

바이든 정부의 평화인식과 한반도 평화정책

민태은
통일연구원

[기획자 註] 정책의 구상에 있어 정책결정자의 인식이 미치는 영향은 중요하다. 안보정책은 정책구상에서 비롯되고 이는 정책결정자의 평화와 안보에 대한 인식에 기댈 것이다. 안보와 평화는 동전의 양면처럼 일국의 대외관계 관련 투입과 산출의 함수로 간주될 수 있다. 한반도의 평화와 안보는 한미 동맹을 기초로 유지가 되고 있는 바, 미국 바이든 정부의 평화인식과 그에 기반한 한반도 정책은 우리에게 직접적인 영향을 미친다. 이에 JPI의 PeaceNet은 민태은 박사의 기고문을 통해 바이든 정부의 글로벌 평화인식과 한반도에 대한 평화인식에 대해 알아보하고자 한다. [기획: 임해용 연구위원 (haeyonglim@jpi.or.kr)]

* 이 글에 포함된 의견은 저자 개인의 견해로 제주평화연구원의 공식입장과는 무관합니다.

1. 바이든 정부의 평화인식

바이든 정부는 중산층에 경제 및 안보 실익을 가져오는 평화에 방점을 두고, 이러한 평화를 가져오는 수단으로 협정과 같은 약속에 기반한 외교와 대화가 우선되어야 한다고 본다. 그리고 인도-태평양 지역을 이러한 미국의 실익을 유지·확보하는 주요 승부처라고 판단하고 있다. 이러한 바이든 정부의 평화에 대한 시각은 오바마 정부에서부터 이어져 온 것으로 볼 수 있다. 그러나 오바마 정부의 평화인식은 바이든 정부보다는 더 적극적이다. 구체적으로 오바마 정부의 평화인식은 이라크 전쟁에 대한 거부감으로 인한 무력 사용에 대한 반감을 바탕으로 하고 있다. 그러나 모순적으로 오바마 정부는 전쟁이 평화를 가져오는 수단이 될 수 있다고도 보았다. 구체적으로 오바마 대통령은 양립 불가능한 ‘전쟁과 평화’가 공존할 수 있도록 하는 것이 미국의 과제라고 보고 “보다 실질적이고, 성취할 수 있는 평화”에 집중해야 한다고 강조했다. 그런데 오바마 대통령의 이러한 인식 뒤에는 소위 ‘적극적 평화’에 대한 기대가 자리 잡고 있었다. 즉 오바마 대통령은 평화를 전쟁의 부재를 넘어선 개념으로 이해했다. 그는 참된 평화는 두려움으로부터의 자유뿐 아니라 빈곤과 결핍으로부터의 자유라고 역설했다.¹⁾ 그에 따르면 정의로운 평화는 경제적 안위와 기회 즉 인권을 포괄해야 한다. 그래서 오바마 정부는 개인의 권리와 위엄이 존중되는 토대 위에서만 정의로운 평화가 구축될 수 있으며 이러한 진정한 평화를 위해서는 규칙과 법률을 위반하는 국가들의 폭력에 대처할 강력한 수단을 개발해야 한다고 보았다.

1) “Remarks by the President at the Acceptance of Nobel Peace Prize,” *Obama White House*, December 10, 2009, <<https://obama.whitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-acceptance-nobel-peace-prize>> (Accessed May 5, 2021).

