



바이든의 대북정책: 동맹의 변화와 비핵화 목표의 후퇴

2021-01(S)

고명현 선임연구위원

아산정책연구원

2021.08.30

북한과의 협상은 미국에게는 쉽지 않은 외교적 숙제이다. 미국은 그동안 북한 비핵화를 위한 2008년 6자회담이 실패한 이후에도 북한 비핵화를 위한 여러 접근법을 시도했다. 북한과의 대화를 회피한 오바마 행정부의 '전략적 인내'는 결국 실패했지만 이 전략은 북한이 파기한 약속들의 교훈을 반영하는 당위성이 있었다. 반대로 오바마를 뒤이은 트럼프 행정부의 '최대의 압박과 관여' 정책은 미국의 전례 없이 파격적인 북한과 김정은과의 대화 의지를 보여주었다. 이에 바이든 행정부는 전임자들의 내용적으로는 상반되지만 결과 면에서는 유사한 두 접근을 참고하는 대북정책 검토를 지난 4월 마무리하고 그 결과를 미국 동맹국들과 공유하였다. 아직까지 정책의 세부 내용은 공개되지 않았으며 대략적 윤곽만 언론을 통해 알려졌다. 지난 5월 영국 런던 G7 정상회의와 미국 워싱턴에서 있었던 한미 정상회담에서 좀 더 구체적인 설명이 있었으나 아직까지 대부분의 한반도 전문가들은 바이든 행정부의 대북정책이 모호하고 독창적이지 못하다는 점에 동의한다.

바이든 행정부는 대북정책의 목표가 북핵의 "완전하고, 검증 가능하며, 되돌릴 수 없는 포기" (CVIA) 라고 재확인하였다. 하지만 이 목표를 어떻게 달성할 것인지에 대한 구체적인 비핵화 로드맵은 제시하지 않았다. 어쩌면 이러한 모호함은 북한에 대한 미국의 의도를 최대한 정확히 동맹국과 이해관계자, 그리고 북한한테까지 전달해야 하지만, 동시에 지나치게 구체적일 경우 북한이 바이든 행정부의 움직임에 대응할 수 있는 여지를 줄 수 있다는 딜레마 때문인지도 모른다. 한·미 양국 정책이 예측가능한 점을 이용해 무력도발과 평화공세를 번갈아 구사하여 상대방 압박을 선호하는 북한이기 때문에 정책 세부사항의 전격적인 공개는 미국에겐 꺼끄러울 수 있다.

동맹관리를 위한 대북정책

그러나 바이든 행정부의 대북정책이 보여주는 모호함을 정교한 외교전략의 한 단면으로 치부하기에는 미·중 경쟁에 집중하는 미국에게 북한은 더 이상 외교안보 우선순위가 아니며, 대북정책이 실제로 북한을 향한 것이 아니라 한국과 동맹관계를 관리하기 위한 전략이라는 점을 보여주는 정황이 다분하다. 바이든 행정부의 초대 국무부 장관인 토니 블링컨 (Tony Blinken)은 북한의 비핵화 전망에 대해 회의적이며¹ 트럼프의 외교 노력 대부분이 실패했다고 평가한 적이 있다². 더욱 중요하게는 바이든 행정부 하에 미국의 안보전략 초점이 대테러리즘과 북한 및 이란 등 이른바 "불량국가" 대응에서 중국과 러시아라는 "동급수준의 경쟁자"(peer competitors)와의 경쟁으로 이동했다는 점이다.

바이든 행정부는 중국과 러시아를 미국의 최대 위협으로 보는 트럼프 행정부의 2017년 국가안보전략 (2017 National Security Strategy)을 큰 줄기에서 계승하였다. 다만 반전이 있다. 바로 동맹의 역할이다. 잘 알려진 것처럼 트럼프에게 동맹들이란 미국에 안보 무임승차하여 경제적 피해를 끼치는 존재들일 뿐이었다. 하지만 바이든은 반대로 동맹이야말로 미국의 안보에 기여하는 "전력승수" (Force Multiplier)로서 핵심적 위치에 있다는 점을 분명히 하였다. 바이든의 동맹관은 얼핏 미국이 일방적으로 기여하는 전통적인 동맹관계로 해석될 수 있다. 그러나 바이든의 동맹관은 이를 뒤집어 이제는 동맹이 미국의 안보에 기여하는 관계를 의미한다. 미국이 미·중 경쟁구도에서는 전략적으로 중요하지 않은 아프가니스탄에서 일방적으로 철수하고 친미성향의 아프간 정부의 붕괴를 방지한데는 미국의 새로운 전략적 우선순위와 "상호방위"하는 바이든의 동맹관이 작용하였다고 봐야 한다.

