

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

미중 경쟁시대의 동북아 정세와 한반도

The State of Affairs in Northeast Asia and the Korean Peninsula of US-China Competition Era

일시: 2021년 7월 15일(목) 13:00~17:30
형식: Zoom 온라인 웨비나 (한중 동시통역 진행)

1세션

13:10~14:40

미중 전략경쟁의 변화와 한반도

사 회: 신정승 (동서대 동아시아연구원장/前 주중대사)

발표 1: 김홍규 (아주대 미중연구소장/교수) 01

토론 1: 신창 (북단대 미국연구소 부소장/교수) 27

발표 2: 김현욱 (국립외교원 교수) 29

토론 2: 청샤오허 (중국인민대 국제관계학원 교수) 41

발표 3: 주평 (남경대 국제관계학원장) 45

토론 3: 이남주 (성공회대 교수) 49

2세션

14:50~16:20

바이든 행정부의 대북정책과 한반도

사 회: 닝푸쿠이 (前 주한대사)

발표 1: 이정철 (서울대 교수) 53

토론 1: 공커위 (상해국제문제연구원 한반도센터 주임) 69

발표 2: 한헌동 (중국정법대 교수) 73

토론 2: 박병광 (국가안보전략연구원 연구위원) 79

발표 3: 리난 (중국사회과학원 미국연구소 연구원) 81

토론 3: 양무진 (북한대학원대학교 교수) 97

3세션

16:30~17:30

미중 경쟁시기 한중관계 발전방향 모색

사 회: 이상만 (경남대 극동문제연구소 교수/중국센터장)

종합토론: 회의 참가자 전원 및 펠로우십 중국 방문학자 (우약영, 서천, 양미화, 우소) 103

제1세션

미중 전략경쟁의 변화와 한반도

발표 1: 김흥규 (아주대 미중연구소장/ 교수)	01
토론 1: 신창 (북단대 미국연구소 부소장/교수)	27
발표 2: 김현욱 (국립외교원 교수)	29
토론 2: 청샤오허 (중국인민대 국제관계학원 교수)	41
발표 3: 주평 (남경대 국제관계학원장)	45
토론 3: 이남주 (성공회대 교수)	49

발표 1

미중 전략경쟁시기 동북아 정세와 한반도

김 흥 규
(아주대 미중연구소장/교수)

1 미중 전략경쟁과 지정학의 부활

- 미국 트럼프 행정부가 들어선 이후 미중 관계는 기존의 “전략적 협력”에서 “전략적 경쟁” 관계로 패러다임 변화가 진행
- 중국은 전통적으로는 대륙국가라 할 수 있으며, 미국과 일본은 해양 국가임.
- 한반도는 대륙과 해양에 끼인 지정학적 조건이었지만, 대체로 19세기까지는 대륙세력과 공조를 취해 옴, 그러나 세계 제2차 대전 이후 북한은 대륙세력, 한국은 해양세력과 연대
- 중국은 후진타오 시절부터 대륙중심 국가에서 해륙국가로 본격적으로 전환하면서, 해양에 대한 진출을 본격화, 예를 들면, 제1-2도련선의 구분과 반접근 지역거부(A2AD)전략, 남중국해 9단선 주장, 해양 실크로드 전략 추진
- 중국의 해륙국가로의 변신은 해양세력인 미국과 일본과의 충돌을 불가피하게 함. 중국이 기대한 미국의 자연스런 양보로 미중이 공존하는 국제질서의 실현은 어려워짐.
- 미중 전략경쟁의 향배는 논리적으로 다음 4가지의 시나리오가 가능함, 시나리오마다 그 실현 가능성을 평가하고 한국에 미치는 영향에 대해 이해하는 것이 중요
- 신냉전 시나리오(A)는 미중은 서로 강력한 의지를 가지고 서로 대항하면서, 체제와 이념의 영역까지 대립의 영역을 확대하는 시나리오
- 트럼프 말기에 잠시 도래하는 듯 보였다가 바이든 행정부가 들어서면서 다소 완화된 형태를 보이고 있음.

-
- 만약 바이든 행정부가 만족할만한 결과를 가져오지 못한다면 4년 이후 미국은 다시 보다 강력한 '신냉전' 시나리오로 진입하려 할 수 있음.
 - 호주 Lowy연구소의 분석에 의하면 미국은 군사역량, 회복력, 문화적 영향력, 안보 네트워크에서 우위이고, 중국은 경제역량, 미래 자원, 외교적 영향력, 경제적 네트워크에서 우위¹⁾, 중국은 시간이 감에 따라 동원할 역량도 예전보다 크게 확대될 것이기 때문에 미중 갈등은 더 격렬할 것임.
 - 바이든 행정부의 대중 입장이 점차 더 경색되고 있음, 바이든 대통령은 중국이 미국을 대신하여 세계를 지배하고자 하는 야심과 자신감을 가지고 있다고 비난하였고, 대중국 온건론자인 커트 캠벨 인도·태평양 전략 담당관조차 최근 미중 전략적 협력의 시대는 사라지고 있다고 언급
 - 미중의 대립이 강화되면서 남북한 간의 긴장도도 상승하는 국면, 남북 충돌 방지 노력이 우선, 남북한 평화체제 추진 환경은 더더욱 어려워짐, 자체 안보적 역량 확보가 중요
 - 전략적 협력 속 경쟁 시나리오(B)는 미국의 대중국 우위를 전제로 함.
 - 후진타오 시기까지 중국은 부상하고 있어 미국에 직접적인 도전이나 갈등을 야기하는 것은 최대한 자제하는 상황
 - 미국이 주도하는 세계화 속에 중국은 세계적 차원의 가치분업체계의 일부 역할을 맡아 발전을 도모하고 상호의존의 수준이 상당히 높은 단계, 이는 트럼프 이전의 미중관계에 흡사
 - 이번 미국의 백악관이 발간한 '잠정국가안보보고서'에서도 잘 지적하였듯이 이러한 미중관계는 당분간 다시 형성되기는 어려워 보임.
 - 미중 간의 안보적 협력이 존재하는 상황에서 한반도 문제를 미중 간의 협력 사안이 되도록 노력하고, 한국은 북한과 적극적 소통과 경제 협력 등을 통해 한반도 평화의 기반을 강화하도록 노력
 - 전략경쟁 속 제한된 협력 시나리오(C)는 미국이 여전히 국제정치의 주도권에서 다소 우위를 점하고 있지만 중국이 치열하게 각축하는 모양새, 이는 바이든 시기의 미중관계에 부합하는 시나리오
 - 미국은 중국의 도전을 최대한 억누르기 위해 전략/신기술 차단을 강화하지만, 현실

1)<https://power.lowyinstitute.org/downloads/lowy-institute-2020-asia-power-index-key-findings-report.pdf>

적으로 전면적인 탈동조화는 국내정치적 이해로도 추진하기 어려운 상황으로 부분적인 수준의 탈동조화를 추진

- 미국은 중국에 대응하기 위한 다자경제협력기구의 적극적인 활용이 필요한 상황이지만 국내정치의 제약으로 이를 실행하기는 쉽지 않은 상황
- 이 시나리오 하에서 미국은 중국의 도전 에너지를 억제하기 위해서 동맹과 우호협력국들의 지원이 필요한 상황임.
- 미중이 안보적으로 대립하는 가운데, 남북한 양국의 긴장이 높아지지만, 경제적으로는 여전히 공간이 존재, 한국은 경제력을 활용하여 북한과 소극적 평화를 모색할 수 있으나 상황이 불안정하여 언제든지 갈등과 충돌국면으로 전화할 수 있음, 자체 안보적 역량을 확보가 우선적으로 추구되어야 함.

		안보	
		대립	협력
경제/ 공공재	대립	신냉전(A) - 트럼프 시기 강한 미국/강한 중국 체제와 이념의 대립 전략/신기술 차단과 광범위한 탈동조화 추진 ⇒ 남북 충돌 방지 노력. 남북한 평화체제 추진이 어려워짐. 자체 안보적 역량 확보가 중요	전략적 협력속 경쟁(B) - 트럼프 이전 시기 강한 미국/중국의 부상 세계적인 상호의존의 세계 ⇒ 한국은 북한과 적극적 소통과 경제 협력 등 평화의 기반 강화 시도
	협력	전략경쟁속 제한된 협력(C) - 바이든 시기 강한 미국/각축하는 중국 전략/신기술 차단과 부분적인 탈동조화 추진 ⇒ 한국은 소극적 평화 모색하되, 자체 안보적 역량을 확보가 우선	미중 공진(共進)(D) 혹은 혼돈 - 미래? 약한 미국/약한 혹은 강한 중국 지속적인 질병만연과 경제 침체문제 등 으로 미중 충돌의 여력부족 ⇒ 혼돈 속 한국의 생존우선 전략 추진

○ 미중 공진 시나리오(D)는 이론적으로 미국과 중국이 다 같이 강한 역량을 지닌 상황에서도 가능

- 일찍이 헨리 키신저 전 국무장관이나 한국의 하영선 교수는 중국의 부상과 더불어 미중이 평화적으로 공존하는 길을 찾아야 한다고 공진전략을 제시한 바 있음.
- 그러나 실제 국제정치 현실에서는 미국과 중국이 질병의 만연과 경제 침체로 더 이상 상호 갈등과 충돌을 지속하기 어려운 상황에서 이 시나리오가 작용할 개연성이

높음.

- 혹은 중국이 너무 강화되어 미국이 더 이상 이를 억제할 수 없는 상황도 가능, 이 경우 동아시아 지역 내에서 중국의 영향력 확대는 불가피.
- 이 경우는 미중이 협력의 시나리오라기보다는 모두가 어려움에 처한 상황이거나 미국의 퇴각하는 시나리오로 한국의 입장에서는 대단히 혼돈스럽고 곤혹스런 상황에 직면할 수 있음, 혼돈 속 한국의 생존을 우선적으로 돌아볼 수밖에 없는 상황. 이 시기에 대비해서라도 미리 자체의 대북한은 물론이고 대주변 군사 역량을 확보해야 함.
- o 현재 미중관계는 C의 상태에 머물러 있지만 A나 D의 시나리오로 전이할 개연성도 분명히 존재, 현재로서는 A의 시나리오로 전화할 개연성이 더 커 보임. 특히 동북아 지역에서는 미국의 군사변혁이 빠르게 진행 중
- 2021년 3월 11일 로버트 에이브럼스 한미연합사령관은 하원 군사위청문회에서 “미국 미사일방어청은 세 가지 능력을 개발 중”이고, “하나(1단계)는 이미 한국에 배치되었으며 나머지 두 가지(2 및 3단계)도 올해 전개돼 우리의 탄도미사일 방어역량을 획기적으로 개선하게 될 것”이라고 언급한 바 있음.²⁾
- 이는 북한의 핵미사일 위협에 대한 대응이라고 하지만 사실상 중국에 대한 미사일 방어망의 확충, 중국이 극구 반대하고 있는 3Nos(추가 사드배치, 미국 방공망 편입, 한미일 군사협력)를 한국이 더 이상 지킬 수 없는 상황으로 전환하고 있는 것임, 중국은 THAAD 상황 보다 더 강력하게 발발할 것은 명약관화함.
- 한국의 대중관계가 금년 하반기에 예상보다 빠르게 악화될 수 있다는 것을 의미하고 이에 대한 플랜B 대책을 서두르는 것이 필요, 조금 더 중기적으로 평가한다면 바이든 행정부가 2022년 중간선거에서 지거나 차기 2024년 미국 대선에서 공화당으로 권력이 넘어가는 상황에서도 A 시나리오의 환경으로 전환할 수 있음, 이에 대한 대비를 본격적으로 점검할 필요가 있음.
- o 문제는 A나 D와 같은 새로운 변화의 시나리오들이 한국의 이해에 그리 부합하지 않을 개연성이 크다는 것임, 우리가 중국에 전면 편승하는 정책은 최후의 상황이라고 전제한다면, 중국과의 전면적인 충돌을 예상하거나 아니면 중국의 영향권 내에 의도하지 않게 편입되는 상황을 초래하게 됨.
- o 현재 상황에서는 한국의 외교안보경제 정책은 시나리오 C, 즉 바이든 행정부의 대외정책이 잘 유지되도록 돕고 보완해주는 역할이 당장은 필요하다는 결론에 도달하게 됨, 그러나 이미 언급한대로 미국 자체적으로 이를 유지하기도 쉽지 않은 대단히 유동적이고 불안정한 상황

2) <https://news.v.daum.net/v/20210311205740437?f=o>

- 미국의 동맹국들은 물론이고 중간국, 중견국 들의 창의적이고 적극적인 노력과 협력이 없다면 빠르게 혼돈(entropy)이 증가할 수 있는 상황
- 한국으로서는 시나리오 C를 잘 구축하려 최선을 다하는 가운데, 시나리오 A, 그 다음으로는 D로의 전이 가능성에도 대비해야 함.
- o 한국 조야에서는 이미 강대국들의 원심력으로 인해 친미와 친중의 이분법적 사고가 일반화되고 있음, 정부에 대해 빨리 선택하라는 압박을 강화하고 있음, 그러나 미중 경쟁에 따른 외교안보 환경의 구조적 변동을 감안하여 국익원칙, 원칙과 실용의 유연한 조화외교, 전략적인 외교를 추진해야 함.

2 동아시아 국제정치와 외교 · 안보 불안정성

가. 3대 도전

- o 북한의 핵미사일 역량 강화와 핵전략의 변화
 - 2020년 1월 제8차 노동당 대회 사업총화는 북한이 전술핵을 구비할 것을 천명. 북한의 핵·미사일 능력 발달로 실제 방어가 어려운 상황으로 전환, 북한이 한반도에서 실제 사용가능한 핵전력을 구비하겠다는 것은 한반도 게임체인저가 될 수 있음.
 - 한국의 선택은 1) 재래식 대북한 공세무기의 획기적 증강과 자체 작전능력 구비, 2) 자체 핵무장, 3) 한미동맹 의존강화, 전략무기 추가배치를 고려할 수 있을 것임.
 - ⇒ 1)은 엄청난 예산과 인력 투입이 필요, 2)의 핵무장 시 국제제재 등 초래, 3) 대미 의존 증가, 미국발 Risk 강화, 외교적 자율성 감소의 부작용. 그러나 정부는 반드시 이에 대한 해법을 제시해야 할 의무가 있으며, 1)이 핵심이 되어야 한다고 제안함.
- o 미중 지전략의 충돌: 양대 세력권의 중복과 충돌
 - 시진핑 시기 중국 지전략은 대륙국가에서 해륙(海陸) 국가형으로 변화 중임.
 - 역사적으로 중국은 변경국 분할통치·이이제이(남북일)·친중화 추진, 세력권 안정화 (모든 주변국을 의심)노력과 위계적 국제질서 사고가 강함, 가치·이익권이 충돌하는 적은 최대 압박과 축출(홍노·돌궐·몽골·제국주의열강·미국, A2/AD, 남중국해 영유화), 내우외환과 다면전 회피하려는 본능
 - 미국 지전략은 해양패권 전략에 기초하고 있어 중국의 해양세력화 추구는 존재론적 위협을 안겨 줌.

- 미국은 지역패권국 등장을 거부하고 역외/역내 균형자(반중 NATO 형성, 일본·인도의 군사강국화, 한미일 군사협력) 역할 추진, 해양국으로 접근·항행·통과 요구(아태 전략, 개방적·시장친화적 경제체제), 한미동맹의 반중동맹화 시도(사드, 중거리 미사일, 동아태 작전 기지), 한국은 동북아 평화와 안정의 핵심축이라 인정
- 미중 전략의 충돌은 安美經中 型의 한국 외교·안보·경제 정책에 선택의 압박 가중과 변연화 우려⇒새로운 전략의 구성 필요성 제고

○ 일본의 지전략 변화와 한국의 상대적 중요성 감소

- 일본은 전통적으로 해양세력(왜구, 명치유신 이후), 한반도의 대륙 영향권 거부 및 연고권 구축(한일 경쟁, 미일동맹 이용, 대북직접 접촉) 시도, 대륙(러, 중)세력과 경쟁은 필연(미국과 연대)
- 중국의 해양에 대한 위협증대로 인도·태평양 전략을 적극 수용, 그 결과 일본 전략에 있어서 동북아 공간과 한국의 지정학적 중요성은 상대적으로 약화됨.
- 미국은 일본과 동등한 파트너십 수용과 적극적 책임 증대 요구, 이는 일본의 민족주의·군사역량 강화로 이어짐⇒한국과 갈등 강화 우려

나. 동아시아 차원에 미중간 세력 전이의 시점, 미중 경쟁 양상은?

- 바이든 행정부 들어 미중 전략경쟁은 트럼프 시기보다 더 고수들이 벌리는 수 싸움에 들어간 듯
- 기존 미국 중심의 국제질서로 돌아가기 어렵다는 현실을 인정
- 트럼프 정부의 대중정책은 전형적인 서구 강대국 국제정치가 연상되었음, 우위에 있는 미국이 좌충우돌하듯이 중국을 거칠게 몰아붙이는 양상
- 중국은 처음에는 그 진의와 위세에 놀라 움츠렸지만, 이내 미국 대중 전략의 조악함과 조루증을 인지, 더욱이 코로나-19의 범람은 중국에게 미국에 대한 자신감을 오히려 강화시켰음, 트럼프 자신도 그 희생물이 되었음.
- 바이든 정부는 중국을 ‘적’ 개념으로 대하는 것은 수용하지 않으면서도 중국을 21세기 미국 최대의 지정학적 시험이라 정의
- 미중 경쟁을 3가지 영역(대립, 협력, 경쟁)으로 구분하여 대응
- 중국이 부담스러워하는 인권, 가치 등의 기치를 최대한 올리고, 군사적 압박을 병

- 행. 바이든 행정부는 중국과 장기간의 심각한 경쟁이 불가피하다는 것을 전제
- 향후 세력전이를 가져올 핵심 과학·기술 분야에서 중국의 발전을 최대한 저지해야겠다는 생각도 분명⇒기술 패권경쟁이라고 규정
 - 특히, 반도체, 디지털, 사이버, 우주 영역에서의 경쟁은 당분간 zero-sum의 특성을 지닌채, 더욱 치열해 질 것으로 예상⇒한국에 선택의 압력 가중
- 바이든 행정부의 대중정책은 내재적 불안정성 존재
- 호주의 로위연구소 ‘아시아파워인덱스’에 따르면, 2018, 2019, 2020년 미국과 중국의 아시아 총 국력은 85 vs. 75.5(-9.5), 84.5 vs. 75.9(-8.6), 81.6 vs. 76.1(-5.5)로 격차가 급격히 줄어들고 있으며, 3년 후(2024년) 역전 전망
 - IMF(2020) 추산은 2029년경 중국의 GDP가 미국을 추월
 - 미국은 국내정치(2022년 중간선거, 2024년 대선)가 대중정책의 불확실성 내제하고 있으며, 그 경과를 주의 깊게 관찰해야 함, 수년 내에 중국과 타협하거나 고립주의로 후퇴할 개연성 고려한 시나리오 구성 필요
- 바이든의 미국은 중국의 미국 경제력(GDP) 추월과 역내 세력균형의 전이가 발생하지 않도록 대중 DIME(외교-정치/이념-군사-경제)의 복합 전략(대전략)을 추진하고 있음.
- 바이든 행정부의 8대 주요 과제를 보자면, 내적 회복력 강화를 우선으로 하는 바둑식 포석전략 채택, 대중 직접 충돌보다는 동맹국과 우방국들의 협력을 확보하고(5위) 중장기적인 포석으로 대중 대응(8위)을 하는 것임, 이는 우리의 일반적인 인식과 일정정도 괴리 존재
 - 중국에 대해서는 양자주의적 접근이 아닌 집합적 대응(collective approach) 추진
- 바이든 정부의 대외정책에서 일본과의 협력관계는 최상으로 중요(Core Follower or Co-leader)
- 이제는 권력 분담의 관계로. “Equal alliance with a global agenda”
 - 글로벌·복합 동맹 추진
 - 대중 전선 구축을 위해 한미일 협력관계를 강하게 촉구(2013년 조 바이든 부통령의 일본·한국 방문 시 요구, 아미티지 보고서 2020, 캠벨 인터뷰)

* 일본의 입장에서는 미국의 대중 압박전략의 지속성과 일관성에 대한 의구심 존재, CPTTP와 같은 지역경제협력 기구에 미국의 가입과 영향력 확대 희망하나 미국은 국내사정으로 조기 추진 어려움.

○ 바이든 행정부는 한미동맹을 반중을 위한 동맹의 역할 강화 요구

- 바이든 예상 요구는 평택기지를 대중 작전 기지로 운영, 대중 전략무기 배치 추가 (사드 확장조치 포함), 한미일 군사협력 강화, 대중 인권·군사행동·불공정행위 비난 참여, 쿼드·인태전략 참가(자유항행, 연합훈련 등) 요구, 첨단물자 수출금지 요구

3 바이든 행정부의 대북정책

○ 대북정책에 있어 외교와 제재를 병행할 것이며, 하향식(top down)접근보다는 상향식(bottom up) 접근을 선호, Calibrated Practical Approach라 명명

- 한미일 협력을 강조하는 한편, 중국·러시아와의 공동관여 의지도 표명

- 바이든 행정부는 동맹을 중시하는 정책을 우선적으로 추진

- 다만, 서로 이견(異見)이 있는 상황에서 동맹국(한국)의 의견을 따르겠다는 의미는 아닐 것임. 일정정도 한국의 입장을 배려하고, 한국의 합리적인 제안에는 귀를 기울이겠지만, 미국의 입장을 무시한 행동을 용인하지는 않겠다는 입장임.

- 북한에 가장 큰 영향력을 가진 중국의 책임과 역할을 주문하겠다는 미국의 전략이 미중 전략경쟁 상황에서 얼마나 작동할 수 있는지 여부가 중요, 현재로서는 회의적임.

- 북한/북핵 이슈에 대한 미중 간의 전략적 협력은 현재 양국의 주요 사안이 아님.

○ 개인적인 판단으로는 미국 바이든 행정부는 북한과의 관계 개선을 위한 즉각적인 해법 추구에 관심과 의지가 없음. 이 상황에서 완전한 비핵화 목표를 달성할 때까지 상당기간 북한이 핵을 보유하는 상황이 불가피함.³⁾

○ 미국이 단계적 접근을 선택한다면 비핵화 초기조치 혹은 첫 단계 합의의 대상과 서로 주고받을 내용이 중요

- 반대급부로 미국이 주어야 할 것을 구체화할 필요: 북한이 요구하는 전략자산 반입 금지나 연합훈련 중단 등의 조치는 일정한 시기 동안 제한하는 방식 접근 등은 고려해 볼만하지만 미국이 선택할 가능성은 높지 않음.

3) 최용환·이수형, 『북핵과도기 한국의 안보정책 과제와 쟁점』 (서울: 국가안보전략연구원, 2020)

- 아인혼(R. Einhorn)은 최근 연구에서 ▲핵물질의 추가생산 중단, ▲하노이에서 북한이 제시했던 영변에 플러스 알파(미신고 핵시설 1-2곳) 정도의 구체적 폐기 대상, ▲IAEA사찰의 수용(제한된 범위에서 전국범위로 확대), ▲핵물질이나 기술의 해외 유출 방지, ▲완전하고 검증 가능한 비핵화를 위한 협력의 지속 등을 초기단계 합의 내용에 포함되어야 한다고 주장⁴⁾, 평양-워싱턴 북미 연락사무소 개소, 종전선언 등도 검토 필요
- 북한은 더 이상 제재 완화에 매달리지 않겠다는 입장이지만, 북한경제의 어려운 현실을 고려할 때 적절한 시기에 북한이 대화로 나올 개연성 존재
- 다만, 바이든 정부는 현재로서는 트럼프 시기 북한으로부터 받아낸 영변핵+α도 받기 어렵다는 태도임.
- 바이든 정부의 calibrated practical approach는 보다 적극적이면서도 체계적이고 유연하게 접근하겠다는 의미로 읽혀지지만, 실제로는 positive enforcement와 negative enforcement를 둘 다 결여하고 있음.
- o 북한의 증가한 핵능력을 고려할 때 공개적으로는 과거의 '전략적 인내'로 회귀할 가능성은 높지 않으나, 교착이 장기화되면서 결과적으로 전략적 인내 2.0의 상황으로 진전될 우려
- 안타깝게도 미국 내에서는 현재 북한이 직면한 코로나, 자연재해, 식량·경제위기를 고려할 때 더욱 북한을 압박하는 것이 바람직하다는 주장이 강해지고 있는 것으로 판단⁵⁾, 장기적·단계적 접근방식을 현실적인 방안으로 생각할 것임.⁶⁾
- 아인혼(Robert Einhorn)은 북한이 제재에 상당한 내구력을 보여준 점, 중국의 비협조 가능성, 그리고 압박 기간 동안 북한 핵능력 증가를 방지해야 하는 위험 등을 들어 리비어(Evans Revere)의 최대압박 구상이 실패할 것이라고 주장
- 토니 블링컨 미 국무장관은 과거 뉴욕 타임즈 기고문에서 중간단계합의(interim agreement)와 포괄적합의(comprehensive agreement)의 단계적 해법을 제시⁷⁾한 바 있어, 향후 바이든 행정부에서 단계적 접근을 추진하고 군축적인 접근을 수용할 개연성도 생각해봐야 함.

4) Robert Einhorn, "The North Korea Policy Review: Key Choices Facing the Biden Administration"

5) Evans J. R. Revere, "North Korea's Economic Crisis: Last Chance for Denuclearization?" <<https://www.brookings.edu/research/north-koreas-economic-crisis-last-chance-for-denuclearization/>>

6) Robert Einhorn, "The North Korea Policy Review: Key Choices Facing the Biden Administration," (March 26, 2021) <<https://www.38north.org/2021/03/the-north-korea-policy-review-key-choices-facing-the-biden-administration/>>

7) Antony Blinken, "The Best Model for a Nuclear Deal With North Korea? Iran," The New York Times (June 11, 2018)

-
- 미중 전략경쟁의 격화와 코로나-19사태로 분명하게 드러나는 것은 미중 어느 나라도 북한의 비핵화를 정책 우선순위로 놓고 추구하지 않을 것이란 점임, 이런 상황에서 북한이 완전 비핵화를 추진할 가능성은 거의 제로로 봐도 좋을 것임.
 - 최근 미국의 조야에서 북한의 비핵화에 대한 언명들이 사라지고 있음, 이를 목표로 추진하는 것은 비현실적이란 분위기, 이는 북한이 의도한 북핵 기정사실화 전략이 일단 성공하고 있다는 증좌임.
 - 이번 한미정상회담에서 미국이 보인 태도는 한국 정부의 희망대로 북한과 협상은 가능하지만, 북미 정상회담은 실무적이고 단계적인 과정을 거쳐야 하고, 북한의 비핵화에 대한 선제적 양보 없이 북한에 대한 유엔제재를 대폭 완화하거나 철회하지는 않을 것이란 점임.
 - 긍정적인 측면은 중국이 올해 북한이 변수가 되지 않도록 최대한 관리하려 할 것임, 7.1 중국 공산당 창당 100주년, 7.11 중조 상호우호원조조약 60주년, 2022년 2월 북경동계올림픽 개최 등을 위해 주변 환경 안정을 관철할 필요
 - 미국은 동맹국 중심의 대외정책을 표방하기 때문에 한국 정부의 북한 정책에 대한 최소한의 관심과 성의 표명, 그러나 한국의 대북정책 효용은 미국이 필요로 하는 중간/대선에 장애가 되지 않도록 북한이 군사적 도발을 하지 못하게 하는 수준의 관계 개선과 소통일 것임.
 - 북한의 생존전략 중심의 방향설정은 대화와 협력을 통해 공존하는 남북한 관계를 만들고 평화와 번영의 한반도를 건설하기 희망하는 문재인 정부의 정책 방향 및 기대와는 확연히 결이 다름.
 - 이 상황은 정책 선호의 문제가 아니라 미중 전략경쟁의 격화라는 보다 구조적인 조건에 의해 제약을 받고 있음, 우리의 노력으로 해결될 성질의 것이 아니라는 것임.
 - 무리한 대북 정책의 추진은 우리의 입지를 오히려 더욱 약화시킬 수 있음, 효과적인 요소를 고려하면 직선만이 목표에 도달하는 유일한 길은 아님.

4 한중 관계 시나리오

○ 미중 간 패권경쟁에서 한중 간의 충돌·예속·공존 시나리오 구성이 가능함.⁸⁾

대상국	한국의 선택		
	미국 편향	중국 편향	국익에 따른 선별
중국	충돌	예속(공존)	선택의 이익과 비용이 혼재
미국	안전보장, 공존이익	충돌, 동맹이익 상실	

○ 미중 사이 편향적 선택이 가져올 분야별 영향

대상국	한국의 선택		
	정치외교안보	과학기술	가치
중국 편향	미국과 충돌 대북 억제와 동맹연대이익 상실 외교적 소외	미국의 신기술협력 배제 중국경제에 예속	자유민주주의체제 정통성과 자주권 위축
미국 편향	중국과 긴장, 충돌	경제보복 가능성(중국) 기술동맹의 이익(미국)	체제 정통성 유지

- 上記의 이해관계를 분석하자면, 한국의 입장에서는 중국이 한국의 미래 기술발전과 경제 번영에 대한 확실한 배려가 없다면 미국에 보다 편승하는 전략이 불가피하다고 생각할 것임.
- 한국은 사드 관련 중국의 경제보복을 이미 당해본 바 있고, ‘자동차 배터리’ 문제의 경험상 중국은 한국과의 기술·경제 공존을 중시하지 않는다는 이미지가 강함.
- 미중 전략경쟁 구도에서 한국은 중국에게도 동북아 지역안정과 세력전이를 위한 핵심 축임.
- 한반도 문제는 미중 전략경쟁의 하위변수임, 중국은 현 상태에서는 타국에 의한 한반도에서의 현상 변경을 결코 원하지 않을 것이며, 현 상황을 넘어설 수 있는 새로운 타개전략이나 비전을 아직까지는 지니고 있지 않음, 기존의 쌍궤병행 전략 유지할 것임.

8) 정덕구 니어재단 이사장의 미출간 저서 『한국의 극중(克中)지계(가칭)』에서 발췌.

-
- 한국과의 긴밀한 관계 유지는 미중 전략경쟁과 미국의 핵심기술 탈동조화 시도에 대응하여 중국이 성공적인 기술자립을 위해서 시간적·전략적으로 필요함, 한국은 미국의 이해 못지않게 중국에게도 전략적인 핵심축(lynchpin) 역할을 할 수 있으며, 중국이 필요로 하는 반도체 기술 보유/공급국가임.
 - 이러한 한국의 전략적 지위로 인해 2020년 왕이 외교부장과 양제츠 외사위원회 주임이 동시에 한국을 방문하였으며, 코로나-19 상황에도 불구하고 시진핑 주석의 방문 가능성을 아직까지도 부인하지 있음.
 - o 한국이 미국에 완전히 경도되지 않는 한 중국은 향후 한국과의 우호증진과 상황관리를 위해 최선을 다할 것으로 평가
 - 시진핑의 연내 방한 가능성은 여전히 존재
 - 중국은 한반도 안정이 방점, 미국의 영향력 제한, 주한미군 철수 및 감축에 이해를 가지고 있으며, 동맹약화를 가져올 수 있는 어떠한 형태의 평화체제도 환영 전망
 - 연합사의 해체를 중시
 - 평화협정에 당사자로서 반드시 참여 요구
 - o 비핵화 보다는 한반도 안정에 더 정책 우선순위가 주어져 있으나, 북한이든 한국이 주도하던 중국에 적대적이지 않다면 통일에 대해 반드시 부정적이지는 않음.
 - 다만, 현 단계에서 남북한이 모두 현상 변경하거나 한반도 평화체제를 구축할 역량이 부족하다고 인식
 - 불필요한 변수를 만들어내기보다는 현상 유지를 선호
 - 중국에 북핵 문제나 북한 문제와 관련하여 한국 측의 과도한 기대는 실현되기 어려운 상황임.
 - o 미중은 이미 남중국해, 대만해협, 닌보위(센카쿠) 지역에서 해양 갈등이 고조, 미중의 다음 해양 갈등 대상은 이어도 공간이 될 것임.
 - 미국은 이미 구한말 이 지역에 대한 해양 지리 조사를 수행한 바 있으며, 일본 역시 이 공간을 주목하고 있음.
 - 대륙세력인 러시아의 해양남하를 저지하기 위해 당시 해양 세력인 영국과 일본은 동맹을 추진, 영국의 한국 거문도 점령(1885-87), 일본의 한국 독도 편입(1905)으로 이어짐.