그런데 큰 틀에서 오바마 정부의 대외정책 기조를 계승한다고 알려진 바이든 정부 평화인식은 보다 실익을 중시하는 실용주의적 성향을 띄고 있다. 바이든 정부의 평화인식을 자세히 살펴보면 다음과 같은 네 가지 특징이 보인다. 첫째, 바이든 대통령은 실리주의적 평화인식을 가지고 있다. 평화가 미국과 미 중산층의 실질적 이익에 기여해야 한다는 것이다. 바이든 대통령은 취임 후 외교정책 첫 브리핑에서 미국의 외교적 노력의 목표는 국민이 평화, 안보, 번영 속에서 살게 하는 것으로, 이는 미국의 이익을 위해 필요하다고 강조했다. 또 그는 미국이 추구하는 대외정책은 국내 정치와 밀접하게 연관되어 있다고 말했다. 덧붙여 미국의 외교정책은 근본적으로 미국 노동자 계층으로 대표되는 중산층을 위한 정책이 될 것이라고 강조했다.²⁾ 그는 동맹 강화를 통한 외교정책이 필요한 이유가 미국의 경제 성장을 위한 투자 환경 조성, 공정한 거래 그리고 정당한 보호가 이루어지는 국제 환경을 조성하는 데 있음을 분명히 했다. 이처럼 바이든 대통령의 대외정책은 미국과 자국민의 이익에 큰 무게를 두고 있다. 이러한 바이든 대통령의 대외정책 기조는 현재까지의 대중 정책이나 인도-태평양 정책 뿐 아니라 국제평화 문제에서도 확인된다.

사실 바이든 정부 이전에도 미국은 실익을 고려해 왔다. 그러나 같은 민주당 출신의 클린턴 대통령과 오바마 대통령의 코소보 사태 개입과 ISIS에 대한 군사개입 결정에는 각각 발칸에서의 인권유린과 중동에서 집단학살에 대한 우려가 크게 작용했다. 그런데 코소보와 이라크의 평화구축 경험은 바이든 정부가 보다 실용주의적 평화인식을 갖도록 한 것으로 보인다. 바이든 대통령은 미얀마 유혈사태가 심각해지는 동안에도 중국 견제 측면에서 시급성이 덜한 대만문제에 더 많은 관심을 보였다.³⁾ 바이든 정부의 실익중심의 평화인식이 국제평화에 대한 바이든 대통령의 적극적 관여 여부를 결정한 것이다. 이러한 바이든 정부의 인식은 지난 8월 미군의 아프가니스탄 철수 과정에서 더욱 선명하게 드러났다. 미군 철수가 아프가니스탄에서의 권력 공백으로 이어져 아프간인의 안전과 평화를 위협할 수 있다는 국제사회의 우려에 대해 바이든 정부는 미국의 이익이 우선이라는 점을 분명히 했다. 바이든 대통령은 아프가니스탄에서 미군이 철수하는 이유가 그곳에서의 미군 주둔이 더 이상 국익에 기여하지 않기 때문이라고 밝혔다.

둘째, 바이든 정부의 평화에 대한 문제의식은 중동과 인도-태평양 지역에 집중되어 있다. 바이든 정부는 이전 정부들과 마찬가지로 중동에서 이스라엘과의 관계를 중시하는 모습을 보이고 있다.⁴⁾ 취임 초기 바이든 정부는 트럼프 대통령의 친이스라엘 일변도의 정책에서 벗어

2) The White House, "Remarks by President Biden on America's Place in the World," *The White House*, February 4, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>> (Accessed March 20, 2021).

3) 미국은 지난 2월 대통령 행정명령(E.O.1401)과 4월 추가 제재 명단 발표 등을 통해 미얀마 군부 엘리트 및 그 가족들에 대해 자금동결, 비자 발급 금지와 같은 제재 조치를 취하였으나, 사실상 제재의 실효성이 크지 않음. 또한 미국은 2개의 미얀마 국영 회사(목재회사와 진주 생산 회사)에 대해 자금동결과 수출입 관련 제재를 결정했지만, 이 또한 폭력 사태를 진정시키는 것과는 거리가 멀. 무엇보다도 미국은 미얀마 사태 해결을 위한 국제사회의 공조 노력을 적극적으로 호소하거나 미국 주도의 해결 의지를 보이지 않음.

4) "Israeli-Palestinian Conflict Gives Biden Foreign Policy Headache," *BBC*, May 15, 2021, <<https://www.bbc.com/news/world-us-canada-57119881>> (Accessed May 20, 2021).

