

# 미국의 대외전략: 전략적 재균형에서 미국 우선주의로

이상현 | 세종연구소 수석연구위원 | shlee@sejong.org

## I. 머리말

트럼프 시대의 개막과 함께 미국의 세계전략도 큰 변화가 예상된다. 도널드 트럼프가 미국의 45대 대통령에 당선됨으로써 미국은 민주당 집권 기간 8년을 뒤로 하고 공화당 정부가 출범하게 되었다. 민주당에서 공화당으로의 변화라는 차이에 더하여 도널드 트럼프라는 워싱턴 아웃사이드의 미국이 과연 어떤 세계전략을 펼지 세계의 관심이 집중되고 있다.

미국의 대외전략은 미국이 국제정치에서 차지하는 위상과 영향력 때문에 세계 거의 모든 국가들에게 영향을 미친다고 해도 과언이 아니다. 최근의 국제정세는 ‘지정학의 부활(return of geopolitics)’이라고 불릴 정도로 혼란스런 양상으로 전개되고 있다. 현재의 국제질서는 군사 차원에서 단극적 질서, 정치·외교적으로는 다극적 질서, 경제적으로는 중상주의적 국익 위주의 시각이 혼합된 질서라 할 수 있다. 그런 가운데 향후 당분간 국제정세는 글로벌 차원과 지역 차원 모두 주요국들이 자국의 이익을 중심으로 움직이면서 혼란스런 양상이 지속될 전망이다.<sup>1)</sup> 특히 냉전 종식 이후 정립된 미국 중심의 단극적 국제질서를 변경하려는 현상타파(revisionist) 국가군—중국, 러시아, 이란 등—이 급격히 부상하면서 국제질서가 혼란스런 양상으로 전개되고 있는 것이다. 여기에 갈수록 약해지는 미국의 글로벌 리더십, 중국·러시아 등의 공세적 부상, 중동정세 혼란, 글로벌 금융위기의 여파 지속 등이 오늘날의 국제질서를 매우 혼란스럽고 예측을 어렵게 만든다.

이하에서는 미국의 세계전략을 개관하고, 최근에 특히 중점을 두는 아태 재균형정책을

1) Walter Russell Mead, "The Return of Geopolitics," *Foreign Affairs*, May/June 2014.

집중 분석해 본다. 이어서 트럼프 시대 미국의 외교안보전략이 나아갈 방향을 전망하고 그것이 국제질서와 동북아에 미칠 함의, 그리고 한국에 대한 안보적 함의와 대응을 살펴보고자 한다.

## II. 미국의 세계전략: 변화와 연속성

미국의 안보전략은 기본적으로 미국적 핵심 가치를 외부의 위협으로부터 어떻게 보호할 것인가에 초점이 맞춰져 있으며, 기본적으로 미국인들이 미국의 핵심 가치를 어떻게 이해해 왔는가를 살펴봄으로써 파악할 수 있다. 제2차 세계대전 이후 미국의 국가안보 기본목표는 세계적 영향력, 즉 패권의 확보와 유지라 할 수 있다. 미국 대외전략의 기본과제는 국제질서의 성격을 규정하고 관리하는 패권의 유지이고, 이는 또한 미래 미국 외교의 절대적 목표이기도 하다. 패권 유지를 위한 구체적 수단에서 당파적 차이는 존재하지만 민주당과 공화당 모두 패권 유지라는 절대적 목표는 공유하고 있다.<sup>2)</sup>

Z. 브레진스키(2002)는 패권적이고 적대적인 유라시아 강국의 부상을 저지하는 것이 미국의 세계 일등적 지위를 유지하는 데 핵심적 사안이라고 본다.<sup>3)</sup> 이러한 기본목표 자체는 행정부가 바뀌어도 변함이 없다. 역사적으로 미국의 외교정책에서 ‘평화, 번영, 자유(peace, prosperity, liberty)’의 가치는 항상 중심적 위치를 차지했다. 미국인들의 안전과 번영, 그리고 민주주의가 번영할 수 있는 국제적 환경을 조성하는 것은 미국 대외전략의 핵심 목표이다.<sup>4)</sup> 미국 외교정책의 목표들은 서로를 보완하는 개념들이다. 즉, 미국 안보의 강화는 경제적 번영을 추구할 여건을 강화하는 것이고, 전 세계적으로 민주주의가 확산되는 데 도움이 된다. 이러한 인식은 미국적 가치—특히 민주주의와 시장경제—추구가 미국의 국익과 불가분의 관계로 여여 있다는 것을 말해 준다.<sup>5)</sup>

역사적으로 미국의 외교정책에서 고립주의는 항상 미약한 목소리였고, 현재도 그것은 마찬가지이다. 국제주의(Internationalism)—고립주의(Isolationism)의 이분법은 미국 외교정책을 관찰하는 가장 오래된 방법 중 하나이다. 이 분류법은 미국이 국제적 사건에 연계될 것인지 아니면 국제적 사건에서 유리될 것인지에 관한 태도를 관찰함으로써 측정된다.<sup>6)</sup>

2) Norman Ornstein, "The Legacy of Campaign 2000," *The Washington Quarterly*, Vol. 24, No. 2, 2001, pp.99-105.

3) Z. 브레진스키, 『거대한 체스판: 21세기 미국의 세계전략과 유라시아』, 김명섭 역, 서울: 삼인, 2000.

4) The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, March 2006(<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf>, 접속일: 2006. 3. 17).

5) Christopher Hemmer, "Grand Strategy for the Next Administration," *Orbis*, Summer 2007, pp.449-450.

미국이 초강대국으로 부상한 이후 미국 외교 이념은 국제적 의제에 관해서 미국이 더 이상 개입하지 않는 것이 바람직한가에 대한 기준보다는 미국이 국제적 사건에 대처하는 명분과 수단에서 어떤 차별을 보이고 있는가가 더 중요한 기준이다. 그런 의미에서 제2차 세계대전 이후 미국의 외교는 대체로 국제주의 색채를 띠며, 다만 실행방법에 있어서 좀 더 강경하거나 온건한 차이를 보일 뿐이다. 그렇기 때문에 미국에 주어진 전략적 선택은 글로벌 패권 혹은 글로벌 리더십 사이의 선택일 뿐 국제문제로부터 손을 떼는 고립주의는 실현 가능한 선택지가 아니다.<sup>7)</sup> 행정부에 따라 약간의 차이는 있지만 냉전 종식 이후 발간된 미국의 모든 국가안보전략보고서는 대체로 이러한 국제주의적 공감대를 바탕으로 깔고 있다.

탈냉전기 미국 안보전략에서 대외전략의 목표와 수단을 중심으로 구분할 경우 <표 1>과 같은 분류가 가능하다. 대외전략의 근본 동기가 무엇인가? 즉, 미국은 세력균형을 목표로 하는가, 혹은 민주주의 공동체 확장을 목표로 하는가 하는 점이 하나의 기준이 된다. 다른 하나는 외교의 수단이 군사력인가 아니면 비군사적 수단에 중점을 두는가 하는 것이 다른 기준이 된다. 이런 기준으로 구분할 경우 미국의 대외전략은 <표 1>과 같이 네 가지 정향으로 구분할 수 있다. 전통적 보수주의는 현 국제질서에서 미국의 역할을 고전적인 세력균형 유지, 중국·러시아 등 강대국들과의 군사관계에서의 균형 확보 등에 중점을 둔다. 진보적 국제주의는 미국이 민주주의 공동체의 리더로서 NATO와 같은 다자적 접근에 중점을 두어야 한다고 주장하며, 테러 등 국제문제를 다룰 때 합의에 의한 외교적 수단을 중시한다. 공세적 개입주의는 미국의 경제적·군사적 힘을 유지하는 데 중점을 두고 새로운 위협에 대처하기 위해 필요할 경우 힘의 일방적 행사도 불사한다는 입장이다. 마지막으로 고립적 균형자는 가급적 국제문제에 대한 과도한 개입을 자제하려는 신고립주의의 입장과 가깝다.

<표 1> 미국 안보전략 분석의 틀

외교력 행사 수단 (Instrument of power)	동기(Motivation)	
	민주주의 확산	세력균형
군사력	공세적 개입주의 (Assertive Interventionist)	전통적 보수주의 (Traditional Conservatist)
소프트파워	진보적 국제주의 (Progressive Internationalist)	고립적 균형자 (Offshore Balancer)

자료: Hans Binnendijk and Richard L. Kugler, *Seeing the Elephant: the U.S. Role in Global Security*, National Defense University Press, 2006, p.162.

6) 미국 외교의 이념적 구분과 논의에 관해서는 남궁곤·이상현, 「미국 부시 행정부 외교안보 관료의 안보관과 한반도정책」, 『통일문제연구』, 2002년 하반기호, 2002를 참조하라.  
7) Zbigniew Brzezinski, *The Choice: Global Domination or Global Leadership*, New York: Basic Books, 2004.

제2차 세계대전 이후 냉전의 세계적 확산은 미국의 동아시아 전략을 결정하는 주요 요인이 되었다. 냉전적 대결에서 비롯된 안보이익과 경제이익의 실천적 결합은 미국이 아시아의 중요성을 재인식하는 계기가 되었고, 이후 미국의 아시아정책은 안보와 경제라는 두 축을 중심으로 전개되었다. 냉전이 끝나면서 미국의 이해관계는 이 지역에서 냉전기 동안 확보하였던 미국의 안보이익과 경제이익 및 이를 위한 적극적인 지역균형자로서의 역할을 지속하는 것이었다.<sup>8)</sup> 이를 좀 더 구체적으로 살펴보면, 우선 미국이 추구하는 일반적인 이익은 미국의 세계전략 차원의 연장선상에서 이해할 수 있다. 대량살상무기 확산 방지, 동급의 경쟁자(peer competitor) 혹은 지역패권국가의 출현 저지, 유라시아에서 강대국들 간의 안정적 관계 확보, 중동지역의 평화와 지역 내 미국의 영향력 유지, 미국 주도 시장경제 중심의 성장, 민주주의와 자유주의의 전파 등으로 요약할 수 있다.

이러한 일반적 국가이익은 동아시아 지역에도 포괄적으로 적용할 수 있는데, 급성장하는 중국의 안정적 관리, 일본 및 한국 등을 중심으로 한 지역동맹국들과의 관계 강화, 대만문제, 북한문제 등의 지역분쟁 해결, 세계경제 성장에서 아시아의 역할 제고, 역내 국가들에 대한 민주주의 확산 등을 꼽을 수 있다. 2006년 부시 행정부 국가안보전략보고서(NSS)에서는 미국의 동아시아 국가이익을 아시아 시장에 대한 접근성 제고, 역내 항구적인 군사력 유지, 적대세력 혹은 반미세력에 의한 동아시아 패권화 방지, 동맹을 통한 군사기지 유지, 민주적 발전 도모 등으로 내세우고 있다.<sup>9)</sup>

돌이켜 보면 미국의 탈냉전기 대외전략은 클린턴 행정부의 진보적 국제주의에서 9·11 테러를 계기로 급격히 공세적 개입주의로 변화해 왔다. 부시 행정부의 공세적 개입주의는 군사력 우선, 일방주의, 다자주의 경시 등 21세기의 초국가적·탈국경적 안보환경에서는 그다지 효과적이지 못한 외교정책을 초래했다. 그 결과는 이라크에서의 곤경처럼 부시 행정부의 외교정책 실패로 나타났다.

미국 외교의 이념과 가치를 확산시키는 데는 두 가지 방법이 있다. 하나는 민주주의 등 미국이 신봉하는 가치 확산을 위해 범세계적 십자군 전쟁을 감행하는 것이고, 다른 하나는 좋은 모범을 보임으로써 미국적 가치가 자연스럽게 확산되도록 하는 방법이다. 미국 외교가인 월터 맥두갈(Walter McDougall)은 전자를 ‘십자군 국가(Crusade State)’, 후자를 ‘약속의 땅(Promised Land)’이라고 묘사했다. 클린턴 행정부 말기의 외교는 ‘약속의 땅’을 지향하는 외교였다. 조지 W. 부시 행정부 또한 2000년 출범 당시에는 ‘약속의 땅’을 향했지만 2001년의

8) Joseph Samuel Nye, Jr., "Redefining the National Interest," *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 4, July/August 1999; Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest," *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1, 2000.

