

바이든 행정부의 대북정책에 대한 중국의 입장*1)

공거위(龚克瑜) | 상해국제문제연구원아태연구중심 부주임 | gongkeyu1@hotmail.com

I. 미국의 대북정책

1994년 이후 20여년간 미국의 대북정책은 3가지로 나뉜다. 첫째, 초강경 군사수단을 통한 북한의 정권교체 시도, 둘째, ‘전략적 인내’ 또는 ‘잔인한 홀대’, 셋째, 적극적 접촉 및 대화 등이다. 수년간 미국은 한반도문제에 있어서 외교적 접촉, 인도주의 원조, 제재 완화, 정상외교, 동맹의 군사적 위협을 낮추기도 하는 한편, 대규모 제재, 군사적 위협 증진, 최고조의 압박 등의 정반대 전략도 취해 왔다. 그러나 이 모든 전략은 북한의 핵포기는 이끌어내지 못했을 뿐더러 북핵문제는 장기화되는 등 아무 소용이 없었다.

미국 입장에서, 핵을 무장한 북한의 위협은 다면적이다. 첫째, 북한의 핵 및 탄두 기술은 지속적으로 발전하고 있으며, 핵과 탄두 기술이 결합되면 미국 본토를 포함한 목표물을 타격할 수 있는 능력을 보유하게 된다. 둘째, 핵을 무장한 북한은 한국과 일본에 위협이 될 것이고, 동북아시아의 핵군비경쟁은 물론 미일, 한미 군사동맹의 바탕(기초)에 동요를 일으킬 수 있다. 셋째, 북한은 핵기술과 핵원료 확산의 원천이 될 수 있고, 핵기술과 원료가 전파되거나 테러조직 등 구매자들에게 흘러 들어간다면 미국은 더 큰 위협을 맞닥트리게 될 것이다. 넷째, 북한의 핵무기가 통제 불능 상태가 되면, 돌이킬 수 없는 상황을 초래할 것이다.

그 결과, 냉전 종식 이후 미국의 역대 정부는 북핵문제를 ‘최대난제’ 중 하나로 인식하고

* 본고는 중국어 원문의 의미를 오역 없이 그대로 전달하는데 목적을 두어 한국어 번역물의 일부 단어(개념)사용에 중국식 표현을 그대로 사용하였음.
1) Thanks for the contribution of the Task Force on Korean Peninsula Policy, Shanghai Institutes for International Studies.

있으며, 트럼프 정부 역시 예외는 아니었다. 사전에 기밀 해제된 트럼프 행정부 산하 미국 국가안보회의의 인도-태평양 전략 프레임워크에 따르면, 미국의 중요한 이익은 (1) 미국 국토 방어, (2) 미국 번영 증진, (3) 힘을 통한 평화 유지, (4) 미국의 영향력 증대라고 언급되어 있다. 미국의 한반도에서의 목표는 북한정권이 존속할 수 있는 유일한 방법은 핵포기임을 북한정권으로 하여금 믿게 하는 것이며, 경제, 외교, 군사, 법 집행, 정보 및 정보도구를 최대한 활용하여 북한을 압박함으로써 북한의 대량살상무기 프로그램을 저지하고, 통화 흐름을 차단하고, 북한의 경제력과 정권을 약화시키는 등의 일련의 조치들을 포함한다. 이는 핵과 미사일 프로그램 개발 중단 협상을 위한 여건을 조성하여 궁극적으로 완전하고 검증 가능하며 불가역적인 한반도 비핵화라는 목표를 달성하기 위한 것이다. 북한이 핵과 미사일 프로그램을 해체하기 위한 조치를 취할 경우, 협상을 고려해야 한다. 미국이 원하는 최종의 상태는 북한이 더이상 미국 본토나 미국의 동맹국에 위협을 주지 않는 것이며, 한반도가 핵무기, 화학무기, 사이버, 생화학무기에 더이상 노출되지 않는 것이다.

따라서 미국 행정부가 교체되더라도, 미국의 한반도정책에는 일정한 연속성이 있다. 북한의 비핵화 목표를 견지하고, 북한을 핵보유국으로 인정하지 않으며, 소위 도발과 잘못된 행동을 하는 북한에 보상하지 않고, 북한을 대화에 끌어들이기 위한 보상이나 지원을 하지 않으며, 한국, 일본 등의 동맹국에 대한 도발이나 위협을 용인하지 않으며, 한일 양국과의 정책협조와 군사협력을 강화하는 등의 미국의 일부 관행에는 변함이 없다.

II. 바이든 행정부의 대북 및 한반도 정책: 뜨겁게 추진하는 동맹 정책, 차가운 대북 냉대 정책

미국 바이든 행정부가 출범한 이후, 한반도정책에는 여러 특이한 특징들이 나타나고 있다. 첫째, 바이든 행정부는 취임 3개월 만에 대북정책에 대한 평가를 완료했음을 발표하고, 예상했던 시기보다 이른 시점에 대북정책을 공식적으로 발표했다. 둘째, 2021년 4월 30일, 바이든 행정부의 대북정책 발표 시점에 불명확하고 애매한 아웃라인을 제외한 전체 보고서 내용은 아직 공개되지 않고 있으며, 이는 사람들의 궁금증을 유발하고 있다. 셋째, 바이든 행정부의 해당 관리는 한반도 및 동북아 지역을 빈번히 방문하여 한일 양국과 북한 관련 사무에 대해

협의하고 있는 반면, 북한과의 상호 교류는 매우 부진한 편이다. 바이든 행정부는 북한과의 교전 가능성을 배제하지 않는다는 구두성명을 제외하고는 북한과의 관계를 개선하기 위해 실제로 어떠한 건설적 조치도 취하지 않았다.

지금까지 바이든 행정부의 대북정책에 대한 세부문서가 공개되지 않고 있지만, 지난 1년 반 동안 한반도에 대한 이니셔티브는 일련의 새로운 변화들을 보이고 있다.