- 이어도 공간은 비록 영토는 아니지만 언제든지 군사시설을 건립하기 적합하고, 이곳을 통제하는 국가가 서해, 대한해협, 동해(일본해)를 지배하는 것임.
- o 한중간의 관계가 악화되면서 중국은 배타적인 경제수역 주장을 하면서 북부전구 역량을 동원하여 이 공간에 대한 점유를 강화하려 한다면, 이는 반드시 미국과 일본의 적극 개입을 불러들여 분쟁지역화 될 것임.
- 그리된다면 한중 관계는 당연히, 파국으로 치달을 것임.

5 한국의 외교전략 문제제기

- o 미중 경쟁시기에 한국은 국익에 부합하는 외교(국익외교), 원칙있는 외교(원칙외교), 전략이 있는 외교(전략외교)를 추진해야 함.
- (한국형 지전략 모색) 미중 경쟁 사이의 ‘깁 국가’ 한국이 생존·평화·번영 및 외교적 자율성을 확보하기 위해서 ‘중추국적 중견국(pivotal middle power)’ 정체성에 기반한 외교전략 정립 필요
- ‘깁 국가’ 한국이 강대국 간 충돌로 부서지는 ‘파쇄지대’ 국가가 되지 않고, 중추적 ‘가교국가’가 되려면 기존 경제력·군사력·과학 기술력의 경성국력에 더해 강한 결속력·저항력·정치역량·전략역량 등의 연성파워와 스마트파워 증대 필요
- o ‘치킨 게임’의 양상에 빠진 미중 전략경쟁에 함몰되기보다는 세계 주요 국가들과 연대하여 새로운 국제질서 형성에 공헌해야 함.
- 강대국 경쟁에 깁 대다수 중추적 중소국들은 균형과 편승의 양자택일적 동맹전략을 선택하기보다는, 중립·비동맹·등거리·이중편승·집단방위·집단안보·지역안보협력 등등 갖가지 창의적인 헤징전략을 복합적으로 구사한다는 점에 주목, 한국도 기존 한미동맹 일변도 정책의 단점을 보완하기 위한 헤징전략 모색 필요
- 한국의 안전과 번영을 위해 미중 간 ‘양자택일’을 하라는 압박을 거부하고, 대북·군사중심의 전통적인 한미동맹의 공간을 세계로 확대하고 새로운 세계질서를 함께 형성하는 포괄적 한미동맹으로 강화하고, 한중 전략적 협력동반자관계도 중시하는 ‘이중 편승’ 전략 제안
- 기존 ‘안미경중’과 ‘한미동맹’ 체제로 인한 단점(미국의 방기와 연루, 중국의 간섭과 보복)을 완화·보완하기 위한 지역안보협력·다자주의 연대·중간국 연대도 적극적으로 추진

-
- 미중 모두 한국을 방기하기 어려운 “핵심축”의 지위는 역사적으로 전례 없는 기회를 한국에 제공하고 있으며, 한국은 강국으로 향한 여정을 시작할 새로운 발걸음을 내딛어야 함.
 - 미국은 미국의 핵심 안보이익이 훼손되지 않도록 한일 분쟁을 안보-경제협력과 이원화하는 두트랙 접근하라는 입장이며, 이는 불가피하게 수용할 필요가 있음.
 - 한일 간에는 일본의 수출규제 해소, 북핵문제 공조 이외에서 대중국 정책의 조정 현안이 부각되고 있음.
 - 단기적으로는 코로나 질병 방역 문제 및 도쿄올림픽 개최 협력 사안에서 어떻게 전시 성노예·노동착취 문제, 역사문제 등을 분리할 수 있을 것인가가 과제, 문재인 정부의 정교하고 체계적인 대일 외교정책이 요망됨.
 - 역사와 경험이 우리에게 주는 교훈은 중소국은 철저히 국익 기반(영토, 주권, 번영) 외교의 추진이 필요
 - 가치·이념 전쟁은 강대국의 전유물, 역사와 해외에서 중소 중추국의 외교전략 사례 연구, 중국과 미국의 지정학 개념과 지정학 전통 추가 연구 필요
 - 미중 경쟁에서 미국 우위의 필연성에 대한 믿음에서 탈피하여 모든 가능성을 유연하게 검토해야 함.
 - 제국의 부상과 쇠퇴 순환은 역사적 필연, 특히 인근 제국은 순환은 필연적으로 주변국에 실존적 충격을 안겨줌. 중국의 지역패권 확립 시나리오 및 한국의 대응전략 작성은 엄중하고 긴급한 국가과제가 되고 있음.
 - 안보·국방정책의 전면 재검토 필요
 - 미·중 경쟁과 북핵 고도화로 한반도 안보상황이 그 어느 때보다 전쟁에 가까워진 현실을 감안, 평화를 만드는 국방에 전념할 필요
 - 북한 핵에 대한 재래식 억제 가능할 정도의 군사력 증강 필요, 최후의 순간에 미국의 핵우산에 의존하더라도 나머지 경우에는 우리 스스로 재래식으로 대북 핵억제가 가능할 수준까지 도달 목표 → 국민적 자존심 고양
 - 중국과의 군사적 충돌 가능성에 대비한 대응전략과 군사역량 검토
 - 기존의 안보·국방정책에 대한 전면적인 리뷰를 통해, 군사재원의 효율적 재분배 필요

- 미중 전략경쟁으로 인해 한중 간에 군사적 충돌로 전이되는 상황을 방지하기 위해 서는
- 국제분쟁의 발미가 되지 않도록- 조속히 서해 해상경제획정 문제 해결과 이어도 공간을 한국 제해권으로 중국이 인정해주도록 설득하는 작업이 필요
- 물론 이러한 합의 이면에는 이 공간들을 대중 군사작전으로 활용하거나 타국에 제공하지 않는다는 전제가 필요

美中战略竞争时期的东北亚形势与朝鲜半岛

金兴圭（亚洲大学）

I. 美中战略竞争与地缘政治学说的复活

特朗普执政之后美中关系经历了从过去的“战略性合作”到“战略性竞争”的范式变化

- 中国是传统的大陆国家，美国与日本是海洋国家
- 朝鲜半岛在地缘政治上位于大陆与海洋之间，直到19世纪朝鲜半岛都在谋求与大陆势力的合作，但第二次世界大战之后，朝鲜与韩国分别各自与大陆、海洋势力形成同盟。
- 中国从胡锦涛时期开始由大陆中心国家向海陆国家转换，正式向海洋挺进，如区分第一、第二岛链、反介入/区域拒止（A2/AD）战略、南海九段线的主张、推进海洋丝绸之路战略。
- 中国向海陆国家的转变使其与美、日这类海洋势力的冲突不可避免。通过美国让步而建立美中共存的国际秩序的中方期待难以实现。

美中战略竞争的走向从理论上来说有可能出现以下四种情景。对每一种情景的可能性进行评价，并理解其对韩国产生的影响尤为重要

新冷战情景（A）：美中以强烈的意志展开对彼此的对抗，对立的领域从体制扩展到意识形态领域

- 特朗普执政后期有朝这个方向发展的迹象，但拜登政府上台之后多少有所缓和
- 如果拜登政府没有得到满意的结果，四年之后美国很有可能再次进入强烈的‘新冷战’情景
- 根据澳洲洛伊（Lowy）研究所的分析，美国在军事实力、恢复力、文化影响力、安保网络领域占有优势，中国在经济实力、未来资源、外交影响力、经济网络领域占据优势。¹⁾随着时间的推移，中国能够动员的力量将远超于以往，美中矛盾会愈加激烈
- 拜登政府的对华立场逐渐僵化，拜登总统批评中国的野心和自信，认为中国想要取代美国支配世界。连对华持温和态度的美国印太战略协调人库尔特·坎贝尔最近也提到美中战略合作的时代已经结束。
- 随着美中对立增强，朝韩间的紧张局势上升，在这种状况下，首要的是防止朝韩冲突。构筑朝韩和平机制的环境愈加艰难。确保韩国自身的安保力量变得重要。

1) <https://power.lowyinstitute.org/downloads/lowy-institute-2020-asia-power-index-key-findings-report.pdf>

战略性合作中的竞争情景(B)：以美国保有对中国的优势为前提

- 一直到胡锦涛时期，中国政府在最大限度上避免因中国崛起而直接挑战美国或与美国产生冲突
- 在美国主导的全球化过程中，中国作为全球价值分工体系的一环，不断谋求发展，美中之间呈现相当水平的相互依赖。这与特朗普政府之前的中美关系类似
- 如同美国白宫发布的《临时国家安全战略纲要》所指出的，美中暂时难以重新形成这样的关系
- 在美中之间存在安保合作的状况下，努力使朝鲜半岛问题成为美中之间的合作议题，韩国需要通过与中国积极沟通与经济合作为强化朝鲜半岛和平基础而努力

战略性竞争中有有限的合作情景(C)：美国仍然在国际政治上占据一定的主导权，中国呈现出与美国激烈竞争的态势。这种情景符合拜登时期对中美关系的设定。

- 美国为了在最大限度上遏制来自中国的挑战，强化了在战略及新技术领域对中国的封锁，但是在现实层面，考虑到美国国内政治因素，美中难以全面脱钩，只能推动部分脱钩
- 为应对中国，美国需要利用多边经济合作机构，但由于国内政治制约，难以实行
- 在这种情景下，美国为了遏制来自中国的挑战，需要取得同盟国及友邦的支持
- 美中在安保领域的对立，会加剧朝韩两国的紧张关系，经济领域仍存在一定的空间，韩国可以运用经济实力摸索与朝鲜建立消极的和平关系，但这种情势存在不稳定因素，朝韩随时有可能进入矛盾和冲突的局面，韩国应当优先确保自身的安保力量

		安 保	
		对立	合作
经济/ 公共产品	对立	新冷战(A) -特朗普时期 强美国/强中国 体制与意识形态的对立 推进战略/新技术封锁与广泛的脱钩 ⇒防止朝韩冲突，难以推进朝韩和平机制，重点是确保自身的安保力量	战略合作中的竞争(B) -特朗普之前时期 强美国/中国崛起 相互依赖的世界 ⇒韩国通过与朝鲜的积极沟通与经济合作等方式强化和平的基础
	合作	战略竞争中有有限的合作(C) -拜登时期 强美国/竞争的中国 推进战略/新技术技术领域的部分封锁 ⇒韩国需摸索消极和平方式，优先确保自身的安保力量	美中共进(D)或者无序 -未来? 弱美国/弱或者强中国 持续的疾病蔓延和经济停滞问题 引发美中冲突后劲不足 ⇒无序状态中，韩国需推进生存优先战略

美中共进情景（D）：理论上来说在美国与中国都具备较强实力的状况下也可能出现

- 美国前国务卿亨利·基辛格、韩国的河英善教授都曾提出共进战略，指出在中国崛起的背景下，需探索美中和平共存道路
- 但现实国际政治状况下，美中两国很有可能因疾病蔓延和经济停滞没有余力维持矛盾和冲突的状态
- 也有可能中国国力猛增，美国无法继续遏制中国。这种状况下，东亚地区内中国的影响力将不可避免的进一步扩大
- 在这种状况下，美中或者面临比合作情景更为艰难的状况，或者因美国退出竞争，韩国处于不知所措的状况、立场变得模糊不清。无序状况中，韩国需要首先保证生存。为了应对这一状况，韩国在不仅要确保对朝军事优势，也需要确保对周边国家军事优势

现在中美关系虽然处在C情景，但存在向A、D情景转移的可能。目前来看，向A情景转移的可能性变大。特别是在东北亚地区，美国的军事变革速度加快

- 2021年3月11日韩美联合司令官罗伯特·艾布拉姆斯在参议院军事委员会听证会上提及“美国导弹防御局正在研发三种防御武器”，“其中之一（第一阶段）已经部署到了朝鲜半岛，其余两种（第二、第三阶段）将在今年年内部署，它们将大大提高我们的导弹防御能力”。²⁾
- 虽然美国解释上述举措是为了应对朝鲜的核导弹威胁，实际是为了扩充对华防御网络。中国极力主张的3Nos（不追加部署萨德，不加入美国反导体系，不发展韩美日军事同盟）逐渐超出韩国可以控制的状况，对此中国显然会比部署萨德时做出更强烈的抵制
- 今年下半年韩中关系将比预想的更加快速的恶化，韩国需要提前为此做出预案。从中长期来看，如果拜登政府在2022年中期选举中落败或是2024年大选共和党将获胜的话，中美关系有可能转变为A情景。韩国需要为应对这种状况进行正式的盘点

问题是A或D这类新情景很有可能并不符合韩国的利益，假设最后的状况是全面依附中国，在此之前有可能会引发与中国的全面冲突或者被迫纳入中国的影响圈内。

目前状况下韩国的外交安保经济政策应当倾向C情景，即为拜登政府维持和完善现在的对外政策提供帮助。但是如上所述，美国自身很难维持现有政策，处于一种浮动不安的状况。

- 如果没有美国的同盟国、中间国、中坚国的积极创新的努力，很容易迅速进入无序的状态
- 韩国需要尽全力构筑C情景，为有可能出现的情景A和D先后做好准备

韩国朝野及国民已然在大国离心力的作用下普遍形成亲美或亲中的二元思考模式，不断施压政府迅速做出选择。但是考虑到美中竞争带来的外交安保环境的结构性变动，应当推进国家利益原则、具有原则性和实用性的灵活和谐外交、战略型外交

2) <https://news.v.daum.net/v/20210311205740437?f=o>

II. 东亚国际政治和外交安保的不稳定性

1. 三大挑战

朝鲜的核导弹能力强化以及核战略的变化

- 2021年1月劳动党第八次代表大会总结报告阐明朝鲜要建设战术核。朝鲜的核·导弹能力的增强使对朝鲜的实际防御变得更加困难。朝鲜将建设在朝鲜半岛可以实际使用的核战力，这有可能改变朝鲜半岛的游戏规则
- 韩国可以考虑如下选择：(1) 大规模增强常规对朝攻击武器，强化自身作战能力 (2) 建立自己的核武器，(3) 加强对韩美同盟的依赖，追加部署战略武器
- ⇒ (1) 需要投入大量的预算和人力 (2) 发展核武器将引发国际制裁 (3) 存在对美依赖增加、来自美国的风险增强、外交自主度减少的负面作用。但是韩国政府需要就此提出应对方案，尤其状况(1)是筹备的重点

美中地理战略冲突：两大势力范围的重复与冲突

- 习近平时期中国的地理战略是由大陆国家向海陆国家的转换
- 历史上中国对周边国家采取分而治之、以夷制夷（韩朝日）、亲中华的政策，努力增强势力圈的稳定（疑心所有的周边国家），具有较强的等级国际秩序逻辑。对与自己存在价值和利益冲突的对手最大限度进行压制和驱逐（匈奴·突厥·蒙古·帝国主义列强·美国，A2/AD，占据南海），具有避免内忧外患和多面出击的本能
- 美国的地理战略以海洋霸权战略为基础，中国追求海洋势力令美国感到威胁
- 美国拒绝区域霸权国家的出现，维持自身区域内外均衡者的角色（形成反中NATO，加强与日本、印度的军事合作，韩美日军事合作），作为海洋国要求接近·航行·通过的权利（亚太战略，开放的、亲市场型的经济体制），韩美同盟的反中同盟化尝试（萨德，中程导弹，东亚太作战基地），认可韩国作为东北亚和平与稳定的核心作用
- 美中战略的冲突使奉行‘安美经中’的韩国在外交、安保、经济政策的选择上承担的压力加重，担心自身的边缘化⇒提升构建新战略的必要性

日本的地理战略变化及韩国的相对重要性降低

- 日本是传统的海洋势力（倭寇，明治维新以后）。拒绝朝鲜半岛的大陆影响圈，试图构筑自身的关系圈（韩日竞争，利用美日同盟，对朝直接接触），必然与大陆势力（俄，中）产生竞争（与美国形成同盟）
- 随着中国的对于海洋势力的威胁增加，日本开始积极接受印太战略。结果对日本战略来说，东北亚空间和韩国在地缘政治的重要性相对降低
- 美国接受日本成为其平等的合作伙伴，并要求日本承担更多的责任。这会促使日本民族主义及军事力量的增强⇒引发韩日矛盾增强的担忧

2. 从东亚的层面看美中之间力量转移的时间点，美中竞争的态势？

拜登上台以来，相较于特朗普时期，美中战略竞争进入了高手之间的心理战

- 需要承认目前很难回到以美国为中心的国际秩序
- 特朗普政府的对华政策很容易令人联想到典型的西方大国的国际政治手段，占有优势的美国呈现出莽撞草率地驱赶中国的态势
- 中国在初期碍于美国的用意和势头并未正面还击，然而不知是否是缘于美国对华战略的粗劣或早衰，特别是新冠疫情的蔓延反而增强了中国对于美国的信心，特朗普自身也因此成为牺牲品

拜登政府不接受用“敌人”的概念来称呼中国，将中国定义为美国在21世纪最大的地缘政治考验

- 区分美中竞争的三个领域（对立，合作，竞争）并分别应对
- 提高批评中国最不愿提及的人权、意识形态的调门，与军事施压并行，拜登政府的政策前提是美中之间将无法避免长期、激烈的竞争
- 将在最大限度上限制中国在科学、技术领域的发展，因为它们对于力量转移最为关键⇒可称为技术霸权竞争
- 特别是半导体、数字化、网络、宇宙领域的竞争呈现零合竞争的特点，预计这些领域的竞争会愈加激烈⇒加重要求韩国进行选择的压力

拜登政府的对华政策具有内在的不稳定性

- 根据澳洲的洛伊研究所发布的“亚洲实力指数”，2018、2019、2020年美国与中国的亚洲总国力分别是85 vs. 75.5(-9.5)，84.5 vs. 75.9(-8.6)，81.6 vs. 76.1(-5.5)，即两国之间的差距在不断缩小，三年后（2024年）中国有望超过美国
- IMF(2020)推测到2029年左右，中国的GDP将超越美国
- 美国的国内政治（2022年中期选举，2024年大选）在对华政策上存在不确定性，需要密切关注。需要考虑到数年内美国有可能与中国妥协或者后退到孤立主义的状态

拜登为了防止中国在经济实力（GDP）上超越美国或是出现区域内的力量均衡发生变化的状况，推行对华DIME（外交-政治/意识形态-军事-经济）复合式战略（大战略）

- 拜登政府的八个主要政策议题采取了优先强化内在恢复能力的围棋式布局战略。相较于与中国发生直接冲突，优先确保与同盟国和友邦的合作关系（第5位），部署对华中长期战略（第8位），这与我们一般的认识存在一定的差距
- 对华奉行集体解决（collective approach）的方法，而不采取双边主义

在拜登政府的外交政策中，与日本的合作关系最为重要（Core Follower or Co-leader）

- 现在二者是权力分担的关系 “Equal alliance with a global agenda”
- 推进全球·复合同盟
- 为构筑对华前线，敦促韩美日合作关系的建立（2013年拜登副总统访问日本、韩国时提出要求，阿米蒂奇-奈报告2020，坎贝尔采访）
- *日本对于美国对华施压战略能否持续和贯彻始终存在疑问。日本政府希望美国加入CPTTP这类区域经济合作机构，并扩大影响力，但美国出于国内状况的考虑，难以提前推进该政策

拜登政府要求强化韩美同盟作为反中同盟的作用

- 可以预想到拜登会向韩国提出：将平泽军事基地转换为对华作战基地，追加部署对华战略武器（包含扩充萨德），强化韩美日军事合作，参与批评中国的人权问题、军事行动以及不公正行为，加入四国集团及印太战略（自由航行，联合军演等），禁止出口尖端物资等要求

III. 拜登政府的对朝政策

在对朝政策方面，坚持外交与制裁并行的策略，相较于自上而下（top down），更倾向自下而上(bottom up)的接触方式，称之为 Calibrated Practical Approach

- 一方面强化韩美日合作，另一方面表明共同干预中国及俄罗斯的意志
- 拜登政府优先推动重视同盟的政策
- 但这并不意味着在彼此存在异议的时候，美国会遵从同盟国（韩国）的意见。在一定程度上美国会照顾韩国的立场，倾听韩国提出的合理意见，但美国无法容忍无视美国立场的行为
- 美国的战略是要求对朝鲜最具影响力的中国承担责任和发挥作用，但这取决于美中战略竞争的状况，就目前的情况来看，该战略的有效性存在疑问
- 美中就朝鲜/朝核问题进行战略合作并不是两国的主要课题

根据个人的判断，美国拜登政府既没兴趣也不急于立刻谋求与朝鲜关系的改善。在实现完全的无核化目标之前，朝鲜将在相当长的一段时间内持有核武器³⁾

3) 최용환·이수형, 북핵과도기 한국의 안보정책 과제와 쟁점 (서울: 국가안보전략연구원, 2020)

美国如果选择阶段式的方法，双方有关无核化的初期措施或者第一阶段协议对象的讨论内容非常重要

- 作为朝鲜弃核的交换措施，美国有必要给出具体的承诺：不再运入朝鲜要求禁运的战略物资，或是终止联合军演等措施，虽然在一定时间内约束朝鲜行为的方式值得考虑，但美国选择这种方式的可能性不高
 - 艾因霍恩(R. Einhorn)在最近的研究中指出，初期阶段的协议应当包含如下内容
 - ▲ 中断核物质的继续生产，
 - ▲ 将河内会谈时朝鲜提出的宁边+α（未申报的1~2处核设施）作为具体的废弃对象
 - ▲ 允许IAEA进入检查（从有限的范围开始扩大到全国范围）
 - ▲ 防止核物质或技术流向海外
 - ▲ 为实现完全的可验证的无核化，需要持续的合作等。⁴⁾
- 此外，也有必要开设平壤—华盛顿朝美联络办公室，探讨终战宣言的签署
- 朝鲜虽然不再纠缠于缓和制裁的问题，但考虑到朝鲜经济的艰难处境，朝鲜有可能会在适当的时机走出来进行对话
- 但是目前来看拜登政府很难接受特朗普时期朝鲜提出的宁边核设施+α的提议
- 拜登政府的calibrated practical approach虽然被解读为更积极的、有体系的、灵活的对朝接触方式，但实际上缺少 positive enforcement和negative enforcement

面对朝鲜不断增强的核能力，美国不太可能公开宣布回归到过去的“战略忍耐”路线，但是如果朝美交涉长期陷入胶着状态，美国的对朝政策不排除有可能发展为“战略忍耐2.0”

- 可惜的是美国内部不少人认为朝鲜现在面临疫情、自然灾害、粮食及经济危机状况，美国应当利用这个机会对朝施压，而且持这种观点的人呈现增加的趋势。⁵⁾长期的、阶段性接触方式是现实可行的方案。⁶⁾
- 艾因霍恩(Robert. Einhorn)认为朝鲜展现了相当程度的凝聚力，中国也有可能在暗中帮助朝鲜，而且对朝施压期间有放任朝鲜提升核能力的风险，他认为李维亚(Evans Revere)提出的极端施压的构想最终会导致失败
- 美国国务卿安东尼·布林肯过去曾在纽约时报发表文章，提出通过暂时协议(interim agreement)和全面协议(comprehensive agreement)的阶段性方法解决朝鲜问题。⁷⁾需要考虑拜登政府之后有可能采用阶段性方式和裁军的方式

4) Robert Einhorn, "The North Korea Policy Review: Key Choices Facing the Biden Administration".

5) Evans J. R. Revere, "North Korea's Economic Crisis: Last Chance for Denuclearization?" <<https://www.brookings.edu/research/north-koreas-economic-crisis-last-chance-for-denuclearization/>>

6) Robert Einhorn, "The North Korea Policy Review: Key Choices Facing the Biden Administration," (March 26, 2021) <<https://www.38north.org/2021/03/the-north-korea-policy-review-key-choices-facing-the-biden-administration/>>

7) Antony Blinken, "The Best Model for a Nuclear Deal with North Korea? Iran," The New York Times (June 11, 2018)

美中战略竞争的激化和新冠疫情清楚的展现出美国与中国任何一方都没有把朝鲜无核化放在政策的优先位置加以推进。在这种状况下实现朝鲜无核化的可能性几乎为零

- 最近美国朝野不再讨论朝鲜无核化的议题，认为将无核化作为对朝政策目标不具现实可行性。这印证了朝鲜想要达成的朝核既成事实化战略暂时取得了成功
- 此次韩美首脑会谈过程中，美国表现出会按照韩国政府的期望与朝鲜进行协商的姿态，但朝美首脑会谈需要经过一系列实务的、阶段性过程，美国不会就朝鲜无核化对朝鲜率先让步，不会大幅缓解或撤回对朝的联合国制裁

从积极的角度来看，中国今年会尽其所能管理朝鲜，防止其生变。今年7月1日是中国共产党建党一百周年，7月11日是中朝相互友好互助条约签署60周年，2022年2月是北京冬季奥运会开幕，这一系列活动的顺利进行都需要稳定的周边环境

- 美国奉行以同盟国为中心的外交政策，因此对韩国政府提出的对朝政策表示出最起码的关心和诚意。但是对于美国来说，韩国对朝政策的作用在于使朝韩关系的改善和沟通维持在朝鲜不进行军事挑衅的水平上，避免其成为美国中期选举和大选的障碍

朝鲜以生存战略主的方向设定，与文在寅政府希望通过对话与合作建立共存的朝韩关系、建设和平与繁荣的朝鲜半岛的政策方向与期待在层次上存在差异

- 这种状况的出现不是源于政策偏好，而是因为受到美中战略竞争激化的结构条件约束。这不是凭借韩国的能力就可以解决的问题。
- 推进不合理的对朝政策反而会弱化我们的立场。考虑到有效性的话，直线不是抵达目的地的唯一道路。

IV. 韩中关系情景

美中霸权竞争条件下的韩中冲突・从属・共存情景构想⁸⁾

对象国	韩国的选择		
	偏向于美国	偏向于中国	符合国家利益的选择
中国	冲突	从属（共存）	选择带来的利益及付出的代价
美国	保证安全，共存利益	冲突，丧失同盟利益	

8) 郑德龟（NEAR财团理事长），《韩国的克中之计（暂定名）》（尚未出版）。

美中之间选边站对各领域带来的影响

对象国	韩国的选择		
	政治外交安保	科学技术	价值
偏向于中国	与美国的冲突； 丧失对朝遏制优势及 同盟利益； 外交疏远	被排除在美国新技术合作 对象之外； 在经济上从属于中国	自由民主主义体制的 正统性与自主权萎缩
偏向于美国	与中国的紧张、冲突	经济报复的可能（中国） 技术同盟的利益（美国）	维持体制正统性

- 分析上述内容的利害关系可知：如果中国置韩国的未来技术发展和经济繁荣于不顾，韩国难免更倾向追随美国
- 韩国遭受过中国因萨德部署而展开的经济报复。“汽车电池”企业的遭遇加深了韩国认为中国不重视与韩国在技术、经济领域共存的印象

美中战略竞争结构中，韩国对于中国以及东北亚地区安全和力量转移都承担关键角色

- 朝鲜半岛问题是美中战略竞争的次级变量。中国绝不希望其他国家改变朝鲜半岛现状，但又没有能够打破现状的新战略或蓝图，中国将维持现有的双规并行战略
- 与韩国维持紧密的关系，为了应对美中战略竞争以及美国在核心技术上与中国脱钩，成功实现技术自主，中国在时间和战略层面需要韩国。韩国对于中国的关键（lynchpin）作用不亚于韩国对于美国的重要性。韩国是中国所需的半导体技术拥有国及供给国
- 正是因为韩国处于这样的战略位置，2020年中央外事工作委员会办公室主任杨洁篪和中国外交部长王毅先后访问韩国，即使在新冠疫情下，中国也没有排除习近平主席访韩的可能

为了不使韩国完全倒向美国，中国将尽可能的增进与韩国的友好关系

- 习近平仍有可能年内访韩
- 中国重点在于维持朝鲜半岛的稳定，限制美国施加影响，驻韩美军撤军以及裁军涉及其利益关切，欢迎任何形态能够弱化韩美同盟关系的和平机制
- 关注韩美联合司令部的解体
- 要求作为当事国参与和平协定的签署

相较于无核化，中国对朝鲜半岛持稳定优先的立场。不论是朝鲜还是韩国主导下的统一，如果不对中国持敌对态度，中国不见得一定会反对

- 但中国认为现阶段朝韩都不具备能够改变现状或是构筑朝鲜半岛和平机制的能力
- 与其引发不必要的变数，更偏向于维持现状
- 韩国如果就朝鲜问题对中国抱有过度的期待，在现实层面难以如愿

美中已经在南海、台湾海峡、钓鱼岛（尖阁诸岛）地区展开激烈的海洋纷争，美中之间下一个海洋纷争的对象有可能是离於岛（苏岩礁）

- 美国在李氏朝鲜末期就对这片海域的地理状况进行过调查，日本也关注这一海域
- 为了阻止作为大陆势力的俄罗斯南下，当时的海洋势力国家英国和日本结成同盟，之后英国占据了韩国的巨文岛（1885-1887），日本将独岛划归本国领土（1905）
- 离於岛虽然不属于领土，但适合建立军事设施，控制这一海域意味着控制了西海、大韩海峡、东海（日本海）

韩中关系如果恶化，中国将主张离於岛是其专属经济区，并动员北部战区力量，强化对这一海域的控制，这必然会引起美国和日本的积极介入，成为地区争端

- 果真如此，韩中关系将有走向破裂的危险

V. 韩国的外交战略课题

美中竞争时期，韩国应当施展符合国家利益的外交（国家利益外交）、有原则的外交（原则外交）、有战略的外交（战略外交）

- （探索韩国的地理战略）韩国作为美中竞争之间的“夹缝国”，为确保在生存、和平、繁荣以及外交上的自主，需要建立定位为“关键的中间力量（pivotal middle power）”的外交战略
- 韩国作为“夹缝国”，为了避免处于大国冲突造成的‘破碎地区’，成为关键“纽带国家”，需要强化现有的以经济、军事、科学技术为代表的硬实力，和以凝聚力、抵抗力、政治力、战略力为代表的软实力，以及巧实力。

避免陷入美中战略竞争的“懦夫博弈”，联合世界主要国家，为形成新的国际秩序做出贡献

- 夹在大国竞争中间的大部分关键中、小国家，相较于遵循同盟战略，在均衡还是追随中做选择题，需要注意到它们更倾向构筑中立、不结盟、等距离、双重追随、集体防御、集体安保、地区安保合作等各种创新的综合风险对冲战略。韩国也需要弥补因韩美同盟一边倒策略带来的不足，探索风险对冲战略
- 为保障韩国的安全与繁荣，抵制要求在美中之间选边站的压力，建议拓展韩美同盟的合作空间，从过去以对朝和军事为主的传统同盟领域扩展到共同建立新的世界秩序的更广泛的韩美同盟关系，重视韩中的战略合作伙伴关系，实施‘双重追随’战略
- 为弥补一直以来奉行的‘安美经中’与‘韩美同盟’体系带来的不足，积极推进地区安保合作、多元主义联合、中间国家联合
- 美中两国都难以置韩国的“关键”作用于不顾，韩国面临前所未有的战略机会，韩国需要迈出开始大国征程的新步伐

美国为了不损伤其核心安保利益，对韩日纷争的立场是通过安保与经济合作的双重轨道加以解决，韩国不可避免的需要接受这一方式

- 韩日之间除了需要处理解除日本对韩国的出口限制，联手面对朝核问题的议题之外，还需要面对日益凸显的对华政策的调整问题
- 短期内韩日需要考虑如何将新冠疫情防控及助力东京奥运会的议题，与慰安妇、压榨劳工的问题以及历史问题分离开来。这要求文在寅政府施展巧妙、系统的对日外交政策

历史和经验告诉我们，中小国需要切实的以本国利益为基础（领土、主权、繁荣）推行外交政策

- 价值与理念的争斗是大国的专属物，韩国需要分析历史上以及海外中小国的外交战略案例，研究中国和美国的地缘政治学概念和地理战略传统
- 避免盲目相信美国必然在美中竞争中占据优势，需要灵活讨论所有的可能性
- 帝国的崛起和衰退循环是历史的必然，特别是地理位置邻近的帝国，其兴衰必然对周边国家产生实在的冲击。对于韩国来说，目前最为迫切的国家课题就是研判面对中国确立地域霸权的情景，韩国该树立怎样的应对战略

对安保・国防政策再次进行全面探讨

- 美中竞争及朝核尖端化使朝鲜半岛处于有史以来最为接近战争的安保状况，有必要集中发展有利于维持和平的国防力量
- 有必要增强能够遏制朝鲜核武器的常规军事力量，即使在最后一刻需要依赖美国的核保护伞，但在其他状况下，我们需要达到能够凭借自身的常规武器遏制朝鲜的核威胁的目标→提升国民的自尊心
- 为了应对与中国发生军事冲突的可能，需要就应对战略与军事力量进行研判
- 通过对既有的国防・安保政策的审视，保证军事资源的有效再分配

为了防止美中战略竞争引发韩中军事冲突

- 需要避免成为国际纷争的口实
- 尽早解决西海海域经济区划定问题，有必要说服中国承认韩国对于离於岛海域的制海权
- 中韩就制海权达成协议意味着需要承诺不会利用该海域展开对中作战，也不会向第三国开放这一海域的使用

토론 1

미중 전략경쟁 시기 동북아 안보 정세에 미치는 영향 토 론 문

신 창
(복단대 미국연구소 부소장/교수)

당분간 미국 정책에 큰 조정이나 변화는 없을 것이다. 하지만 트럼프 정부에 비해 바이든 행정부 출범한 후에 ‘세 가지 회귀’의 추세를 보였다. 즉, 미국 외교정책의 전문성의 회귀, 미국의 국익에 대한 이성적 판단의 회귀, 전통적인 외교전략 사고와 이념에 기반 원칙으로 회귀이다.

