



KGF2016

KOREA GLOBAL FORUM

한반도 평화와 통일의 통합적 접근

Peace and Unification of the Korean Peninsula:
Comprehensive Approaches

Contents

모시는 글 Greetings	04
행사개요 Overview	06
목적 및 배경 Background & Objectives	07
행사일정 Program	09
개회식 & 기조연설 Opening Ceremony & Keynote Speech	13
 공개세미나 Open Seminar	
세션 1 : 동북아 평화와 한반도 통일을 위한 국제적 환경..... Session 1 : International Environment for Korean Unification and Peace in Northeast Asia	19
세션 2 : 북한의 변화 그리고 한반도의 미래..... Session 2 : Changes in North Korea and the Future of the Korean Peninsula	37
세션 3 : 북한 비핵화와 한반도 평화 그리고 동북아협력..... Session 3 : Denuclearization of North Korea, Peace on the Korean Peninsula and Northeast Asian Cooperation	105

모시는 글 Greetings



통일부는 2010년부터 한반도 평화와 통일에 대한 국제적 공감대를 확산시키기 위해 유관국가의 정부 인사와 민간 전문가가 참여하는 한반도국제포럼을 운영하고 있습니다.

올해는 북한연구학회, 연세대학교 통일연구원과 공동으로 “한반도 평화와 통일의 통합적 접근”이라는 주제로 [한반도국제포럼 2016]이 개최됩니다.

이번 포럼은 각국에서 초빙한 석학들과 전·현직 정부관계자들이 모여 북한 비핵화와 한반도 평화구축, 한반도 통일을 위한 사회통합과 국제협력 방안 등을 주제로 다양한 관점에서 한반도 통일과 동북아 평화번영 전략을 구상하는 자리가 될 것입니다.

[한반도국제포럼 2016]이 뜻 깊은 행사가 될 수 있도록 참석해주셔서 한반도 통일을 앞당기는 데 지혜를 모아주시기 바랍니다. 감사합니다.

Invitation to Korea Global Forum 2016

The Korea Global Forum (KGF) is an annual event launched by the Ministry of Unification since 2010, where government officials and experts of relevant countries attend to build international consensus on peace and unification of the Korean peninsula. This year, KGF 2016 will be co-hosted by the Korean Association of North Korean Studies (KANKS) and Yonsei Institute of North Korean Studies (YINKS), under the theme of “Peace and Unification of the Korean Peninsula: Comprehensive Approaches.”

The upcoming forum will provide a platform for leading scholars and incumbent and former government officials from various countries to discuss matters at hand; e.g. North Korea’s denuclearization; building peace on the Korean peninsula; social integration and global cooperation for Korean unification. Diverse views will be exchanged to devise strategies for a unified Korean peninsula and peace and prosperity in Northeast Asia.

We shall greatly be honored with your presence at KGF 2016, and hope you will offer us insight in advancing prospects for Korean unification. Thank you.

홍 용 표 통일부 장관

Yong-pyo Hong

Minister, Ministry of Unification



모시는 글 Greetings

최근 한반도와 주변 국가들은 모두 대내외적으로 큰 변동과 혼란을 겪고 있습니다. 마찬가지로, 동북아시아의 국제정세 또한 불과 수개월을 예측하기 힘들 정도로 변화와 재조정의 시기를 겪고 있습니다. 그럼에도 불구하고 평화와 안정을 통한 통일은 대한민국과 주변국 모두가 염원하는 동북아시아의 과제입니다.

최근 북한의 제5차 핵실험은 한반도의 평화와 안정을 염원하는 모든 이들에게 크나큰 불안요인을 가져다 주었습니다. 북한의 추가적인 핵개발을 억제하고 궁극적으로는 한반도의 비핵화를 이루기 위해서는 모두가 지혜를 모아야 할 때입니다. 이를 위하여 북한연구학회와 연세대학교 통일연구원은 통일부의 후원으로 “한반도 평화와 통일의 통합적 접근”이라는 주제로 한반도국제포럼 2016을 개최합니다. 불안과 혼란이 우리 주변에 다가올수록 우리는 더욱 더 평화와 안정 그리고 번영을 위한 지혜를 모아야 합니다. 이를 위해 여러분의 관심과 참여를 부탁드립니다.

Major changes and turmoil challenge the Korean peninsula and its neighboring countries. Due to this age of unpredictable transition in Northeast Asia, it is unclear to see how its international affairs will play out, even for the coming months. Undeterred, the Republic of Korea and concerned nations yearn to bring peace and stability to the region.

North Korea's 5th nuclear test has recently heightened the uncertainty we face. This prompts us to seek insight to deter North Korea from any further nuclear development, and to eventually achieve denuclearization. To that end, the Korean Association of North Korean Studies (KANKS) and Yonsei Institute for North Korean Studies (YINKS), sponsored by the Ministry of Unification, will host the Korea Global Forum 2016 under the theme of “*Peace and Unification of the Korean Peninsula: Comprehensive Approaches*.” The greater the perplexities we encounter, the more we are compelled to put our heads together for peace, stability and prosperity. So we cordially invite you to take interest and partake in our event.



북한연구학회 회장 이우영

Woo Young Lee

President, The Korean Association of
North Korean Studies



연세대학교 통일연구원장 서정민

Jungmin Seo

Director, Yonsei Institute for
North Korean Studies



한반도 평화와 통일의 통합적 접근

Peace and Unification of the Korean Peninsula:
Comprehensive Approaches

주 제 Theme	한반도 평화와 통일의 통합적 접근 Peace and Unification of the Korean Peninsula: Comprehensive Approaches
주 최 Host	통일부 Ministry of Unification, Republic of Korea
주 관 Organizer	북한연구학회, 연세대학교 통일연구원 The Korean Association of North Korean Studies and Yonsei Institute for North Korean Studies
기 간 Date	2016년 11월 14일-15일 November 14-15, 2016
장 소 Venue	서울신라호텔 (http://www.shilla.net/seoul/index.do) The Hotel Shilla Seoul, Korea



목적 및 배경

통일부는 2010년부터 한반도 평화 통일에 대한 국제적 공감대를 확산하기 위해 한반도국제포럼을 지속적으로 운영하고 있습니다. 한반도국제포럼은 미일중러 및 유럽·아시아 등 매년 주요 10여개 국가의 전·현직 정부 인사와 민간 전문가가 참여하는 1.5트랙의 국제적 다자협의체로 지금까지 6차례에 걸쳐 해마다 개최되고 있으며, 한반도 통일에 대해 논의하는 권위있는 1.5트랙 협의체로 자리매김 하였습니다.

2016년도에는 통일부가 주최하고 북한연구학회와 연세대학교 통일연구원이 공동주관하여 “한반도 평화와 통일의 통합적 접근”을 주제로 2016년 9월부터 12월까지 중국, 독일, 미국, 그리고 한국에서 국제학술회의를 개최하고 있습니다.

제7차 한반도국제포럼은 한반도 국제환경의 변화를 성찰적으로 분석하기 위해서 개인, 사회, 국가, 국제 등 다층적 분석과 정치, 경제, 안보, 문화, 인권 등 다각도 조명이 필요하다는 인식하에 한반도 평화와 통일 문제에 대한 통합적 접근을 시도하고 있습니다. 이번 포럼은 북한 비핵화와 한반도 평화 등 전통안보 의제뿐만 아니라 북한인권 등 인도주의 관련 비전통안보 의제들을 포함하여 국내외 정책담당자, 학자, 전문가 등과 학제간 접근을 통해 현황을 진단하고 해결방안에 대해 지혜를 모으는 장이 될 것으로 기대합니다. 이를 통해 최근 연이은 핵실험과 탄도미사일 발사 등 날로 점증하는 북한의 안보위협과 열악한 북한인권 상황 속에서 대한민국과 국제사회가 문제해결을 위해 어떻게 협력해 나갈 것인가에 대한 대안들을 모색할 것입니다.

이를 위해 중국, 독일, 미국에서 3차례 해외 세미나를 개최하고 있습니다. 중국에서는 중앙당교 국제전략연구소 및 남개대학교 아시아연구센터와 공동주관하여 “제7차 당대회 이후 북한의 정세, 비핵화, 남·북·중 경제협력”을 주제로 북한 비핵화를 위한 국제협력 방안 및 대북제재 효과에 대한 평가 등을 논의했습니다. 독일에서는 프리드리히 에버트 재단과 “한국과 독일의 분단과 통일: 한반도 평화와 안보에 대한 시각”을 주제로 독일의 사회통합 과정의 경험과 한반도 통일에의 함의를 논의하는 전략대화를 개최했습니다. 미국에서는 존스홉킨스대 국제관계대학원(SAIS)과 공동주관으로 “북핵문제와 북한의 인권문제에 대한 미국의 입장”이라는 주제를 다루며 북한인권의 실질적 개선을 위한 국제협력 방안을 탐색할 것입니다.

한국에서 열릴 한반도국제포럼은 11월 14일~15일 서울 신라호텔에서 진행되며, 공개세미나, 비공개전략대화, 통일·북한학 학술대회로 구성 됩니다.

Background & Objectives

Since 2010, the Ministry of Unification has annually hosted the Korea Global Forum to increase global awareness about the peaceful unification of the Korean Peninsula. As a 1.5-track conference, the Korea Global Forum brings together former and incumbent government officials and private experts in over 10 major countries, including the U.S., Japan, China, Russia plus European and Asian countries. As six forums have so far been held on an annual basis, the Korea Global Forum has solidified its reputation as an authoritative 1.5-track conference for constructive discussion on the unification of the Korean Peninsula.

This year's forum includes international conferences, hosted by the Ministry of Unification and co-organized by the Korean Association of North Korean Studies and the Yonsei Institute for North Korean Studies. Under the theme of Peace and Unification of the Korean Peninsula: Comprehensive Approaches, the events are scheduled to take place from September to December, 2016 in China, Germany, the U.S., and Korea.

The 7th Korea Global Forum will take a comprehensive approach to peace and unification of the Korean Peninsula. An introspective analysis of the changes in the international circumstances surrounding the Korean Peninsula requires a multifaceted analysis at the individual, social, national, and international levels and wide range of perspectives across politics, economy, security, culture, and human rights. Accordingly, it will address not only the traditional security agenda, such as North Korea's denuclearization and peace on the Korean Peninsula, but also the non-traditional issues related to humanitarianism, including North Korea's human rights situation. It is anticipated to act as a platform that assesses current events while offering insightful solutions through an interdisciplinary approach among policymakers, scholars, and experts at home and abroad. At a time when North Korea poses a larger security threat than ever before through its series of nuclear tests and ballistic missile launches coupled with its dire human rights conditions, we will find alternatives for cooperation between Korea and the international community at the Korea Global Forum.

Against this backdrop, we have organized three seminars this year in China, Germany, and the U.S. In China, we teamed up with the International Strategic Research Center at the Central Party School of the Communist Party of China and the Asia Research Center, Nankai University. Under the title of "North Korea's Political Situation Following the 7th Congress of the Workers Party of Korea, North Korea's Denuclearization, and Economic Cooperation between the two Koreas and China", we sought ways for international cooperation on North Korea's denuclearization and evaluated the impacts of sanctions against North Korea. In Germany, we held a strategic dialogue in partnership with the Friedrich Ebert Foundation. Under the heading "The Division and Unification of Korea and Germany: A Perspective on Peace and Security on the Korean Peninsula", we explored the German process of social cohesion and its implications for the unification of the Korean Peninsula. In the U.S., co-organized with the School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University, we will focus on "The U.S. Stance on North Korea's Nuclear Program and Human Rights Issues". We will deal with the methods of international cooperation for an actual advancement of human rights in North Korea.

The 7th Korea Global Forum will take place on November 14-15, 2016, at the Hotel Shilla Seoul, Korea, including the Open Seminar, the Strategic Dialogue, and the International Conference on Unification and North Korea.


행사일정 Program

11월 14일 (월) 공개세미나		
시간	프로그램	
09:30-10:00	개회식	개회사 이우영 (북한연구학회장)
		환영사 서정민 (연세대학교 통일연구원장)
		축사 김용학 (연세대학교 총장)
10:00-10:30	기조연설	홍용표 (통일부 장관)
10:30-10:40	휴식	
10:40-12:10	세션 1	주제 동북아 평화와 한반도 통일을 위한 국제적 환경
		사회 문정인 (연세대학교 명예특임교수)
		발표 류길재 (前 통일부 장관) 가렛 에반스 (前 호주 외교부 장관) 크리스토퍼 힐 (前 미 국무부 동아태 차관보)
12:10-13:30	점심식사	
13:30-15:20	세션 2	주제 북한의 변화 그리고 한반도의 미래
		사회 장달중 (서울대학교 명예교수)
		발표 로버트 킹 (미 국무부 북한인권특사) 황태희 (연세대학교 교수) 루안 종저 (중국국제문제연구소 부소장) 존 에버라드 (前 북한주재 영국대사) 프랑수아즈 니콜라 (프랑스 국제관계연구소 아시아연구센터장)
15:20-15:40	휴식	
15:40-17:30	세션 3	주제 북한 비핵화와 한반도 평화 그리고 동북아 협력
		사회 최대석 (이화여자대학교 교수)
		발표 유성욱 (前 국가안보전략연구원 (現 경남발전연구원장)) 레온 시걸 (미국 사회과학연구위원회 동북아안보협력프로젝트 국장) 리카이성 (중국 상해사회과학원 교수) 니시노 준야 (일본 게이오대학교 현대한국연구센터장) 글렘 이바센초프 (前 주한 러시아대사)


행사일정 Program

November 14 (Mon.) Open Seminar	
Time	Program
	Opening Ceremony
09:30–10:00	Opening Remarks Woo Young Lee (President, The Korean Association of North Korean Studies)
	Welcome Remarks Jungmin Seo (Director, Yonsei Institute for North Korean Studies)
	Congratulatory Remarks Yong-Hak Kim (President, Yonsei University)
10:00–10:30	Keynote Speech Yong-pyo Hong (Minister, Ministry of Unification)
10:30–10:40	Coffee Break
	Session I. International Environment for Korean Unification and Peace in Northeast Asia
10:40–12:10	Moderator Chung-in Moon (Distinguished Professor Emeritus, Yonsei University)
	Panelists Kihl-jae Ryoo (The Former Minister, Ministry of Unification) Gareth Evans (The Former Australian Foreign Minister) Christopher Hill (The Former US Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs)
12:10–13:30	Lunch
	Session II. Changes in North Korea and the Future of the Korean Peninsula
13:30–15:20	Moderator Dal-joong Chang (Professor Emeritus, Seoul National University)
	Panelists Robert King (The Special Envoy for North Korean Human Rights Issues) Taehee Whang (Professor, Yonsei University) Zongze Ruan (Vice President, China Institute of International Studies) John Everard (The Former British Ambassador to North Korea) Françoise Nicolas (Senior Research Fellow and Director, Center for Asian Studies, IFRI)
15:20–15:40	Coffee Break
	Session III. Denuclearization of North Korea, Peace on the Korean Peninsula and Northeast Asian Cooperation
15:40–17:30	Moderator Dae-seok Choi (Professor, Ewha Womans University)
	Panelists Seong-Ok Yoo (Former President, Institute for National Security Strategy / President, Gyeongnam Development Institute) Leon Sigal (Director, Social Science Research Council (SSRC)) Kaisheng Li (Professor, Institute of International Relations of the Shanghai Academy of Social Science) Junya Nishino (Director, Center for Contemporary Korean Studies at Keio University) Gleb Ivashentsov (The Former Russian Ambassador to South Korea)


행사일정 Program
11월 15일 (화) 통일 · 북한학 학술대회*

서울신라호텔 소연회장(3층)

시간	라일락	마로니에	메이플
10:00-12:00	북한연구의 새로운 경향	북한주민의 삶과 북한사회	통일준비를 위한 법과 제도적 접근
12:00-13:30	점심식사		
13:30-15:20	북한 시장과 가격	북한의 무역, 실제와 기회비용	Is North Korea Unique?*
15:20-15:40	휴식		
15:40-17:30	북한의 문화예술과 통치담론	동북아시아 평화와 한반도 통일의 조건	North Korea and Women**

*통일 · 북한학 학술대회는 한-영 동시통역이 제공되지 않습니다.

** 본 세션은 영어로 진행됩니다.

November 15 (Tue.) International Conference on Unification and North Korea*

3F, Hotel Shilla Seoul

Time	Lilac	Marronnier	Maple
10:00-12:00	New Generation in North Korean Studies	North Korean Society and Daily Life in North Korea	The Legal and Institutional Approaches to the Unification
12:00-13:30	Luncheon		
13:30-15:20	Market Economy and Price System in North Korea	Practice and Opportunity Cost of North Korea's Trade	Is North Korea Unique?*
15:20-15:40	Coffee Break		
15:40-17:30	Culture, Art, and Ruling Discourse in North Korea	Peace in Northeast Asia and the Conditions for the Korean Unification	North Korea and Women**

*Simultaneous Korean-English Interpretation will not be provided for the Day2 Program.

**The 2 sessions will be operated in English.



KGF2016

KOREA GLOBAL FORUM

한반도 평화와 통일의 통합적 접근

Peace and Unification of the Korean Peninsula:
Comprehensive Approaches



개회식 & 기조연설 Opening Ceremony & Keynote Speech

KGF2016
KOREA GLOBAL FORUM

2016년 11월 14일(월) 09:30 – 10:30

November 14, 2016 (Monday) 09:30 – 10:30

| 개 회 사 | 이우영 북한연구학회 회장
| 환 영 사 | 서정민 연세대학교 통일연구원장
| 축 사 | 김용학 연세대학교 총장
| 기조연설 | 홍용표 통일부 장관

| Opening Remarks | **Woo Young Lee**, President, The Korean Association of North Korean Studies
| Welcome Remarks | **Jungmin Seo**, Director, Yonsei Institute for North Korean Studies
| Congratulatory Remarks | **Yong-Hak Kim**, President, Yonsei University
| Keynote Speech | **Yong-pyo Hong**, Minister, Ministry of Unification

기조연설 Keynote Speech



홍용표
통일부 장관

Yong-pyo Hong
Minister, Ministry of Unification

홍용표 장관은 현재 대한민국 통일부 장관이다. 2015년 통일부 장관에 임명되기 전, 청와대 외교안보수석비서관실 통일비서관 및 한양대 교수로 재임하였다. 또한 제18대 대통령직인수위원회 외교·국방·통일분과 실무위원, 민주평화통일자문회의 상임위원, 한국국제정치학회 연구이사, (사)경실련통일협회 운영위원장을 역임하였다. 홍 장관은 1987년과 1989년에 연세대학교 정치외교학과 학사 및 정치학 석사학위를 취득하였고, 1996년 영국 옥스퍼드대학교에서 국제관계학 박사학위를 취득하였다.

Dr. Hong Yong-Pyo is Minister of Unification of the Republic of Korea. Before his ministerial appointment in 2015, he held the position of Secretary to the President for Unification at the office of the president. Dr. Yong-Pyo was a member of the Standing Committee of the National Unification Advisory Council. His professional career spans over a decade in academic research and teaching as Professor at Hanyang University, and Research Director at the Korean Association of International Studies. He also served as working-level member of the subcommittee on Foreign Affairs, National Defense and Unification of the 18th Presidential Transition Committee, Chairman at the steering committee of the Korean Reunification Society of the Citizen's Coalition for Economic Justice. Dr. Hong received his B.A. and M.A. in Political Science from Yonsei University in 1987 and 1989, respectively. He later completed his PhD in International Relations at the University of Oxford in 1996.



축사 Congratulatory Remarks



김용학

연세대학교 총장

Yong-Hak Kim

President, Yonsei University

김용학 총장은 2016년 2월, 연세대학교 제18대 총장에 취임하였다. 사회 네트워크 이론 분야의 선구적인 전문가인 김용학 박사는, The American Journal of Society, Rationality and Society, 그리고 한국 사회학회의 편집위원을 역임했다. 또한, 교육부의 포스트 BK 계획 위원회와 과학기술부의 신경과학 리뷰 위원회를 포함, 정책 어드바이저로서 다양한 정부 위원회에 참여하고 있다. 연세대학교 사회학과에서 학사, 시카고대학교에서 석,박사 학위를 취득하였다. 1987년 연세대학교 교수로 취임한 후, 입학처 부원장, 시카고 대학교 사회과학 컬리지와 행정 대학원 학장을 역임하는 등, 다양한 행정관리직을 역임하였다.

Dr. Yong-Hak Kim became the 18th President of Yonsei University in February 2016. A leading expert in social network theories, Dr. Kim has served on the editorial boards of the American Journal of Society, Rationality and Society, and Korean Sociological Association. He also has held positions in various government committees as a policy advisor, including the Post BK Planning Committee of the Ministry of Education and the Neural Science Review Committee of the Ministry of Science and Technology. After receiving his bachelor's degree in sociology from Yonsei University, Dr. Kim received his master's and doctorate degrees from the University of Chicago. Since beginning his professorship at Yonsei University in 1987, Dr. Kim had taken various senior administrative positions, including Vice President of the Office of Admissions and Dean of the University College, the College of Social Sciences, and the Graduate School of Public Administration.

개회사 Opening Remarks



이우영
북한연구학회 회장

Woo Young Lee
President, The Korean Association of North Korean Studies

이우영 교수는 북한대학원대학교의 교수로 재직 중이며, 북한연구학회 회장과 심연북한연구소의 소장을 겸임하고 있다. 지난 20여년 간 통일연구원 연구위원, 경남대 교수 등을 지내면서 북한학 관련 연구와 강의 활동을 활발히 해왔다. 또한 민족화해협력범국민협의회 정책위원, 민주평화통일자문회의 상임위원 등을 역임하였고, 현재는 KBS 남북교류협력단 자문위원, 남북하나재단 자문위원 등으로 활동하고 있다. 연세대학교에서 사회학 학사(1982년), 석사(1984)년 및 박사(1991년)학위를 취득하였다.

Dr. Woo Young Lee is professor at the University of North Korean Studies, and serves as president of the Korean Association of North Korean Studies and Simyeon Institute for North Korean Studies. His professional career spans over twenty years in academic research and teaching as researcher at the Korean Institute for National Unification and professor at Kyungnam University. He also served as Policy Advisor to the Korean Council for Reconciliation and Cooperation, and as Standing Council Member of the National Unification Advisory. He is currently an advisory committee member at KBS' Inter-Korean Broadcast Cooperation Team and Korea Hana Foundation. Dr. Lee received his M.A. and Ph.D. in Sociology from Yonsei University in 1984 and 1991. respectively.


환영사 Welcome Remarks

서정민

연세대학교 통일연구원장

Jungmin Seo

Director, Yonsei Institute for North Korean Studies

서정민 교수는 현재 연세대학교 정치외교학과 교수이며 연세대학교 통일연구원 원장으로 재직 중이다. 그는 2005년 시카고대학교에서 정치학 박사를 취득하였다. 2004년부터 2010년까지 하와이대학교 정치학과 조교수, 부교수로 재임하였다. 2013년부터 2014년에는 연세대학교 정치외교학과 학과장, 2014년~2015년에는 연세대학교 국가관리연구원 부원장을 역임하였다.

- Professor, Department of Political Science and International Studies, Yonsei University (2010-present)
- Director, Yonsei Institute for North Korean Studies (2016-present)
- Associate Director, Yonsei Institute for State Governance Studies (2014-2015)
- Department Head (2013-2014)
- Assistant-Associate Professor, Department of Political Science, University of Hawaii at Manoa (2004-2010)
- Ph.D. in political science, the University of Chicago (2005)

Jungmin Seo

Position: Professor, Department of Political Science and International Studies, Yonsei University/ Director of the Yonsei Institute for North Korean Studies(YINKS)

Jungmin Seo is a Professor of the Department of Political Science and International Studies at Yonsei University and Director at Yonsei Institute for North Korean Studies. He received his Ph.D. in Political Science from the University of Chicago in 2005. He was Associate Director at Yonsei Institute for State Governance Studies from 2014 to 2015 and Department Head from 2013 to 2014. He also worked as Assistant-Associate Professor of the Department of Political Science at University of Hawaii at Manoa from 2004 to 2010.



KGF2016

KOREA GLOBAL FORUM

한반도 평화와 통일의 통합적 접근

Peace and Unification of the Korean Peninsula:
Comprehensive Approaches



KGF2016
KOREA GLOBAL FORUM

공개회의 Open Seminar

2016년 11월 14일(월) 10:40 - 12:10

November 14, 2016 (Monday) 10:40 - 12:10

세션 1 Session 1

동북아 평화와 한반도 통일을 위한 국제적 환경

**International Environment for Korean Unification and Peace
in Northeast Asia**

| 사 회 | 문정인 연세대학교 명예특임교수
| 발 표 | 류길재 前 통일부 장관
가렛 에반스 前 호주 외교부 장관
크리스토퍼 힐 前 미 국무부 동아태 차관보

| Moderator | **Chung-in Moon**, Distinguished Professor Emeritus, Yonsei University

| Panelists | **Kihl-Jae Ryoo**, The Former Minister, Ministry of Unification
Gareth Evans, The Former Australian Foreign Minister
Christopher Hill, The Former US Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs

 사회자 Moderator



문정인

연세대학교 명예특임교수

Chung-in Moon

Distinguished Professor Emeritus, Yonsei University
Distinguished Research Fellow, Yonsei Institute of North Korean Studies

- 연세대 정치외교학과 명예특임교수 (현) / 영문계간지 Global Asia의 편집인 (현) / 한반도평화포럼 공동대표 (현) / Krause Distinguished Fellow, School of Global Policy and Strategy, UCSD (현)
- 연세대 국제학대학원장, 통일연구원장, 대통령자문 동북아시아위원회 위원장, 외교통상부의 국제안보대사직, 김대중 대통령 도서관 관장 역임.
- 현재까지 60여권의 국/영문 저서, 편저를 저술 / 300여 편의 국, 영문 학술 논문을 발표.
- 2000년과 2007년 남북정상회담 당시 특별수행원으로서 참석하였고 한국평화학회 회장, 미국 국제정치학회 부회장직을 역임한 바 있음.

Dr. Moon is professor of political science at Yonsei University and editor-in-chief of Global Asia, a quarterly magazine in English. He was recently appointed as Krause Distinguished Fellow at School of Global Policy and Strategy at the University of California, San Diego. He was dean of the Graduate School of International Studies, Yonsei Univ. and served as Ambassador for International Security Affairs of the Korean Ministry of Foreign Affairs and Trade and Chairman of the Presidential Committee on Northeast Asian Cooperation Initiative, a cabinet-level post. He has published over 60 books and 300 articles in edited volumes and scholarly journals. His recent publications include What Does Japan Think Now? (in Korean by Samsung Economic Research Institute 2013, in Chinese by the Chinese Academy of Social Science Press, 2015), The Sunshine Policy: In Defense of Engagement as a Path to Peace in Korea (Yonsei University Press, 2012), Exploring the Future of China (Samsung Economic Research Institute, 2010 in Korean and 2012 in Chinese), and The U.S. and Northeast Asia (Rowman& Littlefield, 2008). He also served as president of the Korea Peace Studies Association and Vice President of the International Studies Association of North America. Dr. Moon was a special delegate to the first and second Korean summits which were held in Pyongyang.

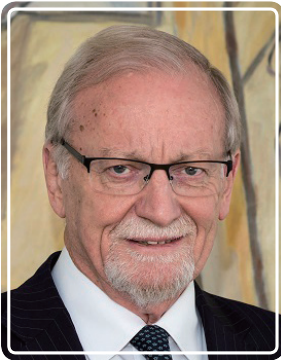

발표자 Panelists


류길재
前 통일부 장관

Kihl-Jae Ryoo
The Former Minister, Ministry of Unification

류길재 박사는 37대 통일부 장관(2013.3~2015.3)을 역임하였고, 현재 북한대학원대학교 교수로 재직 중이다. 그는 주로 북한의 정치와 역사를 가르치고 있다. 2013년 장관 임명 전, 북한연구학회 회장으로 활동했다. 류 박사는 지난 30여년간 북한대학원대학교, 경남대 북한대학원, 경남대 극동문제연구소에서 북한 및 남북관계 관련 교육 및 연구 활동을 수행하였다. 그는 또한 통일부 정책자문위원, 민주평화통일자문회의 상임위원, 청와대 외교안보수석실 정책자문위원 등을 역임하였다. 류 박사는 고려대학교에서 정치학 학사(1984년), 석사(1987년) 및 박사(1995년)학위를 취득하였다

Dr. Ryoo Kihl-jae(Yoo Kil Jae on passport) is Professor of the University of North Korean Studies in Seoul. He served as the 37th Minister of Unification of Republic of Korea from March 2013 to March 2015. Since 1998, he has taught North Korea's politics and history. Before his ministerial appointment in 2013, he held the position of President of the Korean Association of North Korean Studies. His professional career spans around three decades in academic research and teaching at the Graduate School of Kyungnam University, at the Institute for Far Eastern Studies, and the University of North Korean Studies as well. He has also served as Policy Advisor to the Ministry of Unification, Standing Council Member of the National Unification Advisory Council, Policy Advisor for the President on Foreign Affairs and National Security. Dr. Ryoo received his B.A. and M.A. in Political Science from Korea University in 1984 and 1987, respectively. He later completed his Ph.D. in Political Science at the same university in 1995.


발표자 Panelists
**가렛 에반스**

前 호주 외교부 장관

Gareth Evans

The Former Australian Foreign Minister

Gareth Evans 前 호주 외교부 장관(1988-96)은 2010년부터 호주 국립 대학교의 총장에 재임 중이다. 그는 에너지 자원 장관(1984-88) 등 Hawke-Keating 정부의 각료로 13년간 재임했다. 브뤼셀에 있는 국제위기그룹 (ICG)의 회장, 대량 살상 무기 Blix 위원회의 멤버, 2020년 또는 그 이후까지 IAEA의 역할을 맡은 Zedillo 위원회의 멤버, Yoriko Kawaguchi와 함께 핵확산방지와 군비 축소 국제 위원회의 공동의장, 핵확산방지 군비 축소 아시아-태평양 리더십 네트워크와 초대 의장, 핵 확산방지와 군비 축소 ANU 센터 국제 자문 위원회 의장을 역임하고 있다. 그는 *Nuclear Weapons: The State of Play* (ANU, 2013 and 2015)을 포함하여 단독 또는 공동으로 12권의 책을 저술했다.

Professor the Hon Gareth Evans was a Cabinet Minister in the Hawke and Keating Australian Governments for thirteen years, including as Minister for Resources and Energy (1984-87) and Foreign Minister (1988-96) when he initiated the Canberra Commission on the Elimination of Nuclear Weapons. He was then President of the Brussels-based International Crisis Group from 2000 to 2009, a member of the Blix Commission on Weapons of Mass Destruction and the Zedillo Commission on the Role of the IAEA to 2020 and Beyond, co-chaired with Yoriko Kawaguchi the International Commission on Nuclear Non-proliferation and Disarmament (2009), and from 2010-15 was inaugural Convenor of the Asia Pacific Leadership Network on Nuclear Non-Proliferation and Disarmament (APLN) and Chair of the International Advisory Board of the ANU Centre for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament (CNND). He has written or edited, solely or jointly, twelve books, including *Nuclear Weapons: The State of Play* (ANU, 2013 and 2015), and has been Chancellor of The Australian National University since 2010.


발표자 Panelists


크리스토퍼 힐
 前 미 국무부 동아태 차관보

Christopher Hill
 The Former US Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs

크리스토퍼 힐 전 대사는 2010년부터 미국 덴버대 요제프코벨국제연구대학의 학장으로 재직하고 있다. 힐 전 대사는 폴란드주재 미국 대사 (2000-2004), 마케도니아 주재 미국 대사(1996-1999), 주한 미국 대사(2004-2005), 이라크주재 미국 대사 (2009-2010) 등 네 번의 대사직과 국무부 동아태차관보 및 북핵 6자 회담의 미국측 수석 대표 (2005-2009)를 역임하였다. 또한 코소보 특사(1998- 1999), 미국 국가 안전 보장 회의의 선임 보좌관 (1999-2000)으로 재임하였다. 힐 전 대사는 Outpost: Life on the Frontlines of American Diplomacy: A Memoir를 저술하였으며 Project Syndicate에 매달 기고하고 있다.

Ambassador Christopher R. Hill is the Dean of the Josef Korbel School of International Studies at The University of Denver, a position he has held since September 2010. In addition to overseeing the Josef Korbel School, Ambassador Hill is author of Outpost: Life on the Frontlines of American Diplomacy: A Memoir, a monthly columnist for Project Syndicate, and a highly sought public speaker and voice in the media on international affairs. He is a former career diplomat, a four-time ambassador, nominated by three presidents, whose last post was as Ambassador to Iraq, April 2009 until August 2010. Prior to Iraq, Hill served as Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs from 2005 until 2009 during which he was also the head of the U.S. delegation to the Six Party Talks on the North Korean nuclear issue. Earlier, he was the U.S. Ambassador to the Republic of Korea. Previously he served as U.S. Ambassador to Poland (2000-2004), Ambassador to the Republic of Macedonia (1996-1999) and Special Envoy to Kosovo (1998-1999). He also served as a Special Assistant to the President and a Senior Director on the staff of the National Security Council, 1999-2000.



류길재

前 통일부 장관

Kihl-Jae Ryoo

The Former Minister, Ministry of Unification

《한반도 평화와 통일의 통합적 접근》

동북아 평화와 한반도 통일을 위한 국제적 환경

1.

- 오늘 논의 주제가 ‘동북아 평화와 한반도 통일’을 위한 국제적 환경입니다. 이 문제는 결국 「북핵문제」 또는 「한반도문제」 나아가 「남북 통일문제」로 귀결된다고 생각합니다. 그리고 그 중심에는 지난 70여년간 풀지 못하고 있는 「북한」이라고 하는 역사적 매듭이 존재합니다.
- 탈냉전 이후에도 한반도를 둘러싼 동북아의 냉전구조는 여전히 공고하며, 동북아 질서 나아가 새로운 세계질서 주도를 위한 강대국간 협력과 갈등도 이 지역을 중심으로 전개되고 있습니다. 그리고 역시나, 그 중심에는 「북한」이라고 하는 지정학적 매듭이 존재합니다.
- 특히 지난 25년간 북한의 비핵화를 위해 노력해 왔으나, 지금 우리가 목도하고 있는 현실은 매우 참담하고 비관적인 것이 사실입니다. 북한은 3代를 이어가며 독재 수령체제를 유지하고 있고 핵·미사일 능력은 시간이 갈수록 고도화되고 있습니다.
- 한국말에 ‘옷깃을 여민다’는 말이 있습니다. 자세를 바로 잡는다는 뜻입니다. 국제사회가 다시한번 옷깃을 여미고 문제의 본질인 「북한문제 해결」을 위해 지혜를 모아야 할 시점이라고 생각합니다.

2.

- 우리의 목표는 역내의 안정과 평화입니다. 북한의 개혁·개방과 한반도의 평화적 통일입니다. 이러한 목표는 흔들릴 수 없는 지향점이라고 생각합니다.
- 대내외적 불확실성이 가중되는 현 시점에서 다시한번 호흡을 가다듬고 북한문제에 전략적으로, 근본적으로 접근할 필요가 있다고 봅니다.
- 먼저, 비핵화 프레임에 넘어 「북한의 변화」라는 보다 포괄적이고 근본적인 접근이 필요하다고 봅니다. 북핵문제에 고립되어 ‘북한문제 해결’이라는 보다 궁극적인 지향점에서 멀어지는 오류를 범해서는 안된다고 생각합니다. 북핵문제에 집중하되, 「북한의 변화」, 「한반도의 통일」이라는 포괄적 관점으로 대북접근의 범위와 영역을 확장할 필요가 있습니다.
- 「북핵문제」에 국한된 국제레짐을 통한 압박과 함께, 「한반도의 통일」이라는 중장기적 프레임 하에 인내심을 갖고 북한 비핵화의 원천인 ‘변화동력 창출’에 집중해야 한다고 생각합니다. 이를 위해 「압박과 관여」 등 대북 수단을 총체적 관점에서 활용해 나가야 한다고 봅니다.
- 둘째, 「북한체제」에 대한 직접적 접근을 모색해야 합니다. ‘실존하는’ 김정은 체제가 변화하지 않는 한, 북핵문제의 해결도 동북아의 안정도 한반도의 통일도 요원하다고 생각합니다. 북한체제의 역사적 특수성과 역내에서 갖는 지정학적 위치를 제대로 인식해야 합니다. 확고한 韓美동맹과 역내 국가들과의 협력을 통해 북한체제가 전략적 결단을 내릴 수 있는 지역적 환경과 외교적 지형을 만들어 나갈 필요가 있다고 봅니다.
- 여기에는 주변국의 역할과 함께, 남북관계의 역할도 크다고 생각합니다.

- 셋째, 북한의 시장화, 개방화를 위한 다면적이고 복합적인 접근이 필요합니다. 국제레짐을 통한 밖으로부터의 복핵 압박과 함께, 북한체제 안으로부터의 점진적 변화동력을 축적할 수 있는 다양한 접근이 필요합니다. 폐쇄체제의 문을 열기위한 노력을 결코 포기해서는 안된다고 봅니다. 제한적 관여와 확산은 북한주민의 의식변화와 북한체제의 점진적 변화 동력 창출을 위한 유일한 통로라고 생각합니다.
- 특히 북한 내 시장화 촉진은 북한주민의 의식 변화 뿐 아니라, 북한체제의 이익 창출 구조 변화를 통해 궁극적으로 복핵문제 해결에도 기여할 수 있음을 강조하고 싶습니다.

3.

- 동북아 평화와 한반도의 통일이라는 지향점을 향해 가면서, 그렇다면 현 시점에서 우리는 무엇을 할 것인가라는 어려운 문제에 봉착합니다. 탈냉전 이후 지난 25년간 우리는 매 순간 이러한 고민에 휩싸여 있었습니다. 그러나 돌고 돌아 또다시 우리는 북한의 핵무장이라는 역내 안보질서를 근본적으로 위협하는 상황 앞에 서 있습니다.
- 당면해서는, 「전면적인 대북 압박」은 불가피하다고 생각합니다. 북한체제가 협상을 거부하고 핵무장의 길로 질주하고 있기 때문입니다. 지난 몇 년간 김정은의 폭주는 대화 무용론을 넣기에 충분했다고 봅니다. 지금은 김정은의 폭주가 체제 유지에 부담이 될 수 있도록 대북제재를 강화하는, 스마트한 제재방안을 강구하는 데 주력할 때라고 생각합니다.
- 제재 무용론도 있으나, 북한 체제의 전략적 이익 구조를 바꾸기 위한 국제사회의 압박은 중요한 일이라고 봅니다. 특히, 집권 초반기에 있는 김정은에게 핵·경제 병진노선의 전략적 부담을 깨닫게 하는 의미가 크다고 생각합니다. 북한 인권문제를 포함한 대북 제재와 압박은 결국 복핵문제를 넘어 북한체제가 추구하는 근본적 전략 목표를 변화시키기 위한 불가피한 조치라고 생각합니다. 현 시점에서 韓美동맹과 우방국과의 협력을 통한 정치·군사적 대북압박이 중요한 이유입니다.
- 다만 중장기적으로, 「대북 관여」 옵션을 배제해서는 안될 것입니다. 결국 지금의 대북제재와 압박의 효과는 대북 관여와 확산 전략이 병행될 때 비로소 확인될 것이라고 생각합니다. 압박과 관여가 시의적절하게 병행될 때 북한주민 의식 변화 등 안으로부터의 변화 동력이 창출될 수 있을 것이며, 북한체제의 전략적 선택과 결단을 기대할 수 있는 여건이 조성될 수 있다고 봅니다.
- 우리는 지난 20여년간 일방적인 압박, 그리고 일방적인 관여만으로는 북한을 실질적으로 변화시키지 못한다는 교훈을 얻었습니다. 핵무장을 향해 폭주하고 있는 현 시점에서도 강력한 대북제재와 함께, 북한에 대한 제한적 관여 또는 상황에 따라 전면적 관여 정책도 결코 외면해서는 안될 옵션이라고 생각합니다.
- 아울러, 韓美간, 관련국간 북한문제에 대한 전략적 이해를 일치시키는 것이 무엇보다 중요합니다. 역내 질서에 대한 미국의 전략적 이익, 한국의 대북정책, 중국을 포함한 주변국들의 이해가 충돌하고 갈등한다면 결국 북한문제는 지나 온 시간들만큼이나 앞으로도 계속될 수 있다고 봅니다.
- 문제는 시간이 많지 않다는 것입니다. 북한이 핵무장의 문턱을 넘고 있으며 미사일 능력 또한 우려를 가중시키고 있습니다. 주변국 어느 누구에게도 도움이 되지 않은 '불안한 미래'가 우리 앞에 놓여 있습니다. 이 악순환의 고리를 끊을 수 있는 관련국간 긴밀한 협력과 전략적 이해 균형이 절실한 시점입니다.

4.

- 결론적으로, 복핵문제를 넘어 북한체제의 근본적 변환을 위한 복합적·포괄적 대북 접근이 필요함을 강조하고 싶습니다. 스마트한 대북제재와 제한적·선택적 관여를 통해 북한 스스로 전략적 선택을 할 수 있도록 국제사회가 일치된 입장과 자세로 북한을 상대해야 합니다.
- 그 과정에서 「남북관계」는 대단히 의미있는 정책 수단이 될 수 있다고 봅니다. 국제레짐을 통한 대북 압박과 함께, 민족문제라는 또 다른 트랙에서 북한주민에 대한 접근, 그리고 당국간 소통은 한반도와 동북아의 새로운 질서 형성에 촉매제가 될 수 있다고 생각합니다.
- 한국정부는 「남북통일」이라는 궁극적 목표가 있습니다. 복핵문제를 넘어 북한문제 해결이라는 근본적 해결책이 필요한 이유입니다.
- 대북 압박과 관여, 그리고 주변국과의 협력이라는 중층적 과제 앞에 남북관계를 관리해야 하는 지정학적 숙명이 있습니다. 대북제재 국면 속에서도 남북간 평화 공존은 결코 외면할 수 없는 민족적 과제입니다. 한국민들의 역사적 패러독스(paradox)입니다. 이것 또한 오늘 우리가 이 자리에서 함께 머리를 맞대고 있는 이유 중 하나라고 생각합니다.

《*Peace and Unification of the Korean Peninsula: Comprehensive Approaches*》

International Environment for Korean Unification and Peace in Northeast Asia

Today's discussion topic, "*International Environment for Korean Unification and Peace in Northeast Asia*," all boils down to three issues—North Korea's nuclear weapons, Korean peninsula issues, and Korean unification. In essence, they all lead back to North Korea, a historical contention left unsettled for over 70 years.

The Cold War structure still remains on the Korean peninsula and its surrounding Northeast Asian region. We see world powers and their cooperative or conflicting relations in the region, as a way of seeking regional and world order. And once again, the root of the problem lies in North Korea, a geopolitical issue that ties the knot.

We endeavored for the last 25 years for North Korea's denuclearization, but the reality we witness today is devastating and bleak. The North continues to rule with a supreme leadership of three generations, and persists to develop its nuclear and missile capabilities.

When you say "straighten your collar" in Korea, it means to set things right. It is that time for the global community, where we can "straighten our collars" and gather insights to resolve the quintessential issues of North Korea.

Our mission is to secure peace and stability in the region, as much as to reform and open North Korea and to achieve a peaceful Korean unification. These are what we should work towards with unwavering efforts. Amid the uncertainties that mount at home and abroad, let us catch our breath and take on a more strategic and fundamental approach to the North Korean issues.

First, we need to work beyond the denuclearization framework to obtain a more comprehensive and fundamental approach for change in North Korea. Let's not confine our matters to the North's nuclear weapons and make the mistake of losing sight of our ultimate goal—resolving North Korean issues. While focusing on the nuclear part, we need to broaden our scope and range to include North Korea's change and Korean unification.

Along with an international regime that deters the North's nuclear ambitions, a mid to long-term framework of Korean unification should be set up, to patiently drive change in North Korea and lay the foundation for its denuclearization. To this end, we should maneuver a comprehensive viewpoint that encompasses both pressure and engagement.

Second, we should explore a direct approach to North Korea's regime. Unless the existing Kim Jong-un leadership doesn't change, it will be improbable to resolve the North Korean nuclear issue or achieve regional stability and Korean unification. It's imperative that we carefully understand the geopolitical presence of the North and its distinct historical context. And by means of secure ROK-US alliance and our cooperation with neighboring countries, we should develop a regional environment and diplomatic landscape that can help the North make a strategic choice. For this, inter-Korean ties and neighboring nations have big roles to play.

Third, we need to take a complex and diversified approach for North Korea's marketization and opening up. Alongside efforts to deter the North's nuclear development by means of international regime, we need other multifaceted means to approach the North

to build a momentum so it can gradually change from within. Such endeavors to open North Korea's tightly shut doors should not be abandoned. It's the only way we can promote change and awareness through limited engagement and its expansion. Above all, marketization in North Korea won't only change the way North Koreans think, but also transform how they make profit, which can eventually contribute to resolving the North Korean nuclear issue.

As we work to achieve peace in Northeast Asia and Korean unification, we face a challenging question about what we can do as of now. This has been our constant concern for the last 25 years of the post-Cold War era. But we have again and again come back to North Korea's nuclear weapons and their underlying threat to regional security.

For now, an all-out pressure on North Korea would be inevitable since the regime refuses to talk and continues the path of nuclear armament. Kim Jong-un's rogue actions for the last few years have been more than enough to raise concerns that negotiations with the North are futile. Needless to say, it is time to muster efforts to reinforce and devise smart sanctions, so that Kim Jong-un's drastic measures can impede on sustaining the Northern regime.

Some fear the sanctions have failed to deliver, but international pressure on the North is crucial to change the strategic interests of the regime. It can especially make Kim Jong-un see in his initial years of rule that pursuing his policy of nuclear and economic development carries a big toll. So the sanctions and pressure on North Korea including humanitarian issues cannot be avoided, as we work beyond the nuclear issue and seek to change the fundamental strategies of North Korea. Consequently, the ROK-US alliance and our cooperation with allied nations are all the more important to exert political and military pressure on the North.

All things considered, however, we should not rule out the option of engagement on a mid to long-term basis. Today's sanctions and pressure against the North will only bear fruit when engagement and its expansion run parallel. Bringing both pressure and engagement into play on a timely basis can drive change from within North Korea such as enhancing awareness, and this can help create an environment where we can expect the North to decide strategically.

We learned from the last 20 years that unilateral pressure or engagement does not induce real change in North Korea. So despite the North's nuclear ambitions and our strong sanctions against it, we shouldn't dismiss the prospects of limited or all-out engagement.

But before all else, it's important for the ROK and US, along with other concerned states to build a strategic consensus on North Korea. If our differing interests—the US's strategic interests in our regional order; Korea's policies to the North; and the interests of China and other neighboring countries—come into conflict, the North Korean issues will likely resume as they have in the past.

The problem is that we're short on time. North Korea is on the brink of nuclear armament and their missile capabilities are mounting concerns. An uncertain future lies before us and it won't do anyone good. So this is a desperate time for close cooperation and strategic balance of interests that can sever the vicious cycle we face.

To conclude, I would like to stress that we need to go beyond the nuclear issue and take on a complex and comprehensive approach to drive fundamental changes in North Korea. By means of smart sanctions and limited or selective engagement, the international community should build consensus in dealing with the North, so the regime can make strategic choices on its own.

In the course of these efforts, inter-Korean relations will play a very meaningful policy role. Along with international pressure on the North, a national track to approach North Koreans and to engage in inter-Korean dialogue can set off a new order on the Korean peninsula and in Northeast Asia.

The ultimate goal of the ROK government is Korean unification. That's why we seek to look beyond the North Korean nuclear issue and to take a more fundamental stance to resolving the issues of North Korea.

Our geopolitical fate is to manage inter-Korean relations, on top of measures to pressure or engage the North and regional cooperation. Despite sanctions against North Korea, it's our national duty to ensure a peaceful coexistence between the two Koreas. Sure enough, Koreans face such a historical paradox. But I believe this is one of the reasons that bind us, giving us the chance to come together and discuss our way forward as we are here now.



가렛 에반스

前 호주 외교부 장관

Gareth Evans

The Former Australian Foreign Minister

한반도와 동북아시아의 평화협력

동북아시아에서의 현재 안보환경은 걱정스러운 정도로 취약하진 않으나, 중국과 미국의 서로 간 동북아를 배경으로 한 지역패권 다툼으로 인해 완전한 평화정착의 상태와는 거리가 있다. 한·중·일의 역사전쟁(history wars)은 진행 중이며, 북한은 온전한 장거리 핵미사일 발사에 필요한 비축량에 가장 근접한 상태이다. 따라서, 만약 한반도의 재통일 가능성이 현실적으로 희박하다면, 동북아 지역 평화를 위한 조건 충족은 지난한 일이 될 것이다.

호주 사람으로서, 외부인의 시각에서 본다면, 상기한 평화를 위한 조건으로서 세 가지 요소가 존재하는 것 같다. 첫째로, 중국과 미국이 상호간 안정적이고 협력적이며 비(非)대립적인 관계를 구축한 것, 둘째로, 북한이 점차 충동적이고 위협적인 행동 방식을 다소 개선하고, 보다 보통국가처럼 행동하는 것, 그리고 셋째로, 동북아 지역의 타국가들, 특히 남한과 일본 그리고 러시아가 정세를 불안정하게 만드는 행위를 삼가는 것이다.

논문 초반에 밝혀두어야 하는 점은, 이 세 가지 조건들은 그 자체로 통일 달성의 충분조건이라기 보다는 필요조건일 뿐이라는 것이다. 즉, 이 조건들은 평화통일을 위한 명백한 장애물의 제거로 이어질 수는 있지만, 평화통일 달성 자체를 보장하지는 않는다. 통일을 향해 가속도를 올리기 위해서는 수많은 조건들이 충족되어야 할 것이다. 예를 들면, 양측의 (그 시점에서는 거의 불명확하지만) 신뢰 구축이 중요한데, 이는 해가 되는 경우는 없는 반면에 (경제적 또는 그 외의 측면에서) 이익을 가져올 것이다.

상기한 각 세 가지 요소는 공동의, 근본적인 네 번째 요소에 의존한다. 즉, 동북아지역의 모든 중요 행위자들이 '협력적 안보'의 사고방식을 적용하고, 그들의 국가이익이 대립보다는 협력을 통해서만 가장 온전히 달성될 수 있다는 사실을 받아들이는 것이다. 여기서의 중심 이념은, 국가의 안보는 타국과의 대립이 아닌 타국과 함께 달성할 수 있는 것이라는 '공동'의 안보라는 이념이다. 협력안보는 다자적 안보와 같은 '포괄적' 안보의 개념도 아우른다. 또한, 국가와 인간 안보에도 점증하는 수많은 초국가적 위협 (예를 들면, 테러리즘, 기후변화, 통제되지 않는 인구의 유입, 유행병) 이 존재하는데, 이는 한 국가의 역량으로 제어할 수 없는 영역에서 일어나고 있기에 협력적 해결 방안에 의존할 수 밖에 없다.

개인적으로는, APEC, ASEAN 지역 포럼 등, 그리고 현재로서는 동아시아 정상회담에서 절정에 이르고 있는 지역 안보 및 경제 조직의 발전을 통해서, 이러한 사고 방식이 형성될 수 있기를 염원해 왔다. 그러나, 동아시아 정상회담은 그 중에서도 여전히 잠재적으로 상당히 주요함에도 불구하고, 현재까지 상기한 새로운 지역 제도들 중 어느 하나 큰 영향을 불러왔다고는 할 수 없을 것이다. 동북아

주요 국가들이 서로를 의심하고 부정적으로 바라보기 보다는, 직관적으로 협력적인 사고를 하게끔 유도하는 협력 관계를 구축하기에는 갈 길이 먼 것으로 보인다. 그러나 이는 불가능한 일은 아니며, 수많은 방책이 존재한다. 또한, 적어도 상술한 세 가지 조건이 충족되는 것으로도 좋은 출발점에 설 수 있다.

1) 중국과 미국의 상호간 안정적 · 협력적 · 비(非)대립적 관계 구축

한국의 통일에 있어서 이는 중요한 문제이다. 이는, 중국이 품고 있는, 미국과 동맹관계인 국가와 국경선을 맞대고 있다는 곤경에 대한 불안감 때문이다. 이러한 불안감은, 최근 중국이 남한과의 관계 개선을 이룸에 따라 상당히 해소되었다고 보여진다. 그러나, 사드 미사일 방어 체제의 구축이 초래한 긴장관계로 인해 한중관계는 다시 냉각되었는데, 이는 좋은 싫든 중국에게는 자국의 전략적 보복 능력의 저하로 간주되기 때문이다. 사드 미사일 방어 문제는 다시금 표면화 되었고, 중국이 미국을 위협으로 인식하는 것을 멈추어야만 남한과의 긴장관계를 완화시킬 수 있을 것이다.

중국과 미국의 근본적인 관계 개선을 원한다면, 두 강대국은 각자의 언조와 행동을 누그러뜨릴 필요가 있다. 미국에게 있어 출발점으로서 요구되는 사항은, 미국은 더 이상 세계의 유일한 초강대국이 아니라는 현실에 심리적으로 적응하는 것, 그리고 중국에게 상호 협력을 통해서 어느 정도의 전략적 공간, 공유된 규범 생산, 규범 집행권을 제공해야 한다는 점을 인정하는 것이다. 미국은 일상적으로 사용하는 'leadership', 'privacy', 'pre-eminence', 그리고 'predominance'와 같은 표현을 공식 언설에 사용하는 것을 금할 필요가 있다. 저자가 접한 것 중에 가장 좋은 표현은 미국 전직 대통령인 Bill Clinton이 2002년 Los Angeles에서의 개인 행사에서 행한 언설에서 찾아볼 수 있다. "미국은 우리가 보유한 압도적인 군사력과 경제력을 어떻게 사용할 지에 대하여 두 가지 선택지를 쥐고 있습니다. 우리는 이를 국제사회에서 유일한 초강대국으로서의 지위를 영속적으로 유지하기 위해 사용할 수 있습니다. 또는, 우리는 더 이상 우리가 유일한 초강대국이 아닌 국제사회에서 평안히 영위할 수 있는 세상을 만들도록 노력할 수 있습니다." 우리는 할러리 또한 이 노선을 고려하고 있기를 염원해야 한다.

이는 중국으로서는, 시진핑 주석이 2014년 오스트레일리아 의회에서 행한 언설처럼, 일관되게 추구해 온 표현이다. 시주석은 중국이 '대중 속에서의 거인'으로 보인다는 것을 인정하였고, 타국인들이 '거인이 자신들을 괴롭히거나, 가는 길을 막아서거나, 그들의 자리를 차지할 지도 모른다'고 염려하고 있을 것이라는 사실을 인정하였다. 하지만 시주석은, 중국은 오직 안정된 국내적 환경과 평화로운 국제적 환경만을 원한다고 주장하였다. 특히, 중국은 타국과의 영토와 관련된 또는 그 외의 분쟁을 대화와 회담을 통해 평화롭게 해결하고, 인린국들과 윈윈(win-win) 관계를 구축하기 위해 노력하고 있다고 말했다. 이 언설 내용이 의미하는 것은, 특히 자국의 인근 해역에서의 영토 분쟁과 관련하여, 규범에 기반을 둔 국제 질서에서의 헌신을 보이면서, 상술한 표현을 행동과 매치시킨다는 점이다.

잠재적 대립을 최소화하는 방향으로 미중 관계를 이동시키기 위한 최고의 몇 아이디어는 전 오스트레일리아 총리 Kevin Rudd가 2015년 Harvard Kennedy School에서 쓴 졸업논문인 <시진핑 집권 하의 미 · 중 관계의 미래>에서 얻을 수 있다. Rudd는 가까운 미래에 어느 특정 영역에서의 의견충돌은 다루기 힘들어 질 것이고, 따라서 쉬운 해결책은 없고, 오직 조심스러운 관리만이 유용할 것이라는 현실주의적인 인정에서 출발한다. 예를 들면, 대만, 남중국해, 아시아에서의 미국동맹국가, 중국의 군사 현대화 및 정치 시스템의 정당성 등이다.

하지만 Rudd는 일련의 난제에 진중하게 협력적으로 맞서기 위한 건설적인 메뉴를 제시하는데, 그 방식으로서는 미국이 중국을 동등한 행위자로서 지금보다 더 인정하는 것이다. 전세계적으로, 협력의 초점은 기후변화, G20의 재활성화, 중국 위안화의 국제화로서의 지위 향상에 맞추어 질 수 있는데, 이는 브레튼우즈 제도에서의 중국의 역할을 증대시키고 있으면서, 더불어 유엔 체제 내부의 다른 중요한 국제 제도의 개혁도 함께 촉진하고 있다. 양자관계 상으로는, 쌍방적으로는 투자조약, 테러에 대한 합동 정보 대책 위원회, 사이버 규약, 비계획적인 군사 사태의 관리를 위한 동의된 조치, 그리고 포괄적인 핵실험 금지 조약의 비준을 위한 동의된 절차가 수반될 것이다

그리고 *지역적으로는*, Rudd에 따르면, 러시아와 중국의 이러한 건설적인 협력은 일본과의 전쟁 역사에 의한 치유되지 않는 상처를 다루거나, 지역의 무역 협정의 조화를 피하거나, 동아시아 정상회담 진행을 더욱 발전시키는 (더불어 한반도의 비핵화 및 궁극적인 재통일을 위한 합동 전략을 발전시키는) 데까지 확장될 수 있을 것이다.

2) 덜 충동적이고 위협적으로, 그리고 더 보통국가처럼 행동하는 북한

필자는 이러한 북한의 개선된 모습이 완전히 불가능하지는 않다고 믿는 낙관주의자 중의 한 명이다. 북한 사람들은 심히 불쾌하고, 무책임하며, 그들의 행동은 가끔 매우 예측불가하고 불규칙적이다. 그러나, 그들이 (본래의 합의된 틀을 와해시키는 것을 포함하여) 과거에 대한 모든 문제에 책임이 있는 것은 아니며, 만약 그들의 목적이 내부의 정당성 유지와 그들이 인식하는 외부의 적들이 자신들에게 조심스럽게 행동할 것을 보장하는 것이라면, (그들이 영구적으로 잠재적인 전쟁 상태를 상정하고 행하는 자세와 더불어) 그들은 완전히 비합리적으로 행동하고 있는 것은 아니다.

현 정권과 협상을 재개하는 모든 시도는 단지 '괴이한 사고(magical thinking)' (Nicholas Eberstadt), '유화정책(appeasement)' (Christopher Hill), 또는 매우 '비현실적 (unproductive)' (Richard Haass), 이라고 주장하는 이들이 있다. 그러나, 필자는 이러한 주장에 반대하는 Bill Perry (누구도 그를 순진하다거나 달래기만 하는 사람이라고 치부할 수는 없을 것) 와 같은 의견이 더 매력적이라고 생각한다. Perry에 따르면, 북한이 원하는 것 (예를 들면, 무엇보다 체제 안보, 국제적 존중, 또는 적어도 승인, 그리고 비록 지금까지 이것은 다른 두 개의 목표에 완전히 종속시키기 위해 준비되었기는 하지만 경제적 지원) 이 있기 때문에 협상은 좋은 결과를 가져올 수 있다.

물론 새로운 협상에 동반되는 문제는, 미국이 '전략적 인내' 정책 노선을 따르고 있는 와중에도 사태는 진행되고 있기에, 협상의 장이 주어져야 한다는 점이다. 북한은 이미 실용적인 용도를 위해서 현재 핵보유국이 되었으며, 그러나 우리는 이를 인정하는 것에 질색한다. 신용할 수 있는 안보 보장 또는 그러한 형태의 것에 대한 대가로서, 예견할 수 있는 미래를 위해서 가장 성취할 수 있을 것 같은 것은 핵무기 능력 동결이지 이전으로의 회귀가 아니다. (스텐포드의 Siegfried Hecker의 제안 'Three Noes'은 좋은 출발점이다. Three Noes란, 새로운 무기 금지, 더 이상의 향상된 무기 금지, 그리고 기술 이전 금지를 말한다.) 비핵화는 오직 수년간에 걸친 협상을 통한 광범위한 평화 협상의 문맥에서만 성취할 수 있을 것 같다. 새로운 협상을 시작하기 위한 유일한 기회는 어느 쪽에서도 전제조건을 설정하지 않는 것이다

어느 것도 구미에 맞진 않는다. 하지만, 다른 어떤 대안들 역시 똑같이 구미에 맞지 않았고 (예를 들면, 선제 공격 군사력), 가능하지도 않았으며 (예를 들면, 중국으로 하여금 북한에게 식량 및 에너지 공급을 빌미로 압박을 가할 것을 요구하는 것), 생산적이지도 않았다 (예를 들면, 물질 및 기술의 이전을 멈추기 위해 제한적으로 실시된 것들을 제외한 제재들). 비록 비핵화를 곧바로 달성하지는 않을 지라도, 이러한 노선에서 협상을 재개하는 것은 적어도 북한이 보통의 국익을 정상적으로 추구하는 정상국가처럼 행동하게 할 수 있는 가능성을 제시할 것이다. 그리고, 만약 협상을 통한 평화 통일이 협상 테이블에 놓여진다면, 이는 가능한 조건이다.

3) 동북아 지역의 타 국가 (남한, 일본, 러시아) 가 상황의 불안정화를 야기하는 행위를 삼가는 것.

러시아가 주기적으로 다시금 동북아시아의 행위자로서 복귀하려 하지만, 현재 유럽과 대서양 연안에 몰두하지 않으면 안되는 상황, 경제 문제, 그리고 인구 감소 등의 문제로 인해, 본고옛 우리가 다루고 있는 역학관계에서 조연 이상의 역할을 맡을 수 없을 것으로 보인다. 그러나 남한과 일본은 굉장히 중요한 행위자이기에, 지역 내 안정을 유지하기 위해서, 더불어 통일로 향한 환경을 조성하기 위해서도, 침착하게 사고하는 지도자들이 양국에서 모두 우세한 상황에 있는 것이 중요한 요소가 될 것이다. 이와 같은 측면에서, 일본과 남한으로 하여금 역사의 올바른 편에 있다는 것은, 우선, 서로의 관계에서 최종적으로 자신들의 역사의 죄수로 있는 상황에서 벗어나고, 주기적으로 역사 논쟁에 불을 붙이는 위협으로 작용하는 영토 분쟁에 대한 평화로운 해결책을 찾는 것을 의미한다.

각국이 발생하지 못할 안보 위협으로부터 자국의 안보를 지키기 위해 필요한 방어력을 보유하는 것은 매우 지당하며, 일본의 아베 총리가 헌법적 제약을 완화시키려는 움직임을 보이는 것은 이러한 측면에서 이해되어야 한다. 그러나, 일본과 남한이 모두 명백하게 지역 불안정을 야기 할 군사력 확보를 모색한다면, 또는 가능한 보상을 넘어서는 심각한 위협을 초래한다면 (상호 핵무기 보유를 가정하면 명확해 지듯이), 양국은 명백히 역사의 잘못된 편에 서있는 것이다.

물론, 북한으로부터의 인식 가능한 군사적 위협(실상은 그리 실질적인 위협이 아닐 수 있지만)이라는 문맥에서, 만약 남한과 일본 모두 미국과의 동맹에 대한 자신감을 계속 유지한다면, 양국은 오직 군사력 증강을 완화시킬 것이다. (트럼프가 대선에서 당선된다면 문제의 소지는 있다.) 과거에는 미국과의 동맹 관계가 지역 내의 안정성을 유지시키는 주요한 요소였으나, 미국과 중국의 관계가 더 협력적이고 덜 대립적으로 발전하는 문맥에서는, 동맹국의 긴장은 이러한 과정을 더 어렵게 하지는 않을 것이라는 점이 중요하다.

중국과 강한 경제적 협력관계를 맺고 있음과 동시에 미국과 강한 안보 협력 관계를 맺고 있는 호주를 포함한 지역 내의 모든 국가들은, 상황이 두 강대국 중 한 쪽만을 선택해야 하는 제로섬 게임(zero-sum game)으로 발전되는 것을 피하기 위해서도, 두 강대국 모두 경제적 그리고 정치적으로 깊고 다층적으로 참여할 수 있는 관계 형성에 주력할 필요가 있다. 우리 모두에게 이는 국익에 매우 부합하는 것이지만, 일본과 남한에게는 동북아 지역 내의 폭넓은 평화 유지라는 점에서도 대단히 중요하다. 상호 공존하고 협력하는 두 강대국과 함께, 그 누구도 불안정성을 야기하는 행동에 나서지 않는, 이와 같은 근본적으로 안정적인 평화가 달성되지 않고는 남한과 북한이 평화롭게 통일되는 날을 꿈꾸는 것은 의미가 없다.

Cooperating for Peace in Korea and North East Asia

Presentation by Professor the Hon Gareth Evans to Yonsei Institute for North Korean Studies and ROK Ministry of National Unification International Conference on *Peace and Unification of the Korean Peninsula: Comprehensive Approaches*, Panel on 'International Environment for Peace of North East Asia and Unification of Korea', Seoul, 14 November 2016

The present security environment in North East Asia is not so fragile as to be alarming, but it is far from comfortable, with China and the United States each unwilling to yield leadership of the region to the other; China, Japan and Korea still fighting history wars; and North Korea ever closer to a fully missile-deliverable nuclear weapons stockpile. And it is certainly a long way from meeting the kinds of conditions required to be in place if peaceful reunification of the Korean Peninsula is ever to be a remotely realistic possibility.

From an outsider's perspective – and as an Australian I can only ever be that – there seem to me three such conditions: first, China and the US achieving a stable, cooperative and non-confrontational relationship; second, North Korea starting to behave in a less hysterically confrontational fashion, and more like a normal country; and third, other countries in the region – notably South Korea and Japan, but also Russia – doing nothing to destabilize the situation.

I should say at the outset that I see these three conditions as necessary rather than sufficient for unification – removing the most obvious obstacles to peaceful unification, but certainly not ensuring that will happen. As you will know much better than me, if positive momentum toward unification is to build this will require a number of further conditions to be satisfied, starting with a belief (not remotely evident at the moment) on both sides that each will not only come to no harm but somehow benefit – economically or otherwise – if they come together.

Each of my three specific conditions really depends on a fourth, common, underlying condition being satisfied: namely, all the major players in the region adopting a 'cooperative security' *mindset*, accepting that their national interests are best served by cooperation rather than confrontation. The core idea here is that of 'common' security, that any country's security is best achieved *with* others, rather than against them. Cooperative security also embraces the idea of 'comprehensive' security, that security is multidimensional, and there are an ever-growing number of transnational threats to both state and human security – including terrorism, climate change, unregulated population flows, and health pandemics – that are beyond the capacity of any one state, however powerful, to solve for itself, and depend on cooperative solutions.

My hope has long been that this kinds of mindset could best be created over time by the evolution of regional security and economic architecture – APEC, the ASEAN Regional Forum and all the rest, culminating now in the East Asian Summit. But I have to acknowledge that none of these new regional institutions – although the EAS in particular is still potentially very important – have so far made much impact. We have a long way to go in getting all the major countries to instinctively think cooperatively, rather than suspiciously and negatively, about each other. But the task is not impossible, and there are plenty of ways in which at least a start can be made in meeting the three conditions I have mentioned.

(1) China and the US achieving a stable, cooperative and non-confrontational relationship

This matters for Korean unification because of the anxiety China has long held about having a country with any kind of alliance relationship with the US hard up against its own border. This fear seemed to have significantly diminished in recent years as China developed a much more comfortable relationship with South Korea, but as that relationship has cooled again, with tensions rising

particularly with the deployment of the THAAD missile defence system, which Beijing for better or worse sees as undermining its strategic retaliatory capability, it has again bubbled to the surface, and will only go away if China ceases to see the US as any kind of threat.

If relations between the US and China are to fundamentally improve, both powers are going to have to moderate some of their present language, and behaviour. For the United States, the critical starting point is to psychologically adjust itself to the reality that it is no longer the world's sole superpower, and recognise that it really does need to give some strategic space, and shared rule-making and rule-enforcing power, to China through mutually accommodating cooperation. It needs to stop routinely using, in public discourse, words like 'leadership', 'primacy', 'pre-eminence', and 'predominance'. The best expression I have ever heard of the mindset required, was a comment I heard former President Bill Clinton make at a private function in Los Angeles in 2002: *'The U.S. has two choices about how we use the great and overwhelming military and economic power we now possess. We can try to use it to stay top dog on the global block in perpetuity. Or we can use it to try to create a world in which we will be comfortable living when we are no longer top dog on the global block.'* We must all hope that Hillary thinks that way too.

For China, it means more consistent language like that of President Xi Jinping to the Australian Parliament in 2014, when he acknowledged that China was seen as the 'big guy in the crowd' and that others 'may be concerned that the big guy may push them around, stand in their way or even take up their place', but insisted that it wanted only a stable domestic and peaceful international environment, that it was committed to peacefully addressing territorial and other disputes through dialogue and consultation, and that it wanted win-win progress with all its neighbours. And it means behaviour to match this language, not least in relation to territorial claims in its own neighbouring waters, showing genuine commitment to a rules-based international order.

Some of the best ideas around for how to move the US-China relationship in a less potentially confrontational direction have come from the former Australian Prime Minister Kevin Rudd, in his 2015 Harvard Kennedy School paper on *The Future of U.S.-China Relations Under Xi Jinping*. He begins with a realist's acceptance that certain areas of disagreement are going to be intractable for the foreseeable future, with no easy solutions but requiring careful management: among them Taiwan, the South and East China Seas, the role of US alliances in Asia, Chinese military modernization and the legitimacy of its political system.

But he goes on to lay out a constructive menu for the serious collaborative tackling of a series of other difficult issues, in a way that would see the US accepting China as a much more equal player. *Globally*, the cooperative focus could be on climate change, re-energizing the G20, accepting the growing internationalization of the *renminbi*, giving China a greater role in the Bretton Woods institutions, and working together on the reform of other key international institutions within the UN system. *Bilaterally*, it might involve an investment treaty, a joint intelligence task force on terrorism, a cyber protocol, agreed measures for managing unplanned military incidents, and an agreed process for ratification of the comprehensive nuclear test ban treaty.

And *regionally*, Rudd argues that this constructive collaboration between Moscow and Beijing could extend to tackling the lingering sore of Japanese war history, harmonizing regional trade agreements, working to further develop the East Asian Summit process – and developing a joint strategy for denuclearization and ultimate reunification of the Korean Peninsula,

(2) North Korea starting to behave in a less hysterically confrontational fashion, and more like a normal country

I am one of those optimists who believes that this is not a completely impossible task. The North Koreans are deeply unpleasant, irresponsible, and their behaviour is sometimes unpredictably erratic. But they don't bear all the blame for the past (including the breakdown of the original Agreed Framework), and if their objective is to maintain internal legitimacy and ensure that their perceived external enemies behave cautiously toward them, they are not – with their permanently-at-imminent-war posture – behaving

completely irrationally.

It is certainly not to be assumed that North Korea wants its nuclear weapons for aggressive rather than defensive reasons. It is well aware that any use of its weapons against South Korea, Japan or anyone else would not only be homicidal but suicidal, given the enormous weight of the military forces that are ranged against them.

There are those who argue that any attempt to restart negotiations with the present regime is just 'magical thinking' (Nicholas Eberstadt), appeasement (Christopher Hill) or at the very least unproductive (Richard Haass), but I have been more attracted by the counter-arguments of others like Bill Perry – who I don't think anyone could call either naïve or an appeaser – that negotiations can bear fruit because there are things that North Korea wants: regime security, above all; international respect or at least acceptance; and (although it has so far been prepared to completely subordinate this to the other two goals) economic support.

The trouble, of course, with any new negotiations is that while the US has been exercising 'strategic patience', things have moved on, and some ground will have to be given. North Korea is already for practical purposes now a nuclear-armed state, however much we hate to admit it; the most that is likely to be achievable for the foreseeable future, in return for credible security guarantees and the like, is a freeze on capability, not a wind-back (with a good starting point being the 'Three Noes' proposal from Stanford's Siegfried Hecker: no new weapons, no better weapons, and no transfer of technology); denuclearization only ever likely to be achievable in the context of a broader peace settlement, negotiated over many years; and the only chance of getting serious new negotiations started will be for neither side to set preconditions.

None of this is very palatable. But none of the other alternatives have been either palatable (like pre-emptive military force), or possible (like urging China to apply food or energy supply pressure on the regime) or productive (like sanctions, other than those narrowly directed to stopping the movement of material and technology). Restarting negotiations along these lines, even if it won't achieve denuclearization any time soon, at least offers the possibility that North Korea will start behaving more like a normal state, with normal national interests normally pursued. And if a peacefully negotiated unification is ever to be on the table that is a necessary condition.

(3) Other countries in the region – notably South Korea and Japan, but also Russia – doing nothing to destabilize the situation.

While Russia periodically tries to play itself back into North East Asia, with its current European and trans-Atlantic preoccupations, continuing economic problems, and declining population, it does not seem destined to be more than a bit-player in the dynamics which concern us here. But both South Korea and Japan are extremely important players, and it is critical that cooler heads prevail in both countries if general stability is to be maintained in the region, and if any kind of environment is to be created in which unification can move forward. For Japan and South Korea to be on the right side of history in this respect means, for a start, escaping once and for all being *prisoners* of your history, in your relations with each other, and with China, and finding peaceful solutions for the territorial disputes which periodically threaten to inflame that history.

It is perfectly appropriate for each country to build the defence capability it needs to be able to deal itself, to the maximum extent possible, with any security threat that may arise, and Japan's moves under Prime Minister Abe to free itself of some constitutional restrictions in this respect should be understood in that light. But should either Japan or South Korea seek to acquire military capability that is manifestly destabilizing, or creates much higher risks than any possible rewards – as would certainly be the case if either went nuclear – then you would very definitely be on the wrong side of history.

Of course in the context of the perceived (if not very real in practice) military threat from North Korea, both South Korea and Japan

will only moderate their arms build-up if they remain confident about their alliance commitment from the United States (which might have been in issue under a Trump presidency). The alliance relationships with the US have been a strongly stabilizing factor in the region in the past, but in the context of what will hopefully be an evolving more cooperative and less confrontational relationship between the US and China, it is important that ally nervousness does not make that process harder.

All of us in the region, including Australia, who have a very strong economic relationship with China and very strong defence relationship with the US, need to work hard work hard to develop deep and multi-layered engagement, both economic and political, with both powers, to avoid a zero sum game developing in which we will be forced to choose between them. For all of us, that's very much in our own national interests, but for Japan and South Korea it will also be crucial in maintaining wider peace in North East Asia. And without such a stable underlying peace, with the two giants living comfortably and cooperatively with each other, and no one else engaged in destabilizing behaviour, there is not much point in even dreaming about the day when the two Koreas can be peacefully united.



