

# 미국 신행정부의 대한반도 정책 전망

김진아 | 한국국방연구원 연구위원 | jinakimkorea@gmail.com

## I. 서언

지난 11월 13일 바이든 후보가 조지아주에서의 승리를 확정하면서 최종적으로 선거인단 306명을 확보했다. 지난 트럼프 행정부 4년의 기간 동안 미국의 대외정책이 정상적 외교관계에서 이탈하는 듯한 모습을 보였기 때문에 이번 대선은 많은 관심을 불러 일으켰다. 트럼프 정부 2기의 출범은 다자주의에서 일방주의로, 가치 동맹에서 거래적 동맹 관계로 변화하는 미국 대외정책의 뉴노멀(new normal) 상태를 4년 동안 연장함을 의미할 것으로 예상되었기 때문이었다. 따라서 펜실베이니아에서 선거인단 20명을 확보하게 되면서 당선이 확정된 11월 7일, 미국의 글로벌 리더십 복원을 강조하는 바이든 후보의 연설을 지켜보던 국내외 전문가들은 미국의 외교정책이 정상궤도로 돌아갈 것으로 생각하며 안도했을 수 있다. 무엇보다 바이든 정부의 출범은 미국의 대외정책의 예측가능성이 높아진다는 것을 의미한다. 바이든 당선인은 그간 동맹·우방국의 긴밀한 협의를 강조해 왔기 때문에, 한반도문제에 있어서도 한국이 동맹 현안과 북핵문제를 다루는 데 정책적 불확실성을 줄여나갈 수 있을 것이라는 점이 무엇보다 중요한 변화일 것이다.

차기 미국 행정부의 대한반도 정책을 전망함에 있어서는 여러 가지 변화 요소의 조합을 고려해야 한다. 국제, 지역, 국가 수준의 층위에서 여러 요소들이 상호작용을 하는 가운데 영향을 받을 수 있기 때문이다. 한반도와 관련한 이슈는 크게 네 가지로 구분할 수 있다. 첫 번째는 비확산·군축 협상에 대한 입장이다. 한국의 최대 안보이슈는 북한의 비핵화인데, 이는 한국정부가 지속적으로 강조하고 있는 종전선언을 비롯하여 한반도 평화체제의 구축

및 한미동맹의 발전방향과 긴밀하게 연계되기 때문이다. 워싱턴 내에서 한반도 비핵화의 '필요성'에는 공감대가 형성되어 있으나, 실행 '가능성'에 대해서는 다소 회의적인 분위기가 감지된다.<sup>1)</sup> 그러나 바이든 당선인이 국제레짐에서의 미국의 리더십을 강조해 왔다는 점에서 핵비확산 레짐에 대한 입장도 그럴 것으로 예측할 수 있다. 오바마 정부 시절 미국은 '핵 없는 세상'을 주창했고, 전면핵실험금지조약(CTBT)의 의회 비준과 핵안보 정상회의(nuclear security summit)를 통해 핵위험에 대한 국제사회의 관심을 환기시키는 데 공을 들였다. 따라서 차기 정부는 오바마 정부 때와 마찬가지로 글로벌 비확산군축 레짐의 강화를 중시할 것이기 때문에 북한의 NPT 복귀를 궁극적 목표로 추진한다는 점은 변함이 없을 것이다.

두 번째로 고려될 요소는 민주주의 가치동맹을 공고화한다는 입장이다. 민주당 정권이 "민주주의 가치에 기반을 둔 동맹관계를 회복"하고 이러한 "민주주의 연대의 한 축인 한미일 삼각공조를 강화할 것"을 밝히고 있듯이 차기 정부는 동맹인 한국과의 공조를 중시할 것으로 예상된다.<sup>2)</sup> 이는 곧 한국과의 정책협의 기회가 확대될 가능성을 높이면서도, 또 한편으로는 비민주주의 국가에 대한 전략적 공조 기대가 높아질 것을 의미하기도 한다. 북한 인권상황 개선을 위한 민주주의 기금 사용, 대북 방송시간의 현 수준 유지, 유엔을 통한 북한의 체계적인 인권유린 비난 노력, 오토웹비어법에 따른 제재 이행과 관련한 미 의회 내 논의들을 감안할 때, 북한에 대한 인권개선·정보유입 등의 이슈는 보다 공론화될 가능성이 있다.

