

통일준비위원회 공개 세미나

# 미국 신행정부 출범과 한반도 평화통일

A NEW US ADMINISTRATION AND THE PEACEFUL UNIFICATION OF KOREA

2016년 11월 11일 금요일

13:00 - 17:00

한국프레스센터 국제회의장 20층

주최 대통령직속 통일준비위원회

주관 동아시아연구원

후원 동아일보

## 모시는 글

대통령직속 통일준비위원회와 동아시아연구원은 미국 대통령 선거가 끝나는 시점을 기해 “미국 신 행정부 출범과 한반도 평화통일” 세미나를 열게 되었습니다. 내년 1월 들어서게 되는 차기 미 행정부가 취할 한반도 정책은 그 어느 때보다도 중대한 의미를 지닙니다. 날로 고도화되고 있는 북한의 핵과 미사일 능력은 한국은 물론 미국의 안보에도 큰 위협이 되기 시작했습니다. 이로 인해 미 조야에서는 보다 강경한 압박 정책을 통해 북한의 핵개발 의지를 변화시켜야 한다는 입장과 함께 기존의 대북정책에 변화가 있어야 한다는 목소리도 대두하고 있습니다. 이러한 때, 북핵문제의 핵심 당사자이자 미국의 가장 가까운 동맹국인 한국은 미국과 긴밀한 협력을 하면서 핵위협도 제거하고 남북 관계도 정상화시켜야 하는 어려운 과제를 안고 있습니다.

이번 세미나에서는 한국은 물론 미국, 중국, 일본, 러시아의 안보전문가들이 모여 미국 신행정부의 북한 문제 해법을 전망해 보고 이에 대한 자국의 입장에 대해서도 논의할 예정입니다. 가중되는 북한의 핵과 미사일 도발로 남북 관계가 얼어붙어 통일에 대한 논의가 활발하지 못한 때입니다. 그러나 날로 심각해지는 북핵문제를 더 이상 미루기 어려운 때 창의적인 타결책이 나올 수 있고, 그 과정에서 통일로 나아가는 긴 여정의 시간이 단축될 수 있다는 기대를 걸어 봅니다. 부디 참석해 주셔서 이러한 기대에 힘을 보태주시기를 바랍니다.

2016년 11월

통일준비위원회 민간 부위원장 정 중 욱

동아시아연구원장 이 속 종

## INVITATION

Now that the U.S. presidential election has come to an end, the Presidential Committee for Unification Preparation(PCUP), in partnership with the East Asia Institute, is pleased to be hosting the seminar "A New US Administration and the Peaceful Unification of Korea". As the new administration takes the helm in January, the policies they pursue with regards to the Korean peninsula will be more important than ever before. North Korea's nuclear and missile capabilities, which are growing daily, have begun to pose a significant threat to both South Korea and the U.S. The American people and government are calling for U.S. policy to place uncompromising pressure on North Korea. In these times, all of the major players with a stake in the North Korean problem, including the U.S.'s closest ally, South Korea, must embrace the difficult tasks of normalizing inter-Korean relations and addressing the nuclear threat while maintaining close cooperation with the U.S. This seminar provides an opportunity for security experts from South Korea, the U.S., China, Japan, and Russia to gather and discuss ways the new U.S. administration may effectively address the North Korean problem and offer the unique perspectives of their countries in the process. North Korea's growing nuclear and missile provocations have frozen inter-Korean relations, and an animated discussion about reunification is impossible at this time. However, as the North Korea problem becomes impossible to postpone any longer, the possibility of creative breakthroughs lies just around the corner, and we anticipate that this process can also shorten the amount of time it will take to reach unification. Thank you for your participation in this seminar, and we appreciate your continued support of our efforts in this arena.

**CHUNG Chong Wook**  
Vice Chairperson to the PCUP

**LEE Sook Jong**  
President of the East Asia Institute

## 프로그램

2016년 11월 11일 금요일 ● 한국프레스센터 국제회의장 20층

시간	프 로 그 램
13:00 - 13:30	<b>참가자 등록</b>
13:30 - 13:50	<p>◆ <b>개회식</b></p> <p><b>개회사</b> 정중욱 대통령직속 통일준비위원회 민간 부위원장(한국)</p> <p><b>환영사</b> 이숙중 동아시아연구원 원장(한국)</p> <p><b>축사</b> 홍용표 통일부 장관(한국)</p>
13:50 - 15:10	<p>◆ <b>제1세션: 미국 신행정부 출범과 동아시아</b></p> <p><b>사회</b> 김주현 국민대학교 한반도미래연구원장(한국)</p> <p><b>패널</b></p> <p>"미국 신행정부의 외교전략, 동아시아와 한반도" 스테판 해거드 샌디에고 캘리포니아주립대학교(UCSD) 교수(미국)</p> <p>"미국 신행정부의 외교전략, 동아시아와 한반도" 스콧 스나이더 미국외교협회(CFR) 선임연구원(미국)</p> <p>"미국 신정부 등장 이후 미중 관계" 주평 난징대학교 교수(중국)</p> <p>"미국 신정부 등장과 한미관계" 김재천 서강대학교 교수(한국)</p>
15:10 - 15:30	<b>휴식</b>
15:30 - 16:50	<p>◆ <b>제2세션: 북핵 문제 해결 방안과 한반도 평화통일</b></p> <p><b>사회</b> 하영선 동아시아연구원 이사장(한국)</p> <p><b>패널</b></p> <p>"미국 신정부와 남북관계, 북핵 문제" 켄 가우스 미국해군연구소(CNA) 소장(미국)</p> <p>"북핵 문제, 남북관계와 러시아" 게오르기 톨로랴 러시아 과학아카데미(RAS) 소장(러시아)</p> <p>"북핵 문제, 남북관계와 일본" 니시노 준야 게이오대학교 교수(일본)</p> <p>"북핵 문제, 남북관계와 한국" 전재성 서울대학교 교수(한국)</p> <p>"북핵 문제, 남북관계와 중국" 양시위 중국국제문제연구원(CIIS) 선임연구원(중국)</p>
16:50 - 17:00	<p>◆ <b>폐회식</b></p> <p><b>맺음말</b> 하영선 동아시아연구원 이사장(한국)</p>

## PROGRAM

November 11 (Fri), 2016 ● International Conference Hall (20F), Korea Press Foundation

Time	Program
13:00 – 13:30	<b>Registration</b>
13:30 – 13:50	<p>◆ <b>Opening Ceremony</b></p> <p><b>Opening Remarks</b> CHUNG Chong Wook Vice Chairperson, Presidential Committee for Unification Preparation (Republic of Korea)</p> <p><b>Welcoming Remarks</b> LEE Sook Jong President, East Asia Institute (Republic of Korea)</p> <p><b>Congratulatory Remarks</b> HONG Yong Pyo Minister, Ministry of Unification (Republic of Korea)</p>
13:50 – 15:10	<p>◆ <b>Session I: East Asia Following the New US Administration</b></p> <p><b>Moderator</b> KIM Joo Hyun Director, Future Korea Institute of Kookmin University (Republic of Korea)</p> <p><b>Panelists</b></p> <p>"Foreign Policy of the New U.S. Administration, East Asia and the Korean Peninsula" Stephan HAGGARD Professor, University of California, San Diego (United States)</p> <p>"Foreign Policy of the New U.S. Administration, East Asia and the Korean Peninsula" Scott SNYDER Senior Research Fellow, Council on Foreign Relations (United States)</p> <p>"U.S.-China Relations Under a New Administration" ZHU Feng Professor, Nanjing University (China)</p> <p>"U.S.-Korea Relations Under a New U.S. Administration" KIM Jae Chun Professor, Sogang University (Republic of Korea)</p>
15:10 – 15:30	<b>Break</b>
15:30 – 16:50	<p>◆ <b>Session II: Solutions for the North Korean Nuclear Issue and the Peaceful Unification of Korea</b></p> <p><b>Moderator</b> HA Young Sun Chairman, East Asia Institute (Republic of Korea)</p> <p><b>Panelists</b></p> <p>"A New U.S. government, Inter-Korea Relations, and the North Korean Nuclear Issue" Kenneth GAUSE Director, International Affairs Group at Center for Naval Analyses (United States)</p> <p>"The North Korean Nuclear Issue, Inter-Korean Relations and Russia" Georgy TOLORAYA Director, Asian Strategy Center at the Russian Academy of Sciences (Russia)</p> <p>"The North Korean Nuclear Issue, Inter-Korean Relations and Japan" NISHINO Junya Professor, Keio University (Japan)</p> <p>"The North Korean Nuclear Issue, Inter-Korean Relations and South Korea" CHUN Chae Sung Professor, Seoul National University (Republic of Korea)</p> <p>"The North Korean Nuclear Issue, Inter-Korean Relations and China" YANG Xiyu Senior Research Fellow, China Institute of International Studies (China)</p>
16:50 – 17:00	<p>◆ <b>Closing Ceremony</b></p> <p><b>Closing Remarks</b> HA Young Sun Chairman, East Asia Institute (Republic of Korea)</p>





# 패널토론회

토킹 포인트

## Panel Discussion

Talking Points

## 미국 신행정부의 외교정책 : 동아시아와 한반도

스토펜 해거드

샌디에고 캘리포니아주립대학교 교수

\*주. 이 글은 11월 8일 미국 대선이 있기 전인 11월 5일에 작성되었으며, 클린턴이 승리할 것으로 가정하였다. 따라서 작성 시점의 한반도의 상황을 반영하고 있다.

