

전략리뷰

Reviews on Views and Insights

2021-7호

바이든 행정부 대북정책에 대한 미중러 3국 전략가들의 시각과 시사점

INSS

INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY
국가안보전략연구원

바이든 행정부 대북정책에 대한 미중러 3국 전략가들의 시각과 시사점

성기영 (외교전략연구실장)

1. 바이든 대북정책을 둘러싼 상반된 견해

바이든 행정부의 대북정책 검토 결과가 공개되었지만 기초와 원칙, 방향 정도만 언급되었을 뿐 외교적 관여 방식이나 대화 형식 등 구체성은 결여되어있다는 지적을 피할 수 없는 형편이다. 바이든 행정부 대북정책의 모호성을 설명하는 요인으로는 북한의 고도화된 핵능력, 한미일 간 북핵 접근법에 대한 견해차, 미중갈등과 북중·북러 밀착으로 인한 지정학적 갈등 등 구도 등을 꼽을 수 있다. 특히 바이든 행정부가 당초 비확산 분야에서 미중협력을 강조하고 북핵문제에 대한 다자주의적 해법을 선호했음에도 불구하고 대북정책 검토 결과에 이러한 내용이 전혀 반영되지 못한 것에 주목할 필요가 있다. 바이든 행정부의 대북정책에 대해 중국과 러시아 전문가들이 표명하고 있는 전략적 견해를 미국측 전문가의 견해와 비교하여 분석함으로써 북한문제가 미중, 미러 간 지정학적 갈등에 포획되지 않도록 사전에 대비하기 위한 논리와 담론, 실천전략을 구성하는 것이 필요한 시점이다.

2. 중국측 전문가의 시각

잔더빈(詹德斌) 상하이 대외경제무역대학 한반도연구센터 주임

환구시보 기고문 / 2021. 3. 31.

“미국은 한국이 말을 잘 듣도록 압박하는 가장 좋은 수단이 이른바 ‘북한 위협’을 만들어내는 것이라는 점을 잘 알고 있다. 미국과 동맹국들은

环球网 评论 > 环球时报评论集

詹德斌：韩国要看清美日的“朝核戏码”

来源：环球时报
2021-03-31 06:02

美韩军队本月中旬在韩国举行为期9天的例行联合军演，朝鲜对此发出强烈警告。美国不仅听而不闻而且故意加码刺激，朝鲜随后以试射导弹来行使自卫权。接着，美日又第一时间称朝方“挑衅”“违反安理会制裁决议”“威胁局势”等等。朝鲜半岛局势3月份以来的形势发展，似乎正按着人们熟悉的剧本演绎。而对朝鲜半岛上的另一方韩国来说，最终结果就是美日通过舆论营造和外交施

북한의 단거리 미사일 발사 시험을 ‘무력시위’, ‘무력도발’, ‘중대위협’이라고 목소리를 높이고 있다. (이러한 행동의) 표면적인 목적은 북한에 대한 핵폐기 압력이지만 실제로는 북한을 자극해 강경한 대응을, 특히 군사적 업그레이드를 유도하는 것이다.”

“이렇게 되면 한미·한미일에 대해 일치된 협조를 요구하고 협상에 나서는 것은 자연스러운 일이다. 북한의 행동에 미일 양국은 우려와 불만을 가진 것처럼 가장할 수는 있지만 실제로는 박수를 치고 쾌재를 부를 것이다. 왜냐하면 그 결과는 한국의 보수세력이 외풍(外風)에 호응하여 한미 안보 협력과 한미일 협조 강화를 통해 ‘북한 위협’에 대응해야 한다고 요구할 것이기 때문이다.”

“한국 정부는 미국 신정부에 대해 지나치게 낙관적인 기대를 갖지 않도록 좀더 분명한 인식을 가져야 한다. (바이든 행정부에서도) ‘미국 우선주의’는 더욱 노골화할 것이다. 정치적 논리로 미국과 동맹의 일치된 협력 목소리를 높이는 것은 실제로는 미소 속에 칼을 숨기는 것일 뿐이다. 한국에게는 워싱턴의 장단에 끌려가지 않도록 냉정함이 요구된다. 그렇지 않고 만일 한반도 정세가 더욱 악화한다면 최대 피해자는 여전히 한국 자신이 될 것이다.”

