

# 바이든 행정부의 한반도 정책 전망과 대응방안

## Online Series

2020. 11. 11. | CO 20-29

조 한 범 (통일정책연구실 선임연구위원)

바이든 행정부의 외교안보정책은 미국의 국제적 지도력 발휘 및 동맹관계의 복원을 지향할 것이며, 한미동맹의 불확실성도 상당부분 해소될 것으로 전망된다. 바이든 행정부는 북한 비핵화의 진정성을 전제로 밀로부터의 준비된 방식을 통한 단계적 북미 비핵화 협상을 추진할 것으로 보인다. 바이든 행정부의 출범을 한반도 평화프로세스의 기회의 창으로 만들기 위한 노력이 중요하다.

### 미국의 국제주의 회귀

조 바이든(Joseph Rbinette “joe” biden Jr.) 후보가 승리함으로써 미국 외교안보정책의 변화가 예고되고 있으며, 한반도와 동아시아에 대한 영향도 불가피하다. 바이든 당선자와 트럼프 대통령의 외교안보정책에서 가장 큰 차이는 고립주의와 국제주의다. 고립주의는 미국이 세계질서를 유지하는 지도국가로서 국력을 소비할 이유가 없으며, 자국의 이해관계 관철에 집중해야 한다는 노선이다. 반면 국제주의는 세계질서 유지에 미국이 강대국으로서 지도력을 발휘해야 하며, 이는 자국의 국익에 유익하다는 입장이다.

미·소 양강 구도의 해체로 인한 다극화 경향과 중국의 부상에 따라 미국의 위상은 과거에 비해 상대적으로 축소되었으며, 트럼프 대통령은 미국 우선주의(America first)를 기치로 대선에서 승리했다. 트럼프 대통령은 집권 후 동맹과 신뢰의 결여, 국제기구에서 미국의

역할 철회, 그리고 파리기후협약 탈퇴 등의 대외정책을 본격화했다는 점에서 고립주의적 성향을 보였다. 트럼프 행정부에서 동맹은 경제적 관점에서 평가되었으며, 국제 분쟁에서 미국의 개입은 축소되었다. 미국 우선주의는 트럼프 대통령 본인의 정치적 성과주의 (Trump first)에 가까우며, 안보와 동맹의 중요성을 간과했다는 점에서 자신이 속한 공화당의 가치와 이념을 반영한 것으로 보기도 어렵다. 많은 점에서 트럼프 대통령과 공화당은 탈동조화(Decoupling)의 관계에 있었다. 조지 W 부시(George Walker Bush) 전 대통령과 고 매케인(John Sideny McCain III) 전 상원의원 등 공화당 일부는 트럼프 대통령을 비판했으며, 틸러슨(Rex Wayne Tillerson) 전 국무장관, 매티스(James Norman Mattis) 전 국방장관, 코미(James Brien Comey Jr.) 전 FBI 국장 등 다수의 각료들은 트럼프의 노선에 반대하다 해임되었다.

바이든 당선자는 트럼프 대통령의 고립주의 성향의 외교안보정책을 비판해왔으며, 지난 10월 15일 ABC 방송이 필라델피아에서 개최한 토론회에서는 트럼프 대통령의 미국 우선주의가 ‘외톨이 미국(America alone)’을 만들었다고 지적했다. 따라서 바이든 행정부는 국제주의적 외교안보정책을 구사하고, 보편 가치에 기반을 둔 국제적 연대를 추구할 개연성이 크다. 바이든 당선자는 지난 8월 민주당 대선 후보 수락연설에서 이미 “동맹 및 우방과 함께 하는 대통령이 될 것이다”라고 천명했으며, 11월 8일 대선 승리를 선언하는 대국민 연설에서도 미국의 국제적 지도력을 강조했다. 바이든 행정부는 NATO와의 전통적 협력관계 회복에 나설 것으로 보이며, 한국과 일본 등 동맹과의 연대를 강화할 것으로 전망된다. 바이든 당선자가 파리기후협약 재가입을 우선적 과업으로 천명했다는 점에서 국제무대에서 미국의 책임적 지위를 회복하는 데도 주력할 것으로 보인다. 트럼프 행정부의 고립주의 성향의 외교안보정책과 동맹관계 손상의 후유증을 단기간에 극복하기는 힘들 것이나 바이든 행정부의 국제주의적 지향성의 강화는 국제질서와 외교안보 환경에 광범위한 영향을 미치게 될 것이다.

## 한·미관계 전망

바이든의 승리로 한·미관계와 한반도 문제의 불확실성은 상당부분 해소될 것이다. 한미동맹의 중요성이 재확인 될 것이며, 주한미군 주둔비용 분담 문제와 주한미군의 규모 축소 및 철수 가능성 문제는 자연스럽게 해소될 것이다.