KGF2016
KOREA GLOBAL FORUM

공개회의 Open Seminar

2016년 11월 14일(월) 13:30 - 15:20

November 14, 2016 (Monday) 13:30 - 15:20

세션 2 Session 2

북한의 변화 그리고 한반도의 미래

Changes in North Korea and the Future of the Korean Peninsula

| 사 회 | 장달중 서울대학교 명예교수
| 발 표 | 로버트 킹 미 국무부 북한인권특사
황태희 연세대학교 교수
루안 종저 중국국제문제연구소 부소장
존 에버라드 前 북한주재 영국대사
프랑수아즈 니콜라 프랑스 국제관계연구소 아시아연구센터장

| Moderator | Dal-joong Chang, Professor Emeritus, Seoul National University

| Panelists | Robert King, The Special Envoy for North Korean Human Rights Issues

Taehee Whang, Professor, Yonsei University

Zongze Ruan, Vice President, China Institute of International Studies

John Everard, The Former British Ambassador to North Korea

Françoise Nicolas, Senior Research Fellow and Director, Center for Asian Studies, IFRI

 **사회자 Moderator**



장달중
서울대학교 명예교수

Dal-joong Chang
Professor Emeritus, Seoul National University

장달중 서울대학교 정치외교학부 명예교수는 통일준비위원회 위원이다. 그는 서울대학교 정치학과 학사, 석사를 거쳐 University of California(Berkeley)에서 정치학 박사를 취득하였다. 미국 U.C. Berkeley 동아연구소 객원교수, 일본 동경대 사회과학연구소 객원교수, 외교통일부, 국방부, 통일부 정책 자문위원을 역임하였다. 주요 저서로는 북미 대립: 탈냉전 속의 냉전 대립(2011), 日韓政治社會の比較分析(2006), 戰後日韓關係の展開(2005), 김정일 체제의 북한: 정치, 외교, 경제, 사상(2004), 분단 반세기 남북한의 정치와 경제(1996) 등이 있다.

Dal-joong Chang is a Professor Emeritus of Political Science and International Relations at Seoul National University. Throughout his career Professor Chang taught Northeast Asian Politics, Inter-Korean Relations, and Contemporary Korean Politics. Professor Chang has also been actively engaged in various advisory activities for national unification, security, and foreign policy. He is currently a member of the Presidential Committee for Unification Preparation. He is also serving as an advisory member for the Ministry of Foreign Affairs. He is leading various activities for intellectual dialogue on national and international affairs. He is also active in the business community. He serves as an outside director for Samsung C&T and Daelim Industry. He was a Fulbright scholar and a Japan Foundation Fellow. Before joining Seoul National University, he taught at Korea Military Academy and Sogang Jesuit University. He earned his Ph.D in Political Science at the University of California at Berkeley after having completed his B.A. and M.A. degrees at Seoul National University


발표자 Panelists


로버트 킹
미 국무부 북한인권특사

Robert King
The Special Envoy for North Korean Human Rights

로버트 킹 특사는 미국 상원의원의 인준 이후 2009년 11월 북한인권문제 특사에 임명되었다. 그는 북한 주민의 인권과 인도적 문제에 앞장서고 있다. 특사로 임명되기 전 그는 25년 동안 미국 의회에서 일했고, 그 중 24년은 하원의원 톰 란토스(D-캘리포니아)의 비서실장으로 있었다. 또한 미국 하원의 외무위원회(2007-2008)과 민주당 (2001-2007)에서 근무하였다. 킹 특사는 플레처스쿨에서 국제관계학 박사학위를 취득했고, 다섯 권의 책과 약 40편의 국제관계 논문을 게재했다.

Dr. Robert King became the Special Envoy for North Korean Human Rights Issues in November 2009 following confirmation by the United States Senate. Ambassador King works under Ambassador Yun and has the lead on human rights and humanitarian affairs.

Prior to his appointment, Ambassador King worked on Capitol Hill for 25 years – 24 of those years as Chief of Staff to Congressman Tom Lantos (D-California). He was concurrently Staff Director of the Foreign Affairs Committee of the U. S. House of Representatives (2007-2008), Democratic Staff Director of the Committee (2001-2007) and held various professional staff positions on the Committee since 1993. Ambassador King holds a Ph.D. in International Relations from the Fletcher School of Law and Diplomacy and has authored five books and some 40 articles on international relations.

 발표자 Panelists
**황태희**

연세대학교 교수

Taehee Whang

Professor, Yonsei University

황태희 교수는 연세대학교 정치외교학과 교수와 학과장을 겸임하고 있다. 2007년 로체스터 대학에서 박사학위를 받은 후, 텍사스 A&M 대학교에서 5년 동안 부교수로 있었다. 이후 3년 간 고려대학교에서 재직하였고, 2015년 3월 연세대학교로 전임하였다. 그는 경제제재 및 지원, 인권, 정치방법론, 북한의 정치경제에 관심을 가지고 연구하고 있다. 그의 연구는 *American Journal of Political Science*, *International Interactions*, *International Organization*, *International Studies Quarterly*, *Korea Observer*, *Political Analysis*, *Journal of Peace Research*, *Journal of Theoretical Politics*, *Journal of Transport Geography* 등에 게재되어 있으며, *International Political Science Review*, *International Relations of the Asia-Pacific*, *Social Indicators Research*에 게재할 예정이다.

Taehee Whang is a Chair and Associate Professor of Political Science and International Studies, Yonsei University. After receiving the PhD from the University of Rochester in 2007, he has worked at Texas A&M University as an Assistant Professor for five years. He joined Korea University in 2012 and moved to Yonsei University on March 2015. His research interest includes economic sanctions and aid, human rights, political methodology, and politics and economy of North Korea. His work appears in *American Journal of Political Science*, *International Interactions*, *International Organization*, *International Political Science Review* (forthcoming), *International Relations of the Asia-Pacific* (forthcoming), *International Studies Quarterly*, *Korea Observer*, *Political Analysis*, *Journal of Peace Research*, *Journal of Theoretical Politics*, *Journal of Transport Geography*, and *Social Indicators Research* (Forthcoming).


발표자 Panelists

루안 종저 (阮宗泽)

중국 국제문제연구소 부소장

Zongze Ruan

Vice President, China Institute of International Studies

루안 종저 박사는 중국국제문제연구소의 부소장이며 선임연구위원이고, 중국국제문제연구소의 저널 <China International Studies>의 편집장이다. UNDP 인간개발리포트의 자문위원이고, ARF의 전문가 현인그룹의 멤버이다. 중국외교학원에서 박사학위를 받았고, 주영 중국 대사관에서 외교관(1996-2000), 주미 중국 대사관 공사참사관(2007-2011)으로 근무했다. 그의 연구분야는 미국 외교정책, 중국 외교정책, 국제안보와 개발이다. A Diplomat & apos;s Inside Story of America (Jiang Su People's Publishing LTD, Nanjing, 2012)와 The Rise of China and the Transition of East Asia Order: Shaping and Expanding the Shared Interests (Peking University Press, Beijing, 2007)의 저자이다.

Dr. Ruan Zongze: Executive Vice President and senior fellow at CIIS, Editor-in-Chief of the CIIS journal - China International Studies, member of UNDP Human Development Report Advisory Panel, and member of ASEAN Regional Forum (ARF) Experts & Eminent Persons. Minister Counselor at the Embassy of the PRC in the United States (2007-2011), and diplomat at the PRC Embassy in the UK (1996-2000). Ph.D. at China Foreign AffairsUniversity. Research areas include U.S. foreign policy, Chinese foreign policy, international security and development. Author of A Diplomat's Inside Story of America (Jiang Su People's Publishing LTD, Nanjing, 2012), and The Rise of China and the Transition of East Asia Order: Shaping and Expanding the Shared Interests (Peking University Press, Beijing, 2007).


발표자 Panelists


존 에버라드
前 북한주재 영국대사

John Everard
The Former British Ambassador to North Korea

존 에버라드 전 북한주재 영국대사는 30년간 4개 대륙에서 외교 활동을 수행한 전 영국 외교관이다. 2006년 2월부터 2008년 7월까지 평양 주재 영국 대사로 근무하면서, 북한과 영국 간의 경제, 문화 교류 활성화에 기여하였다. 스탠포드대학교의 쇼렌스타인 아시아태평양연구소에서 1년간 팬테크 객원 연구원을 지냈으며, 안보리 결의안 1874호 (북한에 대한 결의안)에 따라 설립된 UN 안보리 전문가 패널을 조직했다. 그는 북한에 주재하면서 겪은 경험을 토대로 Only Beautiful, Please(영국 외교관, 평양에서 보낸 900일)을 2012년에 출간하였다.

존 에버라드는 케임브리지대학교에서 석사학위를, 맨체스터 비즈니스 스쿨에서 MBA를 취득하였다.

John Everard served in the British Foreign and Commonwealth Office for twenty-seven years, working in Austria, Bosnia, Chile, and China (twice). He served as Ambassador three times, in Belarus, Uruguay and lastly in the DPRK from 2006-2008. In 2010-2011 he was the Pantech Fellow at the Shorenstein Asia-Pacific Research Center of Stanford University. In 2011-2012 he coordinated the United Nations Security Council Panel of Experts established pursuant to Security Council Resolution 1874 (dealing with sanctions on the DPRK). He has since written extensively for the media and broadcast, both on Korean issues and on international affairs generally.

He published a book Only Beautiful, Please in 2012 that described his experiences of living and working in the DPRK and discussed some of the challenges presented by that country.

John Everard holds an MA from Cambridge University, a diploma from Beijing University and an MBA from Manchester Business School.


발표자 Panelists

프랑수아즈 니콜라

프랑스 국제관계연구소 아시아연구센터장

Françoise Nicolas

Senior Research Fellow and Director, Center for Asian Studies, IFRI

프랑수아즈 니콜라 박사는 파리에 있는 프랑스국제관계연구소(IFRI)의 아시아연구센터장이다. 프랑수아즈 니콜라 박사는 현재 Langues' O Paris and at Sciences Po 에서 가르치고 있다. 또한 OECD에서 자문도 겸하고 있다.

프랑수아즈 니콜라 박사는 Sussex 대학에서 학사학위를 받았고(1980-81), 스위스 제네바 국제대학대학원에서 정치학 석사(1985), 국제경제학 박사(1991)를 받았다. 싱가포르 동남아시아 연구소(IEAS, 1999), 한국대외경제정책연구원(KIEP)에서 방문연구원(2004)으로 있었다.

그녀는 동아시아의 발전전략(외국인 직접투자과 수출, 지역경제통합, 개발도상국과 세계화)에 관하여 중점적으로 연구했다. 최근 연구는 "China and the Global Economic Order: A Discreet Yet Undeniable Contestation"(2016)이다.

Françoise Nicolas is a senior Researcher and Director of the Center for Asian Studies at the French Institute of International Relations (IFRI), Paris. She teaches at Langues' O Paris and at Sciences Po, Paris. She is also an occasional consultant to the OECD.

She holds a Ph.D in international economics (1991) and an MA in political science (1985) from the Graduate Institute of International Studies (Geneva, Switzerland). She has also studied at the University of Sussex (1980-81) and was a visiting fellow at the Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS) in Singapore (1999) and at the Korea Institute for International Economic Policy (KIEP) in Seoul (2004).

Her research focuses on development strategies in East Asia; FDI and growth; regional economic integration; emerging economies and globalization. Her latest publications include: « China and the Global Economic Order: A Discreet Yet Undeniable Contestation", *China Perspectives*, No 2, 2016.



황태희

연세대학교 교수

Taehee Whang

Professor, Yonsei University

북핵위기와 한반도의 미래

1. 서론

1989년 미국이 북한 영변의 플루토늄 재처리 시설의 존재를 확인하면서 촉발된 북한 핵 위기는 미·북 양자협상을 통해 1994년 제네바 북미기본합의서(Agreed Framework)의 채택을 통해 모면됐다. 그러나 2000년대 들어서면서, 6자회담을 통한 다자간 협상의 노력에도 불구하고, 북한은 2006년, 2009년, 2013년 그리고 2016년에는 1월과 9월 두 차례에 걸친 핵실험과 장거리 미사일 발사실험을 단행했다. 2006년 1차 핵실험 이후 미국주도의 유엔제재 1718호가 통과되었고 이후 핵실험이 이어질 때 마다 기존의 제재에 더 강력한 조항이 추가되어, 현재는 4차 핵실험 이후 통과된 2270호가 진행 중이다. 점점 강화되는 이러한 유엔과 미국의 대북제재가 북한의 변화를 가져올 수 있는가? 경제 제재로 대표되는 대북제재의 효과성과 전망을 살펴보기 위해 제재에 대한 특징과 효과성을 결정하는 요인들을 짚어보고, 대북제재의 역사에서 성공사례로 간주되는 기본합의서와 Banco Delta Asia(BDA) 금융제재를 통해 향후 대북제재와 북한의 정책변화 가능성에 대해 논의하고자 한다.

2. 경제제재: 정의와 특징

경제제재는 제재부과국(Sender)이 피제재국(Target)에게 정치적 목적을 위해 경제적 비용을 부과하는 제재정책이다. 경제제재 연구를 위해 대규모의 자료를 집대성한 Hufbauer 등은 경제제재를 “정부로부터의 의도적인 통상중단, 금융관계의 중단 혹은 위협”으로 정의하고 있다 (Hufbauer, Schott, and Elliott 1985, 1990, 2008, 이하 HSE). 또한 최근 경제제재의 범위에 이행 단계뿐 아니라 위협단계까지 포함한 Threat and Imposition of Economic Sanctions Dataset (이하 TIES)에서는 경제제재를 “대상 국가의 정책변경을 위해 제재부과국(군)이 피제재국과의 경제적 관계를 제한, 단절하기 위한 행동”으로 정의한다 (Morgan, Bapat and Kobayashi 2007, 2013). 경제제재는 1940년대 이후 현재에 이르기까지 꾸준히 증가하고 있다. 특히 핵무기가 등장한 이후 냉전을 거치면서 강대국 간 전쟁의 빈도는 거의 줄어든 반면 경제제재는 국가 간 갈등을 해결하는 수단으로 자주 사용되고 있다. 미국의 경우 카터와 클린턴 정부 시절 특히 많이 사용되었다. 또한 유엔이나 유럽연합과 같은 국제기구의 제재까지 포함한다면 가장 널리 사용되는 갈등해결 정책이라고 할 수 있다. 경제제재의 일반적 특징을 정리하면 다음과 같다. 경제제재는 그 종류나 이해관계국이 다양하고, 보통 오랜 기간 지속되는 경향이 있으며, 성공확률이 높은 편은 아니지만 대부분의 국가 간 갈등 관계에서 자주 사용되는 제재정책이다.

첫째, 경제제재의 형태나 주체가 다양한 것은 부과국이 피제재국의 정책적 양보를 가능케하는 최적의 제재를 고려하기 때문이다. 부과국은 부과국에게는 최소의 부담을 야기하나 피제재국에게 많은 부담을 부과할 수 있는 수단을 선택할 것이다. 즉 이러한 조건을 만족시키는 최적의 제재는 경우마다 다를 것이다. 때문에 가장 대표적인 제재형태는 피제재국 해외자산동결, 관세부과 및 수출입 통제, 여행금지, 원조중단 및 차단, 외교관계 단절 등으로, 다양한 국면으로 진행된다. 이러한 점에서 경제제재의 첫 번째 특성은 그 형태적 다양성이다. 또한 경제제재 주체에 초점을 맞추면, 단일국가가 주체가 되는 제재뿐만 아니라 다자제재도 존재하며, 최근에는 유엔 등의 국제기구가 부과주체가 되는 경우도 빈번하게 나타나고 있다. 즉 제재부과 주체의 측면에서 행위자의 다양성 또한 하나의 특성이다.

부과주체(단일, 다자, 국제기구)에 따른 제재 성패에 관한 경험적 연구(Drezner 2003)에 따르면 국제기구를 포함한 제재가 그렇지 않은 경우, 그리고 단일국가제재가 국제기구를 미포함한 다자제재의 경우보다 효과적이다. 즉 제재는 제재주체에 따라 효과성이 다르기도 하다.

둘째, 경제제재는 실행 이후 효과가 나타나 종국적 정책양보로 이어지기까지 많은 시간이 걸린다. 제재성공과 지속성에 관련한 연구는 오랜 기간 진행되어 왔다(Drezner 1999; Hart 2000; Dorussen and Mo 2001). Morgan et al. 에 의해 관측된 전체 제재의 평균 지속기간은 9.2년이다. 즉 경제제재가 단순히 단기간에 이행되고 결과를 내는 일회적 정책과는 아니라는 점을 이해해야 한다. 구체적으로 제재기간에 따른 성공여부(성공한 제재의 평균 기간: 3.8년), 부과주체에 따른 제재기간 차이(국제기구를 포함한 성공한 제재의 경우 평균 4년)에서 알 수 있듯이 경제제재의 성패여부는 장기적인 정책이행 이후에 비로소 관찰할 수 있다.

마지막으로, 경제제재의 효과성에 관한 논의를 생각해 볼 수 있다(Drezner 2000; Martin 1992; Kaempher and Lowenberg 1988; Tsebelis 1990; Haas and O'Sullivan 2000; Hufbauer, Schott and Elliot 1990; Pape 1997). 1960-70년대에 제재의 효과성에 대한 본격적 논의가 시작되면서, 제재가 대상국가의 정책적 변화를 이끌어내기 위해 군사력보다 큰 효력을 기대할 수 없다는 데에 대한 암묵적 합의가 형성되었다. 그러나 1980년대 중반에 이르러 이러한 비관주의에 이의가 제기되면서 제재의 효과성에 관한 논의가 다시 활성화되었다. 경제제재의 효과성에 관한 논의는 시기에 따라 크게 두 차례에 걸쳐 발생하였다. 우선 제재효과에 대한 정의에 있어 Baldwin 과 HSE가 선행적 논의를 진행하였다(Baldwin 1985; Hufbauer et al. 1985). 이후 본격적으로 제재가 과연 대상국의 정책변경에 유효한 수단인가 관한 논쟁이 진행되었다. 제재로 인한 피제재국 최고지도자의 실각 혹은 교체를 입증하는 연구는 제재의 효과성을 정치적 측면에서 부각하였고(Marinov 2005), Hufbauer 등은 1914년부터 1990년까지 관찰된 전체 115개 제재사례 중 40개가 성공적으로 종료되었기 때문에 경제제재가 34%의 경험적 성공률을 나타낸다고 발표하였다(HSE 1990). 이에 반하여 Pape 는 경제제재 115개에 대한 사례분석을 실시하여, 실질적 성공률은 전체 115개의 사례 중 5%에 불과하다는 연구를 발표함으로써(Pape 1997) 제재의 성공 기준 뿐만 아니라 제재 자체의 유효성에 의문을 제기하였다. 그러나 현재 대부분의 학자들은 경제제재가 그 자체로 대략 30-40%의 성공률을 가진다고 보고 있다.

3. 경제제재 효과성의 조건

경제제재가 생각만큼 피제재국의 정책양보로 이어지지 않는다는 것은 이제 부과국의 정책결정자나 학자들이 공유하는 사실이다. 그런데도 경제제재가 많은 경우 사용된다는 점에서 정책적으로 어떠한 문제가 있는지 살펴보는 것이 중요할 것이다. 경제제재가 피제재국의 정책양보를 얻지 못하는 점은 피제재국과 제재부과국 모두에게서 원인을 찾을 수 있다.

피제재국의 경우 제재의 무용성 논의에서 첫 번째로 주목할 점은 피제재국 내에서 "Rally effect"가 발생할 수 있다는 것이다. 경제제재를 자국에 대한 부당한 외부적 위협으로 인식하여 피제재국 시민들이 정부에 대한 지지를 견고히 하는 현상이다. 피제재국의 사회적 자본(Social capital) 정도에 따라 제재에 대응하는 Rally effect 발생에 대한 연구(Kim and Whang 2016) 등은 피제재국의 내부 상황을 제재성공의 주요한 요인으로 보고 있다.

둘째, 피제재국 내 정치제도는 제재로 인해 발생하는 비용을 증가 혹은 감소시키는데 중요한 역할을 할 수 있다(Lektzian and Souva 2003, 2007; Cox and Drury 2007). 여기서 피제재국의 정치제도는 흔히 말하는 민주주의 제도의 정착여부 혹은 승리연합(winning coalition)의 크기로 설명된다. 제재의 결과로 피제재국 내 경제질서가 왜곡되고, 이는 지대추구(rent seeking)가 가능한 환경을 만들게 된다. 독재국가의 경우 독재자와 그의 지지자들이 가지고 있는 경제에 대한 지배력이 민주주의의 경우보다 크기 때문에, 독재국가의 경우 지대추구 행위를 통해 제재 전보다 이익을 오히려 늘릴 수 있다. 예컨대 피제재국의 수출을 규제하는 경우, 피제재국 내 관련 재화의 가격은 떨어지게 된다. 밀수업자는 이 재화를 싸게 구입해서 해외로 팔 유인을 가지게 되고, 따라서 시장가격보다 큰 수익을 올릴 수 있다. 결과적으로 민주주의와 같이 승리연합이 큰 경우, 제재가 보다 광범위한 피제재국 구성원에게 영향을 줄 경우, 효과가 있지만, 독재와 같이 승리연합이 작은 경우 다른 제재를 고려해야 한다. 즉 이론적으로는 독재국가에 대한 제재는 정밀하게 피제재국의 지도자와 승리연합의 구성원을 겨냥해야 성공가능성을 높일 수 있다.

셋째, 피제재국에 대한 암묵적 혹은 명시적 조력국가가 존재할 경우 제재로 인한 손실을 상쇄할 수 있다. 이러한 경우, 부과국의 의도대로 피제재국 경제에 대한 부정적 효과 야기하는 데 차질을 빚게 되므로 제재로 인한 효과가 급감하게 된다.(McLean and Whang 2010).

이러한 경우 부과국이 피제재국에 대한 외부적 조력을 효과적으로 통제하는 데 실패한다면 제재 자체가 실패로 귀결될 확률이 높아진다. 대표적 예로, 북핵에 대한 효과적 제재를 위해 북한의 우방국이며 실제로 북한경제에 가장 큰 외부적 영향력을 행사하고 있는 중국의 제재참여여부가 제재성패를 가르는 요인으로 인식된다는 점이 조력국의 존재가 제재성공에 미치는 영향력을 반증한다.

다섯째, 북한의 경우에서 미루어 알 수 있듯이 국제경제체제로부터의 극단적인 고립은 제재의 큰 효과를 기대할 수 없게 만드는 요인이 된다. 제재를 할 무역량이나 국제적 자본이나 원조의 이동이 처음부터 빈약하다면 제재가 성공할 리 만무하다.

이제 부과국의 경우를 살펴보자. 부과국의 국내외적 요인 또한 제재성패를 가름할 수 있다. 우선, 대부분의 제재가 오랜 기간 지속된다는 특성을 고려하였을 때 제재결정 이후에 이러한 공약이 적절하게 이루어지는지에 대한 감시 활동(monitoring) 혹은 지속적 이행(enforcement)이 필수적으로 요구된다. 구체적인 예로, 과거 미국의 중동국가 제재에서 효과적 감시체제의 부재로 인해 강제효과가 미미하게 나타났던 사례뿐 아니라 최근의 북한제재에서 중국이나 러시아와 같은 영향력 있는 국가들의 관련정책을 효과적으로 통제하는 데 실패함으로써 제재가 교착상태로 치달았던 사례를 제시할 수 있을 것이다.

둘째, 부과국의 국내적 요인이 제재성패를 좌우할 수 있다. 예를 들어, 국내 이익집단의 이해관계에 반하는 제재가 결정된 경우 이행 자체가 실패하는 경우를 생각할 수 있을 것이다. 국내 수출입업자의 엇갈린 이해 관계 하에서, 혹은 국내기업 등 이익집단의 이득에 반하여 제재가 결정되는 경우, 제재이행의 확률이 낮아진다고 예측할 수 있다 (Kwon and Whang 2015). 또한 국내 이익집단의 이득에 반하여 제재가 결정된 경우, 이러한 이익집단이 정부에 압력을 행사하여 실질적인 제재내용에서 집단에 발생하는 비용을 최소화한다는—따라서 제재 내용이 처음에 계획했던 것보다 약화될 수 밖에 없는—연구결과 또한 보고된 바 있다 (McLean and Whang 2014). 구체적인 예로, 미국에 의한 제재이행을 위해 국내 기업에 행정명령을 발동한 경우, 몇몇 기업이 제재로 발생하는 비용보다 벌금을 무는 편이 손실을 최소화한다고 판단하여 정부정책에 반하는 경제활동을 계속 유지하는 경우를 들 수 있다. 조직화된 국내적 이익집단이 정부의 제재에 반대하는 경우는 USAEngage.org 의 경우에서 찾아볼 수 있다.

셋째, 부과국의 대외적 관계가 제재의 무효성을 야기할 수 있다. 예를 들어, 1981–82년에 걸친 미국의 소련제재는 실질적으로 효과를 발휘하는 데 실패하였다. 가장 큰 이유는 당시 미국의 동맹국들의 소련의 천연가스자원 의존도가 매우 높아, 제재에 따른 막대한 피해가 우려되는 미국의 동맹국들이 제재이행을 반대하였기 때문이었다.

마지막으로, 최근 가장 활발한 연구가 이루어지고 있는 제재의 간접적 효과성에 대해 주목할 필요가 있다. 위의 효과성은 정책양보라는 직접적 효과성에 한정되어 있다. 그러나 제재로 인한 비용발생이 정책변경에 직접적으로 영향을 미치지 않는다 하더라도, 제재로 인한 간접적 효과, 즉 피제재국 내 인권, 공공보건과 의료수준, 정치적 혼란, 테러, 내전, 재해예방 및 구제 등의 활동에 있어 경제제재가 간접적으로 영향을 미칠 수 있으며, 이러한 효과가 파급을 더하여 중국에는 제재부과국이 의도하였던 정책선회를 불러올 수 있다는 주장이 그 핵심이다. 그 인과적 메커니즘은 기존의 직접적 효과성에 초점을 맞춘 연구가 제재의 비용이 피제재국 국민들에게 균등하게 배분된다는 암묵적 가정을 하고 있다는 점을 비판하면서 시작한다. 피제재국의 정책결정자는 보통 그 나라의 자원을 독점하고 있고, 예산을 분배하는 과정에서 제재의 비용이 자신의 권력을 지지하는 층에게 최소화될 수 있도록 조치한다. 이러한 결과로 피제재국 내 취약계층과 분야는 제재가 지속될수록 피해가 커질 수 밖에 없다. 예를 들어, 제재가 가지고 오는 피제재국 내 인권이나 공공보건의 쇠퇴는 경험적으로 입증되었다. 또한 재해예방과 같이 정책의 우선순위가 낮은 분야는 경제제재로 인한 피해를 훨씬 크게 받게 된다 (McLean and Whang 2016).

4. 대북제재: 북한의 변화를 가져온 두 가지 사례

① 1994년 제네바 북미기본합의서(Agreed Framework)

미국이 북한 영변의 플루토늄 재처리 시설을 발견한 1989년 시작된 제1차 북핵위기는 1993년 북한이 핵확산금지조약 NPT를 탈퇴하면서 최고조에 이른다. 그러나 미국의 카터 전 대통령이 극적으로 북한을 방문하면서 협상을 시작했다. 1994년 8월 제네바에서 북한측 외교부 부부장 강석주, 미국측에서 갈루치 국무부 동아시아 담당 차관보가 수석대표로 양자회담을 시작했고 1994년 10월21일 연락사무소 설치, 경수로 지원, 폐연료봉 처리, 중유공급 문제까지 일괄타결의 형태로 합의서에 서명했다. 미국은 북미기본합의서 채택 결과 북한의 NPT 복귀와 핵개발 능력 동결 등 소기의 목적을 달성하였다. 그러나 합의 불이행을 강제할 수 있는 수단은 포함되어 있지 않았다. 북한은 경수로 2기 건설과 매년 50만톤의 중유제공이라는 대가를 받게 되었다. 2002년 북한이 비밀리 진행하던 핵무기

개발사실을 인정하면서 제2차 북핵위기가 발생했고 경수로 건설과 중유제공은 중단되었다. 북한은 다시 NPT를 탈퇴하고 핵시설 동결을 해제였고 1994년부터 이어져온 제네바 북미기본합의는 파기되었다.

북한의 NPT 탈퇴 직후 유엔 안전보장이사회는 1993년 5월11일 결의안 825호를 통과시켰다. 그러나 해당 사례는 이후 2006년 핵실험 이후 발효된 경제제재와 달리 낮은 수준에서의 결의안에 그쳤고 미국의 독자 협상에 의해 1994년 북한의 정책 변화를 이끌어 냈다. 한반도 평화체제 구축이라는 목적 하에 경제제재의 사례는 아니지만 제1차 북핵위기를 성공적 협상으로 이끌 수 있었던 원인을 살펴보는 것은 의의가 있다고 볼 수 있다.

제네바 북미기본합의서 성공은 기본적으로 북한의 국내 경제위기, 미국의 북핵문제 해결에 대한 확고한 의지, 그리고 주변국 중국과 러시아의 암묵적 협조 삼박자가 잘 맞았기 때문에 가능했다. 첫째, 1980년대 말 이미 기울기 시작한 북한경제는 1990년대 고난의 행군이라는 극심한 경제위기를 겪게 된다. 냉전의 종결로 소련을 비롯한 동구권의 공산화 블록은 붕괴되었고 이들 국가에 의존하고 있던 북한은 여러 물품의 수출과 수입에 직접적 타격을 입게 된다. 김일성이 생존해 있던 시기라 정치적으로 안정되어 있어 미국과의 협상에도 정치적 동요는 없었지만 경제적 위기는 이미 심각한 수준으로 진행되어 1993년 배급제가 원활히 이뤄지지 않는 단계에 이르렀다. 둘째, 가장 중요한 원인으로 미국의 핵문제 해결에 대한 의지를 꼽을 수 있다. 당시 클린턴 정부는 북한이 NPT로 복귀하지 않고 계속 핵개발을 강행할 경우 영변 핵시설에 대한 공습을 계획했고 이는 매우 믿을만한 위협으로 작용했다. 특히 1994년 7월8일 김일성 사망 이후 협상이 난항을 겪자 그 해 9월 미국은 영변의 핵시설을 공격하려고 했다는 사실은 미국의 제재가 단순히 값싼 대화(Cheap talk)가 아니었음을 보여준다.

현재 상황에서 제1차 북핵위기 극복의 원인을 적용할 수 있을까? 북한의 국내 정치와 경제적 상황, 미국과 유엔의 문제해결에 대한 의지, 그리고 주변 이해관계국의 영향 등 모든 면에서 1994년과 차이가 많다. 그리고 그 차이는 북핵으로 인한 위기를 가중시키고 해결을 어렵게 만들고 있다. 첫째, 북한의 경제는 여전히 위기라고 부를 수 있을 만큼 어렵고 북한의 정부주도 경제정책이나 개혁이 대부분 실패했지만 고난의 행군과 같은 심각한 위기는 아니다. 또한 김정은은 예상과 달리 빠른 속도로 (그것이 수많은 숙청을 통해 이뤄지긴 했지만) 정권 안정화에 성공했다. 보다 심각한 점은 유엔의 제재나 미국의 독자적 노력이 북한 정권의 위기의식을 고조시켜 1994년과 같은 종류의 정책변화를 가져오기엔 많이 부족하다는 점이다. 둘째, 북한은 2006년 이후 다섯 차례 핵실험을 통해 이미 상당한 수준의 핵무기 개발에 성공했고 20년이 넘는 학습을 통해 미국이 가지고 있는 가공할 수준의 무력이 1994년 영변 공습 계획과 같이 실제 사용될 확률이 매우 낮음을 알고 있다. 이러한 확률이 낮을 것으로 판단할 수 있는 또 다른 근거는 바로 세 번째 중국 변수이다. 1990년대 이후 중국의 부상으로 북한은 유엔과 미국의 제재를 충분히 무력화시킬 수 있는 파트너를 만들었다. 북한정권의 붕괴로 인한 정치적 공백상태를 원하지 않는 중국은 북한의 현상유지를 위해 조력자의 역할을 해왔다. 이러한 도움은 유엔과 미국의 제재로부터 북한의 출구전략을 보장해 준다는 점에서 1994년과 확연히 구별되는 특징이라고 볼 수 있다.

이렇게 1994년 제네바 북미기본합의서의 체결과 같은 성공을 현 시점에서 바라건 어렵지만 다음의 사례에서 유엔과 특히 미국 주도의 경제제재를 통해 북핵위기 해법을 모색해 볼 수 있다.

② 2005년 Banco Delta Asia 금융제재

2005년 마카오의 Banco Delta Asia에 미국 재무부가 위협한 제재는 2000년대 이후 주목 받고 있는 선별적 제재(targeted sanctions) 혹은 스마트 제재(smart sanctions)로 지칭되고 있다 (Drezner 2011). 선별적 제재란 포괄적 제재(comprehensive sanctions)와 구별되는 형태로 피제재국에 직접적 혹은 간접적 효과를 가장 잘 미칠 수 있는 피제재국 내 특정 지도자 그룹을 대상으로 집중적 제재를 가하는 방식이다. 이러한 예로 Cortright and Lopez(2004)는 미국의 이라크 경제제재를 설명한다. 미국과 유엔은 이라크가 석유를 수출할 수 있도록 허용하는 반면 그 수입으로 특정 민간 용품만을 유엔 감시하에 살 수 있도록 제한함으로써 이라크의 민간인들이 경제제재의 타격을 받는 것을 최소화하는 한편 수출로 얻은 이익으로 무기나 군사용품을 구입하는 것을 효과적으로 차단하였다. 또한 선별적 제재의 대북제재 사례로 2005년 마카오의 방코델타아시아(BDA) 은행의 북한자금 동결로 인한 제재효과, 그리고 최근 이란제재의 부분성공에서 석유수입제한조치의 기여도에 대한 논의 등을 들 수 있다. 선별적 제재의 정의와 특징에 대해 간단히 살펴본 뒤 BDA 제재사례를 설명하기로 한다.

선별적 혹은 스마트 제재는 기존의 포괄적 제재에 대한 비판으로부터 시작되었다. 포괄적 제재는 피제재국의 민간인들을 대상으로

이들의 일상에 영향을 미칠 수 있는 물품, 투자나 금융거래 등에 제한을 가하고 이들이 피제재국의 정책결정자들에게 압력을 가함으로써 부과국이 원하는 정책양보를 이끌어내는 전략이다. 피제재국 일반 국민 모두가 대상이 될 수 있는 곡물에 대한 수입, 수출규제 등이 포괄적 제재의 한 예로 꼽힌다. 그러나 포괄적 제재는 다음의 문제를 가지고 있다. 첫째, 경제제재의 피해를 입는 민간인들의 목소리가 북한과 같이 비민주적 피제재국의 경우 정책결정단계에 있는 지도자에게 효과적으로 전달되어 정책선회로 이어지지 않는다. 둘째, 오히려 앞서 설명한 rally effects, 즉 경제제재가 피제재국 주권에 대한 부당한 압력이라는 선전선동이 성공하여 민간인들이 오히려 피제재국 지도자를 지지하게 되는 효과를 가져온다. 셋째, 포괄적 제재는 일반적으로 제재부과국이나 피제재국과 무역 등 경제관계가 밀접한 국가들에게도 많은 비용을 부과한다. 그러므로 포괄적 제재의 경우, 카터 대통령 시절 미국의 소련에 대한 밀수출 금지의 실패사례에서처럼, 공식적으로 비공식적으로 제재부과 당사자들이 제재를 회피할 유인이 커지게 되고 제재 이행단계에서 많은 어려움을 겪게 된다.

선별적 제재는 이러한 문제를 해결하기 위한 대안으로 제시되었다. 선별적 제재는 피제재국의 민간인이 아니라 갈등의 단초를 제공한 정책결정 그룹, 즉 정치엘리트들을 겨냥한 제재를 디자인해서 피제재국 일반 국민의 피해를 최소화하면서도 제재효과를 극대화하는 방법이다. 첫째, 민간인 피해를 최소화하는 방법으로는 인권관련 국제기구나 민간기구 등의 생필품 원조를 허용하고, 식량과 의료용품과 같은 아이টে를 제재항목에서 제외하며, 이러한 제외항목을 피제재국 특성에 맞게 정하는 것이다. 물론 이로 인해 제재의 직접적 효과성은 약화될 수 있다는 문제가 제기될 수 있을 것이다. 둘째, 피제재국 정치엘리트를 겨냥하기 위한 방법으로는 제재의 형태를 조정하는 것이다. 즉 핵개발을 비롯한 관련 군사용품의 수출입 혹은 차관의 규제, 부과국이나 국제기구로부터의 유상 혹은 무상원조의 중단을 사용할 수 있다. 또한 가장 중요하게 금융규제를 통한 피제재국 자본의 국제사회 유통의 차단과 더불어 피제재국으로의 자본투자 금지 등을 통해 피제재국 정책결정자 그룹의 돈줄을 막을 수 있다. 가장 개인적인 차원에서 제재와 관련된 기업이나 개인을 지목하여 이들의 국제적 이동을 제한함으로써 국제사회로부터 고립시키는 전략을 취할 수 있다.

선별적 제재는 경제제재의 인권적 측면을 고려하면서 효과성을 최대한으로 끌어올리기 위한 전략으로 그 효과성에 대해서는 아직 의문을 제기하는 학자들이 있다. 그러나 2005년 미국의 BDA 제재의 경우 선별적 금융제재가 피제재국 민간인들에게 영향을 미치지 않으면서 얼마나 효과적일 수 있는지 보여주는 좋은 사례라고 할 수 있다. 2005년 3월에 시작한 조사를 통해 9월15일 미국 재무부 금융범죄단속반(FECEN)은 테러 등의 이유로 자금세탁우려가 있는 국제 금융기관을 조사하던 중 마카오에 위치한 Banco Delta Asia(BDA) 은행을 공식적으로 지목하였다. BDA 은행은 1930년에 설립되어 마카오에 9개, 홍콩에 2개의 지점을 보유하고, 총 3억8천9백만달러규모의 계좌를 소유한 소규모 은행이었다. 미국의 금융제재 가능성은 BDA 신용자체에 대한 우려로 이어졌고 대량인출 사태가 벌어졌다. 미국의 발표 다음 날 4천만달러의 자금이 빠져나갔고 급기야 마카오 정부가 BDA 내 북한 자금을 동결하였다. BDA 은행의 북한 계좌가 50개이상 동결되었는데, 이중 20개는 정부산하 은행, 11개는 무역회사 그리고 9개는 북한 개인 명의의 계좌였다. 이중 미국이 추적하고 있는 마약이나 위조지폐 그리고 핵무기와 관련된 자금으로 의심받는 계좌는 50개 이상의 동결계좌 중 일부에 불과했다. 무엇보다 동결된 계좌에는 총 2500만 달러의 자금이 포함되었다. 얼핏 보기에 크지 않은 액수처럼 보일 지 모르겠으나 미국 재무부의 경제제재(정확히 말하면 제재 위협)의 효과는 컸다.

첫째, BDA 은행이 입은 타격은 이루 말할 수 없을 정도로 컸다. 둘째, 예금보유자들의 대량 인출사태뿐 아니라 이후 외국의 은행들도 BDA 은행과의 거래를 끊기 시작했다. 예를 들어 인근 베트남, 몽골리아, 중국의 은행들도 BDA 제재를 주시하면서 북한과의 금융거래를 동결하거나 금지시키기 시작했다. 구체적으로 북한 대송은행과 홍콩 투자사의 조인트벤처로 설립된 대동신용은행(Daedong Credit Bank)의 경우 이후 문제가 없는 거래로 밝혀지긴 했지만 7만달러의 자금이 처음에 마카오 정부의 개입으로 BDA은행에 묶이고, 몽골리아 정보당국에 의해 지목되어 울란바토르의 골롬트 은행(Golomt Bank) 입출금이 제한되기도 하였다. 셋째, 달러화와 같은 경통화에 대한 접근이 어려워짐에 따라 북한 통화 원화 가치가 암시장에서 폭락했다. 넷째, 유엔과 같은 국제기구 소속 원조기관이 외국 통화를 입출금 하는데 어려움을 겪게 되었고 북한에 대한 원조에도 영향을 미쳤다. 다섯째, 무엇보다 금융업과 관련한 미국의 헤게모니적 지위에서 오는 제재의 효과가 컸다. BDA 은행은 하나의 희생사례가 되었고 외국 은행들은 북한과 관련된 무역금융이나 송금 등 거래자체를 중단하기 시작해서 북한은 국제 금융시장에서 고립되게 되었다. 여섯째, 이러한 경제적 효과성 외에도 정치적으로도 BDA제재는 큰 효과를 거둘 수 있었다. 북한 정권의 비밀통치자금을 정조준 하여 동결시키는 데 성공하였고 크리스토퍼 힐 차관보와 김계관의 협상을 통해 북한을 6자회담으로 이끌어 내는데 성공하였다.

현재 상황에서 BDA 제재 성공요인을 적용할 수 있을까? 제1차 북핵위기 극복과 비슷한 질문을 해본다면 BDA 제재와 같은 정치엘리트의 금융거래에 집중한 선별적 제재는 유용성이 매우 높다고 볼 수 있다. 북한 주민에게 제재의 비용을 전가하는 포괄적 제재는 정보가 차단되어 있는 북한 김정은 정권에게 오히려 도움이 될 가능성이 크기 때문에 정권이 보유하고 있는 통치자금의 흐름을 파악하고 이에 대한 금융제재를 가하는 방법이 효과적이다. 첫째, 피제재국 북한의 변수들을 살펴보자. 선별적 제재의 특성상 rally effect를 통한 내부결집은 그렇게 관계가 없다고 볼 수 있다. 어차피 금융제재의 대상인 비밀통치자금의 존재를 알려져 북한주민의 지지를 얻기 어렵기 때문이다. 그러나 북한 내부의 경제재거 상황과 제재 효과성은 상관관계가 있다. 특히 북한의 경제규모가 안정적으로 증가할수록 역설적으로 금융제재의 효과성은 커질 수 밖에 없다. 북한 경제발전이라는 파이를 키워서 그 파이 자체뿐 아니라 파이를 더 키울 수 있는 가능성을 담보로 핵포기 혹은 동결과 같은 정치적 양보를 얻어내는 전략이다. 둘째, 미국의 의지력은 여전히 가장 중요한 변수로 남는다. 특히 금융제재는 특성상 미국 외 다른 국가 내 금융기관에 대해 제재를 가할 수 밖에 없다. 이렇게 북한과 거래하는 제3국의 금융기관이나 제3국 자체를 겨냥한 제재를 세컨데리 보이콧(secondary boycott)이라고 한다. 세컨데리 보이콧은 미국이 가지고 있는 달러 기축통화와 정보망 그리고 금융업 자체의 자유로운 이동성(mobility)과 위험기피적 특성 때문에 가장 효과적인 제재로 꼽힌다. 그러나 외국 내 기관을 겨냥한다는 점에서 해당 국가의 주권을 침해한다는 비판도 크다. 부과국 미국이 가질 수 있는 이와 같은 정치적 부담은 오히려 미국의 의지력을 대외적으로 보여줄 수 있는 계기라고 볼 수 있다. 제1차 북핵위기에서 북한 영변 핵시설을 공습할 수 있다는 믿음을 주는 것(credibility)이 북한의 의지력을 시험할 수 있는 리트머스 시험지였다. 반면 세컨데리 보이콧이라는 금융제재에서는 대북제재 흑기사라고 지목되고 있는 중국과의 마찰도 불사할 수 있다는 의지력을 보여야만 북한의 정책변화를 이끌어 낼 수 있다. 마지막으로, 미국의 의지력과 별개로 중국과 러시아의 예상되는 반대는 여전히 세컨데리 보이콧 성공의 걸림돌로 작용할 수 있다.

5. 결론

북한 김정은 정권의 핵무기와 미사일 개발은 여전히 진행형이다. 유엔과 미국의 대북제재와 위협이 북한의 정책변화를 가져올 수 있는가라는 질문에 대해 경제제재의 특성과 제재의 효과성을 결정하는 요인들을 설명하고, 북한의 행동변화를 가져왔던 제네바 기본합의서(Agreed Framework)와 Banco Delta Asia 금융제재를 분석했다. 결론적으로 부과국과 피제재국이 제재 효과성에 미치는 요인들을 고려할 때 선별적 금융제재를 통한 김정은 정권의 자금줄을 전방위로 차단하고 한반도 밖으로 나올 수 없게 만드는 것이 최적의 전략이라고 볼 수 있다. 힐 차관보가 2005년 11월 경고한 것처럼 “북한이 달에 계좌를 연다고 해도 끝까지 추적할 것이다.”라는 정도의 의지력을 실제로 보여준다면 북한도 달리 생각할 유인을 갖게 될 것이다.

실제 미국은 선별적 금융제재의 핵심인 세컨데리 보이콧(secondary boycott)을 단순 위협단계에서 실행단계로 그 수위를 높이고 있다. 2016년 11월4일 미국 재무부 금융범죄단속반(FCEN)은 북한을 주요 자금세탁 우려 대상국(primary money laundering concern)으로 지정하는 법안의 구체적인 내용을 최종 확정하고 실행에 들어간다고 밝혔다. 이는 2016년 2월18일 발효된 첫 대북제재법(H.R.757)에 따라 애국법 제311조에 근거한 것으로, 미얀마와 이란에 이어 세 번째 국가로 북한을 지정한 것이다. 또한 애국법 311조의 자금세탁우려 지정국 관련 조치 중 가장 강력한 것으로 미국의 북핵위기에 대한 강력한 의지로 해석될 수 있다. 이로 인해 북한과 거래하는 제3국가 금융기관과의 거래를 중단한다는 세컨데리 보이콧을 선택적으로 적용할 수 있는 법적·제도적 근거가 마련되었다.

선별적 금융제재와 달리 남북 간 혹은 북미 간 갈등상황 시 전쟁도 가능하다는 위협을 협상의 지렛대로 사용하는 전략, 즉 제1차 북핵위기에 보여준 군사적 해결에 대한 의지력에 기반한 전략으로는 더이상 북한의 행동변화를 가져오기 힘들다. 핵무기 개발에 상당부분 성공한 현재의 시점에서 1994년 제네바 기본합의서를 이끌어 낸 요인들을 적용하는 데 한계가 있다는 것이다. 아울러 한국정부의 개성공단의 폐쇄와 같은 값비싼 신호(costly signal)의 효과는 장기적으로 분명할 것이나 선별적 금융제재보다 효과성이 즉각적이지 않을 수 있다. 또한 북한 정권뿐 아니라 북한주민에게도 비용을 안김으로써 북한 정권에 의해 정치적으로 이용될 수 있는 소지가 있다.

마지막으로 경제제재를 통한 북한의 변화 가능성을 전망할 때 반드시 고려해야 할 장단기 지향점에 대해 언급하면서 결론을 맺고자 한다. 현재 북핵위기의 당사국들은 북핵위기의 장단기 지향점에 대한 통일된 의견을 가지고 있지 않다. 첫째, 장기적 관점에서 경제제재를 통한 북한 행동변화의 끝이 무엇인가? 김정은 북한정권의 붕괴 혹은 공존이라는 두 가지 균형점 중 하나를 선택할 필요가 있다. 공존에 초점을 맞추는 경우 북한정권이 핵과 미사일 정책을 포기할 만큼 제재의 비용을 증가시키는 한편 정책포기 시 보장해 줄 여러 인센티브를 함께

제안해야 할 것이다. 북한 정권 붕괴에 초점을 맞추는 경우 공존의 경우 보다 더 많은 제재비용을 부과시켜야 할 것이다. 둘째, 단기적 관점에서 경제제재 종료를 위한 조건에 대한 논의가 필요하다. 유엔제재의 종료는 비핵화를 조건으로 하지만 중국의 대북제재 참여 목적은 비핵화를 위해 북한을 대화 테이블에 데려오는 낮은 수준의 것이다. 반면 한국정부는 비핵화와 다른 무력도발에 대한 재발방지 등 더 많은 것을 제재종료의 조건으로 요구하고 있다. 현재까지의 논의는 이러한 장단기 지향점에 관한 이견과 상관없이 적용될 수 있는 대북제재의 효과성에 편중되었으나, 중국적으로는 한반도의 미래에 대한 국제적 합의가 선행되고 해당 사항의 실현을 위해 지속적, 일관된 정책을 펴는 것이 매우 중요하다.

North Korea, Nuclear Crisis, and the Future of Korean Peninsula

1. Introduction

The first North Korean nuclear crisis – prompted in 1989 when the existence of the North's plutonium reprocessing facilities in Yongbyon was discovered by the United States – was defused with the adoption of the 1994 Agreed Framework between the U. S. and the Democratic People's Republic of Korea (DPRK). Into the 2000s, however, despite the multilateral negotiation efforts through the six party forum, Pyongyang went on to conduct nuclear tests and test-fire medium and long-range missiles in 2006, 2009, 2013 and in January and September 2016. Ever since the U.S.-led Resolution 1718 was passed in the wake of the first nuclear test in 2006, the United Nations Security Council has enacted increasingly stringent sanctions over the years concerning North Korea as it has continued developing nuclear missiles, and Resolution 2270 brought into effect after the fourth nuclear test is now in place. Will the ever more stringent sanctions by the UN and the U.S. be able to bring about changes to North Korea's policy? Attempting to answer questions regarding the effectiveness and prospects of North Korean sanctions, the present paper will firstly look into what determines the characteristics and effects of sanctions, review the Agreed Framework and Banco Delta Asia (BDA) financial sanctions, two key successful instances in the history of North Korean sanctions, and then move on to discuss the possibility of the North's policy changes.

2. Economic Sanctions: Definitions and Characteristics

Economic sanctions can be defined as a course of action by a sender state to inflict economic costs on its target state for political purposes. Hufbauer et al., who conducted a comprehensive and serious research on economic sanctions, defined economic sanctions as "deliberate, government-inspired withdrawal, or threat of withdrawal, of customary trade or financial relations" (Hufbauer, Schott, and Elliott 1985, 1990, 2008, hereafter "HSE"). More recently, in the Threat and Imposition of Economic Sanctions (hereinafter "TIES") dataset, which encompasses not only implementation but also a threat of a sanction into the scope of economic sanctions, economic sanctions are defined as "actions that one or more countries take to limit or end their economic relations with a target country in an effort to persuade that country to change one or more of its policies" (Morgan, Bapat and Kobayashi 2007, 2013).

Economic sanctions have been on a steady rise since the 1940s till now. Noticeably, since the emergence of nuclear weapons and the end of the Cold War, the frequency of war between dominant powers significantly decreased, whereas economic sanctions have become popular as a means to resolve conflicts between states. In the U.S., economic sanctions were favoured especially by the Carter and Clinton administration. Sanctions, when those imposed by international organizations, such as the United Nations or European Union, are taken into account altogether, are now by far the most commonly applied tool to deal with conflict.

Economic sanctions, in general, have common characteristics as follows. They vary in their forms or stakeholders, tend to stay in place for a long time, and are widely used in international conflict, despite their low success rates.

Firstly, economic sanctions vary depending on their forms or stakeholders mainly because the sender considers the best possible sanctions that would pressure the targeted country into making a policy concession. That is, the sender will apply an option that would have widest possible effect on the target at the least possible cost, and, therefore, applicable sanctions will differ from case to case. As such, most commonly applied sanctions include various forms of barriers including overseas asset freezes, tariffs and import/export controls, travel bans, restricting and suspending foreign aid, and severance of diplomatic relations. Hence, the first characteristic of economic sanctions: variety in forms. When we shift the focus to stakeholders, sanctions can be categorized by the number of parties issuing the sanction into a "unilateral" sanction (where a single country is enacting the sanction) and a "bilateral" sanction (where a block of countries is supporting its use). In recent years, multinational bodies, such as the United Nations, have issued

sanctions more frequently. In summary, the variety of senders is another characteristic of sanctions. According to the empirical studies on sanctions success and failure (Drezner, 2003), multilateral sanctions with an international organization as the sender are more likely to be effective than unilateral sanctions, and multilateral sanctions without an international organization as the sender are less likely to be effective than unilateral sanctions. In other words, sanctions work differently depending on the sender.

Next, economic sanctions necessarily take time to implement and produce a significant enough impact to pressure the target into making a policy concession. Studies on sanctions success and lasting effect have long been continued (Drezner 1999; Hart 2000; Dorussen and Mo 2001). Morgan et al. observed a set of sanctions and found out that the effect of those sanctions lasted for an average period of 9.2 years. That is why it is imperative to understand that economic sanctions are not a one-off instrument designed for quick implementation and result. Whether a sanction is successful or not can be measured only after a quite a long period of time, as indicated in the aforementioned study that reviewed correlation between success and duration (average duration of successful sanctions: 3.8 years), and between duration and sender formation (average duration of successful sanctions with international organizations: 4 years).

Lastly, the discussion on the effectiveness of economic sanctions (Drezner 2000; Martin 1992; Kaempher and Lowenberg 1988; Tsebelis 1990; Haas and O'Sullivan 2000; Hufbauer, Schott and Elliot 1990; Pape 1997). In-depth discussion on the subject started in the 1960s and 70s and formed a tacit agreement that sanctions are less effective than military actions in bring about a change in the target's policy. In the mid-1980s, however, differing opinions have been expressed, reigniting discussion on sanctions effectiveness. Chronologically, there have been two debates over the subject of effectiveness of economic sanctions. First discussion was between Baldwin and HSE on definitions of economic sanctions (Baldwin 1985; Hufbauer et al. 1985) and was soon followed by a heated debate on whether sanctions are effective in changing the target's policy. A study on demonstrating that sanctions could trigger an overthrow or replacement of country leadership highlighted effectiveness of sanctions from the political perspective (Marinov 2005). Hufbauer et al. examined 115 instances of economic sanctions during the years 1914 - 1990 and concluded that, empirically, the overall success rate was 34 percent, as 40 sanctions had actually been successfully implemented during the period (HSE 1990). In contrast, Pape claimed that only five percent of the 115 cases he analyzed were practically successful (Pape, 1997) raising a question as to whether the determinants of sanctions success and sanctions themselves are effective. Nonetheless, most scholars give sanctions about a 30 – 40 percent overall success rate.

3. Determinants of Sanctions Effectiveness

It is widely shared among policy makers in the sender countries and scholars that economic sanctions are not translated into policy concessions as exactly as anticipated. Yet, it is important for us to take a look at sanction policies to identify problems given that economic sanctions are still the tool of choice in dealing with international disputes. For any failure to gain a policy concession from the target as a result of economic sanctions, reasons can be found in both the sender and target countries.

One of the most noteworthy points regarding economic sanctions failure is the "rally effect." A rally effect occurs when the target's citizens recognize economic sanctions as unjust external threat to their nation, thereby increasing public support for the government. A recent study on the social capital of the target and the rally effect as a response to sanctions (Kim and Whang 2016) views the target's domestic situation as one of the most significant determinants of sanctions success.

Secondly, the political system of the target country can play a significant role in increasing or decreasing the costs associated with sanctions (Lektzian and Souva 2003, 2007; Cox and Drury 2007). The political system can be explained by the existence of the so-called democratic system or the size of the winning coalition. As a result of sanctions, the economic order in the target can be distorted, which will in turn create an environment conducive to rent-seeking. And in a country ruled by dictatorship, the dictator and his supporters wield far greater power over the economy than in the case of a democratic country, and the dictator will benefit more from rent-seeking behaviors than before the sanctions. For instance, if a sanction is issued to limit the target's export, prices of relevant goods will drop in the domestic market. This would incentivize smugglers to ratchet up their operations to secure greater profit margins on cheaper goods. All in all, whereas a sanction is effective if the target country has a big winning coalition, as in a democratic

country, and the sanction has a far-reaching effect on the population, a different sanction mechanism needs to be adopted if the target country has a dictatorship government. Sanctions are theoretically more successful when precisely aimed at the leadership and members of the winning coalition of the target country.

Thirdly, any implicit or explicit allies of the target can offset the damage from the sanctions. In such a case, the sender's plan to negatively affect the target's economy can be derailed and therefore sanctions effectiveness plunges (McLean and Whang 2010). It becomes more likely that a sanction itself turns out to be a failure if the sender fails to effectively control external aid to the target. A case in point is sanctions against North Korea. The fact that the participation of China, North Korea's ally and a country most able to exert influence over the North's economy, is among key deciding factors of sanctions success shows how crucial the existence of an ally is to a sanction.

Fifth, already proven by North Korea's case, extreme isolation from the international economic structure makes a sanction less effective. If the target's trade volume is low or the flow of global fund and assistance is slow in the first place, it is a foregone conclusion that the effects of a sanction will go only so far.

Now let's turn our attention to the sender. Domestic and international factors affecting the sender can also contribute to sanctions success. First of all, given that most sanctions are imposed over a long period of time, compliance monitoring and enforcement activities must follow once sanctions are adopted. To take a specific example, the U.S. imposed sanctions on Arabic countries in the past lacked effective monitoring and failed to achieve the intended outcomes. In a more recent case, sanctions were issued on North Korea without effectively controlling relevant policies of neighboring countries, such as China and Russia, causing a total stalemate.

Next, domestic factors of the sender. For an instance, if an adopted sanction is against a domestic interest group's agenda, it can turn out to be undesirable even before the implementation. It can be assumed that the probability of full implementation of a sanction decreases if it is decided under conflicting interests of exporting and importing companies, or against the interest of big corporations or other special interest groups (Kwon and Whang 2015). This is further supported by a study that shows once a sanction was announced in the sender, special interest groups that stand to experience economic losses pressure policymakers to choose sanction measures limiting such losses, thereby making sanctions less effective than originally intended. (McLean and Whang 2014). Specifically, when the government issues an administrative order to implement a sanction imposed by the U.S., some corporations have decided to remain status quo against the government policy on the ground that paying the punitive fines for non-compliance is better than bearing the cost of compliance in minimizing their losses. USAEngage.org is yet another example of an organized special interest group raising objections to the government's sanctions policy.

In addition, the external relations of the sender can render a sanction null and void. A prime example is the U.S. sanctions against the Soviet Union in 1981 and 1982. Many allies of the U.S. expressed objection over the sanctions worrying about huge losses on their part because of their heavy reliance on the Soviet Union for supplies of natural gas.

Lastly, we should well turn our attention to the indirect effects of sanctions, one of the most widely studied fields recently. Sanctions effectiveness discussed thus far has been limited to the direct effect of policy concession. Yet, even when the cost of sanctions does not directly affect the target country to change its policies, economic sanctions can still have indirect effects on the target country's human rights, public health and medical care systems, political chaos, terrorism, civil war, disaster prevention and response, etc. The study emphasizes that indirect effects of sanctions will gain momentum, and eventually, become strong enough to bring about policy changes as originally intended by the sender. This causal mechanism begins with criticism of previous research and its implicit assumption that the cost of sanctions is distributed equally to the population of the target country. However, the target country's policymakers can monopolize resources of the country and take actions during budget allocation to minimize their supporters' losses. As a result, the longer the sanctions remain in place, the more the damage that stacks up on vulnerable groups and fields. It has already been proven by previous instances that sanctions deteriorate public health or human rights conditions. In addition, the damage of economic sanctions is felt more severely in low priority fields, e.g., disaster prevention (McLean and Whang 2016).

4. North Korea Sanctions: Two Cases that Have Brought Changes in the North

① 1994 Geneva Agreed Framework

Prompted in 1989 when the U.S. discovered the North's plutonium reprocessing facilities in Yongbyon, the first North Korean nuclear crisis reached its peak with Pyongyang's withdrawal from the Non-Proliferation Treaty (NPT) in 1993. A dramatic turn was brought by former U.S. President Carter's visit to North Korea, beginning negotiations. Bilateral talks were held between Assistant Secretary of State Robert L. Gallucci and First Vice Minister of Foreign Affairs Kang Sok Ju in Geneva in August 1994, and on October 21, 1994, the two sides signed the "Agreed Framework," which contained the establishment of liaison offices, support for the construction of light water reactors, controlling the spent nuclear fuel and provision of heavy fuel oil. As a result the U.S. achieved its intended goal of the North's return to the NPT and freeze of its nuclear development program, but the Framework lacked the tools to enforce its implementation. Pyongyang, on its part, would receive assistance in the form of the construction of two light water reactors and annual shipments of 500,000 tons of heavy oil. In 2002, the second North Korean nuclear crisis erupted as the DPRK acknowledged that it had been secretly developing nuclear weapons. The construction of light water reactors and heavy fuel oil shipments were immediately stopped. The communist regime withdrew from the NPT again and then reactivated the nuclear facilities, discarding the Agreed Framework that had been in place since 1994.

On the heels of the North's NPT withdrawal, United Nations Security Council (UNSC) passed Resolution 825 on May 11, 1993. But, unlike the economic sanctions placed after the 2006 nuclear test, the resolution was not followed up, and the U.S. sat down with the DPRK for negotiations, and succeeded in changing its policy. In order to construct a peace regime on the Korean Peninsula, looking back the first North Korean nuclear crisis and identifying what was behind the successful negotiation would have its value.

The signing of the Agreed Framework was possible with the following three conditions: North Korea's economic crisis, the U.S.'s strong will to resolve the nuclear issue, and implicit support from neighboring China and Russia. To begin with, the North's economy started to slide downward in the late 1980s and suffered a crisis known as the Arduous March in the 1990s. Coupled with the end of the Cold War, the collapse of the communism in Eastern Europe and the Soviet Union dealt a direct blow to North Korea's external trades. On the political front, Kim Il-sung was still alive then and domestic politics was quite stabilized and there was no turmoil created over the talks with the U.S. Nonetheless, the economic crisis was already at a serious level, to such an extent that the national food rationing system collapsed in 1993. Secondly, among the most critical reasons was the U.S.'s will to resolve the nuclear issues. The then Clinton administration's plan to launch a strike on the Yongbyon nuclear complex, if the North did not come back to the NPT and go ahead with nuclear tests, was indeed a very plausible threat. The fact that the U.S. actually planned an attack on Yongbyon as the negotiations were deadlocked especially after the death of Kim Il-sung on July 8, 1994, proves the U.S.'s sanctions were not just a cheap talk.

Can we apply the same recipe of success behind the first North Korean nuclear crisis to the current situation? Things have changed since 1994 in all three aspects: North Korea's domestic politics and economy, the willingness of the U.S. and the UN and the influences of stakeholder countries. And, unfortunately, the current situation aggravates the North Korean nuclear crisis, making it more difficult to resolve. Firstly, although the North's economy is still in a bad enough shape to call it a crisis and most of the government-led economic policy and reform projects failed, the situation is not as dire as the Arduous March. Furthermore, Kim Jong-un, contrary to expectations, succeeded in stabilizing his regime quite quickly (mainly through numerous purges, though). Worse yet, the UN sanctions or the US's solitary efforts are not strong enough to generate a sense of crisis in North Korea and alter its policy as it happened in 1994. Secondly, North Korea's nuclear weapons appear to have reached a significant level through the five tests since 2006, and regime knows, through 20 years of learning, that the U.S. is very unlikely to actually deploy its high-tech armed forces as in the Yongbyon strike plan in 1994. This is backed up further by the third variable, China. China's emergence as a major global player in the 1990s has made the country a powerful partner for North Korea to offset any sanctions by the UN or the U.S. Obviously not wanting to have a political vacuum in North Korea caused by the collapse of the current regime, China has been helped the North maintain the status quo. China's assistance is a key difference compared to 1994 as it can be North Korea's exit strategy in case of sanctions by the U.S. or United Nations.

As elaborated above, it is difficult to expect the same successful outcome as the 1994 Geneva Agreed Framework for now. However,

it might be worth referring to the below case in an effort to explore a possible solution of employing economic sanctions led by the United Nations and, in particular, the U.S.

② Banco Delta Asia Financial Sanctions in 2005

The sanctions the U.S. Treasury Department threatened to Banco Delta Asia in 2005 are so-called targeted sanctions or smart sanctions that have been a focal point since 2000s (Drezner 2011). Targeted sanctions, as opposed to comprehensive sanctions, focus on certain groups of influential leaders, directly or indirectly, in the target country and aim to directly impact them. Cortright and Lopez (2004) cite the U.S.'s economic sanctions on Iran as a case in point. Under the monitoring of the U.S. and UN, Iraq was allowed to export oil, but restricted to use the proceeds to buy certain types of humanitarian goods only. This measure helped minimize the adverse effect on Iraqi civilians while effectively preventing the proceeds from being spent on purchasing weapons or military equipment. Other examples of targeted sanctions include the freeze of North Korean funds at Banco Delta Asia (BDA) and the contribution of oil import restrictions to the partial success of the recent Iranian sanctions. Let's briefly touch upon the definitions and characteristics of targeted sanctions, and then look at the BDA sanctions in detail.

Targeted or smart sanctions started based on the negative externalities of comprehensive sanctions. Aiming at the general population, comprehensive sanctions involve restrictions on day-to-day commodities, trades and financial transactions, as the sender expects that the population will pressure policymakers in the target country into making the desired policy concession. A good example is grain import and export controls targeting the entire population of the target country. As said, however, comprehensive sanctions have issues as follows. First of all, in a less democratic country like North Korea, the voice of the public who bear the brunt of economic sanctions is less likely to be heard by leaders and reflected in the policy making process, resulting in policy alterations. Secondly, the target country's public can end up supporting the leaders, as explained earlier as rally effect, with a successful propaganda that economic sanctions are unjust pressure against the sovereignty of the target country. Next, Not only the sender or target country but also other countries with close economic and trading ties with them have to bear a significant amount of cost. As clearly illustrated in the Carter administration's failed attempt to ban illegal export to the Soviet Union, the senders have greater incentives to avoid imposing sanctions, whether officially or unofficially, and therefore need to tackle a number of difficulties throughout the implementation.

Advocated as an alternative to solve the issues comprehensive sanctions created, targeted sanctions are designed to hurt political elites, i.e., policymakers, who are at the root of the conflict, in the target country so as to minimize the sufferings of the population and maximize sanctions effectiveness at the same time. First of all, target population's suffering can be minimized by allowing humanitarian assistance for daily necessities products from human rights related international bodies or civil organizations, excluding food and medical supplies from the sanctions list, and customize the exclusion list to fit the target country. Surely, some raise concerns that such measures might reduce the direct effect of sanctions. Next, sanctions can be tailed to precisely target the target's political elites, for example, by restricting nuclear development or overseas trading of military equipment and government loans for the same purpose, and halting grants or concessional loans from the sender and international organizations. Most importantly, fund flow to the target's policymaker group can be disrupted through financial sanctions preventing the target's funds or assets from being circulated globally and prohibitions on capital investment into the country. Most individual types of targeted sanctions can also be imposed on corporations or individuals, impeding their global mobility and thereby isolating them.

Targeted sanctions are an instrument intended to maximize effectiveness while considering the humanitarian aspect of economic sanctions, and some scholars still doubt its effectiveness. But the BDA sanctions by the U.S. in 2005 demonstrate how effective can a targeted financial sanction be while not disrupting the target populations. On September 15, 2005, the Financial Crimes Enforcement Network of the U.S. Treasury Department designated Banco Delta Asia (BDA) in Macau as part of its investigation started March into global financial institutions with money laundering concerns. Established in 1930, BDA was a small bank with nine branches in Macau and two in Hong Kong, with USD 389 million in deposits. Potential financial sanctions by the U.S. triggered concerns over BDA's financial soundness and a massive bank-run ensued. Approximately USD 40 million was withdrawn in just one day after the

U.S.'s announcement, and the Macau government froze more than 50 North Korean accounts. Among them were 20 accounts held by North Korean state-owned banks, 11 held by trading companies and nine held by individuals. Only a portion of those accounts were suspected of getting involved in illegal drugs, counterfeit currency or nuclear weapons. A total of USD 250 million in funds was frozen altogether. The amount appears insignificant in some sense, but large enough to make the economic sanctions (or, more precisely, a threat of sanctions) of the Treasury Department work.

Firstly, BDA's damage was beyond description. Second, mass bank run occurred and overseas banks started severing ties with BDA. Banks in adjacent countries, such as Vietnam, Mongolia and China, kept a close eye on as the event unfolded and took actions to freeze or ban transactions with North Korea. To put it in more detail, Daedong Credit Bank, a joint venture between North Korea's Daesong Bank and a Hong Kong-based investment company, said that, although the accusations were later turned out to be false, about USD 7 million of its funds were frozen in BDA after the Macau government's intervention, and that deposit and withdrawal was suspended at Golomt Bank in Ulaanbaatar by the Mongolian intelligence agency. Third, the value of North Korean currency had plummeted in the black market as hard currency including the US dollar becomes less accessible. Fourth, aid organizations sponsored by the UN or other international organizations had difficulty depositing and withdrawing funds, adversely affecting aid to North Korea. Fifth, sanction effects were quite linked to the hegemonic dominance of the U.S. in the financial industry. Looking at BDA being made a scapegoat, other banks also stopped handling North Korea-related trade finance or remittance transactions, intensifying the North's isolation from the global financial market. All in all, the sanctions precisely aimed at and froze secret overseas funds of the regime, and, through talks between Deputy Assistant Secretary of State Christopher Hill and his North Korean counterpart Kim Kye-gwan, brought Pyongyang back to the negotiating table of the Six Party Talks.

Will we be able to apply the success factors of BDA sanctions to the current situation? If we remind ourselves of the earlier questions asked in relation to the first North Korean nuclear crisis, targeted sanctions focusing on financial transactions of political elites, as in the BDA sanction case, will be very useful. It is all the more so in the case of North Korea where information access is blocked, and when compared with comprehensive sanctions that would only benefit the Kim Jong-un regime, transferring the cost of sanctions onto the general population. Let's look at the variables in North Korea. The rally effect and strengthened national solidarity are no longer relevant, as targeted sanctions will look for secret assets of the regime and reveal them to the public, making harder to gain public support. On the other hand, there is correlation between North Korea's economic recovery and sanctions effectiveness. Paradoxically, the more stable the North's economy, the more effective the financial sanctions will be. The strategy is to grow the pie, which is North Korea's economy, and take further economic advancement as collateral as a way to gain political concessions, such as abandonment or freeze of nuclear programs, from North Korea. Second, the U.S.'s will to resolve the issue remains the most critical factor. Financial sanctions, because of their nature, are often imposed on foreign banks outside the U.S. territory as well. The sanction penalizing financial institutions in a third country or third countries transacting with North Korea is called secondary boycott. It is viewed as the most effective tool to sanction North Korea, due to the current key currency status of the US dollar, the U.S.'s information network, and the financial industry's nature of easy mobility and risk aversion. Understandably many critics voice concerns that those sanctions infringe upon the state sovereignty of a third country. But the heavy political pressure on the U.S. can help display its will power as the sender. Giving credibility that the U.S. can launch a strike on Yongbyon was a litmus test of North Korea's will power in the first North Korean nuclear crisis. This time around, in order to change North Korea's policy, the U.S. will need to display a strong will that it will even face conflicts with China, often dubbed as the black knight of North Korea when it comes to sanctions, if it takes to impose a secondary boycott. Lastly, objections from China and Russia can obstruct a successful implementation of a secondary boycott against North Korea.

5. Conclusion

The Kim Jong-un regime continues nuclear weapon and missile development as we speak. To answer the question as to whether a

threat of sanctions by the United Nations or the U.S. can change North Korea's policy, the present paper explained the characteristics of economic sanctions and determinants of sanctions effectiveness, and analyzed the Geneva Agreed Framework and the U.S.'s Banco Delta Asia financial sanctions, two instances that have brought changes in North Korea's behavior. This paper concludes that, considering the factors affecting sanctions effectiveness both in the sender and target countries, the optimal strategy is to completely block the funds of the Kim Jong-un regime and isolate them inside the Korean Peninsula. The sender's strong will, as once demonstrated by Deputy Assistant Secretary of State Hill in November 2005 by saying "If you want to go open an account on the moon, we can go after that," will encourage North Korea to change course.

The U.S. has indeed ratcheted up secondary boycott efforts against North Korea by actually using the most essential tool of targeted financial sanctions, instead of merely threatening its use. On 4 November 2016, the Financial Crimes Enforcement Network (FCEN) of the U.S. Treasury Department issued a final rule that designates North Korea a primary money laundering concern, under Section 311 of the USA PATRIOT Act, in accordance with H.R. 757, the first North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act which went into effect on 18 February 2016. North Korea became the third country to be named on the blacklist, after Myanmar and Iran. It is the strongest measure under the Section 311 of the Act, and can be interpreted as the U.S.'s strong intention to resolve the North Korean nuclear crisis. The final rule laid the legal and institutional groundwork for imposing a targeted secondary boycott to financial institutions in third countries transacting with the North.

Unlike targeted financial sanctions, the strategy adopted for the first nuclear crisis involved the display of the sender's will and military power and leveraged a threat of a war in the event of a conflict between two Koreas or between North Korea and the U.S. However, the strategy is no longer effective in changing the North's behavior. In other words, at the current situation where North Korea has succeeded in nuclear weapon development to some extent, the success factors behind the 1994 Geneva Agreed Framework would have certain limits in their applicability. Furthermore, although the effects of costly signals, such as the South Korean government's decision to shut down the Kaesong industrial complex, will be felt clearly from a long-term perspective, the effects might not be as immediate as with targeted financial sanctions. Also, as the cost would be transferred to the North Korean regime and population alike, the regime may misuse in its political maneuvering.

Lastly, I would like to conclude by referring to the short and long-term directions we must consider when discussing the prospects for changes to North Korean policy through economic sanctions. The stakeholder countries of the North Korean nuclear crisis has yet to form a united opinion as to which direction they will collectively pursue in a short term and long term. First, from the longer term perspective, what would be the ultimate end of North Korea's behavior change through economic sanctions? Stakeholders need to choose one of the two balances, Kim Jong-un regime's collapse or coexistence. If the focus is shifted to coexistence, the cost of sanctions needs to be raised high enough for the North to abandon nuclear and missile programs and a package of incentives need to be provided in return as well. If the focus is on the regime collapse, an even higher cost needs to be imposed on the North. Second, from the short term point of view, stakeholders need to discuss conditions for lifting economic sanctions. The UN views sanction lifting is conditional on denuclearization, whereas the objective of China's participation stops at bringing the North to the talks for denuclearization. On its part, the South Korean government requires a more comprehensive set of conditions other than denuclearization for lifting sanctions, including prevention of military provocations. Discussion so far has been almost solely concerned with sanctions effectiveness, applicable to the current situation regardless of the differing opinions on future directions. However, it is imperative to forge an international agreement on the future of Korean peninsula, and, for the implementation of such agreement, implement relevant policy in a constant and consistent manner.



루안 종저

중국 국제문제연구소 부소장

Zongze Ruan

Vice President, China Institute of International Studies

한반도의 지정학적 낙진: 어디로 가고 있는가?

이 세미나에 참가하게 된 것을 영광으로 생각하며, 한반도 국제 포럼 (KGF)의 초청에 감사드립니다. 한반도의 평화와 안정은 동북아시아와 그 외의 지역들에게 있어서도 미래 번영과 평화에 근본적이며 지대한 영향을 끼칠 것이기에, 이 주제는 굉장히 중요한 사안이다.

한반도는 국제 무대에서 다시금 중대한 지정학적 난제로 부상했다. 2016년은 한반도에 있어 다사다난한 한 해였다. 지정학적 권력 관계의 급격한 재배치로 인해 긴장감이 고조되고 있다. 조선인민민주주의공화국 (북한)은 일련의 핵실험을 통해 자신들의 핵무기에 대한 야망을 과시하고 있다. 남한과 북한은 서로에게 선제 타격을 가하겠다고 위협하고 있다. 한반도의 안정과 평화는 여전히 불안정하며 예측하기 어렵다. 한반도를 둘러싼 남북관계와 강대국 간의 관계는 좋아질 기미를 보이기도 전에 악화되고 있다. 무엇이 잘못된 걸까? 문제를 시정하기 위해서 행해져야 하는 일은 무엇일까? 미국은 아시아로의 회귀 (pivot to Asia) 전략을 통해 한반도의 북핵 위협을 이용한다.

