

미국 조 바이든 신행정부의 대한반도 정책과 우리의 대응*

홍석훈 통일연구원

논문요약

올해 초 미국의 조 바이든 신행정부 출범은 한반도 정세 변화에 중요한 의미를 가진다. 미중의 전략적 갈등이 심화되는 가운데 미국 신행정부의 대중, 대북정책의 향방은 동아시아, 한반도 정책에 다양한 변화를 가져올 수 있기 때문이다. 여기에 지난 1월에 열린 북한 8차 당대회 이후 사실상 김정은 외교정책의 2기가 시작되는 시점에서 북한의 대미·대남전략 전개와 북한 비핵화 협상의 진전 문제는 한반도 정세의 향방에 매우 큰 변수로 작용할 것으로 전망된다. 따라서, 본 논문은 바이든 신행정부의 출범에 따른 미국의 대한반도 정책 전망을 중심으로 향후 우리 정부의 대응방안에 대해 논의하고자 한다.

주제어 : 미국의 대외정책, 바이든 미국 행정부, 북한 대외정책, 한반도 정세, 스마트 외교

* 이 논문은 한국정치사회연구소·한국국회학회가 2021년 3월 26일 대전광역시의회 대회의실에서 '미국 바이든 정부의 신외교정책과 각국의 대응'이라는 주제로 개최한 공동학술회의에서 발표한 논문을 수정·보완한 것임.

I. 들어가며

냉전 시대 도래와 함께 21세기 초 자본주의 경제질서를 기반으로 꽃을 피운 세계화(globalization)는 ‘자유주의 국제질서(Liberal International Order)’를 만들었으나, 미중간 전략적 경쟁과 2020년 연초부터 불어닥친 코로나19 전염병 확산은 2차 세계대전 이후 미국이 주도해 왔던 자유주의 국제질서를 약화시키면서 세계사적 대전환을 예고하고 있다. 지난 4년 동안 트럼프즘으로 불리우는 트럼프의 정치행태는 국제사회의 비용지출을 막고 미국 우선정책을 내세워 미국의 경제적 이익과 자국내 내수시장 확보와 일자리 확대를 추진해 왔다.

그러나 지난 2020년 미대선 결과 진영 중심의 정치, 양극화가 극명하게 나타났으며, 민주주의 가치와 국제다자주의의 회복을 내세운 민주당 조 바이든(Joseph Rbinette “Joe” Biden Jr.) 후보가 당선자가 됨으로써 국제질서의 변곡점을 이룰 것으로 예상된다. 무엇보다도 조 바이든 신행정부의 등장은 한반도 정세 변화에 중요한 의미를 가진다. 미중의 전략적 갈등이 심화되는 가운데 미국의 대중, 대북정책의 향방은 동아시아, 한반도 정책에 다양한 변화를 가져올 수 있기 때문이다. 여기에 올 초 열린 북한 8차 당대회는 북한의 입장에서는 사실상 김정은 외교정책의 2기가 시작되는 시점이다. 8차 당대회 이후 북한의 대미·대남전략 전개와 북한 비핵화 협상의 진전 문제는 한반도 정세의 향방에 매우 큰 변수로 작용할 것이다. 또한, 우리 정부가 추진하고 있는 한반도평화프로세스가 향후 한반도 정세에서 작동할 것인가도 중요한 분석 포인트이다. 결국, 지속 가능한 한반도 평화체제를 구축하기 위해서는 통합적인 정세 분석과 스마트(smart) 전략이 필요한 시점이다. 본 글은 미국 바이든 신행정부의 출범에 따른 대한반도 정책 전망과 향후 우리 정부의 대응방안에 대해 논의하고자 한다.

II. 코로나19 팬데믹으로 인한 국제질서 변화

포스트 코로나19 전염병 시대의 국제질서에 대한 논의들이 대두되고 있다. 포린 팔러시(Foreign policy, Spring 2020) 기고글에서 월트(Stephen M. Walt)는 코로나19 이후 시대에는 세계 각국들이 비상체제 시스템을 채택하고 폐쇄적 국가 관계, 자유와 경제적 번영의 감소를 주장했다(Foreign Policy Spring 2020, 9-13). 그는 코로나19 팬데믹은 세계 패권의 변화도 가져올 가능성이 크다고 전망하고 서구에서 동양으로 옮겨갈 수 있음을 지적했다. 아이켄베리(G. John Ikenberry)는 자유주의적 국제주의의 위기와 국가주의(nationalism), 반세계주의(anti-globalism) 강화와 경제, 사회 붕괴 등을 경고했다. 이번 코로나19 팬데믹은 미국과 서구민주주의의 취약점을 드러내고 있으며, 이에 대한 국가주의가 나타날 것이라고 예상했다. 하지만 장기적으로 서구민주주의는 새로운 형태의 실리적, 방어적인(pragmatic and protective) 국제주의를 만들고 방어할 수 있다고 전망했다.

나이(Joseph S. Nye JR.)는 2017년 트럼프 대통령이 새로운 국가안보 전략으로 강국 간 경쟁(great-power competition)을 주장했음을 지적하고, 이번 코로나19 팬데믹 현상으로 트럼프 행정부의 안보정책이 부적절했다는 것이 드러났다고 비판했다. 또한, 코로나바이러스와 기후문제와 같은 초국가적 위협에 있어, 미국의 패권이 강하지 않다는 것을 생각하게 만든다고 언급하면서, 이번 코로나19 확산을 계기로 모든 국가들이 자국의 이익에만 집중하고 있음을 언급했다. 결과적으로 미국은 코로나19 팬데믹 시대에 맞는 전략 적용에 실패했음을 강조하고 있다(Foreign Policy Spring 2020, 9-13).

자유주의적 국제질서의 개념으로 본다면, 코로나19 팬데믹은 국제보건으로 분야에서 미국과 같은 세계질서 주도 국가의 리더십 부재를 드러나게 했다. 또한, 코로나19는 국제질서 주도 G2 국가의 민낯을 드러내고 말았다. 국경이 봉쇄되고 국수주의 성향이 나타나고 있기 때문이다.

코로나19 대응과정에서 미국과 유럽국가들은 선진국 보건의료 대응체제를 보여주지 못했고, 미국과 중국 간에 갈등과 불신을 심화시키고 있다. 코로나19 대응은 글로벌 차원의 대응이 필요한데 상호 지원 보다는 각자도생 행태를 보였다는 점이다. 여기에 코로나19 팬데믹은 초국가성을 강조해 오던 유럽통합의 와해를 초래하고 있다. 유럽연합은 1980년대 쉥겐(Schengen) 조약을 통해 유럽 내부의 국경을 없애고 시민들 간의 자유로운 이동을 보장하고 있었다. 하지만 오랜 유럽통합의 성과는 코로나19 확산으로 큰 타격을 받고 있으며 유럽은 코로나19 이전의 초국경, 초국가성을 회복할 수 있을지도 미지수이다.

즉, 코로나19 확산은 세계화를 막고 자유경제 구조에 악영향을 미치고 있다. 사상 유례 없는 미국의 대유럽 국경 봉쇄, EU를 비롯한 유럽국가들 간의 국경 봉쇄로 인해 국가 간 이동의 제약과 소비심리 악화로 글로벌 경기를 최악으로 몰았기 때문이다. 또한, 1980년대 이후 미국 주도의 자유주의 경제질서 속에서 세계화는 진행되어 왔다. 미국과 유럽으로 대표되는 선진자본주의 국가들은 금융과 서비스업 분야 중심으로 성장하고, 중국을 비롯한 신흥국들은 제조업 중심의 경제 성장의 분업 체제로 서로의 경제협력을 추진해 왔다. 그러나 이러한 세계 자유경제질서와 세계경제 상황은 코로나19 팬데믹으로 위기를 맞고 있는 점이다.