1. 바이든 행정부의 강대국 경쟁 우선시 대외전략

냉전 종식 후, 한 때 미국은 글로벌 문제, 특히 대량살상무기의 확산과 테러행위와의 결합에 안보의 초점을 두었다. 이러한 추세는 트럼프 정부 시기 완전히 바뀐다. 트럼프 정부는 소위 글로벌 문제에 무관심한 반면, 중국, 러시아 등의 국가가 미국의 힘에 도전하는 경쟁적 세계에 직면해 있다고 생각하였다.

바이든 행정부는 강대국 경쟁을 국가안보전략의 제1의 관심사로 여기고 있다. 트럼프 행정부 시기 권력 투쟁에서 소위 ‘민주주의 vs 전제정치’라는 체제 전쟁으로 논쟁의 논리를 바꾸었는데, 어떤 의미에서는 대국관계를 체제 경쟁의 관점에서 정의하는 것은 미국의 국가안보전략에서 강대국 경쟁의 우선순위를 더욱 공고히 하는 것이다. 실례로 트럼프 행정부의 국가안보전략과 바이든 행정부의 임시국가안보전략 가이드를 비교해 보면, 북핵문제는 트럼프 행정부의 국가안보전략 보고서에서 상당히 앞부분에 배치된 반면, 바이든 행정부의 임시국가안보전략 가이드에서는 북핵문제 및 한반도 관련 사항은 중국, 러시아 관련 관심사보다 우선시된 적이 없음을 쉽게 알 수 있다. 바이든 행정부에서 “인도태평양 지역의 곳곳에 집중한다”라고 밝힌 미국 인태전략보고서에서 북핵문제는 간과되고 있다. 따라서 바이든 행정부의 국가 안보전략 비전에서 볼 때, 핵문제 및 북한의 ‘위협’은 더 이상 우선순위가 아니라 소위 강대국 경쟁의 하위 측면에 불과하다.

2. 바이든 행정부의 한미일 3각 동맹 형성을 위한 노력

2022년 5월 바이든 대통령 취임 이후, 먼저 아시아를 찾았고 순방의 첫 방문지는 한국이었다. 한국의 새 대통령이 취임한 지 열흘 만에 이뤄진 바이든 대통령의 방문은 한국의 새 대통령이 워싱턴을 먼저 방문하는 일반적인 관행에서 벗어난 것으로, 바이든 행정부가 한국을 얼마나 중요하게 여기는지를 보여주는 것으로 여겨졌다. 바이든 대통령의 방한 기간 중 한미양국이

발표한 한미정상 공동성명은 바이든 행정부가 취임 이후 처음으로 발표한 진정한 의미의 한반도정책 프레임워크이자 로드맵이라고 할 수 있으며, 이번 정책의 프레임워크 및 로드맵의 중심에 한국이 자리하고 있다.

첫째, 바이든 행정부는 한미동맹이 지역의 평화와 번영의 핵심축이고, 한미동맹과 한국은 한반도를 넘어 전 세계적으로 중요하다는 점을 강조하면서 한국의 국제적 위상 제고 요구를 의식적으로 반영했다.

둘째, 미국은 한국에서의 군사적 배치를 대폭 강화하고 있다. 한반도에서 미국의 소위 '확장억지'는 핵우산, 재래식무기, 미사일 시스템 등 영역으로 확대되었다. 한미양국은 연합군 사훈련의 범위와 규모를 확대하고, 필요시 미국의 전략군사자산을 한국에 배치하겠다는 약속을 재확인했다. 공동성명에서 한미 정상은 한미일 3각협력의 중요성을 재차 강조했다. 한미정상은 특정한 조건에 기초한 전략권 이양을 재확인함과 동시에, 연합방위태세 강화를 통한 억지력을 강화한다.

셋째, 미국의 대북정책에는 새로운 내용이 없다. 한미 양국은 공동성명을 통해 한반도의 철저한 비핵화 목표를 재천명하고, 북한과의 대화의 길은 여전히 열려있음을 강조하고, 북한이 다시 협상 테이블로 복귀하기를 호소하는 한편, 어려움에 처한 북한에 대한 인도적 지원과 신종 코로나19 바이러스 퇴치를 위한 지원을 제공하겠다고 제안했다. 그러나 북핵문제 및 대북관계를 어떻게 처리하느냐에 대하여, 한미 양국은 여전히 군사적 억지력의 사고에 사로잡혀 있고, 제재 해제에 있어서 합리적인 건의는 보이지 않고 있으며, 실질적으로 현재의 딜레마에서 벗어날 수 있는 유효한 루트를 제공하지 못하고 있다. 한미공동성명에서 윤석열 대통령은 '담대한 계획'을 통해 남북관계를 정상화하는 구상을 밝혔고, 바이든 미국대통령은 남북협력에 대한 지지를 밝혔다.

넷째, 한미공동성명은 한미 양국이 글로벌 산업체인, 에너지 분야의 협력을 계획하고, 한국을 미국의 경제, 기술, 국방 시스템에 더욱 확고히 편입시키고, 한국의 원심작용(이탈움직임)을 제거하기 위함이다.

한미공동성명의 여러 합의사항은 미국의 인태전략과 상호 중첩되며, 한국은 소위 미국의 인도태평양 전략 체계에 분명히 포함되어 있다.

3. 바이든 행정부의 대북한 '냉대'

바이든 행정부의 대북정책은 적어도 3가지 특징을 지닌다. 첫째, 바이든 행정부는 오바마

행정부 시기의 전략적 인내 정책과는 의식적으로 거리를 두고 있다. 전략적 인내는 미국 내부에서 적지 않은 비판에 시달렸고, 현재 미국 국내정치가 양극단으로 더욱 격화되고 있는 상황에서 바이든 행정부는 분명히 ‘전략적 인내’로 분류되는 것을 피하고 싶어 한다. 따라서 바이든 행정부는 일반적으로 대북정책에서 강경해야 하며 북한의 소위 ‘도발적인’ 행동에 대응해야 할 수 밖에 없다. 예를 들어 2021년 2월 17일에 미국 법무부는 사이버 공격 혐의로 북한군 정보장교 3명을 기소했고, 2022년 1월 12일에 미국은 북한 미사일 실험에 관련된 개인과 기관에 대한 제재를 발표했다. 또한 2022년 6월 13일에 바이든 행정부는 북한과 관련한 국가비상사태를 1년 더 연장했으며, 8월 22일부터 9월 1일까지 한미 양국은 4년간 중단되었던 ‘을지프리덤실드’ 연합군사훈련의 규모와 강도를 대폭 강화하여 재개했다. 바이든 행정부는 이러한 조치를 통해 ‘정치적으로 정확했음’을 보여줬다.

