

Hansun Brief

발행일: 2021년 1월 8일(통권172호) / 발행인: 박재완 / 발행처: 한반도선진화재단 / 서울 중구 퇴계로 197, 407호 / 전화: 02-2275-8391 / email: hansun@hansun.org / www.hansun.org 

〈신년 기획시리즈1: 바이든시대, 대한민국의 방향〉

미국의 제46대 대통령으로 취임(2021.1.20)하는 조 바이든 행정부 출범에 맞추어 주요 분야별로 한미관계를 살펴보는 기획시리즈를 5회에 걸쳐 싣는다.

바이든 정부의 대북정책 전망과 한국의 과제

손 광 주
전 남북하나재단 이사장

목 차

1. 바이든 정부의 정책 우선순위
2. 한반도 및 대북정책 순위는 4위?

2,000원으로 내 마음같은 '정책후원' 하기

✉ 문자 한 통 #7079-4545

트럼프 정부의 대북정책은 지난 4년을 거치면서 이미 파악되었다. 최근 언론에 보도되는 바이든 정부의 외교·안보 진용은 대체로 오바마 정부 시기의 인물들로서 우리에게 익숙한 편이다. 하지만 최근 20여년 동안 미국 국내정치 아젠다의 변화, 또 대외관계에서 미·중 관계에 많은 변화가 있었기 때문에, 바이든 정부가 향후 어떠한 한반도·북한정책을 전개할지 주목되고 있다. 바이든 정부의 대내외 정책은 특히 한국에게 매우 중요하기 때문에, 새 행정부의 출범 전에 이에 대한 분석 과정이 반드시 필요할 것이다.

1. 바이든 정부의 정책 우선순위

우리에게 북한문제는 민족 내부 문제이자 동시에 국제문제이지만, 기본적으로 북한문제는 국제문제이다. 간단히 말해, 미국과 중국이 북한문제의 운명을 결정하는 것이다. 이는 1953년 정전협정 이후 한반

도 문제의 실존적 상부구조이다.

우리의 북한문제는 크게 4가지이다. 북핵 · 북한인권 · 개혁개방, 그리고 평화통일이다. 이중 북핵 · 북한인권은 현재 유엔안보리 이슈이며, 특히 북핵문제는 최대 현안이다. 북한인권 · 개혁개방은 우선순위에서 뒤로 밀린다. 한반도 평화통일 문제는 현재 미국과 중국의 관심 밖이다. 압축하면, 현 시기 미 · 중이 공통의 이해관계를 갖고 있는 이슈는 사실상 북핵 하나밖에 없다. 다시 말해, '우리의 북한문제'와 '미 · 중의 북한문제'는 이렇게 다른 것이다.

문제는, 1990년대 초에 촉발되어 지금까지 30년간의 북핵문제 전개 과정을 복기해보면, 설사 미 · 중이 힘을 합친다 해도 평화적 · 외교적 방법의 북핵 완전폐기(=핵무기 · 핵물질 · 핵시설 · 핵프로그램의 완전폐기)는 사실상 '미션 임파서블'(Mission Impossible)이라는 것이다.

더욱이 최근 2~3년 동안 미 · 중관계가 결정적으로 변했다. 미 · 중간 디커플링(decoupling)은 중국 우한(武漢)발 코로나19 사태와 함께 더욱 증폭되어 경제 · 외교 · 안보 · 군사 · 언론 · 학계 · 문화계 등 전 영역에서 빠른 속도로 확대되었다.

NASA가 있는 미국 휴스턴의 중국 영사관이 첨단산업 스파이들의 소굴로 밝혀져 폐쇄되었고, 화웨이 퇴출을 시작으로 회계 · 감리가 불투명한 대다수 중국 상장기업들이 뉴욕 주식시장에서 퇴출되고 있다. 미 국무부는 중국공산당 간부들의 입국 금지 등 전 영역에 걸쳐 중국인의 입국 제한과 요주의 인물 추방을 계속하고 있다.

뿐만 아니라, 중국이 최근 20년 동안 미국의 정(政) · 관(官) · 산(産) · 학(學) · 문화계를 대상으로 은밀히 진행해온 대미(對美) 통일전선전술(통전)의 내막도 조금씩 베일을 벗고 있다. 하버드

대 생물학 교수가 중국으로부터 천문학적인 돈을 받고 매수되어 스파이 행위를 하다 체포되었고, BLM 운동(Black Lives Matter · 흑인생명도 소중하다)을 주도하면서 오레곤 등에서 폭력시위를 일으킨 '안티파'(ANTIFA · 안티파시즘)를 배후에서 중국이 지원한 사실도 밝혀지고 있다.

특히 대선 레이스 막바지에 민주당 바이든 후보의 둘째아들 헌터 바이든의 엄청난 중국 커넥션 비리가 드러나는 등, 중국공산당이 물밑에서 진행해온 대미 상층 · 하층 통전 내막은 상당히 충격적이며, 앞으로 어디까지 그 베일이 벗겨질지 알 수 없는 상황이다. 마치 1940~50년대 미 의회와 할리우드를 강타한 소련간첩 사건과 유사한 대형 사건이 언제 터질지 모르는 상태에서 잠복해 있다고 볼 수 있다.