### 미국 대선의 영향

- 미국 대선은 극도로 양극화되었다. 대선의 논쟁 중 특히 두 가지 점이 위험한 주장이 있다. 동북아 지역의 동맹에 대한 트럼프의 주장과, 무역정책에 대한 두 후보 모두의 입장을 꼽을 수 있다. 동맹에 대한 미국의 입장은 이 지역에서 매우 민감한 문제이지만, 트럼프의 입장이 양당의 주류와는 상당히 벗어나 있기에 이 문제는 바로잡을 수 있다.
- 무역에 대해 트럼프가 언급한 내용이 보다 극단적이기는 하지만, TPP에서 한 발짝 물러나야 한다는 클린턴의 요구는 무역에서 주도적인 역할을 해야 할 미국의 역할에 상당한 제약이 있음을 말해준다. TPP가 레임덕 시기에 의회에서 통과될 수도 있겠지만 가능성은 높지 않다. 대선 캠페인 과정에서 클린턴은 TPP에 대해 강한 반대 입장을 피력했기 때문에 이와는 별도로 TPP가 의회의 비준을 통과하기는 매우 어려울 것이다.

## 클린턴의 아시아정책

- 클린턴이 대선에서 승리할 것을 가정했을 때, 신행정부의 아시아에 대한 일반적인 정책 방향은 다음과 같이 요약할 수 있다.
  - “피벗”(pivot)을 만들어낸 당사자로서 클린턴은 아시아-태평양 지역에 대한 관심과 중요성을 지속시킬 것이다.
  - 피벗이 가지는 뜻을 고려할 때, 피벗 개념을 지탱하는 5-6개 핵심 사항에 주목할 필요가 있다. 중국에 대한 개입, 제1도련선(the first island chain)을 포함하여 해군력 주둔 지속, 동맹체제 강화 및 인도네시아, 베트남, 인도 등 새로운 파트너들과의 협력 확대, 다자제도의 적극 참여, 인권과 민주주의 확산, 경제적 관여(economic engagement)의 지속 등이다. 이 중에서 미국의 경제적 관여는 현재 약화된 부분이 있다.
  - 여기에서 중요한 문제는 클린턴이 이러한 정책적 접근을 보다 발전된 형태로 실행할 것이냐는 데 있다. 말하자면 주둔군의 배치나 동맹을 통해서 중국에 대해 결연한 입장을 피력할 수도 있다. 아니면, 과거와 동일한 수준의 개입정책을 유지할 수도 있다.
  - 일반적으로, 중국의 발전뿐만 아니라 민주당 및 공화당 양 진영에서 모두 오바마 독트린의 소극적 입장에 비판적이었다는 점을 고려하면, 신행정부의 아시아정책은 다소 “강경화”(hardening)될 것이라고 예상된다. 필리핀 두테르테 정권에 대한 현재의 상황을 보건대, 이와 관련하여 미국의 신뢰성에 대한 상당한 논쟁이 있음을 촉발되었다.

## 클린턴 신행정부의 한반도정책

- 일반적으로 한미 양국관계는 오바마 행정부 시절 이명박 정부와 박근혜 정부를 거치면서 강화되었다. 현재 한국의 국내정치적 상황을 고려할 때 현 정권의 귀추에 따라 한미관계는 상당한 영향을 받을 것이다.
- 그러나 일반적으로 금년에 지속된 북한의 핵 및 미사일 실험을 고려할 때 미국은 한반도 문제가 새로운 국면에 접어든 것으로 판단하고 있다. 한반도의 안정성에 대한 근본적인 불안은 없다. 다만 불확실성과 위기가 증가했다고 평가할 수 있다. 그리고 중요한 정치적 위험요소도 있다. 즉 북한이 미국 본토를 공격할 수 있는 능력을 확보하느냐의 문제이다. 비록 북한이 미국을 직접 타격할 가능성이 없다고 하더라도 그러한 능력을 보유하게 된다면 미국은 보다 강력한 대응책을 채택할 수밖에 없을 것이다. 상황이 이렇게 변한다면, 클린턴 신행정부도 과거의 전략적 인내심을 유지하는 틀 내에서 “조금 더 강한” 대응을 채택하는 것만으로는 충분치 않을 것이다.

- 여기에서 크게 차별성은 없겠지만, 몇 가지 미묘한 변화 요인을 예측해볼 수 있다.
  - 억제 및 방위정책과 관련하여 한국과의 조정은 지속되어야 하지만, 이와 함께 일본과의 조정을 위해서도 지속적인 노력이 있을 것이다. 그리고 한-미-일 3자 간에는 느슨한 혹은 “유사” 동맹체제가 형성될 것이다. 이런 점에서 정보공유 및 미사일방어는 매우 핵심적인 문제이다.
  - 한반도 사드 배치는 진행될 것이다.
  - 신임 대통령은 제2차 제재를 비롯한 새로운 추가 제재를 시행할 권한을 가지고 있다. 실제로 추가 제재에 대한 압력도 존재한다. 북한의 5차 핵실험 이후 중국이 유엔 안보리의 제재 결의안에 힘을 실어주기는 했지만, 현재 중국의 미온적인 태도로 인해 이러한 추가 제재에 대한 논의는 계속될 것이다.
  - 그러나 미국은 협상의 가능성을 열어둘 것이다. 특히 2016년 2월의 제기되었던 병행 협상론(parallel negotiation)을 보다 진척시키기 위해 중국과 직접 협의할 필요가 있다. 새로운 그랜드 바겐(grand bargain)은 6자회담으로의 회기가 아니다. 병행 협상 혹은 총괄 협상(omnibus negotiation)을 통해 북한의 비핵화 및 평화체제 구축에 대한 협력적 논의가 진행되어야 한다.
  - 그러나, 일반적으로 북한이 그러한 대화에 이해를 가지고 응할 것이라고 기대하기는 힘들다. 실제 여러 고위급 전문가들은 북한의 비핵화 가능성이 매우 낮다는 의견을 공공연히 피력했던 것도 사실이다. 그러나 정치적인 이유로 인해서 이러한 입장이 보다 전면에 대두되지는 않을 것이다. 따라서 제재를 통한 억제와 방위, 그리고 위기의 봉쇄에 초점을 맞추도록 해야 할 것이다.

## 미국 신행정부의 외교정책, 동아시아, 그리고 한반도

스콧 스나이더

미국외교협회 선임연구원

- 미국 대선의 최종 결과는 전통적으로 승리한 후보자에게 새로운 리더십을 행사할 수 있도록 권한을 부여한다. 그리고 새로운 행정부, 새로운 인력, 새로운 리더십 스타일이 시작될 것임을 알려준다. 그러나, 2016년 대선 경쟁에서의 분열된 분위기는 미국 정치사회 내에 존재하는 뿌리 깊은 불일치를 수면 위로 드러내었고, 이는 2017년 미국 리더십에게 주요한 도전 요인으로 지속될 것이다.
  
- 2016년 대선경쟁에서 새로운 미국 리더십으로의 이행
  - 신임 대통령에게 2016 캠페인은 상당한 의미를 가짐
  - 행정부-의회 간 분열이 지속됨에 따라 발생하는 효과 : 마찰, 침체, 정체
  - 정치로부터 일정 거리를 유지하는 제도의 능력이 잠식됨.
  - 시민의 결집, 정치에 미치는 금전의 영향력, 워싱턴에 대한 대중의 불신
  - 2016 캠페인은 이슈에 대한 논쟁을 포기하고 개인의 성품에 주목함. 무엇을 하기 위해 권한을 부여하는가?
  - 보호주의자 캠페인의 수사(rhetoric)를 어떻게 미국의 국제무역정책으로 바꿀 것인가?
  
- 신행정부의 시험
  - 국내 문제와 국제 문제의 우선순위 균형
  - 실력 있는 팀을 구성함: 인력이 정책 우선순위에 미치는 영향
  - 대통령의 미결 서류함: 긴급사항의 폭정
  - 캠페인에서 행정으로의 이행
  
- 미국의 동아시아 및 대북정책에 대한 의미
  - 미국의 동아시아 정책에서 도전 요인들
  - 북한의 도전
  - 미중관계와 북한 문제
  - 한미동맹의 조정과 도전

## 미국 신행정부와 한미관계

김재천

서강대학교 교수

- 미국 신행정부의 외교정책 결정에 영향을 미치는 힘
  - 국제적 혹은 지역적 수준
    - 오늘날 아시아의 지역 세력균형이 고도의 변화를 겪고 있기에 미국은 이 지역에서 군사적 주둔뿐만 아니라 정책적 관여를 지속함.
  - 국내적 수준
    - 현재 미국은 상당한 정도로 “고립주의” 혹은 “국내정치 중심적”으로 회귀하였음.
    - “모든 정치는 국내적인 것이다!”(All politics are local!)
  - 개인의 정책결정 수준
    - 클린턴은 “매파”(hawkish) 오바마인가? 클린턴 행정부는 보다 적극적인 외교정책을 수행할 것으로 예상됨.
    - “미국의 외교정책은 대통령이 말하는 바 그대로이다!”
  - 신행정부의 외교정책에 이러한 힘들이 어떻게 상호작용하며 영향을 미치는지 살펴볼 필요가 있음.
    - 미국 국내 여론의 중심적인 기류는 적극적인 외교정책 결정 및 수행에 호의적이지 않음.
- 한미관계는 현재 잘 유지되고 있지만 여러 잠재적 도전요인들이 있음
  - 아시아 재균형을 위한 미국의 개입, 한미동맹에 대한 의존도는 높아짐.
    - “책임분담”(burden-sharing) 문제가 남아 있음.
  - 중국의 어려움
    - 중국 요인은 한미관계를 시험하는 난제로 지속될 것임
    - 미국의 대중정책에서 한미동맹의 역할은 무엇인가? 남중국해에 대한 한국의 정책은 무엇인가?
  - 지역동맹(regional alliance)의 한 부분으로서 한미동맹
    - 안보문제와 관련하여 한국은 일본과 어느 정도로 협력할 수 있는가?
    - 예를 들어, 한일 정보보호협정(General Security of Military Information Agreement)이 있음.

