한·미 평화통일포럼

ROK-U.S. Joint Peace and Unification Forum

# 한반도 정세 변화와 평화체제 구축

## Changes in the State of Affairs and the Establishment of a Sustainable Peace Regime

- **2021.12.10**(FRI) 08:30
  [Washington D.C. **12.09**(THU) 18:30]
- The Swiss Grand Hotel, Seoul, Korea (Virtual/In-person)
  Washington, D.C., United States (Virtual)
- **민주평화통일자문회의, 경남대 극동문제연구소**
  Peaceful Unification Advisory Council (PUAC), Institute for Far Eastern Studies (IFES)

# 목차


- 프로그램(Program) ····· 4
- 기조연설(Keynote speech) ····· 7
- 1세션(Session Ⅰ) ····· 17
- 2세션(Session Ⅱ) ····· 81
- 프로필(Profile) ····· 137

# 프로그램

| 구 분 | | 내 용 |
|---|---|---|
| 기조연설<br>08:30~08:55(25) | | **“종전선언과 한반도 평화”**<br>○**이석현** 민주평화통일자문회의 수석부의장 |
| **세션 1**<br>08:55-10:15(‘80) | 주제 | **“한반도 정세와 북한의 변화 가능성”** |
| | 사회 | ○**이관세** 경남대 극동문제연구소 소장 |
| | 발제 | “한반도 정세 변화와 북한의 대응전략”<br>○**이정철** 서울대 정치외교학부 교수<br>“북한 경제 상황 변화 가능성”<br>○**권영경** 민주평화통일자문회의 경제·과학분과 위원장 |
| | 토론 | ○**조지프 디트라니** 전 미 국무부 대북협상담당 특사<br>○**김연호** 조지 워싱턴대 한국학연구소 부소장 |
| 10:15-10:30(‘15) | | COFFEE BREAK |
| **세션 2**<br>10:30-11:50(‘80) | 주제 | **“미국의 대한반도 정책과 한미 동맹”** |
| | 사회 | ○**배기찬** 민주평화통일자문회의 사무처장 |
| | 발제 | “한반도 비핵화와 북미관계 개선방안”<br>○**제니 타운** 38 North 선임연구원 겸 소장<br>“한반도 평화정착과 한미관계”<br>○**프랭크 자누치** 맨스필드재단 소장 겸 이사장 |
| | 토론 | ○**양무진** 북한대학원대 부총장<br>○**최용환** 국가안보전략연구원 책임연구위원 |
| 11:50 | | 정리 및 폐회 |

# Programs

| Classification (*EST Time) | | Contents |
|---|---|---|
| Keynote speech<br>18:30~18:55(25) | | **"An End-of-War Declaration and Peace on the Korean Peninsula"**<br>o **Lee, Seok-Hyun** Executive Vice-chairperson, Peaceful Unification Advisory Council (Chairperson:President Moon Jae-In) |
| **Session I**<br>18:55~20:15('80) | Theme | **"The Current State of Affairs on the Korean Peninsula and the Possibility of Change in North Korea"** |
| | Moderator | o **Lee, Kwan-Sei** Director, Institute for Far Eastern Studies, Kyungnam University |
| | Presentation | "Changes on the Korean Peninsula and North Korea's Strategic Responses"<br>o **Lee, Jung-Chul** Professor, Dept. of Political Science & International Relations, at Seoul National University<br>"The Possibility of Economic Change in North Korea"<br>o **Kwon, Young-Kyung** Director, Economy/Science Division Committee at Peaceful Unification Advisory Council |
| | Discussion | o **Joseph DeTrani** Former U.S. special envoy for the Six-Party Talks with North Korea<br>o **Kim, Yon-Ho** Associate Director, George Washington Institute for Korean Studies |
| 20:15~20:30('15) | | COFFEE BREAK |
| **Session II**<br>20:30~21:50('80) | Theme | **"U.S. Policy Toward the Korean Peninsula and the ROK-U.S. Alliance"** |
| | Moderator | o **Bae, Ki-Chan** Secretary General, Peaceful Unification Advisory Council |
| | Presentation | "Denuclearization of the Korean Peninsula and the Improvement of the U.S.-DPRK Relationship"<br>o **Jenny Town** Senior Fellow and Director of Stimson's 38 North<br>"Stabilizing a Peace Regime on the Korean Peninsula and ROK-U.S. Relations"<br>o **Frank Jannuzi** President and CEO of the Maureen and Mike Mansfield Foundation |
| | Discussion | o **Yang, Moo-Jin** Vice-President,University of North Korean Studies<br>o **Choi, Yong-Hwan** Senior Researcher, Institute for National Security Strategy |
| 21:50 | | **Wrap-up** |

# 기조연설(Keynote speech)

# [기조연설] 종전선언과 한반도 평화

**이석현** 민주평화통일자문회의 수석부의장

문재인 대통령은 한국전쟁을 공식적으로 종식시키는 종전선언을 제안했습니다. 종전선언은 한반도에 평화 분위기를 조성하고 북한의 비핵화와 평화를 향한 길을 열게 될 것입니다.

종전선언을 하더라도 중국과 러시아 사이의 균형유지를 위해 주한미군은 한국에 계속 주둔할 필요가 있습니다. 균형이 무너지면 평화도 무너져 버릴 수 있습니다.

최근 저는 워싱턴 DC와 뉴욕 등 미국 동부지역의 도시들을 방문했습니다. 몇몇 하원의원들은 종전선언에 긍정적인 입장이었지만 국무부는 다소 신중한 입장을 보였습니다. 오늘 회의를 통해 좋은 의견들이 많이 나오기를 기대 합니다.

북한 역시 주한미군의 남한주둔을 수용한다는 입장을 김씨 일가 3대에 걸쳐 공개적으로 밝혀왔습니다. 1992년 뉴욕에서 당시 김용순 북한 국제부 부장은 위대한 수령 김일성동지가 “북미 수교를 하더라도 주한미군의 남한 주둔에는 반대하지 않는다” 고 말했다고 전한 바 있습니다.

2000년 매들린 올브라이트(Madeleine Albright) 전 미국 국무장관이 평양을 방문했을 당시 북한 지도자 김정일은 주한미군이 동북아시아 지역에서 안정자(stabilizer) 또는 균형자(*balancer)역할을 하고 있다고 이야기했습니다. 또한 2018년 문재인 대통령의 특사가 평양을 방문했을 당시에도 김정은 위원장은 주한미군의 주둔을 수용한다는 입장을 재차 반복한 바 있습니다. 그는 “우리가 평화를 향해 나아가는 길에 주한미군이 존재한다는 것을 받아들인다”라는 말을 했습니다.

종전선언 이후 북한이 말을 바꾸며 입장을 번복하더라도 한미 양국이 필요에 따라 미군의 주둔을 유지하기로 결정하면 주한미군은 계속 한국에 주둔할 수 있습니다. 왜냐하면 종전선언은 구속력이 없는(강제성이 없는) 정치적인 선언이기 때문입니다. 또한 종전선언 이후에도 현재의 정전체제는 계속 유지될 것입니다.

지금까지 미국은 북한에 적대적인 의도가 없다고 말해왔습니다. 그러나 그것을 증명하기 위한 어떠한 조치도 취한 바가 없습니다. 한국전쟁의 종식을 공식으로 선언함으로써 북한에 더 많은 신뢰를 불어넣을 수 있을거라 생각 합니다.

문재인 대통령이 처음 종전선언을 제안했을 당시에 북한은 다소 관심이 없는 것처럼 보였습니다. 그러나 얼마 지나지 않아 많은 관심을 쏟기 시작했습니다. 김여정 부부장이 최근 잇따라 발표한 담화들과 김정은 위원장 주도로 이뤄진 남북통신연락선 복원이 그 증거입니다.

또한 중국의 동부권 진출행보를 억제하기 위해서라도 북한과의 긴장을 완화할 필요가 있습니다. 저는 2014년 국회 부의장으로 재직할 당시 10명의 국회의원들과 북경을 방문해 류원샨 중국 상무위원과 왕자루이 중국 공산당 대외연락부장, 왕이 외교부장을 만났습니다.

저는 북한 비핵화를 위해 노력해 달라고 부탁했고 그들도 알겠다고 말했습니다. 그러나 그날 만찬 자리에서 실무자들은 중국이 북한과 가깝지 않으며 고위급 인사들이 북한을 방문하지 않을 것이라는 얘기를 했습니다.

2017년에 다시 베이징을 방문했을 때에도 중국과 북한의 관계는 가깝지 않았습니다.

2013년 북한의 대표적인 지중파(知中派)인 장성택이 처형되었습니다. 2017년에는 김정남이 쿠알라룸푸르에서 암살되었습니다. 이런 일련의 사건으로 북한과 중국의 관계는 그리 좋지 않은 상황이었습니다.

그러나 2019년 하노이 북미회담이 노딜(no-deal)로 귀결된 후 북한은 중국 쪽으로 재빠르게 다가가기 시작했습니다. 북한과 중국이 더욱 강력한 동맹으로 발전하는 것을 막기위해 북한과 미국간의 긴장을 해소할 필요가 있습니다.

문재인 대통령의 임기가 아직 남아있는 이번 연말이나 내년 초에 종전선언을 한 후 남북정상회담을 개최하기 위해서는 미국의 적극적인 지지가 필수적입니다.

한반도의 위기상황 속에서도 문재인 대통령은 2018년 시작된 한미 동맹을 중심으로한 평화 프로세스를 성공적으로 이행해왔습니다. 다가오는 3월에는 한국의 대통령 선거가 있을 예정입니다. 5월에 신임 대통령이 취임하고 새로운 정부가 자리잡기까지는 많은 시간이 소요될 것입니다. 다시 종전선언에 대한 논의를 할 준비가 되었을 시점에는 미국의 11월 중간선거가 있을 것입니다.

# [Keynote speech] "An End-of-War Declaration and Peace on the Korean Peninsula"

**Lee, Seok-hyun** Executive Vice-chairperson, Peaceful Unification Advisory Council (Chairperson : President Moon Jae-in)

President Moon Jae-in suggested a declaration to formally end the Korean War. The end-of-war declaration will create a peaceful atmosphere on the Korean peninsula and enable us to pave the way for peace and negotiations on the denuclearization of North Korea.

Even if we make the declaration, we need U.S. troops stationed in Korea to maintain balance with China and Russia. When balance is broken, peace could be broken as well.

Recently, I visited cities in the eastern United States, including Washington, DC and New York. Some House members took a positive stance on the end-of-war declaration, but the State Department was taking a rather cautious stance. I hope many good opinions will come out in today's discussion.

The DPRK has also publicly expressed their position to accept the U.S. troop presence in Korea throughout the three generations of the Kim family. In 1992, Kim Yong-soon, then-North Korean

Secretary of International Affairs, said in New York that this is exactly what the Great Leader Kim Il-sung mentioned: "Even if we establish diplomatic ties with the U.S., we do not object to the U.S. military presence in South Korea."

And in 2000, when Madeleine Albright, former U.S. Secretary of State, made a visit to Pyongyang, then-North Korean leader Kim Jong-il said that the presence of U.S. troops in South Korea plays the role of a stabilizer or balancer in Northeast Asia. When President Moon's special envoys went to Pyongyang in 2018, Kim Jong-un reiterated their position to accept the U.S. military presence in South Korea. He said, "We will accept the presence of the U.S. troops as we move forward with peace."

Even if the DPRK backpedals after declaring the end of the Korean War, the American troops can stay in Korea if the U.S. and Korea decide to keep them here based on our needs. This is because the end-of-war declaration is a non-binding (non-obligatory) political declaration. The current armistice regime will remain even after the declaration.

Up until now, the U.S. has said it bears no hostile intent toward North Korea. But it has taken no action to prove it. I believe that declaring an official end to the Korean War would instill North Korea with more trust.

North Korea seemed somewhat uninterested in the beginning when President Moon first suggested the end-of-war declaration. But soon, they looked at it with keen interest. This is evidenced by a series of recent statements by Deputy Director Kim Yo-jong and the restored cross-border communication lines directed by Kim Jong-un.

We also need to ease tensions with North Korea to keep in check China's move to advance into the east. In 2014, when I was the Vice-Chairperson of the National Assembly, I went to Beijing with 10 assembly members, and met with Liu Winshan, member of the Politburo Standing Committee, in the presence of Wang Jia Rui, Head of the International Liaison Department and Wang Yi, Foreign Minister.

I asked them to make efforts to denuclearize North Korea and they agreed. However, at the dinner that evening, working-level officials said that China was not close with North Korea and that high-ranking officials would not be going to North Korea.

I went back to Beijing in 2017, and China and North Korea were not close with each other at that time too.

In 2013, North Korea executed Jang Sung-taek, the head of the pro-Chinese group in North Korea. Also, there was the assassination

of Kim Jung-nam in Kuala Lumpur in 2017. Due to this series of events, relations between North Korea and China were not so good.

However, since the 2019 North Korea-U.S. summit in Hanoi ended with a no-deal, North Korea has been rapidly approaching China. In order to prevent North Korea-China relations from developing into a stronger alliance, tensions between North Korea and the United States need to be eased.

Active support from the U.S. is crucial for us to hold an inter-Korean summit followed by an end-of-war declaration either at the end of this year or the beginning of next year when President Moon is still in office.

Even amid crises on the Korean peninsula, President Moon has successfully carried out the Korean peace process that was initiated in 2018, putting the ROK-US alliance at the center. This coming March, there will be a presidential election held in Korea. It will take considerable time before the new administration settles in, with a new president taking office in May. And by the time when things are ready again for a discussion on this matter, the U.S. will be holding midterm elections in November.

# 1세션(Session I)

## 한반도 정세와 북한의 변화 가능성
## The Current State of Affairs on the Korean Peninsula and the Possibility of Change in North Korea

# [발제] 한반도 정세 변화와 북한의 대응 전략 '종전선언과 북한의 전략적 모호성'

**이정철** 서울대 정치외교학부 교수

## 1. 글로벌 변동기 한국 외교

미중 신냉전에 대한 우려가 높다. 사실 미국은 3C 정책이라며 글로벌 가치 사슬의 재편 과정에 협력(Cooperation)과 경쟁(Competition) 그리고 대결(Confrontation) 정책이 동시에 나타나는 것은 불가피한 현상이라며 냉전의 의도성을 부인한다. 반면 중국은 대결과 협력이 공존한다는 레토릭 자체가 불순하다며 반발한다. 중국은 대만 문제 등 핵심 이익을 미국이 인정하지 않는 한 어떤 것도 협력의 범주에 들어가지 않는다는 강경한 입장이다. 지난 15일 미중 화상 정상회담에 대한 평가도 분분하다. 시진핑 주석이 대만 문제에 대해서 사용한 "불장난하는 자는 스스로 타 죽는다"라는 강경 표현에 주목해 회담 실패론을 강조하는 분위기도 감지된다. 실패론은 회담 이후 번지는 미국의 베이징 올림픽 외교적 보이콧론을 예로 들기도 한다. 하지만 정작 일본이나 대만 같은 곳에서는 바이든 대통령이 대만 독립에 대해 기존의 방침에서 후퇴했다는 우려를 제기하기도 한다. 경제학자들은 미중경쟁관계가 디커플링이라기보다는 자연스런 리커플링 과정이어서 냉전론을 부인하는 시각이 많다. 반면 대부분의 국방 관련 인사들은 가장 격렬하게 미중간 신냉전을 예고한다. 강대국 정치의 여러 현상의 어느 경험 공간에 있는가에 따라 각자의

체감도가 다르기 때문에 이같은 인식의 차이는 자연스럽다.

한 때 바이든 대통령 당선 직후 미국 내 양극화 현상이 극에 달하자 전 지구적으로 미국의 동맹마저 민주당 동맹과 공화당 동맹으로 나뉠 것이라는 우려가 제기되었다(Rachel Myrick).[1] 그러나 다행인지 불행인지 아직은 알 수 없지만 바이든 대통령의 중산층 중심의 외교론은 트럼프 행정부의 미국 우선주의(America First)를 계승하고 있는 것 같다(Richard Haass).[2] 특히 중국 위협론에서 미국의 초당적 외교론은 더욱 강력해 미·중 간 전략 경쟁을 국제 질서의 근본 구조로 보는 시각이 대세이다. 이번 화상 정상회담에 대한 내리막길론이 워싱턴에 여전한 이유이다.(M. Green, 중앙일보, 11.19)

그렇지만 잠시 눈을 돌려보자. 트럼프 행정부 시절 메르켈의 독일은 한 때 미국과 거의 결별 수순까지 갔다는 평가가 나돌았다. 사사건건 대립하는 트럼프와 메르겔이 화해할 수 없는 지경까지 갔다는 것이고 미국의 유럽 동맹에 재편이 불가피하다는 논리가 고개를 들었다. 지금 독일은 사민당으로의 정권 교체 논의가 진행 중이고 독일과 미국 모두 동맹을 대하는 새로운 외교 노선을 두고 눈치 싸움이 한창이겠다. 프랑스는 오커스(AUKUS) 동맹으로 화가 단단히 났다. 문정인 세종 연구소 이사장의 칼럼에서 지적했듯이, 호주-영국-미국 즉 앵글로 색슨 동맹이 미국의 성골 동맹이고 파이브 아이즈의 성원인 캐나다, 뉴질랜드가 진골 동맹이라면 기타 유럽 동맹이나 한미, 미일 동맹은 육두품이라는 비아냥이 있다.(문정인, 한겨레칼럼, 10.10) 육두품으로 분류되는 동맹들이 갖게 될

1) Rachel Myrick, 2021, "America Is Back, but for How Long? - Political Polarization and the End of U.S. Credibility, *Foreigan Affairs,* June 14)
2) Richard Haass, 2021, "The Age of America First-Washington's Flawed New Foreign Policy Consensus," *Foreigan Affairs,* November/December

상실감이 어떤 나비효과를 낳을지는 당분간 글로벌 외교의 불안 요인으로 남아 있을 듯하다. 바이든 행정부의 지지율이 본격적으로 기울기 시작한 건 아프칸 철군 건이었다. 오랜만에 드러난 바이든 표 철군 외교는 준비 부족인지 뭔지 알 수 없는 이유로 국내외에서 뭇매를 맞았다. 이는 미중간 전략 경쟁이 국제 질서의 근본 구조이고 따라서 바이든 행정부의 외교 중심이 중국과의 힘겨루기가 되어야 한다는 발상이 얼마나 협소하고 또한 위험한 시각인가를 보여주는 단적인 사례들이다.

이제 한반도로 돌아오자. 2019년 여름 일본의 느닷없는 대한 수출 통제조치는 한국 외교의 기조를 흔들었다. 2020년 1월에는 코로나-19에서 비롯된 마스크 대란을 겪었고 2021년 봄엔 백신 부족으로 또 한 번 서러움을 겪었다. 그리고 지금은 요소수 사태로 여론이 요동치고 있다. 글로벌 공급망 재편과 지정학 리스크가 한국에게 얼마나 중요한 안보 요인인가를 똑똑히 보여준 장면이었다. 동맹 관리도 중요하지만 예측 범주 밖에 있는 이슈가 쓰나미로 몰려올 때 얼마나 탄력적(resilient)일 수 있는가 하는 비상대응능력(disaster relief)이 동맹관리만큼이나 중요한 시기가 되었다는 뜻이다.

지금 미중관계의 미래를 예단할 필요는 없다. 미중 리스크는 상수가 된 지 오래이다. 낙관도 비관도 출발점이 되어서는 안된다는 뜻이다. 외교는 국방이 아니다. 둠즈데이 시나리오가 출발점이 아니라는 뜻이다. 외교는 또한 행정이 아니다. 행정은 정상과 제도의 영역에서 제 역할을 한다면 외교는 비상식과 결단의 영역에서 빛을 발한다. 지금 글로벌 K-시리즈는 경제 · 통상 · 문화 · 외교 전 영역에서 성장통을 앓고 있다. 비상대응능력을 이만큼 키워온 우리 외교가 다시 미중 대결구조론에

휘둘리는 왜소증에 빠져들 이유는 없다. 동맹 몰입외교의 보상 심리에 매달리거나 방기(abandonment)의 우려에 빠져 동맹의 발목이나 잡는 국제 사례를 반면교사로 삼아야겠다. 따라서 미중관계에 대한 과잉대응은 동아시아적 맥락에서 아직은 불필요한 대응이다. 지난 5월 한미정상회담의 합의 내용에 맞추어 한국의 갈 길을 가면서 우리의 비상대응 능력을 고양시키면 된다는 뜻이다.

## 2. 종전선언과 한반도 평화

이런 상황에서 한국은 한미동맹을 업그레이드 시키면서 동시에 한국이 직접 나서서 한반도 평화를 이끌어가는 이니셔티브를 취하고자 하고 있다. 이런 취지에서 문대통령이 직접 유엔 총회에서 심중에 남아있던 모든 열정을 담아 평화의 불씨를 지핀 이래 종전 논의가 되살아났다. 게다가 대통령이 교황 면담을 통해 종전선언을 위한 바티칸 순방 외교에 나서는 등 종전선언을 향한 '열정'을 쏟아 붓고 있다.

주지하다시피 볼턴 전 보좌관은 2018년 싱가폴 회담 당시 북미 간에 종전선언 합의문을 담은 초안이 만들어졌었다고 폭로했다. 볼턴은 식스 피엠 문안(six p.m. text)이라 불리는 장문의 합의문을 자신이 주도하여 밤새 뒤집었다고 자랑한다. 일본인 납치자 문제 등을 합의안에 추가할 것을 강변하여 장문의 합의안을 난도질했다는 것이다. 결국 주지하다시피 최종 합의안은 종전선언 안이 모두 빠진 속 빈 강정 같은 합의문(short statement)이 되었다고 안도한다. 볼턴의 공과를 별론으로 한다면, 분명한 점은 북미 간 종전선언에 대한 합의 초안이 있었음이다.

현재 언론에 보도된 데 따르면 한미간에 합의한 종전선언 초안은 당시

합의안에 하나의 구절을 추가한 것으로 보인다.(동아일보,2021.11.23.) 보도에 따르면 당시 합의안은 한국전쟁이 끝났다는 핵심 선언에 더해 정전협정을 평화협정으로 전환하기 위해 노력한다라는 내용을 담고 있었던 것으로 보인다. 그리고 이번에 새롭게 추가하고자 하는 내용은 "종전선언이 현 정전협정 체제에 영향을 끼치지 않는다"라는 내용으로 추정된다. 그것은 종전선언이 자칫 정전체제를 부정하고 유엔사 해체론으로 이어져 일본의 안보 불안이나 한미일 3각 협력 기조를 흔들 것을 우려하는 미국과 일본 측의 의사를 반영한 것으로 보인다. 실제 일본은 종전선언이 유엔사의 영향력을 약화시켜 주한미군과 주일미군의 결합고리가 약화될까 전전긍긍하는 기색이고 지난 한미일 북핵 수석대표회의에서는 명시적으로 종전선언을 반대한 것으로 보도되기도 했다.(교토통신 11.6)

어쨌든 한반도 상황에서 현재의 종전선언은 북미 대화를 끌어내기 위한 마중물이자 향후 평화프로세스의 플랫폼적 역할을 하는 것으로 보는 것이 필요하다. 거기에 너무 많은 의미를 부여하여 평화협정과 같은 실체가 없다느니 하는 불필요한 논란을 끌어낼 이유가 없다. 남북미중 4개국이 대화 재개를 위한 촉매제로 종전선언이 작동한다면 그것은 매우 중요한 모멘텀으로 될 것이다.

