

서울대학교 통일평화연구원

2024년도 통일평화기반 구축사업 연구결과 보고서

연구사업 제목

2024년 미국 대통령 선거와 아시아, 한반도 정책의 향방

연구사업 참여자

연구책임자: 한정훈(서울대, 교수, 정치학)
참여연구원: 최희식(국민대, 교수, 정치학)
장승진(국민대, 교수, 정치학)
김동수(부경대, 교수, 정치학)
홍석훈(창원대, 교수, 정치학)

2024년 미국 대통령 선거와 아시아, 한반도 정책의 향방

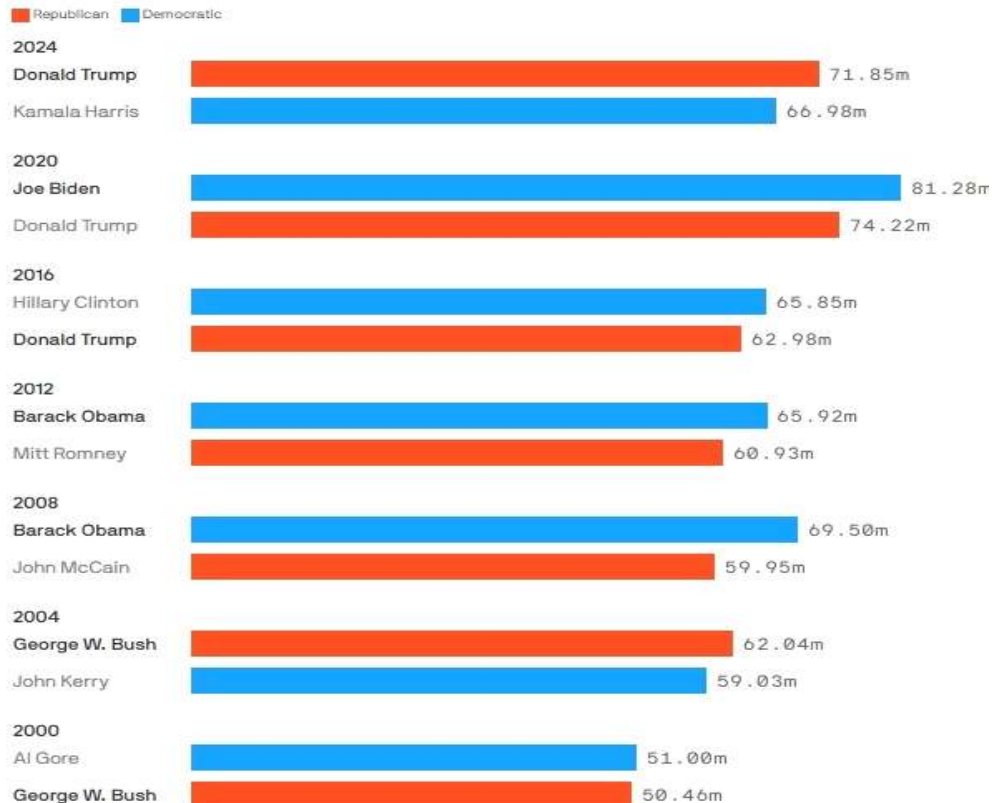
제1장. 2024년 미국의 대선과 주요 양당후보의 공약 -----	3
제2장. 2024 미국 대선과 미중관계 -----	19
제3장. 트럼프 2.0 행정부의 동맹정책과 한미일 관계 --	36
제4장. 미국 대통령 선거와 아시아, 한반도 정책의 향방 ---	61
참고문헌 -----	87

제1장. 2024년 미국의 대선과 주요 양당후보의 공약

I. 2024년 미국 대선 복기

2024년 미국 대통령선거는 트럼프 후보가 여러 가지 논란과 구설수, 법적 쟁점에도 불구하고 제47대 대통령으로 다시 당선되어 4년 만에 백악관으로 복귀하는 결과로 마무리되었다. 잘 알려져 있듯이 미국은 대통령 선출을 위해 선거인단(electoral college)라는 독특한 제도를 채택하고 있으며, 따라서 총득표수에 따른 결과와 선거인단 수에 따른 결과 사이에 괴리가 발행할 수 있다. 실제로 트럼프가 첫 번째로 대통령에 당선되었던 2016년 대선에서 트럼프 후보는 총득표수에서는 클린턴 후보에 미치지 못했지만, 더 많은 선거인단을 확보함으로써 승리할 수 있었다. 그러나 이번 2024년 대선에서 트럼프 후보는 경합주로 꼽히던 7개 주에서 모두 승리하여 312명의 선거인단을 확보함으로써 승리를 거두었을 뿐만 아니라, 유효투표의 50.1%을 얻음으로써 48.3%에 그친 해리스 후보를 압도하였다.

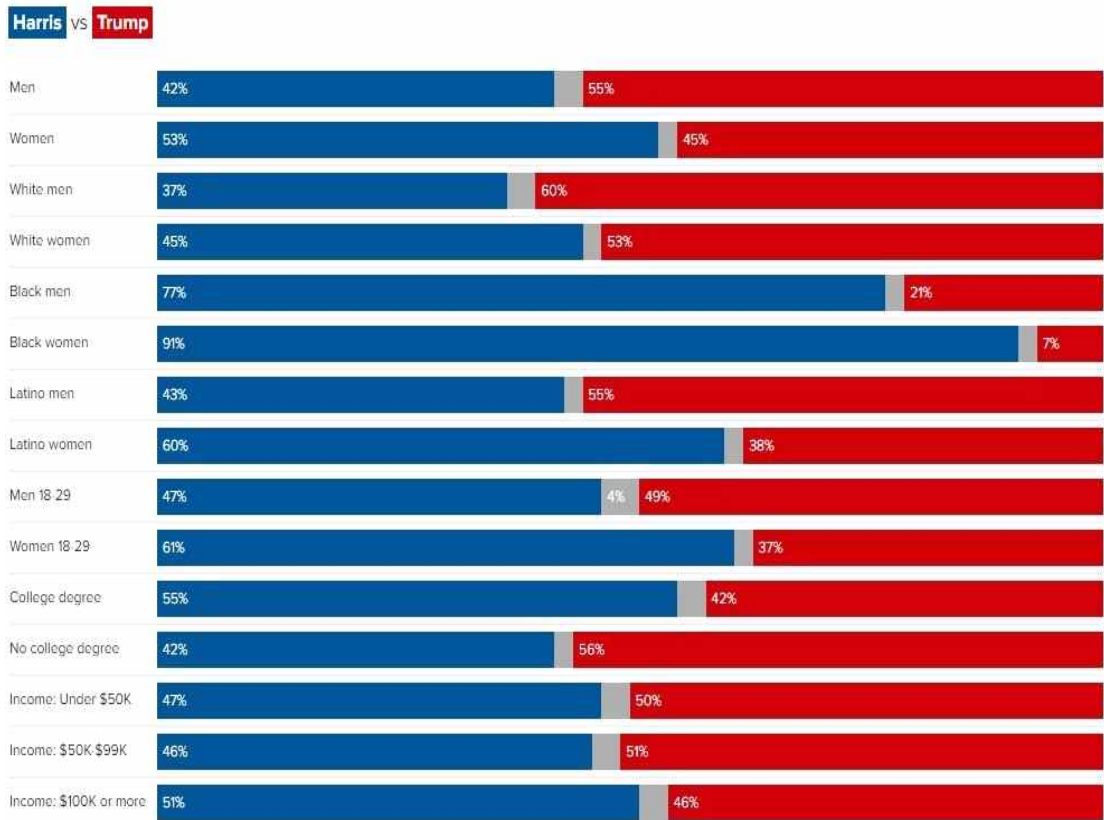
<그림2-1> 2004년 이후 역대 미국 대선 결과



<그림2-1>이 보여주듯이, 2000년대 이후 대부분의 미국 대선에서 민주당 후보는 공화당 후보보다 더 많은 득표를 기록해왔으며, 이는 2000년이나 2016년과 같이 민주당 후보가 선거인단 과반수를 획득하지 못하여 선거에서 패배한 경우에도 마찬가지였다. 유일하게 2004년 대선에서 부시 대통령이 민주당의 케리 후보를 상대로 선거인단뿐만 아니라 총득표수에서도 앞서는 결과를 받았었다. 그리고 이번 2024년 선거에서 트럼프는 2004년 대선 이후 처음으로 총득표수에서 민주당 후보에 승리를 거둔 공화당 후보였을 정도로, 트럼프 후보의 승리는 인상적이었다.

2024년 트럼프의 승리가 인상적인 또 다른 이유는 대부분의 인구 집단에서 트럼프에 대한 지지가 2020년에 비해 상승했다는 점이다. <그림2-2>와 <그림2-3>은 각각 2024년과 2020년 대선 직후 실시된 출구조사 결과에 기반하여 각 인구 집단별로 후보 지지도를 보여주고 있다.

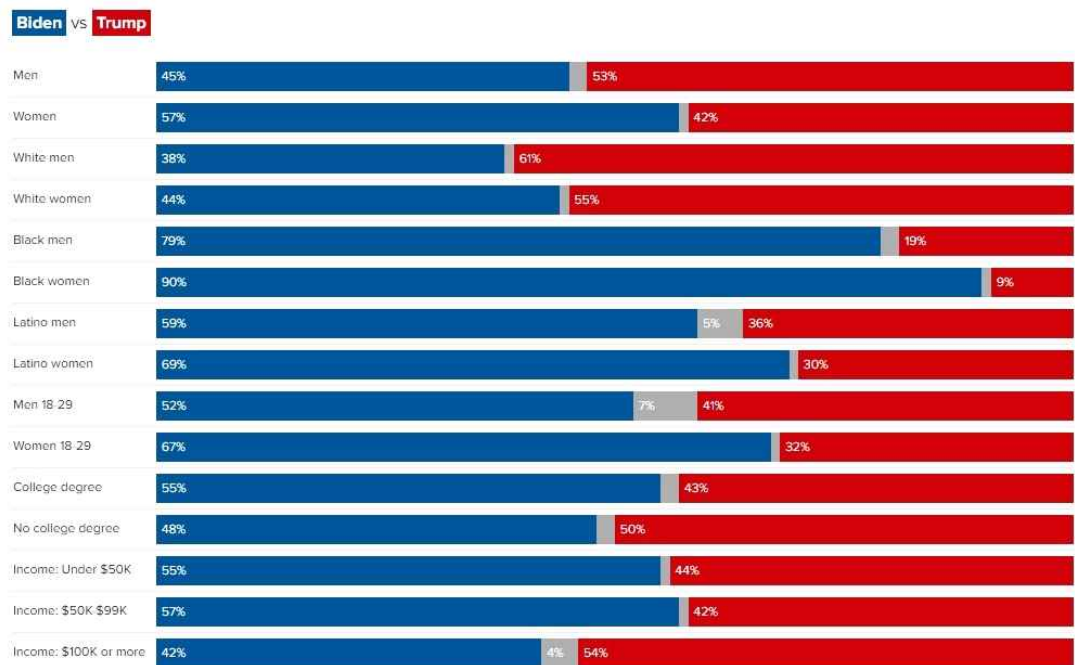
<그림2-2> 인구 집단 별 후보 지지도, 2024년 출구조사



출구조사에 따르면 트럼프 후보는 전통적인 지지자로 생각되던 백인 남성, 저학력 노동자뿐만 아니라, 흑인 여성 정도를 제외한 거의 모든 인구 집단에서

2020년에 비해 더 높은 득표율을 기록하였다. 특히 흑인 남성과 라티노 등 선거 때마다 민주당 후보를 지지하던 소수 인종 유권자들 그리고 청년층 사이에서 트럼프 후보에 대한 지지가 상승했다는 점이 가장 눈에 띄는 점이다. 다시 말해서 미국 정치의 양극화에도 불구하고, ‘미국을 다시 위대하게(Make America Great Again: MAGA)’라는 기치 아래 트럼프가 제시한 일련의 정책에 대한 미국인들의 지지가 분명하게 확인되었다고 할 수 있다.

<그림2-3> 인구 집단 별 후보 지지도, 2020년 출구조사



예를 들어 2020년 대선에서 트럼프는 흑인 남성과 라티노 남성 그리고 라티노 여성 유권자 사이에서 각각 19%, 36%, 30%의 지지를 받았다. 그러나 4년 뒤 2024년 세 유권자 집단에서 트럼프의 지지율은 21%, 55%, 38%로 상승하였다. 흑인 여성 유권자 사이에서는 트럼프의 지지율이 2%p 하락했다는 점을 고려한다면, 2024년 대선에서 가장 의미있는 변화는 라티노 유권자들 사이에서 트럼프의 지지율이 매우 크게 증가했다는 점이다. 특히 트럼프가 불법 이민자 문제와 관련하여 매우 강경한 입장을 천명하고 있다는 점을 고려한다면, 이번 선거에서 트럼프가 라티노 유권자들 사이에서 거둔 성과는 결코 작지 않은 의미를 가진다.

또한 30세 미만 청년 유권자 사이에서도 트럼프의 지지율은 4년 사이에 상승하였다. 트럼프의 지지율은 청년 남성 유권자 사이에서는 41%에서 49%로,

그리고 청년 여성 유권자 사이에서는 32%에서 37%로 증가하였다. 특히 이번 선거에서 최초로 투표하는 유권자들 사이에서 트럼프의 지지율이 두드러졌다는 것이 많은 언론의 분석이다. 한번 형성된 정치적 성향이 쉽게 변화하지 않는다는 점을 고려한다면, 청년 유권자들 사이에서 트럼프가 거둔 성과 또한 2024년 선거에만 그치지 않는 중요한 의미를 가지고 있다.

트럼프가 주창한 정책 노선에 대한 미국 유권자의 지지는 의회선거 결과에서도 마찬가지로 확인된다. 공화당은 상원 의석 53석을 차지하여 다수당의 지위를 되찾았으며 하원에서도 다수당의 지위를 유지하였다. 다시 말해서 2024년 미국 유권자들은 단순히 트럼프라는 개별 후보를 대통령으로 선출한 것에 그치는 것이 아니라, 바이든이 이끌었던 민주당 정부의 대안으로서 트럼프가 대표하는 공화당 정부를 압도적으로 선택했다는 것이다. 결과적으로 2024년 선거 결과 공화당이 대통령과 상·하원 모두 장악함으로써 트럼프 대통령이 안정적으로 자신의 정책을 펼칠 수 있는 기반이 마련되었다고 할 수 있다. 특히 외교정책과 관련하여 대통령을 가장 강력하게 견제할 수 있는 기반이 상원이라는 사실을 고려한다면, 소위 ‘미국 우선주의(America First)’를 중심으로 한 트럼프 대통령의 정책이 강력하게 추진될 것이라고 예상할 수 있다.

<표2-1> 2024년 상하원 선거 결과

		118대 의회 (2023-2024)	119대 의회 (2025-2026)
상원	공화당	49	53
	민주당	51	47
하원	공화당	221	220
	민주당	214	215

그렇다면 이와 같은 트럼프의 압승은 어떻게 가능했는가? 2024년 선거 결과에 영향을 끼친 가장 중요한 요인은 무엇보다도 바이든 현직 대통령의 국정운영에 대한 낮은 평가이다. 현직 대통령의 국정운영에 대해 부정적으로 평가하는 유권자들이 선거에서 야당 후보를 선택함으로써 실정을 심판하는 회고적 투표(retrospective voting)는 유권자의 투표선택을 결정하는 주요한 요인 중 하나로 잘 알려져 있다.

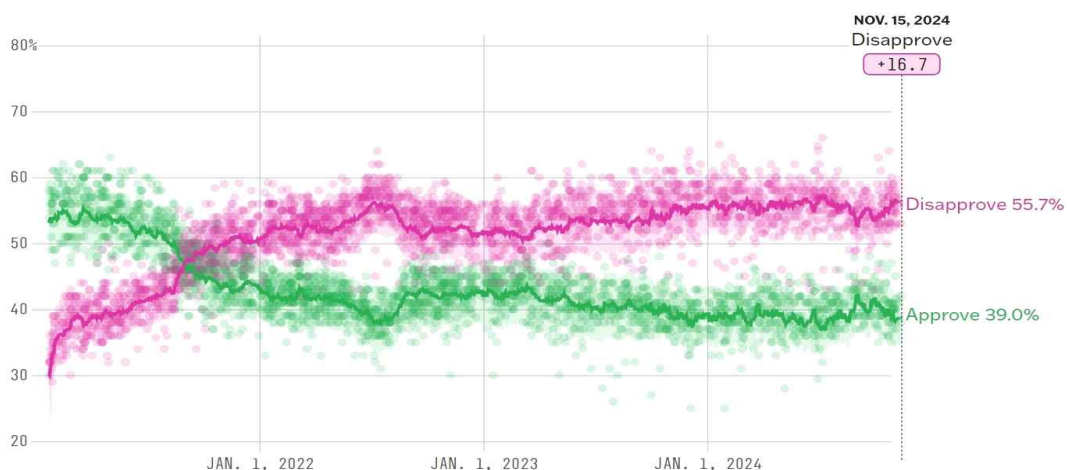
회고적 투표에 대해서는 두 가지 설명이 가능하다. 첫 번째는 유권자들의 투표선택을 국정운영의 결과에 대한 사후적 평가로 이해하며, 이 때 유권자들은 구체적인 정책 수단이 무엇인가에는 관심이 없으며 그러한 정책이 실현된

결과 즉 현직자의 임기 동안 유권자들이 경험한 개인적 효용의 변화에만 초점을 맞추어 선택하게 된다. 다시 말해서 선거에 임하는 유권자들이 스스로에게 묻는 질문은 “현 정권의 임기 동안 나의 삶이 얼마나 나아졌는가”라는 것이다. 결과적으로 선거는 기본적으로 집권 여당의 국정운영 성과에 대한 일종의 심판(referendum)으로서의 의미를 가진다(Ferejohn 1986; Key 1966).

두 번째로 합리적 선택 이론의 관점에서 바라보면 유권자들은 서로 다른 대안을 선택했을 때 기대되는 미래의 효용에 의거하여 선택을 내린다. 그러나 선거를 앞두고 후보와 정당이 쏟아내는 공약은 말 그대로 공허한 약속에 그칠 수 있으며, 집권 이후 실제로 어떻게 국정을 운영할 것인지 미루어 보기 위해 신뢰할만한 정보라고 하기 어렵다. 이러한 상황에서 그들이 과거 국정을 운영할 때 어떠한 성과를 이루었는가야말로 바쁜 일상 속에서 후보와 공약을 꼼꼼히 따지기 어려운 유권자들이 미래를 예측하기 위해 손쉽게 활용할 수 있는 정보를 제공한다. 즉 회고적 투표는 단순히 과거의 잘잘못을 따지는 것이 아니라 오히려 적극적으로 미래를 전망하여 투표(prospective voting)할 수 있도록 하는 수단이 되는 것이다(Fearon 1999). 결과적으로 두 관점을 통합하여 생각한다면, 유권자들이 구체적인 정책보다는—직접적으로 경험한 혹은 사회적으로 학습된—국정운영의 결과에 대한 회고적 평가를 통해 미래에 대한 기대를 형성하는 회고적 투표에 나선다고 생각할 수 있다(Fiorina 1981).

<그림2-3>에서 볼 수 있듯이, 바이든 대통령의 국정운영 지지율은 취임 후 얼마되지 않아 50% 아래로 하락했으며, 이후 선거 직전까지 꾸준히 40% 안팎에 머물렀다.

<그림2-3> 바이든 대통령 국정운영 지지도 변화



출처: <https://projects.fivethirtyeight.com/>

바이든 대통령의 국정운영에 대한 부정적 평가가 높은 이유는 무엇보다도 경제상황, 특히 인플레이션을 꼽을 수 있다. 2021년 COVID-19 팬데믹의 영향으로 무려 7%대로 치솟았던 인플레이션은 이후에도 지속적으로 하락하여 수치상으로는 팬데믹 이전 수준을 회복하였지만, 이미 높아진 생활비로 인해 경제적 어려움을 겪고 있는 일반 유권자들이 피부로 느끼기는 어려웠다. 실제로 선거 직전에 실시된 여론조사들에서 바이든 대통령의 경제 운용을 긍정적으로 평가한 비율은 40%대 초반에 머물렀다. 또한 출구조사에 따르면, 응답자의 35%가 미국의 경제상황이 ‘좋지 않다(not so good)’ 그리고 33%가 ‘나쁘다(poor)’고 평가했으며, 이 중 54%와 87%가 각각 트럼프 후보에게 투표했다고 대답했다.

바이든 대통령의 낮은 지지도에 기여한 또 다른 요인은 우크라이나와 중동에서 벌어지고 있는 국제 분쟁이 해결의 기미를 보이지 않고 지지부진하게 계속되고 있다는 사실이다. 또한 불법 이민자를 중심으로 한 이민 문제 역시 많은 유권자들이 바이든 대통령의 국정운영을 부정적으로 평가한 이유이다. 바이든 정부 하에서 불법으로 미국에 입국하다 체포된 이들은 630만 명 이상으로 알려져 있으며, 이는 어떤 전임 대통령 임기 때보다도 더 큰 규모이다.

<표2-2>은 출구조사에서 응답자들이 미국 사회가 직면한 가장 중요한 현안이 무엇이라고 생각하는지, 그리고 각각의 사안을 꼽은 응답자 중 트럼프와 해리스를 각각 지지한 비율이 얼마나 되는지 보여주고 있다. 이번 대선의 핵심 쟁점으로 경제, 외교정책이, 이민 정책이 중요하다고 생각하는 유권자는 트럼프 후보에게 훨씬 많은 표를 던졌다. 상대적으로 트럼프에게 불리한 이슈라고 할 수 있는 낙태나 민주주의를 가장 중요한 현안으로 꼽은 응답자의 비율은 그리 높지 않았다. 반면에 바이든 대통령의 국정운영 실패를 보여주는 예로 흔히 언급되는 경제, 외교정책, 그리고 이민을 가장 중요한 현안으로 꼽은 응답자의 비율은 거의 절반에 육박하는 것으로 나타났다.

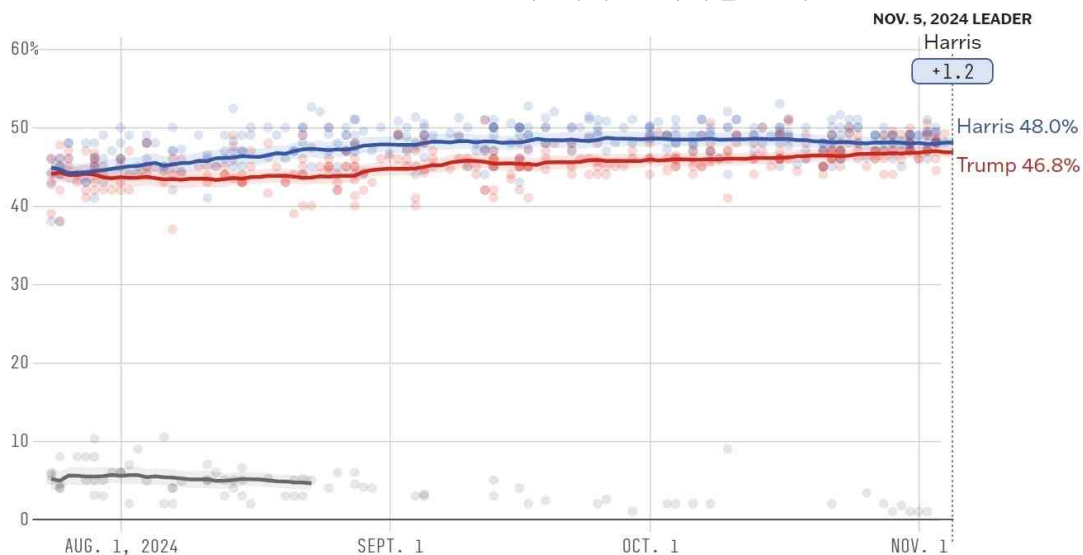
<표2-2> 미국 사회의 가장 중요한 현안 인식 및 투표선택

	가장 중요한 현안으로 꼽은 비율	투표선택	
		트럼프	해리스
외교정책	4%	57%	37%
낙태	14%	25%	74%
경제	32%	80%	19%
이민	11%	90%	9%
민주주의	34%	18%	80%

낮은 지지율을 반영하듯이 바이든 대통령이 상대 후보인 트럼프에게 크게 뒤쳐지는 여론조사 결과가 이어졌다. 6월에 개최된 대선후보 토론회는 바이든 대통령의 재선 가도에 결정타를 날렸다. 고령 및 건강에 대한 우려를 씻기는커녕, 트럼프 후보의 공격에 제대로 대응하지 못하고 때때로 말을 더듬는 모습으로 사실상 토론에서 완패했다는 평가가 주를 이뤘다. 결국 7월 바이든 대통령은 민주당 전당대회를 한 달도 남겨놓지 않은 시점에 후보직에서 사퇴했다. 선거를 앞두고 주요 정당의 후보가 교체되는 초유의 사태가 벌어진 것이다.

선거운동이 한창 벌어지는 와중에 후보가 교체되었음에도 불구하고, 새로운 민주당 대선후보로 선출된 해리스 부통령은 짧은 기간 동안 민주당 지지자들을 결집시키는데 성공했다. 실제로 <그림2-4>가 보여주듯이, 선거 직전까지도 트럼프와 해리스의 양자대결에 대한 많은 여론조사 결과가 해리스의 근소한 우세를 점쳤다. 결과적으로 민주당의 후보 교체는 일방적으로 불리했던 선거구도를 다시 박빙으로 끌어올릴 수 있었다.

<그림2-4> 트럼프와 해리스 지지율 변화

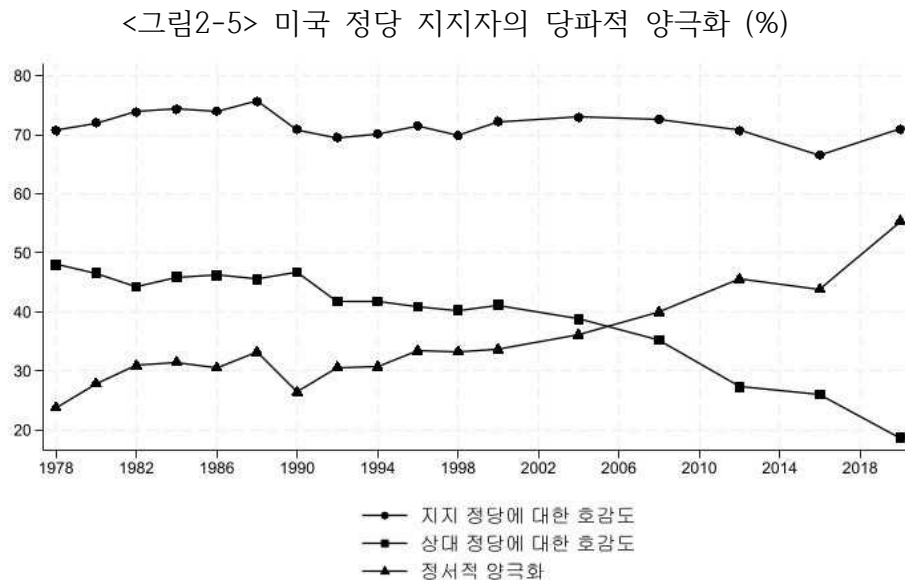


출처: <https://projects.fivethirtyeight.com/>

고령 및 건강에 대한 우려에 시달린 바이든 대통령과는 달리 상대적으로 젊고 소수 인종 출신의 여성인 해리스 부통령은 민주당 지지층을 성공적으로 동원할 수 있었다. 그럼에도 불구하고 해리스가 트럼프에 패배한 원인으로는 몇 가지를 꼽을 수 있다. 첫 번째로 당파적 양극화(partisan polarization)가 극

심하게 진행된 미국 정치의 맥락에서 양 후보의 지지층 결집만으로는 선거에서 승리하기 어려우며, 결국 선거 승패는 중도 무당파 유권자의 선택에 달려 있을 수밖에 없다. 그런데 현직 부통령으로서 해리스 후보는 바이든 정부의 공과를 모두 공유할 수밖에 없는 상황이었다. 다시 말해서 바이든 대통령의 국정 운영에 대한 부정적 평가가 해리스가 중도 무당파 유권자들 사이에서 지지를 확대하는데 장애물로 작용했다는 것이다. 실제로 선거운동 동안 트럼프는 해리스가 부통령으로서 4년 동안 거둔 성과에 대해 끊임없이 의문을 제기했으며, 더구나 해리스는 바이든 대통령과 주요 정책에 대해 차별성을 부각하는데 어려움을 겪었다.

트럼프의 승리가 가능했던 두 번째 이유로는 미국 정치의 당파적 양극화 그 자체를 지적할 수 있다. 지난 40여 년간 미국에서 발생한 가장 중요한 변화 중 하나는 유권자들 사이에서 지지 정당에 대한 호감 및 상대 정당에 대한 반감이 점차 커지게 되었다는 것이다. 일반적으로 정당에 대한 호감도는 감성온도계(feeling thermometer)라고 불리는 0~100점 척도를 사용하여 측정된다. 감성온도계는 50점을 중심으로 숫자가 커질수록 해당 정당에 대해 더 따뜻한 감정—즉 호감—을 느낀다는 것을 의미한다. <그림2-5>은 민주당과 공화당 지지자들이 자신이 지지하는 정당과 상대 정당에 대해 느끼는 호감도와 함께 두 호감도 사이의 차이를 보여주고 있다.



자료: American National Election Studies, cumulative file, 1948-2020.

결과에 따르면 지난 40여 년 동안 미국 유권자들 사이에서 자신이 지지하는 정당에 대한 호감도에는 큰 변화가 없었지만, 상대 정당에 대해 느끼는 감정은 지속적으로 악화되었다. 1970년대에는 자신이 지지하지 않는 정당에 대해서 중립적인 감정을 느꼈지만, 최근에 와서는 상대 정당에 대한 호감도가 절반 이하로 하락하였다. 결과적으로 지지 정당과 상대 정당 사이에서 느끼는 정서의 양극화는 시간이 흐름에 따라 지속적으로 커졌다는 사실을 쉽게 확인할 수 있다.

트럼프 후보는 2016년 대선 과정에서부터 지금까지 끊임없이 여러 가지 논란과 구설수에 휩싸여 있었다. 특히 2021년 1월 재선에 실패한 트럼프 지지자 수천 명이 선거 결과가 조작되었다는 음모론을 주장하며 의회에 폭력적으로 난입하고 의사당을 점거하는 초유의 사태가 벌어졌으며, 트럼프는 이러한 사태를 오히려 조장했다는 의혹을 지속적으로 받아왔다. 이뿐만 아니라 트럼프는 90여 건에 가까운 범죄 혐의로 재판을 받는 상황이었다. 또한 해리스와의 유일한 대선 후보 토론회에서 트럼프가 “불법 이민자들이 개와 고양이를 잡아먹는다”고 한 발언은 두고두고 논란과 조롱의 대상이 되기도 했다. 그러나 이 모든 논란과 구설수에도 불구하고 당파적 양극화를 경험하고 있는 트럼프 지지자들은 트럼프에 대한 지지를 철회하지 않았다.

