

IIRI Online Series

미국 바이든 행정부 출범 이후 인도-태평양전략과 한반도 정책

김성한(고려대), 차두현(아산정책연구원)
김현욱(국립외교원), 정성운(통일연구원)
신범철(경제사회연구원), 우정엽(세종연구소)

2021. 2. 5

2021 일민외교안보포럼(IFIAS)

“미국 바이든 행정부 출범 이후 인도·태평양전략과 한반도 정책”

- 일시: 2021년 2월 2-3일
- 형식: 서면 대담
- 참석자



김성한
고려대
일민국제관계연구원장



차두현
아산정책연구원
수석연구위원



김현욱
국립외교원
미주연구부장



정성윤
통일연구원
통일정책연구실 연구위원



신범철
경제사회연구원
외교안보센터장



우정엽
세종연구소
미국연구센터장

(1) 북한 핵문제

■ 김성한: 바이든 행정부가 출범했습니다. 우리의 최대 관심은 북한 핵문제인데, 과연 바이든 행정부에서 북핵문제가 어느 정도의 비중으로 어떻게 다루질 것이라고 보십니까? 일각에서는 북한 비핵화는 장기적인 과제로 돌리고 핵동결(nuclear freeze)에 초점을 맞춰 ‘핵 군축’ 또는 ‘핵 관리’에 치중할 것이라는 시각도 있는데, 어떻게 생각하십니까?

■ 김현욱

현재 바이든 행정부는 북한 문제를 후순위에 두고 있는 것으로 보입니다. 미국이 아직 검토 중이지만, 기본적으로는 북핵 관련하여 동결과 롤백(freeze and rollback)을 추진할 것으로 보이며, 이란 핵협상 방식을 적용할 것으로 예상됩니다. 우선 미국은 북한 문제에 있어서 보다 현실적인 정책이 필요하다는 입장으로 첫 번째 단계의 협상에 있어서 북핵 동결에 무게를 둘 가능성이 높습니다. 그러나 목표가 ‘동결’이라고 해서 북한 문제가 수월하게 풀린다는 것은 아닙니다. 여전히 미국은 제재완화 카드를 가지고 북한과 협상할 것으로 보이는데, 한·미 연합훈련 중단과 같은 이슈를 북한과의 협상 카드로 사용할 가능성은 거의 없다고 보고 있습니다. 만일 북한이 연합훈련 중단을 요구한다면 북한과의 협상은 어려운 국면이 될 것으로 예상됩니다.

또 하나는 검증 문제입니다. 예를 들어, 동결을 목표로 하더라도, ‘영변+α’ 폐기, 대륙간탄도미사일(ICBM) 시험 중단 등에 대해 사찰단이 검증하려 할 것이며, 이것을 북한이 수용할 것인가의 문제가 있습니다. 이 외에 미국은 다자 간의 협상 프레임을 회복하여 활용할 것으로 보입니다. 따라서, 바이든 행정부의 북핵 접근은 6자회담과 같은 다자회의체 내에서 협상을 진행할 것으로 보이며, 지난한 협상이 될 것으로 생각합니다. 이러한 협상을 통해 목표는 완전한 비핵화이지만, 결과적으로는 북한 문제를 ‘관리’하는 국면이 될 것으로 예상됩니다.

■ 신범철

바이든 행정부에서 북핵문제는 이란/중동문제, 중국문제 그리고 러시아/우크라이나 문제 이후에 다루어질 것으로 보입니다. 블링컨(Antony Blinken) 청문회에서 질의된 순서와 답변의 비중이 이를 보여주고 있습니다. 당장 현안은 트럼프 대통령이 폐기한 이란 핵합의를 복원하는 것이 될 것인데, 북한을 앞서 다루면 ‘핵을 개발하면 위상이 높아진다’라는 잘못된 신호를 이란에게 줄 수 있습니다. 따라서 순서는 뒤로 밀릴 것으로 보입니다. 하지만 북한이 핵·미

사일 시험과 같은 전략도발을 감행할 경우, 이러한 미국의 우선순위에 영향을 주고 북한 문제의 중요성이 앞당겨질 수 있을 것으로 생각합니다.

바이든 행정부는 단계적 협상을 강조하고 있으므로 그 과정에서 핵동결에 중점을 둘 가능성이 높습니다. 북한과의 모든 핵협상은 동결에서부터 시작될 수밖에 없는 현실적 한계를 안고 있습니다. 다음 단계(핵동결 이상)의 경우 북한이 거부할 것이 분명하고, 그렇다고 해서 미국도 핵보유를 인정할 수 없기 때문입니다. 다만 어떠한 경우에도 미국은 비핵화 대화의 명분을 유지하려 들 것으로 보입니다. 핵보유를 전제로 한 핵 군축은 동맹국인 일본과 한국(정부 교체 시)에게 받아들여지기 어렵기 때문입니다.

■ 우정엽

미국은 현재 완전한 비핵화 아니면 북한과의 합의가 의미가 없다고 보는 그룹과 북한으로부터의 위협 고도화를 중지시킨다는 차원에서 일단 동결(freeze)과 같은 합의라도 이끌어내는 것이 중요하다고 보는 두 가지 그룹이 크게 존재하고 있습니다. 이론적으로는 두 그룹의 차이가 명확하나, 문제는 동결을 제안하는 그룹이 북한에 제공할만한 카드가 마땅치 않다는 점입니다. 북한의 최종적 비핵화를 포함하지 않은 상태에서 동결을 최종 목표로 하게 되는 합의는 미국 내에서도 정치적으로 바이든 정부에게 크게 이득될 것이 없습니다. 따라서, 협상 과정에서 북한이 매우 낮은 수준의 보상에 대해 국제사회의 사찰과 검증이 수반된 동결을 합의한다면 미국은 받을 가능성이 있습니다. 문제는 구체적으로 무엇이 교환되느냐, 그리고 남아있는 보상안이 최종적 비핵화를 담보할 수 있다고 국제사회 및 미국 내부에서 정치적으로 인정이 되느냐 하는 것입니다.

블링컨(Antony Blinken) 장관이 강조한 이란 핵협상의 포인트는 무기한 그리고 강압적 사찰과 검증(indefinite and intrusive inspection and verification)인데, 북한이 이미 생산한 핵무기와 핵물질을 공개하지 않는 선에서 핵능력을 동결하는 합의가 무제한/침투적 사찰 및 검증과 양립할 수 있는 것인지 문제가 될 것으로 보입니다. 미국 내 관료들은 북한의 비핵화가 진행이 되지 않을 경우, 북한을 '억제'할 수 있다고 보고 있기 때문에, 완전한 비핵화를 담보할 수 없는 협상을 추진해야 할 이유가 없는 것입니다.

■ 차두현

바이든 대통령이 대통령 선거 과정에서 내 건 주요 공약들을 보면, 북한 핵 관련 언급은 대외관계 정책 방향 중에서도 상대적으로 비중이 적었으며, 트럼

프 대북정책에 대한 비판의 연장선상에서 나온 언급들이 대부분입니다. 즉, 북한 핵문제 해결에 대해 확실한 밑그림을 가지고 있지는 않은 것으로 판단됩니다. 그렇다고 해서, 바이든 행정부의 북핵 관련 정책보다 거시적으로는 대북정책이 ‘전략적 인내(strategic patience)의 시즌 2’가 될 것으로 보기에 한계가 있습니다. 이 전략이 시행되던 2013~2016년도와 지금의 상황, 특히 북한의 핵능력에는 상당한 차이가 있습니다. 북한은 전략적 인내가 시행되던 동안에도 두 차례의 핵실험(4차, 5차)을 실시했고, 트럼프 행정부 초반에도 6차 핵실험을 감행했으며, 그들의 핵탄두는 40~60개에 이르렀습니다. 즉, 대외적 압력을 이용해서 북한의 변화를 유도하고 지켜보는 방법의 현실성에 대한 의문이 분명히 들 것입니다.