지난 4월 완성된 바이든 행정부의 대북 정책은 매우 유효한 내용으로 평가되었다.(WP.4.30) 당시 바이든 행정부는 오바마 행정부의 전략적 인내(strategic patience)처럼 아무 것도 하지 않고 기다리기만 하는 것도 아니고(nothing for nothing)도 아니고 트럼프 행정부처럼 한 번에 모든 것을 해결하자는(everything for everything) 빅딜(big deal)도 아닌 그

중간 영역의 포지셔닝(something in the middle) 전략을 하겠다고 보도되었다. 이런 미국의 의도에도 불구하고 북한은 하노이 회담에서의 불신 때문에 실무회담의 시작을 거부하고 있는 상황이 몇 개월째 지속되고 있다. 북한은 미국이 자신들의 몇가지 요구 사항을 구두로라도 약속할 것을 회담 재개 조건으로 제기하고 대화를 거부하고 있다. 미국은 대국의 위신상 그런 조건을 먼저 약속하는 회담을 시작할 수 없다는 입장이다. 이렇게 평행선을 달리고 있는 북미 사이에서 종전선언은 대화를 매개하는 하나의 촉매제로 제기되고 있는 것이다. 북한이 요구하는 적대시 정책 철회 요구를 종전선언 논의 속에 담아 교환할 수 있다면, 그것은 북미 대화를 시작하게 하는 모멘텀으로 될 것이라는 의미이다. 따라서 종전선언을 너무 무겁게 다루기 보다는 그것을 보다 가볍게 다루어 합의 가능한 내용으로 만드는 것이 중요하다는 뜻이다. 통일부 장관이 언급했듯이 그것을 굳이 베이징 올림픽까지 기다릴 이유도 없고 정상간 종전선언에 집착할 이유도 없다. 일이 되게하는 것이 중요하다는 뜻이다. 문제는 침묵하고 있는 북한의 반응이다.

## 3. 북한의 대남 정책과 전략적 모호성(Strategic Ambiguity)

### 1) 8차 당대회: 기회 및 제약 요인

2021년 1월 8차 당대회 연설에서 김정은 위원장은 미국에 대한 강한 불신을 드러내면서도 〈강대강, 선대선(power to power, good will to good will)〉의 원칙을 내세우며 국방-외교 병행론을 거론하였다. 연설에서는 핵무기 고도화, 핵무기 증강 계획을 밝히고 다탄두미사일, 극초

음속미사일, 핵잠수함, SLBM, 군사정찰위성, 각종 전술핵무기 등을 언급하여 국방력 강화 기조는 물러설 수 없는 원칙임을 천명하였다. 이어진 열병식에서도 북극성 5호 등 비대칭 무기 체계의 일부를 공개하여 주변국을 긴장시켰다. 특히 전술 핵무기를 강조한 대목에서는 실전 배치 여부와 관련한 논란을 불러일으키기에 충분했다. 그러면서도 김정은 위원장은 "강력한 국가방위력은 결코 외교를 배제하는 것이 아니라 옳은 방향에로 추동하며 그 성과를 담보하는 위력한 수단으로 된다"고 강조하며 대미 협상의 문이 열려 있음을 강조하는 이중성을 보였다. 6월의 제7기 3차 노동당 중앙위원회 연설에서도 대화와 대결에 모두 준비되어 있어야 한다는 점을 재차 강조하였다.

이같은 이중적 태도는 대남 관계에서 더욱 두드러진다. 한편으로는 지난해 이후의 강경 정책을 반복하고 있으면서도 다른 한편으로 대화론의 문을 완전히 닫고 있지는 않다. 김정은 위원장은 당 대회 총화 보고에서 현 상황은 판문점 선언 이전으로 돌아갔다고 해도 과언이 아니라면서도, 우리 정부의 태도 여하에 따라 3년 전 새 출발점으로 갈 수도 있다고 하였다. 7월에는 남북 정상간 친서 교환을 통해 군통신선을 연결했다가도 한미군사연습을 빌미로 또 무단으로 두절시키기도 했다. 종전선언에 대한 북한의 반응 역시 마찬가지의 이중적 태도이다.

위협과 대화를 병행하는 이중론을 북한식 전략적 모호성(Strategic Ambiguity) 전략이라고 본다면, 왜 김정은은 새로운 길을 가겠다고 선언해 놓고 그 구체적 상을 공개하지 않고 전략적 모호성 전략을 사용하고 있는 것일까?

첫째, 제약 조건이다. 초유의 미-중 갈등 상황이 전개되고 있는 제약

조건 하에서 북한이 섣불리 전략 방향을 설정하기가 어려웠을 수 있다.

둘째, 기회 요인이다. 한국의 정치 일정이 복잡해져 가고 베이징 올림픽이 다가오는 조건에서 북한의 전략적 선택의 폭이 확장되고 있기 때문에 굳이 다가오는 기회를 스스로 봉쇄할 이유가 없다. 전략적 모호성은 기회 포착을 위한 중요한 전략이다.

셋째, 코로나-19가 지속되고 있는 조건에서 북한이 초유의 봉쇄형 방역을 지속하고 있는 상황에서 모든 새로운 전략들을 유보하고 있을 가능성이 있다.

**종전선언에 대한 북한의 이중적 태도**

□ 2018년 7월 7일 북한 외무성 대변인 담화

- **이미 합의된 종전선언문제까지** 이러저러한 조건과 구실을 대면서 멀리 뒤로 미루어 놓으려는 립장을 취하였다. 종전선언을 하루빨리 발표할 데 대한 문제로 말하면..... 판문점선언에도 명시된 문제이고 조미수뇌회담에서도 트럼프대통령이 더 열의를 보이였던 문제이다.

□ 종전은 누가 누구에게 주는 선사품이 아니다(조선중앙통신 논평, 2018.10.2)

- 조미(북미) 쌍방뿐 아니라 조선반도(한반도)의 평화를 원하는 동북아시아 지역 나라들의 이해관계에 다 부합되는 종전은 결코 누가 누구에게 주는 선사품이 아니며 우리의 비핵화 조치와 바꾸어먹을 수 있는 흥정물은 더더욱 아니다

- 최근 미국의 이른바 조선문제 전문가들 속에서 미국이 종전선언에 응해주는 대가로 북조선으로부터 핵계획 신고와 검증은 물론 영변 핵시설 폐기나 미사일 시설 폐기 등을 받아내야 한다는 황당무계하기 짝이 없는 궤변들이 나오고 있다

- 종전은 정전협정에 따라 이미 반세기 전에 해결되었어야 할 문제로서 미국도 공약한

새로운 조미관계 수립과 조선반도의 평화체제 수립을 위한 가장 기초적이고 선차적인 공정

- 조선 문제를 전문으로 다룬다는 사람들이 60여년 전에 이미 취했어야 할 조치를 두고 이제 와서 값을 매기면서 그 무슨 대가를 요구하는 광대극을 놀고 있다

□ 김여정 연설(2021.9.24)

- 종전선언은 나쁘지 않다. 장기간 지속되고 있는 불안정한 정전 상태를 물리적으로 끝장내고 상대방에 대한 적대시를 철회한다는 의미에서 흥미 있는 제안이고 좋은 발상이라고 생각한다

□ 김정은 최고인민회의 시정연설(2021.9.30)

- 얼마전 남조선이 제안한 종전선언문제를 론한다면 북남사이의 불신과 대결의 불씨로 되고있는 요인들을 그대로 두고서는 종전을 선언한다 해도 적대적인 행위들이 계속 될것이고 그로 하여 예상치 않았던 여러가지 충돌이 재발될수 있으며 온 겨레와 국제사회에 우려심만을 안겨주게 될것이라고 하시였다.

- 종전을 선언하기에 앞서 서로에 대한 존중이 보장되고 타방에 대한 편견적인 시각과 불공정한 이중적인 태도, 적대시 관점과 정책들부터 먼저 철회되여야 한다는 것이 우리가 계속 밝히고있는 불변한 요구

### 2) 당 규약과 두 개 한국론?

분단 후 남북합의라고 하면 다들 자주, 평화, 민족대단결이라는 7.4 남북 공동성명을 떠올린다. 그런데 이번 8차 당 대회(21.1.9)에서 북한은 7.4 남북 공동성명과 관련된 규정을 바꿨다. 이번 8차 당 대회에서

북한은 평화통일단계 이전 단계로 '민족공동번영'이라는 표현을 사용해 통일과정을 두 단계로 나눠 놓았다.

북한은 연방제를 앞당기는 단계 즉 연방제 이전 단계를 민족공동번영 단계라고 개념화한 것이라는 이같은 해석에 따르면 민족공영단계는 사실상 국가연합단계를 의미하게 된다. 이것은 6.15 합의 당시 2항에서 김정일 위원장이 자신들의 통일 방안을 높은 단계 연방제(고민연 단계)와 낮은 단계 연방제로 나누고 후자는 국가연합과 공통점이 있다고 얘기한 부분을 연상케 한다. 당시 김정일 위원장이 이같은 변화를 당 규약에 반영하겠다고 약속하였던 것을 상기한다면 이번 당규약은 그 당시의 약속을 반영한 것으로 해석할 수 있다.

물론 일부 전문가들은 '민족공동번영'을 북한이 통일을 포기하고 '두 개 한국론'을 수용한 것이라고 해석하기도 한다. 북한이 진정 통일을 포기하고 북중동맹 중심의 두 국각 체제를 원하는 것인지 아니면, 북한이 국가연합안을 수용한 것인지에 대해서는 전략적 모호성의 영역에 남아 있는 듯 하다.

〈표〉 북한 당규약과 통일 규정

| | **7차 당대회 개정 당규약 ('16.5.9.)** | **8차 당대회 개정 당규약 ('21.1.9.)** |
|---|---|---|
| 서문 | 우리민족끼리 힘을 합쳐 자주, 평화통일, 민족대단결의 원칙에서 조국을 통일하고 나라와 민족의 통일적 발전을 이룩하기 위하여 투쟁한다. | 조선반도의 안전과 평화적 환경을 수호하며 민족자주의 기치, 민족대단결의 기치를 높이 들고 조국의 평화통일을 앞당기고 / 민족의 공동번영을 이룩하기 위하여 투쟁한다. |

다행히 북한이 당규약에 민족공동번영단계라고 반영한 내용이 국가연합식 통일 방안의 단초가 되는 구절이라면 북한은 사실상 연방제를 포기하고 민족공동번영이라는 이름의 국가연합단계를 수용한 것으로 볼 수 있다. 20년 전 6.15 공동선언 2항이 인정한 국가연합의 장점을 민족공동번영 단계라는 명칭으로 당원의 의무를 집대성한 당규약에 집어넣은 것이 맞다면 그것이 가져올 변화의 폭은 매우 클 것이다. 지금 당장 남북미의 비핵화 협상이 동결론에라도 합의한다면 그리고 9.19 군사합의와 같은 갈등관리 방식이 지속된다면, 2030년 쯤에는 코리아 CEPA(포괄적 경제 동반자 협정 체제)라는 경제협약체를 지닌 남북관계가 기능하고 있을 것이다. 북한이 연방제를 고집하면서 남북간 FTA를 반대해왔지만 새로운 규약이 민족공동번영 단계를 채택한 이상 FTA식 CEPA체제를 반대할 이유가 없기 때문이다.

물론 한동안 북한이 미국과의 제재 공방 때문에 대화에 나오지 않을 수도 있다. 미국도 제재를 통해 북한을 굴복시키는 전략적 인내로 돌아가는 경우도 있을 것이다. 하지만 북한의 정치경제 체제는 우리의 평가를 웃도는 내구력을 확보한 듯 보인다. 북한을 압도하고 강제할 수 있는 유일한 존재인 중국은 미중갈등 상황에서 북한에 대한 압박에 나설 기미가 없어 보인다. 도리어 북중동맹은 한층 강화되고 있다. 시진핑 주석과 김정은 위원장이 주고 받는 친서는 우리의 비공개 친서보다 공식적이고 화려하다. 북중동맹이라는 뒷배가 있는 한 제재로 북한을 관리하기란 기대 난망이다. 코로나 봉쇄 상황이 북한을 무릎 꿇릴 것이라고 해석하는 것은 북한이 스스로 봉쇄를 단행했다는 점을 간과하고 있다.

## 4. 결론

지금처럼 남북관계의 대화 단절이 지속되는 상태에서 북중관계가 더욱 공고화된다면 북한은 냉전의 섬으로 남기보다는 중국의 맹방으로 귀속될 가능성이 높다. 북한이 남북관계를 포기하고 북중동맹으로 갔다는 두 개 한국론은 미래에 대한 예측으로는 불가능한 선택지는 아니다. 그러나 북한의 그런 미래를 만든 건 철옹성같은 대북 제재 체제일 수 있다는 우려도 귀담아 들을 때이다. 이런 우려 때문에 북한이 대남 정책을 그렇게 수립했다는 평가가 사라지지 않고 있기도 하다.

아직까지는 북한은 전략적 모호성을 견지하고 그들의 방향을 분명히 드러내고 있지는 않다. 언제까지 북한의 전략적 모호성이 유지될 수 있을지 아슬아슬하기만 하다. 종전선언은 그 점에서 북한이 다시 도발의 패턴으로 돌아가지 않게 하는 인센티브이기도 하고 북한이 대화로 나올 수 있게 하는 명분이기도 하다.

한미가 애써 만든 종전선언 안이 이같은 동아시아국제정치의 맥락에 부합하는 하나의 돌파구가 되기를 기대해보며 북한이 종전선언 논의에 나오기를 촉구하고자 한다. 북한이 이미 두 개 한국론과 북중동맹론으로 돌아갔다고 보는 냉소보다는 마지막까지 할 수 있는 일을 하겠다는 한미 당국의 노력에 동의를 보낸다. 남은 시간 한미합동군사훈련 중단 등 적대시 정책을 철회하라는 북한의 요구를 잘 설득할 수 있는 최적의 제안을 한미가 만들어 갈 수 있을 것으로 전망해본다.

# [Presentation] Changes on the Korean Peninsula and North Korea' Strategic Responses 'The End-of-War Declaration and North Korea's Strategic Ambiguity'

**Lee, Jung-Chul** Professor, Dept. of Political Science & International Relations, at Seoul National University

## 1. South Korea's Diplomacy in a Period of Global Transition

Concerns about a new Cold War between the US and China are high. The United States denies any intention to engage in a Cold War, stating that it is pursuing a "3C policy," and claiming that it is inevitable that the policies of cooperation, competition, and confrontation appear simultaneously in the process of reorganizing the global value chain. On the other hand, China protests that the rhetoric indicating a coexistence of confrontation and cooperation is in itself improper. China takes the firm stance that nothing will be categorized as cooperation unless the United States recognizes its core interests, including the issue of Taiwan. There are also many varying evaluations of the US-China video summit that took place on the 15th. There are also some signs of a tendency to emphasize the failure of the talks, with much attention given to the hardline expression that President Xi Jinping used regarding the Taiwan issue: "He who plays with fire will burn himself." Those who view the situation as a failure sometimes cite as an example the

projection that the US may undertake a diplomatic boycott of the Beijing Olympics, which has spread after the summit. However, in places such as Japan and Taiwan, some raise concerns that President Biden has retreated from the existing U.S. policy position on Taiwan's independence. Many economists refute the Cold War projections, instead taking the view that the US-China competition is a natural process of recoupling rather than decoupling. On the other hand, most defense-related experts are the most vocal in forecasting a new Cold War between the US and China. Such differences in perception are naturally to be expected, because each person's sensitivity varies depending on where they are positioned in terms of their experiential space, amid the various phenomena that occur in the politics of great powers.

At one time, as polarization in the United States reached its peak shortly after Biden's election, there were concerns that even globally, the countries in alliance with the United States would split into Democratic and Republican factions (Rachel Myrick).[1] However, President Biden's middle-class-centered diplomacy seems to have succeeded the Trump administration's principle of America First, though whether this should be regarded as fortunate or not is not determinable (Richard Haass).[2] In particular, in regard to the

1) Rachel Myrick, 2021,"America Is Back, but for How Long? - Political Polarization and the End of U.S. Credibility, *Foreign Affairs*, June 14)
2) Richard Haass, 2021,"The Age of America First-Washington's Flawed New Foreign Policy Consensus, *"Foreign Affairs*, November/December

theory of a Chinese threat, the bipartisan nature of US diplomatic theory is even stronger, with both parties predominantly sharing the view that the strategic competition between the US and China is the fundamental structure of the international order. This is the reason why the downhill theory about the video summit still persists in Washington (M. Green, JoongAng Ilbo, November 19).

However, let's shift our perspective for a moment. During the Trump administration, there were many who assessed that Merkel's Germany was close to breaking up with the United States. There was the view that Trump and Merkel, who appeared to be in conflict on every issue, had reached a point where they could not be reconciled, and some voiced the argument that a reorganization of the European alliance with the US would be inevitable. Germany is currently undergoing discussions about a regime shift to the Social Democrats, and both Germany and the United States appear to be engaged in a delicate struggle on the issue of adopting new diplomatic line regarding the alliance. Meanwhile, France is furious about the AUKUS alliance. As pointed out in a column by Moon Jeong-in, president of the Sejong Institute, there have been sarcastic comments that whereas the Anglo-Saxon alliance of Australia, UK, and the US is the most valued, privileged alliance for the US, and Canada and New Zealand, which are members of Five Eyes, are considered to be the next most important allies, the alliances of the

US with other European countries or with South Korea and Japan are merely third tier in priority (Moon Jeong-in , Hankyoreh Column, October 10). What kind of butterfly effect will occur due to the perception of loss experienced by the allies who believe themselves to be third tier? It appears that this question will remain a destabilizing factor in global diplomacy for the time being. It was with the withdrawal of Afghan troops that the Biden administration's approval rating began to decline notably. Biden's military withdrawal diplomacy, which had not been seen for a long time, was severely criticized at home and abroad for a lack of preparation or other causes that were unclear. These are examples which clearly demonstrate that the idea that the strategic competition between the US and China is the fundamental structure of the international order and that the Biden administration's diplomatic focus should be a struggle with China is a narrow and dangerous view.

Now let's turn back to the Korean Peninsula. Japan's abrupt imposition of export control measures against Korea in the summer of 2019 shook the foundation of South Korean diplomacy. In January 2020, there was a mask crisis caused by COVID-19, and in the spring of 2021, South Korea experienced another hardship due to the shortage of vaccines. Currently, public opinion is agitated due to the diesel exhaust fluid crisis. These experiences clearly showed how important the reorganization of the global supply chain and

geopolitical risks are for security in South Korea. While alliance management is important, we are in a period when disaster relief gas become just as important as alliance management, determining how resilient the country can be when issues outside the forecast arrive as in a tsunami.

There is no need to definitively predict the future of US-China relations at the present. The risk arising from US-China relations has long been a constant. This means that neither optimism nor pessimism should be the starting point. Diplomacy is not the same as national defense. This means that the doomsday scenario should not be the starting point. Diplomacy is also different from administration. While administration plays its proper role in the domain of normalcy and institutions, diplomacy shines in the area of defying commonplace perceptions and exercising determination. Currently, the global K-series is suffering from growing pains in all areas, including economy, commerce, culture, and diplomacy. There is no reason our diplomacy, which has developed emergency response capabilities to such an extent, should revert to a dwarfism mentality by being swayed by the theory of a confrontational structure between the US and China. We should learn from the negative examples of international cases in which countries clung to the reward psychology of alliance immersion diplomacy or were driven by the fear of abandonment into becoming overdependent on

an alliance. Therefore, overreacting to the US-China relationship is still an unnecessary response in the East Asian context. This means that South Korea needs to enhance our emergency response capabilities while pursuing our own path in line with the agreements reached at the ROK-US summit in May.

## 2. End-of-war Declaration and Peace on the Korean Peninsula

In this situation, South Korea is striving to take initiative to lead efforts toward peace on the Korean Peninsula while upgrading the ROK-U.S. alliance. In this vein, since the time President Moon spoke directly to ignite the spark of peace at the UN General Assembly, with all his passionate dedication to this cause, discussions regarding the end-of-war declaration revived. Furthermore, the president is demonstrating his "passion" to achieve the declaration of the end of the war through efforts such as a diplomatic tour to the Vatican to meet with the Pope and advocate for the end-of-war declaration.

As is well known, John Bolton, former Assistant to the President for National Security Affairs, revealed that at the time of the Singapore summit in 2018, a draft of an end-of-war declaration agreement was drawn up between North Korea and the United States. Bolton bragged that under his lead, a long agreement called "the six-p.m. text" was turned over overnight. It was said that the

lengthy text of the agreement was cut up by the insistence that issues such as the problem of Japanese abductees be added to the agreement. In the end, as is well known, they are said to have been relieved that the final agreement ended up being a short statement without any of the proposals for an end-of-war declaration, like a hollow shell. Apart from Bolton's role in this incident, it is clear that there was indeed a draft agreement on an end-of-war declaration between North Korea and the United States.

According to current media reports, the draft end-of-war declaration that was agreed on between South Korea and the United States appears to have resulted in the addition of a single phrase to the agreement at the time (Dong-A Ilbo, January 23, 2021). According to reports, it seems that the agreement at the time contained a core declaration that the Korean War was over and that efforts shall be made to convert the armistice agreement into a peace agreement. Also, it appears likely that the new content to be added this time is the statement that "the declaration of an end to the war does not affect the current armistice agreement system." This seems to reflect the will of the United States and Japan, which are concerned that the declaration of an end to the war would negate the armistice system and lead to arguments to dismantle the UN Command, which would destabilize Japan's security or shake up the trilateral cooperation between South Korea, the United States,

and Japan. In fact, it has been reported that Japan is anxious that the declaration of an end to the war would weaken the influence of the UNC and weaken the link between the USFK and US forces in Japan, and that it was explicitly opposed to the declaration of an end to the war at the last meeting of the nuclear senior representative from the US, South Korea and Japan (Kyodo News, November 6).

In any case, in the context of the situation on the Korean Peninsula, the end-of-war declaration currently needs to be viewed as a primer for eliciting dialogue between the U.S. and North Korea and as a platform for the future peace process. There is no reason to attach too much meaning to it and cause unnecessary controversy over arguments such as the view that it is not as substantive as a peace treaty. If the end-of-war declaration acts as a catalyst for the four countries of North Korea, South Korea, the US and China to resume dialogue, it will serve as a very important momentum.

The Biden administration's North Korea policy, completed last April, was evaluated as very effective (WP, April 30). At the time, it was reported that the Biden administration would adopt a "something in the middle" strategy, which was not like the Obama administration's "strategic patience" approach that appeared to mean waiting around doing nothing, nor like the Trump administration's

"big deal" approach of doing "everything for everything." Despite this stated intention of the US, North Korea has been refusing to start working-level talks for several months because of distrust in the wake of the Hanoi summit. The US is of the position that it cannot start talks predicated on the promise of such pre-conditions, as it would damage its status as a great power. In this context, with North Korea and the US running on parallel lines, the declaration of an end to the war is being proposed as a catalyst for mediating dialogue. The idea is that if North Korea's demand for a withdrawal of hostile policy can be addressed within the discussion of an end-of-war declaration, this would generate the momentum to initiate dialogue between the US and North Korea. Therefore, this means that it is important to treat the end-of-war declaration more lightly and construct it with content that can be agreed upon, rather than to placing too heavy a significance on the declaration. As the Minister of Unification said, there is no reason to wait until the Beijing Olympics and there is no reason to obsess about an inter-summit declaration of an end to the war. What's important is making it feasible. The problem is the silent response of North Korea.