본고는 빠르게 변화하는 한반도의 상황을 다룰 것이다. 즉, 불행히도 한반도의 긴장을 고조시키고 있는 현재진행형인 북한의 핵실험 및 미사일 실험과 미국과 남한의 한반도에서의 군비 증강에 대한 고찰이 본고의 주제이다. 양측은 일상적으로 군사적 도발을 상대 측의 탓으로 돌려왔다. 예를 들어, 북한은 미국의 위협이 존재하는 한 계속하여 핵무기를 개발할 것이라고 주장한다. 미국은 현재 한반도의 핵위기를 빌미로 아시아 전략에 중점을 두고 있다.

군사적 압박과 제재라는 두 방식 모두 긍정적 변화를 가져오는 데 실패했고, 한반도 내의 불신을 완화시키지도 못했다. 그렇기에 지난 60년간 한반도를 감싼 사라지지 않는 적대감의 진앙을 다루는 것이 긴요하다. 본고에서는 “평행적 궤도 접근법 (parallel-track approach)”을 주장하고자 한다. 본 접근법에서 한반도의 비핵화와 정전 협정을 대체할 평화 협정의 체결이야말로 올바른 해결책으로 제시된다.

1. 북한의 두 차례의 핵실험

국제 사회의 경고에도 불구하고 북한은 2016년 9월 건국 68주년을 맞아 올해 들어 두번째 핵실험을 감행했다. 이 핵실험은 북한이 감행한 핵 실험들 중 가장 큰 규모였다. 북한은 1월에 감행한 제 4차 핵실험의 결과로 가해진 UN 제재에 대한 불만의 표시로 일련의 미사일 실험도 실시했다.

북한은 제 5차 핵실험을 통해 “전략적 탄도 미사일에 탑재 가능한” 핵 탄두의 개발이 가능해질 것이라고 주장한다. 북한은 과거에도 핵 탄두의 소형화를 자랑해왔으나, 여러 분석가들은 이 주장에 회의적이었다.

지난 8월의 SLBM (KN-11 잠수함에서 발사된 탄두 미사일) 발사(이는 북한의 2차 공격 능력에 대한 우려를 자아냈다)를 포함하여, 북한이 올해 감행한 핵실험 및 미사일 실험들은 미국 본토 타격이 가능한 장거리 핵미사일을 북한의 프로그램의 일부로 보여진다. 진정한 충돌은 북한과 남한 간에 아닌 미국과 북한 간에 발생하고 있다는 것이 점점 명백해지고 있다.

남한의 박근혜 대통령은 북한 지도부의 “광적 무모함”을 비난했다. 박 대통령은 남한 군대로 하여금 북한의 어떠한 핵 도발에도 강력하게 보복할 수 있도록 완전한 준비 태세를 갖출 것을 지시했다. 오바마 미 대통령은 북한의 행동들이 “심각한 결과”를 야기할 것이라고 말했다.

남한과 미국은 “키 리졸브”와 “독수리 훈련”을 통해 모의 전쟁 훈련을 시작했다. 해당 한미 연합훈련들은 병력 30만명을 동원한 역대 최대 규모의 훈련이었다. 북한은 계속하여 이러한 전쟁 모의 훈련은 북한을 침공하기 위한 리허설이라고 비판했다.

가장 우려되는 점은 빨라지는 북한의 핵실험과 미사일 실험의 빈도이다. 이러한 핵 실험들의 동기는 그들의 정치 아젠다에서 찾을 수 있다.

북한은 2016년 5월 초, 제 7차 노동당 당대회를 개최했다. 본 대회는 본래 매 5년 열리기도 되어 있으나, 금회 마침내 36년이라는 공백 끝에 개최된 것이었다. 북한의 최고 지도자 김정은(그는 전당대회를 개최함으로써 국내 및 외국 관중들에게 자신의 자신감을 보여주기를 원한다)은 전당대회에서 노동당 위원장으로 추대되었다.

제 7차 당대회는 국제 사회에게 있어서 북한 내의 정책 방향을 엿볼 수 있는 흔치 않은 기회였다. 당대회에서의 큰 결정 중 하나는 김정은이 김정일의 선군 정치 또는 군사력을 최우선시하는 정책에서 군사력과 경제 양쪽 모두에 중점을 두는 병진 정책(경제 발전과 핵무기 능력은 정치 아젠다에서 동등한 지위를 지니는 것으로, 병행적으로 성취되어야 할 목표로 설정)으로 변화시킨 것이다.

한편, 김정은은 북한이 “핵보유 국가”라고 주장했다. 또한, 국경에서의 적대감을 줄일 필요성을 강조함과 동시에 북한이 오랫동안 주장해온 “연방 체제”하에서의 통일 정책을 재언급함으로써, 남한과 미국에 화해의 손길을 내밀었다. 당 대회 이전, 북한은 가능한 한 많은 국가에 접촉을 시도하고 있었고, 김정은과 당시 북한 외무장관 리수용은 인도와 아프리카 등지의 십여 개 이상의 국가들을 방문하여 북한과 외부 세계와의 관계의 다양화를 시도했다.

한편, 김정은은 경제 개혁의 청사진을 발표했는데, 이는 전력 공급, 농업, 그리고 경공업의 발전을 약속하는 등 경제의 초점을 바꾸었다. 김정은은 국제 무역의 증가 및 세계 경제에의 참여의 중요성을 강조하기도 하였다. 김정은은 1980년대 이래 첫 5개년 계획을 발표하며 북한 내의 삶의 질 개선을 맹세했다.

병진 정책은 선군 정치로부터 한 단계 나아간 것을 뜻한다. 이는 마침내 김정은이 북한의 열악한 경제 상황을 받아들이고, 이를 시정하려는 정치적 의지가 있다는 점을 보여준다. 그럼에도 불구하고, 북한 내의 자원 부족은 핵무기 개발과 국가 경제를 동시에 발전시키려는 정책을 지원할 수 없다. 현재 북한은 두가지 목표를 동시에 달성하기에는 어려모로 역부족이다.

어느 순간, 김정은은 핵 개발과 미사일 개발에서의 진보에 따른 몇몇 중요한 성과를 올린 후에, 자신의 통치를 강화할 경제 계획을 실행할 수 있을 것이라고 예상했다. 이를 통해 북한은 국제 사회가 핵보유 국가로서의 북한을 용인해 주리라 믿었다. 그러나, 국제 사회가 북한을 핵보유 국가로 인정해 줄 가능성은 희박하다.

2. 미국과 남한의 군사적 억지력 증강

수 년동안, 남한과 미국은 북한을 압박하여 비핵화를 추구하려는 목표로 군사적 억지력을 증강해왔다. 이는 가장 편리한 결정일지는 모르나, 가장 성공적인 결정은 아니다.

북한의 도발에 따라, 남한과 미국은 대규모 연합 해상 훈련을 실시했고, 2016년 1월의 제 4차 핵실험 이후 군사력을 과시하려는 노력을 점증시켰다. 한미 양국은 항상 그랬듯 북한의 핵 개발과 미사일 개발 프로그램을 자신들의 군사력 증강의 이유로 들며 연합 훈련을 정당화했다. 한편 북한은, 미국의 적대적 정책과 한미 동맹의 군사적 위협이야말로 자신들이 핵무기를 개발하는 동기라며 비난했다.

최근, 2016년 9월의 연합 훈련에 미국은 핵항공모함 USS 로널드 레이건 호를 포함시켰다. 한미 연합 해군은 일본 요코스카에 주둔 중이던 기함인 로널드 레이건 호 뿐만 아니라 다수의 전함과 잠수함도 훈련에 투입할 것을 계획했다. 연합 뉴스에 따르면, 이 훈련에 참여한 함대에는 타이콘데로가급 이지스 함, 아파치 헬기, 그리고 FA-18C 호넷 전투기들도 포함되어 있었다.

올해 들어 두 번째 북한의 핵실험이 이뤄진 가운데, 남한에도 그 여파가 있었다. 남한 내에서 국가 안보에 대한 대대적 변화를 요구하는 목소리가 나오기 시작했다. 북한의 핵 실험과 위성 발사의 결과로서, 남한의 일부 보수층은 한때는 상상도 못할 전략을 옹호하기 시작했다. 일부는 미국의 전략적 핵무기의 복귀를, 또는 남한이 핵무기를 자체적으로 개발할 것을 요구했다.

박 대통령이 속한 당의 몇몇 멤버들만이 핵무기 프로그램 개발을 요구해 왔지만, 이러한 시각은 현재 일부 보수 정치인과 전문가(특히 남한의 가장 큰 보수 일간지 조선일보의 사설위원들)들에게만 억제되어 있는 상태이다.

여전히, 핵주권 개념은 남한 사람들에게 상당한 감정적 영향력을 발휘했는데, 그들 중 많은 사람들은 남한의 안보에 대한 미국의 약속, 또는 북한의 핵 프로그램 중단을 도울 것이라는 중국의 약속을 결코 신뢰하지 않았다.¹

이러한 맥락에서, 9월 13일 남한의 한민구 국방부 장관은 “핵 포럼”에서 국회를 향해 현재 국방부가 현행 선제 타격 및 방어 대책을 보완할 “한국 대량응징보복(KMPR)” 체제를 구축하고 있다고 발표했다. 국방부 발표에 따르면 대량응징보복체제는 북한에서 핵무기의 사용 조짐이 감지될 경우, 북한 지휘부를 타격하는 것이 주 목표이다.

북한의 핵무기 사용을 억제하기 위해, 남한은 현재 세 가지 대응책을 도입하고 있다. 첫째, 군은 평양을 지도에서 지워버릴 만큼 강력한 재래식 대량살상무기(WMD)와 북한의 지하 군사 시설을 효과적으로 파괴하는 것을 목표로 벙커 버스터 폭탄을 사용하고자 한다.

둘째, 점증하는 북핵의 위협에 대응하기 위해 미국이 남한에 약속한 자국의 “확장 억제” 정책을 재확인했다고 미국이 안심시켜줄 것을 믿는다. 확장 억제 정책은 북한의 무력 시위와 도발에 대응하기 위해 핵 및 재래식 군사력을 통틀어 모든 군사적 수단을 동원해 동맹을 방어하겠다고 한 미국의 약속이다.

셋째, 남한은 사드 배치에 박차를 가하고 있다. 남한과 미국은 한반도의 사드 배치를 북한의 핵도발에 대한 대응책으로 정당화하고 있다. 2017년에 배치 계획 중인 사드는 남한의 미사일 방어 체계에 강력한 추가 방어선이 될 것으로 보인다.

2016년 9월 28일, 미 국무부의 제재 정책 조정자인 Daniel Fried 대사와 동아태 차관보 Daniel R. Russel은 미 상원 소위원회에서 9월 9일의 시험 발사 이후 한반도의 사드 배치 일시가 앞당겨졌다고 발표했다. Russel 차관보는 그 결정에 대한 질문에 다음과 같이 답했다.

1 After Tests in the North, Conservatives in South Korea Call for a Nuclear Program by CHOE SANG-HUNFEB. <http://www.nytimes.com/2016/02/20/world/asia/south-korea-nuclear-program-north.html?action=click&contentCollection=Asia%20Pacific&module=RelatedCoverage®ion=EndOfArticle&pgtype=article>

“북한의 미사일 실험 속도가 가속화되고 있는 상황을 고려하여, 사드의 배치도 가속화 할 계획이다. 이는 가능한 한 빨리 진행될 것이다.”

대북 정책에 대한 남한과 중국의 서로 다른 견해로 인한 긴장 상태는 의외의 직설적인 외교 분쟁으로 번졌다. 남한 정부는 중국 정부에게 미국의 미사일 방어(MD) 체제의 배치에 대한 한미간의 대화에 관여하지 말 것을 요구한 바 있다.

정연국 청와대 대변인은 남한의 사드 배치에 대한 논의는 “북한의 커져가는 핵 무기와 미사일 위협에 대한 자기방어”의 필요성에 기반하고 있음을 밝혔다.

박근혜 대통령은 러시아의 Rossiya Segodnya와의 서면인터뷰를 2016년 9월 청와대 웹사이트에 게재했다.² 그 내용은, “이 문제의 핵심은 북한의 핵 위협과 미사일 위협이다. 만일 이러한 위협들이 제거된다면, 사드 배치의 필요성 또한 자연히 없어질 것이다”라는 것이다.

중국 정부는 남한의 미사일 방어체계 배치 결정에 대해 “깊이 우려되는 사안”이라고 전했다. 사드 미사일의 범위(특히 탐지에 사용되는 x-band 레이더의 범위)는 한반도의 방위에 필요한 범위를 넘어 아시아 내륙 너머까지 포함한다. 이는 중국의 전략적 안보 이익 뿐만 아니라 지역 내의 다른 국가들의 안보적 이익마저 침해할 것이다. 한반도의 핵 이슈를 빌미로 중국의 전략적 안보 이익을 침해하려는 모든 행위를 결연히 반대한다는 중국의 입장은 명확하다.

러시아도 이러한 측면에서 중국과 동일한 우려를 공유한다. 중국과 러시아가 사드 배치에 반대하는 이유는, 미국 미사일 방어 체제가 지역 내의 전략적 균형을 약화시키고, 러시아와 중국의 안보 이익을 침해할 것이기 때문이다. 사드 배치는 유럽과 알래스카를 넘어 동아시아까지 뻗은 미국의 대미사일 방어 체제 구축에 대한 두려움마저 야기했다.

그러나, 아직 남한 내에서 사드 체제를 놓고 열띤 토론이 이어지고 있다. 제 1 야당을 포함한 다수의 한국인들은 사드 배치의 잠재적인 외교적/경제적 비용과 북한의 수백 기의 단거리 미사일에 대한 방어라는 측면에서 사드의 효용성에 대해 의혹을 품고 있다.

게다가, 사드 체제에 대한 미-중 관계와 미-러 관계 상의 긴장 고조의 전망은 한반도 내에서의 협력에 도움이 되지 않을 것이다. 사드 체제는 북한의 핵 위협에 대한 지정학적 연계를 더한다는 점에서, 득보다 실이 많다.

3. 제재의 목적

과연 북한 제재가 효과가 있는가? 그렇지 않으면, 일련의 제재들은 단지 더욱 호전적이고 공격적인 북한을 만들어내는 것은 아닌가?

북한은 과거에 금수 조치, 금융 제한, 사치품 수출 금지, 원조 중단, 여행 제재 등의 여러 제재를 겪었다. 1992년 이후로 대북 제재는 점점 그 강도를 더해가고 있다.

2006년 10월 북한이 핵실험을 감행하자, UN 안보리는 대북 제재를 가했다. UN 안보리의 “겨냥된” 제재는 군사 물자, 기술 관련 물자, 사치품에 대한 금수 조치와 다수의 금융 제재를 포함한다.

UN 안보리는 2006년 이후 5개의 주요 대북 제재 결의안을 채택했는데, 이는 북한의 핵무기 프로그램의 지속적인 개발에 대한 제재 부과 및 강화, 그리고 핵 프로그램의 해체 및 탄도 미사일 실험 중단을 목적으로 한 것이었다. 가장 최근의 결의안은 2016년 1월의 북한의 핵실험 및 미사일 실험 후인 2016년 3월에 채택되었다.

² After Tests in the North, Conservatives in South Korea Call for a Nuclear Program by CHOE SANG-HUNFEB. <http://www.nytimes.com/2016/02/20/world/asia/south-korea-nuclear-program-north.html?action=click&contentCollection=Asia%20Pacific&module=RelatedCoverage®ion=EndOfArticle&pgtype=article>

- 결의안 1718 (2006)
- 결의안 1874 (2009)
- 결의안 2087 (2013)
- 결의안 2094 (2013)
- 결의안 2270 (2016)

상기한 5개의 결의안은 안보리에서 모두 만장일치로 채택되었다. 결의안들은 북한에게 핵확산금지조약 재가입을 촉구하고 있다. 북한은 1985년에 핵확산금지조약에 가입했으나, 2003년 미국으로부터 북한이 불법으로 우라늄 농축 실험을 진행하고 있다는 혐의가 제기된 이후, 핵확산 금지조약에서 탈퇴한 바 있다.

안보리는 또한 북한에게 남한, 북한, 중국, 일본, 러시아, 미국으로 이루어진 6자 회담에 복귀할 것을 요청했다. 6자 회담은 북한의 핵무기 개발 프로그램을 평화적으로 중단시키고 한반도 내에서 평화 체제를 구축하는 것을 목표로 2003년에 시작됐되었다.

제재를 가하는 국가들은 대외적 경제 압박이 대상 국가의 경제적 및 군사적 능력을 저하시키고, 이를 통해 정권의 지지 기반을 약화시킬 것이라고 믿는다. 그러나, 가해진 일련의 제재들은 북한이 대외적 압박에 대한 항의의 표시로 매번 추가적 탄도 미사일 실험을 감행하는 것을 막지 못했다.

북한은 국제 사회에서 고립되어 왔고, 외부 세계와는 제한적으로만 무역과 경제에서 연계되어 있다. 그러나, 역설적으로, 제재들이 김씨 왕조의 생존에 합법성을 부여했을 지도 모른다. 단순히 말해서, 제재들은 주체 사상을 재차 강화하려는 북한 지배층의 손에 놀아나고 있다. 게다가, 제재들은 단순히 경제와 무역 관계에 대한 장벽이 아니다. 이는 북한 인민들에게 해로운 문화적/상업적 교류도 막고 있다.

제재의 역면가는 북한의 도발 행위들에 대해 “무엇가를 할 것”을 요구하는 사람들의 욕구를 충족시키지 못한다. 제재는 “기분 좋은 제스처”이다.

전세계적으로 금수 조치는 쿠바, 이란, 버마, 남아프리카, 이라크, 리비아, 시리아 등 다수의 국가들에게 내려진 바 있다. 대부분의 경우, 이 조치들은 내부적으로 각 국가의 정권들과 정책들을 강화하는 역효과를 낳았다.

사상 최대의 제재가 가해진 이후에도, 북한은 2016년 9월 핵실험을 감행했다. 이는 경제적 제재가 개발 속도를 늦추기는 했으나, 결과적으로 북한의 핵실험과 미사일 실험의 진전을 방지하지 못했음을 증명한다.

4. 중국의 이중 트랙 접근법

북한의 핵무기 프로그램은 지역내의 불안정을 일으키는 요소이다. 북한의 제 5차 핵실험 이후, 중국 외교부는 바로 “북한의 핵실험을 결연히 반대하며 북한이 상황을 악화시키는 그 어떠한 행동을 취하는 것을 강력히 반대한다.”고 밝혔다.

그럼에도 불구하고, 한반도에는 무력에 의한 위협이 존재하며, 이러한 상황은 굉장히 취약하다. 만약 긴장 상태가 악화되고 통제를 벗어난다면, 이는 모두에게 재앙이 될 것이다. 한반도의 가장 큰 이웃인 중국은 한반도의 안정의 근본적인 붕괴가 일어나는 사태를 방관하지 않을 것이다. 한반도의 안정의 유지야말로 가장 긴급한 우선순위이며, 오직 협상만이 근본적 해결책을 이끌어낼 수 있을 것이다. 그러나, 대북 제재 실패의 책임을 중국으로 돌리는 것은 적절치 못하다.

중국은 UN 안보리의 상임 이사국으로서, 대북 제재 결의안 2270호 등을 포함한 안보리의 결의안을 시행할 의무와 능력을 지니고 있다.

그러나, “생계”와 “비생계” 목적 간에는 선을 그을 필요가 있다. 예를 들어 북한의 제 4차 핵실험 이후 채택된 안보리 결의안 2270호는 북한의 광물 수출을 금지하고 있으나, 북한 인민들의 생계 수단으로 이루어지는 수출은 제외시켰다.

무엇보다도, 결의안 2270호는 제재에 관한 내용만을 담고 있지는 않다. 결의안 2270호는 6자 회담에 대한 지원을 재강조함과 동시에 긴장을 고조시킬 수 있는 행위를 취하는 것을 지양할 것을 요구하고 있다. 따라서 중국의 입장의 시각에서 본다면, 결의안은 전체로서 전부 실행되어야 한다.

한반도 문제를 해결하기 위해서는 다면적 접근이 필요하다. 제재와 군사적 압박에 대한 맹목적 신뢰는 한반도의 미래에 무책임하다.

대신 중국은 평행한 트랙에서 한반도의 비핵화와 정전 협정의 평화 조약으로의 대체를 추구하자고 제안했다. 이 접근이 하나의 거래로 보일 수는 있으나, 접근법 자체는 공정하며 합리적이고 실현 가능성이 있는 해결책이다.

요점은 비핵화만이 평화를 이룰 수 있고, 대화만이 출구를 제시할 수 있으며, 협력만이 호혜적 결과를 이끌어낼 수 있다는 것이다. 이 세가지 노력은 동시에 행해져야 한다. 김정은이 핵 프로그램을 포기하는 것을 기대하는 것은 비현실적인 기대이다. 북한의 핵 프로그램은 대외적 군사 위협에 대한 핵심적 억지력이자 정권의 생존을 보장하는 안보적 요소로 인식되고 있기 때문이다. 이와 같은 중국식 접근법의 목표는 모든 행위자들의 주요 염려를 균형적으로 취급하는 것이고, 대화를 재개할 수 있는 돌파구를 가능한 한 빨리 찾아내는 것이다. 이 접근법은 한반도의 핵 문제를 근본적으로 다루는 데에 도움이 될 것이라고 기대되고 있다.

비핵화는 국제 사회의 결연한 목표이며, 정전 협정을 평화 협정으로 대체하는 것은 북한의 정당한 관심 사항이다. 이 두 목표는 평행적으로 협상하고, 단계적으로 실행하며, 상호 참조적으로 달성될 수 있다.

이 사이에, 중국은 한반도의 핵 문제를 다시 협상 테이블에 올릴 수 있는 3자, 4자, 심지어 5자 형태의 유연한 접촉을 포함하여, 모든 제안과 주도권을 환영한다. 중국은 한반도의 비핵화에 대한 확고한 입장을 고수하고 있으며, 또한 북한의 핵 개발 및 미사일 개발 프로그램에 협조하지 않을 것이다.

결국 가장 중요한 것은, 한반도의 핵 이슈 문제의 초점은 미국과 북한, 두 행위자에게 있다는 점이다. 오바마 미 대통령은 김정은 체제의 고립을 위한 정책에 갇혀있으며, 북한이 비핵화에 진중한 자세를 보일 때까지 대화를 거부하는 “전략적 인내”라 명명된 접근법을 완고히 고수하고 있다.

2005년 9월에 열린 6자 회담에서 한반도의 비핵화의 단계적 시행을 위한 공동 성명이 발표되어 일종의 돌파구가 열리는 등 긍정적인 일도 있었다. 공동 성명에 따르면, 2007년 2월에는 협상 끝에 인도적 지원을 대가로 북한의 핵 개발 프로그램 중단을 약속 받은 바 있다.

역설적이게도 북한의 5번의 핵실험 중 4번의 핵실험이 2009년 이후, 오바마 미 대통령의 재임 중에 이루어졌다. 게다가 이 핵실험들은 모두 6자 회담이 연기 되는 동안에 실시되었다. 지금까지 이룬 진전은, 2009년 4월 북한의 위성 발사 시도에 대한 국제적 규탄에 대한 반발로 북한이 회담에서 완벽하게 물러남으로써 모두 무너졌다.

최근에 미국은 쿠바와 교류를 재개했고, 수년 간의 제재 끝에 이란과 핵 협상을 이루었다. 궁극적으로는 외교가 작동한다.

북한의 핵 위협의 점증하는 속도와 강도를 고려하면, 만약 미국이 한반도 패러독스의 근본적인 전개 과정과 불신을 다룰 것을 차기 미국 대통령이 약속하지 않는다면, 동북아시아의 지속적인 평화와 안정을 이룰 시간은 점점 바닥날 것이다.

Geopolitical fallout on the Korean Peninsula: Quo Vadis? ¹

It is my privilege to attend this seminar, and I would like to thank the kind invitation of Korea Global Forum (KGF). It is of great importance to discuss the peace and stability of the Korean Peninsula, which will have fundamental and significant effect on the future peace and prosperity of Northeast Asia and beyond.

Again, Korean Peninsula has returned to the world arena as a crucial geopolitical challenge. 2016 has not been a benign year for the Korean Peninsula by any means. Tensions are running high with drastic redistribution of geopolitical power. The Democratic People's Republic of Korea (DPRK) has continued to flaunt its nuclear ambitions with a series of tests. Both North and South Korea have threatened to stage a preemptive strike on the other. The peace and stability remain unsettling and unpredictable. Inter-Korean relations as well as relations between major powers regarding the Korean Peninsula are getting a lot worse before showing any sign of getting better. What has gone wrong? What can be done to fix the problem?

This paper will address the fast evolving situation on the Korean Peninsula, namely the ongoing North Korea nuclear and missile tests and the US-South Korean military buildup on the Korean Peninsula, which have unfortunately escalated the tension on the peninsula. Each side has routinely blamed the other side for its military provocations. For example, Pyongyang insists on developing nuclear weapons as long as it continues to feel threatened by the United States. The US exploits the Korean nuclear threat by executing its pivot to Asia strategy.

Either military pressure or sanction approach, however, has failed to bring about positive changes and mitigate any mistrust on the Korean Peninsula. Thus it is imperative to address the root cause of the unceasing hostility that has been hunting the Korean Peninsula for the past six decades. This paper will attempt to argue a "parallel-track approach," in which the denuclearization of the Korean Peninsula and replacing of the armistice agreement with a peace treaty are the correct solutions.

1) Pyongyang conducted twin nuclear tests

For the second time this year, despite warnings by the international community, Pyongyang has conducted the fifth nuclear detonation on September 9th, 2016, the 68th anniversary of the country's founding. It was Pyongyang's strongest-ever nuclear test. It also staged a series of missile tests in defiance of UN sanctions imposed after its fourth nuclear test in January.

North Korea claims the latest test would enable it to build a nuclear warhead that is "able to be mounted on strategic ballistic rockets." Pyongyang has boasted of being able to miniaturize a nuclear warhead in the past, despite many analysts dismissed the claim with skepticism.

The tests Pyongyang has conducted throughout this year, including the firing of a KN-11 submarine-launched ballistic missile (SLBM) in August which has raised concerns of a potential second-strike capability, are viewed as part of the North's program to develop a long-range nuclear missile capable of striking the US. It is increasingly clear that the real conflict is not between North and South Korea, but between the USA and DPRK.

South Korean President Park Geun-hye condemned the "fanatic recklessness" of the North Korean leadership. She instructed the

¹ It is a draft paper. Please do not quote without permission. The views expressed in the paper are author's, and do not necessarily represent CIIS.

country's military to maintain a full readiness posture to strongly retaliate against any type of North Korean nuclear provocation. U.S. President Barack Obama stated that North Korea's actions would have "serious consequences."

For their part, South Korea and the United States kicked off their war games, code-named Key Resolve and Foal Eagle. The joint military drills are conducted in a largest-ever scale, involving some 300,000 troops. DPRK has constantly called the war games as a rehearsal for northward invasion.

Most worrisome among others is the quickened frequency of North Korean nuclear and missile tests. The motivation behind nuclear effort can be found in its political agenda.

DPRK held the 7th Workers' Party Congress in early May, 2016. The Congress, which was supposed to happen every five years, finally took place after a gap of 36 years. The top leader of DPRK Kim Jong-un, has been elected chairman of the Workers' Party of Korea (WPK), who wants to demonstrate his confidence to both domestic and foreign audiences by opening the Party Congress.

The Party Congress offered the rest of the world a rare glimpse of the country's actual policy orientations. One big outcome of this Congress is that Kim Jong-un has modified his father's songun, or military-first policy to byungjin policy, which means emphasis on both military and economy, indicating economic development and nuclear capabilities are two parallel goals that appear to carry equal weight on his agenda.

On one hand, Kim asserted that the DPRK is a "responsible nuclear state". He also extended olive branches to both Seoul and Washington by stressing the need for talks to reduce cross-border animosities, and reiterating Pyongyang's longstanding formula of reunification under a "federal system". Before the Party congress, DPRK was trying to reach out to as many countries as possible and its Prime Minister and Foreign Minister visited more than a dozen countries including India and African countries to diversify Pyongyang's relations with the outside world.

On the other hand, Kim announced a roadmap for economic reforms, switching his focus to the economy by pledging to boost the power supply, agriculture, and light manufacturing etc. He even identified the needs of increasing international trade and engagement with the global economy. Kim announced North Korea's first five-year economic plan since the 1980s and vowed to improve living standards in the country.

Byongjin does signify a step forward from songun. It indicates Kim Jong-un has finally come to terms with this country's poor economic reality and is showing he has the political will to handle it. Nevertheless the country's limited resources cannot support the policy of developing nuclear weapons and the national economy. It is far beyond Pyongyang's competence to pursue the twin goals simultaneously.

At one point, Kim expected that after some important achievements along with its progress in nuclear and missile programs, he could have an economic plan that would consolidate his rule. By taking these steps, DPRK is betting that the world will acquiesce to a nuclear North Korea. Yet there is little chance for international community to accept the DPRK's status as a nuclear state.

2) The US and South Korea boost its military deterrence

For years, South Korea and the US have beefed up its military deterrence in an attempt to force North Korea to reverse course and pursue denuclearization. Such an action is the most convenient one but certainly not the successful one.

In light of Pyongyang's provocations, South Korea and the U.S. kicked off large-scale joint naval drills, stepping up efforts to show muscle since the fourth nuclear test in January 2016. As always, the U.S. and South Korea have justified their military build-up for North Korea's nuclear and missile program. Meanwhile, North Korea has always accused the hostile policy of the U.S. and military threat of US-South Korea allies as its motivation for going nuclear.

Recently, the U.S. sent the USS Ronald Reagan (CVN-76), one of its nuclear-powered aircraft carriers, to take part in the drill in September 2016. In addition to the USS Ronald Reagan, the flagship based out of Yokosuka, Japan. The South Korea- U.S. allies' navies planned to mobilize dozens of warships and submarines for the drills. They include Ticonderoga-class Aegis missile patrol aircraft, Apache helicopters and FA-18C Hornet fighter jets, according to the reports of Yonhap.

There is also fallout in South Korea amid the North's second nuclear test this year. Calls for a dramatic shift in the national security have been made in Seoul. In the wake of North Korea's nuclear tests and satellite launches, some conservatives in South Korea are championing a strategy that was once seen as unthinkable: arming their own country with nuclear weapons. Some have asked for the reinstatement of the U.S. tactical nuclear weapons or for South Korea to develop its own nuclear armament.

Several members of President Park Geun-hye's party have called for developing a nuclear program, a view that for now is contained to a small band of conservative politicians and pundits — most notably columnists affiliated with the country's largest conservative newspaper, Chosun Ilbo.

Still, the notion of nuclear sovereignty holds sizable emotional sway over South Koreans, many of whom have never fully trusted Washington's commitment to their defense or China's promise to help halt North Korea's nuclear program.²

In this vein, the South's defense minister, Han Min-koo reported to the National Assembly on September 13 at a "nuclear forum" that the Ministry is now in the process of building the "Korean Massive Punishment and Retaliation" (KMPR) system, complementing the current preemptive and defense strategies. According to the Ministry, the KMPR is aimed at launching attacks on North Korean leadership if signs of their impending use of nuclear weapons are detected.

For the purpose of deterring the DPRK's possible use of nuclear weapons, South Korea is adopting three measures to fight back. First, it seeks conventional weapons of mass destruction strong enough to erase the city of Pyongyang from the map and bunker busters powerful enough to effectively destroy the North's underground military facilities.

Secondly, it counts on Washington to reassure that the U.S. has reaffirmed the country's commitment to "extended deterrence" for South Korea against North Korea's evolving nuclear threats. Extended deterrence refers to Washington's stated commitment to defend its ally by mobilizing all military means, nuclear and conventional, to cope with North Korea's aggression and provocations.

Thirdly, South Korea is stepping up effort to deploy the Terminal High Altitude Area Defense (THAAD). South Korea and the U.S. attempt to justify this move as a countermeasure to the North Korea's nuclear provocation. THAAD, which has been slated for deployment in 2017, will add a strong additional layer to South Korea's missile defense architecture.

On September 28th, 2016 Ambassador Daniel Fried, the State Department's coordinator for sanctions policy, and Daniel R. Russel, Assistant Secretary of State for the Bureau of East Asian and Pacific Affairs, gave testimony before a Senate subcommittee and also

² After Tests in the North, Conservatives in South Korea Call for a Nuclear Program by CHOE SANG-HUNFEB. <http://www.nytimes.com/2016/02/20/world/asia/south-korea-nuclear-program-north.html?action=click&contentCollection=Asia%20Pacific&module=RelatedCoverage®ion=EndOfArticle&pgtype=article>

suggested the timetable for deploying the U.S. THAAD system in South Korea had been moved up after the test on September 9th. "Given the accelerating pace of North Korea's missile tests, we intend to deploy on an accelerated basis. I would say as soon as possible," said Russel when asked about the system.

Any move that can escalate the tense situation on the Korean Peninsula or any intention to trigger an arms race in the region should be avoided at such a sensitive time. THAAD system has raised more questions than answers.

Tensions between South Korea and China over how to deal with the North have flared into an unusually blunt diplomatic dispute, with Seoul telling Beijing not to meddle in its talks with the United States over the possible deployment of an American missile-defense system here.

Jung Youn-kuk, a spokesman for President Park Geun-hye of South Korea, said Seoul's decision to discuss the THAAD system was based on its own need for "self-defense against North Korea's growing nuclear and missile threats."

"The essence of the problem in this matter is the North's nuclear and missile threats. If these threats are eliminated, the need to deploy the THAAD system would naturally disappear," said Park in a written interview with Russia's Rossiya Segodnya posted on a Cheong Wa Dae website in early September 2016.³

China said it was "deeply concerned" about South Korea's decision to allow the deployment of the missile defense system. The coverage of the THAAD missile defense system, especially the monitoring range of its X-band radar, goes far beyond the defense need of the Korean Peninsula and will reach deep into the Asian hinterland. It will damage directly China's strategic security interests and also harm security interests of other countries in the region. China's position is clear enough that it resolutely opposes any countries' attempt to infringe China's strategic security interests with the excuse of the Korean Peninsula nuclear issue.

Russia shares identical concern with China in this regards. Chinese and Russian objections to THAAD came as the US missile shield would undercut strategic balance in the region and damaging security interests of the two countries. It stoked fears in China and Russia of an American antimissile shield stretching from Europe, Alaska to East Asia.

Yet there is a heated debate inside South Korea about the proposed THAAD system. Many South Koreans, including the main opposition party, have reservations about the possible diplomatic and economic costs of deploying the system and about its effectiveness in defending the country against hundreds of short-range missiles from the North.

In addition, the prospect of Sino-U.S. and Russia- U.S. tensions over the THAAD system would not be conducive to cooperation on the Korean Peninsula. The THAAD system adds geopolitical nexus to the North Korean nuclear threat, and does more harm than good.

3) Sanction for what

Can sanctions work against North Korea? Or they would only produce a more bellicose and aggressive DPRK?

Pyongyang has been subject to several rounds of sanctions in the form of trade embargoes, financial restrictions, bans on the export of luxury goods, aid cuts, and travel sanctions in the past. Sanctions of increasing ferocity have been imposed on North Korea since 1992.

³ THAAD controversy rises in ROK amid president's slight change in position, 2016-09-03 (Xinhua), http://europe.chinadaily.com.cn/world/2016-09/03/content_26685722.htm

Following North Korea's nuclear test in October 2006, the United Nations Security Council members imposed sanctions on Pyongyang. The "targeted" sanctions include an embargo on military and technological materials and luxury goods, as well as a set of financial sanctions.

The United Nations Security Council has adopted five major resolutions since 2006 that impose and strengthen sanctions on North Korea for continuing to develop its nuclear weapons program and call on Pyongyang to dismantle its nuclear program and refrain from ballistic missile tests. The most recent was adopted in March 2016 after a nuclear test and satellite launch in January. The resolutions include:

- Resolution 1718 (2006)
- Resolution 1874 (2009)
- Resolution 2087 (2013)
- Resolution 2094 (2013)
- Resolution 2270 (2016)

All five resolutions were passed unanimously by the Security Council. The resolutions call upon North Korea to rejoin the nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT), which it acceded to in 1985 but withdrew from in 2003 after U.S. allegations that the country was pursuing an illegal uranium enrichment program.

The Security Council also has called for North Korea to return to negotiations in the Six-Party Talks, which group South Korea, North Korea, China, Japan, Russia and the United States. The talks began in 2003 and aim to peacefully dismantle North Korea's nuclear weapons program and establish a peace regime on the Korean Peninsula.

Sanctioning countries often assume that foreign economic pressure will impair the target's economy and military capacity, thus undermining the support base of the leadership. But they failed to break the cycle of the DPRK responding to external pressure with additional ballistic missile tests to prove its resilience against foreign pressure.

North Korea has been isolated from international community and had limited trade and economic connection with the outside world. Yet, paradoxically, sanctions may have justified the Kim's legality for survival. Put simply, the sanction has played into the hands of Kim's ruling to rely on more on Juche Idea. Furthermore, these sanctions are not just barriers to economic and trade ties; they prevent the cultural and commercial exchange which hurt the North Korean people.

The face value of the sanctions may satisfy the calls for just "doing something" as a response to the North Korea's perceived provocations. They are "feel-good gestures".

Look at worldwide practice, economic embargos have been waged on states as diverse as Cuba, Iran, Burma, South Africa, Iraq, Libya and Syria etc. In almost all cases they were counterproductive, internally strengthening the ruling government and its policy.

Under the toughest sanction ever, North Korea has continued to conduct nuclear test in September 2016, proving that economic sanctions have failed in preventing North Korea from advancing its nuclear weapons and ballistic missile programs, although the sanctions have slowed development in these areas.

4) China's duel-track approach

North Korea's nuclear weapon program is a destabilizing factor in the region. Right after North Korea's fifth nuclear test, the Chinese foreign ministry stated that it was "resolutely opposed to North Korea's latest nuclear test and strongly urges North Korea to stop taking any actions that will worsen the situation."

Nevertheless, there is some saber-rattling on the Korean Peninsula, and the situation is highly fragile. If the tensions worsen and get out of control, it would be a disaster for all. As the largest neighbor of the Korean Peninsula, China will not sit back and watch a fundamental disruption to stability grow on the peninsula. Maintaining stability is the pressing priority, and only negotiation can lead to a fundamental solution.

Yet, blaming China for failure of designed sanctions against North Korea is misplaced.

As a permanent member of the Security Council, Beijing has the obligation and capability to implement all the resolutions passed by the Security Council, including United Nations Security Council (UNSC) Resolution 2270 concerning the DPRK. However, a line must be drawn between "livelihood" and "non-livelihood" purposes. For example, UNSC Resolution 2270, adopted in response to the North's fourth nuclear test in January, bans mineral exports from the regime, but with an exemption for exports meant to provide for the livelihood of North Korean people.

Above all Resolution 2270 not just contains sanctions; it also reiterates support for the Six-Party Talks and asks the parties to refrain from taking any actions that might aggravate tensions. So in China's view, the resolution must be implemented in its entirety.

To eventually resolve the issues on the Korean Peninsula, a multi-pronged approach must be adopted. To have blind faith in sanctions and military pressure would, in effect, be irresponsible to the future of the peninsula.

Instead China has put forward a proposal to pursue, in a parallel-track, the denuclearization of the peninsula and the replacement of the armistice agreement with a peace treaty. This approach may be framed as a grand bargain, but it is an equitable, reasonable and workable solution.

The bottom line is that only denuclearization can bring peace, only dialogue can provide the way out and only cooperation can bring win-win outcomes. These three must go hand in hand. It may be unrealistic to expect that Kim Jong-un will give up his nuclear program, since this program is perceived to be a vital deterrent to external military threats and a security guarantee for the survival of the regime. The purpose is to address all parties' major concerns in a balanced manner, lay down the objectives of dialogues and negotiations, and find a breakthrough to resume talks as early as possible. It is believed that this approach is conducive to fundamentally addressing the nuclear issue on the Korean Peninsula.

Denuclearization is the firm goal of the international community, while replacing the armistice is a legitimate concern of the DPRK. The two can be negotiated in parallel, implemented in steps and resolved with reference to each other.

In the meantime, China welcomes any suggestions or initiatives, including flexible contacts in a three-party, four-party or even five-party format that can help bring the nuclear issue on the Korean Peninsula back to the negotiating table. China has an unwavering commitment to the denuclearization of the peninsula and will not accommodate the DPRK's pursuit of nuclear and missile programs.

At the end of the day, the focus of the Korean Peninsula nuclear issue is on the U.S. and the DPRK. U.S. President Barack Obama, who

has stuck rigidly to a policy of isolating Kim Jong-un's regime, denying dialogue until Pyongyang demonstrates seriousness about denuclearization, an approach dubbed "strategic patience."

As a positive reminder, a breakthrough was achieved in September 2005, when the six parties issued a joint statement on agreed steps for the denuclearization of the Korean peninsula. Pursuant to the joint statement, in February 2007 negotiators reached an agreement with North Korea to shut down its nuclear program in exchange for humanitarian aid.

Ironically, four of the five nuclear tests conducted by North Korea happened during President Obama's presidency since 2009. Besides all this happened on the backdrop of the suspension of six party talks. Progress on this front broke down, however, in 2009 when North Korea completely withdrew from the talks in response to international condemnation of its attempt to launch a satellite in April 2009.

Recently, the U.S. opened its door to Cuba, and later engaged with Iran for nuclear deal after years of sanctions. Diplomacy works ultimately.

Time is running out to achieve enduring peace and stability in the Northeast Asia unless the next U.S. president committed to addressing the root cause and mistrust of Korean Peninsula paradox given the accelerated pace and intensity of the DPRK nuclear threat.



존 에버라드

前 북한주재 영국대사

John Everard

The Former British Ambassador to North Korea

대북제재와 한반도의 미래

“북한의 반복된 핵실험과 도발로 인해 북한에 대한 국제적 제재는 전략적 한계에 직면하고 있다. 따라서, 본 회의에서는 이미 실행되고 있는 제재를 넘어 근본적인 해결책을 모색하기 위해서, 북한에 대한 새로운 접근법에 대해 논의하고자 한다. 이는 한반도의 영구적 평화라는 목적을 달성하기 위해서, 북한에 변화를 가져올 수 있는 방법을 찾는 것이다. 현재 의 대북 제재를 검토하는 것에 머물지 않고, 인권 개선을 포함하여 북한의 변화를 위해서 실질적으로 필요한 것은 무엇인지에 대해 초점을 맞추고자 한다. 이를 통해, 주요 국가들, 지역협력체, 국제기구 등 다양한 행위자의 역할 및 그들이 나아가야 할 방향을 명확히 할 수 있을 것이다.”

요약

본고는 프로그램 안내에 명시된 세션 규정을 따른다. 본고는 제재의 효과를 고찰하고 한반도 문제에 대한 다른 접근들을 살펴본다. 그 후, 이번 회의에서 논의되는 이슈들에 관한 새로운 대북 접근법을 모색할 수 있을지에 대해서 논할 것이다.

대북 제재

세션 규정은 다소 과이하게도 “국제사회의 대북제재는 북한의 반복된 핵실험과 도발로 인해 전략적 한계에 직면해 있다”고 암시한다. 사실, 북한의 핵실험과 도발이 전략적 한계를 부과한 것이 아니라, 오히려 이는 제재를 통해 북한의 행동을 바꾸려는 시도 자체의 한계를 보여준다. 제재는 필자가 아래에서 논하고자 하는 전략적 한계에 부딪히고 있다.

북한이 마치 단일한 전체인 듯이 대북 “제재들”에 대해서 논하는 것은 현명하지 못하다 (이는 북한 스스로가 자주 범하는 오류이다). 사실, 대북 제재의 종류는 적어도 다음의 3 가지로 나눌 수 있다.

- UN 안보리가 가하는 제재
- 개별국가 혹은 국가들이 가하는 제재(예: EU)
- 국제자금 세탁방지기구(FATF)가 가하는 제재

이 제재들은 모두 다르다. 첫 두 가지는 대체로 북한의 핵 프로그램을 대상으로 하는 반면에, FATF 제재는 북한의 자금세탁활동을 타겟으로 한다. 이 제재들은 효과의 측면에서 상이하다.

UN 안보리가 가하는 제재

UN안보리가 가하는 제재들은 북핵과 미사일 실험에 대한 대응으로서 결의되었으며, 현재는 안보리 결의안 1718, 1874, 2087, 2094,

2270호¹가 이행되고 있다. 결의안 1718호는 제재들의 실행을 감독하기 위하여 위원회를 설립하였고, 1874호는 제재 시행의 보다 세부 사항을 감독하기 위해서 7명으로 구성된 전문가 위원회(이후 8명)를 신설하였다. 요컨대, 초기에 채택된 결의안에서 명시된 제재들은 북한이 핵과 미사일 개발에 필요한 전문지식, 원료, 자금을 획득하는 것을 방지하기 위한 조치에 중점을 두고 있다. 반면, 결의안 2270호는 더욱 광범위한 경제적 제재 목표를 달성하기 위해서 제재의 범위를 확장했다는 측면에서 새로운 지평을 열었다. 제재의 목적은, 예를 들면 결의안 1718호 제6항과 같이, 안보리 결의의 준수를 강요하기 위한 것이다. 상기한 결의한 1718호 제6항에 따르면,

“...북한은 핵무기 및 존재하는 모든 핵 프로그램들을 완전하고, 검증가능하며, 되돌릴 수 없는 방식으로 폐기하고, 핵확산금지조약(NPT)의 체결 당사자들에게 부과된 의무와 국제원자력기구(IAEA) 안전조치협정(IAEA INFCIRC/403)의 조건에 결맞게 엄격히 행동하며, 국제원자력기구가 요구하거나 필요하다고 간주하는 개인, 기록, 장비, 시설에의 접근을 허하는 것 이상의 투명한 조치를 국제원자력기구 측에 제공해야 한다.”

이와 같은 목표들은, 10년이상 반복되는 대북제재 결의에도 불구하고 달성하지 못하고 있다. 그러나, 전문가 위원회의 연례보고서에 따르면, 비록 제재들이 북한의 불법 프로그램을 중단시키지는 못했으나, 프로그램 개발 속도를 늦추고 북한이 프로그램을 진행하기 훨씬 더 어렵도록 만든 것은 분명하다. 본 보고서에는, 북한의 교역 관계의 폭로 및 방해에 관한 기술뿐 아니라, 북한으로부터 많은 물품을 압수했는데, 이는 북한으로 하여금 상당한 비용 부담을 지게하고, 교역 상대국과의 신용도라는 측면에서도 타격을 입게 했을 뿐 아니라, 핵 개발 프로그램 개발의 지체라는 결과를 가져왔을 것이라는 설명으로 가득하다. 이러한 제재들이 없었더라면 북한의 핵무기 및 미사일 프로그램은 현시점에서 완료된 단계보다도 훨씬 진척되어 있었을 것이라는 점은 거의 확실하다.

이러한 제재들의 주요 전략적 한계는 제재의 불충분한 실행에 있다. 이는 대략 두 가지 형태로 나타난다. 첫째로, 심지어 일명 글로벌화된 세계라고 일컬어 지는 곳에서, 많은 많은 UN 회원국들, 특히 지리적으로 북한과 멀리 떨어져 있는 회원국들은, 제재를 이행할 필요성을 느끼지 못하고 있다. 2016년도 전문가 위원회 보고서에 따르면, 최근까지 193개의 UN 회원국들 중 겨우 42개국들만이 안보리가 요구한 제재를 이행한 기록이 있고, 90개국들이 제재 이행에 대한 보고를 한 적이 없다고 한다.² 많은 국가들이 스스로 불법행위를 하고 있다는 것을 인식하지 못하고 있었고, 그러한 상황에서 북한은 금지된 행동을 그러한 국가들과 지속할 수 있었다.³

두 번째로, 모든 국가들이 제재 실행의 범위에 대해서 완전히 숙지하고 있는 것은 아니다. 북한 무역의 상당 부분을 관리하고 있는 중국의 경우, 결의안이 금지하고 있는 운송을 허용하여 자주 비난의 대상이 되고 있다 (대련항은 북한 무역의 중심지다). 중국 정부 관계자들은 북한이 붕괴될 정도로 제재를 시행하는 것은 바라지 않는다고 설명하는데, 왜냐하면 북한의 붕괴는 인접 국경을 통한 북한 난민들 유입을 야기할 것이라는 우려 때문이다. (그 중 몇몇은, 미국의 영향 하에 한반도가 재통일되는 것의 리스크와 최근의 남한의 사드배치 결정에 의해 초래된 불안은 이러한 기존의 우려를 잠재우지 않는다고 말한다.)⁴ 이는 대체로 유엔안보리의 제재들의 효과를 약화시켰다. 이러한 상황은 근미래에도 쉽게 바뀔 것 같지는 않다. 중국의 미온적인 제재 실행을 야기한 이유들과 더불어, 처음 제재들이 도입되고, 중국이 북한을 전략적 권력 투쟁에 있어서의 지정학적 자산으로 여기기 시작하고, 더불어 북한의 항복 및 붕괴를 용인하는 것에 주저하게 된 이후 근 10년간, (제재의 주요 선동지들로 보이는) 중국과 미국의 관계는 악화되어 왔다.⁵ 중국은

1 http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2016/157,paragraph 11

2 제5차 북핵실험에 대응하는 추가 결의안으로 본고를 작성할 당시에는 논의 중에 있다.

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2016/157, 11번째 문단

이 논의의 연장선에서 2012년도 전문가위원회 보고서에 명시된 북한의 불법 군사 지원 사례를 살펴보자. 콩고는 탱크와 같은 군사장비를 수리할 인력이 필요했고, 북한이 매우 효과적이고 합리적인 가격에 인력을 대줄 수 있다는 것을 알았다. 그 당시 콩고는 이것이 UN 안보리 제재 위반인지 알지 못했지만, 이후 불법이라는 것을 알게 되자 북한의 기술공을 추방했고 전문가 위원회를 관련 군사 기지에 초청하였다.

3 이 논의의 연장선에서 2012년도 전문가위원회 보고서에 명시된 북한의 불법 군사 지원 사례를 살펴보자. 콩고는 탱크와 같은 군사장비를 수리할 인력이 필요했고, 북한이 매우 효과적이고 합리적인 가격에 인력을 대줄 수 있다는 것을 알았다. 그 당시 콩고는 이것이 UN 안보리 제재 위반인지 알지 못했지만, 이후 불법이라는 것을 알게 되자 북한의 기술공을 추방했고 전문가 위원회를 관련 군사 기지에 초청하였다.

4 중국의 이러한 우려는 자주 반복되고 있는데, 예를 들어 왕이 외교부장은 2016년 3월 전국 인민 대표 대회에서 다음과 같이 말했다. “중국은 한반도의 안정을 근본적으로 파괴시키는 조짐이 있다면 가만히 앉아 보고만 있지는 않을 것이다... 중국은 중국의 안보 이익을 부당하게 해치는 것을 가만히 앉아 보고만 있지 않을 것이다.”

5 북한에 대한 중국의 복잡한 입장은 학계에서 종종 논의되고 있다. 이는 CFR 원고에서 확인할 수 있다. <http://www.cfr.org/north-korea/china-change-its-north-korea-policy/p37717>

북한의 존속을 위한 석유, 식량 및 자금을 계속 제공하고 있다.⁶

이 모든 상황은, 유엔 제재가 북한에 상당한 영향을 미쳤음에도, 북한이 스스로 핵과 미사일 프로그램을 폐기하도록 유도할 것 같지는 않다는 것을 의미한다.

양자 제재

개별 국가와 단체들이 가하는 제재들의 범위는 실로 다양한데, 그 중에서도 미국, 일본, 그리고 EU에 의해서 가해지는 제재들이 가장 중요하다.⁷ 미국과 일본의 제재가 가장 포괄적인데, 일본의 경우 거의 모든 북한과의 무역 통상에 제재를 가한다. 일본은 북한의 핵과 미사일 실험에 대한 대응으로서뿐만 아니라 (이 경우는 기존의 북한 미사일의 범위 내이다), 북한에 의한 일본인 납치 확인에 대한 대응으로서 제재를 가했다. 미국의 양자적 대북제재는 유기적으로 수년간 증가했고, 현재 이에 대해서는 수많은 다른 문서들에 명시되어 있다. 제재를 강압하는 미국 재무부의 외국자산통제실(OFAC)은 웹사이트⁸에 시행명령 5가지와 결정 1가지, 법령 5가지, 연방 등록 통지 5가지를 공지하고 있다. 이 공지들의 전반적인 효과는 일본 정권만큼 포괄적이지는 않으나 그와 비슷하다. EU의 제재는 유엔안보리 제재 요구를 넘어서지만, 대개 미국이나 일본 제재와 같이 북한 정권에게 상당한 압박으로 작용할 만큼 적용되지는 않고 있다.

이러한 제재들은 상당한 효과를 보이고 있다. 예를 들어, 일본이 북한에 대한 무역 제재를 가하기 전에는 일본이 북한의 주요한 무역 파트너였다 (이 위치는 현재 중국이 점하고 있다). 그러나, 이 제재들 역시 북한의 불법 프로그램 폐기라는 목표를 달성하지는 못했다 (또는 납치된 일본인들의 추가적 송환도 달성되지 않았다).

국제자금 세탁방지기구(FATF)가 가하는 제재

이 제재들은 본래 2011년 2월 25일 북한 자금 세탁에 대한 국제자금 세탁방지기구(FATF)의 오랜 우려에 대한 대응으로 가해졌다. 다른 제재에 관한 문서들의 복잡한 글과는 달리, FATF의 표현⁹은 간단하다. 가장 중요한 문장은 다음과 같다: “FATF는 가입국들과 모든 사법기관들이 그들의 금융 기관들로 하여금 북한의 회사와 금융 기관을 포함한 북한과의 상업 관계 및 거래에 특별히 주의를 기울이기를 촉구한다.” 그러나, 이것은 굉장히 효과적이었다. 금융 기관들이 자신들을 향한 조사의 위험 및 이것이 자신들의 명성에 미칠 데미지를 인식하자마자, 그들은 만약 북한의 비즈니스를 취급했을 때 얻을 수 있는 얼마 되지 않는 이익은 그들이 직면한 리스크에 비해 가치가 없다고 판단, 심지어 자금 세탁의 증거가 없을 때에도 북한의 계좌를 동결했다. FATF와 북한 간의 상호 작용에도 불구하고, 북한은 여타 기구들의 우려에 대한 적절한 대처라는 측면에서 FATE를 만족시키는 것에 실패했고, 지난 5년 동안 FATF의 어조는 과격해졌으며, UN 안보리의 제재에 대해서도 언급하기 시작했다.¹⁰ 가장 최근의 FATF 성명(2016년 10월 21일) “UN 안보리 결의안이 요구한 대로, 사법 기관들은 그들의 영토 내의 북한 은행의 여러 지점, 자회사, 그리고 대표 사무소들을 폐쇄하기 위한 필요한 조치를 취해야 하며, 북한 은행과의 제휴 관계를 끊을 것”을 요구했다.¹¹

비록 FATF의 제재들이 북한에 고통을 가했을 지라도, 북한의 자금 세탁을 막는 본래의 목적 달성은 여전히 요원하다는 사실이 눈에 띈다. 2016년 성명서에 명시되어 있듯이, “FATE는 북한의 반 자금 세탁에 있어서의 상당한 결손금 취급 실패와 테러 체제의 자금 조달 방지에 대해서 여전히 우려한다.” 따라서, 이러한 제재 조치들은 좁은 영역에서는 본고에서 논해진 다른 제재들보다 효과적이고 제한된 목적을 지니고 있으나, 본래의 목적 달성에는 여전히 실패했다.

6 현재 한반도 긴장에도 불구하고, 중국은 실제로 북한과의 무역량을 증가시키고 있다. 자세한 내용은 다음을 참고. <https://www.nknews.org/pro/north-korea-exports-record-coal-in-august-despite-un-chinese-legislation/>

7 이 외에도 캐나다의 제재가 있으나 모든 국가들의 제재에 대한 논의는 본고의 영역 밖에 해당한다.

8 <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/pages/nkorea.aspx>

9 2011년 2월 25일 성명의 전문은 다음에서 확인할 수 있다. <http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/fatfpublicstatement-25february2011.html>

10 안보리도 이에 화답하고 있다. 유엔안보리 결의안 2094호 서문의 FATF 제재에 대한 언급을 예로 들 수 있다.

11 전문은 여기서 확인할 수 있다: <http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/public-statement-october-2016.html>

제재의 실패

제재 조치의 실패의 몇 가지 이유들을 상술했으나, 그보다 더 근본적인 이유가 존재한다. 핵 프로그램은 북한 정권 내부에서 가장 중요한 위치를 점하게 되었기 때문에, 북한이 이를 포기하도록 유도할 제재 조치를 구상하는 것은 매우 어렵다는 점이 그것이다. 시간이 지날수록 북한의 핵 프로그램은 정권의 주요 업적이 되어가고 있다. 핵보유국가들 중 침략당한 사례는 없었고, 핵무기를 포기했던 국가들의 운명(예를 들면, 리비아)을 상기하면서, 북한 정권이 핵무기를 안보 보장을 위한 주요 보증인으로 간주할 때, 핵무기는 그들의 외교 정책의 중심이 된다. 또한, 이를 자신들의 통제 하에 한반도의 궁극적인 재통일을 위한 전략의 핵심 요소로, 그리고 김 왕조의 계속되는 지배를 북한 사람들이 용인하도록 납득시키기 위한 가장 중요한 방법으로 간주한다.¹² 북한은 생존을 위해서는 핵 프로그램이 필수적이라고 여기는 반면, 노무현 전 대한민국 대통령이 목격했듯이, 핵 프로그램을 포기하도록 북한을 설득하는 유일한 방법은 북한이 핵무기 소유를 통해 상쇄시킬 수 있는 위협과 핵을 포기해야만 다룰 수 있는 위협보다 더 큰 생존에 대한 위협에 직면하도록 하는 것일 수도 있다. 여기에는 북한이 국내 불안정이라는 위협에 직면하게 하는 경제적 압박도 포함될 수 있을 것이다. 그러나, 북한이 이러한 지점에 다다르도록 하기 위해서는 중국의 적극적인 지지가 요구되는데, 그럴 가능성은 거의 없어 보인다.¹³

따라서, 비핵화라는 목표는 제재만으로는 강요될 수 없고, 심지어 북한이 자금 세탁을 그만두도록 설득하려는 FAFT의 제재들의 온건한 목표들도 성취되지 않았다. (여기서 논의된 모든 제재들 중 어느 하나 주요 목표로서 북한 인권 향상을 선언하지 않았다.)

새로운 접근법: 파트 1- 기존 접근법 검토

이 섹션에서는 제재를 넘어서는 근본적인 해결책을 모색하는 새로운 접근법의 가능성을 고찰하고자 한다. 이와 관련된 논의를 위해서, 저자는 지금까지 시도된 제재들을 제외한 접근법들을 돌아보고 그것의 성공과 결점에 대해서 평가할 것이다.

다른 접근법들은 상이한 목적을 갖고 있다. (아래에서 논의될) 제재와 협상은 북핵 프로그램의 종결을 목표로 하고 있다. 햇볕정책은 남북한 관계에 초점을 맞추었다. 풍선 띄워 올리기는 북한의 향상에 더 중점을 두었고, 몇몇 경우에는 북한의 정치 질서 전복에 초점을 맞추었다. 이러한 상이한 이슈들을 다루는 포괄적인 새 접근법을 고안하는 것은 쉬운 일이 아니다. 단 하나의 접근법이 아닌, 여러 개의 새로운 접근법이 필요할 것이다.

협상의 실패

협상을 통한 한반도 비핵화 달성을 주장하는 많은 이들이 제재 실패를 지적하면서도, 그들은 협상 또한 실패해왔다는 사실을 받아들이는 데는 실패한다는 점에 주목하는 것이 중요하다. 북한과 국제사회의 관계의 역사는 북한의 핵 프로그램의 종단을 추구하기 위한 협상들의 예로 어지럽혀 있지만, 결국 이는 달성되지 않았다. 그 범위는 1994년 미·북한 핵동결 협약(수년간 플루토늄에 기반한 프로그램을 동결시키는 데 성공했으나, 북한이 유사한 우라늄 기반 프로그램 개발을 진행하고 있었다는 사실이 분명하게 드러나면서 끝이 났다)부터 6자 회담(9년 이상 재소집되지 않고 있다), 서명 후 곧 결렬된 2012년 유달 합의에까지 이른다. 북한이 북핵 프로그램에 더 큰 중요성을 부여하고 “수십 억 달러”를 준다고 해도 핵 포기에 합의할 준비는 되어있지 않다고 분명히 전하면서, 새로운 협상이 기존의 협상들보다 더 성공적일 것 같지는 않다.¹⁴ 2016년 1월 뉴욕 1.5 트랙 회의에서 미국이 북한에 평화조약과 비핵화를 동시에 제안 했을 때, 협상 타결의 전망에 타격을 가하는 일이 발생했다. 북한은 미국의 제안을 거절했고, 며칠 뒤 4차 핵실험을 감행했다. 이후 2016년 10월 19일에 열린 한미 외교 국방장관 회담(2+2 회담)에서 케리 국무부 장관이 평화조약을 재차 거론했다.¹⁵ 북한은 이에 반응하지 않았으나, 오랜 북한의 외교적 목표인 평화조약 제안도 북한의 핵 포기를 설득시키기에는 충분하지 않은 것처럼 보인다.

¹² 이러한 요점들은 여러 학술 논문에서 이미 고찰되고 있는데, 가장 최근 Evans Revere의 원고는 다음에서 확인할 수 있다. <https://www.brookings.edu/research/facing-the-facts-towards-a-new-u-s-north-korea-policy/>

¹³ 이는 5차 북핵실험 이후 유엔안보리 내 논의들에서 확인할 수 있다. 첫 미국의 절박한 제재를 요구하는 초안은 중국으로부터 거의 모든 부분에서 거부당했다.

¹⁴ 김정은, 2013년 3월 31일 조선노동당 총회 보고서. 실제로 2009년 6월에 일찍이 (유엔안보리 1874호 채택에 대응으로) 북한 외교대변인은 “이제 북한이 핵무기 포기를 고려하는 것은 절대적으로 불가능한 것이 되었다”고 선언했다.

¹⁵ 케리 장관은 “북한은 한반도 평화 뿐 아니라 제재 완화, 경제 협력, 식량과 에너지 원조, 새로운 평화 정착, 외교 정상화, 그리고 사실상 한반도에 대한 비공격적 이해와 같은 다양한 가능성의 문을 열 수 있다”고 말했다.

슬프게도, 정책형성위원회는 협상을 선호하는 온건파와 제재를 통한 압력을 선호하는 강경파로 나뉘어진 것 같다. 양측 모두 종종 상대 진영이 추진한 전략이 북한의 핵포기 설득에 실패했다고 지적하고 싶어하지만, 어느 쪽도 그들 자신의 접근법이 장기간 실패해 왔다는 것을 인정하려 들지 않는다.

햇볕정책 - 성공인가 실패인가?

1998년부터 2007년까지 남한은 햇볕 정책을 추구했고, 통일부 측 말로는 “화해와 협력을 통한 남북한 관계 개선과 평화”를 목표로 하고 있다.¹⁶ 따라서 이 정책의 목표는 북한의 핵 프로그램을 종결시키려는 제재와 협상과는 다르며, 이번 컨퍼런스의 주제와 같이 평화와 통일을 모색하는 것에 더 가깝다고 할 수 있다.

이명박 대통령 때 햇볕 정책이 거의 파탄에 이르기 전까지, 이 정책의 지지자들은 정책이 성공하고 있었다고 주장했다.¹⁷ 그러나 정책 반대자들은 이 정책을 값비싼 실패로 여겼다. 누가 옳은가?

햇볕 정책이 추진되는 동안, 남북한 관계는 그 전보다 훨씬 더 개선되었다. 남한의 후함은 북한이 대체적으로 경제적 압박에 영향을 받지 않는다는 것을 의미한 반면에, 햇볕 정책이 북한을 비핵화 방향으로 이동시켰다는 증거는 거의 없다. 또한, 햇볕 정책이 지속되었더라면, 2002년 미·북한 핵동결 협약이 실패한 것에 대한 대응으로 보이는 2006년 북한의 첫 핵실험을 막을 수 있었을 것이라는 증거도 부족하다. 햇볕 정책의 지지자들은 남북한 관계가 핵 문제와 분리되어 다루어져야 한다고 주장했으나, 북핵 위험이 점점 커지면서 이러한 햇볕 정책 지지자들의 입장은 옹호하기 어려워졌다. 게다가, 햇볕 정책의 지지자들은 북한이 인권 정책¹⁸을 개선하지 않고, 남한이 여러 채널을 통해 수십 억 달러¹⁹를 제공했던 암묵적인 이유 중 하나인 이산가족 상봉을 승인하지 않자 실망하지 않을 수 없었다.

아마 햇볕 정책이 평화적 재통일이 가능할 정도로 남한과 북한 간의 화해를 지원할 것이라는 본래의 희망은 다년간 북한을 대한 경험에서 서서히 사라지게 되었다. 많은 이들이 정책이 발전하면서 꾸준한 진전을 이룰 것으로 희망했으나, 회담은 종종 북한의 짧은 공표만으로 취소되기도 하고, 거친 발언과 지속되는 자금 요구로 뒤엎긴 만남에서 이 희망을 품는 것은 매우 어려웠다.

따라서, 일반적으로 햇볕 정책은 통일부가 공표한 조건에서는 성공적이었다. 그러나, 햇볕 정책이 통일을 향한 움직임으로서 간주된다면 실패로 평가되어야 하며, 햇볕 정책은 전반적인 목표에 기여한 것 같지 않다. 실제로, 이 정책은 북한에 대한 경제적 압박을 완화시킴으로써 핵문제를 해결하기 위한 방안 모색을 더 복잡하게 만들었을 지도 모른다. 따라서, 햇볕 정책에 관해서는 평가가 엇갈릴 수 밖에 없다.

풍선 날리기, 그리고 북한의 정보 봉쇄를 깨기 위한 다른 시도들

다년간, 운동가들은 다양한 수단을 통해 북한 내 정보를 얻고자 했다. 그 수단이란, 풍선을 날려 DMZ를 넘어로 자료를 실어 날리기, 디지털 자료(한때는 CD를, 현재는 점점 USB 메모리 스틱 사용이 증가하고 있는 추세다)의 밀반입, 라디오 방송을 등을 말한다. 이러한 활동들의 목적들은 서로 상당히 다르다. 어떤 운동가들은 김씨 왕조가 스스로 주장하는 것처럼²⁰ 항상 현명하지 않다는 것을 보여주는 자료를 보냄으로써, 북한 정권이 국내적에서 받고 있는 존경심을 감소시키고자 한다. 다른 운동가들은 북한 주민들이 북한 정부(북한 내의 모든 미디어를 관리)가 제공하는 것보다 더 나은 정보를 얻을 권리가 있다고 생각하여, 단지 북한 주민들을 위한 정보 채널을 열고자 한다. 어떤 운동가들은 뉴스와 정치적 정보를 전달하고자 하는 반면, 다른 운동가들은 단지 북한 주민들이 서양의 영화를 볼 수 있게끔

16 이 공식적인 표현은 2014년 9월 당시 정세현 통일부 장관에 의해 사용됐다. eng.unikorea.go.kr/cwsboard/board.do?mode=download&bid=1112&cid

17 그리고 그 이후에도 얼마 동안은 성공적이었다고 주장했다. 예를 들어, 적어도 2014년 말 햇볕 정책이 효과적으로 끝났을 때, 정세현 장관은 위에 인용된 공식 발표에서 햇볕정책이 “남북한 간 관계 개선과 평화 유지를 위한 가장 좋은 정책이다.[그리고]... 정책이 추진된 이후로... 긴장이 고조되지 않았다.”고 말했다.

18 햇볕 정책의 모순 중 하나는 정책 창시자이자 남한 내 인권 존중을 위해 싸워왔던 김대중 대통령이 북한의 인권침해는 거의 무시했다는 것이다.

19 아마도 햇볕 정책의 총 비용에 대한 공식적인 수치는 없는 것으로 보인다. 물론 햇볕 정책이 북한에 막대한 자금을 지원했던 유일한 교류는 아니었다. 전해진 바에 따르면 미북한 핵동결 협약의 인센티브와 미국에 의해 추진된 다른 프로그램들도 북한 정권에 대략 300억 달러를 제공했다.

20 다음의 예를 참고 <http://www.channelnewsasia.com/news/asiapacific/seoul-activists-launch/2642068.html>

하고자 한다.²¹ 이런 노력들은 종종 남한의 TV 드라마가 들어있는 USB 메모리 스틱과 같이 북한 밖의 매개체를 얻으려는 북한 주민들의 노력으로 보완되기도 한다.

탈북자들의 발언은 북한의 정보 봉쇄를 우회하려는 이 같은 노력들이 종종 성공한다는 것을 암시한다. 많은 탈북자들이 불법적으로 해외 라디오 방송을 들었으며, 봉쇄를 뚫는 확률이 꽤 높다고 주장한다.²² 2015년 8월 남한이 DMZ에서 확성기를 틀은 것에 대한 북한 정권의 반응은, 국경으로부터 수 킬로그램 떨어진 곳으로부터의 미디어 침투에도 불안해한다는 것을 보여주었다 (또한 북한은 풍선 날리기도 자주 분노를 표출하곤 한다).

새로운 접근: 파트 2 - 다음은 무엇인가?

미국 정부관계자들은 북한정책이 형편없는 선택지들 천지라고 농담하기도 한다. 정책 결정 공동체 내부에서는, 북한이 야기하는 난제들을 해결하기 위한 다년간의 노력들은 효과가 없었으며, 새로운 접근법 또한 발견할 수 있을 것 같지 않다는 인식이 팽배하다. 어떤 경우에는, 이러한 추세가 비평가들로 하여금 얼마 전 까지만 해도 상상할 수 없었던 선택지들을 고려하게끔 만들기도 했다. 2016년 정부 관계자와 학계에서의 대화에서, 북한의 4차 핵실험 전에 군사력 개입을 거부하게 만드는 명백한 공포심이 강한 주저함으로 완화되었다는 사실을 필자는 깨닫게 되었다. 2016년 10월 워싱턴에서 있었던 한미간 2+2회담에서, 케리 국무장관은 “군사적 개입은 마지막 선택지다”라는 메시지를 전달하였는데, 이는 군사적 개입이 이미 논의되고 있었다는 사실을 암시한다.

아래에서 필자는 새로운 접근이 가능하다는 것을 논의할 것이다. 하지만 먼저 어려운 선택들이 포함되어 있다는 사실을 인정할 필요가 있다. 무엇에 대한 접근인가? 어떤 문제에 대한 근본적 해결책인가? 이번 회의의 주제는 “한반도 평화와 통일 - 종합적 접근”이다. 필자가 위에서 제시했던 것처럼, 이것은 야심적인 것이며 이전의 어느 접근법들도 한반도의 모든 문제의 해결을 추구하지 않았다. 과거에 “종합적 접근법”이라는 것은 존재하지 않았다.

이번 회의의 주제는 평화와 통일은 보조를 함께 맞추어 나가는 것이라는 점을 암시한다. 그러나 나는 이것이 맞는 것인지 모르겠다. 평화통일은 매우 바람직하지만 이루기 어렵다. 북한 엘리트층의 위치에 근본적인 변화가 없다면, 북한 엘리트층은 통일을 반기지 않을 것이다. 왜 그들이 통일을 바라겠는가? 통일은 그들의 세상과 특권, 그리고 권력의 종말을 의미한다. 북한 엘리트들은, 동독의 붕괴 후 공원 벤치에 있는 동독의 전 고위관리들의 궁핍한 생활이 담긴 비디오를 보게 되며, 더불어 만약 남한이 한반도를 점령한다면 이러한 상황이 그들에게 닥칠 것이라고 듣게 되었다. 필자는 이와 같은 북한 엘리트들의 생각은 잘못되었다고 지적하는 남한의 성명을 본 적이 없다.²³ 북한 엘리트들의 적극적인 지지 없이는 평화통일은 가능할 것 같지 않다.²⁴

이것은 평화적이지 않은 통일과 통일 없는 평화라는 선택지를 남긴다. 전자는 북한 내부의 불안정 또는 외부 기관²⁵에 의한 붕괴 등과 같은 북한 체제의 종말을 동반한다. 후자는 두 국가 해결책을 의미하는데, 즉, 한반도가 영구 분단 상태에 놓이지만, 평화 조약의 발효로 공식적인 전쟁 상태에서는 벗어나는 것이다. 이 결과는 불안정한 상태에 놓여질 것이다. 왜냐하면, 북한과는 다른 그리고 더욱 성공적인 비전을 지닌 남한이라는 존재의 지속은 북한 체제의 정당성을 끊임없이 침해함으로써, 북한으로 하여금 장기간 이를 용인할 수는 없게 만들 것이기 때문이다. 그렇지 않으면, 공식적으로든 아니든 북한의 중국으로의 흡수를 의미할 것이다.

21 예시: <https://www.theguardian.com/world/2016/mar/22/flashdrives-for-freedom-north-korea-20000-usb-sticks>

22 얼마나 높은지는 불확실하다. 어떤 곳은 북한 주민들의 30-40%가 해외 라디오를 듣는다고 추정하고 있다: <http://www.dailynk.com/english/read.php?catald=nk00100&num=13460> 그러나 저자는 꽤나 높게 보이는 이 수치에 대한 확실한 증거를 보지 못했다. 흥미롭게도 최근 북한 방문자들이 저자에게 북한의 젊은 청년들이 종종 북한 인요가 아니라 남한에서 온 불법 팝송을 흥얼거리는 것을 들었다고 말해주었다.

23 2016년 10월 1일 박근혜는 북한 주민들을 다루는 연설에서 다음과 같이 말했다. “자유, 민주주의, 인권, 복지와 같은 보편적 가치들이 바로 당신이 즐길 수 있는 귀중한 권리입니다.” 그러나 박근혜 대통령은 북한의 지배계급 전체에 해결책을 제안하기 보다는 탈북자 개개인에 대해 말했던 것처럼 보인다.

24 중국의 대북정책은 전쟁 無, 혼란 無, 핵무기 無라는 3무(無)를 선언했다. 중국이 통일 無라는 네 번째 “무(無)”를 추구한다는 오랜 풍문이 있어왔다. 중국 정부 관계자들은 이를 부인했으나 이것이 사실이라면 중국의 반대는 평화통일에 있어서 엄청난 장벽이 될 것이다.

25 필자는 이것이 남한 식의 통일이 될 것이라고 본다. 물론 남한을 군사적으로 정복하여 북한 아래 통일이 이루어지는 것을 생각할 수도 있다. 북한의 핵 독트린은 외부의 공격을 막는 것 뿐 아니라, 주요 항구와 비행장을 차단하여 미국이 남한 내 군부대를 강화하는 것을 지연시킴으로써 남한에 대한 군사 작전을 지원하기 위한 것이라는 점을 암시한다.