트럼프 대통령과 바이든 당선자 모두 중국을 견제하는 노선을 견지하고 있으며, 중국에 대한 경계심은 미국 국민의 보편적 정서이다. 트럼프 대통령은 중국에 대해 강경한 태도를

보이면서도 동맹과의 협력체제 구축에는 소홀했다. 중국을 견제하기 위한 오바마 행정부의 아시아 회귀(Pivot to Asia) 전략은 트럼프 행정부에서 인도-태평양전략(Indo-Pacific Strategy)으로 진화했다는 점에서 동맹의 중요성은 오히려 더 커진 상황이다. 바이든 행정부는 국제연대를 통한 중국견제 정책을 구사할 것으로 전망된다는 점에서 한미동맹의 중요성을 강조하게 될 것이다.

주한미군은 북한에 대한 대응과 아울러 동아시아의 안정을 위한 지역전력의 성격을 내재하고 있다. 따라서 한반도의 중요성에 비추어 주한미군의 대규모 감군 또는 철수 가능성은 희박하다. 그러나 오바마 행정부에서부터 해외 주둔 미군의 전략적 유연성 강화를 위한 작업이 추진되어 왔다는 점에서 경우에 따라 주한미군의 부분적 조정 가능성은 남아있다.

주한미군 주둔 비용 분담을 둘러싼 논란은 큰 문제가 되지 않을 것이다. 바이든 당선자 측은 이미 한국이 충분히 비용을 분담하고 있으며, 미국의 안보에도 중요한 기여를 하고 있다는 시각을 견지하고 있다. 한국은 유럽의 NATO 회원국과 달리 GDP의 2.5% 내외의 많은 국방비를 유지해 왔으며, 일본과 달리 징병제를 통해 충분한 병력을 운용하고 있다. 미국 정치권도 트럼프 대통령의 분담금 증액요구가 무리라는 기류를 형성하고 있다.

국제연대의 형성과 동맹체제의 강화를 통해 미국의 외교안보적 이익을 증대시키려는 바이든 행정부의 출범은 한국에게 기회뿐만 아니라 도전요인을 내포하고 있다. 특히 바이든 행정부가 연합체제를 구축하고 WTO 등 국제기구와 제도를 통해 중국을 견제하는 정책을 본격화할 경우 한국의 동참을 요구할 개연성이 있다. 또한 바이든 당선자는 안보를 경시한 트럼프 대통령과 다르다는 점에서 중국을 견제하는 안보협력체제의 형성을 가속화할 경우 한국의 딜레마는 커진다. 미국은 이미 미국, 일본, 호주, 인도를 축으로 대중국 견제 4각 안보협력체인 쿼드(Quad)와 이를 확대한 쿼드 플러스에 대한 의중을 공개화하고 있다. 한국은 쿼드 플러스의 잠재적 대상국이다. 바이든 행정부의 출범은 한국 외교의 시험대가 될 수 있다.

## 북·미 비핵화 협상 전망

트럼프 대통령의 북·미 정상외교는 일정한 착시현상을 초래했다. 트럼프 대통령은 2018년 6월 사상 최초로 북·미 정상회담을 개최하고, 2019년 6월에는 비무장지대의 군사분계선을 넘었다. 트럼프 대통령과 김정은 위원장은 세 차례 만났으며, 수십 차례의 친서를 주고받았다. 그러나 북·미 비핵화 협상의 가시적 성과는 도출되지 않았으며, 2019년 2월 하노이 북·미 정상회담 이후 북·미 비핵화 협상 교착국면은 지속되고 있다.

바이든 행정부가 직면하게 될 북핵 문제의 현실은 과거와 구조적으로 다르다. 북한은 이미 핵 개발 단계를 넘어 핵 능력국가(nuclear capable country)의 단계에 진입했다. 바이든 행정부가 클린턴 행정부의 대북 포용정책과 오바마 행정부의 대북 전략적 인내(Strategic Patience)정책으로 회귀할 수 없는 이유다. 이와 관련해 바이든 캠프의 브라이언 매키언(Brien P. McKeon) 전 국방부 수석부차관은 지난 10월 연합뉴스와의 인터뷰에서 “바이든이 트럼프 대통령과 매우 다르지만 오바마 대통령도 아니다.”라며 “우리는 2017년 1월로 돌아갈 수 없다는 것을 안다.”라고 언급했다. 북핵 문제는 바이든 행정부의 외교안보 정책에서도 우선순위에 놓이게 될 개연성이 있다.

