

*본 자료집에 실린 내용은 집필자 개인의 견해를 바탕으로 작성된 것으로 통일부, 경남대 극동문제연구소 및 각 필자 소속기관의 공식입장과는 무관함.

바이든 행정부의 대외정책과 한반도 정세전망

일시: 2021년 6월 8일(화) 13:00~18:00
장소: 경남대 극동문제연구소 대회의실(온·오프라인 병행)

개회 인사말: 이관세 (경남대 극동문제연구소장)

제1부: 미국의 대중국 전략과 한반도

사회: 이관세 (경남대 극동문제연구소장)

제1세션 바이든 행정부의 대외정책과 한반도

발표 1: 오코노기 마사오 (경남대 극동문제연구소 초빙교수, 게이오대학 명예교수)	01
↳ 토론 1: 김한권 (국립외교원 교수)	15
발표 2: 박원곤 (이화여대 교수)	19
↳ 토론 2: 이즈미 하지메 (도쿄국제대학 특명교수)	29
↳ 토론 3: 량미화 (경남대 극동문제연구소 초빙연구위원, 펠로우)	35

제2세션 바이든 행정부의 군사안보전략과 한반도

발표 1: 미치시타 나루시게 (정책연구대학원대학 교수)	39
↳ 토론 1: 김동엽 (북한대학원대학교 교수)	53
발표 2: 문장렬 (대통령직속 정책기획위원회 위원)	55
↳ 토론 2: 무로오카 데쓰오 (방위성 방위연구소 주임연구관)	63

제2부: 미중 갈등 시대의 한반도

사회: 김연철 (인제대 교수, 전 통일부 장관)

제1세션 미중 갈등과 남북관계

발표 1: 히라이 히사시 (경남대 극동문제연구소 초빙연구위원, 펠로우)	69
↳ 토론 1: 조진구 (경남대 극동문제연구소 교수)	89
발표 2: 박종철 (통일연구원 명예연구위원)	95
↳ 토론 2: 니시노 준야 (게이오대학 교수)	105

제2세션 미중 대립과 북한 경제

발표 1: 나카가와 마사히코 (일본무역진흥기구 아시아경제연구소 주임조사연구원)	111
↳ 토론 1: 이석기 (산업연구원 선임연구위원)	123
발표 2: 양문수 (북한대학원대학교 교수)	125
↳ 토론 2: 미무라 미쯔히로 (ERINA 주임연구위원)	139

총평/ 종합토론

총 평: 강인덕 (경남대 석좌교수, 전 통일부 장관)	
종합토론: 참가자 전원	

제1세션

바이든 행정부의 대외정책과 한반도

발표 1: 오코노기 마사오 (경남대 극동문제연구소 초빙교수, 게이오대학 명예교수)	01
토론 1: 김한권 (국립외교원 교수)	15
발표 2: 박원곤 (이화여대 교수)	19
토론 2: 이즈미 하지메 (도쿄국제대학 특명교수)	29
토론 3: 량미화 (경남대 극동문제연구소 초빙연구위원, 펠로우)	35

발표 1

바이든 정권의 대외정책과 한반도

오코노기 마사오

(경남대 극동문제연구소 초빙교수, 게이오대학 명예교수)

1 바이든 정권의 세계전략과 대북정책

대통령선거에서의 바이든 민주당 후보의 당선은 향후 미국의 한반도정책, 특히 대북정책의 변화를 예고할 수밖에 없다. 하지만, 말할 필요도 없이 그 변화의 방향성과 정도에 대해서는 새 정권의 보다 광범위한 세계전략 속에서 이해되어야 할 것이다.

첫째, 바이든 대통령은 2021년 2월 4일 국무부에서의 첫 외교연설에서 “미국과 경쟁하려는 중국의 야심 증대”와 “민주주의에 손해를 입혀 파괴하려는 러시아의 결의”에 정면으로 대항할 의사를 명확히 하고, 중국을 “가장 심각한 경쟁상대(our most serious competitor)”라고 정의했다.

둘째, 바이든 대통령은 팬데믹, 기후변화, 나아가 핵확산 등 “가속화하는 글로벌한 도전”에도 대항할 의지를 나타냈다. 여기서 지적하는 ‘핵확산’의 위협은 말할 필요도 없이 이란과 북한의 도전이다. 3월 3일에 공개된 ‘국가안보 전략 잠정치침(Interim National Security Strategic Guidance)’에서도 “이란과 북한 등 지역주체가 여전히 게임 형세를 바꿀 능력과 기술을 추구해 미국의 동맹국과 파트너를 위협하고, 지역적인 안정에 도전하고 있다”고 명확히 경고했다.

이에 더해, 이들 위협에 대항하기 위해 바이든 대통령이 “세계에서 동맹과 파트너십을 다시 활성화하고, 현대화한다”는 결의를 명확히 한 점도 중요하다. 잠정치침은 특히 북대서양조약기구(NATO)와 호주, 일본, 한국과의 동맹을 언급하면서 그들을 “미국의 가장 위대한 전략적 자산(America's greatest strategic asset)”이라고 했다. 다만, 북한의 핵확산에 대해서는 한일 양국과 손을 맞잡고 외교적 노력을 강화하겠다고 했을 뿐이다. 바이든 정권의 대북정책은 여전히 재검토 중이었다.

사실 블링컨 국무장관은 대통령의 지시를 받아 안보담당팀이 대북정책의 전면적인 재검토에 착수했다는 점을 숨기지 않았다. 3월 12일의 성 김 동아태차관보 대행의 설명을 기다릴 필요도 없이, 대북정책의 결정에는 한일 양국과의 장관급협의, 즉 3월 중순의 블링컨 장관과 오스틴 국방장관의 도쿄와 서울 방문(3월 16~18일)이 필요하게 됐다.

3.16 블링컨과 오스틴/도쿄에서 미일 '2+2' 회담

3.17 블링컨과 오스틴/서울에서 한미 '2+2' 회담

3.18 블링컨과 오스틴/앵커리지에서 양제츠 공산당 정치국원, 왕이 외교담당 국무위원

* 블링컨은 북한문제를 신장, 홍콩, 대만 등 미중의 이해가 기본적으로 대립하는 문제와 구별해, 미중의 이해가 교차하는(intersect) 문제라고 표현

3.25 바이든 대통령의 첫 기자회견

* “최종적인 비핵화가 조건”, “일정한 형태의 외교에 대한 준비가 돼 있다”고 답변

4.2 설리반, 기타무라, 서훈/아나폴리스에서 안보실장 회의

4.16 바이든·스가 정상회담

4.28 바이든 의회 연설

* “이란과 북한의 핵 프로그램은 미국과 세계의 안전에 심각한 위협”
동맹국과 긴밀히 협력해 “확고한 억지와 외교를 통한 대처”

사키 백악관 대변인은 4월 30일의 기자회견에서 외부 전문가, 과거 정권의 전임자와의 긴밀한 협의를 거쳐 대북정책의 철저한 재검토가 완료됐다고 밝혔다. 그 내용을 공개하지 않았지만 새 정책의 목표는 ‘한반도의 완전한 비핵화’라고 설명했다. 또한 그랜드 바겐에 초점을 맞추거나 전략적 인내에 의지하지 않겠다고 주장하면서 그 정책을 “정교하고 실용적인 접근(a calibrated, practical approach)”라고 표현했다.

한편, 다음 날 워싱턴 포스트는 복수의 당국자(senior administration officials)로부터 입수한 정보라며 그것을 “잘 조정된 외교적 접근(a careful, modulated diplomatic approach)” 또는 “완전한 비핵화에 이르는 단계적 합의(a phased agreement that leads to full denuclearization)”라고 불렀다. 또한, 한 소식통은 “우리의 접근법은 싱가포르 합의 및 기타 이전 합의들을 기반으로 구축될 것이다”라고 말했다. 명백히 의도적인 정보 유출이다.

5월 21일 워싱턴에서 열린 한미정상회담에서 문 대통령은 대북 외교를 모색하는 미국의 “치밀하고 실용적인 접근”을 환영했다. 또한, 두 정상은 2018년의 판문점 선언과 싱가포르 공동성명을 언급하며 이것들이 “한반도의 완전한 비핵화의 실현과 항구적인 평화의 수립에 필요하다”는 점을 확인했다. 또한, 바이든 대통령은 남북 대화, 관여, 그리고 협력에 대한 지지를 표명했다. 두 정상은 북한의 인권상황을 개선을 위해 협력할 것을 약속했지만, 인도적 지원의 제공과 이산가족 만남을 촉진하겠다는 입장도 빠뜨리지 않았다. 성 김 차관보 대행은 대북특별대표에 임명한다고 발표한 것도 문 대통령을 기쁘게 하려는 연출이었다.

대북정책에 관해 미국은 한국의 요구사항을 최대한 받아들였는데, 그 대가로 한국을 미국의 세계전략 속으로 끌어들이는 것을 잊지 않았다. 대중전략과 관련해 “대만해협

의 평화와 안정 유지의 중요성”이 강조되고 “자유롭고 개방적인 인도 태평양 유지”, “남중국해 및 여타 지역에서의 항해의 자유와 상공비행을 포함한 국제법 존중”, “한미일 3국 협력의 근본적인 중요성” 등을 언급했다. 다만, 홍콩, 신장 위구르 자치구, 그리고 중국에 대한 직접적인 언급은 피했다. 한국의 개정 미사일지침은 종료됐다.

중국과 러시아에 대한 불신감과 동맹 강화의 관점에서 보면 바이든 정권이 북한의 비핵화 문제에 다자협의를 틀을 도입할 가능성은 없다. 그보다는 우선순위와 상관없이 대북정책이 미국의 세계전략의 한 부분으로서 검토됐다는 점에 주목해야 한다. 더욱이 그 정책은 한일 책임자와의 충분한 사전협약에 의해 만들어졌다. 북한이 비핵화 협상에 응하지 않을 경우를 포함해 향후 새 정책의 기본적 부분, 즉 외교와 역지의 균형이 흔들릴 일은 없을 것이다. 또한, 사키 대변인이 3월 29일에 언급한 바와 같이 바이든 대통령은 김정은 위원장과의 정상회담을 염두에 두고 있지 않다.

그러한 미국 대북정책의 현 상황을 가장 숨김없이 나타낸 것이 5월 23일 블링컨 국무장관의 ABC방송에 대한 설명이다. 이에 따르면, 바이든 대통령은 “한반도의 전면적인 비핵화를 달성하기 위해 주의 깊고 치밀한 접근을 통해 외교적으로 북한에 관여할 것을 결의”했기 때문에 “지금 우리는 평양이 정말 관여를 바라고 있을지를 관망하고 있다. 불은 그들에게 있다. 문제는 북한이 이에 응할지 여부다.”

2 김정은 정권의 '병진' 노선 - 외교와 역지의 양면성

김정은 당 제1비서(당시)가 “경제건설과 핵무력 건설의 병진” 노선을 채택했을 때, 4년 후의 로켓 개발의 획기적인 진전을 예상한 사람은 거의 없었다. 아버지 김정일 총비서의 사망 후 1년 반도 지나지 않은 2013년 3월의 일이었다. 그러나 북한은 2017년 3월, 대형 로켓·엔진 개발에 성공했으며, 5월 이후 중거리 및 대륙간 탄도미사일을 잇달아 시험 발사했다. 11월에는 미국 동부해안에 도달 가능한 ‘화성15호’가 발사돼 김정은은 ‘국가 핵무력의 완성’을 선언했다.

김정은 총비서가 ‘병진’ 노선을 신봉하고 고집하는 것은 군사력의 양의성, 즉 핵무력의 완성이 역지력뿐만 아니라 커다란 외교력의 획득을 의미하는 것에 대해 민감한 인식이 존재하기 때문이다. 올해 1월의 조선노동당 제8차 대회 보고에서도 김정은 위원장은 “강력한 국가 방위력은 결코 외교를 배제하는 것이 아니라 올바른 방향으로 전진시켜 그 성과를 보장하는 위력있는 수단이 된다”고 지적했다. 바꿔 말하면 새롭게 조선노동당 총비서에 취임한 김정은은 군사력과 외교력의 정교한 조합을 통해 미국을 압도하려고 하고 있는 것이다.

다만, 2019년 2월 하노이에서 개최된 북미정상회담은 예상치 못한 실패로 끝났다. 북한 측에서 보면 극적인 성과를 기대하는 트럼프 대통령이 영변 핵시설과 경제제재의 대폭적인 완화를 교환하는 ‘단계적 비핵화’에 만족하지 못했기 때문이다. 정상회담

후의 기자회견에서 최선희 외무성 부상은 북한 측이 영변에 존재하는 “거대한 농축 우라늄 공장까지 폐기한다”고 제안했음에도 미국 측은 “전혀 반응하지 않았다”고 설명했다.

김정은에게 하노이 회담의 실패는 충격적이었다. 트럼프가 주장하는 일괄타결에 응하면 경제제재의 해제는 가능하지만 북한의 안전이 보장되지 않는다. 북한에는 단계적인 비핵화와 평화체제의 구축, 즉 북미의 ‘단계적 동시행동’이 필수 불가결했던 것이다. 이는 한 차례의 빅딜이 아니라 단계성, 즉 스몰딜의 축적을 의미했다. 그 점에서 김정은 위원장의 구상은 오히려 문재인 대통령의 ‘한반도 평화프로세스’와 닮아 있었다. 한편, 트럼프 대통령에게 이는 극적인 성과가 결여되고 북한에 ‘속임수’와 ‘도중하차’의 여지를 주는 위험한 길이었다.

어쨌든 하노이 회담 후에도 김정은은 ‘병진’ 노선을 포기하지 않았다. 그뿐 아니라 하노이 회담을 총괄했던 2019년 12월 당중앙위원회 전원회의에서 “조미간 교착상태는 피하기 어렵고 장기성을 띠게 됐다”는 인식을 보이고 북미대결이 “자력갱생과 제재와의 대결로 압축됐다”는 점을 강조했다. 즉 장기전을 각오하며 자력갱생으로 경제제재의 압력을 파탄시키는 ‘정면돌파전’을 제기했던 것이다.

또한, 군사력과 외교력을 정교하게 조합시키는 대미전략은 단순한 레토릭이 아니었다. 제8차 당대회 보고에서 김정은은 한편으로 전략 미사일의 다탄두화와 원자력잠수함 등에 의한 선제 및 보복 공격력의 고도화, 전술 핵무기의 개발을 요구하며, 한편으로는 “새로운 조미관계 수립의 열쇠는 미국이 대조선 적대시 정책을 철회하는 데 있다”며 “앞으로도 강대강, 선대선의 원칙에서 미국을 상대할 것이다”라고 강조했다. 핵 역지를 더욱 강화할 자세를 나타내면서 북한은 미국과의 협상에 기대했던 것이다.

하지만, 북한에게 ‘병진’ 노선의 추진에 따른 경제적 부담은 견디기 어려울 정도로 크다. 새로 수립한 국가경제계획 5개년 계획의 기본도 ‘정비전략’, ‘보강전략’으로 정의됐다. 기존의 유엔 안보리 결의에 따른 경제제재에 더해 작년 초부터 진행된 신종 코로나 바이러스(코로나-19) 방역대책, 그에 따른 중국과의 국경봉쇄, 또한 작년 여름의 태풍피해 등이 더해졌기 때문이다. 주북한 러시아 대사는 인테르팍스 통신의 질의에 “평양에서는 생활필수품 입수가 어렵고, 많은 기업이 문을 닫고 있다”고 대답했다. 평양에 주재하는 외교관과 그 가족이 생활상 문제에 직면해 해외로 탈출하기 시작했다는 보도도 있다.

그럼에도 불구하고 아마 미국 정부 내에서의 대북정책 재검토를 견제하기 위해 북한의 반론과 도발이 계속됐다. 블링컨 국무장관과 오스틴 국방장관이 서울에 도착한 3월 17일, 북한의 최선희 외무성 제1부상은 “미국의 대조선 적대시정책이 철회되지 않는 한 그 어떤 조미접촉이나 대화도 이루어질 수 없다”는 담화를 발표했다. 또한 바이든 대통령의 첫 기자회견이 예정돼 있던 3월 25일, 북한은 ‘신형 전술 유도탄’ 2발을 동해안에서 시험 발사했다. 전술 핵무기 운반수단의 개발이 진전되고 있음을 보여주고 싶었던 것이다. 또한, 바이든 대통령이 미사일 시험 발사는 유엔 안보리 결의 위반임을 지적하자 미사일 개발을 주도해 온 당 정치국 상무위원 겸 비서인 리병철이

즉시 반론하며 “미국의 군사적 위협을 미국 본토에서 제압할 수 있는 당당한 자위적 권리를 가져야 한다”고 강조했다.

바이든 대통령의 의회 연설에 대해서는 북한 외무성의 미국담당국장이 짧게 반론하면서 바이든이 주장하는 ‘외교’는 ‘보기 좋은 간판’이며 ‘억지’는 ‘핵으로 위협하는 수단’에 불과하다고 비난했다. 그러나 반응의 내용이나 수위로 볼 때 이는 북한의 대미 ‘무응답’ 정책의 범위를 벗어나지 않는다. 북한 측도 바이든 정권의 새 정책을 관찰하며 자신들의 대미정책을 재검토하고 있을 것이다.

향후 북미관계를 전망한다면, 6월 12일의 싱가포르 정상회담 3주년이 첫 관문이 될 것이다. 그 때, 북한 측은 공동성명에 명기된 원칙의 재확인을 요구하고 트럼프 대통령이 약속한 한미군사훈련의 중지를 요구할 것이다. 바이든 정권이 ‘새 북미관계 수립’과 ‘영구적이고 안정적인 평화체제 구축’의 원칙을 확인하고, 이번 여름에 한미훈련을 중지하면, 머지않아 ‘한반도의 완전한 비핵화’를 위한 실무 레벨의 비핵화 협상이 재개될 것이다. 김정은 위원장과 세 차례 회담한 트럼프 외교의 기억 속에서 공화당과 미국 국민은 바이든 외교의 단계적인 접근에 관대해져 있다.

3 한반도 정세에의 영향

하노이 북미정상회담의 실패에 김정은 위원장 못지않게 실망한 사람이 있다면 그는 문재인 대통령일 것이다. 하노이 정상회담의 개최는 북미간의 정상외교의 결실이었을 뿐만 아니라, 이를 중재한 문재인 외교의 큰 성과였기 때문이다. 또한 문재인은 하노이 회담의 성공이 비핵화에 더해 한반도 평화체제 구축을 가능케 할 것이라고 확신하고 있었다. 그런 의미에서 문 대통령도 북미 하노이 정상회담에 모든 것을 걸고 있었던 것이다. 따라서 바이든 정권이 탄생해도 문재인 정권의 대북정책의 목표가 바뀌는 일은 없었다.

사실, 이는 문 대통령 자신이 공공연하게 밝혔다. 바이든 정권 출범 전인 2021년 1월 18일 신년 기자회견에서 문재인은 “(북미)대화는 트럼프 정권의 성과를 계승해 발전시켜 나가는 것이어야 한다. 싱가포르 선언에서 다시 시작해…보다 구체적인 방안을 이루는 대화와 협상을 해 나간다면 좀 더 속도감 있게 북미대화과 남북대화를 해 나갈 수 있을 것”, “북미대화과 북미문제에 대하여 (바이든 정권이) 후순위로 둘 것으로 생각하지 않는다”, “한국정부가 한반도 (평화) 프로세스를 바이든 새 정부의 안보라인이 이해할 수 있도록 하는 노력을 기울이고 있고 북한 문제가 미국의 외교 문제에서 후순위로 밀리지 않도록 우선순위가 되도록 하겠다”고 솔직하게 밝혔다.

되돌아보면, 한국의 중재 외교는 2018년 3월 5일 문재인 대통령의 특사로 정의용 국가안보실장과 서훈 국가정보원장이 평양에 파견된 것으로부터 시작됐다. 두 명의 특사는 김정은 위원장으로부터 북미정상회담의 중재를 의뢰받아 3월 8일 워싱턴에서 트럼프 대통령에 세 가지 메시지를 전달했다. 그 세 가지는 (1)군사적 위협이 해소돼

북한의 체제 안전이 보장되면 핵을 보유할 이유가 없다, (2)비핵화 협의 및 북미관계 정상화를 위해 미국과 허심탄회하게 대화할 뜻이 있다, (3)대화가 계속되는 동안 추가 핵실험과 탄도 미사일 발사 등 전략적 도발을 재개하지 않는다는 것이었다.

이러한 김정은의 서약은 현재도 명확하게는 파기되지 않았으며 그 중요성은 오히려 증대하고 있다. 왜냐하면 만약 바이든 정권이 ‘완전한 비핵화에 이르는 단계적 합의’를 요구하고 있다면, 에릭 브루어(Eric Brewer)와 수미 테리(Sue Mi Terry)가 지적하는 바와 같이 그 첫 노력은 “미국의 안전에 가장 큰 위협을 주고 게다가 북한이 아직 충분히 습득하지 않았으며, 단념할지도 모르는 능력을 제한하는 것에 초점을 맞출” 것이라고 생각되기 때문이다. 이미 언급한 것처럼 제8차 당대회 보고에서 김정은은 다탄두 미사일, SLBM, 전술 핵 미사일 등의 개발을 선언했다. 그러나 북한은 아직 ICBM 핵 탄두의 재돌입 실험을 완료하지 않았다. 바꿔 말하면 김정은 서약의 세 번째 항목, 즉 추가 핵실험과 탄도 미사일 개발의 ‘두 가지 중지’가 중요한 의미를 갖는다.

다만, 2018년 봄 당시와는 달리, 현재 미국도 북한도 한국의 중재를 필요로 하고 있지 않다. 게다가 북한은 미국과의 직접 협상이 외교적인 대남우위를 보장한다고 판단하고 있을 것이다. 아마 이러한 관점에서 제8차 당대회 보고에서 김정은은 남북관계가 “판문점 선언 발표 이전 상태로 되돌아갔다”고 지적하고 한국에 “북남선언을 성실히 이행해야 한다”고 요구한 것이다. 자신은 핵 전술무기 개발을 지시하면서도 한국에 대한 첨단 군사장비의 반입과 한미군사훈련의 중지를 강하게 요구한 것이다. 또한 한미훈련 시작 후 1주가 지난 3월 15일, 김여정 당 중앙위원회 부부장이 “남북대화기구를 없애버리는 문제를 검토하고 있다”고 주장했다.

따라서 북미 비핵화 협상이 시작돼 이것이 제1단계 합의에 도달할 때까지 남북관계는 개선되지 않을 것으로 보인다. 그뿐 아니라 ‘두 가지 중지’를 계속하는 대가로 북한은 한미 측에도 ‘두 가지 중지’, 즉 한국에 대한 첨단 군사장비의 반입과 한미군사훈련의 중지를 요구할 것이다. 하지만, 북미 간에 제1단계 합의가 달성돼 대북 경제 제재가 완화되면 한국으로부터의 경제협력을 토대로 남북관계도 협력의 방향으로 향할 것이다. 이것이 한반도 평화체제로 향한 첫 번째 발걸음이 된다.

그런데 작년 9월 총리에 취임한 스가 요시히데의 첫 국회연설에서 보이는 바와 같이 일본정부에게 가장 중요한 과제는 ‘모든 납치피해자의 하루라도 빠른 귀국 실현’이다. 나아가 현재로서는 일련의 유엔안보리 제재에 더해 일본은 북한 선박의 입항 금지, 모든 품목의 수출입 금지 등의 독자 조치를 취하고 있다. 그러나 이를 전제로 하면 일본의 대북정책은 “북일 평양선언에 기초해 납치, 핵, 미사일이라는 제반 현안을 포괄적으로 해결하고 불행한 과거를 청산해 국교정상화를 목표로 한다”는 것으로 정의된다.

다만, 이는 반드시 고정적인 어프로치는 아니다. 특히 북미 싱가포르 정상회담 이후 아베 총리는 “조건을 달지 않고 김정은 위원장과 직접 만날 결의”를 계속해서 표명했으며, 이는 스가 총리에게 계승되고 있다. 바꿔 말하면 일본정부는 트럼프·김정은의 비핵화 합의가 성립할 가능성을 상정하고 이에 대응하려고 했을 것이다. 상황대응형

일본 외교의 특징을 보여주는 것이라고 해도 좋다. 따라서 만약 북미 비핵화 협상이 재개되어 이것이 일본 입장에서 받아들일 수 있는 형태로 타결되면 이는 교착상태에 있는 북일관계에도 커다란 충격을 줄 것이다. 이는 스가 정권에게 위기와 호기(好機)의 동시 도래를 의미한다.

되돌아보면 2002년 9월 고이즈미 총리와 김정일 위원장이 서명한 북일평양선언은 조기 국교정상화를 의도한 것이었다. 사실 평양선언은 무상자금협력, 저금리 장기차관 공여, 국제기관을 통한 인도적 지원, 국제협력은행을 통한 융자와 신용공여 등 국교정상화 후에 일본으로부터 제공될 경제협력이 명기되어 있다. 이는 명백히 청구권의 상호포기를 토대로 한 한일 모델의 경제협력이며, 북한의 경제계획에 맞춰 신속하게 제공하게 될 것이었다.

또한 주목해야 할 점은 이미 이 단계에서 일본은 과거의 식민지배에 대한 '통절한 반성과 마음으로부터의 사죄'를 표명했다는 것이다. 한반도 평화체제가 북한의 경제부흥을 필요로 한다면 일본이 할 수 있는 역할은 작지 않다. 또한 이것이 교착상태에 있는 한일관계에 구조적인 변화를 가져올지도 모른다.

4 마치며

한반도의 완전한 비핵화를 실현하는 프로세스와 영구적이며 안정적인 평화체제를 구축하는 프로세스 두 가지를 합쳐 이를 '한반도 평화프로세스'라고 부른다면, 이를 완료하기 위해서는 한 세대 이상에 걸친 인내심 강한 노력이 필요할 것이다. 왜냐하면 이것은 70년에 걸친 '분단의 세계'를 '공존의 세계'로 새로 만드는 어려운 작업이기 때문이다. 이 과정은 단순한 분단과 억지(抑止) 이상으로 어렵고 위험할지도 모른다.

비핵화 협상이 재개될 경우 미국과 북한은 (1)북한의 핵무기와 탄도 미사일 개발 및 배치계획을 즉시 중지하는 것부터 시작해 (2)핵실험장과 미사일 시험발사 시설, 플루토늄 재처리와 우라늄 농축 시설, 미사일 제조 시설 등의 폐기로 나아가고, 나아가 (3)이미 배치된 핵무기와 탄도 미사일의 폐기에 착수할 것이다. 이것이 단계적인 접근이다. 그러나 (1)과 (2)를 동시에 시작할 수는 있지만 북한은 쉽게 (3)에 착수하지 않을 것이다. 혹은 거기서 작업을 멈출 수도 있다. 왜냐하면, 이것들은 모두 통상전력에서 뒤진 북한이 역지력을 유지하기 위해 필요한 무기이기 때문이다.

그 사이 남북관계도 평탄하지는 않을 것이다. 첫째, 비핵화 협상의 제1단계가 타결돼도 한국 국민은 북한의 핵 위협에서 벗어날 수 없다. 따라서 이것이 제거될 때까지 남북협력과 역지력의 유지를 병행시켜야 한다. 한국은 북한 경제의 개방개혁, 수출산업의 육성, 민생안정 등에 협력해야 하지만, 북한 지도부는 본능적으로 한국에 대한 경제의존이나 문화개방을 경계할 것이다. 북한의 체제개혁까지의 길은 멀다.

バイデン政権の対外政策と朝鮮半島

小此木政夫(慶應大学名誉教授・慶南大学極東問題研究所招聘教授)

1. バイデン政権の世界戦略と北朝鮮政策

大統領選挙でのバイデン民主党候補の当選は、今後の米国の朝鮮半島政策、とりわけ北朝鮮政策の変化を予告せざるを得ない。しかし、言うまでもなく、その変化の方向性や程度については、より広範な新政権の世界戦略のなかで理解されるべきである。

第一に、2021年2月4日の国務省における最初の外交演説で、バイデン大統領は「米国と競争しようとする中国の野心の増大」や「民主主義に損害を与えて破壊しようとするロシアの決意」に正面から対抗する意思を明確にし、中国を「最も油断のならない競争相手」(“our most serious competitor”)と定義した。

第二に、バイデン大統領はパンデミック、気候変動、さらに核拡散などの「加速するグローバルな挑戦」にも対抗する決意を示した。ここで指摘された「核拡散」の脅威とは、言うまでもなく、イランと北朝鮮からの挑戦である。3月3日に公表された「国家安全保障戦略の暫定指針」(Interim National Security Strategic Guidance)でも、「イランと北朝鮮のような地域主体が相変わらずゲームの形勢を変える能力や技術を追求して、米国の同盟国やパートナーを威嚇し、地域的な安定に挑戦している」と明確に警告した。

それに加えて、これらの脅威に対抗するために、バイデン大統領が「世界中で同盟やパートナーシップを再び活性化し、現代化する」決意を明確にしたことも重要である。「暫定指針」は、とりわけ北大西洋条約機構(NATO)およびオーストラリア、日本、韓国との同盟を取り上げて、それらを「米国の最も偉大な戦略的資産」(“America’s greatest strategic asset”)と呼んだのである。ただし、北朝鮮による核拡散については、日韓両国と肩を組んで外交的努力を強化すると指摘しただけである。バイデン政権の北朝鮮政策は依然として再検討の途上にあつたのである。

事実、ブリンケン国務長官は、大統領の命を受けて安保担当チームが北朝鮮政策の全面的な再検討に入ったことを隠さなかった。3月12日のソン・キム東アジア・太平洋担当国務次官補代理の説明を待つまでもなく、北朝鮮政策の決定には日韓両国との閣僚レベル協議、すなわち3月中旬のブリンケン国務長官とオースティン国防長官による東京とソウル訪問(3月16-18日)が必要とされたのである。

3.16 ブリンケンとオースティン／東京で日米「2 + 2」会合

3.17 ブリンケンとオースティン／ソウルで米韓「2 + 2」会合

3.18 ブリンケンとサリバン／アンカレッジで楊潔平党政治局員、王毅外相

*ブリンケンには北朝鮮問題を新疆、香港、台湾など、米中の利害が基本的に対立する問

題と区別し、米中の利害が交差する(intersect)問題と表現した。

3.25 バイデン大統領の最初の記者会見

*「最終的な非核化を条件にする」「何らかの形の外交を準備している」と答えた。

4.02 サリバン、北村、徐薫／アナポリスで安保責任者会合

4.16 バイデン・菅首脳会談

4.28 バイデンの米議会演説

*「イランと北朝鮮の核計画は米国と世界の安全に対して深刻な脅威」

同盟国と緊密に連携して、「断固たる抑止と共に外交によって対処」

サキ大統領報道官は、4月30日の記者会見で、外部の専門家や過去の政権の前任者と緊密な協議を経たうえで、北朝鮮政策の徹底的な再検討がついに終了したことを明らかにした。その内容は公表しなかったが、新しい政策の目標は「朝鮮半島の完全な非核化」のままであると指摘した。そのうえで、グラント・バーゲンに焦点を当てることも、戦略的忍耐に頼ることもしないと主張し、その政策を「精密で実用的なアプローチ」(“a calibrated, practical approach”)と表現した。

他方、翌日のワシントン・ポストは複数の当局者(senior administration officials)から得た情報として、それを「注意深く調整された外交的アプローチ」(“a careful, modulated diplomatic approach”)とか、「完全な非核化に至る段階的合意」(“a phased agreement that leads to full denuclearization”)と呼んだ。また、情報源の一人は「我々のアプローチはシンガポール合意やその他のこれまでの合意の上に構築されるだろう」と言明した。明らかに意図的なリークである。

5月21日にワシントンで開催された米韓首脳会談において、文大統領は米国の北朝鮮との外交を模索する「緻密で実用的なアプローチ」を歓迎した。また、二人の大統領は2018年の板門店宣言とシンガポール共同声明に言及し、それらが「朝鮮半島の完全な非核化の実現と恒久平和の樹立にとって緊要である」ことを確認した。さらに、バイデンは南北間の対話、関与そして協力に対する支持を表明した。二人は北朝鮮の人権状況を改善するために協力することを約束したが、人道支援の提供や離散家族の再結合を促進することも忘れなかった。ソン・キム国務次官補代理を北朝鮮担当特別代表に任命すると発表したのも、文大統領を喜ばせるための演出であった。

北朝鮮政策に関して、米国は韓国の要望を最大限に受け入れたが、その代償として、韓国を米国の世界戦略のなかに引き込むことを忘れなかった。対中戦略と関連して、「台湾海峡の平和と安定の維持の重要性」が強調され、「自由で開かれたインド太平洋の維持」「南シナ海とそれ以遠への航海の自由と上空飛行を含む国際法の尊重」「日米韓三国協力の根本的な重要性」などに言及した。ただし、香港、新疆ウイグル自治区、そして中国への直接的な言及は回避された。韓国の改定ミサイル・ガイドラインは撤廃された。

中国やロシアに対する不信感や同盟強化の観点からみて、バイデン政権が北朝鮮の非

核化問題で多国間協議の枠組みを導入する可能性はない。それよりも、優先順位がどうであれ、北朝鮮政策が米国の世界戦略の一部として検討されたことに注目すべきだろう。しかも、その政策は日韓の責任者との十分な事前協議に基づいて構築された。北朝鮮が非核化交渉に応じない場合を含めて、今後、新しい政策の基本的部分、すなわち外交と抑止の均衡が動揺することはないだろう。さらに、サキが3月29日に明言したように、バイデン大統領は金正恩委員長との首脳会談を想定していない。

そのような米国の北朝鮮政策の現状を最も率直に語ったのが、5月23日のプリンケン国務長官のABC放送に対する説明である。それによれば、バイデン大統領は「朝鮮半島の全面的な非核化を達成するために注意深く、緻密なアプローチで外交的に北朝鮮に関与することを決意した」ので、「いま、我々は平壤が本当に関与することを欲しているかどうかを見守っている。ボールは彼らのコートにある…問題は北朝鮮がそれに答えるかどうかである」。

2. 金正恩政権の「並進」路線—外交と抑止の両面性

金正恩党第一書記（当時）が「経済建設と核武力建設の並進」路線を採択したとき、4年後のロケット開発の画期的な前進を想像する者はほとんどいなかった。父・金正日党総書記の死後1年半にも満たない2013年3月のことである。しかし、北朝鮮は2017年3月に大型ロケット・エンジンの開発に成功し、5月以後、中距離および大陸間弾道ミサイルを相次いで試射した。11月には、米東海岸に到達可能な「火星15号」が発射され、金正恩は「国家核武力の完成」を宣言した。

金正恩総書記が「並進」路線を信奉し、固執するのは、軍事力の両義性、すなわち核武力の完成が抑止力だけでなく、大きな外交力の獲得を意味することについて鋭敏な認識が存在するからである。本年1月の朝鮮労働党第8次大会の報告でも、金正恩党委員長は「強力な国家防衛力は決して外交を排除するものではなく、正しい方向に進ませ、その成果を保証する威力ある手段になる」と指摘した。言い換えれば、新たに朝鮮労働党総書記に就任した金正恩は、軍事力と外交力の巧みな組み合わせによって、米国を圧倒しようとしているのである。

ただし、2019年2月にハノイで開催された米朝首脳会談は想定外の失敗に終わった。北朝鮮側から見れば、劇的な成果を期待するトランプ大統領が、寧辺核施設と経済制裁の大幅緩和を交換するような「段階的な非核化」に満足しなかったからである。首脳会談後の記者会見で、崔善姫外務次官は北朝鮮側が寧辺に存在する「巨大な濃縮ウラン工場まで廃棄する」と提案しても、米国側は「まったく反応しなかった」と説明した。

金正恩にとって、ハノイ会談の失敗は衝撃的であった。トランプの主張する一括妥結に応じれば、経済制裁の解除は可能になるが、北朝鮮の安全が保障されない。北朝鮮にとっては、段階的な非核化と平和体制の構築、すなわち米朝間の「段階的な同時行動」が

不可欠だったのである。それは一度のビッグ・ディールではなく、段階性、すなわちスモール・ディールの積み重ねを意味した。その点では、金正恩委員長の構想はむしろ文在寅大統領の「韓半島平和プロセス」に類似していた。他方、トランプ大統領にとって、それは劇的効果を欠き、北朝鮮に「欺き」や「途中下車」の余地を与える危険な道であった。

いずれにせよ、ハノイ会談後も、金正恩は「並進」路線を放棄しなかった。それどころか、ハノイ会談を総括した2019年12月の党中央委員会総会で、「朝米間の膠着状態は避けがたく長期性を帯びることになった」との認識を示し、米朝対決が「自力更生と制裁との対決に圧縮された」ことを強調した。要するに、長期戦を覚悟しつつ、自力更生によって経済制裁の圧力を破綻させるという「正面突破戦」を呼びかけたのである。

また、軍事力と外交力を巧みに組み合わせるという対米戦略は単純なレトリックではなかった。第8次党大会の報告で、金正恩は一方で戦略ミサイルの多弾頭化や原子力潜水艦などによる先制および報復攻撃力の高度化や戦術核兵器の開発を要求しつつ、他方で「新たな朝米関係樹立の鍵は米国が対朝鮮敵視政策を撤回するところにある」として、「今後も強対強、善対善の原則の下で米国を相手にするだろう」と強調した。核抑止のさらなる強化を追求する構えを示しつつ、北朝鮮は米国との交渉に期待をかけたのである。

ただし、北朝鮮にとって、「並進」路線の推進に伴う経済的負担は耐え難いほど大きい。新たに発足した国家経済発展5か年計画の基本も「整備戦略」「補強戦略」と定義された。従来からの国連安保理事会決議に基づく経済制裁に加えて、昨年初めからの新型コロナウイルスの防疫対策、それに伴う中国との国境封鎖、さらに昨年夏の台風被害などが重なったからである。ロシアの北朝鮮駐在大使はインタファクス通信の質問に「平壤では生活必需品の入手が難しく、多くの企業が門を閉ざしている」と答えた。平壤に駐在する外交官やその家族が生活上の困難に直面して、国外に脱出し始めたとの報道もある。

それにもかかわらず、おそらく米国政府内での北朝鮮政策の再検討を牽制するために、北朝鮮からの反論と挑発が継続した。ブリンケン国務長官とオースティン国防長官がソウルに到着した3月17日に、北朝鮮の崔善姫第一外務次官は「米国の対朝鮮敵視政策が撤回されない限り、いかなる米朝接触も対話もあり得ない」とする談話を発表した。また、バイデン大統領の最初の記者会見が予定されていた3月25日に、北朝鮮は「新型戦術誘導弾」2発を東海岸から試射した。戦術核兵器の運搬手段の開発が進展していることを示したかったのだろう。さらに、バイデン大統領がミサイル試射の国連安保理決議違反を指摘すると、ミサイル開発を指導してきた李炳哲党政治局常務委員・書記がただちに反論し、「米国の軍事的脅威を米本土で制圧できる堂々たる自衛的権利を持たなければならない」と強調した。

バイデン大統領の議会演説に対しては、北朝鮮外務省の米国担当局長が短く反論し、バイデンが主張する「外交」は「見かけの良い看板」であり、「抑止」は「核で威嚇する手段」にすぎないと非難した。しかし、反応の内容やレベルからみて、それは北朝鮮による対

米「不応答」の政策の範囲を出ていない。北朝鮮側もバイデン政権の新しい政策を観察しつつ、自らの対米政策を再検討しているのだろう。

今後の米朝関係を展望するならば、6月12日のシンガポール首脳会談3周年が最初の関門になりそうである。そのときに、北朝鮮側は共同声明に明記された原則の再確認を要求し、トランプ大統領が約束した米韓合同軍事演習の中止を要求するだろう。バイデン政権が「新しい米朝関係の樹立」や「永続的で安定的な平和体制の構築」の原則を確認して、今夏の米韓演習を中止すれば、遠からず「朝鮮半島の完全な非核化」のための実務レベルの非核化交渉が再開されることになるだろう。金正恩委員長と3回会談したトランプ外交の記憶のなかで、共和党と米国民はバイデン外交の段階的アプローチに寛大になっている。

3. 朝鮮半島情勢への影響

ハノイでの米朝首脳会談の失敗に金正恩委員長に劣らず失望した者がいたとすれば、それは韓国の文在寅大統領だろう。ハノイ首脳会談の開催は米朝間の首脳外交の結実であっただけでなく、それを仲介した文在寅外交の大きな成果でもあったからである。また、文在寅はハノイ会談の成功が、非核化に加えて、朝鮮半島での平和体制構築を可能にすると確信していた。その意味で、文大統領もまた米朝のハノイ首脳会談にすべてをかけていたのである。したがって、米国にバイデン政権が誕生しても、文在寅政権の対北政策の目標が変更されることはなかった。

事実、そのことは文大統領自身によって公然と語られた。バイデン政権発足前の2021年1月18日の新年記者会見で、文在寅は「(米朝)対話はトランプ政権の成果を継承し、発展させていくものでなければならない。シンガポール宣言からやり直し……より具体的に方策を対話・交渉していけば、もう少し速度を上げて対話ができる」「米朝対話や米朝問題について、(バイデン政権が)後回しにするとは思えません」「韓国政府が韓半島(平和)プロセスを米国バイデン政権の安保ラインが理解できるようにする……米国の外交問題で後に回されない優先順位になるようにする」と率直に語ったのである。

振り返ってみれば、韓国の仲介外交は2018年3月5日に文在寅大統領の特使として鄭義溶・国家安保室長と徐薫・国家情報院長が平壤に派遣されたことから始まった。二人の特使は金正恩委員長から米朝首脳会談の仲介を依頼され、3月8日にワシントンでトランプ大統領に三点のメッセージを伝達したのである。その三点とは、(1)軍事的な脅威が解消され、北朝鮮の体制の安全が保証されれば、核を保有する理由はない、(2)非核化の協議および米朝関係正常化に向けて、米国と虚心坦懐に対話できる用意がある、(3)対話が持続される間、追加核実験や弾道ミサイル発射など、戦略的挑発を再開することはない、であった。