또한, 코로나19는 신자유주의 질서가 주도한 세계화 시대의 종말을 경고하고 있다. 게다가 글로벌 거버넌스의 대응능력을 시험하고 있다. 코로나19 대응과정에서 세계보건기구(WHO)는 각 국가들의 일방주의 정책을 막고, 공동 대응책 방안을 도출하지 못했다. 이러한 현상은 국제관계에서 세계화와 국수주의, 다자주의와 일방주의 대립·혼재하는 양상을 보이고 있다. 결국, 코로나19 팬데믹은 국제관계의 혼란을 심화시키는 동시에 세계경제를 위기로 몰고 있다. 미국과 유럽의 고강도 '사회적 거리두기'는 소비가 위축되고 있고 기업구조 조정으로 민생경제를 파탄으로 몰고 있기 때문이다. 코로나19 확산은 1930년대 대공황 수준의 세계경제 몰락을 주도할 수 있다는 전문가들의 의견이 대두되고 있

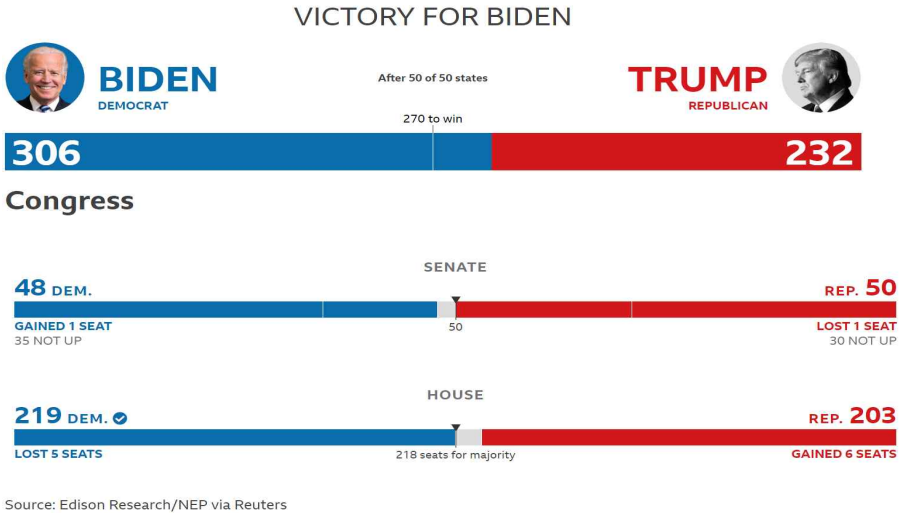
다.

이처럼, 코로나19 팬데믹으로 국제질서 변화에 대한 논의와 미국의 글로벌 거버넌스 주도 능력 및 세계 지도 국가로서의 능력에 대한 의문이 제기되었다. 지난 트럼프 행정부의 대외정책은 ‘미국 우선주의’와 ‘고립주의’로 대표될 수 있다. 트럼프 행정부 등장 이후 미국은 글로벌 리더십 방기라는 비난으로 부터 자유롭지 못하다는 평가가 지배적이다. 대서양 동맹, 즉 북대서양조약기구 동맹국들에 대한 비난과 파리 기후 변화협약 탈퇴, 환태평양경제동반자협정(TPP) 탈퇴, 포괄적공동행동계획(JCPOA) 탈퇴 등의 행동 등이 대표적이며, 이로 인해 미국이 고립주의로 회귀하는 것이 아니냐는 우려가 제기된 바 있다. 결국, 트럼프 시대의 ‘미국 우선주의(America First)’ 대외정책은 코로나19로 인해 미국 내에서도 많은 비판을 받게 되었다.

지난 2020년 미대선은 트럼프 정책에 대한 자국내 정치적 갈등 확산으로 연결되었다. 트럼프즘으로 불리우는 트럼프의 정책은 진영 중심의 정치, 양극화가 극명하게 나타난 선거였다. 미국 역사상 1900년 투표율 73.7%(흑인 배제) 이후 최대 투표율을 기록하면서 미국 총유권자 수 약 2억4천만명 중에 약 1억5천8백만 명이(투표율: 66.4%) 선거에 참여한 것이다. 트럼프 대통령의 코로나19 대응에 대한 미국 시민의 불만과 2020년 5월 미네소타와 10월 펜실베이니아 흑인 사망사건은 반트럼프 정서를 더욱더 자극시켰으며 공화당 우세주(조지아주), 펜실베이니아, 위스콘신 등의 러스트벨트 지역이 민주당으로 넘어감으로써 조 바이든의 민주당이 미국 행정부를 차지하게 되었다.

<그림 1> 2020 미국 대선 결과

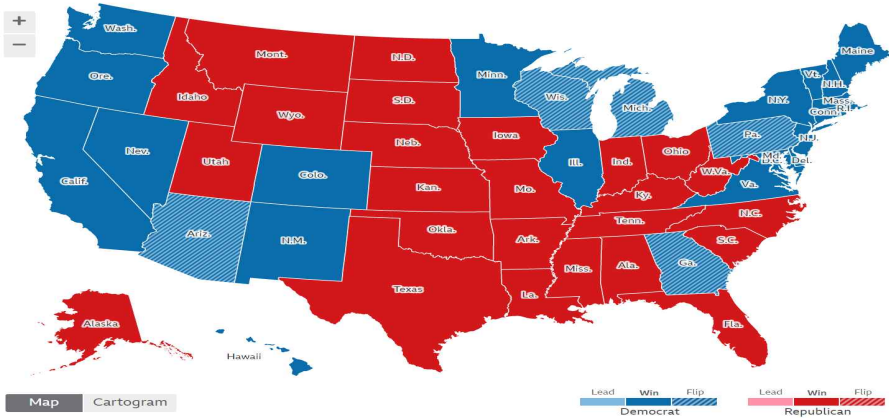
US Election 2020



Source: Edison Research/NEP via Reuters

Presidential race

Senate | House | Governors



출처: <https://www.bbc.com/news/election/us2020/results> (검색일: 2021/01/20).

III. 미국 바이든 신행정부의 대외인식과 미중 가치 경쟁

미국 학자 치틱(Chittick 2006, 17)은 국가의 외교정책의 주요 결정 요인으로 ‘인간의 기본 모티브(basic human motives)’로 부터 연결하여, 외교정책 결정 우선 가치로 안보(security), 경제적 이익(prosperity), 공동체 가치(the values of community) 인식이 상호작용함을 주장하고 있다. 즉, 정책 입안자들은 외교정책 결정과정에서 안보, 경제적 이익, 공동체 가치 또는 정통성의 기본 요소를 중심으로 외교정책을 결정한다는 논리이다. 여기에 자유주의적 관점에서 분석할 때, 모라브직(Moravcsik 1997)은 국제정치에서 결정 요인으로 개인과 정치 집단의 행위자 인식이 외교정책의 선호도를 결정한다고 주장하고 있으며 국내 정치적 요소가 외교정책의 주요 결정 요인임을 지적하고 있다. 이러한 관점에서 2021년 출범하는 미국 바이든 행정부의 대외정책 기조와 대한반도 정책 분석을 위해서는 국내정치적 요소 파악이 중요시 된다.

또한, 피어론(Fearon 1994)의 ‘청중비용(domestic audience cost)’ 이론을 중심으로 외교정책 결정 과정에서 국내정치 변수를 중심으로 미국의 대외정책 방향성을 접근해 보는 것도 같은 맥락에서 출발한다. 청중비용이란 지도자가 위협 또는 공약을 실행에 옮기지 않게 되었을 때 받게 되는 부정적 영향을 의미한다. 피어론에 따르면 국제분쟁 또는 국가간 위기는 국내의 청중(국민)들이 지켜보고 있는 가운데 진행되는 공적 사건이다. 만약 정부가 공개적으로 상대방에 대한 강경한 대응을 공표한 이후 상대방의 위협에 굴복해 물러선다면 국내 청중들에 의해 처벌받게 된다. 만일 민주주의국가의 경우 지도자는 다음 선거에서 심판을 받고 정권획득에 실패하는 엄청난 대가를 치러야 할 수 있다. 따라서 이러한 청중비용이 민주주의체제 지도자들에게 중요하지만, 독재체제의 지도자들에게는 그러한 비용이 발생하지 않는다는 것이다.¹⁾ 미

1) 민주주의국가들끼리 서로 전쟁을 하지 않는다는 민주평화론도 청중비용이론에 의해 부분적으로 설명될 수 있다. 김지용, “위기 시 청중비용의 효과에 관한

국은 민주주의를 선도하는 국가로 국민 여론이 정권 확보를 결정하고 이러한 논리에서 정책 입안자들의 대외인식과 선호도는 대외정책 기조와 대한반도 정책 추진에 결정적 요인으로 작용한다는 것을 가정할 수 있다.

먼저, 조 바이든 대통령의 대외정책 인식을 분석해 보자. 지난 2020년 미대선 후보자로 결정된 후 바이든 대통령은 포린어페어스 기고글(Foreign Affairs March/Arpil 2020)에서 향후 대통령이 당선된 이후 펼쳐갈 대외정책의 기조를 밝혔는데, 그는 트럼프 대통령의 대외정책 실패를 지적하고 향후 미국이 다시 세계질서를 이끌고 민주주의 회복을 통한 민주국가들과의 다자주의 접근법을 제시하고 권위주의 국가들로 부터의 위협을 체계적으로 대응할 것을 주장하고 있다.