바이든 행정부의 북한 비핵화 정책 기조는 “밑으로부터(bottom up)의 준비된 협상을 통한 스몰딜의 각 단계를 거친 최종적으로 완전한 비핵화”로 요약될 수 있을 것이다. 바이든 당선자는 이미 트럼프 대통령 방식의 북·미 정상외교는 하지 않겠다는 의사를 밝혔다. 10월 22일 대선후보 TV 토론에서 바이든 후보는 김정은 위원장과 만날 의향이 있느냐는 질문에 “핵이 없는 한반도를 위해 그(김정은 위원장)가 핵능력을 축소하는 데 동의하는 조건”이라고 답했다. 핵이 없는 한반도는 완전한 비핵화를 의미하며, 핵능력 축소는 스몰딜의 가능성을 내포하고 있다. 북핵 문제의 복잡성을 고려할 때 이는 현실적인 대안이 될 수 있으며, 특히 바이든 당선자는 포괄적 공동행동계획(JCPOA)을 통해 이란 핵문제에 대한 합의를 도출한 오바마 행정부의 일원이었다는 점을 주목할 필요가 있다.

국제적 연대를 강조하는 바이든 당선자의 경향에도 불구하고 북핵 4자 또는 6자회담 등 다자협상의 틀에 의지할 개연성은 크지 않다. 북한 비핵화 협상은 이미 북·미 양자관계로 전환했으며, 다자협상들은 보조적 역할에 머물 개연성이 있다. 바이든 행정부에서도 미·중 전략경쟁의 심화가 예상된다는 점에서 중국의 입김이 강한 북한 비핵화 다자협상들의 효용성에는 한계가 있다.

바이든 행정부의 출범은 북한에게도 시험대가 될 것이다. 북한은 하노이 북·미 정상회담 이후 자력갱생형 새로운 길을 채택했지만 대북제재와 코로나 19, 그리고 수해로 성과를 도출하지 못했다. 2021년 1월 노동당 제8차 대회는 북한의 새로운 노선과 북·미 비핵화 협상의 방향성을 확인하는 계기가 될 것이다. 바이든 행정부에서 북한이 선택할 수 있는 북·미 비핵화 협상 전략은 자력갱생형 정면돌파전, 부분적 양보를 통한 비핵화 합의 도출, 그리고 도발을 통한 협상의 견인 시나리오로 압축될 수 있다.

기존 자력갱생형 정면돌파전으로 북·미 비핵화 협상의 장기화에 대비하는 시나리오는 대북 제재 국면에서 한계가 있으며 중국 의존도의 심화라는 문제가 있다. 북·미 협상을 통해 실용적

합의를 도출하기 위해서는 하노이+a가 필요하며, 북한의 추가적인 양보가 필요하다. 북한은 하노이 북·미 정상회담 결렬 이후 더 이상의 양보는 없다는 입장을 견지하고 있다. 바이든 행정부와는 비핵화 협상 재개가 지연될 경우 북한이 ICBM 또는 SLBM 발사 등 고강도 무력도발을 감행할 개연성은 남아있다. 그러나 북한 경제가 위기상황이며, 자칫 비핵화 협상 자체를 과국으로 몰고 갈 가능성이 있다는 점에서 도발카드는 쉬운 선택이 아닐 것이다. 다만 바이든 행정부 출범 이후에도 한·미 연합 군사훈련의 재개에는 신중을 기할 필요가 있다. 북한에게 잘못된 신호가 전달될 수 있으며, 도발의 명분으로 작용할 수 있기 때문이다.

## 우리의 대응 방안

우리의 대응 방안은 한반도 문제 해결을 위한 코리아 이니셔티브(Korea Initiative)의 구현이다. 2018년 본격화한 한반도 정상외교에서 한국은 견인차의 역할을 수행했다. 북한을 평창 동계올림픽에 참가시켜 한반도 평화프로세스의 문을 열었으며, 4.27 판문점 남북 정상 회담으로 완전한 비핵화 합의를 도출해 6.12 싱가포르 북·미 정상회담을 견인했다. 하노이 북·미 정상회담의 핵심 의제인 영변 핵 단지의 영구폐기 의제를 도출한 것은 9.19 평양 공동선언이었다. 2019년 6.30 판문점 북·미 정상회담도 트럼프 대통령을 서울로 초청했기 때문에 가능한 것이었다.