둘째, 바이든 행정부가 한반도 관련 사무에 일정 수준 이상의 과다한 관심을 보일 정도로, 바이든 행정부는 북한과의 관계에 있어서 행동-반응이라는 악순환이 계속되는 것을 원하지 않는다. 또한 바이든 행정부는 ‘대국경쟁’으로 포커스를 전환하여 한반도에 새로운 위기가 발생했을 때, 한미 양국 간, 특히 미국과 문재인 정부 간 의견이 충돌하였다. 이로 인해 바이든 정부의 대북정책과 트럼프 행정부가 한때 채택했던 극단적인 압박정책은 완전히 같다고 볼 순 없으나, 바이든 행정부 역시 북한에 있어서 고압적인 태도를 유지해야 한다는 관점을 갖고 있다.

셋째, 탈냉전 시기 미국 민주당 정부는 종종 ‘관여 정책’으로 자신을 표현했던 이미지와 달리, 바이든 행정부는 북한에 대한 관여에 열광하지 않는다는 것을 분명히 보여줬다. 한편으로 이것은 바이든 행정부가 이념 노선과 ‘민주주의 vs 전제정치’를 강조하는 것과 관련이 있다. 다른 한편으로는 외교 경험이 풍부한 바이든 행정부는 북미간의 상호 신뢰가 극도로 낮고 현재 미국의 치열한 정치적 투쟁을 배경으로 북한에 대한 관여정책이 납득할 만한 결과를 얻기 어려울 뿐만 아니라 공화당의 공격대상이 될 수 있음을 분명히 인식하고 있다. 바이든 행정부는 또한 북미 양국의 상호 신뢰 수준이 낮다는 것을 인식하고 있다. 바이든 행정부의 대북정책은 이전 두 행정부의 특징 중 일부를 결합한 것으로 북한에 대해 냉담함과 소원함을 드러냈다. (물론) 바이든 행정부는 북한에 냉대적이거나, 바이든 정부가 한반도문제에 관심을 두지 않고 북한문제에 대해 조치를 취하지 않는다는 것이 아니라 바이든 행정부의 행동방식과 한반도문제에 대한 초점이 변화하였다는 것이다.

Ⅲ. 한반도문제에 대한 미중 양국의 상호작용: 새로운 역학관계와 탐색

1. 바이든 행정부의 한반도정책이 지역 안보 상황에 미친 중대한 변화

바이든 행정부 출범 초기에 중국은 북핵 및 한반도 문제에 대하여 보다 긍정적인 프로그램을 가져올 것이라고 기대하였다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 중국은 북핵문제에 대해 미중 사이의 공동의 이해관계가 있고, 미중양국이 이 문제에 대해 건설적으로 협력해 왔기 때문이다. (그렇기 때문에) 향후에도 북핵문제는 미중관계의 협력적 측면이 될 수 있다. 둘째, 바이든 행정부는 그 구성에 관한 한 통치 철학과 스타일 측면에서 트럼프 행정부와 현저하게 다르다고 할 수 있다. 바이든 행정부는 행정 경험이 풍부한 정통성 있는 행정부로서 중국과의 관계를 보다 객관적이고, 냉정하게 바라볼 수 있어 북핵문제 해결에 유리한 조건을 제공할 수 있을 것으로 여겼다. 셋째, 바이든 행정부는 민주당으로서 핵 비확산 문제에 집중하는 민주당의 정책기조를 이어가야 한다고 보았다. 냉전 종식 이후, 역대 민주당 행정부는 핵 비확산 문제를 우선순위에 두었다. 러시아와의 뉴스타트 조약 연장 및 기후변화 협약 복귀와 같은 문제에 대한 바이든 행정부의 신속한 조치는 이 행정부가 포용적이고, 글로벌 문제에 대해 협력할 수 있다는 인식을 불러일으켰다.

(그러나 기대와는 달리) 바이든 행정부의 외교정책이 점차 전개됨에 따라 중국은 바이든 행정부가 북한에 대한 정책을 건설적으로 이행하는 것을 확인할 수 없었다. 첫째, 중국은 바이든 행정부의 대중정책이 여전히 소위 ‘강대국 경쟁’의 틀에 갇혀 있으며 미국 대외전략의 기본원칙이 협력의 지배에서 전략적 경쟁의 지배로 바뀌었다는 것을 점차 인식하게 되었다. 바이든 행정부는 초기 외교정책 성명에서 중국을 ‘전략적 경쟁자’로 직접 언급하지 않았지만, 2021년 3월에 발표한 임시국가안보전략보고서에서 중국을 미국의 가장 큰 위협으로 간주하고, “바이든 행정부의 의제는 지속적인 지배력을 강화하고 중국 또는 타국과 전략적으로 경쟁할 수 있도록 하는 것”이라고 명시했다. 중국 또는 타국과의 전략적 경쟁이라는 문구를 통해 실제로 바이든 행정부는 중국에 대한 다각적인 억제정책을 추구했는데, 경제적으로 중국의 발전 추세를 꺾고, 중국의 발전 잠재력을 약화시키고, 중국의 과학기술 발전을 저지하기 위해서 중점적으로 ‘연결망 끊기’, ‘분리(디