따라서, 바이든 미국 신행정부는 트럼프 행정부와는 달리 국제주의적 대외정책을 기조로 미국의 리더십 회복을 강조할 것으로 예상된다. 트럼프 대통령의 미국 우선주의는 '외톨이 미국(American alone)'을 만들었다고 비판, 국제주의적 대외정책을 구사할 것을 시사했다(ABC News 2020/10/16). 지난 11월 8일 대선 승리 선언 대국민 연설에서 바이든 당선자는 미국의 국제적 지도력 강조, NATO 전통적 협력관계 회복과 한국·일본 등 동맹과의 연대 강화를 언급하였다. 외교·안보 분야의 한미 간 현안과 비핵화 문제 등 북미 관계에서도 트럼프 행정부의 접근법을 대폭 수정할 것이라고 예고한 바 있다. 요컨대 바이든의 외교정책 키워드는 민주주의 확대, 동맹강화, 경제 외교, 글로벌 리더십 회복으로 분석될 수 있다(매일신문 2020/11/09).

이론 논쟁 및 방법론 논쟁의 전개과정 고찰, 1994-2014,” 『국제정치논총』, 제54집 4호(2014), pp. 195-232.

<그림-2> 바이든 행정부의 외교안보 주요 인사

바이든 정부 외교안보 라인

| | |
|---|---|
| <p>국무부</p> <p>장관 토니 블링컨 전 국무부 부장관</p> <p>부장관 웬디 셔먼 전 국무부 대북정책조정관</p> <p>동아태국 차관보 대행 성 김 전 주한 미국대사</p> <p>동아태국 부차관보 정 박 인수위 참여, 대북 전문가</p> <p>중앙정보국(CIA)</p> <p>국장 윌리엄 번스 전 국무부 부장관</p> | <p>백악관</p> <p>국가안보보좌관 제이크 설리번 전 부통령 국가안보보좌관</p> <p>NSC 인도태평양조정관 커트 캠벨 전 국무부 동아태차관보</p> <p>국방부</p> <p>장관 로이드 오스틴 전 중부사령관</p> <p>부장관 캐슬린 히스 전 국방부 정책 수석부차관</p> <p>정책담당 차관 폴린 칼 전 국가안보보좌관</p> |
|---|---|



장성구 기자 20210127
출처: 『연합뉴스』 (2021/01/27).

또한, 바이든의 개인적 성향과 행정부 주요 외교안보라인 인사들의 대외인식은 매우 중요하다. 바이든은 상원외교위원장, 부통령(외교 담당) 등의 정치적 경험이 풍부하며 디테일에 강한 ‘과정 중심적’ 대외정책 접근법을 적용할 가능성이 크다. 외교·안보 분야의 주요 직책으로는 국무장관 토니 블링컨, 국방장관 로이드 오스틴, 국가안보보좌관 제이크 설리번, 국무부 부장관 웬디 셔먼, 국무부 아시아 차르 커트 캠벨, 국무부 동아태차관보 성 김 등 과거 오바마 행정부 시절 등용된 인사들로 민주주의, 자유주의, 인권 등의 가치에 중심을 두고 있다. 이러한 정책결정자들의 과거 행태는 미국이 향후 자유주의 국제기구와 규범을 중심으로 제도주의에 기초한 ‘bottom-up’ 실무 방식의 꼼꼼한 대외전략 추진을 예상하게끔 하는 대목이다.

한반도를 둘러싼 정세 판단에 있어 미국의 동북아시아 정책 중 가장 중요한 부분은 대중국 정책일 것이다. 특히, 미국은 2017년 이후 트럼프 정부의 주도 아래 중국을 겨냥한 ‘인도-태평양 전략(Indo-Pacific Strategy)’을 추진하고 있다. 이는 미국과 동맹국을 중심으로 인도, 동남아시아, 동북아시아를 포괄하여 중국을 에워싸 압박하는 전략이다. 2019년 이후 미국의 대중국 압박은 더욱 거세졌다. 바이든 행정부도 기존의 ‘인도-태평양 구상’의 대아시아 전략인 QUAD 연합은 지속적으로 활용할 가능성이 크며, 동아시아 지역의 안정과 동맹강화 전략은 대외정책 기조가 될 가능성이 크다. 또한, 트럼프 행정부의 ‘미국 국익 우선주의’ 대중 압박정책과 달리 바이든 행정부는 ‘국제규범’을 원칙으로 대중 압박을 지속할 것으로 예상된다.

과거 미국의 대동아시아정책은 인도-태평양 중심으로 중국 지역패권 팽창을 막는 것에 있었다. 2019년 미국 국방부의 인도태평양 전략보고서에서는 ‘네트워크화된 안보아키텍처(Networked Security Architecture)’ 개념을 제시하고, 아시아의 북대서양조약기구 수준의 단일한 다자안보기구 창출을 염두에 두었다. 미국은 미중의 지정학적 경쟁을 준비하는 조치로 사자안보대화(Quadrilateral Security Dialogue, QUAD)를 추진하였고, 참여국인 미국, 일본, 인도, 호주와 더불어 한국, 베트남, 뉴질랜드를 포함한 쿼드 플러스 협의체 논의를 시도하였다. 결국, 지난 트럼프 행정부 시기에 인도-태평양 중심으로 중국의 지역패권 확산을 저지하는 것에 집중하였는데 바이든 신행정부 역시 과거 아시아재균형 정책을 보완하면서 아태지역의 안보다자동맹을 강화해 나갈 가능성이 크다.

바이든 대통령은 지난 3월 12일 첫 정상회의를 미국이 주도하는 인도-태평양 지역의 중국 견제 협의체인 쿼드 4개국 정상회담을 화상으로 진행했다는 것은 대단히 고무적이다. 쿼드 정상회담에서 인도-태평양의 안보증진과 위협 대응을 위한 협력을 4개국 정상이 다짐하였으며, 다음 날인 3월 13일 워싱턴포스트(WP)에 실은 공동기고문을 통해서 "우리는 자유롭고 개방적이고 안전하고 번영하는 인도-태평양 지역에 전념하고

있다"며 목적을 공유하는 모든 국가와의 협력을 추진하겠다는 뜻을 밝혔다(연합뉴스 21/03/15). 이는 바이든 행정부 역시 인도-태평양 전략을 추진해 나갈 것임을 시사하고 있다.

또한, 바이든 대통령은 지난 3월 3일(현지시간) 백악관을 통해 국가 외교·군사 전략의 청사진을 담은 '국가안보전략 중간 지침'(Interim National Security Strategic Guidance)을 발표했는데 이에 대한 분석이 필요하다. 토니 블링컨 국무장관은 지침 발표에 앞서 중국에 대해 "21세기 가장 큰 지정학적 시험," "안정적이고 개방된 국제 체제에 중대한 도전을 제기할 수 있는 경제, 외교, 군사, 기술적 힘을 가진 유일한 나라"라고 규정하고 효과적인 외교를 위해 최강의 군대를 유지할 것임을 밝혔다.²⁾ 바이든 대통령은 이 지침을 통해서 미국의 민주주의 확산과 국제적 신뢰를 통해 미국의 글로벌 리더십을 확고히 할 것을 강조했다. 또한, 향후 북한과의 협상에 있어서도 실무 협의를 중시하는 '바팀업' 방식을 추구하겠다는 입장을 표명했다.³⁾ 이는 것은 향후 동북아 대외정책과 대북정책의 추진 방향성을 제시하고 있는 것이다.

이러한 미국의 대중압박 정책과 미중의 전략적 경쟁은 현실적으로 미국이 중국을 견제하고 공격하면 중국이 이에 대해 맞대응하는 패턴을 보였다. 미국에 맞서 중국은 자국 주도의 '인류운명공동체'를 제시하고 군사안보 분야에서 '강군몽(強軍夢)'을 내세우는 등 미국에 적극적으로 대응하고 있다. 중국은 자국의 경제력과 지역 패권 확장을 통하여 미국에게 물러서지 않겠다는 의지를 보였다. 현재의 미중 간 전략적 갈등은 경제적 측면의 무역, 환율, 기술, 저작권 등의 경쟁이지만, 동아시아 지정학적 안보 갈등구조에 중점을 두는 경향성이 커지고 있다는 점이다.

2) Interim National Security Strategic Guidance, The White House (2021.03.03.), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/03/interim-national-security-strategic-guidance/> (검색일: 2021/03/18).

3) <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/03/interim-national-security-strategic-guidance/> (검색일: 2021/03/12).