세 번째는 다자주의 접근법을 선호한다는 점이다. 11월 4일 홈페이지 개설을 비롯해 활동을 개시한 대통령직 인수위원회는 미국의 파리 기후협약으로의 복귀를 가장 먼저 알리면서, 트럼프 정부 시기 탈퇴했던 국제기구로의 재가입과 다자협약이 재활성화될 것임을 시사했다. 이는 한반도 비핵화·평화체제 문제에 있어서도 미국이 우방국과의 다자적 공조를 통해 충분한 실무협의를 거친 이후 북미합의를 도출하는 방식을 채택할 가능성이 높다는 점을 의미한다. 또한 미국이 안보리 상임이사국, 독일 및 EU와 함께 이란 핵합의(JCPOA)를 추진했던 것과 유사한 방식으로 다자가 보장하는 단계적 이행 합의를 시도할 가능성도 배제할 수 없다.

마지막으로 주목할 것은 대중 견제·압박이 지속될 수 있다는 점이다. 미국정부의 대중정책이 변화한 이유는 중국의 국제적 위상이 변화하면서 미국인들의 대중국 인식 자체가 변화했기 때문이라고 볼 수 있다. 홍콩, 위구르 문제에 더욱 적극적인 입장표명을 하고 있는 민주당의

1) Robert Einhorn, *US-DPRK Negotiations: Time to Pivot to an Interim Agreement*. Washington D.C.: Stimson Center, 2019.  
2) Democratic Party, "The 2020 Democratic Platform," available at <https://democrats.org/where-we-stand/party-platform/> (accessed November 2, 2020).

대중국 인식을 고려할 때, 차기 정부의 대중정책도 견제와 압박 기조를 상당히 유지하는 경로지속성을 갖게 될 것이다.<sup>3)</sup> 특히 군사적 분야에 있어서 인도태평양전략은 미국의 글로벌 전략차원에서 큰 방향성을 갖는다는 점을 고려할 때, 한국으로서는 의도하지 않은 중국과의 마찰이나 한일 군사협력과 관련한 국내적 논쟁 등 고민이 깊어질 수 있다. 또한 앞으로 미국은 중국에 대해 대북레버리지를 적극 활용할 것을 압박하면서 북중간 디커플링을 유도하는 전략을 구사할 수 있다. 만약 북한이 미국과의 관계 개선을 적극적으로 모색한다면, 미중간 경쟁구도에서 북한이 자신의 전략적 가치를 높이려는 전략을 시도할 가능성도 배제할 수 없을 것이다.

〈표 1〉 주요 정책적 변화 요소와 방향성

관련국	비핵산·군축 협상 중시	민주주의 가치 동맹 공고화	다자주의 접근 선호	대중 견제·압박 유지
중국	중국을 포함한 핵군축 논의 시도	전방위적 압력과 견제	국제기구 활용, 비전통안보 협력 강화	북핵문제 비협조 시 세컨더리 보이콧 압박
한국	한반도 비핵시대 추구	동맹 공고화 노력	인도태평양 전략차원 파트너십	한미일 군사협력 중요성 증대
북한	장기적으로 '비핵화'를 포함한 군축	인권·민주주의 이슈 압박	다자 형식의 협상 시도	중국의 대북레버리지를 활용한 강압외교

## II. 예상 가능 시나리오 ①: Pressure

향후 발생할 수 있는 변화 요소들을 조합하면 다양한 시나리오가 도출될 수 있다. 첫째는 미국 대외정책의 핵심 이슈인 대중정책과 관련해 가치를 공유하는 동맹과의 관계를 회복하고 대중 견제와 압박을 유지하는 정책의 조합이다. 차기 정부는 중국에 대하여 정책적 협력·조정·경쟁을 복합적으로 시도할 가능성이 높을 것으로 예상된다. 기후환경·보건·테러 대응 등 비전통안보분야에서 필요한 다자적 협력을 위해서는 중국과의 협력이 모색될 수밖에 없을 것이다. 한편, 바이든 당선인은 중국을 타깃으로 한 고관세 보호무역이 미국경제에 자멸적이라는 점을 강조한 바 있기 때문에<sup>4)</sup> '중국만을 겨냥한' 차별된 정책을 구상할 가능성이

3) Uri Friedman, "Donald Trump's Real Endgame with China," *The Atlantic*, October 4, 2018.  
 4) Charlie Campbell, "This is How Joe Biden Might Start Fixing America's Relationship with China," *The Times*, November 8, 2020.

