

미국의 대외정책과 한미협력 방안

Online Series

2017. 06.20. | CO 17-17

정구연(국제전략연구실 부연구위원)

지난 해 트럼프 정부 등장과 함께 한국 내부에서는 향후 한미관계에 있어 한미동맹 차원뿐만이 아니라 대북정책에 대한 이중의 조정압력이 예측되어왔다. 최근 맥매스터(Herbert R. McMaster) 미 국가안보보좌관이 월스트리트저널에 기고한 “America First is Not America Alone”에서¹⁾ 재확인되듯 미국우선주의에 기반한 미국의 대외정책 기조는 지역별 선별적 균형(balancing)과 안보부담 재분배를 통한 미국의 우위 유지라고 볼 수 있다. 문제는 이러한 기조 하에 트럼프 대통령이 집권 이후 보여준 대부분의 대외정책 이행 결과물은 미국의 의도와 관계없이 신고립주의적 노선으로 수렴되고 있다는 점이다. 이는 미국-쿠바 국가정상화 폐기 시도, 환태평양동반자협상 탈퇴, 파리 기후변화협정 탈퇴 등에서 보여주듯 미국은 대외정책에 대한 과도한 경제적 접근으로 일관하고 있기 때문이다. 동맹관계에 대해서도 예외는 아니다. 지난 5월 북대서양조약기구 정상회의에서 보여준 미국의 모습은 동맹 간 공유된 가치가 아닌 배타적 이익의 관점에서 동맹국들을 대하고 있는 모습을 여과없이 보여주었다. 이는 미국우선주의라는 목표와 오바마 행정부 이전 대외관계(pre-Obama normalcy)로의 회귀하고자 하는 트럼프 대통령의 의지가 결합된 소위 ‘원칙에 기반한 현실주의(principled realism)’ 독트린으로 진화하고 있다.

1) H.R. McMaster and Gary D. Cohn. “America First Doesn’t Mean America Alone,” *Wall Street Journal* (May 30, 2017).

미국의 대외정책기조와 한미관계

이와 같은 미국 대외정책 기조의 현실주의적 선회로부터 한미관계 역시 예외가 아니며, 이미 지난 해 미국 대통령 선거기간에서부터 한미 방위분담금 재협상, 한미 FTA재협상 등의 사안이 불거져 나온 바 있다. 그러나 미국의 동북아 정책에서의 우선순위는 북핵문제이다. 위 사안들에 대한 한미 간 재협상은 북미자유무역협정과 북대서양조약기구와의 재협상 이후로 예측되고 있는 만큼 한미 양국은 공통의 우선순위인 북핵문제에 관해 집중할 여력은 있다. 실제로 트럼프 정부는 북핵 문제 해결에 대한 중국의 협력을 구하기 위해 취임 이후 4월까지 남중국해 항행의 자유 작전을 잠정 중단한 것으로 알려지고 있다.²⁾ 이는 그만큼 미국에게 있어서 북핵문제가 우선순위란 의미이며 북핵문제 해결에 있어서 중국의 역할을 중요하게 인식했음을 보여준다.

문제는 한미 양국이 한미동맹의 가치와 동북아 역내 안정 유지 접근법에 대해 얼마나 인식을 공유하고 있는지의 여부이다. 북핵문제가 동북아 안보환경 속에 깊숙이 구조화 되어있다는 점을 고려해볼 때, 그리고 한미 양국은 오랜 시간 ‘한미동맹에 기반한 북핵문제 해결’ 공식을 유지해왔기에 이에 대한 양국의 논의는 필수적이라고 볼 수 있다. 다만 미국 대외정책기조의 현실주의적 선회가 미국의 동북아시아 접근법과 대북접근법에 어떻게 반영될 것인지는 예단하기 어렵다. 트럼프 대통령이 스스로 제시한 바와 같이 ‘원칙에 기반한 현실주의’ 독트린에 충실할지의 여부도 문제이다. 그러나 관건은 현실주의적 대북정책 목표와 수단, 그리고 단계별 접근법이 동북아 지역 전략과 맞물려 어떻게 설정될 것이냐의 여부일 것이다.

