

재검토를 마친 바이든 정부 대북정책 평가와 대응방향

Online Series

2021. 05. 11. | CO 21-14

조 한 범 (통일정책연구실 선임연구위원)

바이든 정부가 대북정책 재검토를 마쳤다. 바이든 정부의 외교안보라인은 새로운 대북정책이 ‘조정된 실용적 접근(a calibrated practical approach)’이라고 밝혔다. 의회 첫 연설에서 바이든 대통령은 ‘동맹’, ‘외교’, ‘강한 억지’를 대북정책의 핵심 요소로 꼽았다. 아직 바이든 정부의 새 대북정책의 구체적인 내용이 공개되지는 않았다는 점에서 단정적 평가는 이르다. 그러나 북미가 대치국면을 이어가고 있다는 점에서 한국의 역할이 중요하다. 포괄적 합의단계적 이행과 행동 대 행동 방식의 로드맵을 도출하고, ‘프롬(from) 영변향’을 포함해 실질적 초기 합의를 성사시켜 한반도 비핵화의 불가역적 입구를 형성해야 할 것이다. 5월 21일 한미 정상회담을 계기로 한반도 평화프로세스를 본격화해야 할 것이다.

‘조정된 실용적 접근’

출범 100일 만에 바이든 정부가 대북정책 재검토를 마쳤다. 4월 30일 젠 사키 백악관 대변인은 대북정책 재검토 종료를 언급하는 자리에서 목표는 여전히 한반도의 완전한 비핵화라며 “우리의 정책은 북한과의 외교에 열려있고, ‘조정된 실용적 접근(a calibrated practical approach)’”이라고 밝혔다. 5월 2일과 3일 설리번 안보보좌관과 블링컨 국무장관도 각각 대북정책이 외교에 문이 열려있는 ‘조정된 실용적 접근’이라는 동일한 표현을 사용했다. 아직 바이든 정부 새 대북정책의 구체적인 내용은 공개되지 않고 있다는 점에서 단정적

평가는 이른다. 그러나 현재까지 바이든 정부 최고위 외교안보라인의 언급으로 볼 때 재검토를 마친 새 대북정책은 외교적 해법을 지향하는 ‘조정(calibrated)’된 ‘실용적 접근(practical approach)’이라고 할 수 있다.

사키 대변인은 “우리의 정책은 일괄타결에 초점을 두지 않을 것이며 전략적 인내에 의존하지 않을 것”이라며 빅딜을 시도했던 트럼프 정부와 전략적 인내 정책을 채택했던 오바마 정부의 대북정책과 차별화를 선언했다. 이는 바이든 정부가 재검토를 통해 오바마 정부와 트럼프 정부 대북정책의 문제점을 ‘조정’했다는 것을 의미한다. 실용적 접근의 내용이 공개되지는 않았지만 과거 바이든 대통령의 언급을 통해 유추해 볼 수 있다. 지난해 10월 22일 대선 TV토론에서 김정은 위원장을 만날 것이냐는 질문에 바이든 대통령은 “핵 없는 한반도를 위해 핵능력을 축소하는 데 동의하는 조건”이라고 말했다. 이는 빅딜이 아닌 핵능력 축소 수준에서도 북미 정상회담이 가능하다는 것으로 볼 수 있다. 5월 2일 설리번 안보보좌관도 새 대북정책이 ‘전부 또는 전무(all for all, of nothing for nothing)’가 아니며 적대가 아닌 해결을 목표로 한다고 언급했다. 북미 간 빅딜이 아닌 스몰딜 또는 적정 수준에서도 합의가 가능하다는 의미로 볼 수 있다.

바이든 정부는 트럼프 정부식의 빅딜이 아닌 핵능력을 단계적으로 축소하는 스몰딜을 지향하고 있으며, 오바마 정부의 전략적 인내 정책과 다른 관여의 확대를 통한 실용주의를 지향해 북한 문제를 해결하려는 것으로 해석된다.

‘동맹’, ‘외교’, ‘강한 억지’

바이든 정부 새 대북정책의 핵심요소는 ‘동맹’, ‘외교’, ‘강한 억지’라고 할 수 있다. 4월 28일 첫 의회연설에서 바이든 대통령은 북한 핵문제를 미국과 세계의 안보에 대한 심각한 위협이라고 규정하고 ‘동맹과 함께(with our allies)’ ‘외교(diplomacy)’와 ‘강한 억지(stern deterrence)’를 통해 해결하겠다고 선언했다.