높다. 그러나 첨단 ICT 기술혁신 등 신영역의 과학기술 혁신 투자를 바탕으로 주요국 간 경쟁은 더욱 심화될 가능성이 있다는 점에서, 4차 산업혁명 분야의 전반적 플랫폼은 미국이 장악하는 가운데 중국이 기술경쟁력을 추격하는 형태가 지속될 것이다. 특히 중국은 핵재래식 무기체계 분야에서 열세를 상쇄하기 위해 AI, IT, 초음속 기술 등 신무기체계에 쓰일 수 있는 과학기술분야 투자를 지속하는 한편, 일대일로 국가들의 디지털 인프라와 데이터를 연결하는 ‘디지털 실크로드’를 적극 추진할 것으로 전망된다.<sup>5)</sup> 따라서 미국이 기술패권 수호를 위해 첨단기술의 불법적 해외유출에 대한 처벌·수출통제·외국자본의 검열을 강화할 수 있으며, 이로써 동맹·우방국과의 대응체계 강화 요청이 커질 수 있다.

특히 민주당 정강에서 사이버 대응을 강화하겠다고 밝힌 대로 중국·북한 등 사이버공격 배후에 대한 논쟁이 심화될 가능성을 배제할 수 없다.<sup>6)</sup> 미국정부는 북한을 러시아·중국·이란과 함께 미국에 사이버 안보 위협이 되는 4대 국가로 지목하면서 2020년 4월과 10월에 북한 사이버 위협 합동주의보와 합동경보를 발령했다.<sup>7)</sup> 그 외에도 북한에 의해 자행되는 사이버 탈취, 피해 활동 대응, 북한의 사이버 불법활동에 실질적으로 기여한 국가에 대한 국무부 지원 금지 등을 포함한 미국 의회의 입법 논의를 고려할 때 북한의 사이버 범죄 활동에 대응한 동맹 간 공조 노력이 보다 강조될 것으로 예상된다. 중국을 경유한 북한의 해킹 공격과 암호화폐 탈취 등에 연루된 중국인을 대상으로 한 제재 압박이 강화될 경우, 북한과 중국은 인권·민주주의 문제 이외에도 전략적 연대를 통해 대응하려는 동기가 증가할 수 있다. 이로써 비핵화 협상과 북한인권 정책을 어떻게 균형있게 끌고 갈 것인가를 두고 한국정부의 고민이 커질 수 있다.

대중 견제와 억제가 미국의 동맹정책에 중요 이슈가 될 경우, 주한미군의 중요성은 더욱 부각될 수 있다. 트럼프 정부 시절 주한미군 감축문제를 방위비 분담 협상과 연계하는 발언이 나오면서 급격한 조정 가능성에 대한 우려가 제기되기도 했다. 그러나 해외주둔 미군 감축문제는 대통령이 단독으로 결정할 수 있는 문제는 아니며, 미 국방부가 글로벌테세검토(global posture review)라는 대전략 차원에서 검토하게 된다. 다만, 주한미군은 여러 해외주둔 부대 중 하나이며 그간 한반도 주둔병력이 지상군 위주의 불박이 군이라는 논란은 지속되어 왔기 때문에 향후 어떤 형태로든지 조정은 불가피할 것이다. 또한 해외주둔 미군을 탄력적으로

5) Robert Greene and Paul Triolo, "Will China Control the Global Internet via Its Digital Silk Road?" Carnegie Endowment for International Peace, May 8, 2020, available at <https://carnegieendowment.org/2020/05/08/will-china-control-global-internet-via-its-digital-silk-road-pub-81857> (accessed November 1, 2020).

6) Democratic Party, The 2020 Democratic Platform, 2020.