이로 인해 트럼프 행정부 내에서도 일부 거론이 되었던 ‘핵 군축’ 혹은 ‘핵 관리(변형된 스몰딜)’가 또 한 번 관심의 대상이 될 수 있는 것은 분명합니다. 다만, 군축론이 힘을 얻기 힘든 여건도 분명히 있습니다. 현재로서 바이든 행정부 외교·안보 라인의 주축은 로버트 아인혼(Robert Einhorn)이나 프랭크 옴(Frank Aum) 같은 군축론자들이 아니고 토니 블링컨(Antony Blinken), 정 박(Jung Pak) 등의 아·태 안보전문가 그룹들입니다. 또한, 군축론을 주장하려고 해도 미 민주당 내에 광범위한 과거의 상흔(傷痕), 즉 북한에게 기만당했다는 관념들을 깨기는 쉽지 않을 것입니다. 더구나, 현실적으로 북한과 군축협상 혹은 핵관리를 진행하려고 해도 이미 북한이 핵능력을 상대적으로 대폭 증강시킨 현 수준에서는 계속 북한의 수순에 말려드는 우를 범할 수도 있습니다. 즉, 설사 협상이 시작되어서 단계적 비핵화 논의나 미 본토 위협의 제거를 우선적으로 추진한다고 해도 시작점에서부터 북한 핵능력을 대폭 감축시킨 상황에서 논의가 진행될 수밖에 없는 구조입니다. 이게 없으면 그 명칭이 ‘군축협상’이라고 하더라도 결국은 포장된 ‘대북 선제양보’에 불과하다는 비판을 받게 될 것으로 보입니다.

바이든 행정부 역시 6개월 내외 기간으로 보이는 대북정책 재검토 기간 중 이러한 점을 충분히 반영하지 않을까 하는 생각이 듭니다. 북한이 이 기간 동안 어떠한 행동을 할 것인지도 변수입니다. 만일, 북한이 대미 레버리지(leverage)의 확대를 위해 잠수함발사탄도미사일(SLBM)이나 대륙간탄도미사일(ICBM) 발사 등을 택할 경우, 오히려 군축론보다는 대북 압박론에 더 무게가 실릴 가능성이 있다고 판단됩니다. 물론, 대북 압박 역시 쉽지는 않습니다. 대북 군사행동이 수반할 위험성은 더 커졌고, 미·중 전략경쟁 하에서 대북제재의 격상이나 엄밀한 이행을 위해 중·러의 협력도 기대하기 어렵습니다. 따라서 중기적(2022년 이후)으로는 다시 군축론이 고개를 들 수도 있습니다. 여기서 중요한 것이 한국의 대북정책 방향입니다. 만일 한국이 북한 비핵화를 최우선적인 정책 우선순위로 내세울 경우, 바이든 행정부는 어렵더라도 대북 압박 가중

쪽에 무게를 둘 것입니다. 그러나 한국 정부가 계속해서 남북협력에 집착하는 노선을 취할 경우, 미국은 미 본토의 위협을 피하는 선에서 한반도를 북한의 핵위협에 노출시킨 가운데에서 군축협상을 하는 태도를 취할 수도 있습니다.

■ 정성윤

저는 바이든 행정부에서 북핵문제가 과거 미 행정부와 비교해 볼 때 상대적으로 정책 우선순위가 높을 것으로 예상합니다. 이유는 두 가지입니다. 첫째, (오바마 집권 시기에 비해) 미 본토에 대한 북한의 핵 위협 수준이 상당히 높아졌기 때문입니다. 이는 강제적이든 타협적이든 북한 비핵화를 해결할 시간적 여유가 협소하다는 것을 의미하고 이는 정책결정자들의 결단과 행동을 압박할 가능성이 큼니다. 둘째, 바이든 행정부의 외교안보 참모들의 집단사고가 북핵 문제에 대한 정책적 관심 정도를 높은 수준으로 유지하는 배경이 될 것입니다. 블링컨(Antony Blinken) 국무장관, 셔먼(Wendy Sherman) 부장관, 캠펠(Kurt Campbell) 인도·태평양조정관 등 주요 인사들이 과거 자신들이 관여했던 북한 비핵화 정책에 대한 경험과 교훈을 바탕으로 북핵문제 해결에 상당히 적극적인 행보를 보일 가능성이 있습니다.

바이든 행정부도 과거 미국 행정부와 마찬가지로 북한의 완전한 비핵화, 즉 CVID(complete, verifiable, irreversible dismantlement, 완전하고 검증가능하며 불가역적인 비핵화)라는 구체적 목표와 방향을 포기하지는 않을 것입니다. 미국이 핵 비확산체제를 스스로 포기할 가능성이 없고 북한 지도부에 잘못된 신호도 보내지 않을 것이기 때문입니다. 다만 북한이 대미 선제 및 보복 타격능력 확보를 명확히 하는 핵능력 증강을 포기하지 않고, 기존의 비핵화 거래 조건을 엄격히 유지함으로써 미·북 교착관계가 장기화된다면, 미국 정책결정자 그룹 내부에서 일단 본토 위협 수준을 차단 및 감소하자라는 분위기가 점차 높아질 수 있다고 봅니다. 이 경우 미국이 고려할 수 있는 비핵화 로드맵 방향은 ‘신속하고 과감한 북핵 위협 차단 후 안정적인 비핵화 추진’이 될 수도 있습니다. 다만 이 경우에도 북한이 “전략적으로 유의미한 핵동결 조치”를 약속하고 실제 단행할 것인가의 여부가 상당히 중요할 것입니다.

(2) 한·미동맹

- 김성한: 한·미동맹은 어떠한 방향으로 나아갈 것으로 보십니까? 바이든 행정부는 전통적인 동맹 관계의 복원을 강조하고 있는데, 방위비 분담금, 전시작전권 전환, 연합군사훈련 재개 등 간단치 않은 현안들이 있습니다.

니다. 양국 관계가 트럼프 시기보다 나아질 것으로 보십니까?

■ 차두현

전반적인 동맹의 복원 공약은 이미 바이든 대통령의 선거 공약에서도 반복되어 강조된 부분이기 때문에 이것이 한·미동맹에도 그대로 적용될 것으로 판단됩니다. 이중 가장 수혜를 볼 수 있는 부분이 방위비 분담금입니다. 트럼프가 제시한 ‘50억 불’의 근거가 불충분하다는 데 대해서는 워싱턴 내에서도 일정한 공감대가 형성되어 있었습니다. 바이든 대통령 본인이 후보자 시절 『연합뉴스』 기고문(2020년 10월 30일)을 통해 미군 철수 등을 악용해서 동맹을 ‘갈취(extort)’하지 않겠다는 뜻을 분명히 했습니다. 따라서 방위비 분담에 대해서는 기존에 비해 낮아진 수준(전년 대비 13% 증액 + α 수준)에서 양국 간 타협이 가능하다고 봅니다. 다만, 향후에도 문제점은 미국의 협상 실무자들이 이번 경험을 통해 방위비 분담 협상에서 한국을 압박하는 것이 가능하다는 교훈을 얻은 것이며, 또 눈높이가 상당히 높아졌다는 것입니다. 이것이 중장기적인 부담은 될 것이라고 판단합니다.

다만, 전작권 전환이나 연합군사훈련 재개 등에 있어서는 한국 정부가 기존의 안을 그대로 밀어붙일 경우, 한·미 간에 이견이 생길 수 있습니다. 우선, 전작권 전환은 주한미군사를 비롯한 국내 주한미군들의 경우 “조건에 입각한” 전작권 전환이 이루어져야 하며, 무엇보다 한국군의 조기운용능력(IOC), 완전운용능력(FOC), 완전임무수행능력(FMC)이 갖추어져야 하고 이것이 충분히 검증되어야 한다는 것이 미국측 입장이었습니다. 반면, 한국은 가능한 조기에 전환을 완료한다는 데 방점이 있었는데, 이것이 능력 검증 과정에서의 미묘한 갈등을 촉발할 수도 있습니다. 개인적으로 저는 이러한 이견이 주한미군의 안정적 주둔을 명시한 내용이 빠진 2020년 SCM 공동성명에서도 그대로 드러났다고 봅니다. 연합군사훈련 재개 역시 미 국무부는 일부 이것을 협상 카드로 활용할 수도 있다는 입장을 보이는 것으로 알려지고 있는데, 미 국방부 특히 주한미군은 이에 대해 분명히 다른 태도일 것입니다. 에이브럼스(Robert B. Abrams) 주한미군 사령관이 수차례에 걸쳐 불만을 토로한 바와 같이 연합연습/훈련은 한·미 연합군의 대비태세에 중요한 영향을 미치기 때문입니다. 더욱이, 연합연습/훈련이 현재와 같이 축소되거나 유보된 상태가 지속된다면 이것은 주한미군의 주둔여건에도 악영향을 미칩니다. 이 분야에 대해 한국이 ‘자주’라는 추상적 가치에만 집착한다면 바이든 행정부 하에서의 한·미동맹 역시 외형적 표정관리 속에서 이견이 계속 내재될 것입니다.