대(對)중국 정책에서 바이든과 트럼프는 대중국 전략적 포지셔닝, 전략적 목표라는 점에서 본질적인 차이가 없지만 전략적 사고와 전략적 수단이라는 점에서 전략적으로 차별화할 것으로 보인다.

트럼프에 비해 바이든이 출범한 후에 세 가지 측면의 회귀가 형성되었다.

첫째는 미국 외교정책의 전문성의 회귀이다. 트럼프 시기에 미국의 정책수립이 전반적으로 혼란스럽고 무질서 했으며, 트럼프가 조타수로서 중대한 외교문제에 대한 기본적인 인식과 이해가 부족했고, 그 외교 팀과 안보 팀의 전문성도 많이 부족했다. 반면에 바이든이 집권한 이후 그가 임명한 블링컨 국무장관과 설리번 대통령국가안보보좌관, 커트 캠벨 백악관 국가안보회의(NSC) 선임보좌관은 미국외교와 안보의제에 대한 이해가 모두 잘 되어있다.

둘째는 미국의 국익에 대한 이성적 판단의 회귀이다. 트럼프 시기에 미국의 국익에 대한 판단은 편집이고 극단이라고 할 정도로 편협했다. 트럼프 대통령은 ‘미국의 이익 우선’을 주장했지만 ‘미국의 이익’이 무엇인지 전혀 모르는 상황에서 어떤 ‘미국의 이익’이 우선돼야 하는지는 말할 필요도 없다. 트럼프가 마지막으로 한 많은 일들은 사실 미국의 국익을 해치는 것이었고, 이른바 ‘미국 우선주의’도 전혀 하지 못했다. 반면에 바이든 출범 이후 미국 국익에 대한 이해가 트럼프보다 훨씬 깊고 광범위하며 포괄적이고 정확하다.

셋째는 미국의 전통적인 외교전략 사고와 원칙적 이념의 회귀이다. 동맹국의 협조와

동맹의 역할을 강조, 다자 체제를 중시, 인권문제와 이데올로기 대결로 외교정책의 손잡이로 여기는 것 등, 이런 이념과 수법들이 다시 중시되고 운용되고 있다. 예를 들어 트럼프에 비해 바이든 행정부는 중-미 경쟁을 ‘민주 대 권위’의 제도적 경쟁관계로 묘사하는 데 열중하면서 자유와 민주, 인권을 고취하는 것이 미국의 핵심가치 우위이며 이른바 ‘민주적 가치’와 동맹국과 파트너를 통해 ‘권위 정치 체제의 도전’을 대응하는 것을 강조했다. 이 때문에 바이든은 집권 이후 적극적으로 이데올로기 분야에 편 가르기를 하면서 동맹국들을 규합해 중국을 공격해 왔다.

바이든 정부는 대중국정책의 기본 틀은 “전략 경쟁을 위주, 선택적 협력과 대결을 보조”로 확정 되었다. 앞으로 동북아 안보정세는 미중전략게임이 심화되는데 따라 더욱 복잡해질 것이다. 그 중에 북핵문제, 대만문제, 중-일 댜오위다오(센카쿠) 문제 등 다중미 간 전략적인 의심의 상승, 협력 의지의 감소, 전력 소통의 지연이나 결여 때문에 전략적인 오심이나 위기 예방과 통제의 실패를 초래할 수 있으며 상기 문제는 중미 충돌을 야기하고 지역의 안정을 파괴하는 마찰 점이 될 수 있다.

발표 2

바이든의 대중국 정책평가 및 전망

김 현 욱
(국립외교원 교수)

1 바이든의 대외 정책: 트럼프와의 차별성

- 트럼프 대통령은 미국 우선주의에 기반한 정책을 중시
 - 즉, 반이민, 반자유무역협정(FTA) 정책을 주장하면서 이민자들 때문에 미국인들의 일자리가 줄어들었다, 외국수입물품 때문에 미국기업이 도산했다는 주장을 하기 시작
 - 이 같은 주장은 미국 국민들의 트럼프 지지율을 끌어올렸으며, 대통령이 된 이후에도 미국우선주의를 강조
 - 이 같은 트럼프의 정책이 효과적이었던 이유는 2008년 글로벌 금융위기 이후 미국 발 경제위기가 전 세계적으로 확장되면서 생긴 상황 때문임, 즉, 경제위기로 인해 미국을 비롯한 많은 국가들에는 빈익빈, 부익부 현상이 생기기 시작했는데, 특히 미국에서는 이 현상이 국가를 분열시키기 시작, 7-80년대 고등교육 없이도 풍요로운 생활을 영위했던 미국 백인 중산층들은 자신들의 경제적 어려움에 분노하기 시작했으며 이러한 현상은 트럼프 지지로 이어짐.
- 트럼프의 미국우선주의는 대외정책으로 이어짐.
 - 즉, 미국 중산층들이 경제적으로 힘들고 미국의 경제력이 축소되는 상황에서 왜 미국이 국제경찰의 역할을 해야 하느냐는 논리. 그의 정책은 미국우선주의(America First)에 기반한 현실주의 기조를 보임¹⁾, 2차 대전 이후 미국 외교정책의 근간이 되어왔던 자유주의 국제질서(Liberal International Order)를 부정하고 있으며, 미국의 협소한 이익에 치중
 - 미국은 2차 대전 이후 유엔 창설, 브레튼 우즈 체제 등 미국중심의 자유주의 국제

1) John Mearsheimer는 The Great Delusion에서 Liberal Hegemony는 더 이상 현실주의 및 민족주의와 같이 갈수 없으며, 이제는 보다 미국이익에 중점을 둔 억제된(restrained) 외교정책을 펼쳐야 한다고 주장함.

질서를 구축하기 시작했으며, 이러한 미국 중심의 체제에 기반하여 미국의 패권국 지위를 향유. 당시 미국의 GDP는 전 세계의 42%를 차지하고 있었음, 그러나 현재 미국의 GDP는 전 세계의 25%에 불과하며, 트럼프는 미국이 무리하게 국제사회에 대한 공공재를 제공할 수 없다는 논리를 펴고 있음.

- 트럼프의 미국은 일방주의적인(unilateral) 대외정책을 지향하면서 동맹과 국제기구의 중요성을 간과하기 시작했음. 동맹국들의 방위비 분담액을 높여야 한다는 주장을 통해 미국의 이익을 중시하는 미국우선주의 기조를 강조하기 시작

o 이에 비해 바이든 행정부의 대외정책 기조는 미국의 리더십을 회복하겠다는 것

- 바이든 인수위 웹사이트 주소는 Build Back Better, 즉, 과거로 돌려 좋게 만들겠다는 것, 트럼프가 망쳐놓은 미국의 글로벌 리더십을 다시 세우겠다는 것, 그는 자유주의 국제질서(Liberal International Order)를 다시 구축하겠다는 입장
- 2차 대전 이후 미국은 ‘자유주의 국제질서(liberal international order)’를 유지하기 위해 권력을 사용해왔으며, 자유무역과 자유민주주의는 미국이 동맹을 형성하고 수출 시장을 구축하게 해준 중요한 수단, 바이든은 “자유주의 국제 질서를 지키기 위해 신속히 행동해야 한다”²⁾라고 언급
- 자유주의 국제질서를 방어하고 유지하기 위한 가장 좋은 방법은 미국의 동맹 체제를 유지 및 강화하는 것, 글로벌 동맹은 바이든 외교정책의 핵심이며, 이는 코로나 바이러스, 중국 이슈, 기후변화 등 대부분의 글로벌 이슈를 다루는 데 적용될 것, 즉, 민주주의 가치를 중심으로 동맹을 강화하고 국제협력을 이끌어서 리더십을 되찾겠다는 것이 바이든 외교정책의 핵심, 외교 최우선순위 어젠다는 자유세계와 단합하여 부상하는 독재정권에 대항하고, 미국의 기후변화에 대한 리더십을 분명히 하며, 동맹 관계를 재건하는 것
- 따라서, 바이든 행정부는 임기 초부터 우선적으로 민주주의를 강조하고 글로벌 민주주의 연대(coalition of democracies)를 강화할 것임, 임기 첫째 글로벌 민주주의 정상회의(Summit for Democracy)³⁾를 개최하고, 이를 통해 부패화의 전쟁, 전제주의로부터 수호, 인권증진을 이룰 것을 천명하고 있음, 또한, 향후 중국과의 경쟁에서 승리하기 위해서는 민주주의국가들의 경제적 힘을 결속시켜야 한다는 주장임, 구체적 정책으로는 미국외교의 활성화, 민주주의 및 인권강조, 트럼프의 이민정책 철폐, 기후변화 강조, 비확산 및 군축협정 갱신, 영원한 전쟁 종식 등을 내세우고 있음.

2) World Economic Forum Speech, July 2017.

3) 2018년 7월 처음 코펜하겐에서 개최되었음. 40개국에서 350여명이 참석하였음. 전 캐나다 총리 스티븐 하퍼, 미 전 부통령 조 바이든, 영국 전 총리 토니 블레어 등이 참석하였음.

2 미중경쟁에 대한 미국 내 시각들⁴⁾

- 미국 정책서클 내부에서 미중관계를 보는 시각은 다양, 크게 네 가지 시각이 존재.
 - 첫 번째는 체제 내 경쟁(In-systemic competition), 이는 전통적인 미국의 대중국 정책에 기반한 경쟁을 의미하는데, 미중 간의 경제적 상호의존성을 인정하고, 미국 중심의 국제질서와 규범 내에서 미중 양국이 경쟁한다는 시각, 미국 중심의 자유주의 국제질서의 우월성에 기반하고 있으며, 따라서 미중 디커플링은 불가능하다는 시각, 과거 클린턴부터 오바마 행정부 시기까지의 미중관계를 바라보는 주된 시각
 - 두 번째는, 단순히 미중갈등을 이익갈등(conflict of interest)으로 보는 시각, 이는 트럼프 행정부가 중국에 대한 무역적자폭을 낮춰야 한다는 의도를 가지고 중국에 대해 무역압박을 시작했을 당시 상황을 보여줌, 즉 트럼프 행정부의 무역전쟁 당시 미중갈등은 단순한 미중 양국의 이익갈등에 지나지 않는다는 시각
 - 세 번째는 체제대결 내지는 이념대결(systemic, ideological competition). 트럼프 행정부의 미중관계가 이에 해당, 즉 중국 공산당은 중국특색의 사회주의체제를 강화하고 있으며, 이는 마르크스-레닌주의 이념에 대한 중국의 해석에 뿌리를 두고 있다고 언급하고 있음⁵⁾, 이 시각은 주로 로버트 라이트하우저 USTR대표, 피터 나바로 국가무역위원장 등 강경파들에 의해 주장되고 있는데, 라이트하우저 대표는 미중경제의 폭넓은 디커플링(broad decoupling)을 주장, 트럼프 행정부는 무역전쟁으로 시작된 미중 갈등을 체제경쟁 내지는 이념경쟁으로 인식하였으며, 미국의 대중국 정책의 목표를 중국 공산당의 이념과 사고방식 변화로 수립, 시진핑 주석은 이미 파산한 전체주의의 리더로 규정되고 있으며, 중국 공산당에 맞서서 자유를 지키는 것이 미국의 목표가 되어버렸음.
 - 네 번째는 전략경쟁(strategic competition). 이는 현재 미중경쟁이 서로에 대한 전략적 우위를 점하기 위한 경쟁이라는 것, 실제 냉전 시절 미소 양국은 서로에 대해 핵전략과 군사전략의 우위를 점하기 위한 군비경쟁에 돌입했었음, 현재 미중 양국은 총체적 전략의 우위를 점하기 위한 경쟁에 돌입했다는 시각, 바이든 행정부가 지향하는 미중경쟁이 이에 해당

4) 이 네 가지 시각은 필자가 미국 학자들과의 대화를 바탕으로 정리한 것임.

5) United States Strategic Approach to the People's Republic of China, p.4.

3 바이든 경선 시 나온 정책 방향

- 오바마의 대중국정책과 다소 유사한 면이 있었음.
- 경쟁과 협력 (Campbell and Sullivan): 오바마 때와는 달리 미국의 이익을 중시하는 협력을 의미함.
- 자유주의 국제질서 회복
- 동맹회복
- 민주주의 동맹국들과 5G 네트워크 개발
- CPTPP(TPP) 부활시켜 중국견제
- 전략경쟁
- 부분적 디커플링: 중국에 우위를 점하기 위해 필요한 첨단산업에 있어서 디커플링이 필요하다는 입장임.

4 바이든 임기 시작 후 대중국 정책 특징

- 트럼프의 대중국정책을 상당부분 이어받음
- 경쟁적 공존(competitive coexistence)
- 힘에 기반한 대중국 정책(position of strength): 트럼프 때 개념임.
- 전정부적(whole-of-government): 트럼프 때 개념
- 'Stiff한 미중경쟁에서 Prevail하겠다' (Interim NSS)
- 바이든 대통령은 체제경쟁을 언급하였음.
- 현재 대중국 정책의 핵심은 공급망 확보(supply chain): 희토류, 반도체 등
- 중국은 유일한 경쟁자(Interim NSC Guidance)
- American Rescue Plan: 경제성장률 3.2 -> 6.5%
- 미국 워싱턴 DC 분위기는 매우 강경함.

- 현재 워싱턴 DC 내 대중국정책 부류는 경쟁적 공존으로 보는 시각과 레짐 전환으로 보는 두 개의 시각이 있음.
- 바이든 행정부는 경쟁적 공존이라고 명명했지만, 레짐 전환의 목소리도 반영되고 있는 상황임.
- 최근 Foreign Policy 글에서는 미국의 대중국 전략경쟁 정책을 중국이 수용하지 않는다면, 즉 중국이 미국을 추월해서 패권국이 되려고 한다면, 현재 바이든 행정부의 정책은 결국 실패할 것이다. 따라서 제대로 된 대중국 정책은 Regime Fall (정권붕괴)을 목적으로 해야 한다는 내용이 있음 (“America will only win when China's regime falls,” Foreign Policy.).
- 즉, 시진핑 정권이 붕괴되어야 현 미중경쟁은 끝날 것이며, 따라서 미국의 대중국 정책의 목적은 전략적 우위를 점하기 위한 전략경쟁이 아니라, 시진핑 정권붕괴를 목적으로 하는 체제경쟁이어야 한다는 분위기가 워싱턴 DC 내 전문가들 견해의 상당수를 점하고 있음.
- 올해 초에는 Atlantic Council에서 Longer Telegram이라는 보고서가 나왔는데, 여기는 10년 후에 중국군사력이 미국을 능가할 수도 있으므로, 기회가 된다면 현재 중국과의 군사적 충돌을 통해 시진핑 정부의 붕괴를 이끌어내야 한다는 언급까지 담겼음.

5 대만문제 관련 미국의 입장

- o 미중경쟁을 점차 체제경쟁으로 인식하고 중국의 인권문제를 문제시하고 있는 바이든 정부에게 대만문제는 매우 중요한 이슈임.
- o 미중 간 갈등은 점차 강화될 것임.
- 올해 10월 공산당 창당 100주년이며, 내년 20차 당 대회에서 시진핑은 임기연장을 추진할 것임. 따라서 올해와 내년은 중국 시진핑 정권에게는 매우 중요한 시기임. 국내적으로 수세적으로 보이는 대미전략을 추진할 수 없음, 대만문제는 이러한 시진핑에게 매우 중요한 이슈임.
- 미국은 대만급변사태를 주시하고 있으며, 미국 인도태평양 사령부는 6년 내 중국의 대만무력정복 가능성에 대해 언급하였음.
- 미중 양국의 무력충돌 가능성이 높은 지역이 대만문제일 것임, 만일 대만해협에서 미중 간 무력갈등이 생긴다면, 비록 양측 모두 확전을 원하지 않겠지만, 확전으로

갈 가능성이 존재하며, 미국이 승리한다 해도 매우 큰 출혈을 감수해야 할 것임.

- 미국 바이든 행정부는 대만관계법에 따라 대만에 대한 안보제공을 이행할 것을 언급하고 있으며, 하나의 중국 원칙을 지키겠다는 언급을 하지 않고 있음, 따라서 미중수교 이후 미국이 지켜주었던 하나의 중국 원칙이 계속해서 지켜질지는 현재 모호한 상태임.
- 그러나, 만일 중국이 대만을 무력정복하게 될 경우 과연 미국이 무리하게 개입할 수 있을지에 대해서는 미국 내부에서도 여전히 미지수임, 현 미국의 국력으로는 대만해협에서 중국과 전쟁을 수행하는 것이 매우 큰 부담일 수밖에 없음.
- 조만간 발표될 예정인 미국의 국가군사전략서 내용이 매우 중요함, 중국과의 발발 가능한 무력충돌에 대해 어떤 전략을 취할지 예상할 수 있음.

6 퀴드

o 3/21 첫 번째 퀴드 화상 정상회담

- 자유롭고 개방되고 규칙에 기반한 질서
- 기후변화, 기술, 코로나 협력 중심
- 북한의 완전한 비핵화 언급
- 군사의제, ‘중국’ 빠졌음.
- 트럼프 때와 달리 느슨한 협의체로 발전

o 영국 등 EU국가들의 참여 확대

- 영국 CPTPP 가입 선언
- 2027년까지 5G통신망에서 화웨이 퇴출
- 올해 영일 공동훈련 합의

o 한미2+2: 블링컨- 퀴드 한국과 협의 중; 정의용- 공식논의 없다.

o 퀴드, 미일, 한미, G7의 협력의제는 기후변화, 신기술, 보건협력임, 동 분야 중심으로 글로벌 공급망 구축을 만들고 있음.

- 미국은 향후 군사전략서가 완성된 이후에는 공급망 구축 이외에도 동맹국들 및 파트너국가들과 군사적 연대를 꾀하려 할 것이며, 현 쿼드 협력체제를 군사적 협력체제로 발전시켜 나갈 것임.

7 한국의 위치

- 한국은 지리적으로 중국대륙의 끝자락에 위치하고 있음, 역사적으로 한국은 중국의 간섭에서 자유롭지 못했음, 한중관계는 경제적으로 상호의존적이지만, 중국은 한국에게 잠재적 위협임.
- 미중갈등에서 벗어나거나 초월하는 외교를 펼치기도 어려움, 싱가포르 같이 작고 지리적으로도 리스크가 적은 지역에 있는 국가와 한국은 다른 입장임, 결국 미중갈등 속에서 한국이 어떻게 외교를 펼쳐야 하느냐는 중대한 숙제를 안게 되었음.
- 미중경쟁의 승자가 누구일지 예단하기 어려움.
- 조만간 중국 GDP가 미국을 능가한다고 하지만, 그 밖의 국력에서는 여전히 미국이 앞설 것이며, 패권국의 지위를 미국이 한동안 유지할 것임, 또한 향후 중국 인구의 감소 및 노년화로 인해 재차 미국 GDP가 중국을 추월할 것이라는 예측도 나오고 있음, 미중경쟁은 향후 3-40년은 진행될 수 있음.
- 따라서 현재 한국은 미중 간 균형을 잡고 미중 양국과 잘 지내야 함, 미중 간 균형을 잡기 위해서는 중국의 과도한 영향력 확대를 차단해야 하며 한미동맹의 지속적 인 유지가 필요함.
- 현재 쿼드는 트럼프 시절과는 달리 나토가 아닌 매우 느슨한 형태의 기구로 발전하고 있음.
- 쿼드 정상회담에서는 협력이슈에서 군사 분야가 빠져있었음, 코로나, 기후변화, 테크놀로지가 담겼음.
- 현재 중국이 민감해하는 분야는 군사적 협력임, 미국의 다자 군사동맹에 가입하면 경제 보복하겠다는 입장임, 따라서 군사협력이 레드라인임.
- 레드라인을 넘지 않는 범위에서 한미동맹을 발전시키고 미중 간 균형을 잡는 외교적 방향성이 필요함.
- 또한, 사드배치 이후 한국에 대한 중국의 경제보복과 같은 강압적 행위가 또 다시 발생할 경우 한중관계는 회복하기 어려운 상태로 악화될 것임, 한국 내부 대중국 여론은 이미 매우 악화되어 있는 상태임, 한중 양국은 한중관계를 유지하기 위한 노력이 필요함.

拜登的对中政策评价及展望

金显旭（国立外交院教授）

1. 拜登的对外政策：与特朗普的差别

特朗普总统重视以美国优先主义为基础的政策

- 即，推行反移民、反自由贸易协定（FTA）政策，认为移民使美国人的工作机会减少，外国进口商品促使美国企业破产
- 凭借这种政策主张特朗普获得美国民众的支持，在当选为美国总统之后，特朗普继续强调美国优先主义
- 特朗普的政策之所以能够产生效果，在于2008年全球金融危机爆发之后，自美国开始的金融危机引发了美国等多个国家贫富差距的加剧，特别是这种状况又造成了美国社会的分裂。在上世纪70~80年代，美国白人中产阶级即使没有接受过高等教育也能享受优渥的生活，他们对于现阶段自己陷入经济困境的状况感到愤怒，因此转而支持特朗普。

特朗普的美国优先主义也体现在对外政策上

- 特朗普的政策逻辑是在美国中产阶级在经济上遭遇困难、美国的经济实力缩小的状况下，为什么美国要充当国际警察？特朗普的对外政策以美国优先主义为基础，表现为现实主义的基调。¹⁾第二次世界大战结束以来美国在外交层面奉行的自由主义国际秩序在现阶段遭到了否定，美国转而关注狭隘的自身利益。
- 第二次世界大战之后，联合国以及布雷顿森林体系的创建构筑了以美国为中心的自由主义国际秩序(Liberal International Order)，凭借这种以美国为中心的体系，美国享有霸权国家的地位。当时美国的GDP占据全球经济42%的份额，然而现在这一数字减少到只有25%。在这种状况下，特朗普主张美国不应当继续为国际社会提供公共产品。
- 特朗普的美国奉行单边主义对外政策，忽视同盟和国际机构的重要性。通过要求同盟国提高防卫费分摊比例来强调重视美国自身利益的美国优先主义政策基调。

与特朗普政府不同，拜登政府的外交政策基调是恢复美国的领导力

- 拜登的政府交接委员会的网站地址是Build Back Better，即重建过去的美好。重建在特朗普时期遭到破坏的美国全球领导力，拜登主张重新构建自由主义的国际秩序(Liberal International Order)
- 第二次世界大战之后，美国为了维持“自由主义国际秩序(Liberal International Order)”不断施展权力，自由贸易和自由民主主义是美国构建同盟关系、形成出口市场的重要手段。拜登提及“需要迅速展开维护自由主义国际秩序的行动”。²⁾

1) John Mearsheimer在The Great Delusion一书中指出 Liberal Hegemony将无法继续与现实主义和民族主义同行，现阶段美国需要实施立足于美国自身利益的遏制型外交政策。

- 防御和维持自由主义国际秩序的最佳方法是维护和强化美国的同盟体系。国际同盟是美国外交政策的核心，这一原则将应用在对新冠病毒、中国问题、气候变化等全球议题的探讨上。即，拜登政府的外交政策核心是以民主主义价值为中心强化同盟关系、推进国际合作、重新树立领导力。外交领域的首要议题是团结自由世界，对抗上升中的独裁政权，明确树立美国在气候变化议题的领导地位，重建同盟关系。
- 因此，拜登政府自执政初期开始就优先强调民主主义，强化全球的民主主义联盟(coalition of democracies)。在上任之初拜登就宣布要召开全球民主峰会(Summit for Democracy)³⁾，以此来阐明对抗腐败、打击专制政权和促进人权的意志。此外，为了在与中国的竞争中取胜，拜登政府主张团结民主国家的经济力量。具体政策层面表现为灵活的外交、对民主和人权的强调、废除特朗普时期的移民政策、关注气候变化议题、重新签订不扩散核武器和军控协定、终止无休止的战争等。

2. 美国国内对美中竞争的视角⁴⁾

美国政策圈内部对于中美关系持有多种观点，大致可分为以下四种。

- 一，系统内竞争(In-systemic competition)的观点，这一视角认为目前美中关系依旧是基于传统的美国对中政策的竞争，承认美中在经济领域的相互依赖，认为美中两国在以美国为中心的国际秩序和规范内进行竞争。这种观点基于以美国为中心的自由主义国际秩序的优越性，因此认为美中两国无法脱钩。这是自克林顿政府到奥巴马政府时期，美国政府对于中美关系的主要观点。
- 二，单纯地将美中矛盾视为利益冲突(conflict of interest)的观点。这一视角展现了特朗普政府时期有意减少对中贸易赤字，对中实施贸易压迫的状况。即，特朗普政府实施的贸易战是将美中矛盾单纯地视为两国之间的利益冲突。
- 三，体制对决甚至是意识形态对决(systemic, ideological competition)。特朗普政府的美中关系体现了这一观点。即，中国共产党不断强化中国特色的社会主义体制，认为这根植于中国对于马克思列宁主义理念的阐释。⁵⁾持这一观点的主要是美国政府内的强硬派人士，如美国贸易代表罗伯特·莱特希泽，以及国家贸易委员会主任彼得·纳瓦罗。莱特希泽代表认为美中经济应当进行广泛的脱钩(broad decoupling)。特朗普政府将由贸易战引发的美中矛盾视为体制竞争，甚至意识形态竞争，美国的对中政策目标是促使中国共产党的理念和思考方式发生变化。习近平主席被视作早已垮台的全体主义的领袖，与中国共产党相抗衡、守护自由价值成为美国的政策目标。
- 四，战略竞争(strategic competition)。这种观点认为美中竞争是彼此为占据战略优势展开的一种竞争。事实上，在冷战时期美苏两国就曾经为占据核战略以及军事战略优势展开过军备竞争。这种认为目前美中两国为在总体战略上占据优势展开竞争的观点体现了拜

2) World Economic Forum Speech, July 2017.