7) DPRK Cyber Threat Advisory, Guidance on the North Korean Cyber Threat, April 15, 2020, available at [https://us-cert.cisa.gov/sites/default/files/2020-04/DPRK\\_Cyber\\_Threat\\_Advisory\\_04152020\\_S508C.pdf](https://us-cert.cisa.gov/sites/default/files/2020-04/DPRK_Cyber_Threat_Advisory_04152020_S508C.pdf) (accessed November 2, 2020); Joint Cybersecurity Advisory, North Korean Advanced Persistent Threat Focus: Kimsuky, October 27, 2020, available at [https://us-cert.cisa.gov/sites/default/files/publications/TLP-WHITE\\_AA20-301A\\_North\\_Korean\\_APT\\_Focus\\_Kimsuky.pdf](https://us-cert.cisa.gov/sites/default/files/publications/TLP-WHITE_AA20-301A_North_Korean_APT_Focus_Kimsuky.pdf) (accessed October 30, 2020).

운용한다는 개념인 전략적 유연성(strategic flexibility)은 2001년 QDR과 2002년 NSS가 발간된 이후 약 20년간 지속적으로 논의되어 온 개념이다. 그러나 바이든 정부가 집권하는 상황에서는 그 변화의 폭이 크지 않을 수 있다. 해외주둔 미군의 조정문제를 판단하는 기준은 안보환경, 임무, 동맹의 정치경제적 지원을 포함하는데, 중국에 대응한 동맹의 역할을 강조하는 정부하에서는 중국의 위협이 증대되는 환경, 이로 인한 주한미군 역할의 중요성, 안정적 동맹 관리 측면을 종합적으로 고려하게 될 것이기 때문이다. 남은 과제는 한미간 방위비 협상을 조속히 마무리하면서 주한미군의 안정적 주둔여건을 보장하는 문제일 것이다. 그간 바이든 당선인이 한국에 대한 과도한 방위비 증액에 비판적이었다는 점을 고려할 때, 그간 협상경과를 보고받는 과정에서 실무선에서 잠정적으로 합의한 인상폭의 적절성을 보다 합리적인 수준에서 검토할 것으로 예상된다.

### III. 예상 가능 시나리오 ②: Diplomacy

두 번째 예상 가능한 시나리오는 미국이 비핵화 협상에 중국의 대북 레버리지를 활용하면서 북한과는 보다 실용적 협상을 개시하는 방식이다. 관련하여 바이든 당선인이 10월 22일 대선 2차 토론회에서 ‘핵 없는 한반도’와 ‘원칙적 외교’를 강조했다는 점에 주목할 필요가 있다. 수전라이스(Susan Rice) 전 유엔 대사, 앤서니 블링컨(Antony Blinken) 전 국무부 부장관을 포함해 민주당 캠프에서는 북한 핵문제와 관련하여 완전한 핵폐기가 포함된 군비통제를 강조해 왔는데,<sup>8)</sup> 이는 1991년 한반도 비핵화에 관한 공동선언, 2005년 6자회담 9.19 공동선언과 이행 합의, 2018년 북미 싱가포르 공동선언과 남북 판문점선언을 통해 강조되어 온 원칙과 크게 다르지 않다. 바이든 당선인은 상원의원 시절 북한의 NPT 탈퇴에 대한 비난 결의와 북한의 제1차 핵실험에 대응한 ‘비확산법’ 발의를 주도했고, 부통령 시절에는 유엔안보리의 대북제재와 관련한 주요 결의들을 도출했다. 이러한 맥락에서, 차기 정부가 한반도 비핵화 문제에 보다 적극적으로 관여할 가능성이 있다.

한편, 차기 정부는 압력을 바탕으로 한 단호한 외교접근 방식을 채택할 것으로 예상되는데, ‘원칙적 외교’를 중시한다는 측면에서 그러하다. 원칙적 외교는 소위 ‘전략적 인내’와는 다른 개념이다. 오바마 대통령이 2015년 8월에 아메리칸대학교(American university)에서 ‘원칙적 외교’를 언급했을 때, 이란과의 핵협상에서 높은 수준의 검증을 토대로 지속가능한 이행

8) Olivia Gazis, "Former Deputy Secretary of State Antony Blinken Grades Trump's Foreign Policy," CBS News, January 9, 2019.

들을 마련했다는 점을 강조했다.<sup>9)</sup> 당시 미국은 EU과 대이란 제재 공조를 통해 이란을 협상장에 잡아두면서 이란에 IAEA의 추가의정서(additional protocol)에 의거한 강력한 검증 메커니즘을 적용하는 합의를 도출했다. 의심사례가 발생할 경우 “언제나 어느 때나(any time, anywhere)” 사찰·검증이 가능한 메커니즘을 적용시킴으로써 미국은 이란의 핵활동의 투명성을 제고했고, 반대급부로 이란이 요구했던 제재의 조건적 완화와 평화적 핵활동에 동의했다. 북한에 대해서도 이러한 접근방식을 시도할 가능성이 크다.