그럼 무엇을 해야하는가?

제재와 협상 찬성자들은 모두 자신들의 접근이 옳았다고 말하지만, 제재와 협상은 충분히 이행되지 않았다.²⁶ 필자가 상술했듯이, 중국 태도에 큰 변화 없다면, 강력해진 제재들도 북한 정권으로 하여금 그들이 소중히 여기는 핵무기를 포기하도록 설득할 수 있을 것 같지 않다. 과거에 이미 많은 협상들이 실패했었기에, 금후의 추가 협상들이 성공할 것이라고 생각할 이유 또한 없는 것 같다.

평화조약 조차도 가져올 수 없는, 핵무기 이상의 보상을 북한에 제안하거나, 핵무기를 포기하지 않을 시에 가해질 수 있는 정권에의 치명적인 위협을 제시하는 것이 성공을 위한 길이며, 여기에서 군사력 외에 이를 실행할 수 있는 선택지는 전혀 고안된 적이 없다.

게다가, 비록 필자는 비핵화가 한반도 영구평화에 필수 조건이라고 생각하지만, 제재들은 평화 정착이 아니라 비핵화 자체를 목적으로 하고 있다. 제재들이 어떻게 평화 협상의 지원으로 작동할 수 있을지 (오히려 제재들은 분위기를 험악하게 만들었을 것이다), 아니면 재통일을 지원할 수 있을지, 필자는 알기 어렵다. 협상은 물론 평화로운 재통일을 향한 핵심적인 도구이나, 필자가 상술했듯이, 남한이 북한 엘리트들에게 지금 가진 것보다 훨씬 더 나은 무언가를 제공할 준비가 될 때까지는 신뢰할 수 있는 협상의 기반을 특정하기는 어렵다.²⁷

어떤 사람들은 어떤 형태로든지 햇볕 정책으로 회귀하는 것을 옹호한다.²⁸ 그러나, 햇볕 정책을 괴롭혔던 문제들이 현재로서는 사라졌을 것이라는 희망을 품을 이유는 없어 보인다. 햇볕 정책은 비용이 많이 들고 북한이 핵무기를 개발 중에 있는 동안 고조된 불안감 때문에 결국 포기되었다. 그 불안감은 2016년에 북한이 두 차례 핵실험을 단행하면서 증대되었다.²⁹ 현 남한 정부도 2014년 박근혜 대통령이 드레스덴 연설에서 상당히 다른 의제를 발표하면서 햇볕 정책으로 회귀할 의도가 없음을 분명하게 드러냈다.

또한 최근 북한의 정보 봉쇄를 더 뚫을 가능성이 강조되고 있다. 미국 정부는 이에 자금을 지원하고 있으며³⁰ 2015년 9월 BBC 뉴스는 북한으로 방송 송출을 시작하겠다는 계획을 보도했다. 어떤 사람들은 북한의 정보 봉쇄를 깨는 것이 이번 회의에서 논의하는 실제 변화를 이끌어낼 수 있는 열쇠라고 주장한다. Andrei Lankov 교수는 “유일한 현실적인 희망은 사실상 모든 공산주의 국가들에게 결정적으로 작용했던 내부 변화의 종류를 촉진하는 것이다. 정보는 공산주의 체제의 소멸 또는 급진적인 시장 개혁으로 나뉘면서, 그들의 체제를 약화시켰다.”³¹ 즉, 이러한 관점에서 북한의 정보 봉쇄 장벽을 허무는 것은, 우리가 알고 있듯이, 북한의 종말을 촉발하는, 평화적이지 않은 통일의 길로 인도할 것이다. (버마, 이란과 같이 과거의 폐쇄적인 사회에서는 정보의 확산이 개혁을 유도했다. 그러나, 북한의 독특한 정치구조는 붕괴 없는 개혁을 매우 어렵게 만들고 있다. 신격화된 통치자의 의식할 여지가 없는 통치에 기반한 사회는 쉽게 다원주의 사회로 변화하지 않을 것이다. 2009년 자유시장 탄압 및 최근 부상하고 있는 중산층 돈주에 대한 중과세 정책을 통해 알 수 있듯이, 경제적 다원주의는 북한 체제를 불안하게 만든다.)

이미 시도되었던 것들에 기반하지 않는 접근법이 있을까?

필자는 앞에서 군사적 접근에 대한 반대 약화에 대해서 언급했다. 이제부터는 열정을 통해서가 아니라 완전함을 위하여 군사적 접근에 대해 논하고자 한다. 북한에 대한 총공격은 선호되지 않는다. 이러한 접근에 내재된 도덕적인 이슈들은 제쳐 놓더라도, 급격한 외부

26 예를 들면 위에 인용된 Evans Revere의 원고를 참고하라. Evans Revere는 강력한 제재 압박을 주장한다. 다른 한편으로는 Donald Trump과 미북 핵동결 협약에 연관된 많은 미국 팀 사람들은 모든 장애물에도 불구하고 협상을 통한 합의가 가능하다고 주장한다. 2016년 9월 21일 유엔 총회에서 있었던 Li Keqiang의 연설과 같이 중국도 오랫동안 대화를 요구해왔다.

27 이 협상 내용은 무력을 포함해야 하며 북한의 핵심 간부들이 통일된 정부에서 남한 사람들에게 권위를 행사하게 될 결과에 대하여 강한 저항이 있을 것이라고 생각한다.

28 예를 들어, KIMEP 대학교 방찬영 박사는 막대한 양의 원자로 이루어진 협상안을 상세하게 주장한다. 그는 북한이 급진적인 경제 개혁을 단행하도록 설득하지 못했던 것이 햇볕 정책이 실패한 핵심적 이유라고 주장한다. 그의 의견들은 그의 보고서 “김정은의 대담한 도전: 시장경제개혁과 북한의 경제개방의 성공을 위한 전략적 계획”에 명시되어 있다.

29 북한 실험 장소의 위성사진은 3차 핵실험이 준비 중에 있는 것을 암시했다.

30 <http://www.state.gov/j/drl/p/262180.htm>

31 https://www.washingtonpost.com/news/global-opinions/wp/2016/09/13/sanctions-wont-work-against-north-koreas-nuclear-ambitions/?utm_term=.b39bb02e1df6

공격으로는 북한의 방식을 바꾸거나 북한이 사라지도록 강요할 수는 없을 것이다. 심지어 북한(상대적으로 쉬운 타겟)은 점령된 후에도 대규모 방어 터널 시스템을 사용하여 장기전을 치르고자 할 위험이 있다. 서울은 거의 명백하게 폐허가 될 것이다. 서울 규모의 목표를 가격할 수 있는 북한의 부정확한 대포와 미사일이 인구가 상당히 밀집된 도시에 떨어진다면, 이는 도시의 대대적인 파괴로 이어질 것이다. 게다가, 중국은 여전히 북한과의 동맹을 유지하고 있고, 만약 북한이 공격받았다면 북한을 지원할 것이다. 미국과 중국 군이 개입된 전투는 대재앙이 될 것이다. 어떤 이들은 완전한 군사적 개입의 한 단계 아래인 김정은 암살의 가능성을 보고 있다. 이는 매우 어려울 것이다. 김정은은 자신의 소재를 숨기는데 매우 능숙하며, 평양 밖으로 벗어날 때는 굉장히 신중하여 어떤 통지도 하지 않기 때문에, 그는 굉장히 어려운 타겟이 될 것이다. 하지만 그를 암살하는게 가능하다고 하더라도, 그것이 상황을 개선할 것인지 여부는 확실하지 않다. 아마도 가능성으로서는, 북한이 외부 전력을 끌어들이며 북한을 더욱 혼란 속으로 밀어 넣음으로써 계획된 군사적 개입만큼의 위험을 만들어낼 것이다. 북한에 서열 계승이 온전히 이루어진다고 하더라도, 누가 김정은의 뒤를 잇게 되든 간에 국제 사회에 더 우호적일 것 같지는 않다. 사실, 권력을 잡게 될 반백의 노장들의 태도에 대해 우리가 아는 것은 정반대를 보여주고 있다.

그렇다고 우리가 아무것도 하지 않고, 새로운 계획을 회피하고, 우리가 할 수 있는 한 북한을 봉쇄하며 핵 프로그램이 개발되기를 기다리지만 한다면 ('전략적 인내'의 새 버전) 어떻게 될까? 북한이 근미래에 붕괴될 가능성은 거의 없어 보인다. 북한의 경제는 주요 수출품의 가격의 하락으로 인한 어려움을 겪고 있음에도, 이 같은 상황이 정권을 위협할 만큼 나쁘지는 않다.³² 북한의 정치체제는 과거에 그랬던 것보다 훨씬 안정적으로 보인다.³³ 북한은 미 대륙에 핵을 떨어뜨릴 수 있는 능력을 갖추기 전까지 미사일과 핵 폭발 장치를 실험하며 개발을 계속할 것임은 거의 분명하다.³⁴ 만약 북한이 실제로 그런 능력을 갖추게 된다면, 주변국들로부터 받아들이기 쉽지 않은 안보 보장과 정치적 양보를 획득하기 위해서 핵무기로 영향력을 행사할 가능성이 실제로 존재하며, 남한과 미국, 일본에게는 사태가 여기에서 더 나아가는 것을 용인하는 것에 대한 깊은 저항감이 있다.

필자가 대화를 나눈 어떤 정책 결정자들도 평화나 통일, 혹은 양자 모두를 달성할 수 있는 신뢰할 만한 다른 접근들을 제안하지 못했다. 만약 이번 회의가 그러한 접근들을 고안해낸다면, 세계에 엄청난 기여를 하게 될 것이다.

인권

통일을 제외하고, 북한의 끔찍한 인권 상황을 개선하는 것이 가능할까? 희박하지만 가능성은 있다.

필자는 북한 정권이 핵 프로그램을 필수적인 것으로 간주하고 있다고 언급했다. 하지만 북한은 인권 남용으로 자주 비판의 도마에 오르는 활동에 대해서는 그만큼 집착하고 있지는 않다. 북한의 복잡하고 잔인한 수용소 제도, 감옥과 임시수용시설들, 그리고 비번만 시민의 공개처형은 북한이 근본적인 정책이라기보다는 이견을 근절하고 주민들을 겁 주기 위한 기능을 한다. 따라서, 위에서 논한 다른 이슈들보다는 이 분야에서의 진전에 대한 희망의 여지는 있다. 실제로, 북한이 EU를 포함하여 외국과 인권에 대한 대화 제의를 수용했던 시기가 있었다.³⁵ 이러한 대화들은 인권 분야에서 실질인 진전으로 이어지지는 못했으나, 대화가 이루어졌다는 사실 자체만으로도 그 중요성을 잃지 않는다.

북한은 인권위원회에서 오랫동안 비난 받아왔다. 하지만 2014년 2월 7일, 북한 낸 유엔 인권조사위원회는 북한 인권 상황에 대하여 비난하는 보고서를 출간했다. 보고서 출간을 앞두고 북한은 보고서의 영향을 감소시키고자 많은 국가들에게 이에 대해 이야기했는데,

³² 정권의 안정성을 유지하기 위해서, 북한 정권은 전체 국가의 경제적 복지가 아닌, 평양에 거주하는 엘리트들의 복지만을 신경쓰면 된다. (엘리트들은 이미 감정은 이 보안을 걱정하여 북한의 가장 빈곤한 동북지역을 방문하지 않는 상황속에서 살고 있다.) 대부분의 이윤이 평양에 집중되어 있는 보통 수준의 경제적 성장은 지배층의 불만을 잠재우는 데 충분한 것 같다.

³³ 어떤 이들은 최근의 전향들이 정권이 압박받고 있다는 증거라고 지적한다. 그러나 1997년 정권이 지금보다 훨씬 더 약하고 기근에 시달리고 있을 때 지금보다 더 많은 고위급 관리들의 전향이 있었다 (황장성과 당시 주이진트 북한대사를 포함하여). 20년이 지난 지금도 여전히 북한 정권은 권력을 쥐고 있다.

³⁴ 2016년 8월 24일 북한은 잠수함에서 미사일을 발사하는 데 성공했다. 이 기술이 개발된다면, 북한은 복잡한 대륙간 탄도 미사일(ICBM)을 필요로 하지 않게 될 것이다. 왜냐하면, 미사일을 운반하는 잠수함은 미국 도시의 사정거리 내로 항해할 수 있고, 따라서 직접적으로 위협을 가할 수 있게 될 것이기 때문이다. 북한은 새로이 여러 발사관을 가진 잠수함을 만들 계획이지만, 그 잠수함이 실제로 작동하려면 약간의 시간이 걸릴 것으로 보인다.

³⁵ 2001년과 2002년 두 번의 EU-북한 인권대화가 있었다. 그러나 어떤 것들이 논의되었는지에 대해 알 수 있는 보고서들은 찾기 어렵고 대화의 과정은 투명성이 결여되어 있다고 비판받았다. 2003년 4월 제네바에서 열린 유엔인권위원회에서 북한에 치명적인 결의안을 EU가 공동 후원하자 북한은 대화에서 물러났다. 스웨덴과 영국도 2000년대 초 북한과 인권에 대하여 양자대화를 실시했다.

이는 북한 정권의 보고서의 영향력에 대한 불안감을 나타냈다. 보고서가 유엔 안보리에서 채택된 이후로, 북한은 안보리 앞에서 약해진 모습을 보이고 있고, 이에 대한 추가적인 조치 또한 취해지지 않을 것이다. UN에 의해 지지된 문제의 매우 유용한 설명 제공을 제외하고도, 보고서는 또한 북한이 인권 남용 비판에 얼마나 민감한지를 보여주었고, 보고서가 채택되기 이전에 북한 외교관들의 태도는 적어도 인권 문제의 일부에 대해서는 협상할 준비가 되어있음을 암시했다.

이것은 아주 흥미로운 가능성을 제기한다. 북한이 가까운 미래에 인권에 대한 국제적 규범에 완벽하게 순응할 것이라고는 보이지 않는다. 그러나, 죄수 수용소 내 더 나은 환경, 사형선고 시 엄격한 법 고수와 같은 어느 정도의 인권 개선을 위한 조치들, 그러나 북한 정권의 핵심적인 통치능력에는 영향을 미치지 않을 협상들은 가능할 수 있다. 그러나 슬프게도, 목하의 국제관계 정세 속에서 북한은 이와 같은 온건한 목표들을 겨냥한 어떠한 접근도 거부할 것이라는 것이 거의 확실하다. 지금은 그런 협상들에 착수할 적시가 아니다.

결론

이 회의의 주제는 북한에 접근하는 다른 수많은 목표들, 예를 들면, 영구적 평화, 통일, 인권 개선, 북한의 자금 세탁 활동 및 핵 프로그램의 종결을 포함하는 목표들이 존재한다는 사실을 숨긴다. 서로 다른 수단을 지닌 다른 행위자들은 다른 시기에 다른 목표를 추구했다. 이러한 모든 목표를 포괄하는 종합적 접근을 발견할 수 있을 것 같지 않으며, 상이한 안건에 대한 진전을 이루기 위해서는 여러 다른 접근법들이 필요할 것이다. 그러나, 기존에 시도되었고 기대한 결과를 가져다 주지도 못했던 접근법들을 지속한다고 해서 무엇을 얻을 수 있을지, 분명하지 않다. 몇몇 접근법들 (예를 들어 북한의 정보 봉쇄를 깨려는 시도들)은 몇 결과들을 가져왔고, 확장될 수도 있었다. 그 외에 다른 접근들이 필요할 것이지만, 그 누구도 새로운 접근법들이 무엇인지 알지 못하는 것 같다.

상이한 접근법을 통해 성취할 수 있는 진전의 전망이 다양한 것처럼, 상이한 이슈들에 대한 진전의 전망도 다양하다. 북한은 핵 프로그램에 상당히 집착하고 있기 때문에, 핵 문제는 굉장한 난제이다. 이번 회의 주제에서 함께 제시된 평화와 통일은 함께 이루어질 수 없기에, 어느 쪽을 선택할 것인가에 대한 어려운 결정을 남긴다. 이윽고 인권에 대해서는 어느 정도의 진척을 이룰 수 있을 것이다.

그러나 전반적으로, 한반도의 진보에 대한 전망은 솔직히 말해 좋지 않다. 대부분의 접근법들이 실패했거나 교착 상태에 있으며, 얼마동안 핵심 의제에 대한 진전은 거의 없었다. 많은 이들이 이 상황이 곧 바뀌기를 바라고 있지만, 어떻게 바뀔 것인지 예상하기는 쉽지 않다.

Sanctions on North Korea and the Future of the Korean Peninsula

“As international sanctions against North Korea face strategic limitations due to North Korea's repetition of nuclear tests and provocations, this session will discuss a new approach to North Korea to find fundamental solutions for going beyond sanctions. It seeks ways for changes in North Korea aiming at permanent peace on the Korean Peninsula. In addition to exploring the current sanctions against North Korea, it looks at what is needed for actual changes to take place in North Korea, including the improvement in human rights. It will manifest the roles and directions of diverse actors, including major countries, regional cooperation bodies, and international organizations.”

ABSTRACT

This paper follows the lines of the prescription for this session (above) set out in the Program Guide. It considers the effectiveness of sanctions and looks at other approaches to the Korean problem. It then explores whether a new approach can be found to the issues to be discussed by this conference.

SANCTIONS ON NORTH KOREA

The prescription suggests, rather strangely, that “international sanctions against North Korea face strategic limitations due to North Korea's repetition of nuclear tests and provocations”. In fact, North Korea's nuclear tests and provocations do not impose strategic limitations, but rather show the limitations of attempts to cause North Korea to change its actions through sanctions. Sanctions do however face other strategic limitations that I shall discuss below.

It is unwise to talk about “sanctions” on North Korea as if they are a monolithic whole (an error frequently committed by North Koreans themselves). In fact there are at least three kinds of sanctions imposed on North Korea. These are:

- Sanctions imposed by the United Nations Security Council
- Sanctions imposed by individual states, or groups of states (eg the EU)
- Sanctions imposed by the Financial Action Task Force (FATF)

These sanctions are all different. The first two groups broadly target the DPRK's nuclear programmes while the FATF sanctions target the DPRK's money laundering activities. The different sanctions also vary in their effectiveness.

Sanctions imposed by the United Nations Security Council (UNSC)

These have been imposed in response to North Korea's nuclear and missile tests and at present are set out in Security Council resolutions 1718, 1874, 2087, 2094 and 2270.¹ Resolution 1718 set up a committee to oversee implementation of the sanctions, and 1874 set up a Panel of seven (later eight) Experts to oversee implementation in more detail. In essence, the sanctions set out in the earlier resolutions focus on measures to prevent the DPRK from obtaining the expertise, materials and money that it needs to pursue its missile and nuclear programmes while resolution 2270 breaks new ground in expanding the scope of sanctions to aim at wider economic targets. The aim of the sanctions is to enforce compliance with the will of the Security Council, set out for example in operative paragraph 6 of resolution 1718, where the Security Council decides:

¹ A further resolution in response to North Korea's fifth nuclear test is under discussion at the time of writing.

“...that the DPRK shall abandon all nuclear weapons and existing nuclear programmes in a complete, verifiable and irreversible manner, shall act strictly in accordance with the obligations applicable to parties under the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons and the terms and conditions of its International Atomic Energy Agency (IAEA) Safeguards Agreement (IAEA INFCIRC/403) and shall provide the IAEA transparency measures extending beyond these requirements, including such access to individuals, documentation, equipments and facilities as may be required and deemed necessary by the IAEA”

These objectives have clearly not been met despite repeated tightening of sanctions over a decade. But it is clear from the annual reports of the Panel of Experts that, although the sanctions have not stopped the DPRK’s illicit programmes, they have slowed them and made it much more difficult for the DPRK to proceed with them. The reports are full of details of interceptions, revelations of DPRK trading links and seizures of goods that must have cost the DPRK significant amounts both of money and of credibility with its partners as well as delaying progress in its programmes. It is almost certain that without these sanctions the DPRK nuclear and missile programmes would by now have advanced significantly further than they actually have.

The major strategic limitation on these sanctions has been inadequate implementation. Broadly, this has taken two forms. Firstly, even in our supposedly globalised world, many UN Member States – especially those geographically distant from the DPRK – have not taken on board the need to implement sanctions. The 2016 report of the Panel of Experts reports shows that of 193 UN Member States only 42 are up-to-date with the reports on implementation required by the Security Council, and 90 states have never reported on implementation at all.² The DPRK has been able to conduct banned activities in states unaware that they were acting illegally.³

Secondly, not all states that are fully aware of the scope of the sanctions implement them fully. China, that controls the great bulk of the DPRK’s trade, has been frequently criticised for allowing shipments banned by the resolutions (the port of Dalian is a hub of the DPRK’s trade). Chinese officials explain that they do not wish to enforce sanctions to the extent that the DPRK might collapse, which they fear would cause such problems for China as floods of refugees across the common border (and, some say, the risk of the Korean Peninsula reuniting under US influence, an anxiety that the recent ROK decision to deploy THAAD has done nothing to quell).⁴ This has largely undermined the effectiveness of many UNSC sanctions. It seems unlikely that this situation will change in the near future. In addition to the reasons that have caused China to soft-pedal on implementation in the first place, the relationship between China and the USA (seen as the principle instigator of sanctions) has deteriorated in the ten years since the first sanctions were introduced and China has come to see the DPRK as a geopolitical asset in a strategic power struggle, and one that it is reluctant to surrender or to allow to collapse.⁵ China has continued to provide the DPRK with the oil, food and finance that it needs to continue to exist.⁶

All this means that, while UN sanctions have had a considerable impact on the DPRK, they are unlikely alone to cause that country to abandon its nuclear or missile programmes.

Bilateral sanctions

There is a bewildering range of sanctions imposed by individual states and groups, of which the most important are those imposed

² http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2016/157, paragraph 11

³ See for example the extensive discussion in the 2012 report by the Panel of Experts of illicit military services provided by the DPRK to the Republic of Congo. Congo needed someone to repair its military hardware, including tanks, and found that the DPRK was able to do so effectively and at a reasonable price. At that point Brazzaville had not realised that this would be a breach of UN Security Council sanctions, but when it found this out it expelled the DPRK technicians and invited the Panel of Experts to the relevant military base.

⁴ These Chinese concerns have been repeated often, for example by foreign minister Wang Yi at the March 2016 session of the National People’s Congress. “China will not sit by and watch if there is fundamental destruction of stability on the Korean peninsula... China will not sit by and watch unwarranted damage to China’s security interests.”

⁵ The complexities of China’s position on the DPRK in general has often been discussed by academics. See eg this CFR paper: <http://www.cfr.org/north-korea/china-change-its-north-korea-policy/p37717>

⁶ Indeed, despite current tensions, China may actually be increasing its trade with the DPRK. See eg <https://www.nknews.org/pro/north-korea-exports-record-coal-in-august-despite-un-chinese-legislation/>

by the US, Japan and the EU.⁷ The most comprehensive are those imposed by the Japan and the US – in the former case the sanctions regime amounts to an almost total trade embargo with the DPRK. Japan imposed sanctions not only in response to the DPRK's nuclear and missile tests (it is within range of existing DPRK missiles) but also in response to confirmation that the DPRK had abducted Japanese citizens. US bilateral sanctions on the DPRK have grown organically over a number of years and are now set out in a number of different documents. The Office of Foreign Assets Control (OFAC) – the arm of the US Treasury that enforces sanctions – notes on its website⁸ five Executive Orders, one Determination, five Statutes and five Federal Register Notices. Their overall effect is not quite as comprehensive as the Japanese regime but comes close. The EU sanctions, while going well beyond the requirements of the UNSC sanctions, do not in general apply quite as tight a regime as either the US or Japanese sanctions.

These sanctions have had considerable effect. For example, before Japan started to sanction trade with the DPRK Japan was that country's major trading partner (a position now occupied by China). But they have again not caused the DPRK to abandon its illicit programmes (or to return more Japanese abductees).

Sanctions imposed by the Financial Action Task Force (FATF)

These sanctions were originally imposed on 25 February 2011 in response to longstanding FATF concerns that the DPRK was laundering money. The wording⁹, unlike the sometimes complex texts of other sanctions instruments, was simple. The operative sentence reads: "The FATF calls on its members and urges all jurisdictions to advise their financial institutions to give special attention to business relationships and transactions with the DPRK, including DPRK companies and financial institutions." But it was extremely effective. Once financial institutions knew that they risked investigation, and consequent damage to their reputations, if they handled DPRK business most of them seem simply to have decided that the meagre profits available from DPRK business were not worth this risk and to have dropped DPRK accounts, even when there may have been no evidence of money laundering. Despite some interaction between FATF and the DPRK the latter has failed to satisfy the FATF that it is dealing adequately with that organisation's concerns, and over the last five years the language of FATF's statements has grown harsher and has started to refer too to UN Security Council sanctions.¹⁰ The latest FATF Statement (21 October 2016) requires that "Jurisdictions should take necessary measures to close existing branches, subsidiaries and representative offices of DPRK banks within their territories and terminate correspondent relationships with DPRK banks, where required by relevant UNSC Resolutions."¹¹

It is striking that although the FATF sanctions have probably inflicted real pain on the DPRK they have still not achieved their objective of preventing the DPRK from laundering money. As the 2016 statement notes, "the FATF remains concerned by the DPRK's failure to address the significant deficiencies in its anti-money laundering and combating the financing of terrorism (AML/CFT) regime". So that, although this sanctions regime is, in its narrow scope, more effective than that of the others discussed here and has a more limited objective, it has still failed to achieve that objective.

The failure of sanctions

I note above some reasons for the failure of sanctions regimes but there is a further, underlying, reason for failure. That is that the DPRK's nuclear programmes have become of such vital importance to the regime that it is difficult to conceive of a sanctions regime that would cause the DPRK to abandon them. Over time the DPRK's nuclear programmes have come to be the main achievement of the regime. They are central to its foreign policy where the regime, noting that no nuclear weapons state has ever been invaded and

⁷ Others include eg sanctions imposed by Canada, but a full discussion of all sanctions imposed by all states is beyond the scope of this paper.

⁸ <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/pages/nkorea.aspx>

⁹ The full text of the 25 February 2011 Statement is at:

<http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/fatfpublicstatement-25february2011.html>

¹⁰ The Security Council has reciprocated. See for example the reference to FATF sanctions in the preamble of UNSCR 2094.

¹¹ The full text is here: <http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/public-statement-october-2016.html>

recalling the fate of states (eg Libya) that relinquished their nuclear weapons, regards them as the main guarantor of its security. It also regards them both as a core element of its strategy of eventually reuniting the Korean peninsula under its control, and as an important way of convincing the North Korean population to accept continued rule by the Kim dynasty.¹² While the DPRK regards its nuclear programmes as vital for its survival it is likely, as former ROK President Roh Moo-hyun once observed, that the only way to persuade it to relinquish them is to face it with a threat to its own survival that is both greater than the threats it believes it has neutralised through its possession of nuclear weapons and that it can only deal with by abandoning them. This might include such economic pressure that the regime risked domestic instability. But for a sanctions regime to bring the DPRK to this point would require the active support of China, the prospects for which are vanishingly small¹³.

So sanctions alone are most unlikely to force the denuclearisation that they aim for, and have not even achieved the much more modest objective of the FATF sanctions of persuading the DPRK to stop laundering money. (None of the sanctions discussed here declare the improvement of the DPRK's human rights situation as a principal aim).

NEW APPROACHES: PART ONE – REVIEW OF PREVIOUS APPROACHES

This section responds to the invitation to consider possible new approaches to find fundamental solutions going beyond sanctions. To inform this debate I look back at approaches other than sanctions that have been attempted and assess their success or lack of it.

Different approaches have had different objectives. Sanctions and negotiations (discussed below) have aimed to end the DPRK's nuclear programmes. The Sunshine Policy focussed on inter-Korean relations. Balloon launches have focussed more on encouraging human rights in the DPRK, and in some cases on subverting the political order there. It is unlikely to be easy to devise a comprehensive new approach that addresses all these disparate issues. It may be that there will be a need for several new approaches, not just one.

The failure of negotiations

It is important to note too that although many who insist that the way to achieve the denuclearisation of the Korean peninsula lies through negotiations point to this failure of sanctions, they often fail to accept that negotiations too have failed. The history of relations between the DPRK and the international community is littered with examples of negotiations that sought to halt the DPRK's nuclear programmes but have not done so. These range from the Agreed Framework of 1994 (which succeeded for many years in freezing the plutonium-based programme but ended when it became apparent that the DPRK had been pursuing a parallel uranium-based programme), through the Six Party Talks (which have not reconvened for over nine years) to the Leap Day deal of 2012, which fell apart soon after signature. It seems unlikely that new negotiations would be any more successful than previous rounds as the DPRK has come to attach ever greater importance to its nuclear programmes and has said, in the clearest terms, that it is not prepared to negotiate them away even "for billions of dollars"¹⁴. There was a further blow to the prospects of a negotiated settlement in January 2016 when, in a track 1.5 meeting in New York, the US reportedly offered the DPRK negotiations in parallel on a peace treaty and denuclearisation. The DPRK rejected the proposal and its fourth nuclear test followed days later. The offer of a peace treaty was reiterated by Secretary Kerry on 19 October 2016 following the 2+2 meetings with his ROK counterpart and their defence colleagues¹⁵. The DPRK has not responded to this, and it seems unlikely that even the offer of a peace treaty – a longstanding DPRK diplomatic

¹² These points have been explored in several academic papers, most recently by Evans Revere here: <https://www.brookings.edu/research/facing-the-facts-towards-a-new-u-s-north-korea-policy/>

¹³ This can be seen from current discussions in the UN Security Council following the DPRK's fifth nuclear test. The initial US draft resolution, calling for a range of stringent sanctions, was rejected by China on almost all points.

¹⁴ Kim Jong Un, report to the Korean Workers Party Plenum, 31 March 2013. Indeed, as early as June 2009 a DPRK foreign ministry spokesperson (responding to the adoption of UNSC resolution 1874) declared "It has become an absolutely impossible option for the DPRK to even think about giving up its nuclear weapons."

¹⁵ Secretary Kerry said: "Pyongyang can open the door to a range of possibilities: sanctions relief, economic cooperation, energy and food aid, new peace arrangements, a diplomatic normalization, actually a non-aggression understanding with respect to the peninsula, as well as peace on the peninsula itself."

objective – will be enough to persuade it to relinquish its nuclear weapons.

Sadly, the policy-forming community seems to have split into two camps, one favouring negotiations and one favouring pressure through sanctions. Both sides are often eager to point out that the strategy put forward by the other has failed to persuade the DPRK to abandon its nuclear weapons but it is rare for speakers on either side to acknowledge the long-term failure of their own approach.

The Sunshine Policy – success or failure?

From 1998 to 2007 the ROK pursued the Sunshine Policy, aimed, in the words of the Ministry of Unification, at “peace and improvement of inter-Korean relations through reconciliation and cooperation”¹⁶. Its objectives were therefore different from the sanctions and negotiations aimed at ending the DPRK’s nuclear programmes and closer to the search for peace and reunification in this conference’s title.

Almost until the Sunshine Policy came to an end under the presidency of Lee Myong-bak its supporters claimed that it was succeeding¹⁷. Its opponents though saw it as an expensive failure. Who is right?

During the Sunshine Policy relations between the two Koreas were much better than they have been since. But there is scant evidence that the Sunshine Policy in any way moved the DPRK towards denuclearisation while the ROK largesse meant that the DPRK was largely immune to economic pressures. There is scant evidence either that the 2006 DPRK first nuclear test would have been prevented by a continuation of the Sunshine Policy - it seems to have been more a reaction to the collapse of the Agreed Framework in 2002. Supporters of the Sunshine Policy used to claim that inter-Korean relations should be handled separately from the nuclear issue, but as the DPRK

nuclear threat grew this position became more and more difficult to defend. Moreover, even supporters of the Sunshine Policy were disappointed that the DPRK did not improve its human rights policies¹⁸ or allow more family reunions, issues that were widely felt to be part of the implicit deal that brought the ROK through different channels to supply billions of dollars¹⁹ to the DPRK.

Perhaps even more damaging, original hopes that the Sunshine Policy might support reconciliation between the two Koreas to the extent that peaceful reunification might be possible faded in the face of years of experience of dealing with the DPRK. Many had hoped for steady progress as the policy developed, but it was very hard to perceive this in the tangle of meetings, often cancelled at short notice by the DPRK, sometimes abrasive statements and constant demands for money.

So the Sunshine Policy in general succeeded in the terms set out by the Ministry of Unification. But if it is considered as an attempt to move towards reunification it has to be judged a failure, and it does not seem to have contributed to wider objectives – indeed, it may have complicated the search for a resolution of the nuclear issue by easing economic pressure on the DPRK. It therefore has a mixed scorecard at best.

Balloon launches, and other attempts to break the DPRK’s information blockade

For many years activists have sought to get information into the DPRK through a variety of means. These have included sending balloons carrying material across the DMZ, smuggling in digital material (once CDs, now increasingly USB sticks), and radio broadcasts. The objectives of these activists have varied greatly. Some have sought to reduce the respect in which the DPRK regime is held

¹⁶ This formulation was used by the then Minister of Unification, Jeong Se-hyun, in September 2014. eng.unikorea.go.kr/cwsboard/board.do?mode=download&bid=1112&cid

¹⁷ And indeed for some time after. For example, as late as 2014, when the Sunshine policy had effectively ended, Minister Jeong continues in the presentation cited above, that the Sunshine Policy “...is the best policy for maintaining peace and improving relations between the two Koreas... [and] ...since the policy was promoted ... tension did not escalate.

¹⁸ One of the ironies of the Sunshine Policy is that its founder, President Kim Dae-jung, who had long fought for respect for human rights in the ROK, almost ignored the human rights violations in the DPRK.

¹⁹ Perhaps tellingly, there does not seem to be an official estimate for the total cost of the Sunshine Policy. Of course the Sunshine Policy is not the only aspect of interaction with the DPRK that has involved large transfers of money to Pyongyang. Incentives under the Agreed Framework and other US-inspired initiatives reportedly gave the DPRK regime around US\$30bn.

domestically by sending material suggesting that the Kim dynasty are not, after all, as all-wise as they have claimed²⁰. Others have sought simply to open up channels of information for DPRK citizens, believing that they had a right to better information than that provided by their government (which controls all DPRK domestic media). While some of these activists seek to transmit news and political information others seek only to enable DPRK citizens to watch western films²¹. These efforts are often complemented by efforts by DPRK citizens to obtain media from outside their country, often USB sticks carrying ROK television soap operas.

Defector accounts suggest that efforts to circumvent the DPRK's information blockade are often successful. Many defectors claim that they had listened illegally to foreign radio, and the penetration rate is probably quite high²². The DPRK regime's reaction to the ROK's decision in August 2015 to turn back on the loudspeakers at the DMZ suggests that it is alarmed at even media with a penetration of a few kilometres across the border (it also frequently expresses its anger at balloon launches).

NEW APPROACHES: PART 2 – WHAT NEXT?

American officials joke that North Korea policy truly is the land of lousy options. There is a growing sense in the policy making community that attempts over many years to solve the challenges posed by the DPRK have got nowhere, and that new approaches are unlikely to be found. In some cases this has prompted commentators to consider options that would have been considered unthinkable not long ago. In conversations with officials and academics in 2016 I have noticed that the robust horror with which military intervention was being rejected before the DPRK's fourth nuclear test has softened to a deep reluctance. During the 2+2 talks in Washington in October 2016 between the US and the ROK Secretary Kerry tweeted that "military intervention is a last option", suggesting that it was actually being discussed.

Below I discuss the possibility of new approaches are possible. But first it is necessary to recognise that there are hard choices involved. Approaches to what? Fundamental solutions to which problems? The conference title is "Peace and Unification on the Korean Peninsula – Comprehensive Approaches". As I have suggested above, this is ambitious and no previous approach has sought to solve all the problems of the peninsula – there have in the past been no "comprehensive approaches".

The title suggests that peace and reunification go hand in hand. I wonder whether this is right. While peaceful reunification may be highly desirable it may prove unobtainable. Unless there is a fundamental change in the position of the DPRK elite it is most unlikely that they will welcome reunification. Why should they? Reunification would be the end of their world, of their privileges, and of their power. When East Germany collapsed they were shown videos of former high-ranking East German officials destitute on park benches and were told that that is what would happen to them if the ROK took over. I have seen nothing in any ROK statements to suggest that they are wrong in this²³. Without the active support of the DPRK elite peaceful reunification is unlikely to be possible²⁴.

This leaves a choice between non-peaceful reunification and peace without reunification. The former is likely to involve the end of the DPRK regime, whether through collapse because of internal instability or external agency²⁵. The latter might mean a two-states

²⁰ Eg this launch: <http://www.channelnewsasia.com/news/asiapacific/seoul-activists-launch/2642068.html>

²¹ Eg: <https://www.theguardian.com/world/2016/mar/22/flashdrives-for-freedom-north-korea-20000-usb-sticks>

²² How high remains obscure. One estimate suggests a range of 30%-40% of DPRK citizens listen to foreign radio: <http://www.dailynk.com/english/read.php?catald=nk00100&num=13460> but I have seen no corroboration for this figure, which seems to me very high. Interestingly recent visitors to Pyongyang tell me that they now often hear young people humming, not approved North Korean folk songs, but illicit pop songs from the ROK.

²³ In her speech on 1 October 2016 President Park, addressing citizens of the DPRK, said "The universal values of freedom, democracy, human rights and welfare are the precious rights you should also enjoy". But she seems to have been speaking about individual defectors rather than offering a solution to the DPRK ruling class as a whole.

²⁴ Declared Chinese policy on the DPRK is the Three Noes – no war, no chaos, no nuclear weapons. There have long been rumours that China seeks a fourth "no" – no reunification. This is denied by Chinese officials, but if it is true then Chinese opposition would be a further very significant barrier to peaceful reunification.

²⁵ I assume here that this would be reunification on ROK terms. It is possible of course to envisage reunification under DPRK terms, probably involving the military subjugation of the south. The DPRK's nuclear doctrine suggests that its nuclear weapons are intended not only to deter external attack but also to support such a military operation against the ROK by deterring the US from reinforcing its troops in the ROK and interdicting vital ports and airfields to prevent such reinforcement.

solution, with the Korean peninsula permanently divided but no longer formally at war, which would probably be the effect of a peace treaty. This outcome would however probably be unstable, as the DPRK cannot in the long run tolerate the continued existence of the ROK, a different and more successful vision of Korea that constantly erodes the DPRK regime's legitimacy. Or it might mean the DPRK's absorption, whether formally or not, into China.

So what is to be done?

Proponents of sanctions and of negotiation both in their own way suggest that their approach was right but that it was not followed through far enough²⁶. I have argued above that, unless there is a sea-change in Chinese attitudes, sanctions – however far they are tightened – are unlikely to persuade the DPRK regime to abandon something so dear to it as its nuclear weapons. I have also argued that there seems no reason to think that further negotiations will succeed where so many have failed in the past. To succeed negotiations would need either to offer the DPRK something that it prized even above its nuclear weapons – and it has been established that not even a peace treaty will entice it – or to present it with a mortal threat to the regime unless it abandons them, and short of military options (below) nothing has been devised that would do this.

Moreover, although I believe that denuclearisation is a fundamental condition for permanent peace on the Korean peninsula, sanctions have not aimed at establishing that peace but only at denuclearisation itself. It is difficult to see how sanctions could be used to support peace negotiations – they would sour the atmosphere badly – or to support reunification. The negotiations that I describe have also focussed on denuclearisation. Negotiations would of course be a key tool in any move toward peaceful reunification, but as I have noted above it is difficult to identify the basis for credible negotiations until the ROK is prepared to offer the DPRK elite something better than they at present have²⁷.

Some have advocated a return to the Sunshine Policy in one form or another²⁸. But there seems little reason to hope that the problems that bedevilled the Sunshine Policy originally have disappeared. The Sunshine Policy was abandoned in the end because it was so expensive, and because of growing alarm that while it was in operation the DPRK was developing nuclear weapons. The latter anxiety has grown, with the DPRK having conducted two nuclear tests already in 2016²⁹. The current ROK government has made clear too that it has no intention of a return to the Sunshine Policy – President Park's Dresden speech of March 2014 set out quite a different agenda.

There has also been much recent emphasis on the possibility of further breaching the DPRK's information blockade. The US government recently attached some funding to this³⁰ and in September 2015 the BBC announced plans to start broadcasting to North Korea. Some have argued that breaking the DPRK's information blockade is key to the real changes that this conference is invited to discuss. In the words of Professor Andrei Lankov "The only realistic hope is to promote the type of internal change that proved decisive in virtually all communist countries. Information was what undermined the communist regimes, pushing them toward extinction or radical market reforms."³¹ In other words, in this view breaking down the DPRK's information blockade is a route to non-peaceful

²⁶ See for example Evans Revere's paper quoted above, where he argues for a heavy tightening of sanctions. On the other hand people as diverse as Donald Trump and many of the US team associated with the Agreed Framework argue that, despite all the setbacks, a negotiated settlement is possible. China too has long called for dialogue, perhaps most recently in Li Keqiang's address to the UN General Assembly on 21 September 2016.

²⁷ This package would need to include power and I think there would be strong resistance to an outcome in which senior DPRK cadres exercised authority over South Koreans in a unified government.

²⁸ For example, Dr Bang Chan-young of KIMEP university has argued at length for a negotiated package supported by massive aid. He claims that the key reason that the Sunshine Policy failed was that it did not induce the DPRK to undertake radical economic reform. His ideas are set out in his paper "A Bold and Audacious Challenge for Chairman Kim Jong-Un: A Strategic Plan for the Success of Market-Oriented Reform and Opening of North Korea's Economy".

²⁹ Satellite imagery of the DPRK's test site suggests that a third may be in preparation.

³⁰ <http://www.state.gov/j/drl/p/262180.htm>

³¹ https://www.washingtonpost.com/news/global-opinions/wp/2016/09/13/sanctions-wont-work-against-north-koreas-nuclear-ambitions/?utm_term=.b39bb02e1df6

reunification, a way of prompting the demise of the DPRK as we know it. (In some other previously closed societies - eg Burma, Iran - the spread of information led to reforms. But the DPRK's unique political structures make it very difficult to reform without collapsing. A society based on the unquestioned rule of a demi-god will not easily make the transition to pluralism. Even economic pluralism alarms the regime, as can be seen in the 2009 crackdown on free markets and the current heavy taxation of the emerging dongju middle class.)

What though of approaches that are not based on anything previously attempted?

I note above the softening of opposition to military options, and I discuss them here not through enthusiasm but for the sake of completeness. There is little appetite for a full attack on the DPRK. Even leaving aside the moral issues intrinsic in such an approach, it would be unlikely that the DPRK could be forced to change its ways – or to disappear – through a rapid surgical strike. There would rather be a risk that the DPRK would fight on for a long time, even after Pyongyang (a relatively easy target) had been overrun, using its extensive defensive tunnel system. Seoul would almost certainly suffer terribly – even artillery as inaccurate as the DPRK's would be able to hit a target the size of Seoul, and missile and shell rounds falling on such a densely populated city would wreak devastation. Moreover China is still bound by its alliance with the DPRK to come to the latter's aid if it is attacked. A confrontation involving both US and Chinese forces might become cataclysmic. Below the level of a full military intervention some see the possibility of an assassination of Kim Jong Un. This would be very difficult. Kim Jong Un is adept at concealing his whereabouts, and when he travels outside Pyongyang is careful to give almost no notice, so that he would be a very difficult target. But even if it were possible to assassinate him it is not certain that that would improve matters. It would probably plunge the DPRK into chaos, possibly sucking in forces from outside and so creating the same dangers as a planned military intervention. Even if there were an orderly succession in Pyongyang there seems little reason to believe that whoever succeeded Kim Jong Un as leader would be more amenable to the concerns of the international community. Indeed, what we know of the attitudes of the grizzled old generals who might well come to power suggests the contrary.

What then if we simply do nothing, avoid new initiatives, attempt to contain the DPRK as best we can and await developments – a new version of “strategic patience”? There seems little prospect that the DPRK will collapse in the near future. Its economy, while suffering from the fall in prices of the commodities that are its main exports, is still not so bad as to threaten the regime³². Its political system does not appear any more unstable than it has for some time³³. Meanwhile it is almost certain to continue to develop its missiles and nuclear devices, testing these until it has a credible ability to deliver a nuclear weapon to the continental USA³⁴. As there is a real possibility that, if it reaches that point, it may well attempt to leverage its nuclear weaponry to obtain unpalatable security and political concessions from its neighbours, there is deep reluctance in Seoul, Washington and Tokyo to allow things to drift further.

None of the policy makers to whom I have spoken have suggested other credible approaches to achieve peace or reunification or both. If this conference devises some it will have done the world a great service.

HUMAN RIGHTS

Short of reunification is it possible to do anything to improve the DPRK's appalling human rights record? Here there may be glimmers of hope.

³² To maintain stability the regime probably does not need to look to the economic well-being of the whole country but only of the elite, mostly inhabitants of Pyongyang. (It is already living with a situation in which Kim Jong Un does not visit the impoverished north east of the DPRK, probably through security concerns.) Modest economic growth, with the benefits heavily concentrated on Pyongyang, is likely to be sufficient to head off discontent.

³³ Some have pointed to recent defections as evidence that the regime is under stress. But in 1997, when the regime was much weaker and the DPRK was in the grip of a famine, there were more and higher level defections than in 2016 (including Hwang Jang Yop and the DPRK Ambassador to Egypt). Twenty years later the regime is still in power.

³⁴ On 24 August 2016 the DPRK succeeded in launching a missile from a submarine. If this technology is developed then it side-steps the need for complex ICBMs as a missile-carrying submarine could sail to within range of a US city and threaten it directly. But at present the DPRK has only one missile-capable submarine that has only one missile tube. It plans to construct new, multi-tube submarines but it is likely to be some time before they are operational.

I note above that the DPRK regime considers that its nuclear programmes are vital. But it does not have the same attachment to activities that are frequently criticised as human rights abuses. Its complex and brutal system of detention centres, prisons and camps, as well as the frequent execution of its citizens, are a function of the regime's need to root out dissent and to cow its citizens rather than a fundamental policy. There may therefore more hope of making progress in this field than in others discussed above. Indeed there have been periods when the DPRK has accepted human rights dialogues with foreigners, including the EU³⁵. These dialogues may not have led to any real progress on the ground, but the fact that they took place is itself significant.

The DPRK has long been censured in the Commission on Human Rights. But on 7 February 2014 the UN Commission of Inquiry on Human Rights in the DPRK published its damning report on the human rights situation in the country. In the run up to the launch of the report the DPRK spoke to numerous countries in an effort to blunt its effect, indicating that the regime was anxious about the impact of the report. Since the report's adoption it has languished before the Security Council and it seems unlikely that further action will now be taken on it. But the report – apart from providing an invaluable description of the problem that was endorsed by the UN – also showed how sensitive the DPRK is to criticism of its human rights abuses, and the stance of DPRK diplomats before the report was adopted suggested that it might be prepared to negotiate on at least parts of it.

This raises intriguing possibilities. It is unlikely that the DPRK will move to full compliance with international norms on human rights in the near future. But it might eventually be possible through negotiation to secure some improvements – better conditions in prison camps, for example, or stricter adherence to the law in passing death sentences – that do not go to the heart of the regime's ability to control its people. Sadly, though, in the present state of international relations, it is a near-certainty that the DPRK would reject any approach aimed even at such modest objectives out of hand. Now is not the moment to launch such negotiations.

CONCLUSION

The conference title neatly disguises the fact that there are many different objectives in approaching the DPRK, including permanent peace, reunification, better observance of human rights, ending the DPRK's money laundering activities and ending its nuclear programmes. Different actors using different means have pursued different aims at different times. It is unlikely that a comprehensive approach embracing all these objectives can be found, and more likely that to make progress on these different agenda several different approaches will be needed. But it is unclear what is to be gained by continuing with approaches that have been tried previously and that have failed to deliver expected results. Some approaches (eg attempts to breach the DPRK's information blockade) have delivered some results and could be expanded. Otherwise new approaches will be needed – but nobody seems to know what they might be.

Just as the prospects for progress from different approaches varies, so do the prospects for progress on different issues. The nuclear issue is very difficult because the DPRK is so attached to its nuclear programmes. Peace and reunification – suggested together in the conference title – may not be achievable together, leaving difficult choices between the two. In time it might be possible to make modest progress on human rights.

But overall the prospects for progress on the Korean peninsula are frankly not good. Most approaches have either failed or are jammed, and there has been little progress on key agenda for some time. Whilst many observers hope that this will change soon it is not easy to see how this might happen.

³⁵ The EU-DPRK human rights dialogue had two sessions in 2001 and 2002. Reports on the what was discussed are sparse and the process was criticised at the time for lack of transparency. The DPRK withdrew from the dialogue after the EU co-sponsored a resolution critical of the DPRK in the UN Commission on Human Rights in Geneva in April 2003. Sweden and the UK have also held bilateral dialogues on human rights with the DPRK in the early years of this century.



프랑수아즈 니콜라

프랑스 국제관계연구소 아시아연구센터장

Françoise Nicolas

Senior Research Fellow and Director, Center for Asian Studies, IFRI

북한에 대한 경제 제재 - 어느 방향으로 나아갈 것인가?

서론

김정은이 그의 부친 김정일의 죽음 이후 국가를 인계 받고 거의 5년이 지난 후, 정책 상의 중요한 변화가 있을 것이라는 사람들의 기대는 무너졌다. 정치영역에서 김정은은 그의 부친과 조부가 설정해 놓은 공식을 거의 답습하고 있는 듯이 보인다. 대화의 가능성이 더 열릴 것이라는 기대와는 달리, 김정은은 그의 선대 지도자들보다도 도전적인 자세를 보이고 있으며, 이는 북한의 핵무기 및 미사일 발사의 강화/가속화의 양상에 반영되고 있다. (하단의 표 참조.)

2012년 이후, 북한의 미사일 발사 및 핵실험의 연대표

2012년 4월 13일: 북한은 3단식 액체연료 로켓인 은하 3호를 이용하여 기상 위성 발사를 시도했다. 로켓은 발사대를 떠나고 약 90초 후, 1단계에서 정해진 궤도보다 동쪽으로 이탈하며 산산조각 났다.

2012년 12월 12일: 북한은 은하 3호를 발사했다. 발사대를 떠난 지 얼마 지나지 않아 조선중앙통신은 발사가 성공적이었으며, 위성이 성공적으로 궤도에 진입했다고 보도하였다.

2013년 2월 12일: 포괄적핵실험금지기구(CTBTO)는 북한의 핵실험 장소 근처에서 지진 활동을 감지했다.

2014년 6월 27일: 북한은 동쪽 해안에서 세 개의 단거리 포탄을 발사하였는데, 이는 북한이 김정은의 암살 계획을 다룬 미국의 코미디 영화 "더 인터뷰"가 개봉된다면 보복을 가할 것임을 경고한 지 하루가 지난 후였다.

2015년 2월 8일: 북한은 원산에서 다섯 개의 단거리 탄도미사일을 시험 발사했다. 미사일들은 북동쪽으로 약 125마일이 지난 지점에서 바다에 떨어졌다.

2015년 5월 9일: 북한은 탄도미사일 발사에 성공했고, 이를 두고 해저 150미터 지점의 잠수함에서 발사한 것이라고 주장했다. 전문가들은 그 미사일이 물 속의 바지선에서 발사된 것이라고 예상한다.

2015년 11월 28일: 북한이 잠수함으로부터 탄도미사일을 시험 발사했다. 이는 실패했다.

2015년 12월 21일: 북한은 재차 잠수함으로부터의 탄도미사일 발사를 시도했다. 이 실험은 성공적이었다고 보도되었다.

2016년 1월 6일: 첫 수소폭탄 실험 계획을 공식적으로 발표했으나, 전문가들은 회의적이었다.

2016년 2월 6일: 북한은 장거리 로켓을 발사하였고, 이를 통해 위성이 성공적으로 궤도에 안착했다고 보도하였다.

2016년 3월-7월: 북한은 15개 이상의 단거리, 중거리, 그리고 탄도 미사일을 발사했다. (4월에는 대륙간 탄도 미사일을 위해 고안된 엔진도 포함해서)

2016년 8월 24일: 북한은 잠수함을 이용하여 동쪽 해안으로부터 탄도미사일을 발사했고 이는 500km를 날아가 동해로 떨어졌다.

2016년 9월 5일: 북한은 다섯 번째이자 지금까지 중에 가장 규모가 큰 핵실험을 감행했고, 탄도미사일 위에 탄두를 장착하는 기술을 터득했다고 밝혔다. 북한은 3개의 탄도미사일을 발사했고 이는 1000km 정도를 날아갔다.

북한에 대한 제재 전략의 목표는 북한의 핵 보유 능력의 개발을 막는 것이었으므로, 종래의 전략은 명백한 실패였다. 북한 정권은 심지어 외부의 압력에 직면하여, 최근 추가적인 핵실험 및 미사일 발사를 감행하는 것으로 대응했다.金正은의 태도는 제재는 바람직하지 않다는 점을 강하게 암시한다. 그러나, 모든 제재를 동시에 해제하는 것 또한 상당히 미심쩍은 선택지이다.

이 논문은 북한에 가해진 제재를 분석하고, 더불어 금후 나아가야 할 정책 방향에 대한 시사점을 제공하는 것을 목적으로 한다. 간단히 말하자면, 저자의 신념으로서는, 지금까지 제재는 그 효과를 입증하지 못했을 지라도 다음에 제시하는 조건 하에서는, 적어도 한반도의 비핵화를 달성하기 위한 수단으로서, 여전히 유용하다. 즉, 만약 제재가 광범위한 전략의 일부로서 구상된다면, 제재의 목표가 직접적이기 보다는 간접적인 것이라면, 그리고 더 많은 시간이 허락된다면, 이는 여전히 유용할 수 있다. 게다가, 북한 내에서도 (극적이지는 않을 지라도) 변화가 진행되고 있다는 조짐이 보이고 있기 때문에, 조금 더 희망을 갖고 제재 전략의 형태로 한반도의 평화를 추구해 보아도 좋을 것이다. .

경제 제재 조치, 그에 대한 서문

우리가 취할 수 있는 방안들과 예상되는 결과들

외교관계에 있어서 경제 제재 조치는 일반적으로 취해지는 정책 수단이다. 제재는, 개입의 형태이기는 하나, 저비용, 저위험, 그리고 외교와 전쟁의 중간 지점의 행동 방식으로서 일반적으로 무력 사용에 대한 대안으로 여겨진다.

정부는 경제 제재를 통해 자국의 이해관계에 위협이 되거나 국제적인 규범을 위반하는 국가 및 비국가 행위자들의 전략적 의사결정에 변화를 야기하는 것을 목적으로 한다. 또한, 경제 제재는 상기한 행위자들의 특정 행동에 대한 공식적인 불쾌감을 표현하는 수단이며, 인권 존중 또는 핵무기 확산 방지 등 국제적 행동 규범에의 약속을 강화하는 데도 유용하게 작동한다. 제재에 대한 전통적인 이해에 따르면, 제재를 통해 행사되는 외압은 제재의 대상으로서의 지도체제의 지지 기반을 약화시킴으로써, 체제의 불안정 혹은 그 체제의 붕괴로까지 이어질 수 있다. 특히 미국은 각 정부의 행동을 변화시키기 위해서, 1945년 이후 100개 이상의 국가들을 제재를 빌미로 위협하거나 실제로도 제재를 가하기도 했다. (Peksen 2016).

경제 제재는 다양한 형태로 나타난다. 대부분은 외교 및 안보 정책목표 달성을 위한 무역 및 금융 관계의 동결의 형태를 보이지만, 무기수출금지나 대외원조감소 및 중단, 출국금지, 자산 동결, 관세 인상, 최혜국 대우 폐지, 국제금융기관에서의 반대투표, 외교 관계 단절, 비자발급거부, 항공망의 무효화, 신용/금융/투자 거래금지 등 다양한 방법이 존재한다.

경제 제재 조치는 포괄적이거나 선택적이다. 포괄적인 경제 제재는 국가 전체에 대한 상업 행위를 금지하는 것을 목표로 한다. 예를 들면, 장기간 지속된 쿠바에 대한 미국의 통상금지령이 있다. 그러나, 제재는 선별적/선택적일 수도 있는데, 예를 들면 특정 기업, 단체, 개인 간의 거래를 금지하는 것이다. 지난 10년 동안, 후자 (선별적인 제재) 의 전략, 또는 소위 “현명한” 제재로의 이동 경향을 보이고 있는데, 이러한 전략의 목적은 무고한 시민들이 입는 피해를 최소화하는 것이다. 기실, 소위 현명한 제재는 부적절한 명칭이다. 왜냐하면, 이러한 제재들은, 종종 주장되는 것과는 대조적으로, 더 넓은 범위에서의 경제 전체에 가해지는 상당한 피해를 고려한다면 그다지 현명하지는 않기 때문이다.

마지막으로, 제재는 다국적(UN)이거나 단독적이다. 단독적 제재는 한 국가에 의해 타국에 가해지는 것이며, 다국적 제재는 국가 그룹에 의해 다른 한 국가에 가해지는 것이다. 보통 다국적 제재가 단독적 제재보다 더욱 큰 영향을 초래할 수 있다고 예상되지만, 현실적으로는 다국적 연합은 구성원들간의 협력을 강요하는 권한이 없기 때문에 다국적제재는 그 효과가 미미하다고 볼 수도 있다. 반면, 단독적 제재는 쉽게 시행될 수 있을 뿐 아니라, 제재를 가하는 국가와 제재 대상 국가 간 관계가 긴밀할 시에는 본래의 의도한 정치적 의도의 성취라는 측면에서도 더욱 효과적일 수 있다.

정책수단으로서의 제재에 대한 평가

비록 제재에 의존하는 것이 관행이기는 하나, 학자 및 정책입안자들은 제재가 원하는 정책 목표의 달성으로 이어지는 일은 드물다는 점에서 의견의 일치를 이룬다. 매우 대조적으로, 제재는 역효과를 가져왔으며, 심각한 경제 불황을 초래하면서도 애초 설정된 목표는 달성하지 못하게 된다. 더불어 제재는 또 하나의 피해를 가져온다. 즉, 제재는 제재 대상국과 그 대상국의 주민들로부터 방어적인 반응을 야기하고, 이어서 대상국의 지도체제를 무력화시키기보다 오히려 강화하게 될 가능성이 있다는 점이다. 그 결과, 많은 전문가들은 제재의 유용성 자체를 부정하는 경향이 있다. 예를 들면, 밀턴 프리드먼은 “대체로, 경제 제재는 정치전(political warfare)에서 전혀 효과적인 무기가 아니다.”¹라고 말하기도 했다.

제재는 의심의 여지없이 해결해야 할 의도치 않은 수많은 결과를 초래하는 과잉 행사이다. 비판자들은 제재는 제대로 고안되지 않으며, 오히려 제재 대상국의 행동을 변화시키는 데 아주 드물게만 성공할 따름이라고 말한다. 반면, 지지자들은 최근 들어 제재는 효과적으로 작동하고 있고, 필수 외교 수단으로서 유지되고 있다고 주장한다. 비록 현재 증거들은 전자에 힘을 실어주는 편이지만, 제재의 협의의 목적에만 초점을 맞추는 것은 제재의 실효성과 관련성을 파악하는 데 있어서 적절한 방법은 아닐 것이다. 제재의 즉각적인 효과 및 (그 중에서도) 제재 대상국의 행동을 변화시키기 위한 영향을 행사하는 능력에만 배타적으로 초점을 맞추기 보다는, 다른 사항들도 고려되어야 한다.

조건부적 추론 또한 고려되어야 할 중요한 요소이다. 이 관점에서, 제재는 무대응에 대한 대안이라는 점 또한 강조해줄 가치가 있다. 제재가 단순히 그 목적을 달성하는가가 중요한 것이 아니라, 제재의 비효용이 중요한 것이다. 예를 들면, 러시아를 대상으로 한 미국과 EU의 경제 제재는 우크라이나의 위기를 근본적으로 막지는 못했지만, 무대응을 포함한 다른 방안들은 상황을 악화 (또는 비용의 증가)시켰을 수도 있다. 어떤 경우에는, 제재는 단순히 맹비난의 표현으로서 행해지기도 하는 것이다.

최근 북한에 가해진 경제 제재와 그에 대한 평가

대략적인 역사

김정은의 갈수록 심화되는 저항적인 자세의 결과로서, 경제 제재는 더욱 강화되었다. 2006년 (대북제재결의 1695호와1718호) 과 2009년 (대북제재결의 1874호) 총 두 번의 결의안을 채택한 후, 유엔 안전보장이사회(이하 안보리)는2013년 1월(대북제재결의 2087호) 북한에 대한 제재를 강화하는 방식으로 2012년에 있었던 북한의 성공적인 미사일 발사에 대해 대응하였다. 북한은 핵무기 프로그램을 지속적으로 개발하는 것으로 비난을 받았으며, 국제사회는 북한으로 하여금 핵무기를 “완전히, 입증 가능하고, 되돌릴 수 없는 방식으로” 해체하고 탄도미사일 발사를 중단할 것을 요구했다. 미사일 발사에 필요한 기술은 동시에 탄도미사일 개발에 쓰일 수 있기 때문에, 유엔 안보리의 결의안에 따라 북한은 미사일 발사를 금지당했다.

2013년 2월 12일 행해진 북한의 세 번째 핵실험 이후, 이에 관련한 다섯 번째 결의안(대북제재결의 2094호)이 통과되었다. 그리고 2016년 1월 6일에 시행된 핵실험과 2월 7일에 시행된 미사일 발사에 따라 3월에는 여섯 번째 결의안(대북제재결의 2270호)이 통과되었다. 2009년 이후의 결의안들은 유엔 회원국들에게 수송 차단 권한을 부여했는데, 이는 각국 내 북한의 화물에 대한 수색 권한과 유엔 안보리에 의해 금지된 품목 발견 시 압수 및 처리 권한을 준 것이다.

지금까지 유엔 안보리에 의해 통과된 모든 결의안은 유엔 헌장 제 7장 41조에 의거 만장일치로 통과되었다. 법적으로 구속력은 있지만, 국가들은 해당 결의안에 명시된 의무를 집행하기 위해서 무력을 사용하는 것은 금지된다. 북한은 1985년에 핵확산 금지 조약(NPT)에 가입하였으나, 미국으로부터 불법적인 우라늄 농축 활동의 혐의를 제기당하자 2003년에 탈퇴하기에 이르렀다. 따라서 결의안들은 북한의

¹ Economic Sanctions », Newsweek, 21 January 1980, p. 76.

NPT 재가입을 촉구하고 있다.

유엔 안보리가 채택한 대북제재결의안 2270호는 특정 국가에 향해 행해진 비군사적 제재 중 가장 강력한 내용을 담고 있으며, 결의안에 쓰인 표현은 기존 대북제재결의의 비교하면 그 범위와 깊이라는 측면에서 더욱 확장되었다.(Snyder 2016). 이 결의는 외국과의 교역, 대량살상무기와 관련된 수출입, 금융, 재무 등에 관한 강력한 제재를 포함하고 있으며, 게다가 다수의 북한 단체 및 개인들을 블랙리스트에 올리고 있다. 그 중에서도 가장 최근의 제재는 북한의 석탄, 철, 철광석에 대한 수출의 부분적 금지, 금, 희토류 광물의 수출 전면금지, 금융 거래에 대한 제한의 강화 등의 조치를 포함한다. 이번 결의가 2005년 이후 채택된 기존의 5개의 대북제재 결의와 비교해서 가장 포괄적이고 강력한 결의안인 것은 분명하다. 이 논문을 기술하고 있는 현 시점 (북한의 다섯 번째 핵실험 이후 한 달 이상이 경과한 시점) 에서, 유엔 안보리는 제재를 더욱 강화하기 위한 새로운 결의를 승인하지는 않은 상태이다.

다국적인 제재 다음으로, 미국, 일본, 호주 그리고 EU와 같은 정부들은 이미 단독제재를 가했거나 이를 고려하는 중이다.

특히 2016년 2월에 “대한민국 정부는 개성공업단지를 폐지하고, 동시에 국제사회에 북한으로의 현금 유출입을 차단할 것을 촉구하는 등, 전례 없는 강력한 조치를 취했다.” (김태우, 2016). 개성공업단지의 가동 중단 결정은 북한 정권이 개성공단을 통해 얻게 되는 외화를 핵 및 탄도미사일 실험에 이용하는 것을 방지하기 위해서였다.

제재 조치의 영향: 엇갈릴 뿐인 결과들

북한 경제 전체에 대한 포괄적인 경제 제재 조치도, 지배 엘리트들에 대한 선별적인 경제 제재도, 북한의 핵개발을 막거나 (체제의 변동을 이끌지 못하는 것은 물론이고) 협상 테이블로 돌아오게 하려는 시도로서는 성공하지 못했다. 반복적으로 그리고 강도를 점증시키고 있음에도 불구하고, 제재를 통해 북한 체제의 전반적인 입장 변화를 관찰할 수는 없었다.

장거리 비행이 가능한 초소형 경량 핵탄두를 개발했다는 북한의 주장은 아직 비현실적이지만, 북한이 거침없이 핵무기 개발을 진행하고 있다는 사실은 부인할 수 없다. 지난 9월의 실험에서 드러난 것은 북한 핵 기술의 급속한 진보였다. 조선중앙통신에 따르면, 9월의 실험은 “전략탄도미사일에 탑재 가능한 핵탄두의 이동 구조 및 특질을 최종적으로 검증하고 확인하였다.” 기술 발전은 분명 예상했던 것보다 빠른 수준이다.

게다가, 제재가 역효과를 야기한 예의 리스트는 매우 길다. 예를 들면, 자금 세탁, 무기 및 인신 매매, 물품과 화폐의 위조 등과 같은 불법적인 활동이 그것이다.

실패의 원인 분석

북한에 대해 시행되었던 제재의 실패 원인으로서 가장 자주 언급되는 사항은 다음과 같다. 첫째, **제재의 불완전한 시행**, 둘째, 이러한 제재의 영향으로부터 자신의 지지층을 보호할 수 있는 김정일의 능력이다. 유엔 안보리에서 만장일치로 다국적 제재 조치가 의결되었음은 틀림없지만, 모든 회원국들이 결연하게 이를 집행할 것을 강요받은 것은 아니었다. 중국은 심지어 가장 최근의 제재에서 “민생분야 제외”라는 법률상의 구멍을 만들자고 공식적으로 제안하기도 했다. 이 법률상의 구멍이라는 것은, 수출을 통해 얻은 수입이 북한의 핵개발 프로그램을 위한 자금 조달에 할당되지 않는 한이라는 조건 하에, 수출의 제한으로 인해 수출자의 생계에 영향이 미칠 것으로 예상되는 특정 물품의 수출을 허용하자는 것이다.²

문제는 상기한 조건을 쉽게 점검할 수 있는 것이 아니며, 수출 회사들은 통상 수입이 핵개발 프로그램으로 흘러 들어가지 않는다는 사실을 자체 검증할 뿐이라는 점이다. 무역 데이터에 따르면, 북한의 수출 감소는 제재 시행 직전의 수준으로 빠르게 되돌아갔다. 결국, 제재의 불완전한 시행이 가장 큰 문제인 것이다.

² Paragraph 29(b) of the UNSC Resolution 2270 bans North Korea from selling coal, iron, and iron ore, but carves out an exception for sales exclusively for “livelihood” purposes.

뿐만 아니라, 북한 또한 제재를 회피할 방법을 발견했다. 그 중 한 방법은 북한의 사업가들을 중국에 체류시키는 것이다. 그곳에서 그들은 중국 민간 사업체들과의 네트워크를 통해 무기를 조달한다. 북한이 제재를 피하기 위한 수많은 수단이 존재한다. 북한의 한 위장 회사가 자국의 핵개발에 자금을 조달한 바 있고, 이 회사가 파나마의 법률회사 모색 폰세카의 고객이었다는 사실은, 금융 제재의 회피가 얼마나 쉽게 이루어질 수 있는지를 명확하게 암시한다.³

자주 언급되는 또 다른 주장은, 북한의 지도자는 경제 불황 상태로부터 자신의 지지층을 간신히 보호했는데, 이를 위해서 취한 방법으로서, 연립 정부의 자신에 대한 충성에 대한 보답으로서 다양한 사유재와 혜택을 제공했다는 것이다. (Peksen 2016). 그 혜택은 직업, 거주지 또는 주택수당 보조금과 같은 형태로 지급된다. 결과적으로, 지도층들은 제재에 의한 고통을 온전히 느끼지 않는 것이다.

개인적으로 필자는 이러한 추론에 동의하기 어렵다. 기실, 엘리트층이 제재 조치에 타격을 받지 않았을 거라고 주장하는 것은 사실 논란의 여지가 있다. 그 타격은 간접적일 수도 있으나, 최근 몇 년 동안 취해진 제재에 대한 김정은의 억압적인 태도는 리더십에 타격을 가하는 결과로 이어졌다.

사건으로는, 기존의 제재가 김정은의 정책방향을 변환에 실패한 이유는 핵무기 보유에 따르는 대가와 관련이 있다고 본다. 바꿔 말하면, 핵무기 프로그램 개발의 추구는 체제 전체의 생존과 결부되어있는 문제이기 때문에, 다른 가능한 타협점이 존재하지 않는다. 목하의 북한 사태는 북한이 핵무기 프로그램을 개발하고자 하는 능력과 투자에 대한 서양의 오해에서 비롯된 결과인 것이다.

북한의 경우 주된 어려움은, 핵무기는 체제의 생존의 문제와 직결되기 때문에, 핵무기 보유의 이익이 제재의 비용을 상회한다는 것이다. 게임이론의 용어로는, 핵무기에 대한 그들의 입장을 유지하는 것은 (그리고 협력에 실패하는 것은) 북한에게 있어서 우월 전략이다. 즉, 상대방이 어떠한 행동을 취하느냐에 상관없이, 북한은 협력 관계로 입장 전환을 함으로써 얻을 수 있는 이익은 아무것도 없다는 것이다. 이러한 상황 속에서, 상대방이 취할 수 있는 최고의 선택은 (소위 맥시민 전략—게임이론에서 최소의 이득을 최대로 확대하는 전략: 역자—에 따라) 제재를 유지함으로써 손실을 최소화하는 것이다.

이는 북한의 핵무기 프로그램 개발 추진과 서양의 제재 추진이 안정적인 균형을 이루는 이유를 설명한다. 이것이 차선책임에는 분명하지만, 여기에서 벗어날 수 있는 유일한 방법은 (서양은 제재를 해제하고 북한은 핵 보유 능력을 포기하는 방식으로) 공동 협력을 이루는 것이지만, 북한의 입장에서 근본적으로 보수행렬이 변화하지 않는 이상 이러한 공동 협력의 가능성은 아주 낮다.

(이런 경우와 같은) 다른 역사적 사건들에서 얻을 수 있는 교훈은 북한이 처한 엄청난 상황 때문에 매우 한정적이다. 이란과 다르게 북한은 이미 핵무기와 핵전략을 보유하고 있다. 이런 상태에서의 제재는 북한의 핵 보유 자체를 막을 수 없다. 그러나, 억압/제재의 장기적인 영향은 기대해볼 수 있을지도 모른다.

긍정적인 전망

변화하고 있는 북한의 상황 - 타격 완화를 위한 자유화

비록 북한이 아직 중국의 발자취를 (적어도 아직까지는) 따라가고 있지는 않지만, 김정은의 집권 이후 변화한 경제 영역에서의 흥미로운 발전은 주목할 만한 가치가 있다. 2012년, 김정은은 농업 작업 팀의 규모를 줄였으며, 농부들의 생산방식에 자율성을 부여하고, 수확량의

³ Such practices were not necessarily intentional but simply the result of negligence. A leaked e-mail from Mossack Fonseca's compliance department in August 2013 appeared to acknowledge a lack of due diligence on the part of the law firm.

30퍼센트를 취할 수 있게 했다. (이 비율은 다음해부터는 60퍼센트로 오를 것으로 예정되어 있다). 이러한 경제 조치는 농업 생산성을 높이고 2014년에 있었던 가뭄의 타격을 완화하는 데 도움을 주었다. 이와 같은 재량은, 상품을 시장가격에 자유롭게 매매할 수 있는 국유기업들 일부에게도 주어졌다. 또한 김정은 체제는 (대부분 중국으로부터 넘어와서) 빠르게 확장되고 있는 암시장을 용인하기도 한다. 마지막으로, 2013년 그리고 재차 2014년에는 경제특구 또는 경제개발구가 형성되었다. 이러한 변화의 특징들은 주목할 가치가 있으며, 이전에 시행되었던 제도들보다는 성공 확률이 높을 수 있다. 첫째로, 경제 특구에 관한 최근의 실험은 어느 정도의 경제적 자유화를 동반하면서 그 문맥에 변화가 생겼다. 둘째로, 이러한 변화들은 외국인들에 대한 좀 더 단호한 개방을 반영하는데, 예를 들면 외국인들도 고위 관리직에 진출할 수 있게 되었고, 더불어 기업들도 자유로운 외화 획득과 송금이 가능해졌다. 마지막으로, 새로운 법 조항은 지방 자치 단체가 경제특구를 개발할 수 있도록 자율성을 향상시키기도 (그리고 심지어는 인센티브의 지급하기도) 했다.

북한의 일련의 개방 신호는 제재 부과와 관련이 없을지는 모르지만, 제재는 분명히 북한의 이익 계산에 영향을 초래할 것이라는 점은 자명하다. 그리고, 이러한 새로운 조건은 주민들로 하여금 제재의 비용 완화에 도움을 줄 것이다. 일전과는 다르게, 최근 북한의 주민들은 최근 행해진 제재로부터 그다지 심각한 타격을 받지 않았다. 특히, 자유로운 국내 시장의 등장덕분에 심각한 물가 상승도 나타나지 않았다.

제재 조치의 간접적인 (긍정적인) 영향 또한 주목할 가치가 있다. 잠재적으로 초래될 제재의 부정적인 영향 (무역량 감소와 물가상승 압박)을 완화하기 위해서, 북한은 국내 시장의 번영을 추구했다. 사실, 김정은의 지배 하에 민간 시장의 성장은 식량 및 연료 공급 가격의 안정화를 유지시켰다는 점은 합리적으로 파악될 수 있는 것이다.

탈북자 문제: 억압의 증대는 탈북자의 증가를 야기

최근의 발전 양상은 탈북자 수의 증가와도 연관된다. 2016년 9월 초에 대한민국의 통일부에 의해 공표된 데이터에 따르면, 탈북자의 수는 최근 몇 년간의 감소 추세에서 재차 증가 추세로 바뀌었다. 올해 1월에서 8월 사이, 894명에 달하는 북한 주민들이 남한으로 탈북했으며 이는 한 해 전보다 15퍼센트가 증가한 수치였다.⁴ 대한민국은 올해 이 숫자가 2014년과 2015년의 수치를 뛰어넘어 1500명에 달할 것으로 예상하고 있다. 사실, 이는 2009년과 2010년에 기록되었던 최대 수치에는 한참 못 미치는 숫자이다. 2008년에서 2013년 사이, 연간 탈북자의 수는 2400명과 2900명 사이였다.