당파적 양극화의 심화는 일차적으로 유권자가 정치적 이슈를 인식하고 평가하는 방식에 변화를 가져올 수 있다. 동기화된 사고(motivated reasoning) 이론에 따르면 개인이 정보를 처리하는 과정에는 정확한 결론을 도출하기 위하여 새로운 정보를 균형적으로 검토하려는 정확성 목표(accuracy goals)만 작동하는 것이 아니다. 정확성 목표와 더불어, 기존에 이미 가지고 있는 믿음이나 관점을 지지 혹은 정당화하는 편향적 방식으로 새로운 정보를 검토하도록 이끄는 방향성 목표(directional goals)가 함께 작용하기 때문이다(Kunda 1990). 보다 구체적으로, 방향성 목표의 활성화는 기존의 믿음에 부합하는 정보만을 선별적으로 채택하게 하거나, 기존의 믿음이나 자신이 원하는 결론에 부합하지 않는 정보에 대해서는 무시하거나, 혹은 기존의 믿음이나 자신이 원하는 결론에 부합하도록 재해석하도록 만든다(Lodge and Taber 2013). 결과적으로 오바마 대통령 이후 미국 정치가 경험한 극심한 당파적 양극화는 트럼프를 지지하는 유권자들이 여러 가지 논란과 구설수에도 불구하고 트럼프에 대한 지지를 유지할 수 있었던 가장 중요한 원인이라고 할 수 있다.

세 번째로 트럼프가 선거에서 승리할 수 있는 중요한 이유 중 하나는 민주당의 선거운동 실패라고 할 수 있다. 2022년 연방대법원이 여성의 낙태권을 보장한 ‘로 대 웨이드(Roe v. Wade)’ 판결을 뒤집음에 따라, 각 주별로 낙태

를 금지·제한하는 것이 가능해졌고, 이에 따라 낙태 문제가 2024년 대선의 가장 중요한 이슈 중 하나로 떠올랐다. 특히 성소수자 문제를 포함하여 젠더 이슈에 대한 진보적 입장을 강화해 온 민주당은 낙태 이슈를 주요 선거의제로 제기하였다. 그러나 앞서 <표2-2>에서 보았듯이, 낙태 이슈를 가장 중요한 현안으로 꼽은 유권자의 비율은 그리 높지 않았다. 물론 여성 유권자들에게 젠더 이슈는 중요하게 받아들여질 수 있겠지만, 그럼에도 불구하고 경제나 불법 이민자 문제와 같이 피부로 와닿는 시급한 문제라고 하기는 어렵다. 더구나 젠더 이슈 및 ‘정치적 올바름(political correctness)’에 대한 민주당의 지나친 강조가 남성 유권자들 사이에서 부정적인 영향을 끼쳤을 가능성이 크다.

II. 2024년 대선의 외교안보정책 관련 주요 공약

2024년 미국 대선이 흥미로운 부분은 후보 간 정책 차이가 그 어느 때보다 컸음에도 불구하고, 정작 선거운동 과정에서 구체적인 정책과 관련한 논의가 두드러지지 않았다는 점이다. 해리스의 경우 현직 부통령인데다가, 갑작스러운 후보 교체로 등판했기 때문에 바이든 행정부가 4년 동안 펼쳤던 정책 기조에서 크게 벗어나기 어려운 상황이었다. 트럼프 역시 2016~2020년 제1기 행정부 당시의 정책을 대부분 다시 제기하였다는 점에서 특별히 새로운 정책적 쟁점이 형성되기 어려웠다. 물론 두 후보의 정책 사이에는 매우 커다란 차이가 존재했지만, 정작 선거과정에서는 특별히 새로운 쟁점이 유권자의 눈길을 끌기보다는 트럼프가 추진한 바이든 심판론 대 바이든과 해리스가 내세운 양극화 및 민주주의 논리 간 대결 구도로 흘러갔다.

특히 외교안보정책의 경우 일반 유권자의 관심의 대상이 되고 결과적으로 선거에서 중요한 이슈로 등장하기 어렵다. 기존 연구에 따르면 외교안보정책이 선거에서 중요한 역할을 하기 위해서는 두 가지 조건이 충족되어야 한다 (Aldrich, Sullivan, and Borgida 2014). 첫 번째로 외교안보 이슈가 일반 유권자들에게 중요한 문제로 인식되어야 하며, 두 번째로 해당 이슈를 둘러싸고 두 후보 간의 분명한 입장 차이가 있어야 한다. 그러나 미군이 투입되지 않은 상황에서 우크라이나 전쟁이나 중동 분쟁은 일반 유권자들이 피부로 느끼는 중요한 이슈로 인식되기 어려웠다고 할 수 있다. 더구나 분쟁을 조기에 해결할 수 있는 능력을 갖추었는가를 둘러싼 경쟁을 제외하고는, 우크라이나 및 이스라엘에 대한 지원 속도와 규모 정도 외의 두 후보 간 눈에 띄는 입장 차이를 발견하기도 어려웠다. 또한 중국에 대한 견제를 둘러싸고도, 두 후보 중 누구도 중국에 대한 유화적인 입장을 보이지 않았으며 누가 더 강경한가를 둘러싼

경쟁만 벌어졌을 정도로 후보 간 입장 차이가 두드러지게 나타나지 않았다. 그리고 무엇보다도 외교 관련 경험이 전무하다시피 한 해리스 후보가 의도적으로 외교안보정책을 둘러싼 경쟁을 회피한 측면도 존재한다.

선거과정에서 주요한 쟁점으로 등장하지 않았음에도 불구하고, 트럼프와 해리스 두 후보는 외교안보정책과 관련하여 명확하게 구별되는 공약을 제시하였다. <표2-2>는 공화당과 민주당이 전당대회를 거치며 발표한 정강정책을 통해 드러난 두 후보 간 외교안보정책 관련 주요 공약을 보여주고 있다.

<표2-2> 외교안보정책 관련 주요 공약

	트럼프	해리스
정책 기조	미국 우선주의 (America First)	미국의 리더십 회복 (Renewing American Leadership)
동맹 관계	• 거래적 관점의 동맹 • 해외주둔 미군 감축 • NATO 탈퇴 • 동맹국의 방위 부담금 증액 요구	• 전통적 관점의 동맹 • 동맹 및 파트너 국가들과의 협력 강화 • NATO 중시 • 인도-태평양 지역의 소다자 협력 강조
한반도 정책	• 북한의 핵 보유 불용 • 톱 다운(Top-down) 형태의 북미협상 • 북한 인권 무관심	• 한반도의 완전한 비핵화 • 한미동맹을 바탕으로 확장 억제력 강화 • 바텀 업(Bottom-up) 형태의 북미협상 • 북한 인권 존중
중국 정책	• 중국을 미국의 전체주의적 적으로 규정 • 중국과의 탈동조화(Decoupling)	• 중국은 미국의 최대 '전략적 경쟁자' • 동맹 및 파트너 국가들과 협력을 통한 견제
우크라이나 및 이스라엘 관련 정책	• 우크라이나에 대한 안보 지원 반대 • 친 이스라엘 정책 강화	• 우크라이나에 대한 지속적인 안보 지원 • 이스라엘 지원, 휴전 협정 중재
국방력 강화	• 미국의 대 중국 군사력 집중과 동맹의 재래식 • 억제 전달, 핵무기 및 미사일 방어 체계 증강	• 핵무기 및 미사일 방어 체계 현대화 • 동맹과의 협력을 통한 집단 안보 강화

무역 및 공급망	• 국가 안보, 경제 안정, 일자리 창출을 위해 중요 공급망을 미국으로 회귀 • 불공정한 해외 경쟁으로부터 미국 노동자 보호 • 미국 제조업 부활을 위한 미국 에너지 생산 촉진	• 동맹국 등 글로벌 파트너십을 통해 전세계적으로 청정 에너지와 중요 인프라에 투자하여 공급망 탄력성 달성 • 동맹국들과 협력하여 노동 및 기후 기준을 보호하고, 글로벌 경쟁력을 확보하며, 다자간 기구를 통해 경제적 강압에 대응 • IPEF 등 미국 주도 가치와 규범 중심의 소다자체제 역할 강조
관세	• 무역 적자 감소, 미국 근로자 보호, 국내 세금 인하를 위해 외국 상품에 대한 기본 관세 부과	• 관세에 의존하기보다는 미국 노동자와 산업에 투자하여 경쟁력을 높이는 것을 선호

해리스는 다자주의를 통한 미국의 리더십을 회복하기 위해 “동맹국에 결코 등을 돌리지 않을 것”임을 강조하고, 동맹 및 파트너 국가들과의 협력 강화를 중시한다. 북대서양 조약 기구(NATO)와의 관계는 더욱 공고히 하려는 입장을 가지고 있다. 또한 중국 및 북한의 위협에 대응하기 위해 인도-태평양 지역의 소다자 협력을 강조하고 있다. 반면에 트럼프는 미국 우선주의를 정책 기조로 하여 거래적 관점에서 동맹국들의 더 많은 책임분담을 요구한다. 이러한 맥락에서 북대서양 조약 기구(NATO) 회원국의 무임승차를 비판하며, 한국, 일본 등 동맹국 관계에서 더 강력한 방위비 분담을 요구하는 입장이다. 또한, 북한 및 이란과 정상회담 가능성을 열어두며, 양자 간 대화와 협상을 통합 접근을 시도한다.

대외무역 측면에서 외형적으로는 두 후보 모두 중국에 대한 압박과 미국 노동자와 중산층에 대한 보호, 그리고 미국에게 유리한 대외경제 정책을 약속하지만, 구체적인 차원에서는 명확하게 다른 입장을 제시하고 있다. 해리스는 바이든 행정부와 마찬가지로 미국의 이익이 아닌 가치와 규범을 부각한다. 민주당 정강정책은 기후 변화, 보건, 인권, 기술, 식량 안보, ‘포용적 경제 성장’과

같은 글로벌 과제들을 해결하기 위해 동맹과 파트너십을 강화할 것을 약속한다. 반면에 트럼프는 안보 문제와 마찬가지로 경제적인 측면에서도 미국의 국익을 우선한다. 이를 위해 관세와 무역장벽, 그리고 수출통제를 통해 미국의 산업기반을 재건하고 일자리를 창출하고자 한다.

해리스의 외교안보정책은 다자간 협력을 통해 민주주의와 자유주의 가치를 확산시키고자 하는 민주당의 전통적인 대외정책인 국제주의(internationalism) 노선에 계승하는 모습을 보이고 있다. 반면에 트럼프의 외교안보정책은 공화당의 전통적 대외정책 노선과 맞닿아 있으면서도 공화당 주류와는 다소 차이가 있는 모습을 보이고 있다. 따라서 트럼프의 외교안보정책이 등장한 맥락을 이해하기 위해서는 전통적으로 공화당 내에서 어떠한 대외정책 기조가 존재했는지 돌아볼 필요가 있다.

공화당이 대표하는 대외정책 노선인 보수적 민족주의(conservative nationalism)는 세 가지 유형으로 나누어 볼 수 있다(Dueck 2020). 첫 번째는 ‘보수적 국제주의(conservative internationalism)’로서 군사적·경제적·외교적으로 미국의 적극적인 국제적 역할을 중요하게 생각한다. 따라서 이들 역시 강력한 군사력에 기반한 군사적 개입이나 자유무역과 해외원조를 중심으로 한 경제적 개입을 지지하였다. 다만 보수적 국제주의가 민주당의 국제주의와 구별되는 지점은 다자적 국제기구에 그리 큰 중요성을 부여하지 않으며, 대신에 미국의 독자적인 행동과 자율성을 강조한다는 점에 있다. 제2차 세계대전 이후 보수적 국제주의는 공화당의 주류적인 입장으로 발전하여 민주당의 자유주의적 국제주의와 경쟁하였다.

두 번째로 ‘불개입주의(noninterventionism)’은 미국의 해외 개입 자체에 대해 부정적인 태도를 보인다. 불개입주의자들 역시 경제적 교류나 외교적 관계는 긍정하지만, 군사적 개입이나 외국과의 항구적인 동맹을 맺는 것에 대해 반대하는 입장을 보인다. 물론 공산주의 세력을 봉쇄하기 위한 국제적 개입이 한창 벌어지던 냉전 시기라던지, 혹은 9/11 이후 테러와의 전쟁이 벌어지던 시기 불개입주의는 공화당 내에서도 소수의 의견에 그칠 수밖에 없었다. 그러나 이라크 전쟁 이후 미국의 해외 개입에 대한 비판과 불만이 늘어나면서 불개입주의의 영향력은 다시 증가하였다.

세 번째로 ‘보수적 일방주의(conservative unilateralism)’은 공화당 내 외교정책과 관련한 주류 입장이라고 하기는 어렵지만, 일반 지지자들 사이에서는 폭넓은 지지를 받고 있는 입장이다. 보수적 일방주의 역시 미국의 군사비 지출이나 군사력 증강, 그리고 이를 통한 이해관계 추구에 반대하지 않는다. 이와 동시에 보수적 일방주의는 경제원조나 인도적 개입, 혹은 다자적 국제기구를

통한 국제 거버넌스에 대해 관심을 가지지 않는다. 따라서 보수적 일방주의자들은 강력한 군사력에 기반하여 미국의 이익을 해치는 대상에 대해서는 강경한 입장을 취하되, 미국의 직접적인 이해관계와 무관한 국제적·다자적 협의와는 거리를 두고자 한다. 다시 말해서 해외 개입에 부정적이면서도, 고립주의와는 달리 필요할 때에는 적대국에 대해 군사력을 사용하여 미국의 이익을 관철하는데 주저하지 않는다는 것이다. 그리고 이때의 적대국은 추상적인 가치보다는 현실적이고 가시적인 이해관계에 의해 규정된다.

보수주의 외교정책의 세 흐름은 공화당 내에서 서로 경쟁하고 때로는 서로 협력하면서 자유주의적 국제주의의 대안으로 작용해왔다. 물론 냉전 이후 보수적 국제주의가 공화당 내 주류적인 위치를 차지하기는 했지만, 시기에 따라 그리고 사안에 따라 다른 두 가지 흐름 역시 존재감을 드러내었다. 그리고 2016년 많은 사람들의 예상을 깨고 등장한 트럼프가 제시한 미국 우선주의 대외정책은 다른 아닌 보수적 일방주의와 불개입주의 간 연합에 기인한 측면이 크다고 할 수 있다.

애초에 트럼프의 외교정책에 대해서는 개인적 성향에서 비롯된 예측불가능성과 의외성을 강조하는 평가가 주를 이루었다고 할 수 있다. 그러나 트럼프가 제시한 외교정책의 방향은 보수적 일방주의와 불개입주의라는 공화당 내에 이미 존재하던 외교정책의 흐름을 반영한다고 할 수 있다. 그리고 이러한 선택은 기존 공화당 내 주류 세력과 거리가 있는 트럼프의 특징을 반영하는 동시에, 패권적 지위가 하락한 상황에서 더 이상 다자주의적 협력을 통해서 미국의 이익을 보호하기 어렵다는 인식을 반영한다고 평가할 수 있다.

이와 함께 트럼프의 외교정책은 클린턴 이후 진행된 미국 정치의 재편성—민주당은 자산 이동성이 높은 고학력층·전문직 유권자를 대변하는 반면에 공화당은 자유무역 및 세계화 과정에서 소외된 저학력층·노동자 유권자들을 대변하는—이후 자신의 지지 기반의 요구를 반영하는 것이기도 하다.

III. 제2기 트럼프 행정부의 대외정책 전망

제47대 대통령으로 트럼프가 복귀함으로써, 앞으로 4년간 제2기 트럼프 행정부가 미국을 이끌어가게 되었다. 제2기 트럼프 행정부의 정책은 바이든 행정부의 정책에서 급격하게 이탈하여 2016~2020년 제1기 행정부의 정책으로 돌아갈 것이며, 특히 네 가지 이유에서 제1기보다 더욱 강경하고 일방적인 모습을 보일 것으로 예상된다. 첫 번째로 앞에서 언급했듯이 트럼프는 2020년 나아가 2016년 대선에 비해 더 높은 수준의 유권자 지지를 획득했으며, 이는

트럼프가 제시하는 정책에 대한 강력한 승인(electoral mandate)으로 해석될 수 있다. 특히 트럼프의 외교안보정책이 미국의 국익을 최우선에 놓는다는 점에서, 트럼프가 내세운 ‘미국을 다시 위대하게’라는 기치가 수사적으로 조응할 수 있으며 결과적으로 상당한 유권자들의 지지를 받게 될 가능성이 높다.

두 번째로 2024년 선거에서 공화당이 대통령뿐만 아니라 상원과 하원을 모두 장악했다는 점을 들 수 있다. 더구나 제1기 시절 트럼프 대통령이 다수의 연방대법관을 임명했으며, 결과적으로 현재 연방대법원의 구성이 6대 3으로 보수 성향이 매우 강한 상황이다. 결과적으로 비슷한 정치적 성향을 가진 정당이 행정·입법·사법부를 모두 장악한 상황이라는 점에서 트럼프 대통령의 정책을 견제하고 균형을 맞출 수단이 제한적이라고 할 수 있다. 물론 공화당과 민주당의 의석 차이가 그리 크지 않으며, 미국 의회에서 실질적인 정책 변화와 입법을 위해서는 초다수결(supermajority)이 필요하다는 점은 주지의 사실이다. 그러나 외교안보정책의 경우 전통적으로 대통령의 재량권이 강하며, 특히 제1기 시절에도 트럼프가 의회를 우회하여 행정명령(executive orders)를 통해 정책 목표를 관철했다는 점을 고려한다면, 트럼프 행정부가 시도하는 정책 변화를 민주당이 제어하기는 매우 어려울 것으로 예상된다.

세 번째 요인은 2016년 처음으로 대통령에 당선된 이후, 트럼프가 공화당 내부를 친-트럼프 성향의 의원들을 중심으로 재편하는데 성공했다는 점이다. 전임 공화당 대통령들이 선거연합 확장을 통해 다수 당 위치를 확보하려는 정당 건설 전략을 채택한 반면, 트럼프는 당내 통제와 개인화에 기반하여 기존 지지층을 선동하고 동원하는 데 집중하였고 이를 통해 공화당을 자신의 권력 강화 수단으로 만드는 데 성공했다. 그리고 이러한 성공은 이전부터 진행되어 온 공화당 엘리트들의 보수화, 공화당 지지자들의 양극화, 공화당 정책과 이념을 중심으로 한 결집에 기반하여 이루어졌다(김유진·강인선 2024). 다시 말해서 공화당 내부에서 트럼프에 반대하는 목소리가 불거지기 어려운 상황이며, 공화당 소속 의원들이 의회에서의 다수당 지위를 사용하여 트럼프의 정책을 적극적으로 지원할 가능성이 크다.

마지막으로 이번에 당선된 트럼프 대통령이 수정헌법 제22조에 따라 더 이상 재선에 도전하는 것이 불가능하다는 점 역시 제2기 트럼프 행정부의 강경하고 일방적인 정책 추진으로 이어질 수 있다. 첫 번째 임기를 보내는 대통령의 경우 재선을 의식하기 때문에 지지층에만 호소하거나 지나치게 중도 무당파 유권자들을 소외시키는 정책을 추진하기 어렵다. 반면에 트럼프 대통령의 경우 재선에 대한 고려에서 자유롭기 때문에 반대파의 눈치를 보지 않으면서 자신의 정책을 추진해 나갈 수 있다. 더구나 트럼프가 공화당 내 비주류의 위

치에서 출발했으며 따라서 당내 계파 정치로부터도 상대적으로 자유롭다는 점 역시, 차기 후보에 대한 고려 없이 자유롭게 자신의 정책을 밀고 나갈 수 있는 환경을 조성한다고 할 수 있다.

결론적으로 제2기 트럼프 행정부의 외교안보정책은 제1기 행정부 당시 정책의 더욱 강력하고 업그레이드된 버전이 될 것으로 예상된다. 그리고 가치나 규범보다는 미국의 현실적 이익을 최우선에 놓고, 국제 문제에 적극적으로 관여하기보다는 선별적으로 개입하는, 그리고 다자간 구속력 있는 합의보다는 양자 간의 협상을 중요하게 생각하는 트럼프의 외교안보정책은 다른 국가들에게 상당히 높은 수준의 불확실성을 던져줄 것으로 예상된다. 한국의 경우에도 트럼프는 선거과정에서 “한국은 머니 머신(money machine)”이며 “한국이 주한 미군 주둔 비용으로 연 100억 달러를 지불할 것”이라고 주장한 바 있을 정도로, 바이든 행정부와는 전혀 다른 그리고 제1기 트럼프 행정부보다 훨씬 강한 압력에 직면할 가능성이 크다.

제2장. 2024 미국 대선과 미중관계

목차

I. 서론

II. 2024 미국 대통령 선거 과정과 결과

2.1 미국 대선 과정

2.2 트럼프의 승리 요인

III. 트럼프 1기 행정부의 대외정책

3.1 트럼프 1기 행정부의 대외정책 기초

3.2 트럼프 1기 행정부의 대중국 정책

IV. 트럼프 2기 행정부의 대외정책 전망

4.1 트럼프 2기 행정부의 대외정책 기초 전망

4.2 트럼프 2기 행정부의 대중국 정책 전망

V. 시진핑 정부의 대미 정책

5.1 시진핑 정부의 대외정책 기초

5.2 트럼프 2기 행정부 기간 시진핑 정부의 대미 정책 전망

VI. 결론

I. 서론

2024년 11월 5일 치러진 미국 제47대 대통령 선거에서 공화당의 도널드 트럼프 후보가 당선되었다. 이로써 트럼프는 2017~2020년에 이어 두 번째 미국 대통령의 임기를 시작하게 되었다. 민주당의 갑작스런 대선 후보 변경, 트럼프 피격, 초접전 양상의 선거 레이스 등 전례를 찾아 보기 힘들었던 2024년 미국 대선은 트럼프 후보의 당선으로 막을 내렸다.

트럼프의 귀환은 미국뿐만 아니라 글로벌 전략환경 전반에 큰 변화를 가져올 것으로 예상되고 있다. 미국이 관여되어 있는 러시아-우크라이나 전쟁, 이스라엘-하마스-헤즈볼라 전쟁, 그리고 미·중 전략경쟁 등 다차원의 국제분쟁이 질적인 전환 국면을 맞을 것이 확실시 된다. 또한 기후변화, 글로벌 테러리즘, 사이버안보 등 글로벌 비전통안보 이슈에 대한 대응에 있어서도 미국의 역할이 중요한 만큼 미국의 가시적인 정책변화를 가져올 수 있는 트럼프의 당선은 중요한 의미를 지니고 있다.

미중관계는 21세기 들어 미국 행정부의 대전략에 따라서 큰 변화를 거듭해 오고 있으며, 그에 따라서 글로벌 전략환경도 크게 요동치고 있다. 오바마 행정부 당시 미국은 세계무대에 부상하는 중국을 'G-2'의 파트너로 대우하면서 중국을 포용하고 미국이 건설한 자유주의 국제질서로 끌어들이고자 하였다. 그러나 이러한 기조는 트럼프 행정부의 출범과 함께 정반대로 변했다. 트럼프 1기 행정부에서는 중국의 부상에 대한 견제의 기조 속에서 미중 간의 본격적인 전략경쟁이 시작되었다. 무역전쟁에서 시작된 중국과의 전략경쟁은 이후 기술전쟁으로 본격화되었고, 전방위적으로 확대되었다. 이러한 트럼프 행정부 1기에서의 대중국 정책과 전략경쟁은 바이든 행정부에서도 계속 이어져 왔다.. 다만 바이든 행정부에서는 중국과의 전략경쟁을 미국 단독으로 추진하기보다는 미국의 전통적인 우방을 활용하여 가치동맹이라는 이름으로 중국을 견제하는 방식을 채택했다는 것이 다른 점일 뿐이다.

선거 기간동안 그리고 당선 직후 트럼프 당선자는 바이든 행정부와는 차별되는 대외정책을 추진할 것을 분명히 하였다. 따라서 글로벌 정세의 중대 전환기에서 향후 트럼프 2기 행정부의 대응이 어떻게 전개될지 귀추가 주목되고 있다. 아울러서 트럼프의 대외정책 기조는 한반도의 평화와 안정에도 큰 영향을 미칠 전망이다. 한미동맹에 대한 도전과 북미대화 가능성등 한반도의 안정과 관련된 여러 가지 사안에 대해서도 트럼프 당선자는 적지 않은 관심을 드러내고 있는 바, 트럼프 2기 행정부의 대중정책과 대동북아 정책을 한반도의 미래와 연관하여 살펴볼 필요가 있다.

본 보고서는 이러한 맥락에서 트럼프 2기 행정부의 대중국 정책과 미중관계를 전망해 보고 그것이 한반도의 안정과 평화에 미칠 영향을 분석하는 것을 주 목적으로 하고 있다. 본 보고서는 다음과 같은 순서로 이루어져 있다. 2장에서는 숨가쁘게 전개되었던 2024 미국 대통령 선거과정과 결과를 되짚어 보고 트럼프의 승리 요인을 분석한다. 3장에서는 트럼프 1기 행정부의 대외정책 기조와 대중국 정책을 살펴본다. 트럼프 1기 행정부에서의 미중관계는 트럼프 2기 행정부의 미중관계를 전망해볼 수 있는 시금석이 될 수 있기 때문에 특히 중요하다고 할 수 있다. 4장에서는 트럼프 2기 행정부의 대중국 정책과 미중관계를 전망해 보고 5장에서는 중국 시진핑 정부의 대미 정책을 전망해 본다. 그리고 마지막으로 6장 결론에서는 트럼프 2기 행정부에서의 미중관계가 한반도에 미칠 영향을 전망하고 우리의 대응전략을 논의한다.

II. 2024 미국 대선 과정과 결과

2.1 치열했던 미국 대선 과정과 결과

민주당의 현 대통령인 조 바이든 후보는 2023년 4월 25일 민주당 소속으로는 세 번째로 공식 출마 선언을 했다. 바이든 현 대통령을 제외하면 딘 필립스 연방 하원의원과 작가이자 정치인인 매리언 윌리엄슨이 경선에 참여하였으나 경선 과정에서 미미한 득표를 하면서 바이든 현 대통령이 무난하게 민주당의 대통령 후보로 결정되었다. 매리언 윌리엄슨은 2024년 2월 7일 대선 캠페인을 중단하면서 사퇴를 선언했고 딘 필립스 연방 하원의원은 2024년 3월 5일 슈퍼 화요일에 단 한 명의 대의원 확보에도 실패하자 사퇴를 선언하고 바이든 대통령에 대한 지지를 선언했다.

트럼프 전 대통령은 2022년 11월 15일 자신이 소유한 플로리다주 마러라고 리조트에서 2024년 대선 출마를 공식 선언했다. 이로써 트럼프 전 대통령은 2016년과 2020년에 이어 세 번째로 대권에 도전하게 되었다. 트럼프 전 대통령 외에 니키 헤일리 전 사우스캐롤라이나 주지사이자 전 유엔 대사는 3월 6일 사퇴를 선언했으며 5월 22일 트럼프 지지의사를 밝혔다. 니키 헤일리 전 유엔대사가 사퇴를 선언하면서 트럼프는 무난하게 공화당 후보로 결정되었다. 이에 앞서 론 디샌티스 현 플로리다 주지사는 1월 21일 사퇴를 선언하고 트럼프 지지 의사를 밝힌 바 있다.

2024년 7월 15일 위스콘신주의 밀워키에서 열린 공화당 전당대회에서 트럼프는 JD 밴스를 부통령 후보로 지명했으며, 7월 18일 공화당의 대선 후보

지명을 수락하는 연설을 함으로써 공화당의 정식 대통령 후보가 되었다. 민주당의 경우에는 대선 후보 선출과정에서 많은 우여곡절이 있었다. 2024년 6월 27일 대통령 후보 토론에서 민주당의 바이든 후보는 트럼프 후보뿐만 아니라 당 안팎에서 심각한 혹평을 받은 후 7월 21일 끝내 재선 시도를 포기하고 민주당이 새로운 대통령 후보를 지명할 수 있도록 스스로 후보직을 내려놓았다.. 그는 현직 부통령 카멀라 해리스를 대통령 후보로 지지했고 곧 그녀는 민주당 후보로 출마한다고 발표했다. 8월 5일 일리노이주 시카고에서 열린 민주당 전당대회에서 해리스는 대의원 투표가 마감된 후 2024년 민주당 대통령 후보로 공식 지명되었다.

대선 레이스는 트럼프 후보의 피격 사건 때문에 한 차례 더 요동치게 되었다. 2014년 7월 13일 펜실베이니아주 버틀러에서 유세 연설 중이던 트럼프 후보는 근처 건물 옥상에 서 발생한 총격으로 귀 윗부분을 관통하는 부상을 입었던 것이다. 이 사건으로 청중 한 명이 사망하고 두 명이 부상을 입었으며, 총격범 토머스 매튜 크룩스라는 이름의 20세 청년은 현장에서 비밀경호국 저격수에 의해 사살되었다. 사건 이후 트럼프는 네거티브 공세를 자제하고 ‘국민통합’을 강조하는 선거 모드로 전환하게 된다.

양 당의 후보가 확정된 이후 두 후보는 석 달이 넘는 기간동안 결과를 예측할 수 없는 치열한 선거 캠페인을 벌였다. 승패의 관건은 북부의 러스트벨트인 펜실베이니아, 미시건, 위스콘신, 그리고 선벨트 지역인 남부의 노스캐롤라이나, 조지아, 서부의 애리조나, 네바다에서 어느 후보가 승리하는가에 달려 있다는 분석이 주를 이루었다. 11월 5일에 치러진 선거는 치열했던 선거 캠페인과는 달리 다소 싱겁게 트럼프 후보의 완승으로 막을 내렸다. 트럼프 후보가 312명의 선거인단을 확보한 반면, 해리스 후보는 226명의 선거인단을 확보하는 데 그쳤다. 득표율 기준으로 보아도 트럼프 후보가 50.2%를 득표함으로써 48.2%를 득표한 해리스 후보를 여유있게 눌렀다. 7개의 경합주에서 모두 트럼프 후보가 승리한 것은 선거 전 누구도 예상하지 못한 결과였다. 공화당은 대통령 선거뿐만 아니라 상원의원과 하원의원 선거에서도 승리하여 의회도 장악하는 대약진을 이루었다. 이로써 미국은 행정부, 입법부, 사법부가 모두 보수 세력이 장악하는 초유의 사태에 직면해 있다. 트럼프 대통령의 행보가 더욱 탄력을 받을 수 있는 조건이 완성된 것이다.