바이든 행정부의 대북정책 또한 한국을 인도-태평양(인태) 전략 안으로 끌어들이는 매개체로서 미·중 경쟁구도라는 틀 안에서 작동한다. 대표적으로는 5월에 있었던 한미정상회담 공동성명을 들 수 있다. 이 공동성명에는 인태 전략 관련 표현들이 대거 포함되었다. 한국의 신남방정책과 미국의 "자유롭고 개방적인" 인도-태평양 구상과의 연계, 한미일 3국 협력, 사이버, 우주 및 여타 영역에서의 협력 심화, 심지어는 중국이 민감하게 여기는 대만 문제까지 거론하였다. 한미공동성명에 담긴 인태 전략에 대한 한국 정부의 적극적 동의는 미일공동성명의 것과 크게 다르지 않을 정도였다.

이러한 반전이 있게 된 이유에는 바로 바이든 행정부의 남북 판문점 선언과 북미 싱가포르 공동성명에 대한 지지 표명이 있었다. 바이든 입장에서는 싱가포르 공동성명에 포함된 넓은 의미의 북핵 문제의 평화적 해결 원칙을 수용하는 것은 어려운 일이 아니다. 북핵 문제의 대화를 통한 해결 원칙은 원론적으로 미국도 동의하고 북한이 대화채널을 모두 차단한 상황에서 당장 진행해야 하는 부담감도 주지 않는다.

트럼프의 대북정책에 비판적이던 바이든 행정부가 문재인 정부의 대북정책을 전향적으로 받아들인 데는 중국 견제에 대한 시급성과 인태 전략 실현을 위한 한미동맹의 변화 필요성이 있다. 미국이 구상한 인태 전략은 기본적으로 대중국 방어 전략이기 때문에 북한과의 분쟁을 상정하는 한미 방어체제 또한 앞으로 북한과 더불어 중국까지 견제해야 한다. 이를 위해 미국은 주한미군의 한반도 역외투입, 즉 한미동맹의 전략적 유연성 (strategic flexibility)에 대한 한국측의 동의를 얻고자 한다. 마찬가지로 대중 견제를 한·미·일 안보협력과 발전에 높은 기대를 걸고 있다.

대북 억지력에 밀려난 비핵화

대북정책 자체가 인태 전략을 위한 동맹관리 매개체로 변모하고 북한과의 외교가 실종되면서 자연스럽게 북한의 비핵화는 우선순위에서 밀려나게 되었다. 이러한 변화에는 북한의 비핵화가 외교적 수단만으로는 사실상 불가능하다는 자각과 북한 미사일 대응에 대한 미군의 자신감이 반영되어 있다. 북한 핵능력에 있어서 미국이 가장 우려하는 부분은 미국 본토에 대한 장거리 미사일 위협이다. 그러나 이에 대해 미군 수뇌부는 수차례 공개적으로 자신감을 표명한바 있다. 대표적으로 존 하이튼 (John Hyten) 미 합동참모차장은 “나는 100% 확신한다는 말을 자주 하지 않지만, 북한 대응 능력에 대해서는 100% 확신한다”³ 고 하였으며, 찰스 리처드 (Charles Richard) 미 전략사령관도 “우리는 북한 능력에 대해 매우 잘 알고 있고, 그것을 억제할 수 있는 우리의 능력에 대해 확신한다”⁴ 고 발언하였다.

이러한 미국의 자신감은 북한에게는 딜레마가 된다. 미국 본토를 타격할 수 있는 장거리 미사일 능력은 북한이 가진 미국에 대한 억지력 수단이자 전략적 지렛대이기도 하다. 미국이 북한의 미사일 능력을 무력화할 수 있는 “발사의 원편” 같은 대응능력을 확보했다면 북한은 미국과의 핵협상에서 불리한 위치에 놓이게 되며 미국은 북한과의 대화를 서두를 필요가

없어진다. 예컨대 북한과의 대화에는 무관심하고 연합훈련에 집중하는 바이든 행정부의 현재 행보는 미국이 북한과의 대화보다 억지력에 더 방점을 둘 것이라는 예상과 부합한다.