그럼에도 불구하고, 전반적인 동맹의 기초 여건은 트럼프 행정부 시절에 비해 훨씬 탄탄해질 것으로 예상됩니다. 그러나 여기에서도 중요한 변수가 있는

데 그것이 바로 대미 정책을 추진하는 한국 행정부의 자세입니다. 2018년 3월 1차 대북 특사단 파견 이후의 브리핑 과정에서도 그렇고 대북정책이나 동맹정책을 추진하는 데 있어 가장 중요시해야 할 것이 ‘투명성’입니다. 차라리 이견이 있다면 드러내 놓고 관리하는 것이 동맹의 장기적 생명력에 유리합니다. 겉으로는 표정관리를 하고 협력을 강조하면서 이면에서는 내 의제만 강조하고 동맹국을 견제하는 듯한 이중적인 행태를 한다는 인상을 준다면 이는 동맹의 지속가능성에 치명적인 악영향을 미칠 것입니다.

■ 우정엽

방위비 분담금의 경우, 단기적으로 한국이 제시한 총액 인상 선에서 합의할 가능성이 높으나, 국방부 관료들 역시 방위비 분담금 구조의 변화를 원하고 있기 때문에 다년 계약이 될 가능성은 낮습니다. 아마 1~2년 정도의 계약을 통해 상황을 안정시키고, 그 기간 동안 방위비 구조 변화에 대한 협상을 요구할 것으로 보입니다. 그러나 한국 측에서 방위비 분담금 구조 변화에 동의할 가능성은 높지 않으므로 바이든 1기에서는 총액의 지속적인 증가로 귀결될 가능성이 있습니다. 이 문제를 정권 차원에서는 논의할 가능성이 없어 보입니다.

전략권 전환의 경우, 정치적인 의사 결정보다는 군의 의견을 들어 결정할 것으로 보입니다. 현재 중국과의 관계에서의 우리 정부에 대한 인식을 감안하면, 우리 정부의 정치적 일정에 따른 전략권 전환에 동의할 가능성은 낮아 보입니다. 미국군에서는 트럼프의 일방적인 훈련 중단으로 인해 한·미 간 방위태세에 문제가 생겼다고 보고 있습니다. 이는 단기적으로는 2021년 초반 연합훈련 재개와 관련한 문제이기도 하지만, 중장기적으로는 단순한 지휘소 훈련만으로 전략권 전환을 결정할 수 없다고 보고 있습니다.

연합군사훈련의 경우, 트럼프의 일방적 합의에 따른 것이므로, 기본적으로 훈련 중지를 지속해야 할 의무가 있다고 생각하지는 않습니다. 다만, 북한에게 도발의 빌미를 줄 수 있다는 점에서 훈련 규모, 홍보 등에서 조절을 하려고 할 것으로 보입니다.

■ 정성윤

바이든 시기의 한·미관계는 트럼프 시기보다 분명히 나을 것으로 예상됩니다. 트럼프 행정부 시기에 촉발된 한·미 간 동맹 갈등 이슈들의 조기 봉합 가능성이 높고, 향후 양국 정부 관계에서 ‘새로운’ 갈등이 ‘심각한 수준으로’ 발발할 가능성은 낮기 때문입니다. 다만 바이든 행정부가 방위비 분담 협상 등을 양보하면서 쿼드(QUAD) 안보협력체에 대한 한국의 진전된 입장을 요구한다는

가, 한국의 한·미 연합훈련에 관한 입장을 수용하며 전시작전권 문제에 대한 엄격한 평가와 입장을 공식화하는 등 자국의 전략적 이익을 확보하거나 보존하려 할 가능성은 있습니다.

아울러 트럼프 행정부 시기처럼 거친 방식은 아니겠지만 일부 이슈와 관련해서는 양국 간 입장이 심각하게 디커플링(decoupling) 되어 내부적으로 갈등이 전개될 가능성이 있습니다. 특히 종전선언, 한·미 연합훈련, 대북제재의 전략적 운용방안, 북한 핵능력 위협수준 인식 등과 관련해서는 바이든 행정부와 문재인 정부와의 입장 차가 쉽게 좁혀질 것 같지 않으므로, 향후 양국 간 잠재적 갈등 사안이 될 수도 있습니다.

■ 김현욱

바이든 외교정책의 최우선과제는 글로벌동맹 회복에 있으며, 이에 따라 한·미동맹의 문제점들을 신속하게 회복하려 할 것으로 보입니다. 예를 들어, 현재 방위비 분담금 협상은 이전 트럼프 정부의 과도한 50% 인상 요구로 인해 막혀있는 상태입니다. 한국은 13% 인상을 요구하고 있는데, 이 정도 인상 수준에서 타결이 가능할 것으로 보입니다.

가장 큰 문제점은 전시작전통제권 전환 문제입니다. 현재 미국은 한국군의 독자적 전쟁수행능력 검증에, 한국은 한반도 상황변화에 초점을 두고 있습니다. 코로나와 연합훈련 중단 등으로 인해 검증절차가 잘 안되고 있어, 미국은 (문재인 정부) 임기 내 전작권 전환에 반대하는 입장입니다. 한국은 연합훈련 재개를 통해 임기 내 전환을 이루어 내겠다는 입장으로 대북 메시지는 이것이 컴퓨터 시뮬레이션으로 수행할 것이며 방어적 성격이라는 입장입니다.

더 큰 문제는 동맹의 전략적 목적에 대한 협의 필요성입니다. 한·미동맹의 위협대상이 중국인지 북한인지에 대한 한·미 양국의 논의 및 조율이 필요한 상황입니다. 양국은 '2+2 회의' 등을 활용하여 동맹의 근본적인 목적에 대한 한·미 간 대화가 필요합니다.

■ 신범철

한·미 양자 관계는 트럼프 시기보다 나아질 것으로 봅니다. 트럼프 시기는 겉으로는 한·미관계가 큰 문제가 없어 보였지만 안으로는 끓아가고 있었습니다. 동맹국에 대한 과도한 압박, 동맹국 지도자에 대한 무시, 북한문제를 우선시 하는 태도 등으로 실질적인 동맹 발전은 이루어지지 못했습니다. 그에 따라서 방위비 분담금이나 전작권 전환, 연합군사훈련 재개, 역내 다자협력 등과 관련하여 동맹 강화가 이루어지지 못했습니다.

바이든 시기에는 이러한 문제들이 개선될 것으로 보입니다. 방위비 분담금 협상은 조기에 해결될 전망이고, 동맹국에 대한 존중이 외교 행보에서 드러날 것으로 보입니다. 다만 전작권 전환은 임기 내 전작권 전환을 추진했던 문재인 정부의 의도가 관철되지 못할 것으로 보이며, 연합군사훈련을 두고 한·미 간에 이견을 확인할 가능성이 큼니다. 한·일관계 역시 개선되기는 어려울 것으로 보입니다. 그 결과 트럼프 시기보다는 개선되겠지만, 풀어야 할 문제가 많이 산적한 시기를 보낼 것이고 결국 한국의 차기 행정부에서 많은 일들이 풀리게 될 전망입니다.

(3) 미·중관계

■ **김성한:** 한국은 한·미동맹에 대해 북한에 대한 억제용이라고 보는데, 바이든 행정부는 동맹국들과 연대하여 중국의 도전에 대응하겠다는 의지를 피력하고 있습니다. 이러한 쉽지 않은 과제에 대해 문재인 정부가 어떻게 대처해야 한다고 보십니까?

■ **정성윤**

문재인 정부가 동맹의 가치와 역할에 대해 미국 신행정부와 공통의 인식을 하려는 노력이 필요합니다. 동맹은 기본적으로 상호 호혜 정신에 기반을 둡니다. 특히 상대의 사활적 국익과 국가전략에 대한 높은 이해와 존중은 동맹유지 및 강화에 필요충분조건입니다. 따라서 미국은 한반도에서의 북한의 군사적 위협 억제와 북한의 완전한 비핵화에 대한 강력한 의지와 실천 조치를 포기하지 말아야 합니다. 아울러 한국은 패권 국가인 미국의 지역 및 세계 전략과 유리된 정책의 구상과 행동에 신중해야 할 것입니다.