## 3. North Korea's Policy toward South Korea and Strategic Ambiguity

### 1) The 8th Party Congress: Opportunities and Constraints

In his speech at the 8th Party Congress in January 2021, Chairman Kim Jong-un expressed his strong distrust of the United States but put forth the principle of "power to power, good will to good will" and discussed a parallel approach to defense and diplomacy. In his speech, he revealed a plan for upgrading and nuclear weapons, and also mentioned multiple warhead missiles, hypersonic missiles, nuclear submarines, SLBMs, military reconnaissance satellites, and various tactical nuclear weapons. He thus made it clear that the principle of strengthening national defense is a principle from which he would not back down. At the ensuing military parade, he partially unveiled North Korea's asymmetric weapon system such as the Pukguksong 5, thereby causing tension in neighboring countries. In particular, his emphasis on tactical nuclear weapons was enough to arouse controversy regarding whether there were plans to deploy them in combat. Nevertheless, Chairman Kim Jong-un exhibited the duality of also emphasizing that the door to negotiations with the US is open, underscoring that "a strong national defense force never excludes diplomacy, but rather drives it in the right direction and becomes a powerful means of guaranteeing desirable results." In his speech to the 7th session of the 3rd Labor Party Central Committee

in June, he re-emphasized the need to be prepared for both dialogue and confrontation.

The duality of North Korea's attitude is more pronounced in relations with South Korea. On the one hand, while reassuming the hardline policy adopted since last year, North Korea has not completely closed the door to dialogue. In his general report to the Party Congress, Chairman Kim Jong-un said that it would not be an exaggeration to say that the current situation had returned to the state before the Panmunjom Declaration, but he also said that depending on the attitude of the South Korean government, it would be possible to return to the starting point three years ago. In July, the line of military communication was connected through an exchange of personal letters between the leaders of the two Koreas, but again, it was cut off unilaterally under the pretext of protesting the ROK-US military exercise. North Korea's reaction to the proposed declaration of an end to the war has also been characterized by duality.

If the dual approach of combining threats and dialogue is a strategy of strategic ambiguity characteristic of North Korea, why is Kim Jong-un using such a strategic ambiguity strategy even after declaring that he will pursue a new path, without disclosing any specifics?

First, there are constraints. It may have been difficult for North Korea to set a strategic direction prematurely under the constraints of an unprecedented US-China conflict.

Second, there is an opportunity factor. As South Korea's political outlook becomes more complex, and with the Beijing Olympics approaching, North Korea's strategic options are expanding, and it finds no reason to block itself off from upcoming opportunities. Strategic ambiguity is an important strategy for capturing opportunities.

Third, there is a possibility that North Korea is withholding all new strategies in a situation where North Korea is continuing to implement unprecedented, containment-type quarantine measures in response to the ongoing COVID-19 pandemic.

**North Korea's Dual Attitude Regarding the Proposed End-of-War Declaration**

□ A statement by a spokesperson for the North Korean Ministry of Foreign Affairs on July 7, 2018

- **The issue of the end-of-war declaration that had already been agreed** upon was sought to be delayed with various conditions and pretexts. Speaking of the issue of announcing the end of the war as soon as possible ... this issue was also specified in the Panmunjom Declaration, and it is an issue about which President Trump was more enthusiastic during the DPRK-US summit.

□ The end of the war is not a gift that someone grants another (Commentary in the Chosun Central News Agency, October 2, 2018).

- An end to the war, which corresponds to the interests of both North Korea and the United States as well as the countries in Northeast Asia that desire peace on the Korean Peninsula, is by no means a gift granted by one party to another. Neither is it a bargain that can be exchanged for our denuclearization measures.

- Recently, among so-called experts on the issue of North Korea in the US, there have been absurd arguments of sophistry that the US must receive a declaration and verification of its nuclear program from North Korea, as well as the dismantlement of the Yongbyon nuclear facility and missile facilities, in return for the US complying with the declaration of an end to the war.

- The end of the war is a problem that should have been resolved half a century ago according to the armistice agreement. It is the most basic and prerequisite process for establishing new DPRK-U.S. relations, which the United States also promised, and for establishing a peace regime on the Korean Peninsula.

- People who say they are experts on North Korean issues are playing a clownish drama by demanding compensation and setting a price on a measure that should have been taken 60 years ago.

□ Kim Yeo-jeong's speech (September 24, 2021)

- The end-of-war declaration isn't a bad proposal. I believe it is an interesting proposal and a good idea in the sense of physically ending the long-standing unstable armistice and withdrawing hostility towards the other side.

□ Kim Jong-un's Policy Speech at the Supreme People's Assembly (January 30, 2021)

- Regarding the issue of the declaration of an end to the war proposed by South Korea recently, if the end of the war is declared while leaving the factors that spark distrust and confrontation between the North and the South as they are, hostile acts will continue, and as a result, various unexpected clashes may reoccur which would only cause concern throughout the nation and the international community.

- Our consistent demand, which we have continued to state, is that prior to declaring the end of the war, respect for each other must be guaranteed, and prejudice towards the other party, unfair double attitudes, and hostile viewpoints and policies must be withdrawn first.

### 2) Party Bylaws and a Theory of Two Koreas?

When we speak of inter-Korean agreements after the division, most people think of the July 4th South-North Joint Communique which proclaimed independence, peace and great national unity. However, at the 8th Party Congress (January 9, 2021), North Korea changed the rules related to the July 4th South-North Joint Communique. At the 8th Party Congress, North Korea divided the unification process into two stages by using the expression “shared prosperity of the nation” to describe the stage before the stage of peaceful unification.

According to this interpretation, North Korea conceptualized the stage of advancing toward the federal system, that is, the stage preceding the federal system, as the stage of "national co-prosperity"; this national co-prosperity stage would actually mean the national confederation stage. This is reminiscent of Article 2 of the June 15 Joint Declaration, where Chairman Kim Jong-il divided his plans for unification into a high-level federation system and a low-level federation system, the latter of which has aspects in common with a national confederation. Recalling that Chairman Kim Jong-il promised to reflect these changes in the Party Bylaws, the current Party Bylaw can be interpreted as reflecting the promises made at that time.

Of course, some experts interpret "national co-prosperity" as indicating North Korea's abandonment of unification and acceptance of a "two Koreas" principle. Whether North Korea has truly given up on unification and wants a two-state system centered on the North Korea-China alliance or whether North Korea has accepted the plan for a national confederation seems to be a question that remains in the realm of strategic ambiguity.

〈Table〉 North Korean Party Bylaws and Unification Regulations

| | Party Bylaws Revised by the 7th Party Congress (May 9, 2016) | Party Bylaws Revised by the 8th Party Congress (January 9, 2021) |
|---|---|---|
| Preface | We fight for the unification of the nation on the principles of independence, peaceful reunification, and great national unity and for the unified development of the country and the nation by joining forces among our peoples. | We fight to protect the safety and peaceful environment of the Korean peninsula and to bring forth the peaceful reunification of the nation and achieve co-prosperity of the nation while holding high the principles of national independence and great national unity. |

Fortunately, if the content that North Korea incorporated in the Party Bylaws as the stage of "national co-prosperity" is the beginning of a confederation-style unification plan, this can be regarded as indicating that North Korea has virtually abandoned the federation system and accepted the stage of national confederation under the name of national co-prosperity. If it is correct that the advantages of national confederation recognized in Paragraph 2 of the June 15th Joint Declaration 20 years ago has been incorporated under the name of the stage of "national co-prosperity" into the Party Bylaws, which compile the duties of Party members, the range of changes this will bring will be very large. If North Korea and

South Korea immediately agree at least on a freeze in their denuclearization negotiations, and if conflict management methods such as the September 19th military agreement continue to be implemented, inter-Korean relations would be functioning with an economic agreement called the Korea CEPA (Comprehensive Economic Partnership Agreement System) by 2030. Although North Korea has been opposed to the FTA between the two Koreas while insisting on a federal system, there would be no reason for it to oppose the FTA-style CEPA system once it has adopted the stage of co-prosperity into its new bylaws.

Of course, North Korea may not engage in dialogue for a while because of the sanctions struggle with the US. It may also be possible that the US will revert to "strategic patience" to subdue North Korea through sanctions. However, North Korea's political and economic system seems to have secured a durability that exceeds our assessment. China, the only entity capable of overpowering and coercing North Korea, does not seem to show any signs of putting pressure on North Korea in the midst of the US-China conflict. On the contrary, the North Korea-China alliance is further strengthening. The letters exchanged between President Xi Jinping and Chairman Kim Jong-un is more formal and elaborate than our undisclosed letters. As long as the support from the North Korea-China alliance persists, it is difficult to expect to manage North Korea with

sanctions. Prognostications that the COVID-19 lockdown will bring North Korea to its knees ignore the fact that North Korea implemented the lockdown on its own.

## 4. Conclusion

If North Korea-China relations are further consolidated while the current cutoff in inter-Korean dialogue persists, North Korea is more likely to become an ally of China rather than remain as an island of the Cold War. The two Koreas theory, that North Korea may abandon inter-Korean relations and veer toward a North Korea-China alliance, is not an impossible option when predicting the future. However, it is time to listen to the concerns that the iron imposition of North Korean sanctions regime may have created such a future for North Korea. Because of these concerns, the assessments that North Korea has established such a policy toward South Korea are not subsiding.

So far, North Korea has maintained strategic ambiguity and has not clearly revealed its direction. How long North Korea's strategic ambiguity can be maintained is nerve-rackingly uncertain. In that regard, the declaration of an end to the war is both an incentive to prevent North Korea from returning to the pattern of provocations again, and a justification for inducing North Korea to engage in dialogue.

I hope that the proposal of an end-of-war declaration that the South Korea and the US worked hard to advance will serve as a breakthrough in the context of East Asian international politics and hope to urge North Korea to engage in this discussion of the end-of-war declaration. Rather than taking the cynical position that North Korea has already returned to the theory of two Koreas and a reliance on the North Korea-China alliance, I support the efforts of South Korean and US authorities to do what they can to the very end. I expect that South and the US will be able to devise the best proposal to persuade North Korea in light of its demand to withdraw hostile policies, through actions such as suspending the ROK-US joint military exercise for the remaining time.

# [발제] 본격 대북제재 이후 북한경제와 변화 가능성

**권영경** 민주평화통일자문회의 경제 · 과학분과 위원장

## 목 차

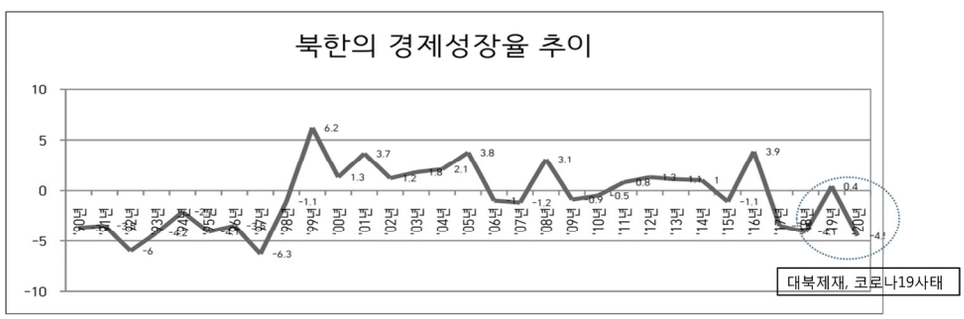
Ⅰ. 대북제재 본격화 이후 북한경제 현황

Ⅱ. 8차 당대회 이후 경제전략·경제정책의 수정

Ⅲ. 북한경제의 변화 가능성

## Ⅰ. 대북제재 본격화 이후 북한경제 현황

❖ 한국은행 추계에 따르면, 김정일시대 후반(2006년-2011년) 북한경제는 6년간 연평균 0.05% 성장율에 불과한 장기 침체상태였으며, 지속성장의 계기를 얻지 못하고 있었음.
❖ 김정은정권 초반(2012-2016년) 5년간 북한경제는, 이런 장기 침체상태에서 벗어나 본격 대북제재 시행 이전까지 거시경제 활성화와 플러스 성장세를 나타냄.
- 한국은행 추계에 따르면, 북한경제는 2012년-2016년 연평균 플러스 1.2%의 성장세를 보였음.
- 그러나 한국은행 추계는 김정일시대보다 더욱 확대된 시장화의 성장세를 반영하지 못한 추계로서 과소 추계라는 평가를 받았음. 다수 북한경제 전문가들은 비공식경제부문의 성장을 포함하면 이 기간 북한경제의 성장율이 연평균 5% 수준일 것이라고 평가함.




## I. 대북제재 본격화 이후 북한경제 현황

❖ 김정은시대 초반기에 상대적 경제회복 및 활성화를 초래한 동력은, ① 시장친화적 경제정책의 추진, ② 대외개방 및 대외무역(북중무역)의 확대, ③ 서비스경제, 경공업부문을 중심으로 한 (국영)공식경제부문의 부분 회복 등임.
- 즉 대외무역의 성장→시장의 확장→ 경공업분야에서의 부분 생산력회복, 서비스경제 활성화 등의 선순환 구조가 조성됨에 따른 것이었음.
- 이에 북한은 90년대 경제난 이후 처음으로 제7차 노동당 대회(2016년)에서 전반적 산업경제의 정상화를 목표로 하는 『경제발전5개년전략』을 수립·추진했음.

❖ 그러나 대북제재 영향이 본격 나타나기 시작하는 2018년 이후부터 대외무역의 감소→시장공급망 위축 → 산업경제에의 영향 → 시장의 침체 → 가계소득의 감소 등 역순환 작동으로 경제위기가 도래하고 있음.
- 2018년 북한당국은 북미정상회담을 통한 대북제재의 일부 완화, 경제활성화의 재점화를 기대하며 「사회주의경제건설총력집중노선」으로 경제정책노선의 전환을 시도했지만, 대외무역의 급락은 즉각 거시경제의 침체를 가져왔음.

❖ 현재 북한경제는 2020년 이후 코로나팬데믹 쇼크, 연례 자연재해까지 겹치는 3중고속에 1990년대 경제난 이후 다시 5년 이상, 즉 중장기 마이너스 성장 추세속에 놓여있음.

## 2016년 이후 북한 주요 수출입 품목에 대한 유엔제재

| | | 비중(%) (2015기준)[1] | UNSCR 2270 2016. 3 | UNSCR 2321 2016. 11 | UNSCR 2371 2017. 8 | UNSCR 2375 2017. 9 | UNSCR 2397 2017. 12 | 2019년 2월 현재 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 주요 수출 품목 | 무연탄 (HS2701) | 42.4 | 조건부 수출금지[2] | 수출 상한설정[3] | 수출 전면 금지[4] | | | |
| | 섬유·의류 (HS50-63) | 32.6 | | | | 수출 전면 금지[5] | | |
| | 금·산물 (HS03, 1603, 1604, 1605) | 4.4 | | | 수출 전면 금지 | | | |
| | 식료품·농산품 (HS07, 08, 12) | 2.8 | | | | | 일부 품목 수출 금지[6] | |

| | | 비중(%) (2015기준)[1] | UNSCR 2270 2016. 3 | UNSCR 2321 2016. 11 | UNSCR 2371 2017. 8 | UNSCR 2375 2017. 9 | UNSCR 2397 2017. 12 | 2019년 2월 현재 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 주요 수입 품목 | 농식품 (HS01~21) | 12.7 | 수입 제재대상이 아님 | | | | | |
| | 섬유 (HS50~63) | 20.9 | 수입 제재대상이 아님(위탁가공 의류수출 금지로 급감) | | | | | |
| | 산업용기계·전자기기 (HS84, 85) | 19.8 | | | | | 수입 전면 금지 | |
| | 운송수단 (HS86, 87, 88, 89) | 6.9 | | | | | 수입 전면 금지 | |
| | 원유·정유제품 (HS2709, 2710, 2712, 2713) | - | | | | 수입 상한설정 | 수입 상한 강화 | |
| 주요 외화 벌이 수단 | 해외노동자 파견 | - | | | | 신규 고용금지[7] | 2019년 12월까지 전면 철수 | |
| | 대북 합작·합영 | - | | | | 전면 금지(120일 이내 폐쇄) | | |
| | 영해 조업권 거래 | - | | | | | 전면 금지 | |
| | 대북 관광 | - | 제재대상이 아님 | | | | | |

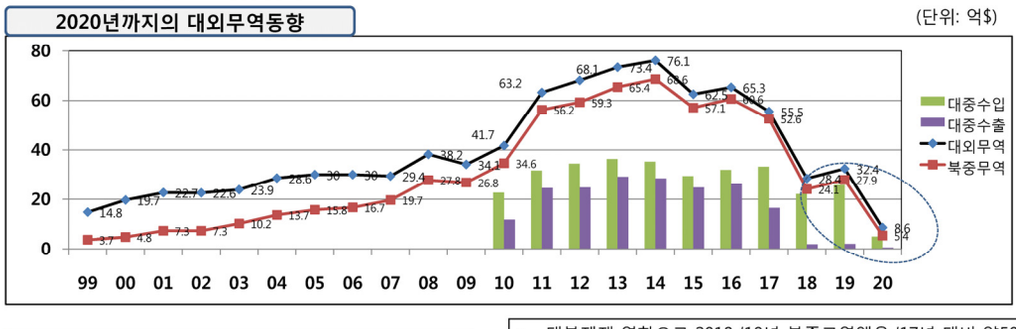
* 자료: KIEP(2019)



## I. 대북제재 본격화 이후 북한경제 현황

### 2020년까지의 대외무역동향

(단위: 억$)




### 2021년(1월-9월) 북중무역동향 (단위:백만$)

| 구분 | 2020년 1~9월 | 2021년 1~9월 | 증감율 |
|---|---|---|---|
| 대중수입 | 487.3 | 151.8 | -68.8% |
| 대중수출 | 43.9 | 33.6 | -53.9% |
| 힙계 | 510.3 | 115.4 | -77.4% |

- 대북제재 영향으로 2018-'19년 북중교역액은 '17년 대비 약50% 감소
  - 대중수출이 약 88%감소했으나, 대중수입은 약28%만 감소함으로써 2019년말까지만해도 북한주민의 체감적 제재효과가 크게 안나타났음.
  - 대북제재는 수출에 직격타를 주었으나, 제재품목에 들어가지 않는 소비제품, 중간재 중심의 수입활동은 유지된 것이 요인.
- 그러나 코로나팬데믹 이후 북한이 self 국경봉쇄('20.10월-'21.2월 대중무역 거의 제로)로 2020년도에 소비재, 중간재 중심의 수입마저도 약 80% 감소.

→ 그 결과, 2021년 북한의 시장에 심각한 공급부족 현상발생, 공장·기업소 생산활동의 중단 및 감소 사태가 초래되고 있음.

## I. 대북제재 본격화 이후 북한경제 현황

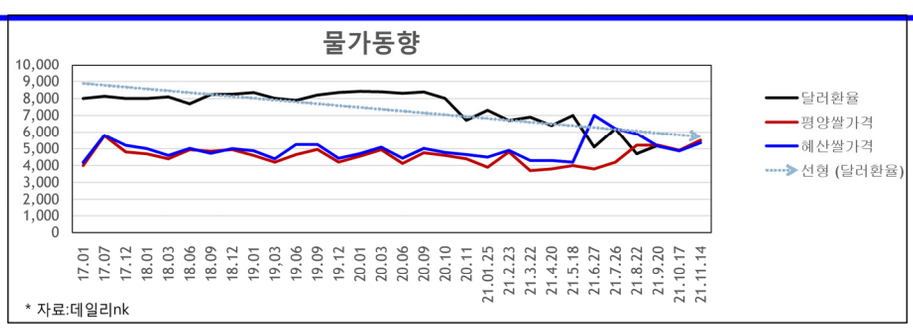
식량생산

| 년도 | 계 | 쌀 | 옥수수 | 서류 | 맥류 | 두류 | 잡곡 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2016년 | 481 | 222 | 170 | 55 | 17 | 15 | 2 |
| 2017년 | 471 | 219 | 167 | 53 | 15 | 15 | 2 |
| 2018년 | 455 | 220 | 150 | 54 | 15 | 14 | 2 |
| 2019년 | 464 | 224 | 152 | 57 | 15 | 14 | 2 |
| 2020년 | 440 | 202 | 151 | 54 | 16 | 15 | 2 |

* 자료: 농촌진흥청

- 2017년 이후 식량생산이 감소추세로 2020년도에는 김정은 집권 이후 가장 낮은 식량생산량을 보임
  - 이는 대북제재 영향(2017년 대비 2018년-'19년 약 2%만 감소)보다는 기후변화로 인한 연례 자연재해, self 국경봉쇄로 인한 비료 및 농업원자재 수입 급감이 영향을 줌.
- FAO/WFA는 올해 식량부족량 86만톤으로 추정, 만일 상업적 식량수입, 외부지원 고려하면 이 정도의 부족량은 예년에 비해 크게 심각한 부족량 아님.
- 김정은이 6월 당중앙위원회 3차 전원회의에서 "인민들의 식량사정이 긴장해지고 있다" 고 말하며, 군량미 공급을 지시하는 "특별명령서"를 발동한 이유는?
  - ① 국경봉쇄로 공식, 밀무역에 의한 식량수입 중단, ② 중국의 대북지원 지연, ③ 농업원자재 국내생산 감소 및 수입중단, ④ 시장위축으로 식량 외 소비식품의 공급감소로 절대적 식량부족이 지속될 가능성 때문.
- 올해 식량생산량 작년보다도 더 감소할 가능성 제기
  - 양강도 감자생산량 예년의 절반수준, 혜산시 기관 기업소 배급용 감자밭 배당 중단(RFA, 10.8)

## I. 대북제재 본격화 이후 북한경제 현황




* 자료:데일리nk

- 달러환율은 본격 대북제재에도 2020년 11월까지 평균 1달러=8,000원대 수준으로 변동폭도 적게 유지. 그러나 2020년 11월 이후 급락(2021년 4월 4,700원까지 하락), 8월 이후 평균 5,000원대 수준으로 다소 진정.
  - 2021년 11월 현재 이전 대비 약 37% 정도의 북한 원화가치 절상은 북한당국의 외화사용 통제 등 정책적 개입이 보다 큰 원인.
- 쌀값은 본격 제재에도 큰 변동없이 1kg=4,000원대로 안정세를 유지해왔으나, 올해 다소 큰 변동폭을 보임. 8월 이후 현재 5천원대로 그럭저럭 안정세 유지.
  - 그러나 국경지역 및 지방의 쌀값이 평양보다 높은 지역간 격차가 크게 발생.
  - 또한 쌀값 대비 옥수수가격이 평균 30-40% 수준이었는데 올해 50-70% 사이로 상승하는 현상도 등장
- 특히 self 국경봉쇄의 영향으로 생필품 물가, 공산품물가가 급등한 반면, 유류가격은 중국의 지원으로 안정세
  - 2020년 북한 시장의 소비자물가 전년 대비 17.2% 급등(통일연구원)

(단위: kg, 개)

**작년 대비 올해 추석물가 비교**

| | 쌀 | 통옥수수 | 밀가루 | 돼지고기 | 달걀 | 인조고기 | 식용유 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **2020년 추석** | 4,800 원 | 2,100원 | 4,500원 | 15,000원 | 850원 | 4,700원 | 12,800원 |
| **2021년 추석** | 5,200원 | 3,400원 | 130,000원 | 25,000원 | 1,200원 | 5,700원 | 25,000원 |

* 자료: RFA, 9.20

- 주민들의 공식부문 및 시장경제 활동 축소→ 가계소득 감소, 절량세대 급증
  - 길거리 장사, 메뚜기장사와 구루마꾼들에 대한 '소탕전'으로 장마당 타격
  - 옥류관 식당조차 식자재 부족으로 하루 4시간 겨우 영업(RFA, 9.8)

- 시장화의 활성화로 증대되었던 중산층 붕괴, 양극화 현상 극심
  - '돈주'(벼락부자)들의 지출감소, 부동산경기 불황(평양 아파트가격 30% 이상 하락)

- 지난 몇년간 다양화되었던 주민들의 소비경제가 공산품, 생필품 부족으로 2000년대 초반의 단순 소비수준으로 후퇴
  - 식량 이외 식품(콩기름, 설탕 등) 소비의 감소로 주민들의 영양부족 현상 확대

* 7월 중순 대거 중국으로 귀국한 화교들, "하루 세끼 먹기 어려웠으며, 다수의 아사자들 있다"고 언급(RFA, 8.30)

8

## I. 대북제재 본격화 이후 북한경제 현황

**북한의 예산수입·지출증가율 추이**

(단위:%)

| | 2012년-'16년 (김정은정권 초기) | 2017년-'19년 (본격 제재 이후) | 2020년 (코로나 팬데믹) | 2021년 (재정충격 ) |
|---|---|---|---|---|
| 예산수입증가율 | 5.0 | 3.3 | 4.2 | 0.9 |
| 예산지출증가율 | 6.7 | 5.3 | 6.0 | 1.1 |

* 자료: KDI(2021.1)

- 북한의 재정은 시장화현상이 확대된 이후, 기업·기관들의 대외무역활동, 경제주체들의 시장활동 등을 겨냥한 세금수입 항목이 상당한 비중을 차지
  - 국영기업, 공식경제부문의 경제활동도 사실상 시장과 연계되어 국가납부금(세금) 납부

- 북한의 발표에 따르면 올해 본격 대북제재 + 코로나팬데믹의 영향으로 예산수입증가율, 지출증가율이 김정은집권 이후 가장 최저치로 사실상 재정충격이 있는 것으로 판단
  - 이로 인해 올해 본격 대북제재속에서도 지탱되어 왔던 재정활동들이 거의 곤란에 봉착
  - 8차 당대회에서 새로 세운「경제발전5개년계획」에서 금속, 화학공업의 토대 유지만 강조될 정도로 각종의 인민경제 관련 사업들의 수행이 곤란.

