

남북관계 개선과 한반도 평화 정착을 위한 시민사회의 역할

International Forum 국제 포럼

The Role of Civil Society for the Improvement of
Inter-Korean Relations and the Process of
Peacebuilding on the Korean Peninsula

Date | May **23**, 2018

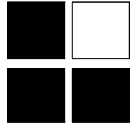
Venue | Korea Press Center

Organizer |



우리민족서로돕기운동
Korean Sharing Movement





프로그램 PROGRAM

- 일시: 2018. 5. 23. 수요일 오후 2시
- 장소: 프레스센터 20층 국제회의장
- 주최: 프리드리히 에버트재단, 우리민족서로돕기운동, 한반도평화포럼

개 회 식

개회사 이일영 상임공동대표 (우리민족서로돕기운동)
인사말 스벤 슈베어젠스키 소장 (프리드리히 에버트재단 한국사무소)
축 사 조명균 통일부장관

토 론 회

<기조연설 : 한반도 평화 구축을 위한 민관협력과 국제협력>

정세현 이사장 (한반도평화포럼, 전 통일부장관)

<1세션: 남북/북미 정상회담과 한반도 평화: 전망과 과제>

사 회 스벤 슈베어젠스키 소장 (프리드리히 에버트재단 한국사무소)

발표 1: 남북/북미 정상회담과 한반도 평화: 전망과 과제

박명규 교수 (서울대학교)

지정토론

슈테판 아우어 대사 (주한 독일대사관)

이정철 교수 (숭실대학교)

<2세션: 남북관계 개선과 한반도 평화정착을 위한 시민사회의 역할>

사 회 윤수경 부이사장 (한반도평화포럼)

발표 1: 남북 신뢰구축과 한반도 평화정착을 위한 시민사회의 역할

이태호 정책위원장 (참여연대)

발표 1: 남북교류협력 및 대북지원에서의 시민사회의 역할

강영식 사무총장 (우리민족서로돕기운동)

지정토론

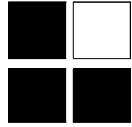
김정수 원장 (한국여성평화연구원)

김성경 교수 (북한대학원대학교)

존 델러리 교수 (연세대학교 국제학대학원)

브랜든 하우이 교수 (이화여자대학교 국제대학원)

김남중 통일정책실장 (통일부)



PROGRAM 프로그램

- Date : May 23, Wednesday, 2018
- Venue: International Conference Hall (20F), Press Center
- Hosts : Friedrich Ebert Stiftung Korea Office, Korean Sharing Movement,
Korea Peace Forum

OPENING CEREMONY

Opening Remark Ilyung LEE (Co-Standing President, Korean Sharing Movement)

Welcoming Remark Sven SCHWERSENSKY (Representative, Friedrich Ebert Stiftung)

Congratulatory Remark Myoung-Gyon CHO (Minister of Unification)

CONFERENCE

<Keynote Speech> Government-Civil and International Cooperation
for Peacebuilding on the Korean Peninsula
Sehyun CHUNG (Chairperson, Korea Peace Forum)

<Session 1> The Inter-Korean and US-DPRK Summit, and Peace on the Korean
Peninsula : Prospect and Tasks

Chair Sven SCHWERSENSKY (Representative, Friedrich Ebert Stiftung)

Presentation 1 The Inter-Korean and DPRK-U.S. Summit, and Peace on the Korean
Peninsula : Prospect and Tasks

Myoung-Kyu PARK (Professor, Seoul National University)

Panel Discussion

Stephan AUER (German Ambassador in Seoul)

Jeongcheol LEE (Professor, Soongsil University)

<Session 2> The Role of Civil Society for the Improvement of Inter-Korean
Relations and Peace on the Korean Peninsula

Chair Soo-kyung YOUN (Vice-Chairperson, Korea Peace Forum)

Presentation 1 The Role of Civil Society for Building Inter-Korean Trust and Peace
on the Korean Peninsula

Taeho LEE (Chair of the Policy Committee, PSPD)

Presentation 2 The Role of Civil Society in Assistance to North Korea, and
Inter-Korean Exchange and Cooperation

Youngsik KANG (Secretary-General, Korean Sharing Movement)

Panel Discussion

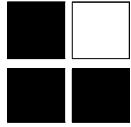
Jeongsoo KIM (Director, Korea Women's Peace Research Institute)

Sungkyung KIM (Professor, University of North Korean Studies)

John DELURY (Professor, Yonsei GSIS)

Brendan HOWE (Professor, Ewha GSIS)

Namjoong KIM (Director-General, Unification Policy Office of MoU)



목 차 CONTENTS

인사말 - 5

기조연설문 - 11

한반도 평화 구축을 위한 민관협력과 국제협력

정세현 이사장 (한반도평화포럼, 전 통일부장관)

세션 1 발제문 - 21

1. 남북/북미 정상회담과 한반도 평화: 전망과 과제

박명규 교수 (서울대학교)

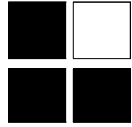
세션 2 발표문 - 59

1. 남북 신뢰구축과 한반도 평화정착을 위한 시민사회의 역할

이태호 정책위원장 (참여연대)

2. 남북교류협력 및 대북지원에서의 시민사회의 역할

강영식 사무총장 (우리민족서로돕기운동)



CONTENTS 목차

Greetings - 7

Ilyung LEE (Co-Standing President, Korean Sharing Movement)

Keynote Speech - 15

Government-Civil and International Cooperation for Peacebuilding on the Korean Peninsula

Sehyun CHUNG (Chairperson of Korea Peace Forum)

Session 1 - 37

1. The Inter-Korean and DPRK-U.S. Summit, and Peace on the Korean Peninsula : Prospect and Tasks

Myoung-Kyu PARK (Professor, Seoul National University)

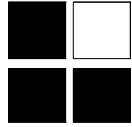
Session 2 - 71

1. The Role of Civil Society for Building Inter-Korean Trust and Peace on the Korean Peninsula

Taeho LEE (Chair of the Policy Committee, PSPD)

2. The Role of Civil Society in Assistance to North Korea, and Inter-Korean Exchange and Cooperation

Yongsik KANG (Secretary-General, Korean Sharing Movement)



인사말 GREETINGS

안녕하십니까?

1년 전, 아니 몇 달 전과 최근의 한반도 상황을 비교해 보게 됩니다.

여러분, 기억나시지요? 당시 한반도는 당장이라도 전쟁이 일어나는 것이 아닌가 하는 우려가 주위에 가득 차 있었습니다. 남쪽에선 촛불이라는 시민의 열망을 받아 안은 새 정부가 출범했지만 북쪽에서는 핵실험과 장거리 로켓 발사를 연이어 단행했습니다. 남과 북의 대화가 막혀 있는 상태에서 벌어진 일입니다.

그런데 최근의 한반도 상황은 어떤가요? 지난 2월과 3월 평창동계올림픽과 패럴림픽이 성공적으로 마무리되고 곧이어 지난 4월 27일에는 역사적인 ‘2018 남북 정상 회담’이 열렸습니다. 당일 발표된 “한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언”에서 남과 북의 두 정상은 ▷ 남북관계의 전면적이며 획기적인 개선과 발전 ▷ 군사적 긴장 상태 완화와 전쟁 위험 해소를 위한 공동 노력 ▷ 한반도의 항구적이며 공고한 평화체제 구축을 위해 적극 협력할 것을 합의했습니다.

이러한 합의가 실제로 이행된다면 우리 한반도는 이제 전쟁의 위험에서 벗어나 항구적인 평화체제의 상태로 이행하게 될 것입니다. 지난 70년간의 분단이 해소되는 역사적인 전환을 맞게 되는 셈입니다.

물론 아직까지 넘어야 할 산은 많습니다. 조만간 열리게 될 북한과 미국의 정상회담에서 한반도의 비핵화와 평화협정 등에 대한 논의도 순조롭게 진행되어야 합니다.

이렇게 분위기가 바뀐 것은 남과 북이 대화를 하고 있기 때문입니다. 남쪽 정부는 지난해부터 남북관계를 개선하자는 일관된 신호를 보냈고 북측이 그 신호를 긍정적으로 수용했습니다. 최근의 한반도 화해 분위기는 그러한 신호를 바탕으로 한 대화가 있었기 때문입니다.

그럼에도 여전히 우리 시민사회는 걱정거리가 있습니다. 우리의 걱정은 지난 10여년간 우리가 경험했던 사실에 기반을 두고 있습니다.

남과 북 당국 간의 관계가 아무리 좋아도 지금까지 누적된 한반도의 수많은 문제를 한꺼번에 해결할 수가 없습니다. 정부가 모든 일을 다 할 수는 없습니다. 당국 간의 관계는 또 우리의 바람과는 상관없이, 외부의 힘에 의해 나빠질 가능성도 농후합니다. 이러한 상황을 방지하기 위해서는 무엇이 필요할까요?

시민들의 힘이 필요합니다. 시민사회가 나름의 역할을 해야 합니다. 한반도의 정치 군사적 긴장을 해소하기 위해서는 남북 간의 경제, 사회, 문화적인 관계가 더욱 깊어져야 합니다. 이러한 내용이 한반도 평화체제의 하부구조를 이룰 것입니다.

지난 20여년 인도적 대북지원을 펼쳐왔던 대북지원 민간단체들을 포함한 우리 시민사회는 이번 남북 정상회담을 이끌고 외교 무대에서도 각고의 노력을 기울이고 있는 우리 정부의 최근 움직임을 높이 평가하고 있습니다. 그러나 여기에서만 머물러서는 안 됩니다. 민간 차원의 교류협력에 대해 우리 정부가 더 큰 지원을 하고 공간을 마련해 주어야 합니다. 이는 물론 북쪽 당국에게도 요구하는 내용입니다.

오늘 이 자리에서 우리는 “남북관계 개선과 한반도 평화 정착을 위한 시민사회의 역할”을 논의하려 합니다. 이것이 중요한 이유는 시민사회의 역할이 있을 때만이 한반도의 평화 만들기가 지속될 수 있기 때문입니다. 다시 또 지난해와 같은 상황으로 되돌아가서는 안 되기 때문입니다.

모쪼록 오늘의 논의가 최근의 좋은 분위기를 지속할 수 있는 의미 있는 계기가 되기를 바라면서 기탄없는 많은 의견도 부탁드립니다.

감사합니다.



Good afternoon, ladies and gentlemen.

Considering last year's situation around the Korean Peninsula, the latest developments are an amazing shift.

Just last year, there was much concern about the possibility of war breaking out on the Korean peninsula. Despite a new government being inaugurated in South Korea in the wake of a nationwide candlelight demonstration movement, the North carried out a series of nuclear tests and rocket launches. Those happened amid an impasse in inter-Korean dialogue.

In contrast the present situation has changed dramatically. Last February and March, the Winter Olympics and Paralympics were successfully held with North Korean participation and a historic Inter-Korean Summit followed on April 27th. In the Joint Panmunjeom Declaration which was announced the same day, the two leaders agreed on 1) comprehensive and groundbreaking advancements in Inter-Korean relations, 2) making joint efforts to alleviate the acute military tension and take practical steps to eliminate the danger of war breaking out on the Korean Peninsula, and 3) actively cooperating to establish a permanent and solid peace regime on the Korean Peninsula.

If the agreement is implemented, the Korean Peninsula can enter into a permanent peace regime free from the danger of war, this would mark a historic turning point after 70 years of division.

Of course, numerous challenges lie ahead. Talks on denuclearization and a Peace Treaty should be negotiated in the upcoming DPRK-U.S. Summit.

The possibility for a change in atmosphere can be accredited to the talks between North and South. Last year the South Korean government sent signals to the North to improve Inter-Korean relations, and the North responded positively. The change in atmosphere on the Korean Peninsula has been

possible due to the positive interactions and dialogue between the two Koreas.

Nevertheless, we, South Korean civil society, still have a major concern deriving from our experience over the past 10 years.

Even with the improved relations between the two governments, governments, alone, cannot solve the problems accumulated from the past, and cannot solve them at once. Moreover, as experience shows, governmental level relations can easily deteriorate due to external factors. In order to prevent that from happening, what do we need?

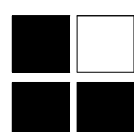
We need to harness the power of citizens, and civil society should play its own role. In order to ease the political and military tension on the Korean Peninsula, private-level economic, social, and cultural engagements should be strengthened since those will be the substructural web underpinning any peace regime.

South Korean civil society, including the NGOs who have been providing assistance to North Korea for the last 20 years, fully support the South Korean government's efforts to bring peace on the Korean Peninsula. However, it is not an option to remain at this governmental level. Our government must do more to support and provide a space for civil society to implement inter Korean exchange and cooperation. This is of course what we are also requesting of the authorities in the North.

Today, we are exploring the role of civil society for the improvement of inter-Korean relations and peacebuilding on the Korean Peninsula. This is pivotal because peace can only be sustainable when civil society plays its role, and we must be cautious not to repeat the mistakes of the past and fall back into a situation such as that of last year.

I hope today's forum will be an opportunity for us all to actively share ideas and a starting point for civil society's journey towards peace pushing on from the current positive atmosphere.

Thank you.



기조연설

KEYNOTE SPEECH

한반도 평화 구축을 위한 민관협력과 국제협력

정세현 이사장 (한반도평화포럼)

1. 평화협정은 한반도 평화 구축의 필요·충분조건인가?

- 북미 정상회담에서 북한 비핵화 일정과 방법에 대한 로드맵이 합의되면 종전선언에 이어 평화협정 협상이 시작될 것임
 - 정전협정을 대체할 평화협정은 한반도 평화 구축의 중요한 부분이지만, 그것은 국제정치 차원의 분단체제 해체만을 의미함
- 평화협정을 근거로 구축될 한반도 평화체제가 지속 가능해지기 위해서는 최소한 두 가지 조건이 충족되어야 함
 - 첫째, 우리 내부의 분단체제가 해소되어야 함
 - 둘째, 한반도 주변국 간의 경제적 연계가 강화되어야 함
- 그런 점에서 평화협정은 한반도 평화 구축의 필요조건일 뿐
 - 우리 내부의 뿌리 깊은 분단체제 해소와 한반도 평화를 버텨줄 하부구조로서 역내 국가 간 경제적 연계 강화가 한반도 평화체제 구축의 충분 조건임

2. 평화체제 구축 과정에서 시민단체의 역할과 민관 협력

- 영화 <강철비>에서 북 요원 엄철우의 다음과 같은 대사는 분단 체제 해소와 평화체제 구축에 대하여 시사하는 바가 있음
 - “분단국가의 인민들은 분단 그 자체보다 분단을 정치적으로 이용하는 자들 때문에 더 큰 고통을 당합니다.”
- 우리 사회에는 분단체제 하에서 구축된 기득권을 유지하고자 하는 사람들이 있음. 그들은 평화체제 구축 과정에서 갖가지 명분과 방법으로 ‘양상 레짐 (Ancient Regime) 즉 분단체제를 복원·지속시키려 할 가능성이 있음
- 시민사회가 주목하고 대처해야 할 일이 바로 이러한 우리 내부의 ‘양상 레짐’ 부활 움직임을 견제하면서 국제정치의 흐름에 맞춰 평화체제 구축의 추동력을 우리 내부에서도 키워 나가야 함
 - ‘평화의 구심력’을 키워야 ‘평화의 원심력’을 제압할 수 있음

- 국제적 차원의 한반도 평화체제 구축 작업에 참여할 정부는 당연히 통일운동 시민단체들과 정보를 공유하는 등 평화체제 구축을 위한 거버넌스를 강화해나갈 필요가 있음
 - 외교에서 ‘안과 밖’의 손발이 맞아야 협상력도 커지고 외교의 ‘자국중심성’도 보장될 것임

3. 평화체제 구축 과정에서 국제협력의 방향과 과제

- 북한이 미국을 비롯한 국제사회의 요구에 따라 ‘완전한 비핵화’를 하는 대가로 받아 내려는 것이 북미수교와 평화협정인 만큼 평화협정의 핵심 당사자는 미국과 북한이라고 할 수 있음
 - 그러나 정전협정을 대체할 평화협정 체결과정에 한.중은 당연히 참가해야 함
- 정부로서는 평화협정 협상이 순항을 할 수 있도록 미.북 간 조정자-촉진자로서 책임감을 가지고 총력외교를 해나가야 함
 - 그러나 핵심은 한미 협력과 공조임. 즉 미국과의 협력이 원활해야 한.중 협력도 순항할 것임
- 평화협정이 체결된다 해도 한반도의 지정학적 이유 때문에 러.일의 보장 등 협력과 지원이 뒤따라야 비로소 한반도 평화 체제가 구축된다는 점에서 러.일도 중요한 평화협력 파트너임.
 - 그런 점에서 한반도 평화협정의 준수·이행을 보장할 유관국들의 경제적 협조 체제를 우리 정부가 주도해 나가야 할 필요가 있음
- 문재인 정부의 ‘한반도 신 경제지도 구상’이 중·일·러·남·북을 3개의 경제벨트로 상호 연계시키려는 정책이기 때문에 한반도 평화체제와 표리의 관계로 발전시키면 시너지 효과 낼 것임

4.한반도 평화체제 구축의 핵심은 남북관계 심화

- 북한의 비핵화와 평화협정 협상이 ‘말 대 말’-‘행동 대 행동’ 방식으로 진정될 가능성이 큰 만큼, 그 과정에서 특히 북한의 귀책사유로 인하여 평화협정 협상이 부진하거나 중단되지 않도록 해야 함
- 북한의 성실한 비핵화 조차와 평화협정 협상을 유도하기 위해서는 남북관계 복원과 활성화 속도를 높여 나가야 함.
 - 과거 남북관계 심화는 북한의 대남전략과 대외정책에 상당한 영향을 미쳤었음

- 남북 간 경제.사회.문화적 관계 심화가 정치.군사적 긴장 해소와 남북 평화의 '하부구조'라는 점에서 민간단체들도 경제사회.문화 분야 남북관계 심화 발전을 위한 활동을 적극 강화해 나가야 할 것임

Government-Civil and International Cooperation for Peacebuilding on the Korean Peninsula

Sehyun CHUNG

(Chairperson, Korea Peace Forum)

1. Is the peace treaty a necessary and sufficient condition to ensure peace on the Korean Peninsula?

- Once the United States and North Korea come to a roadmap agreement on the timetable and method for the denuclearization of North Korea during the Trump-Kim summit, negotiations will take place before a peace treaty is signed following the announcement of the official end to the Korean War.
 - The peace treaty, which will replace the Korean Armistice Agreement, will play a pivotal role in ensuring peace on the Korean Peninsula; however, it only signifies the collapse of Korea's division system in the scene of international politics.
- To maintain the peace regime on the Korean Peninsula that will be built based on the peace treaty, at least two conditions must be satisfied:
 - First, South Korea's internal divisions (South-South conflict) must be resolved.
 - Second, reinforcing the Korean Peninsula's economic partnerships with neighboring countries is pivotal.
- From this perspective the peace treaty is merely a prerequisite for the possibility of a peace regime
 - The requisites for the peace regime then become the resolution of the deeply rooted North-South conflict and a strong structural web for peace to withstand challenges by utilizing increased economic ties with neighboring countries in the region.
 - Reinforcing economic partnerships with the neighboring countries in the region, as well as domestically bringing an end to Korea's long-standing division system, would be the sufficient condition that will ensure peace on the Korean Peninsula as a strong substructure.

2. The role of civil society organizations and the importance of government-civil society cooperation during the process of building a peace regime

- North Korean special forces agent Eom Cheol-u's line from the film *Steel Rain* gives us a hint about bringing an end to Korea's division system and building the peace regime.
 - "The citizens of a divided nation suffer more from those who seek to manipulate the division for their own ends than they do from the division itself."
- In our society, there are some who have the desire to maintain the privileges granted them from Korea's division system. It is likely that they will aim to recover and perpetuate the "ancient regime." In other words, they will try to maintain Korea's division system during the process of building the peace regime by all means.
- Civil society must be vigilant in curbing the tendency of those moving to revive the "ancient regime," as well as building domestic impetus to develop the peace regime in line with the global political trend.
 - Only through "fostering and harnessing the momentum of forces for peace" can we endure and overcome the reversal oppositional forces directed away from peace."
- Good governance of the peace regime project should be consolidated. This can be abetted by the sharing of information from the government, which participates on the international level of construction of the peace regime, with unification related civil society organizations.
 - In diplomacy, it is significant to have both "domestic and international" strategies working hand in hand. That way, it is possible to improve our negotiation skills and achieve "self-sufficient Korea-centric diplomacy."

3. Current direction and future challenges of international cooperation during the process of building a peace regime

- By acceding to the growing demand from the international community including the United States for "complete denuclearization," North Korea plans to establish diplomatic ties and sign a peace treaty with the United

States. Based on this, it is appropriate to think that the main parties to the peace treaty are the United States and North Korea.

- However, South Korea and China must be involved in the negotiation process for the peace treaty that will replace the Korean Armistice Agreement.

- The South Korean government must take responsibility and mobilize all diplomatic resources as a mediator and facilitator between the United States and North Korea so that the peace treaty negotiations can be progressed smoothly.

- The key factor is the cooperation and partnership between the United States and South Korea. In other words, if our cooperation with the United States progresses well, we will be able to achieve smooth cooperation with China as well.

- Even if we manage to sign the peace treaty, the peace regime on the Korean Peninsula can only be achieved when followed by support and cooperation from both Russia and Japan because of the geopolitical situation of the Korean Peninsula. In this sense, we must work together to achieve peace in a collaborative partnership with Russia and Japan as well.

- Thus, it is important for the South Korean government to actively lead the process of economic cooperation with neighboring countries involved in implementing and fulfilling the peace treaty on the Korean Peninsula.

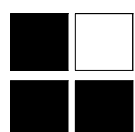
- The Moon Jae-in administration's initiative, the "New Economic Map of the Korean Peninsula," is a policy that aims to establish three economic belts across China, Japan, Russia, North and South Korea. While implementing this policy, we can achieve synergy effects coming from the establishment of the peace regime, working hand in hand with the development of economic ties.

4. The key to building the peace regime is to deepen the partnership between North and South Korea

- It is likely that North Korea's pledge to denuclearize and sign the peace treaty would involve concessions and compromises based on the principles of "word-for-word" and "action-for-action." Considering this, we must not allow the process to stop or wane particularly from some blame placed on

North Korea.

- In inducing North Korea to carry out its denuclearization pledge and remain involved in the negotiation process for the peace treaty, it is important to restore the relationship and facilitate reinvigorated partnership between North and South Korea.
 - In the past deepened North South relations had a large impact on the North's South Korea policy and their wider foreign policy
- Encouraging economic, social, and cultural partnerships between North and South Korea can lay the "ground" for relieving political and military tensions and achieving peace on the Korean Peninsula. With this taken into consideration, private organizations are strongly encouraged to participate in the further promotion of economic, social, and cultural activities between North and South Korea.



세션 1 Session 1

남북/북미 정상회담과 한반도 평화: 전망과 과제

박명규 교수 (서울대학교)

1. 들어가며

한반도 평화를 향한 안팎의 흐름이 놀랄 정도의 속도로 또 예측하기 어려운 방식으로 전개되고 있다. 오랜 조율과 협상이 있어야만 가능한 정상회담들이 연이어 진행되는가 하면 상호간에 험한 설전을 이어가던 북미의 지도자들이 서로 만족감과 감사함을 전하는 진풍경을 보였다. 4월 27일, 판문점 남북정상회담에서 보여진 전례 없던 모습은 전 세계의 이목을 집중 시키면서 감동의 드라마를 연출했다. 그런가 하면 비난과 갈등이 다시 드러나면서 북미정상회담의 성사 여부와 남북대화의 앞날이 어두워지는 상황도 돌출하고 있다. 전쟁위기까지 논의되던 한반도에서 남북의 지도자가 손을 잡고 군사분계선을 넘나들고 평화를 약속하던 모습을 떠올리면 미래는 분명 희망적이고 낙관적이다. 하지만 제네바 합의와 9.19 공동선언의 실패를 기억하고 사안의 복잡성을 주목하는 사람들은 여전히 우려의 시선을 거두지 못한다.

실제로 한미정상회담이 채 한 달도 남지 않은 시점이지만 서로 다른 뉴스와 만남들이 혼재해 있어 판단을 어렵게 한다. 북한이 '조미수뇌회담' 소식을 노동신문의 1면에 게재하고 김정은 위원장이 폼페이오 미 국무장관이 전한 트럼프 미 대통령의 구두메시지에 만족했다는 보도는 긍정적인 면을 보여주는 소식이다¹⁾. 트럼프 대통령이 폼페이오와 함께 귀국한 북한 억류 미국시민 3인의 환영식에서 김정은 위원장에게 감사의 뜻을 표한 것도, 또 북미 간에 완전한 비핵화와 획기적인 보상을 묶은 '빅뱅식 일괄타결' 방안이 논의 중이라는 뉴스도 긍정적 전망을 더해주는 보도다²⁾. 그런가 하면 5월 16일 새벽, 북한이 전날 동의한 남북고위급 회담을 일방적으로 무기연기시킨 것은 아직도 남북간 신뢰가 매우 낮음을 보여주는 상징적 사건이다. 또 16일 북한 김계관 외무성 제1부상이 개인명의 담화를 통해 북미정상회담을 재고할 수 있다고 경고하고 미국의 추진 방식에 강한 불만을 표명한 것은 앞날을 예측하기 쉽지 않다는 점을 알리는 소식이다³⁾. 트럼프 대통령은 북미정상회담에 차질이 없을 것인가라는 기자의 질문에 '두고 보자'고 했다. 6월 12일로 예정된 싱가포르에서의 북미 정상회담은 물론이고 그 이후에도 한반도를 둘러싼 역동성과 긴장감은 계속 함께 진행될 것으로 생각된다.

2. 대전환?

1) 5월 10일자, 연합뉴스 및 [경향신문], [중앙일보] 등 매체 기사.
2) [중앙일보] 2018. 5. 15일자.
3) 5월 16일자, 17일자 연합뉴스.

한국전쟁이 마무리된 지 오래지만 한반도는 여전히 65년 전 휴전당시의 모습에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 비무장지대는 정전협정 체결 당시의 모습 그대로이고 단절된 한반도의 허리는 여전히 소통부재의 상태다. 이번 남북정상회담에서 두 지도자는 더 이상 한반도에서 전쟁은 없을 것이며 평화의 새로운 시대가 열렸음을 선언했다. 이 말대로 실현된다면 민족사적으로나 세계사적으로나 역사적인 대전환이 아닐 수 없다. 냉전의 마지막 대립지대가 사라지고 유라시아 대륙과 아시아 태평양 지역이 연결되는 새로운 역사의 장이 열릴 수 있다.

현재의 한반도 비핵평화 프로세스가 이런 역사적 대전환으로 이어질 것인지 확신할 수는 없지만 흔치 않은 ‘대기회’인 것만은 분명하다. 이 기회를 어떻게 살리는가에 따라 한반도의 대전환이 이루어질 수도 있고 그렇지 못할 수도 있다. 현재로서는 가능성이 높은 쪽에 생각이 기울지만 확신할 정도라 보기는 어렵다. 긍정적인 판단을 하게 하는 첫 번째 이유로는 당사자인 한국, 북한, 미국의 정치적 목표가 모처럼 한 방향으로 합류하고 있다는 점을 들 수 있다. 한국의 문재인 대통령은 베를린 선언에서 인위적 통일을 추구하지 않고 북한과 공존공영할 것을 새로운 목표로 내 걸었다. 국제사회의 대북제재에 동참하면서도 남북관계와 북미관계의 개선을 위해 중개자의 역할을 자임하고 있다. 미국의 트럼프 대통령은 북핵 문제 해결을 정책의 최우선 순위에 놓고 군사옵션을 포함한 강경한 대북압박을 주도함으로써 역설적으로 한반도 문제해결의 국제적 계기를 조성했다. 또 한국 특사단을 통해 전해진 북한의 비핵화 의지를 듣고 곧바로 북미정상회담을 수락하는 적극성을 보여주었다. 여기에 북한 김정은 위원장이 비핵화 가능성을 수용하는 전략적 선회를 결정하고 과감한 정치적 행보를 보이고 있다. 김정은 위원장의 새로운 구상은 4월 20일 노동당 중앙위원회 전원회의에서 핵-경제 병진노선의 폐기와 경제개발 우선정책으로 공식화되었다. 세 흐름이 합류되고 있는 흔치 않은 기회다.

대전환이 가능할 수 있으리라 보는 두 번째 이유는 비핵화와 평화체제가 본격적으로 다루어지는 의제의 중요성 때문이다. 오랫동안 비핵화라는 군사안보적 문제와 북한에 대한 경제지원이라는 비군사적 차원을 맞바꾸려는 노력이 있어왔다. 하지만 체제보장을 최우선의 과제로 여기는 북한과 비핵화 선행론을 주장하는 한국 및 미국과의 접점은 좀처럼 마련되지 못했다. 안보의제와 안보의제를 맞바꾼다는 것은 정전상태하의 한반도에서는 좀처럼 추진되기 어려웠지만 역설적이게도 북한의 핵능력 고도화가 초래한 국제적 제재와 긴장의 고조가 핵심의제를 다루는 새로운 기회를 제공했다. 문재인 정부가 남북관계의 개선보다 비핵화와 평화체제를 우선시하고 북미간 대화의 중개역할을 자임한 것도 큰 도움이었다. 직간접적으로 남북미 3자간에 진행된 소통과 공감의 의제의 새로운 조합을 가능케 한 것이다.