굳이 문재인 정부만의 문제는 아니지만, 한국 정부가 지경학적 이유로 미·중 경쟁 관계에서 불가피하게 헤징(hedging)의 입장을 취할 때도 있겠지만, 굳이 하지 않아도 될 일을 함으로써 미국의 불신을 초래하는 일은 지양해야만 할 것입니다. 박근혜 대통령이 중국 전승기념행사에 참가한 사례와 최근 바이든 대통령에 앞서 문재인 대통령이 시진핑 주석과 먼저 통화를 한 것이 대표적입니다. 미·중 갈등시대에서 중국이 한국의 외교안보정책에 개입할 수 있는 전략적 공간을 너무 넓게 열어두는 것은 한·미관계에 지장을 초래할 수 있을 뿐만 아니라 한국의 국익에도 그리 도움이 되지 않을 것입니다.

■ 신범철

문재인 정부뿐만 아니라 한국의 대다수 정부는 한·미동맹을 대북 억제수단으로 한정해서 해석해 왔습니다. 중국을 경제적 파트너로 삼아왔기 때문에 불가피한 결정이었습니니다. 하지만 이제는 중국에 대한 미국의 인식 변화로 인해, 전략적 모호성을 유지해왔던 한국 정부의 기존 입장이 한계에 부딪혔습니다. 미국 바이든 행정부는 보다 분명하게 한국의 입장을 요구할 것이 전망되기 때문입니다.

따라서 미·중관계 맥락에서 한국은 자신의 입장을 정리할 필요가 있습니다. 한국의 국가이익에 대한 도전 요인을 분명히 하고, 이를 억제하고 기회요인을 극대화하기 위한 행보를 해야 합니다. 우리의 국익은 우리의 가치를 반영합니다. 자유민주주의, 시장경제, 인권 등의 가치에 입각해서, 한·미동맹에 기반한 대중정책을 전개해야 합니다. 따라서 쿼드(QUAD) 참여 요청에 긍정적으로 반응해야 할 것입니다. 쿼드 밖에 있을 경우, 중국은 자기 호주머니 안의 카드로 생각할 것입니다. 반대로 쿼드에 가입하더라도 구체적인 행동에 선택적으로 참여함으로써 한·중관계를 관리할 수 있을 것으로 생각됩니다.

■ 김현욱

기본적으로 한·미동맹에 기반을 두되 중국과의 마찰을 최소화하는 방향으로 가야 합니다. 현재 바이든 행정부는 다양한 분야에서 중국을 압박하겠다는 입장인데, 통상, 기술, 군사 분야 등입니다. 따라서 각 분야에 맞춰서 미·중 간 한국의 입장을 정할 필요가 있습니다. 특히 미국은 5G 이슈에 대해서 매우 민감해하며 한국이 미국과 함께 화웨이 견제에 나설 것을 원하고 있습니다. D10(Democracy 10)과 같은 민주주의 연합에는 가입할 필요가 있습니다. 일정 부분 중국이 예민해하지 않는 부분에 있어서는 미국의 입장을 수용할 필요가 있는 것입니다.

문제는 군사 부분입니다. 쿼드 플러스(QUAD Plus)와 같이 아시아 지역에서 미국이 군사안보동맹을 다자화하려는 움직임을 보인다면 한국은 이에 가입하기 어려울 것으로 보이는데, 중국의 경제보복이 당연시될 것이기 때문입니다. 따라서 군사적 부분은 피하되, 기타 부분에 있어서는 미국과의 협력을 취할 필요가 있습니다. 또한, 중국의 경제보복에 대응하기 위한 방안을 미국 및 동맹국들과 함께 고민할 필요가 있습니다.

■ 차두현

바이든 행정부에 들어서도 미·중 전략경쟁은 여전히 지속될 것입니다. 중국을 이대로 둘 수는 없으며, 어떤 방법을 통해서든 중국이 기존의 국제레짐을 흔드는 것을 저지해야 한다는 공화·민주를 막론한 미국 사회의 공감대가 형성되어 있기 때문입니다. 미국의 중국에 대한 시각이 ‘전략적 선택에 놓인 국가’(2001년 QDR)로부터, ‘책임 있는 이해 상관자’(2006년 QDR)를 거쳐 중국의 위협을 강조하는 방향으로 변화(2010 QDR)한 것은 오히려 오마바 행정부 시절이었음을 상기할 필요가 있습니다. 다만, 거칠고 예측이 힘들었던 트럼프 행정부 시절의 정책에 비해 바이든 행정부의 중국 견제 정책은 더욱 정교해질 가능성이 큼니다.

이와 관련하여 우리가 주목해야 할 것은 바이든 대통령의 ‘민주주의 연대(Coalition of Democracies)’ 구상입니다. 바이든 대통령이 후보 시절인 2020년 1월 『포린어페어(Foreign Affairs)』지에 기고한 “Why America Must Lead Again” 제하의 글에서는 중국을 견제하기 위해 미국과 자유민주주의 가치를 공유하는 국가들이 연대해야 함을 강조한 바 있습니다. 이는 ① 미국의 우방/동맹국들이 미국과의 양자 관계를 넘어 상호 연계되는 다자적 네트워크를 구축하고, ② 중국의 공세에 공통의 입장을 가지고 대응해 나갈 것을 강조하는 전략입니다.

우리 정부가 중요시해야 할 것은 한·중 간의 협력도 중요하지만, 이제는 더 이상 ‘러브콜’이나 [안보=미국, 경제=중국]식의 단선적 도식은 통하지 않으며, 오히려 그것은 미국과 중국 모두로부터 불신받고 결국은 방기(abandon)되는 사태를 초래할 수 있다는 점입니다. 우리가 일대일로(一帶一路)에는 적극적 협력 의사를 보이면서 ‘쿼드 플러스’나 ‘인도-태평양전략’에는 소극적인 자세야말로 오히려 자기모순입니다. 모든 다자적 협력에 대해 열린 자세를 견지하는 한편, 원칙에 입각한 대응을 하면 될 것으로 보입니다. 예를 들어, 자유민주주의나 인권, 지적 재산권의 보호, 공해상에서의 자유항행은 우리의 정체성(identity)과 정확히 일치하는 가치들입니다. 이에 대한 훼손이 있을 경우, 이에 대해서는 분명히 반대한다는 입장을 취하는 한편, 그러나 국가들 간 갈등은 군사적 수단보다는 평화적인 방법으로 해결되어야 하며, 특정 국가를 악(惡)이나 적으로 예단한 집단행동은 자제해야 한다는 방침을 표방할 수도 있습니다. 이러한 정책이 한·중 간 갈등을 유발할 수도 있을 것입니다. 그러나 이러한 정책의 투명성이 나타나야 오히려 한·중관계도 장기적인 발전의 동력을 찾을 수 있습니다.

■ 우정엽

우리는 여전히 우리의 국익이 무엇인지에 대해 모호한 태도를 취하고 있습니다. 우리의 원칙을 명확히 세운 상태에서 사안별로 어느 정도 깊숙이 참여할지를 결정해야 할 것입니다. 우리의 이익은 한국전 이래 미국이 세워놓은 자유주의적 국제질서 하에서 가능했기 때문에 중국의 행동이 이러한 자유주의적 국제질서를 훼손하게 되면 우리의 이익 역시 담보될 수 없습니다. 따라서 중국이 이러한 국제질서를 어지럽히는 행위를 하게 되면 그것은 받아들일 수 없음을 분명히 하는 것이 필요합니다.

일각에서는 안보는 미국이 중요하지만, 경제는 중국과의 관계가 중요하다고 이야기하고 있으나, 한국으로의 외국인직접투자(FDI) 측면을 살펴보면 미국과 일본의 중요성이 더 크게 부각되고 있습니다. 다시 말해, 총액으로서의 경제뿐 아니라 산업과 경제 부문에서의 차이가 있을 수 있는 것입니다. 미국과의 협조로 인해 중국과 경제에서 문제가 생길 경우, 예를 들어, 중국으로의 반도체 수출 중지와 미국 5G 사업 참여 등으로 총액에서는 차이가 많지 않을 수 있으나, 우리나라 산업별로는 이익과 손해가 명확히 갈릴 수 있는 것입니다. 따라서 미국과 중국의 관계가 계속 악화하게 되면 국내 산업별 이익과 손해가 어떻게 될 것인지 명확히 판단할 필요가 있습니다.

(4) 인도·태평양전략

- 김성한: 문재인 정부는 미국의 인도·태평양전략과 한국의 신남방정책의 연결고리를 모색한다고 했는데, 그간 성과가 있었다고 보시는지요? 이와 관련하여, 바이든 행정부 출범 이후 우리의 과제는 무엇이라고 생각하십니까?