커플링’ 캠페인을 진행하고 있다. 군사적으로 중국을 압박하기 위해서 동맹체계를 강화하고 있다. 정치적으로는 이데올로기 대립을 고조시키고, 중국 내정에 끊임없이 관여(간섭)하고, 심지어 대만문제에 있어서 중국의 레드라인을 넘고 있다. 탈냉전의 동북아시아 한반도문제를 처리하는 대국간 협력모델은 실질적 변화가 있었다. 둘째, 바이든 정부의 한반도 정책은 바이든 행정부 전체 대외전략에 따르고, 아태지역 동맹체계를 더욱 강화하는 전략을 구사하고 있다. 특히 한일안보협력에 힘을 쏟고 있다. 북핵 및 한반도 문제는 바이든 행정부의 어젠다 순서에서 일정 부분 뒤로 밀려났으며, 대국 간 경쟁의 부차적 고려사항으로 종속되었다. 바이든 행정부가 북핵 및 한반도 문제에 있어서 우선 고려하는 것은 비핵화 및 비핵화의 방법이 아니라, ‘이 지역의 동맹시스템을 어떻게 하면 강화하느냐’이며, 미국이 동맹체계를 강화하기 위해 필요한 외부의 적(라이벌)이 바로 북한과 중국이다. 미국은 대국경쟁 전략의 지도하에서 군사동맹전략 강화와 북핵 및 한반도 문제의 건설적 처리는 완전히 상반된 것이다. 셋째, 바이든 행정부는 이데올로기와 국내정치로부터 많은 영향을 받고 있어서 북한에 대한 관여 부분에 있어 실질적 행보를 이어 나갈 수 없다. 동맹정책의 균형을 맞추기 위한 수단으로 바이든 대통령이 북한과의 관여나 남북 접촉을 촉진하는 실질적인 조치를 취했다라면 한반도문제를 진전시키는 데 건설적인 영향을 미칠 수 있었을 것이다. 그러나 바이든 행정부는 북한과의 정상회담 가능성을 완전히 배제하지는 않았지만, 고위급 회담을 성사시키기 위한 기준을 매우 높게 설정하였다.

군사동맹을 강화하고, 북한을 냉대하는 바이든 행정부의 정책은 한반도에 새로운 위기를 촉적하고 있다. 한편, 한반도에서 핵, 미사일, 미사일 및 기타 무기 시스템 간의 경쟁이 심화 될 가능성이 있으며, 다른 한편으로는 강대국 간 관계 악화 및 지역안보협력기제가 부재한 영향으로 인해서 한반도의 안보 모순은 더욱 누적될 것이고, 유효한 화해에 이르기 어려워, 안보리스크로 가득한 한반도에 재차 위기가 찾아올 수 있다.

2. 한반도의 항구적 평화안정을 가로막는 새로운 장애물

(1) 동북아시아안보의 진영화가 격화되고 있다. 한반도는 이 지역의 지정학적 위치의 핵심으로, 한반도의 평화발전의 미래는 대국관계의 영향을 크게 받는다. 그러나 미국 바이든 행정부의 대국경쟁전략을 추진함에 따라 미중, 미러 관계 악화로 이어지고 동북아시아 국가 간 관계도 양 진영으로 갈라지는 위험에 직면하고 있다. (구체적으로)첫째, 미국은

대국경쟁전략과 동맹의 국제정치를 추진하고 있기 때문에, 한일 양국은 안보영역에서 미국의 아태 및 글로벌 군사 행동과 배치에 깊이 빠져들고 있다. 둘째, 안보분야의 영향과 미국의 중국에 대한 디커플링(탈동조화)정책이 초래하는 위협을 고려하여, 한국과 일본이 지역경제협력에 대한 태도에 변화가 나타났다. 셋째, 러시아-우크라이나 전쟁(러우충돌) 이후, 러시아와 미국 및 서방과의 관계가 전반적으로 악화되고 있다. (물론)러시아의 대한반도 정책은 아직 지켜봐야 한다. 이에 따라 냉전 종식 이후, 냉전의 그늘을 넘어 동북아 국가 간 지역협력을 이루고자 했던 노력은 역행하고 있다. 동북아 국가 간 관계가 분단과 블록의 '진영' 상태로 회귀할 위험이 있다.

(2) 한반도 비핵화 목표가 흐릿해지고 있다. 한반도 비핵화는 여전히 유관국들 모두의 목표이나, 이 목표의 실현에 대한 믿음이 점점 낮아지고 있다. 북한은 이미 6차례 핵실험을 실시했고, 헌법에 핵보유를 명시했으며, 지난 9월 8일 최고인민회의에서는 핵무력 정책에 관한 법령을 발표했다. 미국은 중국 견제를 위해 아태지역에 중거리 미사일 재배치를 의제로 삼았다. 러시아-우크라이나 전쟁(러우충돌)을 배경으로 일본의 '핵공유' 논의가 부상하고 있다. 한반도 비핵화는 최근 수년간 실질적 진전을 보이지 않고 있으며, 불리한 요인들이 증가하고 있다.

(3) 미중간 협력이 미약하다. 미중 양국이 핵 및 한반도 문제에 대한 합의를 확인하고 협력할 수 있는 능력은 상황과 방향을 관리하는 데 중요하다. 그러나 현재 미중관계에서 바이든 행정부의 소위 중국과의 전략적 경쟁, 특히 중국의 핵심국가 이익과 관련된 문제에 대한 지속적인 도발로 인해 미중간의 전략적 상호 신뢰가 감소하고 있으며, 글로벌 공동의 문제와 비전통적 안보문제에 있어서도 양측 간의 협력이 어렵다. 이러한 배경에서 미중 양국은 여전히 북핵 및 한반도 문제에 대한 공동의 이익이 존재하나, 협력을 가능케 할 수 있는 새로운 동력원이 필요한 실정이다.

3. 북핵 및 한반도 문제에 대한 공감대 재결집에 대한 성찰

북핵과 한반도에 대한 안보위협이 감소되기는커녕 점증되고, 이러한 도전에 대처하기 위한 역내협력이 악화되고 있다는 점을 고려할 때, 중국은 북한과 한반도에 대한 합의와 협력을 재건하기 위해 한반도, 동북아 및 세계의 평화와 안정을 유지하기 위한 새로운 행동방침을 제안하는 것을 고려해 볼 수 있다. (구체적으로 다음과 같다.)