그러나 1950년대 후반 이래로 북한의 고위 공직자 및 외교관들이 탈북하는 경우가 이렇게 많아진 적은 없었다. 올해 8월, 런던에서 근무하던 북한 외교관 태영호 씨가 탈북하는 사건이 벌어졌다. 남한의 통일부는 태영호가 지금까지 한국으로 탈북한 모든 북한 관료들 중에 최고위직에 해당한다고 발표했다. 남한은 지난 7월, 러시아에서 근무하던 북한 외교관이 그의 가족과 함께 탈북했던 사건에 대해서는 공식적으로 아직 확인하지 않았다. 올해도 최소 7명 이상의 외교관들이 대한민국으로 탈북했다는 추정도 존재한다.

태영호 씨의 탈북 사건은, 북한에 의한 일련의 미사일 발사 실험에 의해 가해진 국제 제재가 올해 악영향을 미치고 있기 때문에, 북한 고위층의 탈북자 수가 점증하고 있다는 점을 시사한다. 물론, 제재의 영향은 외국에 거주하는 사람들에게까지 미칠 수는 없기 때문에, 탈북자 수의 증가에 대한 설명을 강력한 제재로 돌리는 것은 논란의 여지가 있다. 또한, 대부분의 고위직 탈북자들은 해외에 거주하고 있었다. 결과적으로, 그들은 예를 들면 사치품에 대한 제재로부터 직접적으로 영향을 받지 않았다.

고위직 출신의 탈북자가 증가하는 것이 제재 조치의 직접적인 영향이라고 할 수는 없을 지도 모르나, 제재의 간접적인 영향은 예상 가능하다. 제재는 (숙청과 축출을 통해) 억압 통치를 더욱 강화하고, 숙청은 탈북자 수의 증가에 탄성을 가했다. 불확실성의 증가와 억압통치라는 문맥에서, 어떠한 행동도 처벌/제재로 이어질 수 있다는 두려움이 만연하다. 이는 중국 내에서 벌어진 부정부패 추방 운동이 오히려 사람들의 부동산성(immobility), 이니셔티브를 잡는 것에 대한 주저 또는 그러한 시도의 부재로 이어졌다는 사실과

⁴ Korea Herald, 7 September 2016.

일맥상통한다.

제재 조치의 또 다른 간접적 영향은 다음과 같다. 외화 거래를 위해서, 북한은 더 많은 사람들의 해외 노동을 허가했다. (그들이 획득한 외화 수입의 일부는 본국으로 송금해야 한다.) 그러나 이는 탈북을 촉진했다. 이러한 노동자들은 보통 체제에 충성하며 일반 시민들보다 부유하다. 그러나, 경제 제재는 이 노동자들이 더 많은 경화를 본국에 송금할 것을 압박하며, 이것이 그들로 하여금 탈북을 고려하게 만든다. 김정은은 자신의 통치체제를 확고히 하기 위해서, 더한 억압과 통제를 바탕으로 제재로부터 벗어나려고 한다.

노동력 수출

최근의 제재 조치가 야기한 직접적인 영향은 외화 획득을 목적으로 해외로 보내진 노동자수의 증가이다. 5만명 이상의 북한 노동자가 외국에서 일하고 있다. (아산정책연구원에 따르면, 이들의 수는 러시아에 2만명, 중국에 1만 9천명, 걸프 해 연안 국가들에서 만 명, 몽골에서는 2천명으로 추정된다.) 그들의 임금은 북한의 공직자들에게 직접 지급되며, 인권 단체들의 추측에 따르면 매해 수백만 달러의 수입을 올리고 있다.

이 노동자들은 (북한으로부터의 노동자 수출과 연관된 모든 이들은 블랙리스트에 오르게 되면서) 압박을 위한 새로운 채널을 추가하고 있는 반면에, 그들의 수적 증가는 체제의 취약함을 반영하며, 동시에 이 체제는 외화 수입을 위한 다른 선택지가 더 이상 남아있지 않다는 점도 시사한다. 여러 정보통(인권 운동가들 및 노동자 중개인) 에 따르면, 북한 노동자들은 일반적으로 한 달에 700달러의 수입을 올리지만, 150-200달러만 지급받고 나머지는 모두 북한 정부에게 들어간다고 한다.

개성공업단지 폐쇄, 결과적으로는 긍정적인 움직임

개성공단의 폐쇄는 남한에서 뜨거운 논쟁을 불러일으켰다. 한편으로, 개성공단은 북한의 외화벌이에서 중요한 수단이었기 때문에 올바른 방향으로의 전진으로 보일 수 있다. 과거 북한은 개성공단을 폐지하려는 결정을 여러 번 내렸으나, 이는 금방 재개되었고, 아마도 그 이유로서는 이러한 결정이 초래할 부정적인 결과 (특히 금융적인 측면에서의 영향) 에의 두려움을 지적할 수 있다. 개성공단은 남한에게 있어 좋은 협상 카드이다.

그러나 다른 한편으로는, 개성공단의 폐쇄는 북한의 개방을 더욱 촉진시키기 위한 주요한 채널을 잃는 것을 의미할지도 모른다. 그러나 이러한 주장은 논쟁적이다. 왜냐하면, 지금까지 이러한 양상이 가능한 적은 없기 때문이다. 전반적으로 보았을 때, 개성공단의 폐쇄는 (북한 리더십을 위한 고수의 창출사업으로서의 개성공단이라는 점에 착목할 때) 잠재적으로 큰 영향을 가져올 수 있는 긍정적인 움직임이다.

게다가, 개성공단의 폐쇄는 주민들보다는 북한의 리더십에 더 심각한 문제로 다가왔는데, 그 이유는 개성공단을 통해 벌어들이는 수익의 대부분이 지도자들의 주머니로 들어갔으며, 한편 개성공단은 프로파간다를 위한 채널로서는 예상보다 덜 효과적이었기 때문이다.

앞으로 나아가야 할 방향

왜 제재들은 유지되어야 하는가?

비록 제재 자체가 기대했던 결과를 전부 가져다 주는 것은 아니지만, 그럼에도 불구하고 아무 것도 하지 않는 것보다는 낫기 때문에 이는 유지되어야 한다.

이미 설명했듯이, 선별적 제재는 포괄적 제재에 비해 선호되는 경향이 있는데, 이는 포괄적 제재가 일반적으로 시민이 직면하고 있는 이미 열악한 상황을 다시금 악화시키는 부작용을 수반하기 때문이다. 논리적으로, 최고위층 지도자들을 제재의 대상으로 삼는 선별적 제재가 더 적절하다고 여겨진다. 그러나, 저자의 개인적인 신념으로서는, 적어도 북한의 경우에는 후자의 아이디어 (선별적인 제재가 더

악영향을 초래)는 지나친 낙관론이고, 전자의 아이디어 (포괄적인 제재는 수많은 악영향을 초래)는 지나친 비관적 해석이라고 본다.

(대체로 “현명한 제재”라고 지칭되는) 선별적인 제재는 몇몇 분석가들에게는 핵무기 개발 속도를 늦추고 공격적인 국가 행동을 봉쇄하는데 효과적이라고 여겨지는 반면에, 저자가 확신하는 것은 그러한 제재는 기대한 직접적인 결과를 제공하지는 않을 것이라는 점이다. 그러나, 그들은 (특히, 더욱 개방을 밀어붙이면서도, 숙청을 피하기 위한 탈북에 대한 인센티브의 증가를 통해) 간접적으로 긍정적인 효과를 유도할 수 있다.

제재 유지의 부차적인 이유는, 그들이 전시효과(demonstration effect)를 지니고 있을지도 모른다는 점이다. 특히, 북한과 같은 핵 보유 국가들로 하여금 핵보유금지조약의 위반이 야기하는 대가를 직시하게 한다는 점이다. (De Thomas 2016).

제재 조치를 더욱 효과적으로 만들 수 있는 방법

제재를 더욱 효과적으로 만들 수 있는 다양한 방법이 존재한다. 첫째로, 제재는 더욱 정교하게 설계되어야 한다. 놀랍게도, 건설업이나 벌목업 분야에서 노동력을 수출하여 얻는 외화가 북한의 수입에 상당 부분을 점유하고 있음에도 불구하고, 가장 최근의 유엔 안보리 결의안에서는 북한의 노동력 수출에 관한 조항이 빠져 있다. 노동력 수출을 금지 활동의 리스트에 포함시키는 것은 가능한 방법 중 하나일 것이다.

두 번째로, 제재 및 각종 정책들은 일반 북한 주민에게 힘을 실어줄 수 있는 방법을 모색해야 한다. 왜냐하면, 그들은 강한 시민 사회를 위해서도, 그리고 장기적인 시각에서 보았을 때 현재의 리더십에 대항한 조직된 불만의 표출을 위해서도, 북한 주민들의 역할이 결정적이기 때문이다. 다른 경험들로부터의 배움, 이것이 체제 전환의 열쇠이다.

세 번째로, 앞서 언급된 바와 같이, 제재는 더 효율적으로 시행되어야 할 것이다. 중국으로부터의 더욱 결연한 지지가 동반된다면 제재는 더욱 효과적일 수 있다. 정치적 의지와 집행은 제재의 효율성에 영향을 미칠 수 있는 주요 요인들이다. 이에 대한 공식적인 지지가 더 폭넓을수록, 북한은 더욱 저항하기 어려워질 것이다. 이러한 주장은 사실 논쟁적이다. 희생 전략은 북한에게 있어 표준관행이며, 제재가 심해질수록, 김정은에게 호의적인 지지는 더욱 강해진다.

그러나 제재 (특히 교역에 관한 제재)의 시행을 제대로 감독, 관리할 수 있다면, 그 자체로서 올바른 방향으로의 한 걸음을 내딛게 되는 것이다. 북한의 외국 무역의 75퍼센트를 차지하는 중국은 제재의 실질적인 영향력을 지니고 있는 유일한 국가이다. 그러나 중국은 이러한 영향력을 행사하는 것을 주저하고 있다. 우선순위는 중국이 그들의 영향력을 행사하는 것에 동의하도록 하는 것이어야 한다. 그러나, 심각한 국제 위기의 촉발을 회피하기 위해서, 지역내의 안정성을 유지하기 위한 방법을 모색하기 위해서, 다양한 이해관계자들 간의 대화가 이루어져야 할 것이다. 두 갈래로 갈라진 전략, 제재와 대화를 동반하는 것이 앞으로 나아가기 위한 유일하게 가능한 길일 것이다.

References

- De Thomas, Joseph (2016), "Sanctions against North Korea: A Hammer with No Nails", East Asia Forum, 24 February.
- Haidar, Jamal Ibrahim (2016), "Are export Sanctions Effective?", Economic Research Forum Policy Brief, No 18, September.
- Hufbauer, Gary Clyde, Jeffrey J. Schott, and Kimberly Ann Elliott, (2007), Economic Sanctions Reconsidered, 3rd edition, Peterson Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Kim Tae-woo (2016), "Sanctions: Still the Best Option for Containing North Korea's Nuclear Ambitions", The Diplomat, April 30.
- Lee, Sangsoo (2016), "Pyongyang's 'weapons first, negotiations later' strategy", East Asia Forum, 23 September.
- Peksen, Dursun (2016), "Authoritarian Regimes and Economic Sanction Effectiveness: The Case of North Korea", Academic Paper Series, KEIA, Washington, D.C., June.
- Snyder, Scott (2016), "Will the new sanctions work?", The Diplomat, March 6.
- U.S. Department of Treasury, Treasury Takes Actions to Further Restrict North Korea's Access to The U.S. Financial System, June 1 2016, available at <<https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jj0471.aspx>>, accessed June 7, 2016.

Economic Sanctions on North Korea – Which Way Forward?

Françoise Nicolas

Introduction

Almost five years after Kim Jong-un (KJU) took over the country following the death of his father Kim Jong-il, people's hopes for a major shift in policy have been dashed. In the political sphere KJU seems to have more or less followed the formula set by his father and his grandfather. Far from being more open to dialogue, KJU has proven to be more defiant than his predecessors, and this is reflected on the intensification/acceleration of Pyongyang's nuclear program and missile launches (See box below).

Timeline of North Korean missiles launches and nuclear tests since 2012

April 13, 2012: North Korea attempts to launch a weather satellite using the Unha-3, a three-stage liquid-fueled rocket. During the first stage, after approximately 90 seconds, the rocket falls apart after veering slightly east from its intended course.

December 12, 2012: North Korea launches the Unha-3. Shortly after the launch the North Korean Central News Agency reports that the launch was a success and the satellite entered orbit.

February 12, 2013: The Comprehensive Test Ban Treaty Organization (CTBTO) detects seismic activity near North Korea's nuclear test site.

June 27, 2014: North Korea fires three short-range projectiles off its east coast, day after it warned of retaliation against release of American comedy film *The Interview*, which involves a plot to kill Kim Jong-un.

February 8, 2015: North Korea tests five short-range ballistic missiles from Wonsan. The missiles fly approximately 125 miles northeast into the ocean.

May 9, 2015: North Korea successfully launches a ballistic missile, which it claims came from a submarine, that traveled about 150 meters. Experts believe the missile was launched from a submerged barge.

November 28, 2015: North Korea tests a ballistic missile from a submarine. The missile test fails.

December 21, 2015: North Korea tests another ballistic missile from a submarine. This test is reported as a success.

January 6, 2016: Official announcement of first hydrogen bomb test met with expert skepticism.

February 6, 2016: North Korea launches a long-range rocket that it says successfully put a satellite into orbit

March to July 2016: Pyongyang launches more than 15 short-range, mid-range and ballistic devices. (Including in April, an engine designed for an intercontinental ballistic missile)

August 24, 2016: North Korean submarine fires a ballistic missile off its east coast which travels about 500km before falling into the Sea of Japan.

September 5, 2016: North Korea carries out its fifth and reportedly biggest nuclear test, saying it has mastered the ability to mount a warhead on a ballistic missile. North Korea fires three ballistic missiles about 1,000 kilometers.

Since the objective of the sanction strategy was to block the development of NK's nuclear capacity, it has obviously been a failure. The regime even responded to foreign pressure by conducting more nuclear and ballistic missiles tests in recent years. KJU's attitude strongly suggests that sanctions may not be the way to go. But dropping all sanctions altogether is a highly questionable option.

The point of this paper is to provide an analysis of the sanctions imposed on North Korea and to suggest which could be the way forward. To make a long story short, it is the author's conviction that even if the sanctions have not proved effective so far, at least as a way to achieve denuclearization of the peninsula, they may still serve a useful purpose under a set of conditions: if they are envisaged as part of a broader strategy, if their objective is indirect rather than direct and if more time is allowed. Moreover, some (although modest) signs suggest that changes may be ongoing in North Korea, thus allowing for some hope and for the pursuit of some form of sanctioning strategy.

Economic sanctions, some preliminary remarks

Options and expected impacts

Economic sanctions are popular policy tools in foreign affairs. Sanctions, while a form of intervention, are generally viewed as an alternative to military force—a lower-cost, lower-risk, middle course of action between diplomacy and war.

Through economic sanctions, governments aim at altering the strategic decisions of state and non-state actors that threaten their interests or violate international norms of behavior. They are also a way to signal official displeasure with a certain behavior, and can serve the purpose of reinforcing a commitment to a behavioral norm, such as respect for human rights or opposition to proliferation. The traditional understanding of sanctions also assumes that foreign pressure exerted through sanctions will undermine the support base of the target leadership, thus leading to it changing course, but also possibly to its destabilization and even to its demise. The U.S. in particular has threatened or imposed sanctions against more than 100 different countries since 1945 in an attempt to change the behavior of other governments (Peksen 2016).

Economic sanctions may take a **variety of forms**. While they often consist of freezing trade and financial relations for foreign and security policy purposes, they may also include arms embargoes, foreign assistance reductions and cut-offs, travel bans, asset freezes, tariff increases, revocation of most favored nation (MFN) trade status, negative votes in international financial institutions, withdrawal of diplomatic relations, visa denials, cancellation of air links, and prohibitions on credit, financing, and investment.

Economic sanctions may also be **comprehensive or selective**. Comprehensive sanctions aim at prohibiting commercial activity with regard to an entire country, like the longstanding U.S. embargo of Cuba. But sanctions may also be targeted/selective, blocking transactions of and with particular businesses, groups, or individuals. Over the past decade, there has been a pronounced shift toward the latter category or so-called **“smart” sanctions**, which aim to minimize the suffering of innocent civilians. Actually, so-called smart sanctions are to a large extent a misnomer: they may not be all that smart because in contrast to what is often argued, they often still involve considerable damages on the wider economy.

Lastly, sanctions may be **multilateral** (UN) or **unilateral**. Unilateral sanctions are imposed by only one country on one other country, while multilateral sanctions are imposed by a group of countries on one single country. Multilateral economic sanctions are usually expected to impose a greater impact on a target nation than unilateral sanctions, but in reality multilateral sanctions may turn out to be less effective because of the inability of multilateral coalitions to enforce cooperation among members. Unilateral sanctions are more easily enforced and can be more effective in achieving their intended political objectives if the ties between the sanctioning country and its target are very close.

Assessing sanctions as policy tools

Although resorting to sanctions is still a widely used practice, there is some consensus among scholars and policymakers that sanctions rarely attain their intended policy goals. Far to the contrary, sanctions are often found to be counterproductive and cause major economic distress to the population while missing the intended targets. Sanctions can also have another down side: They can provoke a defensive reaction on the part of the target country and its population, reinforcing support to the leader rather than undermining it. As a result, a number of authors tend to dismiss the usefulness of sanctions, with Milton Friedman arguing for instance that “all in all, economic sanctions are not an effective weapon of political warfare”¹

Sanctions are no doubt a blunt instrument with a number of unintended consequences which must be addressed. Critics say sanctions are often poorly conceived and rarely successful in changing a target’s conduct, while supporters contend they have become more effective in recent years and remain an essential foreign policy tool. Although evidence tends to suggest that the former have a stronger point than the latter, focusing exclusively on the narrow objective of the sanctions may not be the most appropriate way to gauge their usefulness and relevance. Rather than exclusively focusing on the immediate impact of the sanctions and in particular on

¹ Economic Sanctions », Newsweek, 21 January 1980, p. 76.

their capacity to influence the behavior of the country being sanctioned, other considerations have to be factored in.

The counterfactual is an important factor to be taken into account. In this respect, it is worth stressing that sanctions are also an alternative to doing nothing. The comparative utility of sanctions is what matters and not simply whether they achieve their objective. By way of illustration, U.S.-EU sanctions against Russia may not stem the crisis in Ukraine, but other courses of action, including inaction, may have fared worse (and cost more). In some cases, sanctions may simply be intended as an expression of opprobrium.

Recent economic sanctions on North Korea, an assessment

A brief history

Economic sanctions have clearly intensified under KJU as a result of his increasingly defiant stance. After the adoption of two resolutions in 2006 (1695 and 1718) and one in 2009 (1874), the United Nations Security Council responded to the successful launch of a satellite in December 2012 with strengthened sanctions on North Korea in January 2013 (resolution 2087). Pyongyang was condemned for continuing to develop its nuclear weapons program and the international community called on Pyongyang to dismantle its nuclear program “in a complete, verifiable, and irreversible manner” and refrain from ballistic missile tests. North Korea is prohibited from such launches under previous UN Security Council Resolutions because the technology in a satellite launch vehicle has potential dual use applications to ballistic missile development.

A fifth resolution (2094) was passed after North Korea’s third nuclear test on February 12, 2013. And a sixth one was adopted in March 2016 (2270) in response to North Korea’s January 6 nuclear test and February 7 missile launch. The resolutions since 2009 furnished UN member states with interdiction authority, calling upon states to inspect North Korean cargo within their territory, and subsequently seize and dispose of goods prohibited by UNSC Resolutions.

So far all resolutions were passed unanimously by the Security Council under Chapter VII, Article 41 of the United Nations Charter. While legally binding, states are prohibited from using force to carry out the obligations of the resolutions. The resolutions call upon North Korea to rejoin the nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT), which it acceded to in 1985 but withdrew from in 2003 after U.S. allegations that the country was pursuing an illegal uranium enrichment program.

The UN Security Council adopted Resolution 2270 includes the toughest-ever non-military sanctions against a specific country and its language greatly expands the breadth and depth of previous sanctions resolutions on North Korea (Snyder 2016). The resolution contains rather severe sanctions in the areas of foreign trade, imports and exports related to weapons of mass destruction, banking, finance and so forth, in addition to blacklisting a number of North Korean organizations, groups, and individuals. Among other things, the latest sanctions include a partial ban on North Korean exports of coal, iron and iron ore, and a blanket ban on other items, such as gold and rare earth minerals, as well as tightening banking restrictions. Undoubtedly, the resolution is far more comprehensive and powerful than the five previous UNSC sanctions resolutions since 2005. At the time of writing (more than one month since NK’s fifth nuclear test), the U.N. Security Council has yet to respond by approving a new resolution to strengthen its sanctions.

Next to such multilateral sanctions, governments such as the United States, Japan, Australia, and the EU, have already taken or are considering independent unilateral sanctions.

In particular in February 2016, “the South Korean government took unprecedentedly strong actions, including a shutdown of the Kaesong Industrial Complex (KIC), while calling on the international community to choke cash flows into the North” (Kim Tae-Woo, 2016). The decision to shut down the KIC was intended to prevent the regime of North Korea from using hard currency earned through the venture to fund its nuclear and ballistic missile programs.

Impact: mixed results at best.

Neither comprehensive economic sanctions targeting the entire economy nor selective sanctions aiming at the ruling elites have been fully successful in achieving the ambitious goals of stopping the development of the nuclear program in North Korea and bringing Pyongyang back to the negotiating table (let alone triggering regime change). Despite the imposition of repeated and increasingly tough sanctions, no major change could be observed in the regime’s overall stance. The claims by Pyongyang that it has

acquired the ability to deliver compact, lightweight nuclear warheads over great distances still seem to be well ahead of reality but North Korea's inexorable progress is undeniable. A significant revelation from the latest September test is the rapid progress that North Korea has made in developing its nuclear technology. According to the Korea Central News Agency (KCNA), the test "finally examined and confirmed the structure and specific features of movement of [a] nuclear warhead that has been standardized to be able to be mounted on strategic ballistic rockets". Technological progress has definitely been quicker than expected.

Moreover, the list of counterproductive effects is quite long, with a rise in illegal activities including money laundering, arms and human trafficking, and counterfeiting goods and currency.

Accounting for the failure

The most frequently cited reasons for the failure of the sanction policy in North Korea are first the **incomplete enforcement** of the sanctions and secondly KJU's ability to insulate its support base from the impact of the sanctions. There is no denying that although the multilateral sanctions were voted unanimously by the UNSC, they were not enforced as resolutely by all member countries. China has even officially insisted on the inclusion of a key loophole in the latest set of sanctions. This loophole is called the "livelihood exemption", which allows the export of a product if cutting it off might affect the livelihood of the exporter, so long as the revenue is not used to finance North Korea's nuclear program.² The snag is that the latter condition cannot be easily checked and exporting companies usually self-certify that the revenue does not go to the nuclear program. Trade data shows that the initial drop in North Korean exports was quickly followed by a return to pre-sanctions levels.

Overall, the incomplete implementation of the sanctions is clearly a major weakness.

Moreover, North Korea has also found **ways of evading the sanctions**. One way is through the stationing of North Korean businessmen in China. While there, they work with a network of private Chinese companies to procure arms. There are also a myriad other means of preventing the sanctions from biting. The recent revelation that a North Korean front company used to help fund the country's nuclear program was among the clients of the Panamanian law firm Mossack Fonseca clearly suggests that financial sanctions can be easily circumvented.³

Another oft-heard argument is that the **leadership has managed to insulate its support base** from the dire economic conditions by providing various private goods and benefits to its ruling coalition in return for their loyalty (Peksen 2016). These benefits may take the form of jobs, residency or housing benefits. As a result the pain of the sanctions is thought not to be fully felt by the leadership circles. Personally, I would tend to disagree with this line of reasoning. Actually to argue that the élite has suffered very little from the imposition of sanctions is highly debatable. The pain may be indirect but the leadership has been hit over the past few years by KJU's increasingly repressive stance in response to the sanctions.

My personal view is that the major reason why sanctions have so far failed to bring KJU to change its position has to do with the price attached to the nuclear arsenal. In other words, since the pursuit of the nuclear program is a survival issue for the regime as a whole, there is no possible compromise. The situation in NK is the result of a series of misperceptions by the West, in particular about Pyongyang's ability and determination to go ahead with the nuclear program.

A major difficulty in the case of North Korea is that the **costs of sanctions do not outweigh the benefits of staying nuclear**, which is a matter of survival for the regime. In game theory parlance, maintaining its nuclear stance (and failing to cooperate) is a dominant strategy for North Korea. This means that North Korea has nothing to gain by switching to a cooperative stance, whatever the other side does. Under these circumstances, the best option for the other side is to maintain the sanctions so as to minimize its loss (following a so-called maximin strategy).

This explains why the combination of NK's pursuit of its nuclear program and of Western sanctions is a stable equilibrium. Although this is clearly a suboptimal situation, the only way out would be a joint decision to cooperate (with the West dropping its sanctions and

² Paragraph 29(b) of the UNSC Resolution 2270 bans North Korea from selling coal, iron, and iron ore, but carves out an exception for sales exclusively for "livelihood" purposes.

³ Such practices were not necessarily intentional but simply the result of negligence. A leaked e-mail from Mossack Fonseca's compliance department in August 2013 appeared to acknowledge a lack of due diligence on the part of the law firm.

Pyongyang putting an end to its nuclear development) but such a joint move is highly unlikely unless NK's pay-off matrix is changed. The lessons to be learned from other cases (Iran in particular) are necessarily limited due to the remarkable situation of NK. Moreover, unlike Iran, North Korea already has a nuclear arsenal and a nuclear strategy. Sanctions at this stage cannot prevent a nuclear North Korea.

However, long-term impact of the pressure/sanctions may still be possible.

Reasons for hope

Changing Circumstances in North Korea – Liberalization as a way of mitigating the costs

Although North Korea is certainly not following in China's footsteps (at least not yet), some interesting developments are worth noting in the economic sphere since KJU took over. In 2012, the new leader introduced economic measures that reduced the size of agricultural work teams, granted more freedom to farmers to make decisions about their production methods and allowed them to keep 30 per cent of their harvest (with this percentage expected to rise to 60 per cent in the following years). These measures have led to an increase in agricultural productivity and helped mitigate the impact of the 2014 drought. The same leeway was also extended to at least some managers of State-Owned Enterprises (SOEs) who were allowed to sell their products freely and at market value. The régime has also tolerated a rapidly expanding black market for consumer goods (primarily coming from China). Lastly a new set of special economic zones (SEZs) or Economic Development Zones (EDZs) was created in 2013 and again in 2014. A number of features of the new provisions are worth highlighting and suggest that they may have higher chances of success than former experiments. First, the context of the recent experiment with SEZs has substantially changed, with some signs of economic liberalization. Secondly, the new provisions reflect a more resolute openness to foreigners, with high-level positions in management organizations opened to foreigners, and companies allowed bringing in and sending foreign currency freely. Lastly, the new law provides increased autonomy (and even incentives) for local municipalities to develop SEZs.

These signs of opening up may not be related to the imposition of sanctions but they definitely affect the calculus. And the new conditions may have helped mitigate the costs of the sanctions for the population. Unlike during the previous episodes, the population has not suffered as much from the sanctions in the recent period. In particular, there was no major rise in prices thanks to the emergence of freely operating domestic markets.

The indirect (positive) impact of sanctions is worth highlighting: in order to mitigate the potentially negative impact of sanctions (drop in trade in and pressure on prices), North Korea is pushed to let domestic markets thrive. Indeed, one can reasonably argue that the growth of private markets under KJU kept food and fuel supply prices stable.

The defectors issue: Rising repression driving defections

Another recent development relates to the rise in the number of defectors. Data released in early September 2016 by South Korea's Unification Ministry show that the pace of defections is picking up again, after falling in recent years. Between January to August this year, 894 people defected from the north to the south, a 15% increase from the same period a year ago.⁴ South Korean officials forecast that the number could hit 1,500 this year, surpassing the number in 2014 and 2015. As a matter of fact, the figures are still well below the maximum level reached around 2009/2010. Between 2008 and 2013, the number of refugees leaving annually was between 2,400 and 2,900.

Yet not since at least the late 1950s has the world seen such a high number of senior North Korean officials and diplomats choosing to defect. August saw one of the most high-profile defections from Pyongyang, a senior diplomat based in London. South Korea's Unification Ministry said Thae Yong-ho was the highest-ranking North Korean official to have ever defected to South Korea. Seoul has also yet to confirm news that a North Korean diplomat based in Russia's Far East defected with his family in July. One estimate says that at least seven diplomats have defected to South Korea this year.

⁴ Korea Herald, 7 September 2016.

Thae's defection suggests that more and more people in North Korea's privileged class are trying to leave the country, as international sanctions against Pyongyang following a series of missile tests by the regime this year start to bite. The explanation of the rise in the number of defectors by tougher sanctions is debatable, since the sanctions could not hurt people living abroad. Most of the high-level defectors were based abroad; as a result they were not directly impacted by the sanctions on luxury goods for instance.

This rise in the number of high-level defectors may not be directly accounted for by the new sanction policy but these can be expected to have an indirect impact. The sanctions lead to an intensification of repression (through purges and executions), and the purge fuels the defection momentum. In a context of rising uncertainty and widespread repression, the fear is also widespread that any move may lead to punishment/sanction. This is comparable to the situation in China where the anti-corruption campaign has led to immobility/hesitation/absence of initiative-taking.

Another indirect impact of the sanctions is as follows: in order to get foreign exchange, the régime allows more people to go and work abroad (and repatriate part of their foreign-earned income), and this facilitates defections. North Korea has been sending workers overseas to earn hard currency for the struggling country. Those workers are usually loyal to the regime and more affluent than ordinary citizens. But the economic sanctions are pressuring the workers to send more hard currency home, which may also induce them to consider defecting.

In order to maintain his strong hold over the régime, KJU is induced to counter sanctions by more repression and the tighter grip leads to attempts to escape.

Exporting labor

A more direct impact of the recent wave of sanctions is the rise in the number of people sent abroad to earn hard currency. More than 50 000 North Korean workers are said to be working abroad (according to the Asan Institute, 20 000 in Russia, 19 000 in China, about 10 000 in the Gulf – Saudi Arabia, UAE, Qatar, Oman – and 2000 in Mongolia). Their wages are paid directly to North Korean officials, raising hundreds of millions of dollars each year for the state, according to estimates by human-rights groups.

While these workers add a new channel for pressure (with the blacklisting of any person connected to the export of workers from North Korea), the rise in their number reflects a weakness of the regime and suggests that the regime does not have many other options left to obtain hard currency. According to various sources (human rights activists as well as labor brokers), North Koreans typically earn around \$700 a month but receive around \$150-\$200, with the rest withheld by their government.

The closure of the KIC, a good move after all

The closure of the KIC has given rise to a heated debate in South Korea. On the one hand it may be seen as a good move since it is obviously an important source of hard currency for Pyongyang. In the past Pyongyang has decided to shut it down several times but it was also quick to reopen it, probably because it feared the negative implications (in particular financially). The KIC is a possible bargaining chip for Seoul.

On the other hand, the closure of the complex may deprive Seoul from an important channel to promote more openness. But this point is debatable, because this has not been the case so far. Overall, closing down the KIC is a good move with a potentially large impact (the KIC being a cash cow for the NK leadership).

Moreover, the KIC shutdown is certainly more of a problem for the leadership than for the rest of the population, since most of the revenues used to fall into the leaders' pockets, while the channel of propaganda proved to be less efficient than expected.

The way forward

Why the sanctions should be maintained

Although sanctions may not deliver all the expected results, they should be maintained because they are better than nothing.

As explained earlier, selective sanctions tend to be preferred over comprehensive sanctions. This is because comprehensive sanctions are usually thought to have negative side-effects by worsening the already dire situation of the civilian population. Logically, selective

sanctions targeting the top leaders are usually deemed more appropriate. However, it is the author's conviction that, at least in the case of North Korea, the latter idea (that selective sanctions bite more) is an excessively optimistic view and that the former idea (that comprehensive sanctions generate perverse effects) is an excessively pessimistic interpretation.

While selective sanctions (often referred to as "smart sanctions") are thought by some analysts to be useful to slow down the development of advanced nuclear weapons and contain aggressive state behavior, it is the author's conviction that such sanctions will not produce the expected direct results. However, they may induce indirect positive effects (in particular by pushing for more openness but also through the rising incentive to defect in order to avoid being purged).

Recent changes suggest on the one hand that the leadership is trying to mitigate the costs of the sanctions and on the other hand that sanctions may actually bite more than is generally believed.

An additional reason to maintain the sanctions is that they may have a demonstration effect. In particular it is important for other proliferators to see that the costs for violating key non-proliferation agreements are high (De Thomas 2016).

How to make the sanctions more effective

There are also a number of ways of making the sanctions perhaps more effective. First they may be better designed. Surprisingly, an omission in the latest UNSC resolution involves North Korean labor exports, which have emerged as a significant stream of North Korean foreign exchange earnings for the export of workers in fields such as construction and logging. A possible move would be to include labor exports on the list of prohibited activities.

Secondly, sanctions and other policies should seek ways to empower ordinary North Koreans, as they are crucial for a strong civil society and an organized dissent against the current leadership to emerge in the long term. Learning from other experiences, this is a key to régime change.

Thirdly, as explained earlier sanctions could certainly be better implemented. Sanctions could be made more effective with a more resolute support on the part of China. Political will and enforcement are key factors affecting the effectiveness of the sanctions. The wider the official support, the more difficult it may be for NK to resist. This argument is actually debatable; the victimization strategy is standard practice in NK, the harsher the sanctions, the stronger the support may be in favor of KJU.

However, a better supervision of the implementation of the sanctions (in particular with respect to trade) is certainly a step in the right direction. China is the only country with real sanctions leverage on the North Korea as 75 per cent of all its foreign trade is with China. But China is hesitant to use this leverage. The priority should be to get China to agree to use its leverage. But to avoid precipitating a severe international crisis, a dialogue has to take place with the various stakeholders in order to find a way of ensuring stability in the region. A two-pronged strategy, involving sanctions and dialogue is the only possible way forward.

References

- De Thomas, Joseph (2016), "Sanctions against North Korea: A Hammer with No Nails", *East Asia Forum*, 24 February.
- Haidar, Jamal Ibrahim (2016), "Are export Sanctions Effective?", *Economic Research Forum Policy Brief*, No 18, September.
- Hufbauer, Gary Clyde, Jeffrey J. Schott, and Kimberly Ann Elliott, (2007), *Economic Sanctions Reconsidered*, 3rd edition, Peterson Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Kim Tae-woo (2016), "Sanctions: Still the Best Option for Containing North Korea's Nuclear Ambitions", *The Diplomat*, April 30.
- Lee, Sangsoo (2016), "Pyongyang's 'weapons first, negotiations later' strategy", *East Asia Forum*, 23 September.
- Peksen, Dursun (2016), "Authoritarian Regimes and Economic Sanction Effectiveness: The Case of North Korea", *Academic Paper Series*, KEIA, Washington, D.C., June.
- Snyder, Scott (2016), "Will the new sanctions work?", *The Diplomat*, March 6.
- U.S. Department of Treasury, *Treasury Takes Actions to Further Restrict North Korea's Access to The U.S. Financial System*, June 1 2016, available at <<https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl0471.aspx>>, accessed June 7, 2016.



KGF2016

KOREA GLOBAL FORUM

한반도 평화와 통일의 통합적 접근

Peace and Unification of the Korean Peninsula:
Comprehensive Approaches

공개회의 Open Seminar

2016년 11월 14일(월) 15:40 - 17:30

November 14, 2016 (Monday) 15:40 - 17:30



세션 3 Session 3

북한 비핵화와 한반도 평화 그리고 동북아 협력

Denuclearization of North Korea, Peace on the Korean Peninsula and Northeast Asian Cooperation

| 사회 | 최대석 이화여자대학교 교수
| 발표 | 유성옥 前 국가안보전략연구원장 (現 경남발전연구원장)
레온 시걸 미국 사회과학연구위원회 동북아안보협력프로젝트 국장
리카이성 중국 상해사회과학원 교수
니시노 준야 일본 게이오대학교 현대한국연구센터장
글렘 이바센초프 前 주한 러시아대사

| Moderator | Dae-seok Choi, Professor, Ewha Womans University

| Panelists | Seong-Ok Yoo, Former President, Institute for National Security Strategy /
President, Gyeongnam Development Institute

Leon Sigal, Director, Social Science Research Council (SSRC)

Kaisheng Li, Professor, Institute of International Relations of the Shanghai Academy of Social Science

Junya Nishino, Director, Center for Contemporary Korean Studies at Keio University

Gleb Ivashentsov, The Former Russian Ambassador to South Korea

 **사회자 Moderator**



최대석

이화여자대학교 교수

Dae Seok Choi

Professor, Ewha Womans University

최대석 이화여자대학교 북한학과 교수는 2014년부터 동 대학 정책과학대학원장으로 재직 중이다. 2007년부터 2014년까지 이화여자대학교 통일학연구원장, 2011년 북한연구학회장을 역임하였다.

그의 대표 저서 및 논문으로는 북한의 시장화와 정치사회 균열(2015), 김정은 시대의 정치와 외교: 선군인가 선경인가(2014), 남북한 관계론(2009), 현대북한체제론(2000), 「김정은 시대 정치사회 변화와 북한주민 의식」(2014), 「북한내 비사회주의적 요소 확산실태 및 주민의식조사」(2010), 「주체사상의 재인식: 형성과 확립, 그리고 쇠퇴」(2007), 「북한의 대남 협상전술과 주요 협상가」(2007) 등이 있다. 연세대학교에서 정치학 학사(1982년), 시라큐스 대학교에서 석사(1984년), 클레어먼트 대학교에서 박사(1993년)학위를 취득하였다.

Dae Seok Choi has been with the Department of North Korean Studies at Ewha Womans University since 2006. Before joining Ewha, he served as research fellow at the Korea Institute for National Unification(KINU) and professor at Dongguk University. He also served as president of the Association of North Korean Studies in 2011. His major works include Marketization of North Korean Society(2015), and History of North-South Korean Relations(2009). He received his M.A. from Syracuse University and Ph.D. from Claremont Graduate University.


발표자 Panelists

유성옥

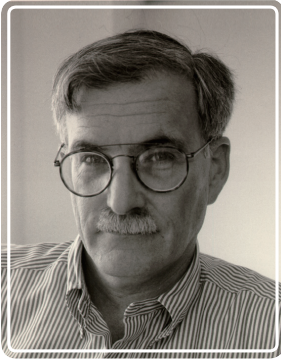
前 국가안보전략연구원장 (現 경남발전연구원장)

Seong-Ok Yoo

Former President, Institute for National Security Strategy
 President, Gyeongnam Development Institute

유성옥 원장은 현재 경남발전연구원 원장으로 재직 중이다. 그는 26년간 국가정보원에서 근무했으며, 2012년부터 2016년까지 국가정보원 산하 국가안보전략연구원 원장을 지냈다. 또한, 대통령 직속 통일준비위원회 위원, 한국정치학회 부회장, 합동참모본부 자문위원 등 다양한 중앙부처 위원 및 조지워싱턴대 동아시아연구소 연구원으로 활동했다. 유성옥 원장은 고려대학교 영문학과를 졸업하고, 동 대학원에서 정치외교학 석·박사학위를 취득하였다.

Seong-Ok Yoo is president of Gyeongnam Development Institute. He recently completed twenty-six years as a career intelligence at National Intelligence Service, and he served as the head of the Institute for National Security Strategy under National Intelligence Service from 2012 to 2016. Earlier, he worked for the various top government agencies as a member of Presidential Committee for Unification Preparation, vice president of the Korean Political Science Association and advisor of R.O.K. Joint Chiefs of Staff, and he was also a researcher at the Sigur Center of the Elliott School of International Affairs at The George Washington University. He received his M.A. and Ph.D. in Political Science from Korea University.


발표자 Panelists
**레온 시걸**

미국 사회과학연구위원회 동북아안보협력프로젝트 국장

Leon Sigal

Director, Social Science Research Council (SSRC)

레온 시걸 박사는 미국 사회과학연구위원회 동북아협력안보프로젝트 국장이다. 프린스턴 대학교 출판부에서 출간한 그의 저서 “Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea”는 1997-98년 국제관계에 관한 가장 뛰어난 책으로 Lionel Gelber 상의 후보에 선정되었으며, 1998년 미국 외교 아카데미로부터 훌륭한 저서로 지정되었다. 시걸 박사는 미 국무부 정치군사국에서 국제관계 연구원(1979), 국장 특별 보좌관(1980)으로 근무했으며 1989년부터 1995년까지는 뉴욕타임스의 논설위원을 지냈다. 또한 그는 1972년부터 1974년까지 브루킹스연구소 외교정책학에서 록펠러 재단 연구원, 1981년부터 1984년까지는 초빙연구원을 지냈다. 그는 웨슬리안대학교, 컬럼비아대학교와 프린스턴대학교에서 교수를 지냈다.

Leon V. Sigal is director of the Northeast Asia Cooperative Security Project at the Social Science Research Council in New York. His book, *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea*, published by Princeton University Press, was one of five nominees for the Lionel Gelber Prize as the most outstanding book in international relations for 1997-98 and was named the 1998 book of distinction by the American Academy of Diplomacy.

Sigal was a member of the editorial board of *The New York Times* from 1989 to 1995. He served in the Bureau of Politico-Military Affairs at the U.S. Department of State, in 1979 as International Affairs Fellow and in 1980 as Special Assistant to the Director.

He was a Rockefeller Younger Scholar in Foreign Policy Studies at the Brookings Institution in 1972-1974 and a guest scholar there in 1981-1984. From 1974 to 1989 he was a professor of government at Wesleyan University and also taught at Columbia and Princeton.


발표자 Panelists

리카이성 (李开盛)

중국 상해사회과학원 교수

Kaisheng Li

Professor, Institute of International Relations of the Shanghai Academy of Social Science

리카이성 박사는 중국 상해사회과학원 국제관계연구소의 연구위원이다. 중국 상담대학교에서 2004년도에 석사학위를 받았으며, 중국 사회과학원에서 국제관계학 박사학위를 받았다. 2004년 6월부터 2013년 3월까지 중국 상담대학교에서 조교수로 지냈다. 2013년 4월 중국 상해사회과학원 국제관계연구소에 부연구원으로 근무하게 되었고 2015년 말에 연구원이 되었다. 리카이성 박사는 필리핀대학교의 아시아센터에서 2015년 3월부터 9월까지 초빙연구위원으로 근무하였고, 현재는 아산정책연구원에서 초빙연구위원으로 재직중이다.

Li Kaisheng is a research fellow at Institute of International Relations, Shanghai Academy of Social Science (SASS). He received his MA from Xiangtan University in 2004 and PhD in International Relations from Graduate School of China Academy of Social Science (GACASS) in 2008. From July 2004 to March 2013, he was an assistant professor and associate professor successively in Xiangtan University. In April 2013, he joined the Institute of International Relations of SASS as an associate research fellow and become a research fellow in the end of 2015. He was a visiting scholar of Asian Center in University of the Philippines (Mar.-Sep., 2015) and is now a visiting research fellow of Asan Institute for Policies Studies in Seoul.


발표자 Panelists
**니시노 준야**

일본 게이오대학교 현대한국연구센터장

Junya Nishino

Director, Center for Contemporary Korean Studies at Keio University

니시노 준야 박사는 일본 게이오대학교 정치학과 교수로, 현대한국연구센터 소장을 역임하고 있다. 연구 분야는 현대한국정치와 동아시아 국제관계, 한일 관계이다. 니시노 준야 박사는 2012년부터 2013년까지 우드로윌슨센터 일본 연구원과 조지워싱턴 대학 시규어 센터 객원 연구원을 지냈다. 또한 2011-2012년 하버드-옌칭 연구소에서 교환 연구원으로 근무했다. 2006-2007년에는 일본 외무성 정보분석부에서 한국 특별 분석가로 있었고, 2002-2004년에는 주한일본대사관에서 한국정치 특별보좌관으로 있었다. 니시노 박사는 게이오대에서 학사와 석사학위를 받았으며 연세대학교에서 정치학 박사를 취득했다.

Dr. Nishino, Junya is a Professor, Department of Political Science, Faculty of Law and Politics, Keio University in Tokyo, Japan. He also serves as Director of the Center for Contemporary Korean Studies at Keio University. His research focuses on contemporary Korean politics, international relations in East Asia and Japan-Korea relations.

Dr. Nishino was a Japan Scholar at the Woodrow Wilson International Center for Scholars and a Visiting Scholar at the Sigur Center for Asian Studies, George Washington University in 2012-2013. He was also an Exchange Scholar at the Harvard-Yenching Institute in 2011-2012.

Previously he served as a Special Analyst on Korean Affairs in the Intelligence and Analysis Service of the Japanese Ministry of Foreign Affairs in 2006-2007, and was a Special Assistant on Korean Politics at the Japanese Embassy in Seoul in 2002-2004.

Dr. Nishino received his B.A. and M.A. from Keio University, and Ph.D. in Political Science from Yonsei University in South Korea.


발표자 Panelists


글렙 이바센초프
前 주한 러시아대사

Gleb Ivashentsov
The Former Russian Ambassador to South Korea

Gleb Aleksandrovitch Ivashentsov 대사는 러시아 국제관계위원회 위원이다. 1967년 모스크바 국제관계대학, 1991년 소련 외무부 산하 외교 아카데미를 졸업하였다. 소련 대외무역부(1967-1969), 소련 공산당 중앙위원회 국제부(1969-1975), 소련/러시아 외교부(1975-2009)에서 근무했다. Gleb 대사는 인도 주재 소련/러시아 총영사(1991-1995), 미얀마연방 주재 러시아대사(1997-2001), 대한민국 주재 러시아대사(2005-2009)를 지냈다.

Gleb 대사는 러시아연방 정부가 수여하는 '우호훈장'을 수상했으며, 대한민국 정부의 '수교훈장 광화장'을 수상하기도 했다.

많은 책들을 저술했는데, 가장 잘 알려진 것은 1989년 100만부를 기록한 <<인도>>가 있다. 가장 최근작으로는 러시아어로 쓴 "India - basics in brief"(2009), "Behind the fortifications of 38th parallel", Thoughts of the Russian Ambassador to South Korea"(2012), "Asia Pacific and the Eastern Regions of Russia(with co-authors)"(2013)이 있으며, 한국어로는 "또 하나의 코리아"(서울, 2012), 영어로는 "The Tiger of the Land of Morning Calm" (뉴델리, 2014)가 있다.

현재 중국 현대세계연구센터의 특별연구위원으로 활동 중이다.

Ambassador Gleb Aleksandrovitch Ivashentsov is Member, Russian International Affairs Council. Born in 1945- in St-Petersburg, Russia, he graduated from Moscow State Institute of International Relations in 1967 and Diplomatic Academy, USSR Ministry of Foreign Affairs, in 1991. He served in the USSR Ministry of Foreign Trade(1967-1969); International Department, Central Committee, Communist Party of the Soviet Union(1969-1975) and in the USSR/ Russia Ministry of Foreign Affairs(1975-2009). He was Consul General of USSR/ Russia in Bombay, India; (1991-1995), Ambassador of Russia to the Union of Myanmar (1997-2001) and Ambassador of Russia to the Republic of Korea(2005-2009)

He is decorated with "the Order of Friendship» (Russia) and «Khanhwa Medal for diplomatic merits» (Republic of Korea)

He authored a number of books the best known of which is «India» that had circulation of 100 Thousand in 1989. Most recent publications in Russian: " India - basics in brief"(2009), "Behind the fortifications of 38th parallel, Thoughts of the Russian Ambassador to South Korea"(2012) and " Asia Pacific and the Eastern Regions of Russia(with co-authors) (2013); in Korean - " The other Korea" (Seoul, 2012); in English " The Tiger of the Land of Morning Calm" (N-Delhi, 2014).



유성옥

前 국가안보전략연구원장 (現 경남발전연구원장)

Seong-Ok Yoo

Former President, Institute for National Security Strategy
President, Gyeongnam Development Institute

한반도 국제포럼 2016 발표 논문 요약(유성옥)

북한핵문제는 단지 안보차원만의 문제가 아니다. 분단국인 한국으로서의 북핵위기는 통일의 기회이기도 하다. 한반도 통일은 북한의 근본적인 변화위에서만 가능하다. 북한이 핵을 포기하고 개혁개방의 길로 나올 때 한반도의 지속가능한 평화와 한반도 통일, 동북아 공동번영이 가능하다.金正은의 핵질주는 국제사회가 북한문제에 합법적으로 관여할 수 있는 연결고리를 만들었다. 국제사회가 개입함으로써 핵에 집착한 채 역사를 역주행하고 있는 북한을 변화시켜 나갈 수 있는 발판이 마련되었다. 동북아 역내국가들의 협력만이 북한의 변화를 이끌어 낼 수 있다. 이에 북핵문제의 최대 피해자이자 당사자인 한국이 북한의 변화, 핵문제 해결, 한반도 통일과 동북아 협력을 주도해 나가야 한다. 북핵문제의 엄중성과 시급성을 감안하여 북핵해결의 '골든 타임'을 놓치지 않도록 집중력과 외교력을 발휘해야 한다. 창의적 로드맵을 제시하고 유관국의 적극적인 협력을 선도해 나가야 할 것이다. 북한이 체제생존의 선택을 바꿀 수 있도록 강력하고 전면적인 대북제재와 압박을 가하되, 체제생존을 위한 출구도 제시해야 한다. 대화와 협상이 제재를 피해 나가는 수단이 되지 않도록 강력하고 지속적인 제재가 핵 협상의 촉진자가 되도록 하는 전략이 필요하다. 북한의 핵포기 거부에 대비한 '플랜 B'도 준비하면서 유관국, 특히 중국과의 전략대화를 강화해 나가야 할 것이다.

북한 비핵화와 한반도 평화, 동북아 협력 전략

〈목차〉

- I. 북핵문제, 변화된 상황과 문제의 엄중성
- II. 북핵문제와 한반도 평화통일 및 동북아 협력의 함수관계
- III. 북한 비핵화 전략 : 강력한 압박과 대북 출구의 제시
- IV. 북핵 위기의 반전 : 한반도 통일 기회화
- V. 국제협력 : 한국의 창의적 제안 → 유관국 공감대 형성 및 적극적 지원 견인
- VI. 결론 : '골든타임'을 놓치지 않는 집중력과 외교력 발휘

I. 북핵 문제, 변화된 상황과 문제의 엄중성

북핵 문제에 대한 정세 오판과 전략의 부재

1993년 3월 12일 북한이 핵확산금지조약(NPT)을 탈퇴하면서 이른바 '1차 북핵 위기'가 시작되었다. 이후 미국과 북한은 1994년 10월 「제네바 합의(Agreed Framework)」를 도출함으로써 위기를 넘겼지만 이 합의는 북한이 미국을 비롯한 국제사회를 기만한 것임이 드러났다. 「제네바 합의」의 서명국이었던 미국은 북한의 핵무기 계획 포기 약속을 너무 순진하게 받아들임으로써 「제네바 합의」를 우회한 북한의 고농축우라늄(HEU)에 의한 핵개발 시도를 막지 못하였고, 그 결과 2002년 10월 2차 북핵 위기가 발생했다.²

「제네바 합의」 추진과정에서 당시 한국정부도 80년대 말 이후 동구 공산권의 붕괴와 북한의 '고난의 행군' 시기를 지켜보면서 머지않아 북한체제가 붕괴될 것이라는 '희망적 사고(wishful thinking)'에 젖어 북한 상황을 잘못 판단함으로써 북한의 기만적인 의도를 간과하였다. 이후 2000년 6월에 들어 남북정상회담이 이루어져 '이제 한반도에는 전쟁의 위험은 끝났다'고 선언하고 한반도 정세를 너무 낙관적으로 판단한 것도 북한의 핵무기 개발을 가져오는 원인이 되었다. 무엇보다도 북핵 위기를 초래한 최대의 책임자는 국제사회를 기만한 북한의 핵야욕에 있음은 두말할 나위도 없다. 그러나 이러한 위기가 방지되도록 한 한국정부와 미국을 비롯한 국제사회의 정세오판 및 전략부재도 주요한 원인이 되었다. 2차 북핵 위기가 발생하자 2003년 8월부터 6자회담이 개최되었고, 2005년 9월 북한의 핵 포기과 북한에 대한 포괄적 안전보장을 맞교환하는 방식의 「9.19 공동성명(Joint Statement)」이 채택됨으로써 북핵위기는 해결국면을 맞는 듯 했다.³

그러나 2006년 10월 북한이 1차 핵실험을 강행함으로써 북핵문제는 다시 파행국면에 접어들게 되었다. 6자회담 참가국들은 북한의 핵 질주를 막지 못했고, 이에 따라 북한은 '사실상의 핵보유국'의 문턱(threshold)을 넘어가기 시작했다. 북한은 핵실험과 함께 핵탄두 운반수단 개발에도 속도를 내었다. 6자회담은 당초 의도와는 달리 '북한의 핵·미사일 도발 → 안보리 결의에 의한 대북제재 → 북한의 6자회담 복귀 → 제재의 무력화 → 북한의 보다 높은 단계의 도발'이라는 악순환으로 이어졌다. 「9.19 공동성명」은 「2.13 합의(2007.2)」 「10.3 합의(2007.10)」 등 후속합의를 통해 '동시행동의 원칙'에 의한 핵시설에 대한 폐쇄 → 불능화 → 폐기 수순으로의 이행을 시도했으나 북한이 신고한 내용에 대한 검증문제를 둘러싸고 2008년 12월 이후 6자회담이 중단되었고, 북한의 핵능력은 더욱 고도화 되었다. 북한의 집요함과 기만이 계속 되었는데도 6자회담 당사국들의 안이한 상황 인식과 숨 방망이식 대북제재, 협상전략의 부재는 북핵문제를 더욱 위험한 상황으로 치달게 했다.

1 「제네바 합의」의 주요내용은 ① 북한 핵연감속 원자로의 경수로 발전소 대체, 대체에너지로서 북한에 매년 50만톤의 중유 제공 ② 미북관계 개선 ③ 한반도 비핵화 노력 ④ 북한의 NPT 잔류/AEA 사찰 수락 등이다.

2 2012년 10월 미국의 첼리 차관보가 방북하여 북한이 은밀히 추진하고 있던 고농축 우라늄 개발 문제를 제기하였고, 북한은 이를 사실상 시인하자 미국은 「제네바 합의」, 폐기를 선언하고, 경수로 건설을 중단했다. 이에 북한은 동결된 영변 원자로 봉인을 제거하는 등 핵동결 해제 조치를 했고, 2003년 1월 NPT 탈퇴를 선언하였다.

3 「9.19 공동성명」의 주요내용은 ① 북한의 모든 핵무기와 핵 프로그램의 포기, NPT/AEA 안전조치 복귀 ② 북한의 평화적 핵이용권 존중 및 경수로 제공문제 협의 ③ 북미/북일관계 정상화 ④ 한반도 평화체제구축 등이다. 필자는 2003년 8월부터 6자회담의 과정과 2015년 9월 「9.19 공동성명」이 서명되었던 북경 다오위타이(釣魚臺) 회담장에 한국대표단의 일원으로 참가하였다.

3차 북핵 위기 : 변화된 상황의 전개와 실질적이고 엄중한 위기

3차 북핵 위기는 북한이 2016년 1월 4차 핵실험과 9월 5차 핵실험을 잇달아 감행함으로써 북한 핵무기의 실전배치가 임박한 단계로 접어들고 있는 현시점에서부터 전개되는 위기이다. 3차 북핵위기는 몇 가지 점에서 1·2차 북핵 위기와는 전혀 다른 국면으로 전개되고 있다.

첫째, 북한 김정은의 핵무기에 대한 과도한 집착이다.

김정은 체제 출범이후 북한은 ‘경제-핵 병진노선’을 채택(2013.3)하고, 헌법(2012.4)과 당 규약(2016.5)에 북한이 ‘핵보유국’임을 명시했다. 그러나 경제발전과 핵무기 개발의 ‘병진노선’은 상호모순적인 정책으로 성공할 수 없는 정책이다. 중국·베트남·미얀마의 사례에서 보듯이 저개발 사회주의 국가가 경제발전을 이루게 된 것은 개혁·개방 정책을 통해 서방의 해외투자자와 자본을 유치함으로써 경제개발을 위한 시드머니(seed money)를 확보할 수 있었기 때문이다. 그러나 북한은 핵무기 개발로 인해 국제사회의 제재를 받고 있어 경제회생에 필요한 외부자금 지원이 불가능하다. 북한의 4차 핵실험에 따른 안보리의 강력한 ‘대북제재 결의 2270호’ 채택(2016.3)에도 불구하고, 북한이 밀무역과 불법거래를 통해 ‘그럭저럭’ 버텨나가고 있지만 제재의 허점(loophole)을 찾아내서 이를 메워나가는 국제사회의 후속조치가 뒤따라 것이기 때문에 북한 경제는 더욱 어려운 상황으로 치닫게 되는 것이 불가피하다. 그럼에도 불구하고 북한은 과거 핵무장국이면서도 미국과 관계를 정상화한 인도와 파키스탄 방식의 핵무장을 꿈꾸면서⁴ 핵무기의 소형화·경량화·다중화·규격화를 시도하고 있다.

또한 북한은 핵무기 개발에 대부분의 국가재정을 쏟아 부음으로써 경제발전에 필요한 자본을 확보하기 어려운 상황임에도 불구하고, 김정은의 독주에 제동을 걸 수 있는 시스템도, 인물도 부재하기 때문에 북한의 핵개발 행보는 계속될 것으로 전망된다.⁵ 김정은 집권이후 장성택 처형(2013.12)으로 대표되는 공포정치로 인해 국가의 합리적인 운영과 정책피드백 체제가 완전히 붕괴됨으로써 김정은의 핵질주는 더욱 가속화될 것이다.

둘째, 북핵 위협은 매우 임박하고 실질적인 것이 되고 있다. 핵문제에 있어서는 ‘시간은 북한 편’이 되고 있으며, 향후 2~3년이 북핵문제 해결의 ‘골든타임’이 될 것이다.

김정은체제 이후 북한은 ‘경제-핵 병진노선’에 따라 핵무기의 고도화에 주력한 결과, 현재 북한은 40여kg의 Pu를 확보하고 있으며, 최소 7~8개의 플루토늄 핵무기를 보유하고 있을 것으로 추정된다. 이와 함께 고농축우라늄(HEU) 프로그램을 진행하여 수개의 우라늄 핵무기도 보유하고 있는 것으로 평가되고 있으나, 최근들의 북한의 성급한 핵개발 동향을 감안할 때 핵무기의 급속한 증가는 시간문제일 것으로 보인다.⁶

또한 북한은 SCUD·노동·무수단 미사일 개발을 완료하여 실전배치했으며, 잠수함발사 탄도미사일(SLBM)과 이동식 ICBM을 개발 중에 있다. 금년 1월 북한은 4차 핵실험을 강행했고, 수소폭탄 실험에 성공했다고 발표하였다. 이에 따라 국제사회는 초강경 ‘안보리 결의 2270호’를 채택하여 대북제재를 실시하고 있음에도 불구하고, 북한은 지난 9월 9일 5차 핵실험을 강행했고, 9월 20일에는 ICBM 발사에 필요한 ‘정지위성 운반로켓용 엔진 실험에 성공했다(9.20 조선중앙통신)’고 발표하였다. 전술한 대로 김정은의 핵무기에 대한 과도한 집착을 고려할 때⁷ 북한은 빠르면 2~3년내에 남한 전역을 사정권에 두는 전술핵무기를 실전배치하고, 4~5년내 미 본토에 도달할 수 있는 ICBM과 SLBM 개발을 마칠 것으로 보인다.

따라서 향후 2~3년내 북핵문제 해결을 위한 ‘골든타임’을 놓칠 경우 북핵문제는 돌이킬 수 없는 실질적인 위협이 될 것이다.

셋째, 북핵위협에 대한 미국의 변화된 인식과 예상되는 행동이다.

최근 들어 북한이 미 본토에 대한 핵공격 위협을 계속하고 있는 가운데 금년 들어서도 2차례(1월·9월) 핵실험과 수차례의 장거리 미사일 발사 실험을 감행함으로써 머지않은 장래에 북한의 위협이 공같이 아닌 현실이 될 것이라는 전망이 나오자 미국인들의 북핵문제에 대한

4 1980년대에 본격화된 인도와 파키스탄의 핵무장은 이들 국가가 NPT 비가입국으로서 국제핵비확산체제 밖에서 핵무장을 시도했고, 국제핵비확산체제를 주도해오고 있던 미국이 당시 미소를 양극으로 하는 동서대결 구도에서 인도와 파키스탄을 뒤흔들기 위해 서방진영으로 묶어 놓으려는 세계전략의 고려에 따라 사실상 이들 국가의 핵무장을 용인함으로써 가능했다.

5 북한은 노동당 7차대회(2016.5)시 김정은 당 위원장의 사업총화보고를 통해 “병진노선은 급변하는 정세에 대처하기 위한 일시적인 대응책이 아니라, 항구적으로 틀어쥐고 나가야 할 전략적 노선이다”라고 주장했다.

6 북핵능력은 평가에 따라 다소 차이가 있으나, 미 랜드연구소는 2016.10.8일 “공개된 가장 최근 자료는 북한이 13~21개의 핵무기를 제조할 수 있는 핵물질을 확보하고 있으며, 2020년까지 핵무기를 50~100개 보유할 것”이라면서 “태평양을 넘어 미 본토까지 공격할 수 있는 핵탄두 미사일을 개발하고 있고, 현재 추정치로는 2020~2025년까지 장거리·이동식·잠수함 발사 형태로 다수의 핵탄두 미사일을 실전배치할 수 있을 것”으로 전망했다. <http://www.rand.org/research/primers/nuclear-north-korea.html>

7 과거 김일성은 “핵무기를 개발할 의사도, 필요도, 능력도 없다”고 주장했고, 김정일은 “조선반도의 비핵화는 김일성의 유훈”이라고 하면서 기만적 태도이긴 하나 비핵화 의지를 지속 언급하였으나, 김정은은 핵무기만이 ‘체제를 보정해 주는 전략적 무기’라고 주장하고 북핵은 협상 대상이 아님을 분명히 하고 있다는 점에서 김일성·김정온과는 차별화된다.

인식이 급변하고 있다. 최근 여론조사에서 미국인의 60%가 북한의 핵프로그램을 중대한(crucial) 위협으로 간주하고 있으며, 이는 역대 최고치인 것으로 나타났다.⁸ 이러한 분위기에 따라 그동안 오바마 행정부가 북핵문제에 대해 견지해 오던 '전략적 인내(strategic patience) 정책'이 실패로 돌아갔다는 것이 대체적인 평가이다. 이에 따라 미 일각에서는 북핵문제에 대한 적극적인 관여를 통해 북한을 비핵화 협상의 장으로 유도해 내어야 한다는 의견이 제기되는 가운데 미국과 북한은 지난 10월 21~22일간 쿠알라룸푸르에서 '트랙 2' 차원의 비공개 접촉을 갖고 북핵문제에 대한 서로의 입장을 탐색하였다.⁹ 그러나 북핵문제에 대한 북한의 강경한 태도를 감안할 때 해결의 실마리를 찾기가 매우 어려울 것으로 보여 오히려 북한 핵시설에 대한 선제 타격(preemptive strike)론이 더욱 힘을 얻어 갈 가능성이 높을 것으로 예상된다. 특히, 미 대선전이 전개되면서 북핵문제가 주요한 이슈로 부상하였으며, 민주당 후보 진영 공히 북핵문제에 대해 매우 강경한 태도를 나타내었다. 이번 미 대선에서 제 45대 미국 대통령으로 당선된 도널드 트럼프는 북핵문제에 대해 보다 강경한 입장을 견지하고 있어 북핵문제 해결이 미국 신행정부의 가장 시급한 외교 현안중의 하나가 될 것이며, 북한의 4차 핵실험이후 본격화되고 있는 오바마 정부에서의 전방위 대북압박이¹⁰ 차기 정부에서는 한층 강화될 것으로 전망된다. 따라서 미국은 미 안보의 최대위협으로 부상하고 있는 북핵문제 해결을 정책 우선순위에 올려놓고 미북간 비공개 대화 등을 통해 북한의 비핵화 의지를 지속 탐색하면서도 보다 강력한 미국의 독자적 제재와 UN 안보리 제재를 이끌어 냄으로써 북한의 핵포기를 압박해 나갈 것으로 예상된다. 그러나 대화 시도를 통한 핵문제 해결노력에도 불구하고 북한이 핵상황을 더욱 악화시키면서 기존 입장을 고수할 가능성이 높기 때문에 미 조야에서는 북핵문제에 대한 '대화무용론'이 확산되고, 이에 따라 미 행정부는 북핵시설에 대한 군사적 공격 옵션을 본격 검토하는 단계로 돌입할 소지도 배제할 수 없다.¹¹ 이 같은 점들을 고려해 볼 때 이제 북핵문제는 매우 엄중한 단계에 진입하였으며, 해결 시기를 놓칠 경우 한국은 물론 동북아와 세계 평화를 심각하게 위협하는 되돌이킬 수 없는 재앙이 될 것이다.

II. 북핵문제와 한반도 평화통일 및 동북아 협력의 함수관계

북핵 문제는 남북관계 개선 및 한반도 평화의 '입구(入口)적' 성격

지난 1988년 노태우정부의 '7.7 선언'을 계기로 남북한 간에는 남북고위급회담을 비롯한 분야별 남북회담과 교류협력이 본격 진행되었지만, 번번이 북핵문제에 의해 난관에 부딪혔다. 이후 김영삼·김대중·노무현·이명박·박근혜 정부로 이어지면서 2차례의 남북정상회담을 비롯하여 남북간에 분야별 회담이 진행되었고, 그 결과 남북간에는 600여 차례의 회담과 250여건의 합의문이 도출되었다. 그러나 북핵문제가 야기시킨 남북관계의 파행으로 인해 모든 남북간 합의는 이행되지 못하고 있다. 박근혜 정부가 제시하고 있는 '한반도 신뢰프로세스' 구상도 신뢰를 바탕으로 추진되어야 하는데 북한의 핵개발은 신뢰의 근간을 허물고 있다.

일부에서는 핵문제 해결과 남북관계 진전을 병행시켜 나가야 한다는 주장을 하기도 하지만, 북한이 핵무기로 한국의 안전을 위협하면서 핵무력을 지속적으로 증강해 나가고 있는 상황하에서는 남북관계 개선 노력자체가 의미가 없게 된다. 지속 가능한 평화가 보장되지 않는 조건에서는 남북관계의 진전은 사상누각에 불과하기 때문이다.

북핵문제가 해결되지 않는 한 북한은 핵무기를 앞세워 한국의 안보를 지속적으로 위협하게 될 것이고, 이에 따라 한국은 자위적 차원에서 미국의 '확장억제(Extended Deterrence)' 전략에 의한 군사적 대응태세를 구축할 수밖에 없게 된다. 한국이 북핵위협에 대한 대응으로 추진 중인 킬 체인(Kill Chain), 한국형 미사일 방어체제(KAMD : Korea Air and Missile Defence)와 사드(THAAD : Terminal High Altitude Area Defense) 배치 추진도 북핵문제가 야기한 결과이다. 따라서 북핵문제가 해결되지 않고서는 남북관계의

8 미 시카고 국제문제협의회(Chicago Council on Global Affairs/CCGA)가 2016년 10월 5일 실시한 미국의 외교정책관련 여론조사(2016.10.7 조선일보)

9 동 접촉에 △미국은 로버트 갈루치 전 북핵특사, 조지프 미트라니 전 6자회담 차석대표, 리언 시걸 미 사회과학원 국장, 토니 남궁 교수가, △북한에서는 한성렬 위무성 부상과 장일훈 유엔차석 대사 등이 참석하였다.

10 오바마 행정부는 북한의 4차 핵실험이후 대북제재법 발표(2.18), 행정명령 13722호 발표(3.17), 중국 통신사 화웨이의 대북거래 조사(5월), 북한을 '자금세탁우려국' 지정(6.1), 中 흥상 그룹에 대한 제재, 대북정보유입 조치 등 대북압박을 지속 추진중에 있다.

11 미 CCGA의 여론조사에서는 미국인의 81%가 '북핵문제의 외교적 해결을 지지한다'면서도 80%는 '대북제재조치 강화가 필요하다'고 응답하였고, '북핵시설에 대한 공습에 찬성'하는 여론은 35%로 나타났다.(2016.10.7 조선일보). 그러나 10월 11일 한미경제연구소가 워싱턴에서 개최한 미 대선후보 진영간 토론회에서 트럼프 후보측의 피터 호크스트라 전 하원 정보위원장은 "트럼프는 미국의 안보에 관해 어떠한 수단도 배제하지 않을 것"이라고 언급했다(2016.10.13. 조선일보). 트럼프 당선자도 2000년 발간한 자신의 저서 '우리에게 걸맞는 미국'에서 "내게 (북한)원자료를 폭격할 준비가 돼 있느냐고 묻는다면 완전히 맞다"고 언급한 바 있다.(2016.11.11. 조선일보)

진전도, 한반도의 평화도 보장될 수 없기 때문에 북핵문제 해결¹²은 남북관계 발전과 한반도의 항구적 평화로 나아가기 위해서 반드시 먼저 통과해야 할 '입구(Entrance)'적인 성격이다.

북핵문제 해결되어야 한반도 평화통일 위한 동북아 협력 동력 가능

오늘날 북핵문제는 동북아 역내 국가들의 협력을 가로 막고 있는 최대의 장애물이 되고 있다. 현재 동북아에는 북핵문제 해결 방식을 둘러싸고 유관국간 갈등이 증폭되고 있다. 북한의 잇따른 핵실험이후 북한이 견디지 못할 수준까지 강력한 대북제재를 해야 한다는 한·미·일 측의 입장과 안보리 결의에 의한 대북제재는 차질없이 시행하면서도 북한체제의 붕괴로 이어질 우려가 있는 수준의 제재에는 반대하는 중·러 측 입장이 대립하고 있다.

최근 들어서는 북핵위협에 대응한 사드의 한국배치를 둘러싸고 미-중간, 한-중간 마찰과 갈등도 심화되고 있다. 북핵문제는 그 자체가 동북아 역내 협력을 어렵게 하는 요인이지만 북핵 위협에 대한 대응방식을 둘러싸고도 새로운 갈등을 야기시킴으로써 북핵문제는 연쇄적으로 동북아의 정세불안과 마찰을 불러오고 있다.

또한 한반도 평화통일은 동북아의 지정학적 특성상 주변국가의 이해와 협력이 수반되어야 가능하다. 그런데 북핵문제는 동북아 역내국가간의 협력을 가로막고 있는 최대의 장애물이 되고 있고, 이에 따라 북핵문제가 해결되지 않는 한 한반도 통일을 위한 우호적 환경조성이 매우 어려울 것이다.

독일통일 사례에서 보듯이 2차 세계대전을 일으킨 전범국의 책임으로 분단된 독일(서독)은 외교역량을 발휘하여 전승 4개국과 주변국을 설득하여 독일통일에 대한 우려를 불식시킴으로써 외부의 방해없이 통일을 이룰 수 있었다. 서독은 통일독일이 가져다 줄 주변 국가들에 대한 잠재적 위협요인들을 사전 해소하였고,¹³ 이러한 노력의 일환으로 서독은 통일독일이 핵무기와 화학방 무기를 보유하지 않을 것임을 약속했으며, 이에 주변국 협조를 이끌어 낼 수 있었다. 만약 통일독일의 동독지역에 핵무기가 존재했다라면 국제사회의 반대로 통일은 이루어지기 어려웠을 것이다. 핵무장을 한 강한 통일독일은 주변국에 큰 위협이 될 것이기 때문이다.

마찬가지로 한반도 통일로 가는 과정에서도 북핵문제가 해결되지 않는 채로 남북한이 통일될 경우 통일한국은 북한핵으로 인해 자연히 핵보유국이 될 것이기 때문에 국제사회는 결코 핵으로 무장한 강력한 통일한국의 출현을 원하지 않을 것이다. 북한 핵문제가 해결되고 통일한국이 비핵국가, 평화지향국가, 주변국가에 우호적인 국가가 될 것이라는 믿음이 있어야만 한반도 통일을 위한 국제사회의 협력을 이끌어 낼 수 있을 것이다. 북한핵문제가 한반도 통일 이전에 반드시 완전히 해결되어야 하는 이유이다.

북핵문제 해결, 한반도 평화통일, 동북아 협력의 비례적 관계

한반도 통일의 긍정적 효과는 한반도를 넘어 동북아 전체의 평화와 공동번영에도 크게 기여할 것이다. 지구상 유일의 분단국인 한반도의 통일은 동북아 역내에 잔존하고 있는 냉전체제 유산의 청산을 의미한다. 한반도 통일은 동북아에서 평화체제 구축을 가능하게 함으로써 역내국가의 공동번영을 위한 본격적인 협력에 강력한 엔진을 장착할 수 있게 할 것이다. 북한의 비핵화와 한반도 통일은 무엇보다도 남북한 간 군사적 대립을 종식시킴으로써 한반도를 둘러싼 주변국 간의 갈등과 대립의 질서를 근본적으로 변화시켜 나가게 될 것이다. 나아가 한반도 통일은 동북아 역내 국가들 간의 경제협력을 촉진시키고, 정치군사적 신뢰를 구축하게 하는 계기가 될 것이다. 특히, 북한 경제개발의 특수는 중국·러시아·일본 등 주변국가의 활발한 대북투자를 가져오게 되고, 통일한국과 이들 국가와의 협력은 한층 활기를 띠게 될 것이다. 통일된 한반도를 통해 해양과 대륙이 하나로 이어지고, 한반도중단철도(TKR)와 중국횡단철도(TCR), 시베리아횡단철도(TSR)가 연결됨으로써 한반도가 동북아 경제발전의 명실상부한 허브가 될 것으로¹⁴ 기대된다.

그러나 한반도 통일의 최대 장애물인 북핵문제는 동북아 역내 국가들이 참여하게 대립하고 있는 안보 구도에서는 그 해결이 더욱 어렵다. 역사적으로 한반도를 둘러싼 주변 열강의 패권경쟁이 치열할수록 한반도의 안전보장과 주권의 자율성은 더욱 제한되었다. 오늘날 동북아는 경제 협력의 증진에도 불구하고 정치군사적 대립은 더욱 심화되어가는 '아시아 패러독스(Asian Paradox)'가 엄존한다. 역내 국가간에는

12 여기서 '북핵문제 해결'은 처음부터 완전해결을 의미하는 것이 아니라, 북한의 진정한 핵문제 해결 의지에 기초하여 비핵화 대화를 진행함으로써 단계적인 방식을 통해 완전한 핵 폐기의 종착역에 도달하는 것이다.