세 번째로는 탐다운식의 추진과정을 들 수 있다. 그간의 시도들은 실무적 레벨에서의 다양한 논의와 점검, 로드맵에 따른 상호타협을 거쳐서 점진적으로 추진되었다. 때로 특사나 물밑 접촉 등을 통해 극적인 타협안이 마련되기도 했지만 개별 국가들

의 관심정도, 정책적 우선순위에 영향을 받아 지속적인 추진력을 얻지 못했다. 이번의 흐름은 전문가 그룹이나 실무적 논의 과정 없이 최고지도자들의 과감한 결단에 의해 추동된 것이 특징이다. 김정은 위원장과 트럼프 대통령의 승부사적 기질과 문재인 대통령의 진지함이 특유의 시너지를 얻는 결과다. 오랜 적대관계와 만성적 신뢰부재의 상태를 벗어나지 못하는 한반도 상황을 고려할 때 탐다운 방식의 과감한 빅딜이 긍정적 결과를 가져올 기회가 될 수도 있음은 분명하다.

물론 이상의 세 조건은 고스란히 부정적 반전의 요인으로 작용할 수 있다. 남북미 간의 신뢰수준은 매우 낮은 상태여서 북미간 이해충돌이 격화되고 한국의 중개역할이 한계에 부딪치면 더 이상 강력한 동력으로 작용하기 어려울 수 있다. 비핵화와 평화체제라는 의제가 핵심적 문제인 만큼 달성에 어려움이 있고 추진과정에 여러 복병이 나타날 수 있다. 지도자들 사이의 탐다운 접근도 양날의 칼과 같아서 오래된 고르디우스의 매듭을 끊어낼 수도 있지만 일순간에 모든 것을 원점으로 돌려버릴 수도 있다. 모든 가능성에 대비하면서, 대전환의 기회를 살리도록 노력하는 것이 절실한 시점이다.

3. 한반도 비핵화와 평화체제 구축

(1) 북미정상회담의 전망

비핵화와 평화체제의 포괄적 해결은 2018년 대전환 드라마의 핵심주제다. 앞으로 예정된 북미정상회담의 성공 여부를 좌우할 시금석이기도 하다. 오랫동안 말로 주장되면서도 해결의 기회를 얻지 못했던 이 두 의제의 동시적 타결이 이번에 가능할 것인가? 그동안 이 문제의 해결을 가로막은 주 원인은 남북한 사이, 또 북미 사이의 깊은 불신이였다. 북한은 주변 국가들과의 열린 소통과 협력보다 핵보유를 통한 군사능력 고도화가 체제유지의 유일한 방도라고 생각하고 이를 집요하게 추진했다. 반면 북한의 핵개발 자체를 심각한 평화위협으로 간주하는 한국과 미국은 비핵화가 전제되지 않는 평화구축의 가능성을 믿을 수 없었다. 이런 상황에서 문제해결의 시도들은 실패로 돌아갔고 상호 신뢰는 늘 배반되어 불신이 고착화되었다. 이런 상황에서 김정은 위원장이 비핵화로의 노선전환을 결단한 것은 매우 다행스럽다. 국제적 제재와 압박, 북한의 경제적 어려움, 김정은 위원장의 권력 장악력, 문재인 대통령의 신뢰조성자의 역할 등 여러 가지가 작용했을 것으로 보이지만 앞으로의 전망을 좌우할 가장 결정적인 변수의 하나다. 4월 27일 남북정상회담 자리에서 김정은 위원장은 ‘한반도의 비핵화’를 명시한 공동선언을 함께 발표했고 북한은 다음날 이 내용을 노동신문 1면에 가감 없이 게재했다. 북중정상회담에서도 북한의 비핵화의 의지는 명확히 전달된 것으로 알려졌다. 폼페이오 미 국무장관과의 대화에서도 일관되게 비핵화의 의지는 확인된 것으로 보인다.

하지만 남북정상회담에서 발표된 내용만으로 볼 때는 비핵화 관련 합의 수준은 기대

에 미치지 못한다. 남북간 군사적 신뢰조치들을 담은 제 3조의 마지막 4항에서 “남과 북은 완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표를 확인하였다”라고 언급된 것이 전부다. ‘완전한 비핵화’라는 말이 중요하지만 ‘검증가능한 비핵화를 평화적으로 해결’ 할 것을 언급한 9.19 공동선언에 비해서 크게 진전된 것이 아니며 ‘재처리, 농축의 금지를 명기한 1992년 남북비핵화공동선언의 내용에 비해서도 구체성이 떨어진다는 평가를 받기도 한다. 비핵화 관련 최종합의는 결국 북미정상회담의 몫이라는 판단이 그 한 이유로 설명된다. 그럴 수 있지만 비핵화의 내용과 절차는 결국 북미정상회담의 결과를 보아야 확인된다는 뜻이어서 불확실성은 여전히 남는다. 이에 비해 평화체제에 해당하는 부분은 좀 더 구체적이다. 즉 남북공동선언 3조의 3항은 ‘정전협정체결 65년이 되는 올해에 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최를 적극 추진’한다고 되어 있다. 비핵화-평화협정의 동시진행에서 등가성의 확보를 위해 북미정상회담을 주목하지 않을 수 없는 한 부분이다.

현재 북미가 비핵화와 평화체제의 조합을 어떤 식으로 해결하려 하는지, 쟁점은 무엇이며 어느 수준에서 타협점을 찾았는지를 확인하기는 어렵다. 볼턴 미 국가안보보좌관은 지속적으로 CVID의 목표에 조금도 변화가 없고 ‘대화를 위해 모든 노력을 하겠지만 목표를 바꾸지는 않을 것’임을 분명히 했다. 북한의 핵무기와 핵물질을 미국으로 가져와 폐기하는 것을 주장하기도 했다. 16일 북한의 김계관 외무성 제1부상이 존 볼턴 백악관 국가안보보좌관을 비난하면서 “대화를 통해 문제를 해결하려는 것이 아니라 본질에 있어서 대국들에게 나라를 통째로 내맡기고 붕괴된 리비아나 이라크의 운명을 우리 국가에 강요하려는 심히 불순한 기도의 발현”이라고 비난을 쏟아냈다⁴⁾. 비핵화의 범위와 방식, 평화체제의 내용과 순서, 사찰과 검증의 주체와 과정, 시한 등에서 여전히 대립과 긴장을 보이는 부분이 있음을 보여준 것이다. 그럼에도 불구하고 그동안 전해졌던 소식은 북미정상회담에서의 타협가능성을 기대하게 만드는 내용이 많았다. 북한의 노동신문은 재차 방북한 미 폼페이오 국무장관이 전한 ‘트럼프 대통령이 새로운 대안’에 대해 김정은 위원장이 만족한 대화를 했다고 밝혔다⁵⁾. 5월 12일 북한은 비핵화에 대한 선조치의 일환으로 23-25일 중에 풍계리 핵실험장을 폭파하여 ‘폐기’할 것이고 이를 위해 영국, 중국, 미국, 한국, 러시아의 기자단을 초청하여 현장 취재를 보장할 것임을 밝혔고 실제 그런 과정에 들어갔다는 소식이 전해진다. 새라 샌더스 미 백악관 대변인은 16일 미국이 리비아식 모델을 추구하느냐는 기자들의 질문에 미국은 트럼프 방식을 추구한다고 말했고 북한의 반응은 예상 가능했던 것이라 했다⁶⁾. 여러정황을 종합해볼 때 북한이 CVID 원칙을 수용하고 미국은 체제안전보장을 위한 조치를 약속하는 방향으로 접점을 찾는 과정에서 미국의 보다 강화된 요구와 북한의 반발이 부딪치고 있는 상황이 아닌가 여겨진다.

4) 연합뉴스, 5월 16일자.

5) 크리스토퍼 힐, 로버트 갈루치 등 미국의 이전 북핵문제 담당자들은 이러한 북한의 대응이 사실은 미국과의 합의가 어렵다는 점을 표현한 것이라고 해석한다.

6) SPN 서울평양뉴스, 5월 17일자.

(2) 중개자 역할과 당사자 역할의 균형잡기

북미간 타협이 불충분하거나 성공적이지 못할 때, 예상치 못한 반전과 어려움이 노정될 때도 남북관계는 독자적인 화해협력의 기초를 유지할 수 있을 것인가? 북미의 갈등이 심해지고 접점을 찾지 못해 갈등이 재현되어도 여전히 유효한 중재자 역할을 감당할 수 있을 것인가? 북한이 북미정상회담에 대한 재고 가능성을 비치면서 남북간 합의되었던 고위급회담도 무기연기시킨 조치는 남북미 3자의 연동구조 속에서 남북관계가 완전히 자유롭기는 어렵다는 점을 상징적으로 보여준다. 북미관계의 결과와 연동하면서도 독자적 남북관계 발전을 추진할 수 있는 공간과 역할을 찾는 지혜가 필요하다. 이를 위해서는 남북관계의 중장기적 전망을 숙고하고 질적 전환을 준비해야 한다.

북미정상회담이 난관에 부딪칠 경우는 말할 것도 없고 성공적으로 진행되더라도 따라오는 문제는 적지 않다. 이 경우 한국은 북미간의 중개자 역할과 남북관계에서의 당사자 역할을 분명히 해야 한다. 북미간의 갈등과 대립이 심해질 경우 중개자의 역할은 자칫 양쪽 모두로부터 불신과 비난을 살 우려가 있다. 자칫 미국과의 관계에 흠이 갈 수도 있고 남북간의 신뢰구축에 어려움이 생길 수도 있다. 북미간에 논의되는 사항과 진전 상황을 주목하면서 창의적이면서 독자적인 자기위치를 잡아야 할 것이다. 북한은 ‘단계적 동시적’ 접근을 주장하고 미국은 ‘잘게 쪼개지 않는다’는 원칙을 강조하는 상황에서 북미간에는 ‘일괄타결, 단계적 이행’의 방식으로 합의될 가능성이 있다. 이럴 경우 단계별 협상이 아니라, 일괄타결 속에 설정된 타임라인에 따라 핵폐기의 절차가 분명하게, 또 불가역적으로 추진될 수 있는 방식이 되도록 해야 한다.⁷⁾ 자칫 지리한 단계별 협상과 재협상이 이어지지 않게 사찰과 검증의 방식과 관련해서도 명확한 주제와 절차, 시한과 책임을 분명히 해야 한다. 위반 시 자동적으로 제재로 복귀하는 스냅백 조항을 포함하여 체크 조항과 이행과정의 감시 방안도 최대한 마련되어야 한다. 동시에 완전한 핵폐기에 대한 반대급부로 북한이 만족할 안전보장과 지원조치를 분명하게 하는 것, 또 그 과정에서 협상당사자로서의 북한의 자존심을 훼손시키지 않도록 환경을 조성하는 것도 매우 중요하다. 이런 점에서 볼턴이 리비아 모델, 선 비핵화 등을 강조하면서 일방적인 태도를 나타내고 이에 대하여 북한이 강한 불만을 표현한 것은 우려스럽다. 볼턴 미 국가안보보좌관은 13일(현지시간) ABC 통신과의 회견에서 북한의 CVID를 위해 북한 내 우라늄 농축과 플루토늄 재처리 능력이 완전히 제거되어야 한다고 주장하면서 ‘모든 핵무기를 폐기해 미국 테네시주 오크리지로 가져가는 것’을 언급했다. 이에 대한 북한이 강한 반발을 보인 것인데 한국의 중개자적 역할이 얼마나 효과적으로 작동할지 미지수다. 트럼프 대통령이 리비아 모델이 미국의 구상인 적이 없었다는 의미를 밝히고 백악관이 급히 ‘리비아 모델이 아닌 트럼프 모델’이라고 말하는 것은 이런 파장을 최소화하려는 노력으로 보인다. 앞으로 남북간 핫라인 가동도 가능하고 조만간 한미 정상회담도 예

7) 김성철, “비핵화, 평화구축을 위한 한국의 선택,” 서울대 학술심포지엄, [기रो에 선 한반도], 발제논문, 2017. 5. 15.

정되어 있어서 북미간의 중개자, 신뢰조성자의 역할이 가동되기를 기대한다.

중국변수가 새롭게 부각되고 있는 것도 대비해야 할 큰 변수다. 이미 김정은 위원장과 시진핑 주석은 두 차례의 정상회담을 통해 지난 시기의 소원했던 관계를 상당 수준 회복한 것으로 보인다. 두 번째 정상회담에서는 혈맹이라는 말이 다시 등장했고 14일부터 중국을 친선 방문하고 있는 북한 노동당 중앙위원회 부위원장 박태성 등 참관단을 시진핑이 면담했고 북중간 우의와 경제지원을 약속했다는 소식이다⁸⁾. 북미간의 갈등이 노출되자 중국은 관련국이 선의를 보여야 한다고 주장하고 미국이 더 진정성을 보여야 한다고 주장하고 있다. 내퍼 주한 미국대사 대리는 현재 중국과 미국간에 북한의 미래를 두고 공감대가 있다는 발언을 했고 트럼프 대통령 역시 지속적으로 시진핑 주석의 역할을 높이 평가한다고 말하고 있지만 중국의 목소리가 커지는 만큼 변수는 더욱 복잡해질 가능성이 있다. 한국으로서는 비핵화와 평화체제가 논의되는 과정에서 중국의 변수를 충분히 고려하면서 파생될 긴장에도 대비하지 않으면 안된다. 무엇보다도 북중과 한미라는 나쁜 대립이 심화되지 않도록 중개자, 신뢰조성자, 양자간 협력, 당사자로서의 입장을 최대한 복합적으로 조율해야 할 것이다.

4. 남북관계의 질적 전환

북미정상회담이 차질 없이 진행되고 비핵화와 평화체제로의 전환이 큰 틀에서 진행될 경우 남북관계의 미래를 어떻게 재조정할 것인지는 매우 중요한 당사자로서의 과제다. 다음 세 가지 측면을 대비하면서 준비해가야 할 것이라 생각한다.

(1) 북한국제화

5월 11일 마크 내퍼 주한미국대사 대리는 미국과 중국이 ‘북한을 비핵화시키고 종국적으로 북한을 동북아와 국제 경제체제로 편입시키는’ 공동목표를 갖고 있다고 말했다. 지금도 북한은 유엔의 회원국이고 전 세계 160여개국과 수교하고 있는 사실상의 국가지만 미국과 일본과는 수교하지 못한 상태고 핵무력 노선을 고집함으로 국제적인 고립과 제재 상태에 놓여있다. 비핵화와 평화체제가 이루어지면 북한이 이런 비정상적인 고립으로부터 벗어나고 국제사회의 일원이 될 조건이 갖추어지는 것이다.

북한이 국제사회의 일원으로 성공적으로 편입되는 것과 정상국가로서의 위상을 확보하는 것은 동전의 양면과도 같다. 현재와 같은 고립과 제재, 불신의 대상으로 남아있는 한 북한의 정상국가화는 불가능하기 때문이다. 북한이 4월 20일 당중앙위 전원회의에서 결정한 경제중심노선의 성공을 위해서도 이러한 조건은 필수적이다. 그런 의미에서 북한의 국제화, 정상국가화는 북한식 개혁개방을 가속화할 것이다. 나는 북한에게 필요한 네 가지 복합적 전환과정을 ‘북한국제화’로 개념화한 적이 있다⁹⁾.

8) 연합뉴스 5.17일자.

첫째, 북한이 비핵화를 바라는 국제적 보편규범에 부응함으로써 제재상태로부터 벗어나고 둘째, 미국 및 일본과의 관계정상화를 통해 정상국가로서의 위상을 갖추며 셋째, 남북간 긴장을 완화하고 관계를 개선하여 다양한 교류협력을 추진하고 넷째로 북한의 경제회복과 주민생활향상을 중시하는 선경노선으로 전환하는 것 등이다.

최근 진행되는 북한의 변모는 이러한 북한국제화로의 전환이라고 해도 과언이 아니다. 가장 기대하기 어려웠던 부분, 즉 북한의 김정은 위원장 스스로 비핵화와 경제발전 중심노선으로의 전환을 명료히 했다. 장기간의 고립과 폐쇄, 핵중심 노선으로부터 벗어나 국제사회가 바라는 비핵화, 상호성, 신뢰회복, 교류협력의 길로 나서겠다는 의지를 계속해서 보여주고 있다. 또한 북한이 정상국가로의 길을 추구함과 동시에 정상국가로 대접받기를 원한다는 점을 분명히 하고 있다. 북중정상회담과 남북정상회담에 김정은 위원장과 함께 이설주 여사가 동행한 것, 공개적으로 특사를 파견하고 정상회담에서의 공동기자회견을 함께 한 것, 풍계리 핵실험장의 폭파를 공개하고 해외언론을 초치한 것 등은 정상국가로서 전환하려는 노력의 일환이라 할 수 있다. 싱가포르에서 개최될 북미정상회담은 김정은 위원장이 정상국가로서 세계무대에 본격적 발걸음을 하는 자리가 될 것이며 언젠가 이루어질 북미수교는 그 대미가 될 것이다.

(2) 남북 적대관계의 종식

남북한 사이는 오랜 역사와 문화를 공유한 민족간 관계, 유엔에 각기 별도 의석을 지닌 두 정치체 사이의 준국가적 관계, 그리고 한국전쟁 이래의 적대적 관계를 복합적으로 지닌 독특한 관계다¹⁰⁾. 탈냉전과 세계화에도 불구하고 비무장지대의 긴장이 보여주듯 남북간 적대관계는 여전히 강고하게 존속하고 있다. 비핵화와 평화체제가 구축되는 과정에서 남북한 사이의 군사적 긴장완화와 신뢰구축이 중요한 별도의 과제가 되는 이유이기도 하다.

남북정상회담에서의 공동선언은 2조는 남북간 군사적 긴장완화에 대한 내용을 담고 있다. ‘남과 북은 한반도에서 첨예한 군사적 긴장상태를 완화하고 전쟁 위험을 실질적으로 해소’할 것임을 밝히고 몇 가지 구체적 조치들에 합의했다. 첫째로 ‘지상과 해상, 공중을 비롯한 모든 공간에서 군사적 긴장과 충돌의 근원으로 되는 상대방에 대한 일체의 적대행위를 전면 중지’하는 것과 ‘5월 1일부터 군사분계선 일대에서 확성기 방송과 전단살포를 비롯한 모든 적대 행위들을 중지하고 그 수단을 철폐하며 앞으로 비무장지대를 실질적인 평화지대로 만들어 나가기’를 합의했다. 또한 ‘서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 우발적인 군사적 충돌을 방지하고 안전한 어로 활동을 보장’하기로 하였다. 또한 쌍방 사이에 제기되는 군사적 문제를 지체 없이 협의 해결하기 위하여 국방부장관회담을 비롯한 군사당국자회담을 자주 개최하

9) 박명규 외, [북한국제화 2017], 서울대 통일평화연구원, 2013.

10) 박명규, [남북경계선의 사회학], 창비, 2012, 제2장 참조.

며 5월 중에 장성급 군사회담을 열기로 하였다. 3조에서도 남북간에 진행할 군사적 조치들이 포함되어 있다. 즉 ‘어떤 형태의 무력도 서로 사용하지 않고 불가침 합의를 재확인하고 엄격히 준수’ 하며 ‘군사적 긴장이 해소되고 서로의 군사적 신뢰가 실질적으로 구축되는 데 따라 단계적으로 군축을 실현’ 한다는 것을 담았다. 그리고 ‘정전협정체결 65년이 되는 올해에 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최를 적극 추진’할 것을 명시하고 있다.

공동선언의 이런 내용은 그다지 새로운 것이 아니다. 1992년의 남북기본합의서와 2007년 10.4 선언에서도 확인되는 내용들이다. 문제는 실천되지 못했고 지속가능하지 못했다는 데 있다. 그 이유는 일차적으로는 상호신뢰의 약함에 기인하지만 남북한 사이의 군사적 긴장완화가 결국 북미간의 관계 개선과 함께 진행될 수 밖에 없고 그것은 다시 비핵화 및 평화체제의 쟁점으로 연결되는 구조적 요인이 더 문제다. 남북의 두 정상은 공동선언 발표회장서 ‘이제 더 이상 한반도에는 전쟁이 없을 것’과 ‘평화의 시대가 도래’했음을 선언했다. 이 선언이 실질적이 되기 위해서도 비핵화와 평화체제를 다루는 북미정상회담의 성공이 필수적이다. 향후 비핵화가 실질적으로 진전되고 평화체제로의 길이 열린다면 남북간의 군사적 긴장완화와 신뢰의 제도화는 상당한 속도로 진행될 것이다.

(3) 분단국관계의 제도화

비핵화와 평화체제가 이루어지고 북한이 정상국가로서 국제사회의 일원이 되며 남북간 군사적 긴장이 근본적으로 완화되면 기존의 남북관계도 변화하지 않을 수 없다. 그렇다고 평화관계의 제도화가 곧바로 통일과정이나 통일논의로 이어지는 것은 아니며 그래서도 곤란하다. 문재인 대통령은 베를린 선언에서 인위적 통일의 추진을 하지 않겠다는 것, 평화로운 공존이 핵심적 정책목표임을 천명했다. 평화시대에 걸맞는 새로운 틀이 필요하다.

그동안 남북관계를 정의해온 틀은 ‘나라와 나라 사이가 아니며’ ‘통일의 과정에서 잠정적으로 형성된 관계’라는 것이다. ‘잠정적 특수관계’론은 민족관계, 적대관계, 준외교관계가 혼재된 현재의 분단상태를 잘 드러내는 편의성이 있다. 하지만 ‘특수성’이라는 말이 통일상태를 정상적 목표로 설정하는 함의를 지님으로써 이념적 논란에 취약할 수 있다. 특수관계의 성격에 대해 진보진영은 민족간 관계를 중시하는데 비해 보수진영은 적대관계를 더욱 주목하는 경향이 있기 때문이다. 최근 문재인 대통령이 ‘어떤 형태로든 남북이 평화롭게 공존하는 것이 목표’라고 말한 것에 대해 일각에서 통일반대론이 아닌가 비난한 것도 분단상태와 통일국가의 이분법에 기초하여 남북관계를 보는 한계에서 비롯된다.

평화상태가 도래한다면 남북관계는 각각 별개의 주권체인 분단국가간 관계로 새로이

해석될 필요가 있다¹¹⁾. 남북한이 분단되어 있다는 상태론이나 통일을 지향한다는 목적론이 아닌, 분단국가 사이의 관계론이 정립되어야 하기 때문이다. 북한을 한국과 다른 ‘분단국가’로 이해하는 것은 북한의 정상국가화, 국제화로의 전환을 수용하는데도 필요하다. 나아가 분단국가 사이의 관계로서 정의될 때 남북간의 약속과 협정들의 국회비준이 타당성을 지닐 수 있고 남북간의 기본조약 체결의 타당성이 마련될 수 있다. 당연히 분단국가 사이의 관계는 일반적인 국가관계와는 성격이 다르고 그런 점에서 외교부 중심의 업무와는 다른 통일부의 고유영역이 필요한 이유다. 하지만 분단국관계가 정립되면 ‘통일’이라는 장기 목표만이 아니라 분단국간의 다양한 관계를 총괄하는 새로운 직무가 필요해 질 것이다. 대통령과 국무위원장간의 핫라인 개통, 정상회담의 정례화 또 장관급 회의의 정례화, 상호 사무소의 개설 등은 남북한이 서로의 독자성을 승인하면서 상호관계를 제도화하기 위한 조치들이다. 당국간 다양한 수준의 회담을 정례화하고 적십자회담, 군사분야회담, 스포츠 및 문화분야회담 등 영역별 협의체를 통해 분단국관계를 관리하는 제도를 구축함으로써 분단국관계를 다루는 새로운 거버넌스가 형성되어야 할 것이다.

5. 항구적 평화를 위한 다차원적 접근

대전환의 계기가 향후 북미정상회담을 통해 마련되는 것은 매우 중요하다. 하지만 탑다운 식의 정치적 거래가 곧바로 한반도 평화를 향한 ‘비가역적’인 과정으로 이어지는 것은 아니다. 또 당국간의 정치군사적인 합의나 평화협정의 체결로 한반도의 평화가 보장되는 것도 아니다. 진정하고 항구적인 평화가 자리잡기 위해서는 사회구성원 전반, 다양한 민간부문에서 교류와 신뢰가 확대되고 공동체적인 통합이 일정수준 이상으로 진전되어야 한다. 이를 정치군사적 평화와 구별하여 사회적 평화라 이름할 수 있다면 항구적 평화체제는 사회적 평화가 이루질 때 완성되는 것이라 해도 과언이 아니다. 평화구축의 과정에서 민간주체의 자발적인 동력확보가 중요한 이유도 여기에 있다.

(1) 한반도 경제공동체 추진

김정은 위원장이 핵무장에 집착한 이유가 체제안보였다면 비핵화로의 정책전환을 결심한 이유는 경제회생이다. 핵-경제 병진노선으로부터 경제건설 최우선전략으로의 전환이 채택된 것은 북한이 핵개발과 경제발전의 동시추진이 불가능하다는 현실인식에 도달했음을 말해준다. 북한은 현재 주민들의 미시경제는 물론이고 정부 차원의 거시경제도 외부시장에 크게 의존하는 상태다.¹²⁾ 따라서 국제적인 경제재제 조치가 경제에 심대한 어려움을 가져오고 있을 것이다. 4월 20일 당 중앙위 전원회의에서 향후 모든 정책역량을 경제발전에 집중하겠다는 결정을 내린 것도 경제문제의 절박함과 중요성을 여실히 보여준다.¹³⁾ 이번 남북정상회담에서는 의제에서 제외될 것으

11) 박명규, [남북경계선의 사회학], 창비, 2012, 제3장 참조.

12) Kim Byongyeon, *North Korean Economy*. Cambridge University Press, 2017.

로 알려졌던 남북경협 관련 내용들이 포함된 것도 이와 관련되었을 것으로 여겨진다. 총 13개 조항 가운데 5개 조항에 직간접적으로 남북경협에 관한 내용이 포함되어 있다. 특히 1조 6항은 '민족경제의 균형적 발전과 공동번영을 이룩하기 위하여 10.4선언에서 합의된 사업들을 적극 추진해 나가며 1차적으로 동해선 및 경의선 철도와 도로들을 연결하고 현대화하여 활용하기 위한 실천적 대책들을 추진'한다고 적시하고 있다. 김정은 위원장이 북한의 도로 및 철도 인프라의 낙후함을 솔직하게 토로한 것을 생각하면 철도와 도로의 연결이 무엇보다도 중요한 과제로 논의될 것으로 보인다.

김정은 위원장은 경제발전 중시노선으로 전환하면서 베트남 모델을 염두에 두고 있다고 전해진다. 베트남 모델은 전면적 개방화와 시장화를 추진하면서도 정치적으로는 공산당 독재체제를 유지하는 방식으로 현재 북한이 참조할 모델이다. 한국을 비롯하여 외부로부터 외자를 유치하고 기술을 수용하는 방식으로 경제의 대전환을 꾀하려는 구상이라 할 것이다. 최근에는 북한의 당 중앙위 부위원장을 단장으로 하는 전문가들이 중국의 개혁개방 경험을 살펴보고 있다는 소식도 전해졌다. 이미 적지 않은 특구를 설치한 북한은 북미정상회담에서 일정한 성과를 거두게 되면 적극적으로 경제중심 정책을 추진할 것으로 예상된다. 13일 폼페이오 미 국무장관은 북한의 완전한 비핵화가 확실히 이루어질 경우 미국기업의 투자를 허용하며 '한국과 같은 번영'을 뒷받침하겠다는 언급을 했다. 미국의 민간투자가 에너지를 비롯한 여러 영역에 투자할 수 있음도 표명했다. 이것은 내퍼 주한 미국대사 대리가 비핵화한 북한을 국제경제망에 편입시킨다는 공동목표를 미국과 중국이 공유하고 있다고 한 인터뷰 내용과도 조응한다. 중국 역시 동북지방의 개발에 관심이 많고 특히 동북3성은 북한과의 경제적 관계가 중요하다. 러시아 역시 시베리아와 극동개발의 핵심지역으로 북한이 포함되어야 하는 상황이다. 이미 사라졌던 것처럼 여겼던 두만강개발계획이 다시 조명을 받게 될 수 있다. 문재인 정부가 준비해온 한반도 신경제구상과 연결하여 동북아 지역통합의 과정과 연계시키는 것도 준비되어야 할 것이다.

경제가 핵심적 관건인만큼 이것을 어떻게 다른 의제들, 비핵화와 평화체제, 한반도의 항구적 평화구축과 연결시킬 것인가가 매우 중요한 과제다. 국제적 제재가 가동중이고 북미정상회담의 성과가 미지수인 상태에서 지나치게 앞서나가는 경제협력 논의는 불가능하다. 흔히 경제교류가 활발한 국가들 사이에는 전쟁이 없다는 시장평화론이 언급되기도 하지만, 역사에서는 경제를 이유로 군사적 충돌이 야기된 적도 많고 무분별한 시장확장이 현지의 반발을 불러온 사례도 적지 않다. 경제적 관계의 확대가 민간의 자율성과 시장의 유연성에 기초하는 방향으로 진행되면서도 폐해를 최소화하기 위한 종합적 조율능력을 키워가는 것이 관건이다. 북한은 현재 밑으로부터의 시장화가 상당 수준 진행되었지만 시장경제에 필요한 제도와 기구는 충분히 갖추어지지 못한 상태다. 북한이 관심을 갖고 있다는 베트남식 모델도 민간부문의 자율적인 힘과 시장의 제도화가 동력을 얻을 때 비로소 효과를 가져올 수 있다. 북한의

13) 임을출, '김정은의 경제건설 총력집중' 새 전략노선과 비핵화', IFES 현안진단, No. 75, 2018.5.3.