これらの金正恩の誓約は、現在も明確には破棄されていないし、その重要性はむしろ

増大している。なぜならば、もしバイデン政権が「完全な非核化に至る段階的合意」を求めているのであれば、ブレワー(Eric Brewer)とテリー(Sue Mi Terry)が指摘するように、その最初の努力は「米国の安全に最も大きな脅威を与え、しかも北朝鮮がまだ十分に習得していないし、断念するかもしれない能力を制限することに焦点を当てる」と思われるからである。すでに見たように、第八次党大会の報告で、金正恩は多弾頭ミサイル、SLBM、戦術核ミサイルなどの開発を宣言した。しかし、北朝鮮はまだICBM核弾頭の再突入試験を終えていない。言い換えれば、金正恩の誓約の第三項目、すなわち追加核実験と弾道ミサイル発射の「二つの中止」が重要な意味をもつのである。

ただし、2018年春当時とは異なって、現在、米国も北朝鮮も韓国の仲介を必要としていない。さらに、北朝鮮は米国との直接交渉が外交的な対南優位を保証すると考えていることだろう。おそらく、そのような観点から、第8次党大会の報告において、金正恩は南北関係が「板門店宣言の発表以前の状態に逆戻りした」と指摘し、韓国に「北南宣言を誠実に履行しなければならない」と要求したのだろう。自らは戦術核兵器の開発を命令しながら、韓国への先端的軍事装備の搬入と米韓合同軍事演習の中止を強く要求したのである。また、米韓演習の開始から1週間後になる3月15日、金与正・党中央委員会副部長が「南北対話機構の解散を検討すると主張した。

したがって、米朝に非核化交渉が開始され、それが第一段階合意に到達するまで、南北関係は改善されそうにない。それどころか、「二つの中止」を継続する代償として、北朝鮮は米韓側にも「二つの中止」、すなわち韓国への先端的軍事装備の搬入と米韓合同軍事演習の中止を要求するだろう。しかし、米朝間に第一段階合意が達成され、北朝鮮に対する経済制裁が緩和されれば、韓国からの経済協力を土台にして、南北関係も協力の方向に向かうだろう。それが朝鮮半島平和体制に向けての最初のステップになる。

ところで、昨年9月に首相に就任した菅義偉の最初の国会演説にみられるように、日本政府にとって最も重要な課題は「全ての拉致被害者の一日も早い帰国実現」である。さらに、現状では、一連の国連安保理事会に基づく制裁に加えて、日本は北朝鮮船舶の入港禁止、すべての品目の輸出入禁止などの独自の措置を取っている。しかし、それを前提にすれば、日本の北朝鮮政策は「日朝平壤宣言に基づいて、拉致、核、ミサイルという諸懸案を包括的に解決し、不幸な過去を清算して、国交正常化を目指す」ことであると定義される。

ただし、それは必ずしも固定的なアプローチではない。とりわけ米朝シンガポール首脳会談以後、安倍首相は「条件を付けずに金正恩委員長と直接向き合う決意」を表明し続け、それは菅首相に引き継がれている。言い換えれば、日本政府はトランプ・金正恩間に非核化合意が成立する可能性を想定し、それに対応しようとしたのだろう。日本外交の状況対応型の特徴を示すものであると言ってよい。したがって、かりに米朝間に非核化交渉が再開され、それが日本にとって受け入れ可能な形で妥結すれば、それは膠着状態にある日朝関係にも大きな衝撃を与えるだろう。菅政権にとって、それは危機と好機

の同時到来を意味する。

振り返って見れば、2002年9月に小泉首相と金正日委員長が署名した日朝平壤宣言は、早期の国交正常化を意図するものであった。事実、平壤宣言は無償資金協力、低金利の長期借款供与、国際機関を通じた人道支援、国際協力銀行による融資や信用供与など、国交正常化後に日本から提供される経済協力が明記されている。それは明らかに請求権の相互放棄を土台にする日韓モデルの経済協力であり、北朝鮮の経済計画に合わせるように迅速に提供されるはずのものであった。

また、注目すべきことに、すでにこの段階で、日本は過去の植民地支配に対する「痛切な反省と心からのお詫び」を表明していた。朝鮮半島の平和体制が北朝鮮の経済復興を必要とするのであれば、日本が果たしうる役割は小さくない。また、それが膠着状態にある日韓関係に構造的な変化をもたらすかもしれない。

おわりに

朝鮮半島の完全な非核化を実現するプロセスと、永続的で安定的な平和体制を構築するプロセスの二つのプロセスを重ね合わせ、それを「朝鮮半島平和プロセス」と呼ぶのであれば、それを完了するためには一世代以上にわたる忍耐強い努力が必要とされるだろう。なぜならば、それは70年にわたる「分断の世界」を「共存の世界」に造り変える困難な作業だからである。その道程は単純な分断と抑止以上に困難で危険であるかもしれない。

非核化交渉が再開された場合、米国と北朝鮮は(1)北朝鮮の核兵器や弾道ミサイルの開発や配備計画を即時中止することから始めて、(2)核実験場やミサイル試射施設、プルトニウム再処理やウラン濃縮のための施設、ミサイル製造施設などの廃棄に進み、さらに(3)すでに配備された核兵器や弾道ミサイルの廃棄に着手するだろう。それが段階的なアプローチである。しかし、(1)と(2)を同時に開始することが可能だが、北朝鮮は容易に(3)に着手しないだろう。あるいは、そこで作業を止めてしまうかもしれない。なぜならば、それらはいずれも通常戦力で劣る北朝鮮が抑止力を維持するために必要な兵器だからである。

その間、南北関係も平坦ではないだろう。第一に、非核化交渉の第一段階が妥結しても、韓国民は北朝鮮の核の脅威から脱却できるわけではない。したがって、それが除去されるまで、南北協力と抑止力の維持を並行させなければならない。韓国は北朝鮮経済の開放改革、輸出産業の育成、民生安定などに協力しなければならないが、北朝鮮指導部は本能的に韓国への経済依存や文化開放を警戒するだろう。北朝鮮の体制改革までの道程は遠い。

토론 1

바이든 행정부의 대외정책과 한반도 토 론 문

김 한 권
(국립외교원 교수)

“바이든 정권의 대외정책과 한반도”는 한반도 정세에 대한 미국, 북한, 일본 그리고 한국의 정책 분석과 현황을 진단하고 이를 바탕으로 북한의 향후 행보를 전망한 통찰력 있는 글이다. 먼저 저자의 시각인 미국의 한반도정책, 특히 대북정책이 광범위한 세계전략 속에서 이해되어야 할 것이라는 점에 동의한다. 물론 한국의 문제인 정부가 출범 초부터 추구해온 남·북 교류와 협력 증진을 바탕으로 한반도 비핵화와 항구적인 평화안착을 위해 남·북한이 주체가 되어 주도적으로 한반도의 상황을 만들어 나가며 한반도 주변이 주요국들인 미·중·일·러와 논의해야하는 당위성에도 동의한다.

하지만 미·중의 전략적 경쟁이 트럼프 행정부에 이어 바이든 시기에 더욱 심화될 것을 전망되고 한반도가 미·중 사이에서 지정학적 가치가 높아지는 상황에서, 특히 바이든 정부의 미국의 한반도 및 대북 정책은 미국의 세계전략, 특히 미중의 전략적 경쟁 구도 속에서 이해되고 있음을 분명히 인식할 필요가 있다.

저자는 미국 바이든 행정부의 대북정책의 방향성을 잘 정리해 주었으며, 미국의 “정교하고 실용적인 접근(a calibrated, practical approach)”과 이번 한미 정상회담에서 언급된 2018년의 판문점 선언과 싱가포르 공동성명을 포함하여 지금까지의 남북 및 북미 간의 합의를 토대로 북한과의 협상을 추진한다는 양국 간 합의의 전후 배경을 잘 보여주었다. 특히 대북정책에 관해 미국은 한국의 요구사항을 최대한 수용해 나가며 그 대가로 한국을 미국의 세계전략 속으로 끌어들이겠다는 저자의 시각에 동의한다.

한미동맹이 양국 정상회담을 통해 강화된 결과에는 한국에 대한 미국의 전략적 끌여당김이 중요한 요인이었음에는 분명하다. 하지만 이에 더하여 한국사회 내부에서 미국과 중국 모두로부터 한국이 미국 동맹국들 중 ‘약한 고리’라는 인식이 나타나는 점에 대한 외교적 대응의 필요성, 문재인 정부의 친중국 이미지에 대한 균형 차원에서의 한미동맹 강화 필요성 인식, 미국과 코로나-19 백신 협력에 대한 국내정치적 요구, 미국을 중심으로 한 자유진영국가들의 새로운 국제규범과 질서 및 국가 간 산업

생태계 논의에 대한 한국의 참여 필요성 등이 또 다른 요인들이 되었다.

저자는 북한의 병진 노선 기반을 둔 김정은 시기의 핵·미사일 개발 및 이와 연계된 대미협상에 대한 북한의 입장을 잘 설명하였다. 현재 북한은 미국에 대한 대화 거부와 강대강 입장을 유지하고 있다. 저자가 기술한대로 이에 대한 대표적인 사례로는 지난 3월에 북한 최선희 외무성 제1부상이 “미국의 대조선 적대시정책이 철회되지 않는 한 그 어떤 조미접촉이나 대화도 이루어질 수 없다”는 담화 발표 및 같은 달 북한이 ‘신형 전술 유도탄’ 2발을 시험 발사했던 점을 들 수 있다. 이에 대해 저자는 북한이 대미 ‘무응답’ 정책의 범위 내에 머무르는 한편, 바이든 행정부의 정책을 관찰하며 자신들의 대미정책을 재검토하고 있을 것이라 진단했다.

이와 같은 저자의 분석에 전반적으로 동의한다. 또한 이러한 저자의 진단에 더하여 북한이 궁극적으로는 미국과의 대화를 염두에 두고 정치적 명분과 협상에서 실익을 얻을 수 있는 시점을 찾고 있을 가능성도 논의해 볼 필요성이 있다고 생각된다. 북한은 과거 냉전시기 중국과 소련을 오가며 생존과 국익을 확대하는 ‘시계추 외교’ 또는 ‘진자(振子)운동 외교’를 펼쳤다. 북한은 2018년 2월에 평창 동계 올림픽을 계기로 대화의 국면으로 나오면서도 계속해서 미국과 중국과의 정상회담을 이어나갔다.

이러한 북한의 강대국 외교의 특성을 본다면 현재 북한은 중국에게 많이 기울어져 있는 상황이다. 북한 또한 중국에 대한 경제적, 정치적 의존도가 지속적으로 높아진다면 자칫 중국에 함몰될 우려가 커질 수 있다. 무엇보다도 과도한 중국에 대한 의존은 북한 김씨 체제가 내세워온 주체사상과 자주 외교의 기반을 흔들 수 있다. 따라서 북한 김정은 체제의 입장에서도 적절한 시기 미국과의 대화국면 재개 및 일정 수준의 관계 개선을 필요로 할 수 있다. 게다가 최근까지 국제사회의 제재로 인한 경제적 고통의 증가, 코로나-19 상황의 지속, 자연재해로 인해 북한이 겪은 3중고는 북한에게 미국과의 협상 재개를 촉진시키는 또 다른 요인으로 보인다.

이러한 북한의 입장들은 김정은 체제가 미국과의 대화를 거부하고 강대강 정책을 고수하면서도 아직 ICBM 핵탄두의 재돌입 실험을 재개하지 않는, 즉 저자가 지적한 추가 핵실험과 탄도 미사일 개발의 ‘두 가지 중지’를 유지하고 있는 (기존의 제재 강화 가능성 및 미국과의 긴장 고조에 대한 우려 이외에) 또 다른 이유가 될 수도 있다.

향후 전망에서 한반도의 완전한 비핵화 실현과 영구적이며 안정적인 평화체제를 구축하는 ‘한반도 평화프로세스’를 완료하기 위해서는 한 세대 이상에 걸친 인내심 강한 노력이 필요할 것이라는 저자의 시각에 대체적으로 동의한다. 하지만 다른 한편으로 미중의 전략적 경쟁의 결과에 따라 한반도 정세의 극적인 변화가 나타날 수 있는 가능성 또한 함께 분석해 볼 필요가 있다.

끝으로 한반도 정세에서 한반도 평화체제가 북한의 경제부흥을 필요로 한다면 일본이 할 수 있는 역할은 작지 않으며 또한 이것이 교착상태에 있는 한일관계에 구조적인 변화를 가져올 수 있다는 저자의 분석은 한일관계에 많은 의미를 가진다고 생각한다. 향후 한일관계의 증진 논의에서도 중요한 의제로 다루어지길 기대한다. 이와 더불어 장기간의 인내와 실행이 필요한 한반도의 비핵화와 평화 구축과정에서 역사인식의 문제를 한편에 두고 경제 및 안보에서의 협력을 추구하는 ‘two-track’ 접근에 기반을 둔 한일관계의 개선에 대한 일본 및 저자의 의견은 어떤지 궁금하다.

발표 2

미국의 대외정책과 한반도: 미국의 쇠퇴, 바이든의 등장, 미중관계, 그리고 한미일 협력¹⁾

박 원 곤
(이화여대 교수)

미국 학계는 트럼프 등장과 함께 ‘미국 쇠퇴’ 논의를 본격화한 바 있다. 대중영합주의와 자국우선주의를 주창하는 트럼프는 미국 쇠퇴의 원인은 아니지만, 현상이자 이를 가속할 수 있다는 인식이 공감대를 형성했다. 이런 측면에서 바이든 행정부의 등장은 미국의 기회일 수 있다.

본 논문은 ‘미국의 대외정책과 한반도’라는 주제를 미국의 쇠퇴, 바이든의 등장, 미중관계 등을 통해 고찰해 보고자 한다. 우선 미 학계에서 논의되는 미국의 쇠퇴를 추적하고, 바이든 등장의 의미와 현재 추진 중인 대외정책을 고찰한다. 본격화된 미중갈등을 학계 담론과 연동하여 미국 정부의 정책 방향을 분석한다. 마지막으로 앞선 논의를 기반으로 한미일 협력에 대한 한국의 대응 방향을 제안한다.

1 미국의 쇠퇴²⁾

미 주류학계에서는 미국이 주도했던 ‘자유주의적 국제질서’가 통용되는 세기가 끝났다는 견해가 지배적으로 등장한다. 미국 주도의 자유주의적 국제질서의 ‘회복력’을 강조하는 주장도 있으나 소수이고, 미국 주류의 자유주의 합의 자체가 “붕괴”했다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 현시대 변화가 “체계적 혼동”인지 아니면 일시적 상황인지 확증하기는 이르나,³⁾ 현상적으로 미국이 쇠퇴하는 모습은 확인된다. 특히 트럼프의 등장은 자유민주주의 국가로서의 정체성 자체를 흔드는 미국 쇠퇴의 실증적 증거로 받아들여지는 양상이다.⁴⁾

1) 본 발제문은 발표를 위한 초안이므로 저자의 승인 없는 인용은 삼가해 주시기를 바랍니다.
2) 본 발제문의 1장과 2장은 저자의 논문인 “쿼바디스(Quo Vadis) 아메리카: 미국의 쇠퇴와 바이든의 등장” 『평화연구』29권 1호 (2021년 봄호) 내용을 축약한 것이다.
3) 차태서·류석진, “탈냉전 “30년의 위기”: 다시, 에드워드 할렛 카를 읽는 시간,” 『한국과 국제정치』 제36권, 제1호, 2020, pp. 3-4.
4) Taesuh Cha, and Jungkun Seo, “Trump by Nixon: Maverick Presidents in the Years of U.S. Relative

미국의 쇠퇴와 관련하여 미 주류학계에서는 군사 과잉팽창, 경제 양극화, 민주주의 기능 이상 등을 이유로 제시한다. 미국 학계의 대표저널 중 하나인 미국외교협회의 포린어페어스(Foreign Affairs)는 “미국의 세기는 어떻게 되었는가?”라는 2019년 특집호를 통해 “돌이켜 볼 때 미국의 쇠퇴는 불가피하다”고 전제한 후 원인을 제시하였다.⁵⁾ 첫째, 미국의 과다 군사 팽창이다. 자카리아는 “미국이 파산”하거나 “제국적 과잉팽창”을 하지는 않았지만, 지난 20년간 테러와의 전쟁을 통해 미국 국력을 “남용”했다고 진단한다.⁶⁾ 이 와중에 중국이 부상하고 미국민은 군사적 개입으로 미국의 자원이 낭비되는 것에 극도의 피로감을 느끼고 있다는 것이다. 둘째, 경제 양극화가 심화하여 국민 통합을 저해한다. 특히 신자유주의와 세계화의 문제점이 부각된다. 세계화는 미국 전반에 경제적 이득을 가져왔으나, 이른바 ‘쇠퇴한 공업지역’의 저학력층 백인은 혜택을 받지 못하고 오히려 소득 수준이 낮아지는 결과를 낳았다.⁷⁾ 마지막으로 미국 정치 시스템의 ‘기능장애’이다. 미국 정부는 더 이상 국민에게 적절한 공공재를 제공하지 못한다. 입법, 사법, 행정체계 모두에서 심각한 당파성과 편 가르기가 이어진다.⁸⁾

종합할 때 미국의 쇠퇴는 불가피하므로 어떻게 이를 관리할지가 관건이라는 결론에 도달한다. 해법으로 현실주의 계통은 역외균형을 제시하는 반면 자유주의 계열에서 제시하는 미국 쇠퇴에 대한 처방은 미국의 “망가진 민주주의”를 복원하고 가치와 규범에 기초하여 세계무대에서 중국, 러시아 등의 권위주의와 “경쟁”해야 함을 주장한다. 세계가 다시 한번 미국 민주주의를 “모방할 가치(a worthy of emulation)”가 있게 만들어야 한다는 것이다.⁹⁾

2 바이든의 등장

미국 주류학계는 트럼프가 원인이 아닌 쇠퇴에 따른 현상임에 동의하나, 트럼프에 의해 세계가 혼란에 빠지고 미국의 쇠퇴도 가속할 것이라는 주장도 공유한다. 이런 측면에서 바이든 행정부의 등장은 미국의 기회이다. 트럼프의 파괴적 행위를 멈추고 손상된 국제질서를 ‘회복’하며 동시에 불가피한 미국의 쇠퇴를 ‘관리’하면서 미국 이후의 세계질서를 ‘설계’할 기회를 얻게 된 것일 수 있다.

바이든은 국내정치 상황과 보다 밀착한 국가안보전략을 표명한다. 『국가안보전략지침』 초안에서 “대외전략과 국내정치간 ‘분리’는 의미를 잃어간다”고 밝히고 “국가·경

Decline.” *Korean Journal of Defense Analysis*, March, 2018; Tom McTague, “The Decline of the American World,” *The Atlantic*, June 24, 2020.

5) Gideon Rose, “What Happened to the American Century,” *Foreign Affairs* 98, No. 4, 2019.

6) Fareed Zakaria, “The Self-Destruction of American Power: Washington Squared the Unipolar Moment,” *Foreign Affairs* Vol. 98, No. 4, 2019.

7) Dani Rodrik, “Globalization’s Wrong Turn: and How It Hurt America,” *Foreign Affairs* 98, No. 5, 2019, p. 30.

8) Jacob S. Hacker, and Paul Pierson, “The Republican Devolution: Partnership and the Decline of American Governance,” *Foreign Affairs* 88, No. 5, 2019, p. 43.

9) Larry Diamond, “Democracy Demotion: How the Freedom Agenda Fell Apart,” *Foreign Affairs* Vol. 98, No. 4, 2019, pp. 18, 25.

제·보건·환경 안보”가 서로 연동함을 강조한다.¹⁰⁾ “중산층을 대외정책”으로 명명된 동 전략은 미국의 쇠퇴 원인 중 하나로 제시되는 세계화에 부정적인 미국민의 정서를 반영하고 미국의 구조적 한계를 극복하기 위한 정책 전환으로 해석할 수 있다. 미국이 세계화를 여전히 추동하나 미국의 세계 경제정책, 특히 통상정책의 경우 미국의 중산층과 노동자, 소비자 이익을 반영해야 한다는 것이다. 제이크 설리반 국가안보보좌관은 중산층을 위한 대외정책을 “최우선 순위를 부여하는 지도적 원칙”으로 강조한다. 대외정책과 국내정책은 상호 연계된 것으로서 튼튼한 중산층이 존재했을 때 미국이 세계정치에서 가장 효과적으로 기능했다는 것이다. 따라서 중산층 복원과 연계된 대외정책이 “미국 안보전략의 기반”이 될 것임을 분명히 했다.¹¹⁾

바이든 행정부는 ‘미국의 쇠퇴’에 대응으로 동맹 네트워크 강화도 추진한다. 바이든은 동맹국·우호국과 함께 “부패와 싸우고, 권위주의에 대항하며, 인권 증진”을 모색하는 등 자유민주주의 핵심 가치의 확산을 주창한다. 『국가안보전략지침』 초안은 이를 “미국의 귀환, 외교로 복귀, 동맹 회복”으로 표현한다. 나아가 구체적으로 기술 분야에서 “규칙과 규범, 민주적 가치”를 미국이 우호국과 협력하여 선도해야 함을 분명히 한다.

중요한 것은 동맹을 존중하되 동시에 동맹국·우호국의 책임과 역할 증대를 요구한다. 바이든 행정부는 트럼프 행정부와 같이 관세 부과, 주둔 미군 철수와 같은 물리적 힘을 행사하기보다는 자유민주주의라는 가치를 내세워 자발적 기여를 유도한다. 그러나 여의치 않으면 ‘같은 생각을 가진 국가’의 이해를 반영하는 방안이 강조될 수도 있다. 즉 공유 가치에서 공유 이익으로 방향 전환을 할 수 있다는 것이다. 트럼프의 거래비용적 동맹이 동맹 기여론의 형태로 이어질 가능성도 배제할 수 없다.

바이든 행정부는 오바마 행정부 때부터 시작된 ‘선택적 개입’과 ‘축소’를 이어받는 양상이다. 바이든 행정부는 트럼프가 추구한 일방주의와 고립주의에서 벗어난 국가안보전략을 추진하려 하지만, 오바마 행정부 시기와 유사하게 자제와 축소, 동맹의 역할 확대를 통한 위협 관리 등을 추진하는 모양새이다. 축소된 규모의 개입은 군사적·경제적·정치적으로 미국의 이해에 부합한다고 주장한다. 미국은 해외주둔 미군의 대비태세 검토(Global Posture Review: GPR)도 밝힌 바 있다. 대규모 지상군 투사 불가, 선택적 개입 등이 강조되므로 해외주둔 미군의 ‘능력’은 강화하나 ‘수’는 감소하는 형태로 진행될 것이다.

군사력 투사와 개입의 정도·수준과 관련하여 다양한 미국 내 논의가 진행되고 있다. 바이든 행정부가 이미 공포한 중동지역에서 미군 축소 및 철수는 공감대를 형성하고 있다. 유럽에서 미국의 역할을 축소하고 유럽 동맹국의 책임을 확대하는 방안도 논의된다. 가장 논란의 여지가 큰 지역은 아시아이다. 중국을 견제하기 위해 미군 전진배치를 강화하거나 적어도 현 수준을 유지해야 한다는 주장부터 감축이 필요하다는 견해가 모두 제기되나 주류는 전자의 시각을 지지한다.¹²⁾

10) The White House, *Interim National Security Strategic Guidance*, March, 2021.

11) “Interview With Incoming National Security Adviser Jake Sullivan,” *The Global Public Square*, CNN, Aired January 2, 2021,

<http://transcripts.cnn.com/TRANSCRIPTS/2101/03/fzgps.01.html> (검색일: 2021.1.24.).

바이든 행정부의 미국 쇠퇴에 대응하는 국가안보전략 처방은 ‘정답’에 가깝다. 그러나, 어렵게 열린 ‘기회의 창’이 그리 커 보이지는 않는다. ‘중산층을 위한 대외정책’을 통해 미국이 추동한 세계화로 인해 피해를 보는 중산층과 노동자의 이익을 보호하는 조치를 추진한다. 그러나 바이든 행정부가 역시 강조하는 전통적 자유주의적 국제주의와 미국민을 보호하는 자국 우선주의 간의 이익 조화의 문제를 어떻게 푸느냐는 난제가 남아 있다.

대외정책에서 미국의 개입을 자신의 경제·사회적 안정과 연계하는 계약을 사실상 파기한 트럼프즘을 지지하는 미국민에 대한 설득도 말이 아닌 성과로 보여줘야 한다. 그러나 구조적인 경제 불균등 극복을 위해서는 사회적 합의가 선행되어야 하고 이행에도 시간이 필요하나 트럼프를 지지한 몰락한 중산층과 세계화와 신자유주의로 이득을 본 세력간의 합의가 이루어질 가능성이 잘 보이지 않는다. 동맹 규합과 관련하여 각국의 이해가 상이하고 민족주의적 성향이 강화되는 세계정치 상황에서 바이든 행정부 정책이 어느 수준에서 동맹국과 우호국에 공명할 수 있을지는 불명확하다.

최악의 시나리오는 바이든 행정부에 허용된 ‘기회의 창’이 빨리 닫히며 미국이 다시금 혼란에 빠져드는 상황이다. 민주주의 제도 복원에 실패하고, 트럼프즘과 급진적 진보가 적대적 제휴를 통해 미국을 다시금 대중영합주의로 끌어들이는 것이다. 이 경우 미국의 세계 공공재 제공이 중단되면서 세계정치는 각각의 영향력을 최대화하려는 흡스적 정글 상태로 돌입할 것이다.

3 미중관계13)

2008년 금융위기와 이를 잉태한 조지 W. 부시 행정부의 과다 군사 팽창의 “쌍둥이 위기”는 미국의 쇠퇴와 중국의 부상 논의를 촉발하였다.¹⁴⁾ 미국 주도의 자유주의적 국제질서에 대한 회의가 난무하면서 중국의 경제 성장에 따른 대응 논의도 가속화되었다.

오바마 행정부의 대중정책 목표는 중국을 미국 주도의 세계질서에 책임 있는 일원으로 참여시켜 기존 질서를 유지하는 것이었다. 오바마 행정부의 대중 정책인 ‘아시아 회귀’ 혹은 ‘재균형 정책’은 경제적으로 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership: TPP), 군사적으로는 ‘절제와 감축’ 원칙에 따라 중동과 유럽 등에 과다 팽창한 군사력을 조정하여 아시아로 재배치하는 것이다.¹⁵⁾ 더불어 ‘규칙에 기반한 국제질서’를 주창하였다. 경제·군사·가치의 수단을 통해 중국을 제도권 내로 결박하기를 원했다.¹⁶⁾ 이를 통해 중국을 “책임있는 이해상관자”로 만들고자 했다.¹⁷⁾ 오바마 행정

12) Jasen J. Castillo, “Passing The Torch: Criteria For Implementing A Grand Strategy of Offshore Balancing.” *New Voices in Grand Strategy*, Michael J. Zak Lecture Series (Washington DC: The Center for a New American Security, 2019), p. 24.

13) 3장은 저자의 논문인 “미국 대중정책과 바이든의 등장: 연속과 변화” 『윤보선민주주의연구원 2021년도 전기학술회의』 발표문을 축약한 것이다.

14) Alex Callinicos, *Bonfire of Illusions: The Twin Crisis of the Liberal World* (Malden, Ma: Polity, 2010).

15) 박원근, “쿼바디스(Quo Vadis) 아메리카: 미국의 쇠퇴와 바이든의 등장” 『평화연구』 29권 1호 (2021년 봄호).

부는 중국과의 경제적 상호의존의 심화로 탈동조화는 불가하다는 전제가 있었다. 군사적으로도 핵보유국의 ‘상호확증파괴’로 역제가 가능하다고 판단했다.¹⁸⁾ 따라서 오바마 행정부는 경쟁적 “재균형”을 전략명으로 채택하였으나, 실상은 압박을 하되 지속적인 ‘관여’를 통해 중국을 국제기구, 국제규범 등으로 묶어 중국에는 중국 권위주의 체제의 자유주의적 변화를 바랐다.

오바마 행정부의 대중 관여 정책은 본격화된 미국 쇠퇴 논쟁과 트럼프의 등장과 더불어 거센 비판에 직면한다. 우선 중국 정체성 논란이 다시금 점화되었다. 이미 오바마 행정부 1기 말부터 대중정책에 대한 비판과 함께 중국의 국가 정체성이 패권적이라는 지적이 공감대를 확장했다.

중국은 시장경제에 편입하여 미국과 경제 관계에서 최대 이득을 취하면서도 “공산주의 독재국가”로서의 정체성은 오히려 공고해지고 있다는 견해가 담론을 지배하기 시작했다. 중국은 오바마 행정부의 순진한 기대와는 달리 처음부터 미국 주도의 질서에 순응할 의도 없이 시간을 벌고 국력을 축적해 왔다는 것이다.¹⁹⁾ 중국은 2008년 미국의 금융위기를 자유민주주의의 쇠퇴로 판단하고 중국이 미국을 대체할 수 있는 ‘기회’로 삼았다. 2012년 집권한 시진핑은 마침내 등소평의 ‘도광양회’를 폐기하고 민족주의, 중상주의, 공세적 대외정책으로 선회했다는 것이다.²⁰⁾

트럼프 행정부는 중국을 국제사회의 책임있는 일원으로 참여시키기 위해 개방한 국제기구와 원칙, 예를 들어 WTO 가입과 미국 시장 개방 등을 악용했다고 비판했다. 중국은 권위주의에 기반한 중상주의를 동원하여 “관세장벽, 기술이전 강요, 지식재산권 절도, 환율 조작, 정부 산업 보조금 지급 등”을 공산당 정부 주도로 강행한다. 오바마가 믿었던 자유주의의 전파도 오히려 시진핑 일인 지배체제 강화와 인권 탄압으로 돌아왔다. 미국이 군사적 상호확증파괴에 기대던 동안 중국은 경제력을 바탕으로 군사력을 대폭 확충하고 남중국해 등의 지역안보 질서를 흐르면서 도련선(방어선)을 확장하여 결국 대양으로 나온다. 보다 심각한 문제는 미국이 만든 규칙을 근원적으로 흔들며 독자적인 질서 창출에 나선 것이다.²¹⁾ 결국 ‘수정주의’ 국가로서의 중국의 정체성이 이전 미국 행정부의 방관으로 확정됐다는 것이다.

이에 따라 트럼프 행정부는 폼페이오 장관의 연설을 통해 중국을 미국 주도 질서에 순응케 한다는 기존 전략을 폐기하였다. “시진핑 총서기는 파산한 전체주의 이데올로기 신봉자이다... 세계 패권 추구가 목표이다. 미국은 중국과 정치적·이념적으로 근본적 차이가 있음을 더는 무시할 수 없다”고 공포한다.²²⁾ 이는 미중 갈등을 ‘강대국 경

16) Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise* (Washington DC: Brookings Institution, 2012).
 17) Aron L. Friedberg, “An Answer to Aggression: How to Push Back Against Beijing,” *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 5, September/October 2020.
 18) Kissinger, *On China*.
 19) Friedberg, “An Answer to Aggression,” p. 150: *A Contest for Supremacy*. 김흥규, “미국의 대중 정책 변환과 새로운 냉전의 시작?”
 20) Friedberg, “An Answer to Aggression,” pp. 152-153
 21) 박원근, “인도-태평양 전략과 일대일로: 탄생, 충돌, 한계, 대응,” 경남대 극동문제연구소 편 『미중 전략적 경쟁』(서울: 페이퍼로드, 2020), p. 23.
 22) Mike R. Pompeo, “Communist China and the Free World's Future,” Department of State, 2020.

쟁'이 아닌 냉전 시 소련을 '악의 제국'으로 지칭한 이데올로기 갈등을 복원한 것이다. 그렇다면 중국의 부상은 미국에 대한 경제적·군사적 위협이 아닌 자유민주주의 국가로서 미국에 대한 본질적인 체제 도전이다.²³⁾ 문명충돌론과 함께 냉전식 이데올로기 갈등은 타협이 불가능한 일방의 소멸만이 해결책인 영합적 경쟁이다.²⁴⁾ 중국 공산주의 일당체제가 무너지고 민주주의 체제로 전환되어야 끝나는 싸움이다. 나아가 경제적 상호 의존을 파괴하는 형해화도 불사하여 중국의 부상을 막겠다는 의지도 표명됐다. 트럼프 대외정책의 전반적 난맥상으로 인하여 실천적 성과 도출해 실패하였지만, 인도-태평양 전략의 기본 목표는 역내 동맹국과 함께 확실한 '우위'를 확보하는 것이다.

트럼프 행정부 대중정책은 오바마 행정부와 분명 차별화하여 대립과 충돌을 불사하는 형태로 전개된 특징이 있다. 그러나 트럼프 행정부가 추구한 최종 목표가 불확실한 상황에서 정책 목표 판단에는 한계가 있다. 미중 경제 형해화를 정말 불사하려 했는지 혹은 중국이 극적으로 양보하면 정치적 승리를 선포하면서 다시금 중국과 공존을 모색하려 했는지 등 적지 않은 의문이 여전히 남아 있다.

2018년부터 본격화된 트럼프 행정부의 대중공세는 태생적 한계도 존재한다. 자국 우선주의를 주창하면서 자유무역 질서를 훼손하고 TPP를 탈퇴하며 거래비용적 동맹관계를 강압하는 트럼프 행정부의 중국 때리기는 공명하기 힘들었다.²⁵⁾ 대중 강경 담론이 공통적으로 제시하는 장기 전략도 보이지 않았다. 이를 위해서는 우선적으로 미국 내부 단합과 동맹국의 협력, 문명표준으로 미국의 지도력 점검 등이 선행되어야 함도 제시하였으나, 트럼프 행정부 정책에 반영되지 못했다.

대중 강경론이 학계를 사실상 지배하는 상황에서 바이든 행정부가 어느 수준으로 기존 담론을 수용하여 정책을 수립하고 이행할지는 아직 확실치 않다. 여전히 행정부 초기이므로 바이든 행정부의 대중정책은 '진행형'이다. 핵심은 바이든 행정부가 대중관계 본질을 어떻게 정의할지이다. 폼페이오 전 국무장관이 노출한 냉전식 이데올로기 갈등으로 미중관계를 치환한다면 공존과 협력의 공간은 대폭 축소된다. 바이든 행정부가 지금까지 표출한 대중 인식은 냉전형 이데올로기 갈등 가능성도 포함한다. 예를 들어 바이든 행정부 외교·안보 최고위직으로 합류한 블링컨과 설리만은 지난 2019년 포린어페어스 기고를 통해 "중국은 이데올로기 측면에서 소련 때 보다 강력한 도전 세력"이라면서 "초강대국으로 중국이 부상하면 세계는 전체주의 영향력 하에 놓일 것"으로 경고한 바 있다.²⁶⁾

바이든 행정부가 실제 추진하고 있는 대중정책은 강경하다. 다만, 트럼프 행정부와 비교할 때 운용 방식은 상이하다. 트럼프 행정부는 대중 관세를 부과하는 '강압정책'을 주 수단으로 활용하였다. 바이든 행정부도 중국에 대한 경제적 차별을 주문하고

23) Layne, "Coming Storms," p. 45.

24) 문명충돌론과 관련한 논의는 Won Gon Park, "Changes in US-China Relations and Korea's Strategy: Security Perspective," *Korean Journal of Security Affairs*, Vol 24, Issue 2 (December 2019), pp. 65-68 참조.

25) Friedberg, "An Answer to Aggression," p. 163

26) Campbell, Kurt M. and Sullivan, Jake. "Competition Without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist With China," *Foreign Affairs*, September/October 2019.

있으나 트럼프 행정부 때와 같이 대외정책 전반에 일방주의를 펼치고 중국에 대해서만 다자적 압박을 가하는 명분 없는 싸움보다는 민주주의 가치를 앞세우고 동맹을 존중하며 자발적 참여를 통한 반중 네트워크를 구성해 나간다. 부연하면 바이든 행정부는 자유민주주의 가치를 내세우면서 무역, 기술, 안보, 정치체제, 인권 등 거의 전 영역에서 권위주의 국가인 중국을 상대로 배타적 전선 구축을 모색한다. 바이든은 “우리는 동맹국들과 힘을 합쳐 중국이 규칙을 준수해야 하고 그렇지 않으면 대가를 치르게 된다는 걸 알려줘야 한다”며 “이것이 나의 방식”이라고 천명한 바 있다.²⁷⁾ 특히 경제분야에서 동맹국과 협력하여 중국을 견제 중이다. 바이든은 수시로 미국과 동맹·우호국이 연합하면 세계 경제의 반을 차지하므로 환경, 노동, 무역, 기술, 투명성 등 모든 면에서 규칙을 만들고 이끌어 갈 수 있음을 강조한다.²⁸⁾

그러나 바이든 행정부가 추진하는 대중 견제 정책의 구체적 목표는 아직 확실치 않다. 경제 분야로 국한하면 트럼프 행정부 때 회자되던 미중 경제의 완전한 형해화(decoupling)보다는 “제한적 이탈(partial disengagement)”이 제안되는 모양새이다.²⁹⁾ 미국은 당분간 “완전히 통합된 세계경제” 구축을 중단하고 “같은 생각을 가진 국가”와 함께 “부분적 자유 무역 체제”를 건설할 의도로 판단된다.³⁰⁾ 바이든 행정부는 동맹국을 규합하여 중국을 견제하되 트럼프 식의 압박보다는 ‘지분 나누기’ 형태로 접근한다. 다수 영역에서 새롭게 구성하는 질서와 표준을 주요 동맹국과 상의함으로써 동맹국 지분을 인정하고 이익을 나눈다.

대중 군사정책에서도 일부 변화가 예상된다. 인도·태평양 전략을 총괄하는 커트 캠벨은 두 가지 측면에서 이전과는 차별화를 모색한다. 첫째, 전진 배치된 대규모 전력의 필요성에 문제를 제기한다. 항공모함 전단과 같이 비용이 많이 들고 공격에 취약한 전력보다는 장거리 순항·탄도 미사일, 무인공격기, 초음속 타격수단, 정밀타격용 잠수함 등의 활용이 효과적이라는 것이다. 둘째, 역내 동맹국의 자체 역량 강화와 기존 역내 배치된 미군의 조정도 제시한다. 캠벨은 “미국은 인도·태평양 역내 국가들이 중국을 억제할 수 있는 비대칭적 능력을 발전시키도록 도와야 한다. 워싱턴이 전진 배치를 지속해야 하지만, [역내] 국가들과 협의하여 미군을 동남아시아와 인도양으로 분산해야 한다. 이렇게 함으로써 미국은 동아시아의 소규모 미군 주둔 시설의 취약성을 감소시킬 수 있다”고 밝힌 바 있다.³¹⁾ 역내 국가의 책임 증대를 요구하고, 전진 배치된 미군 전력을 조정하여 유동성을 확보하겠다는 의도이다.

바이든 행정부의 대중정책은 여전히 ‘진행형’이지만, 정부의 인식과 정책 성향, 학계의 담론, 정치권의 태도, 미국 내 여론 등을 감안하면 일부 방향은 식별된다. 우선, 미국의 대중정책은 장기전일 수밖에 없다. 시진핑 권위주의 체제가 보다 수용적이고

27) Owen Churchill, “Trump-Biden final debate: China ‘will be forced to play by international rules,’” *South China Morning Post*, October 23, 2020.

28) President-Elect Biden on Foreign Policy, “China,” Council on Foreign Affairs, November 7, 2020, <https://www.cfr.org/election2020/candidate-tracker> (검색일: 2021.1.28.).

29) Friedberg, “An Answer to Aggression,” p. 159.

30) Ibid., p. 159.

31) Campbell and Doshi, “How America Can Shore Up Asian Order.”

개방적으로 변화하는데 시간이 걸린다. 공급망을 새롭게 구성하고 중국을 압박하는 것도 단기간 내 완성되기 쉽지 않다. 따라서 대중정책은 민주주의 국가가 협력하여 끌어가야 할 ‘장기전’이라는 공감대가 형성되어 있다.³²⁾ 관련하여 미국 국내 정치권이 앞으로 상당 기간 대중 강경책을 추동해 갈 것이다. 미 국민의 지지를 얻고 있으므로 유약한 모습으로 비치지 않기 위해서라도 강경 노선을 위한 선명성 경쟁에 나설 수 있다.

미중간의 경쟁은 지구적 리더십 확보에 좌우될 것이다. 특히 미중 양국이 공히 처한 대내외적 정당성 문제의 해결 능력이 관건이다. 미국은 트럼프 시기를 지나 바이든 행정부가 민주주의 표본으로서 자유주의 국제질서를 성공적으로 복원한다면 경쟁의 우위 확보가 가능할 수 있다. 지난 시기 경제 양극화, 민주주의 기능이상을 극복하고 정치사회적 안정과 결속이 다져지면 승산이 있다. 반면 중국은 구조적 한계가 분명하다. 홍콩의 일국양제를 무력으로 조기 종결하면서 대외적으로만 자유무역과 다자주의를 외친다고 지구적 리더십을 확보할 수 없다.³³⁾ 중국이 아무리 경제발전으로 포장해도 근본적 자유 부재의 권위주의 체제가 지구차원에서 자발적 동의를 끌어낼 매력이 될 수 없기 때문이다.

4 한국의 한미일 협력 방안

지난 4년간 트럼프 행정부가 반세계화·반동맹 성격을 띤 고립주의적 ‘자국 우선주의’를 시행한 결과 한국을 비롯한 동맹국이 다양한 상황 변화에 대응할 필요성을 상기시켰다. 그러나 큰 틀에서 한국의 안보와 번영을 담보해 준 것은 1945년 이래 구축된 미국 주도의 ‘자유주의적 국제질서’이다. 자유민주주의 가치를 기반으로 자유무역, 다자협력, 세계화, 동맹 등을 강조하는 기본 질서를 통해 한국은 번영해 왔다. 따라서 변화하는 세계질서에 대응하여 한국이 기본적으로 유지해야 할 대외전략의 가치와 목표는 ‘자유주의적 국제질서의 복원’이 되어야 한다.

한국이 더는 미국에 비용을 전가하고 이익만 추구하려는 정책을 추진해서는 안된다. 한국도 국제사회의 책임 있는 일원으로서 능동적·적극적으로 미국과 함께 책임과 비용을 나눠야 한다. 더불어 자유민주주의 가치를 공유하는 국가와 협력하여 기존 질서를 유지하면서 새로운 규칙도 마련해야 한다.