- 북한 핵 문제

- 북핵문제와 관련하여 한국은 현재 입장을 유지할 것인가?
- 북한을 비핵화의 길로 이끌 방법은 무엇인가? 제재의 목적에 대해 상호 합의할 수 있는가?
- 북한의 핵 및 미사일 위협을 효과적으로 억제할 수단은 무엇인가? “확장억제”(extended deterrence)의 구성요소는 무엇인가? 한국의 핵무장화도 포함되는가?

## 미국 신행정부와 남북관계, 북핵 문제

켄 가우스

미국해군연구소 소장

- 미국 신정부는 새로운 대북정책을 마련해야 할 것이다.
  - 오바마 행정부의 “전략적 인내”(strategic patience)는 성공하지 못했다. 이제는 정부 안팎에서 이를 옹호하는 자들이 많지 않다. 앞으로는 새로운 접근법이 필요하다는 데 대해 이제 어느 정도 합의가 이루어져 있다.
  
- 전략이 바뀐다면, 다음의 세 가지 방향을 생각해 볼 수 있다.
  - **선제공격(Preemption)**. 대북정책의 실패에 대한 당혹감과 북한이 실제적인 핵미사일 능력을 보유하게 될 것이라는 두려움에서 기인하였다. 군사력만이 유일한 옵션이다. 김정은이 미국 본토 공격 능력을 개발하기 전에 북한 핵시설에 대한 국부공격을 하는 것이다.
  - **제재 강화(Intensified Sanctions)**. 이 옵션은 보다 가혹한 제재를 가하는 방법이다. 여기에는 중국이 강력한 제재를 전적으로 지지할 것이라는 가정이 깔려 있다. 왜냐하면 중국의 전략적 이해와 부합한다고 보기 때문이다. 미사일 방어체제를 지속적으로 구축해나가고, 제재가 제대로 작동하지 않을 경우에는 선제공격도 가능하다고 위협하며, 북한과 계속해서 사업을 하고 있는 중국 기업과 은행에 대해서 2차 제재를 하게 되면, 중국도 한반도의 안정을 최우선으로 생각한다는 기존의 정책에서 변화하게 될 것이라고 가정한다. 그리고 중국의 기업들도 북한과의 모험적인 사업으로부터 받을 뺄 것이고 은행들도 북한과 관련된 계좌를 폐쇄할 것이라고 가정한다. 중국 정부 또한 북한에 대해 원조를 중단할 것을 가정한다. 그리하여 북한을 압박하여 김정은의 ‘계산법’이 변화하도록 만드는 것이 궁극적인 목적이다. 북한은 협상태이블로 나올 것이고, 핵 개발 계획을 동결하고, 사찰을 허용하며 2005년 합의에 따라 비핵화를 하게 될 것이다.

- **관여(Engagement).** 이 옵션은 미국이나 한국의 정책결정자와 대중에게 크게 어필하지 못하고 있다. 이것은 뮌헨에서의 역사적 경험과 과거 유화정책의 실패를 기억하고 있기 때문이기도 하다. 그리고 나쁜 행동에도 보상해 주고 북한을 사실상 핵 보유국으로 인정하는 것이라는 인식 때문에, 미국과 한국은 결코 이러한 옵션은 채택하지 않을 것이라는 입장들을 밝힌 바 있다. 그러나 많은 반대론자들과는 달리 이 옵션은 김정은 시대에 한 번도 진지하게 구사되었던 적이 없다. 북한은 한미합동군사훈련의 양보에 대한 대가로 핵개발 프로그램의 동결에 관한 가능성을 제안했던 바 있다. 동결과 사찰은 단기적으로 실현 가능한 목적이 될 수 있다.

■ **해법.** 선제공격이 가지고 올 악효과를 고려할 때, 그리고 강도 높은 제재조치가 중국에 의존하는 부분이 크고 또 그것이 중국의 명시적 대북정책에 반하는 것임을 고려할 때, 관여정책이 한반도 평화통일을 위한 가장 현실적인 옵션이라고 판단된다. 그러나 이 옵션이 성공하기 위해서는, 수십 년은 아니라 하더라도 상당한 시간이 필요할 것이다.

## 한반도 문제와 러시아

게오르기 톨로랴

러시아 과학아카데미 소장

- 김정은 체제 하에서 북한의 내부 상황은 비교적 안정적이다. 김정은이 매우 강한 통제권을 확보하고 있기 때문이다. 엘리트 층 내부의 유효한 반대 세력은 찾아볼 수 없으며, 대중에 대한 통제력도 작동 중이다. 김정은 체제를 붕괴시킬 수 있는 현상은 발견되지 않는다.
- 그러나 상부의 변화(예를 들어, 쿠데타)가 일어나는 경우에도, 북한체제가 와해되지는 않을 것이다. 북한은 고립된 가족 독재체제가 아니다. 북한은 세습적 귀족주의/엘리트주의라 할 수 있다. 말하자면 “국왕 봉어, 신왕 폐하 만세!” 식의 정치체제이다.
- 미국과 러시아 간의 소원해진 관계와 미국과 중국 간의 경쟁적 관계를 고려할 때 북한이 “연착륙”(soft landing) 시나리오에 따라 평화적인 이행을 할 수 있을지에 대해서도 불확실하다.
- 경제는 위기상황이 아니며, 제재의 효과도 지금까지 제한적으로 평가된다. 북한 사회도 시장화가 진행 중이며, 현 체제를 옹호하는 중간 계급도 등장했다. 사회적 영토적 구분으로 사회적 긴장이 나타나고 있지만, 동시에 이는 개개인의 이니셔티브에 자극제가 되고 있으며 사회적 유동성을 증가시키는 촉매가 되고 있다.
- 사회경제적 발전의 공간은 매우 제한되어 있다. 이는 국가안보와 고립의 위협이 있기 때문이다. 점진적인 내적 개혁을 통해 북한을 비핵화하고 재래식 무기체계로 복귀하게 하는 것(conventionalizing)은 안보에 대한 보장이 없고서는 불가능하다.
- 북한 정치지도자들은 남한 지도자들을 적으로 간주하고 있다. 북한 정권의 전복을 원한다고 생각하기 때문이다. 북한에게 현실적인 목적은 남한을 봉쇄하고 해외 원조를 받는 것이다.
- 박근혜 정부에서 남한 주도 하에 비핵화와 통일을 추구하는 전략이 보다 분명해졌다. 이에 평양의 적대적 입장이 변하지 않는 것은 당연하다. 북한이 온건한 태도를 입장을 바꾸면서

이기적인 접근법을 포기할 유인이 없다.

- 따라서 핵과 미사일 개발은 북한 정권의 핵심 아이덴티티 및 국내 및 대외 정책의 핵심 가치가 되었다. 그리고 비대칭적 상황에서 체제를 수호할 수 있는 유일한 안전장치로 인식되기에 이르렀다. 제재를 통해서 북한의 리더십이 정책을 변경하리라 기대할 수 없다. 북한은 핵을 존재의 문제로 파악하기 때문에 이와 관련해서 북한의 양보를 기대하기는 어렵다.
- 북한이 남한에 대해 선제공격을 감행할 것이라는 증거는 찾아볼 수 없다. 미국이나 일본에 대해서도 마찬가지이다. 전쟁이란 “다른 수단을 통한 정책의 연속”이라는 관점에서 볼 때, 그러한 공격은 어떠한 문제도 해결할 수 없을 뿐만 아니라, 북한 자체의 괴멸로 귀결될 것이기 때문이다.
- 가능한 유일한 옵션은 몇 가지 양보에 대한 대가로 핵과 미사일 프로그램을 동결시키는 것이다. 북한 체제는 회복력을 가지고 있기에 한국과 미국은 북한 지배층이 가지고 있는 이해관계를 고려할 필요가 있다.
- 대북정책과 관련하여 5개국 간에 의견이 점차 나뉘고 있다. 러시아의 경우 한국이 주도하여 급격하게 통일이 진행되는 것에 대해서는 점점 더 이해를 달리하고 있다. 이런 방식의 통일은 혼란을 초래할 것이며, 북한에서의 내전도 발생할 수 있기 때문이다. 또한 이 지역의 세력균형이 일시에 변화되는 불안도 초래할 것이다. 따라서 보다 긴급하고 광범위한 어젠다에 대해서 6자회담을 재개하는 것이 중요하다.
- 현 상황에서의 정책적 대안은 무엇인가? 제재가 아니라, 관여, 협상, 협의가 중요하다. 그리하여 국제사회와의 광범위한 협력 및 이해당사국들의 이해관계에 대한 인식이 바탕이 되어야 한다.
- 북한의 비핵화는 먼 미래에 가능할 것이다. 그리고 대화를 가로막는 방해물이 되어서는 안 된다. 다자대화를 포함하여 대화는 북핵 프로그램의 동결과 점진적인 해체를 보장해야 한다. 아울러 전략적 균형과 확산의 위험에 대해서도 방법을 강구해야 한다.
- 러시아는 북러관계의 개선을 활용하여, 한국 및 미국과 협력하면서 그러한 정책을 수행하는 데 조력할 수 있다.\*