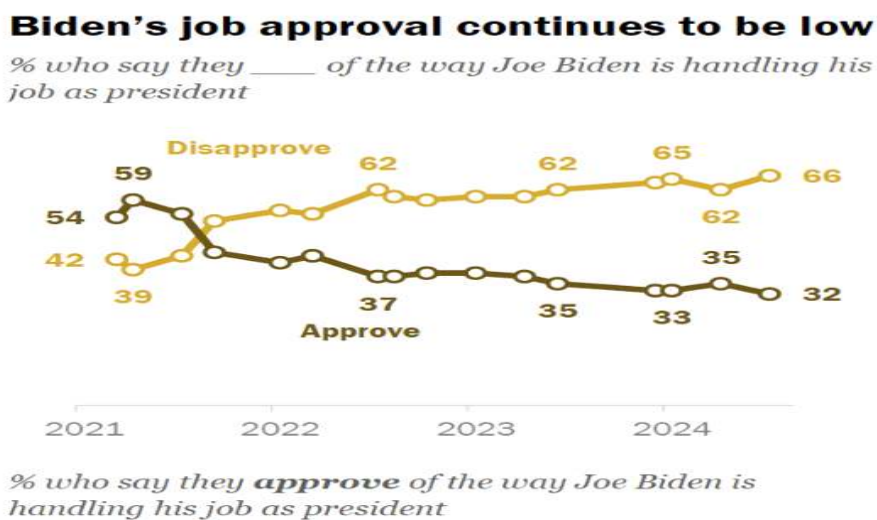
2.2 트럼프의 승리 요인 분석

트럼프는 7개 경합주를 석권했을 뿐만 아니라 2004년 대선 이후 최초로

총 득표수에서도 민주당에 승리했다.. 주목할 만한 것은 도시와 농촌 같은 주거지 차이, 교육 수준 차이, 인종 구성 차이, 연령 차이를 가리지 않고 2020년 대선에 비해 트럼프 지지도가 크게 상승했다는 점이다. 특히 백인이 50% 미만인 290개 카운티들에서 무려 7% 가까운 지지율 상승이 발생했고 흑인 유권자들이 많은 지역에서도 트럼프가 선전했다는 것. 라티노 유권자들 사이에서도 지지율 상승이 뚜렷했다¹⁾ 이러한 트럼프의 완승은 몇 가지 요인에서 찾을 수 있는데, 첫째, 바이든 행정부의 낮은 지지율과 높은 물가, 둘째, 여성 대통령에 대한 남성들의 거부감, 셋째, 트럼프와 해리스의 개인적인 역량 차이 등을 꼽을 수 있다.

첫째, 높은 물가와 바이든 행정부의 낮은 지지율. 바이든 행정부 하에서의 높은 물가와 경제적 어려움은 트럼프의 경제 회복 공약에 대한 기대를 높였고 이것이 투표로 이어진 것으로 분석된다. 이런 투표 심리는 정권심판론에도 어느 정도 영향을 받은 것으로 해석할 수 있다.

<표 1. 바이든 행정부의 지지율 추이>



출처: Pew Research Center

둘째, 유색인종 유권자들 사이에서의 표심 변화. 유색인종은 전통적으로 민주당의 지지층이었으나 이번 대선의 경우 유색인종, 특히 흑인 남성과 라틴계 유권자들 사이에서 표심의 변화가 트럼프에 대한 지지로 이어졌다. 이들의 투

1) 서정건, “2024년 미국 대선 결과 분석과 미국 외교 전망,” 아산정책연구원, 이슈브리프 2024/11/3 (<https://www.asaninst.org/contents/2024년-미국-대선-결과-분석과-미국-외교-전망>).

표행태는 흑인 여성 후보인 해리스에 대한 반감에도 어느 정도 영향을 받은 것으로 분석된다.

셋째, 이민문제의 부각 vs. 낙태문제의 부각. 트럼프가 부각시킨 이민문제는 바이든 행정부에서의 이민정책에 대한 불만이 트럼프 지지층을 결집시키는 결과로 이어졌지만, 해리스가 부각시킨 낙태문제는 지지층 결집에 별 효과를 보지 못했다고 볼 수 있다. 실제로 “낙태가 합법화되어야 한다”고 생각하는 유권자 3명 중 1명은 트럼프 후보에게 표를 던진 것으로 나타났다.²⁾

마지막으로 트럼프와 해리스의 개인적 역량 또는 이미지. 트럼프가 대통령 재직 중에 보여주었던 강한 존재감이 유권자들에게 강하게 어필했던 반면, 해리스가 부통령 재직 중에 보여주었던 역량은 그다지 두드러지지 못했던 점도 두 후보에 대한 선호도 차이를 가져온 원인이 되었다.

III. 트럼프 1기 행정부의 대외정책

제2차 세계대전 이후 미국의 대외정책은 한 마디로 ‘자유주의적 헤게모니’ 전략에 기초해 있었다고 할 수 있다. 전 세계에 친미적인 자유주의적 질서를 건설하고자 노력하였고 상당한 성공을 거두었다고 할 수 있다. 안보 및 경제에 관한 다자기구 설립, 민주주의와 자본주의의 확산, 그리고 필요한 경우 막강한 군사력의 사용 등 다양한 수단을 동원하여 미국은 자국의 이익을 극대화하는 자유주의적 질서를 구축하는 데 성공했다. 그리고 냉전 종식 이후 미국 주도의 자유주의적 국제질서는 한층 더 강화되었다.

냉전 이후 미국의 각 행정부들은 ‘자유주의적 패권’이라는 이상을 조금씩 다른 방식으로 추구하였다. 클린턴 행정부는 자유민주주의의 확장과 구 공산권 국가들의 주류 세계질서로의 편입을 의미하는 ‘확장(enlargement)과 관여(engagement)’라는 이름의 전략 추구했으며, 부시 행정부의 ‘부시 독트린’ 군사적 방법에 경도된 측면이 없지 않으나 큰 틀에서 보았을 때 이것도 ‘자유주의적 패권’의 원칙에 부합하는 정책이었다. 오바마 행정부의 ‘오바마 독트린’은 부시 행정부의 과도한 팽창주의에 반향으로 절제(restraint)와 주의(caution)를 강조하였으나 전통적인 ‘실용적 국제주의’로 알려져 있다.

트럼프 1기 행정부의 대외정책은 대외정책의 목표와 전략에 있어서 위에서 언급한 전임 대통령들과는 사뭇 다르다. 전통적인 워싱턴 정계의 주류 정치인들과는 달리 성공한 기업가 출신의 배경을 가진 트럼프는 대외정책의 노선에

2) 한국일보 2024.11.8., “‘낙태 합법화’지지 30%는 트럼프 투표... 해리스, 임신중지권 이슈화 실패”(https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2024110716410004244)

서도 그들과 다르다. 한 마디로 트럼프의 대외정책은 기존의 미국 대통령과 행정부에서 추구하였던 ‘자유주의적 패권’과 거리두기로 정의할 수 있다.³⁾

기존의 전통적인 ‘자유주의적 패권’과 트럼프 식의 ‘자유주의적 패권과 거리두기’ 전략은 다음과 같은 안보, 경제, 공동체의 세 가지 영역에서 비교·분석할 수 있다.⁴⁾ 안보의 영역에서는 포용(accomodation) vs. 지배(domination)의 대조적인 정책으로, 경제적 번영의 영역에서는 글로벌 정책(globalism) vs. 소극적 고립주의 정책(protectionism)의 대비로, 공동체의 영역에서는 세계주의자(cosmopolitanism) vs. 독립과 개인주의(isolationism)라는 대비되는 정책으로 분석할 수 있다.

첫째, 안보영역에서 트럼프 1기 행정부는 ‘포용(accomodation)’보다는 ‘지배(domination)’의 목표를 추구하고, 그것을 달성할 수 있는 수단으로서 ‘비강압적(non-coercive)’ 방법보다는 ‘강압적(coercive)’ 방법을 선호하였다. ‘힘을 통한 평화(Peace through Power)’ 슬로건은 강압적 수단에 대한 선호를 보여주는 단적인 예라고 할 수 있다. 민주주의, 인권, 다자주의, 국제제도 등 국제관계의 자유주의 이상보다는 국력(power)과 같은 현실주의 원리 선호한 정책도 이런 경향을 반영한 것이다.

둘째, 경제적 번영의 영역에 있어서 트럼프 1기 행정부는 글로벌 정책보다는 소극적 고립주의 정책 추구했다. 기존에 체결된 자유무역협정을 폐기 또는 수정하고 다자무역기구를 불신하는 등 보호무역과 고립주의 원칙 선호한 것이다. 중국과의 무역전쟁 및 기술전쟁 등은 중국의 불공정한 무역 행태에 대한 보호무역과 고립주의에 기반한 미국의 적극적인 대응이라고 할 수 있다.

셋째, 공동체의 영역에서 ‘자유주의적 패권과 거리 두기’ 전략은 세계주의자의 가치보다는 독립과 개인주의의 가치를 더 중요하게 고려하고 다자주의보다는 일방주의적 방법을 더 선호한다. 트럼프 대통령은 현존하는 다자기구들이 제대로 기능하지 못하고 있으며 미국의 국익을 훼손하고 있다는 인식을 피력했다. 그는 오바마 대통령 당시에 시작되었던 TPP에서 탈퇴하였고, NATO나 NAFTA, 심지어 UN 등 미국이 주도하여 설립한 다자기구에 대한 비난도 서슴지 않았다. 트럼프 대통령의 캠페인 구호였던 ‘미국을 다시 위대하게(Make America Great Again)’는 이전 정부에서 추구했던 국제주의에 대한 반대와 ‘자유주의적 패권’의 폐기를 극명하게 보여주는 표현이라고 할 수 있다. ‘미국

3) Dongsoo Kim, “A Systematic Analysis of the Early Trump Foreign Policy: Implications for Northeast Asia and the Korean Peninsula,” *The Korean Journal of Security Affairs* 23(1), pp.4~20.

4) 안보, 경제, 공동체의 세 가지 차원에서의 외교정책 분석 프레임에 관해서는 William O. Chittick, *American Foreign Policy* (CQ Press, 2006)를 참조하시오.

우선주의(America First)'는 미국과 미국의 국익 중심의 대외정책을 전면에 내세운 원칙으로서 민주주의, 인권, 개방, 관여 등 전통적인 미국의 이상이나 가치 대신에 현실적인 미국의 국가 이익에 집중할 것을 천명한 것이다.

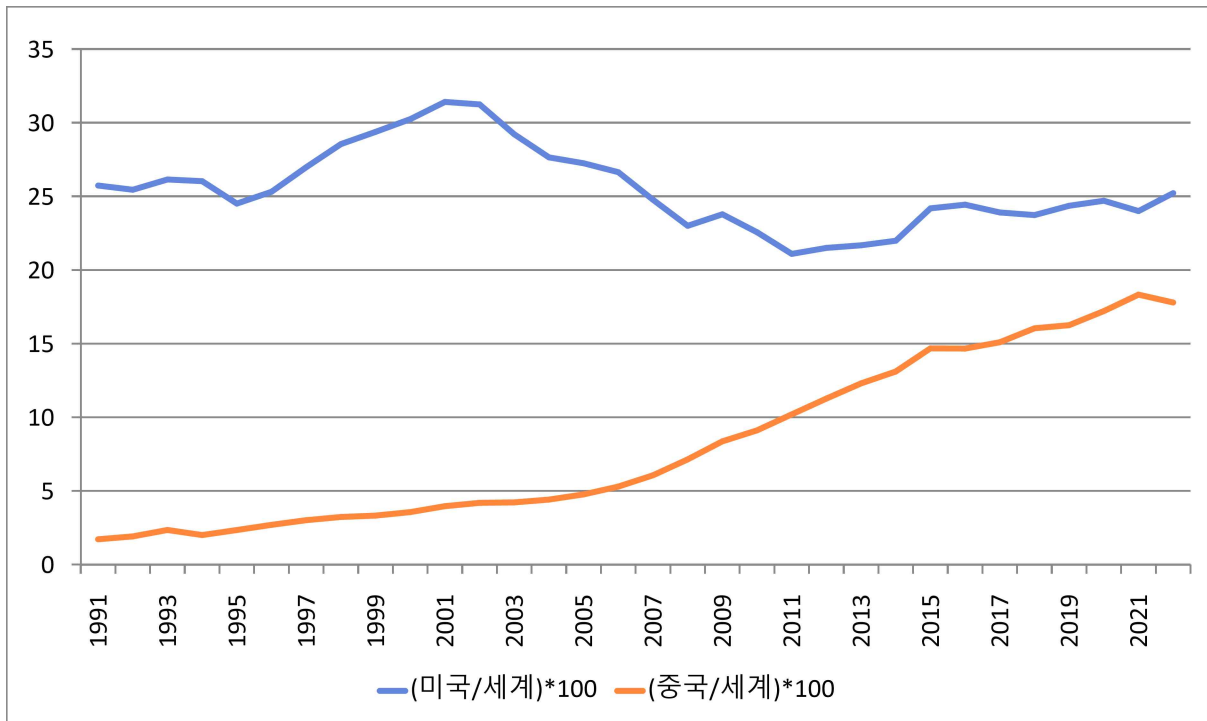
요약하면, 트럼프 1기 행정부의 대외정책은 전후 몇 십년 동안 미국이 견지해오던 '자유주의적 헤게모니'의 대전략과는 거리를 두고, '미국우선주의,' '힘을 통한 평화,' 고립주의 등을 중요한 원칙으로 삼았다. 이는 전 세계적, 포용적, 장기적, 정치적 이익보다는 개인적, 지배적, 단기적, 물질적 이익에 치우친 대외정책이라고 할 수 있다. 그러한 목표를 달성하기 위한 방법론으로는 다자주의보다는 일방주의, 비강압적 방법보다는 강압적 방법, 그리고 적극적 방법보다는 소극적 방법을 선호했던 것이다.

3.2 트럼프 1기 행정부의 대중국 정책

미국의 중국에 대한 견제는 이미 오바마 행정부 시기부터 추진되었다. '아시아로의 회귀(Pivot to Asia)' 또는 '재균형(Rebalancing) 전략'이라는 이름으로 미국의 대외 전략의 중심을 기존의 대서양에서 태평양으로 옮긴 데는 중국의 부상은 견제하려는 목적이 있었다.⁵⁾ 미국이 대외전략의 초점을 이라크, 아프가니스탄을 비롯한 중동지역에 맞추고 있던 2000년대에 미중 간 GDP 격차의 급격하게 축소되었다. 2010년 중국은 GDP 기준 세계 2위로 부상했고, 경제와 군사 양면에서 중국의 급속한 성장은 아시아·태평양 지역에서 중국의 영향력 확대로 이어졌다. 미국의 대중국 견제의 목표 실현을 위한 수단은 안보 측면에서는 동맹 및 파트너십, 즉 미일동맹, 한미동맹, 미일호 삼각협력, 한미일 삼각협력 등의 강화 등이 주를 이루었으며, 경제 측면에서는 환태평양경제동반자협정(TPP) 체결을 통한 미국 주도의 다자적 자유무역 질서 구축 등의 정책이 추진되었다.

5) Hillary Clinton, "America's Pacific Century," *Foreign Policy* 189(1), Nov. 2011.

<그림 2 미국과 중국이 세계경제에서 차지하는 비율의 변화(GDP 기준)>



출처: 세계은행 자료(World Bank Development Indicators)

오바마 행정부는 명시적으로 중국을 견제의 대상 혹은 도전자로 규정하는 데 신중하면서, 경쟁과 협력이 병존하는 관계로 인식했다. 그러나 트럼프 행정부는 중국을 미국의 힘과 영향력, 이익에 대한 도전자이자 미국의 안보와 번영을 침해하는 경쟁자로 규정했다. 트럼프 행정부는 국가안보전략보고서(National Security Strategy)를 통해 중국을 “미국의 국익과 가치에 반하는 국제질서를 만들려는 수정주의 국가”로 규정하고,⁶⁾ 핵태세보고서(Nuclear Posture Review),에서는 중국을 미국에 도전하는 ‘지역패권 추구 국가’로 인식하면서 “중국은 주변국가들을 억압하는 현상 타파국이며 역내 최대의 안보 위협국”으로 정의한 바 있다.⁷⁾

트럼프 행정부는 중국을 견제하기 위해 구체적인 정책들을 실행에 옮겼다.

6) The White House, National Security Strategy of the United States of America, (December 2017), p.25.
<<https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>>

7) U.S. Department of Defense, Nuclear Posture Review, (February 2018), p.30.
<
<https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEWS-FINAL-REPORT.PDF>; U.S. Department of Defense, Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region, (1 June 2019), preface.

부문별로 살펴보면, 우선 안보전략의 측면에서 전임 오바마 행정부에서 시작되었던 재균형정책을 확장하고 인도-태평양 전략을 새롭게 추진했다. 인도양에서 태평양에 이르는 지역에서 중국의 영향력 확대를 차단하고 미국의 경제, 안보 이익을 보호, 증진하겠다는 목표 설정하고, 목표의 달성을 위해 공군 및 해군 전투기를 비롯한 군사력 투사능력 등의 준비태세 강화, 동맹 및 파트너 국가들과의 관계 강화, 지역 네트워크의 증진 등의 수단 동원했다. 다른 한편으로 미국-인도-호주-일본의 안보협력체, 즉 쿼드(QUAD)를 활성화해 중국의 팽창을 견제하는 핵심 동맹으로 삼았다.

대만 문제는 전통적으로 미중관계를 진단해볼 수 있는 시금석이 되어왔다. 트럼프 행정부의 대대만 정책은 중국에 대한 견제 및 압박 정책의 연장선상에 있었으며, 양안관계의 안정 또는 대만의 안전 그 자체보다 대중국 견제·압박을 위한 카드로 대만정책을 활용했다고 볼 수 있다. 트럼프 행정부 하에서 미국-대만 관계 강화를 위해 여러 차례에 걸쳐 법안이 제정되었는데, 예를 들어, 2018년 3월 트럼프 대통령은 ‘대만여행법’에 서명했는데, 이 법안의 주된 내용은 미국 및 대만 고위 관료의 자유로운 상호 방문을 허용하는 것이었다. 이 법안 제정 이후 알렉스 웡(Alex Wong) 국무부 동아태 부차관보를 시작으로 키이스 크라크(Keith Krach) 국무부 경제 담당 차관 등 여러 고위 관료가 대만을 방문하였는데, 크라크 차관은 1979년 단교 이후 대만을 방문한 미국 국무부 최고위급 관료였다.⁸⁾ 2018년 4월 통과된 ‘2019 국방수권법’에는 미국-대만 군사협력 강화, 합동군사훈련 확대, 대만에 대한 무기 판매 및 대만의 방위능력 강화 지원 등의 내용이 포함되었고, 2020년 12월 ‘대만보증법’은 대만에 대한 무기 수출 정례화, 대만의 국제기구 참여 지지 등이 주된 내용으로 담겼다.⁹⁾ 트럼프 1기 행정부에서의 대대만 정책에서 특히 무기 수출 확대는 중국을 군사적으로 견제하면서, 동시에 대만과 양자관계에서 경제적 실익을 확대할 수 있는 방안이었다. 트럼프 행정부 임기 4년 동안 미국은 11차례에 걸쳐서 총 183억 달러 규모의 무기를 대만으로 수출한 것으로 파악된다. 전통적으로 미국의 대대만 정책은 ‘전략적 모호성’으로 정의할 수 있는데, 트럼프 1기 행정부의 대대만 정책은 전략적 모호성이라는 원칙은 유지하면서도 미국의 이익 실현에 더욱 초점이 맞추어져 있었다고 할 수 있다.

트럼프 1기 행정부에서의 대중국 견제 정책은 경제 분야에서 더욱 두드러졌다. 트럼프는 이른바 대중국 ‘무역전쟁’이라는 이름으로 중국 경제 압박에

8) 한용준, “트럼프 행정부 시기 대만해협 이슈에 대한 중국의 위기관리 전략,” 『중소연구』 제44권 4호 (2020/2021), pp.51~107.

9) 강준영, “중국-대만, 양안 무력 충돌 위기의 함의: 미국의 대만 지원 및 갈등 시나리오를 중심으로,” 『한중 사회과학연구』 제20권 1호 (2022), pp.9~32.

나섰다. 2018년 3월 500억 달러 상당의 중국산 제품에 대한 고율 관세 부과 및 중국의 대미투자 제한에 대한 트럼프 대통령의 행정명령 서명을 시작으로 미국은 중국에 대해 여러 차례의 고관세 부과, 환율 조작국 지정 등의 조치를 취했다. 이에 대해 중국도 보복 관세 부과 등 맞대응에 적극 나섬에 따라, 양국 관계는 무역분쟁의 단계로 진입한 형국이 되었다. 2019년 12월 미중 간의 합의에 따라 중국은 2년간 2천억 달러 상당 미국 제품 또는 서비스를 구매하고 지적재산권 보호조치를 강화하며, 미국은 중국산 제품에 대한 고율의 관세를 보류하거나 축소하고 중국에 대한 환율조작국 지정을 해제하기로 약속하면서 미중 간의 무역전쟁은 일단락되었다.

그러나 여기서 끝이 아니었다. 트럼프 행정부의 대중국 견제는 기술 부문으로 확대되었다. 트럼프 행정부는 2018년 3월 중국의 이동통신장비 기업 ZTE가 이란 및 북한과 연루되었다는 이유로 모든 미국 기업들이 ZTE와 향후 7년간 거래를 하지 못하도록 행정명령을 내렸고, 2019년 5월 모든 미국 기업들의 ‘화웨이’향 부품 수출을 금지시켰으며, 2020년 5월에는 미국산 기술을 이용하여 반도체를 생산하는 모든 외국기업의 ‘화웨이’향 제품 및 기술 수출을 금지했다. 이처럼 화웨이, ZTE 등의 중국 첨단기술 기업에 제재가 집중된 이유는 5G 기술과 인공지능, 빅데이터 기술 등이 선도할 4차 산업혁명에서 중국의 추격을 차단하고 미국의 우위를 확고히 하기 위한 것이라고 볼 수 있다.

바이든 행정부에서는 트럼프 1기 행정부의 대중국 견제 정책 계승했다고 볼 수 있다. 바이든 행정부에서는 트럼프 1기 행정부와는 사뭇 다른 대외정책을 표방했지만 대중국 견제 정책만큼은 트럼프 행정부의 기조와 큰 차이가 없었다. 바이든 행정부에서도 중국과의 경쟁에서 승리하는 것이 가장 중요한 대외정책의 목표가 되었고, 그 목표를 달성하기 위하여 동맹을 활용하는 경제·안보 정책을 추진했던 것이다.

IV. 트럼프 2기 행정부의 대외정책 전망

4.1 트럼프 2기 행정부의 대외정책 기조 전망

앞에서 서술한 것처럼, 대선 과정에서 ‘초접전’이라고 불릴 정도로 혼전을 거듭하던 판세와는 달리 트럼프는 해리스를 상대로 완승을 거두었다. 대통령 선거와 함께 치러진 의회 선거에서도 공화당은 상·하원 모두에서 다수당을 차지했으며, 결과적으로 공화당은 대통령과 의회를 장악하게 되었다. 트럼프는 2기 집권기 동안 자신의 아젠다를 밀어부칠 수 있게 되었고, 사실상 트럼프의

독주를 견제할 제동장치는 없는 상황이 되었다고 할 수 있다.

트럼프 2기 행정부의 대외정책 기조는 1기 행정부의 대외정책의 연장이라고 볼 수 있으며, 나아가 더욱 강력한 미국우선주의와 보호무역 및 고립주의의 경향을 띠는 것이라는 점을 예상해볼 수 있다. 바이든 행정부에서 추진했던 국제적 관여의 원칙과 동맹 네트워크는 트럼프 2기 행정부에서는 이를 미국우선주의와 거래적 접근(transactional approach)가 대체할 가능성이 커졌다.

미국우선주의 외교의 핵심은 바이든 행정부 등 미국의 전통적인 글로벌 외교로부터의 탈피에서 출발한다. 미국의 국익에 직접 이익이 되지 않는 국제분쟁에 끝없이 개입하고 글로벌 제도를 국가이익보다 중요시하는 글로벌리즘에서 모든 외교의 근본적 동인을 미국의 국익으로 보는 것이 미국우선주의의 핵심이라고 볼 수 있다.

트럼프는 미국의 국익에 직접 도움이 되지 않는 해외 군사활동에 미국인들의 세금을 쓰지 않을 것이며 미국과 세계 사이의 불균형 구조를 시정하는데 중점을 두겠다는 입장을 보이고 있다. 미국과 세계 사이의 불균형 구조란 경제·통상 분야에서는 막대한 미국의 적자를 말하는 것이며 군사·안보 분야에서의 불균형은 미국 동맹국들의 불충분한 안보 기여를 가리키는 것으로 요약할 수 있으며, 이런 거래적 접근은 적대국뿐만 아니라 동맹국에도 똑같이 적용되는데, 동맹에 관해서 트럼프는 이를 활용할 수 있는 안보자산이라기보다는 미국의 부담이라는 인식을 갖고 있다. 이런 거래적 접근방식은 바이든 행정부에서 추구했던 가치동맹과는 확연히 구별된다.

4.2 트럼프 2기 행정부의 대중국 정책 전망

미국의 중국에 대한 견제는 이미 오바마 행정부 시절부터 시작되었지만 본격적으로 대중국 압박을 강화한 것은 트럼프 1기 행정부 때부터였다. 이런 맥락에서 트럼프 2기 행정부는 대중국 견제와 압박을 더욱 강화할 것으로 쉽게 예상할 수 있다. 바이든 행정부에서 중국에 대해서 협력(cooperation), 경쟁(competition), 그리고 대결(confrontation)이 혼합된 3c 정책을 추진했던 것에 비해 트럼프 2기 행정부에서는 1기 때보다 훨씬 더 강해지고 정교해진 대중국 압박 정책이 추진될 것으로 전망된다. 중국을 협력과 경쟁의 대상이 아닌 반드시 이겨야 하는 적국으로 생각하는 인식의 전환이 정책의 바탕을 이루고 있다. 따라서 중국과의 대결을 국가안보 의제에서 가장 높은 우선순위로 끌어올릴 것이 확실하며 유럽에 대한 미국의 공약, 특히 우크라이나 방어에는 소극적으로 나올 가능성이 높다.

경제 전략의 측면에서 트럼프 2기 행정부는 중국에 대하여 바이든 행정부에서 추진했던 디리스킹(de-risking)에서 전략적 디커플링(de-coupling)으로 전환할 것으로 전망된다. 트럼프 1기 행정부에서 시작된 중국과의 디커플링 전략은 바이든 행정부에서 디리스킹으로 완화된 바 있다. 트럼프 당선인은 중국에서 수입된 모든 제품에 대하여 60%의 관세를 부과할 것을 공언하면서 중국과의 경제적 상호의존을 확실히 끊어내겠다는 의지를 보여주고 있다. 트럼프의 주요 경제 참모 중 한 사람인 라이트하이저는 전략적 디커플링이 미국기업과 소비자의 비용을 증가시키고, 동맹국에 압박을 줄 것이나 중국의 부상을 억제하고 미국의 제조업을 재건하는 데 필요한 조치라고 주장한다.¹⁰⁾ 나아가서 중국이 아마 보복할 방법을 찾을 것이나 미중 불균형이 심해 중국의 선택지가 제한적일 것이고, 보복하는 만큼 전략적 디커플링에 기여하게 될 것이라고 경고한다. 실제 정책 추진 과정에서 공언했던 60%의 관세는 어느 정도 줄어 들 수 있지만, 공화당이 의회를 장악한 만큼 트럼프 2기 행정부는 중국과의 무역 수지 불균형 해소를 위해 중국에 대한 최혜국 대우를 박탈하기 위한 법제화를 추진하고 고율의 관세 부과를 지렛대로 활용해 중국을 압박할 것으로 예상된다.

전방위적인 첨단기술 통제도 예상할 수 있다. 트럼프 2기 행정부는 바이든 정부와 같이 첨단기술을 미중경쟁의 승리의 핵심으로 인식하고, 중국에 대한 철저한 기술통제를 강조하고 있다. 바이든 행정부에서 추진했던 선별적 기술통제, 이른바 ‘small yard, high fence(좁은 마당, 높은 장벽)’은 트럼프 2기 행정부에서는 ‘large yard, high fence(큰 마당, 높은 장벽)’으로 그 범위가 급격히 확대될 가능성이 크다. 라이트하이저를 비롯한 대부분의 트럼프 경제참모들은 대중국 기술이전 금지와 대중국 기술투자 규제를 전략적 디커플링의 핵심요소로 보고 있음. 즉, 미국 기술분야와 중국 기술분야 간의 세심한 단절이 필요하다는 것이다. 강력한 수출통제를 시행하여 드론과 같은 안보적 함의가 있는 중요한 이중용도 품목은 반드시 미국산이거나 동맹으로부터 수입해야 하며, 수입품에는 재료, 소프트웨어, 기술 등 모든 측면에서 중국요소가 없어야 한다는 점을 강조하고 있다. 또한 우주, 바이오, 정보기술, 스마트제조, 첨단철도, 전기차, 신소재, 로봇, 인공지능 등 산업은 모두 경제안보에 결정적이라는 점에서 미국기업이 중국의 제조업에 관여하는 일이 없도록 해야 한다는 점을 강조하고 있다.¹¹⁾

트럼프 2기의 대중국 정책은 경제안보에만 국한되는 것이 아니라 군사·안

10) 차정미, “‘Post-Election Order’: 트럼프 2.0 시대, 미중관계와 국제질서의 미래,” 국회미래연구원, 국가미래전략 Insight 101호(2024).

11) 차정미, 앞의 글.

보 측면에서도 ‘최대 압박의 복귀(return of maximum pressure)’로 실행될 것으로 예상된다. 다른 어떤 지역보다도 동아시아에서 중국을 압박하기 위해서 전쟁자산을 포함한 전력을 재배치하고 동맹국들과 협력할 것을 예상할 수 있다. 예를 들어, 인도네시아, 필리핀, 베트남 등을 군사력 강화를 지원하여 남중국해에서 중국군과 대치하는 협력국들을 지원해야 한다는 입장이다. 트럼프의 군사·안보 참모들은 군사력 재배치와 함께 중국에 대비한 군사력 증강, 군사혁신을 강조하고 있는 바, 새로운 단계의 군비경쟁이 촉발될 수도 있다. 트럼프의 유력 참모 중 한 명인 맷 포틴저는 국방비를 냉전 시대 수준으로 증가시킬 것을 강조하며, 미국의 이익에 도움이 되지 않는 군축 논의에 반대한다.¹²⁾ 이렇듯 트럼프 2기의 국방전략은 중국과의 경쟁에 전력집중을 극대화하면서 드론 등 첨단기술 전력과 핵무기 등 기존 전력을 동시에 강화하는 군사력 경쟁을 본격화할 것으로 예상할 수 있다.