3) 2018年7月在哥本哈根首次召开，来自40个国家共计350多位人士出席了此次会议。加拿大前总理斯蒂芬·哈珀，美国前副总统约瑟夫·拜登，英国前首相托尼·布莱尔等政要列席参会。

4) 四个视角根据笔者与美国学者的谈话整理得出。

5) United States Strategic Approach to the People's Republic of China, p.4

登政府对与中美竞争的期待。

3. 拜登竞选时提出的政策方向

与奥巴马时期对中政策多少存在相似性

- 竞争与合作(Campbell and Sullivan)：与奥巴马时期不同的是这里的“合作”指的是重视美国利益的合作
- 恢复自由主义国际秩序
- 恢复同盟关系
- 与民主同盟国家共同开发5G网络
- 复活CPTPP(TPP)，牵制中国
- 战略竞争
- 部分脱钩：认为为了使美国在尖端科技产业占据优势，有必要与中国进行部分脱钩

4. 拜登任期开始后对中政策特点

继承了相当一部分特朗普时期的对中政策

- 竞争共存(competitive coexistence)
- 以优势为基础的对中政策(position of strength)：特朗普时期的概念
- 整个政府(whole-of-government)：特朗普时期的概念
- “在激烈的中美竞争中获胜”(Interim NSS)
- 拜登总统提及体制竞争
- 现在对中政策的核心是确保供给链(supply chain)：稀土、半导体等
- 中国是唯一的竞争对手(Interim NSC Guidance)
- American Rescue Plan：经济增长率3.2%→6.5%

美国华盛顿的态度非常强硬

- 目前华盛顿内部存在竞争共存和政权变化(regime change)两种对中政策观点
- 拜登政府虽然将其对中政策称为‘竞争共存’，但也体现了体制转换的观点
- 最近《外交政策》期刊上刊载的文章指出如果中国不接受美国的对中战略竞争政策，即，中国超越美国、成为霸权国家，那么拜登政府推行的政策将导致美国的失败。因此对中政策应该以政权崩溃(Regime Fall)为目标。（“America will only win when China's regime falls,” Foreign Policy.）
- 即，只有在习近平政权崩溃之后，美中竞争才会终结。因此美国的对中政策不应当以占据战略优势的战略竞争为目标，而应当以促使习近平政权崩溃为目标进行体制竞争。华盛顿

内有相当一部分专家持有这一观点。

- 今年年初大西洋理事会发布的题为“更长的电报”的报告提及，十年后中国的军事实力将超越美国，如果有机会的话，现在就应当通过与中国的军事冲突引发习近平政权的崩溃。

5. 关于台湾问题美国的立场

拜登政府逐渐将美中竞争视为体制竞争，认为中国在人权领域存在问题，因此十分重视台湾问题

美中间的矛盾渐强

- 今年10月中国将迎来共产党建党100周年，明年召开的中共二十大将推动延长习近平的任期，因此今年和明年对于习近平政权来说是非常重要的时期。国内状况不允许中国政府推行防守式的对美战略。台湾问题对于习近平来说是非常重要的议题。
- 美国密切注视台湾，以防台海发生突发情况，美国的印度太平洋司令部在过去六年间首次提及中国武力征服台湾的可能性。
- 美中两国最有可能发生武力冲突的地区就是台湾。如果美中在台海地区爆发武力冲突，即便是双方都不希望扩大战争，但冲突仍存在走向扩大化的可能性，即便美国获胜，也会付出巨大的代价。
- 美国拜登政府提及将依据《台湾关系法》为台湾提供安全保障，但未提及遵守一个中国的原则。中美建交之后美国一直坚持一个中国原则，美国是否会继续坚持这一原则从目前来看呈现模糊状态
- 但是，如果中国通过武力征服台湾，美国内部对于是否会强硬介入尚未形成明确意见。以美国目前的国力，在台湾海峡与中国展开热战，美国将承受巨大的负担。
- 即将发布的美国国家军事战略报告的内容十分重要。可以通过该报告观测如果与中国爆发武力冲突，美国将采取怎样的战略。

6. 四国机制（QUAD）

3/21 首次召开四国集团领导人线上峰会

- 自由、开放、有章可循的秩序
- 以气候变化、技术、新冠领域的合作为中心
- 提及朝鲜的完全无核化
- 军事议题没有提及中国
- 与特朗普时期不同，发展成为松散的磋商组织

扩大英国等欧盟国家的参与

- 英国宣布加入CPTPP
- 将在2027之前从5G通信网络中排除华为
- 英日就今年共同军演达成协议

韩美2+2：布林肯表示正在就四国集团与韩国协商；郑义溶表示没有公开讨论

四国集团、美日、韩美、G7的合作议题涉及到气候变化、新技术、公共卫生领域，以这些领域为中心构建全球供给网络。

美国在完成军事战略报告之后，除构建供给网络之外，将会谋求与同盟国及伙伴国构建军事联合，四国集团将发展成为军事合作体系。

7. 韩国的位置

韩国在地理位置上位于中国大陆的末端，在历史上韩国屡屡遭受来自中国的干涉。韩中关系在经济上相互依存，但对韩国来说，中国是潜在的威胁。

- 韩国很难在外交层面上摆脱或者超越美中矛盾。与韩国相比，新加坡国家规模小，地理位置上又处于国际纷争较少的地带，因此在面对美中矛盾问题时，韩国与新加坡会呈现不同的立场。面对美中矛盾，该实行怎样的外交政策成为韩国政府面临的重大课题。

无法预知美中竞争中哪一方会取胜

- 虽然中国的GDP迟早会超越美国，但在其他领域，美国的实力仍远超中国。美国在很长一段时间仍将维持霸权国家地位。中国面临人口减少以及老龄化问题，有预测显示这会使美国GDP重新超越中国。未来三、四十年内美中之间的竞争将会一直持续。
- 因此，目前韩国需要在美中之间寻求平衡，与美中两国保持良好的关系。为在美中之间实现战略平衡，韩国需要阻挡中方过度扩张的影响力，与此同时维持韩美同盟。

与特朗普时期不同，现在的四国集团发展为区别于北约组织的松散机构

- 四国集团首脑会谈中讨论的合作范围不包含军事领域，涵盖新冠疫情、气候变化、科技议题。
- 现在中国敏感的领域是军事合作。中方表明了会对加入美国多国军事同盟的国家进行经济报复的立场。可以说军事合作是中方的“红线”。
- 在不越过“红线”的范围内发展韩美同盟，韩国需要树立在美中之间寻求平衡的外交方向
- 此外，如果在萨德部署之后，中国对韩国的经济报复等高压政策再次发生，韩中关系会恶化到难以恢复的地步。在韩国国内涉中舆论已然恶化的状况下，韩中两国需要为维持韩中关系不断努力。

토론 2

바이든의 대중국 정책평가 및 전망 토 론 문

청샤오허
(중국인민대 국제관계학원 교수)

1 미중관계에 대한 미국 내 4가지 관점은 논의할 만 하다.

첫째, 시스템 내 경쟁(in-system competition)은 이제 미국 내 주요 관점이 아니다. 사실 부시 대통령은 집권하자마자 중국을 전략적 경쟁자로 규정했다. 다만 911 사건 때문에 미국이 반공으로 전략을 선회했다. 현재 미국 양당은 접촉정책이 실패했고, 중국을 미국 주도의 국제질서에 편입시키는 데는 실패했다는 것이 보편적인 생각이다.

둘째, 미중 갈등은 당연히 이익충돌이다. 이익은 전략적 이익, 경제적 이익을 포함한다. 두 번째의 시각은 경제적 이익 충돌로 바꾸면 좀 더 구체적이고 정확할 수 있다는 것이다.

셋째, 전략적 경쟁은 체제와 이데올로기의 경쟁을 포함하고 있어야 한다. 따라서 셋 번째의 관점과 네 번째의 관점을 통합하는 것이 중국 사람들에게 더 쉽게 이해할 수 있다고 생각한다.

2 CPTPP에 대한 바이든 정부의 태도

김교수님은 바이든 정부가 CPTPP를 부활시킬 것이라고 주장했다.

우선 부활한다는 이 판단은 중국어 번역이 정확하지 않는다. CPTPP가 죽지 않았기 때문에 부활한다고 말할 수도 없고, 부활하려면 TPP를 부활해야 한다. TPP는 미국의 탈퇴로 무산됐고, CPTPP는 무산된 TPP를 바탕으로 나머지 11개국이 새로운 협정을 맺어 출범한 것이다.

둘째, 미국의 CPTPP 가입 여부도 잘 모르겠다. 민주당의 힐러리 클린턴은 CPTPP에 참여하지 않겠다고 밝혔는데 바이든이 민주당을 통합하고 공화당의 반대를 극복해 CPTPP에 참여하겠는지 쉬운 일이 아니다.

3 바이든의 대중국 정책 특징

“경쟁공존”으로 바이든 정부의 대중국 정책을 간략하게 말할 수 있다. 미국 정부가 공개한 문건이나 지도자들의 발언을 보면 미국의 대중정책은 경쟁도 있고 대결과 협력도 있다. 그래서 지금의 중미관계는 전통적인 경합을 넘어 더욱 복잡하고 다양해지고 있는데, 그중에서도 경쟁과 대결이 현재와 미래(1-2년)를 내다볼 수 있는 주요 특징이 있다.

4 대만 문제

김교수님의 관점을 동의한다. 미-중간에 무력충돌이 일어날 가능성이 가장 높은 지역은 대만(남중국해와 동해도 가능하다)이다. 대만지구에서 두 가지 갈등이 있다. 하나는 대륙과 대만의 갈등이다. 이것은 통일문제를 둘러싼 갈등이고 현재로 보면 일국양제가 대만에 있어서 매력을 잃고 중국의 무력통일(武統) 가능성이 높아지고 있다. 다른 하나는 미국과 중국의 갈등이다. 이것은 세계 지도권을 둘러싼 갈등이다. 이 두 가지 갈등은 서로 교차하여 대만해협을 앞으로 가장 위험한 곳으로 예견할 수 있다.

그러나 김교수님은 중국이 무력을 통해 대만을 정복한다면 미국내부에서 강경개입 여부에 대해 아직 명확한 의견을 내놓지 못하고 있다고 생각하신다. 나는 지금 미국이 대륙과 대만의 충돌에 개입 여부를 결정하지 않았지만 대륙과 대만이 충돌이 일어나기만 하면 미국이 일본과 손잡고 개입할 가능성이 매우 높다고 본다. 7월 5일에 일본 아소다로 부총리가 공개적으로 대만이 무력통일을 당하게 되면 일본이 가만있을 수 없고 미국과 함께 대만을 보위할 가능성이 높다고 하면서 그렇지 않으면, 일본의 오키나와가 다음이 될 것이라고 했다.

강력한 개입으로 미-중 대결 국면을 조성하고 미국의 다음 목표인 양안의 분열을 유지하고 실현한다. 중국지도자를 퇴진시켜 대륙의 내란을 조장함으로써 영원히 중국이라는 도전을 없애버리는 것이다.

5 4개국 체제(쿼드)

김교수님은 바이든 행정부 “트럼프 때와 달리 4개국체제(쿼드)가 느슨한 협의체로 발전할 것”이라고 주장했다. 나는 이 판단에 동의할 수 없다. 비록 현재의 4개국체제(쿼드)가 여전히 발전하고 있고, 논문은 제도 건설과 인원 확충 등 방면에 4개국체제(쿼드)가 아직 완전히 갖춰지지 않았지만 4개국체제(쿼드)가 결코 느슨한 협의체가 아니다.

4개국체제(쿼드)는 갈수록 긴밀해지는 조직이다. 우선, 4개국 회원국들은 정치이념과 제도, 그리고 중국을 겨냥하는 공동의 목표를 공유하고 있다. 정상회담과 외교장관

회의, 고위급회의, 전문가회의가 위로부터 아래까지 여러 단계 급의 대화플랫폼이 있다. 그리고 이런 대화들이 고정화될 추세가 형성되고 있다. 예를 들면 첫째, 외교장관 회의가 적어도 1년에 한번씩 하고, 전문가는 6개월에 연구보고서를 제출하고 있고, 둘째로, 4개국은 이미 중요하고 구체적인 분야에서 협력하기 시작했다. 4개국은 이미 백신협정에 서명했고 미국과 일본의 기술과 금융, 호주의 후방사업능력, 인도의 제조능력을 이용해 2021년 말에 동남아와 태평양 국가들에 10억제의 코로나-19 백신을 제공하기로 했다. 또한 4개국은 기술혁신과 기후 그룹도 설립하여 이 분야에서의 협력을 과시하고 있다. 이런 협력들은 미래 공급 사슬을 다시 만드는 데 중요한 역할을 발휘할 것이다. 더욱이 4개국내의 쌍방합작이나 3자협력은 4개국체제의 긴밀화를 촉진하는 데 있어 무시할 수 없는 작용을 하고있다.

김교수님은 “미국은 군사전략보고서를 완성한 후 공급망을 구축하는 것 외에 동맹국 및 파트너 국가들과의 군사연합을 모색하고 4개국집단을 군사협력체제로 발전시킬 것”이라고 주장했다. 중국의 노골적인 반발로 4개국체제의 군사안보색채가 희석되면서 사실상 4개국안보협력도 급물살을 타고 있다. 4개국이 바이든 행정부의 군사전략보고서가 완성될 때까지 기다리다가 그들간의 군사협력관계를 발전시키지는 않을 것이다. 일본과 호주는 미국의 동맹이고 3국간의 양자나 삼자의 협력이 매우 밀접했다. 미국, 일본, 호주, 인도와도 다양한 안보협력을 하고 있고 4개국군사훈련도 제도화하고 있다.

6 한국의 입장

미중의 전략경쟁이 심화되고 한국의 외교공간을 크게 위축시켰다. 한국은 중국을 ‘잠재적 위협’으로 간주하고 한미동맹이 있기 때문에 앞으로 한국의 외교는 미국 쪽으로 기울일 것이다.

나는 ‘한국이 4개국체제(쿼드)에 가입할 것인가?’에 대한 질문을 하고 싶다.

발표 3

미중 전략 경쟁: 향후 어떻게 될 것인가?

주 평
(남경대 국제관계학원장)

- 2017년 1월 트럼프 집권 이래 미국의 대중 접근 방식은 갑자기 그리고 체계적으로 변화했다. 몇 가지 요인들은 어떠한 변화가 일어났으며 그러한 변화들은 어떻게 진행될 것인가를 정확히 암시하고 있다.
- 트럼프 행정부는 중국이 최대의 전략적 경쟁자이며 전략적 위협으로써 러시아를 대체했음을 선언한 바 있다. 양국 간 무역 전쟁이 벌어졌고, 언제 끝날지 알 수 없는 상황이다.
- 대만 정책을 통해서 우리는 미-중 관계의 온도를 짐작해 볼 수 있는데, 대만 정책은 대만의 인권과 민주주의에 대한 미국의 연민을 강화시키고 있으며, 또한 중국의 신권위주의 체제로부터 대만을 보호해야 한다는 미국의 의무감 또한 강화시키는 역할을 하고 있다.
- 특히 중요한 점은 미국의 대중 정책 변화는 정책에 대해 서술하는 글에서 느껴진다는 점이다. 미국은 과거 중국을 미국의 포용이 필요한 변혁적인 국가로 간주했었다.
- 하지만 트럼프 행정부는 현재 중국을 “미국의 기술을 탈취하고, 직업을 빼앗으며, 미국 시장의 개방성을 악용, 착취하는 국가”로 보고 있다.
- 2021년 1월 20일 바이든 집권 후, 바이든 대통령이 대중 정책을 재조정할 여지는 거의 없는 것으로 보인다. 미국의 대중 정책에 큰 변화 없이 그대로 유지되리라는 조짐은 몇 가지 점에서 드러난다.
- 무엇보다 중국에 대해서는 강경해야 한다는 전적인 합의가 형성된 것으로 보이며, 어떠한 대통령도 이러한 현실을 모를 리가 없다.
- 둘째로, 바이든 대통령은 압도적으로 많은 시간을 코로나-19 팬데믹과 싸우고, 경제를 재건하고, 인종 불평등 문제나 총기 폭력의 문제 등을 다루는데 할애해야 한

다. 결국, 외교정책에 많은 신경을 써야 하지만 외교정책이 크게 주목을 받을 가능성은 적은 영역이다.

- 더욱이, 중국에 대한 강경책을 유지함으로써, 바이든 대통령은 국내 문제에 대한 많은 비난들과 비판들에 매몰되지 않고 자신의 일에 집중할 수 있는 용이하게 할 수도 있다.
- 가장 중요한 점은 중국에 대한 강경책을 유지해야 한다는 입장은 분열되어 있는 미 의회-현재 미 의회는 민주당이 간신히 다수당의 위치를 점하고 있다-내에서 보기도물게 양당 간의 견해가 일치하는 부분이다.
- 하지만 민주 공화 양 당은 어떻게 중국에 대처해야 하는가의 점에 대해서는 의견의 일치를 보지 못하고 있다. 상원은 6월 초에 중국과 관련된 포괄적 입법안을 양당 간 합의로 통과시켰지만, 아직 하원은 이 법안을 통과시키지 못한 상황이다.
- 처음에 중국은 바이든 행정부에 의해 트럼프의 악영향이 해소되기를 소망했다.
- 그래서 중국은 거듭해서 바이든과 그의 외교팀이 트럼프 행정부와는 달리 미-중 관계를 다시 정상 궤도로 돌려놓기를 원할 것이라고 언급했다. 그래서 중국은 혼돈에서 질서로의 회귀라는 말을 사용했다.
- 하지만, 아이러니하게도, 미국은 블링컨 국무장관이 “중국은 대외적으로 더욱 공격적이고 대내적으로는 더욱 억압적이 되었다”라고 한 비난에서 볼 수 있는 것처럼 중국이 사악함을 버리고 선함으로 되돌아가야 한다는 주장으로 회귀했다.
- 현재, 미-중 관계는 “아시아 짜르”인 커트 캠벨이 2021년 5월 말 스탠포드 대학에서 행한 연설에서 분명히 한 바와 같이 포용정책은 끝났고, 포용정책으로 돌아갈 일은 결코 없다는 것이 분명해지고 있다.
- 하지만 이것이 미-중 관계가 신냉전으로 빠져든다는 것을 의미하지는 않는다. 미-중 관계는 “경쟁, 대치, 협력”이 결합된 다면적인 양상을 띠 가능성 크다.
- 중국의 관점에서 볼 때, 미국은 일면적인 입장을 취하고 있고, 이로 인해 군사 훈련, 도발, 제제와 같은 위협과 파괴적인 행동을 낳고 있다. 반면, 일련의 하이테크 냉전을 수행하고, 전지구적 그리고 지역적 공급망에서 중국과의 탈동조화를 추구하는 것은 지속될 것으로 보인다.
- 물론 바이든 행정부의 대중 정책의 핵심 목표는 미-중 간의 격차를 벌이는 것이고, 정치와 경제 등의 모든 분야에서 중국과 대치하는 새로운 전 지구적 연합 전선을 구축하는 것이다.

- 물론 양국 관계의 큰 변화와 계속되는 관계 약화는 결국 중국의 국익에 부합하지 않는다.
- 중국은 공식 용어로 미국과의 관계에서 “전략적 경쟁”이라는 용어를 수용하지 않고 있다. 대신, 중국은 미-중 관계의 성격 변화를 긍정적인 의미로 규정하기 위해서 경쟁이라는 용어 대신에 분투(struggle)라는 용어를 사용하고 있다.
- 중국은 양국 관계에 있어서 전략적 경쟁이라는 것은 미국이 중국에 부과한 것이라는 단서를 달리기를 원한다.
- 기본적으로, 미국은 공세적 입장이지만 중국은 수세적이다. 어떻게 양국 관계의 기본틀을 안정화시키고 양국 관계가 파국으로 치닫는 것을 방지할 것인가가 중국의 미국에 대한 대응에 있어서 핵심적인 요소들이다.
- 향후 미-중 관계가 어떤 방향으로 진행될 것인가를 예측하는 것은 그다지 어렵지 않다.
- 양국은 앞으로 계속 말로 서로를 비난하고, 서로에게 삿대질을 할 것이다. 하지만 완벽한 탈동조화는 불가능하고, 냉전 시기와 같은 단절은 양국의 근본 이익에도 부합하지 않는다.
- 더욱이 중국은 미국이 대만의 독립을 지지하거나 중국 공산당을 불법화하는 것과 같이 중국이 설정한 레드 라인을 넘지는 않을 것이기 때문에 중국은 결코 미국을 라이벌로 대할 처지도 되지 못하고 그러할 의향도 없다.
- 반면, 동아시아 지역이 미-중 간의 “전략적 경쟁”에 어떻게 대응하는가는 이 지역의 미래 질서 형성에 핵심적 변수가 될 것으로 보인다. 분명히 이 지역의 어떤 국가도 지역의 안정, 평화, 번영에 독이 될 미중 관계의 파국을 목도하고 싶지 않을 것이다.
- 결론적으로 말한다면, 미-중 관계의 소원함은 대체적으로 관리가능하고 통제가능하다. 중국에 기대되는 역할, 예를 들어 북한을 비핵화 협상 테이블로 다시 불러들이는 것과 같은, 그러한 중국의 역할은 어떻게 양국의 관계가 파국으로 치닫는 것을 막을 수 있는가를 즉각적으로 테스트 해 볼 수 있는 하나의 방편이다.

토론 3

미중 전략경쟁의 변화와 한반도 토 론 문

이 남 주
(성공회대 교수)

1 미중 관계의 성격

- 미중관계에서 경쟁적, 대립적 측면이 강화되고 있지만 전면적 디커플링이나 신냉전적 대립의 가능성은 낮음.
- 장기경쟁
 - 미국은 중국의 부상을 억제하기 어렵고(속도에는 영향을 미칠 수 있음), 중국은 미국의 헤게모니적 지위를 대체하기 어려움.
 - 중국 GDP/미국 GDP는 2000년 12%에서 2019년 67.1%로 증가했고 2020년에는 70%를 넘어섬, 2019년 PPP 기준으로는 미국의 108%. (World Bank data base)
 - 2019년 기준으로 중국의 1인당 GDP는 미국 1인당 GDP의 19.8%. 중국의 GDP가 미국을 추월해도 1인당 GDP는 미국의 1/4.
 - G7이 세계 GDP에서 차지하는 비중은 1999년 66%에서 2019년 45%로 감소 (<https://www.cfr.org/background/where-g7-headed>).
 - overreact와 overreach의 위험이 존재

2 경쟁의 관리

- 중국에서도 경쟁의 불가피성을 인정하고 경합(競合, coopetition) 개념 사용. 이와 관련한 두 가지 문제.
- 첫째, 행위의 문제인가 구조의 문제인가?

- 행위 방식과 관련된 갈등이라는 타협의 여지가 상대적으로 넓으나 미국이 중국의 부상 자체를 문제로 간주하면 대립적 측면이 강화될 수밖에 없음.
- 이에 대한 중국의 판단은?
- o 둘째, 대립적 측면은 통제 혹은 관리할 수 있는가?
- 현재 미중경쟁에는 미소냉전보다 더 위험한 요소가 있음, 타이완, 남중국해 문제의 관리 방식에 대한 공감대가 약화되고 있음.
- 이 사태가 통제 불능 상황을 전개될 가능성에 대한 판단은? 이러한 사태가 출현하지 않도록 하기 위한 현실적, 특히 미국이 수용할 수 있는 방안은?

3 미중 전략경쟁에 대한 다른 동아시아 국가들의 입장

- o 미중 전략경쟁에 대한 다른 아시아 국가들의 우려와 신중한 태도
- 한국은 양자택일의 문제로 보지 않겠다는 입장을 밝힌 바 있음.
- o 중국의 overreach에 대한 우려 해소
- 세계와의 관계에서 대국적 위치와 개발도상국/중소득 국가로서의 위치가 중첩되어 있는 상황이 초래하는 딜레마
- 중국 내부의 변화에 대한 외부 세계의 민감한 반응과 이에 대한 중국의 반발 사이의 악순환, 중국의 발전수준에 있는 국가의 내부 행위가 외부 세계의 관심의 대상이 되고 문제화되는 사례는 많지 않음.
- 그러나 중국의 특수성을 고려하면 내부에서의 행위가 외부세계에 미치는 영향을 제대로 인식하는 것이 중국의 평화발전에 매우 중요.

제2세션

바이든 행정부의 대북정책과 한반도

발표 1: 이정철 (서울대학교 교수)	53
토론 1: 공커위 (상해국제문제연구원 한반도센터 주임)	69
발표 2: 한현동 (중국정법대 교수)	73
토론 2: 박병광 (국가안보전략연구원 연구위원)	79
발표 3: 리난 (중국사회과학원 미국연구소 연구원)	81
토론 3: 양무진 (북한대학원대학교 교수)	97

발표 1

바이든 행정부의 대북정책과 북미관계 전망

이 정 철
(서울대학교 교수)

- 바이든 행정부의 대북 정책이 기대에 비해 적극적인 면을 담고 있어 대북 정책 집행 환경은 개선
- 그럼에도 불구하고 이번 한미정상회담에서는 미 측이 신속한 대북 정책을 제안하지는 않은 상태
- 급하게 대화를 진행하지는 않겠다는 전통적 메시지를 발신하여 북한과의 밀당을 지속한다는 시그널을 보낸 것으로 판단됨.
- * 불필요한 밀당으로 전략적 인내 2가 될 수도 있다는 평가가 나오는 이유임.

1 바이든 행정부의 대북 정책 개괄

- 미국의 대북 정책 리뷰 잠정 결과(W.P. 4.30)에 대한 잠정 평가
- 바이든 행정부의 대북 정책은 중국과의 협조를 전제로 한 대북 억지와 북미 양자 회담의 실현을 통한 동결 협상에 초점이 있는 것으로 보임.
- 워싱턴포스터에 보도된 내용을 종합하면 긍정적인 방향으로 자리한 것으로 판단되나, 향후 소폭 변동 가능성 있음.
- 미국(국가 안보)이 북한으로부터 직면한 ‘위협과 문제(threats and problem)’를 정면으로 공개하고 대응한다는 점이 가장 중요한 것으로 언급
- 사실상 북한의 핵능력(핵탄두 수 등)과 투발능력을 공개하고 미국에 대한 직접 위협을 제거하는 것에 우선순위를 두겠다는 니앙스

-
- * “What we’ve settled on is what we think is a calibrated, practical approach to diplomacy with the North with the goal of eliminating ‘the threat’ to the U.S.”
 - * “one thing that previous approaches all have in common is they failed to address this problem and threat”
 - * “This is in many ways one of if not the most difficult ‘problem’ that we face from the standpoint of U.S. national security, but we’re going to be trying to address it head-on.”
 - 트럼프 행정부의 빅딜(everything for everything)과 오바마 행정부의 전략적 인내(북한의 선(先)행동론, nothing for nothing)사이의 중간포지션(something in the middle) 전략 채택
 - 부분적 제재 해제와 부분적 비핵화를 교환(하노이 형식)하고 북한의 투발 능력을 제어하는 협상을 중심으로 진행
 - 동결로 시작하고 완전한 비핵화를 마지막 단계에 두는 사실상의 군비통제 협상 체제를 염두에 두고 있는 것으로 추론 가능함.
 - * 바이든 행정부가 들어선 이후 미국 내 일부 전문가들이 군비통제협상을 제기하는 빈도가 잦아지고 있는 현실을 평가
 - * 최근에는 Victor Cha, Sue Mi Terry, Michael J. Green¹⁾ 등 CSIS를 중심으로 한 공화당 계열 한반도 전문가들이 군비통제론에 가세
 - 양자회담 방식의 접근법 채택하고, 싱가포르 합의를 인정하는 데서 출발점을 상정
 - ‘한반도 비핵화’ 개념 수용하고 종전선언 논의를 출발점으로(build on) 수용
 - 백악관 대변인은 리뷰 결과를 언급하며(4.30) ‘한반도 비핵화’ 라고 표현

1) Victor Cha, 2020, “Engaging North Korea Anew-A Bold Political Strategy Should Accompany Nuclear Negotiations,” Foreign Affairs, November 17, 2020 ; Eric Brewer and Sue Mi Terry, 2021, “It Is Time for a Realistic Bargain With North Korea: Denuclearization Is Probably Out of Reach for Now - but It Might Be Possible to Reduce the Nuclear Threat,” Foreign Affairs, March 25, 2021; 마이클 그린, 『중앙일보』, 2021년 4월 9일.

1 2 3

4. 북핵문제 쟁점과 바이든 시대 대북 정책

5 6

Engaging North Korea Anew - A Bold Political Strategy Should Accompany Nuclear Negotiations, By Victor Cha, Foreign Affairs November 17, 2020

- ❖ The Biden administration should first negotiate an initial verifiable **freeze** of all plutonium and uranium nuclear operations in and around the Yongbyon nuclear complex. Additionally, it should seek a stop to North Korea's fissile material production. **Such a mini-deal—unlike the all-the-weapons-for-all-the-sanctions deal** that Trump failed to achieve in Hanoi—will be criticized by Republicans, but it is the most pragmatic way forward.
- ❖ After negotiating the **freeze agreement**, the Biden administration's approach should shift the focus of the negotiations from simply stopping all North Korean nuclear operations **to laying a pathway for that "new relationship."**

1 2 3

4. 북핵문제 쟁점과 바이든 시대 대북 정책

5 6

It Is Time for a Realistic Bargain With North Korea - Denuclearization Is Probably Out of Reach for Now-but It Might Be Possible to Reduce the Nuclear Threat. By Eric Brewer and Sue Mi Terry, Foreign Affairs, March 25

- ❖ In other words, the United States could seek **a freeze or a partial rollback** of North Korea's capabilities and a lessening of tensions, rather than the total elimination of Kim's nuclear arsenal..(waivers / snapback / declaring an end to the Korean War/)
- ❖ **An arms control approach** might well meet the same fate as other failed U.S. strategies for dealing with North Korea, but the Biden administration should still test whether it can work..... but it is possible he is desperate enough for sanctions relief—and confident enough in his existing nuclear and missile capabilities—that he would trade some limits on his weapons programs for a significant reduction in sanctions.
- ❖ Such a strategy would not be risk free, and just because **arms control** aims for less doesn't mean it will be any easier to achieve....But given the failure of existing approaches, arms control is at least worth a shot.

1 2 3

4. 북핵문제 쟁점과 바이든 시대 대북 정책

5 6

[글로벌 포커스] 미국이 북핵 보유 일단 용인할 수도, 마이클 그린, <중앙일보> 21.04.09

- ❖ 그의 관점은 바이든 정부 내 북한 회의론자들과 미 정보기관에서 근무하는 그의 후배들에게 반향을 일으킬 것 같다.
- ❖ 백악관은 대북외교에 있어 무엇보다도 미국 안보에 가장 큰 위협이 될 수 있는 능력, 북한 정권이 포기 할지도 모르는 능력, 어쩌면 아직 숙달하지는 못했을 그 능력을 제한하는 데에 집중해야 한다. 즉 핵탄 두 자체보다도 개발 시스템에 더 주안점을 두어야 한다.
- ❖ 북한의 핵 보유는 잠정적으로 용인하면서 미국을 공격할 수 있는 능력의 개발을 적극적으로 제어하라는 게 두 사람의 주장이다
- ❖ 인도주의적 지원은 면밀한 감시 속에서 시행되지만 하면 대북제재 완화보다 훨씬 설득력 있는 선택 사항이다.
- ❖ 미국의 대북 정책 검토는 새 특사를 통해 북한과의 잠정 합의를 시도하겠다는 결론으로 향할 것 같다.
- ❖ 따라서 북한은 언제든지 협상 결렬을 선언하고 미사일 실험을 재개할 수도 있다. 그럼에도 브루어와 테리가 제시한 것은 시도해 볼 만한 모험이다.

-
- 이 리뷰 결과가 북한의 도발을 ‘단기에’ 방지할 만큼 획기적인 내용은 아니라면서 협상으로 가는 긴 과정(“며칠 혹은 몇 달”)이 필요하다고 강조하여 사실상 제재와 인권 압박은 유지해야 한다는 입장 표명
 - 바이든 대통령은 한미정상회담에서도 사실상 대북 협상을 서두르지 않는다는 메시지를 준 것으로 판단됨.
 - 6월 성 김 방한 당시에도 미국은 “공은 북한은 있다”는 입장으로 사실상의 전략적 인내를 연상케 하는 행동을 보임.
 - * 당장은 북한이 협상이 나오지 않을 것이고 중국이 북한의 도발을 관리할 것이라는 인식을 갖고 있는 인상
 - 스가 총리와의 미일 정상회담 다음 주에, 대북 정책 리뷰를 바이든 대통령에게 보고하는 형식 채택(국무, 국방, 비서실장, 안보보좌관 4인 회의 형식)
 - 최근 모든 미국 관료들이 ‘한반도’ 비핵화 개념을 사용하고 있어(설리반, 블링컨, 사키 등), ‘북한’의 완전한 비핵화와 CVID를 강조해 온 일본의 당혹감과 반발이 예상됨.
 - 대북 정책 리뷰는 한반도 비핵화라는 용어를 사용하는 것으로 확정되었음이 분명해지고 있고, G7 외무장관 회담에서 일본 측이 CVID 용어 사용을 고집 부리자 CVIA라는 표현을 사용
 - * CVIA는 사실상 북한의 선택에 맡긴다는 의미이므로 북한이 거부감을 크게 갖지 않을 용어로 대체한 인상임.
 - 성 김을 대북 특사로 임명하였지만 고위급 특사(국무장관)의 여지를 뒀으로써 조건부 정상회담 가능성을 언급한 것은 Top-Down의 여지를 살려둔 것으로 유의미한 접근법임.
 - 바이든 대통령은 기자회견 말미에 북미정상회담이 조건부로 가능하다고 답변
 - * 내용 없는 이미지 중심의 정상회담은 필요 없다는 기존 답변을 반복하면서도, 국무장관 등이 구체적 합의에 동의하면 정상회담을 할 수 있다고 언급
 - * 국무장관을 거명한 것은 의외였음.
 - 물론 고위급 실무회담 등을 진행하는 과정에 협상 시간이 요구된다는 점에서 북미 협상을 조금씩 실행하지 않겠다는 의사를 표명한 것으로 보인 것으로도 해석 가능

- 결과적으로 바이든 행정부의 대북 정책은 군비통제 협상론에 한발 더 다가선 것으로 보이고 입구에서 동결을 추진하되, 출구에서 비핵화를 완성하는 방식의 접근법으로 보는 것이 중요함.
- 오바마 행정부 시기 <전략적 인내-비핵개방 3000>이라는 북한의 선행동론(선비핵화론)을 전제로 한, 한미 정책 공합은 폐기된 것으로 보아도 무방함.
- * 다만 바이든 행정부는 협상 개시 시기를 9월 이후로 보고 있는 인상임.
- 양자 협상론 역시 매우 중요한 접근법으로 이를 위한 미 측의 진정성 있는 노력이 지속되는 것이 중요하나 현재로서는 이란 핵문제에 비해서는 후순위로 판단됨.
- * 결국 북한의 도발이 있기 전에 협상의 모멘텀을 열기위한 조치 필요함.