결국, 바이든 행정부 출범 이후 미중간 전략적 경쟁이 심화 될 가능성은 커질 것이다. 부연하자면, 바이든 대통령의 미국은 중국을 미국이 주도하는 세계와 미국 주도력을 방해하는 ‘수정주의’ 국가로 인정하고 미중관계를 ‘전략적 경쟁’으로 개념 짓고 있기 때문이다. 즉, 과거 미국의 대중국 포용책과 우대정책은 더이상 존재하지 않을 것이다. 미국 신 행정부는 자유주의, 민주주의 가치를 내세우면서 기존 동맹관계의 제도화와 국제다자주의로 중국의 팽창을 ‘가치 경쟁’으로 막으려 들 것이기 때문이다. 향후 미중관계의 향방은 경우의 수로 나누어 생각할 수 있다. 중국이 바이든 행정부의 ‘가치 경쟁’에 수긍하고 협조하면서 자유주의 국제규범을 수용하거나, ‘핵심이익’을 주장을 굽히지 않고 중국이 미국과 대치할 경우이다. 양자의 경우 중국은 사회주의 가치를 무시할 수 없으며, 미국과 대치할 경우 국제적 수세에 몰릴 가능성이 크다. 아직 중국이 세계경제, 안보질서를 전환할 만큼의 능력은 없어 보이기 때문이다. 결국, 바이든 행정부의 대중 압박정책으로 인한 미중간 투키디데스 함정(Thucydides Trap)은 가시화 되기 힘들고, 향후 양국의 ‘가치 경쟁’은 적당한 타협과 갈등을 반복하면서 확대된 양대 진영 갈등으로 확산될 가능성이 크다.

IV. 바이든의 대한반도 정책: 북한 인권 강조 및 실무중심의 대북정책

지난 트럼프 행정부는 대한반도 현상유지 정책에 집중하는 모습을 보였다. 트럼프 대통령은 2020년 미국 대선과 코로나 19로 대규모 사망자가 발생한 미국 국내정치 상황에서 미북간의 교착상태를 타개할 의지를 가진 것으로 보이진 않았다. 북한 역시 차기 바이든 행정부 교체를 염두에 두고 도발을 감행하기 보다는 상황을 관리하며 대미 억지력을 과시하는 수준에 머물러 있었다. 그러나, 바이든 행정부는 과거 오바마 행정부 시절 대북제재를 통한 북한 압박과 북한인권 증진을 요구하는 대북정책 기조를 내세울 것으로 예상된다. 과거 ‘top-down’ 방

식의 트럼프 행정부와 달리 과정 중심의 ‘bottom-up’, 실무중심의 대북 대응전략이 예상된다. 물론, 오바마 행정부 시기에 비해 북한의 핵·미사일 능력이 발전된 상황에서 북한과의 관여정책에 더 적극적으로 나설 가능성이 크며, 북미 직접 대화 외에도 과거 6자회담 등과 같은 다자 협상 틀의 복원을 추진할 수 있다는 해석도 나온다. 지난 2020년 초 ‘포린 어페어스(Foreign Affairs Spring 2020)’ 기고문에서 바이든은 북한 비핵화 달성을 위해 동맹국, 이해 관계국들과 협력을 지속하겠다고 언급한 것은 이러한 다자주의 원칙을 강조한 것으로 해석할 수 있다. 2월 초 한미정상 간 통화에서도 양국은 한미동맹을 민주주의와 인권 등을 증진하는 포괄적 가치 동맹으로 발전시킬 것을 언급하였고 바이든 행정부는 한미동맹국 간 대북정책 조율과 협력을 강조하고 있다.

앞서 기술한 청중비용 논의와 관련하여 지난 4년 전과 달리 북한의 핵·장거리 미사일 능력 확대는 미국 내부의 대북인식을 악화시키는 결정적 역할을 담당하고 있다. 군사적 대응보다는 대화를 중시하는 민주당 바이든 행정부이지만 악화된 대북 국내여론에 큰 영향을 받는다고 가정할 수 있다. 이러한 관점에서 북미 비핵화 정상회담 가능성과 북한 군사행동에 대한 대응문제를 살펴보자면, 바이든은 New York Times에서 ‘트럼프 대통령이 김정은 북한 국무위원장과 진행한 개인적 외교를 계속할 것인가’라는 질문에 ‘아니다’라고 답하면서도, Washington Post (2019년 9월) 설문에서 ‘북한이 핵무기 포기과 관련해 양보를 하지 않는데도 김정은을 만나는 트럼프식 접근을 계승할 것인가’라는 질문에 ‘북한이 일정 조건을 충족한다면’이라고 단서를 달아 핵능력 축소 동의를 전제로 북미 회담의 가능성을 열어두기도 하였다. 지난 2020년 1월 TV 토론에서 바이든은 “북한이 바라는 대로 트럼프 대통령이 만나줘서 정통성을 부여하고 제재도 낮춰줬다”며 “일본, 한국과의 관계를 강화하고 중국이 북한에 압박을 가하도록 강하게 압력을 넣겠다”고 설명하였고(연합뉴스 2020/04/10). 2019년 New York Times 설문에서 ‘이란과 북한의 핵 또는 미사일 시험을 사전 억제할 목적으로 군사력

사용도 고려하겠는가’는 질문에 ‘예’라고 밝히기도 했다.⁴⁾ 이는 북한이 대미 레드라인을 넘게 된다면 악화된 대북여론에 의거 강한 군사적 대응도 감수할 수 있다는 점이다.

한편, 트럼프는 김정은과 수시로 친서를 주고받을 만큼 연락이 원활했으나 바이든 행정부의 경우 북한과의 기본적인 소통 채널이 없어 북미 모두 한국의 중재 역할을 필요로 할 것으로 분석되기도 한다(연합뉴스 2020/11/08).⁵⁾ 이인영 통일부 장관은 “바이든 당선자가 김대중 대통령의 햇볕정책을 분명하게 지지했고 김 대통령의 정치철학을 존경했던 분”이라고 설명하면서 “우리에게 트럼프 정부 못지 않은 기회 요인들이 있는 것으로 평가한다”고 밝히기도 하였다(연합뉴스 2020/11/11). 일각에서는 오바마 시절 이란 핵 합의에 참여했던 인사가 다수 포진한 만큼 미국, 중국 등 유엔 안전보장이사회 상임이사국이 관여해 북핵 합의의 불가역성을 보장하는 ‘이란 핵 합의’ 방식의 비핵화 프로세스가 추진될 수 있다고 전망하고 있으나, 북한 입장에서는 과거 오바마 정부 시절 ‘전략적 인내’ 정책을 펼쳤던 민주당이 집권하는 것에 대해 부담을 느낄 것으로 예상되기도 한다.

지난 3월 18일 외교부에서 한미 외교·국방장관(정의용 외교부 장관, 서욱 국방부 장관과 미국 안토니 블링컨 국무장관, 로이드 오스틴 국방장관) 회의를 갖고 공동성명을 통해 북한 핵·탄도미사일 문제가 동맹의 우선 관심사임을 강조하고 「한미상호방위조약」에 따라 한국 방어와 한미 연합 방위태세 강화에 대한 상호 공약을 재확인하였다.⁶⁾ 이번 한미 2+2 장관 회의에서는 북한과 북핵문제가 시급히 다루어야 할 중대한 문제라는 데 인식을 같이 하고, 민주주의·인권 등 공동의 가치 증진

4) *New York Times*, <<https://www.nytimes.com/interactive/2019/us/politics/joe-biden-executive-power.html>> (검색일: 2021/02/01).

5) “[바이든 승리] 북미 불확실성 증폭에 한국 중재역 다시 주목,” 『연합뉴스』, (2020/11/08).

6) 외교부, “2021 한미 외교·국방 장관회의 공동성명.” MOFA NEWS (제681호, 2021/03/19). <http://news.mofa.go.kr/ene Newspaper/articleview.php?master=&aid=11887&ssid=28&mvid=2945> (검색일: 2021/03/21).

과 기후변화, 코로나19 대응 등 글로벌 현안 해결을 위한 한미 간 협력도 강화할 것을 논의하였다. 또한, 한국의 쿼드 참여에 대한 직접적 논의는 없었지만 한미일 3국 협력의 중요성을 강조하고 있다. 즉, 미국은 북핵 문제의 시급성과 북한과 중국의 인권문제 등의 민주주의 가치 공유와 협력을 요구하고 있다.

한편, 북한의 대미정책과 대남정책도 한반도 평화에 중요한 변수로 작용한다. 북한은 지난 1월 5일부터 12일까지 8일간에 걸쳐 노동당 제 8차 당대회를 개최하여 경제분야를 중심으로 지난 5년간 경제5개년계획의 성과가 미진하였음을 인정하고 당중앙의 유일적 영도체계를 중심으로 새로운 목표를 제시하였다. 또한, 이번 북한 8차 당대회는 사실상 김정은 위원장의 외교정책 2기가 시작되는 시점으로 북한의 대외전략 기조와 향후 정책 방향성을 가름할 수 있는 행사로 그 의미가 크다고 말할 수 있다.