\* 가능한 로드맵

- (가능하면 한국의 정권 교체 이후) “공존을 통한 통일”의 새로운 개념을 선포함으로써 북한의 안보 불안을 수용하고 군사력 무장이 아닌 안보를 보장하는 방법을 추구한다.
- (대만과 중국의 관계에서 보는 것처럼) 북한이 국제사회의 일원으로 존재하는 것을 인정하고 수용한다.
- 군사문제와 관련하여 국방정책 책임자의 직접 대화를 추진하며, 향후 조치로 군사 훈련을 감소시킨다.
- 국가보안법의 명백한 위반이 아니라면, 그리고 북한을 합법적 국가로 인정하는 것과 같이 헌법 개정을 위한 국민투표가 필요한 사안이 아니라면, 보다 유연한 자세를 가질 필요가 있다.
- 4대 강국이 보장하고 유엔이 통제하는 평화체제는 다음의 단계를 포함해야 한다.
  1. 중대한 사고나 분쟁 해결의 장을 제공할 수 있도록 “평화 메커니즘”을 수립함.
  2. 다음으로 “평화선언” 및 “비핵화 선언”
  3. 법적으로 구속력이 있는 다자협정 (예를 들어, “동북아 안보 협력 협정”)
  4. 아니면, 6개국 및 5개 당사자 상호 간의 양자협정들을 체결함으로써 한반도 문제에 관한 당사자들 간의 관계를 규정함.
  5. 평화체제 이행을 감시하고 확인할 수 있는 메커니즘을 구축하여 미래 동북아 안보기구의 기초가 되도록 함.
- 두 개의 한국이 평화적으로 공전하면서 점진적인 융합을 도모함.

## 북한 핵문제와 남북 관계, 그리고 일본

니시노 준야

게이오대학교 교수

- 일본 정부는 “대화과 압박”이라는 정책을 채택하였다. 이는 특히 아베 정부에서 두드러진다. 그러나 여기에서 역제는 일본의 대북정책에서 주요한 부분이다. 왜냐하면 북한이 핵무기와 탄도미사일 개발을 지속적으로 추진하고 있는 상황에서 반복되는 도발적인 수사와 행동을 고려할 때 일본의 안보는 심각한 위협을 받기 때문이다.
- 탄도미사일방어(ballistic missile defense: BMD)는 북한의 미사일 위협에 대응하기 위한 주요한 안보 조치이다. 일본의 BMD는 다중방어시스템(multi-tier defense system)으로 상층부에서는 이지스 장차 구축함이 요격하며 저층부는 패트리엇 PAC-3이 맡는다. 이 두 가지는 JADGE(Japan Aerospace Defense Ground Environment)를 필두로 하여 상호 연결되어 있으며 조정된다.
- 북한의 군사위협을 효과적으로 억제하기 위해 일본은 BMD 시스템을 미국과 통합하고 북한에 대한 정부를 한국과 공유할 필요성을 인식하게 되었다. 그리하여 한미일 3국은 2014년 12월 삼자정보공유약정을 체결하였다. 이는 미국뿐만 아니라 한국과의 안보 공조를 보다 심화시키는 진일보로 평가할 수 있다.
- 일본 안보정책의 일부분은 한반도 급변사태 발생 시 어떻게 대응할 것인가의 문제를 포함하고 있다. 그러나 그보다는 사전에 급변사태를 방지하기 위한 노력이 보다 중요할 것이다.
- 만일 한반도에서 급변사태가 발생한다면, 일본으로서는 통제할 수 없는 상황이 발생할 것이다. 그 대신 한국이 그러한 상황에 대처할 수 있도록 주도권을 가져야 한다. 또한 미국과 중국은 한국전쟁 휴전협정의 당사자로서 그리고 남한과 북한의 동맹국으로서 중요한 역할을 수행할 것이다.
- 한반도 통일은 평화적인 방식으로 이루어져야 한다. 그러나 동시에 통일 과정과는 별개로 남한이 주도하는 한반도 통일에 대해 일본이 지지할 것이라는 점은 확실하다.

- 
- 한반도 통일 과정에서 일본이 건설적이고 신뢰할만한 지원자로 참여하는 것 또한 매우 중요하다. 그리하여 통일된 한국이 일본과 보다 우호적인 관계를 형성할 수 있도록 해야 한다. 통일 이후 한반도의 비핵화는 지속적으로 실현되어야 한다.

## 북한 핵문제, 남북관계, 그리고 한국

전재성

서울대학교 교수

- 지금 우리에게서 새로운 복합적 접근법이 필요하다. 여기에는 적어도 다음과 같은 요건이 포함되어야 한다. 제재는 보다 강화되어야 하고 효과적이어야 하며, 북한에 대해 새로운 비핵안보 접근법을 구축해야 한다. 그리고 북한이 스스로 비핵화할 수 있는 유인책을 마련해야 한다. 북한의 제5차 핵실험 이후, 억제/방어, 압력/제재, 외교/관여, 그리고 어떠한 신호를 보낼 것인가에 대해 적절한 정책적 방안을 마련이 시급해졌다. 군사적인 국부타격을 비롯하여 미래 평화협정과 관련한 북핵 개발의 동결 및 모라토리엄을 위한 협상 등 추가적인 정책 옵션을 고려해야 할 것이다.
- 국제 제재의 목적은 김정은의 계산법을 바꾸어 비핵화 협상 테이블로 나오게 만드는 것이다. 확실히 경제제재는 여러 측면에서 효과적이었다. 그러나 중요한 문제는 김정은이 핵무기 개발 결정을 어떻게 수정할 것인가를 파악하기 위해 경로를 추적하는 것이다. 김정은이 핵무기 개발을 포기하게 되는 시점은, 권좌를 내려 놓아야 할 상황과 비핵화 사이에서 선택을 강요받게 될 때일 것이다. 한국과 국제사회는 북한이 계산법을 바꾸게 되었을 때 어떤 일이 일어날 지 예측하고 대비해야 한다. 그리하여 북한과의 길고도 어려운 협상 과정을 준비해야 한다. 이 때 제재를 지속시킴으로써 되돌이키는 비용을 증가시키는 방법도 고려할 수 있다.
- 강력한 억제의 목적은 북한을 즉각적으로 비핵화하도록 강제하는 데 있지 않다. 김정은이 더 이상은 핵무기와 미사일을 개발하는 것이 어렵다고 인식하고, 또한 한미동맹의 억제력과 실제적 격차를 자각하면서 북한의 핵무기 개발이 더 이상 유효하지 않다고 판단하도록 억제의 수준을 설정하는 것이 필요하다. 실제로 킬체인(Kill Chain), 한국형 미사일방어체계(Korea Air and Missile Defense: KAMD), 북한 전쟁 지휘부에 대한 대량 보복(Korea Massive Punishment and Retaliation)에 근거한 확장 억제력이 한국의 입장에서 선택할 수 있는 가장 현실적이고 신뢰할 수 있는 방법이다. 이 점에 대해서는 의심의 여지가 없다.

- 한국 정부는 북한이 스스로 비핵화의 길을 추구할 수 있도록 준비해야 한다. 경제와 핵 개발을 동시에 추진한다는 북한의 병진정책은 현실적이지도 않고 바람직하지도 않다. 간단히 말해 경제개발과 핵무기 개발은 상호보완적이지 않고 서로 모순될 뿐이다.
- 영속적인 평화는 한국이 비핵화한 북한의 생존을 보장하고 북한에 대한 관여를 추구할 때 가능할 것이다. 관여정책은 몇 가지로 구성된다. 첫째, 한국이 북한의 안위에 위협적이거나 적대적이지 않다는 점에 대해 북한 당국이 확신을 가질 수 있어야 한다. 둘째, 화해 및 평화적 교류 정책을 추구함으로써 남북한이 협력적 관계를 형성할 수 있어야 한다. 이 모든 과정에서 배신의 가능성에 대해서는 철저한 구속력을 확보하는 것이 중요하다. 셋째, 점차적으로 신뢰를 구축함으로써 상대의 시스템과 행동이 변화할 수 있도록 구조적 기반을 마련하는 것이 필요하다.
- 북한을 정치적으로 압박하는 과정에서 북한의 리더십에게 긍정적인 신호를 보내는 노력이 병행되어야 한다. 뿐만 아니라, 그 신호는 북한 입장에서 신뢰할 수 있는 것이어야 한다. 여기에는 통일 이후 통합 과정을 준비하는 실제적인 정책을 추구하고 북한 이탈주민에 대한 한국 정부의 정책을 개선하는 노력이 포함된다.