동맹은 바이든 정부의 ‘가치기반 국제주의’의 핵심이다. 바이든 정부는 트럼프 정부의 고립주의를 지양하고 민주주의와 시장경제, 그리고 인권 등 미국과 가치를 공유하는 동맹과의 연대를 통해 중국과 러시아 등 권위주의 진영에 대응하는 전략을 지향하고 있다. 바이든 정부는 출범 이후 북한 문제와 관련해 한-미-일의 협력을 지속적으로 강조하고 있다. 지난 3월 블링컨 국무장관과 오스틴 국방장관은 첫 해외 순방으로 한국과 일본을 방문했으며, 4월 초 워싱턴에서 한-미-일 안보사령탑 간 첫 다자회담이 이루어진 바 있다. 5월 초에는

런던에서 한·미·일 외교장관 회동이 성사되었다.

외교는 전통적으로 미국 민주당 정부 대외정책의 핵심이다. 트럼프 대통령이 동맹과 경쟁국을 일방적으로 압박한 반면 바이든 정부는 외교적 해법을 지향하고 있다. 블링컨 국무장관은 5월 3일 “우리는 외교에 초점을 맞춘 매우 명쾌한 정책을 갖고 있다”라며 북한이 외교의 기회를 잡기를 바란다고 언급했다. 바이든 정부는 이란 핵문제에서도 트럼프 정부가 파기한 포괄적 행동계획(JCPOA)을 복원하는 외교적 해법을 지향하고 있다.

강한 억지는 북한을 외교의 테이블로 견인하는 수단으로 볼 수 있다. 오바마 정부의 전략적 인내 정책의 실패는 사실상 북한을 방치함으로써 북한 핵문제를 악화시킨 측면이 있다. 강한 억지의 결여는 전략적 인내 정책의 근본적 한계로 볼 수 있다. 바이든 정부의 동향으로 볼 때 강한 억지는 북한의 핵능력 고도화 억지, 무력 도발 억지, 최대 압박 수준의 대북제재, 인권 등 북한의 취약점 공략, 중국의 영향력 활용 등으로 볼 수 있다.

바이든 정부는 북한 문제 해결을 위해 동맹과 연대를 강화하고 외교적 해법을 우선하며, 북한의 행동을 강제하기 위한 억지를 최대화할 것으로 전망된다.

전략적 인내 시즌 2 우려

북한 핵문제 해결의 장기성과 복잡성을 고려할 때 검토를 마친 바이든 정부의 대북정책이 실용주의를 지향하고 있다는 점은 긍정적이다. 바이든 정부의 대북정책은 북한 핵문제의 악화를 막고 단계적으로 핵능력을 축소하는 현실적 대안으로 볼 수 있다. 바이든 정부가 동맹과의 연대를 강조하는 점도 한미 공조에 긍정적이다. 그러나 아직 구체적인 내용이 드러나지 않았지만 바이든 정부의 대북정책은 일정한 한계를 내포하고 있는 것으로 보인다.

우선 바이든 정부는 출범 이후 100일간이나 대북정책을 재검토하는 과정을 거쳤다. 바이든 정부는 출범 이전부터 중국을 제1의 위협이자 경쟁 상대로 규정했으며, 출범과 동시에 대중 견제정책을 본격화했다. 러시아와 이란에 대해서도 초기부터 정책적 지향성을 명확히 했다. 바이든 정부가 재검토 단계를 설정한 대외분야는 사실상 북한이 유일하다. 5월 3일 블링컨 장관은 “앞으로 며칠, 몇 달 안에 북한이 뭐라고 말하는지 뿐 아니라 실제 무엇을 하는지 지켜보겠다”라고 했다. 100일간의 대북정책 재검토 기간 이후 다시 몇 달을 기다릴 수 있다는 의미에서 북한 문제에 대한 인식의 시급성을 발견하기 어렵다. 대북정책 재검토 종료를 선언한 바이든 정부의 대북특별대표 자리는 아직 공석이며, 조만간 임명할 조짐도 보이지 않고 있다.

바이든 정부의 대북정책이 전략적 인내 시즌 2로 흐름 개연성도 있다. 북한은 이미 지난 1월 노동당 제8차 대회를 개최해 자력갱생노선을 채택했으며, 이는 대북제재에 맞선 장기적인 버티기 전략을 의미한다. 북한이 원하는 것은 외교의 테이블로 나갈 수 있는 충분한 명분과 실리의 확보지만 바이든 정부의 대북정책은 이를 제시하고 있지 않다. 미국이 대북정책 재검토를 마친 직후 5월 2일 북한 외무성이 대미 비난담화를 동시에 2건이나 발표한 것은 바이든 정부의 대북정책에 대한 즉각적인 반발로 볼 수 있다.