먼저, 이번 당대회는 경제분야에 중점을 두고 있으며 대북제재, 코로나19 확산, 자연재해의 3중고를 겪으면서 가중된 경제적 난관을 장기적 관점에서 위기관리와 극복 방안을 고심한 것으로 보인다. 북한은 대외적 고립과 국내 경제난을 극복하기 위해 당조직 개편과 국방력 강화를 중심으로 정면돌파전을 통한 자력갱생의 접근 방안을 제시하고 있다. 이러한 접근방식은 구체적 방안제시 보다는 현상유지를 위해 당적 쇄신을 통한 당조직 강화와 주민들을 다잡는 ‘견디기’ 정책의 성격이 크다고 하겠다. 북한은 당대회를 통해 당 정무국을 폐지하고 비서국을 부활시켜 김정은 위원장을 총비서로 추대시킴으로써 ‘김정은 유일체제’ 강화를 통한 제2기 집권체제 출범을 공식화하고 동시에 대외·대남정책 메시지를 전달하고 있다.

다음으로, 북한은 8차당대회 전반에 걸쳐 ‘국방력 강화’를 주문하고 있다. 당 규약에 ‘공화국 무력’의 지속적 강화를 명문화하여 국정 운영의 중심임을 천명하고 핵무력 고도화를 중심으로 대외 강압정책을 시사하고 있다. 이러한 핵기술 고도화, 핵잠수함, 군사정찰위성, 극초음속 활공비행전투부 개발 도입 등, ‘국방력 강화’ 비전 제시는 불확실한 대

외관계를 견지하면서 강대강의 공세적 대외정책 입장을 표출하는 것이다. 즉, 북한은 이번 당대회 사업총화보고를 통해 대미 ‘강대강, 선대선 원칙’을 주장하고 대북 적대시정책 철회시 까지 핵무력 증강의 강수를 내세웠다.

구체적으로 북한은 한반도에서 미국이 보유하고 있는 전략자산 철수 및 미국의 대북 핵공격 포기 이행 등을 동반하는 미국의 적대시정책 철회를 요구하고 있으며, 핵무력의 평화적 이용을 강조함으로써 핵군축 프레임 안에서 북미협상을 제안할 의도를 내 비추었다. 그러나, 미국의 대북 적대시정책을 비난하면서도 미국이 대북 적대시정책을 철회한다면 대미 관계개선을 추진할 것을 밝히고 있어 양국간 협상의 여지를 열어두고 있다. 이와 함께, 북한은 대외정책 추진에 있어 미국 적대시 정책에 맞서 사회주의권 대외 연합 추진을 시사하고 있다. 미국의 적대시 정책을 명분 삼아 반제국주의, 자주역량 강화를 위해 사회주의권 연대를 표명하고 있다. 특히 “하나의 운명으로 결합된” 북중관계를 강조하고 있어 북중관계 강화를 통해 경제난과 대외 고립의 난관을 극복하려는 의도를 보였다.

대남정책과 관련하여 북한은 남북관계 악화의 원인을 남측의 책임으로 돌리고 있다. 북한은 사업총화보고에서 남북관계 개선을 위해서는 “한반도의 평화와 군사적 안정을 보장,” 남한 정부의 “첨단군사장비 반입과 미국과의 합동군사연습 중지”의 근본적 해결을 주장하면서 ‘대북 적대행위’ 금지와 ‘남북합의 이행’을 주문하고 있다. 즉, 대남관계에서도 대미 ‘상대주의 대응’과 마찬가지로 남측의 근본문제의 태도 변화에 따라 남북관계 개선 여지를 열어두는 ‘상대주의’ 원칙을 강조하고 있다.

결국, 북한은 이번 당대회를 통해 처음으로 핵무력 증강을 공식화했으며 미국에게 대북적대시정책 철회를 요구하면서도 ‘강대강, 선대선’의 상대주의 원칙을 표명함으로써 새로 출범하는 미국 바이든 행정부의 대북 태도 변화 요구를 염두해 둔 것으로 판단된다. 이번 당대회에서 북한은 열병식을 강행하여 신형 SLBM 공개(북극성-5사), 전술미사

일 '북한판 이스칸데르'(KN-23) 개량형 등을 선보이면서 핵무장 능력을 과시하였는데, ICBM은 동원되지 않았다는 점은 대미 레드라인을 넘지 않으면서 향후 미국과의 관계를 고려한 것으로 해석할 수 있기 때문이다. 즉, 북미협상 교착상황과 관계 악화의 원인을 미국에게 돌리는 등, 원론적 입장 표명에만 머물러 있으며 군사적 도발 예고나 구체적 정책제안이 거론되지 않았다는 점은 중요한 해석 포인트이다.

김여정 노동당 부부장은 담화(노동신문 2021/03/15)를 통해 한미연합훈련을 비난하며, “3년 전 봄날은 다시 돌아오기 어려울 것”을 밝혔다. 또한, 최선희 북한 외무성 제1부상은 지난 3월 18일 조선중앙통신 담화문을 통해 대미 ‘강대강, 선대선’ 원칙을 재확인하면서 미국이 ‘대북 적대시’ 정책을 철회하지 않는 한 북한은 미국과의 접촉이나 대화를 하지 않겠다고 밝히고 있다. 이는 북한이 3월 들어 한미연합훈련과 미국 국무·국방 장관의 일본과 한국 방문에 대응하면서도 미국의 북한 접촉 사실을 알리면서 추후 미국의 대북정책 진행 상황을 관망하는 것으로 해석될 수 있다.

마지막으로 바이든 시대의 한미관계 전망이다. 지난 트럼프 행정부 이후 한미동맹의 갈등문제도 새롭게 거론된다. 과거와 달리 주한미군 방위비 분담금 문제, 전작권 전환문제, 한일 군사정보보호협정(GSOMIA) 문제들을 놓고 보이지 않는 갈등이 높아졌다. 중국은 한국 정부와의 관계개선과 북한 핵문제 공조 강화를 통하여 한미관계를 이완시켜 나갈 가능성도 존재한다. 한일 간 GSOMIA 연장문제를 놓고 첨예한 대결을 벌이고 있을 당시 미국은 한미동맹이 한반도뿐만 아니라 인도-태평양 지역까지 확장되기를 희망한다는 메시지를 밝혔으나 한국은 구체적인 답변은 회피하였다. 한미동맹의 현안인 전시작전권 전환과 관련, 우리 정부는 2022년 5월까지 전시작전권 전환을 완료한다는 목표를 설정한 바 있다. 그러나 코로나 19로 인해 전시작전권 전환 2단계인 완전운용능력(FOC) 검증이 이뤄지지 못했다. 양국은 완전운용능력의 예행연습만 일부 수행하였고, 2단계가 불발되며 2021년으로 계획된 3단계 완전임무수행능력(FMC)검증 단계 수행도 차질을 빚을 것으로 예측되고 있

다.

전략권 문제와 관련해서는 트럼프 행정부와 바이든 신행정부의 입장이 다르지 않을 것으로 관측된다. 전략권 문제는 조건에 기초한 전환으로 양국이 합의한 것이기 때문에 바이든 역시 합의된 대로 가야한다는 입장이다. 특히 미국은 2020년 SCM 공동성명 11항에서 “양 장관은 전략권이 미래연합사령부로 전환되기 전에 상호 합의된 조건에 기초한 전략권 전환 계획에 명시된 조건들이 충분히 충족돼야 한다는 점을 확인했다”라고 명시해 ‘조건’을 철저하게 따져야 한다는 입장을 반영하고 있다. 한미 간에는 한국군 핵심 군사능력 확보(조건 1), 동맹의 포괄적인 북한 핵·미사일 위협 대응 능력 확보(조건 2), 안정적인 전략권 전환에 부합하는 한반도 및 역내 안보환경 충족(조건 3) 등 세 가지 조건이 충족되면 전략권을 전환하기로 합의되어 있다. 그런데 조건 3에 대해서는 주관적 평가를 할 수밖에 없어 북한이나 중국 등을 이유로 미국이 한반도와 역내 안보환경이 안정적인 전략권 전환에 부합하지 않는다고 평가한다면 조건 1·2를 충족하더라도 전략권 전환은 불가능해지게 된다.