## Ⅱ. 8차 당대회 이후 경제전략·경제정책의 수정

**7차 당대회 5개년 경제발전전략 실패 인정**
- 객관적 요인:대북제재, 자연재해, 코로나19사태
- 주체적 요인: 5개년계획의 과학적 타산 부족, 과학기술 부진, 불합리한 경제사업체계 질서, 일꾼들의 무능과 무책임한 태도, 구태의연과 부정부패

**「경제건설총력집중노선」은 유지한 채, 대북제재 및 코로나팬데믹의 장기화를 고려해 자력갱생전략으로 경제정책 수정**

< 「5개년 전략」 vs 「5개년 계획」의 개괄적 비교 >

| | 5개년전략(2016~'20년) | 5개년계획(2021~'25년) |
|---|---|---|
| 대내외 경제환경 | 대북제재+매년 국지적 자연재해 | 대북제재+코로나팬데믹+매년 국지적 자연재해 |
| 전반적 기조 | 포괄적 성장전략, 산업경제정상화 | 수세적 대응전략, 자력갱생전략 |
| 키워드 | 휘황한 설계도 | 정비·보강전략 |
| 중점 전략 | 전반적 발전/성장/현대화 | • 경제부문간 유기적 연계 정비·복구<br>• 자립적 산업경제 토대 유지 |
| 중점 분야 | 에너지·전력/과학기술/전반적 산업 | • 금속·화학부문 주체기술 완성과 선택과 집중투자전략<br>• 경공업원자재 국산화, 재자원화 |
| 투자재원 | 내부자원+가득외화+외국인투자자본 | 내부자원 최대 동원 |

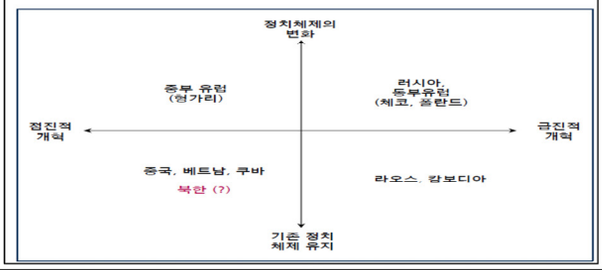
* 자료: 이중규(2021) 부분 수정 및 추가

## 8차 당대회에서의 경제정책 수정은 '북한식 변화모델' 포기한 것인가?

- 북한의 그간 '체제유지 경로의존 모델 ' 관점에서 볼 때, 정책 방점의 이동으로 평가
  - 전략노선 제시없이 단지 자력갱생으로 정면돌파하고 난관을 극복하자는 현실대응적, 수세적 경제정책 논리
  - 북한의 경제체제는 이미 계획과 시장의 공존 시스템이 제도화되어 있음. 북한은 8차 당대회 이후에도 여전히 사회주의기업책임관리제을 현실화할 것을 강조
- 국가관리 밖의 시장활동(비공식경제활동), 무질서한 계획 밖의 경제활동, 특수경제기관들(당·군 산하 경제기관들)의 국가 통제 밖 경제활동 통제에 방점
  - 국가의 통일적 지도와 통제 강화, 계획경제공간 재정비, 재정 여건 정비
  → 경제관리의 re-centralization과 함께 decentralization 병행
- 대내외 경제환경의 변화에 따른 경제정책의 가변성 존재
- 북한은 2012년-2016년간 '저성장 이상의 중성장'을 통해 외부재원(외화, 상품, 생산설비 등)의 유입이 있어야 실물경제의 회복 및 정상화가 가능함을 경험함으로써, 자력갱생전략의 한계 인식

## Ⅲ. 북한경제의 변화 가능성

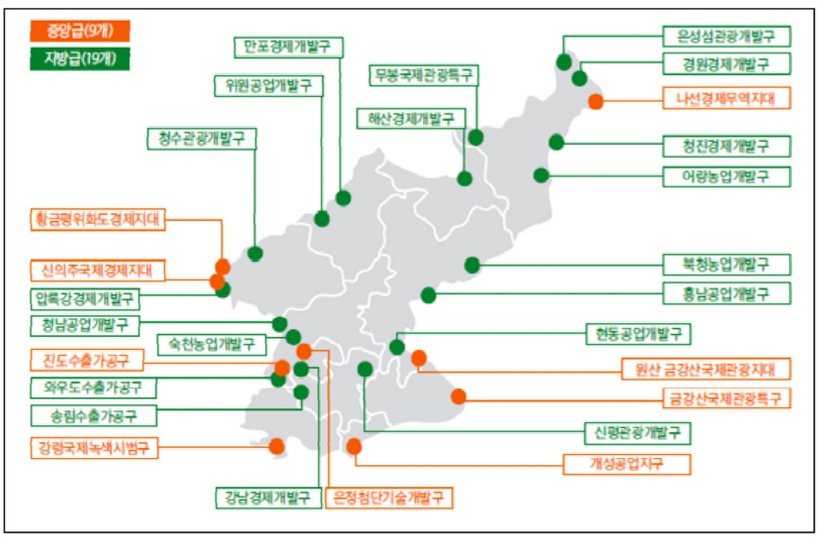
**북한, 노동당이 주도하는 점진적 개혁개방 의도**




- 90년대 말 이후 북한의 경제정책 변화과정을 시계열적·비교체제론적 관점에서 분석해 보면, '북한식 변화 ' 모델을 "二步 전진, 一步 후퇴 " 방식으로 만들어오는 과정이었음을 볼 수 있음.
  - 특히 김정은정권에 들어와 '아래로부터의 시장화' 현상을 제도화하는 조치를 시행, '위로부터의 시장화 ' 정책을 일부 추진함을 볼 수 있음.
  - 체제유지를 위해 경제개발의 추진과 외부로부터의 재원 유입이 적극 모색되어야 함을 인식, 이를 정책적으로 추진.

→ **• 평화적 대외경제환경의 구축이 필요충분조건임을 인식**

## 김정은정권이 초반에 구상한 경제개발구정책은 평화적 대외경제환경이 전제되어야 하는 정책



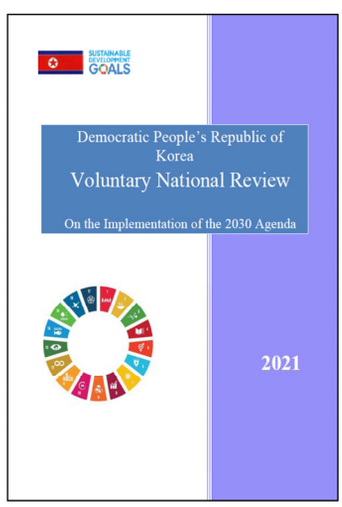

- 총 28개의 경제특구, 경제개발구 개설을 순차적으로 발표
- 각 지방의 지역적 특성을 반영한 공업개발구, 관광개발구, 수출가공구 등 개설을 의도

평양과 지방간의 심각한 경제 격차는 북한당국의 최대 고민 중의 하나.

## 북한은 최근 최초로 '글로벌 SDGs' 이행 의사를 밝히고 있음

- 북한은 7.13일 유엔경제사회이사회에 지속가능발전을 위한 2030 의제 상황에 대한 자발적 국가검토보고서(VNR)를 제출
- 유엔이 제시한 경제,사회, 환경, 빈곤, 에너지·생태 등 17개 목표 232개 세부지표 SDGs(지속가능발전목표) 이행지침 중에서, 북한은 53%가(17개 목표 132개)가 자신들의 경제발전5개년전략(2016-2020)과 연관있다며, 이를 **'우리식 SDGs'**라는 개념으로 정리, 향후 지속적으로 이행·평가해 나가겠다고 언급.
- 2018년 8월 지속가능발전국가기획팀(NTF)을 발족, 6개 위원회(사회인구, 공중보건·식수위생, 과학·교육, 경제·환경, 생태계보존, 에너지외 재난위기관리)를 조직했음.

**이는 다자적 개발협력의 수용을 통한 경제개발을 의사 표명한 것**



## 북한의 선택은?

- 국가경제발전5개년계획 수행 미달 불가피
- 본격 제재강화 5년차 중장기 국면 진입
- 민생경제 내구력의 한계 도달 가능성

### 북한의 선택지 시나리오

| | |
|---|---|
| 핵을 보유한 최빈국 국가? | 중국경제에 결박된 북한경제로 '빈곤의 함정' 지속<br>김정은주의=인민대중제일주의와 모순 |
| 핵을 포기한 사회주의 개발도상국가? | 국제경제질서에 편입→경제개발 가능<br>북한체제 속성상 선택 난망, 북한체제의 경착륙 가능성 |
| 핵을 보유한 사회주의 개발도상국가? | 북한이 원하는 최상의 시나리오(북한몽)<br>국제사회 허용 불가→ 장기 현상유지의 딜레마 함정 |

* 참조:조성렬(2021)

# [Presentation] Possibility of Changes in the North Korean Economy Following Full-scale Sanctions

**Kwon, Young-Kyung** Director, Economy/Science Division Committee at Peaceful Unification Advisory Council

## Table of Contents

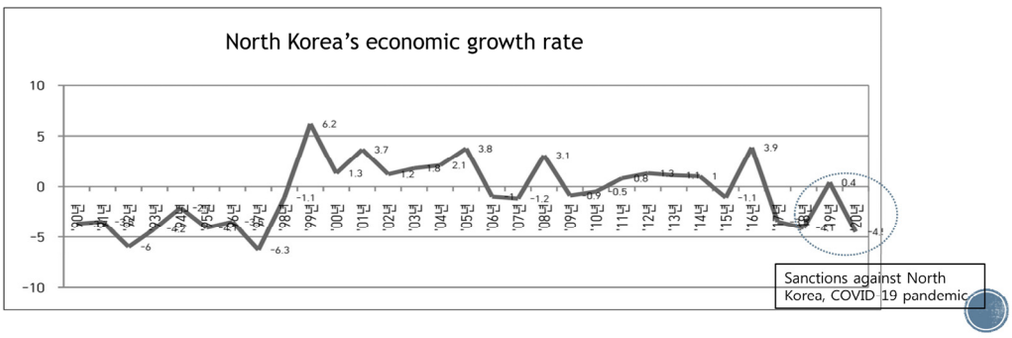
Ⅰ. Current status of North Korea's economy following full-scale sanctions

Ⅱ. Revisions in economic strategies and policies after the 8th Party Congress

Ⅲ. Possibility of changes in the North Korean economy

## Ⅰ. Current status of North Korea's economy following full-scale sanctions

❖ According to estimates by the Bank of Korea, the North Korean economy was in a long-term recession with an average annual growth rate of only 0.05% over six years in the later years of Kim Jong-il's leadership (2006-2011) and failed to achieve an opportunity for sustainable growth.
❖ During the first five years of Kim Jong-un's regime (2012-2016), the North Korean economy emerged from this long-term stagnation and showed macroeconomic revitalization and positive growth before the full-scale enforcement of sanctions against North Korea.
- According to estimates by the Bank of Korea, the North Korean economy had an average annual growth rate of 1.2% from 2012 to 2016.
- However, the Bank of Korea's estimate was seen as an underestimate, as it did not reflect the growth of marketization which expanded since Kim Jong-il's regime. Many North Korean economic experts estimate that the annual average growth rate of the North Korean economy during this period would be around 5% if the growth of the informal economy is included.




## Ⅰ. Current status of North Korea's economy following full-scale sanctions

❖ The drivers of the relative economic recovery and revitalization in the early days of the Kim Jong-un era were as follows: ① implementation of market-friendly economic policies, ② expansion of openness and foreign trade (with China), ③ partial recovery of the (state-owned) official economy sector, centered on the service economy and the light industry sector, etc.
- This was due to the formation of a virtuous cycle structure, as follows: growth of foreign trade → market expansion → partial productivity recovery in the light industry and vitalization of the service economy, etc.
- Accordingly, for the first time since the economic hardship in the 1990s, at the 7th Labor Party Congress (2016) North Korea established and implemented a "Five-Year Economic Development Strategy" aimed at normalization.

❖ However, in 2018, when the effects of sanctions on North Korea began to appear more fully, an economic crisis arrived due to an inverse cycle, as follows: decrease in foreign trade → market supply chain contraction → impact on the industrial economy → market downturn → decrease in household income , etc.
- In 2018, the North Korean authorities attempted to shift their economic policy line to promote an "all-out effort toward socialist economic construction" in anticipation of a partial easing of sanctions against North Korea and a re-ignition of economic revitalization through the North Korea-U.S. summit, but the sharp decline in foreign trade was immediately brought about a macroeconomic downturn.

❖ Currently, the North Korean economy is in a mid- to long-term negative growth trend lasting more than five years, following the economic crisis in the 1990s, due to triple hardships, including the COVID-19 pandemic shock and the annual natural disasters after 2020.

## UN Sanctions on North Korea's Major Imports and Exports since 2016

| | | Percentage (%) (As of 2015) | UNSCR 2270 | UNSCR 2321 | UNSCR 2371 | UNSCR 2375 | UNSCR 2397 | As of Feb 2019 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 2016. 3 | 2016. 11 | 2017. 8 | 2017. 9 | 2017. 12 | |
| Major Export Items | Anthracite (HS2701) | 42.4 | Conditional export ban | Export upper limit | Complete ban on export | | | |
| | Textiles and clothing (HS50~63) | 32.6 | | | | Complete ban on export | | |
| | Seafood (HS03, 1603, 1604, 1605) | 4.4 | | | Complete ban on export | | | |
| | Food and agricultural products (HS07, 08, 12) | 2.8 | | | | | Ban on export of some items | |

| | | Percentage (%) (As of 2015)[1] | UNSCR 2270 | UNSCR 2321 | UNSCR 2371 | UNSCR 2375 | UNSCR 2397 | As of Feb 2019 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 2016. 3 | 2016. 11 | 2017. 8 | 2017. 9 | 2017. 12 | |
| Major Import Items | Agri-food (HS01~21) | 12.7 | Not subject to import sanctions | | | | | |
| | Textiles (HS50~63) | 20.9 | Not subject to import sanctions (Sharp decline due to ban on export of consigned processed clothing) | | | | | |
| | Industrial machinery and electronic equipment (HS84, 85) | 19.8 | | | | | Complete ban on imports | |
| | Means of transportation (HS86, 87, 88, 89) | 6.9 | | | | | Complete ban on imports | |
| | Crude oil & refined products (HS2709, 2710, 2712, 2713) | - | | | | Import upper limit cap | Reinforced cap | |
| Main earners of foreign currency | Dispatch of overseas workers | - | | | | Prohibition of new employment[7] | Full withdrawal by December 2019 | |
| | Joint ventures with North Korea | - | | | | Complete ban (Closure within 120 days) | | |
| | Territorial fishing rights | - | | | | | Complete ban | |
| | North Korean tourism | - | Not subject to sanctions | | | | | |

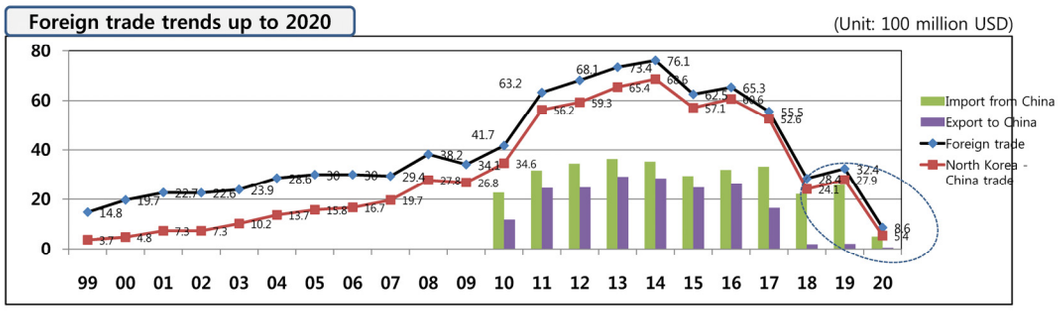
* Source: KIEP(2019)

4

## Ⅰ. Current status of North Korea's economy following full-scale sanctions

### Foreign trade trends up to 2020

(Unit: 100 million USD)




**North Korea-China trade trends in 2021 (January-September)**

| Category | January to September 2020 | January to September 2021 | Rate of change |
|---|---|---|---|
| Import from China | 487.3 | 151.8 | -68.8% |
| Export to China | 43.9 | 33.6 | -53.9% |
| Total | 510.3 | 115.4 | -77.4% |

(Unit: Million USD)

- Due to sanctions against North Korea, the amount of trade between North Korea and China in 2018-1919 decreased by about 50% compared to 2017
  - Although exports to China decreased by about 88%, imports to China decreased by only about 28%; therefore, the tangible effect of sanctions on North Korea was not prominent until the end of 2019.
  - A key factor was that although sanctions against North Korea took a direct hit on exports, import activities centered on consumer products and intermediate goods not included in the sanctions were maintained.
- However, due to North Korea's self-border blockade after the COVID-19 pandemic (October '20 - December '21, almost zero trade with China), even imports of consumer goods and intermediate goods decreased by about 80% in 2020.
  → As a result, severe supply shortages occurred in the North Korean market in 2021, and production activities of factories and enterprises were suspended or reduced.

## Ⅰ. Current status of North Korea's economy following full-scale sanctions

**Food production**

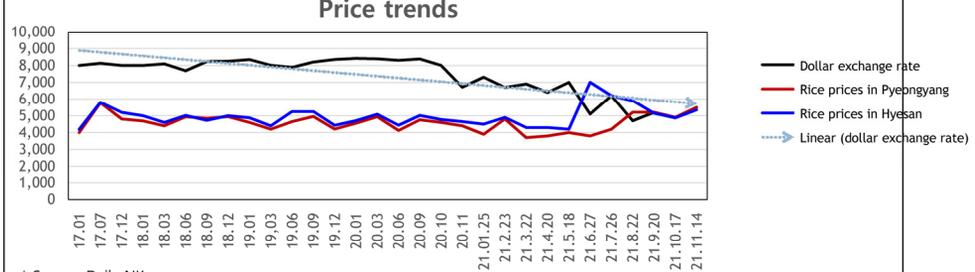
| Year | Total | Rice | Corn | Root and tuber crops | Barley crops | Pulses | Minor grains |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2016 | 481 | 222 | 170 | 55 | 17 | 15 | 2 |
| 2017 | 471 | 219 | 167 | 53 | 15 | 15 | 2 |
| 2018 | 455 | 220 | 150 | 54 | 15 | 14 | 2 |
| 2019 | 464 | 224 | 152 | 57 | 15 | 14 | 2 |
| 2020 | 440 | 202 | 151 | 54 | 16 | 15 | 2 |

* Source: Rural Development Administration

- Food production has been on a downward trend since 2017, and in 2020, it will be the lowest since Kim Jong-un took power.
  - Rather than the sanctions against North Korea (reduction by only about 2% from 2018 to 2019 compared to 2017), this was impacted more by annual natural disasters caused by climate change, and a sharp drop in imports of fertilizers and agricultural raw materials due to self-imposed border closures.
- FAO/WFA estimates that this year's food shortage will be 860,000 tons. Considering commercial food imports and external support, this shortfall is not as serious as the previous year.
- Why did Kim Jong-un invoke a "special order" for the supply of rice to the military, stating that "the people's food situation is growing tense" at the 3rd plenary meeting of the Party Central Committee in June?
  - It is because of the possibility that the absolute food shortage will continue for the following reasons: ① food imports through official and underground trade stopped due to border closures, ② delays in Chinese aid to North Korea, ③ Decrease in domestic production of agricultural raw materials and suspension of imports, ④ reduced supply of consumer foods other than crops, due to market contraction.
- There is a possibility that this year's food production is likely to be lower than last year's.
  - Potato production in Yanggang Province is half of the previous year, and allocation of potato fields for distribution to institutional enterprises in Hyesan has been suspended. (RFA, 10.8)

## Ⅰ. Current status of North Korea's economy following full-scale sanctions

**Price trends**




* Source: Daily NK

- The dollar exchange rate remained low, with an average of 1 USD = 8,000 won until November 2020, despite full sanctions against North Korea. However, it has plummeted since November 2020 (down to KRW 4,700 in April 2021), though it has steadied somewhat to an average of KRW 5,000 since August.
  - As of November 2021, the North Korean won's appreciation by about 37% compared to the past was largely due to the North Korean government's policy intervention, such as controlling the use of foreign currencies.