우선 대미 ‘당선자 외교’를 적극 활용해야 한다. 선거 불복의사를 내비치고 있는 트럼프 대통령이 잔여 임기 동안 북핵 문제에 관심을 가질 가능성은 희박하며, 바이든 당선자의 취임은 내년 1월 20일이다. 선거 불복의 후유증과 청문회 등의 일정을 고려할 때 바이든 행정부의 새 외교안보라인의 형성에 시간이 걸릴 것이다. 북·미 비핵화 협상팀의 구성과 북한과의 접촉 채널 확보에도 시간이 걸린다. 따라서 미국 대선 이후 바이든 당선자 진영과 전방위적인 접촉을 통해 북·미 비핵화 협상 촉진을 위한 ‘당선자 외교’를 강화해야 할 것이다.

중전선언을 모티브로 북·미 비핵화 협상을 견인하는 방안이 적극 모색될 필요가 있다. 김여정 제1부부장은 지난 7월 10일 대미 담화에서 대북적대시 정책 철회와 비핵화 대화의 재개를 언급한바 있으며, 중전선언은 대북적대시 정책 철회의 상징성을 내포하고 있다. 중전선언을 평화협정이라는 국제법적 관점에서 바라보는 미국 일각의 우려가 상존한다는 점에서 이를 불식시키기 위해 바이든 당선자 진영과 대화를 확대해야 한다. 중전선언은 평화협정에서 정치적 선언차원의 중전을 분리해 북·미 비핵화 협상과 한반도 평화프로세스의 입구를 형성하는 의미를 담고 있다. 중전선언이 도출되어도 다시 국제법적 효력을 지니는 평화협정

이 체결되어야 한다. 정치적 차원의 종전선언이라는 점에서 주한미군과 유엔사령부의 위상에 직접적 영향을 주지도 않는다. 한국전쟁 당사자인 한국과 중국, 미국과 중국은 이미 수교 관계이며, 남북은 사실상 종전선언에 합의한 상태다. 종전선언이 도출되어도 남북은 다시 한반도 평화협정보다 포괄적인 남북 기본협정을 체결해야 한다. 따라서 현 단계에서 중요한 것은 북·미 간 종전선언이다.

실용적인 비핵화 합의 방안의 도출도 필요하다. 바이든 당선자 측은 현 단계에서 북한 핵의 비확산과 고도화 방지를 우선 목표로 설정하고 있다. 이는 북한 핵 동결(freezing)을 의미한다. 미국의 독자 대북제재가 가중되고 북한이 핵능력을 강화하고 있는 것은 동결에 대한 합의가 이루어져 있지 않기 때문이다. 따라서 미국의 추가 대북제재와 북한의 핵 능력 확대 두 차원에서 동결 합의를 시급히 도출해야 할 것이다. 아울러 이미 논의된 영변 핵 단지 폐기를 실행 단계로 진입시키고 이외 지역의 고농축우라늄(HEU) 시설의 폐기를 설득할 필요가 있다. 이 경우 북한 핵 능력은 현저하게 축소되며 이는 바이든 당선자 측의 견해와 부합한다.

남북 간 신뢰가 고양될 경우 북·미 비핵화 협상의 촉진은 물론 한반도 평화프로세스 전반을 견인하게 된다는 점에서 실현가능한 남북관계 발전에 적극 나서야 한다. 평화와 번영의 신한반도체제 구축을 위해서는 경제공동체, 사회문화공동체, 그리고 생명공동체를 세 축으로 하는 한반도 생활공동체 형성이 필요하다. 현 단계에서 코로나 19사태를 계기로 중요성이 부각된 한반도 생명공동체 형성방안을 구체화해야 할 것이다. 대북 보건의료지원을 본격화하고, 식량 등 상시적 인도지원체제를 구축해야 할 것이다. 문재인 대통령이 9월 유엔연설에서 제안한 동북아 방역보건협력체 형성을 구체화하고 북한을 참여시키는 노력도 필요하다. 바이든 당선자가 한국계 미국인들의 북한 고향방문 추진 의사를 밝힌 만큼 이와 연계한 이산가족 상봉방안의 마련도 모색되어야 한다. 철도와 도로의 북한 내 현지조사와 설계 등 현 상황에서도 실현가능한 합의사항의 이행을 통해 남북의 신뢰를 형성하는 방안도 강구되어야 한다.

미국 대선 이후 신정부가 출범하는 내년 1월까지의 공백을 방지하고 한반도 평화프로세스의 동력을 확보하는 노력을 지속해야 할 것이다. 바이든 당선자 측과 협력을 강화하고 대북 특사 파견 및 남북 정상회담 개최를 모색할 필요가 있다. 바이든 행정부의 출범을 한반도 평화프로세스의 기회의 창으로 만들기 위한 코리아 이니셔티브의 구현에 적극 나설 때다.

©KINU 2020

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.