경제발전에 한국이 가장 중요한 파트너가 될 것이란 점에서 남북한의 경제협력의 필요성은 의문의 여지가 없다. 하지만 그동안 남북관계의 악화로 인해 민간부문의 대북 경제교류의 동력은 현재 매우 약화되었다. 남북한의 경제적 상호보완성이 있고 이것이 가져올 사회정치적 효과가 크기 때문에 앞으로 개성공단의 재가동이나 금강산 관광의 재개를 포함한 남북 경제협력 프로그램을 준비해야 할 것이다. 장차 한반도 경제공동체 실현을 가능케 하는데 필수적인 대형 인프라 구축에도 적극 투자할 필요가 있다. 다만 이벤트적 지원이나 전시성 사업이 아닌, 북한의 경제체질을 강화하고 남북한 시장통합을 추동할 수 있는 중장기적이고 제도적인 프로그램이 마련되어야 할 것이다. 북한 스스로의 경제발전 계획을 추진해 갈 수 있도록 지식협력 사업을 구상하는 것도 중요하고 중국, 러시아, 일본, 미국 등과 함께 접경지대의 경제특구 조성과 남북경제협력지대의 창설과 같은 지역거점을 마련하는 것도 구상할 수 있다. 이 모든 가능성을 위해서 비핵평화 프로세스가 절대적 선결조건임을 확신시키는 작업도 빠트릴 수 없는 한국의 과제일 것이다.

(2) 사회문화교류와 지식협력

경제가 핵심적인 사안임은 분명하지만, 바로 그 이유로 본격적인 경제지원에는 시간이 걸릴 수밖에 없다. 그렇다고 완전한 비핵화가 확실해지고 국제적인 대북제재가 완화되기까지 남북관계를 경색된 상태로 둘 수는 없다. 경제제재로부터 비교적 자유롭고 남북한의 독자적인 결정으로 추진할 수 있는 사회문화 분야의 교류에 좀더 적극적인 관심을 기울이는 것이 필요하다. 남북정상회담의 공동선언에서도 비경제적 협력사업을 좀 더 부각시키고 있다. 남북관계 개선을 다룬 제1조에서는 ‘민간교류와 협력을 원만히 보장하기 위하여 남북공동연락사무소를 개성지역에 설치’한다는 점, ‘민족적 화해와 단합을 위하여 다방면적인 협력과 교류, 왕래와 접촉을 활성화’ 한다는 내용, ‘6.15를 비롯하여 남과북에 다같이 의의가 있는 날들을 계기로 당국과 국회, 정당, 지방자치단체, 민간단체 등 각계각층이 참가하는 민족공동행사를 적극 추진’ 한다는 것, ‘2018년 아시아경기대회를 비롯한 국제경기들에 공동으로 진출’ 하는 것, ‘분단으로 인한 인도적 문제를 시급히 해결하기 위하여 노력하며, 남북 적십자회담을 개최, 이산가족·친척상봉을 비롯한 제반 문제들을 협의 해결’해 나가기로 한 것, ‘8.15를 계기로 이산가족·친척 상봉을 진행’한다는 것 등이 포함되어 있다.

사회문화 분야의 교류도 민간역역의 동력과 공적 기구의 기획력이 함께 가야 한다. 현 시점에서는 공공적 성격이 있는 사회문화 분야의 조직과 단체들이 남북관계의 질적 전환에 좀 더 깊은 관심과 실천력을 보일 필요가 있다. 그동안 문화, 예술, 체육 분야에서 남북한의 교류협력에 일정한 성과를 얻은 사례가 있고 최근에도 남북한의 예술단의 교차방문과 공연, 남북스포츠 단일팀 구성 등 앞으로 가능한 협력의 영역이 많다. 경평축구의 복원 제안에 김정은 위원장이 농구부터 하자고 했던 점에 미루어보면 스포츠 교류도 앞으로 활발해 질 것으로 생각되며 특히 아시안게임을 앞두고 단일팀 구성이나 교류사업이 활발해질 수 있다. 종교분야의 교류도 활성화될 수 있

우리라 여겨진다. 전통예술, 대중예술, 태권도의 교류만이 아니라 남북한 국민 모두 관심을 갖는 축구경기나 농구·야구 교환경기가 보다 빈번해지고 정례화될 수 있다면 남북화합과 평화의 구축에 크게 기여할 것이다. 문화분야에서의 공동협력도 중요한 과제의 하나다. 민족동질성을 강화하는 언어 영역의 협력사업, 거래말큰사전 편찬사업과 같은 문화통합사업이 그동안 일정한 성과를 거둔 것은 대표적 사례다. 세계문화 유산으로 등록하기 원하는 분야의 공동발굴을 지원함으로써 국제사회에서 문화협력을 도모할 수 있고 평양의 고구려유적, 개성의 고려유적, 금강산의 불교관련 유적을 함께 발굴할 수도 있다. 관광은 오늘날 경제영역으로 간주되지만 사회문화적 교류와 공감의 확산을 가져온다는 점에서도 접근할 필요가 있다.

정부는 제재 국면에서 추진 가능한 협력사업으로 북한의 산림녹화사업을 꼽았다. 이미 거래의 숲을 비롯하여 민간단체에서 지속적으로 추진해왔던 사업이고 북한의 생태환경 회복에 긴요한 사안인 만큼 적극적 추진이 필요하리라. 그런데 산림녹화사업이 성공하려면 묘목을 보내고 묘목재배장을 만드는 수준을 넘어서 남북한의 산림과 토양, 기후와 생태에 대한 지식협력에 기초한 전문적이고 중장기적인 기획이 추진되어야 한다. 사회문화분야의 다른 영역에서도 이벤트적 효과나 정서적인 감동을 주는 차원을 넘어서 미래지향적이고 지속가능한 계획과 구상이 필요하다. 이런 차원에서 향후 사회문화교류에서 대학의 역할을 주목하고 활용하는 구상을 적극적으로 고려할 필요가 있다. 대학은 그 사회가 당면한 문제들을 다루는 최고의 지적 기관이고 기술과 혁신이 일상화되어 있을 뿐 아니라 세계의 지적 흐름에 가장 열려있는 조직이다. 또 정치나 경제로부터 상대적으로 자유로운 공간이고 다음 세대를 키워내는 역할을 수행한다. 최근 북한도 대학의 혁신과 전문화, 국제화를 실현하는데 관심을 보이고 있고 많은 전문가들이 대학을 통해 양성되고 있기 때문에 대학협력은 지식협력의 주요한 통로가 될 수 있다. 예컨대 서울대학교와 김일성 종합대학 사이에 학술교류가 제도화한다면 그것이 미치는 상징적 효과는 대단히 클 것이다. 중장기적으로는 학생 및 교수의 교환과 젊은 세대의 동질감 강화에도 크게 기여할 것이다. 이러한 사회문화교류가 무분별하게 진행되지 않고 지속가능성을 담보하기 위해서 남북한 간에 문화교류협정을 체결하여 제도화하는 것도 필요한 일이다. 이미 제정된 남북관계기본법을 보완하고 남북기본합의서 및 교류협력 부속합의서 이행에 기초하여 ‘통행협정’과 같은 교류협력의 법적 장치를 마련하는 것도 준비해야 할 것이다.

(3) 통합역량의 확대와 제도화

평화에 기반한 남북관계가 발전하기 위해서는 안보와 통일이라는 기존의 가치와 별도로 ‘통합’을 중시하는 교육과 기획이 필요하다. 안보역량과 통일역량이라는 이분법적 시각만으로는 항구적 평화의 제도화를 뒷받침하기에 불충분하다. 평화의 감수성을 높이지 못해 자칫 해묵은 남남갈등과 이념논쟁을 불러올 수도 있다. 비핵화와 평화체제의 진행상황에 발맞추어 통합의 가치를 중심으로 하는 평화교육 기획이 필요하리라 생각한다.

통합이란 본질적으로 서로 다른 주체들 사이에, 이질성을 인정하면서도 공유하는 목표와 신뢰의 자산을 통해 결속하는 것을 의미한다. 일차적으로 통합역량은 남북관계에 필수적인 자산이다. 70년간 별개의 체제와 이념 하에서 발전해온 남북한의 생활양식과 사고방식이 긴장이 완화되고 화해의 시대가 도래했다고 해서 곧장 동질적이 될 수는 없다. 남북한은 당분간 정치적 차원, 경제적 차원, 사회문화적 차원, 의식과 정서의 차원에서 서로 다른 차이, 이질성, 감수성을 지닌 채 공존해야 한다. 서울대학교 통일평화연구원에서 지속적으로 산출하고 있는 남북통합지수를 보면 이 세 차원의 통합수준이나 속도는 결코 같지 않다. 정치군사적 차원은 정치적 변화에 민감하여 등락의 폭이 크고 내부 갈등을 크게 동반한다. 경제영역의 통합은 상대적으로 진전속도가 느리고 정책적으로 가속화하기에 한계가 있지만 일단 형성된 통합수준은 상당한 안정성과 지속가능성을 보인다. 사회문화 분야의 통합은 정치적인 부담이나 경제적인 이해관계로부터도 비교적 자유로울 수 있다는 점에서 특히 신뢰수준이 낮은 단계에서 통합의 동력확보에 중요한 기여를 한다.

남북한은 같은 민족이라는 것을 너무 과신하는 경향이 있다. 화해와 협력의 국면으로 전환되면 곧바로 같은 민족이라는 것이 부각되고 통일을 향한 열망으로 이어지곤 한다. 이번 남북정상회담에서 북한의 김정은 위원장이 행한 만찬사는 같은 민족이라는 점을 여러 차례 강조하고 있다. 한국사회에서도 민족주의적 통일논의를 성급하게 내놓은 목소리가 없지 않다. 이산가족 상봉행사가 진행된다면 이런 정서가 더욱 강화될 것이다. 하지만 남북간의 통합역량은 제도적 절차와 신뢰구축을 통해서 확보되는 것이지 같은 민족이라는 정서적 공감으로 얻어지는 것이 아니다. ‘우리민족끼리’라는 정서에 호소하는 통합은 지속가능하지 못할 뿐 아니라 오히려 남북간 긴장을 심화시킬 수 있다. 다문화화가 진행되는 한국사회의 발전과정과도 조응하지 못한다. 민족감정에 호소하지 않으면서 다양한 생활의 영역에서 만남과 소통, 교류와 신뢰를 뒷받침하는 제도를 통해 통합을 진전시킬 역량의 구축이 필수적이다. 정부는 물론이고 적십자사와 같은 공공기관, 언론미디어나 문화예술단체와 같은 사회적 주체들이 이러한 통합역량을 매개하는 제도로서의 역할을 수행해야 한다. 이런 통합의 제도적 기반구축을 생략한 채 성급하게 민족주의적 정서나 통일론의 부상으로 이어지지 않도록 조율하는 것이 중요하다.

통합역량의 강화는 한국사회 내부에서도 매우 중요하다. 남북간의 평화공존, 분단국관계의 제도화에 걸맞는 이념적 재구성, 정치적 타협과 소통의 역량구축이 앞으로의 과제다. 진보와 보수의 정치세력 간에 민주적 소통, 투명한 정치, 타협의 역량을 확대하지 않으면 모처럼의 기회가 남남갈등을 격화시키는 결과로 이어지기 쉽다. 북한 문제에서 특히 강하게 표출되는 혐오나 불신의 감정을 완화하고 차이를 수용할 수 있는 ‘마음’의 역량을 키우는 것은 통합역량의 핵심이자 민주주의의 본질이다. 최근 국민들의 대북인식은 널뛰기라 해도 좋을 정도로 진폭이 크게 변화했다. 2017년 북한의 핵실험과 미사일 실험이 거듭되면서 북한 및 김정은 위원장에 대한 국민적 호

감도는 매우 악화되었다. 하지만 남북정상회담의 성공을 전후하여 한국 국민들의 대북인식과 김정은 위원장에 대한 신뢰도는 크게 호전되었다. 제도적 신뢰가 정서의 신뢰로 이어질 수 있음을 보여주는 좋은 사례이지만 향후 정치상황의 변화에 따라 또 다른 급반전을 보여줄 수 있다는 징후이기도 하다. 앞으로 전면적으로 이산가족의 생사확인, 서신교환, 상설 면회소 개소, 상봉행사의 정례화, 필요한 재정 및 경비의 지원 등이 제도화된다면 의식과 정서의 영역에서 통합수준을 높이는 좋은 계기가 될 것이다. 또한 모자보건사업, 영유아 의약품의 지원, 결핵요양시설 지원과 같은 인간적 교류가 확대되는 것이 통합의 정서를 함양하는데 기여할 것이다.

독일이 통일 전 민주시민교육을 강조했고 이것이 궁극적으로 통일의 밑거름이 되었던 점은 시사하는 바가 크다. 사회적 다양성을 수용하고 민주시민으로서의 통합역량을 키우는 것이 무엇보다도 중요하다. 탈북자의 정착지원사업 역시 민주적 시민으로서의 권리, 상당한 사회구성원으로서의 자긍심을 심어주는 것이 중요하다. 북한관련 사항을 정치적으로 악용하지 않도록 해야 하며 건강한 정책적 토론을 이념적인 잣대로 재단하는 일도 억제해야 한다. 민주시민의식을 함양하고 민주주의를 심화시키는 일, 문화적 다양성에 대한 감수성을 키우는 일이 남북간 통합역량 강화의 핵심임을 인식하는 것이 중요하다. 해외교민에 대한 통일정책, 대국민 통일공감대 확산 노력도 민족정서나 동포애에 기댄 수준을 넘어서는 미래지향적 통합구상으로 추진될 필요가 있을 것이다.

7. 결론: 쇼트트랙의 지혜

비핵화, 평화체제, 분단국관계 제도화와 민간의 교류협력 등은 한반도 평화를 항구적으로 자리잡게 하는데 필수적인 과제들이다. 이들은 서로 밀접하게 상호연결되어 있으면서도 추진 주체와 동력의 기반이 각기 다르다. 따라서 독자성을 유지하면서 선순환적으로 연결되어 총체적인 평화구축의 시너지로 이어지게 하는 것이 중요하다. 국제적 대북 경제제재가 가동 중이고 북미정상회담의 결과가 불투명한 현재 상황에서는 신중한 선후관계, 속도조절이 필요하다. 동시에 새로운 시대를 열어가기 위한 다차원적이고 복합적인 미래구상을 체계적으로 준비하고 기획해야 한다.

이런 맥락에서 통상적인 계주경기와는 여러모로 다른 쇼트트랙을 참조할 필요가 있다. 쇼트트랙은 통상 4명의 주자가 참여하지만 선두 주자 이외에는 순서가 정해져 있지 않다. 모든 주자들이 함께 트랙을 돌면서 자유롭게 바톤을 이어 받는다. 선수들이 한번 이상 주자로 참여하는 것과 2바퀴를 남겨둔 상태에서의 최종주자는 교대할 수 없다는 점을 제외하면 교대의 순서, 횟수, 위치, 방식은 자유롭다. 이런 방식은 일종의 복잡계 게임과도 같아서 기민한 상황판단, 순간적 대처, 임기응변적 순발력을 필요로 한다. 쇼트트랙 경기가 여러 사람들이 뒤엉켜 진행되는 무질서한 듯 보이지만 사실은 고도의 감각, 판단력, 상호시너지를 발휘해야 하는 고난도 전략게임인 셈이다.

한국은 유난히 쇼트트랙에 강하다. 이러한 장점이 남북관계에서도 작용될 수 있을 것이다. 비핵화, 평화체제, 분단국관계, 민간교류의 4 차원이 마치 쇼트트랙의 4 주자처럼 함께 연동하여 팀워크를 이룰 때 비로소 한반도의 평화는 탄탄해 질 것이다. 물론 첫 주자라 할 수 있는 비핵화의 첫 단추가 잘 꿰어져야 하는 것이 대전제다. 이것이 실패하면 다른 주자들에게 기회가 주어지기 어렵다. 그렇지만 다른 주자들 역시 언제든지 트랙에 들어설 갖추고 함께 움직여야 한다. 주자의 진로를 방해하지 않으면서도 기계적으로 주어진 순서를 기다리지 않으며 필요한 시점에 즉각 코스에 들어설 수 있어야 한다. 기민한 상황판단과 임기응변능력이 갖추어져야 가능한 비정형적 게임과도 같아서 북미정상회담의 결과와 비핵평화 프로세스의 전망을 주목하면서, 동시에 다른 분야의 정책들도 언제든지 가동될 수 있도록 동력을 준비할 필요가 있다. 주자들의 순서, 시점을 계획하는 기획력과 함께 상황에 따라 예정되었던 순서를 바꾸는 기민함도 갖추어져야 할 것이다. 이런 역동적인 힘들이 한반도의 항구적 평화 정착으로 이어질 수 있기를 바라면서, 그 첫 주자이자 전제조건이 될 북미정상회담의 성공과 완전한 비핵화와 평화체제 논의의 실질적 진전을 기대한다.

The Inter-Korean and DPRK-U.S. Summit, and Peace on the Korean Peninsula : Prospect and Tasks

Myoung-Kyu PARK
(Professor, Seoul National University)

1. Introduction

The peace project for the Korean peninsula is entering a dynamic phase. Summit meetings, usually associated with arduous periods of agreements and adjustments, are happening one after another, while the leader of North Korea, one of the most elusive figures in the world, has shown a completely new side. The whole affair is reminiscent of a fast-paced political drama, one that began with the grand twist of the PyeongChang Winter Olympics' peace diplomacy in the wake of the numerous verbal assaults and the threat of war of 2017. The visit of the special envoy and the discussions with Chairman Kim Jong-Un brought the promise of an Inter-Korean Summit, which was sealed with another visit, this time made from South Korea to North. The high point of this drama was most certainly the April 27th meeting between President Moon Jae-in and Chairman Kim Jong-Un, where the two leaders stepped across the Military Demarcation Line (MDL) and engaged in a thoughtful discussion on the footbridge of Panmunjeom. The DPRK-U.S. Summit scheduled to happen in Singapore on June 12th, is the next highlight of the drama, with noteworthy events like the DPRK-China summit and the visit of Mike Pompeo, US Secretary of State to Pyongyang.

Some have hailed this event as the start of the 'Korean Spring', while others have voiced their concerns about this incident becoming another diplomatic failure. Indeed, the concern of the experts who remember the Geneva Agreement and the September 19 Joint Statement is palpable. Nobody knows how the DPRK-US summit will turn out, or whether the story will have a happy ending. But one thing is for certain, that the political will of the participants have never been so inclined toward peace in recent years, and that possibilities for new achievements are definitely present. Rodong Sinmun, the state newspaper of North Korea, reported on the news of DPRK-US summit on its front page in its May 10th edition, evaluating the discussions with Secretary of State Pompeo as 'satisfactory' and issuing special pardons for the three Korean-Americans detained in North Korea. US President Donald Trump voiced his appreciation for Kim Jong-Un's decisions at the welcoming ceremony for the

detainees, who managed to return to the United States with Mr. Pompeo. National Security Advisor John Bolton reported on 14th that there was a 'big bang approach' signifying complete denuclearization with a grand compensation package currently in talks between the DPRK and United States.¹⁾ The situation definitely seems like a hopeful one.

2. Great Shift?

Despite an armistice being signed 65 years ago, the Korean peninsula has not shed much of the influence of the Korean War. The Demilitarized Zone (DMZ) is almost identical to that during the signing of the armistice 65 years ago, while the Korean peninsula is still gripped by a similar lack of communication and exchange. After the recent Inter-Korean Summit, the two leaders of Korea announced the end of the war and a new age of peace on the Korean peninsula. If that declaration is realized, the event is certainly a change of historic proportions for both the history of the Korean people and the world, the opening of a new chapter in history through the resolution of the final remnant of Cold War, and the newfound connection of the Eurasian continent and Asia-Pacific region.

Can the current peace process lead to such a shift of historic proportions? One must be wary of excessive optimism, but one should conversely not focus only on the possibility of failure as well. Indeed, the recent string of news seems to point toward a positive turn of events. First of all, the political motives of the three core actors, South Korea, North Korea, and the United States are converging toward a single direction for the first time in many years. The Moon Jae-in government of South Korea has taken a lead role in connecting the three actors through peace talks. President Moon had, in his Berlin Declaration, laid out a new goal of seeking coexistence and co-prosperity instead of forcible reunification. Under his leadership, South Korea had taken part in the sanctions levied on North Korea, but also has played the role of mediator in the improvement of relations. President Trump of United States elevated the Korean peninsula to one of the foremost priorities of the administration, a marked change from the 'strategic patience' of the previous administration. His administration's hardline policies, including threats of military action, have paradoxically created an international environment favorable to the resolution of conflict. President Trump has also shown initiative and response toward discussions of denuclearization, issuing his approval of the DPRK-U.S. Summit immediately after receiving the South

1) Korea Joongang Daily, May 15, 2018

Korean special envoy and ordering the visit of Secretary Pompeo to North Korea. The final important piece of this new context is the audacious strategic maneuvers of Chairman Kim Jong-Un. Chairman Kim relayed the proposal to trade denuclearization for economic development to the world through South Korea and announced the official abrogation from the dual-track policy at the April 20th session of the Central Committee of the Workers' Party of Korea. The three trends are slowly merging into a strong drive after the confirmation of North Korea's willingness and consistency of position during preliminary discussions for the DPRK-US Summit during the DPRK-PRC Summit.

The second reason why the 'great change' is deemed plausible is the newfound focus on denuclearization and a peace regime. The two political-military agendas cannot be separated so easily, rather like the two sides of the coin. Previous attempts at denuclearization focused on non-military solutions to a military problem, namely the usage of economic support in exchange for denuclearization. This discussion, however, did not gain much traction between the two sides, given the importance of a guarantee of regime survival for North Korea and the emphasis on pre-emptive nuclear disarmament for the ROK-US alliance. Trading a security agenda with another security agenda, after all, was simply not feasible in the climate of raging distrust that gripped the Korean peninsula. The breakthrough of this situation paradoxically came from the recognition of threat coming from the nuclear capabilities of North Korea, and the resulting need for change in strategy. The willingness of the Moon Jae-in government to take up the position of mediator between North Korea and the United States, issuing greater priority to denuclearization and peace rather than the improvements between inter-Korean relationship, was a great help to this process. The dynamic system of interaction between the three core actors, both in direct and indirect ways and the resulting emergence of new agenda options is the second reason why this development may be seen as positive.

The third reason may be found on the top-down character of the process. Historically speaking, the attempts of inter-Korean cooperation and coordination took place over a long period of time measured by gradual achievements in action-level discussions, visits and roadmap agreements. Plans for drastic change were made in the past with special envoys and discussions but these plans failed to gain traction due to differences in priority. The present development, however, is marked by daring decisions made by the leaders of each country, a product of the unlikely synergy between the two high rollers in Chairman Kim and President Trump, tempered by the serious weight of President Moon. This top-down approach, of course, goes both ways: it can either be the double-edged sword that cuts through the Gordian knot or the

empty promise that rolls back everything that has been achieved until now. But given the state of the Korean peninsula, plagued by distrust and hostility of ages past, such a top-down approach emphasizing a big deal clearly has potential in breaking through the mold, yet another reason to have a cautious hope that great changes may be in order.

3. DPRK-US Summit and Prospect for Denuclearization and Peace on the Korean peninsula

The comprehensive resolution of denuclearization and a peace regime is the core agenda for this great drama of 2018. It is also the litmus test for the successes of the upcoming DPRK-US Summit. Can the resolution of the two great issues emerge from the inconsequential quarrel of the past and reach concrete resolutions?

The reason why the discussions regarding this issue failed in the past can be found in the great distrust between the core actors. Between the North Korean obsession with nuclear weapons as the guarantor of its survival and the insistence of the international efforts that denuclearization must proceed any further discussions on the situation of the peninsula, trust and goodwill rang hollow. Chairman Kim Jong-Un's ascension and the adoption of the dual-track policy only strengthened this negative spiral. In this context, the decision of Chairman Kim in adopting the idea of denuclearization came as a great surprise and changed the tone of the discussion considerably. The reason behind this unexpected change in attitude is thought to be the complex interplay of increasing international pressure and a domestic economic crisis, the consolidation of Chairman Kim's power, and the role of President Moon Jae-in as the mediator of the situation. During the April 20th session of the Central Committee of the Workers' Party of Korea, North Korea finalized their new emphasis on economy. A week later, on 27th of April, the two leaders of South and North Korea made a joint declaration on the 'denuclearization of the Korean peninsula. The next day, North Korea's Rodong Sinmun ran the news without manipulations on its first page. The two instances of DPRK-PRC Summit likewise are said to have reaffirmed the will for denuclearization, and the same can be said with the meeting between North Korean government and the Secretary of State Pompeo.

The fact that this process was led from start to finish by the South Korean government eliminates the worry of the so-called 'Korea Passing'. And the fact that Chairman Kim had agreed upon the complete denuclearization of North Korea is yet another triumph. But the text of the Panmunjeom Declaration by

itself is not enough to assure us of a complete denuclearization of North Korea. The only mention of denuclearization in the Declaration is in the section dealing with North-South military trust-building exercises, Article 3, Section 4, which proclaims “South and North Korea confirmed the common goal of realizing, through complete denuclearization, a nuclear-free Korean Peninsula”. This is not much of an improvement from the September 19 Joint Statement, in which the principle of ‘peaceful resolution with verifiable denuclearization’ was affirmed. It is also less clear than the 1992 Joint Declaration of the Denuclearization of the Korean Peninsula which specified the prohibition of the ‘nuclear reprocessing and uranium enrichment facilities’. Of course, the explanation that the final resolution of denuclearization will be reached in the DPRK-U.S. Summit is quite credible at the moment, and thus the situation warrants further observation. The section about a peace regime is relatively clearer in this regard. Article 3, Section 3 of the Panmunjeom Declaration proclaims “During this year that marks the 65th anniversary of the Armistice, South and North Korea agreed to actively pursue trilateral meetings involving the two Koreas and the United States, or quadrilateral meetings involving the two Koreas, the United States and China with a view to declaring an end to the War and establishing a permanent and solid peace regime”. This is the other evidence that points to the importance of the DPRK-U.S. Summit in the guarantee for simultaneous denuclearization and negotiation on a peace agreement.

It is difficult at the moment to discern how the United States imagines the combination of denuclearization and peace regime, what the core points of dispute are, and how the compromise was reached. There are, however, some pieces of evidence that allow us to make an educated guess. Chairman Kim had, for instance, said during the DPRK-PRC Summit that ‘if the governments involved in the Korean peninsula give up their policies of aggression toward North Korea and guarantee the safety of the regime, there is no reason for North Korea to possess nuclear weapons’. This comment reaffirms the observation that the most important condition for the denuclearization of North Korea is the safety of the regime. Rodong Sinmun has also spoken about the ‘new alternative of Trump’ as the positive influence in the present discussions. Likewise, Korean and international media focused on Secretary of State Pompeo’s terminology when he used CVID (Complete, Verifiable, Irreversible Dismantlement) instead of PVID (Permanent, Verifiable, Irreversible Dismantlement). President Trump’s comment’s at the welcoming reception of freed US citizens from North Korea where he mentioned ‘denuclearization of the Korea peninsula’ and the “good things... and peace and safety of the world” is also of note. All in all, there is an emerging possibility that the North Korean

government has agreed to the principles of CVID completely in exchange for a series of measures designed to guarantee the safety of the North Korean regime. It is also plausible that a time limit may have been agreed by the parties involved, namely by the end of President Trump's first term in 2020.

On May 12th, North Korea declared that the Punggye-ri Nuclear Testing Site will be 'permanently dismantled' between the 23rd and 25th of May as a part of its preliminary measures toward denuclearization, and that press groups from United Kingdoms, China, United States, South Korea, and Russia will be invited with the guarantee of being able to report on site. Furthermore, there are reports of a possible plan to remove the nuclear weapons, materials, and ICBMs currently possessed by North Korea from the territory of North Korea during the early days of denuclearization process. Given that the speculation of North Korea holding onto existing nuclear weapons even after agreeing to denuclearization holds much presence in public discussions, such approaches that assign greater priority to destroying existing nuclear weapons is certainly a novel one. Additionally, on May 13th, National Security Advisor John Bolton argued for the complete removal of North Korea's uranium enrichment and plutonium reprocessing capabilities as the core component of CVID in North Korea, and suggested that 'nuclear weapons of North Korea be dismantled and shipped to Oak Ridge, Tennessee, in the United States'. That is, Mr. Bolton reaffirmed the principle that the denuclearization of North Korea shall be handled by the United States, even if the verifications are handled by the IAEA. Despite his hardline approach, Mr. Bolton's addendum that 'we are ready to open up trade and investment to North Korea as soon as possible' is also of note. Indeed, Secretary of State Pompeo commented on a Fox News appearance that the United States government is considering a plan to help the North Korean economy "to achieve prosperity on a par with our South Korean friends." These pieces of evidence point to the possibility that the 'new alternative proposed by Trump', as mentioned by Rodong Sinmun, may contain such deals.