따라서 향후 북한을 협상장에 묶어두기 위해서 미국은 중국의 대북 레버리지를 심분 활용하고자 할 것인데,<sup>10)</sup> 중국이 비협조적인 태도를 보일 경우 대북제재를 위반하는 중국 기업·개인을 대상으로 한 세컨더리 보이콧으로 압박할 가능성이 높다. 궁극적으로, 중국을 경유한 대북압박 방식은 북한과 중국에만 피해가 돌아가기 때문에 미국에 부담이 되지 않는 전략이다. 세컨더리 보이콧으로부터 중국정부의 보호를 받을 수 없는 중국기업과 개인은 초래되는 불이익을 최소화하기 위해 자발적으로 북중교역에 신중한 태도를 보일 것이기 때문이다. 그리고 차기 정부는 중국을 압박하기 위해 한미일 군사협력을 강화하는 모습을 가시적으로 보여주고자 할 것이다. 이는 북한 비핵화에 대한 비협조가 미국과 동맹국 간의 군사태세 강화를 불러와 중국에 전략적으로 이익이 되지 않는다는 점을 주지시키는 데 필요하기 때문이다. 이를 통해 북한이 궁극적으로는 ‘전략적 부담’이 된다고 중국이 판단하도록 견인할 수 있다는 점에서, 동맹·우방국들에 대해 중국의 대북제재 압박 동참에 대한 요구가 더욱 강해질 수 있다.

북한과의 협상이 개시되면 차기 정부는 보다 실용적인 협상을 시도할 것으로 예상된다. 그간 북한의 도발 중단, WMD·미사일의 폐기, 협상으로의 복귀를 우선시하면서 북한과의 대화 형식만을 변경하는 트럼프 정부의 대북 접근법은 북미대화의 교착상태를 가져왔다. 외교적으로 달성 가능한 단계를 구체적으로 논의하지 않고 북한으로부터 얻어내는 ‘빅딜’을 통해 개인적 족적(legacy)을 남기는 데 집중했기 때문이다. 이러한 접근방식은 북한이 2019년 11월 스톡홀름 실무협상 이후 ‘미국의 상응조치’를 요구하면서 ‘의미 없는 대화를 거부’하고 있다는 점에서 비핵화라는 복잡한 문제의 해결책이 되지 못했다는 점을 방증한다. 이러한 맥락에서 차기 정부는 보다 다양한 정책적 대안을 고민할 것으로 예상된다. 그간 민주당 캠프에서는 미국의 대북 접근법과 관련하여 2017년의 대북 선제공격 경고 발언과 2018년의 파격적인 ‘세기의 회담’이라는 양극단 사이에 중간 단계가 없다는 점을 지적해 왔기 때문이다.<sup>11)</sup>

9) “Full text: Obama gives a speech about the Iran nuclear deal,” *The Washington Post*, August 5, 2015.

10) Ely Ratner, “Don’t Buy China’s Peace Plan for North Korea,” *Council on Foreign Relations Asia Unbound*, March 15, 2017.

11) Antony Blinken, “The Best Model for a Nuclear Deal with North Korea,” *New York Times*, June 11, 2018.

2017년 북미간 긴장수위가 높을 무렵, 미셸 플러노이(Michele Flournoy) 등 민주당 인사들은 외교적 대화창구가 없으면 북한이 상황을 오판하고 전쟁이 일어날 위험이 증대한다는 측면에서 ‘외교가 실패하면 무력충돌 가능성이 높아진다’는 논리를 강조했다.<sup>12)</sup> 그리고 2018년 트럼프 정부가 북미간 정상회담을 조속히 시도했을 때, 제이크 설리반(Jake Sullivan)을 포함한 다수가 철저히 준비되지 않은 정상회담은 실패한다는 점을 강조했다.<sup>13)</sup> 오바마 정부가 이란과의 핵협상이 완전하지 않지만 외교적으로 달성 가능한 합의였다는 점을 강조하였듯<sup>14)</sup> 북한과의 협상에서도 완전한 비핵화를 전제로 하되 처음부터 수용 불가능한 수준의 이행을 요구하기보다는 단계적으로 달성 가능한 이정표를 설정할 가능성이 있다.