(1) '새로운 합의의 재구축'을 위한 대화 메커니즘을 가동한다. 북핵과 한반도 문제에

있어 직면한 가장 시급한 도전은 합의의 모호성이다. 북핵과 한반도 문제의 심각성과 복잡성은 사실 그대로이나, 일부 국가의 정책 변화나 강대국 간의 관계 변화로 인해 협력을 촉진했던 합의가 암울해졌다는 점은 달라진 점이다. 그러나 관련국들이 여전히 한반도 비핵화의 목표를 재확인하고 있다는 점에서 한반도 비핵화 및 평화와 안정 유지라는 공동의 이익이 완전히 사라진 것은 아니다. 보다 정확히 말하자면 한반도 비핵화와 평화 및 안정 유지라는 공동의 이익이 다른 이해관계에 의해 가려지고 있는 것이 현 상황이다. 한반도 안보상황이 더욱 악화되는 현재의 추세를 반전시키고 협력을 재개하기 위해서는 공동의 이익과 합의가 지배적인 입장으로 다시 자리 잡도록 하는 것이 우선이다. 이를 위해 미국, 북한, 한국, 중국 등 각 이해당사국들이 한반도의 평화와 안정, 비핵화 유지에 대한 공동의 이익을 재확인할 필요가 있다. 중국이 주도적으로 새로운 이니셔티브를 시작하고 유관국들을 대화에 초청하여 대국 관계를 어떻게 처리하는 것이 한반도 비핵화 및 평화안정에 도움이 될지에 대한 대화를 진행한다. 이 대화는 중미 양국 사이에서 진행될 수도 있고, 공동의 이익을 취할 수 있는 동북아 국가 공동이 참여하여 다양한 양자 트랙 또는 소규모의 다자트랙 또는 보다 큰 범위의 다자대화를 통해 진행될 수 있다. 대화는 싱크탱크 전문가들이 함께하는 투트랙으로 시작해서 윈트랙으로 전환할 수 있다.

(2) 상호 자제를 위한 정책적 인센티브를 활성화하고 공감대를 형성할 수 있는 여건을 조성해야 한다. 물론 공감대 형성을 위한 소통과 협의에는 시간이 필요하며, 한반도 정세 악화를 초래할 수 있는 사건은 언제든지 발생할 수 있다. 이러한 현실을 감안할 때, 중국은 북핵 및 한반도 문제에 대한 외교적 노력을 재개하는 과정에서 관련 당사국들에 한반도 비핵화와 평화 및 안정 유지를 위한 여건을 조성하고 군사훈련뿐만 아니라 핵무기나 미사일 행동과 같은 모든 종류의 부정적인 행동을 중단할 것을 동시에 촉구하는 것이 적절할 것이다.

(3) 위기 예방 및 관리 구축에 주의를 기울이고, 자제력과 소통을 유지한다. 물론 한반도의 안보 문제는 항상 갑작스럽고, 폭발적인 성격을 띠고 있으며, 새로운 외교적 조치를 준비하고 수행하는 과정에서 또 다른 위기가 발생할 가능성을 피할 수 없다. 중국은 한반도 비핵화와 평화와 안정을 유지하고 합의를 재결집하기 위해 관련 당사국들이 위기 상황에서 자제력을 발휘할 것을 더욱 촉구하고 모든 당사국과의 소통을 강화해 합의를 재결집할 수 있는 공간을 보존하는 것이 적절하다.

IV. 결론

탈냉전 이후, 북핵문제는 오랫동안 국제적 관심의 초점이었다. 그러나 그 이면에 얽힌 한반도 안보구조의 불균형으로 인해 냉전의 잔재라는 뿌리 깊은 문제를 심각하게 받아들이지 못했고, 한반도 핵문제는 30년의 세월이 흘렀음에도 불구하고 여전히 발전하고 있다. 이러한 경험을 바탕으로 한반도의 평화와 안정, 비핵화를 위한 효과적인 소통과 협력은 모든 당사자의 정당한 안보이익을 고려해야 한다. 한반도 안보문제에는 역사적 요인, 냉전적 배경, 현실적 원인이 있으며, 북핵문제 해결은 지역적인 부분과 근본적인 부분을 모두 해결해야 하며, 한반도 비핵화와 한반도 정전체제에서 평화체제로의 전환을 병행하여 추진해야 한다. 북한의 정당한 안보 우려를 무시한다면 북핵문제는 출구를 찾기 어려울 것이며, 한반도의 진정한 평화와 안정을 달성하기는 어려울 것이다.

둘째, 신뢰 부족은 현재 한반도와 동북아 안보가 직면한 심각한 문제이다. 모든 유관국들은 상호 신뢰 회복 및 공동이익을 출발점으로 삼고, 상호 공통성에 의한 협력을 모색하고, 신뢰 부족을 메우고, 신뢰 메커니즘을 구축해야 한다.

셋째, 북핵과 한반도 문제는 장기적이고 복잡한 문제이다. 모든 유관국들은 안보 위협을 적시에 제거해야 한다는 절박감을 가져야 하며, 한반도의 지속적인 평화와 안정을 위한 균형 있고 효과적인 안보 구조를 구축하기 위해 충분한 신뢰와 인내심을 가져야 한다.

미국 바이든 행정부가 취임한 지 1년 반이 지난 지금, 북핵과 한반도 문제는 다시 큰 위협 지점에 직면해 있다. 중국은 미국과 유관국들이 한반도 정세에 존재하는 문제를 정확히 이해할 수 있도록 상기시키고, 냉전적 사고에서 탈피해서 한반도 비핵화와 평화와 안정을 위한 건설적인 해법을 진정으로 제시해야 한다.