따라서 말로는 '디커플링(탈동조화)'이라는 우아한(?) 표현을 쓰고 있지만, 더 이상 미 · 중관계는 클린턴 · 부시 · 오바마 시기의 '협력과 경쟁'의 관계가 아니라, 이미 전 세계적 판도에서 싸우는 '총성 없는 열전(hot war)'이라 해도 과언이 아닌 것이다.

국제관계에는 "그 나라의 대외정책은 그 나라 대내정책의 연장(延長)"이라는 말이 있다. 극단적인 사례이지만, 북한 같은 수령 체제는 수령의 이익이 절대적으로 중요하기 때문에, 수령이 제 마음대로 하는 국내정치가 국제관계에도 그대로 적용되는 것이다. 중국의 대외관계도 시진핑과 중국공산당의 국내 정치에 부합하느냐, 아니냐가 기준이다.

그렇다면, 바이든과 미국 민주당이 처해 있는 국내정치 상황은 어떤가? 대선 레이스에서 바이든 후보가 내놓은 4대 아젠다를 보면 알 수 있다. 1)코로나 2)경제 3)레이시즘(racism 인종문제) 4)

환경 문제이다. 환경문제를 제외하면 대체로 국내 아젠다들이다.

바이든이 민주당 내에 처해 있는 입지도 쉽지 않은 형편이다. 바이든은 미 대선후보 당내 경선에서 사회주의자 버니 샌더스에게 2% 뒤지고 있다가 막판에 이를 뒤집었다. 민주당 주류인 리버럴 중도가 위기감을 느끼고 바이든을 일제히 밀어 아슬아슬하게 역전시킨 것이다. 이 때문에 바이든이 당내 좌파세력의 지지를 받는 흑인 여성 카멀라 해리스를 부통령 후보로 지명하게 된 것이다.

현재의 미국 민주당은 전통적인 리버럴 중도로 보기 어렵다. 민주당 내 사회주의 급진좌파 세력이 오바마 재임 8년 동안 급성장한 것이다. 푸에르토리코계의 알렉산드리아 오카시오 코르테즈(AOC), 인도계 사이캇 차크라바티 등을 비롯한 급진좌파 세력은 지난 10월 펜스 vs 해리스 부통령 후보 TV토론 직후, 전 국민 무상건강보험(불법 이민자 포함), 국민 보편 보육(현금 지급), 최저임금 15달러, 경찰예산 학교·지역사회 배정, 대학생 학자금 융자 전면 탕감, 녹색환경 일자리 수백만개 창출 등을 요구하며 해리스 후보를 압박했다.

바이든의 백악관 비서실 구성과 예비 내각에 여성·유색인종이 급증한 배경도 이와 같은 당내 사정과 관련되어 있다. 따라서 민주당의 4대 아젠다와 당내 좌파 세력을 고려할 때, 바이든 정부는 출범부터 국내 아젠다에 얽매이게 되는 구조인 것이다.

2. 한반도 및 대북정책 순위는 4위?

그렇다면 바이든 정부 대외정책의 우선순위는 어떻게 될 것인가?

최우선 순위는 중국문제이다. 중국문제는 경제·보건환경 분야뿐 아니라 대만·홍콩·남중국해, 인도·태평양 전략 등이 모두 포괄된다. 특히 미국 내부의 중국 요인과의 연동되어 있다. 따라서 바이든 정부의 대외정책 2/3는 중국에 비중이 두어질 것이다.

중국문제 다음은 역시 중동문제이다. 핵심은 트럼프 정부 시기 탈퇴한 이란 핵협정에 다시 가입할 것인가 문제이다. 트럼프 정부는 이란 핵협정 탈퇴 후 이란에 경제재제를 가하고, 이란 핵개발에서 대통령보다 중요한 역할을 한 2인자 카셈 솔레이마니를 드론으로 제거했다. 이와 함께 이스라엘과 사우디·이집트·팔레스타인 등이 화해하도록 중동정책을 펴면서, 이스라엘이 이란을 제외한 다른 중동국가들과 평화를 수립하는 데 크게 성공한 편이다.

따라서 만약 바이든 행정부가 이란 핵협정 재가입을 결정하게 된다면 중동은 다시 화약고로 돌아갈 가능성이 거의 100%이다. 또 이스라엘은 이미 바이든 행정부의 이란 핵협정 재가입 가능성을 염두에 두고, 중동관계를 조율할 것으로 보인다.

미국의 이란 핵협정 재가입은 곧 북핵문제에 영향을 미친다. 미국이 재가입하여 이란 경제제재를 원위치하여 완화해줄 경우, 북한은 "우리도 경제제재 풀어달라"고 요구할 것이다. 이렇게 되면 미국은 또다시 중동, 한반도에 두 개 전선을 만드는 것이고, 이는 중국·러시아가 원하는 구도이다. 따라서 한국정부는 외교의 전략적 시야를 확연히 넓혀서 미국이 이란 핵협정에 재가입하지 않도록 노력하는 것이 그나마 북핵 협상으로 가는 환경을 조성하는 것임을 명심해야 한다.