■ 신범철

레토릭(rhetoric)일 뿐 구체적인 성과가 없었습니다. 이로 인해 미측의 불만이 누적되었다고 생각합니다. 문재인 정부의 신남방정책은 새로운 내용이 없으며, 새로운 성과도 없었습니다. 21세기 이후 중요성이 부각되는 동남아 국가들과의 협력 폭을 넓히겠다고 한 것이나 정상회담과 같은 이벤트 외에는 별다른 성과를 거두지 못했습니다.

한국이 인도·태평양전략에 참여하는 것은 필요하지만 속도는 조절해야 한다고 생각합니다. 기본적으로 우리에게 필요한 항행의 자유, 규범에 기반을 둔

질서 등을 주창하며 한국의 의지를 표명하고, 실제 행동은 천천히 가져가야 한다는 것입니다. 그 대신 동남아 국가들에 대한 적극적인 공적 원조 제공 등을 추진하며, 이들 지역에 민주주의를 확산시키는 노력을 전개하는 것이 바람직하다고 봅니다. 그리고 이러한 노력은 미국의 신뢰를 날게 할 것입니다.

■ 정성윤

문재인 정부가 추진한 신남방정책의 핵심은 아세안(ASEAN) 외교 강화전략입니다. 전략의 목표는 외교 다변화, 경제외교, 북핵문제의 우회로 확보 등입니다. 반면 미국의 인도-태평양전략은 그 속성상 중국의 일대일로에 대응하는 대중 봉쇄책임과 동시에 미국의 역외균형에 입각한 지역리더십 유지전략입니다. 따라서 애초에 두 전략의 목적과 범위, 그리고 주요 행위자(아세안 대(對) 일본, 호주, 인도)가 상이해 실질적 연계가 쉽지 않은 한계가 있습니다.

바이든 행정부는 기존의 전략적 속성을 유지한 채 인도-태평양전략을 더욱 강화하려 할 것인데, 이 경우 한국 정부의 신남방정책과 접합점을 모색하기가 여전히 어려울 것입니다. 다만 트럼프 행정부가 힘의 우위를 통해 거친 방식으로 대중관계, 인도-태평양전략을 투사했다면, 바이든 행정부는 정치·외교·군사적 영역은 국제적 연대를 통해 다자적 방식으로 해결하고, 지구적 의제는 적극적인 대중협력을 추진할 가능성이 높습니다. 이러한 미국의 대중전략 실행과정에서 한국이 배제되지 않으려는 노력이 우선 요구되며, 환경·보건과 같은 지구적 의제와 관련해서는 과감한 자원 투입으로 미·중 협력관계에 적극 관여하는 방식을 고려할 필요가 있습니다.

■ 차두현

미국의 인도-태평양전략과 한국 신(新)남방정책의 연계 가능성은 실무적 차원에서는 2018년부터 논의되었습니다. 2018년 8월 외교부 청사에서 외교부 북미국장을 비롯한 관계자, 월터 더글라스(Walter Douglas) 미 국무부 동아태부(副)차관보와 미국측 수행 인원 간 협의 형식으로 진행되었습니다. 당시 외교부 보도자료는 “양측은 개방성, 포용성, 투명성 등을 공히 지향하는 신남방정책과 인도-태평양 전략의 상호보완적 성격에 주목하면서, 양국의 노력이 상호 추동하여 시너지 효과를 내고 이를 통해 한·미 간 협력의 외연이 확대될 수 있도록, 양국의 정책 간 접점을 모색하는 노력을 지속 경주해 나가자는 데에 의견을 같이 하였다”는 것이었습니다. 한·미 정상 차원에서는 2019년 6월 30일 한·미 정상회담에서 최초 언급되었고, 문재인 대통령은 한·미 정상회담 후 공동 기자회견에서 “우리는 개방성, 포용성, 투명성이라는 역내(域內) 협력 원

칙에 따라 한국의 신남방정책과 미국의 인도·태평양 전략 간 조화로운 협력을 추진하기로 했다”고 밝힌 바 있습니다. 2020년 7월 19일, 방한한 데이비드 스틸웰(David Stilwell) 미 국무부 동아태 담당 차관보는 인도·태평양 전략과 신남방정책의 연계에 대해 재차 언급하는 등 이에 대한 외형적 연계의 가능성은 지속되었습니다.

신남방정책 및 인도·태평양전략 연계를 위해서는 이는 무엇보다도 아세안 국가 및 서남아시아 국가들을 우리의 이익에 따라 편의적으로 ‘활용’하는 관행을 벗어나야 합니다. 즉, 우리의 기존 신남방정책은 북핵문제 등의 주요 국면에 있어 ARF 등 주요 지역회의를 우리의 의제를 강변하는 데 활용했을 뿐, 아세안 국가들이 공통적으로 부딪치고 있는 상황(EU와 같은 공동체 설립의 한계, 다문화 교류 등)에 대한 공감대가 부족하였습니다.

그렇기에 미국과의 인도·태평양전략과 신남방정책에 대한 연계를 위해서는 아세안 국가들이 이 전략에 대해 가지는 인식과 고민을 함께 나누는 협의의 자세가 먼저 필요합니다. 또한, 한·미 간에도 인도·태평양전략과 관련하여, 이를 한·미 간의 양자 협력이 아니라 지역 다자협력에 대한 공동보조의 차원에서 공통의 전략을 발전시키고자 하는 노력이 요구됩니다.

■ 우정엽

문재인 정부가 인도·태평양전략과 신남방정책을 연결한다고 했을 때, 동시에 중국의 일대일로와 신남방정책을 연계시키는 부분도 이야기 했었습니다. 아마도 문재인 정부에서 신남방정책과의 교집합을 이야기했을 때 미국이 동의한 것은 첫 번째, 그것이 문재인 정부 하에서 얻어낼 수 있는 최선의 답변이었다는 점, 그리고 두 번째, 더 이상 문재인 정부의 협조를 얻어내기 어려운 상황에서 다른 문제에서도 동맹이 어긋나고 있는 상황에서 이 문제를 더 키우고 싶지 않았던 미국 정부의 의견이 있었을 수 있습니다. 따라서 바이든 정부에서는 신남방정책이라는 비안보적 영역에서의 협조를 넘어서는 안보 영역에서의 협조를 요구할 가능성이 있습니다.

신남방정책은 안보적 요인의 협력 요소가 전혀 없으나, 미국이 인도·태평양 지역의 저수준 거버넌스 국가들에 대한 지원을 구축하는 데에 있어서 미국과 동맹국들의 중복 투자를 막고 보다 효과적인 자원 배분을 하려는 의도가 있었으므로, 신남방정책의 독자적 시행만으로는 미국에게 우리가 미국과 함께 하고 있다는 인식을 주기 어렵습니다.

■ 김현욱

주로 신남방정책과 인도-태평양전략 간의 연결고리는 경제적 측면에 한정되어 있었습니다. 그럼에도 불구하고 트럼프 행정부 시절 인도-태평양전략은 제대로 추진되지 못했습니다. 왜냐하면 지역 전략에 대한 트럼프 대통령의 관심이 저조했고, 주로 일방주의적인 ‘중국 때리기’에 치중했기 때문입니다. 또한, 한국 정부의 신남방정책 역시 적극적으로 추진되지 못했는데, 동남아 국가들과의 경제교류 협력이 담론 차원에서 머물렀던 경우가 많았습니다.

따라서 바이든 행정부가 미·중 간 한국에 대한 선택 압박이 강화될 경우, 한국은 신남방정책과 인도-태평양전략 간의 연결고리를 더욱더 견고하게 추진할 필요가 있습니다. 예를 들어, 중국이 민감해하지 않는 기후변화, 비확산 등에서 미국과의 협력을 강화하고, 신남방정책 관련 안보 분야에서도 재난구호, 대테러 등 비전통안보 분야에 초점을 맞추어 동남아 국가들과의 협력 및 지원을 강화할 필요가 있습니다.

(5) 한·일관계

■ 김성한: 한·일관계는 징용공 문제였다 최근 위안부 문제 관련 법원 판결 등을 보면 더욱 어려워지는 양상입니다. 일부에서는 한·일관계 개선을 위한 해법이 보이지 않으니, 차라리 이러한 문제들을 국제사법재판소(ICJ)로 가져가 최종적 해법을 모색해 보자는 얘기도 물밑에서 제기되는 것 같습니다. 한·미·일 협력을 중시하는 미국 바이든 행정부의 기대와 한일관계의 복잡한 현주소를 어떻게 조화시킬 수 있다고 보십니까?