9) The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, March, 2006.

9·11 테러는 부시 행정부를 십자군 캠프로 완전히 변화시켰다.<sup>10)</sup> 그래서 아프가니스탄과 이라크로 진격했지만 부시 행정부의 '십자군'식 일방적 가치외교 추구는 오히려 많은 역효과를 초래했다.<sup>11)</sup> 그런 자성을 바탕으로 부시 행정부 마지막 국가안보전략보고서는 미국이 '행동뿐만 아니라 모범으로써 세계를 리드해야 한다.'고 지적하고 있다.<sup>12)</sup>

가장 최근에 발간된 미국 국가안보전략보고서인 2015년 발간 보고서도 이러한 흐름에서 크게 벗어나지는 않는다. 다만, 최근 미국이 당면한 국제질서의 환경 변화와 오바마 행정부의 정책 우선순위를 반영하고 있다는 차이가 있을 뿐이다. 동 보고서는 국제사회에서 강력하고 지속가능한 미국의 리더십을 확보하는 것이고, 미국의 리더십을 어디에 어떻게 행사할 것인가에 초점을 맞추었다. 특히 2015년 국가안보전략보고서에는 오바마 대통령 집권 이후 미국경제가 완전히 회복 국면에 접어들었고, 이러한 성장이 지속될 것이라는 자신감이 표출되었다. 또한 이렇듯 증강되고 있는 경제력이 미국을 국제적 위기 대응에 있어 강력한 리더십을 행사할 수 있는 위치에 올려 놓았음을 강조하고 있다. 미국의 쇠퇴, 혹은 부활을 둘러싼 논란 가운데 오바마 행정부의 경기회복에 따른 자신감이 실제 국제정치질서에 반영되기에는 시간이 걸릴 듯하다. 특히 2015년 NSS 보고서에는 강한 자신감을 반영하여 '강력하고 지속가능한 리더십'을 강조하는 한편, '목적이 분명한 리더십'을 내세웠다. 동 보고서는 미국의 리더십 덕분에 지난 70년간 자유로운 국제질서가 유지됐음을 지적하는 한편, 국방예산 감축을 규정한 씨퀘스터 종식도 강력히 시사했다.

하지만 그와 함께 미국은 현재의 국제문제를 혼자 힘만으로는 해결할 수 없음을 강조하면서 책임과 비용분담을 통한 국제협력을 강화해 문제를 해결해야 한다고 주장했다. 이는 미국이 고립주의로의 회귀를 선택한 것이 아니라 국제적 이슈에 대해 개입은 하되 개입의 방식, 즉 리더십 행사방법이 바뀐 것으로 보아야 할 것이다. 즉, 미국이 과도한 개입 또는 일방주의적인 개입을 자제하겠다는 것이지 국제문제에서 발을 빼겠다는 의미는 아니다. 다만, 문제해결을 위해 관련국들이 더욱 적극적으로 나서야 한다는 것이다. 즉, 문제해결을 위해 관련국들은 책임과 비용을 확실하게 분담해야 하고, 미국은 문제해결 과정을 주도적으로 관리함으로써 국력 유출을 최소화하고 영향력은 유지하겠다는 것이다.

10) Walter A. McDougall, *Promised Land, Crusader State: The American Encounter With the World Since 1776*, Boston: Houghton Mifflin, 1997.

11) Christopher Hemmer, "Grand Strategy for the Next Administration," pp.451~452.

12) The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, March, 2006, p.49.

### III. 미국의 아태 전략적 재균형(Strategic Rebalancing) 정책

오바마 행정부는 2011년 하반기부터 아태 지역에서 미국의 역할을 강화한다는 일련의 중요한 선언들을 발표해 왔다. 실상 미국은 이러한 선언들 이전에도 이미 아태 지역에서 중요한 역할을 수행해 왔다. 하지만 최근의 재균형정책에서 미국은 아태 지역이 미국에게 지정학적 우선순위를 지니는 지역이라고 공개적으로 선언하면서 다양한 이슈 영역에서 관심과 행보의 수준을 높이고 있다. 실상 미국의 재균형정책은 미국이 아시아를 떠났다가 다시 관여하기 시작했다는 뜻이 아니라 상황과 이익의 변화에 따라 이 지역을 바라보는 미국의 중점과 우선순위가 재조정됐다는 의미가 강하다.<sup>13)</sup>

주지하다시피 중국의 부상은 글로벌 차원은 물론, 아태 지역 국가들의 대외환경에 중요한 변화를 초래하고 있다. 아태 지역 국가들은 좋은 싫든 미중관계의 전략적 전개 속에서 각자의 생존을 도모할 수밖에 없게 되었다. 미중 간 경쟁과 협력 사이에서 아태 지역 역내 국가들은 어느 한 쪽을 선택하도록 강요당할 상황을 미연에 피하고자 노력하고 있으며, 이 점에서 한국도 예외는 아니다. 아태 지역 국가들은 역내 구조적 동학으로 미중 간 갈등이 심화되어 선택의 상황에 놓이는 것을 피하기 위해 양국 간 협력을 통한 지역안정을 희망하는 한편, G2 시대가 제공하는 기회와 위협에 민감하게 대응하고 있다. 미중관계 속에서 한국 대전략의 전제는 한미 전략동맹관계와 한중 전략적 협력동반자관계의 '병행발전'은 피할 수 없는 과제라는 점이다. 그런 이유로 미중관계의 향배는 우리에게도 매우 중요한 전략적 함의를 지니는 문제이다.

미국은 방대한 태평양을 사이에 두고 아시아와는 지리적으로 멀리 떨어져 있는 국가이다. 하지만 미국이 역외균형자로서 아태 지역에 큰 영향력을 행사하고 있다는 사실에는 의심의 여지가 없다. 그런 의미에서 미국은 아시아태평양 국가라 할 수 있다. 오바마의 동아시아정책의 기조는 기존의 양자동맹체제 강화와 더불어 범지역적 지역안보체제의 추진이라고 요약할 수 있다.

미국은 아시아 국가가 아니면서 왜 아시아 지역에 집착하는가? 2014년에 발간된 『4년주기 국방태세검토(Quadrennial Defense Review)』(이하 QDR) 보고서에 의하면 미국의 국가이익은 대체로 다음 네 가지로 요약된다.<sup>14)</sup> 첫째, 국가, 국민, 동맹국과 파트너 국가의 안보를

13) Robert Sutter, Michael E. Brown, and Timothy J. A. Adamson, "Balancing Acts: The U.S. Rebalancing and Asia-Pacific Stability," Sigur Center for Asian Studies, The George Washington University, 2013, p.1.

수호한다. 둘째, 기회와 번영이 보장되는 개방적 국제경제 환경 속에서 강하고 혁신적이며 성장을 지속하는 미국경제를 유지한다. 셋째, 미국을 포함하는 전 세계의 보편적 가치에 대한 존중을 증진시킨다. 넷째, 전 지구적 도전에 맞서서 강력한 국제협력을 바탕으로 평화, 안전 및 기회 확대를 위해 노력하는 미국 주도의 국제질서를 확보한다. 이러한 미국의 국가이익을 추구함에 있어서 아시아태평양 지역의 전략적 중요성이 커지면서 미국이 이 지역에 갖는 이익도 당연히 커졌다. 특히 중국의 부상으로 미국의 아시아 접근성이 제약될지도 모른다는 우려는 미국의 아태전략에 있어서 심대한 전략적 함의를 지닌다.

미국이 아태 재균형정책을 채택하게 된 근본적 원인은 아시아에서 중국의 부상이라는 구조적 변화가 진행되고 있고, 그 이면에는 미중 간 세력관계의 변화가 심화될 경우 미국의 아태 지역에 대한 접근성이 제약될지도 모른다는 우려가 있다. 중국이 지금과 같은 추세로 계속 성장하는 반면, 미국은 점점 더 쇠퇴의 길을 걷는다면 결국은 중국이 미국의 패권을 대신하게 되리라는 결론에 도달하게 된다. 최근 미국의 움직임에는 이러한 전망이 가시화되기 전에 어떤 정책적 대응을 해야 한다는 절박감이 반영된 것처럼 보인다.

2010년 11월 오바마 대통령이 한중일 순방 중 도쿄 산토리홀에서 한 연설은 미국의 아시아 복귀를 알리는 신호탄이었다.<sup>15)</sup> 이 연설에서 오바마는 ‘미국은 아시아·태평양 국가’라고 선언하면서, 아시아와 미국은 태평양으로 분리된 것이 아니라 태평양으로 연결되어 있다고 했다. 힐러리 클린턴 미 국무장관도 2010년 10월 28일 아시아 지역 순방에 앞서 하와이 호놀룰루에서 미국의 대(對)아시아전략을 주제로 연설하면서 “아시아 지역의 급속한 경제발전과 사회적 변화 속에서 미국은 미래에도 역내에서 주도적인 역할을 해야 한다.”고 말했다. 클린턴 장관은 미국의 강력한 역할을 강조하면서도 중국과 미국의 관계를 제로섬 관계로 보는 안 된다고 말했다. 클린턴 장관은 “두 나라에는 양국 이해가 근본적으로 상충한다고 생각하는 사람들이 있다.”며 “이들은 미중관계를 한쪽이 이기면 다른 한쪽은 지는 ‘제로섬’ 셈법에 비유하지만 그것은 우리의 입장이 아니다.”라고 강조했다.<sup>16)</sup> 또한 “21세기에 미국과 중국이 상대방을 적으로 바라보는 것은 누구의 이해에도 부합하지 않는다.”고 말했다.

미국은 아태 재균형정책을 특정 국가를 겨냥한 정책이 아니라 보다 포괄적인 아태 지역 관여정책으로 규정하며, 군사·외교·경제적 차원에 걸친 다차원적(multifaceted) 접근을 시도하고 있다. 중국은 기본적으로 아태 재균형정책을 중국의 부상을 저지하려는 봉쇄정책의

14) U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review 2014*, 2014, p.11.

15) Barack Obama, “Remarks by President Barack Obama At Suntory Hall,” Suntory Hall, Tokyo, Japan, November 14, 2009(<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-suntory-hall>, 접속일: 2014. 6. 10).

16) Hillary Clinton, “America’s Engagement in the Asia-Pacific,” Kahala Hotel, Honolulu, Hawaii, October 28, 2010(<http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/10/150141.htm>, 접속일: 2010. 10. 30).

일종으로 간주하며, 지역정세에 불안정을 초래할 뿐이라고 비판적 시각을 견지하고 있다. 더 나아가 중국은 이제 미국에 대해 ‘신형대국관계’를 요구하면서 중국의 핵심 국가이익을 존중하고 호혜적인 대우를 해달라고 요구하고 있다.

좀 더 큰 맥락에서 보면 재균형은 여러 의미를 담고 있는 용어이다. 미국정부는 여러 자료를 통해 재균형을 보는 미국의 시각을 밝힌 바 있다. 예를 들면 2014년 QDR은 이른바 특정 국가를 겨냥한 정책적 조정이 아니라 21세기를 위한 국가안보 태세의 재조정이라는 뉘앙스로 다음의 네 가지로 설명하고 있다.