강한 억지를 구현할 수단도 제한되어 있다. 대북제재는 이미 최대 수준으로 유지되고 있으며, 북한은 이에 대한 면역력을 키워가고 있다. 제재에 굴복한 독재국가의 사례는 찾기 힘들다. 바이든 정부는 북한 인권문제에 대한 압박을 강화하고 있으며 조만간 북한인권특사를 임명할 것으로 알려지고 있다. 그러나 독재국가의 인권문제 해결은 중장기적 속성을 띠고 있다. 또한 미국의 인권문제 제기엔 북한이 강하게 반발하고 있다는 점에서 단기적으로는 북미 비핵화 협상에 대한 긍정적 영향을 기대하기 힘들다.

미국이 원하는 북한에 대한 중국의 영향력은 제한적이다. 5월 4일 블링컨 국무장관은 기후변화 등 중국과 이해관계가 겹치는 다양한 분야가 있다며 “의심의 여지없이 (중국과)앞으로 북한 및 북한 핵프로그램에 대한 논의가 있을 것”이라고 언급했다. 그러나 미국이 전 방위적인 대중국 견제를 본격화한 상황에서 사안별로 협력하지는 제안에 중국이 응할지는 미지수다. 특히 민감한 핵문제를 두고 중국이 북한을 직접 압박하거나 대북지원을 중단 또는 축소할 경우 북중 양국관계가 근본적으로 흔들릴 수 있다는 점에서 쉬운 선택이 아니다. 한중 수교로 인해 북한은 중국에 뿌리 깊은 배신감을 가지고 있으며, 가장 어려웠던 1990년대 중반 고난의 행군기에 북한은 한중관계의 순풍을 지켜보아야만 했다.

문제는 강한 억지가 통하지 않았을 때의 대안이 마땅치 않다는 점이다. 전략적 인내 정책의 실패 역시 인내 기간 중 북한의 행위를 강제할 수 있는 수단에 제약이 있었기 때문이다. 동맹과 연대, 외교, 강한 억지를 활용하는 ‘조정된 실용적 접근’이 과거 전략적 인내 정책의 한계를 넘을 수 있을지는 아직 미지수다.

대응 방향

북한의 대남 강경 태도에도 불구하고 한국 외교의 공간은 남아있으며, 오히려 그 역할이 더 중요해지고 있다. 대북제재와 코로나19 사태의 장기화로 북한의 어려움은 가중되고 있으며, 자력갱생전략은 이미 실패가 입증된 구시대의 유물이다. 대북제재의 해소 없이는 북한

경제는 물론 김정은 정권의 미래도 보장하기 어렵다. 역설적으로 북미 비핵화 협상의 재개를 가장 원하는 당사자는 북한이라고 할 수 있다. 미국 역시 북한 핵문제가 임계점을 넘었다는 점에서 추가적인 상황 악화를 방지할 필요성에 직면해있다. 현재까지 미국은 북한을 견인하는데 한계를 보이고 있으며, 이미 2월 중순부터 북한과 접촉을 시도하고 있지만 반응이 없는 상태다. 북한은 더 이상 양보하지 않겠다는 태도를 견지하고 있으며, 미국 역시 북한과 이란 문제에서 선 양보는 없다는 입장이다. 상호 선 양보가 어려운 북미 대치 국면은 한국의 역할을 필요로 하고 있다.

코리아 이니셔티브(Korea Initiative)의 구현이 필요하다. 자칫 장기화할 수 있는 북미 비핵화 협상의 교착 국면을 타개하기 위한 노력이 시급하다. 북한이 돌과구로 핵실험과 중장거리 탄도미사일 발사에 나설 가능성도 방지해야 한다. 2018년과 2019년 북미 비핵화 협상의 교훈을 성찰해 새로운 대안을 마련할 필요가 있다. 싱가포르와 하노이 북미 정상회담, 그리고 판문점 북미 정상회담을 위해 한국 정부는 중요한 역할을 수행했지만 실질적인 성과의 도출에는 도달하지 못했기 때문이다.

북미 간 만남의 주선 또는 협상의제의 선정을 넘어 실질적인 합의가 도출될 수 있도록 노력할 필요가 있다. 긍정적인 점은 아직 핵실험과 중장거리 탄도미사일 발사 중단이라는 북한의 모라토리엄이 유지되고 있으며, 특히 북한이 영변 핵시설 폐기 의사를 밝힌 바 있다는 점이다. 2020년 7월 10일 대미담화에서 김여정 부부장은 영변 핵시설을 “우리 핵개발의 중추신경”이라고 표현한 바 있다. 북한 핵문제에 가장 정통하며 영변 핵시설을 방문했던 지그프리트 해커 스탠퍼드대 국제안보협력센터 선임연구원은 지난 4월 30일 38노스와의 인터뷰에서 영변 핵시설에 약 4천개의 원심분리기 외에 새 원자로, 농축에 필요한 육불화우라늄 생산시설, 연료가공 시설, 그리고 삼중수소 분리시설로 보이는 곳을 새로 지었다고 열거했다. 수소폭탄 제조에 필요한 삼중수소는 북한의 경우 영변 핵시설에서만 생산이 가능하다. 해커 박사는 “사람들이 영변은 낡았다고 말할 때마다 웃지 않을 수 없다”라며 영변 핵시설의 노후화 주장을 일축했다.