The price of rice has remained stable at 1 kg = 4,000 won without any major changes despite the full-scale sanctions, but it shows a rather large fluctuation this year. Since August, it has been moderately stable: the current level is KRW 5,000 .

- However, there is a large gap between regions whereby the price of rice in border regions and the provinces is higher than in Pyeongyang.
- Furthermore, the average price of corn compared to the price of rice was 30-40%, but it has risen to between 50-70% this year. Notably, the price of daily necessities and industrial products soared due to the self-imposed border blockade, while oil prices were stabilized due to the support of China.
- Consumer price inflation in the North Korean market in 2020 soared by 17.2% compared to the previous year (Korea Institute for National Unification)

**Comparison of Chuseok (fall holiday) prices this year compared to the previous year** (Unit: kg, item)

| | Rice | Whole corn | Flour | Pork | Eggs | Artificial meat | Cooking oil |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **2020 Chuseok** | 4,800 won | 2,100 won | 4,500 won | 15,000 won | 850 won | 4,700 won | 12,800 won |
| **2021 Chuseok** | 5,200 won | 3,400 won | 130,000 won | 25,000 won | 1,200 won | 5,700 won | 25,000 won |

* Source: RFA, 9.20

- Reduction of residents' activities in the official sector and the market economy → Decrease in household income, soaring number of households with food shortages
  - Markets negatively impacted by a crackdown on street vendors, itinerant vendors and cart vendors
  - Even Okryugwan restaurant is only open for 4 hours a day, due to a shortage of ingredients (RFA, 9.8)

- The collapse of the middle class, which had grown due to revitalized marketization, and extreme polarization
  - Decrease in spending by "donju" (those with sudden wealth), recession in the real estate market (Pyongyang apartment prices fell by more than 30%)

- The consumption economy of the residents, which had diversified for the past few years, has retreated to simple consumption as in the early 2000s, due to a shortage of industrial products and daily necessities.
  - Reduced consumption of food products aside from basic crops (soybean oil, sugar, etc.), resulting in malnutrition among residents

* Many Chinese who returned to China in mid-July recounted that "it was difficult to eat three meals a day, and there are many starving people." (RFA, 8.30)

8

## Ⅰ. Current status of North Korea's economy following full-scale sanctions

North Korea's Budget Income and Expenditure Growth Rate (Unit:%)

| | 2012-2016 (Early years of Kim Jong-un's regime) | 2017-2019 (After full-scale sanctions) | 2020 (COVID-19 Pandemic) | 2021 (Financial shock) |
|---|---|---|---|---|
| Budget revenue growth rate | 5.0 | 3.3 | 4.2 | 0.9 |
| Budget expenditure growth rate | 6.7 | 5.3 | 6.0 | 1.1 |

* Source: KDI (Jan 2021)

- After marketization expanded, tax revenues targeting the foreign trade activities of companies and institutions and the market activities of economic agents accounted for a significant portion of North Korea's finances.
  - State-owned enterprises and the economic activities of the official economy sector are also effectively linked to the market and are subject to national taxes

- According to North Korea's announcement, this year's budget revenue and expenditure growth rate are the lowest since Kim Jong-un took office, due to the impact of full-scale sanctions against North Korea and the COVID-19 pandemic, which indicates a financial shock.
  - As a result, financial activities that had been sustained despite the full-scale sanctions against North Korea are almost all in crisis this year.
- There is difficulty implementing various projects related to the national economy, to such an extent that the "Five-Year Economic Development Plan" newly established at the 8th Party Congress emphasizes only the maintenance of the foundation for metal and chemical industries.

## Ⅱ. Revisions in economic strategies and policies after the 8th Party Congress

**Recognition of failure of the 5-year economic development strategy at the 7th Party Congress**
- Objective factors: sanctions against North Korea, natural disasters, COVID-19
- Subjective factors: lack of scientific calculation in devising the five-year plan, lag in science and technology, irrational economic order and business system, incompetent and irresponsible attitude of workers, complacency and corruption

Let's overcome all obstacles that hinder our progress with a head-on breakthrough!

Let's dedicate all our energy to the implementation of the five-year national economic development plan!

**While maintaining the "direction of full concentration on economic construction", the economic policy was revised into a self-reliant regeneration strategy, in consideration of sanctions against North Korea and the prolonged COVID-19 pandemic.**

**< Comparative Overview of the Five-Year Strategy vs. the Five-Year Plan >**

| | 5-Year Strategy (2016-2020) | Five-Year Plan (2021-2025) |
|---|---|---|
| **Internal and external economic environment** | Sanctions against North Korea + annual local natural disasters | Sanctions against North Korea + COVID-19 pandemic + annual local natural disasters |
| **Overarching principles** | Comprehensive growth strategy, normalization of the industrial economy | Defensive response strategy, self-reliance strategy |
| **Keywords** | Brilliant blueprint | Maintenance & reinforcement strategy |
| **Focal strategy** | Overall development/growth/modernization | • Maintenance and restoration of organic linkages between economic sectors<br>• Maintaining the foundation of an independent industrial economy |
| **Focus areas** | Energy & power / science & technology /general industry | • Completion of independent technologies in the metal and chemical sectors, selective and intensive investment strategy<br>• Localization of light industrial raw materials and recycling |
| **Investment resources** | Internal resources + foreign currency earnings + foreign investment capital | Maximum mobilization of internal resources |

* Source: Lee Jong-gyu (2021), partially modified and supplemented

## Did the revision of economic policy at the 8th Party Congress indicate an abandonment of the "North Korean model of change"?

● In light of the system maintenance and path dependency model hitherto adopted by North Korea, this revision is evaluated as a shift in policy focus.

- A reactive and defensive economic policy logic, espousing efforts to overcome difficulties head-on through self-reliance alone, without a strategic route
- North Korea's economic system has already institutionalized the coexistence of planned and market economies. Even after the 8th Party Congress, North Korea emphasized that it will continue to pursue the socialist corporate responsibility management system

● Emphasis is placed on state control of market activities outside state management (informal economic activities), disorderly unplanned economic activities, and special economic institutions (economic institutions affiliated with the Party and the military).

- Reinforcement of unified guidance and control by the state, reorganization of the planned economic space, and organization of financial conditions

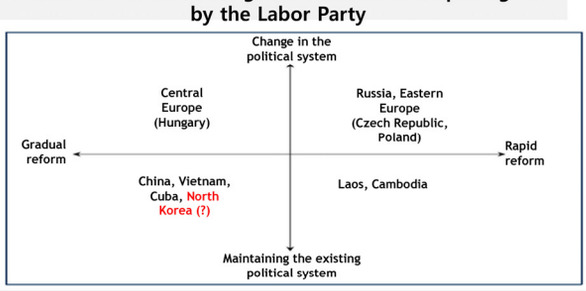
→ Decentralization accompanying the re-centralization of economic management

● There is variability of economic policy in response to changes in the internal and external economic environment

● North Korea recognized the limitations of its self-reliance strategy, after experiencing that recovery and normalization of the real economy is possible only when there is an inflow of external resources (foreign currency, goods, production facilities, etc.), as during the "moderate growth beyond low growth" between 2012 and 2016.

## Ⅲ. Possibility of Changes in the North Korean Economy

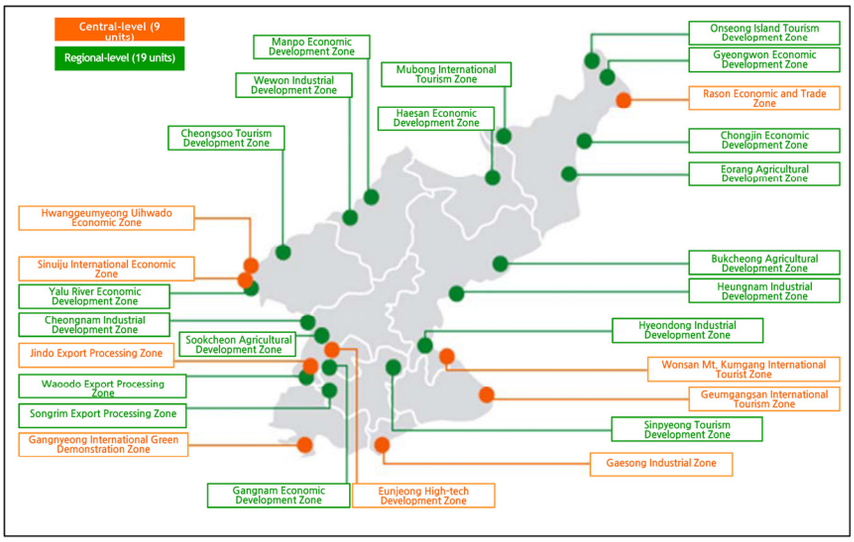
**North Korea's intent for gradual reform and opening led by the Labor Party**




- If we analyze the process of economic policy change in North Korea since the late 1990s from the perspective of time series and comparative systems theory, we can see that it was a process of making the model of "North Korean-style change" into an "advance two steps and retreat one step" approach.
  - In particular, under the Kim Jong-un regime, measures to institutionalize the phenomenon of "marketization from below" were implemented, and policies for "marketization from above" were partially implemented.
  - This approach was adopted as policy based on recognition that the promotion of economic development and the inflow of external financial resources should be actively sought in order to maintain the system

- **Recognition that the establishment of a peaceful external economic environment is a necessary and sufficient condition**

## The economic development zone policy envisioned in the early years of Kim Jong-un's regime is a policy that requires a peaceful external economic environment.



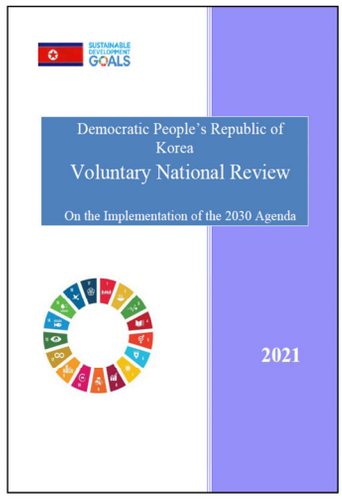

- A total of 28 special economic zones and economic development zones were announced sequentially.
- The intention is to open industrial development zones, tourism development zones, and export processing zones that reflect regional characteristics.

The serious economic gap between Pyongyang and the provinces is one of the biggest concerns of the North Korean authorities.

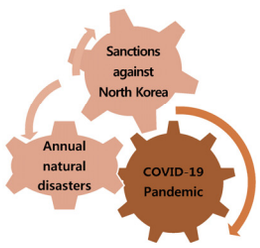
## North Korea recently announced its intent to implement the Global SDGs for the first time.

- On July 13, North Korea submitted a Voluntary National Review Report (VNR) on the status of the 2030 Agenda for Sustainable Development to the UN Economic and Social Council.
- Among the SDGs (Sustainable Development Goals) implementation guidelines for 17 goals and 232 detailed indicators established by the United Nations, including economy, society, environment, poverty, energy and ecology, North Korea claimed that 53% (17 goals, 132 indicators ) are relevant to their five-year development strategy (2016-2020), and stated an intent to organize its efforts under the concept of **"our-style SDGs"** and continue to implement and evaluate these goals in the future..
- In August 2018, the National Planning Team for Sustainable Development (NTF) was launched and six committees were organized (social population, public health, drinking water and sanitation, science and education, economy and environment, ecosystem conservation, energy and disaster risk management).

**This is an expression of an intent to develop the economy through the acceptance of multilateral development cooperation.**



## What is North Korea's Choice?




- Inevitable failure to fulfill the 5-year national economic development plan
- Entering the mid- to long-term phase, with the 5th year of stricter sanctions
- Possibility of reaching the limit of durability for an economy that can support livelihoods

### Scenarios Based on North Korea's Options

| | |
|---|---|
| A least developed country with nuclear weapons? | Continued "poverty trap" with North Korea's economy tied to the Chinese<br>Ideology centered on Kim Jong-un = Contradiction with the principle of prioritizing the people |
| A developing socialist country that has given up nuclear weapons? | Incorporation into the international economic order → Possibility of economic development<br>Unlikely choice due to the nature of the North Korean regime; the possibility of a hard crash of the North Korean regime |
| A developing socialist country with nuclear weapons? | The best-case scenario desired by North Korea (the North Korean dream)<br>Unacceptable by the international community → A dilemma trap with a long-term status quo |

* Reference: Seong-leol Jo (2021)

# [토론] 종전선언

**조지프 디트라니** 전 미 국무부 대북협상 담당 특사

한반도 종전선언은 한국과 미국이 북한에 보내는 강력한 메시지가 될 것입니다. 마침내 역사의 한 페이지를 넘겨 평화와 화해의 시대를 시작하고, 궁극적으로는 남과 북이 통일되기를 원한다는 메시지를 김정은 위원장에게 보내는 한국과 미국의 과감한 합동 제스처가 될 것입니다.

문재인 대통령이 9월 21일 유엔 연설을 통해 한반도의 전쟁상태 종식을 공식적으로 선언하자고 요청한 것에 대해 북한은 호의적으로 반응했습니다. 북한이 이 기회를 놓치지 않고 10월 4일 남북한 통신연락선을 복원하며 문재인 대통령의 열정적인 유엔연설에 화답한 것입니다.

한미 양국의 앞에 놓인 과제는 명확합니다. 종전선언을 향해 전진하는 것입니다. 종전선언에는 북한의 동맹국인 중국을 포함시킬 수도 있을 것입니다. 이와 동시에 한국은 2021년 5월 문재인 대통령과 바이든 대통령의 정상회담에서 논의하고 승인을 받은 남북한 간의 인도주의적이고 경제적인 이니셔티브를 추진해야 합니다.

코로나 19와 국경폐쇄로 인해 초래된 북한의 심각한 경제상황을 고려하면 식량지원과 의약품 공급 등 상당한 규모의 인도주의적 지원이 필요한 상황입니다. 개성공단, 금강산 관광, 남북간 철도연결 등의 경제

프로젝트는 향후 추진할 수 있고 추진해야 하는 사업 중 단지 일부에 불과합니다.

북한이 종전선언 제안을 기꺼이 따른다고 가정하면, 미국과 북한 간 또는 6자회담 등의 다자회의 형태의 탐색협상 또는 공식협상으로 방향을 선회할 수도 있을 것입니다. 사실 한 차례 또는 여러 차례에 걸친 회의를 통해 북한에게 어떤 로드맵을 제시하는 것을 목표로 해야 합니다. 예를 들면 미국은 행동 대 행동 접근법으로 북한이 완전하고 검증가능한 비핵화에 진전을 보인다면 그에 대한 대가로 안전보장, 제재해제, 경제발전원조, 관계 정상화 등에 대해 기꺼이 논의할 준비가 되어 있다는 로드맵을 제시할 수도 있는 것입니다. 또한 북한이 비 핵보유국으로써 핵확산금지조약(NPT)에 복귀하면 평화로운 원자력 에너지를 제공하고 북한이 주장하는 인공위성을 궤도에 진입시킬 수 있는 주권국가로서의 권리에 대해서도 논의할 수 있을 것입니다.

비핵화협상을 재개하는 논의에서 한국과 미국은 북한이 모든 미사일 발사와 핵실험을 중지한다면 그 대가로 2016년부터 시작된 대북제재를 기꺼이 해제하겠다고 제시할 수도 있을 것입니다.

한국전쟁은 1953년 휴전협정의 체결과 함께 종료되었습니다. 68년이 흐른 지금은 미국과 남북한이 함께 역사의 한페이지를 넘겨 평화와 화해를 향해 적극적으로 나아가야할 시점입니다.

# [Discussion] End-of-War Declaration

**Joseph R. DeTrani** Former U.S. special envoy for the Six-Party Talks with North Korea

An end-of-war declaration dealing with the Korean Peninsula would be a powerful message from the U.S. and the ROK to the DPRK. It would be a bold joint gesture to Chairman Kim Jung un that the ROK and the U.S. want to finally turn the page and enter a period of peace and reconciliation, and eventually, reunification of the two Koreas.

North Korea responded favorably to President Moon Jae in's September 21 speech at the United Nations (UN) calling for a formal declaration ending the war on the Korean Peninsula. On October 4th, North Korea reactivated the cross-border hotline with the ROK, seizing on President Moon's passionate speech at the UN.

The task ahead for the ROK and the U.S. is clear: move forward with an end-of-war declaration, possibly to also include China, an ally of the DPRK. Concurrently, the ROK should move forward with inter-Korean humanitarian and economic initiatives that were

discussed and endorsed during President Moon's May 2021 summit with President Joe Biden.

Given the dire economic situation in the DPRK due primarily to Covid-19 and the closing of the border, significant amounts of humanitarian assistance are needed, to include food aid and medical supplies. Economic projects like the Kaesong Industrial Complex, tourist visits to Mount Kumgang and connecting the rail lines between the North and South are just a few of the economic projects that could and should be pursued.

Assuming the DPRK is amenable to a declaration ending the war, then it may be possible to pivot into exploratory or formal negotiations between the U.S. and the DPRK – or a multilateral forum, like the Six Party Talks. Indeed, that should be the objective: a meeting or a set of meetings to present a road map to the DPRK that, in an action-for-action approach, the U.S., in return for progress with complete and verifiable denuclearization, is prepared to provide security assurances, the lifting of sanctions, economic development assistance and a path to normal relations, with the willingness to discuss, once the DPRK returns to the NPT as a non-nuclear weapons state, the provision of peaceful nuclear energy and a discussion of the DPRK's claim to have a sovereign right to put a satellite in orbit.

In the discussion of resuming denuclearization negotiation, the DPRK could be presented with a U.S. and ROK willingness to lift sanctions imposed on the DPRK after 2016, in return for a moratorium on all missile launches and nuclear tests.

The Korean War ended with an Armistice on July 27, 1953. After 68 years, it's time to turn the page and aggressively pursue peace and reconciliation between the two Koreas and between the U.S. and the DPRK.

# [토론] 한반도 정세 변화와 북한의 대응 전략

**김연호** 조지 워싱턴대 한국학연구소 부소장

미국 조야에는 현재 뿌리깊은 북한 피로감과 대북협상 회의론이 존재한다. 싱가폴, 하노이 북미 정상회담 관련 비공개 회의에서 전직 미국무부 관리는 지금 우리가 하고 있는 고민은 이미 2005년 6자회담 9.19합의 당시의 고민 내용과 다를 바 없다며 북핵 협상이 제자리를 맴돌고 있음을 개탄했다. 사실 워싱턴 정책서클은 이미 오바마 행정부 말기에 대북정책에 대한 컨센서스를 이뤘다고 해도 과언이 아니다. 대북 군사억지와 제재를 유지하면서 북한 인권문제를 지속적으로 제기해 북한을 압박하는 한편 외교 협상의 문도 열어 놓자는 것이다. 이런 정책 패키지는 시간은 미국편이라는 믿음을 바탕에 깔고 있다. '전략적 인내'가 실패했다는 지적에 대해 오바마 행정부 인사들은 미국이 북핵 해결을 위한 모든 정책수단을 동원했으나, 북한의 진정성 결여와 기만으로 인해 진전이 없었다는 입장이다.

바이든 행정부는 오바마 행정부의 올드보이 그룹이 대북정책 관련 주요 직책을 차지하고 있다. 따라서 오바마 행정부 말기의 대북협상 회의론이 잔존하고 있고 트럼프 대통령의 대북접근 방식에 대해 강한 거부감을 갖고 있다. '북한에 대해 환상은 없다'는 바이든 대통령의 발언은 이같은 분위기를 드러낸다. 30년동안 겪어봤던 북한의 협상전술에 더이상 휘둘리지 않겠다는 다짐도 엿보인다. 민주당은 기본적으로 외교협상이라는

정치적DNA를 갖고 있다는 말이 있지만, 북핵 협상에 관한한 바이든 대통령은 민주당 경선과정에서부터 북한과 어설픈 스몰 딜에는 관심이 없음을 분명히 했다. 획기적인 협상 성과는 그만큼 대담한 상호 양보를 전제로 해야 하는데 미국이 먼저 움직이려는 의지는 별로 없어 보인다. 미중 전략경쟁이 심화되고 있는 동북아 안보구조에서 북핵 협상 재개를 위한 중국과의 정책조율에 대해서도 미국은 큰 기대를 하지 않는 눈치이다. '조건 없는 대화 재개'를 제안하면서 북한에 도발의 빌미를 주지 않고 상황을 관리해 나가는데 만족하려는 게 아닌가 싶다.

한국의 종전선언 제안은 워싱턴 조야에 많은 논란을 불러일으켰다. 미국 내 종전선언 반대 시각은 북한에 대한 뿌리깊은 불신과 피로감에 근거하고 있다. 종전선언은 대화재개의 발판 역할을 할 뿐이며 이후 북미 관계정상화와 비핵화 협상의 험난한 과정에 다시 진입해야 하지만, 그럴 정치적 의지가 별로 없다는 게 반대론자들의 솔직한 심정으로 보인다. 종전선언이 비록 상징적인 정치 행위일지라도 그 안에 의미를 담고 후속 대화의 물꼬를 트기 위해서는 정교한 계획이 필요하나, 바이든 행정부의 기본 입장은 대화할 용의가 있다는 수준에서 크게 벗어나지 못하는 듯하다. 북한과 새롭게 신뢰를 구축해 나가고 현상을 타파하겠다는 정치적 의지가 부족하다. 북핵 협상은 백악관의 정무적 기준으로 보면 고위험 저수익 구조이기 때문에 굳이 리스크를 떠안아 가며 정치력을 쏟아부을 이유가 없는 것이다.

바이든 대통령은 트럼프 대통령이 훼손한 동맹관계를 복원하겠다고 공약했고, 민주주의 가치와 국제 규범을 고리로 반중 국제연대를 모색하고 있는 만큼, 한국의 종전선언 이니셔티브에 대해 일단 경청하는

자세를 보이고 있다. 많은 전문가들이 지적하고 있는 북한의 내년 한국 대선이후 도발 가능성과 더불어 종전선언이 가져올 미국 국내정치적 파장에 대해서도 바이든 행정부는 정무적 계산을 하고 있을 것이다. 한국의 새 정부와 대북정책을 어떻게 공조해 나갈지도 큰 변수로 남아 있다. 지금 상황에서는 북한의 호응 여부가 관건이다. 미국을 설득해서 한미 종전선언안을 제시해도 북한이 거부하면 더이상 진전을 기대할 수 없다. 중국이 이 사안에 대해 과연 어떠한 전략적 포지셔닝을 할지도 큰 변수이다.

이와는 별도로 한국은 장기적 북핵 해법 모색을 미국 측에 계속 독려해야 한다. 관계정상화와 비핵화 협상을 병행할 경우, 북한의 체제보장 요구를 경제적 측면에서 어떻게 다뤄야 할지도 큰 과제이나 워싱턴 정책 서클에서 이에 대한 관심과 논의는 별로 없어 보인다. 북한의 사회경제적 변화에 대한 체계적인 연구와 논의도 부족하다. 북한은 정보통신 기술을 활용해 사회통제 뿐만 아니라 금융 통제력 강화에 나서고 있고 중국과 상당한 정보 및 기술 교류를 진행되고 있을 가능성 높다. 코로나 사태에 대응하는 북한의 경제 및 안보적 생존전략의 향배에 대해 한미 전문가들의 더 활발하고 적극적인 교류가 필요하다.

