

# 트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응

김상기 외



# 트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응

연구책임자: 김상기(통일연구원 국제전략연구실 부연구위원)

공동연구자: 이기태(통일연구원 기획조정실 기획부장 / 부연구위원)

이우태(통일연구원 통일정책연구실 부연구위원)

이동률(동덕여자대학교 중어중국학과 교수)

이혜정(중앙대학교 정치국제학과 교수)

## 트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응

KINU 연구총서 17-13

---

발행일	2017년 12월 31일
저자	김상기, 이기태, 이우태, 이동률, 이혜정
발행인	손기웅
발행처	통일연구원
편집인	국제전략연구실
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	<a href="http://www.kinu.or.kr">http://www.kinu.or.kr</a>
기획·디자인	아미고디자인(02-514-5043)
인쇄처	(주)한디자인코퍼레이션(02-2269-9917)
ISBN	978-89-8479-899-1 93340 동아시아 정세[東--政勢], 국제 관계[國際關係] 349.1-KDC6 / 327.5-DDC23 CIP2018001236
가격	11,000원

---

© 통일연구원, 2017

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

# 트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,  
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

# 차례

요약 .....	9
<b>I. 서론   김상기 .....</b>	<b>19</b>
1. 연구배경과 목적 .....	21
2. 연구내용 및 구성 .....	25
<b>II. 미국 우선주의와 대전략의 변화   이혜정 .....</b>	<b>29</b>
1. 분석적 논의: 미국 패권 .....	34
2. 트럼프의 미국 우선주의 담론: 공포와 이익, 명예 .....	48
<b>III. 트럼프 행정부의 동아시아 전략과 한반도 정책   김상기 .....</b>	<b>73</b>
1. 동아시아 전략 .....	78
2. 한반도 정책 .....	93
<b>IV. 중국 시진핑 정부의 동아시아 전략과 한반도 정책   이동률 .....</b>	<b>105</b>
1. 국정과제와 대미전략 .....	107
2. 동아시아 전략 .....	118
3. 한반도 정책 .....	124
<b>V. 러시아 푸틴 정부의 동아시아 전략과 한반도 정책   이우태 .....</b>	<b>133</b>
1. 대외정책 기조와 대미전략 .....	135
2. 동아시아 전략 .....	146
3. 한반도 정책 .....	152

트럼프 행정부 출범 이후  
동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응

<b>VI. 일본 아베 정부의 동아시아 전략과 한반도 정책   이기태</b>	<b>159</b>
1. 대미 전략	161
2. 동아시아 전략	167
3. 한반도 정책	178
<b>VII. 동아시아 및 한반도에 미치는 영향   김상기·이동률·이혜정· 이기태·이우태</b>	<b>187</b>
1. 지역질서 변화의 분석과 전망	189
2. 한반도에 미치는 영향	204
<b>VIII. 결론: 한국의 대응   김상기·이혜정·이동률·이우태·이기태</b>	<b>221</b>
1. 주변 4강에 대한 대응	223
2. 대북정책	233
<b>참고문헌</b>	<b>241</b>
<b>최근 발간자료 안내</b>	<b>253</b>

## 표 차례

표 II-1	유권자 중 백인 비율의 감소 (2000-2016년) .....	41
표 II-2	2016년 대선 등록 유권자가 답한 후보자 지지 요인 .....	42
표 II-3	트럼프의 취임 초기 정책구상(2016년 10월 22일 게티즈버그 연설) .....	43
표 II-4	트럼프와 오바마의 대외관계 인식 및 정책 비교 .....	46
표 V-1	러시아 '2025 극동개발계획' 개요 .....	151



## 그림 차례

그림 II-1 신자유주의와 경제적 불평등 .....	40
그림 II-2 전체 미국인구/노동인구 대비 이민자 비율 (1980-2015년) .....	41



## 요 약

미국 우선주의를 주창하는 트럼프 행정부의 대외전략의 주요 특징은 무엇인가? 중국, 러시아, 일본은 트럼프 행정부의 대외전략에 어떻게 대응하는가? 트럼프 행정부 대외전략의 변화와 그에 대한 중국, 러시아, 일본의 대응은 동아시아 질서 및 한반도에 어떤 변화를 초래하며, 그 변화에 한국은 어떻게 대응해나가야 하는가? 이 질문들에 답하는 것이 본 연구의 주된 과제이다. 즉, 본 연구의 주된 목적은 미국 트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 안보·경제 질서 및 한반도 외교안보 환경의 변화를 종합적, 체계적으로 분석하고 전망하며, 한국의 대응 방향을 제시하는 것이다. 이와 같은 목적을 가지는 본 연구는 모두 8개의 장(chapter)으로 구성되며, 서론(I 장)을 제외한 나머지 장의 주된 내용은 다음과 같다.

우선, II장은 트럼프 행정부의 대외전략을 특징짓는 미국 우선주의의 근원과 주요 내용을 제시한다. 트럼프 행정부는 ‘글로벌리즘’이 아닌 ‘미국 우선주의’를 강조하며, 국제질서 주도·관리보다 미국 자신의 이익을 우선시한다. 미국 우선주의는 민주주의나 인권 등의 가치를 수출하는 데 반대하고, 자유무역과 동맹에 대한 안보 공약으로 미국은 일자리를 잃고 힘이 약화된 반면 동맹국은 안보의 무임승차를 바탕으로 번영을 누리고 있다고 주장한다. 이러한 미국 우선주의는 가치를 중시하면서 자유무역 제도와 동맹체제를 주된 기제로 삼아 국제질서를 주도하고자 해왔던 미국의 전통적 자유주의 패권전략에 대한 도전이다. 미국 우선주의는 일시적 현상이라기보다는 구조적 요인을 배경으로 한다. 압도적 군사력에도 불구하고 테러리즘을 ‘박멸’시키지 못하는 군사적 한계, 신자유주의적 세계화에 따른 미국 내 경제적 불평등 심화와 인종적 모순의 결합, 그리고 과거 냉전 자유주의의 초당파적 합의의 붕괴와 국제정치 전문가 집단에서의 패권전략에 대한 합의의 붕괴에 이은 민중주의적 반발 등 패권의

## 요 약

대내외적 기반의 쇠퇴가 미국 우선주의의 부상을 설명하며, 또한 미국 우선주의는 미국 패권의 쇠퇴를 촉진한다.

Ⅲ장은 트럼프 행정부의 동아시아 전략과 한반도 정책을 분석한다. 전임 오바마 행정부는 중국의 부상을 견제하고 미국 주도 지역패권질서를 구축하기 위해 동맹 강화와 TPP 체결을 핵심적 방편으로 활용하는 재균형 전략을 추진했으며, 북핵문제의 해결은 우선적 과제로 삼지 않았다. 그러나 트럼프 행정부의 미국 우선주의는 미국의 동아시아 전략과 한반도 정책의 변화를 낳고 있다. 동아시아에서 미국 주도 질서의 구축이 아닌 미국 자신의 이익을 최우선시 하면서, 트럼프는 취임 직후 TPP를 폐기했고 양자적 통상압박을 가하고 있다. 동맹에 대해서도 과거와 상이한 인식을 드러낸다. 미국 안보에 있어서 동맹의 중요성을 부인하지 않지만, 동맹국 안보에 있어서 동맹국 자신의 책임과 부담을 강조한다. 또한 북핵문제를 최우선적 과제로 삼으면서, 대중국 정책의 초점도 북한에 맞추고 있으며, 최대의 압박 그리고 때로는 대화를 위한 메시지를 통해 북한의 입장 변화를 유도하는 대북정책을 추진한다. 트럼프 행정부는 또한 한미관계에서 미국의 이익을 강조하면서, 한미 FTA 재협상 및 방위비 분담금 증액을 요구하고 있으며, 이는 한미동맹관계 재조정의 필요성과 가능성을 증가시킨다.

Ⅳ장은 트럼프 행정부의 대외전략에 대응하는 중국 시진핑 정부의 동아시아 전략과 한반도 정책을 분석한다. 시진핑 정부는 2기 체제를 출범하면서 19차 전국대표대회 공작보고에서 중화민족의 위대한 부흥이라는 ‘중국의 꿈’ 실현을 위한 장기 플랜을 지속적으로 진행시켜 가려는 의지를 재확인하였다. 그럼에도 중국은 트럼프 정부에 대한 불확실성이 해소되지 않는 한 최대한 미국과의 갈등을 우회하면서 경제, 금융 등 선택

## 요 약

적 영역에서부터 점진적으로 중국 주도의 글로벌 거버넌스 방안을 제시 하면서 중국의 부상 일정을 진행시켜가고자 한다. 요컨대 중국은 가능한 한 트럼프 정부 초기 강경 기조에 휘말려 미국과의 갈등이 고조되는 것은 회피하면서 동아시아에서 자국의 입지를 강화시켜 가려는 시도를 전개 해갈 가능성이 있다. 그리고 중국의 한반도 정책은 국내정치와 미중관계 에 영향을 받는 종속변수이다. 중국의 입장에서는 미중관계, 한중관계 모두 불확실성과 불안정성 요인이 남아있는 상황에서 어느 때보다도 ‘북한발’ 안보 불안을 관리해야 하는 필요성이 커지고 있다. 중국은 북핵과 북중관계를 분리하여, 북한에 대한 제재에도 불구하고 북중관계가 전면 적으로 악화되지 않도록 관리하고자 한다. 즉 중국은 북한의 레짐 체인지 (Regime Change)로 인해 야기되는 불확실성과 불안정성도 북핵 못지 않은 도전과 위기로 인식하고 있다.

V장은 트럼프 시대 러시아 푸틴 정부의 동아시아 전략과 한반도 정책 에 대한 분석이다. 푸틴 정부의 대외정책 기조는 러시아의 경제적 번영과 강대국으로서의 영향력 회복으로 요약할 수 있다. 이러한 대외정책 기조 는 러시아의 동아시아 정책에 반영되어 정치적으로는 미국의 역내 영향력 확대를 견제하고 경제적으로는 역내 국가들과의 협력을 통해 극동지 역을 개발하여 러시아 경제 전반의 발전을 도모하고자 한다. 특히 우크라 이나 사태 이후 미국과의 관계가 급속도로 악화되고 서구사회의 대리제 재가 강화되자 러시아는 중국을 비롯한 동아시아 지역 국가들과의 경제 적 협력을 강화하고 있다. 또한 러시아는 북한의 핵 개발이 미국의 대북 압박으로 촉발되었다는 시각을 가지고 있고 북핵문제를 해결하기 위해 서는 제재 중심의 압박보다는 평화적이면서도 정치적인 협상이 우선되 어야 한다는 입장을 견지하고 있다. 트럼프 행정부 출범 이후에도 미국과

## 요 약

의 반목이 심화되는 상황에서 러시아는 북핵문제를 단순히 지역이슈가 아닌 미국과의 관계가 연동되는 국제이슈로 대처하고 있는 것이다.

VI장은 일본 아베 정부의 동아시아 전략과 한반도 정책을 분석한다. 트럼프 대통령의 취임은 일본에게 ‘불확실한’ 미일관계의 출현을 예고하였다. 하지만 아베 수상은 트럼프와의 개인적 친밀감을 통해 정상 간 신뢰 구축에 성공하면서 ‘안보’와 ‘경제’ 양 측면에서 미일관계 회복에 성공하였다. 안보 측면에서 일본은 북한의 계속된 핵·미사일 도발 위협 속에 미일동맹에 기반한 대북제재 공조 체제를 확립하였고, 남중국해에서의 중국의 세력 확대를 억제하기 위해 역할 확대를 도모하고 있다. 경제 측면에서도 비록 미국의 TPP 탈퇴가 있었지만, ‘미일경제대화’를 통한 미일 통상 협력을 추진하고 있다. 물론 일본이 향후 대북 정책에서 ‘대화’ 노선으로 전환할 가능성도 존재하고, 미국의 미일 FTA 논의 제기와 같은 갈등 요인도 존재하지만, 미일관계의 확대 및 동맹강화 기조는 지속적으로 유지될 것으로 전망된다. 특히 일본의 북한 위협에 대한 대응이 중장기적으로는 중국의 위협에 대비하기 위한 미일동맹의 강화라는 연장선상에서 이해할 필요가 있다.

VII장은 트럼프 행정부의 대외전략과 그에 대한 중국, 러시아, 일본의 대응이 동아시아 및 한반도에 미치는 영향을 분석하고 전망한다. 첫째, 동아시아 질서의 핵심 요인으로서 미중관계는 트럼프 정부 출범 이후 북핵문제 우선 정책과 재균형의 퇴조에 따라 상대적으로 경쟁 완화 및 협력 증가의 가능성을 가지지만, 동시에 북핵문제에 대한 이견, 남중국해 등의 이슈로 갈등이 지속 혹은 심화될 가능성도 배제할 수 없다. 또한 북핵 문제가 최대 이슈가 되는 동안 미중 무역 갈등이 유보되고 있지만, 트럼프의 경제적 민족주의와 양자적 통상압박은 향후 동아시아 경제의 불확

## 요 약

실성을 증가시킬 가능성을 남긴다. 둘째, 한국의 주변 4강 관계도 기회와 도전 요인을 함께 가진다. 북핵문제의 지속과 사드 배치 문제는 한미일 대(북)중러의 대립을 촉진하면서 한국의 대외관계에 도전 요인이 될 수 있다. 미국의 한미 FTA 재협상 요구도 한미관계의 도전 요인이다. 그러나 트럼프 행정부의 북핵문제 우선시 정책과 재균형 완화 추세는 북핵문제의 진전 및 미중 간 경쟁 완화 가능성을 낳으면서 한국의 대외관계에 기회가 될 수도 있다. 향후 북핵문제는 협상을 통해 진전 혹은 해결되거나 또는 교착상태가 지속될 가능성을 모두 가진다. 전쟁의 가능성은 매우 낮다고 볼 수 있다.

Ⅷ장은 결론으로서 한국의 대응 방향과 과제를 제시한다. 한반도의 평화와 번영은 한국 국익의 핵심이며, 이에 대한 도전은 다음과 같은 세 가지의 착종으로 요약된다. 1) 미국 패권의 상대적 쇠퇴와 중국의 부상 등 국제환경의 변화, 2) 북한 핵·미사일 능력의 고도화와 북핵문제의 성격 변화, 3) 남북관계와 지역협력 및 한미동맹의 불균형 심화. 평화와 번영을 이루어가기 위해 한국의 외교정책은 관성적인 한미동맹 우선주의가 아닌 보다 균형적인 지역협력을 필요로 한다. 확장억지와 같은 군사동맹 공약을 유지하는 가운데 한국의 자율성이 강화되는 방향으로 한미동맹 관계의 재조정을 모색해야 할 것이다. 향후 미중 간 어느 일방의 분명한 우세를 유지하기 어려운 관계가 전개될 가능성을 고려하면서, 대미정책과 대중정책의 조화를 도모해야 한다. 예를 들어, 남중국해문제가 불거질 때 한국은 중립적 입장을 취해야 할 것이다. 한미일 삼각협력의 틀에 한국 외교를 스스로 제한하지 않으면서, 균형적인 실용외교를 추진할 필요가 있다. 러시아와의 협력 강화도 한국 외교의 지평 확대를 위해 중요하다. 북핵문제의 평화적 해결을 위해 한국은 북미 간 대화·협상을 촉진

## 요 약

하고 남북관계를 개선시키는 방향의 정책을 적극 추진할 필요가 있다. 제재·압박 일변도의 방식으로 북핵문제가 해결될 가능성은 거의 없다. 핵·미사일 동결과 평화협정 체결에 대해 동시에 논의하고, 궁극적으로 비핵화를 추구하는 단계적 방법론의 추진을 검토할 필요가 있다.

**주제어:** 트럼프, 미국 우선주의, 미국 패권, 동아시아 질서, 한미관계, 미중관계, 미러관계, 미일관계, 한반도 평화, 북핵문제



## Abstract

### **Changing East Asian Strategic Environment After the Inauguration of the Trump Administration and South Korea's Response**

*Kim, Sang Ki et al.*

This study is mainly aimed at analyzing and forecasting comprehensively and systematically the changes in the East Asian security and economic order and the diplomatic and security environment surrounding the Korean Peninsula after the inauguration of the Trump administration; it is also to address South Korea's response based on such analysis. First, the study elucidates the retreat of traditional U.S. liberal hegemonic strategy in detail after Trump came into office. The Trump administration has prioritized U.S. national interests over the management and leadership of international order, manifested disinclination to the pre-existing Rebalance to Asia strategy, focused its regional strategy on the North Korean nuclear issue, and sought unilateral economic pressure on North Korea. Countering the Trump administration's diplomatic strategy, China has pursued a strategy of bolstering its presence in Asia, while averting confrontation with the U.S. and being wary of the uncertainty that the North Korea problem might instigate. Meanwhile, Russia aspires to hold the U.S. regional influence in check as well as develop the far East, and pushes

## Abstract

forward with cooperation with China on regional issues such as the North Korean nuclear issue. With concerns of the North Korean nuclear issue, Japan attempts to balance China's expanding influence in the region, bolstering its relations with the U.S. While the relative decline in U.S. rebalance since the beginning of the President Trump's term in office has hinted at the possibility of dwindling U.S.-China competition, the bilateral confrontation may, in turn, intensify due to issues such as trade disputes. Whereas the possible continuity of confrontational structure—with South Korea, the U.S., and Japan on one side and (North Korea), China, and Russia, on the other—poses a challenge to South Korea's external relations, South Korea's opportunity may lie in the chances of mitigating U.S.-China competition and Trump administration's priority on the North Korean nuclear issue. The issue has the potential of both the resolution through dialogue and negotiations and the continuation of the stalemate. Grappling with such changes introduced since the Trump administration set sail, South Korea needs to strive to enhance its autonomy in diplomacy and security affairs, readjusting ROK-U.S. alliance and harmonizing the policies regarding the U.S. and China rather than prioritize ROK-U.S. alliance. Moreover, it should actively review and carry out the phased approach for the resolution of the North Korean nuclear issue—initiating from the swift

## Abstract

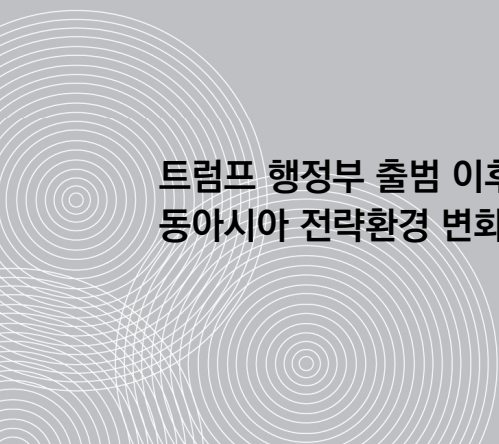
resumption of dialogue and negotiations to the suspension of the nuclear program and denuclearization.

**Keywords:** Donald Trump, America First, U.S. Hegemony, East Asian Order, ROK-U.S. Relations, U.S.-China Relations, U.S.-Russia Relations, U.S.-Japan Relations, Peace on the Korean Peninsula, North Korean Nuclear Issue



# I. 서론

김상기(통일연구원)



**트럼프 행정부 출범 이후  
동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응**

## 1. 연구배경과 목적

트럼프(Donald Trump) 집권 이후 미국 대외정책의 변화가 다방면에 서 전개되고 있다. 2017년 1월 20일 취임 직후 트럼프는 20년 넘게 지속되어 온 북미자유무역협정(North American Free Trade Agreements: NAFTA)의 재협상을 추진하거나 또는 여의치 않으면 폐기할 것임을 밝혔으며, 3월 18일 G20 재무장관회의에서 미국 대표는 공동선언문에서 보호무역주의 배경 조항의 삭제를 관철시켰다. 또한 트럼프는 지난 5월 25일 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization: NATO) 정상회의에서 회원국들의 방위비 증액을 촉구하는 한편, 집단방위 공약에 관한 NATO 헌장 5조를 준수한다는 언급은 사실상 거부했다. 새로운 지구적(global) 안보 문제로 부상해온 기후변화와 관련해서도 트럼프는 6월 2일 전임 오바마(Barack Obama) 행정부가 역점 과제로 추진했던 파리협약에서 탈퇴할 것임을 공식 선언했다. 티러슨(Rex W. Tillerson) 국무장관은 5월 3일 국무부 직원 대상 연설에서 (과거와 같이) 자유, 인권과 같은 이념·가치를 대외정책 판단의 기준으로 삼는다면 미국은 자신의 이익을 성취할 수 없을 것이라고 지적하면서 대외정책의 변화 필요성을 강조했다.<sup>1)</sup>

동아시아 지역 차원에서도 트럼프 행정부의 대외정책 변화는 뚜렷하다. 경제 측면에서 트럼프는 오바마 행정부 시기 재균형(rebalancing) 전략의 핵심적 방편으로 추진된 환태평양동반자협정(Trans Pacific Partnership: TPP)의 폐기를 선언하였고, 중국, 일본과의 무역 불균형 조정은 물론 한미 FTA도 재협상 또는 폐기를 추진할 것임을 이미 ‘통보’하였다. 안보 측면에서는 동맹체제 강화를 위한 투자보다는 상대적으로

---

<sup>1)</sup> U.S. Department of State, “Remarks to U.S. Department of State Employees by Rex W. Tillerson,” (May 3, 2017), <<https://www.state.gov/secretary/remarks/2017/05/270620.htm>>. (검색일: 2017.05.25.).

미국 자신의 국방력 강화에 초점을 맞추면서 아·태지역 해·공군력 증강에 나서고 있으며, 동맹국들에게는 방위비 분담금 증액을 촉구하고 있다. 트럼프 행정부는 또한 북핵문제를 최우선적 대외정책 과제 중 하나로 인식 하면서 기존 ‘전략적 인내(strategic patience)’의 종결을 선언했으며, 대북제재·압박을 강화하여 북한을 협상 테이블로 견인하고 문제를 해결 하겠다는 ‘최대의 압박과 관여(maximum pressure and engagement)’ 정책을 추진하고 있다.

이와 같이 지구적, 지역적 수준에서 동시에 전개되고 있는 트럼프 행정 부 대외정책의 변화는 트럼프가 대통령 선거기간부터 대외정책의 기조 로 강조해왔던 미국 우선주의(America First)를 반영한다. 트럼프의 대 통령 취임사 그리고 동시에 발표된 외교정책 기조는 그가 주창하는 미국 우선주의의 골자를 드러낸다. 미국이 그동안 자국 경제의 희생을 대가로 타국 산업을 부흥시켜왔고, 자국 군사력을 소진시키면서 타 국가의 안보 에 기여해왔지만, 앞으로 미국의 대외정책은 미국인들 자신의 이익 실현 을 최우선적 목표로 삼겠다는 것이 트럼프의 기본 인식이자 계획이다.<sup>2)</sup> 자유무역질서의 확산과 관리라는 미국 패권의 전통적 과제는 트럼프의 구상에 포함되지 않으며, 미국 자신의 이익 보호와 번영이 트럼프의 최대 관심사이다.<sup>3)</sup> 힘을 통한 평화(peace through strength)를 강조하지 만, 그 힘의 목적은 타 지역 혹은 국가의 안보가 아닌 미국의 안전에 있다. 민주주의, 자유, 인권의 증진은 트럼프의 미국 우선주의가 상정하는 외 교정책의 주된 목표가 아니다. 트럼프 행정부의 이와 같은 미국 우선주의 대외정책 기조는 지난 9월 19일 트럼프의 유엔총회 연설에서 다시 확인 된다.<sup>4)</sup>

---

<sup>2)</sup> The White House, “The Inaugural Address by Donald J. Trump,” (January 20, 2017), <<https://www.whitehouse.gov/inaugural-address>>. (검색일: 2017.05.25.).

<sup>3)</sup> 이혜정, “어떻게 불구국가 미국을 다시 위대하게 만들 것인가: 미국 우선주의, 백인 우선 주의, 그리고 트럼프 우선주의,” 『동향과 전망』, 제99호 (2017), pp. 9~50.



미국 우선주의로 대표되는 트럼프 행정부의 외교정책은 동아시아 전략환경 및 한반도 외교안보 환경에 중요한 변화를 야기할 수 있다. 과거 역사에서 미국의 대외전략은 동아시아 및 한반도에 중요한 영향을 미쳐왔다. 냉전시대 미국의 봉쇄(containment) 전략이 뚜렷한 예이다. 또한 우리는 2011년 이후 오바마 행정부의 재균형 전략이 동아시아 질서에 미치는 영향을 목격하고 체험했다. 중국의 부상을 견제하기 위한 미국의 재균형은 중국의 맞대응을 초래하면서 미중 간 경쟁의 심화로 이어졌고, 남중국해의 긴장이 고조되었으며, 한미일 대(북)중러의 대립 양상이 전개되었다. 2017년 현재 한국이 직면한 외교안보의 난제인 사드(Terminal High Altitude Area Defense: THAAD) 배치 문제 그리고 위안부 합의 문제도 오바마 행정부 시기 재균형 전략의 유산과 밀접하게 관련된다. 트럼프 행정부가 추진하는 외교정책도 과거 미국 외교정책이 초래했던 변화만큼이나, 아니 어쩌면 그 이상으로 동아시아 전략환경에 중요한 변화를 초래할 수 있다.

그러나 트럼프 행정부의 전략만이 동아시아 및 한반도 정세 변화를 설명하는 변수는 아니다. 중국, 러시아, 일본의 움직임도 중요한 변수가 될 수 있다. 오바마 행정부 시기 일본의 대미 편승 그리고 중국 및 러시아의 대미 균형(balancing)은 동북아의 지역적 대립구도 형성을 촉진한 바 있다. 마찬가지로 트럼프 시대의 미국에 중국, 일본, 러시아가 어떻게 전략적으로 대응하는지가 동아시아 질서 및 한반도의 외교안보 환경에 중요한 영향을 미칠 수 있다.

트럼프 행정부의 대외전략 그리고 그에 대한 중국, 러시아, 일본의 대응은 동아시아 및 한반도에 어떤 변화를 초래하며, 그 변화에 한국은 어

---

<sup>4)</sup> The White House, "Remarks by President Trump to the 72nd Session of the United Nations General Assembly," (September 19, 2017), <<http://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-72nd-session-united-nations-general-assembly/>>.

떻게 대응해나가야 하는가? 이 질문에 답하는 것이 본 연구의 주된 과제이다. 즉, 본 연구의 주된 목적은 미국 트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 안보·경제 질서 및 한반도 외교안보 환경의 변화를 종합적, 체계적으로 분석하고 전망하며, 그에 따른 한국의 정책적 대응 방향과 과제를 제시하는 것이다. 이와 같은 목적을 가지고 본 연구는 첫째, 트럼프 행정부의 미국 우선주의의 근원과 대외전략 변화의 주요 내용 및 특징을 제시하고, 동아시아 전략과 한반도 정책을 분석한다. 둘째, 트럼프 시대 미국의 전략에 대한 중국 시진핑 정부, 러시아 푸틴 정부, 그리고 일본 아베 정부의 대응을 분석한다. 셋째, 트럼프 행정부의 대외전략 그리고 중국, 러시아, 일본의 대응이 동아시아 지역질서 및 한반도에 미치는 영향에 대해 검토하고 전망한다. 마지막으로, 트럼프 시대 동아시아 전략환경 변화를 반영하는 한국의 주변 4강에 대한 대응 및 대북정책의 방향과 과제를 제시하고자 한다.

트럼프 행정부 출범을 전후로 여러 학자 및 전문가들이 트럼프 행정부의 대외전략의 특성을 탐구하고 동아시아 또는 한반도에 미치는 영향을 탐구해왔다.<sup>5)</sup> 기존 연구와 비교하여 본 연구는 우선 트럼프가 주창하는 미국 우선주의의 근원과 의미를 미국 패권이 직면한 한계에 대한 진단으로부터 분석적으로 논한다는 특징을 가지며, 그 논의에 기초하여 미국

<sup>5)</sup> 예를 들어, 서정진·차태서, “트럼프 행정부와 미국외교의 잭슨주의 전환,” 『한국과 국제정치』, 제33권 1호 (2017), pp. 63~91; 김성한, “미국 트럼프 행정부 출범과 한미관계의 방향,” 『신아세아』, 제24권 1호 (2017), pp. 11~28; 정구연, “트럼프 대외정책기조와 동아시아 안보지형의 변화 전망: 재균형 정책의 진화를 중심으로,” 『통일정책연구』, 제25권 2호 (2016), pp. 25~49; 이선희 외, “트럼프 현상으로 본 미국 고립주의의 본질과 재현 가능성 전망,” 『한국정치외교사논총』, 제38권 1호 (2016), pp. 281~314; Bilahari Kausikan, “From Pivot to Peril?,” *Foreign Affairs* (May/June 2017); G. John Ikenberry, “The Plot Against American Foreign Policy: Can the Liberal Order Survive?,” *Foreign Affairs* (May/June 2017); Zalmay Khalilzad, “The Case for Engagement with China,” *The National Interest*, June 19, 2017; Takako Hikotani, “Trump’s Gift to Japan: Time for Tokyo to Invest in the Liberal Order,” *Foreign Affairs* (September/October 2017).

대외전략의 변화 그리고 동아시아 전략 및 한반도 정책을 분석하고 전망한다. 또한 선행연구들이 주로 트럼프 행정부의 전략에 초점을 맞추어 동아시아 외교안보 환경 변화를 탐구해왔던 반면, 본 연구는 트럼프 행정부의 전략은 물론 그에 대한 동북아 주요국의 대응을 함께 면밀하게 분석함을 통해 동아시아 및 한반도 정세의 변화를 보다 종합적·체계적으로 탐구한다는 특징을 가진다. 이와 같은 본 연구의 특징은 한반도의 평화와 번영을 위한 한국의 향후 정책 방향과 과제를 고찰하는 데 기여한다.

이와 같은 특징을 가지는 본 연구의 기대 효과는 다음과 같다. 첫째, 미국 트럼프 행정부의 대외전략 그리고 중국, 러시아, 일본의 전략적 대응에 대한 이해를 증진한다. 둘째, 트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 질서 및 한반도 정세 변화에 대한 이해와 예측을 돕는다. 셋째, 향후 한국의 정책적 대응 방향과 과제를 제시함을 통해 실질적인 정책적 기여를 한다.

## 2. 연구내용 및 구성

본 연구는 다음과 같은 내용으로 구성된다. 우선, 서론의 다음에 이어지는 II장과 III장은 본 연구의 핵심 독립변수라고 할 수 있는 트럼프 행정부의 대외전략을 분석한다. II장에서는 미국 패권이 직면한 한계를 고찰하고, 트럼프 행정부의 미국 우선주의의 근원을 밝히며, 미국 대외전략 변화의 주된 내용을 제시한다. 미국 우선주의는 미국 패권의 대내외적 기반 약화에 기인한 대외정책 노선으로서, 국제질서의 주도·관리가 아닌 미국 자신의 이익을 우선시하며, 이전 시기 가치를 중시하면서 자유무역제도와 동맹체제를 주된 기제로 삼아 지구적 리더십을 추구했던 미국의 전통적 패권전략에 대한 도전이라는 것이 핵심적 주장이다. III장은 트럼프 행정부의 동아시아 전략과 한반도 정책을 분석한다. 트럼프 행정부 출범 이후 TPP 폐기 등 재균형의 퇴조 경향이 나타나고 있고, 북핵문제를 최우선적 과제로 설정하고 있으며, 동맹국의 책임과 부담을 강조하

는 방향으로 정책이 추진되고 있다는 분석결과를 제시한다. 또한 트럼프 정부의 북한에 대한 최대의 압박과 관여 정책을 설명하며, 한미 FTA 재협상 및 방위비 분담금 이슈가 동맹 재조정의 필요성을 증가시킨다는 것을 보여준다.

IV장에서 VI장까지는 트럼프 시대 중국, 러시아, 일본의 대응 전략을 분석한다. 여기서 각 장은 해당 국가의 (지구적 차원에서의) 대미전략, 동아시아 전략, 그리고 한반도 정책을 다룬다. 안보 및 경제 양면에서 각국의 대응전략을 검토하고, 한반도 문제 관련 대응에 대한 분석 결과를 제시한다. 우선 IV장에서는 중국 시진핑 정부의 전략을 분석한다. 이 장은 중국이 미국과의 갈등을 우회하면서 동시에 ‘중국의 꿈’ 실현을 위한 의지를 가지고 아시아 지역에서 중국의 입지를 강화하는 방향의 정책을 추진하고 있고 북핵문제가 야기할 불안정에 유의하면서 북중관계의 관리를 도모하고 있으며, 미중관계와 한중관계의 불확실성 요인이 남아있다는 것을 보여준다. V장은 러시아 푸틴 정부의 전략을 검토하면서, 러시아가 미국을 견제하면서 중국과 협력을 도모하고 있고 극동지역 개발에 관심을 쏟고 있으며, 북핵문제를 대미관계와 연계된 이슈로 인식하면서 대응하고 있음을 보여준다. VI장에서는 일본의 대응을 분석하며, 아베 정부가 대미관계의 강화를 지속적으로 도모하면서 중국을 견제하는 정책을 추진하고 있고, 북한 위협에 대해서도 지역전략 차원에서 접근하고 있음을 보여준다.

VII장은 동아시아 지역질서 및 한반도 정세의 변화를 분석하고 전망한다. 우선 동아시아 질서의 핵심 요인으로서 미중관계는 트럼프 정부 출범 이후 북핵문제 우선정책과 재균형의 퇴조 추세에 따라 상대적으로 경쟁이 완화될 가능성을 가지는 동시에 북핵문제에 관한 이견, 남중국해, 무역갈등 등으로 인해 다시 경쟁이 심화될 가능성도 있다는 것을 보여준다. 또한 한국의 대외관계에 있어서 북핵문제, 사드 배치, 미국의 통상압박은 도전 요인이 될 수 있지만, 미국의 북핵문제 우선시 정책과 미중 간

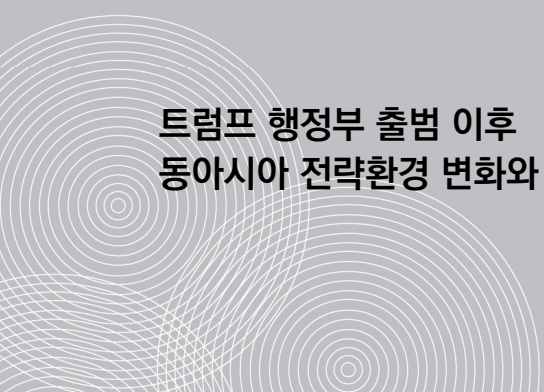
경쟁완화 가능성이 한반도 문제 해결 및 한국의 대외관계에 있어서 기회가 될 수도 있다는 가능성을 제시한다.

마지막으로 본 연구의 결론으로서 VIII장에서는 한국의 정책적 대응방향과 과제를 제시한다. 우선, 한반도의 평화와 번영을 위해서 한국의 외교정책은 관성적인 한미동맹 우선주의를 추구하기보다는 남북관계, 한중관계, 한러관계를 종합적으로 고려한 보다 균형적인 지역협력을 도모해야 하며, 이는 한미동맹 관계의 재조정을 필요로 한다는 주장을 제시한다. 또한 북핵문제와 관련하여 제재와 압박 일변도의 정책은 실효적 성과를 거두기 어렵고 조속히 대화·협상을 추진해야 하며, 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency: IAEA) 사찰단 파견을 포함하는 핵·미사일 동결과 평화협정 체결에 관한 협상에서부터 시작하여, 궁극적으로 북미관계 정상화 과정에서 비핵화를 추진하는 단계적 접근 방식에 대한 검토 필요성을 제기한다.



## II. 미국 우선주의와 대전략의 변화

이혜정(중앙대학교)



**트럼프 행정부 출범 이후  
동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응**



2016년 7월 미국 공화당 전당대회에서 대통령 후보지명 수락 연설에서 트럼프는 글로벌리즘이 아니라 미국 우선주의를 주창하며 “미국을 다시 위대하게 만들자”고 역설했다.<sup>6)</sup> 2017년 1월 대통령 취임사에서 트럼프는 미국 우선주의의 민주주의적 수사를 이어나갔다. 자신의 집권이 단순히 공화당으로의 정권교체를 넘어서서 워싱턴의 기득권으로부터 민중에게 권력을 이양하는 역사적 의미를 지닌다고 그는 주장했다. 그에 따르면 미국 민중의 삶을 피폐하게 만든 원인은 두 가지이다. 워싱턴의 기득권이 자신의 이익을 위해서 민중을 희생시켰고, 글로벌리즘을 미국인의 이익보다 우선했기 때문이다.<sup>7)</sup>

취임 이후 트럼프는 무슬림 입국 금지 행정명령에서 시작해서, 5월 하순 최초의 해외순방에서는 사우디 왕정의 인권문제에는 눈감고 대테러 협력을 강조하는 한편 나토(NATO)의 집단안보 공약을 재확인하기는 거부하고 유럽동맹의 방위부담을 비판하더니, 귀국 이후인 6월 1일에는 파리기후협약에서의 탈퇴를 선언했다. 즉각적으로 미국 패권의 핵심적인 가치와 다자주의 리더십을 포기하는 ‘(미국 패권의) 역사에 대한 모욕’이라는 비판이 쏟아졌다.<sup>8)</sup>

이후에도 논란은 끊이지 않았다. 7월 폴란드를 거쳐 독일 함부르크의 G20 회의에 참석했는 것이 트럼프의 두 번째 해외 순방이었다. 민주주의 후퇴의 대표적 사례로 비판받고 있는 폴란드에서 트럼프는 미국 패권의 예의 민주주의의 옹호는 하지 않으면서 테러 등의 위협에 맞서 서구를 수호하자고 외쳤고, 정작 확장된 서구의 협의체라고 할 수 있는 G20 회의에서는 환경문제 등으로 나머지 19개국과 불화했다.<sup>9)</sup>

<sup>6)</sup> “Donald Trump’s Dark Speech to the Republican National Convention, Annotated,” *The Washington Post*, July 21, 2016.

<sup>7)</sup> “Donald Trump’s Inaugural Address: Full Text as Prepared for Delivery,” *The Washington Post*, January 20, 2017.

<sup>8)</sup> “Donald Trump’s Insult to History,” *The New York Times*, May 31, 2017.

<sup>9)</sup> “G20 Summit: ‘G19’ Leave Trump Alone in Joint Statement on Climate Change

그리고 9월 유엔 총회에서 트럼프는 취임사의 골간이었던 미국 민중과 워싱턴의 대립 그리고 미국 우선주의와 글로벌리즘의 대립을 주권의 대내외적 책임으로 발전시키고, 이에 근거하여 유엔의 관료주의를 비판하고 주권의 대내외적 책임을 다하지 못하는 정권들로 북한과 이란, 베네수엘라를 지목하고 이들에 맹렬한 비판을 퍼부었다. 특히, 핵과 미사일 ‘도발’로 취임 이후 지속적으로 긴장 상태를 유지하던 북한에 대해서는 미국과 동맹에 대한 위협을 계속한다면 북한을 완전히 파괴할 것이라는 위협을 서슴지 않았다. 평화와 다자주의의 전당인 유엔을 주권 원칙의 천명과 전쟁 위협의 선전장으로 만들어버린 것이다.<sup>10)</sup>

트럼프의 대북 위협 발언에 대해서 북한 역시 태평양 상공에서의 수소탄 실험 가능성 등의 위협으로 맞섰다. 트럼프와 김정은의 막말이 한반도의 전쟁 위협을 고조시키자, 문재인 정부는 전쟁 방지를 위해 미국의 요구와 대북압박에 보조를 맞추면서 한반도 평화의 운전석에 앉아서 한반도의 영구한 평화체제를 건설하겠다는 집권 초기의 원대한 포부에서 크게 후퇴했다.<sup>11)</sup>

트럼프 행정부의 미국 우선주의에 의해 촛불혁명으로 탄생한 문재인 정부의 평화구상이 후퇴하고 있는 것이다. 그 평화의 불씨를 살리기 위해서, 그리고 당장은 전쟁을 방지하기 위해서도, 트럼프 행정부의 미국 우선주의 대외정책의 실체를 밝히는 작업은 우리에게 시급하고도 엄중한 과제이다.

하지만 이 과제는 대단히 어려운 과제이기도 하다. 우선 트럼프가 문제다. 트럼프 행정부의 대외정책은 그 수반인 트럼프의 사고와 말을 통하지 않고는 분석할 수 없다. 그런데 그가 대외정책이든 국내 경제정책이든 잘 조율된 정책 패키지를 제시하고 있는지에 대한 회의가 팽배한 것이

---

- As It Happened,” *The Guardian*, July 9, 2017.

<sup>10)</sup> “Trump’s First Speech to the United Nations was a Disastrous, Nationalistic Flop,” *The Washington Post*, September 19, 2017.

<sup>11)</sup> “어디로 튈지 모르는 북미에…문 대통령 ‘전쟁 방지’ 올인,” 『경향신문』, 2017.09.24.

사실이고, 그의 즉흥적이고 충동적인 정책결정 스타일을 고려할 때, 미국 우선주의를 비롯하여 트럼프 행정부의 정책 전반에 대한 체계적이고 의미 있는 분석이 가능한지도 의문이다.

미국 우선주의의 분석을 위해서는 트럼프라는 변수가 우선 설명 혹은 해명되어야 한다. 그런데 미국의 주류 엘리트들은 트럼프를 이해하는 데 완전히 실패했다. 2016년 대선에서 ‘트럼프 현상’은 중산층의 붕괴는 물론 백인 인구의 감소 추세 및 이와 맞물린 테러와 이민, 난민 문제의 착종 등 다양한 원인에 기인했다. 이들 미국 사회의 구조적 문제를 제대로 파악하지 못한 미국의 주류 엘리트들은 2016년 대선에서 트럼프의 승리를 전혀 예측하지 못했다.

즉, 미국의 기존 민주주의와 자본주의, 패권체제의 실체에 대한 ‘올바른’ 역사적, 이론적 시각이 정립되어야, 트럼프 개인의 변수가 설명되고 그의 미국 우선주의에 대한 체계적인 검토가 가능한 것이다. 그런데 미국의 주류 엘리트들은 이러한 문제들을 파악하는 데 실패했고, 미국 주류의 인식을 직수입하거나 내재화하고 있는 한국의 대다수 미국 전문가들과 학계 역시 트럼프의 정치적 부상과 그 함의를 포착하는 데 실패했다. 이러한 이론적, 역사적 시각의 문제에 더하여, 현실 국제정치와 미국 정치의 유동성이나 불확실성은 트럼프의 미국 우선주의에 대한 체계적 분석의 장애가 되고 있다.

트럼프의 미국 우선주의를 해명하는 데 필요한 과제는 두 가지로 정리할 수 있다. 하나는 미국 패권에 대한 이론적, 역사적 분석으로, 이는 다시 트럼프로 인해 드러난 미국의 인종주의나 중산층의 몰락 등의 미국 자체에 대한 분석과 함께, 냉전의 종언 이후 단극시대의 규정이 제대로 포착하지 못한 미국 패권에 대한 구조적 분석을 요구하는 것이다. 또 다른 과제는 실천적, 정책적 차원에서 대선 운동 과정에서부터 취임 이후 트럼프의 미국 우선주의의 수사와 담론을 면밀하게 추적하여, 그 실체를 확인하는 일이다.

## 1. 분석적 논의: 미국 패권

평가는 기준의 문제다. 트럼프의 도전이 얼마나 이단적인가는 ‘정통’의 기준에 달려 있다. 미국의 주류 엘리트들의 시각에서 트럼프의 미국 우선주의는 짧게는 냉전 이후, 길게는 제2차 세계대전 이후 미국 패권에 대한 도전으로 평가된다. 이는 미국 패권의 정통이자 전통으로 인식되는 민주주의 등 미국이 체현하는 보편적 가치에 근거한, 다자적 자유무역 제도를 중심으로 세계자본주의를 관리하고, 전 지구적 동맹을 근간으로 지정학적 안보구조를 관리하는 대전략과 배치되기 때문이다. 트럼프의 미국 우선주의는 민주주의나 인권 등의 가치를 수출하는 데 반대하고, 자유 무역과 동맹에 대한 안보 공약으로 미국은 일자리를 잃고 힘이 약화된 반면 동맹은 안보의 무임승차를 바탕으로 번영을 누리고 있다고 주장하고 있다.<sup>12)</sup>

지구적 차원에서 패권을 개별 국가가 국제체제 전반을 관리하는 의지와 능력으로 보면, 트럼프의 미국 우선주의는 미국의 국익과 기존 패권기획 사이의 일종의 ‘이익 조화’에 대한 도전이다. 패권의 이익이 미국인의 실제 안전과 번영을 담보하지 못한다는, 오히려 패권의 부담이 국익의 기본적인 요소들을 실현하지 못하게 만들고 있다는 것이 그의 핵심 주장이기 때문이다.

국제체제 자체를 통제하는 것이 미국의 사활적인 국익이라는 것이 패권 논리의 핵심이고, 이러한 주장은 제1차 세계대전을 계기로 개진되기 시작하였다. 제1차 세계대전 이후 집단안보 체제를 통해서 기존의 강력

---

<sup>12)</sup> 미국 주류 엘리트들이 트럼프에 대해서 지니는 반감은 초당파적이다. 대표적인 예로, 선거운동 기간 공화당 외교안보전문가들은 트럼프 반대성명을 발표하였다. David E. Sanger and Maggie Haberman, “G.O.P. Officials Warn Donald Trump Would Put Nation’s Security ‘at Risk’,” *The New York Times*, August 8, 2016. 학계에서 트럼프의 미국 우선주의를 기존 패권에 대한 도전으로 보는 대표적인 비판은 Daniel Deudney and G. John Ikenberry, “Unraveling America the Great,” *The American Interest*, vol. 11, no. 5 (2016), pp. 7~17.

정치를 개혁하는 것이 국제질서와 미국 국익의 기반이라는 월슨의 주장은 의회와 여론의 지지를 받는 데 실패했다. 하지만 제2차 세계대전을 계기로 미국 국제주의자들의 패권에 대한 열망은 커져만 갔다. 외교협회를 중심으로 한 일군의 국제주의자들은 제2차 세계대전에 공식적으로 참전하기 이전에 이미 미국이 주도하는 전후 질서를 구상했는데, 이러한 패권 구상의 전제는 미국 민주주의와 자본주의 체제의 생존을 보장하는 공간이 지구 전체의 ‘대영역(The Grand Area)’이라는 인식이었다.<sup>13)</sup>

제2차 세계대전은 미국에게 ‘신의 선물’이었다. 패전국은 말할 것도 없고 영국이나 소련 등 ‘대동맹’의 승전국들도 전쟁의 참화로 경제가 피폐해진 반면에 미국은 전쟁특수로 마침내 대공황에서 벗어나서 생산과 금융에서 모두 압도적인 경제력을 구비했다. 또한 유럽과 아시아·태평양 전장 모두에서의 유일한 승전국으로서 미국은 군사력의 투사범위를 전 지구적으로 확장했고, 무엇보다도 절대무기 핵무기를 독점했다. 전쟁 기간 ‘대영역’의 관리를 위한 국제적 합의를 도출하는 데도 성공하여, 세계경제의 재건을 위한 브레튼우즈체제(Bretton Woods System)와 국제정치의 관리를 위한 유엔을 창설하였다.

하지만 전후 미국 패권의 수립은 즉각적으로 또 ‘대영역’ 전반에서 이루어지지 않았다. 대내외적인 장애 요인이 있었다. 대외적으로는 소련과의 군사적, 이념적 대립 및 제국주의 질서의 해체를 포함하는 전후의 정치경제적 혼란이 존재했다. 독일 문제 등에서 소련과의 협의를 더 이상 추구하지 않는 독단적인 정책을 추진하더라도 대소봉쇄는 물론 경제재건의 막대한 ‘패권 비용’이 필요했는데, 대내적으로 국제주의 세력의 국내적 기반이 취약하여 ‘대영역’ 전반의 재건과 통제를 위한 정책 추진에 제동이 걸린 것이다. 대표적인 사례가 1949~1950년 미국 패권의 위기

<sup>13)</sup> 이혜정, “미국세기의 논리: 이차대전과 미국의 대영역,” 『한국정치학회보』, 제35권 1호 (2001), pp. 365~380.

다. 1949년 중국의 공산화와 소련의 핵무기 개발, 그리고 유럽 경제 재건의 지체 등을 배경으로 1950년 초 국가안보회의(NSC) 문건 68호는 미국에 유리한 국제환경을 조성하는 것을 미국의 국익으로 규정하고 서구의 전면적인 군비확충과 재건 기획을 제안하였다. NSC-68의 패권 시각에서 세계자본주의의 재건과 통제와 같은 과업은 소련에 대한 대응과는 독자적인, 국제질서 자체에 대한 관리와 통제를 위해 필요한 패권 과업이었다. 하지만 당시 미국 의회는 긴축예산을 강제하여 NSC-68의 제안들은 바로 실행되지 못하다가 한국전쟁이 발발한 이후에 의회가 안보예산을 대폭 증가하면서야 실현되었다. 즉, 반공을 명분으로 해서야 미국 패권이 자유진영 안에서 제도화된 것이다.<sup>14)</sup>

이러한 역사적 사실은 트럼프의 도전과 관련하여 두 가지를 시사한다. 첫째는, 주류 엘리트들의 해석처럼, 글로벌리즘이 미국인의 실제 안전과 번영을 해친다는 트럼프의 미국 우선주의는 미국의 국익이 국제환경 자체를 조성하는 데 있다는 NSC-68의 패권 논리와 상충된다는 점이다. 둘째는, 패권의 논리가 그 자체로서 수용된 것이 아니라 반공에 의해서 정당화된 점은 미국 패권의 국내 제도적 기반이 취약함을 시사한다. 이는 특히 반공의 명분이 사라진 냉전 이후에 그러하다.

트럼프의 미국 우선주의가 제기하는 도전의 원인과 파장, 그 충격을 정확히 포착해내기 위해서는, 대테러전쟁이나 신자유주의 등 냉전 이후 미국 패권기획 자체가 지니는 문제점 및 트럼프의 인종주의적, 민중주의적 수사가 드러내고 있는 미국 민주주의·자본주의 자체의 문제점이 트럼프의 개인적 자질, 품성, 리더십 문제와 함께 검토되어야 할 것이다.

<sup>14)</sup> ‘대영역’에 대한 자세한 내용은 Heajeong Lee, *The Making of American Hegemony From the Great Depression to the Korean War* (Seoul: Seoul National University, 2000), pp. 169~180 참조.

## 가. 탈냉전기 미국 패권

국제체제 수준이나 기존의 미국 패권 대전략의 논의의 맥락에서 보면, 트럼프의 도전은 얼마나 심각한 것인가? 미국 패권의 기제와 관성은 온존하고 2016년 대선에서 트럼프의 승리는 선거인단 제도로 인한 민의의 왜곡과 기득권의 상징인 힐러리 클린턴(Hillary Clinton)이라는 손쉬운 상대 때문에 가능했던 '사고' 혹은 '우연'이라는 분석도 논리적으로는 가능하다. 이러한 분석 혹은 희망은 일단 대통령에 취임하면 트럼프 역시도 선거운동 기간의 수사를 거둬들이고 미국 패권의 전통에 충실한 '현실적' 정책을 추진할 수밖에 없을 것이란 전망으로 이어지기도 했다. 실제로 트럼프의 '하나의 중국' 정책에 대한 존중이나 시리아 공습 결정, 이스라엘 미국대사관의 예루살렘 이전 보류 결정 등을 들어서, 트럼프가 '반전(Trump Reversal)'을 보여주고 있다는 분석이 나오기도 했다.<sup>15)</sup>

하지만 이러한 낙관론의 근거는 취약하다. 비록 트럼프가 나프타(NAFTA) 탈퇴나 중국에 대한 무역전쟁 등을 개시하지는 않았지만, 나토에 대한 비판과 TPP 탈퇴와 나프타 재협상 및 G20의 보호무역 반대 공동성명에 대한 반대 등을 통해서 기존의 동맹과 자유무역 정책에 대한 반대를 분명히 했기 때문이다. 또한, 트럼프의 도전에 대한 구조적 원인이 테러전쟁과 자유주의적 세계화 등 냉전의 종언 이후 미국 패권 기획 자체이기 때문이다.

냉전 이후 미국 패권의 맥락에서 보면, 트럼프의 도전은 미국 패권의 능력과 의지, 군사적, 경제적, 정치적 전 영역의 문제다. 트럼프의 미국 우선주의는 미국의 압도적 군사력이 테러리즘을 '박멸'시키지는 못하는 군사적 한계와 미국발 금융위기가 증명한 미국식 자본주의의 경제적 문제에 따른 미국 민주주의의 정치적 반발의 성격을 지닌다. 패권의 국내정치적

---

<sup>15)</sup> Peter Baker, "In Reshaping Presidency, Trump has Changed Too," *The New York Times*, April 29, 2017.

기반에 국한해서 보더라도, 트럼프의 도전은 냉전 자유주의의 초당파적 합의의 붕괴와 국제정치 전문가 집단에서의 패권전략에 대한 합의의 붕괴에 이은 민주주의적 반발로, 그 합의나 파장을 결코 과소평가할 수 없다.<sup>16)</sup>

주류 엘리트의 시각에서 보면, 설사 트럼프의 도전이 없더라도, 미국 패권의 기존 대전략은 일정한 수정이 불가피한 것이다. 즉, 트럼프의 도전은 구조적인 것이다. 미국 패권의 대표적인 싱크탱크라 할 외교협회(Council on Foreign Relations)는 트럼프 취임 이후인 올 3월 트럼프로 인해 붕괴될지도 모르는 자유주의 질서에 대한 논문 모음집을 펴내면서, 기존 패권질서에 대한 일정한 ‘반성’을 내놓았다. 기존 미국 패권은 테러와 난민 등 새로운 초국적 문제에 대한 대응이 부실했고, 냉전기에는 소련체제와의 비교로 인한 체제의 상대적 우위를 누릴 수 있었지만 소련의 붕괴 이후 이러한 ‘반사이익’은 사라지고 자본주의체제 자체의 ‘성적’으로 평가받아야 했었지만, 신자유주의적 세계화를 추진한 엘리트들은 관료주의와 기존의 관성에 빠져 저성장과 불평등에 대한 대중의 불만을 간과해왔다는 것이다. 이러한 반성이 물론 트럼프의 도전을 정당화하는 것은 아니다. 외교협회의 시각에서 기존 패권질서는 충분히 재건축이 가능한데 트럼프의 미국 우선주의는 이를 완전히 붕괴시킬 수도 있는 것이다.<sup>17)</sup>

비슷한 맥락에서 탈냉전기 미국 대전략의 기본 전제들이 더 이상 유효하지 않다는 분석도 제기되었다. 그 ‘반성’은 다음과 같다. 미국의 압도적 군사력의 전제는 지구적 수준에서는 유효하지만, 지역적 수준에서는(러시아나 중국의 군사력 증강으로) 그렇지 않다. 미국이 부유하고 능력 있는 동맹을 지니고 있다는 전제는 유로존 위기 등 서구의 퇴조와 중국의

---

<sup>16)</sup> 초당파적 합의의 붕괴에 대해서는 이해정·김대홍, “미국 정치의 양극화와 대외정책: ‘중도의 몰락(Dead Center)’ 논쟁의 이해,” 『한국정치외교사논총』, 제33권 2호(2012), pp. 91~122; 전문가 집단의 패권전략 논쟁에 대해서는 이해정, “자제 대 패권: 탈냉전기 미국 대전략의 이해,” 『한국정치연구』, 제24권 3호(2015), pp. 171~197.

<sup>17)</sup> Gidoen Rose, ed., *What Was the Liberal Order? The World We May Be Losing* (New York: Council on Foreign Relations, 2017), pp. 1~5.



부상으로 더 이상 유효하지 않다. 경제적으로 풍요롭고 통합될수록 중국은 자유롭고 평화로운 국가가 될 것이라는, 중국 통합의 전제 혹은 기대는 무너졌다. 또한 지정학의 부활로 강대국 간 전쟁이 역사 속으로 사라졌다는 전제도 유효하지 않다. 이념적으로 보면, 민주주의의 확산이 비가역적이라는 전제가 민주화의 역진은 물론 서구 자체의 민주주의가 퇴조함에 따라 더 이상 유효하지 않다. 지구화는 대세다, 피할 수 없다 (inexorable)는 전제도 마찬가지로 무너졌다. 대안적 사실과 가짜 뉴스, SNS가 트럼프의 정치적 승리를 가져왔다는 지적에서 나타나듯이, 기술적 진보에 대한 낙관론, 즉 기술혁신이 인류발전과 자유의 증진을 가져올 것이고, 특히 미국에 유리할 것이라는 전제도 더 이상 유효하지 않다.<sup>18)</sup>

#### 나. 미국 우선주의, 백인 우선주의, 그리고 트럼프 우선주의

미국대전략에 대한 반성의 ‘각론’으로 가장 대표적인 것은 미국만의 독특한 현상이 아니라 신자유주의에 대한 보편적 반발로서 트럼프 현상에 주목하는 것이다.<sup>19)</sup> 관련해서 많이 지적되는 바는 신자유주의가 ‘빛어낸 불평등’이다. 미국 정보당국의 최근 미래 전망 보고서 『진보의 역설』은 코끼리 도표로 불리는 1988~2008년 기간 신자유주의 세계화로 인한 극심한 경제적 불평등의 결과를 강조하고 있다.<sup>20)</sup>

신자유주의에 대한 분석·비판의 기준은 대공황 이후 복지국가를 미국 패권의 기원이자 핵심으로 보는 내재적 자유주의(embedded liberalism)이다. 이와 같은 분석 시각이 구조적으로 심화되고 역사적·시간적으로 확장되면, 미국 패권에 대한 기존의 이해 자체에 대한 여러 가지 문제가

<sup>18)</sup> Hal Brands and Peter Feaver, “Stress-Testing American Grand Strategy,” *Survival*, vol. 58, no. 6 (2016), pp. 93~120.

<sup>19)</sup> “The Death of Neoliberalism and the Crisis in Western Politics,” *The Guardian*, August 21, 2016.

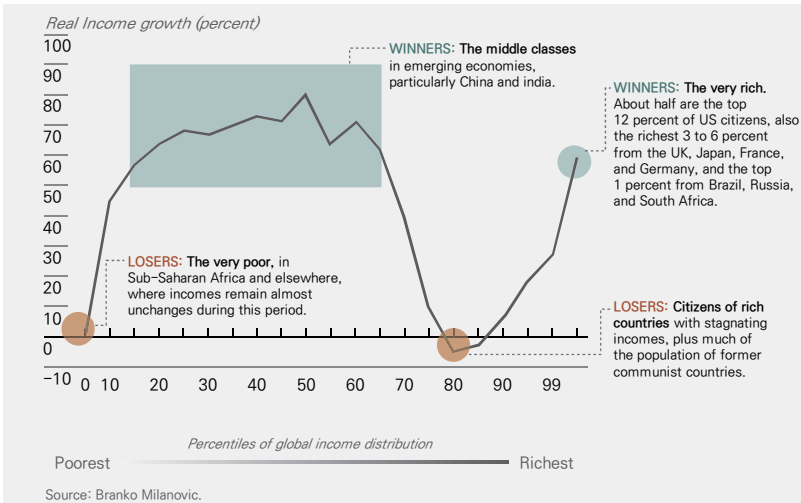
<sup>20)</sup> The National Intelligence Council, “Global Trends 2035: Paradox of Progress: 2017 Report of the National Intelligence Council,” (2017), p. 13.

제기된다.

첫째, 1971년 닉슨의 금태환 중지 이후 소위 ‘브레튼우즈 2기’ 체제에서 미국 패권의 성격은 무엇인가? 월러스틴 등이 주장하듯, 이미 미국 패권은 끝난 것인가? 아니라면, 신자유주의로의 전환을 통해서 연장된 것인가?

둘째, 미국 중산층의 위기의 기원이 1970년대나 1960년 말까지 소급된다면,<sup>21)</sup> 이러한 위기가 미국 정치 전반의, 그리고 패권에 대한 즉각적인 도전으로 증폭되지 않는 이유는 무엇인가? 달리 말하면, 신자유주의의 지연된 몰락의 이유<sup>22)</sup> 혹은 국내 정치경제적인 위기가 패권에 대한 도전으로 현실화되는 임계점 혹은 조건은 무엇인가?

그림 11-1 신자유주의와 경제적 불평등



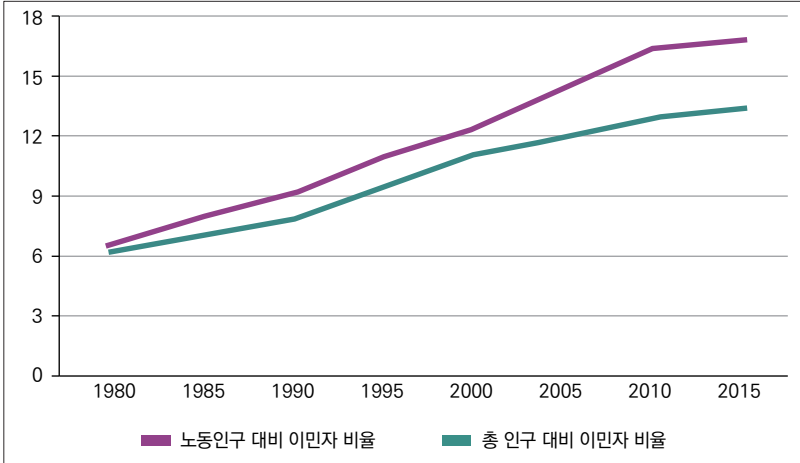
출처: The National Intelligence Council, “Global Trends 2035: Paradox of Progress,” *2017 Report of the National Intelligence Council*, p. 13.

<sup>21)</sup> Thomas W. Zeiler, “Requiem for the Common Man: Class, the Nixon Economic Shock and the Perils of Globalization,” *Diplomatic History*, vol. 37, no. 1 (2013), pp. 1~23.

<sup>22)</sup> Colin Crouch, *The Strange Non-Death of Neo-liberalism* (Cambridge: Polity, 2011), pp. 97~124.

그림 11-2 전체 미국인구/노동인구 대비 이민자 비율 (1980-2015년)

(단위: %)



출처: Migration Policy Institute, "Immigrant Share of the U.S. Population and Civilian Labor Force, 1980-Present," <<https://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/immigrant-share-us-population-and-civilian-labor-force>> (검색일: 2017.08.01.).

표 11-1 유권자 중 백인 비율의 감소 (2000-2016년)

(단위: %)

	2000년	2004년	2008년	2012년	2016년(추정)
백인	78	75	73	71	69
흑인	12	12	12	12	12
히스패닉	7	7	8	11	12
아시아인	2	3	3	4	4

출처: D'Vera Cohn and Andrea Caumont, "10 Demographic Trends That are Shaping the U.S. and the World," <<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/03/31/10-demographic-trends-that-are-shaping-the-u-s-and-the-world/>> (검색일: 2017.08.01.).

표 11-2 2016년 대선 등록 유권자가 답한 후보자 지지 요인

(단위: %)

지지 요인	힐러리	트럼프
테러 문제에 대한 후보의 입장	48	78
경제 문제에 대한 후보의 입장	58	76
이민 문제에 대한 후보의 입장	46	64
인종 문제에 대한 후보의 입장	55	28
정부 활동경력이 있(없)어서	79	47
리더십 역량	67	59
후보자의 인격	32	18
상대 후보가 싫어서	64	67
공화당·민주당의 지명후보자라서	43	28

출처: Pew Research Center, "In Their Own Words: Why Voters Support - and Have Concerns about - Clinton and Trump," September 21, 2016.

이러한 질문들은 트럼프의 미국 우선주의의 부상에는 신자유주의에 저항하는 경제적 민족주의의 특성을 넘어서는 미국 자체의 정치적, 경제적, 인종·민족적 요인이 작동하고 있음을 시사한다. 신자유주의에 대한 보편적 반발로서 트럼프 현상은 브렉시트와 마찬가지로 반이민정책의 인종주의와 결합되어 있다.

오바마 대통령의 미국 시민권을 문제 삼은 ‘정치인’ 트럼프의 등장 역시 인종주의적이었고, 그 기반은 백인이 21세기 중반이면 과반 아래로 줄어들고 이민자 비중이 역사상 최고였던 20세기 초반에 육박하는 인구 구성상의 변동이었다. 20세기 초반 이민의 급증에 대한 미국체제의 대응은 제1차 세계대전 이후 1924년 이민법 개정을 통해서 이민 문호를 전면적으로 폐쇄하는 것이었다. 대공황 이후의 뉴딜 개혁 역시 백인 중산층을 대상으로 한 점에서 인종주의적이었다.<sup>23)</sup>

<sup>23)</sup> Ira Katznelson, *When Affirmative Action Was White: An Untold History of Racial Inequality in Twentieth-Century America* (New York: Norton, 2006), pp. 53~79.

인종 쿼터를 폐지하고 능력과 가족 초청 중심으로 이민 문호를 개방한 1965년 이민법은 중남미와 아시아계 이민의 붓물이 열리는 계기였다. 이는 흑인의 참정권을 보장하는 민권법 제정 및 존슨 대통령의 복지 확충(Great Society Program, 위대한 사회 프로그램)과 맞물리면서 뉴딜 연합을 붕괴시키는 요인으로 작동한다. 뉴딜연합은 북부의(백인) 노동자와 인종차별을 제도화한 남부 민주당의 연합이었는데, 흑인도 수혜 대상이 된 위대한 사회 프로그램과 민권법 제정에 대한 반발로 남부 백인 민주당원들이 대거 공화당으로 '이적'한 것이다. 북부의 백인 노동자들 일부도 1960년대 후반 흑인들의 도시 폭동과 복지 수혜에 대한 반발로 공화당으로 '이적'하면서, 공화당은 백인의 정당이 되어 갔다. 닉슨 대통령 이래 공화당의 '남부 전략'은 백인들의 인종적 반감을 노골적으로 이용한 정치적 책략이었다. 탈냉전 이후 미국 내 중남미 인구와 이민이 급격히 증가하면서, 이민을 난민과 테러의 위협과 혼합하여 토착주의 반발을 촉발시킨 트럼프의 '백인 우선주의'가 작동할 토양이 형성된 것이다.

표 II-3 트럼프의 취임 초기 정책구상(2016년 10월 22일 게티즈버그 연설)

'트럼프 우선주의' 워싱턴 부패척결 6개 조치	1. 수정헌법안을 제안하여 상·하원 의원의 연임 총임기상한제를 도입한다.
	2. 연방공무원의 고용을 동결하여 연방인력을 감축한다.
	3. 새로운 연방규제가 하나 만들어질 때마다 기존의 규제 두 가지는 반드시 폐지한다.
	4. 백악관 관계자 및 상·하원 의원이 공직에서 물러난 때로부터 5년 동안은 로비스트로 활동하지 못하게 한다.
	5. 백악관 관계자가 외국정부를 위하여 로비활동에 나서는 것을 전면 금지한다.
	6. 외국정부 로비스트가 미국 내 선거를 위해 자금을 모금하는 것을 전면 금지한다.
'미국 우선주의' 미국 노동자보호 7개 조치	1. NAFTA를 재협상하거나 동 협정 제2205조에 따라 탈퇴한다.
	2. TPP에서 즉각 탈퇴한다.
	3. 재무장관에게 지시하여 중국을 환율 조작국으로 지정한다.
	4. 상무장관 및 무역대표부에게 지시하여 미국 노동자에게 해약을 끼치는 외국정부의 불공정 무역행위를 색출하고 관련 법에 따라 즉각 저지한다.

	5. 셰일가스, 석유, 천연가스, 청정석탄 등 에너지 생산량 규제를 해제하고 일자리를 창출한다.
	6. 에너지 인프라 프로젝트에 부과된 오바마-클린턴 행정부의 규제를 해제하고 중대한 국익이 걸린 이 프로젝트들을 속히 추진한다.
	7. UN 기후변화 프로그램에 대한 미국의 분담금을 물·환경 인프라 개선에 사용한다.
‘백인 우선주의’ 법치국가 회복 5개 조치	1. 오바마 대통령의 위험적인 행정명령 및 행정조치 등을 모두 취소한다.
	2. 미국헌법을 수호할 20명의 후보자들 가운데 스킨카 대법관의 후임자를 선발 및 임명하는 절차를 속행한다.
	3. 이민자 보호도시(Sanctuary Cities)에 대한 연방보조금을 중단한다.
	4. 2백만 명에 달하는 불법이민자를 추방하고, 추방조치를 수용하지 않는 외국정부에 대하여 비자를 취소한다.
	5. 신원조사가 담보되지 않는 테러위험국 시민의 이민을 중단하고 미국으로 들어오는 외국인에 대하여 강력한 신원조사를 실시한다.

출처: Donald J. Trump Official Website, “Donald Trump’s Contract with the American Voter,” <[https://assets.donaldjtrump.com/\\_landings/contract/OTRU-102316-Contractv02.pdf](https://assets.donaldjtrump.com/_landings/contract/OTRU-102316-Contractv02.pdf)> (검색일: 2017.08.01.).