미국 대북정책의 다층적 의도

트럼프 대통령은 오바마 대통령의 전략적 인내(strategic patience) 접근법의 폐기를 선언하며 대신 최대 압박과 관여(Maximum Pressure and Engagement)의 대북정책 기조를 밝혔다. 조셉 윤 국무부 대북정책 특별대표가 최근 구체적으로 밝힌 대북 기조 4대 원칙은 북한을 1) 핵보유국으로 인정하지 않고, 2) 모든 대북 제재 및 압박 조치를

2) Steven Stashwick, "US Freedom of Navigation Challenges in South China Sea on Hold," *The Diplomat* (May 8, 2017).

이행하며, 3) 북한 정권교체(regime change)를 추진하지 않고 4) 최종적으로 대화를 통해 문제를 해결한다는 것이다. 이러한 기조를 비춰볼 때 최대 압박은 북한에 대해, 그리고 관련 중국을 비롯한 국제사회에 대해 대북 압박에 동참시키며 궁극적으로 북한을 비핵화라는 선택지로 견인하기 위한 전략이라고 볼 수 있다.

사실상 이러한 미국의 대북정책 기조는 오바마 정부의 전략적 인내와 크게 다르지 않는데, 이는 북한의 핵·미사일 능력이 고도화됨에 따라 실상 미국의 선택지가 그리 많지 않기 때문이다. 다만 유의해야할 점은 미국이 제시한 대북정책 4대 기조 각각에 대한 트럼프 독트린 차원의 현실주의적 해석이 필요하다는 점이다. 우선 북한을 핵보유국으로 인정하지는 않지만 북한의 정권교체를 시도하지는 않는다는 트럼프 행정부의 대북정책 기조는 북한에 대한 비핵화라는 목표를 담고 있으나 단기적으로 북한이 도발할 명분을 주지 않겠다는 의미이다. 그러나 한편으로는 비핵화의 공약을 언제나 뒤집어온(reversible) 북한에 대해 돌이킬 수 없는(irreversible) 식량 및 원유공급을 통해 북한의 요구에 굴복하는 듯한 상황을 만들지도 않겠다는 의미이다.

한편 대북제재 및 압박 조치에는 궁극적으로 경제제재와 북한의 도발에 대한 억지 전략이 포함되어 있다. 특히 이 부분에 대해서 트럼프 행정부는 중국의 협력수준을 관찰하고 있다. 이는 중국이 북한과 북중 접경지대의 안정적 관리를 중요하게 생각하므로, 북한의 비핵화에 대해서 외부로부터의 외교적, 경제적, 군사적 압박에 상응하는 대북 조치를 취할 것으로 예측하기 때문이다. 우선 미국의 외교, 경제적 압박은 외교적 고립과 경제제재를 통해 구체화될 것이며 이는 북한이 핵개발로 치러야하는 비용을 높이고 국제사회의 북한 비핵화의 연대를 유지한다는 점에 있어서 지속될 것이다. 이는 단순히 북한뿐만이 아니라 전세계 핵확산 가능성에 대한 전방위적 경고라고도 볼 수 있을 것이다. 군사적 차원의 압박 조치는 전통적 방식의 미사일 방어 체계인 사드 배치뿐만이 아니라 비전통적 방식, 즉 미사일 발사 직전 사이버 공격과 같은 거부역지 역량의 강화로 나타날 것이다.³⁾ 문제는 러시아와 중국이 이에 반대하고 있으나, 북한으로부터의 중장거리 미사일 도발로부터 미국을 보호하기 위해 필수적인 조치라는 것이 미국의 입장이며, 중국과 러시아가 이에 대응하는 미사일 개발을 하더라도 미국은 받아들일 수밖에 없다는 입장일 것이다. 단지 이를 상쇄하기 위해서는 미국은 국방과학

3) Robert Farley, " 'Left of Launch' Cyber Efforts Against North Korea: A Good Idea?" *The Diplomat* (March 8, 2017).