2 북한의 대응 전망

- 권정근과 설리번의 가상 대화를 구성함으로써 5월 시기 북한의 대응을 추론
- 4.30 워싱턴포스트 고위 당국자가 위협을 언급하고 바이든 대통령의 4.28 의회 연설에서 북한의 위협을 언급한 데 대해 권정근이 비판
- * “동맹국들과 긴밀히 협력해 외교와 엄중한 억지(deterrence)를 통해 두 나라(이란과 북한)가 제기하는 위협에 대처할 것(through diplomacy, as well as stern deterrence)”
- 5.2일 권정근은 ‘위협’의 의미를 질문
- * “전대미문의 악랄한 대조선적대시정책과 항시적인 핵 공갈로 우리를 위협해온 미국이 우리의 자위적억제력을 《위협》으로 매도하는 것 자체가 언어도단이며 우리의 자위권에 대한 침해이다.”
- 설리번 안보 보좌관이 5.3 ABC 기자회견에서 이에 대해 언급
- * “our policy towards North Korea is not aimed at hostility. It's aimed at solutions... a more calibrated, practical, measured approach stands the best chance of actually **moving the ball down the field towards reducing the challenge** posts by Iran's-North Korea's nuclear program.”
- 북한은 미국의 대북 정책 설명을 위한 실무 협상 제안에 대해 ‘잘 접수하였다’고 반응
- * 5월까지 북한은 일정한 기대를 표명

-
- 5.2 권정근의 대미 비난에 설리번 보좌관은 적대성보다는 해법을 찾기 위한 것이라고 조기에 해명하는 등 미국 측의 대북 정책의 진정성을 알리기 위한 노력이 이례적임.
 - 북한은 미국의 대북 정책 설명을 위한 실무 협상 제안에 대해 '잘 접수하였다'고 이례적 반응을 보임.
 - 그러나 한미정상회담 당시 바이든 대통령으로부터 북한은 자신들이 원했던 성과를 얻지 못했다는 판단을 하고 대미 협상에서 유보적인 태도를 표명
 - 그리고 6월 성 김 방한 당시의 여러 활동에 대해 비판적 평가를 보인 북한은 김여정과 이선권의 성명을 통해 대화를 꿈꾸지 말라고 비판
 - 바이든 행정부와 북한의 실제 협상은 8월 군사연습에 대한 결정과 연동될 가능성이 높음.
 - 북한이 강경 대응으로 나올 가능성도 여전히 상존하고, 협상이 시작되더라도 8월 군사연습 항배가 결정되는 시점인 7월 중순 이후에 북한이 협상에 나올 것으로 예상됨.
 - * 8월 군사연습은 지난 해 8월과 올해 3월 정도의 수준으로 로우키로 진행된다면 북한이 대화에 나올 명분이 될 것임.
 - 그러나 아직까지 김여정의 연속된 대남 비방 담화는 정책 실행 의지보다는 경고성 선전 발언의 성격으로 판단됨.
 - 5월 2일 발언은 “그에 상응한 행동을 검토해 볼 것이다.”라고 하여 행동 조치를 언급하기 보다는 정책 검토라 표현
 - * 3월 16일 군사연습 비판 담화도 블링컨 방한에 초점을 맞춘 대미 메시지의 성격과 8월 군사연습에 대한 예비 경고의 성격을 모두 갖고 있음.
 - * 대남 비난이 목적이라면 3월 8일 연습 시작 시기에 공개되었어야 할 담화임.
 - 3월 30일 성명에서는 김여정을 선전선동부 부부장으로 공개해 그의 발언이 실행 조치를 언급하는 것이 아니라는 의미로 독해할 수 있게 됨.
 - 김여정 3월 담화를 통해 추론해보면, 향후 긴장 상태가 발생할 경우 3단계 살라미 전술을 추론할 수 있음.
 - 김여정 3월 담화는 대남 협상을 3단계 살라미로 제시한 인상
 - * 초기 단계 조치 - 조평통 폐기 및 금강산 국제관광국 폐쇄(북한 내부 조치)

- * 2단계 조치 - 금강산 강제 철거 조치
- * 3단계 조치 - 9.19 공동성명 폐기
- 현재는 초기 단계 조치가 김정은에게 ‘보고’된 상태라고 하여, 최고위급 차원의 논의가 가능하다는 여지를 남기고 있는 점이 흥미로움.
- * 초기 단계 조치가 아직도 실행되지 않고 있는 점도 주목

3 북미관계 개선 조건

- o 미국은 Bottom-Up 식의 실무 회담 우선 협상을 강조하고 있으나, 북한은 싱가포르 회담이나 하노이 회담에서 두 번이나 실무회담의 약속이 지켜지지 않았다는 입장
- 싱가포르에서는 회담 전날 실무라인에서 합의된 “six p.m. text” 초안이 불턴에 의해 뒤집어진 경험이 있음.
- * 당시 초안에는 종전선언이 포함
- 하노이에서는 비건이 사전에 방북하여 논의된 단계론에 대한 해석의 변경이 있어서, 북한의 불신을 초래
- * 비건 대표는 1월 30일 스탠포드 연설에서 병행론(simultaneously and in parallel)을 주장하여 동시행동론을 언급했으나, 북한은 이를 단계론으로 간주했고 비건 대표가 이를 묵시적으로 인정했다고 인식
- * 이후 비건 대표는 3월 6일 하노이 회담 결렬 후, 미국은 단계론을 인정한 적이 없었다고 명시적으로 주장하고 회담 결렬이 단계론을 주장한 북한 탓이라고 주장
- 결국 북한은 실무회담의 합의가 언제든 뒤집어질 수 있다고 주장하면 Top-Down 회담을 강조
- o 북한은 안보-안보 프레임으로 북미협상을 요구하고 있으므로, 4자 종전선언 등과 같은 카드는 여전히 중요
- 북한은 다시 싱가포르 합의 단계로 돌아가서 협상을 시작하자는 입장
- * 2020년 7월 11일 김여정 담화
- 미국이 본격적인 군비통제 프레임을 수용하고 협상에 나서는 것이 중요

-
- 8월 한미군사연습에 대한 한미의 입장이 향후 8-12월 북미 협상 정국을 좌우하게 될 주요인이 될 이유임.

4 부록: 북한의 도발을 바라보는 세가지 키워드

북한의 김정은 정권을 합리성이라는 잣대로 바라보기란 참 어려운 일이다. 달콤한 민족주의로 북녘 땅을 생각하다가도 망언과 도발을 서슴지 않는 저들의 행태를 보면 분노가 앞서는 것을 피할 도리가 없다.

그럼에도 불구하고 ‘냉정과 자제’로 되돌아가면 북한의 도발마저 우세(primacy)를 점하기 위한 의도적 광기(madman theory)로 번역해 볼 여지는 있다. 합리성을 가치나 도덕이 체현된 두터운 것으로 생각하지 않고 얇게만(thin) 생각할 경우이다. 북한의 행태는 글로벌 가치에는 반하지만, 자기들이 지켜온 역사적 경로와 그에 내재한 이익을 사수한다는 견지에서는 일관성을 그리고 때로는 효율성마저 갖고 있다. ‘합리적 비합리성(Rational Irrationality)’이 북한 이해의 첫 번째 인식론적 키워드인 이유이다. 북한의 도발은 예측 가능성이 없고 이 점에서 일관되지 않다는 반론도 가능하지만, 사건이 지난 후 인과관계를 역추적해보면 그마저도 우리 측 인텔리전스의 한계였거나 우리 내부의 민-관 인지부조화 혹은 비대칭 정보 능력의 결과로 판명 나는 경우도 많다. 소위 참주식 폭정을 보여주기 위해 북한의 예측 불가능성을 부각시키는 것은 대적 선전으로는 유의미하지만, 우리의 무능력을 광고하는 양날의 검이기도 하다는 점을 잊어서는 안 되겠다.

한편 “잔 매 앞에 장사 없다”는 우리 속담이 증거 하듯이, 지속적이고 일관된 ‘제재’가 상대방을 굴복시키고 협상의 장을 강제한다는 주장은 매력적이다. 차단(Interdiction)과 강압(Coercion)의 강도가 높을수록 제재가 더욱 힘 있게 작동한다는 논법은 탈냉전 시기나 아랍 스프링의 경험을 통해 더욱 큰 힘을 받은 가설이다. 그런데 그런 시민 봉기의 미래가 민주적 기대를 충족시키지 못했던 현실은 봉기의 원인이 된 제재가 인도주의적 결손이라는 단점을 갖고 있고 그 결과 질서 없는 미래를 야기하는 것이 아니냐는 의구심을 낳았다. 뿐만 아니라 일부 신권위주의 체제들이 붕괴되기보다는 국제 제재 레짐에 대항하는 전선을 형성하는 것 또한 예사롭지 않다. 쿠바, 이란, 베네주엘라, 미얀마에 이어 북한을 보게 되면 회복탄력성이라는 단어가 민주주의 체제의 전유물이 아님을 느끼게 된다. 제재가 타겟 정권의 정책 수단을 ‘붕괴’시키면 좋겠지만, 때로는 독재 권력의 정당성을 더 높여가는 역설도 재연 되고 있기 때문이다. 소위 아시아 국가들에서 경제발전과 민주화의 비대칭성을 연구해 온 신권위주의 체제론의 주제인 독재 국가의 회복 탄력성(Autocratic Resilience) 논법이 적용 가능한가라는 질문은 제재와 생존의 경계를 넘나드는 북한을 읽는 두 번째 키워드인 셈이다.

세 번째 키워드는 정체성(Identity Politics)이다. 국제 관계론에서도 정치 경제와 합리성 예찬보다는 문화와 정체성을 되묻는 추세가 확산되고 있다. 동아시아 지정학의 거대 컨텍스트 '내'에서 대결과 화해를 거듭하고 있는 북한은 우리와 어떤 정체성을 공유하고 있는가? '북한과 우리'를 묶는 하나의 정체성을 상징하는 것이 불편하다는 매끈한 목소리가 질척거리는 역사의 궤도를 내칠 수만 있다면 경청해야 하겠다. 하지만 이 불편한 '우리'를 둘러싼 정체성 논법이야말로 북한 독법의 대전제이다. 대북 우위 테제를 전제하면 북한과 북한 주민에 대한 동정과 혐오는 동전의 양면이다. 우월감에 근거한 동정 가득한 시선은 열패감을 직감할 때 느닷없이 적대와 혐오로 돌변하기도 한다. 도발에 대한 혐오의 근원이 공동체 안팎의 구획과 그 우열 비교에 있다면 공동체의 범주 설정과 그 정체성에 대한 성찰이 불가피하다는 뜻이다.

그렇다면 민족공동체와 평화공동체의 낡은 이분법을 벗어나기 위해 문재인 정부가 던진 생명공동체 논법은 북한의 거듭되는 망언과 도발 앞에 좀스러운가? 지혜로운가?

拜登政府的对朝政策与对朝美关系的展望

李贞澈（首尔大学政治外交学部）

拜登政府的对朝政策比期待的更为正面，对朝政策执行环境改善

- 尽管如此，此次韩美首脑会谈上美方没有急于提出对朝政策
- 可以判断美方在习惯性地传递不急于对话的信息，释放出将继续试探朝鲜的信号
- * 这也是有评论指出不必要的试探有可能使拜登政府的对朝政策发展为战略忍耐2.0的原因

1. 拜登政府对朝政策的概况

对于美国对朝政策审议的阶段成果（W. P. 4. 30）的初步评估

- 可以看出拜登政府对朝政策重点是在中国的协助下共同遏制朝鲜，通过朝美双边会谈实现核冻结的协商解决
- 综合华盛顿邮报的报道内容，可以判断该政策走向积极，今后存在小幅度变动的可能

美国公开谈及朝鲜给美国（国家安全）带来了“威胁与问题(threats and problem)”，并指出美国需要正面应对

- 事实上在暗示将公开朝鲜的核能力（核弹头数量等）和投射能力，将解决对美国的直接威胁放在优先的位置
- * “What we’ve settled on is what we think is a calibrated, practical approach to diplomacy with the North with the goal of eliminating ‘the threat’ to the U.S.”
- * “one thing that previous approaches all have in common is they failed to address this problem and threat”
- * “This is in many ways one of if not the most difficult ‘problem’ that we face from the standpoint of U.S. national security, but we’re going to be trying to address it head-on.”

选取特朗普政府的大交易(everything for everything)和奥巴马政府的战略忍耐（朝鲜的“先”行动论，nothing for nothing)之间的中间位置(something in the middle)战略

- 主要通过协商的方式、以部分缓解制裁换取部分无核化(河内形式)，限制朝鲜的军事挑衅能力
- 可以推测美方有意通过军备控制协商机制解决朝核问题，即谈判初期要求朝鲜冻结核设施，在最后阶段要求其实现完全的无核化
- * 有评论指出拜登政府上台以后，美国国内的部分专家频繁提及军备控制协商
- * 最近Victor Cha, Sue Mi Terry, Michael J. Green¹⁾等以CSIS为中心的共和党派系的朝

1) Victor Cha, 2020, “Engaging North Korea Anew-A Bold Political Strategy Should Accompany Nuclear Negotiations,” *Foreign Affairs*, November 17, 2020 ; Eric Brewer and Sue Mi Terry, 2021, “It Is Time

鲜半岛专家也纷纷支持军备控制论

确定双边会谈的处理方式，认可新加坡联合声明，商定以此为出发点

- 接受“朝鲜半岛无核化”概念，接受以讨论缔结终战宣言为出发点 (build on)
- 白宫发言人提及对朝政策审议结果 (4.30)，使用“朝鲜半岛无核化”的表述

1 2 3 4. 북핵문제 쟁점과 바이든 시대 대북 정책 5 6

Engaging North Korea Anew - A Bold Political Strategy Should Accompany Nuclear Negotiations, By Victor Cha, Foreign Affairs November 17, 2020

- ❖ The Biden administration should first negotiate an initial verifiable **freeze** of all plutonium and uranium nuclear operations in and around the Yongbyon nuclear complex. Additionally, it should seek a stop to North Korea's fissile material production. **Such a mini-deal—unlike the all-the-weapons-for-all-the-sanctions deal** that Trump failed to achieve in Hanoi—will be criticized by Republicans, but it is the most pragmatic way forward.
- ❖ After negotiating the **freeze agreement**, the Biden administration's approach should shift the focus of the negotiations from simply stopping all North Korean nuclear operations **to laying a pathway for that "new relationship."**

1 2 3 4. 북핵문제 쟁점과 바이든 시대 대북 정책 5 6

It Is Time for a Realistic Bargain With North Korea - Denuclearization Is Probably Out of Reach for Now-but It Might Be Possible to Reduce the Nuclear Threat. By Eric Brewer and Sue Mi Terry, Foreign Affairs, March 25

- ❖ In other words, the United States could seek **a freeze or a partial rollback** of North Korea's capabilities and a lessening of tensions, rather than the total elimination of Kim's nuclear arsenal...(waivers / snapback / declaring an end to the Korean War/)
- ❖ **An arms control approach** might well meet the same fate as other failed U.S. strategies for dealing with North Korea, but the Biden administration should still test whether it can work..... but it is possible he is desperate enough for sanctions relief—and confident enough in his existing nuclear and missile capabilities—that he would trade some limits on his weapons programs for a significant reduction in sanctions.
- ❖ Such a strategy would not be risk free, and just because **arms control** aims for less doesn't mean it will be any easier to achieve....But given the failure of existing approaches, arms control is at least worth a shot.

1 2 3 4. 북핵문제 쟁점과 바이든 시대 대북 정책 5 6

[글로벌 포커스] 미국이 북핵 보유 일단 용인할 수도, 마이클 그린, <중앙일보> 21.04.09

- ❖ 그의 관점은 바이든 정부 내 북한 회의론자들과 미 정보기관에서 근무하는 그의 후배들에게 반향을 일으킬 것 같다.
- ❖ 백악관은 대북외교에 있어 무엇보다도 미국 안보에 가장 큰 위협이 될 수 있는 능력, 북한 정권이 포기 할지도 모르는 능력, 어쩌면 아직 숙달하지는 못했을 그 능력을 제한하는 데에 집중해야 한다. 즉 핵탄 두 자체보다도 개발 시스템에 더 주안점을 두어야 한다.
- ❖ 북한의 핵 보유는 잠정적으로 용인하면서 미국을 공격할 수 있는 능력의 개발을 적극적으로 제어하라는 게 두 사람의 주장이다
- ❖ 인도주의적 지원은 면밀한 감시 속에서 시행되기만 하면 대북제재 완화보다 훨씬 설득력 있는 선택 사항이다.
- ❖ 미국의 대북 정책 검토는 새 특사를 통해 북한과의 잠정 합의를 시도하겠다는 결론으로 향할 것 같다.
- ❖ 따라서 북한은 언제든지 협상 결렬을 선언하고 미사일 실험을 재개할 수도 있다. 그럼에도 브루어와 테리가 제시한 것은 시도해 볼 만한 모험이다.

for a Realistic Bargain With North Korea: Denuclearization Is Probably Out of Reach for Now - but It Might Be Possible to Reduce the Nuclear Threat,” *Foreign Affairs*, March 25, 2021; 迈克尔·格林, 『中央日报』, 2021年4月9日。

<PPT 翻译>

4. 朝核问题的争议及拜登时期对朝政策

[全球焦点] 美国有可能暂时容忍朝核保留，迈克尔·格林，《中央日报》21.04.09

- 他的观点会引发拜登政府内部的朝鲜怀疑论者以及他在美国政府机关工作的后辈们的热议
- 白宫在对朝外交上，首先应当集中限制对美国安全最具威胁的能力、朝鲜政权有可能放弃的能力以及朝鲜尚未完全掌握的能力。即，比起核弹头来说，更应该关注核开发体系
- 两位的主张是一边暂时容忍朝鲜拥核，一边积极遏制朝鲜，避免其提升攻击美国的能力
- 只要能在周密的监视下实施，人道主义是比起缓解对朝制裁更有说服力的选择
- 美方对朝政策的审议结果倾向于通过派遣新的特使与朝鲜达成临时协议
- 朝鲜随时可以宣告谈判破裂，重启导弹实验。尽管如此Brewer和Terry提出的方案仍是一个值得尝试的冒险

强调审议结果不是“短期内”能防止朝鲜挑衅的突破性内容，朝美仍需要历经长时间（“几天或几个月”）的协商，这实际上表明美国需要维持制裁和对人权问题施压的立场

- 可以判断拜登总统实际也在韩美首脑会谈上释放了不急于与朝谈判的信息
- 6月金成（访韩期间，提出美国认为“主动权在朝鲜手中”，这一举动令人联想到战略忍耐
- * 目前迹象表明朝鲜不会回到谈判桌前，美方似乎认为中国会阻止朝鲜的挑衅行为

在美日首脑会谈之后的一周，对朝政策审议结果将直接报告给拜登总统（采取国务卿、国防部长、白宫办公厅主任、国家安全顾问四人会议形式）

- 最近所有美国官员都在使用“朝鲜半岛”无核化概念（沙利文、布林肯、普萨基等），预计会引发日本的困惑和反驳，日本一直强调的是“朝鲜”的完全无核化和CVID
- 对朝政策审议将确定采用朝鲜半岛无核化的表述，G7外长会议上日方坚持使用CVID的表述，会后发布的联合声明改用CVIA的表述
- * 以CVIA代替CVID，避免引发朝鲜过多的反感，实际上是让朝鲜来做选择

虽然任命了金成担任朝鲜事务特使，但保留了派遣高级别特使（国务卿）的可能，提及在一定条件下进行首脑会谈的可能性，这是保留Top-Down解决方式的有意义的尝试

- 拜登总统在记者见面会接近尾声时回答说朝美首脑会谈在一定条件下有可能进行
- * 虽然反复强调不会进行没有实际内容、只注重形象工程的首脑会谈，但拜登同时也提及只要具体协议获得了国务卿等官员的认可，美国是愿意与朝鲜举行首脑会谈的
- * 特别提及国务卿，令外界颇感意外
- 美国的态度可以解释为举办高级别实务会谈需要一定的协商时间，因此美方不急于立刻进行朝美谈判

从结果来看，拜登政府对朝政策更为接近军备控制协商论，重要的是美国准备采取的解决方式是从推进核冻结入手，最终实现无核化

- 奥巴马政府时期的对朝政策以“战略忍耐-无核开放3000”的朝鲜先行动论（先无核化论）为前提，可以说在这种状况下韩美之间的政策协调遭到了废弃
- * 但迹象表明拜登政府有意把谈判开始时间定在9月份之后
- 双边协商同样是非常重要的方法，为此美方需持续的付出真诚的努力，但目前来看，朝核问题在优先度上对比伊朗核问题还是处于靠后的位置
- * 在朝鲜挑衅之前需要能触发协商的举措

2. 对朝鲜回应的展望

通过权正根和沙利文的隔空对话，推测进入5月后朝鲜的回应

- 权正根对4月30日华盛顿邮报报道美国政府官员提及威胁、拜登总统在4.28国会演说中提及朝鲜严重威胁美国和世界安全的说法提出严厉批驳
- * “将与同盟国紧密合作，通过外交及严厉的威慑(deterrence)应对两个国家（伊朗和朝鲜）提出的威胁(through diplomacy, as well as stern deterrence)。”
- 5月2日权正根质问“威胁”的含义
- * “美国始终以前所未有的恶劣的对朝敌视政策和核恐吓威胁我们，反而对我们的自卫的遏制力诋毁为“威胁”，这简直荒谬绝伦、对我们自卫权的侵犯。”
- 国家安全事务顾问沙利文在5月3日与ABC记者见面会上对此回应
- * “our policy towards North Korea is not aimed at hostility. It's aimed at solutions.... a more calibrated, practical, measured approach stands the best chance of actually moving the ball down the field towards reducing the challenge posts by Iran's — North Korea's nuclear program.”
- 对于美国提出就对朝政策说明在朝美之间举行实务谈判的提案，朝方表示‘已经收到’该信息
- * 到5月为止朝方表现出一定的期待

针对5月2日权正根对美方的批驳，美国国家安全顾问沙利文立即做出了回应，表明拜登政府的对朝政策并非敌视政策，目的在于解决问题。美方不同寻常的举动展现出了美方对朝政策的诚意

- 针对美方提出的就对朝政策说明举行实务谈判的提案，朝方‘已经收到’的回复同样出人意料

但是朝鲜根据韩美首脑会谈内容判断自身无法从拜登总统那里获得期待的结果，因此对与美方的谈判持保留的态度

- 朝鲜对于6月金成访韩期间的许多活动提出批评，且通过金与正和李善权的声明批驳美方不要妄想对话

拜登政府和朝鲜的实务谈判能否成行有很大程度取决于韩美对今年8月军演的决定

- 朝鲜以强硬态度回应的可能性依然存在。即便双方开始接触，估计朝鲜参与谈判的时机也会是在7月中旬之后，因为届时应该就能知道8月军事演习是否会正常进行
- * 8月的军事演习如果按照去年8月和今年3月的规模低调进行的话，朝鲜将有可能借此次机会参与对话

但是金与正仍在以讲话形式持续谴责韩国，这并非是朝鲜政策真实的意图，而属于警告性的宣传言论

- 金与正在5月2日发言中称“将考虑采取相应的行动予以应对”，这听起来并非是行动举措，更像是要做政策审议的说法
- * 金与正在3月16日批驳军事演习的发言同样地聚焦在布林肯访韩的问题上，具有对美释放信息以及预先警告8月军事演习的性质
- * 如果金与正讲话的目的是谴责韩方的话，该发言就应在3月8日演习开始的时候公开
- 在3月30日发表的声明中，金与正公开以宣传部副部长的身份进行讲话，这可以解读为她的发言并不是实际的行动举措

通过金与正在3月份的讲话，可以推测到之后如果进入紧张局面，朝鲜将采取三段式的切香肠战术

- 金与正3月份的讲话有暗示会使用三段式切香肠战术的方式与韩国协商
- * 初期阶段措施 - 废除祖国和平统一委员会及关闭金刚山国际旅游局（朝鲜内部举措）
- * 第二阶段措施 - 强制拆除金刚山景区设施
- * 第三阶段措施 - 废除9.19共同声明
- 目前初期阶段的措施已经向金正恩做了“汇报”，微妙的地方是保留领导人协商的余地
- * 需要注意到初期阶段措施还没有实行

3. 朝美关系改善的条件

美国强调偏向于Bottom-Up式的实务会谈方式，但是朝鲜认为无论是新加坡峰会还是河内峰会，美方连续两次都没有履行实务会谈的约定

- 新加坡峰会召开的前一天，负责实务协商的官员已经就“six p.m. text”的草案达成一致，但被博尔顿推翻的经历。
- * 当时的草案里包含了终战宣言
- 河内峰会之前，比根访朝，对商议好的分阶段方式提出了变动，引发朝鲜的不信任
- * 比根代表在1月30日斯坦福大学的演讲中提出并行原则(simultaneously and in parallel)，并提及了同时行动的观点，但是朝鲜将其理解为分阶段的方式，并认为比根代表默认了这个观点
- * 之后比根代表在3月6日河内峰会谈判破裂后，明确指出美国没有赞同过分阶段的方式，并称会谈破裂是朝鲜坚持分阶段方式的结果
- 这使朝鲜认为实务谈判达成的共识随时有可能被推翻，强调要通过Top-Down的方式进行会谈

朝鲜要求在国家安全对国家安全框架下进行朝美谈判，因此四方终战宣言等底牌依然重要

- 朝鲜要求重新回到新加坡峰会的协商阶段，以此为基础重启协商
- * 2020年7月11日金与正讲话
- 美国正式采纳军备控制框架并愿意与朝鲜协商的做法值得关注
- 韩美两国对于8月韩美军事演习的立场是影响8~12月朝美会谈的主要因素

4. 附录：看待朝鲜挑衅的三个关键词

很难从合理性的角度去看待朝鲜的金正恩政权。即使能用美好的民族主义观点去想念北方的土地，但面对他们无所顾忌的妄言和挑衅行为，愤怒的情绪还是难免会立即被点燃。

但是在恢复到“冷静、自持”的状态后，我又会觉得朝鲜的挑衅似乎只不过是占据了优势(primacy)而故意展现的狂气(madman theory)。这是我不把合理性视为体现价值或道德的深厚存在，而认为其非常浅薄(thin)的情况下的想法。朝鲜的行为虽然违反国际价值，但是从他们坚持自身的历史路径和内在利益的角度看，可以发现其中蕴含着连贯性，有时还有效率。因此，“合理的不合理性”(Rational Irrationality)是理解朝鲜的第一个认识论的关键词。朝鲜的挑衅行为无法预测，有人可能会反驳我，认为在这一点上朝鲜的行为是不连贯的。但在事后倒推因果关系的时候，我们在很多时候会将原因归结到我方在信息上的局限、内部的官民认知矛盾、亦或南北不对称的情报能力。展示所谓的僭主式暴政，突出朝鲜的不可预测性，这虽然在敌对宣传上有一定的意义，但同时也不能忘记这也是宣扬我们能力低下的一把双刃剑。

就跟我们常说的“棍棒下无壮士”一样，凭借持续连贯的“制裁”使对方屈服，强制对

方走到谈判桌前的观点很有市场。后冷战时期以及阿拉伯之春的经验使这种观点变得更具说服力，即阻断(Interdiction)和强压(Coercion)的强度越高，制裁的实施就会越有力度。但现实是这类社会运动的未来无法满足我们对于民主的期待，这是因为从人道主义观点来看，制裁作为社会运动的原因存在缺失，人们会对结果产生疑虑，担心是不是这一切最终只为他们带来毫无秩序的未来。不仅如此，一部分新威权体制不但没有崩溃，反而出乎意料的形成了对抗国际制裁机制的战线。在我们先后观察了古巴、伊朗、委内瑞拉、缅甸、朝鲜的状况之后，可以深切感受到恢复弹性并不是民主主义体制的专属物。制裁如果可以使目标政策的政策手段“崩溃”那当然好，但有时制裁反而会增加独裁政权存在的合理性。新权威主义体制理论是对亚洲国家经济发展和民主化的不对称性状况的研究，这一研究主要关注的就是检验独裁国家是否也具备恢复弹性 (Autocratic Resilience)，这可以说是解读往来于制裁和生存的朝鲜的第二个关键词。

第三个关键词是政治认同 (Identity Politics)。相对于探讨政治、经济以及合理性的问题，最近国际关系理论呈现出重新考察文化和身份认同的趋势。处于东亚地缘政治学庞大的文本“内部”且一直在对立与和解之间反复的朝鲜，究竟与我们在身份认同层面具有怎样的共性？有人也许会感到不舒服，不愿意对把“朝鲜和我们”捆绑在一起去谈身份认同，但是我们无法摆脱泥泞斑驳的历史而自说自话。就“我们”这种令人不舒服的身份认同展开讨论才是理解朝鲜的大前提。如果秉持着我们在各方面优于朝鲜的论调，就如同硬币的两面，这既有可能引发对于朝鲜和朝鲜民众的同情，也有可能引发对他们的厌恶。基于优越感而产生的同情，当其预感到会与自卑遭遇时，会出人意料的突然转变成敌对和厌恶情绪。也就是说，如果对于朝鲜挑衅行为的厌恶情绪源于共同体内外的划分和优势的对比，我们有必要展开对于共同体的范畴设定和身份认同的审视。

为了跳出民族共同体与和平共同体这类陈旧的二分法，文在寅政府提出生命共同体的主张，以这种观点来面对朝鲜反复的妄言和挑衅，究竟是心胸狭隘的表现，还是智慧的做法？

토론 1

북미관계 개선의 조건과 전망 토 론 문

공 커 위
(상해국제문제연구원 한반도센터 주임)

1 미국의 대북정책

가. 미국의 대북정책 틀

1994년부터 시작된 20여 년 동안 미국정부의 대북정책은 크게 3가지로 나뉘 볼 수 있다. 우선 초강경군사수단을 통해 조선정권을 교체하려는 시도이다. 둘째는 “전략적 인내” 혹은 “잔인한 무시”이다. 셋째는 적극적인 접촉과 대화이다.