나는 모습을 보였다. 하지만 최근 이스라엘-팔레스타인 분쟁에서 미국은 이스라엘과의 관계 강화를 통해 아랍의 평화를 구현하려는 기존의 입장을 재확인시키는 모습을 보였다. 특히 바이든 대통령은 민주주의가 평화의 기반이 된다는 그의 입장을 중동문제에서도 강조하고 있다. 구체적으로 그는 이라크와 시리아의 평화는 이라크와 시리아가 민주화 됨으로써 가능하다고 강조한다.

중동과 더불어 바이든 정부는 인도-태평양 지역의 평화가 미국의 대외정책의 승부를 결정짓는다고 보고 있다. 미국이 아프가니스탄에서 철군을 감행한 이유도 바이든 대통령의 인도-태평양 전략 의지 때문이라는 분석이 지배적이다. 즉 바이든 정부가 인도-태평양 전략에 집중하기 위해서라는 것이다. 이 지역에서 바이든 대통령이 목표로 하는 ‘평화’의 모습은 역내 국가들이 민주주의에 기반해 미국이 중시하는 가치와 이익을 함께 추구하는 것이다. 그런데 바이든 정부가 인도-태평양 지역에서 평화를 강조하는 배경에는 미국이 직면한 가장 큰 외교적 도전인 중국에 대한 견제가 있다. 바이든 정부가 쿼드를 중심으로 인도-태평양 지역에서 군사력 강화 및 국제 공조에 힘을 쏟는 핵심 이유다.

사실 바이든 정부의 쿼드를 포함한 인도-태평양 전략은 트럼프 정부의 관련 전략을 계승한 것이다. 보다 구체적으로 쿼드는 2007년 미국, 일본, 인도, 호주의 안보 대화에서 처음 논의된 구상이다. 이후 논의가 중단되었다가 2017년 말, 트럼프 정부에서 논의가 재점화되었다. 그런데 당시 중국은 이를 자국에 대한 봉쇄로 인식하고 크게 반발했다. 즉 중국은 쿼드를 ‘안보’ 구상으로 보는 시각이 강했다. 북한과 중국이라는 지정학적 제약 속에서 외교·안보 정책을 마련하는 우리 정부 역시 당시 쿼드를 미중경쟁과 관련된 안보 네트워크로 받아들이는 시각이 지배적이었다. 2017년 한국을 방문한 트럼프 대통령이 미국의 인도-태평양 전략에 한국의 참여를 요구했을 때 우리 정부가 미온적 태도를 보인 배경에는 이러한 시각이 있었다.

반면 바이든 정부는 미국의 인도-태평양 전략 비전에서 소위 비안보, 비군사 측면을 강조하고 있다. 구체적으로 바이든 정부는 인도-태평양 전략 목표가 역내 국가들과 안보 외에 신기술, 환경, 기후변화, 불평등, COVID-19와 같은 보건 문제 등에 공동 대응하기 위한 협력네트워크를 만드는 것이라고 역설하고 있다. 쿼드의 경우도 아시아-태평양 지역에 평화와 번영을 가져오는 복합체 설립 구상이라는 점을 강조한다. 즉 쿼드가 군사안보 구상에 국한된 모습으로 비치는 것을 경계하는 모습이다. 문재인 대통령이 지난 5월 미국을 방문했을 때도 미국의 이러한 조심성이 엿보였다. 당시 양국정상은 한국의 신남방정책과 미국의 인도-태평양 전략을 함께 조율하기로 합의했지만 쿼드에 대한 언급은 하지 않았다. 대신 한미정상은 남중국해 및 주변 수역에서 평화, 안정, 합법적이고 자유로운 교역, 그리고 자유 항해 및 비행을 위한 국제법 존중을 위해 양국이 노력한다는 다소 원칙적인 틀에 대한 상호 공감을 확인하는 수준에서 회담을 마무리 지었다.⁵⁾ 이러한 한미정상회담 내용은 쿼드가 안보 네트워크로 인식되는 것에 대한 부담감이 반영된 것이다.

5) 관련 원문은 다음과 같다. “We pledge to maintain peace and stability, lawful unimpeded commerce and respect for international law, including freedom of navigation and overflight in the South China Sea and beyond.”