☞ 잔더빈(詹德斌) 주임은 북한의 핵포기를 위한 중국의 적극적 역할을 촉구하는 서방측 전문가들의 견해에 대해 중국의 대북 영향력이 갖는 한계와 미국의 책임론을 강조해온 한반도 전문가들 중 한 명으로 꼽힌다. 지난 3월 북한의 단거리 미사일 발사 직후 기고문을 통해 미국이 한반도 긴장 상황을 기반으로 한미일 협력을 강화하는 한편, 대중 봉쇄를 위해 한반도 상황을 이용하려고 한다는 주장을 제기한 것은 미국의 의도를 지나치게 확대해석한 것으로 볼 수 있다. 4월30일 백악관이 설명한 바이든 행정부의 대북정책 기조와도 부합하지 않는다. 그러나 이러한 주장의 이면에는 중국의 대미전략 수행과정에서 북한이 갖는 지정학적 가치를 적극 활용하겠다는 중국측의 암묵적 의사가

반영된 것으로도 해석할 수 있다. 동시에 한국 정부를 향해서도 미국의 의도에 휩쓸리지 않는 독자적 대북정책을 요구하면서 한미공조의 틈새를 공략하고자 하는 의도도 엿보인다.

3. 러시아측 전문가의 시각

**블라디미르 페트로프스키(Vladimir Petrovsky) 러시아 과학아카데미
극동연구소 수석연구위원**

The International Affairs 기고문 / 2021. 4. 7.

“미국은 반(反)중국적 수사를 활용하여 북한 문제를 해결하기 위해 일본과 한국을 동원하려고 한다. 이로 인해 미국의 동맹국들은 중국에 대항해야 하는 바람직하지 못하고 불편한 요구에 직면하게 된다. 한국은 한미일 안보 실장 회의와 한중 외교장관회담을 동시에 진행하면서 이러한 상황을 경험했다.”



“현실적인 목표를 설정할 필요가 있다는 점이 중요하다. 미국은 북한의 모든 핵·로켓(미사일) 잠재력을 빼앗으려고 하면서 ‘모든 것을 당장’ 얻으려고 해서는 안된다. 만약 미국이 북한의 공격을 심각하게 우려한다면 먼저 북한의 로켓 프로그램 제한에 관해 대화에 나설 필요가 있다. 운송 수단 없이는 핵공격이 불가능하기 때문이다.”

☞ 러시아는 2019년 하노이 노딜 이후 푸틴-김정은 정상회담을 통해 북핵 협상에서 북한의 체제안전 보장 문제를 가장 먼저 공론화한 바 있다. 이후 러시아는 중국과 함께 유엔 안보리 대북 제재의 일부 해제를 지속적으로 주장하는 등 미국 중심의 대북정책에 대립각을 세워오고 있다. 블라디미르 페트로프스키 수석연구위원의 기고문은 2019년 이후 수면 위로 떠오르고 있는, 북핵문제

해결 방식을 둘러싼 한미일 대 북중러 구도를 염두에 두고 있는 것으로 해석된다. 전반적으로 러시아 정부의 입장을 반영하고 있는 것으로 보이며 앞서 소개한 잔더빈(詹德斌) 주임의 기고문이 암시하는 바와 같이 북한문제를 ‘미일 대(對) 중러’의 지정학 대결이라는 담론 속에서 사고하고 있다는 점을 보여주고 있다. 그러나 바이든 행정부가 일괄타결(grand bargain)식 복핵 타결을 지양하고 ‘조정된(calibrated)’ 방식을 표방하고 있는 상황에서 현실적 목표와 중장기적 구상을 강조하는 러시아 전문가의 견해는 다자주의 방식을 통한 비핵화 협상을 염두에 둔다면 향후 협상의 공통분모로 작용할 가능성이 있다.

4. 미국측 전문가의 시각

프랭크 옴(Frank Aum) 미국평화연구소(USIP) 선임연구원
다니엘 야스퍼(Daniel Jasper) 미국친우봉사회(AFSC) 아시아담당관
 38North 기고문 / 2021. 4. 7.



The Case for Maximizing Engagement With North Korea

BY: FRANK AUM AND DANIEL JASPER
 APRIL 16, 2021 | COMMENTARY, FOREIGN AFFAIRS

As the Biden administration's North Korea policy review nears completion, there is growing worry that it could dig in its heels on previous US efforts to change North Korea's behavior through isolation and pressure. Early signals indicate the Biden team is prioritizing pressure among many options. Several experts, however, believe this approach will continue to fail because it incorrectly assumes North Korea will yield to coercive tactics and that China will cooperate in this effort.

“미국이 고립과 압박을 통해 북한의 행동을 바꾸려고 했던 과거의 정책은 북한이 강압 전술에 굴복할 것이며 중국이 이러한 노력에 협력할 것이라는 잘못된 가정에 기반을 두고 있기 때문에 결국 실패할 것이다.”

“북미관계의 미래는 아직 결정되지 않았으나 미국이 고립과 압박 정책을 계속한다면 북한은 적대적이고 이해하기 어려운 안보 위협이자 다른 정책 우선순위로부터 관심과 자원을 고갈시키는 열점(熱點)으로 남을 것이며 최악의 경우 오판에 의한 핵재앙을 촉발할 수도 있다.”