Of course, the shadow of doubt and distrust cast by the failures of the Geneva Agreement and the September 19 Joint Statement as well as the technological and political difficulties of denuclearization mean that the denuclearization process itself should be accompanied by detailed oversight and checklists. Expert discussions on this issue seem to point to the setting of the timeline and the clarity of the verification process as the most contested agendas of the DPRK-U.S. Summit. Between the insistence of North Korea on a 'gradual and simultaneous' approach and the adamant stance of United States to 'not divide up the issue', the agreement is likely to take the form of an 'agreement in

whole, gradual realization.’ Even within that scheme, the successes of denuclearization will be most likely with a process that lines up the automatic advancement toward goals set on a prearranged timeline. The agreement must also contain guarantees of IAEA access to potential nuclear facilities under suspicion, as well as the ‘snap-back clauses’ that allow the sanctions to resume automatically when the terms are breached. Of course, as a trade-off, North Korea must be presented with verifiable guarantees of its safety and support.

4. Qualitative Changes in Inter-Korean Relations

How, then, will the future of the inter-Korean relations turn out? Will South Korea limit itself to the role of mediator in the event of failure or unsatisfactory agreement reached during the DPRK-U.S. Summit, or when surprises occur or difficulties emerge? South Korea must reach beyond the role of a simple mediator or a trust-builder and reclaim its agency as a core actor in the situation. It must, in other words, simultaneously seek out relationship development strategies that are independent of the DPRK-US relations while informing its actions from the developments of the DPRK-US relations. To do so, a mid- to long-term prospect of inter-Korean relations must be examined with a preparation toward qualitative change.

(1) Internationalization of North Korea

On May 11th, Chargé d'Affaires ad interim Marc Knapper of the US Embassy in Korea commented that the United States and China share the common goal of “denuclearizing the North and better integrating the North into the regional economy”. North Korea is a member of the UN, and maintains diplomatic relations with 160 countries around the world; despite its status as a de facto state, however, it has no diplomatic relations with the United States and Japan, and has been sanctioned by the international community from its pursuit of an isolationist agenda of nuclear armament. The achievements in denuclearization and peace regime, in other words, could be seen to signal the integration of North Korea into the international society.

The successful integration of North Korea into international society and the renewal of its status as an ordinary state is like two sides of a coin. Unless North Korea manages to break out of its isolation and the burden of sanctions and distrust, there is no possibility of economic recovery. A North Korean process of opening and reform is necessary, and the current denuclearization and peace processes can create the conditions for that. I am of the opinion that these changes required in North Korea could be conceptualized as ‘North

Korean Internationalization'.²⁾ This process is a comprehensive and integrative change involving four aspects. Firstly, North Korea must adhere to international norms and achieve denuclearization, thereby removing the sanctions levied against it. Secondly, North Korea must restore their relations with Japan and United States to gain status as a responsible nation within international society. Thirdly, North Korea must work to mitigate inter-Korean tensions and improve the inter-Korean relations, working toward various projects of exchange and cooperation. Fourthly, North Korea must transition into a policy that emphasizes the restoration of its economy and quality of life for its people. The current situation in North Korea suggests that the restoration of its status and its internationalization cannot be separated from each other.

These changes, which I had described with hope back in 2012 with the [Internationalization of North Korea 2017], are unfolding right in front of our eyes. And it was thanks to the realization of the most difficult part of this plan, namely the transition to denuclearization and economic development of North Korea which was affirmed from the words of Chairman Kim Jong-Un himself. Moving away from the road of long-term isolation, shutdown, and nuclear development towards a path of denuclearization, reciprocity, trust, and exchange and cooperation mean that North Korea is now consciously trying to establish its normalcy. This turn toward normalcy can be seen from the presence of First Lady Ri Sol Ju in the DPRK-PRC Summit and the Inter-Korean Summit, the open visits of special envoys and joint press conference at the Inter-Korean Summit, and the opening up to the media of the Punggye-ri Testing Site's dismantling. The upcoming DPRK-U.S. Summit in Singapore is likely to be the stage upon which Chairman Kim will take his first step as the leader of a responsible nation, a road culminating in establishing normalized diplomatic relations between the United States and North Korea. Secretary of State Pompeo appeared in a Fox News interview on May 13th and commented that once North Korea completely dismantles its nuclear program, US private enterprises are ready to inject millions of dollars into North Korea. He added that "private-sector Americans" will join the efforts in building energy grids and agricultural facilities in North Korea. Of course, according to Mr. Pompeo, North Korea had to accept everything that President Trump demanded, but possibilities of guarantee and economic support were still mentioned as potential offerings in exchange. The so-called 'carrots' of Mr. Pompeo, or the economic support toward North Korea, reflect the fact that there are certainly

2) Myoung-kyu, Park et al. [Internationalization of North Korea 2017] SNU Institute for Peace and Unification Studies, 2013

possibilities for a bright future to the internationalization of North Korea. The new emphasis on the economy within North Korea could eventually surpass the demands for mitigation of sanctions and pressure, and become demands for support and aid toward economic growth.

(2) End to Hostilities

Article 2 of the Panmunjeom Declaration contains clauses on the relaxation of military tensions between South and North Korea, and measures regarding trust-building that are to be taken, or: “South and North Korea will make joint efforts to alleviate the acute military tension and practically eliminate the danger of war on the Korean Peninsula.” Firstly, Section 1 contains the agreement to “cease all hostile acts against each other in every domain, including land, air, and sea, that are the source of military tension and conflict”, and to “transform the demilitarized zone into a peace zone in a genuine sense by ceasing as of May 1 this year all hostile acts and eliminating their means, including broadcasting through loudspeakers and distribution of leaflets, in the areas along the Military Demarcation Line”. Section 2 contains the agreement on a “maritime peace zone” which is to be established on the areas surrounding the Northern Limit Line in the West Sea, and to “prevent accidental military clashes and guarantee safe fishing activities”. The third Section contains the mentioning of “frequent meetings between military authorities, including the Defense Ministers Meeting”, including military-level talks involving general-level participants within May. Article 3 also explores actions that are to be taken in the domain of the military. That is the reaffirmation of “the Non-Aggression Agreement that precludes the use of force in any form against each other, and agreed to strictly adhere to this Agreement” and the “disarmament in a phased manner, as military tension is alleviated and substantial progress is made in military confidence-building”. Furthermore, Section 3 proclaims “During this year that marks the 65th anniversary of the Armistice, South and North Korea agreed to actively pursue trilateral meetings involving the two Koreas and the United States, or quadrilateral meetings involving the two Koreas the United States and China with a view to declaring an end to the War and establishing a permanent and solid peace regime”.

These items are not actually new in themselves: they can also be found in the 1992 Joint Declaration of the Denuclearization of the Korean Peninsula and the 2007 October 4 Declaration. The problem is that these earlier declarations were not realized and that they were not sustainable. The reason behind that failure can, of course, be attributed to the lack of trust between the two countries, but

another great problem lies in the fact that the mitigation of military conflict cannot be separated from the improvements in relations between North Korea and the United States, which once again brings the discussion to the thorny issue of denuclearization. If there are sizable gains in the denuclearization of North Korea, and if there is a movement toward the peace regime in the Korean peninsula, the mitigation of military conflict and the establishment of trust backed by legal devices will be implemented with significant speed.

(3) Institutionalization of Inter-Korean Relations

The achievement of denuclearization and establishment of a peace regime, the restoration of North Korea to normal status and the fundamental alleviation of military conflict between South and North Korea will necessarily involve fundamental changes in inter-Korean relations. The two leaders of South and North Korea announced through the Panmunjeom Declaration that “there will be no more war on the Korean peninsula” and that “a new era of peace has begun”. In this perspective, the framework of inter-Korean relations, hitherto based on isolation through the armistice and political conflict, must be reimagined and re-established. Of course, the mitigation of conflict and establishment of a peace regime should not lead right away to discussions of reunification. In the Berlin Declaration President Moon declared the pursuit of peaceful coexistence, rather than forcible attempts at unification, as the core policy goal of the administration. A new framework that can accommodate a “new era of peace”, one that transcends the binary distinction of divided or unified Korea, is needed.

The official stance toward the relationship between South and North Korea, which has informed official engagements between the two countries, is that the two states are not equal in terms of its legitimacy and that the relationship ‘is a temporary one established as a part of the reunification process’. This framework of ‘temporary and special relations’ offers a convenient and easy description of the division, but is limited in the legal and policy definitions of that status. Progressives in South Korea tend to interpret this relationship as symbolizing one Korean people, while the conservatives tend to interpret it as a relationship of sustained antagonism remaining as such since the armistice. The definition of unified Korea as the ‘normal’ status, coupled with the definition of the present coexistence of two systems as ‘special’, naturally results in inter-Korean relations being seen in the binary of divided and unified Korea. The recent criticism of President Moon’s argument for ‘peaceful coexistence of South and North Korea in any form’, decrying the statement as being hostile to the idea of Korean unification, is the product of this limitation in the

recognition of inter-Korean relations.

I am of the opinion that while the push toward unification must always be in place once the peace regime is established, it is also fair to define South and North Korea as states (albeit divided) in their own right with the corresponding agency.³⁾ The recognition of North Korea as a state in its own right, albeit a divided one, is also needed to accept the restoration of a “normal” North Korea and to accept the transition toward its internationalization. Only when North Korea is recognized as a state can the ratification of the past agreements in the National Assembly or the signing of future treaties be carried out with justification. Divided states have different relationships with each other compared to the relationship between two unrelated states. This is also the reason why the Ministry of Unification exists, rather than the Ministry of Foreign Affairs in handling the issues with North Korea. However, the Ministry of Unification must also be reimagined as an organization that also includes the supervision of all actions between the divided states of Korea, rather than being limited to its role in facilitating the long-term goal of unification alone. Measures such as the opening of the hotline between the President of South Korea and the Chairman of the State Affairs Commission, the regular hosting and legal backing of ministerial talks, and the opening of a joint liaisons office are all designed to establish the autonomy and the continued interaction of the two countries. Regular hosting of talks between the two governments is necessary to provide a stable management of their relationship. Joint organizations, both high-level and working-level, and talks between Red Cross, militaries, sports groups, and cultural groups are all needed to take their place to form the new model of governance for the divided state.

6. Multidimensional progress in inter-Korean relations

The importance of the DPRK-U.S. Summit in serving as the turning point of the situation cannot be understated. However, in order for such top-down political maneuvers to become fully established as an ‘irreversible’ process moving toward peace in the Korean peninsula, exchange and trust involving civil society actors must be expanded. That is, such top-down political maneuvers must lead to realization and change at the ground level, participated in by the government, the public organizations, and the private sphere actors. Of particular importance is the generation of civil society’s self-instigated drive toward change.

3) Myoung-Kyu, Park [Sociology of the Border line between North and South], Chapter 3, Changbi, 2012

(1) Economic Cooperation

Economic factors are thought to be the most important reason behind Chairman Kim's decision to transition to denuclearization. The new focus on economics was announced during the April 20th session of the Central Committee of the Workers' Party of Korea, in which the North Korean government affirmed its 'focusing of all capabilities in North Korea toward economic development'.⁴⁾ The transition from the dual-track policy to prioritized economic development signals North Korea's realization that the simultaneous pursuit of nuclear and economic development is simply not tenable. It also speaks to the efficacy of economic sanctions levied on North Korea. These combined factors have most likely resulted in the inclusion of economic cooperation in the Panmunjeon Declaration, despite the widely-held expectation that it would not be included in the document. Indeed, 5 out of the total 13 clauses contained in the Declaration mention economic cooperation either directly or indirectly. In particular, Article 1, Section 6 mentions the implementation of "projects previously agreed in the 2007 October 4 Declaration, in order to promote balanced economic growth and co-prosperity of the nation. As a first step, the two sides agreed to adopt practical steps towards the connection and modernization of the railways and roads on the eastern transportation corridor as well as between Seoul and Sinuiju for their utilization." Chairman Kim's unexpected and honest revelations on the inconveniences conveyed by the infrastructure of North Korea likewise points to the matter of road and railway connections as one of the most important items on the agenda for economic cooperation. This agenda also fits well with Moon Jae-in administration's 'new Korean economy'.

Chairman Kim is said to have the Vietnamese model in mind in the transition toward economic development. The Vietnamese model pursues full opening and adoption of the market economy with the political dictatorship of the Communist Party, which is quite appealing to the North Korean government. Applied to the North Korean context, the plan will likely involve the adoption of technology and investments from abroad, including those from South Korea, and using them as the drivers of economic change. Having established a number of special economic zones, North Korea is expected to actively pursue certain economic policies if it successfully manages to negotiate with the United States in the DPRK-U.S. Summit. Despite the North Korean reliance on the market economy for both its domestic microeconomy and the government-level macroeconomy, North Korea sorely lacks the policies and organizations

4)IFES NK Brief No.75, Eulchul Lim 'Kim Jong-Un's all-out concentration for Economic Building' New Strategic Path and Denuclearization May 3, 2018

required to implement a market economy. Without adequate capacity and preparations, the efficiency and the autonomy of the market could clash with the political control to create negative influence. It is very clear that South Korea will serve as an important partner of North Korea for the latter's economic endeavors. Previous cases of economic cooperation have left a sizable experience in exchange and cooperation, from logistics to basic processing and cooperative production, and the economy of South and North Korea remain mutually complementary. But the economic relationships between South and North Korea entered a steep decline, both in a quantitative and qualitative sense, in the wake of the May 24 Measures. Given that the international sanctions are still in place, and that a clear prospect toward denuclearization and peace are not yet in place, economic cooperation and exchange cannot be adequately implemented at this moment. Economic cooperation and exchange must also follow tangible achievements in denuclearization in a physical aspect, increasing the volume and level of economic cooperation and integration gradually.

In this sense, let us return to Secretary of State Pompeo's words from May 13th. Mr. Pompeo commented that the United States is willing to back the North Koreans in achieving "prosperity on the par with our South Korean friends" by permitting American enterprises from investing in North Korea if North Korea stays true to the goals of the CVID. He in particular mentioned energy grids and other critical areas as potential targets of investment, speaking of the willingness to help provide for the needs of the North Koreans when the discussions turn out favorable results. This statement is also in line with Chargé d'Affaires ad interim Knapper's comment that the United States and China share the common goal of "denuclearizing the North and better integrating the North into the regional economy". With scarcely a month left to the DPRK-U.S. Summit, the fact that the messages sent out by the high-ranking officials of the US government speak not only of safety and guarantee but also of the economy is very telling. China also stands to gain much from the development of North Korea, particularly with regards to the three Northeastern provinces near their shared border. North Korea is a critical component of Russia's greater plan toward the development of Eastern Russia and Siberia as well. In such a context, the forgotten initiative of the 'Tumen River Area Development Programme' may be revived alongside projects of international economic cooperation and peace, including the 'Marshall Plan of North Korea'. Both the South and North Korean governments must work together to monitor the greater developments in the region, resuming the operation of Kaesong Industrial Complex or the Mount Kumgang Tourist Region and preparing large-scale infrastructure projects that may help to realize the idea of the

Korean economic community. Furthermore, they should also work together in knowledge and expertise sharing projects to allow the North Korean government to establish their own five-year plans. Regional bases such as special economic zones or inter-Korean cooperative zones could also be considered to allow greater traction of the process, while integrated economic areas involving the two Koreas and the surrounding countries may be established in Rajin-Sonbong, Sinuiju, or Yanbian.

(2) Socio-cultural Exchange

Despite the central importance of economics, its importance is precisely the reason why it will most likely take some time to fully kick in. In the interim period until the reaffirmation of denuclearization and the end to North Korean sanctions, socio-cultural projects should be promoted as an alternative. In fact, the Panmunjeom Declaration also stresses the importance of non-economic cooperative projects, giving it greater coverage than economic cooperation. In Article 1, where the improvements in inter-Korean relations is discussed, items such as a “joint liaison office with resident representatives of both sides in the Kaesong region”, “active cooperation, exchanges, visits and contacts at all levels in order to rejuvenate the sense of national reconciliation and unity”, joint events on the dates that hold special meaning for both South and North Korea, such as June 15, in which participants from all levels, including central and local governments, parliaments, political parties and civil organizations, will be involved”, “jointly participating in international sports events such as the 2018 Asian Games”, “swiftly resolve the humanitarian issues that resulted from the division of the nation”, “Inter-Korean Red Cross Meeting to discuss and solve various issues including the reunion of separated families”, and “reunion programs for the separated families on the occasion of the National Liberation Day of August 15 this year”.

Social and cultural organizations with public or civic characters must step up to the task of qualitative change in inter-Korean relations. For instance, an exchange program between the universities could help to exchange a variety of knowledge and agendas while helping to build experiences of mutual communication and exchange for those involved. Organizations and agencies in the field of culture, art, sport, science, and technology could establish exchange and cooperative relationships with similar organizations in North Korea. Artistic troupes from South and North Korea should also be allowed to visit the others with more frequency and variety in performance. Furthermore, artistic performances could be supplemented by sports events with common

appreciation in both South and North Korea, such as the football, basketball or baseball, gymnastics, and other activities. Regular inter-Korean sports games could be implemented with policy support, while cultural, historical, or tourist sites could be developed in a joint effort. Such joint efforts should also be encouraged from the perspective of international recognition, supporting excavation and exploration efforts in potential sites of world heritage. Pyongyang's Goguryeo sites, Kaesong's Goryeo sites, and Mount Kumgang's Buddhist sites are all sites with considerable attention from the North Korean government, and highly important sites for academic or cultural cooperation between the two Koreas. Tourist development projects should also be expanded to speed up the opening of North Korea, with other sites such as the Mount Baekdu, Mount Myohyang, or Mount Chilbo being added as potential candidates, while linguistic research and cooperation should be promoted to strengthen the bonds between North and South Korean people. In fact, projects like the Gyoremal-keunsajeon already attest to the viability of such efforts.

The South Korean government has cited the reforestation efforts of North Korea as one of the possible cooperative projects during the persistence of the economic sanctions. This project has already been consistently pursued by multiple civic groups such as Green One Korea, and given its importance in the restoration of the North Korean ecosystem, the project should be pursued eagerly and actively. A family reunion event is planned on August 15th, potentially accompanied by a joint celebration of the Independence Day. To the proposal that the South-North football games be restored, Chairman Kim had said that the basketball should be done before football. Such sport exchange events are expected to become active, in particular with the formation of a single Korean team in the 2018 Asian Games or other similar exchange programs. Exchange programs in the field of religion could also be activated. Of course, social and cultural projects involve a certain amount of cost, and in many cases could find themselves being a target of sanctions as well. These efforts should likewise be implemented in increments, taking into account the possibilities of relaxation or discontinuing of sanctions. The governments of South and North Korea should guide these efforts toward sustainability with an agreement, backed by legal devices. The draft of 'Framework Act on Inter-Korean Relations' should be improved, and other legal devices on the passage of personnel and such provisions should be prepared with the fulfillment of 1992 Joint Declaration of the Denuclearization of the Korean Peninsula and other existing agreements as the basis. Overall, the process of exchange and communication could take the form of a resumption of cooperation and exchange programs, which would lead to the regular hosting of these events, their legislation, and signing of further agreements.

(3) Expanding Capabilities for Integration

In order for new inter-Korean relations to emerge based on peace, education and planning efforts for both countries must also emphasize 'integration' along the existing values of security and unification. As mentioned earlier, the binary division of security and unification cannot be used as a system of capabilities to back up the system of permanent peace. Failure to promote the sensibility of peace may result in the outbreak of old ideological conflicts. I think that a comprehensive plan for peace education that is informed by the progress made toward the denuclearization and peace regime, and one that centers the value of 'integration' at its core is needed.

Integration refers to the different agents coming together, in recognition of their differences, under the shared goals and trust. The coexistence of South and North Korea, for the time being, should be informed and adjusted by this value of integration. The integration of South and North Korea must necessarily involve different degrees and characters for different areas, such as the political-military, economic, socio-cultural, and emotional. Our past experiences indicate the first area of political-military is highly sensitive to political changes within the two Koreas, showing high degrees of fluctuation with corresponding consequences for internal conflicts. The second area of economics is comparatively slower than others, and cannot be advanced by policy efforts alone. However, with sufficient backing and drive from the private sphere, economic efforts past a certain level of integration may offer sustainable and long-term results. Socio-cultural integration has an important role to play in that it can be made comparatively independent from political or economic interests, especially in the early days of lingering distrust.

These capabilities for integration may be strengthened through democratic processes. Sharing the same ethnicity does not mean that the two groups will automatically achieve integration. Chairman Kim's speech at the summit banquet placed great importance on the fact that the Korean people are one and the same folk. But efforts that rely solely on the emotionality of 'our folk' is not sustainable and even become bases for further discord and tension. That claim is also not consistent with the increasing multiculturalization of the Korean society. A democratic scheme of integration that does not rely on emotional integrations from nationalist ideas, but rather is made with policy efforts that promote and support exchange, meeting, communication, and ultimately trust in many different dimensions is what is needed in Korea. This task should involve not only the government but also the public organizations like the Korean Red Cross as well as the social agents such as media and

cultural organizations. Their combined efforts should strive toward a policy planning effort that helps to continue the meetings, cement the meetings into regular events, and ultimately contribute to the construction of a mutual trust. Development of common devices that bind both South and North Korea, such as demilitarization or the joint management of the maritime peace zone, are crucial tasks in the establishment of trust.

The promotion of communication and democratic sensibility, the transparency of politics and the culture of tolerance are also not unrelated to the preparations of integration in South Korea. In particular, the mitigation of unbridled hate and distrust toward North Korean issues and the development of 'heart' that can accept differences must be achieved. The public perception of South Korea toward North Korea has changed dramatically with great fluctuations. After the 2017 nuclear and missile tests, public opinion turned extremely hostile against the North Korean government and Chairman Kim. But the successes of the Inter-Korean Summit helped to improve the trust toward North Korea and Chairman Kim. This example serves to remind us that trust built on policies may lead to emotional trust as well. The establishment of family communications, letter exchanges, a permanent meeting spot, regular reunions, and the policy support backing these events could serve as excellent opportunities to build emotional integration of the Koreans. Humanitarian projects like the mother and children's health projects, children's medication support, or tuberculosis treatment support could also help to bolster the emotionality of integration.

The example of West Germany in the emphasis on democratic citizenship in education, and the ultimate role that such education played in the reunification process, is a great lesson for the Koreans to follow. Accepting plurality and building integrative capabilities as democratic citizens are the most important pieces of the puzzle. Likewise, the values of democratic citizenship, the rights, and the pride of being a just member of the society should be instilled with the relocation programs for defectors. Using the issue of North Korea as a political tool should no longer be allowed, while policy discussions should be liberated from the arbitrary constraints of ideology. It is important to recognize that the core of the inter-Korean integration lies with the enrichment of democracy and democratic citizenship as well as the responsible sensibility toward cultural pluralism. Efforts in informing unification efforts toward the Korean diaspora and the building of social consensus toward unification should also overcome the reliance on nationalism and proceed toward innovative reimaginations of unification.

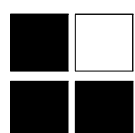
7. Conclusion: The Wisdom of Short Track

Denuclearization, peace regime, legislation of the state relations, and private exchange are the core components in ensuring the permanence of peace in the Korean peninsula. They are closely interrelated but feature different bases and drivers. Thus, they should be linked together to create a positive spiral that respects the autonomy of the agents involved but also moves toward a common goal of comprehensive peace. In the today's context of international sanctions and the uncertainties to the results of the DPRK-US Summit, the focus of our efforts should lie on the adjustment of speed and priorities. It is rather like the short track speed skating match, where the athletes must create a difference in the greater flow and order by exercising explosive autonomy and response.

Short track speed skating involves four runners without a fixed order. The runners compete in the oval together with freedom of movement: except for the requirement that each athlete must take part at least once as a runner, and that the final runner may not be exchanged after the second to last run has begun, the location, number, method, and order of the tags are left to the players. Such a scheme creates a complex system of quick reflex, instantaneous decisions, and creative responses to each contingency. In contrast to the seeming chaos of the tracks, players must exercise precise judgment, evaluation, and above all the synergy with each other to win.

And South Korea happens to be one of the world's strongest in terms of short track racing. Perhaps that same wisdom may be applied to the inter-Korean relations of the following days. The four dimensions of denuclearization, peace regime, legislation of state relations, and private sector exchange must play as a single team like the four runners of short track racing to achieve the gold medal of permanent peace. The most important runner among them, of course, is the one that starts everything else: denuclearization. A concerted and focused effort should be made to ensure that positive results can be made toward a single goal in not only the upcoming DPRK-US Summit but also the following efforts at diplomacy. Other runners should be ready to step into the oval at any notice, following the forerunner into formations that maximize their synergy. The runners should not interfere with each other's course, but they shouldn't be too afraid to break out of the rigid orders either. The runners should focus on the others and the grand scheme, and be ready to step up to their role in times of need. This process is at once fluid and interrelated. One cannot, for instance, imagine in a short track oval that complete denuclearization should proceed all others: others should be ready to jump in at any time, circling the oval with the first runner. The plan should allow for

both the planning of the runners and their order and the fluid execution of their transfer. Of course, discretion and determination should be exercised in responding to contingencies, even changing the pre-determined order of things. I hope that these dynamic forces can work together in synergy to ensure the permanent peace of Korean peninsula.



세션 2 Session 2

남북 신뢰구축과 한반도 평화정착을 위한 시민사회의 역할

이태호 정책위원장 (참여연대)

1. 들어가며

남북 정상회담이 판문점에서 만나 판문점 선언을 성공적으로 채택한 데 이어, 6월 12일 북미정상회담을 앞두고 있다. 이 글은 한반도 문제의 평화적 해결에 관해 시민사회가 제시해온 원칙과 입장에 비추어 남북정상회담의 의미를 진단하고 남북 신뢰구축과 한반도 평화정착을 위한 시민사회의 역할을 규명하기 위한 것이다.

2. 한반도 문제의 평화적 해결을 위한 시민사회의 입장

남북 정상회담을 앞둔 지난 4월 16일, 참여연대를 비롯한 16개 시민사회·종교계 단체들은 ‘한반도 평화의 봄을 위한 4가지 원칙’¹⁾을 제안한 바 있다. 필자가 최종집필을 담당한 제안문은 서두에서 “각고의 노력 끝에 성사된 남북 정상회담과 북미 정상회담을 한반도 정전체제와 핵 위협의 해소, 남북관계 진전과 동아시아 평화의 진정한 출발점으로 만들기 위해서는 새로운 상상력과 담대한 접근이 필요하다”고 역설하고 있다. “한반도 정전체제와 핵 문제, 동아시아 평화 협력 강화와 관련된 포괄적 합의의 기본 틀은 2005년 9.19 공동성명을 통해 마련되었지만 합의 이행과 관련된 불신과 갈등, 그 이후 심화된 핵·미사일 갈등과 군사적 불안정성 등을 고려한다면 상호 신뢰할 수 있는 보다 적극적이고 포괄적 접근법이 시도되어야 한다”는 것이다.

이러한 전제 위에서 시민사회단체들은 문재인 정부가 남북 정상회담을 비롯한 한반도 외교에서 다음의 4가지 원칙 혹은 기본입장을 견지해줄 것을 제안했다.

첫째, 한반도 정전체제를 평화체제로 전환하고 북미·북일 관계를 정상화하는 것과 북한 핵 폐기를 연계하는 포괄적인 해법을 찾아야 합니다.

한반도 핵 갈등을 불안정한 정전체제의 일부로 파악해야 문제 해결에 본질적으로 접근할 수 있습니다. 주지하듯이 한반도 핵 갈등은 지난 수십 년간 지속되어온 대결 상태와 군비 경쟁의 일부로써, 재래식 군사력의 불가항력적인 열세를 만회하려는 북한의 ‘비대칭 억지력 형성 전략’에 의해 가속화되었습니다. 따라서 한반도

1) 발표에 참가한 16개 단체는 다음과 같다: 고양통일나무, 남북경제협력포럼, 녹색연합, 대북협력민간단체협의회, 민주화를위한전국교수협의회, 사단법인 평화3000, 생태지평연구소, 시민평화포럼, 원불교 평양교구, 참여연대, 통일맞이, 평화네트워크, 평화를만드는여성회, 평화통일대구시민연대, 한국기독교교회협의회 화해통일위원회, 한국여성단체연합, 한국YMCA전국연맹, 흥사단 민족통일운동본부
영문번역본은 아래 링크를 참조:

http://www.peoplepower21.org/index.php?mid=English&document_srl=1560387&listStyle=list

비핵화가 군사적 신뢰 구축, 정전체제 해소와 평화체제 수립, 관계 정상화 등과 긴밀히 연결되어 있다는 점을 깊이 이해하고 접근하는 것이 중요합니다. 한반도 비핵화를 평화협정의 선결 조건으로 삼을 것이 아니라, 평화협정과 동시에 추진해야 합니다. 이러한 맥락에서 한반도 평화협정 체결을 위한 관련국 간의 협상과 북미·북일 관계 정상화를 위한 협상을 한반도 핵 문제 해결을 위한 양자 혹은 다자 협상과 동시에 또는 선제적으로 추진해야 합니다.

둘째, 한반도 비핵화 논의는 한반도 혹은 동북아시아 비핵지대 건설의 전망 속에서 이루어져야 합니다.