## 북한 핵문제와 동북아 안보 아키텍처

양시위

중국국제문제연구원 선임연구원

- 김정일 시대가 종결되고, 한반도는 점증하는 불확실성으로 급속한 변화를 경험하였다. 남북한을 비롯하여 한반도 안보에 가장 큰 이해당사자로 중국과 미국 간의 상호작용이 가속화됨에 따라, 60년 간 지속되었던 한반도의 안보질서는 역사적이고 구조적인 변화에 직면하게 되었다. 이 변화 과정을 이끄는 가장 큰 힘은 북한의 핵무장 대(對) 비핵화 사이의 게임이라 하겠다. 여기에서 변화를 결정짓는 핵심 요인은 영구적인 평화 레짐이 어떠한 형태로 수립되어야 하는가와 관련되어 있다.
- 지난 20년 동안, 한반도에서 “위기의 사이클”(cycle of crisis)이 “새로운 규범”(new normal)이 되었다. 1994년 처음으로 북한 핵위기가 있었으며, 이는 1998년 미사일 위기로 이어졌다. 2002년에는 북한이 비밀리에 개발하던 고농축우라늄 프로그램이 알려졌으며, 2006년에 이르러 제1차 핵실험이 이루어졌다. 2009년 제2차 핵실험에 이어, 2010년에는 천안함 침몰 사건과 연평도 포격 사건으로 한반도 위기상황이 고조되었다. 그리고 2013년에 제3차 핵실험이, 2016년에는 제4차, 제5차 핵실험이 연이어 이루어졌다. 표면적으로 볼 때, 이 모든 위기 상황은 북한이 자행한 것이다. 그러나 그 이면을 보면 상황이 다르다. 한반도 위기의 원인으로 매우 비정상적인 두 가지 현상을 언급할 필요가 있다. 첫째, 한반도는 여전히 전쟁상태라는 것이며, 둘째, 한반도에는 냉전이 지속되고 있다는 점이다. 한반도의 전쟁상태 그리고 냉전이 종식되지 않으면, 이 위기의 사이클도 끝나지 않을 것이다.
- 북한 핵문제와 관련하여, 국제사회와 북한이 각각 직면하고 있는 두 가지 딜레마가 있다. 국제사회가 가지고 있는 딜레마는, 6자회담과 같은 평화적인 방법은 결코 비핵화를 위한 손쉬운 방법을 제공하지 않는다는 것이다. 여기에는 군사적 수단은 고려하지 않는다. 그러나 북한의 딜레마는, 지속가능한 경제성장과 근대화가 북한 레짐의 실제적인 근간이며, 핵무기 개발은 국가 경제의 점증적 희생을 요구한다는 점이다. 완벽한 “제로섬 게임”(zero sum game)에서, 핵무기를 개발하는 것은 경제발전의 측면에서 막대한 기회비용을 요구하게 되었다. 이 두 가지 딜레마로부터 탈출할 수 있는 공동의 출구는 이중 트랙 협상(dual track negotiations)에서 찾아야 한다. 이중 트랙 협상은 한반도의 비핵화와 평화 체제 수립을 목적으로 해야 한다.



평화적인 비핵화를 달성하기 위해서, 국제사회는 북한이 전적으로 정치적 안보적 확신을 가지고 비핵화를 추진할 수 있는 안전한 환경을 만들어 주어야 한다.

- 항구적인 평화와 비핵화는 동적의 양면과도 같다. 국제사회는 둘 중 어느 하나만 선택적으로 추진할 수 없다. 이상적으로 보면, 북한의 비핵화에 중점을 두었던 6자회담이 항구적 평화체제 구축을 위한 4자 회담의 재개와 함께 다시 복구되어야 할 것이다. 그리하여 이러한 이중 트랙 협상을 통해 핵과 평화 문제가 상호보완적으로 협의되고 궁극적으로 문제를 해결할 수 있는 아키텍처가 만들어져야 한다.
- 한반도의 비핵화와 평화체제는 평화통일을 위한 필수불가결한 선결 조건이다.

## Session I. East Asia Following the New US Administration —————



### *Foreign Policy of the New U.S. Administration: East Asia and the Korean Peninsula*

*Stephan HAGGARD*

Professor, University of California, San Diego

(Note: the following was written on November 5, prior to the election on November 8 and assumes a Clinton victory. It also reflects the state of play in South Korean politics at that time)

#### *The Election and Its Effects*

- The US election was extraordinarily polarizing. Two particular features of the debate were damaging: Mr. Trump's discussion of the alliances in Northeast Asia; and both candidates' approach to trade policy. Although there is nervousness in the region about American commitment to the alliances, this problem can be fixed as Mr. Trump's positions are so far outside the bipartisan mainstream.
- Although Mr. Trump's statements with respect to trade were more extreme, the felt need on the part of Ms. Clinton to back away from the TPP suggests deeper constraints on the American ability to lead on trade. Although there is some small chance that TPP will pass in the lame duck session of Congress, it is a low probability event. President Clinton's strong statements during the campaign will make it difficult—or embarrassing—to walk back from her opposition to TPP, although it is not impossible.

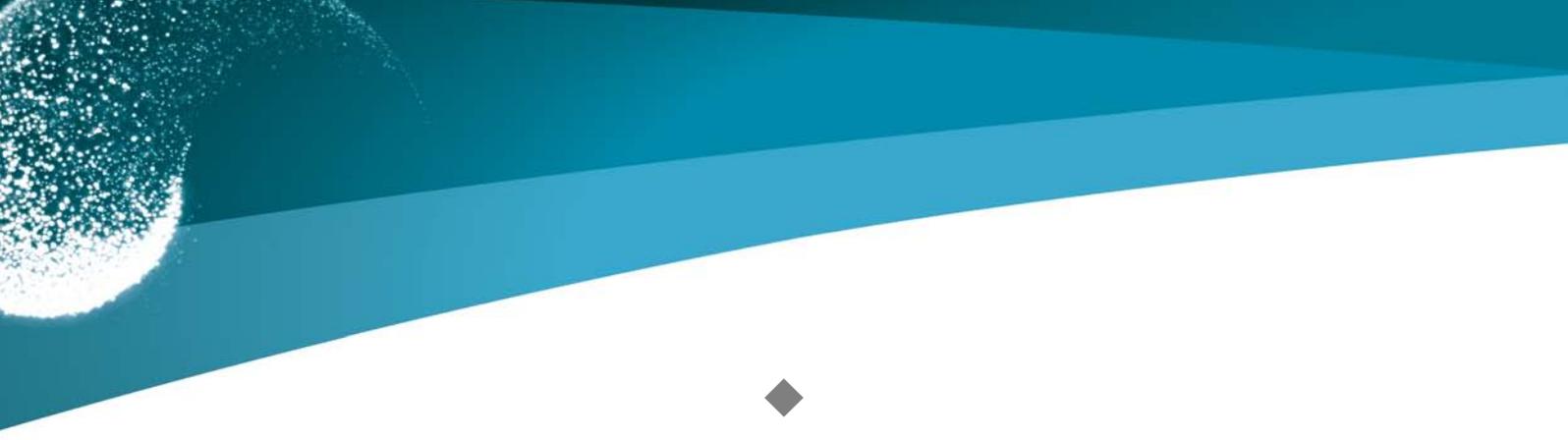
### *President Clinton's Foreign Policy Toward Asia*

- Assuming that Secretary Clinton does win the election, there are several things to note about her general foreign policy toward the region:
  - As an author of the “pivot,” we can expect that she will continue to focus on the Asia-Pacific.
  - In line with her conception of the pivot, we can expect attention to the five or six main pillars of the concept depending on how they are defined: engagement with China; maintaining a strong naval presence, including within the first island chain; strengthening existing alliances and reaching out to new partners such as Indonesia, Vietnam and India; active presence in multilateral institutions; advancing human rights and democracy; and—although somewhat weakened—continuing economic engagement.
  - The main question is whether she will pursue a more “forward” version of this approach—emphasizing the need to signal resolve vis-à-vis China, for example in force deployments or the alliances—or will focus equally on engagement.
  - In general, I suspect a slight “hardening” of approach given developments in China and a growing critique in both Democratic and Republican circles that the Obama Doctrine had been too passive. Recent developments vis-à-vis the Duterte administration in the Philippines have generated substantial discussion about American credibility.

### *President Clinton's Policy Toward the Korean Peninsula*

- In general, bilateral relations between the US and Korea were strengthened during the Obama administration under both Presidents Lee and Park. Current uncertainties about President Park's tenure and her possible successor were she to resign will clearly have a crucial impact on how the relationship goes forward.
  
- In general, however, North Korean nuclear and missile testing this year is seen in the United States as changing the game on the peninsula in important respects. There is not a fundamental concern about the stability of the peninsula, but there is increased risk and uncertainty. There is also an important political challenge: a North Korean capacity to target the American homeland—even if unusable—will generate pressure for a tougher response. This changed setting makes it difficult for President Clinton to simply commit to “more of the same” in the form of a continuation of strategic patience.

- 
- I thus expect to see several subtle changes, although not huge departures:
    - Not only will coordination deepen with South Korea on deterrence and defense, I also expect to see a more sustained effort to increase coordination with Japan as well, even to the extent of a loose or “quasi” alliance among the three parties. Intelligence sharing and missile defense are obviously key in this regard.
    - THAAD deployment will go ahead.
    - The president has authority—and is under pressure—to continue to innovate new sanctions measures, including secondary sanctions. China’s weak response to recent developments will continue to drive this process, although a forceful Chinese response to the fifth test at the UNSC could allow a meeting of minds on sanctions.
    - But the US will remain committed to negotiation, and I expect—and hope—for a more direct approach to China to flesh out its February 2016 proposal for parallel negotiations. The new grand bargain is not a return to the Six Party Talks, but to some parallel or omnibus negotiations in which denuclearization and a peace regime would be discussed in tandem.
    - In general, however, there is little belief that North Korea is interested in such a dialogue; a number of high-ranking officials have stated publicly that denuclearization is unlikely. However, this is not likely to generate a more forthcoming posture for political reasons. Thus planning is likely to center primarily on deterrence and defense and containment of risk through sanctions.