하지만 바이든 정부의 쿼드를 중심으로 한 인도-태평양 복합 네트워크 수립 전략은 미국의 안보 개념 확장으로 이해하는 것이 적절하다. 다시 말해 현재 미국의 인도-태평양 전략은 전통적 의미의 안보와 비안보의 경계를 허무는 포괄적인(comprehensive) 안보 네트워크 구축으로 볼 수 있다. 사실 바이든 대통령은 미국의 안보는 군사, 경제, 외교, 신기술, 과학 방면의 통합적 접근으로 달성 가능하다는 점을 여러 차례 밝혀 왔다.⁶⁾ 덧붙여 강압적이고 공세적인(coercive and assertive) 중국에 맞서기 위해서는 이러한 접근이 불가피함을 강조하고 있다.⁷⁾ 즉 전방위적 안보 복합체의 구상과 추진 배경에는 급부상하는 중국을 관리하고자 하는 의도가 있다는 것이다. 그리고 이러한 미국의 견제는 중국의 경제력 부상 이상의 군사력 증강에 대한 위기감에 뿌리를 두고 있다. 즉 환경, 기후, 보건, 과학, 기술 등과 같은 비군사 분야에서 역내 협력 파트너십을 추구하는 바이든 정부의 인도-태평양 전략은 중국의 영토팽창을 비롯한 군사력 확장에 대한 우려도 반영하고 있다.⁸⁾ 요약하면 바이든 정부의 인도-태평양 전략은 트럼프 정부와 달리 동맹을 경시하는 자국 우선주의 성격에서는 벗어나고 있지만, 중국을 견제하며 미국의 포괄적 이익을 추구한다는 면에서는 대중 압박의 성격이 강하다. 즉 인도-태평양 지역에서 바이든 정부가 목표로 하는 평화의 모습은 국제 규범과 민주주의에 기반해 군사적 충돌 없이 동맹 및 우방과 함께 중국을 견제하며 미국의 이익을 방어하는 것이다.

셋째, 바이든 정부는 긴 호흡으로 평화 문제에 접근하고 있다. 2013년 부통령 시절, 바이든 대통령은 ‘평화에 이르는 지름길은 없다(There is no shortcut to peace)’ 고 말한 바 있다.⁹⁾ 이는 바이든 대통령이 평화달성을 장기적 과정으로 이해하고 있음을 보여준다. 바이든 정부가 평화를 이루는 데 외교(diplomacy)와 협상(negotiation)을 강조하는 것도 평화는 장기적으로 접근해야 한다는 그의 시각에 기반한다. 바이든 정부는 지난 5월 이스라엘-팔레스타인 무력 충돌 해결 방안에서 외교와 협상의 중요성을 강조하며 서둘러 해결될 사안이 아님을 분명히 했다. 이러한 바이든 정부의 평화접근 방식은 임기 내에 국제평화의 가시적 성과를 보는 데 집착하지 않을 것이라는 점을 시사한다. 그 평화가 미국의 이익에 직접적으로 기여

6) US Department of Defense, “Secretary of Defense Austin Remarks at the Global Emerging Technology Summit of the National Security Commission on Artificial Intelligence (July 13, 2021),” <<https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/2692943/secretary-of-defense-austin-remarks-at-the-global-emerging-technology-summit-of/>> (Accessed August 31, 2021); US Department of Defense, “Deputy Secretary of Defense Dr. Kathleen Hicks Delivers Virtual Remarks to National War College Student and Faculty (March 19, 2021)” <<https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/2544231/deputy-secretary-of-defense-dr-kathleen-hicks-delivers-virtual-remarks-to-natio/>>(Accessed August 31, 2021).