미국은 수 년 동안 한반도 문제에서 외교적 접촉과 인도적 지원, 제재완화, 정상외교, 동맹 군사적 위협을 낮추는 것과 제재를 강화하고 군사적 위협을 증가시키며 극한 압박도 다 시도해봤지만 소용이 없었던 것 같다.

미국 대통령 자신의 뜻, 대외정책의 취향과 스타일, 인사 조정, 특히 국가 안보외교정책을 총괄하는 백악관과 국무부 관료진의 변화 등이 미국의 대북정책에 직접적인 영향을 미칠 것으로 보인다.

지금 바이든 정부의 동아시아팀은 기본적으로 구성이 완료되었으며, 그 팀의 전문성과 예측가능성, 풍부한 대북교류경험은 미국의 대한반도 정책조정을 가능하게 한다.

나. 바이든 정부의 대북정치 정책기조

바이든 정부는 과중한 국내외사업의 상황을 직면한다. 현재 항역, 경제회복, 국내정치의 극화가 심각한 상황에서 한반도 정책이 우선순위에 서기 힘들고, 선불리 조선과 접촉했다고 해서 우발적이거나 외교적 자원을 낭비하는 것은 바람직하지 않다.

바이든 정부는 대북정책 실효를 중시하고 제재를 손잡이로 굳게 틀어질 것이다. 대북압박을 유지하거나 압박해서 대화를 추진하는 것이 미국의 대북정책 기조가 될 것이다. 바이든 정부가 조선(북한)의 요구나 ‘도발’에 비교적 적극적으로 응할 가능성이 있고, 바이든 정부도 정책 공조를 중시할 것이라는 점이 이전과 다르다.

바이든 정부가 동맹시스템으로 회귀할 것이고 (조선)한반도 정책에 대해서 한-일과의 협조를 더 중시한다. 트럼프가 집권한 4년을 거치며 (조선)한반도 정책의 목표와

이익차이가 부각된 한일 간 갈등이 날이 갈수록 뚜렷해지고 바이든 행정부가 이런 이견과 갈등을 봉합해야 한다.

다. 바이든 행정부의 대북정책 주요 특징

트럼프 전 행정부와 비교해보면 바이든 정부의 대북정책이 몇 가지 특징을 나타낸다.

1) 더 전문적이고 실용적이고 엄밀하다.

바이든 행정부 관료진과 싱크탱크전문가들이 과거 4대 대통령의 대북정책의 득실을 전면적으로 검토하고 반성했다. 동시에 전 세계적으로 자문해 대책을 건의하는 등 현재 안팎의 시국에 걸맞으면서도 과거 정책의 장단점을 보완하는 종합적인 방안이 마련됐다.

바이든 정부의 북-미 외교안보팀은 기본적인 형태가 갖추어져 대부분이 경험이 풍부한 대외정책 전문가이고 대북외교 경험이 풍부하고 한국계 관리도 여러 명 포함되어 있다.

(2) 더 엄격하고 도량이 좁다.

비록 바이든 정부는 한반도 비핵화를 실현하는 것이 대북정책의 목표로 한다고 하지만 오바마 시기의 “전략적 인내”도 아니고 트럼프시기의 “all or nothing”도 취하지 않는다고 한다. 하지만 여전히 북핵을 미국과 세계에 대한 심각한 위협으로 간주해 압박을 극단적으로 보완하고 제재의 빈틈을 메우는 등 실효에 치중하고 제재의 방향성을 단단히 쥐겠다는 것이다.

대비해보면 “비핵화”의 개념은 한국이 ‘CD(전면적, 비핵화)’를 공식 표현으로 채택하고, 북대서양조약기구(NATO) 정상회의에서 하는 성명은 “CVID(complete, Verifiable, Irreversible Dismantlement: 완전하고 검증 가능하며 되돌릴 수 없는 비핵화)”라고 하고, G7 성명서에서는 “CVIA(complete, Verifiable, Irreversible Abandonment: 완전하고 검증 가능하며 되돌릴 수 없는 폐기)”하고 한다.

(3) 더 넓게, 다자간을 더 강조한다.

한편, 바이든 정부의 대북정책은 핵문제로 그치지 않을 것이고, 조선의 미사일, 화학, 생물무기 등도 다루면서 조선인권 문제를 강조하고 미북 대화와 관계개선의 난이도를 높일 것으로 보인다.

다른 한편, 바이든 정부가 동맹시스템으로 회귀할 것이고 한반도 정책에 한일과의 조율을 더 중시하고 다자적인 방식으로 동맹 및 파트너와의 긴밀한 협력을 통해 외교수단과 강력한 제재라는 두 가지 방법으로 응대할 것이다.

2 바이든 정부의 정책이 북미관계에 미치는 영향

- 1) 바이든 정부가 한국 정부의 “한반도 비핵화”라는 서술이 “조선 비핵화”라는 서술을 대신하는 것을 받아들이고 조선(북한), 중국의 기본입장과 기본적으로 일치해 조선(북한)을 일방적으로 자극하는 것은 피할 수 있다.
- 2) 바이든 정부가 과거 몇 년간 북-미 상호작용의 성과를 인증하고, ‘미북 싱가포르 공동성명’, ‘남북 판문점선언’을 토대로 대화를 제의하며 북-미가 약속한 외교적 접촉을 재확인했다.
- 3) 바이든 정부의 한반도팀은 전문성, 예측가능성, 풍부한 북-중 교류경험을 가지고 있어 중미 등 여러 나라 간의 상호조율과 협력의 가능성을 갖게 된다.
- 4) 바이든 행정부 아래로부터 위로 올라가는 점진적 패턴은 트럼프대통령의 정상외교 모델이 이어지기 어려울 뜻이고, 북-미정상회담은 가지기 힘들어지며, 양자관계의 극적인 변화는 거의 불가능하다.
- 5) 바이든 정부의 대북정책의 키워드는 ‘유연성, 점진적, 단계적으로 해결’ 등 중국정책과의 유사성이 많아 향후 중미 협력의 토대를 마련할 수 있다.

3 북미관계 전망

북-미는 최근 몇 차례의 비대면대화가 서로 다 빨리 대답하지만 공을 다시 쌍대방에게 던지고 하고 서로 먼저 첫 발걸음을 떼기 싫어한다.

바이든 정부가 조선과 대화하겠다는 자세를 밝혔지만 그의 주로 목표는 한반도 비핵화이고 조선이 협상을 원하는 미국의 대북 적대시정책 철회, 대북제재 해제, 북-미 수교 등 의제가 아니다. 그래서 최근 조선이 미국을 호응할 동력이 부족해 실질적인 대화가 이뤄지기는 힘들고, 대화가 된다 하더라도 유지하기 어렵고 결과 내기 힘들다.

물론 조선이 식량, 백신 등 경제, 민생을 완화하기 위해 미국과 비공식적으로 접촉하고 지원을 받아낼 가능성도 배제할 수 없다.

바이든 정부가 국내외 여러 문제를 직면하여 조선비핵화 문제가 시급한 중점 의제가 아니기에 조선이 핵, 미사일 실험을 계속하지 않는 한 바이든 행정부는 대북정책은 오바마와도 다르다고 하고 트럼프와도 다르다고 하면서도 사실상 오바마 행정부의 ‘전략적 인내’ 정책을 이어갈 것이다.

최근 미국이 저자세로 조선과 대화할 의지를 보이고 있다. 조선이 거듭 거부한 상황에 미국은 조선에 책임을 전가하고 제재와 압박을 더욱 강화해 한일 등 동맹국들을 끌어들이고 한편 중국에 압박을 주면서 제재를 엄격히 이행하라고 요구할 수 있다.

발표 2

북중 관계가 한중/미중 관계에 미치는 영향

한 헌 동
(중국정법대 교수)

1 북중 관계의 변화

가. 외부 환경 변화

- 1) 북한은 코로나-19로 인한 봉쇄정책에 기인해 더 많은 이익을 획득하였다. 북한은 경제적 어려움을 겪었지만 이미 대응 방안을 세웠고 오히려 외부의 간섭이 줄어든 기간에 군사를 발전시키고, 정치와 경제를 정돈하여 비교적 큰 성과를 거두었으며 여러 준비에 착수하였다.
- 2) 북한은 적어도 경제 영역에서는 중국에 의지하고 있고(“일변도”이고), 외교 영역에서는 중국에 “일변도”라고 수사적으로 표현했지만, 실질적으로는 미국과의 협상에 대한 기대를 바라고 있다.
- 3) 북한은 한국에 강압적인 압박을 유지할 것이고 이로 인해 한국이 북한 문제로부터 이익을 얻지 못하여 군사 문제에서 양보하고 한반도 문제의 압력을 미국에 전달할 것을 강요하고 있다.

나. 북한의 변화

- 1) 대내 정치:
 - (권력) 승계 구조 구축
 - “친민, 개방, 혁신”의 지도자 이미지 부각
 - 군부 권력 구조 재편
 - 내각 권력 확대, 간부 숙청

2) 외교정책 :

- 자주성, 다원화, 융통성, 적당한 때를 기다림(以逸待勞)
- 북미관계는 관건이기에 개선해야 하고
- 북중관계는 중요하므로 강화해야 한다
- 남북관계는 기본이기에 주도해야 하고 다자관계는 무대이므로 확대하여야 한다.

다. 북중관계에 나타난 3가지 변화

- 1) 경제적 측면에서는 중국에 완전히 “일변도”이다. 진정한 의미에서의 일변도로서 제도, 인원, 법률, 체제 등 영역에서 전면적으로 중국을 배우려고 한다.
- 2) 정치적 측면에서는 중국에 기본적으로 “일변도”이다. 의지할 국가가 존재하지 않으므로 중국에 기대지만 자주성을 유지하려고 한다. 그러므로 내부적으로는 “친중”을 과시하고 대외적으로도 중국에 우호적인 자세를 취하지만 자주성을 여전히 중요시하고 있다.
- 3) 외교적 측면에서는 중국에 외형상으로 “일변도”이다. 자주외교를 내세웠지만 실질적으로 대부분 자원을 중국에 두고 미국에도 기대하고 있다.

라. 전반적인 외교 상황

- 1) 북한은 전통적인 우의를 바탕으로 한 국가 간 관계를 중요시하여 상대적으로 안정적인 외교 공간을 확보하고자 한다. 중국과의 특수 관계, 러시아와의 우호적 관계를 중요시하며 올해가 북중 동맹 조약 체결 60주년이 되는 해이다.
- 2) 북한은 현재의 안보 위협을 감소하고 더 많은 경제 원조를 확보하기 위해 일방적으로 한 국가에만 의존하지 않으려고 한다.
- 3) 남북관계에서의 주도권을 확대하고자 한다.
- 4) 미국과의 정상적인 국가관계를 수립하기 위해 시종일관 대결과 접촉의 외교적 행보를 반복하고 북한 노동당 제8차 대회에서도 “선대선, 강대강” 외교 정책 방침을 선언하였다.

2 미중 관계의 변화

가. 미국 국가 안전보장회의(NSC) 중국 국장을 지낸 라이언 하스(Ryan Hass)는 "Playing the Chinese Card"를 논의하며 바이든이 국내 정치 분열을 막는 방법은 중국을 욕하고 압박하는 것이라고 본다. (국내정치 문제) 미국은 7, 8월에 중국 경쟁법을 통과하여 8월 이후, 더 강압적인 대중 정책을 실시할 것이다.

- 1) 7, 8월에 공화당이 바이든의 대중정책에 동조한다면 안정적인 국내 상황이 형성되어 미중 간의 기후 변화, 코로나, 경제 등 영역에서의 협력이 강조될 것이다.
- 2) 국내 정치 상황이 좋지 않아 양당 간의 차이가 확대되면 바이든은 계속해서 중국 카드를 펼치게 될 것이다. 중국은 나쁜 나라이자 악마로 되며 미국은 베이징 동계 올림픽마저 보이콧할 수 있다.
- 3) 트럼프의 영향력. 내년 중간 선거에서 트럼프 영향력이 커지고, 미국 중간 선거에서 공화당의 영향력이 커지면 후보는 트럼프에 의존해야 하기 때문에 바이든의 대중정책에서의 나약함을 비판할 수밖에 없다. 이에 바이든은 강압적인 대중 정책을 실시하여 중국과의 관계는 악순환에 빠지게 된다.

나. 북한의 미중관계 변화에 대한 대응

- 1) 코로나 단기적인 균형 상황에서 짧은 기간에 큰 사건은 발생하지 않을 것이다. 전체적으로 봤을 때, 코로나 방역 기간은 북한이 외부의 간섭을 받지 않는 가장 긴 기간이며 전략적으로 북한에 유리하다.
- 2) 한미 양국의 앞으로의 행보가 다양할 것으로 보인다. 한미일은 구체적인 정책 실행 경로를 위해 밀접히 교류하고 있지만 대 중국 역제가 주된 사안일 것이다.
- 3) 북한은 구체적인 정책 경로에 따라 대응할 것이지만 방역 기간 한국과 미국의 불안감을 증폭시킬 것이다.
- 4) 북한은 미국과의 접촉을 시도할 수 있지만 한국과의 소통을 거부하여 압박을 가하는 방법으로 한국이 북한을 대신하여 미국을 설득하도록 할 것이다. 북미 간의 비공식적 교류도 있을 것이고 북한도 미중관계의 동향을 관찰하고 있다.
- 5) 북한은 중국에 집중할 것이고, 세컨더리 보이콧(次级制裁)과 북한 설득

중국은 북한 카드를 재가동할 것인가?

1. 정치적으로 북한의 심리적 불안을 해소하기 위해 “고위급 전략적 소통”을 적절히 운용.
2. 안보에서는 “군사 안보 협력”을 재검토하여 주변 안보를 위한 방어선을 구축.
3. 경제적으로 북한의 “생존 능력”(造血能力)을 향상시켜 제재의 곤경을 제거.
4. 외교적으로 대북 관리를 우선적으로, 한국에 대한 관리통제를 수단으로, 미국을 반격하는 것을 목표로 한반도 문제를 타파할 것.
5. 실무적으로 기존의 다양한 북중 메커니즘을 통합하고 SCO와 유사한 국제기구를 구축하여 구체적인 실무를 전개할 수 있는 업무 메커니즘을 형성.

中朝关系及其对中韩中美关系的影响

韩献栋（中国政法大学）

一、中朝关系的变化

（一）外部环境的变化

1. 朝鲜从新冠肺炎的封锁中获利更多。虽然经济上遭受的困难很大，但这些困难朝鲜已经取得了方案，相反，朝鲜从不受干扰的时间内发展军事，政治与经济整理，都有较大的成效，做好了各种准备。
2. 朝鲜至少在经济上对中国一边倒，外交上是语言上对华一边倒，但实际上却保持着希望与美国协商的期待。
3. 朝鲜还会保持强大的对韩压力，以保证韩国不再从朝鲜问题上得利，让韩国先在军事问题上让步，并迫使韩国向美国传达朝鲜半岛问题的压力。

（二）朝鲜的变化

1. 对内统治
构筑继承结构；塑造“亲民、开放、革新”的领导人形象；军方权力架构重新洗牌；内阁权利加大、整肃干部
2. 外交政策
自主性、多元化、灵活、以逸待劳；朝美关系是关键，要改善；朝中关系是重要，要提升；朝韩关系是基本，要主导；其它多边关系是舞台，要拓展

（三）中朝关系出现三大变化

1. 经济上，对华完全“一边倒”。真正意义上的一边倒，制度、人员、法律、体制，全面学习中国
2. 政治上，对华基本“一边倒”。其它国家无法依靠，但要保持自主性，因此，在内部宣传上要“友华”，外在对华友好，但仍然宣传自主性。
3. 外交上，对华外形“一边倒”。宣传口径上自主外交，事实上资源大部放在中国，但还对美国抱有期待。

（四）总体外交态势

1. 朝鲜重视传统友谊基础上的国家关系，以保证朝鲜的拥有相对稳定的外交空间。重视与中国的特殊关系、与俄罗斯的友好关系。 今年是中朝条约60周年。
2. 朝鲜又在避免单纯依赖于某一国家，为减少其所面临的安全威胁，获得更多的经济援助。

-
3. 增强其在北南关系中的主动权，
 4. 关注致力于与美国建立正常的国家关系，始终保持斗争与接触，交替进行外交行动，以斗争为主调。朝鲜党八大宣示了“善对善、强对强”的对外政策方针

二、中美的变化

（一）中美关系的走向

Ryan Hass中国主任（NSC），《打中国牌》，拜登内政治分裂，团结的办法是骂中国，对中国施压。国内政治问题。7，8月通过中国竞争法，8月后对华政策更强硬。

1. 如果7月份8月份，对华方向共和党同意，国内安定下来，强调中美一定的合作，气候变化，疫情，经济。
2. 如果国内政治不好，两党分歧大，拜登继续打中国牌，中国是坏国家，恶魔，考虑抵制奥运会。
3. 特朗普的影响。明年中期选举。特朗普影响力大，美国中期选举，共和党内影响力大，候选人依靠特朗普，只好批评拜登对华软弱。拜登将被迫强硬，逼迫对中国的恶性循环。

（二）朝鲜应对中美关系的变化

1. 短期平衡疫情条件下，短时间内很难有作为，也不会有更大的事件发生。总体上，疫情防控期是朝鲜不受打扰最长的时间，战略上客观有利于朝鲜。
2. 抓手收集，韩美动作会比较多，美韩，包括日本正在密集沟通，谋划具体政策实施路径，但主要是对华遏制为主
3. 朝鲜会视具体的路径做出反应，但会利用疫情期间的拉长放大韩国与美国的焦灼感，
4. 朝鲜可能会采取与美国接触，但继续拒绝与韩国沟通并施压的做法，让韩国代理朝鲜去说服美国。朝美有私下沟通渠道。朝鲜也在观察中美关系的动向。
5. 焦点会集中于中国。次级制裁与说服朝鲜

三、影响与前景展望

中国重拾朝鲜牌？

- （一）政治上，运作好“高层战略沟通”，解决朝鲜心理焦虑；
- （二）安全上，重提“军事安全合作”，筑牢周边安全防线；
- （三）经济上，提升朝“造血能力”，破除制裁两头受气困境；
- （四）外交上，经营朝鲜为先手、管控韩国为手段、反击美国为目的，破解半岛问题“按下葫芦起来瓢”的老问题。
- （五）做法上，整合既有中朝各类机制，成立类似于SCO等有执行力的跨境组织，以具体解决实务为主的工作机制。

토론 2

북중 관계가 한중/미중 관계에 미치는 영향 토 론 문

박 병 광
(국가안보전략연구원 연구위원)

1 최근 북중관계 현황: 복잡다단한 정세 속 단결 과시

- 북한과 중국은 미중 패권경쟁 구도가 심화되는 상황 속에서 한미동맹 강화에 대응해 북중간 소통을 강화하고 단결을 과시
 - 지난 5월 27일 리용남 중국주재 북한대사와 왕이(王毅) 외교부장이 만나 팔을 걸고 사진을 찍는가 하면 리용남은 인민일보에 기고문을 싣고, 리진진(李進軍) 북한주재 중국대사도 같은 날 노동신문에 기고문을 게재
 - 한편 6월 26일 북한 외무성은 북중우호조약 체결 60주년을 언급하며 “세월은 흐르고 많은 것이 변했지만 조종 두 나라 인민의 운명이 서로 떼어 수 없는 관계에 있다는 진리는 변함이 없다”고 강조하며 북중 친선관계를 과시
 - 또한 김정은과 시진핑 두 최고지도자는 코로나-19의 영향으로 북중 간 고위급 대면교류가 전면 중단된 상태에서 ‘친서·축전외교’를 통해 우의를 과시하고, 밀착상태를 유지하려는 노력을 기울이고 있음(1/11, 3/22, 7/1 등)

2 북한의 경제난과 중국의 역할

- 북한은 대북제재에 의한 경제난 심화, 코로나-19로 인한 경제난 가중 등에 직면해 있으며, 이를 극복하는 과정에서 중국의 역할에 관심 가질 필요
 - 북한의 경제성장률은 2017년 -3.5%, 2018년 -4.1%를 기록했고, 2019년에는 마이너스 성장을 벗어났지만 0.4% 성장에 그쳤으며, 코로나-19에 따른 국경봉쇄의

여파로 2020년 경제성장률은 다시 마이너스를 기록할 전망

- 코로나-19의 여파로 북중무역액은 크게 줄어들었으며, 2020년 북한의 대중국 수출은 4천 8백만 달러, 대중국 수입은 4.9억 달러로 감소하면서 북중 교역액은 2019년 대비 80.7% 감소한 5.4억 달러를 기록
- * 중국은 2018년 5월부터 10월까지 쌀 1천 톤, 비료 16만2천 톤을 북한에 무상 지원했으며, 2019년은 북중수교 70주년인데다 시진핑 주석이 북한을 방문했다는 점을 고려하면 2018년과는 비교할 수 없을 정도의 무상원조가 제공되었을 것으로 보이며, 금년에도 북한의 경제난 가중 및 미중 대결구도 속에서 북한을 끌어안기 위해 무상원조 제공 가능성 농후

3 평가 및 질문

- o 한국정부는 북한 비핵화와 남북관계 개선 및 북미대화 추동을 위한 과정에서 ‘중국 역할론’에 대한 기대를 갖고 있음
- 그렇다면 최근의 북중관계 밀착 동향은 과연 한국정부의 기대에 긍정적으로 작용할 것인가 아니면 부정적으로 작용할 것인가?
- o 바이든 행정부는 동맹관계 복원을 내세우고 있으며, 실제로 한미 정상회담에서 나타난 바와 같이 한미관계는 더 한층 발전하고 강화되는 추세를 보이고 있음
- 발표자는 발제문에서 “실무적으로 기존의 다양한 북중 메커니즘을 통합하고 SCO와 유사한 국제기구를 구축하여 구체적인 실무를 전개할 수 있는 업무 메커니즘을 형성”한다고 주장했는데,
- 그렇다면 중국은 미국의 전략에 맞서 북중관계 강화는 물론이고 북중러 3각 연대를 추구할 것인가? 구체적으로 어떤 이슈와 영역에서?
- o 발표자는 발제문에서 중국은 북한과의 관계에서 “안보에서는 ‘군사 안보 협력’을 재검토하여 주변 안보를 위한 방어선을 구축”한다고 했는데,
- 이와 같은 주장의 구체적 내용은 무엇을 의미하며, 향후 북중간의 군사교류를 넘어서는 군사협력과 공동훈련, 무기제공 등을 포함하는 것인지?

발표 3

남북관계 개선을 위한 조건과 전망

리 난
(중국사회과학원 미국연구소 연구원)

문재인 정부 집권 이후, 2018년 남북관계는 전환을 이루게 되었지만 2019년 관계가 교착되고 2020년 급랭해져 2021년에는 대내외적 어려움과 도전에 직면하게 되었다. 본 논문은 교착된 남북관계 현황을 검토하고 그 주요 동인을 분석하며 앞으로의 전망을 제시해 보고자 한다.

1 남북관계의 전환과 교착

대북정책은 문재인 정부 집권 이후 가장 노력을 기울인 영역이다. 문재인 정부는 남북한 간의 적대적인 긴장과 위기 위협을 해소하고 한반도의 완전한 비핵화와 항구적 평화를 달성하기 위해 “한반도 평화 프로세스”를 추진해 왔다.

2017년 한반도는 여전히 전쟁의 공포에 휩싸여 있었다. 2018년 남북 관계 개선과 3차례 정상회담으로 인해 양국관계는 상당한 진전을 이루었다. 그러나 북-미 대화의 교착 상태는 남북 관계를 어려움에 빠뜨렸고 한반도의 평화 프로세스도 난관에 봉착하게 되었다. 2018년을 돌이켜 보면 양국은 여러 차례의 정상회담을 통해 합의도 체결되었지만 여전히 어려움이 있었다. 지난 70여 년간 누적된 불신과 적대감에 대한 남북한의 세심한 고려가 부족했고 한국 정부도 남북관계를 북미관계의 완화를 실현하는 조건 하에서 추진했기 때문에 딜레마가 형성된 것이다.

문재인 대통령은 취임 후, 2017년 7월 한반도의 비핵화와 영구적인 평화체제를 목표로 하는 이른바 “베를린 구상”을 제기하였다. 또한 남북 이산가족 상봉을 재개하고 북한을 평창 동계 올림픽에 초대하였으며 군사 분계선에서의 적대 행위 중단 등 구체적인 제안을 내놓았다. 2017년 북한의 지속적인 핵 실험과 미사일 발사에 문재인 정부는 강력한 비난을 하였지만 “대화를 통한 한반도 문제 해결” 원칙을 여전히 고수했다. 2018년 김정은은 신년사에서 북한의 평창 동계 올림픽 참가 의지를 표명하고 문재인 정부는 신속히 기회를 포착하여 양국 수뇌의 영향 하에 남북 관계는 대결에서 대화 모드로 빠르게 전환되었다. 이후 남북한 대표단은 평창 동계 올림픽 개막식에

공동으로 참석했고 당시 청와대 국가 안보 실장이었던 정의용과 국가정보원장이었던 서훈이 북한을 방문해 김정은과 만났으며 트럼프 미국 대통령에게 “김정은의 한반도 비핵화 의지” 메시지를 전달하였다. 이러한 상황 하에서 북미 간의 대화가 시작된 것이다. 2018년 4월 문재인과 김정은은 판문점에서 첫 남북 정상 회담을 가지고 “한반도 비핵화 및 한반도 평화 프로세스” 등을 골자로 하는 “판문점 선언”을 발표하였다. 북미 간의 대화가 결렬된 5월에도 두 번째 남북 정상 회담이 열렸고 교착 상태에 빠졌던 북미 대화가 재개되었다. 6월 12일 북한과 미국은 싱가포르에서 첫 번째 정상 회담을 가졌다. 양측은 “새로운 북미관계 수립, 평화체제 구축, 한반도 비핵화, 미군 유해 송환”등 내용을 포함한 “싱가포르 공동성명”을 발표하였다. 9월 평양에서 열린 제3차 남북 정상 회담에서 남북한은 “평양 공동 선언”을 체결하여 6.25 전사자 남북 유해 공동 발굴, DMZ 지뢰 제거 등 다수의 합의에 도달하여 군사적 긴장 관계를 완화하였다. 북한도 미국이 상응하는 조치를 취하는 조건으로 영변 핵 시설을 영구적으로 포기할 의사를 재표명하였다. 한국 정부의 중재 노력은 결국 북미 간의 대화를 촉진 시켰고, 문재인 정부는 남북 양국 간의 상호 작용이 북미 관계의 적극적인 전환을 일으킨다는 인상을 남겼다.

2019년 2월 하노이에서 열린 제2차 북-미 정상 회담은 합의에 이르지 못한 채 끝났고 남북 관계도 급격히 냉각됐다. 트럼프 행정부는 남북한이 “평양 공동 선언”을 통해 합의에 이른 “영변 핵 시설 포기” 사항을 받아들이지 않았는데 그 이유 중 일부는 “중재자”(斡旋人)로서의 한국이 북미 간에 자발적으로 한반도 비핵화 협의에 달성하기만을 바라고 소극적인 태도를 유지하며 “당사자”로서 적극적으로 개입하지 않았기 때문이다. 이는 김정은이 4월 12일 최고 인민 회의 시정 연설에서 “남조선 당국은 추세를 보아가며 좌고우면하고 분주다사한 행각을 재촉하며 오지랖 넓은 <<중재자>>, <<촉진자>> 행세를 할 것이 아니라 민족의 일원으로서 제 정신을 가지고 제가 할 소리는 당당히 하면서 민족의 리익을 옹호하는 당사자가 되어야 한다”고 한국을 비판한 이유이기도 하다.

북-미 하노이 정상 회담이 끝난 뒤, 문재인 대통령은 워싱턴을 방문하여 북한이 영변 핵 시설을 포기하고 대량 살상 무기를 동결하는 조건으로 남북한의 개성공단과 금강산 관광 재개 등 북한에 대한 제재를 단계적으로 완화할 것을 미국에 설득하였다. 그러나 이는 미국에게 거절당하고 트럼프는 기자들의 질문에 시의적절하지 않다고 답변하였다. 미국의 입장에서는 문재인 대통령이 제재 효용의 감소에도 불구하고 남북 경제 활성화를 추동하는 것은 김정은 “로비스트”(说客)로 의심되고 한국은 응당 북한의 비핵화 결심과 미국이 북한 비핵화를 실현하기 위한 조건을 북한이 받아들이도록 설득하는 것이 우선사항이라고 인식했기 때문이다. 또한 한국은 남북 경제 협력을 북한 제재에서 배제해야 된다고 주장하지만 미국은 남북한 경제 협력이 시작되면 제재 효과가 확실히 영향을 받을 것이고 다른 국가들이 동참할 경우, 대북 제재의 효과는

필연적으로 감소될 수밖에 없다고 여겼다. 이후, 북한은 한국을 여러 차례 공개적으로 비난하였다. 한국 정부가 북한의 미사일 발사에 대해 신중한 의견을 표명한 것과 달리 북한은 한국이 여전히 미국의 속박에서 벗어날 수 없다고 인식하였다. 그러므로 “극한 압박”과 “우리 민족 사이”에서 문재인 정부는 딜레마에 직면하게 되었다.

2019년 6월 30일 남북미 정상들은 판문점에서 약식의 정상회담을 가지고 대화의 창이 열리는 듯 했지만 남북 관계는 여전히 냉각되었다. 한국은 미국이 개성 공단 재개와 금강산 관광 사업을 안보리 제재에서 배제하도록 설득하지 못했고 북한도 한국을 “독립성이 없이 미국의 명령에만 따른다”고 비난하였다. 8월 북한 외무성은 한미 연합훈련을 강력히 비난하는 성명을 발표하면서 “한국이 군사 훈련을 중단하지 않으면 남북 간 접촉도 없을 것”이고 한국이 미국에서 공격 무기를 도입했다고 비판했다. 이로 미루어 보아 북미 관계가 돌파구를 이룰 수 없는 상황에서 남북한은 교류의 폭도 형성될 수 없는 상황이 되어버렸다. 이는 10월 15일 월드컵 축구 평양 경기와 김정은 금강산 시찰 중 한국 시설 철거 명령을 내린 사실로부터 반영된다.

2020년 코로나-19가 전 세계적으로 확산됨에 따라 남북한 관계에 전환이 이루어질 것으로 예상되었다. 3월 5일 청와대는 문재인 대통령이 4일 김정은 친필 편지를 받았다고 발표했는데 편지에서 김정은은 전염병과 싸우고 있는 한국 시민들에게 위문을 표하며 위기에 대처하기 위한 문재인 대통령의 노고를 지지하고 양국 간의 우정과 신뢰를 표명했다. 뿐만 아니라 38선에서 산발적인 총격 사건이 있었지만 양국 정부는 모두 온화한 태도를 보였다. 이 모든 것은 남북한 관계가 개선되고 있음을 보여주었다.