첫째, 미래의 광범위한 분쟁 스펙트럼을 대비한 재균형이다. 미래분쟁은 비대칭 접근을 하는 적대세력으로부터 기술적으로 진보된 반접근/지역거부 능력을 가진 국가와의 고강도 분쟁까지 다양한 형태를 띠 것이다. 미군은 미래에 어떤 종류의 분쟁에 대비해야 할 것인가에 중점을 두고 전 영역에서의 작전을 가능하도록 하는 데에 주안점을 두어야 한다는 것이다. 둘째, 국가안보 이익 보호를 위한 해외주둔과 대비태세의 재균형 및 유지이다. 유럽과 중동 중심이었던 군사 대비태세를 아태 지역으로 돌리는 것이 이에 해당한다. 셋째, 합동군의 역량, 규모 및 대비태세의 재균형이다. 여기에는 씨퀘스터에 의한 예산삭감 압박과 더불어 군 구조와 무기체계의 조정이 포함된다. 넷째, 전투병력과 지원병력의 재균형이다. 획득절차 개혁과 기지통폐합(BRAC) 등이 이와 관련된다.<sup>17)</sup>

대체로 미국의 아태 지역으로의 선화를 초래한 것은 다음 네 가지 요인 때문으로 분석된다. 첫째, 아태 지역의 경제적 중요성 증대이다. 아태 지역은 높은 경제성장률과 역동성을 발판으로 하여, 국제질서 변화의 중심에 있는 동시에 역동적인 발전의 견인차 역할을 담당하고 있다. 아태 지역은 세계경기 둔화 속에도 연 7~8%대의 높은 경제성장률을 유지하고 있다. 미 국가정보위원회(NIC)가 발표한 미래질서 전망 보고서인 *Global Trends 2030*에 의하면 2030년이 되면 경제규모, 인구, 기술투자, 군사비를 종합해 산정한 글로벌 지배력에서 아시아가 북미와 유럽을 합친 것보다 영향력이 더 커질 것으로 예상하고 있다.<sup>18)</sup> 둘째, 중국 군사력 강화 및 동·남중국해에서의 공세적 성향 증대에 대응한 것이다. 셋째, 이라크, 아프간에서 미국의 군사작전 마무리단계 돌입에 따라 아태 지역에 집중 가능한 여력이 발생한 것도 원인 중 하나이다. 넷째, 국방예산 삭감에 따른 선택과 집중의 필요성 때문이다. 냉전 종식 이후 유럽에서의 안보위협이 사라지고 아시아의 전략적 중요성이 증대하면서 미국으로서는 아태 지역에 집중할 수밖에 없는 상황이 된 것이다.

아태 재균형정책은 대체로 세 가지 측면을 포함하는 복합적인 전략적 전환이다. 첫째,

17) U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review 2014*, 2014, pp.VII-XII.

18) U.S. National Intelligence Council, *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, December 2012.



아태 재균형정책에서 가장 두드러진 변화는 군사배치 태세의 변화이다. 이 부분은 미 당국자들이 재균형의 핵심이 군사적인 것으로 비쳐지는 탓으로 곤혹스러워 하는 부분이기도 하다. 군사적 차원에서 재균형정책의 핵심은 해군력과 공군력의 아태 지역으로의 중점 이동이다. 그러면서도 아시아 지역에서 좀 더 분산된 군사배치 태세를 지향한다. 장기적으로 아태 지역(인도양 인접해역 포함)에는 미 해군력의 60%가 배치될 계획이다. 여기에는 항모전단 1개, 구축함 7척, 연안전투함 10척, 전략잠수함 2대의 증원이 포함된다. 이러한 배치태세 조정은 이미 로버트 게이츠 국방장관 시절부터 공언된 ‘지리적으로 분산되고 전술적으로 유연하며 정치적으로 지속가능한’ 미군의 해외주둔 방침과도 이어진다. 지리적으로 분산된 미군은 괌, 호주, 오키나와, 필리핀, 싱가포르 등지에 순환배치되며, 한국이나 일본 등지의 대규모 영구 기지에 의존하는 대신 다양한 형태의 순환배치를 통해 임무를 수행함으로써 더욱 증대된 전략적 유연성을 보유하게 될 것이다. 호주의 경우 다윈에 장기적으로 2,500명 규모의 미 해병대가 정기적으로 순환배치될 예정이다.<sup>19)</sup>

둘째, 아태 재균형정책의 외교적 차원은 미국의 기존 양자 및 다자 외교 활동을 현격히 강화하는 한편, 미중관계의 안정적 관리에 중점을 둔다. 아시아에 대한 미국 외교의 기본접근은 기존의 양자 동맹관계의 강화에 더하여 싱가포르, 인도네시아, 인도 등 역내 파트너 국가들과의 관계를 강화하는 것이다. 그와 함께 아세안지역포럼(ARF), 동아시아정상회의(EAS), APEC 등 역내 다자협력체도에 대한 협력관계를 강화하고자 한다. 이러한 구상을 실행하기 위해 힐러리 클린턴 국무장관은 전임 세 장관들보다 훨씬 더 자주 아시아를 순방했다. 미중관계의 안정적 관리와 관련해 오바마 행정부는 한편으로는 아태 지역 동맹·우방국들과의 연대를 강화하는 동시에, 다른 한편으로는 중국의 건설적 행동을 유발하고 지역 우방국들의 신뢰를 위해 아태 지역에서의 존재감을 강화하는 이중정책을 펴고 있다. 중국은 미국의 이러한 움직임에 ‘냉전적 사고’라고 비판한다.

실상 이러한 외교적 접근은 오바마 행정부 출범 초기부터 공언된 대아시아 외교의 전반적 맥락과도 별 차이가 없다. 다른 점이 있다면 미국이 아시아의 다자외교 현장에서 과거에 비해 더욱 존재감이 커졌다는 점이다. 미국의 이러한 움직임은 최근 동·남중국해에서 갈수록 커지는 중국의 공세적 성향에 부담을 느끼는 아세안 지역 국가들에게 내심 환영받고 있다. 중국을 제외한 아세안 국가들은 미국이 역내의 다자협력체제에 더욱 확고히 관여하기를 원한다.<sup>20)</sup> 미국은 역내 존재감을 표시하는 차원에서 얼마 전부터 싱가포르 국제전략문제연구

19) Robert Sutter, Michael E. Brown, and Timothy J. A. Adamson, "Balancing Acts: The U.S. Rebalancing and Asia-Pacific Stability," Sigur Center for Asian Studies, The George Washington University, 2013, p.12.  
 20) 중국이 관련된 동·남중국해 영토 및 배타적 경제수역(EEZ) 관련 분쟁 현황에 대해서는 Ronald O'Rourke, "Maritime Territorial and Exclusive Economic Zone (EEZ) Disputes Involving China: Issues for Congress," CRS Report for Congress, 2014를 참조하라.

소(ISS)가 주관하는 ‘샹그릴라 대화’에 정기적으로 참석하고 있고, 2014년 하와이에서 아세안 국방장관회의를 주최하기도 했다. 또한 미국은 아세안 국방장관확대회의(ASEAN Defense Ministers Plus: ADMM+)에서 다양한 안보 관련 문제들을 논의하기를 원하고 있다.

셋째, 경제적 차원에서 미국의 아태 재균형정책은 여러 가지 경제적 이니셔티브도 포함하고 있다. 이는 아태 지역이 향후에도 미국에 경제적으로 여전히 중요한 지역이 될 것이라는 인식에 근거한 것이다. 경제와 관련해 오바마 행정부가 강조해 온 것은 환태평양동반자협정(Trans-Pacific Partnership: TPP) 체결이다. TPP는 미국과 일본, 캐나다, 멕시코 등 12개국이 협상을 진행하다가 트럼프 행정부가 출범하면서 미국은 탈퇴를 선언한 상태이다. 미국이 재균형정책에서 경제적 차원을 중시하는 이유는 아태 지역의 점증하는 경제적 중요성 때문이다. 아시아 지역은 세계 여타 지역에 비해 경제통합의 속도도 빠른 편이다. 미국의 아시아 투자는 2009년 220억달러에서 2011년에는 410억달러로 성장했다. 아태 지역에 대한 미국의 수출액은 2008년에 비해 8% 이상 증가한 3,200억달러에 달했다.<sup>21)</sup> 아시아의 경제적 중요성이 커지는 이유는 중국의 경제성장이 지역 전체의 동반성장을 견인하면서 아시아 전체의 경제적 위상이 높아졌기 때문이다.

오바마 행정부가 추진하고 있는 아태 재균형정책은 분명히 일시적인 정책적 변화가 아니라 향후 여러 정부에 걸쳐 추진될 전략적 재조정이라 할 수 있다. 하지만 일각에서는 재균형정책

<표 6-2> 아태 재균형정책의 개요와 주요국들의 움직임

	미국	중국	한국
군사적 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지리적으로 분산, 전략적으로 유연, 정치적으로 지속가능한 배치</li> <li>- 오키나와 해병대 재배치(호주 다윈, 괌)</li> <li>- 싱가포르, 필리핀, 코코스제도 등 순환배치</li> <li>- 공해전투(AirSea Battle)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 군사현대화, 해양팽창</li> <li>- 반접근, 지역거부(A2/AD)</li> <li>- 비대칭전력 강화(잠수함, DF-21D, 최초의 항모 취역)</li> <li>- 제1도련에서 제2도련으로 해양방어선 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 한미동맹의 안정적 관리</li> <li>- 21세기 전략동맹 성숙화, 글로벌 이슈 관련 협력 확대</li> <li>- 전략권 전환 이후 대비</li> </ul>
외교적 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>- APEC, ARF, EAS 등 지역다자체제 중시</li> <li>- 동맹 및 우방과의 협의 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역다자체제 참여 확대</li> <li>- 아세안에 대해서는 ‘divide and rule’ 접근</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중견국 이니셔티브를 통한 글로벌 거버넌스 참여 확대 (G20 정상회의, 개발원조총회, 핵안보정상회의, GGGI, GCF)</li> </ul>
경제적 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>- TPP 협상 추진 및 가속화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- AIIB</li> <li>- 일대일로</li> <li>- 아세안+3 위주 접근</li> <li>- 한중일 FTA 협상 개시</li> <li>- RCEP 협상 참가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 미국, EU 등 거대경제권과의 FTA를 바탕으로 전방위적 글로벌 FTA 네트워크 확대</li> </ul>

21) Robert Sutter, Michael E. Brown, and Timothy J. A. Adamson, "Balancing Acts: The U.S. Rebalancing and Asia-Pacific Stability," Sigur Center for Asian Studies, The George Washington University, 2013, p.14.

이 냉전식의 중국 봉쇄라는 음모론적 분석을 제기하기도 한다. 오바마 행정부가 재균형의 군사적 측면을 강조하고 중국이 관련된 해양 및 영토 분쟁에서 중국에 불리한 입장을 견지하고 있기 때문에 중국으로서는 그런 해석을 내릴 이유가 충분하다. 현재까지 대부분의 아시아 국가들은 아태 지역에 대한 미국의 관여 확대를 공개적 혹은 묵시적으로 환영하고 있다.

재균형정책에 특히 비판적인 국가는 당연히 중국이다. 중국은 공식적으로는 미국의 재균형 정책에 대해 대체로 절제된 반응을 보이고 있다. 하지만 중국은 재균형의 군사적 측면에 대해서는 비판을 숨기지 않는다. 베이징 당국은 미국이 추진 중인 동맹 강화와 군사협력관계 확대에 대해 ‘제로섬 게임’ 시각을 버리고 냉전적 사고방식을 벗어나라고 촉구한다. 중국이 2013년 4월에 발간한 국방백서는 “특정 국가가 아태 지역에서 군사동맹을 강화하고 있고, 역내 군사주권을 확대하며 긴장을 조성하고 있다.”고 원론적인 비판을 제기하고 있다.<sup>22)</sup> 이에 비해 정부 밖이나 민간전문가들의 반응은 더욱 비판적이다.<sup>23)</sup> 중국의 현실주의 정치분석가들은 양국 간 국력 격차가 좁혀질수록 미중 간 주도권 경쟁이 더 치열해질 것으로 전망한다.

중국을 제외한 아시아 국가들은 대체로 미국의 재균형정책에 대해서 호의적이다. 일본정부와 외교안보 전문가들은 미국의 재균형정책을 환영한다. 그것은 주로 중국의 부상을 견제하는 차원에서 미국이 아시아에 대한 군사적 존재감을 강화해 주기를 기대하기 때문이다. 미국은 아태 지역에서 동맹과 우방국들이 공동안보 이익을 위해 기여해 주기를 원하고 있다. 이를 간파한 일본은 미국의 기대에 부응하여 과거 10년간 동결됐던 방위비를 증액시키기 시작했고, 헌법의 해석개헌을 통해 집단적 자위권 행사를 합법화하기 위한 조치를 취하고 있다. 다만, 앞으로 논란의 소지가 있는 것은 센카쿠/다오위다오에 대한 미국의 입장이다. 2014년 4월 일본을 방문한 버락 오바마 미국 대통령은 “센카쿠는 미일 안보조약의 대상이며, 미국은 이곳을 지킬 의무가 있다.”고 언급했다. 이는 센카쿠가 공격을 받을 경우 미군이 개입하겠다는 의미이며, 미국 대통령이 이런 입장을 공개적으로 밝힌 것은 처음이다. 이에 대해 친강(秦剛) 중국 외교부 대변인은 “중국은 다오위다오를 미일 안보조약 적용대상으로 하는 것에 결연히 반대한다.”며 “미국이 영토문제에 관한 한 한쪽 편을 들지 않겠다고 한 약속을 지킬 것을 촉구한다.”고 말했다.<sup>24)</sup>

한국도 미국의 아태 재균형정책을 환영하지만, 일본과는 이유가 다르다. 한국은 주로 중국보다는 북한발 위협 대비 차원에서 미국의 관여 확대를 희망한다. 2013년 5월 미국을

22) Information Office of the State Council, “The Diversified Employment of China’s Armed Forces,” Beijing, Information Office of the State Council, The People’s Republic of China, April 2013([http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-04/16/c\\_132312681.htm](http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-04/16/c_132312681.htm), 접속일: 2014. 5. 30).