# [Discussion] Changes on the Korean Peninsula and North Korea's Strategic Responses

**Kim, Yon-ho** Associate Director, George Washington Institute for Korean Studies

The sense of fatigue with North Korea and skepticism over negotiations with North Korea are deeply rooted in the US government and its people. During a closed meeting on the US-North Korea summits in Singapore and Hanoi, a former US State Department official deplored the negotiations with North Korea, which remained at a standstill, saying that "what we are concerned of now is no different from what we were already concerned about in 2005 when we held six-party talks and signed the 9.19 Military Implementation Agreement." Indeed, it is no exaggeration to say that the policy circle in Washington already reached a consensus on North Korean policy at the end of the Obama administration. It intends to open the door to diplomacy while maintaining military deterrence and sanctions against North Korea and putting pressure on the country by continuously raising human rights issues. This policy package is based on the belief that time is on the US' side. Regarding the criticism that 'strategic patience' failed, officials of the Obama administration argue that they mobilized all policy means to

solve North Korean nuclear issues, but North Korea's lack of sincerity and deception hindered them from making progress.

The "old boy group" of the Obama administration now fills the major positions that deal with North Korean policies in the Biden administration. Therefore, the skepticism over negotiations with North Korea that prevailed during the end of Obama's term still remains in the Biden administration, with the administration also showing a strong aversion to Trump's approach on North Korea. This is revealed by President Biden's rhetoric that "we have no charming fantasy over North Korea." This also shows his determination to no longer be swayed by North Korea's negotiation tactics, which the US has experienced for 30 years. It has been said that the democratic party basically has "political DNA," and President Biden made it clear from the presidential candidate selection process that he is not interested in any clumsy, small deal with North Korea. Breakthrough achievements are premised on audacious mutual concessions. Nonetheless, the US seems to be reluctant to move first. Amidst the Northeast Asia security structure in which Sino-US strategic competition has been intensifying, the US seems to have little expectation of policy coordination with China to resume nuclear negotiations with North Korea. The US appears to be satisfied with maintaining the situation without giving any room

for North Korea's provocation while suggesting that the country "resumes talks without preconditions."

South Korea's suggestion for an end-of-war declaration caused much controversy in Washington and among the American people. The objection to the end-of-war declaration in the US stems from their deeply rooted distrust of North Korea and sense of fatigue. Those who are raising objections seem to frankly think that the end-of-war declaration was only the steppingstone for resuming talks, and thereafter parties should re-enter the tough processes of normalizing US-North Korea relations and denuclearization negotiations, but none of the parties seems to have a political commitment to doing so. Although the end-of-war declaration is a symbolic political action, it requires an elaborate plan in order to jumpstart meaningful follow-up talks. Nevertheless, the Biden administration's basic stance seems not to have strayed far from showing its intention to talk. It lacks the political will to newly establish trust with North Korea and break away from the status quo. Viewed from the political standards of the White House, North Korean nuclear negotiations deliver high risks and low returns, hence they don't need to insist on investing political assets while taking on risks.

President Biden vowed to restore the alliance damaged by President Trump and is seeking to unite allies against China on the pretext of democratic values and international norms. Therefore, he is listening courteously to South Korea's end-of-war declaration initiative. The Biden administration will be making political calculations with respect to the possibility of North Korean provocations after South Korea's presidential election is held next year, as many experts pointed out, as well as the political ramifications of the end-of-war declaration in the domestic politics of the US. Another significant variable remaining is how to coordinate with South Korea's new government on North Korean policy. In the current situation, the key is whether or not North Korea will respond. Even if South Korea successfully persuades the US to present the North with a draft declaration to end the war, we cannot expect any progress if North Korea rejects such a suggestion. Another variable is the strategic positioning that China will be taking on this issue.

Separately from this, South Korea must continuously encourage the US to explore a long-term solution to North Korea's nuclear program. Another big challenge lies in how, from an economic standpoint, to deal with North Korea's call for regime assurance in case we pursue relations normalization and nuclear negotiations in tandem. However, there seems to be little interest and few

discussions on this in the Washington political circle. Systemic studies and discussions on North Korea's socioeconomic changes are insufficient as well. North Korea has been utilizing information and communication technologies so as to control society and strengthen its financial control. It is highly likely to have been exchanging information and technologies with China to a substantial degree. Experts from South Korea and the US need to exchange ideas more actively on the future direction of North Korea's survival strategy in terms of its economy and security.

# 2세션(Session II)

## 미국의 대한반도 정책과 한미 동맹
## U.S. Policy Toward the Korean Peninsula and the ROK-U.S. Alliance

# [발제] 북미관계: 비핵화 접근법에 대한 재고

**제니 타운** 38 North 선임연구원 겸 소장

북한의 핵무기 프로그램 개발을 처음에는 막으려는 시도가 여러 번 있었고 나중에는 북한의 핵보유국으로 가려는 결정을 뒤집으려는 시도도 있었습니다. 북한을 비핵화 프로세스에 참여시키려는 합의가 여러 차례 성사된 바 있지만 그 어느 합의도 지속적이지는 않았으며 양측의 불신은 더욱 깊어져만 갔습니다. 트럼프 행정부의 정상주도 외교는 미국의 전통적인 대북 접근법에서 벗어난 것이었지만 관계변화나 비핵화를 향한 더 거대한 프로세스를 향한 첫걸음 조차도 떼지 못한 채 합의에 실패하고 말았습니다. 바이든 행정부 에서는 “공을 북한에 넘겨주며” 북한이 먼저 움직이기를 기다리는 좀 더 전통적인 외교적 접근법으로 회귀했습니다.

그러나 미국의 전통적인 대북접근법은 실패할 경우 북한측에서 발생하게 될 높은 실패비용에 대해서는 고려하지 못하고 있습니다. 김정은 위원장에게 어떤 일련의 행동을 권고하는데 따르는 부담이 상당히 높기 때문에 단기간에 성과도출을 보장하지 않는 “언제, 어디서든” 회담을 재개하자는 개방형(open-ended)요청은 북한측에 매력이 거의 없는 제안입니다.

현재의 정치 경제적인 환경에서 협상의 불씨를 되살리려면 미국은 자신의 전략을 재고해 보고 좀 더 거래적인(transactional) 접근법을 고려해야 합니다. 과거의 협상을 발판으로 삼아 명확한 이정표를 세우고, 단기간에 구체적인 이익을 제공함으로써 협상지속에 도움이 되는 환경을 조성해야 합니다.

## "언제, 어디서든" 이라는 판단착오

바이든 행정부가 북한에게 "언제, 어디서든" 만나 자며 조건 없는 대화를 제안했지만 그 초청장에는 단시일 내에 구체적인 성과가 가능하다는 내용이 빠져 있습니다.

미국은 북한측에서 발생하게 될 외교적 실패 비용의 증가에 대해서도 고려해야 합니다. 전(前) 북한 외무상 그리고 2018-2019년의 외교 협상팀이 어떤 운명을 맞이했는지를 보면 김정은에게 권고나 자문을 하는 이들과 협상가들이 기대 부응을 위해 떠안아야 하는 부담이 어느 정도인지 알 수 있습니다. 어떤 액션을 취할 때 마다 무언가 구체적인 성과가 도출되어야만 한다는 기대를 바탕으로 새로운 시도를 하게 됩니다. 특히 정해진 기한내에 성과도출에 실패하게 되면 더 많은 권고를 하는데 따르는 위험은 기하급수적으로 증가하게 되는 것입니다.

만약 미국이 북한과 다른 형태의 관계구축을 원한다는 것을 증명하는 조치를 기꺼이 취한다면 북한이 미국의 열린 초대에 응하도록 잠재적인 힘을 실어줄 수도 있을 것입니다. 예를 들면 미국 시민의 북한여행 금지 조치 해제, 북한에 식량과 의료품을 제공하려는 미국의 인도주의 단체에

대한 장애물 제거, 심지어는 인도적인 대북지원을 위한 UN의 자금지원 요청에 응해 기부를 하는 등의 액션을 취할 수도 있을 것입니다. 이러한 조치들은 직접적으로 북한에 무언가를 주는 것은 아니지만 과거와는 다른 북미관계의 구축이 가능하다는 것 그리고 북미관계에서 실현가능한 것 이상을 보여줄 수 있는 기회의 패턴을 만들기 시작하는 것입니다.

그러나 대화에 더 도움이 되는 환경을 조성하기 위한 이런 종류의 일방적인 조치는 없는 상황입니다. 그렇다면 이번에는 바이든 행정부의 말에 렌즈의 초점을 맞춰보겠습니다. 바이든 행정부는 매우 일관되고 동일한 논의 포인트를 오랫동안 다양한 주체를 통해 지속적으로 전달해 왔습니다. 그러나 그런 언사는 북미관계를 2018년 이전의 관계로 회귀시켜 버렸습니다. 미국과 동맹국에 대한 북한의 위협을 강조하며 대북제재의 본격화와 대북 억지 강화의 필요성 등을 언급하고 있는 것입니다. 바이든 행정부에서는 북미관계 전반을 변화시키고, 안보상황을 개선하여 한반도 비핵화를 향해 함께 노력해야 하는 필요성과 포부를 확인하는 싱가포르 공동성명 당시의 소위 “노력노선(lines of effort)”에 대해서는 거의 언급하지 않고 있습니다. 이러한 논의 포인트는 좀 더 전통적인 미국의 대북 접근법이지만 북한과의 대화 재개를 통해 특히 단기간에 새로운 결과도출이 가능하리라는 확신을 주지는 못하고 있습니다.

## 전통 파괴하기

여러가지 측면에서 미국의 대북 외교접근법은 1990년대 초반 북한과 처음으로 대 협상(big negotiation)을 진행했을 당시와 크게 달라지지 않았습니다. 당시 미국은 북한의 상대적인 고립상황 및 빈약한 자산 등을

고려하여 가능하리라고 생각했던 수준보다 북한의 핵무기 프로그램 관련 인프라가 훨씬 더 잘 구축되어 있다는 것을 알게 되었습니다. 1994년에 체결된 제네바 기본합의(Agreed Framework)는 북한의 핵보유국 야망을 포기하도록 하기 위한 인센티브를 제공하기 위해 설계되었습니다. 이는 북한이 8년간 플루토늄 생산을 중단하고 플루토늄 생산능력을 계획한 수준 보다 극히 일부 수준으로 억제하는 데는 성공했습니다. 그러나 2002년 도전과제가 발생하자 북한은 재협상 대신 일방적으로 합의를 파기하는 쪽을 선택했고 이는 상황이 어려워지면 한쪽이 일방적으로 합의를 파기하는 악순환을 반복하는 선례가 되었습니다.

그러나 장기적인 협상과 대합의를 통해 한 국가의 핵개발 프로그램 구축을 저지하려는 시도는 마치 정차 되어있는 기차가 역을 떠나지 못하도록 막는것과 같습니다. 이미 오래전에 북한의 핵 프로그램이라는 열차는 역을 떠났습니다. 북한은 2006년 첫 핵실험 이후 다섯차례의 핵실험을 하며 각 실험 때마다 더 진보된 성과를 과시해왔습니다. 뿐만 아니라 몇 년에 걸쳐 북한의 핵관련 운반 시스템 역시 보다 장거리를 운반할 수 있는 다양하고 내구성을 갖춘 시스템으로 거듭나며 유의미한 진전을 보여왔습니다.

확실한 것은 움직이는 열차를 멈추고 다시 역으로 끌고 들어오기 위해서는 엄청난 인내력과 민첩성, 근본적으로 다른 접근법이 필요하다는 것입니다. 그러나 미국의 협상 전략은 그에 맞춰 변화하지도 않았고 오히려 상대적으로 큰 합의를 이끌어내겠다며 장기적인 협상공식을 계속 고수하고 있습니다. 각각의 외교노력이 실패하고 합의가 파기되면서

양측의 불신과 회의는 점점 커지고 있는 상황에서 북한의 핵프로그램은 계속 선로를 따라 내려가며 속도를 내고 있습니다.

한반도의 상황은 협상에서 더 높은 민첩성이 필요한 상태입니다. 즉, 더 큰 협상에 발 묶이지 않고 진전을 이룰 기회를 창출 및 포착하는 한편 더 큰 협상을 위한 목표를 논의 테이블에 올려야 합니다. 미국은 각각의 협상을 처음부터 새로 시작하기 보다는 이전의 협상내용을 바탕으로 솔직한 제안을 하며 협상에 시동을 걸어야 합니다. 프로세스의 장기적인 방향을 제시하는 큰 그림과, 쉽게 해결할 수 있고 단기적인 합의가 가능할 것으로 기대되는 단기 목표를 제시하며 더 큰 프로세스를 시작할 수 있을 것입니다. 굳이 행동 대 행동 접근법일 필요는 없으며 프로세스에 대한 신뢰와 확신을 구축할 수 있는 구체적인 단기목표를 제시하고, 더 큰 양보를 이끌어내기 위한 더욱 제도화된 협상방식을 개발하는 것입니다.

이런 접근법은 처음에는 비난을 받을 가능성이 많지만, 협상이 길어지고 늘어지더라도 성공의 트랙 레코드를 쌓아가는 것만이 신뢰와 확신을 구축하고 양측 모두가 원하는 정치적인 보호를 보장할 수 있는 올바른 방향의 프로세스를 지속하기 위한 유일한 방법입니다.

# [Presentation] US-DPRK Relations: Rethinking the Approach to Denuclearization

**Jenny Town** Senior Fellow and Director of Stimson's 38 North

There have been several attempts to first prevent North Korea from developing a nuclear weapons program, and later to reverse its decision to go nuclear. But despite multiple agreements having been reached committing North Korea to a denuclearization process, none have been sustainable and thus mistrust has grown deeper on both sides. The summit-driven diplomacy of the Trump administration deviated from traditional US approaches to North Korea, but was unsuccessful on finding consensus on even a first step in a larger process of transforming relations and working toward denuclearization. The Biden administration has reverted back to more traditional diplomatic approach, putting the "ball in Pyongyang's court" to make the first move.

But traditional approaches to diplomacy with North Korea fail to take into consideration the high cost of failure in Pyongyang. When the stakes are high for recommending a course of action for Kim Jong Un, open ended calls to resume talks "anytime, anywhere" that provide no sense that outcomes are possible in the near term have little appeal.

To revive negotiations in the current political and economic environment, the US needs to rethink its strategy and consider more a more transactional approach—one that builds on past negotiations, sets clear milestones and provides tangible gains in the near term to create the kind of environment conducive to continuing negotiations.

## The Miscalculation of "Anytime, Anywhere"

While the Biden administration has offered to resume talks with North Korea without preconditions, its invitation of "anytime, anywhere" also lacks any notion that concrete outcomes are possible in the short term.

The US needs to take into consideration the increasing cost of diplomatic failure on the North Korean side of the equation. The fates of the previous Foreign Minister Ri Yong Ho and the negotiating team from the 2018-19 round of diplomacy illustrate the risk advisors take on when making recommendations to Kim Jong Un and negotiators take on trying to meet those expectations. Each attempt is built on an expectation that something concrete can be gained from taking this course of action. With each failure to bring about results, especially withing a set amount of time, the risk of recommending more increases exponentially.

If the US were willing to take measures that demonstrated it wants to build a different relationship with North Korea, this could empower the North Koreans to potentially respond to more open-ended invitations for talks. This could include such actions as lifting the ban on US citizens traveling to North Korea, removing obstacles for US humanitarian organizations to provide food and medical supplies to North Korea, even donating to the UN's funding calls for humanitarian aid to North Korea. While none of actions give directly to North Korea, they start to show a pattern that demonstrates a different relationship is possible and an opportunity to see what more than can be accomplished.

However, without these kinds of unilateral actions to create an environment more conducive to talks, the optics then center on the Biden administration's words. And while the administration has been extremely consistent in its delivery of uniform talking points over time and across various actors, the rhetoric has reverted back to a characterization of US-DPRK relations from before 2018. They include a heavy emphasis on the threat North Korea poses to the US and its allies, and the need to fully implement sanctions and bolster deterrence. There is little to no reference back to the "lines of effort" as they were once described, in the Singapore Joint Statement that acknowledged the need and ambition to transform the relationship as a whole, improve the security situation and work

toward denuclearization of the Korean Peninsula. These talking points, while representing a more traditional US approach to North Korea, give little confidence that the results of resuming talks would bring about new outcomes, especially within a short amount of time.

## Breaking Tradition

In many respects, the US diplomatic approach to North Korea has not changed much from its first big negotiation with Pyongyang in the early 1990s. At that time, the US realized North Korea was further along in building the infrastructure to support a nuclear weapons program than it had thought possible given the North's relative isolation and meager means. The 1994 Agreed Framework was designed to provide North Korea incentives to abandon its ambition to go nuclear. The program was successful in stopping the North's plutonium production for the eight years it was in play and capping the North's plutonium production capability at a fraction of what was planned. But the unilateral withdrawal from the agreement in 2002 when challenges arose, rather than renegotiating terms, set a precedent in US-DPRK relations that has been exercised time and time again—with one side unilaterally withdrawing when things get tough.

But trying to prevent a country from building a nuclear weapons program with long-term negotiations and big agreements is like

trying to keep a parked train from leaving the station. North Korea's nuclear program, however, left the station long ago, conducting its first nuclear test in 2006 and five more since then, each demonstrating higher yields. Furthermore, North Korea has demonstrated significant advancements in its delivery systems over the years including longer ranges, and more diverse and durable systems.

Certainly, stopping a moving train, much less pulling it back to the station takes enormous perseverance and agility and a fundamentally different approach. However, the US negotiation strategy has not adapted accordingly, but instead, continues to pursue this formula for long-term negotiations to try to get (relatively) big agreements. With each failed diplomatic effort or abandoned agreement, mistrust and skepticism has grown on both sides, and in the meantime, North Korea's nuclear program continues to speed down the tracks.

The situation on the Korean Peninsula calls greater agility in negotiations—being able to both create and seize opportunities to make progress without getting caught up in larger negotiations, while still having those larger goals on the table to discuss. Instead of starting each new round of negotiations from scratch, the US should be looking to create proposals built on previous negotiations to present up front, to jump start negotiations. This could include

both longer-term big picture proposals of where we see the process going, as well as smaller short-term proposals that we expect to be easily worked out and agreed upon in the short term, jump starting the larger process. This is not necessarily an action-for-action approach, but one that creates specific short-term milestones to build trust and confidence in the process, while cultivating a more institutionalized negotiation format for the bigger concessions.

While this kind of approach is likely to be criticized at first, building a track record of success—not just long, drawn out negotiations—is the only way to build the kind of trust, confidence and political cover needed (on both sides) to keep the process moving in the right direction.

# [발제] 안정적인 한반도 평화체제를 향한 움직임: 종전선언에 대한 한미협력 강화

**프랭크 자누치** 맨스필드재단 소장 겸 이사장

## 상당한 공통점

한미 양국의 "해야 할 일 목록"에 올라와 있는 항목의 우선순위는 서로 다를 수 있으나 양국은 한반도에 대한 유사한 포괄적인 목표를 공유하고 있습니다. 안정유지, 북한의 대량살상무기 제거, 한국전쟁의 궁극적인 종식, 항구적인 평화와 화해 구축이라는 과제를 해결하기 위해 한미 양국이 협상 테이블에 올려 놓을 수 있는 도구는 서로 다르지만 대체로 상호 보완적인 역량을 보유하고 있습니다.

한미 양국이 공유하고 있는 핵심 이익은 대체로 다음과 같습니다.

- 한반도와 동북아에서의 평화와 안정 증진
- 북한의 공격이나 도발적인 군사행보 저지
- 핵무기 프로그램의(관련 운반수단을 포함하여) 검증가능한 해체 달성
- 한미동맹의 결속을 유지하고, 민주주의, 공개 시장, 인권 등의 가치를 전세계적으로 증진시키기 위해 협력

한국은 평화와 화해를 구축하는 길에 북한을 참여시킬 방법을 가장 잘 찾을 수 있는 국가입니다. 한국인들은 38선을 기점으로 분단되어 있지만

공통의 역사, 언어, 문화를 공유하고 있기에 한국인들 보다 북한을 더 잘 이해할 수 있는 이들은 없습니다.

그러나 안보방정식의 해법을 도출하는데 있어 미국은 필수 불가결한 파트너입니다. 북한은 남북관계가 아무리 진전된다고 하더라도 미국으로부터 오는 위협이 완전히 해소되지는 않는다고 생각하고 있습니다. 핵보유국으로서 미국은 북한이 핵무기 프로그램을 포기하도록 설득하는데 주도적인 역할을 해야 합니다.

하지만 평화와 비핵화라는 이 두가지 과제는 밀접하게 연결되어 있습니다. 그렇기 때문에 한국과 미국은 핵심 이해관계를 도모하고 한반도의 항구적인 평화구축을 위해 반드시 협력해야 합니다. 항구적인 평화체제는 통일 달성을 위한 최고의 장기적인 해법입니다.

## 조율이라는 도전과제

한미 양국은 한미 동맹이 동북아시아 및 인도 태평양 안보의 "핵심"이라는 사실을 재차 확인했지만 이 동맹이 마주하고 있는 위협이 북한에서 기인한 것인지 아니면 중국으로 인한 것인지에 대해서는 의견이 갈리고 있습니다.

미국은 북한의 핵무기 프로그램을 심각한 안보위협이라 판단하고 있고 중국에 대해서는 점점 더 적국으로 보는 경향이 강해지고 있습니다. 북한을 대화에 참여시키거나 종전선언을 하려는 한국의 노력을 곤란하게 만드는 조치 일지라도 미국은 한국이 한미합동군사훈련 등을 포함하여

북한의 침략을 저지하기 위한 모든 필요한 조치를 취해주기를 원하고 있습니다. 뿐만 아니라 미국은 자신들이 중국의 국제규범 위반에 대해 책임을 물을 때 한국이 미국편에 서 주기를 기대하고 있습니다.

미국은 분명한 이유를 근거로 북한의 핵개발 상황을 대해 예의주시하고 있는 반면, 한국은 한반도 평화와 안정 유지 및 긴장고조 방지에 더 주안점을 두고 있습니다. 바로 문재인 정부가 "종전선언"을 통해 한반도에 항구적인 평화체제를 구축하는 프로세스를 시작하기 위해 그토록 노력을 쏟고 있는 이유입니다. (또 다른 이유 하나는 국내정치입니다). 평화체제가 정전체제를 대체하게 될 것이고 진정한 평화와 완전한 비핵화라는 두가지 목표를 향한 진전이 가능해질 것입니다. 한국은 이웃이자 최대 교역 상대국인 중국에 지나치게 적대적인 자세를 취하지 않으려고 신중을 기하고 있습니다. 한국은 중국이 한반도 평화구상을 지속적으로 지지해 주기를 기대하고 있습니다.