한편, 대통령 후보로서 트럼프가 공화당의 지명권을 획득할 수 있었던 배경은 공화당의 기존 지도부가 티파티(Tea Party movement)에 의해 축출되는 혼란과 지도부의 공백이었다. 신자유주의의 교리에 따라 공화당은 물론 민주당도 자살과 마약, 알코올 중독이라는 ‘절망의 질병’에 의해 고졸 이하 백인 중산층의 사망률이 증가하도록, 백인 노동자들의 피폐한 삶을 방치했다.<sup>24)</sup> 2008년 대침체 이후 월가에 대한 규제금융에 반발한 좌우, 즉, 월가 점령 운동과 티파티 운동의 저류는 이와 같은 미국 중산

<sup>24)</sup> 중산층, 특히 백인 중산층의 몰락에 대해서는 Ann Case and Angus Deaton, “Rising Morbidity and Mortality in Midlife Among White Non-hispanic Americans in the 21st Century,” *PNAS*, vol. 112, no. 49 (2015), pp. 15078~15083; Andrew J. Cherlin, *Labor’s Love Lost: The Rise and Fall of the Working-class Family in America* (New York: Russell Sage Foundation, 2014); Charles Murray, *Coming Apart: The State of White America, 1960-2010* (New York: Crown Forum, 2012); Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis* (New York: Simon & Schuster, 2013).

층의 절망이었다. 소수 인종과 백인 코즈모폴리탄의 연합 정당이 되어버린 민주당은 백인 노동자들의 피난처가 될 수 없었고, 티파티 세력이 기존 공화당 주류를 무장 해제시키자 트럼프는 미국 우선주의의 경제적 민족주의, 백인 우선주의의 인종적·토착적 반감, 그리고 기성질서에 대항하는 트럼프 우선주의를 동원하여 공화당 대선 후보를 쟁취하고 대선에서의 승리까지 내달린 것이다. 달리 말하면, 경제적, 사회문화적, 정치적 불안이 트럼프 부상의 구조적 원인인 것이다.<sup>25)</sup> 2016년 대선 후반 소득세 문제와 성추문 파문으로 궁지에 몰렸을 때, 트럼프가 선택한 카드는 미국 우선주의와 백인 우선주의, 그리고 트럼프 우선주의를 더욱 강력하게 주창하는 것이었다. (〈표 II-3〉 참조)

#### 다. 오바마와 트럼프

“비열함에 품격으로 맞선다(When they go low, we go high).” 2016년 7월 민주당 전당대회에서 힐러리 클린턴을 대선 후보로 추천하는 연설에서 미셸 오바마가(Michelle Obama) 남긴 ‘명언’이다. 미국 민주주의와 패권의 이상화된 전통에서 오바마가 품격을 대변한다면 트럼프는 비열함 혹은 비루함을 상징한다. 하지만 이 둘의 관계는 그렇게 단순하지 않다. 역설적이지만 오바마가 트럼프의 정치적 부상을 가능하게 했다. 2016년 대선에 대한 최근의, 즉 ‘사후적인’ 연구들이 거듭 확인하는 바는 트럼프를 지지한 유권자들의 선택의 결정적인 요인이 인종주의적 반감이었다는 점이다.<sup>26)</sup>

<sup>25)</sup> 이해정, 『냉전 이후 미국 패권』 (파주: 한울, 2017), pp. 223~261; Andrew Rojecki, “Trumpism and the American Politics of Insecurity,” *Washington Quarterly*, vol. 39, no. 4 (2016), pp. 65~81.

<sup>26)</sup> “Racism Motivated Trump Voters More than Authoritarianism,” *The Washington Post*, April 17, 2017; “It’s Time to Bust the Myth: Most Trump Voters were Not Working Class,” *The Washington Post*, June 5, 2017; John Sides, Michael Tesler, and Lynn Vavreck, “How Trump Lost and Won,” *Journal of Democracy*, vol. 28, no. 2, pp. 34~44.

표 11-4 트럼프와 오바마의 대외관계 인식 및 정책 비교

트럼프 당선 사례 연설 (2016년 12월 1일 오하이오)	논점	오바마 마지막 안보 연설 (2016년 12월 6일 플로리다)
<p><b>미국인의 대내적 안전을 최우선으로</b> 법 집행기관에서 소임을 다하는 이들을 전폭적으로 지원할 것이고 ... 반복되는 범죄에 종지부를 찍을 것이다. 모든 미국인은 안전과 평화 속에서 살 권리가 있다고 나는 믿는다.</p>	<p><b>근본적 인식</b></p>	<p><b>미국인의 대외적 안보를 최우선으로</b> 나는 8년 임기 동안 필요한 때라면 과감히 우리 병력을 폭풍 속으로 내보냈다. 그 어떤 결정보다도 힘들었던 것임에 틀림이 없지만, 우리 국민의 안보를 위해서라면 나는 언제라도 결단했다.</p>
<p>강군 양성의 필요성은 있지만, 그 막강한 군사력은 사용되지 않는 것이 가장 바람직하다. ISIS를 파괴하는 일 빠고는 말이다.</p>	<p><b>군사</b></p>	<p>최근까지 그 어떤 외국의 테러집단도 우리 영토에 공격을 감행하지 못했다. 이는 단순히 공격시도가 없었기 때문이 아니라, 우리의 군이 나서서 공격계획을 흐트러뜨리고 저지해 냈기 때문이다.</p>
<p>‘글로벌’은 매력적인 곳이지만, 지금은 우리의 국가공동체에 집중하여야 한다. ... 우리는 우리나라부터 재건해야 한다.</p>	<p><b>대외적 대응</b></p>	<p>테러집단들은 추적이 어려운 세계 각지로 숨으려 한다. ... 그렇기에 우리가 선택할 수 있는 최선의 수단은 바로 정밀타격인 것이다.</p>
<p>중동에 6조 달러 이상이나 쏟아부었음에도 그곳의 상황은 더 나빠지기만 했다. ... 타국의 정권을 갈아치우고 재건을 돕는 것과 같은 ‘과거의 실수’는 이제 그만 할 때다.</p>	<p><b>중동 개입</b></p>	<p>우리가 발전과 재건에 들이는 돈은 전쟁에서 소모되는 돈보다 훨씬 더 가치 있는 것이다. 국가안보를 지키는 데 근본적인 수단이지, 자선사업이 결코 아니다. 그럼으로써 갈등을 처음부터 예방할 수가 있다.</p>
<p>이민문제와 관련하여, 미국의 주권을 다시 회복해낼 것이다. ... 테러를 막기 위해 일부 지역으로부터의 이민을 중단할 것이다. ... 샌 버나디노, 올랜도, 9·11 등의 사태는 더 이상 일어나선 안 된다. ... 이러한 안보위협들은 우리의 명청한 정치인들이 만들어낸 것이라 할 수 있다.</p>	<p><b>시민적 분열</b></p>	<p>테러리스트들은 우리가 서로를 감시하고 의심하기를 바라지만 그럴 때일수록 우리는 시민적 자유를 지켜내야 한다.</p>
<p>우리는 오직 하나의 국기에 대하여만 맹세를 한다. 그것은 바로 성조기다. ... 우리는 세계 각국과의 평화와 협력도 추구하지만, 시민을 보호할 권리는 분명히, 미국을 비롯해서, 각 국가가 가지는 것임을 명심하여야 한다.</p>	<p><b>국제 협력</b></p>	<p>우리는 외교가 가진 힘을 충분히 활용하여야 한다. 국제적 협력과 공조를 가능케하는 외교적 수단을 포기하는 것이야말로 테러집단이 바라는 바다. ... 우리의 선조들은 평화를 유지하는 법과 제도의 국제질서를 건립하기 위해, 맹렬히 싸우고 피 흘리며 삶을 바쳤다. 이 국제질서는 아직 완벽한 것이 아니다. 그렇기에 우리가 스스로의 자유를 지켜내려면 바로 이 국제질서를 지켜내고 그에 따라야 하는 것이다.</p>

출처: ABS News Youtube Channel, “Trump Thank You Tour Full Speech at Ohio Rally (2016),” <<https://www.youtube.com/watch?v=PBqIUf-cdgy>> (검색일: 2017. 08.01.); The White House, “Remarks by the President on the Administration’s Approach to Counterterrorism,” December 6, 2016.



오바마의 실제 정책이 민주주의와 자유주의 패권의 이상화된 기준에 부합한 것도 아니었다. 2009년 오바마가 노벨 평화상을 수상한 이유는 어쩌면 부시(George W. Bush)의 일방주의에 반대한다는, 달리 말하면, 단지 그가 부시가 아니라는 이유뿐이었던지도 모른다. 물론 오바마는 무명 정치인 시절부터 이라크 전쟁에 일관되게 반대했고 취임 직후 유럽 순방 중 프라하에서는 핵 없는 세상 건설에 대한 열망을 토로하기도 하였다. 하지만 그의 노벨 평화상 수상은 오바마의 성취보다는 부시의 일방주의에 지친 유럽의 기대가 훨씬 크게 작동한 것이며, 평화상 수상식에서 필요하면 군사력 사용을 주저하지 않겠다는 오바마의 연설에 박수를 보내는 청중은 없었다.

오바마가 민주주의와 자유주의 패권의 기준을 목표로 했던 점은 인정할 수 있다. 그의 국가안보전략은 안보의 요구를 가치와 최대한 조화시키는 것을 목적으로 했고, 힘을 과시하는 것(example of power)보다 미국이 민주주의와 인권, 다자주의 등 보편적 가치의 전범(power of example)이 되는 것이 훨씬 강력한 영향력을 지닌다고 역설했다. 이런 맥락에서 그는 취임 직후부터 일관되게 관타나모 수용소의 폐지를 추진했지만, 의회의 반대로 무산되었다. 9·11 직후 대통령에게 무제한의 전쟁권한을 부여한 의회의 결정에 의존하고 않고 이라크나 아프가니스탄에서의 추가 군사 활동에 대한 의회의 새로운 권한부여를 요청한 것도 오바마이고, 이 역시 의회의 무대응으로 실행되지 않고 있다. 하지만, 민간인 피해에 대한 국제사회의 비판에도 불구하고 미국의 대규모 군사개입을 피하기 위해서 무인기 공격에 의존할 수밖에 없다는 것은 오바마의 결정이고 책임이다.

미국 패권의 실체는 본연적으로 이상화된 민주주의와 자유주의 국제질서와 일치할 수 없고, 이는 오바마의 경우에도 예외가 아닌 것이다. 이러한 ‘객관적인’ 관찰의 함의는 트럼프가 얼마나 ‘이단적’ 인가를 평가할 때, 면밀한 주의를 기울여야 한다는 점이다.

최근의 예를 들어보자. 트럼프의 최근 유엔 연설에 대해서 CSIS의 마이클 그린(Michael Green)은 그에 대한 논란이 크지만 내용을 잘 따져 보면 미국의 기존 입장에서 크게 벗어나지 않는다는 평가를 내렸다. 이 연설의 후폭풍이 북한의 김정은이 사상 유례없는 본인 명의의 성명을 발표하고 외상 리용호가 자위권을 언급한 데까지 미친 것을 고려하면, 그린의 주장은 미국의 ‘소위’ 외교정책 전문가가 지니는 고압적이고 무책임한 태도의 전형이다. 중앙일보 영자지에 실린 그의 칼럼의 영어 제목, “The content of Trump’s speech”를 “트럼프의 유엔 연설, 해야 할 말 한 거다”로 번역한 중앙일보 편집부의 판단 또한 한국의 책임 있는 언론의 입장이라고 보기는 어렵다.<sup>27)</sup> 그렇다고 해서, 트럼프만 한국의 입장을 무시하는 강압적인 패권의 면모를 보인 것도 아니라는 그린의 지적도 ‘마냥’ 틀린 것은 아니다.

## 2. 트럼프의 미국 우선주의 담론: 공포와 이익, 명예

트럼프의 미국 우선주의는 다양한 성격을 지닌다. 민주주의적 강령으로서 미국 우선주의는 미국 민중의 이익이 워싱턴의 기득권에 의해서, 또 그 기득권의 전통적인 글로벌리즘(패권정책)에 의해서 훼손되어 왔다고 주장한다. 대통령 취임 이후에도 트럼프는 이러한 민주주의적 강령을 대중 유세와 트위터 등을 통해서 지속적으로 강조하고 있다.

2016년 대선 과정에 집중해서 보면 미국 우선주의는 트럼프의 정치적 부상과 승리를 가능케 한 정치적 프로그램이고, 그 실체는 앞서 지적된 것처럼 세 가지이다. 첫째는 신자유주의의 실패, 구체적으로는 중산층의 붕괴와 경제적 양극화를 배경으로 한 경제적 민족주의이고, 둘째는 백인

<sup>27)</sup> “The Content of Trump’s Speech,” *Korean JoongAng Daily*, September 25, 2017; “[글로벌 포커스] 트럼프의 유엔 연설, 해야 할 말 한 거다,” 『중앙일보』, 2017.09.22.

인구의 감소와 맞물리고 테러와 이민, 난민 문제 등에 의해 촉발된 백인 우선주의이며, 셋째는 정치적 양극화와 기존 정치권의 기능부전에 도전하는 트럼프 우선주의이다.

대외정책의 수사, 언술체계 혹은 담론으로 미국 우선주의를 조명할 수도 있고, 사실 미국 우선주의라는 호명 자체가 트럼프의 대외정책을 주제로 한 *The New York Times*의 인터뷰 과정에서 탄생하기도 하였다. 대외정책 담론으로서 미국 우선주의의 주요한 내용은 아래에서 구체적으로 살펴보겠지만, 테러(이민과 난민)의 위협, 자유무역을 통한 미국의 경제적 손해, 그리고 명예의 훼손의 세 가지로 정리해 볼 수 있다. 이들은 투키디데스 국제정치 이론의 핵심 요소인 공포와 이익, 명예의 세 가지 요소와 합치한다.<sup>28)</sup>

#### 가. 불구국가와 미국 우선주의: 뉴욕 타임즈 인터뷰(2016.03.27.)<sup>29)</sup>

미국 우선주의는 트럼프가 만들어낸 구호가 아니다. 미국의 제2차 세계대전 참전을 반대하던 반개입주의(이후로는 고립주의로 비판받는) 세력의 구호가 미국 우선주의였고, 트럼프의 대외정책을 미국 우선주의로 명명한 이는 *The New York Times*의 생어(David Sanger) 기자이다. 생어는 *The New York Times*의 동료 해버먼(Maggie Haberman)과 2016년 3월 26일에 진행한 트럼프와의 전화 인터뷰 말미에 부시 대통령 부자의 대외정책이 아버지 부시(George H. W. Bush)는 전통적인 현실주의, 아들 부시는 민주주의 확산을 내세운 신보수주의 혹은 ‘변환적(transformational)’ 국제주의였던 데 반해서, 트럼프의 대외정책은 미

---

<sup>28)</sup> Richard Ned Lebow, "Fear, Interest and Honour: Outlines of a Theory of International Relations," *International Affairs*, vol. 82, no. 3 (2006), pp. 431~448.

<sup>29)</sup> "Transcript: Donald Trump Expounds on His Policy Views," *The New York Times*, March 26, 2016.

국의 적은 물론 미국에 무임승차한다는 이유로 동맹도 불신하는 ‘미국 우선주의’라는 인상을 받았다고 지적하며, 이러한 지적이 맞는지 물었다. 이에 트럼프는 긍정적으로, 자신은 고립주의자가 아니라 ‘미국 우선주의자’라고 대답한다. 그 이유는 미국이 나토나 일본, 한국과 같은 동맹은 물론 중국과 같은 ‘훨씬 영리하고 교활하고 강경한’ 상대에 의해서 ‘수년간 무시와 조롱을 받았고 경제적으로 수탈되었기’ 때문이었다.

미국 주류 언론의 대표라 할 *The New York Times*가 아직 대선 후보 경선이 완료되지 않은 3월 26일의 시점에서 전화로 트럼프를 인터뷰하면서 동맹에 대한 그의 불신과 반감에 주목하여 그의 대외정책을 ‘미국 우선주의’로 명명했다는 사실은 대단히 시사적이다. 생어는 *The New York Times*의 대표적인 국제문제 전문기자로, 미국의 주류 자유주의적 패권 엘리트를 대표한다고 볼 수 있다. 이날의 인터뷰는 주류 리버럴 엘리트가 공화당의 선두 주자이지만 아웃 사이더인 트럼프가 과연 기존 패권의 전통을 제대로 이해하고 있는지, 얼마나 그 전통을 파괴할 것인지 등을 검토하는, 일종의 엘리트가 아웃 사이더를 시험하는 혹은 ‘면접’하는 성격을 띠고 있는 것이다.

적에 대한 대응은 보통 강대국의 과업이고, 적이나 상대를 제압하는 것을 넘어서서 자신의 이익에 맞게 국제환경 자체를 조성하고 관리하는 것은 패권국의 과업이다. 이것이 바로 NSC-68이 미국 외교의 목표로 설정한 것이고, 냉전의 종언 이후 미국 전략가들이 1990년대에 부단히 강조한 것이기도 하다. 이런 시각에서 보면, 동맹은 단순히 공동의 적에 대항하는 수단이 아니라 미국에 유리한 국제환경을 조성하는 필수적인 수단으로 군사력에 못지않은 미국 패권의 ‘전략적 자산’이다.<sup>30)</sup>

이와 같은 패권의 전통적 논리에서 보면, 동맹을 미국의 군사적 보호와 동맹국의 경제적 부담 사이의 거래, 그것도 일회적인 거래의 대상으로

---

<sup>30)</sup> 이해정, 『냉전 이후 미국 패권』, pp. 15~88.

보는 트럼프의 시각은 대단히 위험한 반패권적 정책에 다름 아니었다. 해버먼과 생어의 트럼프 인터뷰는 바로 이 문제, 동맹에 집중되었다. 첫 질문도 일본과 한국과의 동맹 이슈로, 일본이나 한국에게 방위비 분담증액을 요구하고 이것이 관철되지 않으면 미군을 철수할 수 있다거나 이들의 독자적 핵무장을 허용할 수도 있다는 트럼프의 (해버먼과 생어의 시각에서) '무책임한' 발언을 따지는 것이었다.

트럼프는 한국과 일본의 독자적인 핵무장 허용 여부에 대한 직접적인 답을 피하면서, 더 이상 부유하지 않은 미국이 이제는 충분히 경제적으로 여유가 있는 한국과 일본을 군사적으로 보호하고 있고, 이에 따라 미국의 군사력 자체는 쇠퇴하였다고 지적했다. 한국과 일본이 미국의 군사적 공약을 못 믿으면 독자적 핵무장을 추진한다는, 즉, 미국의 공약을 확고히 해서 이들을 미국의 동맹으로 묶어놓는 것이 패권의 정석이라는 질문에 도 트럼프는 동의하지 않았다. 미국과 상관없이 그럴 날이 올 수 있다고 핵 터부를 깨면서 트럼프는 “미국이 전 세계의 경찰국가가 될 수는 없다”고 지적했다. 이 발언은 비록 현재가 아니라 ‘언젠가는(at some point)’라는 단서가 붙어 있기는 했지만, 대단히 ‘이단적’이었다. 전 지구적, 심지어는 우주적 군사력 투사능력을 통해서 공해에서부터 사이버 공간과 우주공간까지 모든 공간적 영역에서 그 어떤 경쟁 상대의 도전도 허용하지 않는 것이 냉전 이후 미국 패권의 목표였기 때문이다.

동맹에 대한, 그리고 경찰국가로서의 공개적이고 지속적인 공약이 패권국가 미국 신뢰성의 기반이었다. 그런데 부동산업자 트럼프는 판을 깰 수도 있다는 위협, 예측불가능성을 협상의 기술로 찬양해왔고, 대선 후보 트럼프는 구체적인 전략은 없이 예측불가능성을 대외정책에도 적용하려 했다. 해버먼과 생어의 입장에서는 이 역시 대단히 위험한 발상이었다. 메르켈(Angela D. Merkel) 수상의 휴대폰까지 도청하는 첩보수집의 대안에 대한 질문이나 구체적인 증동, 이슬람국가 정책에 대해서 트럼프는 일관되게 오바마의 공개적인 사과나 정책 천명을 비판하며 그런 예

측가능력 자체가 미국 외교를 실패로 이끌었다고 주장했다. 나토가 낡았다는 주장이나 부유한 사우디아라비아를 왜 보호해야 하냐는 주장에 겹쳐진 어떤 경우에도, 심지어는 기존 동맹에 대한 공약의 경우에도 예측가능성을 허용해서는 안 된다는 트럼프의 주장은, 기존 패권의 전통과 정통의 전면적 부정이었다.

중국 문제 역시 패권의 전통과 트럼프의 이단을 나누는 중요한 이슈였다. 주류 패권 엘리트의 시각에서도 중국은 엄청난 도전이다. 하지만 이 도전은 정치, 경제, 이념 등의 다양한 차원의 문제가 얽힌 복합적인 것이다. 경제적으로만 보아도 무역 역조나 일자리 문제와 같은 중상주의적인 도전 뿐 아니라 중국의 취약성으로 인한 세계경제 성장의 둔화나 중국발 세계금융위기의 구조적인 문제를 포함하고 있는 것이다. 하지만 트럼프에게 중국은 정부보조금과 환율조작으로 미국의 일자리를 빼앗아 간 최악의 불공정한 경쟁자일 뿐이다. 생어가 최근 중국의 경제 성장 둔화를 지적하면서 그에 대한 생각을 묻자, 트럼프는 미국이 중국처럼 7% 대 성장이면 최고의 호황일 것이라고 일축했다. 생어의 미국은 패권 국가이지만, 트럼프의 미국은 공식 실업률 5%는 완전한 날조이고 실제 실업률은 20%에 달하는, 중국에게 일자리를 빼앗기고 존경은커녕 조롱의 대상이 되어버린 ‘불구국가’ 미국이기 때문이다.<sup>31)</sup>

그럼 대체 미국이 언제 위대했다고 생각하느냐는 질문이 이어졌다. 레이건을 존경하지만 그 때도 무역정책은 잘못되었으니 그리 위대하지 않았다는 대답에, 그럼 아이젠하워(Dwight D. Eisenhower)나 트루먼(Harry S. Truman), 아니면 루스벨트(Franklin D. Roosevelt) 시절이냐는 역사적 탐문이 뒤따랐고, 트럼프의 대답은 그보다 훨씬 이전 19세기 말에 미국은 정말 경제적으로 강력한 성장을 이루었고 이를 기초로

---

<sup>31)</sup> Donald J. Trump, *Crippled America: How to Make America Great Again* (New York: Theshold Editions, 2015), pp. 77~88.

1940~1950년대에는 정말 미국이 전 세계의 존경을 받았다는 것이었다. 이에 대해 생어는 다시 냉전 초기는 핵의 공포가 대단했고, 특히 맥아더는 한국전쟁 기간에 핵 공격을 주창하기도 했는데, 이에 대해서는 어떻게 생각하느냐고 ‘집요하게’ 마치 선생이 학생을 시험하듯 물었다. 최후의 수단으로 핵 공격을 언급한 것이 아니냐고 역사적 무지를 드러내다가 트럼프는 어찌되었든 핵 카드를 이기기 위해서 쓴 것이 무슨 잘못이냐고 반박하고는 자신의 말꼬리를 잡고 늘어지는 언론의 취재 열기는 미친 것이며 그 행태는 대단히 불공정하다고 불평했다. 그리고는 다시 예의, 체제 없이 이슈에서 이슈로 전환하는 특유의 논법으로 중국의 불공정한 대미 정책을 비판하면서 인터뷰를 끝냈다.

## 나. 트럼프의 미국 우선주의: 국익센터 연설(2016.04.27.)<sup>32)</sup>

트럼프의 대외정책은 *The New York Times*와의 인터뷰(2016.03.27.)에서 미국 우선주의로 명명되었다. 그로부터 한 달 후 국익센터(The Center for National Interest)에서의 연설에서 트럼프는 미국 우선주의의 기치 아래 자신의 대외정책을 소개했다. 미국 우선주의가 집권 이후 자신이 이끌 행정부의 주요한 지침(the major and overriding theme)이라고 천명하고는 그는 냉전 이후의 미국 대외정책, 특히 오바마 정부의 대외정책에 대한 비판을 쏟아냈다.

주류 엘리트의 시각에서 보면, 미국 패권은 냉전 이후에야 비로소 지구적 차원에서, 그리고 단순히 반공의 상대적, 대결적 이념이 아니라 경제적 지구화나 인권 등 보편적 원칙을 바탕으로 작동하기 시작했다. 오바마의 대외정책은, 앞서 지적한 것처럼 비록 패권의 모순이나 위선에서 자유롭지는 않지만, 전임 부시 행정부의 이념적, 전략적 과잉을 최대한 교정

<sup>32)</sup> “Transcript: Donald Trump’s Foreign Policy Speech,” *The New York Times*, April 27, 2016.

하려는 시도로서, 적어도 그 목표에 관한 수사에 있어서는 자유주의적 국제질서를 관리하는 리더십의 ‘모범 답안’이었다.

이와 대조적으로, 트럼프는 냉전 이후 미국 외교가 완전히 길을 잃고 (veered badly off course), 오만과 어리석음으로 가득차서 실패에 실패를 거듭했다고 진단하고는, 구체적으로 다섯 가지 재난 수준의 실패를 지적한다. 첫째, 미국의 자원을 탕진했다. 그의 천적인 오바마는 객관적인 사실과 상관없이 모든 실패의 원인이다. 부채와 무역적자는 늘어났고 국경은 완전히 뚫려버렸다. 경제가 악화되면서 군사력도 약화되었다. 이런 판에 미국이 아니라 다른 나라를 재건하고 있었다. 이 모두가 오바마의 책임이었다. 둘째, 동맹은 미국의 군사력에 의존하며 그에 대한 재정적 책임을 다하지 않았다. 셋째, 미국의 친구들은, 이란과의 핵 합의로 이스라엘을 적으로 돌리는 오바마의 정책 등으로 더 이상 미국을 신뢰하지도 않는다. 넷째, 경쟁국들은 더 이상 미국을 존경하지 않는다. 쿠바도 미국을 깔보고 공항에서 오바마를 영접하지도 않는 무례를 저지를 정도다. 미국이 충분히 강력한 협상력을 지니고 있는데도 중국에 끌려 다니고 북핵문제에도 무력하다. 다섯째, 미국은 외교정책의 목표 자체를 상실했다. 오바마와 힐러리 클린턴의 대외정책은 미국의 최대 위협인 급진 이슬람을 그 자체로 급진 이슬람이라 부르지도 못하면서 중동에 개입하여 혼란만 초래했고 리비아에서는 미국 외교관들의 생명을 지키지 못했고 중동의 기독교인들을 보호하기 위한 노력을 전혀 기울이지 않았다. 이러한 비난은 2016년 4월의 시점에서 그의 직접적인 상대인 전 국무장관 클린턴의 약점에 대한 공격인 동시에 ‘백인 우선주의’의 인종적, 종교적 편견을 국제정치에 적용하는 것이었다.

그럼 무엇을 어떻게 고칠 것인가? 그의 외교정책 방향 역시 테러의 위협에 대한 대응과 미국의 경제적 재건, 그리고 인종적, 종교적 가치 혹은 명예의 회복이 혼합된 것이었다. 그가 밝힌 대외정책의 첫째 목표는 급진 이슬람에 대한 대응이었다. 그는 급진 이슬람에 의한 테러를 미국 내 이



슬람에 의한 테러와 연결시키고, 더 나아가 이민의 문제와 결합하면서, 테러에 대한 일종의 ‘인종화’를 시도한다. 그리고 이슬람국가에 대한 군사적 대응 등에서 미국은 완전히 예측불가능한 행동으로 맞설 것이라고 강조한다. 둘째 목표는 미국의 군사력과 경제력을 재건하는 것이다. 막강한 군사력을 건설하는 것이 그에게는 최상의 경제적 투자이다. 셋째 목표는 미국의 이익에 바탕을 둔 외교정책을 추진하는 것이다. 구체적인 사례로 제시된 것은 중국을 세계경제에 통합시켜 통제할 수 있다는 환상을 버리고 중국과의 무역 역조를 해소하는 것, 공동의 이익을 기반으로 러시아와의 관계를 조정하는 것, 나토와 아시아 동맹국들의 재정적 기여를 늘리는 것, 그리고 국가건설의 환상을 버리고 단지 테러에만 대처하는 실용적 정책의 추진이나 서구의 가치와 제도를 강화하는 것 등이었다. 무역, 이민, 일자리 창출, 안전 등 모든 분야에서 미국인의 이익이 최우선이었다.

마지막으로 그는 “글로벌리즘의 잘못된 가락에 미국이나 미국인의 이익을 절대로 다시는 희생시키지 않을 것”을 다짐하고 “민족국가가 행복과 조화의 진정한 토대”임을 확인하며 나프타와 같이 미국의 이익을 구축하는 국제적 공약을 다시는 추진하지 않을 것임을 천명했다.

## 다. 트럼프의 대선 후보 수락 연설과 대통령 취임사

2016년 7월 공화당 전당대회에서 트럼프의 대선 후보 수락 연설은 글로벌리즘에 미국의 이익을 희생시키지 않겠다는 다짐을 보다 분명하게 정식화했다. “우리 계획과 상대[클린턴] 계획의 가장 큰 차이는 우리 계획은 미국 우선주의란 점이다. 글로벌리즘이 아니라 미국주의가 우리의 신조다.”

이 연설은 또한 미국에 대한 위협을 공포, 이익, 명예로 명확하게 정리하고 그에 대한 대응도 이에 맞춰 제시했다. 생어가 트럼프의 대외 정책 노선을 미국 우선주의로 명명한 주된 이유는 트럼프가 동맹에 의한 경제

적 수탈을 강조하기 때문이었다. 경제적 민족주의가 미국 우선주의 호명의 가장 직접적이고 핵심적인 이유인 것이다. 7월 대선 후보 수락 연설에서 경제적 민족주의, 즉, 이익의 문제는 여전히 중요하게 다뤄지지만, 이 연설 전체의 가장 중요한 주제는 아니었다. 이 연설의 핵심적인 주제 혹은 전체 프레임은 법과 질서로, 테러의 위협은 단순히 외부의 위협이 아니라 도시의 인종문제, 빈곤문제와 착종되었고 그 해법으로는 오직 자신만이 왜곡된 체제를 고칠 수 있다는 반기성질서, 권위주의 리더십이 제시되었다.

연설의 말미 구호로 보면, 미국을 다시 위대하게 만들겠다는 공약의 구체적 내용은 미국을 다시 강력하고 자랑스럽고 안전하게 만드는 것이었고, 이러한 공약의 출발은 미국이 위기라는 진단이었다. “우리 전당대회는 우리 국가가 위기를 맞고 있는 순간에 열리고 있다.” 위기의 내용은 공포, 이익, 명예였다.

첫째, 그는 테러 위협을 범죄로 설정하는 ‘범죄화’를 시도했다. 백인 경찰에 의한 흑인 사망 사건과 그에 대한 반대 시위를 배경으로 트럼프는 “우리 경찰에 대한 공격과 우리 도시들에서 벌어진 테러가 우리 삶의 방식을 위협하고 있다”고 선언했다. 그리고는 (도시 범죄문제가 개선된 ‘객관적인’ 수치들에 상관없이) 도시 범죄율의 악화를 강조하고, 불법이민자의 범죄에 의한 미국인의 희생을 대비시켰다. 범죄와 테러, 인종과 이민의 문제 등을 모두 엮어서 공포를 극대화하는, ‘인종화,’ ‘범죄화’의 프레임이었다. 둘째, 흑인의 빈곤율과 무역적자, 그리고 낙후된 기반시설을 강조하면서 경제적 위기를 지적했다. 경제문제 역시 ‘인종화’된 것이다. 셋째, “우리 [미국] 시민들은 국내적 재난을 견뎌왔을 뿐 아니라 국제적으로는 지속적인 굴욕을 감수해왔다.” 굴욕의 사례로는 이란과 핵 합의도 모자라서 [1979년 이란의 이슬람 혁명 이후 미국이 대금을 받고도 무기를 인도하지 않았던 무기대금을 핵 협상 타결 이후] 현금을 지급한 것이나 리비아 미 대사관 습격 사격 등이 열거되었다.

이와 같은 미국의 안전, 이익, 명예의 훼손에 따른 위기를 배경으로 미국 우선주의가 선포되었던 것이다. 이어서 클린턴은 이러한 위기를 배태한 기성질서의 대변인으로, 트럼프 자신은 기성질서에 의해서 버려진 미국 민중을 구원할 지도자로 설정되었다. “나는 당신의 목소리다 … 누구도 이 [왜곡된] 체제를 나보다 잘 알지 못한다. 오직 나만이 이 체제를 고칠 수 있다.”

트럼프의 첫 번째 공약 역시 법과 질서의 회복이었다. “우리 새로운 행정부의 첫 번째 과제는 우리 시민들을 범죄와 테러리즘, 그리고 우리 공동체를 위협하는 무법상태에서 해방시키는 것이다.” 위협이 범죄화, 인종화되면서 그 해법 역시 안전과 안보, 치안과 동맹의 구분을 넘나들었고, 인종적이었다. 야만적인 이슬람국가를 패퇴시키겠다는 공약이 국내(올랜드 동성애자 클럽에서의) 총기 테러의 재발 방지 공약 및 테러에 대응하는 나토의 능력을 제고하겠다는 공약, 그리고 테러에 대한 대응이 약한 지역에서의 이민을 즉각 중단하고 흑인과 히스패닉의 일자리를 위협하는 이민법을 손보겠다는, “오직 우리의 가치를 지지하고 우리 민중을 사랑하는 개인들에게만” 미국으로의 입국을 허용하겠다는 반이민 공약과 나란히 제시되었다.

경제재건 공약은 클린턴에 대한 신랄한 공격의 맥락에서 제시되었고, 그 시작은 이민문제였다. 즉, 인종주의적 공격이 경제적 민족주의의 비판보다 앞선 것이다. “그러나 [자신의 이민 제한, 반이민 공약과 대조적으로] 힐러리 클린턴은 대규모 사면, 대규모 이민, 대규모 무법상태를 제안하고 있다.” 이런 계획은 미국인들의 일자리를 위협하고 이민자들 자신도 빈곤으로 몰아넣을 것이라고 비판하고는, 클린턴의 남편이 서명한 나프타에서부터 한국과의 자유무역협정, TPP에 이르기까지 미국인의 일자리를 앗아간 자유무역에 대한 공격을 이어갔다. 그리고는 미국 노동자의 이익을 침해하고 미국의 자유와 독립을 해치는 그 어떤 무역 협정도 체결하지 않을 것이라고 천명하며, TPP 탈퇴와 나프타 재협상, 중국의

지식재산권 침해, 덤핑, 환율조작 등에 대한 강경한 정책 추진 등을 공약했다.

미국을 다시 위대하게 만들겠다는 트럼프의 공약은, 그 배경이 불구국가 미국의 현실이고 미국의 정체성이 단순히 외부의 군사적 위협이 아니라 법과 질서로 대변되는 인종적, 문화적 위협에 의해 정의되는 것임을 고려할 때, 또한 단합을 강조하는 민주당 후보 클린턴의 구호 ‘우리는 하나일 때 더욱 강하다(We are stronger together)’와 비교할 때, 대단히 분열적이고 대립적인 성격을 지니는 것이었다. 또한 오직 자신만이 미국 민중을 구할 수 있다는 주장은 대단히 권위주의적이었다.

이러한 분열과 대립의 정체성, 그리고 민주주의와 권위주의의 결합은 트럼프의 대통령 취임사에도 그대로 반영되었다. 통상적으로 대통령 취임사는 새로운 미래를 건설하기 위해서 자신을 뽑지 않은 유권자들도 대변하겠다고 단합을 강조한다. 트럼프는 이러한 일종의 정치적 통과 의례를 완전히 무시했다. 그는 자신의 집권은 단순히 민주당에서 공화당으로의 정권 교체가 아니라 워싱턴 기득권으로부터 민중에게 권력을 돌려주는 역사적 의미를 지닌다고 선언한 것이다. “2017년 1월 20일은 민중이 다시 미국의 지배자가 된 날로 기억될 것이다.”

미국이 위기에 빠져 있다는 암울한 비판·전제도 반복되었다. 도시의 빈곤, 범죄와 마약에 망가진 삶, 워싱턴의 기득권이 외국의 산업과 군사력을 살리느라 망가뜨린 미국의 산업과 군사력, 세계적인 소득재분배에 희생된 미국의 중산층 등 미국의 위기는 대학살(carnage)로 규정되었다. 트럼프의 집권으로 무역, 세금, 이민, 국경 강화 등 모든 영역에서 미국 우선주의가 시행되며, 대학살은 끝날 것이었다. 7월의 후보 수락 연설과 비교하면, 취임사는 훨씬 간략하게 그리고 경제적 민족주의의 영역에서부터 정책 공약을 나열했다.

미국은 다시 승리하기 시작할 텐데, 그 방법은 일자리를 복원하고 복지 의존을 줄이고 미국 국산품을 구매하고 내국인을 고용하는 경제적 민족

주의를 시행하는 것에서 시작했다. 대외 정책은 각국의 국익에 따라 친선을 도모할 것이고, 미국은 미국적 삶의 방식을 세계에 강요하지 않을 것이며, 기존 동맹을 강화하는 한편 급진 이슬람 테러리즘에 맞서는 문명세계의 단합을 추구하며 급진 이슬람 세력을 완전히 절멸시킬 것이다.

취임사의 마지막 부분은 인종적, 문화적 가치에 대한, 거의 '신비주의적 교의'에 가까운 주장을 펼치고 있다. “우리 정치의 근간은 미국에 대한 완전한 충성(allegiance)이 될 것이며, 조국에 대한 충성심(loyalty)으로 우리는 서로에 대한 충성심을 재발견할 것이다.” 어떤 보편적, 통합적 이념이나 정책에 의해서 충성이 보장될 것인지는 전혀 언급이 없다. 미국인은 연대해야 하고 연대할 때 미국은 무적이라는 주장이 제기될 뿐이고, 연대의 궁극적 토대는 모든 미국인이 전지전능한 신에 의해 창조되었다는 것이었다. “디트로이트 도심이나 네브래스카 별판 그 어디에서 태어나든 모든 아이들은 같은 하늘을 바라보고 같은 꿈을 꾸며 같은 창조자에 의해서 생명을 부여받은 것이다.” 트럼프가 기독교에 대항하는 민주주의적 운동을 이어갈 것임을 취임사에서도 천명하고 있고, 그의 집권 자체가 정치적 양극화는 물론 유권자 득표에서는 뒤졌지만 미국의 특수한 제도, 선거인단 득표에서 승리해서 가능했던 제도적 실패의 산물임을 고려하면, 애국심과 신에 의한 통합의 전망은 대단히 ‘비합리적인’ 전망이었다.

## **라. 원칙 있는 현실주의(principled realism): 트럼프의 사우디아라비아 연설(2017.05.21.)**

민주주의와 인권 등 미국적이며 동시에 보편적인 것으로 인식되는 가치에 대한 옹호는 동맹과 함께 미국 패권의 핵심적 기반이다. 취임사에서 트럼프는 기존 동맹을 강화할 것임을 밝혔지만 미국적 가치를 강요하지 않을 것임을 분명히 했다. 취임 이후 트럼프의 담론이 패권의 전통으로 전면적으로 회귀한 것은 아닌 것이다. 무엇보다도 그는 트위터를 놓지 않았고 대중 유세도 계속 했다. 대선 국면의 미국 우선주의, 백인 우선주

의, 그리고 트럼프 우선주의는 일정하게 계속된 것이다. 실제 정책의 차원에서 TPP 탈퇴가 결정되었고, 비록 그 시행에 제동이 걸리기는 했지만 이슬람 입국 금지 행정명령이 미국은 물론 전 세계의 논란을 불러 일으켰다.

2017년 5월 트럼프는 첫 번째 해외순방에 나섰다. 사우디아라비아와 이스라엘을 거쳐 이탈리아에서 열리는 G7 회의와 벨기에의 나토 정상회담에 참석하는 일정이었다. 첫 기착지 사우디아라비아의 수도 리야드에 서 트럼프는 이슬람권이 이슬람 급진주의에 의한 테러에 적극적으로 맞설 것을 촉구하는 연설을 했다. 전 세계를 대상으로 한 트럼프의 첫 대외 정책 연설이었다. 트럼프 자신의 설명에 따르면, 미국 대외정책의 핵심은 “공통의 가치와 이익에 기반을 둔 원칙 있는 현실주의(a principled realism, rooted in common values and shared interests)”이었다.

자신의 지지 기반을 향해서 테러의 위협을 범죄화, 인종화하고 그 연상선상에서 이슬람 입국 금지 행정명령 등을 발동하였다면, 전 세계를 상대로는 테러라는 공동 위협에 대한 공동 대응의 필요성을 강조한 것이다. 리야드 연설에서 트럼프는 자신이 취임사에서 미국적 가치를 강제하지 않을 것임을 천명한 점을 지적하면서, 급진주의에 대항하는 국가들의 연합 결성이 미국의 목적이라고 밝혔다. 트럼프의 권위주의적 ‘과대망상’에 따라 집권 이전 미국의 현실이 엄혹한 위기로 규정되었다면, 집권 이후의 미국은 ‘위대’해야 했다. 집권 이후의 성취를 자랑하고 트럼프는 사우디의 무기 구매에 대한 감사, 즉, 자신의 협상가로서의 성취를 역시 자랑했다.

그리고는 “민족국가가 행복과 조화의 진정한 토대”라는 2016년 4월 국익센터 연설의 대전제를 국제무대에서 공식화했다: “미국은 주권 국가이고 우리의 최우선 과제는 언제나 미국 시민의 안전과 안보이다. 우리는 여기에 강의하러 온 게 아니다. 우리는 다른 민중들에게 어떻게 살아야 하는지, 무엇을 해야 하는지, 혹은 어떻게 신을 경배할지 가르치러 오지 않았다. 우리는 공통의 이익과 가치에 기반을 둔, 우리 모두에게 더

나은 미래를 위한 파트너십을 제안하러 왔다.”

트럼프에게 테러는 그 어느 국가도 피해갈 수 없는 공동의 도전으로, 테러와의 대결은 종교적 차이, 종파적 갈등, 문명 간 갈등의 문제가 아니라 “인간의 삶을 말살하려는 야만적 범죄자들과 그 삶을 지키려는 모든 종교의 선량한 사람들의 대결(a battle between barbaric criminals who seek to obliterate human life, and decent people of all religions who seek to protect it)”, 선과 악의 대결이다. 테러의 가장 큰 희생자인 이슬람권이 이 대결에 적극 나설 것을 촉구하면서, 트럼프는 원칙 있는 현실주의를 천명하고 실용적인 파트너십을 다시 한 번 강조한다. 즉, 파트너십은 안정을 통해서 안보를 추구하는 것으로 절대 급격한 혼란이나 개입을 추구하지 않으며, 미국은 완벽이 아니라 목표를 공유하는 파트너를 원하는 것이고, 무엇보다도 전쟁이 아니라 평화를 원한다는 것이다.<sup>33)</sup>

트럼프의 리야드 연설은, 혼란을 추구하지 않는다는 강조와 달리, 이란을 테러지원 세력으로 지목하고 비판함으로써 중동에서 이란과 사우디아라비아의 대결을 촉발했다. 더 큰 반향은 민주주의와 보편적 가치를 포기한 데 대한 논란이었다.<sup>34)</sup> 트럼프의 첫 해외순방 이전부터 민주주의를 포기한 데 대한 비판은 있었지만, 봉건적 왕조의 지배가 계속되고 있는 사우디아라비아에서 “원칙 있는 현실주의”를 천명하면서 그나마 선거를 운영하고 있는 이란을 비난한 점과 이후의 유럽 일정에서 나토에 대한 공약을 분명히 밝히지 않고 외교적 무례를 범한 점 등이 겹치면서, 비판은 거셌다.<sup>35)</sup>

<sup>33)</sup> The White House, “President Trump’s Speech to the Arab Islamic American Summit,” (May 21, 2017), <<http://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-trumps-speech-arab-islamic-american-summit/>>.

<sup>34)</sup> “Trump’s Speech Draws Mixed Reaction, Including Plenty of Anger in the Muslim World,” *Los Angeles Times*, May 21, 2017.

<sup>35)</sup> “President Trump’s Middle East Contradictions,” *The New York Times*, May

백악관의 참모들, 국가경제위원장 콘(Gary Cohn)과 국가안보보좌관 맥마스터(H. R. McMaster)는 공동 언론 기고문을 통해서 트럼프가 첫 해외순방에서 경제적 번영을 위해 엄격한 상호주의를 요구하고 무기 판매 계약을 맺는 등의 성과를 올렸고 동맹에게 공평한 분담을 요구했다고 평가했다. 이들은 특히 트럼프가 “지구 공동체는 존재하지 않고 세계는 민족국가와 비정부기구, 그리고 기업들이 각자의 이익을 위해 투쟁하는 장”이라는 냉정한 현실 인식을 바탕으로 미국의 “막강한(unmatched) 군사, 정치, 경제, 그리고 도덕적 힘”을 총동원하는 외교를 펼쳤다고 강조했다.<sup>36)</sup> 이와 같은 참모들의 미국 우선주의 ‘해제’ 혹은 선전도 트럼프의 대외정책이 원칙적이지도 현실적이지도 않으며, 동맹과는 소원해지고 권위주의 세력은 옹호하는 미국 리더십의 훼손을 가져왔다는 비판을 잠재우지는 못했다. 특히 해외순방 이후 트럼프가 파리기후협약에서의 탈퇴를 결정하면서는 미국의 리더십에 대한 회의와 비판이 쏟아졌다.<sup>37)</sup>

## 마. 서구의 가치와 의지: 트럼프의 폴란드 연설(2017.07.06.)

2017년 7월 트럼프의 두 번째 해외순방 역시 논란이었다. 폴란드를 거쳐 G20 정상회담이 열리는 독일로 가는 여정 자체가 이슈였다. 첫 번째 해외순방에서 사우디아라비아를 거쳐 이탈리아 G7 회담과 벨기에 나토 정상회담에 참석한 여정이 전통적인 동맹에 대한 상대적인 경시를 보여주는 것이었다면, 이번에도 마찬가지였다. G20 회담에 앞서 민주주의 역진의 대표적 사례로 꼽히는 폴란드를 방문하고 독일에서는 러시아 푸틴(Vladimir Putin) 대통령과 정상회담을 먼저 갖는 두 번째 해외순방

23, 2017: “President Trump Fails NATO,” *The New York Times*, May 27, 2017.

<sup>36)</sup> H. R. McMaster and Gary D. Cohn, “America First Doesn’t Mean America Alone,” *The Wall Street Journal*, May 30, 2017.

<sup>37)</sup> David Frum, “The Death Knell for America’s Global Leadership,” *The Atlantic*, May 31, 2017; Conor Gaffey, “Paris Climate Agreement: The World Reacts to Trump’s Withdrawal,” *Newsweek*, June 2, 2017.



일정도 전통적인 대서양동맹 혹은 G20가 상징하는 지구화를 공동 관리하는 확장된 의미의 서구 다자주의에 대한 존경의 표시는 아니었다.

논란의 핵심은 물론 트럼프가 행한 연설의 내용이었다. 트럼프는 폴란드 수도 바르샤바에서 행한 연설에서 자신의 폴란드 방문의 의미를 서구 문명을 지키는 의지와 용기의 전범으로 규정했다. “오늘 나는 단순히 오랜 동맹을 방문하러 온 것이 아니다. 나의 오늘 폴란드 방문은 자유(freedom)를 원하고 우리의 문명을 지킬 용기와 의지를 지닌 이들에게 하나의 전범(example)이다.” 트럼프의 사우디아라비아 연설은 “원칙 있는 현실주의”를 내세우며 민주주의와 인권 등 보편적 가치를 포기했다는 비판을 받았었다. 트럼프 지지자들의 시각에서 트럼프의 바르샤바 연설은 그러한 비판에 대한 하나의 답, 즉, 트럼프 행정부의 대외 정책이 물질적 이익을 위한 거래만을 목적으로 하는 것이 아니라 법치와 자유 등 서구의 전통적인 가치도 중시하는 것을 보여주는 사례였다.<sup>38)</sup> 하지만 비판자들의 시각에서, 트럼프의 서구는 민주주의나 인권을 포함하는 보편적 이념이 아니라 폴란드의 가톨릭 보수 민족주의자들이나 트럼프의 핵심 지지층 중 백인 민족주의자들이 염원하는 인종적, 종교적인 서구, 즉, 백인 기독교도들만의 문명이었다.<sup>39)</sup>

이 두 가지 해석 중 어느 것이 옳은가? 바르샤바 연설 자체의 내용과 장소·일정의 맥락, 그리고 2016년 대선국면 이후 트럼프 담론의 맥락에서 보면, 후자의 비판이 (적어도 더, 상대적으로) 옳다. 자유와 법치, 서구의 가치 등은 냉전 이래 미국의 전통적인 수사이지만, 트럼프의 바르샤바 연설은 민주주의를 전혀 언급하지 않고 있다. 이 연설의 가장 큰 특징은

---

<sup>38)</sup> Marc A. Thiessen, “Trump’s Defense of Western Civilization is Not Alt-right,” *The Washington Post*, July 12, 2017; Gary D. Cohn and H.R. McMaster, “The Trump Vision for America Abroad,” *The New York Times*, July 13, 2017.

<sup>39)</sup> “Donald Trump’s Speech Could Have Been Written by Poland’s Populists,” *The Economist*, July 7, 2017; Peter Beinart, “The Racial and Religious Paranoia of Trump’s Warsaw Speech,” *The Atlantic*, July 6, 2017.

폴란드의 자유를 향한 투쟁, 특히 제2차 세계대전 중 바르샤바 봉기에 대한 엄청난 찬사이다. 그런데 특이한 점은 트럼프가 폴란드의 현대사에서 역사적 분수령으로 삼고 있는 것은 바웬사에 의한 민주화 투쟁이 아니라 1979년 폴란드 출신 교황 요한바오로 2세의 방문이다. 그 방문에 대한 트럼프의 찬양은 민주주의가 아니라 신(God)이다. “[교황을 환영하는] 백만의 폴란드 사람들은 부를 요구하지 않았다. 그들은 특권을 요구하지도 않았다. 대신, 백만의 폴란드 사람들은 간단한 세 단어를 외쳤다. ‘우리는 신을 원한다(We want God).’”

신은 애국심과 함께 트럼프의 대통령 취임사에서 미국의 연대를 가져오는 ‘신비로운’ 근원이었다. 그리고 대선 국면에서 트럼프의 미국 우선주의 담론은 오바마 행정부의 대외 정책과 기존 패권 정책을 단지 미국의 경제적 이익을 훼손하고 미국인의 안전을 지키지 못했다는 이유뿐 아니라, 미국이 마땅히 받아야 하는 존경을 확보하지 못하고 국제무대에서 굴욕을 감수하고 있다는 이유로 비판해왔다. 투키디데스가 대변하는, 물질적 동인뿐 아니라 정신적 기운(spirit)을 강조하는 고대 그리스의 인식 체계에서 보자면, (안전과 안보의) 공포와 (경제적) 이익뿐 아니라 명예의 문제가 트럼프 인식·담론체계에서 중요한 것이다.

트럼프의 리야드 연설이 미국의 새로운 대테러정책, 투키디데스의 틀에서는 공포에 대한 체계화의 시도였다면, 그의 바르샤바 연설은 가치와 명예에 대한 체계화를 시도했다. 바르샤바 연설에서 트럼프의 서구는 역사적, 문화적, 인종적, 종교적 정체성을 지닌다. 그러한 서구에 대한 도전은 안과 밖에서 온다. 이중의 도전은 트럼프 우선주의 혹은 트럼프의 민중주의가 일관되게 강조해온, 워싱턴 기득권의 폐단과 글로벌리즘의 폐단과 부합하는 것이다. 바르샤바 연설에서 그는 이렇게 주장했다. “미국인과 폴란드인들, 그리고 유럽의 민족들(nations)은 개인적 자유와 주권의 가치를 존중한다. 우리들은 함께 뭉쳐서, 안과 밖 혹은 남이나 동으로부터 오는(from inside or out, from the South or the East) 자유와

주권의 가치를 위협하고 우리를 우리로 만드는 문화와 신념, 그리고 전통의 유대를 말살하려는 모든 세력들과 맞서야만 한다.”

리야드 연설에서 트럼프가 강조한 것이 종교나 이념을 뛰어넘은 인류의 테러에 대한 공동 대응이고 그 구체적인 형태는 민족국가들의 연합이었다면, 바르샤바 연설에서 트럼프는 ‘남이나 동’ 즉 제3세계나 사회주의에서 오는 위협에 맞서는 서구의 단합을 강조하고 있고 그 구체적 표현은 단순히 민족국가의 연합이 아니라 ‘자유, 주권, 독립 국가들의 강력한 연합(a strong alliance of free, sovereign and independent nations)’이다.

이러한 연합의 구성원은 (나토의 경우처럼 동맹이라면) 주권에 따르는 자신의 재정적, 군사적 책임을 충분히 이행해야 하고, 개인의 자유를 보장해야 한다. 트럼프의 자유(freedom)는 민주주의가 아니다. 그의 자유는 역사와 문화와 전통을 지키고 보존할 개인의 자유이다. 이러한 개인의 자유를 보장하기 위해 국가는 국경을 지켜야 할 의무를 지닌다. 트럼프에게 폴란드는 그런 개인의 자유를 지킬 의지의 표상이다.

“우리 시대의 근본적인 문제는 서구가 생존할 의지가 있는지 여부이다. 우리는 그 어떤 대가를 치르더라도 우리의 가치를 보호할 만큼 우리의 가치에 자부심을 지니고 있는가? 우리는 우리의 국경을 보호할 만큼 우리의 시민들을 충분히 존중하는가? 우리는 우리의 문명을 전복하고 파괴하고자 하는 이들의 도전에 맞서 우리의 문명을 보존할 희망과 용기를 지니고 있는가?”

취임사에서 트럼프는 마치 ‘신비주의 교의’처럼, 신과 애국심이 미국의 연대를 가져올 것이고 주장했었다. 바르샤바 연설에서도 비슷한 주장을 펼친다. 결국 서구 문명을 지킬 ‘의지’가 문제라는 것이다. “우리의 상대나 적들이 폴란드의 과거에서 깨달은 것처럼, 우리는 우리의 적들이 실패하기를 우리가 바란다면 그렇게 된다는 것을 안다. 그리고 우리는 그들이

실패하기를 지금 바라고 있다(we do, indeed want them to fail).” 그에 따르면, 경제력이나 군사력이 ‘강력한 가족과 가치들(strong families and strong values)’에 의해 뒷받침되지 않는다면, 우리 문명은 살아남을 수 없다. 적들과의 대결에서 제일 중요한 요소이자 그 시작은 ‘우리의 정신, 의지, 영혼(our minds, our wills, and our souls)’이다. 트럼프의 서구, ‘우리의 문명’은 보편적 가치와 이익을 공유하는 합리적 개인이나 국가의 연합이 아니라, 가족과 민족의 전통을 수호하는 역사적 공동체로서 민족의 연합이다. ‘우리의 자유, 우리의 문명, 그리고 우리의 생존은 역사와 문화, 그리고 기억의 유대(these bonds of history, culture and memory)’에 의존한다.<sup>40)</sup>

## 바. 주권의 대내외적 의무 혹은 트럼프의 민중·민족주의: 유엔 연설(2017.09.20.)

2017년 9월 트럼프의 유엔 총회 연설은 지구적 리더십을 주창해온 패권 국가 미국의 대통령이 평화의 전당이자 다자주의 외교의 최고 무대인 유엔에서 행한 최악의 연설이었다. 2009년 임기 첫 해의 유엔 총회 연설에서 오바마는 부시의 일방주의를 반성하며 미국이 밀린 유엔 분담금을 모두 지급했음을 밝혔었다.<sup>41)</sup> 유엔을 포함한 국제 원조 예산의 30% 삭감을 추진하고 있는 트럼프는 유엔의 관료주의를 질타하며 미국이 유엔 예산의 22%를 부담하는 것은 불공정하다고 지적했다. 그는 또한 최근 국제 사회의 최우선적 관심인 기후변화에 대해서는 한 마디도 하지 않은 채, 북한에 대한 군사적 위협을 서슴지 않고 동맹 관계와 국제 무역에서 절대 손해를 보지 않겠다는 미국 우선주의를 자신의 핵심지지층을 대상으로

<sup>40)</sup> The White House, “Remarks by President Trump to the People of Poland,” (July 6, 2017), <<http://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-people-poland/>>.

<sup>41)</sup> “Obama’s Speech to the United Nations General Assembly,” *The New York Times*, September 23, 2009.

한 유세에서 하듯이 유엔에서 천명했다.<sup>42)</sup>

비록 핵과 미사일에 관한 유엔 결의를 위반하고 있지만 북한은 엄연한 주권국가이고 유엔 회원국이다. 김정은 개인이나 정권이 아니라 북한 자체를 완전히 파괴할 수도 있다는 트럼프의 위협은 냉전 시대에도 유례가 없는 것이었다.<sup>43)</sup> 유엔 총회는 트럼프에 대한 조롱과 비판의 무대가 되었다. 40년 독재를 이어가고 있는 짐바브웨 대통령은 트럼프를 ‘거대한 황금 골리앗’이라고 부르며 그의 북한 발언은 황당하다고 조롱했고, 캐나다 수상은 기후변화의 도전에서 자유로운 국가는 없다는 발언으로 박수 갈채를 받았으며, 독일 수상은 자국 우선주의는 국제사회를 힘이 지배하는 무법천지로 만들어 결국 모두가 패자가 될 것이라고 트럼프의 미국 우선주의를 비판했다.<sup>44)</sup>

한편, 트럼프의 담론 체계에서 보면 그의 이번 유엔 연설은 기존의 주장을 총정리하고 있는 완결판의 의미를 지닌다. 가족의 가치와 전통적인 종교, 민족문화 등을 향유할 개인적 차원의 ‘자유’와 개별 국가차원에서의 ‘주권’이라는 이중구조를 주권의 대내외적 의무로 체계화한 점에서는 미국 우선주의의 (현재까지의) 최상의 판본이라고도 할 것이다. 물론 이에 따른 모순도 극대화되었다. 주권을 기준으로 하면, 특히 미국적 삶의 양식을 강제하지 않는다고 하면, 북한이나 이란, 그리고 베네수엘라를 ‘불량 정권(rogue regimes)’으로 ‘악마화’할 권한도 트럼프에게 주어지지 않기 때문이다.

---

<sup>42)</sup> The White House, “Remarks by President Trump to the 72<sup>nd</sup> Session of the United Nations General Assembly,” (September 19, 2017), <<http://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-72nd-session-united-nations-general-assembly/>>.

<sup>43)</sup> Julian Borger, “A Blunt, Fearful Rant: Trump’s UN Speech Left Presidential Norms in the Dust,” *The Guardian*, September 19, 2017.

<sup>44)</sup> Somini Gengupta and Megan Specia, “How World Leaders Reacted to Trump at the U.N.,” *The New York Times*, September 23, 2017.

허리케인 피해에 대한 전 세계의 지원에 감사를 표한 이후 트럼프는 바로 자신의 집권 이후 미국이 ‘위대’해졌다는 예의 ‘과대망상’을 시연했다. 주식시장의 활황이나 일자리 창출 등을 유엔 무대에서 자랑할 수 있는지도 의문이지만, 더욱 기가 막힌 혹은 완벽하게 트럼프다운 자랑은 유례없는 국방비 증액으로 미국이 역대 최강의 군사력을 보유하게 되었다는 자랑 혹은 위협이었다. 미국의 현실이 자신의 집권 이전 ‘대학살’에서 집권 이후 급속히 위대하게 반전되었다면, 세계의 현실은 과학기술의 발전으로 새로운 기회가 창출되는 한편 여전히 테러와 ‘불량 정권’ 그리고 권위주의와 국제범죄 조직 등의 위협에 시달리고 있었다.

트럼프는 유엔과 마셜플랜에 대한 긍정적인 평가를 내렸다. 하지만 이는 지구적 차원에서 경제적, 제도적 다자주의에 대한 긍정이 아니라, 주권의 원칙에 따른 것이었다. 유엔은 ‘평화, 주권, 안보와 번영’의 명분으로, 그리고 마셜플랜은 폴란드 연설에서 정식화된 ‘강력하고, 독자적이고, 자유로운’ 국가들의 협력에 따른 성취로 그는 평가했다. 그리고는, 이번 유엔 연설의 핵심이라 할 주권의 대내외적 의무를 주장했다.

“우리는 다양한 국가들이 단일한 문화와 전통, 더 나아가 정부 체제를 공유하기를 기대하지 않는다. 하지만 우리는 모든 국가들이 자신의 민중들의 이익과 다른 주권국가들의 권리를 존중하는 주권의 두 가지 핵심적인 의무를 다하기를 기대한다. 이는 유엔의 아름다운 전망이고 협력과 성공의 기반이다.”

이어서 트럼프는 “강력한 주권국가들(strong, sovereign nations)이 상이한 가치와 문화, 꿈의 공존을 허용할 뿐 아니라 상호존중을 기반으로 협력(work side by side)”하고, 대내적으로는 “개인들이 신에 의해 주어진 삶을 최대한 풍요롭게 영위하도록 허용한다(allow individuals to flourish in the fullness of the life intended by God)”고 주장한다.

이는 트럼프가 주창해온 민중주의와 미국 우선주의를 체계화한 주장

이다. 하지만 이러한 주권의 대내외적 의무는 논리적으로 모순이고 유엔의 기반도 아니다. 논리적으로 주권은 절대적이다. 누구도 의무를 강제할 수 없다. 유엔의 역사는 주권과 인권, (총회의) 주권 평등과 (안보리의) 강대국 권력정치 사이의 모순과 긴장의 역사였다. 주권의 원칙 자체는 이러한 국제적 협력과 개인적 삶의 풍요를 보장하는 것이 아니라, 오히려 국제적 무정부상태에서의 민중적, 민족적 갈등의 상시적 가능성을 제도화한다. 물론 트럼프 주장의 방점은 주권 원칙 자체가 아니라 주권 국가의 힘, '강력한' 주권국가에 있다. 하지만 아무리 강력한 주권 국가라도 주권의 명분으로 의무를 강제할 수는 없다. 당장 북한은 주권을 명분으로 NTP에서 탈퇴했고 민중의 생존권과 발전권을 근거로 유엔의 대북제재에 반발하고 있다.

주권의 의무는 논리적 모순의 극치이다. 동시에 트럼프의 미국 우선주의의 가장 '순수한' 주장이기도 하다. 그는 미국 헌법이 일반 민중, 'we the people'의 권리를 담고 있음을 또 자신의 집권이 민중에게 권력을 되돌려 주는 역사적 의미가 있음을 환기시키며, 미국 우선주의의 기존 주장을 반복한다. 미국은 동맹에게 충실하겠지만 결코 일방적인 부담을 감수하지는 않을 것이고, 이념이 아니라 실용적, 실천적인 결과를 중시하며 '원칙 있는 현실주의'에 따라서 협력을 추구할 것이다. 우크라이나에서 남중국해까지 (러시아와 중국의 안보적 이해와 주권적 권리 주장이나 남중국해 문제의 경우 국제법을 근거로 문제를 제기해온 미국의 관행을 모두 무시하고) 주권에 대한 위협을 거부해야 하고, 법치를 확립하고 국경을 통제해야 하며, 혼란과 테러를 위협하는 모든 세력에 맞서 싸워야 한다는 것이다.

미국에 유리한 국제환경을 조성하는 것이 패권의 본질적인 과업이라는 시각에서 보면, 명분상 주권 규범을 존중하면서 동시에 실제적으로는 개별 국가의 주권을 통제하고 훼손하는 것은 패권의 운명적 과업이다. 그래서 역사적으로 미국은 주권 이외의 (국제법이나 민주주의, 인권, 자

본주의의 효율성, 글로벌 거버넌스 등의) 다양한 보편적 원칙을 내걸고 패권의 명분을 조직(작)하고 지구적 개입을 실행해왔다. 이 경우 패권의 대가는 미국 자체도 상대의 주권을 인정하고 자신이 내세운 보편적 원칙의 적용을 적어도 명분상으로는 피해갈 수 없다는 점이다.

자유주의 국제질서를 표방할 경우 이러한 타협 혹은 자제는 필수적이다. 자유주의의 원칙만을 전면적으로 주장한 경우보다는 주권과 보편적 원칙을 하나로 묶은 타협 혹은 주권의 책임이란 명분으로 미국이 원하는 통치나 대외정책을 압박하는 ‘위선의 책략’이 보다 일반적이었다. 9·11 테러 이후 자신의 대테러전쟁에 대한 협력을 주권의 책임으로 규정한 부시 행정부의 전례도 이런 경우로 볼 수 있다. 이 경우에도 완전한 일방주의는 허용되지 않았다. 대테러전쟁을 선과 악의 대결로 규정한 이후 부시 행정부는 악의 근거지로서 실패국가를 지목하고 실패국가의 민주화를 궁극적 승리의 해법으로 제시하며, 중동 전체의 민주화를 추구했었다. 그 후과는 민주주의의 원칙이 부시 정부의 대테러전쟁 수행과정 자체에 적용되어 관타나모 수용소 등에 대한 비판이 제기된 것이고, 민주화의 대상이 적이나 실패국가 뿐 아니라 사우디아라비아 등 전통적인 동맹으로 확장된 것이다.<sup>45)</sup>

‘주권 의무론’으로 강화된 트럼프의 미국 우선주의는 부시 행정부의 일방주의조차 인정했던 최소한의 상호주의와 민주주의 확산과 같은 보편적 원칙의 적용을 절대적으로 거부한다. 그는 부시 행정부가 이라크와 이란, 북한을 악의 축으로 규정했던 것처럼, 북한과 이란, 베네수엘라를 ‘불량 정권(국가가 아니라 정권 regimes)’으로 ‘악마화’한다.

“오늘날 우리 지구의 재앙은 유엔이 담고 있는 모든 원칙을 위반하는 소수의 불량 정권들이다. 이들은 자신들의 시민들이나 다른 국가들의 주권적 권리들 그 어느 것도 존중하지 않는다.

<sup>45)</sup> 이혜정, 『냉전 이후 미국 패권』, pp. 119~152.



만약 정의로운 다수가 사악한 소수에 맞서지 않는다면 악이 승리할 것이다.”

자신의 민중을 탄압하고 대량살상무기를 개발한 것이 북한과 이란의 공통적인 ‘악’의 근원이다. 하지만, 트럼프는 민주주의와 비확산 원칙을 동맹에게도 적용했던 부시 행정부와 달리, 악의 규정에 있어서 대단히 선택적, 자의적이다. 민중을 탄압하는 사우디아라비아나 러시아는 ‘불량 정권’으로 지목되지 않았다. 그리고 미국식 체제를 강요하지 않는다는 주장을 정면으로 뒤집으면서, 사회주의를 제대로 실행하고 있다는 이유로 베네수엘라는 불량 정권으로 ‘악마화’한다. 그러면서, ‘통제되지 않는 이민’이나 난민 정착 프로그램에 대한 반대를 분명히 하고, 유엔의 관료주의를 비판한다.

즉, 트럼프는 유엔 연설에서 지구적 리더십에 필요한 최소한의 상호주의나 책임성, 그리고 보편적 원칙에 대한 ‘위선적’ 존중도 보여주지 않는 것이다. 그리고 연설의 말미는 예의 ‘신비주의적인 교의’, (취임사에서 의) 애국심과 신이 미국의 연대를 보장하고 (폴란드 연설에서의) 역사와 문화, 전통과 가족의 가치 등 서구의 가치를 지키려는 의지가 문제라든 기존의 주장으로 채워졌다.

“오늘날 유엔은 물론 자신과 자녀들의 더 나은 삶을 희망하는 모든 이들이 직면한 진짜 질문은 바로 다음과 같은 기본적인 것이다. 우리는 여전히 애국자인가? 우리는 주권을 지키고자 할 만큼 또 그 미래를 책임질 만큼 우리의 국가와 민족(원문은 nations)을 사랑하는가? 우리는 국가와 민족의 이익을 지키고 문화를 보존하며 시민들에게 평화로운 세계를 보장할 만큼 국가와 민족을 존경하는가?”<sup>46)</sup>

<sup>46)</sup> The White House, “Remarks by President Trump to the 72<sup>nd</sup> Session of the United Nations General Assembly.” (September 19, 2017) <<http://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-72nd-session->

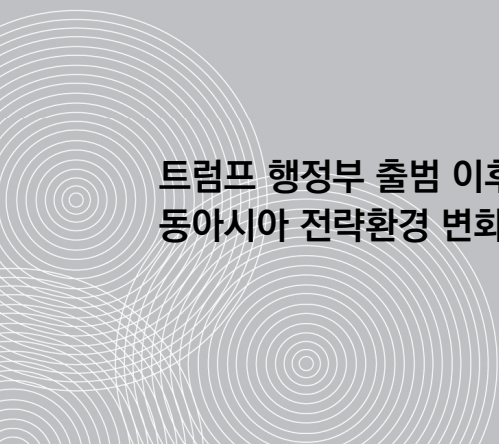
애국심의 복원 혹은 민중적, 민족적 전통의 수호 의지가 유엔이 직면한 ‘진정한’ 질문이자 과제일까? 아닐 것이다. 하지만 이러한 주장이 트럼프의 진정한 그리고 끔찍한 주장인 것은 분명하다. 패권을 그 어원상 의미인 동의와 강제의 결합으로 보면, 트럼프의 유엔 연설은 미국이 더 이상 지구적 패권(의 리더십)을 추구하지 않는다는 분명하고도 확고한 반패권 선언이다.