23) 대표적인 예로는 Yan Xuetong, “Strategic Cooperation without Mutual Trust: A Path Forward for China and the United States,” *Asia Policy*, No. 15, January 2013, p.5.

24) 『조선일보』, 「오바마 대통령, “중국이 센카쿠에 군사 보내면 참전할 것이냐”는 질문에, 2014. 4. 25.

방문한 박근혜 대통령은 한미동맹이 오바마 행정부의 재균형정책에 도움이 된다고 언급했다. 재균형정책이 2009년에 합의된 동맹비전 선언과 한미 FTA의 정신과 이어짐을 지적한 것이다. 무엇보다도 2013년 이래 북한의 대남 도발은 한미동맹 강화와 재균형정책에 명분을 제공해 왔다.

아세안 지역의 반응은 다양하다. 대체로 해양국가들은 워싱턴으로 경도되는 경향이 있고 대륙국가들은 베이징의 영향에 더 민감하다. 예를 들면 필리핀과 베트남은 중국과의 해양영토 분쟁으로 인해 미국의 재균형정책을 환영하지만, 캄보디아나 라오스, 미얀마 등은 중국에 좀 더 우호적이다.<sup>25)</sup> 이에 비해 호주와 뉴질랜드는 미국과의 전략적 안보협력, 그리고 중국과의 경제교류 사이에서 신중한 균형을 유지하려는 대표적인 국가들이다.

아태 재균형정책에 대한 미국의 의지와 공약에도 불구하고 그 미래는 불투명하다. 무엇보다도 트럼프 행정부 출범 이후 새로운 대외전략의 기초와 방향에 대해 수많은 의문과 불확실성이 예상되기 때문이다. 현재까지 대다수의 논자들은 미국이 지닌 여러 문제점에도 불구하고 미국의 패권이 앞으로 상당 기간 계속될 것임을 의심하지 않는다. 그 연장선상에서 아태 재균형정책도 현재의 일시적인 어려움을 극복하고 장기적으로는 미국의 전략을 구현하는 기반이 될 것이라고 본다. 아태 재균형정책의 지속에 긍정적인 논자들은 무엇보다도 현재 국제질서의 강력한 구조적 원인을 지적한다. 미국의 동아태전략은 기본적으로 중국의 부상에 대응한 것이기 때문에 구조적으로 쉽게 바뀔 수 있는 전략이 아니며, 따라서 최소한 가지고 있는 자원을 집중해서 아시아에서의 영향력을 유지하리라는 것이다.<sup>26)</sup> 일각의 우려와는 달리 재균형정책은 아시아 지역의 전략적 구조에 잘 부합한다는 것이다. 오바마 대통령의 재균형전략에 대한 의지와 국무부, 국방부, 의회 내에는 재균형전략에 대한 강한 합의가 존재한다.

오바마 대통령은 2014년 5월 28일 웨스트포인트 육군사관학교 졸업식 연설에서 재균형정책이 약화되는 것이 아니라는 중요한 메시지를 선포했다.<sup>27)</sup> 이 연설에서 오바마는 미국의 패권이 쇠퇴하고 있다는 항간의 의구심이 근거 없는 기우라는 점을 지적하면서 중요한 것은 미국이 세계를 리드할 것인지 아닌지가 아니라 ‘어떻게 리드할 것인가’하는 점이라고 주장했다. 그는 21세기 미국에게 고풍주의는 더 이상 선택지가 아니며, 또한 미국이 해외에서 추구하는 평화와 자유의 문제가 모두 군사적인 문제만은 아니라고 주장했다. 다시 말해 미국의 군사행동

25) Rahul Mishra, "The US Rebalancing Strategy: Responses from Southeast Asia," S. D. Mundi and Vivek Chadha (eds.), *Asian Strategic Review 2014*, Institute for Defence Studies and Analyses, 2014.

26) Robert Sutter, "Rebalancing, China and Asian Dynamics: Obama's Good Fit," PacNet #1, 2014.

27) Barack Obama, "Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony," U.S. Military Academy, West Point, New York, May 28, 2014.

은 미국의 리더십을 구성하는 하나의 요소일 뿐이며, 미국이 좋은 망치를 가지고 있다고 해서 모든 문제를 ‘못’으로 봐서는 안 된다는 것이다. 그러면서도 오바마는 만일 미국의 ‘핵심 이익(core interest)’이 요구할 경우, 미국은 일방적으로라도 군사력을 사용할 것이라고 선언했다. 그 핵심 이익 속에는 미국인들의 안녕뿐 아니라 동맹국들이 위협받는 경우도 포함된다. 다만, 미국이 군사력을 사용할 경우에도 군사행동 개시의 문턱이 좀 더 높아져야 하고, 가급적 혼자 행동하기보다는 동맹과 우방국들을 동원해 집단행동으로 가야 한다고 지적했다. 그렇기 때문에 오바마 대통령이 최근 일본, 한국, 말레이시아, 필리핀 순방에서 미국의 아시아 선회에 대해 명시적으로 언급하지 않았다고 해서 이를 두고 아시아 주요 언론들이 미국의 재균형정책에 대한 열의가 식지 않았나 하는 의문을 제기한 것은 근거가 없다는 주장이 제기된다.<sup>28)</sup> 오바마는 아시아 동맹국들에 대한 방어가 미국의 ‘핵심 이익’ 속에 포함됨을 분명히 했기 때문이다.

반면에 아태 재균형정책 지속에 대한 부정적 견해도 만만찮다. 이런 시각에서는 미국이 아태 지역의 중요성과 재균형전략을 강조할 것이나, 중·단기적으로 국내문제, 우크라이나 사태, 중동문제 등으로 인해 미국의 재균형전략의 추동력이 약화될 것으로 예상된다. 특히 우크라이나 사태로 미국의 글로벌 리더십이 손상됨에 따라 유럽에 집중하게 될 것으로 전망되고 아태 지역과 관련해서는 상황 관리에 중점을 둘 것으로 예상된다. 최근 미러 간의 전략적 불신이 확산되는 계기가 되고 있고, 신냉전시대로의 진입이라는 평가도 가능하다. 유럽연합과 NATO 국가들은 환대서양관계의 중요성을 강조하며 미국의 관여와 참여를 더욱 요구하게 될 것으로 전망됨에 따라, 아태 지역 전략은 현 상황관리에 중점이 두어질 것으로 예상된다. 재균형정책과 공해전 개념이 중국과의 군사경쟁을 가속화해 결국 미국의 안보를 해친다는 비판적 견해도 존재한다. 이러한 시각에 따르면 미국의 안보정책 결정자들이 중국을 잠재적 위협으로 간주하기 시작한 2000년 QDR 보고서 이후 중국은 급격하게 국방예산을 증액하기 시작했으며, 해양으로의 방어선 확장을 시도했다는 것이다. 결국 실질적 변화보다는 아직 레토릭 성격이 강한 재균형정책과 공해전 개념이 중국의 부정적 반응을 초래했다는 것이다.<sup>29)</sup> 더 나아가 비록 미국이 의지와 관심이 있다 할지라도 능력과 자원이 부족함에 따라 아시아 동맹국에 대한 책임과 역할 분담을 강조할 것으로 예상된다. 자동예산삭감으로 인해 지속적으로 국방비 감축이 요구되고 미래전력 확보를 위한 신규투자는 어려울 것이며 군사대비태세도 약화될 것으로 전망된다. 따라서 미국이 부족한 부분을 동맹국들의 기여와 역할분담을 통해

<sup>28)</sup> Ralph A. Cossa, "The 'Obama Doctrine' and the Pivot," PacNet #41, June 30, 2014.

<sup>29)</sup> Carl Conetta, "Asia Pivot and Air-Sea Battle: Precipitating Military Competition with China?" *Defense Strategy Review*, March 3, 2014(<http://www.comw.org/wordpress/dsr/precipitating-military-competition-with-china>).

보완하는 정책을 추진하고 동맹국들을 연계하는 정책을 추진할 것으로 판단된다. 이러한 추세가 지속되면 역내 국가들로서는 미국에 대한 안보 의존도를 낮추기 위해 대안적 방안을 모색하게 될 가능성이 커진다.

향후 미국의 재균형정책이 지속되기 위한 관건은 결국 미국이 역내 국가들에 대한 신뢰를 어떻게 확보하는가 하는 것과 미중 간에 존재하는 전략적 불신을 어떻게 극복하는가에 달려 있다. 미국을 비롯한 동맹·우방국들이 국방과 안보에 투자하기 어려운 상황에서 안보협력의 필요성은 더욱 커지고 있다. 특히 국방예산 삭감이 가시화되면서 미국이 혼자 세계의 안보부담을 담당하기가 점점 더 어려워지자 미국은 동맹과 우방의 역할분담을 희망하고 있다. 그런 이유로 미국 내 일각에서는 이제 미국과 우방국들이 힘을 합쳐 안보문제에 대응하는 이른바 ‘연합방위(federated defense)’의 필요성이 제기되는 것이다.<sup>30)</sup>

#### IV. 트럼프 시대 개막과 ‘미국우선주의’ 의 대두

2016년 미국 대선에서 도널드 트럼프 후보가 당선되면서 세계가 충격에 빠졌다. 미국의 주류 언론은 물론 대부분의 전문가들이 힐러리 클린턴 후보의 낙승을 기대했는데, 정 반대의 결과가 나온 것이다. 더구나 트럼프 캠프의 외교안보 전문가들에 관해서는 거의 알려진 게 없기 때문에 미국의 차기 행정부를 바라보는 국제사회의 시선은 불안과 불확실성에 사로잡혀 있다.

트럼프 시대 외교의 기조는 대외정책에 있어서 ‘미국 우선(America First)’ 기조하에 국제적 개입·역할을 축소할 가능성이 증가할 것으로 예상된다. 트럼프의 대외전략, ‘트럼프 독트린(Trump Doctrine)’의 기조는 로널드 레이건의 구상에 연결되며, 그 핵심은 ‘경제·군사적 힘에 의한 평화(peace through economic and military strength)’라 할 수 있다. 트럼프 당선자는 갈수록 위험스러워지는 세계에서 미국의 안전을 지키는 최상의 방법은 ‘위대한 미국의 재건(make America great again)’이라고 생각하며, 그 출발점은 미국 내부의 경제부흥에서 출발한다는 인식을 갖고 있다. 그에 따라 해외 군사개입 축소, 동맹 및 우방의 방위분담 확대, 세계경찰의 역할 대신 미국 국익에 집중하는 고립주의적 노선을 시사하고 있다. 대외경제 정책도 같은 맥락에서 미국의 경제이익 극대화에 초점을 두고 보호무역주의의 전면 도입을

30) Center for Strategic and International Studies, "Federated Defense Project: Concept Overview," Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2013.

주장할 전망이다. 트럼프는 오랜 기간 전 세계에 걸친 기업활동을 하면서 미국을 쓸모없고 소모적인 전쟁의 수렁으로 끌고 들어간 소위 ‘국가건설(nation building)’에 강한 반감을 갖게 된 것으로 보인다.<sup>31)</sup>

트럼프 시대 미국 대외정책의 방향성을 잘 보여주는 것은 트럼프 대통령의 취임사이다. 트럼프 취임사에서 두드러진 강조점은 두 가지이다. 하나는 미국 우선주의이고, 다른 하나는 포퓰리즘이다.