결국, 한반도 평화를 위한 자주국방을 위해서는 한미동맹의 미래지향적 협력과 이해가 필요한 시점이다. 이번 한미 2+2 장관 회의에서도 “2006년 전략권 전환을 추진하기로 결정한 이래, 양국 공동의 노력을 통해 커다란 진전을 이루었음에 주목하고, ‘조건에 기초한 전략권 전환 계획’에 따라 전략권을 전환한다는 확고한 의지”를 재강조하고 있어 향후 전략권 이양의 과제가 중요한 사안임을 확인하고 있다.⁷⁾

무엇보다도 미국 신행정부는 북핵문제를 동맹국과 특히 한국과의 긴밀한 협력을 통해 해결하고 단계적, 실용적 접근방식으로 추진할 것임을 선언하고 있다. 지난 4월 28일, 취임 100일을 앞둔 의회 상하원 합동회의 첫 시정연설에서 바이든 대통령은 “미국과 세계의 안전보장에

7) 외교부, “2021 한미 외교·국방 장관회의 공동성명.” MOFA NEWS (제681호, 2021/03/19) <<http://news.mofa.go.kr/ene Newspaper/articleview.php?master=&aid=11887&ssid=28&mvid=2945>>(검색일: 2021/03/21).

심각한 위협을 초래하는 이란과 북한의 핵프로그램에 대해 동맹국과 긴밀히 협력해 외교와 엄중한 억지(stern deterrence)를 통해 양국의 위협에 대처할 것”임을 밝혔다.⁸⁾ 이후 4월 30일 사키(Jen Psaki) 백악관 대변인의 대통령 전용기 기자 브리핑에서도 미국의 목표는 여전히 “한반도의 완전한 비핵화(the complete denuclearization of the Korean Peninsula)”이며, “우리의 정책은 일괄타결(grand bargain) 달성에 초점을 두지 않을 것이며, 전략적 인내에 의존하지도 않을 것”이라고 언급했다(세계일보 2021/05/02).⁹⁾

지난 5월 21일 한미정상회담에서도 바이든 대통령은 한반도 평화를 위해 한국과 긴밀한 협력을 강조하고 민주주의의 가치 동맹을 확인하고 있다. 즉, 바이든이 이끄는 미국 행정부는 북한 핵협상과 관련하여 단계적, 실용적 입장을 재확인하고 있으며 문재인 정부의 한반도 비핵화 노력과 이산가족상봉, 남북대화 추진 정책을 인정하고 미국의 대북 관여정책과 우리정부와의 협력을 약속하고 있다(The White House 2021/05/21).¹⁰⁾ 또한, 한미일 3자 협력의 필요성과 북한인권 개선 및 인도적 지원을 강조하면서 글로벌 문제에 한미가 공동 대응할 것을 한미 양국이 약속하는 자리였다. 결국, 미국의 민주주의 가치, 단계적, 실용적 대외정책 접근법이 바이든 행정부 출범 이후 첫 한미정상회담에서 확인되는 자리였으며, 한미간 미사일지침이 종료되고 첨단 기술 등 미래지향적 파트너십이 강화되는 등 한국의 위상과 자율성이 강조되는 회담이었다(The White House 2021/05/21).¹¹⁾

8) ---, “Read President Joe Biden's first address to Congress.” CNN.com (2021/04/28), <https://edition.cnn.com/2021/04/28/politics/biden-congress-address-transcript/index.html> (검색일: 2021/05/21).

9) “한미정상회담 3주 앞두고… 백악관 “새 대북정책 검토 마무리.” 『세계일보』, (2021/05/02., <https://www.segye.com/newsView/20210502500080?OutUrl=naver>) (검색일: 2021/06/02).

10) “Remarks by President Biden and H.E. Moon Jae-in, President of the Republic of Korea at Press Conference,” The White House(2021.05.21.) <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/05/21/remarks-by-president-biden-and-h-e-moon-jae-in-president-of-the-republic-of-korea-at-press-conference/>> (검색일 2021.06.02.).

V. 한반도 주변국의 대동아시아 정책과 동북아 협력문제

미일 동맹과 중일 관계 역시 한반도 안보와 정세변화에 중요한 요인이다. 미·일 동맹은 강화되었고 일본은 이러한 미·일 동맹 체제하에서 안보 강화, 자원 및 시장의 안정적인 확보, 해상 수송로의 보호를 국가 이익으로 인식하고 글로벌 차원에서의 안보 역할 증대, 잠재적 위협에 대한 방어 및 견제, 동아시아 경제의 주도등과 같은 정책목표를 추구해 왔다. 일본은 특히 지역 강국으로 부상하기 위해서는 중국과의 경쟁이 불가피한 것으로 인식하고 있다. 일본은 중국의 해군력 증가가 남중국해에 대한 장악력을 강화해 동남아를 사실상 중국의 동맹권으로 만들 가능성을 우려해 왔다. 일본은 이러한 인식을 바탕으로 미·일 동맹 체제를 동아시아 지역안정의 기초로, 아세안지역 안보포럼(ARF)을 신뢰조성과 다자외교의 장으로 활용한다는 구상을 추진해 왔다. 따라서, 동북아 지역에서 일본의 군사력 강화로 인해 중국은 일본의 군사강화를 안보 갈등이 새로운 변수로 경계하고 있다. 반면에 일본은 최근 수년간 지속된 중국의 방위비 급증, 남중국해에서의 중국군 활동 증가 등 중국의 지역패권국으로서 군사 대국화를 경계하고 있다.

일본 정부는 외교 및 안전보장의 기본방침인 ‘국가안전보장전략’에 제시된 국제협조주의에 입각한 ‘적극적 평화주의’의 입장에서 ‘지구의를 부감(俯瞰)하는 외교’를 전개하고 있다.¹²⁾ 일본은 동중국해를 사이

11)“FACT SHEET: United States–Republic of Korea Partnership,” the White House(2021.05.21.) <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/21/fact-sheet-united-states-republic-of-korea-partnership/>> (검색일 2021/06/02).

12) ‘지구의를 부감하는 외교’에 대해 아베 수상(당시)은 2013년 1월 제2차 아베 정부 발족에 따른 국회 소신표명연설에서 “외교란 단순히 주변국들과 양국 관계를 좁혀 나가는 것이 아니라, 지구의를 조망하듯이 전세계를 부감하며 자유, 민주주의, 기본적 인권, 법 지배라는 기본적 가치에 입각하여 전략적인 외교를 전개해 가는 것이 기본”이라고 표명했다. 수상관저 홈페이지 「第百八十三回国会における安倍内閣総理大臣所信表明演説(제183회 국회 소신표명연설)」(2013.01.28.일) https://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement2/20130128syosin.html.

에 둔 이웃국가인 중국과의 관계를 가장 중요한 양국관계 중 하나로 규정하고 양국이 긴밀한 경제관계와 인적·문화적 교류를 유지하고 있다고 평가하고 있다. 2019년은 양국 정상과 외교장관을 포함한 고위급 대화가 활발히 이루어져 '중일 신시대'를 위해 양국관계가 새로운 단계로 격상해 가고 있다. 여기에 인도-태평양 지역 국가들과의 연계 강화를 추진하고 있다.

한일 협력문제가 미국 신행정부의 대동아시아 정책 변화와 함께 향후 중요한 이슈로 등장할 가능성이 커지고 있다. 미국은 중국의 팽창정책과 북중러 안보위협을 막기 위해 한미일 동맹 강화를 주장할 가능성이 높기 때문이다. 한일 양국 정부가 안고 있는 최대 쟁점은 강제징용 배상 판결과 관련한 일본 기업 자산의 현금화 조치에 따른 연쇄적인 상호 보복 가능성을 방지하기 위한 해법을 찾는 것이다. 지난 9월 16일 제99대 총리에 취임한 스가 요시히데 수상은 한국에 강경한 입장을 취해온 인물로 평가되며 임기가 2021년 9월까지인 과도기적 정부라는 성격을 가질 수밖에 없음을 고려할 때 일본 정부가 적극적으로 한일 관계개선을 위한 행보에 나설 것으로는 기대하기 힘든 상황이다.

러시아의 대동아시아 정책도 관찰이 필요하다. 러시아의 '유라시아주의'와 '신동방정책' 대외정책 노선은 러시아의 실리와 안보를 동시에 챙기겠다는 실용주의적 전방위 외교적 관점에서 출발한다. 특히, 극동아시아 경제적 영향력 확대를 통해 동북아시아 국제질서 재편과정에 적극 동참하고 있다. 러시아는 아시아태평양경제협력체(APEC) 정상회의 및 G20 정상회의 개최 등을 통해 경제발전과 안보증진을 위한 국제협력을 강화해 왔다. 또한 미국 견제를 겨냥한 중·러 전략적 동반자 관계 유지하고 있다. 이러한 러시아의 입장은 북핵 문제와 한반도 안보정세에 영향력을 미치려는 의도로 파악할 수 있다. 그러므로, 향후 러시아의 대동아시아 및 대한반도 정책 추이에 유의해야 할 것이다.