---

united-nations-general-assembly/》.

# Ⅲ. 트럼프 행정부의 동아시아 전략과 한반도 정책

김상기(통일연구원)



**트럼프 행정부 출범 이후  
동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응**

탈냉전기 미국의 대전략(grand strategy)은 자유주의 패권(liberal hegemony) 전략으로 대표되어왔다.<sup>47)</sup> 자유주의 패권 전략은 미국의 전통적·비전통적 안보위협을 해소와 이익의 실현이 자유주의적 이념·가치 및 경제질서의 확산·유지와 밀접하게 상호 연관된다고 인식하면서 미국 주도 국제질서의 확장과 방어를 추구하는 개입주의 전략이다.<sup>48)</sup> 냉전 종식 이후 소련이라는 주된 위협이 사라짐에 따라 미국의 대전략 논쟁은 다른 한편에서는 고립주의 또는 선택적 개입주의가 주장되기도 하는 등 다양한 스펙트럼을 가지고 전개되었지만, 1990년대 후반부터는 상대적으로 적극적인 개입주의 전략인 자유주의 패권으로 수렴되어 나타나기 시작했다.<sup>49)</sup> 그 후 민주당 또는 공화당 집권기의 대외전략은 모두 자유주의 패권의 틀에서 크게 벗어나지 않고 전개되어왔다.

오바마 행정부 시기까지 약 20년간 지속되어 온 미국의 자유주의 패권 전략은 트럼프 행정부 출범 이후 뚜렷한 퇴조를 드러내고 있다. 트럼프 행정부는 미국 우선주의를 주창하면서 미국 자신의 경제·안보적 이익의 확보에 주된 관심을 두는 가운데, 미국 주도 국제질서의 구축과 관리가 곧 미국의 이익으로 환원되지는 않는다고 인식한다. 이러한 의미에서 트

<sup>47)</sup> 미국이 자유주의 패권 질서(liberal hegemonic order)를 구축하기 시작한 것은 제2차 세계대전 이후이다. 그러나 냉전 시기에 그 질서의 구축 공간은 제한적이었으며, 소련의 영향력에 대한 미국의 전략은 '봉쇄(containment)'였다. 이러한 이유로 이 글에서는 자유주의 패권이 탈냉전기 미국의 전략을 대표한다고 기술한다. G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order* (Princeton: Princeton University Press, 2011); Barry R. Posen, *Restraint: A New Foundation for U.S. Grand Strategy* (Ithaca: Cornell University Press, 2014).

<sup>48)</sup> 김상기, “트럼프 시대 미국 대전략의 전환과 동아시아·한반도 정세 변화,” (통일연구원 Online Series CO 17-03, 2017.01.25.); 김상기, “미국의 대안적 대전략: 자제?,” 『KINU 통일플러스』, 제1권 4호 (2015), pp. 63~77; G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*; Barry R. Posen, *Restraint: A New Foundation for U.S. Grand Strategy*.

<sup>49)</sup> 포센(Posen)은 탈냉전기 미국의 대전략 논쟁을 대외개입의 수준과 방식에 따라 고립주의, 선택적 개입주의, 협력안보, 우위의 네 가지 범주로 구분한다. Barry R. Posen, *Restraint: A New Foundation for U.S. Grand Strategy*.

트럼프 행정부가 추구하고 있는 미국 우선주의는 미국의 전통적 패권전략에 반한다.<sup>50)</sup> 자유무역질서의 확장과 관리가 아닌, 공정함으로 포장되지만 보호무역 정책을 강하게 띤 경제적 민족주의가 미국 대외전략의 중요한 특징으로 부상하고 있다.<sup>51)</sup> 군사·안보 측면에서 트럼프 행정부는 다자적 협력과 동맹체제의 강화 및 관리보다는 상대적으로 자국의 군사력 강화에 더욱 초점을 맞추고 있다.<sup>52)</sup> 때로는 동맹도 경제적 거래의 대상으로 인식한다. 지난 대통령 선거 이후 트럼프는 정권교체를 위한 대외개입과 국가건설 지원의 중단을 선언한 바 있으며,<sup>53)</sup> 틸러슨 국무장관은 5월 3일 국무부 전 직원 대상 연설에서 자유와 인간존엄은 미국의 가치이지만 정책은 아니라는 점을 강조하고, 가치에 준한 대외정책 결정은 미국의 안보·경제적 이익에 장애가 될 수 있다는 점을 밝혔다.<sup>54)</sup> 자유주의 패권전략의 전통과 뚜렷하게 대비되는 이러한 인식은 트럼프가 지난 9월 19일 유엔총회 연설에서 주권의 원칙을 강조하고, 미국은 (다른 국가들과 마찬가지로) 대외정책에 있어서 자신의 이익을 최우선적으로 고려할 것이라고 밝힌 데서도 다시 확인된다.<sup>55)</sup>

50) 트럼프 행정부가 추진하는 미국 우선주의의 반(反)패권적 특성에 대한 보다 상세한 설명은 이 보고서의 II장 참조. 또한 다음 논문도 트럼프 행정부의 외교정책이 어떻게 미국이 추구해 온 자유주의 질서에 반하는지를 설명한다. G. John Ikenberry, "The Plot Against American Foreign Policy: Can the Liberal Order Survive?."

51) 이혜정, "어떻게 불구국가 미국을 다시 위대하게 만들 것인가: 미국 우선주의, 백인 우선주의, 그리고 트럼프 우선주의," pp. 9~50.

52) 김상기, "트럼프 시대 미국 대전략의 전환과 동아시아·한반도 정세 변화."

53) ABS News Youtube Channel, "Trump Thank You Tour Full Speech at Ohio Rally," (2016), <<https://www.youtube.com/watch?v=PBqIUf-cdgy>> (검색일: 2017.07.12.).

54) U.S. Department of State. "Remarks by Rex W. Tillerson to U.S. Department of state Employees," (May 3, 2017) <[www.state.gov/secretary/remarks/2017/5/270620.htm](http://www.state.gov/secretary/remarks/2017/5/270620.htm)>.

55) The White House, "Remarks by President Trump to the 72<sup>nd</sup> Session of the United Nations General Assembly," (September 19, 2017) <<http://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-72nd-session-united-nations-general-assembly>>.

이와 같은 자유주의 패권의 퇴조와 미국 우선주의의 부상은 트럼프 행정부의 동아시아 전략과 한반도 정책의 변화를 시사한다. 중요한 관심의 초점은 전임 오바마 행정부의 동아시아 전략의 ‘상표’이자 또한 한반도 정책을 상당부분 규정했던 ‘재균형 전략(rebalancing strategy)’의 퇴조 가능성이다. 이미 트럼프 행정부는 자신의 동아시아 전략을 위해 재균형이라는 명칭을 사용하지 않기로 했지만,<sup>56)</sup> 중요한 것은 전략의 명칭이 아닌 내용이다.

기존의 어떤 연구들은 트럼프 행정부의 동아시아 전략은 사실상 재균형의 기초를 유지할 것이라고 주장하며, 이 주장은 주로 중국의 부상이 촉진하는 국제적 힘의 분포 변화라는 구조적 요인 그리고 자유주의 패권의 관성에 근거한다.<sup>57)</sup> 물론 패권의 관성과 국제 구조적 요인이 트럼프 행정부의 동아시아 전략에 영향을 미칠 가능성을 부인할 수는 없지만, 다른 한편으로 트럼프의 미국 우선주의는 그 자체로 미국 패권의 관성과 배치되며 트럼프 행정부 출범 이후 관찰되는 동아시아 전략에 국제 구조적 요인이 지배적 영향을 미치고 있다고 보기도 어려울 것 같다. 본 연구는 트럼프 행정부의 동아시아 전략에서 재균형은 단지 부분적으로 그의 미를 지속하거나 또는 퇴조하고 있으며, 그에 따라 한반도 정책도 오바마 행정부 시기와 비교하여 적지 않은 차이를 지닌다는 분석 결과를 제시한다.

본 연구는 우선 트럼프 정부의 동아시아 전략을 군사·안보와 경제 측면에서 각각 분석한다. 다음으로는 트럼프 행정부의 한반도 정책, 즉 대북정책과 대한정책을 분석한다. 이 과정에서 전임 오바마 행정부의 전략

<sup>56)</sup> U.S. Department of State, “A Preview of Secretary Tillerson’s Upcoming Travel to Asia by Susan A. Thornton,” (March 13, 2017) <<https://fpc.state.gov/208444.htm>>.

<sup>57)</sup> 김성한, “미국 트럼프 행정부 출범과 한미관계의 방향,” pp. 11~28; 최우선, “트럼프 행정부의 아시아정책 전망,” 국립외교원 외교안보연구소 주요국제문제분석 2016-54 (2017.01.11.), pp. 1~25; 정구연, “트럼프 대외정책기조와 동아시아 안보지형의 변화 전망: 재균형 정책의 진화를 중심으로,” pp. 25~49.

과의 비교를 통해 트럼프 행정부 동아시아 전략과 한반도 정책의 변화의 내용과 특징을 더욱 뚜렷하게 드러내고자 한다.

트럼프 행정부 출범 이후 9개월이 지난 2017년 10월 현재까지 동아시아 태평양 차관보를 비롯해서 여러 중요 인사들이 아직 새롭게 선임되지 않은 채 대행체제로 운영되고 있으며, 백악관 핵심직위(예, 국가안보보좌관)의 인사들이 단명한 채 교체되기도 했고, 전략의 분석을 위해 이용 가능한 정부 자료도 매우 제한적이다. 따라서 트럼프 행정부의 동아시아 전략과 한반도 정책을 분석하고 주요 특징을 제시하기에 한계가 있는 것이 사실이다. 이러한 한계가 있지만, 본 연구는 최근까지 공개된 미국 정부의 자료, 대통령과 국무장관을 비롯한 고위 인사들의 각종 연설과 인터뷰 내용, 그리고 학자·전문가들의 선행 연구 등을 활용하여 트럼프 행정부의 동아시아 전략과 한반도 정책에 대해 논하고자 한다.

## 1. 동아시아 전략

트럼프 행정부 출범 이전, 즉 오바마 행정부의 동아시아 전략은 ‘재균형’으로 지칭된다. 2011년 11월 힐러리 클린턴 국무장관이 처음 공식적으로 제시한 이 전략은 2000년대 미국 대외정책의 중동지역 올인(all-in)에 대한 반성의 산물임과 동시에 아시아·태평양 지역에서 영향력이 급증해온 중국에 대한 대응의 성격을 가진다.

2001년 9·11 테러 이후 미국은 대테러전쟁을 선포하고 아프가니스탄과 이라크에 대대적인 군사적 개입을 단행하면서 정권교체와 국가건설을 추구하는 등 중동지역을 대외정책의 주 무대로 삼는 전략을 펼쳤다. 그러나 이 전략이 성과적으로 진행되지 못하고 중동의 혼돈 상황이 지속되는 동안, 미국은 2008년 경제적 대침체(great recession)에 직면하게 되었고 더불어서 군사적 과팽창과 심각한 재정악화 문제를 안게 되었다.<sup>58)</sup> 그 사이에 중국은 2010년에 세계 2위의 경제대국으로 부상했고



국방예산을 연 10% 이상씩 지속적으로 증가시키면서 군사력 현대화에 매진했으며(1989~2013년),<sup>59)</sup> 동아시아에서의 정치·경제적 영향력을 빠르게 증가시켜나갔다.

이러한 배경에서 2011년 말 미국은 대외정책의 주된 초점을 중동에서 아시아로 돌리는 ‘아시아 회귀(Pivot to Asia)’ 정책을 발표했다. 이후 재균형으로 개명된 이 전략의 주된 목표는 아시아·태평양 지역에서 중국의 영향력 증대를 견제하면서 미국 주도의 질서 혹은 패권을 구축하고 방어하는 것이다.<sup>60)</sup> 2011년 클린턴 국무장관 그리고 2013년 톰 도닐런(Tom Donilon) 국가안보보좌관의 재균형 전략에 대한 설명에서 공히 강조되는 핵심적 목표는 아시아·태평양에서 미국의 리더십(leadership) 확보였다.<sup>61)</sup>

오바마 행정부가 추진한 재균형의 주된 수단은 우선 군사·안보 측면에

<sup>59)</sup> 미국의 재정악화는 2013년 연방정부예산삭감조치(sequester) 발효로 이어졌고, 또한 2013년 10월 2주 동안의 연방정부 폐쇄의 원인이 되기도 하였다. 김상기, “기रो에 선 한반도: 2010년대 미중관계 변화와 한국의 전략,” 『한국정치학회보』, 제48권 5호 (2014), pp. 229~247.

<sup>59)</sup> 박창희, “중국의 군사력 증강 평가와 우리의 대응방향,” 『전략연구』, 제57호 (2013), pp. 237~270; 황재호, “시진핑 시대 중국의 군사력 평가와 전망,” 『전략연구』, 제62호 (2014), pp. 5~33.

<sup>60)</sup> 미국 정부는 공식적으로는 재균형의 목표가 중국 봉쇄가 아니라고 밝혀왔다. The White House, “Remarks by Tom Donilon, National Security Advisor to the President: The United States and the Asia-Pacific in 2013,” (March 11, 2013). 그러나, 오바마는 스스로 TPP 체결의 중요한 목표가 사실상 중국의 영향력 견제에 있음을 숨기지 않았으며, 다수 분석가들도 재균형의 핵심적 목표가 대중국 견제에 있다는 점에 동의한다. The White House, “Statement by the President Barack Obama on the Trans-Pacific Partnership,” (October 5, 2015); 박건영, “오바마의 주판과 긴 파장?: 재균형과 한반도에 대한 함의,” 『한국과 국제정치』, 제29권 3호 (2013), pp. 1~47; 이호철, “중국의 부상과 지정학의 귀환,” 『한국과 국제정치』, 제33권 1호 (2017), pp. 39~61.

<sup>61)</sup> Hillary Clinton, “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy* (November 2011); The White House, “Remarks by Tom Donilon, National Security Advisor to the President: The United States and the Asia-Pacific in 2013,” (March 11, 2013) <<http://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/03/11/remarks-tom-donilon-national-security-advisor-president-united-states-an>>.

서 미일동맹, 한미동맹, 한미일 삼각안보협력, 미일호 삼각안보협력 등을 포함한 동맹체제의 강화, 여타 국가들과의 파트너십(partnership) 강화, 그리고 아시아·태평양 지역으로의 전력 재배치이다. 경제 측면에서 재균형의 핵심적 방편은 환태평양동반자협정(TPP)의 체결이었으며, 이를 통해 미국 주도의 다자적 자유무역질서를 구축하고자 했다. 또한 재균형은 자유민주주의와 인권이라는 가치의 확산을 추구하고 지역 다자제도에 대한 관여의 증진을 통해 지역적 리더십의 제고를 도모한다.<sup>62)</sup> 이와 같은 재균형 전략의 방편들에 있어서, 특히 동맹체제의 강화와 자유무역질서의 구축은 미국의 자유주의 패권전략의 전통적 기제라는 점에서 중요하다.<sup>63)</sup> 오바마 2기 행정부의 대부분 기간 동안 국가안보보좌관을 역임한 수전 라이스(Susan Rice)는 2016년 11월 트럼프가 대통령에 당선된 직후에도 아시아·태평양 지역에서 동맹의 강화, 파트너십 증진, 그리고 TPP를 통한 자유무역질서의 구축 필요성을 강조하면서, 재균형 전략의 지속 추진을 통해 미국의 지역적 리더십을 구축하고 방어해야 한다고 역설했다.<sup>64)</sup>

이러한 재균형 전략의 목표와 방편들이 트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 정책에서는 전반적으로 뚜렷하게 드러나지 않으며, 심지어 어떤 측

<sup>62)</sup> 오바마 행정부의 아시아 재균형 전략에 대한 보다 상세한 내용은 다음 참조. Hillary Clinton, "America's Pacific Century," *Foreign Policy*, 2011; The White House, "Remarks by Barack Obama to the Australian Parliament," (November 17, 2011) <<http://www.obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament>>; U.S. Department of Defense, "Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense," (January 5, 2012) <[http://archive.defense.gov/news/Defense-Strategic\\_Guidance.pdf](http://archive.defense.gov/news/Defense-Strategic_Guidance.pdf)>; Kurt Campbell and Brian Andrews, "Explaining the US 'Pivot' to Asia," *Americas*, no. 1 (2013), pp. 1~9.

<sup>63)</sup> G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*.

<sup>64)</sup> Susan Rice, "American Leadership in the Asia-Pacific Must Continue," *The National Interest*, November 12, 2016.

면에서는 분명하게 퇴조했다고 볼 수 있다. 트럼프의 미국 우선주의는 지역질서 유지·관리에 대한 책임보다 미국인의 안보 및 경제적 이익 확보 여부에 정책적 판단의 초점을 맞춘다. 따라서 트럼프 행정부는 아시아·태평양 지역에서의 리더십 확보 자체에 상대적으로 큰 의미를 부여하지 않으며, 자유주의 질서의 구축과 확장에도 큰 관심이 없다.

트럼프는 1월 20일 취임사에서 과거의 동맹정책과 무역정책이 미국의 이익을 훼손했다고 비판하면서 향후 미국의 모든 정책의 목표는 오직 미국인들 자신의 이익 증대임을 천명했다.<sup>65)</sup> 틸러슨은 5월 3일 국무부에서 미국 우선주의를 어떻게 구체적인 외교정책으로 만들지에 대해 연설하면서 재균형의 필요성을 언급한 바 있다.<sup>66)</sup> 그러나 여기서 재균형의 의미는 미국의 국제적 리더십 확보 혹은 지역패권 구축의 의미와는 큰 상관이 없다. 미국의 기존 대외관계 - 동맹관계, 파트너십 등 - 에서 이익과 책임의 불균형이 매우 크며, 그러한 불균형을 해소해야 한다는 것이 틸러슨이 재균형이라는 표현을 통해 강조한 바이다. 미국이 많은 책임을 지면서도 상대적인 손실을 가지는, 즉 불균형을 유발하는 대외전략을 더 이상 추구해서는 안된다는 것이다. 틸러슨의 5월 3일 국무부 연설 그리고 동아태 차관보 대행 수잔 쏘튼(Susan Thornton)의 7월 27일 미국 하원의 회 청문회 증언에서 아시아·태평양 지역 리더십 증진은 오바마 행정부 시기와 같은 상위의 핵심 목표가 아닌 주로 아세안(Association of South-East Asian Nations: ASEAN, 동남아시아국가연합)과의 관계 강화 및 다자제도 관여 측면에서의 과제로서 간략히 언급된다.<sup>67)</sup> 자유와 인권 등

---

<sup>65)</sup> The White House, "Remarks of President Donald J. Trump-The Inaugural Address," <<http://www.whitehouse.gov/briefings-statements/the-inaugural-address/>>.

<sup>66)</sup> U.S. Department of State, "Remarks to U.S. Department of State Employees," (March 3, 2017) <<http://www.state.gov/secretary/remarks/2047/05/270620.htm>>.

<sup>67)</sup> U.S. Department of State, "Statement of Susan Thornton before the House

의 가치는 트럼프 행정부에게 있어 대외정책의 주된 판단 기준이 아니다. 필리핀 두테르테 대통령의 마약범 소탕 작전에 대해 오바마가 인권탄압이라고 강력히 비판했던 반면, 트럼프는 지지 의사를 표명한 바 있다.

이와 같이 트럼프 행정부 출범 이후 미국 우선주의는 동아시아 전략의 변화를 야기하며, 여러 측면에서 오바마 행정부 시기와 다른 양상의 정책 추진으로 발현되고 있다. 이전과 달리 북핵문제의 해결이 동아시아 전략에서 최우선적 과제로 간주되고 있으며, 중국의 군사력 증강에 대한 대응도 이전과는 다른 점이 나타나고 있다. 또한 TPP 폐기가 대표하듯이 트럼프 정부는 오바마 정부가 추진했던 경제적 재균형을 철회했다고 해도 과언이 아니다. 아래에서는 안보 및 경제 측면에 초점을 맞추어 오바마 행정부와 비교되는 트럼프 행정부의 동아시아 전략을 구체적으로 분석하고자 한다.

## 가. 안보

오바마 행정부가 재균형 전략을 추진한 중요한 배경은 중국의 부상이다. 따라서 안보 측면에서 재균형의 핵심적 목표는 중국의 군사력 팽창과 지역적 영향력 증대를 견제하면서 미국 주도의 안보질서를 공고히 하는 것이다.<sup>68)</sup> 오바마 행정부는 지역 강대국으로 부상하는 중국을 아시아 지역에서 평화, 안정, 그리고 미국 자신의 영향력을 유지하는 데 있어서 중요한 도전 요인으로 간주했으며, 특히 중국의 군사력 증강의 전략적 불투명성을 지역적 불안정을 촉진하는 요인으로 인식했다.<sup>69)</sup> 이러한 이유로

---

Foreign Affairs Committee Subcommittee on Asia and the Pacific.” (July 27, 2017) <<http://docs.house.gov/meetings/FA/FA05/20170727/106335/HHRG-115-FA05-Wstate-ThorntonS-20170727.pdf>>.

<sup>68)</sup> 박건영, “오바마의 주판과 긴 파장?: 재균형과 한반도에 대한 함의.”

<sup>69)</sup> U.S. Department of Defense, “Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense,” (January 3, 2012) <[http://archive.defense.gov/news/Defense\\_Strategic\\_Guidance.pdf](http://archive.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf)>.

중국의 남중국해 영유권 주장 및 인공섬 건설과 같은 행동에 대한 미국의 적극적 대응은 항행의 자유 수호를 넘어서 미국의 지역패권 방어라는 의미를 가지는 것이었다. 오바마 행정부는 중국의 팽창 이외에 북한의 핵개발도 지역 안정을 해치는 위협 요인으로 간주하기는 했지만, 정책적 우선 순위를 부여하지는 않았다. 오바마 정부의 대북정책인 ‘전략적 인내 (strategic patience)’는 제재를 가하면서 북한체제 붕괴를 기다리는 전략 또는 심지어 북한 무시전략으로도 해석되었다.<sup>70)</sup>

중국의 부상을 견제하고 미국 주도 패권질서를 구축하기 위한 오바마 행정부의 전략은 안보 측면에서 자체 군사력을 강화하는 내적 균형 (internal balancing)보다는 외적 균형(external balancing), 즉 동맹의 강화에 초점이 맞추어졌다. 재균형 계획은 애초에 동맹의 강화뿐만 아니라 미군 전력의 재배치를 포함하고 있었지만, 연방정부 재정 위기는 아시아·태평양 지역으로의 전력 증강을 어렵게 만들었다.<sup>71)</sup> 결과적으로 안보 재균형은 사실상 동맹 강화를 통해 이루어졌다. 특히 미일동맹이 핵심적인 방편이었다. 2013년 10월 미일연례안보협의회의와 2014년 4월 오바마의 일본 방문 시 미국은 일본의 보통국가화 전략을 지지했고, 일본의 집단적 자위권 확보 및 무력증강을 승인했으며, 일본과 중국이 분쟁중인 센카쿠(중국어명: 다오위다오)열도를 미일동맹의 방위선에 포함 시켰다.<sup>72)</sup> 일본은 미국의 지지에 힘입어 센카쿠열도에 대한 영유권을 공세적으로 주장했고, 제2차 세계대전 이후 처음 발표한 국가안보전략에

<sup>70)</sup> Jong Kun Choi, "The Perils of Strategic Patience with North Korea," *The Washington Quarterly* (Winter 2016); 이정철, "오바마 독트린과 미국의 대북 정책 프레임," 『한국정치연구』, 제25권 1호 (2016), pp. 221~245.

<sup>71)</sup> Council on Foreign Relations, "Deputy Secretary of Defense Robert Work on the Asia-Pacific Rebalance," *Council on Foreign Relations* (September 30, 2014) <<http://www.cfr.org/event/deputy-secretary-defense-robert-work-asia-pacific-rebalance-o>>.

<sup>72)</sup> 김상기, "기로에 선 한반도: 2010년대 미중관계 변화와 한국의 전략," pp. 229~247.

서는 북한과 중국을 위협으로 규정하였다.<sup>73)</sup> 일본의 보통국가화 요구 그리고 중국 견제라는 미일 양국의 공통된 이해가 재균형의 중심축으로서 미일동맹의 강화를 더욱 촉진했다.

오바마 행정부의 안보 재균형은 한국 및 필리핀과의 동맹강화 그리고 한미일, 미일호 삼각안보협력의 강화를 통해서도 추진되었다. 2014년 6월 주한미군 사령관에 의해 처음 공식적으로 요구된 사드의 한국배치 그리고 한미일 삼각협력 차원에서 추진된 한일군사정보보호협정(2016년 11월)과 위안부 합의(2015년 12월)도 재균형 전략에서 연유한다. 물론 사드 배치와 한미일 삼각협력은 북한 핵 위협에 대한 대응으로서의 의미도 갖지만, 상위 전략인 재균형의 목표, 즉 대중국 견제의 의도가 더욱 크다고 볼 수 있다.<sup>74)</sup> 오바마 행정부는 또한 필리핀 미군기지를 재가동하면서 남중국해 분쟁에 적극적으로 대응하였으며, 미일호 삼각전략 대화도 중국의 부상에 대한 대응이 주된 목적이라 할 수 있다.<sup>75)</sup> 오바마는 기존 동맹국 이외의 여타 국가들과의 파트너십 강화도 추진하면서, 베트남과의 협력을 강화하고 미얀마에 대한 적극적 관여에 나섰으며, 인도 나렌드라 모디(Narendra Modi) 총리와는 총 7차례의 정상회담을 가지면서 전략적 동반자 관계의 공고화를 추진했다.<sup>76)</sup> 오바마 행정부의 재균형은 중국 주변국과 동맹 또는 파트너십 강화를 통해 사실상 지리적으로 중국을 포위하는 양태로 전개되었다고 볼 수 있다.

트럼프 행정부의 동아시아 안보전략은 목표와 수단 측면에서 오바마 행정부와 적지 않은 차이를 보이면서 전개되고 있다. 트럼프 행정부 동아

---

73) 위의 글.

74) 사드 배치 목적 및 실효성 논쟁과 관련하여 다음 참조. 김동엽, “사드 한반도 배치의 군사적 효용성과 한반도 미래,” 『국제정치논총』, 제57권 2호 (2017), pp. 291~327.

75) 김성한, “동북아 세 가지 삼각관계의 역학구조: 한중일, 한미일, 한미중 관계,” 『국제관계연구』, 제20권 1호 (2015), pp. 71~95.

76) Bilahari Kausikan, “From Pivot to Peril?,” 『뉴시스』, 2016.06.08; 『연합뉴스』, 2015.07.08.

시아 전략의 최우선적 목표는 북한 핵·미사일 문제의 해결이다. 5월 3일 텔러슨의 국무부 연설 그리고 9월 19일 트럼프의 유엔총회 연설에서 북핵문제는 동아시아는 물론이고 지구적 차원에서 가장 중대하며 시급한 안보 사안으로 다루어졌다. 따라서 트럼프 행정부의 대중국 정책의 초점도 중국을 통한 대북제재·압박 강화 등 사실상 북한에 맞추어져 있다.<sup>77)</sup> 오바마 행정부 시기 북핵문제는 정책적 우선순위에 있지 않았고 대중국 견제를 용이하게 하는 명분이었던 반면(예, 사드 배치, 한미일 삼각안보 협력), 트럼프 행정부의 동아시아 전략은 중국의 지역적 영향력보다 북핵 위협에 더욱 초점을 맞추고 있다.

이러한 변화는 최근 수년간 북한의 핵·미사일 능력 고도화에 상당부분 기인하지만, 동시에 미국의 대외전략 변화와도 관계된다. 오바마 행정부의 재균형의 핵심적 과제는 아시아·태평양에서 중국의 영향력 증대를 차단하고 미국 주도의 패권질서를 구축·방어하는 것이었던 반면, 트럼프 행정부의 미국 우선주의는 미국 주도 지역질서의 구축과 관리에 큰 관심이 없고 미국이 당면한 안보위협에 대한 대응을 우선시한다. 따라서 트럼프 행정부는 중국의 부상보다 북핵 위협을 더욱 중대하고 시급한 도전으로 인식한다.<sup>78)</sup> 예를 들어, 지난 4월 미중 정상회담에서 안보관련 가장 중요한 의제는 오바마 시기 미중 간 핵심 쟁점이었던 남중국해 문제가 아닌 북핵문제였다. 남중국해 문제는 미국이 당면한 안보위협이라기보

<sup>77)</sup> Zalmay Khalilzad, "The Case for Congagement with China," *The National Interest*, June 19, 2017.

<sup>78)</sup> 트럼프 행정부의 이러한 인식은 미국 대중여론의 반영으로 볼 수도 있다. 시카고국제문제협의회(The Chicago Council on Global Affairs)가 미국 전역을 대상으로 실시한 대중여론조사 결과에 따르면, 2017년 7월 기준 미국인의 75%가 북한의 핵프로그램을 중대한 위협으로 인식한다. 동일한 기관의 여론조사에서 2016년에는 미국인의 60%, 2015년에는 50%가 북한 핵 프로그램을 중대한 위협으로 인식한다고 답했다. "North Korea Now Seen As a Top Threat Facing the United States." <<https://www.thechicagocouncil.org/publication/north/korea-now-seen-top-treat-facing-united-states>> (검색일: 2017.09.13.).

다는 지역 패권을 둘러싼 경쟁 이슈로서의 성격이 더 강하다. 따라서 지역 패권 추구에 큰 관심이 없는 트럼프 행정부에게 있어서 남중국해는 북핵문제보다 중요한 사안이 아닐 수 있다. 북핵문제를 우선시하는 트럼프 행정부의 동아시아 전략은 북한의 핵·미사일 능력 신장뿐 아니라 미국의 지역전략 변화를 함께 반영한 것으로 볼 수 있다.

지역 패권질서 구축·방어보다 미국 자신의 이익을 우선시하는 트럼프 행정부는 중국과 관계에서 오바마 행정부에 비해 상대적으로 조정과 타협을 추구하는 것으로 보인다. 힐러슨은 지난 3월 방중 시 시진핑과의 만남에서 “충돌과 대항을 피하고 상호존중, 협력 정신에 입각해 중국과 관계를 발전시킬 것”임을 천명했다.<sup>79)</sup> 4월 미중 정상회담에서는 4대 분야(외교·안보, 경제·무역, 법집행·사이버안보, 사회·문화) 최고위급 전략대화를 추진하여 협력을 강화하기로 하였다. 물론, 트럼프 정부는 중국의 군사력 증대를 잠재적 도전 요인으로 인식한다.<sup>80)</sup> 지역질서 주도권 보다는 미국 자신의 안보에 잠재적 위협이 될 수 있다는 것이다. 이 인식은 트럼프 행정부가 강조하는 ‘힘을 통한 평화’ 구상에 반영된다.<sup>81)</sup> 트럼프는 취임 직후 연방정부예산삭감조치 폐기와 국방력 강화 방침을 천명했고,<sup>82)</sup> 이 방침은 국방부 예산 10% 증가 및 대외원조 예산 28% 감축을 포함하는 2018년 예산 정책에 반영되었다.<sup>83)</sup> 이러한 국방력 강화는 중국의 군사력 증강에 대한 대비 목적을 포함하며, 트럼프 정부가 오바마 정부에 비해 상대적으로 내적균형을 더욱 강조한다는 것을 드러낸다. 그

79) 『한겨레』, 2017.03.19.

80) 지난 대통령 선거 전후 트럼프의 참모들은 오바마의 재균형을 비판하면서 군사력 증강 실패를 지적하고, 중국의 군사력 증강에 대응하는 해군력의 강화를 강조했다. Alexander Gray and Peter Navarro, “Donald Trump’s Peace Through Strength Vision for the Asia-Pacific,” *Foreign Policy*, November 7, 2016.

81) The White House, “America First Foreign Policy,” (January 20, 2017).

82) The White House, “Making Our Military Strong Again,” (January 20, 2017).

83) KBS, 2017.03.16.



러나 중국의 군사력 강화가 미국 우선주의를 추구하는 트럼프 행정부의 동아시아 전략을 규정하는 우선적 요인이라고 보기는 어렵다.

미국 우선주의가 추동하는 미국의 동아시아 전략 변화는 동맹 정책에 부분적 변화를 야기하고 있다. 트럼프는 대통령 선거 시기부터 동맹국의 무임승차를 주장하면서 방위비 분담금 증액을 일관되게 요구해왔다.<sup>84)</sup> 이러한 주장은 미국의 안보에 있어서 아시아·태평양 지역 동맹의 중요성을 부인하는 것은 아니지만,<sup>85)</sup> 동맹국이 자신의 안보를 위해 더 많은 책임과 부담을 가져야 한다는 것이다. 이러한 입장은 트럼프가 강조하는 주권의 원칙과 자국 이익 우선주의에 부합한다. 또한 북핵문제 해결을 최우선적 안보 과제로 삼는 트럼프 행정부에게 있어서 한미동맹, 미일동맹, 한미일 삼각협력, 그리고 사드 배치의 목표는 상대적으로 북핵문제와의 연계성이 더욱 강해졌다고 볼 수 있다.<sup>86)</sup> 오바마 행정부 시기 동맹과 사드는 재균형의 목표에 따라 중국의 팽창을 견제하고 미국 주도 질서를 구축하고자 하는 목적이 강했다. 그러나 트럼프 행정부 시기 동맹정책과 사드 배치는 중국의 군사력 증강이라는 잠재적 도전에 대한 대응으로서의 목적도 포함하지만, 오바마 시기에 비해서 상대적으로 북핵문제에 대한 대응으로서의 목적이 더욱 강해졌다는 것이다.

요약하면, 안보 측면에서 트럼프 행정부의 동아시아 전략은 오바마 행정부 시기처럼 중국의 영향력 확대를 차단하고 미국 주도 패권질서를 구축하기 위한 목적보다는 미국 자신이 당면한 개별적 안보 위협 사안에

---

<sup>84)</sup> *The New York Times*, March 26, 2016; 이우태 외, “트럼프 대통령의 한반도 관련 주요 발언,” 통일연구원 KINU 통일나침반 17-01, 2017년 1월.

<sup>85)</sup> 2017년 2월과 3월 매티스(James N. Mattis) 미 국방장관과 킬러는 국무장관은 각각 한국과 일본을 방문하여 북핵 위협에 대응하고 아시아·태평양 지역의 평화와 안정을 유지하기 위한 한미동맹과 미일동맹의 역할을 강조하였다. 『연합뉴스』, 2017.02.03., 2017.03.17; 『뉴스시』, 2017.03.16.

<sup>86)</sup> 지난 6월 30일 한미 정상회담 공동선언문은 북핵문제에 초점을 맞추면서 한미일 삼각 안보협력 추진을 강조했으며, 7월 초 G20 정상회의 때에는 북핵 위협에 관한 한미일 삼국의 공동선언문이 발표되기도 하였다.

더욱 초점을 맞추어 추진되고 있다. 최우선적 과제는 북핵문제의 해결이며, 대중국 정책의 초점도 북핵문제에 맞추어져 있다. 따라서 동맹정책과 사드 배치도 북핵문제에 대한 대응으로서의 의미가 상대적으로 강해졌다고 볼 수 있다. 트럼프 행정부는 국방력을 강화하면서 중국의 군사력 증강이라는 잠재적 위협에 대비하고 있고, 동맹과 사드 배치도 중국에 대한 대응이라는 목적을 포함한다. 그러나 트럼프 행정부가 중국의 군사력 증강에 대한 대응을 동아시아 지역에서의 우선적 과제로 삼는 것 같지는 않다.

결과적으로, 오바마 행정부가 추진했던 재균형이 트럼프 행정부 출범 이후 지속되고 있다고 보기 어렵다. 다만, 중국의 군사력 증강에 대비하고 있다는 점에서 재균형 전략이 부분적으로 유지된다고는 볼 수 있다. 트럼프 행정부가 추구하는 미국 우선주의는 지역질서 주도권 확보 또는 패권질서의 구축을 중요한 과제로 삼지 않는다는 점에서 오바마 행정부의 재균형과 중요한 차이를 드러낸다. 이러한 차이점이 트럼프 행정부 출범 이후 재균형이 단지 부분적으로 유지되거나 혹은 퇴조하는 경향을 설명한다. 오바마 행정부처럼 아시아·태평양 지역 동맹국 및 중국 접경국들과 관계를 강화하면서 미국 주도 지역질서를 구축하고 사실상 중국을 포위하는 정책 추진이 트럼프 행정부에서는 적어도 2017년 10월까지의 나타나지 않고 있다. 아시아·태평양 지역의 호주, 필리핀 등 각국 지도자와의 전화통화 또는 만남에서 트럼프가 핵심적으로 제기해온 안보 이슈는 북핵문제였다.<sup>87)</sup>

## 나. 경제

경제적 측면에서 오바마 행정부의 재균형 전략의 주된 목적 중 하나는 아시아·태평양 지역에서 미국 경제 부흥의 기회를 찾는 것이었다. 오바마 행정부가 재균형 전략을 공표한 2011년은 미국이 경제위기로부터 벗

---

<sup>87)</sup> 『연합뉴스』, 2017.09.06; 『중앙일보』, 2017.05.25.

어나지 못한 상태였으며, 경제 회복은 오바마 행정부의 핵심 과제였다. 이런 배경에서 오바마 정부의 핵심 인사들은 재균형의 필요성을 논할 때 마다 아시아 경제의 급성장과 활력을 언급하면서 미국은 아시아의 신흥 시장에서 무역과 투자의 기회를 확장하고 미국 경제의 번영을 도모해야 함을 강조하였다.<sup>88)</sup>

오바마 행정부가 추진한 경제적 재균형의 또 다른 핵심적 목적은 지역 경제 질서에서 중국의 영향력 증대를 견제하는 것이다. 중국 경제의 급성장에 따라 아시아 국가들과의 무역량도 폭발적으로 증가하여 2000년대 초반 이미 중국은 한국과 일본을 비롯한 아시아 주요 국가들의 제1교역국이 되었다, 또한 중국은 2010년에 GDP 기준 세계 2위의 경제대국으로 성장하였다. 미국 패권의 두 가지 중요 기제가 동맹체제와 무역체제라고 할 때,<sup>89)</sup> 중국의 지역 무역질서 주도력을 포함한 경제적 영향력 급증은 미국 주도의 패권질서를 위협하는 주된 요인이었다. 따라서 중국의 경제적 영향력을 차단하는 것은 미국 패권의 중요한 과제였다.

이와 같은 목적을 가지고 오바마 행정부가 적극적으로 추진한 정책이 바로 아시아-태평양 지역 11개 국가와의 다자 간 자유무역협정인 TPP 체결이었다. 즉, TPP는 아시아-태평양 지역에서 미국이 무역과 투자의 기회를 확장하면서 경제의 부흥을 도모하고, 또한 중국의 부상을 견제하면서 미국이 리더십을 가지는 자유무역질서를 구축하기 위해 오바마 정부가 역점을 두고 추진한 사업이었다. 특히 오바마 행정부는 무역과 투자에 있어서 자유, 투명성, 개방성, 공정성이 보장되는 경제질서의 구축을

---

<sup>88)</sup> Hillary Clinton, "America's Pacific Century"; The White House, "Remarks by Tom Donilon, National Security Advisor to the President: The United States and the Asia-Pacific in 2013," (March 11, 2013) <<http://www.obama.whitehouse.archive.gov/the-press-office/2013/03/11/remarks-tom-donilon-national-security-advisor-president-united-states-an>>.

<sup>89)</sup> G. John Ikenberry, "The Plot Against American Foreign Policy: Can the Liberal Order Survive?."

시도하면서,<sup>90)</sup> 그 시도를 위한 핵심수단, 즉 TPP가 중국을 견제하기 위한 목적을 가짐을 노골적으로 드러냈다. 2015년 10월 TPP 체결 직후 오바마는 “우리는 중국과 같은 국가들이 세계 경제의 규칙을 쓰도록 내버려둘 수 없으며, 우리가 그 규칙을 써야한다”고 강조했다.<sup>91)</sup>

반면, 트럼프의 대외 경제관계에 관한 인식과 정책은 오바마와 큰 차이를 보인다. 대통령 후보 시절부터 트럼프는 미국이 그동안 추구해왔던 자유무역질서에 대한 부정적 인식을 분명하게 드러냈으며, 경제적 민족주의 지향성을 보여왔다.<sup>92)</sup> 유권자들을 대상으로 한 연설 그리고 언론과의 인터뷰에서 트럼프는 TPP, 한미 FTA 등과 같은 자유무역협정은 미국 노동자들의 일자리를 빼앗고 미국의 무역적자를 증가시킬 뿐이라고 반복적으로 강조했다.<sup>93)</sup> 대통령 취임사에서 트럼프는 “우리는 그동안 미국 산업의 희생의 대가로 타 국가들의 산업을 부흥시켜왔다”고 일갈하면서 과거 미국 정부의 자유무역 정책을 비판했고, 앞으로 “우리의 일자리를 파괴하고, 우리의 기업을 빼앗고, 우리 상품을 만드는 다른 국가들의 약탈행위로부터 우리의 국경을 보호해야 한다”고 천명했다.<sup>94)</sup> 이와 같은 인식은 미국 우선주의에 내재하며, 트럼프는 대통령 취임 직후 TPP를 폐기했고, 한미 FTA의 재협상 또는 폐기 필요성을 제기해왔다.<sup>95)</sup>

---

<sup>90)</sup> The White House, “Remarks by Tom Donilon, National Security Advisor to the President: The United States and the Asia-Pacific in 2013,” (March 11, 2013) <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/03/11/remarks-tom-donilon-national-security-advisor-president-united-states-an>>.

<sup>91)</sup> The White House, “Statement by the President on the Trans-Pacific Partnership,” (October 5, 2015) <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/10/05/statement-president-trans-pacific-partnership>>.

<sup>92)</sup> 이와 관련하여 상세한 설명은 이 보고서의 제II장 참조.

<sup>93)</sup> 이우태 외, “트럼프 대통령의 한반도 관련 주요 발언.”

<sup>94)</sup> The White House, “The Inaugural Address by Donald J. Trump,” (January 20, 2017).

<sup>95)</sup> 마이크 펜스(Mike Pence) 부통령은 지난 4월 한국 방문 시 한미 FTA 재협상 추진을 공식화했다. 또한 트럼프는 2017년 9월 2일 참모들에게 한미 FTA 폐기를 준비할 것을 지시했지만, 수일 후 백악관은 폐기까지는 고려하지 않는다고 밝힌 바 있다. Y7N.

이처럼 경제 측면에서 트럼프 행정부의 동아시아 전략은 오바마 행정부가 추진했던 재균형 전략에서 크게 벗어난다. 트럼프 행정부는 자유무역질서의 구축이 미국의 제조업 부흥과 일자리 창출에 도움이 되지 않는다고 인식한다. 아시아·태평양 지역에서 미국 주도의 패권질서를 구축하고 중국의 영향력 증대를 차단하고자 오바마 행정부가 추진했던 재균형 전략이 적어도 경제적 측면에서는 트럼프 행정부 출범 이후 폐기되었다고 볼 수 있다. TPP 폐기가 이와 같은 재균형의 퇴조를 단적으로 보여준다.

자유무역질서의 구축 대신에 트럼프 행정부가 추구해 온 미국의 경제적 이익 실현 방법은 양자적 통상 압박이다. 중국, 한국, 일본 등 대미 무역흑자국이 주된 압박의 대상이다. 위에서 언급한 한미 FTA 재협상 또는 폐기 주장도 양자적 통상 압박 차원에서 제기되고 있다. 특히 트럼프는 중국과의 무역불균형 문제 해결을 강조해왔다. 대통령 후보 시절 트럼프는 중국이 미국 노동자들의 일자리를 빼앗는다고 지적하면서, 중국을 환율조작국으로 지정하고 중국 상품에 고(高)관세를 부과할 것이라 반복적으로 천명하였다.<sup>96)</sup> 이와 관련하여 트럼프의 참모 나바로(Peter Navarro)는 ‘무역의 재균형(rebalancing trade)’이 미국의 동아시아 전략에서 핵심적 과제라고 밝힌 바 있다.<sup>97)</sup> 이와 같은 대중국 통상압박 예고에 따라 트럼프 행정부 출범 이후 미중 간 무역전쟁 가능성이 제기되기도 하였다.

그러나 대통령 취임 이후 트럼프의 대중국 통상 압박은 예상 수준에 미치지 못하며 속도조절 양상이 뚜렷해 보인다. 대통령 후보 시절 공언했던 환율조작국 지정도 이루어지지 않았고, 고관세 부과도 시행되지 않았다. 대중국 무역불균형 해소에 대한 트럼프 행정부의 의지는 뚜렷한 것 같지만, 그 의지의 실행은 일방적 정책 추진으로는 나타나지 않았고, 지

---

2017.04.18; *The Washington Post*, September 2, 2017; 『국민일보』, 2017.09.07.

<sup>96)</sup> 이우태 외, “트럼프 대통령의 한반도 관련 주요 발언.”

<sup>97)</sup> Peter Navarro, “The Trump Doctrine: Peace Through Strength,” *The National Interest*, March 31, 2016.

난 4월 미중 정상회담에서 양국은 무역 불균형 문제 해결을 위한 100일 계획에 합의하였다. 7월 미중 간 포괄적 경제대화(comprehensive economic dialogue)에서는 공동 선언과 같은 뚜렷한 합의는 없었지만, 100일 계획을 평가하면서 무역 불균형 시정에 관한 성과들을 점검하고, 미진한 사항들에 대해 향후 지속 협력할 것을 확인하였다.<sup>98)</sup> 8월에 트럼프는 중국의 지적재산권 침해 조사에 관한 행정명령을 내리기도 하였지만, 적어도 아직 트럼프 행정부의 대중국 경제압박이 이전 행정부 시기와 비교하여 뚜렷하게 일방적으로 그리고 강력하게 진행된다고 보기는 어렵다. 일방적 압박보다는 대화, 협상, 타협의 방식에 더욱 무게를 두고 대중국 무역불균형 문제 해결을 추구하고 있는 것으로 보인다.

이처럼 트럼프 행정부가 ‘예상과 달리’ 대중국 통상 압박의 수위를 낮추거나 또는 속도조절에 나선 이유로 두 가지를 생각해 볼 수 있다. 첫째, 미중 간 경제적 상호의존과 관련될 수 있다. 즉 미국은 중국의 보복 가능성 및 그에 따른 자국 경제 악영향에 대한 우려로 중국에 대해 일방적이고 강력한 무역·환율 압박을 가하기가 쉽지 않다. 중국에 경제적 타격을 가할 때, 그것이 곧 미국 자신에 부메랑으로 돌아올 수 있다는 것이다. 이러한 해석은 앞으로도 미국의 대중국 통상 압박이 쉽지만은 않을 것임을 의미한다. 둘째, 북핵문제와 관련될 수 있다. 미국은 동아시아에서 최우선적 안보 이슈인 북핵문제를 해결하기 위해서 중국의 대북제재 및 압박 강화가 필수적이라고 인식하고 있다. 따라서 미국은 북핵문제에 관한 중국의 협력을 유도하기 위해 중국에 대한 통상 압박을 보류하고 있다는 해석이 가능하다. 이 해석은 또한 북핵문제 관련하여 중국이 미국에 협력

<sup>98)</sup> *CNBC*, July 19, 2017; U.S. Department of Commerce, “Statement From Secretary Ross and Secretary Mnuchin Following the U.S.-China Comprehensive Economic Dialogue,” (July 19, 2017), <<https://www.commerce.gov/news/press-releases/2017/07/statement-secretary-ross-and-secretary-mnuchin-following-us-china>>.

하지 않거나 북핵문제가 교착상태에서 벗어나지 못할 때 미국의 대중국 경제 압박이 거세질 수도 있음을 의미한다.

## 2. 한반도 정책

트럼프 행정부 출범 이후 한반도가 미국 대외정책의 중심지로 떠올랐다. 주된 요인은 북핵문제이다. 트럼프 행정부는 동아시아는 물론 지구적 차원에서 북핵문제의 해결을 가장 우선적인 정책과제 중 하나로 인식한다. 대북정책은 물론이고 한국에 대한 정책도 북핵문제와 밀접하게 관련된다. 또한 한미관계에서 방위비 분담금 문제와 FTA 재협상 또는 폐기도 트럼프 행정부의 중요 관심사이다. 여기서 트럼프 행정부의 대북정책과 대한정책을 오바마 행정부 시기와 비교하여 분석하고자 한다.

### 가. 대북정책

오바마 행정부의 대북정책은 '전략적 인내'로 대표된다. 2009년 12월 스테판 보스워스(Stephen Bosworth) 대북정책 특별대표의 평양 방문 이후 오바마 행정부의 대북정책으로 사실상 공식화된 전략적 인내는 북한에 제재와 압박을 가하면서 핵문제에 관한 북한의 입장 변화를 기다린다는 것이다.<sup>99)</sup> 즉, 제재와 압박을 통해 비핵화에 관한 북한의 선제적 의지 표명과 관련 조치를 유도하고 대화·협상을 통해 문제를 해결하겠다는 것이다. 이와 같이 북한의 입장 변화를 기다리는 전략적 인내는 오바마 2기 행정부 말까지 지속되었으나, 항상 일관성을 가지고 전개된 것은 아니었다. 2011년 미국은 북한과 세 차례의 양자회담을 진행하였고, 2012년 2월 29일 양국은 2005년에 발표했던 9·19 공동성명의 이행에 합의하였다. 그러나 이 합의는 같은 해 4월 북한의 위성발사 실험으로 파기되

<sup>99)</sup> 김상기, "오바마 2기 정부의 북핵 문제에 대한 입장과 전략," 『한반도포커스』, 제26호(2013), pp. 8~10.

었고, 그 이후 오바마 행정부와 북한 정부 간 공식적 대화는 부재했다. 2016년 북한의 두 차례 핵실험 이후 미국은 제재의 수위를 높였지만 북한의 입장 변화는 없었고, 대화·협상은 재개되지 않았다.

이러한 전략적 인내는 북핵문제가 미국의 동아시아 전략의 우선순위에 있지 않았음을 반영하며, 북한에 대한 무시 또는 북한 붕괴를 기다리는 정책으로 간주되기도 하였다.<sup>100)</sup> 오바마 1기 행정부 국가안보위원회 아시아 담당 선임 보좌관 제프리 베이더(Jeffrey Bader)는 “우리들(백악관 인사들) 중 다수는 장기적으로 가장 가능성 높은 북핵문제 해법은 북한의 붕괴와 남한으로의 흡수통일이라고 믿었다”고 하였다.<sup>101)</sup> 또한 오바마 대통령은 북핵문제를 직접 거론한 경우가 드물었으며, 2015년 유튜브(YouTube) 인터뷰에서는 북한을 가장 고립되고 많은 제재를 받는 국가로 묘사하면서 “시간이 지남에 따라 우리는 이 체제가 붕괴하는 것을 보게 될 것이다”라고 언급했다.<sup>102)</sup> 전략적 인내가 지속되는 동안 북한의 핵·미사일 능력은 더욱 고도화 되었고,<sup>103)</sup> 점증하는 북핵 위협은 미국이 재균형 전략의 핵심적 방편들을 추진하는 명분으로 활용되기도 하였다. 사드의 한국 배치 그리고 한미일 삼각안보협력은 북핵 위협에 대한 대응임과 동시에, 또는 아마도 더 중요하게는 중국의 부상에 대한 미국의 균형정책의 일환이었다. 오바마 행정부에게 있어서 북핵문제보다 더 우선적인 관심사는 중국의 지역적 영향력 팽창을 차단하기 위한 재균형의 추진이었다.

---

<sup>100)</sup> Jong Kun Choi, “The Perils of Strategic Patience with North Korea.”

<sup>101)</sup> Jeffrey Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2011), p. 92.

<sup>102)</sup> YouTube, “The YouTube Interview with President Obama,” (January 22, 2015), <<https://www.youtube.com/watch?v=GbR6iQ62v9k>> (검색일: 2017.09.18.).

<sup>103)</sup> 오바마 2기 행정부 시기 동안(2013~2016년)에만 북한은 세 번의 핵실험과 59회의 탄도미사일 실험을 단행하였고, 그 실험들은 오바마의 임기 마지막 해인 2016년으로 갈수록 더욱 활발하게 진행되었다. 홍민, “북한의 핵·미사일 관련 주요 활동 분석,” 통일연구원 KINU INSIGHT, no. 1 (2017), p. 33.



오바마 행정부와 대비되는 트럼프 행정부의 대북정책은 ‘최대의 압박과 관여(maximum pressure and engagement)’이다. 트럼프 행정부는 출범 직후 오바마 행정부의 전략적 인내를 실패로 규정하고, 대북정책의 전면 재검토에 착수했으며, 그 결과 ‘최대의 압박과 관여’로 명명된 대북정책을 발표했다. 이 정책의 요지는 “북한에 대한 경제·외교·군사적 압박을 강화하고, 북한의 행동 혹은 입장이 변화하는 적절한 조건에서 대화·협상을 추진하며, 비핵화를 궁극적인 목표로 삼는다”는 것이다.<sup>104)</sup> 최대의 압박과 관여는 제재와 압박을 통해 북한의 선제적인 입장 변화를 유도한다는 정책의 기본 골격 측면에서 사실상 전략적 인내와 유사성을 가진다. 그러나 이러한 유사성에도 불구하고 트럼프 행정부의 북핵문제에 관한 인식과 정책은 오바마 행정부와 다른 특징들을 함께 드러낸다.

가장 뚜렷한 차이는 북핵문제 해결의 시급성 또는 중요성에 대한 인식에서 드러난다. 오바마 행정부가 북핵문제 해결을 위한 적극적 의지와 행동을 보이기보다는 북한체제의 붕괴를 기다리는 것이 해결책이 될 수도 있다는 인식을 가졌던 반면, 트럼프에게 있어서 북핵문제의 해결은 최우선적 과제이다. 트럼프는 북한의 핵·미사일이 미국과 국제사회의 안보에 중차대한 위협이 됨을 반복적으로 강조해왔고, 북한이 핵무기 또는 탄도미사일 실험을 하는 경우에 즉각적으로 트위터(Twitter)를 통해 비판의 메시지를 표출하고는 한다. 트럼프 행정부 CIA 국장 마이크 폼페오(Mike Pompeo)는 지난 6월 24일 언론 인터뷰에서 “대통령이 거의 매일 (자신에게) 북한 동향 및 미국의 대응책에 대해서 묻는다”고 밝히면서 트럼프에게 있어서 북핵문제는 매우 중대하고 시급한 사안임을 강조했다.<sup>105)</sup>

104) 김상기, “트럼프 행정부의 대북정책과 한국의 과제,” (통일연구원 Online Series CO 17-12, 2017.05.24.)

105) 마이크 폼페오(Mike Pompeo) 트럼프 행정부 CIA 국장 인터뷰(2017.06.24., 미국 뉴욕), <<http://www.hughewitt.com/transcript-interview-cim-director-mike->

북핵문제는 더 이상 미국의 대중국정책 혹은 재균형 전략의 하위 차원에서 다루어지고 있지 않으며, 그 자체로 최우선적 과제로 인식되고 있다. 2017년 7월 북한이 대륙간탄도미사일(ICBM) 발사 실험을 하기 이전에도 이미 북한이 미국 본토를 타격할 수 있는 ICBM 능력을 갖추는데까지 시간이 많이 남지 않았다는 분석이 미국 내에서 제기되었다.<sup>106)</sup> 오바마는 트럼프에게 정권을 이양하면서 북한이 트럼프 행정부가 직면할 최대의 안보 위협이 될 것이라 지적한 바 있다. 앞서 설명한 바와 같이 북한의 핵·미사일 능력 고도화가 트럼프 행정부의 미국 우선주의 대외전략 추진과 더불어 북핵문제 해결이 미국의 최우선 대외정책 과제로 부상하게 된 주된 이유라 할 수 있다.

트럼프 행정부의 대북정책은 제재와 압박의 강도 및 범위 측면에서도 전임 오바마 행정부에 비해서 뚜렷하게 강화되고 확대되었다. 오바마 행정부는 주로 경제 제재에 치중했고 또한 북한과 거래하는 제3국 제재(세컨더리 보이콧, secondary boycott)에 소극적이었던 반면, 트럼프 행정부는 경제뿐만 아니라 군사, 외교 방면으로 제재와 압박의 범위를 확대하고 있으며, 경제 제재의 강도도 높여왔다.<sup>107)</sup> 트럼프 행정부는 기본적으로 군사적 공격이 아닌 평화적 방식의 문제 해결을 선호한다고 표명해왔다.<sup>108)</sup> 그러나 임기 초반부터 10월 현재까지 선제타격을 포함한 모든 옵션(option)이 테이블 위에 있다고 지속적으로 강조해왔으며, 항공모함과 각종 전략무기의 한반도 전개를 추진하는 등 북한에 대한 군사적

---

piompeo) <검색일: 2017.09.18.>

<sup>106)</sup> 미국의 미사일 전문가 존 쉐링(John Schilling)은 2016년 4월 북한 전문 웹사이트 *38 North* 기고에서 북한이 2020년이면 ICBM을 보유하게 될 것이라고 예상한 바 있다. John Schilling, "North Korea's Large Rocket Engine Test: A Significant Step Forward for Pyongyang's ICBM Program," *38 North*, (April 11, 2016), <<http://www.38north.org/2016/04/schilling041116/>>.

<sup>107)</sup> 김상기, "트럼프 행정부의 대북정책과 한국의 과제."

<sup>108)</sup> Rex Tillerson and Jim Mattis, "We're Holding Pyongyang to Account," *The Wall Street Journal*, August 13, 2017.

압박의 수준도 높아왔다.

특히 지난 7월 북한의 ICBM 발사 실험 이후인 8월 8일 트럼프는 “북한이 미국을 위협에 처하게 한다면, 곧 북한은 화염과 분노(fire and fury)에 직면하게 될 것”이라고 강조했다.<sup>109)</sup> 이 발언은 북한의 괌(Guam) 포위 타격 검토 발표로 이어지면서 한반도 8월 위기설로 비화되기도 하였다. 9월 15일 북한의 중거리탄도미사일(IRBM) 발사 실험 이후에도 미국의 유엔 대사 니키 헤일리(Nikki Haley)는 트럼프의 화염과 분노 발언이 공허한 위협이 아니라고 강조하면서 “북한이 무모한 행동을 지속한다면, 그리고 미국이 자신과 동맹국들을 방어해야만 한다면, (어느 누구도 전쟁을 원하지는 않지만) 북한은 파괴될 것이다”라는 입장을 밝혔다.<sup>110)</sup> 미국의 이러한 압박은 9월 19일 트럼프의 유엔총회 연설 중 ‘북한 완전 파괴’ 발언을 통해 더욱 뚜렷이 드러났다.<sup>111)</sup>

트럼프 행정부는 또한 대북 경제제재를 강화하면서 북한의 자금줄을 차단하는 데 주력해왔다. 미국은 북한의 탄도미사일 및 핵실험을 규탄하면서 2017년 한 해 동안 세 차례의 유엔 안보리 차원의 대북제재 결의안(2356호, 2371호, 2375호) 채택을 주도했다. 이 결의안들은 핵·미사일 개발과 관련된 북한의 기관 및 개인 제재 범위 확대, 북한산 석탄 및 철광석 수출 전면 금지, 북한으로 공급되는 정유제품 200만 배럴 제한, 북한산 섬유제품 수출 금지, 북한 해외 노동자 신규 허가 금지 등 기존보다 강화된 제재 조치들을 포함한다. 특히 트럼프 행정부는 대북제재 강화 및 이행을 위해 북한 무역의 90% 이상을 차지하는 중국의 역할을 강조하고 압박을 가해왔다. 북한에 대한 원유공급 중단을 지속적으로 요구할

---

<sup>109)</sup> *The New York Times*, August 8, 2017.

<sup>110)</sup> *CNN*, September 17, 2017.

<sup>111)</sup> The White House, “Remarks by President Trump to the 72<sup>nd</sup> Session of the United Nations General Assembly.” (September 19, 2017), <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-72nd-session-united-nations-general-assembly/>>.

뿐 아니라, 세컨더리 보이콧 발동을 검토하면서 중국을 압박하고 있다. 9월 13일 스티븐 므누신(Steven Mnuchin) 미 재무장관은 “유엔 제재를 따르지 않으면 중국을 달러 시스템에서 배제하겠다”고 발언한 바 있다.<sup>112)</sup>

군사, 경제적 압박 이외에 트럼프 행정부는 외교적 측면에서도 북한에 고립화를 추진하고 있다. 지난 4월 28일 킬러슨은 유엔 안보리 연설에서 모든 국가들에게 북한과의 외교관계를 격하시키거나 또는 중단할 것을 요구하였다.<sup>113)</sup> 또한 헤일리는 5월 16일 유엔 안보리 회의 시작 전 기자회견에서 모든 유엔 회원국은 북한을 지지할지 아니면 미국을 지지할지를 판단해야 할 것이라고 발언하였다.<sup>114)</sup> 미국의 이와 같은 외교적 압박은 지난 9월 북한의 6차 핵실험 이후 필리핀이 북한과의 교역 전면 중단을 선언하고, 멕시코, 페루, 스페인 등 몇몇 국가들이 북한 대사를 추방하는 결과로 이어지기도 하였다.

트럼프 행정부는 대북정책의 초점을 군사, 경제, 외교적 압박 강화에 맞추어왔고, 북한의 핵·미사일 실험 지속에 따라 제재와 압박의 수위를 더욱 높여왔지만, 다른 한편으로는 관여를 위한 전향적인 메시지도 표출해왔다. 대통령 후보 시절 김정은과 햄버거 대화를 할 수 있다고 했던 트럼프는 5월 1일 언론 인터뷰에서 ‘적절한 조건(under right circumstances)’에서 양자 정상회담을 할 수 있다고 밝힌 바 있다.<sup>115)</sup> 또한 킬러슨은 5월 3일 국무부 연설에서 북한 정권을 교체하거나, 체제 붕괴를 추진하거나, 통일을 가속화하거나, 38선을 넘어 북진할 의사가 없다(4-No)고 표명하였다.<sup>116)</sup> 미국 대통령이 북한 지도자와 정상회담 가능성을 언급한 것

---

112) 『연합뉴스』, 2017.09.14.

113) U.S. Department of State, “Remarks at the United Nations Security Council Ministerial Session on D.P.R.K. by Rex W. Tillerson,” (April 28, 2017), <<http://www.state.gov/secretary/remarks/2017/04/270544.htm>>.

114) 『연합뉴스』, 2017.05.17.

115) *Bloomberg*, May 1, 2017.

116) U.S. Department of state, “Remarks by Rex W. Tillerson to U.S. Department

은 매우 이례적인 일이며, 4-No 방침은 사실상 북한체제 보장에 관한 의사 표시로서 대북 관여를 위한 매우 전향적인 메시지로 볼 수 있다.<sup>117)</sup> 킬러슨은 북한의 6차 핵실험 이후에도 외교적 해법이 실패할 경우 남는 것은 군사적 방법뿐이지만, 미국은 기본적으로 평화적 문제 해결을 선호하며, 4-No 원칙은 여전히 유효하다고 밝혔다.<sup>118)</sup>

트럼프 행정부가 제시하는 북한과의 대화를 위한 조건도 오바마 행정부에 비해서 상당히 완화되었다. 오바마 행정부의 동아태 차관보 러셀(Daniel Russel)은 2016년 4월 북한의 핵활동 동결, 과거 핵활동 신고, 그리고 IAEA 사찰단 복귀를 대화·협상 재개를 위한 선결 조건으로 제시한 바 있다.<sup>119)</sup> 그러나 트럼프 행정부의 킬러슨 장관은 2017년 8월 6일 아세안지역포럼(ASEAN Regional Forum: ARF)에 참여하여 북한이 미국과 대화하기 위해 준비되었다는 최선의 신호(best signal)는 미사일 실험 중단이라고 발언하였으며, 8월 16일 국무부 대변인은 핵실험과 탄도미사일 실험 중단이 북미 간 대화 시작되기 위한 중요한 조건임을 다시 확인하였다.<sup>120)</sup> 트럼프 행정부가 임기 초반부터 반복적으로 강조했지만 모호한 채 남아있었던 북핵 대화·협상을 위한 ‘적절한 조건’의 의미가 사실상 북한의 핵·미사일 실험 중단임을 드러낸 것이라 볼 수 있다.

지금까지 살펴본 바와 같이 트럼프 행정부가 추진하는 대북한 최대의 압박과 관여는 제재와 압박을 강화하면서 핵문제에 관한 북한의 입장 변화를 도모하고 협상 테이블로 유인한다는 정책의 기본 골자의 측면에서

---

of State Employees,” (May 3, 2017), <<http://www.state.gov/secretary/remarks/2017/05/270620/hm>>.

<sup>117)</sup> 김상기, “트럼프 행정부의 대북정책과 한국의 과제.”

<sup>118)</sup> *CBS News*, September 17, 2017.

<sup>119)</sup> U.S. Department of State, “North Korea: How to Approach the Nuclear Threat by Daniel R. Russel,” (April 4, 2016), <<http://2009-2017.state.gov/eap/ris/rm/2016/04/255492.htm>>.

<sup>120)</sup> *Reuters*, August 7, 2017; U.S. Department of State, “State Department Briefing for Foreign Media by Heather Nauert,” (August 16, 2017).

는 오바마 행정부의 전략적 인내와 유사하지만, 동시에 상이한 특징들을 가진다. 우선, 군사, 경제, 외교 분야를 포괄하여 제재와 압박을 전방위적으로 강화하고 있다는 점이 트럼프 행정부 대북정책의 주요 특징이다. 이와 더불어 대북 관여를 위한 전향적 메시지 전달 그리고 북핵 대화·협상 재개 조건의 완화도 오바마 행정부 시기와 대조되는 점이라 할 수 있다.

## 나. 대한정책

오바마 1기 및 2기 행정부는 한국의 이명박, 박근혜 정부와 함께 한미 동맹의 강화를 적극적으로 추진하였다. 2009년 6월 한미 정상은 ‘한미 동맹을 위한 공동비전’을 채택하여, “공통의 가치와 상호 신뢰에 기초하여 지역적, 지구적 범위의 포괄적 전략동맹을 구축”할 것임을 천명하였다.<sup>121)</sup> 또한 2013년 5월 양국 정상은 ‘한미동맹 50주년 기념선언문’을 발표하였다. 이 선언은 포괄적 전략동맹의 기초 하에 글로벌(global) 파트너십을 구축할 것을 강조하는 가운데 핵안보, 비확산, 테러리즘, 사이버안보, 에너지안보, 인권, 개발협력, 기후변화 등의 이슈에 대한 공동대응을 강화할 것임을 밝혔다.<sup>122)</sup> 이전의 한미 정상회담에서 볼 수 없었던 가치동맹 그리고 글로벌 파트너십 구축에 관한 선언은 한미동맹이 당면 안보 위협에 대한 대응을 넘어서 자유주의적 이념에 기반한 협력을 추구하며 한반도를 넘어 동아시아 및 지구적 수준으로 그 역할을 확장한다는 의미를 내포한다.

---

<sup>121)</sup> The White House, “Joint Vision for the Alliance of the United States of America and the Republic of Korea,” (June 16, 2009), <<http://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/joint-vision-alliance-united-states-america-and-republic-korea>>.

<sup>122)</sup> The White House, “Joint Declaration in Commemoration of the 60th Anniversary of the Alliance between the Republic of Korea and the United State of America,” (May 7, 2013) <<http://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/05/07/joint-declaration-commemoration-60th-anniversary-alliance-between-republ>>.

이와 같은 한미동맹 강화는 대외관계에 있어서 한미동맹 중심주의를 추구했던 이명박, 박근혜 정부의 의사 뿐 아니라 오바마 행정부의 전략적 필요성을 반영한다. 한국의 한미동맹에 관한 요구는 본원적으로 북한 위협에 대한 역지로 집중되지만, 미국은 한국이 아시아·태평양 지역 그리고 나아가서 세계적 차원에서 미국의 전략에 부응하는 역할을 해주기를 기대한다.<sup>123)</sup> 따라서 특히 2013년 한미 정상회담에서 강조된 글로벌 파트너십 구축은 한국보다 미국의 전략적 이해에 더욱 부합한다고 볼 수 있다.