바이든 행정부의 대외정책 제3 순위는 전통적으로 유럽과 러시아 관계가 될 것으로 보인다. 그렇다면 한반도와 북한문제는?

솔직히, 북한문제가 바이든 행정부의 대외정책 우선순위 제4위 정도라도 들게 될지 알 수 없다. 토니 블링컨(국무장관 후보), 제이크 설리번(안보보좌관 지명) 등 바이든의 대외정책 라인의 대다수가 오바마 정부의 인물이다. 사실 오바마 시기에 이른바 '전략적 인내'라는 이름으로 대북 정책을 한 것이 별로 없다. 이전보다 대북 제재를 다소 강하게 한 것은 맞지만, 김정은 정권에 실제로 타격을 준 뼈아픈 제재는 트럼프 시기인 2017년 후반기 3개 유엔안보리 제재이다. 또 어떠한 대북제재도 중국이 적극적으로 나서지 않으면 한계를 가질 수밖에 없는 상황에서, 바이든 정부가 중국문제와는 별도로 대북정책을 전개하기는 어려운 것이다. 결국 북한문제는 중국문제의 하부구조로 들어가게 된다.

바이든 정부가 지난 4년에 비해 확실히 달라질 것으로 보이는 대목은 대북정책의 시스템적 접근일 것이다. 바이든은 트럼프와의 TV토론에서 김정은을 "강패(thug)"로 지칭하면서, 북핵문제 해결에서 동맹과 시스템을 중시하겠다고 했다. 예컨대, 북한의 핵 리스트 제출을 비롯하여 북핵문제가 분명한 진전을 보이기 전에는 '정치 쇼' 같은 미북 정상회담은 하지 않겠다는 것이다. 외교협상의 전개과정도 상향식 바텀업(bottom up)을 중시하고, 김정은과 담판을 짓는 톱다운(top down) 방식은 하지 않겠다는 것이다.

이같은 방식이 북한을 국제규범에 맞게 엄격하게 다루는 데는 확실히 장점이 있을 것이다. 특히 대북제재를 엄격하게 전개하면 분명히 눈에 보이는 효과가 나타날 수 있다. 하지만 상대는 북한과 중국이다. 아닌 말로 북한이 '핵 장사'를 한

두 해 해본 것이 아니다.

동맹과 시스템을 중시하다보면 결국 4자회담·6자회담, 또는 2+2, 4+2, 2+2+2 등의 변형으로 가게 되고, 이때부터 '수령제 북한'은 회담장을 들락거리며 테이블을 건너쳤다. 자리에 앉았다를 몇 년 하다 보면 어느새 '대북제재 일부 해제'라는 이익을 보게 될 것이라는 사실을 너무나 잘 알고 있는 것이다.

따라서 '동맹과 시스템'이라는 용어도 듣기에는 그럴싸해 보이지만, 현실에서는 각국 외교관들이 '밥값 하는 자리'를 마련하는 것과 별 차이 없게 될 것이다. 4자회담의 방식도 특히 현 문재인 정부 시기에는 내용적으로 1(미)+3(중·북·남)으로 빠지게 될 위험마저 있다.

북한문제는 먼저 중국과 북한을 분리하지 않는 한 근본적 해결이 어렵다. 따라서 미국이 대중(對中) 전략을 어떻게 전개하느냐가 우선 중요하다. 바이든은 대선후보 TV토론에서 러시아를 'the opposite(상대 적국)'으로, 중국을 '심각한 경쟁자(serious competitor)'로 표현한 바 있다. 이는 트럼프 정부가 중국 전략보고서에서 중국공산당을 'enemy(분명한 적)'으로 적시한 사실과 차이를 보이고 있다. 이러한 점을 고려할 때, 바이든 정부가 북한을 중국으로부터 떼어내려는 강한 의지와 능력을 발휘할지는 의문인 것이다.

우리가 바이든 정부의 대북정책에서 기대할 수 있는 것은 북핵폐기보다 한·미·일 3각협력+한미연합훈련 복원이라는 대한민국 안보 시스템의 체질 강화가 아닐까 싶다. 바이든 정부가 현재의 '한반도비핵화+종전선언'의 틀을 버리고, 중국에게 대북제재 엄수를 요구하는 한편, '先 한미일 3각협력+한미연합훈련 복원, 後 북핵폐기 구상'으로 전략을 옮겨간다면 일단 한반도 안보의 인프라를 재구축하게 된다. 물론 문재인 정부, 북

한·중국은 반대할 가능성이 높지만, 이를 선행
한 이후 북핵폐기로 가는 구체적인 대북전략에
진입하는 것이 현실적인 방안이 될 것이다.

이 자료가 도움 되셨다면 수신번호
'#7079-4545'로 ☒ 문자후원 보내주세요.
(한 통 2,000원)