전통적으로 미국의 대대만 정책은 ‘전략적 모호성’의 기초에 있다. 즉, 중국의 ‘하나의 중국’ 원칙을 공개적으로 지지하면서도 대만에 대한 무기 판매를 비롯한 군사적 지원을 계속함으로써 논리적으로 일관되지 않은 정책임을 부정하지 않으면서도 모호한 스탠스를 취한다는 것이다. 트럼프 2기 행정부에서의 대대만 정책도 이러한 기초에서 크게 벗어나지 않을 것으로 예상됨. 트럼프 1기 행정부와 유사하게 ‘하나의 중국’ 정책을 일관되게 지지하는 모습보다는 중국과의 협상을 우선 순위에 두고 유연하게 접근할 것이다. 트럼프 당선인의 가장 중요한 목표는 원칙을 견지하는 것이 아니라 미국의 이익, 특히 경제적 이익을 극대화하는 것이기 때문이다. 트럼프 당선인은 대선 후보 시절 중국의 대만 침공시 대만에 군대를 보낼 것이냐는 질문에 분명한 답을 하지 않았다.. 대신 “대만이 방어를 위해 우리에게 돈을 내야 한다”는 발언에는 대만 방어를 위한 구체적 조건은 밝히지 않은 채 대만 방어를 경제적 거래의 관점에서 보는 시각이 깔려 있다.

트럼프 당선인의 이런 발언과 행태를 볼 때, 트럼프 2기 행정부에서는 대만에 대한 ‘전략적 모호성’ 전략이 유지될 가능성이 높다.. 다만, 여기서 전략적 모호성의 목표는 양안관계의 안정 또는 대만 방어라기보다는 미국의 이익 극대화라는 목표에 맞춰질 것이다. 한편으로 중국과의 무역협상 카드로 대만정책이 다루어질 수 있으며, 다른 한편으로 대만과의 관계에서 대만 방어 여부, 방위비, 반도체 산업 보조금을 비롯한 정책이 협상의 대상이 될 수 있다는 것이다.

12) Matt Pottinger and Mike Gallagher, “No Substitute for Victory,” *Foreign Affairs*. May/June 2024.

V. 트럼프 2기 중국의 대미 정책

5.1 시진핑 정부의 대외정책 기조

2022년 20차 당 대회에서 가장 많이 등장한 키워드는 안보·안전과 전략, 위험 그리고 대만 및 도전이다. 국가안보와 사회안정에 관한 내용이 가장 중요하게 다루어지고, 전통안보 영역뿐만 아니라 비전통안보 영역으로까지 확대한 국가안보체계, 국가안보 능력의 강화 및 안보 거버넌스 수준의 제고 등을 강조하고 있다.¹³⁾

‘하나의 중국’ 원칙은 전통적으로 중국의 대외정책에서 결코 타협할 수 없는 근본을 이루고 있음은 주지의 사실이다. 이런 맥락에서 대만 문제를 중국 정부는 항상 중요하게 다루어 왔는데, 특히 20차 당 대회에서는 대만 문제가 중요하게 다루어졌다. 19차 당 대회에서는 조국 통일의 추진을 언급한 것에 그쳤으나, 중화민족의 위대한 부흥을 실현하기 위한 필연적 요소로 대만 통일을 제시하였고, 이번 당 대회 보고서에서는 “무력 사용을 포기하겠다는 약속을 절대 하지 않겠다”라고 밝히며 강경한 입장을 천명한 것이다. 대만 문제는 시진핑 정부가 강조해온 국가핵심 이익으로 미중 전략경쟁에서 가장 뜨거운 이슈가 될 수 있다.

5.2 트럼프 2기 행정부 기간 중국의 대미 정책 전망

시진핑의 중국은 트럼프 2기 행정부 기간 미국의 글로벌 리더십이 약화할 것으로 전망하고 중국의 글로벌 영향력 확대를 꾀할 것으로 전망된다. 트럼프의 ‘미국 우선주의’ 정책은 바이든 행정부가 다양한 다자협약체를 통해 추진했던 대중 포위망을 근본적으로 흔들고, 미국과 동맹들 간 안보 및 경제 협력에도 균열을 야기할 수 있다고 보고 있다. 이에 따라 중국은 국제사회에서 트럼프 2기 행정부의 ‘미국 우선주의’ 정책을 계기로 미국의 글로벌 리더십이 약화될 수 있다고 보고 자국의 글로벌 영향력 확대를 적극적으로 모색할 가능성이 크다. 글로벌 영향력을 확대하는 과정에서 중국은 특히 글로벌 사우스(Global South)와의 협력을 강화하려 할 것으로 전망된다. 중국은 미국과는 차별된 다양한 글로벌 담론을 제시하고 경제적 지원을 통해서 글로벌 사우스와의 협력을 강화해온 바, 트럼프 2기에 미국과의 차별성을 더욱 강조하고 국제사회에

13) 황태연, “2024년 양회(兩會)를 통해 본 중국의 대외정책 방향과 한반도에 주는 시사점,” 통일연구원 온라인 시리즈 CO 24-22 (2024.3.14.).

서 중국에 우호적인 여론을 조성하려고 노력할 것으로 예상된다.¹⁴⁾

중국은 트럼프 2기에 미국의 대만 관여 의지가 약화될 가능성에 주목하고 있다. 트럼프는 대선 기간 미국이 대만을 방어하겠다고 공개적으로 약속한 적이 없으며, 오히려 “우리 반도체 산업의 거의 100%를 가져갔다”면서 “대만은 미국에 방위를 내야 한다”고 발언한 한 바 있다. 따라서 트럼프 2기에 반도체 및 군사 지원 등의 문제에서 미국과 대만 간 이견과 갈등이 나타날 수 있다고 보고 있다. 실리를 추구하는 트럼프의 성향을 고려할 때 이것이 대만에 대한 무기표 판매 확대로 이어질 수도 있지만, 미-대만 관계는 바이든 행정부 시기 보다 약화될 것으로 중국은 보고 있다. 중국은 또한 대만 문제에 대한 미국의 관여가 줄어들면 대만 민진당 정부의 독립 의지도 약화될 것으로 보고 있다. 그런 점에서 중국은 대만에 대한 군사도발과 심리전을 적극 추진하며 대만 내 안보불안과 대미 불신을 확대하려 하는 한편, 국제 사회에서 대만 문제에 대한 여론전을 통해서 양안관계에서 우위를 확보하려 할 것으로 예상된다.

VI. 결론: 한반도에 대한 시사점

결론적으로 트럼프 2기 행정부에서는 중국에 대해서 1기 행정부 당시보다 훨씬 더 강한 견제와 압박이 취해질 가능성이 크다. 바이든 행정부에서처럼 중국을 협력과 경쟁, 그리고 대결을 선별적으로 취해야 할 대상이 아니라 철저히 압박하고 견제해야 할 대상으로 간주할 것이다. 우선 경제 분야에서 중국과의 전략적 디커플링을 추진하고 첨단기술의 수출 통제를 더욱 강화할 가능성이 크다. 군사력 강화를 위해서 대대적인 군비증강을 현실화하고, 중국 견제를 위해 동맹국들을 활용하는 방안도 구체화될 가능성도 있다. 대만 문제는 현실적인 이익의 관점에서 접근하되, 중국 견제를 위한 카드로 활용할 것으로 예상된다.

중국은 미국과의 직접 대결은 피하면서도 자국의 핵심 이익을 지키기 위한 전략적 접근을 취할 것으로 예상된다. 미국의 글로벌 리더십이 약화될 것으로 예상하고 그 틈을 타 중국의 글로벌 영향력을 확대하기 위해서 노력할 것이다. 대만 문제는 중국의 핵심 이익으로 간주되는 이슈라는 점에서 강경하게 대응할 것으로 예상된다.

중국에 대한 군사적 압박과 견제를 위해서 트럼프 행정부는 동맹국들을 활용할 것으로 예상되는 바, 이에 대한 우리의 준비가 필요하다. 중국 견제를 목적으로 하는 아시아의 소다자, 집단안보 구상이 현실화될 것에 대비하는 우리

14) 황태연, 앞의 글.

의 현명하 대외정책 노선이 필요하다는 것이다. 호주, 일본, 유럽 등 우리와 비슷한 입장에 있는 국가들과 연대와 협력을 강화하고 공동전략을 모색할 필요성이 있다.

트럼프가 모든 중국산 제품에 대해서 60%의 관세를 부과하겠다고 공언한 것으로 미루어 볼 때 미국과 중국은 다시 한 번 무역전쟁의 소용돌이 속으로 빠져들 가능성이 있다. 만약 중국산 제품에 대한 60%의 관세가 현실화된다면 이는 우리 경제에는 기회요인이 될 수 있음. 반면 중국에 대한 수출통제가 강화될 경우 우리의 첨단산업에는 위협요인이 될 수도 있다. 이렇듯 미중 관계의 악화는 우리에게 기회 요인과 위협 요인이 공존하는 상황이 될 수 있으므로 기회 요인을 극대화하고 위협 요인을 최소화할 수 있는 전략이 필요하다.

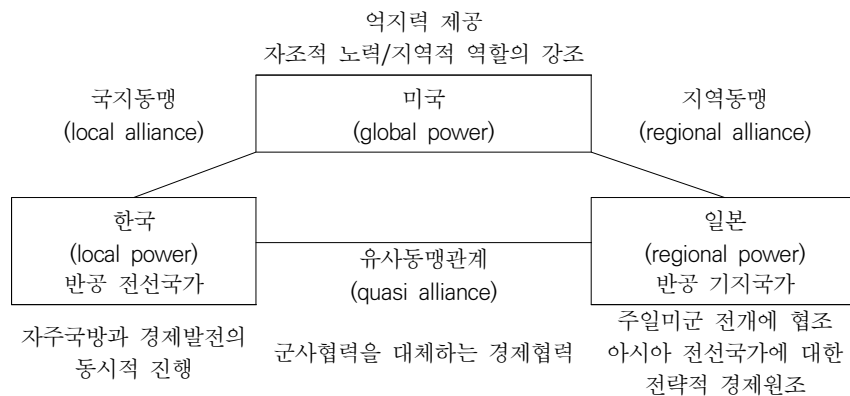
트럼프 1기 행정부 당시 미국은 북핵문제를 다룸에 있어서 중국을 활용하고자 하는 의도를 내비친 적이 있다. 사실상 핵보유국 지위를 확보한 북한과의 핵 군축을 포함한 양자대화가 현실화될 경우 중국이 개입할 가능성이 있다. 미국이 북한의 핵보유국 지위를 인정하는 것을 우리로서는 받아들일 수 없기 때문에 이런 상황이 벌어지지 않도록 적극적으로 움직일 필요가 있다.

제3장. 트럼프 2.0 행정부의 동맹정책과 한미일 관계

I 들어가며

한국과 일본은 미국과의 동맹을 공유한다. 냉전 시기, 한미동맹은 북한에 대한 억지력 확보를 목표로 했던 국지동맹(local alliance)이었다. 반면, 미일동맹은 일본의 안보보다는 동아시아 반공체제의 유지에 초점을 맞춘 지역동맹(regional alliance)의 성격이 강했다. 이에 따라, 미국의 동아시아 정책과의 연관성 속에 한국과 일본이 연계됨으로써 ‘유사동맹(quasi alliance)적 특수관계’를 형성하면서 협력관계를 구축해갔다. 미국의 동아시아 전략 상에서는 한미동맹과 미일동맹이 상호 보완적인 존재였음에 틀림없다. 주일미군은 해군과 공군 및 해병대 위주로 구성되어 있으나, 주한미군은 상대적으로 육군과 공군 위주로 구성되어 있는 것도 그 이유일 것이다. 두 동맹의 유기적 결합은 미국의 냉전 전략에 있어, 동북아 지정학 상 중요한 협력기제였다.

【표-1】 냉전형 한미일 협력체제



냉전 시기, 한미동맹과 미일동맹은 미국의 동아시아 전략으로 연계되며 병렬적 발전을 해오면서 간접적으로 연결되었다. 미국은 글로벌 파워로써 동맹국가에게 소련과 북한의 위협에 대한 억지력을 제공하면서도 반공 전선국가의 자조적 노력과 반공 기지국가의 지역적 역할을 강조하며 자신의 부담을 경감하려 했다. 한국에게는 자주국방과 경제발전의 동시적 달성이라는 매우 제한적인

역할만을 요구하며, 한국의 과도한 냉전논리를 억제하였다. 반면 보혁대립으로 ‘냉전의 국내화’ 우려가 강했던 일본에게는 주일 미군의 극동전개에 적극적으로 협조하는 정도의 제한적인 군사역할만이 요구되었으며, 그 대신 대규모의 전략적 경제원조로 반공전선국가의 자주국방과 경제발전에 공헌할 것이 요구되었다. 더불어 한미일 삼국의 정책 조율을 위한 제도적 기반은 없었지만, 한미 국방각료회의, 미일 안전보장협의위원회, 한일 각료회담 등 양자 간 정책 협의 제도를 갖추고 있어서 간접적으로 삼국의 정책조정을 수행하였다. 위와 같은 구도는 미국과 일본 그리고 대만 사이에서도 비슷하게 나타났다. 그런 의미에서 일본은 리저널 파워(regional power)로써 미국의 동아시아 정책을 ‘보좌’하는 중요한 역할을 담당했다(최희식 2011). 미국과 일본의 연대 위에, 한국과 대만 및 남베트남 등 반공전선국가를 삼각형의 한 축으로 연계시키는 다양한 삼자관계를 형성하였던 것이다.

미국은 미일안보조약에서 극동조약을 삽입하여 한반도에 전쟁이 발발했을 경우 주일 미군이 유엔군의 형태로 개입하고 일본이 유엔군을 지원하는 방식으로 극동의 안보를 보장하는 방법을 구상했다. 이러한 인식은 미일안보조약에 대한 교환 공문에 다음과 같은 문구가 삽입되었다는 것에서 알 수 있다(細谷千博他編 1999, 140-141).

(중략) 무력침략이 한반도에서 발생하였다. 이것에 대해 유엔 및 그 가맹국은 행동을 취했다. 50년 7월 7일 안전보장 이사회 결의에 따라, 미국 (지도) 하에 유엔군 통일사령부가 설치되었고, 유엔 총회는 51년 11월 1일 결의에 입각해 침략자에 어떠한 원조도 하지 않도록 요청했다. 연합국 최고사령관의 승인을 얻어, 일본은 국제연합 가맹국의 군대가 국제연합의 행동에 참가할 수 있도록 시설 및 역무를 제공함으로써 유엔에 중요한 지원을 해왔다. 지금도 그러고 있다. (중략) 본 장관은 평화조약 효력 발생 후에 1혹은 2이상의 가맹국의 군대가 이러한 유엔의 행동에 종사할 때 일본 국내 및 그 부근에 있어 이를 지원하는 것을 일본이 허락하고 또한 이를 용이하게 하는 것, 또한 일본과 해당 유엔 가맹국 사이에 별도로 합의된 대로 일본의 시설 및 역무의 사용에 따르는 비용을 현재처럼 일본이 부담할 것을 귀국정부를 대신해 확인

받고자 한다.

이렇듯, 냉전 시기 한미일 관계는 한미동맹과 미일동맹이 유엔군을 매개로 연결되는 연약한 구조를 가지고 있었고, 한일 양국의 정치적 배경 하에 간접적으로 연결되었을 뿐이었다. 하지만 탈냉전 이후, 북한 핵미사일 문제의 대두로 한미일 간 직접적 협력이 전개되었다. 동시에 냉전형 한미일 협력체제는 미국 세계전략의 변화로 새로운 형태로 재탄생하지 않을 수 없었다. 특히, 2010년 중국과 일본의 GDP 역전에서 상징되듯이, 중국의 대두는 미중 전략경쟁이라는 새로운 국제질서를 만들었고, 이에 대응하기 위해 미국은 ‘아시아로의 복귀’와 아태 중심 전략, 인도태평양전략, 디커플링 전략 등 대중 견제전략을 전면화했다.

한국의 민주화와 경제발전은 대북 억제력에 주안점을 두는 국지동맹에서 탈피하여 ‘포괄적 전략동맹’으로 ‘재정의’되어 갔다. 미일동맹 또한 탈냉전 이후 국제질서의 변화에 맞게 재정의되면서 ‘글로벌 동맹’으로 전환되어, 금기시 되었던 집단자위권 행사와 반격능력의 도입 및 지휘체제의 일체화가 추진되었다. 한미동맹과 미일동맹의 성격전환은 신냉전 시대의 도래와 맞물리며 신냉전형 한미일 협력체제의 구축이라는 새로운 흐름을 만들어내었던 것이다.

이러한 미국에게 한미동맹과 미일동맹의 연계성을 강화하는 한미일 협력은 매우 중요한 자산이다. 따라서 2010년 이후 한미일 협력은 북한 문제를 넘어 글로벌한 문제로 협력 범위를 넓히고, 군사안보협력을 넘어 경제안보, 우주협력, 해양협력, 글로벌 이슈 협력 등 한미일 협력이 폭넓게 전개되어 갔다.

하지만 한일 갈등과 트럼프 행정부의 미국 우선주의는 한미일 협력체제의 문제점을 드러냈다. 한일 역사갈등은 2018년 12월의 레이더 조사 문제로 인한 갈등, 2019년 7월 일본의 대한 무역규제와 이에 대한 대항카드로 지소미아 종료 문제로 전이되며, 한일 안보협력 및 안보대화가 사실상 정지되었다. 트럼프 행정부의 미국 우선주의는 동맹에 대한 과도한 요구와 이로 인한 동맹국의 불신, 한미일 협력에 대한 경시 등의 문제를 가져왔고 한일 갈등과 접목되며 한미일 협력체제의 정체를 가져왔다.

국제협조주의로의 복귀를 도모하는 바이든 행정부의 출범, 한미일 협력 및 한일 협력을 중시하는 윤석열 정부의 출범, 역사수정주의에 일정한 거리를 두

고자 하는 기시다 내각의 출범이 맞물리며 다시금 한미일 협력관계가 재구축되었다. 2023년 6월의 캠프데이비드 선언(정신·원칙·공약)은 한미일 관계를 안보 부분에만 머무르지 않고 경제, 첨단기술 영역까지 확장했다는 점에서 의의가 크다. 이후 한미일 협력은 군사안보, 정보, 공동군사훈련, 경제안보, 해외원조 등 다방면으로 확대되며 제도화되어 갔다.

하지만 2024년 11월의 미국 대선으로 트럼프 2.0 시대가 도래하게 되었다. 트럼프 2기 정부는 임기 내 성과를 내기 위해 충성파를 전면 기용함으로써 트럼프 1기 정부 때 보다 더 미국 우선주의 및 양자주의에 몰두할 것이라는 것이 대체적인 전망이다. 하지만 신냉전 상황 하에 미국의 세계전략은 여전히 중국 견제를 위해 동맹국의 협력, 동맹국 간 네트워크 구축이 더욱 절실해지고 있는 것도 사실이다.

본 연구는 한미일 협력체제가 탈냉전 이후, 냉전형 협력체제에서 벗어나 신냉전형 협력체제로 전환되는 과정을 살펴보고자 한다. 다음으로 트럼프 행정부의 한미동맹과 미일동맹에 대한 인식과 정책, 한미일 협력체제에 대한 전망을 살펴보고자 한다. 이를 위해 2024년 미 대선에서 트럼프의 공약 및 트럼프 및 관련 측근들의 언설을 살펴보고 트럼프 1기 정부 하의 외교안보 정책과 연동하며 분석하고자 한다. 이를 통해 이는 국제협조주의와 미국 우선주의로 양분되는 미국의 정책이 신냉전형 한미일 협력체제에 미치는 영향을 규명할 수 있을 것이다.

II 탈냉전 이후 한미일 협력관계의 발전 과정

1. 북핵 위기와 한미일 협력

90년대 초반 북한 핵 개발 의혹, 미사일 발사 등에 의해 ‘북한 위협론’이 급격히 유포되며 한미일 협력의 촉진제가 되었다. 북한 문제 해결을 위한 대북 정책공조의 필요성은 한미일 협력을 시작하게 만드는 원동력이었다(조양현 2021, 7). 특히 1994년 제네바 합의 이행을 위해 설립된 한반도 에너지개발기구(KEDO)는 한미일 정책공조의 시작이었다.

1995년 설립된 KEDO는 북한에 제공할 경수로의 재원을 확보하고, 그 전까

지 북한에 중유를 공급하기 위해 설립되었다. 이 조직의 핵심 참여국이었던 한국과 일본 및 미국 사이의 첫 대북 정책 공조사업으로 삼자협력의 시작을 알리는 것이었다.

1998년 미국의 대북 정책 조정작업이었던 페리 보고서 작성과 포괄적 대북 접근을 논의하는 과정에서 한미일 대북 공조의 필요성이 인식되었고, 그 결과물이 1999년 설립된 한미일 차관보급 대화체인 대북정책조정감독그룹(Trilateral Coordination And Oversight Group, TCOG)이었다. 이 협의체는 2003년 6자회담이 개시됨에 따라 그 역할이 축소되었지만, 한미일의 대북 정책을 공유하고 조정했던 중요한 사례였다. 이 협의체는 북한의 핵 개발 문제뿐만 아니라, 북한에 대한 지원 문제도 논의했으며, 북한 문제가 대두될 때마다 3국 대표가 회의를 열고 공동성명을 발표하였다(조양현 2021, 8).

2002년 북한이 농축우라늄 프로그램 개발을 시인하면서 2차 핵위기가 시작되었고, 1차 핵위기에 의해 제도화된 KEDO와 TCOG는 사실상 종식되었다. 대신 6자 회담이 한미일 대북정책공조의 중요한 무대가 되었다.

한미일은 6자회담 수석대표 회담 등을 통해, 2003년부터 시작된 6자회담에서 한미일 정책공조를 지속적으로 추진했다. 하지만 2007년을 기점으로 6자회담이 사실상 종료되면서 새로운 정책공조 제도가 요구되어, 2008년부터 한미일 차관보급 3자 안보토의(Defense Trilateral Talks, DTT)가 시작되었다(김현욱 2021, 259).

2. 신냉전과 한미일 협력

2010년 중일 GDP 역전, 중일 센카쿠 분쟁, 천안함 사태와 연평도 포격사태는 한미일 3국 안보협력을 더욱 강화하는 계기가 되었다. 2010년 아시아 세력 균형의 변화는 탈냉전의 국제질서를 미중 전략경쟁의 국제질서로 변동시키는 기점이 되었다.

미국의 국가재정 적자 문제를 해결하기 위해, 2011년 9월 공화당과 민주당이 3,500억 달러의 국방비를 삭감하는 데 합의함에 따라 국제적 관여의 ‘선택과 집중’이 불가피해졌고 아시아태평양 지역을 우선시 하는 국방정책의 전환이 가시화되었다.

이러한 세력전이와 2010년의 일련의 사건으로 오바마 정부 초기에 대두되었던 ‘G2론’ 혹은 ‘미중 공동관리론’이 퇴조하면서, ‘아시아로의 복귀’와 아태 중심 전략이라는 새로운 대중정책으로 전환되었다.

트럼프 행정부에 이어 바이든 행정부도 인도태평양 전략을 전개하며, 대체적인 정책은 유지되었다. 이와 더불어 경제안보적 차원에서의 대중 정책도 추진되어, 미국은 중국을 글로벌 가치사슬(GVC)에서 퇴출하는 디커플링(decoupling)을 추진하고 있으며, 미국의 동맹국 및 우호국 중심의 경제번영 네트워크(EPN) 구축에 착수했다. 바이든 정부는 Chip4(한·미·일·대만) 동맹 구상, 인도태평양경제구조(IPEF)를 추구하고 있다.

이와 더불어 미국의 외교안보 전략과 호응하는 형태로 일본의 외교안보 전략도 전환되었다. 일본 정부는 2010년 12월 17일 각의 결정된 <방위계획대강>에서 채택된 ‘동적 방위’ 개념, 2013년 각의 결정된 <방위계획 대강>에서 채택된 ‘통합 기동방위력’ 개념에 입각해 중국과 북한 문제에 대응하는 안보체제를 구축해 갔다. 도서부(島嶼部)에 대한 공격에 신속하게 대처하기 위해 수륙양용 작전능력(실질적인 해병대)을 정비할 것, 외딴섬(離島) 방위 등 영공·영해 방어체제 구축을 위한 육해공 통합운영, 공군해군 강화, 미군과 자위대의 일체화 등이 강조되었다(권태환·김두승 2017, 139). 최근에는 선제공격에 해당하는 적기지공격 능력인 ‘반격능력’ 도입을 결정했고, 방위비 GDP 2%로 인상 등 능동적인 방위력 정비에 나서고 있다.

동시에 한미동맹 또한 주한미군의 역할을 대북 억제전략으로 한정하지 않고 지역 및 세계 안보를 위해 해외 전개가 가능하도록 전략적 유연성에 합의하였고, 2010년대 이후 주한미군의 다른 지역으로의 투사가 본격화되었다(임기훈 2021, 85). 2009년 6월에는 ‘한미동맹을 위한 공동비전’이 채택되어, ‘포괄적 전략동맹’으로 재정의되었다. 이후 군사안보협력뿐만 아니라, 미래 첨단 과학 기술 분야의 협력, 사이버 안보, 우주, 기후변화, 글로벌 보건 등의 광범위한 협력을 추진해왔다(강웅구 2014, 589-592).

이에 따라 미국의 국방정책은 기존의 아태지역 동맹국에게 더욱 적극적인 안보 분담을 요구하면서 동시에 아태 지역 동맹국 사이의 파트너십 구축을 통해 이를 보완하려는 ‘중심축과 네트워크 시스템’(hub and network)으로의 전환되었다. 실제 쿼드 협력, 미일호 협력, 오커스 협력, Five Eyes(미국, 영국, 캐

나다, 호주, 뉴질랜드) 협력 등 다양한 소다자주의를 활용하며, 민주주의 연대를 강화하고 있다.

이 과정에서 미일동맹을 보완하는 의미에서 가치관을 공유하며 미국과의 동맹을 공유하는 국가와의 협력관계를 강화할 필요성에 대한 인식이 제고되면서, 한미일 안보협력을 보다 강화하려는 흐름들이 나타났다(박영준 2016, 85). 이러한 동맹국 사이의 파트너십 구축을 위한 미국의 노력, 일본과 한국의 안보전략의 변화는 한미일 협력체제를 발전할 수 있는 토대가 되었다. 이는 단순한 대북 정책공조를 넘어 안보협력, 테러 대책, 대량살상무기 비확산, 대중 정책공조 등 한반도 문제와 더불어 지역 및 글로벌 이슈에 있어 한미일 삼국의 협력을 강화하는 모습으로 나타났다.

이러한 한미일 협력의 본격적 추진은 2010년 이후 명확하게 드러났다. 한미일 삼자의 군사훈련도 시작되었다. 미국 태평양사령부와 태국 군사령부가 공동 주관하는 다국적 연합훈련인 코브라 골드 훈련에 한국이 2010년 처음 참가하여 한미일 3국 군사훈련이 시작되었다. 2010년 10월에 한국에서 실시된 대량살상 무기 확산방지구상(PSI) 해상봉쇄훈련에 일본 해상자위대가 참가하였다. 2011년 7월에는 부산 해역 근처에서 한미일 해상구조훈련이 비공개로 실시되었고, 2012년 6월에는 제주도 남방해역에서 미 7함대와 한일 해군이 참가한 대규모 해상구조 훈련과 해양차단 훈련이 실시되었다. 2003년 부시 정부 시기 테러 및 대량살상무기의 국제적 확산을 방지하기 위해 만들어진 PSI에 2009년 한국이 가입하면서 PSI를 통한 한미일 안보협력이 가능해졌다(김현욱 2021, 259). 이처럼, 다국적 군사훈련에 한미일이 동시에 참여하는 형태의 한미일 군사훈련이 증가하였다.

동시에 이전까지 비정기적으로 이루어지던 한미일 외무장관 회담이 2011년 이후 정례화되기 시작했고, 이를 제도화하기 위해 사무국 설치 및 실무 레벨의 운영그룹을 워싱턴에 설치하기로 합의(2012년 한미일 외무장관 회담)하는 등 외교 이슈에 있어 한미일 협력이 제도화되어 갔다. 한미일 국방장관 회담 또한 2012년부터 매년 정기적으로 개최되고 있다. 한미일 외무장관 회담 및 한미일 국방장관 회담의 이슈 또한 북한 문제를 넘어 국제사회의 다양한 이슈로 확장되며 글로벌 차원의 한미일 협력을 추구하게 되었다.

또한 한일 안보협력도 진전되어, 2014년 한미일 군대 간의 군사정보공유 약

정(TISA)가 체결되었고, 2016년에는 한일 군사정보보호협정(GSOMIA)이 체결되면서 한미일 안보협력이 더욱 제도화되었다. 한미일 안보협력의 증대와 한일 안보협력의 질적 전환이 동시에 이루어질 수밖에 없는 사정을 잘 보여준 사례이다. 다만 PKO와 인도적 지원 및 재난구호활동 등의 분야에서 물자, 식량, 연료를 서로 지원하는 상호군수지원협정(ACSA)은 끝내 국내 반발로 좌절되었다.

하지만 한일 갈등과 트럼프 행정부의 미국 우선주의는 한미일 협력체제의 문제점을 드러냈다. 한일 역사갈등은 2018년 12월의 레이더 조사 문제로 인한 갈등, 2019년 7월 일본의 대한 무역규제와 이에 대한 대항카드로 지소미아 종료 문제로 한일 안보협력 및 안보대화를 사실상 정지시켰다.

특히 한반도 평화구축을 위해, 진영화 논리를 거부하는 한국 진보정부는 한일 안보협력 및 한미일 안보협력에 소극적 태도를 보였다. 일본 정부는 문재인 정부의 대북 정책과 역사 정책에 불만을 품고, 사실상 대화를 거부하였다. 한미일 협력이 한일 관계에 밀접히 연계되어 전개될 수밖에 없는 사정을 다시금 보여준 것이다.

트럼프 행정부의 미국 우선주의 또한 동맹에 대한 과도한 요구와 이로 인한 동맹국의 불신, 한미일 협력에 대한 경시 등의 문제를 가져왔고 한일 갈등과 접목되며 한미일 협력체제의 정체를 가져왔다. 이러한 현상은 냉전 이후, 처음 나타난 현상으로 한일 간 역사문제로 인해 한일관계의 기복이 형성되는 과정에서 미국이 그 중재역할을 수행하지 못한다면 한미일 협력의 전개는 사실상 힘들다는 사실을 보여주었다. 한국과 일본이 미국으로부터 버려짐의 우려를 공유할 때, 한일 관계가 개선되는 경향이 있다는 기존 연구 경향에도 벗어난 현상이 발생한 것이다. 미국의 일방주의, 한일관계의 전면적 갈등, 이 양자가 상승효과를 보이며 한미일 협력이 정체되었던 것이다.

Ⅲ 바이든 정부 하 신냉전형 한미일 협력체제 재구축과 제도화

1. 한미일 협력의 복원

국제협조주의로의 복귀를 도모하는 바이든 행정부의 출범, 한미일 협력 및

한일 협력을 중시하는 윤석열 정부의 출범, 역사수정주의에 일정한 거리를 두고자 하는 기시다 내각의 출범이 맞물리며 다시금 한미일 협력관계가 재구축되었다.