2011년 이후 본격화된 미국의 아시아 재균형도 한국에 대한 미국의 전략적 인식을 드러낸다. 사드의 한국 배치는 물론이고 한일군사정보보호협정과 위안부 합의를 요구했던 한미일 삼각안보협력은 북핵 위협을 명분으로 하지만, 중국의 부상을 견제하고 미국의 지역 패권을 구축·방어하고자 했던 미국의 전략적 의도를 제외하고는 충분히 설명되지 않는다. 오바마 행정부가 재균형을 추진하는 동안 북핵문제 해결은 미국의 우선적 과제가 아니었음을 고려할 때 더욱 그러하다고 볼 수 있다. 2013년 12월 조 바이든(Joe Biden) 미 부통령은 한국 방문 시 박근혜 대통령과의 면담에서 “미국의 반대편에 베티하는 것은 좋은 베티가 아니다”라고 밝히면서, 한국이 중국 편이 아닌 미국 편이 될 것을 요구했다.<sup>124)</sup> 오바마 행정부 시기 한미동맹 강화는 한국의 안보 요구보다 미국의 안보 및 지역 패권질서 구축 필요성을 더욱 크게 반영한다는 해석이 가능하다. 즉, 한미동맹이 한국보다 미국의 이익이 더욱 증진되는 방향으로 강화되었다고 볼 수 있다.

트럼프 행정부는 오바마 행정부 시기보다 한미관계에 있어서 미국 자

<sup>123)</sup> 김성한, “미국 트럼프 행정부 출범과 한미관계의 방향”; Patrick M. Cronin and Seongwon Lee, “Expanding South Korea’s Security Role in the Asia-Pacific Region,” *Council on Foreign Relations*, March, 2017.

<sup>124)</sup> 『연합뉴스』, 2013.12.06.

신의 이익을 더욱 뚜렷하게 ‘노골적으로’ 강조한다. 트럼프는 대통령 후보 시절부터 한국이 미군 주둔에 따른 방위비 분담금을 상당부분 증액해야 한다고 강조하면서, 그렇지 않을 경우 주한미군을 철수할 수 있다고 밝히기도 하였다. 트럼프는 대통령 취임 이후에도 한미동맹을 경제적 이익 거래의 관점에서 인식하거나 또는 심지어는 북핵 위협을 미국 군수산업 이익 증대의 기회로 인식하는 태도까지 보여 왔다. 트럼프는 사드 비용 10억 달러를 한국에 청구하겠다는 의사를 표명한 바 있으며, 북핵문제 관련하여 문재인 대통령과 전화 통화를 한 이후에는 종종 한국이 미국산 첨단 무기를 구매하기로 했다고 공개적으로 밝히기도 하였다. 이 같은 행태는 한국의 방위비 분담금 증액 및 미국산 무기구매를 촉구하는 압박이다. 한국 안보에 대한 미국의 경제적 부담은 회피하고, 안보와 경제를 연계시키면서 미국의 이익을 도모하는, 이른바 ‘안보 비즈니스’가 트럼프 행정부 출범 이후 미국 우선주의가 야기하는 한미관계의 새로운 양상이다.

물론 트럼프 행정부가 한미동맹을 도외시한다고 볼 수는 없다. 매티스 국방장관과 틸러슨 국무장관은 지난 2월과 3월 방한 시 북핵 위협 대응에 있어서 한미동맹의 중요성을 강조했다. 지난 6월 30일 발표된 한미 정상 공동선언문은 북핵 위협에 대한 대응 및 비핵화를 위한 양국의 협력 증대에 초점을 맞추었다. 북한에 대한 억지 및 한반도 비핵화라는 한미동맹이 공유하는 안보이익은 여전히 존재한다. 그러나 문재인 대통령의 전쟁반대에 대한 명확한 의사 표명에도 불구하고 지속되는 트럼프 행정부의 북한에 대한 군사적 공격 검토 발언 그리고 ‘안보 비즈니스’는 한미관계에서 미국이 추진하는 미국 안보·경제 우선주의를 뚜렷하게 드러낸다. 또한 한국 국내 및 국제적 논란에도 불구하고 미국의 요구에 의해 추진된 사드 배치는 물론 지난 6월 한미 정상회담 공동선언문에 사상 처음 포함된 한미일 삼각안보협력도 한국의 요구보다 미국의 안보 이익을 더욱 크게 반영한 것이다. 트럼프 행정부는 오바마 행정부에 비해서 한미동



맹이 미국의 이익에 기여해야 한다는 인식을 더욱 강하게 가진다고 볼 수 있다.

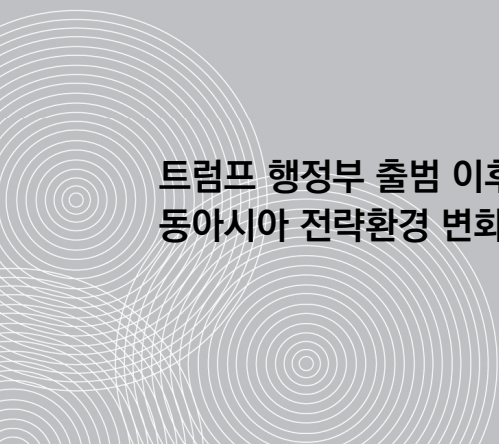
미국 우선주의는 한미 FTA와 관련해서도 뚜렷하게 발현되고 있다. 한미 FTA는 주한미군 방위비 분담금 문제와 더불어 트럼프가 대통령 선거 운동 기간부터 과거 행정부를 비판하기 위해 사용했던 단골 메뉴였다. 트럼프 행정부는 임기 시작 이후 한미 FTA를 한미관계의 핵심 의제로 삼아왔다. 지난 4월 펜스 부통령은 한국 방문 시 한미 FTA 재협상 의사를 밝혔으며, 트럼프는 지난 7월 한미 FTA를 끔찍한 협정이라 표현한 데 이어 지난 9월 2일 참모들에게 한미 FTA 폐기에 대해 논의할 것을 지시하였다. 미국 우선주의가 예고한 한국에 대한 통상압박이 본격화되고 있다.

이와 같이 트럼프 행정부는 한미관계에 미국의 안보 및 경제적 이익을 우선적으로 투영하는 정책을 추진하고 있다. 한미동맹을 미국의 안보는 물론 경제적 이익 관점에서 바라보는 인식이 뚜렷하게 강해졌다. 한반도 평화·번영을 우선시하는 한국과 트럼프 행정부의 미국 안보·경제 우선주의 사이에 괴리의 가능성이 높아졌다. 트럼프 행정부의 미국 우선주의가 한미 간 이익의 부조화를 촉진한다고 볼 수 있다. 안보 비즈니스 그리고 일방주의적인 한미 FTA 폐기 검토 또는 재협상 요구는 한미관계에서 트럼프 행정부가 추구하는 미국 우선주의를 잘 드러낼 뿐만 아니라, 안보와 경제는 물론 가치 측면의 전략적 동맹을 선언했던 한미관계가 지금도 유효한지에 대한 의문을 낳는다. 결국 트럼프 행정부의 미국 우선주의는 향후 한국이 스스로의 안보, 경제적 이익을 증진하기 위해 한미관계 혹은 한미동맹 재조정을 능동적으로 추진해야 할 필요성을 증가시킨다.



# Ⅳ. 중국 시진핑 정부의 동아시아 전략과 한반도 정책

이동률(동덕여자대학교)



**트럼프 행정부 출범 이후  
동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응**

# 1. 국정과제와 대미전략

## 가. 국정과제와 대국외교

시진핑 정부는 2기 체제를 출범하면서 제19차 전국대표대회 공작보고에서 중화민족의 위대한 부흥이라는 ‘중국의 꿈’ 실현을 위한 장기 플랜을 지속적으로 진행시켜 가려는 의지를 재확인하였다. ‘중화민족의 위대한 부흥’이라는 중국의 꿈은 시진핑 주석의 국정과제인 동시에 공산당 체제 정당성 확보의 중요한 기반으로 자리하고 있다. 시진핑 주석이 제시한 부상 일정, 즉 두 개의 백년(兩個一百年) 비전의 현실성을 국내외에 실현하기 위해서는 우선 시진핑 2기 집권 기간인 향후 5년, 즉 첫 번째 백년에 구체적인 성과가 제시되어야 한다.

시진핑 정부는 비록 19차 당대회를 통해 권력 강화에는 성공했지만 그럼에도 여전히 국내외적으로 다양한 난제에 직면하고 있다. 경제적으로 성장률이 저하하고 있는 상황에서 경제구조조정을 진행하면서 신성장 동력을 찾아야 하는 과제를 안고 있다. 정치적으로도 그동안 고도성장을 공산당 일당체제 유지의 중요한 정당성 기반으로 활용해왔던 상황에서 성장률 저하로 인해 새로운 체제 정당성 기반을 창출할 필요성이 있다. 시진핑 1기 체제는 일단 부패 척결과 민족주의를 동원해 국민들의 기대를 불러왔지만 이 또한 부작용이 적지 않다. 부패 척결 드라이브는 대중적 지지를 확보하는 데는 효과적이었지만 경제적 피로감이 누적되고 있는 데다가 공산당 내의 갈등을 유발할 가능성을 안고 있다. 민족주의는 기본적으로 양날의 칼인 만큼 국내외적으로 역풍에 대한 우려가 없지 않다.

대외적으로는 중국의 가파른 부상과 공세적 외교로 인해 주변 국가들을 비롯한 국제사회의 우려와 경계가 갈수록 커지고 있다. 시진핑 정부가 2012년 출범과 함께 최우선 순위에 두었던 주변외교가 현재는 여러 가지 어려움에 직면하고 있다. 특히 미국 트럼프 정부가 야기하고 있는 대외변수의 불확실성과 불안정성이 가중되면서 국내발전전략에 집중하기

어려운 대외 환경이 조성되고 있다.

이에 따라 시진핑 정부는 큰 틀에서 중국의 부상 플랜에 적합한 대외전략을 구상하고 전개해야 하는 상황에 직면해 있다. 시진핑 주석은 2014년 11월에 이례적으로 건국 이후 두 번째 ‘중앙외사공작회의(中央外事工作會議)’를 개최하여 중국 대외전략을 대내외에 각인시킨 바 있다. 시진핑 정부는 이 회의를 통해 ‘중국특색의 대국외교(中國特色的大國外交)’를 제안하면서 ‘중화민족의 위대한 부흥’ 실현과 ‘인류운명공동체’ 조성이 ‘대국외교’의 목표라고 밝힌 바 있다.<sup>125)</sup> 그리고 양제츠(楊潔篪) 국무위원이 2017년 7월에 ‘시진핑 외교 사상’이라는 표현을 사용하면서 재차 대국 외교를 통해 중화민족의 위대한 부흥을 실현해야 한다는 점을 역설했다.<sup>126)</sup> 요컨대 중국은 중화민족의 위대한 부흥을 실현하기 위한 대국외교를 적극적으로 전개해 갈 것임을 분명히 한 것이다.

시진핑 정부가 대국외교를 표방한 가운데 실제 중점을 두고 전개하고 있는 구체적인 외교전략은 해양강국화와 글로벌 거버넌스 역량 강화이다. 우선 중국은 ‘해양강국을 건설하는 것이 국가의 중요한 발전 전략’이라며 ‘해양강국’을 기치로 내세우고 해양으로 활동 반경을 확장시켜가고 있다. 시진핑 정부가 출범한 2012년 제18차 당대회 보고에서 명시적으로 ‘해양강국 건설’을 국가발전전략 목표로 제시했다. 즉, “해양자원 개발능력을 제고하고, 해양경제를 발전시키고, 해양생태환경을 보호하고, 국가 해양권익을 확고히 수호하고, 해양강국을 건설하자”고 역설한 것이다.<sup>127)</sup>

---

<sup>125)</sup> “習近平不出席中央外事工作會議並發表重要講話,” 『新華網』, 2014.11.29., <[http://news.xinhuanet.com/politics/2014-11/29/c\\_1113457723.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2014-11/29/c_1113457723.htm)> (검색일: 2015.06.05.); 外交部黨委, “黨的十八大以來中國特色大國外交理論與實踐,” 『求是』, 2016.03.17., <<http://theory.people.com.cn/n1/2016/0317/c40531-28207116.html>> (검색일: 2016.06.15.).

<sup>126)</sup> 楊潔篪, “深入學習貫徹習近平總書記外交思想 不斷譜寫中國特色大國外交新篇章,” (2017.07.17.), <<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1478237.shtml>> (검색일: 2017.07.20.).

국가발전전략으로서의 해양강국화는 중국의 군사전략에도 영향을 미치고 있다. 2013년의 국방백서에서 이례적으로 ‘국가 해양권익을 결연히 수호하는 것은 인민해방군의 중요한 책무임’을 강조하고 있다.<sup>128)</sup> 또한 “중국은 육상과 해상을 겸비한 대국이다. 해양은 중국이 지속가능한 발전을 실현하는 중요한 공간이자 자원을 보장하는 곳으로 인민의 복지와 국가의 미래와 관련되어 있다. 해양을 개발, 이용, 보호하며 해양강국을 건설하는 것은 국가의 중요한 발전전략이다”라고 밝히고 있다. 2015년 국방백서에서는 국가안보와 발전이익에 부응하는 해상군사역량 체계 건설을 통해 국가주권, 해양권익, 전략통로, 그리고 해외이익을 수호해야 한다며 보다 구체적으로 해양강국과 해양강군 건설을 역설하고 있다.<sup>129)</sup>

중국이 2010년 이후 해양 영유권 분쟁에서 이전과 달리 강경한 태도를 견지하는 배경에는 주권과 영토보전이라는 핵심 이익의 수호 차원을 넘어 해양진출이 중국의 부상이라는 국가목표와도 직결된다는 인식이 자리하고 있다.<sup>130)</sup> 중국이 초강대국으로 부상하기 위해서는 해양으로의 진출은 불가피하며 이를 위해서는 지금과는 다른 해공군력과 정책이 필요하다라는 인식이다.<sup>131)</sup> 이러한 해양진출 의지는 2020년 이후 더욱 강화될 가능성이 있다.

그런데 시진핑 정부는 해양강국화를 실현하는 과정에서 해양패권국

127) 胡錦濤在中國共產黨第十八次全國代表大會上的報告, “堅定不移沿著中國特色社會主義道路前進為全面建成小康社會而奮鬥,” <[http://news.xinhuanet.com/18cpcnc/2012-11/17/c\\_113711665.htm](http://news.xinhuanet.com/18cpcnc/2012-11/17/c_113711665.htm)> (검색일: 2012.12.23.).

128) 『國防白皮書：中國武裝力量的多樣化運用』(2013), <[http://www.mod.gov.cn/regulatory/node\\_47121.htm](http://www.mod.gov.cn/regulatory/node_47121.htm)> (검색일: 2016.06.05.).

129) 中華人民共和國國務院新聞辦公室, 『中國的軍事戰略』, 2015.05., <[http://www.mod.gov.cn/auth/2015-05/26/content\\_4586723.htm](http://www.mod.gov.cn/auth/2015-05/26/content_4586723.htm)> (검색일: 2017.06.05.).

130) 劉中民, “關於海權與大國崛起問題的若干思考,” 『世界經濟與政治』, 第8期(2008), pp. 13~14.

131) Ronald O'Rourke, “China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities — Background and Issues for Congress,” *Current Politics and Economics of Northern and Western Asia*, vol. 23, iss. 1/2 (2014), pp. 67~198.

인 미국과의 갈등과 견제를 우회하면서 동시에 동남아 국가들을 비롯한 주변 국가들의 반발도 최소화해야 하는 과제에 직면해 있다. 시진핑 주석이 제의한 ‘일대일로(一帶一路)’는 바로 해양강국화가 초래할 수 있는 도전들을 우회할 수 있는 대안 부상 프로젝트라 할 수 있다.<sup>132)</sup>

요컨대 일대일로 구상은 중국이 지닌 자본을 동원하고, 아시아인프라 투자은행(AIIB)이라는 새로운 제도 창설 방식을 통해 대륙과 해양 양방향에서 균형 발전을 실현하고자 하는 발전전략이다. 동시에 일대일로는 협력을 기반으로 하는 경제 수단과 방식을 동원하여 해양강국을 추진함으로써 기성 패권국인 미국과의 과도한 충돌과 경쟁을 우회할 수 있고, 동남아 국가들의 협력을 유도해낼 수도 있다는 전략적 고려가 배경에 있었다.<sup>133)</sup>

아울러 중국은 글로벌 거버넌스에 대한 높은 관심을 적극적으로 표출하고 있다. 중국은 미국 주도의 기존 국제질서와 제도에 대한 구체적인 ‘보완’ 국제규범과 제도를 제시하는 새로운 양상의 대응 외교로 진화하면서 글로벌 거버넌스 역량 강화를 강조하고 있다.<sup>134)</sup> 시진핑 주석은 2015년 10월 ‘글로벌 거버넌스 구조와 체제(全球治理格局和全球治理體制)’라는 주제의 중공중앙정치국 집체학습을 주재하면서 “중국이 글로벌 거버넌스에 참여하는 근본목적은 ‘두 개의 백 년’ 목표와 중화민족의 위대한 부흥이라는 중국의 꿈을 실현시키기 위한 것이다”라고 역설한 바 있다.<sup>135)</sup> 2016년 9월 27일에도 연이어 G20 정상회의 및 글로벌 거버넌

---

<sup>132)</sup> 이동률, “시진핑 정부 ‘해양강국’ 구상의 지경제학적접근과 지경학적 딜레마,” 『국제정치논총』, 제57권 2호 (2017), p. 395.

<sup>133)</sup> 위의 글, p. 395.

<sup>134)</sup> 이동률, “중국: ‘중국식 강대국외교’와 신형국제관계,” 이석·조병구 엮음, 『동북아 국제질서의 변화와 우리의 대응전략』 (세종: 한국개발연구원, 2017), pp. 264~265.

<sup>135)</sup> “闊步走在中華民族偉大復興的曆史征程上(治國理政新實踐) —記以習近平同志為總書記的黨中央推進全方位外交的成功實踐,” 『人民日報』, 2016.01.05., <[http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2016-01/05/nw.D110000renmrb\\_20160105\\_2-01.htm](http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2016-01/05/nw.D110000renmrb_20160105_2-01.htm)> (검색일: 2016.01.05.).



스 시스템 변혁을 주제로 한 제35차 집체학습을 실시했다. 이 자리에서 “우리는 기회를 잡아 추세에 부응하여 국제질서가 더욱 공정하고 합리적인 방향으로 발전하도록 추진해 우리나라와 많은 개도국의 공동이익을 더 잘 지켜야 한다”고 강조하면서 글로벌 거버넌스 과정에 적극적으로 참여하겠다는 의지를 지속적으로 피력했다.

중국은 항저우에서 개최한 G20 회의를 소위 ‘중국방안(中國方案, chinese solution)’이라는 중국의 글로벌 의제 설정 의지와 능력을 보여주는 장으로 만들려는 의지를 표출하고자 야심차게 준비했다. 그리고 중국이 AIIB와 신개발은행(NDB)의 창설을 주도하고, 일대일로를 제시하여 새로운 유형의 경제협력체를 구성하려고 하는 것 등도 규칙 제정자로서 글로벌 거버넌스에 참여하는 대표적인 사례라 할 수 있다.<sup>136)</sup> 이처럼 중국은 미국과의 군사영역에서의 충돌과 갈등은 우회하면서도 미국과 경제 및 금융 등의 영역에서의 국제규범과 제도 경쟁은 회피하지 않고 있다.

## 나. 대미 외교 전략

중국은 트럼프 정부의 등장이라는 새로운 변수의 출현에 기대와 우려가 교차하는 미묘한 상황에 직면해 있다. 우선 중국이 트럼프 정부에 대해 갖는 기대는 미국의 국제적 개입이 축소되면서 중국에게 부상을 전개할 수 있는 전략적 시간과 공간이 확대되는 기회가 올 수도 있다는 점이다.

오바마 정부가 국제 규범과 원칙을 중시하면서 이를 둘러싼 중국과의 갈등이 커졌던 반면에 트럼프 대통령은 원칙보다는 결과를 중요시하는 경향을 보이고 있어 상대적으로 가치와 규범 자체의 차이에 따른 충돌은 줄어들 것으로 중국은 기대하고 있다. 요컨대 트럼프 정부는 중국에게

---

<sup>136)</sup> “China-led Asian Infrastructure Investment Bank Just Months Away from First Loan,” *South China Morning Post*, December 27, 2016.

원칙의 준수를 요구하기보다는 중국으로부터 구체적인 실익을 챙기는데 관심이 집중되어 있는 것으로 중국은 판단하고 있다. 중국은 미국과의 관계가 오바마 정부 때와는 다른 상황으로 전개될 가능성을 기대하고 있다. 따라서 중국은 일단 트럼프 정부의 불확실성과 불가측성이 해소되기 전까지는 트럼프 신정부와의 갈등을 최소화하면서 상황을 관리하고자 한다. 왕이(王毅) 외교 부장이 최근 국제정세의 특징을 변화(變), 혼돈(亂), 그리고 의외성(意外)으로 요약한 데서도 중국 인식의 일단을 엿볼 수 있다.<sup>137)</sup>

오바마 정부 시기 중국을 괴롭혔던 아시아 재균형 전략이 만일 약화되는 추이가 나타난다면 중국은 어떤 선택을 할 것인지 중요한 전략적 고민을 하고 있다. 시진핑 정부는 단기적으로는 19차 당대회를 통해 권력교체를 안정적으로 진행해야 하고 장기적으로는 첫 번째 ‘백 년’이 되는 2021년에 전면적인 소강(小康)사회도 실현해야 하는 과제를 안고 있다. 저비용의 안정적인 대외환경을 조성해야 하는 분명한 동기가 있다. 동시에 대외적으로 중국의 부상을 실현하고 과시하여 중국민들의 고양된 자긍심에도 부응해야 한다.

중국은 아직은 미국에 대응 또는 반응하는 위치에 있다. 중국의 이러한 기조는 4월 첫 미중 정상회담에서도 나타난 바 있다. 중국은 이번 정상회담이 풍성한 성과가 있었다고 연일 강조했다. 왕이 외교부장은 4월 8일과 9일 이틀간 정상회담의 성과를 소개하는 글을 외교부 홈페이지에 발표했다.<sup>138)</sup> 중국이 부각시키고 있는 정상회담의 성과들은 추상적이고 원론적이다.

137) “外交部部長王毅在2016年國際形勢與中國外交研討會開幕式上的演講,” 2016.12.03., <<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1421108.shtml>> (검색일: 2016.12.20.).

138) “王毅談習近平主席訪問芬蘭并赴美國舉行中美元首會晤,” 2017.04.09., <<http://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbzd/t1452310.shtml>> (검색일: 2017.04.12.); “王毅介紹中美元首海湖莊園會晤情況,” 2017.04.08., <<http://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbzd/t1452260.shtml>> (검색일: 2017.04.12.).

첫째, 양국 정상의 상호이해와 신뢰를 증진했다는 것이다. 특히 시주석이 트럼프 대통령에게 중국의 통치이념과 국내외 주요정책을 소개하여 많은 사안에서 이해와 공감을 얻어냈다고 밝히고 있다. 둘째, 미중관계의 발전방향과 원칙을 확인했다고 한다. 양국 정상이 중미관계 발전을 위한 방향을 명확히 설정하고 계획도 수립했다고 했다. 특히 시진핑 주석은 이번 정상회담이 미중관계의 ‘새로운 시기’에 ‘새로운 출발’을 하는 상징성이 있음을 강조했다. 트럼프 대통령에 선물한 서예 작품의 노자(老子) 구절도 ‘천리길도 한걸음부터(千裏之行始於足下)’였다. 시진핑 주석이 이번 정상회담의 성격을 향후 미중 간의 먼 여정을 앞둔 첫걸음이자 탐색의 기회로 상정했음을 시사해주고 있다.

4월 정상회담은 중국의 입장에서는 왕이 외교부장의 설명대로 ‘긍정적이고 풍성한 성과’가 있는 성공적인 회담이어야 하는 나름의 이유가 있다. 이는 왕이 부장이 시진핑 주석의 미국 방문이 양회(兩會, 전국인민대표대회·전국인민정치협상회의) 폐막 후의 첫 해외 순방이었으며, 올 가을 19차 당대회를 앞두고 성사된 중대한 외교활동이라면서 당대회 개최를 앞두고 안정적인 외부환경을 조성했다고 평가한 데에서 그 이유를 엿볼 수 있다.<sup>139)</sup>

2기 시진핑체제의 안정적인 출범을 위해 시진핑 주석의 정치적 위상을 대내외에 각인시키는 중요한 외교행사였기 때문에 자칫 회담의 실패로 비쳐질 수 있는 쟁점 사안에 대해서는 무리하게 의제화하지 않고자 했을 것으로 보인다. 즉, 북핵과 사드처럼 첫 회담을 통해 뚜렷한 성과를 내놓기 어려운 쟁점은 각자 입장을 밝히고 확인하는 이른바 ‘각설(各說)’이라는 절충안을 선택한 것으로 보인다. 트럼프 대통령이 선거기간부터 지속적으로 무역불균형 문제로 거칠게 ‘중국 때리기’를 하고 심지어 ‘하

<sup>139)</sup> 이동률·전재성·최수이, “미중 정상회담: ‘상호존중’을 내세운 협력과 타협의 모색,” 『EAI 논평』, 2017.04.14., p. 4.

나의 중국' 원칙에 대해서 공세를 펼쳤음에도 불구하고, 중국은 트럼프 행정부에 대해 직접적인 맞대응을 자제해왔다.

시진핑 주석은 무역불균형에 대한 미국 공세의 예봉을 피하기 위한 나름의 대응 논리와 '선물'도 예컨대 시진핑 주석은 양국 간 무역이 양국 국민 모두에게 이익이 된다고 언급하여 양국이 경제적으로 상호의존적임을 부각시키고자 했다. 그리고 중국에서 공급측 개혁, 내수확대, 서비스업 비중 제고 등을 통해 국가 경제에서 차지하는 대외무역 비중을 줄이기 위한 국내 구조조정이 진행 중이라는 점도 강조했다. 그러면서 동시에 에너지와 인프라 건설에서의 협력을 언급하고 일대일로에 참여를 미국에 제안하였다.

다른 한편 중국은 트럼프 정부와의 갈등을 우회하면서 경제, 금융 등 선택적 영역에서부터 점진적으로 중국 주도의 글로벌 거버넌스 방안을 제시하면서 중국의 부상 일정을 진행시켜가고 있다. 왕이의 뒀헨 연설은 이러한 중국정부의 의지를 잘 드러내고 있다. 왕이는 전후 세계질서와 국제체제는 세계 평화와 발전을 위해 대체 불가능한 중요한 역할을 하고 있기 때문에 계속 견지하고 지켜가야만 한다고 주장하고 있다. 특히 미국과의 협력의 중요성에 대해서는 다양한 기회를 통해 역설하고 있다.

시진핑과 왕이의 최근 연설에서는 지속적으로 미국과의 불충돌, 불대항, 상호존중, 협력공영(不衝突, 不對抗, 相互尊重, 合作共贏)을 강조하고 있다.<sup>140)</sup> 아울러 왕이는 양회(兩會) 기자회견 자리에서는 중미관계가 "구시대의 관념을 넘어서 새로운 시야를 개척하여 더욱 안정적이고 성숙한 불혹의 시대로 진입하기를 희망한다"는 제안을 하기도 했다.<sup>141)</sup> 그러면

---

140) “習近平主席在世界經濟論壇2017年年會開幕式上的主旨演講(全文),” 2017.01.18., <[http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zt\\_674979/dnzt\\_674981/xzxt/xjpdrrsjxgsfw\\_688636/zxxx\\_688638/t1431319.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/xzxt/xjpdrrsjxgsfw_688636/zxxx_688638/t1431319.shtml)> (검색일: 2017.01.20.); 王毅, “堅持合作理念, 作出正確抉擇—在第53屆慕尼黑安全會議上的演講,” 2017.02.18., <<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1439589.shtml>> (검색일: 2017.02.20.).

서 동시에 ‘경제세계화, 글로벌 거버넌스의 보완, 다자주의 중요성 강조’ 등 트럼프 정부와는 분명하게 차별화된 정책방향을 중점적으로 강조하고 있다. 즉 중국은 이른바 ‘중국방안’의 제시와 전개가 기존질서에 대한 도전이나 대체로 비취지고 결국 미국과의 갈등이 고조될 수 있는 가능성에 대해서는 경계하고 있다.

중국이 트럼프 변수를 관리하면서 점진적으로 중국 부상 일정은 진행시켜 가려는 움직임은 일대일로 전략을 통해 확인할 수 있다. 중국은 ‘일대일로(一帶一路)’ 붐을 재점화시키면서 아세안 국가들에 대해 적극적인 경제외교 공세를 펼치고 있다. 팡아이칭(房愛卿) 상무부 부부장(차관)은 “일대일로는 중국 경제외교와 대외개방의 정층설계(頂層設計, Top-level design)이며, 지구적 평화협력과 공동발전을 촉진하는 중국식 방안”이라고 했다.<sup>142)</sup> 이는 일대일로가 이제 전략 수준을 넘어서 글로벌 거버넌스의 ‘중국방안(全球治理的中國方案)’ 일환으로까지 그 위상을 격상시켜 가고 있음을 의미하는 것이다.

시진핑 정부가 항저우에서 야심차게 준비한 주요 20개국(G20) 정상회의 개최 직전 8월 17일 베이징에서는 시진핑 주석이 주재한 주목할 만한 회의가 있었다. 이름하여 ‘일대일로 건설 공작좌담회’로 시진핑 주석은 이 자리에서 그동안의 일대일로의 성과를 과시했다. 현재까지 100여 개 국가, 국제기구가 일대일로 건설에 참여하고, 30여 개 주변 국가와 일대일로 공동 건설 관련 협력 협의를 체결했으며, AIIB, 실크로드 기금 등으로 대표되는 금융 협력이 심화되고 있다고 강조했다. 상무부는 지금까지 중국이 일대일로 주변국과 손잡고 56개 경제무역합작구를 설립했으며 해당국 2천 100여 개 기업이 180억 달러(약 21조 330억 원)를 중국에

141) “外交部長王毅就中國外交政策和對外關係回答中外記者提問,” 2017.03.08., <<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1444203.shtml>> (검색일: 2017.03.20.).

142) 房愛卿, ““一帶一路”建設正在向深耕細作的階段邁進,” 『中國經貿導刊』, 第30期 (2016), pp. 12~13.

투자해 16만 3천개의 일자리를 창출했다고 밝혔다.<sup>143)</sup>

요컨대 중국은 가능한 한 트럼프 정부 초기 강경 기조에 휘말려 미국과의 갈등이 고조되는 것은 회피하면서 자신의 발전의 길을 지속시키려는 입장이다. 따라서 미중관계를 큰 흐름에 주목해 관찰해 보면 중장기적으로 정작 중요한 문제는 타이완, 통상, 티베트 문제로 요약되는 올드 이슈를 둘러싼 양자 간 갈등이 아니라 이미 오바마 정부에서부터 진행되어온 양국 간 글로벌 리더십 경쟁이다. 즉 트럼프 정부는 현재 국제적 관여를 축소시켜가고 있기는 하지만 중국이 지속적으로 글로벌 거버넌스 역량을 확장해가면서 미국 중심의 기존 질서를 침해해 올 경우에도 현재의 기조를 유지하기는 쉽지 않을 것이다.

시진핑 정부는 미국과의 경쟁과 갈등이 불가피하다는 것을 상정해 왔다. 그렇지만 불가피한 경쟁이 불필요하게 확대되는 것을 회피하는 것이 합리적인 선택이라고도 판단하고 있다. 요컨대 중국은 미국의 견제를 우회하면서 장기적 부상 일정을 지속적으로 추진하고자 한다. 중국이 현재 직면하고 있는 다양한 국내 정치경제적 과제들을 고려할 때 미국과 군사력, 특히 해공군력 경쟁을 확대해가는 것은 합리적인 선택이 아니다. 오히려 중국은 미국과의 군사력 경쟁이 미국이 냉전시기 소련에 시도했던 소위 ‘비용부과전략’에 휘말려 들어 경제성장에 부담을 초래할 수도 있다는 교훈을 갖고 있다.

시진핑 주석은 2015년 9월 미국 방문시 시애틀에서의 연설을 통해 중국의 부상이 결코 투키디데스의 함정(Thucydides Trap)에 빠지지 않을 것임을 강조한 바 있다.<sup>144)</sup> 시진핑 정부의 ‘중국식 대국외교’는 중국의

143) “中, 내년에도 ‘일대일로’ 박차...참여국가·교류협력 전방위 확대,” 『연합뉴스』, 2016. 12.12.

144) 中華人民共和國外交部, “習近平在華盛頓州當地政府和美國友好團體聯合歡迎宴會上的演講,” 2015.09.23., <[http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zyjh\\_674906/t1299508.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/t1299508.shtml)> (검색일: 2017.06.12.).

부상이 결코 강대국 간 충돌의 비극이라는 함정에 빠지지 않을 것임을 설득하여 중국 부상에 유리한 상황과 조건을 조성하려는 목적을 지니고 있다.

그런데 시진핑 정부는 중국 인민들에게 중화민족의 위대한 부흥을 역설하면서 권력 강화를 도모하고 있다. 만일 트럼프 정부가 중국이 설정한 핵심이익, 예컨대 주권과 영토에 대한 침해, 부상에 대한 견제가 분명하게 진행될 때는 회피전략만을 지속하기는 어려울 수 있다. 예를 들어 이미 시진핑 어젠더로 인식되고 있는 남중국해와 사드 문제에서 미국의 공세가 지속될 경우 외교적 유연성을 확보하는 데 한계가 있을 수 있다.

실제로 4월 미중 정상회담에서 합의한 '100일 계획' 시한이 임박한 시점에 이르러 트럼프 정부는 중국에 대해 다양한 압박과 공세의 강도를 높인 바 있다. 6월 29일에 미국 재무부에서 중국 단둥은행이 북한 당국의 '돈 세탁 창구'로 이용되고 있다며 대북제재 명단에 올리고 미국 기업 등과의 거래를 전면 중단시켰다. 이어서 30일에는 트럼프 정부 출범 이후 처음으로 14억 달러(약 1조 5687억 원) 규모의 대(對)대만 무기 판매 계획을 승인했다. 그리고 미국은 5월에 이어서 7월 2일에 남중국해에서 2차 '항행의 자유(freedom of navigation)' 작전을 전개했다. 미 해군의 유도미사일 구축함 '스테덤'이 남중국해 서사제도에 있는 트리톤 섬 12해리(약 22km) 이내의 바다를 항해한 것이다.<sup>145)</sup> 그러면서 트럼프 대통령은 북한의 연이은 미사일 도발에 직면하여 중국은 말만 할 뿐 우리를 위해 북한에 아무것도 하지 않는다고 하며 북핵문제의 '중국책임론'을 강도 높게 제기했다.

중국 역시 사안별로 반박과 대응을 하고 있다. 중국책임론에 대해서는 북핵문제는 중국이 아닌 미국과 북한 간의 문제라는 기존의 주장을 펼치며 북한에 대해 안보리 결의안 이상의 강도 높은 독자 제재에는 반대한다는 입장을 분명히 하고 있다. 대만 무기 판매문제에 대해서는 미국을 비판했지만 실제 공세의 초점은 대만을 겨냥했다. 중국 인민해방군 전략폭

<sup>145)</sup> “다시 남중국해 ‘긴장’..美 ‘항행의 자유’ 작전에 中 “도발말라.” 『연합뉴스』, 2017.07.03.

격기가 7월에만 세 차례나 대만 주변을 비행하며 훈련하는 등 대만에 대한 군사적 압박을 강화하였다. 그리고 7월 27일에는 중국의 이지스함 허페이함이 1만 9천 km를 항해하여 발트해에서 러시아 해군과 합동훈련을 실시하여 미국의 남중국해 ‘항행의 자유’ 작전에 대응하는 모양새를 취했다. 그러면서 동시에 한국의 사드 배치에 대해 다시 ‘철회’라는 강경한 입장을 표명하기도 했다.

요컨대 중국은 미국의 대중국 공세에 대해 다양한 방식을 동원해 나름의 대응 의지를 표출하고 있다. 중국은 미국에 대해서는 저강도의 외교적 공세에 머물고 있는 반면에 대만과 한국에 대한 공세의 강도를 높이는 한편, 러시아와의 전략적 협력을 강화하여 우회적 대응을 하고 있다. 결국 이러한 중국의 우회적 대응은 한반도 문제에도 투영되어 한반도를 둘러싼 미중의 대리세력 경쟁 양상이 고조되면서 한국이 미중 사이에서 받는 압박 강도는 더욱 강화될 가능성을 제기하고 있다.

## 2. 동아시아 전략

### 가. 경제 네트워크 강화를 통한 영향력 증대

중국은 ‘중화민족의 위대한 부흥’이라는 중국의 꿈과 두 개의 백년 목표를 실현하는 데 있어 주변외교의 중요성을 십분 인식하고 있다. 특히 시진핑 정부의 외교안보 전략에서 가장 주목되고 있는 것은 동아시아 외교의 진화이다. 중국의 동아시아 외교는 미국의 아시아 재균형 전략, 일본의 우경화와 증첩되면서 진화해오고 있다.<sup>146)</sup> 중국의 동아시아 전략은 기본적으로 부상 플랜에 적합한 안보 환경을 조성하는 것이다. 중국은 무려 29개국의 주변국에 의해 둘러싸인 지정학적 특성으로 인해 주변정

<sup>146)</sup> 이동률, “중국 주변외교의 진화와 한중관계,” 외교안보연구소 중국연구센터 엮음, 『2014 중국정세보고』 (서울: 국립외교원, 2015), pp. 190~192.



세 안정이 항상 중요한 안보 전략이었다. 그런데 시진핑 정부는 아세안 국가들과의 남중국해 분쟁, 한국과의 사드 갈등, 북한의 연이은 핵과 미사일 도발, 그리고 인도와의 국경 분쟁에 이르기까지 연쇄적으로 주변안보의 불안 요인들에 직면하고 있다. 따라서 시진핑 정부가 부상의 전략적 기회기로 상정하고 그 어느 때보다도 주변정세를 안정적으로 관리하고자 했음에도 불구하고 현실은 그리 이상적이지 못한 상황에 있다.

중국의 동아시아 외교 전략은 오바마 정부시기 아시아 재균형 전략과 일본의 군사대국화 그리고 그 연장선상에서의 미일동맹 강화에 대응하는 데 초점을 맞추었다. 중국은 미국과의 동맹 강화를 통해 중국 견제에 적극적인 국가, 예컨대 일본, 필리핀 등에 대해서는 강경하게 대응하고 있다. 동시에 동아시아에서의 미국의 적극적 개입과 영향력 확대에 우회적으로 대응하기 위해서 역내 경제 네트워크를 강화해가고자 한다. 중국은 육지 주변국만도 24개국에 이르고 있지만 동맹이나 동맹에 준하는 전략적 협력을 전개하고 있는 국가는 사실상 파키스탄 정도에 불과하다. 그런 까닭에 미국이 동맹국을 전면에 내세워 중국을 압박하는 재균형 전략에 직면하여 중국 내 일부 강경파 사이에서는 심지어 중국의 동맹 필요성이 제기되기도 했다.<sup>147)</sup> 그러나 중국이 고수해온 외교원칙상, 그리고 현실적 차원에서도 동맹관계를 새롭게 추구하기는 어렵다.

이러한 현실에서 중국은 일종의 경제적 유대관계 강화를 통해 동아시아를 중심으로 경제네트워크를 확장함으로써 미국의 동맹 공세에 우회적으로 대응하는 한편 역내에서의 중국의 영향력을 확대시켜 가고자 한다. 이러한 맥락에서 시진핑 정부는 소위 ‘이익공동체’, ‘운명공동체’를 내세우면서 적극적인 주변외교 공세를 통해 동아시아에서 미국 주도의 동맹체제가 중국의 부상을 견제하는 것을 약화시키는 데 집중하고 있

---

147) “韓媒：中國學者提出中韓同盟說法不容忽視,” 『中華網』, 2014.10.16., <<http://military.china.com/important/11132797/20141016/1886404>> (검색일: 2016.05.20.).

다.<sup>148)</sup> 중국은 일대일로의 연선국가들 가운데 중국에 우호적이면서 지역에서 일정한 영향력을 행사할 수 있는 국가들을 대상으로 이른바 ‘전략 거점국가(支點國家)’ 또는 ‘지축국가(支軸國家)’를 설정하고 이들 국가와의 전략적 협력을 강화하고자 한다. 예컨대 글로벌 전략 차원에서는 러시아, 유라시아 대륙교로서의 카자흐스탄, 해상실크로드 건설 거점으로서 태국, 말레이시아, 그리고 전면적 협력 거점 국가로서의 파키스탄, 캄보디아, 라오스 등을 상정하고 있다.<sup>149)</sup> 중국은 아태지역 내 미국의 5대 동맹국 가운데 필리핀을 제외한 4개국이 중국의 최대 무역 파트너라는 점도 강조하고 있다.<sup>150)</sup> 중국은 경제 영역에서부터 점진적으로 부상을 실현하고자 하는 것이다. 예컨대 아시아태평양자유무역지대(Free Trade Area of the Asia-Pacific: FTAAP), 아시아 인프라투자은행(AIIB), 일대일로 등 새롭게 제안하는 대안적 체제의 대부분이 경제네트워크 형성에 초점을 맞추고 있다.<sup>151)</sup>

실제로 시진핑 주석은 2016년 12월 13일 캄보디아, 방글라데시, 인도 3개국 순방에 나섰다. 중국에게 3국은 모두 일대일로의 주요 연선(沿線) 국가들이며 전략적으로 중요한 주변 국가들이다.<sup>152)</sup> 인도에서 개최되는 11차 브릭스(Brazil, Russia, India, China, South Africa: BRICS) 정상회의 참석이 주된 일정이지만 캄보디아와 방글라데시 역시 시진핑 주석 취임 후 첫 방문으로 일대일로가 주요 의제가 되었다. 특히 캄보디아는 아세안 의장국이며 남중국해 분쟁 시 중국의 입장을 지지한 몇 안

148) 習近平, “邁向命運共同體開創亞洲新未來—在博鰲亞洲論壇2015年年會上的主旨演講,” 2015.03.28., <[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/zyxw\\_602251/t1249640.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1249640.shtml)> (검색일: 2015.05.20.).

149) 薛力, ““一帶一路”背景下的東亞方略(중국의 ‘일대일로’와 동아시아: 갈등과 협력),” (동북아역사재단 주최 국제학술회의 발표문, 2017.09.14.), pp. 14~16.

150) 袁鵬, “尋求中美亞太良性互動,” 『國際安全研究』, 第1期 (2013), pp. 60~62.

151) 이동률, “중국 주변외교의 진화와 한중관계,” pp. 190~192.

152) 이동률, “중국이 다시 ‘일대일로’를 통한 지경제적 부상의 부활을 시도하고 있다,” 『이투데이』, 2016.10.12.

되는 국가 중의 하나다. 그리고 중국은 2017년 5월에는 29개국 정상을 포함하여 130개국 대표가 참석한 「‘일대일로’ 국제협력 고위급 포럼」을 개최하였고, 중국 외교부는 이 자리에서 270여 건의 성과 리스트를 발표하는 등 일대일로를 재활성화시키기 위한 노력을 경주했다.

중국이 동남아 국가들을 경유하는 해양 통로를 확보해서 해양강국을 실현하기 위해서는 이 국가들이 전통적으로 중국에 대해 지니고 있는 위협 인식을 약화시키면서 협력의 동기를 제공하는 것이 필요하다.<sup>153)</sup> 즉 시진핑 정부는 해양강국화가 주변 국가들에게도 경제적 혜택을 제공하게 될 것임을 시현하는 것이 중요하기 때문에 해상 실크로드라는 방식을 동원하여 이를 통한 동남아 국가들과의 협력 기반을 강화코자 하는 것이다. 나아가 중국은 경제 네트워크 확장을 통해 자신의 세력권을 확보해가는 방식으로 미국의 역내 전통적인 세력권을 약화시키려는 시도를 하고 있다.

중국은 만일 트럼프 정부에서 TPP 탈퇴 사례와 같이 아시아에 대한 개입이 향후 지속적으로 축소된다면 자신의 경제적 영향력을 확장시켜 갈 수 있는 중요한 전략적 기회로 인식할 가능성이 높다. 중국은 오바마 정부에서 미국의 안보 공세에 편승한 주변국들과의 영토분쟁이 악화되면서 경제적 영향력 확대에서 상당한 차질을 초래한 바 있다. 시진핑 정부는 19차 당대회를 통해 권력 기반이 강화된 만큼 향후 보다 적극적으로 역내에서 경제 영역을 중심으로 거버넌스 역량을 강화해가면서 역내 영향력과 위상을 확대시켜 가려는 시도를 활발하게 펼칠 가능성이 높다.

## 나. 해양강국화를 위한 전략적 기회의 적극 활용

중국은 주변외교에 방점을 두면서 핵심이익 수호와 주변국과의 우호 관계 유지라는 두 마리의 토끼를 잡고자 한다. 그런데 시진핑 정부의 부

---

<sup>153)</sup> 이동률, “시진핑 정부 ‘해양강국’ 구상의 지경제학적접근과 지정학적 딜레마,” p. 381.

상을 위한 중요한 국정 과제로 전개하고 있는 해양강국화 전략으로 인해 주변 국가들과의 해양 영유권 분쟁이 격화되면서 양자가 상충될 가능성이 높아지고 있다.

특히 남중국해에서 아세안 다수 국가들과의 해양영유권 분쟁이 빈번해지면서 미국의 역내 개입의 빌미를 제공하게 되었다. 중국은 2016년 7월 국제상설중재재판소(Permanent Court of Arbitration: PCA)에서 중국의 남중국해에서의 영유권 주장이 국제법적 근거가 없다고 판결하여 완패하기도 했다. 그런데 중국은 패소에도 불구하고 “그 결정이 무효이며, 구속력이 없고, 수용하지 않으며 인정하지 않는다”고 주장하면서 판결 결과를 받아들이지 않겠다는 입장을 분명히 했다.<sup>154)</sup> 시진핑의 해양강국 건설이라는 국정 과제와 ‘주권 행위’가 ‘미국의 압박’과 ‘효력 없는 중재결정’에 의해 후퇴하는 모양새를 취할 수 없다는 입장을 분명히 하고자 한 것이었다.<sup>155)</sup> 이로 인해 해양 영유권 분쟁이 중국 외교를 압도하고 공세적 외교로 인식되면서 오히려 중국 부상의 걸림돌로 작용하는 딜레마에 빠지게 되었다.<sup>156)</sup> 즉 남중국해, 동중국해에서의 중국의 강력한 주권 의지 표명은 중국 외교의 걸림돌이자 안보 불안요인이 될 가능성이 높다.

특히 남중국해에서의 영유권 분쟁이 격화되면 곧바로 미국이 ‘항행의 자유 작전’이라는 방식을 동원해 개입할 수 있는 근거를 제시해주는 결과가 된다. 남중국해에서의 미국과의 과도한 경쟁과 긴장조성은 중국이 새로운 성장 동력으로 야심차게 추진 중인 ‘해상실크로드’ 구상에 장애가 될 수 있으며 결과적으로 부상 일정에도 차질을 초래할 수밖에 없다는 우려가 있다. 요컨대 남중국해 문제와 관련하여 중국의 최대 현안은 미국

---

154) “中華人民共和國外交部關於應菲律賓共和國請求建立的南海仲裁案仲裁庭所作裁決的聲明,” 2016.07.12., <[http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/1179\\_674909/t1379490.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/t1379490.shtml)> (검색일: 2016.07.20.).

155) 이동률, “시진핑 정부 ‘해양강국’ 구상의 지경제학적접근과 지정학적 딜레마,” p. 395.

156) 위의 글, p. 395.

이 동남아의 동맹국을 전면에 내세워 중국을 ‘대리견제’하려는 시도에 여하히 효과적으로 대응하는가 하는 것이다. 즉 중국의 부상과정으로서의 해양으로의 진출 확대는 중국의 외교적 노력에도 불구하고 여전히 부상에 새로운 장애와 도전을 초래할 가능성을 내포하고 있다.

시진핑 정부는 주권을 양보하지 않는다는 명확한 메시지를 전달하면서 동시에 중국이 위협적인 국가가 아니라는 이미지를 생산해야 하는 이중의 과제를 안고 있다. 그러면서 동시에 국민들이 지니고 있는 중국 부상에 대한 높은 기대와 열망 역시 충족시켜야 한다.<sup>157)</sup>

실제로 중국 정부는 그동안 동중국해와 남중국해에서의 영유권 분쟁, 한반도 사드 배치 문제 등으로 주변국들과 각을 세워왔다. 그로 인해 시진핑 정부가 출범 후 공들여 왔던 주변외교가 상당한 손상을 입었다. 중국의 공세적 대응이 오히려 미국의 아시아 회귀를 도와준 역설적 결과도 초래하였다. 중국은 일단 한편으로는 다시 일대일로를 동원해서 손상된 주변국 외교를 회복시키려는 시도를 하고자 한다. 그러면서 다른 한편 미국에 의지해 강경한 입장을 취하는 주변 국가들에게는 기존의 공세적 방식도 병행하면서 핵심이익에 대한 수호 의지도 표명하고 있다.

예컨대 국제상설중재재판소 판결 이후 일시적으로 위축되었던 해공군의 활동반경도 확장하고 있다. 중국 최초 항공모함인 ‘랴오닝’호를 중심으로 하는 항모전단이 2016년 12월 15일 보하이만 훈련을 시작으로 한 달간 서태평양, 남중국해, 대만해협까지 순항하면서 해공군력을 과시했다. 중국이 주변국들에게 당근과 채찍을 통해 중국의 힘을 보여주면서 미국이 주도하는 대중국 견제 참여를 예방하려는 의도로 해석된다. 그런데 트럼프 정부 출범 직후 TPP 폐기를 결정하면서 미국의 아시아 재균형 전략에 편승해서 중국을 견제하려던 아시아 국가들의 미묘한 입

---

<sup>157)</sup> 이동률, “중국 주변외교의 진화와 대중국 통일외교의 함의,” 『KINU 통일플러스』, 제2권 2호 (2016), p. 63.

장 변화가 나타나고 있다. 이러한 변화는 중국의 입장에서는 기회로 인식되면서 역내에서 보다 적극적으로 일대일로를 전개하고자 한다.

요컨대 중국은 가능한 한 트럼프 정부 초기 강경 기조에 휘말려 미국과의 갈등이 고조되는 것은 회피하면서 동아시아에서 자국의 입지를 강화시켜 가려는 시도를 전개해갈 가능성이 있다. 일단 중국은 트럼프 정부에서 동맹국에 대한 안보 공약이 쇠퇴하는 기조가 감지되면서 동남아 국가들을 중심으로 미국에 편승해서 중국과의 영토분쟁에서 취했던 공세적 입장이 약화되는 추세를 보이고 있는 현상에 주목하고 있다. 중국은 이 기회를 살려 자국의 해양대국화라는 부상 일정을 진척시켜 가고자 할 가능성이 높다.

그러면서 동시에 시진핑 정부는 자신이 설정한 마지노선, 예컨대 주권과 영토에 대한 침해, 부상에 대한 노골적 견제가 분명하게 진행될 때는 우회전략만을 지속하지 않을 가능성도 시사하고 있다. 예를 들어 이미 시진핑 어젠더로 인식되고 있는 사드 문제나 핵심이익으로 상정하고 있는 남중국해 영유권 분쟁에서 주변국의 공세가 있을 경우 이전보다 강경하게 대처하여 주변국들에게 강력한 경고 메시지를 주고자 할 것이다. 즉 시진핑 정부는 일단 트럼프 정부의 아시아 재균형 전략에 대한 태도변화를 관찰하면서 미국과의 대립은 최소화하는 한편, 미국에 편승하려는 아시아 동맹국가에 대해서는 강력한 견제를 하고, 그렇지 않은 주변 국가들에게는 중국과 경제협력의 기회를 제공하는 양면 전략을 지속해갈 가능성이 있다.

### 3. 한반도 정책

#### 가. 대한민국 정책

시진핑 정부는 2012년 집권 이후 전임 정부와 달리 이례적으로 북한보다 한국을 먼저 방문하는 등 한국과의 관계 발전을 통해 한반도의 안정

과 영향력 확대라는 정책 목표를 실현하고자 하였다. 시진핑 주석은 2014년 7월 중국 최고 지도자로서는 처음으로 북한에 앞서 한국을 방문하여 정상회담을 가졌다. 시진핑 주석은 취임 이후 아직 북한과는 정상회담을 가지지 않은 반면에 한국과는 7월 G20 회의에서 문재인 대통령과의 정상회담을 포함하여 이미 8회의 정상회담을 가졌다.

중국의 입장에서 보면 현재 상황은 바람직하지 않다. 북한과의 소통도 여의치 않고, 공들였던 한국과의 관계마저 사드 배치 문제로 소원해진 상황에서 한반도발 안보 불안은 고조되고 있다. 중국은 한반도에서 남북한 양측에 채널과 지렛대를 보유하고 있는 유일한 강대국으로서의 유리한 전략적 위상이 도전을 받고 있는 것이다. 결과적으로 한반도의 안정유지와 영향력 확보를 추구하는 중국의 한반도 정책이 실패로 비쳐지는 것에 대한 부담을 안고 있다.

따라서 중국의 입장에서는 한반도의 안정을 확보하고 남북한에 대한 영향력을 회복해야 할 외교적 과제를 안고 있다. 이러한 상황에서 한국 문재인 정부의 등장은 중국에게 새로운 기대를 갖게 할 수 있는 현상의 변화였다. 중국은 한반도의 안정을 확보하기 위해서는 일단 남북한 간 긴장을 완화하고 일정한 관계 개선이 진행될 수 있기를 희망하고 있다. 이러한 맥락에서 중국은 한국 신정부의 대북정책 변화에 대해 기대를 갖고 있으며, 신베를린 선언에 대해서도 지지를 표명했다.

그런데 중국이 사드 배치 반대라는 기존의 입장을 고수하면서 문재인 정부에서도 한중관계는 좀처럼 회복의 실마리를 찾지 못하고 있다. 한국은 사드 배치를 북한의 핵과 미사일 도발로 인한 방어적 차원의 조치라고 강조하고 있지만 중국은 오히려 북핵보다는 사드 배치가 더 중국의 안보와 전략 이익을 침해하고 있는 것으로 인식하고 있다.

2017년 7월 28일 북한의 화성-14 발사와 직후 한국정부의 사드 발사대 추가배치 결정이 급박하게 진행된 상황에 대한 중국의 대응 방식이 바로 이러한 인식의 단면을 보여주고 있다. 중국 외교부 대변인은 두 사

안에 대해 연이어 논평을 발표했다.<sup>158)</sup> 그런데 북한의 화성-14 발사에 대해 한국과 미국은 ICBM 급으로 평가하면서 도발에 대한 우려와 위기 인식을 표명한 반면에 중국은 기존 미사일 발사 직후와 유사한 반응과 평가에 머물고 있다. 중국 외교부는 오히려 한국의 추가 사드 배치에 대해서는 ‘엄중한 우려’를 표명하고 사드 설비의 철거를 ‘강렬하게’ 촉구한 데 이어서 주중 한국대사를 초치하여 항의하며 매우 강도 높게 대응하고 있다.

중국은 사드 배치는 중국의 안보와 전략 이익을 침해하는 것이라고 명시하는 반면에 북한의 미사일 발사에 대해서는 ‘한반도 정세의 긴장을 고조시키는 행동’이며 따라서 북한 뿐만 아니라 관련 당사국들도 자제해야 한다는 논평을 하고 있다. 즉 중국은 북한의 미사일 발사는 주변정세의 불안정을 야기하는 사안으로 인식하고 관련 당사국의 역할이 중요하다고 주장하고 있는 반면에 사드는 중국의 직접적인 안보위협을 초래하는 사안으로 인식하고 있음을 시사해주고 있다.

중국은 한국정부가 사드 배치 문제를 북핵과 연계시키는 것에 대해 부정적이다. 특히 북핵에 대한 중국의 제재 강도와 사드 배치를 연동시켜 언급하는 것 자체에 대해 강한 거부감을 표명하고 있다. 이는 앞서 언급한 것처럼 중국이 북핵과 사드 문제에 대한 기본 인식에 차이가 있을 뿐만 아니라 사드와 북핵을 연동시키는 것이 북핵에 대한 ‘중국책임론’ 공세라고 인식하고 있기 때문이다. 그리고 사드 배치 문제는 시진핑이 이미 한중 정상회담 석상에서 직접 여러 차례 언급한 ‘시진핑 어젠더’인 만큼 실무차원에서의 정책조정의 유연성을 보여주기 어렵다. 따라서 중

---

158) “外交部發言人耿爽就韓方宣稱將立即同美方協商部署剩餘四架“薩德”系統導彈發射車事答記者問,” 2017.07.29., <[http://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt\\_673021/t1481066.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1481066.shtml)> (검색일: 2017.07.30.); “外交部發言人耿爽就朝鮮再次發射彈道導彈答記者問,” 2017.07.29., <[http://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt\\_673021/t1481054.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1481054.shtml)> (검색일: 2017.07.30.).



국 입장에서는 북한에 대한 내적 불만에도 불구하고 한미동맹 강화와 한미일 안보협력에 대한 대응으로 ‘북한카드’의 필요성을 재부각할 가능성이 높다.

중국이 사드 배치와 관련하여 가장 경계하고 있는 것은 결국 한국의 미사일 방어(Missile Defence: MD) 시스템 참여 여부이다. MD 참여 문제에 관한 한 한국정부의 불참 의지를 보다 구체적이고 명확한 방식으로 지속적으로 중국에게 설명하는 노력이 중요하다. 그리고 이 문제는 결국 중국이 한국보다는 미국의 의사를 확인하고 싶어 하는 측면이 강하므로 이를 기회로 한국이 적극적으로 중재하여 한미중 대화 채널 필요성을 강조하는 계기로 만드는 전략도 필요하다.

사드 갈등 역시 ‘희망적 기대와 착시’로 인해 확대 재생산된 측면이 있다. 한국에서는 초기에 중국이 보복 조치를 하지 못할 것이라는 낙관론이 지배했고, 이어서 배치를 신속히 완료하면 중국이 보복 조치를 중단할 수밖에 없을 것이라는 희망적 해석이 자리했다. 중국에서는 보복조치를 강행하면 한국이 사드 배치를 유예 또는 철회할 것이라는 기대를 갖고 있었다. 문재인 정부 출범 직후에도 사드문제를 둘러싸고 양국 간에는 이러한 ‘희망적 기대’가 내면적으로 작동하면서 기대와 달리 실제 사드 문제가 봉합되는 과정에 어려움이 있었다.

예컨대 중국은 문재인 정부 출범 직후 한중관계 개선에 대한 기대감을 표출했다. 기대감의 배경에는 문재인 정부가 진보정권이기 때문에 사드 배치 문제에 대해 중국의 의견이 반영될 수 있을 것이라는 기대가 있었다. 그리고 이러한 기대는 한국 신정부가 미국과의 동맹관계를 재조정할 수도 있을 것이라는 희망으로까지 확대되었다. 그런데 실제 역대 한국정부는 오히려 진보정권이었을 때 상대적으로 미국과의 동맹관계를 조정하는 데 어려움에 직면해왔다. 문재인 정부 역시 국내적으로 정권의 안정성을 확보하기 위해서는 현재와 같은 안보위기 상황에서는 일단 미국과의 안보협력을 우선시할 가능성이 높다. 그런데 중국은 이러한 한국의

국내 정치 현실에 대해 충분히 이해하지 못하고 있다. 양국이 공히 자기 중심적 기대 또는 희망을 지니고 있지만 이는 사실 상호 상충적이고 양국의 협상의 여지를 축소시켜 결과적으로 어느 한 쪽의 큰 실망과 충격을 가져다 줄 개연성을 안고 있다.

사드 배치에 대한 중국의 태도는 국제정세와 미중관계의 변화에 따라 매우 유동적인 양상을 보이고 있다. 예컨대 한중 간에 사드의 '조건부 배치' 가능성이 타진되는 듯 하던 분위기는 한미 정상회담 이후 새로운 국면으로 전개되고 있다. 문 대통령이 미국 상하원 의원들과 면담에서 사드 환경영향평가는 '민주적, 절차적 정당성' 때문에 하는 것이지 사드 배치를 번복할 의사는 없다는 취지의 발언을 한 것에 대해 중국이 강하게 반발하면서 분위기가 바뀌기 시작했다. 그리고 문 대통령의 미국 방문을 전후한 시점에 미국의 중국 압박이 강화되면서 중국의 사드 반대 입장이 더욱 거세졌다. 심지어 원래 예정되어 있던 G20에서의 한중 정상회담조차도 끝까지 일정을 확정하지 않으면서 간접적으로 한국을 압박했다.

결과적으로는 정상회담도 개최되었고 우려했던 사드 문제에 대한 직접적인 논의는 없었다. 7월 정상회담에서 시 주석은 "한국이 중국의 정당한 우려를 중시하고 관련문제를 타당하게 처리하여 한중관계 개선과 발전의 장애를 해소해주기를 희망한다"고 사실상 우회적으로 사드 문제를 언급했다. 그럼에도 이전처럼 명시적으로 '사드 배치 반대' 입장을 표명하지 않았다는 점은 주목된다. 사드문제가 출구를 찾는 데 있어 어려움의 하나는 시진핑이 직접 언급한 발언의 무게가 있었기 때문이다. 따라서 사드 문제가 다시 배치 철회와 보복 조치라는 양극단의 주장으로 회귀하는 분위기에서 시진핑 주석이 공식적으로 사드 반대를 재천명하지 않은 것은 협상 가능성을 열어두려는 것으로 해석해볼 소지가 있다.

사드 문제는 실제 이상으로 확대 재생산되면서 한중 양자차원에서 양국이 모두 만족할 수 있는 최적의 타협점을 찾기는 현실적으로 어렵

다. 따라서 비록 양국 모두 일정한 불만이 있을 수 있지만 사드 갈등이 깊어지면 양국 국민들 간의 정서적 상흔을 치유하는 것이 어려울 수 있다는 점을 고려해야 한다. 기왕에 절충에 이른 만큼 우선 ‘봉인’이 열리지 않도록 관리해가면서 한중 양국이 사드의 발원지인 북핵문제에 대한 협력 기초를 회복하기 위한 환경을 조성해갈 필요가 있다.

## 나. 대북한, 북핵 정책

북중 정상회담은 2011년 이후 이미 6년째 개최되고 있지 않다. 북중관계의 특수성이 상호방문을 통한 연례적 정상회담에 기반을 두고 있다고 할 때 2011년 이후 6년째 정상회담이 개최되고 있지 않는 것은 북중관계 역사에서도 매우 드문 사례이다. 1960년 중반 문혁기간과 1992년 한중 수교 이후 가장 오랜 기간 북한과 중국 사이에 정상회담이 개최되고 있지 않은 것이다.

요컨대 시진핑 정부는 한국과의 관계 개선을 추진하는 한편, 북한에 대해서는 비핵화에 대한 중국의 강한 의지를 전달하고자 한 것이었다. 그런데 북한은 2016년 1월 4차 핵실험을 시작으로 핵과 미사일 도발을 이어갔다. 이후 한반도의 긴장은 고조되고 있을 뿐만 아니라 한국 또한 사드 배치를 강행하는 등 미국, 일본과의 안보협력을 강화해 갔다.<sup>159)</sup> 북한은 공개적으로 중국을 비난하면서 중국이 요청하는 고위인사의 방북마저 거절하고 있다. 중국의 예상보다 더 북한과의 관계가 악화되고 있으며, 중국이 정상회담과 경제지원을 통해 북한을 6자회담 등 대화 참여로 유도하면서 한반도의 긴장을 완화해왔던 전통적인 ‘북한관리’ 방식마저 제대로 작동되지 않고 있다.

시진핑 정부는 내부적으로 적지 않은 과제를 안고 있는 상황에서 트럼

<sup>159)</sup> 이동률, “2016년 한중관계의 현황, 평가, 전망,” 외교안보연구소 중국연구센터 엮음, 『2016 중국정세보고』 (서울: 국립외교원, 2017), pp. 215~218.

프의 불확실성 요인까지 겹쳐져 안정적인 주변 정세를 유지해야 할 필요성이 있다. 따라서 중국은 북한의 연이은 핵실험과 미사일 도발에 여전히 ‘한반도의 안정’ 확보에 정책의 우선순위를 두고 있다. 이러한 까닭에 중국은 비핵화를 주장하는 한편, 동시에 관련 당사국, 즉 사실상 한국과 미국에 대해서도 ‘한반도 긴장을 고조시키고 복잡하게 만드는 행위’를 자제할 것을 요구하고 있다.

중국의 한반도 정책은 국내정치와 미중관계에 영향을 받는 종속변수이다. 현재와 같은 국면, 즉 미중관계의 불확실성, 갈등 발생 가능성, 한미일 안보협력의 강화, 사드 배치와 한중관계의 경색 그리고 북한체제의 불안정성 고조 등의 상황에서는 중국은 북한이 지니고 있는 전략적 가치를 경시할 수 없다. 즉 중국의 대미 안정 유지 시도에도 불구하고 역내에서 미국과의 ‘편가르기식 영향력 경쟁’이 재연될 개연성이 있는 상황에서 중국은 대북제재에 참여는 하겠지만 그로 인해 김정은 체제에 심각한 위기를 초래하거나, 북한과의 관계가 더 냉각되어 북한에 대한 중국의 영향력이 약화되는 것은 여전히 경계하고 있다.<sup>160)</sup>

왕이 외교부장은 3월 양회(兩會) 기자회견을 통해 중국은 “한반도 문제를 대화를 통한 해결 방식으로 궤도를 전환하는 역할(扳道工)을 수행하는 것”이라고 재차 제재의 목적이 대화 복귀에 있음을 강조하였다.<sup>161)</sup> 중국이 북핵 제재의 목적은 대화 재개에 있다는 점을 역설하는 이면에는 한국과 미국의 제재 목적이 자국과는 상이할 수 있다는 의구심을 갖고 있음을 간접적으로 표출하고 있는 것이다. 즉, 한국과 미국은 북핵 폐기를 위한 제재과정을 통해 북한 김정은 정권의 교체도 불사할 수 있다고

<sup>160)</sup> 이동률, “북핵문제 대응: ‘중국역할’의 재검토, ‘한국역할’의 모색,” 『CSF 전문가 칼럼』, 2016.11.08., <<http://csf.kiep.go.kr/expertColr/M004030000/view.do?articleId=20422>> (검색일: 2017.08.20.).

<sup>161)</sup> “王毅：中國願做朝核問題“扳道工”，” 『中國網』, 2017.03.08., <[http://www.china.com.cn/lianghui/news/2017-03/08/content\\_40428143.htm](http://www.china.com.cn/lianghui/news/2017-03/08/content_40428143.htm)> (검색일: 2017.07.20.).

중국은 의심하고 있는 것이다. 중국이 이러한 의구심을 갖고 있는 한 원유 차단과 같은 실효성 있는 전격적인 대북제재 이행을 기대하기 어려운 것이 현실이다.

중국은 이미 2010년대부터 북핵 문제와 북한 문제를 분리 대응해오고 있기 때문에 북중관계가 소원해졌다고 해서 북핵정책 역시 변화할 것이라고 기대하기는 어렵다. 중국은 북한의 핵실험에 대해서는 ‘결연히 반대한다’고 하지만 북한 정권의 중국에 대한 비난에도 불구하고 오히려 이에 대한 공개적 맞대응은 여전히 자제하고 있다. 중국은 북핵과 북중관계를 분리하여, 북한에 대한 제재에도 불구하고 북중관계가 전면적으로 악화되지 않도록 관리하고자 한다. 즉 중국은 북한의 레짐 체인지(Regime Change)로 인해 야기되는 불확실성과 불안정성도 북핵 못지 않은 도전과 위기로 인식하고 있다.

요컨대 중국의 입장에서는 미중관계, 한중관계 모두 불확실성과 불안정성 요인이 남아있는 상황에서 어느 때보다도 ‘북한발’ 안보 불안을 적극적으로 관리해야 하는 필요성이 커지고 있다. 특히 북한의 연이은 미사일 발사와 김정남 피살사건 등 일련의 사건으로 인해 북중관계가 일시적으로 냉각될 수 있지만 중국의 입장에서는 북한문제의 관리가 더욱 중요한 과제로 대두될 것이다.