13 독일은 통일이 추진되는 과정에서 주변국가의 우려를 불식시키기 위해 '2+4 회담(동서독+미·소·영·불)' 등을 통해 ① 통일독일의 NATO 잔류 ② 독일통일 영토는 통일당시 영토로 국한 ③ 통일독일 병력을 64만명에서 37만명으로 감축 ④ 통일독일은 핵무기와 화학방 무기를 보유하지 않을 것 등에 합의했다.

14 유성욱, 「대한민국의 분단 극복을 위한 통일정책」, 남성욱 외 「한국의 외교안보와 통일 70년」, 한국학중앙연구원 출판부, 2015, p.191

영토분쟁·과거사 문제와 함께 체제 이념적 대립이 혼재되어 있어 국가간 갈등이 보다 다층적이고 가변적이다. 이러한 정세하에서 북핵문제에 대한 유관국간의 협력을 유도해 내는 것은 쉽지 않다. 그러나 북핵문제는 동북아 국가들의 안보와 이익을 심각하게 훼손하는 공동의 현안 과제적 성격을 띠고 있기 때문에 문제해결을 위한 공감대를 끌어내기가 결코 불가능한 것도 아니다. 북핵문제와 한반도 평화통일, 동북아 협력의 상호의존적이고 비례적인 역학관계를 적극적으로 활용해 나갈 수 있는 국가전략이 필요한 시점이다.

Ⅲ. 북한 비핵화 전략 : 강력한 압박과 대북 출구의 제시

강력하고 실효적인 대북제재

그동안 국제사회는 북한의 핵실험에 대해 4차례에 걸쳐 UN 안보리 결의안을 채택했지만, 제재내용이 북한의 행동을 변화시킬 만큼 강력한 것이 되기에는 매우 미흡했다. 역대 안보리가 채택한 결의 중 비군사적 분야에서 최고 수준의 대북제재로 평가되는 '안보리 결의 2270호(2016.3)'는 과거에 비해 매우 강경한 내용을 담고는 있지만 여전히 많은 한계와 허점을 가지고 있다. 즉, 북한 광물자원의 수출 금지품목 중 '민생용'을 제외함으로써 북한의 위장·불법 교역을 방조하는 결과를 초래했고, 연간 5억불에 달하는 것으로 추정되는 북한 노동인력의 해외송출을 막지 못했으며, 중국의 대북 원유지원 중단을 포함시키지 않았던 점도 한계로 평가된다.¹⁵

따라서 5차 핵실험(2016.9)에 대한 안보리의 대북제재 결의안에는 이런 내용들이 모두 포함됨으로써 북한에 실질적이고 치명적인 타격을 가할 수 있어야 북한의 행동 변화에 영향을 줄 수 있을 것이다. 특히, 북한 교역의 90%를 차지하고, 원유 공급국가인 중국의 적극적 협력을 이끌어 내는 것이 매우 중요하다. 또한 이란의 핵협상 타결 사례에서 보듯이, 북한과 거래한 제3국 기업을 미 정부가 제재하는 세컨더리 보이콧(Secondary boycott) 내용이 포함되어야 실효성이 극대화 될 수 있다. 이와 함께 북한 인력의 해외송출 전면금지, 해외관광객의 북한 입국 금지 등의 내용도 추가되어야 할 것이다. 이러한 전면적인 고강도 제재를 가할 경우 북한 경제는 짧게는 6개월, 길게는 2년 안에 붕괴될 수밖에 없는 상황에 몰릴 가능성이 높다. 특히, 민생용 물품이 통제대상에 포함될 경우 북한 장마당이 작동되지 않아 주민폭동 수준의 대혼란이 발생함으로써 '북한판 재스민 혁명'이 발발할 가능성도 있다. 이와 함께 국제금융시장에서의 북한 퇴출·북한 인권문제의 지속 확산·북 내부에 외부정보 전파·북한 외교관계의 단절 등 전방위 압박을 통해 북한의 변화를 촉진시켜 나가는 것이 필요하다.

북핵 해법을 둘러싸고 강력한 제재를 제대로 시도해 보기도 전에, 일부에서 '대북제재 무용론'이 제기되는 것은 북핵문제 해결에 도움이 되지 않는다. 북한에 대해 경제 봉쇄수준의 강력한 제재를 가함으로써 북한 지도부가 체제유지를 위해 개발한 핵무기가 도리어 체제 붕괴를 가져온다는 판단을 하게 되는, 즉 북한의 국가생존전략에 대한 선택법을 바꿀 수 있는 수준까지 고강도 대북제재를 지속 추진해 나가야 할 시점이다.

북한의 전략적 결단을 유도하는 '출구' 제시와 비핵화 협상

북한은 체제보장에 대한 불안감에서 핵무기만이 김정은과 북한 체제를 지켜줄 수 있는 '전략적 무기'라는 확고한 인식하에 과도하게 핵무기에 집착하고 있다. 따라서 북한에게 견디기 힘들 정도의 강력한 제재만 가하고 핵 포기에 대한 대가로서 체제생존을 위한 '출구'를 제시하지 않을 경우 북한은 판을 깨는 자포자기적 선제공격을 감행할 가능성이 매우 높다.¹⁶ 북핵문제 해결을 위해서는 북한에 대해 실효적인 강력한 대북제재를 가하면서도, 북한이 핵을 포기할 경우에는 체제유지가 가능하다고 하는 '전략적 판단'을 유도해 내는 것이 중요하다. 북한에게 제재만 가하고 출구를 제시하지 않으면 북한은 제재의 목표가 북핵문제 해결이 아니라 체제붕괴에 있다고 판단하게 된다. 이럴 경우 북한은 핵을 보유해도, 핵을 포기하지 않아도 체제붕괴의 막다른 골목으로 몰리게 될 수밖에 없다고 인식하게 되어 핵을 포기하는 것 보다 핵을 지속 보유하는 것이 체제유지에 훨씬 도움이 된다고 인식함으로써 핵무기에 더욱 집착하게 될 것이다. 또한 북한은 북한 비핵화 추진의 목표가 체제붕괴에 있다고 간주하게 되면 '체제 사수'를 위한 결전에 대비하기 위해서도 반드시 핵무기가 필요하다는

15 안보리 대북 결의 2270호 주요내용 : ① 북 출입 모든 화물·항공기 검색 의무화 ② 주요광물(석탄·철광석·금·희토류 등) 거래 통제. 단, 민생용은 제재대상에서 제외 ③ 항공유·로켓연료 판매·공급 중지 ④ 북한 금융기관의 해외지점 폐지 및 의심거래 중지 ⑤ 사치품 거래 금지 등

16 김정은은 2016.3 핵무기 병기화 사업 현지지도 시 "소형화된 핵무기와 운반 로켓을 더 많이 만들고, 실전 배치된 핵무기를 개량하며, 미국보다 먼저 핵 타격을 할 수 있도록 철저히 준비하라"고 지시하였다. 2016. 3. 9 조선중앙통신 보도

결론에 도달하게 될 것이다. 그렇게 되면 북한의 핵포기는 더욱 어렵게 된다.

북한에 대한 출구는 ① 핵 포기 시에는 반드시 생존이 가능하다는 것을 보여주는 분명한 로드맵을 제시하고 ② 이러한 로드맵을 협의할 수 있는 실효적인 협상채널을 열어 놓는 것이다. 북한에 제시할 로드맵은 북한의 전략적 선택을 바꿀 만큼 매우 실질적이어야 하고 국제사회, 특히 여타 6자회담 참여국(한·미·중·일·러)과 사전에 충분한 협의를 거친 안이어야 할 것이다. 북한이 핵무기를 포기할 경우 충분히 체제보장이 가능하다는 확신이 들 수 있는 내용들이 포함되어야만 북한의 태도 변화를 이끌어 낼 수 있을 것이다. 그러나 이러한 북핵 협상이 과거에 반복되었던 것처럼 북한이 '대북제재를 피해나가는 수단으로서의 대화'가 되어서는 안되며, 비핵화라는 분명한 목표에 집중하는 협상이 됨으로써 북한이 '기만의 유혹'에 빠지지 않도록 해야 한다. 이런 견지에서 비핵화 대화를 위해 제재를 유보하는 것이 아니라 협상이 진행되는 중에도 북한이 건디기 힘든 수준의 강력한 제재를 지속 가함으로써 북한 스스로 제재를 완화시키기 위해서도 비핵화 진전의 성과를 조기에 달성하도록 유도해 나가야 한다. 협상과정에서 대화의 성과와 제재의 수준을 전략적으로 연계시켜 나감으로써 강력한 대북제재가 협상의 '촉진자' 역할을 하도록 해야 할 것이다.

군사적 옵션은 최후 수단, '독자적 핵무장론' 보다는 조속한 북핵 폐기에 집중

최근 들어 북핵문제가 매우 실질적인 위협으로 부상하자 미 조야를 중심으로 북핵 시설에 대한 예방적 차원의 선제타격론이 대두되고 있다. 1차 핵 위기 시에도 영변 핵시설에 대한 외교적 폭격(surgical strike) 계획이 추진되었지만 실행에 옮기지 못한 것은 한반도의 특수한 안보상황 때문이었다. 과거 이스라엘의 이라크(1981. 1) 및 시리아(2007. 9) 핵 시설에 대한 예방적 선제공격(preventive preemptive strike) 상황과는 달리 북한 핵시설에 대한 선제타격은 무장한 북한의 보복공격으로 인해 한반도에서 '제2의 한국전'을 촉발시킬 가능성이 높다. 또한 북한 핵시설에 대한 파괴는 한반도의 심각한 핵물질 오염화를 가져올 것이다. 이와 함께 북한과 국경을 접하고 있는 중국과 러시아의 사전 동의가 없는 대북 선제공격이 이루어질 경우 이들의 반발로 동북아에서 새로운 무력충돌이 발발할 우려도 있다.

북한에 대한 비군사적 제재 수단, 즉 경제·외교적 제재를 철저히 시행해 보지도 않고, 또한 현재 진행 중인 대북제재의 효과에 대한 객관적인 검증도 없이¹⁷ 선불리 군사적 옵션을 논의하는 것은 매우 성급하고 위험하다. 다만 이러한 극단적 방법의 논의가 북한과 유관국으로 하여금 사태의 심각성을 인식하게 하여 핵문제 해결에 보다 집중력을 발휘하도록 압박하는 수단이 된다면 전략적으로 유용성은 있을 것이다. 따라서 군사적 옵션은 북핵문제 해결을 위한 모든 비군사적 수단이 소진되고 난 이후 검토되어야 할 것이다.

또한 북핵시설에 대한 선제 공격론이 보다 구체적으로 검토될수록 오히려 북한이 먼저 한국의 주요 전략시설이나 주한미군 기지에 대한 선제공격을 감행해 올 가능성도 있는 만큼¹⁸ 이에 대비한 조기경보 능력을 강화하고, 미국의 확장억제 전략을 근간으로 하는 효과적인 대북 억지력을 빠른 시일 안에 구축해 나가야 할 것이다.

한편 한국의 핵무장 논의는 우리국민의 안보불안감을 해소하고, 전략적으로 북핵문제 해결을 위한 중국의 보다 적극적 역할을 압박하면서 미국의 對韓 핵우산 공약을 보다 확고히 유도해 내는 긍정적 측면도 있다. 그러나 북한 비핵화를 위해 국제사회가 어느 때 보다도 집중력을 가지고 북한을 압박해 나가야 할 시점에 한국의 '독자적 핵무장론'은 북한 비핵화의 명분을 약화시키고 유관국의 공조체제를 와해시킴으로써 오히려 북한 핵을 용인하는 결과를 초래할 우려가 있다. 한국의 안보와 국익이 한미동맹과 국제사회의 긴밀한 협조 기반위에 서 있는 현실을 감안할 때 한반도 전술핵무기 재배치든 한국의 독자적 핵무장이든 동맹국인 미국과 국제사회의 이해와 동의 없이는 실현될 수 없다. 이렇게 볼 때 한반도에 전술핵무기가 배치되는 시점은 북핵문제 해결을 위한 국제사회의 모든 노력이 수포로 돌아감으로써 북한의 핵무기가 실전 배치되어 한반도에 '핵(북) 對 재래식 무기(남)의 비대칭'으로 '힘의 균형(balance of power)'이 와해되어 한국으로서는 국가생존차원에서 '핵을 통한 핵 억지(공포의 균형 : balance of terror)' 전략이 불가피해지는 때일 것이다.

또한 한국의 독자적 핵무장은 북한의 핵무기가 실전 배치되었음에도 미국이 전술핵무기 재반입 조치 등 효과적인 핵 억지 수단을 제공하지 않거나, 한미동맹관계가 사실상 붕괴되었을 시점에 추진해야 할 것이다.¹⁹ 따라서 이러한 최악의 안보위기 상황이 도래하지

17 안보리의 대북 경제제재와 한·미·일 등 국제사회의 독자적인 대북제재 효과는 어느 정도 일정한 시간이 경과해야 가시화될 것으로 보이며, 미국의 중 라오닝 흥상그룹에 대한 제재(2016.9) 수준을 넘어 미국의 세컨더리 보이콧 적용이 본격 시행될 경우 북한정권은 심각한 타격을 받을 것으로 예상된다.

18 북한 노동신문은 2016년 10월 15일 "미국과 괴뢰들이(한미 양국)이 선제타격 징후를 보인다면 미국 본토와 태평양 일대 군사기지와 남한을 완전 불바다, 완전 폐허로 만들겠다"고 위협했다(2016.10.15 연합뉴스).

19 한국의 독자적 핵무장은 ① 한미원자력협정 파기→ 한국이 운용중인 원자로에 공급하고 있는 저농축 우라늄 연료 수입 불가→ 원자력 발전소 가동 중단 → 전력생산의 약 40% 정도 수급 차질 → 한국경제의 치명적 타격 ② NPT 탈퇴로 국제사회의 한국에 대한 경제·외교적 제재 ③ 한미동맹체제의 붕괴 ④ 동북아 핵 도미노 현상을 가져와 국제비핵화산레짐 파괴와 국제정세의 불안정 등 많은 문제를 야기시킬

않도록 하는 것이 현 시점에서 한국정부가 치중해야 할 국가안보전략의 방향이다. 지금은 북한의 조속하고 완전한 비핵화를 이끌어 내기 위해 한미동맹을 더욱 강화하고, 중·일·러를 비롯한 주변국과 UN 등 국제사회의 보다 공고한 협력을 이끌어 내는 데 전력을 다 할 때다.

IV. 북핵 위기의 반전 : 한반도 통일 기회화

북핵 위기를 한반도 통일 기회로 바꾸어 나가는 주도적 전략

북핵문제 해결은 북한이 견디기 힘든 수준의 강력한 제재·압박과 함께, 대북출구 제시를 통해 조속한 시일내에 핵 포기라는 전략적 결단을 내리도록 유도해 내는 것이 요체이다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 김정은이 핵을 포기하지 않을 경우를 상정한 '플랜 B' 차원의 대비책도 필요하다. 국제사회의 고강도 제재와 압박, 대화재개 노력이 지속되었음에도 북한이 핵 위협을 지속적으로 높여 갈 경우 한국에서는 독자적 핵무장론이 더욱 확산되는 한편, 미 조야에서도 북한 핵시설에 대한 선제타격 주장이 한층 힘을 얻게 될 것이다. 그러나 북한 핵시설에 대한 군사적 옵션은 한반도를 전장화하고 심각한 핵 오염을 가져올 우려가 있다는 점에서 바람직한 대안이 아니다. 따라서 북핵위기에 대한 대증적(對症的) 조치도 필요하지만 이러한 위기국면을 활용하여 북한체제의 근본적 변화를 이끌어 내고, 한반도 평화통일의 기반을 마련해 나가는 전략적 접근이 더욱 중요하다. 북한의 근본적 변화와 한반도 통일은 북핵문제를 근원적으로 해결해 나가는 지름길이기 때문이다.

엄격히 말하면 북핵 문제는 북한이 당면하고 있는 국가 안보(nation security)차원에서 발단된 문제라기보다 북한체제의 모순과 한계가 파생시킨 정권 안보(regime security)차원의 위기에서 비롯된 문제이다. 따라서 북한이 1인 독재정권의 강화보다는 주민들의 민생향상에 주력하는 체제로 근본적으로 변화하지 않고서는 핵포기를 기대할 수 없다. 그러나 김정은 정권이 스스로 '경제-핵 병진노선'을 포기할 가능성은 매우 희박하다. 북한은 극도의 공포통치로 인해 합리적인 국가정책이 발의되고 검증될 수 있는 정책 피드백 시스템이 붕괴됨으로써 체제의 자정(自淨)능력이 제로에 가깝다. 따라서 외부의 관여나 압박 없이는 김정은의 핵 질주를 막을 수 있는 수단이 사실상 막혀 있다. 북한 내부에서 자발적으로 정변·군사쿠데타·주민봉기 같은 급변사태가 발생하기를 기대하는 것은 오랜 '희망적 사고'가 되었다. 극도의 감시와 억압이 일상화되어 있는 북한에서는 조직적 체제 저항이 매우 어려운 것이 현실이다. 북한 변화를 위한 외부의 관여가 필요한 이유이다.

그런데 북한의 무모한 핵 개발은 국제사회가 북한 문제에 직접 개입하고 압박할 수 있는 하나의 합법적인 '연결 고리'를 만들 수 있게 했다. 북한의 핵실험과 미사일 발사에 대해 UN 안보리가 대북제재 결의안을 채택하고, 이를 이행하도록 국제사회에 의무를 부과하게 된 것이다. 북한체제 문제에 직접 관여할 수 있는 수단의 확보는 북한변화를 위해서는 매우 큰 의미가 있다. 북핵위기의 발생은 북한체제의 근본적인 변화와 한반도 통일을 가져오게 할 수 있는 대북 개입의 기회, 새로운 '반전의 기회'가 될 수 있다.

북핵 위기를 계기로 이를 가져오게 한 북한체제의 속성을 근본적으로 변화시켜 나가고, 나아가 한반도 평화통일의 통로를 열어 나가는 것이 한반도 통일문제의 당사자인 한국이 해야 할 몫이다. '위기가 곧 기회'라는 말이 있듯이 북핵위기가 말로 한국에게는 북한의 변화를 유도하고, 한반도 통일로 나아가는 새로운 전환점을 마련해 나가는 계기가 되도록 해야 할 것이다. 북핵위기가 제공하는 반전의 기회를 어떻게 살려 나가느냐 하는 것은 한국의 국가 역량, 국가전략에 달려 있다.

북한체제의 근본적 변화에 역점을 두는 대북정책

한반도에서의 북핵문제는 인도와 파키스탄간의 핵문제와는 다르다. 단순한 안보차원의 핵문제가 아니라 분단된 국가의 통일문제와도 직결되는 복합적 성격의 문제이다. 북핵문제를 단순히 안보문제로만 다루게 되면 한국이 국제사회의 반대와 불이익을 감수하고 자체 핵무장을 할 경우 핵무기에 의한 '공포의 균형'을 이룰 수 있어 안보문제에 대한 우려는 상당부분 해소될 수 있을 것이다. 그러나 설사 한국이 핵무장을 하더라도 김정은이 결코 합리적인 정책결정자가 아니므로 핵억지를 보장할 수 없다. 핵무기는 반드시 핵무기로 억제될 수 있는 것이 아니다. 정책 결정자가 핵사용을 합리적으로 통제할 수 있을 때라야 만이 '상호확증파괴(massive assured destruction)'

것으로 예상된다.

인식에²⁰ 의한 핵 역지가 가능하다. 김정은의 즉흥적인 판단에 의해 북한이 선제 핵 공격을 감행할 경우 이를 완전하게 방어하는 것은 쉽지 않은 문제이다.

북한의 핵 선제공격은 한미연합전력의 즉각적인 대응공격으로 결국金正은 정권의 종말을 가져오겠지만, 이 과정에서 남북한 모두 엄청난 인명피해를 입게 될 것이다. 또한 설사 한국이 핵무장을 하더라도 핵을 가진 북한정권이 무모한 선제적 핵 공격이라는 비합리적인 결정을 할 가능성이 상존하기 때문에 한반도는 상호 가공할 핵무기로 대치된 '불안한 안보', '공포속의 안보' 상황이 계속될 것이다. 북한이 합리적인 정책결정을 할 수 있는 체제로 근본적으로 변화되지 않는 한 한반도에서의 재래식 전쟁도, 핵전쟁의 예방도 한계가 있을 것이다. 따라서 북핵문제에 대한 대응은 단순히 안보적 차원을 넘어 북한체제의 근본적 변화와 한반도 통일로 이어지게 하는 전략적인 접근이 되어야 할 것이다.

이 같은 견지에서 한국의 대북정책은 북한체제의 근본적 변화에 역점을 두는 정책이 되어야 할 것이다. 북한정권을 인정하고 남북간 활발한 교류협력을 추진하다 보면 북한이 스스로 변화하여 결국 개혁개방의 길로 나올 것이라는 '선의의 대북정책'은 이미 실패로 돌아갔음이 입증되었다. 북한의 잇따른 무력도발, 핵실험과 미사일 발사 등 나쁜 행동에 대해서 제대로 강력한 제재나 응징을 하지 않은 결과 북한을 잘못 길들임으로써 오늘날의 북핵문제를 초래했다. 더구나 핵문제를 근원적으로 잉태시킨 북한체제의 문제, 즉 북한을 변화시키려는 노력이 미흡했다. 이제는 북핵문제에 대한 대응적 처방이 아니라 근원적 처방이 필요한 시점이다. 북한체제를 근본적으로 변화시켜 나가는 대북정책을 본격 추진해 나가야 할 것이다.

이를 위해서는 남북간에 '보여주기식' 행사나 북한 독재정권 강화에 도움을 주는 교류협력 보다는 ① 북한내 외부정보 유입 전파 ② 장마당을 중심으로 한 시장경제의 확산 ③ 북한주민과 정권을 분리시켜 나가는 정책 ④ 북한주민의 '마음을 얻는 정책' 등 북한의 실질적 변화 유도에 역점을 두는 대북정책을 추진해 나가야 할 것이다.

이와 함께 북한이 합리적인 정책 선택을 학습해 나갈 수 있도록 잘못된 행동에 대해서는 체제의 근간을 흔들 정도의 매우 강력한 제재와 응징(채찍)을 부과하고, 반면 선의의 행동에 대해서는 확실한 보상(당근 : 경제회생·체제보장 지원)을 제공하는 대북정책을 추진해 나가야 할 것이다.

V. 국제 협력 : 한국의 창의적 제안 → 유관국 공감대 형성 및 적극적 지원 견인

북핵문제 관련 유관국의 전략적 손실과 합리적 선택

동북아에서는 유럽과는 달리 역내국가간 패권경쟁이 가속화되고 있고, 냉전질서의 유물인 체제 이념적인 대립 요인도 상존하고 있다. 따라서 이러한 상호 갈등적인 역내환경을 극복하고 북핵문제 해결을 위한 협력을 이끌어 내기 위해서는 유관국가간 전략적 이해의 셈법 속에서 북핵문제 해결이 자국의 국가목표와 부합한다는 공통된 인식에 도달하는 것이 중요하다.

다행히도 동북아에서는 2차 북핵위기 발생 직후인 2003년 8월부터 남북한·미·중·일·러 등 6개국이 6자회담이라는 대화의 틀을 마련하여 북핵문제 해결을 위한 협상을 진행하였고, 그 결과 2005년 「9.19 공동성명」 즉, '북한의 핵 포기 및 북한 체제의 안전 보장'을 맞바꾸는 큰 틀에서의 합의를 도출해 낼 수 있었다. 비록 「9.19 공동성명」은 후속협상이 진행되는 과정에서 북한의 핵실험으로 인해 합의정신의 토대가 무너짐으로써 이행이 중단되었지만 동북아 유관국들간에 북핵문제 해결의 시급성에 공감하여, 문제해결을 위한 원칙적인 방향에 합의했다는 점에서 그 의미가 결코 작다고 할 수 없다.²¹

더구나 최근 들어 북한의 핵개발 속도가 매우 빨라짐으로써, 북한 핵은 보다 실질적이고 임박한 위협으로 등장하고 있다. 이에 따라 북핵 시설에 대한 예방적 차원의 선제 타격론이 대두되는 등 북핵 문제가 매우 엄중한 국면으로 치닫고 있어 조속한 시일내에 문제 해결을

20 '상호확증파괴'는 상대방이 먼저 공격해 오면 공격수단의 도달 이전에, 혹은 도달 직후 생존해 있는 핵 보복전력을 사용하여 선제공격한 상대방도 완전 절멸시킴으로써 누가 먼저 공격하더라도 상호 완전파괴 될 수밖에 없다는 공포로 인해 핵역지가 유지되는 개념이다. 따라서 상호확증파괴에 의한 억지력이 작동하려면 대치관계에 있는 양측이 상호 합리적인 판단을 함으로써 어느 쪽이든 먼저 핵 선제공격을 감행할 수 없어야 한다.

21 6자회담은 ① 다자회담이라는 특성 때문에 협상 프로세스가 길고, 회담 참가국의 합의를 이끌어 내기가 쉽지 않다는 점 ② 북한이 회담복귀를 거부하고 있어 회담의 유용성이 많이 떨어져 있다. 그럼에도 불구하고 6자회담은 ① 북핵의 완전한 폐기를 통한 한반도 비핵화라는 분명한 목표를 추구하고 있고 ② 이미 「9.19 공동성명」을 도출하여 유관국이 핵문제 해결의 큰 방향에 대해 합의함으로써 후속논의를 위한 유리한 토대를 마련했으며 ③ 북핵문제 협의를 위한 동북아 지역의 공식 다자안보 협의체라는 점 ④ 북핵문제 해결에 결정적인 영향력을 갖고 있는 중국이 의장국으로 참여하는 회담인 관계로 향후 북핵문제 해결에 있어 중국의 보다 적극적인 역할을 이끌어 내기에 유리하다는 장점이 있다.

〈표〉 북핵문제 악화 시 유관국의 손실 및 합리적 선택

구분	전략적 손실	전략적 이익	합리적 정책 선택(자국 입장)
한국	<ul style="list-style-type: none"> 북 핵무장에 따른 안보 인질화 (비대칭 위협 심화) 국민적 안보불안 · 경제 악영향 남남갈등 증폭 역내 불안정으로 주변국(특히 중국) 관계 악화 한반도 평화통일 여건 악화 ('한반도 신뢰프로세스' 불가) 	<ul style="list-style-type: none"> ※ 전략적 이익 전무 	<ul style="list-style-type: none"> 강력한 핵 억지체제 구축(사드 배치 등 확장영역지와 한미동맹 강화) 북핵 폐기를 위한 강력한 대북제재 및전방위 대북압박 강화 완전한 북핵 폐기 전제하 비핵화 협상 검토 북핵해결 난망시 북핵문제의 근본적 해결 방안(북 레짐 체인지 등) 검토
미국	<ul style="list-style-type: none"> 북핵의 미 본토 공격이 가능해져 심각한 안보위협 상황 도래 국제 비확산 체제의 붕괴(한 · 일의 핵무장 가능성 증가로 동북아 핵도미노 우려) 대북제재를 둘러싼 미중간 갈등으로 양국관계 악화 	<ul style="list-style-type: none"> 한 · 미 · 일 안보동맹 강화에 의한 대중건제 용이 '아시아 중시 정책(Pivot to Asia/Rebalancing)'의 합리적 근거 강화 ※ 손실 대비 전략적 이익 미약 	<ul style="list-style-type: none"> 지구 · 동맹국 보호를 위한 핵억지력 (對한 · 일 확장영역지 정책) 강화 북핵포기 유도를 위한 전방위 대북 압박(세컨더리 보이콧 · 북인권문제 제기 · 대북정보 유입) 북핵 해결 난망시 북핵 시설에 대한 선제 타격 및 북 레짐체인지 검토 완전한 북핵폐기 전제하 대북협상 시도
중국	<ul style="list-style-type: none"> 동북아 정세 불안정으로 자국 안보 · 경제 악영향 한미일 동맹 강화(사드배치 포함) · 미국의 대중국 포위전략 가속화 주변국 관계 악화로 「신형 대국 관계」, 「일대일로 정책」, 차질 → 'G-2 관계' 정립 난망 	<ul style="list-style-type: none"> 대북 영향력 증대 및 대미 적대국 (북한)의 존재감으로 對미 · 일 레버리지 강화 남 · 동 중국해 분쟁에 대비한 對미 · 일 견제 카드 확보 ※ 손실 대비 전략적 이익 미약 	<ul style="list-style-type: none"> '한반도 3원칙'(① 비핵화 ② 평화 · 안정 ③ 대화를 통한 평화적 해결) 지속 견지 의장국인 6자회담 복원 추진 대북제재에 협조하되, 자국안보 훼손 · 완충지대 상실 우려로 북 붕괴 불원 북핵문제 해결 난망시 자국 안보이익의 침범해 북한에 친중 · 비핵화 · 개혁개방 정책 추진 북 정권 등장 선호
일본	<ul style="list-style-type: none"> 북한의 핵 · 미사일 위협 증가로 안보불안 가중 중일관계 악화로 경제 악영향 · 센카쿠 영토분쟁 갈등 증폭 	<ul style="list-style-type: none"> 재무장 및 '보통국가화' 추진 동력 강화 한 · 미 · 일 군사협력 강화로 효과적인 대중 견제 용이 ※ 손실 대비 전략적 이익 미약 	<ul style="list-style-type: none"> 북 핵 억지력 및 미일군사 동맹 · 한일 군사 · 정보협력 강화 전방위 대북 제재/압박 강화 · 대북 선제 타격 · 북 레짐 체인지 협력
러시아	<ul style="list-style-type: none"> 북핵문제로 인한 對 주변국 (미 · 일 · 한) 관계 악화 '신동방정책' 및 극동 · 시베리아 경제개발 난관 조성 	<ul style="list-style-type: none"> 대북 레버리지 강화로 동북아 역내 영향력 확대 대중관계 긴밀화로 대미 견제 용이 ※ 손실 대비 전략적 이익 미약 	<ul style="list-style-type: none"> 대화를 통한 북핵문제 해결 협력 북 체제 붕괴 불원이나 비핵화 · 친러 북한 정권 희망
북한	<ul style="list-style-type: none"> 강력한 대북제재로 경제난 심화 · 체제 붕괴 가능성 점증 미국의 선제 대북타격 시 정권 붕괴 자초 남북관계 악화에 따른 경제 회생 출로 차단 	<ul style="list-style-type: none"> 확고한 핵보유국 지위 확보 대남 군사력 우위로 남조선 혁명여건 · 대미협상(주한미군 철수 · 미북평화협정체결)을 위한 유리한 발판 마련 체제 결속 및 김정은의 체제 장악력 강화 ※ 단기적으로는 전략적 이익이 우위이나, 장기적으로 전략적 손실(체제붕괴 가능성) 점증 	<ul style="list-style-type: none"> 미 차기정부 출범 이전 핵무장력 완비로 대미협상 유리한 고지 선점 → 추가 핵실험(ICBM/SLBM) 지속개발 및 핵무기 고도화 · 실전 배치 박차 대북제재 여파 차단을 위한 체제결속 강화/불법 무역거래 확대 한국 대선(2017.12) 겨냥, 핵공격 공포심 증폭 → 대남도발 · 위협으로 남남 갈등 증폭 및 대북 유화정권 출범 유도

위한 토대(회담형식과 합의 내용)를 마련하는 것이 매우 중요하다. 그러나 북핵문제 해결의 시급성을 감안할 때 북핵문제 논의를 위한 장(場)을 새롭게 만들고, 여기에서 새로운 합의를 이끌어 내기까지에는 많은 시간이 소요됨으로써 북한에게 핵 무장력을 키워나갈 수 있는 시간만 벌게 해 주는 결과를 초래할 우려가 있다. 북한이 3차 핵실험이후 '6자회담의 합의는 이제 무효가 되었다'고 여러 차례에 걸쳐 주장하고 나선 것도 자신들의 핵보유를 기정사실화하면서, 6자회담 합의의 틀을 뒤엎어 버림으로써 새로운 합의 틀을 이끌어 내는 동안 충분한 시간을 확보하여 돌이킬 수 없는 수준의 확고한 핵보유국 지위에 올라서겠다는 의도를 나타낸 것이다.

이러한 시점에서 현 상황이 그대로 방치되어 북핵문제가 보다 악화될 경우를 상정한 유관국들의 전략적 손실과 각국의 입장에서 합리적인 정책적 선택을 살펴보면 위의 〈표〉와 같다.

〈표〉에서 보듯이 북핵문제의 악화, 즉 북한의 지속적인 핵능력 증강 기도로 인해 핵무기의 소형화 · 경량화 · 다중화 · 규격화를 통한

핵무기의 실전 배치와 함께 미 본토 도달이 가능한 ICBM·SLBM 개발이 완공될 경우 한국은 물론이고 미·중·일·러 등 유관국의 전략적 손실은 매우 크데 비해 전략적 이익은 매우 미미하다.

앞으로 강력한 안보리 대북제재에도 불구하고 북핵문제가 지속 악화될 경우 한·미·일은 중국의 보다 적극적인 대북 영향력 행사를 요구하게 되어 미-중, 중-일, 한-중관계 악화도 불가피해 질 것으로 예상된다. 또한 북핵문제를 해결하는 방법을 둘러싼 갈등이 증폭됨으로써 동북아에 한·미·일 對 북·중·러간 신 냉전구도가 형성될 경우 역내 안보질서의 안정도 크게 훼손될 것이다.

또한 북핵의 당면한 위협으로부터 상대적으로 자유로워 보이는 중국과 러시아로서도 향후 자국과 북한의 관계가 악화될 경우 북한의 핵과 미사일은 언제든지 중국과 러시아를 겨냥하는 직접적인 위협이 될 수 있을 것이다. 국제정치의 속성으로 인해 국가이익과 환경에 따라 적과 동지의 관계가 수시로 변화하는데다, 북한은 김일성→김정일→김정은으로 이어지는 동안 특히, 중국에 대한 깊은 불신감과 적대의식을 가져왔기 때문에²² 북한 핵의 잠재적인 대중위협은 결코 간과되어서는 안 될 것이다. 더군다나 최근 들어 심화되고 있는 김정은의 핵능력 증강에 대한 조급성과 무모함이 이어질 경우 미국은 북한의 ICBM이 미 본토에 도달할 수 있는 능력을 구비하기 전에 예방적 차원에서 선제적 공격을 적극 검토할 것으로 예상된다. 북한 핵시설에 대한 외교적 폭격은 한반도에서의 국지전과 전면전으로 에스컬레이트 할 가능성이 매우 높다. 나아가 북핵문제로 인한 한반도에서의 무력충돌은 동북아 역내 분쟁으로 쉽게 확대되어 그동안 북핵문제 해결에 소극적 태도를 보였던 중국과 러시아의 안보와 국익에도 심각한 타격이 될 것이다.

북한 입장에서는 핵 무장력의 완성이 단기적으로는 △확고한 핵보유국 지위 확보 △비대칭 무기 보유에 따른 대남혁명 및 대미협상(미북평화협정 체결)을 위한 유리한 발판 마련 △대내 체제결속 및 김정은 리더십 강화라는 전략적 이익을 가져다준다. 그러나 중장기적으로는 △국제사회의 강력한 대북제재로 인한 경제난 가중과 체제위기 봉착 △미국의 군사적 선제타격 가능성으로 인한 정권붕괴 등 최악의 상황을 맞게 됨으로써 전략적 손실은 치명적이다. 따라서 북한으로서도 핵 포기를 대가로 체제를 보장받고 국제사회의 지원을 통한 경제발전과 개혁개방을 실시하는 것이 합리적인 정책대안이 될 것이다.

한국의 주도적 노력에 의한 핵문제 해결, 한반도 평화통일, 동북아 협력 연계 로드맵 제시

앞 <표>에서 살펴본바와 같이 북핵문제가 지속 악화될 경우 이는 동북아 역내국가 모두에게 있어 전략적 이득은 매우 미미(한국은 전무)한데 반해, 역내 안보질서의 불안정으로 인한 전략적 손실은 매우 크다. 따라서 북핵문제의 직접적 당사자인 한국이 북핵문제 해결에 선도적인 역할을 함으로써 동북아 역내 질서를 보다 안정적이고 협력적인 것으로 유도해 나갈 필요가 있다.

이를 위해 한국은 우선 △북핵문제 해결 △한반도 평화통일 △동북아 협력을 전략적으로 연계시켜 나갈 수 있는 창의적인 로드맵을 마련하고, 이를 바탕으로 유관국과의 긴밀한 협의를 거쳐 이들의 전략적 이해가 반영된 실현가능한 대안을 만들어 내는 것이 중요하다. 한국이 제시할 로드맵에는 몇 가지 분명한 전략적 목표와 원칙이 담겨 있어야 할 것이다. 이는 ① 북핵문제의 완전한 해결(‘핵 동결’ 수준 봉합 불가) ② 대화와 협상에 의한 평화적 해결(군사적 옵션 배제) ③ 김정은의 전략적 선택을 변화시킬 수 있는 강력하고 실효적인 대북제재(중국의 적극적 협조 확보) ④ 북한의 완전한 핵폐기(CVID)시²³ 북한체제 보장(미북관계 정상화, 경제지원) 방안 제시 ⑤ 국제적 노력소진(분명한 시한 설정) 불구, 북한의 핵문제 해결 지속 거부 시 김정은 정권 교체 추진(중·러 협조 확보) ⑥ 비핵·개혁개방정책 추진 Post-김정은 정권과 남북화해협력 → 남북합의에 의한 단계적·평화적 한반도 통일실현 ⑦ 통일한국과 주변국의 우호적 관계설정 및 동북아의 평화번영 촉진 등이 되어야 할 것이다. 이러한 목표와 원칙에 기초하여 한국이 유관국에 제시해야 전략적 로드맵은 다음과 같은 경로를 상정할 수 있을 것이다.

첫 번째 로드맵(‘플랜 A’)은 김정은이 핵을 포기하는 전략적 결단에 의한 핵문제 해결 방식이다.

이는 ① 북한의 추가 핵 상황 악화 → ② 경제봉쇄 수준의 강력한 대북 제재와 압박(미국의 세컨더리 보이콧 시행·중국의 대북원유지원 단계적 중단) → ③ 북한에게 완전한 핵포기(CVID) 시 체제보장 방안(‘9.19 공동성명’에서 합의된 북-미·일 관계정상화·대북경제지원·동북아 평화체제 협의 등 합의 내용을 보다 정교화) 제시 → ④ 미북 양자대화 및 6자(또는 5자)회담 병행 진행(회담의 밀도·집중력 제고) → ⑤ 협상과 함께 강력한 대북제재 지속(제재의 협상 진전 레버리지화) + 북핵해결 시한(레드라인) 제시로 북한의 핵무력 증강 시간별기 차단 순서이다. 이 과정에서 ⑥ 김정은의 핵포기 결단(체제생존을 위해 핵포기 결정) 건인 → ⑦

22 탈북자 증언 등에 따르면 김일성·김정일·김정은은 북한 내부적으로 “중국놈들이 미국놈들 보다 더 나쁘다. 절대로 믿지 말라”고 여러 차례 지침을 내린 것으로 알려지고 있다.

23 CVID는 북핵 6자회담시 북핵해결 협상과정에서 추진했던 개념으로 북한 핵무기의 완전하고(Complete), 검증가능하며(Verifiable), 되돌이킬 수 없는(Irreversible) 폐기(Dismantlement)를 의미하며, 향후 북핵해결 과정에서도 반드시 적용되어야 할 개념이다.

비핵·개혁개방 정책 추진 김정은 체제와 '실질적인' 남북간 화해협력 → ⑧ 남북간 경제협력·생활공동체 건설('사실상의 통일' 상태 실현) → ⑨ 남북 합의에 의한 단계적·평화적 통일 실현(통일후유증 최소화) → ⑩ 통일한국과 주변국(특히 중국)과의 우호적 관계 설정·한반도 통일 혜택의 동북아 역내 공유(한반도 통일의 동북아 번영 시너지 확산)로 진행될 것이다.

두 번째 로드맵('플랜 B')은 김정은의 핵 포기 거부 시 북한정권 교체에 의한 해결을 추진하는 방식이다.

'플랜 B'는 ① 북한의 추가 핵 상황 악화 → ② '안보리 결의 2270호'보다 강력한 추가 경제 제재·전방위 대북 압박(미국의 세컨더리 보이콧 시행) → ③ 북한에게 완전한 핵포기 시 체제 보장안 제시 및 미북양자·6자회담 재개 제의 → ④ 북한 거부 → ⑤ 북한에게 회담복귀 시한을 제시했음에도 북한이 이를 거부하고 지속적으로 핵 상황을 악화시켜 나가는 시나리오이다. 이럴 경우 ⑥ 국제사회, 대화에 의한 북핵문제 해결 불가 선언 → ⑦ 경제봉쇄에 준하는 강력한 대북제재 실시(미국의 전면적인 대북 세컨더리 보이콧 시행·민생용 교역 전면 차단·중국의 대북원유 지원 완전 중단·북 해외송출 인력 차단 등) → ⑧ 복지회부 고립유도 전방위 대북 심리전 전개 → 북 장마당 붕괴 및 민심동요 극대화 → ⑨ 대량탈북 사태 및 북한내 급변상황 발생 → ⑩ 김정은 정권 붕괴 등 순으로 이어지는 로드맵이다. 이후 경로로는 ⑪ Post-김정은 정권 출범 및 국제사회의 대북 긴급물품(식량·의료품·생필품 등) 및 경제지원 → ⑫ Post-김정은 정권의 비핵화·개혁개방 지원 위한 '국제북한지원기구' 설립 → ⑬ 북한의 조기안정과 경제발전 도모 → ⑭ 북한의 완전한 핵폐기 및 북-미·일 관계정상화 → ⑮ 남북한간 '실질적인' 화해협력 실시 → ⑯ 남북 경제협력·생활 공동체 건설('사실상의 통일' 상태 실현) → ⑰ 남북 합의에 의한 단계적·평화적 통일(통일후유증 최소화) → ⑱ 통일한국과 주변국(특히 중국)의 우호적 관계 설정·한반도 통일 혜택의 동북아 역내 공유의 순으로 유도해 나가는 것이다.

북핵문제 해결 로드맵은 '플랜 A' 방식이 바람직하다. 그러나 김정은의 핵에 대한 지나친 집착을 고려해 볼 때 북한이 스스로 핵을 포기하는 전략적 결단을 이끌어 내는 것은 쉽지 않다. 따라서 북한정권 교체를 통해 북핵문제를 근원적으로 해결하는 '플랜 B'를 준비해야 하며, 이에 대한 유관국의 이해와 협조를 확보해 나가는 방안을 강구해야 할 것이다.

유관국간 북핵 해결 공감대 형성 외교노력 강화

한국이 제시하는 북핵해결 방안이 유관국의 이해와 적극적인 협력을 확보해 나가기 위해서는 유관국간에 북핵문제를 협의하는 상시적인 대화채널을 가동시키는 것이 중요하다. 이 대화 채널은 정부차원의 양자 및 다자간 정상회담·각료급회담·실무회담을 개최하고, 1.5트랙과 민간급 차원의 협의 등 다양한 형태의 대화를 병행해 나갈 필요가 있다. 이를 위해서는 무엇보다도 북한 핵문제의 가장 직접적인 피해자이자 당사자인 한국이 북핵문제 해결을 주도해 나가야 한다. 대화채널을 활성화시켜 북핵문제 해결에 대한 분명한 청사진을 제시하고, 유관국의 지지를 이끌어 내어야 할 것이다.

특히, 북한에 대해 최대의 영향력을 가지고 있는 중국에는 한국의 대북·통일 정책의 목표가 북한체제 붕괴에 있는 것이 아니라, 북한의 비핵화와 개혁개방을 통한 남북한간 합의에 의한 평화통일에 있음을 설득할 수 있어야 한다. 김정은이 핵을 포기하고 개혁 개방의 길로 나선다면 북한을 도와주고 획기적인 경제발전을 지원할 것이라는 한국정부의 입장을 설명함으로써 중국이 '적극적인 동조자'의 입장에 서도록 유도해 나가야 한다. 이를 위해서는 한국의 대중 설득 노력만으로는 부족하다. 한국으로서는 미국이 중국을 설득하는데 핵심적인 역할을 할 수 있도록 대미 협력을 강화해야 할 것이다.²⁴ 미국의 도널드 트럼프 당선자도 선거운동 기간 중 자신의 당선되면 북한과 대화할 의향이 있으며, 북한문제에 대해서 중국의 보다 적극적인 역할을 강조한 바 있기 때문에²⁵ 미국의 신정부 출범시에는 북핵문제 해결을 위한 대화시도를 본격화 가능성이 높다.

그러나 북핵문제 해결을 위한 집중력의 발휘는 시간을 지체해서는 안 될 것이다. 북한이 미국을 압박하기 위해 미국의 신정부 출범 이전에 핵무장력 완성을 서두르고 있고, 미 조야에서도 북핵시설에 대한 선제타격론이 힘을 얻어가고 있기 때문이다. 조속한 북핵문제 해결을 이끌어 내기 위해서는 북한이 건디기 힘들 정도의 강력한 대북 제재를 가함으로써 북한을 하루빨리 북핵 폐기를 위한 협상 테이블로 유도해 내는 것이 급선무이다. 가장 바람직한 방안은 '9.19 공동성명'에서 합의한 대로 북한은 '모든 핵무기와 현존하는

24 미 외교협회(CFR)의 'Independent Task Force Report(2016.10)'는 만약 미국과 중국, 미동맹국이 협력, 북한을 압박하여 핵포기를 이끌어 낼 수 있다면 동북아의 안정과 평화를 가져올 수 있을 것이라면서 미 차기행정부의 대중관계에서의 최우선 정책과제는 중국의 대북정책 전환을 고무시키는 것이라고 건의하였다. Adam Mount, Senior Fellow, Center for American Progress, A Sharper Choice on North Korea : Engaging China for a Stable Northeast Asia, <http://www.cfr.org/p38259>

25 트럼프 미 대통령 당선자는 지난 금년 5월 로이터 통신 인터뷰에서 "김정은과 대화할 용의가 있다. 그와 대화하는데 아무런 문제가 없다." 고 하였으며, 6월 대선 유세 중에는 "김정은이 미국을 방문하면 햄버거를 먹으며 협상할 것이며, 북한과 절대 대화하지 않을 것이라고 말하는 것은 어리석은 일이라고 언급하였다. 또한 "우리는 경제력이라는 분명한 대중 레버리지를 가지고 있다. 이를 통해 완전히 통제 불가능한 북한에게 중국이 조치를 취하도록 할 수 있다"면서 중국의 역할을 촉구하였다.(2016.11.10. 문화일보)

핵프로그램을 포기(「9.19 공동성명」 제1항)하고, 그 반대급부로서 유관국은 북한에 대해서는 △미국의 대북 불침공 의사 확인(同 성명 1항) △핵에너지의 평화적 이용권리 제공(1항) △미북간 주권존중·평화공존·관계정상화(2항) △대북경제협력(3항) △한반도의 항구적 평화체제구축 협상 진행(4항) 등 북한에 대한 포괄적 안전보장을 제공하는 합의내용을 재확인하며, 이를 즉각 이행하기 위한 협상을 진행하는 것이다. 반면 북한이 자신들은 이미 핵보유국이 되었기 때문에 6자회담과 「9.19 공동성명」 합의는 이미 무효가 되었다고 하면서 6자회담 복귀를 지속 거부할 경우에는 「6-1 회담」, 즉 북한을 뺀 5자회담을 적극 추진할 필요도 있다. 한때 5자회담 추진이 거론된 적이 있었으나 유관국의 지지를 받지 못한 것은 5자회담 개최 시 논의해 나갈 북핵문제 해결에 대한 명확한 로드맵을 유관국에 선도적으로 제시하지 못한 것도 원인이다. 따라서 5자회담에서는 「9.19 공동성명」 합의의 유효성을 재확인하고, 이를 이행하기 위한 후속조치를 협의하면서, 북한에 대해서는 즉각적인 6자회담 복귀와 「9.19 공동성명」의 이행을 강력 요구하되, 북한이 이를 지속적으로 거부할 경우에는 5자가 긴밀한 협력하에 북한의 회담복귀를 압박해 나가는 한층 강화된 대북제재를 실행해 나가야 할 것이다. 북한의 회담 복귀를 유도해 내기 위해서는 추진 중인 대북제재 실행을 유보하거나 대북 식량지원을 하는 「2.29 합의」 방식²⁶이 아니라, 강력한 제재를 지속적으로 가함으로써 북한이 제재에 견디지 못해 핵포기 협상을 할 수 밖에 없는 '이란식 핵협상' 방식²⁷이 되어야 할 것이다. 한국으로서는 북핵문제의 엄중성에 대한 분명한 인식을 바탕으로, 동북아 유관국의 지지를 확보해 낼 수 있는 실효성 있는 북핵해결 방안을 조속히 마련하고, 이를 실행에 옮기기 위한 다각적인 외교노력에 총력을 기울여야 할 것이다. 한국의 집중력과 창의력, 적극적인 국제협력을 이끌어 내기위한 외교역량이 시급한 시점이다.

VI. 결론 : '골든 타임'을 놓치지 않는 집중력과 외교력 발휘

북핵문제는 시간을 끌어서는 안 될 사안이다. 1993년 1차 북핵위기가 발생한지도 23년이 지났고, 「9.19 공동성명」을 채택한지도 11년이 경과한 시점이다. 그동안 북한은 회담장과 어려운 협상 끝에 도출된 합의문 뒤에 숨어 은밀하게 핵무장을 진행해 왔다. 북한의 기만정책에 국제사회는 속수무책이었고, 북한은 수소폭탄 보유도 추구하는 '사실상의 핵무장국'이 되었다. 빠르면 수년 내에 핵무기를 실전배치하고 미 본토까지 공격할 수 있는 ICBM과 SLBM 능력도 구비하게 될 것이다. 최근 들어 북한은 핵실험과 장거리 미사일 발사 실험주기를 더욱 짧게 당기면서 핵무장력 고도화에 속도를 높이고 있다. 북핵문제에 있어서만큼은 '시간은 결코 우리 편'이 아니며, 북한 편이 될 가능성이 높다. 한국은 이른바 '최순실 게이트'로 매우 어수한 정국으로 돌입하였고, 내년 대통령 선거를 앞두고 있다. 미국도 오바마 행정부의 마무리와 트럼프 신정부의 출범 준비에 분주하다. 한미 정부의 북핵문제에 대한 집중력이 흐려지고 정책공백이 길어질 우려가 있다. 북한은 핵무기를 향해 질주하고 있는 데도 이를 저지해야 할 유관국들이 손을 놓게 된다면 북핵문제 해결을 위한 '골든타임'을 놓치게 될 것이다. 따라서 이제는 북핵문제의 엄중성을 보다 분명히 인식하고, 북핵문제의 최대 피해자이자 직접적인 당사자인 한국이 주도적으로 나서야 할 시점이다. 시간이 부족한 만큼 집중력을 발휘해야 한다. 국내외적으로 정세가 매우 불안정할수록 한국으로서는 그동안의 북핵문제에 대한 해결 노력을 냉철히 재평가하고, 제로베이스에서 북핵 해법을 마련해야 한다. 이는 창의적이면서도 실현가능한 로드맵이어야 할 것이다. 한국은 이를 토대로 유관국의 협조와 적극적인 지지를 확보해 나가야 할 것이다. 무엇보다도 북한을 핵협상에 나오게 하고, 조속한 시일내에 핵포기 결단을 이끌어 내기 위해서는 북한이 체제생존의 선택을 완전히 바꿀 수 있는 강력하고 전면적인 대북제재와 압박이 필요하다. 이와 함께 체제생존을 위한 출구를 제시하되, 대화와 협상이 제재를 피해 나가는 수단이 되지 않도록 하는 고도의 전략이 마련되어야 한다. 그러나 이같은 노력에도 불구하고 북한이 핵무기를 포기하지 않을 경우에는 김정은 정권의 레짐 체인지를 본격 추진하는 '플랜 B'를 준비하면서 유관국과의 전략대화를 강화해 나가야 한다. 북핵문제에 대한 한국정부의 집중력 발휘와 국가전략이 한반도의 평화, 통일, 동북아의 안정과 공동번영을 가져다 줄 것이다.

26 북한은 2008년 12월부터 6자회담을 거부하고, 2차 핵실험(2009.5)과 장거리 미사일 발사 등 북핵상황을 지속 악화시켰으며, 국제사회는 UN '안보리 결의 1874호(2009.6)' 등 대북제재를 부과했다. 이후 북한과 미국은 양자회담을 개최하여 2012년 2월 「2.29 합의」에 합의했다. 동 합의의 요지는 △북한은 6자회담이 진행되는 동안 ① 핵실험과 미사일 발사 중단 ② 영변 우라늄 농축활동 중지 ③ IAEA 사찰을 허용하고, △미국은 6자회담이 재개되면 ① 대북제재해제와 대북경수로 제공문제 우선 협의 ② 북한에 24만톤의 영양식품을 제공한다는 것이었다. 그러나 북한이 2012년 4월 '광명성 3호' 탑재 장거리 미사일을 발사함으로써 「2.29 합의」는 파기되었다.

27 UN 안보리는 2006년 12월 이후 2015년까지 모두 7차례에 걸쳐 이란 핵개발과 관련한 제재를 시행하였으며, 미국은 2010년 '포괄적이란제재법(CISADA)', 2012년 '국방수권법(NDAA)' 등을 통해 이란과 거래하는 모든 경제주체에 대해 미국과의 거래를 금지하는 세컨더리 보이콧을 실시함으로써 이란석유에 대한 사실상의 국제금수조치를 내렸다. 그 결과, 이란의 수출이 절반이하로 줄면서 GDP의 5~8% 감소, 실질물가 상승률 50~70%, 실업률 증가의 20% 수준이 되었다. 이에 강력한 경제제재에 시달려 온 국민들의 불만이 고조됨으로써 2013년 8월 온건파인 하산 로하니 대통령 당선후 본격 핵 협상으로 2015년 7월 이란과 6개국(P5+독일)과의 핵합의에 도달하였다(전은주, "이란 핵 협상의 주요내용 및 시사점", 「원자력 정책 Brief Report」, 2015-2호 참조).

Summary of Thesis Presented in 2016 Korea Global Forum

The North Korean nuclear issue is not simply a security issue. Nuclear crises caused by North Korea may be an opportunity for South Korea, a divided country, to accomplish the reunification. The reunification of the Korean peninsula can be established only with the fundamental changes in North Korea. Only when the North abandons its nuclear programs and puts itself on the path to openness and reform policies, sustainable peace and reunification on the Korean peninsula, as well as co-prosperity in the Northeast Asia are allowed. The relentless pursuit of nuclear programs by North Korean leader Kim Jung Eun has created the link that enabled the international community to be legally involved in North Korea's issues. And the involvement of the international community has laid the foundation to change North Korea that is obsessed with nuclear programs and going against the history. Only nations in the Northeast Asian region are able to bring up changes of North Korea. In this vein, South Korea, which is the biggest victim of the North Korean issue and at the same time the directly concerned party, should take the lead in changing North Korea, addressing the nuclear issue, establishing the reunification, and achieving the cooperation in the region. South Korea also should exercise its diplomatic powers with concentration, not to miss the golden hour in addressing the North Korean nuclear issues, given the severity and the urgency. It should present creative road map and actively take the lead in obtaining cooperation from the related countries. Strong and total pressures along with sanctions against North Korea are required to drive the North to change its assessment on regime survival. However, South Korea needs to simultaneously show exit solutions to the North for its regime survival. Strategies are required that allow continuous and strong sanctions to stimulate nuclear negotiations but do not allow discussions and negotiations to be used as a tool to avoid the sanctions. South Korea needs to strengthen its strategic discussions with the related countries, in particular China, preparing Plan B in the case of North Korea's rejection to abandon its nuclear programs.

North Korea's Denuclearization, Peace on the Korean peninsula and Cooperative strategy in NE Asia

<Table of Contents>

- I . North Korea's Nuclear Issue, Changed Situation and Severity of the Issue
- II . Functional Relation between the North Nuclear Issue, Peaceful Unification on the Korean Peninsula and Cooperation in NE Asia
- III . North Korea's Denuclearization Strategy : Strong pressure and exit strategy of North Korea
- IV . Reversal of North Korea's Nuclear Issue : to make this an opportunity for Korea's Unification
- V . International Cooperation : Korea's creative suggestion → to reach consensus among stakeholders and to drive active support
- VI . Conclusion : Focus on window of opportunity and Exert diplomacy

I . North Korea's Nuclear issue, changed situation and severity of the issue

Misjudgement over the situation surrounding the North Nuclear Issue and Absence of Strategy

On March 12, 1993, with North Korea withdrawing from NPT, a so-called "1st nuclear crisis started. Since then, US and North Korea drew "Agreed Framework" on October, 1994, which helped the crisis just pass. However, this agreement turned out that North Korea deceived the international society including US. The US, signatory of the Agreed Framework naively accepted the promise of giving up nuclear weapon development by North Korea, which in turn, failed to deter North Korea from attempting nuclear weapons development through HEU(Highly Enriched Uranium) which circumvented the Agreed Framework and as a result, the second nuclear crisis took place in October, 2002.²

In the process of "Agreed Framework", South Korea as well misjudged North Korea's situation, being absorbed in "wishful thinking" that soon North Korea's regime would collapse, watching the collapse of Eastern Europe Communist block since late 1980s and North Korea's "march of hardship" while overlooking North Korea's deceptive intention. Later in June, 2000 inter-Korean summit talks were held and it was declared that the risk of war on the Korean peninsula ends. All of this too rosy judgement over the circumstances on the peninsula also caused North Korea to develop nuclear weapons. Of course, most of all it is no doubt that the biggest responsibility for the North Korea's nuclear crisis lies with the nuclear ambition of North Korea, which deceived the international society. However, South Korean government, US and international society also made major contribution to the situation through their misjudgement and absence of strategy. As soon as the Second North Korea's nuclear crisis broke out, the six-party talks were held since August, 2003 and the Joint Statement in which North Korea committed to giving up on nuclear weapons in exchange for security assurance, was adopted in September, 2005, which seemed that North Korea's nuclear crisis was solved.³

However, in October, 2006, North Korea executed first nuclear experiment and again faced crippling situation. Participants of six party talks cannot prevent North Korea from dashing into nuclear armament and accordingly, North Korea started to go over the threshold

1 Main points of the Agreed Framework are ① to replace North Korea's graphite-moderated reactor with light-water reactor and to provide 50 tons of heavy oil as alternative energy every year ② to improve US-North Korea relation ③ to mke efforts for denuclearization on the Korean peninsula ④ for North Korea to remain with NPT and allow IAEA inspection, etc

2 In October, 2002, Assistant Secretary Kelly raised the issue of highly enriched uranium development which North Korea secretly pushed forward and North Korea actually admitted it, which made the US abolish the Agreed Framework and stopped construction of light water reactor. Accordingly, North Korea lifted nuclear freeze by removing the seal on frozen Yeongbyeon reactor and declared the withdrawal from NPT in January, 2003

3 September 19 Joint Statement contains ① North Korea's renouncement of all nuclear weapons and programs and return to safety measures of NPT/IAEA, ② respect to North Korea's peaceful use of nuke and discussion over offering light water reactor ③ normalization of the relation between North Korea and US, North Korea and Japan ④ construction of peace regime on the Korean peninsula, etc.. The writer is one of South Korean delegation to the six party talks since August, 2003 and to Daowitai(釣魚臺) conference hall in Beijing where September 19 Joint statement was signed in September, 2015

of de facto nuclear power. North Korea also expedited developing the means of delivering nuclear warhead along with nuclear experiment. Unlike the initial intention of the six party talks, vicious cycle of provocation of nuclear missile → sanctions against North Korea made by UN security council's resolution → North Korea's return to the six party talks → sanctions' neutralization → higher level of North Korea's provocation continued. Through follow-up agreements of the Joint Statement on September 19, including 2.13 agreement (February 2007) and 10.3 Agreement (on October, 2007), "the principle of action for action" was drawn in which we attempted the North would take steps of shutdown of the nuclear facilities → seal up → abandonment. However, surrounding the issue of validation over what North Korea reported, the six party talks had been stalled since December, 2008 while North Korea's nuclear capability got more advanced. Though North Korea showed persistence and deception continuously, the awareness about the situation by the participants of the six party talks was complacent along with the sanctions like a slap on the wrist and the absence of negotiation strategy, which allowed North Korea's nuclear issue to go further to more dangerous situation.

The 3rd Nuclear Crisis : Development of Changed Situation, Real and Stern Crisis

The third nuclear crisis was triggered and developed from the current time by North Korea's fourth and fifth nuclear experiments in January and September, 2016 which showed that North Korea is on the brink of placing its nuclear weapons ready for action. The third nuclear crisis has been unfolded entirely differently from the first and second crisis in some aspects.

First, Kim, Jung-un's excessive obsession with nuclear weapons.

Since the launch of the Kim Jung-un's regime, the North has introduced an "equal emphasis policy" for nuclear and economic development (March, 2013) and stipulated its "nuclear state" in its constitution (April, 2012) and the party rule (May, 2016). However, the equal emphasis policy for nuclear and economic development is contradictory and cannot be successful. As in the cases of China, Vietnam and Myanmar, underdeveloped socialist countries can achieve economic development only by attracting overseas investment and capital from the Western world through policies of reform and openness and securing seed money. On the other hand, North Korea is impossible to receive financial assistance needed for its economic revival since it is under the international sanctions due to its nuclear development. Despite the adoption of Resolution 2270 in the UN Security Council (March 2016), North Korea has gotten by thanks to smuggling and illegal transactions, but that loophole will be blocked through more follow-up measures by the international society. Therefore it is inevitable for North Korea to face more difficult economic situation. Nevertheless, North Korea still wishes to become a nation of nuclear armament like India and Pakistan which normalized the relation with the United States even with nuclear power status⁴, attempting to develop a variety of smaller, lighter and standardized nuclear weapons.

Furthermore, North Korea will continue to develop nuclear weapons since no system or figure can put a brake on Kim Jung Un's runaway even though it can secure capital needed for economic development since the regime has poured most of its government finances into nuclear development.⁵ Since Kim Jung Un took the power, his reign of terror culminated with the purge of Jang Sung-taek (December, 2013) has completely broken down the rationale management and policy feedback system so that his dash toward nuclear power will be accelerated.

Second North Korea's nuclear threat has become imminent and substantial. Time has become more favorable for North Korea when it comes to nuclear issue and therefore next two to three years will be the window of opportunity to solve the nuclear issue.

According to its equal emphasis policy for nuclear and economic development the North has focused on advancement of nuclear weapons since Kim Jung Un's regime and as a result, it is estimated that the regime secures more than 40kg of Pu and at least seven to eight plutonium-based nuclear weapons. Along with that, it has proceeded with HEU program and therefore it retains several uranium-based nuclear weapons according to some estimate. It is only a matter of time for the regime to rapidly increase nuclear

4 Nuclear armament of India and Pakistan which were in full swing in the 1980s means that the two attempted nuclear armament as non-member of NPT, outside of the non-proliferation regime, which was possible since the US leading non-proliferation effort approved their armament in an attempt to combine them with the western side against former Soviet Union when the world was polarized between the US side and the Soviet side

5 During the 7th Labor Party's annual conference (May, 2016), the report from the head of the party, Kim Jung Un insisted that the equal policy for nuclear and economic development is not a temporary countermeasure but a strategy that we need to hold and proceed with'.

weapons in consideration of its latest move.⁶

In addition, North Korea has completed the development and deployment of SCUD, Nodong and Musudan missiles and has been working on SLBM and ICBM. In January this year, it pushed ahead with the fourth nuclear experiment and announced its success of hydrogen bomb experiment. Despite the fact that the international society adopted the UN Security Council Resolution 2270 and enforced sanctions against the North, the regime again executed the fifth nuclear test on September 9, 2016 and announced that it succeeded the ground test of a rocket engine to launch satellites, needed for the launch of ICBM on September this year. (September 20, KCNA) Considering Kim's excessive obsession with nuclear weapons as stated before,⁷ North Korea might be able to deploy tactical nuclear weapon enough to reach any target in South Korea and in the next four to five years, complete the development of ICBM and SLBM which can reach the mainland of the United States.

Therefore, if we miss this window of opportunity of next two to three years, North Korea's nuclear issue will be an irreversible real threat.

There is a rapid change in perception against North Korea among American public as North Korea's threat might not ring hollow and be realized soon in the future in consideration with its recent long-range missile tests along with a series of nuclear experiment this year. Latest poll showed that about 60% of Americans consider North Korea's nuclear program as a crucial threat, which is the highest in history.⁸ As with this atmosphere, it is an overall assessment that the strategic patience toward North Korea maintained by the Obama administration turns out a failure. Accordingly some in the US suggested that through active engagement in the nuclear issue, they need to attract North Korea to the negotiation table for denuclearization while the North and the US had a closed door meeting as a part of "track 2" in Kuala Lumpur from October 21 to 22 and explored their stances on the nuclear issue.⁹ However, considering North Korea's firm stance, it is highly likely to find any clue for solution and rather the suggestion of the preemptive strike on the nuclear facility in North Korea is likely to gain more popularity. In particular, with ongoing US presidential election campaign, North Korea's nuclear issue emerges as a major issue and both presidential candidates expressed a very firm attitude toward the issue. Against this backdrop, whoever will be elected is likely to see North Korea's nuclear issue as urgent matter and the Obama administration's full-range of pressure¹⁰ on North Korea since the fourth nuclear test is expected to get strengthened in the next administration. Accordingly, it is expected that the US will prioritize to solve North Korea's nuclear issue as a biggest threat to the US security and continuously explore to find whether North Korea has any intention of denuclearization through undisclosed conversation with North Korea at the same time coming up with sanctions of its own and from UN Security Council to put pressure on North Korea to abandon its nuclear ambition. However, if the chance is that North Korea will worsen the nuclear situation and maintain its existing stance despite the effort to solve the issue through attempts of dialogues, the "theory of dialogue uselessness" is spreading among the government and public in the US and therefore we should not exclude the possibility that the US administration might turn to practically review military option targeting the nuclear facilities in the North.¹¹ Taking all of these into consideration,

6 About North Korea's nuclear capability, assessments are slightly different but US RAND Corporation forecast on October 8, 2016 that the latest unveiled information shows that North Korea has nuclear materials to produce 13 to 21 nuclear weapons, will have 50 to 100 by 2020 and is developing nuclear warhead missiles that can reach US mainland beyond the Pacific, with the current estimates that it can actually deploy multiple nuclear warhead missiles with the launch format of long-range, portable, submarine by the time between 2020 to 2025. <http://www.rand.org/research/primers/nuclear-north-korea.html>

7 In the past, Kim Il-sung argued that "he has no intention, need and ability to develop nuclear weapons" and Kim Jung-il continuously mentioned his willingness for denuclearization though it seemed deceptive, saying the denuclearization on the peninsula is his father's dying instruction. However Kim Jung-un insists that only nuclear weapon can guarantee the regime as strategic weapon and the North's nuclear program is not something to be negotiated, making himself differentiated from his predecessors.

8 Chicago Council on Global Affairs/CCGA surveyed about US foreign policy on October 5, 2016 (2016.10.7. Chosun Daily)

9 During that contact, participants were △from US, Robert Gallucci, former Special Envoy on North Korea's nuclear issue, Joseph DeTrani, the Special Envoy for Six Party Talks, Leon V. Sigal Director of the Social Science Research Council and Tony Namgung, Professor, △from North Korea, Han Sungryeol, vice foreign minister and Jang Ilhun, North Korea deputy ambassador to UN.

10 The Obama administration has continuously put pressure on North Korea - enforced the sanctions against North Korea after the fourth nuclear test (Feb.18), administrative order No. 13722(March.17), conducted a survey on Chinese telecom Huawei's trade with North Korea(May), designated North Korea as a primary money laundering concern(June 1), imposed sanctions on Chinese Liaoning Hongxiang Group and took measure to infuse information into North Korea.

11 According to CCGA's public survey, 81% Americans support diplomatic solution for North Korea's nuclear issue while 80% respond that sanctions against North Korea need to be strengthened while 35% Americans are in favor of the air strikes on the nuclear facilities in North Korea. (2016.10.7. Chosun Daily). However at the conference held by Korea Economic Institute on October 11, Kurt M. Campbell, Assistant Secretary, Bureau of East Asian and Pacific Affairs from the Hillary Clinton camp said that in relation to North Korea's nuclear issue, they will not take military strike option off the table and Peter Hoekstra, a former chairman of House Intelligence Committee from the Trump camp said as well that "Trump will not exclude any means in relation to US security" (2016.10.13. Chosun Daily)

North Korea's nuclear issue has entered into a very serious phase and in case we pass this timing for solution, there will be irreversible disasters threatening peace not only in the Korean peninsula but also in Northeast Asia and beyond.

II. Functional Relation between North Korea's Nuclear Issue, Peaceful Unification on the Korean Peninsula and Cooperation in NE Asia

North Korea's nuclear issue is a so-called entrance issue for improvement between the two Korea and peace on the Korean peninsula

Triggered by July 7th Declaration made in 1988 during the Roh Taewoo administration, the high level talks and exchanges as well as cooperation between the North and South had been in full swing, which had been frequently stalled due to the nuclear issue. Since then with the changes in the South Korea's administration – Kim Yeongsam, Kim Daejung, Roh Muhyeon and Park Geunhye – there have been inter-Korean talks including two summits talks and as a result in total over 600 talks and 250 agreements have been concluded. However, the inter-Korean relation crippled by the nuclear issue blocked the agreed from being implemented. The trust process on the Korean peninsula proposed by the Park Geunhye government should be proceeded with on the basis of trust, which as well has been undermined by North Korea's nuclear development.

Some argue that solving the nuclear issue and improving inter-Korean relation should go hand in hand while the efforts to make the improvement will be meaningless under the current circumstances where North Korea keeps threatening the safety of South Korea with nuclear weapon and steadily builds up its nuclear armament. Under the condition which cannot guarantee a sustainable peace, the progress in inter-Korean relation can only be summed up as house of cards.

As long as North Korea's nuclear issue is not solved, the North will continue to threaten the security of South Korea with nuclear weapons and accordingly from the perspective of self-defence South Korea will have no choice but to build up military preparedness as a part of US's extended deterrence. Kill Chain, KAMD(Korea Air and Missile Defence), THAAD (Terminal High Altitude Area Defense) are all the results caused by North Korea's nuclear issue. Therefore, since without solving the nuclear issue, there will be no progress in inter-Korean relation and no peace in the peninsula. Therefore, solving North Korea's nuclear issue¹² has a nature of entrance to them.

The Northeast Asian region will cooperate for peaceful unification only when the North Korean nuclear issue is resolved

Today, the North Korean nuclear issue is becoming the largest stumbling block to cooperation among Northeast Asian countries. Interested countries are coming into increasingly fiercer conflict in the Northeast Asian region over how to deal with the nuclear issue. After a series of nuclear tests by Pyongyang, South Korea, the U.S., and Japan have upheld strong and unbearable sanctions whereas China and Russia only support taking the sanctions approved by the UN Security Council resolutions and oppose any further sanctions that could lead to a regime collapse.

Recently, the conflicts between Washington and Beijing and between Seoul and Beijing are intensifying over the deployment of THAAD in South Korea. The North Korean nuclear issue is not only undermining the regional cooperation in Northeast Asia in itself but also causing new conflicts over how to respond to the nuclear threat, triggering political instability and friction in the region.

Due to the geopolitical nature of the Northeast Asian region, the peaceful unification of the Korean Peninsula will be realized only with neighboring countries' understanding and cooperation. However, as the North Korean nuclear issue is posing the biggest obstacle to regional cooperation, a friendly atmosphere for unification will not be created unless the nuclear issue is resolved.

Germany was held responsible for starting World War II and consequently was divided after the war. (West) Germany effectively used its diplomatic power and assuaged the four victor nations and neighboring countries' concerns about a unified Germany, which led to

¹² Here when we say "solving North Korea's nuclear issue" means not complete solution in the first place rather than based on the willingness to solve it, to start denuclearization dialogue with phase-out methods and to reach the final destination of complete nuclear abandonment.

successful unification without external interference.¹³ West Germany proactively removed any potential threats that a unified Germany can pose to its neighbors by promising that it would never possess any nuclear or chemical, biological, and radiological weapons. If nuclear weapons had existed in the Easter part of a unified Germany, the international community would have blocked the unification process because a unified Germany with nuclear arms would be a serious threat to its region.

Likewise, if the two Koreas are unified without resolving the North Korean nuclear issue, a unified Korea will be a nuclear state, which the international community would never stand. Only when the North Korean nuclear issue is resolved and only when the international community is convinced that a unified Korea will be a non-nuclear, pacifist country friendly to its neighbors, Korea will be able to garner support for unification from the international society. That is the reason the North Korean nuclear issue must be fully resolved before unification.

Proportional relationship between the resolution of the NK nuclear issue, the peaceful unification of the Korean Peninsula, and the Northeast Asian cooperation

The positive effect of the unification of the Korean Peninsula will go beyond the Peninsula and contribute greatly to the peace and co-prosperity of the entire Northeast Asian region. The unification of the only divided nation in the world would eliminate the legacy of the Cold War in the region. The unification will establish peace in Northeast Asia and thereby give strong momentum to the regional cooperation for co-prosperity. The denuclearization of North Korea and the unification of the Korean Peninsula will, above all, end the inter-Korean military confrontation and fundamentally change the disputes and conflicts among the neighboring countries. Furthermore, the unification will trigger economic cooperation and help build political and military trust in the region. In particular, the economic development boom in North Korea will encourage neighbors such as China, Russia, and Japan to actively invest in the North, and the cooperation between a unified Korea and these neighbors will gain momentum. The ocean and the continent will meet in a unified Korea, and the Trans-Korea Railway (TKR), the Trans-China Railway (TCR), and the Trans-Siberia Railway (TSR) will be connected, making the Korean Peninsula a true hub for the economic development in Northeast Asia.¹⁴

However, the North Korean nuclear issue, as the biggest stumbling block to unification, is hard to resolve due to the sharp security conflict among the regional powers. History shows that the fierce hegemony among the regional powers has undermined the security and the national sovereignty of the Peninsula. Asian Paradox still persists, meaning that the political and military conflict intensifies despite stronger economic cooperation in Northeast Asia. The conflict among the nations in the region is more complex and volatile due to disputes over territory, history, and ideology. Under such circumstances, it is not easy to gain cooperation in dealing with the North Korean nuclear issue from interested parties. However, it is not impossible to build consensus as the North Korean nuclear issue is a common pending problem that seriously threatens the security and interest of the nations in the region. Korea needs a national strategy to effectively utilize the interdependent and proportional dynamics surrounding the North Korean nuclear issue, the peaceful unification of the Korean Peninsula, and the cooperation in the Northeast Asian region.

III . North Korea Denuclearization Strategy: Tougher Sanction and Suggestion of Exit

Strong and effective sanction on North Korea

Although the international society has adopted the UN security council resolution 4 times against North Korea's nuclear experiment, the sanctions have not been strong enough to change North Korea's behavior. 'The UN Security Council Resolution 2270 (Mar 2016),' considered to be so far the toughest non-military sanction adopted by the security council, is far stronger than the previous ones, but

¹³ During the German unification process, Germany assuaged the neighboring countries' concerns through "Two-plus-Four" negotiations (East and West Germany + US, USSR, UK, France), etc. by agreeing on ① a united Germany's membership in NATO, ② No expansion of the territory after unification, ③ reduction in force from 640,000 to 370,000, and ④ no possession of nuclear or chemical, biological, and radiological weapons.