■ 우정엽

현재, 문재인 정부는 행정부의 의도와 달리 사법부의 판결로 인해 문제가 악화되었다는 방향으로 이야기를 전개하고 있습니다. 즉 행정부의 실제 의도와 무관하게 사법부의 판단이기 때문에 행정부에서 관여할 수 없다는 점을 강조하고 있는 것입니다. 미국 역시 미국의 사법체계와 다른 한국의 사법체계에 대해 아쉬움을 표하고 있으나, 사법부에 직접적으로 영향을 끼칠 수 없다는 것은 알고 있습니다.

따라서 미국은 사법부의 판단이 관련되어 있는 한·일 양국 간의 문제에 대해서는 직접적인 의사를 표현하지 않을 것으로 보입니다. 다만, 행정부가 할 수 있는 안보협력의 부분을 강조할 것으로 보입니다. 트럼프 정부에서는 지소

미아(GSOMIA) 문제처럼 제도를 건드리는 수준으로까지 위기가 고조되었을 때 개입한 바 있습니다. 그러나 바이든 정부에서는 그 전에 보다 긍정적인 방향으로 한·미·일 안보협력이 강화될 수 있도록 노력할 것으로 보입니다. 다만, 현재의 한·일 간 문제는 오바마 정부 당시와는 달리 한국에 귀책사유가 있다는 인식이 강하므로 한국 정부에 보다 큰 압박이 있을 것으로 예상됩니다.

■ 김현욱

한·일관계 회복을 위해 징용공 문제, 위안부 문제를 직접적으로 푸는 것은 매우 어려워 보입니다. 우리 정부 차원에서는 한·일관계 회복을 위한 시도를 할 필요가 있지만, 현재 정부의 노력만으로 풀 수 있는 상황은 매우 제한적입니다. 그런 상황에서 한·일관계 회복에 대한 미국의 압박이 거셀 것으로 예상됩니다.

미국 정부의 입장은 이런 민감한 문제를 미국이 직접 중재하기보다는 로우키(low key)로 접근하고, 한·미·일 3국이 지역 차원에서 협력할 수 있는 분야를 확대할 것으로 예상됩니다. 따라서, 민감한 문제를 성급하게 해결하려 하기보다는 한·미·일 3국 간의 협력 사안들에 집중할 필요가 있습니다. 블링컨 장관이 오바마 시절 개최했었던 한·미·일 외교차관협의회 재개 또는 대북정책 수석대표 회의 신설 등이 그 예가 될 수 있다고 생각합니다.

■ 정성윤

바이든 행정부는 그 어느 미국 행정부보다 한·일관계 복원에 큰 관심을 가질 것으로 예상됩니다. 한·일관계 강화가 중국 문제와 북핵문제 해결에 필요하며 미국의 부담도 줄일 수 있기 때문입니다. 다만 합리적 사고로 무장된 미국의 정책결정자들과 전문가 그룹들 사이에, 한국이 한·일관계를 지나치게 역사적 관점에서 접근한다는 인식이 분명히 존재하기 때문에, 향후 바이든 행정부가 한·일관계에 있어서 한국의 입장을 무조건 두둔할 것이라고 예단해서는 안 됩니다. 또한, 국제법을 통해 해결하자는 주장은 필연코 어느 일방의 불승복을 야기할 가능성이 높아, 양국 관계 정상화에 오히려 역효과를 초래할 가능성이 크니 바람직한 해법이 되지 못할 것이고 실제 현실화 가능성도 낮습니다.

바이든 행정부는 당분간 한·일 문제는 당사국 간 해결해야만 한다는 이전 행정부와 유사한 입장을 견지할 것입니다. 하지만 결국 미국은 어떠한 방식을 통해서든 한국과 일본 양국에게 관계 복원을 강력히 요구하고 압박할 가능성이 높기 때문에, 오히려 한국이 선제적으로 일본과의 문제를 적극적으로 해결하려는 자세를 보이는 것이 전략적으로 유리할 수도 있을 것입니다. 이와 동시

에 바이든 행정부가 북핵 위협 수준에 대해 과거 어느 정부보다 민감할 것이므로, 한국 정부가 한·미·일 3국 안보협력 강화책을 마련해 한·미·일 3국 간 협의를 적극 주도하는 것도 필요할 것으로 보입니다.

특히 한국 정부가 현재 유예 조치 중인 지소미아(GSOMIA) 종료 결정에 대해서 한국이 선제적으로 해결할 필요가 있는데, 바이든 행정부도 트럼프 행정부와 같이 지소미아 종료 결정의 원인에 대한 평가보다 부정적 영향에 훨씬 민감한 입장을 견지할 것이기 때문입니다. 지소미아는 그 전략적 속성상 일본을 압박할 수 있는 강압수단의 효용적 측면보다는 미국의 전략적 이익과 한·미·일 안보협력과 더욱 긴밀히 연계되어 있음을 한국 정부가 신중히 고려할 필요가 있습니다.

■ 신범철

국제사법재판소(ICJ)로의 해법은 바람직하지 않습니다. 국제 재판에 명운을 거는 것보다는 정치적 해결을 하는 것이 더욱 바람직합니다. 한·일관계는 현 정부 하에서는 별다른 진전 없이 이대로 끝날 것으로 보입니다. 다만 북한 문제로 인해 문재인 정부가 금년 한 해 만큼은 한·일관계에 유연한 입장을 보일 가능성이 높습니다. 그럼에도 불구하고, 그간의 악연이 쌓여 한·일관계 개선에 대한 신뢰가 형성되기 어려운 상황에 직면해 있는 것이 사실입니다.

미국 바이든 행정부는 한·미·일 안보협력을 중요시할 것입니다. 다만 역사문제에 직접 개입하지는 않을 것입니다. 안보협력의 분야에서 한국 정부가 한·일 관계를 핑계 대는 상황에 대해서만 보다 적극적인 관여를 해 올 것으로 보입니다. 한국 정부가 협력을 거부할 경우, 한국의 다음 정부에서 이 문제를 풀어 보려 들 것으로 예상됩니다.

■ 차두현

저는 생각이 다릅니다. 한·일 간 징용공이나 위안부 문제와 관련한 국제사법재판소(ICJ) 회부 문제에 대해 열린 접근 자세가 필요합니다. 즉, ICJ 회부가 양국 간의 갈등을 국제적 기관의 판단을 통해 일단 정리한다는 접근도 고려할 필요가 있다는 것입니다. ICJ의 판단결과가 신속하지는 않겠지만 적어도 심의 기간 동안은 양국 간 갈등을 자제하자는 분위기가 형성될 수 있으며, 그 결과에 따라 한·일 간 과거사를 자연스럽게 정리하는 계기가 마련될 수도 있기 때문입니다. 다만, 이는 양자 간의 해결 모색이 벽에 부딪히고, 이후에도 뚜렷한 돌파구가 보이지 않는다는 인식이 형성된 이후에 가능할 것으로 보입니다.

현재 한·미 간에 가장 문제가 되는 것은 한국과 일본 양자 모두가 현안 문

제에 대한 과도한 국내정치적 몰입에서 벗어나지 못하고 있다는 것입니다. 또한, 정부가 3권분립이라는 원칙에 안주하여 오히려 한·일 갈등의 책임을 일반 국민들이나 사법 기관에 전가하거나 갈등의 대상자들을 넓히는 결과를 초래했음도 되돌아보아야 합니다. 또 하나, 지소미아(GSOMIA) 문제와 같이 한·일 갈등에 미국을 끌어들이며 중재자로 활용하자는 발상은 이제는 적극 회피해야 합니다. 바이든 행정부에 대해 한·일 갈등은 해결이 쉽지 않은 문제이지만, 적어도 한국이 먼저 이를 국내정치적으로 활용하지는 않는다는 메시지를 주는 것이 중요합니다.

(6) 다자협력

■ **김성한:** 바이든 대통령은 취임 직후 파리 기후변화협약과 국제보건기구(WHO) 복귀를 선언했습니다. 범세계적 차원이나 지역적 차원에서 다자협력의 조금씩 탄력을 받을 것으로 보십니까? 현 정부의 다자 외교 성과에 대해서는 평가가 엇갈리는데, 향후 미국의 입장과 더불어 한국 정부는 어떠한 준비 또는 대응이 필요하다고 보십니까?