중국은 북한의 탄도미사일 발사 근본 원인은 미국과 북한, 그리고 한국과 북한의 모순 때문이라는 점을 지속적으로 일관되게 강조하고 있다. 중국의 이러한 주장의 이면에는 북핵문제의 ‘중국책임론’에 대한 강한 거부감이 있다. 그래서 중국은 북한에 대한 강한 제재를 요청할 때마다 일관되게 북한 도발의 책임이 미국과 한국에도 있음을 역설하고 있다. 왕이는 양회 기자회견에서 “한반도 핵문제의 주요 당사자는 북한과 미국이다”라고 재차 강조하였다. 심지어 추톈카이(崔天凱) 주미 중국대사는 북한의 6차 핵실험 이후에 더 노골적으로 미국책임론으로 중국책임론을 반박하고 있다. 즉 “미국은 북핵문제를 중국에게만 맡겨 놓고 있다는 인

상을 받는다. 미국은 중국을 탓하지 말고 북한과 직접 대화하라”고 반박하고 있다.<sup>162)</sup>

4월 트럼프 대통령과의 첫 정상회담에서도 트럼프 정부의 북핵에 대한 강경 입장에도 불구하고 시진핑 주석은 북핵과 사드에 대한 기존 입장을 재확인했을 뿐이다. 이른바 쌍궤병행(雙軌並行, 비핵화와 평화협정 병행)과 쌍잠정(雙暫停, 북핵, 미사일도발과 한미연합훈련 동시 잠정 중단)을 해법으로 재차 제기하였고, 대화 재개를 위한 돌파구가 마련되기를 희망한다는 기존의 원론적인 입장만을 간략하게 밝혔다. 이 과정에서 왕이 부장은 중국이 ‘소개’하고 ‘제안’했다는 표현을 사용하여 중국은 기존 입장을 고수했고 미국은 이를 수용하지 않았다는 것을 암시해 주고 있다. 중국도 북한의 연이은 도발이 야기하는 안보불안을 우려하고 있다는 것은 정상회담에서도 예외이다. 그런데 이러한 중국의 인식 변화가 실제로 정책 변화로까지는 이어지지 않고 있다.

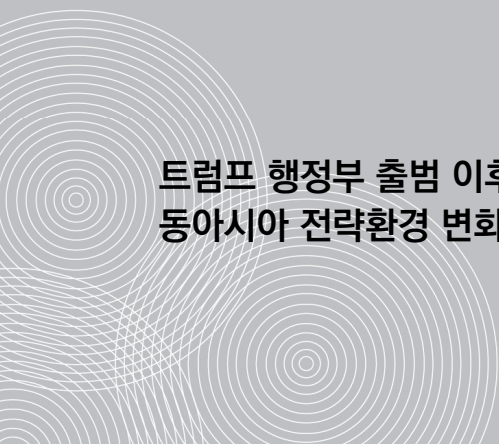
이러한 정황은 정상회담 직후 중국의 행보를 통해서도 나타나고 있다. 미국은 칼빈슨함 등 전략자산을 한반도로 이동시키면서 북한을 압박하고 있는 반면에 중국은 우다웨이(武大偉) 한반도특별사무대표를 한국에 파견하여 북핵과 사드문제에 대해 병행 논의하면서 한반도 상황이 악화되는 것을 관리하려는 시도를 하고 있다. ‘성과가 있었다’는 정상회담 직후, 오히려 여러 상황이 새롭게 전개되는 이상 현상이 나타나고 있다. 양국이 정상회담에서 북한 도발의 위험성에 대한 인식은 함께 했지만 대응 방법에 대한 이견도 재확인한 것이다. 그 결과 양국은 회담 이후 각자의 방식대로 북한의 도발을 억지하기 위한 시도를 전개하면서 보이지 않는 힘겨루기를 하고 있는 양상이다.

---

<sup>162)</sup> “중국, 미국의 대북 석유금수 요구 거절,” 『뉴스1』, 2017.09.17; “China Rejects U.S. Demand to Cut Oil Exports to North Korea,” *South China Morning Post*, September 16, 2017.

# V. 러시아 푸틴 정부의 동아시아 전략과 한반도 정책

이우태(통일연구원)



**트럼프 행정부 출범 이후  
동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응**



# 1. 대외정책 기조와 대미전략

## 가. 대외정책 기조

푸틴 정부의 대외정책 기조는 경제발전을 위해 미국을 비롯한 서방과의 협력관계를 지향하는 동시에 지난날의 강대국 지위를 회복하는 것을 목표로 삼는 일종의 ‘실용적 전방위 강대국 노선’으로 표현할 수 있다.<sup>163)</sup>

러시아는 2000년 ‘러시아연방 국가안보 개념’, ‘러시아연방 군사독트린’, ‘러시아연방 대외정책 개념’ 등을 연이어 채택하여 강대국 러시아의 재건을 위한 대외전략을 마련한다. 위의 조치들을 종합해 보면 다음과 같은 푸틴의 신 외교정책의 기조를 발견할 수 있다.

첫째, 서방세계와 경제적 분야에서 협력적 관계노선 유지이다. 소련 붕괴 이후 러시아의 첫 번째 국가 목표는 국내 정치·경제 개혁의 완수이고 이를 달성하기 위해서는 내부 개혁에 유리한 대외적 환경 조성이 필요하다. 따라서 러시아의 경제를 재건하고 시장경제체제가 러시아에 완착(緩著)되기 위해서는 세계무역기구(World Trade Organization: WTO), 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) 등과 같은 서방 중심의 국제경제체제로의 편입이 우선되어야 하고 대규모 경제지원이 필요하기 때문에 러시아로서는 NATO의 동진(東進)과 같은 안보적 불만에도 불구하고 서방과의 우호적 관계를 유지하는 데 힘을 기울였다. 이에 따라 푸틴 대통령은 러시아의 심리적 안보경계선을 넘어서는 서방세계의 행위에 대해서는 강력한 경고를 보내면서도 실용주의 측면에서, 특히 경제 분야에서 서방세계와의 협력을 강조하고 있다.<sup>164)</sup>

163) 양정훈, “러시아의 세계화 전략과 대한반도 정책,” 『통일전략』, 제16권 1호 (2016), pp. 128~129.

164) 홍완석, “21세기 러시아의 동북아 국가전략,” 『국제정치논총』, 제41권 1호 (2001), pp. 119~120.

둘째, 유럽지향적인 외교노선에서 벗어난 탈(脫)서방 외교의 강화이다. 푸틴은 독립국가연합(Commonwealth of Independent States: CIS), 아시아·태평양, 중동 지역 국가들은 물론 아프리카 국가들과의 전략적, 동반자적 협력을 강조하고 있다. 물론 옐친 시기에도 소위 ‘전방위 외교’가 추진되었으나 푸틴은 이를 더욱 강조하고 있는데 그 이유는 과거 동맹국들과의 협력관계를 복원하여 미국의 세력 확대를 견제하는 데 있다.<sup>165)</sup>

셋째, 냉전기 유지되었던 서방세계와의 힘의 균형을 복원하기 위해서 핵 선제권 강화를 중심으로 한 군사력 강화이다. 2000년 1월 발표된 ‘신(新)국가안보 개념’에서 러시아는 외부의 심각한 군사·안보적 위협을 강조하고 있고 이에 대한 대응책으로 핵무기 선제 사용 가능성, 즉 핵 선제권의 강화를 주장하고 있다.<sup>166)</sup>

결국 푸틴의 신대외전략은 옐친이 추구한 경제발전을 위한 서구와의 경제협력 노선은 유지하는 동시에 강대국으로서의 영향력 확보를 위해 NATO와의 군사적 비대칭성을 완화하여 러시아의 안보이익을 강화하고 동시에 전방위 외교를 강화하여 패권국 미국의 독주를 견제하는 데 그 목표가 있다.

2013년 출범한 3기 푸틴 정부의 대외정책 기조는 러시아의 경제적 번영과 강대국으로서의 영향력 회복이라는 차원에서 이전의 기조와 비슷한 틀을 유지하고 있다. 2013년 2월 발표된 ‘외교정책개념’은 2000년과 2008년에 발표된 것과 그 내용이 유사하게 구성되었으나 2008년 글로벌 경제위기와 2010년 ‘아랍의 봄’<sup>167)</sup>으로 인한 세계 정치·경제 상황이 반영되었다. 새로운 ‘외교정책개념’의 내용을 간단히 살펴보면, 대외인식 분야에서는 기존의 미국 중심의 단극적 세계질서가 주요 강대국들의

<sup>165)</sup> 양정훈, “러시아의 세계화 전략과 대한반도 정책,” pp. 130~131.

<sup>166)</sup> 홍완석, “21세기 러시아의 동북아 국가전략,” p. 120.

<sup>167)</sup> ‘아랍의 봄’은 2010년 12월 북아프리카 튀니지에서 시작되어 중동 및 북아프리카 일대의 국가까지 확산된 반정부 시위를 일컫는 통칭이다.

영향력이 증가하는 다극체제 성격으로 전환되고 있으며 이 과정에서 불안정성과 비예측성이 증대되고 있다고 진단하고 있다.

이러한 대외인식을 기초로 2013년 ‘외교정책개념’은 유엔의 역할 강화, 국제법을 우선시하는 ‘국제관계에서의 법의 우위’, 군사적 신뢰 확대를 통한 ‘국제안보의 강화’, 국가경제의 위협성을 최소화하기 위한 ‘국제적 차원의 경제협력’, ‘국제적 차원의 인도적 협력’ 등을 강조하고 있다.<sup>168)</sup> 그러나 러시아 외교정책 기조는 2014년 3월 발생한 우크라이나 사태를 계기로 수정되었다. 우크라이나 사태 이후 미국을 중심으로 하는 서방세계의 대러시아 제재로 인해 러시아와 서구의 갈등은 지속적으로 악화되었고 2015년 발표된 미국의 ‘국가안보전략(National Security Strategy)’에서 오바마 행정부는 러시아를 ‘주적’으로 지적하는 상황까지 발생하였다. 이에 푸틴 대통령은 2015년 7월 3일 국가안보회의에 수정된 국가안보전략을 마련할 것을 지시하였고 2015년 12월 31일 116개 조항으로 구성된 ‘신국가안보전략’이 공표되었다.<sup>169)</sup>

‘신국가안보전략’은 러시아가 추구하는 장기 전략적 이익 6개를 다음과 같이 제시하고 있다. (1) 국방능력의 강화, 헌법 질서, 주권, 독립, 국가와 영토의 통합 확보; (2) 국가와 시민사회 간 메커니즘 개선; (3) 생활수준의 향상, 국민들의 건강 증진, 안정적 인구 증가 추세 유지; (4) 러시아의 전통적 가치의 유지; (5) 국가 경제 경쟁력 제고; (6) 다극체제에서 세계주요국가로서의 역할 공고화 등이다.<sup>170)</sup>

또한 ‘신국가안보전략’은 이러한 6개 전략적 이익을 달성하기 위한 8개의 정책 우선순위를 언급하고 있는데, 특징적인 점은 국방과 국가안보

168) 제성훈·강부균, 『3기 푸틴 정부의 ‘대외정책개념’과 정책적 시사점』(서울: 대외경제정책연구원, 2013), pp. 22~37.

169) 고재남, “제3기 푸틴 정부의 신 외교·안보 전략과 실제,” 국립외교원 외교안보연구소 정책연구시리즈 2016-16 (2016), pp. 19~21.

170) 위의 글, p. 25.

가 경제성장보다 앞서 언급됨으로써 우크라이나 사태 이후 국방·안보 분야가 러시아의 최우선 정책 순위로 고려되고 있음을 나타내고 있다.

## 나. 대미 외교 전략

9·11테러 이후 미국의 ‘대(對)테러전쟁’에 대해 러시아는 적극적인 협조를 하면서 새로운 양국관계를 설정하려고 노력하였다. 러시아는 미국이 아프카니스탄에서 전쟁을 치르기 위해 공군기지가 필요하자 우방국인 우즈베키스탄과 키르기스스탄과 협의하여 카르쉬-하나바드 공군기지와 마나스 공군기지를 사용할 수 있도록 협력하는 등 미국과의 관계 개선을 위해 노력하였다. 러시아가 이러한 노력을 한 이유는 미국으로 하여금 발트지역에서 러시아의 영향력을 보존해주길 기대한 것이었으나 미국의 입장은 테러집단에 대한 전쟁에 러시아가 협력하는 것은 당연하다는 것이었다. 따라서 러시아와 미국과의 관계는 러시아가 의도한 대로 발전되지 못했다.<sup>171)</sup>

2001년 12월 미국이 자국의 미사일 방어(MD) 시스템을 추진하기 위해 1972년 미국과 소련 간에 체결된 탄도미사일(ABM)방어 조약에서 탈퇴하자 러시아는 미국의 조약 탈퇴는 러시아의 전략 핵능력을 무력화시키기 위한 도발행위라고 비난하였다. 이후 러시아와 미국과의 관계는 독립국가연합(CIS) 소속 국가들에서 발생한 2003년 조지아의 ‘장미 혁명’과 2004년 우크라이나의 ‘오렌지 혁명’ 등 소위 ‘색깔혁명(color revolution)’을 계기로 더욱 악화되었다. 러시아는 이 두 국가의 반정부 시위에 이은 급진적인 친(親)서방 성향 정권으로의 정권교체 과정에 미국이 깊숙이 개입하였다고 의심하고 이를 비난하였다. 러시아가 우려한 것은 미국이 주요 외교정책 목표로 전 세계에 ‘자유와 민주주의 증진’을 추진하고 있고 실제로 미국이 러시아의 영향력 아래에 있던 국가들의 체

<sup>171)</sup> 강봉구, “강대국으로의 복귀?: 푸틴시대의 대외정책 (2000~2014),” 『슬라브연구』, 제30권 1호 (2014), pp. 25~26.

재전환을 유도하고 있으며 최종 목표는 러시아가 될 수 있다는 점이었다.

결국 러시아로서는 미국과의 관계 발전을 더 이상 추진하기가 어려워졌고 오히려 자신의 체제를 위협하는 조치들이 워싱턴으로부터 연이어 나오자 미국에 대한 강력한 대응에 나서게 된다. 2008년 8월 7일 조지아가 자국 영토에 위치한 친(親)러시아 성향의 미승인국(unrecognized state) 남오세티야를 공격하자 러시아는 남오세티야에 지상군을 파병하여 조지아와 전쟁을 치르게 된다. 푸틴 대통령은 러시아 연방군의 파병은 남오세티야에 있는 러시아 국적의 민간인을 보호하기 위한 조치라고 설명했다. 이는 CIS 역내에서 미국의 영향력 확대 또는 자국의 영향권 축소 등을 더 이상 방관할 수 없다는 의도에서 선택된 전쟁이었다.<sup>172)</sup>

2008년 러시아-조지아 전쟁으로 인해 냉각되었던 미러관계는 2009년 미국 오바마 행정부가 대러시아 정책으로 '리셋(reset)' 정책을 추진하면서 개선되기 시작하였다. 2009년 바이든 미 부통령은 제45차 뮌헨 안보 컨퍼런스에서 "이제는 리셋 버튼(reset-button)을 누를 때가 되었고, 미국과 러시아가 함께 할 수 있고 해야만 하는 많은 일들을 다시 논의할 때가 되었다"고 언급하면서 러시아와의 관계 개선 의지를 밝혔다.<sup>173)</sup> 이후 양국은 전략공격무기 감축 및 제한에 관한 새로운 협정(일명 New START)에 서명하고 미국은 러시아의 CIS지역에서의 영향력을 어느 정도 인정하면서 이란 핵문제나 아프카니스탄 문제에 대해서 러시아의 협조를 받는 등 양국 관계는 '재설정'되는 듯 보였다. 그러나 이러한 우호적 관계는 오래 지속되지 못하고 갈등관계로 재전환되는데 2011년 러시아는 미국과 NATO의 유럽지역 MD 시스템 구축 협상에서 러시아가 유럽의 일정 지역을 담당하게 하거나 최소한 미국의 MD 시스템이 러시아를

172) 제성훈·강부균, 『3기 푸틴 정부의 '대외정책개념'과 정책적 시사점』, pp. 37~38.

173) Joseph R. Biden, "Speech at the 45th Munich Security Conference," <<https://www.securityconference.de/en/activities/munich-security-conference/msc-2009/speeches/joseph-r-biden>> (검색일: 2017.06.06.).

위험하지 않는다는 법적 보장을 해달라고 요구했으나 미국은 이를 모두 거부하고 2011년 9월 루마니아에 요격미사일 부대를 설치하기로 하였다. 러시아의 지속적인 반대와 비난에도 불구하고 결국 2012년 5월 유럽의 MD 시스템 1단계 조치는 완료가 되었다.<sup>174)</sup>

또한 2011년 3월 발생한 시리아 사태는 미러관계를 더욱 악화시켰다. 미국은 시리아 정부의 시위대에 대한 강경진압을 비난하며 아사드 정권의 퇴진을 요구하는 동시에 시리아 반군에 대한 무기 지원을 승인하였다. 아사드 정권을 옹호하는 러시아는 이에 대해 강력히 반발하고 사태 해결 방식을 시리아 스스로 해야 한다는 입장을 밝혔다. 러시아가 미국의 시리아 사태 해결방식에 대해 이의를 제기한 이유는 리비아 사태에서 러시아가 서방세계의 입장을 수용하여 양보하였음에도 불구하고 결국 리비아 사태의 해결방식은 미국을 중심으로 한 서방의 군사개입이었고 이는 러시아로 하여금 미국에 대한 깊은 배신감을 갖게 하였던 것이다.<sup>175)</sup>

시리아 사태의 해결방안에 대해 러시아와 미국의 이견이 여전한 가운데, 러시아는 2013년 8월 미국 정부기관의 불법 정보 수집을 폭로한 스노든(Edward J. Snowden)의 망명을 전격적으로 수용하고 미국의 범인 인도 요청을 거부하였다.

2014년 러시아의 크림반도 합병으로 발생한 우크라이나 사태로 인해 양국 간 관계는 최악의 상태로 치달게 되었다. 우크라이나 사태는 야누코비치 우크라이나 전 대통령이 2013년 11월 21일 우크라이나와 유럽연합(EU)과의 포괄적 자유무역협정(FTA) 추진을 위한 ‘제휴협정’ 체결을 전격적으로 중단과 함께 발생한 반(反)정부 시위(일명 마이단 시위)로 인해 촉발되었다. ‘제휴협정’ 체결 중단은 우크라이나에 대한 러시아의 경제적 지원 약속과 미국 및 EU의 소극적 협상태도 그리고 우크라이나 국

<sup>174)</sup> 제성훈·강부근, 『3기 푸틴 정부의 ‘대외정책개념’과 정책적 시사점』, pp. 39~40.

<sup>175)</sup> 이홍섭, “푸틴의 반(反)서방주의와 러-미 관계 조망,” JPI 정책포럼 2015-01 (2015), pp. 2~5.

내 산업 경쟁력 등이 고려되어 결정되었지만 우크라이나 국민들은 EU와의 경제통합 추진을 주장하며 야누코비치 대통령의 퇴진을 요구했다. 결국 마이단 시위가 야누코비치 대통령을 권좌에서 축출하고 친미 성향의 야체뉴크 총리가 이끄는 과도정부가 들어서게 된다. 이 과정에서 우크라이나 크림 자치공화국 내 친(親)러시아 세력은 과도정부의 합법성을 부정하며 러시아 연방군과 협력하여 크림 자치공화국 내 주요 시설을 장악하였다. 크림 자치공화국 의회는 2014년 2월 27일 우크라이나 중앙에서 파견된 총리를 해임하고 친러 성향의 악쇼노프를 총리로 임명하였고 악쇼노프는 3월 1일 푸틴 대통령에게 크림 자치공화국에 대한 러시아의 정치, 군사적 지원을 요청하였다. 친미 성향의 우크라이나 과도정부에 대한 불만이 많았던 푸틴 대통령은 크림 공화국 정부의 요청을 받아들여 우크라이나에서 러시아 연방군의 작전을 허용하였다.<sup>176)</sup> 이후 러시아는 미국을 비롯한 서방의 강력한 반대에도 불구하고 2014년 3월 17일 우크라이나로부터 크림공화국의 독립을 인정하고 3월 18일에는 ‘크림합병조약’ 체결을 통해 전격적으로 크림공화국을 러시아에 합병하였다.

이후 미국은 2014년 3월 대통령 행정명령(Executive Order) 13660, 13661, 13662호를 통해 우크라이나 사태에 연관된 러시아의 개인 및 단체에 대해 제재조치를 취했고 4월에는 대러시아 무기 및 전략물자 수출통제 조치를 발표했다.<sup>177)</sup> 아울러 금융제재 차원에서 러시아 금융기관 및 주요 에너지 기업, 방산기업에 대해 부채 또는 자본 발행을 제한하기도 했다.

지난 수십 년간의 러시아와 미국 간의 관계를 고려할 때 크림공화국을 합병할 경우 미국을 비롯한 서구의 제재가 예상되었음에도 왜 푸틴 대통령은 우크라이나 사태를 발전시켰을까?

<sup>176)</sup> 고재남, 『우크라이나 사태 이후 러시아의 대내외 정책 변화』 (서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2016), pp. 7~10.

<sup>177)</sup> 제성훈·강부균, 『3기 푸틴 정부의 ‘대외정책개념’과 정책적 시사점』, p. 47.

러시아는 탈냉전 이후 대부분의 국제문제가 미국의 일방주의 아래 국제법보다는 군사개입을 우선으로 해결되고 있다는 불만이 있다. 또한 미국은 러시아의 우방인 CIS 국가들의 체제전환에 깊숙이 개입함으로써 러시아에 대한 체제 위협으로까지 위기 인식이 번지고 있는 것이다. 또한 러시아는 미국과의 대화와 협력을 지속적으로 제안하고 상호 신뢰구축을 위해 노력하였지만 미국은 나토의 동유럽 확대 및 유럽의 MD 시스템 구축을 통해 러시아에 실질적 안보위협을 증가시키고 있다고 판단하는 것이다. 오랜 기간 동안 미국에 대해 쌓인 반감과 더불어 미국이 인접국 우크라이나에 대한 러시아의 후견국으로서의 영향력을 인정하지 않고 오히려 러시아에 대한 봉쇄정책을 추진하고 있다고 판단하여 주권 수호 차원에서 크림 합병을 선택했던 것이다.

2017년 2월 트럼프 행정부 출범과 함께 러시아와 미국의 관계는 새로운 밀월관계로 접어들 것이라 예상되었다. 미국 대선 기간 동안 트럼프 후보는 “푸틴은 오바마보다 훨씬 현명한 정책을 펴고 있다”고 푸틴 대통령을 추켜세우면서 “클린턴이 푸틴에 대해 혹독한 비판만 일삼고 있으며, 이는 현명하지 않다”고 말했다.<sup>178)</sup> 또한 트위터를 통해 트럼프는 “푸틴은 언제나 똑똑하다”라고 언급하며 푸틴에 대한 개인적 호감을 표시하기도 했다. 푸틴 역시 트럼프에 대해 “트럼프는 아주 대담하고 재능 있는 사람이다. 의심할 여지가 없다”고 언급하고 트럼프가 당선되자마자 1시간 만에 축전을 보내기도 했다.<sup>179)</sup> 이어 트럼프가 대선에서 승리한 직후 푸틴 대통령과의 첫 전화통화에서 현재 미러관계에 대해 ‘절대적으로 불

178) 『Sputnik 코리아』, 2016.11.18., <<https://kr.sputniknews.com/opinion/201611181895245-%ED%8A%B8%EB%9F%BC%ED%94%84-%EC%A7%91%EA%B6%8C-%EB%AF%B8%EB%9F%AC-%EA%B4%80%EA%B3%84-%EA%B0%9C%EC%84%A0-%EC%8B%A0%ED%98%B8%ED%83%84-%EB%A0%88%ED%86%A0%EB%A6%AD%EB%A7%8C-%EC%95%84%EB%8B%88%EC%97%88%EB%8B%A4%EB%A9%B4/>> (검색일: 2017.06.06.).

179) 『조선일보』, 2016.11.16., <[http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2016/11/16/2016111600347.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2016/11/16/2016111600347.html)> (검색일: 2017.06.06.).



만족스러운(absolutely unsatisfactory) 상태'라는 데 의견을 같이하고 향후 "양국 간의 관계를 정상화하고 가능한 최대 범위의 건설적 협력을 추구"하기로 합의했다.<sup>180)</sup>

이러한 푸틴과 트럼프 상호 호의와 기대감은 양국 간 현안에 대해서도 갈등이 봉합되고 우호적 관계로 발전될 것이라는 예상을 낳았다. 첫째, 양국의 관계를 결정적으로 악화시킨 우크라이나 사태와 관련해서 트럼프 행정부는 문제해결을 적극적으로 추진할 것으로 보였다. 선거기간 동안 트럼프는 크림반도를 러시아 영토로 인정할 것이라고 밝혔고 러시아에 대한 서구의 제재를 해제할지에 대해서도 연구 과제라고 시사했다.<sup>181)</sup> 아울러 트럼프 대통령은 러시아와 대규모의 핵감축이 성사될 경우 러시아의 크림반도 합병을 인정할 수 있다는 조건부 인정론을 내놓기도 했다.<sup>182)</sup>

둘째, 시리아 사태와 관련해서 트럼프는 시리아 반군에 대한 미국의 지원을 반대하는 입장을 가지고 있었다. 미국이 시리아 사태에 군사력을 동원한 개입을 할 경우 오히려 러시아와의 전쟁 가능성이 높아진다고 우려하며 오바마 행정부의 시리아 정책을 비판하면서 러시아와 협력해 시리아 내전을 종식시켜야 한다고 주장했다.<sup>183)</sup>

셋째, 탈냉전 이후 지속적으로 러시아와 미국 사이의 갈등을 유발시킨 NATO와 관련해서 트럼프는 대선 기간 및 당선자 시절 NATO는 러시아 견제에 과도하게 집중하는 '구시대적 군사협력체'이며 대테러전쟁에도 도움이 되지 않는다고 주장했다. 또한 NATO 회원국들이 공정하게 비용을 부담하고 있지 않다는 '안보무임승차론'을 제기하고 회원국들이 군비

180) 『한겨레』, 2016.11.15., <<http://www.hani.co.kr/arti/international/america/770432.html#csidxaf7f5ba4c5e738aaddf028d49f1f4bd>> (검색일: 2017.06.06.).

181) 정은숙, "트럼프-푸틴 시대 미러관계 전망," 세종연구소 정세와 정책, 1월호(2017), p. 2.

182) 고재남, "트럼프 행정부 출범과 미·러관계 전망," 『IFANS 주요국제문제분석』 (2017-04), p. 18.

183) 위의 글, p. 19.

를 증액시키지 않을 경우 미국은 NATO에서 탈퇴할 수 있다는 경고까지 보냈다.<sup>184)</sup>

이와 같은 트럼프의 러시아 관련 현안 인식은 러시아로서는 양국 관계 발전에 매우 긍정적 신호로 받아들여졌으며 푸틴 대통령 또한 트럼프 행정부 출범 이후 미국과의 관계 개선에 많은 기대를 걸게끔 했다. 실제로 2016년 11월 9일 푸틴 대통령은 트럼프의 대선 승리가 확정되자 바로 축하전문을 보내 “나는 당신이 대통령에 취임한 이후 … 양자 협력의 틀이 재구축됨을 물론 … 우리들의 협력 수준이 새로운 수준으로 발전되길 희망한다”고 밝혔다.<sup>185)</sup> 또한 2016년 12월 1일 연두교서에서는 “러시아는 미국 차기정부와 협력할 준비가 되어 있으며 양자관계의 정상화는 매우 중요하고 이는 동등하고 호혜적인 원칙하에 이루어져야 한다”고 밝혀 트럼프 행정부와의 협력확대 의지를 천명하였다.<sup>186)</sup> 그러나 개선 가능성이 보이던 미러 양국 관계는 시리아 문제로 인해 냉각되었다.

트럼프는 당선인 시절 시리아 사태에 대해 러시아와 협력하기로 천명하였으나 미국은 지난 4월 7일 시리아 반군 주거지에 화학무기 공습을 한 것으로 알려진 시리아 정부군의 공군기지를 폭격하였다. 미국의 시리아 폭격 이후 푸틴 대통령은 “미국의 시리아 공격은 주권국가 침공이다”라고 밝히고 “이는 러시아와 미국의 관계를 악화시킬 뿐 아니라 대테러 전에도 도움이 되지 않는다고 본다”고 했다.<sup>187)</sup> 이에 대해 트럼프 대통령은 시리아 정부의 화학무기 공격 배후에 러시아가 있으며 러시아가 공격

---

184) 『연합뉴스』, 2017.03.22., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/03/22/0200000000AKR20170322052500009.HTML?input=1195m>> (검색일: 2017.06.06.); 고재남, “트럼프 행정부 출범과 미·러관계 전망,” pp. 19~20; 정은숙, “트럼프-푸틴 시대 미러관계 전망,” p. 2.

185) 고재남, 위의 글, p. 12.

186) 위의 글, p. 12.

187) 『뉴시스』, 2017.04.07., <[http://www.newsis.com/view/?id=NISX20170407\\_0014816573&cID=10105&pID=10100](http://www.newsis.com/view/?id=NISX20170407_0014816573&cID=10105&pID=10100)> (검색일: 2017.06.06.).

을 사전에 인지하였을 것이라고 주장하였고 러시아와의 관계가 “아마도 역대 최악일 것”이라고 말해 미러관계는 급속히 악화되었다.<sup>188)</sup>

또한 미 의회의 반(反)러시아 정서는 양국 관계에 많은 영향을 미쳤다. 미 의회는 지속적으로 러시아의 국내 언론 통제, 인권 탄압, 인접 국가들에 대한 내정 간섭, 시리아 아사드 정권에 대한 지원 등에 비판적인 입장을 견지해왔고 이러한 반러시아 정서는 미 의회에서 러시아 압박 또는 제재 관련 법안들이 입안되는 데 기여해왔다. 실제로 지난 6월 14일 미 상원은 대러시아 제재 확대 법안을 압도적인 지지로 통과시켰다. 추가 제재안은 러시아의 사이버 공격을 자행하는 개인에 대한 제재와 러시아의 채굴, 철도, 선박수송 등 다양한 경제 분야에서의 제재를 강화시켰다. 그러나 이번 6월 제재안의 가장 큰 핵심은 지난 미국 대선에 러시아가 개입했다는 의혹에 대해 러시아에 책임을 묻는다는 점과 러시아와의 관계 개선을 원하는 트럼프 대통령의 권한을 대폭 축소 및 제한시켰다는 점이다. 이를 위해 미 상원은 제재안에 행정부가 러시아에 대한 제재를 완화하거나 면제하고자 한다면 반드시 의회에 검토를 요청해야 하고 의회는 검토 요청 30일 이내에 이를 승인 또는 거부할 수 있음을 명기하였다.<sup>189)</sup> 이후 7월 말 미 하원과 상원에서는 러시아, 이란, 북한에 대한 통합 제재법안을 연속적으로 통과시켰는데 러시아와 관련해서는 석유와 가스를 포함한 러시아의 에너지 관련 기업이 미국과 유럽에서 사업을 진행하지 못하도록 하고 미국과 러시아의 안보관련 기관 간 교류를 금지하도록 했다.

이러한 미 의회의 연속적인 대러제재에 대해 러시아 외무부는 “국제문제에 관한 미국의 극단적 공격 형태”라고 비난하였고 자국 내 미 대사관

---

<sup>188)</sup> VO4, 2017.08.04., <<http://www.voakorea.com/a/3972401.html>> (검색일: 2017.10.20.).

<sup>189)</sup> 『문화일보』, 2017.06.16., <<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=20170616101070921092001>> (검색일: 2017.10.20.).

소유 일부 시설에 대한 압류조치를 취했다. 아울러 푸틴 대통령은 미 상원의 제재 법안이 통과된 지 하루만에 9월 1일까지 러시아 주재 미국 외교관을 455명만 남기고 755명은 추방할 것이라는 보복조치를 발표하였다.<sup>190)</sup> 이번 보복 조치는 오바마 시절부터 취해졌던 대러제재에 침묵을 지키던 푸틴 대통령이 직접적으로 미국을 상대로 취한 조치라는 점에서 의미가 있는데 향후 더 이상 러시아가 미국의 제재와 압박에 수동적인 자세를 취하지 않을 것이라는 점을 예상케 하고 있다. 러시아의 외교관 추방조치에 맞서 미국은 샌프란시스코 주재 러시아 총영사관, 워싱턴 DC 대사관 부속건물, 뉴욕 영사관 부속건물 등 미국 내 러시아 외교시설 3곳을 폐쇄하였다. 이와 같은 일련의 상호 제재와 보복조치로 인해 트럼프 행정부 이후 미국과 러시아의 관계는 악화일로를 걷고 있다.

## 2. 동아시아 전략

### 가. 동아시아 전략 기초

러시아의 동아시아 전략 목표는 자국의 세계전략의 일환으로서 미국의 동아시아 지역 내 영향력 확대를 견제하고 러시아 자신이 동아시아 지역의 조정자 또는 세력균형자로서의 영향력을 확대시키는 동시에 시베리아 및 극동지역 개발을 통해 경제적 이익을 추구함에 있다.<sup>191)</sup> 러시아의 아시아 지역의 중요성 인식은 이미 2000년대 초반부터 시작되었다. 2000년 푸틴 정부의 ‘국가안보개념’을 살펴보면 극동지역 안보 확보를 위한 역내 안보 메커니즘 창설, 시베리아 및 극동지역의 경제 발전 등을 러시아의 보편적 이익으로 정의하고 있으며 2016년 11월 30일 제3기 푸틴 정부에 들어서서 발표한 ‘신외교정책개념’에서는 아시아·태

<sup>190)</sup> 『한겨레』, 2017.07.28., <<http://www.hani.co.kr/arti/PRINT/804756.html>> (검색일: 2017.10.20.).

<sup>191)</sup> 박정민, “러시아의 동아시아 전략과 6자회담,” 『중소연구』, 제35권 1호 (2011), p. 126.

평양 지역의 위상이 증가함에 따라 그 중요성도 커지고 있다고 인식하면서 시베리아와 극동지역의 사회·경제적 발전을 도모하는 동시에 역내 다자 안보협력체 창설을 추진할 것을 밝히고 있다. 이를 위해 역내 다자협력체인 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization: SCO)를 비롯하여 동아시아국가연합(ASEAN), 아시아·유럽정상회의(Asia-Europe Meeting: ASEM) 등과의 협력 관계 구축은 물론 중국, 일본, 남·북한, 인도, 베트남, 몽골, 호주 등 역내 국가와의 양자 협력도 업그레이드할 것을 강조하고 있다.<sup>192)</sup>

특히 우크라이나 사태를 계기로 유럽을 비롯한 서방국가들과의 관계가 악화되고 자국에 대한 제재가 강화되자 러시아는 아시아 지역 국가들과의 협력확대를 통해 자국의 경제적 실익을 추구하려는 경향이 강해지고 있다. 특히 미국의 대러제재 강화는 러시아로 하여금 중국과의 관계 개선을 더욱 적극적으로 추진하도록 하고 있다.<sup>193)</sup>

## 나. 군사·안보 분야

러시아는 동아시아 군사·안보 환경이 자국의 지역 내 영향력 확대에 결코 유리한 환경이 아니라는 점을 인식하고 있다. 미국은 아시아·태평양 지역의 동맹 체제를 더욱 강화하면서 자국의 영향력을 지속시키는 정책을 추구하고 있다. 실제로 미국은 아시아 역내 국가인 한국, 일본, 호주, 필리핀, 인도, 싱가포르, 베트남, 말레이시아 등과 합동 군사훈련을 진행하고 있으며 이들 국가와의 군사·안보협력 강화를 추진하여 아시아·태평양 지역에서의 전략적 우위를 지속하려 하고 있다. 이러한 미국의 움직임에 대해 러시아는 미국과 아태지역 국가들의 안보협력은 해상 안보, 사이버 안보, 자연재해 공동대응과 같은 비(非)전통안보 분야에 국

<sup>192)</sup> 고재남, “제3기 푸틴 정부의 신 외교·안보 전략과 실제,” p. 32.

<sup>193)</sup> 위의 글, p. 45.

한되어야 한다고 강조하고 있다.<sup>194)</sup> 또한 2000년대 초반부터 러시아는 아태지역에서 미국이 추진하고 있는 미사일 방어(MD) 시스템 구축 프로그램 안에 러시아 극동 지역이 포함된다는 사실에 상당한 우려를 표하고 있으며 미국의 미사일 방어시스템은 지역 안보를 가장 위협하는 요인으로 간주하고 있다.<sup>195)</sup> 러시아가 동아시아 지역 내 미국의 미사일 방어시스템 구축을 우려하고 있는 이유는 미국의 미사일 방어시스템이 구축될 경우 동아시아 지역에서는 새로운 군사적 긴장과 군비경쟁이 유발될 수 있고 경제적 상황이 좋지 않은 러시아로서는 새로운 군비경쟁을 감당할 여력이 없기 때문이다. 따라서 동아시아에서 미국의 MD 시스템 구축을 저지하기 위해 미국에 대한 지속적인 경고와 함께 MD 시스템 개발의 명분을 주는 요인(북한 핵 프로그램)을 제거하고 관련 역내 국가의 참여를 저지하는 한편 중국 등과의 연대를 통해 미국의 전략에 대응하고 있다.

남중국해에서의 미국과 중국의 마찰은 러시아의 새로운 안보 관심사로 대두되고 있다. 공식적으로 러시아는 외교부 대변인을 통해 “남중국해 문제와 관련해 그 누구의 편에도 서지 않을 것”이라고 밝히고 “제3국이 개입한다면 지역 긴장을 유발할 뿐”이라며 “관계 당사국이 직접적인 협상과 대화를 통해 해결해야 한다”고 강조하면서 남중국해 문제에 미국이 개입하는 것을 우회적으로 반대하고 있다.<sup>196)</sup> 러시아 입장에서는 미국이 남중국해 문제에 적극 개입할 경우 중국과의 군사적 마찰은 불가피하며 이는 러시아에게도 결코 유리한 상황이 아니기 때문에 남중국해 문제를 아시아 전 지역 안보에 큰 영향을 미치는 중요한 이슈로 판단하고 주시하고 있다.

특히 러시아는 동아시아 지역의 안정적인 안보환경을 유지하고 자국

194) 김정기, “최근 러시아의 동아시아 정세 인식과 전략적 입장,” 『중소연구』, 제40권 1호 (2016), pp. 288~289.

195) 홍완석, “21세기 러시아의 동북아 국가전략,” pp. 126~127.

196) 『뉴스1』, 2016.06.11., <<http://news1.kr/articles/?2688575>> (검색일: 2017.09.11.).

의 영향력을 확보하기 위해 역내 다자안보협력 체제 구축을 지속적으로 강조하고 있으며 다음과 같은 군사·안보분야의 전략적 이익을 추구하려고 하고 있다.<sup>197)</sup> 첫째, 역내 다자안보협력 체제를 구축하여 북핵문제와 같은 역내 분쟁 발생 시 러시아가 중재자 역할을 함으로써 동아시아 지역에서의 지정학적 영향력을 확대하려고 하고 있다. 둘째, 유럽 지역에 비해 동아시아 지역에서는 러시아가 미국 및 역내 국가에 비해 상대적으로 취약한 군사력을 전개하고 있는데 현실적으로 극동 지역에 군사력을 증대하기가 국내 경제상황으로 인해 어려우므로 다자안보체제를 구축하여 미국 및 미국의 동맹체제의 역내 안보 주도권을 견제하고 자국의 국경 지역 안보까지 확보하려는 의도를 내포하고 있다.

#### 다. 경제 분야

러시아는 서구에 편중된 경제관계를 벗어나 전 방위적인 경제이익을 추구하고 있으며 역내 경제 역동성이 큰 아시아·태평양 지역 국가들과의 협력관계 발전을 통해 극동 지역을 개발하고 이를 통해 러시아 전체의 경제이익을 창출하려고 하고 있다. 러시아 극동 지역의 면적은 약 630km<sup>2</sup>로서 러시아 전체 국토 면적의 약 36%를 차지하고 있지만 극동 지역의 거주인구는 러시아 전체 인구의 약 4.6%만이 거주함으로써 공공인프라와 생산기반시설이 절대적으로 부족하여 극동 지역의 총생산이 러시아 전체 생산의 5% 미만 수준을 기록하고 있다.<sup>198)</sup> 이렇게 낙후되어 있는 극동 지역 경제개발에 대한 러시아의 의지는 1991년 구(舊)소련 붕괴 이후 옐친 정부 시기부터 꾸준히 강조되어 왔지만 중앙정부의 재정부족으로 인해 여러 개발프로젝트들이 단순한 '선언'에 그치는 경우가 대부분이었다. 그러나 '강한 러시아'를 기치로 내세우고 있는 푸틴 정부는 극동

<sup>197)</sup> 박정민, “러시아의 동아시아 전략과 6자회담,” p. 127.

<sup>198)</sup> 제성훈, “3기 푸틴 정부의 동아시아 정책: 결정요인, 평가, 전망,” JPI정책포럼 2013-05 (2013), p. 5.

지역 개발 문제를 단순한 경제적 차원이 아닌 국가 안보적 차원에서 접근하고 있으며 중앙정부가 적극적으로 개발 프로젝트를 주도하고 있다. 푸틴이 추구하는 강한 러시아는 결국 국제사회에서 군사·안보를 비롯해 경제 분야에서까지 강대국으로 인정받는 것을 의미하며 이를 위해서는 세계 주요 강대국이 몰려있는 동아시아에서 러시아의 역할을 확대시켜야 하고 결국 시베리아와 극동 지역에서 가시적인 경제발전을 통해 러시아 전체의 경제 발전을 이끌어야 하는 상황이다.<sup>199)</sup> 따라서 제3기 푸틴 정부 시기에 들어서서 러시아는 아태지역 국가와의 협력을 강화하여 시베리아 및 극동 지역의 발전을 촉진시키려는 ‘신동방정책’을 추진하고 있다. 푸틴 대통령은 2012년 12월 국정연설에서 “21세기 러시아 발전의 방향은 동쪽을 향하고 있다. 시베리아와 극동은 거대한 잠재력을 지니고 있으며, 이 잠재력은 세계에서 가장 역동적이고 활력이 넘치는 아시아·태평양 지역국가들과의 협력을 통해 실현이 가능하다”고 밝혔다.<sup>200)</sup> ‘신동방정책’을 추진하기 위해 푸틴 대통령은 극동 지역 개발 관련 정책 결정 및 수행을 담당하는 ‘극동개발부(Ministry of Development for Far East)’를 신설하고 빅토르 이샤예프(Victor I. Ishaev)를 러시아연방 극동관구 대통령 전권대표 겸 극동개발장관으로 임명하였다.<sup>201)</sup> ‘극동개발부’의 신설은 러시아 정부가 공식적으로 극동 지역의 중요성을 인정한 것으로 향후 러시아 중앙정부의 예산이 극동 지역 개발에 더욱 적극적으로 투입되어 아태지역 국가들과의 본격적인 협력관계를 발전케 하는 밑

199) 이성규·윤익중, “유라시아 이니셔티브와 푸틴의 신동방 정책: 권역별 에너지 협력을 중심으로,” 『동서연구』, 제26권 3호 (2014), pp. 168~169.

200) 이근화, “러시아의 새로운 심장, 극동러시아: 동방경제포럼에서 바라본 한-러 경제협력 확대의 필요성,” 『EM Inside』 9월호, (2016), p. 2.

201) 이후 푸틴 대통령은 극동개발이 지지부진하다며 이샤예프 장관을 경질하면서 극동관구 전권대표를 부총리급으로 격상시키고 유리 트루트네프를 극동관구 전권대표로 임명하였다. 또한 30대 젊은 기업인인 알렉산드르 갈루시카를 극동개발장관으로 임명하여 극동 지역 개발에 대한 푸틴 대통령의 의지를 반영하였다.



바탕이 된다는 점에서 중요한 의미를 지닌다.<sup>202)</sup>

‘신동방정책’은 극동개발부가 주도하여 중앙정부의 재정투입과 국내외 투자 유치를 하고 극동 지역의 철도·도로·항만·공항 등 교통 인프라 구축, 발전소와 플랜트 등 제조업 기반시설 구축 사업을 진행하는 ‘2025 극동·바이칼 지역 개발 프로그램’으로 구체화되고 있다. (<표 V-1> 참조)

표 V-1 러시아 ‘2025 극동개발계획’ 개요

총투자액	10조 7,094억 루블
연방정부	3조 8,169억 루블(전체 투자액의 35.6%)
지방정부	3,477억 루블(전체 투자액의 3.2%)
민간부문	6조 5,477억 루블(전체 투자액의 61.1%)
사업 수행 기간	2014-2025년
사업 대상 지역	극동 연방 관할구역 9개 연방 및 이르쿠츠크주, 브리야트공화국, 자바이칼지방
사업 프로그램	광물, 임업, 수산, 농업, 수송, 전력, 관광 등에 관한 12개 부속 프로그램 「2018년까지의 극동·바이칼 지역 사회 경제 발전」, 「2007~2015년까지의 쿠릴제도(사할린주)의 사회 경제 발전」 등 2개의 ‘연방 목적프로그램’
주요 사업 프로젝트	시베리아 철도, 바이칼아무르(BAM) 철도 정비, 지방 공항 정비, LNG 플랜트 등 각종 플랜트 및 발전소 건설
주요 사업 목표	2025년까지 2011년 대비 역내 총생산 2.2배 향상, 역내 인구 100만 명 증대, 2011년 대비 수출 3배 확대

출처: 김학기, “러시아의 극동개발 전략과 우리의 대응: 극동·바이칼 지역 사회-경제 발전 국가 프로그램을 중심으로,” 『KIET 산업경제』 (2013), p. 52.

이 프로그램이 성공적으로 진행될 경우 2025년에는 극동지역 총생산이 2011년 대비 약 2.2배 증가하고 약 42만 개의 새로운 일자리가 창출되어 수출이 2011년 대비 3배가 확대되는 등 극동지역 경제는 물론 러시아 경제 전반에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다.<sup>203)</sup> 또한 러시아

<sup>202)</sup> 이성규·윤익중, “유라시아 이니셔티브와 푸틴의 신동방 정책: 권역별 에너지 협력을 중심으로,” pp. 169~170.

<sup>203)</sup> 이근화, “러시아의 새로운 심장, 극동러시아: 동방경제포럼에서 바라본 한-러 경제협력 확대의 필요성,” p. 4; 김학기, “러시아의 극동개발 전략과 우리의 대응: 극동·바이

정부는 한국, 중국, 일본 등 동아시아 지역 국가들의 대러 투자를 적극적으로 추진하고 있으며 해외 기업의 투자유치를 위해 법과 제도의 정비, 특구 형태의 경제 개발 정책을 추진하고 있다.<sup>204)</sup>

### 3. 한반도 정책

러시아의 한반도 정책은 현재의 한반도 지정학적 구도를 유지하면서 한반도의 평화와 안정을 추구하는 것이 핵심이다. 러시아는 ‘신외교 정책개념’(84~91항)에서 남북한과의 우호관계 유지에 깊은 관심을 표명하고 현재 한반도에서 발생하는 대립과 긴장을 완화시키기 위해 정치 대화 등 양자협력을 확대하는 정책을 추진할 것을 밝히고 있다. 또한 러시아는 한반도 비핵화정책을 계속 추진하고 한반도 비핵화는 6자회담을 통해서 달성되어야 한다고 강조하고 러시아는 동북아의 평화와 안정을 유지하는 안보 메커니즘을 구축하기 위한 외교적 노력을 지속할 것을 천명하고 있다.<sup>205)</sup>

#### 가. 북핵문제

러시아의 북핵문제에 대한 인식은 다음과 같다.<sup>206)</sup> 첫째, 러시아는 북한의 핵 개발이 자국의 안보를 직접적으로 위협하는 요소라고 인식하고 있다. 러시아는 미국, 중국, 프랑스, 영국과 함께 핵확산금지조약(Nuclear Nonproliferation Treaty: NPT)이 인정하는 핵보유국으로서 세계적

---

칼 지역 사회-경제 발전 국가 프로그램을 중심으로,” p. 52, <[https://www.kiet.re.kr/kiet\\_web/main.jsp?sub\\_num=12&state=view&pageNoA=10&pageNoS=11&idx=42916](https://www.kiet.re.kr/kiet_web/main.jsp?sub_num=12&state=view&pageNoA=10&pageNoS=11&idx=42916)> (검색일: 2017.09.11.).

<sup>204)</sup> 이용권, “러시아 극동과 한국의 미래 지향 관계 발전을 위한 제언,” 한림대학교 러시아연구소 Issue Paper, (2016), p. 26.

<sup>205)</sup> 고재남, “제3기 푸틴 정부의 신 외교·안보 전략과 실제,” p. 32.

<sup>206)</sup> 장덕준, “북한 핵문제에 대한 러시아의 입장과 대러 협력방안,” 『중소연구』, 제40권 2호 (2016), pp. 87~88.

으로 핵의 안정적인 관리가 자국의 안보이익에 매우 중요하다고 인식하고 북한을 포함한 국제사회에서 발생하는 모든 핵 확산을 반대하고 있다. 러시아는 북한이 핵무기를 보유할 경우 동아시아 지역에서 핵 군비경쟁이 발생하게 되어 역내 안보질서를 위협할 수 있고, 러북 국경지대인 시베리아와 극동 지역의 안전도 위협받게 되므로 북핵문제는 러시아의 안보에도 심각한 영향을 미친다고 판단한다.

둘째, 북한의 핵 개발은 러시아의 경제적 이익에도 심각한 위협으로 작동한다. 현재 러시아는 우크라이나 사태 이후 경제위기 극복과 국가 균형발전을 위해 시베리아 및 극동 지역의 경제 개발에 심혈을 기울이고 있다. 이러한 러시아의 경제 개발 구상을 차질 없게 추진하기 위해서는 한반도의 안정적 안보환경이 절대적으로 필요하다. 따라서 러시아로서는 한반도는 물론 동아시아 전체의 안정을 해치는 북한의 핵개발은 자국의 사활적 이익을 위협하는 요소로서 결코 용인할 수 없는 것이다.

셋째, 북핵문제는 동아시아 지역 또는 한반도 지역에서 러시아가 강대국으로서의 역할을 도모할 수 있는 기회를 제공하고 있다. 러시아는 북핵문제를 해결하는 과정에서 의미 있는 역할을 맡아 지역 안보이슈에 있어서 자국의 영향력 확대를 목표로 하고 있다. 따라서 북핵위기는 러시아의 안보적, 경제적 이익을 위협하는 요소이기도 하지만 다른 한편으로는 자국의 위상을 높일 수 있는 기회로 작용하기도 한다. 그러므로 동아시아 지역에서 미국과 중국에 비해 상대적으로 영향력이 떨어지는 러시아로서는 북핵문제를 해결하기 위해 6자회담과 같은 다자협력체제를 선호하며 다자 틀 안에서 대립구도를 형성하는 미·중, 북·미, 남·북 간의 중재자 또는 균형자 역할을 담당하려 한다.

북핵문제에 대한 위의 인식을 바탕으로 러시아는 다음과 같은 북핵 해결 원칙과 방안을 제시하고 있다. 첫째, 러시아는 북핵위기 초반부터 지속적으로 문제의 평화적이고 정치적인 해결을 주장해왔다. 러시아는 북한의 핵개발이 미국을 비롯한 서구의 대북 압박으로 인해 더욱 촉발되었

다는 시각을 가지고 있다. 따라서 위기의 해결을 위해서는 북한과 미국 간의 양자 협상이 우선되어야 하며 북핵 위기는 평화적이면서도 정치적 협상으로 해결되어야 한다고 강조한다. 실제로 러시아는 2016년 1월 북한의 4차 핵실험에 대해 북한의 핵실험이 국제법과 기존의 유엔 안보리 결의에 대한 명백한 위반이라고 북한을 비난하면서도 관련 당사국들이 최대한 한반도에서 군사적 긴장을 불러올 수 있는 행동을 자제하고 문제의 해결은 6자회담 틀 안에서 외교적으로 해결해야 한다는 입장을 명백히 밝혔다.<sup>207)</sup> 또한 북한의 4차 핵실험에 대응한 유엔의 대북제재 조치에 대해서 국제사회와 공조하는 입장을 밝히기는 했지만 러시아는 북한의 도발행위와 한국과 미국의 공동군사훈련이나 사드 배치 논의 등 군사적 조치를 동시에 비판하였다. 러시아는 북한이 핵 무기를 개발한 초기부터 북한의 행동은 방어적이며 자국의 생존을 위한 조치라는 주장을 이어가고 있으며 미국과 한국을 비롯한 미국의 동맹국들이 북한의 위협에 대해 ‘엄격하게 제한적으로만’ 대응해야 한다고 강조한다.<sup>208)</sup> 2016년 9월 북한의 5차 핵실험 이후 러시아는 4차 핵실험 때와 마찬가지로 북한 핵 도발의 부당함을 지적하면서도 북핵문제를 정치·외교적 방법으로 해결할 것을 강조했다. 이 같은 러시아의 주장은 중국의 북핵문제 해결책과 상당 부분 일치하는 것으로 북한의 계속된 핵실험에 대해 우려를 표명하면서도 지역의 추가적인 긴장고조를 야기할 수 있는 주변국들의 군사적 대응을 자제할 것을 요청하는 것으로 요약될 수 있다.<sup>209)</sup>

둘째, 러시아는 북핵문제 해결을 촉진하고 보장하기 위한 제도적 장치로서 6자회담과 같은 다자 간 협의체가 적극적으로 역할을 수행해서 평

207) 『연합뉴스』, 2016.02.07., <<http://yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/02/07/0200000000AKR20160207002400080.HTML?input=1195m>> (검색일: 2017.09.12.).

208) 우평균, “러시아의 한반도 정책: 북핵, 사드(THAAD) 반대 및 한국의 대응,” 『국방연구』, 제59권 4호 (2016), pp. 61~62.

209) 위의 글, p. 62.

화적이면서도 정치적인 협상이 이루어져야 한다고 강조한다.<sup>210)</sup> 북한의 5차 핵실험 이후 세르게이 라브로프(Sergei Lavrov) 러시아 외무장관은 “몽둥이와 채찍 외에 어떤 창의적 사고와 한반도 및 동북아 지역 전체의 긴장을 해소할 수 있는 접근법 개발 가능성이 있다고 확신한다”고 주장하며 “6자회담을 묻어 버리기엔 아직 이르며 회담을 재개할 방안을 찾을 필요가 있다”고 밝히면서 북핵문제 해결을 위해 조속히 6자회담을 재개할 것을 제안하였다.<sup>211)</sup>

북핵문제 해결을 위한 6자회담 역할의 중요성을 강조하는 점은 러시아와 중국의 인식이 그 궤를 같이한다. 러시아와 중국은 북핵문제를 푸는 방식으로 대북제재의 강화보다는 6자회담 재개 등 대화를 통한 해결책을 제시하고 있다. 중국의 경우 북핵 해결책으로서 ‘쌍중단(북한의 핵·미사일 도발과 한미 군사훈련 동시 중단), 쌍궤병행(북한 비핵화와 평화협정 협상 동시 진행)’을 주장하고 있고 러시아는 ‘북핵해결 로드맵(동북아 평화를 위한 메커니즘 창설과 북한의 비핵화를 동시에 추진하고 전제조건 없는 대화를 진행)’을 주장하고 있는데 양국은 서로의 해결책에 대해 상호 긍정적으로 평가하고 있다.

결국 러시아는 북핵문제에 대해 유엔 차원의 대북제재에는 원론적으로 찬성하지만 북한의 체제를 위협할 수 있는 수준의 고강도 제재에는 소극적인 입장을 보이고 있는데 이는 다자 차원의 대북제재에는 러시아도 소극적으로 참여하지만 러시아가 북한에 직접 제재를 가하는 양자 차원의 제재에는 반대하는 것으로 해석된다. 또한 우크라이나 사태 이후 미국과의 반목이 심화되는 상황에서 북핵문제를 두고 중국과의 공조를 강화해 한반도 지역에서의 자국의 영향력을 확보하는 동시에 미국의 견제세력으로 부상하려는 전략적 의도가 있다고 볼 수 있다.

<sup>210)</sup> 장덕준, “북한 핵문제에 대한 러시아의 입장과 대러 협력방안,” p. 92.

<sup>211)</sup> 『연합뉴스』, 2016.09.10., <<http://yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/09/10/0200000000AKR20160910053700080.HTML?input=1195m>> (검색일: 2017.09.12.).

## 나. 한국의 사드(THAAD) 배치

러시아는 한반도에 미국의 사드체계가 배치된다는 소식이 전해진 2014년부터 지속적으로 한국 내 사드 배치를 반대해 오고 있다. 러시아는 한국 내 사드 배치 문제를 단순히 한국의 북핵 대응책으로만 평가하는 것이 아니라 미국의 미사일방어체제의 전 세계적 확산의 시각으로 바라보고 있다. 미국은 2016년 5월 루마니아 남부 데베셀루 NATO기지에 레이더와 SM-2 요격미사일 1개 포대를 갖춘 첫 MD 시스템을 배치하였고 폴란드에서도 2018년을 목표로 기지 착공에 나섰다. 미국은 유럽 지역 내 MD 시스템 구축이 중동에서 발사되는 중·단거리 미사일을 요격하기 위한 것이며 러시아의 전략적 억지 능력을 겨냥한 것이 아니라는 점을 강조했다.<sup>212)</sup> 이에 대한 러시아의 반응은 유럽 내 미국의 MD 시스템 구축은 러시아의 핵 억지력에 대한 위협인 동시에 유럽 내 세력균형을 무너뜨리기 위한 미국의 다분히 의도적인 군사전략이라고 반발하고 있다. 러시아는 한국 내 사드 배치를 유럽 지역의 연장선상에서 미국이 동아시아 지역에서 러시아와 중국을 견제하기 위한 방어선을 구축하려는 의도를 가지고 있다고 본다. 즉, 미국은 북한의 핵 위협을 구실로 한국 내 사드 배치를 시도하고 있지만 이는 러시아와 중국에 대한 미국의 방어벽 전진 구축에 불과하다는 것이다. 결국 한국 내 사드 배치는 한반도 지역에 새로운 군비경쟁을 불러일으킬 것이고 역내 안보 불안정성을 더욱 확대시키는 결과를 낳을 것이라고 러시아는 주장한다.<sup>213)</sup> 러시아 외교부는 2016년 7월 8일 한국과 미국의 사드 배치 결정이 나온 후 성명을 통해 “미국은 동맹국들의 지원 하에 아시아·태평양 지역 글로벌 미사일방어(MD) 전력을 계속 강화하고 있으며 이는 아태 지역과 그 외 지역의 전략

<sup>212)</sup> 『연합뉴스』, 2016.05.12., <<http://yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/05/12/020000000AKR20160512168100085.HTML?input=1195m>> (검색일: 2017.09.12.).

<sup>213)</sup> 우평균, “러시아의 한반도 정책: 북핵, 사드(THAAD) 반대 및 한국의 대응,” p. 65.

적 균형을 훼손하는 결과로 이어질 것”이라고 지적하고 “... 그러한 행동은 ... 지역 긴장을 고조시키고 비핵화 과제를 포함한 한반도 문제 해결에 새로운 어려움을 조성할 위험이 충분하다”고 경고했다.<sup>214)</sup>

러시아가 한국 내 사드 배치를 반대하는 또 다른 이유는 사드 체계를 운용하는 주체는 한국이 아니라 미국이라는 사드 배치 후 운용에 관한 것 때문이다. 현재 한국은 사드 부대가 사용할 토지를 제공하고 부대 운용비용은 미국이 담당하는 것으로 한미 간 합의가 되어 있는데 이는 사드는 미국 영토로 취급되는 미군 부대에 배치되는 것이고 배치 이후 사드를 어떤 방식으로 이용할 지는 한국이 아니라 미국이 결정한다는 입장이다. 따라서 러시아는 사드 체계가 한미 양국이 밝히는 북한의 미사일 방어 목적이 아니라 러시아와 중국을 포위하고 견제하기 위한 미국의 군사전략 틀 안에서 운용될 것이라는 의심을 하고 있는 것이다.<sup>215)</sup>

한국 내 사드 배치에 대응하기 위해서 러시아는 중국과의 협력관계를 강화하고 공동 대응방안을 모색하고 있다.<sup>216)</sup> 러시아는 한국 내 사드 배치는 미국이 러시아와 중국의 영토 깊숙한 곳까지 감시할 수 있게 되므로 이에 대응해 러중 양국이 공동으로 미사일방어체계를 구축하고 향후 상하이협력기구(SCO) 국가들까지 안보협력의 폭을 넓힌다는 계획이다. 실제로 러중 양국은 2016년 5월 모스크바에서 컴퓨터 시뮬레이션을 이용한 미사일방어(MD) 훈련을 첫 번째로 실시하였고 이는 러시아와 중국의 통합 MD 시스템을 구축하기 위한 첫 단계라고 볼 수 있다.<sup>217)</sup>

---

214) 『연합뉴스』, 2016.07.08., <<http://yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/07/08/0200000000AKR20160708159800080.HTML>> (검색일: 2017.09.13.).

215) 김인성, “한국의 사드 배치와 러시아의 반응에 대한 고찰,” 『민족연구』, 제67호 (2016), p. 84.

216) 위의 글, pp. 84~85.

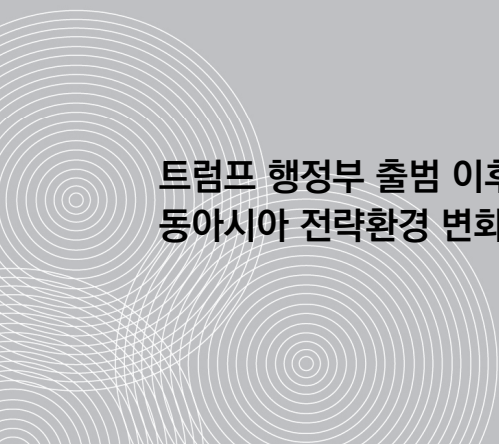
217) 『연합뉴스』, 2016.07.21., <<http://yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/07/21/0200000000AKR20160721168800080.HTML?input=1195m>> (검색일: 2017.09.13.).





# Ⅵ. 일본 아베 정부의 동아시아 전략과 한반도 정책

이기태(통일연구원)



**트럼프 행정부 출범 이후  
동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응**

# 1. 대미 전략

## 가. 미일동맹 강화와 안보 역할 확대

2016년 미국 대통령 선거기간 중에 트럼프가 언급했던 일련의 발언은 일본에게 미일동맹에 대한 심각한 불안을 안겨주었다. 트럼프는 일본이 미군 주둔비를 증가하지 않으면 주일미군을 철수시키고, 일본이 핵무기를 가지는 것은 나쁜 것이 아니라고 말했다. 또한 TPP 탈퇴를 예고하였다. 이처럼 트럼프는 대통령 선거 당시 미일동맹에 대한 과소평가와 함께 대일 비판 발언을 하였는데 일본 정부에서는 트럼프가 과연 미일동맹의 가치를 제대로 이해하고 있는지에 대한 의구심이 표출되었다.

사실 트럼프 행정부 출범과 함께 일본 내에서의 평가는 불확실, 예측불가, 경험 부족 등 비관적·비판적 평가가 주류를 이루었다. 일본 전문가들은 트럼프의 외교 경험 부족, 관료에 대한 불신 등 심지어 트럼프 행정부가 일본의 민주당 정권과 유사하다고 지적하였다. 따라서 일본의 초기 대응은 ‘신중한 낙관주의’였다고 평가할 수 있다. 즉 아베 수상이 트럼프 대통령과 개인적 관계를 구축해서 트럼프의 반일적인 견해를 극복할 수 있고, 일본 관료들이 사실과 데이터를 가지고 트럼프에게 미일동맹의 가치를 이해시키려고 노력하였다.

아베 정부는 안보 면에서 미국의 분담 요구에 적극적으로 대응하면서 미일동맹의 재구축을 위해 노력하였다. 일본은 미일동맹이 어느 한 쪽만 향유하는 구조가 아니며, 미군 주둔경비에 대해서도 미일 간에 적절한 분담을 협의하는 것이 중요하다는 입장이었다. 일본은 지난 60년 이상 지속된 주일미군으로 대표되는 미일동맹의 근간에 변화가 초래되어서는 안 된다고 인식하면서 트럼프 측에 ‘미일동맹’의 의의 및 중요성을 끊임없이 강조하였다. 무엇보다 일본은 미일동맹이 일본의 최대 위협이라고 간주되는 중국의 부상에 대비해야 하고, 미국이 중국과 손을 잡고 일본을 버리는 것을 가장 두려워하고 있다.

이에 대해 트럼프 행정부는 일본의 안보 불안을 해소시키려고 노력하였다. 미국 대통령 선거 전에 '주일미군 철수'도 언급하였던 트럼프가 대통령에 취임한 이후 2017년 2월에 처음으로 매티스 국방장관이 일본을 방문하였다. 트럼프 행정부의 미일동맹 약화를 우려하는 목소리가 있었지만, 매티스 방일을 통해 오히려 “(미일동맹의) 억지력 및 대응력을 한층 강화한다”라는 미일동맹 강화 방향이 선명하게 드러났다. 또한 매티스는 “(미일이) 100% 어깨를 나란히 하고, 걸음을 함께 한다”라고 표명하였다.<sup>218)</sup>

먼저 주일미군 경비 부담 문제에서 매티스는 일본의 미군경비부담이 “세계의 모범이 된다”라고 절찬했다. 사실 트럼프는 대통령 취임 전에 ‘100% 부담’을 언급하면서 주일미군 주둔경비 문제를 제기하였다. 하지만 일본 여론의 압도적 다수가 부담 증가에 반대하고 일본 국회 내에서도 야당 측으로부터 우려가 계속되었다. 이러한 움직임을 반영해서 미국은 미군경비부담 문제를 제기하지 않았고, 이에 일본 정부도 차기중기방위력정비계획(2019~2023년)을 둘러싼 논의를 통해 일본의 군비를 확충하는 방향으로 나아갈 것으로 예상된다.

또한 트럼프 행정부는 현재 GDP 1% 미만으로 억제되고 있는 일본의 방위비를 확대할 것을 지속적으로 요구하고 있는 가운데 아베 정부는 군사적 대응능력의 향상을 명분으로 독자적 전력 증강을 추진하고 있으며 방위비 증액에 대한 미국의 요구에 호응한다는 측면에서 GDP 2% 수준을 목표로 방위비 증액을 추진할 것으로 예상된다. 물론 일본 정부의 재정 상황과 주변국의 우려 등을 고려하여 점진적으로 추진될 것이다.<sup>219)</sup>

2017년 2월에 열린 미일 정상회담에서 트럼프는 ‘셴카쿠열도가 미일 안보조약 5조의 적용대상’임을 재확인하면서 공동성명에 포함시켰다. 아베는 트럼프와의 정상회담에서 미일동맹은 ‘아시아·태평양 지역의 평

218) 『중앙일보』, 2017.02.04.

219) 권태환, “북한 6차 핵실험에 대한 일본의 대응,” 『정세와 정책』, 2017년 10월호, p. 11.

화와 안정, 자유를 보장하는 초석(cornerstone)’이라는 인식을 공유하고, 이를 전제로 미일동맹을 한층 더 강화해 나가기로 합의하였다. 이를 위해 2015년 개정된 미일 가이드라인에 입각해 미국은 지역 내 미군의 군사력을 강화하고 일본은 동맹으로서 보다 더 확대된 역할과 책임을 다하기로 합의하였다.

특히 아베-트럼프 정상회담의 성공은 미일관계를 합리적인(reasonable) 궤도에 올려놓고 미일관계의 리스크를 경감시키는 토대를 만들었다고 평가할 수 있다. 즉 미일 정상회담은 정상 간 신뢰 관계를 대내외에 천명하였는데 트럼프가 아베를 별장에 초청하고 함께 골프를 친 것은 아베를 중시하고 있음을 나타냈다. 2013년 아베-오바마 회담을 돌이켜보면 당시 오바마 대통령은 아베보다 시진핑 중국 국가주석을 중시하였다.

무엇보다 정상회담 내용이 중요한데 특히 주일미군 주둔비용 증가에 대해서는 전혀 언급되지 않았다. 반면에 실질적인 미일동맹의 상징인 ‘센카쿠열도에 대한 미일안보조약 적용대상 확인’이 중요하다. 물론 ‘센카쿠 충돌 시 미국이 정말로 일본을 지킬 수 있는가’에 대해서는 아무도 알 수 없다. 중요한 점은 “센카쿠 충돌 시 미군이 움직일 수도 있다”라고 중국이 믿게 만들었다는 점이다. 미국 수뇌부의 ‘센카쿠는 미일안보의 적용 범위’라는 표현은 일본의 중국에 대한 ‘최대 억지력’이 되고 있다. 따라서 아베 정부의 최대 성공이라고 평가 가능하다.

이처럼 아베는 트럼프와 친밀한 관계를 표시하면서 미일관계, 특히 외교안보 현안에서 제기되었던 불안요소를 거의 모두 상호 이해에 도달시켰다. 사실 일본은 다른 국가 이상으로 트럼프 행정부에 불안을 안고 있었다. 대통령 선거기간 중에 트럼프는 대일 비판 발언을 여러 차례 하였고, 더욱이 일본이 미국에 의존하고 있는 정도를 생각한다면 일본의 불안은 당연한 것이었다. 일본의 안보 정책의 근간에는 말할 것도 없이 ‘미일동맹’이 있으며 미일동맹이 크게 흔들릴 가능성이 있었기 때문이었다.

미일동맹이 흔들리는 경우 일본에게 어떤 선택지가 있는지에 대해 일

본 내에서 여러 논의가 있었다. 특히 정말로 일본은 미국에 의존하고 안보를 맡겨도 좋은 것인지에 대한 의문의 목소리가 끊임없이 나왔다. 트럼프에 대한 불신 속에 보수, 진보 양측에서 ‘자주방위’라는 의견도 나왔다. 물론 진보와 보수의 ‘자주방위’는 뉘앙스가 전혀 다르다. 하지만 ‘대미불신’이라는 점에서는 공통점이 있다. 하지만 각종 국내 여론이 아닌 현실적인 선택이라고 한다면 일본으로서는 역시 미국밖에 없었다.