2016년 11월 30일에 승인된 「대외정책개념」에서 러시아가 추구하는 세계전략의 목표를 세 가지로 함축하여 설명할 수 있다.¹³⁾ 먼저 주권과 영토적 통합성 보장, 국제적 규범과 기구 그리고 국제법이 준수되어

야 한다고 선언했다. 두 번째, 러시아의 강대국 지위 공고화이다. 이는 강대국 지위를 회복하겠다는 이전의 대외정책개념에서 한 단계 강화된 표현으로 강대국이 된 러시아의 지위를 공고히 하겠다는 개념이다. 세 번째가 기존 미국 주도의 일극체제를 다극체제로 전환하는 것이다(정한범 외 2020).

북핵 문제에 대한 러시아의 입장은 북핵문제가 이 지역의 안보 위협을 가중시키고 있으며, 러시아 극동개발에 부정적 영향을 주고 있다고 인식하고 있다. 러시아가 추진하던 가스파이프라인, 철도연결사업, 극동 교통물류 인프라 개발사업, 에너지그리드 사업이 중단되었기 때문이다. 그러나 다른 한편 러시아의 안보적 극동문제 개입에 기회를 제공하고 중국과의 군사적 협력에 긍정적 역할을 하고 있다. 러시아 바실리카신은 러시아 정부는 북한의 비핵화는 가까운 미래에 불가능하다고 판단하고 있으며, 한반도에서의 군사적 충돌은 지역적 재앙이 될 수 있다고 우려하고 있으며 러시아 정부는 북한 지도부와 열린 소통 채널을 유지하고, 유엔안전보장이사회 상임이사국으로서 외교 형식을 통해 갈등을 해결하고자 노력하고 있다고 언급하고 있다.¹⁴⁾

2020년 9월 5일에는 SCO(상하이협력기구), CIS(독립국가연합), CSTO(Collective Security Treaty Organization)에 참여하고 있는 국가들의 국방장관 회의에서 코로나바이러스 위협에 공동대응하기 위한 지역 내 긴밀한 협력이 필요하다는 의견을 공유하였고, 참석한 대표들은 다자간 군사협력에 관한 문서들에 서명하였다. 이 자리에서 2020년 계획된 SCO 반테러 합동군사훈련인 “평화사명-2020”을 코로나19 사태로 인하여 2021년으로 연기하였다.¹⁵⁾ 중국과 러시아는 그동안 동맹 체결

13) “Концепция внешней политики Российской Федерации, от 30 ноября 2016 года” https://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCkB6BZ29/content/id/2542248 (검색일: 2020/06/24).

14) 바실리카신, Russian International Affairs Council, (2020.11.02.), https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/comments/rossiya-na-koreyskom-poluostrove-s-kitaem-ili-sama-po-sebe/?sphrase_id=615464212020

15) “Учения ШОС "Мирная миссия" перенесли на 2021 год.”: <https://tas.s.ru/mezhdunarodnaya-panorama/9379125>; 정한범 외 2020, 참조

가능성에 대하여 부정해 왔지만, 만약 양국이 군사동맹을 체결한다면 동북아에서 진영 간 대립은 심화할 것이다.

VI. 결론: 전략적 선택의 딜레마와 한반도 평화프로세스 추진

올해 초 출범한 미국 바이든 행정부의 대동아시아 및 대북정책의 향방에 따라 한반도 정세에도 많은 영향력을 미칠 것이며, 이에 대한 한국 정부의 스마트 전략 수립이 필요한 시점이다. 경제적 측면에서 바이든 행정부는 강력한 보호무역주의를 폈던 트럼프노믹스에서 벗어나게 되었지만, 바이든의 경제 정책도 이전과 같은 자유무역 환경으로 돌아가지는 않을 것이며 미국 우선적 대중국 압박 가속화가 정책의 핵심일 가능성이 크다(매일신문 2020/11/09).¹⁶⁾ 바이든은 코로나19 확산으로 붕괴한 경제를 진작시키기 위해 대규모 재정 지출을 통해 경기 부양에 나설 것이고 통상 정책에서는 중국에 대한 압박을 지속할 것이기 때문이다. 바이든 행정부는 동맹국과의 협업 강화와 다자주의를 지향하는 만큼 통상환경의 불확실성을 감소할 것이나 중국의 견제를 위한 결속이 중요시 되어 한국이 미-중 한쪽을 선택해야 하는 기로에 설 수 있다는 점이다. 따라서 미국과 중국에 대한 대외 의존도가 높은 한국의 경제 상황은 미중 사이에서 균형을 잡아야 하는 상황이다.

이러한 미중 전략적 갈등이 심화되는 가운데 미국의 대북정책 변화와 한미, 한미일 동맹국 간의 협력체제 등 다양한 전망이 공존하고 있다. 미국 신행정부의 대한반도 정책을 예상하자면, 체계적이고 가시적인 성과를 중시하는 바이든의 정책 기조 상 당분간 대북제재 유지와 함께 남북 경협 재개도 지연될 수 있다. 바이든 행정부는 ▲ 코로나 극복과 경제회복 ▲ 인종문제 해결 ▲ 기후변화 대응 등을 시급한 과제

16) 바이든은 중국의 경제적 침탈과 더불어 인권 탄압, 독재까지 비판 대상으로 삼고 있으며 '민주주의를 위한 글로벌 정상회의' 구축을 통해 중국에 대항해야 한다고 공언하였다.

로 제시하고 시급한 국내정치 문제를 해결하고 정권 인수에 박차를 가하고 있어, 대한반도 정책이 우선순위로 올라 오기도 힘든 상황이다.

또한, 올해 미국의 쿼드 화상회의 개최와 국무·국방장관의 동경과 서울 방문을 통해 나타난 대외 메시지는 트럼프 행정부가 추진했던 대중 압박정책을 유지·확대할 것이라는 전망과 인도-태평양 중심의 대동아시아 정책으로 집중되고 있음을 시사하고 있다. 즉, 바이든 행정부도 쿼드(사자안보대화: Quadrilateral Security Dialogue, QUAD)와 한국, 베트남, 뉴질랜드를 포함한 쿼드 플러스 협의체를 추진할 가능성이 크며, 동시에 한미일 동맹문제도 강조할 것으로 예상된다. 따라서 한국 정부는 쿼드 플러스 또는 한미일 동맹강화를 바이든 행정부로 부터 요구 받을 수 있고, 이에 대한 중국과 북한의 견제와 대립 문제에 봉착할 수 있다. 한국은 안보적 측면에서 미중 간 경쟁 선상에서 양자택일을 강요받는 전략적 선택의 딜레마에 빠질 수 있다는 점이다.

그러므로 이러한 미국 바이든 행정부의 대외정책 전망에 따라 미래 지향적 한미동맹 관계 추진이 요구되는 시점이기도 하다. 바이든 미국 대통령 당선자는 한미 바이든은 한국을 포함한 아시아, 유럽의 전통적 동맹 관계 회복 및 미국의 영향력을 강화하는 방향의 다자주의를 강조하고 있기 때문이다. 바이든의 대선공약집인 민주당 정강정책에는 트럼프의 고립주의를 지칭하는 ‘미국 우선주의’의 폐기가 집권 이후 업무의 시작이라고 적혀 있으며, 바이든은 2020년 10월 29일 연합뉴스에 보낸 ‘우리의 더 나은 미래를 위한 희망’이라는 제목의 기고문에서 한국을 ‘강력한 동맹’으로 칭하면서 주한미군을 철수하겠다는 협박으로 한국을 갈취하기보다는, 동맹을 강화하겠다는 입장을 밝히고 있다. 지난 2월 4일 한미정상 통화에서도 한미 양국은 “가치를 공유하는 책임 동맹으로서 한반도와 인도-태평양 지역 협력을 넘어 민주주의, 인권 및 다자주의 증진에 기여하는 포괄적 전략 동맹으로 한미동맹을 계속 발전시켜나갈 것”과 “북한 문제의 긴밀한 협력”을 합의했다는 점이다(YTN 2021/02/05).

한미 양국은 지난 2020년 10월 14일 한미 양국 국방부는 제52차 한

미안보협의회의(SCM)에서 미래지향적 동맹발전을 협의하였다는 점은 매우 중요한 관전 포인트이다. 한미는 전시작전권이 미래 연합사로 전환되기 전에 상호 합의된 '조건에 기초한 전작권 전환계획'에 명시된 조건들이 '충분히' 충족되어야 한다는 점을 재확인하였다. 이와함께 한미 양측은 보완 및 지속 능력에 대한 공동연구를 통해 전환조건 충족 노력을 지속해 나가기로 하였다. 또한, 한미는 동맹의 포괄적 대응능력을 향상시키기 위해 우주와 사이버 등 다양한 분야의 협력을 지속하기로 하였다. 이는 한국군이 전구 작전을 주도적으로 지휘할 수 있는 역량을 구비하고 국방개혁 2.0과 연계하여 핵심 군사능력과 핵 및 WMD 대응능력을 적기에 확보해야 한다는 것이다.