## 종전에 대한 조율: 골디락스 VS 과감한 조치

젠 사키(Jen Psaki) 대변인에 따르면 바이든 행정부는 "북한과의 열린 외교를 모색하는 "조율되고 실용적인 접근법"과 "확고한 억지"를 통해 "한반도 비핵화"를 달성할 수 있도록 설계된 대북정책을 채택하고 있습니다. 바이든 행정부는 강경책("화염과 분노")과 지나치게 유화적인 ("우리는 사랑에 빠졌어요") 정책의 양극단을 오갔던 트럼프식 접근법과 "전략적 인내"라는 소극적이라고 조롱받던 오바마식 접근법 사이에서 "가장 적절한(just right)" 균형점을 찾기 위해 노력하며 "대타협(grand bargain)

달성 또는 전략적 인내에 의존하지 않겠다"는 입장을 명확히 했습니다. 그 대신 북한을 다시 협상테이블로 이끌기 위한 방법을 모색하게 될 것입니다.

지금까지 바이든 대통령은 일방적인 제재 완화는 배제하고 있으며, 한국도 유엔 제재를 준수하기를 기대한다는 뜻을 문 대통령에게 전달했습니다. 바이든 행정부가 한국전 종식이라는 민감한 문제를 어떻게 바라보고 있는지는 덜 명확합니다. 종전선언은 문재인 대통령이 가장 중요하게 생각하는 의제일 뿐만 아니라 협상 당사자간에 진전을 이뤄야 하는 전반적인 협상환경을 우호적으로 바꿀 수도 있는 문제입니다. 현재까지 바이든 행정부는 "평화선언" 전망에 대해서는 냉담한 자세를 유지하고 있으며, 한국전 종식을 선언하려는 진보파 의원들에 대해 지지를 표명하지도 않고 있습니다.

요컨대 바이든 대통령은 극단으로 가는 것을 피하고 합리적인 중도에 안착하는 "골디락스 해법"을 모색하고 있는 것으로 보입니다. 물론 이는 북한이 평화와 비핵화를 향해 점진적으로 진전을 이루는데 관심을 보인다는 것을 전제로 하고 있는 것입니다.

문재인 대통령은 북한과의 돌파구 마련을 위한 노력을 한번 더 시도하고자 할 것이고 바이든 행정부의 '가장 적절한(just right)" 점진적 해법에 실망하고 있을 것입니다. 문대통령은 우선순위를 다투며 충돌하는 국내외의 다른 문제들을 다뤄야 하는 바이든 대통령과 평화구상을 공유하지 못한데 대해 일종의 긴박감을 느끼고 있습니다.

북한은 바이든 대통령이 상향식(bottom-up)의 단계적 접근법을 선호하기 때문에 트럼프 대통령때와 같은 극적인 돌파구는 불가능 할 것이라고 인지하고 문 대통령과 바이든 대통령에게 조심스럽게 대응해 왔습니다. 또한 한국과 미국이 “조건 없는” 대화, 코로나 백신협력 등 외교적 제안을 했음에도 불구하고 냉담한 반응을 보이고 있습니다.

## 결론

종전선언에 대해 한미 양국의 접근법을 조율하는 것이 어려운 문제라는 것이 증명되었으며, 이런 상황은 한국의 대통령 선거까지 이어질 것으로 예상됩니다. 문재인 대통령은 북한에 평화제안(peace offering)을 하려고 노력하고 있지만 바이든 대통령은 국내 정치문제 때문에 한반도 문제를 자연스레 보류할 수밖에 없는 상황입니다. 한반도의 평화와 비핵화를 위한 바이든 정부의 “가장 적절한 접근법”은 북한의 의도를 경계하고 비핵화 목표에 대한 공약에 뿌리를 둔 이해할 수 있는 자세입니다. 그러나 현재 시점에서는 신중한 점진주의로는 어떠한 형태로도 북한과 실질적인 진전을 이루는 것이 불가능합니다. 이런 자세로는 주도권을 북한에 넘겨줘 버리고 퇴임을 앞둔 한국정부와의 관계를 경색시킬 수 있는 위험성이 있습니다.

# [Presentation] Moving Toward a Stable Peace Regime on the Korean Peninsula: Enhancing ROK-US cooperation on End-of-War Declaration

**Frank Jannuzi** President and CEO of the Maureen and Mike Mansfield Foundation

## Much Common Ground

The ROK and the United States share the same overarching objectives on the Korean Peninsula,even if the two nations assign different priorities to the items on the "to do list." Each nation brings different assets to the table to address the challenges of maintaining stability, eliminating the DPRK's weapons of mass destruction, and ultimately ending the Korean War and forging lasting peace and reconciliation, and their skills sets are mostly complementary.

Broadly speaking, the ROK and the United States share the following core interests:

- Promoting peace and stability on the Peninsula and in Northeast Asia;
- Deterring any DPRK attack or provocative military moves;
- Achieving the verifiable dismantlement of the DPRK's nuclear weapons programs, including associated delivery vehicles;

- Maintaining ROK-US alliance solidarity and working together around the world to advance shared values, including (but not limited to) democracy, open markets, and human rights.

The ROK is best equipped to find ways to engage the DPRK in the pursuit of peace and reconciliation. The Korean people are divided at the 38th parallel, but they share a common history, language, and culture. No one understands North Koreans better than do the people of South Korea.

But when it comes to solving the security equation, the United States is an indispensable partner. The DPRK perceives a threat from the United States that no amount of progress on North-South relations can fully address. As a nuclear weapons power, the USA must lead efforts to persuade the DPRK to abandon its own nuclear weapons program.

But of course these two challenges – peace and denuclearization – are intimately linked. That is why the US and ROK must work in concert if they are to advance their core interests and build a lasting peace regime on the Peninsula – a regime that offers the best long-term hope of accomplishing unification.

## Challenges to Coordination

Although the US and ROK have repeatedly affirmed the centrality of the alliance as the "lynchpin" of security in Northeast Asia and the Indo-Pacific, they differ in their assessment of the threats confronting that alliance – whether from the DPRK or from China.

The US judges the DPRK's nuclear weapons program to constitute a serious security threat and increasingly views China as an adversary. The United States expects the ROK to take all necessary steps to deter DPRK aggression – even if those steps, such as joint military exercises, complicate the South's efforts to engage the North in dialogue or declare an end to the Korean War. The US also expects Seoul to stand with Washington when the US calls China to account for violations of international norms.

While the US is focused for obvious reasons on the North's development of nuclear, the South is more concerned with maintaining peace and stability on the Peninsula and avoiding escalation of tensions. That is one reason (the other being domestic politics) that the Moon government is so interested in adopting an "End of War Declaration" and starting the process of building a lasting peace mechanism for the Peninsula – a regime that could take the place of the Armistice and enable progress toward the twin goals of genuine peace and complete denuclearization. Seoul

remains wary about adopting too confrontational a posture toward China, its neighbor and largest trading partner. The ROK hopes to sustain Chinese support for South Korean peace initiatives on the peninsula.

## Coordinating on End of War: Goldilocks versus Bold Moves

The Biden administration has adopted a North Korea policy designed, according to spokesperson Jen Psaki, to achieve the "denuclearization of the Korean Peninsula" via a "calibrated, practical approach that is open to and will explore diplomacy [with the Democratic People's Republic of Korea (DPRK)]" with "firm deterrence." Trying to hit the "just right" sweet spot between a Trump approach that was alternatively too hard ("fire and fury") and too soft ("we fell in love"), and an Obama approach that was widely derided for its passivity ("strategic patience"), President Biden's team has made clear that they "…will not focus on achieving a grand bargain, nor will [they] rely on strategic patience." Instead, Biden will seek to maneuver North Korea back to the negotiating table.

So far, President Biden has ruled out unilateral sanctions relief and has communicated to President Moon that he expects the ROK to abide by UN sanctions. Less clear is how the Biden team views the delicate issue of ending the Korean War—a goal high on ROK

President Moon Jae-in's agenda, and one that could favorably alter the overall negotiating environment within which the parties must seek progress. To date, the Biden team has remained cool about the prospect of a "peace declaration," and has not lent its support to a Congressional drive by progressives to declare the Korean War over.

In sum, President Biden seems in search of a "Goldilocks Solution": an approach that eschews extremes and settles upon the sensible middle way. This assumes, of course, that Pyongyang is interested in making incremental progress toward peace and denuclearization.

President Moon would prefer to try one more time for a breakthrough with the DPRK, and no doubt has been somewhat disappointed by the "just right" incrementalism of the Biden team. President Moon has a sense of urgency about his peace initiative that is not shared by Biden, who has other competing domestic and international priorities with which to contend.

Pyongyang has responded to Moon and Biden with caution, aware that Biden's preference for a bottom-up step-by-step approach will almost certainly preclude the sort of dramatic breakthrough that seemed possible with President Trump. Pyongyang has been cool to U.S. and ROK diplomatic overtures – even when the allies have

offered up dialogue "without preconditions" or suggested cooperation on COVID vaccines.

## Conclusion

Coordinating US and ROK approaches on an end-of-war declaration has proven difficult, and will likely remain so in the months leading up to South Korea's Presidential elections. President Moon is trying to make peace offerings to the North at a time when US domestic politics is reinforcing Biden's natural reserve. Biden's pursuit of a "just right" approach to forging peace and denuclearization of the Korean Peninsula is an understandable posture borne out of caution as to Pyongyang's intentions and rooted in a commitment to the goal of denuclearization. But careful incrementalism also makes any real progress with the DPRK at this moment in time unlikely. It is a posture that cedes the initiative to Pyongyang and risks straining relations with an ROK government counting the days before it must leave office.

# [토론]

**양무진** 북한대학원대 부총장

## 한반도 비핵화 및 북미관계 개선방안(제니 타운)

○ 지난 북핵 협상과정을 리뷰해 보면 비핵화 해법을 알지 못해서 못하는 것이 아님. 북핵문제 장기화와 비핵화 협상의 고착은 여러 딜레마가 중첩적으로 작용

① 가장 큰 요인은 현재 북한 김정은 체제가 당면한 딜레마임.

- 김정은 집권 10년차 속에서 핵무력 완성을 김정은의 최대치적으로 선전해온 상황에서 핵무력을 쉽사리 포기하지 못함. 2018년 평화 프로세스에 응한 것은 비핵화 협상을 통해 북미관계 개선으로 나아갈 수 있다고 생각했기 때문. 그러나 하노이 회담에서 제재 해제를 유도하려던 계획이 미국의 국내 정치문제로 좌절되면서 미국과의 관계개선이 쉽지 않음을 자각함. 이후 대북 적대정책 전체의 철회를 요구하는 등 대화재개의 문턱을 높이고 내부적으로는 다시 국방력을 강화하는 조치 시행. 재래식 열세까지 극복할 각종 미사일들을 시험 발사하면서 협상칩을 높이는 동시에 향후 협상을 핵 군축협상으로 변경 시도

- 현재의 미중 갈등관계도 북한이 결단을 미루는 요인으로 작용. 중국과 사회주의 국가연대를 지향하는 북한이 미중 갈등 국면 속에 미국과 협상재개 및 관계개선을 모색하는 프로세스를 진행하는 것에 대한 정치적 부담감 존재

② 두 번째 요인은 미국의 대북정책 관련 딜레마임.

- 중국과의 관계, 아프간 등 중동문제에 보다 큰 이해관계가 있는 미국으로서는 한미일 3각 연대의 유지와 나아가 인도-태평양 쿼드 시스템 구축이 보다 더 시급하고 중요한 문제. 동맹국을 통한 위기관리에 방점을 둔 미국의 입장은 한반도 현상의 급격한 변경보다는 오히려 안정적 관리가 더 우선

- 특히 북한이 ICBM 발사를 하지 않는 등 레드라인을 넘고 있지 않기 때문에 미국으로서도 “조건없는 대화”, “적대시 의도 없다”는 레토릭으로 상황을 관리할 수 있음. 북한이 핵을 쉽게 포기하지 않을 것이라는 판단으로 바이든 정부는 대북제재 해제와 같은 적극적인 대북 유인책을 사용하여 상황을 반전시키고자 하지 않음.

- 다만 내년도 미국의 중간 선거 등을 염두에 두고 북한이 전략적 도발을 전개한다면 바이든 정부가 이에 특별히 대응할 수 있는 게 없는 딜레마 존재. 이대로라면 바이든 정부의 대북정책 역시 오바마 정부시절 ‘기다리는 전략’, ‘전략적 인내’로 회귀할 가능성이 있으며 북한의 핵·미사일 능력의 고도화를 막을 수 없을 것

③ 세 번째 고려요소는 미중관계임. 북한 핵문제와 관련하여 중국은 〈쌍중단-쌍궤병행〉 등 동시적 단계적 입장을 강조하고 있으며 적대정책 철회 및 대북제재 해제를 위한 안보리 결의안 추진을 주도하는 등 미중관계가 악화되면서 중국은 이전보다 북한의 입장을 더 지지하는 모양새 연출

- 한편 한국정부는 북한의 남북대화 장기 거부와 정치적 레임덕으로 종전선언 구상의 실현에 난항을 겪고 있는 상황임.

○ 해법

- 미국은 “동맹을 중시하는 바이든 정부의 특성상 한국이 원하는 종전선언에 대해 진지하게 고려”하고 있다고 판단됨. 종전선언 문안 협의도 동맹국의 강력한 요청에 따라 미국이 이를 수용하고 있는 것임.

- 핵심은 종전선언 문안에 대한 북한의 수용 여부와 종전선언 추진 타이밍이 될 것임. 김정은 위원장은 지난 시정연설에서 “종전을 선언하기에 앞서 △서로에 대한 존중이 보장되고 △타방에 대한 편견적인 시각과 불공정한 이중적인 태도, △적대시관점과 정책들부터 먼저 철회되어야 한다는 것이 불변의 요구”라는 조건을 달고 있어 종전선언 문안에의 북한 요구사항 포함 여부가 관건

- 북한은 연합훈련 중단, 대북제재 해제 등 구체적인 실행조치들을 요구할 가능성이 있으나 종전선언 단계에서는 한국전쟁을 상징적으로 끝내고 상호 존중과 적대관계 해소, 불가침과 체제안전보장,

기존 합의 사항 이행, 북미관계 개선 등을 포괄적으로 담은 '정치적 선언'으로 추진될 가능성

- 한미간 조율된 종전선언에 대해 북한이 거부한다고 하더라도 한국 정부의 교체와 관계없이 장기적인 관점에서 대화와 신뢰구축 노력이 지속되는 것이 중요하다는 차원에서 종전선언을 대화재개의 마중물, 비핵화의 촉진제, 신뢰증진의 촉매제로 지속 추진해야 함.

- 종전선언을 통해 비핵화 협상 개시 → 신뢰구축 조치로서 북한에 대한 백신 및 인도적 지원 추진 → 하노이 회담시 제기·결렬되었던 협의의제부터 논의 → 영변 핵폐기와 대북제재 해제간 교환 검토(스냅백 포함) → 동시적·단계적 비핵화 조치 협의 → 평양-워싱턴 연락사무소 설치 → 주요 비핵화 완성시 북미수교

- 종전선언을 추진하는 타이밍과 관련해서는 두 가지 occation이 있을 수 있음. 하나는 교황의 방북이며 하나는 베이징 동계올림픽임. 북한이 결단을 해야 하고 미국, 중국 등 관련국들과의 사전 조율이 필요한 사안들임.

## 한반도 평화정착과 한미관계(프랭크 자누치)

○ 한국은 그동안 미국 주도의 자유 민주주의 질서 아래서 경제발전과 민주주의 달성, 문화강국의 위상을 확보해 옴. 세계 10대 경제 강국으로 성장한 한국은 미국의 동아시아 전략의 핵심축으로 역할 지속. 한미동맹도 그러한 경향성을 가지면서 발전

- 다만 21세기 미국의 패권 약화와 중국의 부상으로 미중경쟁의 시대를 맞이하여 트럼프식 일방주의가 효과를 발휘하지 못하고 바이든 정부는 국력의 강화, 동맹과 파트너십 강화, 전지구적 이슈 연대를 통해 리더십 회복에 주력

- 이러한 미중 전략경쟁의 시대는 앞으로 수년간 지속될 가능성이 높으며 동맹국을 중시하는 바이든식 외교전략은 한국의 외교정책과 한미관계에도 기회이자 도전적 요인으로 작용할 가능성 농후

○ 한편 한국은 새로운 미중 전략경쟁의 가속화 속에서 딜레마를 겪고 있음.

- 냉전시기에는 한미동맹을 바탕으로 안보동맹, 진영외교를 펼쳤고 탈냉전이후 중국의 부상에 따라 경제적으로 한중 상호의존도를 높여오면서 안보적·경제적으로 한국의 위상을 강화시켜 옴.

- 국력의 신장을 경험한 한국에 있어 final goal은 분단국 체제의 극복과 한반도 평화정착을 주도해 나가는 것임. 이를 위해 한미동맹은 필수적이며 북한의 연착륙을 위해서는 중국과의 전략적 협력관계도 동시에 모색해야 하는 상황

- 비단 한국뿐 아니라 안보적으로는 미국에 의존하지만 경제적으로 중국과의 협력을 강화해 온 아시아 및 세계 다른 국가들도 미국과 중국 사이의 관계를 양면적으로 유지해야 하는 딜레마

○ 희망적인 것은 미중간 화상 정상회담도 개최하면서 양국 모두 과거 냉전시기와 같은 전면적 갈등관계로 발전되는 것을 경계하고 있으며 두 나라 모두 다른 나라들을 자기편으로 줄 세우는 것에 대한 국제적 비판을 의식

- 바이든 정부도 현 시점에서 한국이 어느 한쪽의 편을 들 수 없는 딜레마에 대한 이해를 표시하고 있으며 사안별로 유연한 접근을 강조하고 있음. 이러한 미국의 유연한 태도는 한국으로서는 전략적 이익을 극대화할 수 있는 좋은 기회가 될 수 있음. 양자 중 하나를 선택하는 것이 아니라 한반도 평화정착을 위해 미국과 중국의 협력을 함께 이끌어낼 수 있는 한국의 외교역량이 요구됨.

○ 향후 한반도 평화외교의 과제는 전쟁방지와 북한의 비핵화를 넘어 정전체제의 평화체제로의 전환, 북한의 개방화와 연착륙 유도, 남북경제공동체와 남북연합 구성 등이 될 것임.

- 기본적으로는 한미동맹을 축으로 한 미국의 북한 관여는 이 과정의 핵심키가 될 것이며 중재자로서의 한국의 역할은 2018년 경험을 통해 확인한 바 있음. 향후 북미관계 개선에 있어서도 미국의 적극적 관여, 한미동맹, 한국의 중재적 역할은 필수불가결한 요소가 될 것임.

- 한편 중국은 북한의 입장을 대변하면서 한반도 평화 형성과정에서 소외되지 않으려 할 것임. 우리는 북한을 흡수통일하거나 인위적으로 붕괴시키지 않는다는 메시지를 지속 강조함으로써 중국의 북한

현상 변경 우려를 불식시키고 중국의 건설적 대북관여를 유도할 필요가 있음.

- 한반도가 미중 갈등의 직접적 무대가 되지 않기 위해서는 한반도 평화 문제에 있어서는 한국이 당사자 역할을 해야 하고 독자적인 가치와 로드맵을 주도적으로 창출하여 미중이 그러한 가치에 수긍하여 자발적으로 협력하게 하는 것이 바람직

- 미중 화상정상회담을 통해 미중간에 북한-이란핵문제 관련 워킹그룹을 설치한다는 데 논의가 있었던 만큼 미중간 협의에 한국의 역할 필수적

○ 바이든 정부는 지난 한미정상회담을 통해 2018년 싱가포르 합의 계승, 외교적 해법을 통한 문제 해결을 천명하고 조건없는 대화 등 지속적인 대북메시지 발신 중

- 미국도 행정부간 대북정책의 연속성을 유지한 만큼 내년 출범할 한국의 새정부도 현 정부의 평화 프로세스를 지속 유지해 나갈 필요. 한미간의 대북정책 불일치가 또다시 발생해서는 안됨.

- 과거 오바마 정부도 대북접근을 시도하려 했으나 한국의 보수 정부의 반대로 좌절된 경험이 있는 만큼 한미간 대북정책의 연속성을 확보하고 성과를 이어나가는 것이 중요

○ 한편 바이든 정부는 과거 어느 미 행정부보다 한일관계의 복원과 한미일 3각 협력의 구축에 주력 할 것임. 과거 한미관계와 한일관계를

별개의 시각에서 판단했으나 이제는 그렇지 않을 것임. 한일관계가 한미관계 및 미일관계에도 영향. 따라서 한국의 새정부는 한일관계의 미래에 대한 비전 제시 중요.

# [Discussion]

**Yang, Moo-Jin** Vice-President,University of North Korean Studies

## Denuclearization of the Korean Peninsula and the Improvement of the U.S.-DPRK Relationship (Jenny Town)

○ Upon reviewing past nuclear negotiations with North Korea, we see that the problem is not the lack of knowledge regarding the solution for denuclearization. The prolongation of the North Korean nuclear issue and the stagnation of the denuclearization negotiations are the result of several overlapping dilemmas.

① The biggest factor is the dilemma facing the current Kim Jong-un regime in North Korea.

- In his 10th year in power, Kim Jong-un cannot easily give up the pursuit of nuclear force given that he had promoted the completion of the nuclear force as his greatest achievement agenda. He agreed to the 2018 peace process because he thought that North Korea-U.S. relations could improve through denuclearization negotiations. However, as the plan to induce sanctions relief at the Hanoi summit was thwarted by domestic

political problems in the United States, he realized that it would not be easy to improve relations with the United States. Thereafter, he adopted measures such as demanding the full withdrawal of the hostile policy toward North Korea, to raise the threshold for resuming dialogue while internally strengthening the national defense force. He has attempted to change future negotiations toward nuclear disarmament negotiations while raising his negotiating chip by test-firing various missiles that will overcome North Korea's conventional inferiority.

- The current conflict between the US and China also acts as a factor in North Korea's procrastination. North Korea, which aims for solidarity with China as a socialist state, experiences political pressure when pursuing the process of resuming negotiations and improving relations with the United States amid the conflict between the United States and China.

② The second factor is the dilemma of the United States in its policy toward North Korea.

- For the United States, which has a greater stake in relations with China and Middle Eastern issues such as Afghanistan, more urgent and important issues are maintaining the trilateral solidarity between South Korea, the United States, and Japan and

the establishment of the Indo-Pacific Quad System. As the U.S. takes the position of focusing on crisis management through its allies, it places priority on stable management rather than abrupt changes in the Korean Peninsula situation.

- Especially since North Korea has not been crossing the red line, such as firing an ICBM, the U.S. can manage the situation with the rhetoric of “unconditional dialogue” and “no hostile intent.” Judging that North Korea will not give up its nuclear weapons easily, the Biden administration does not intend upend the situation by using strong incentives such as lifting sanctions against North Korea.

- However, if North Korea launches a strategic provocation with next year's U.S. midterm elections in mind, the Biden government will experience a dilemma as it will find it difficult to respond specifically to the provocation. If the current situation continues, the Biden administration's North Korea policy may also revert to the 'waiting strategy' and 'strategic patience' approach of the Obama administration, and it will be unable to prevent the advancement of North Korea's nuclear and missile capabilities.

③ The third factor to consider is the US-China relationship. In regard to the North Korean nuclear issue, China is emphasizing a simultaneous, step-by-step stance with policies such as "freeze for freeze" and "dual-track approach." As U.S.-China relations deteriorates, China appears to be more supportive of North Korea's position than before, with actions such as leading efforts for a Security Council resolution to lift sanctions against North Korea and withdraw hostile policies.