아베 정부는 2012년 재집권 이후 ‘적극적 평화주의’ 기치 아래 미일동맹 강화를 주장하고 있다. 일본이 동아시아 지역의 안보 역할을 보다 적극적으로 분담한다는 차원뿐만 아니라 미일동맹의 글로벌화를 모색할 정도로 미일동맹 강화는 지속적으로 추진되어 왔다. 아베 수상은 취임초 “일본이 돌아왔다(Japan is back)”는 말과 함께 이번에는말로 국제사회에서 결실 있는 공헌을 할 것을 공언하였다. 그리고 ‘지구본 외교’를 표방하면서 국제사회에서 일본의 역할 확대에 힘쓰면서 이를 위한 글로벌, 지역적 차원에서 미일동맹의 확대 및 강화에 노력하고 있다.

트럼프 행정부 출범 이후 미국의 동아시아 지역 내 역할에 대한 구체적인 정책이 확립되지 않은 가운데서도 일본은 지속적으로 지역 내 역할 확대 및 분담에 적극적으로 나서고 있다. 부상하는 중국의 남중국해 및 동중국해 진출에 대응하기 위해 미일 양국은 센카쿠열도가 미일안보조약 제5조의 적용범위임을 상호 확인하였고, 남중국해에서 전개되는 군사훈련에 미일이 합동으로 참가하고 있다.

사실 최근 북한 위협이 일본에게 ‘새로운 단계의 위협’으로 등장하고 있지만, 동아시아 지역에서 일본의 최대 위협은 중국이며, 일본은 새로운 미일동맹 차원에서 중국의 위협에 대응해야 할 과제를 안고 있다. 오바마 행정부 시절 아시아 재균형 정책이 추진된 이후 일본은 미국으로부터 대중국 견제를 비롯한 보다 많은 군사적 역할을 담당할 것을 요구받아 왔다. 트럼프 행정부가 들어선 이후에도 이러한 미국의 입장은 큰 변화가 없다. 특히 남중국해에서 중국의 해양 진출과 중국 해군의 현대화 추진은

미국 뿐만 아니라 일본에게도 해상교통로 확보 차원에서 커다란 위협 요인으로 대두되고 있다. 또한 일본은 2010년 이후 중국과 센카쿠열도를 둘러싼 갈등을 겪으면서 언젠가 해상에서 우발적인 군사충돌의 위험을 안고 있으며, 중일 충돌 시 미국이 개입할지 여부에 많은 관심을 가지고 있다.

## 나. 경제 분야 협력 강화와 과제

트럼프는 취임과 함께 미일관계의 '경제' 분야에서 연이은 '일본 때리기(Japan Bashing)'를 시도하였다. 취임 직후에 TPP 탈퇴를 위한 행정명령에 서명하였고, 미일 간 자동차 무역 문제를 제기하였고, '엔저' 정책으로 대표되는 아베 정부의 통화정책을 지적하였다. 즉 아베 정부의 엔저유도를 통한 아베노믹스의 성과가 반대로 미국에게 무역 적자 확대로 나타나고 있음을 지적한 것이다. 그러면서 다자 간 무역 협상이 아닌 미일 양자 간 무역 협정에 집중하면서 일본에 대한 경제적 압박을 계속하겠다는 트럼프의 의도를 나타낸 것이다.

이에 대해 아베는 아베 정부가 내세우는 성장전략, 즉 아베노믹스의 성공을 유지하기 위해 TPP 실현에 총력을 기울였다. 2017년 1월 20일 시정연설을 통해 '자유무역'의 중요성을 지적하고 트럼프 정부를 계속 설득하겠다고 표명하였다. 그러면서 2월에 열린 미일 정상회담에서 미국 내 시장 및 고용 창출의 경제협력 방안을 제시하였다. 또한 미일 정상은 무역과 투자, 고용 확대 방안을 협의하기 위한 '경제대화'를 설치하기로 합의하였다. 따라서 비록 미국의 TPP 탈퇴가 있었지만 미일 정상회담에서 경제 문제를 사실상 보류하면서 아소 다로(麻生太郎) 부수상이 참여하는 미일 고위급 '경제대화'를 통해 여러 현안을 논의하기로 한 것은 경제적 측면에서 미일관계가 어느 정도 회복하는 데 성공하였다고 평가할 수 있다.

2017년 4월 18일 아소 부수상과 펜스 부통령이 도쿄에서 제1차 미일 경제대화를 가졌다. 무역과 투자의 룰, 경제·구조 정책의 협력, 분야별

협력의 세 가지 축에서 대화를 진행하기로 합의하였다. 하지만 미국은 미일 자유무역협정(FTA) 협상 시작에 의욕을 나타낸 반면 일본은 다자간 무역 체제를 확대하고 싶어하면서 미국과의 의견 차이를 어떻게 극복하는가가 향후 과제로 남았다. 10월 16일에는 11월 4일 트럼프의 일본 방문을 앞두고 제2차 미일경제대화가 워싱턴에서 개최되었다. 제2차 경제대화에서 미국측은 미일 FTA를 요구하였는데 이는 무역적자의 삭감을 노리는 트럼프 행정부의 압력이 높아진 가운데 일본 정부의 대응도 향후 미국과 어떤 통상 관계를 맺어야 하는지에 대한 구체적인 전략을 세울 시점에 왔다는 것을 의미한다.

사실 트럼프 행정부가 북미자유무역협정(NAFTA)과 한미 FTA 재협상을 먼저 추진하고 있기 때문에 일본 정부는 이러한 협상에 미국이 주력하고 있는 가운데 일본이 시간적 유예 기간을 확보할 수 있다고 예상하고 있었다.

한편, 일본은 미국을 제외한 TPP 발효를 목표로 한 협의에 착수하기로 결정하였다. 앞서 언급했듯이 트럼프는 대통령 취임 직후 미국의 TPP 탈퇴를 표명하였다. 이후 일본은 계속해서 미국에게 TPP 복귀를 요청하였지만, 4월 18일 미일경제대화에서 펜스 부통령은“(TPP는) 과거의 것이다”라고 발언하였다. 이후 일본은 미국을 제외한 11개국으로 진행하는 방향으로 수정하였다. 아소 부수상은 11개국 발효를 목표로 5월 APEC(Asia-Pacific Economic Cooperation, 아시아태평양경제협력체)에서 이 문제를 논의하였다. 이처럼 일본이 노리는 것은 TPP를 남은 11개국에서 발효시켜서 아시아·태평양 지역에 자유무역권을 구축해서 미국에게 영향력을 끼치는 것이다.

하지만 미국을 제외한 TPP 협상이 합의에 이르기까지는 쉽지 않을 것으로 전망된다. 원래 말레이시아 등 국가는 미국 시장에 대한 수출 증가를 목적으로 TPP에 참여하였다. 다른 11개국이 미국을 제외한 협상에 합의하더라도 기존에 미국을 포함해서 12개국이 이해를 조정해서 타협



에 이른 협상에 대한 재협상 요구가 있을 것이며, 재협상에는 상당한 시간과 국내업계, 의회의 설득 작업이 필요하다. 무엇보다 양자 간 교섭을 내세우는 미국을 견제하려는 효과에 대한 회의적인 시각이 지배적이다. 어차피 일본이 미국을 제외한 TPP 협상을 하더라도 미국은 관심이 없다. 무엇보다 미일 FTA 협상의 시작으로 인해 TPP의 깃발을 흔드는 일본의 구심력이 흔들리면서 TPP 논의 틀 자체가 공중분해될 위험성을 일본정부는 위협 요인으로 인식하고 있다.

아베는 아베노믹스 성공을 위해 트럼프의 경제 정책에 최대한 협력하려는 자세를 계속적으로 표명하면서, G7 정상회의 등에서 ‘반보호주의’를 관철시키기 위해 트럼프를 계속 설득하고 있다. 결국 미일관계를 일본 입장에서 봤을 때 아베는 ‘안보’와 ‘경제’ 양 측면에서 미일관계 회복에 성공하였다. 먼저 경제적으로 비록 미국의 TPP 탈퇴가 있었지만 미일 정상회담에서 경제 문제를 사실상 보류하면서 아소 부수상이 참여하는 미일 고위급 ‘경제대화’를 통해 여러 현안을 논의하게 되었다. 안보 측면에서는 특히 미일 정상회담 이후 북한의 계속된 도발 위협에 대해 미일 정상 간에 긴밀한 연락 및 협조가 확인되었다.

## 2. 동아시아 전략

### 가. 지역 차원의 목표와 정책

일본은 중국의 해양 진출에 대응하려는 미국의 동아시아 전략을 전폭적으로 지지하고 협력하고 있다. 남중국해 문제에서도 일본은 미일동맹에 기반한 안보협력을 강화하고 있다. 특히 2017년 5월 26~27일 남중국해에서는 미일 군사훈련이 실시되었다. 일본의 최대 호위함인 이즈모와 호위함이 미국 구축함과 연합 군사훈련을 벌인 것이다. 이에 대해 중국은 미사일 호위함을 급파해 대응하였고 미중 고위급 회담에서 일본 측을 격렬히 비난하였다.

일본이 남중국해 문제에 적극적으로 대응하고 있는 것은 수송로 확보 및 중국의 해양 진출에 대한 견제이다. 남중국해는 일본의 석유 등 에너지 및 무역의 중요한 수송로이기 때문에 해양국가인 일본으로서는 미국과 함께 수송로를 확보한다는 차원에서 중요한 지역이다. 또한 중국의 해양 군사력 확대와 함께 남중국해에 진출하려는 시도를 차단하면서 일본은 중국과의 해양 영토 분쟁 등에서 ‘법의 지배’에 입각한 해결을 주장하고 있다.

하지만 일본이 중국에 대해 강경한 대응 입장만을 갖고 있는 것은 아니다. 중일 간에는 돌발적인 해상 충돌을 막기 위한 ‘해공연락 메커니즘’ 논의가 계속해서 진행되고 있다. 또한 2017년 6월 5일 아베는 중국의 일대일로(육상 및 해상 실크로드) 구상에 대해 조건이 정돈되면 협력하겠다고 언급하였다. 이처럼 아베 정부는 미일동맹을 기반으로 중국의 군사적 위협에 대응하면서도 중일관계 개선을 위한 노력도 병행해서 진행하고 있다.

이러한 가운데 증대되는 중국의 위협에 대응하기 위해 일본은 트럼프 등장 이후에도 적극적인 역할 분담을 수행하고 있다. 남중국해를 둘러싼 미중 갈등 속에 일본은 ‘법의 지배’, ‘민주주의’ 등과 같은 ‘보편적 가치’를 내세우면서 미국에 적극적으로 협력하고 있다. 또한 미국이 ‘항행의 자유’ 작전을 펼칠 때는 일본이 적극적으로 지원하였다. 2017년 아시아 안보회의에서 미일 국방장관은 회담을 갖고 미국의 대일방위의무를 포함한 미일안보조약 5조가 센카쿠열도에 적용된다는 것을 다시 한 번 확인하였다.

아베 정부는 2012년 책정된 ‘국가안전보장전략에 대해’(이하 ‘국가안보전략’)에서 미일동맹 강화, 자체방위력 강화와 함께 주변국과의 안보 네트워크 강화를 내세우고 있다. 중국의 위협 및 이에 대한 대응을 명시적으로 표시하고 있지 않지만, 동남아시아, 인도, 호주 등 보편적 가치를 공유할 수 있는 국가들과 안보 네트워크를 형성하고 강화시켜 나간다는 방침이다.

특히 일본은 인도와 안보 측면에서 협력을 강화하고 있다. 2017년 9월 14일 인도를 방문한 아베 수상은 나렌드라 모디 인도 총리와 정상회담을 갖고 중국의 해양 진출을 견제하기 위해 태평양에서 인도양까지 연대를 강화하기로 합의하였다. 구체적으로 이 지역의 항만과 도로 등을 양국이 정비하고 미국을 포함한 방위협력을 확대한다는 방침이다. 최근 해상자위대는 그 동안 인도와 미국이 태평양과 인도양을 오가며 진행하던 연례 연합해군훈련에 2016년부터 참가를 정례화했다. 또한 양국의 외교·국방 차관급이던 2+2 회담을 장관급으로 격상하는 등 관계 강화를 모색하고 있다.

또한 일본은 동남아 국가들, 특히 필리핀, 베트남, 말레이시아 등의 국가들과 ‘순시선 외교’ 및 ‘능력구축지원’을 통한 협력 강화를 꾀하고 있다. 이는 남중국해에서 중국의 세력 확대를 억제하기 위해 미국과의 협력 뿐만 아니라 동남아 국가들과의 협력 및 그 협력을 위한 능력구축지원을 강화하고 있는 것이다.

2016년 3월에 보르네오섬 연안에서 말레이시아의 배타적 경제수역(Exclusive Economic Zone: EEZ)에 100척 가까운 중국어선이 해상보안기관, 해경국의 대형순시선과 함께 출현하였다. 자국의 소형정으로 대응할 수 없었던 말레이시아는 외양에서의 활동이 가능한 대형 순시선의 신속한 공여를 일본에 요청했다. 이에 일본은 새로운 선박을 건조하는데 3년이 걸리기 때문에 2017년 1월 퇴역 예정인 2척을 개조해서 ‘즉시 전력’으로 인도했다. 일본 해상보안청 관계자는 공여 순시선이 남중국해를 중심으로 활동할 예정이며 가까운 장래에 일본과 훈련이 가능하기를 기대하고 있다.

해상보안청은 필리핀과 베트남 해상보안기관에 공여한 순시선과 일본 순시선과의 최초의 합동훈련을 2017년 6월에 남중국해 등에서 실시하였다. 필리핀과 베트남은 남중국해에서 영유권을 둘러싸고 중국과 대립하고 있으며, 일본은 양국의 해상보안기관을 지원함으로써 중국의 해

양 진출과 군사 충돌을 억제하려는 목적이 있다.

일본은 동남아 국가에 대한 ‘능력구축지원’ 사업을 통해 중국을 견제하려는 전략을 갖고 있다. 아베 수상은 2015년 5월말 싱가포르에서 열린 상그릴라 회의 기조연설에서 ‘바다에 대한 법의 지배 3원칙’을 발표했다. 법의 지배 3원칙은 (1) 국가는 법에 기초해서 주장을 해야 한다. (2) 주장을 통과시키기 위해 힘이나 위압을 사용하지 않는다. (3) 분쟁 해결에는 평화적 의견 규합을 철저히 한다 등의 내용이 포함되었다. 또한 아베 총리는 “ODA, 자위대에 의한 능력구축, 방위장비협력 등 일본이 가진 여러 가지 지원 메뉴를 조합해서 아세안 국가들이 바다를 지킬 수 있는 능력을 빈틈없이 지원해왔다”고 말했다.

2014년 일본-아세안 정상회의에서는 아베 수상이 일본과 아세안 간의 공동훈련, 인재육성, 여행 안전 등에 대해 지속적인 협력을 하고, 해상보안·안전능력구축을 위해 향후 3년간 700명 규모의 인재 육성을 시행한다는 뜻을 표명했다. 지금까지 일본이 아세안 각국에 대해 진행해왔던 해상보안 인재협력과 순시선 제공 등과 함께 아세안의 능력 강화에 대한 지원을 앞으로도 계속하면서 아세안 공동체 강화로 발전될 수 있도록 하겠다는 것이다.<sup>220)</sup>

결국 아베 정부는 동남아 국가들에 대한 ‘순시선 외교’와 ‘능력구축지원’을 통해 해양 진출을 강화하고 있는 중국에 대응하려고 한다. 즉, 경비능력이 낮은 연안국을 지원하는 전략인 것이다. 하지만 연안국에게는 중국 경제에 의존하는 면도 있어서 일본이 의도하는 ‘견제’ 효과가 있을지는 미지수이다.

이처럼 안보 측면에서 일본은 오바마 행정부 시절과 마찬가지로 트럼프 행정부에서도 미일동맹 강화라는 명목 아래 적극적으로 아시아 지역

<sup>220)</sup> 이기태, “일본의 대동남아시아 능력구축지원과 해양안보,” 한국해양안보포럼 『E-지널』, 2016.05.10., <[http://http://damd.pn21.com/bbs/board.php?bo\\_table=m43&wr\\_id=30](http://http://damd.pn21.com/bbs/board.php?bo_table=m43&wr_id=30)> (검색일: 2017.10.09.).

에서의 역할 분담에 나서고 있다. 비록 오바마 행정부에서는 아시아 회귀 전략에 따라 미국이 적극적으로 동아시아에 개입하였고 트럼프 행정부에서는 개입의 정도가 상대적으로 줄어들 가능성이 있겠지만, 그 대신 트럼프 행정부의 개입 정도가 줄어들면서 일본이 자체 방위력 향상을 기반으로 미국의 역할을 분담할 수 있는 분야 및 규모가 커질 것으로 전망된다.

## 나. 트럼프 행정부의 전략에 대한 인식과 대응

### (1) 대미정책 및 지역전략의 지속과 변화

아베 수상은 2012년 정권 발족 이후 자신의 외교 실적을 공개적으로 나타내고 있다. 2017년 10월 6일 자신의 페이스북에 지난 5년간 세계 42개국을 방문하여 191차례 정상회담을 가졌고, 이를 통해 구축한 세계 각국과의 신뢰관계와 외교력으로 일본을 지켜나가겠다고 강조하였다.

그러면서 아베 수상이 가장 큰 성과로 내세우는 것이 트럼프와의 ‘밀월’ 관계이다. 2016년 11월에 뉴욕을 방문해서 대통령 취임 전인 트럼프와 외국정상으로서 처음으로 회담을 가진 이래 2017년 10월 시점에서 4번의 정상회담과 14번의 전화협의를 진행하였다. 일본 외무성 관계자는 “현안이 발생할 때마다 트럼프로부터 ‘전화하고 싶다’라고 불리는 관계가 되었다”라고 말한다.<sup>221)</sup>

이러한 밀월 간의 새로운 밀월 시대에 아베 정부는 미국의 동아시아 전략 중에서 대중정책과 대북정책의 지속과 변화에 많은 관심을 가지고 있다. 무엇보다 이 두 정책이 일본 안보에 직접적으로 위협이 되고 있는 중국과 북한과 관련된 것이기 때문이다.

오바마 행정부 시절 미국은 중국의 부상에 대응하기 위해 아시아 회귀 정책을 추진하였다. 그러면서 미국은 아시아에서 동맹을 강화하고 역내 무역을 증진시키고, 지역 내 군사력 증강을 목표로 하였다. 이와 같은 오

221) “首相,「外交力」全面に,” 『朝日新聞』, 2017.10.18.

바마의 아시아 회귀 전략의 배경에는 증대되고 있는 중국의 군사적 팽창 혹은 진출을 평화적으로 견제하려는 의도가 담겨 있었다.

하지만 아시아에서 미국의 패권은 쇠락의 기로에 있었고, 그 공백은 중국에 의해 메워지고 있었다. 이러한 오바마의 대아시아 외교정책을 ‘실패’로 규정한 트럼프 행정부는 ‘미국 우선주의’를 내세우면서 아시아에서 미국의 관여를 상대적으로 줄이려 하고 있다. 그 대신 일본에게 아시아에서 보다 많은 역할을 요구하고, 부담을 분담할 것을 요구하였다.

사실 미일관계의 역사를 살펴보면, 전후 미국은 일본에게 지속적으로 아시아에서 일본의 역할 확대를 요구해왔다. 일본이 평화헌법과 미일안보체제라는 두 가지 축을 바탕으로 안보정책을 전개하는 가운데 냉전 기간 동안 일견 모순된 것처럼 보이는 두 축은 안보를 미국에 맡기고 경제성장에 전념하는 ‘요시다 독트린’에 따라 일본의 기본 안보 체제로 기능해왔다. 하지만 일본이 요시다 독트린에 따라 아시아에서 역할 확대에 소극적일 때에도 미국은 계속적으로 일본의 역할 확대를 요구하였고, 일본은 평화헌법과 국내여론을 이유로 거부하였다.

하지만 1990년대 이후 냉전이 붕괴되며 걸프전에서 일본의 요시다 독트린이 더 이상 통용되지 않는다는 사실이 밝혀지면서 일본에서는 ‘보통국가’ 논의가 시작되었다.<sup>222)</sup> 2000년대 이후 고이즈미 수상의 대테러전쟁에 대한 적극적인 협력을 거치고, 아베 정부 들어서는 미일동맹의 글로벌 동맹으로의 협력에 미국 정부와 합의하면서 ‘적극적 평화주의’의 기치 아래 일본은 보다 적극적으로 역할 확대를 모색하고 있다.

한편, 대북정책에 있어서 오바마 행정부가 북한에 대한 ‘전략적 인내 (strategic patience)’를 내세운 것과 달리 트럼프 행정부는 ‘압박작전 (pressure campaign)’이라는 용어를 사용하면서 대북정책 기조를 변

---

<sup>222)</sup> 오자와 이치로(小澤一郎)는 걸프전에서의 일본 역할을 비판하면서 ‘보통국가론’을 주장하기 시작하였다.

화시켰다. 즉 경제 제재와 외교 수단을 활용한 압박을 통해 북한이 핵 프로그램을 포기하도록 하겠다는 것이다. 이에 대해 일본은 미국의 이러한 대북정책 기조에 적극적으로 협력하고 있다. 특히 북핵위협이 ‘새로운 단계’에 들어섰다고 판단하고 북한의 위협에 대응해서 미일동맹을 더욱 강화시켜 나가겠다는 입장이다.<sup>223)</sup>

이와 같이 아베 정부는 핵·미사일 개발을 진행하고 있는 북한 문제에 “모든 수단의 압력을 높여가겠다”라는 압력(압박) 노선을 주장하고 있다. 아베 정부는 그 일환으로 미사일방어 시스템과 같은 자체 방위력 강화와 함께 미일동맹 및 국제사회와의 공조를 통한 문제 해결을 추구하고 있다. 아베 수상은 지난 2013년에 책정된 방위계획대강의 개정 검토를 오노데라 이쓰노리(小野寺五典) 방위상에서 지시하였고, 2019년까지 적용되는 중기방위력정비계획이 2018년까지 결정될 예정이다. 이에 따라 북한의 위협과 함께 미사일 방어시스템 확충 및 F-35 스텔스기 도입, 이지스함 및 잠수함의 확충, 더 나아가 순항미사일과 같은 공격용 무기를 도입해야 한다는 논의도 제기되고 있다. 이러한 일본 내 논의는 현재 커다란 위협으로 다가오고 있는 북한의 위협에 대한 일본의 대응이 중장기적으로 중국의 위협에 대비하기 위한 미일동맹의 강화라는 연속선상에서도 이해할 수 있다.<sup>224)</sup>

## (2) 주요 이슈에 대한 대응

트럼프 출범 이전에 일본의 가장 핵심적인 대외 주요 이슈는 2000년대 이후 계속된 중국의 부상에 따른 위협에 어떻게 대응하느냐였다. 하지만 트럼프 출범을 전후로 일본의 안보 위협 인식은 북한을 중심으로 급격히 변화하기 시작하였다. 물론 1990년대 후반 북한의 대포동 미사일이 일본 열도를 통과하는 사건이 발생한 이후 북한의 위협은 일본에게 커다

<sup>223)</sup> 이나다 방위상, “아시아안보회의 연설,” (2017.06.03.).

<sup>224)</sup> 권태환, “북한 6차 핵실험에 대한 일본의 대응,” p. 11.

란 현안으로 등장하였다. 하지만 2000년대 중국의 부상 이후 동아시아 지역 차원에서 일본의 최대 위협은 중국이었고, 북한은 우선순위 측면에서 그 다음이었다.

이런 가운데 2016년부터 북한이 실시한 3차례의 핵실험과 연이은 탄도미사일 발사 시험은 일본을 둘러싼 안보환경의 가장 커다란 변화로 등장하는 계기가 되었다. 북한은 2016년 1월 6일의 제4차 핵실험에 이어, 같은 해 9월 9일에 제5차 핵실험을, 그리고 2017년 9월 3일에 제6차 핵실험을 감행하였다. 아베 수상은 “유엔안보리는 북한이 제4차 핵실험 및 탄도미사일 발사 시험을 강행한 데 대해 북한에 대한 제재를 추가 및 강화하는 결의안 2270호를 채택하였는데, 이러한 상황 속에서 북한이 실시한 5차 핵실험은 일본으로서는 결단코 용인할 수 없다”면서 강하게 비판하였다. 또한 아베 수상은 북한이 최근 단기간 내에 연속적으로 실시하고 있는 일련의 핵실험과 중단거리 탄도미사일 및 잠수함발사 탄도미사일(SLBM) 발사 실험 등을 통해 대량살상무기를 운반할 수 있는 탄도미사일의 능력 향상에 주력하고 있는 상황은 일본의 안전에 대한 직접적인 위협인 동시에 지역 및 국제사회의 평화와 안전을 현저하게 저해하고 있다고 인식하였다.<sup>225)</sup>

이와 같이 아베 정부는 북한의 핵·미사일 개발은 일본에 ‘새로운 단계의 위협인 동시에 동북아 및 국제사회의 평화와 안전을 현저하게 저해’하는 위협으로 평가하였다.<sup>226)</sup> 이러한 인식을 가지고 북한에 대한 압박과 제재를 강화하는 한편, 한미일 3국의 공동 대응태세를 구축하는 데 외교력을 집중하였다.<sup>227)</sup>

225) 首相官邸, “内閣總理大臣聲明,” 2016.09.09., <[http://www.kantei.go.jp/jp/97\\_abe/discourse/20160909seimei.html](http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/discourse/20160909seimei.html)> (검색일: 2017.09.16.).

226) “北ミサイル開發新たな段階の脅威…外交青書,” 『讀賣新聞』, 2017.05.30.

227) 外務省, “日米韓外相會合: 北朝鮮の状況に關する日米韓外相共同聲明,” 2017.02.16., <[http://www.mofa.go.jp/mofaj/a\\_o/na/page3\\_001999.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/na/page3_001999.html)> (검색일: 2017.10.09.); “對話より壓力」對北防衛能力向上へ…日米首腦,” 『讀賣新聞』, 2017.05.27.



무엇보다 트럼프 행정부 출범 이후 북한은 탄도미사일을 일본의 EEZ 내에 낙하시키면서 실제로 일본에게 심각한 안보상 위기감을 높였다. 3월 6일에 탄도미사일 4발 중 3발이 일본의 EEZ 내에 낙하했으며 방위성은 북한 미사일의 정밀도가 상당히 높아지고 있다고 판단하고 있다. 특히 북한이 탄도미사일을 한반도 유사시 출동할 가능성이 높은 주일미군기지를 염두에 두고 발사하였음을 처음으로 밝히면서 일본 사회는 북한의 위협을 현실적인 대상으로 인식하게 되었다. 이에 따라 일본 정부는 외무성 홈페이지에 해외안전정보를 발표하고, 아베 수상은 국회에서 북한이 사린 가스를 탄도미사일 탄두에 장착해서 공격할 가능성까지 언급하였다. 8월 29일에는 북한의 탄도미사일이 일본 열도 상공을 통과하면서 일본 정부는 전국순간경보시스템(J-얼럿)을 발령하는 등 북한의 미사일 발사에 심각한 우려를 표시하고 있다.

그리고 2017년 4월 미항공모함 칼빈슨호가 한반도 해역에 다가오면서 ‘한반도 전쟁설’이 일본을 중심으로 널리 퍼졌고, 한반도 유사시 자위대의 관여 형태를 둘러싼 논의도 활발히 진행되었다. 이에 대해 아베 정부는 한반도 불안상황에 과도한 움직임 보였다. 여기에는 아베 정부가 국내정치적으로 아베 정부 내부의 각종 스캔들 및 정권의 위기를 무마하기 위해 한반도 불안상황을 악용하는 측면이 있다. 즉 과거에는 한국의 군사 정권에서 국내정치 목적으로 반일 감정 등을 이용한다고 비난했던 일본 정부가 민주화 이후에는 오히려 한반도 불안상황을 국내정치적으로 이용하는 경향이 강해지고 있다.

아베 수상은 2017년 10월에 실시된 중의원 선거에서도 북한의 위협을 국내정치적으로 적극 이용하였다. 아베 수상은 중의원을 해산하면서 ‘국난 극복을 위한 해산’이라고 명명하고 총선거에 돌입하였고, 유세 중에도 북한에 대한 강경한 대응과 함께 트럼프 미국 대통령, 시진핑 중국 국가주석, 푸틴 러시아 대통령의 이름을 열거하면서 납치문제를 포함한 북한 문제에서 주변국과 협력을 통해 북한의 위협에 굴복하지 않겠다는

점을 강조하였다.

하지만 실제로 일본은 한반도 유사시 미일동맹에 기반한 일본의 역할을 모색하고 있다. 트럼프의 “중국이 해결하지 못하면 ‘우리’가 하겠다”라는 발언에서 ‘우리’는 미일동맹이 포함된다. 따라서 북한이 일본을 직접 공격하는 것과 상관 없이 일본은 자위 차원에서 한반도 유사시의 일본의 대응을 모색하고 있다. 구체적으로는 비전투원 후송(Noncombatant Evacuation Operation: NEO) 작전과 일본인 납치 피해자 구출과 관련하여 미국과의 협력을 요청할 수 있다. 또한 당장 한반도에서 군사 충돌이 없더라도 북한에 대한 압박을 강화하고 있는 미국의 자세에 동조하는 모습을 보이면서 역지력을 ‘보장’ 받으려는 의도도 있다.

2010년 센카쿠열도 사태 이후 중국 해공군의 공세적인 군사활동이 갈수록 활발해지는 양상을 보이면서, 아베 정부는 북한의 핵·미사일 문제 뿐만 아니라 중국의 급속한 군사력 증강을 자국에 대한 심각한 안보위협으로 간주하였다. 일본의 대중국 위협 인식은 주로 다음과 같은 요인에 의해 형성되었다.

첫째, 아베 정부는 중국의 지속적인 국방비 증액과 투명성이 결여된 군사력 증강이 급속하게 이루어지고 있는 점에 대해 강한 경계감을 표출하고 있다. 특히 중국의 국방비 증액 추이와 관련하여 일본 방위성은 2017년도 중국의 국방예산은 1조 444억 위안(약 17조 7,547억 엔)으로 전년 대비 약 7.1% 증액된 것이며, 이는 일본의 2017년도 방위예산 4조 8,996억 엔과 비교 시 약 3.6배의 규모라고 평가하였다.<sup>228)</sup>

둘째, 센카쿠열도 주변의 영해침입 및 영공침범 등 군사적인 도발 행위에 더해 남중국해에서 행해지고 있는 중국의 군사행동을 자국의 안보위협으로 간주하고 있다. 방위성은 남중국해에서 진행되고 있는 중국의 군

---

<sup>228)</sup> 防衛省, “中國の2017年度國防予算について,” <[http://www.mod.go.jp/j/approach/surround/pdf/ch\\_d-budget\\_20170406.pdf](http://www.mod.go.jp/j/approach/surround/pdf/ch_d-budget_20170406.pdf)> (검색일: 2017.10.09.).

사적 행보와 관련해서 중국이 남사군도에 군사기지(항만 또는 활주로)를 건설하게 될 경우 함정, 해경선, 작전기 등의 일상적인 전개가 가능하게 되며, 이렇게 될 경우 남중국해 중남부 지역에서의 경계감시 능력 및 작전수행 능력이 급속하게 증대될 것으로 분석하고 있다.<sup>229)</sup> 남중국해에서 전개되고 있는 중국의 현상변경 시도에 대한 아베 정부의 강한 경계심은 미국의 ‘항행의 자유’ 작전 수행 및 남사군도에 대한 중국의 영유권을 인정할 수 없다고 판단한 2016년 7월 유엔해양법협약 산하 상설중재재판소의 결정에 대한 적극적인 지지 입장 표명에서 쉽게 확인할 수 있다.

최근 아베 정부의 대중국 견제 차원의 방위정책은 다음 두 개 분야를 중심으로 추진되고 있다. 우선 육상자위대에 육상총대를 창설하여 지휘구조를 개편하고 있는 점을 지적할 수 있다. 아베 정부는 자위대법을 개정하여 이를 근거로 각종 유사 상황 및 대규모 재해 재난 발생 시 즉각적으로 대처할 수 있도록 자위대의 태세를 강화하기 위해 2018년 3월을 목표로 일본 전국의 육상자위대 부대를 체계적으로 지휘하는 ‘육상총대’를 창설하기로 결정하였다. 현재 일본 육상자위대는 방위상이 통합막료장을 통해서 일본 전국의 5개 방면대의 부대 운용을 지휘하고 있는데, 앞으로는 통합막료장의 명령을 받은 육상총대사령관이 5개 방면대를 지휘하게 된다. 육상총대에서 핵심적인 역할을 수행하게 될 부대는 ‘수륙기동단’이며, 수륙기동단은 일본의 도서지역이 침공당할 경우 상륙 및 탈환작전을 실시하는 2,000명 규모의 부대로서 나가사키 사세보를 거점으로 하고 있다. 현재 일본 정부는 수륙기동단 신설을 위해 수륙양용차 등 특수 장비를 도입하고 있다.<sup>230)</sup>

다음으로 센카쿠열도 유사 상황을 상정한 ‘통합방위전략’ 책정을 추진

229) 防衛省, “南シナ海における中國の活動,” 2015.05.29., p. 14. (<[http://www.mod.go.jp/j/approach/surround/pdf/ch\\_d-act\\_20150529.pdf](http://www.mod.go.jp/j/approach/surround/pdf/ch_d-act_20150529.pdf)> (검색일: 2017.10.29.).

230) 한국전략문제연구소, 『동아시아 전략평가 2017』 (서울: 한국전략문제연구소, 2017), pp. 192~193.

하고 있는 점이다. 아베 정부는 대중국 ‘견제’ 차원에서 남서지역의 방위태세 강화에 더해 센카쿠열도 유사 상황을 상정한 ‘통합방위전략’을 2017년 하반기까지 책정 완료하기로 결정하였다. 이 전략에는 중국과의 유사 상황을 시나리오별로 상정하고 자위대의 대응방침이 구체적으로 제시될 것으로 알려지고 있다. 이와 함께 아베 정부는 자위대와 미군이 연계하여 남서제도의 방위태세를 강화하기 위한 ‘미일공동작전계획’도 병행하여 추진할 방침인 것으로 알려지고 있다.<sup>231)</sup>

### 3. 한반도 정책

#### 가. 대한정책

트럼프 시대 아베 정부의 대한정책은 안보면에서 북한의 위협에 대한 한미일 협력 체제를 기반으로 한 협력 외교와 함께 일본군 위안부 합의<sup>232)</sup>와 같은 역사 문제에 대한 논의 거부 정책으로 나타나고 있다.

아베 정부는 2015년 12월 한일 간에 합의한 일본군 위안부 문제 해결에 대한 재논의는 불가하다는 입장을 표명하고 있다. 특히 박근혜 대통령 파면 이후 한국 내에서 재논의에 대한 여론이 급격히 증가하는 가운데 일본 정부는 일본의 입장을 계속해서 주장하고 있다. 스가 요시히데(菅義偉) 관방장관은 박근혜 대통령 파면이 결정되자마자 기자회견을 통해 “현 정권, 그리고 향후 진행될 대통령 선거 이후의 새로운 정권에서도 일한 양국 정부 간 합의에 대해 착실한 이행과 함께 북한 정책과 안보 분야의 한일 협력을 더욱 진행시켜 나가고 싶다”라고 언급하였다. 특히 일본군 위안부 문제에 대해 “재작년 양국 정부의 (최종적, 불가역적 해결) 합

<sup>231)</sup> 위의 책, pp. 192~193.

<sup>232)</sup> 한일 합의의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 일본 정부는 책임을 통감하고 아베 수상 이 사과의 반성을 표명, 둘째, 일본은 한국이 설립하는 위안부 지원 재단에 10억엔 거출, 셋째, 한국정부는 일본대사관 앞 소녀상 문제 해결을 위한 노력을 표명.

의에 기반해서 실행으로 옮기는 것이 매우 중요하다”라고 말했다.

문재인 정부 출범과 함께 일본 정부는 대한민국 안보협력과 일본군 위안부 문제 해결을 분리한 정책을 추진하고 있다. 문재인 대통령도 대통령 선거 과정에서 한일 합의의 재검토를 주장하는 한편, 역사와 안보·경제를 분리하는 ‘투 트랙 외교’를 모색하였다. 문재인 대통령은 취임 다음날 이루어진 아베 수상과의 전화협약에서 한일 합의에 대해 “한국인의 대다수가 정서적으로 받아들이지 못하는 것이 현실이다”라고 지적하면서 재논의는 언급하지 않았다.

강경화 외교부장관도 한일 외교장관회담에서 “국민 대다수가 합의를 받아들이지 못하는 것이 현실이다”라고 지적하면서 한국 정부가 위안부 합의를 검증하는 위원회를 설치한 것에 대해 고노 타로(河野太郎) 외상에게 설명하였다. 이에 대해 고노 외상은 “착실하게 합의를 이행하는 것이 중요하다”라고 말하면서도 “한일관계 전체에 악영향을 끼치지 않도록 하는 것이 중요하다”라고 말했다. 이는 위안부 합의를 둘러싼 입장 차이가 양국 관계 발전에 방해가 되지 않도록 양국이 협력할 필요성을 강조한 것이다.

일본 정부는 대한민국 안보·경제 협력에 동의하면서도 한일 합의를 국제 약속이라고 주장하면서 재논의에 전면 거부 입장을 나타내고 있다. 이후에도 UN고문금지위원회가 발표한 한일 간 합의의 검토 권고를 배경으로 한국 내 재논의 여론이 부상하고 있지만 일본 정부는 여전히 일본군 위안부 합의에 대한 재논의 자체를 차단하고 있는 상황이다.

하지만 한일 간 안보협력은 계속해서 추진되고 있다. 한국의 대통령 선거기간 중에 일본군 위안부 합의 재논의와 함께 재협상에 대한 논의가 제기되었던 한일 정보보호협정(Teneral Security of Military Information Agreement: GSOMIA)은 2017년 6월 3일 아시아안보회의에서 만난 한민구 국방장관과 이나다 도모미(稲田朋美) 방위상이 문재인 정부에서도 안정적으로 GSOMIA를 운용해 나가기로 합의하였다. 여기에는 북한

의 잇따른 도발 위협으로 인해 한반도 정세가 긴박해지면서 한일 양국이 정보공유의 필요성을 재인식하게 된 것이 계기가 되었다. 또한 최근에는 ‘새로운 단계’에 진입한 북한 위협에 대응하기 위해 자위대와 한국군의 협력 필요성과 함께 한일 군사 교류 협력도 강화되고 있는 상황이다.

또한 아베 정부는 북한의 위협에 대응하기 위해 미일동맹 뿐만 아니라 한국을 포함한 한미일 3국의 안보협력을 계속적으로 요구하고 있다. 이 나다 방위상은 2017년 6월 3일 아시아안보회의에서 한국의 한민구 국방장관, 미국의 매티스 국방장관과 회담 후 공동성명을 발표하였다. 세 사람은 북한 핵·미사일 발사가 지역과 세계의 안보에 대한 ‘긴박한 위협’이라는 인식에 일치하였다. 북한에게 UN 안보리 결의를 준수하도록 압력을 강화한다는 생각을 공유하였다. 또한 자위대, 미군, 한국군이 보다 긴밀하게 협력하면서 한미일 방위협력으로서 정보공유와 공동훈련, 상호운용성 향상을 추진하기로 하였다.

2017년 9월 21일 UN 총회를 기회로 한미일 정상회담이 열렸다. 이 회담에서 한미일 정상은 북한에 대한 압력 강화를 위해 중국과 러시아를 포함한 국제사회의 참여를 독려하고 연대를 강화하기로 합의하였다. 북한에 대한 보다 강화된 압력이 필요하다는 데 인식을 같이 하고, 3국의 안보협력을 추진하기로 합의하였다. 최근 한미일 간에는 구체적인 안보 협력, 특히 북한 미사일 방어에 초점을 둔 군사훈련이 실시되었다. 2016년 6월 하와이 주변 해역에서 ‘한미일 미사일 경보 훈련(퍼시픽 드래곤 2016, Pacific Dragon 2016)’ 실시를 계기로, 동년 11월과 2017년 1월과 3월에는 일본 주변 해역에서 한미일 3국에 의한 탄도미사일 정보공유 훈련을 실시하였다. 2016년 11월 23일에 한일 GSOMIA가 발효됨에 따라 북한 핵·미사일에 관한 정보를 포함해서 각종 사태에 대한 실효적이고 효과적인 대처에 필요한 각종 비밀정보를 한일 간에 직접 교환하고, 교환한 정보를 보호할 수 있는 틀이 정비되었다. 이를 통해 한미일 간에도 보다 긴밀한 관계 강화가 기대되고 있다.

아베 정부는 표면적으로 미국과의 동맹을 공통으로 갖고 있는 한국과 북한의 위협에 대응하기 위해 한미일 3국의 안보협력을 요구하고 있지만, 다른 한편으로 한국의 중국 접근을 경계하는 인식도 존재한다. 한국의 박근혜 정부가 초기에 남북 문제 해결을 위해 중국에 접근하는 ‘중국 경사론’에 대해 아베 정부는 우려의 목소리를 지속적으로 냈다. 2016년 이후 북한의 핵실험 및 탄도미사일 발사, 이에 따른 한국 정부의 사드 배치 결정 및 중국의 경제 보복 등이 이어지면서 한중관계는 전례 없는 갈등 관계에 접어들었다. 박근혜 정부 초기부터 한국의 ‘중국경사론’을 비판하고 우려했던 아베 정부는 한미일 3국 안보협력을 통한 북한의 위협 대응뿐만 아니라 이를 기초로 해양 진출을 꾀하는 중국의 확장에도 대응하려고 한다.

## 나. 대북정책

아베 정부의 대북정책은 2013년 12월에 책정된 국가안보전략을 기조로 미일동맹을 기축으로 한 방위 및 외교 대응이 추진되고 있다. 아베 정부의 대북정책에서 가장 중요한 목표는 한반도 평화와 안정을 추구하는 것이다. 이를 실현하기 위한 과제는 크게 2가지로 나눌 수 있다. 첫째, 한반도 유사시 일본의 대응이다. 둘째, 일본에 대한 직접적 위협이라 할 수 있는 ‘일본인 납치’ 문제 해결과 함께 북한의 핵·미사일을 비롯한 대량 살상무기 확산 문제에 대한 대응이다.

아베 정부의 한반도 문제에 대한 대응은 ‘국가안보전략’과 함께 책정된 ‘방위계획대강’, ‘중기방위력정비계획’, 그리고 2016년에 성립된 안보 관련 법제에 따르고 있다. 한편 외교적으로는 북한에 대한 ‘대화과 압력’을 추진하고 있다. 하지만 2016년 이후 연이은 북한의 핵실험 및 탄도미사일 발사 시험은 일본이 북한에 대한 독자제재를 재가하게 만들었다. 그러면서 2014년 스톡홀름 합의를 통해 형성된 일본인 납치자 문제에 관한 대화 국면은 북한의 일방적 합의 파기로 사라졌다.

트럼프 행정부 출범 이후 북한의 탄도미사일 발사 시험은 계속되었으며, 2017년 3월 이후에는 일본의 EEZ 내에 탄도미사일이 낙하하였고 8월과 9월에는 북한의 화성-12형 미사일이 잇따라 일본 상공을 통과하면서 일본은 북한을 심각한 안보 위협이라고 인식하게 되었다.

이에 따라 아베 정부는 북한의 위협을 ‘새로운 단계의 위협’이라고 새로이 규정지으면서 북한의 위협 상황이 더욱 예측 불가능해졌다는 인식이 존재한다. 트럼프 행정부가 대북 정책을 재검토하면서 일본 정부도 함께 협의해 나가고 “능력과 역할을 강화해 나간다”는 입장이다.

아베 정부 내 일부 인사는 미국의 북한 선제공격을 지지하는 듯한 발언을 계속하고 있다. 아베 수상을 비롯한 정치적 스캔들을 국민의 관심에서 벗어나게 하고, 전쟁위기 고조를 통해 정권 지지율을 높일 수 있다는 국내정치적 요인이 존재한다. 여기에 자위대의 한반도 파견 등에 법률적 기반이 되는 2016년에 제정된 안보법제의 기정 사실화를 피할 수 있다.

또한 일본 내에서는 지금까지 아베 정부의 일본인 납치자 문제 해결 노력에 대한 비판적인 견해도 존재한다. 특히 가족회에서는 “아베가 언급하는 ‘모든 수단을 다한다’라는 것이 매우 정서적이고, 구체적인 전략이 전혀 보이지 않는다”라는 등 아베 수상의 대북정책을 비판하는 목소리도 있다. 아베 정부는 대북정책에서 어떠한 상태가 되면 납치 문제가 해결되었다고 말할 수 있는지를 정의할 필요가 있다. 즉 전원이 돌아오는 것이 해결인지, 안부 확인이 가능하다면 확인인지 현재는 매우 애매한 상황이라는 지적이다. 여기에 한반도 유사시에 일본인 납치자들을 어떻게 구출할 것인지에 대한 명확한 방침을 제시하라는 유족회의 요구도 있다.

아베 정부는 북한의 ‘일본인 납치 문제, 핵·미사일 문제’를 3대 해결 과제로 설정하고 있다. 이 중에서 일본인 납치 문제는 아베 수상이 일본인 납치 문제를 제2차 아베 내각 출범과 함께 해결의지를 천명하였고, 아베 수상 자신이 일본인 납치 문제 해결을 위해 적극적으로 나서면서 국민적 지지를 얻었다는 점에서 북일관계에서 조속히 해결해야 할 사안



이다. 트럼프 행정부의 대북 강경 노선 추진과 함께 아베 정부는 기본적으로 미국의 입장에 동조하고 있지만, 상황에 따라서는 일본의 독자적인 정책 전개도 가능하다.

일본의 독자적인 대북 정책, 즉 대화 노선의 가능성은 먼저 일본 외교의 특징에서 찾을 수 있다. 일본은 미일관계를 최우선으로 생각하면서도 일본의 국익과 관련해서는 독자적인 외교 정책을 전개한 적이 있다. 즉 ‘전방위 외교’라는 기치 아래 냉전 시기에 북한과 접촉하였고, 1990년대 가네마루 방북단, 2000년대 고이즈미 수상의 북한 방문 등 언제든 북한과 대화를 할 여지를 남겨두고 있다.

또한 트럼프 정부 출범 이후 2017년 2월에 열린 미일 정상회담에서도 양국 정상은 일본인 납치자 문제에 대해 공통의 인식을 확인하였다. 그리고 북한의 핵·미사일 도발 이후 국제사회의 대북제재 국면에서도 북일간 비공식 접촉이 있었다는 소식도 전해지고 있다. 2016년 북한의 잇따른 도발에도 아베 정부는 ‘대화와 압력’이라는 원칙을 언급하였고, 2017년 현재 국면에서 ‘대화’보다는 ‘압력’이라는 형태로 전개되고 있지만 일본의 대북 ‘대화’ 가능성은 언제든 열려 있다고 판단할 수 있다.

최근에는 북한의 핵·미사일 도발이 증대되면서 북한의 위협을 ‘새로운 단계의 위협’으로 평가하고 이에 대비한 방위태세를 강화하고 있다. 무엇보다 일본은 미국과 긴밀한 협력을 통해 정보수집 및 경계 감시 등에 만전을 기하고 있다. 기존에도 미일 양국은 ‘미일안전보장협의위원회’(2+2 회의)에서 탄도미사일방어(Ballistic Missile Defense: BMD) 운용 정보 및 관련 정보의 상시 리얼타임 공유를 비롯한 관련 조치와 협력 확대에 대해 결정해왔다.

북한 위협에 대한 일본의 보다 현실적인 대응으로는 미사일방어 시스템 구축을 들 수 있다. 일본은 비록 최근에 ‘적기지 선제공격론’ 등 북한의 위협에 적극적으로 대응하려는 의견도 존재하고 있지만, 아직까지는 ‘전수방위원칙’을 기본 원칙으로 내세우고 있다. 그리고 ‘전수방위원칙’에

서 현실적으로 북한의 미사일 위협에 대응할 수 있는 방안은 미사일 방어 시스템의 충실한 구축이다. 2018년에 새롭게 제정될 방위계획대강에서는 미사일 방어시스템 구축에 주안을 둘 예정이다. 현재 일본은 이지스함 발사형과 육상발사형의 요격시스템을 보유하고 있다. 이 두 가지 시스템의 능력 향상에 더해 새로운 지상배치형 이지스 시스템(이하, 이지스 어쇼어, Aegis Ashore) 도입을 서두르면서 다층적인 요격체제를 구축하려고 한다. 즉 해상에는 이지스함 탑재 SM-3, 해안지역에는 이지스 어쇼어, 육상에는 PAC-3를 배치해 북한 미사일에 대한 요격 태세를 3단계로 전개하는 것이다.<sup>233)</sup>

방위성은 이지스 어쇼어가 해상에서 탄도미사일을 경계하는 해상자위대 이지스함과 연계돼서 유연하게 운영할 수 있다는 점과 사드에 비해 도입 비용이 저렴하다는 점을 들어 사드보다는 이지스 어쇼어 도입이 유력한 상황이었다. 2017년 6월 시점에서 이지스 어쇼어는 1기당 약 800억 엔이 소요되는 반면, 사드는 1기당 1천억 엔 이상이 소요되며 전국에 6기 정도 배치할 필요가 있다.<sup>234)</sup> 결국 2017년 8월 17일 열린 미일 2+2 회의에서 ‘이지스 어쇼어’ 도입을 미국에 설명하였고, 북한의 미사일 발사 위협이 가속화되면서 도입 시점도 앞당겨질 전망이다.

일본은 이지스 어쇼어와 병합해서 운용할 수 있는 SM3-블록2A를 미국과 함께 공동 개발하고 있다. SM3-블록2A는 SM3-블록1A의 개량형이자 요격 고도 및 명중률이 향상된 시스템이다. 만일 이지스 어쇼어에 SM3-블록2A를 사용한다면 2기로 일본 전체를 감시 및 방어할 수 있다. 또한 탄도미사일 경계 임무를 수행하고 있는 이지스함을 유연하게 운용할 수 있는 장점도 있다.

하지만 북한이 다수의 미사일을 동시 발사해서 방위망을 파괴하는 공

<sup>233)</sup> 이규석, “‘핵무장’과 ‘선제공격’ 카드 만지작거리는 일본,” 『시사저널』, no. 1456 (2017. 09.19.), p. 43.

<sup>234)</sup> “陸上イージス 予算化へ,” 『朝日新聞』, 2017.06.23.

격을 상정한다면 요격뿐인 대응에는 한계가 존재한다. 이에 순항미사일 등 적 미사일 기지를 공격할 수 있는 능력도 필요하다는 의견이 존재한다. 즉 일본 내에서는 북한의 핵·미사일 위협이 심각한 위협으로 다가오면서 ‘적기지 공격 능력 보유’에 대한 논의가 나타났다. 자민당 내 연구팀은 2017년 3월 일본 정부에 적기지 공격 능력 보유에 대한 검토를 시작할 것을 제안하였다.<sup>235)</sup> 이 연구팀의 좌장이었던 오노데라는 2017년 8월 4일 방위상에 취임한 이후 “국민의 생명과 재산을 보호하기 위해 자위대의 적기지 공격 능력 보유를 검토해야 한다”고 언급하였다.

그러면서도 오노데라 방위상은 일본의 적기지 공격 능력 보유는 철저히 ‘전수방위원칙’에 근거해야 한다고 주장한다. 즉 오노데라는 ‘적기지 반격 능력’이라는 표현을 사용하면서 자위대가 원칙적으로 ‘전수방위원칙’을 지키면서 미사일 요격시스템을 통한 북한의 핵·탄도미사일 위협을 억제하고, 만일 이에 실패했을 때 적기지 반격 능력을 사용해야 한다고 주장한다.<sup>236)</sup>

또한 2017년 들어 각종 스캔들과 도쿄도의회 선거 참패 등으로 내각 지지율이 하락하고 있는 아베 수상은 적기지 공격 능력은 역할 분담에 따라 미국에 의존하고 있으며 “현 시점에서는 구체적인 검토를 할 예정이 없다”고 발언하였다.<sup>237)</sup> 그럼에도 불구하고 아베 수상이 방위계획대강의 조기 개정 방침을 밝힌 가운데 향후 일본의 적기지 공격 능력 보유가 차기 방위계획대강에서 어떻게 다루어질 것인지에 대해 주목할 필요가 있다.

<sup>235)</sup> 自由民主党政務調査會, “彈道ミサイル防衛の迅速かつ抜本的な強化に關する提言,” 2017.03.30., <[www.jimin.jp/news/policy/134586.html](http://www.jimin.jp/news/policy/134586.html)> (검색일: 2017.10.09.).

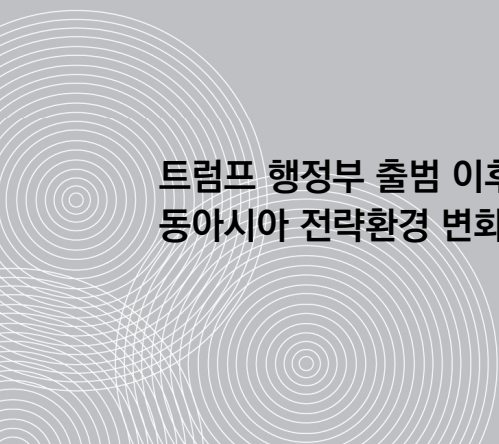
<sup>236)</sup> 小野寺五典, “ミサイル防衛は新たな段階へ,” 『外交』, vol. 44 (July/August 2017), pp. 17~18.

<sup>237)</sup> “아베 ‘미사일방어 강화’…방위전략 조기 개정,” 『동아일보』, 2017.08.08.



# VII. 동아시아 및 한반도에 미치는 영향

김상기(통일연구원)  
이동률(동덕여자대학교)  
이혜정(중앙대학교)  
이기태(통일연구원)  
이우태(통일연구원)



**트럼프 행정부 출범 이후  
동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응**

# 1. 지역질서 변화의 분석과 전망

## 가. 미중관계의 변화와 동아시아 질서

트럼프 정부의 출범은 미중관계를 포함하여 동아시아 안보 질서에 예상치 못한 새로운 변화를 야기하고 있으며 그러한 변화 추이는 여전히 유동적이고 불확실성을 보이고 있다. 따라서 미중관계가 동아시아에서 어떻게 전개될지 예민하게 관찰해서 이에 대응해야 하는 한국의 입장에서 다양한 시나리오와 가능성을 열어놓고 지켜봐야 하는 어려운 상황에 직면해 있다.

트럼프 정부 하에서의 미중관계는 향후 세 가지 시나리오로 전망해 볼 수 있다. 첫째, 트럼프 정부의 출범에도 불구하고 미중의 동아시아에서의 복합적 세력경쟁이 오바마 정부 시기에 이어서 지속 또는 강화될 가능성이 있다. 2008년 세계 금융위기 이후 미국의 쇠퇴와 중국의 상대적 부상이 빠르게 진행되면서 일반적 예상보다 조기에, 특히 동아시아에서 선제적으로 세력경쟁이 진행될 가능성이 제기되었다. 실제로 미중 양국은 동아시아에서 안보와 경제 영역에서 협력, 경쟁, 갈등이 동시다발적으로 전개되는 복합적 성격의 예비 세력경쟁 관계에 직면하였다. 남중국해에서 양국은 대립하였고, 동아시아 경제협력을 둘러싸고 TPP와 역내 포괄적 경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP)으로 경쟁하였다. 반면에 한반도 비핵화에 대해서는 원칙적 협조를 유지하면서도 사드 배치 문제를 둘러싸고 긴장관계를 조성해왔다. 이러한 미중 간 복합 경쟁 관계의 등장은 그 배경에 힘의 변화라는 구조적인 변화가 자리하고 있기 때문에 큰 흐름으로 보여졌다.

요컨대 미국과 중국은 역내 안보 문제에서 충돌하고 경쟁하는 양상이 분명했고 특히 그 양상은 각기 자신의 세력권을 확장하고 지키려는 경쟁을 보여 왔다. 센카쿠 분쟁, 남중국해 분쟁, 그리고 한반도의 사드 배치 모두 그 이면에는 중국의 세력 확장과 미국의 중국 견제의 동학이 자리하

고 있었다. 따라서 미국 우선주의를 내걸고 당선된 트럼프 정부라고 할지라도 기본적으로는 이러한 큰 흐름으로 다시 회귀할 것이라는 전망이다.

둘째, 트럼프 대통령의 기업가로서의 개인적 성향, 그리고 그가 선거 유세 기간과 당선 직후에 보여준 이례적인 중국에 대한 강한 공세에 주목하여 미중 간의 갈등이 기존의 패턴과는 상이하게 전개될 가능성도 제기되고 있다. 트럼프 행정부 출범 이후 미국 우선주의는 동아시아 전략의 변화를 야기하면서 여러 측면에서 오바마 행정부 시기와 다른 양상의 정책 추진으로 발현되고 있다. 예컨대 TPP 폐기에서 보여주듯이 트럼프 행정부는 오바마 행정부가 추진했던 경제적 재균형을 철회했다고 해도 과언이 아니다. 재균형 전략의 목표와 방편들이 트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 정책에서는 전반적으로 뚜렷하게 드러나지 않으며, 심지어 어떤 측면에서는 분명하게 퇴조했다고 볼 수 있다. 트럼프 행정부는 아시아·태평양 지역에서의 리더십 확보 자체에 상대적으로 큰 의미를 부여하지 않으며, 자유주의 질서의 구축과 확장에도 큰 관심이 없다.

요컨대 오바마 정부 시기 진행되어 오던 동아시아 질서 건축과 관련된 세력 경쟁보다는 양국의 국익을 둘러싼 양자 간 이슈에서의 갈등이 더 두드러질 것이라는 예상이다. 특히 미국의 경제 활성화에 정책의 최우선 순위를 두고 있는 트럼프 정부는 미국 경제 쇠퇴의 책임이 중국 등 주요 무역상대국의 불공정 무역 행위 때문이라는 기본 인식을 갖고 있다. 따라서 트럼프 정부는 중국에 대해 강력한 무역 및 환율 보복 조치를 강행하고 이로 인해 양국 간 ‘무역전쟁’이 일어날 가능성을 배제할 수 없다. 실제로 트럼프 대통령은 취임 직후 바로 중국에 대한 무역보복 조치를 언급하였고, 대만문제라는 전통적인 이슈를 통해 중국을 압박하기도 했다.

이 경우 미국의 공세로 미중관계가 외형적으로 급격히 경색될 수 있지만, 동시에 타협의 가능성도 상당히 존재한다. 오바마 정부 시기와 비교할 때 미중 양국이 세력, 가치, 국제규범을 둘러싼 보다 근원적인 경쟁이 아닌 주로 경제 영역에 한정된 상대적으로 저강도의 갈등이 전개되면서



양국이 상호 적정선에서 이익의 접점을 찾아가는 절충적 관계가 진행될 가능성이 있다. 미국과 중국 양국 모두 현재 국내적 과제와 도전에 직면해 있고 이러한 국내적 어려움을 극복하는 것이 사실상 정책의 우선순위에 있기 때문에 격렬한 대결보다는 상호 이익의 타협을 통해 갈등을 관리해 갈 가능성이 있다.

셋째, 트럼프 정부는 출범과 함께 북한의 핵·미사일 능력 고도화라는 도전에 직면하게 되면서 북핵문제가 미중관계를 포함한 동아시아 안보 질서 변화에 새로운 중대한 변수로 부각되고 있다. 북한의 핵·미사일 능력 신장에 대응하여 트럼프 정부는 예상 밖에 북핵문제를 최우선적 정책 과제의 하나로 다루고 있다. 트럼프 행정부는 오바마 행정부의 전략적 인내를 실패한 대북 정책으로 규정하고, 대북정책의 전면 재검토에 착수하여, '최대의 압박과 관여(maximum pressure and engagement)'로 명명된 대북정책을 공표했다. 그 결과 북핵문제는 역설적으로 미중관계를 포함하여 동아시아 안보에 최대 현안으로 자리 잡게 되었다. 이에 따라 북핵문제가 더 이상 미국의 대중국정책 혹은 재균형 전략의 하위 차원에서 다루어지고 있지 않을 수 있다는 논의가 제기될 정도로 실제로 트럼프 정부의 동아시아 외교를 압도하고 있다.

반면에 트럼프 대통령의 과도한 북한에 대한 공격적 언행이 오히려 북한의 도발을 자극할 수도 있다는 우려가 제기되면서 트럼프의 대북 압박 정책의 효과와 진정성에 대한 회의적 의견도 개진되고 있다. 특히 중국에서는 트럼프의 대북 압박 정책이 우회적으로 북핵문제에 대한 중국책임론을 부각시켜 중국을 압박하려는 전략적 의도가 있는 것은 아닌가 하는 의구심을 갖는 분위기도 있다.

북핵문제가 미중관계는 물론이고 동아시아 안보 정세의 핵심적 이슈로 부각되면서 미중관계는 우려했던 세력경쟁적 갈등도 무역 분쟁도 일시적으로 유보되는 결과를 초래하고 있다. 실제로 남중국해 갈등도 표면화되고 있지 않으며 통상문제를 비롯한 미중 양자 간 이슈도 핵심적 쟁점

으로 부각되고 있지 않다. 북핵문제가 불거지면서 미국과 중국은 한편으로는 상호 책임론을 둘러싸고 공방을 벌이고 있지만 동시에 유엔 안보리에서의 제재 결의안 채택에 그 어느 때보다도 신속하게 합의에 도달하는 등 북핵 대응을 위한 공조도 진행되고 있다. 문제는 이처럼 북핵문제가 블랙홀처럼 동아시아의 여타 안보 이슈를 흡수해버리는 비정상적 상황이 얼마나 지속될 것인지 예측하기 어렵다는 것이다.

앞서 언급한 대로 북한의 핵개발이 예상보다 빠르게 진행되면서 현실적 위협이 되고 있는 것은 사실이다. 그럼에도 트럼프 대통령이 정제되지 않은 과격한 대북 언행을 쏟아내고 있는 점을 감안할 때, 다른 한편 실제 트럼프 행정부가 북핵문제를 최우선 정책과제로 상정하고 해결하려는 의지와 전략이 있는지에 대한 의구심이 제기되고 있기도 하다. 트럼프 정부의 현재와 같은 압박 위주의 북핵 정책이 실질적 효과를 얻지 못한 채 장기화될 경우, 트럼프 정부의 정책 중심이 다시 통상문제로 옮겨갈 가능성도 있다. 그럴 경우 앞서 두 번째 시나리오처럼 미중 간의 통상마찰이 고조되고 장기적으로는 심지어 다시 오바마 정부 후기와 같은 미중 간의 동아시아에서의 세력경쟁이 재현될 수도 있다.

왜냐하면 중국은 북핵 위기 국면에서도 중국의 부상 일정을 점진적으로 진행해 갈 가능성이 높기 때문이다. 즉 중국은 오히려 북핵 위기로 조성되는 역내에서의 부상을 위한 전략적 공간을 십분 활용할 가능성이 있다. 즉 중국은 미국과의 충돌을 우회하면서 지역에서의 글로벌 거버넌스 역량을 강화시켜가고, 해양으로의 진출도 점진적으로 확대해 가고자 할 것이다. 이러한 중국의 강국화 추세가 현저해질 경우 트럼프 정부는 다시 중국 견제에 대한 대내외의 강한 요구에 직면하게 될 수 있다. 이 경우 미중 양국은 다시 역내에서의 양국의 세력권 확장을 위해 각기 동맹국과 동반자국을 전면에 내세우는 '대리세력경쟁'의 패턴으로 회귀할 수도 있다.

## 나. 동아시아의 주요 안보 현안

### (1) 북핵과 사드

북핵문제가 역내 안보 이슈를 압도하게 되면서 동아시아 지역 질서는 북중러 대 한미일이라는 구도가 강화되는 양상으로 전개되고 있다. 역내 4대 강국은 공히 북핵에 대해서는 강한 반대의사를 분명히 하고 있다. 그럼에도 북핵 해법을 둘러싼 입장 차이 또한 뚜렷하다. 중국과 러시아는 북미 간 협상을 통한 해결을 주장하고 있는 반면에 미국과 일본은 북한에 대한 최대 압박이 필요한데 여기에 중국과 러시아가 적극적으로 참여하지 않고 있다며 중국과 러시아의 책임론을 제기하고 있다.

즉 중국과 러시아는 북핵문제에 대해 유사한 인식을 갖고 있으며 미국과는 분명히 이견을 보이고 있다. 북핵문제는 압박과 제재보다는 협상을 통해 해결되어야 하고, 특히 북미 간의 문제이므로 이들 양자 간 협상이 중요하다는 데 중러 양국은 인식을 같이하고 있으며 정책 공조를 진행하고 있다.

반면에 일본 아베 정부는 의회에서 북한이 사린 가스를 탄도미사일 탄두에 장착해서 공격할 가능성에 대해 언급하는 등 한반도 불안 상황에 대해 과도하고 민감하게 반응하고 있다. 아베 정부는 북핵 위협에 직면하여 한편으로는 정권 위기를 돌파하는 방편으로 삼으려는 의도가 있는 동시에 한반도 유사시 미일동맹에 기반한 일본 역할 강화도 모색하고 있다. 따라서 아베 정부는 북한의 위협에 대응하기 위해 미일동맹 뿐만 아니라 한국을 포함한 한미일 3국의 안보협력을 계속적으로 요구하고 있다.

2017년 한국의 대통령 선거기간 중에 일본군 위안부 합의 재논의와 함께 한일 정보보호협정(GSOMIA)에 대해서도 재협상에 대한 논의가 제기된 바 있다. 하지만 대통령 선거 이후 2017년 6월 3일 아시아안보회의에서 만난 한민구 국방장관과 일본의 이나다 도모미 방위상은 문재인 정부에서도 안정적으로 GSOMIA를 운용해 나가기로 합의하였다. 또한

최근에는 ‘새로운 단계’에 진입한 북한 위협에 대응하기 위해 자위대와 한국군의 협력 필요성과 함께 한일 군사 교류 협력도 강화되고 있는 상황이다. 일본은 북한 위협에 공동 대응이라는 이유로 한미일 안보협력을 강조하고 있지만 그 이면에는 한국의 중국 경사를 경계하려는 전략적 고려도 있다.

북핵 대응을 위한 한미일 안보협력의 강화는 결과적으로 중국을 자극하게 되고 중국은 다시 러시아와의 공조를 강화해가는 작용과 반작용의 동학이 전개되고 있다. 북한의 핵·미사일 실험이 이어지면서 이러한 대립 구도는 더욱 분명해지고 결과적으로 북한을 제어하기 위한 일치된 대응을 하는 데 한계를 보이고 있다.

특히 북핵에 대한 억지를 확보하기 위해 한국에 사드 배치를 결정하게 되면서 중러 사이의 대미 견제를 위한 전략적 제휴가 강화되고 있다. 트럼프 정부 출범 직후 미국이 러시아와의 관계 강화를 통해 중국을 견제할 수도 있다는 논의가 제기되기도 했다. 그러나 현실은 오히려 중러의 대미 견제가 견고해지는 상황이 전개되고 있다. 특히 한국의 사드 배치, 북핵 문제가 부각되면서 중국과 러시아 간의 연대가 강화되고 있다. 중국과 러시아는 사드 배치를 MD의 일환이라고 받아들이면서 전략적 공감대가 형성되고 있다. 즉 중국과 러시아는 한국 내 사드 배치 문제를 단순히 한국의 북핵 대응책으로만 평가하는 것이 아니라 미국의 미사일방어 체제의 전 세계적 확산의 시각으로 바라보고 있다. 미국이 한국 내 사드 배치로 러시아와 중국의 영토 깊숙한 곳까지 감시할 수 있게 됨에 따라 중국과 러시아는 이에 대응해 공동으로 미사일방어체계를 구축하고 향후 상하이협력기구(SCO) 국가들까지 안보협력의 폭을 넓힌다는 계획이다. 사드 배치는 결과적으로 한반도를 둘러싸고 한미일 대 북러의 대립구도를 더욱 명확하게 만들고 있다.

다른 한편 트럼프 정부는 결국 북한에 대한 압박과 제재가 효과를 얻기 위해서는 중국의 협력이 중요하다는 점을 인식하고 있으며, 따라서 미국

은 북핵문제에서 중국이 보다 전향적인 역할을 해주기를 요구도 하고, 압박도 하고 있다. 따라서 북핵과 사드 문제로 인해 북중러 대 한미일 대립구도는 강화되고 있지만 동시에 트럼프 정부는 중국과의 북핵 협력의 불가피성을 인지하고 있기 때문에 이러한 대립구도가 구조적으로 정착될 가능성은 높지 않다. 그럼에도 미중 간에는 여전히 세력경쟁적 속성이 강하게 내재되어 있는 만큼 북핵으로 시작된 대립구도가 한반도에서 냉전의 귀환을 재촉할 가능성을 경계하고 대비할 필요가 있다.