또한, 한반도 평화프로세스 추진을 위해서는 미국과 북한의 대화를 통한 핵문제의 평화적 해결이 중요하다. 이를 위해서 북미 간 비핵화 재협상을 성사시키기 위해 미국과 북한 당국에게 지속적인 설득 노력이 필요할 것이다. 미국의 신행정부 대한반도 정책팀(북핵 협상팀 등) 구성과 대북채널 구축에 시간이 걸릴 것으로 예상되며, 대통령 주변 핵심인물 및 자문단에 대한 네트워킹과 전략대화 필요(1.5트랙)할 것이다. 여기에 2021년 상반기 북한은 미국의 대북정책 향방에 주목하면서 관망할 가능성이 크다. 따라서 우리 정부의 지속적인 대북 관리가 매우 중요하다. 북한의 핵, 장거리 미사일 실험 등 '레드라인(Red Line)'을 넘는 추가도발 및 오판 방지를 위해서 지속적 관리가 필요할 것으로 본다. 3월 한미군사훈련이 시작되었고, 이에 대한 향후 북한의 도발 가능성에도 대비해야 한다. 우리 정부의 대응책과 향후 대북정책 대안도 꼼꼼하게 마련해야 한다. 결국, 북한의 대미 핵 압박정책과 공세적 대남정책에 유연하게 대처하면서 북미간 협상 여건을 조성하고 우리 주도의 남북관계 개선을 위해서는 시간을 두고 보다 세밀한 준비와 대화의 계기를 마련해야 할 것이다. 즉, 미중 갈등과 북핵 문제가 심화되지 않도록 한국 정부의 통찰과 혜안이 필요한 상황이다.

마지막으로, 우리 정부는 사안에 맞게 '현명한 판단'에 근거한 국익에 치중하는 대외정책을 구사하여야 한다. 이를 위해서는 대외·대북정

책에 대한 통합적 국가전략을 마련하고 체계적 정책 수립과 이행이 필요하다. 스마트 외교 차원에서도 K-문화, SDGs 추진 등 세계·보편적 차원의 아젠다 발굴과 명분을 선점하고 확대시킬 필요성이 제기된다. 한미동맹을 비롯한 우방국과의 협력 네트워크 강화 방안과 한반도 주변국과의 지속적 협력관계 추진전략 마련 및 민간차원의 다양한 협력 네트워크 구축도 동시에 추진해 나가야 한다.

<참고문헌>

김지용. 2014. “위기 시 청중비용의 효과에 관한 이론 논쟁 및 방법론 논쟁의 전개과정 고찰, 1994-2014,” 『국제정치논총』. 제54집 4호.
정한범 외. 2020. 『2020 동아시아전략 평가』. 동아시아안보전략연구회

Biden, Jr., Andrew Joseph R. 2020. “Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump.” *Foreign Affairs*, 99 (March/April).

Chittick, William O. 2006. *American Foreign Policy: a framework for analysis* (Washington, D.C.: CQ Press.).

Fearon, James. 1994. “Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes.” *American Political Science Review*, Vol. 88, Issue 3.

Moravcsik, Andrew. 1997. “Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics.” *International Organization*, Vol. 51, No. 4.

----- Spring 2020. Foreign policy.

바실리 카신, 2020. Russian International Affairs Council (November 2). https://russiancouncil.ru/analytcs-and-comments/comments/rossiya-na-koreyskom-poluostrove-s-kitaem-ili-sama-posebe/?sphrase_id=615464212020 (검색일: 2021/01/15).

외교부, “2021 한미 외교·국방 장관회의 공동성명.” MOFA NEWS (제 681호, 2021.3.19.). <http://news.mofa.go.kr/enewspaper/articleview.php?master=&aid=11887&ssid=28&mvid=2945> (검색일: 2021/03/21).

수상관저 홈페이지 「第百八十三回国会における安倍内閣総理大臣所信表明演説(제183회 국회 소신표명연설)」 (2013.01.28.) https://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement2/20130128syosin.html.

- “Учения ШОС "Мирная миссия" перенесли на 2021 год.”: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/9379125>(검색일: 2021/01/15).
- . 2020. New York Times. <https://www.nytimes.com/interactive/2019/us/politics/joe-biden-executive-power.html> (검색일: 2021/02/01).
- , 2020. “Read the full transcript of Joe Biden's ABC News town hall,” ABC News (October 16). <https://abcnews.go.com/Politics/read-full-transcript-joe-bidens-abc-news-town/story?id=73643517>. (검색일: 2021/01/15).
- . 2020. Washington Post <https://www.washingtonpost.com/graphics/politics/policy-2020/foreign-policy/north-korea-nuclear-kim-jong-un/> (검색일: 2021/01/15).
- . 2020. “이인영 “연말연초가 터닝포인트…北에 메시지 적극낼 것.” 『연합뉴스』(11월 11일).
- . 2020. “[전문] ”한국은 강력한 동맹“…바이든 미 대선후보 연합뉴스 기고문.” 『연합뉴스』(10월 30일).
- . 2020. “[기고] 바이든 미국 대통령 당선인의 한반도 정책.” 『매일신문』 (11월 9일).
- . 2020. “미 민주 대선후보 굳힌 바이든 한반도 정책은…트럼프와 대립각.” 『연합뉴스』 (4월 10일).
- . 2020. “바이든, 北 비핵화 진전 분명한 신호 있어야 김정은 만날 것.” 『동아일보』 (11월 9일).
- . 2021. “FACT SHEET: United States-Republic of Korea Partnership,” the White House(May 21). <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/21/fact-sheet-united-states-republic-of-korea-partnership/> (검색일 2021/06/02).
- . 2021. “美국무·국방 "동맹으로 힘 배가..中위협에 힘합치면 더 강해져,” 『연합뉴스』(03월 15일), https://news.v.daum.net/v/20210315234501713?s=print_news (검색일: 2021.3.18.).
- . 2021. 『YTN』 (2월 5일), https://www.ytn.co.kr/_ln/0101_202102050021197340 (검색일: 2021/03/12).
- . 2021. “FACT SHEET: United States-Republic of Korea Partnership,”

the White House(May 21), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/21/fact-sheet-united-states-republic-of-korea-partnership/> (검색일 2021/06/02).

----. 2021. Interim National Security Strategic Guidance, The White House(March 3). <https://www.bbc.com/news/election/us2020/results> (검색일: 2021/01/20).

----, 2021. "Read President Joe Biden's first address to Congress," CNN.com (April 28). <https://edition.cnn.com/2021/04/28/politics/biden-congress-address-transcript/index.html>(검색일: 2021/05/21).

----. 2021. 『노동신문』 (3월 15일).

<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/03/interim-national-security-strategic-guidance/> (검색일: 2021/03/18).

<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/03/interim-national-security-strategic-guidance/> (검색일: 2021/03/12).

https://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCk6B6Z29/content/id/2542248 (검색일: 2020/06/24).

투고일 : 2021년 4월 30일 . 심사일 : 2021년 5월 31일 . 게재확정일 : 2021년 6월 9일

* 홍석훈은 미국 조지아대학교에서 정치학 박사를 취득하였으며, 현재 통일연구원 인도협력연구실 연구위원으로 재직중이다. 주요 저서와 논문으로 『분쟁의 평화적 전환과 한반도』공저, 『12개 주제로 생각하는 통일과 평화, 그리고 북한』공저, "North Korea's Transition of its Economic Development Strategy." 등이 있다.

<Abstract>

The Biden Administration's Policy on the Korean Peninsula and Our Responses

Hong, Sukhoon

(Korea Institute for National Unification)

The inauguration of the new administration of US early this year, led by Joe Biden, has important implications for changes in the situation on the Korean Peninsula. This is because amid the intensifying strategic conflict between the US and China, the direction of the US new administration's policy toward the public and North Korea can bring about various changes in the policy of East Asia and the Korean Peninsula. After the 8th party congress in North Korea held in January, the second period of Kim Jong-un's foreign policy is in effect. It is expected that the development of North Korea's strategy toward US and the progress of the North Korea's denuclearization negotiation as well as South Korea will act as a very big variable in the direction of the situation on the Korean Peninsula. Therefore, this article would like to analyze the changes in the situation on the Korean Peninsula in the future, focusing on the prospects of the Biden administration's foreign policies.

Keywords : US Foreign Policy, the Biden Administration, North Korean Foreign Policy, Korean Peninsula Situation, Smart Diplomacy