위와 같은 원칙을 갖고 한국은 다음과 같은 한미일 협력을 추진해야 한다. 첫째, 한국은 한미일 안보협력의 성격과 활용 수준을 정해야 한다. 세계질서와 구조의 재편 과정에서 한국의 이해를 반영하기 위해서는 다양한 수단이 필요하다. 한미동맹의 양자 차원만으로 지역질서 재편에 한국의 입장을 반영하기에는 한계가 있다. 한미일 협력을 활용하여 한국의 전략적 이해를 투영하는 방안을 검토해야 한다. 부연하면 한국 정부가 미중 사이에서 위험 및 비용 분담을 회피하기 위해 구사해온 헤징전략은 유효성을

32) Friedberg, “An Answer to Aggression,” p. 164.

33) 이해정, “단국의 환상과 현실: 탈냉전기 미국 대전략의 진화,” 『한국과 국제정치』 제36권 제1호, 2020, p. 275.

다해 간다. 한국은 지리적 인접성, 북핵문제 해결, 경제적 이해, 통일 등의 필요성을 이유로 중국에 대한 노골적 견제를 피해왔다. 그러나, 현재 미중간 영합 형태로 진행되는 경쟁에서 한국은 상충된 선택을 강요받고 있다. ‘전략적 모호성’을 지속할 경우 ‘원칙에 기반한 외교’에 반하며 한국의 신뢰도는 손상된다. 바이든 행정부는 ‘규칙에 기반한 질서’를 내세우며 인도-태평양 역내 질서를 재구축 중이다. 트럼프 행정부 때와는 달리 미국의 핵심 동맹국도 호응하고 역내 자국의 정치·경제적 이해를 반영하려 한다. 그렇다면 한국도 한미동맹만으로는 새롭게 구성되는 역내 질서 구축에 충분한 발언권을 행사할 수 없다. 한미일 안보협력체를 활용한 접근이 필요한 이유이다.

둘째, 한국형 한미일 안보협력체를 추진해야 한다. 한국이 수용 가능한 한미일 안보협력체를 도출한 후 한미동맹 차원에서 논의하고 일본으로 확대해야 한다. 한국의 수용 가능 범위를 도출하는 것은 매우 지난한 작업이고 공감대 형성도 어렵지만, 중국의 위협이 가시화되어야 한미일 안보협력체를 본격화한다는 이전의 내재한 공감대는 적어도 미일의 관점에서 볼 때 시효가 다했다. 한미동맹을 포기하지 않는다는 전제하에 한국은 북한 억제, 통일, 경제적 이해, 지역 세력 균형 등에서 우선순위를 정해야 할 시기가 도래했다.

셋째, 한국은 능동적으로 대응해야 한다. 미일이 밀착한 상황에서 한미일 안보협력체에 대한 한국의 수동적 태도는 중국 경사로 인식될 수 있다. 한국이 원칙을 갖고 주도적으로 한미일 안보협력체를 끌어갈 필요가 있다. 한국이 적극적인 태도를 표명하면 적어도 동맹이 방기되는 위험은 줄일 수 있을 것이다.

넷째, 인도-태평양 전략을 구체화해야 한다. 바이든 행정부가 추진하는 한미일 안보협력체의 주된 목표 중 하나가 인도-태평양 역내 중국 견제이므로 한국은 보다 큰 틀에서 인도-태평양 전략을 정립해야 한다. 신남방 정책과 인도-태평양 전략과의 연계는 구체성이 떨어진다. 관련하여 현재 독자적인 인도-태평양 전략을 구축한 국가는 미국, 일본, 호주, 인도, 프랑스, 독일, 네덜란드 등으로 평가된다. 이들 국가는 역내 다양한 형태로 상호 협력을 추진 중이다. 호주·일본·인도는 “Resilience Supply Chain Initiative”를 구축하여 중국 의존도를 낮추는 공급망 재편을 시도 중이다. 프랑스와 일본은 “International Solar Alliance”를 맺고 인태전략과 연계를 시도 중이다.³⁴⁾

마지막으로 소다자주의를 적극적으로 활성화한다. 한미일 외에도 한미일호, 한-인도네시아-베트남 등의 협의회를 형성, 강화한다면 한국 전략의 유연성을 확보할 여지가 커진다. 한국의 전략적 이해를 반영할 공간을 넓히고 지역 연계성을 향상한다.

34) 정구연, “앵커리지 고위급 회담 이후 미중관계 전망: 미국의 시각을 중심으로,” 이슈브리프 (아산정책연구원, 2021)

토론 2

바이든 행정부의 대외정책과 한반도 토론문

이즈미 하지메
(도쿄국제대학 특명교수)

이하에서는 바이든 정권의 대중국정책과 대북정책의 특징을 우선 살펴보고, ‘타이완해협의 평화와 안정 유지’라는 한미일 3국 협력에서 생긴 새로운 기회에 대해서 검토한다.

1 대중국 정책

바이든 정권의 대중국정책은 트럼프 정권의 대중국정책의 연장선에 있다. 키신저류(流)의 어프로치는 끝났다고 해도 좋다. 바이든 정권은 강경자세를 견지하고, ‘관여’가 아니라 ‘경쟁’을 제시했다. 중국과의 경쟁은 ‘민주주의와 전제주의의 싸움’(바이든 대통령)으로 자리매김하고 있다. 동맹국·우호국과의 연계를 중시한다는 점에서 전 정권과 일선을 긋고 있지만, 타이완에 대한 코미트먼트는 타이완 해협에서의 일방적인 현상변경에 반대하고 타이완 관계법에 입각해 타이완의 자위노력을 계속 지지함과 함께 트럼프 정권과 마찬가지로 타이완에 대한 다음 ‘6가지의 보장’을 명시함으로써 대단히 적극적이다.

- ① 타이완에 대한 무기 매각을 종결시키는 일정을 정하지 않는다.
- ② 타이완에 대한 무기 매각에 대해서 중국과 협의할 것이라는 데에는 합의하지 않는다.
- ③ 타이베이와 베이징 사이에서 중개자로서의 역할을 하지 않는다.
- ④ 타이완관계법을 개정하는 것에 합의하지 않는다.
- ⑤ 타이완의 주권에 관한 입장을 변경하지 않는다.
- ⑥ 타이완이 중국과 교섭하도록 압력을 행사하지 않는다.

바이든 정권은 ‘전략적 모호함’을 견지하는 자세를 취하고 있다. 중국을 과도하게 자극하는 것을 피하고, 프리핸드를 유지하고자 하는 생각에서 일 것이다.

2 대북한 정책

바이든 정권의 대북한정책은 4년이라는 제한된 시간 속에서의 대응이 될 것이다. 바이든 대통령이 재선을 생각하는 일은 없을 것이기 때문이다. 바이든 정권의 대외정책 속에서의 우선순위는 7번째나 8번째가 될 것이지만, 그러나 4년 내에 서둘러 해야 하는 것은 우선 북한의 핵실험 중지와 ICBM 발사 시험 중지의 제도화를 모도하고, 이어 ICBM을 폐기 해체하는 것이다. 즉, 미국 본토의 안전을 확보한다는 과제이다.

대북정책의 특징은 비현실적인 어프로치를 배제하고 ‘현실적 어프로치’를 취한다는 것에 있다. 2015년의 ‘이란 핵합의’를 모델로 하는 것으로 생각된다. ICBM 폐기까지는 북미 양자교섭을 추진하지만, 비핵화를 위해서는 다국 간 교섭이 불가피해진다. 이때 ‘6자회담’을 다시 활용할 것인가, 혹은 ‘쿼드+중러’로 북한에 대응한다는 새로운 틀을 생각할 것인가 하는 문제가 제기된다.

북한은 ‘북미관계정상화교섭’과 ‘북한의 비핵화교섭’을 병행해서 추진하기를 바라고 있다. 미국이 이것을 받아들이지 않으면 당분간은 ‘묻혀버릴’ 가능성이 있다. 핵실험이나 ICBM 발사 실험을 할 것으로는 보이지 않는다.

성 김 대북정책특별대표는 그러한 북한의 요망을 이해할 수 있을 것이지만, 셔먼 국무부(副)장관이나 블링컨 국무장관이 그것을 이해할 것인지는 분명하지 않다. 북미 실무교섭은 올해 하반기에는 실현될 것으로 생각된다. 다만, 그것이 계속되어 어떤 구체적인 성과를 내기 위해서는 바이든 정권이 북한의 요망을 받아들여 ‘비핵화’와 ‘관계정상화’라는 두 개 과제를 별개 과제로 병행해서 추진하는 것이 필요하다.

3 한미정상회담과 한미일 3국 협력

2021년 5월 21일 개최된 한미정상회담은 미국의 대중국전략에 한국이 동조했다는 인상을 강하게 주었다는 점에서 획기적인 정상회담이었다. 5월 21일 한미정상회담 공동성명에는 중국을 의식해서 아래와 같이 ‘타이완’, ‘인권’, ‘법의 지배’가 명기되었던 것이다.

“바이든 대통령과 문재인 대통령은 타이완해협에서의 평화와 안정 유지의 중요성을 강조하였다.”

“다원주의와 개인의 자유를 중시하는 민주주의국가로서 우리는 국내외에서 인권 및 법치를 증진할 의지를 공유하였다.”

한국이 타이완해협의 평화와 안정의 유지를 강조했던 것은 이것이 처음이며,

특기할 만하다. 더구나 4월 16일의 미일공동성명과 달리 “양안관계의 평화적 해결을 촉진한다”는 문구가 포함되지 않았기 때문에 한미공동성명은 중국을 보다 강하게 자극하는 내용이 되었다.

바이든 정권은 원래 일본이나 한국과의 공동성명에 “양안관계의 평화적 해결을 촉진한다”는 문구를 넣는 것에 소극적이었다. 중국에 대해서는 강경한 메시지가 필요하다고 생각하고 있었기 때문이다. 스가 총리는 그럼에도 바이든 대통령을 설득해서 최종적으로 ‘평화적 해결’을 강조하는 것을 받아들이게 했다. 그러나 문재인 대통령은 미일공동성명의 문구에는 결코 동의하지 않았으며, 중국에 대해서 보다 강경한 메시지를 주는 것을 선택했던 것이다. 중국은 상당한 충격을 받았을 것이지만, 미일 양국에게는 매우 바람직하며 믿음직스런 한국의 자세 변화였다고 생각된다.

나아가 5월 21일의 한미정상회담에서 그때까지 한국의 미사일 개발을 제한해 온 ‘한미 미사일지침’이 종료되었다는 것도 중국에게는 거듭해서 충격을 주었던 것으로 생각된다. 이 조치에 의해서 앞으로 한국의 탄도미사일은 베이징을 사정권내에 두게 된다. 중국의 군사적 위협에 대해서 한국은 유효한 보복수단을 손에 넣게 되었다고 해도 좋다. 그 결과 중국은 타이완유사시 한국이 주한미군의 행동을 용인하는 것이나 한국 자신이 개입하는 것을 미연에 방지하는 것이 어려워졌다.

이번 한미정상회담 공동성명에서 미국 용어에 의한 ‘타이완해협의 평화와 안정의 유지’가 명기되고, 또한 한국의 미사일개발의 제한이 철폐됨으로써 ‘한미이간’을 도모하는 것의 어려움을 중국은 다시 한 번 실감하게 되었던 것으로 보인다.

어쨌든 타이완해협의 평화와 안정의 유지를 위해 한미일 3국이 협력할 기회가 생겼다는 것은 틀림없다. 그러나 앞으로 이것이 구체적인 방책으로 결실을 맺을지는 분명하지 않다.

지금 한일 양국이 의식해야 할 것은 바이든 정권이 ‘핵의 선제 불사용’을 향하지 않도록 노력하는 것이라고 생각된다. 중국이 타이완유사시 가데나(嘉手納)기지나 오산기지에 대한 공격을 풍기면서 한일 양국을 위협하는 것을 억지하고 그 위에 미국이 ‘핵의 선제사용’의 선택지를 남겨두는 것은 여전히 대단히 유효하다고 생각되기 때문이다.

討論：バイデン政権の対外政策と朝鮮半島
伊豆見元（東京国際大学特命教授）

以下では、バイデン政権の対中国政策と対北朝鮮政策の特徴をまず管見し、そのうえで「台湾海峡の平和と安定維持」という、日米韓三国協力に生じた新たな機会について検討する。

★対中国政策

バイデン政権の対中国政策は、トランプ政権の対中政策の延長上にある。キッシンジャー流アプローチは終焉したと言ってよい。バイデン政権は強硬姿勢を堅持し、「関与」ではなく「競争」を打ち出した。中国との競争は「民主主義と専制主義のたたかい」（バイデン大統領）と位置づけている。同盟国・友好国との連携を重視するところが、前政権とは一線を画するが、台湾へのコミットメントは、台湾海峡の現状の一方的変更に反対し、台湾関係法に則って台湾の自衛努力を継続支持するとともに、トランプ政権同様に下記の台湾にたいする「6つの保証」を明示して極めて積極的である。

- ①台湾への武器売却を終結させる日程を定めない
- ②台湾への武器売却について中国と協議することに合意しない
- ③台北と北京のあいだで仲介者としての役割を演じない
- ④台湾関係法を改定することに合意しない
- ⑤台湾の主権にかんする立場を変更しない
- ⑥台湾が中国と交渉するように圧力を行使しない

バイデン政権は、「戦略的曖昧さ」を堅持する姿勢をとっている。中国を過度に刺激することを避け、フリー・ハンドを維持したいとの考えからであろう。

★対北朝鮮政策

バイデン政権の対北朝鮮政策は、4年間という限られた時間のなかでの対応ということになる。バイデン大統領が再選を考慮することはないからだ。バイデン政権の対外政策のなかでの優先順位は7番目か8番目というところだろうが、しかし、4年以内に急いでやらねばならないのは、まず北朝鮮の核実験中止とICBM発射実験中止の制度化を図り、ついでICBMを廃棄解体することである。すなわち、米本土の安全を確保するという課題である。

対北朝鮮政策の特徴は、非現実的アプローチを排して「現実的アプローチ」を採用しているところにある。2015年の「イラン核ディール」をモデルにするものと考えら

れる。I C B M廃棄までは米朝の二国間交渉で進めるが、非核化を目指すためには多国間交渉が不可避となる。そのさい「6者会合」を再び活用するか、あるいは「クアッド + 中露」で北朝鮮にたいする、という新しい枠組みを考えるかという問題が提起される。

北朝鮮は「米朝関係正常化交渉」と「北朝鮮の非核化交渉」を並行して進めたいと望んでいる。米国がそれを受け入れなければ、暫くは「寝てしまう」可能性がある。核実験やI C B M発射実験に踏み切るとは考えられない。

ソン・キム北朝鮮政策特別代表はそうした北朝鮮の要望を理解できるだろうが、シャーマン国務副長官やブリンケン国務長官がそれを理解するか否かは不明である。米朝実務交渉は今年の下半期には実現すると思われる。だが、それが継続し何らかの具体的成果を生み出すためには、バイデン政権が北朝鮮の要望を受け入れて「非核化」と「関係正常化」の二つを別個の課題として並行して進めることが求められる。

★米韓首脳会談と日米韓三国協力

2021年5月21日に開催された米韓首脳会談は、米国の対中戦略に韓国が同調したとの印象を強く与えた点において、画期的な首脳会談であった。5月21日の米韓首脳共同声明には、中国を意識して下記のように「台湾」「人権」「法の支配」が明記されたのである。

「バイデン大統領と文在寅大統領は、台湾海峡での平和と安定を維持することの重要性を強調する」。

「多元主義と個人の自由に価値を置く民主主義国家として、われわれは国内外において人権および法の支配を増進させる意思を共有する」。

韓国が台湾海峡の平和と安定の維持を強調したのはこれが初めてであり、特筆に値する。しかも、4月16日の日米首脳共同声明とは異なり、「兩岸関係の平和的解決を促す」との文言が含まれなかったが故に、米韓共同声明は中国をより強く刺激する内容となった。

バイデン政権は、もともと日本や韓国との共同声明に「兩岸関係の平和的解決を促す」という文言を入れることには消極的であった。中国にたいしては強硬なメッセージが必要であると考えていたからである。菅総理は、それでもバイデン大統領を説得し、最終的に「平和的解決」を強調することを受け入れさせた。しかし、文在寅大統領はあえて日米共同声明の文言には同調せず、中国にたいしてより強硬なメッセージを発することを選択したのである。中国は相当な衝撃を受けたであろうが、日米両国にとってきわめて好ましく、かつ頼もしい韓国の姿

勢変化であったと考えられる。

さらに、5月21日の米韓首脳会談において、これまで韓国のミサイル開発を制限してきた「米韓ミサイル指針」が撤廃されたことも、中国に重ねて衝撃を与えたと思われる。この措置によって、今後、韓国の弾道ミサイルは北京を射程内に収めることになる。中国の軍事的威嚇にたいして、韓国は有効な報復手段を手にすると言ってよい。その結果、中国は、台湾有事のさいに韓国が在韓米軍の行動を容認することや、また韓国自身が介入に踏み切ることを、未然に防ぐことが困難になった。

今回の米韓首脳共同声明で、米国のタームによる「台湾海峡の平和と安定の維持」が明記され、かつ韓国のミサイル開発の制限が撤廃されたことによって、「米韓離間」を図ることの難しさを、中国は改めて実感することになったと思われる。

いずれにせよ、台湾海峡の平和と安定の維持に向けて日米韓三国が協力する機会が生じたことは間違いない。しかし、今後それが具体的な方策として結実するか否かは不明である。

いま日韓両国が意識すべきは、バイデン政権が「核の先制不使用」に向かわぬように働きかけることだと思われる。中国が、台湾有事のさい嘉手納基地や烏山基地への攻撃を匂わせて日韓両国を脅すことを抑止するうえで、米国が「核の先制使用」の選択肢を残しておくことは、依然として極めて有効だと考えられるからである。

토론 3

바이든 행정부의 대외정책과 한반도 토 론 문

량 미 화

(경남대 극동문제연구소 초빙연구위원, 펠로우)

바이든 정부가 미국 국내의 정치적 혼란을 극복하고, 국내정치 상황과 보다 밀착한 국가안보전략을 표명한다는 점에 동의한다. 또한 미중 간의 경쟁도 양국이 처한 대내외적 정당성 문제의 해결 능력이 관건이라는 점도 의심할 바 없는 것 같다. 다만, 미국의 지구적 리더십의 회복이라는 것이 어떤 의미이고, 어느 정도에 도달하려는 것인지에 대해서는 의문이 들었다. 냉전의 초기 상황을 놓고 볼 때, 미국이 “자유”에 기반해 실시했던 국제주의는 ‘문화개방’에 비유되는데 경제적인 측면에서 통제, 관리되는 자유시장 체제를 확립하고 대영역(grand area)에서 전체를 보살피는 헤게모니 국가로 되는 것이고 정치적으로는 협력을 가장한 소련에 대한 포용과 포위이다.

2차 대전 중에서 형성된 미국의 냉전전략은 안보를 지키려면 ‘악마’를 소멸해야 하고 그러려면 개입주의와 글로벌 개혁이 미국의 생존에 필요하다고 보았다. 미국이 새로운 국제질서를 구축하려면 유럽 국가들이 개발한 식민지 모델이 아니라 일종의 문명의 전파가 필요하다고 인식하고 ‘공산주의’에 대한 반대는 경제와 마찬가지로 필요조건이었던 것이다. 미국이 “통제와 개혁”을 목표로 한 “자유”, “민주”는 결국 미소 강대국 간의 충돌이 있지 않았더라면 즉 ‘권위주의’의 이데올로기가 존재하지 않았더라면 보편적인 관념이 형성되기 어려울 수도 있지 않았는가 하는 의문이 든다. 그렇다면 현재의 미중 경쟁 국면에서 미국에게 리더십의 회복이라는 것이 무엇을 의미하는가?

두 번째 의문점은 과연 중국이 미국이 만든 규칙을 근원적으로 흔들며 독자적인 질서 창출을 원하는가? 이다. 글로벌화 경향이 강조되었던 1990년대와 달리 현 시기는 주권국가의 논리가 강해지고 있으며 특히 중국의 경우, 민족주의 경향이 강화되고 있는바 민족주의와 애국주의가 결부하여 ‘중국몽’으로 체현된다. 주권국가체제를 강력히 수호하고자 하는 중국이 동아시아 지역에서 민족주의’를 넘어 ‘보편주의’로 나아갈 준비가 되어 있는지는 아직 명확치 않은 것 같다. 또한 비록 중국 국내에서 “국제질서의 변화가 중요하다”는 목소리가 존재하기도 하지만, “중국특색”의 국가 주도 발전 모델이 보편적인 ‘관념’으로 되기엔 어려운 측면이 있다고 본다. 중국은 일대일로 전략을 추진하고 AIIB를 창설하면서도 상대 국가에게 중국 모델에 대해 강요하지 않으며 일정한 정도에서 자유주의 경제 질서를 존중하고 있다고 생각 된다. 국제 정치질

서에 관련해서도 중국이 옳다고 생각하는 방안에 대해서는 분명히 반대 입장을 표명하지만 유엔의 권위를 유지, 보호하고자 하는 측면에서는 현존 국제 정치질서를 유지하고자 하는 것이 아닌가 하는 생각이 든다.

제2세션

바이든 행정부의 군사안보전략과 한반도

발표 1: 미치시타 나루시게 (정책연구대학원대학 교수)	39
토론 1: 김동엽 (북한대학원대학교 교수)	53
발표 2: 문장렬 (대통령직속 정책기획위원회 위원)	55
토론 2: 무로오카 데쓰오 (방위성 방위연구소 주임연구관)	63

발표 1

군사·안전보장 -타이완 방위와 한반도의 안전보장-

미치시타 나루시게
(정책연구대학원대학 교수)

1 타이완 방위의 대두와 한반도에 대한 영향

- 타이완 방위가 중요과제가 되는 가운데, 타이완 해협과 한반도의 안전보장의 관계가 높아지고 있다. We are going back (the 1950s) to the future (the 2020s)!
- 미일 양국이 타이완 방위에 대한 코미트먼트를 표명
 - 2021년 4월의 미일정상회담 공동성명 : 「We underscore the importance of peace and stability across the Taiwan Strait and encourage the peaceful resolution of cross-Strait issues.」
- 미일 방위당국 사이에서는 이미 진행되고 있던 타이완 방위를 위한 움직임에 대하여 양국 정상에 정치적 승인을 부여했다.
- 타이완 방위에서의 미일동맹의 역할
 - 서전(緒戰)에서 제1열도서 부근에 있어서의 제공권·제해권을 둘러싼 경쟁
- 미일 양군이 공동으로 통합방공미사일방위(IAMD), 대잠수함전, 해협 봉쇄 등을 실시, 이를 위해 남서제도(南西諸島)에서의 방위태세를 강화
- 타이완 해협의 군사밸런스의 변화가 한반도에 미칠 영향
 - 미일 양군(兩軍)이 한반도 안전보장에 투입할 수 있는 자원을 저하한다. 미일동맹의 임무로서 한국방위의 중요성이 상대적으로 저하해 타이완 방위의 중요성이 높아진다.
 - 특히, 한반도에서의 군사밸런스는 한국에 유리하게 시프트하고, 타이완 해협의 군

사밸런스는 타이완에 불리하게 시프트하기 때문에 타이완의 우선순위가 높아지고 있다. (그렇다고 해도 절대치에서는 한국방위의 중요성이 지금도 아주 높다. 미일 간에는 한국방위를 위한 작전계획 5055가 존재)

- * 참고) 미일동맹은 한국방위를 위해 중요한 역할을 하고 있다. 2015년의 평화안전법 제에 의해 미일 양군이 한국방위를 위해 공동(한국어로는 연합)작전을 실시하기 위한 법적 근거가 마련되었다. 앞으로는 이를 타이완 방위를 위해서도 이용하는 방향
- * 참고) 방위비의 변화
 - 미 육군은 어떻게 대응하는가? 한반도에서 현재의 병력수준(presence)을 유지하는 것이 곤란해지는가? 혹은 타이완 방위에도 사용할 수 있는 전력으로 개편해서 병력수준(presence)을 유지?
 - 중국이 대미전략의 일환으로서 북한을 이용하려는 경향을 강화한다.
- 중국은 북한을 미일 양국을 견제하는 수단으로 이용. 미일의 정보·방위능력을 분산. 유사시 미일의 전력을 한반도 주변에 묶어둔다(pin down).
- * 참고) 북한에는 본격적인 전쟁수행능력은 없지만, 전시 한반도에서 위기상태를 조성해 미일 양군의 전력을 묶어두는 것은 가능
- * 참고) 북한의 탄도미사일탐재잠수함(SSB) = 신뢰성이 높은 핵전력은 아니지만 미일한의 잠수함전력을 묶어두는 수단으로서는 유효

2 미일한의 안전보장협력의 전망

- 앞으로는 한반도와 타이완 해협의 안전보장을 관련지어 생각하는 것이 중요
 - 타이완 유사시 미일한 협력에 대해서 검토 (정치적으로 어려운 경우에는 우선 한반도 유사나 북한 불안정화에 대응하기 위한 한미동맹과 미일동맹의 협력을 논의)
 - 한국이 주체가 되어 북한의 움직임을 억지할 수 있는 태세를 만드는 것이 타이완 방위에도 기여
- 미일이 주력을 타이완 방위를 위해 투입하는 것이 가능하게
- 한국방위의 한국화(韓國化)가 가속

- 장기적으로는 미일동맹과 한미동맹이 일체가 되어 북한이나 중국을 억지해 지역의 평화와 안정에 기여할 수 있도록 하는 것이 이상적
- * 참고) 한국의 방위비는 세계 10위, 해공전력도 전략적인 역할을 담당할 수 있게 발전하고 있다.
- 어려운 문제: 북한이 중국에 협력하지 않도록 하기 위해서는 어떠한 대북정책이 유효한가?

慶南大学校極東問題研究所

「バイデン政権の同盟政策と日米韓関係」

軍事・安全保障

－台湾防衛と朝鮮半島の安全保障－

政策研究大学院大学

副学長・教授

道下 徳成 (みちした なるしげ)

michi@grips.ac.jp

<https://twitter.com/NaruMichishita>

<https://grips.academia.edu/NarushigeMichishita>

1 台湾防衛の台頭と朝鮮半島への影響

* 台湾防衛が重要課題となるなか、台湾海峡と朝鮮半島の安全保障の関係が高まってくる。We are going back (the 1950s) to the future (the 2020s)!

◆ 日米両国が台湾防衛へのコミットメントを表明

・2021年4月の日米首脳共同声明：「We underscore the importance of peace and stability across the Taiwan Strait and encourage the peaceful resolution of cross-Strait issues.」

→日米の防衛当局の間ではすでに進行していた台湾防衛のための動きについて、両国首脳が政治的承認を与えた。

◆ 台湾防衛における日米同盟の役割

・緒戦においては第1列島線付近における制空権・制海権をめぐる競争

→日米両軍が共同で統合防空ミサイル防衛 (IAMD)、対潜水艦戦、海峡封鎖などを実施。そのために南西諸島における防衛態勢を強化

◆ 台湾海峡の軍事バランスの変化が朝鮮半島に与える影響

・日米両国が朝鮮半島の安全保障に投入できる資源が低下する。日米同盟の任務として、韓国防衛の重要性が相対的に低下し、台湾防衛の重要性が高まる。

・特に、朝鮮半島の軍事バランスは韓国に有利にシフト、台湾海峡の軍事バランスは台湾に不利にシフトしているため、台湾の優先順位が高まっている。

(とはいえ、絶対値では韓国防衛の重要性は今でも非常に高い。日米間には韓国防衛のための作戦計画5055が存在)

(参考) 日米同盟は韓国防衛のために重要な役割を果たしている。2015年の平和安全法制により、日米両軍が韓国防衛のために共同(韓国語では連合)作戦を実

施するための法的根拠ができた。今後は、これを台湾防衛のためにも利用する方向

(参考) 防衛費の変化

・米陸軍はどう対応するか。朝鮮半島で現在のプレゼンスを維持することが困難に？あるいは台湾防衛にも使用できる戦力に改編してプレゼンスを維持？

・中国が対米戦略の一環として北朝鮮を利用する傾向を強める。

→中国は北朝鮮を日米両国を牽制する手段として利用。日米の情報・防衛能力を分散。有事には日米の戦力を朝鮮半島周辺にpin down

(参考) 北朝鮮に本格的な戦争遂行能力はないが、戦時に朝鮮半島で危機状態を醸成し、日米両軍の戦力をpin downすることは可能

(参考) 北朝鮮の弾道ミサイル搭載潜水艦(SSB) = 信頼性の高い核戦力ではないが、日米韓の潜水艦戦力をpin downする手段としては有効

2 日米韓の安全保障協力の展望

* 今後は朝鮮半島と台湾海峡の安全保障を関連付けて考えることが重要

・台湾有事における日米韓協力について検討。(政治的に難しい場合は、まず朝鮮半島有事や北朝鮮不安定化に対応するための米韓同盟と日米同盟の協力を議論)

・韓国が主体となって北朝鮮の動きを抑止できる態勢を作ることが台湾防衛にも寄与

→日米が主力を台湾防衛のために投入することが可能に

→韓国防衛の韓国化が加速

・長期的には、日米同盟と米韓同盟が一体となって北朝鮮や中国を抑止し、地域の平和と安定に資することができるようになるのが理想

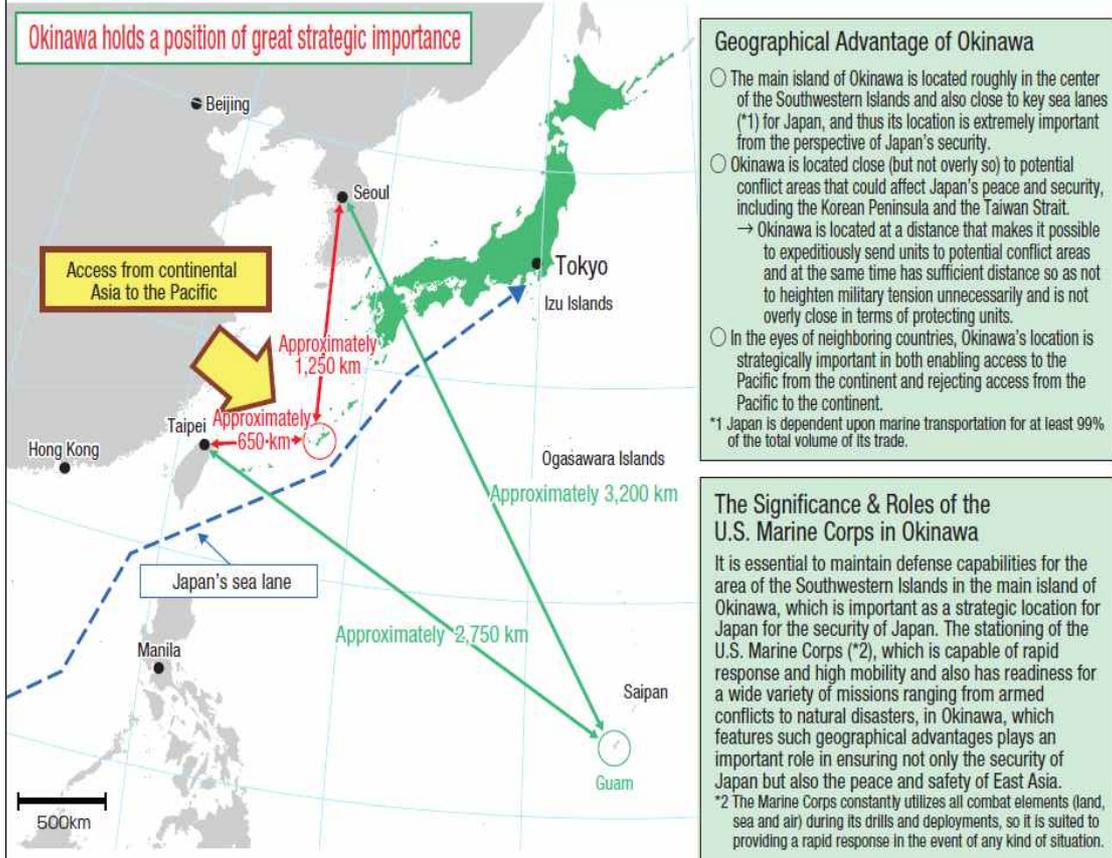
(参考) 韓国の国防費は世界第10位。海空戦力も戦略的な役割を担うことのできるものに発展しつつある。

・難問：北朝鮮が中国に協力しないようにするためには、どのような対北政策が有効か？

(以上)

Fig. III -2-4-4

The Geopolitical Positioning of Okinawa and the Significance of the U.S. Marine Corps Stationed in Okinawa (image)



How Korean war memories in China fuel desire to take Taiwan 70 years on

Elderly Chinese war veterans remain bitter Mao's plan to take the island back was interrupted

South China Morning Post.com
October 17, 2020 Saturday
By Minnie Chan

The Chinese Communist Party used Taiwan issue as the main justification for taking part in the Korean war

On a day in early October, 1950, when cool autumn winds had just began blowing over China's southeastern Fujian province, then 18-year-old Wang Yushu, a soldier based in Quanzhou, was ordered to take his cottonpadded military coat and head to the chilly northeast immediately.

Wang was a member of the newly established Taiwan Art Troupe, part of the People's Liberation Army's(PLA) political and cultural propaganda campaign for "Taiwan reunification" in early 1950.

Everybody in the troupe was a native speaker of Hokkien, a dialect shared by more than 70 per cent of the population in Taiwan, and their focus was on the mission to "liberate" Taiwan.

"My group was supposed to cross the Taiwan Strait ... but the outbreak of the Korean war had halted the plan," Wang said.

Seven decades later, the Korean war might be over but the plan to cross the strait remains unrealised, much to the bitterness of elderly veterans like Wang, Cold War specialists and historians say.

The Korean war took place less than a year after the PLA, led by Communist Party leader Mao Zedong, defeated Chiang Kai-shek's Kuomintang troops. Mao declared the establishment of the People's Republic of China on October 1, 1949, prompting Chiang to move his Kuomintang regime to Taiwan.

At the time, the United States had decided not to take sides in the Chinese civil war, promising to not intervene if conflict erupted.

But that all changed after June 25, 1950, when Kim Il-sung's Korean People's Army invaded southern Korea and occupied Seoul with covert support from the former Soviet Union.

The move prompted the American-led United Nation Command forces to deploy troops to the peninsula.

Two days later, fearing that soviet influence would also extend to Taiwan if it was taken by the communists, then US president Harry Truman deployed the US 7th Fleet to the Taiwan Strait, stopping Mao and Chiang from attacking each other.

Infuriated, Mao threw China's support behind Kim, putting the Taiwan mission on hold, according to Shen Zhihua, a professor of history at East China Normal University.

"In the eyes of Mao Zedong, 'liberating Taiwan' was the last big [historic] deal he could do in the rest of his life," Shen wrote in his book *Mao, Stalin and the Korean War*.

"The intrusion of the US 7th Fleet [in the strait] deprived the PLA's legitimacy to liberate Taiwan, as well blocked their way to land on the island ... such a move ignited Mao's anti-American anger."

In response, the Communist Party launched patriotic nationwide propaganda and education activities centring on "hatred, contempt and disdain" against the US, or the "three views campaign" in all schools.

More young people joined the People's Volunteer Army (PVA) to take part in the "war to resist America and aid Korea".

Among them was Guangzhou-based Huang Zhao, then aged 15, who joined the PVA air force in 1951 and became a telegraph operator.

"I joined the air force because I was very angry when I realised the US was entering our Taiwan Strait," Huang, 85, said.

Another was Sichuan student Zhang Zeshi, then 21, who abandoned his physics studies at Tsinghua University in Beijing and led a group of teenage secondary students to fight on the front line of the Korean battlefield.

By the time the 33-month conflict was over, more than 400,000 Chinese soldiers had been killed or wounded. Some 25,600 were missing, including 21,000 PVA troops who became prisoners of war, historian and PLA Major General Xu Yan, wrote in *Korean War – In the View of Cost-Effectiveness*.

Zhang was a prisoner of war in the south when Chiang sent a group of political officers to infiltrate and successfully turn two-thirds of Zhang's comrades-in-arms into "anti-communist heroes".

After returning to Beijing in 1954, Zhang, an English translator and negotiator for the PVA, was classified as a "betrayal", dismissed from the PLA and expelled by the party. It was not until 1981 that he was rehabilitated.

The struggle over Taiwan remains a central issue in his reflections of the Korean conflict.

In 2013, Zhang wrote an article, saying he felt relieved after realising the Korean war had avoided "a fratricidal fight" between Chinese people on the mainland and in Taiwan.

But this month, Zhang told the *South China Morning Post* he supported actions by the PLA to accomplish "Taiwan reunification" because he was angry hearing that some Taiwanese refused to recognise they were "Chinese".

"The Taiwan-independence-leaning forces even take Japanese and Americans as their kinsfolk, and see mainland Chinese as foes. In such a circumstance, the cross-strait war will not be a fratricidal fight between siblings now," Zhang said.

Wang and Huang agreed with Zhang, saying a war with Taiwan was "inevitable" because today's PLA was powerful enough to counter the American military.

"Once the central leadership gives the order, all veterans and active servicemen and women will listen to the central government to take Taiwan back once they decide to do it," Huang said.

But Macau-based military observer Antony Wong Tong said the mainland might overestimate the PLA's combat strength and underestimate Taiwan's defences.

"In today's modern war, the US doesn't need to directly intervene in the cross-strait war, but provide military support to Taipei, including a share of electronic interference technology and satellite intelligence," Wong said.

"No one could predict any consequences of a war ... Kim also expected the US would not intervene in his civil war with the south when he triggered the Korean war ... but what happened later on?"

Zhao Ma, a Korean war expert at Washington University in St Louis, said from the wartime until now, the Communist Party had highlighted the Taiwan issue as the core reason to justify the PVA's participation in the Korean war.

"The propaganda campaigns focus on opposing Taiwan independence and [the PLA] will not give up using force for reunification. It has reached political consensus and taking back Taiwan has become a core task from generation to generation on the mainland," Ma said.

Washington and Taipei have strengthened diplomatic ties after US President Donald Trump's administration passed the Taiwan Travel Act in 2018 to bolster exchanges of high-level officials, as well as push the sale of more advanced and large-weapon systems to Taipei.

Beijing criticised the actions as violating the "one-China policy" and the PLA has since stepped up military exercises near Taiwan.

Military observers have warned that more intense encounters between the PLA and Taiwanese military would also increase the risk of military conflicts, which might lead to war.

"It's very dangerous when both sides' hostilities are soaring, especially [when] the mainland's anti-Taiwan independence sentiment is stronger amid their patriotic education," said Andrei Chang, the founder of the influential military magazine Kanwa Asian Defence.

Chang said satellite images showed the mainland's Eastern Theatre Command, which oversees the Taiwan Strait, had upgraded and expanded headquarters and bases for missile brigades along Fujian, just 130km (80miles) from Taiwan.

"Compared with his predecessors, Chinese President Xi Jinping is keen on accomplishing Mao's desire to take Taiwan back," he said.

Copyright (c) 2020. South China Morning Post Publishers Ltd. All rights reserved.

Table 1. The 40 countries with the highest military expenditure in 2019

Spending figures and GDP are in US\$, at current prices and exchange rates. Changes are in real terms, based on constant (2018) US\$. Percentages below 10 are rounded to 1 decimal place; those over 10 are rounded to whole numbers. Figures and percentage shares may not add up to stated totals or subtotals due to the conventions of rounding.