“그러나, 포괄적인 관여정책으로 대북정책을 전환한다면 미국은 북한과 협력하여 서로에 대한 미묘한 이해를 발전시키고, 상호 신뢰를 증진하며, 위협인식을 줄이고, 핵과 재래식 위협을 감축·관리하며, 북한이 국제사회의 책임있는 구성원이 될 수 있는 능력을 배양할 수 있을 것이다.”

☞ 바이든 행정부의 대북정책 검토 과정에서 미국 내에는 지속적 압박을 강화해 북한의 핵포기를 유도해야 한다는 입장과 북한의 핵능력 제한을 시작으로 점진적인 관여의 확대를 통해 북한을 협상 테이블로 불러들여야 한다는 견해가 공존해왔다. 프랭크 옴과 다니엘 야스퍼의 기고문은 후자의 입장을 지지하면서도 더욱 포괄적인 포용정책을 제안함으로써 북핵문제 해결을 기반으로 북한을 국제사회의 책임있는 일원으로 수용하고자 하는 인식을 보여주고 있다. 중국과 러시아 전문가들이 강압 위주의 대북정책에 반대하고 포용적 대북정책을 주장한다는 점에서는 공통점을 찾을 수 있는 주장이다. 그러나 포용적 대북정책의 설계 및 이행과정에서 중국과 러시아의 역할을 어떻게 규정할 것인지에 대한 고민은 담겨있지 않은 것으로 보인다. 다시 말해 ‘포괄적’ 포용정책을 제안하면서도 의제와 접근방식의 포괄성 뿐만 아니라 행위자와 이해관계자의 포괄성에 대한 문제의식이 필요한 대목이다.

- 중국과 러시아 전문가들의 기고문은 대북정책 수립과정에서 한국의 독자적 입장을 촉구하고 나서거나 한미일 협력의 배경에 놓여있는 미국의 의도를 강하게 비판하고 있다. 이는 한반도 비핵화를 위한 중국과 러시아의 건설적 역할을 제고하기 보다는 미국의 아태지역 동맹 강화 움직임에 대한 양국의 대응전략 구도 속에서 북한문제를 활용하고자 하는 지정학적 고려에 기반한 담론들이 양국의 한반도 전문가들 사이에서 부상하고 있다는 점을 시사한다.
- 그동안 북핵문제의 해결방안을 둘러싸고 미국, 중국, 러시아 등 이해관계국 사이에서는 다양한 담론들이 서로 충돌하는 구도를 창출해왔다. 미국 내에서는 바이든 행정부 대북정책 검토 과정에서 △제재압박 강화론, △군비통제론(또는 비확산론), △역지관여 병행론 등이 경합하는 양상을 보여왔다. 중국 내에도 북핵문제의 해법으로 쌍중단과 쌍궤병행을 주장하고 있지만 대북정책의 기저에는 북한을 전략적 자산으로 활용할 것인가 외교정책에 부담만 증가하는 부채로 인식해야 할 것인가 하는 담론경쟁이 존재하는 것이 사실이다. 러시아는 6자회담 재개 등 다자협상을 일관되게 지지해왔다. 그러나 이러한 담론들은 일국 내에서만 생산과 재생산을 반복하고 있을 뿐 유관국들 사이에서 전략적 의견교환이 이뤄지지 못하고 있다. 다자협상을 통한 북핵문제 해결을 주장해온 바이든 행정부에서도 이러한 상황은 반복될 가능성이 존재한다.

- 북핵문제의 근본적 해법 모색이 이렇게 방치되어 있는 상황에서 중국과 러시아 전문가들의 견해가 보여주듯 북한문제를 미중경쟁과 미러갈등 전개 과정에서 ‘소품’으로 이용하고자 하는 지정학적 계산이 강화된다면 한반도 정세가 생산적 담론경쟁이 아닌 강대국 질서재편 과정에서 소모적으로 활용되는 결과도 우려하지 않을 수 없다.
- 한반도의 완전한 비핵화와 항구적 평화체제 구축이라는 한반도 평화프로세스의 양대 목표를 실현하기 위해서는 북핵문제가 미중의 전략경쟁, 미러 간 갈등이라는 지정학적 계산에 의해 소비되지 않도록 독자적으로 관리하는 것이 매우 중요하다. 이를 위해서는 바이든 행정부의 대북정책 검토과정에서 형성된 한미간 신뢰를 바탕으로 정부와 민간이 공동참여하는 방식으로 역동적인 대중, 대러 공공외교를 전개함으로써 북한의 대화 복귀에 대한 설득 논리를 공유하는 것이 급선무이다. 동시에 바이든 행정부 임기 내 북핵문제 해결을 위한 다자협상 추진 가능성에도 대비하여 정부는 이해관계국 간 역할분담 방안에 대한 주도적 구상을 마련해야 할 것이다.