#### IV. 예상 가능 시나리오 ③: Deterrence

세 번째 시나리오는 양자회담이 중심이 된 다자협의 플랫폼을 가동하면서 한미일 군사협력이 보다 강조되는 상황이다. 그간 민주당 캠프가 중국이 제안한 ‘동결 대 동결’ 방식의 현상유지에 비판적 시각을 견지해 온 이유 중 하나는 한미연합훈련의 발목을 잡는다는 것이었다. 따라서 과거 트럼프 정부가 시도했던 것과는 달리 동맹문제를 대북협상 카드로 활용할 여지는 축소될 것으로 예상된다. 북한에 대해 선제적 군사행동은 취할 가능성은 낮으며, 억제에 방점을 둘 가능성이 높다. 민주당 캠프에서는 선불리 북한의 정권교체를 운운하는 것은 매우 위험하며,<sup>15)</sup> 북핵문제에 있어서 쉬운 군사적 해법은 없다는 점을 강조해 왔다.<sup>16)</sup> 대신 민주당 인사들은 대북억제와 미사일 방어를 지속적으로 강조해 왔다. 따라서 차기 정부는 한반도의 안정적 관리를 위해 군사대비태세 강화를 강조할 것이며,<sup>17)</sup> 한미일 공조의 약한 축인 한일 협력에 대한 관심이 더욱 증대될 것이다. 차기 정부가 동맹에 대한 안보 공약을 재확인하는 조치들을 취할 것으로 예상되는 만큼, 확장억제의 강화 및 연합훈련의 재개와 관련한 논의는 앞으로 보다 활발해질 것으로 전망된다. 이는 한국정부가 속도를 내고자 하는 전시작전권 전환검증과도 연계되는 문제로서, 한국군의 능력 검증작업을 위해 필요한 여건을 마련하는 데에도 도움이 될 수 있다.

12) Anna Gawel, "Michele Flournoy Hopes US Takes Pragmatic Path to Navigat National Security Challenges," *The Washington Diplomat*, March 31, 2020.

13) Jake Sullivan, "The other risk from Trump's talks with North Korea" *Washington Post*, April 7, 2018.

14) CBS, *Thins Morning*, August 9, 2017.

15) CFR Seminar, January 12, 2018.

16) *New York Times*, March 16, 2017.

17) VOA, October 27, 2016.

미-이란 대화에 적극적인 입장을 보였던 로하니 정부와의 핵협상도 2년의 시간이 소요되었다. 북한의 핵·미사일 프로그램은 이란과는 큰 차이가 있으며 복잡한 이해관계가 얽혀있다는 점에서 합의문 도출에 더 많은 시간이 소모될 수 있다. 따라서 차기 정부가 북한과의 실무협상을 재개한다고 하더라도 북한의 핵·미사일 위협은 해소되지 않는다는 점에서 차기 정부는 북한 탄도미사일 위협의 거부적 억제 수단인 미사일 방어에 힘을 쏟을 것이다. 특히 지난 10월 10일 당 창건 기념일 열병식에서 선보였던 신형 전술무기와 잠수함기반탄도미사일(SLBM) 위협의 탐지·교란·파괴에 이르는 방어능력을 강화하기 위해 역내 동맹국과 긴밀히 협의할 것으로 예상된다. 특히 사드, SM-3 기반의 이지스 함정 및 지상배치 이지스 체계 등을 활용한 다중 미사일 방어 체계를 구축하고 조기 탐지와 추격을 위해 동맹국과의 상호운용성을 높이고자 할 것이다. 이는 미사일 방어 작전의 상호운용성 향상을 위한 연합훈련의 소요와, 더 나아가 통합작전 능력 제고에 대한 기대가 높아지는 상황을 가져오게 된다. 러시아, 중국, 북한이 이러한 움직임에 강력히 반대할 가능성을 고려할 때, 한국은 향후 야기될 수 있는 전략적 도전에 어떻게 대응할지 고민하게 될 수 있다.