기술혁신을 위한 더 많은 투자가 불가피할 것이다. 한미동맹차원에서 미국은 북한의 한반도 역내 도발을 억지하고 핵무기 사용이라는 북한의 오판을 막기 위해 주한미군 주둔 및 대비태세를 유지하고자 할 것이다. 또한 전략자산 전개를 통해 대북 유연억지전략(flexible deterrence option)을 이행, 북한 비핵화를 위한 압박조치이자 북한의 도발과 긴장고조를 억지하기 위한 조치를 이어 갈 것이다. 미국은 이러한 조치가 북미 간 안보딜레마 악화로 이어지지 않도록 북한에 대한 공격용이 아니라는 입장을 끊임없이 밝히고 있다.

한편 중국은 대만문제, 남중국해 문제, 미중 무역 갈등으로 인해 미국우선주의에 기초한 트럼프 대통령의 공세적 레토릭 속에 있었지만, 북한문제에 관해서는 최근까지 미국의 관여와 압박 하에 있었다. 트럼프 대통령은 최근 중국을 북핵 압박에 동참시키기 위해 남중국해 및 무역 문제에 있어서의 현상유지를 잠정적으로 묵인해왔다. 이에 중국은 앞으로도 한반도 문제로 미국과의 직접적 충돌은 피하고자 할 것이며, 일본과 러시아, 한국의 대응을 살펴보고 대북 압박 수위를 조절할 것으로 보인다. 그러나 미국은 중국의 대미 협력수위와 북중 관계의 변화양상에 따라 중국과 북한에 대한 압박수위를 높여갈 것이다. 이는 ‘힘을 통한 평화’를 구현하고자 하는 트럼프 행정부의 대외정책적 목표이자 아시아 태평양 지역 내 세력전이를 좌시하지 않겠다는 의지 차원에서라도 그러할 것이다.

결론적으로 이와 같은 미국의 대북정책 기조는 북한의 비핵화뿐만 아니라 한반도의 안정적 관리, 그리고 동북아의 균형유지라는 다수의 의도가 존재한다. 한편 한국의 신정부는 사드배치 논란 이후 북한문제 해결을 위한 한미 간 공조에 무게를 두는 듯 했으나, 지난 6.15 남북 공동선언 17주년 기념식을 통해 문재인 대통령은 남북문제 및 한반도 문제의 해결을 위해 그간의 남북합의에 근거한 남북관계 복원과 대화 재개를 제안했다. 특히 북한의 핵과 미사일 추가적 도발을 중단한다면 북한과의 조건 없이 대화를 재개하겠다고 밝혔다.

남북관계에 대한 한국의 주도권 확보와 한미공조

이제 관건은 한국 정부가 지금의 한반도 환경 속에서 주도적으로 남북관계를 진전시킬 수 있을 것인가, 그리고 이러한 남북관계의 진전이 북한 비핵화에 얼마나 영향을 미칠 수 있게 할 수 있을 것인가의 여부일 것이다. 이러한 방법론을 성공적으로 도출해내고 미국으로부터의 호응을 얻어낼 수 있다면, 오히려 국제사회의 북한 비핵화 연대를 오히려

강화될 수 있을 것이며, 한미 공조의 신뢰도 강화뿐만이 아니라 미국 대외정책의 우선순위에 놓여있는 북핵문제 해결에 있어 한국의 입지도 확장될 수 있을 것이다. 이는 현실주의적 선회를 예고한 미국의 신고립주의적 대외정책에 있어서 오히려 한미 간 협력을 강화할 수 있는 계기가 될 것이다. 물론 트럼프 대통령의 특성상 한미동맹은 이익으로 거래되거나 환원할 수 있는 관계가 아니라는 점을 주지시키기는 어려울 것이지만, 북핵문제와 관련한 일관성 있는 한미 공조를 통해 한국이 당면한 또 다른 한미관계 현안들에 대해 이슈연계차원의 긍정적인 영향력을 줄 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 통해 한국이 남북관계 정립과 우호적인 통일환경 조성에 기여할 수 있을 것이다. ©KINU 2017

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.