Rank		Country	Spending (\$ b.), 2019	Change (%)		Spending as a share of GDP (%) ^b		World share (%), 2019
2019	2018 ^a			2018-19	2010-19	2019	2010	
1	1	United States	732	5.3	-15	3.4	4.9	38
2	2	China	261	5.1	85	[1.9]	[1.9]	[14]
3	4	India	71.1	6.8	37	2.4	2.7	3.7
4	5	Russia	65.1	4.5	30	3.9	3.6	3.4
5	3	Saudi Arabia	[61.9]	-16	14	[8.0]	8.6	[3.2]
Subtotal top 5			1 191	..	..	..	..	62
6	6	France	50.1	1.6	3.5	1.9	2.0	2.6
7	9	Germany	49.3	10	15	1.3	1.3	2.6
8	7	United Kingdom	48.7	0.0	-15	1.7	2.0	2.5
9	8	Japan	47.6	-0.1	2.0	0.9	1.4	2.5
10	10	South Korea	43.9	7.5	36	2.7	2.5	2.3
Subtotal top 10			1 430	..	..	..	..	75
11	11	Brazil	26.9	-0.5	6.1	1.5	1.5	1.4
12	12	Italy	26.8	0.8	-11	1.4	1.5	1.4
13	13	Australia	25.9	2.1	23	1.9	1.9	1.4
14	14	Canada	22.2	-2.0	27	1.3	1.2	1.2
15	15	Israel	20.5	1.7	30	5.3	5.9	1.1

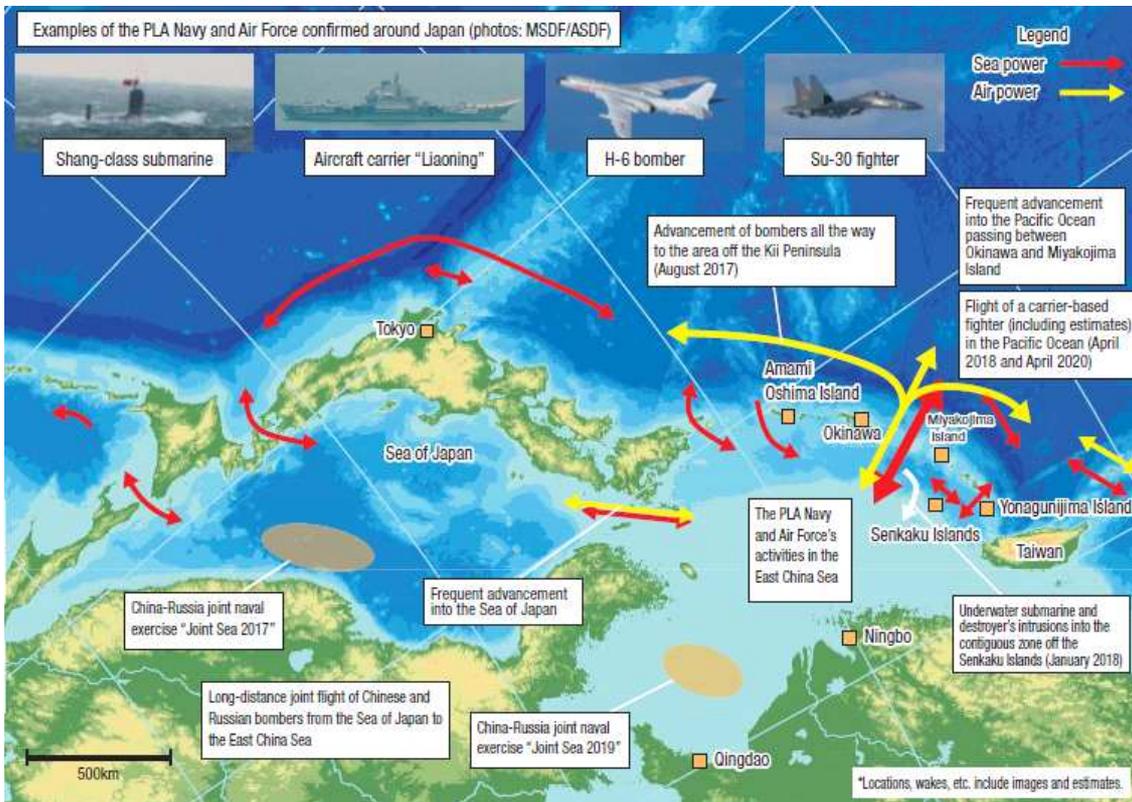


Fig. II-3-1-5 Deployment Map of the U.S. Forces in Japan

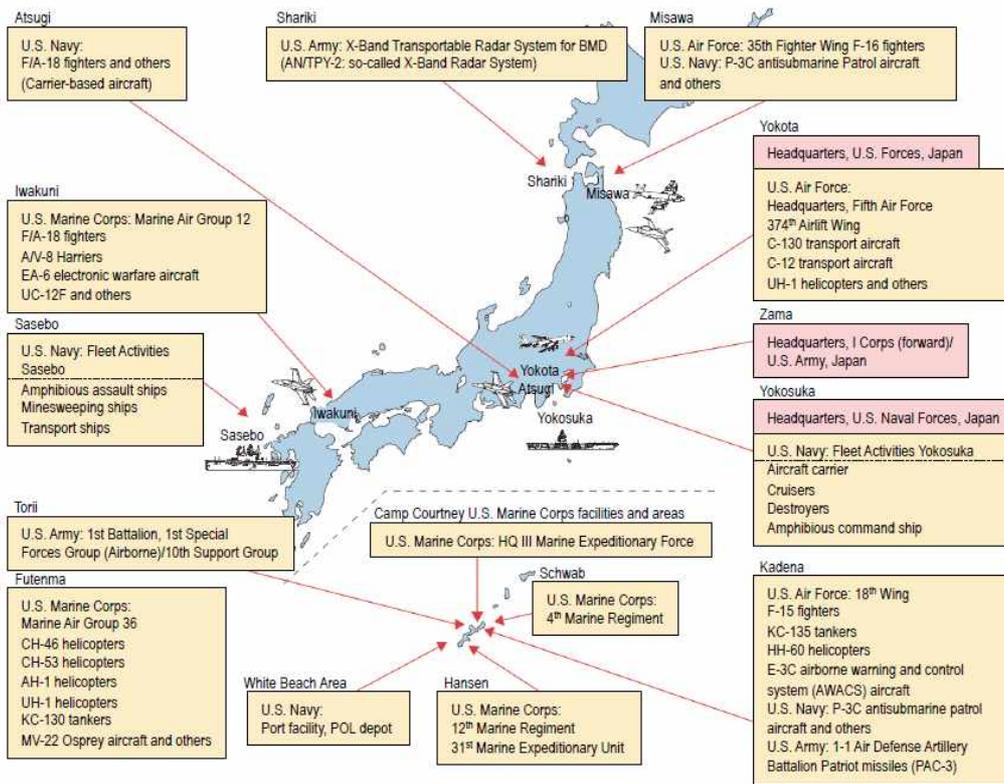
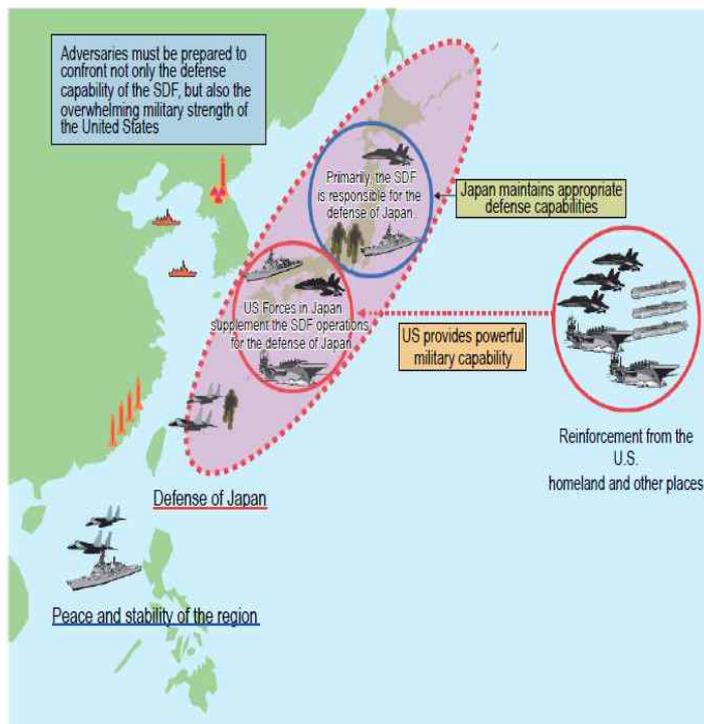


Fig. II-3-1-6 Significance and Role of the U.S. Forces in Japan





토론 1

바이든 행정부의 군사안보전략과 한반도 토 론 문

김 동 업
(북한대학원대학교 교수)

- 미국의 군사안보전략의 변화와 중국의 대응
 - 2018년 ‘국가국방전략(National Defense Strategy)’ 보고서를 통해 중국과 러시아를 가장 큰 위협이 되는 ‘준경쟁자(near-peer competitor)’로 평가하고, 대테러 전쟁 중심의 군사전략에서 중국과 러시아를 상대로 한 강대국 전쟁을 중심으로 한 군사전략 전환
 - 미국은 냉전 후 압도적인 군사적 우위를 바탕으로 더 이상의 강대국 전쟁은 없을 것이라는 가정 하에 오랜 기간 유지해 온 2개 지역전쟁 개념(construct)을 바탕으로 군 구조, 전력 발전, 군사대비태세 등 군사안보전략을 결정해 왔으나 중국과의 대규모 전쟁을 상정하고 이를 억제하고 필요 시 전쟁에서 승리하기 위한 군사적 우위를 유지하려는 목표에 명확한 우선순위를 부여하기 시작함.
 - 미국은 새로운 군사전략에 따라 중국을 상대로 대규모 전쟁 수행에 적용될 합동전 영역 작전(Joint All-Domain Operations: JADO) 개념을 개발하고 있음. JADO는 지해공, 우주, 사이버 등 작전 영역들 간의 경계를 제거하고 영역을 넘나드는 전력들의 합동작전 시너지를 극대화하기 위한 고도의 통합작전개념임.
 - 중국도 압도적인 군사력으로 중국을 에워싸고 있는 미국이 중국에게 가장 큰 안보 위협이라고 인식하고 미국의 군사력 투사 능력을 약화시키려는 A2/AD 전략을 통해 미국의 지위를 약화시키고 동맹을 이완시키려 시도하면서 장기적으로 미국을 서태평양에서 배제하는 전략을 추구하면서 할 것임. 2030년대 후반 이후 중국은 미국에 본격적인 군사적 도전을 시도할 개연성이 높음.
- 미중관계 속에 한반도 문제의 소외

- 이러한 군사안보전략은 바이든 행정부에서도 지속 발전될 것으로 보여 북한과 이란 등이 군사전략상 우선순위에서 하락한 것으로 볼 수 있음. 우선순위에서 멀어짐에 따라 북한의 군사적 행동이 가능한 시공간이 더 넓어지고 북한도 관심을 끌거나 몸값을 올리기 위해서 군사적 행동을 할 가능성이 더 높아짐.

- 중국도 문제 대만문제나 남중국해에서 미국의 군사력이 확장되고 자율성을 가지는 것을 차단하기 위해 한반도에서 북한의 군사적 행동을 이용할 경우 한반도 불안정성 증가

○ 동맹강화의 역설, 한미일 군사협력 강화의 수혜자는 누구인가?

- 한반도 문제와 타이완 문제를 연계시키고 한미일 군사협력 강화를 한다고 과연 한반도와 동아시아지역의 평화가 보장될 것인가에 의문 제기

- 한미일의 타이완 문제 개입은 중국의 강한 반발을 가져올 수밖에 없고 이를 한미일 군사협력 차원으로까지 확장할 경우에 한반도 비핵화와 평화체제 구축에 필요한 중국의 협력은 거부될 것임.

- 한미동맹과 미일동맹 강화는 북중/북러/중러관계의 강화로 나타날 수밖에 없다는 점에서 북한이 중국에 협력하지 않도록 하기 위한 대북정책과는 함께할 수 없는 구조적인 딜레마

- 결국 동맹강화는 미중간 전략적 대결 구도 속에 한반도 문제 해결이 목적이 아니라 미중관계에 종속된 수단화 될 가능성이 높다는 점에서 한국은 미중 사이에서 일본과 달리 적대적인 전략적 선택을 할 필요가 없지만 전략적 모호성 역시 경계해야 함.

○ 한반도와 동북아에서 끝나지 않는 군비경쟁과 안보딜레마

- 한반도 문제에 있어 한국이 군사안보적으로 주체가 되어야 하는 것은 당연한 것이며 이는 단순히 군사력의 질량적인 문제가 아니라 의지가 우선이고 그래서 더더욱 조기에 전작권이 전환이 되어야 함.

- 한국의 군사력이 대만문제에는 어떠한 경우에도 개입할 수 없으며 주한미군 역시 유사시 대만문제에 개입하는 문제에 대해 신중해야 한다는 점에서 유엔사 재활성화와 유엔사 후방기지 문제와 연결해 유엔사의 동북아 나토화에 대한 우려를 공유할 필요가 있음.

- 한국이 북한의 군사위협을 억지할 수 있는 충분한 군사력을 구축함으로써 미군이나 주일미군이 대만문제에 대한 주력할 수 있게 한다는 것 역시 매우 위험한 비평화적인 발상이고 한반도는 물론 지역 내 군비경쟁과 안보딜레마를 가중시키는 것임.

발표 2

바이든 정부 대외정책과 한반도 군사안보

문 장 렬
(대통령직속 정책기획위원회 위원)

1 서론: 한반도 군사안보 영향 요인과 주요 현안

- 1-1) 군사안보는 한반도 정세를 결정하는 가장 중요한 요소 중 하나이며 외교, 정치, 경제, 남북관계 등 여타 분야의 기본 조건이라 할 수 있다.
- 1-2) 한반도 군사안보는 한반도 내에서 군사적으로 직접 접촉하고 있는 남북한과 미국 각자의 전략과 정책에 따라 직접적인 영향을 받으며, 이는 상호관계 측면에서 남북관계, 북미관계, 한미동맹의 3개의 양자관계들로 구현된다.
 - 여기서 ‘한반도 군사안보’란 한반도가 군사적 위협과 위협, 긴장, 분쟁 가능성 등으로부터 자유로운 상태로서 남북한 각각의 군사안보를 포함하는 개념으로 사용한다.
- 1-3) 간접적이지만 중요한 영향을 미치는 행위자들은 중국과 일본이며 관계적 측면에서 미중 경쟁, 북중 ‘동맹’, 한미일 협의체 등이 한반도 군사안보에 영향을 미친다.
- 1-4) 한반도 군사안보에 대한 위협은 미국의 대북 적대정책과 북한의 반발, 남북한의 군비경쟁과 군사적 긴장이라는 두 개의 근본 문제에서 기인하며 언제든지 군사행동으로 악화하고 적대적 대응의 상승이 발생하면 대규모의 군사적 충돌로 비화할 수 있다.
- 1-5) 해결해야 할 주요 현안에는 북미관계 개선과 비핵화, 종전 및 평화 프로세스, 남북한의 재래식 전력 통제, 한미동맹체계의 조정, 주한미군의 전략과 전력의 변화 등이 포함된다.

2 바이든 행정부의 대북정책

2-1) 바이든 행정부 대외정책의 핵심은 중국을 견제하여 미국의 지도력(패권)을 유지·강화하는 것이다. 이를 위해 바이든 대통령(2021.4.28. 의회연설)은 그동안 잘 알려진 대로 외교와 역제의 병행이라는 원칙을 강조해 왔다. 외교는 동맹의 강화를, 역제는 제재의 유지를 골격으로 한다.

- 미국의 동맹정책은 '쿼드(Quad)'로 정립되었고 한반도 문제를 위하여 한미일 3국 공조체제를 강화함으로써 쿼드를 보완하려 할 것이다. 한반도 군사안보는 중국 대 쿼드 구도에서 더 불안정해질 가능성이 있다.

2-2) 바이든 정부의 대북정책 역시 대화와 제재를 병행한다는 원칙 위에서 북한에게 대화가 열려 있으니 나오라는 메시지만 발신할 뿐 대화의 여건을 조성하려는 실질적인 조치는 밝히지 않고 있다.

- 실질적 조치란 미국의 대북 적대정책의 철회와 대북 제재 해제 등이 핵심이며 북한은 적어도 미국이 그러한 의사를 가지고 있음을 공식적으로 표명해 주기를 바랄 것이다. 미국은 이것을 결코 협상의 전제조건으로 수용하지 않을 것으로 전망된다.
- 따라서 한미정상 공동성명(2021.5.21.)에서 언급한 “판문점 선언과 싱가포르공동성명 등 기존의 남북간, 북미간 약속에 기초한 외교와 대화가 한반도의 완전한 비핵화와 항구적 평화정착을 이루는 데 필수적이라는 공동의 믿음을 재확인”한 부분도 원칙론에 머물러 있는 것으로 평가된다.
- 동맹 강화 기초에 입각한 한미일 공조체제에서는 대북 제재의 해제나 남북관계의 독자적 발전은 사실상 불가능하고 한반도의 군사안보적 위협은 오히려 증대할 것이다.

2-3) 한반도 문제 관련 바이든 정부의 관심사는 북한의 비핵화와 한반도 현상 유지임이 명백하며 이 두 가지는 서로 연계되어 있다.

- 북한의 비핵화는 한미정상 공동성명에서 ‘한반도 비핵화’라고 정정한 대로 북한에 대한 (미국의) 핵위협이 소멸되는 것을 필수 요건으로 한다. 미국은 그런 비핵화를 처음부터 상상조차 하지 않았고 앞으로도 그에 대한 변화는 기대난망이다.
- 한반도 현상유지는 한미 군사동맹 체제의 유지, 주한미군과 주일미군의 역할 증대 등을 통해 중국을 견제하는 쿼드 전략의 동북아 축을 구성한다.

3 문재인 정부의 군사정책

- 3-1) 문재인 정부의 안보전략은 강한 국방력을 중시하는 군사안보를 지향한다. 군사정책의 두 축은 한미연합방위체제와 자주국방 능력을 동시에 강화하는 것이라 할 수 있다.
- 한미동맹과 자주국방은 전시작전통제권 환수 문제와 같이 상충되는 면이 일부 존재하지만 그런 경우 동맹을 우선시하는 정책을 택할 준비가 되어 있는 듯하다.
- 3-2) 군사안보의 최대 목표는 북한의 핵위협으로부터 안전을 확보하는 것이다. 이 목표는 한반도 비핵화를 통해 궁극적으로 이루어지겠지만 그 이전에는 미국의 확장억제와 한국의 군사력 강화를 결합하여 달성할 수 있다고 여긴다.
- 3-3) 연합방위태세의 강화와 군사력 증강은 남북한의 국력과 군사력 격차를 고려하면 과도하다는 평가도 가능하지만 보통국가로서 한국은 북한뿐 아니라 다양한 위협에도 대처해야 할 필요가 있다.
- 그럼에도 불구하고 문재인 정부의 국방비 규모는 과도하다는 비판을 받고 있다. 이명박 정부 초기 4년 국방비(2008-2011년, 약 117조원), 박근혜 정부 초기 4년 국방비(2013-2016년, 약 147조원)와 단순 비교하면 문재인 정부 4년(2018-2021년)의 국방비 규모는 192조원에 달한다.
 - 더욱이 2021-2025년 중기계획 소요 예산은 300조원 규모로 책정되어 만일 일본이 현재의 방위비 수준을 유지한다면 2025년부터는 일본의 방위비를 추월할 것으로 예상된다.
- 3-4) 문재인 정부가 강력하게 추진하는 군사력 증강(방위비 증대) 정책은 ①북한 핵무기에 대한 국민의 안보 불안을 누그러뜨리고, ② 어도 재래식 전력에서는 북한에 대한 압도적인 우위를 공고히 하고, ③전작권 환수를 위한 자주적 국방력을 완비하고, ④상대적으로 진보적인 정부의 안보 중시 노력을 과시하여 보수층의 공격을 피하고, ⑤동북아의 군비경쟁에서 주변국에 대한 최소한의 군사력 균형을 유지하려는 등 복합적인 목적에서 기인한 것으로 보인다.
- 3-5) 문재인 정부는 초기에 남북간의 군사적 긴장과 적대관계를 해소하고 평화를 정착시키려는 노력에서 의미있는 진전을 이루었다.
- 2018년 4월 판문점선언과 9월 평양공동선언 및 ‘군사분야 합의서’를 도출해 낸 것은 한반도의 군사안보에서 획기적인 전기를 마련한 것이었다.

- 그러나 2019년 2월 하노이 북미회담이 결렬된 이후 남북관계 전반이 정체되고 급속도로 악화하여 오늘에 이르렀다. 이러한 변화(또는 불변화)는 남북관계가 한미관계에 철저히 종속되어 있음을 방증하며 이는 바이든 정부에서도 달라지지 않을 것으로 보인다.

3-6) 그나마 한반도 군사안보 상황의 실질적인 악화를 막고 있는 것은 북한이 '군사 분야 합의서'를 비교적 충실히 지키고 있기 때문이다. 합의사항들을 더 진전시켜 나가지는 않지만 군사적 충돌은 남북이 자제하고 있다. 이는 북한이 대남 무력 도발을 통하여 얻을 수 있는 이득이 사실상 사라졌고 내부 경제건설 문제에 국력을 집중하고 있으며, 협상에 대한 일말의 희망을 완전히 포기하지 않았기 때문으로 보인다.

4 북한의 군사안보 전략

4-1) 북한의 군사전략은 전략차원의 핵전력과 전술차원의 재래식 전력이라는 두 기둥 위에 수립된 것으로 볼 수 있다.

- 북한은 핵무기를 미국에 대한 억제뿐 아니라 남한과의 재래식 전력 열세를 극복하고, 중국에 대한 안보 의존에서 탈피하고, 내부적으로 통치력을 강화하는 등 다양한 목적을 동시에 달성하는 매우 경제적인 '만능의 보검'으로 여기는 듯하다.
- 또한 핵전쟁이 현실에서 발발하기 어려운 일이므로 보통국가로서 보편적인 국방능력을 구축해야 할 필요성에 따라 재래식 군사력도 능력 범위 내에서 가장 효과적인 방식으로 확충하고 있다. 재래식 전력 증강은 현재까지 주로 단거리 발사체에 집중하고 있다. 하노이 정상회담 이후 2019년 5월부터 2020년 3월까지 북한은 사거리 200~600km의 초대형 방사포, 전술 탄도 및 순항 미사일, 잠수함발사 탄도 미사일 등의 시험을 집중적으로 실시했다. 지난 3월에 실시된 단거리 순항미사일과 탄도미사일 시험발사는 북한이 계획된 시간표에 따라 지속적으로 개발을 추진하고 있음을 보여주었다.

4-2) 북한은 지금까지 공식적으로 비핵화 선택지를 완전히 버리지 않는 않지만 하노이 북미정상회담 결렬 이후 사실상 핵무기 영구 보유를 결심한 것으로 보인다.

- 북한은 미국의 전략이 외부로 표출되는 수사가 어떻든 '북한의 비핵화'에 있지 진정한 '한반도 비핵화'에 있지 않다고 판단한 듯하다. 따라서 비핵화 협상이 재개되더라도 합의에 도달하는 과정은 과거와 완전히 다를 것이고, 합의가 되더라도 그 이행은 매우 까다롭고 긴 과정이 될 것이다.

- 이 과정 동안 한반도 군사안보 상황은 사실상의 핵보유국인 북한과 비핵국인 남한, 남한에 핵무기를 배치하지 않은 상태에서 핵우산을 제공하는 미국이 비핵화 협상을 추진하면서 동시에 상호 핵억제력을 유지하는 국면이 유지될 것으로 예상된다.

4-3) 바이든 정부 출범 이후 북한의 군사안보 전략은 8차 당 대회에서 ‘핵무력 완성’을 최대의 성과로 자평하고 여타의 무기 개발 성과를 공개하면서 “국가 방위력을 보다 높은 수준에서 강화”하기 위하여 구체적으로 제시한 제반 무기체계 개발 계획에서 명확히 드러났다.

- 이미 이룬 성과로서 핵무력 완성 이후 개발한 ‘더 위력한 핵탄두와 탄두조종능력이 향상된 전지구권타격로켓,’ 새로운 첨단핵전술무기, 신형탱크, 반항공로켓 종합체, 자해평곡사포, 반장갑무기 등 각종 신형 무기들을 거론했다.
- 현재 진행 중인 성과로서 다탄두개별유도기술, 극초음속활공비행전투부, 핵잠수함 설계연구의 최종심사단계, 각종 전자무기들, 무인타격장비들과 정찰탐지수단들, 군사정찰위성설계 완성 등을 공개했다.
- 향후 발전 계획으로서 전술핵무기 개발 및 초대형핵탄두생산, 15,000km 사정권 핵 선제 및 보복 타격능력 등 핵기술 고도화와 핵무기의 소형경량화, 전술무기화, 극초음속활공비행전투부 개발, 고체연료 추진 ICBM, 핵잠수함과 핵탄두 SLBM 개발 등을 상정했다.

4-4) 북한의 경제 사정이 열악하고 첨단 기술 능력에 대한 의구심이 있지만 지금까지의 북한 무기개발 역사를 비추어 보면 재래식 무기 첨단화를 통한 국방력 강화 계획이 단지 외부 발표용이라고 치부할 수 없다.

- 북한은 미국과의 비핵화 협상이나 남북대화 등의 진전에 따라 무기개발 활동의 공개는 다소 조절할 수는 있으나 자신의 시간표에 따라 꾸준히 진행할 것임은 확실해 보인다.

4-5) 북한의 대미 정책은 8차 당대회에서 재차 공식화되었다. 요체는 미국의 군사적 위협과 경제 재제에 결코 굴복하지 않겠다는 것이다. 미국의 태도가 달라지고 대북적대 정책을 폐기하지 않으면 ‘강대강 선대선’ 원칙을 견지할 것이다.

- 북한의 군사 및 경제 안보를 위하여 상당 기간 중국의 도움이 필요할 것이다. 중국이 한반도 비핵화와 평화프로세스를 포함한 군사안보에 중요한 역할을 수행할 구도가 더 강하게 짜여진 셈이다. 이는 다시 미중 전략경쟁의 하위 구조가 된다.

4-6) 따라서 한반도 군사안보 상황은 한편으로 비핵화 협상이 추진되면서 핵위협 아래 놓이게 되며 다른 한편으로는 첨단 재래식 군비경쟁이 심화될 가능성이 크다.

5 한미동맹과 주한미군 문제에서 기인하는 딜레마 상황

- 5-1) 문재인 정부의 ‘한미동맹 우선주의’는 자주국방과 남북관계 발전, 한중관계 등의 측면에서 적지 않은 모순을 드러내고 있으며 결과적으로 군사안보에 부정적 요인으로 작용할 가능성이 크다.
- 5-2) 한국군의 전시작전통제권 환수는 소위 ‘조건에 기초한 전환’으로 추진하고 있으나 설정된 3가지 조건들(한국군의 연합방위 주도 능력, 북한 핵무기에 대한 초기 대응 능력, 적합한 안보 상황)의 충족 여부를 검증하기 매우 어렵다. 특히 검증을 위하여 연합훈련을 실시하기로 되어 있기 때문에 북한의 반발과 군사적 긴장이 필연적으로 동반된다.
- 남북관계 악화와 군사적 긴장을 피하면서 동시에 필요한 수준의 연합훈련을 통하여 전작권 환수 능력을 검증하기는 현실적으로 불가능하다. 연합훈련으로 군사안보를 튼튼히 하려는 활동이 군사안보를 해치는 딜레마가 생기는 이유이다.
- 5-3) 주한미군의 전략적 유연성(strategic flexibility)은 주한미군이 한국 안에서만 활동하지 않고 필요하면 자유롭게 출입하면서 외부 군사활동에 투입될 수 있다는 것을 의미한다. 노무현 정부 때인 2009년 한미 합의에서는 한국이 원치 않는 분쟁에 연루되지 않도록 단서를 붙이긴 했지만 한국이 미군의 주둔지라는 사실 자체가 주한미군의 한반도 이외 지역의 활동에 간접적으로 연루되도록 만든다는 측면에서 논란이 지속되고 있다. 아직까지 극단적인 상황이 발생하지 않았지만 한미동맹의 보이지 않는 부담으로 남아있는 것이 사실이다.
- 문재인 정부가 한미동맹을 강화하려 한다면 미국의 전략적 필요인 주한미군 전략적 유연성을 인정할 수밖에 없을 것이다. 안보를 강화하기 위한 동맹이 안보를 위협하게 할 수 있는 딜레마 상황으로 이어질 수 있다.
- 5-3) 주한미군의 전력증강은 한미 연합방위 태세를 강화하는 측면이 있지만 한반도 내에서 군사력 집중을 심화하여 군사안보를 오히려 저해하고 한중관계에 부정적 요인으로 작용할 가능성이 있다.
- 2017년 THAAD 미사일 배치 결정으로 한국은 중국의 강도 높은 경제 제재를 받았으며 비록 3不정책(추가 배치, 미국 MD에의 한국 참여, 한미일 군사협력 하지 않을 것)에 의하여 ‘봉합’되었지만 아직 제재가 완전히 해소되지 않고 있다. 향후 미사일 배치 기지에 대한 환경영향평가가 끝나고 정식 배치가 이루어진 후 일정기간이 지나면 통상적인 성능개량 수요가 발생할 것이며 이를 추진하는 과정에서 한중관계가 훼손될 가능성이 있다.

- 미국이 2009년 8월 중거리핵전력폐기협정(INF)에서 탈퇴한 이후 한반도에 중거리 탄도미사일 배치를 고려할 것이라는 추측이 제기된 바 있다. 일각에서는 지난 5월 21일 한미정상회담에서 한국의 미사일 사거리 규제(800km 이내)를 해제함으로써 한국이 중거리 미사일을 개발·보유하고 유사시 한미동맹의 연합전력으로서 사용할 가능성이 제기되기도 했다. 주한미군의 전력증강은 어떤 형식으로든 안보딜레마적 상황과 연결될 위험성을 내포하고 있다.
- 5-4) 한미동맹은 미국을 매개로 하여 한미일 3국 군사협력으로 연결되어 남북관계와 한중관계에 부정적 작용하여 오히려 군사안보의 위협요인이 될 가능성이 있다. 흔히 말하는 한미일 대 북중러의 신냉전적 대결 구도가 재생산될 수 있다는 것이다.
- 신냉전 구도는 한반도 비핵화와 평화체제 수립을 방해하는 안보환경이다. 안보환경이 악화하면 앞에 언급한 한국군의 작전통제권 환수의 조건 하나가 충족되지 못한다. 한미동맹이 한미일 협력 체제를 거쳐 쿼드로 연결되면 미국과 일본의 전략적 이익에는 유리할 수 있겠지만 한국과 북한의 이익은 희생될 것이다.

6 결론

- 6-1) 바이든 행정부의 대북정책은 아직 구체적으로 공개되지 않고 대화와 제재의 병행이라는 원칙만 제시되었지만 미국의 전략적 이익 추구가 한반도의 군사안보에 결코 우호적으로 작용하지 않을 것으로 예상된다.
- 6-2) 문재인 정부는 한미동맹을 기반으로 군사안보 문제를 해결해 나간다는 정책 방향을 명확히 설정하였으며 한미정상회담 공동성명을 통해 남북관계에서 미국과 완전히 일치된(in lockstep) 접근법을 채택하기로 했음을 천명했다. 전에도 그랬지만 이제 더욱, 한국에게 중요한 거의 모든 것이 미국에 달린 셈이다.
- 6-3) 한반도 비핵화는 상당 기간 기대할 수 없는 상태로 퇴행했으며 남북한 군비경쟁은 심화하고 미중 경쟁과 신냉전 구도가 뉴노멀(new normal)을 형성할 가능성이 크다.
- 6-4) 한반도 군사안보의 직접 당사자인 한국은 세계에서 가장 강하고 어려운 상대인 미국, 중국, 일본 그리고 가장 중요한 북한과 평화를 만들어 나가야 하는 전례 없는 도전에 직면해 있다.

토론 2

바이든 행정부의 군사안보전략과 한반도 토 론 문

무로오카 데쓰오
(방위성 방위연구소 주임연구관)

문장렬 선생님의 발표는 한반도의 군사·안전보장에 대해서 남북한과 미국의 사정(事情)을 바탕으로 한 종합적인 분석을 한 뒤 향후 전망을 제시한 것이다. 일본에 대해서는 좀처럼 언급하기 어려운 솔직한 논의에 지적인 자극을 많이 받았다. 나아가 배우고 싶다는 동기에서 다음 세 가지 점에 대해 질문을 드리고 싶다.

첫째, 발표자가 한미동맹이 북한의 핵위협을 억지하고 있다는 것을 인정하면서도 한미동맹이 한국에 초래하는 안전보장 딜레마를 심각하게 보고 있는 것과 관련해서다. 예를 들면, 사드 미사일의 한국 배치(특히 그 증강)는 중국의 반발을 초래해 그 결과 한중관계를 악화시켜 오히려 한국의 안전을 위태롭게 할 가능성이 있다고 한다(5-3). 또한, 발표자는 한미동맹이 ‘한미일 3국 군사협력’이나 ‘쿼드(Quad)’로 발전하면 북한·중국과의 사이에 신냉전적인 대결구도가 만들어져 한반도의 비핵화나 평화체제의 실현을 멀어지게 할 것이라는 전망을 제시하고 있다(5-4). 나아가 쿼드에 대해서 “미국과 일본의 전략적 이익에는 유리할 수 있겠지만 한국과 북한의 이익은 희생될 것”이라고 평가하고 있다(5-4).

이러한 점과 관련하여 질문하고 싶다. ‘한미일 협력’이나 ‘쿼드’를 부정적으로 혹은 소극적으로 평가하면서 한미동맹을 발전시키거나 유지하는 것은 가능할까. 특히, 한 일본인으로서의 관심을 말씀드리자면 주한미군은 일본에 있는 부대나 시설이 있어야 또는 그러한 부대 등을 지원하고 방호(防護)하는 일본의 자위대가 있어야 비로소 전력을 충분히 발휘할 수 있다. 즉 일한미(한미일) 3국 협력이 한반도의 방위에도 불가결하다고 생각하지만, 이에 대한 견해를 묻고 싶다.

둘째, 한국의 군사정책에 대해서다. 발표자는 문재인 정권이 국방비를 높은 수준에서 증가시키고 있는 것을 지적하면서(2025년 일본을 앞지를 것이라고도 함. 3-3) 그 목

적을 ①북한의 핵무기에 대한 국민의 안보 불안을 완화하고, ②적어도 통상전력 면에서 북한에 대한 압도적인 우위를 공고히 하고, ③전시작전통제권 환수를 위한 자주적 국방력을 완비하고, ④상대적으로 진보적인 정부의 안보 중시 노력을 과시하여 보수층의 공격을 피하고, ⑤동북아시아의 군비군쟁에서 주변국에 대한 최소한의 군사력 균형을 유지하려는 등 복합적인 것이라고 설명하고 있다(3-4). 또한, “‘보통국가’로서 한국은 북한만이 아니라 다양한 위협에도 대처해야 할 필요가 있다”고도 주장하고 있다(3-3).

이러한 점과 관련하여 국방력 건설의 방향이나 ‘다양한 위협’에 대해서 구체적으로 말씀해주셨으면 좋겠다. 토론자가 알고 싶은 것은 한국군이 급속하게 취득·보급하고 있는 드론, 차륜형 장갑차, 기동·상륙용 헬기, F-35A 전투기 등은 적정(敵情)의 파악, 신속한 기동, 정밀타격과 같은 현대전을 구성하는 요소이며, 북한과의 국지분쟁이나 전면전쟁에는 유효한 수단이라고 생각한다. 한편, 2033년에 취역을 계획하고 있는 경항공모함에는 그 막대한 비용에 걸맞은 목적이나 효과로서 어떠한 것이 생각되고 있을까. 발표자가 생각하는 국방력 정비의 바람직한 모습을 포함하여 알려주셨으면 좋겠다.

셋째, 발표자는 2019년 9월의 ‘남북 군사 분야 합의서’가 현재의 한반도 안정에 기여하고 있는 역할을 높이 평가하고 있다. 발표자는 “북한이 대남도발을 통하여 얻을 수 있는 이득이 사실상 사라졌다”고 말하고 있다(3-6). 북한이 무엇을 이익이라고 생각하고 무엇을 가지고 이익이 사라졌다고 생각하는 것을 아는 것은 향후 북한과 교섭을 하는 데 있어서 대단히 중요하다고 생각하기 때문에 이 부분에 대해서도 조금 더 구체적으로 알려주시면 좋겠다.

室岡鉄夫(防衛研究所 主任研究官)

本発表は、韓半島の軍事・安全保障について、南北韓、米国のそれぞれの事情を踏まえた総合的な分析を行った上で、今後の見通しを示すものである。日本にはなかなか触れることができない率直な議論に、知的な刺激をたいへん受けた。さらに学びたいという動機から、以下のとおり3点につき質問申し上げたい。

第一に、発表者(ムンジャンヨル教授)が、韓米同盟が北朝鮮の核脅威を抑止していることを認めつつも、同同盟が韓国にもたらす安全保障のジレンマを深刻に見ていることに関連してである。例えばTHAADミサイルの韓国配備(特にその増強)は、中国の反発を招き、その結果、韓中関係を悪化させ、かえって韓国の安全を危うくする可能性があるという(5-3)。また発表者は、韓米同盟が「韓米日3国軍事協力」や「クワッド」に発展すれば、北朝鮮・中国との間で新冷戦的対決構図が生まれ、韓半島の非核化や平和体制の実現を遠のかせるとの見通しを示している(5-4)。さらにクワッドについて「米国と日本の戦略的利益には有利だが、韓国と北朝鮮の利益は犠牲になるだろう」と評価している(5-4)。

これらの点に関連して質問したい。「韓米日協力」や「クワッド」を否定的にあるいは消極的に評価しながら、韓米同盟を発展させたり、維持することは可能なのだろうか。特に一日本人としての関心を申し上げれば、在韓米軍は、日本にある部隊や施設があつてこそ、またそれら部隊等を支援し防護する日本自衛隊があつてこそ、戦力を十分発揮することができる、つまり日韓米3国協力が韓半島の防衛にとって不可欠であると考えているが、そのことに対する考えを伺いたい。

第二に、韓国の軍事政策についてである。発表者は文在寅政権が国防費を高い水準で増加させていることを指摘し(2025年に日本を追い抜くとも。3-3)、その目的を①北朝鮮の核兵器に対する国民の安保不安を和らげ、②少なくとも通常戦力では、北朝鮮に対する圧倒的な優位を強固にして、③戦時作戦統制権返還に向けた自主的国防力を完備して、④相対的に進歩的な政府の安保重視努力を誇示して保守層の攻撃を避け、⑤北東アジアの軍備競争で周辺国に対する最小限の軍事力バランスを維持しようとする複合的なものと説明している(3-4)。また「「普通の国家」として韓国は北朝鮮だけでなく、多様な脅威にも対処する必要がある」とも主張している(3-3)。

これらに関連して、国防力建設の方向や「多様な脅威」について、具体的に教えていただきたい。質問者が知るところでは、韓国軍が急速に取得・普及しつつあるドローン、車輪型装甲車、機動-上陸用ヘリ、F-35A戦闘機などは、敵情の把握、迅速な機動、精密打撃といった現代戦を構成する要素であり、北朝鮮との局地紛争や全面戦争には有効

な手段と考える。他方、2033年に就役を計画している軽航空母艦には、その莫大な費用に見合う目的や効果としてどのようなものが考えられているのか。発表者の考える国防力整備の望ましい姿を含めて教えていただきたい。

第三に、発表者は2018年9月の「南北軍事分野合意書」が現在の韓半島の安定に果たしている役割を高く評価している。その際、発表者は「北朝鮮が韓国への武力挑発を通じて得られる利益が事実上消え（た）」と述べている(3-6)。北朝鮮が何を利益と考え、何をもって利益が消えたと考えるのかを知ることは、今後の北朝鮮と交渉を進めるにおいてきわめて重要なことと考えるので、このあたりについてもう少し具体的に教示していただきたい。

以 上

제1세션

미중 갈등과 남북관계

발표 1: 히라이 히사시 (경남대 극동문제연구소 초빙연구위원, 펠로우)	69
토론 1: 조진구 (경남대 극동문제연구소 교수)	89
발표 2: 박종철 (통일연구원 명예연구위원)	95
토론 2: 니시노 준야 (게이오대학 교수)	105

발표 1

미중 갈등과 남북관계

히라이 히사시
(경남대 극동문제연구소 초빙연구위원, 펠로우)

1 미중 갈등의 '세 국면'

미중 양국은 3월 18일 미국 알래스카주 앵커리지에서 바이든 정권 출범 후 처음으로 고위급 외교회담을 했다. 미국 측은 블링컨 국무장관과 설리번 대통령보좌관(국가안보담당)이 중국 측은 양제츠 중국공산당 정치국원과 왕이 국무위원 겸 외교부장이 참가했다.

블링컨 국무장관이 “신장위구르 자치구, 홍콩, 타이완을 둘러싼 문제, 미국에 대한 사이버공격이나 동맹국에 대한 경제적 압력 등 중국의 행동에 대한 심각한 우려에 대해서 논의한다”고 비판의 전개의 예고하자 양제츠 정치국원은 “신장, 티베트, 타이완은 중국의 불가분한 영토다. 미국에 의한 내정간섭에 단호하게 반대하고 엄중하게 대응할 것이다”, “미국은 국내 인권상황을 개선해야 한다, 미국의 인권문제는 뿌리 깊다”고 반박했다.

미중 양측은 3월 19일까지 약 8시간에 걸쳐 격론을 전개했다. 미디어 앞에서는 격렬하게 대립하면서 실무적인 협의를 계속했다는 점도 간과해서는 안 될 것이다.

앵커리지 회담은 미중 양측의 대립점을 정리한다는 점에서 의미가 있었다고 할 수 있다. 신장위구르자치구의 인권문제, 홍콩문제, 타이완문제에서는 격렬하게 대립했지만, 블링컨 장관은 이란이나 북한, 아프가니스탄, 기후변화 문제에서 “미중의 이해는 공통되어 있다”면서 협력의 여지를 남겼다. 양제츠는 회담은 유익했다면서 “양측은 충돌, 대항하지 않고 상호존중과 협력의 정신에 입각해 건전하고 안정된 궤도에서 관계를 발전시켜야 한다”고 표명했다.

미중 양측은 모든 문제에서 “대결하려고 하는 것은 아니다. 미중은 기후변화문제에서는 ‘협력’을 확인했다. 반도체 등 공급망 문제 등에서는 ‘경쟁’한다. 신장위구르, 홍콩, 타이완문제에서는 ‘대결’한다. 미중 간의 갈등은 ‘협력’, ‘경쟁’, ‘대결’이라는 세 국면을 내포한 갈등이다.

서방 선진 7개국(G7) 외교장관회의를 위해 런던을 방문했던 블링컨 미 국무장관은 5월 4일 영국의 파이낸셜타임스(FT)와의 인터뷰에서 “우리들은 그들(중국)과 이란 핵문제에 대해 관여하면서 핵합의 수준으로 복위하고자 노력하고 있다”고 말했으며, 이란

핵문제에서의 중국과의 협력을 언급했다. 그 위에 “의심할 여지없이 앞으로 북한과 북한의 핵 프로그램에 대한 논의가 (중국과) 있을 것이다”라고 말했다. “우리들은 명확하게 중첩된 이해관계를 가지고 관여하는 아주 다양한 분야가 있다”고 말했다.

블링컨 장관의 이 발언은 미국은 중국과의 갈등관계에 있으면서도 북한 문제에 관해 중국과 ‘협력’해 갈 의사를 보여줌과 함께 아직 미중 간에 그러한 협력관계가 생기지 않았다는 것을 보여주는 것이었다.

한편, 북한 문제가 미중 간에 ‘협력’의 범주에 들어가는가, ‘대결’의 범주에 들어가는가는 북한에게는 사활적인 문제가 될 수 있다. 북한에게 미중이 ‘협력’해서 연계한 압력을 걸어오는 것은 생존공간을 좁힐 것이다. 미중이 대립해야 북한의 생존공간이 넓어지고 중국으로부터의 지원도 얻어낼 수 있기 때문이다.