7) 캐슬린 히스(Kathleen Hicks) 국방부 부장관은 내셔널 워 칼리지(National War College) 화상 연설(3월 19일, 2021년)과 신미국안보센터(CNAS) 화상회의에서 중국의 미국에 대한 전방위적인 공세가 강경해지고 있음을 우려하며 미국의 안보는 다방면이 복합적으로 연결되어 구축되어야 함을 역설했다. 또한 히스 부장관은 이러한 평가는 바이든 대통령의 인식이기도 하다는 점도 강조했다. 히스 부장관의 관련 발언은 “Deputy Secretary of Defense Dr. Kathleen Hicks Delivers Virtual Remarks to National War College Student and Faculty,” <<https://www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/2544231/deputy-secretary-of-defense-dr-kathleen-hicks-delivers-virtual-remarks-to-natio/>> (Accessed August 31, 2021)와 “Fireside Chat DSD Kathleen Hics/ Day 1: B CNAS 2021 National Security Conference,” <https://www.youtube.com/watch?v=8t_8gbN9Ums> (Accessed August 31, 2021)를 참조.

8) 이러한 미국의 시각은 미국의 CRS가 발간한 미국의 남동중국해 정책과 관련한 이슈와 정책에 대한 보고서에 상세히 실려있다. 관련 보고서는 다음을 참조: “U.S.-China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress” CRS Report R42784, October 6, 2021, <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R42784>> (Accessed October 9, 2021).

9) “Vice President Biden at AIPAC Policy Conference 2013,” *The Obama White House*, March 8, 2013, <<https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2013/03/08/vice-president-biden-aipac-policy-conference-2013>> (Accessed May 5, 2021).

하지 않는다면 더욱 그러할 것이다.

넷째, 바이든 정부는 평화구축을 위해 주변국의 협력을 강조하는 반면 미국의 적극적 개입에는 소극적인 특징을 보인다. 예를 들어 바이든 정부는 이스라엘과 팔레스타인의 분쟁 해결을 위해 당사국뿐 아니라 주변 아랍국들의 협력이 절대적이라고 말했다.¹⁰⁾ 또한 시리아 문제와 관련해서도 주변국들이 시리아에 맞서는 것이 시리아뿐 아니라 중동지역의 평화에 중요하다고 지적했다. 특히 주변국이 협력하여 핵을 가진 시리아에 맞서는 것이 중요하다고 강조했다. 이러한 바이든 정부의 입장은 분쟁 해결과 평화 정착을 위한 주변국의 역할에 대한 미국의 기대를 잘 보여주고 있다.¹¹⁾ 이렇듯 분쟁 해결을 위한 주변국의 협력을 강조하는 바이든 정부이지만, 이스라엘-팔레스타인 충돌, 미얀마 사태, 아프간 미군 철군에서 확인된 바와 같이 미국의 국제 평화구축 참여에는 소극적인 것으로 보인다. 앞서 언급한 바와 같이 바이든 정부의 이러한 소극성은 분쟁을 본질적으로 분쟁 당사국의 일이라고 보는 데서 기인한다.

2. 바이든 정부의 한반도 평화인식

이러한 바이든 정부의 평화인식은 한반도 평화프로세스에도 투영되어 있다. 바이든 정부의 한반도 정책은 ‘실리주의에 입각한 소극적 한반도 평화 유지’로 요약 될수 있다는 것이다. 구체적으로 바이든 정부의 한반도 평화인식은 한반도 비핵화를 통해 미국에 우호적인 경제 및 외교환경을 역내에 조성하여 미 중산층의 안정과 번영을 확보하는 데 방점이 있다. 좀 더 자세히 설명하면, 현시점에서 바이든 정부는 미국의 실익에 직접적인 영향을 주는 중대한 한반도 사안이 북핵이라고 판단하고 있다. 그래서 한반도 평화의 문제를 북핵 관리, 나아가 비핵화에 집중해서 보고 있다. 물론 바이든 정부는 ‘당사자주의’에 입각해 북핵 협상 당사자로서 북핵문제를 해결하려 할 것이다. 그래서 북핵문제 관련 주요 결정을 한국 정부가 단독으로 주도 하는 것을 원치 않을 것이다. 대신 남북교류·협력과 같은 문제에 대해서는 당사자주의에 입각해 남북이 주도적으로 하는 것을 원칙적으로 지지할 것이다.