◆

## ***Foreign Policy of the New US Administration, East Asia, and the Korean Peninsula***

**Scott SNYDER**

Senior Research Fellow, Council on Foreign Relations

- Although the final result of the US election traditionally provides a mandate for new leadership to the victorious candidate and presages the start of a new administration, new personnel, and new leadership style, the divisive tone and nature of campaign 2016 has brought to the surface deep differences within the American body politic that will likely persist as challenges to American leadership in 2017.
  
- Transition from Campaign 2016 to new American leadership
  - Spillover implications of Campaign 2016 for the new president
  - Effects of a continuing executive-legislative divide: friction, stagnation, and gridlock
  - The erosion of the ability of institutions to stand apart from politics
  - Citizens United, the impact of money on politics, and the erosion of public trust in Washington
  - Campaign 2016's focus on personal temperament at the expense of issues: a mandate to do what?
  - How will protectionist campaign rhetoric translate into American international trade policy?
  
- Tests for a New Administration
  - Balancing domestic and international priorities
  - Putting together a good team: influence of personnel over policy priorities
  - Presidential Inbox: the tyranny of the urgent
  - Transition from campaign to administration
  
- Implications for US Policy Toward East Asia/North Korea
  - Challenges for US Policy in East Asia
  - The North Korean challenge
  - US-China relations and dealing with North Korea
  - US-ROK alliance coordination challenges



## *American New Government and China-US Relations*

*ZHU Feng*

Professor, Nanjing University

- The 2016 U.S. Presidential election just resulted in an unexpected outcome – Republican candidate Donald Trump defeated Democratic candidate Hillary Clinton and won the 2016 presidential election. Despite the political frenzy before and ahead, The Trump Administration will not take office until January 20, 2017 – almost two and half months away. At the moment, very few people know his agenda and how his campaign rhetoric might be able to adequately translate into real policy programs, but what is certain right now is that there will be more consistency and less alternation than from his predecessor - the Obama Administration, in terms of foreign policy and security strategy.
- China-U.S. relations will continue on their basic course of cooperating while competing. As one of the most important and complicated bilateral ties, Beijing and Washington find now way they can disperse, but stick around. Trade and financial issues are regaining policy priority in the wake of a slowdown of the world economy and booming new financial crisis. The next U.S. president may well confront a Chinese financial crunch with its origins in the U.S., as China unwinds the credit imbalances built up over the last eight years to defend against that global slump. The causes of the 2008 crisis were many and varied. U.S. policymakers and regulators, as well as rule-bending behavior in real estate and banking, are largely to blame. But China’s mercantile trade strategy played a crucial role, too. Pegging the Yuan to the dollar -- which kept its value artificially low in a deliberate effort to supercharge exports – created a stark challenge for both sides. Thus the Trump Administration will likely put economic relations with Beijing at the forefront..
- The Trump Administration will not continue to reinforce the “rebalancing strategy” in Asia Pacific – mostly the legacy of President Obama. The TPP might not be mandated and enforced in the wake of the Republican’s opposition. But it does not sequentially suggest that key components of the “Balancing Strategy” will be abandoned. The Trump Administration will certainly reinforce its alliance and maintain robust forefront military presence in the Pacific. Seeking American primacy in the Asia-Pacific will not change. Interestingly, the Trump Administration’s NK policy might dramatically change as he once vowed to have a summit meeting with NK’s Kim Jong Un. If this genuinely happens, President Trump would create the “Trump shock” as another Republican, President Nixon, did in 1972 when his unexpected historic visit to Beijing helped opening the door of China – the biggest reclusive power at the time.

- 
- The U.S. will continue to take China as a leading strategic rival, and in the meantime, China will pursue its own influence and capability to counter American pressures raging from the Korea Peninsula, the East China Sea and the South China. The South China Sea tensions might deescalate as it is quite unlikely Beijing would push for large scale militarization in the newly reclaimed islands. The Clinton Administration might realistically encourage restoration of China-Philippines, or China-Vietnam negotiations to curb their disputes. But the U.S. would be very unlikely to keep the tribunal ruling completely shelved, and both powers might continue to have tit-for-tat contest over the implications of the ruling. The South China Sea issue will persistently test their relationship. Another key test is how to handle the DPRK. The Trump Administration seems as though it will struggle to compromise over the DPRK and its nuclear ambitions. If Kim Jong Un does not grasp the olive branch from Washington, Pyongyang will once again endure the consequences. China, US and Korea should reunite to push for movement on the denuclearization of the DPRK.



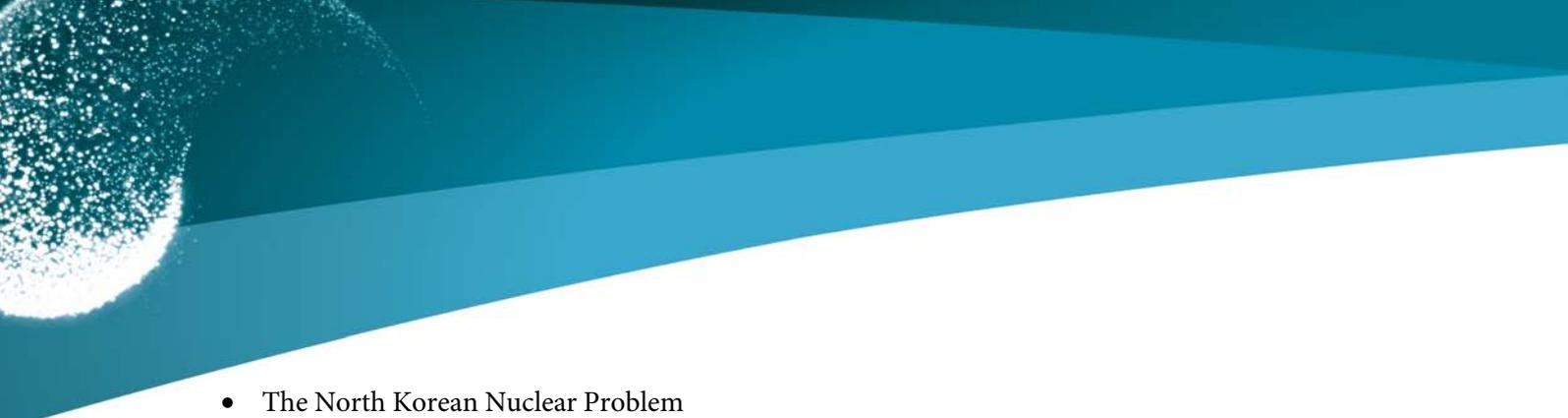
◆

## ***U.S.-Korea Relations under a New U.S. Administration***

***KIM Jaechun***

Professor, Sogang University

- Forces that may affect U.S. Foreign Policy-making for the new administration
  - International or Regional Level
    - Volatility in Asia’s regional balance of power requires a greater presence of the US in the region.
  - Domestic Level
    - The US has become substantially “isolationist” or “inward-looking” in its national outlook.
    - “All politics are local!”
  - Individual Decision-making Level
    - Clinton as a “hawkish” Obama? Clinton is expected to become a more proactive foreign policy president.
    - “US foreign policy is what the President says it is!”
  - A Need to Watch How These Forces Interact with Each Other for The New Administration
    - The inward-looking national atmosphere is expected to be an unfavorable factor in efforts towards proactive foreign policymaking.
  
- U.S.-Korea relations in excellent shape but with a host of challenges
  - Rebalancing Here to Stay but with Greater Reliance on the (US-Korea) Alliance
    - The issue of “Burden-sharing” will remain.
  - China Quandary
    - The China factor will continuously play out as a tough test for the relationship.
    - What is the role of the alliance in US policy toward China? What is South Korea’s policy toward the South China Sea?
  - The ROK-US Alliance as Part of a Regional Alliance
    - How far can South Korea go in cooperating with Japan in security affairs?
    - e.g. GSOMIA (General Security of Military Information Agreement)

- 
- The North Korean Nuclear Problem
    - Will we stay on the same page as to how to deal with the problem?
    - How should we lead the North to the path of denuclearization? Do we agree with each other on the objective of the sanctions?
    - What are an effective means to deter the North's nuclear and missiles threats? What should be the components of "extended deterrence"? South Korea going nuclear?

## Session II. Solutions for the North Korean Nuclear Issue and the Peaceful Unification of Korea -----



### *A New U.S. Government, Inter-Korea Relations, and the North Korean Nuclear Issue*

*Ken E. GAUSE*

Director, International Affairs Group at Center for Naval Analyses

- The new U.S. administration will be faced with a need to institute a North Korea policy.
  - The Obama administration’s policy of “strategic patience” has not been successful. It has few defenders left inside and outside the government. There is now a general consensus that the next four to eight years will require a different approach.
  