2 남북관계의 변천과 현재

한국과 북한의 남북관계는 2018년 2월 북한이 평창 동계올림픽에 참가해서 크게 전환되어 4월의 판문점 회담과 9월의 평양회담으로 이어지고 군사 분야에서의 합의에 이르기까지 발전했다.

그러나, 2019년 2월 하노이 북미정상회담이 결렬되면서 북한의 대남자세는 화해·협력에서 대립으로 전환되고 남북관계가 북미관계의 영향 하에 있다는 것을 보여주었다. 2020년 6월에는 북한이 개성의 남북공동연락사무소를 폭파해 남북관계는 급속하게 냉각되었다.

북한의 김정은 총비서는 올해 1월의 제8차 당대회 사업총화보고에서 대외활동에 대해서 “최대의 주적인 미국을 제압하고 굴복시키는데 초점을 맞추고 지향시켜나가야 한다”면서 “누가 집권하든 미국이라는 실체와 대조선정책의 본심은 절대로 변하지 않는다”고 했다. 북한은 경제건설에서 ‘자력갱생’을 주장하고 미국과의 장기전을 전개할 자세를 명확하게 했다.

그리고 김정은 총비서는 “북남관계의 현 실태는 판문점선언발표이전시기로 되돌아갔다고 하여도 과언이 아니며 통일이라는 꿈은 더 아득히 멀어졌다”고 규정했다. 그 위에 한국이 북한에 제안한 코로나대책협력이나 인도지원 등을 ‘비본질적인 문제’라고 잘라버리고 한국에서의 ‘첨단 군사장비 반입’과 ‘미국과의 합동군사연습’이야말로 ‘본질적인 문제’라면서 중지를 요구했다.

그 위에 “대외사업부문에서 사회주의나라들과의 관계를 가일층 확대발전시키고 자주성을 지향하는 혁명적당들과 진보적당들과의 단결과 협력을 강화”한다면서 대미대결 노선을 견지한 채 사회주의 국가와의 관계 강화를 꾀한다고 했다.

북한은 특히 대중관계의 강화를 목표로 하고, 올해 2월에는 주중국대사에 전 무역상 리용남을 기용하고 3월에는 김정은 총비서와 시진핑 당총서기가 ‘구두친서’를 교환했다. 김정은 당총비서는 ‘구두친서’에서 “중국공산당창건 100돐과 조중우호, 협조 및 호상원조에 관한 조약체결 60돐을 맞이하는 뜻깊은 올해”라면서 “조중 친선관계가…

승화 발전될 것이라는 확신”을 표명했다. 시진핑 당총서기는 “국제 및 지역정세는 심각히 변화되고 있다”면서 “조선반도의 평화안정을 수호하며 지역의 평화와 안정, 발전과 번영을 위해 새로운 적극적인 공헌을 할 용의가 있다”고 미중 갈등 속에서 한반도정세에 관여할 자세를 분명하게 했다.

북한은 경제제재, 코로나 방역과 무역의 급감, 수해라는 ‘3중고’ 속에서 코로나가 어느 정도 수습되면 중국의 지원이나 교류에 의존하지 않을 수 없는 사정이 있었다.

3 두 번의 김여정 담화

바이든 정권 출범 이후 북한의 대남비판은 김여정 당 부부장의 두 번의 담화에 상징되어 있다. 김여정 부부장은 3월 15일자 담화에서 한국이 한미합동군사훈련을 실시했던 것을 품위 없는 말투로 비판했다. 담화는 “연습규모가 줄어들어 거기에 50명이 참가하던 100명이 참가하던 그리고 그 형식이 이렇게 저렇게 변이되든 동족을 겨냥한 침략전쟁연습이라는 본질과 성격은 달라지지 않기 때문”이라면서 “전쟁연습과 대화, 적대화 협력은 절대로 양립될수 없다”고 했다.

나아가 미국에 대해서도 “앞으로 4년간 발편잠을 자고 싶은 것이 소원이라면 시작부터 멋없이 잠 설치 일거리를 만들지 않는 것이 좋을 것”이라고 경고했다.

한미합동군사훈련은 3월 8일부터 시작되어 3월 18일 끝날 예정이었다. 미국의 블링컨 국무장관과 오스틴 국방장관은 3월 15일부터 17일까지 일본을, 17일부터 18일까지 한국을 방문했다. 김여정의 담화는 한미합동군사훈련이 끝나기 3일 전에 나온 것으로 한미합동군사훈련을 중지시키려는 것보다는 일본에서의 미일안전보장협의위원회(2+2)에 이어 열리는 한미 외교·국방장관회의(2+2)를 앞두고 한미일 협조체제에 썩기를 박기 위한 것으로 보였다. 이 담화에서 한국에 대해 ①대남대화기구인 조국평화통일위원회의 정리, ②금강산 국제관광국을 비롯한 관련 기구의 폐지, ③남북군사분야 합의서의 파기를 경고했다.

두 번째 김여정 부부장의 담화는 5월 2일자로 탈북자가 북한으로 전단을 보낸 것을 한국정부가 묵인했다고 비판한 것이었다. 담화는 “우리는 남쪽에서 벌어지는 쓰레기들의 준동을 우리 국가에 대한 심각한 도발로 간주하면서 그에 상응한 행동을 검토해볼 것”이라고 위협했다. 한국 정부는 대북전단 살포를 금지하는 법률까지 만들었지만, 그런 것은 무시한 담화다. 한국 정부는 국내 보수 세력만이 아니라 미국 등으로부터도 표현의 자유에 대한 탄압이라는 비판을 받고 있다. 그러면서도 한국 정부가 이를 묵인하고 있다고 비판하고 문재인 정권을 흔들고 있다.

북한의 주장은 한국이 동맹을 맺은 미국 측에 붙든가, 같은 민족 측에 붙을 것인지 선택을 강요하고 있다. 동시에 북한에 대한 적대행위를 용인할 것인가, 그렇지 않을 것인가 하는 양자택일을 강요하고 있다.

4 인권문제에서 중국을 지지하고 조중 공투(共鬪)를 구축하는 북한

미중 간에 가장 첨예한 대립은 신장위구르, 홍콩, 타이완을 둘러싼 인권문제다. 바이든 정권은 이 인권문제에서는 분명하게 ‘대결’ 자세를 보이고 있다.

교묘한 것은 북한이다. 인권문제에서는 중국보다도 더욱 심각한 문제를 안고 있는 북한은 인권문제에서 적극적인 중국지지 자세를 분명하게 하고 있다.

신장위구르자치구에서의 인권문제에 대해서 러시아나 북한, 시리아 등 37개국은 2019년 7월에 유엔인권이사회가 있는 스위스의 제네바주재 대사 연명으로 서한을 발표하여 인권침해를 부정하고 중국을 지지했다.

북한 외무성 대변인은 2020년 5월 30일 중국에 의한 홍콩 국가안전법제 도입결정에 대해 일국양제에 입각한 홍콩의 안정과 번영을 실현하기 위한 합법적인 조치라면서 “전면적으로 지지한다”고 표명했다. 리선권 외상도 같은 해 6월 5일 평양주재 리진진(李進軍) 중국대사와의 회담에서 중국의 홍콩정책에 지지를 표명했다. 리선권 외상은 “홍콩문제는 중국의 내정문제이며 외국의 간섭을 주권을 훼손하는 것이다. 조선은 중국 공산당과 중국정부가 주권, 안전, 영토를 수호하는 것을 적극적으로 지지한다”고 했다.

북한은 미중의 ‘대립’점인 신장위구르나 홍콩문제라는 ‘인권문제’에서 중국의 입장을 적극적으로 지지함으로써 북중의 연계를 강화하고 북한 문제를 미중의 ‘협력’ 범주에 넣는 것을 저지하려는 태도를 보이고 있다. 말할 것도 없이 인권문제는 북한에게도 체제의 근간을 흔드는 문제인 만큼 미국의 개입은 허용하지 않는다.

5 한미정상회담: 북한 문제에서 한국 측 주장을 수용

바이든 대통령과 문재인 대통령의 정상회담이 5월 21일 워싱턴의 백악관에서 개최됐다. 회담 후에 발표된 공동성명은 한미 양측의 주장을 복잡하게 엮은 매듭 끈 같은 내용이였다. 북한문제에서는 미국이 한국 측을 배려하고 대중문제에서는 한국이 미국 측의 주장을 상당히 받아들였다. 한편, 한반도를 둘러싼 상황을 새로운 국면으로 이끌어갈 모멘텀을 만들기까지는 이르지 못했다. 그러나 한미정상회담 결과는 미중갈등상황에서의 한국의 놓인 위치나 향후의 남북관계에 적지 않은 영향을 미칠 것이다.

미국은 북한정책에서 한국 측 주장을 대폭적으로 받아들여 유연한 자세를 보였다. 첫째, 바이든 대통령은 이전에 김정은을 ‘악당(Thug)’이라고 불렀는데, 정상회담에서는 북한을 ‘North Korea’라고 하지 않고 ‘DPRK’라고 정식국호의 약칭으로 부르는 등 북한을 조금 존중하는 자세를 보였다.

둘째, 바이든 대통령은 이미 결정한 새로운 북한정책에도 반영되어 있듯이 북한에 대한 ‘외교’가 열려있다면 북한에 대화에 응하도록 촉구했다. 바이든 대통령은 ‘북한의 비핵화’가 아니라 ‘한반도의 비핵화’를 요구했다. ‘완전하고 검증 가능하면 불가역적인 비핵화(CVID)’라는 표현을 포함한 유엔제재의 이행은 포함했지만, 공동성명에

직접적으로 ‘CVID’라는 말을 담지는 않았다.

셋째, 바이든 대통령이 비판을 해온 트럼프 대통령과 김정은 당 총비서 간의 합의인 2018년 6월의 싱가포르 합의만이 아니라 2018년 4월의 판문점선언까지 포함하여 ‘기존의 남북 간, 북미 간 약속’에 기초한 “외교와 대화가 한반도의 완전한 비핵화와 항구적 평화정착을 이루는데 필수적이라는 공통의 믿음”을 재확인했다. 미국 측이 북미 간의 합의만이 아니라 남북 간의 합의를 바탕으로 한반도의 비핵화나 한반도의 평화 체제를 구축한다는 인식을 공유했던 것은 판문점 합의를 문재인 정권의 커다란 성과로 보는 한국 측에게는 큰 의미가 있다. 나아가 바이든 정권이 2018년의 북미, 남북의 선선을 바탕으로 한 교섭을 할 것이라면서 외교의 연속성을 표명한 의미도 크다.

넷째, 바이든 대통령은 “남북대화과 관여, 협력에 대한 지지”를 표명했다. 남은 임기 1년의 문재인 정권은 북미와 남북이라는 두 가지 대화의 재개에 전력을 다하겠다고 하는데, 북미대화만이 아니라 남북의 대화에 대한 미국의 지지를 획득했다.

다섯째, 바이든 대통령은 공식이었던 북한담당특별대표에 성 김 동아태담당 국무차관보대행을 임명하는 깜짝 인사를 했다. 바이든 정권은 먼저 북한인권 담당특사를 임명할 것이라는 예상이 강했지만, 지금까지 계속해서 북한 문제를 담당해온 베테랑 외교관으로 현실적인 대응을 해온 성 김의 특별대표임명은 미국의 대화의지를 보여주는 것으로 보였다.

여섯째, 북미정상회담의 가능성에 대해서 “김정은 씨가 핵문제에 대해서 의사를 표시하고 무언가를 약속한다면 만날 수도 있다”고 말해 그 가능성을 배제하지 않았다.

6 유연한 대응이지만 ‘적대시정책’은 변화 없음

미국 측은 북한문제에 대해서 한국 측의 주장을 배려해 상당히 유연한 자세를 보였다. 그러나 거기에는 한계가 있는 것도 사실이다. 북한이 미국에 요구하고 있는 것은 대화의 방법이나 틀이 아니라 북한에 대한 적대시정책의 철회다.

한미합동군사훈련의 중지나 경제제재의 해제와 같은 적대시정책의 전환으로 이어지는 미국의 북한에 대한 근본적인 자세에는 변화가 없었다. 북한이 대화에 응하기 쉬운 환경은 준비했지만, 북한이 매력을 느끼는 ‘과실’을 준비했다고는 말하지 어렵다.

7 대중국 포위망에 한발 들어간 한국

한편, 이번 한미정상회담에서 특징적이었던 것은 미국이 요구한 대중국공동선언에 대해 한국은 일본정도는 아니어도 미국 측 진영에 명확하게 한발 들여났다고 할 수 있다. 한미동맹은 단순히 군사적인 동맹에 머물지 않고 미국이 ‘경쟁’이라고 보는 IT 등의 산업분야에서 미국 측 네트워크에 한국이 참가하는 자세를 명확하게 했다. 이것은 큰 변화였다. 미국은 북한문제에서 한국에 양보하면서 반중공동선선 구축이라는

훨씬 큰 틀에서는 한국을 포섭하는 데 성공했다고 할 수 있다.

첫째, 회담에서 발표된 공동성명에서 중국을 명시하는 것은 피했으나 타이완이나 남중국해에 대해서 언급한 점이다.

한미공동성명에서 “규범에 기반한 국제질서를 저해, 불안정 또는 위협하는 모든 행위를 반대하며, 포용적이고 자유롭고 개방적인 인도-태평양지역을 유지할 것을 약속했다”면서 “우리는 남중국해 및 여타 지역에서 평화와 안정, 합법적이고 방해받지 않는 상업 및 항행·상공비행의 자유를 포함한 국제법 존중을 유지하기로 약속했다”고 했다.

나아가 “타이완 해협에서의 평화와 안정 유지의 중요성을 강조했다”고 타이완에 대해 언급했다. 한미정상 공동성명에서 타이완문제를 언급한 것은 이것이 처음인 것으로 보인다.

중국을 명시하지 않고 신장위구르나 홍콩에 대해 언급하지는 않았지만, 인도태평양 지역에서의 중국의 행동을 염두에 둔 표현이었다, 한국에게는 커다란 변화다.

4월의 미일정상회담 공동성명에서도 “타이완해협의 평화와 안정의 중요성을 강조”했다고 명기해 중국 측은 ‘내정간섭’이라고 강하게 반발했다. 한국이 이것에 이어 같은 표현을 공동성명에 포함한 것은 중국의 반발을 초래할 것으로 보인다. 중국 공산당 기관지 <인민일보>계의 <환구시보>는 정상회담 전의 논평에서 공동성명에 타이완문제를 넣는 것은 “독을 마시는 것”이라고 견제했었는데, 한국은 그 독을 마셨다.

둘째, 중국에 대한 미·일·호·인 4개국 연계 협의체인 쿼드(Quad)에 대해서 한미는 “쿼드 등 개방적이고 투명하며, 포용적인 지역의 다자주의의 중요성을 인식하였다”는 표현을 공동성명에 담았다.

문재인 대통령은 기자회견에서 ‘쿼드’에 대해 미국으로부터 압력은 ‘없었다’고 했지만, ‘쿼드’에 대한 긍정적인 평가가 포함된 것은 ‘쿼드’ 참가가 아니더라도 ‘쿼드 + 알파’에의 참가 등으로 이어질 가능성이 있어 향후가 주목된다.

셋째, 한미 양국이 코로나 백신을 포함해 반도체나 5G, 6G 등의 첨단 분야에서의 협력 강화를 확인했다는 것이다. 공동성명은 “우리는 공동의 안보·번영 증진을 위해 핵심·신흥 기술 분야에서 파트너십을 강화하기로 합의했다, (중략) 우리는 반도체, 친환경 EV 배터리, 전략·핵심 원료, 의약품 등과 같은 우선순위 부문을 포함하여 우리의 공급망 내 회복력 향상을 위해 협력하기로 합의했다”고 했다.

중국의 입장에서 보면, 이것은 한국이 산업분야에서 미국의 ‘반중국포위망’에 참가했다고 받아들일 것이다. 공급망 구축은 미중 사이에서는 ‘경쟁’ 분야이지만, 한국이 이 경쟁분야에서 중국보다도 미국에 비중을 두었다고 할 수 있다.

넷째, 한국의 미사일개발을 규제하고 있던 ‘미사일지침’의 종료를 선언한 것이다. 한국은 미국으로부터 미사일기술을 도입함에 있어 규제를 받아들여 이 지침은 개정되어 김대중 정권 시대인 2001년 1월에는 사정거리 300킬로미터, 탄두중량 500킬로그램으로, 이명박 정권 시대인 2012년 10월에는 사정거리 800킬로미터, 탄두중량 500킬로그램으로, 문재인 정권 시기인 2017년 11월에는 사정거리 800킬로미터, 탄두중량 무

제한으로 개정되었다. 나아가 2020년 7월에는 우주개발을 위해 고체연료의 개발도 가능해졌다.

한국은 미사일 개발에서 규제가 풀려 한국에서는 ‘미사일 주권의 회복’이라는 보도도 있으며, 이것을 평가하는 분위기다.

한국의 진보정권은 ‘자주국방’을 내걸고 보수정권보다 훨씬 많은 국방비를 지출하고 군비확장을 계속하고 있다. 한국은 이미 사정거리 800킬로미터, 탄두중량 500킬로그램의 ‘현무2C’나 사정거리 800킬로미터, 탄두중량 2톤의 ‘현무4’를 개발하고 있다. 탄두중량을 줄이면 베이징이나 도쿄도 사정거리 안에 들어간다. 이 규제가 완전히 해제되면 한국은 중거리탄도미사일 보유도 가능해진다. 한국은 이미 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 보유나 경함모 보유 계획, 원자력잠수함 개발 의욕을 보이고 있다. 자국이 ‘자주국방’이란 이름 아래 군사강국화의 길을 걸으면서 어떻게 북한에 핵미사일 개발을 멈추라고 할 수 있을까.

8 한미정상회담은 복잡한 매듭 끈

이번 한미정상회담 결과를 조금 큰 시점에서 보면 바이든 정권은 북한정책에서는 많은 부분에서 문재인 정권의 주장을 수용했다. 상당히 유연한 대응을 보여 문재인 정권에게는 커다란 양보를 얻어냈다고 평가할 수 있을 것이다.

한편, 문재인 정권은 대중국문제에서는 많은 부분에서 바이든 정권의 주장을 받아들였다. 중국이 거부반응을 보이고 있었던 타이완문제에도 언급하고, 공급망에서는 한미연계 강화를 확인해 한국을 끌어 들이는 데 성공했다.

나아가 바이든 정권은 ‘자주국방’을 내건 문재인 정권에 대해 ‘미사일지침’을 해제한다는 선물을 주었다. 그러나 한국의 미사일지침 해제를 위협으로 받아들이는 것은 미국이 아니라 북한이며 중국이다. 한국에 양보해서 북중 양국을 자극한다는 반응(reaction)을 생각하면 이것은 한국을 북중에서 멀어지게 하는 묘수다.

바이든 정권은 문재인 정권의 주장을 상당 부분 받아들이고 북한정책에서는 상당히 유연한 자세를 보였다. 그러나 이것으로 북한이 대화에 응할까? 문재인 정권은 북미 및 남북 대화를 위한 환경이 정비되었다고 하면서 북한이 대화에 응할 것을 기대하고 있다. 바이든 정권이 상당히 유연해졌지만, 그것은 커다란 전략변화가 아니라 작은 전술적 변화다. 북한이 대화에 응하게 하려면 잘 고안된 ‘마중물’이 필요하다. 대화를 위한 보다 적극적인 ‘돌파구’가 필요하지 않을까.

9 중국, “타이완은 내정문제, 간섭하지 말라”

한편, 대중국문제는 어떠할까. 바이든 정권은 대중국문제에서 문재인 정권을 끌어들이는데 상당히 성공했다. 중국의 ‘환구시보’는 한미정상회담 전에 공동성명에 타이완문제

를 명기하면 “독을 마시는 것과 같은 것”이라고 사전 경고를 했다. 그러나 공동성명은 타이완도 남중국해의 자유항행문제도 포함시켰다. 일본처럼 중국을 명시하지 않았으며, 신장위구르나 홍콩은 포함시키지 않았다고 중국이 이것을 아무렇지도 않게 넘길까?

중국 외교부의 자오리젠은 5월 24일 정례기자회견에서 “중국 측은 공동성명의 관련 내용에 유의하고 있으며, 이에 우려를 표명한다”고 함과 동시에 “한미관계의 발전은 지역의 평화·안정, 발전·번영에 도움이 되어야 하고 그 반대가 되어서는 안 되며, 더욱이 중국을 포함한 제3국의 이익을 훼손하는 것이어서는 안 된다”고 우려를 표명했다.

자오리젠 대변인은 “타이완문제는 완전히 중국의 내정이며, 중국의 주권이나 영토보전에 관한 것이며, 어떠한 외부세력의 간섭도 허용되지 않는다. 중국 측은 관계국에 대해 타이완문제에서 언행을 삼가고 불장난을 하지 않도록 촉구한다” “각국은 국제법에 따라 남해(남중국해)에서 항행과 비행의 자유를 향유하고 있으며, 문제는 전혀 존재하지 않는다. 관계국은 이 점에 대해서는 잘 알고 있을 것이다”라고 반발했다.

한국의 정의용 외교부장은 5월 24일 KBS에 출연해 “중국도 한국정부의 입장에 대해서 이해해줄 것으로 기대하고 있다”고 말했다.

최종건 외교부 제1차관도 미디어에 출연해 “미일공동선언에서는 중국을 명시하고 있지만, (한미공동성명에서는) 타이완해협의 평화와 안전이 중요하다는 일반적인 문구만 포함되어 있다. 중국의 입장에서 보면, 한국이 중국을 명시하지 않았던 것을 높이 평가할 것이다”라고 말했다.

그러나 싱하이밍 주한중국대사는 5월 24일 서울시내에서 열린 세미나에서 “유감스럽게 생각했다. 중국이라는 말은 없지만, 중국을 겨냥해서 하는 것을 우리는 모르는 것은 아니다”라면서 “타이완문제는 중국내정임에도 그것도 (공동성명에) 나왔다. 남중국해 문제는 아무런 문제가 없다. 자유 통행은 다 보장되고 중국하고 주변국 문제”라고 불쾌감을 표시했다. 한국 정부의 ‘기대’는 너무 아전인수적인 생각처럼 보였다.

한국은 북한문제에서의 ‘성과’, ‘미사일 주권회복’을 평가하지만, 나아가 더 큰 판도 속에서 미중 갈등 속에 깊이 발을 들여놓아서 생기는 반응을 가볍게 보고 있는 것처럼 생각된다. 북중 입장에서 보면 유감스럽지만 한국은 “미국에 포섭되었다”고 볼 것이다.

이번 정상회담에서의 한국의 선택은 좋고 나쁜 문제가 아니다. 미중 갈등 속에서 한국은 그렇게 할 수밖에 없었고 그 선택은 어쩔 수 없는 선택이었다고 생각되지만, 중국에 줄 부정적인 반응을 가볍게 보고 있는 것처럼 생각된다.

10 블링컨 장관, 북한에 대화를 제의했으나

블링컨 미 국무장관은 한미정상회담 직후인 5월 23일 미국 ABC방송에 출연해 “북한에도 대응할 생각이지만 상황을 보고 있다. 불은 북한 측에 있다”고 말하면서 북한에 대화를 제의했다. 블링컨 장관은 “바이든 대통령은 완전한 비핵화라는 목적을 달성하기 위해서는 외교적인 대응이 최선의 방법이라고 판단했다. 신중하게 조정된 어

프로치가 필요하다”고 말해 미국의 새로운 대북정책은 ‘외교’ 즉 대화라고 호소하고 북한이 이 기회를 잡도록 요구했다.

그러나 현 시점에서는 북한이 바로 이 대화제안에 응할 가능성은 낮을 것이다. 북한의 현재 내부사정이 경제건설에 집중하고 있어 북미대화를 할 수 있는 상황에 있지 않다. 바이든 정권의 새로운 북한정책은 “트럼프 정권과도 오바마 정권과도 다르다”고 설명되고 있지만, 여전히 그 ‘내용’이 분명하지 않다. 어떠한 주고받기(give and take)의 밸런스시트가 준비되어 있는지 북한으로서는 지켜보고 싶을 것이다.

한미정상회담 결과 미국이 대화에 대해 유연한 자세를 보였지만, 미국의 ‘적대시정책’이라는 근본 자세에는 변화가 없고 북한이 매력을 느낄 가능성은 낮다. 북한이 바이든 정권으로부터 새로운 북한정책에 대해 설명을 들을 가능성은 있지만, 북한이 교섭을 포함한 대화의 테이블에 앉기 위해서는 적극적인 ‘마중물’이 필요할 것이다.

11 8월의 한미합동군사훈련

한미정상회담에서 미국은 한국군에 55만 명분의 백신을 제공하기로 했다. 그 이유는 주한미군과 관계가 깊기 때문이라고 했다. 미국의 입장에서는 한국의 감염 규모는 세계적인 상황에서 그렇게 심각하지 않고 경제적으로도 풍요로운 나라에 우선적으로 백신을 제공할 이유를 만들기 어렵다. 그런 가운데 한국에 배려하기 위해 한국군에 55만 명분의 백신 제공을 생각해냈다고 할 수 있다.

그러나 이것은 한미연합 군사훈련을 예전 규모로 하기 위한 포석이라고 생각하는 것도 가능하다. 과거에도 코로나 때문에 훈련이 중지되고 축소되었다. 주한미군과 접촉이 많은 한국군에 대한 백신 제공은 한미연합 군사훈련을 실시하기 위한 포석이라고도 할 수 있다.

차기 주한미군사령관에 지명된 폴 라캐머라 태평양육군사령관(대장)은 5월 18일 미 상원 군사위원회 인사청문회에 앞서 제출한 서면답변에서 8월의 한미연합 군사훈련에 대해서 “실제 훈련이 가상훈련보다 바람직하다”면서 가능하면 야외훈련을 해야 한다는 생각을 제시했다.

그러나 청와대에서 5월 26일 여야당 대표를 초청해 한미정상회담 결과를 설명하는 자리에서 정의당의 여영국 대표가 “8월 예정된 한미연합훈련 취소나 연기 의지를 실어서 남북 군사공동위원회 개최를 북한에 제안해 남북 대화의 물꼬를 트자”고 제안하자 문재인 대통령은 “코로나-19로 지금까지처럼 대규모 병력이 대면으로 참여하는 것은 여건상 어렵지 않겠느냐”고 대답했다.

한국 국방부는 다음날인 27일 “현재까지 시기, 규모, 방식 등에 대해 확정된 게 없다. 한미 간에 긴밀히 협의하고 있다”면서 “하반기 연합 훈련은 지휘소 연습으로, 계획상에는 실기동 훈련은 없었다”고 설명했다.

나아가 정의용 외교장관은 28일 국회 외교통일위원회에 출석해 “한미연합훈련은 백신을 지원해주는 것과 관계가 없고 군 당국 간의 협의를 통해 결정할 것”이라고 말해

“(바이든 정권이) 한미연합훈련을 위해 한국군에 백신을 제공했다는 것은 취지가 그렇지 않다”고 말해 백신 제공과 한미합동군사훈련은 관계가 없다고 강조했다.

2018년 6월 싱가포르 북미정상회담 이후 한미연합훈련에서 대규모의 야외기동훈련은 실시되지 않고 있다. 대부분 시뮬레이션 훈련으로 바뀌었다. 한미연합 군사훈련이 언제부터인가 컴퓨터게임이 돼버렸다는 비판도 있다. 이 때문에 미군으로부터는 라캬머라 사령관 발언처럼 야외훈련을 요구하는 목소리도 있다.

그러나, 문재인 정권은 8월에 야외훈련을 실시하면 남북대화 재개 가능성이 달힐 것이라고 생각하고 있는 것처럼 보인다.

12 글을 맺으며

미중갈등이 심화하는 현재 상황에서는 경제정책을 포함해 한국이 미국편을 선택해야 하는 것은 선택의 여지가 없는 현실이다. 그렇기 때문이야말로 중국이 할 역할에 신경을 쓸 필요가 있다. 그러나 한미정상회담에서의 한국의 자세는 북한정책에서 미국의 유연성을 얻어내는 데 중점을 둔 나머지 중국문제에서는 미국의 입장을 용인해 중국의 반응을 경시하는 경향이 강했던 것처럼 보였다. 한중관계에 틈새기 바람이 들어오면 북한은 더욱 중국에 대한 접근을 강화할 것이다. 중국을 한반도 정책의 틀 속에 끌어들이기 위한 적극적인 노력이 필요하다. 그런 의미에서 남북미중 4자회담 같은 틀이 유효하지 않을까 한다. 미중 갈등이 격화하는 가운데 미중을 북한문제에서 ‘협력’의 장으로 끌어들이는 것이 남북관계의 진전을 위해서도 필요한 것처럼 생각된다. 북미대화를 위한 ‘마중물’, 중국을 끌어들이는 ‘4자 회담’ 같은 새로운 대화의 틀을 동시에 추진하는 전략적 사고가 필요하지 않을까.

◎米中葛藤と南北関係

米中葛藤の「3つの局面」

米中両国は3月18日、米アラスカ州アンカレッジでバイデン政権発足後、初めての外交トップ会談を行った。米国側はアントニー・ブリンケン米 국무長官、ジェイク・サリバン大統領補佐官（国家安全保障担当）が、中国側は楊潔篪中国共産党政治局員、王毅国务委員兼外相が参加した。

ブリンケン国务長官が「新疆ウイグル自治区、香港、台湾を巡る問題、米国へのサイバー攻撃や同盟国への経済的圧力など中国の行動に対する深刻な懸念について議論する」と批判の展開を予告すると、楊潔篪政治局員は「新疆、チベット、台湾は中国の不可分の領土だ。米国による内政干渉に断固反対し、厳しく対応する」、「米国は国内の人権状況を改善すべきだ。米国の人権問題は根深い」とやり返した。

米中双方は3月19日まで約8時間にわたり激しい議論を展開した。メディアの前では激しく対決しながら、実務的な協議を続けたという点も見逃してはならないだろう。

アンカレッジ会談は米中双方の対立点を整理するという点で意味があったといえる。新疆ウイグル自治区の人権問題、香港問題、台湾問題では激しく対立したが、ブリンケン長官は、イランや北朝鮮、アフガニスタン、気候変動問題で「米中の利害は交わっている」として協力の余地を残した。楊氏は、会談は有益だったとした上で「双方は衝突、対抗せず、相互尊重と協力の精神に基づき、健全で安定した軌道に沿って関係を発展させるべきだ」と表明した。

米中双方はすべての問題で「対決」しようとしているわけではない。米中は気候変動問題では「協力」を確認した。半導体などのサプライチェーン問題などでは「競争」だ。新疆ウイグル、香港、台湾問題では「対決」だ。米中間の葛藤は「協力」、「競争」、「対決」の3つの局面を内包した葛藤である。

先進7カ国（G7）外相会談のためにロンドンを訪問したブリンケン米 국무長官は5月4日、英紙フィナンシャル・タイムズ（FT）とのインタビューで「われわれは彼ら（中国）とイラン核問題に対して関与しながら、核合意水準に復帰しようと努力している」と語り、イラン核問題での中国との協力を言及した。その上で「疑いの余地なく、今後、北朝鮮と北朝鮮の核プログラムに対する論議が（中国と）あるだろう」と述べた。「われわれは明確に重なる利害関係を持って関与するととても多様な分野がある」と述べた。

ブリンケン長官のこの発言は、米国は中国との葛藤関係にありながらも、北朝鮮問題を中国と「協力」していく意思を示すとともに、まだ米中間にはそうした協力関係が生まれていないことを示すものであった。

一方、北朝鮮問題が、米中間で「協力」の範疇に入るのか、「対決」の範疇に入るのか

は、北朝鮮にとっては死活問題となり得る。北朝鮮にとって、米中が「協力」して、連携を取った圧力を掛けてくることは生存空間を狭める。米中が対立してこそ、北朝鮮の生存空間は広がり、中国から支援も引き出せるからだ。

南北関係の変遷と現状

韓国と北朝鮮の南北関係は2018年2月に北朝鮮が平昌冬季五輪に参加して大きく転換、同年4月の板門店会談、同年9月の平壤会談につながり、軍事分野での合意まで発展した。

しかし、2019年2月にハノイでの米朝首脳会談が決裂すると、北朝鮮の対南姿勢は和解・協力から対立へと転換し、南北関係が米朝関係の影響下にあることを見せつけた。2020年6月には、北朝鮮が開城の南北共同管理事務所を爆破、南北関係は急速に冷却化した。

北朝鮮の金正恩党総書記は今年1月の第8回党大会での活動総括報告で、対外活動については「最大の主敵である米国を制圧し屈服させることに焦点を合わせて、志向させていかなければならない」とし「国で誰が執権しようとも、米国という実体と対朝鮮政策の本心は絶対に変わらない」とした。北朝鮮は経済建設で「自力更生」を訴え、米国との長期戦を展開する姿勢を明確にした。

そして、金正恩党総書記は「北南関係の現実態は、板門店宣言発表以前の時期に戻ったといっても過言ではなく、統一という夢はいつそう遙かに遠ざかった」と規定した。その上で、韓国が北朝鮮に提案しているコロナ対策協力や人道支援などを「非本質的問題」と切り捨て、韓国における「先端武器の配備」と「米韓合同軍事演習」こそが南北間の「本質的な問題」とし、その中止を要求した。

その上で「対外事業部門において社会主義国との関係をよりいっそう拡大、発展させて、自主性を志向する革命的党と進歩的党との団結と協力を強化」するとし、対米対決路線を堅持したまま、社会主義国家との関係強化を図るとした。

北朝鮮は特に対中関係の強化を目指し、今年2月には駐中国大使に元貿易相の李龍男氏を起用し、3月には金正恩党総書記と習近平党総書記が「口頭親書」を交換した。金正恩党総書記はこの「口頭親書」で今年が「中国共産党結成100周年と、中朝友好協力相互援助条約締結60周年を迎える意義深い年」であるとし「朝中関係が昇華、発展されるとの確認」を表明した。習近平党総書記は「国際および地域情勢は深刻に変化している」とし「朝鮮半島の平和・安定を守り、地域の平和と安定、発展と繁栄のために新たな積極的貢献をする用意がある」と米中葛藤の中で、朝鮮半島情勢に関与する姿勢を明確にした。

北朝鮮は、経済制裁、コロナ防疫と貿易の急減、水害という「3重苦」の中で、コロナが一定の収束を迎えれば、中国の支援や交流に頼らざるを得ない事情があった。

金与正の2つの談話

バイデン政権発足以降、北朝鮮の対南批判は金与正党副部長の2つの談話に象徴されている。

金与正党副部長は3月15日付の談話で、韓国が米韓合同軍事演習を実施したことを品のない口調で批判した。談話は「演習の規模が縮まって、それに50人が参加しようと、100人が参加しようと、そしてその形式があれこれと変異しようと、同族を狙った侵略戦争演習であるという本質と性格は変わらない」とし「戦争演習と対話、敵対と協力は、絶対に両立しない」とした。

さらに米国に対しても「今後4年間、足を伸ばして寝たいのが望みなら、始めから見つともなく寝そびれる仕事を作らない方がよからう」と警告した。

米韓合同軍事演習は3月8日から始まり3月18日には終了する予定だった。米国のプリンケン国務長官とオースティン国防長官は3月15日から17日まで日本を、同日から18日まで韓国を訪問した。金与正氏の談話は米韓合同軍事演習が終わる3日前に出されたもので、米韓合同軍事演習を中止させるというよりは、日本での日米安全保障協議委員会（2プラス2）に続き開かれる米韓の外務・防衛閣僚協議（2プラス2）を前に、日米韓の協調体制に楔を打ち込むためと動きとみられた。この談話では韓国に対し（1）対南対話機構である祖国平和統一委員会の整理（2）金剛山国際観光局をはじめとする関連機構の廃止、（3）北南軍事分野合意書の破棄—を警告した。

第2の金与正党副部長の談話は5月2日に脱北者が北朝鮮に向けビラを散布したのを韓国政府が黙認したと批判するものであった。談話は「われわれは、南で働かされるくずの連中の蠢動をわが国家に対する深刻な挑発と見なして、それ相応の行動を検討してみよう」と威嚇した。

韓国政府は対北朝鮮ビラ散布を禁止する法律までつくったが、そんなことは無視した談話だ。韓国政府は国内の保守勢力だけでなく、米国などからも表現の自由への弾圧だと批判を受けている。それでも韓国政府がこれを黙認していると叩き、文在寅政権を揺さぶっている。

北朝鮮の主張は、韓国が同盟を結ぶ米国の側に付くのか、同じ民族の側に付くのかの選択を迫っている。同時に、北朝鮮に対する敵対行為を容認するのか、しないのかという二者択一も迫っている。

人権問題で中国を支持し、中朝共闘を築く北朝鮮

米中間で最も先鋭な対立は新疆ウイグル、香港、台湾をめぐる人権問題である。バイデン政権はこの人権問題でははっきりと「対決」姿勢を示している。

巧妙なのは北朝鮮だ。人権問題では中国よりもさらに深刻な問題を抱える北朝鮮は人権問題で積極的な中国支持の姿勢を明確にしている。

新疆ウイグル自治区での人権問題についてロシアや北朝鮮、シリアなど37カ国は2019年7月に国連人権理事会のあるスイス・ジュネーブ駐在大使の連名で書簡を発表し、人権侵害を否定し、中国を支持した。

北朝鮮外務省報道官は2020年5月30日、中国による香港への国家安全法制導入決定について、一国二制度に基づき香港の安定と繁栄を実現するための合法的な措置だとして「全面的に支持する」と表明した。李善権外相も同年6月5日、平壤駐在の李軍中国大使と会談し、中国の香港政策に支持を表明した。李外相は「香港問題は中国の内政問題で、外国の干渉は主権を損なうものだ。北朝鮮は中国共産党と中国政府が主権、安全、領土を守ることを積極的に支持する」とした。

北朝鮮は米中の「対決」点である新疆ウイグルや香港問題という「人権問題」で、中国の立場を積極的に支持することで、中朝の連携を強化し、北朝鮮問題を米中の「協力」の範疇に入れることを阻止するという立ち回りを見せている。もとより、人権問題は北朝鮮にとっても体制の根幹を揺るがす問題であるだけに米国の介入は許せない。

米韓首脳会談：北朝鮮問題で韓国側の主張を受け入れ

バイデン大統領と文在寅大統領の首脳会談が5月21日、ワシントンのホワイトハウスで行われた。会談後に発表された共同声明は、米韓双方の主張を複雑に織り込んだ組紐のような内容となった。北朝鮮問題では、米国が韓国側に配慮し、対中問題では韓国が米国の主張をかなり受け入れた。一方、朝鮮半島を取り巻く状況を新局面に導くようなモメンタムを生み出すまでには至らなかった。しかし、米韓首脳会談の結果は、米中葛藤状況に置ける韓国の立ち位置や、今後の南北関係には少なくない影響を及ぼすだろう。

米国は北朝鮮政策で韓国側の主張を大幅に受け入れ、柔軟な姿勢を見せた。

第1にバイデン大統領はかつて金正恩氏を「悪党 (Thug)」と読んだが、首脳会談では北朝鮮を「NORTH KOREA」とせず「DPRK」と正式国号の略称でよぶなど、北朝鮮を一応尊重する姿勢を示した。

第2に、バイデン大統領は、既に決定した新たな北朝鮮政策にも反映されているように、北朝鮮に対する「外交」が開かれているとし、北朝鮮に対話に応じるよう促した。バイデン大統領は「北朝鮮の非核化」ではなく「朝鮮半島の非核化」を求めた。「完全かつ検証可能で不可逆的な非核化」(CVID)という表現を含んだ国連制裁の履行は盛り込んだが、共同声明に直接的に「CVID」という言葉を盛り込むことはしなかった。

第3に、バイデン大統領が批判をしてきたトランプ大統領と金正恩党総書記間の合意である2018年6月のシンガポール合意だけでなく、2018年4月の南北間の板門店宣言までを含めて「既存の南北間、北米間の約束」に基づいた「外交と対話が韓半島の完全な非核化と恒久的な平和定着をなすために必須であるという共通の信念」を再確認した。米国側が米朝間の合意だけでなく、南北間の合意を踏まえて、朝鮮半島の非核化や朝鮮半

島の平和体制をつくるという認識を共有したことは、板門店合意を文在寅政権の大きな成果とする韓国側にとっては大きな意義を持った。さらにバイデン政権が2018年の米朝、南北の宣言を踏まえた交渉をすることで外交の連続性を表明した意味も大きい。

第4に、バイデン大統領は「南北対話と関与、協力への支持」を表明した。残る任期1年の文在寅政権は米朝と南北の二つの対話の再開に全力を傾けるとしているが、米朝対話だけでなく、南北の対話への米国の支持を獲得した。

第5に、バイデン大統領は空席であった北朝鮮担当特別代表にソン・キム国務次官補代行を任命するサプライズ人事を行った。バイデン政権は、まず北朝鮮人権担当特使を任命するのではという見方が強かっただけに、これまでずっと北朝鮮問題を担当してきたベテラン外交官で現実的な対応を取って来たソン・キム氏の特別代表任命は米国の対話意志を示すものとみられた。

第6には、米朝首脳会談の可能性について、「金正恩氏が核問題について意思を示し、何かを約束するならば会おうことができる」と述べ、その可能性を排除しなかった。

柔軟な対応だが「敵視政策」は変化なし

米国側は北朝鮮問題について、韓国側の主張に配慮し、かなり柔軟な姿勢を示した。

しかし、それには限界があったのも事実だ。北朝鮮にとって、米国に求めているのは対話のやり方や枠組みではなく、北朝鮮への敵視政策の撤回だ。

米韓合同軍事演習の中止や、経済制裁の解除というような敵視政策の転換につながるような米国の北朝鮮に対する根本的な姿勢には変化はなかった。北朝鮮が対話に講じやすいような環境は準備したが、北朝鮮が魅力を感じる「果実」を準備したとは言い難い。

対中包囲網へ一步入った韓国

一方、今回の米韓首脳会談で特徴的だったのは、米国が求める対中国共同戦線に対し、韓国は、日本ほどではないにしろ、米国側陣営に明確に一步踏み込んだといえる。米韓同盟は単に軍事的な同盟に留まらず、米国が「競争」ととらえるITなどの産業分野での米国側のネットワークに韓国が参加する姿勢を明確にした。これは大きな変化であった。米国は北朝鮮問題で、韓国に譲りながら、反中共同戦線の構築というもっと大きな枠組みでは韓国を取り込むことに成功したといえた。