2022년 5월 바이든 대통령의 한국과 일본 방문은 한미일 협력체제를 재구축하기 위한 미국의 노력이었다. 한미 정상회담과 미일 정상회담에서 각각 안보 분야를 포함한 다양한 영역에서 한미일 협력을 강화하기로 합의하였다.

동년 5월 28일 한미일 외교장관 회담이 개최되어 공동성명이 발표되었다. 북한의 대륙간 탄도미사일 발사에 대처하기 위해 개최된 이 회담에서, 삼국은 대응조치로 한미 군사훈련과 미일 군사훈련을 실시하기로 하고, 삼국 간 방위협력을 강화하기로 합의하였다. 동시에 북한 내 코로나 사태의 심각성을 감안해 북한이 요청한다면 인도적 지원을 할 용의가 있음을 밝혔다.¹⁵⁾

북한 미사일 위협에 대처하여 9월 22일에 개최된 한미일 외교장관 회담에서는 “규칙에 기반한 경제 질서 강화와 인도태평양 지역 및 전세계 번영 증진을 위한 3국간 협력의 중요성을 강조하였다. 특히, 장관들은 경제적 강압에 직면하여 단결할 필요성에 주목하고, 이러한 행동을 억제하고 이에 대응하기 위해 협력하기로 공약”하였다.¹⁶⁾ 동 회담에서는 ‘한반도의 완전한 비핵화’가 공동 목표로 다시금 확인되었으며, 윤석열 정부의 ‘담대한 구상’에 대한 지지, 일본의 현안 문제인 납치자 문제의 즉각적 해결에 대한 지지가 확인되었다. 또한 태평양도서국의 기후변화 완화와 적응에 협력할 것을 표방했는데, 이는 중국이 4월에 솔로몬 제도와 안보협정을 체결하는 등 태평양도서국에 대한 활동이 활발해지자 이를 견제하기 위한 것으로 보여진다. 또한 아세안 중심성을 재확인하며 아세안에 대한 삼국 협력도 확인하였다. 무엇보다 한미일 협력을 강화하기 위해 한미일 외교장관 회담의 정례화에 합의했으며, 차관 및 북핵 수석대표 간 긴밀한 공조도 지속하기로 합의하였다.

동년 6월 11일에는 한미일 국방장관 회담이 개최되어 공동성명이 발표되었다. 여기에서 삼국은 북한의 완전한 비핵화에 합의했고, ‘대만해협의 평화와 안정의 중요성’을 동의했다. 동시에 ‘정보공유, 고위급 정책협의, 공동훈련을 포함한 중요과제에 있어 삼국의 협력을 심화시키는 것의 중요성에 대해’ 동의했다.¹⁷⁾ 미사일 경계 및 탄도 미사일 탐지·추적 훈련의 실시 등을 포함하여

15) 일본 외무성. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100350254.pdf>

16) 한국 외교부. https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=372778

북한 위협에 대처하기 위한 한미일 안보협력을 더욱 구체화하기로 합의하였다.

실제 한미일 공동 군사훈련은 잦아졌다. 9월 한미일 대잠훈련이 실시되었는데, 2017년 4월 한일 중간수역에서 한미일 대잠훈련이 처음 실시된 이후 두 번째 훈련이었다. 이외에도 8월에는 미국이 주도하는 다국적 군사훈련인 퍼시픽 드래건 훈련에 한미일이 참가하여 미사일 추적탐지 훈련을 실시하였다. 또한 미국 주도 다국적 해상훈련인 퍼시픽 뱅가드 훈련에서 한미일 공동 미사일 경보훈련을 실시하였다. 동시에 8월 실시된 대량살상무기 확산방지구상(PSI) 훈련에도 한미일 삼국이 참가하여 공동 군사훈련을 실시하였다. 10월 4일에 북한이 일본 상공을 통과하는 중거리 탄도미사일을 발사하자, 한미일 삼국은 미사일 방어 훈련을 실시하는 등 삼국 군사훈련은 더욱 강화되고 있다.

동년 11월 13일 한미일 정상회담에서는, “북한 미사일로 야기될 위협에 대한 각국의 탐지·평가 능력을 향상하기 위해 북한 미사일 경보 정보를 실시간으로 공유하고자 한다”며 대북 정보에 대한 실시간 공유체제를 구축하기로 했다. 이는 한일 지소미아의 정상화 및 실질화를 가져올 것으로 보인다. 또한 한미일 경제안보대화 신설에도 합의했다. 안전하고 회복력 있는 공급망 보장, 신뢰에 기반한 데이터의 자유로운 흐름 증진, 핵심 기술과 신형 기술 관련 협력 강화, 핵심 광물의 다양한 공급망 강화 등을 함께 언급했다. 또한 한미일 정상회담에서는 중국의 활동이 증가하고 있는 태평양도서국 및 아세안에 대한 한미일 삼국의 연대를 강화하기 위한 다양한 협력방안에 대해 합의하였다. 또한 중국의 영향력이 증대되고 있는 아세안, 태평양도서국, 메콩강 주변국에 대한 한미일 공동행동에 대해 합의하며, 이를 견제하였다.

【표-2】 2022년 11월 한미일 정상회담 공동성명 주요내용¹⁸⁾

대분야	소분야	합의사항
“안전한 인도-태평양 지역과 그 너머”	북한	- 한반도의 완전한 비핵화 재확인. - 북한이 핵실험을 감행할 경우, 국제사회의 강력하고 단호한 대응에 직면하게 될 것임을 재확인 - 대한민국의 '담대한 구상' 지지, 납치피해자 문제의 즉각적 해결, 북한에 억류된 대한민국 국민의 즉각 석방 - 북한 미사일 경보 정보 실시간 공유

17) 일본 방위성. https://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/area/2022/20220611_usa_kor-j.html

18) 연합뉴스(2022.11.13). 대통령실이 배포한 공동성명 비공식 번역본 전문.

	러시아	- 우크라이나 영토와 주권의 즉각적인 회복 - 러시아 핵무기 사용 반대
	중국	- 불법적인 해양 권익 주장과 매립지역의 군사화, 강압적 활동 등 일방적 현상 변경 시도 반대 - 대만해협에서의 평화와 안정 유지의 중요성
“확대되는 역내 파트너십”	아세안	- 아세안 중심성 및 주도성 재확인 - '인도-태평양에 대한 아세안의 관점'과 긴밀한 협력 - 미얀마 문제에 대한 '아세안의 5개 합의사항'의 이행 협력
	메콩강	- '메콩 우호국'의 일원으로서 협력과 공조. - 메콩강 유역의 수자원 안보와 기후 회복력 증진, 메콩 소지역의 경제 및 지속가능한 에너지 개발을 지원. - '메콩강위원회'(MRC) 및 '아예야와디-짜오프라야-메콩 경제 협력전략'(ACMECS)을 포함하여 소지역 협력 프레임워크 지지
	태평양 도서국	- 태평양도서국 포럼의 '푸른 태평양 대륙을 위한 2050 전략'에 협력. - 기후변화, 불법·미신고·비규제 어업 및 경제 발전 협력. - '푸른 태평양 동반자'(Partners in the Blue Pacific) 협력
“경제적 번영, 기술 선도 및 기후 위기 대응”	경제협력	- 규범 기반 경제 질서 강화 - 안전하고 회복력 있는 공급망 보장, '신뢰에 기반한 데이터의 자유로운 흐름', 핵심 및 신흥 기술 관련 협력 강화 - 핵심 인프라 보호, 핵심 광물의 회복력 있고 다양한 공급망 강화 - 인공지능, 양자 정보과학기술, 바이오 기술 및 개방형 무선 접속망(Open-RAN) 기술 이용을 포함한 첨단 통신 등 신흥 기술의 활용 협력 - 반도체 공급망 다변화, 연구개발 및 인력 개발에 관한 3국 각국의 이니셔티브 이행을 조율, - 경제적 강압에 함께 대항하고, 지속가능하고 투명한 차관 공여 관행을 지지 - '인도-태평양 경제 프레임워크'(IPEF) 협력
	여성·보건안보·기후변화	- 여성 역량 강화를 위한 조치 협력 - 보건 안보 강화 - 기후 변화 관련 정책 협력
인도태평양 전략 협력	- 자유롭고, 개방되며, 포용적이고, 회복력 있으며 안전한 인도태평양을 추구하는 데 연대. - 각국의 다양한 인도태평양 전략 이행에 있어 긴밀한 협력	

2. 캠프데이비드 선언(정신·원칙·공약)

이렇듯 바이든 정부 등장 이후, 2022년 한미일 정상회담 공동성명에서도 알

수 있듯이, 한미일 협력은 한반도를 넘어 동남아시아, 태평양 도서국, 인도태평양, 글로벌 차원으로 확대되고 있다. 동시에, 북핵 문제를 넘어 중국 및 대만 문제, 경제안보, 첨단 기술, 기후 변화 등 그 영역을 확대하고 있다.

이러한 흐름은 2023년 8월 캠프데이비드 선언(정신·원칙·공약)에서 명확해졌다. 먼저, 한미일 삼국 정상은 ‘캠프데이비드 정신’에서 삼국 협력의 목표를 다음과 같이 공식화 했다¹⁹⁾.

이 역사적 계기를 맞이하여, 우리는 모든 영역과 인도-태평양 지역과 그 너머에 걸쳐 3국 협력을 확대하고 공동의 목표를 새로운 지평으로 높이기로 약속한다. 우리는 경제를 강화하고, 회복력과 번영을 제공하며, 법치에 기초한 자유롭고 열린 국제질서를 지지하고, 특히 현재 그리고 차기 유엔 안전보장이사회 이사국으로서 지역 및 글로벌 평화와 안보를 강화할 것이다.

또한 캠프데이비드 정신은 “공동의 이익과 안보에 영향을 미치는 지역적 도전, 도발, 그리고 위협에 대한 우리의 대응을 조율하기 위해 서로 신속하게 협의한다는 3국 정부의 공약을 발표한다. 이러한 협의를 통해, 우리는 정보를 공유하고, 메시지를 동조화하며, 대응 조치를 조율하고자 한다”는 합의를 통해 외부적 위협에 대한 삼국의 신속한 협의 및 공동 행동이 가능한 제도설계를 명확히 했다. 이를 위해 위협 이전의 협력과 위협 이전의 준비논의를 제도화할 것을 선언했다. “3국 정상, 외교장관, 국방장관 및 국가안보보좌관 간 협의”를 정례화한 것이다.

또한 캠프데이비드 정신은 외교안보 상의 협력을 넘어 “반도체와 배터리를 포함한 공급망 회복력, 기술 안보 및 표준, 청정에너지 및 에너지 안보, 바이오기술, 핵심광물, 제약, 인공지능(AI), 양자컴퓨팅, 과학 연구에 있어” 삼국 협력을 구가했다. 공급망 강인화 정책, 첨단기술 보호, 과학기술 협력도 구가되었다. 기존 한미일 협력이 대북 안보 공조에 머물렀던 것에 비해 한미일 협력의 영역이 전면적으로 확대된 것이다(박인휘 2023, 72-73).

캠프데이비드 선언의 한 축을 이룬 “한미일 간 협의에 대한 공약”도 다음과 같이 포함되어 있다²⁰⁾.

19)한국외교부. https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_26372/view.do?seq=6&page=1

20) 한국외교부. https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_26372/view.do?seq=6&page=1

대한민국, 미합중국, 일본국 정상은 우리 공동의 이익과 안보에 영향을 미치는 지역적 도전, 도발, 그리고 위협에 대한 우리 정부의 대응을 조율하기 위하여, 각국 정부가 3자 차원에서 서로 신속하게 협의하도록 할 것을 공약한다. 이러한 협의를 통해, 우리는 정보를 공유하고, 메시지를 동조화하며, 대응조치를 조율하고자 한다.

이는 앞서 언급한 위협 발생 이전의 협의와 조율, 위협 발생 시 공동행동의 협의를 ‘공약’한 것으로, 한국과 미국 및 일본의 정권 변화에도 소멸시키지 못하게 하는 중요한 제도적 장치로 인식되고 있다. 하지만 위의 공약은 다음과 같은 ‘유보 조건’으로 그 실효성이 의문시 되고 있다²¹⁾.

우리 3국은 자국의 안보 이익 또는 주권을 수호하기 위한 모든 적절한 조치를 취할 자유를 보유한다. 이 공약은 한미 상호방위조약과 미일 상호협력 및 안전보장조약에서 비롯되는 공약들을 대체하거나 침해하지 않는다. 이 협의에 대한 공약은 국제법 또는 국내법 하에서 권리 또는 의무를 창설하는 것을 의도하지 않는다.

위의 공약이 자국의 주권 수호조치의 자유를 훼손할 수 없다는 것, 위의 공약이 ‘권리 또는 의무를 창설하지’ 않는다는 것은 협의 이상의 행동으로 이어질 수 있는 가능성을 스스로 유보한 것으로 공약의 실질적 의미가 매우 약화될 수밖에 없다는 점을 의미한다. 일각에서 캠프데이비드 선언(정신·원칙·공약)이 한미일 ‘동맹’으로 나아가는 것이 아닌지 의구심을 갖고 있지만, 아직까지는 시기상조임은 이러한 유보 조건에서 알 수 있다(전재성 2023, 16).

3. 한미일 협력의 제도화

2023년 캠프 데이비드 선언에서 발표된 원칙과 방향성에 기초하여, 한미일 협력의 제도화 과정이 진행되었다. 2024년 7월, 한미일 국방장관 회담에서 한미일 안보협력 프레임워크에 합의하였다. 이 프레임워크는 한반도, 인도태평양 및 그것을 넘어선 지역에 있어 평화와 안정에 기여하기 위해, 고위급 정책협의, 정보 공유, 3국 훈련 및 국방교류협력을 포함한 국방 당국 간 3국 안보협력을 제도화

21) 한국외교부. https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_26372/view.do?seq=6&page=1

하는 것이다²²⁾.

한미일 군사훈련도 증대되었다. 2023년 9월 한미일 대잠훈련이 실시되었고, 이는 2017년 4월 한미일 대잠훈련 이후 두 번째 훈련이었다. 그 외 다국적 군사훈련인 퍼시픽 드래건 훈련 중, 한미일 미사일 추적탐지 훈련, 퍼시픽 뱅가드 훈련 중 한미일 미사일 경보훈련이 실시되었다(박영준 2024, 24). 대잠 훈련, 미사일 추적탐지 훈련과 달리, 한미일 고유의 군사훈련도 실시되었다. 북한 남침을 가정한 한미 연합훈련인 프리덤 실드 훈련과 북한 등 역내 위협 대응 미일 연합훈련인 킨 에지 훈련을 병합한 프리덤 에지 훈련이 2024년 6월, 첫 실시되었으며, 11월에는 2차 훈련이 실시되었다²³⁾.

한미일 정보공유 시스템의 제도화도 전개되었다. 2023년 12월에 한미일 미사일 실시간 정보 공유 체계 구축되었다. 중국을 의식하여, 북한 미사일에 한정하고 발사 이후 탄착할 때까지의 정보 공유에 머물렀지만, 공유 시스템이 구축되었다는 것은 제도화의 큰 성과 중 하나이다²⁴⁾. 동월에는 북한 불법 및 군사자금 봉쇄를 위한 정보 공유 및 대응 시스템인 북한 사이버 범죄 및 대량살상무기 자금원 마련 시도 대응에 대한 실무그룹을 출범시켰다. 이는 2024년 8월 캠프 데이비드 선언 1주년을 기념한 한미일 정상회담에서 중요한 성과로 언급되었다²⁵⁾.

2022년 한미일 정상회담에서의 합의에 기초해 한미일 경제안보 대화가 정례 개최되면서 경제안보 관련 협력도 진전되었다. 2023년 2월, 처음 개최된 한미일 경제안보대화는 공급망 협력에서 한미일 조기경보시스템 연계 강화가 합의되었고, 핵심신흥기술 협력 분야에서는 2024년 4월 국립연구기관 공동연구 약정서 체결 및 한미일 혁신기술 보호네트워크 가동이 합의되었다. 사이버 안보, 데이터 보안 등 디지털 분야 협력에서의 협력도 합의되었다.

제도화의 가장 가시적인 성과는 한미일 장관급 회담이 정례화되었다는 것이다. 한미일 정상회담은 별도의 다자주의 회의 없이 단독으로 개최되었으며, 한미일 외무장관 회담과 국방장관 회담 및 안보실장 회담도 정례화되었다. 경제분야에서도 한미일 산업 및 재무장관 회담 등이 정기적으로 개최되었다. 2024년 6월 한미일 외교차관 회의와 9월 한미일 외교장관 회담에서는 한미일 협력 사무

22) 한국일보(2024년 7월 28일)

<https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2024072815090002337?did=NA>

23) 중앙일보(2024년 11월 13일) <https://www.joongang.co.kr/article/25291649>

24) 동아일보(2023년 12월 19일)

<https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20231219/122686372/1>

25) 중앙일보(2024년 8월 18일) <https://www.joongang.co.kr/article/25271243>

국 설치가 합의되어, 한미일 삼국 정책조정 매커니즘의 제도화가 합의되었다²⁶⁾.

한미일 협력의 제도화는 한일 협력의 제도화와 연동하지 않으면 그 실제적 의미가 상실된다. 한미일 협력이 한미동맹과 미일동맹 및 한일관계의 삼각형 동조 모델이기 때문이다. 한일 양국은 한미일 안보협력 프레임워크와 조응하는 형태로 한일 국방협력에 대한 합의를 이루어내었다. 2024년 7월 한일 국방장관 회담에서, 한국 국방장관과 일본 방위대신 간 상호방문 활성화, 한국 육·해·공 참모총장과 일본 막료장(한국 합참의장 격) 간 상호 방문 재개, 육군·육상자위대, 해군·해상자위대, 공군·항공자위대 간 정례협의체 및 부대교류 재개, 한일 수색구조훈련(SAREX) 재개가 합의되었다. 이는 2009년 ‘한일 국방교류에 관한 의향서’를 재확인하는 수준에 머물지만, 초계기 사건을 계기로 붕괴된 한일 안보협력을 복원하였다는 점에서 중요한 의미를 갖는다.

2024년 9월의 한일 정상회담에서는 재외국민보호 협력각서가 합의되었다. “이 양해각서에 근거해 1)양국은 평상시 위기관리 절차, 훈련 및 연습에 관한 정보를 공유하고, 2)비상시 제 3국에서의 대피계획을 포함한 위기관리에 관한 정보를 교환하고, 3)제 3국에서 자국민을 대피시키기로 결정한 경우 상호 지원 및 협력하고 고위급 논의 및 의견교환을 실시”할 것을 합의하였다. 특히 주목되는 것은 “평상시 위기관리 절차, 훈련 및 연습에 관한 정보”를 공유한다는 합의로 한일 안보협력의 질적인 성장을 내포하고 있다.

경제안보 분야에서의 한일 협력도 전개되어, 한일 경제안보대화가 정례화되었다. 동시에 2024년 5월 한일정상회담에서는 한일 수소협력대화과 자원협력대화의 신설을 합의하였다. 이를 통해 수소에너지 관련 글로벌 표준·정책 분야에서의 협력, 핵심광물 공급망 협력을 전개하기로 하였다. 또한 중소기업과 스타트업 발전을 위해 1억 달러 규모 공동펀드를 조성하는 것에도 합의하였다.

IV 트럼프 2.0 정부의 동맹정책과 한미일 협력

1. 트럼프의 동맹인식과 한미일 협력

26) 서울신문(2024년 9월 25일).
https://www.seoul.co.kr/news/politics/diplomacy/2024/09/25/20240925005004?wlog_tag3=naver

바이든 정부 시기 재구축되고 제도화된 한미일 협력은 트럼프 2.0 정부의 출현으로 변화가 불가피하다고 진단된다. 이는 트럼프 본인의 동맹에 대한 인식, 국제인식과 전략 이를 실현하기 위한 행동양식으로부터 기인한다. 우선 공화당 대선공약은 외교안보 정책으로 트럼프 1기 정부의 ‘힘을 통한 평화’, 미국 군사력의 재건설 정책으로의 회귀를 명확히 규정하였다. 중국과 테러리즘을 명시적으로 대항할 적으로 규정하고, 아이언돔(Iron Dome) 미사일 방공망 구축, 군수산업의 재활성화, 본토 및 국경 안보 등을 주요 목표로 규정하였다. 트럼프 1기의 미국 우선주의가 더욱 강화된 형태였다. 실제 공화당 공약은 “가장 중요한 미국 국익에 중점을 둔 외교정책”을 실시할 것을 명기하였다²⁷⁾.

동맹 정책은 “평화, 안정, 번영을 확보하기 위해, 각 지역에 동맹 네트워크를 재구축”하겠다고 언급하면서, “우리(미국)의 동맹은 공동 안보(common defense)에 투자해야 하는 의무를 충족해야” 동맹을 강화할 수 있다고 언급하였다²⁸⁾. 이는 기존의 한미일 협력과 같은 소다자주의 동맹 네트워크를 ‘재구축’하겠다고 명언하고 있는 것이며, 그 형태는 동맹이 미국의 세계전략에 충분히 기여하게끔 만들어 다시금 미국을 위대하게 만들겠다는(MAGA, Make America Great Again) 정책지향을 명확히 한 것으로 보여진다.

동맹과 ‘함께’ 현상변경국가에 맞서겠다는 바이든의 국제협조주의 노선과는 궤를 달리하는 것으로, 설인효와 배학영은 트럼프의 언설과 트럼프 1기의 정책 분석을 바탕으로 다음과 같이 트럼프의 국제인식과 신념을 정리했다(설인효·배학영 2024, 7).

중국의 도전을 상쇄하기 위해서는 가치보다는 실리를 추구한다. 러시아나 북한 같은 권위주의 국가를 체제와 가치의 관점에서 배격하면 중국의 친구로 만들 뿐이라고 생각한다. 동맹을 중시해 부유한 동맹국에 미군을 주둔시키고 무상으로 안보를 보장해 동맹국이 미국의 산업을 뺏어갔고 미국의 요구도 듣지 않는다고 보았다. 다양한 지역분쟁에서 국제경찰 역할 수행으로 국력을 소진해 미국이 가졌던 힘과 위상이 많이 약화되었다는 것이 트럼프의 인식이다.

27) 2024 Republican Party Platform.
<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/2024-republican-party-platform>

28) 2024 Republican Party Platform.
<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/2024-republican-party-platform>

트럼프의 동맹인식은 동맹국을 지키기 위해 미국은 엄청난 희생을 하고 있고 비용을 치르는데, 동맹국은 미국의 이익에 기여하지 않는다는 인식으로 철저히 게 미국 중심적 사고에 함몰되어 있다. 2024년 2월 NATO가 대가를 지불하지 않는다면 NATO를 보호하지 않겠다는 트럼프의 발언은 동맹을 바라보는 그의 인식을 극명하게 보여주고 있다. 5월 트럼프가 한국에 대해 “우리는 위험한 위치에 4만명(실제로는 2만8500명)의 군인을 두고 있는데 이는 말이 안된다. 왜 우리가 다른 사람을 방어하느냐. 우리는 지금 아주 부유한 나라(한국)에 대해 말하고 있다”고 언급한 것도 같은 맥락이다²⁹⁾.

반면 아소 자민당 부총재가 4월에 방미하여 트럼프를 만났을 때, 트럼프는 미일 동맹이 인도-태평양에서 양국의 물리적·경제적 안보와 안정에 지속적으로 중요하다고 말하고, 일본의 방위비 증액도 높이 평가했다고 언급했다. 동맹 비용의 청구 과정에서 NATO와 한국의 예가 자주 거론될 뿐, 미일동맹은 언급된 적이 없다는 점을 주목해야 한다. 트럼프가 공개적으로 일본에 대해 제기했던 것은 미국의 수출에 불리하게 작용되는 엔저(달러강세) 현상뿐이었다³⁰⁾. 일본의 국제정치학자 와타나베 츠네오(渡部恒雄)가 트럼프 2기 정부 시기, 미일동맹에 불안재료가 거의 없다고 언급한 것은 트럼프의 미일동맹에 대한 인식에 기초할 것이다. 트럼프 측근들이 일본 방위비를 GDP 3%로 인상할 필요가 있다고 조언하지만 이미 2%로의 인상을 표명한 바 있어 그리 갈등사항은 되지 않을 거라는 판단마저 존재한다(渡部恒雄 2024).

실제 트럼프 1기 2019년 6월 발표된 ‘인도-태평양 전략(Indo-Pacific Strategy)’에서 미일동맹은 ‘인도 태평양 지역의 평화와 번영의 모퉁이돌(Conner stone of Peace and Prosperity in the Indo-Pacific)’, 한미동맹은 ‘동북아 지역의 평화와 번영의 비너장(Linchpin of Peace and Prosperity in Northeast Asia)’으로 묘사되었다. 모퉁이돌과 비너장의 표현 중 어느 것이 더 중요하게 인식되느냐는 언론의 언급보다, 미일동맹을 인도태평양, 한미동맹을 동북아 지역의 중요 동맹으로 언급하고 있는 것을 더 주목해야 한다. 동 전략은 미국과 일본의 연대로 전개할 소다자주의 3개, 즉 한미일 관계와 미일호 관계 및 미일인 관계를 언급했다(안기현 2019, 11).

이러한 사정은 미일동맹과 한미동맹의 발전 경로와도 연계되어 있다. 미일동

29) 세계일보(2024년 5월 1일). <https://www.segye.com/newsView/20240501503624?OutUrl=naver>

30) 연합뉴스(2024년 4월 24일). <https://www.yna.co.kr/view/AKR20240424022751071>

맹은 주변사태에 있어서의 역할분담, 지휘체제의 일체화, 무기개발 및 정비·유지 협력, 통합역제 등 일본 열도 범위를 넘어 상호 방위 시스템을 구축하고 핵억제와 더불어 우주, 해양, 사이버 등 다방면의 협력을 추진하는 방향으로 전개되었다.

아베 정부는 2015년 4월, 미일간 가이드라인(방위협력지침) 개정을 통해 집단적 자위권을 미일동맹 차원에도 반영하였다. 신가이드라인에서는 ‘동맹 조정 매커니즘’을 창설하고 공동작전계획을 책정하여, 평시에서 유사시까지 “끊어짐 없는” 협력이 가능한 구조를 만들었다. 동시에 평시에서의 협력, 일본의 평화와 안전을 위협하는 사태에 대한 대처, 일본에 대한 무력공격에 대한 대처, 일본 이외의 국가에 대한 무력공격에의 대처, 지역 및 국제사회의 평화와 안전을 위한 협력으로 세분화해서 미일동맹의 일체화 및 협력을 세심하게 규정했다(박영준 2016, 92-93; 권태환·방준영 2018, 110-111).

2022년 6월 미일 확장역제 회담에서는 ‘통합역제’ 개념에 입각한 미일동맹의 역제체제를 심화시키기로 합의하였다. 통합역제는 미일동맹의 일체화 및 통합적 운영, 핵억제와 더불어 사이버·우주 영역에 있어 역제 등 통합된 역제체제를 구축하려는 것으로 확장역제 체제가 심화된 것으로 평가받는다.

지휘체제의 일체화 흐름도 진전되어, 2024년 7월 자위대는 <통합작전사령부>을 창설하여 자위대 지휘체제를 일원화하였다. 2024년 7월 미일 2+2 회의에서는 “지휘 및 통제 구조 향상을 위한 작업부회” 설치가 합의되었는데, 여기에는 미일 국방부 정책부서, 양국 참모본부, 미군의 인도태평양사령부, 주일 미군, 외무성 등 참석하여 자위대와 미군의 작전지휘체제의 일체화를 논의한다. 일본에서는 창설된 통합작전사령부와 그 카운터파트인 인도태평양사령부(Indo-PACOM)와의 연계를 강화하기 위해 주일미군의 능력을 강화하고 일정한 작전지휘권을 부여하는 방향이 제시되었다. 이는 일본 주변 지역에서 유사시가 발생할 경우 인도태평양군 사령관이 작전지휘를 한다는 가정에 근거하고 있다. 더 나아가 빈센트 브룩스 전 주한미군사령관은 2023년 여름 열린 세미나에서 주일미군과 주한미군을 통합한 극동사령부를 만들어야 한다고 제언했다. 미일동맹에서 파급된 지휘체제의 일원화가 한미동맹에도 파급될 여지가 크다는 점을 보여주고 있다.

또한 2024년 6월 “미일 방위산업협력·취득·유지정비 정기협약(DICAS)”가 개시

되면서 무기개발 및 정비·유지 협력 분야에서의 미일협력이 가속화되고 있다. 이 협의체는 미사일 공동생산 작업부회, 항공기 정비 작업부회, 공급망 강인화 작업부회, 함선 정비 작업부회 등이 존재하며, 인도태평양 지역에서 미군의 전개에 있어 필수불가결한 요소인 군장비의 정비와 유지에 있어 일본의 역할과 공헌을 증대시키는 계기가 될 것으로 평가받고 있다.

반면 한미동맹은 지휘체제 문제에 있어 반대의 방향으로 나아갔다. 탈냉전기 한미동맹의 주요한 변화는 주한미군의 역할을 대북 억제전략으로 한정하지 않고 지역 및 세계 안보를 위해 해외 전개가 가능하도록 전략적 유연성에 합의하였다는 점이다. 2010년대 이후 주한미군의 다른 지역으로의 투사가 본격화되었다. 2011년에 처음으로 주한미군이 해외 연합훈련에 참가하였고, 2014년에는 미군 전력의 한반도 순환배치에 합의하였다(임기훈 2021, 85). 미군 기지의 이전, 자주국방 정책의 실시는 북한 억제에 대한 일차적 책임을 한국군이 맡는 대신, 주한미군은 지역적 및 세계적 분쟁에 관여하는 한미동맹의 변화를 상징하는 것이었다.

하지만, 전략적 유연성 합의로 주한미군의 역할 변동이 동북아 지역의 분쟁, 더 나아가 세계적 분쟁에 관여하는 방향으로 전환되었지만, 한국군의 역할에 대한 논의는 전개되지 않았다. 글로벌 동맹으로 변화하고 있는 한미동맹과 미일동맹의 결정적 차이는 미일동맹의 경우 일본 외의 주변사태에 대한 자위대의 역할이 제도화된 반면, 한국군의 역할은 전혀 논의되지 않고 있다는 점이다. 2022년 한미일 정상회담과 캠프 데이비드 선언으로 한미일 협력의 지역적 범위가 인도태평양 및 전세계로 확장되었고 대만 문제가 한미일 삼국에 있어 중요한 문제임을 확인했지만, 한미동맹의 군사안보적 관여는 미일동맹 만큼 명확하지 않는 것이 사실이다.