¹⁴ Seong-Ok Yoo, "Unification Policy to Overcome the Division in the Republic of Korea", Seong-wook Nam et al, "Korea's Foreign Affairs and National Security and Unification 70 Years", Academy of Korean Studies Press, 2015, p.191

still has many limits and loopholes. In other words, the resolution could not stop fraud and illegal trades when it excluded 'items for the people's livelihood' from mineral resources items banned from exporting, could not halt an estimated 500 million dollars annual worth of outflow of North Korean workers, and did not include the suspension of China's supply of crude oil to North Korea.¹⁵

Therefore, the UN security council resolution against North Korea regarding the fifth nuclear test should include all of the measures mentioned above and strike North Korea substantially and fatally so that North Korea would change its behavior. In particular, drawing an active cooperation from China, which accounts for 90 percent of North Korea's trade and supplies crude oil to North Korea, is very important. Also, as seen from the Iran nuclear negotiation, a secondary boycott allowing the U.S. government to sanction companies from third party countries that traded with North Korea should be included to maximize the impact of the resolution. The outflow of North Korean labor and foreign tourists' visit to North Korea should be banned as well. When this kind of all-out sanction is implemented, it is very likely that the North Korean economy will break down in 6 months to two years. In particular, there is a possibility of 'North Korean Jasmine revolution' if items for the people's livelihood get sanctioned as well, hating North Korean market's function and causing a huge chaos such as riots. A full range of sanction such as excluding North Korea from the global financial market, spreading the human rights issue in North Korea, disseminating the information from the outside world in North Korea, and cutting North Korea's diplomatic ties is necessary to pressure North Korea to change.

Raising an idea that 'Sanctions against North Korea are useless' even before these types of tough sanctions are implemented does not help much to solve North Korea nuclear issue. Implementing a strong sanction, almost on a level of economic blockade, against North Korea that will change the survival strategy of North Korea from relying on nuclear weapon to maintain its regime to discarding it to avoid the collapse of the regime is necessary at this point.

Suggestion of "exit" and denuclearization negotiation leading North Korea to make strategic decision

North Korea, while being under pressure to maintain its regime, is obsessed with its nuclear weapon in a strong belief that it is the only 'strategic weapon' that can protect Kim Jong-un and the North Korean regime. As a result, when only a strong sanction that North Korea cannot withstand is implemented without providing an 'exit' to maintain its regime in return for giving up nuclear weapon, North Korea is highly likely to launch a preemptive attack in despair.¹⁶ To solve North Korea nuclear issue, it is important to draw a 'strategic judgement' from North Korea that it can protect its regime when it abandons nuclear weapon while pressuring North Korea with strong sanctions. When only sanctions are presented, North Korea will conclude that the purpose of sanction is to break down its regime, not to solve nuclear issue. In this case, North Korea will obsess even more over its nuclear weapon, believing that it will be cornered to demise whether it has the nuclear weapon or not and that having the weapon will help maintaining the regime better. Also, when North Korea considers that the purpose of denuclearization is to break down its regime, it will reach the conclusion that nuclear weapon is necessary to prepare for the battle to 'protect its regime.' That will make it even harder to attain denuclearization of North Korea.

Exit for North Korea needs to ① present a clear road map that survival is guaranteed when it abandons nuclear weapon ② open an effective channel for negotiation to discuss this kind of road map. The road map should be substantial enough to change the strategic thinking of North Korea, and has to be discussed fully with the global society, particularly with the six party countries (Korea, U.S., China, Japan, Russia) beforehand. The content has to make it clear to North Korea that it can maintain its regime as long as it gives up its nuclear weapon to draw an actual change from North Korea's attitude. However, the negotiation should never repeat the previous mistake of being 'a talk to avoid the sanctions' for North Korea, and has to focus on a clear purpose of denuclearization so that North Korea would not fall to the 'temptation for deceit.' In this respect,

¹⁵ Major content of UN Security Council Resolution 2270 on North Korea: ① A mandatory search of all cargoes and planes go in and out of North Korea ② Suspension of major mineral resources (coal, iron ore, gold, rare earth resources, etc.) trade. However, items for the livelihood of the people are excluded from sanctioned items ③ Suspension of sales and supply of airplane fuel and rocket fuel ④ Closing down of overseas branch of North Korean financial institutions and suspension of suspicious transactions ⑤ Ban on luxury goods transactions

¹⁶ Kim Jong-un ordered in March 2016 during the on-site guidance for nuclear weapon project "to produce smaller nuclear weapons and delivery rockets, improve nuclear weapons for actual deployment so as to thoroughly prepare for attacking US with nuclear weapons faster than the US. March 9, 2016. KCNA reports.

leading North Korea to attain denuclearization goals early to ease sanctions by implementing measures too strong for North Korea to stand is necessary instead of delaying sanctions for denuclearization talk. Connecting the achievement of talks and progress of denuclearization in the process of negotiation is needed to make strong sanctions against North Korea an 'accelerator' for negotiation.

Military Options As Last Resort, Focus On Early Abolishment Of N. Korea's Nuclear Weapons Than Developing "Own Nuclear Armament"

A series of nuclear threats from North Korea have fueled a U.S.-wide call for preventive preemptive strike against nuclear facilities in the North. In the aftermath of the first nuclear crisis, a surgical strike on Yongbyon was proposed, but did not materialize because of the unique security situation in the Korean peninsula. Unlike the U.S.'s preventive preemptive strikes on Iraq in January 1981 and Syria in September 2007, a preemptive strike on the North can be met by North Korea's retaliatory attacks and trigger the Second Korean War. It will also inevitably engulf the Korean Peninsula in nuclear pollution. Moreover, unless prior consent is given by North Korea's bordering countries, namely China and Russia, the strike could bring about armed conflicts in North East Asia.

It is premature and risky to discuss military deterrence, without first carrying out non-military options, such as economic and diplomatic measures, or seeing through¹⁷ the results of the deterrence already in place. Implying the possibility of extreme measures can strategically serve purpose only if it could pressure the North and the involved countries to have a sense of urgency and focus on addressing the issue in a prompt manner. At the end of the day, military options should be considered as a last resort, after utilizing all the other non-military options.

It is premature and risky to discuss military deterrence, without first exploring non-military options, such as economic and diplomatic measures, or seeing through the results of the deterrence already in place. Implying the possibility of extreme measures can strategically serve a purpose only if it could pressure the North and the involved countries to have a sense of urgency and focus on addressing the issue in a prompt manner. At the end of the day, military options should be considered as a last resort, after utilizing all other non-military options.

However, Korea has to prepare against the possible scenario of the North preemptively striking R.O.K.'s major tactical facilities or USFK bases¹⁸ as the talks over the ally's preemptive strikes on the North progress. Therefore, we must bolster early warning capabilities and effective measures based on the U.S.'s extended deterrence system in the meantime.

Other benefits of discussing Seoul's own nuclear armament encompass alleviating the concerns of Korean citizens regarding national security; inducing active involvement from China in strategically solving North Korea's nuclear issues; and strengthening the U.S.'s pledge to protect Korea under its nuclear umbrella. On the other hand, Korea's attempt to acquire its own nuclear armament may undermine its cause of denuclearizing North Korea and the cooperation between relevant countries, inadvertently condoning the North's nuclear missiles. Given the situation where Korea's security and interests are closely tied to the Korea-U.S. alliance and the close cooperation with the international community, neither re-deployment of Korea's tactical nuclear weapons nor pursuing its own nuclear armament is possible without first establishing mutual understanding and agreement with the U.S. and the international community. In this perspective, the deployment of tactical nuclear weapons in Korea will be possible only after the international community fails its attempts to contain Pyongyang's nuclear ambitions. In other words, only when employing "nuclear to deter nuclear (balance of terror)" is the remaining option for Korea, as there is no "balance of power" with the North deploying nuclear

¹⁷ U.N. Security Council's economic sanctions and country-based unilateral deterrence, such as that of the R.O.K, U.S., and Japan, on North Korea will take time to materialize. It is expected that the regime will be hit hard if the U.S.'s secondary boycott comes into effect in earnest, going beyond the level of its sanctions on China's Liaoning Hongxiang Group in Sep. 2016.

¹⁸ N.K.'s newspaper Rodong reported that if 'the U.S. and its puppets(U.S. and Korea) shows a sign of a preemptive strike, it will reduce the U.S. mainland and its military bases in the Pacific, as well as South Korea to flames and ashes' (Oct 15, 2016, Yeonhap News).

weapons in action while the R.O.K has to respond with the conventional weapons, will nuclear armament be acceptable.

In conclusion, the plan to have Korea's own nuclear weapons needs to be implemented when the R.O.K.-U.S. alliance has collapsed with the U.S. failing to provide effective measures to deter the North when the regime has deployed its nuclear weapons.¹⁹ For the time being, the direction of Korea's national security strategy is to prevent the worst-case scenario. Unwavering efforts should be made to strengthen the R.O.K.-U.S. alliance, while calling for cooperation from the international community, including the U.N. and neighboring countries, like China, Japan and Russia.

IV. Turn around in the North Korean nuclear crisis: turn the crisis into opportunity for reunification on the Korean peninsula

Lead the initiative to transform the North Korean nuclear crisis to the opportunity for reunification on the Korean peninsula

The core of solutions to the North Korean nuclear issue is to drive North Korea to make strategic decisions and give up its nuclear programs as soon as possible by imposing sanctions and pressures that it cannot stand while suggesting exit to the issue. However, despite all the efforts above, still plan B is necessary in the case of Kim Jung Eun's rejection to abandon its nuclear programs. If North Korea escalates its nuclear threat in spite of strong sanctions and pressures along with continuous discussion efforts from the international community, the opinion that South Korea needs to be independently equipped with nuclear systems will gain more grounds while the idea of advanced attacks on North Korea's nuclear facilities will obtain more popularity in the US government and people. However, given the fact that the attacks on North Korean nuclear facilities may turn the peninsula into battlefields and cause nuclear contamination, the military option is not desirable. So, strategic approach to draw fundamental changes in the North and lay the foundation for peaceful reunification by utilizing the crisis is much more important, though the measures taken in response to each case and symptom are also essential. This is because fundamental changes of North Korea and the reunification are the shortcut to eradicate the North Korean nuclear issues.

Strictly speaking, the North Korean nuclear issues stem from regime security issues generated by inconsistency and limits of the current North Korean regime, rather than national security issues that the North is currently facing. So we cannot expect the North regime to give up its nuclear programs without fundamental changes that will put more focus on increasing the quality of lives of its people instead of enhancing its dictatorship with one strongman. However, it is highly unlikely that the Kim Jung Eun regime will abandon its "pursuit of both economy and nuclear policies". The north has less or no self-purification ability since policy feedback systems allowing national policies to be suggested and verified are collapsed due to its reign of extreme terror. Accordingly, in fact there is no way to stop Mr. Kim from running towards nuclear programs except interventions and pressures from outside. The expectation that sudden changes, such as political upheaval, military coup, or uprising, will take place inside the North by its people is simply a wishful thinking that has existed for a long time. Systemic rebellion is almost practically impossible in the North where extreme surveillance and suppression are part of daily lives of the residents. This is why involvement of external communities is necessary to change the North.

However, the relentless pursuit of nuclear development by North Korea gives the legal link that allows the international community to be directly involved in the North Korean issues and put pressures. In this sense, the UN Security Council was able to adopted resolutions to levy sanctions against North Korean for its nuclear test and missile launch, and impose the international community to execute the resolutions. Securing measures to directly be involved in the issues of the North Korean regime is greatly meaningful. The

¹⁹ Korea's nuclear armament is expected to trigger the following: ① Violation of the R.O.K.-U.S. Atomic Energy Agreement → Ban on import of low-enriched uranium, fed into operating reactors in Korea → Halting the operation of nuclear power plants → Affecting approximately 40% of power generation and supply → Severe impact on the economy ② Economic and diplomatic sanctions by the international community for leaving the NPT ③ Collapse of the R.O.K.-U.S. alliance ④ Causing a range of problems including global political instability and destruction of NPT by triggering a domino effect, spreading nuclear armament in the Northeast Asia.

North Korean nuclear crises may be transformed as an “opportunity to turn around the crises” and may provide chances to intervene the North to bring about fundamental changes of the North regime and the reunification.

Utilizing the North Korean nuclear crises to fundamentally change the regime that caused the crises, and opening the door to peaceful reunification are the roles that South Korea has to conduct as a party directly concerned with the reunification. There is saying that a crisis is an opportunity. South Korea should utilize the nuclear crises in making efforts to encourage changes of the North and set a new turning point for the reunification. How South Korea utilizes the opportunity provided by the North Korean nuclear crises and makes turnaround are dependent upon its national capability and national strategies.

Policies towards North Korea with focus on fundamental changes of the North Korean regime

The North Korean nuclear issues on the Korean peninsula are totally different from the issues between India and Pakistan. The North Korean nuclear issues are not simply security issues. They are complicated issues directly linked to the reunification of the divided countries. When we simply address the issues as security issues, South Korea may be independently equipped with nuclear weapons at the cost of opposition and disadvantages from the international community. In this case, South Korea may achieve the balance of terror and address substantial security concerns. However, even though South Korea may have nuclear weapons, nuclear deterrence cannot be secured, for Kim Jung Eun is far from a reasonable decision-maker. Nuclear weapons do not necessarily deter nuclear weapons. The nuclear deterrence is possible only when decision-makers are able to reasonably control nuclear weapon use based on the concept of “massive assured destruction”²⁰ It would not be easy to fully defend the country from the preemptive nuclear attacks by the North that Mr. Kim carries out in his decision in impulse.

The attacks from the North will bring the regime to the end due to immediate counter attacks from the joint ROK and US military forces, however, the entire process would kill tremendous number of people. Even though the South has nuclear weapons, the North has the possibility to make unreasonable decision of launching a preemptive nuclear attack. So, “insecurity” and “security with terror” would remain with the both countries equipped with nuclear powers and remaining confrontational. As long as the North does not change into a regime that can make reasonable decisions, there will be limitations in preventing wars on the peninsula whether weapons are conventional or nuclear. So, responses to the North Korean nuclear issues should not simply stand at the security levels, and should be strategic one moving towards fundamental changes of North Korea and the reunification.

In this light, South Korea’s policies toward North Korea should focus on fundamental changes of North Korea. It was turned out that admitting the North regime and active exchanges between the two Koreas did not lead the North to put itself on the path to openness and reform. “Good will policies toward North Korea” turn out to be failures.

Not taking strong responses or sanctions against North Korea’s malicious behaviors, such as continuous military provocation, nuclear test and missile launch, failed to tame North Korea and has caused the current nuclear issues. Furthermore, South Korea has made insufficient efforts in making fundamental changes of North Korea, which generated the nuclear issues in the first place. Now is the time to take fundamental measures, rather than simply responding to symptoms. South Korea needs to push ahead with the policies toward North Korea to make fundamental changes of the North.

To do so, the South needs to implement policies toward North Korea that can bring about practical changes in the North, such as distributing external information inside North Korea, expanding free market systems based on markets, distinguishing North Korean residents from the regime, and “winning the heart of the North Korean people”, rather than hosting “show window” events or exchanges events that contribute to strengthening the dictatorship in the North.

Along with those policies, South Korea needs to implement its policies of carrot and stick under which sanctions and punishment (stick) strong enough to shock the regime when the North makes wrong doings are provided while certain benefits (carrot-support for

²⁰ “Massive assured destruction” is a concept where nuclear is deterred based on the idea that the one who carries out a preemptive nuclear attack is also eradicated before or immediately after the attack reaches the destination by the other party who will retaliate by using its available nuclear weapons. The fear that the both parties will become extinct in the end serve as a deterrent in the concept. For the nuclear deterrent to properly work, the both parties who are confrontational should be reasonable enough make wise decisions and not to launch preemptive nuclear attack.

economic restoration or regime survival) are given for its good behavior so that North Korea can learn lessons.

V. International Cooperation : South Korea's Creative Proposal → Form consensus with stakeholders and seek their active support

Strategic losses and reasonable policy decisions of stakeholders in relation to North Korea's nuclear issue

Unlike in Europe, Northeast Asian countries are competing for hegemony, and the potential causes of ideological conflicts still remain, which is the legacy from the Cold War. Therefore, in order to overcome the mutual conflicts in the region and attract cooperation to resolve North Korea's nuclear issue, it is important to build a common belief among stakeholders that resolving the nuclear issue corresponds to their respective national goal and strategic interest.

Fortunately in Northeast Asia, South Korea, North Korea, the U.S, China, Japan and Russia have proceeded with negotiations to resolve the nuclear issue by setting up the framework of the Six-Party Talks since August 2003, immediately after the 2nd North Korean nuclear crisis broke out. The talks led to the '9.19 Joint Statement' in 2005, a high-level agreement on 'North Korea abandoning its nuclear weapons in return for security guarantee'. Even though '9.19 Joint Statement' came to a halt as the basis of its spirit collapsed when North Korea resumed nuclear experiments during the follow-up negotiations, but the significance of the Joint Statement cannot be underestimated in that it made the stakeholders in Northeast Asia realize the urgency of resolving the North Korean nuclear issue and agree on the direction to do so in principle.²¹

Furthermore, North Korea has recently accelerated the pace of its nuclear development, posing a substantial and imminent threat. This drives the nuclear issue into a very severe phase, and the need for a preventive and preemptive crackdown on North Korea's nuclear facilities is being raised. Therefore, it is critical to set up the framework for a dialogue(form and agenda) for resolving this issue as soon as possible. Considering the urgency of the issue, however, concerns exist that it might take a long time to newly create a discussion framework and reach a new agreement, which would give North Korea enough time to strengthen its nuclear capacity. Since the third nuclear experiment, North Korea has claimed many times that 'the agreements in the Six-Party talks have been nullified', which implies its intention to present its possession of nuclear weapons as a fait accompli, and to earn enough time until a new framework for agreement is formed by overturning the agreements from the Six-Party Talks, and to establish an irreversible, solid position as a nuclear power.

The following <Table> summarizes the strategic losses stakeholders would suffer and the reasonable policy decisions they would have to make, if the current situation remains neglected and North Korea's nuclear issue further aggravates.

As the <Table> indicates, if North Korea continuously attempts to strengthen its nuclear capacity through combat arrangement of small-light-diverse-standard sized nuclear weapons and completion of ICBM-SLBM that can reach the US mainlands, stakeholders including the U.S-China-Japan-Russia, let alone Korea, would suffer severe strategic losses but enjoy very little strategic gains.

If North Korea's nuclear issue keeps aggravating despite the strong sanctions by the Security Council, South Korea-the U.S-Japan would call for China's stronger influence, inevitably jeopardizing the U.S-China, China-Japan and South Korea-China relations. In addition, the conflicts around the solution to the nuclear issue will aggravate, and the security in Northeast Asia will be severely undermined if a new Cold War structure forms between South Korea-the U.S-Japan and North Korea-China-Russia.

²¹ The Six-Party Talks are not very effective because ① the negotiation process is long, and it is not easy to draw an agreement from the participating countries as it is multinational talks. ② North Korea is refusing to come back to the negotiation table. In spite of this, the Six-Party Talks have many advantages such as ① the talks pursues a very clear goal of denuclearization on the Korean Peninsula through complete dismantlement of North Korea's nuclear weapons. ② Stakeholders have already agreed on the high level direction for resolving the nuclear issue through '9.19 Joint Statement', building a favorable basis for follow-up dialogue. ③ the talks are Northeast Asia's official multilateral consultative group for discussing the nuclear issue. ④ the talks can be advantageous in getting China to play a more active role going forward because China, with a strong influence in resolving the nuclear issue, holds the presidency.

<Table> Stakeholders' losses and their reasonable policy decisions in case North Korea's nuclear issue aggravates

	Strategic Loss	Strategic Gain	Reasonable Policy Decision (for each stakeholder)
Korea	<ul style="list-style-type: none"> • National security at stake, due to North Korea's nuclear armament (growing threat of asymmetry) • public anxiety about national security-negative impact on the economy-growing south-south conflicts • Worsening relations with neighboring countries (especially China) due to instability in the region • Worsening circumstances for the peaceful reunification on the Korean Peninsula ('Korean Peninsula Trust Process' impossible) 	<ul style="list-style-type: none"> ※ No gain 	<ul style="list-style-type: none"> • Establish a strong nuclear deterrence (Deter nuclear expansion by deploying THAAD and strengthen Korea-U.S alliance) • Impose strict sanctions and full pressure against North Korea to urge dismantlement of nuclear weapons • Review denuclearization negotiations with the premise of North Korea's complete dismantlement of nuclear weapons • Review fundamental solutions (e.g. North Korea's regime change) when resolution seems difficult
the U.S	<ul style="list-style-type: none"> • Severe security threat of potential nuclear attack on the U.S mainlands • Collapse of the international non-proliferation system (concerns of nuclear domino in Northeast Asia with growing possibility of nuclear armament of Korea and Japan) • Worsening U.S-China relations due to conflicts over sanctions against North Korea 	<ul style="list-style-type: none"> • Easier to keep the public in check by strengthening Korea-U.S-Japan security alliance • Stronger and more reasonable rationale for the 'Pivot to Asia/Rebalancing' policy ※ strategic gains small compared to losses 	<ul style="list-style-type: none"> • Strengthen nuclear deterrent to protect own country-allies (Deter nuclear expansion of Korea-Japan) • Exert full pressure on North Korea to urge it to abandon nuclear weapons (secondary boycott- human rights issues raised, intelligence gained) • Review fundamental solutions (e.g. North Korea's regime change, preemptive attack) when resolution seems difficult • Attempt negotiations with North Korea with a premise of complete dismantlement of nuclear weapons
China	<ul style="list-style-type: none"> • Negative impact on national security-economy due to unstable political conditions in Northeast Asia • Stronger Korea-U.S-Japan alliance (including THAAD)-acceleration of the U.S encircling strategy against China • 'New type of great power relations,' 'One Belt One Road,' policies difficult due to worsening relations with neighboring countries • Establishment of 'G-2 relations' seems difficult 	<ul style="list-style-type: none"> • Stronger leverage against US-Japan as North Korea's presence strengthens and China's influence grows • Power to keep the U.S-Japan in check in preparation for disputes over the Southeast China Sea ※ strategic gains small compared to losses 	<ul style="list-style-type: none"> • Maintain '3 principles for the Korean Peninsula' (① denuclearization ② peaceful stabilization ③ peaceful resolution through dialogues) • Seek to recover the Six Party Talks, which it chairs • Support the sanctions against North Korea, but avoid the collapse of North Korea as it may remove buffer and harm national security • Seek national security when resolution seems difficult (prefers the emergence of the NK regime that is China-friendly and pursues non-proliferation and open-door policies)
Japan	<ul style="list-style-type: none"> • Insecurity with growing threat of North Korean nuclear missiles • Negative impact on economy due to worsening China-Japan relations-intensifying territorial disputes over Senkaku islands 	<ul style="list-style-type: none"> • Stronger drive for re-armament and 'normal state' • easier to keep the public in check with stronger Korea-US-Japan military collaboration ※ strategic gains small compared to losses 	<ul style="list-style-type: none"> • Strengthen nuclear deterrent and US-Japan military alliance-Korea-Japan military-information cooperation • Cooperate for sanctions and pressure against North Korea-preemptive attack regime change
Russia	<ul style="list-style-type: none"> • Worsening relations with surrounding countries (US-Japan-Korea) • 'New East Asia Policy' and Far East-Siberia economic development difficult to implement 	<ul style="list-style-type: none"> • More influence in NE Asia with stronger leverage against NK • Closer relations with the public, easier to keep the U.S in check ※ strategic gains small compared to losses 	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperate to resolve NK nuclear issue through dialogues • Hopes for Russia friendly NK regime that supports denuclearization
North Korea	<ul style="list-style-type: none"> • Strong sanctions against NK leading to aggravated economic crisis- higher possibility of regime collapse • The U.S' preemptive attack, which could lead to regime collapse • Worsening South-North relations blocks the way out for economic recovery 	<ul style="list-style-type: none"> • Solid status of a nuclear power • advantageous position for South Korea revolution-negotiations with the US (for withdrawal of the US troops in SK-US-NK Peace Treaty) • Solidarity within the regime and stronger dominance of Kim Jong-un ※ Strategic gains bigger in the short term, but losses gradually increase in the long term (possibility of regime collapse) 	<ul style="list-style-type: none"> • Secure an advantageous position for negotiations with the US by completing nuclear armament before the launch of the next US government <ul style="list-style-type: none"> → Continue with additional nuclear experiments/ICBM/SLBM development and accelerate nuclear weapon advancement/combat arrangement • Strengthen solidarity within the regime to block the impact of sanctions against NK/Expand illegal trade • Amplify fear of nuclear attack, targeting the SK presidential election (Dec. 2017) <ul style="list-style-type: none"> → Amplify South-South conflicts through provocations-threat against SK and induce appeasement

China and Russia, which seem relatively relaxed from the imminent threat, could become the direct targets of North Korea's nuclear weapons and missiles at any time, if their relations with North Korea worsens in the future. The enemy-ally relations frequently change due to the nature of global politics, and North Korea has built deep-rooted distrust and hostility²² against China over the history of its regimes led by Kim Il-sung · Kim Jong-il · Kim Jong-un. Therefore, the potential of North Korea's nuclear threat should never be underestimated. Furthermore, if Kim-Jong-un's recently-demonstrated impatience and recklessness in building nuclear capacity continues to intensify, the U.S is likely to actively review preventive and preemptive attacks before North Korea ICBM is equipped with the ability to reach the U.S mainlands. The bombing on North Korea's nuclear facilities is highly likely to escalate into local wars and full-

22 Some North Korean defectors have testified that Kim Il-sung-Kim Jong-il-Kim Jong-un mentioned many times that "Chinese are even worse than Americans, Never trust them."

scale wars on the Korean Peninsula. Furthermore, an armed clash on the Korean Peninsula would easily trigger further conflicts in Northeast Asia, dealing a fatal blow to the security and national interest of China and Russia, which have remained passive in resolving the issue.

For North Korea, completion of its nuclear capacity brings short term benefits such as △ securing a solid status of a nuclear power △ obtaining an advantageous position for negotiations with South Korea and the U.S (for North Korea-US Peace Treaty), by possessing asymmetric weapons △ strengthening solidarity within the regime and Kim Jong-un leadership. In the mid-long term, however, it is also exposed to fatal strategic losses as it may face worst case scenarios such as △ global community's strict sanctions and consequent crisis for the regime and the economy △ regime collapse following the U.S' preemptive military attacks. Therefore, it would be a reasonable policy choice for North Korea to have its regime security guaranteed in return for abandoning nuclear weapons, and to seek global support for economic development and open-door policies.

Resolving nuclear issue through South Korea's initiative, peaceful reunification on the Korean Peninsula, presenting a road map for Northeast Asian cooperation

As the <table> indicates, if the nuclear issue continues to aggravate, all the Northeast Asian countries would enjoy little strategic gains (none for South Korea) but suffer very severe strategic losses due to unstable security in the region. Therefore, South Korea, which is the direct stakeholder of North Korea's nuclear issue, needs to play a leading role in finding a solution, in order to build a more collaborative and stable order in the region.

To this end, South Korea needs to create a creative road map to strategically connect resolution of the North Korean problem, peaceful unification of the Korean peninsula, and Northeast Asian cooperation. Based on the roadmap, Korea needs to work closely with other relevant countries and produce a feasible alternative that reflects strategic interest of the various relevant countries.

The Korean roadmap shall have the following clear strategic goals and principles; 1.) North Korea's nuclear arsenal needs to be completely dismantled and freezing of nuclear facilities is not permissible. 2.) Peaceful resolution based on dialogue and negotiation and which rules out military options. 3.) Strong and effective sanctions on North Korea actively supported by China that can change the Kim Jong-un's strategic calculations. 4.) Provision of measures to ensure survival of the North Korean system such as normalization of ties between the US and the North and economic support, in the case of complete, verifiable, irreversible, dismantlement (CVID).²³ 5.) Push for Kim Jong-un regime change with the support from China and Russia if the North persists on refusing resolution of the North Korean nuclear issue even to the clearly defined point where the international efforts run out. 6. Pursue denuclearization, reformation and liberalization in the post-Kim Jong-un regime era and reconciliation between the two Koreas. 6.) Gradual and peaceful unification of the Korean peninsula based on mutual understanding of the South and North. 7.) Pursue establishment with positive alliance with neighboring countries and peace and prosperity in the Northeast Asia. The Korean roadmap which reflects goals and principles of the above suggests the following paths:

The first roadmap or Plan A is the resolution of the nuclear problem through Kim Jong-un's strategic decision to give up its nuke.

Plan A will likely proceed as the following. 1.) Worsened North Korean nuclear problem 2.) Stringent sanctions and pressure on the North that isolates the nation's economy through the US's secondary boycott and gradual suspension of China's crude oil support. 3.) Offering measures to ensure survival of the regime provided that North Korea completely renounces its nuclear program or CVID. The measures would be a more elaborate version of "September 19 Joint Statement" which agreed on normalization of ties amongst the North, US and Japan, support for the North Korean economy, and peaceful system within the Northeast Asia. 4.) Conducting bilateral talks between the US and the North simultaneously with six party or five party talks to improve the intensity and focus of the talks. 5.) Continuance of stiff North Korean sanctions alongside negotiations to use progress in negotiations as leverage. Also, the timeline or red line for nuclear problem resolution needs to be defined to cut possibility of the North's attempt at buying time to solidify its

²³ Complete, Verifiable and Irreversible Dismantlement or CVID is a concept set forth during the Six Party Talks to address North Korea's nuclear problem and it is a concept that needs to be applied in future talks to resolve North Korean nuclear problem as well.

nuclear arsenal. 6.) During the process efforts need to be made to drive Kim Jong-un into giving nuclear power for the survival of the regime. 7.) Pursue denuclearization, reformation and liberalization of the Kim Jong-un regime and "Virtual" reconciliation and cooperation between the North and the South. 8.) Establish a community for economic and social cooperation which is realization of "Virtual unification". 9.) Proceed gradual and peaceful unification based on mutual agreement of the two Koreas to minimize side effects from unification. 10.) Positive relationships amongst unified Korea and neighboring countries such as in particular China needs to be made. And benefits of unification will spread regionally within Northeast Asia as work as a synergy for prosperity.

The second roadmap (Plan B) is to resolve the problem by changing the regime in North Korea if Kim Jung-un refuses the abandonment of the nuclear power.

Plan B is 1) deterioration of additional nuclear situation of → 2) Putting pressure on North Korea in all directions including economic sanctions (implement the secondary boycott of the U.S.) → 3) propose to North Korea guarantee of the regime when it completely abandons the nuclear power and return to the U.S.-North Korea/6-party talks → 4) rejection by North Korea → 5) this is the scenario that North Korea continuously rejects the proposals to come back to the talks with timeline and aggravate the nuclear situation. If this is so, 6) the international society declares that the nuclear issues of the North cannot be resolved through dialogue → 7) putting grave sanctions against North Korea tantamount to economic blockade (the U.S. implementing the all-out secondary boycott, blocking all trade for the civilians, China stopping all oil support for North Korea, blocking North Korea's sending workers overseas, etc.) → 8) psychological war waged against the leaders of North Korea in all directions → collapse of markets in North Korea and maximization of unrest among North Korean people → 9) mass defection from North Korea, disturbances occurring in North Korea → 10) collapse of Kim Jung-un regime. After that, 11) inauguration of post-Kim Jung-un regime and emergency supply of food, medical products and daily necessities, and economic support → 12) International North Korea Support Organization would be established to support post-Kim Jung-un regime's denuclearization and reform and opening of North Korea → 13) early stabilizing North Korea and assisting economic development → 14) North Korea's complete nuclear disarmament and normalization of relations between North Korea, the U.S. and Japan → 15) implement practical reconciliation cooperation between the two Koreas → 16) form South-North Economic Cooperation and Life Community (realization of de facto unification) → 17) peaceful unification in phases based on the agreement between South and North Korea → 18) friendly relations between the unified Korea and the surrounding nations (especially China) and sharing of the benefits of unification on the Korean peninsula in the region of the northeast Asia.

The desirable roadmap to resolve the nuclear issues of the North is 'PLAN A'. However, considering the excessive obsession on the part of Kim Jung-un on the nuclear power, it is not easy to make North Korea to come up with strategic resolution to voluntarily abandon the nuclear power. Therefore, we need to prepare 'PLAN B' and seek ways to secure understanding and cooperation from the related countries.

Strengthening Diplomatic Efforts to Form Common Understanding to Resolve the North Nuclear Issues between Related Countries

It is important for the Korean proposal regarding the resolution of the nuclear issues of the North to earn understanding and active cooperation of the related countries to activate a dialogue channel that is open at all times among them to discuss the matter. The channel needs to hold government level bilateral and multi-lateral summit/high-ranking official/working level meetings, open the 1.5 track and private level discussions in parallel. For this, most of all, Korea which is the most direct victim and relevant party should lead the efforts to resolve the issue. By activating the dialogue channel, a clear blue-print for the resolution of the nuclear issues of the North should be presented and get the support of the related countries.

In particular, we need to persuade China having the biggest influence over North Korea that Korea's policy objectives against North Korea and unification do not aim to the collapse of the regime in North Korea but a peaceful unification through agreement between the two Koreas via denuclearization and opening of North Korea. We need to explain the position of the Korean government that we are ready to help and support drastic development of Economy of North Korea once Kim Jung-un gives up on the nuclear and open the country. For this it is not enough to persuade the Korean people. Korea needs to strengthen its cooperation with the U.S. so that

the U.S. can play key role to persuade China.²⁴

Also, to exert the intensive efforts, we cannot afford to delay. North Korea is hurrying to complete the nuclear arming before the inauguration of the new government in the U.S. and in the U.S. the preemptive attack on the nuclear facilities in North Korea is gaining strength. To resolve the issue early, unbearably powerful sanctions should be applied to North Korea so that it can come to the negotiation table for its denuclearization at an early date. The most desirable measure is North Korea should give up on all the nuclear weapons and the current nuclear program based on the 9.19 Joint Statement (article 1 of the statement) and in return the related countries reconfirm the comprehensive security guarantee for North Korea reconfirmation that the U.S. will not invade North Korea (article 1 of the statement), providing rights to peacefully use the nuclear energy (article 1), respect of sovereignty between North Korea and the U.S. and normalization of the peaceful coexisting relationship (article 2), economic cooperation for the North (article 3), and negotiation for the building permanent peaceful system on the Korean peninsula (article 4), and begin negotiations to immediately implement them. However, if North Korea continuously rejects the call for return to the 6-party talks saying that the 9.19 Joint Statement has already been nullified, then we need to pursue '6-1 talks', that is 5-party talks without North Korea. Once the 5-party talks was mentioned but failed to get the support from the related countries because we failed in presenting to the related countries a clear roadmap to resolve the nuclear issues of the North to be discussed in the 5-party talks. So, the 5-party talks should reconfirm the validity of the 9.19 Joint Statement, discuss follow-up actions to implement them, strongly urge North Korea to return to the 6-party talks and implement the statement, but if it continuously rejects it, the 5 parties need to reinforce sanctions against the North putting pressure to North Korea and closely cooperating among the 5 parties. To induce North Korea to come to the discussion, we should not rely on 2.29 agreement method²⁵ suspending sanctions against the North and providing food support but we should use Iran style nuclear negotiation²⁶ on North Korea so it is subject to strong sanctions until it cannot hold on to the nuclear power any longer. Based on the clear awareness on the gravity of the nuclear issues of the North, Korea should prepare early the measure to effectively resolve the nuclear issues of the North which can garner support from the related countries in Northeast Asia, and make all-out efforts in the diplomatic front to implement them. It is impending on us to use our concentration capability, creativity, and diplomatic capacity that we have to actively get the international cooperation.

VI. Conclusion : Focus on the window of opportunity and Exertion of diplomacy

The North Korea's nuclear issue is not something that can drag its feet. It has been 23 years since the first nuclear crisis broke out and 11 years since the adoption of the September Agreement. So far the North has secretly proceeded with nuclear armament, hiding itself behind the agreement drawn from tough negotiations at the talks. The international community were not able to cope with North Korea's policy of smoke and mirrors and North Korea became a de facto nuclear power, pursuing to have hydrogen bomb. It will have nuclear weapon ready for action and have the capability of ICBM and SLBM which can reach and attack the mainland of the US in several years at the earliest. Recently North Korea's nuclear experiments and long-range missile launch cycles are getting shorter and shorter, accelerating the upgrade of nuclear armament. As for the nuclear issue of the North, time is not on our side at all and

²⁴ 'Independent Task Force Report(2016.10)' of the U.S. CFR proposed that the number one priority policy of the next American administration regarding the relations with China would be to encourage the change in the policy of China toward the North saying that stability and peace can be brought to the Northeast Asia if the U.S., China and allies of the U.S. can put pressure on North Korea to abandon the nuclear power. Adam Mount, Senior Fellow, Center for American Progress, A Sharper Choice on North Korea : Engaging China for a Stable Northeast Asia, <http://www.cfr.org/p38259>

²⁵ North Korea has refused 6 party talks from December of 2008 and has continued to take steps that worsened the nuclear problem. The international society has imposed sanctions including "UNSC Resolution 1874" (Jun. 2009). Since then North Korea and the US agreed on "Leap Day(Feb. 29th) Agreement" during bilateral talks in February 2012. The key message in the agreement was that 1. North Korea would during the 6 party talks 1) discontinue nuclear test and missile launch, 2) suspend uranium enrichment in Yongbyon facility and 3) allow IAEA visits. 2. In the event of six party resumption the US would, 1) lift sanctions on North Korea and engage in negotiations regarding provision of light water reactors, and 2) provide 240 thousand tons of food. However, the "Leap Day Agreement" was terminated as the North launched a long range missile with "Kwangmyongsong-3".

²⁶ The UN Security Council imposed the sanctions related to the nuclear development of Iran 7 times from after December 2006 through 2015. The U.S. imposed the de facto embargo for Iranian oil by implementing the secondary boycott banning all the economic subjects trading with Iran from trading with the U.S. through Comprehensive Iran Sanctions, Accountability and Divestment Act (CISADA) in 2010 and National Defense Authorization Act (NDAA) in 2012. As a result, more than half of the Iranian export was reduced with the GDP reduced by 5-8%, real price increase 50-70%, unemployment rate reaching 20%. As the discontent of the people heightened under the strong economic sanctions after moderate Hassan Rouhani was elected as president in August 2013, Iran and 6 countries (P5+Germany) reached agreement on nuclear issues in July 2015. (Eun Joo Jeon, "Key Points and Implications of Iranian nuclear Negotiations", nuclear Policy Brief Report, refer to 2015-2 issue)

rather it is highly likely on the North side. The presidential election in South Korea is late next year and it is in November for US. There is a concern that both governments of South Korea and the US will be less attentive on the North nuclear issue and policy vacuum is likely to get longer. If relevant countries responsible for deterring North Korea from racing toward nuclear armament, do nothing, they might lose the window of opportunity. Therefore, now is the time that clearly recognizing the severity of North Korea's nuclear issue, South Korea should take the lead as a biggest victim and direct counterpart. Since there is not much time left, it should exert the power of concentration. The South Korean government should make a reality check to find a solution from zero base by reevaluating its effort made for solving the nuclear issue. The road map for solution should be creative at the same time feasible. Based on this, The South should secure cooperation and active support from relevant countries. Most of all, in order to bring the North to the negotiation table and draw nuclear renunciation from the North within a short period of time, it is required to come up with a strong and full-scale sanctions and pressure against North Korea to transform its equation of the regime survival. Along with that, there should be a high level of strategy that will make sure the exit for the survival of the regime will be suggested but dialogues and negotiations should not end up as a means to avoid sanctions. If North Korea still does not give up on its nuclear ambition despite this effort, we should prepare a so-called "Plan B" to make regime change while strengthening strategic dialogue with relevant nations. When the Korean government strongly focuses on North Korea's nuclear issue with national strategy, that will bring about peace and unification on the Korean peninsula and stability and co-prosperity over the north east Asia.



레온 시갈

미국 사회과학연구위원회 동북아안보협력프로젝트 국장

Leon Sigal

Director, Social Science Research Council (SSRC)

북한의 핵무장을 어떻게 멈출 것인가

본 강연의 부제는 다음과 같다: 구덩이에 빠졌을 때는, 파는 것을 멈춰라 (진행하던 일 때문에 위험에 처했을 때는, 그 일을 더 이상 고수해서는 안된다는 뜻: 역자)

북한의 최근 핵실험과 미사일 실험, 그리고 핵무기 연료 생산은, 협상없는 압박은 과거에도 효과가 없었고, 현재로서도 효과가 없을 것이라는 결론에 힘을 실어주었다. 또한, 평양이 우리 측의 주장에 맞춰 협상에 응하도록 압박하는 것은 사실상 협상이 이루어지지 않을 것을 의미한다.

미국, 남한, 그리고 일본의 많은 사람들에게 북한의 추가 무장은 기정 사실화되었다. 그러나, 북한이 무장을 향한 결의에 차 있다는 그들의 믿음은, 1991년부터 2003년 동안 북한은 핵무기 연료를 재처리하지 않았으며, 중거리 및 장거리 미사일 실험도 거의 없었다는 사실 등으로 인해 반박되었다. 북한은 2007년부터 2009년 초까지 무기 프로그램을 재차 중단한 바 있다.

많은 이들에게 북한과의 협상은, 이란과의 협상과 달리, 북한이 소유하고 있는 아직은 조잡한 단계의 핵무기를 포기하지 않는 이상 무의미할 것이라고 여겨진다. 그러나 이 가정은 북한 내의 통제되지 않은 무기개발 프로그램이 미국과 동맹 안보에 가하는 잠재적 위협을 도외시키고 있다.

이 가정은, 만일 북한이 지닌 안보에 대한 우려가 해결된다면, 그들은 핵무기와 미사일 실험을 중단할 수도 있다는 가능성도 또한 도외시한다. 이는 2015년 1월 9일 북한이 행한 제안, 즉, 미국이 올해 일시적으로 남한 일대에서 연합 군사 훈련을 중단한다면 "미국이 염려하는 핵실험을 일시적으로 중단할 것"이라는 제안의 요점이기도 했다.

대부분의 초기 제안이 그러하듯, 이 제안도 수용될 수 없는 것이었으나, 미 정부는 이 제안을 추가적으로 검토하는 대신 제안 자체를 몇 시간 안되어 바로 거부하였다.

비공식 접촉을 통해 밝혀진 바에 따르면, 북한 정부는 한미 정부의 가장 큰 규모의 연합군사훈련 자체를 취소하지 않더라도 완급과 규모를 축소하는 것만으로도 만족할 준비가 되어 있었고, 더불어 그 대가로 핵실험뿐만 아니라 미사일 및 위성 발사, 핵분열 물질 생산도 중단할 준비도 되어 있었다. 요점은 양 측의 안보 우려를 해결하는 상응조치의 필요성이었다.

저러한 접촉들이 2015년 1월의 대화를 이끌어냈을지는 모르나, 그 계획 자체는 남한의 반대로 묵살되었다. 대신, 미국 관리들은 북한에게만 일방적으로 그들이 비핵화를 심각하게 고려하고 있다는 의지를 보일 것을 계속 요구하고 있으며, 북한만이 지난 합의에 부응하지 못했다는 잘못된 전제에 기반하여 북한과의 상호관계를 배제했다.

이에 대한 대응으로, 북한은 핵무기 개발 프로그램에 더욱 박차를 가했다. 가장 최근에 이루어진 핵실험은 북한이 미사일에 탑재 가능한 핵무기를 완성했을 가능성을 암시한다. 또한, 새로운 미사일의 시험발사도 이어지고 있다. 현재 영변의 원자로는 단속적으로 사용후핵연료를 배출 중이며, 재보수된 재처리 시설에서는 사용후핵연료를 플루토늄으로 변환하는 작업이 진행되고 있다. 그리고, 새로운 원자로의 완공은 머지 않았으며, 북한의 우라늄 농축 프로그램 또한 확장되었다.

이러한 일련의 사실들은, 오바마 정부의 대북정책 기조인 “전략적 인내”, 즉, 협상없는 압박이 실패했음을 보여준다. 박근혜 대통령이 지닌 북한의 붕괴에 대한 신념도 개선되지는 않았다. 그리고, 중국에 의한 해결책 제시에 의존하는 것도 결국 북한을 상대로는 성공할 것 같지 않다.

그 이유는 다음과 같다. 북한을 사고(思考)하기 위한 출발점은 아시아의 새로운 지정학적 문맥이다. 여기에는 두 가지 특징이 있다. 중국의 경제력과 군사력의 증대 그리고 일본의 거세지는 민족주의가 그것이다.

흔히 간과되는 점은, 이러한 발전 양상은 동아시아 지역의 행위자들 중에서도 북한에게 가장 불리하게 작용한다는 것이다. 김씨 왕조는, 중국과 인민국들에 대한 의존에도 불구하고, 주체사상 (남한과는 다르게 북한은 인민제국에 맞서 북한의 자주권에 대한 존중, 국가적 안보, 그리고 경제적 발전에 대한 지원을 이끌어냈다는 신화) 을 정당화해왔다.

동아시아 지역의 안보를 위한 열쇠는 중국과 미국의 협력이다. 그러나 이 협력만큼 북한 정부를 위협하는 것도 없다. 미 정부와 중국 정부가 공동으로 북한 정부에 압력을 가했을 때, 북한은 두 국가들 간의 사이를 떨어뜨리기 위해 2006, 2009, 2013, 2016년 핵실험으로 화답했다.

북한의 의도는 불분명하다. 이러한 불확실성 하에서 우리는 어떻게 행동해야 하는가? 그 출발점은, 우리는 북한이 어떤 행동을 취해주기를 원하는지, 그리고 우리의 목표들을 향해 취했던 과거의 정책 중에 효과가 있던 것과 없던 것은 무엇이었는지에 대해서 명확히 해두는 것이다.

미 정부와 남한 정부가 필요로 하는 것은 정권 교체가 아니라 한반도의 안정이다. 특히, 북한의 핵 및 미사일 프로그램의 포기과 분쟁 종결, 더불어 (북한이 경제와 국가를 어떻게 운영하는지는 상관없이) 북한 사람들의 생활조건의 향상이 필요하다. 이 목표들을 이루기 위해서는 북한과의 협상, 화해, 그리고 정치적/경제적 정상화가 필수적이다.

지난 시간 동안 진보를 이뤘던 순간에 작동했던 것은 무엇이었나? 북한의 핵 실험 및 미사일 실험의 장기적 중단과 남북한 간의 긴장과 고요함의 시기를 장기적인 시야에서 조심스럽게 검토해 보면, 두 가지 잠정적 결론에 도달한다.

미-북 관계나 남북관계가 가장 평화로웠던 시기는 남한 정부와 미국 정부가 함께 북한과의 대화와 참여 유지에 노력한 시기 (1991, 1999-2000, 그리고 2007-2008) 였다. 그에 반해 가장 큰 위기의 순간은, 북한이 사실상 남한이 미국과의 대화 시도를 방해하고 있다고 결론지은 순간 (1993-1994, 2008-2010, 그리고 현 시점) 이었다. 그리고, 남한 정부는 미 정부가 관여하지 않은 시기 (2001-06)에는 조금도 진보를 이룰 수 없었다. 요컨대, 공동 참여는 유효하게 작동하나 강압은 실패했다고 볼 수 있다.

김정은은 경제적 곤궁에 의해서 스스로 협상에 나올 수 밖에 없을 것이라고 믿는 남한 정부에 의해서 김정은의 의도는 곡해되고 있다. 반대로, 지난 10년 간 북한의 경제는 점진적으로 성장하긴 했으나, 김정은이 인민들이 부귀영화를 누리게 해주겠다는 약속을 이행하기에는 역부족이었다. 그 맹세를 보완하기 위해서도 김정은은 재래식 무기 예산을 줄여야 할 필요성을 통감한다. 이것이 왜 그가 군부로부터 내각의 예산 책정에 대한 반대에 직면하였을 때 인민무력부장을 숙청하였는지, 왜 그가 아이젠하워의 비용대비 큰 효과 전략의 김정은 버전으로서의 병진 정책 (지배적인 상황에서 경제적 발전과 핵무장을 동시에 진행하는 전략) 을 도입하였는지에 대한 답이다.

그렇다면 “지배적인 상황”이 의미하는 것은 무엇인가? 이는 북한이 “적대 정책”이라고 부르는 미국과 남한의 대북정책을 철회한다면, 북한도 병진 전략을 재고할 수 있음을 암시한다. 상기한 적대심의 증거로서는, 경제 제재, 그리고 무엇보다도 한국 전쟁을 일시적으로 종결시킨 정전 협정을 대체할 평화 협정의 논의에 대해 미국과 남한이 주저하고 있는 점을 들 수 있다. 협상을 통해 북한의 속내를 알아내는 것은 미국과 남한의 안보적 이익에 부합하는 일이며, 북한이 핵무장한 현 시점에서는 더욱 그렇다.

상호적 협력은 북한이 플루토늄 생산과 우라늄 농축 프로그램을 중단, 더불어 위성 발사를 포함한 미사일 실험과 핵실험의 잠정적 중단도 이끌어 낼 수 있을 것이다. 그러나, 미국과 남한이 정치적/경제적 정상화 및 한국 전쟁을 종결시키기 위한 평화 프로세스 참여를 통해 북한과의 화해를 추진하겠다는 약속을 하지 않는다면, 북한으로 하여금 핵개발과 미사일 실험의 일시적 동결을 넘어서 전면적 포기를 추진할 것을 설득한다는 것은 실현 가능성이 낮다.

그렇다면 왜 평화 협상이 미국과 남한의 이익에 부합하는가? 양측이 한반도 내에서의 억지(deterrence)를 위해 취한 일련의 행동들은 전쟁의 위협을 한층 더 고조시켰다. 2009년 11월의 서해 교전 에 대한 보복으로 일어난 2010년 3월의 천안함 사건이나, 2010년 11월의 연평도 포격, 2015년 8월의 DMZ내에서의 지뢰 도발 사건 등은, 억지를 위한 정책만으로는 무력 분쟁을 피할 수 없다는 것을 보여준다. 그리고, 양 측의 수사법은 암울한 미래만을 암시하고 있다.

남북한 양측의 군사 작전도 같은 방향으로 흘러간다. 남한의 소위 “킬 체인”은 북한에 의한 미사일 발사를 미리 탐지하여, 미사일 발사 이전에 발사 기지를 타격하는 전략이다. 이미 발사된 미사일의 경우에는, 한국형 미사일 방어체계 (KAMD)를 통해 공중에서 미사일을 타격하여 파괴할 것이다. 남한의 소위 대량응징보복 (KMPP) 전략은 북한 내의 지휘 체계와 지도적 인물들을 미사일과 공중 폭격 등을 통해 타격한다. 남한의 합참의장은 9월 9일의 브리핑에서 다음과 같이 밝혔다. “만일 북한에서 핵무기 사용의 징후가 보인다면, 남한은 미국과의 긴밀한 협력을 통해 북한의 지휘체계에 대한 선제 타격을 감행할 것이다.” 북한은 합참의장이 언급한 선제 타격에 대한 선제 타격으로 핵 공격을 계획중인 것으로 보인다. 한반도의 긴장 상태가 고조된다면, 양측은 극단적인 상황 직전으로 치달을 수도 있다.

이러한 추가적 분쟁의 위험을 줄일 수 있는 방법의 하나는 한반도 내에서의 평화 협상이다. 이는 비핵화 이전도 후도 아닌 평행적으로 추진되어야 할 것이다. 북한에게 이 평화 협상은, 미국과 남한과의 관계에서 장기간 추진한 화해의 표명임과 동시에 적개심의 종결을 의미할 것이다. 미국과 남한이 북한을 주적으로 표방하는 이상, 북한은 언제나 위협을 느낄 것이고, 그 위협에 대처하기 위해 자체적으로 억지력을 기르려 할 것이다.

현재 동북아시아 지역에 결여된 지역 안보 협의를 통해 북한은 자국의 안보 보장이라는 측면에서 이익을 얻을 수 있다. 한 가지 방안이 2005년 9월의 6자 회담에서 구상되었는데, 그 방안으로서 “동북아시아의 안정과 평화를 위한 협력”을 표방하였고, 그 중에서도 특히 동북아시아 내에서 안보 협력을 위한 수단과 방법을 강구하였다.

또 하나의 방안은, 모턴 헬퍼린 (Morton Halperin)이 제안한 노선에 따라, 핵무기가 없는 구역(a nuclear weapons-free zone)을 만드는 것이다. 이 방안은 남한, 일본, 그리고 북한 삼국이 모두 핵무기의 제조, 실험 및 배치를 포기하고, 자국의 영토 내에서 핵무기를 보관하는

것을 불허할 것을 요구한다. 또한, 이 삼국은 재처리 과정에 대한 제약과 (아마도) 일본과 남한의 감독 하에 공동 재처리 시설을 두는 것에도 동의할 지 모른다.

협상을 진행하기 위해서는 상호 예비 단계를 거쳐야 한다. 한국의 평화 프로세스는 북한의 핵실험 및 미사일 프로그램의 규제를 위한 새로운 협상을 통해서, 그리고 2005년 9월 19일 행해진 6자회담에서 구상된 세 가지 다른 프로세스, 즉, 정치적 정상화, 경제적 협력과 지역 내 안보 협력의 심화를 통해 추진될 수 있을 것이다.

미국, 남한, 그리고 일본은 북한과의 화해를 위해 아직 이 정도로 포괄적이고 결연한 접근을 취한 적은 없었다. 삼국이 이러한 접근을 취하기 전까지는 문제만 더 발생시킬 뿐, 그 외에는 북한으로부터 아무것도 얻을 수 없을 것이다.

How to Stop North Korean Nuclear Arming

The subtitle of my talk could be: when you're in a hole stop digging.

North Korea's latest nuclear and missile tests and fissile material production lend weight to the conclusion that pressure without negotiation has never worked in the past and won't work now. And pressure to compel Pyongyang to accept talks on our terms only means that there will be no talks.

To many in Washington, Seoul, and Tokyo, further arming by Pyongyang is a foregone conclusion. Yet their belief in North Korea's determination to arm is belied by the fact that from 1991 to 2003, it reprocessed no fissile material and conducted very few test launches of medium- or long-range missiles. It suspended its weapons programs again from 2007 to early 2009.

To many, negotiations with North Korea, unlike those with Iran, seem pointless if the North is unwilling to give up the handful of crude nuclear weapons it has. That assumption ignores the potential danger that unbounded weapons programs in North Korea pose to U.S. and allied security.

That assumption also ignores the possibility that Pyongyang may be willing to suspend its nuclear and missile programs if its security concerns are addressed. That was the gist of its January 9, 2015 offer of "temporarily suspending the nuclear test over which the U.S. is concerned" if the United States "temporarily suspend[s] joint military exercises in South Korea and its vicinity this year."

Like most opening bids, it was unacceptable, but instead of probing it further, Washington rejected it out of hand within hours.

Unofficial contacts revealed that Pyongyang seemed ready to settle for Washington and Seoul to reduce the tempo and scope of their largest exercises rather than cancel them and seemed prepared to suspend not only nuclear testing, but also missile and satellite launches and fissile material production in return. Its main point was the need for reciprocal steps that addressed both sides' security concerns.

Those contacts might have opened the way to talks in January 2015, but the initiative was squelched in Washington because of South Korea's opposition. Instead, U.S. officials continue to insist that Pyongyang take unilateral steps to show it was serious about denuclearizing and ruled out reciprocity by Washington on the flawed premise that the North alone had failed to live up to past agreements.

In response, the North stepped up its nuclear efforts. Its latest nuclear test suggests it may have perfected a weapon capable of being delivered by missile. It is also test-launching new missiles. The Yongbyon reactor is fitfully generating more spent fuel, a refurbished reprocessing facility has just turned that spent fuel into plutonium, a new reactor is nearing completion, and its uranium enrichment program has expanded.

All this shows that the Obama administration's stance of "strategic patience" – pressure without negotiations – toward North Korea has failed. President Park's faith in collapse has fared no better. And looking to China for a solution is unlikely to succeed in North Korea.

Here's why. A starting point for thinking about North Korea is the new geopolitical context in Asia. It has two main features: China's growing economic and military strength and Japan's more assertive nationalism.

What is not often appreciated is that the regional player most adversely affected by these developments is the DPRK. The Kim dynasty, despite dependence on China and other neighbors, has justified its rule by *juche* or self-reliance – the legitimizing myth is that it, unlike South Korea, has stood up to all its neighbors and forced them to respect its sovereignty, safeguard its security, and aid its economic development.

The key to security in the region is cooperation between the United States and China. Yet nothing threatens Pyongyang more than such cooperation. When Washington and Beijing applied concerted pressure on Pyongyang, the North responded with nuclear tests – in 2006, 2009, 2013, and 2016 – in an effort to drive them apart.

North Korea's intentions are not certain. How best do we act in uncertainty? The starting point is to be clear about what we need North Korea to do and about what worked or did not work in the past to make progress toward the goals we have.

What Washington and Seoul need is not regime change but stability on the Korean peninsula, specifically abandonment of Pyongyang's nuclear and missile programs and an end to deadly clashes, as well as improvement in the living conditions of the North Korean people, regardless of how the North runs its economy or state. That will require negotiation, reconciliation, and political and economic normalization with the North.

What has worked in the past to achieve moments of progress? Careful review of the long pauses in North Korean nuclear and missile development as well as the periods of tension and calm in Korea leads to two tentative conclusions: The most promising periods in U.S.-DPRK and North-South relations have occurred when Seoul and Washington acted in concert to sustain dialogue and engagement with Pyongyang – in 1991, 1999-2000 and 2007-08. The most intense crises, by contrast, occurred when Pyongyang concluded that Seoul was impeding Washington's efforts to engage – in 1993-94, 2008-10, and now. And Seoul could make little progress with Pyongyang when Washington was not engaging, as in 2001-06. In short, it looks like coordinated engagement worked and coercion failed.

Kim Jong-un's motives are misconstrued by those in Seoul who believe him to be moved by economic desperation. On the contrary, his economy has been growing gradually over the past decade, but he has promised his people prosperity. To redeem that pledge he needs to curb conventional arms spending. That's why he purged his defense minister after the cabinet's budget efforts came under challenge from the military. That's why he introduced his so-called *byungjin* "strategic line on carrying out economic construction and building nuclear armed forces simultaneously *under the prevailing situation*" — his version of Eisenhower's bigger bang for a buck.

What does "under the prevailing situation" mean? It implies that Pyongyang can change its *byungjin* strategy if the United States and South Korea move away from what North Korea calls their "hostile policy." As evidence of that hostility it cites economic sanctions, a refusal to reconcile, and above all, the reluctance to negotiate a peace treaty to replace the armistice that temporarily terminated the Korean War.

Probing whether it means what it says through negotiation is in U.S. and South Korean security interests, especially now that North Korea is nuclear-armed.

Reciprocal steps could lead to a suspension of the North's plutonium and enrichment programs and a moratorium on nuclear and missile tests, including satellite launches. Yet the chances of persuading North Korea to go beyond another temporary freeze to dismantle its nuclear and missile programs are slim without firm commitments from Washington and Seoul to reconcile with Pyongyang by moving toward political and economic normalization and engaging in a peace process to end the Korean War.

Why is a peace process in U.S. and South Korean interests? The very steps that each side takes in Korea to bolster deterrence increase the risk of deadly clashes. Incidents like the North's sinking of the *Cheonan* in March 2010 in retaliation for the November 2009 shooting up of a North Korean navy vessel, a November 2010 artillery exchange in the contested waters off Korea's west coast as well as the August 2015 exchange of fire across the DMZ show that deterrence alone will not avert deadly clashes. And both sides' rhetoric bodes ill for the future.

So do their military plans. South Korea's so-called "Kill Chain" contemplates detecting any missile launches from the North and striking the launch sites before the missiles are launched. The Korean Air Missile Defense would then attempt to shoot down any missiles that are launched in mid-flight. Third, a so-called Korea Massive Punishment and Retaliation Plan would strike command-and-control and leadership targets in the North with missiles and air raids. As the chief of the South's JCS strategic planning directorate, told reporters at a briefing on September 9, "If there is any sign of the use of nuclear weapons from North Korea, we will make a preemptive strike against the North's leadership in close cooperation with the U.S." The North, too, seems to be planning to preempt such preemptive strikes with nuclear weapons. The two sides may go over the brink if tensions rise on the peninsula.

One way to reduce the risk of further clashes is a peace process in Korea – not prior to or after but in parallel with denuclearization. For Pyongyang, this process would also be a long-sought manifestation of reconciliation — an end to enmity — with Washington and Seoul. As long as the United States and South Korea remain its foes, the DPRK will feel threatened and want to build up its deterrent to counter that threat.



North Korea's security might also benefit from regional security arrangements, currently lacking in Northeast Asia. One was envisioned in the September 2005 six-party joint statement, which committed them "to joint efforts for lasting peace and stability in Northeast Asia" and specifically "to explore ways and means for promoting security cooperation in Northeast Asia."

Another is a nuclear weapons-free zone, along the lines proposed by Morton Halperin. South Korea, Japan and North Korea would commit themselves to abstain from the manufacture, testing or deployment of nuclear weapons and to refuse to allow nuclear weapons to be stored on their territory. They might also agree to restrictions on reprocessing and perhaps to a common reprocessing facility inspected by Japan and South Korea.

To get negotiations underway will take reciprocal pre-steps. A Korean peace process could then be pursued alongside renewed negotiations to rein in the North's nuclear and missile programs and three other processes envisioned in the September 19, 2005 six-party joint statement: political normalization, deeper economic engagement and security cooperation in the region. Washington, Seoul, and Tokyo have yet to try such a comprehensive and concerted approach to reconcile in any sustained way up to now. Until they do, they won't get anything from Pyongyang but more trouble.



리카이성

중국 상해사회과학원 교수

Kaisheng Li

Professor, Institute of International Relations of the Shanghai Academy of Social Science

중국, 한국, 미국 3자 대북정책 조정부터 억제적 개입까지: 북한 비핵화에 대한 현실적 접근

초록: 북핵위기가 심화되면서 중국과 다른 두 주요국(한국과 미국) 사이의 격차는 급속하게 확대되고 있다. 이 격차의 원인을 찾기 위해 본 논문에서는 우선 이 주요 국가들의 이해관계상의 차이점을 조사하고 3국 대북정책 조정 협력을 형성하는데 있어 2개 사항을 제안하고자 한다. (1) 한반도의 미래 안보와 질서 확립에 대한 사전 합의 도달; (2) 평화적 비핵화를 고수하고 이를 이루기 위한 효과적인 접근법의 모색이다. 3자 대북조정에 근거하여 억제 개입의 새로운 접근법을 통한 북한과 다른 당사자들의 대화는 가능한 한 빨리 시작되어야 한다. 이러한 국제적 노력의 최종 목표는 6자(북한, 한국, 중국, 미국, 러시아, 일본) + 1(유엔)의 대화 세팅을 만들어 해당 플랫폼에서 최종적으로 종합적 합의가 도출되어야 한다.

주제어: 북한 핵문제, 비핵화, 3자 대북조정, 억제적 개입.

서론

2016년 7월 8일, 한국과 미국이 사드 시스템 (THAAD 고고도 미사일 방어체계: Terminal High Altitude Area Defense system)을 배치하겠다고 선언하고 2016년 9월 9일 북한이 5차 핵실험을 감행한 이래 중국과 나머지 두 당사자, 한국, 미국 사이에 정책적 간격이 급속히 확대되었다. 지금까지 유엔 안전보장이사회는 북한에 대한 신규 결의안을 채택하지 않았다. 한국과 미국 정부는 협상이라는 수단을 통해 북한의 평화적 비핵화에 대해 관심도, 확신도 점점 잃어가는 것 같다. 그러나 보다 엄격한 수단에 의지하려는 것 같다. 반대로 중국 정부는 진심으로 엄격한 제재가 한반도의 폭발성 상황을 악화시킬 것이라고 믿는다. 주요 당사자들 사이의 정책 격차는 북한의 핵문제에서 이용되고 있는 가장 큰 허점이다. 만약 이 격차가 좁혀지지 못한다면, 현재의 위기는 효과적으로 관리되기 매우 힘들고 한반도는 장기간의 긴장상태로 접어들 수 있다.

중국과 한국, 미국 사이의 정책 격차

중국 정부의 공식 성명서에 따르면 북핵 문제에 대해 중국은 3가지 관심사를 가진다. 비핵화, 전쟁 없는 한반도, 혼란 없는 한반도이다. 이에 더하여 일부에서는 북한 체제 안정이 중국의 계산에 포함되어 있다고 생각하며 심지어 비핵화보다 큰 무게가 실려 있다고 보고 있다. 이 4개의 사안에서 중국과 한국, 미국 사이에 어떤 정책적 격차가 있는지 조사하겠다.

북한 체제 안정

분명히 한국과 미국은 북한이 영구적 존치를 그다지 반기지 않는다. 현 정권의 군사적 전복이 가져올 리스크와 비현실성 때문만이라도

대부분의 경우 자제를 행사해왔다. 중국 대중 여론에 따르면 북한을 완충지대 혹은 유용한 동맹으로 간주하는 몇가지 주장이 있다. 이들에 따르면, 북한 정권 존치가 필수라는 것이다. 그러나, 중국의 공식 성명서에서는 북한 정권 안정에 대한 직접적 지지 의사 표명이 없다. 물론 북한의 붕괴는 중국이 반대하는 무질서 현상의 하나로 여겨질 수 있다. 그러나 중국의 일부 모순적 의사 표명은 주지할 필요가 있다. 2013년 3월 8일, 화춘잉 중국 외교부 대변인은 중국-북한의 관계는 정상적 국가 대 국가 관계라고 말했다.¹ 1961년 양 국가가 서명한 상호원조조약(Treaty of Friendship, Cooperation and Mutual Assistance (TFCMA))에 따르면, 중국은 북한의 동맹국이고 북한을 방어할 의무를 지닌다는 것이다. 동맹관계가 아니라 정상 관계라고 부른 것은 중국이 북한 정권을 무조건적으로 보호하지 않을 수도 있다는 모호한 메시지를 전한다. 그러나, 중국은 최종 결정을 내리지 않을 것 같다. 그러므로 북한 정권의 안정은 여전히 중국의 관심사이며 한반도 질서와 미-중 경쟁에 있어서의 미래가 여전히 예측 불가능하다는 점에서 특히 그러하다.

비핵화

3개국은 비핵화에 대한 동일한 이해관계를 공유하며 그 목표를 위해 공동 혹은 개별적으로 노력 해왔다. 그러나 북한의 추가 핵실험과 미사일 위협의 증가, 특히나 5차 핵실험 후의 상황으로 인해 한국의 박근혜 대통령은 어느 정도 평화적 비핵화에 대한 확신을 잃어 버린 상태일지 모르며 북한에 대해 제재 강화와 인권법 시행, 북한의 유엔 회원 자격에 의문을 가하는 등, 북한 정권 붕괴를 촉진하기 위해 노력했다. 한편, 3국의 북한 비핵화 접근법에서 몇가지 차이점이 있다. 보통, 북한의 핵 실험 이후, 중국과 한국, 미국 간에는 논쟁과 긴장마저 나타나곤 했다. 한국과 미국은 비핵화를 이루는데 보다 강력한 제재가 효과적인 접근법이라고 생각해왔다. 반면 중국은 북한에 대한 제재로 새로운 불안정 상태를 야기해서는 안되며, 6자 회담을 조속히 재개해야 한다고 주장하고 있다. 심지어 미국은 필요하다면 북한의 핵시설에 공습을 감행하는 것까지 고려하고 있으며 이는 중국이 반대하고 있다.

전쟁 없는 한반도 (No war)

6.25 전쟁 참전국으로 3국은 전쟁 재발을 원치 않는다. 특히 변역을 이루고 있지만 유약한(한국의 수도는 북한의 사정권 안에 있다) 한국의 경우 특히나 전쟁 발발이 자국에게 실질적인 이익이 없다고 생각한다. 그러나 양측은 전쟁 예방에 있어 분명히 다른 접근법을 취하고 있다. 한국은 대체로 북한의 공격 역지를 위해 미국과의 동맹 중요성을 강조하고 있으며 반면 중국은 전쟁 방지를 위한 최종 접근법으로 비동맹 정책을 주장해 왔다. 이러한 사고가 부분적인 이유가 되어 1961년 서명한 양국간 협정에 따르면 중국은 심지어 북한을 형식적 동맹으로 언급하는 것조차 원치 않았다. 또한 미국은 북한이 미본토에 대한 핵공격 역량을 개발했다고 생각될 때 혹은 한국을 상대로 전쟁을 시작할 어떤 조짐이라도 있을 경우 북한의 핵시설 및 무기들에 대해 선제 공격을 감행할 가능성이 있다. 그러나 중국은 어떠한 선제 공격에 대해서도 매우 조심스러우며, 위기를 해결하기 위한 진지한 접근법으로써 군사적인 방법을 고려하는 것에 대해 반대한다.

혼란 없는 한반도 (No Disorder)

한반도의 안정은 중국이 강조해 왔고 한반도의 무질서는 한국의 안보 및 경제를 위협에 처하게 하며 그러므로 양 국가는 이 사안에 대해 공동 관심사를 가지고 있다. 그러나 많은 경우, 중국과 한국은 혼란 사태를 막는 데 있어 방법론에 대한 합의에 이르지 못했다. 예를 들어 사드 배치와 때늦은 한미 공동 군사 훈련이 중국의 눈에는 혼란의 원인으로 여겨질 수 있다. 미국은 중국과 한국과 비교해서 이른바 안정 문제에 대해서는 관심이 적을 수 있다. 사실 상, 한반도의 불안정은 미국의 군사 주둔 강화의 변명거리만 제공해줄 뿐이다. 그러므로 북한 핵활동을 비롯한 한반도 혼란 사태는 미국에게 있어서 양날의 검과 같다. 미국은 이 상황을 적극 활용하고 있다. 일례로 미국이 보통 한국과 보다 많은 합동군사훈련을 하면서 전략적 무기를 한반도로 급파하여 군사력을 과시하는데 이는 중국 입장에서는 새로운 무질서 야기 요소로 비춰진다.

새로운 협력의 모색?

북한 핵위기의 심화와 함께 한국-미국-일본 3국의 협력관계는 강화되었지만, 중국, 한국, 미국 사이에는 조정보다는 다툼만이 생겼다.

¹ 《外交部:中国与朝鲜是正常的国家关系》, 2013年3月9日, http://news.ifeng.com/gundong/detail_2013_03/09/22911999_0.shtml

중국, 한국, 미국 3국의 협력 없이 북한 핵위기의 효과적 해결 관리는 불가능하다. 5차 핵실험 이후 일부에서는 중국이 핵문제 해결에 있어 긍정적 역할을 수행할 의지도 역량도 없다고 생각하고 있다. 중국의 역량이 제한적일지 모르나 중국의 협력 없이는 어떠한 접근법도 제대로 효력을 발휘하지 못할 수 있다.

새로운 협력을 이루기 위해 3국은 상기 언급된 사안들에 대한 견해차를 극복해야 할 것이다. 본인은 다음과 같은 절충안 합의가 중요하다고 생각한다.

(1) 한반도 미래 안보와 질서 마련에 대한 사전 합의 도달

북한 핵문제에 대한 게임은 핵 자체 문제일 뿐 아니라 미래의 한반도 질서 마련과도 관련이 있다. 미래에 대한 사전 합의 없이 현재의 협력은 없을 것이다. 미래 마련에 핵심 사항은 미-중 전략적 경쟁의 경감 및 관리에 있다. 북핵 문제는 중미 전략적 경쟁에 의해 어느 정도 수단화(kidnapped)되어 왔다. 한반도에서 이러한 경쟁이 효과적으로 관리될 때만, 중국에게 완충지대는 필요 없게 될 것이며 미국도 군사력 유지의 변명으로 핵문제를 사용할 필요가 없을 것이다. 양 강대국은 핵문제의 취약성과 치명성을 깨닫고 최소 이 사안을 양국의 글로벌 전략 경쟁과 구분해야 한다. 최선의 시나리오란 두 강대국이 동아시아에서 공존하는 것에 대한 합의를 도출하는 것이다.

(2) 평화적 비핵화 고수 및 이를 성취하기 위한 효과적 접근법 모색

북한의 핵포기를 강요하는 것이 점점 더 어려워지고 있음을 인정해야 한다. 미 정보국장 제임스 클랩퍼는 북한의 비핵화 목표는 “명분을 잃었다” 라고 까지 말하며 미정부가 바라는 최선은 북한의 대량살상프로그램의 “뚜껑”을 덮는 것이라고 말했다.² 그러나 다른 관련 당사국 특히 미국과 중국이 안보, 지원, 평화 조약과 같은 효과적인 당근을 제공할 능력이 충분히 갖추고 있고 고립, 제재, 심지어는 군사적 공격과 같은 채찍도 있기에 북한의 비핵화 가능성은 여전히 존재한다. 열쇠는 이러한 관련 당사국들이 응집력을 가진 국제적 노력을 집결하여 함께 작업을 해야 한다는 것이다.

현재 도전 사항은 한국과 미국이 대화에 관심이 적고 중국은 북한에 보다 강력한 제재를 부가하는 것에 주저한다는 것이다. 양측은 각자의 아이디어를 교환해야 한다. 제재는 핵문제를 다루는 어떤 효과적인 계획에서도 필수 부분이며 효과적 제재 없이 대화만 하는 것은 북한으로 하여금 핵무기 추가 개발을 독려할 뿐이다. 대화의 중요성에 대해, 미국 군축협회 사무국장 대릴 김볼은 “북한과의 협상은 어렵고, 불쾌하며, 성공을 보장 할 수 없다. 그러나 “전략적 인내”라는 현 정책은 실패했다. 매해 똑같은 실패한 정책을 반복하는 지도자는 무책임하다³” 라고 말했다. 그러므로 평화적 비핵화를 재 다짐하고 이를 이루는 효과적인 접근법을 모색하는 것이 최우선 과제이다.

이 두개의 절충안을 이루어 내기 위해 양자 혹은 삼자 대화 메커니즘이 고안되어야 한다. 합의 형성 외에 응집력 있는 삼자 협력을 이룬다면 북한을 향해 강력한 메시지를 전달할 것이다.

북한에 대한 억제적 개입

이러한 중국, 한국, 미국의 신 삼자 협력에 근거한 북한과 새로운 대화는 조속히 열려야 한다. 비록 북한이 많은 사람들의 시각에서 문제제기(trouble maker)이긴 하지만, 여타 관련 당사국은 결국 북한을 상대해야 할 것이다. 물론 이전의 실패한 접근법을 좇아서는 안된다. 본인은 억제적 개입이 북한과의 새로운 대화의 핵심이 되어야 한다고 생각한다. 이 새로운 접근법에 따라 북한은 보다 많은 채찍과 당근을 동시에 받게 될 것이며 패키지 딜이 도출되어야 한다.