첫째, 트럼프 취임사에서 강조된 가장 중요한 화두는 역시 미국 우선주의였다. 트럼프는 미국이 너무 오랫동안 미국 기업의 희생으로 외국 기업들을 부유하게 했고, 미군의 소중한 자원을 들여 외국 군대를 지원했다고 말했다. 미국의 국경은 보호하지 못하면서 다른 나라들의 국경은 지켜줬고, 미국 내 인프라가 망가지는 것을 방치한 채 해외에서 엄청난 돈을 썼다고 했다. 그것은 과거의 일이고, 오늘 이 순간부터 미국을 통치하는 새로운 비전이 선포되는데, 그것이 바로 미국 우선주의라는 것이다. 트럼프는 미국 우선주의의 간단한 두 가지 원칙은 ‘미국 물건을 사고 미국인을 고용하는 것(Buy American and hire American)’이라고 강조했다. 앞으로 미국의 이익을 앞세운 보호무역주의가 강화되고 무역전쟁의 전조를 예고하는 대목이다. ‘무역과 군사, 그리고 외교에서 드러날 미국 우선주의의 색채는 국제질서에 큰 변화를 예고하고 있다.

둘째, 트럼프는 워싱턴 아웃사이드답게 기성정치권에 대한 강한 불신을 드러내면서 국민과 직접 소통하는 포퓰리즘 정치를 표방했다. 트럼프는 연설에서 미국 정치인들이 배불리는 동안 국민들은 피폐했고, 일자리는 줄었고 공장들이 문을 닫았다고 했다. 앞으로 말만 많고 행동은 하지 않는 정치인들은 더 이상 발을 못 붙일 것이라고도 했다. 이는 민주당뿐만 아니라 공화당 기성정치권에 대해서도 적나라한 불신을 여과 없이 드러낸 것이다. 트럼프 당선인이 “오늘 우리는 단순히 이전 정권에서 다음 정권으로, 한 정당에서 다른 정당으로 권력을 이양하는 것이 아니라 워싱턴의 권력을 국민 여러분에게 돌려드린다.”고 말하자 참석자들은 환호했다. 공직 경력이 전무한 아웃사이드 대통령으로서 워싱턴 중심의 정치 관행에서 벗어나 국민과 직접 호흡하겠다는 트럼프표 포퓰리즘을 선언한 것이다.<sup>32)</sup>

트럼프의 취임사는 공화당 전통과의 결별로도 해석되는 바, 앤드류 잭슨식 애국주의와 포퓰리즘의 결합이라고 볼 수도 있다. 트럼프의 취임사는 보수주의 이데올로기나 전통 공화당원의 연설이 아니라 미국 토착의 징고리즘(배타적 애국주의) 냄새를 짙게 풍긴다. 그것은

31) Peter Navaro, "The Trump Doctrine: Peace through Strength," The National Interest, March 31, 2016(<http://nationalinterest.org/feature/the-trump-doctrine-peace-through-strength-15631>, 접속일: 2016. 3. 31).  
 32) Donald J. Trump, "Inaugural Address," January 20, 2017(<https://www.whitehouse.gov/inaugural-address>).

분명 우리가 익히 알던 미국의 모습이 아니다. 앞으로 세계는 지금까지 알지 못했던 낯선 미국의 모습과 대면하게 될지도 모른다.

미국 우선주의에 대한 맥마스터 국가안보보좌관과 게리 콘 국가경제위원장의 견해는 참조할 만하다. 맥마스터와 콘은 트럼프 대통령의 첫 해외출장인 중동 순방 직후 월스트리트저널에 기고한 글에서 미국이 더 이상 뒤에서 조용히 리드하는 대신 미국 리더십에 대한 확고한 자신감을 되찾겠다고 주장했다. 이들에 의하면 미국 우선주의는 결코 미국 홀로 행동하겠다는 것을 의미하지 않는다. 미국 우선주의는 미국의 핵심 이익을 보호하고 증진시키는 동시에 동맹 및 우방과의 관계를 강화하고 협력을 증진시키는 데 중점을 둔다. 세계는 ‘글로벌 공동체(global community)’가 아니라 국가와 비정부 행위자들, 그리고 기업들이 이익을 위해 서로 관여하고 경쟁하는 무대일 뿐이다. 이것이 국제관계의 본질이며 트럼프 대통령은 이를 분명하게 인식하고 있다는 것이다. 그렇기 때문에 미국과 이익을 공유하는 국가들은 미국을 든든한 우방으로 갖게 될 것이고, 반대로 미국의 이익을 거스르는 국가들은 강력한 저항에 봉착하게 되리라는 것이다(McMaster and Cohn, 2017).<sup>33)</sup> 이러한 시각에서 보면 사우디아라비아의 비민주적 정치체도나 이슬람 과격주의와의 연관성은 전혀 문제될 게 없다. 트럼프 순방 시 사우디아라비아는 ‘1,100억 달러’ 무기거래를 포함해 민관을 아울러 자그마치 총액 ‘3,500억 달러(약 393조 원)’에 이르는 선물 보따리를 트럼프에게 제공했기 때문이다.

하지만 미국 우선주의는 현재의 글로벌 경제와의 연관성 때문에 중요한 리스크 요인으로 꼽힌다. 특히 트럼프는 전 세계적으로 확산되는 포퓰리즘 정치와 관련된 리스크 중 대표적인 요인으로 간주된다. 트럼프의 미국 우선주의에 대해 아직 총체적인 평가를 내리기는 이르지만 대체로 미국 주류 지식인사회에서는 우려의 시각이 우세하다. 트럼프노믹스의 근간인 재정 부양책과 감세는 미국 재정 적자를 키울 수밖에 없다. 지금도 미국은 엄청난 재정 적자에 시달리고 있는데 세수가 뒷받침되지 않는 상태에서 재정규모를 늘리기 위해서는 빚을 더 낼 수밖에 없기 때문이다. 빚을 끌어다 쓰려면 기업에서 채권을 발행하듯 국가는 더 많은 국채를 발행할 수밖에 없다. 국채 발행규모가 커질수록 미국 재정 적자는 더욱 커지고, 국가 신용도는 하락하게 된다. 돈이 풀리면 인플레이션 압력은 높아지고 미국 연준은 과도한 인플레이를 막기 위해 기준금리를 인상하게 된다. 금리 인상은 돈의 가치가 오르는 것을 의미하기 때문에 달러화 강세로 이어진다. 달러 강세는 미국 수출기업들에게는 곧 가격경쟁력 하락을 의미한다. 달러 강세가 심화되면 세계시장에서 미국산 제품가격이 올라가게 돼 수출경쟁력이 떨어진다. 그렇게 되면 미국 내 공장 가동률은 떨어지고 이는 일자리 감소로 연결된다. 결국

33) H. R. McMaster and Gary D. Cohn, "America First Doesn't Mean America Alone," *The Wall Street Journal*, May 30, 2017.



트럼프가 유세 기간 내내 역설했던 일자리 창출은 커녕 오히려 일자리가 줄어드는 역효과가 나타나게 되는 것이다.<sup>34)</sup>

그렇다면 이러한 미국 우선주의 시대가 의미하는 바는 무엇인가? 앞으로의 트럼프 시대에 국제정치질서와 관련해 우려되는 것은 크게 세 가지이다.<sup>35)</sup> 첫째, 미국은 신고립주의로 후퇴할 것인가? 트럼프 공약에 비춰 보면 미국의 대외정책 정향은 국제문제에 대한 선별적 개입에 가까울 것으로 전망되고, 이는 국제사회에서 미국이 일정 부분 발을 빼는 고립주의적 성향으로 비쳐질 가능성이 있다. 미국이 신고립주의로 후퇴한다면 이는 전후 70년간 미국이 건설해 온 자유주의 국제질서(liberal international order)의 심각한 퇴조를 예고하는 것이다. 제2차 세계대전 이후 미국은 각종 국제적 규범과 제도를 통해 무역과 외교를 수행해 왔고, 그런 의미에서 미국은 진정한 ‘체제설계자, 이익향유자(system-maker, privilege-taker)’였다.<sup>36)</sup> 미국의 신고립주의로의 후퇴는 미국 스스로 이러한 자유주의 국제질서의 기초를 허무는 것이며, 중러와 같은 현상타파세력 국가들의 부상을 가속화할 것이다.

둘째, 오바마 행정부의 아태 재균형정책은 약화될 것인가? 아시아에서 미국의 후퇴는 아시아 전체를 중국의 영향권에 내주는 것과 다를 바 없다. 장기적으로 보면 중국의 부상, 미국의 상대적 쇠퇴가 추세인데, 미국이 지금 아시아에서 발을 빼면 그 빈틈을 중국이 재빠르게 메울 것이고, 나중에 미국이 이를 바로 잡으려면 지금보다 훨씬 더 어려운 상황에 직면하게 될 것이다. 트럼프 진영의 재균형정책 비판은 주로 어정쩡한 대중국 압박으로 인해 중국이 남중국해 인공섬만 늘리고 미국의 국익을 저해했다는 것이 핵심이다. 오바마 정부의 아시아 회귀는 말만 요란하고 효과는 없어서 역내 불안만 가중시켰다는 것이다.<sup>37)</sup> 따라서 실상 아시아 회귀(Pivot to Asia)에서 미국으로의 회귀(Pivot to America)가 될 가능성은 적어 보인다. 만일 미국이 아시아 재균형정책을 약화시킨다면 미국의 방위공약에 대한 아시아 국가들의 신뢰에 심각한 손상이 불가피하며, 아시아 각국은 자국의 안보를 위해 군비지출 증가, 역내 갈등과 긴장도 불가피하며, 동·남중국해 문제를 둘러싼 갈등과 긴장 악화도 예상된다. 특히 한국과 일본은 ‘제2의 닉슨쇼크’를 맞게 될 가능성도 존재한다.

셋째, 세계화는 퇴조하고, 중상주의/보호무역주의 시대로 돌입할 것인가? 세계화는 부정적 측면이 없는 것은 아니지만 대체로 긍정적인 부분이 우월하다고 평가된다. 하지만 트럼프 진영은 이미 환태평양동반자협정(TPP) 폐기, 북미자유무역지대(NAFTA) 탈퇴, 한미 FTA

34) 박봉권 외, 「2017 다보스포럼: 대홍돈의 시대 ‘신세계 무질서」, 서울: 매일경제신문사, 2017, pp.108-109.  
 35) 트럼프 행정부 출범 이후 예상되는 국제정세의 문제점에 대해서는 이상현, 「트럼프 행정부의 대북정책 전망과 우리의 전략」, 문화체육관광부 정책브리핑, 2016. 11. 22(<http://www.korea.kr/celebrity/contributePolicyView.do?newsId=148825066>, 접속일: 2016. 11. 30)을 참고하라.  
 36) Michael Mastanduno, "System Maker, Privilege Taker: U.S. Power and the International Political Economy," *World Politics*, Vol. 61, No. 1, 2009.  
 37) Alexander Gray and Peter Navaro, "Donald Trump's Peace Through Strength Vision for the Asia-Pacific," *Foreign Policy*, November 7, 2016.

재협상 등을 주장하고 있다. 이러한 정책은 중상주의/보호무역주의 시대로의 퇴조 및 세계화의 후퇴를 의미하며, 무역전쟁 시대의 도래를 예고하고 있다. 이는 트럼프 시대가 한국 같은 통상국가들에게는 시련의 시기가 될 것임을 예고하는 것이다. 미국의 TPP 탈퇴는 역내 경제력을 확대하려는 중국에게는 절호의 기회가 될 수도 있다. 중국은 이 기회를 이용해 자국 주도의 역내포괄적경제동반자협정(RCEP) 추진에 속도를 낼 수 있기 때문이다.