전략적 유연성으로 상징되는 한미동맹 재정의 과정에서 전시작전권 전환은 중요한 기제로 인식되었다. 한반도 전쟁 발생시, 인계철선으로써의 미군 역할이 감소됨으로써 한국군 주도의 작전 전개를 위해 전시작전권 전환은 불가피했기 때문이다. 하지만 이는 지휘체제의 재편 또한 불가피해져, 유엔사를 재할성화하여 작전 수행능력을 제고하려는 흐름으로 나타났다. 2018년 완료된 유엔사 재할성화 정책은 유엔사 참모조직 보강, 유엔사 회원국 증대, 유엔사 연합훈련 확대 방향으로 진행되었다. 즉 전시작전권 전환으로 한미연합사 해체

시, 유엔사가 유엔사 회원국이 제공하는 모든 지원전력에 대해 작전지휘권을 보유함으로써 한미동맹의 일체성을 유지하는 전략인 것이다. 하지만 북한 위협의 증대는 이러한 변화에 제동을 걸었다. 결국 ‘조건에 기초한 전시작전권 전환’을 추진하기로 합의되면서 이 문제는 수면 아래로 잠복하게 되었다(임기훈 2014, 34-35).

트럼프가 한미동맹을 일방적 시체로 보는 근본적 이유는 이러한 한미동맹의 재정의 과정과 연계되어 있다. 또한 전시작전권을 반환하는 것이 오히려 한국의 더 큰 역할을 유도할 수 있다고 생각하는 것이다. 반면, 미일동맹을 미국 우월성 확보에 있어 중요한 수단으로 인식하는 것은 미일동맹이 주변사태에서의 자위대 역할 명확화, 무기 공동개발 및 정비·유지 협력의 진전 등의 방향으로 전개되기 때문이다. 이는 동맹에게 요구하는 ‘대가’가 미국의 우월적 지위 확보와 유지에 기여하는 방식이라는 것을 의미한다.

이러한 미일동맹과 한미동맹에 대한 인식 차이는 2018년 2월 백악관에서 작성된 ‘인도태평양에서의 전략적 틀에 관한 각서’에서도 확인된다. 위 문서는 2021년 1월 기밀해제되어 공개되었다. 위 문서는 중국을 도전에 맞서 미국의 전략적 우위 확보라는 목표 위에 대만을 제 1열도선에서 방위하는 능력 강화 등을 명시하여 미국의 “아시아 정책에서 패러다임의 변화가 나타난 문서”로 평가받고 있다. 트럼프 정부 초기에 작성된 이 비밀문건은 일본을 “인도태평양 지역 통합을 위한 핵심국가”로 정의하고 자위대의 현대화 지원, 쿼드(미일호인) 협력 등을 추진할 것을 언급했다. 반면 한반도에 대해서는 한국이 “한반도 이외 지역 안보문제에서 보다 큰 역할을 할 수 있도록 촉구한다”고 기술했다³¹⁾(佐竹知彦 2021). 이러한 상황에서 한미동맹은 한반도 문제를 넘어 더 큰 역할을 하도록 유도될 것이다. 트럼프 2.0 정부는 이를 위해 보다 과격한 방법을 구사할 준비가 되어 있다는 것을 호언하는 것이다.

2. 트럼프의 대북 인식과 한미일 협력

트럼프는 선거 기간 내 북한에 대해 국제사회의 일반적 인식과 괴리된 언설을 쏟아냈다. 2024년 3월 트럼프는 선거유세에서 “북한을 보라. 북한은 지금 전쟁

31)朝日新聞(2021年1月13日). <https://www.asahi.com/articles/ASP1D7K5MP1DULZU00X.html>

할 준비가 돼 있고, 거대한 핵보유국"이라고 말했다. 또한 "우리는 좋았었다. 나는 그(김정은)와 잘 지냈다. 나는 모두와 잘 지냈던 게 사실"이라고도 언급했다³²⁾. 북한을 핵보유국으로 인정하고, 김정은과 직접 만나 협상할 뜻을 숨기지 않았다. 시진핑 주석, 푸틴 대통령에 대한 트럼프의 긍정적 언급과 정상 간 협의에 대한 자신감과 맥이 통하는 부분으로 “거대 기업을 운영하는 최고 경영자(CEO)로서 트럼프는 상대 기업(국가)의 최고 경영자(대통령)와의 인간적 관계를 중시하며, 그와의 직접적 거래와 단판을 중시(설인호·배학영 2024, 9)”하는 성향을 보여준다고 하겠다.

트럼프 1기 정부에서, 트럼프 대통령은 김정은과 직접 담판을 시도했다. 하지만 2019년 2월 ‘하노이 노딜’로 마무리되었다. 이는 북한이 비핵화 수준이 기대에 미치지 못해 정치적 결단을 했던 측면도 있지만, 트럼프 정부 내 북한에 대한 군사적·외교적 압박을 중시하는 존 볼턴 안보보좌관 등 네오콘의 반대, 일본의 반대와 적극적 로비 때문이기도 하다. 이들은 북한에 대한 군사적·외교적 압박을 통해 북한의 전면적 비핵화(CVID)를 추구해야 한다고 생각했다. 일본은 이와 더불어 일본의 관심사항이었던 중단거리 미사일과 생화학 무기의 철폐, 그리고 납치문제의 해결까지 추구했다(남기정 2021, 97-98).

한반도 비핵화, 더 좁게는 북한의 비핵화는 한미일의 일관된 정책목표이며, 한미일 협력의 근간을 이루는 공통의 이익이다. 트럼프의 영웅주의와 문재인 정부의 한반도 평화프로세스는 이러한 한미일 협력의 근간을 무너트릴 수 있는 주요 변수였다. 트럼프 대통령과 문재인 대통령은 북한과의 협상을 위해 한미 연합훈련을 축소했다. 또한 트럼프 대통령은 주한 미군의 감축을 협상 카드로 사용할 뜻을 내비치기도 했다. 이는 중국 견제를 위해 강력한 억제력을 구축하려 했던 네오콘과 일본의 외교안보 전략을 근본적으로 위협하는 것이다. 결국, 트럼프 1기의 대북 협상은 네오콘과 일본의 연대 속에 강한 저항에 부딪힌 것이다. 트럼프 당선 이후 주요 인사에서 네오콘이 배제되었다는 것은 기존 국제사회의 문법에서 완전히 벗어나 트럼프 색깔을 더욱 공고히 하겠다는 의지를 보여준 것이다³³⁾.

트럼프는 한미동맹을 북한으로부터 한국을 일방적으로 보호하는 것으로 이해

32) 중앙일보(2024년 3월 3일). <https://www.joongang.co.kr/article/25232498>

33) 한국일보(2024년 11월 14일). <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2024111316230001055?did=NA>

하고 있다. 반면, 한국은 그에 대한 응당의 대가를 치르지 않고 대미 무역흑자 등 이익을 향유하고 있다고 생각한다. 여기에는 한반도 영역을 벗어나지 못하는 한미동맹의 재정의 과정보도 영향을 미쳤다. 그런 의미에서 전시작전권의 반환은 한국이 북한을 전적으로 담당하는 구조를 만드는 중요한 기제로 인식되고 있다. 더군다나 한미 연합훈련은 미국의 일방적 혜택이기에 축소하거나 폐지해도 상관 없다고 생각하고 있다. 한미동맹의 일방적 혜택을 재조정하는 과정에서나 북한과의 직접 협상 과정에서 지렛대로 사용하는 과정에서나, 전시작전권과 연합훈련은 이중의 협상 재료로 사용될 수 있는 것이다.

이러한 인식은 한미동맹의 또 다른 발전 방향이었던 핵억제의 공고화 과정보도 연계되었다. 북한 위협의 증대는 핵억제에 대한 보다 견고한 체제를 만드는 방향으로 한미동맹을 이끌었다. 북한 핵전력의 증대라는 위협 하에 한국 내에서는 자체 핵무장을 주장하는 목소리가 높아졌고, 미국 또한 동아시아 핵전력의 변동을 초래할 이 문제에 대응하지 않을 수 없었다. 2023년 4월 한미정상회담에서 합의된 ‘워싱턴 선언’에서, 한국은 “핵확산금지조약(NPT)상 의무에 대한 한국의 오랜 공약 및 대한민국 정부와 미합중국 정부간 원자력의 평화적 이용에 관한 협력 협정 준수를 재확인”하였다. 반대로 미국은 다음과 같이 핵전력 운영과 사용에 있어 한국의 관여를 확보하는데 동의하였다³⁴⁾.

한미동맹은 핵억제에 관해 보다 심화되고 협력적인 정책결정에 관여할 것을 약속하며, 이는 한국과 지역에 대해 증가하는 핵 위협에 대한 소통 및 정보공유 증진을 통하는 것을 포함한다. 양 정상은 확장억제를 강화하고, 핵 및 전략 기획을 토의하며, 비확산체제에 대한 북한의 위협을 관리하기 위해 새로운 핵협의그룹(NCG) 설립을 선언하였다. 아울러, 한미동맹은 유사시 미국 핵 작전에 대한 한국 재래식 지원의 공동 실행 및 기획이 가능하도록 협력하고, 한반도에서의 핵억제 적용에 관한 연합 교육 및 훈련 활동을 강화해 나갈 것이다. 양 정상의 약속을 이행하는 차원에서, 한미동맹은 핵 유사시 기획에 대한 공동의 접근을 강화하기 위한 양국간 새로운 범정부 도상 시뮬레이션을 도입하였다.

34) 대한민국 대통령실. <https://www.president.go.kr/newsroom/press/C8pBYSLx>

이 워싱턴 선언을 구체화하기 위해 2023년 7월 한미 핵협의그룹(NCG)이 개시되었다. 이는 “북한이 핵 공격을 할 경우 기존 미국이 ‘핵 보복’을 해주는 방식에서 한미가 핵 정보를 공유하고, 핵 작전을 공동 기획하고, 핵 공격 실행까지 함께하는 진화된 협의체”로 설명되고 있다. 2024년 2월 핵협의그룹 프레임워크가 합의·서명되었고, 7월에는 공동지침을 서명하였다. 이는 한국 재래식 전력과 미국 핵전력을 통합 운용하는 형태이다. 이에 상응하는 조치로 10월 북한의 핵 및 대량살상무기 억제와 대응을 주업무로 하는 한국군 전략사령부가 창설되었다.

미국이 핵우산을 제공하고 동맹국이 그에 상응하는 역할을 하는 호혜구조는 트럼프에게 있어 일방적 혜택에 불과하다. 워싱턴 선언과 한미 핵협의그룹은 핵우산 제공에 대한 미국의 커밋먼트를 확고히 하는 것으로 트럼프 입장에서는 달갑지 않는 상황일 것이다.

하지만 한미동맹과 미일동맹을 기본적으로 지탱하는 것은 미국의 확장억제에 대한 신뢰이다. 트럼프가 북한을 핵보유국으로 인정하고 핵군축 협상으로 축소시킨다면, 일본과 한국은 확장억제에 대한 신뢰를 상실하고 핵보유 방향으로 나아갈지 모르며, 이는 대중 견제라는 궁극적 목표에 반하는 결과를 가져올 것이다. 따라서 트럼프 2.0 정부는 확장억제에 대한 제도화된 보장보다는 비제도화된 언명 정도에 머무는 것을 선호할 것이다. 이로써 한국과 일본의 안보불안을 유도하여 보다 적극적인 국방력 구축을 유도할 것이며, 그 과정에서 미국의 군수산업에 의존하는 길을 미국 확장억제 제공의 ‘대가’로 보여주길 기대할 것이다.

V 나가며

탈냉전 이후 미일동맹과 한미동맹의 연계성 강화, 즉 한미일 협력의 강화는 미국 동맹정책의 중요한 목표였다. 이른바 냉전형 한미일 협력체제에서 신냉전형 한미일 협력체제로의 전환은 미국 정책의 핵심적 목표였다고 보여진다. 이는 미일동맹과 한미동맹의 발전방향과 정도를 통합하려는 움직임으로 나타났으며 그 흐름은 지속될 것으로 보여진다.

2010년 미중 전략경쟁, 이른바 신냉전의 시작과 더불어 미일동맹은 지휘체제

일체화의 과정으로 급속히 이행하고 있다. 주한 미군과 한국군은 사실상 일체화되어 있기에, 향후 한미동맹과 미일동맹 지휘체제의 일체화, 즉 인도태평양 사령부 중심의 지휘체제 개편 문제가 쟁점으로 될 것이다.

또한 미일동맹은 이미 주변사태 발생 시 역할분담을 제도화한 상황이지만, 한미동맹은 이 부분에 매우 취약하다. 이 상황에서 한미일 협력이 한반도, 인도태평양, 그리고 이를 넘어선 지역에서의 협력을 레토릭 상 이야기 하고 있지만, 현실적으로는 북한 문제에 한정되어 있는 것이 사실이다. 따라서 주변사태, 특히 대만사태 발생 시 한미동맹의 역할분담, 대만문제를 대응하기 위한 한미일 협력이 전개될 것으로 보여진다.

더군다나 미일동맹이 통합역제에 바탕을 두고 핵역제를 너머 우주 및 해양 안보협력을 강화하는데 비해, 한미동맹은 핵역제 위주의 발전을 도모하고 있다. 한미일 협력이 다영역으로의 협력을 도모하는 상황에서, 한미동맹의 협력 주안점도 확장되지 않으면 안되는 상황이다. 결국 중국 견제를 전면화한 미국에게 있어 미일동맹의 발전 방향에 한미동맹이 동조화되도록 하는 것은 매우 중요한 과제가 되고 있다.

하지만 북한 핵위협의 증대로 인해 한미동맹은 핵역제에 방점을 두며 발전해 오고 있다. 바이든 정부 시기 군사적 측면에서 핵역제, 공동 훈련, 정보 공유 등의 제도화가 이루어져왔지만 북한 핵·미사일 위협에 대한 역제체제를 확립하는 것에 주안점을 두고 있다. 바이든 정부 시기 한미일 협력의 재구축과 제도화는 어떤 의미에서 한미일 관계를 통해 북한에 함몰되어 있는 한미동맹의 한계를 보완하는 의미를 가지고 있다. 한미일 관계의 지역적 범위와 협력 이슈의 다변화는 북핵 역제에 묶여 있는 한미동맹을 글로벌 동맹으로 전환시키는 실질적 기제로 이용되고 있는 것이다.

반면 미국 우선주의를 표방하는 트럼프 2기 정부는 중국 견제라는 측면에서 한미일 관계의 중요성이 존재하기에 제도화된 한미일 관계를 등한시하는 정책을 전개하기는 힘들 것이다. 하지만 한미일 협력의 제도화로 인한 미국의 행동 자율성이 제약받는 것에는 반대할 것이다. 따라서 제도화된 한미일 협력은 느슨한 한미일 협력으로 대체될 가능성이 높다고 보여진다.

동시에 한미일 협력을 통해 한미동맹의 한계를 극복하려 했던 바이든 정부의 정책과는 달리, 양자관계 속에서 한미동맹을 미일동맹처럼 지역 및 세계적 이슈

에 군사적 기여를 할 수 있는 동맹으로 전환시키기 위해 다양한 압력을 구사하는 전략으로 전환될 가능성이 높다. 결국 북한 위협에 대해서는 전적으로 한국이 담당하고, 중국 견제를 위해 미국의 군사적 및 경제적 우월성을 확보하도록 한국의 역할을 높이도록 압력을 구사하는 전략이다. 미군 철수, 방위비 분담금 대폭적 인상, 전시 작전권의 전환, 북미 직접 협상의 전개 등은 한미동맹을 훼손하려는 것이라기 보다는 한미동맹을 북한 억제 동맹으로 한정시키지 않고 지역 및 세계적 미국의 우월성을 확보하는데 한국의 군사적·경제적 기여를 제고시키고자 하는 한미동맹 재정의 과정 상 전략적 카드로 사용될 가능성이 높다.

제4장. 미국 대통령 선거와 아시아, 한반도 정책의 향방 : 북한 대외정책 변화와 미국의 대북정책을 중심으로

I. 들어가며

본 장은 미국 대선 결과에 따른 향후 미국의 대한반도 정책을 중심으로, 특히 한반도 평화와 한반도 정책에 큰 영향을 줄 수 있는 미국의 대북정책을 중심으로 전망한다. 지난 미국 대통령 선거(2024년 11월 5일)는 글로벌 정세와 역내(인-태지역) 및 향후 대한반도 정책의 향방에 중요한 변수로 작용할 수 있기 때문이다. 미국 공화당 트럼프 2기 행정부의 대외정책 기조 및 대한반도 정책을 분석하고 전망하고 대북정책의 변화 가능성을 타진한다. 또한 미국 트럼프 2기 행정부의 대한반도 정책에 따른 우리 정부의 대응 방안을 제시하고자 한다.

지난 남북관계는 4.27판문점선언과 9.19평양공동선언으로 남북교류 환경이 마련될 것으로 기대하였으나, 2019년 하노이 북미정상회담 결렬 이후 담보 상태에 있다. 최근 북한의 ‘대한민국’ 호칭 및 ‘적대적 교전국’ 관계 설정, 도발 위협이 증가하는 상황이다. 최근 북한의 군사적 도발과 오불 풍선 투척 등 남북관계의 경색국면이 장기화가 되는 가운데, 지난 6월 북한 김정은은 (2024.6.19.) 러시아 푸틴 대통령과 정상회담을 갖고 ‘포괄적 전략 동반자 관계’에 관한 조약을 맺고 한미일 안보 협력에 새로운 도전장을 내 놓았다. 특히, 러시아의 우크라이나 침공, 이스라엘-하마스 전쟁 등으로 인한 국제적 안보 위협은 한국의 동북아 협력과 대북정책 및 안보정책 수립에 난제를 안겨 주고 있다.

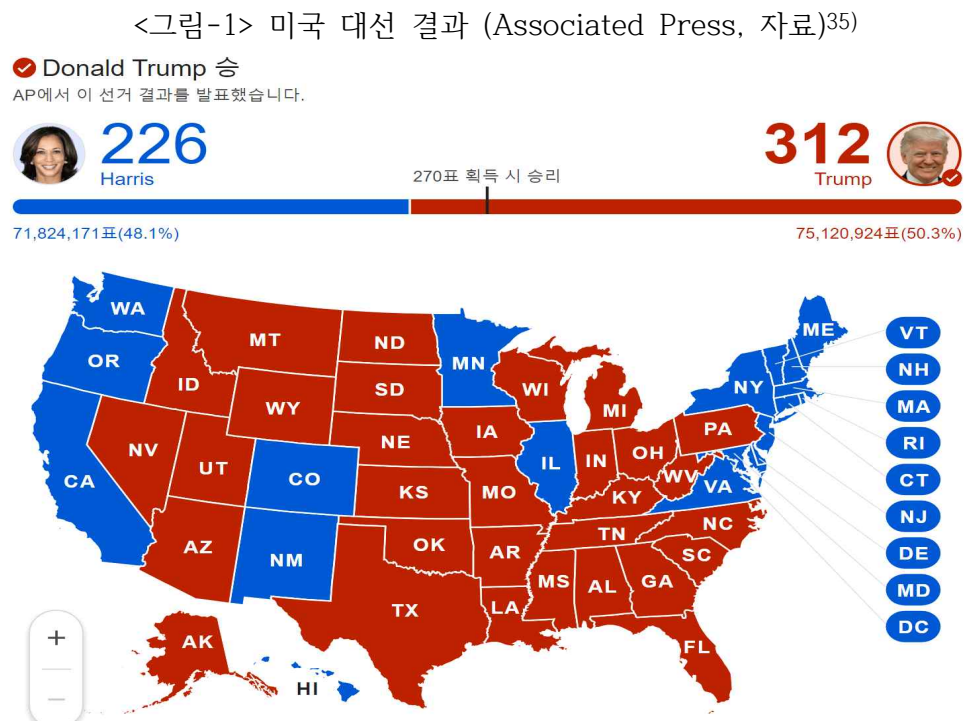
무엇보다도 북한의 대남 대화 단절과 북핵의 대남 사용 가능성 및 전략무기 발전은 남한이 북핵 안보위기의 당사자로서의 북한 비핵화 협상을 주도하고 대응할 필요성이 제기된다. 안보적 차원에서 핵무력을 강화하는 북한을 어떻게 상대할 것인가를 고민해야 하고, 북한 비핵화 과정과 핵폐기를 유도할 수 있는 구체적 전략을 마련해야 할 시점이다. 이제 북한은 구사회주의권과의 연대를 통해 한국과 우방국에 대한 새로운 국제적 안보 도전을 시도하기 때문이다.

따라서 제47대 미국 트럼프 대통령은 미중간 패권 경쟁과 유럽에서의 러시아의 안보 도에 직면하며 냉전 이후 가장 위험한 패권과 안보적 도전에 대응해야 한다. 이러한 상황에서 북한이 추구하는 ‘핵보유국’ 지위 추구하고 러시아와의 군사적 협력을 통한 기존 한미일 동아시아 안보 질서의 도전을 어떠한 처

방전을 내놓는가에 따라 한반도 정세는 커다란 변화를 초래할 수 있다. 미국 트럼프 2기 행정부의 대한반도 정책 기조를 파악하여 한미 간 협력관계 구축을 통한 북핵 문제 등 북한의 안보위협을 해결하고 남북관계를 개선할 수 있는 방안을 마련하여야 한다.

II. 미국 대선 후보의 대외정책 비교

1. 미국 대선 후보의 대외정책과 대한반도 정책



지난 1월 15일 아이오와(Iowa)주 공화당 전당대회(caucus)를 시작으로 2024 미국 대선 경선을(presidential primaries) 시작하였다. 미국 민주당 바이든 현 대통령과 미 공화당 트럼프 전 대통령의 재대결 구도로 2024년 미국 대통령 선거는 현직 대통령 조 바이든과 전직 대통령 도널드 트럼프 간의 재대결로 형성되었고 두 후보는 각각 민주당과 공화당의 지명을 받았으며, 11월 총선을 향

35) Associated Press, <<https://apnews.com/hub/election-2024>>(검색일: 2024.11.10.)

해 본격적인 선거운동을 시작하였다. 이후 바이든 대통령의 건강 상의 문제와 인기 하락으로 해리스 민주당 후보로 교체(7월22일)로 교체 되었다. 카말라 해리스(Kamala Harris)는 2020년 미국 대통령 선거에서 조 바이든(Joe Biden)과 함께 부통령 후보로 출마하여 당선되었다. 해리스 부통령은 올해 59세로 비교적 젊고, 미국 역사상 처음으로 대선에 도전하는 비백인 여성이며, 서부 캘리포니아주 출신이라는 정치적 배경을 갖고 있었다.

지난 미국 대선에서 경합주(Swing States)의 표심이 최대 관심사로 부상했으며, 최대 경합주는 러스트 벨트(Rust Belt·5대호 인근 쇠락한 공업지역) 중에서도 펜실베이니아, 위스콘신, 미시간 지역이었다. 또한, 선벨트(Sun Belt)로 불리는 남부의 애리조나, 네바다, 조지아, 노스캐롤라이나 등도 경합주로 떠올랐으나, 결국 지난 11월 5일 미 대선 선거 결과 제47대 대통령으로 공화당 트럼프 전 대통령이 당선되었다.

120,000명 이상의 유권자를 대상으로 한 전국 설문조사인 AP VoteCast에 따르면 트럼프는 민주당 조 바이든에게 패배한 2020년보다 흑인과 라틴계 유권자의 더 많은 점유율을 얻었으며, 특히 45세 미만 남성들 사이에서 더 많은 점유율을 얻었다는 분석이 나왔다.³⁶⁾ 즉, 미국 45세 미만의 남성 유권자들은 경제와 일자리 문제로 인해 트럼프에 대한 지지가 증가했다는 분석이다. 민주당의 카말라 해리스가 흑인과 라틴계 유권자의 대다수를 차지했음에도 불구하고, 강력한 리더십에 대한 열망이 트럼프를 더 선택하는 이유가 되었다.

공화당 트럼프는 후보 시절 ‘미국을 다시 위대하게 (Make America Great Again)’라는 구호를 앞세워 트럼프 2기 행정부는 새로운 정책 방향보다는 "America First" 정책의 연장선상에서 출발하였다. 안보·군사정책 관련 캠페인 슬로건은 ‘미국의 힘과 리더십의 갱신(Renew American Strength and Leadership)’이다. 트럼프 전 대통령은 ‘트럼프 1기 행정부’가 끝없는 전쟁, 정권 교체, 국가 건설 등 실패한 정책을 ‘힘을 통한 평화’를 추구하는 대담한 비전으로 대체했다고 주장하였다. ‘트럼프 2기 행정부’는 ‘힘을 통한 평화’ 기조의 복귀를 통해 모든 위협으로부터 미국을 방어하고, 모든 위협으로부터 미국을 보호하며, 불필요한 전쟁에 미국이 개입하는 것을 막을 것이라고 공언하였다. 우크라이나와 러시아 전쟁 종식도 확신하였다. 트럼프는 우크라이나와 러시아 간의 전쟁을 24시간 내에 종식시키겠다고 주장, 바이든 대통령의 우크라이나 지원을 비판하며 추가 지원을 중단 시사하였다. 트럼프는 자신을 "반전 비둘기"로 묘사하며, 더 많은 군사적 개입을 지지하는 다른 공화당 후보들과

36) AP News

<<https://apnews.com/article/young-black-latino-men-trump-economy-jobs-9184ca85b1651f06fd555ab2df7982b5>> (검색일:2024.11.20.)

차별화, 자신의 임기 동안 전쟁을 시작하지 않은 최초의 대통령으로서의 기록을 강조하였다.

또한, 중국 견제와 압박을 통한 대외정책 추진을 1기와 마찬가지로 주장하였다. 트럼프는 중국에 대해 강경한 입장을 유지할 것을 약속하였고 중국과의 무역 전쟁을 재개하여 중국의 군사적 및 경제적 확장을 견제하기 위한 다양한 조치를 시행할 계획을 내세웠다. 중동문제에 관해서도 트럼프는 이란에 대한 강경 정책을 유지할 것을 약속하며, 핵무기 개발을 막기 위한 제재와 외교적 압박을 지속할 것을 강조하였다. 이스라엘과 중동 정책에서 트럼프는 이스라엘에 대한 강력한 지지를 계속하며, 중동 지역에서의 미국의 영향력을 강화할 계획임을 밝히고, 이스라엘과의 동맹을 더욱 공고히 하고, 아브라함 협정과 같은 평화 협정들을 확장해 나갈 것을 밝혔다.³⁷⁾

트럼프 전 대통령은 바이든 행정부의 아프가니스탄에서의 굴욕적인 패배가 중국, 러시아, 북한, 이란과 같은 불량 정권, 테러 단체, 경쟁국들을 대담하게 만들었다고 비난하고, ‘트럼프 2기 행정부’ 미국은 미국우선 대외정책(America First Foreign Policy)을 토대로 국제적 위상과 리더십을 회복할 것이라고 주장한 것이다. 구체적으로 트럼프 전 대통령은 미국우선 대외정책을 복원하여 동유럽에 평화와 안정을 가져올 것이라고 천명하였다.

트럼프 후보는 취임과 더불어 우크라이나 전쟁을 평화롭게 끝내기 위해 협상에 임하는 한편 우크라이나를 돕기 위해 미국은 거의 2천억 달러를 지출한 반면 유럽은 그 금액의 극히 일부만을 지출했다고 주장하며 우크라이나로 보낸 비축 물품 복구비용을 유럽에게 배상하라고 요청할 것이라고 공언하였다. ‘트럼프 2기 행정부’는 1기 행정부에서 시작한 NATO의 목적과 임무를 근본적으로 재평가하는 작업을 마무리할 것이라고 밝혔다. 이스라엘-하마스 전쟁 관련해서는 트럼프 전 대통령은 이스라엘을 지지하는 동시에 전쟁을 신속히 끝내는 것이 필요하다는 입장이었다.

따라서, 트럼프 후보는 군사력 강화 정책을 강조하였다. 트럼프는 국방 예산을 증액하고, 미국의 군사력을 강화할 것을 약속하고 NATO와 같은 동맹국들이 더 많은 방위비를 부담하도록 압박할 계획임을 밝히면서, 아시아-태평양’을 대신하여 ‘인도-태평양’을 아시아 전략의 핵심 개념으로 채택하고 아시아로의 재균형 전략을 내세웠다.

대외정책도 국내 경제 분야와 연계성을 갖는데, 트럼프 후보는 ‘경제 민족주의(Economic Nationalism)’를 강조하면서 그가 첫 임기 동안 추진했던 ‘트럼프

37) AP Vote Cast,
<<https://www.politico.com/news/2023/02/06/trumps-2024-game-plan-dove-hawks-00081180>>(검색일:2024.8.1.)

노믹스'의 연장선상에서 대체로 낮은 세금, 규제 완화, 무역 보호주의에 중점을 두고, 적극적인 국가개입을 통해 국제적 경쟁에서 자국 산업을 보호한다는 입장이다. 특히, 중국과 여타 경쟁국들의 불공정무역 및 환율문제 등을 규제하면서 자국의 제조업 분야 육성과 일자리 창출을 제시하였다.

트럼프는 대한반도 정책에 있어 대북 핵 프로그램 동결을 통한 제재 완화를 주장했다. 트럼프는 북한의 핵무기 개발을 완전히 중단시키는 대신, 핵 프로그램을 동결하고 새로운 무기 개발을 중지하는 조건으로 경제 제재를 완화하는 방안을 고려하고, 이 과정에서 북한이 합의를 지키는지를 검증할 수 있는 시스템 구축도 포함될 수 있을 것으로 예상된다. 트럼프는 김정은 위원장과의 개인 친분을 과시하면서 북한 정상 회담 재개 의지를 밝히기도 했다. 즉, 트럼프는 과거 김정은 위원장과의 관계를 강조하며, 자신이 그와 "잘 지내는" 것이 북한의 미사일 시험을 억제했다고 주장했다. 그는 재집권 시 북한과의 개인적 외교를 재개하고 긴장을 완화하겠다는 의사를 밝힌바 있다.³⁸⁾ 이러한 협상 진행은 과거 미국 행정부들이 시도했던 접근법과 유사하나, 트럼프는 이번에는 비핵화 대신 동결을 목표로 삼을 가능성도 있다. 하지만 김정은이 과거 실패한 협상을 겪은 이후 트럼프와의 협상에 큰 기대를 걸지 않을 가능성도 존재한다.³⁹⁾ 이러한 현재 트럼프의 대북정책 입장은 북한과의 긴장 완화의 여지도 있지만, 미국의 동아시아에서의 군사적 입지 약화와 한국의 입장을 반영하지 못할 가능성 등 다양한 결과를 초래할 수 있다.

지난 7월 이전 민주당 바이든 대통령의 대외정책은 "Let's Finish the Job!" 으로 2기 새로운 정책보다는 1기 정책 성과를 토대로 주요 정책 완성을 강조하고 나섰다. 바이든의 2024년 대통령 선거 외교정책은 현 행정부의 원칙을 바탕으로 전통적인 자유 국제주의와 실용적인 글로벌 도전 대응 간의 균형을 강조한 것이다. 바이든은 '미국 리더십의 복원'을 중심으로 중국 견제를 중심으로 인도-태평양 전략과 '민주적 가치' 중심의 대외정책을 추진할 것을 표명하였다. 이를 위한 가치를 공유하는 동맹 및 파트너 국가들을 결집하고 하였다.