한반도 핵 위기를 북한의 비핵화로만 접근해서는 근본적으로 해결할 수 없습니다. 한반도의 핵·미사일 갈등은 동아시아 핵·미사일 갈등의 일부이며, 전 세계 핵 비확산·군축 문제와 깊이 연결되어 있습니다. 따라서 북한의 핵·미사일 프로그램 폐기뿐만 아니라 한반도의 각종 핵 위협을 제거하는 보다 근본적이고 포괄적인 해법을 추구해야 합니다. 핵 위협을 상호 제거하는 가장 효과적인 방법은 한반도로 부터 시작하여 동북아시아에 비핵지대를 건설하고, 핵 없는 세계를 향한 전 지구적 핵 군축 협상을 촉진하는 것입니다. 이에 한반도 핵 갈등의 궁극적인 해결을 위한 협상에는 한국과 일본의 핵우산 문제도 의제로 포함되어야 합니다. 나아가 남북한과 미국, 중국, 일본 등이 함께 핵무기금지조약에 가입하는 방안도 적극 검토되어야 합니다.

셋째, 남북 정상회담의 정례화를 비롯해 당국 간 대화와 협력을 제도화하여 확대하고, 민간 차원의 상시협의 기구를 마련하여 다양한 민간 교류 협력을 보장해야 합니다.

한반도 평화는 일방에 의한 흡수통일을 배제하고, 서로의 체제를 존중하며, 군사적 신뢰 구축과 상호 불가침, 화해와 협력을 촉진함으로써 이루어질 수 있습니다. 정상회담을 정례화하고 군사 분야, 경제 분야, 민간 교류 분야의 남북 협력을 안정적으로 제도화하는 것은 한반도 문제 해결의 기초입니다. 이 과정에서 민간의 역할은 정부 못지않게 중요합니다. 민간 교류 협력을 활성화하고, 한반도 평화에 관한 정책 결정과 집행 과정에 민간이 당사자로 적극 참여할 수 있도록 해야 합니다. 5.24 조치를 해제하고 인도적 지원, 이산가족 상봉, 개성공단, 금강산 관광 등 다차원적 교류 협력 사업도 재개해야 할 것입니다. 2007년 10.4 선언과 제1차 남북총리회담에서 합의한 바에 따라 조속히 ‘남북 사회문화협력추진위원회’를 구성하고, 공동사무국을 설치하여 남과 북의 민간 교류를 위한 상시적 협의 통로를 마련해야 합니다. 더불어 정부의 남북 및 대외 정책 결정 과정에 시민사회가 참여하고, 사회적 합의를 형성하기 위한 안정적 체계 역시 하루빨리 마련되어야 합니다.

넷째, 대화가 진행되는 동안 남·북·미가 서로를 겨냥한 모든 군사행동을 중단하는 것이 가장 기본적인 조치입니다.

북한은 지난 3월 5일 남북 합의에서 “대화가 지속되는 동안 추가 핵실험 및 탄도 미사일 시험 발사 등 전략 도발을 재개하는 일은 없을 것”이며 “핵무기는 물론 재래식 무기를 남측을 향해 사용하지 않을 것임을 확약”하였습니다. 그리고 현재 한·미 정부는 키리졸브·독수리 한미연합군사연습을 진행하고 있습니다. 관련하여 북한은 이번 연습을 문제 삼지 않겠다는 의사를 밝힌 바 있지만, 북한 점령 등을 상정한 공격적인 군사훈련은 언제든지 군사적 갈등과 긴장의 빌미가 될 수 있습니다. 이번 정상회담뿐만 아니라 이후에도 대화와 협상의 동력을 이어가기 위해 남·북·미 모두 서로 존중하며 신뢰를 쌓는 것이 중요합니다. 대화가 진행되는 동안 남·북·미가 서로를 겨냥한 모든 군사행동을 중단하는 것이 가장 기본적인 조치가 될 수 있습니다. 따라서 한·미 정부는 하반기 을지프리덤가디언 군사연습의 중단 까지도 전향적으로 검토해야 합니다.

3. 남북 정상회담 평가와 남은 과제

1) 남북정상회담과 판문점 선언²⁾

4월 27일 채택된 남한 문재인 대통령과 북한 김정은 국무위원장의 ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언’은 전문에서 “냉전의 산물인 오랜 분단과 대결을 하루 빨리 종식시키고 민족적 화해와 평화번영의 새로운 시대를 과감하게 일어나가며 남북관계를 보다 적극적으로 개선하고 발전시켜 나가야 한다는 확고한 의지”를 강조하면서 “한반도에 더 이상 전쟁은 없을 것이며 새로운 평화의 시대가 열리었음을 8천만 우리 겨레와 전 세계에 엄숙히 천명”하고 있다.

선언문은 총 3부분으로 구성되어 있다. 첫째, 남북 관계의 전면적이며 획기적인 개선과 발전, 둘째, 한반도에서 첨예한 군사적 긴장상태를 완화하고 전쟁 위험을 실질적으로 해소하기 위한 공동노력, 셋째, 한반도의 항구적이며 공고한 평화체제 구축을 위한 협력 등이 그것이다. 양 정상은 항구적이고 공고한 평화체제의 일부로서 “완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표를 확인”하고 “정기적인 회담과 직통전화를 통하여 민족의 중대사를 수시로 진지하게 논의”하기로 하였다.

2) 특징과 의미

한반도 문제 해결 운전대 잡기-남북 주도 협상 국면

판문점 선언문은 남북관계 발전, 군사적 신뢰구축, 평화체제 순으로 구성되어 있다. 다방면의 남북관계의 개선과 군사적 신뢰구축이 핵 문제 해결이나 북미 관계 개선의 종속변수가 아니라 출발점이자 중심임을 분명히 한 것으로 이해된다. 또한 선언문은

2) 영어본 전문은 아래 링크를 참조:

https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2018/04/731_248077.html

예정된 북미 정상회담이나 국제사회에서의 합의 등과 연동하여 추진될 관계개선과제들을 신중히 유보하면서도 남과 북이 현 상태에서 우선적으로 취할 수 있는 조치들에 대해서는 구체적인 이행방안까지 명시하고 있다. 남과 북의 정상이 한반도 문제 해결의 ‘운전대를 잡겠다’는 의지를 분명히 하고, 내외의 조건을 고려해 실행 가능한 단계적 조치들을 세심하게 검토한 결과로 이해된다.

2017년 말까지 이런 극적 전개를 예측하는 것은 쉽지 않았다. 2017년 고조되는 한반도 위기국면에서 문재인 대통령이 2017년 광복절 경축사 등을 비롯한 여러 계기를 통해 “누구도 대한민국의 동의 없이 한반도에서의 군사행동을 결정할 수 없다”며 ‘한반도 전쟁 불가’를 거듭 천명하면서 협상의 여지를 마련했고, 북한 김정은 국무위원장이 2018년 신년사를 통해 “북과 남이 과거에 얽매이지 말고...동결상태에 있는 북남관계를 개선하여 뜻깊은 올해를 민족사에 특기할 사변적인 해로 빛내자”고 제안함으로써 남북이 주도하는 한반도 문제의 협상국면이 열렸다.

다방면 협력의 재개와 남북대화의 일상화·정례화

남과 북은 당국 간 대화를 적극 추진하는 것과 더불어 민간을 포함한 다양한 층위의 남북 협력과 교류를 촉진할 것을 합의했다. 양 정상은 ‘8.15를 계기로 한 이산가족·친척 상봉’, ‘2018년 아시아경기대회를 비롯한 국제경기 공동진출’, ‘6.15를 비롯하여 남과 북에 다같이 의의가 있는 날들을 계기로 당국과 국회, 정당, 지방자치단체, 민간단체 등 각계각층이 참가하는 민족공동행사 추진’, ‘동해선 및 경의선 철도와 도로 연결 등 10.4선언에서 합의된 사업들의 추진’ 등을 합의했다. 문재인 대통령은 경제협력구상을 담은 파일을 별도로 전달하기도 했다. 더불어 양 당국은 ‘당국 간 협의’는 물론 ‘민간교류협력 보장’을 위한 남북공동연락사무소를 개성에 설치하기로 했다. 가장 의미 있는 것은 양국 정상 간의 정기적인 회담을 약속하고 직통전화로 개설한 것이다. 이로써 우발적 상황과 위기의 확대를 예방할 안전판, 산적인 과제들에 관해 수시로 소통할 핵심적인 통로가 마련된 셈이다. 결과적으로 북한 핵 문제 등과 연관된 국제적 제재와 연관된 조치는 여전히 지속됨에도 불구하고 천안함 사건 이후 남한이 취한 5.24 제재조치는 사실상 해제되었다. 또한 남북대화가 재개된 것을 넘어서 일상화, 정례화된 것도 눈여겨보아야 할 큰 진전임에 틀림없다.

포괄적 해법 시도

이번 정상선언은 ‘완전한 비핵화를 통한 핵 없는 한반도의 실현’을 ‘한반도의 항구적이며 공고한 평화체제 구축’ 과정에서 반드시 도달해야 할 목표의 하나로 표현하고 있다. 또한 정전체제 해소와 관계정상화를 위한 협상을 핵문제 해결을 위한 양자 혹은 다자간 협상과 동시에, 혹은 선제적으로 진행할 수 있음을 시사하고 있다. “정전협정체결 65년이 되는 올해에 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최를 적극 추진”하기로 한 것이 그것이다. 또한 선언은 ‘완전한 비핵화’뿐만 아니라 ‘군사적 신뢰구축에 따른 단계적 군축’의 필요성도 함께 언급하고 있다. 더불어 평화

체제 구축과 비핵화에 도달하기 위한 전제로서 ‘군사적 긴장상태를 완화하고 전쟁 위험을 실질적으로 해소하기 위한 공동노력’의 별도의 장으로 구분하여 군사적 신뢰 구축에 필요한 세부사항을 열거하고 있다. “지상과 해상, 공중을 비롯한 모든 공간에서 군사적 긴장과 충돌의 근원으로 되는 상대방에 대한 일체의 적대행위를 전면 중지”하기로 한 것, “서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 우발적인 군사적 충돌을 방지하고 안전한 어로 활동을 보장하기 위한 실제적인 대책 수립”을하기로 한 것 등은 특히 주목된다. 이들 합의의 골격이 되는 포괄적 접근법은 앞서 인용한 ‘4대 원칙’을 비롯해 시민사회단체가 일관되게 제안해온 것으로써 시민사회의 제안이 단순한 이상론이 아니라 합의가능하고 실현가능한 구상이었음을 입증한다.

선제적인 조치들을 통한 신뢰증진

이번 정상회담 선언문에 한반도 비핵화의 방법이나 동북아시아 공동 안전보장 체제에 관한 구체적인 합의가 없는 것은 북미 회담 등 이후의 관련 당사국간의 협상을 염두에 둔 것으로 이해된다. 이런 불확실성에도 불구하고 양 정상은 약속의 이행을 특히 강조하고 있고, 신뢰구축에 필요한 조치들을 선제적으로 실행에 옮기고 있는 것은 과거의 협상과 구분되는 특징이다. 한미는 대화착수의 걸림돌이 되어왔던 키리졸브 연습과 독수리훈련을 평창올림픽을 계기로 한 달 늦추고, 핵항공모함과 장거리전략폭격기 등 미국의 전략자산을 전개하지 않는 방향으로 축소하여 북측의 요구를 일부 수용함으로써 협상 의지를 간접적으로 표현했다. 한편, 정상회담 직전인 4월 20일 북한 노동당 중앙위원회 제7기 제3차 전원회의는 ‘핵실험 및 대륙간탄도 미사일(ICBM) 시험발사 중지’, ‘풍계리 핵실험장 폐기’ 등을 결정하고 이를 실행에 옮기고 있다. 그 밖에 정상회담 직후 남북 양측이 확성기 철폐와 전단 살포 중단, 직통전화를 개설, 고위급 회담 추진 등의 가시적인 후속사업을 실천에 옮기고 있는 것, 북미 정상회담을 앞두고 북한 당국이 3명의 미국인 억류자를 석방한 것 등은 협상 당국은 물론 각 나라 시민들에게 이 대화에 대한 관심과 기대를 높이는 긍정적인 조치들이다. 이런 선제적 조치들은 아직은 불투명한 협상의 미래를 보다 낙관적으로 전망하는 여론을 형성하는데 기여하고 있다.

3) 과제

판문점 선언에서 합의한 조치들의 순조로운 이행 여부는 양 당국의 이행의지와 더불어 후속 협상의 성패와 깊게 연결되어 있다. 임박한 북미 정상회담 등을 포함해 수많은 협상 테이블이 놓여있다. 각 테이블에 적지 않은 장애물들이 가로놓여 있다. 이하에서는 이어질 양자 및 다자간 대화가 한반도 평화체제 구축과 완전한 비핵화, 그리고 남북 및 주변국 관계의 지속가능한 발전으로 이어지도록 하기 위해 우리 정부와 시민사회에 주어진 기본 과제들을 몇 가지 살펴보려 한다.

포괄적 접근의 지속과 일방주의 배제

남북미를 포함한 주된 당사국과 관련국들은 한반도 정전체제를 평화체제로 전환하고

북미·북일 관계를 정상화하는 것과 완전한 비핵화를 통해 핵없는 한반도를 실현하는 것을 연계하는 포괄적인 해법을 일관되게 추구해야 한다. 이 과정에서 한미일의 대북접근이 과거의 기능주의의 관성이나 일방적 태도를 반복하지 않는 것이 중요하다.

과거의 기능주의적 관성이란 북한의 핵미사일 개발 문제를 한반도 정전대결체제와 연결된 문제로 보기보다 경제적인 지원책 등의 방법으로 구매할 수 있다고 보는 접근법을 일컫는다. 이는 지난 30여 년간의 협상과정에서 실패가 입증된 해법이다. 일방주의의 대표적 사례는 우리가 상대체제에 가할 수 있는 군사적 위협은 논외로 한 채 북측의 핵-미사일 위협만 강조하는 태도다. 우리 측의 공격적이고 압도적인 군사력과 군사훈련에 대해서는 논의를 배제한 채, 상대측의 핵 폐기 혹은 군사적 굴복만을 강조하는 군사주의적 일방주의가 여기에 해당된다.

해법은 단순하다. 남과 북 모두 상호 위협이 될 수 있음을 인식하고 이를 해결하고자 하는 진정성을 보이면 된다. 특히 남한의 군대는, 주한미군의 군비지출을 제외하고도, 냉전 해체 이후 지난 30년간 매년 북한의 총 GDP를 상회하는 군사비를 지출해왔다. 이것이 남한의 재래식 전력인 북한이 핵미사일 등 비대칭 전력을 개발할 동기의 일부를 제공해왔음을 인정하는 태도가 바람직하다.

군비 축소와 군사계획의 개편

이 점에서 북한체제의 안전을 보장하는 것을 넘어서서 지금까지 추진되어오던 공격적 군사계획과 군비지출의 대폭 수정을 위한 한미간 논의가 본격화되어야 한다. 특히 북한에 대한 확대보복전력 증강을 비롯한 대규모 군비확대 계획을 포함하는 남한의 국방개혁안은 방어 충분한 수준으로 대폭 수정되어야 한다. 반면, 이같은 위협감소조치가 구체화되어 군사적 신뢰가 확보되지 않을 경우, 비핵화 협상에 중대한 걸림돌이 될 수 있다. 한미 공군과 미 해병대가 참여하는 대규모 군사훈련인 맥스썬더 2018(Max Thunder 2018) 훈련에 B-52, F-22 등 전략자산이 투입된 것을 문제 삼아 북한이 남북고위급회담을 연기하고 북미회담에도 부정적 영향을 미칠 수 있음을 시사한 것이 그 사례다. 전략자산이 투입된 대규모 공대공, 공대지 훈련이 “지상과 해상, 공중을 비롯한 모든 공간에서 군사적 긴장과 충돌의 근원으로 되는 상대방에 대한 일체의 적대행위를 전면 중지”하자는 판문점 선언에 위배되지 않는다고 설명하는 데는 무리가 있다.

핵 없는 한반도에 대한 사회적 합의

양 정상은 목표로 제시한 ‘한반도 비핵화’의 바람직한 상에 대한 사회적 논의와 실천계획이 뒤따라야 한다. 완전한 비핵화는 한반도에 대한 핵위협이 제거된 상태를 의미한다. 이는 북한의 과거·현재·미래 핵의 검증가능하고 돌이킬 수 없는 폐기만으로 달성될 수 없고, 한반도에 대한, 나아가 한반도 주변에서 핵 억지력에 의존하는 모든 군사전략이 사라짐으로써 달성가능하다. 한미 또는 한미일이 의존하고 있는 핵우산(확장억제) 전략 역시 북한 핵의 폐기와 더불어 의제화 되어야 할 이유다. 한반

도 핵문제 해결이 핵 위협 없는 동북아시아, 핵 없는 세계를 향한 디딤돌이 되기 위해서도 온전한 의미의 ‘핵 없는 한반도(Nuclear Free Korean Peninsula)’를 실현하는 것은 중요하다. 시민사회는 이미 수년전부터 한반도 비핵화 논의는 한반도 혹은 동북아시아 비핵지대 건설의 전망 속에서 이루어져야 한다고 주장해왔다. 북한은 2016년 ‘남한에서 핵 사용권을 쥐고 있는 미군의 철수’를 주장한 바 있는데, 역설적으로 ‘핵 사용권’을 포기한 주한미군의 역할에 대해서는 신축성 있는 논의가 가능할 수 있음을 시사하는 것으로도 해석되어왔다. 한편, 한반도의 완전한 비핵화를 촉진하고 핵 없는 세계라는 인류의 보편적 열망에 부응하는 방안의 하나로 남과 북이 핵 무기금지조약에 선제적으로 가입하고, 이웃한 일본과 주변 핵보유국이 단계적으로 이 조약에 가입하도록 촉진하는 것도 검토해볼만하다.

외교안보통일 정책 결정의 민주화

이번 정상선언은 정부 스스로도 인정하듯이 촛불혁명의 결실이기도 하다. 촛불혁명을 통해 남한의 시민들 스스로 사회적 난제를 평화적이고 민주적으로 해결할 수 있는 역량을 지니고 있음을 전 세계에 과시했다. 촛불혁명은 남한 정부의 민주적 정당성을 향상시켜 외교적 역량을 발휘할 기반으로 작용했다. 즉, 촛불혁명이 한반도 문제해결의 운전대를 남한 정부와 시민이 잡을 수 있도록 촉진하는 원동력으로 작용하고 있다. 앞으로의 남북관계 개선, 한반도 주변 외교, 기타 대외관계 및 안보와 관련된 모든 영역에서 내용과 절차, 해결의 우선순위와 방법을 민주적으로 결정하고 실행해야 할 이유가 여기에 있다. 특히 남북관계는 한반도를 터전으로 살아가는 모든 주민들의 안전하고 행복한 삶과 직결된 중대한 문제로서 궁극적으로도 다수 시민들의 이해와 합의 없는 발전을 기대하기 힘들다. 하지만 지금까지 한반도 문제를 비롯한 대외정책은 소위 전문가들이 외부의 개입 없이 판단하고 해석한 위협, 그들이 사회적 합의 없이 제시한 처방과 우선순위에 따라 일방적으로 결정되고 집행되어 왔다. 이제는 관련된 정보가 이데올로기나 정치적 이해득실에 따라 윤색되지 않은 상태로 최대한 공개되도록 해야 하며, 평범한 이들의 참여와 성역 없는 개방적인 토론을 통해 정책의 우선순위와 실행의 완급이 민주적으로 결정되고 통제될 수 있도록 해야 한다.

초정파적인 사회적 합의와 사회경제문화교류 민-관 협력체계

과거 남북 정상간 합의는 충분한 사회적 합의로 연결되지 못해 그 이행에서 큰 어려움을 겪었다. 판문점 정상회담과 선언에 대해 시민들이 압도적 지지와 기대를 보내고 있는 것은 다행스러운 일이 아닐 수 없다. 이러한 동의 여론을 보다 분명한 사회적 합의로 제도화하기 위해 판문점 선언을 비롯한 이후의 남북간 중대합의 사항에 대해 국회 동의 혹은 국회의 지지결의 등을 추진하는 것이 바람직하다. 기왕에 이전의 남북간 합의와 선언들도 판문점 선언과 더불어 국회의 비준동의를 시도해 볼만하다. 더불어 남북관계 개선의 방향과 쟁점에 대해 시민들이 참여할 수 있는 속의 토론의 장을 형성하고 사회적 합의를 추구하는 노력도 절실하다. 문재인 대통령이 공약한 ‘통일국민협약’, ‘남북기본협정’ 체결 등의 방안도 남북 관계에 대해 사회적 합

의를 형성하고 이를 남북간에 제도화할 방안으로서 그 합리적 현실화 방안이 무엇인지 검토해볼 시점이다. 이를 통해 남한 내부에서 한반도 문제해결을 위한 민-관 협력을 정착시키고 동시에, 한반도 전체 차원에서 정부, 정당, 사회단체 등 다양한 주체들이 화해, 협력, 통일의 주체로 동참하게 해야 한다.

4. 시민사회운동의 역할과 활동 과제

이런 기본과제에 비추어 시민사회운동이 감당해야할 역할과 활동과제는 다음과 같다.

1) Give Peace A Chance-평화적 수단에 의한 평화와 통일 추구

시민사회운동에게 주어진 가장 중요한 역할과 과제는 일관된 평화 지향과 평화적 수단에 기초한 문제해결의 선순환 구조를 정착시키는 일을 촉진하고 그 기반을 마련하는 일이다. 한반도 문제 해결을 위해 가장 중요한 1차적 과제는 신뢰의 구축이며, 이를 가능케 할 만한 상호위협 감소조치라 할 수 있다. 장기적 과제 역시 한반도에서 무장갈등을 예방하고 평화를 정착하면서, 일방에 의한 강압적 흡수통일(제도통일)을 배제하고 단계적이고 상호수용 가능한 통일을 슬기롭게 이루어나가는 것으로 요약된다. 이 과정에서는 남과 북 뿐만 아니라 주변국의 정부와 민간의 협력도 절실하다. 그 어떤 경우도 현재까지 지속되어온 군사주의적 프레임을 통해 해결할 수 있는 것은 없다. 지금까지 현실주의라는 이름으로 제시되어온 군사주의는 문제를 해결하지 못했다. 특히 앞으로 군비 확대와 군사동맹에 의존하는 냉전시대의 발상으로는 문제의 해결 대신 악화를 초래할 가능성이 높다. 문제는 시민사회 내부에서도 남북관계 개선이나 경제협력, 북한 핵/미사일 문제의 해결에 관한 논의의 장에서 북한이 변화해야 할 필요성 혹은 가능성에 대한 토론은 활발한 반면, 정작 우리 스스로 어떻게 변화하고 어떤 변화를 선도해야 하는지에 대한 사회적 토론은 매우 미흡하고 의제화 자체도 제대로 이루어지지 않고 있다는 것이다. 무엇보다도 한반도 문제를 보다 냉정하고 객관적으로 이해하거나 지금까지 시도해보지 않은 다양한 상상력이 발휘될 수 있도록 자유롭게 토론할 수 있는 분위기 자체가 형성되지 않고 있다는 점이다. ‘군축’, ‘동맹재편’, ‘핵 없는 세계’ 등을 거론하는 것은 아예 전문적 논의가 아니고 현실성도 없는 것으로 취급되는 분위기도 팽배해 있다.

평화군축, 균형외교의 의제화

시민사회와 연구자들의 역할은 지금까지 이어져온 반쪽자리 군사안보 위주의 논의 지형을 온전하게 복구하는 것, 특히 평화적 수단에 의한 평화를 추구하고, 군비나 군사동맹에 의존하지 않은 상생과 공동안보를 추구해야할 필요성과 현실적 타당성을 집중적으로 의제화하는 일이다. 평화주의와 군축은 사회적 양극화와 인구절벽 등으로 고통 받으면서도 마땅한 처방을 마련하지 못하고 있는 남한사회의 민생문제를 해결하기 위해서도 중요한 선택이며, 균형외교와 공동안보는 평화로운 동북아시아의

상생변영을 위해서도 필수적 비전이다.

평화교육, 탈분단교육의 강화

평화적 해법을 통해 우리가 얻을 수 있는 것을 성역 없이 상상하는 것은 매우 중요하다. 지금까지 우리가 미치지 못했던 이해와 상상의 영역을 확장하기 위해 평화교육, 상생 및 관용 교육, 탈분단 교육이 권장되고 확대되어야 한다.

2) 시민 참여, 사회적 합의, 공존을 위한 준비

시민들의 직접적인 참여와 사회적 합의는 한반도 평화와 통일의 가장 주요한 수단이자 목적으로 간주되어야 한다. 촛불 이후의 남북관계는 촛불 이전의 그것과 달라야 하고 다를 수밖에 없다. 시민사회운동은 주권자인 시민들이 함께 논의하고 참여할 수 있는 공간을 열기 위해 노력하고 시민 스스로 평화 건설의 주역, 공존을 위한 사회적 합의의 주역이 될 수 있도록 촉진하는 역할을 수행해야 한다.

외교안보 정보독점의 해소 및 참여구조 개선

우선, 시민사회운동은 남북관계 및 외교안보의 민주화와 시민참여를 위한 각종 제도 및 관행의 개선에 앞장서야 한다. 시민사회운동은 분단 이래 인위적으로 강화되어온 우리사회 내부의 이념갈등과 진영대결을 개선하고 시민들의 자발적 참여와 사회적 합의로 정책이 결정되고 이행되며, 그 과정에서 발생하는 수많은 문제들에 대해서도 책임감을 가지고 함께 머리를 맞댈 수 있는 여건을 마련하기 위해 노력해야 한다. 이를 위해 남북관계에 관한 정보, 외교안보에 대한 정보가 최대한 공개되고 그 해석에서의 독점이 타파될 수 있도록 제도와 관행을 개선하는 것이 필수적이다.

시민 참여형 속의 공간 마련과 초정파적 합의 촉진

더불어 시민사회운동은 남북관계 개선과 한반도 문제 해결을 위한 주변국 외교와 관련된 중대 사안에 대해 초정파적인 사회적 합의를 마련하는 일에도 앞장서야 한다. 이 때 사회적 합의란 기존에 형성된 선택지 사이의 기계적 중간을 의미하는 것은 아니다. 남북관계 및 외교안보와 관련된 정보에 대한 공개와 접근, 그리고 우리가 선택할 수 있는 다양한 비전과 수단이 제한 없이 소개되고 자유롭게 논의될 수 있다는 것을 전제로 누구나 참여할 수 있는 속의공간을 마련할 경우 사회적 합의 형성에 큰 기여를 할 수 있을 것이다. 다만, 남북관계에 대한 사회적 합의나 국민협약을 이전의 제한적인 상상력과 의제, 선택수단에 갇힌 채 졸속으로 추진하는 것은 하지 않느니만 못하고 도리어 남남 갈등을 심화시킬 수 있으므로 주의해야 한다. 이런 전제 아래서 문재인 정부가 공약한 통일국민협약 등을 범국민적으로 추진하는 것에 협력할 수 있다.

혐오와 차별 등 문화적 제도적 폭력의 해소

마지막으로, 시민사회운동은 남북관계 개선과정에서 북한 혹은 북한(이탈)주민에 대

한 차별과 혐오, 폭력과 배제가 유발되거나 확대되지 않도록 통합과 공존을 위한 사회 내 합의를 높여나가야 한다. 사실 북한 및 북한주민에 대한 혐오와 차별은 우리 사회 내부의 이주민, 장애인, 여성, 성적 소수자 등에 대한 혐오와 차별과 긴밀히 연결된 문제로서 약육강식을 정당화해온 왜곡된 분단체제의 한 단면이다. 상대를 배제와 절멸의 대상으로 보는 '전쟁정치'와도 긴밀히 연결된다. 우선 북한이탈주민에 대한 제도적 문화적 차별과 폭력 등에 대해 점검하고 개선할 필요가 있다. 더불어 국가보안법 등 적대관계를 빌미로 반인권적 규제를 정당화하는 제도를 손보는 일도 시급하다.

3) 다방면의 교류와 협력

시민사회운동은 남북당국이 이미 합의한 다방면의 교류와 협력에 적극적으로 참여하고 이를 새로운 단계로 발전시켜야 한다.

인도적 지원과 민간 개발협력의 확대와 정비

남북 민간교류에서 가장 기초적인 것은 인도적 지원과 협력이다. 이 분야는 정치적 조건에 구애받지 않고 지속될 수 있어야 한다. 지금까지 인도적 지원의 일부로 인식되어져온 민간 긴급구호활동 등은 이제 민간차원의 개발협력이라는 보편성을 가지고 보다 일상화되고 다방면으로 확대되어야 하고, 실제로도 남북관계 개선에 따라 폭발적으로 증가할 가능성이 높다. 인도적 지원 혹은 개발협력과 관련된 투명성 문제는 늘 중요한 이슈이고 앞으로도 개선되어야 할 주제이지만 민간개발협력에서 투명성 이외에 현지 당사자의 주도성(local ownership), 지속가능성(sustainability), 실현가능한 환경(enabling environment)의 조성 등도 중요한 원칙이자 기준임을 유념해야 한다.