- Meanwhile, the South Korean government is facing difficulties in achieving an end-of-war declaration, due to North Korea's long-term refusal of inter-Korean dialogue and its political lame duck status.

○ Solution

- the United States is judged to be “seriously considering the declaration of an end to the war sought by South Korea, because the Biden administration places importance on alliances.” The United States is also accepting the consultation on the text of the end-of-war declaration in response to the strong request of its ally.

- The key will be whether North Korea accepts the text of the end-of-war declaration, and the timing of the end-of-war declaration. In his last state address, Chairman Kim Jong-un set out the following conditions for declaring the end of the war:

guaranteeing mutual respect, and withdrawal of prejudice towards the other party and unfair double-standard attitude and hostile viewpoints and policies. Whether or not North Korea's requirements are included in the text of the end-of-war declaration will be critically important.

- North Korea is likely to demand concrete action measures such as suspension of joint exercises and lifting of sanctions against North Korea. However, at the stage of declaring the end of the war, there is a possibility this will proceed as a "political declaration" that symbolically ends the Korean War and comprehensively includes mutual respect and resolution of hostilities, guarantee of non-aggression and regime security, implementation of existing agreements, and improvement in US-North Korea relations.

- Even if North Korea rejects the declaration of the end of the Korean War coordinated between the ROK and the U.S., it is important that dialogue and confidence-building efforts continue from a long-term perspective, regardless of the change in the South Korean administration. In that regard, the declaration of the end of the war should be continually pursued, as a primer for resumption of dialogue, as a catalyst for denuclearization, and as a catalyst for enhancing trust.

- Beginning denuclearization negotiations with the declaration of the end of the war → Providing vaccines and humanitarian aid to North Korea as a confidence-building measure → Discussion beginning with the negotiation agenda that was raised but failed to be adopted during the Hanoi summit → Review of the possibility of an exchange between Yongbyon nuclear disarmament and lifting of sanctions against North Korea (including snapback) → Negotiation on simultaneous and step-by-step denuclearization measures → Establishing a Pyongyang-Washington liaison office → Establishing diplomatic ties with North Korea once major denuclearization measures are completed

- Regarding the timing of implementing the end-of-war declaration, there may be two occasions. One is the Pope's visit to North Korea and the other is the Beijing Winter Olympics. These are issues that require a decision by North Korea and prior coordination with relevant countries such as the United States and China.

## Establishment of Peace on the Korean Peninsula and ROK–US Relations (Frank Jannuzi)

○ South Korea has achieved economic development and democracy and secured the status of a cultural powerhouse under the liberal democratic order led by the United States. South Korea, which

has grown into one of the world's top ten economic powers, continues to play a key role in the US strategy in East Asia. The ROK-U.S. alliance also developed in line with this position.

- However, in the 21st century, as we confront the era of US-China competition due to the weakening of US hegemony and the rise of China, Trump-style unilateralism failed to be effective and the Biden administration is seeking to recover leadership by strengthening national power, strengthening alliances and partnerships, and building solidarity on global issues.

  This era of strategic competition between the United States and China is highly likely to continue for years to come, and the Biden-style diplomatic strategy that places importance on allies is strongly likely to act as both an opportunity and a challenging factor in South Korea's foreign policy and ROK-US relations.

○ Meanwhile, South Korea is facing a dilemma amid the acceleration of the new strategic competition between the United States and China.

- During the Cold War, South Korea conducted its security alliances and encampment diplomacy based on the ROK-U.S. alliance, and after the post-Cold War years, with the rise of

China, South Korea increased its economic interdependence with China to strengthen South Korea's security and economic status.

- The final goal for Korea, which has experienced the growth of its national power, is to lead the establishment of peace on the Korean Peninsula and overcome the division. For this goal, the ROK-U.S. alliance is essential, and in order to ensure North Korea can make a soft landing, it is also necessary to seek strategic cooperation with China at the same time.

- The dilemma of maintaining bilateral relations between the United States and China is not only experienced by South Korea, but also by other countries in Asia and around the world which depend on the United States for security but have strengthened cooperation with China economically.

○ One hopeful element is that, during a video summit between the US and China, both countries were wary of developing an all-out conflict as in the Cold War in the past, and both countries were conscious of international criticism of lining up other countries to be on their side.

- The Biden administration is also indicating an understanding of the dilemma experienced by South Korea which prevents it from taking sides with at this point, and the Biden administration is

emphasizing a flexible approach on a case-by-case basis. Such a flexible attitude from the US could constitute a useful opportunity for South Korea to maximize its strategic interests. Rather than choosing between the two parties, South Korea should exercise its diplomatic capabilities to derive cooperation between the United States and China for the establishment of peace on the Korean Peninsula.

○ Hereon, the tasks of peace diplomacy on the Korean Peninsula will extend beyond war prevention and denuclearization of North Korea and will include transition from the armistice system to a peace regime, opening up North Korea and inducing a soft landing, and the formation of an inter-Korean economic community and inter-Korean alliance.

Basically, US involvement in North Korea centered on the ROK-US alliance will remain the critically important key to this process, and meanwhile, South Korea's role as a mediator has been confirmed through its experiences in 2018. The active involvement of the United States, the ROK-U.S. alliance, and South Korea's mediating role will be indispensable in improving relations between the U.S. and North Korea in the future as well.

- Meanwhile, while representing North Korea's position, China will endeavor not to be left out in the process of establishing peace

on the Korean Peninsula. We need to dispel China's concerns about changing the North Korean status quo and induce China's constructive involvement in North Korea by continuously emphasizing the message that North Korea will not be unified through absorption or artificially collapsed.

- To prevent the Korean Peninsula from becoming the direct stage for the US-China conflict, it would be desirable for South Korea to play an agential role in the issue of peace the Korean Peninsula and to establish its own values and roadmaps, to induce the U.S. and China to accept those values and cooperate voluntarily.

- As there was a discussion between the US and China during the recent video summit on the establishment of a working group on the nuclear issues in North Korea and Iran, South Korea's role will be essential for negotiations between the U.S. and China.

○ The Biden administration is continuing to send messages to North Korea such as unconditional dialogue, declaring the succession of the Singapore agreement of 2018 at the last ROK-US summit and expressing an intent to resolve problems through diplomatic solutions.

- As the United States has maintained inter-administrative continuity in its policies toward North Korea, the next government of the Republic of Korea, which will be launched next year, will likewise need to maintain the current administration's peace process. Inconsistency in North Korea policy between South Korea and the United States must be prevented from occurring again.

- The Obama administration also attempted to approach North Korea, but the conservative South Korean government opposed it. In light of this experience, it is important to secure the continuity of the ROK-U.S. policy toward North Korea and to build on past accomplishments.

○ Meanwhile, the Biden administration will focus more on restoring ROK-Japan relations and building trilateral cooperation, more than any other US administration has done in the past. In the past, ROK-US relations and ROK-Japan relations were judged from separate perspectives, but this will no longer be the case. ROK-Japan relations also affect ROK-US relations and US-Japan relations. Therefore, it will be important for the new ROK administration to present a vision for the future of ROK-Japan relations.

# [토론]

**최용환** 국가안보전략연구원 책임연구위원

## 바이든 정부 대북 정책의 내용과 특징

○ 미중 전략경쟁이라는 큰 틀에서 대북전략이 기획·추진된다는 점에서 전통적인 미국 외교정책과 크게 다르지 않다고 할 수 있음

- 트럼프 정부와 비교했을 때, 동맹 중시 · 바텀업 방식 선호 · 실용적 접근 등이 두드러짐

○ 조정되고 실용적인 대북정책 추진을 공언하였지만 구체적 내용은 여전히 불분명하며, 미중갈등 · 코로나19 · 아프간철군 등 국내외 현안으로 인해 북핵문제 해결의 우선순위가 높지 않아 보임

- 북한이 고강도 도발에 나서지 않는 이상, 미국 입장에서는 한반도 상황이 관리되고 있다고 판단할 여지가 존재

- 과거의 '전략적 인내'로 회귀하지 않겠다는 입장이지만, 현재와 같은 상황이 지속될 경우 결과적으로 북한이 이를 전략적 인내로 받아들일 우려

○ 미국 정책결정자들의 인식 속에서 북한은 NPT를 탈퇴하여 핵을 개발한 국가, 즉 국제법을 어긴 국가이기 때문에 선제적 제재완화는 불가능하다는 입장

- 대북 인도지원 정도는 허용하되 북한의 실질적 비핵화 조치 이전에는 제재의 기본틀을 바꾸지 않겠다는 입장

- 북미 협상의 가시적 성과 도출에 대한 확신이 없는 상황에서 先 양보로 비추어지는 행동을 선택하는 것은 미국 국내정치적으로도 용납되기 어려울 가능성

## ■ 바이든 정부 대북정책에 대한 북한의 대응전략

○ 하노이 이후 북한의 대외전략 기조는 '자력갱생을 통한 제재 정면돌파전'

- 정면돌파전은 제재에도 불구하고 북한 경제가 버틸 수 있다는 점을 보여주는 한편, 전략무기 능력이 지속적으로 증가할 것임을 보여주어 시간이 지날수록 한미가 지불해야 할 비용이 늘어날 것임을 설득하겠다는 것

- 미중 전략경쟁이 한동안 지속될 것이라고 판단하고, 미중 갈등에서 확실하게 중국편에 섬으로써 미국의 압력을 분산시키는 전략 병행

- 대내적으로는 제재 직접 대상이 아닌 관광산업을 육성하여 대응하고, 기본적으로는 내부예비를 최대한 동원하는 전략

- 2020년 코로나19로 정면돌파전 수행에 장애가 조성되었으나, 8차 당대회에서도 북한은 기존의 정면돌파전 기조 유지를 결정

※ 제재 정면돌파전은 국면 전환을 위한 일종의 버티기 전략으로 수세적 전략임. 즉, 북한의 의사를 상대방에서 관철시키는 공세전략이 될 수 없음

· 이에 따라 북한은 2021년 6월 8기 3차 전원회의에서 대외전략 기조를 변화시킨 것으로 보임(8차 당대회에서 보인 강대강, 선대선 원칙에서 변화하여, '유리한 외부적환경을 주동적으로 마련'하겠다는 적극적 전략으로 선회)

○ 한미가 대화를 요구하는 것에 대해서는 이른바 '대북적대시 정책 철회'를 선결 조건으로 내세우며 협상 재개시 유리한 조건 확보를 시도

- 문재인 대통령의 종전선언 제안 이후 연이은 담화를 통해 이중기준 철회, 적대시 관점과 정책 철회 등을 선결되어야 할 중대과제로 제시

- 다만 남한에 대한 적대적 의사가 없음을 표시하고, 남북통신연락선 재개 등 관계 개선 의지를 표명하면서 남한의 행동과 실천을 촉구

- 김정은은 자신들의 주적은 전쟁 그 자체라고 언급하여 대미관계 개선을 시사하면서도, 적대시 정책 철회를 집요하게 요구

## ■ 한반도 평화 및 비핵화에 대한 도전요인과 대응방향

○ 미중 전략경쟁이 심화·확대되면서 한반도 및 동북아 지역에 한미일 vs. 북중러의 신냉전 구도를 소환하고 있어 북핵문제 해결이 더욱 어려워진 상황

- 특히 김정은 위원장은 현재 국제관계를 '신냉전'으로 인식하고, 북중 관계 강화를 통해 미국의 압력을 분산시키려 시도

○ 북한과 미국 모두 시간이 자기편이라고 생각하기 때문에 북미관계는 장기전 가능성에 대한 대비 필요

- 북한은 시간이 지날수록 핵과 전략전술무기 능력이 증가할 것임을 보여주겠다는 생각이지만, 이 전략이 작동하기 위해서는 북한 경제의 내구력이 변수

- 미국은 대북 경제제재의 효과가 누적적으로 나타날 것이니 시간은 미국 편이라고 생각하지만, 이 전략이 작동하기 위해서는 중국 변수가 중요

○ 단기적으로는 북한의 先 적대정책 철회 주장과 미국의 先 비핵화 실질 조치 주장 간의 접점을 찾을 수 있는 방안을 마련할 필요

- 문제는 한국의 대북 레버리지가 약하고, 한미동맹 구조에서 한국의 정책적 자율성이 크게 제한된다는 점

- 종전선언은 이 같은 상황을 타개하기 위한 아이디어로 제시되었지만, 당사국들이 적극성을 보이지 않고 있는 상황

○ 협상 재개를 위한 방안과 함께, 협상 개시 이후의 상황 관리 전략 병행 필요

- 한미연합훈련을 대화 복귀의 선제조건으로 제시한 북측 제안을 수용할 경우, 연합훈련을 빌미로 상황을 악화시키는 북한의 행태 반복 우려
  * '협상이 진행되는 동안' 연합훈련 중단 등을 역제안하는 방안 검토 필요

- 단기에 해결 어려운 문제는 장기 과제로 돌려 협의·관리하면서 초기 단계 비핵화 조치에 우선 집중하여, 성과를 도출할 필요

# [Discussion]

**Choi, Yong-Hwan** Senior Researcher, Institute for National Security Strategy

## Contents and Characteristics of the Biden Administration's North Korea Policy

○ The Biden administration's strategy will not differ greatly from conventional US foreign policy, in that its North Korea strategy will be planned and implemented in the broad framework of the strategic competition between the U.S. and China.

- Compared with the Trump administration, some distinct features include the emphasis on alliances, preference for a bottom-up method, and a pragmatic approach.

○ Although the administration has promised to promote a coordinated and pragmatic North Korea policy, the specific details are still unclear. Resolving the North Korean nuclear issue does not seem to be a high priority due to domestic and foreign issues such as the US-China conflict, COVID-19, and the withdrawal of troops from Afghanistan.

- As long as North Korea does not engage in high-intensity provocations, there is a possibility that the U.S. will judge that the situation on the Korean Peninsula is under control.

- Although its stance is that it will not return to the "strategic patience" approach of the past, there is concern that North Korea will eventually perceive the administration's behavior as strategic patience if the current situation continues.

○ Because in the perception of U.S. policy makers, North Korea is a country that developed nuclear weapons by leaving the NPT, that is, a country that violated international law, preemptive sanctions relief is regarded as impossible.

- Although a certain level of humanitarian aid to North Korea is allowed, the stance is not to change the framework of sanctions until North Korea performs actual denuclearization measures.

- In a situation where there is no certainty about the tangible outcome of North Korea-U.S. negotiations, it is likely that it will be difficult for the U.S. to undertake any action that would be viewed as a pre-concession, due to domestic U.S. politics.

## North Korea's Response Strategy to the Biden Administration's North Korea Policy

○ North Korea's key foreign strategy after Hanoi has been self-described as "a battle to break through sanctions head-on through self-reliance."

- Through its "head-on breakthrough" policy, North Korea intends to show that the North Korean economy can survive despite sanctions, while demonstrating that its strategic weapons capabilities will continue to increase, thereby convincing the ROK and the United States that the costs they will have to pay will increase over time.

- Judging that the U.S.-China strategic competition will continue for the time being, North Korea is adopting a strategy of dispersing U.S. pressure by clearly taking China's side in the U.S.-China conflict.

- Internally, North Korea has adopted a strategy of nurturing the tourism industry, which is not directly subject to sanctions, and basically mobilizing internal reserves as much as possible.

- In 2020, COVID-19 created obstacles to proceeding with a "frontal breakthrough," but at the 8th Party Congress, North Korea decided to maintain its existing frontal breakthrough strategy.

※ The "frontal breakthrough" response to sanctions is a type of defensive strategy that seeks to sustaining its current position in order to change the situation. In other words, it cannot be an offensive strategy that forces the other side to carry out North Korea's will.

· Accordingly, North Korea appears to have changed its external strategy at the 3rd plenary session of the 8th Congress in June 2021. (Shifting away from the principle of "responding to power with power and goodwill with goodwill" stated at the 8th party congress, North Korea turned to an active strategy to "proactively prepare an advantageous external environment.")

○ In response to the request from ROK and the U.S. for dialogue, North Korea stipulated the "removal of the hostile policy toward North Korea" as a prerequisite, and thereby attempted to secure favorable conditions for resuming negotiations.

- After President Moon Jae-in proposed an end-of-war declaration, in successive discussions North Korea presented the withdrawal of double standards and the withdrawal of hostile viewpoints and policies as important prerequisite priorities.

- However, North Korea stated it had no hostility toward South Korea and expressed a will to improve relations, such as resuming inter-Korean communication lines, and urged South Korea to take action and practical measures.

- Kim Jong-un stated that North Korea's main enemy is war itself, which appeared to imply a desire for improvement in relations with the U.S., but insistently demanded the U.S. withdrawal of its hostile policy.

## Challenges for Peace and Denuclearization on the Korean Peninsula and Response Directions

○ As the U.S.-China strategic competition intensifies and expands, resolving the North Korean nuclear issue is becoming more difficult, because of a revision to a new Cold War structure, with ROK, U.S. and Japan on one side against North Korea, China and Russia.

- In particular, Chairman Kim Jong-un perceives current international relations as a “new cold war” and is attempting to disperse U.S. pressure by strengthening North Korea-China relations.

○ North Korea and the United States both believe that time is on their side, and therefore we need to prepare for the potential of a long-term struggle in North Korea-U.S. relations.

- North Korea intends to show that its nuclear and strategic tactical weapons capabilities will increase over time, but for the feasibility of this strategy, the durability of the North Korean economy is a variable.

- The U.S. believes that time is on its side as the effects of economic sanctions on North Korea will be cumulative, but for this strategy to be effective, China is an important variable.

○ In the short term, it is necessary to devise a point of contact between North Korea's insistence that U.S. must first withdraw its hostile policy and the insistence of the U.S. that North Korea must first perform practical measures for denuclearization.

- The problem is that South Korea's leverage with North Korea is weak, and South Korea's policy autonomy is greatly limited in the structure of the ROK-US alliance.

- The end-of-war declaration was presented as an idea to overcome this situation, but the parties directly involved are not showing active initiative.

○ In addition to measures for resuming negotiations, a strategy for managing the situation after the start of negotiations is required.

- If North Korea's precondition regarding ROK-U.S. joint exercises is accepted for the return of dialogue, there is a concern that this would worsen the situation by enabling North Korea to repeat the behavior of using the joint exercises as an excuse.

  * We ought to review measures to offer a counterproposal to suspend joint exercises "while negotiations are in progress."

- Issues that are difficult to solve in the short term should be discussed and managed as long-term tasks, while focusing on denuclearization measures in the initial stage first to achieve tangible results.

# 한·미 평화통일포럼
# 역할자 프로필(Profile)

# 프로필

## 기 조 연 설 Keynote speech

### 이석현

민주평화통일자문회의 수석부의장
- 국회 부의장(2014~2016)
- 6선 국회의원 (14·15·17·18·19·20대)

### Lee, Seok-Hyun

Executive Vice-chairperson, Peaceful Unification Advisory Council
(Chairperson : President Moon Jae-in)
- Deputy Speaker of the National Assembly of the Republic of Korea (2014–2016)
- Six–term Member of the National Assembly (14th, 15th, 17th, 18th, 19th and 20th)

## 1세션(Session Ⅰ)

## 사 회 Moderator

### 이관세

경남대학교 극동문제연구소 소장
- 통일부 차관(제17대)
- 개성공업지구재단 자문위원장

### Lee, Kwan-Sei

Director, Institute for Far Eastern Studies, Kyungnam University
- Vice Minister, Ministry of Unification
- Advisory Board Chairperson, Gaeseong Industrial District Foundation

## 발 제 Presentation

### 이정철

서울대 정치외교학부 교수
- 숭실대 정치외교학과 교수
- 삼성경제연구소 글로벌경제실 경제안보팀장

### Lee, Jung-Chul

Professor, Dept. of Political Science & International Relations, at Seoul National University
- Professor, Political Science & International Relations, Soongsil University
- Chief of the Economic Security Team, Global Economy
  Department, Samsung Economic Research Institute (SERI)

# Profile

### 권영경

민주평화통일자문회의 경제·과학 분과 위원장
- 국립 통일교육원 명예교수
- 경기도평화협력위원회 자문위원

### Kwon, Young-Kyung

Director, Economy/Science Division Committee at Peaceful Unification Advisory Council
- Emeritus Professor, National Institute for Unification Education
- Advisory Committee Member, Peace & Cooperation Committee of Gyeonggi Province

## 토 론 Discussion

### 조지프 디트라니

前 미 국무부 대북협상담당 특사
- 대니얼 모건 국가안보대학원(DMGS) 원장
- 정보국가안보동맹(INSA) 원장

### Joseph DeTrani

Former U.S. Special Envoy for the Six-Party Talks with North Korea
- President, Daniel Morgan Graduate School of National Security
- President, Intelligence and National Security Alliance

### 김연호

조지 워싱턴대 한국학연구소 부소장
- 존스 홉킨스 국제관계 대학원 한미연구소 USKI Washington Review 에디터 겸 선임연구원
- Voice of America 한국 서비스 선임기자

### Kim, Yon-Ho

Associate Director, George Washington Institute for Korean Studies
- Editor and Senior Researcher, US-Korea Institute (USKI), Washington Review Johns Hopkins School of Advanced International Studies
- Senior Reporter, Voice of America (VOA) Korea Service

## 포 럼(2세션) Session Ⅱ

## 사 회 Moderator

### 배기찬

민주평화통일자문회의 사무처장
- 국가안보전략연구원 고문
- 청와대 안보실 정책자문위원

### Bae, Ki-Chan

Secretary General, Peaceful Unification Advisory Council
- Advisor, Institute for National Security Strategy
- Policy Advisor, National Security Office (NSO) of Cheong Wa Dae

# 프로필

## 발 제 Presentation

### 제니 타운

38 North 선임연구원 겸 소장
- 존스홉킨스 국제대학원(SAIS) 한미연구소 부소장
- 프리덤 하우스의 세계 자유 지수 전문 평론가

### Jenny Town

Senior Fellow and Director, Stimson's 38 North
- Former Assistant Director, US-Korea Institute, Johns Hopkins School of Advanced International Studies
- Expert Reviewer, Freedom House' s Freedom in the World Index

### 프랭크 자누치

맨스필드재단 소장 겸 이사장
- 상원 외교위원회 동아시아 태평양 정책국장
- 국제앰네스티(옹호, 정책 및 연구) 부국장

### Frank Jannuzi

President and CEO, Maureen and Mike Mansfield Foundation
- Policy Director, East Asian and Pacific Affairs, U.S Senate Foreign Relations Committee
- Deputy Executive Director (Advocacy, Policy and Research), Amnesty International, USA

## 토 론 Discussion

### 양무진

북한대학원대 부총장
- 청와대 국가안보실 정책자문위원
- 통일부, 외교부 정책자문위원

### Yang, Moo-Jin

Vice-President, University of North Korean Studies
- Policy Advisor, National Security Office (NSO) of Cheong Wa Dae
- Policy Advisor, Ministry of Unification and Ministry of Foreign Affairs

### 최용환

국가안보전략연구원 책임연구위원
- 민족화해협력범국민협의회 정책위원
- 경기연구원 연구위원

### Choi, Yong-Hwan

Principal Research Fellow, Institute for National Security Strategy
- Member of the Policy Committee, Korean Council for Reconciliation and Cooperation
- Research Fellow, Gyeonggi Research Institute

# Memo

# Memo

# Memo

# Memo