우크라이나 지원 문제에 있어서도 바이든은 러시아의 침략에 맞서 우크라이나를 강력히 지원하고 있으며, 군사적, 재정적, 외교적 지원을 제공하면서도 러시아와의 직접적인 충돌을 피하는 모습을 보였다. 또한, 대외정책의 핵심으

38) <<https://www.voakorea.com/a/7753714.html>>(검색일: 2024.9.1.)

39) (POLITICO), (Council on Foreign Relations), (The Diplomat) 참조:

<<https://www.politico.com/news/2023/12/13/trump-north-korea-nuclear-weapons-plan-00131469>:

<<https://www.cfr.org/blog/what-would-second-trump-administration-mean-north-korea>:

<https://thediplomat.com/2024/03/what-the-return-of-trump-would-mean-for-south-korea/>> (검색일: 2024.11.01.).

로 중국을 견제하는 것을 화두로 꺼냈다. 바이든의 중국 접근법은 대립과 협력이 혼재하는 양상을 보였는데, 이전 행정부가 부과한 관세를 유지하고 있으며, 기술과 같은 중요한 분야에서 중국의 영향을 제한하기 위한 노력을 지지하였다. 바이든은 또한 대만 방어를 강조하여 미중 관계의 긴장을 고조시키면서도 기후 변화와 같은 글로벌 문제에 대한 협력을 위한 외교 채널을 열어두겠다고 입장이었다.⁴⁰⁾

영원한 전쟁 종식(Ending Forever Wars)을 내세우며 바이든은 장기화된 군사 개입을 종료하고, 군사적 개입보다는 외교적 해결책을 우선시하는 책임 있는 철수를 목표를 주장하였다. 여기에는 예멘에서의 사우디 주도 개입 지원을 종료하고 아프가니스탄에서 테러리스트 그룹의 재기를 방지하기 위한 정치적 해결을 추진하는 것이 포함되었다.⁴¹⁾ 대외정책과 함께 군의 현대화를 주장하였는데, 바이든은 사이버 역량, 우주 방어, 인공지능과 같은 새로운 기술에 투자하여 미래의 위협에 대응하기 위해 미국 군대를 변혁할 계획을 내세웠다. 현대화 노력에는 구식 군사 플랫폼에 대한 의존도를 줄이고 군의 물류 및 운영 유연성을 향상시키는 것이 포함되었다. 이와함께 기후 변화가 국가 안보에 미치는 영향을 인식하고, 이를 방어 계획과 전략적 통합을 강조하며 국방 예산의 효율성을 높이는 것을 강조하였다. 군사 지출과 외교 및 공공 보건과 같은 다른 중요한 분야 간의 균형을 맞추는 필요성을 강조하였다. 즉, 바이든의 외교정책은 단호한 방어 조치를 취하면서도 오랜 갈등을 끝내고 외교와 기술 발전을 통해 새로운 글로벌 도전에 대응하는 포괄적인 전략을 반영하고자 노력했다.

이후 바이든으로부터 해리스 후보로 교체된 이후, 민주당 해리스 후보의 입장은 기본적으로 바이든 행정부의 외교 정책을 지지하며, 미국의 국제적 리더십을 강화하고 민주주의와 인권을 촉진하는 데 중점을 두었다. ①동맹 강화 및 다자주의 복원: 미국이 동맹국과의 관계를 복원하고 강화해야 한다는 입장을 견지, 다자주의 복원-국제 기구와 협정에 미국이 적극적으로 참여 ②인권 및 민주주의 증진: 전 세계적으로 인권과 민주주의를 촉진하는 데 주력할 것이라고 공언, 미국 내외에서 민주주의를 위협하는 요소들에 대해 강력하게 대응해야 한다고 주장하였다.

해리스는 특히 동맹국과의 관계를 강화하고, 중국, 러시아와 같은 강대국에 대한 견제를 강조하는 정책. 또한 기후변화, 글로벌 보건, 사이버 안보와 같은

40) Carnegie Endowment,
<<https://carnegieendowment.org/research/2024/02/democracy-policy-under-biden-confronting-a-changed-world?lang=en>>(검색일: 2024.8.1)

41) Democrats,
<<https://democrats.org/where-we-stand/party-platform/renewing-american-leadership/>>(검색일: 2024.8.1.)

글로벌 이슈에 대한 국제적 협력을 강조하였다. 워싱턴포스트(WP)에 따르면 해리스 부통령의 참모들은 해리스 행정부에서도 확고한 우크라이나 지원과 중국에 대한 강경한 태도에는 변화가 없을 것이라고 전망되었고, NBC 뉴스에서도 해리스 부통령이 바이든 대통령의 외교 정책을 충실하게 집행해왔으며, 그의 정책은 대부분 바이든 행정부 외교 접근의 연장선이 될 가능성이 크다는 당국자들의 관측을 보도하기도 했다.⁴²⁾

우선, 해리스 부통령의 2022년 9월 동남아시아 방문 시 과거 발언을 살펴 보자면, 낸시 펠로시 전 하원의장의 대만 방문으로 중국과 긴장이 고조된 상황에서 2022년 9월 동남아시아를 방문해 대만 해협의 평화와 안정의 중요성을 강조했고, 아시아를 순방하면서 중국이 남중국해에서 주변국을 강압해 영유권을 주장하고 있다고 비판했는데, 미국이 '하나의 중국' 정책에 따라 대만의 자국 방어를 지원하겠다는 입장을 재확인한 바 있다.

해리스 후보는 중산층에 대한 지지를 확대하기 위해 특별한 대외정책과 대한반도 정책을 제시하지는 못했다. 지난 7월 22일 선거캠프 연설과 이후 유세에서도 "중산층 강화가 내 대통령 임기를 정의하는 목표가 될 것"임을 시사하였고, 7월 30일 유세에서 기업형 임대사업자의 불공정한 임대료 인상을 제한하고 대형 제약사의 처방약 가격을 제한하는 등 중산층을 위해 물가를 낮출 것임을 피력하였다. 따라서, 미국 제조업 부흥과 공급망 강화에 초점을 맞춘 바이든표 산업정책도 큰 변화 없이 유지될 것이라는 전망이 나왔다. 바이든 행정부에서 제정된 인플레이션감축법(IRA)과 반도체법 지원금을 받기 위해 미국에서 반도체, 배터리, 태양광 등 산업에 대규모로 투자한 한국 기업들에게 예측 가능한 경영 환경이 조성될 가능성이 커질 것으로 예상되었다.

특히, 해리스 부통령은 대통령이 되면 낙태권을 보호하는 연방법을 제정하겠다고 공약, 자신의 아킬레스건인 불법 이민 문제에 대해서는 국경 순찰 요원을 늘리고, 마약 유입과 인신매매를 막는데 예산을 투입하는 방안을 지지하였다. 다만, 바이든 대통령이 불법 이민의 근본 원인인 중미 지역의 빈곤, 범죄, 부패 문제 해결을 해리스 부통령에게 맡겼지만, 뚜렷한 성과를 내지 못했다는 평가도 나왔다.

민주당 해리스 후보의 대한반도 정책은 주로 바이든 행정부의 기조를 따를 것으로 예상되었는데, 한미 동맹의 강화, 북한 비핵화를 위한 외교적 노력, 그리고 인권 문제에 대한 강조로 요약할 수 있을 것이다. 해리스는 북한과의 대화의 중요성을 인정하면서도, 비핵화라는 명확한 목표를 달성하기 위한 강력한 압박과 외교적 수단을 병행해야 한다는 입장이었다. 바이든 행정부는 북한에

42) <<http://www.koreatimes.com/article/20240802/1524537>> (검색일: 2024.8.1.)

대한 "전략적 인내" 정책을 취하며, 북한의 핵 프로그램을 중단시키기 위해 동맹국들과 긴밀히 협력을 강조했는데, 해리스는 이 과정에서 한미 동맹이 중요한 역할을 할 것이라는 점을 강조하고, 한국과의 경제적, 안보적 협력을 더욱 강화할 필요가 있다고 주장해 왔다. 요약하자면, 해리스의 외교정책은 동맹 강화와 다자주의를 중시하는 바이든 행정부의 기조를 따르며, 대한반도 정책에서도 한미동맹 강화와 북한 비핵화를 중심으로 한 전략을 강조하였다. 해리스 후보의 대북한 입장은 완전한 비핵화를 목표로 대화를 계속 시도하는 가운데 동맹과 함께 제재 압박을 유지하고 한국과 일본에 제공하는 확장억제(핵우산) 등을 대북 억제력에 적용·강화할 것이라는 입장이었다.

III. 북한의 대외전략 변화와 우리 정부의 대응

1. 김정은 정권의 대외전략 기조 변화

북한 김정은 정권은 북한은 공식적으로 대외전략 기조를 자주·평화·친선으로 삼고 있다. 2018년 김정은 위원장은 ‘대외 선린우호’가 기본 원칙임을 북한 신년사에 밝히고 있다. 하지만 북한 김정은 위원장 시기, 북한의 외교정책의 실질적 기조는 2013년 3월에 채택된 ‘핵병진 노선’에 있었다. 핵·장거리미사일 개발을 통한 핵무력 완성과 사회주의 경제체제 중심의 경제발전을 동시에 추구하겠다는 것이다. 북한의 핵 병진노선은 김정은 집권 이후 국제적 대북경제 제재와 북핵의 평화적 해결을 위한 한국과 주변국들의 대화 요구에도 불구하고 추진되었다. 김정은 집권 이후 북한의 핵무장을 위한 법적 준비도 같이 진행되었다. 2013년 4월 최고인민회의 제12기 7차 회의에서 ‘자위적 핵보유국 지위’ 관련 법령을 최고인민회의 법령으로 채택했는데, 제1조에는 “미국의 적대시 정책과 핵위협에 대처”하기 위해 부득이하게 핵개발을 추진하였으며 그 정당성을 주장하고 있다.⁴³⁾ 제2조는 대량보복 원칙을 자세하게 언급하고 있으며, 이러한 추가 조항은 적대국인 미국과 한국에 대해 대량 살상을 감행하겠다는 의지의 표현으로 해석된다.

북한의 공세적 핵전략은 미국의 대북 압박전략을 빌미로 미국과의 관계 속에서 전개되고 있는데, 북한 핵정책이 과거 수세적 정권 보호 수단에서 벗어나 공격적 군사수단으로 변화하고 있는 것으로 판단된다. 핵이 과거 북한체제 보

43) 홍석훈, 「문재인 정부의 평화·통일정책:북핵 문제와 미·중관계를 중심으로 평화학연구」, 『평화학연구』 19(1)(2018), 45-68.

장을 위한 안보적 수단이라는 방어적 핵전략에서 북한 핵·장거리 미사일 능력 고도화가 가시화된 김정은 위원장 집권 시기에는 보다 진일보한 공세적 외교 수단으로 발전하고 있음을 알 수 있다.⁴⁴⁾

김정은 위원장 집권 초기부터 2017년까지 핵역지력을 기반으로 ‘강한 사회주의 국가’라는 체제통치이념을 내놓고 ‘핵개발’과 ‘경제건설’이라는 병진노선을 대외정책으로 채택하였다. 이는 북한이 핵개발과 강경적 대외정책 추진의 한계성을 인지한 것으로 경제발전 없이는 정권 유지도 체제안정도 보장받을 수 없다는 인식이 병진노선으로 이어졌다는 평가이다. 그러나, 북한은 2018년 부터 대외협상 중심의 정상국가 외교정책을 추진하기 시작하였다. 이러한 김정은 시대의 외교전략은 2017년 11월 핵무력 완성 선언 이후 2018년 평창동계올림픽을 계기로 급선회하기 시작하였고 지난 문재인 정부의 대북 협력 정책을 활용하면서 핵전략 추구 대신 경제발전 전략을 최우선 순위라는 것을 표명하고 나서기도 했다.

이러한 협상 중심 대외전략 변화는 2018 이후 3차례의 남북정상회담과 4.27 판문점선언, 9.19평양공동선언 등으로 남북관계는 새로운 국면이 기대되었고, 2018년 싱가포르 ‘6.12북미정상회담’을 계기로 급진전 되기도 하였다.⁴⁵⁾ 그러나, 다음 해인 2019년 2월 베트남 하노이 ‘2차 북미정상회담’이 결렬되자 북한 비핵화 협상은 담보 상태에 놓였다. 2019년 하노이북미정상회담 결렬 이후 북한의 비핵화 문제와 한반도의 평화체제 추진은 험난한 과정을 밟고 있다. 여기에 코로나19 전염병 확산으로 미중 갈등은 심화되는 가운데 북한의 국경 폐쇄와 대미 강대강 외교 추진은 남북관계 단절과 한반도 정세의 불확실성을 가중시키고 있다. 특히, 2020년 북한은 대북 전단지 살포 문제를 벌미 삼아 개성 남북공동연락사무소를 폭파하는 등 대남공세를 강화하였다. 또한, 북한은 2021년 초 8차 당대회를 통해 대미·대남 ‘강대강, 선대선 원칙’을 주장하고 미국의 대북 적대시정책 철회시 까지 핵무력 증강의 강수를 내세웠고 남북한 교류협력도 비본질적인 문제로 치부하고 남북관계 악화의 원인을 남측의 책임으로 돌리고 있다.

또한, 8차 당대회에서 미국 적대시 정책에 맞선 사회주의권 대외 연합 추진을 언급했으며, 북한은 미국의 적대시 정책을 명분 삼아 반제국주의, 자주역량강화를 위해 사회주의권 연대를 표명하고 있다. 특히 북한은 “하나의 운명으로 결합된” 북중관계를 강조하고 있어 북중관계 강화를 통해 경제난과 대외 고립

44) 홍석훈·나용우, 「북핵 고도화와 새로운 대북정책의 모색: 공세적 핵전략으로의 진화와 우리의 대응방안」, 『국가안보와 전략』 17(3) (2017), 참고

45) 싱가포르 북미 양국 정상은 이 회담을 통해 ▲완전한 비핵화 ▲평화체제 보장 ▲북미 관계 정상화 추진 ▲6·25 전쟁 전사자 유해송환 등 4개 항에 합의하였다.

의 난관을 극복하려는 의도를 내비쳤다. 즉, 북한은 미국의 대북 적대시 정책 철회를 요구하면서 사회주의권 연합전선 추진과 북중 협력을 통해 대미 공동 대응 정책을 추진하려는 의도를 보였다. 북한과 중국은 미중간 전략경쟁이 심화되는 상황 속에서 공동 이익을 모색해 나가겠다는 의지를 지속적으로 표명하고 있다. 이러한 가운데 2021년 9월 15일 방한 중이던 중국 외교부장은 북한의 장거리 순항미사일 시험 발사(9월 11일~12일)에 대해 “다른 나라도 군사행동을 하고 있다”라며 북한을 두둔하기도 하였다.⁴⁶⁾ 한편, 대외 군사관계에서 북한은 불법 군사 협력과 무기 거래, 주류 수입 등 다양한 제재 위반 행위를 하고 있다는 보고도 있었다.⁴⁷⁾

지난 2023년 9월 13일(러시아 아무르주보스토치니) 러시아 푸틴 대통령과 북한 김정은 총비서의 정상회담과 2024년 6월19일 푸틴 대통령의 방북은 과거 냉전시기의 북러관계 회복의 조짐이 보이고 있다. 푸틴의 2000년 7월에 이어 두 번째이나, 24년 푸틴의 방북과 지금의 방북 의미는 사뭇 다르다. 당시의 러시아는 서방 진영과 협력관계를 추진하면서 국제 규범을 준수하는 모습을 보였다. 그러나 지금의 러시아는 미국과 서방을 적대시하고 전쟁 교전국으로서 수정주의 국가를 표방하고 있다. 이러한 북한과 러시아 간 ‘포괄적 전략 동반자’ 관계 조약은 역내 안보질서에도 큰 도전이 된다. 북한과 중국 및 러시아 관계 동향과 구사회주의권 군사 연합의 추이도 초유의 관전 포인트이다.

더욱이 북한은 핵무력 강화를 통한 공격적 핵교리 채택과 무한의 국방력 강화 정책을 추구하고 있다. 지난 2022년 북한은 핵미사일 모파토리엄 모라토리엄 파기 선언을 하였고, 지난 2022년 9월 8일 최고인민회의 시정연설에서 김정은 총비서는 핵무력 법제화를 선언하고 핵무기 보유와 사용을 법제화하는 최고인민회의 법령을 채택하였다. 이는 2021년 북한 8차 당대회 이후 핵무력 강화에 강점을 두고 핵미사일 강화전략을 극대화하려는 의도로 보인다. 북한은 핵의 평화적, 방어적 사용을 주장해 왔지만 2022년 4월 김여정 부부장은 “남조선은 우리의 핵타격력의 목표”임을 밝히면서 대남 핵 사용을 천명하고 나섰다. 지난 같은 해 9월 8일 최고인민회의에서 채택된 11개 항은 북한 핵 사용의 구체적 조건과 원칙을 법제화하고 핵무기의 선제 사용 가능성까지 시사하면서 공세적 핵무력 정책의 강화를 선언하고 있다.

2. 북한의 한반도 2국가 체제 구축과 구사회주의권 연대를 통한 군사적 도전

46) 『조선중앙통신』 (2021년 9월 15일).

47) <<https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/dprk-north-korea/>> (검색일: 2024년 10월 15일)

북한은 미북 하노이 정상회담 결렬과 코로나19 팬데믹을 거치면서 과거 사회주의 회귀정책과 자력갱생의 폐쇄성을 강화하고 있다. 특히, 트럼프 집권 이후 중국의 권위주의 확산과 역내 패권화를 봉쇄하기 위한 인도-태평양 전략의 수립과 바이든 행정부 집권 이후 미국의 강화된 가치 기반의 민주주의 확산 전략은 한미일의 협력이 강화되고 있다. 이에 대응하는 북한 김정은 정권은 핵개발과 군사력 강화를 천명하며 강경적 대외정책 회귀와 선제적 핵 교리를 추진하고 있다. 북한은 대남노선 극단적 반향과 더불어 조평통, 민족경제협력국, 민화협 등 대남협상 관련 기구를 모두 정리하고, 삼천리 금수강산, 8천만 거래 등 남북 동족 의미의 표현 등을 없애고 북한 헌법에서도 북반부, 자주, 평화통일, 민족대단결 등 표현을 삭제하였다.⁴⁸⁾ 더욱이 당 통전부의 기관보인 『통일신보』 폐간을 비롯하여 대남 선전매체인 ‘우리민족끼리,’ ‘통일의 메아리,’ ‘조선의 오늘’ 등도 운영을 중단하며, 김일성의 유해를 받들어 평양 낙랑구역의 통일거리에 건립된 조국통일 3대 헌장⁴⁹⁾ 기념탑도 철거했다는 점은 매우 이례적이고 공격적인 행보였다.

그럼, 왜 이 시점에서 대남 단절론과 교전국가론을 제시하면서, 한반도 안보 긴장감을 끌어 올리고 있을까? 여기에 여러 가지 추정이 가능할 것이다. 먼저 한미일 안보 역내 질서에 대한 북한은 군사적 강수를 두면서 한반도 2국가 체제를 주장하는 대남 ‘교전국가론’을 내세운 것이다. 미국의 패권 약화와 중국과 러시아의 도전을 활용하는 신냉전질서 구축에 편승하려는 의도로 파악할 수 있다. 이는 북한의 핵국가화의 완성과 새로운 남북관계를 추진하고 있다는 점이다. 또한, 동북아 역내 안보 질서에서도 한미일에 맞서는 북중러 구도를 구축하면서 군사적 긴장을 통한 남북관계 우위까지도 기대하고 있을 것이다.

북한은 중장기적 측면에서 대남 강경조치들을 통해 한반도 문제의 당사자 자리 매김하고 남한 정부가 한미동맹에 의존하지 않도록 유도하려는 의도로 해석된다. 대남 압박을 통해 남북 협상 테이블의 우위를 선점하면서, 남북합의 이행에 남한 정부가 적극적인 태도와 정책을 추진하도록 ‘견인’ 정책을 추진하는 것으로 파악된다. 즉, 북한은 한·미 동맹과 연합방위 체제를 해체하기 위해 한·미 군사훈련 중지, 남한에 전략무기 반입 및 개발 금지, 주한미군 철수 등을 요구하며 한반도 평화체제 구축의 전제조건을 제시하고 이를 강요하고 있다.⁵⁰⁾ 북한은 지난 신행전술유도무기 시험을 감행하면서 전술핵무기 운용 문

48) “경애하는 김정은동지께서 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제10차회의에서 강령적인 시정연설을 하시었다. 『노동신문』 (2024.1.16.).

49) 북한이 1997년 신년 공동사설에서 발표한 조국통일 3대 헌장은 1972년 7·4남북공동성명에서 천명된 <자주, 평화통일, 민족대단결>의 ‘조국 통일 3대 원칙’과 1980년 10월 6차 당대회에서 제시된 ‘고려민주연방공화국 창립 방안’ 그리고 1993년 4월 최고인민회의 제9기 5차 회의에서 제시된 ‘조국통일을 위한 전민족 대단결 10대강령’의 세 가지를 가리킨다.

제와 핵무기 사용을 언급함으로써 안보적 위협의 메시지를 전달하고 있다.⁵¹⁾ 이는 북한이 국방력 강화를 정책적 우선순위로 내세우면서 대남·대미 군사적 압박을 추진할 것임을 시사한 것이다.

2022년 이후 일련의 미사일 시험발사는 북한의 핵미사일 강화전략을 극대화하려는 의도로 파악되며, 북한의 7차 핵실험 준비는 대미, 대남관계 개선 의지 보다는 자력갱생의 폐쇄적 대외정책을 마련하고 있음을 시사한다. 이러한 북한의 군사력 강화 우선 정책은 미중 간 갈등과 코로나19 팬데믹의 장기화, 남북 관계 단절 등을 고려하여 대화와 협상정책 보다는 자국의 군사력 강화를 통한 자력갱생 정책에 집중하고 있음을 알 수 있다. 특히 북한의 극초음속미사일 개발과 장·단거리 미사일 고도화 등은 한국과 미국의 미사일방어체계와 동북아 역내 안보에 커다란 도전이 될 것이다.

2024년에 들어서면서 김정은 정권의 강경노선은 더욱 강화되는 양상으로 전개되고 있다. 바로 핵국가화와 한반도의 두 개의 체제 구축이다. 북한 당국은 2023년 12월 26일부터 30일까지 5일간 열린 북한 조선노동당 중앙위원회 제8기 제9차 전원회의를 개최하여 대남정책에 대한 전반적인 정책 전환을 공식화했다.⁵²⁾ 2024년 1월 15일 최고인민회의 제124기 10차 회의는 통상적인 예산 처리를 제외하면 대남기구 정리가 핵심의제였다.

구체적인 정책 전환에 대해서 김정은 총비서는 ‘2023년도 당 및 국가정책 정형에 대한 총화와 2024년도 투쟁 방향에 대하여’라는 보고에서 대외 및 대남 정책의 방향을 구체적으로 제시하였다. 첫째, 국가방위력의 급진적 발전 가속화를 주문하였다. 현재 한반도 정세를 미국의 군사적 위협이 실질적이며 한미 양국의 ‘워싱턴 선언’과 ‘핵협의 그룹’을 위협으로 인식하고 이에 대한 대응 조치로 국방력 강화가 대안이며 시급한 대응을 주문하였다.

50) 북한의 국방력 강화정책은 8차 당대회에서 결의한 것으로, 2022년 초 김정은이 참석한 노동당 중앙위원회 제8기 제6차 정치국 회의에서 북한은 “우리가 선결적으로, 주동적으로 취했던 신뢰구축조치들을 전면 재고하고 잠정 중지했던 모든 활동들을 재가동하는 문제를 신속히 검토해볼 데 대한 지시를 해당 부문에 포지했다”고 전했다(『조선중앙방송』 2022.1.20.).

51) 김정은 연설과 김여정 담화 등을 통해 대외 강경메세지 전달(“경애하는 김정은동지께서 신형전술유도무기시험발사를 참관하시였다.” 『노동신문』 (2022. 4. 17); “김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화,” 『노동신문』(2022. 4. 5.); “조선인민혁명군창건 90돐 경축 열병식에서 하신 경애하는 김정은동지의 연설,” 『노동신문』 (2022. 4. 26).)

52) 북한은 2024년을 맞이하여 별도의 신년사 없이 작년 말 개최한 “조선로동당 중앙위원회 제8기 제9차 전원회의 결과 보고”로 대신함. 북한의 제8기 제9차 당 전원회의는 남북관계와 관련해 “더 이상 동족관계, 동질관계가 아닌 적대적인 두 국가 관계, 전쟁 중에 있는 두 교전국 관계로 완전히 고착”되었다고 평가하고, “근본적으로 대남 투쟁원칙과 방향을 전환해야 한다”고 제시하였다. 북한은 그들의 공식적 통일방안이었던 고려연방제가 파탄되었음을 인정하고 이를 폐기할 것: 고려연방제는 1민족 1국가 2제도 2정부라고는 하지만 인민민주주의혁명(남한체제 전복)에 의한 북한 주도의 통일을 추구하는 것이며 이를 위해 통일전선전술을 전개함. 그러나 이러한 방안은 남한의 거부, 남북한의 국력 차이 등으로 통일전선 전술은 북한 주민들의 정치적 동요로 작용(반동사상문화배격법 제정)할 가능성도 크다.

둘째, 김정은 총비서는 “전쟁이 추상적 개념이 아닌 현실적 실체”라고 선언하면서 “유사시 핵무력을 포함한 모든 물리적 수단과 역량을 동원하여 남조선 전 영토를 평정하기 위한 대사변을 준비”하라는 전쟁 준비 지시를 인민군에게 하달했다. 9·19 군사합의 파기로 남북 군사적 긴장이 고조되고 ‘유엔군사령부’의 다국적 전쟁기구 확대화를 비난하였다. 북한은 핵무기, 미사일 개발, 우주 개발 및 선박 공업 부문이 국방력 발전의 5대 중점 목표의 달성에 미진하다고 평가하고 목표 달성을 위해서 대륙간탄도미사일(ICBM) 대기권 진입, 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 개발, 무인항공 부문(드론)과 경보탐지 부문에서 역량의 개발을 2024년의 주요 과제로 제시했다. 그리고 2024년에는 정찰위성 3개를 추가로 발사하기로 결정하였다.

셋째, 반제·자주적 국가들과 관계 발전을 외교목표로 제시하였다. 이는 미중 전략경쟁과 우크라이나 전쟁에서 미국과 대적하고 있는 중국 및 러시아와 외교관계를 강화하여 미국의 대북 제재와 군사적 위협에 이들을 활용할 의지를 표명하였다. 넷째, 남북관계를 적대적 교전국의 관계로 정의하고 대남정책의 전환을 선언하였다. 남한을 정식국호인 대한민국으로 지칭하면서 한반도에 적대적인 두 개의 국가가 존재하고 있으며 이는 “남북관계가 더 이상 동족관계가 아니라 적대적 두 국가가, 두 교전국 관계”로 고착되었다고 설명했다.

북한은 결과적으로 1972년 남북이 합의한 ‘7·4 남북 공동성명’에서 ‘자주, 평화, 민족대단결’의 평화통일 3대 원칙에 대한 표현을 삭제하는 헌법 개정을 다음 최고인민회의에서 심의할 것을 촉구하였다. 최고인민회의는 ‘조국평화통일위원회,’ ‘민족경제협력국,’ 그리고 ‘금강산국제관광국’ 등 대남기구의 폐지를 가결함으로써 대남정책의 변화를 즉각 실천하였다. 이러한 북한의 조치는 남북관계를 헌법에 반영하는 조치를 통해서 대남정책 변화를 법제화한 이후 남북관계를 ‘국가 대 국가’로 설정하려는 것은 장기적으로 지속될 것을 의미하는 것이다.

이런 상황에서 미중의 전략대결과 러시아의 우크라이나 전쟁으로 중국과 러시아의 안보협력을 획득할 수 있는 국제정세가 북한에 대한 대남 군사적 강경대응을 가능하게 하는 자신감을 키워주었다. 우크라이나 전쟁으로 국제적 고립이 심화하고 있는 러시아에게는 북한이 필요해졌기 때문일 것이다. 마찬가지로 중국과는 북한수교 75주년을 기념하여 2024년을 ‘조중 친선의 해’로 결정했다는 점에서 북중관계가 안정적으로 강화될 것이라는 기대는 미국의 대북제재로부터 상당한 공간을 확보할 수 있다는 의미이다.

종합적으로 북한은 핵무력 등 무력에 의한 남한영토 점령을 공언하였고, 김정은은 이번 회의를 통해 “적들의 무모한 북침도발 책동으로 하여 조선반도에서

언제든지 전쟁이 터질 수 있다는 것을 기정사실화고 남반부의 전 령토를 평정하려는 우리 군대의 강력한 군사행동”을 준비해야 한다고 강조함. 이는 김일성 시대 초기에 추구했던 이른바 ‘민주기지론’으로 향후 김정은 정권의 ‘무력통일론’으로 회귀할 것임을 시사하고 있어 이에 대한 대북 방비가 필요하다. 특히 북한은 핵 미사일 고도화 등 비대칭 전략 강화를 기반으로 안보적 위협을 통해 남북관계 및 역내에서의 정치·군사적 우위를 차지하고, 평화가 아닌 무력을 활용한 한반도 통일을 염두해 두고 있다는 점에서 그 파장은 매우 심각한 수준으로 발전할 수 있다는 점이다.

3. 윤석열 정부의 담대한 구상과 ‘8.15 통일 독트린’

윤석열 대통령은 취임사에서(2022년 5월 10일) 국정 목표 중 ‘자유, 평화, 번영에 기여하는 글로벌 중추국가’ 비전을 발표하며 대북정책으로 ‘담대한 구상’을 언급하며 ‘남북관계를 정상화하고, 평화의 한반도,’ ‘원칙과 일관성’을 바탕으로 한미 간 긴밀한 조율을 추진할 것을 표명하였다. 윤대통령은 대북정책의 최종목표로 ‘북한의 완전하게 검증가능한 비핵화를 통해 한반도에 지속 가능한 평화를 구현’할 것임을 강조하였다.

지난 광복절 경축사(2022년 8월 15일)에서 ‘담대한 구상’의 구체적 대북정책을 제시하였는데, ‘북한이 핵 개발을 중단하고 실질적인 비핵화로 전환한다면, 그 단계에 맞춰 북한경제와 민생을 획기적으로 개선할 수 있도록 지원’할 것임을 선언하였다. 지난 11월 21일에는 ‘비핵 평화 번영의 한반도’라는 제목으로 윤석열 정부의 통일·대북정책 설명 자료를 배포하였고, ‘담대한 구상’의 구체적인 정책 비전을 제시하였다. 담대한 구상은 구사는 북한이 진정을 갖고 비핵화 협상에 복귀한다면, 북한의 민생 개선과 남북 간 신뢰 조성을 위한 초기 조치를 과감하게 추진함으로써 남북 협상 동력을 마련한다는 것이다.