第1は会談で発表された共同宣言で、中国の名指しは避けたものの、台湾や南シナ海について言及した点だ。

米韓首脳は共同声明で「規範に基づいた国際秩序を阻害、不安定または脅かすすべての行為に反対し、包容的自由で開放的なインド太平洋地域を維持することを約束した」とし「われわれは、南シナ海や他の地域での平和と安定、合法的であり、妨害を受けない商業および航行・上空飛行の自由を含む国際法の尊重を維持することを約束した」と

した。

さらに「台湾海峡の平和と安定の維持の重要性を強調した」と、台湾に言及した。米韓首脳の間で共同宣言で台湾問題に言及するのはこれが初めてとみられた。

中国を名指しせず、新疆ウイグルや香港には言及しなかったが、インド太平洋地域での中国の行動を念頭に置いた表現であった。韓国にとっては大きな変化だ。

4月の日米首脳会談での共同声明でも「台湾海峡の平和と安定の重要性を強調」と明記し、中国側は「内政干渉」と強く反発した。韓国がこれに続いて同様の表現を共同声明に盛り込んだことは中国の反発を招くとみられた。中国共産党機関紙「人民日報」系の「環球時報」は首脳会談前の論評で、共同声明に台湾問題を入れることは「毒を飲むようなもの」と牽制していたが、韓国はその毒を飲んだ。

第2は、中国に対する日米豪印の4カ国連携の枠組みである「Quad (クアッド)」についても「米韓はクアッドを含め、開放的で透明な地域多者主義の重要性を認識する」との表現を共同宣言に盛り込んだ。

文在寅大統領は会見で「クアッド」について米国からの圧力は「なかった」としたが、「クアッド」に対する肯定的な評価が盛り込まれたことは、「クアッド」参加ではなくとも、「クアッド+アルファ」への参加などにつながる可能性があり、今後が注目される。

第3は、米韓両国がコロナワクチンを含め、半導体や5G、な6Gどの先端技術分野での協力強化を確認したことだ。共同声明は「われわれは共同の安保と繁栄増進に向け核心・新興技術分野でパートナーシップを強化することで合意した。われわれは半導体、親環境EVバッテリー、戦略・核心原料、医薬品などのような優先順位部門を含め、われわれのサプライチェーン回復力向上に向け協力することにした」とした。

中国の立場からは見れば、これは韓国が産業分野で米国の「反中国包囲網」に参加したと受け取るだろう。サプライチェーンの構築は米中間では「競争」の分野だが、韓国がこの競争分野で中国よりは米国に比重を置いたといえる。

第4は、韓国のミサイル開発を規制していた「ミサイル指針」の終了を宣言したことだ。韓国は米国からミサイル技術を導入するに当たり規制を受け入れ、1979年10月の「ミサイル指針」ではミサイルの射程は180キロ、弾頭重量は500キロに制限された。この指針は改正され、金大中政権時代の2001年1月には射程300キロ、弾頭重量500キロに、李明博政権時代の2012年10月には射程800キロ、弾頭重量500キロに。文在寅政権の2017年11月には射程800キロ、弾頭重量は制限なしとなった。さらに2020年7月には宇宙開発のために固体燃料の開発も可能となった。

韓国はミサイル開発での規制が解かれ、韓国では「ミサイル主権の回復」との報道もあり、これを評価する雰囲気だ。

韓国の進歩政権は「自主防衛」を掲げ、保守政権よりはるかに多くの国防費を支出し、軍備拡張を続けている。韓国は既に射程800キロ、弾頭500キロの「玄武2C」や射程800キロ、弾頭重量2トンの「玄武4」を開発している。弾頭重量を軽減すれば北京、東京も射程内に入る。この規制が完全に解除されれば、韓国は中距離弾道ミサイルの保有が可能

になる。韓国は既に潜水艦発射弾道ミサイル (SLBM) 保有や、軽空母の保有計画や原潜開発の意欲を示している。自国が「自主国防」の名のもとで軍事強国化の道をひた走り、どうやって北朝鮮に核ミサイル開発を止めろと要求できるのだろうか。

米韓首脳会談は複雑な組紐

今回の米韓首脳会談の結果を大きな視点で見ると、バイデン政権は対北朝鮮政策では多くの部分で文在寅政権の主張を取り入れた。かなり柔軟な対応を示し、文在寅政権にとっては大きな譲歩を得たと評価しただろう。

一方、文在寅政権は対中問題では多くの部分でバイデン政権の主張を取り入れた。中国が拒否反応を示していた台湾問題にも言及し、サプライチェーンでは米韓の連携強化を確認し、韓国を取り込むことに成功した。

さらにバイデン政権は、「自主防衛」を掲げる文在寅政権に対して「ミサイル指針」を解除するという贈り物をした。しかし、韓国のミサイル指針解除を脅威として受け止めるのは米国ではなく、北朝鮮であり、中国である。韓国に譲ることで中朝両国を刺激するというリアクションを考えれば、これは韓国を中朝から離反させる妙手だ。

バイデン政権は文在寅政権の主張をかなり取り入れ、北朝鮮政策でかなり柔軟な姿勢を示した。しかし、これで北朝鮮が対話に乗ってくるだろうか。文在寅世間は米朝、南北対話の環境が整ったとし、北朝鮮が対話に応じることに期待を寄せている。バイデン政権がかなり柔軟にはなったが、それは大きな戦略変化ではなく、小さな戦術的な変化だ。北朝鮮が対話に応じるには、より工夫された「誘い水」が必要だ。対話に向けたより積極的な「突破口」が必要ではないか。

中国「台湾は内政問題、干渉するな」

一方、対中問題はどうかだろうか。バイデン政権は対中問題でかなり文在寅政権を取り組むのに成功した。中国の「環球時報」は米韓首脳会談前に、共同声明に台湾問題を書き込めば「毒を飲むようなもの」と事前警告していた。しかし、共同声明は台湾も南シナ海の自由航行問題も書き込んだ。日本のように中国を名指しにせず、新疆ウイグルや香港は書き込まなかったから中国はこれを見逃すのだろうか。

中国外務省の趙立堅報道官は5月24日の定例記者会見で「中国側は共同声明の関連内容に留意しており、これに懸念を表明する」と述べるとともに、「米韓関係の発展は地域の平和・安定、発展・繁栄に役立つものであるべきであり、その反対であるべきではなく、ましてや中国を含む第三国の利益を損なうものであるべきではない」と懸念を表明した。

趙立堅報道官は「台湾問題は完全に中国の内政で、中国の主権や領土保全に関わるものであり、いかなる外部勢力の干渉も許されない。中国側は関係国に対し、台湾問題に

において言行を慎み、火遊びをしないよう促す」、「各国は国際法に基づいて、南海（南シナ海）において航行と飛行の自由を享受しており、問題は全く存在していない。関係国はこの点についてはっきり分かっているはずである」と反発した。

韓国の鄭義溶外相は5月24日、KBSテレビに出演し「中国も韓国政府の立場に対して理解してくれるものと期待している」と語った。

崔鍾建第1外務次官もメディアに出演し「米日共同宣言では中国を名指ししているが、（米韓共同声明では）台湾海峡の平和と安全が重要だという一般論的な文言のみ含まれている。中国の立場からすると、韓国が中国を名指ししなかったことを高く評価するだろう」と述べた。

しかし、邢海明・駐韓中国大使は5月24日にソウル市内で開かれたセミナーで「残念に思った。中国という言葉はないが、中国を狙っていることをわれわれが分からないのではない」とし「台湾問題は中国内政なのにそれも出てきたし、南シナ海は何の問題もない。自由通行はすべて保障されており中国と周辺国の問題」と不快感を示した。韓国政府の「期待」はあまりに我田引水的な思考のように見えた。

韓国は北朝鮮問題での「成果」、「ミサイル主権回復」を評価するが、さらに大きな版図の中で、米中の葛藤の中に深く足を踏み入れたためのリアクションを軽視しているようにも見える。中朝の立場から見れば、残念ながら韓国は「米国に取り込まれた」と見るであろう。

中国の反発が日米首脳会談の時よりも弱く、温度差があるのは事実だ。あまり、厳しく対応し、韓国をさらに米国寄りにはしてはいけないという中国側の計算もあるだろう。今回の首脳会談での韓国の選択は、良い、悪いの問題ではない。米中の葛藤の中で、韓国はそうするしかなかったし、その選択は仕方ない選択だったと思うが、中国に与えるネガティブな反応を軽視しているように見えた。

ブリンケン長官、北朝鮮へ対話呼び掛けたが

ブリンケン米国務長官は米韓首脳会談直後の5月23日、米ABCテレビに出演し「北朝鮮にも取り組む考えがあるか様子を見ている。ボールは北朝鮮側にある」と述べ、北朝鮮に対話を訴えた。ブリンケン長官は「バイデン大統領は完全な非核化という目的を達成するためには、外交的な取り組みが最善の方法だと判断した。慎重に調整されたアプローチが必要だ」と述べ、米国の新たな対北朝鮮政策は「外交」、すなわち対話であると訴え、北朝鮮がこの機会を掴むように訴えた。

しかし、現時点では北朝鮮がすぐにこの対話提案に応じる可能性は低いだろう。北朝鮮の現在の内部事情が、経済建設に集中しており、米朝対話をできるような状況にない。バイデン政権の新しい北朝鮮政策は「トランプ政権とも、オバマ政権とも違う」と説明はされているが、依然としてその「中身」は不明だ。どういうギブ・アンド・テイクのバランスシートが準備されているのか、北朝鮮としては気になるだろう。

米韓首脳会談の結果、米国が対話に対して柔軟な姿勢を示したが、米国の「敵視政策」という根本姿勢に変化がなく、北朝鮮が魅力を感じる可能性は低い。北朝鮮がバイデン政権から新たな北朝鮮政策について説明を受ける可能性はあるが、北朝鮮が交渉を含んだ対話のテーブルに座するためにはより積極的な「誘い水」が必要だろう。

8月の米韓合同軍事演習

米韓首脳会談では、米国は韓国軍に55万人分のワクチンを提供するとした。その理由は在韓米軍と関係が深いためとした。米国の立場では、韓国の感染規模は世界的な状況の中ではそれほど深刻ではなく、経済的にも豊かな国に優先的にワクチンを提供する理由付けは難しい。そうした中で、韓国に配慮するために韓国軍に55万人分のワクチン提供を考え出したといえる。

しかし、これは米韓合同軍事演習を従来の規模で行うための布石と考えることも可能だ。過去にもコロナのために演習が中止になり、縮小された。在韓米軍と接触の多い韓国軍へのワクチン提供は、米韓合同軍事演習を実施するための布石ともいえる。

次期在韓米軍司令官に指名されたポール・ラメラ太平洋陸軍司令官（大将）は5月18日、米上院軍事委員会での人事聴聞会に先立っての書面答弁で、8月の米韓合同軍事演習について「実際の演習のほうが仮想演習より望ましい」とし、出来れば野外演習をするべきだとの考えを示した。

しかし、青瓦台で5月26日に行われた与野党に米韓首脳会談の結果を説明する場で、正義党の余永国代表が「8月に予定された韓米合同演習中止や延期の意思を込めて南北軍事共同委員会の開催を北朝鮮に提案し、南北対話の突破口を開こう」と提案すると、文在寅大統領は「新型コロナウイルスで、これまでのように多くの兵が対面で参加するのは条件的に難しいのではないか」と答えた。

韓国国防部は翌27日「現在まで演習の時期、規模、方式などは確定していない。韓米間で緊密に協議している」とした上で「下半期の演習では過去から機動訓練はなかった」と述べた。

さらに鄭義溶外相は5月28日、国会の外交統一委員会に出席し「米韓合同訓練はワクチン供給とは別に、軍当局者間の協議を通じて決定すること」と述べ「(バイデン政権が)米韓合同訓練のために韓国軍にワクチンを提供したというのは趣旨ではない」と述べ、ワクチン提供と米韓合同軍事演習は無関係と強調した。

2018年6月のシンガポールでの米朝首脳会談以降、米韓合同軍事演習で、大規模の野外機動訓練は行われていない。大半は、シミュレーション訓練に切り替えられた。米韓合同軍事訓練がいつの間にかPCゲームになってしまったという批判も出ている。このため、米軍からはラメラ司令官の発言のように野外訓練を求める声も出ている。

しかし、文在寅政権は8月に野外訓練を実施すれば南北対話再開の芽が閉ざされると考えているように見える。

最後に

米中葛藤の深化の中で、現在の状況では、経済政策を含めて、韓国が米国寄りの選択をしなければならないのは選択の余地のない現実だ。だからこそ、中国の果たす役割に神経を使う必要がある。しかし、米韓首脳会談における韓国の姿勢は、北朝鮮政策における米国の柔軟性獲得に重点を置くあまり、中国問題で米国の立場を容認し、中国からのリアクションを軽視する傾向が強かったように見えた。中韓関係に隙間風が入れば、北朝鮮はさらに中国への接近を強めるだろう。中国を朝鮮半島政策の枠組みの中に組み込むための積極的な努力が必要だ。その意味で、米中南北の4者会談のような枠組みが有効ではないだろうか。米中の葛藤激化の中で、米中を北朝鮮問題で「協力」の場につなぎとめることが、南北関係の進展にも必要なように思える。米朝対話のための「誘い水」、中国を引き込む「4者会談」のような新たな対話の枠組みを同時に推進するような戦略的な思考が必要ではないだろうか。

토론 1

미중갈등과 남북관계 토 론 문

조 진 구
(경남대 극동문제연구소 교수)

1 미중 갈등의 '협력, 경쟁, 대결'이라는 세 가지 국면과 북한

- 특히, 미중의 '협력' 국면은 북한의 선택지를 좁히고 '대결' 국면이 북한의 생존공간을 넓힐 것이며, 바이든 정권이 중국의 '인권'을 문제 삼는 상황에서 중국 측 입장 지지는 중국과의 관계 강화만이 아니라 북한의 인권문제에 대한 관여를 차단하는 측면에서도 중요

2 2019년 2월 하노이 북미정상회담 결렬 이후 북한의 대남자세가 화해·협력에서 대립으로 전환

- 2021년 1월 제8차 당 대회에서 미국과의 장기전 인식을 보다 명확하게 드러냈을 뿐만 아니라 남북관계나 통일문제에 대해서도 커다란 방향 전환을 했다고 생각됨.
- 2020년 6월 북한의 일련의 담화 정치가 전조(前兆)
 - 6월 4일 김여정 제1부부장: 전단 살포를 구실로 금강산 관광과 개성공단 완전 철거, 남북공동연락사무소, 군사합의 파기 등 경고
 - 6월 5일 통일전선부 대변인: “적은 역시 적이라는 결론을 내리게 된다”
 - 6월 9일 조선중앙통신사 보도: 대남사업총화회의에서 김영철 부위원장과 김여정 제1부부장이 대남사업의 적대사업 전환 강조, 남북 간의 모든 통신선 차단
 - 6월 12일 장금철 통일전선부장: 남북 합의와 선언을 휴지화하는 한국 비판, 한국에 대한 신뢰는 산산조각

- 6월 13일 김여정 제1부부장: 확실하게 한국과 결별할 때가 된 듯함, 남북공동연락 사무소 형태도 없이 무너지는 비참한 광경 목격 시사
- 6월 16일 남북공동연락사무소 폭파
- 6월 17일 조선중앙통신 보도: 한국 태도를 보고 향후의 대적행동조치의 강도와 결 행 시기를 정할 것, 한국 당국의 파렴치하고 무분별한 태도와 대응이 우리의 보다 강경한 보복 계획 유발시킬 것을 경고
- 6월 17일 조선중앙통신 보도: 15일 한국 정부가 특사 파견 간청하는 광대극 연출, 김여정이 불허 입장 통보
- 6월 17일 장금철 통일전선부장: 혐오스럽고 꺼근한(더러운) 한국 당국과 더는 마주 앓고 싶은 생각이 없어서 접촉공간을 없애버리는 일을 시작한 것이라면서 집권 기 간 치적 쌓기에 몰두하온 한국 정부 비판(앞으로 한국과의 교류나 협력이란 있을 수 없음, 주고받을 말 자체도 없음)
- 6월 17일 김여정 제1부부장: 청와대 수석보좌관 회의와 6.15 기념행사 영상 메시지를 비판(철면피하고 뻔뻔스러운 내용만 구구하게 늘어놓음, 자기변명과 책임회피, 뿌리 깊은 사대주의, 남북관계의 기초이며 출발점인 상호존중과 신뢰를 남측이 훼손 등)
- 6월 17일 군 총참모부 대변인: 당과 정부가 취하는 모든 대내외적 조치들을 군사적 으로 철저히 담보할 것(금강산과 개성공단 방어임무 수행할 연대급 부대와 화력구 분대 전개, 비무장지대에 민경초소 다시 진출전개해 경계근무, 모든 전선의 포병부 대 근무강화, 전선경계근무를 1호 전투근무체계로 격상, 접경지대에서의 정상적인 군사훈련 재개, 대남 전단 살포에 유리한 지역 개방해 살포 투쟁 보장), 대적군사행 동계획을 세부화해 빠른 시일 내에 당 중앙군사위의 비준 제기
- 6월 20일 통일전선부 대변인: 대남 전단 살포 계획에 유감 표명한 통일부(6.20.) 입 장 비판, 휴지가 된 남북합의에 대해 더 이상 논하지 말아야 함.
- 6월 24일 김영철 당 부위원장: 23일 소집 당 중앙군사위 제5차 회의 예비회의에서 대 남행동 중지 조치 결정, '보류'가 '재고'가 될 때에는 재미가 없을 것. 한국 국방부의 실언 탓에 남북관계가 더 큰 위기상황 오지 않도록 자중하는 것이 위기극복의 열쇠
- o 2021년 발표 김여정 담화에서 대남 적대의식이 더욱 노골화
- 1월 13일: 10일 심야에 진행된 열병식에 관한 한국 합동참모본부 발표 비판. 동쪽 에 대한 적의적 시각에 대한 숨김없는 표현, 참으로 이해하기 힘든 기괴한 족속들, 둘째로 가라면 섭섭해 할 특등머저리들

- 3월 15일(부부장): 3년 전의 봄날은 다시 돌아오기 어려울 것이다, 전쟁연습과 대화, 적대와 협력은 양립할 수 없다, “남조선당국이 앞으로 상전의 지시대로 무엇을 어떻게 하든지 것처럼 바라는 3년 전의 따듯한 봄날은 다시 돌아오기가 쉽지 않을 것이다”
- 3월 30일(선전선동부 부부장): 문재인 대통령의 서해수호의 날 기념사를 ‘실로 뻔뻔스러움의 극치’ ‘그 철면피함에 경악을 금할 수 없다’ ‘미국산 앵무새’ ‘자가당착’ ‘자승자박’이라고 비판
- 5월 2일(부부장): 남쪽에서 벌어지는 쓰레기들의 준동을 북한에 대한 심각한 도발로 간주하면서 그에 상응한 행동 검토 시사, “우리도 이제는 이대로 두고볼 수만은 없다”
- 김여정의 직책 언급의 차이는 무엇을 의미하는가?

3 바이든 행정부의 대북정책은 유연하지만 커다란 전략적 변화가 아니라 작은 전술적 변화라는 지적에도 동감

- 한미정상회담에서 한국 측 주장을 대폭 수용해 남북대화과 관여, 협력에 대한 지지 표명했으나, 공동기자회견에서 바이든 대통령은 김정은 위원장과의 만남의 가능성을 부정하지 않았으나 비핵화에 관한 약속이 전제조건
- 비핵화가 ‘의지’의 문제인가, ‘과학’의 문제인가?
- 북미 대화 재개의 높아진 허들
- 김여정 당 중앙위 제1부부장 담화(2020.7.10.): 미국의 대북 적대시 정책에 대처할 수 있는 대응능력 제고를 시사하면서 “조선반도의 비핵화를 실현하자면 우리의 행동과 병행하여 타방의 많은 변화, 즉 불가역적인 중대조치들이 동시에 취해져야만 가능하다는 것을 상기”시켰는데, 여기서 말한 중대조치란 무엇인가?
- 제재해제는 북미대화 재개의 조건이 아니며, 북미 협상 재개를 위해서는 미국의 적대시 정책의 철회가 필요하다는 게 북한 측 입장이라면, 북한이 대화에 응할 ‘마중물(誘い水)’이란 무엇인가?
- 국제문제평론가 김명철의 논평(5.31.) “무엇을 노린 《미싸일지침》종료인가”
- 박지원 국정원장의 방미(5월 26일 - 6월 1일)와 왕이 외교부장의 리룡남 주중 북한 대사 접견(5월 27일)
- 당, 정부, 조선중앙통신사 등을 통하지 않은 개인 명의의 ‘비공식적’ 논평이지만,

사실상 당이나 정부의 허가 없이 논평 발표가 불가능하며, 북중 관계를 고려해 ‘중국’의 속내를 대변한 것이라 할 수 있음.

- “지금 많은 나라들은 바이든행정부가 고안해낸 《실용적접근법》이니 《최대유연성》이니 하는 대조선정채기조들이 한갓 권모술수에 불과하다는 것을 느끼고 있다” “남조선을 군사적으로 더욱 바짝 그리쥐고 미싸일사거리를 늘여주는 대가로 우리 주변나라들을 겨냥한 중거리미싸일배비를 합법적으로 실현해보려는 것이 미국의 속심이다”
- “이 기회에 《기쁜 마음으로 미싸일지침종료사실을 전한다》고 설레발을 치면서 지역 나라들의 조준경안에 스스로 머리를 들이민 남조선당국자의 행동에……그 비루한 꼴이 실로 역겹다”

4 북한의 대남정책과 통일정책에 근본적인 변화가 있나?

- 2021년 1월 제8차 당 대회 개최사에서 김정은은 ‘조국의 통일’과 ‘남조선인민들’에 대해 언급하지 않음.
- 2016년 제7차 당 대회에서 “조국의 통일과 부국강병을 위하여 투쟁하고있는 반제 민족민주전선과 조선사회민주당, 천도교청우당 그리고 남조선인민들과 총련을 비롯한 해외동포조직들과 모든 해외동포들에게 따뜻한 인사”했으나 제8차 당 대회에서는 “총련을 비롯한 해외동포조직들과 모든 해외동포들에게 따뜻한 인사”
- 당 대회 사업총화보고에서 통일문제를 대외문제와 함께 취급했을 뿐만 아니라 남북관계나 통일문제보다 대외문제에 중점이 놓여 있어 남북관계를 대외정책의 연장선상에서 고려하려는 인상을 줌.
- 김정은식 남북관계, 김일성-김정일 시대의 조국통일 과업과의 결별인가?
 - 당 대회 개최사에서 “당규약에서 지난 시기의 낡은 것, 남의것을 기계적으로 답습하여 현실과 맞지 않았던 문제들을” “바로잡기 위한 심도 있는 연구를 진행”했다고 언급했는데, 낡고 시대상황에 부합하지 않는 통일관련 내용이 당 규약 전문에서 삭제되었는지 주목할 필요가 있음.
 - * 2016년 5월 개정 당 규약 전문에 있는 통일관련 부분: 조선로동당의 당면목적은 공화국복반부에서 사회주의강성국가를 건설하며 전국적범위에서 민족해방민주주의혁명의 과업을 수행하는데 있으며 최종목적은 온 사회를 김일성-김정일주의화하여 인민대중의 자주성을 완전히 실현하는데 있다. (중략) 조선로동당은 전 조선의 애국적민주력량과의 통일전선을 강화한다. 조선로동당은 남조선에서 미제의 침략무력을 몰아내고 온갖 외세의 지배와 간섭을 끝장내며 일본군국주의의 재침

책동을 짓부시며 사회의 민주화와 생존의 권리를 위한 남조선인민들의 투쟁을 적극 지지성원하며 우리민족끼리 힘을 합쳐 자주, 평화통일, 민족대단결의 원칙에서 조국을 통일하고 나라와 민족의 통일적발전을 이룩하기 위하여 투쟁한다.

- <한겨레> 신문 6월 1일자 기사: ①당 규약 전문에서 당면 목적으로 제시했던 “전국적 범위에서 민족해방민주주의혁명 과업 수행”이란 문구 삭제, ②“사회적 민주화와 생존의 권리를 위한 남조선인민들의 투쟁을 적극 지지성원”한다는 문구 삭제하고 “민족의 공동 번영을 이룩”이라는 내용 새로 추가, ③당원의 의무(4조)에서 “조국통일을 앞당기기 위하여 적극 투쟁하여야 한다”는 문구 삭제, ④“남조선에서 미제의 침략무력을 몰아내고”라는 기존 문구를 “남조선에서 미제의 침략무력을 철거시키고”로 대체, ⑤“온갖 외세의 지배와 간섭을 끝장내며 일본군국주의의 재침책동을 짓부시며”라는 기존 문구를 “남조선에 대한 미국의 정치군사적 지배를 종국적으로 청산하며 온갖 외세의 간섭을 철저히 배격하고”로 대체
- 남북 모두 통일보다는 공존, 남북관계를 보통의 국가 간 관계로 인식하기 시작했다면 통일문제에 대한 새로운 차원의 논의가 필요
- * 2020년 6.25전쟁 제70주년 문재인 대통령 기념사: “우리의 GDP는 북한의 50배가 넘고, 무역액은 북한의 400배” “남북 간 체제경쟁은 이미 오래전에 끝났으며” “우리의 체제를 북한에 강요할 생각도 없고” “우리는 끊임없이 평화를 통해 남북 상생의 길을 찾아낼 것”이며 “통일을 말하기 이전에 먼저 사이좋은 이웃이 되길 바란다”고 언급함.

발표 2

바이든 행정부의 대북정책과 남북관계

박 종 철
(통일연구원 명예연구위원)

1 바이든 행정부의 대북정책

가. 바이든 행정부의 대북정책 리뷰

□ 바이든 행정부의 대외정책과 대북정책 기초

대외정책 기초	동맹과의 공조를 통한 미국의 글로벌 리더십 회복
한미동맹	<ul style="list-style-type: none"> • 한미동맹 중시 (가치동맹) • 방위비문담문제 해결 • 주한미군의 전력유지 • 대중경제 위한 한미동맹 역할 강조 • 한미일 안보협력 지향
대북정책	<ul style="list-style-type: none"> • 기초: 원칙에 입각한 외교 인권 등 가치 중시 • 대화 방식: 실무협상(바텀 업 접근), 핵능력 축소에 동의한다면 정상회담 가능 • 비핵화 방식: 핵동결 등 단계적 비핵화(신고, 검증 필수) • 제재: 단계적 비핵화에 따라 제재 완화 가능성 • 다자협약: 한국, 일본 등 동맹, 파트너와 협력

□ 대북정책 리뷰

- 바이든 대통령의 의회연설(4.28) 및 국무장관 등 외교안보 책임자들의 언급을 통해 대북정책의 기본방향 제시
- 트럼프 행정부의 일괄타결(grand bargain)이나 오바마 행정부의 전략적 인내(strategic patience)와는 달리 '외교와 역지를 병행하는 실용적 정책'

-
- 싱가포르 합의의 존중
 - 완전한 비핵화를 목표로 단계적 접근 모색
 - 대화를 통한 외교에 중점
 - 동맹 및 파트너와 협력
 - 미국의 대북정책의 가장 핵심적 내용은 싱가포르합의에 기초하여 단계적 협상을 시사한 점으로 평가
 - 트럼프 행정부의 '선비핵화' 입장에서 사실상 단계적 동시 교환 입장으로 전환
 - 하노이 회담(2019년 2월)의 핵심 의제였던 부분적 비핵화와 부분적 제재 완화(해제)의 교환 가능성
 - 단계적 합의의 구체적 내용, 대화방식 등은 향후 북한의 반응 및 한국 등과의 협의를 거쳐 구체화될 것으로 예상
 - 한편, 바이든 행정부가 가치외교에 입각하여 북한 인권문제를 제기하고 있는 바, 이것은 향후 북미대화에 갈등요인으로 작용할 것으로 전망
 - 미국이 2021 유엔인권이사회 북한 인권결의안을 공동 제안
 - 미 국무부 대변인이 북한을 겨냥하여, '억압적·전체주의 정권에 의한 인권유린'으로 규정하고 '책임규명(accountability)'을 강조
 - 북한인권 특사의 임명 예상 등
 - 원칙에 입각한 단계적 비핵화
 - 대북정책의 기초 유지(비핵화, 인권 등)
 - 단계적 비핵화(핵신고, 검증 전제)
 - 제재 유지 및 외교의 병행 추진
 - 실무협상을 위한 대화 제안
 - 한국, 일본 등 동맹과 파트너와의 협력

나. 한미정상회담(2021.5.21.) 공동성명의 평가

- 한미정상회담은 대북정책 리뷰의 기초에 입각하여, 유엔안보리 결의안 준수, 외교적 해법 모색, 인권 및 인도적 문제 해결 등에 중점
 - 북한 및 국제사회가 유엔안보리 결의안을 이행할 것을 촉구
 - ‘정교하고 실용적 접근법’(calibrated and practical approach)에 관한 대북정책 리뷰 완료
 - 2018년 판문점 선언과 싱가포르 공동성명의 존중
 - 남북대화과 관여, 협력(inter-Korean dialogue, engagement, and cooperation)을 지지
 - 북한의 인권 상황개선을 위한 협력, 인도적 지원 및 이산가족 상봉을 위한 지원
 - 한미 조율 및 한미일 3국 협력(U.S.-ROK-Japan trilateral cooperation)
 - 성 김 대사를 대북특별대표로 임명함으로써 북미대화를 위해 준비한다는 신호
- 대북정책 리뷰에 입각한 외교와 대화의 해법을 제시하며, 한미협력, 한미일 공조를 강조
 - 싱가포르선언을 지지함으로써 북미대화의 출발점 제시
 - 그러나 북한이 요구한 대북적대시정책의 철회에 관한 구체적 사항(한미연합훈련 중단, 대북제재 완화 등) 등은 미언급
 - 북한 인권문제 제기는 북한의 반발 초래 예상
 - 남북대화과 협력을 지지, 인도적 지원과 이산가족 상봉 등 인도적 문제를 중심으로 한 남북관계 진전의 영역 확보

다. 전망

- 향후 미국은 북한의 반응을 분석하는 한편, 한국과의 협의 등을 거쳐 외교적 해법의 내용을 구체화할 것으로 예상
 - 북한의 비핵화조치와 미국의 상응조치를 연계하는 단계적 동시행동의 패키지 검토
- 아울러 북한의 반응을 탐색하기 위해 뉴욕 채널 등 북미대화 창구 개설을 제안할

것으로 예상

- 8월 한미연합훈련, 대북 보건의료협력, 인도적 지원의 제공, 재미교포의 이산가족 방북 등은 향후 바이든 행정부의 대북정책을 전망할 수 있는 가늠자
- 8월 한미연합훈련의 조정 여부가 시금석

2 북한의 대미·대남정책

가. 8차 당 대회에서 나타난 북한의 대외전략

(1) 국방정책: 핵무기 고도화와 국방력 강화

- 핵무기 고도화
 - 신형 핵잠수함 설계연구 최종 단계, SLBM 개발 추진
 - 극초음속 부문 등 탄두개발 시험제작 준비 단계
 - ICBM(1만 5천 Km) 타격능력 고도화
 - 핵무기의 소형경량화, 전술무기화 추구
- 첨단무기 및 재래식 국방력 강화
 - 전술로켓, 중장거리 순항 미사일, 방공무기 등 첨단무기 개발
 - 방사포, 탱크, 고사포, 등 재래식 무기 개발
- 핵 개발의 명분 확보와 핵군축프레임을 위한 포석
 - 핵개발 명분 확보
 - 미국의 일방적 비핵화 요구 차단
 - 향후 북핵 논의를 ‘핵군축 프레임’으로 유도하기 위한 포석(전략핵무기와 전술핵무기를 개발하여, 향후 핵군축회담시 이를 세분화하여 협상하기 위한 전략일 가능성)

(2) 대미정책: 상대적 대응론과 적대시정책 철회 요구

○ 대외관계의 방향

- 원칙: 당의 존엄 사수, 국가 위상 제고, 국익수호, 자주원칙
- 초점: 최대의 주적인 미국을 제압, 굴복
- 전략: 대미전략 수립, 반제국제연대 형성

○ 대미관계: 강대강, 선대선의 맞대응 전략(tit for tat)

- 미국의 대북적대시정책 철회가 관건, 하노이회담이후 제재 해제에 대한 기대 중단
- 핵보유국으로 핵선제 불사용 원칙 확인

○ 미국의 대북적대시 정책 철회 요구

- 한미연합훈련 중단, 남측의 첨단무기 도입 중단
- 바이든 행정부에 대한 의제 선점, 국방력 강화의 지렛대 과시

○ 핵군축회담을 위한 정지작업

- 미국의 입장에 따라 수위 조절 및 대응: 저강도 및 중강도 위협 가능성
- 비핵화 언급 배제, 핵보유국 지위 인정 요구, 핵군축회담 요구

(3) 대남정책: 근본문제 해결과 조건부 관계개선론

○ 남북관계는 판문점 선언 이전으로 회귀

○ 남북관계 원칙

- 근본문제 해결: 방역협력, 인도주의 협력, 개별관광 등 비본질적 문제에 집중하는 것에 반대
- 적대행위 중지 요구: 한미연합사훈련, 첨단무기 도입, 국방력 증강(탄도미사일, 순항미사일 개발 등) 비난
- 남북합의 이행 촉구: 상호주의(정당한 요구에 화답하는 만큼, 남북합의를 이행하는 만큼 상대할 것임), 금강산 독자개발 시사(해금강호텔을 비롯한 시설물 철거)

-
- 조건부 관계 개선을 제시함으로써 남측의 행동 요구
 - “남측의 태도에 따라 가까운 시일 내 남북관계가 3년 전과 같이 평화와 번영의 출발점으로 복귀 가능”
 - 북한은 바이든 행정부에 대한 선택지를 열어 두기 위해서, 미국에 대해 구체적 요구를 하는 대신, 남측을 압박함으로써 미국을 움직이려는 의도
 - 남한에게 한미연합훈련 중단, 첨단무기 도입 중단 등을 요구함으로써 남한을 압박하여 미국의 정책변화 유도
 - 북한은 대북전단 살포가 북한의 최고 존엄을 대상으로 한다는 점에서 강력하게 비난(5월 1일)하고 남측의 조치를 촉구

나. 바이든 행정부의 대북정책에 대한 북한의 반응

- 북한은 기본적으로 제8차 당 대회(2021년 1월)에서 제시한 대미정책 기조의 틀에서 바이든 행정부의 대북정책을 평가
 - 자력갱생과 핵무력 강화의 병행
 - ‘강대강 선대선’ 원칙하에 미국의 ‘대북적대시정책’ 철회 요구
- 북한은 일차적으로 미국의 대북정책 리뷰에 대해 부정적 입장을 표명
 - 권정근 외무성 미국 담당 국장(5월 2일): 바이든 대통령의 의회 연설에 대해 “넓고 뒤떨어진 정책으로 북미관계를 다루려 한다면, 매우 심각한 상황에 직면하게 될 것”이라고 비난
 - 외무성 대변인 담화(4월 28일): 미국의 북한 인권문제 제기를 ‘대조선적대시정책의 집중적인 표현’으로 규정하고, 반드시 후회하게 될 것이라고 주장
- 한미정상회담의 공동성명이 북한이 요구하는 선제적 상응조치(한미연합훈련 중단, 제재완화 등)를 포함하고 있기 않기 때문에 대북적대시정책이 지속되고 있다고 판단하고, 일단 부정적으로 평가할 것으로 예상
 - 미국의 북한 인권문제 제기에 대해 북한체제를 위협하는 요인으로 강력하게 비난

다. 전망

- 북한은 2018년 이후 4년 동안 핵실험 및 ICBM 발사에 대한 모라토리엄 유지
 - 단, 중거리 미사일 발사는 북한 미사일 전력 개발과 관련된 사항
 - 미국의 반응을 고려한 수위 조절이라는 측면도 고려
- 미국의 대화 제안에 대해서 실무대화에 응할 가능성도 존재
 - 향후 미국이 실질적으로 북한을 유인할 수 있는 조치를 취할 가능성이 있는 지를 판단하고 이에 따라 구체적 입장을 정할 것으로 예상
- 그러나 미국이 인권문제 제기 등 압박을 강화할 경우, 북한이 입지확보 및 향후 협상력 강화를 위한 차원에서 군사적 조치를 감행할 가능성도 존재
 - 중거리 미사일 발사를 포함하여 최악의 경우 SLBM, ICBM 시험발사도 가능

3 중국의 대북정책

- 중국은 미국의 대북정책에 대해 공식적 반응을 유보하고 있지만, 싱가포르선언 존중, 단계적 비핵화, 외교적 방법 모색 등에 대해서 기본적으로 찬성하는 입장을 보일 것으로 예상
 - 중국은 쌍중단, 쌍궤병행의 기조에 입각하여 북미대화를 통해 단계적으로 북핵문제를 해결해야 한다는 입장 견지
- 중국은 북중 교역의 부분적 재개 등을 통해 북한의 인도적 위기를 방지하는 한편, 대북정책에 대한 한·미·일 협의가 대중견제 강화로 이어질 가능성에 대해서는 경계할 것으로 예상
- 북미대화가 재개될 경우, 사전 및 사후에 북한과의 대화 및 협의를 통해 중국의 입지를 확보하려고 할 것으로 예측
- 향후 비핵화협상과정에서 한반도평화체제 전환문제가 논의될 경우, 적절한 시점에서 중국이 반드시 참여해야 한다는 입장을 견지할 것으로 전망

- 북중교역 재개 전망
 - 3월 북중 최고지도자간의 친서 교환에도 북중 접경지역 교역 재개는 지연되는 상황
 - 북중 접경지역의 방역시스템이 불완전하기 때문인 것으로 추정
- 북핵문제와 관련한 미중협력 가능성
 - 바이든 행정부는 인도·태평양정책에 입각하여 QUAD, 첨단기술(반도체, 배터리 등)의 공급망 재편, 인권문제 제기 등을 통해 중국을 압박하고 있지만, 북핵문제, 기후변화, 팬데믹 대응 등에 대해서는 중국과 협력하겠다는 입장을 표명
 - 중국도 핵심이익을 지키기 위해 미중전략경쟁에 임하고 있지만, 미국과 협력할 필요성이 있는 이슈에 대해서는 긍정적 입장을 보일 것으로 예상
 - 그러나 구체적으로 비핵화 조치, 대북제재 완화, 한미연합훈련 등의 이슈에서 대서는 미중간 입장차이가 존재

4 한국의 정책방향

가. 한국의 정책 기조

- 문재인 대통령 신년사
 - 남북합의의 이행(특히 전쟁불용, 상호간 안전보장, 공동번영의 3원칙 이행)
 - 한반도 및 동북아 평화·안보·생명공동체(동북아 방역보건협력체, 한아세안 포괄적 보건의료협력에 북한 참여) 추진
- 문재인대통령 기자회견(1.18)
 - 북미 간 싱가포르선언의 이행을 위한 구체화방안이 필요
 - 언제, 어디서나 남북정상회담 용의(비대면 포함, 김정은 위원장의 서울 답방 포함)
 - 김정은 위원장의 비핵화의지 인정(비핵화를 위한 미국의 체제보장, 관계정상화 필요)
 - 한미연합훈련은 남북군사공동위원회에서 논의

- 종전선언(비핵화과정 및 평화협정 과정에서 중요한 모멘텀)에 대해 한미간 긴밀한 협의
- 한국의 정책방향의 기초
- 근본문제 해결 노력
 - 한미연합훈련 조정
 - 남북군사대화(남북군사공동위원회 개최)
- 남북합의이행을 위한 실무그룹 구성
- 남북미 3자관계 복원, 한국의 역할 필요
- 남북대화 채널 복원
 - 대면 및 비대면 대화
- 「남북관계발전에 관한 법률」 개정으로 접경지역에서 대북전단 살포 등을 규제함으로써 북한의 불만요인 제거

나. 향후 정책방향

- 단계적 비핵화 로드 맵 마련
- 비핵화를 장기목표로 설정하되, 단계적 비핵화를 위한 상호 조치 발굴이 필요
 - 비핵화 이행과 상응조치에 대한 로드 맵 마련
- 1단계 비핵화 패키지의 마련 필요
 - 초기 비핵화 조치: 영변(또는 영변 + @) 핵시설 폐기
 - 상응조치: 종전선언, 연락사무소 개설, 제재완화(스냅백을 전제로 섬유, 광물 등의 수출 쿼터 허용 등)
- 인도적 협력과 보건의료협력 방안 강구
- 대북 인도적 협력, 이산가족 상봉 등 인도적 문제에 대한 해법 마련
 - 포스트 코로나 상황에 대비한 실행방안 마련

-
- 보건의료협력의 유형을 다양화하고 유형별로 남북, 북미, 다자협력의 플랜 마련
 - 남북차원, 북미 차원의 인도적 협력 및 보건의료 협력 방안 마련
 - 다자협력: 3월 초 국제 백신 프로젝트인 코백스 퍼실리티(COVAX Facility)가 아스트라제네카(AZ) 백신 170만 4,000회분을 북한에 공급하기로 결정
 - 판문점선언의 선별적 이행방안 강구
 - 판문점선언 가운데 철도·도로 협력, 인적 교류, 종전선언 등의 이행방안을 모색
 - 미국의 지지를 바탕으로 남북협력에 대해 제재예외조치로 인정받을 필요
 - 남북대화과 북미대화의 연계성 확보 노력
 - 2018년 한반도평화프로세스는 남북대화(북한 고위층의 평창올림픽 참가, 대북특사 파견, 김정은 위원장 면담)->한미대화(한국 특사단의 방미, 트럼프대통령 면담)-> 북미정상회담의 프로세스를 거쳐 전개
 - 2021년 상황은 한미정상회담(5.21)---->남북대화----->북미대화의 과정을 거치도록 하는 방안을 강구
 - 남북대화의 방법: 한미정상회담 결과를 설명하고 북미대화를 촉구하기 위해 필요 (남북채널을 통한 최고지도자의 친서 교환, 판문점에서 남북대화에 의한 친서 교환, 대북특사 파견 등의 방안을 검토)
 - 한미 협의 채널 가동과 북미대화 촉구
 - 성 김 대북특별대표와 외교부 한반도평화교섭 본부장과의 채널 가동을 비롯한 한미 간 협의 채널의 가동이 필수
 - 한미일 3자 협력과 북일대화
 - 한미일 3자 협력
 - 비핵화와 평화정착을 위한 한, 미, 일의 어젠다 설정 및 공동기조 마련 필요
 - 북일대화의 시기, 어젠다 등에 대한 협의 필요

토론 2

미중갈등과 남북관계 토 론 문

니시노 준야
(게이오대학 교수)

- 사키 대변인 브리핑(4월 30일)과 설리번 국가안보보좌관 인터뷰(5월 2일) 등에서 밝혀진 바이든 정권의 대북정책은 지금까지 문재인 정권이 내세웠던 스몰딜의 축적을 통한 ‘단계적 어프로치’와 유사성이 강한 것임.
- 또한 한미 정상회담 공동성명에 문 정권이 요구해 온 “판문점 선언과 싱가포르 공동성명 등 기존의 남북간, 북미간 약속에 기초한 외교와 대화가 한반도의 완전한 비핵화와 항구적 평화정착을 이루는 데 필수적”이라는 개념이 포함된 점, 바이든 대통령이 “남북대화와 관여, 협력에 대한 지지를 표명했다”는 점은 바이든 정권이 문 정권의 입장으로 양보했다는 것을 나타냄. 한미 정상의 기자회견장에서 성 김을 대북특별대표에 임명한다고 발표한 것도 문 정권에 대한 배려라 할 수 있음.
- 한편, 대북정책에서 구체적으로 어떤 협상 방법이나 로드맵을 취할 지는 여전히 명확하지 않다. 과거 단계적 어프로치는 북한 핵 관련시설 등의 ‘신고, 사찰’이라는 난관을 넘지 못해 왔지만, 이번에는 어떤 당근과 채찍으로 북한을 유도할 것인지가 열쇠(한미공동성명에는 ‘유엔 안보리 결의의 완전한 이행’과 ‘인도적 지원 제공’을 명기).
- 문 정권에서 북미관계에 대한 신중한 기대론이 높아지는 가운데, 일본 입장에서 중요한 점은 교섭방법(관여정책)뿐만 아니라 방위·억지(抑止)나 인권문제 등을 포함한 보다 종합적, 통합적인 대북정책의 조정과 실행임.
- 비핵화가 장기적 목표가 되지 않을 수 없는 가운데, 특히 북한의 핵·미사일 위협에 대한 방위력, 억지력의 유지·강화가 과제임. 군사적 위기가 고조되었던 2017년과는 달리 2018년에는 남북, 북미 정상회담 등에 의해 일시적으로 한반도 긴장이 완화된 것은 사실임. 하지만, 2019년 5월 이후 북한이 미사일 발사를 계속해 ‘새로운 전략무기’ 개발에 매진한 것, 작년 10월과 올해 1월의 군사 퍼레이드에 그

무기를 등장시켜 일본을 둘러싼 안보 환경은 오히려 악화된 것이 명확함. 이런 상황에 따라 일본 정부는 작년 말, 이지스 시스템 탑재함 2척의 추가 건조와 스탠드 오프 미사일 개발을 결정했음. 하지만, 한일관계 악화가 더해져 한국 내에서는 일본의 방위력 강화는 부정적으로 받아들여짐. 한편, 일본에서는 현재 안보 환경에서의 한미군사훈련의 축소에 대한 비판이 높음. 지역 안보와 평화, 번영을 위해 한미일 협력이 중요한 것은 미일·한미 정상회담과 2+2에서도 명시됐지만, 우선은 한일 양국이 상대방의 방위정책에 대한 걱정과 우려를 완화시킬 필요가 있음.