이 외에도 트럼프 시대는 여러 가지 글로벌 이슈에서의 퇴조를 불러올 가능성이 크다. 우려되는 대표적인 이슈는 친환경적 에너지 정책의 후퇴이다. 트럼프 당선자는 청정에너지원의 진흥을 통해 성장과 고용을 견인하고, 온실가스 감축정책으로 기후변화에 적극적으로 대응했던 오바마 행정부와는 정반대의 길로 가겠다고 공언했다. 트럼프가 추구하는 에너지정책의 핵심은 에너지 독립과 미국 이익 최우선이다. 이 목표를 위해 미국 내 에너지 개발과 혁신에 방해가 되는 인위적 규제를 철폐하고 특정 에너지원에 특혜를 주는 정책적 배려를 배격하는 한편, 시장메커니즘에 의한 에너지 믹스를 추구하는 데 중점을 두겠다는 것이다. 트럼프 진영의 에너지·환경 정책은 중요한 부분에서 오바마 정부와 대조적이다. 신재생에너지 확대와 환경보호청(EPA)의 클린파워플랜(Clean Power Plan)에는 강력 반대하는 반면, 석탄 개발 및 사용 확대, 국내 석유 탐사와 시추에는 강력 찬성한다는 입장이다. 이러한 에너지정책 기조는 금년 11월 발효된 파리기후변화 협약에도 심각한 타격을 줄 전망이다. 트럼프 당선자는 파리협정도 미국 제조업을 약화시키려는 속임수라며 미국 이익 최우선 원칙에 위배되기 때문에 이를 취소하겠다고 공언한 바 있다.

전반적으로 트럼프 행정부 초기의 국제안보 기조는 9·11 시대와 유사해질 전망이다. 외교안보 주요 직책에 내정된 인사들의 성향이 대부분 강경파 일색이다. 9·11 이후에 그랬듯이 백악관이 이슬람 테러와의 전면전에 다시 나서는 상황은 여타 안보 이슈들에 대한 관심을 저하시켜 러시아의 강대국 지위 회복에 기회를 주는 한편, 아시아 피벗을 약화시켜 중국의 경제·외교적 지배력을 키워 줄 가능성이 크다. 또한 대테러 전쟁 집착은 이란과의 대결 위험을 높이고 미국의 동맹국들은 물론 미국 국내의 시민적 자유에도 좋은 징조는 아니다.<sup>38)</sup> 더 나아가 트럼프 행정부의 아이러니는 그가 선택한 내각 장관들 상당수가 대선에서 그를 지지한 대중들이 비판해 온 부유한 특권층이거나 월스트리트 혹은 대기업 경영자 출신이라는 점이다. 또한 배경과 성향이 다른 다양한 인물들이 행정부에 참여하는 만큼 행정부 내에서 있을지도 모를 권력투쟁을 트럼프가 어떻게 봉합할지도 귀추가 주목된다.<sup>39)</sup> 과거 정부에서

38) Dan de Luce, Elias Groll, Molly O'Toole, and Lara Jakes, "Trump's Team Could Bring 9/11 Mindset Back to the White House," *Foreign Policy*, November 18, 2016(<http://foreignpolicy.com/2016/11/18/trumps-team-could-bring-911-mindset-back-to-the-white-house>).

39) Thomas Wright, "Trump's team of rivals, riven by distrust," *Foreign Policy*, December 14, 2016(<http://foreignpolicy.com/>)

보이던 언론과의 허니문 기간은 트럼프 정부 들어 완전히 사라지고 트럼프 대통령이 연일 언론과의 전쟁에 앞장서는 것도 트럼프 행정부 앞날이 험난할 것을 예고하고 있다.

트럼프 대통령은 취임 일주일 새 행정명령 13개에 서명하는 등 대선공약을 숨가쁘게 행동에 옮기고 있다. 그것도 오바마 케어 폐기를 위한 행정명령을 시작으로 TPP 탈퇴, 북미자유 무역협정(NAFTA) 재협상, 멕시코 국경지대 장벽 건설, 불법 이민자 추방, 키스톤 XL 파이프라인 프로젝트 재개 등 미국 안팎을 뒤흔드는 굵직한 이슈들이다. 거기에다 테러와 관련된 이라크, 이란, 소말리아, 수단, 시리아, 리비아, 예멘 등 7개국 국민의 미국 비자발급 및 입국을 90일 동안 일시 금지하는 행정명령에 서명함으로써 전 세계는 물론 미국 내에서도 강한 비판을 자초했다.

이는 오바마 정부가 추진해 온 각종 글로벌 이슈들에서의 심각한 퇴보임은 물론 미국과 동맹국들이 제2차 세계대전 이후 건설한 자유무역과 공동안보의 국제질서인 팍스 아메리카나(Pax Americana)의 종말을 예고하는 전조일지도 모른다. 그렇기에 트럼프가 극단적 국익을 앞세운 근육질 민족주의에 입각한 고립주의적 대외정책을 펴는 것은 ‘미국 우선(America First)’ 정책이 아니라 ‘미국뿐인(America Only)’ 정책이라는 비판이 제기되는 것이다.<sup>40)</sup>

## V. 미국의 대외전략과 한국 안보에 대한 함의

한국에서는 문재인 진보정권이, 미국에서는 트럼프 보수정권이 출범함으로써 다시 노무현-조지 W. 부시 시절의 동맹 불협화음이 나오지 않을까 우려하는 목소리가 있다. 하지만 노무현 시대에 비해 문재인 정부는 현재까지 외교정책 일반이나 북핵 관련 외교태세에 있어서 트럼프 행정부와 별반 갈등적인 모습은 보여주지 않고 있다. 다만, 한반도 주변국들 모두 확고한 국내 지지를 기반으로 한 강성 리더십이 안정적 정책여건 속에서 작동 중이고, 지구촌 전체가 마초 리더십이 지배하는 상황이라 한국정부의 독자적인 운신의 폭이 얼마나 될지 가늠하기가 쉽지 않다.

아직 트럼프 행정부의 한반도 및 대북 정책은 본격적인 궤도에 이르지 못하고 있다. 무엇보다도 국무부 내에 대북정책을 담당할 동아태차관보를 비롯해 주한미국대사 등 주요 보직들이 정해지지 않았기 때문에 정책에 힘이 실리지 못하고 있다. 그런 가운데 2017년 6월 30일

2016/12/14/trumps-team-of-rivals-riven-by-distrust/).

40) Richard Sokolsky and Aaron Miller, "Donald Trump's Foreign Policy is 'America Only,' Not 'America First,'" Op-Ed, *Wall Street Journal*, January 24, 2017.

워싱턴에서 개최된 문재인-트럼프 대통령 간 첫 정상회담에서는 대북정책에 관한 중요한 합의가 이루어졌다. 양 정상의 만남은 덕담으로 시작해 시종 화기애애한 분위기 가운데 진행됐다. 많은 전문가들이 걱정했던 트럼프 대통령의 돌발 발언이나 어색한 장면은 연출되지 않았다. 문-트럼프 첫 정상회담이 별 탈 없이 끝났다고 해서 한미 간 향후 5년이 무탈할 것이라고 기대해서는 안 된다. 원래 정상회담은 구체적 사안의 논의보다는 총론적 입장에서 두 정상 간의 스킨십을 갖고 우호적 케미스트리를 확인하는 데 더 큰 의미를 둔다. 그런 면에서 이번 정상회담은 소기의 성과를 거뒀다. 구체적이고 어려운 문제는 앞으로 실무 차원의 결전을 기다리고 있다.

트럼프 시대를 맞아 한미관계는 새로운 도전에 직면하게 될 가능성을 배제할 수 없다. 트럼프 시대 한미관계와 관련해서는 안보와 경제, 북핵 문제 해법과 관련한 정책 변화와 대응이 요구된다.

첫째, 안보와 관련해서 한국은 특히 두 가지 직격탄에 직면할 가능성이 큰데, 방위비 분담 증액과 전작권 조기 전환 가능성이다. 대선기간 동안 트럼프는 “우리는 일본을 방어하고 한국을 방어하는데, 그들은 우리에게 (공정한 몫의) 돈을 안 낸다.”면서 한국을 안보 무임승차국으로 규정했다. 그의 측근은 미국은 GDP의 3.5%를 국방비로 지출하는 반면, 일본은 1.0%, 독일은 1.1%, 심지어 ‘절대적 미치광이를 이웃한(with an absolute madman on its border)’ 한국조차 2.6%에 불과하다는 수치를 강조하기도 한다.<sup>41)</sup> 이러한 배경에서 보면 트럼프 행정부는 미국의 정치·군사·경제적 비용을 줄이기 위해 한국에 크게 확대된 동맹비용 분담을 요구할 가능성이 크다. 특히 주로 비인적 비용(Non-personnel Stationing Costs)의 한국 측 부담 증대가 예상된다.<sup>42)</sup> 다른 한 가지는 전작권 조기 전환을 추진할 가능성이다. 미국의 이익을 최우선시하는 트럼프는 전작권을 조기에 한국 측에 반환하고 한국이 스스로 방어책임을 지도록 요구할 가능성이 크다.<sup>43)</sup> 과거의 예를 보면 한미관계에서 어젠다를 먼저 꺼내는 쪽이 협상에서는 불리할 가능성이 크기 때문에 우리가 먼저 이 문제를 내놓을 필요는 없다.

방위비 분담금은 방위비분담특별협정(SMA)이 체결된 1991년 이후 해마다 소비자물가지수를 반영해 꾸준히 인상돼 왔다. 현 협정의 유효기간은 2014년부터 2018년까지이며, 2014년 한국 지원분은 9,200억원(전년 대비 5.8% 증가)으로 결정됐다. 이는 주한미군 전체 주둔비의

41) Peter Navarro, “The Trump Doctrine: Peace through Strength,” March 31, 2016.

42) 하지만 한국의 주한미군 방위비 분담 관련, 주한 미국대사 마크 리퍼트는 “한국은 주한미군 주둔에 있어 비인적 비용의 55%를 부담하는 것은 물론 한국 내 미군 기지 건설비용의 90% 이상을 담당하고 있다.”고 언급한 바 있다(『강원일보』, 2016. 8. 24).

43) Victor D. Cha, “Trump and the U.S.-ROK Alliance,” Center for Strategic and International Studies, Korea Chair Snapshot, November 9, 2016(<https://www.csis.org/analysis/trump-and-us-rok-alliance>).

절반 정도로, 2012년 기준 GDP 대비 분담률은 일본과 독일 등 미국의 다른 동맹국들보다 높다. 이 외에도 정부는 지난 10년간 36조원에 달하는 미국산 무기를 구입했다. 여기에 평택미군기지 조성비용 중 절반 이상인 8조 9천억원도 우리 정부가 부담하고 있다. 또 우리나라가 주한미군 측에 지급했으나 집행되지 않고 있는 ‘미집행 방위비 분담금’도 2016년 말 기준으로 3,331억원에 이른다.<sup>44)</sup> 주한미군의 방위비 분담 문제와 관련해 한국도 우리 국익 위주로 생각해야 한다. 미측의 방위비 분담 증액요구가 지나치면 단호히 거부하는 한편, 방위비 분담은 양국이 방위비 분담 특별협정을 통해서 협의하도록 유도하고 우리의 방위 분담을 늘리면 반대급부로 무엇을 요구할 것인지 협상전략을 수립해야 한다. 한국정부는 미국이 오래 전부터 주장해 왔듯이 주한미군 방위비의 절반 수준을 전향적으로 검토하는 대신, 우리가 요구할 것의 리스트를 작성해야 한다. 현행 협정인 제9차 방위비 분담 특별협정(SMA)은 2018년 말까지 유효하므로 가능한 한 협정 종료 이전에 새로운 합의에 도달해야 한다. 따라서 이제는 제10차 한미 방위비 분담 특별협정 체결을 위한 협상을 염두에 두고 우리의 전략을 짜야 한다.

둘째, 대외경제정책에 있어서는 트럼프 행정부에서의 보호무역주의 성향의 강화가 거의 확실시되기 때문에 철저한 대비가 요망된다. 우선 한미 FTA 재협상이 시급한 과제로 다가왔다. 트럼프는 이미 대선 후보시절부터 한미 FTA는 물론 북미자유무역협정(NAFTA) 재협상을 주장하며 환태평양동반자협정(TPP)에도 반대한다는 입장을 거듭 밝혔다. 트럼프 대통령은 문재인 대통령과의 정상회담 후 가진 공동언론발표에서 자동차와 철강산업을 꼭 집어 불만을 제기해, 앞으로 미국의 강한 통상압박이 예고된다. 트럼프 대통령은 9월 2일 북핵 문제로 인해 한반도 위기가 고조되어 가는 가운데도 한미 FTA 폐기 가능성을 내비치면서 한국을 압박했다. 그리고 9월 3일 북한은 제6차 핵실험을 단행했다.