영변 핵시설은 북한 핵프로그램의 일부가 아닌 핵심에 해당한다. 존 볼턴 전 백악관 안보보좌관은 영변 핵시설 폐기와 일부 제재해제를 교환하자는 북한의 제안을 하노이에서 거부했다는 점을 근거로 내세웠지만 일방적인 자평일 뿐이다. 해커 박사의 판단에 따를 경우 미국은 하노이에서 북한 핵프로그램의 핵심을 제거할 기회를 잃은 것이 되기 때문이다. 특히 영변 핵시설의 폐기는 불가역적이지만 대북제재 해제는 언제든 복원이 가능한 가역적 성격이라는 점에서 미국에게 절대적으로 유리하다. 영변 핵시설 폐기를 위해서는 사찰과 검증이 수반되

어야 하며 이 과정에서 북한의 핵능력과 실체도 상당 부분 밝혀지게 된다.

현재 당면 과제는 포괄적 합의·단계적 이행과 행동 대 행동 방식의 로드맵을 도출하고 실현가능한 초기 합의를 통해 비핵화의 불가역적 입구를 형성하는 것이다. 북한 핵문제의 복잡성과 장기성을 고려했을 때 완전한 비핵화에 대해 포괄적으로 합의하고 각 단계별로 이행해 나가는 것은 불가피한 측면이 있다. 또한 각 단계별 비핵화 조치와 상응조치를 상호 행동에 옮김으로써 로드맵의 이행을 촉진하는 것도 필요하다. 비핵화의 불가역적 입구 형성을 위해 ‘프롬(from) 영변형’ 합의를 고려할 필요가 있다. ‘프롬 영변형’ 합의는 이미 제안된 북한의 영변 핵시설 폐기에 동결(freezing) 조치를 추가하고 미국과 한국이 상응하는 조치를 취하는 것이다. 북한이 핵물질 및 탄도미사일 생산 등 지속적으로 핵능력을 고도화하고 있다는 점에서 동결은 가장 시급한 당면 과제이다. 동결을 통해 현 수준에서 상황 악화를 방지하고 북한 핵프로그램의 핵심인 영변 핵시설을 폐기할 경우 바이든 정부가 원하는 핵능력 축소가 상당한 정도로 관철된 것으로 평가할 수 있다. 북한도 이미 제안했던 영변 핵시설 폐기 중심의 합의안을 통해 현 상황을 돌파할 수 있다는 점에서 ‘프롬 영변형’ 합의는 현실적인 대안이 될 수 있다.

미국의 상응조치는 종전선언과 북미 연락사무소 설치 등 신뢰형성 그리고 대북제재의 일부해제가 될 수 있을 것이다. 한국의 경우 철도도로 연결 등 남북 합의사항 이행, 개성공단 금강산관광사업 재개, 그리고 5·24 조치 해제 등의 상응조치를 취할 수 있을 것이다. 이를 통해 한국은 상응조치에 대한 미국의 부담을 덜어주는 동시에 남북관계 발전의 동력을 확보할 수 있을 것이다. ‘프롬 영변형’은 플랜 A 성격이며, 영변 핵시설 폐기를 중심으로 북한의 비핵화 조치와 한미의 상응조치를 결합하는 창의적인 초기 합의안을 도출해야 할 것이다.

5월 21일 한미 정상회담은 북미 비핵화 협상 견인을 위한 중요한 계기이다. 특히 한미 정상회담 전 북한의 의사를 확인하는 것이 필요하다. 공개비공개 채널을 가동하고 고위급 특사도 검토할 필요가 있다. 경우에 따라 간략형 원 포인트 판문점 남북 정상회담도 고려할 수 있을 것이다. 동맹을 강조하는 바이든 정부의 기조를 적극적으로 활용해 한미 간에도 ‘조정된 실용적 접근’을 통해 북한을 협상테이블로 유도하고 초기 비핵화 합의안 도출을 위한 공감대를 형성해야 할 것이다. 중요한 것은 이번 한미 정상회담을 통해 실질적인 비핵화 협상안을 도출하고 실행에 옮기는 것이다. 코리아 이니셔티브를 통해 한반도 평화프로세스 재가동의 결정적 기회를 실현해야 할 것이다. ©KINU 2021

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