사회문화교류와 민간 무장갈등예방 대화 확대

사회문화교류협력은 지금까지 단체 중심의 조율된 교류와 협력이 시도되고 중단되는 것이 반복되어 왔는데, 이 분야 협력을 정례화하는 것과 더불어 교류협력의 주체를 평범한 시민들까지로 확대하기 위해 노력해야 한다. 다만, 이 경우 사회문화교류협력은 북한체제라는 독특한 상대와 추진하는 것이라는 점을 유념할 필요는 있다. 북한내부의 준비정도와의 균형은 이 경우 중요하다. 사회문화교류협력이 당분간 당국 간 조율된 수준에 의해 제한될 지라도 이런 활동이 한반도 무장갈등 예방을 위한 민간의 협치 활동의 일부라는 것을 이해할 필요가 있다. 민간교류협력은 한반도 구성원으로서의 당연한 권리이자 의무로서 독자적인 영역을 보장받아야 하지만, 더불어 전체적인 한반도 문제의 해결을 위한 협치의 일부라는 점을 분명히 인식하고 고도의 목적의식성을 발휘하여 의제와 범위를 단계적으로 확장해나가야 한다. 더불어 지금까지 남북간 사회교류협력과 국제평화를 위한 시민연대가 단절 혹은 분리되어 전개되어 왔지만, 이제는 남북이 모두 포함된 다자간 국제적 교류와 협력을 확대하는 일에 관심을 기울일 필요가 있다. GPPAC 동북아시아 위원회가 2015년부터 진행하고

있는 울란바토르 프로세스는 그 사례가 될 수 있다.

이번 발표에서 경제협력 문제까지 다루는 것은 벅찬 일이다. 하지만 남북간 상생과 경제협력이 한반도 평화와 번영, 보다 구체적으로는 남한의 민생복지에 미칠 영향을 연구개발하고 전파하며 사회적 합의로 확장시켜나가는 것은 매우 중요하다. 더불어 경제협력을 포함한 다방면의 교류협력이 경제적 정의, 생태적 문화적 다양성과 지속 가능성, 성 평등과 여성참여 확대 등의 보편적 기준에 따라 이루어질 수 있도록 가이드라인과 실천지침을 제공하는 것도 시민사회의 중요한 몫이다.

5. 나오며

한반도와 동북아시아의 큰 전환국면을 맞아 한국사회, 특히 시민사회와 시민사회운동에 요구되는 역할과 과제를 한마디로 요약하면 한반도와 세계 시민들의 참여와 연대가 이끌어낼 변화에 대한 믿음, 평화를 향한 낙관과 희망을 가지고, 분단체제와 그 시대가 강요해온 낡은 고정관념, 편견, 금기에 맞서 한반도 분단극복과 동아시아 상생의 미래를 자유롭게 상상하고 나누고 담대하게 실천하는 일이다.

The Role of Civil Society for Building Inter-Korean Trust and Peace on the Korean Peninsula

Taeho LEE
(Chair of the Policy Committee, PSPD)

1. Introduction

Following the Inter-Korean Summit at Panmunjeom and successfully making the Panmunjeom Statement, the DPRK-U.S. Summit is planned held on June 12. This essay is aimed at diagnosing the meaning of the summit meeting between the two Koreas from the viewpoint of the principles and positions that civil society has presented to peacefully resolve Korean Peninsular issues and identifying the role of civil society to build confidence between Seoul and Pyongyang and bring permanent peace to the Korean Peninsula.

2. The Positions of Civil Society on Peacefully Resolving the Issues of the Korean Peninsula

Prior to the summit meeting between North and South Korean leaders, a total of 16 civil and religious groups, including the People's Solidarity for Participatory Democracy suggested "the Four Principles for the Spring of Peace On the Korean Peninsula"¹⁾ on April 16. The suggestions for which I was in charge of writing emphasize that "What is desperately needed are new imaginations and fearless approaches to turn a pair of summit meetings into a true starting point to move beyond the armistice system and remove nuclear threats from the Korean Peninsula, make progress in the North and South Korean relationship, and kick start meaningful peacebuilding efforts in East Asian."

The suggestions say, "While the basic framework for a comprehensive agreement related to the armistice system and nuclear issues on the Korean Peninsula and the reinforcement of peace and cooperation in the East Asian region was developed through a joint statement issued on September 19, 2005,

1) The 16 organization that took part in this announcement are as follows:

Goyang Tongil Tree, Inter-Korean Economic Cooperation Forum, Green Korea, Korean NGO Council for Cooperation with North Korea, Professors for Democracy, Peace 3000, Eco Horizon Institute, Civil Peace Forum, Won-Buddhism Pyongyang Chapter, PSPD, One Korea Action, Peace Network, Women Making Peace, Daegu Peace Together, NCCK Reconciliation & Reunification Committee, Korean Women's Association United, Korea YMCA, The Headquarters of National Unification Movement of Young Korean Academy

a more positive and comprehensive approach should be introduced on which every party can rely, considering mistrust and conflict which surrounded the previous joint statement which was accentuated further through conflict regarding nuclear weapons and missile programs.”

Under such a premise, the civil groups proposed that the Moon Jae In administration should stick to the following four principles or basic positions during the summit meeting between the two Koreas and other diplomatic activities on the Korean Peninsula.

First, the South Korean government should find a comprehensive solution to turning the armistice system into a peace regime on the Korean Peninsula and connect the normalization of the relationship between North Korea and the U.S. and Japan to the dismantling of North Korea’s nuclear weapons.

All the parties can make a fundamental approach to working out various issues only when the nuclear conflict on the Korean Peninsula is seen as part of the unstable armistice system. As is well known, the nuclear conflict on the Korean Peninsula is a product of the stand off of the two governments and the arms race, which has dragged on for the decades, and accelerated due to North Korea’s “strategy to build up asymmetry deterrence” to compensate for the inferiority of its conventional military power. As a result, it is extremely crucial to approach these issues with an accurate understanding of the fact that the denuclearization of the Korean Peninsula is closely connected with building mutual military confidence, removing the armistice system, establishing a peace system, and normalizing relations among the parties. Instead of taking the denuclearization of the Korean Peninsula as a precondition for a peace treaty, it should be simultaneously pushed forward with a peace treaty. In this context, the negotiations among the countries concerned aimed at concluding a peace treaty and normalizing the relationship between North Korea and the U.S. and Japan should simultaneously progress with bilateral or multilateral negotiations aimed at resolving North Korea’s nuclear issues.

Second, the denuclearization of the Korean Peninsula should be discussed within the paradigm of creating a nuclear-free zone on the Korean Peninsula or in Northeastern Asia.

A fundamental solution to the Korean peninsula’s nuclear crisis cannot be found if only the denuclearization of North Korea is engaged. The nuclear missile conflict on the Korean Peninsula is part of the nuclear missile conflict in the East Asian region and heavily interlinked with the global issues of nuclear

nonproliferation and disarmament. As a result, a more fundamental and comprehensive solution should be sought, one which not only dismantles North Korea's nuclear missile programs but also eliminates any nuclear threat to the Korean Peninsula. The most effective way to mutually remove nuclear threats is to construct a nuclear-free zone in Northeastern Asia by first beginning to construct such a zone on the Korean Peninsula whilst concurrently promoting a global nuclear disarmament negotiation aimed at a nuclear-free world. Therefore, the negotiations regarding the ultimate solution to nuclear conflict on the Korean Peninsula should include the nuclear umbrella issue of South Korea and Japan as part of the agenda. Furthermore, it should be actively explored how North and South Korea, the U.S., China, and Japan can join the treaty on the prohibition of nuclear weapons altogether.

Third, the dialogue and cooperation between the authorities of North and South Korea should be institutionalized and extended, along with an effort to hold a summit meeting between the two Koreas on a regular basis, and a variety of nongovernmental exchanges and cooperation should be guaranteed by establishing a continuously operational consultation body at a nongovernmental level.

Peace on the Korean Peninsula can be realized by ruling out absorption unification by one party, respecting each other's system of government, promoting military confidence-building, mutual non-aggression, and reconciliation and cooperation. Holding summit meetings between North and South Korea on a regular basis to resolve issues on the Korean Peninsula and institutionalize the cooperation between the two Koreas in the fields of the military, economy, and nongovernmental exchange is the basis of resolving the problems of the Korean peninsula. The nongovernmental role in this process is as significant as that of the government. In addition to revitalizing nongovernmental exchanges and cooperation, the South Korean government must allow civil society to actively take part in the process as a party directly concerned with which policies related to peace on the Korean Peninsula are adopted and executed. The government has to lift the May 24 economic sanctions and resume multidimensional exchange and cooperation projects such as humanitarian aid to North Korea, the reunion of separated families, operation of the Gaeseong Industrial Complex, and the Mt. Geumgang tour program.

The government needs to form "the Committee on the Social and Cultural Cooperation between North and South Korea," as quickly as possible as agreed through both the October 4 Declaration in 2007 and the First Prime Ministerial talks between the two sides and prepare for regular consultation channels

designed to boost nongovernmental exchanges between the two Koreas by establishing a joint secretariat. In addition, the government must prepare a stable environment at the earliest possible time that allows civil society to participate in the process by which the government decides its policies toward North Korea, as well as diplomatic policies, and allows a social agreement to be formed.

Fourth, a fundamental principle that any military activities in which the North, South, or the U.S. target one another must be halted for as long as the talks continue.

North Korea “pledged not to use conventional weapons against South Korea, not to speak of nuclear weapons,” saying “it will never resume strategic provocations like additional nuclear tests and the test launching of ballistic missiles as long as the dialogue continues.” Nevertheless, South Korea and the U.S. are now conducting the Key Resolve Eagle Joint Military Exercises. North Korea expressed its decision not to raise any objections regarding this military drill, however an offensive military exercise conducted with the premise of occupying North Korea will serve as a catalyst to touch off military tension and conflict at any time. To maintain momentum for dialogue and negotiations in the future in addition to this upcoming summit meeting, North and South Korea and the U.S. must respect one another and work to facilitate growing mutual confidence. Any military actions in which the three nations target one another must cease for as long as the talks go on. With that in mind, the South Korean government and the American government should consider also a forward looking policy which pledges not to engage the Eulji Freedom Guardian military exercise, which is planned be conducted in the latter half of 2018.

3. The Assessment of the Inter-Korean Summit and Remaining Tasks

1) The Inter-Korean Summit and the Panmunjeom Declaration²⁾

“The Panmunjeom Declaration for the Peace and Prosperity of the Korean Peninsula” adopted by Moon Jae In, the South Korean President, and Kim Jong-un, the North Korean Chairman of the State Affairs Commission, on April 27 emphasizes in its preamble the parties “firm resolution to more positively improve and develop the relationship between North and South Korea while bringing to an end long-standing division and confrontation, a byproduct of the Cold War, as quickly as possible and fearlessly opening a new era of national

2) Refer to the following link for the whole text in English
https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2018/04/731_248077.html,

reconciliation and peaceful prosperity,” it goes on to “solemnly reiterates to the 80 million Koreans and the entire world that there will not be anymore war on the Korean Peninsula, and a new peace era will be opened.”

The Declaration consists of three parts. They are, firstly, the overall and ground-breaking improvement and development of the relationship between the two Koreas. Secondly, joint efforts to mitigate military tension and substantially eliminate the risk of a war. Thirdly, cooperation to build an ever-lasting and stable peace regime on the Korean Peninsula. The two leaders “confirmed the common goal to realize a nuclear-free Korean Peninsula through a complete denuclearization” as part of an ever-lasting and stable peace regime and “decided to have serious discussion abouts the vital matters of the Koreans through regular talks and a hotline.”

2) Characteristics and Meaning

Sitting at a Driver’s Seat in Resolving the Korean Peninsular Issues—A Negotiation Phase Led by North and South Korea

The Panmunjeom Declaration consists of the development of the North and South Korea relationship, the building of military confidence, and the development of a peace regime in that order. It can be understood that the declaration clarifies that the improved relationship between the two Koreas in various areas and military confidence building are not subordinate factors for resolving nuclear issues or improving the relationship between Washington and Pyongyang but a starting point and a center for them. In addition, the declaration explicitly sets forth a concrete plan to implement steps between North and South first and foremost while carefully setting aside the challenges in improving relations by connecting them to a summit meeting between North Korea and the U.S. that will be held soon or to agreements by the global community. The Panmunjeom Declaration clarifies that the leaders of North and South Korea will play leading roles in resolving the Korean Peninsula-related issues, and it can be interpreted as the result of a carefully drawn out step-by-step process which considers both conditions at home and abroad. Predicting such a dramatic development even at the end of 2017 was not easy. President Moon Jae In created room for negotiations by reiterating time and again, including at South Korea’s 2017 Liberation day celebrations, that there would be “no war on the Korean Peninsula,” saying “no one can make a decision on military actions on the Korean Peninsula without previous consent from South Korea.” Kim Jong-un, the Chairman of the State Affairs Commission suggested in his 2018 New Year’s Address that “North and South Korea make the 2018 a history-making year that could be recognized as noteworthy in

Korean history where the two Korea are not tied down to the past and can improve their icy relationship.” These comments from Korean leaders laid the foundations for the two Koreans to spearhead the negotiation phase on the Peninsula.

Resumption of cooperation in numerous fields and hosting of talks between the two Koreas on a daily and regular basis

North and South agreed to promote cooperation and exchanges between the two Koreas at various levels, including the civil society. Both leaders agreed to facilitate projects agreed to in the October 4 Declaration including “the reunion of separated families and relatives in the celebration of August 15 Liberation Day,” “joint participation in international sports events like the 2018 Asian Games,” “the promotion of joint national events in which people from all walks of life take part, such as the authorities, the National Assembly, political parties, regional governments, and civil groups, in the celebration of days like June 15, which is meaningful to both sides,” and “the connection of the East Sea railway, the Seoul-Shinuiju railway and relevant roads.” President Moon Jae-in also separately delivered a file containing his idea for economic cooperation to the North Korean leader. Moreover, the two authorities decided to set up a joint North and South liaison office in Gaeseong, which is designed to guarantee “nongovernmental exchanges and cooperation,” as well as “negotiations between the two authorities.” What is most meaningful is the promise to hold summit meetings between the two leaders on a regular basis and open a direct hotline. As a result, a safety valve was installed through which misunderstandings and crises can be prevented from worsening, and a route was established in which the leaders can communicate with each other frequently to discuss the mountain of challenges that await them. As a result, in spite of the fact that steps caused by international sanctions arising from the North Korea nuclear issue are still in effect, the May 25 economic sanctions imposed by South Korea in the aftermath of the North’s sinking of the Cheonan R.O.K Navy Ship, were effectively lifted. What really stands out as a focal point for attention here is that rather than merely restarting conversation, the two Koreas agreed to systematic and regular dialogue

An Attempt to Initiate a Comprehensive Solution

This summit declaration expresses “the realization of a nuclear-free Korean Peninsula through complete denuclearization” as one of the goals that must be achieved in building “an everlasting and stable peace regime on the Korean Peninsula.” It also implies that the negotiations aimed at replacing the armistice system and normalizing the relationship among the parties concerned could be simultaneously or proactively conducted, along with those exclusively aimed at

resolving nuclear issues at a bilateral or multilateral level. The Korean leaders have decided to “positively push forward with a three-party conference, in which North and South Korea and the U.S. will take part, or a four-party conference, in which North and South Korea, the U.S., and China will take part, to declare a permanent cease-fire and build an everlasting and stable peace regime by which the armistice treaty will be turned into a peace treaty in 2018 during the 65th anniversary year of the armistice treaty.” The declaration speaks of the necessity of “step-by-step disarmament in line with a military confidence-building process,” as well as “a complete denuclearization.” The summit declaration also enumerates details necessary to military confidence building by dividing “joint efforts to ease military tension situations and substantially remove the risk of a war” into a separate chapter as a precondition for constructing a peace system and reaching denuclearization. It is particularly noticeable that North and South Korea agreed to “totally cease all hostile activities against the other party, which serve as a root cause of military tension and confrontation in every space such as land, sea, and air.” It goes on that they “take substantial steps to prevent accidental military confrontation and guarantee safe fishing activities by making the areas along the Northern Limit Line in the west sea designated peace waters.” A comprehensive approach to act as the backbone of such agreements, such as the agreed upon 4 principles has been repeatedly suggested by civil and social organizations, proving that suggestions arising from civil society are an plausible and practical, rather than merely idealism.

Enhancing Confidence through Proactive Measures

While this summit declaration does not contain any concrete agreement on the way to denuclearize the Korean Peninsula or a joint security system in the northeast Asia, it could be understood that the two leaders agreed to observe the outcomes of the summit meeting between North Korea and the U.S. before proceeding with negotiations among the concerned parties. In spite of such uncertainties, the two leaders attached more emphasis to, in particular, implementing their promises and pro-actively taking measures necessary to building confidence, a stark contrast to previous negotiations. South Korea and the U.S. decided to put off the Key Resolve Military Drill and the Eagle Training by one month, which had been perceived as hurdles to initiating dialogue during the Pyeongchang Winter Olympic Games. U.S. strategic assets, such as a nuclear carrier and a long-range strategic bomber, would not be deployed in accordance with what North Korea had requested, thereby indirectly expressing the US's will for negotiations. On the other side, North Korea decided at the third plenary meeting of the 7th Worker's Party Central Committee to halt “conducting nuclear tests and test-firing intercontinental ballistic missiles” and

dismantle “the Punggye-ri Nuclear Test Site” shortly before the summit meeting, North Korea is now implementing its decision. Moreover, North and South Korea have already put tangible follow-up projects into practice such as dismantling loudspeakers, refraining from sending propaganda leaflets into one another’s territory, opening a hotline between authorities, and pushing forward with plans for a high-level meeting immediately after the summit meeting. North Korea also set free three American citizens, who were held in North Korea before the planned DPRK-U.S. Summit. Those initiatives undertaken by the two Koreas are positive steps that will be welcome news to authorities in charge of negotiations but also draw the attention and raise expectations of citizens in each country. Such proactive measures make a significant contribution to forming a public opinion to look more optimistically at the future of negotiations which currently lack transparency.

3) Challenges

The success or failure of follow-up negotiations as well as the two authorities’ determination to carry out what should be done will decide whether the measures agreed to in the Panmunjeom Declaration will be smoothly implemented. Numerous rounds of negotiation have been set, including the summit meeting between North Korean and American leaders to be soon held. Hurdles lie in wait at each negotiation table. An analysis of some of the basic challenges facing the South Korean government and civil society in ensuring that the following bilateral and multilateral talks can lead to the construction of a peace system, a complete denuclearization of the Korean Peninsula, and the sustainable development of the relationship among North and South Korea and adjacent nations follows below.

The continuation of a comprehensive approach and the exclusion of unilateralism

All adjacent, concerned and relevant countries, including the two Koreas, should consistently push forward with a comprehensive solution connected with the realization of a nuclear-free Korean Peninsula through complete denuclearization to turn the armistice system into a peace system on the Korean Peninsula and normalize the relationship between North Korea and the U.S. and Japan. In this process, it is crucial that South Korea, the U.S., and Japan do not remain inactive or retain a one sided attitudes in their approach toward Pyongyang as they did in the past.

The previous functionalist inertia refers to the approach whereby it was believed that the issue of North Korea’s nuclear missile development could be

settled solely with economic assistance to North Korea instead of regarding it as connected to the armistice and system of confrontation on the Korean Peninsula. It is a solution which proved to be unsuccessful because the parties concerned passed through numerous rounds of negotiations for almost three decades. A pristine example of the unilateral approach utilized was the attitude by which those negotiating with North Korea put significant emphasis on North Korea's nuclear missile threats alone, whilst avoiding discussing any military threats to North Korea's system that they might pose.

This militarism-based unilateralism is characteristic of a discourse which stressed North Korea's denuclearization or military surrender, while we were vehemently opposed to discussing our own offensive weapons, overwhelming military power and military drills.

The solution is easy and simple. The only thing all the parties should do is to show sincerity in resolving every critical issue while fully understanding that North and South Korea could pose a serious threat to each other. In particular, in the 30 years since the end of the Cold War the South Korean army has annually spent a military budget larger than North Korea's entire GDP, even excluding military spending related to the U.S. Army stationed in South Korea. It is important to acknowledge that South Korea's conventional military strength has, in a sense, served as part of the momentum for North Korea to aggressively push forward with developing nuclear weapons.

Disarmament and the Reorganization of Military Plans

Considering this point and moving beyond the North Korean regime's guaranteeing its own security, South Korea and America should have a sincere discussion about drastically revising offensive military plans and their astronomical military spending with which both sides have pushed forward recently. In particular, South Korea's military reform plan focuses on a full scale increase of military spending, including extended military power against North Korea, should be sharply revised to the extent that it constitutes enough only for South Korea self-defense.

On the other hand, if concrete steps to reduce threat and increase military confidence building are not taken they will become a major hindrance to denuclearization negotiations. A good example is North Korea's putting off a high-level meeting between North and South Korea due to Max Thunder 2018, a large-scale military exercise by South Korean and U.S. Air Force and Marine Corps in which America's strategic assets such as B-52 bombers and F-22 fighters took part. North Korea also implied that the joint military drill could

have a negative effect on the meeting between North Korea and the U.S.

It is irrational to explain that such a large-scale air-to-air and air-to-ground exercise in which strategic assets play a leading role does not violate the Panmunjeom Declaration that clarifies that “North and South Korea agreed to totally cease all hostile activities against the other party, which serve as the root cause of military tension and confrontation in every space including land, sea, and air.”

Social Consensus to a Nuclear-Free Korean Peninsula

Civil society should follow up with discussions and an action plan regarding “the denuclearization of the Korean Peninsula” points which were presented by the two leaders. A complete denuclearization equates to a condition whereby nuclear threats to the Korean Peninsula are eliminated. This goal cannot be achieved only by North Korea’s verifiable and irreversible dismantling of its past, present, and future nuclear capabilities. The goal can be achieved only when all military strategies reliant on nuclear deterrence disappear from both the Korean Peninsula and the area surrounding the Korean Peninsula.

Therefore, the nuclear umbrella (extended deterrence) strategy on which South Korea and America or South Korea, America, and Japan rely should also be dealt with as part of the agenda along with North Korea’s denuclearization. For the Korean Peninsula’s solution to nuclear issues to develop into a stepping stone toward a nuclear threat-free northeast Asia and a nuclear-free world, it would be meaningful if “a truly nuclear-free Korean Peninsula” was realized.

Civil society has long insisted that denuclearization on the Korean Peninsula be discussed in the context of constructing a nuclear-free zone on the Korean Peninsula or in Northeastern Asia. North Korea insisted in 2016 that “the U.S. Army, which has full control of the authority to use nuclear weapons in South Korea, be withdrawn.” This has been paradoxically interpreted as North Korea’s willingness to flexibly discuss the role of the U.S. Army if it gave up “its authority to use nuclear weapons.”

On the other hand, it is also worthy of exploring the possibility that North and South Korea would as one entity pro actively seek to join the Treaty for the Prohibition of Nuclear Weapons as a solution to respond to the promotion of a complete denuclearization on the Korean Peninsula and a universal desire of the human race for a nuclear-free world, and Japan, Korea’s neighboring country, and other nuclear powers around the Korean Peninsula would gradually follow suit.

The democratization of diplomatic, security, and unification policy decisions

This summit meeting can be regarded in some way as a result of the Candlelight Revolution, something which the South Korean government itself acknowledges. South Korean citizens displayed their capacity to the entire world in resolving pressing social issues peacefully and democratically through their own agency in the Candlelight Revolution. The revolution acted as a foundation for the South Korean government to demonstrate its diplomatic capacity as the revolution improved the Moon Jae-in administration's democratic legitimacy.

In other words, the Candlelight Revolution acts as a driving force by which the South Korean government and civil society could jointly steer in trying to find solutions to thorny issues on the Korean Peninsula. This demonstrates why the contents and procedures, priorities, and methods in dealing with the improvement of the relationship between the two Koreas, diplomatic issues around the Korean Peninsula, and other foreign affairs and security-related issues should be democratically decided and implemented.

In particular, the relationship between North and South Korea is such a critical issue that is directly associated with a safe and happy life of every resident living on the Korean Peninsula. Ultimately, the relationship cannot be advanced without the understanding and agreement of the majority of citizens. Nevertheless, the foreign policies that deal with issues on the Korean Peninsula and elsewhere have been unilaterally decided and executed based on threats that so-called experts judged and interpreted without outside intervention and the remedy and priorities that they presented without any social agreement.

Now is the time when relevant information should be made public to the maximum level without being embellished by ideologies or political interests and policy priorities. The speed of policy implementation should be democratically decided and controlled through ordinary people's participation and broad open discussions without limitation on debate

Bipartisan social consensus and civilian and governmental cooperation for social, economic, and cultural exchanges

As the previous agreements between North and South Korean leaders failed to be fully connected with social consensus, the South Korean government faced numerous difficulties in implementing them. Fortunately, the summit meeting and the Panmunjeom Declaration are overwhelmingly supported by citizens who have higher expectations for them.

It is desirable that the government should do everything in its power to get an agreement or a resolution from the National Assembly in support of the significant agreements between the two Koreas in the future, including the Panmunjeom Declaration, so that such public opinion can be institutionalized to demonstrate social consensus. While attempting this the government could also seek to get the existing agreements between the two Koreas, along with the declaration, if possible, ratified by the National Assembly.

Furthermore, the government should make concerted efforts to form a discussion forum in which citizens are allowed to participate to review and discuss the direction which the government should push for in improving the relationship between Seoul and Pyongyang and resolving controversial issues. This will be the starting point to review what would be a reasonable and realistic method as a means of forming social consensus in dealing with the relationship between the two Koreas and institutionalizing that in relation to various solutions such as “The Unification People Agreement” and the ratification of “the North and South Korea Basic Agreement” that President Moon Jae-in promised during his presidential candidacy. Through such open and democratic means, government-civil society cooperation can take root in South Korea to resolve numerous issues on the Korean Peninsula, and at the same time, various players including the government, political parties, and social groups should be allowed to join in the process as stakeholders and participants at the Korean Peninsula level for reconciliation, cooperation, and unification.

4. Roles and action challenges of the civil society groups

In the light of these basic challenges, the roles and action challenges the civil society movements should deal with are as follows.

1) “Give Peace A Chance” - The Pursuit of Peace and Unification through Peaceful Means

The most significant role and challenge for civil society is to facilitate and prepare a foothold for a structure that can peacefully and in a consistent manner resolve fundamental issues. It may be safely said that the most important and primary issue is confidence building on the Korean Peninsula and a reduction of mutual threats as a means to make that possible. The long-term challenges can also be summarized as follows: the prevention of military conflict while helping peace take root, the exclusion of a forceful absorption unification dominated by one side, and the achievement of a step-by-step

unification to which both sides can agree.

The cooperation of the governments and civil societies of adjacent countries, as well as North and South Korea, are desperately needed in this process. There is nothing that can be resolved under any circumstances through such a militarism-based frame as that which has continued thus far. The militarism that has been so far been presented as so-called realism has not succeeded in finding a solution to pending issues. In particular, the ideas of the Cold War era, which were heavily dependent on superior military power and alliance, are likely to worsen issues instead of resolving them.

The problem is that, while the need and the possibility for North Korea to change has been actively discussed internally by civil society regarding topics such as relationship development or economic cooperation between North and South Korea, or how to deal with North Korea's nuclear and missile issues, the discussions about the manner in which changes should be enacted and what changes it is that we have to lead have been insufficient and neglected as topics for discussion

The problem is that, among other things, an environment where imaginative solutions can be put forward and an atmosphere encouraging free discussion where the issues on the Korean Peninsula can be calmly and objectively understood has not been formed yet. An atmosphere exists where issues of "disarmament," "military alliance," and "a nuclear-free world" are not handled as issues with any possibility and therefore not subject to expert discussion.

The agendicization of peace disarmament and balanced diplomacy

The roles of civil society and researchers is to fully recover the discussion platform in which half-balanced military security has been chiefly discussed so far, pursue peace through particular peaceful means, and put realistic and feasible coexistence and joint security, which are not dependent on military spending or military alliance firmly on the agenda.

Pacifism and disarmament are crucial choices for the solution of public welfare issues in South Korean society where ordinary people cannot find a reliable solution while suffering from social polarization and demographic problems. Balance diplomacy and joint security are essential to mutual prosperity in a peaceful Northeastern Asia.

Increasing peace education and anti-division education

It is extremely important to imagine, without limitations, what we can obtain through peaceful resolutions. Peace education, coexistence and tolerant

education, and anti-division education should be encouraged and extended so that the scope of understanding and imagination that we have not reached yet can be expanded.

2) Preparations for civil participation, social consensus, and coexistence

Direct participation by citizens and social consensus should be treated as the both the most important means and the goal for the peace and unification of the Korean Peninsula. The relationship between the two Koreas after the Candlelight Revolution should be different from that before the revolution, and it has no choice but to be different. The civil society movement has to exert efforts to open a space where citizens as sovereign can have a discussion altogether and take part and play a role so that citizens themselves can lead in building peace and drawing social consensus for coexistence.

The alleviation of monopoly on diplomatic and security information and the improvement of participation structure

To begin with, the civil society movement should take the initiative in improving various institutions and practices by which the relationship between the two Koreas and diplomacy and security can be democratized and citizen participation increased. The civil society movement should seek to redress the internal ideological conflict and ingrained confrontation in the South Korean society, which have been artificially consolidated since the Korean Peninsula was divided, and exert efforts to create a social environment where policies are decided and implemented by citizens' voluntary participation and social consensus. Then they can work together with a sense of responsibility to address a great number of issues taking place in that process. To do so, the civil society movement should exert essential efforts to improve institutions and practices so that information on the relationship between the two Koreas and diplomacy and security can be made public to the maximum level, and the monopoly of interpretation of such issues can be removed.