인태전략과 한미동맹의 변화

반대로 바이든 행정부에게 시급한 한반도 관련 사안은 한미동맹과 인태 전략 간의 융합이다. 미국의 정책우선순위는 인도-태평양 지역에서 중국의 군사적 영향력을 견제하는 것이며 이를 위해 중국의 회색지대전략과 반접근·지역거부(A2/AD)전략에 대응하기 위한 다영역작전(Multi-Domain Operations)⁵의 구현이 절실하다. 다영역작전이란 육·해·공의 전통적인 작전 영역을 넘어 사이버·우주 그리고 전자기장 영역까지 망라하는 작전 개념으로 미군은 모든 영역에서 경쟁국에 대한 우위를 점하는 것을 목표로 한다. 인태 전략이 기본적으로 중국 견제 전략이자 방어 전략이라는 점에서⁶ 다영역작전은 인태 전략의 핵심 개념이라고 할 수 있다. 한미동맹이 인태 전략의 한 축을 담당하기 기대하는 미국 입장에서 다영역작전의 한반도 적용은 필연적이다.

미국이 원활한 다영역작전을 위해 동맹들에 기대하는 것은 동맹군과 미군 간의 높은 상호운용성(interoperability)과 미 합동전력(Joint Forces)의 자유로운 작전활동을 위한 영토 접근 허용(access permission)으로 알려져 있다⁷. 주한미군의 역외투입을 의미하는 “전략적 유연성”과 한·미 양군의 상호운용성 강화는 한미동맹이 어느 방향으로 변화하고 있는지를 보여준다. 다영역작전은 한·미·일 3국 군사협력 강화도 의미한다. 폴 라카메라(Paul LaCamera) 주한미군 사령관은 다영역작전 훈련을 통해 한·미·일 협력을 도모하겠다는 뜻을 이미 내비친 바 있다⁸. 다영역작전에서 다영역이 의미하는 사이버, 우주 및 모든(또는 여타) 영역에서 협력 심화라는 표현이 한미공동선언문과 미일공동선언문에 모두 등장한 것은 우연이 아니다.

바이든 행정부가 들어서면서 트럼프 시대의 혼란스러운 대북외교에 종지부를 찍고 억지력이 다시 대북정책의 중심에 섰다는 점은 환영받을 만한 변화이다. 하지만 이로 인해 북한의 비핵화 또한 우선순위가 낮아졌다는 점은 북한은 바이든의 대북정책을 오바마 행정부의 전략적 인내의 2.0 버전으로 받아들일 것이다. 미국의 새로운 대북정책은 한국에도 도전과제를 제시하고 있다. 동맹 관계는 복원되었지만 변화도 있다. 한국은 이제부터 북한과

중국에 대한 자체적인 접근 방식을 인도-태평양 전략 틀 안에서 재조정해야 할 것이다. 이 안에는 바이든 행정부의 대북정책의 복잡성과 도전이 있다.

***이 글은 영문 아산 이슈브리프의 국문 요약글입니다. (2021-05)**

(‘Biden’s North Korea Policy: Alliance Transformation before Denuclearization’,
<http://en.asaninst.org/?p=51263>)

-
- ¹ CBS News. (2019, January 9). Transcript: Antony Blinken talks with Michael Morell on "Intelligence Matters". <https://www.cbsnews.com/news/transcript-antony-blinken-talks-with-michael-morell-on-intelligence-matters/>
- ² Korea JoongAng Daily. (2021, January 21). Back to the drawing board on North Korea, says Blinken. <https://koreajoongangdaily.joins.com/2021/01/20/national/northKorea/Antony-Blinken-Secretary-of-State-Joe-Biden/20210120164100601.html>
- ³ Seldin, J. (2020, January 17). US General '100% Confident' Against North Korean Missiles. *Voice of America*. <https://www.voanews.com/usa/us-general-100-confident-against-north-korean-missiles>
- ⁴ 김동현 (2021.4.23). 미 전략사령관 "북한 위협 억제 능력 확신...중국 핵역량 변곡점 돌파". *Voice of America*. <https://www.voakorea.com/korea/korea-politics/us-stratcom-commander-dod-press-briefing-china-north-korea>
- ⁵ 류기현, 김성학 (2020). 미 육군 다영역작전(MDO)의 이해. *국방논단*. 1809.
- ⁶ Courtney, Joe. (2021, April 20). President Biden's Indo-Pacific strategy has strong bipartisan support. *The Hill*. <https://thehill.com/blogs/congress-blog/foreign-policy/549305-president-bidens-indo-pacific-strategy-has-strong>
- ⁷ Watling, J. (2019). European Allies in US Multi-Domain Operations. *Royal United Services Institute*. <https://rusi.org/explore-our-research/publications/occasional-papers/european-allies-us-multi-domain-operations>
- ⁸ 김동현 (2021.5.19) 주한미군사령관 지명자 "조기경보태세 점검 최우선 과제...연합훈련 축소 따른 손익 검토". *Voice of America*. <https://www.voakorea.com/korea/korea-politics/lacamare-usfk-commander-nominee-confirmation-hearing>