## (2) 남중국해 분쟁

트럼프 행정부가 추구하는 미국 우선주의는 미국 주도 지역질서의 구축보다는 미국인이 직면한 가시적인 안보위협을 해소에 더욱 큰 관심을 가진다. 지난 4월 미중 정상회담에서도 안보관련 가장 핵심적 의제는 남중국해문제가 아닌 북핵문제였다. 오바마의 대아시아 외교정책을 ‘실패’로 규정한 트럼프 행정부는 ‘미국 우선주의’를 내세우면서 아시아에서 미국의 관여를 상대적으로 줄이려고 하고 있다. 그 대신에 일본에게 아시아에서 보다 많은 역할을 요구하고, 부담을 분담할 것을 요구하였다. 일본은 이러한 미국의 요구를 오히려 기회로 인식하며 적극적으로 호응하며 일본의 역할을 증대시켜가고자 한다.

일본은 트럼프 등장 이후에도 증대되는 중국의 위협에 대응하기 위해 적극적인 역할 분담을 수행하고자 한다. 미국이 ‘항행의 자유’라는 이름의 작전을 펼칠 때 일본은 적극적으로 지원하였다. 2017년 아시아안보회의에서 미일 국방장관은 회담을 갖고 미국의 대일방위 의무를 포함한 미일안보조약 5조가 센카쿠열도에 적용된다는 것을 다시 한 번 확인하였다.

일본은 중국의 해양 진출에 대응하려는 미국의 동아시아 전략을 전폭적으로 지지하고 협력하고 있다. 남중국해 문제에서도 일본은 미일동맹에 기반한 안보협력을 강화하고 있다. 특히 2017년 5월 26~27일 남중

국해에서는 미일 군사훈련이 실시되었다. 일본의 최대 호위함인 이즈모와 호위함이 미국 구축함과 연합 군사훈련을 벌인 것이다. 문제는 중국이 미국과 달리 일본이 역내 안보 질서에서의 역할 강화를 빌미로 군사력을 증강하는 것을 지켜보고만 있지 않을 것 같다는 점이다. 중국은 미사일 호위함을 급파해 대응하였고 미중 고위급 회담에서 일본 측을 격렬히 비난하였다.

중러 간의 미국에 대한 견제는 북핵문제를 넘어서 남중국해 분쟁에서도 나타나고 있다. 공식적으로 러시아는 외교부 대변인을 통해 “남중국해 문제와 관련해 그 누구의 편에도 서지 않을 것”이라고 밝히고 “제3국이 개입한다면 지역 긴장을 유발할 뿐”이라며 “관계 당사국이 직접적인 협상과 대화를 통해 해결해야 한다”고 강조하면서<sup>238)</sup> 남중국해 문제에 미국이 개입하는 것을 우회적으로 반대하고 있다.

남중국해 분쟁에서도 미일 대 중러라는 구도가 기본적으로 형성되고 있다. 그러나 이러한 대립 구도가 확고하지는 않다. 일단 미중 양국이 오바마 정부 때보다는 세력경쟁이나 심지어 질서구축을 둘러싼 경쟁에 집중하고 있지 않다. 남중국해에서 여전히 상호 견제하고 있지만 직접적인 갈등은 약화되고 있다. 일본 역시 중국의 해양 진출을 견제하면서 다른 한편 중국과의 관계개선 시도도 병행하고 있다. 중일 간에는 돌발적인 해상 충돌을 막기 위한 ‘해공연락 메커니즘’ 논의가 계속해서 진행되고 있다. 외교 수사일 수 있지만 2017년 6월 5일 아베는 중국의 일대일로(육상 및 해상 실크로드) 구상에 대해 조건이 정돈되면 협력하겠다고 언급하기도 했다. 그런데 중국이 해양강국화 부상을 위한 중요한 로드맵으로 상정하고 지속적으로 전개해갈 가능성이 높은 만큼, 향후 트럼프 행정부의 동아시아 전략이 북핵 중심에서 이탈할 경우 남중국해는 언제든 다시 미중 양국의 세력경쟁의 격전지가 될 가능성이 있다.

---

<sup>238)</sup> 『뉴스1』, 2016.06.11., <<http://news1.kr/articles/?2688575>> (검색일: 2017.09.11.).

## 다. 동아시아의 경제

동아시아는 물론 세계경제의 본질적 변화를 가져온 요인(game-changer)은 2008년 미국발 세계금융위기였다. 2012년에 발표된 미국 국가정보위원회(National Intelligence Council: NIC)의 미래 세계 질서 전망 보고서(Global Trends 2030)는 이와 관련하여 두 가지 거시적이고 구조적인 변화를 지적했다. 첫째, 위기 이전과 같은 세계경제의 고성장과 급속한 통합은 적어도 향후 십 년 안에는 불가능할 것이라고 전망했다. 그 근거는 일반적인 경기침체보다 금융위기에 의한 경기침체의 극복이 훨씬 더디고, 유로존의 위기 등으로 또 다른 세계금융위기의 가능성이 상존하며, 대공황 극복의 주요한 동인이었던 서구의 인구팽창이 존재하지 않는다는 점 등이었다. 둘째, 세계경제의 미래는 서구보다 동구와 남구, 즉, 중국 중심의 신흥 경제와 개발도상국들에 의해 좌우될 것이라는 점이다. 이들 동구와 남구는 이미 세계 경제 성장의 50%, 투자 성장의 70%를 차지하고 있다. 특히 중국은, 비록 자체 경제성장률은 둔화되겠지만, 지속적으로 세계경제의 성장을 견인하여 2025년에는 세계 경제 성장의 1/3을 책임질 것이다.<sup>239)</sup>

2008년 세계금융위기는 미국 패권의 대내외적 기반 모두에 치명적인 충격을 안겨주었다. 미국이 주도하던 경제적 지구화의 구조적 불안정이 노정되고 지구화의 후퇴가 발생하면서, 미국식 신자유주의(워싱턴합의)에 대한 회의와 도전은 베이징합의로 불리는 중국 모델의 부상은 물론 미국과 서유럽 내부에서도 제기되었다.<sup>240)</sup> 냉전의 종언으로 미국식 자

<sup>239)</sup> The National Intelligence Council, "Global Trends 2030: Alternative Worlds," (2012), p. vi.

<sup>240)</sup> Sarah Babb, "The Washington Consensus as Transnational Policy Paradigm: Its Origins, Trajectory and Likely Successor," *Review of International Political Economy*, vol. 20, no. 2 (2013), pp. 268~297; Stefan Halper, *The Beijing Consensus: Legitimizing Authoritarianism in Our Time* (New York: Basic Books, 2012).

유주의 모델 이외의 발전 모델은 존재하지 않는다고 선언했었던 후쿠야마는 산업정책과 복지의 확충은 불가피하다며 기존 워싱턴합의를 비판하는 ‘변절’ 혹은 ‘반성’을 보여주었다.<sup>241)</sup> 일반 민중 차원의 반발은 훨씬 심각했다. 2016년 유럽연합 탈퇴를 결정한 영국 민중의 선택은 신자유주의로 인한 서구 민주주의 위기의 징표였다. 1980년대 레이건 행정부가 민주주의 확산을 위해 창설한 재단(National Endowment for Democracy)의 학술지(The Journal of Democracy)는 사회주의의 체제전환이나 제3세계의 민주화만을 다루던 전통을 깨고 서구 민주주의의 기반이 붕괴될 위험을 경고하고 나섰다.<sup>242)</sup>

이러한 우려는 2016년 미국 대선에서 ‘글로벌리즘이 아닌 미국 우선주의’를 주창하는 트럼프의 당선으로 현실이 되었다. 트럼프의 미국 우선주의는 ‘글로벌리즘, 즉 자유무역과 민주주의 증진, 동맹과 국제기구 등을 우선한 미국 패권의 이념과 제도에 의해서 미국인의 안전과 번영이 희생되었다고 비판했다. 이러한 비판의 직접적 대상은 중국과 전임 대통령 오바마였다. WTO 가입 이후 환율조작과 보조금 지급 등 불공정한 경쟁으로 미국인의 일자리를 탈취해간 날강도로 몰린 중국은 환율조작국 지정과 45% 관세 부과를 통한 무역전쟁의 대상이었고, 오바마 행정부의 이란 핵협상, 쿠바 수교, 대북 ‘전략적 인내’, TPP 협상체결과 동맹 네트워크 강화를 통한 ‘아시아 재균형 정책’ 등은 모두 폐기의 대상이었다.

공화당 경선에서 트럼프 돌풍과 민주당 경선에서 샌더스의 선전을 목도하면서 미국의 주류 패권전략가들과 오바마 행정부의 고위 관료들은 민주주의와 인권 등 미국적이고 보편적 가치의 옹호 및 자유무역과 다자

<sup>241)</sup> Francis Fukuyama, “The End of History?,” *The National Interest*, no. 16 (1989), pp. 3~18; Nancy Birdsall and Francis Fukuyama, “The Post-Washington Consensus,” *Foreign Affairs*, vol. 90, no. 2 (2011), pp. 45~53.

<sup>242)</sup> The Editors, “The Specter Haunting Europe,” *Journal of Democracy*, vol. 27, no. 4 (2016), p. 21.



주의적 협력을 통한 개방적 세계경제의 관리, 그리고 안보 차원에서 동맹과 다양한 파트너들을 동원하는 것이 미국 패권의 요체라고 주장하며, 특히 TPP가 중국의 부상을 군사적인 차원 뿐 아니라 경제적이고 이념적인 차원에서도 포섭하고 통제하는 핵심적인 기제임을 강조하였다.<sup>243)</sup> 하지만 트럼프는 2017년 1월 대통령 취임 직후 미국의 TPP 탈퇴를 선언했다.

2016년 4분기부터 세계경제가 제조업생산과 무역 등의 지표에서 2008년 세계금융위기에서 완전히 벗어나는 반등을 시작했다고, 국제통화기금(International Monetary Fund: IMF)의 2017년 4월 세계경제전망(World Economic Outlook) 보고서는 진단했다. 하지만 IMF의 중장기적인 전망은 밝지 않았다. 그 근거는 다양했다. 우선 생산성 자체의 하락과 경제적 불평등이 선진자본주의 국가들 내부에서 보호주의를 추동하고 있고, 이러한 반지구화의 정치적 압력이 경제적 통합을 저해하고 신흥시장 성장의 장애로 작동하고 있다고 지적되었다. 또한 유가 하락으로 인한 러시아와 중동, 남미 신흥시장 국가들의 경제적 침체, 미국의 급격한 금리 인상 가능성, 금융규제의 급격한 해제의 위험, 신흥시장에서의 통화 긴축 가능성 등이 각국 내부의 정치적 불안정성과 국제적인 지정학적 위험과 함께 세계경제의 지속적이고 강력한 성장을 저해하는 리스크로 지목되었다.<sup>244)</sup>

동아시아 경제 질서의 가장 주요한 정치적, 지정학적 리스크는 트럼프의 미국 우선주의와 미국과 중국의 관계이다. 트럼프의 미국 우선주의는 세계가 지구촌공동체가 아니라 주권국가들의 경쟁장이라는 인식을 바

---

<sup>243)</sup> Michael J. Green and Mathew P. Goodman, "After TPP: The Geopolitics of Asia and the Pacific," *Washington Quarterly*, vol. 38, no. 4 (2015), pp. 19~34; Ash Carter, "The Rebalance and Asia-Pacific Security: Building a Principled Security Network," *Foreign Affairs*, vol. 95, no. 6 (2016), pp. 65~75.

<sup>244)</sup> International Monetary Fund, *World Economic Outlook: Gaining Momentum?*, (April 2017).

탕으로 한다.<sup>245)</sup> 이에 따라, 트럼프 행정부는 미국의 일자리 감소는 중국의 불공정관행이나 자유무역협정에 의한 것이 아니라 자동화에 기인하는 바가 더 크다는 반박이나 상품이나 서비스 무역은 물론 생산 자체가 지구화되어 있는 상황에서 국가들의 쌍무적인 무역적자는 실제 경제적 ‘안녕’의 지표가 되지 못한다는 주류 경제학이나 패권 엘리트들의 비판을 무시하고, 쌍무적 무역적자의 해소가 미국인의 일자리를 복원하고 번영을 확보하는 첩경이라는 주장을 확고히 견지하고 있다. 라이트하우스 미국 무역대표부 대표는 최근 9월 18일 CSIS 강연에서 국제무역기구(WTO)의 무역 분쟁 중재 절차가 미국에 불공정하다고 비판하며 미국의 거대한 경제규모를 고려할 때 양자협상이 무역 분야에서 미국에 유리한 합의를 도출하고 그 실행을 강제하는 데 훨씬 유리하다고 강조하였다.<sup>246)</sup>

트럼프 행정부의 미국 우선주의, 경제적 민족주의는 양자주의(bilateralism)로 발현되고 있는 것이다. 그 대표적인 예가 TPP에서 미국이 탈퇴한 것이다. 미국의 한미 FTA 재협상 압박 역시 양자주의의 산물이다. 미국의 TPP 탈퇴는 TPP 참여 국가들에 대한 미국의 수출을 감소시킬 뿐 아니라, 미국과의 경제적 연계를 강화해서 중국에 대한 해징이나 견제(balancing)를 도모했던 일본이나 베트남, 말레이시아 등에게는 경제적으로 뿐만 아니라 전략적으로 큰 타격이라고 평가되고 비판 받는다. 일본이 나머지 11개 국가들 사이의 자유무역 협정 체결을 계속 추진하고 있지만 그 성과는 불투명하며, 이로 인한 일본과 중국 간의 경쟁은 지역의 불안정성을 높이고 있고, 무엇보다도 TPP 탈퇴로 동아시아 지역에서 미국의 제도적, 이념적, 구조적 영향력이 약화되어 중국에게

<sup>245)</sup> H. R. McMaster and Gary D Cohn, “America First Doesn’t Mean America Alone,” *The Wall Street Journal*, May 30, 2017.

<sup>246)</sup> CSIS, “U.S. Trade Policy Priorities: Robert Lighthizer, United States Trade Representative,” (2017), <[https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/event/170918\\_U.S.\\_Trade\\_Policy\\_Priorities\\_Robert\\_Lighthizer\\_transcript.pdf?BgfbEMfnBsMoHH9yVlM3ulfT\\_wHbClru](https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/event/170918_U.S._Trade_Policy_Priorities_Robert_Lighthizer_transcript.pdf?BgfbEMfnBsMoHH9yVlM3ulfT_wHbClru)> (검색일: 2017.09.17).

대안적인 지역질서 창출의 기회를 제공하고 있다는 것이다.<sup>247)</sup>

미국 패권 전략가들이 구체적으로 우려하는 전망은 중국의 일대일로 구상과 러시아의 신동방정책이 동아시아 지역에서 미국의 영향력을 축출하는 새로운 지정학적, 지경학적 질서를 수립할 가능성이다. 2017년 초에 발행된 국가정보위원회(NIC)의 미래 전망 보고서(Global Trends 2035)의 경우에는, 유가 하락과 우크라이나 합병 이후 서구의 경제제재 등으로 인한 러시아의 경제 침체와 극동 지역의 희박한 인구를 들어 러시아 신동방정책의 성공 가능성을 높게 평가하지 않는다. 중국의 경제력과 중국인의 극동 지역으로의 이주 증가에 주목하여 러시아와 중국의 협력은 결국 러시아가 중국의 강대국 지위와 영향력을 얼마나 수용하느냐에 달려 있다고 지적하며, 양국의 협력 관계 역시 확정적이거나 강고한 것으로 보지는 않는 입장이다. 다른 한편 이 보고서는 러시아가 여전히 지구적인 차원에서 핵전력을 유지하고 있고 냉전 시대 초강대국의 지위를 복원하는 데 주력하고 있다고 지적하는데, 그 함의는 미국과의 전략적 대결에서는 러시아와 중국의 협력이 용이할 것이란 전망이다.

중국의 부상은 궁극적으로 중국이 내수 중심의 새로운 발전 전략을 안착시키고 동시에 지속적으로 세계 경제, 특히 주변 지역 경제의 성장을 견인할 수 있는가에 달려 있다고 NIC는 전망한다. 이 과제에의 성공 여부는 중국이 경제발전의 파트너십에 대한 주변국들의 기대를 충족시키느냐에 달려 있는 것이고, 그 주요한 수단이 AIIB와 일대일로이다. 중국 공산당 체제의 존속 역시 지속적인 경제 발전 및 그에 따라 더욱 강력해질

---

<sup>247)</sup> Timothy R. Heath, "Strategic Consequences of U.S. Withdrawal from TPP," (2017), <<https://www.rand.org/blog/2017/03/strategic-consequences-of-us-withdrawal-from-tpp.html>> (검색일: 2017.09.07.); Adam Behsudi, "Trump's Trade Pullout Roils Rural America," *Politico*, August 7, 2017; Doug Stokes and Kit Waterman, "Trump's Bilateralism and US Power in East Asia," *The Diplomat*, August 9, 2017; Dough Stokes and Kit Waterman, "Security Leverage, Structural Power and US Strategy in East Asia," *International Affairs*, vol. 93, no. 5 (2017), pp. 1039~1060.

중국 민족주의의 요구를 충족시키는 데 달려 있다. 이런 맥락에서 보면, 중국의 지속적인 경제 성장과 강대국으로의 부상은 대내외의 정치경제적 요구를 어떻게 조화시키느냐의 문제이고, 일대일로나 AIIB는 양날의 칼이다. 일대일로와 AIIB가 약탈적 경제적 제국주의의 수단으로 작동하거나 그렇게 인식되면, 중국의 새로운 지역 질서 수립 노력은 상당한 장애에 직면할 것이다.<sup>248)</sup>

취임 9개월을 맞고 있는 트럼프 행정부의 동아시아 정책은 일관된 전략적 전망에 의해 주도면밀하게 시행되고 있지 않다. 주한 대사나 국무부의 동아시아태평양 담당 차관보 등 주요한 대외정책 관료들이 임명되지도 않았고, 구체적인 정책 결정 과정은 기존의 모든 관례를 무시하고(자유무역이나 동맹에 대한 비판과 같은) 자신의 오래된 ‘편견’과 즉흥적 혹은 본능적인 정치적 판단에 의존하는 ‘트럼프 우선주의’에 의해 좌우되고 있다.

중국을 환율조작국으로 지정하고 45%의 관세를 부과하는 것은 트럼프의 주요 공약이었다. 하지만 트럼프는 북한의 핵과 미사일 도발을 배경으로 4월 시진핑과의 정상회담을 계기로 기존의 공세적인 중국 공약의 시행을, 중국이 미국의 대북정책에 협력하고 또한 향후 100일간 양국 정부의 외교, 국방, 재정, 무역 분야에서의 긴밀한 협의를 통해 미국에게 공정한 협력의 틀을 만든다는 조건으로 유예하였다. ‘북핵문제의 중국 외주’나 상호 호혜적인 협력의 틀은 100일 이후에도 만들어지지 않았다. 북한의 ‘도발’은 계속되었고, 중국은 북핵문제에서 자신의 책임을 부정하고 미국의 책임을 추궁하였다. 100일의 시한 동안 양국은 합의에 이르지 못했다. 7월 19일 워싱턴에서 열린 양국 상무장관 회담은 미국의 대중국 무역적자 감소 방안에 대한 아무런 합의도 이루지 못한 채 공동성명이

---

<sup>248)</sup> The National Intelligence Council, “Global Trends 2035: Paradox of Progress,” (2017), pp. 87~97, 123~128.

나 기자회견도 없이 끝났다.<sup>249)</sup> 8월 1일 트럼프 행정부는 중국의 불공정 무역관행에 대한 독자적인 조사와 보복의 301조를 꺼내들고 중국의 지적 재산권 침해에 대한 조사를 발표했다.<sup>250)</sup> 북한의 ‘도발’은 대륙간탄도탄 실험을 넘어 9월 3일 수소탄 실험에까지 이르렀고, 미국이 주도한 새로운 대북제재와 북한을 완전히 파괴할 수도 있다는 트럼프의 유엔 연설로 트럼프와 김정은의 말 폭탄은 더욱 거칠어지고, 미국과 중국의 관계는 대북 정책에서의 협력과 무역문제를 중심으로 한 경제적 갈등의 이원적 양상을 띠고 있다.

북핵문제가 조속히 해결될 가능성은 대단히 낮다. 이를 고려하면 북핵 문제에서 양국의 협력 필요성 때문에, 당분간은 미중의 경제적 갈등이 전면적인 무역전쟁으로 비화될 가능성 또한 낮다. 물론 실제 정책과는 별개로 자신의 지지 기반을 위무하기 위한, 그리고 사실에 구애를 받지 않는 트럼프의 거친 언사는 지속될 것이다. 트럼프의 경제적 민족주의는 중국은 물론 동맹인 한국에게도 무역적자의 해소 등 양자주의를 통한 압력을 완전히 포기하지도 않을 것이다. 그에 따라 미국의 다자주의적, 제도적, 이념적 리더십의 훼손은 분명해 보인다. 하지만 이러한 리더십의 공백을 중국이 얼마나 채울 수 있을지는 여전히 불확실하다. 미국 중심의 동맹 네트워크와 국제경제제도 등의 제도적 유산과 트럼프의 미국 우선주의의 충돌, 이에 더하여 미중 세력 전이 과정에서의 양국의 경쟁과 협력으로 동아시아 지역 질서 전반은 앞으로 상당한 기간 불확실하고 불안정한 ‘체제 전환’을 경험할 것이다.

---

<sup>249)</sup> “US, China Fail to Agree on Trade, Casting Doubt on Other Issues,” *Reuters*, July 19, 2017.

<sup>250)</sup> “Trump Administration is Said to Open Broad Inquiry into China’s Trade Practices,” *The New York Times*, August 1, 2017.

## 2. 한반도에 미치는 영향

### 가. 한국과 주변 4강 관계

오바마 행정부 시기 재균형 전략의 추진과 그에 대한 중국의 대응은 동북아 국제관계 및 한국의 대외관계에 중요한 변화를 야기했다. 중국 견제를 주된 목적으로 하는 재균형은 미일동맹과 한미동맹의 강화 그리고 한미일 삼각안보협력 증진을 요구했다. 위안부 합의 및 한일군사정보 보호협정은 재균형의 산물이라 할 수 있다. 사드의 한국 배치도 북핵 위협을 명분으로 했지만, 중국의 군사력 증강에 대한 미국의 견제 목적이 강했다. 중국은 미국의 재균형을 자신을 봉쇄하기 위한 전략으로 인식하면서 반발했고, 특히 사드가 동북아의 전략적 균형을 해치고 자신의 안보를 위협한다고 강조하면서, 러시아와의 협력을 강화하는 한편 한국에 대해서는 경제적 보복을 가했다. 또한 동유럽과 중동에서 발화된 미러관계의 악화는 동북아에서 사드 배치와 더불어 러시아의 대중국 협력 동기를 증가시키고 한러관계를 소원해지게 만드는 요인으로 작용했다. 결과적으로 오바마 행정부 후반기 동북아 국제관계는 한미일 대(북)중러의 대립구도 양상을 띠게 되었다. 한미동맹이 강화되고 한일 간 갈등이 봉합되는 동안, 한중관계는 1992년 수교 이후 최악의 상태에 직면하게 되었으며, 한러관계도 위축되었다.

트럼프 행정부 출범 이후에도 한미일 대 중러의 대립 양상은 지속되고 있다. 북한의 반복되는 탄도미사일 발사 실험은 한미일 삼각협력과 사드 배치를 더욱 촉진하면서, 지역적 대립의 요인이 되고 있다. 유엔 안보리 대북제재 결의안에 대한 타협에도 불구하고 한미일과 중러는 북핵문제 해법에 대해서 각각 상대적으로 제재·압박을 우선하거나 조속한 대화·협상을 강조하면서 견해차를 드러내고 있다. 2017년 10월 현재 중국의 한국에 대한 경제보복이 지속되고 있으며, 한중관계 복원의 기미는 아직 보이지 않는다.<sup>251)</sup> 한러관계의 위축도 여전하다. 또한, 트럼프의 미국 우

선주의는 한미 FTA 재협상과 같은 한미관계에 새로운 도전을 야기하고 있으며, 위안부 문제는 한일관계의 여전한 갈등의 불씨로 남아있다. 여기서, 트럼프 행정부 출범 이후 한미, 한중, 한러, 한일관계를 각각 간략히 분석하고 전망하고자 한다.

### (1) 한미관계

과거 오바마 행정부는 중국의 영향력 증대를 견제하고 미국 중심의 국제질서를 유지하기 위해 대외정책의 초점을 아시아로 맞추는 ‘아시아 회귀’ 정책을 추구했다. ‘재균형’으로 개명된 이 전략은 군사·안보적으로는 역내 동맹 국가들과의 협력 강화 및 역내 우호 국가들과의 파트너십 강화를 도모했고, 경제적으로는 TPP를 통해 미국 주도의 다자적 자유무역질서 구축을 시도했다.

그러나 트럼프 행정부의 대외정책 기조는 ‘글로벌리즘’이 아닌 ‘미국 우선주의’를 강조한다. 트럼프 행정부는 대외정책에서 미국 자신의 이익이 최우선시 되어야 한다는 분명한 입장을 밝히면서, 과거 미국의 동맹정책과 무역정책이 미국의 이익을 훼손해왔다고 비판하고, 이익과 책임의 불균형이 큰 대외관계를 조정해야 한다고 강조한다. 기존 동맹관계를 도외시하지는 않지만 동맹국 자신의 안보 책임을 강조하며, 또한 대외경제 정책에 있어서는 자유무역이 아닌 보호무역 색채를 뚜렷하게 드러낸다. 이와 같은 정책 기조를 가지고 트럼프 행정부는 주요 대미 무역 흑자국에 대한 통상압박을 가하고 있으며, 또한 동맹국의 방위비 분담금 증액을 요구해왔다. 또한 트럼프 행정부는 오바마 행정부와 달리 북핵문제 해결을 최우선적 대외정책 과제로 삼고 대중국 정책도 북핵문제 해결과 연동

---

<sup>251)</sup> 이 보고서의 최종 제출 마감일인 2017년 10월 31일 이른바 ‘사드 불합’, 즉 사드 문제 관련 한중 관계 정상화에 관한 합의가 이루어졌다. 따라서 사드 불합 관련 내용 및 그와 관련한 전망은 이 보고서에 반영되지 않았다. ‘불합’이 의미하듯이, 10월 31일 합의 이후에도 사드 문제는 한중 간 갈등의 잠재적 불씨로 남을 수 있으며, 한중관계의 전망을 낙관하기에는 아직 이르다.

하여 추진하고 있다.

이와 같은 트럼프 행정부 출범 이후 미국 대외정책의 변화는 한미관계에도 영향을 미칠 것으로 전망된다. 북핵문제, 동맹관계 조정, 한미 FTA 재협상 또는 폐기가 한미관계의 중심 이슈가 될 것으로 보이며, 이 이슈들은 향후 한미동맹관계의 강화 또는 이완을 초래할 가능성을 모두 가지지만, 상대적으로 이완의 가능성이 높다고 볼 수 있다.

첫째, 향후 한미관계에 가장 중요한 영향을 미칠 이슈는 북핵문제이다. 우선 북핵문제가 현재와 같은 교착상태를 지속할 때, 한미 양국의 북핵 위협에 대한 억지 및 비핵화를 위한 대북제재·압박 공조의 지속으로 한미동맹은 현재와 같은 수준으로 유지되거나 또는 강화될 가능성이 있다. 그러나 북핵문제가 풀리지 않을 때 한미 간 마찰이 생기거나 관계의 이완이 발생할 수도 있다. 문재인 정부가 트럼프 행정부에 비해서 상대적으로 북한과의 대화·협상 필요성을 강조하고 있다는 점은, 향후 한국이 북핵문제 해결의 주도성을 강조하면서 미국에 북한과의 협상 조건 완화 및 조속한 협상 개시를 요구할 가능성을 시사한다. 즉, 문재인 정부가 한미 간 일정 정도의 마찰 또는 관계 이완의 발생보다 대화·협상을 통한 북핵문제의 조속한 해결을 더욱 중요시할 수 있다는 것이다. 또한 북핵 대화·협상 국면이 열리고 북핵문제가 해결의 방향으로 진전될 경우에도 한미동맹관계의 이완 가능성이 높아진다. 북핵 위협의 완화가 한 가지 이유이며, 또한 핵동결 협상과 같은 북핵문제의 진전은 북한이 인식하는 위협의 감소(예, 한미연합군사훈련의 축소 혹은 중단)를 동반해야 할 것이고, 핵협상이 평화협정 체결 논의로 이어질 때는 주한미군 축소와 같은 한미동맹 재조정에 관한 논의가 함께 진행될 가능성이 높기 때문이다.

둘째, 트럼프 행정부가 제기해온 한국의 방위비 분담금 증액 문제도 한미동맹의 이완을 낳을 수 있다. 주권의 원칙을 강조하는 트럼프 행정부의 동맹관계에 대한 기본 인식은 동맹국이 자국 안보에 대한 책임과 부담을 더 많이 져야 한다는 것이다. 문재인 정부도 대통령 선거 때 전시작전



통제권 조기 환수를 공약으로 내걸었던 만큼, 자주국방에 적극적이다. 따라서 한국은 적정한 수준에서 미국의 요구를 수용하면서 방위비 분담금을 증액할 가능성이 높다. 미국이 한국 안보에 대한 부담을 줄이고 한국이 미국에 대한 안보 의존을 감소시킬 때, 한미동맹은 상대적으로 이완되고 한국의 대미 자율성은 증가할 것으로 전망할 수 있다. 한미동맹의 이완이 양국의 이해관계에 부합할 수 있다는 의미이다.

셋째, 한미 FTA 재협상 또는 폐기도 한미동맹관계 이완의 중요한 요인이 될 수 있다. 트럼프는 한미 FTA가 ‘끔찍한 협상’이라는 거친 표현을 사용하면서 재협상을 추진하거나 또는 여의치 않으면 폐기하겠다고 공언해왔다. 미국 우선주의에 의해서 추동되는 한미 FTA 재협상은 만약 타결이 된다면 미국에 상대적으로 유리한 결과를 낳을 가능성이 높다. 이 경우 한국 내에서 미국 우선주의에 대한 반감과 불신이 증가하고 한국의 대미 자율성에 대한 요구가 높아질 수 있다. 한미 FTA 폐기의 경우는 한미동맹 이완을 더욱 뚜렷이 촉진할 수 있다. 이명박-오바마 정부 시기부터 강조되어 온 안보, 경제, 가치를 아우르는 한미전략동맹관계의 한 축이 허물어지는 것이기 때문이다.

## (2) 한중관계

오바마 행정부 말기 시작된 한중관계의 악화는 미국의 재균형과 미중 경쟁의 심화에 상당부분 기인한다. 한중관계 악화의 주된 요인은 미국이 필요성을 제기한 사드의 한국 배치였으며, 사드 배치는 북핵 위협에 대한 대응 수단으로서의 의미도 있었지만, 보다 상위의 지역 전략 차원에서 중국을 견제하기 위한 재균형의 일환이었다. 한국은 사드 배치가 북핵 위협에 대한 방어 수단임을 강조했지만, 중국은 한국이 미국의 대중국 견제에 동참한다고 인식하면서 강하게 반발했다. 결국 2016년 7월 사드 배치 결정 공식 발표 이후 환구시보, 인민일보 등의 중국 관영 언론들은 한국 정부의 결정에 대한 비난을 쏟아냈고,<sup>252)</sup> 중국의 한국에 대한 경제

적 보복이 본격화되었다.

중국의 보복으로 인한 한국의 경제적 손실은 매우 크다. 한국을 방문하는 중국인 관광객 수가 급감했고, 중국 내 한류 열풍은 사그라졌으며, 화장품과 자동차 등 한국산 제품의 중국 내 매출이 감소했고, 중국 내 한국 유통기업들이 매출에 큰 타격을 입었다(예, ‘롯데마트’). 또한 중국이 한국산 배터리를 탑재한 중국 전기자동차에 대한 보조금 지급을 중단함에 따라 한국 기업의 피해가 발생하기도 하였다(예, ‘LG화학’, ‘삼성SDI’).<sup>253)</sup> 중국의 경제 보복으로 인해 한국의 연경제 성장률이 0.5%에서 최대 1.0%까지 감소할 수 있다는 전망이 제기되고 있다.<sup>254)</sup>

미국에서 트럼프 행정부 그리고 한국에서 문재인 정부가 출범한 이후에도 한중관계는 회복의 기회를 찾지 못했고, 중국의 경제 보복은 지속되고 있다. 북핵문제에 대외정책의 초점을 맞춘 트럼프 행정부는 사드 배치 필요 입장을 고수하였다. 문재인 대통령은 후보 시절 사드 배치 재검토 입장을 갖고 있었지만, 북한의 탄도미사일 발사 실험 지속 및 미국의 요구에 반응하면서, 사드의 임시 배치를 완료하였고, 이에 대해 중국은 분명한 반대 입장을 견지하고 있다. 향후 단기적으로는 이미 배치된 사드의 철수가 어려울 것이라는 점에서 한중관계의 어려움은 적어도 당분간 지속될 가능성이 높다. 그러나 북핵문제의 향방 그리고 트럼프 행정부의 대중국 정책과 미중관계의 전개 양상에 따라 한중관계의 회복 가능성은 열려있다고도 볼 수 있다.

첫째, 북핵문제의 향방이 한중관계에 영향을 미칠 수 있다. 한국과 미국이 강조하는 사드 배치의 목적은 북핵 위협에 대한 대응이며, 특히 트럼프 행정부는 오바마 행정부와 달리 북핵문제를 최우선적 정책 과제로

---

252) 유현정·주재우, “한국의 사드 배치 결정에 대한 중국의 대한(對韓) 경제보복과 한국의 대응방안,” 『세계지역연구논총』, 제35권 2호 (2017), pp. 167~186.

253) 위의 글, pp. 167~186.

254) 『세계일보』, 2017.03.08.

다루고 있다. 따라서 만약 북핵문제가 뚜렷하게 진전되거나(예, 핵 동결) 해결된다면, 사드 배치의 이유는 매우 약화되거나 사라질 수 있다. 즉 북핵 위협의 현저한 완화가 사드 철수를 가능하게 할 수 있으며, 한중관계는 복원될 수 있다. 그러나 북핵문제의 교착상태가 지속될 때 사드 철수는 쉽지 않을 것이며, 사드는 한중관계를 어렵게 하는 민감한 도전 요인으로 남을 가능성이 높다.

둘째, 사드 문제의 속성상 미국의 대중국 정책과 미중관계가 한중관계에 영향을 미칠 수 있다. 트럼프 행정부는 동아시아에서 지역질서 주도권 경쟁 및 미국 주도 패권질서 구축에 큰 관심이 없으며, 중국의 부상에 대한 견제보다 북핵문제에 정책적 우선순위를 두고 있다. 따라서 트럼프 행정부에게 있어서 사드는 상대적으로 북핵문제와의 연계성이 더욱 강해졌다고 볼 수 있다. 이와 같은 트럼프 정부의 대외정책 기조는 미국의 대중국 견제의 상대적 완화 및 미중 간 경쟁·갈등의 상대적 완화를 낳고, 중국은 사드에 대한 경계를 완화할 가능성이 있으며, 그에 따라 한중관계는 사드 배치 상태에서도 일정 수준의 개선의 기회를 찾을 가능성이 있다. 그러나 만약 북핵문제에 관한 이견, 남중국해, 무역 갈등 등의 문제로 미국의 대중국 공세가 강화될 경우, 중국은 사드에 대한 경계를 풀지 않을 것이며, 한중관계의 악화는 상당한 기간 동안 지속될 가능성도 있다.

### (3) 한러관계

오바마 행정부 시기 미러관계의 악화는 북핵문제 및 사드 배치와 더불어 한러관계 위축의 중요 요인이었다. 2014년 러시아의 우크라이나 개입 및 크림반도 점령은 미국을 비롯한 서방국가들의 대러제재를 유발하면서 미러관계 악화를 촉진했고, 시리아 내전에 대한 군사적 개입을 둘러싼 갈등은 양자 관계를 더욱 악화시켰다. 미러관계의 악화에 따라 한러관계도 소원해지는 ‘동조화’ 현상이 나타났다. 2013년 11월 푸틴의 방한 이후 박근혜 대통령의 모스크바 답방은 없었으며, 푸틴 방한 시 양 정상

이 선언했던 전략적 동반자관계는 유명무실해졌고, 양자 간 협력은 오히려 축소되었다.<sup>255)</sup> 이러한 미러관계와 한러관계의 동조화는 한국 외교의 한미동맹 중심주의에 상당부분 기인한다. 또한 북핵문제의 지속과 남북관계의 경색도 한국의 남북러 삼각경제협력 구상의 실현을 어렵게 만들면서 한러 협력의 기회를 축소시켰다. 러시아는 중국과 마찬가지로 사드의 한국 배치에 명확한 반대 입장을 견지하고 있으며, 따라서 사드 배치도 한러관계 위축의 한 요인이 되고 있다.

트럼프 행정부 출범 이후에도 미러관계 악화는 지속되고 있으며, 트럼프의 러시아 스캔들은 미국 정치에서 여전히 ‘폭발력’을 가진 중요 이슈로 남아 있고, 러시아의 크림반도 합병 및 시리아 아사드 정권 지원에 대한 미국 내 비판도 여전히 거세다. 따라서 향후에도 적어도 단기적으로는 미러관계의 개선 가능성은 매우 낮다고 볼 수 있다. 미국의 대러제재 지속과 미러관계 악화에 따라, 러시아는 미국과 경쟁하는 중국과 협력을 도모할 동기를 더욱 크게 가질 수 있으며 미국이 주도하는 한미일 삼각안보협력과 사드 배치에 대한 경계도 지속될 수 있다. 따라서 향후 미러관계 악화의 지속은 한미일 대(북)중러 대립을 촉진할 수 있으며, 한러관계에도 부정적 영향을 미칠 수 있다. 그러나, 만약 미러관계가 개선된다면, 그것은 동북아 대립구도의 완화 및 한러관계 개선의 가능성을 높일 수 있을 것이다. 또한 향후 한국 외교가 한미동맹 중심주의에서 벗어나서 보다 균형적인 지역협력을 도모한다면, 미러관계 악화가 한러관계에 부정적 영향을 줄 가능성은 낮아진다.

북핵문제 및 남북관계의 향방과 사드 배치 문제도 향후 한러관계에 중요한 영향을 미칠 것이다. 우선, 현재와 같은 북핵문제의 교착상태가 지속되고 남북관계의 단절이 지속된다면, 남북러 경제협력을 비롯한 한러

<sup>255)</sup> 현승수, “새 정부의 대러정책: 새로운 한러 협력을 위한 제언,” 『한반도포커스』, 제39호 (2017), pp. 33~40.

간 협력을 증진시킬 기회를 찾기가 상대적으로 어려울 수 있다. 한국은 북핵문제를 우회하여 러시아와의 협력을 도모해야 할 필요성을 가지지만, 북핵문제와 남북관계의 경색은 여전히 중요한 도전이 될 수 있다. 그러나 북핵문제가 뚜렷하게 진전되거나 해결된다면 한국은 남북러 경제 협력을 추진할 수 있을 뿐 아니라 한중관계에서와 마찬가지로 사드 배치 명분이 약화되고 철수의 가능성이 생기면서 한러관계 개선의 기회를 맞을 수 있다. 또한 한미관계 전망에서 설명한 바와 같이 트럼프의 미국 우선주의가 야기하는 한미동맹의 상대적 이완 가능성도 미러관계와 한러관계 동조화 경향을 약화시키면서 한러관계 개선의 이유로 작용할 수 있다.

#### (4) 한일관계

과거 오바마 행정부 시기 미국은 일본을 재균형의 가장 핵심적인 파트너로 간주하면서 미일동맹 강화를 추진했다. 오바마 행정부는 일본의 보통국가화 및 무력증강을 지지했으며, 동북아 역사문제에 대해서도 암묵적으로는 사실상 일본에 가까운 입장을 가졌다고 볼 수 있다.<sup>256)</sup> 2015년 말 한일 간 위안부 합의는 미국의 재균형 전략의 연장선에서 도출될 것이라 볼 수 있다. 오바마 시기 일본은 미국과의 관계에서 기존에 존재하던 역사 문제와 안보 문제를 둘러싼 ‘동맹의 딜레마’를 어느 정도 해결하였다. 즉, 오바마 대통령이 퇴임 전 2016년에 히로시마를 방문하고, 아베 수상이 하와이 진주만을 방문하면서 미일 간에 남아있던 역사 문제는 해결의 방향으로 진행되었다. 이러한 미일 간 역사 문제 해결은 향후 미일이 안보 문제를 비롯한 현안에 더욱 협력을 강화할 수 있는 토대가 되었다.

트럼프 행정부 출범 이후 TPP 탈퇴에도 불구하고 미국과 일본은 긴밀한 관계를 지속하고 있다. 향후 미국은 미일 간에는 물론 한일 간에도 역

<sup>256)</sup> 2015년 3월 미국 국무부 웬디 셔먼(Wendy Sherman) 차관은 동북아 3국(한국, 중국, 일본)의 역사 갈등은 3국 공동의 책임이며, 위안부 문제 관련하여 한국 정부가 민족주의에 기대어 값싼 박수를 얻으려 하고 있다고 발언한 바 있다. 『연합뉴스TV』, 2015.03.02.

사 문제가 이미 일단락되었다고 판단하면서, 한일 간 역사 및 영토 문제에 불개입 정책을 유지할 가능성이 높다. 이는 향후 문재인 정부가 한일 간 일본군 위안부 합의 재검토 작업과 함께 향후 일본 측에 재협상을 제기하는 데 있어서 도전 요인이 될 수 있다. 무엇보다 일본 측이 한일 일본군 위안부 합의 재협상 및 징용공 문제에 대해 1965년 한일 국교정상화 당시 이미 해결되었다는 입장과 함께 재협상을 거부하고 있는 상황은 앞으로의 한일관계에서 중요한 도전 요인으로 잠재되어 있다.

한편, 안보 측면에서 한국과 일본은 협력 관계를 유지해왔지만, 동중국해 및 남중국해 문제에 대해서는 한일 간에 입장차가 존재했다. 오바마 행정부 시기 일본은 미국과 함께 중국을 견제하려는 입장을 명확히 드러내면서 한국이 동참하기를 원했지만, 한국은 중국과의 관계를 고려해서 명확한 입장을 표명하기가 어려웠다. 트럼프 행정부 출범 이후 북핵문제가 최대의 이슈가 되는 동안 해양영토 문제는 상대적으로 침예한 갈등의 이슈로 부각되지는 않고 있다. 하지만 향후 만약 동중국해 및 남중국해 문제를 둘러싼 갈등이 심화된다면, 한국과 일본은 뚜렷한 입장 차이를 드러낼 가능성이 있다. 예를 들어, 한국은 중립적 입장을 취하고 일본은 미국과 더불어 중국을 견제하는 입장을 취할 가능성이 있다.

북핵문제 관련 한일 간 안보협력 논의가 증가하였고, (북핵 위협이 완화되지 않는다면) 앞으로도 이러한 경향은 지속될 수 있다. 문재인 정부와 아베 정부는 대북제재 공조를 추진하고 있으며, 또한 문재인 대통령은 후보 시절 재검토 의사를 밝혔던 한일군사정보보호협정(GSOMIA)의 자동 연장을 승인했다. 또한 한반도 및 일본 해역에서 한미일 간 미사일 탐지 및 추적 훈련이 실시되는 등 한일 간 안보협력이 증가하는 추세이다. 그러나, 한일 간 혹은 한미일 간 안보협력 증진은 북핵 위협 억지에 다소 기여할 수 있다 할지라도, 동북아의 지역적 대립(한미일 대 북중러)의 촉진을 야기하면서, 한국에 양날의 칼이 될 가능성을 가진다.

북핵문제 해결 및 대북정책 관련하여 한일 간 협력이 추진될 가능성도

존재한다. 문재인 정부가 대북제재·압박 국면에서도 (미국과 일본에 비해서) 북한과의 대화 필요성을 강조하는 반면, 아베 정부는 일관되게 대북제재 강경론을 주장하면서 한일 간에 견해차가 존재하는 것처럼 보인다. 하지만 아베 정부도 출범 이후 줄곧 북한에 대해 ‘압력과 대화’ 기조를 유지해왔고, 대북제재 국면 속에서도 일본인 납치자 문제 해결을 위한 비공식적 대화 자세를 유지해왔다는 측면에서 대북제재 국면이 소강상태에 접어들면 일본의 대북 대화 시도와 함께 한일 간에 대북 대화와 관련된 정책적 협력이 시도될 수 있는 기회 요인이 존재한다.

## 나. 북핵문제와 남북관계

트럼프 행정부는 출범 직후부터 오바마 행정부와 달리 북핵문제 해결을 최우선 과제로 삼겠다고 밝혔다. 북한의 핵·미사일 능력 고도화가 미국 안보 우선주의를 자극하면서 북핵문제가 미국 대외정책 과제의 첫 순위에 올라서도록 만들었다. 트럼프 행정부가 제시한 대북정책은 ‘최대의 압박과 관여’이다. 주된 요지는 북한에 대한 제재·압박을 강화하여 비핵화 협상태이블로 나오도록 한다는 것이다. 즉, 선(先)압박 후(後)대화 정책이다. 이 정책의 주된 골자는 오바마 행정부의 전략적 인내와 유사하지만, 제재·압박의 수위는 뚜렷하게 높아졌다. 경제제재의 강도가 크게 증가했을 뿐 아니라 북한의 외교관계 차단을 추진하고 대북 선제공격과 같은 군사적 옵션을 포함한 모든 정책을 고려할 수 있다고 강조한다. 이러한 압박 강화는 지난 4월과 8월 전쟁위기설로 비화되기도 하였다. 미국은 4-No 방침 같은 전향적 대북 메시지도 전하고 있지만, 10월 현재까지 아직 북한과 대화할 때가 아니라고 밝히고 있다.

한편, 중국과 러시아는 북핵문제 해결 방법에 대해 미국과 상이한 입장을 가지며, 조속한 대화·협상이 필요하다는 견해를 피력한다. 특히, 중국은 북핵문제 해결을 위해 쌍잠정과 쌍궤병행을 주장해왔다. 한미연합군 사훈련과 북한의 핵·미사일 실험을 잠정적으로 중단하고, 비핵화와 평

화협정 체결에 관한 병행적 논의를 시작해야 한다는 것이다. 러시아도 지난 7월 중러 정상회담에서 중국이 제안한 쌍잡정과 쌍궤병행에 지지 의사를 표명했다. 미국은 이러한 해법에 동의하지 않고 있으며, 제재·압박 우선의 방법을 강조하고 있다. 물론, 미국과 중·러는 북한의 핵개발이 국제평화를 위협한다는 인식과 한반도 비핵화 목표를 공유한다. 이러한 공통의 인식과 목표는 북한이 핵실험과 탄도미사일 실험을 거듭할 때마다 추진된 유엔 안보리 대북제재 결의안 통과와 동인이 되었다. 미국과 중·러 사이의 견해 차이가 존재하지만, 북핵문제의 핵심 당사자인 미국의 주도로 대북제재 국제공조는 강화되어왔고, 협상이 시작될 기미는 아직 보이지 않는다.

미국 주도 대북제재와 압박이 강화되고 대화·협상이 부재한 사이 북한은 핵·미사일 능력을 더욱 고도화해왔다. 2016년 1월과 9월 핵실험(4차 및 5차 핵실험)을 한 데 이어 2017년 9월에는 지금까지 북한의 핵실험 중 가장 폭발력이 큰, 스스로 수소폭탄이라고 주장하는 핵무기 실험을 단행하였다. 또한 북한의 탄도미사일 능력도 빠르게 강화되어왔다. 북한은 2016년 23회의 각종 탄도 미사일 발사 실험을 한 데 이어 2017년 초부터 9월 현재까지는 15회의 탄도미사일 실험을 단행하면서 핵무기 투발 능력을 신장해왔다.<sup>257)</sup> 특히 지난 7월에는 두 차례의 대륙간탄도미사일(ICBM) 실험을 통해, 미국 본토를 핵미사일로 타격할 수 있는 능력을 갖추었다고 주장했다. 결국, 2017년 10월 현재 트럼프 행정부의 대북 압박과 북한의 핵·미사일 능력 강화를 통한 대미 압박이 서로 대립하고 있는 국면이 지속되고 있다.

트럼프 행정부는 오바마 행정부의 전략적 인내를 실패로 규정하였고, ‘최대의 압박과 관여’를 통해 북한을 변화시킬 수 있다고 강조해왔다. 그러나 아직 북한이 비핵화 협상에 응할 움직임은 전혀 보이지 않으며, 미

---

<sup>257)</sup> 홍민, “북한의 핵·미사일 관련 주요 활동 분석,” p. 33.



국의 군사적 압박과 북한의 ICBM 및 핵실험으로 한반도의 긴장은 매우 고조되었다. 제재와 압박을 ‘최대한’ 강화하여 비핵화협상의 기회를 만들겠다는 트럼프 행정부의 정책은 아직 어떤 성과도 보여주지 못하고 있다. 대북제재·압박 강화에 북한은 양보하거나 굴복하기보다는 핵·미사일 능력 고도화에 더욱 매진하면서 대응하고 있는 것이 현실이다. 트럼프 행정부 대북정책의 결과를 판단하기 아직 이른 면이 있지만, 적어도 아직까지는 북한의 선제적 입장 변화를 기대했던 오바마 행정부 시기 전략적 인내의 실패가 다시 발생하고 있는 것으로 볼 수 있다.

북핵문제가 악화되는 동안 남북관계는 전면적 단절 상태를 걷고 있다. 2016년 1월 북한의 핵실험 이후 박근혜 정부는 개성공단 전면 가동 중단을 단행하였고 미국과 함께 대북제재 국제공조 강화에 적극 나섰다. 그 이후 남북 간 대화와 교류는 완전히 끊겼고, 군사 핫라인(hot-line)마저 차단되었다. 지난 5월 출범한 문재인 정부는 제재와 대화 병행의 대북정책 방향을 밝혔고, 베를린 선언을 통해 남북관계 개선과 교류·협력 증대를 위한 전향적인 정책들을 제시하였으며, 군사분계선에서의 긴장완화를 위한 남북 군사회담을 공식 제안하였다. 그러나 북한은 호응하지 않았다. 북한은 문재인 정부가 미국을 따라 대북제재·압박에 나서고 있다고 비판하면서, 자신의 대화상대는 미국이라는 입장을 보이고 있다.

지난 7월 북한의 ICBM 발사 실험과 9월 6차 핵실험 이후, 문재인 정부는 아직 북한과 대화할 때가 아니라는 입장을 보이고 있으며, 대북 억지 능력 강화를 포함한 미국과의 군사협력 그리고 대북제재와 압박 강화에 주력하고 있다. 남북관계 개선과 교류·협력의 증대를 주요 과제로 내세웠던 문재인 정부의 대북정책이 위기를 맞고 있다. 최대한의 압박을 추진하는 미국과의 공조를 우선시 하는 동안 북핵문제 해결과 남북관계 개선을 병행 추진하겠다는 한국의 대북정책 기조는 후퇴하고 있다. 오바마-박근혜 정부 시기에 이어 트럼프-문재인 정부 시기에도 북한의 핵·미사일 개발과 한·미의 대북제재·압박공조가 상호 상승 작용을 하는 동안,

남북관계는 최악의 국면에서 벗어나지 못하고 있다.

향후 북핵문제의 향방은 어떻게 될 것인가? 북핵문제 전망과 관련하여 가장 핵심적인 대립의 당사자이자 또한 대화가 필요한 주체인 미국과 북한의 관계를 중심으로 다음과 같은 세 가지 가능성을 추론해 볼 수 있다. 1) 대화·협상에 의한 타협, 2) 교착상태의 지속, 3) 전쟁. 첫째, 미국과 북한이 핵·미사일 동결과 평화협정 체결에 관한 협상을 시작하고 타협을 이룰 가능성이 있다. 최근까지 북미관계는 ‘말폭탄’을 장착한 군사적 압박이 서로 오가는 가운데 극한의 대립 양상을 보이고 있지만, 머지않아 대화·협상 국면으로 전환될 가능성도 다분히 존재한다. 미국 내에서 북핵 위협에 대한 인식이 뚜렷하게 증가했으며, 트럼프 행정부는 북핵문제 해결을 대외정책의 최우선적 과제로 간주하고 있다. 이는 북핵문제가 진전 또는 해결된다면 그것은 트럼프 행정부의 정치적 이득이자 자산이 되겠지만, 문제가 지속될수록 트럼프 행정부의 정치적 부담은 커져 갈 것임을 의미한다. 트럼프 행정부는 군사적 옵션을 포함한 모든 수단이 테이블 위에 있다고 강조하지만, 동시에 평화적 해결 방법을 선호한다고 밝혀왔다. 대북 선제공격을 선택할 경우 치루어야 할 전쟁의 대가와 동북아시아의 대혼돈을 미국이 감당하기 어려울 것이라는 점이 평화적 해법 선호의 주된 배경이다.

또한 미국은 제재와 압박 강화라는 수단을 강조하고 있지만, 이 수단만 가지고는 북한의 굴복 혹은 양보를 이끌어낼 가능성, 즉 비핵화 목표는 물론 핵동결이라는 제한적 목표에도 도달할 가능성은 매우 희박하다. 북한은 국제관계에서 ‘자주성’을 가장 중요한 원칙으로 간주하며, 핵무기를 체제의 생명줄로 여긴다. 북한은 한국전쟁 이후 60년 이상 제재의 그늘에서 살아왔으며, 최근 수년간 제재·압박의 강화에도 입장 변화는커녕 핵·미사일 개발을 더욱 가속화해왔다. 대외적 위협에 대한 억지와 체제의 보전이 북한 핵·미사일 개발의 주된 목적이기 때문이다. 미국이 제재와 압박의 한계를 직시할 때 대화국면 조성을 시도할 가능성이 높아질

것이다.

트럼프 행정부가 제재·압박 강화를 추진함에도 불구하고, 4-No 방침과 같은 전향적 입장을 밝혀왔고, 대화 재개 조건을 북한의 핵·미사일 실험 중단으로 완화한 점도 북미 간 협상의 가능성을 높이는 요인이다. 북한은 2014년 말부터 한미연합군사훈련을 중단한다면 핵·미사일 실험을 중단할 수 있다고 밝혀왔고, 2017년 6월에는 그러한 쌍잠정 상황에서 미국과 핵·미사일 동결 협상을 시작할 수 있다고 밝힌 바 있다. 또한 중국과 러시아도 쌍잠정을 통한 대화 재개를 촉구하고 있다. 미국과 북한이 명시적으로 또는 암묵적으로 쌍잠정 혹은 그와 유사한 합의를 이루고 협상이 시작된다면, 의제는 비핵화보다는 핵·미사일 동결 그리고 평화협정 체결이 될 가능성이 높다. 북한이 북미관계 정상화 이전에는, 비핵화를 의제로 삼는 것에 동의할 가능성이 매우 낮으며, 평화협정 체결은 체제 보전을 위한 북한의 핵심적 요구사항이기 때문이다. 또한 미국으로서도 핵·미사일 동결은 중요한 이득이 된다. 북한의 핵·미사일 능력 고도화를 차단하고 미국 본토에 대한 위협을 제거함과 더불어 북한 핵을 평화적으로 관리할 가능성을 높이기 때문이다. 이런 이유로 최근 미국 내 학자·전문가 사이에서 북한 핵무기에 대한 제한적 인정론 또는 핵동결 협상론이 부상하고 있다.<sup>258)</sup>

북핵문제 전망에 대한 두 번째 가능성은 대화·협상 부재의 교착상태가 지속되는 것이다. 미국의 주류 외교정책 엘리트들은 북핵문제가 25년째 해결되지 않고 있는 것에 대한 책임을 거의 전적으로 북한 탓으로 돌리는 경향이 있다. 2005년 9·19 공동성명 파기와 2006년 북한의 1차 핵실험이 미국의 BDA 제재 때문일 수 있다는 주장을 미국 내에서 찾기가 쉽지 않다. 미국은 25년간 대화·협상을 통해 문제를 해결하려고 노력해왔으

---

<sup>258)</sup> 예, Richard N. Haass, “Where to Go From Here: Rebooting American Foreign Policy,” *Foreign Affairs* (June/August 2017).

나 북한의 일방적 약속 파기와 거듭된 ‘도발’로 인해 실패했다는, 즉 대화 상대로서 북한을 믿을 수 없다는 인식이 확산되어 있다. 북한의 미국에 대한 불신도 깊다. 북한은 그동안의 협상 파기 혹은 실패의 원인을 전적으로 미국 탓으로 돌리곤 하며, 미국이 북한 체제를 인정하지 않거나 또는 정권교체 혹은 붕괴를 의도할 수도 있다는 인식을 가지고 있다. 이러한 북미 간 상호 불신이 대화·협상의 장애물이 되고, 미국의 대북 압박과 북한의 핵·미사일 개발을 지속시키는 요인이 될 수 있으며, 또한 협상이 시작되더라도 난관에 봉착할 가능성을 증가시킬 수 있다.

미국의 북한 체제 붕괴에 대한 ‘환상’도 북미관계의 교착상태를 지속시키는 요인이 될 수 있다. 북한 붕괴에 대한 기대는 오바마 행정부 시기 ‘전략적 인내’의 배경이기도 했다. 오바마는 북한체제가 오래가질 못할 것이라고 직접 언급하기도 했으며,<sup>259)</sup> 당시 백악관 관료들 사이에 팽배했던 북핵문제 해법은 북한 붕괴 및 남한으로의 흡수통일에 따른 비핵화였다.<sup>260)</sup> 힐러슨 미국무장관은 북한 정권교체 및 체제 붕괴를 의도하지 않는다고 공식적인 입장을 밝힌 바 있다. 그러나 북한체제 붕괴에 따른 비핵화는 워싱턴의 외교정책 엘리트 사이에 여전히 잠재되어 있는 기대 혹은 희망일 수 있으며, 이러한 희망이 대북제재·압박 일변도 정책을 뒷받침할 수 있다.

세 번째 가능성은 전쟁이다. 이 가능성은 매우 낮지만 완전히 배제하기는 어렵다. 지난 9월 19일 트럼프는 유엔총회 연설에서 “미국과 동맹국을 방어해야 한다면 북한을 완전히 파괴하는 것 이외에 다른 선택이 없을 것이다”라고 하였다.<sup>261)</sup> 트럼프의 유엔총회 연설에 대해 김정은은 이례

<sup>259)</sup> YouTube, “The YouTube Interview with President Obama,” (2015.01.22) <<http://www.youtube.com/watch?v=dCsrOCNq3g>>.

<sup>260)</sup> Jeffrey Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, p. 92.

<sup>261)</sup> The White House, “Remarks by President Trump to the 72<sup>nd</sup> Session of the United Nations General Assembly,” (September 19, 2017.) <<http://www>>.

적으로 직접 성명을 발표하여 초강경 대응조치를 심각하게 고려하겠다고 밝혔으며, 리용호 외무상은 트럼프의 연설을 선전포고로 간주하고, “미 전략폭격기가 북한 영공을 넘지 않아도 격추할 수 있다”고 주장했다.<sup>262)</sup> 전쟁은 만약 발생한다면, 전력 면에서 크게 뒤지는 북한의 공격보다는 미국의 선제공격에 의해서 발생하거나 또는 우발적 충돌의 확전으로 인해 초래될 가능성이 있다. 그러나 미국과 북한이 합리적(rational) 선택을 한다면 전쟁 가능성은 매우 낮을 것이다. 북한은 물론 미국도 한반도 전쟁의 대가와 파장을 감당하기 어려울 것이기 때문이다.

향후 남북관계에 있어서 최대 변수는 위에서 제시한 북핵문제의 향방이다. 만약 북핵문제의 뚜렷한 진전이 없고 교착상태가 지속된다면, 남북관계도 단절 혹은 경색국면에서 벗어나지 못하거나 또는 교류와 협력이 재개된다고 하여도 범위와 수준에 있어서 매우 제한적일 가능성이 높다. 북핵문제에 동반된 대북제재 국제공조가 남북관계 개선의 구조적 제약요인으로 작용하기 때문이다. 문재인 정부는 출범 이후 베를린 선언에서 밝힌 바와 같이 남북관계 개선의 의지를 분명히 가지고 있지만, 북한의 자금줄을 차단하기 위한 국제사회의 대북제재 조치는 남북한 간 경제적 협력에 장애가 되며, 한국이 실제로 추진할 수 있는 대북 교류·협력의 수준과 범위에는 제약이 따른다. 인도주의적 또는 사회문화적 교류·협력 확대의 가능성은 있지만, 개성공단 및 금강산 관광사업의 재개 등과 같은 남북경제협력은 북핵문제의 진전 없이는 어려울 전망이다.

더욱이 북한이 한국이 미국을 따라 자신에 대한 제재·압박에 나서고 있다고 인식하면서 대미관계를 우선시하는 점도 남북관계 개선을 위한 한국의 대북정책에는 장애요인이다. 2017년 10월 21일 모스크바에서 열린 국제비확산 회의 이후 최설희 북한 외무성 북미국장은 한국 언론과

---

whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-72nd-session-united-nations-general-assembly/> (검색일: 2017.10.12.).

<sup>262)</sup> 『연합뉴스』, 2017.09.26.

의 인터뷰에서 남북 대화 가능성에 대해 “(남북 간에) 이야기할 무슨 특별한 의제도 없었고 또 지금은 그러한 분위기도 아니다”라고 밝혔다.<sup>263)</sup> 또한 이 인터뷰에서 최선희 국장은 비핵화를 의제로 삼는 협상에 대한 거부 의사를 밝힘과 더불어 “대화를 통한 외교적 해결을 주장합니다”라고 동시에 표명했다. 여기서 대화의 상대는 사실상 미국을 의미한다.<sup>264)</sup>

민약 북핵문제에 관한 대화·협상 국면이 열리고 북핵문제가 개선 혹은 해결의 방향으로 진전된다면, 남북관계 개선의 전망은 밝아질 수 있다. 북핵문제의 진전은 북미 간 대화·협상의 진전과 관계의 개선 그리고 북한이 인식하는 위협 감소 및 한반도 긴장의 완화를 의미하며, 또한 국제 사회의 대북제재 완화에 관한 논의를 동반할 가능성이 높다. 이러한 환경은 남북관계 개선을 제약해왔던 요인들의 완화를 의미한다. 이와 같은 조건에서 한국은 남북관계 개선과 교류·협력의 증대를 위한 실효적인 대북정책을 적극적으로 추진할 수 있으며, 북한도 한국의 전향적 정책에 호응할 가능성이 높다. 따라서 남북관계는 인도적, 사회문화적 교류·협력의 활성화는 물론 개성공단 재가동 및 금강산 관광 재개를 포함한 폭넓은 수준에서의 경제협력도 가능한 새로운 전기를 맞이할 수 있다.

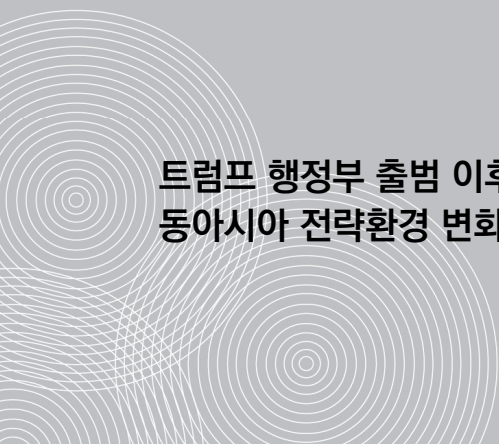
---

263) 『JTBC』, 2017.10.22.

264) 위의 글.

## VIII. 결론: 한국의 대응

김상기(통일연구원)  
이혜정(중앙대학교)  
이동률(동덕여자대학교)  
이우태(통일연구원)  
이기태(통일연구원)



**트럼프 행정부 출범 이후  
동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응**



평화와 번영은 국익의 핵심이고, 그에 대한 도전 요인들로부터 평화와 번영을 지켜 내는 것이 대외정책의 절대적 목표다. 대외정책 분야에서 문재인 정부가 직면한 대내외적 도전은 엄중하고도 복잡적이다. 그 도전은 다음과 같은 세 가지 요인의 착종으로 요약된다. 1) 미국 패권의 상대적 쇠퇴와 중국의 부상 등에 따른 국제환경의 변화, 2) 북한의 핵과 미사일 능력의 고도화로 인한 북핵문제의 성격 변화, 3) 남북관계와 지역협력 및 한미동맹의 불균형 심화 그리고 북핵과 한미동맹 등 대외정책에 대한 한국 사회 내부의 이념적, 정치적 갈등. 문재인 정부가 이와 같은 도전을 헤쳐 나가고 한반도의 평화와 번영을 이루어가는 데 필요한 주변 4강 정책 및 대북정책의 방향과 과제를 제시하고자 한다.

## 1. 주변 4강에 대한 대응

### 가. 트럼프의 도전과 한미동맹 재조정의 과제

1990년대 미국은 냉전의 종언과 경제부흥을 배경으로 압도적인 힘의 우위를 누렸다. 제국을 잃어버린 러시아는 체제전환의 경제적 고난에 시달렸고, 중국의 경제발전은 미국이 중국에게 자국 및 세계시장에의 접근을 허용하느냐에 달려 있었다. 미국의 전략가들은 동유럽으로 나토를 확장하고 구소련 연방국가의 핵무기를 폐기하면서 전 지구적 수준에서 압도적인 군사력의 우위를 유지할 수 있고, 또한 WTO를 통해 중국의 경제적 부상을 통제하고 중국의 정치 개혁과 미국 주도 국제질서로의 평화적이고 협력적인 통합을 이루어낼 수 있을 것으로 자신했다. 9·11 테러의 충격이 있었지만 이후 미국의 첨단 군사력이 아프가니스탄의 탈레반 정권과 이라크의 사담 후세인 정권을 신속하게 붕괴시키면서, 미국 패권의 단극시대는 지속되는 듯 보였다.

하지만 아프가니스탄과 이라크에서의 국가건설에 실패하고, 2008년 9월 15일 리먼 브라더스의 파산이 촉발한 미국발 금융위기가 대공황이

후 최악의 경제위기, ‘대침체’로 이어지면서 미국 패권의 경제적 근간이 침식되었다. 그 정치적 후폭풍은 2016년 대선에서 미국 우선주의의 기치 아래 기존의 미국 패권 질서를 전면적으로 비판하는 트럼프의 당선이었다. 그 사이 중국은 경제적 부상은 물론 군사력 증강과 주변 지역 군사적 통제의 강화, 그리고 대침체 이후에는 AIIB의 창설과 일대일로 구상으로 중국 중심의 경제 질서 수립을 도모해왔으며, 트럼프 정부가 TPP에서 탈퇴하고 경제적 민족주의를 추구하면서부터는 자유무역의 주창자 혹은 수호자로까지 나서고 있다. 또한 중국은 크림반도 합병과 우크라이나 사태 이후 미국과 지정학적 경쟁을 벌이고 있는 러시아와 군사적 협력을 강화해나가고 있다.

이러한 국제질서의 구조적 변화는 한국의 평화와 번영의 환경을 근본적으로 바꾸어놓았다. 중국은 미국을 제치고 수출입과 투자, 생산 네트워크 등에서 한국에 막대한 영향을 미치는 국가가 되었다. 미국과 중국의 군사력 경쟁은 동중국해와 남중국해에서 고조되었고, 대륙과 해양세력의 단층선으로서 한반도의 지정학적 긴장도 다시 높아졌다. 박근혜 정부가 아시아 패러독스라 명명했던, 경제적 협력과 정치안보적 경쟁은 기실 한반도에서 가장 첨예한 것이었다.

북한이 미사일 사정거리를 늘리고 6차에 걸친 핵실험으로 핵능력을 고도화하면서, 한반도에서의 아시아 패러독스는 더욱 심화되었다. 북한의 미사일 사정거리가 늘어나면서, 북핵문제는 비확산체제의 문제나 한국에 대한 군사적 위협을 넘어서서 일본 열도와 미국 본토의 안보 위협으로 그 성격이 변해갔다. 이에 대한 대응은 기존의 한미동맹 차원에서는 한미일 미사일 방어망과 억제력 강화였고 사드 배치는 그 일환이었다. 하지만, 중국에게 사드는 동북아의 전략적 균형을 깨뜨리는 위협이었고, 중국의 경제보복과 더불어 한중관계는 악화되었다. 한미동맹의 군사적 방어 논리가 지역 갈등의 원인이 되어 버린 것이다. 더 나아가 북한이 ICBM 개발에 박차를 가하면서는 한미동맹의 기존 확장역지 정책을 수

용하지 않는 주장들이 한미 양국에서 터져 나왔다. 미국에서는 한국에서의 전쟁 위험을 불사하는 본토 방위를 위한 예방전쟁론이 부상했고, 한국에서는 미국의 확장억지에 대한 불신으로 미국의 전술 핵무기 재배치나 독자적 핵무장론까지 제기되고 있다.