[중국어 원문]

中国对拜登政府对朝政策的看法

一、美国对朝政策

从1994年开始的20多年时间里，美国政府对朝政策大致可以分为三类：其一是试图通过采取超强硬的军事手段，更迭朝鲜政权；其二是“战略忍耐”，或称“残忍忽视”；其三是积极接触和对话。多年来，美国在朝鲜半岛问题上既尝试过外交接触、人道主义援助、放宽制裁、举行首脑外交、降低同盟军事威慑，也尝试过加大制裁、增加军事威慑、进行极限施压，但似乎都无济于事，朝鲜依然没有弃核，朝核问题已经长期化。

在美国看来，拥核的朝鲜所带来的威胁是多方面的：其一，朝鲜核与导弹技术持续发展，两者结合后，形成对包括美国本土在内的目标进行打击的能力；其二，朝鲜拥核后对日本和韩国构成威胁，不仅会引发东北亚核军备竞赛，还会动摇美日、美韩军事同盟的基础；其三，朝鲜可能成为核技术与材料的扩散源，核技术与材料一旦被扩散至恐怖主义组织等买家手里，美国将面临更大威胁；其四，朝鲜核武器如果失控，将造成难以挽回的局面。此，冷战结束以来，美国历届政府都将朝核问题视为“最大难题”之一，特朗普政府也不例外。提前解密的特朗普政府时期美国国家安全委员会的《美国印太战略框架》指出，美国的重要利益包括：（1）保卫美国本土；（2）促进美国的繁荣；

（3）通过实力维护和平；（4）增强美国影响力。美国在朝鲜半岛的目标是“使朝鲜政权相信，其存续的唯一途径是放弃核武器”，措施包括：最大限度地利用经济、外交、军事、执法、情报手段和信息工具对平壤施加压力，以挫败朝鲜的大规模杀伤性武器计划，切断货币流动，削弱朝鲜的经济实力和政权，并为旨在阻止其核计划和导弹计划发展的谈判创造条件，最终实现彻底的、可核查的并不可逆转的目标——半岛无核化。如果朝鲜采取措施取消其核计划和导弹计划，则考虑进行谈判。美国所期望达到的最终状态是“朝鲜将不再对美国本土或美国的盟友构成威胁；朝鲜半岛将不再存在核武器、化学武器、网络武器和生物武器”。因此，即使美国政府更迭，美国对朝鲜半岛政策仍有一定的延续性。也就是说，美国的有些做法不会改变，主要包括：不放弃朝鲜无核化目标，不承认朝鲜是核拥有国；不对所谓挑衅和错误行动的朝鲜进行补偿；不会为了使朝鲜进行对话而支付补偿或者援助；不容忍朝鲜对盟国（日韩）进行“挑衅”或者威胁；强

化与盟国（日韩）的政策协调和军事合作等。

二、美拜登政府对朝半岛政策：热推同盟、冷待朝鲜

美国拜登政府上台以来，其朝鲜半岛政策表现出很多非同寻常的特点。第一，拜登政府在上任三个月内宣布完成对朝政策评估，正式出台对朝政策，政策出台之迅速超出预期。第二，拜登政府的对朝政策除了在2021年4月30日宣布之时有语焉不详的框架介绍之外，未见公开的完整报告，其神秘性引人关注。第三，拜登政府相关官员频繁到访朝半岛和东北亚，与日韩磋商朝鲜事务，但其与朝互动方面却乏善可陈。拜登政府除口头表示不排除与朝接触的可能外，在实践中未就改善与朝鲜关系采取任何建设性措施。

尽管拜登政府至今未将其对朝政策详细文件公开示人，但其一年半以来的针对朝半岛的举措可以揭示出一些新变化。

1. 拜登政府将大国竞争作为对外战略优先事项

冷战结束以后，美国一度将安全关注的重点置于全球问题，尤其是大规模杀伤性武器扩散及其与恐怖主义行动的结合。这一趋势在特朗普政府时期被彻底改变。一方面，特朗普政府不关心所谓的全球问题，另一方面，特朗普政府认为美国面对一个竞争性的世界，而中、俄对美国权力构成挑战。

拜登政府继续将大国竞争作为国家安全战略的首要关注，但其将论证逻辑由特朗普政府时期的权力之争改变为体制之争，即所谓的“民主对专制”。从某种意义上而言，以体制之争界定大国关系将进一步巩固大国竞争在美国国家安全战略中的优先地位。一个例证是，比较特朗普政府的《国家安全战略》和拜登政府的《临时国家安全战略指南》就不难发现，朝核问题在特朗普政府的《国家安全战略》报告中仍处在相当靠前的位置，而在拜登政府的《临时国家安全战略指南》中，朝核问题以及半岛问题从未优先于对中、俄的关注。在拜登政府号称“聚焦（印太）地区每个角落”的《美国印太战略》报告中，朝核问题更是被一笔带过。此，从拜登政府对国家安全战略的设想来看，朝核问题乃至来自朝鲜的“威胁”已不处于优先位置，而是从属于所谓大国竞争的一个方面。

2. 拜登政府着力塑造与韩日的同盟关系

2022年5月，拜登开启上任以后首访亚洲之旅，其第一站就到访韩国。而且，此访发

生在韩国新总统就任十天内，改变了以往韩国新总统先访问华盛顿的惯常做法，被认为是充分显示了拜登政府对韩国的重视。拜登总统访韩时双方发表的《美韩领导人联合声明》（以下简称《联合声明》）也许可以称为拜登政府上任以来的第一份真正意义的朝半岛政策框架和路线图，这个政策框架和路线图显然是以韩国为重心的。首先，拜登政府有意识地呼应韩国提升国际地位的诉求，强调美韩同盟是地区和平和繁荣的关键轴，美韩同盟以及韩国具有超越朝鲜半岛的全球重要性。其次，美国大力强化在韩军事部署。美国在朝半岛的所谓“延伸威慑”将不仅仅指核保护伞，还将拓宽、“延伸”到常规武器、反导系统等领域。美韩宣布将扩大联合军事演习的范围与规模，美韩还重申必要时在韩国部署美国战略军事资产的承诺。在该联合声明中，美韩领导人还强调了美韩日三边合作的重要性。美韩领导人重申在特定条件的基础上转移战时指挥权，并同时强调通过强化联合防务态势进一步加强威慑。第三，美国对朝政策上并无新意。《联合声明》重申了朝半岛彻底无核化目标，强调了与朝鲜对话的途径依然开放，呼吁朝鲜回到谈判桌前，并表示要对处于困难中的朝鲜提供人道主义援助和抗击新冠病毒的帮助。然而，对于如何处理朝核问题以及与朝鲜的关系，美韩仍然囿于军事威慑的思路，在解除制裁等方面不见合理化建议，实际上并未提供走出当前困境的有效路径。《联合声明》提到了尹锡悦总统提出了通过大胆的计划来实现南北关系正常化，而美国方面的态度是，拜登总统表示支持朝半岛南北合作。第四，《联合声明》规划了美韩在全球产业链、能源等方面的合作，其实质是要将韩国更牢固地嵌入美国的经济、技术、防务系统中，消除韩国的离心倾向。