■ **정성윤**

여느 민주당 행정부처럼 바이든 행정부 또한 소명의식과 규범정신에 따라 미국의 국제적 역할을 적극 고려할 것으로 예상됩니다. 특히 바이든 행정부뿐 아니라 미국 조야의 대체적 분위기는 트럼프 행정부의 반(反)다자적 미국 우선주의가 미국의 외교전통을 일탈했음을 지적하고 있습니다. 따라서 바이든 행정부는 취임 초기 대외정책의 최우선 목표로 국제레짐과 국제제도에서의 미국의 역할과 영향력을 복원하는 것으로 설정할 가능성이 크며, 국내외적으로 큰 반대가 없고 비용 또한 필요하지 않으므로 즉각적인 관련 조치가 취해질 것입니다.

강대국들이 통상 국제레짐과 제도에 상대적 관심이 약하다는 점을 고려할 때, 미국이 올해처럼 정책적 관심이 높은 것은 드문 현상이라 평가할 수 있습니다. 이러한 상황은 한국과 같이 소프트 파워에 상대적 강점이 있는 중견국들에게는 상대적으로 우호적인 환경이 될 수 있습니다. 특히 코로나 감염병(COVID-19) 극복과 관련해 한국이 국제적 공공재를 적극 제공한다면, 한국의 국격을 높일 수 있는 좋은 기회가 될 것입니다.

■ 차두현

바이든 행정부에 들어 다자주의가 트럼프 행정부 시절에 비해 훨씬 탄력을 받을 것임은 분명한 것으로 판단됩니다. 이미 바이든 행정부가 동맹이나 양자 관계 못지않게 다자적 협력을 대외정책의 중요한 축으로 활용하겠다는 의지를 밝혔기 때문입니다. 그러나 신뢰할 만한 합의를 이끌어내기 힘든 다자협력의 근본적 속성, 그리고 트럼프 행정부 기간 동안 훼손된 미국의 신뢰는 바이든 행정부에 있어서도 다자적 접근의 중요한 장애로 당분간 작용할 것입니다.

한국의 입장에서 다자주의를 활성화시키는 데 있어 가장 중요한 것은 한국이 해당 다자주의의 특성에 입각한 접근을 충실히 취했느냐는 것입니다. 지난 4년간 한국의 대외정책은 모두 남북한 관계나 대북정책에 몰입되었고, 다자주의 역시 예외는 아니었습니다. 즉, 한국이 남북관계나 대북정책에서 지지를 유도하기 위한 방편으로 다자주의가 주로 활용되었을 뿐, 다자들이 공통적으로 관심을 가지는 의제를 발전시키고 주창해나가는 일은 일종의 포장재에 불과했다고 평가할 수 있으며, 이제는 이 관행에서 빠져나와야 합니다. 또한, 이미 밝힌 바와 같이 다자 간 협력체에서 한·미가 어떠한 공동보조를 취할 것인가에 대한 협의/협력 장치 역시 강화되어야 한다고 생각합니다.

■ 신범철

현 정부는 다자외교에서도 북한 문제를 우선시해왔기 때문에 국제무대에서도 별다른 성과를 내지 못했습니다. 유엔이나 다자기구에 가서도 항상 북한 문제와 한반도 평화프로세스를 강조해 왔습니다. 그 결과 녹색성장에서 주도권을 쥔 적이 있던 한국은 최근에는 영향력을 많이 상실했습니다. 이제 와서 기후변화에 대해 적극적으로 나선다 해도 뒤늦은 감이 있습니다. 특히 대북전단지금지법으로 인해 다자외교의 핵심축이라 할 수 있는 인권 문제에 있어 국제사회의 우려를 낳고 있는 상황입니다.

문재인 정부의 남은 임기 동안 기후변화나 인권 문제 등에 있어 커다란 성과를 내기는 어려울 것으로 평가합니다. 여전히 북한 문제에 중점을 두고 있고, 국제사회에 대해서도 대북전단지금지법을 홍보하고 있는 상황이기 때문입니다. 이러한 정책의 변화 없이 문재인 정부와 바이든 정부의 호흡을 맞추는 것은 매우 어려운 일로 보입니다. 다자외교를 잘하기 위해서는 우리의 가치를 분명히 하고, 국제사회에 기여한다는 자세로 접근해야 하는데, 지금 문재인 정부는 이러한 자세를 보이지 않고 있다고 생각합니다.

■ 김현욱

현 정부의 다자외교는 크게 두 가지로 나눌 수 있습니다. 첫 번째는, 유엔을 비롯한 기구에서의 다자외교인데, 이는 주로 한반도 평화프로세스에 방점을 찍은 외교입니다. 즉, 북·미회담과 남북회담이 진행되는 가운데 한반도 평화에 대한 국제사회의 지지를 얻어내기 위한 외교였습니다. 두 번째로는 신남방정책인데, 주로 아세안+3, APEC 회의 등을 통해 신남방정책을 추진하려는 외교였습니다.

바이든 행정부의 등장으로 인해 이 같은 미국의 다자외교 기조는 더욱더 강화될 것으로 보입니다. 즉, 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP)에 대한 미국의 재가입으로 인해 한국 역시 이에 대한 가입을 긍정적으로 고려하기 시작하고 있으며, 이 같은 정책은 미·중경쟁으로 인해 보다 적극적이고 기민하게 추진되어야 하는 상황입니다. 즉, 바이든 행정부는 다양한 국제 이슈에 있어서 중국에 대한 압박을 추진할 것으로 보이며, 이는 한국의 다자외교의 어려움을 만들어 낼 가능성이 있습니다. 일단 다양한 국가들과 함께 공조체제를 만들어 선택에 따른 어려움을 최소화할 필요가 있습니다.

■ 우정엽

바이든 행정부의 다자외교는 오바마 정부 당시의 다자외교와는 차이가 있을 것으로 보입니다. 특히, 중국의 국제기구 잠식에 대해 우려가 매우 커진 상태이고 이에 대한 대응을 이미 모색 및 실행 중이므로 다자협력을 추진하면서도 중국의 자유주의적 질서에 대한 도전에 대해서는 우리의 협력을 강력히 요구하게 될 것으로 예상됩니다. 따라서, 미국의 다자주의 외교의 복귀가 우리에게 는 또 다른 전선에서 미·중 간의 경쟁을 지켜봐야 하고, 또 행동의 방향을 결정해야 하는 데 영향을 미칠 것으로 보입니다.

(7) 대북정책

- 김성한: 바이든 행정부는 이제 막 출범하였고 문재인 정부의 임기는 1년가량 남았습니다. 우리 정부가 ‘한반도 평화프로세스’를 지속적으로 추진하는 데 있어 반드시 유념해야 할 사항을 1~2개 꼽아주시기 바랍니다.

■ 차두현

바이든 행정부는 대북정책 검토 기간 동안은 새로운 대북 이니셔티브를 자제하고, 동맹 강화의 입장에서 한국의 의견을 존중하는 자세를 보일 것으로 예상되는데, 이는 우리에게도 기회가 될 수 있습니다. 그러나 이는 다음과 같은 세 가지의 전제를 필요로 합니다. 첫째, 우리가 절대로 북한에 대해 바이든 정부에 비해 많이 알고 있으며, 우리 해법이 정당이라는 자세를 가지고 접근하지 말아야 합니다. 이미 바이든 행정부의 외교·안보 관련 주요 인사들이 지난 십수 년 이상 북한을 경험했고, 강한 불신을 가지고 있다는 점을 간과해서는 안 됩니다. 이미 바이든 대통령 당선 직후부터 워싱턴에 우리의 입장을 ‘설명’하겠다는 시도들이 있어 왔는데, 이는 대표적인 잘못된 접근입니다. 바이든 행정부는 그동안 한국이 대북정책에 대해 어떤 소리를 내어왔는지, 북한이 어떠한 주장을 했는지를 이미 알고 있습니다. 현재는 말하는 것 이상으로 미국의 입장이나 의지를 많이 듣는 것이 중요합니다. 굳이 우리 입장을 말하고 싶다면 필요한 것은 “우리가 어떤 방향 수정을 할 수 있고”, “어떠한 북한의 변화를 이끌어낼 수 있다”는 점일 것입니다.