한미 양국은 2017년 8월 22일 서울에서 한미 FTA 공동위원회 특별회기 첫 회의를 개최했다. 미국은 예상대로 전날 자동차, 철강과 함께 자신들이 우위를 점하고 있는 정보통신기술(ICT) 분야의 개정을 요구했다. 로버트 라이트하이저 미 무역대표부(USTR) 대표는 23일 “한국정부에 미국기업을 배제하거나 미국 지식재산권에 돈을 물리는 부담스러운 규제를 다뤄 줄 것을 (1차 회동에서) 요구했다.”며 “이번 협상이 이러한 문제와 (한미 간) 또 다른 불균형 장벽들을 해소해 나갈 기회가 될 것”이라고 말했다. 미측의 요구에 대해 우리 측 대표인 김현중 통상교섭본부장은 “개정 협상 전에 한미 FTA 효과 등을 먼저 공동조사하자.”고 제안했다. 김 본부장은 일단 객관적인 수치와 공동조사로 배수진을 친 채 강공전략으로 최대한 시간을 벌면서 미국이

44) 『KBS 뉴스』, 「트럼프, 美 방위비 증액 압박…이미 충분히 부담」, 2017. 7. 04.

먼저 진행하고 있는 북미자유무역협정(NAFTA) 협상의 선행 과정들을 면밀히 살필 것으로 보인다.<sup>45)</sup> 분명한 사실은 만일 한미 FTA가 폐기된다면 양국 모두 막대한 피해가 불가피하다는 점이다. 대외경제정책연구원, 산업연구원, 농촌경제연구원의 공동연구에 따르면, 그 손해는 한국보다 미국이 더 많이 볼 것으로 추정된다. 미국 측 감소폭이 한국 측 감소폭보다 커지게 되면 대미 무역수지 흑자가 증가하여, 무역 적자 축소라는 미국이 원하는 결과를 얻지 못하게 될 것이다.<sup>46)</sup> 따라서 한국정부는 FTA 재협상이 우리에게 무조건 불리하다는 인식을 벗어나 실현 가능한 최대한의 '윈-윈전략'을 추구해야 할 것이다.

셋째, 방위비 분담 증액과 FTA 이행개선 요구는 어느 정도 확실시되는 반면, 트럼프 정부의 대북정책과 관련해서는 현재로서는 거의 알려진 게 없다. 다만, 대선과정에서 '북한 김정은은 미치광이'라는 언급에서부터 햄버거 정상회담까지 트럼프의 정체되지 않은 몇 가지 발언들이 알려졌을 뿐이다. 하지만 분명한 것은 미국 차기 정부는 아마도 오바마 정부의 '전략적 인내' 정책을 대체할 새로운 대북정책을 모색할 가능성이 크다는 점이다. 한미 양국은 북한의 핵·미사일 능력의 지속적 고도화에 대해서는 일치된 평가를 내리고 있다. 그리고 최근 들어 북한의 핵과 미사일 역량이 급속히 강화되면서 이제는 미국도 북한의 위협을 무시할 수 없는 상황으로 가고 있다.

오바마 정부에서 트럼프 정부로 옮겨 가면서 가장 시급한 것은 북한의 가속화되는 핵·미사일 도발에 대한 대응방안을 조율하는 것이다. 북한은 5월 14일, 한국의 새 대통령이 취임하고 일주일도 지나지 않아 화성12호라는 준 ICBM급 미사일을 발사했다. 북한 관영 조선중앙통신은 "로켓 연구부문의 과학자, 기술자들은 주체106(2017)년 5월 14일 새로 개발한 지상대지상 중장거리 전략탄도로켓 '화성-12'형 시험발사를 성공적으로 진행했다."며, "발사된 로켓은 예정된 비행궤도를 따라 최대정점고도 2,111.5km까지 상승 비행해 거리 787km 공해상의 설정된 목표수역을 정확히 타격했다."고 보도했다. 조선중앙통신은 또 가혹한 대기권 재돌입 환경 속에서 조종 전투부의 말기 유도특성과 핵탄두 폭발체계의 동작 정확성을 입증했다면서 대기권 재진입(re-entry) 기술을 확보했다고 주장했다. 2017년 4월 15일 열병식 당시 한국 언론이 무수단 개량형 또는 무수단 미사일(화성 10호)인 것 같다고 보도한 것과 동일한 외양의 미사일을 북한 언론은 화성 12호라며 여러 장의 사진을 보도했다. 김정은은 화성 12호를 '주체탄'이라고 명명했다. 화성 12호가 ICBM인지는 아직 불분명하나 지난 3월 북한이 시험했다고 밝힌, 네 개의 보조엔진에 단일 노즐을 갖춘 새로운 엔진을 사용한 것으로 추정된다. 연료 형태나 단 분리도 알려지지 않았다. 만일 단 분리 없이 1단 로켓만으로 이 정도 성능을

45) 『서울신문』, 「FTA 효과 공동조사」 강공 이후...김현중 다음 수, NAFTA서 찾아, 2017. 08. 24.

46) 이진면·김바우, 「한-미 FTA 재협상과 우리의 대응 방향」, 산업연구원 「K-IET 산업경제이슈」 2017년 21호, 2017.

보였다면 이는 상당한 기술 진전으로 볼 수 있다.<sup>47)</sup>

뒤이은 2017년 5월 21일(한국시간) 탄도미사일 발사에 대해 북한 노동신문은 고체연료를 사용하는 지대지 중장거리 전략탄도탄 ‘북극성 2형(KN-15)’을 성공적으로 시험 발사했다며 김정은 북한 노동당 위원장이 부대 실전배치를 승인했다고 보도했다. 북한 조선중앙통신은 북극성 2형의 계열생산 준비를 끝냈으며, 이번 실험이 북극성 2형 무기체계 전반의 기술적 지표들을 최종 확증하고 서로 다른 환경 속에서 적응 가능성을 충분히 검토해 부대들에 실전 배치하는 데 목적을 두고 진행됐다고 설명했다. 북극성 2호는 2016년 잠수함발사탄도미사일(SLBM)으로 시험한 북극성 1호를 지상발사용으로 개조한 것이다. 북극성 2호는 안정성과 성능을 확증하기 위해 추가적인 시험이 필요하지만 북한은 이를 무시한 채 앞당겨 실전배치를 서두르는 것으로 보인다.<sup>48)</sup> 하지만 지금 당장 북한이 북극성 2호 대량생산에 돌입한다 해도 실전배치에 필요한 수량을 확보하고 초기운용역량(IOC: Initial Operational Capability: IOC)에 도달하려면 1년 이상 소요될 것으로 예상된다. 그리고 북극성 2호가 스커드-ER 및 노동 미사일을 대체해 주력 전략미사일 전력으로 자리 잡으려면 적어도 5년은 걸릴 것으로 전망된다.<sup>49)</sup>

이러한 북한의 탄도미사일 개발 노력은 지난 7월 4일 화성 14형 대륙간탄도탄 시험발사 성공으로 정점을 찍었다. 미사일 고도 및 비행거리, 속도, 비행시간, 단 분리 등을 고려할 때 이는 ICBM급 사거리의 신형 탄도미사일로 평가되며, 지난 5월 14일 시험발사에 성공한 KN-17을 2단계로 개량한 것으로 잠정 평가된다. 일반적인 ICBM 판단 기준은 사거리 5,500km 이상, 최대속도 마하 21 이상(상승 구간)이다. 고정형 발사대로 발사 및 고난도 기술을 필요로 하는 재진입 여부 미확인 등, ICBM의 개발 성공으로 단정하기는 제한적이지만 이는 북한 미사일 역량의 심각한 진전으로 평가하기에 충분한 수준이다. 북한의 의도는 자체 ICBM 개발일정에 따른 장거리미사일 능력 확보라는 차원 외에도 “핵억제력을 중추로 하는 자위적 국방력을 백방으로 강화”(『조선중앙통신』, 2017. 7. 1)하는 한편, 한미 정상회담과 G20 정상회의에 대한 반발 및 미독립기념일(7월 4일) 계기 무력시위의 성격이 큰 것으로 판단된다.

그러나 그 무엇보다도 심각한 진전은 북한의 제6차 핵실험이다. 북한은 지난 9월 3일 오전 조선중앙통신을 통해 김정은의 핵무기연구소 현지지도와 함께 대륙간탄도미사일

47) John Schilling, "North Korea's New Hwasong-12 Missile," 38 North, May 24, 2017.

48) Michael Elleman, "The Pukgukson-2: Lowering the Bar on Combat Readiness?" 38 North, May 25, 2017([http://38north.org/2017/05/pukgukson2\\_052517/](http://38north.org/2017/05/pukgukson2_052517/)).

49) John Schilling, "The Pukgukson-2 Approaches Initial Operational Capability," 38 North, May 24, 2017(<http://38north.org/2017/05/jschilling052417/>).

(ICBM)에 장착할 수소폭탄 사진을 최초로 공개했다. 그리고 이어서 북한 시간으로 낮 12시(한국시간으로 낮 12시 30분)에 'ICBM 장착용 수소탄'을 가지고 제6차 핵실험을 단행했다고 발표했다. 제6차 핵실험으로 북한은 문재인 대통령이 언급한 레드라인(ICBM에 핵탄두 장착)에 근접했고, 북한의 핵미사일은 이제 미 본토를 위협할 개입체인자가 될 때가 멀지 않았다는 평가가 나온다. 국제사회는 예상보다 빠른 북한의 핵, 미사일 개발 속도에 놀라고 있다. 북한은 핵탄두 재진입체 기술을 제외한 탄두 소형화, ICBM 능력에서 거의 완성단계로 평가되지만 아직 미 본토를 핵장착 ICBM으로 직접 공격하기엔 미달인 것으로 평가된다. 하지만 현 추세라면 북한은 1~2년 내에 관련 모든 기술을 확보할 것으로 전망된다.

이처럼 북한의 핵과 미사일 역량은 고도화되어 가고 있는데, 북한과의 협상은 중단된 지 오래 됐기 때문에 이제는 미국 내에서 북핵문제의 해결을 위해서는 새로운 방안을 모색해야 한다는 지적이 자주 제기된다. 즉, 북핵문제를 단번에 'CVID' 방식으로 해결하는 것이 사실상 불가능하기 때문에 우선 북핵의 고도화를 막고 장기적인 해법을 모색해야 한다는 것이다. 그것이 바로 '핵동결 입구론'이다. 궁극적인 목표는 북한의 완전한 비핵화이지만 그 중간단계로서 우선 북한 핵을 동결함으로써 상황의 악화를 막아야 한다는 것이다. 미국 측에서도 북한을 한 번에 비핵화하는 것이 사실상 불가능하다는 판단하에 동결 후 장기적 비핵화로 가자는 의견들이 나오기 시작한다. 2016년 한국을 방문한 윌리엄 페리 전 미 국방장관은 북한이 핵무기를 사용할 것으로는 생각하지 않지만 의도된 공격이 아니라 잘못된 계산에 따라 재래식 공격이 핵전쟁으로 확대되는 것이 진짜 위협이라면서 외교로 이러한 불확실성을 줄여야 한다고 지적했다. 페리 장관은 비핵화를 전제로 한 협상은 실패할 수밖에 없다면서 지그프리드 헤커 교수가 말하는 '3 No's, 즉 no more bombs, no better bombs, no export'가 하나의 출발점이 될 수 있다고 밝혔다.

뿐만 아니라 제임스 클래퍼 국가정보국장은 북한 비핵화는 실패한 개념이며 이란식 핵동결 협상도 실현 불가능하다고 주장했다. 북한의 핵은 생존을 위한 티켓이기 때문에 그나마 바랄 수 있는 것은 북핵능력의 제한이라는 것이다.<sup>50)</sup> 우드로윌슨센터의 제인 하만 박사는 북한의 핵미사일 실험 동결과 IAEA 북한 복귀를 당면 목표로 협상할 필요가 있음을 지적하며, 비핵화는 북미대화의 전제조건이 아니라 최종 목표라고 주장했다.<sup>51)</sup> 존 울프스탈 백악관 국가안보회의(NSC) 군축·비확산담당 선임국장도 워싱턴에서 개최된 학술회의에서 차기 행정부가 원하던 원하지 않든 북한의 실질적인 도전에 직면할 것이기 때문에 이에 대한

50) 「뉴시스」, 「클래퍼, 北 비핵화, 실패한 개념 발언 때문」, 2016. 10. 29.