美韩联合声明中的多项共识都与美国印太战略相互重叠。韩国很明显地被美国纳入其所谓的印太战略体系。

3. 拜登政府“冷待”朝鲜

拜登政府的对朝政策其实颇有特点。它至少包含了三个侧面：第一，拜登政府有意识地与奥巴马政府时期的“战略忍耐”政策保持距离。“战略忍耐”曾在美国国内遭致不少批评，在当前美国国内政治极化进一步加剧的情况下，拜登政府显然更要避免被贴上“战略忍耐”的标签。因此，拜登政府在对朝政策上总体要显示强硬，对于朝鲜的所谓“挑衅”行动要做出反应。比如，2021年2月17日，美国司法部起诉三名朝鲜军方情报官员发动网络攻击。2022年1月12日美国宣布对参与朝鲜导弹试射的人员和机构实施制裁。此外，2022年6月13日，拜登政府将涉朝鲜国家紧急状态再延长一年。2022年8月22日

-9月1日, 美韩重启已停止了四年的“乙支自由盾牌”联合军演, 且其规模和强度都明显提高。拜登政府通过行动显示了其“政治正确”。

第二, 拜登政府不希望与朝鲜之间的行动与反应形成恶性循环, 以至于朝半岛事务过多占据拜登政府的注意力, 转移拜登政府对“大国竞争”的聚焦, 甚至在朝半岛引发新的危机, 在美韩尤其是在美国与文在寅政府之间凸现意见分歧。因此, 拜登政府的对朝政策与特朗普政府一度采取的极限施压政策也不完全相同, 尽管拜登政府同样认为要对朝保持高压。

第三, 与后冷战时期美国民主党政府常以“接触政策”示人的形象不同, 拜登政府明显表现出并不热心于对朝接触。这一方面与拜登政府强调以意识形态划线, 强调所谓的“民主对专制”有关, 另一方面, 外交经验丰富的拜登政府也清晰地意识到, 美朝之间互信极低, 在当下美国国内政治斗争激烈的背景下, 与朝接触不仅难以取得成效, 而且还可能成为被共和党攻击的把柄。

这样, 拜登政府的对朝政策奇怪地糅合了前两届政府的一些特点, 表现为对朝鲜的冷淡和疏远。拜登政府“冷待”朝鲜, 显然不是指拜登政府不关注朝半岛事务, 在对朝事务上没有行动, 而是指拜登政府的行动方式以及在朝半岛事务上的重心发生了变化。

三、中美在朝半岛问题上互动：新态势、新探索

1. 拜登政府朝半岛政策导致地区安全图景发生重大变化

拜登政府上任之初, 中国对其在朝核及半岛问题上带来更积极的方案有期待。这是因为, 第一, 中国认为在朝核问题上中美有共同利益, 中美在这一问题上也曾开展建设性的合作。朝核问题可以继续成为中美关系的合作面。第二, 拜登政府就其组成而言, 在执政理念和执政风格上应该说与前特朗普政府有明显区别。拜登政府是建制派的、有行政经验的政府, 它应该可以更客观地看待、更沉稳地处理对华关系, 为处理朝核问题提供有利条件。第三, 作为民主党人, 拜登政府应该会延续民主党重视核不扩散问题的政策偏好。冷战结束以来, 历届民主党政府都将核不扩散问题置于优先地位。拜登政府在延长与俄罗斯的《新削减战略武器条约》以及重返气候变化协议等问题上迅即采取行动, 都使人们认为这届政府应该具有包容性, 可以在全球事务上进行合作。

随着拜登政府对外政策逐渐展开, 中方并没有看到拜登政府建设性地实施对朝政策。第一, 中方逐渐认识到拜登政府的对华政策仍然囿于所谓的“大国竞争”框架, 美国对外

战略的基本指导思想由合作主导转向战略竞争主导。拜登政府在最初的对外政策讲话中虽然避免直接将中国称为“战略竞争者”，但很快，其在2021年3月份发表的《临时国家安全战略》报告中就将中国置于安全威胁的首要位置，指出（拜登政府的）议程是强化其持续优势，使其能在与中国或其他国家的战略竞争中胜出。在实践中，拜登政府多管齐下对华实施遏压政策。在经济上，拜登政府对华进行有重点的“断链”“脱钩”，以打断中国的发展势头，削弱中国的发展潜力，阻遏中国的科技发展；在军事上，拜登政府强化其盟伴体系以胁迫中国；在政治上，拜登政府升级意识形态对抗，不断干涉中国内政，甚至在台湾问题上践踏中国的红线。很显然，冷战结束后东北亚地区处理半岛问题的大国合作范式发生了实质性变化。第二，拜登政府的半岛政策服从于其对外整体战略，在策略上更加强调整强化亚太地区同盟体系，尤其是拉拢日韩安全合作。朝核及半岛问题在拜登政府议程上的位置实际上有所下降，成为从属于大国竞争的次要考虑。这样，拜登政府在朝核和半岛问题上首先考虑的不是如何无核化、去核化，而是如何强化其在这个地区的同盟体系，朝鲜乃至中国就成为美国强化其同盟体系需要塑造的外部对手。很显然，美国在“大国竞争”战略指导下强化军事同盟战略与建设性处理朝核和半岛问题是背道而驰的。第三，拜登政府深受意识形态和国内政治影响，无法在对朝接触方面迈出实质性步伐。作为平衡其同盟政策的一个手段，如果拜登能在对朝接触或者推动朝韩接触方面采取实质性行动，可能会对推动半岛问题产生一些建设性影响。然而，拜登政府虽然并未彻底排除与朝方进行首脑会谈的可能性，但给实现这一高层会谈设置了非常高的门槛。

拜登政府强化军事同盟并对“冷待”朝的政策正在朝半岛累积新的危机。一方面，朝半岛有可能出现核、导弹、反导及其它武器系统之间螺旋升级的竞争；另一方面，受大国关系恶化及地区安全合作机制缺失的影响，朝半岛安全矛盾将进一步累积，难以得到有效疏解，充满安全风险的朝半岛或将再次迎来一个高危期。