하지만 미국은 남북교류가 인도-태평양 및 동북아에서 미국의 이익을 훼손하지 않는지 주시할 것이다. 즉 한반도의 정세변화가 미국의 대중국 정책추진 동력을 약화시키지 않도록 관리할 것이다. 바이든 정부의 대북정책 기조인 ‘성과 중심의 대화’도 무력 충돌을 피하면서 북핵문제가 미국의 인도-태평양 전략에 예측할 수 없는 변수가 되는 것을 경계하려는 의지에 기반하고 있다. 바이든 정부가 북한의 비핵화를 이끌어낼 방법론(대화, 제재) 논의에 집중하는 반면 ‘한반도 평화프로세스’의 핵심 과정인 남북경제협력, 종전선언, 한미 군사훈련, 미군 주둔 문제 등에 대한 논의에 신중한 이유가 여기에 있다. 이러한 사안들이 역내에서 미국이 현상(status-quo)을 유지하는 데 부정적인 변화를 가져올 가능성을 우려하는 것이다.

10) *Ibid.*

11) “Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki, May 13, 2021,” *The White House*, May 13, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/05/13/press-briefing-by-press-secretary-jen-psaki-may-13-2021/>> (Accessed May 18, 2021).

3. 맺음말

따라서 현시점에서는 북한과 비핵화 협상을 진전시킬 모멘텀을 마련하는 것이 우선되어야 한다. 이를 위해서 북한이 비핵화와 관련하여 태도 변화를 보이도록 외교력을 집중해야 한다. 즉 대화 재개의 모멘텀을 북한과 찾는 노력이 필요하다. 우선 남북교류와 협력에 우리의 외교력을 집중해야 한다. 비핵화 및 군비축소를 위한 대화 외에 다양한 사안을 두고 남북접촉의 기회를 늘리는 것이 유효할 수 있다. 이러한 측면에서 최근 종전선언 논의를 재점화하려는 우리 정부의 노력은 북한의 반응과 소통을 유도한다는 면에서 매우 의미있다. 이에 더해 다자적 국제기구를 통한 대북인도적 지원, 남북이산가족 상봉, 비무장지대 공동 개발 등을 현실화는 노력이 필요하다.

미국과는 한미협력을 군사, 경제 협력관계 이상의 호혜적 글로벌 협력관계로 정착시켜야 한다. 이를 통해 한국이 미국에 갖는 중요성이 지정학적 의미 이상이 되도록 해야 한다. 한미 협력의 자연스러운 과정과 결과가 한반도 평화프로세스가 되도록 해야 한다는 것이다. 또한 한반도 평화구축에 미국의 적극적인 논의와 참여를 유도하기 위해서는 역설적으로 미국 중심의 한반도 평화구축 구상에서 탈피해야 한다. 대신 한반도 평화를 위한 인도-태평양 지역의 네트워크 구축 및 참여를 확대해야 한다. 이는 우리의 역내 역할과 영향력을 높여 인도-태평양 지역에 집중하고 있는 미국의 한반도 평화구축 과정에의 동참을 유도하는데 주요하다.

민태은 박사는 고려대학교 영어영문학과 졸업 후 미국 시카고 대학에서 국제관계학과 정책학으로 석사학위, 아이오와 주립대학에서 미국정치로 박사학위를 받았다. 미국 조지 워싱턴 대학 강사와 고려대학교 연구교수를 거쳐 현재 통일연구원에 재직 중이다. 미국정치, 미국의 대외정책, 통일정책 및 여론을 연구하고 있다. 최근 저서 및 논문으로 『미국의 대북독자 제재: 정치적 배경과 법적기반 분석, 공저(2020)』 『지속가능한 한반도 평화프로세스, 공저 (2020)』 『대의 민주주의에서 속의 그리고 공론: 의미와 적용, 공저 (2020)』 『트럼프는 어떻게 미국대선의 승리자가 되었나: 2016년 미국대선과 아웃사 이더 시대, 공저 (2017)』 등이 있다.

2021년 12월

저작권자 © 제주평화연구원, 무단 전재 및 재배포 금지