51) 「중앙일보」, 「[직격 인터뷰] 김영희 문고 제인 하만 우드로윌슨센터 소장 답하다-비핵화는 북·미 대화의 전제조건이 아니라 최종 목표」, 2016. 11. 03.



준비가 필요하다고 지적하면서, 차기 미국 행정부의 최우선 과제는 북한의 도발에 대비하는 것이라고 강조했다. 특히 그는 북한의 비핵화가 궁극적인 목표이지만 적어도 핵 개발을 먼저 동결시켜야 한다며, 차기 미 행정부는 제재를 강화하면서도 한국, 일본과 더불어 북한과도 대화와 접촉을 하는 방안을 모색해야 한다고 제안했다.<sup>52)</sup>

트럼프 대통령과 김정은 위원장이 서로 험악한 ‘말폭탄’을 주고받는 가운데 앞으로 아마도 가장 힘든 부분은 향후 대북정책을 둘러싼 서울과 워싱턴 간 온도차를 극복하는 게 될 것이다. ‘핵동결 입구론’과 ‘핵폐기 출구론’을 제시한 문재인 정부의 구상에 비해 트럼프 행정부는 당분간 압박과 제재 외에는 관심이 없어 보인다. 단둥은행 제재, 중국의 인신매매 최악 등급 지정, 대만 무기판매 승인, 미 함정의 대만 기항 승인 등 중국에 대한 전방위 압박 카드는 북한의 김정은과 한국의 문재인 정부도 염두에 둔 메시지라는 점을 잘 읽어야 한다.

트럼프 행정부의 대한반도정책은 아직도 상당 부분 불확실하다. 한반도정책을 담당할 동아태차관보가 선임되려면 앞으로도 상당한 시간이 소요될 전망이다. 이러한 상황에서 우리가 할 일은 한국이 원하는 정책입장을 신속하고 정확하게 트럼프 정부에 전달하는 일이다. 한미관계에 관련되는 이슈별로 우리가 원하는 정책의 목표와 방향, 협력 범위 등을 정확히 전달해서 차기 미국 행정부의 정책에 반영되도록 외교적 노력을 집중해야 한다. 그와 함께 조지 W. 부시 행정부 당시의 교훈을 상기할 필요가 있다. 필요하다면 동맹국들이 강력한 목소리를 내야 한다. 워싱턴의 정책이 입안되기를 수동적으로 기다릴 게 아니라 트럼프 정부와 의회를 적극적으로 공략하려는 자세가 필요하다.

21세기의 복합적 안보환경에서 세계 대부분의 국가들은 나름대로 다양한 형태의 ‘헤징(hedging)’ 전략을 구사하고 있다. 아시아 국가들이 대부분 미국에 안보를 의존하면서도 중국의 부상이 가져온 경제적 기회에 적극 편승하는 것이 좋은 예이다. 미국과 중국 사이에서 한국의 외교전략에 관해서는 비대칭 연미연중, 혹은 연미화중 등 다양한 전략이 제시되어 왔다. 이들 구상의 기본적인 발상은 우리 외교안보의 중점을 어느 한 곳에 ‘다 걸기(all-in)’ 하지 않겠다는 취지를 담고 있다. 한국의 대미·대중 정책을 양자택일이 아닌 ‘윈-윈’하는 관계로 만들어야 한다는 점은 분명하다. 미국의 아태 재균형정책과 중국의 ‘신형대국관계’ 요구가 당분간은 아태 지역의 큰 흐름을 구성하는 가장 중요한 외생변수가 될 것은 분명하다. 한국은 이 두 흐름 사이에서 우리의 생존을 확보하고 평화와 번영을 제고하기 위한 현명한 전략을 수립해야 한다. 최악의 경우에는 한국이 미중 사이에서 선택을 강요당할 가능성도 배제할 수 없다. 결론적으로 말하자면, 한국의 입장에서는 한미동맹을 명실상부한 전략동맹으

52) 『CBS노컷뉴스』, 「美 백악관 관리, 북한, 차기 행정부에도 도전」, 2016. 9. 28(<http://www.nocutnews.co.kr/news/4660454#csidx55f3d3a37a10a539fad49e1d1437342>, 접속일: 2016. 12. 30).

로 발전시키는 한편, 중국·일본·러시아 등 주변 강대국들과 협력 동반자관계를 병행 추진하는 방안 외에는 대안이 없다. 문제는 트럼프 시대에 들어 미중 양국이 아시아에서 격돌할 가능성이 커지는 추세 속에서 그러한 목표를 어떻게 추진할 것인가 하는 점이다. 한국의 전략은 우리 주변의 네트워크를 다양하고 복합적으로 만드는 데 우선점을 뒀다. 한미동맹을 중심으로 하되 중층적·복합적 네트워크의 창출을 통해 한미동맹과 한중관계가 배타적이지 않다는 인식을 조성해 나가는 한편, 이슈별로 정교하고 유연한 밸런싱을 추구해야 할 것이다.

## 참고문헌

- 남궁곤 · 이상현, 「미국 부시 행정부 외교안보 관료의 안보관과 한반도정책」, 『통일문제연구』, 2002년 하반기호, 2002.
- 박봉권 외, 『2017 다보스포럼: 대혼돈의 시대 ‘신세계 무질서’』, 서울: 매일경제신문사, 2017.
- 이상현, 「트럼프 행정부의 대북정책 전망과 우리의 전략」, 문화체육관광부 정책브리핑, 2016. 11. 22 (<http://www.korea.kr/celebrity/contributePolicyView.do?newsId=148825066>, 접속일: 2016. 11. 30).
- 이진면 · 김바우, 「한·미 FTA 재협상과 우리의 대응 방향」, 산업연구원 『I-KIET 산업 경제이슈』 2017년 21호, 2017.
- Z. 브레진스키, 김명섭 역. 『거대한 체스판: 21세기 미국의 세계전략과 유라시아』 서울: 삼인, 2000.
- Binnendijk, Hans and Richard L. Kugler. *Seeing the Elephant: the U.S. Role in Global Security*, National Defense University Press, 2006.
- Brzezinski, Zbigniew. *The Choice: Global Domination or Global Leadership*, New York: Basic Books, 2004.
- Center for Strategic and International Studies. “Federated Defense Project: Concept Overview,” Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2013.
- Cha, Victor D. “Trump and the U.S.-ROK Alliance,” Center for Strategic and International Studies, Korea Chair Snapshot, November 9, 2016(<https://www.csis.org/analysis/trump-and-us-rok-alliance>).
- Clinton, Hillary. “America’s Engagement in the Asia-Pacific,” Kahala Hotel, Honolulu, Hawaii, October 28, 2010(<http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/10/150141.htm>, 접속일: 2010. 10. 30).
- Conetta, Carl. “Asia Pivot and Air-Sea Battle: Precipitating Military Competition with China?” *Defense Strategy Review*, March 3, 2014(<http://www.comw.org/wordpress/dsr/precipitating-military-competition-with-china>).
- Cossa, Ralph A. “The ‘Obama Doctrine’ and the Pivot,” *PacNet* #41, June 30, 2014.
- De Luce, Dan, Elias Groll, Molly O’Toole, and Lara Jakes. “Trump’s Team Could Bring

- 9/11 Mindset Back to the White House,” *Foreign Policy*, November 18, 2016(<http://foreignpolicy.com/2016/11/18/trumps-team-could-bring-911-mindset-back-to-the-white-house>).
- Elleman, Michael. “The Pukgukson-2: Lowering the Bar on Combat Readiness?” *38 North*, May 25, 2017 ([http://38north.org/2017/05/pukgukson2\\_052517/](http://38north.org/2017/05/pukgukson2_052517/)).
- Gray, Alexander and Peter Navaro. “Donald Trump’s Peace Through Strength Vision for the Asia-Pacific,” *Foreign Policy*, November 7, 2016.
- Hemmer, Christopher. “Grand Strategy for the Next Administration,” *Orbis*, Summer 2007.
- H. R. McMaster and Gary D. Cohn, “America First Doesn’t Mean America Alone,” *The Wall Street Journal*, May 30, 2017.
- Information Office of the State Council. “The Diversified Employment of China’s Armed Forces,” Beijing, Information Office of the State Council, The People’s Republic of China, April 2013([http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-04/16/c\\_132312681.htm](http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-04/16/c_132312681.htm), 접속일: 2014. 5. 30).
- Mastanduno, Michael. “System Maker, Privilege Taker: U.S. Power and the International Political Economy,” *World Politics*, Vol. 61, No. 1, 2009.
- McDougall, Walter A. *Promised Land, Crusader State: The American Encounter With the World Since 1776*, Boston: Houghton Mifflin, 1997.
- McMaster, H. R. and Gary D. Cohn. “America First Doesn’t Mean America Alone,” *The Wall Street Journal*, May 30, 2017.
- Mead, Walter Russell. “The Return of Geopolitics,” *Foreign Affairs*, May/June 2014.
- Mishra, Rahul. “The US Rebalancing Strategy: Responses from Southeast Asia,” S. D. Mundi and Vivek Chadha (eds.), *Asian Strategic Review 2014*, Institute for Defence Studies and Analyses, 2014.
- Navaro, Peter. “The Trump Doctrine: Peace through Strength,” *The National Interest*, March 31, 2016 (<http://nationalinterest.org/feature/the-trump-doctrine-peace-through-strength-15631>, 접속일: 2016. 3. 31).
- Nye, Joseph Samuel, Jr. “Redefining the National Interest,” *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 4, July/August 1999.

- O'Rourke, Ronald. "Maritime Territorial and Exclusive Economic Zone (EEZ) Disputes Involving China: Issues for Congress," CRS Report for Congress, 2014.
- Obama, Barack. "Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall," Suntory Hall, Tokyo, Japan, November 14, 2009(<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-suntory-hall>, 접속일: 2014. 6. 10).
- \_\_\_\_\_. "Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony," U.S. Military Academy, West Point, New York, May 28, 2014.
- Ornstein, Norman. "The Legacy of Campaign 2000," *The Washington Quarterly*, Vol. 24, No. 2, 2001.
- Rice, Condoleezza. "Promoting the National Interest," *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1, 2000.
- Schilling, John. "North Korea's New Hwasong-12 Missile," *38 North*, May 24, 2017.
- \_\_\_\_\_. "The Pukguksong-2 Approaches Initial Operational Capability," *38 North*, May 24, 2017 (<http://38north.org/2017/05/jschilling052417/>).
- Sokolsky, Richard and Aaron Miller. "Donald Trump's Foreign Policy is 'America Only,' Not 'America First'," Op-Ed, *Wall Street Journal*, January 24, 2017.
- Sutter, Robert, Michael E. Brown, and Timothy J. A. Adamson. "Balancing Acts: The U.S. Rebalancing and Asia-Pacific Stability," Sigur Center for Asian Studies, The George Washington University, 2013.
- Sutter, Robert. "Rebalancing, China and Asian Dynamics: Obama's Good Fit," *PacNet* #1, 2014.
- Trump, Donald J. "Inaugural Address," January 20, 2017 (<https://www.whitehouse.gov/inaugural-address>).
- U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review 2014*, 2014.
- U.S. National Intelligence Council. *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, December 2012.
- White House. *The National Security Strategy of the United States of America*, March 2006 (<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf>, 접속일: 2006. 3. 17).
- Wright, Thomas. "Trump's team of rivals, riven by distrust," *Foreign Policy*, December

14, 2016(<http://foreignpolicy.com/2016/12/14/trumps-team-of-rivals-riven-by-distrust/>).

Yan Xuetong. “Strategic Cooperation without Mutual Trust: A Path Forward for China and the United States,” *Asia Policy*, No. 15, January 2013.

<언론 보도>

『서울신문』, 「‘FTA 효과 공동조사’ 강공 이후…김현종 다음 수, NAFTA서 찾나」, 2017. 08. 24.

『조선중앙통신』, 2017.7.1

『KBS 뉴스』, 「트럼프, 美 방위비 증액 압박…이미 충분히 부담」, 2017. 07. 04.  
(<http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3509348&ref=A>)