그러나 지난 5월 “대북 전단 살포”사건으로 남북 관계가 다시 냉각되었다. 김여정은 6월 4일 한국에서 탈북자들의 반복 전단지 배포 문제에 대해 “스스로 화를 청하지 말라”라는 제목의 담화를 했고 이를 묵인한 문재인 정부를 심각히 비난했다. 분명히 북한은 남한이 우선 2018년 양국 정상이 체결한 “판문점 선언” 중 “군사분계선 일대에서 전단을 살포하거나 대북 확성기 방송 등을 포함한 일체 적대적 행위를 정지하고 설비를 철거하며 비무장지대를 평화지대로 전환”하는 사항을 훼손했다고 인식하였다. 6월 8일 조선 노동당 중앙위원회 부위원장 김영철과 김여정은 대남 사업 부서들의 사업 총화회의에서 대남 사업을 철저히 대적사업으로 전환해야 한다는 점을 강조하면서 남북 사이의 모든 통신 연락선들을 완전히 차단해 버릴 데 대한 지시를 내렸다. 6월 16일 북한은 개성시 남북 공동 연락 사무소를 폭파시키고 “이후 남한 당국과 더 이상의 교류나 협력은 없을 것”이라고 밝혔다. 17일, 조선 인민군 참모부는 일련의 군사배치를 발표하고 철수했던 비무장 지대의 민경 초소를 재배치했으며 “38선”에서 정상적인 군사 훈련을 재개했다. 북한은 22일 남한에 3,000개 이상의 풍선과 1,200만 장의 각종 전단지를 발포하겠다고 선언하였다. 24일 조선 노동당 제7차 중앙 군사위원회 제5차 준비 회의에서는 “이번 회의에서 조선 노동당 중앙 군사위원회는 현 상황에

근거하여 북한 인민군 총 참모부가 제출하고 조선 로동당 제7기 중앙 군사 위원회 제 5차 회의에서 심의할 대남 군사 작전 계획을 보류한다”고 밝히고 북한의 매체에서 한국 관련 기사를 삭제하였다. 이에 남북관계는 완화되었다.

앞서 언급한 북한의 일련의 행동은 철저히 계획된 것이었다. 이번 대북 전단 사건을 통해 북한은 진보 세력인 문재인 정부가 남북 관계 개선을 모색하고 있지만 문재인 대통령은 국내 보수 세력과 반북 인권의 단체의 대북 사업에 개입할 수 없고 미국의 적대적인 대북 정책도 포기하도록 설득할 수 없다는 것을 알게 되었다. 따라서 북한의 입장에서는 남한은 북한에게 유리한 대외 환경을 조성하는 역할을 할 수 없을 뿐만 아니라 오히려 북한의 정치적·사회적 안정을 위협하여 북한에 반격을 줄 수 있다고 여겼다. 그러나 결국 김정은은 한국에 대한 군사 작전 계획의 집행을 연기하기로 결정했다. 이 결정에는 이중적인 목표가 있었는데, 한편으로는 남북 관계 안정화를 위한 시도이며 문재인 대통령의 전략적 오판으로 인한 군사적 갈등을 야기하지 않기 위한 것이고 다른 한편으로는 문재인 대통령에게도 국내 반북 단체를 통제하고 보수 세력을 억압하기 위한 시간을 주기 위한 것이다. 9월 22일, 북한 서해 소연평도 인근 해역에서 한국 국민이 북한 군부 측의 총격에 숨진 사건이 일어났다. 남북한이 서로를 비난하고 상황이 고조되자 김정은은 해상 안보 감시와 의무를 강화하고 군무 경로를 기록하는 시스템을 구축할 필요성을 표명할 데 관한 통보를 한국에 보내면서 사의를 표했다. 이는 북한이 남한과의 관계에서 한반도의 안정화와 위기를 해결하기 위해 노력하고 있음을 보여준다.

2 남북관계 교착의 내부 동인

남북 관계 변화 과정을 통해 양국 관계는 미국 요인, 북핵 문제, 북한 내부 정치 상황과 코로나-19 등 요인에 영향 받고 있다는 것을 알 수 있다.

첫째, 북미 관계와 한반도 비핵화 진전이 남북 관계 발전을 근본적으로 제약하고 있다. 2018년 북미 정상회담이 싱가포르에서 역사상 첫 회담을 가지고 공동 성명을 발표하여 새로운 역사 시기에 진입하게 되었다. 2019년, 북한의 최고 지도자 김정은과 트럼프 미국 대통령은 2월과 6월에 하노이와 판문점에서 회담을 가졌고 10월에는 양국 외교관들도 스톡홀름(Stockholm)에서 실무 협상을 진행하였다. 그러나 이러한 노력은 북한과 미국의 핵 문제에 대한 인식 차이를 해소하지 못하고 공동 성명 이행을 촉진하지 못했으며 양국 관계는 교착 상태에 빠지게 되었다. 중요한 원인 중 하나는 미국 정부가 한반도의 비핵화를 실현할 준비가 되어 있지 않기 때문이다. 미국이 강압적인 대북정책에 치중되고 북한은 이를 수용하기 어렵고 결국 협상은 결렬되고 북미 관계는 정체되었다. 이러한 상황에서 미국은 한국 정부를 억누르고 있으며 2018년 11월 20일 미국은 “한미 워킹 그룹”을 구성했다. 표면상 이 기구의 설립은 한미 양국

이 한반도 비핵화, 대북 제재, 남북 협력에 관한 신속하고 효과적인 정책 협상을 제도화하고 정규화 하는데 있지만 사실상 이는 문재인 정부가 독단적으로 남북교류를 추진하는 것을 막기 위한 미국의 전략이다. 그러므로 2019년 이후 문재인 정부의 한반도 정책은 진전이 어려웠고 남북 관계가 완전히 교착되었다. 이러한 상황을 타개하기 위해 문재인 정부는 안보리 제재 결의안을 위반하지 않는 조건하에서 북한과의 문화 관광 교류를 시작으로 소규모의 민간 교류를 추진해 북한과의 대화 기회를 모색하였지만 미국의 반대에 직면하게 되었다. 이인영 통일부 장관은 한미 워킹 그룹이 남북 관계 개선의 장애물이며 워킹 그룹의 기능을 조정해야 한다고 지적했다. 북미 관계 및 북핵 문제의 해결은 양국 간 교류 및 협력의 강도와 깊이와 밀접한 관련되어 있음을 알 수 있다.

둘째, 북한이 남한에 대해 기대에서 실망으로 전환되고 결국 양국 관계를 “적대적 관계”로 정의했다. 북한의 입장에서 남한이 “남북 관계 발전을 주도하는 책임 있는 당사자가 되어야 하지만” 한국은 한미 워킹 그룹에 참여해 양인비식(仰人鼻息)하고 정견이 없으며(左顧右盼) 사사건건 미국에 지시와 보고를 요청하고 민족 자주의 길이 아닌 남북 관계와 북미 관계의 “선순환”에만 열중한다고 인식하였다. 남한이 이 분야에서 성과를 거두지 못했지만 2020년 6월 양국 정상 회담 20주년을 기념활동을 계획하는 “말로만 은혜를 베풀고 실행에는 옮기지 않는”(口惠而實不至) 관행이 북한을 극도로 분노하게 만들었다. 북한이 지적했듯이 “남한의 도발을 완전히 없애고 남한과의 모든 접촉을 완전히 단절하기 위한 결정적인 조치를 오래전부터 실시하려고 하였다 … 북한의 입장은 버려야 할 것은 일찌감치 버려야 한다는 것이다”. 2020년 6월 8일 북한 노동당 중앙위원회 부위원장인 김영철과 김여정은 대남 사업 부서들의 사업 총화 회의에서 대남 사업을 철저히 대적사업으로 전환해야 한다는 점을 강조하면서 남북 사이의 모든 통신 연락선들을 완전히 차단해 버렸다. 북한의 대남 강경 입장은 분명하다. 즉 북한이 해야 할 일은 다했고 이제는 남한의 차례라는 것이다.

셋째, 코로나 팬데믹 상황 하에서 남북 관계는 돌파구를 찾기 어려울 것으로 보인다. 2020년에 코로나-19가 세계적인 대유행으로 확산되어 오랜 시간 지속될 것으로 북한 국내 경제 발전도 압력이 가중될 전망이다. 2020년 1월 24일 북한은 국가 비상 방역 체계를 가동하고 국경을 봉쇄하여 외국인 관광객의 입국을 중단했다. 2월 29일 북한 지도자 김정은은 노동당 정치국 확대회의에서 “초강력 통제 조치를 취하고 엄격하게 이행”할 것을 지시했다. 7월 개성에서 코로나 의심 환자가 발생한 후, 김정은은 정치국 비상 확대회의를 주최하고 개성시를 완전히 봉쇄하여 관련 지역을 격리하기 위한 조치를 취하고 “국가 비상 방역 시스템”을 “최대 비상 시스템”으로 격상시켰다. 현재 북한에 추가로 확진된 사례는 없다. 조선 노동당 기관지인 “로동신문”에 따르면 “전국적인 범위 내에서 ‘전민 투쟁’으로 코로나 방역전을 적극 추진해야 한다”고 보도했다. 이를 위해 북한은 연이어 방역 단계를 “초특급”으로 격상시켜 중앙 비

상 방역 부문에서 주민들이 관련 법규를 철저히 준수 할 수 있도록 적극적인 조치를 취했다. “매스 미디어, 교육 네트워크, 방송사를 통해 사상 교육과 위생 선전을 실시하고 있으며, 거리에 선전 차량을 파견하여 위생과 방역을 추진하고 있다. 과학 연구 기관과 교육 기관에서는 저온 소독 방법을 연구하고 보급시키며 정부, 기업, 공장에서는 방역 사업을 배정하고, 체온 측정, 소독과 환기와 같은 비상 방역 작업을 수행했다.” 신종 코로나 바이러스로 인해 북한은 물자를 엄격히 통제하고 그 외 자연 재해 및 국제 제재는 북한 경제에 대한 압력을 가중시켰다. 코로나 방역에는 성공했으나 남한을 포함한 외부와의 사회 경제적 교류도 제한되었다. 예를 들어 북한은 한반도 긴장 완화 문제를 논의하기 위해 특사를 파견하겠다는 남한의 제안을 받아들이지 않았는데, 그 이유는 남한의 제안이 비현실적이고 국가 방역 비상 단계에서 취한 북한의 출입국 금지 조치와 부합되지 않기 때문이었다.

3 남북관계 발전 전망

2019년 이후 남북 관계가 급격히 하락했지만 한반도의 안정을 유지하기 위한 양국의 노력으로 인해 남북 관계는 통제 불능한 상황에 처하지는 않았다.

첫째, 남북한은 적극적으로 한반도의 안정을 유지하고자 한다. 북한 관료 계층은 남한을 경계하고 의심하지만 최고 지도자는 남북 관계의 안정을 유지하기 위해 노력해 왔다. 북한은 대미 관계에서 한국의 지원이 필요하고 특히 북한 주민들이 굶주리지 않고 문명화된 삶을 누릴 수 있도록 하는 점에서도 남한의 자본과 기술은 필수적인 것이었다. 따라서 양국 간의 긴장이 지속적으로 고조되면 북한에도 불리할 것이다. 남한도 북한과의 대결을 원치 않고 적극적으로 북한과의 관계 돌파구를 모색하며 양측의 교류와 협력을 위한 새로운 아이디어를 제기하였다. 이인영 통일부 장관은 남한은 북한 평양 종합 병원 건설 및 기타 의료 사업을 적극적으로 지원하고 북한에 식량을 지원할 것이며 남북한은 “물물 교환”을 통해 소규모 거래를 할 수 있다고 제기했다. 예를 들어 북한 금강산과 백두산의 물, 대동강 맥주와 한국의 쌀, 약품과의 교환 등이 있을 수 있다. 따라서 양측의 노력을 감안할 때 남북관계는 전반적으로 안정적인 상황이다.

둘째, 남북 관계 발전의 불확실성은 여전히 확대되고 있다. 우선, 바이든 행정부의 대북 정책의 경직성으로 인해 북한은 즉각 미국과의 대화 재개를 원하지 않는다. 2021년 4월 30일, 젠 사키 백악관 대변인은 바이든 정부가 대북 정책 평가를 완료했으며 대북 외교를 위해 실용적인 접근 방식을 채택할 것이라고 공개적으로 밝혔다. “미국의 정책 목표는 여전히 한반도의 완전한 비핵화 실현인 것이다. 바이든 행정부의 대북정책은 ‘일괄타결’을 성사시키는 데 초점을 맞추지 않을 것이며 ‘전략적 인내’에도 의존하지 않을 것이며 북한에 열려 있는 외교를 모색하고 미국과 동맹국의 안보를 위해 실용적이고 균형 잡힌 접근을 할 것”이라고 밝혔다. 바이든 행정부가 북한에

대한 “실용적이고 유연하고 단계적” 접근을 강조하지만, “상향식” 방법을 취한다면 미국 관료체계에 의해 통제될 것이며 미국의 대북 구상은 변화하기 어려울 것이다. 다음으로 한미일 삼국관계의 재편은 북한의 대남 불신을 심화시키고 중국과 러시아에 의존하여 한미일에 대항할 수 있어 남북관계 개선에 불리하다. 2021년 3월 블링컨 국무 장관은 취임 후 첫 해외 방문 국가로 일본과 한국을 선택했다. 방문 기간 동안 블링컨은 “북한의 위협에 대응”하기 위해 동아시아 동맹국들과 긴밀히 협력하는 것을 잊지 않았다. 특히 서울에서 열린 한미 외교부 장관과 국방부 장관 2+2 회담에서 오스틴 미 국방 장관은 북한의 위협에 대응하기 위한 한일 협력의 중요성을 강조했다. 4월 2일, 미국 국가 안보 보좌관 제이크 설리반(Jake Sullivan), 일본 국가 안보국장 기타무라 시게루, 서훈 안보 실장 등 3 개국 국가 안보 부장들이 메릴랜드 주 아나폴리스에 있는 미 해군사관학교에서 3자 회의를 개최하였다. 회의에서 3개국 안보실장들은 “유엔 안보리의 대북 제재 이행, 핵 확산 금지, 대북 억제력 강화, 한반도 평화와 안정 유지에 대해 합의를 이뤘다.” 4월 30일, 한미일 합참의장들이 -미 합참의장 마크 밀리(Mark Milley), 일본 통합막료장 야마자키 코지, 한국 합참의장 원인철- 미국 하와이에서 2019년 10월 이후의 첫 대면 회담을 개최하였다. 5월 5일, 런던에서 열리는 G7 외교장관 회의에서 블링컨 미국 국무장관, 모테기 도시미쓰 일본 외무상, 정의용 외교부 장관이 회담을 진행해 바이든 행정부의 새로운 대북정책의 협력 방안을 논의하였으며 이는 조속한 시일 내에 북미 대화 재개를 위한 것이라고 밝혔다. 이번 회담은 한미일 외교장관이 2020년 2월 이후, 1년 3개월 만에 진행한 첫 회담이자 정의용 외교부 장관과 모테기 도시미쓰 일본 외무상이 처음으로 만난 자리이기도 하다. 이상에서 볼 수 있듯이 한미일 삼국 간의 외교, 군사 체제, 국가 안보 수장들의 빈번한 만남은 미국이 동아시아 동맹 체제 재편의 속도를 가속화하고 있음을 의미한다. 북한의 군사적 위협에 대응하기 위한 긴밀한 군사 협력은 한미일 관계의 주된 기조가 될 것이다. 그러나 한·미·일간의 군사 협력 강화는 북한의 불만을 불러 일으켜 미사일과 재래식 무기 체계를 지속적으로 개발하도록 북한을 자극할 것이다. 마지막으로 남북한은 양국 관계 개선에 있어 통일된 페이스를 형성하지 못했다. 문재인은 2021년 신년사에서 “멈춰있는 북미대화과 남북대화에서 대전환을 이룰 수 있도록 마지막 노력을 다하고 김정은과 언젠든, 어디서든 만나고, 비대면의 방식으로든 대화할 수 있다는 우리의 의지는 변함이 없다. 한반도 비핵화와 항구적 평화를 이루기 위해 지속적으로 노력하고, 특히 ‘전쟁 불용’, ‘상호 간 안전 보장’, ‘공동 번영’의 3대 원칙을 공동 이행하는 가운데 남북관계를 발전시키고 ‘동북아 방역, 보건 협력체’에 남북이 함께할 수 있기를 바란다”고 발표했지만 북한의 반응은 냉담했다. 이보다 더 중요한 것은 북한의 인권 문제가 문재인 정부가 대북 관계를 완화 하는데 불리하다는 점이다. 2021년 4월, 미 의회 산하 톰 랜토스(Tom Lantos) 인권위원회는 한국의 “대북전단 살포 금지법”과 관련한 청문회 개최까지 준비하며 대북전단금지법이 대한민국의 표현의 자유를 제한하며 대북 인권 활동을 압박하는 정책이 될 수 있으며 “탈북자 단체”를 지원할 것을 호소하였다. 미국의 강화된 대북 인권 외교는 오히려 남북한의

신뢰에 영향을 미치고 있으며 이는 한국 국내 반복 단체 활동을 격려할 것이다.

셋째, 북핵 문제는 여전히 남북 관계에 영향을 미친다. 2021년 1월에 열린 조선 노동당 제 8차 대회에서 명확히 미국을 “혁명의 가장 큰 장애물이자 최대의 적”으로 부르며 미국을 “타도”하는데 전력을 기울이고 “강대강, 선대선” 원칙을 지켜야 한다고 강조했다. 동시에 “15,000km에 목표물을 정교하게 타격할 수 있을 정도로 기술력을 높ی겠다”는 의지도 보였다. 뿌리 깊은 북미 간의 불신으로 인해 단기간에 북핵 문제는 돌파구가 있을 수 없으며 북핵 문제가 해결되지 않거나 **단계적인 진전만 이루어지면** 북한과 관련된 유엔 안보리 제재 결의안이 완화되지 않을 것이며, 남북한 간의 일련의 협력도 어려울 것이다.

넷째, 문재인 정부는 국내 상황으로 인해 남북 관계를 크게 개선하기는 어렵다. 2020년 4월 한국 국회의원 선거에서 문재인 대통령이 소속되어 있는 더불어민주당이 압도적인 승리를 거두었다. 1987년 민주화 이후 집권 여당이 국회의 3/5을 차지하는 “슈퍼 집권당”으로 이는 문재인 정부가 여러 정치적 제약에서 벗어나도록 하여 남북 관계 개선 기회를 적극 모색하는데 유리하다. 2019년 이후, 문재인 정부가 발표한 “국방 백서”는 “북한은 적”이라는 표현을 삭제하고 “대한민국의 주권, 국토, 국민, 재산을 위협하고 침해하는 세력”을 적으로 규정했다. 이로부터 한국의 대북 위협 평가는 크게 축소되었다는 것을 알 수 있다. 그러나 한국은 2022년 대선을 앞두고 있으며 그 결과는 남북 관계에 새로운 변수를 가져올 것으로 보인다. 2021년 4월 7일 지방 의원과 지방 자치 단체의 재선으로 더불어민주당은 타격을 받았는데 서울과 부산 시장 선거에서 한국의 가장 큰 야당인 “국민의 힘”이 압승했기 때문이다. 문재인 대통령은 이번 선거 결과에 대해 “국민의 질책을 엄중히 받아들인다. 더욱 낮은 자세로, 보다 무거운 책임감으로 국정에 임하겠다. 신종 코로나 바이러스 감염증 극복, 경제 회복과 민생 안정, 부동산 부패 청산 등 국민의 절실한 요구를 실현하는데 매진하겠다”고 밝혔다. 지방 선거는 국내 여론을 반영하고 있어 더불어민주당의 이번 참패는 현 정부에 대한 한국 국민의 불만을 나타내고 있다. 그러므로 패배 수습과 국면 전환을 위해 문재인 정부는 새로운 지도부를 구성할 수 있으며, 이 과정에서 스캔들이 발생할 가능성이 높아 국민들이 문재인 정부에 대한 불만이 더 커질 수 있다. 현재 한국의 경제 침체, 연이은 정부 스캔들, 심각한 정치세력 간 경쟁, 냉담한 남북한 관계 등 문제는 문재인 정부의 대내외 정책 추진에 영향 주고 반면 야당의 보수 세력들은 집결하여 문재인 정부의 “스캔들”을 찾아내 2022년 대선에서 승리하고자 한다. 국내 여론 상황을 놓고 봐도, 문재인 정부가 남북 관계를 추진하도록 하는 사회적 지지가 부족한 것으로 나타난다. 여론 조사 결과, 북한 정권에 대한 반감을 갖고 있는 국민 비율이 2018년 35.4%, 2019년 51.6%, 2020년 74.5%로 계속 증가하고 있는 것으로 나타났고 남북관계에 대한 비관적인 인식도 커져갔다. 한국 여론은 그 주된 원인을 불가 예측한 북한 행위로 귀결하였는데 여기에는 북한의 예고 없는 개성 남북연락 사무소 폭파, 서해 해역 한국 국민 피살 사건의 한국과의 협력 조사 거부 등 사건

에 대한 영향으로 보인다. 보수 세력이 대선에서 승리하면 한미 동맹이 강화되고, 문재인 정부의 대북 완화 정책 기조도 버려질 것이다. 이는 강경한 대북 정책으로의 전환을 의미하며 남북관계가 긴장한 국면으로 전환될 것이고 이는 위기 나아가 갈등의 상황으로 발생할 가능성도 높아진다. 반대로 진보 세력이 진출하게 되면 문재인 정부의 남북 관계 개선의 정책 유산은 지켜질 것이고 남북 관계도 전환될 수 있을 것이다.

마지막으로, 코로나-19 상황은 남북대화와 협력 재개의 변수로 작용한다. 2021년은 남북한이 유엔에 동시 가입 한 지 30주년이 되는 해이자 “남북 화해 · 불가침 · 교류와 협력”에 관한 협정을 체결한 30주년이 되는 해이다. 지난 30년 동안 남북 관계의 기복에도 불구하고 남북한 사이에 군사적 갈등이 없었고 한반도 상황은 그 어느 때보다 안정되었으나 신종 코로나 바이러스로 인해 남북한 간의 교류는 중단되었다. 따라서 남북 교류는 코로나-19가 종식되어야 제한적으로 재개될 수 있다고 보여진다.

4 남북관계 발전 조건

첫째, 코로나-19의 완전한 종식이다. 북한은 코로나-19의 “초 방역” 단계에 있어 현재로서는 빈번한 국제 교류가 어려울 수밖에 없다. 뿐만 아니라 북한은 방역 물품이 바이러스를 퍼뜨릴 수도 있다는 위기감에 국제사회의 지원을 거부하였다. 그러므로 남북 대화와 협력의 재개는 코로나-19의 상황, 특히 북한 주변국이 안정적으로 바이러스를 통제할 때에만 실현될 수 있다고 보여진다.

둘째, 미국은 한국에 대한 견제(牽制)를 점진적으로 완화하여야 한다. 한미 워킹 그룹의 해체를 기회로 남한은 남북 협력 프로젝트에 대한 추가 계획을 작성하고 국제사회의 대북 제재를 점차적으로 완화시켜 대북 지원을 적극 추진해야한다.

셋째, 한중 협력을 진일보 강화하고 다양한 형태의 다자 대화를 실현하여야 한다. 한중 협력은 한반도의 신 냉전의 부활을 억제하고 북미 양국을 다자 대화의 틀에 인입하여 양국 간의 상호 신뢰를 강화할 수 있다. 또한 한반도 비핵화, 대북 제재 및 인도적 지원 과정에서의 커뮤니케이션을 강화할 수 있고 위기관리에 대한 대화를 통해 한반도의 안정화를 확보할 수 있다.

넷째, 북한은 관념(생각)을 전환하여야 한다. 북한은 늘 “새로움”을 강조해 왔다. 그러나 북한이 화해 협력을 위한 새로운 국면을 형성하고자 한다면 남북 양국이 서로를 존중하고 이해해야 하며 특히 뛰어난 정치적 지혜와 전략적 절주가 필요하다. 현재 북한이 고도로 긴장되어 있는 상황에서 관념(생각) 전환이 어려울 수 있으므로 한중 양국은 북한의 경직된 사유를 점진적으로 바꾸고 남한에 대한 신뢰도를 높이도록 격려하는 장기적인 노력이 지속되어야 한다.

朝鲜半岛南北关系改善的条件与展望

中国社会科学院美国研究所研究员

李相

文在寅政府执政以来，朝韩关系在2018年实现了关系的转圜，但随之而来的是2019年的僵持、2020年的大幅倒退。2021年朝韩关系面临的内外困难与挑战十分艰巨。本文将对深陷僵局的朝韩关系现状进行梳理，分析导致朝韩关系大幅倒退的主要原因，同时对朝韩关系的发展前景做出展望。

朝韩关系的转圜与僵持

对朝政策是韩国文在寅政府执政后最下功夫的领域。为了消除朝韩间的敌对紧张和危机威胁，实现半岛完全无核化和永久和平，文在寅政府一直努力推进“朝鲜半岛和平进程”。

2017年，朝鲜半岛还笼罩着战争的恐怖气氛，而随着南北关系在2018年的改善以及朝韩首脑的三次会面，半岛逐渐消除了战争的阴云，南北关系取得了长足的进展。然而南北关系随着朝美对话僵持而陷入困境，朝鲜半岛和平进程面临重大考验。回顾2018年，朝韩尽管实现了多次元首会晤，达成多项协议，但仍显仓促。70年来积累的不信任和敌对情绪没有得到南北双方谨慎和周密的处理，韩国政府更将南北关系托付于朝美关系实现突破的前提下，从而导致了上述困境的生成。

文在寅在就任后的2017年7月提出了所谓的“柏林构想”，即以朝鲜半岛无核化和永久和平体制为目标的半岛规划。他还提出了重启南北离散家属会面，邀请朝鲜参加平昌冬季奥运会以及在军事分界线停止敌对行为等具体建议。在2017年，朝鲜持续进行核试验以及导弹发射时，文在寅政府强烈谴责，但仍坚持“通过对话解决问题”的原则。2018年，金正恩新年贺词中表达了朝鲜参加平昌冬奥会的意愿，文在寅政府马上抓住机遇，在朝韩两国领导人的促进下，半岛南北开始从对抗模式迅速转向对话模式。此后，朝韩代表团共同出席了平昌冬奥会开幕式；青瓦台国家安保室长郑义溶和国家情报院长徐薰访问朝鲜，与金正恩面谈，并向美国总统特朗普传达了“金正恩半岛无核化意志”的信息。在此背景下，朝美对话随之启动。2018年4月，文在寅和金正恩在板门店举行首次南北首脑会谈。朝韩首脑发表的《板门店宣言》中包含了“半岛无核化以及半岛和平进程”的表述。在朝美对话面临搁浅的5月，朝韩领导人再次举行第二次南北首脑会谈，陷入僵局的朝美对话重现生机。6月12日，朝美在新加坡举行首次首脑会谈。双方发表了以“建立新型朝美关系、构筑和平体制、实现半岛无核化以及送还美军遗骸”等四项内容为基础的“新加坡联合声明”。9月，在平壤举行的第三次南北首脑会谈上，朝韩签订《平壤共同宣言》，朝韩之间达成多项协议，如朝韩共同挖掘朝鲜战争遗骸，清除非军事区地雷等措施，从而缓和了军事紧张关系。朝鲜也再次表明以美国采取相应措施为条件，永久废弃宁边核设施的意向。韩国政府的斡旋努力最终促进了朝美对话，这似乎给了文在寅政府一种印象——朝韩互动正引领朝美关系积极转圜。

2019年2月河内第二次朝美首脑会谈在没有达成协议的情况下结束，南北关系也随之急转直下。特朗普政府并未接受朝韩在《平壤共同宣言》中废弃宁边核设施这张牌，其中部分原

因是韩国作为“斡旋人”只是寄希望于朝美自己达成半岛无核化的协议，反而在关键时期处于旁观状态。韩国作为“当事人”没有积极介入。这就是为什么金正恩在4月12日最高人民会议的施政演说中，希望韩国“不要见风使舵，八面玲珑，忙忙碌碌地出行，做操闲心、管闲事的‘调停人’、‘促进人’，而要作为民族的一员本着自主的精神、理直气壮地直抒己见，做维护民族利益的当事人”。

文在寅在朝美河内峰会结束后马上赴华盛顿进行元首沟通，他带来的“足够好的买卖”(Good Enough Deal)是说服美国接受朝鲜废弃宁边核设施、冻结大量毁灭性武器等条件，且阶段性地解除制裁，如朝韩重启开城工业园区和金刚山旅游。但是，这个方案被美国直接打回。特朗普在回答记者问题时直截了当地说，现在时机不适当。在美国看来，文在寅不顾制裁效用可能被削弱，执意推动南北经济，明显有给金正恩做说客之嫌，文在寅应先去确认朝鲜的非核化决心，并且说服朝鲜接受美国的非核化条件。不仅如此，韩国执意将南北经济合作排除在制裁之外。然而，在美国看来，一旦南北间展开经济合作一定会影响到制裁的实际效果。如果其他国家竞相效仿，则对朝制裁的效用势必会减弱。此后，朝鲜对韩国进行了多次公开批评。尽管韩国政府对于朝鲜发射导弹的行为出言谨慎，但在朝鲜看来，韩国仍然摆脱不了美国的羁绊。因此，夹在“极限施压”与“我们民族之间”的文在寅政府面临着两难的困境。

2019年6月30日，朝韩美三国首脑在板门店进行了短暂会面，似乎打开了对话之门，但仅此而已。南北关系持续处于冷冻状态。韩国迟迟不能说服美国将重启开城工业园区以及金刚山旅游项目排除在制裁之外。而朝鲜也一直责备韩国“听命于美国，没有独立性”。8月，朝鲜外务省发布声明强烈谴责韩美军演，认为韩国“不停止军演，南北关系难以再接触”，同时又指责韩国军方从美国引进进攻型武器。由此看来，在朝美无法实现关系突破的条件下，朝韩无法创造出交流的空间，10月15日世界杯足球平壤赛区的比赛以及金正恩视察金刚山下令拆除韩方设施等就反映出这一事实。

2020年新冠疫情在全球蔓延给朝韩带来关系转圜的预期。3月5日，韩国总统府宣称文在寅4日收到金正恩的亲笔信。金正恩在信中向正在抗击疫情的韩国国民表示慰问，表示将默默支持文在寅应对疫情危机的努力，并向他表达一如既往的友谊和信任。不仅如此，朝韩虽然在“三八线”出现了零星的相互射击，但都被双方政府低调处理。这都说明朝韩关系正在向好。然而，5月的“撒传单”事件导致南北关系再度降到冰点。6月4日，金与正就在韩国的“脱北者”散发反朝传单一事，发表了题为“切勿引火烧身”的谈话，谈话严厉谴责文在寅政府纵容和默许这一敌朝行为。显然，朝鲜认为韩国率先破坏了朝韩首脑在2018年签订的《板门店宣言》中的内容，即“在军事分界线一带停止包括扩音喊话、散布传单在内的一切敌对行为，撤走其工具，并将非军事区打造成和平地带”。6月8日，朝鲜劳动党中央副委员长金英哲和金与正在对南工作部门的工作总结会议上强调，把对南工作全面转换为对敌工作，并切断南北之间的一切通讯联络线。6月16日，朝鲜炸毁了在开城的朝韩共同联络处大楼，并表示“今后再也没有同南朝鲜当局什么交流或合作，更没有交谈。”17日，朝鲜人民军参谋部发表讲话，发布一系列的军事部署，重新部署已经撤出的非军事区的民警哨所，并重启“三八线”的正常性军事训练等。22日，朝鲜宣布将向韩方放飞3000多个气球和1200万各种传单。24日，在朝鲜劳动党第七届中央军事委员会第五次预备会议上，“会议上，朝鲜劳动党中央军事委员会评估当前造成的形势，保留了朝鲜人民军总参谋部提请朝鲜劳动党第