한미동맹의 군사적 관성만으로는 한국의 경제적 이익이나 평화가 모두 온전하게 지켜지지 않는 새로운 상황이 도래한 것이다. 하지만 한국은, 특히 보수진영은 이러한 변화에 제대로 대처하지 못했다. 한국의 정치적 판도는 대침체 이후 미국 패권의 쇠퇴란 국제정치의 판도와 엇갈렸다. 노무현 정부 때 중국은 한국의 제1의 수출입국이 되었고 2008년 대침체 이후 미국 패권의 경제적, 이념적 쇠퇴가 시작되었지만, 2007년 대선에서 승리한 이명박 정부는 2008년 이후 안보는 물론 경제와 가치에서도 한반도는 물론 지구적 차원에서 미국과 일체화하는 한미 전략동맹을 추진하였다. 이명박 정부의 비핵화를 전제로 한 대북정책이나 박근혜 정부의 흡수통일론이 오바마 정부의 전략적 인내와 맞물리는 동안 북한의 핵과 미사일 능력은 더욱 강화되었다.

2016년 1월 북한의 4차 핵실험 이후 박근혜 정부는 개성공단 폐쇄, 사드 배치 추진, 나진-하산 경협 중단을 통해서 자신의 한반도 신뢰프로세스, 동아시아평화협력구상, 유라시아 이니셔티브를 모두 폐기하였다. 이 조치는 대중국 접근을 차단하고 한미일 협력을 강화하려는 미국의 압박을 배경으로 한 것이었고, 또한 사드에 대한 기존의 전략적 모호성이나 개성공단이나 나진-하산 경협 프로젝트는 대북제재의 예외라고 주장해왔던 기존의 논리를 일거에 뒤엎으며, 남북, 지역, 지구적 차원에서 한국의 독자적 외교적 공간을 폐쇄해버리는 결정이었다. 그 조치들은, 이후 탄핵 국면에서 사드 배치 강행과 그에 대한 중국의 보복으로 인한 경제적 피해 확산이나 북한의 지속적인 '도발'을 고려하면, 결과적으로 기존 정책을 뒤집은 데 대한 변변한 '변명'도 없이 한국의 평화와 번영의 기반을 약화시킨 '적폐'였다.

이전 정부가 남긴 유산과 더불어 북한의 ICBM 실험과 추가 핵실험은 집권 초기 문재인 정부의 한반도 평화와 번영을 위한 외교안보정책 추진을 더욱 어렵게 하고 있다. 한반도에서 항구적 평화체제의 수립이나 중국과의 경제협력이나 신북방정책은 물론 아세안과의 경제협력을 통한 한반도 신경제지도의 수립은 모두 대북제재와 한미동맹의 방어와 억지력 강화에 의해 그 첫 걸음을 떼지 못하고 있는 형편이다. 문재인 대통령의 대북 석유 금수 요청을 거부한 이후 러시아가 블라디보스톡 근해에서 중국과 합동 군사훈련을 진행한 점은 경제와 정치안보의 분리란 아시아 패러독스를 복원하는 것조차 어려워진 한국 대외정책의 구조적 위기를 웅변한다.

한국 대외정책의 '구조 조정' 또는 '경로 변경'이 필요하다. 한국 대외정책의 구조적 여건 혹은 평화와 번영의 위협과 기회 요인이 변화했기 때문이다. 중국의 사드 보복으로 인한 경제적인 피해가 심각한데, 트럼프 대통령은 예방전쟁의 수사를 서슴지 않으며 또한 한미 FTA의 폐기를 위협하면서 재협상을 요구하고 있다. 관성적인 미국 의존, 한미동맹 만능론의 한계는 너무도 분명하다. 미국에 편중되지 않은, 남북관계는 물론이고 한중관계, 한러관계를 종합적으로 고려하는, 보다 균형적인 외교정책을 추진하면서 지역적 협력을 도모할 때 한반도의 평화와 번영의 전망이 밝아질 수 있다.

한미동맹의 재조정이 필요하다. 군사동맹의 필요성, 특히 미국의 확장억지 공약의 중요성은 여전하지만, 한미관계 전반을 '(군사)동맹'으로 치환하는 수사는 교정되어야 한다. 트럼프 행정부가 이미 그러한 관계 혹은 수사를 인정하지 않고 있다. 군사동맹의 방어나 억지력의 강화도 남북 사이 그리고 미중 사이의 안보 딜레마의 악순환을 방지하는 절제와 균형을 모색하면서 진행되어야 한다. 한미동맹의 군사적 논리에 따라 중국을 상대하고 사드 배치 문제에 대한 유연성을 버린다면, 한중관계 복원은 기대하기 어려울 것이며, 한국 경제는 중국 시장의 지지를 잃고 지속적 발전의 중요한 동력을 상실할 수 있다. 우선 사드와 미국 MD와의 연계를

차단할 방법이 있다면 그 방법을 적극 강구해야 하며, 또한 북핵문제의 진전 또는 해결과 사드 철수를 연동시킬 계획을 마련할 필요가 있다.

여느 국제관계와 마찬가지로 한미 간에도 안보 및 경제 측면 이익 차 혹은 견해 차의 발생은 당연하며, 그러한 차이가 협력의 필요성을 낳는다. ‘당당한’ 협력 외교의 추진이 필요하다. 미국이 미국 우선주의를 강조하고 한국도 한미동맹 우선주의를 추구한다면, 한미관계는 미국이 추구하는 안보·경제 이익의 틀에서 벗어나기 어려울 수 있다. 트럼프 행정부가 한미 FTA 폐기 카드를 들고 재협상에 임하는 동안 한국이 폐기 카드를 배제하고 임한다면, 재협상의 결과는 명약관화하다. 한편으로 폐기 가능성까지 염두에 둔 FTA 재협상 추진이 필요하다. 트럼프 행정부는 주권의 원칙을 표방하고, 동맹국의 안보 책임과 부담 증대를 강조하면서, 방위비 분담금 증액을 요구하고 있다. 이에 한국은 능동적으로 대응할 필요가 있다. 방위비 증액을 적정한 수준에서 수용하되, 문재인 정부의 공약이 기도한 전시작전권 환수를 조기에 추진하면서 한국 안보의 대미 의존을 축소하고 한국의 자율성을 증대하는 기회로 삼을 필요가 있다. 한미동맹 재조정은 한국의 대미 자율성이 증진되는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

국내정치적으로는 여론을 선도하고 계몽하는 담대한 리더십이 필요하다. 그간 한국의 정치경제적 발전은 북한은 물론 중국에 대한 우월의식과 편견을 배태했다. 이러한 민족주의적 감정은, 중국의 부상이라는 ‘현실’ 그리고 북한이 체제의 정치·경제적 문제 및 전 세계의 반대에도 불구하고 핵·미사일 능력을 향상시켜온 ‘현실’을 인식하는 데 장애가 되고 있다. 이는 또한 최근 북한의 6차 핵실험 이후 전술핵 재배치나 독자 핵무장론이 힘을 얻고 있는 이유이기도 하다. 민족주의적 반발의 여론을 따르거나 더 나아가 선동하는 안보 포퓰리즘으로는 평화도 번영도 확보할 수 없다. 안으로는 현실의 엄중함을 설득 및 계몽하고 밖으로는 한국의 평화와 번영의 이익에 기반한 명확한 메시지를 일관되게 관련 국가들에게 전달하면서 당당한 도전들을 헤쳐 나가려는 노력이 필요하다.

## 나. 대중·대미정책의 조화 및 한미중 협력의 과제

한중관계는 외생 변수인 ‘미국’과 ‘북한’ 변수에 의해 압도적인 영향을 받게 된 결과 2012년 이후 마치 롤러코스터를 탄 듯 급격한 기복을 보이게 되었다. 특히 2008년 미국 경제위기 이후 미중관계가 전혀 새로운 양태로 변화되었고, 북한의 핵·미사일 기술이 예상 밖으로 빠르게 고도화되면서 두 변수는 이제 한중 양국 간 협력의 동인은커녕 양자관계의 범주를 벗어난 악재로 변화하였다. 따라서 한중관계는 더 이상 양자 차원에 국한되고 있지 않게 된 만큼 한중관계를 새롭게 재설계하기 위해서는 미중관계, 한미동맹, 한일관계, 남북한관계, 북핵, 통일정책, 그리고 양국의 국내정치, 경제상황 등에 대한 유기적이고 종합적인 검토가 전제되어야 한다.

미중관계가 중국 부상의 새로운 접근, 트럼프 정부의 높은 불확실성과 불가측성 등으로 인해 관계가 유동적이며, 특히 미국의 동맹정책과 한반도 정책은 더욱 불명확하므로 그 유동성에 대응할 수 있는 전략적 유연성이 중요해졌다. 아울러 향후 미중 간에 어느 일방의 분명한 우세를 유지하기 어려운 관계가 전개될 가능성이 있으므로 기존의 관행과 매뉴얼에 의존하는 대응으로는 한계가 있을 수 있다. 결국 상황과 이슈에 따라 유연성을 갖고 대응할 수밖에 없다. 그러면서 가능한 한 미중 복합경쟁의 소용돌이에 빠질 수 있는 사안들을 예상하고 사전에 관리하는 선제적 대응이 요구된다. 아울러 한반도 이슈(북핵, 사드 등)가 복잡하게 얽혀 있는 상황에서는 남중국해와 같은 지역 이슈에 있어서는 최대한 원칙적이고 중립적인 입장을 고수하여 쟁점의 확장을 피할 필요가 있다.

그리고 한국의 독자적 전략 가치를 확장하기 위한 외교의 다변화가 필요하다. 미중 등 강대국에 집중된 한국의 외교지형에 근본적인 변화가 필요한 것이다. 트럼프 행정부 출범 이후 미중관계의 한 가지 가능성은 경쟁의 상대적 완화이지만, 경쟁의 지속·심화 가능성도 여전히 존재한

다. 지역 중견국들과의 협력 기반을 확장하는 것이 미중 경쟁 구도에서 한국의 새로운 전략 가치를 제고하는 하나의 방안이 될 수 있다. 즉 한국의 외교지형을 기존의 강대국 중심에서 다양화시키면서, 지역 중견국들과의 연대 형성으로 미중 경쟁의 파고를 넘고자 하는 노력이 필요하다. 이와 관련하여, 기존의 므타(MIKTA)를 넘어서는 협력기반의 확충이 필요하다. 중국은 므타에 관심을 보이면서도 다른 한편 그 구성이 ‘미국 동맹의 확장’이라는 경계심을 가지는 만큼 보다 중간적 위치에 있는 국가들의 참여를 확대시키는 노력이 필요하다. 예를 들어 미중의 남중국해 갈등이 고조되어 한국에 압박이 올 경우를 대비해서 아세안 국가들과의 협력을 강화할 필요가 있다. 남중국해 분쟁 시 미국도 중국도 아닌 아세안의 입장에서 원칙론을 견지하는 것이 하나의 대안이 될 수 있다.

한중 간 최대의 안보 이슈인 북핵문제에 대한 새로운 협력 방안이 강구되어야 한다. 한중관계의 안정화를 위한 근원적 현안은 결국 북핵문제이다. 북핵문제와 관련하여 한중협력이 확보되지 않는다면 문제 해결의 실마리를 찾기 어려울 뿐 아니라 한중관계 역시 미중관계 등 국제구조에 취약한 상황을 극복하지 못하면서 만성적 갈등 국면을 벗어나기 어렵다. 즉 한중 양국에게 북핵문제가 바로 시진핑 주석이 제시한 최우선 ‘구동(求同)의 이슈’임을 재확인할 필요가 있다. 동시에 북핵문제가 미중의 지정학 경쟁의 영향으로부터 자유롭지 않은 현실을 감안할 때 이러한 한계를 돌파하기 위해서는 한국의 주도적 역할이 점차 더욱 중요해져야 한다는 점을 중국에게 인식시키는 것이 중요하다.

한중 양국은 기본적으로 ‘한반도의 안정과 비핵화’에 대해 일치된 입장을 견지하고 있고, 중국 역시 한국 신정부의 대북정책의 변화에 대한 기대가 높은 만큼 구체적인 해법에서의 접점을 찾기 위한 논의에 진입할 필요가 있다. 이를 위해서 양국은 북핵문제 해법은 물론이고 한반도 평화 체제 수립 및 그 이후 한반도 정세에 대해서도 원론적 차원에서라도 검토할 수 있는 환경을 조성하는 것이 중요하다. 미래 한반도 지형에 대한 전

략적 불신의 해소가 현재 한중 간의 협력을 더욱 촉진할 수 있을 것이다.

그리고 이러한 한반도 전략지형에 대한 논의는 결국 한미중 삼국 간 논의를 필요로 함을 강조하여, 한미중 대화채널의 중요성을 중국에게 적극적으로 설득해가야 한다. 한중협력과 한미협력을 바탕으로 한미중 삼각협력을 도모하여 북핵문제 해결을 위한 논의의 활성화는 물론이고 미래 한반도 전략지형과 관련한 논의와 협력을 한국이 주도해나갈 필요가 있다. 현실적 어려움이 있더라도 한미중 삼국이 북핵 해결의 모든 가능한 방법을 열어 놓고 논의할 수 있는 다양한 소통의 장을 낮은 단계에서부터 점진적이고 지속적으로 만들려는 노력이 중요한 시점이며, 미래 한반도 평화체제의 구축을 한국이 주도하기 위한 준비가 필요하다. 그리고 한미중 대화에서 출발하여 한중리, 한중일, 그리고 미중남북한 등 다양한 소다자 대화로 확장해 간다면 동북아에 한미일 대 북중러라는 ‘냉전의 귀환’을 방지하는 데도 기여하게 될 것이다.

#### 다. 대러·대일 정책 방향

한러관계는 미러관계의 영향을 크게 받아왔다. 즉 미러관계 악화 상황에서 대미 관계를 우선시하는 한국으로서는 러시아와의 관계에서 운신의 폭이 넓지 않았다. 트럼프 행정부 출범 이후에도 미러관계는 적어도 단기적으로는 악화상태에서 벗어나기 어려울 것 같다. 더욱이 북핵문제 해법에 있어서도 미러 간 이견이 존재하며, 사드 배치도 한러관계의 장애물이다. 이와 같은 조건이 한러관계의 전망에 대한 긍정적 답을 하기 어렵게 만들지만, 한국은 한반도의 평화와 번영을 위해 러시아와의 관계를 증진해야할 필요성들을 가진다. 한러 협력을 증진하기 위해 우선 한국은 앞서 설명한 바와 같이 미국에 편중된 대외정책을 교정할 필요가 있다. 한국 외교가 한미동맹 우선주의 기조로 지속 추진될 때 한러관계는 개선의 여지를 찾기 어려워질 수 있다. 보다 균형적인 외교정책으로 지역협력을 도모할 때 한러관계는 미러관계와의 동조화에서 탈피할 수 있다.



한러 협력의 중요성은 특히 북핵문제 및 북방경제협력과 관련된다. 첫째, 북핵문제와 관련하여, 한국과 러시아는 해법에 대한 부분적 견해차에도 불구하고 한반도 비핵화와 안정이라는 목표를 공유한다. 러시아는 대북제재 국면에서도 북한과 상대적으로 우호적 관계를 유지하고 있으며, 또한 북핵문제 해결에 있어서 조속한 대화·협상이 필요하다는 입장을 견지하고 있다. 이는 곧 러시아가 북핵 대화·협상 국면 조성의 조력자 역할을 할 여지가 있다는 의미이다. 물론 북핵문제가 러시아 대외정책의 최우선적 관심사는 아니며 북핵문제가 북미관계와 근원적으로 관련된 문제라고 볼 때 러시아의 역할에 대한 과도한 기대는 갖지 말아야 할 것이다. 하지만 한국으로서는 러시아를 통한 대북접근을 북핵문제의 돌파구를 찾기 위한 하나의 가용 수단으로 검토할 수 있다.

둘째, 북방경제의 기회도 한러협력 증진의 필요성을 증가시킨다. 푸틴 정부의 동아시아 전략에서 극동 개발은 중요한 의미를 가진다. 또한 푸틴 정부는 중국과 극동지역 개발 협력을 도모하지만 다른 한편으로는 중국의 영향력 증대를 경계하면서 한국의 투자를 더욱 필요로 하고 있다. 이는 북방경제 협력을 추구하는 한국에게 기회이며, 한러협력 촉진의 계기가 될 수 있다. 또한 북방경제 관련 한러협력 증진은 북핵문제 해결 및 동북아 정세 안정을 위한 러시아의 기여를 유도할 수 있다는 점에서도 의미가 있다. 그러나 동시에 한국은 북핵문제로 인한 남북러 협력의 어려움과 동북아 불안정이 장애물이 될 수 있으며 또한 극동지역의 낙후한 인프라로 인해 투자에 대한 수익을 조기에 거두기 어려울 수 있다는 점을 고려해야 한다. 북방경제 개발에 대한 과도한 기대와 성급한 투자의 위험에 유의해야 할 것이다.

한일관계는 오바마 행정부가 재균형 전략을 추진하는 시기 중요한 변화를 겪었다. 오바마 행정부는 재균형의 중요 수단으로 한미일 삼각안보 협력을 적극적으로 추진했고, 한일 간 위안부 합의 및 군사정보보호협정은 재균형의 산물이었다. 결과적으로 위안부 문제를 둘러싼 한일 간 갈등

은 해소는 되지 않은 채 봉합되었고, 한일 간 안보협력은 증진되었다. 그러나 다른 한편, 한미일 삼각안보협력 추진은 중국의 경계를 야기했고, 사드 배치와 더불어 한중관계가 경색되는 배경이 되었으며, 한미일 대중러의 동북아 지역대립구도의 형성을 촉진했다.

향후 한국의 대일 정책에 있어서 가장 유의할 점은 오바마 행정부 시기처럼 한미일 삼각안보협력의 틀이 한국의 대외관계를 제약할 수 있다는 점이다. 일본은 전략적으로 북핵 위협 뿐 아니라 중국의 부상을 견제하고 있으며, 한국이 한미일 삼각안보협력에 적극적으로 동참하기를 원하고 있다. 한미일 삼각안보협력의 강화는 북핵 위협을 명분으로 한다고 할지라도, 지역의 구조적 특성으로 중국과 러시아의 견제 혹은 반발을 동반한다. 한중협력 및 한러협력 필요성 그리고 지역적 대립 완화 필요성을 고려할 때 한미일 삼각안보협력 강화는 한국의 안보 및 경제 양면에서 이득보다 손실이 더 클 가능성을 가진다. 한일 간 경제, 사회, 문화적 교류와 협력의 증진은 필요하지만, 군사적 협력의 강화는 오히려 한국의 이익을 침해할 수 있다는 점에 유의해야 한다.

안보 이슈 관련하여 군사적 협력보다는 북한과의 대화 측면에서 한일 간 협력의 기회가 생길 수 있다. 아베는 한편으로는 북핵 위협을 국내 정치적 이득을 위해 활용하기도 하지만, 자신의 정치적 숙원이라 할 수 있는 ‘일본인 납치자 문제’ 해결을 위해서라면 대북 대화에 적극적으로 나선 의지를 가지고 있다. 따라서 일본은 한국에게 있어서 대북 대화 국면 촉진을 위한 파트너로서 역할을 할 수 있는 잠재성을 가진다. 즉, 대북 대화 국면 조성을 위해 한국과 일본이 협력하여 미국을 설득할 기회를 가질 수 있다.

## 2. 대북정책

한국 대외정책의 가장 시급하고 중대한 과제는 북핵문제의 해결이며, 대북정책의 초점도 북핵문제에 있다. 북한의 핵·미사일 개발은 그 자체로 한반도와 동북아의 평화를 저해하는 요인일 뿐 아니라, 그에 대한 미국의 전략적 대응과 더불어 한미일 대 중러의 대립적 지역 구도를 촉진하면서 한국의 대외관계를 속박하는 한 요인이 되고 있다. 북핵문제는 또한 국제사회의 제재를 동반하면서 남북관계 개선을 어렵게 하고 있다. 북핵문제가 지속될 때 한반도의 평화와 번영은 제약을 받을 수밖에 없다. 문재인 정부 최대의 대외정책 과제가 북핵문제 해결이 될 수밖에 없는 이유이다.

문재인 정부는 취임 초기 북핵문제 관련하여 제재와 대화 병행의 정책 방침을 밝히고, 과거 정부 그리고 미국 트럼프 정부에 비해 상대적으로 북한과의 대화·협상을 통한 문제 해결을 강조했다. 그러나 6월 말 한미 정상회담, 7월 북한의 ICBM 발사 실험, 그리고 9월 북한의 6차 핵실험을 거치는 동안, 문재인 정부의 대북정책은 상대적으로 제재와 압박을 강조하는 방향으로 선회하였다. 베를린 선언을 폐기하거나 대화를 통한 문제 해결을 포기한 것은 아니지만, 조속한 대화·협상 추진을 통해 문제를 해결하려는 동력은 상당히 떨어진 것으로 보인다. 문재인 대통령은 9월 5일 “북한 핵문제 해결에 도움이 된다면 나는 어떤 종류의 대화도 피하지 않겠지만 지금은 북한과 대화할 적절한 때가 아니다”<sup>265)</sup> 대화·협상보다는 미국과의 대북제재·압박 공조에 더욱 주력하는 방향으로 정책이 추진되고 있다.

앞서 VII장에서 설명했듯이 향후 북핵문제는, 매우 희박한 가능성의 전쟁을 제외하고는, 대화 국면이 열리고 협상이 시작되거나 또는 교착 상태

<sup>265)</sup> 『연합뉴스』, 2017.09.05.

가 지속되는 방향으로 전개될 수 있다. 교착 상태의 지속은 곧 북한 핵·미사일 능력의 지속적 신장 가능성을 높이며, 이는 북핵문제가 한반도 및 동북아의 평화 그리고 한국의 대외관계 및 남북관계의 제약 요인으로 남거나, 또는 그 제약이 강화된다는 것을 의미한다. 따라서 대화·협상의 추진을 위한 매우 적극적인 노력이 필요하다.

문제는 방법이다. 현재 한국은 미국이 추진하는 ‘최대의 압박’ 정책에 동조하면서 제재와 압박을 강화하여 북한을 협상 테이블로 유도하는 정책을 펴고 있다. 그러나 제재·압박 일변도의 방법이 북한의 입장 변화를 낳을 가능성은 매우 희박해 보인다. 북한은 떨리는 한국전쟁 이후부터 제재를 받아왔으며, 가까이는 2006년 1차 핵실험 이후 지속적으로 강화되는 국제사회의 제재와 압박에도 핵·미사일 능력 고도화를 빠르게 추진해왔다. 특히, 2012년 이후 공식적 북핵 대화·협상이 부재하고 국제사회와 북한 사이 교류가 크게 축소된 기간에 북한은 핵·미사일 개발에 더욱 주력하였다. 북한이 제재·압박에 굴복하거나 선제적 양보의 입장을 취하면서 비핵화 협상에 나설 가능성은 매우 희박할 것 같다. 지난 10월 21일 모스크바에서 개최된 국제 핵 비확산 회의 직후 최설희 북한 외무성 북미국장은 대화를 통한 외교적 해결을 주장하면서도, “조선반도 우리 비핵화를 전제로 하는, 목표로 하는 회담에는 나가지 않겠다”는 명확한 입장을 밝혔다.<sup>266)</sup>

북한 핵개발의 주된 목적은 체제 보전에 있으며, 북한이 인식하는 주된 체제 위협은 미국이다.<sup>267)</sup> 북한의 입장은 분명하다. 미국의 대북 적대시 정책이 지속되는 한 핵·미사일 개발을 계속한다는 것이다. 북한은 핵무기를 자신의 생명줄로 인식하며, 외부 위협이 해소되지 않을 때 핵무기를 포기할 가능성은 거의 없다. 제재·압박 일변도의 정책이 성공하기 어려

266) 『JTBC』, 2017.10.23.

267) 김상기, “트럼프 행정부의 대북정책과 한국의 과제.”

운 이유이다. 대북 원유 금수조치 같은 초강경 제재의 현실화 가능성도 중국과 러시아의 반대로 매우 낮지만, 그러한 제재가 취해진다 하여도 북한은 원유보다 강력한 생명줄로 인식하는 ‘자주성’ 혹은 핵무기를 포기할 것 같지는 않다. 결과적으로 북미관계가 개선되지 않으면 북핵문제의 뚜렷한 진전을 기대하기 어려울 것이며, 또한 북미관계가 대사급 수교의 수준으로 정상화되어 북한이 인식하는 위협이 사실상 해소되는 단계에 진입하지 않는다면 비핵화는 요원한 과제가 될 것으로 보인다.

북핵문제 접근 방법을 수정할 필요가 있다. 문재인 정부는 제재와 압박 강화보다는 조속한 대화·협상 국면이 조성될 때 북핵문제의 진전 또는 해결 가능성이 높아질 수 있다는 명확한 인식을 가질 필요가 있다. 북핵문제를 둘러싼 대립관계의 핵심적 당사자는 북한과 미국이며, 북미 간 대화(양자, 4자, 또는 6자) 없이는 문제는 해결되지 않는다. 따라서 한국은 북미 간 대화·협상이 이루어 질 수 있도록 중재하고 촉진하는 적극적 역할을 수행해야 할 것이다.

이 과정에서 미국을 설득하는 것이 중요하다. 트럼프 행정부가 행동 측면에서 사실상 제재·압박 일변도의 정책을 펴는 이유는 그 정책의 실효성에 대한 기대를 갖고 있기 때문이다. 또한 과거 오바마 행정부의 전략적 인내의 배경이기도 했던 북한 붕괴에 대한 기대가 워싱턴 외교정책 엘리트 사이에 여전히 존재하면서 제재·압박 중심 정책을 추진하고 있을 가능성도 있다. 문재인 정부는 이와 같은 기대들이 현실화되기 어렵다는 점을, 그리고 그러한 기대가 북핵문제의 해결을 어렵게 할 수 있다는 점을 효과적으로 설득해야 한다. 다행히 트럼프 행정부는 북핵문제 해결을 최우선적 정책 과제로 삼고 있으며, 또한 (공식적) 대화 시작을 위해 제시하는 조건도 오바마 정부에 비해서 완화되었다. 이 점이 문재인 정부에게 기회일 수 있다. 북핵문제 해결을 위해, 더 이상 북한에게 시간을 주지 말고, 대화·협상의 조속한 추진으로 북핵문제가 진전의 단계에 접어들 수 있도록 해 나가야 한다. 이 과정에서 트럼프 행정부와 이견이 발생하

거나 때로는 어느 정도의 마찰이 발생하는 것을 지나치게 두려워하지 말아야 할 것이다. 문재인 정부와 트럼프 정부는 비핵화라는 궁극적 목표뿐 아니라 평화적 해결에 대한 선호도 공유한다. 세부적 방법론의 차이는 언제든지 존재할 수 있고, 그에 따른 마찰은 실효적인 해법을 찾기 위해 한미가 협력하는 과정에서 발생하는 자연스러운 현상으로 인식해야 한다.

미국을 설득하고 북핵문제의 실효적 해법을 추진하기 위한 노력을 추진함과 동시에 북한도 설득해야 하며 조속히 대화의 장으로 나오도록 유도해야 한다. 문재인 정부의 보다 적극적인 대북 접근이 필요하다. 공식적 혹은 비공식적 대북특사 파견은 여전히 유효한 방법일 수 있다. 대북 특사는 한미가 협의하고 조율한 대화 여건 혹은 협상 의제에 대한 제안을 북한에 제시하고 협상테이블 복귀를 설득함과 동시에 북한의 진의와 제안을 미국에 전달하면서 양자 간 인식차를 좁히고 협상 국면 조성을 용이하게 할 수 있을 것이다.<sup>268)</sup>

대화·협상은 조건을 두지 않을 때 조속히 시작될 수 있지만, 필요하다면 쌍잡정과 같은 방식, 즉 북한의 핵·미사일 실험의 잠정적 중단과 한미 연합군사훈련의 잠정적 중단 혹은 축소를 대화·협상의 적절한 여건으로 간주하는 것도 방법이다. 쌍잡정은 중국과 러시아가 지지하고 있으며, 북한은 이미 2014년 말부터 쌍잡정이 북미 간 대화·협상을 위한 여건이 될 수 있음을 밝혀왔고 지난 6월에도 동일한 입장을 밝힌 바 있다. 미국은 지난 8월경부터 북한과 대화하기 위한 적절한 여건으로 북한의 핵·미사일 실험 중단을 요구하고 있다. 따라서, 북한이 핵·미사일 실험을 잠정 중단하고, 만약 한미가 연합군사훈련을 잠정적으로 중단 혹은 축소할 수 있다면, 대화·협상의 가능성은 매우 높아질 수 있다.

이와 같은 쌍잡정이 반드시 공식적 선언을 통해 이루어질 이유는 없다.

---

<sup>268)</sup> 김상기, “한미 정상회담의 의미와 향후 과제,” (통일연구원 Online Series CO 17-19, 2017.07.11.) <<http://lib.kinu.or.kr/wonmun/008/001484865.pdf>>.

비공식적 혹은 암묵적인 상호 인정으로 진행될 수도 있다. 평창동계올림픽이 좋은 기회가 될 수 있다. 북한의 올림픽 참여를 적극적으로 유도함과 동시에 북한의 핵·미사일 실험의 잠정적 중단을 유도하고, 한미는 평창올림픽과 패럴림픽 전후 한반도 긴장완화의 필요성에 따라 2월 말로 예정되어있는 키리졸브·독수리 훈련의 잠정적 중단을 검토할 필요가 있다. 올림픽 정신으로서의 평화와 화합 그리고 올림픽 자체의 성공적 개최와 진행을 위해서도 군사적 긴장 완화를 위한 한미연합군사훈련의 잠정적 중단은 충분히 명분을 가질 수 있다. 올림픽을 전후로 쌍잠정이 암묵적으로 인정되는 상황에서 북미 간 공식 대화·협상이 시작될 수 있다.

대화 시작의 여건을 만드는 것도 중요하지만, 또 다른 쟁점은 협상의 의제이다. 궁극적인 혹은 최종적인 목표가 비핵화인 것은 분명하지만, 단기적으로는 보다 현실적인 목표를 설정할 필요가 있다. 우선은, 협상 의제를 IAEA 사찰단 파견을 포함한 핵동결과 중·장거리 미사일 개발 중단 그리고 평화협정 체결과 대북제재 완화에 초점을 맞출 필요가 있다. 북한이 6차 핵실험까지 진행한 사실상 핵무기 보유 국가이며, 현 시점에서 비핵화를 의제로 삼는 협상은 (북한이 분명한 입장을 밝히고 있듯이) 개최 자체가 매우 어려울 것이고, 비핵화를 의제로 고집할 때 북한에 핵·미사일 능력 신장을 위한 시간만 벌어줄 수도 있기 때문이다. 북한의 ‘핵 보유 지위’를 인정하자는 것이 아니라 협상의 우선적 의제를 현실화하자는 것이다.

위와 같은 협상 의제는 북미 쌍방 그리고 한국 모두의 이해에 부합할 수 있다. 미국은 북한의 핵동결과 중·장거리 미사일 개발 중단으로 자신에 대한 안보 위협을 크게 감소시킬 수 있을 뿐 아니라 국내 정치적으로도 중요한 이득을 볼 수 있다. 북한은 핵무기를 포기하지 않은 상태에서 평화협정 체결과 제재의 완화를 통해 안보 위협 감소와 더불어 경제적 어려움을 덜 수 있다. 한국은 북핵 위협이 제거되는 것은 아니지만, IAEA 사찰단 복귀와 핵동결이 북한 핵무기에 대한 평화적 관리 가능성을 높일 수

있다는 점에서 위협 수준을 크게 감소시킬 수 있으며, 또한 평화협정의 체결로 한반도 평화체제 구축의 전기를 마련할 수 있고, 대북제재 완화는 남북 경제협력의 기회를 확대시킬 수 있다. 지난 10월 모스크바 국제 핵 비확산 회의 이후 북한의 최선희 북미국장은 언론 인터뷰에서 비핵화 협상 가능성을 부인하면서도 미국과 대화를 통한 외교적 해결 의지를 표명한 바 있다. 이 발언은 북한이 비핵화가 아닌 핵동결 협상에는 응할 의사가 있다는 것으로 해석될 수 있다.<sup>269)</sup> 미국은 현재 비핵화를 협상 의제로 삼아야 한다는 입장을 유지하고 있지만, 미국 국내에서 핵동결 협상 필요성에 대한 전문가들의 주장이 제기되고 있으며, 핵·미사일 동결에 의한 미국의 이득을 고려할 때 입장 변화의 가능성은 충분히 있다고 볼 수 있다. 북미 양자 간 협상 의제에 관한 입장 조율 및 조정이 이루어 질 수 있도록 한국이 적극적으로 역할을 할 필요가 있다.

앞서 기술했듯이 비핵화는 북미관계 정상화를 필요로 한다. 평화협정 체결이 곧 북미관계 정상화를 의미하는 것은 아니다. 북미 간 신뢰구축을 위해 적지 않은 시간이 필요할 것이다. 평화협정 체결로 시작되는 명실상부한 한반도 평화체제 구축의 과정에서 북미관계 정상화를 지원하는 한국의 적극적 노력이 있어야 할 것이다. 북미 간 연락사무소 개설을 시작으로 대사급 수교에 이르기까지의 계획을 구상하는 한미 간 협력이 필요하다. 한반도 비핵화라는 궁극적인 목표를 견지하되, 현 시점에서는 IAEA 사찰단 파견을 포함한 북한의 핵동결 및 중장거리 미사일 개발 중단 그리고 평화협정 체결 및 대북제재의 완화에 초점을 맞춘 현실적인 협상 의제의 추진이 필요할 것으로 보인다.

북핵 대화·협상의 시작 그리고 북핵문제의 진전 또는 해결은 남북관계

<sup>269)</sup> 2017년 6월 북한의 인도주재 대사 계춘영은 인도 방송 위온(Wion)과의 인터뷰에서 한미가 연합군사훈련을 잠정 중단하면 북한도 핵·미사일 실험을 잠정 중단할 수 있으며, 이러한 여건에서 미국과 핵·미사일 개발 동결 협상을 할 수 있다고 밝힌 바 있다. *Wion*, June 21, 2017.



가 크게 개선될 수 있는 기회를 제공할 것이다. 그러나 북핵문제가 진전되지 않는다고 해서 남북관계의 경색을 방지할 수는 없다. 한 가지 이유는 남북관계의 단절이 우발적 충돌의 가능성을 증가시키면서 한반도의 긴장을 더욱 고조시키기 때문이며, 다른 이유는 남북관계 개선이 북핵문제 해결에도 도움이 되기 때문이다. 남북관계 단절 상태가 지속될 때 한국이 미국을 설득하거나 북미 간 중재 혹은 조율에 나서는 등 북핵문제에 있어서 역할을 할 수 있는 여지는 축소될 것이다. 국제사회의 대북제재 공조로 한국의 대북 교류·협력 추진에 한계가 있지만, 가능한 범위에서 적극적인 노력을 해야 할 것이며, 남북대화를 위한 지속적 시도가 필요하다. 다가오는 평창 동계올림픽은 남북관계 개선에도 좋은 기회가 될 것이다.



# 참고문헌

## 1. 단행본

고재남. 『우크라이나 사태 이후 러시아의 대내외 정책 변화』. 서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2016.

이혜정. 『냉전 이후 미국 패권』. 파주: 한울, 2017.

제성훈·강부균. 『3기 푸틴 정부의 '대외정책개념'과 정책적 시사점』. 서울: 대외경제정책연구원, 2013.

한국전략문제연구소. 『동아시아 전략평가 2017』. 서울: 한국전략문제연구소, 2017.

Bader, Jeffrey. *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*. Washington. D.C.: Brookings Institution Press, 2011.

Cherlin, Andrew J. *Labor's Love Lost: The Rise and Fall of the Working Class Family in America*. New York: Russell Sage Foundation, 2014.

Crouch, Colin. *The Strange Non-Death of Neo-liberalism*. Cambridge: Polity, 2011.

Halper, Stefan. *The Beijing Consensus: Legitimizing Authoritarianism in Our Time*. New York: Basic Books, 2012.

Ikenberry, G. John. *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. Princeton: Princeton University Press, 2011.

Katznelson, Ira. *When Affirmative Action was White: An Untold History of Racial Inequality in Twentieth-Century America*. New York: Norton, 2006.

Lee, Heajeong. *The Making of American Hegemony from the Great Depression to the Korean War*. Seoul: Seoul National University, 2000.

Murray, Charles. *Coming Apart: The State of white America, 1960-*

2010. New York: Crown Forum, 2012.
- Posen, Barry R. *Restraint: A New Foundation for U.S. Grand Strategy*. Ithaca: Cornell University Press, 2014.
- Putnam, Robert D. *Our Kids: The American Dream in Crisis*. New York: Simon&Schuster, 2013.
- Rose, Gidoen edited. *What Was the Liberal Order? The World We May Be Losing*. New York: Council on Foreign Relations, 2017.
- Trump, Donald J. *Crippled America: How to Make America Great Again*. New York: Theshold Editions, 2015.

## 2. 논문, 북 챕터

- 강봉구. “강대국으로의 복귀?: 푸틴시대의 대외정책 (2000~2014).” 『슬라브 연구』. 제30권 1호, 2014.
- 권태환. “북한 6차 핵실험에 대한 일본의 대응.” 『정세와 정책』. 2017년 10월호.
- 김동엽. “사드 한반도 배치의 군사적 효용성과 한반도 미래.” 『국제정치논총』. 제57권 2호, 2017.
- 김상기. “기रो에 선 한반도: 2010년대 미중관계 변화와 한국의 전략.” 『한국 정치학회보』. 제48권 5호, 2014.
- \_\_\_\_\_. “미국의 대안적 대전략: 자제?.” 『KINU 통일플러스』. 제1권 4호, 2015.
- \_\_\_\_\_. “오바마 2기 정부의 북핵 문제에 대한 입장과 전략.” 『한반도포커스』. 제26호, 2013.
- 김성한. “동북아 세 가지 삼각관계의 역학구도: 한중일. 한미일. 한미중 관계.” 『국제관계연구』. 제20권 1호, 2015.
- \_\_\_\_\_. “미국 트럼프 행정부 출범과 한미관계의 방향.” 『신아세아』. 제24권 1호, 2017.
- 김인성. “한국의 사드 배치와 러시아의 반응에 대한 고찰.” 『민족연구』. 제67호, 2016.
- 김정기. “최근 러시아의 동아시아 정세 인식과 전략적 입장.” 『중소연구』.

- 제40권 1호, 2016.
- 박건영. “오바마의 주판과 긴 파장?: 재균형과 한반도에 대한 함의.” 『한국과 국제정치』. 제29권 3호, 2013.
- 박정민. “러시아의 동아시아 전략과 6자회담.” 『중소연구』. 제35권 1호, 2011.
- 박창희. “중국의 군사력 증강 평가와 우리의 대응방향.” 『전략연구』. 제57호, 2013.
- 서정진·차태서. “트럼프 행정부와 미국외교의 잭슨주의 전환.” 『한국과 국제정치』. 제33권 1호, 2017.
- 양정훈. “러시아의 세계화 전략과 대한반도 정책.” 『통일전략』. 제16권 1호, 2016.
- 우평균. “러시아의 한반도 정책: 북핵, 사드(THAAD) 반대 및 한국의 대응.” 『국방연구』. 제59권 4호, 2016.
- 유현정·주재우. “한국의 사드 배치 결정에 대한 중국의 대한(對韓) 경제보복과 한국의 대응방안.” 『세계지역연구논총』. 제35권 2호, 2017.
- 이동률. “2016년 한중관계의 현황, 평가, 전망.” 외교안보연구소 중국연구센터 엮음. 『2016 중국정세보고』. 서울: 국립외교원, 2017.
- \_\_\_\_\_. “시진핑 정부 ‘해양강국’ 구상의 지경제학적접근과 지정학적 딜레마.” 『국제정치논총』. 제57권 2호, 2017.
- \_\_\_\_\_. “중국 주변외교의 진화와 대중국 통일외교의 함의.” 『KINU 통일플러스』. 제2권 2호, 2016.
- \_\_\_\_\_. “중국 주변외교의 진화와 한중관계.” 외교안보연구소 중국연구센터 엮음. 『2014 중국정세보고』. 서울: 국립외교원, 2015.
- \_\_\_\_\_. “중국: ‘중국식 강대국외교’와 신형국제관계.” 이석·조병구 엮음. 『동북아 국제질서의 변화와 우리의 대응전략』. 세종: 한국개발연구원, 2017.
- 이선희 외. “트럼프 현상으로 본 미국 고립주의의 본질과 재현 가능성 전망.” 『한국정치외교사논총』. 제38권 1호, 2016.
- 이성규·윤익중. “유라시아 이니셔티브와 푸틴의 신동방 정책: 권역별 에너지 협력을 중심으로.” 『동서연구』. 제26권 3호, 2014.
- 이정철. “오바마 독트린과 미국의 대북 정책 프레임.” 『한국정치연구』. 제25권 1호, 2016.
- 이혜정. “미국세기의 논리: 이차대전과 미국의 대영역.” 『한국정치학회보』. 제35권 1호, 2001.

- \_\_\_\_\_. “어떻게 불구국가 미국을 다시 위대하게 만들 것인가: 미국 우선주의, 백인 우선주의, 그리고 트럼프 우선주의.” 『동향과 전망』. 제99호, 2017.
- \_\_\_\_\_. “자제 대 패권: 탈냉전기 미국 대전략의 이해.” 『한국정치연구』. 제24권 3호, 2015.
- 이혜정·김대홍. “미국 정치의 양극화와 대외정책: ‘중도의 몰락(Dead Center)’ 논쟁의 이해.” 『한국정치외교사논총』. 제33권 2호, 2012.
- 이호철. “중국의 부상과 지정학의 귀환.” 『한국과 국제정치』. 제33권 1호, 2017.
- 장덕준. “북한 핵문제에 대한 러시아의 입장과 대러 협력방안.” 『중소연구』. 제40권 2호, 2016.
- 정구연. “트럼프 대외정책기조와 동아시아 안보지형의 변화 전망: 재균형 정책의 진화를 중심으로.” 『통일정책연구』. 제25권 2호, 2016.
- 현승수. “새 정부의 대러정책: 새로운 한러 협력을 위한 제언.” 『한반도포커스』. 제39호, 2017.
- 홍완석. “21세기 러시아의 동북아 국가전략.” 『국제정치논총』. 제41권 1호, 2001.
- 황재호. “시진핑 시대 중국의 군사력 평가와 전망.” 『전략연구』. 제62호, 2014.
- Babb, Sarah. “The Washington Consensus as Transnational Policy Paradigm: Its Origins, Trajectory and Likely Successor.” *Review of International Political Economy*. vol. 20, no. 2. 2013.
- Birdsall, Nancy and Francis Fukuyama. “The Post-Washington Consensus.” *Foreign Affairs*. vol. 90, no. 2. 2011.
- Brands, Hal and Peter Feaver. “Stress-Testing American Grand Strategy.” *Survival*. vol. 58, no. 6. 2016.
- Campbell, Kurt and Brian Andrews. “Explaining the US ‘Pivot’ to Asia.” *Americas*. no. 1. 2013.
- Carter, Ash. “The Rebalance and Asia-Pacific Security: Building a Principled Security Network.” *Foreign Affairs*. vol. 95, no.

6. 2016.

- Case, Ann and Angus Deaton. "Rising morbidity and mortality in midlife among white non-hispanic Americans in the 21st century." *PNAS*. vol. 112, no. 49. 2015.
- Choi, Jong Kun. "The Perils of Strategic Patience with North Korea." *The Washington Quarterly*. Winter 2016.
- Clinton, Hillary. "America's Pacific Century." *Foreign Policy*. November 2011.
- Cronin, Patrick M. and Seongwon Lee. "Expanding South Korea's Security Role in the Asia-Pacific Region." *Council on Foreign Relations*. March 2017.
- Deudney, Daniel and G. John Ikenberry. "Unraveling America the Great." *The American Interest*. vol. 11, no. 5. 2016.
- Fukuyama, Francis. "The End of History?." *The National Interest*. no. 16. 1989.
- Green, Michael J. and Mathew P. Goodman. "After TPP: The Geopolitics of Asia and the Pacific." *Washington Quarterly*. vol. 38, no. 4. 2015.
- Haass, Richard N. "Where to Go From Here: Rebooting American Foreign Policy." *Foreign Affairs*. June/August 2017.
- Hikotani, Takako. "Trump's Gift to Japan: Time for Tokyo to Invest in the Liberal Order." *Foreign Affairs*. September/October 2017.
- Ikenberry, G. John. "The Plot Against American Foreign Policy: Can the Liberal Order Survive?." *Foreign Affairs*. May/June 2017.
- Kausikan, Bilahari. "From Pivot to Peril?." *Foreign Affairs*. May/June 2017.
- Khalilzad, Zalmay. "The Case for Congagement with China." *The National Interest*, 2017.
- Lebow, Richard Ned. "Fear, Interest and Honour: Outlines of a Theory of International Relations." *International Affairs*. vol. 82, no. 3. 2006.
- O'Rourke, Ronald. "China Naval Modernization: Implications for

- U.S. Navy Capabilities-Background and Issues for Congress.” *Current Politics and Economics of Northern and Western Asia*. vol. 23, 2014.
- Rojecki, Andrew. “Trumpism and the American Politics of Insecurity.” *Washington Quarterly*. vol. 39, no. 4. 2016.
- Sides, John, Michael Tesler and Lynn Vavreck. “How Trump Lost and Won.” *Journal of Democracy*. vol. 28, no. 2. 2017.
- Stokes, Dough and Kit Waterman. “Security Leverage. Structural Power and US Strategy in East Asia.” *International Affairs*. vol. 93, no. 5. 2017.
- The Editors. “The Specter Haunting Europe.” *Journal of Democracy*. vol. 27, no. 4. 2016.
- Zeiler, Thomas W. “Requiem for the Common Man: Class, the Nixon Economic Shock, and the Perils of Globalization.” *Diplomatic History*. vol. 37, no. 1. 2013.
- 小野寺五典. “ミサイル防衛は新たな段階へ.” 『外交』. vol. 44. July/August 2017.
- 劉中民. “關於海權與大國崛起問題的若干思考.” 『世界經濟與政治』. 第8期, 2008.
- 房愛卿. ““一帶一路”建設正在向深耕細作的階段邁進.” 『中國經貿導刊』. 第30期, 2016.
- 袁鵬. “尋求中美亞太良性互動.” 『國際安全研究』. 第1期, 2013.

### 3. 기타자료

- 『Sputnik 코리아』.  
 『경향신문』.  
 『국민일보』.  
 『뉴스1』.  
 『뉴시스』.  
 『동아일보』.  
 『문화일보』.



『세계일보』.  
『연합뉴스TV』.  
『연합뉴스』.  
『이투데이』.  
『조선일보』.  
『중앙일보』.  
『한겨레』.

*ABC News.*  
*Bloomberg.*  
*CBS News.*  
*CNBC.*  
*CNN.*  
*JTBC.*  
*KBS.*  
*Korean JoongAng Daily.*  
*Los Angeles Times.*  
*Newsweek.*  
*Politico.*  
*Reuters.*  
*South China Morning Post.*  
*The Atlantic.*  
*The Diplomat.*  
*The Economist.*  
*The Guardian.*  
*The National Interest.*  
*The New York Times.*  
*The Wall Street Journal.*  
*VOA.*  
*The Washington Post.*  
*Wion.*  
*YTN.*

『讀賣新聞』.  
『新華網』.  
『人民日報』.  
『朝日新聞』.  
『中國網』.  
『中華網』.

38 North <www.38north.org>.  
뮌헨안보회의 <www.securityconference.de>.  
미국 국무부 <www.state.gov>.  
미국 백악관 <www.whitehouse.gov>.  
시카고 국제문제협의회 <www.thechicagocouncil.org>.  
신화통신 <http://news.xinhuanet.com>.  
유튜브 <www.youtube.com>.  
일본 방위성 <www.mod.go.jp>.  
일본 수상관저 <www.kantei.go.jp>.  
일본 외무성 <www.mofa.go.jp>.  
일본 자민당 <www.jimin.jp>.  
중국 국방부 <www.mod.gov.cn>.  
중국 외교부 <www.fmprc.gov.cn>.  
Donald J. Trump Official Website <www.donaldjtrump.com>.  
Migration Policy Institute <www.migrationpolicy.org>.  
Pew Research Center <www.pewresearch.org>.

고재남. “제3기 푸틴 정부의 신 외교·안보 전략과 실제.” 국립외교원 외교안보연구소 정책연구시리즈 2016-16, 2016.

\_\_\_\_\_. “트럼프 행정부 출범과 미·러관계 전망.” 국립외교원 외교안보연구소 주요국제문제분석 2017-04, 2017.

김상기. “트럼프 시대 미국 대전략의 전환과 동아시아·한반도 정세 변화.” 통일연구원 Online Series CO 17-03, 2017.01.25.

\_\_\_\_\_. “트럼프 행정부의 대북정책과 한국의 과제.” 통일연구원 Online Series CO 17-12, 2017.05.24.

\_\_\_\_\_. “한미 정상회담의 의미와 향후 과제.” 통일연구원 Online Series

- CO 17-19, 2017.07.11.
- 김학기. “러시아의 극동개발 전략과 우리의 대응: 극동·바이칼 지역 사회-경제 발전 국가 프로그램을 중심으로.” 『KIET 산업경제』. 2013.
- 이규석. “‘핵무장’과 ‘선제공격’ 카드 만지작거리는 일본.” 『시사저널』. no. 1456, 2017.09.19.
- 이근화. “러시아의 새로운 심장, 극동러시아: 동방경제포럼에서 바라본 한-러 경제협력 확대의 필요성.” 한국무역협회 EM Inside, 2016년 9월호.
- 이기태. “일본의 대동남아시아 능력구축지원과 해양안보.” 한국해양안보포럼 E-저널, 2016.05.10.
- 이나다 방위상. “아시아안보회의의 연설.” 2017.06.03.
- 이동률. “북핵문제 대응: ‘중국역할’의 재검토, ‘한국역할’의 모색.” 『csf 전문가 칼럼』. 2016.11.08.
- 이동률·전재성·최수이. “미중 정상회담: ‘상호존중’을 내세운 협력과 타협의 모색.” 『EAI 논평』. 2017.04.14.
- 이용권. “러시아 극동과 한국의 미래 지향 관계 발전을 위한 제언.” 한림대학교 러시아연구소 Issue Paper, 2016.
- 이우태 외. “트럼프 대통령의 한반도 관련 주요 발언.” 통일연구원 KINU 통일나침반 17-01, 2017년.
- 이홍섭. “푸틴의 반(反)서방주의와 러-미 관계 조망.” JPI 정책포럼 2015-01, 2015.
- 정은숙. “트럼프-푸틴 시대 미러관계 전망.” 세종연구소 정세와 정책, 2017년 1월호.
- 제성훈. “3기 푸틴 정부의 동아시아 정책: 결정요인, 평가, 전망.” JPI정책포럼 2013-05, 2013.
- 최우선. “트럼프 행정부의 아시아정책 전망.” 국립외교원 외교안보연구소 주요국제문제분석 2016-54, 2017.01.11.
- 홍민. “북한의 핵·미사일 관련 주요 활동 분석.” 통일연구원 『KINU INSIGHT』. no. 1, 2017.
- Cohn, D’Vera and Andrea Caumont. “10 Demographic Trends that are Shaping the U.S. and the World.” Pew Research Center, 2016.
- Council on Foreign Relations. “Deputy Secretary of Defense Robert Work on the Asia-Pacific Rebalance.” September 30, 2014.

- CSIS. "U.S. Trade Policy Priorities: Robert Lighthizer. United States Trade Representative." Septmeber 18, 2017.
- Gray, Alexan der and Peter Navarro. "Donald Trump's Peace Through Strength Vision for the Asia-Pacific." *Foreign Policy*. November 7, 2016.
- Heath, Timothy R. "Strategic Consequences of U.S. Withdrawal from TPP." The Clppher Brief, March 26, 2017.
- International Monetary Fund. "World Economic Outlook: Gaining Momentum?." 2017.
- Migration Policy Institute. "Immigrant Share of the U.S. Population and Civilian Labor Force, 1980-Present."
- Pew Research Center. "In Their Own Words: Why Voters Support - and Have Concerns About - Clinton and Trump." September 21, 2016.
- The National Intelligence Council. "Global Trends 2030: Alternative Worlds." 2012.
- \_\_\_\_\_. "Global Trends 2035: Paradox of Progress." 2017 Report of the National Intelligence Council, 2017.
- The White House. "Joint Vision for the Alliance of the United States of America and the Republic of Korea." June 16, 2009.
- \_\_\_\_\_. "Remarks by Barack Obama to the Australian Parliament." November 17, 2011.
- \_\_\_\_\_. "Joint Declaration in Commemoration of the 60th Anniversary of the Alliance between the Republic of Korea and the United State of America." May 7, 2013.
- \_\_\_\_\_. "Remarks by Tom Donilon, National Security Advisor to the President: The United States and the Asia-Pacific in 2013." March 11, 2013.
- \_\_\_\_\_. "Statement by the President on the Trans-Pacific Partnership." October 5, 2015.
- \_\_\_\_\_. "Remarks by the President on the Administration's Approach to Counterterrorism." December 6, 2016.

- \_\_\_\_\_. “America First Foreign Policy.” January 20, 2017.
- \_\_\_\_\_. “Making Our Military Strong Again.” January 20, 2017.
- \_\_\_\_\_. “President Trump’s Speech to the Arab Islamic American Summit.” May 21, 2017.
- \_\_\_\_\_. “Remarks by President Trump to the People of Poland.” July 6, 2017.
- \_\_\_\_\_. “Remarks by President Trump to the 72<sup>nd</sup> Session of the United Nations General Assembly.” September 19, 2017.
- \_\_\_\_\_. “The Inaugural Address by Donald J. Trump,” January 20, 2017.
- U.S. Department of Commerce. “Statement From Secretary Ross and Secretary Mnuchin Following the U.S.-China Comprehensive Economic Dialogue.” July 19, 2017.
- U.S. Department of Defense. “Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense.” January 5, 2012.
- U.S. Department of State. “Remarks to U.S. Department of State Employees by Rex W. Tillerson,” May 3, 2017.
- \_\_\_\_\_. “Statement of Susan Thornton before the House Foreign Affairs Committee Subcommittee on Asia and the Pacific.” July 27, 2017.
- \_\_\_\_\_. “Remarks at the United Nations Security Council Ministerial Session on D.P.R.K. by Tillerson, Rex W.” April 28, 2017.
- \_\_\_\_\_. “A Preview of Secretary Tillerson’s Upcoming Travel to Asia by Thornton, Susan.” March, 2017.
- \_\_\_\_\_. “State Department Briefing for Foreign Media by Nauert, Heather.” August 16, 2017.

薛力. ““一帶一路”背景下的東亞方略(중국의 ‘일대일로’와 동아시아: 갈등과 협력).” 동북아역사재단 주최 국제학술회의 발표문. 2017.09.14.

外交部黨委. “黨的十八大以來中國特色大國外交理論與實踐”『求是』. 2016.03.17.



**KINU 통일포럼 시리즈**

2015-01	제7차 KINU 통일포럼: 동북아 국제질서 전환기 한국의 전략적 딜레마와 통일외교정책 방향	통일연구원
2015-04	제10차 KINU 통일포럼: 통일담론 3.0과 북한 변화 전략	통일연구원
2015-05	제11차 KINU 통일포럼: 김정은 집권 이후 북한의 대내외 정책 평가와 전망	통일연구원
2016-01	제12차 KINU 통일포럼: 북한의 4차 핵실험 이후 한반도 정세와 대북정책방향	통일연구원
2016-02	제13차 KINU 통일포럼: 북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망	통일연구원
2016-03	제14차 KINU 통일포럼: 북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향	통일연구원

**통일나침반**

2015-01	2015년 북한 신년사 분석	북한연구센터 신년사 분석팀
2015-02	최근 2년 간 마일중러 4개국 정상외교 분석 및 한국 통일외교에 대한 시사점	김진하 외
2015-03	북한인권정책 추진전략과 실천과제	한동호, 도경욱
2015-04	북한 외화벌이 추세와 전망	김석진
2015-05	연해주 지역 북한 노동자의 실태와 인권	이애리아, 이창호
2015-05	The Reality and Human Rights of North Korean Workers in the Maritime Province of Russia	Lee Aeliah
2016-01	효율적 대북제재: 데이터 분석과 함의	이 석
2016-02	2016년 북한 신년사 분석	김갑식 외
2016-03	4차 북핵실험 이후 대북정책	통일연구원 현안대책팀
2016-04	4차 북핵실험 이후 정세 전개와 향후 전망	통일연구원 현안대책팀
2016-05	사드 배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응 방안	통일연구원 북핵대응 T/F팀
2016-06	4차 북핵실험 이후 미중관계와 대북정책 방향	통일연구원 대외협력팀
2017-01	트럼프 대통령의 한반도 관련 주요 발언	통일연구원
2017-02	2017년 북한 신년사 분석	홍 민 외

**통일플러스**

2015-01	KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 1 (봄호)	통일연구원
2015-02	KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 2 (여름호)	통일연구원
2015-03	KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 3 (가을호)	통일연구원
2015-04	KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 4 (겨울호)	통일연구원
2016-01	KINU 통일 + Vol.2 No. 1 (봄호)	통일연구원
2016-02	KINU 통일 + Vol.2 No. 2 (여름호)	통일연구원

2016-03 KINU 통일 + Vol.2 No. 3 (가을호)  
 2016-04 KINU 통일 + Vol.2 No. 4 (겨울호)

통일연구원  
 통일연구원

### KINU Insight

2017-01 북한의 핵미사일 관련 주요 활동 분석 홍 민  
 2017-02 중국의 19차 당 대회 평가와 정책적 고려사항 전병곤  
 2017-03 북한 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 평가 및 권력구조 전망 박영자

### 북한인권백서

북한인권백서 2015 도경옥 외 19,000원  
*White Paper on Human Rights in North Korea 2015* 도경옥 외 23,000원  
 북한인권백서 2016 도경옥 외 18,000원  
*White Paper on Human Rights in North Korea 2016* 도경옥 외 22,500원  
 북한인권백서 2017 도경옥 외 20,000원  
*White Paper on Human Rights in North Korea 2017* 도경옥 외 24,500원

### 연구보고서

#### 2015년도 연구보고서

##### ■ 연구총서 ■

2015-01 김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당-정군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화 김갑식 외 9,000원  
 2015-02 북한의 시장화와 사회적 모빌리티: 공간구조·도시정치·계층변화 홍 민 13,000원  
 2015-03 김정은 시대 북한의 교육정책·교육과정·교과서 조정아 외 13,500원  
 2015-04 2015 남북통일에 대한 국민의식조사: 인식, 요인, 범주, 유형 박종철 외 16,500원  
 2015-05 동북아평화협력구상과 유라시아 협력 추진을 위한 다자주의적 접근 현승수 외 8,000원  
 2015-06 북한주민의 임파워먼트: 주체의 동력 박영자 외 10,500원  
 2015-08 인권개선을 위한 기술협력 한동호 외 6,500원  
 2015-09 중국의 주변외교 전략과 대북정책: 사례와 적용 이기현 외 7,500원  
 2015-10 한반도 중장기 정세 변동 및 정책 도전 관련 요인의 식별(2015~2030) 박형중 외 16,500원  
 2015 '그린 데탕트' 실천전략: 환경공동체 및 경제공동체 동시 형성방안 손기웅 외 10,500원  
 2015 2015년 통일예측시계 홍석훈 외 10,000원  
 2015 남북한 통합과 북한의 수용력: 제도 및 인식 측면 김수암 외 15,500원  
 2015 북한에 의한 납치 및 강제실종 북한인권연구센터 편 10,000원



2015 전환기 국가의 경제범죄 분석과 통일과정의 시사점	이규창 외	8,000원
2015 통일외교 콘텐츠 개발	김진하 외	9,000원
2015 통일 이후 국가정체성 형성방안: 이론과 사례연구 중심	박종철 외	10,000원
2015 통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석	김석진 외	8,000원
2015 한반도 통일의 비용과 편익: 정치·사회·경제분야	조한범 외	11,500원
2015 한반도 통일에 대한 국제사회의 기대와 역할: 주변 4국과 G20	조한범 외	14,000원
2015 북한 접경지역에서의 남북·중 협력방향 모색(종합요약보고서)	전병곤 외	10,000원
2015 길림성의 대북경제협력 실태 분석: 대북투자를 중심으로	배종렬 외	13,000원
2015 Inter Korean Relations and the Unification Process in Regional and Global Contexts	박종철 외	

### ■ 정책연구시리즈 ■

2015-01 전환기 쿠바와 북한 비교: 정책적 함의	박영자 외	
-------------------------------	-------	--

### ■ Study Series ■

2015-01 Tasks and Implementing Strategies of the "Trust-Building" Policy	Park, Young-Ho	
2015-02 The Growth of the Informal Economy in North Korea	Kim, Suk-Jin	
2015-03 The Experiences of Crossing Boundaries and Reconstruction of North Korean Adolescent Refugees' Identities	Cho, Jeong-ah et al.	
2015-04 Implementation Strategies for Policies on North Korean Human Rights	KINU Center for North Korean Human Rights Studies	

## 2016년도 연구보고서

### ■ 연구총서 ■

2016-01 북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향	정성윤 외	14,000원
2016-02 일본 아베정권의 대외전략과 대북전략	이기태, 김두승	6,500원
2016-04 과학기술발전과 북한의 새로운 위협: 사이버 위협과 무인기 침투	정구연, 이기태	6,000원
2016-05 김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석	오경섭, 이경화	8,000원
2016-06 남북통일과 국가재산·채무양허권의 승계	이규창	8,000원
2016-07 남북통합에 대한 국민의식조사	박종화 외	12,000원
2016-08 대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로	홍우택 외	7,000원
2016-09 북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안	김석진, 홍제환	8,000원
2016-10 북한 기업의 운영실태 및 지배구조	박영자 외	13,000원
2016-11 북한에서 사적경제활동이 공식경제부문에 미치는 영향 분석	조한범 외	9,500원
2016-12 북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구	임예준 외	8,500원
2016-13 최근 중동사태에 비추어본 북한 체제지속성 연구	김진하 외	7,000원
2016-14 「그린데탕트」 실천전략: DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로	조한범 외	7,000원

2016-15 Pathways to a Peaceful Korean Peninsula: Denuclearization, Reconciliation and Cooperation	도경옥 외	14,000원
2016-16 한중수교이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가	이기현 외	8,000원
2016-17 국내적 통일준비 역량 강화방안	김수암 외	8,500원
2016-18 민주주의 및 시장경제에 대한 탈북민 인식조사	김수암 외	15,000원
2016-19 전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향	신종호 외	16,500원
2016-20 북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범위에 대한 형사소추 문제를 중심으로	이규창 외	12,000원
2016-21 2016년 통일예측시계	홍우택 외	7,000원
2016-22 남북한 주민의 통일국가정체성 인식조사	박종철 외	19,000원
2016-23 구술로 본 통일정책사	홍민 외	12,000원
2016-24 북한 전국 시장 정보	홍민 외	13,000원
2016 국제사회의 북한인권 논의와 한국의 정책	북한인권연구센터 편	7,500원
2016 북한의 제4차, 5차 핵실험 이후 통일환경 변화에 따른 통일전략 모색과 통일공감대 확산 방안	홍석훈 외	9,500원

### ■ 정책연구시리즈 ■

2016-01 미국 대선 주요 후보의 Think-Tank 및 의회 네트워크 분석	정구연, 민태은
2016-02 대북제재 평가와 향후 정책 방향	신종호 외
2016-03 개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈	임강택, 이강우
2016-04 북한 해외노동자 실태 연구	이상신, 오경선, 임예준

### ■ Study Series ■

2016-01 Identifying Driving Forces for Changes and Policy Challenges on the Korean Peninsula (2015-2030)	Park, Hyeong Jung et al.
2016-02 China's Neighborhood Diplomacy and Policies on North Korea: Cases and Application	Lee, Ki-Hyun et al.
2016-03 The Costs and Benefits of Unification on the Korean Peninsula: in the Political, Social and Economic Areas	Cho, Han-Bum et al.
2016-04 Development of Unification Diplomacy Contents	Kim, Jin-Ha
2016-05 South and North Korean Integration and North Korea's Adaptability: From the Perceptive Point of View	Kim, Soo-Am et al.

## 2017년도 연구보고서

### ■ 연구총서 ■

2017-01 북한인권 피해구제 방안과 과제 - 인도에 반한 죄를 중심으로 -	이규창 외	11,500원
2017-03 2017 남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2017-04 통일 이후 통합방안: 민주주의와 편익을 넘어선 통일담론의 모색	이상신 외	8,500원
2017-05 대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향	민태은 외	9,500원

2017-06 북한이탈주민의 교육, 복지, 그리고 시민권에 대한 인식	민태은 외	13,000원
2017-07 전환기 남북관계 발전 추진 방안	조한범 외	7,500원
2017-09 북한 주민들의 복지와 시장화	임강택	8,000원
2017-10 한반도 평화체제 구상과 대북정책	정성운 외	8,000원
2017-11 평양과 해산, 두 도시 이야기: 북한 주민의 삶의 공간	조정아, 최은영	9,500원
2017-13 트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응	김상기 외	11,000원
2017-14 동맹의 진화와 글로벌 파트너십	정구연 외	7,000원
2017-15 북한인권 정책환경 분석	한동호 외	7,500원
2017-16 북한 재난협력 방안과 과제	임예준, 이규창	9,000원
2017-17 김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로	박영자	13,000원
2017-18 김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로	홍제환	7,500원
2017-20 김정은 정권의 핵전략과 대외대남 전략	정성운	6,500원
2017-21-01 뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(1부)	현승수 외	9,500원
2017-21-02 뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(2부)	현승수 외	9,500원
2017-22-01 주변국 국경안보: 이론과 실제	현승수 외	10,000원
2017-22-02 주변국 국경안보: 사례와 검증	현승수 외	9,500원

### ■ 정책연구시리즈 ■

2017-01 지속가능한 통일대북정책: 환경 분석과 추진방향	이규창 외	
2017-02 통일국민협약 추진방안	조한범, 이우태	
2017-03 동서독 통일과정에서 서독정부의 대동독정책 연구	이상신 외	
2017-04 대북제재 국면에서 남북교류협력 추진 방안	임강택, 홍제환	
2017-05 평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향	이규창 외	

### ■ Study Series ■

2017-01 Implications of North Korea's Nuclear Advancement and Response Measures	Chung, Sung-Yoon et al.	
2017-02 Study on Changing Trend of Human Rights Institution and Situation in North Korea	Rim, Ye Joon et al.	
2017-03 Advancement of Science and Technology and North Korea's Asymmetric Threat: Rise of Cyber Warfare and Unmanned Aerial Vehicle	Chung, Kuyoun-Lee, Kitae	
2017-04 Study on North Korean Defectors' Perception about Democracy and the Market Economy	Kim, Soo-Am et al.	

### 연례정세보고서

2015 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2015~2016	8,000원
2016 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2016~2017	8,000원

## 논 총

통일정책연구, 제24권 1호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 1 (2015)	10,000원
통일정책연구, 제24권 2호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 2 (2015)	10,000원
통일정책연구, 제25권 1호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 1 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제25권 2호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 2 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제26권 1호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 1 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제26권 2호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 2 (2017)	10,000원

## 기 타

2015 북한교화소	한동호 외
2016 북한 내 고문 및 비인도적 처우	한동호 외
2016 Torture and Inhumane Treatment in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2016 북한 여성·아동 인권 실태	도경옥 외
2016 Human Rights Situation of Women and Children in North Korea	Do, Kyung-ok et al.
2016 러시아 사할린 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2017 북한 내 이동의 자유	한동호 외
2017 Freedom of Movement in North Korea	Han, Dong-ho et al.

## ● ● 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, *International Journal of Korean Unification Studies*, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.



# 회원가입신청서

\* 표는 필수항목입니다.

신청자 성명* (입금자가 다를 경우 별도 표기)		소 속*	
간 행 물* 받 을 주 소	(우편번호 : )		※도로명 주소 기입必
연 락 처*	TEL		이메일
이메일 서비스	수신 ( )		수신거부 ( )
회 원 구 분*	학생회원 ( )	일반회원 ( )	기관회원 ( )
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.			
20 년 월 일		성 명 (인)	

## 개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법 등 관련 법령상의 개인정보보호 규정을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 이용하는데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 가입 신청 관리

2. 수집하려는 개인정보의 항목

○ 필수사항: 성명, 입금일자, 소속, 주소, 연락처, 회원구분

○ 선택사항: 입금자, 이메일 서비스

3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년

※ 회원자격 갱신 시 개인정보 보유기간은 1년간 연장됩니다.

4. 동의를 거부할 권리 안내

귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어질 수 없음을 알려 드립니다.

20 년 월 일 성 명 (인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주시십시오.

(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞

전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr

※ 온라인 신한은행 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)

# 트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응