- If strategy is going to change, there are 3 contending directions.
  - **Preemption.** Born out of frustration of a failed NK policy and fear that NK is making progress toward developing a viable nuclear missile capability. Military force is only viable option. Use of surgical strikes against NK nuclear facilities before KJU can develop a capability that can hit the United States.
  - **Intensified Sanctions.** This option advocates a set of increasingly draconian sanctions. Makes the assumption that China will fully support such sanctions because it is in Beijing’s strategic interest. Assumes that pushing ahead with missile defense, threatening preemption if sanctions don’t work, and secondary sanctions on Chinese firms and banks that continue to do business with NK will force Beijing to change its long-held policy of stability being the primary objective for the Korean Peninsula. Assumes that Chinese companies will pull out of joint ventures with NK and banks will close NK-related accounts. Assumes that China will shut off aid to NK. This will finally begin to squeeze Pyongyang and change KJU’s calculus. NK will come to the negotiating table, freeze the nuclear program, allow inspections, and commit to denuclearization along the basis of the September 2005 agreement.

- 
- **Engagement.** This option is the least appealing to US and ROK policymakers and publics. It is tainted by the history of Munich and past policies of appeasement. It smacks of rewarding bad behavior and giving Pyongyang de facto recognition as a nuclear state, something the US and ROK have said they will never do. But it is an option that, contrary to many nay sayers, has yet to be seriously tried in the KJU era. NK has laid out a possible quid pro quo in terms of a freeze on the nuclear program in return for concessions on joint US/ROK exercises. A freeze and inspections might be a viable short term goal.
  - **Solution.** Given the potentially catastrophic downsides of preemption and the reliance on China acting against its stated policy on NK that enhanced sanctions assumes, engagement seems like to most viable option to lead to a peaceful reunification. It is an option, however, that will require many years, if not decades, to achieve.



◆

## *Korean Peninsula Issues and Russia*

**Georgy TOLORAYA**

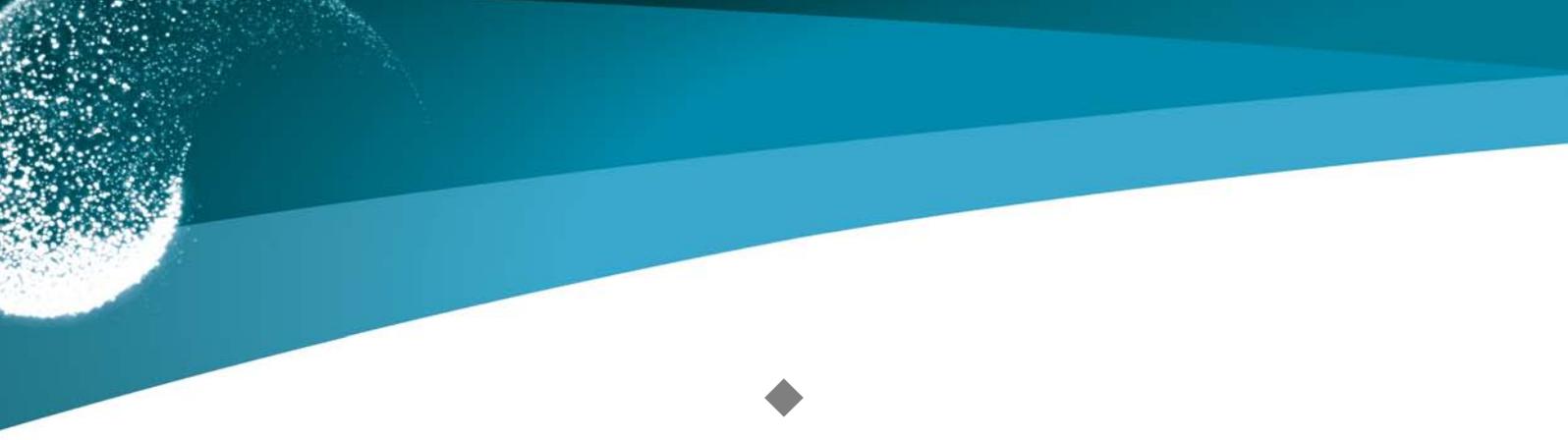
Director, the Center for Asian Strategy, Institute of Economy, Russia

- North Korea's internal situation under Kim Jong Un is comparatively stable, as he holds the reins of power tightly. No significant opposition within the elite is visible and the masses are controlled. None of the prerequisites for a collapse of the political regime exist.
- However, even in the case of a change at the top (coup d'état) the system would not fall apart- it is not an isolated family dictatorship, but a hereditary aristocracy/ meritocracy, "*le roi est mort- vive le roi!*" system.
- The stand-off between the U.S. and Russia and the rivalry between the U.S. and China additionally make it doubtful that the DPRK can be brought down peacefully in a "soft landing" scenario.
- The economy is not in crisis, sanctions have so far had little effect, marketization is progressing and a middle class which is supportive of the regime has emerged. Social and territorial differentiation do fuel social tensions, but at the same time they are the incentive for individual initiative and increased social mobility
- The space for socio-economic development is very limited due to the threat to national security and isolation. "Conventionalizing" North Korea through evolutionary internal reforms is impossible in the absence of security guarantees.
- North Korean leaders see Southerners as their enemies wanting to overthrow their regime. The practical North Korean aim is to contain the ROK and to exert aid.
- Under the Park Geun Hye government the strategy of denuclearization and the unification of Korea under South Korean domination has become more pronounced. It gives Pyongyang no incentive to change its hostile stance, turn to moderation, and abandon egoistic approaches.

- 
- Nuclear and missile development therefore remains the core of North Korea's identity, internal and external policy, the only guarantee of the regime survival in an asymmetric security situation. Sanctions won't make the North Korean leadership change their policy or make concessions on such an existential matter as the nuclear issue.
  - There is no evidence that North Korea is considering a "preemptive" attack against the ROK (let alone Japan or the USA) as a "continuation of policy by other means," as such an attack can solve none of its problems and will only result in the extermination of the country.
  - The only viable option is freezing of the nuclear and missile programs in return for some concessions. The resilience of the North Korean regime should prompt Seoul and Washington to take into consideration the interests of the Northern ruling class.
  - There is a growing split of among the five countries with respect to policies towards North Korea. Moscow is increasingly less interested in a momentous Korean unification under the ROK's guidance which would result in chaos and a possible civil war in the North as well as a sudden shift of the balance of power in the region. That makes the resumption of the Six Party Talks on a broad agenda even more urgent.
  - *An alternative to current policy?* Move away from sanctions and pressure to engagement, negotiations and compromise seeking deterrence based on broad cooperation with international actors and recognizing their interests.
  - Denuclearization of North Korea is possible only in the distant future and should not be a stumbling block for dialogue. Such a dialogue (including a multilateral one) should guarantee a freeze on the North Korean nuclear program and its step-by-step dismantling, hedging against the risk of changes in strategic balance and proliferation.
  - Russia can help implement such a policy in cooperation with the ROK and the U.S. by utilizing the improved Russia-North Korean relations.\*

**\* Possible roadmap**

- *Declare (possibly after the change of government in ROK) a new concept of “unification through coexistence”, accepting the security concerns of Pyongyang and finding way to guarantee its security without militarization;*
- *Recognize the realities and admit DPRK’s existence as a subject of international relations ( Taiwan-China experience);*
- *Hold direct military-to-military talks, followed by a reduction in military exercises;*
- *softening if not outright abolition of the National Security law and a national referendum to change the constitution in a way to recognize North Korea as a legal entity;*
- *Create a peace arrangement guaranteed by the Big Four countries and controlled by the UN that includes the following steps:*
  1. *Establishment of a “peace mechanism” which could serve as a venue for resolving incidents and disputes*
  2. *Next- a “peace declaration” and “denuclearization declaration”.*
  3. *Legally binding multilateral treaty (i.e. “On Security and Cooperation in NEA”)*
  4. *Or a set of bilateral treaties between each member of the six and other five parties, which would regulate the relations between them with regards to the Korean issue.*
  5. *Create a mechanism to monitor and verify the implementation, serving as a basis for a future North East Asia security organization.*
- *The peaceful coexistence of the two Korean states with slow convergence*



◆

## *The North Korean Nuclear Issue, Inter-Korean Relations and Japan*

*NISHINO Junya*

Professor, Keio University

- The Japanese government has adopted a policy of “dialogue and pressure,” especially under the Abe administration. But at this point, deterrence is also an important aspect of Japan’s North Korea policy, because North Korea’s further progress with nuclear weapons and ballistic missile development, coupled with repeated provocative rhetoric and behavior, constitute serious and imminent threats to Japan’s security.
- BMD (Ballistic Missile Defense) is an important security measure to deter North Korean military threats. Japan’s BMD is a multi-tier defense system with upper tier interception by Aegis-equipped destroyers and lower tier by Patriot PAC-3, both interconnected and coordinated by the Japan Aerospace Defense Ground Environment (JADGE).
- To deter North Korean military threats more effectively, Japan has recognized the need to further integrate its BMD system with the U.S. and share the information on North Korea with both the U.S. and South Korea. The Trilateral Information Sharing Agreement signed in December 2014 was a positive step in deepening security cooperation ties, not only with the U.S. but also with South Korea.
- Though part of the main efforts of Japanese security policy include how to respond to contingencies on the Korean peninsula, efforts to prevent contingencies in advance are more important than responses.
- If contingencies occur on the Korean peninsula, Japan will not be able to control the situation. Instead, South Korea will and should take the lead in addressing the situation. Meanwhile, the US and China will play very important roles as signatories of the armistice of the Korean War, and as allies of South and North Korea.