- 바이든 정권이 중시하는 인권문제에 대한 한미일 협력도 과제임. 바이든 정권은 북한 인권문제담당특사를 임명할 방침임. 오바마 정권에서는 로버트 킹이 특사로 활동하며 국제사회에 이 문제를 제기하고 상황 개선을 위해 노력함. 그러나 트럼프 정권은 이 문제에 큰 관심을 쏟지 않고 특사를 임명하지 않았음. 납치문제 해결을 목표로 하는 일본은 바이든 정권의 북한 인권문제 중시를 환영할 것임. 한편, 한국의 문 정권은 인권문제에 초점을 맞추기보다는 전체적인 북한문제 안에서 보다 균형 잡힌 어프로치를 목표로 할 것. 인권문제에 대한 바이든 정권의 강경한 발언에 비추어보면, 대북정책 속에서 인권문제를 어떻게 정립할 것인지가 한미간 정책 조정에서 커다란 과제임.
- 마지막으로 북한문제뿐 아니라 중국문제에 대해서도 미일, 그리고 한미 두 동맹의 대응이 다르다는 것은 주지의 사실임. 미국·일본·인도·호주의 '쿼드'에 대해 문 정권은 '개방성, 투명성, 포용성, 그리고 국제규범을 준수하면 어떤 지역협의체에도 참가할 수 있다'는 입장임. 하지만, 바이든 정권에 접어들어 쿼드가 중국을 보다 의식한 협의체가 되어 가는 가운데, 한국의 쿼드 참가는 오히려 어려워지고 있는 것처럼 보임.
- 한편, 미일, 한미 정상회담 공동성명 및 부속문서에서 밝혀진 점은 바이든 정권은 대북정책뿐 아니라 폭넓은 인도 태평양 전략 속에서 미일·한미 동맹 및 두 동맹 간의 연계와 협력을 중시하고 있다는 것임. 첨단기술과 우주, 사이버 영역에서의 연계, 나아가서는 공급망 재편 협력에서 한미일이 어떻게 대처할 것인지가 바이든 정권 입장에서는 보다 중요할지도 모름.

バイデン政権の対外政策と韓半島情勢展望
(慶南大学校極東問題研究所2021年6月8日)

第2部第1セッション：米中葛藤と南北関係 討論要旨

慶應義塾大学教授 西野純也

・サキ報道官ブリーフィング(4月30日)やサリバン国家安保補佐官インタビュー(5月2日)等で明らかにされたバイデン政権の対北朝鮮政策は、これまで文在寅政権が唱えていたスモール・ディールの積み重ねによる「段階的アプローチ」と強い親和性を持つもの。

・また米韓首脳会談共同声明に、「板門店宣言とシンガポール共同声明など既存の南北間、米朝間の約束に基づく外交と対話が朝鮮半島の完全な非核化と恒久的平和定着に必須」という文政権が求めていた認識が盛り込まれたこと、バイデン大統領が「南北対話と関与、協力に支持を表明した」ことは、バイデン政権が文政権の立場に歩み寄ったことを示すもの。米韓首脳記者会見の場でソン・キム氏の北朝鮮問題特別代表任命を発表したことも文政権への配慮と言える。

・一方、対北朝鮮政策において具体的にどのような交渉方法や道筋(ロードマップ)を取るのかは依然明らかでない。過去、段階的アプローチは北朝鮮核関連施設等の「申告、査察」という関門を越えられずにきたが、今回はどのようなアメとムチ北朝鮮を導くかがカギ(米韓共同声明には「国連安保理関連決議の完全な履行」と「人道的支援提供」を明記)。

・文政権で米朝関係に関する慎重な期待論が高まる中、日本から見て重要なのは、交渉方法(関与政策)だけではなく、防衛・抑止や人権問題などを含むより総合的、統合的な北朝鮮政策の調整と実行。

非核化が長期的な目標にならざるを得ない中で特に課題となるのが、北朝鮮の核・ミサイルの脅威に対する防衛力、抑止力の維持・強化。2017年の軍事的危機の高まりから一転して、18年には南北、米朝首脳会談等により一時的に朝鮮半島の緊張が緩和したのは事実。しかし、19年5月以降に北朝鮮がミサイル発射を繰り返して「新たな戦略兵器」開発に邁進したこと、昨年10月と今年1月の軍事パレードにそれら兵器を登場させたことで、日本を取り巻く安全保障環境はむしろ悪化したことが明らかに。こうした状況を受け、日本政府は昨年末にイージス・システム搭載艦2隻の追加建造とスタンド・オフ・ミサイルの開発を決定。しかし、日韓関係の悪化も相まって、韓国内では日本の防衛力強化は否定的に捉えられている。他方で、日本では現在の安保環境での米韓合同軍

事演習の縮小に批判が強い。地域の安保と平和、繁栄のために日米韓協力が重要であることは日米・米韓両首脳会談や2+2でも言明されたが、まずは日韓両国が相手の防衛政策に対する懸念や憂慮を和らげる必要あり。

・バイデン政権が重視する人権問題での日米韓協調も課題。バイデン政権は北朝鮮人権問題担当特使を任命する意向。オバマ政権ではロバート・キング氏が特使として活動し、国際社会に同問題を提起して状況改善に努力。しかし、トランプ政権は同問題に大きな関心を払わず特使を任命せず。拉致問題の解決を目指す日本は、バイデン政権による北朝鮮人権問題の重視を歓迎するはず。一方、韓国の文政権は、人権問題に焦点が合わさるよりは、北朝鮮問題全体の中でよりバランスの取れたアプローチを目指すはず。バイデン政権の人権問題に対する厳格な発言に鑑みると、対北朝鮮政策の中に人権問題をどう位置付けるのか、米韓間での政策調整にとって大きな課題となる。

・最後に、北朝鮮問題だけでなく中国問題についても、日米そして米韓という2つの同盟で対応が異なるのは周知の事実。日米豪印の「クアッド」に対して文政権は、「開放性、透明性、包摂性、そして国際規範を遵守するならば、いかなる地域協力枠組みにも参加可能」との立場。しかし、バイデン政権になり「クアッド」が中国をより意識した枠組みになる中で、韓国のカアッドへの関与はむしろ難しくなっているように見える。

・他方、日米、米韓首脳会談共同声明及び付属文書から明らかになったのは、バイデン政権は対北朝鮮政策だけでなく、広くインド太平洋戦略の中で日米・米韓同盟及び両同盟間の連携と協力を重視していること。先端技術や宇宙、サイバー領域での連携、さらにはサプライチェーン（供給網）再編での協力を、日米韓がどのように取り組むのかがバイデン政権にとってはより重要かもしれない。

（以上）

제2세션

미중 대립과 북한 경제

- 발표 1: 나카가와 마사히코
(일본무역진흥기구 아시아경제연구소 주임조사연구원) 111
- 토론 1: 이석기 (산업연구원 선임연구위원) 123
- 발표 2: 양문수 (북한대학원대학교 교수) 125
- 토론 2: 미무라 미쯔히로 (ERINA 주임연구원) 139

발표 1

신종 코로나 바이러스와 북한 경제 및 외교

나카가와 마사히코
(일본무역진흥기구 아시아경제연구소 주임조사연구원)

본 보고의 목적은 세계적인 신종 코로나바이러스 감염 확대가 조선민주주의인민공화국(이하, 북한)에 미친 영향을 분명히 하는 데 있다. 북한에서의 신형 코로나 감염증의 발생 상황에 대해 북한 보건성은 2020년 2월 18일 “국내에 감염자가 없다”라고 발표했으며, 세계보건기구(WHO)에 대한 보고에서도 “2020년 말까지 감염자가 없었고 2021년 2월 25일 현재 감염자가 없다”라고 보고한 바 있다. 이 발표에 대해서는 미국, 일본, 한국에서 부정적인 견해도 나오고 있다. 본 보고에서는 그러한 견해에 대한 검증부터 시작해 보려고 한다. 그리고 북한 당국이 국내와 외신을 통해 발표하는 정보, WHO가 북한 통보에 따라 발표하는 정보, 평양 주재 러시아대사관이 발표하는 정보 등 현지 정보를 토대로 신형 코로나에 대한 북한의 방역체계 구조 및 격리와 검사 상황을 분석하게 된다. 이렇게 해서 북한 내에서의 상황을 파악한 다음, 경제적인 영향, 대외 관계상의 영향을 분석한다.

1 '감염자 0명'의 진위

북한이 국내 감염자가 없다고 발표한 데 대해 가장 먼저 부정적인 견해를 공개적으로 밝힌 것은 주한미군이었다. 2020년 3월 13일 에이브럼스 주한미군 사령관은 기자회견에서 “북한은 폐쇄국가이기 때문에 단정할 수는 없지만, 신형 코로나 감염자가 있을 것으로 확신한다”라고 말했다(미 국방부 웹사이트 2020년 3월 13일; 『朝日新聞』 웹사이트 2020년 3월 13일). 그는 4월 2일 미국 CNN과 VOA와의 인터뷰에서도 같은 주장을 되풀이했다.

에이브럼스 사령관이 그 주장의 근거로 들고 있는 것은 (1)북한 군대가 약 30일간 기본적으로 활동을 중지하고 최근에야 정상 훈련을 재개한 것, (2)항공기도 24일간 비행하지 않은 것이었다. 그러나 군대의 활동이나 항공기의 비행이 일정 기간 중지된 것이 감염자 유무와 어떤 관련이 있는지는 발표되지 않았다. 오히려 그의 회견 주제는 주한미군 내에서의 코로나 감염상황과 대책에 관한 것이었다. 따라서 북한의 감염

상황에 관한 그의 발언은 세간의 주의를 조금이라도 돌리려는 의도에서 나왔을 가능성이 높다고 할 수 있다.

일본에서는 한국의 탈북자 단체인 북한인민해방전선이 입수했다는 자료를 바탕으로 『산케이신문』이 “북한에서 실제 감염으로 인한 사망자가 최소 267명이 나왔다”라고 보도했다. 이 기사는 북한인민해방전선이 입수한 4월 10일자 북한의 ‘간부 대상 보고서’ 내용을 소개한 것으로 이들은 “자진격리나 강제격리 대상자도 사망자도 보고 상모두 ‘의심환자’”, “중복될 가능성이 있지만 보고된 인원을 합하면 격리자 4만 8,528명, 사망자 267명에 이른다”고 밝혔다(『産經新聞』 2020년 4월 26일). 이러한 기술로 보아 이 기사에서 말한 267명은 ‘의심환자’ 중의 사망자 수이지 의학적으로 감염이 확인된 사람 중의 사망자 수가 아닌 것을 알 수 있다.

따라서, 이 기사는 매우 오해의 소지가 있는 용어의 사용법을 쓰고 있다고 말할 수 있다. 또한, 격리자의 인원수에 대해서는 뒤에서 서술하는 것처럼 WHO가 북한 보건성이 통지한 수치로서 2020년 4월 17일 시점에서 212명이 격리 중이며, 격리 해제된 사람은 누계 2만 5,139명이라고 발표했다. 이 공식 발표의 수치로부터 4월 17일까지 격리를 경험했거나 격리 중인 사람의 합계는 2만 5,351명이지만, 『산케이신문』의 기사 숫자에 근거한 자료가 공개되어 있지 않는 한 격리자 수 4만 8,528명이라는 숫자도 검증할 방법이 없다. 북한인민해방전선은 이 자료의 상세한 내용을 한국에서도 공표한 적이 없으며, 『산케이신문』의 기사는 공식 발표를 뒤집을 만한 설득력을 가지고 있다고는 할 수 없다.

또한, 2020년 12월 5일 강경화 외교부 장관(당시)도 전략국제문제연구소(IISS) 주최 바레인 중동지역 다자안보회의에서 “북한이 여전히 코로나-19 확진자가 없다고 주장하지만 믿기 어렵다”라고 말했다(Reuetsr 2020년 12월 5일발; 『동아일보』 2020년 12월 7일). 이와 관련해서도 한국 외교부의 발표를 보면 이 발언에 관한 언급도 “믿을 수 없다”는 근거를 밝힌 기록도 없다(한국외교부 “강경화 외교부 장관, 제16차 마나마 대화 제1세션 ‘코로나 팬데믹 하 글로벌 거버넌스’” 보도자료 2020년 12월 5일).

이상과 같이, 현재까지 북한에 신형 코로나 감염자가 없다는 보고를 부정하는 견해에는 제대로 된 근거가 제시되어 있지 않았다. 한편 평양 주재 러시아의 마체고라 대사는 5월 29일 타스통신에 대해 북한이 “현 시점에서 감염을 면한 거의 유일한 국가”라며 북한 당국의 주장을 뒷받침했다(Tacc 2020년 5월 29일발). 그는 2021년 2월 5일 인테르팩스 통신과의 인터뷰에서도 북한에 신종 코로나 바이러스가 존재하지 않을 것이라는 북한 당국의 견해를 다시 긍정했다(Интерфакс 2020년 2월 8일발). 이는 평양 주재 러시아 외교관들도 북한의 공식 발표를 부인할 만한 정보를 얻지 못했음을 보여준다.

2 방역체계의 전통

북한 당국이 감염자 제로에 자신감을 갖는 것은 외부에서 오는 급성 전염병에 대해 신속하게 중앙집권적인 비상방역체계를 조직하는 전통이 확립돼 있기 때문이다. 한반도가 해방된 지 얼마 되지 않은 1946년 5월부터 38도선 남쪽에서 콜레라가 만연했지만, 당시 북한에서는 북조선 콜레라 방역위원회가 조직되고 7월부터 38선과 향만 차단, 격리소 설치, 공공시설 소독 등 방역사업이 벌어지면서 10월 말까지 콜레라 유행은 거의 종식됐다. 당시 한국에서는 환자 수가 1946년 1~11월 1만5,644명, 그중 사망자는 1만181명에 달했던 반면, 북한에서는 1946년 연간 환자 수는 1,235명, 중 사망자 576명으로 유행을 막는 데 성공했다(『1948年 朝鮮年鑑』 서울, 조선통신사, 1947년, 340-341페이지; 한림대학교 아시아문화연구소 『北韓經濟統計資料集(1946/1947/1948)』, 춘천, 翰林大學校出版部, 1994년, 132페이지).

북조선 콜레라 방역위원회는 1946년 11월 10일 중앙방역위원회, 1951년 6월 29일 국가비상방역위원회, 1956년 12월 21일 국가위생방역위원회로 개편되었다. 1958년 5월 19일 국가위생방역위원회가 중앙위생지도위원회로 개편됐으나 이 무렵부터 방역사업의 핵심은 말라리아, 결핵, 디스토마 같은 만성 전염병으로 옮겨져 비상방역체계가 시행되지는 못했다. 그러나 1980년대 후반부터 에이즈 바이러스, 에볼라 바이러스 등 새로운 병원체가 출현하고 WHO에서도 <신형, 재형 감염증>이 1990년대부터 문제가 되면서 북한에서는 비상방역체계의 경험을 의식하게 됐다. 1997년 11월 5일 제정, 1998년 12월 10일 수정된 전염병예방법은 제13조에서 전염병의 유행상태에 따라 '비상방역위원회'가 조직되도록 규정하였다. 비상방역위원회는 2003년 사스(SARS), 2005년 조류독감, 2009년 A(H1N1)형 독감, 2013년 H5N1형 조류독감, 2014년 에볼라 바이러스 감염증, 2015년 중동호흡기증후군(MERS), 2018년 A(H3N2)형 독감 유행 때에도 설치됐다(『조선중앙년감』 2004년판 222-223페이지; 조선중앙통신 2005년 12월 8일발; 조선중앙통신 2009년 11월 4일발; 조선중앙통신 2013년 5월 20일발; 『조선중앙년감』 2016년판 354페이지; 『조선신보』 조선어판 웹사이트 2015년 6월 14일; 『로동신문』 2018년 1월 28일).

3 신형 코로나 감염증과 비상방역체계

2020년 1월 9일 WHO가 중국 우한에서 발생한 괴질에 대한 성명을 내고 15일 일본에서 감염자가 확인되자 16일 북한 공식 매체인 조선중앙TV는 중국에서의 신형 코로나 감염증에 관해 보도해 정부가 이 전염병에 주의를 기울이고 있음을 보여줬다. 21일 조선중앙텔레비죤은 정부가 국제기구와 협력하면서 대책을 세우고 있다고 발표했다. 이어 24일에는 비상방역체계가 조직됐다. 비상방역체계는 비상설 중앙인민보건지도위원회를 정점으로 중앙과 지방에 비상방역지휘부를 두는 구조로 됐다. 실제 사업

을 진행하는 곳은 중앙비상방역지휘부이다.

중앙비상방역지휘부는 지방의 각 비상방역지휘부를 지휘하며, 중앙관청의 각 성(省)과 당 조직 등의 방역사업을 총괄하고 있다. 사업 분담과 관련해서는 국가품질감독위원회와 보건성에서는 외 국출장 다녀온 사람들의 명단 작성과 국내 입국자의 검사검역, 각지 위생방역소들과 병원들에서는 감염자, 의진자의 격리·치료·소독, 보건성과 도시경영성에서는 주민에 대한 의학적 관찰 및 검병 검진과 강하천의 수질 검사 및 오수 정화의 감독, 사회안전성, 국가보위성, 인민무력성에서는 국경과 전염병 발생 지역의 차단 봉쇄, 지방의 당 기관과 정부 기관에서는 격리 치료를 위한 장소 조건의 확보 등이다(『로동신문』 2020년 2월 4일; 『로동신문』 2020년 3월 31일).

중앙비상방역지휘부 책임자는 박명수 국가위생검열원장, 방역사업 진행을 점검하는 종합분과장에 오춘복 보건상이 있고 나머지 분과장에 보건성의 송인범 국장, 리옥향 부국장 등이 있는 것으로 알려졌다(조선중앙텔레비죤 2020년 2월 18일; Tacc 2020년 6월 9일발; 조선중앙텔레비죤 2020년 7월 26일; 조선중앙텔레비죤 2020년 8월 2일). 국가위생검열원은 1949년 5월 21일자 내각결정 제59호로 공공시설의 위생적 여건과 생활환경을 일상적으로 검사 지도할 목적으로 보건성 산하에 설치된 것인데, 제6조에서 “국가위생검열원장은 전 지역의 위생검사에 관한 일체의 사업을 총괄한다”라고 명시되어 있다. 박명수 원장은 2009년 신종 독감 유행 때 국가비상방역위원회 서기장 직함으로, 2014년 에볼라 바이러스 유행 때에는 비상설 국가비상방역위원회 중앙지휘부 상무책임자의 직함으로 언론사 인터뷰를 했다(조선중앙통신 2009년 11월 4일발; 『조선신보』 조선어판 2014년 11월 6일). 비상방역체계는 보건성 간부들이 주도권을 잡은 중앙비상방역지휘부가 국가기관, 당 기관, 군대 및 보안기관을 총동원하는 구조여서 국가위생검열원이 중앙비상방역지휘부에서 중심 역할을 할 것이라고 말할 수 있다.

4 국경봉쇄와 격리조치

이번 신종 코로나 감염증에 대한 조치로서의 국경 봉쇄는 비상방역체계가 확립되기 전부터 시작되었다. 2020년 1월 22일부터 외국인들의 입국이 금지되고, 23일 평양주재 대사관과 국제기구 사무소에 대해 외무성은 직원들과 가족들의 중국 여행을 자제해 줄 것을 강력히 요청했다(주조 로씨야대사관 Facebook 2020년 1월 24일). 북한의 주요 외국 여객 교통수단은 평양과 북경(北京), 블라디보스토크를 잇는 비행기와 북경과 단둥(丹東)을 잇는 국제열차이지만 24일 중국국제항공의 북경-평양 편이 중단됐다. 북한 고려항공도 2월 1일 북경-평양 편을 끝으로 평양-블라디보스토크 간을 포함해 모든 항공편의 운항을 중단했다. 국제열차도 1월 30일 평양-북경 열차, 31일 평양-단둥 열차 운행이 중단돼 북한의 주요 외국 여객 교통수단은 모두 차단됐다.

외국과의 교통 차단과 함께 신종 코로나에 감염된 것으로 의심되는 사람들에 대한 격리 조치가 진행됐다. 격리 대상은 1월 13일 이후 입국한 외국인 및 내국인과 그 접

촉자로 1월 28일부터 격리 조치가 시작됐다. 1월 13일 이후 입국자는 시설에서 30일간 격리됐다. 또 접촉자에 대한 격리 기간은 접촉일로부터 40일간으로 자택 격리했다. 아울러 외국에서 들어오는 화물에 대해서도 10일간의 소독 기간이 마련됐다(조선중앙통신 2020년 2월 12일발; 『朝鮮新報』 일본어판 웹사이트 2020년 2월 17일; Tac c 2020년 6월 9일발).

입국자뿐만 아니라 그 접촉자도 격리 대상에 추가한 것이나 화물에 소독 기간을 둔 것은 타국에서는 별로 볼 수 없는 일이다. 스키장, 온천휴양지 등 레저시설의 운영 정지, 교육기관 방학 연장 등의 조치가 취해진 것과 대중교통에서 마스크를 착용하지 않은 승객의 승차를 승무원이 거부하는 것 등이 규칙으로 정해진 것 등도 보도되고 있다(『朝鮮新報』 일본어판 웹사이트 2020년 3월 6일; 『로동신문』 2020년 3월 19일).

3월 초 평양의 외국 공관과 국제기구 사무소는 격리 해제됐고, 6월 초 학교들이 두 달 늦게 개학하는 등 격리 조치는 조금 완화됐다. 그러나 이전에 북한을 떠나 월남한 사람이 7월 19일 군사분계선을 넘어오며 따라 다시 방역조치가 엄격히 취해지게 됐다. 24일 군사분계선에 가까운 개성시가 봉쇄되고 25일 그 사람에게서 ‘의심스러운 검사결과’가 나왔다고 발표되자 개성에 비상사태가 선포돼 전국에 ‘특급경보’가 발령됐다. ‘특급경보’의 구체적인 내용은 발표되지 않았으나 중앙과 지방의 비상방역 지휘부 권한 강화, 국경 봉쇄 철저, 방역 및 소독작업 강화 등이었던 것으로 보인다.

문제의 인물은 감염자가 아니었던 것 같고, 개성시의 봉쇄는 8월 13일에 풀렸다. 재일조선인 신문 『조선신보』가 9월 7일 WHO 평양사무소를 인용해 보도한 바에 따르면 문제의 입경자와 1, 2차 접촉자들 등 3,781명이 격리 해제됐다(『朝鮮新報』 일본어판 2020년 9월 7일). 하지만 이후에도 국경 봉쇄는 계속돼 국내 행정구역을 넘는 이동에도 강한 제한이 가해지고 있다. 또한, 이 개성시의 사례는 북한 당국이 국내에 감염자가 발생하더라도 숨길 의도는 없음을 보여주는 것이라 할 수 있다.

5 격리와 검사 상황

격리상황에 대한 정보는 당초 북한 보건성이 조선중앙통신을 통해 단편적인 정보를 공개해 왔다. 4월부터는 WHO 평양사무소가 북한 보건성으로부터 통보받은 정보를 언론에 발표했으며, 8월부터 WHO 남동아시아사무소(WHO SEARO)가 격리상황과 신형 코로나 감염 여부를 조사하는 PCR 검사 실시상황 등을 정기적으로 발표하게 되었다.

격리 중인 인원수(표 1 참조)는 3월 27일 발표에서 2,280명, 4월 2일 시점에 509명, 4월 17일 시점에 212명, 7월 9일 시점에 610명, 7월 16일 시점에 696명, 8월 20일 시점에 1,004명이었다고 발표되었다. 이후 격리 중인 인원수에 대한 발표는 없다. 한편 격리에서 해제된 인원은 4월 2일 시점에 누계 2만 4,842명으로 발표되었으며, 4월 17일 시점에서 누계 2만 5,139명, 8월 20일 시점에 누계 2만 9,961명으로 발표되었다. 즉, 8월 20일까지 격리 경험이 있거나 격리 중인 인원은 총 3만 0,965명이다(조선중앙통신 2020년 3월 27일발; Reuters 2020년 4월 8일발; Voice of America

한국어판 웹사이트 2020년 4월 22일; 『東京新聞』 2020년 7월 24일; 『朝鮮新報』 일본어판 2020년 8월 3일; 『朝鮮新報』 일본어판 2020년 9월 2일).

[표 1] 격리 중인 인원 수 (2020년)

월/일	3/27	4/2	4/17	7/9	7/16	8/20	9/10
명	2,280	509	212	610	696	1,004	70
월/일	9/17	10/8	10/5	10/22	10/29	11/5	11/26
명	111	144	133	183	186	219	66

출처: WHO 평양사무소 발표, WHO SEARO, “Weekly Situation Report.” 각호 9월 10일 이후는 필자 계산

8월 20일 이후의 격리상황에 대해서는 WHO 남동아시아 사무소의 ‘주간 상황 보고 (WHO SEARO “Weekly Situation Report”)’가 매주 신규 격리자 인원수, 격리 해제된 인원수의 누계를 발표했다(표 2). 주간 상황보고의 주별 신규 격리자 발표는 11월 5일이 마지막이다. 신규 격리자의 9월 3일부터 11월 5일까지 누계는 1,623명이며, 9월 3일부터 11월 5일까지 격리 해제된 인원은 2,408명이 된다. 따라서 9월 3일부터 11월 5일까지 격리 해제된 인원이 새로 격리된 인원수보다 785명 더 많으며, 이 785명을 8월 20일 시점에서 격리 중인 인원이 1,004명에서 줄어들면 219명이 되며, 이것이 11월 5일 시점에서 격리 중인 인원인 것으로 추정된다.

[표 2] 신규 격리자 인원수 및 격리 해제자 인원수 누계

기간	신규 격리자 인원수(명)	격리 해제자 누계(명)
8월 13일-20일	126	29,961(8월 20일까지)
9월 3일-10일	163	31,058(9월 10일까지)
9월 10일-17일	146	31,163(9월 17일까지)
9월 17일-24일	176	31,287(9월 24일까지)
10월 1일-8일	299	31,605(10월 8일까지)
10월 8일-15일	284	31,900(10월 15일까지)
10월 15일-22일	161	32,011(10월 22일까지)
10월 22일-29일	174	32,182(10월 29일까지)
10월 29일-11월 5일	220	32,369(11월 5일까지)
11월 5일-12일	—	—
11월 12일-19일	—	—
11월 19일-26일	—	33,044(11월 26일까지)
11월 26일-12월 3일	—	—

출처: WHO SEARO, “Weekly Situation Report” 각호

격리 해제자 누계가 마지막으로 발표된 11월 16일까지의 3만 3,044명에 대해서도 고찰함으로써 작년 말의 격리상황에 접근할 수 있다. 우선 신규격리자의 내용이지만 WHO 평양사무소는 7월 9일 시점의 말을 인용해 격리된 사람들이 해외에서 물자가 도착하는 항만 등의 노동자들이라고 전하고 있으며 이미 외국 입국자가 거의 없는 것으로 볼 때 이 상황이 계속되고 있는 것으로 판단된다. 그리고 항만 등의 노동자들은 일을 마친 후 계획적으로 격리되어 있기 때문에 주별 신규 격리자의 인원수는 기본적으로 큰 변화가 없을 것으로 생각된다. 표 2에 나타나 있듯이 신규 격리자의 인원 범위는 발표된 8월 13일부터 11월 5일까지 주 126~299명이며, 이를 평균하면 주 203명이 된다. 이에 따라 이 신규 감염자 평균 203명을 11월 5~26일 3주간 적용하면 총 609명이다. 한편, 그사이 새롭게 격리 해제된 인원은 11월 26일까지의 격리 해제자 누계와 11월 5일까지의 누계 차이의 675명이므로 11월 26일 시점에서 격리 중인 인원은 66명이 된다(표 1 및 표 2). 따라서 11월에는 이미 격리된 인원수와 격리 해제되는 인원 간에 큰 차이가 없어지고 있어 신종 코로나 감염이 만연하고 있는 상황은 아니라고 할 수 있다.

신규 격리자의 인원수도 격리해제자의 인원수도 발표되지 않게 된 이유 중 하나로서 PCR 검사의 증가를 생각할 수 있다. 북한이 PCR 검사에 필요한 키트와 그 부품을 러시아, 중국 및 WHO로부터 제공받았다는 사실은 이미 2월 26일 러시아 외무부 발표, 4월 27일 중국 외교부 발표, WHO 남동아시아사무소 보고서 등을 통해 밝혀졌다. 그리고 벌써 15개의 연구 시설에서 검사가 실시되고 있는 것도 발표되고 있다(Tacc 2020년 2월 26일발; 時事通信 2020년 4월 27일발; WHO SEARO “Weekly Situation Report” 각호).

PCR 검사의 실시에 대한 최초의 발표는 WHO 평양사무소에 의한 것으로 4월 2일까지 709명(자국민 507명, 외국인 11명)에 대한 검사가 실시되었으며 그 결과가 모두 음성이었다는 것이었다. 연말까지는 누계 1만 3,259명으로부터의 검체 2만 6,244개의 검사가 실시되었으며 그 결과도 모두 음성으로 나타났다고 발표되었다(Reuter 2020년 4월 8일발).

PCR 검사 대상의 내역에 대해서는 연말 시점에서 발표하지 않았지만, 12월 3일까지의 누계 1만 164명에 관해서는 발표되었다. 이 1만 164명 중 4,445명이 중증호흡기 감염증이나 인플루엔자 유사질환, 고열 등으로 의심받은 사람들이고, 나머지 5,719명은 격리시설에서의 작업이나 검체 수집 및 검체에 종사하는 보건 요원이라는 것이다.

6 국경 봉쇄와 자연재해로 인한 경제적 타격

국경 봉쇄 이후 평양의 생활 형편에 관해 주북 러시아대사관의 마체고라 대사는 7월 23일 발표된 러시아 언론(NEW.ru)과의 인터뷰에서 상점에 수입품이 적어지기는 했으나 시장과 식료품점에 고기, 생선, 야채, 과일 등이 풍부해 식료품 공급에는 아무런 문제가 없으며 쌀 등 상품 가격도 안정돼 있다고 말했다(주조로씨야대사관 러시아판

웹사이트 2020년 7월 23일). 물론 그의 말은 외교관들이 갈 수 있는 상점이나 시장에 국한돼 있어 이 무렵까지는 적어도 외국인들에 대한 식료품이나 소비품 공급에는 큰 문제가 없었음을 알 수 있다. 그러나 마체고라 대사는 2021년 2월 5일 인테르팍스통신과의 인터뷰에서 9월부터 수입품이 끊겼고 원료 수입이 끊기면서 많은 업체가 가동을 중단해 실업자가 생겼으며 기본적인 식료품이나 의류의 구입이 어려워졌으며 기장에 맞는 옷을 구입할 수 있어도 종전의 3, 4배 가격이라고 밝혔다(Интерфакс 2021년 2월 8일발).

이처럼 소비품 공급에 뚜렷한 경제 악화가 나타난 것은 9월이지만, 이미 2020년 1월 말부터의 국경 봉쇄로 대외 무역은 크게 억제되고 있었다. 항공기와 철도가 끊기고 수출입 업무는 남포항과 중국 국경의 신의주 육로 통과점으로 한정된 것은 무역업무에 큰 차질을 빚었다. 게다가 여름부터의 홍수와 태풍으로 인해 선박들과 화물차들이 피해 복구 사업에 동원되기 시작한 것도 겹쳤다. 2020년에 발생한 대형 자연재해는 7월 19~20일의 호우, 8월 26~27일의 태풍 8호, 9월 3일의 태풍 9호에 의한 것이다.

7월 19~20일의 호우 피해 상황은 8월 13일에 발표되었다(『로동신문』 2020년 8월 14일). 농작물 피해면적 3만 9296정보(町步: 1정보 = 9,917 평방미터), 주택 1만 680여 세대와 공공건물 630여 동의 붕괴 침수, 도로와 다리, 철도 절단, 발전소 언제(堰堤) 붕괴 등이 있었으며 특히 강원도 김화군, 철원군, 회양군, 창도군과 황해북도 은파군, 장풍군에서 주민들이 대피소 생활을 해야 하는 것으로 알려졌다. 8월 26~27일 태풍 8호의 피해는 황해남도과 황해북도에서 발생한 것으로 알려졌으나 자세한 보도는 없었고 피해 상황과 관련해 “피해 규모가 예상보다 낮았다”는 김정은의 말만 밝혔다(『로동신문』 2020년 8월 28일).

9월 3일의 태풍 9호에 관해서는 인명피해를 포함한 상당히 심각한 피해가 있었던 것으로 보인다. 9월 5일 발표된 바에 의하면 태풍 9호의 피해는 강원도에서 수십 명의 인명피해가 있었으며 함경남도과 함경북도 연안 지대에서 1,000여 세대의 주택 붕괴와 많은 공공건물과 농경지가 침수된 것으로 나타났다(『로동신문』 2020년 9월 6일). 이것만으로도 결코 작은 피해는 아니지만, 8일 발표에서는 함경남도 검덕지구에서만 2000여 세대 주택과 공공건물 수십 동이 무너지거나 침수되고 45곳에서 6만 미터의 도로가 유실되고 59개의 다리가 절단되고 31곳에서 3,500여 미터 구간의 철도 노반과 2곳에서 1,130여 미터의 레일이 유실되는 등 교통이 완전히 마비되는 비상사태에 직면해 있다고 해서 한층 심각한 규모의 피해였음이 밝혀졌다(『로동신문』 2020년 9월 9일). 이번 자연재해에 대해서는 국제기관에 지원을 요청하는 일이 없었기 때문에 피해 규모를 금액으로 표시하지 않았지만, 경제적으로 큰 타격이었음은 최대 교역국 중국과의 무역 움직임을 통해서도 알 수 있다.

북한은 무역통계를 내지 않아 중국 측 통계로 보게 되지만 중국의 대북 무역은 2017년 8월 15일 조선의 석탄 광물자원 해산물 등의 수출을 봉쇄하는 유엔 안보리 결의 2371호가 채택되면서 2018년 크게 줄었다. 2019년에는 회복세를 보였으나 2020년에는 80% 이상 감소했다(표 3). 회복세를 보인 2019년을 보면, 중국의 전 세계에 대한 교역량은 미·중 경제 마찰의 영향으로 1.0% 감소했다. 한편, 북한에 대한 교역량은 14.8% 증가해 미중 경제마찰은 중국과 북한 간의 경제관계에 거의 영향을 미치지 않았음을 알 수 있다. 2020년의 중국의 전 세계에 대한 교역량은 1.5% 증가했지만 북한에 대한 교역량이 5분의 1 수준으로 떨어진 것은 국경 봉쇄 때문이다.

[표 3] 중국의 대북한 무역 (2015~2020년)

(천 달러, 괄호 안은 전년 대비 증가율 %)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
수출	2,945,19	2,833,436	3,331,766	2,217,650	2,573,822	491,059
	(△16.3)	(△3.7)	(△8.2)	(△31.7)	(16.1)	(△80.9)
수입	2,565,341	2,539,281	1,723,380	213,147	215,179	48,001
	(△10.6)	(△1.1)	(△33.0)	(△87.8)	(1.0)	(△77.7)
계	5,510,534	5,372,717	5,055,147	2,430,797	2,789,019	539,060
	(△13.7)	(△2.5)	(△10.6)	(△51.2)	(14.8)	(△80.7)

출처: 중국 해관 통계(中國海關統計)

중국의 대북 무역은 크게 줄었으며, 2020년 월별 움직임을 전년 동기 대비로 보면 연초에는 전년 동기에 비해 수입(북측 수출)이 줄고 있으나 수출(북측 수입)이 증가하고 왕복으로는 증가세를 보여 전년에 이어 회복세를 보여줬다. 그러나 3월부터 수출입이 모두 크게 감소하고 있어 국경 봉쇄의 영향이 나타나기 시작했다. 금액의 움직임을 보면, 특히 9월과 10월 사이에 큰 하락을 보여준다. 이는 교통수단이 자연재해의 복구에 돌려진 것의 영향으로 보인다(표 4).

교통수단 동원에 관해서는 공식보도를 통해서도 확인할 수 있다. 북동부의 함경남도 와 함경북도의 수해지역 지원에는 평양의 조선노동당원 1만 2000명이 파견되었으나 9월 8일 평양을 출발해 함북의 수해지역 지원을 떠난 당원들은 함경남도 단천까지 육로로 이동하고 철도가 멈춰서자 10일부터 배를 타고 이동했다고 한다(『로동신문』 2020년 9월 12일). 이곳의 지원을 위한 시멘트 수천 톤을 실은 선박이 15일 단천항을 출발해 청진항에 들어온 사실도 보도되고, 흥남항이나 원산항에서 시멘트를 실은 선박들이 연일 출항하는 모습도 보도되고 있다(『로동신문』 2020년 9월 16일; 『로동신문』 2020년 9월 19일; 『로동신문』 2020년 9월 24일). 12월 중국의 대북 교역액이 회복세를 보인 것은 피해지역 주택건설이 일단락된 데 따른 것으로 보인다.

[표 4] 중국의 월별 대북한 무역 (2020년)

(천 달러, 괄호 안은 전년 동월 증가비 %)

	수출	수입	계
1-2월	197,393(12.1)	10,673(△58.8)	208,066(3.0)
3월	18,031(△86.5)	616(△94.5)	18,947(△87.1)
4월	21,797(△86.5)	2,206(△85.6)	24,003(△85.2)
5월	58,567(△77.3)	4,748(△72.2)	63,315(△77.0)
6월	87,679(△58.8)	9,124(△35.1)	96,802(△57.3)
7월	65,865(△68.3)	7,978(△49.4)	73,843(△68.4)
8월	19,261(△91.2)	6,571(△61.3)	25,832(△89.1)
9월	18,882(△91.7)	1,936(△88.0)	20,818(△91.5)
10월	253(△99.9)	1,406(△91.7)	1,659(△99.4)
11월	148(△99.9)	1,125(△92.4)	1,273(△99.5)
12월	3,378(△80.9)	1,618(△95.0)	4,995(△98.2)
합계	419,059(△80.9)	48,001(△77.7)	539,060(△80.7)

출처: 중국 해관 통계

7 국가 예산 동향

2020년은 국가경제발전 5개년 전략의 마지막 해로 김정은은 8월 19일 당 중앙위원회 제7기 6차 전원회의 때 2021년 당 대회를 소집해 새로운 5개년 계획을 제시할 것이라고 밝힌 바 있다. 그리고 경제가 점점 악화하기 시작하자 9월 28일 열린 당 제7기 제8차 정치국 회의에서는 5개년 전략에 관해 ‘현실적인 조치’를 강구하기로 결정했다. 이 ‘현실적인 조치’란 수행 중인 5개년 전략을 당초 생산 목표를 미달성한 채로 끝내는 것 등을 포함하고 있던 것 같다.