The creation of citizen participation-type contemplation space and the promotion of bipartisan agreement

In addition, the civil society movement should also take the initiative in attempting to draw bipartisan social consensus about major issues relating to diplomacy with neighboring countries to improve the relationship between the two Koreas and resolve issues on the Korean Peninsula. In this case, social consensus does not mean just finding the middle ground between alternatives that have already been developed.

A contemplation space in which anybody can take part could make an important contribution to forming social consensus under the premise that various visions and methods that we can choose can be introduced without restrictions and be freely discussed, along with the sharing of and access to information regarding the relationship between the two Koreas and diplomacy and security. However, civil society should be careful given that an attempt at social consensus or a social pact on the relationship between the two Koreas if inadequately pushed forward with only the previous limited imagination, agenda, and choice alternatives as bases could actually deepen the South-South conflict. Under this premise, civil society groups can work together in pushing forward with the agreement of unifying people and others promised by President Moon Jae-in in his presidential candidacy.

The elimination of cultural and institutional violence such as hatred and discrimination

Lastly, the civil society movements should enhance agreements for integration and coexistence in the South Korean society so that discrimination, hatred, violence, and exclusion against North Korea and North Korean residents (living in South Korea) cannot be ignited or existing problems worsen during the process to improve the relationship between the two Koreas. In fact, the issue of hatred and discrimination against North Korea and North Korean residents, which are closely connected with that of hatred and discrimination against migrants, disabled people, women, and sexual minorities is one aspect of the distorted division system that has justified survival of the fittest in society.

This is closely connected with “a war politics” that sees the other party as something that should be excluded and exterminated. Civil society needs to examine and improve, among other things, institutional and cultural discrimination and violence against North Korea defectors. Moreover, it should take a close look at institutions, such as the National Security Law, which have justified antihuman rights regulations under the pretext of a hostile relationship with the North.

3) Exchanges and cooperation in various fields

Civil society movements should play an active part in exchanges and cooperation in various fields agreed by the North and South Korean authorities and push them on to a new stage.

Humanitarian aid and the extension and rearrangement of nongovernmental development and cooperation

The fundamental aspects in nongovernmental exchanges between the two Koreas are humanitarian aid and cooperation. These areas must not be subject to political conditions and should be sustainable. The nongovernmental emergency relief activities that have been perceived as part of the humanitarian aid so far should be more normalized and extended to a variety of areas equipped with the universality of development cooperation at civil society level. They are likely to be actually increased at an explosive rate in accordance with the improvement of the relationship between the two Koreas.

While the issue of transparency related to humanitarian aid and development cooperation has always been treated as important and should be improved in the future, we have to keep in mind that the local ownership and sustainability and the creation of an enabling environment are a crucial principle and standard to be respected.

The extension of dialogue for social and cultural exchanges and preventing armed conflict

While social and cultural exchanges that focus on group-oriented coordinated exchanges and cooperation have been subject to repeatedly being started and then discontinued, civil society should exert efforts to make normalize them and extend the participants of exchanges and cooperation to include ordinary citizens. However, the civil society should keep in mind that social and cultural exchanges and cooperation are being progressed while working with a unique counterpart in the North Korean regime.

In this case, it is important to try to strike a balance with preparations in the North Korean society. While such activities are limited to those coordinated by the North and South Korean authorities, for the time being, the civil society should understand that they are part of the nongovernmental cooperation activities aimed at preventing armed conflict in the Korean Peninsula. Although these activities should be guaranteed as an independent area because they are a natural right and a duty of the members of the Korean Peninsula, the civil society should extend their agenda and scope by displaying a high level of sense of purpose while keenly recognizing that they are part of cooperation for resolving the issues on the Korean Peninsula as a whole.

While the social exchanges and cooperation between the two Koreas and the solidarity of the citizens for world peace have been ongoing while being disconnected or separated, the civil society should pay attention to extending multilateral international exchanges and cooperation including but also beyond North and South Korea. A good example can be found in the Ulan Bator

Process organized by GPPAC the Northeastern Committee of GPPAC, which has been ongoing since 2015.

It is quite difficult to deal with the issue of economic cooperation in this presentation. However, we cannot overstress how important it is to exert efforts to research on what effects coexistence and economic cooperation between the two Koreas will have on the peace and prosperity on the Korean Peninsula and, more concretely, on the public welfare of South Korea, as well as to spread them and develop them into social consensus. The civil society should also play a vital role in providing guidelines and action principles so that exchanges and cooperation in various fields including economic cooperation can be carried out according to universal principles such as economic justice, ecological and cultural diversity and sustainability, gender equality, and female empowerment.

5. Conclusion

As dramatic change is unfolding on the Korean Peninsula and in Northeastern Asia, the role that the South Korean society, in particular, the civil society, and the civil society movements are urgently asked to play, along with challenges they have to resolve, can be briefly summarized as follows: they should freely imagine, share, and boldly embody practises to overcome the division of the Korean Peninsula and the future of coexistence in East Asia while confronting old stereotypes, prejudice, and taboos that the division system emphasized to us, armed with a strong belief in changes that the participation and solidarity of the citizens of the Korean Peninsula and the entire world will help us draw out.

남북교류협력 및 대북지원에서의 시민사회의 역할

강영식 사무총장 (우리민족서로돕기운동)

1. 기대(Expectation)

- 한 달여 전에 열린 남북 정상회담은 우리민족의 70년 분단사에 결정적인 전환점이 되었다. 남과 북이 손을 잡으니 지난 65년간 판문점에 존재했던 군사분계선은 하나의 선에 불과했다. 남과 북의 두 정상이 서로 손잡고 군사분계선을 마치 고무줄놀이 하듯 넘나 든 것은 분단극복을 위해 필요한 것이 무엇인지를 보여준 상징적인 사건이었다. 불과 몇 달 전만 해도 전쟁 위기설이 난무한 한반도의 상황을 평화의 새로운 시작을 알리는 모습으로 전환시킨 파격 그 자체였다.
- 특히 남북 정상은 ‘판문점 선언’을 통해 남북간에 합의한 내용은 반드시 지킨다는 원칙을 확립하고 이를 보장하기 위한 방안 마련과 남북관계 진전의 불가역성을 확보하기 위한 공동의 노력을 천명하였다. 그리고 당국간의 전면적이고 획기적인 관계개선과 함께 1조 4항을 통해 “민족적 화해와 단합의 분위기를 고조시켜 나가기 위하여 각계각층의 다방면적인 협력과 교류, 왕래와 접촉을 활성화”하기로 하고 개성에 설치될 남북공동연락사무소에서 민간교류와 협력사업의 보장문제도 함께 다루기로 하였다.
- 이는 정상회담을 계기로 지난 수년간 중단되어왔던 민간교류가 다시 재개되고, 앞으로는 남북간 정치적 상황과 구분하여 민간차원의 교류활동은 지속적으로 추진될 수 있도록 당국이 보장하여야 한다는 시민사회의 요구를 상당 부분 반영하였다는 점에서 의미가 크다.
- 지난 몇 년간 우리 시민사회는 아무리 인도주의와 민족화해의 원칙에 기반한다 하더라도 남북 당국관계와 국내 정치상황으로부터 자유스러울 수 없다는 사실을 뼈저리게 경험하였다. 지난 20여 년간 진행되어온 민간차원의 교류협력사업은 정도의 차이는 있지만 기본적으로 정부의 대북정책의 틀 속에서 부상과 침체를 반복해 왔다. 그러한 점에서 이번 ‘판문점 선언’을 계기로 민간의 자율성과 독립성이 존중되어 민간교류가 진정한 의미에서 ‘평화로운 한반도 만들기’의 한 축으로 자리 잡을 수 있게 되기를 기대한다.

2. 대북지원과 민간교류의 환경 변화 - ‘상상력’(Imagine)이 필요한 시대

- 지난 정부 하에서 민간이 부딪혔던 가장 큰 걸림돌은 민간의 대북지원 활동에 대한 정부의 과도한 규제와 이로 인한 민관 갈등의 심화였다. 지난 보수정부는 ‘남북관계 상황’ 등 매우 자의적이고 추상적인 이유를 내세워 민간단체의 대북 접촉과 교류활동을 차단, 억제하고 민간단체의 자율성과 독자성을 침해하였다.

이러한 결과 지난 9년에 걸쳐 대북 인도지원과 사회문화교류 등은 사실상 중단되었고 민간교류 생태계의 파괴, 남북간 네트워크의 소멸, 관련 전문가와 축적된 역량의 소실 등 우리의 남북교류협력 기반과 통일역량에 심각한 손실을 초래하였다. 여기에 더하여 정부의 대북정책에 대한 불신의 증대와 정부·민간 사이의 대립과 갈등이 확대되어 왔다.

- 대북지원 활동을 제약하였던 또 다른 환경은 현재까지도 그러하지만 북측이 남측 민간단체의 역할과 활동에 회의적인 태도로 변화하였다는 것이다. 물론 이는 그간 남측 정권의 방침에 의해 민간의 지원사업이 좌지우지되어 지속성과 예측성을 담보할 수 없었다는 데 기인하기도 하지만 북측 또한 민간차원의 교류 사업을 대남정책의 종속 수단으로 활용하였다는 비판에서 자유로울 수는 없다. 물론 지난 수년간 힘과 역량을 상실해 나가는 민간단체들을 지켜보면서 예전과 같이 남측 민간단체들을 중요한 파트너로서 대우하기에는 쉽지 않을 것이다.
- 작년 5월 문재인 정부 출범 이후 남측 정부의 대북지원과 민간교류 정책은 그간 민간단체가 요구한 아젠다를 대부분 수용하고 있다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있으며 민간단체의 교류협력 활동의 확대와 발전에 유리한 환경으로 작용하고 있다. 단적인 예로 민간단체 교류활동의 가장 기본인 ‘북한주민접촉’을 지난 정부는 사실상의 ‘승인제’로 운영함으로써 일방적으로 민간의 대북접촉을 불허하였으나 현 정부는 ‘신고제’로 운영하여 대부분의 접촉신청을 수리하고 있다. (올 4월말 현재 총 337건의 접촉신청 수리 - 인도지원 48건, 개발협력 53건, 사회문화교류 202건, 경제협력 32건 등)

□ 문대통령, ‘신 한반도평화비전’ 中 (‘17.7.7, 독일 쾰른재단 연설)

“다섯째, 비정치적 교류협력 사업은 정치·군사적 상황과 분리해 일관성을 갖고 추진해 나가겠습니다. 남북한의 교류협력 사업은 한반도 모든 구성원의 고통을 치유하고 화합을 이루는 과정이자 안으로부터의 평화를 만들어가는 일입니다. 민간 차원의 교류는 당국 간 교류에 앞서 남북 간 긴장 완화와 동질성 회복에 공헌해 왔습니다. 민간교류의 확대는 꼭 막힌 남북관계를 풀어갈 소중한 힘입니다. 다양한 분야의 민간교류를 폭넓게 지원하겠습니다”

- 특히 4월 27일 ‘판문점 선언’을 계기로 한반도가 항구적 평화체제로 이행하는 과정에서 그간 대북지원과 민간교류의 걸림돌이 되었던 남북간 정치·군사적 문제들이 해결되어 나간다면 민간차원의 대북지원과 교류협력 활동 또한 이전과 전혀 다른 환경을 맞이하게 될 것이다. 남북관계가 질적인 변화를 맞이하고 있고 ‘새로운 북한’의 등장에 따라 민간의 교류협력활동 또한 과거의 프레임에서 과감히 벗어나 ‘새로운 상상력’과 ‘질적인 담대성’이 필요한 때가 오고 있는 것이다.
- 그러나 역으로 남북관계의 질적인 변화가 곧바로 민간교류의 확대발전으로 이어진다고 낙관할 수만 있는 것은 아니다. 즉, 남북관계의 근본적 특성상 대북

정책과 통일논의를 국가가 독점하는 상황이 더욱 강화될 수 있는 역설적인 상황에서 어떻게 시민사회가 독자적 활동 공간을 확보할 수 있는가를 함께 고민해야 나가야 하는 이중적 과제가 시민사회에 제기되고 있음을 직시해야 한다.

3. '지속가능한 민간교류'와 '새로운 패러다임의 인도지원'을 위한 시민사회의 과제 (Practice)

1) 민간단체 교류협력활동에 대한 독립성 확보와 '지속가능한 민간 교류'의 제도화

- '판문점 선언'을 계기로 그간 부당하게 침해되어 왔던 민간단체들의 권리를 회복하고 '평화로운 한반도 만들기'의 핵심 의제로서 '지속가능한 교류협력'사업을 제도화하여야 한다. 이는 '완전하고 검증 가능하며 돌이킬 수 없는 핵폐기 - Complete, Verifiable and Irreversible Dismantlement, CVID', '완전하고 검증 가능하며 돌이킬 수 없는 체제보장 - CVIG(Guarantee)'과 함께 '안정적이고 지속가능한 교류협력 - Sustainable and Irreversible Exchange & Cooperation (SIEC)'도 '평화로운 한반도 만들기'의 핵심적 의제가 되어야 함을 의미한다.
- 또한 '지속가능한 민간 교류'는 남측의 정권 교체와 무관하게 △ 남북 합의의 준수와 제도화, △ 일관성 있는 대북정책의 지속과 함께 국민적 합의를 바탕으로 북측의 신뢰를 이끌어 낼 수 있는 남북관계의 3대 기본 원칙이 되어야 한다.
- 이를 위해서는 대북지원과 교류협력에 있어서 민·관 분리접근을 통한 민간분야의 자율성과 독립성이 제도적으로 보장되어야 한다. 현재의 민간의 대북지원과 사회문화교류는 외형상 민·관이 분리되어 있지만, 실질적으로는 정부의 통제가 작용하는 구조가 여전히 지속되고 있다. 이러한 관행으로 인하여 자칫 남북 간의 대화통로가 차단되거나 정국이 경색되면 민간의 대북지원과 교류협력사업 또한 막혀버리는 소지가 존재한다.
- '지속가능한 민간 교류'의 핵심은 법제화를 통한 민간단체 활동의 제도적 장치 마련과 민관협력의 복원이다. 우선 민간의 대북지원과 교류활동이 지속가능하고 안정적으로 추진될 수 있도록 법제화 및 사회협약 추진이 필요하다. 사회협약의 체결을 통해 대북지원과 민간교류에 대한 사회적 합의를 도출하고, 법제화를 통해 남북간 교류활동이 안정적으로 추진될 수 있도록 해야 한다. 현재 대북협력민간단체협의회(북민협)이 국회 이인영 의원과 공동 작성, 발의한 '남북 인도지원 및 개발협력에 관한 법률안'을 토대로 이른 시일 내에 관련법이 제정될 수 있도록 시민사회가 대정부, 대국회 입법 활동을 추진해야 한다. 동시에 남북교류협력법도 촉진법 성격으로의 개정이 필요하다.
- 또한 무너진 민관협력 시스템이 복원되어야 한다. 정부 주도의 일방적인 통일 담론과 대북정책은 민간 차원의 자유로운 통일 논의 및 한반도 평화정착 방안에 대한 다양한 의사표현을 위축시킬 우려가 있다. 대북지원과 민간교류 또한

마찬가지이다. 투명한 집행을 위한 절차와 방식을 만들어 퍼주기 논란에서 벗어나고, 사회적 갈등 해소를 위해 국민적 합의를 모아가는 과정은 정부 차원의 대북 정책을 추진하는데 있어서도 필수불가결한 문제일 것이다. 이러한 과정을 진행하기 위해서는 민관 협력적 거버넌스 구축이 필수적이다.

2) 인도지원에 대한 패러다임의 전환

- 이번 ‘판문점 선언’에서 주목할 내용의 하나는 ‘인도지원’의 단어가 빠지고 그 대신 ‘균형발전과 공동번영’을 위한 10.4선언의 합의사업 이행을 강조하고 있다는 점이다. 과도한 해석일지는 몰라도 남북 당국 간의 ‘인도주의 협력사업’은 이산가족문제로 한정하고 인도주의 차원의 지원은 남북 간의 균형발전을 통한 공동번영의 프레임으로 전환하고자 하는 양 당국 간의 교감이 초보적인 차원에서 이루어지고 있다는 느낌이다.
- 특히 과거와 같은 ‘인도지원’에 대한 북한의 수용의지가 현격히 약화되고 있는 상황에서 ‘잘사는’ 남한이 지원하고 ‘못사는’ 북한이 이를 수용하는 일방적이고 기능주의적인 접근만으로는 더 이상 ‘인도지원’의 영역은 존재하지 않을 것이라는 지원 단체들의 우려(?)를 당국이 ‘판문점 선언’을 통해 확인해 주었다고 필자는 생각한다. 아니 그렇게 해석해야만 ‘과거의 북한’에서 벗어나 ‘새로운 북한’을 상대할 수 있다.
- 한편으로는 인도지원에 대한 북한의 수용의지가 현격히 약화되었지만 북한의 인도적 상황은 여전히 ‘복합적 위기 상황(Complex Emergency)’을 벗어나지 못한 상태이다. 즉 북한의 경제성장에도 불구하고 취약계층을 중심으로 한 북한의 인도적 수요는 여전히 존재하고 있는 것이다. 이러한 모순적인 상황을 타개하기 위해서는 종합적이고 포괄적인 내용이 강조된 새로운 접근이 필요하다. 특히 핵심은 북측 수혜기관의 역량강화에 도움이 되는 방식으로 사업이 진행될 필요가 있다는 점이다. 이는 수원국의 주인의식(Ownership)과 상호 책임성(Mutual Accountability)을 강조한 국제개발협력의 흐름과도 맥이 닿아 있다. 유엔도 지난 2017년 공개한 「유엔전략계획 2017-2021」 문서에서 자신들의 북한 내 사업 목표가 “북한 주민들, 특히 취약계층의 복리 증진을 위한 북한 당국의 활동을 지원하는 것”이라고 밝히고 있다.
- 결국 앞으로의 대북지원 활동은 북한 주민의 인도적 상황을 개선하는 수준을 넘어 공동협력 사업을 매개로 남북한의 격차 해소와 균형 발전, 이를 통해 평화공존을 증대시키는 포괄적 평화 측면에서 계획되고 실행되어야 한다. 그러기 위해서는 ‘평화공동체’, ‘경제공동체’와 함께 ‘인도주의 공동체’ 실현이라는 새로운 프레임의 전환이 필요하다.

3) ‘인도주의 공동체’ - 삶의 질의 격차를 해소하고 균형발전을 추구

- 북한은 유엔이 정한 ‘새천년개발목표(MDGs)’(2000-2015)의 어린이 사망률 감

소, 모성 건강 향상, 질병 감소 등의 항목에서 목표치에 근접하지 못하는 유일한 아시아-태평양지역 국가로 분류되었다. 또한 2017년 세계기아지표(Global Hunger Index)에서 북한은 식량부족이 심각한 상태로 조사대상 119개국 중에서 하위 93위의 식량안보 취약국으로 평가되었다. 유엔 북한팀(UN HCT)이 최근 공개한 “2018 북한 필요와 우선순위(2018 DPR KOREA NEED AND PRIORITIES)” 보고서는 북한 전역의 약 1,030여 만 명이 지속적인 식량 불안정과 영양 부족에 시달리고 있다고 전했다. 1,030여 만 명의 취약계층 인구는 북한 인구의 41%에 이른다. 이에 유엔 북한팀은 올해 북한에서의 인도주의 지원 목표 인원을 600만 명으로 설정하고 취약계층의 영양 상태 개선과 사망률 감소, 재해 상황에서의 복원력 제고 등 3가지 전략적 목표 아래 실행되는 사업에 1억 1,100만 달러가 소요될 것으로 추산된다면서 국제사회와 각국 정부에 모금 동참을 호소했다.

- 한반도의 북쪽은 최소 식량필요량보다 연간 50여 만 톤의 식량이 부족해 인구의 절반이 식량과 영양 부족에 시달리는데 반해 남쪽은 280만 톤의 쌀이 창고에 쌓여있고 그 관리비용만으로도 연간 8,000억 원 이상이 사용되고 있다. 북쪽의 어린이(5세미만)들 중 약 30%가 만성영양실조에 시달리고 있는데 반해 남쪽은 선진국 수준인 3%선에 머무르고 있다. 특히 북쪽의 어린이 중 15%의 어린이들이 ‘저체중’임에 반해 남쪽은 7%의 어린이들이 ‘과체중’이라는 정반대의 현상이 한반도내에서 병존하고 있다. 그 뿐인가? 남쪽은 전체 국토의 70%이 이르는 산림이 울창한, 세계적으로 산림녹화에 성공한 나라가 되었지만 북쪽지역은 284만ha의 산림이 황폐화되어 전 국토의 23%가 버려진 땅이 되어버린 실정이다.
- 또한 600만 명의 북한 취약계층들의 영양 상태 개선과 재해 상황에서의 복원력 제고 등을 위해 유엔 북한팀이 국제사회에 호소하는 기금이 1억 1,100만 달러인데 반해 한국 정부가 확보하고 있지만 한 푼도 쓰지 않는 대북지원기금이 해마다 6천억 원을 상회하고 있다.
- 미래의 주역세대인 어린이들이 서로 가속적으로 불균형하게 성장해가고 한반도 남북에 거주하는 주민들의 삶의 질이 이렇듯 현격한 격차가 나는 상황에서 ‘항구적 평화체제 구축을 통한 평화공동체’와 ‘한반도 신경제지도의 실현을 통한 경제공동체’란 구호는 자칫 공허하다. 결국 ‘격차해소와 공동개발협력을 통한 인도주의 공동체’가 밑받침되어야 지리적 분단만이 아니라 마음의 분단도 없앨 수 있는 것이다.

4) UN의 지속가능개발목표(SDGs)의 북한 내 실현을 위한 국제사회와의 협력

- ‘판문점 선언’ 이후 북한에 대한 인도지원은 이제는 단기적이고 구호적 성격을 넘어서 경제개발과 함께 인도적 상황을 근본적으로 개선할 수 있는 북한 스스로의 개발역량을 강화할 수 있도록 협력하는 방향으로 전환해야 한다. 사실 개발사업의 확대와 대북지원의 원조효과성을 향상시키기 위한 노력은 UN이 지난

2010년에 북한당국과의 협의를 통해 수립한 ‘2011~15 유엔-북한 협력을 위한 전략 프레임워크(Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the DPRK 2011-2015)’에도 잘 드러나고 있다. 이 전략협약에는 사회개발, 지식 및 개발관리를 위한 파트너십, 영양개선, 기후변화 및 환경개선의 4개 부문을 중심으로 대북지원을 추진하기로 하였으나 북핵문제의 악화와 자원부족 등으로 대부분의 사업은 집행되지 못하였다.

- 우리가 주목해야 할 유엔의 의제는 또 ‘2016년부터 2030년까지 15년간 국제사회가 추진할 발전목표’로 설정한 ‘2030’ 지속가능한 개발목표(SDGs·Sustainable Development Goals)이다. 특별히 북한은 ‘2030 지속개발 의정’이 "전 세계적 범위에서 사회적불평등과 빈곤을 없애고 인간의 존엄과 창조적 능력을 마음껏 발양하며 우리 세대뿐 아니라 후대들의 유족한 생활을 담보하는 세계를 건설할 것을 공약한 인류공동의 행동강령"이라고 평가하였다.
- 이에 따라 지난 2017년 유엔 북한팀(UN Country Team)과 북한 당국 간에 체결된 「유엔전략계획 2017-2021 지속가능하고 복원력을 갖춘 인간 개발을 향하여」는 향후 남측 민간단체들이 새로운 대북지원 방향을 정립할 때 중요하게 참고하고 반영해야 할 내용을 포함하고 있다. 유엔 북한팀에 참여하는 13개의 국제기구들과 북한 당국은 향후 5년간 대북 지원사업을 △식량과 영양안보(food and nutrition security), △사회개발서비스(social development service), △재해 및 기후변화 등에 대한 대응역량 강화 및 지속가능성(resilience and sustainability), △데이터와 개발관리(data and development management)의 4개 부문을 중심으로 추진하기로 하였다. UN 전략계획의 내용에는 지속가능개발목표(SDGs)의 과제들이 구체적으로 포함되어 있으며, 각 부문에서 북한당국과 UN기구의 협력 방향을 설정하고 대북지원의 원조효과성 측면에서 의미 있는 내용이 포함되어 있다.
- 사실 전략계획 체결 당시부터 최근까지 대북제재로 인하여 전략계획이 가시적인 성과를 거둘 수 있을지는 매우 불확실하였다. 그러나 최근의 한반도를 둘러싼 국제정세는 우선 인도적 지원은 경제제재가 본격적으로 해제되기 이전에도 확대·실행될 수 있다는 기대감을 높이고 있다. 남측 시민사회는 국제개발협력의 지표가 되고 있는 UN의 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals; SDGs)가 북한에서 구현될 수 있도록 국제사회와 협력하고 지원을 이끌어 낼 필요가 있다. 우선 SDGs의 핵심 목표인 절대빈곤의 퇴치와 기아종식, 사회·경제 발전, 환경보호를 위한 북한에 대한 인도적 지원은 경제제재가 해제되기 이전에도 재개, 확대되어야 하고 이는 북한의 비핵화와 체제보장을 교환함에 있어 안전판의 역할을 할 수 있음을 국제사회에 설득해야 한다. 또한 UN 기구들의 사업에 대한 남한정부의 지원도 필요하고 국내 민간단체와 국제 NGO와의 협력을 모색해 나가야 한다.

5) 지속가능한 개발협력 추진을 위한 남북 공동협력기구의 설립

- 앞서도 강조했듯이 우리 시민사회는 ‘새로운 남북관계’ 하에서 ‘새로운 북한’과 함께 교류하고 협력할 수 활동의 공간을 새로이 확보해 나가야 한다. 이는 남한 정부만이 아니라 시민사회도 한반도 평화와 남북관계 개선에 주도적으로 개입함을 의미한다. ‘인도주의 공동체’ 실현을 위한 민간단체의 대북지원 활동의 재개를 통해 남북이 함께하는 기회와 사업이 확대되어야 한다.
- 우선 유엔전략계획에서 제시한 4개 부문 중 ‘식량과 영양안보’, ‘사회개발’, ‘재해 및 기후변화 등에 대한 대응역량 강화’의 3개 분야에 대한 남북 공동협력기구 설립을 제안해 본다.
- 첫 번째는 (가칭)‘코리아 아동기금’(Korea Children’s Fund / 코르세프 / KORCEF)을 남북 공동으로 설립, 운영하고 남북 공동의 감염병 공동관리기구를 구축하는 일이다.
 - 그간 대북 인도지원의 핵심목표의 하나는 소위 취약계층에 대한 지원이었다. 그런데 남측 정부는 북한 주민들, 특히 어린이들의 영양지표를 북한 정부의 불량성을 증명하는 증거로 사용하여 왔고, 이에 북측은 영유아와 취약계층 지원문제를 자신들의 인권과 체제에 대한 문제제기로 받아들임으로써 인도지원의 핵심 수혜대상인 어린이와 임산부들에 대한 체계적 지원은 2008년 이후 한 발짝도 진전되지 못했다. 이에 ‘판문점 선언’을 계기로 북한 어린이들에 대한 지원을 단순히 일방적 지원의 차원이 아니라 ‘우리민족의 미래인 어린이들이 서로 건강하게 자라고 교류하여 미래의 주역이 될 수 있도록 정치와 이념을 떠나 공동으로 협력’하고, ‘아이들이 서울에서 태어나든 평양에서 태어나든 그 어디에서 태어나더라도 건강하게 자랄 수 있도록 하는 것은 남북 당국 공동의 의무’임을 선언하면서 이 선언의 이행을 위해 코르세프를 공동으로 설립한다면 인도지원의 한 단계 발전에 큰 전기를 만들어 낼 수 있을 것이다.
 - 또한 이와 함께 결핵, 말라리아 등 전 세계적인 문제로 대두되고 있는 각종 감염병과 수의방역 문제에 대해서도 남북이 공동 관리 기구를 구성하여 대처해 나갈 수도 있을 것이다.
- (가칭)‘코리아 아동기금’과 같이 산림복원과 지역개발 분야에서도 남북 공동의 협력기구를 설립, 운영하는 방안도 동시에 추진해 볼 수 있다. 국토의 20%가 넘는 300만ha의 황폐화된 산림을 복원하는 주체는 당연히 북한 당국이다. 북한당국이 주도적으로 산림복원사업을 책임 있게 추진해 나가고 우리 정부와 지방자치단체, 민간단체가 공동으로 협력하는 방식으로 추진해 나가자면 당연히 ‘한반도 산림녹화기구’와 같은 공동기구 설립이 필요하다. 최근 청와대 ‘판문점선언 이행추진위원회’가 설치한 ‘산림협력 연구TF’의 연구 결과가 어떨지는 모르겠지만 최근 일각에서 주장하는 것처럼 우리 양묘장에서 키운 묘목을 대규모로 지원하는 사업으로 북한 산림복원사업을 단순하게 처리하지는 않을 것이다. 장기적이고 대규모적인 산림복원사업이 지속가능하게 추진되기 위해서는 당연히 공동의 기구가 필요하다. 그리고 양 당국은 이 기구의 운영과 활동, 상호간의 상주인원 등을 자국 내 법으로 보장하고 제도화해야 한다.
- 농업개발을 중심으로 한 지역종합개발을 추진함에 있어서도 북한이 제시한 ‘지

역개발특구'가 되었건 별도의 지역이 되었건 간에 우리 측 상주인원의 체류를 비롯한 안정적인 운영과 활동을 보장하기 위한 공동 기구 설립과 제도화가 병행되어야 한다.