늘어난 채찍 3가지 종류의 채찍이 포함될 수 있다. 구체적으로 (1) 유엔 안보리는 북한의 군사 및 핵 계획과 직접 관련된 활동이나 개인을 타겟으로 하는 종합적이고 강력한 제재를 채택한다. 해당 결의안에 의거 제재 감독에 전권을 가진 새로운 위원회가 구성되어야

2 사라 김, “핵은 북한의 생존 티켓이다: 클랩퍼(Clapper).” 2016년 10월 27일, <http://koreajoongangdaily.joins.com/news/article/article.aspx?aid=3025404>.

3 [인터뷰] 미군축 전문가 “시간은 북한 정권의 편이다”라고 말했다. 2016년 9월 15일, http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_northkorea/761426.html.

한다. (2) 중국은 독자적으로 북한과의 교역 및 기타 상호 교류에 있어서 압박 테스트(stress test)를 수행하여 북한이 유엔 안보리 결의안을 준수하고 협상 테이블로 복귀하도록 압박해야 한다. 이 압박 테스트의 범위는 유엔 안보리 신규 결의안의 범위를 벗어나며 고로 일방적으로 취해져야 하고 복잡한 핵문제를 다루는 데 있어 꼭 필요한 힘과 유연성을 제공할 것이다. (3) 만약 북한이 핵 프로그램 포기를 거부할 경우 중국은 1961년 협약에서 시작된 북한에 대한 안보 약속을 중단할 것이다. 미국과 한국이 북한에 대한 군사적 공격을 준비해왔음을 고려할 때 안보 약속의 철회는 북한이 핵프로그램을 재고하는데 있어 매우 중요한 역할을 할 것이다.

당근의 개선. 주된 당근은 종합적인 합의다. 북한 핵문제의 여러 원인, 동북아시아의 복잡한 지정학, 북한을 평화적으로 설득해야 하는 필요성 등을 감안할 때 종합적인 합의를 설계하는 것이 필수적이다. 해당 합의사항에 핵심점은 만약 북한이 핵을 완전히 포기할 경우 중국, 미국, 한국을 비롯한 관련국은 휴전 협정을 대체할 평화 조약 서명에 동의할 것이다. 평화 조약에 의거 미국과 한국은 북한과의 관계를 정상화하고 미국은 미군 철수 혹은 적어도 한반도에 군사력을 최소화하고 중국은 북한에 대한 안보 약속을 재 다짐하며 한국과 같은 기타 당사국과 함께 북한의 경제 발전에 전면 지원을 제공할 것이다. 또한 지역 안보 체제가 구축될 수 있으며 북한은 그 체제 안에 한 자리를 갖게 될 것이다.

그러한 패키지 딜을 이루는 것이 그다지 쉽지는 않다. 가장 필요한 것은 중국, 한국, 미국 사이의 공감대를 도출하는 것 외에도 복잡한 외교력이다. 협력을 재개하는 과정에서 중국은 북한과의 전통적 연결성으로 인해 북한을 참여시키는데 중요한 역할을 할 수 있다. 그러나 중국과 북한 사이에도 불신이 존재하는 것을 감안할 때 유엔이 중립적 조정자로 개입할 수 있다. 이 모든 개입의 목적은 북한을 달래는 것이 아니라 북한에게 압박을 가하여 비핵화 달성을 위한 협상 테이블로 복귀시키는 것이다. 이러한 개입을 근거로 6자 (북한, 한국, 중국, 미국, 러시아, 일본) + 1(유엔) 회담은 조속히 개설되어야 하고 종합적인 합의가 해당 플랫폼에서 최종적으로 도출되어야 한다.

From China-ROK-US Trilateral Coordination to Deterrent Engagement: A Realistic Approach of Denuclearizing North Korea

Abstract: With the deepening of North Korea nuclear crisis, the gap between China and other two key players, South Korea and the US, has expanded rapidly. To find out the causes of gaps, this paper firstly investigates the interest differences among these key players and suggests two points in forming the trilateral international cooperation: (1) reach a preliminary consensus on the future security and order arrangement of the Korean Peninsula; (2) stick to peaceful denuclearization and seek the effective approaches to achieve it. Based on the trilateral coordination, the talk between North Korea and other players by a new approach of deterrent engagement should be opened up as soon as possible. The final goal of these international effort is to set up a 6 (North Korea, South Korea, China, the US, Russia and Japan) + 1 (the UN) and the comprehensive settlement should be reached finally in this platform.

Key words: North Korea nuclear issue; denuclearization; trilateral coordination; deterrent engagement

Introduction

Since the declaration of deployment of Terminal High Altitude Area Defense (THAAD) system by South Korea and the US on July 8, 2016 and the explosion of the fifth nuclear test conducted by North Korea on Sep. 9, 2016, the policy gaps between China and other two key players, South Korea and the US, has expanded rapidly. So far, the UN Security Council has not formed a new resolution about sanctions against North Korea. The governments in Seoul and Washington seem to have less and less interest and confidence on the peaceful denuclearization of North Korea by the means of negotiation, but thirstily resort to the stricter measures. To the contrary, Beijing has believed wholeheartedly the tightened sanctions would worsen further the explosive situation in the Peninsula. These policy gaps among the key players are the biggest loopholes exploited by North Korea nuclear issue. If they could not be mitigated or reduced, the current crisis will be very hardly to be managed effectively and the Korean Peninsula may suffer a long-lasting tension.

Policy gaps between China and ROK, the US

According to the official statement of Chinese government, there are three interests for China in the N. Korean nuclear issue: denuclearization, no wars, and no disorders. In addition, some people believe that the regime stability of North Korea is in the China's calculation too and even weighs more than denuclearization. I will investigate firstly the policy gaps between China and South Korea, the US in these four issues.

Regime stability of North Korea

Obviously, South Korea and the US are not pleased to see the lasting existence of North Korea. Only because of the risk and infeasibility of overthrowing this regime by the military, they have exercised restraint in the most cases. In China's public opinion, there are a few assertions considering North Korea as a buffer zone or useful ally. According to this argument, to maintain the existence of North Korea regime is necessary. But, in China's official statements, there is no direct endorsement for the NK regime stability. Of course, the collapse of North Korea may be considered as one of symptoms of disorders which will be opposed by China. But, some contradictory signs from China should be noted. In Mar. 8, 2013, Ms. Hua Chunying, the spokesperson of China's foreign ministry, said that the China-DPRK is a normal state-to-state relation.¹ According to the Treaty of Friendship, Cooperation and Mutual

¹ 《外交部：中国与朝鲜是正常的国家关系》，2013年3月9日，http://news.ifeng.com/gundong/detail_2013_03/09/22911999_0.shtml

Assistance (TFCMA) signed by both sides in 1961, China is an ally of North Korea and has a duty to defend the latter. To address the normal relation rather alliance delivers a vague message that China may be not willing to protect this regime unconditionally. But, China seems not to make a final decision. Thus, the stability of NK regime is still usually considered as in the interests of China especially in the case that the future of the Peninsula order and Sino-American competition is still unpredictable.

Denuclearization

Three countries share the interest of denuclearization and ever made some efforts jointly or respectively for pushing that goal. But, with the further nuclear tests and the increasing threat from the missiles of N. Korea, especially after the fifth nuclear test, President Park Keun-hye may to some extent lose her confidence on the peaceful denuclearization and has tried to boost the collapse of N. Korea by imposing more sanctions, carrying out the humanitarian law and even questioning the qualification of N. Korea as UN member. Meanwhile, there have been some differences on the approaches used for denuclearization among three countries. Usually, after each nuclear explosion of North Korea, the dispute and even tension between China and S. Korea, the US would appear. South Korea and the US believe that more and stricter sanctions would be the effective approach to enforce the denuclearization. But China insists that the sanctions against N. Korea should not cause the new instability and the Six-Party talk should be restarted as soon as possible. The US even considers to conduct a military strike on the North Korean nuclear facilities if necessary, which is opposed by China.

No wars

As the participants of Korean War, three countries don't want to see a war again. Especially South Korea, as a prosperous but fragile country (its capital is within the range of thousands of North Korean galleries), war is obviously not the real interests of this middle power. But, two sides have obviously the different approaches in preventing war. In most cases, South Korea has addressed the importance of its alliance with the US in deterring the attack from the North while China has insisted the non-alliance policy is the final approach to prevent any war. Partly because of this thinking, China even would not like to mention North Korea as a pro forma ally according to a bilateral treaty signed in 1961. In addition, the US is likely to launch a preventive strike to the nuclear facilities and weapons in North Korea when it believes North Korea has developed the capability of a nuclear attack to its homeland or has any signal to start a war against South Korea. But, China may be very cautious about any preventive strikes and oppose to consider the military as a serious approach to resolve crisis.

No disorders

The stability in the Korean Peninsula has been addressed by China and the disorders in the Peninsula would endanger the security and economy of South Korea, thus two countries share the common interests in this issue. But, in many cases, China and South Korea can't reach a consensus on how to achieve no disorders. For example, the deployment of THAAD and sometimes the overdue joint drills between South Korea and the US may be considered as the causes of more disorders in the eyes of China. The US may have less interest on the so-called stability compared with China and South Korea. In fact, the instability of the Korean Peninsula is just the excuse of enhancing the military presence for the US. Thus, the disorder in the Peninsula including the North Korea nuclear activities is a double-sword for the US. The US is making use of the situation. For example, the US usually takes more joint drills with South Korea or displays its strength by sending the strategic weapons into the Peninsula which is considered as the new disorder factors by China.

Seek the new cooperation?

With the deepening of North Korea nuclear crisis, the trilateral ROK-US-Japan cooperation has been enhanced, but there is only quarrel rather than coordination among China, South Korea and the US. Without the cooperation between China and South Korea, the US, it is not possible to resolve and even manage effectively the North Korea nuclear issue. After the fifth nuclear test, some people may think that China has no willing and capability to play a positive role in the resolving the nuclear issue. China's capability may be limited, but

without the China's cooperation, any approach could not work very well.

To achieve the new cooperation, these countries will have to overcome their differences on the issues mentioned above. In my opinion, it is critical to reach some compromise as follows:

(1) Reach a preliminary consensus on the future security and order arrangement of the Korean Peninsula.

The game on North Korea nuclear issue is not only about the nuclear itself, but related with the future arrangement of the Peninsula order. Without the preliminary consensus about the future, there will be no cooperation about the present. The core point which is critical to the future arrangement is that the China-US strategic competition should be mitigated and managed. The North Korea nuclear issue has been kidnapped to some extent by the China-US strategic competition. Only if this competition in the Peninsula is managed effectively, China will not have to need a buffer zone and the US not to use the nuclear issue as an excuse of maintaining its military presence. Both powers should realize the fragility and fatalness of the nuclear issue, and thus separate at least this issue from their global strategic competition. The best scenario is that two big powers reach an arrangement on the co-existence in the East Asia.

(2) Stick to peaceful denuclearization and seek the effective approaches to achieve it.

It should be admitted that forcing North Korea to give up its nuclear weapons is becoming more and more difficult. James Clapper, U.S. director of national intelligence, even called the goal of getting North Korea to denuclearize "a lost cause" and said the best Washington can hope for is to put a "cap" on its weapons of mass destruction program.² But, the possibility of denuclearizing North Korea is still there because other concerned parties especially the US and China has enough capabilities to offer the effective carrots such as security, assistance and peace treaty, and sticks such as isolation, sanction and even military strike. The key is that these concerned parties must work together to form a cohesive international effort.

The current challenge is that South Korea and the US has less interest on talk and China is hesitated to impose more and tougher sanctions against North Korea. Both sides should change their respective ideas. The sanction is a necessary of any effective plan to deal with nuclear issue and the talk without effective sanction only encourage North Korea to develop further its nuclear weapons. As for the importance of talk, Daryl Kimball, the Executive Director of the Arms Control Association in the US, said, "Negotiating with North Korea is difficult, it is unpleasant, it provides no guarantee of success. But the current policy of 'strategic patience' has failed. It is irresponsible for any government leader to simply follow the same failed policy year after year."³ Thus, to reaffirm the peaceful denuclearization and seek the effective approaches to achieve it is a task of top priority.

To achieve these two compromises, the bilateral or trilateral consultation mechanisms should be developed. Besides forming the consensus, a cohesive trilateral cooperation will deliver a strong signal to North Korea.

Deterrent engagement with North Korea

Based on the new trilateral China-ROK-US cooperation, a new talk with North Korea should be opened up as soon as possible. Although North Korea is a trouble-maker in the eyes of many people, other concerned parties will have to deal with it finally. Of course, we should not follow the previous failed engagement. In my opinion, the deterrent engagement should be the core of new talk with North Korea. According to this new approach, North Korea would receive more sticks and carrots at same time and a package deal should be reached.

More sticks. Three kinds of sticks may be included specifically: (1) The UN Security Council adopts a new resolution including the comprehensive and strong sanctions targeting any activity and person related directly with the military and nuclear plans of North

² Sarah Kim, "Nukes are North's 'ticket to survival': Clapper," Oct 27, 2016, <http://koreajoongangdaily.joins.com/news/article/article.aspx?aid=3025404>.

³ [Interview] US arms control expert says "Time is on the side of the regime in Pyongyang," Sep.15,2016, http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_northkorea/761426.html.



Korea. According to this resolution, a renewed committee with the full power to supervise the sanctions should be set up. (2) China conducts unilaterally the stress test in its trade, aid and other economic interactions with North Korea, aiming to force North Korea to comply with the UNSC resolutions and come back to the negotiation table. The scope of stress test may go beyond the new resolution of UNSC and thus must be taken unilaterally, which will provide the strength and flexibility necessary to the dealing with the complicated nuclear issue. (3) If North Korea refuses to give up its nuclear plan, China would suspend its commitment to the security of North Korea originated from the 1961 treaty. Considering the US and South Korea has been prepared the military strike to North Korea, this withdrawal of security commitment would be very critical in enforcing North Korea to reconsider its decision of nuclear plans.

Better carrots. The main carrot is the comprehensive settlement. Considering the multiple causes of the North Korea nuclear issue, the complicated geopolitics of Northeast East and the necessity to persuade North Korea peacefully, to design a comprehensive settlement is necessary. The core point of this settlement is that if North Korea would give up totally its nuclear plans and activities, other concerned parties including China, the US and South Korea would agree to sign a peace treaty to replace the Armistice agreement. According to the peace treaty, the US and South Korea would normalize their relations with North Korea, the US forces will be withdrew or at least decreased to a very limited scale in the Korean Peninsula, and China would reaffirm its security commitment to North Korea and offer the full assistance to the economic development of North Korea with other parties such as South Korea. In addition, a regional security regime may be developed and North Korea would have its own seat in it.

It is not so easy to reach such a package deal. What is needed the most is not only the consensus among China, the US and South Korea but the complicated diplomacy. During the process of restarting the cooperation, China may play a critical role in engaging North Korea because of its traditional connection. But, considering that the distrust is even existing between China and North Korea, the UN may intervene as a neutral mediator. The goal of all these engagements is not to appease North Korea, but press it to come back to the negotiation table with the goal of denuclearization. Based on these engagements, a 6 (North Korea, South Korea, China, the US, Russia and Japan) + 1 (the UN) talk should be opened up as soon as possible and the comprehensive settlement should be reached finally in this platform.



니시노 준야

일본 게이오대학교 현대한국연구센터장

Junya Nishino

Director, Center for Contemporary Korean Studies at Keio University

북한 비핵화와 한반도의 평화, 그리고 동북아 협력

1. 북한을 어떻게 볼 것인가

한반도의 통일은 언제 이루어질 것인지 현시점에서 이를 예측하기는 어렵다. 한국전쟁을 거쳐 1953년에 성립된 '정전체제'에 의해 분단이 오늘날까지 지속되고 있다는 현실이 남북통일은 결코 용이한 작업이 아니라는 것을 말해주고 있다. 냉전 종결을 전후로 소련, 동구권 공산정권의 붕괴 및 체제 전환에도 불구하고 북한은 '주체사상'을 기반으로 하는 독특한 체제를 지금까지 유지하고 있다. 1994년 7월 김일성 사망시 북한 체제 붕괴를 예측하는 사람들이 많았고 실제로 김정일은 '고난의 행군'이라는 어려운 시기를 자주 경험했지만, 북한은 붕괴하기는 커녕 실질적인 핵보유국으로 부상하기에 이르렀다.

따라서 2011년 12월 김정일 사망 후 정권을 계승한 김정은은 아버지 때보다 상대적으로 유리한 상황에서 국가 운영을 할 수 있었던 것이다. 아버지 김정일은 1970년대부터 권력을 계승할 준비를 해왔다는 점에서는 준비된 지도자였지만, 그가 권력을 계승한 1990년대는 국내외적으로 험난한 시기였다. 대외적으로는 냉전 종결, 대내적으로는 극도의 경제난에 직면했었던 만큼 당시 북한은 국가존속의 위기에 처해있었다고 할 수 있다. 그러나 김정일은 북미관계, 남북관계 그리고 북중관계를 개선하면서 한정적인 경제지원을 통해 어떻게든 최악의 경제 상황에서 탈출하였고 이와 동시에 핵개발을 추진하여 2006년 10월과 2009년 5월 두 차례의 핵실험을 실시했다. 2008년 여름에 김정일이 쓰러지고 2011년 말에 사망할 때까지 김정은 후계 준비 기간은 3년 정도에 불과했지만 그가 아버지로부터 물려받은 북한은 20년 전인 1990년대와 비교하면 안보적으로도 경제적으로도 상당히 좋은 환경이었다고 할 수 있다.

김정은 시대에 들어 북한은 핵보유국으로서의 지위를 강화하려는 움직임에 박차를 가하고 있다. 2012년 4월 헌법을 개정하여 전문에 '핵보유국'임을 명시하였고 2013년 4월에는 최고인민회의의 법령 '자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 하는데 대하여'를 채택하여 핵보유국 지위를 법제화 했다.

2016년 5월에 개최한 제7차 조선노동당대회에서 스스로가 '책임있는 핵보유국'이라고 재차 선언함과 동시에 2013년 3월 조선노동당 중앙위원회 전원회의에서 내건 핵개발과 경제건설의 병진노선의 강한 의지를 표명했다.

실상 2013년 2월 제3차, 2016년 1월과 9월의 제4차, 제5차 핵실험을 실시하여, 핵무기의 소형화, 경량화, 다종화, 표준화를 꾸준히 진행하고 있다.

2. 북한문제의 열쇠를 쥔 중국

한국전쟁 정전협정 조인국으로서, 그리고 북한의 동맹국으로서 중국은 이전부터 한반도 국제정치의 주요 관계자였는데 2003년 8월 6자회담이 개최된 이후 회담 주최국으로서 북한문제에 대한 영향력을 키워왔다. 더불어 이명박 정권의 대북정책은 결과적으로 한반도에 대한 중국의 영향력 확대를 가져왔다. 북한 핵포기와 남북협력을 엄격하게 연관시키는 상호주의 원칙에 의해 남북한 경제교류 및 협력 사업은 감소하는 반면에 이와 반비례하는 모습으로 북한은 대중국 의존도를 높여 왔다. 핵실험 및 미사일 발사를 비롯한 군사적 도발에 대한 조치로서 국제사회가 북한에 경제제재를 가하는 가운데 북중 경제관계는 북한 경제의 생명선이라고 할 정도로 중요해지고 있는

것이다.

따라서 국제사회에 의한 대북경제제재는 중국의 협력 없이는 충분한 효과를 얻기 어렵다. 그러나 중국은 북한정세가 불안정으로 이어질 수 있는 엄중한 경제제재의 이행에는 신중한 자세를 보이고 있다. 물론 중국도 북한의 비핵화를 지지하지만 비핵화를 추구하는 나머지 한반도의 긴장이 고조되는 것은 반대하는 입장이다. 중국은 현상을 안정적으로 관리하는 쪽을 우선과제로 삼고 있는 것이다.

이러한 중국의 대북정책을 감안해서 박근혜 정권은 북한문제에 협력을 얻기위해 중국과의 관계를 굉장히 중요시해 왔다. 한중 양국은 2008년에 '전략적 협력 동반자 관계'에 합의했으나 그후 이명박 정권기 한중관계가 양호했다고 볼 수는 없다. 그렇기 때문에 박근혜 정권은 한반도 장래에 결정적인 영향을 미칠 중국과의 관계 구축에 먼저 나선 것이다. 종래 한국은 북한문제에 대응할 때 한미일 공조를 중시해왔는데 정권 출범 초부터 한미일이 아닌 한미중 3국 전략대화를 창설하려 했다.

이에 더하여 '중국의 부상'과 함께 한국에서는 미중 양국이 세계를 주도한다는 국제질서관 이른바 '미중G2' 론이 보편화되면서 한국이 대중관계에 힘을 쏟는 중요한 배경이 되고있다. 지금까지 한국에서는 '4강'(미/러/중/일)이 한반도에 결정적인 영향력을 갖고 있다는 생각이 주류였다. 청일전쟁과 러일전쟁 그리고 한국전쟁의 경험에서 도출된 국제질서관이 미중 양국이 한반도의 운명을 쥐고 있다는 '미중G2'론으로 대체된 것이다.

박대통령은 정권출범 첫해인 2013년, 5월에 미국을 방문하여 한미동맹 50주년을 경축한 후, 6월에 중국을 방문, 시진핑 국가주석과 정상회담을 가졌고, 한중미래비전 공동성명을 발표했다. 그 이후에도 박정권의 중국중시는 계속되어, 2015년 9월에는 항일전쟁 70주년 기념식의 군사 퍼레이드를 천안문에서 관람했다. 남중국해와 동중국해에서 중국의 현상변경의 움직임에 국제사회, 특히 동맹국인 미국이 강한 우려를 나타내는 가운데, 중국군사 퍼레이드를 관람했다는 것은, 박정권에 있어서는 커다란 결단이었을 것이다.

그러나, 이러한 대담한 조치를 취했음에도 불구하고, 북한문제에 있어 한국이 기대한 행동을 중국이 취하지 않는다는 것은 2016년 1월 제4차 핵실험후에 확실해 졌다.

한중양국은 2015년말에 국방부간의 핫라인을 개설했으나, 북한 핵실험후에는 기능을 하지 못해 한국측은 불만을 품었다. 박대통령은 1월 13일 신년담화 기자회견에서, 중국의 적극적인 협력을 원한다고 발언했으나, 결국 핵실험후 약 2개월이 지난, 3월초에 유엔안보보장이사회 결의 2270호가 채택되었다. 과거 20년 사이에 가장 엄중한 제재라고 하나, 중국은 규제 대상에서 '민생품'을 제외하도록 제안하는 등, 제재의 구멍을 확보했다.

2016년3월말 핵안보 정상회의에서는, 시진핑 국가주석은 오바마 대통령과 박근혜 대통령에게, 유엔안보리결의의 '완전하고 엄격한 이행'을 누차 언급했다. 그러나, 반년이 지난 현재 확실해 진 것은 북한의 대외무역의 약90%를 차지하고 있는 중국이 제재를 확실히 실시하지 않고 있다는 사실이다. 2016년 9월 제 5차 핵실험후 유엔을 무대로한 외교를 보면, 더욱 강력한 제재와 중국의 보다 적극적인 제재이행을 기대하는 것은 어려울 것이다.

3. 평화적 통일프로세스 필요성

통일의 시기를 예측하는 것은 어렵지만 김정은 정권의 내구성을 고려하면서 통일에 이르는 과정을 생각해 보는 것은 가능할 것이다. 일본의 입장에서 볼 때 가장 중요한 것은 어떠한 형태의 통일이 되던지 간에 그 과정이 평화적인 방법으로 관리되어야 한다는 것이다. 물론 통일 이후의 한반도가 일본과 양호한 관계를 구축할 수 있도록 통일 과정에서 건설적으로 관여하는 것도 중요하다.

현재로서는 현실성이 떨어지지만 한반도 통일을 향한 이상적인 프로세스는 김정은 정권이 핵 포기를 결단하고 6자 회담 공동성명 혹은 이를 대체할만한 새로운 국제적 합의에 의해 비핵화 프로세스가 진행되어 국제 사회의 지원 하에 북한이 개혁·개방의 길에 진입하는 것이다. 북한의 핵 개발이 국제원자력기구(IAEA) 사찰·관리를 받고 핵 개발 동결과 비핵화를 향한 프로세스가 시작될 것이다. 북한 경제가 재건되고 김정은 체제가 유지되지만 북한과 국제사회와의 접점이 넓어짐에 따라 점진적으로 북한의 투명성이 높아지고 김정은 정권에 대한 예측 가능성이 높아진다. 그리고 한국, 미국, 일본과의 관계가 개선되면서 북한의 공격적 언행들이 줄어들고 남북한 사이에 평화 공존이 제도화되어 남북 교류·협력이 활성화되고 정전체제에서 평화체제로 전환이 이루어진다. 남북간 합의에 의한 한국 주도의 통일이 최종적인 목적지다.

위의 프로세스에서 일본의 역할은 6자 회담의 공동성명 및 초기단계·제2단계 조치합의에 명시되어 있듯이 북일평양선언에 입각하여 북일관계를 개선하고 최종적으로는 북일국교정상화를 실현하여 경제 지원을 통해 북한의 개혁·개방에 기여하는 것이다.

2002년9월17일 고이즈미 방북시 작성된 북일평양선언에는 대북경제협력에 대해서 무상자금협력, 저금리 장기차관, 국제기관을 통한 협력 등이 구체적으로 기술되어 있다. 다만 이러한 경제협력의 시기는 북일 국교정상화 이후로 명시되어 있으며 고이즈미 방북 이후 납치문제가 국민적 관심사가 된 이후 일본은 북일 국교정상화를 하기 위해서는 납치문제 해결이 선행되어야 한다는 입장을 견지하고 있다. 그러므로 일본이 위에서 상정한 한반도 통일 과정에서 건설적 역할을 하려면 납치문제 해결에 대한 북한의 노력이 수반되어야 할 것이다.

4. 한반도 유사시대 대비

그러나 현실적으로는 김정은 체제가 핵개발과 경제재건 '병진노선'을 지속하고 경제재건에 어려움을 겪으면서도 어떻게든 미국에 대한 억지력을 확보하려고 노력해나갈 것으로 보인다. 앞으로도 김정은 정권은 장거리 미사일 발사, 핵실험을 반복하고 국제사회는 더욱 강도 높은 대북 제재를 가하려고 할 것이다. 그러나 유엔 안보리 결의에 의한 경제제재는 중국의 적극적인 협조없이 효과를 거둘 수는 없기 때문에 미국이나 한국의 독자적인 제재 노력이 과연 북한 핵개발의 의지를 약화시킬 있을지 여부에 주목해야 할 것이다.

만약 국제사회에 의한 대북 제재가 김정은 정권의 병진노선의 타격을 주고 북한 경제재건이 실패한다면 김정은 정권은 국내에서 분출하는 불만에 직면하게 될 것이고, 이 경우 모험적인 대외정책을 통해 국내의 모순을 해소하려고 할 수도 있을 것이다. 아니면 김정은 정권 내부에서 권력 교체를 도모하는 움직임이 나타날지도 모르겠다.

이른바 '급변사태'가 일어난다면 일본은 사태를 통제할 수는 없을 것이다. 한반도 문제 당사국인 한국, 그리고 정전협정 서명국인 미국과 중국이 사태를 진정시키고 한반도 안정화를 위해 일차적인 역할을 하게 될 것이다. 이런 경우 일본은 미일안보조약이나 유엔과의 협정에 따라 미군이나 유엔군을 후방지원하는 역할을 다하게 될 것이다. 물론 급변사태 대응이 일본 안전보장정책의 중요한 부분을 차지하지만 위기 대응보다 중요한 것은 위기발생을 사전에 방지하는 노력 즉 억지 태세를 완비하는 것이다.

일본은 1998년8월 북한의 대포동 미사일 발사를 계기로 미사일 방어를 도입, 정비 하였다. 1990년 후반부터 2000년대 초반에 들어서 억지력 구축과 함께 대화를 통한 관여정책에 주력해왔으며 2002년 9월 고이즈미 방북은 그 성과 중 하나이다. 그러나 북한의 반복되는 핵실험과 장거리 미사일 발사는 일본에게 억지력 구축의 필요성을 인식시키고 있다. 일본의 방위력 정비에 대해서 한국이 불안시하는 현실을 감안하여 일본은 한국과의 안전보장협력을 통해 투명성을 확보하고 효율성을 향상시키려 노력해왔다. 한일 양국의 동맹국인 미국을 매개로 한 안보협력은 꾸준히 진전되고 있으며 2010년부터 매년 한미일 국방장관 회담도 개최되고 있다. 2012년6월에는 한일 양국간 군사정보포괄협정(GSOMIA) 체결을 눈 앞에 두고 있었다. 한일간의 과거사 문제가 대북정책 협력을 저해하는 것은 심히 유감스러운 일이지만, 올해 들어 북한의 군사도발이 더욱 심각해지는 가운데 한미일 혹은 한일 안보협력의 기운이 다시 높아지고 있다. 위안부 문제로 인해 과거 3년 동안 한일 양국 사이에는 북한 문제를 비롯한 지역 안보 현안을 논할 기회가 많지 않았지만, 향후 한일간에 안보대화 기회가 늘어날 것을 기대해본다.

한반도 통일이 어떤 프로세스를 거쳐 이루어지던간에 일본이 한국 주도의 통일을 지지한다는 것은 명백하며 통일 한반도와 양호한 관계를 구축하기 위해서 일본은 한국으로부터 신뢰를 받는 존재여야 할 필요가 있다. 통일 이후 일본이 경제협력을 통해 그 역할을 수행하는 것도 물론 중요하지만 오히려 그 이상으로 중요한 것은 통일에 이르는 과정에서 일본이 한국과 보조를 맞춰 평화 통일에 의미있는 역할을 할 수 있을지의 여부이다. 이 점이 통일 한반도와 일본과의 관계를 크게 좌우할 것이다.

글레브 이바센초프

前 주한 러시아대사

Gleb Ivashentsov

The Former Russian Ambassador to South Korea

북한 비핵화와 한반도 평화 그리고 동북아협력

북한 핵미사일 프로그램은 일반적인 국제 정세와는 분리된 영역에서의 문제로 파악될 수는 없다. 유고슬라비아와 이라크, 리비아 사태 이후, 북한 정권의 지도자에 의한 자발적인 “민주화되기”를 기대할 수는 없게 되었다. 북한이 핵무기 포기에 동의할 것으로 보이지는 않는다. 현시점에서 가장 염원할 수 있는 것은, 아마도 더 이상의 핵실험과 개발의 중단일 것이다. 북한에 부과된 제재를 대폭 완화하고 대규모 군사 훈련을 중단한다는 조건이 포함되어야만 북한은 우리의 제안을 받아들일 것이다.

협상은 한반도 핵 문제를 해결할 유일한 방법이다. 2016년 3월 2일 채택된 유엔 안보리 결의안 2270호는 2005년 9월 19일 6자회담 참가자들의 공동 성명에 근거하여 대화 재개를 촉구했다. 한반도 긴장을 고조시킬 수 있는 행동은 일체 삼가는 것이 매우 중요하다. 또한 미국과 대한민국은 한국 내 사드체계 배치에 따르는 비용을 잘 따져봐야 한다.

한반도 핵 문제 해결은 남북한 관계 정상화와 보조를 함께 한다. 따라서, 두 문제는 함께 다루어져야 한다. 만약, 40년 공백을 깨고 “한국 문제”가 유엔 의제에 다시 오르고, 1953년 휴전협정을 평화협정으로 바꾼다면, 한반도 평화는 가능할 것이다.

동북아 국가들의 다양한 군사적, 정치적 이익에도 불구하고, 핵 에너지의 평화적 사용 및 에너지, 운송, 식량, 사이버 안보라는 공동의 관심사에서는 각국이 서로 통합된다. 러시아의 푸틴 대통령, 중국 시진핑 주석, 대한민국 박근혜 대통령의 주도 하에 동북아 지역국가들은 필요에 따라 상호 조하고, 상호 이익이 되는 프로젝트를 진행할 수 있다.

I. 핵문제는 대화를 통해 해결되어야 한다

한반도의 상황은 점점 더 위협적으로 변해가고 있다. 4, 5차 북한의 핵실험 이후, 더욱 급격하게 긴장이 고조되었다. 우리 러시아도 이 상황을 반기지 않는다. 우리의 국경에서 행해지는 핵실험이나 무력 위협을 원하지 않는다.

이 문제를 해결할 방법을 찾기 위해서는 먼저 문제의 근원을 밝혀내야 한다. 북한 핵 미사일 프로그램은 스스로 생겨난 것이 아니며 그렇다고 북한 리더들의 악한 의지에 의해서만 생겨난 것도 아니다. 북핵 프로그램의 시작과 개발은 국제 정세 속에서 살펴보아야 한다. 현 조건에서는, 즉, 무력이 점점 국제 관계 상에서 결정적인 수단이 되어 가고, 군사 블록 정책이 부활하고 있으며, 최후통첩과 제재라는 언어가 점점 널리 쓰이고 있는 정세 하에서, 반면에 UN으로 대표되는 세계 공동체가 이를 막기에는 무력한 상황에서, 특정 세력에 의해서 자의적으로 “불량” 국가들로 낙인 찍힌 약소국들이 자발적으로는 자신들의 안보를 보장해줄 수단을 포기하지 않을 것이라는 것은, 그러한 수단들이 얼마나 급진적인지에 상관 없이, 자연스러운 일이다.

리비아 사태는 이와 같은 약소국의 입장을 보여주는 가장 설득력 있는 예이다. 카다피 대령은 평양만큼은 발전되지 않았던 핵프로그램을 스스로 포기했고, 전 세계는 서구가 카다피에게 보인 일종의 찬사를 지켜볼 수 있었다. 유고슬라비아와 이라크, 리비아 사태 이후, 북한 정권의 지도자에 의한 자발적인 “민주화되기”를 기대할 수는 없게 되었다. 따라서 북한의 노선은 지극히 당연한 것이며, 심지어 대한민국도 1970년대에 스스로 핵무기를 개발하려 했었다.

북한 사람들에게 핵무기 소유는 상당히 중요한 의미를 지닌다. 북한은 한국전쟁 당시 맥아더 장군이 인민군과 중공군에게 원자 폭탄을 사용하라고 명했던 것을 기억하고 있다. 또한 소련의 보복 폭격에 대한 두려움으로 트루먼 미국 대통령이 맥아더장군을 해임했었다는 것을 기억한다.

북한은 다양한 이유에서 핵과 미사일 무기를 필요로 한다. 의심의 여지 없이, 북한의 리더들은 대량살상무기를 사용하여 전쟁을 시작하는 것이 자살행위와 같다는 것을 잘 알고 있다. 따라서, 북한의 핵무기의 주된 역할은 억제(deterrent)이다.

북핵 프로그램의 두번째 역할은 북한 내의 프로파간다이다. 전 세계 대부분의 사람들, 특히 민족주의가 국내 정치의 핵심 동인으로 작동하는 지역의 사람들은 핵무기를 국가의 위신으로 생각한다. 북한 주민들은 자국이 핵무기를 소유하고 있다는 사실과 김정은 일가가 그러한 무기를 개발하면서 정권의 권위를 강화시켰다는 사실을 자랑스러워 한다. 지난 5월, 36년만에 열린 제7차 노동당대회에서 김정은은 군사력 강화와 경제발전을 동시에 추구하는 “병진” 정책을 실시하여 국가가 꾸준히 진보하고 있음을 보여줌으로써, 명백한 리더로서의 그의 지위를 강화했다. 당대회 전에 있었던 핵미사일 실험은 물론 이러한 김정은의 지위 강화에 기여했다.

그러나, 여기에는 한 가지 더 중요한 양상이 있다. 그것은 북한의 핵무기가 한 역할, 또는 적어도 북한 외교상 가능했던 역할을 말한다. 여기서 언급할 가치가 있는 것은, 1996-2011년 북한은 국제적으로 인도적 지원을 받는 주요 국가였는데, 놀랍게도 이는 미국과 대한민국과 같은 적대적인 국가들로부터의 지원에 의한 것이었다는 점이다.

2003-2008년에 있었던 6자회담이 한반도 핵 문제를 해결하는 데 진실되고 가망성 있는 노력이었던 것은 누구도 부인할 수 없다. 2005년 9월 19일, 6자 회담 참가자들의 공동성명은 한반도 비핵화뿐 만 아니라 동북아시아 내 군사-정치적 대탕트 보장을 위한 건설적인 로드 맵을 제시하고 있었다. 하지만, 당시 합의된 프로그램은 실행되지 않고 있다.

오늘날 북핵 위협이 점차 증대되고 있다고 말해진다. 그러나 2008년 6자회담이 중단된 이후로 세계공동체는 북핵 위협의 근절을 위해 어떤 일을 했는가? 북한을 비난하는 유엔 안보리 결의안을 만들고 매번 핵 미사일 실험 발사 때마다 새로운 제재를 발표하는 것 밖에는 한 것이 없다. 예를 들어 대한민국 정부의 개성공단 폐쇄 결정이 북핵 프로그램에 어떤 영향을 미쳤는가? 개성공단 폐쇄 결정은 되려 남북한간 소통과 경제협력의 마지막 경로를 막아버렸다.

북한에 가하는 압박이 커질수록, 우연 또는 착오로 인한 충돌의 위험도 증대된다. 어느 쪽이 잘못이 있건 간에 충돌이 일어나는 것에는 차이가 없는데, 예를 들면, 매년 실시하는 한미합동군사훈련 기간에 발생한 컴퓨터 고장이 북한에게는 “침입을 위한 도발적인 연습”으로 보일 수도 있다.

몇몇 국가들이 선호하는 외교정책 수단으로서의 경제제재는 원하는 목적을 달성하기에는 그다지 효과가 없다. 1990년대 사담 후세인 시절 이라크에 가해진 가장 강력한 제재를 떠올려보라. 인간에 대한 모든 영향, 결과에도 불구하고, 결국 사담 후세인 정권을 무너뜨렸던 것은 제재 효과 때문이 아니라 2003년 미국의 침공 때문이었다. 제재의 역사적 기록, 특히 권위 정권에 부과되었던 제재들은 대개 “안보결집효과”를 추구하였으며, 이는 오히려 표적이 된 정권의 정당성을 약화가 아닌 강화시키는데 기여했음을 알 수 있다.

현재로서는 북한이 핵무기 포기에 동의할 것 같지는 않다. 아직 핵개발 초기단계였다면, 한반도 에너지 개발 기구가 있었을 때나 6자회담 초기였다면, 북한은 핵무기를 포기했을 지도 모른다. 그러나 이미 그 기회는 물 건너 간지 오래다. 현시점에서 가장 염원할 수 있는 것은, 아마도 더 이상의 핵실험과 개발의 중단일 것이다. 이러한 핵개발과 미사일 실험이 중단되면 그 자체로 엄청난 성과를 이룬 것이라고 할 수 있다.

일반적인 전문가들이 추정하는 북한의 핵무기 수는 10개에서 25까지로 상이하게 분포한다. 북한 군사전문가들에 따르면 100에서 150개까지로 그 수가 급증했으며, 이러한 개수의 증가가 억지력을 10-15배로 강하게 만들어주지 않는다고 말한다. 따라서, 오늘날 기존에 형성된 기본적인 억지력 하에서, 북한은 아마도 그 이상의 억지력 증가를 포기하는 협상을 준비했을지도 모른다. 이러한 협상은 전통적인 북한 모델에 따라서, 북한의 양보가 상대방의 대가 지불로 보상받을 수 있을 때 이루어질 것이다. 대규모 군사훈련 중단하고 경제제재를 대폭 완화해야만 북한은 우리의 협상을 받아들일 것이다.

한반도 핵 문제를 해결하는 유일한 방법은 협상뿐이다. 북한 또한 협상의 일원이며, 특정 국가들이 협상하려 하지 않는 것은 기이하게 보인다. 북한 정권이 스스로 무너질 것이라고 생각한다면 잘못된 생각이다. 북한 정권은 계속해서 상당한 안정성을 보여주고 있다. 북한의 정치적 안정성은 지속되고 있으며 최근 경제적 상황도 점점 개선되고 있다. 북한은 유엔 및 다른 국제기구의 회원국이기도 하다. 북한은 국제 사회로부터 대체로 인정받고 있다. 따라서 우리는 북한을 향해 확성기에 대고 소리칠 것이 아니라 대화를 나누어야 한다.

당근 없이 채찍만 가하는 대북정책은 안된다. 누군가를 적으로 대하는 것은 적을 만드는 것이다. 목표 설정이 적의 섬멸과 연결되어 있을 때, 외교는 작동하지 않는다; 오직 무력만이 남는다. 핵무기도 예외는 아니다. 따라서, 협상 과정 자체가 결과만큼이나 중요하다.

다른 국가들처럼 러시아도 북한을 핵무기 보유국으로 인정하지 않는다. 그러나, 한반도 핵문제 해결을 위한 모든 노력은 북한을 포함한 모든 지역 국가들에게 안보를 보장할 수 있는 제도 내에서 이루어져야 한다는 입장을 표명한다. 상기한 목적을 위해서 구비되는 제도는 그 어떤 지역 내 행위자도 안보에 관련해서는 우려하지 않을 정도로 강력하고 설득력 있는 것이어야 한다. 또한 한반도를 둘러싼 긴장 상태를 악화시킬 수 있는 어떠한 행동도 삼가야 한다.

미국과 대한민국은 남한 내 사드체계 배치에 따르는 비용을 잘 따져야 한다. 대한민국 내에 사드를 배치한다면 북한은 군사적 잠재력을 더 증대시키려고 할 것이다. 핵폭발은 일어나지 않는다고 하더라도, 북한에 의한 호전적인 수사의 새로운 흐름과 새로운 미사일 발사, 더불어 대한민국에 새로운 미군시설이 생겨날 것이라는 점은 쉽게 예상할 수 있다. 타국들에 의한 대항적인 조치도 배제되지 않는다. 여기서 주목할 조항은 다음과 같다. 2016년 6월 25일 푸틴 대통령이 북경을 방문했을 당시 러시아와 중국은 공동성명을 통해 “러시아와 중국은 북한의 핵미사일 프로그램에 대응한다는 핑계로 동북아 역외 군사력이 증가하고 미국의 전세계적 미사일 요격용 방어체계의 일부로서 새로운 미사일 방어 체계가 배치되는 것에 반대한다. 러시아와 중국은 이 지역에 군사적, 정치적 대립이 증가하고 군비 경쟁의 소용돌이에 빠지는 것을 받아들일 수 없다”고 말했다.

2016년 3월 2일 유엔 안보리 결의안 2270호는 2005년 9월 19일 6자 회담의 공동 성명에 기반하여 한반도 핵문제 해결을 위한 대화 재개를 촉구했다.

다음의 조치들은 6자회담 재개에 도움이 될 수 있다:

- 미국이 한반도에 핵무기를 소유하지 않으며 핵이나 재래식 무기로 북한을 공격하거나 침입할 의도가 전혀 없음을 밝히는 성명
- 미국과 북한이 서로의 주권을 존중하고 평화롭게 공존하며 양자관계를 정상화하겠다는 내용을 담은 공식 성명
- 동북아 내 영구적 평화와 안정을 촉진하는 6개 당사국의 합의
- 6개 당사국들이 “약속을 위한 약속, 행동을 위한 행동”이라는 그들의 동의를 실행하기 위한 합의 원칙을 채택한다는 선언

한반도의 발전은 동북아시아의 미래, 전 아시아 태평양 지역, 그리고 전세계의 정세를 규정할 것이다. 나는 두 가지 주요점에 대해서 속고해볼 것이다. 먼저, 비핵화된 한반도는 다른 지역의 비슷한 문제를 해결하는데 중요한 선례가 될 것이며, 따라서 이는 핵비확산체제 강화에 상당히 기여할 것이다. 다른 한편, 6자회담은 현 국제정세에서 가장 급박한 문제 중 하나에 대하여 공동의 해결을 시도한 중요한 예이기도 하다. 이것이야말로 앞으로 나아가기 위한 유일한 방법이다. 충돌 해결을 독점하려는 시도는 목하의 불균형한 국제 관계 시스템을 안정화시킬 수 없으며, 탈-이데올로기화와 비무장화에 기여할 수도 없을 것이다.

II. 같은 수레의 두 바퀴

한반도 핵문제는 남북한 대립의 직접적인 산물이다. 따라서, 한반도 핵 문제 해결은 남북한 관계 정상화와 보조를 함께 한다. 비유하자면 남북한은 동북아 평화와 안보라는 공동의 목적을 가진 지역 국가들을 태운 수레의 두 바퀴와 같다. 북핵 프로그램의 동결 및 해체와 한반도의 정치적 긴장을 완화시키는 것, 이 두 가지 일은 함께 진행될 필요가 있다.

현재 러시아의 극동 국경지역의 정치적 협력 관계를 고려하면, 러시아는 통합되고, 독립적이며, 중립적이면서 비핵국가로서의 한국이 되기를 바란다. 그러나, 현실점에서 남북한 모두 재통일을 위한 준비가 되어 있지 않다. 그들의 상대국들도 각국이 지닌 이유들로 인해 준비가 되어있지 않기는 마찬가지이다. 따라서, 긴급하게 행해져야 하는 노력들은, 한국의 재통일이 아니라, 남북한 간 그리고 지역 내 다른 국가들 간의 평화롭고 상호이익이 되는 관계의 형성과 발전을 목표로 해야 한다. 한국 전쟁 종결 후 63년 동안, 적대국이 누구에게 도움을 요청하는 가에 상관 없이, 전쟁으로는 한국 문제는 결코 해결될 수 없음이 증명되었다. 이러한 대립의 교착상태에서 탈피하기 위한 유일한 방법은 남북한이 대화를 통해 정치적 해결책을 찾는 것이다.

한국전쟁이 종결된 이후, 평화가 아닌 휴전중인 두 정권이 존재하고 있다. 40년이라는 공백을 깨고 “한국 문제”가 유엔 의제에 오를 경우, 한반도 평화는 가능해질지도 모른다. 1975년 11월 유엔총회 제30차회의에서 이 문제에 반대하는 두 가지 결의안을 통과시켰다.

하나는 미국을 포함한 28개국, 다른 하나는 구소련을 포함한 43개국을 채택한 것으로, 그 이후로 한반도 내 평화적 해결에 관한 주제는 안건에서 완전히 사라졌다.

한국 전쟁의 교전국으로서의 유엔은 유엔의 멤버인 북한을 적으로 간주되고 있는데, 이는 한국에 UN군사령부라 일컬어지는 구조가 여전히 공식적으로 존재하기 때문이다. 지금이야말로 이러한 불합리한 지위를 수정할 적시이다. 유엔안보리는 전쟁은 지난 과거이며 이제는 전쟁을 끝내고 남한 내 유엔군사령부를 해체시킨다는 선언을 채택할 수도 있다. 동시에, 남한-미국 군조직이 정부간 합의 하에 남한에 남아있을 수도 있다.

한반도 평화 회의는 다양한 의제를 포괄하는 형태로 개최될 수 있다. 의제들의 예로는, 평화의 달성, 남한, 미국, 일본이 각각 북한과 국교 수립, 한반도의 비핵화, 무기와 군사력 감축, 남북한 간 경제협력발전, 평양에의 경제 원조 제공 등을 들 수 있다. 이 평화 회의는 다양한 주체들의 협력을 이뤄낼 수도 있을 것이다. 그 주체들로서는, 유엔 사무총장, 유엔 안보리 상임5대국, 남북한 및 (남북한의 상호 동의 하에서의) 타국들을 들 수 있다.

명백하게도, 이와 같은 아이디어는 당장 받아들여 지지는 않을 것이다. 그러나, 과거 6자 회담을 실시하자는 제안도 바로 받아들여지지 않았다는 것을 알아야 한다.

1953년 한국 휴전 협정을 대체할 (현장이던 선언이던) 평화협정 또는 다른 문서는 한국전쟁 당사자들 간의 불가침조약 그 이상의 것이어야 한다. 이는 북한을 “불량”국가에서 국제 관계의 온전한 참여자이자 국제금융기관으로부터 원조를 받는 수혜국으로 바꾸는 좀 더 야심찬 동반자관계에 대한 내용이어야 한다. 두 한국은 그 평화 조약의 당사자들이어야 한다. 유엔안보리 상임 5개국은 두 한국이 약속을 지킬 수 있도록 보증하는 역할을 할 수 있을 것이다.

III. 러시아와 두 한국

한국 문제에 대해 러시아는 자신만의 독자적인 정책을 펼치고 있다. 북한에 대한 러시아의 입장에 대해서 말하자면, 1980년 말에서 1990년대 초에는 북러 관계가 퇴보하고 있었다. 그러나 2000년 블라디미르 푸틴의 북한 방문과 북러 간 선린우호협력조약 체결, 그리고 러시아와 북한 간의 선린 관계 및 협력은 북러관계의 완전한 개선의 기반이 되었다. 2013년 러시아의 북한에 대한 채무 탕감은 양자간 경제무역협력 뿐 아니라 남한을 포함하는 삼자 프로젝트를 위한 좋은 토대가 마련되었다.

러시아와 남한은 어떤 논쟁거리에도 손상되지 않을 우호적인 선린 관계를 유지하고 있다. 양국은 응용약물부터 우주 탐사까지 사실상 인간의 모든 삶을 커버하는 협력관계를 구축하고 있다. 남한 내 반러시아를 외치는 정당이나 기관은 존재하지 않는다. 그리고 우리 러시아는 잘 알려진 세력들로부터의 계속되는 압력에도 불구하고, 남한이 우크라이나 사태와 관련하여 반러제재를 위한 연합에 동참하지 않은 사실을 소중히 여기고 있다.

역사적으로, 러시아와 남한은 상이한 전통적인 동맹 집단에 속해 있었고, 다른 국제적 대화를 나눴다. 그러나, 이러한 사실이 전략적 파트너십이라는 새로운 차원에서의 양자의 유대관계 구축을 방해해서는 안된다. 러시아는 한국과의 관계가 독자적인 가치가 있는 것으로 보며, 이를 제 3국과의 관계로 연결시키지 않는다. 러시아는 한미동맹을 인식하면서도, 러시아의 파트너로서 남한에 가장 먼저 접촉하고, 오직 그 이후에야 미국의 동맹국으로 평가한다.

러시아는 지속적으로 남북한 사이를 연결하는 아이디어를 지지해왔다. 남북한 관계의 정상화는 의심의 여지 없이 다음과 같은 러시아-남한-북한의 파트너십 프로젝트를 통해 촉진될 수 있다. 즉, 유럽과 한국을 잇는 국제 고속 철도 건설, 러-남한-북한 간의 가스 파이프라인 설치, 동시베리아와 러시아 극동지역을 포함하는 동북아의 통합된 에너지 시스템 구축 등과 같은 프로젝트들이 그것이다.

IV. 동북아시아 내 균형잡힌 다자안보체제

동북아는 공동의 이익이 걸린 다양한 이슈들을 다루고 지역국가들 간 갈등을 해결하는 다자적 메커니즘이 존재하지 않는 유일한 지역이다. 동북아지역의 현 안보체제는 냉전시기 미-소 갈등의 맥락 속에서 형성되었다. 이는 아시아태평양 지역 세력들의 현 질서에 맞지 않으며 전세계적, 지역적 위협에 대처하는 데에도 적합하지 않다.

따라서, 동북아에 균형잡힌 다자안보체제를 형성하는 것이 시급한 과제이다.

이 체제는 이 지역과 지리적으로 연관된 모든 국가들, 예를 들면, 중국, 일본, 북한, 남한, 몽골 그리고 러시아, 더불어 동북아지역에

중요한 안보이익을 가지지만 지정학적으로 지역의 일부가 아닌 미국도 포함시켜야 한다는 점에는 의심의 여지가 없다.

중국처럼 러시아도 미국중심체제의 일원은 아니지만 아시아 내 미국의 존재와 미국과의 협력에 실재하는 이해관계를 갖고 있다. 아시아는 새로운 리더를 필요로 하는 것이 아니다. 아시아는 새로운 안보 구조를 필요로 한다.

동북아 포괄안보체제의 핵심 원칙은 냉전체제의 대립적인 사고방식과 태도를 지양하는 것이다. 봉쇄정책은 참여와 무력사용금지, 평등, 개방으로 대체되어야 한다. 전략적인 시각에서 본다면, 동북아 지역 국가들이 각자의 이해와 야망을 분명하게 표현하고 상호 이해를 증진시킨다면 동북아는 최대치의 안정성과 역동성을 누릴 수 있다. 신뢰할 수 있는, 상호 이익이 되는 세력 균형은 무력함과 불만에 기대어서는 형성될 수 없는 것이다.

동북아 안보체제에 있어서 핵심적인 장애물은 상호신뢰의 부족이다. 신뢰는 상호이해관계가 얽힌 구체적인 문제들에 대하여 대화가 없이는 불가능하다. 일반적으로, 이웃국가들간 긴장을 완화하고 신뢰에 기반한 관계를 구축하기 위한 가장 좋은 방법은, 상호 혜택이 있는 대규모 장기 공동 경제 프로젝트를 실시하는 것이다. 유럽은 1960년대 말과 1970년대 초에 그러한 경험을 얻었다. 구소련에서 서유럽까지 파이프라인을 놓는 협약을 체결하고, 구소련 내 거대산업시설을 건설하는 데 서유럽국가들이 참여함으로써, 구소련과 유럽은 냉전으로 야기된 불신을 해소하고 유럽 내 정치적 데탕트로 가는 길을 마련했다. 후자는 1975년 헬싱키에서 열린 유럽안보협력회의와 이후의 OSCE(유럽안보협력기구)의 형성으로 절정에 달했다. 물론, 유럽 40년 경험을 동북아에 그대로 적용하는 것은 합리적이지 않으나, 동북아는 유럽의 경험으로부터 교훈을 얻을 수 있고 또 그래야만 한다.

지난 9월 항저우에서 개최된 G-20 정상회의는, 어느 서양의 리더들도 전세계 정치 경제 상황을 개선할 수 있는 새로운 아이디어를 내놓지 못한다는 사실을 보여줬다. TPP(범태평양무역투자동반자협정)에 대한 미국과 EU 간 협상은 지연되었고 EU 자체는 “브렉시트”로 인해 심각한 위기 상태에 있다. TPP(환태평양경제동반자협정)와 관련된 상황도 그리 좋지는 않다. 오바마 미국 대통령이 이 협정은 중국을 견제하기 위하여 만들어졌다고 공개 발언한 이후, 몇몇 TPP 가입국들은 이 협정에 의문을 갖기 시작했다. 지난해 TPP협정에 사인한 어느 국가도 이를 비준하지 않았다.

이러한 상황 속에서 발언권은 유라시아에게 주어진다. 러시아의 푸틴 대통령, 중국 시진핑 주석, 대한민국 박근혜 대통령의 주도 하에 동북아 지역국가들은 필요에 따라 상호하고, 상호 이익이 되는 프로젝트를 진행할 수 있다.

유라시아 통합 네트워크와 자유무역지역을 포함한 다차적, 양자적 협약 체제는 거대한 유라시아 파트너십의 발전을 위한 토대가 될 수 있다. 푸틴 대통령은 동북아 경제 통합을 촉진하기 위해 중요한 의미가 있는 지역들을 선정했다. 이를 위한 방법으로서 첫 번째는 신뢰할 수 있는 에너지 인프라 구축과 러시아, 일본, 남한, 중국 회사들의 주도 하에 이 지역을 하나로 연결하는 슈퍼 에너지 링 프로젝트를 실현하는 것이다. 러시아는 이 아시아 태평양 파트너들에게 경쟁력있는 에너지유통과 장기적으로 고정된 가격으로의 계약을 제공할 준비가 되어 있다. 두 번째는 교통 인프라 구축과 새롭고 경쟁력 있는 유라시아 지역을 잇는 루트의 형성이다. 세 번째는 공동의 디지털 경제 공간을 형성하는 것이다.

동북아 국가들의 다양한 군사적, 정치적 이익에도 불구하고, 핵 에너지의 평화적 사용 및 에너지, 운송, 식량, 사이버 안보라는 공동의 관심사에서 각국은 서로 통합된다. 법적 구속력 있는 부문별 지역 파트너십은 궁극적으로 동북아지역 내 포괄적 안보체제를 위한 조건들을 만들어낼 것이다.

친애하는 여러분께,

오늘날 이 세계가 마주하고 있는 난제들은 그 수가 상당하고 대상이 광범위해서 각 정부에게만 이 문제를 제한할 수는 없습니다. 정계와 재계, 시민들도 그들 자신의 발언권을 지니고 있습니다.

저는 우리가 지금 하고 있는 이 논의가 난제들을 극복하기 위한 구체적인 제언을 제공할 것이라고 확신하는 바입니다.

Denuclearization of North Korea, Peace on the Korean Peninsula and Northeast Asian Cooperation

The DPRK nuclear and missile program can't be viewed in isolation from the general global situation. After Yugoslavia, Iraq, and Libya, one can hardly expect the leaders of the Pyongyang regime to sit on their hands and wait to be "democratized".

It is unlikely that the DPRK would agree to relinquish its nuclear weapons. The most that could be hoped for now, is probably a freeze on further nuclear and missile testing and development. A package that North Korea might accept would probably have to include an end to large-scale military exercises as well as a significant sanctions relief.

Negotiations is the only way to settle the Korean Peninsula nuclear issue. The UN Security Council Resolution 2270 of March 2nd, 2016, called to resumption of the talks based on the September 19, 2005 joint statement by the participants of the six-party process. It is very important also to abstain from any actions which could aggravate tension around Korea. Washington and Seoul are also to weigh all costs of the deployment of the US THAAD system in South Korea.

The settlement of the Korean Peninsula nuclear issue is inseparable from the normalization of the inter-Korean relations. Therefore these tasks need to be addressed in tandem. Peace on the Korean Peninsula might stand a chance if the "Korean question" were put back on the UN agenda after a 40-year hiatus and efforts taken to replace the 1953 Korean armistice with the full-fledged peace treaty between the DPRK and the ROK.

Despite their diverse military and political interests, the Northeast Asian countries are united by a shared concern for energy, transport, food, and cyber security, as well as the safe and peaceful use of nuclear energy. The initiatives put forward by President Putin of Russia, Chairman Xi Jinping of China and President Park Geun-hye of the Republic of Korea flexibly complement each other and enable the states of the region to carry out projects on a mutually advantageous basis. Legally binding sector-based regional partnerships would ultimately create the conditions to move towards a comprehensive security system in Northeast Asia.

I. The nuclear issue is to be settled by talks

The situation on the Korean Peninsula is becoming more threatening. After the fourth and fifth North Korean nuclear tests the tension has sharply grown from all sides. That is not something we in Russia are happy about. We need neither nuclear tests conducted at our borders nor saber-rattling by anybody.

To set the way to solve the problem one should first determine its roots. The DPRK nuclear and missile program hasn't come out by itself or solely by an evil will of the Pyongyang leaders. Its arrival and development can't be viewed in isolation from the general global situation. In the conditions, when force is becoming a growing determinant in international relations, when the policy of military blocs is being revived, when the language of ultimatums and sanctions is getting wider use, while the world community represented by the UN is powerless to prevent it, it is but natural, that none of the smaller states arbitrarily branded by a particular power as "rogue" ones, would voluntarily give up on any means of guaranteeing their security, no matter how radical those means might be.

The events in Libya serve as the most convincing argument in support of this stance. Colonel Gaddafi abandoned his nuclear weapons development program, not so advanced as that of Pyongyang, and the world saw the kind of appreciation the West showed him. After Yugoslavia, Iraq, and Libya, one can hardly expect the leaders of the Pyongyang regime to sit on their hands and wait to be "democratized". Therefore the North Korean line is quite understandable, moreover South Korea also tried to develop its own nuclear weapons in 1970-s.

Possessing nuclear arms is of a special significance for the people of the DPRK. They remember that General MacArthur's called at the time of the Korean War to use atomic bombs against the Korean People's Army and the Chinese volunteers and that it was only the fear of the Soviet Union's retaliatory atomic blow that made the then U.S. president Harry S. Truman to dismiss General MacArthur.

North Korea needs nuclear and missile arsenal by a number of reasons. No doubt, the Pyongyang leaders well understand that it would be suicidal for them to start any war, all the more using the weapons of mass destruction. Therefore the main role of the DPRK nuclear weapons is that of a deterrent.

The second factor is the role of the nuclear program in the North Korean domestic propaganda. It is no secret that majority population in most countries of the world, especially in those where nationalism is the main driver of internal politics, view owning of nuclear weapons as a matter of national prestige. The DPRK people are proud with their country possessing nuclear arms, and the very fact, that Kim family regime has managed to develop such arms, strengthens the regime's authority. At the first in 36 years 7th Korea Labour Party Congress, which took place last May, Kim Jong Eun consolidated his position of the undeniable leader steadily moving the country forward in implementing the "pyongjin" line of simultaneous military and economic development. The nuclear and missile tests which preceded the Congress, surely contributed to that.

But there is one more aspect. That is the role the North Korean nuclear arms play or at least used to play in the North Korean diplomacy. It is worth to mention that in 1996-2011 the DPRK had been a major recipient of international humanitarian help which quite surprisingly mostly came from hostile states, namely South Korea and the US.

One can't deny that the Six- Party talks of 2003-2008 were a sincere and a promising effort to settle the Korean Peninsula nuclear issue. The September 19th, 2005, joint statement by the six-party process participants contained a constructive road map for moving towards not only ensuring the denuclearization of the Korean Peninsula, but for general military-political détente in Northeast Asia. However the agreed program has not been implemented.

Much is said today of the growing North Korean nuclear threat. But what has the world community done to eliminate that threat after the Six- Party talks were suspended in 2008? Nothing but producing the UN Security Council resolutions condemning Pyongyang and announcing new sanctions after each new nuclear blast or missile launch. What for example was the effect on the North Korean nuclear program by Seoul's decision to completely stop the work of the Kaesong joint industrial complex? It has only cut off the last canal of the inter-Korean contacts and economic cooperation.

As pressure on North Korea mounts, the danger of a conflict by accident or miscalculation is rising. It makes no difference which party might be responsible, for instance, for a computer malfunction at the time of annual joint US-South Korean military exercises which are viewed by Pyongyang as "provocative rehearsals for invasion".

As for economic sanctions remaining a favoured tool of some countries' foreign policy, their track record of achieving the stated objectives is rather poor. Recall the strongest ever sanctions imposed against Saddam Hussein's Iraq in the 1990s. In spite of all their human consequences it was not the effectiveness of the sanctions that finally toppled the Saddam regime but the 2003 U.S. invasion. The historical record of sanctions, especially those imposed against authoritarian regimes, suggests that they more often than not encourage a "rally round the flag" effect, that serves to strengthen rather than weaken the legitimacy of the targeted regime.

It is unlikely that the DPRK would agree to relinquish its nuclear weapons at present—while that might have been possible when its program was still at an early stage, at the time of the KEDO or at the beginning of the Six-Party talks. The opportunity has long since passed. The most that could be hoped for now, is probably a freeze on further nuclear and missile testing and development. Such a freeze would be a significant achievement in itself.

The experts give different estimates of the North Korean nuclear potential namely from 10 to 25 devices. The Pyongyang military mavens understand that a major increase in the number of devices, say up to 100-150, would not make the deterrence potential ten or fifteen times stronger. Therefore when today the basic deterrence forces have been already built, the DPRK may be prepared to negotiate abandonment of their further increase. The negotiations may go according to a traditional North Korean model, when Pyongyang's preparedness for concessions is to be compensated by its partners' preparedness to pay for those concessions. A package that North Korea might accept would probably have to include an end to large-scale military exercises and significant sanctions relief.

There is only one way to settle the nuclear issue of the Korean Peninsula, namely negotiations. North Korea is to be a part of them, and the unwillingness of certain countries to involve it in negotiations looks strange, to say the least. Wrong are those who rely on the spontaneous collapse of the North Korean regime. That regime had repeatedly proved possessing a considerable margin of safety.

Political stability in the country remains, and the economic situation in North Korea has even improved in recent years. The DPRK is a member of the UN and of other international organizations. It is largely recognized by the international community. The DPRK should be talked to, not shouted at with loudspeakers.

The policies towards North Korea should not be all stick and no carrot. To treat someone as an enemy is to make an enemy. When goal-setting is linked to eliminating the enemy, diplomacy does not work. Only power remains. And nuclear power is no exception. Therefore now the negotiating process itself is no less important than its result.

Russia like other countries does not recognize the DPRK as a nuclear power. But it proceeds from the stand that all work on the settlement of the Korean Peninsula nuclear issue should go within the framework of providing security guarantees to all states of the region, naturally including the DPRK. Those guarantees are to be strong and convincing so that no one has any suspicions in regard to security. It is very important also to abstain from any actions which could aggravate tension around Korea.

Washington and Seoul are also to weigh all costs of the deployment of the US THAAD system in South Korea. The appearance there of the THAAD will undoubtedly push Pyongyang to further increase its military potential. Even if there is no new nuclear blasts, one should surely expect new waves of belligerent rhetorics and new missile launches from the North Korean side, as well as an arrival of new elements of the US military infrastructure in South Korea. The counter measures from other states are not excluded either. One should note a clause in the Russia-China Joint Statement on President Putin's visit to Beijing on June 25th, 2016, which says that «Russia and China are strongly opposed to the escalation of the extra-regional military presence in Northeast Asia and to deployment there of a new missile defence shield as a Pacific segment of the US Global anti-missile defence system under the pretext of responding to the DPRK nuclear and missile program. The Parties do not accept the escalation of the military and political confrontation and the spiralling of arms race in the region».

Resolution 2270 of March 2nd, 2016, called to resumption of the talks on the settlement of the Korean Peninsula's nuclear problem, based on the September 19, 2005 joint statement by the participants of the six-party process.

The following measures could help restore the six-party talk process:

- a statement by the US that it does not possess nuclear weapons on the Korean Peninsula and that it has no intention of attacking or invading North Korea with nuclear or conventional weapons;
- a statement by the US and North Korea of general willingness to officially respect each other's sovereignty, to peacefully coexist, and to take steps aimed at normalizing bilateral relations;
- a statement of commitment by the six parties to promote lasting peace and stability in Northeast Asia;
- a declaration by the six parties adopting the consensus principle for implementing their agreements – “commitment for commitment, action for action.”

The Korean Peninsula developments will largely define the future of Northeast Asia, the entire Asia Pacific, and the global situation as well. I will dwell on two principal points. On the one hand, a denuclearized Korean Peninsula would create a vital precedent for resolving similar issues in other regions and it would therefore contribute greatly to supporting the non-proliferation regime. On the other hand, under the current global circumstances, the six-party talks are a crucial example of attempts at a collective resolution of one of the most pressing international issues. This is the only way to proceed. No unilateral pressure, no attempts to monopolize conflict resolution could stabilize the present unbalanced system of international relations and contribute to its de-ideologization and demilitarization

II. Two wheels of the same cart

The Korean Peninsula nuclear issue is the direct produce of the confrontation between the two Korean states. Therefore its settlement is inseparable from the normalization of the inter-Korean relations. These are the two wheels of the same cart which could take the region's states to their common destination of peace and security in Northeast Asia. Two tasks need to be addressed in tandem, namely, freezing and subsequently dismantling North Korea's nuclear weapons program and defusing political tensions on the Korean Peninsula.

Given the current political alignment along Russia's Far Eastern border, Russia is interested in Korea being a unified, independent, neutral and non-nuclear state. But both the North and the South aren't prepared today for the reunification of Korea. Their foreign partners – each of them by their own reasons - aren't prepared for that either.

Therefore the urgent efforts are to be aimed not at reunifying Korea, but at building and developing peaceful and mutually beneficial relations between North Korea and South Korea and other countries in the region. 63 years since the end of the Korean War have demonstrated that the Korean problem cannot be resolved by war, regardless of whom the rivals ask for support. The only way out of the confrontational deadlock is dialogue between Seoul and Pyongyang to find a political solution.

Since the end of the Korean war, there has been a ceasefire regime in place – but no peace – between the two states. Peace might stand a chance on the Korean Peninsula if the “Korean question” were put back on the UN agenda after a 40-year hiatus. After the UN General Assembly XXX session passed two opposing resolutions on this question in November 1975 – one resolution from 28 countries (including the U.S.) and one from 43 countries (including the USSR) – the topic of a peaceful solution in Korea was completely removed from the agenda.

It's high time to rectify the most awkward position when the UN as a belligerent in the Korean war could be up to now viewed as an adversary of the DPRK which is the UN member, as the structure named the UN Command in Korea still formally exists. The UN Security Council could adopt a declaration stating that the war is a thing of the past, that the Council is closing the book on that event, and that the UN Command in Korea has no ground to exist. At the same time, the bilateral South Korean-American military structures created under inter-Governmental agreements would remain in South Korea

A peace conference dedicated to the Korean Peninsula could be held covering a variety of topics such as achieving peace; establishing diplomatic ties between North Korea and South Korea, the U.S., and Japan, respectively; denuclearizing the Korean Peninsula; reducing arms and armed forces; developing economic cooperation between the two Koreas, and offering economic aid to Pyongyang. The conference could bring together the UN Secretary General; the five permanent members of the UN Security Council; the ROK and the DPRK as well as possibly some other states on the mutual agreement of both Korean states. Obviously, that idea would not immediately be accepted. But the proposal to conduct six-party talks was not immediately accepted, either.

The peace treaty or other document – charter or declaration, for example – that aims to eventually replace the 1953 Korean Armistice Agreement should be more than just a non-aggression pact between the parties to the Korean War. It should be a much more ambitious partnership document that turns North Korea from a “rogue” state into a full participant in international relations and a recipient of aid from international monetary and financial organizations. Both the Koreas are to be parties to that peace treaty. The UN Security Council five permanent members could act as guarantors for the parties to adhere to their commitments.

III. Russia and two Korean states

In regard to the Korean issue Russia conducts its own independent policy. As for Russia's stance on the DPRK, in the late 1980s-early 1990s, the relations between Moscow and Pyongyang suffered a decline. Vladimir Putin's visit to North Korea in 2000 and signing of the Treaty on Friendship, Good Neighbourly Relations and Cooperation between Russia and the DPRK laid the groundwork for the renewal of full-scale relations between Russia and North Korea. The settlement in 2013 of the North Korea's debt to Russia provided a good basis not just for their bilateral economic and trading cooperation, but for projects in three-party format with South Korea's participation.

Russia and South Korea maintain good neighbourly relations which aren't marred by any contentious issues. The two countries' cooperation covers virtually every aspect of human life, from applied medicine to space exploration. There are no South Korean political parties or organizations proclaiming anti-Russian slogans. And we in Russia cherish the fact that despite of continuous pressing from well-known forces, the Republic of Korea hasn't joint the coalition of anti-Russia sanctions-mongers in connection with the events around Ukraine.

Historically, Russia and South Korea have different circles of traditional allies and conduct different international dialogues. However, this should not prevent them from bringing their bilateral ties to a new level – a strategic partnership. Russia views its relations with

the Republic of Korea as a standalone value and doesn't correlate them with its relations with third countries. It realizes the US – the ROK alliance, but assesses the ROK first of all as a partner of Russia, and only after that as an ally of the US.

Russia has consistently supported the idea of building bridges between the two Koreas. Inter-Korean normalization would undoubtedly be facilitated by putting into practice such large Russian – South Korean – North Korean partnership projects as the international rail corridor from Europe to Korea, the Russia – North Korea – South Korea gas pipeline, and the Northeast Asia unified energy system which includes East Siberia and the Russian Far East regions.

IV. A balanced multilateral security system in Northeast Asia

Northeast Asia is the world's only region which doesn't have a multi-lateral mechanism in place for tackling various issues of common interest, and for resolving conflicts between regional participants. Its current security architecture was shaped in the Cold War time in the context of the U.S.-Soviet conflict. It does not fit in the current configuration of power forces in the Asia-Pacific, nor is it up to the task of addressing global and regional threats.

Therefore the creation of a balanced multilateral security system in Northeast Asia is an urgent imperative. There is no doubt that this system should include all the states geographically related to the region, i.e. China, Japan, North Korea, South Korea, Mongolia, and Russia, as well as the U.S., which, albeit not geographically part of the region, has vital security interests there.

Russia, like China, has an objective interest in the U.S. presence in Asia and in cooperating with it, albeit naturally not as part of a U.S.-centric system. Asia does not need a new leader, it needs a new security architecture.

A key principle of Northeast Asia comprehensive security system should be the rejection of the confrontational Cold War mindset. Containment should be replaced with engagement, non-use of force, equality and openness. From a strategic point of view, Northeast Asia can enjoy maximum stability and dynamism if the interests and ambitions of all players are clearly expressed and understood by all the other players. A reliable, mutually beneficial balance of power cannot be built on the basis of weakness and discontent.

The key obstacle standing in the way of a Northeast Asian security system is the lack of mutual trust. Trust is impossible without a dialogue on specific issues of mutual interest. In general, the best way to reduce tension between neighbouring countries and to create trust-based relations is to implement joint, mutually beneficial, large-scale, long-term economic projects. Europe acquired that experience in the late 1960s and early 1970s. By signing agreements to lay pipelines from the Soviet Union to Western Europe, and by involving Western European companies in the construction of large industrial facilities in the USSR, the Soviets and Europeans were able to dampen the mistrust engendered by the Cold War and pave the way for political détente in Europe. The latter culminated in the 1975 Conference on Security and Cooperation in Europe in Helsinki and the subsequent creation of the OSCE. Naturally, it is hardly reasonable to blindly superimpose Europe's 40-year-old experience onto Northeast Asia, but the region certainly can and should learn something from that experience.

The G-20 summit at Hangchow last September showed that no Western leader could express any fresh idea to improve the global economic and political situation. Stalled are the US-EU talks on the TTIP and the EU itself is in a deep crisis because of "Brexit". The situation with the TTP is not better. Some of the TTP members started having questions after U.S. President Obama openly stated that the organization has been formed against China. Not a single state which signed the TTP agreement last year, has ratified it.

In this situation the say is to come from Eurasia. The initiatives put forward by President Putin of Russia, Chairman Xi Jinping of China and President Park Geun-hye of the Republic of Korea flexibly complement each other and enable the states of the region to carry out projects on a mutually advantageous basis.

The Eurasian integration network and the system of multilateral and bilateral agreements, including those on free trade zones, could become the foundation for developing a big Eurasian partnership. President Putin has singled out a number of spheres of special importance to promote the economic integration of Northeast Asia. First is a reliable energy infrastructure and the realization of Russian, Japanese, South Korean and Chinese companies' initiative to create a super energy ring linking those countries as one. Russia is ready to offer its Asia-Pacific partners competitive energy rates and long-term fixed price contracts. Second is transport infrastructure and the formation of new, competitive trans-Eurasian and regional transport routes. Third is the suggestion to create a common digital



economic space.

Despite their diverse military and political interests, the Northeast Asian countries are united by a shared concern for energy, transport, food, and cyber security, as well as the safe and peaceful use of nuclear energy. Legally binding sector-based regional partnerships would ultimately create the conditions to move towards a comprehensive security system in Northeast Asia.

x x x

Dear friends,

The challenges facing the world today are too substantial and extensive to limit the work on them to Governments. Academic circles, business community and general public must have their say as well.

I am confident that our present discussion will provide concrete recommendations to meet those challenges.



KGF2016

KOREA GLOBAL FORUM

한반도 평화와 통일의 통합적 접근

Peace and Unification of the Korean Peninsula:
Comprehensive Approaches