원래 북한의 국가 예산 운영은 2008년 이래 흑자를 지속하고 있으며, 건전한 재정 체질이다(표 5). 2020년 4월 10일 열린 최고인민회의 제14기 제3차 회의에서의 국가 예산보고에서는 2019년 국가 예산 수입실적은 계획의 101.5% 집행, 전년 대비 5.3% 증가했던 반면 국가 예산 지출실적은 계획의 99.8% 집행이었다. 국가예산계획은 수입과 지출이 균형을 이루도록 책정되기 때문에 2019년 수지는 수입(=지출) 계획의 1.6%이고 상당한 흑자를 낸 것이다. 그리고 2020년 국가 예산 수입계획은 총수입이 전년 대비 4.2% 증가로 2019년 실적 증가율보다 조금 낮게 책정되었지만, 계획 수립 시기에는 신형 코로나 감염증의 장기화는 예측하지 않고 있었으며, 이는 영향을 미치지 않았다.

[표 5] 국가 예산의 동향 (2008-2021년)

	국가예산수입총액(%)		국가예산지출총액 및 수지(%)		
	전년 대비	계획 집행률	전년 대비	계획 집행률	수지
2008년	105.7	101.6	102.4	99.9	08년 계획 총액의 1.7%
2009년	107.0	101.7	106.8	99.8	09년 계획 총액의 1.9%
2010년	107.7	101.3	108.2	99.9	10년 계획 총액의 1.4%
2011년	108.7	101.1	108.7	99.8	11년 계획 총액의 1.3%
2012년	110.1	101.3	109.7	99.6	12년 계획 총액의 1.7%
2013년	106.0	101.8	105.6	99.7	13년 계획 총액의 2.1%
2014년	106.0	101.6	106.4	99.9	14년 계획 총액의 1.7%
2015년	105.0	101.3	105.3	99.9	15년 계획 총액의 1.4%
2016년	106.3	102.1	105.5	99.9	16년 계획 총액의 2.2%
2017년	104.9	101.7	105.2	99.8	17년 계획 총액의 1.8%
2018년	104.6	101.4	105.0	99.9	18년 계획 총액의 1.5%
2019년	105.3	101.5	105.2	99.9	19년 계획 총액의 1.6%
2020년	104.2	-	106.0	-	0
2020년	104.3	100.1	105.9	99.9	20년 계획 총액의 0.2%
2021년*	100.9	-	101.1	-	0

출처: 각 연도 국가 예산보고에 기초해 작성 (* 2021년은 계획, 나머지 연도는 실적)

2020년 국가예산 실적은 2021년 1월 17일 최고인민회의 제14기 4차 회의에서 발표됐다. 2020년 국가예산 수입실적은 계획의 100.1% 집행으로 전년보다 4.3% 증가했다. 국가예산 지출실적은 계획의 99.9% 집행이었다. 이로써 2020년 국가예산 수지는 수입(=지출) 계획의 0.2%로 상당한 흑자를 낸 것이다. 흑자분이 예년보다 줄어든 것은 방역과 재해피해 복구를 위해 재정 운영의 여유가 없어지고 있음을 보여주는 것으로 풀이된다.

2021년 국가예산계획은 총수입이 전년 대비 0.9% 증가로 예년보다 낮은 증가분으로 책정됐다. 금세기 들어 북한의 국가예산계획 책정에서 최저 수입증가율은 2002년 계획에서 2.5% 증가했고 실적에서는 2004년 1.6% 증가했지만, 이번 계획은 그보다 더 낮다. 이는 당과 정부가 어려운 경제 상황을 강하게 인식하고 있음을 보여주는 것이

라고 할 수 있다. 2021년 1월 5~12일에 열린 조선노동당 제8차 대회에서 발표되어야 할 국가경제발전 5개년 계획의 목표 수치가 발표되지 않은 것은 어려운 경제 상황으로 인해 목표를 대폭 수정할 수밖에 없음을 보여주는 듯하다.

8 대외관계에 미치는 영향

국경 봉쇄가 대외관계에 직접적인 영향을 미친 것으로 평양에 있는 재외공관들이나 국제기구 사무소들의 활동 제한이 있었다. 그리고 적지 않은 재외공관과 국제기구 사무소가 폐쇄를 선택했으며 2020년 2월 28일 CNN은 독일대사관, 프랑스협력사무소, 스위스 개발협력사무소 등이 폐쇄될 계획이라고 보도했고 실제로 이들은 일시 폐쇄됐다. 지난 3월 9일 독일, 프랑스, 스위스, 폴란드, 루마니아, 몽골, 이집트의 외교관과 그 가족을 포함한 외국인 60여 명이 고려항공 블라디보스토크행 임시편으로 귀국길에 올랐다(共同通信 2020년 3월 9일발; 주조로씨야대사관 러시아어판 웹사이트 2020년 3월 10일). 영국 대사관도 5월 28일에 '일시적 폐쇄'를 발표했다. 2021년 2월 5일 마체고라 러시아 대사는 대부분의 대사관이 활동을 중단했거나 한두 명밖에 두지 않았다고 밝힌 바 있다(Интерфакс 2021년 2월 8일발).

재외공관이나 국제기구의 폐쇄 또는 기능 축소는 북한의 외교에 관한 기능 및 활동 축소로도 이어진다. 스톡홀름 대사관을 통한 미국과의 협상을 시작하기도 어려워진다. 김정은의 외유도 신형 코로나 감염이 진정되기 전까지는 거의 가능성이 없는 것으로 보인다. 또한, 2021년 출범한 미국의 바이든 행정부에 대해서도 북한 측으로부터 접촉을 요구할 가능성은 작으며 일본과의 관계개선에 대해서도 당분간 북한 측의 움직임은 없을 것으로 예상된다.

전통적 우방인 중국과 러시아 대사관에서는 각종 기념행사가 취소됐지만 우호관계 유지를 확실히 확인하고 있다. 리진군(李進軍) 중국대사는 2020년 6월 4일 리선권 외무상을 만났고 러시아의 마체고라 대사도 12월 28일 임천일 외무성 부상을 만났다. 2021년 2월 19일 현재 평양에는 베트남, 라오스, 팔레스타인, 중국, 인도네시아, 러시아, 쿠바, 시리아, 인도 등 도합 9명의 외국 대사가 있는 것으로 확인되었으나(주조로씨야대사관 러시아어판 웹사이트 2021년 2월 19일), 외무성 청사를 방문해 간부를 면담한 것은 이들 2명뿐이다. 중국 및 러시아와의 무역에 관해서는 마체고라 대사가 전하는 바에 의하면 4월 말에 대규모 소독시설이 완공됨으로써 회복될 전망이라고 한다(Tacc 2021년 4월 14일발). 남한과의 교역 및 경험에 관해서는 현재로서는 전혀 움직임이 없어 당분간 재개는 없을 것으로 보인다.

(원문: 한국어)

토론 1

미중의 대립과 북한경제 토 론 문

이 석 기
(산업연구원 선임연구위원)

1 코로나-19와 북한경제

- 북한의 코로나-19 발생 현황과 경제적 상황에 대한 발표문에 대부분 동의
 - 특히 북한 정부가 발표하는 공식적인 정보가 부족한 가운데, 격리자, 격리 해제자, 그리고 PCR 검사 수와 그 추이 등에 관한 분석은 북한의 코로나-19 상황을 추정하는데 도움이 될 것으로 평가
 - 북한에 코로나-19 감염자가 없다는 북한의 발표는 신뢰할 수 없지만, 북한에 코로나-19가 감염이 만연하고 있는 상황은 아닌 것 같다는 발표자의 평가에 동의
- 코로나-19에 따른 국경봉쇄와 수해에 따른 경제적 어려움에 대해서 무역통계뿐만 아니라 다양한 측면에서 평가한 것도 의미가 있는 것으로 평가

2 미중 대립시대의 북한경제

- 2017년 이후의 강력한 대북 경제제재와 2020년 이후의 코로나-19에 따른 무역축소로 북한경제의 어려움이 가중되고 있음.
- 현재까지는 대북 경제제재는 북한 외화사정을 악화시키는 경로보다는 수출 및 수입통제를 통하여 핵심 산업의 생산 활동 그 자체를 위축시키는 효과가 더 큰 것으로 평가
 - 수출 통제를 통하여 북한의 성장 주력산업인 광업 및 의류산업의 생산 활동을 위축시키고, 수입통제를 통하여 금속소재와 기계류(전자포함)의 북한 내 공급을 위축시켜 설비투자과 기존 설비의 개보수를 위축시키는 효과가 더 크게 나타나고 있는 것으로 판단됨.

-
- 2020년의 코로나-19로 사실상 국경봉쇄가 이루어졌으며, 이에 따라 통제 대상 품목 여부와 관계없이 거의 모든 품목에서 대중 수입이 급격히 감소하였으며, 이는 북한경제의 어려움을 심화
 - 2021년 8차 당대회와 5개년계획
 - UN 대북 경제제재가 지속된다는 전제 하에 2017년 이후의 경제제재와 코로나-19로 위축되고, 불균형이 심화되고 있는 북한경제를 최소한의 수준으로 유지하기 위한 고육책
 - 5개년계획 수행을 위해서는 북중 무역의 재개와 확대가 필수적
 - 당대회와 5개년계획이 자력갱생과 자급자족을 강조하고 있지만 북중 무역의 재개 및 확대가 없이는 매우 수세적인 이 계획도 달성이 불가능할 것임.
 - 2021년 4월 무역통계에서 확인되듯이 북한이 식량 생산 목표를 달성하고, 식품가공 부문의 최소한의 생산을 위해서는 중국으로부터 비료 등 필수재의 수입이 필수적임.
 - 또한 금속소재 및 설비공급 역량이 크게 부족한 북한이 금속 및 화학 공업에 집중적인 투자 계획을 수행하기 위해서도 어떤 형태로든 중국과의 협력이 필요
 - 향후 수년간 북한과 중국간 경제관계의 큰 변화 발생할 가능성
 - 2016년 7차 당대회에서 발표된 5개년전략에서 중국에 치중된 대외경제 관계를 다양화하는 것을 주요한 목표의 하나로 설정
 - 현재의 대북 경제제재와 압박이 지속되면, 북한으로서도 생존을 위해서 중국과의 경제관계를 더 강화하는 전략을 채택할 가능성이 커지고 있음.
 - 8차 당대회와 5개년계획의 경제정책 기조는 수정·변화 가능
 - 5개년계획은 성장계획이라기 보다는 조정기 계획의 성격이 강함.
 - 북한의 경제환경, 특히 대외경제 환경이 변화된다면 계획의 조기 종료나 대폭적인 수정도 가능할 것이며, 이 경우 북한 정부는 다시 대외경제관계의 다변화 기조로 회귀할 수 있음.

발표 2

미·중 갈등과 북한경제

양 문 수
(북한대학원대학교 교수)

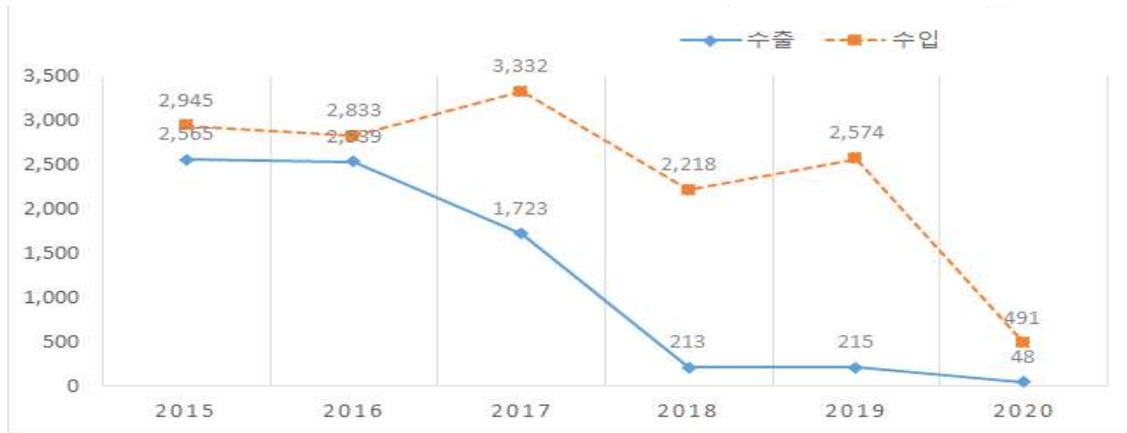
1 경제지표를 통해 본 북한경제의 부문별 현황

가. 경제성장과 북중무역

- 북한경제는 2017년부터 고강도 대북제재의 영향으로 다시 마이너스 성장세
 - 2017, 2018년에 각각 -3.5%, -4.1% 성장 (다만 2019년에는 0.4% 성장)
 - 2020년에 큰 폭의 마이너스 성장 기록한 것으로 추정
- 북중무역은 코로나-19에 따른 국경봉쇄조치로 지난해부터 대폭 감소 추세
 - 북중무역은 지난해 1,2월에 급감, 3~6월에 다소 회복, 7~9월에 다시 격감, 급기야 지난해 10월부터 올해 2월까지 5개월간은 아예 중단
- 이는 코로나에 대한 북한의 방역체계와 밀접한 관계
 - 북한은 지난해 1월말, 국경차단 조치 실시
 - 3~6월, 방역체계를 약간 완화, 방역·경제 병행 모드 → 국경차단 약간 완화
 - 7월부터 코로나 재확산 위기감 고조 → 국경차단 다시 강화
 - 10월부터는 국경을 완전 봉쇄, 대외무역을 사실상 중단(5개월간)

[표 1] 북한의 대중 수출입 추이

(단위: 백만 달러)



출처: 중국해관통계, 한국무역협회

- 그런데 올 3월에는 북한의 대중수입이 1,297만 달러를 기록, 지난해 9월 이후 6개월 만에 처음으로 1천만 달러 수준 회복
- 이어 4월에는 무역총액이 3,060만 달러를 기록, 지난해 7월 이후 9개월 만에 처음으로 3천만 달러 수준 회복
- 특히 4월에는 수입액과 무역총액이 각각 전년 동월 대비 31.9% 및 27.5% 증가
- 지난해 10월부터의 북중무역 사실상 중단 상태로부터는 탈피
- 3, 4월에 영농시기를 앞두고 비료 및 비료 원료, 제초제, 살충제 등 영농자재를 중심으로 일부 물자 수입
- 한편, 그동안 침묵해온 중국 정부가 북중 교역 재개 가능성을 시사
- 왕원빈(王文斌) 중국 외교부 대변인. 4월 20일, “북한과 중국은 우호적인 이웃으로 정상적인 무역을 전개할 필요가 있다. 중국은 북한과 방역 안전의 기초를 확보하고 각 분야 교류와 협력을 강화하기를 바란다”고 긍정적인 반응
- 올 4월부터 국경봉쇄 완화 조짐이 발견되었으나 아직까지 국경봉쇄 완화는 관찰되지 않고 있음.

나. 예산 수입·지출

- 북한의 2020년 및 2021년 예산수입·지출 계획도 최근의 경기침체를 반영
- 우선 2020년의 경우, 코로나가 한창 진행 중이던 2020년의 예산 수입과 지출 계획을 전년 대비 4.2%, 6.0% 증가하는 것으로 책정
 - 예산수입 증가율은 2012~16년(김정은 집권 후 5년간) 5.0%에서 2017~19년(본격적 제재 국면) 3.3%로 하락했음에도 불구하고, 2020년에는 4.2% 증가로 상향조정
 - 예산지출 증가율은 같은 기간 6.7% → 5.3% → 6.0%로 상향조정

[표 2] 국가 예산 수입·지출 계획기 증가율 추이

(단위: %)



자료: 북한 최고인민회의의 발표 자료, 로동신문, 이종규(2021), 최지영(2021)

- 그런데 2020년 예산수입 증가율을 항목별로 보면, 예산수입의 최대 비중을 차지하는 거래수입금과 국가기업이익금의 증가율은 각각 1.1%, 1.2%로 김정은 집권 이후 가장 낮은 증가율
 - 대신 ‘국가투자 고정재산 감가상각금’을 2104년부터 기업개혁의 일환으로 기업 내 유보하는 것으로 제도를 변경했으나 2020년부터 다시 예산수입에 동원하는 것으로 변경
 - 즉 경기침체를 예상, 핵심 예산수입 항목의 증가율의 둔화가 불가피할 것으로 보고 다른 예산수입원으로 충당하고자 한 것

-
- 아울러 2021년에는 예산수입과 지출의 증가율을 각각 0.9%와 1.1%로 책정
 - 김정은 집권 이후 가장 낮은 증가율
 - 동시에 전년도보다 대폭 하향조정

다. 시장 물가/환율

- 2020년과 2021년에 북한 시장에서의 물가/환율의 변동성이 종전보다 다소 확대
 - 다만 일부 수입 소비품에서는 변동성이 큰 폭으로 확대
 - 전반적으로는 변동성의 상대적 확대
- 시장 쌀값의 경우, 지난해 국경 봉쇄 직후 2월 초에 급등, 5월 이후 하락세로 전환하여 이후 대체로 안정세
 - 안정세의 원인으로서는 △2019년의 곡물 작황(전년 대비 2% 증가), △곡물 자체는 수입의존도 상대적으로 낮음, △시장쌀값에 대한 당국의 개입/관리 가능성 등
 - 다만 올해 1월 이후 안정세를 넘어 약간의 하락세 조짐(1kg에 4,000원 이하) 이유는 불명확
- 시장 환율의 경우, 지속적으로 안정세(달러당 8,000원) 보였으나, 지난해 10월 말 이후 원화의 큰 폭의 절상 추세(달러당 6,500~7,000원)
 - 그 원인으로서는 △위안화 평가절상, △북중무역 격감/중단으로 인한 외화수요 격감 등 외부적 요인과 함께 △주민들에 대한 외화사용 금지(& 국내 환전상의 환전 금지, 당국만 환전 가능, 해외에서 달러 밀수를 통한 달러 유입 금지)를 비롯한 북한 당국의 개입 등이 지적되고 있으나 전자보다는 후자에 조금 더 무게
 - 당국의 목적에 대해서는 물가안정 VS 주민들의 보유 외화 흡수, dedollarization
 - 다만 국경봉쇄가 부분적 혹은 전면적으로 해제되어 북중무역이 재개되면 환율은 종전 수준 복귀 가능성?

라. 김정은 집권 10년간의 경제 실적

- 김정은 집권 10년간, 경제 분야의 실적은 전반부 5년과 후반부 5년이 크게 대조적
 - 전반부 5년은 경제실적이 양호한 편. 더욱이 상대적으로 회복 추세 ← 북중무역 확대, 시장화 진전, 국영제조업 부분 회복에 힘입어
 - * 다만 한국은행 추정치에는 뚜렷하게 나타나지 않음.
 - 하지만 후반부 5년은 경제실적이 크게 악화 ← 2017년부터 고강도 대북 제재 본격화, 2020~21년, 코로나-19 위기
- 집권 5년차인 2016년부터 경제의 고도성장 전략 시동, 특히 2018년에는 그러한 맥락에서 경제건설총집중 노선 천명과 함께 북미 핵협상 개시
 - 하지만 2016년부터 시작, 2017년에 본격화된 고강도 대북 제재의 영향권으로
 - 더욱이 하노이 노딜 등으로 제재 완화/해제 미실현
 - 여기에 2020년부터 코로나 위기로 인한 국경봉쇄의 충격
 - 김정은 집권 당시 상대적 회복 추세에 있던 북한경제를 더 좋게 하려 했던 시도가 기존 추세의 상실에서 한 걸음 더 나아가, 오히려 더욱 나빠지는 결과를 초래
- 한은 추정결과에 따르면 실질 GDP (1989년=100) 기준으로 2012년 83.4에서 2019년 81.2로 하락 (2020년에는 더 하락했을 전망)
 - 2021년 5월 현재, 김정은 집권 당시의 실질 GDP보다 더 작아졌을 가능성 농후
 - 북한판 ‘잃어버린 10년’의 가능성

[표 3] 김정은 집권 10년간의 주요 경제실적

연도	실질경제 성장률(%)		실질 GDP (1989년=100)		예산수입 계획 증감율(%)		북중무역 규모 (억 달러)	
	실적	계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획
2012년	1.3		83.4		8.7		59.3	
2013년	1.1		84.3		4.1		65.5	
2014년	1.0	1.2	85.1	84.9	4.3	5.0	63.6	60.2
2015년	-1.1		84.2		3.7		54.3	
2016년	3.9		87.5		4.1		58.3	
2017년	-3.5		84.4		3.1		49.8	
2018년	-4.1	-2.4	80.9	82.2	3.2		24.1	26.8
2019년	0.4		81.2		3.7	3.0	28.0	
2020년					4.2		5.4	
2021년					0.9			

자료: 한국은행, 로동신문, 한국무역협회

2 북한의 5개년계획의 주요 내용과 평가

가. 5개년계획(2021~25)의 주요 내용

- 국가경제발전 5개년계획(2021~25년, 이하 5개년계획)의 핵심
 - 현 단계에서 당의 경제전략은 정비전략, 보강전략
 - 5개년계획의 기본 종자, 주제는 여전히 자력갱생, 자급자족
- 현 단계에서 당의 경제전략의 목적
 - 경제사업체계와 부문들 사이의 유기적 연계를 복구정비하고 자립적 토대를 다지기 위한 사업을 추진하여 경제를 그 어떤 외부적 영향에도 흔들림 없이 원활하게 운영되는 정상궤도에 올려 세우는 것
- 5개년계획의 전반적 방향
 - 경제발전의 중심고리에 역량을 집중하여 인민경제전반을 활성화하고 인민생활을 향상시킬 수 있는 튼튼한 토대를 구축하는 것
- 5개년계획의 중심과업
 - 금속공업과 화학공업을 관건적 고리로 틀어쥐고 투자를 집중하여 인민경제 모든

부문에서 생산을 정상화

- 농업부문의 물질기술적 토대를 강화
- 경공업부문에 원료, 자재를 원만히 보장하여 인민소비품생산 증대

나. 5개년계획의 평가

- 이번의 8차 당대회에서 제시된 5개년계획은 전반적으로 수세적 정책기조
 - 현재의 경제상황과 대외여건은 7차 당대회 때 보다 훨씬 나쁜 상태
 - 종전과 비교해 새로운 것도 없고 이렇다 할 내용도 없음.
- 몇 가지 특징은 다음과 같은 것
 - 목표는 매우 낮은 수준으로 설정했으며, 양적 성장보다는 질적 개선에 초점
 - 키워드는 정비전략, 보강전략, 자력갱생, 자급자족
 - 대외여건이 불확실한 상황에서 현재의 대북제재를 상수로 놓고 수립한, 일종의 최소 목표치 계획 ☞ 따라서 이번 계획은 고정불변이라기보다는 다소 유동적, 과도 기적 성격도
- 자력갱생은 능동적, 적극적 선택의 산물이 아니라 수동적, 소극적 선택의 산물
 - 현재의 여건 하에서는 다른 선택지가 별로 없다는 점을 고려할 필요
 - 자력갱생은 이미 김일성 시대부터 나온 슬로건. 상황에 따라 다소 상이한 해석 가능
- 김정은 시대의 큰 정책 기조는 유지
- 다만 일부 퇴행적 요소가 있음은 부정하기 어려움.
 - 자원 및 경제운영에 대한 중앙의 장악력 복원/강화
 - 자력갱생 및 자급자족 유지, 특히 자급자족에 대한 지향성 강화/확대
 - 경제운영에 있어서 정치논리의 개입 폭 확대

다. 당 중앙위 전원회의(2.8~11)의 개최

- 8차 당대회(1.5~12)에서 5개년전략을 발표한 뒤 한 달이 못된 시점에 당 중앙위 전원회의(2.8~11)를 개최, 몇 가지 사안을 재논의: 매우 이례적인 일
- 다만 이번에 목표를 재설정한 대상은 8차 당대회에서 결정한 5개년계획 전체가 아니고, 5개년계획의 첫 해인 올해(2021년)임에 유의
- 첫째, 올해 목표 재설정
- 배경에는 목표의 과대설정, 과소설정 둘 다 있지만 기본적으로는 목표 과소설정
- 이번 전원회의에 대한 보도에서 북한당국은“소극성과 보신주의”를 비롯한 사상적 병집을 시정했다고 강조
- 당대회 때는 목표의 실현 가능성을 우선시하면서 “정비전략, 보강전략”을 강조했지만 이번 전원회의에서는 “5개년계획 수행의 첫해부터 실제적인 변화, 실질적인 전진”을 강조하면서 생산능력·토대 확장을 주장
- 경제목표의 제도적 뒷받침(사상, 법, 제도) 및 지도기관의 기능 복원 노력
- 목표 재설정과 원세트인 조치로서 목표 달성의 실행력·구속력을 높이기 위한 의도
- ‘단위 특수화·본위주의 배격’
- 한편으로는 이른바 특권경제 문제, 또 한편으로는 사회주의 계획경제 고유의 ‘부문·기관 이기주의’ 문제를 해결하겠다는 의지의 표현으로 해석 가능

[표 4] 5개년전략과 5개년계획의 특징 비교

	7차당대회 5개년전략	8차당대회 5개년계획
경제상태 및 대외적 여건	- 경제상황은 상대적 호전 추세 - 대외적 여건은 비교적 양호	- 경제상황은 급격히 악화 추세 - 대외적 여건은 매우 열악
정책 기조	- 공세적, 낙관적	- 수세적, 침체
비전	- 경제강국	- 없음
성격	- 1993년 이후 23년만에 장기경제 계획의 형태 부활 - 공식적으로는 5개년계획이 아니 라 5개년전략	- 장기경제계획의 형태지만 내용적으로는 완충기의 요소 - 과도기적 성격 보유
기본 방향	- 야심찬 목표(연평균 8%성장) - 인민경제의 주체화, 현대화, 정보화, 과학화	- 양적성장보다는 질적개선 - 정비전략, 보강전략 - 자력갱생, 자급자족
경제운영의 우선순위	- 전력이 최우선순위 - 다음이 기간공업 - 이어 농업, 경공업	- 금속, 화학이 최우선순위 - 다음이 전력 및 기간공업 - 이어 농업, 경공업
대외경제관계	- 대외경제관계 확대발전에 강한 의지 - 다양한 무역형태, 합영합작, 경제 개발구	- 대외경제관계에 대해 간단한 언급에 그침
경제개혁	- 우리식경제관리방법과 사회주의 기업책임 관리제 강조	- 우리식경제관리방법과 사회주의기업책임관리제 언급 없음 - 경제관리 개선 - 경제운영에서 중앙의 역할 복원/ 강화 주장 등 약간 퇴행적 요소
기타	- 과학기술의 중시, 강조 - 내각책임제, 내각중심제 강조	- 내각책임제, 내각중심제를 비롯한 경제운영의 정상화(특권경제의 축소 등) 강조 - 건설, 관광, 지방경제의 활성화를 통한 경기부양 도모(시장의 활용 포함)

3 미중 갈등과 북한경제: 쟁점과 전망

가. 미중 갈등이 북한경제에 미치는 영향

- 미중 갈등이 북한경제에 미치는 영향의 대표적인 것은 북중 경제적 관계의 진전이 북한경제에 미치는 영향
 - 이에 대해서는 크게 보아 두 가지의 엇갈리는 견해가 존재
 - 하나는 북중 경제관계가 종전보다 크게 진전될 것으로 보는 견해
 - 또 하나는 북중 경제관계가 크게 진전되기는 어려울 것으로 보는 견해
- 전자의 경우, 미중 갈등이 북중 신밀월 관계를 초래, 이에 따라 북한의 국경봉쇄 태가 완화/해제되면 중국의 대북지원도 크게 증가, 양국간 경제협력도 확대된다는 견해
- 실제로 최근 북중 정상은 구두친서를 교환(북한 매체, 3/23 보도)했는데 여기서 시진핑 주석은 “두 나라 인민에게 보다 훌륭한 생활을 마련해 줄 용의가 있다”며 북

한에 대한 경제적 지원 의사를 공개적으로 피력

- 중국의 대북지원은 제재와 사실상 무관하고, 더욱이 중국의 대북지원은 전통적으로 비공개적으로 이루어지기 때문에 규모 면에서 결코 적지 않을 가능성
- 아울러 소비재 무역은 물론, 관광 등의 분야에서 중국의 대북 경제협력이 재개 가능
- 또한 북중 접경지역에서 이루어지는 중국 지방정부/기업과 북한과의 비공식적 무역 등 다양한 제재 회피 사례(안보리 대북제재 전문가 패널 보고서가 자주 지적하는 바)에 대해 중국 중앙정부가 묵인하는 방식으로 북한을 경제적으로 지원 가능
- 후자의 경우, 미국과 중국은 북한문제에 대해서는 대체로 협력하기로 약속한 바 있고, 더욱이 대북 제재 때문에 중국의 대북지원과 양국간 경제협력은 한계가 있을 것이라는 견해
- 더욱이 전통적으로 중국은 북한에 대해 충분할 정도로 지원을 한 것도, 경제협력을 한 것도 아니었음.
- 북한 입장에서도 중국에 대한 과도한 경제적 의존은 정치적으로 매우 부담스러움.
- 따라서 두 가지 견해를 종합해서 보면 북한의 국경 봉쇄 완화/해제 이후 중국의 대북 지원, 양국간 무역은 재개되겠지만 그 규모는 예상하기 어렵고, 설령 규모가 비교적 크다고 해도 북한경제가 2017년 대북제재 본격화 이전의 상태로 회복되기는 어려울 가능성
- 아무리 미중 대립이 격화된다고 해도 중국이 제재를 명시적으로 위반하기는 어려울 가능성
- 그리고 제재가 지속되는 한 북한경제의 회복은 기대 곤란
- 그렇다고 하면 북한경제가 현재의 매우 어려운 상황에서 탈출할 수 있겠지만 2017년 이전 수준으로 회복되는 데는 한계가 있을 듯

나. '제2의 고난의 행군' 가능성 진단

- '제2의 고난의 행군'과 같은 위기 상황이 도래하고 있는지 여부가 중요한 쟁점
- 우선 현재의 경제구조가 고난의 행군 당시와 질적으로 크게 변화했다는 점
- 대표적인 것이 시장화의 진전에 따른 제반 경제주체의 인식 및 행동양식의 변화

- “(고난의 행군 이후) 토끼와 양은 다 죽고, 여우와 승냥이만 살아남았다”
- 이와 함께 현재 코로나로 인한 극단적 국경봉쇄는 북한의 셀프봉쇄라는 점
 - 스스로 문을 열면, 최소한 핵심 소비재는 수입 재개 → 최악의 상황은 면할 수 있음.
 - 조만간 국경봉쇄를 부분적으로 완화해 북중무역 재개 움직임
- 아울러 최후의 버팀목으로서 중국의 존재
 - 북한이 경제적으로 최악의 상황에 처하게 되는 것을 중국이 방치하지는 않을 것

다. 경제개혁의 후퇴 여부

- 일각에서는 새로운 5개년계획의 특징으로서 ‘시장의 억제와 국가통제의 강화’, ‘경제개혁의 후퇴’를 지적하는 사람들이 적지 않으며, 심지어는 계획경제의 부활시도를 주장하는 사람도 없지 않음.
- 이러한 주장이 일리가 없는 것은 아님.
- 무엇보다도 국민경제의 자원에 대해 중앙의 장악력을 높이려는 경향이 있으며, 이는 점차 강화되는 추세
 - 즉 “경제사업에 대한 국가의 통일적 지도를 실현”, “국가적인 일원화 통계체계 강화”, “생산물에 대한 통일적 관리” 등의 표현들에서 단적으로 나타남.
- 또한 지난 7차 당대회 당시에는 ‘5개년전략’이라는 표현과 함께 ‘우리식 경제관리방법’의 전면적 확립과 ‘사회주의 기업책임관리제’의 바른 실시를 역설
 - 그런데 이번에는 ‘5개년계획’이라는 표현을 사용하고, ‘우리식 경제관리방법’과 ‘사회주의 기업책임관리제’를 일체 언급하지 않았음.
- 또한 최근의 반사회주의/비사회주의 운동의 거센 바람 속에 시장 및 시장경제활동에 대한 다양한 형태의 통제활동
- 아울러 경제침체가 지속되면서 국민경제 내 한정된 자원에 대한 동원을 극대화하기 위해 중앙의 장악력·통제력을 강화하려는 시도는 경제개혁정책의 후퇴를 초래
 - 예컨대 2020년, ‘국가투자 고정자산 감가상각금’의 예산수입 동원조치(전술)

- 아울러 조세/준조세의 강화 가능성
- 사실, '사회주의 기업책임관리제'의 핵심 요소의 하나가 기업/농장의 자율성/인센티브 확대인데 이러한 중앙의 자원 장악/통제력 강화 정책은 중앙이 당초의 약속을 어기게 되면서 인센티브 구조의 원활한 작동에 대한 장애요인으로 작용
- 이 경우, 기업의 시장경제활동의 물적 토대 축소 가능성
- 아울러 처벌을 우려한 하부단위들의 시장경제활동은 축소되지 않고 비공식적 영역으로 숨어버릴 가능성
- 하지만 개혁의 부분적 후퇴라고 볼 수는 있어도 아직 전면적 후퇴로 볼 근거는 없음.
- 중앙의 통제력 강화 기조가 점차 강화되고 있는 추세이지만 아직까지 김정은 시대의 경제 개혁 기조를 뒤집을 정도는 아님.
- 예컨대 종합시장에 대한 통제의 경우, 가격, 금지품목 등에 대한 통제이지 시장 자체에 대한 통제는 아님.
- 이와 관련, 전통적인 계획경제로의 회귀 가능성은 거의 없음.
- 국가 및 엘리트층의 의지가 있다고 해도 표면적, 형식적, 그리고 수단도 제한적

라. 경제실적 전망

- 북한은 당분간 5개년계획의 큰 그림에 따라 경제를 운영할 가능성 높음.
- 중앙으로 자원을 집중, 금속, 화학공업에 집중 투자
- * 아울러 기간공업간 유기적 연계 강화, 농업의 물질기술적 토대 향상, 경공업에서 원료국 산화 비중 제고
- 최소한의 경기 부양 역할을 건설, 관광, 지방경제 등에게 맡김.
- 특히 건설은 민간(돈주)의 투자로 충당, 시장의 힘을 적극 활용한다는 특성
- 그런데 이런 구상이 얼마나 성과를 거둘지 미지수
- 당분간 코로나의 종식 여부/시점, 즉 국경 봉쇄 완화/해제 문제가 최대 변수
- 아울러 중국, 러시아로부터의 경제지원, 협력의 정도도 중요한 변수

- 국경 봉쇄 완화 시 중국의 지원 및 무역 재개로 소비재 수입이 재개되면 경제에 숨통은 트일 것
 - 다만 제재가 지속되는 한, 경제의 회복에는 명백한 한계
- 이와 관련, 금속, 화학공업에 대한 집중 투자, 특히 주철, 주철 화학공업에 대한 투자의 성과는 매우 불확실. 특히 주철 화학공업의 성과가 불투명
 - 또한 건설, 지방경제의 활성화는 시장 확대 국면이 아니라 시장 축소 국면에서 효과가 제한적
- 5개년계획에서 목표의 실현가능성을 우선시해서 양적 목표치를 낮게 설정한 것으로 보이지만 불확실한 대외여건으로 인해 성과를 장담하기가 어려움.
 - 자력갱생과 중·러의 지원/경협만으로 성과는 미지수
 - 과학기술이 경제에 기여하는 데도 다소 한계
- 더 큰 문제는 경제의 질적 개선 관련 목표의 달성 여부도 매우 불확실하다는 점
 - 특권경제의 축소를 비롯, 경제의 체질 개선, 경제운영의 정상화도 간단치 않은 목표
 - 김정은의 사업총화보고에서 이 분야에 대한 질책에 비추어 보면
 - 특권경제의 축소 등에 대한 당, 군 등 체제옹호세력의 반발이 변수, 당, 군의 역할 강화 주장하면서 특권경제의 축소 실현은 일종의 자기모순
- 다만 그렇다고 해서 당장 제2의 고난의 행군과 같은 엄청난 경제위기가 도래할 가능성은 높지 않음.
- 5개년계획에 담겨 있는 북한당국의 의도가 충분히 실현되지 않을 때, 미국/남한과 현재의 악화된 관계가 지속되는 상황(즉 제재가 지속되는 상황)을 전제로 한 5개년계획을 언제까지 끌고 갈 수 있을지가 핵심 관전 포인트
 - 물론 5개년계획은 성장 목표치를 낮게 잡은 데다 현재는 양적 성장을 적극 추구하는 단계가 아니기 때문에 목표 미달성의 의미는 상대적으로 크지 않은 편
 - 하지만 현재의 제재가 수년간 지속된다면 북한당국의 고민은 깊어질 수밖에 없음.

토론 2

「미·중 갈등과 북한경제」에 대한 토론

미무라 미쓰히로
(ERINA 주임연구원)

1 신형 코로나바이러스 감염증(COVID-19)이 북한에 미친 영향

북한은 COVID-19 확산 초기부터 북중 국경을 봉쇄(2020년 1월 30일) 하였으며 COVID-19 유입을 원천 차단하려고 하였다. 북한은 에볼라 바이러스 감염증이나 SARS가 확산되었을 때에도 국경 통행을 차단한 바 있으나 이렇게 장기간에 걸쳐 국경을 봉쇄한 사례는 최근에는 이번이 처음이다.

이번에 COVID-19에 대한 북한의 대응은 두 가지 측면에서 설명할 수 있다. 첫째, 2020년1월부터 4월까지의 COVID-19에 인한 사망자가 중국뿐만 아니라 유럽, 북미 등 세계 각지에서 대량의 환자와 사망자가 기록되며 북한에서도 김정은 총비서가 4월 15일에 태양궁전에 나오지 않은 등 질병 확대에 우려가 매우 뚜렷하게 나타난 시기 이었다. 양문수 발표에 의하면 이 시기에는 쌀값이 급등 되는 등 사회 불안이 일어난 것을 시사하는 지표의 추이를 확인할 수 있다.

둘째, 2020년5월 이후에는 정치적 행사는 기본적으로 계획대로 열리는 등, COVID-19의 특성을 파악하여 대책을 강구하면서 행사를 할 체제가 되었음을 간파 할 수 있다. 그 이후에 특별 방역초치 강화는 단순한 질병 제어의 행위라고 하기 보다는 주민 통제의 목적도 일정하게 있는 것으로 볼 수 있다. 즉, 북한은 계속되는 경제제재로 인한 경제난을 호도하는 효과도 기대되고 있는 것 같다.

지금 북한은 세계적인 COVID-19 확산이 끝나 국제적인 물류와 인류가 회복되는 시대가 다시 올 것에 대비하여 경제난을 완화할 방도를 모색할 필요가 제기되어 “출구 전략”을 고안 할 필요에 몰리고 있다고 할 수 있다.

2 8차 당대회 전후 북한의 경제 전략에 대하여

양문수 논문에 의하면 북한의 새로운 국가발전 5개년 계획은 수세적 경향이 세다고 분석하고 있다. 이것은 장기화 되는 북미 대립에 인한 제재의 장기화가 북한 경제에 심각한 부정적 영향을 주고 있는 것에 기인하고 있다. 북한 미국과 대립하여 70년 가까이 싸워온 나라이다. 한국 전쟁 휴전 당초 북한이 미국과의 싸움에 이겨내는 것은 국가 발전을 위한 기능적 대응이었다. 다만 현재의 북한은 미국과 대항하는 것이 국가의 근원적인 가치가 되어 있는 점에 유의할 필요가 있다. 즉 북한 국민들은 아무리 현 체제에 불만이 있어도 미국과 그 산하에 있는 남측에 지는 것은 용납할 수 없다라는 민족주의 감정이 완전히 정착된 상태에 있다고 말할 수 있다. 이 점에서 북한의 현 5개년 계획은 경제적으로는 수세적 측면이 세지만 정치적으로 보면 경제가 어려워도 나라가 망하면 안 된다는 점에서 볼 때, 미국과의 대립이 얼마나 장기화 되어도 북한 체제가 안정적으로 유지되는 방향을 지향하고 있다는 점에서 미국과의 교섭에 있어서 경제난을 이유로 미국에 양보하지 않아도 된다는 점에서 공세적인 계획이라고 할 수 있지 않은가 사료된다.

이러한 관점에서 볼 때, 북한의 체제 유지비용은 북한의 경제 발전 가능성을 매우 손상시키는 점에서 매우 크다고 하지 않을 수 없다. 북한의 현재 정부 이익의 우선 순위는 크게 보면 (1) 체제 유지, (2)대미 관계 개선과 핵무력 삭감의 병행, (3)경제성장을 통한 체제 정통성의 확보라고 볼 필요가 있다. 당시에 (3)은 북한의 기존의 경제 관리 체계의 해체를 포함한 대수술을 따르는 개혁을 필요로 하며 기득권 세력들과의 체제 내 투쟁이 계속되어 있다는 점을 감안하면 과거에 비하면 상단이 높은 우선순위가 부여되어 있는 것에 주의할 필요가 있다.

3 “제2의 고난의 행군”에 대하여

양문수 논문은 북한경제가 “제2의 고난의 행군”에 빠질 가능성은 낮다고 분석하고 있다. 토론자도 이 점에 관하여 같은 의견이다. 먼저 이번에 “고난의 행군”에 관한 발언은 북한의 당 일군들의 멸사봉무를 통하여 경제난의 영향이 주민들에게 돌아가게 해야 한다는 맥락에서 이야기 된 것이다. 따라서 이 “고난의 행군”은 1990년대의 고난의 행군이 아니라, 1930년대의 고난의 행군의 재현이고 기본적으로 선전선동의 차원의 이야기라고 이해하는 것이 좋을 것이다.

(원문: 한국어)