한미일 공조는 북한의 WMD·미사일 위협에 대응한다는 측면에서도 중요하지만, 미국·일본·인도·호주를 연결하는 쿼드(QUAD)와 중국을 견제한 인도태평양전략을 추진하는 과정에서 지속적으로 강조될 수밖에 없다. 인도태평양에서의 억제력 강화는 미국 의회 내에서 초당적인 지지를 받는 사안이며, 중국군이 군현대화를 통해 모든 영역에서 미국과의 격차를 좁히고 있기 때문에 이 지역에서의 미군 증원, 미사일 방어 구축, 동맹국과의 훈련 강화, 최신 무기체계의 추가 배치 등은 지속적으로 강조될 수밖에 없다. 더욱이 2021년에도 인도태평양전략 이행에 대규모의 예산투자가 예상되고 있다.<sup>18)</sup> 중국이 대만의 방공식별구역을 빈번하게 침범하고 남중국해 일대에서 해상 군사활동을 적극적으로 벌이고 있는 상황에서 베트남, 뉴질랜드, 한국을 포함한 '쿼드 플러스' 파트너십 확대 문제는 차기 정부가 출범한 이후에도 중요한 이슈가 될 것이다. 이러한 논의는 지역 안보에 큰 파급효과를 몰고 올 수 있으며, 한국이 모호한 입장을 취하는 전략을 고수하기 어렵게 될 전망이다.

미중간 상호의존성과 이슈연계성으로 인해 군사적 충돌 가능성은 낮을 것이나, 차기 정부는 우발적 군사충돌 가능성을 낮추고 오판을 피하기 위해서 다자 군비통제 논의를 활성화하고자 할 수 있다. 미러간 군축조약인 New START(strategic arms reduction treaty)를 연장하는 데에 이어 차기 정부는 새로운 형태의 다자협정을 구상할 가능성이 있다. 백악관과 국무부는 현 협정의 결점을 지적하면서 중국을 포함한 3자 협정을 새롭게 논의할 필요가 있다는 점을

18) 미 인도태평양 사령부는 2021년부터 2016년까지 201억달러를 요청했는데, 이는 역내 레이더 설치, 토마호크 순항 미사일 추가 배치 등에 사용될 예정이다.

언급해 왔기 때문이다. 그러나 미러간 선거 개입, 우크라이나 사태, 발틱 국가에 대한 러시아의 영향력 확대, INF 조약 파기, 사이버 위협, 시리아 내전 개입 등 다수의 외교 사안으로 관계가 소원해진 상황에서 새로운 협상을 위한 대화가 어느 시점에 구체화될 수 있을지는 미지수이다. 그간 바이든 당선인이 New START의 연장에 찬성해 온 만큼, 차기 정부는 전개된 핵전력에 대한 투명성 확보, 전략적 안정성의 유지를 위해 장기적으로는 중국을 끌어들이는 다자 군비통제 메커니즘을 검토할 것으로 예상된다. 이러한 움직임은 궁극적으로 한반도상에서의 군사태세에 영향을 주게 된다. 역내 군비경쟁이 심화되는 상황은 북한이 비대칭적 군사력을 증대하는 데 유리한 여건으로 인식될 수 있기 때문이다. 그에 따라 남북 군비통제·군축 분야에 있어서 긍정적인 변화를 유도하려는 노력은 상당히 제약을 받을 수 있다. 북한은 미국의 중거리 핵전력의 역내 배치를 둘러싼 미중러간 갈등이 심화되는 상황에서 지역 군비경쟁에 편승할 수 있을 것이다. 이는 장기적으로 한국의 군비통제 노력에 더 큰 도전요소가 되며, 한미간 대북 억제태세 강화는 더욱 더 강조될 수밖에 없다. 반대로, 국제 군축·군비통제 강화 움직임은 한반도 안보에 긍정적인 요소로 작용할 것이다.

## V. 결론

일각에서는 미국정부의 교체 시기에 북한이 공세적 행동을 보였던 선례를 들어, 바이든 정부 출범에 따른 도발 가능성을 거론한다. 물론 바이든 정부는 코로나, 경제, 불평등 문제 해결을 우선순위로 삼고 있으며, 대외정책에 있어서도 북한문제에만 몰입하는 것을 피하고자 할 가능성이 크다. 그러나 차기 정부가 동맹국과의 공조를 중시한다는 점은 한국이 북한을 관리하는 데 기회를 제공할 수 있다. 무엇보다 북한이 미국의 긴밀한 협력 상대인 한국을 우회(bypass)하여 미국을 상대할 수 있는 여지가 축소된다는 점에서 그러하다. 동맹·우방국과의 충분한 협의를 진행한 이후 북미 비핵화 합의안을 도출하는 방식을 이용하는 상황에서는 주요 행위자로서의 한국의 입지는 확대된다. 이로써 비핵화 및 평화체제 문제와 관련한 논의는 연계될 수밖에 없으며, 한국의 실질적 역할을 북한이 부정하기 어려워지는 상황이 조성될 수 있다. 따라서 북한이 소위 ‘통미봉남’ 전략을 시도할 가능성은 낮아지게 된다.