둘째, “동맹도 거래 대상으로 삼을 수 있다”는 인상을 주는 것을 회피해야 합니다. 2018년 한국 정부는 미 본토를 겨냥할 수도 있는 ‘화성-14’나 ‘화성-15’의 발사에 관계없이 한반도에서의 전쟁 불가론만을 주장했고, 한·미 연합연습/훈련의 연기에 대해서도 은근히 이를 지지하는 반응을 보였습니다. 이는 결국 미국의 입장에서는 동맹국이 느끼는 위협인식이나 비확산 등의 가치에는 관계없이 ‘평화’라는 자신의 의제에만 몰입하는 한국이라는 인식을 강화할 수 있었습니다. 이는 한·미 연합훈련 재개에 대한 소극적 자세에서도 그대로 드러났습니다. 오히려 바이든 정부 시절에 이 간극이 더 커질 수도 있음에 유의해야 할 것입니다.

셋째, 바이든 행정부의 정책검토 기간 동안 문재인 정부가 한반도 상황을 안정적으로 관리하고 북한에 대해 영향력을 회복하고 있다는 인상을 주어야 합니다. 지금 북한이 가진 생각은 핵심은 남북한 관계에 있어서는 자신들이 주도권을 가지고 있으며, 한국 정부는 북한이 원하는 시기와 조건에 따라 대화를 할 수 있는 상대방이라는 착시입니다. 이를 깨기 위해서는 금년 중 예상되는 북한의 도발이나 위협적 행위에 대해 분명한 목소리를 내야 하며, 한국 정부도 대북제재의 강화를 추진할 수도 있다는 점을 보여주어야 합니다. 서울이 평양에 대해 제대로 목소리를 낼 수 있어야 평양과 워싱턴 모두에 대해 레버리지가 생깁니다. 이를 위해서는 북한에 대해 지니고 있는 ‘희망적 사고(wishful thinking)’부터 탈피해야 하며, 한국이 지향하는 ‘평화프로세스’가 미국과 가치를 공유하는 동맹국이 주도하는 한반도의 새 판짜기라는 신뢰를 주어야 합니

다. 이것이 없이는 평화프로세스 역시 여타의 한반도 문제 해결 이니셔티브와 같이 동력을 상실할 위험이 큼니다.

■ 우정엽

2021년 초반 가장 우려되는 부분은 전단금지법에 관한 문제 해결입니다. 이 부분은 미국에서 조야를 막론하고 매우 민감하게 반응하고 있습니다. 단순히 대북정책에 대한 협조를 기대하기 어렵다는 수준을 넘어 한국이라는 국가에 대한 인식에서 문제가 될 수 있습니다. 현재 한국의 주장이 미국에게 설득력이 있기 위해서는 한국이 대북 정보 유입 활동을 적극적으로 지원하는 가운데 (적어도 방해하지 않는 가운데), 풍선을 날리는 행위에 대해 규제하겠다는 논리가 되어야 하는데, 현재 미국의 인식은 풍선을 날리는 것뿐만 아니라 전반적인 대북 정보유입 활동에 대해 한국 정부가 소극적인 단계를 넘어서고 있다는 것입니다. 따라서, 2021년 초반에는 전단금지법에 대한 명확한 입장을 한국에 요구할 가능성이 높습니다.

미국은 북한으로부터 직접적으로 전달되는 메시지 외에 한국이 해석하는 북한의 의도에 대해서는 관심이 없습니다. 다시 말해, 북한이 대화 혹은 협상의 의도가 있다면 미국에 직접 소통할 수 있는 통로가 있기 때문에, 신호의 전달과 해석이라는 과정이 필요 없다는 것입니다. 이러한 차원에서 만약 한국이 북한의 메시지를 계속 해석하여 전달하게 되면, 미국에게 한국은 공평한 중재자로서의 지위를 인정받을 수 없고, 그 의도를 계속하여 의심받게 될 것으로 보입니다.

■ 김현욱

한반도 평화프로세스를 추진함에 있어서 지나치게 트럼프 행정부 시절에 집착할 필요가 없다고 생각합니다. 바이든 행정부는 트럼프와는 차별화된 대북정책을 추진하게 될 것이며, 이 경우 트럼프 행정부 시절의 성과를 강조하게 되면 오히려 불협화음을 만들게 됩니다. 이에 따라, 보다 현실적인 방안을 고민할 필요가 있습니다.

또한, 바이든 행정부는 초기 단계에서는 스몰딜(small deal) 가능성이 있으나, 실무협상에서 그다지 쉬운 협상을 만들 가능성은 높지 않습니다. 매우 지난한 협상이 될 것이며, 북한이 수용하기 어려운 검증 문제가 남아있기 때문입니다. 따라서, 너무 큰 기대치를 가지고 임하지 말고, 협상이 깨지지 않도록 즉, 실무협상에서 북·미 양국이 이탈하지 않도록 하는 것을 최우선 목적으로 임해야 합니다.

■ 신범철

현실적으로 문재인 정부 임기 내에서 한반도 평화프로세스에 구체적 성과를 거두기는 어려울 것으로 보입니다. 북한은 대화를 거부하며 핵보유국임을 내세우고 있고, 바이든 행정부는 정책검토의 시간을 보내고 있습니다. 그렇기에 대화 재개의 시점도 합의의 시점도 상당히 지연될 전망입니다.

이러한 상황에서 우리가 유념할 사항은 첫째, 서두르지 말아야 한다는 것입니다. 성과에 급급하면 북한에 이용당할 수 있습니다. 지키지도 못할 약속을 한다거나 북한의 무리한 요구를 수용하게 될 경우, 당장 정상회담 등을 추진할 수는 있겠지만, 이는 결국 다음 정부에 부담만 주는 결과를 낳게 됩니다. 따라서 서두르지 말고 장기적인 대북정책의 추진이 필요할 것으로 보입니다.

둘째, 한·미 공조와 주변국 협력을 강화해야 합니다. 북한과 1 대 1로 협상할 경우 북한은 이를 지렛대로 삼아 미국을 압박하고 북·중관계를 개선하는 데 활용할 것입니다. 그 결과 한국에 대해서는 더욱 매몰차게 대할 가능성이 존재합니다. 따라서 북한의 활동폭을 좁히기 위해 주변국 공조를 먼저해야 합니다. 이를 통해 북한이 한·미·중의 요구를 수용하도록 만드는 노력이 필요합니다. 따라서 ‘한·미 공조 후 중국 설득, 이후 북한을 대화로 견인’하는 순서를 지켜야 합니다. 그렇지 않을 경우, 북한에게 이용만 당할 우려가 큼니다.

■ 정성윤

첫째, 한국 정부가 평화프로세스 추진과정에서 남북관계에 지나치게 경도된다면 한·미관계와 미·북관계 모두에 부정적 영향을 미칠 가능성이 클 것이라는 점을 정부가 유념해야만 합니다. 지난 3년간의 한반도 평화프로세스 과정을 복기하면, 북한은 자신들에게 우호적인 대미관계와 정세구축을 위해 남한을 전략적으로 활용하는 반면, 한국은 선의에 기반한 대북정책의 효과에 지나치게 의존한 측면이 있습니다. 이러한 상황이 지속되면 향후 미국은 한국과의 공조 대신 독자적인 대북정책을 설계할 가능성이 커지고, 북한은 한국을 통해 미국의 한반도 정책에 적극적으로 관여하려 할 것입니다. 이러한 상황은 한국의 주도력 강화를 통해 한반도 평화프로세스를 적극 추진한다는 정부의 원칙과 방향에도 반하는 결과를 초래할 수 있습니다.

둘째, 북한의 비핵화 방법론과 관련해 한·미 공조능력을 더욱 강화해야만 합니다. 이를 위해 양국 정부가 시급히 협의해야 할 사항은 대북제재에 대한 전략적 가치와 공통의 운용 방안 확립입니다. 한·미 양국은 2017년 말까지 대북제재를 도발에 대한 징벌과 대화로 강제하는 수단으로 적극 활용했습니다. 하지만 2018년 중반 이후 한국 정부는 북한의 자발적 협력을 견인하기 위해,

미국은 북한의 기만과 배신에 대한 대비책으로 대북제재를 차별적으로 접근하고 있습니다. 북한의 도발과 핵능력 증강을 억제하기 위해서 혹은 북한의 협력을 (비)자발적으로 견인 혹은 강제하기 위해서라도 한·미 간 일치된 대북제재 운용전략 수립 및 이행이 시급합니다. 이러한 노력은 한반도 평화프로세스 추진과정에서 한국의 대북 교섭능력(bargaining power) 강화에도 기여할 것으로 예상됩니다.

/끝/