- 
- Unification of the Koreas should be managed in a peaceful manner. But at the same time it's clear that Japan supports unification led by South Korea irrespective of the unification process.
  - It's also important by all means for Japan to be involved in the unification process as a constructive and reliable supporter, so that unified Korea can have a better relationship with Japan. A nuclear-free Korean Peninsula must be realized after unification.



◆

## *The North Korean Nuclear Issue, Inter-Korean Relations, and South Korea*

*CHUN Chaesung*

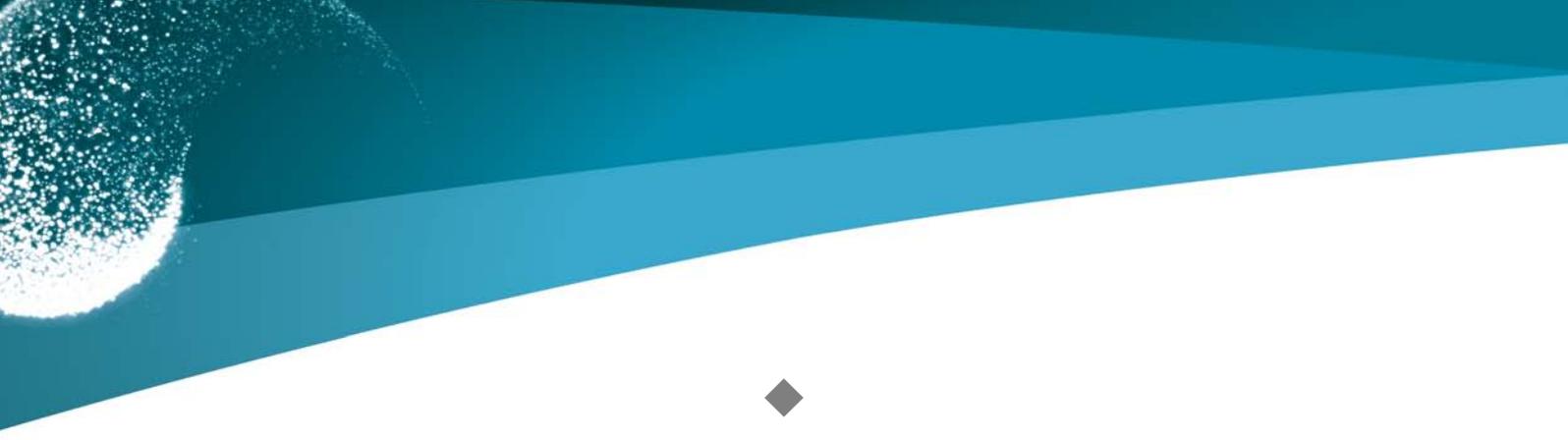
Professor, Seoul National University

- We need a new complex approach which should, at the least, consist of the following: making sanctions stronger and more efficient, constructing a new non-nuclear security approach toward the DPRK, developing a new diplomatic strategy for denuclearizing the DPRK, and devising a catalyst which can lead to the DPRK's self-denuclearization. After North Korea's fifth test, it has become even more urgent to find the right formula to combine deterrence/defense, pressure/sanctions, diplomacy/engagement, and signaling. Additional policy options, such as a military surgical strike and negotiations for a freeze and moratorium on nuclear development with a future peace treaty, may be on the table.
- The purpose of international sanctions is to change Kim Jung Un's calculus and to make him come to the table to negotiate North Korea's denuclearization. It is certain that economic sanctions have been effective in many respects, but the most important issue is tracing the process to figure out how Kim Jung Un will change his decision to develop nuclear weapons. Kim Jung Un will begin to give up nuclear weapons only at the point where he is forced to decide between abandoning his power as a dictator or denuclearizing. South Korea and international society need to predict what will happen after North Korea changes its calculus, and cope with the long and difficult process of negotiation with North Korea. Continued sanctions to enhance the reversal cost for North Korea will be necessary.
- The purpose of strong deterrence is not to force North Korea to denuclearize immediately. However, a level of deterrence that leads Kim Jung Un to think that North Korea will have an extremely difficult time developing nuclear missiles, and that highlights the capability gap with the ROK-US alliance's deterrent forces and puts the military utility of North Korean nuclear weapons in doubt, is necessary. There is no doubt that extended deterrence based on the alliance, with



three pillars of the Kill Chain, KAMD, and KPMR, is the most significant and reliable measure for South Korea to adopt.

- The ROK government must prepare a way for the DPRK to seek on its own a path to denuclearization. The DPRK's *Byungjin* policy of simultaneous economic and nuclear development is neither realistic nor desirable. Simply put, economic and nuclear weapon development are not complementary, but rather contradictory.
- Durable peace will be possible if South Korea guarantees the survival of a denuclearized North Korea and pursues engagement with the North. The strategy of engagement is composed of several things. First, the engager should reassure North Korea that the South is not threatening or antagonistic. Second, it should launch a policy of reconciliation and peaceful exchange to invite the other to the cooperation game. Throughout this process, it is important for the engager to hedge against the possibility of betrayal. Third, gradually building trust will form the structural bases necessary to foster changes in the other's system and behavior.
- The process of putting political pressure on North Korea should accompany efforts to send positive signals to the North Korean leadership. In addition, it will be important to send credible signals to North Korea, such as the implementation of substantive policies to prepare the process of integration after reunification and improve South Korean policy towards North Korean defectors.



## *North Korea Nuclear Issue and Security in Northeast Asia*

*YANG Xiyu*

Senior Research Fellow, China Institute of International Studies

- Since the end of Kim Jong Il's era, the Peninsula has been undergoing rapid changes with increasing uncertainties. The accelerating interactions between the North and the South, as well as other related parties, primarily China and the United States, indicate that the security order on the Peninsula that has lasted for 6 decades is about to change both historically and structurally. The driving force in the changing course is the game on nuclearization vs. denuclearization of North Korea, and the decisive factor that will decide the outcome of this changing course is the question of what kind of permanent peace regime should be established.
- During the past two decades, the “cycle of crisis” has become a “new normal” on the Peninsula. The first nuclear crisis arose in 1994, followed by the missile crisis in 1998, the secret HEU program crisis in 2002, the first nuclear test crisis in 2006, the second nuclear test crisis in 2009, the war crisis caused by the Cheonan Incident and Yeonpyeong shelling in 2010, the third nuclear test crisis/ war crises in 2013, and the fourth and fifth nuclear test crisis in 2016. On the surface, most of the crises were caused by the North Korea nuclear issue; however, the underlying cause stems from two abnormal phenomena. Firstly, the Korean Peninsula remains in a state of war, and secondly, it remains in the state of the Cold War. This cycle will continue if the state of war and the state of the Cold War are not terminated.
- On the nuclear issue, there have been a pair of dilemmas facing the international community and North Korea respectively. For the former, the peaceful path, like the Six Party Talks, does not provide an easy way toward denuclearization, while the military option cannot be chosen at all; but for the latter, sustainable economic development toward modernization is a vital base for the North Korean regime, while further development of nuclear weapons demands increasing sacrifices from the national economy. In the exact “zero sum game”, developing nuclear weapons has become an increasingly heavy opportunity cost in developing the economy. The common exit for



the pair of dilemmas lies in dual track negotiations aimed at denuclearization and the establishment of a peace regime on the Peninsula. In order to achieve peaceful denuclearization, the international community must create a safe environment for North Korea to let them denuclearize with full political/ security confidence.

- Permanent peace and denuclearization are two sides of a coin; the international community cannot achieve one without addressing the other. Ideally, the Six Party Talks, which focused on denuclearization, should be resumed simultaneously with a resumption of the Four Party talks on a permanent peace regime; such a dual track negotiation can provide an architecture under which both nuclear and peace issues can be complementarily negotiated/ bargained and solved.
- Denuclearization and a permanent peace regime on the Peninsula are indispensable preconditions for peaceful reunification.



**대통령직속 통일준비위원회**는 한반도 평화통일에 대한 국민적 공감대를 확산하고, 통일추진의 구체적 방향을 제시하며, 한반도 통일을 체계적으로 준비하기 위해 설립된 민관 협력 기구입니다.

*The Presidential Committee for Unification Preparation* is established with public-private partnership in order to build a national consensus on peaceful unification of Korean peninsula and to provide practical road maps and guidelines on it as well as to make comprehensive and systemic preparations for unification of the Korean peninsula.

**동아시아연구원**(East Asia Institute: EAI)은 공공정책과 제도 및 동아시아 지역문제에 초점을 맞추어 연구·분석·출판·교육에 헌신하고자 2002년 5월에 설립된 독립연구기관입니다. EAI는 사회과학 분야에서의 학제적 연구, 국제 학술교류의 확대, 지식사회 네트워크의 활성화, 그리고 정책이슈 분석 및 실천적인 접근법 제시 등을 통해 한국의 선도적인 싱크탱크 역할을 수행하고 있습니다.

*East Asia Institute (EAI)* was launched as an independent think tank, dedicated to developing ideas and formulating policy recommendations on the main challenges facing the region. EAI works toward creating research products that influence the policymakers and the public, by supporting research projects; organizing academic forums; and providing various education programs and publications. In collaborating with leading scholars and policymakers, EAI is at the center of producing research outcomes that reflect innovation and influential policy debate.