북한의 내부사정을 볼 때에도 과도한 도발을 시도하기에는 상황이 녹록하지 않다. 이론적으로, 도발은 상황이 불리하게 돌아가기 때문에 필요성을 느끼거나, 낮은 비용으로 높은 정치적이익이 기대될 때 시도된다. 북한이 도발의 기대효용을 전략적으로 판단할 경우, 소위 핵·

ICBM 실험 모라토리움이라는 레드라인을 쉽게 넘어버리는 것은 새로운 정부가 검토하게 될 실용적 대안 기회마저 날려버리는 결과를 초래할 수 있다. 더욱이 코로나19 이후 초래된 경제사회적 피해를 회복하고 제8차 당대회를 계기로 새로운 경제개발계획을 선보여야 하는 북한정권은 당분간 안정적인 국내외 환경을 선호할 수도 있다. 또한 장기적으로 중국에 대한 과도한 의존은 북한정권에 부담으로 작용한다는 점에서, 북한의 외교적 출구를 찾으려는 동기는 높아질 수 있다. 이러한 상황에서 북한에 있어 소극적 정세 관망은 합리적이지 않을 것이며, 한국을 전략적으로 활용하여 북미대화의 조속한 재개를 견인하고자 할 가능성도 배제할 수 없다.

북한이 비핵화 과정에서 상실되는 핵억제력을 만회하기 위해 한미동맹 대비 비대칭 성격의 무기체계에 의존해야 하는 상황을 고민할 것이므로 신무기 개발은 지속하게 될 것이다. 현재 모라토리움은 연구개발을 포함하지 않으며, 중·단거리 미사일 실험은 정치적 측면과 기술적 측면이 동시에 고려된 결과일 것이다. 비핵화 협상이 진전을 보이지 않는 상황이 장기화될 경우, 미국 내에서 북한의 비핵화가 아닌 비확산이 현실적 대안이라는 논리가 강화되는 상황을 예상해 볼 수 있다. 이는 비핵화와 신뢰 구축을 기반으로 하는 한반도 평화체제 구상 추진을 어렵게 할 수 있다. 한국으로서는 구체적인 협상안을 준비하는 노력이 계속되고 있다는 시그널을 북한에 계속 보낼 필요가 있으며, 미국 차기 정부의 대한반도 정책이 한국의 국익에 부합하는 형태로 수립될 수 있도록 향후 수개월의 골든타임을 잘 활용할 필요가 있다.

미국 주도의 다자협력이 다시 탄력을 받는 상황을 고려할 때, 한국은 비전통적 위협에 대한 소·다자적 협력 대응 소요 및 지역 분쟁의 안정화·평화작전 참여의 폭과 수준이 높아질 것에도 대비할 필요가 있다. 또한 동맹·우방국 간 정보 공유 수준 제고, 공동 위협 평가 및 협력을 구체화하는 노력이 요청될 것에 대비하여 일본과의 비군사분야 현안을 어떻게 해결할 것인가를 고민할 필요가 있을 것이다. 향후 한국이 비핵화 협상에서의 적극적 역할을 수행할 경우 필요한 국제적 협력을 견인하기 위해 국제 비확산·군축 레짐에서의 리더십 발휘 및 회원국들과의 긴밀한 공조 노력이 필요하다. 인도태평양전략 차원의 협력관계는 심화될 것이므로 인도·호주와의 전략적 공조를 강화하면서 신남방정책과의 연계성을 바탕으로 협력을 구체화함으로써 한국이 미 동맹체제의 약한 축으로 인식되는 것을 방지할 필요가 있다. 더불어 중국과는 고위급 교류를 회복하고 한반도문제에 관련한 전략적 소통 채널을 유지함으로써 향후 불필요한 마찰을 줄이는 방안을 마련하는 것이 필요하다.