七届中央军事委员会第五次会议审议的对南军事行动计划。”并开始删除朝鲜媒体上一些指责韩国的文章。紧张局势瞬间趋缓。

显然，朝鲜上述一系列动作都是经过精心策划的。通过这次撒传单事件，朝鲜已经认识到尽管进步势力的文在寅政府一直寻求南北改善关系，但文在寅无法制止国内保守力量和反朝人权团体的涉朝活动，也不能说服美国放弃敌朝政策。因此，在朝鲜看来，韩国不但不能为朝鲜起到构筑外部良好环境的作用，反而威胁朝鲜政治和社会稳定，为此朝鲜给予了坚定的反击。但最终，金正恩决定暂缓执行对韩军事行动计划，这一决定具有双重目标。一方面是试图稳定南北关系，不希望文在寅误判形势，从而引发严重的军事冲突；另一方面也是在给文在寅时间来管制国内反朝团体，压制政坛上的保守势力。9月22日，一名韩国人在朝鲜黄海南道康翎郡沿岸一带水域试图进入朝鲜控制领海，朝鲜军方将其击毙。就在朝韩相互指责，事态进一步升级之际，金正恩向韩国发来通报，表示要加强海上警戒监视和执勤，建立记录执勤过程的制度，同时向韩国表示歉意。由此可见，朝鲜在与韩国打交道的时候，仍力图保证稳定半岛，化解危机。

当然，朝韩之间的冷淡并不意味着对抗模式的重启。朝韩关系仍处在相对稳定期，南北双方仍致力于保持和平态势。目前两方都不愿意再次进行对抗，朝鲜希望构筑起外部和平的环境，集中一切力量发展经济。而文在寅国内抗疫吃紧，政治事件迭出，国内经济持续低迷，现在最需要的就是南北关系的稳定。

朝韩关系僵持的主要内因

从朝韩关系这一段演变过程可以发现，朝韩关系发展严重受制于美国因素、朝核问题、朝鲜内部政治状况以及新冠肺炎疫情等因素。

首先，朝美关系、朝鲜半岛无核化进程未获进展，从根本上限制了朝韩关系的发展。2018年朝美两国最高领导人在新加坡举行双边关系史上的首次会谈，并发表联合声明，朝美关系进入新的历史时期。进入2019年，朝鲜最高领导人金正恩与美国总统特朗普先后于2月、6月举行了河内、板门店会谈，10月朝美两国外交官还进行了斯德哥尔摩工作会谈。但这些努力均未能弥合朝美双方在核问题上的分歧，未能推动落实联合声明，双边关系深陷僵局。其中的原因，很重要的一点在于美国政府并未做好实现半岛无核化的准备，其对朝政策侧重于施压，这令朝方难以接受，谈判最终破裂，朝美关系也由此陷入停滞。在这种情况下，美国一直牵制韩国政府，2018年11月2日美国搞出一个“美韩工作小组”。表面上创立该机构是为了使韩美双方就半岛无核化、对朝制裁、朝韩合作的相关政策协商实现机制化、定期化，为了使双方的政策协商更加快捷、有效，从而更好地推动韩美共助来解决相关问题，但实际上这是美国为了防止文在寅政府避开美国单独推动南北交流的计策。正因如此，2019年以来，文在寅政府的朝鲜半岛政策难以推进，朝韩关系完全陷入停滞。为打开局面，文在寅政府尝试在不违反安理会涉朝决议的前提下，以文化旅游交流为切入点，进而推动小规模民间互访，再从中寻找与朝鲜对话的机会，但这也遭到了美方的反对。韩国统一部长官李仁荣指出，韩美工作小组制约了朝韩关系发展，应该调整工作小组的功能。可见，朝美关系及核问题的改善与进展程度和朝韩交流合作的力度与深度密切相关。

其次，朝鲜对韩国从期待到失望，到最终将关系界定为“敌对关系”。在朝鲜看来，韩

国“应该作为引领朝韩关系发展的负责任的当事方”，但韩国却参加了韩美工作小组，在推动朝韩交流合作上“仰人鼻息、左顾右盼”，事事向美国请示汇报，不走民族自主之路，热衷于搞朝韩关系和朝美关系的“良性循环”。但在朝鲜看来，韩国在这些方面不仅毫无建树，还计划在2020年6月与朝鲜搞两国首次峰会20周年纪念活动。韩国这种“口惠而实不至”的做法令朝鲜极为恼火。正如朝鲜所言：“朝鲜早就想采取决定性措施彻底消除韩方挑衅，彻底隔断、摒弃与南方的所有接触空间。……朝鲜的立场就是迟早要扔掉的东西不如趁早抛弃。”于是2020年6月8日，朝鲜劳动党中央副委员长金英哲和金与正在对南工作部门的工作总结会议上强调把对南工作全面转换为对敌工作，并切断南北之间的一切通讯联络线。朝鲜对韩国的强硬立场表达意思很清楚，即朝鲜该做的都做了，现在该轮到韩国了，不能光说不做。

最后，新冠肺炎疫情的冲击使朝韩关系难以实现突破。2020年，在疫情转为全球大流行并将长期持续的背景下，朝鲜国内经济发展面临巨大压力。2020年1月24日，朝鲜启动国家紧急防疫系统，封锁边境，中断外国人入境旅游项目。2月29日，朝鲜领导人金正恩在劳动党政治局扩大会议上指示，“采取并严格实行超特级防控措施。”7月，朝鲜开城发现疑似新冠病例后，金正恩主持召开了政治局紧急扩大会议，宣布在开城地区实施紧急状态，彻底封锁了开城市，并采取措施隔绝相关区域和地区，将“国家紧急防疫体系”升级为“最大紧急体制”。目前，朝鲜境内尚未出现新冠确诊病例。按照朝鲜劳动党中央机关报《劳动新闻》的说法，“要在全朝鲜范围内以‘全民斗争’大力开展新冠防疫战。”为此，朝鲜两度将防控措施级别上调至最高级别“超特级”，中央紧急防疫部门采取积极措施，要求民众严守相关规定。“通过大众新闻手段、教育网、宣传广播站等开展思想教育和卫生宣传，各地还派出宣传车在大街小巷进行卫生防疫宣传。科研机关和教育机关推进尽快研发并推广适合于低温的消毒方法。各级机关企业和工厂开展抗疫工作部署和总结，进行体温测量、消毒、通风等紧急防疫工作。”新冠疫情迫使朝鲜严格管控物资，加之自然灾害和国际制裁，朝鲜经济面临压力陡然加重。在实现成功防疫的同时，也限制了朝鲜与其他国家之间的社会经济往来，包括韩国在内。比如，朝鲜拒绝接受韩方派遣特使赴朝商讨缓和半岛紧张局势的提议，其理由就是韩国的建议不切实际，与朝方坚决禁止任何出入境行为的国家紧急防疫态势不相符。

朝韩关系发展前景展望

虽然自2019年以来朝韩关系出现大幅倒退，但朝韩双方努力维持半岛稳定，朝韩关系并未失控和破局。首先，南北双方都在积极维持半岛的稳定局面。朝鲜的官僚阶层保持对韩国的警惕与怀疑，而最高领导人一直保持南北关系的稳定。从朝鲜方面看，在对美外交方面，朝鲜需要韩国的支持和帮助。尤其是在发展经济上，为了让朝鲜人不再吃苦、能够享受富足而文明的生活，韩国始终是朝鲜不可或缺的资本、技术来源。因此，如果继续使紧张局势升级反而对朝鲜不利。从韩国方面看，力避与朝鲜针锋相对，以柔克刚，积极寻求对朝关系的突破口。在方案上，韩国提出了朝韩双方交流合作的新思路。李仁荣统一部长表示，韩国将积极支援朝鲜平壤综合医院建设等医疗保健项目，向朝鲜提供粮援；韩朝可通过“以货易货”方式进行小规模交易，如朝鲜金刚山、白头山的泉水、大同江啤酒可与韩国的大米、药

品进行交换等。因此，鉴于双方的努力，两国总体局势还是稳定的。

其次，朝韩关系发展的不确定性也在增加。首先，拜登政府对朝政策僵化导致朝鲜不愿立即对美重启对话。2021年4月30日，美国白宫新闻秘书普萨基公开声称拜登政府已完成对朝鲜的政策评估，将采取一种务实的方式，寻求与朝鲜开展外交。“美国的政策目标仍然是实现朝鲜半岛完全无核化。拜登政府的对朝政策不侧重于达成一个重大协议，也不依赖于战略耐心，而是寻求以一种经过调整的务实方式与朝鲜展开外交，着眼于取得实际进展，以增强美国及其盟国的安全”。尽管拜登政府强调“务实灵活”、“分阶段”的对朝接触方式，但一旦把“自下而上”作为美朝互动的主要方式，则其必然由美国官僚体系所掌控，传统的对朝手段以及僵化的对朝思维将不会改变。其次，美日韩三边关系的重塑将使朝鲜加深对韩国的不信任，依赖中俄来抗衡美日韩，这不利于朝韩关系的发展。2021年3月，国务卿布林肯进行上任以来的首次出访，目的地选择在日韩，在出访过程中，布林肯一直没有忘记与东亚盟友进行紧密合作，以“应对朝鲜的威胁”。尤其是在首尔举行的美韩外交部长、国防部长（2+2）会谈中，美国国防部长劳埃德·奥斯汀（Lloyd Austin）强调韩日合作应对朝鲜威胁的重要性。4月2日，三国国安部门首长——美国国家安全事务助理杰克·沙利文（Jake Sullivan）、日本国家安全保障局局长北村滋、韩国国家安全事务室长徐薰，在美国马里兰州安纳波利斯的美国海军学院（United States Naval Academy）举行三方会议。会议上，三国国安首长“就全面履行联合国安理会对朝制裁决议、核不扩散、加强对朝鲜的遏制力及维持半岛和平、稳定达成了一致意见”。4月30日，美日韩三国军方参谋长——美军参谋长联席会议主席马克·米利（Mark Milley）、日本防卫省统合幕僚长山崎幸二、韩国联合参谋本部议长元仁哲，在美国夏威夷举行会晤。这是三国参谋长自2019年10月以来首次举行面对面会谈。5月5日，在伦敦召开的七国集团（G7）外长会访上，美国国务卿布林肯、日本外相茂木敏充以及韩国外长郑义溶在伦敦同举行会谈。三方在会上重点讨论落实拜登政府对朝新政策的合作方案，以早日重启朝美对话。这是美日韩外长自2020年2月以来时隔1年3个月再次举行会谈，也是郑义溶就任韩国外长以来与日本外相茂木敏充的首次会晤。由上可见，美日韩三国外交系统、军队系统及国家安全首长频繁互动标志着美国正在加快重塑东亚盟友体系的步伐。军事上的密切合作以应对朝鲜军事威胁将成为美韩日关系的主要基调。然而，一旦三国军事合作加强，势必造成朝鲜的不满，刺激朝鲜继续大力开发导弹以及常规武器系统。最后，朝韩在改善双边关系上尚未形成统一步调。2021年新年伊始文在寅就在新年讲话中声明，将为推动停滞中的美朝、韩朝对话实现转圜做最后努力，愿与金正恩在任何时间、任何地点会晤，也可以进行非面对面的对话；将继续努力实现朝鲜半岛无核化与永久和平，将立足于不允许战争、互相保障安全、共同繁荣的三大原则发展南北关系，提议朝鲜共同参与东北亚防疫卫生合作等。但是朝鲜对此反应冷淡。更为重要的是朝鲜人权问题会进一步捆绑文在寅政府缓和与朝关系的手脚。2021年4月美国会跨党派机构汤姆·兰托斯人权委员会就韩国《禁止散发反朝传单法》举行听证会，认为该法限制了韩国民众的言论自由，可能会阻碍增进朝鲜人权所作的努力，声援“脱北者”团体。美国大力加强对朝鲜的人权外交，反而进一步影响朝韩的互信，也将鼓励韩国国内反朝团体的活动。

再次，朝核问题仍将限制朝韩关系。2021年1月举行的朝鲜劳动党第八次代表大会，明确把美国定位为其“革命发展的基本障碍、最大主敌”，强调朝鲜对外政治活动的焦点是制服美国，将本着“以强对强、以善对善”的原则同美国打交道，同时将进一步提高能够精确打

击并消灭1.5万公里射程以内的任何战略目标的命中率。显然，美朝之间的互不信任依然根深蒂固，朝核问题短期内恐难有突破。因此，朝核问题若得不到解决或取得阶段性进展，联合国安理会涉朝决议中的制裁条款就不会放松，朝韩一系列合作项目也就无从谈起。

第四，文在寅政府受国内事务牵绊，已无力大幅推进朝韩关系。从施政重点看，2020年4月韩国国会议员进行选举，文在寅所在执政党——共同民主党取得了压倒性胜利。自1987年韩国民主化转型以来，该党首次作为单一执政党成为占据国会五分之三议席的“超级执政党”，这使得文在寅摆脱了诸多政治上的束缚。在对朝关系上，文在寅政府积极寻求改善韩朝关系的时机。2019年以来，文在寅政府颁布的《国防白皮书》中，都删除“朝鲜为敌”的表述，笼统地“将威胁和侵犯韩国主权、领土、国民生命、财产安全的一切势力视为敌人”。由上可见，韩国对朝鲜的威胁评估已经大大降低了。然而，2022年韩国即将举行总统大选，大选的结果又将为朝韩关系带来新的变数。2021年4月7日，在地方议员和地方政府领导再补选中，韩国执政党共同民主党遭遇重大挫折，首尔和釜山两大超级城市市长都被韩国最大在野党“国民力量”所赢得。对于这一选举结果，文在寅紧急表态称，“严肃接受国民问责，今后将以更低姿态、更大责任感治理国政，努力战胜疫情、复苏经济、稳定民生、扫除房地产腐败，切实满足国民要求”。地方选举在很大程度上反映民意，共同民主党的此次惨败反映出韩国民众对现政府的不满。为了扭转颓势，文在寅政府正在经历新一轮的“政府换血”，官员变动不断，而丑闻将很有可能在此中发生，从而导致韩国民间对文在寅更为不满。目前，韩国经济低迷，政府丑闻不断，官斗严重，再加上朝韩关系冷淡，几乎文在寅关注的所有内外事务都举步维艰，而在野的保守势力却在集结力量，趁势全力挖掘文在寅政府的“丑闻”，以赢得2022年的总统大选。从民意方面看，当前文在寅政府不具备在朝韩关系上放手一搏的坚实社会基础。韩国内舆论调查结果显示，对朝鲜政府持反感态度的人数比例在持续增加，2018年为35.4%，2019年为51.6%，2020年为74.5%；韩国民众对朝韩关系持悲观看法呈上升之势。韩国舆论认为，出现这种情况的重要原因是朝方行为的不可预测性，如毫无征兆地炸毁开城朝韩共同联络办公室大楼、不同意与韩方联合调查在西海海域枪杀韩国公民的事件等。如果保守力量赢得大选，美韩同盟势必强化，韩国保守势力也将摒弃文在寅政府对朝缓和的政策基调，转而趋向强硬政策，朝韩关系极有可能重新回到紧张状态，危机甚至冲突发生的可能性将大大增加。如果进步势力继续执政，则文在寅改善半岛南北关系的路线将继续得以延续，在条件成熟时，朝韩关系仍会实现转圜。

最后，新冠肺炎疫情增加了朝韩重启对话与合作的变数。2021年是朝韩加入联合国30周年，也是朝韩签署《南北和解、互不侵犯、交流与合作协议书》30周年。30年来，朝韩关系虽坎坷不断，但双方不曾发生军事冲突，半岛局势比任何时候都要稳定。但新冠疫情使得朝韩一切互动都停下来。因此，朝韩的互动应该会在疫情结束后才能有限重启。

朝韩关系发展的条件

首先，疫情结束。朝鲜正在进行疫情“超级防控”阶段，目前很难进行频繁的国际交往。不仅如此，朝鲜不愿接受国际援助，恐怕援助物资会携带病毒。因此，朝韩重启对话以及合作需要待疫情趋缓，尤其是朝鲜周边国家疫情基本得到有效控制。

其次，美国需要逐渐解除对韩国的牵制。以美韩工作组解散为契机，韩国可以对朝韩合

作项目进行进一步规划。同时韩国应促进国际社会逐步放松对朝鲜的制裁，积极推动对朝鲜的援助。

再次，中韩进一步加强合作，实现各种形式的多边对话。中韩合作将避免半岛出现新冷战的局面，拉朝美进入多边对话的框架，加强彼此互信。中韩可以在半岛无核化进程、制裁问题以及对朝鲜进行人道主义援助上加强沟通。同时进行危机管理的对话，保证半岛的稳定。

最后，朝鲜需要改变观念。朝鲜一直强调“新”。但朝鲜如果希望开创和解合作新局面，就需要和韩国相互尊重、相互理解，尤其需要高超的政治智慧和保持战略清醒。在目前朝鲜高度保持紧张的状态下，这种观念很难马上发生变化。中韩应该促进朝鲜逐步改变僵化思维，增加对韩国的信任感，虽然这需要很长时间，但仍要坚持长期持续的努力。

토론 3

남북관계 개선을 위한 조건과 전망 토 론 문

양 무 진
(북한대학원대학교 교수)

1 총평

- 전체적으로 본 중국 학자의 발제는 북한을 옹호하는 입장에서 북한은 할 역할을 다 했는데 한국 정부가 대미 사대적 성향에 따라 이를 제대로 하지 못했다고 비판하는 뉘앙스가 강하고 미국의 협상 의지 등 경직성을 비판한 것이 특징이라고 보여짐.
- 트럼프 대통령은 “변죽만 올렸다”는 문대통령의 지적처럼 한국 정부도 미국 정부에 아쉬운 점이 많음. 또한 북한은 문재인 정부에 서운하다고 하겠지만 문재인 정부도 북한에 아쉬운 점이 많다는 점에서 현시점에서 어느 누구도 더 잘못했느냐를 따지는 것은 어떻게 보면 무의미할 수 있음.
- 본 토론이 과거의 공과를 토대로 남북관계 제약요인과 발전 조건을 모색해 보는 자리인 만큼 중국 학자의 발제는 시의적절하며 이를 토대로 건설적인 방향을 함께 강구하는 것이 중요하다고 생각함. 왜냐하면 미중 갈등 등 한반도와 동북아의 환경에 불확실성과 유동성이 심화되고 있기 때문임.

2 긍정적 평가

- 2018년 평창 동계올림픽 이후부터 한국 정부의 중재노력이 북미간 대화를 촉진시켰다는 발표자의 인식에 동의
- 남북관계 교착의 내부동인을 미국 정부의 유연하지 못한 태도, 코로나-19 팬데믹 상황, 북한이 남한에 보이는 서운한 감정 등에서 찾는 것에 대해 동의함.

- 남북관계가 결코 좋지는 않지만 한반도 안정을 바라는 남북간의 노력에 따라 남북관계가 통제불능한 상황까지는 않은 것에 대한 인식에도 동의함. 특히 발표자가 남쪽 뿐 아니라 북쪽도 긴장고조를 원하지 않는다고 보는 현 정세 평가는 설득력 있음.
- 미국이 한국과 일본을 포함한 한미일 삼국관계로 재편할 경우 북한이 중국, 러시아로 의존할 수 있고 이러한 상황은 남북관계 개선에 불리할 수 있다는 발표자의 의견에 동의
- 또한 국내 정치적 일정에 따라 문재인 정부가 더 이상 큰 역할을 하기 쉽지 않다는 견해에도 동의하며 코로나의 종식, 한중 협력의 강화, 대북제재 완화 및 남북협력 재개 등 남북관계 발전 조건을 제시한 것은 매우 적절한 제언이라고 생각함.

3 비판적 평가

- 하노이 회담에서 북미간 협상이 결렬된 것이 한국정부의 소극적 태도 때문이라는 것은 너무 단견적인 생각임. 9.19 평양공동선언으로 부터 영변핵시설 폐기까지 끌고 온 것은 한국정부였으며 이러한 우리의 구상은 충분히 미측에 전달되었음. 하노이 회담이 결렬된 것은 미국이 국내 정치적인 이유로 회담결렬을 유도했고 북한도 영변핵과 제재해제 외에 다른 협상안을 갖고 있지 않았음.
- 북한이 미국을 변화시키지 못하는 한국에 서운할 수도 있겠으나 하노이 회담 결렬과 그 이후의 전개상황을 모두 한국의 책임으로 덮어씌우는 것은 과하다는 생각임. 한국 사람들 중에는 하노이 회담 이후 북한은 대북 적대시정책 전반을 협상안으로 끌고 들어와 미국과의 협상 문턱을 높였고 미국은 오로지 대선만 집중하면서 북한을 관리하려고 하였음. 그 가운데에서 동분서주한 것은 오히려 한국정부임. 한국정부의 노력을 폄하해서는 안됨.
- 서해에서 한국 국민이 북한 군부의 총격에 의해 숨진 사건에서 북한이 사과한 것에 대해 북한이 한반도 안정과 위기를 해결을 위해 오히려 노력하고 있다고 언급한 부분에 대해 의아함. 그 사건은 반인륜적인 사건으로써 전략 여부를 떠나 당연히 북한이 사과를 해야 할 일임. 남북공동연락사무소 폭파와 같은 사건도 북한이 자신들의 불만을 표출하기 위한 일환이었겠지만 그러한 행위에 대해 국제적으로나 한국민들 사이에서 동의를 얻기는 힘든 일임.

4 토론자의 생각

- 현재 상황을 평가해 볼 때 바이든 정부는 북한과의 대화 기조를 분명히 했지만 획기적으로 북한을 협상에 유인할 카드를 제시하지는 않았고 북한도 아직 대화에 나올 생각은 없는 것 같음. 미중 전략경쟁이 심해지면서 한반도와 남북관계 변화의 외부적 변수가 악화되어 내적 동력만으로는 변화를 이끌어 낼 수 없는 상황임.
- 과거 미국과 소련관계가 해빙되면서 독일통일과 냉전이 종식되었듯이 미국과 중국 관계가 협력적 관계일 때는 남북관계도 좋았음. 그러나 지금은 이러한 외부환경이 너무 대결적이며 한국 내 정치 일정이 복잡하게 돌아가는 상황에서 북한은 올해부터 외부와의 문을 굳게 닫고 김정은식 경제 사회개혁을 단행하고 있는 상황임. 그런 점에서 장기적인 관점과 해법이 필요하다고 생각하며 한반도 비핵·평화 관련하여 공통의 이해관계를 갖고 있는 미국과 중국, 남북한이 주변 환경의 영향을 받지 않고 비핵·평화 협상에 몰두하기 위해서는 ‘4자회담’을 추진하는 것이 하나의 대안으로 봄.

제3섹션

종합토론

회의 참가자 전원 및 펠로우십 중국 방문학자
(우약영, 서천, 양미화, 우소)

103

1 한중 관계

- 한국의 대중, 대미 정책은 '경중안미'로 볼 수 있는데 중국은 경제적 차원뿐만 아니라 한반도 문제의 평화적 해결을 위한 한 축으로 한국 안보에 중요한 전략 파트너임.
- 중국의 부상은 한·미·일 안보체제를 강화시킬 수 있으나 경제적 차원에서는 한·미·일 관계 내 위계성을 완화시킬 수 있는 합의 보유
- 전체적으로 한중관계 수교 이후에 양국에게 이익이 되는 관계였다는 것은 분명
- 하지만 한중관계에 있어 경제 관계가 잘 이루어지면 정치, 사회 안보 문제도 풀려 갈 것이라는 접근법은 한계를 보임.
- 사회적, 정치적 영역에서의 교류 협력을 어떻게 상호존중과 이해에 기초에서 발전시킬 것인가가 중요
- 한중 협력은 한반도 신냉전의 부활 억제할 수 요인이 될 수 있으나 현재 한중 관계는 협력의 관계가 공고하지 못하여 휘발성이 높은 양국 관계로 평가됨.
- 앞으로도 한중관계는 정치적으로 우여곡절이 있을 수 있으며 정치 문제는 경제, 문화 교류와는 분리해서 다룰 수 있어야 함.
- 문제 발생 시 일방적 방식이 아닌 상대방 말에 경청 할 수 있는 태도를 바탕으로 한 상호 소통 강화 노력 필요
- 양국 간의 서로 차이가 존재하지만 과장되게 이해되거나 설명되는 경우가 많음.
- 차이가 정확히 뭔지 자세히 다루지 않고 비약되어 담론화되는 것이 많으며 한중 양자 간의 관계는 전략적 갈등까지 갈 사안은 많지 않다고 생각
- 다른 것의 성격이 무엇이고 이를 어떻게 해결할 것인가를 차이를 논의하는 것이 필요하며 이를 통해 전략적 갈등까지 갈 것인지 해결할 수 있는 문제인지 판단할 수 있음.
- 경제 무역 이외에 새로운 협력 공간을 만드는 것이 필요
- 기후변화, 백신 문제, 동북아 방역협력 등 비전통 안보 문제 등을 통한 새로운 협력 공간 가능성 존재
- 중국과 러시아가 미일 동맹 견제 및 동북아 지역의 평화를 위해 협력을 필요로 하여 양국 관계를 강화하고 있으나 동맹 관계 형성의 가능성은 낮다고 봄.

-
- 중국은 러시아와 무기 교역에서 과거의 재래식 무기 무기 구입보다는 첨단 무기를 원하고 있으며 이외에도 에너지 협력에서 가격 논의, 공급망 확보 등 다수 문제가 존재

1. 사드 배치

- o 사드 배치와 관련하여 당시 중국이 한중관계를 오판한 것과 한국 국내정치가 불안정한 상황 등이 한중관계를 더욱 악화시킴.
- 문재인 정부에 들어 한국 정치 안정된 후 공동의 이익을 창출하는 노하우를 가지고 사드 문제 타협 가능
- 외교적 오판 및 국내 정치 부정적 영향 줄이면서 한중관계를 어떻게 관리하는가가 문제임.

2. 대북 제재

- o 코로나-19로 인한 국경 봉쇄 및 생산, 운송 중단으로 저개발 국가 식량난 문제 악화
- 북한 내 식량 사정이 어려워 자체적 해결 범위 넘어섬.
- 중국 측은 대북제재에 대해 동조하면서도 제재는 수단일 뿐, 목적이 아니라는 원칙을 강조
- 미국은 이러한 현실을 고려하지 않고 실무회담을 계속 요구하는 것이 인도적 차원에서 맞는 것인지, 대화 재개를 하는 것이 맞는 것인지 미국뿐만 아니라 한국 정부가 깊이 고민할 부분이라고 생각

3. 반중 감정 확대

- o 현재 시기에 언론을 통한 한국 내 반중 감정 확대 재생산이 심화되고 있음.
- 정부 간의 관계는 코로나에도 불구하고 소통이 잘되고 있으며 비교적 양호한 반면, 국민들 간의 상호 인식 등은 상당히 저조한 것이 아닌가 걱정스러운 면이 존재
- 악화된 양국 간 부정적 인식을 어떻게 극복하고 우호적 감정을 증가시키는가가 중요
- 현실을 냉정하게, 객관적으로 평가하여 대안 모색하는 것이 필요
- 양국이 서로 지향하는 가치와 체제의 차이 등을 이해하는 면에서 부족하다고 생각,

서로의 차이를 인정하는 것이 필요

4. 중국 백신 논의

- 백신은 일반 방역 공급 물품 이상으로 정치적 의미도 부여됨.
- 미국, 서방 국가는 중국의 백신에 대한 의심, 현재 한국은 중국 백신 인정
- 한국 정부가 중국 백신에 대한 인정은 중국 내 좋은 평가를 얻고 있으며 이는 한중 우호관계에 긍정적 영향을 줌.
- 그러나 일부 한국 언론의 중국 백신에 대한 부정적 보도로 인해 백신에 대한 양국 간 분쟁이 발생될 수 있음.

5. 대선 후보의 발언

- 차기 대선 후보들은 중국에 대한 발언은 양국 간 우호관계에 영향을 줄 수 있음.
- 한국의 대선과 관련해 정권이 바뀌면 한국의 대외정책이 크게 변할 것이라는 우려 존재
- 하지만, 비중을 어디다 두느냐에 대해서는 차이가 존재하였지만 크게 보면 대동소이 함.
- 보수정권이든 진보정권이든 기본적으로 대북정책 관련해서 대화협력 통해 무엇인가를 이루어 보기 위해 노력하였으며 이에 대한 북한의 반응에 따라 결과가 달라짐.
- 이후 다른 정부가 들어서더라도 북한에 대해서는 대화, 협력 방향으로 갈 것이라고 예상
- 대선 과정에서의 후보자 발언과 실제 그 이후의 새로운 정부 출범 시 대외정책은 동일하지 않았던 경우가 많았음.
- 중국 내부에서 주변 국가들에 대한 언급이 많이 제시되고 있는데 이에 대한 관리 필요
- 중국 측에서 너무 민감하게 반응하는 것은 한국의 국내 문제에 간섭하려는 것이 아닌가 하는 오해를 줄 수 있어 신중하게 다룰 필요가 있음.
- 타국의 국내 정치 사안 등 내부 일에 너무 관심이 많아 굳이 갈등 상황을 만들 필요는 없음.

2 한반도 비핵화

- 한반도의 비핵화가 미중 간의 같은 목표
 - 한국이 북미 간 중단된 대화를 이어지게 할 수 있다면 미중 간 협력에 있어 일종의 추동력이 될 것으로 예상
- 한미 정상회담에서 기존의 남북 간, 북미 간 공동성명을 인정하고 필수적인 것이라고 재확인 하는 것이 좋은 시작이라고 생각
 - 바이든 행정부가 한반도 문제를 고려할 때 동맹국의 의견을 많이 참고하고 있는 이 기회를 이용하여 미국을 대하는 것에 있어 이전보다 더 좋은 결과가 나올 것이라고 예상
- 남북관계를 개선하려면 제3자가 내오는 결과 해결 방안을 기다리는 것보다 스스로 해결방법을 찾는 것이 옳은 방법이라고 생각
 - 북미 정상회담 공동성명에서 판문점 선언을 인정한다고 하는데 판문점 선언의 자주 의 원칙에서 민족 운명을 결정해 나가는 내용이 포함되어 있음.
 - 하지만 한국이 북한과 관계를 개선하려고 할 때마다 미국이 간섭하여 관계 개선에 지장을 주었음.
 - 한국이 미국으로부터 조금이나마 북한과의 관계 개선에서 자주권을 쟁취할 수 있다면 남북 관계가 더욱 발전할 수 있을 것으로 예상.
- 한국은 북미관계 정상화를 위해 북한과의 대화 시도보다는 미국을 설득하여 북한에 대한 관심부터 이끌어 내 해결 하는 것도 좋은 방법이라고 볼 수 있음.
 - 북미 정상회담 후 북한은 억류되어 있던 미국인 장거리 미사일 중단 등의 행동을 보여줌.
 - 하지만 미국은 한미군사훈련 지속, 대북제재, 대북적대시 정책 유지 등을 통해 조미공동서명 내용을 이행하지 않음, 이에 북한은 미국이 아직 대화할 준비가 되어 있지 않다고 판단
- 이전보다 북한과 미국 사이에 중재자로서 양측의 의견과 대립을 조정하고 평화의 길로 나아갈 수 있도록 한국의 운전수의 역할이 중요
 - 북한은 한국이 자주권이 없다고 판단하여 한국과의 대화를 거부하고 있으며 미국은 북미공동성명을 이행하지 않는다고 주장하며 대화를 중단
 - 한국이 운전수 역할을 잘 해내어 한반도 문제가 풀리면 한중, 미중 관계에도 좋은 영향을 가져올 것으로 예상