2. 继续维护朝半岛和平稳定的新障碍

要扭转拜登政府对朝政策对半岛和平稳定带来的巨大安全风险，需要着力应对新的三大障碍：

(1) 东北亚地区安全阵营化加剧。朝半岛位于区域地缘政治的关键位置，其和平发展前景深受大国关系影响。然而，美国拜登政府实施大国竞争战略，中美、美俄关系严重恶化，东北亚地区国家间关系正面临再度阵营化的风险。首先，由于美国推行大国竞

争战略和同盟政治，日韩在安全领域正被更深入地嵌入美国的亚太乃至全球的军事行动和部署中。其次，受安全领域影响并考虑到美对华“脱钩”政策带来的风险，日韩在推进地区经济合作方面的态度亦发生动摇。第三，俄乌冲突之后，俄与美西方的关系全面恶化。俄国在半岛问题上的政策有待观察。这样，冷战结束之后东北亚国家之间超越冷战阴影，实现区域合作的努力正在遭遇逆转。东北亚国家间关系有可能重回分裂和集团化的“阵营”状态。

(2) 朝半岛无核化目标正在虚化。虽然朝半岛无核化仍被各方视为目标，但对于这一目标能否实现的信心不断下降。一方面，朝鲜已经进行了六次核试验，已将拥核写入宪法，朝鲜最高人民会议还于2022年9月8日颁布了关于核武力政策的法令；另一方面，美为遏制中国将在亚太地区重新部署中程导弹提上日程。在俄乌冲突的背景下，日本有关“核共享”的言论甚嚣尘上。朝半岛无核化在近年未见实质性进展，而不利因素则不断增加。

(3) 中美合作乏力。中美能否在朝核和半岛问题上确认共识并开展合作对于管控局势及其发展方向具有重要作用。然而，从当前的中美关系来看，由于拜登政府对华实施所谓的战略竞争，尤其是其在涉中国核心国家利益的问题上不断挑衅，中美之间的战略互信不断下降，双方即使是在全球公共事务和非传统安全问题上的合作也很艰难。在此背景下，中美在朝核和半岛问题上虽然仍有共同利益，但能否开展合作恐怕需要获得新的推动力量。

3. 关于就朝核和半岛问题重新凝聚共识的思考

鉴于朝核和半岛的安全风险有增无减，地区合作应对挑战的能力遭到削弱，中国为了维护朝半岛、东北亚乃至世界的和平稳定，似可考虑提出新的行动方案，以期在朝核和半岛问题上重新凝聚共识、开展合作。

(1) 启动“重建新共识”的对话机制。朝核和半岛问题上最直接的挑战是共识被遮蔽。朝核和半岛问题的严峻性、复杂性实际上是个常量，变化的是以往能促使合作的共识由于一些国家的政策或大国关系的变化而暗淡了。然而，鉴于有关国家仍然重申朝半岛无核化目标，维护朝半岛无核化及和平稳定的共同利益并没有彻底消失。更准确地说，目前的状态是维护朝半岛无核化以及和平稳定的共同利益被一些其它利益所遮蔽。那么，从扭转当前朝半岛安全局势进一步恶化倾向、重启合作的角度来看，首先要做的就是要让共同利益和共识重新占据主导位置。为此，美、朝、韩、中等各利益攸关方有

必要重申在维护朝半岛和平稳定和无核化等方面的共同利益。中方可主动发起新倡议，邀请有关国家就如何正确处理大国关系对朝半岛无核化以及和平稳定的影响开展对话。这一对话可以在中美等双边范围内进行，也可以由具有共同利益的东北亚国家共同参与，开展多个双边、小多边或更大范围的多边对话。对话可以先从二轨和智库专家开始，逐步向一轨过渡。

(2) 激活相互克制的政策激励机制，为凝聚共识行动创造条件。很显然，重新凝聚共识需要时间进行沟通和磋商，而朝半岛却随时可能发生会导致局势恶化的事件。基于这一现实，中方宜同时呼吁有关各方为维护朝半岛无核化和和平稳定创造条件，在重启朝核和半岛问题外交努力的过程中停止各种消极行动，比如核武器或导弹行动，以及军事演习等。

(3) 重视危机预防及管理的建设，保持克制和沟通。当然，朝半岛安全问题向来具有突发性、爆炸性的特点，在筹备和开展新的外交行动的过程中也无法避免再次出现危机的可能性。以重聚共识、维护朝半岛无核化和和平稳定为目标，中方在危机情况下宜进一步敦促有关各方保持克制，并加强与各方保持沟通，争取为重新凝聚共识保留空间。

四、结语

冷战结束后，朝核问题长期占据国际关注的焦点，但是，由于其背后涉及的朝半岛安全架构失衡，冷战阴霾滞留不去的深层次问题迟迟得不到认真对待，半岛核问题蹉跎三十年却仍在发展。基于这一经验，关于朝半岛和平稳定和无核化的有效交流合作，首先需要兼顾各方合理的安全利益。朝半岛安全问题的产生有着历史因素、冷战背景和现实原因，朝核问题的解决必须标本兼治，半岛无核化与半岛停战机制向和平机制的转换应该并行推进。无视朝鲜合理的安全关切，朝核问题难以找到出路，朝半岛难以实现真正的和平稳定。

其次，信任缺失是当前朝半岛以及东北亚安全中面临的严重问题。有关各方应以重建互信为切入点，以各国的共同利益为落脚点，以共性求合作，填补信任缺失，构建信任机制。

第三，朝核和半岛问题具有长期性和复杂性。有关各方既要有时不我待的紧迫感去及时消除安全风险，又要拿出充分的信心和耐心为朝半岛的持久和平稳定构建起均衡、有

效的安全架构。

美拜登政府上任一年半以来，朝核和半岛问题又面临巨大的风险点。中方需要提醒美国及有关各方准确认识朝半岛局势中存在的问题，摆脱冷战思维，真正为朝半岛无核化和和平稳定提供建设性方案。