- 국내 민간단체들과 지방자치단체들은 우선적으로 북한 군(郡) 지역을 중심으로 한 포괄적이고 종합적인 지역개발협력 사업을 추진할 필요가 있다. 이는 농업과 축산, 산림복원, 보건의료와 영양, 주거·복지, 에너지와 인프라 등을 묶은 종합적 개발협력 사업을 북한의 군(郡) 단위에서 추진하는 중장기 개발 프로젝트로써 농업과 축산, 산림복원을 기본으로 현대적인 자원순환형 생산체제로 고효율의 농업생산기지를 구축하는 한편 생산 분야는 생산, 저장, 가공, 유통, 판매를 통해 지속가능한 발전과 성장을 도모하는 내용이다. 또한 생활환경과 주민 복지 시설은 최초 기본적인 시설 지원을 하고 추후 지역의 소득향상을 통해 지속가능성을 담보하고자 하는 것이다.
- 군(郡) 단위에 대한 접근은 북한의 수요와 필요성을 반영한 것이기도 하다. 최근 북한이 밝힌 지방 차원의 경제개발구도 군(郡) 지역의 특성에 맞는 개발계획을 염두에 두고 있다. 군(郡) 지역을 중심으로 한 포괄적이고 종합적인 개발협력 사업은 생산량 증대와 주민 복지 향상, 지속가능성 등이 상호 연결됨으로써 북한 주민의 생활과 삶의 질 개선에 실질적인 도움이 될 수 있으며 나아가 군(郡) 지역 차원에서의 이러한 종합적인 개발협력 사업이 성과를 거둘 경우 이를 모범으로 다른 지역으로의 확산도 용이할 수 있다.
- 이러한 방식의 지역개발 프로젝트는 남북한 추진 주체들의 조정역량과 사업 추진역량을 강화하여 향후 남북 협력의 방식을 한 단계 높이는 계기가 될 뿐 아니라 남북통합의 과정을 미리 연습할 수 있는 기회이기도 하다. 이러한 시도가 결국 주민 생활의 측면에서도 남북 간 평화를 만들어가는 노력이 지속적으로 필요하고 그것이 곧 주민 생활의 향상에도 도움이 된다는 점을 일깨워 줄 것으로 기대할 수 있다.
- 안정적인 개발협력사업과 인도지원 재개를 위해 개성육로를 '인도지원의 플랫폼'으로 활용할 필요가 있다. 향후 인도지원과 민간 차원의 중장기적인 개발협력 사업이 추진된다면 당장의 대북제제와 관계없이 안정적인 물자 전달과 인적 왕래 시스템을 확보하는 것이 전제되어야 한다. 이에 개성 육로를 인도지원의 플랫폼으로 활용하고 나아가 국제기구와 국제사회와의 협력을 통해 인천
- 도라산 CIQ-개성육로를 잇는 80km의 길을 '피스 로드'로 이어간다면 경의선과 동해선을 통한 '피스 익스프레스'와 같이 남북을 잇는 또 하나의 혈맥이 될 수 있을 것이다.

6) 북한 개발협력사업 추진을 위한 정부의 중장기적 과제

- 북한의 농업·축산 및 보건의료, 영양, 산림녹화, 사회 인프라, 영유아 등 다양한 분야에서 통합적인 방식으로 개발협력을 추진하기 위해서는 중장기적으로 북한판 코이카(KOICA) 즉 'IKCA /Inter-KOREA Cooperation Agency)를 설

립하는 문제를 심도 있게 논의해야 한다.

- 국제사회에 대한 한국 정부의 공적개발원조(ODA) 규모는 2016년 기준으로 22억 달러(유상, 무상)를 상회한다. 그리고 무상개발원조는 국제협력단(KOICA)을 설립하여 추진하고 있다. KOICA는 개발협력에 참여하는 정부 부처 및 공공기관, 시민사회, 기업, 학계 등 국내 다양한 주체들과의 파트너십 구축을 통해 범국민 참여 개발협력 플랫폼으로서의 역할을 수행하고 있으며, UN 주요 개발기구와 협력 사업을 실시함으로써 글로벌 네트워크 구축을 통한 국제사회 내 한국의 영향력 제고에 기여하고 있다는 평가이다.
- 한국 정부의 대북지원 규모가 가장 컸던 2005년도의 지원액은 3,488억 원 규모이다. 그렇지만 2018년 통일부 남북협력기금 중 대북지원에 책정된 기금이 6,800억 원임을 고려하고 향후 대북제재의 완화 및 해제를 통해 정부와 민간 차원의 대북지원이 재개·확대된다면 대북 지원규모는 가파르게 상승할 것이다. 그렇지만 현재 정부의 대북지원 시스템은 부처별로 분절되어 있으며 민관협력 시스템은 거의 존재하지 않는다고 해도 과언이 아니다.
- 본격적인 북한 개발협력 추진을 위한 국내 기구의 설립과 함께 대북 인도지원의 양적 확대, 지원의 투명성 확보, 원조효과성 제고, 개발협력사업의 확대, 국제협력 강화를 위한 대북지원 방안으로 다자출연 방식의 신탁기금(Multi-Donor Trust Fund)을 설립하는 것 또한 모색할 수 있다. 신탁기금은 국제적으로 활발하게 운용되고 있는 원조형식으로 다수의 공여자로부터 출연된 자금을 특정한 개발목적과 사업 수행을 위해 공동으로 지원하는 기금이다. 신탁기금 조성을 통해 북한의 농업 복구, 경제사회개발, 환경 및 에너지 개선 등을 지원하는 것은 유엔의 지속가능개발목표(SDGs) 및 국제사회의 빈곤퇴치 목표와도 일치한다. 따라서 한반도 평화 정착과 북한의 인도적 위기를 완화하는 목적으로 ‘북한개발 국제기금’ 등의 설립을 모색할 수 있을 것이다.

The Role of Civil Society in Assistance to North Korea, and Inter-Korean Exchange and Cooperation

Youngsik KANG
(Secretary-general, Korean Sharing Movement)

1. Hope

- The Inter-Korean Summit held around a month ago was a decisive turning point in the 70-year history of separation that has plagued the Korean people. The Military Demarcation Line (MDL) at Panmunjeom became merely a line as the two heads of state, hand in hand, skipped across it like child's play in a symbolic show of what is needed to overcome division. The event was also a dramatic shift from the tense situation of only months ago where threats of war on the Korean peninsula were rife, moving to a newfound potential to push for a peace process.
- In particular, the two heads of state confirmed through the "Panmunjeom Declaration" that the agreements made between South Korea and North Korea shall be enacted completely, and that methods of ensuring that the declaration shall be carried out in full and that the progress made in the South Korean and North Korean relationship shall be irreversible. The declaration contained items pertaining to a dramatic improvement of relations between the countries on all fronts, including as such Article 1, Section 4, which proclaimed "encourag(ing) more active cooperation, exchanges, visits, and contacts at all levels to rejuvenate the sense of national reconciliation and unity," and the installation of a joint liaison office in Kaesong that shall deal with the issue of guaranteeing civil sector exchange projects and cooperation projects.
- As a result of the summit, civil sector exchanges which have been on hold for several years will be resumed. In a significant reflection of civil society's demands, the future implementation of civil sector level exchanges shall not be linked to the political situation and indeed both countries must guarantee the continuity of exchange regardless of the political situation between South and North.
- Over the past years, Korean civil society was forced to face the fact that regardless of motivations of humanitarianism and Korean reconciliation, there was no autonomy from the status of the relationship between South and North nor the political situations within South Korea. The various inter-Korean cooperation and exchange projects executed over the past 20

years naturally had differences in scale, however, all were executed within the parameters defined by the South Korean government's North Korea policy and subject to repeated government interference. In that sense, it is hoped that the "Panmunjeom Declaration" can be the opportunity upon which NGO's autonomy and independence become respected and civil exchange plays a genuine role in the project of creating a peaceful Korean Peninsula.

2. Changes in the Context of Assistance to North Korea and Civil Exchange—The Need for "New Creativity"

- Under the previous administration, the greatest obstacles to civil society's participation in efforts toward humanitarian aid and exchange with North Korea was the government's excessive regulation and the resulting conflict between the civil society and the government. The previous conservative administration used highly abstract and arbitrary justifications regarding "inter-Korean relations" to block NGO's communication and exchanges with North Korea and also to justify government intrusions into the autonomy and policy freedom of NGOs. With such intrusions, humanitarian aid toward and civil sector exchange with North Korea all but ceased over the past nine years. In the process the ecosystem of civil exchange was damaged as North-South networks ceased to exist, accumulated expertise was lost, our foothold for North-South exchange and cooperation along with our capacity for reunification suffered greatly. On top of this, there was building distrust against the government's North Korean policy and an increase in conflict between the government and civil society.
- An additional result from the restrictions in civil exchange and cooperation has been the North's shift to an attitude of scepticism toward Southern NGOs which continues to this day. Of course, some of this may be explained by the faltering promises of continuity and predictability in exchange projects which were subject to the South Korean government's changing policies. However, this cannot be regarded separately from the criticism that North Korea utilized NGO exchange projects as a tool within their overall South Korea policy. Of course, having seen NGOs lose influence and capacity in the intervening years it will not be easy for NGOs to be regarded once again as pivotal partners.
- After the election of President Moon Jae-in last May his government's policy on North Korea exchange can be evaluated positively as it reflected many of the agenda points requested by NGOs and is applying a favorable environment for the enlargement and development of exchange projects led by NGOs. For instance, the previous government demanded that NGOs

operate under what amounted to a “permit system” in their dealings with contact to North Korean, which, in effect, unilaterally cut off any chance of civil sector exchange. The Moon Jae-in administration, conversely, has implemented a policy of “registration,” allowing most requests for contact to be accepted (as of the end of April 2018, 337 contact requests have been received [48 cases of humanitarian aid, 53 cases of development cooperation, 202 cases of social and cultural exchange, 32 cases of economic cooperation, etc]).

□ President Moon Jae-in, “Vision for Peace on the Korean Peninsula” 中
(July 7, 2017, speech delivered to the Körber Foundation, Germany)

“Fifth, my Administration will consistently pursue non-political exchanges and cooperation projects by separating them from the political and military situation. The exchanges and cooperation projects between South and North Korea constitute the process of healing the wounds and realizing reconciliation among all residents of the Korean Peninsula and are also efforts to build peace from within. Exchanges in the private sector have contributed to easing tensions and fostering a sense of common identity between the two Koreas ahead of exchanges between the two Governments. Expanding exchanges in the private sector is a valuable asset that can help untie the tight knot between the South and the North.”

- In particular, as the two Koreas execute the process of implementing a permanent peace regime with the impetus formed by the April 27th “Panmunjeom Declaration,” and therefore resolve and move on from the same political/military problems that proved repeatedly to be the stumbling blocks to humanitarian aid and civil society exchange projects, civil society exchanges are expected to face an entirely new and different environment from before. Such significant changes in the inter-Korean relationship and in accordance with the emergence of the “new North Korea,” civil society’s exchange and cooperation approach must be bold in discarding the frames used in the past and to strive for “new imagination” and “significant boldness.”
- But this does not mean that we can simply expect that significant change in the inter-Korean relationship will lead automatically to the enlargement and development of civil society exchange. Civil society must face up to the paradoxical situation of the inter-Korea relationship’s basic characteristic whereby discussions on North Korea policy and reunification are monopolized by the state, and this monopolization can now become furthermore entrenched, whilst endeavoring to create spaces for autonomous activities in such an environment.

3. The Role of Civil Society for “Sustainable Private Sector Exchange”

- 1) Achieving autonomy in NGO exchange projects and the policy foundations for the “sustainable civil society exchange”
 - With the impetus formed by the “Panmunjeom Declaration,” NGOs must work to restore their rights after unfair infringements of the past and take the lead in institutionalizing “sustainable exchange and cooperation” with “creating a peaceful Korean Peninsula” as the key agenda. This becomes a key part of the same overriding agenda which includes; Complete, Verifiable and Irreversible Dismantlement (CVID) and the Complete, Verifiable and Irreversible Guarantee (CVIG). When “Sustainable and Irreversible Exchange and Cooperation” (SIEC) is included with the previous two, it equates to the core agenda of “creating a peaceful Korean peninsula”.
 - Three principles must be adhered to in inter-Korean relations to gain the North’s trust. Firstly, the SIEC must be maintained regardless of administration change in South Korea. Secondly, inter-Korean agreements must be adhered to and institutionalized. Thirdly, there must be consistency and continuity in North Korea policy based on national consensus.
 - To achieve this goal, the civil sector must be guaranteed autonomy and independence with a principle of separation of contact points for both the government and NGOs when interacting with the North. Despite the appearances to the contrary, today’s civil sector humanitarian aid and socio-cultural exchange projects are still subject to structural control and restrictions of the government. This historical precedent can easily recur and prevent exchange projects from taking place in periods of mutual distrust or political upheaval.
 - The core principle behind the idea of the SIEC is to enact legislation to systematically guarantee the activities of NGOs, and the restoration of government-civil society cooperation. First, legislation and a social pact must be pursued to lay the ground for a system of sustainable and irreversible exchange and humanitarian aid. Through the social pact, a social consensus on the humanitarian aid to North Korea and civil sector exchange can be reached, while legislation must be implemented to ensure the system facilitating exchange between South Korea and North Korea is irreversible. The first step in establishing such safeguards is the “Draft on Inter-Korean Humanitarian Aid and Development Cooperation,” which was jointly written and moved by Assembly person Lee In-young and the Korea NGO Council for Cooperation with North Korea (KNCCCK). Civil society must

engage in political lobbying and engagement with the government and the National Assembly to allow the legislation of such a law. Furthermore, the current Inter-Korean Exchange and Cooperation Act must be amended in a more facilitatory character. The current requirements for separate and individual government approvals on North Korean contact, inventory retrieval, and visits must be integrated into a “comprehensive approval” system, while shipments to North Korea must be redefined “negatively,” in which a list of prohibited items is established, and all others items are permitted.

- Furthermore, the system of government-civil society cooperation must be restored. Government-led unilateral discourse on reunification and inter-Korean relations prevents and hinders varied civil society discussion and expression on methods of reunification and peacebuilding on the Korean Peninsula. The same goes for humanitarian aid and civil society exchange. Transparent ties with the North can help move the discussion in South Korea away from the controversy of claims of unconditional support to the North, and help develop a social consensus to mitigate the conflicts that plague South Korean society. These are likewise inseparable tasks for the government in the unfolding of its own plan for reunification and inter-Korean relations. To ensure the development of these procedures, an effective system of inclusive and cooperative state-civil society governance must be established.

2) Change in Paradigm for Humanitarian Aid

- A notable aspect of the “Panmunjeom Declaration” is the fact that the word “humanitarian aid” has been phased out from the discussion, and that the discussion instead focuses on cooperative projects that are designed to achieve the goal of “balanced economic growth and co-prosperity” as agreed upon in the October 4 Declaration. This may be an overstatement, but it appears that the declaration signals the growing agreement between South Korea and North Korea that “humanitarian projects” between them should be limited to addressing the issue of separated families, and that a new framework of “balanced economic development” and co-prosperity should replace the previous framework of humanitarian aid.
- In particular, I believe that this clause is addressed toward a certain concern among the organizations working between South Korea and North Korea, namely, the worry that the idea of “humanitarian aid” cannot be maintained with the singular approach of “rich” South Korea offering material and unilateral aid to “poor” North Korea, especially in light of

the recent decline in North Korea's willingness to be a "humanitarian aid" recipient in the conventional sense. No, it is instead the case that such a transition of ideas is required to face the "new North" instead of being stuck in the interactions with the ghost of the "old North."

- On the one hand, North Korea's willingness to be a recipient of aid may have noticeably weakened, however, North Korea's humanitarian situation has still not emerged from a state of complex emergency. Despite North Korean economic development, it remains that parts of North Korea, particularly vulnerable social groups, still show that a demand for humanitarianism exists. To overcome this kind of contradiction a new approach with a greater emphasis on the holistic and comprehensive character development is required. The core of this new approach is to make sure that the implemented projects will benefit the recipient organizations of North Korea in building their own capabilities. This new approach reflects the latest discussions in the idea of international development cooperation, namely, the emphasis on the ownership of the recipient and the idea of mutual accountability. After all, the United Nations (UN) itself had described its project goal in North Korea in its "Strategic Framework 2017-2021" as "support(ing) and reinforc(ing) national efforts to improve the well-being of the people, especially the most vulnerable" in North Korea.
- In the end, all North Korean aid activities in the future must progress beyond a simple attempt to improve the humanitarian situation of North Koreans and through the utilization of mutual cooperation projects narrow the gap between North and South and advance balanced development. Through this, a comprehensive plan to develop peaceful coexistence must be made and implemented. To abet this we need to transcend to a new framework which realizes a peace community, economic community, along with a humanitarian community.

3) "Humanitarian Community"—Bridging Quality of Life and Striving toward a Balanced Economic Development

- North Korea was the only country in the Asia-Pacific region that did not achieve the goals of infant mortality, mother's health, diseases, and others laid out in the United Nations Millennium Development Goals (2000-2015). The 2017 edition of the Global Hunger Index locates North Korea in 93rd place at the bottom end of food security out of 119 surveyed countries. The UN Humanitarian Country Team's (HCT) recent report, "2018 DPR Korea Needs and Priorities," states that 10.3 million people across North Korea suffer from sustained food insecurity and malnutrition. The

abovementioned figure translates to about 41% of the entire North Korean population. The UN HCT established the 2018 humanitarian aid recipient target for North Korea at 6 million and estimated that USD 111 million would be required for planned projects under the three strategic goals of improving nutrition, mitigating mortality, and enhancing disaster recovery capabilities. It has also urged the international community to partake in efforts toward humanitarian aid.

- The northern part of the Korean Peninsula suffers from malnutrition and food insecurity, with around a 500,000 tons shortage of food each year. However, South Korea has 2.8 million tons of rice piled in storage, the maintenance of which costs the country nearly KRW 800 billion each year. Thirty percent of young children (below the age of five) in North Korea suffer from chronic malnutrition, while less than 3% of South Korean children do so—a level comparable to advanced economies. In addition, 15% of North Korean children are underweight, while 7% of South Korean children are overweight. But that is not all. Almost 70% of South Korea is covered in forests—a testament to the success of reforestation efforts. North Korea, on the other hand, has lost nearly 2.84 million hectares of forests, resulting in 23% of its total land area having degenerated into a wasteland.
 - The UN HCT has requested USD 111 million to combat the problem of malnutrition and bolster disaster relief in North Korea, but the South Korean government has over KRW 600 billion (roughly USD 557 million) each year assigned to humanitarian aid funds for North Korea—none of which is being used or spent in any way each year.
 - In such a stark picture of inequality in quality of life where the leaders of tomorrow's society grow up in a context of increasingly unbalanced development, the ideas of a “peace community for the system of permanent peace” and an “economic community with a new economic roadmap for the peninsula” can admittedly seem to ring hollow. In the end, these two slogans have to be backed by a strong commitment to the idea of a “humanitarian community through co-prosperity and joint development projects” to have any real impact at breaking through the not just the division of geography, but also of the mind.
- 4) International Cooperation for Realizing Sustainable Development Goals (SDGs) in North Korea
- The “Panmunjeom Declaration” signals the need to shift the framework of humanitarian aid to North Korea from short-term relief to long-term cooperation in capability-building, allowing North Korea to strengthen its

own development capabilities. These efforts to expand the role of development and enhance the aid effectiveness of North Korean aid have already been outlined in the 2010 “Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the DPRK 2011-2015.” The said strategic framework cites the four priorities of social development, partnerships for knowledge and development management, nutrition, and climate change and the environment as the focal points for cooperative projects in North Korea, however most projects under these goals did not come to light because of the conflict around the North’s nuclear programme and a lack of resources.

- The other UN agenda that we must focus on is the “UN Sustainable Development Goals” (SDGs), a series of goals established for international society to strive toward between the years 2016 to 2030. North Korea evaluated the SDGs favorably with the comments that they were “a common agenda for humanity that seek to eliminate social inequality and poverty on a global scale, and promises to build a world that allows human dignity, creativity, and a prosperous life for not only our generation but also the future generations.”
- In that sense, the “2017-2021 UN Strategic Framework Towards Sustainable and Resilient Human Development,” which was signed by the UN HCT (Country Team) and the North Korean government in 2017, contains important contents that detail many ideas and concepts that South Korean NGOs must reference and reflect when planning new strategies for aid and assistance toward North Korea. The 13 international organizations that participate in the UN HCT and the North Korean government have agreed to center efforts of North Korean aid for the next five years around the four areas of food and nutrition security, social development service, resilience and sustainability, and data and development management. The “2017-2021 UN Strategic Framework Towards Sustainable and Resilient Human Development” also includes details on the realization of SDGs in the North Korean context along with information on the character of cooperation between the North Korean government and the UN organizations for each area and the effectiveness of North Korean aid.
- It is true that the signing of the strategic framework was preceded and proceeded by a series of sanctions on North Korea, which, in effect, invalidated any and all promises made in the document up until the present. However, the latest developments in the Korean Peninsula have given rise to the hope that humanitarian aid may be expanded and implemented even before the lifting of the sanctions. South Korean civil society must take the lead in cooperating with and facilitating support from the international society with the goal of realizing the UN SDGs in

North Korea, which have collectively become the latest principle of international development cooperation in recent years. Humanitarian assistance to help realize the core SDGs (i.e., elimination of absolute poverty, end to hunger, social and economic development, and environmental conservation) must be resumed and expanded before the lifting of the sanctions. International society should be persuaded of the fact that these actions can serve as safety measures in the exchange of denuclearization and its guarantee. The South Korean government must also provide its own support to the projects undertaken by UN organizations, while South Korean NGOs must seek to realize new relationships of cooperation with international NGOs.

5) Establishing a Joint Cooperative Body for Sustainable Development Cooperation

- As I have emphasized before, South Korean civil society must create new spaces of exchange and cooperation with the “new North Korea” in the context of “new inter-Korean relations”. This means not only the government but also civil society must take an active part in the improvement of inter-Korean relations and the peace of the Korean Peninsula as well. Civic groups must resume their own efforts toward cooperation with North Korea, expanding the opportunities and projects for South Korea and North Korea to work together on the creation of a “humanitarian community.”
- The first step for such effort, I suggest, could be the establishment of a Joint Cooperative Body between South Korea and North Korea for the realization of three of the four goals outlined in the UN Strategic Framework, namely, “Food and Nutrition Security,” “Social Development,” and “Resilience and Sustainability.”
- Such a Joint Cooperative Body could contain, for instance, an organization like the “Korea Children’s Fund” (KORCEF) and a joint disease control organization.
 - One of the core goals of humanitarian aid to North Korea was providing relief to the “vulnerable” groups in North Korea. The past South Korean governments, however, have used the nutrition index of North Korean people, particularly that of children, as “evidence” of the faults of the North Korean government. The North Korean government took this as a challenge to its political system and human rights record, prompting a complete freeze in any systematic support toward children and pregnant mothers from 2008 onward. The renewed drive from the “Panmunjeom Declaration” can be used to create a new idea of support for the children

of North Korea—one that does not stop at the unilateral sending of supplies but strives toward “joint cooperation between South Korea and North Korea beyond politics and ideology to ensure that the future generation of our people can live a healthy life and exchange freely with each other to open a new future for us,” declaring that “regardless of birthplace, whether Seoul, Pyongyang, or elsewhere, the children of Korea have the right to a healthy upbringing, and that the both South Korea and North Korea share this common duty.” With the joint establishment of an organization like Korcef, which is equipped with the mandate to realize this declaration, great progress could be achieved for the development of humanitarian aid in the Korean Peninsula.

- In addition, a joint organization tasked with preventing and controlling diseases such as tuberculosis or malaria, and other infectious diseases can be established.
- Organizations similar to the (tentative idea of) Korcef could be jointly established for projects like reforestation or regional development. The principal agent in the recovery of the 3 million hectares of wasteland, which account for more than 20% of the total landmass, is North Korea. A system where the North Korean government can lead the reforestation efforts of North Korea, backed by the support of the South Korean central government, regional governments as well as civil groups, necessitates the establishment of a joint organization such as a ‘Korean reforestation organization. We do not know yet what the results of the “Research Task Force for Cooperation in Reforestation,” which was established by the Presidential Committee on the Realization of Panmunjeom Declaration, will be. Nevertheless, efforts toward the reforestation of North Korea are not likely to stop at the mass production of saplings, contrary to the claims of certain groups. A sustainable effort in large-scale and long-term reforestation is, by nature, unimaginable without a joint organization. The governments of South Korea and North Korea must obviously guarantee the operation, activities, and the personnel of this organization through legal and policy safeguards.
- In projects of comprehensive regional developments centered around agricultural development, a similar scheme of joint organization and legal guarantee must be implemented to guarantee the stability of operation and activity, whether in the form of “special development areas” proposed by North Korea or in other forms.
- NGOs and regional governments of South Korea must first focus on counties (Kun) as the basis of comprehensive and holistic regional development cooperation projects. Such projects integrate agricultural projects, reforestation efforts, public health and nutrition, housing and

welfare, energy and infrastructure, and other relevant areas into comprehensive, mid- to long-term community development cooperation projects that are implemented by the county governments of North Korea. By overhauling the production systems of North Korea with a firm basis on agricultural development, the livestock industry and reforestation, these projects can create high-efficiency agricultural production bases with modern production, storage, refining, logistics, and sales techniques, effectively creating drivers of sustainable development and growth. Basic public welfare and lifestyle support facilities can be provided to communities in the beginning, once income is raised from the projects self-sustainability can be guaranteed

- Such a county-based approach reflects the needs of North Korea as well. Recent plans for regional economic development zones announced by the North Korean government are based on the same principle of county development as well. Comprehensive and holistic county development cooperation project links the achievements of increased production yields, public welfare, and sustainability together, creating real benefits to quality of life for the residents of the region and establishing potential role models and case studies for other counties to follow.
 - Such regional development projects can also help promote the mediating and project delivery capabilities of organizations tasked with the implementation of joint projects between South Korea and North Korea, serving as an opportunity not only to enhance cooperative projects but also to rehearse the eventual integration of the two. These projects can also help the public realize that the efforts to create peace between South Korea and North Korea must continue and that these efforts can bring tangible benefits to their lives.
 - The road to Kaesong should be utilized as a “platform for humanitarian aid” to ensure the stability of development cooperation projects and the resumption of humanitarian aid to North Korea. The resumption and continuance of the civil society efforts toward humanitarian aid and mid- to long-term development cooperation efforts require a reliable method of transportation for both resources and personal travel regardless of sanctions. In that sense, the “peace road” connecting the port of Incheon, Dorasan CIQ Office, and the Kaesong Highway can act as another artery between South Korea and North Korea, along with the “peace express” of the Gyeongui and Donghae railway lines.
- 6) Mid- to Long-Term Government Projects for Development Cooperation Projects in North Korea

- To establish holistic development cooperation projects across different areas ranging from agriculture to public health, reforestation, social infrastructure, and children's safety, a discussion on a "KOICA for North Korea," that is, an agency that can tentatively be called the Inter-Korea Cooperation Agency (IKCA), is needed.
- Official Development Assistance (ODA) from the South Korean government in 2016 exceeded USD 2.2 billion (both credit and grant aid). Grant development aid projects are handled by the Korea International Cooperation Agency (KOICA). KOICA fulfills the role of a participatory platform for international development cooperation for the civil society of South Korea, acting as the center of a partnership of networks between government agencies, public organizations, civil society actors, private enterprises, and the academia. It is also Korea's representative in international cooperation projects with the UN's subordinate organizations and is judged to have improved Korea's influence on the world stage.
- 2005 saw the largest amount of humanitarian aid provisions to North Korea from the South Korean government, this amounted to KRW 348.8 billion. Given that the budget assigned to North Korean aid by the Ministry of Unification for 2018 reaches nearly KRW 680 billion, the resumption of aid to North Korea following the easing and lifting of the sanctions and the participation of private actors are expected to increase the size of the aid package exponentially. However, at present, the South Korean government's humanitarian aid system is scattered into isolated sections of various agencies, while the system of government-civil society cooperation has been all but lost.
- In this context, a multi-donor trust fund can serve as a viable supplement to a South Korean government agency to ensure the quantitative expansion of humanitarian aid, transparency of budget and its usage, improvements in aid effectiveness, widening of options for development cooperation projects, and the promotion of international coordination and cooperation. Trust funds have been used actively in the past in various international cooperation projects as a way to funnel funds that were collected from multiple donors to a common project or a set of specific development goals. Using trust funds to assist the agricultural and environmental recovery of North Korea, for its economic-social development, or for environmental and energy development is very much in line with the UN's SDGs and international attention toward the eradication of poverty. Thus, "International Trust Funds for North Korean Development" can assist in efforts toward peace in the Korean Peninsula and the relief of humanitarian crisis in North Korea.