물론 북한의 비핵화에 복귀한다는 전제조건이 있으나 과감한 대북 경제지원과 협력을 통한 북한 관여정책을 제시했다는 데 의미가 있을 것이다. 하지만 김정은 위원장은 2023년 7월 북한 전승절 기념 연설에서 윤석열 정부를 비난했으며, 김여정 부부장은 8월 19일 담화를 통해 남한 정부의 대북정책을 ‘어리석음의 극치’라고 폄하하고 사실상 대남 단절을 발표했다. 또한, 9월 8일 북한의 핵무기 보유와 사용에 대한 법제화 추진은 북한 비핵화 협상이 사실상 큰 진전을 보기 힘든 상황으로 전개되고 있다는 점은 우리 정부의 ‘담대한 구상’의 대북정책 추진에 대한 북한의 반응은 매우 실망스럽다.

북한의 대남 대화 단절과 북핵의 대남 사용 가능성 및 전략무기 발전은 남한

이 북핵 안보위기의 당사자로서의 북한 비핵화 협상을 주도하고 대응할 필요성이 제기된다. 결국, 지속 가능한 대북정책 로드맵을 작성하기 위해서는 향후 남북관계 쟁점 사항으로 핵무력을 강화하는 북한과 어떻게 남북관계를 개선할 것인가를 고민해야 하고, 북한 비핵화 과정과 핵폐기를 유도할 수 있는 구체적 전략이 시급하다.

지난 2023년 4월 한미정상회담에서 워싱턴선언은 이러한 북한의 핵 위협에 대응하는 위급한 사안이었다. 한미정상회담에서 핵억지, 확장억제 전략을 재정립하였는데, 차관보급 한미핵협의그룹 NCG(Nuclear Consultative Group) 신설과 실제 핵무기를 탑재한 핵잠수함(SSBN) 등 전략자산 정기적 한반도 전개 및 대한민국의 핵확산금지조약·한미 원자력 협정 준수 의지를 재천명하고 명문화하는 것이었다. 이러한 핵확장억제전략은 한미일 군사협력을 요구하는 것이라 말할 수 있을 것이다.

이러한 북한 안보 위협의 확대 속에서 동아시아 평화를 위한 한미일 협력이 가사화되었다. 2023년 8월 한미일 정상은 미국의 캠프데이비드에서 회담을 갖고, 한미일 협력 시대를 여는 ‘캠프 데이비드 협정’을 맺었다. 정상회의를 통해 3국 정상들이 내놓은 캠프 데이비드 원칙 및 정신, 한미일 협의 공약 등 합의들도 역사적인 의미를 담고 있다. 캠프 데이비드 원칙은 3국 협력의 주요 원칙을 담고 있으며, 공동의 가치와 규범에 기반해 한반도·아세안·태평양 도서국을 포함한 인도-태평양 지역과 전 세계의 평화와 번영을 위한 3국 협력을 강화하겠다는 원칙을 천명했다. 경제규범, 첨단기술, 기후변화 등 글로벌 이슈에도 공동 대응하겠다는 의지를 담았으며, 캠프 데이비드 정신은 한미일 협력의 비전과 그 이행방안을 담은 공동성명으로, 3국 정상 및 외교·국방장관, 국가안보보좌관간 연례 회의 개최 등이 3국 협력의 제도화를 위한 노력들이 포함됐다.

무엇보다 북한의 완전한 비핵화와 미국의 한국 및 일본에 대한 확장억제 약속을 재확인한 것은 물론 한미일 3국의 연례 합동훈련 실시계획도 발표했으며, 한미일 3국간 경제 및 경제안보 협력을 강화하기 위해 역사상 최초로 3국 재무장관 및 산업·상무 장관 연례회의도 신설되었는데, 이는 명실공히 남북문제 뿐 아니라 인도-태평양 역내 지역의 포괄적 협력 문제를 다루는 데 그 의의가 크다. 이는 한국의 중견국 외교전략을 탈피하여 글로벌 중추국가로서 인태지역의 역내 확장성을 기반으로 글로벌 중추국가의 의지를 밝히는 것이며, 대북·통일정책 역시 남북문제의 특수성에만 매몰되는 것이 아니라 보편적 가치를 공유하는 주변국들과 협력을 통해 장기적 차원의 미래 한반도 국가전략의 기반하에 추진해 나간다는 점에서 큰 의미를 담고 있다.

지난 8월15일, 제79주년 8.15 광복절 기념사에서 윤석열 대통령은 '8.15 통

일 독트린'을 발표하였는데, 윤대통령의 통일구상은 최근 북한이 대남, 단절의 통일정책 전환을 선언한 가운데 북한의 오물 풍선을 살포와 군사적 긴장감을 극도로 끌어 올린 상황에서 우리 정부의 통일 담론을 제시한 것이기에 그 의미가 크다. 대한민국 헌법상 “자유민주적 기본 질서에 입각한 평화적 통일”을 천명하고 있다는 점에서 윤정부의 통일정책은 “한반도에 자유와 번영을 꽃피우는 지속가능한 평화”⁵³⁾를 추구하는데 중점을 두고 있는바, 대북·통일정책은 일관되게 자유와 인권, 보편의 가치를 확장하는 통일을 추구해왔다는 점에 주목할 필요가 있다.

이러한 맥락에서 윤 대통령은 8.15 통일 독트린을 통해 기존에 정부가 고수해 온 통일구상을 계승하여 자유주의 철학을 반영해 새로운 통일담론을 제시했다는 평가이다. 한국 역대 정부의 통일정책은 관통하는 키워드가 ‘자주, 평화, 민주’ 등에 강점을 두는 반면, 이번 통일 독트린은 ‘자유’와 ‘인권’과 같은 보편적 가치의 강조에 있다. 윤 대통령은 “분단 체제가 지속되는 한 우리의 광복은 미완성이다”라며 1919년 3.1 운동부터 산업화, 민주화를 이룩한 역사를 ‘자유를 향한 위대한 역사’이기에 남북통일을 이루는 시점이 진정한 광복과 건국의 완성이라고 언급하였다.

통일을 위한 3대 비전으로 ‘자유와 안전이 보장되는 행복한 나라’, ‘창의와 혁신으로 도약하는 강하고 풍요로운 나라’, ‘세계 평화와 번영에 기여하는 나라’가 올랐다. 또 3대 전략으로는 ‘자유 통일을 추진할 자유의 가치관과 역량 배양’, ‘북한 주민의 자유 통일에 대한 열망 촉진’, ‘자유 통일 대한민국에 대한 국제적 지지 확보’를 들었다. 자유의 가치관과 역량 배양 관련해서 가짜뉴스, 사이버 지식인이 반자유 세력, 반통일 세력임을 들어 자유의 가치를 지켜내기 위해 모든 노력을 다할 것임을 밝혔다. 북한, 통일 관련 가짜뉴스가 확산되며 허위정보 또는 오해의 소지가 있는 정보들이 난무한 상황인데, 국민들이 진실의 힘을 가지고 디지털 사이버 산업의 발전을 악용하는 세력에 맞서야 함을 강조했다.

두 번째 과제인 “북한 주민의 자유 통일에 대한 열망 촉진”에 대해선 북한 주민들이 다양한 경로로 외부 정보를 접할 수 있는 ‘정보 접근권’을 확대를 강조하였다. 현재와 같이 북한의 남한 적대 정책이 지속되는 상황에서 한국은 대북 전단을 금지하지 않을 것이며 대북 확성기 가동 또한 활성화하겠다는 의미가 내포된 것으로 보인다. 이와 함께 ‘북한 인권 국제회의’ 추진 및 ‘북한 자유 인권 펀드’ 조성이 제시되었다. 북한이 응할 가능성은 크지 않으나 재작년 광복절의 ‘담대한 구상’에서 밝힌대로 비핵화의 첫걸음만 내디셔도 정치적, 경제

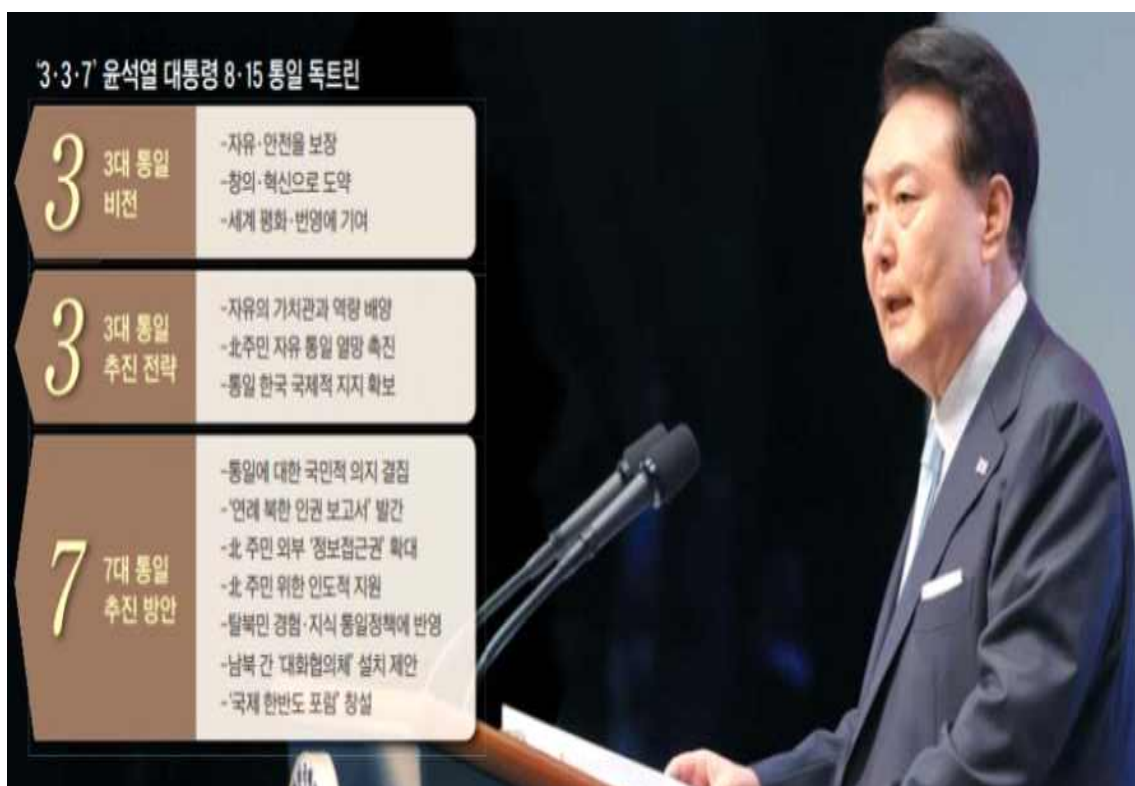
53) 제22대 대한민국 대통령 취임사(2022.5.10.).

적 협력을 시작하겠다는 취지다.

세 번째 과제로는 '국제적 지지 확보'를 들었다. 뜻을 같이하는 국가들과 함께 '국제한반도포럼'을 창설하며 동맹 및 우방국들과 자유의 연대를 공고히 하면서, 우리 통일에 대한 공감대를 형성하기 위해 노력하겠다는 것이다.

7대 통일 추진 방안으로는 (1) 국민들이 통일의지를 결집할 수 있도록 통일 프로그램을 활성화 하고, (2) 북한인권 실상 알리기, 북한 인권 국제회의, 북한 자유인권 펀드 등을 통한 북한 인권 개선을 위한 다차원적 노력을 전개하며, (3) 북한인권 생존권 보장을 위한 구호지원, 취약계층 지원 등 국제기구와 협력하여 인도적 지원 추진, (4) 북한 주민들이 다양한 경로를 통해 외부 정보를 접할 수 있도록 하는 정보접근권 확대가 제시되었다. 또한 (5) 북한이탈주민들의 역할을 통일역량에 반영하며 (6) 남북 간 경제협력, 인적, 문화 교류 등 실질적 협력을 논의할 수 있는 대화협의체 설치, (7) 통일 대한민국을 국제사회에 널리 알릴 수 있는 국제 한반도 창설 포럼을 제안하였다.

<그림-2> 3.3.7 '8.15 통일 독트린' 내용



<표-1> 8.15 통일 독트린 의의와 평가

	내용
의의	헌법에 따른 통일의 지향점을 명확히 제시 모든 국민의 자유와 인권을 누리는 통일 대한민국 완성 세계 평화에 기여, 국제 연대와 지지를 통한 통일 실현
평가	북한 문제를 보다 넓은 국제적 시각인 보편적 가치에 기반한 통일 한국의 미래 모습 제시 북한의 대남 단절에 맞서, 유연한 대북 정책과 긍정적인 남북관계 추진 통일 논의를 남북관계를 넘어선 국제사회와 협력하여 보편적 가치(자유, 인권, 평화)와 안보를 결합하여 종합적으로 해결 북한 주민들의 '정보접근법확대'제시를 통해 북한 내부 변화 유도

이러한 우리정부의 대북정책 방향과 통일전략은 보편적 가치와 국제협력이 중요 핵심 사항으로 부각되었다. 무엇보다 북한의 핵무력 강화와 보수적 사회주의 국가 강조 및 구사회주의권 협력 강화를 통한 동아시아 안보 질서 도전은 한미 간 협의와 협력이 기반되어야만 이에 대응할 수 있다는 점이다. 트럼프 2기의 대한반도 정책은 과거 냉전 이후 한반도 정세 변화에 중요한 요인으로 작용할 수 있다는 것을 상기해야 할 것이다.

IV. 트럼프 2기 행정부의 대한반도 정책의 주요 쟁점

1. 트럼프 2기 행정부의 대외정책 전망

미국 트럼프 2기 내각은 이미 구성되고 있다. 도널드 트럼프 미국 대통령 당선인이 23일(현지시간) 브록 롤린스 미국우선주의정책연구소(AFPI) 대표를 농무부 장관에 지명하면서 차기 미 행정부의 내각 장관 인선이 마무리됐다고 AP 통신이 보도했다. 백악관 핵심 참모진과 연방 기관 장관급 인선도 대부분 완료됐다. 대선 이후 불과 보름여 만에 진용을 갖춘 트럼프 2기 행정부는 '미국 우선주의' 기조를 거침없이 실행할 '충성파'들로 채워졌다. 정책 방향에서는 대중국 매파, 관세 적극 옹호, 이민 강경론자 등이 공통점이다. '트럼프 싱크탱크'로 불리는 AFPI와 '프로젝트2025' 관련 인사들도 두각을 드러냈다.⁵⁴⁾

특히, 외교안보라인에는 의회를 대표하는 대중 강경파들이 전진 배치됐다. 상

54) 김유진, 인선 완료된 트럼프 2기 내각…충성파·관세 옹호 등 특징, 『경향신문』 (2024.11.24.)
<<https://www.khan.co.kr/article/202411241641001>>(검색일: 2024.11.24.)

원의 마코 루비오 국무장관 지명자와 하원의 마이클 왈츠 국가안보보좌관 내정자는 대중국 제재 등 강경 입법을 주도했고 중국 견제를 최우선 외교 목표로 삼고 있다. 따라서, 트럼프 1기 행정부에 이어 ‘힘에 의한 평화’와 ‘미국 우선주의’ 전략을 통한 대외 불간섭 주의가 강화될 가능성이 커지고 있다. 여기에는 중국 봉쇄를 위한 인도-태평양 전략이 지속될 것으로 보인다.

지난 바이든 행정부는 ‘경쟁적 공존(competitive coexistence)’ 기조하에 첨단기술 및 핵심 분야를 둘러싼 ‘경쟁’ (“small yard, high fence”)을 강조하면서, 민주적 가치 확산을 중심으로 소다자주의 정책 확장과 중국 압박정책을 지속해왔다. 또한, 디리스킹 (derisking) 전략을 중심으로 중국과의 원만한 무역을 추진하되 반도체를 비롯한 첨단기술 및 핵심 기술 분야 등은 중국으로부터의 위험 요소들을 제거한다는 입장이었다. 그러나, 트럼프의 제2기 집권 시, 대중국 압박정책은 보다 더 강화될 전망이다. ‘미국의 국익과 가치에 반하는 국제질서를 만들려고 하는 현상 변경 국가’로 규정하고 역내 국가들의 안보 위협국으로 인식하고 있다는 점이다. 따라서 트럼프의 대중국 정책은 전반적으로 강경한 접근 방식을 취하며, 미국의 경제 및 안보 이익을 보호하고 중국의 부상을 억제하는 데 중점을 둘 것이다.

트럼프는 첫 임기 동안 도입한 대중국 고율 관세를 계속 유지할 계획이며, 중국산 상품에 대해 미국 시장에 진입하는 것을 어렵게 하여 중국의 경제 성장을 억제하려는 목적을 두고 있다. 트럼프는 중국이 첨단 기술을 획득하지 못하도록 미국의 기술 제품, 특히 반도체와 같은 고급 기술 제품에 대한 수출 통제를 강화할 계획이며 중국에 의존하는 글로벌 공급망을 재편하려는 계획으로 미국 내 제조업을 강화하고 동맹국과 협력하여 중국을 배제한 새로운 공급망을 구축할 것이다.⁵⁵⁾

트럼프는 지난 바이든의 대외전략, 특히 대중국 압박 추진과 인도-태평양 전략을 지속할 것이다. 트럼프의 대중국압박 정책 추진 전략은 바이든 행정부의 전략과 대동소이 하며, 특히 인태전략의 안보 중심축은 변화하지 않을 것으로 예상된다. 다만, 트럼프 재집권시 인도-태평양 경제프레임워크(IPEF)의 폐기가 예상되는데, ‘TPP 2’라고 지칭하며 IPEF를 폐기할 것이며, 세금 감면과 청정에너지에 대한 보조금을 근간으로 하는 인플레이션감축법(IRA)도 근본적으로 개편할 것으로 예상된다. 바이든의 그린 뉴딜을 제거하고, 전기차 전환 정책을 종식, 파리 협약에서 재탈퇴를 추진할 것으로 예상됨에 따라 재생 에너지 등 환경 산업에 대한 정부 지원 축소

55)

Brookings,

<

<https://www.brookings.edu/articles/lessons-from-the-trump-administrations-policy-experiment-on-china/>>(검색일: 2024.11.10.)

와 민간 에너지 혁신에 주안점을 둘 가능성이 크다.

2. 한미동맹의 위기와 기회

트럼프의 워싱턴 재탈환은 한반도에도 영향을 미칠 것이다. 우선 한미동맹에 대한 새로운 도전이 제기될 수 있다. 트럼프 2기는 지난 바이든의 정책 지우기에 나설 것인데, 지난 4년간 북한의 핵위협을 막고 한반도 안보를 위한 한미 간 협력들이 약화될 수 있다는 점이다. 트럼프는 지난 대선 경쟁에서 군사안보분야의 '안보무임승차론'을 제기해 왔다. 가난한 미국이 부유한 서방, 일본, 한국 등의 동맹국들을 지켜주기 위해 과도한 지출을 이유로, 기존 동맹국들에게 방위비 분담금 인상을 요구해 온 것이다.

트럼프의 귀환은 미국과의 동맹국들에게도 철저히 손익계산서를 내밀 수 있다. 북한의 핵 위협에 윤석열 정부는 외교·안보적으로 한미동맹과 양국간 가치동맹에 큰 무게를 두었지만, 트럼프의 미국은 우리에게 외교적 위기로 다가올 수 있다. 지난달 2일 타결된 12차 한·미 방위비분담특별협정(SMA)은 2026년부터 2030년까지 5년짜리로 첫째 총액을 전년에 비해 8.3% 인상한 뒤 매년 물가에 연동해 분담금을 올리기로 했다. "합리적 결과를 도출했다"는 게 정부의 입장이지만, SMA는 미국에서 행정협정으로 분류돼 국회 비준 동의를 받지 않기 때문에 충분히 트럼프의 미국은 재협상을 요구할 수 있다는 것이다. 지난 4월 30일 트럼프 전 대통령은 타임지와 인터뷰에서 "한국은 부유한 나라"라고 언급을 하며, 미국 자국민인 미군의 주둔에 대해 한국에게 수조원을 더 지불 받아야 한다고 주장한 바 있다. 또한, 지난 10월 15일 한 대담에서 "한국은 '머니 머신'(Money Machine·부유한 나라를 비유)"이라며 "내가 (백악관에) 있으면 (한국은) 연간 100억 달러(약 13조원)를 (주한 미군 주둔 비용으로) 지출할 것"이라고 말했다. 한·미가 최근 타결한 연간 방위비 분담금의 약 9배(2026년 기준)를 내라는 요구이다.⁵⁶⁾ 비현실적인 액수이지만 그만큼 압박 수위를 높이겠다는 엄포로 해석된다.

미군 주둔 비용은 한국 국방연구원과 국방 대학원에 따르면 연간 경제적 가치로 약 90조로 집계된다. 10년간 900조를 넘는 가치에는 신용등급의 유지, 28,000명의 군인의 수(현재기준), 그들의 가족들의 경제 효과 (지역경제 활성화) 주한 미군의 군사 무기자산 등이 포함된다. 즉, 미군 재배치, 감축, 방위비 증액 요구 등 모든 가능성을 고려한 안보 방안을 고민해야 한다.

56) 박현주, "'한국은 부자잖아' 계산기 든 트럼프, 가장 먼저 뒤집을 합의는 [트럼프 당선]", 『중앙일보』 (2024.11.07.), <<https://www.joongang.co.kr/article/25290215>>(검색일: 11.15)

그러므로 NCG 프레임워크 제도화에 노력할 필요성이 제기되는 이유이다. 2023년 4월 '워싱턴 선언'으로 출범한 '핵 협의 그룹'(Nuclear Consultative Group: NCG)을 중심으로 일체형 확장억제책을 마련했다. 한미동맹 차원에서 워싱턴 선언에 따른 한미 핵협의그룹, NCG) 발족은 한미일 안보협력 메커니즘을 중심으로 대북 억제책의 새로운 지평을 열었다고 볼 수 있다. 물론 한미일 안보협력은 트럼프 1기부터 요구해 왔던 사항이지만, NCG는 조정의 대상이 될 수 있다. 특히 NCG 하의 핵과 재래식 전력의 통합 운용, 전략자산의 전개, 핵 기반 시나리오를 반영한 연합훈련의 정례화 등은 동맹 간 경제적 부담과 연계된 항목이다. 트럼프는 NCG에 소요되는 비용을 한국 정부에게 부가할 가능성이 크고, NCG에 대한 양국 간의 협의가 원활하지 않을 경우, 북한은 이를 한미동맹의 균열 신호로 해석할 수 있다.

<표-2> 트럼프 선거 유세 시 한반도 관련 주요 발언

발언 장소	발언 내용	대상
2024년 7월, 공화당 전당대회	“나는 북한 김정은과 매우 잘 지냈다”며 “핵무기를 많이 가진 사람과 잘 지내는 건 좋은 일이 아닌가” “그러나 우리가 (백악관으로) 돌아가면 나는 그와 잘 지낼 것”	북한
2014년 8월, 스트리머 아딘 로스가 진행한 라이브 방송(게임 방송)	“김정은은 아마도 적으로 간주 될 것”이라며, 하지만 “똑똑한 대통령이 있다면 김정은이든 중국이든 문제가 없다” “그는(김정은) 매우 똑똑하고 강하며 절대적인 지도자”	북한
2024년 4월, 타임지 인터뷰	한국이 “아주 부유한 나라”	남한
2024년 10월, 시카고 경제클럽	“자신이(트럼프) 재임하고 있다면 한국이 방위비 분담금으로 연간 100억 달러를 지불할 것” “한국은 ‘머니 머신’, 즉 부유한 나라라고 강조	남한
2024년 10월, 폭스뉴스의 ‘포크너 포커스’ 타운홀 미팅	“한국에 4만2000명의 미군이 있다”며 “그들(한국)은 돈을 내지 않는다” “그들(한국)은 부유한 나라다. 우리는 시작해야 한다 (재협상). 더 이상 이용당할 수만은 없다”	남한

(출처: 저자 정리)

그러나, 트럼프 2기에는 한미동맹 강화와 전략자산 확보의 기회로도 활용할 수 있다. 2023년 9월 6일 열린 전술핵 공격잠수함 '김군옥 영웅함' 진수식에

서 북한 김정은 “모든 잠수함을 “전술핵잠 ” 개조를 요구하면서 전술핵탄두를 탑재한 SLBM 200여발을 장착할 것을 주문한 바 있다. 여기에 최근 러북의 밀착은 북한 미사일에 대응하는 한미 미사일 요격체계에 대한 한계가 지적되고 있다. 지난 11월 15일 ‘2024 트라이포럼·고려대 아세아문제연구원 심포지엄’ 오브라이언 전 보좌관은 주한미군 방위비 분담금 문제에 대해선 한국이 방위비 지출을 늘리고 있음은 인정하면서도 "아시아 태평양 지역에서 미국의 부담을 줄이는 게 필요하다"고 강조했다며, "예를 들어 후티 반군과 홍해에서 문제가 있을 때 만약 한국 구축함이 홍해에 파견될 수 있다면 굉장히 큰 도움이 될 것"이라고 말해 방위비 분담이 다양한 형태로 진행될 수 있음을 시사했다.⁵⁷⁾ 이는 중국이 대만을 공격할 가능성에 대비하여 우리 해군의 협력과 군함 건조를 요구할 가능성이 크고, 오커스가 호주에 핵추진잠수함용 원자로와 핵원료 등 군사용 핵물질을 제공한 것처럼 한국에게 핵잠이 제공될 수 있다는 점도 고려할 수 있을 것이다.

3. 북한과의 대화와 핵군축 협상

트럼프 2기 행정부가 출범한 이후, 대한반도 정책 중 대북정책에 대한 사안은 후순으로 내려갈 가능성은 크다. 주지하다시피, 러시아-우크라이나 전쟁, 중동의 이스라엘과 하마스/헤즈볼라와의 전쟁 지속 등 유럽과 중동의 안보 위기는 심상치 않다. 우선적으로 트럼프 대통령은 출범 이후 러-우 전쟁과 중동 전쟁, 그리고 대중국 경제 봉쇄에 전념할 가능성이 크다. 따라서 미국의 대북 정책 기조 확정도 늦어질 가능성이 있다. 물론 트럼프는 대선 캠페인 기간 동안 북한과의 정상회담 성과를 활용하며 불량국가의 지도자와 협상할 수 있는 국제적 리더십을 강조해 왔고, 취임 이후 김정은 위원장과의 대화를 재개할 수 있음을 지속적으로 언급해 왔다. 하지만 동시에 트럼프 스스로가 지난 경험을 통해 김정은이 비핵화 의지가 없다는 점을 확인한 바 있어, 실제 트럼프가 임기 시작 이후 북한이 비핵화에 대한 전향적 메시지를 보내지 않는 한, 북한에게 먼저 대화를 요청할 가능성은 희박하다. 다만, 북한이 러시아 파병이 기정사실화 되고, 확대되고 있는 상황에서 미국이 북한과의 대화에 나설 가능성도 있다.

북한 또한 당분간 러시아와의 안보·경제적 협력에 의지해 미국과의 대화보다

57)

<

https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1007874692&plink=ORI&cooper=NAVER&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSEND.> (검색일: 2024.11.20.)

는 핵능력 증강에 치중할 가능성이 높기 때문에, 트럼프 행정부 초기에 선불리 대화를 우선제기하지 않을 것이다. 따라서 북한도 트럼프가 획기적인 제안을 하지 않는 한 당분간 ‘선(先) 러북 협력, 후(後) 미북 대화’를 염두에 두고 핵, 핵잠, 위성 등 전략자산 증강에 매진할 가능성이 크다.

만약, 미국과 북한 정상 회담이 성사된다 하더라도 양자간 협상 가능성은 매우 낮다고 판단된다. 지난 두 번의 양 정상회담에서 트럼프는 북한과의 회담 결렬 경험이 있고, 불량국가와의 협상은 국제적 안보 위기 속에서 자칫 중동, 유럽의 확산과 미국 패권의 약화를 초래할 수 있기 때문이다. 그러나, 트럼프 개인의 위상을 올리기 위해 독재자 김정은과의 협상을 추진할 수 있는데, 여기에 주목해야 할 것은 북한과의 군축 협상’의 가능성에 있다. 김정은의 대미 협상의 최종 목표는 자신의 핵 보유국 지위를 미국으로부터 용인 혹은 묵인받는 정치적 효과를 달성하는 것이다. 즉 NPT 상의 핵보유국과 같은 지위를 인정받는 것이다. 하지만 트럼프가 북한을 NPT 상의 핵보유국으로 인정하는 군축론을 수용할 가능성은 거의 없지만, 만약의 가능성을 대비해야 한다. 트럼프 대통령과 김정은 위원장의 ‘탑 다운’식 협상은 현재 고착 상황인 한반도 문제에 큰 기회를 줄 수 있지만, 한국이 배제되어 핵 군축론으로 양자간 협상이 이루어 진다면 한반도 안보의 불확실성은 최대치로 올라 갈 수 있다. 여기에 대응할 수 있는 논리는 한국의 핵무장론이 제기될 수 있다는 점을 상기시켜야 할 것이다.

V. 나가며(우리 정부의 대응 방안)

북한이 최근 신냉전적 안보 위기에 편승한 러시아와의 밀착이 새로운 위협이 되고 있다. 지난 2024년 6월 러시아와 북한은 양국 간 새로운 ‘포괄적 전략 동반자관

계에 관한 조약(Treaty on comprehensive strategic partnership, Договор о всеобъемлющем стратегическом партнерстве)’에 서명했다. 푸틴은 ‘포괄적 동반자 조약은 무엇보다도 당사국 중 한쪽이 침략당할 경우 상호 지원을 제공할 것을 약속했다. 이 발언은 1961년 북한과 옛 소련이 체결한 ‘소·조 우호, 협조 및 상호 원조에 관한 조약’에 포함됐던, ‘유사시 자동군사개입 조항’을 의미하는 것과 같은 것인지 파장을 일으켰다. 이후 최근 북한군의 러시아 파병 문제는 한반도 문제를 넘어 우-러 전쟁의 확산 양상 및 유럽의 안보 위기로 확산되고 있다. 또한, 북한은 냉전체제 와해 이후에 핵개발 추진

정책에서 중국과 러시아와의 반미 연대를 통한 신냉전 국제질서 형성에 편승하여 기존 한미일 안보협력에 새로운 안보 도전 구도를 형성하고자 한다. 이는 수동적 자세에서 적극적 대외정책 변화로 파악할 수 있다. 향후 러·북 관계는 정치와 군사 분야에서 밀착이 지속 또는 강화될 가능성이 크며, 이에 대한 대비가 필요하다.

미중 간 패권 경쟁과 글로벌 안보 위기와 확산되고 있는 현 국제정세는 미국의 대외정책의 향방에 관심이 몰리고 있다. 2025년 1월 20일 출범하는 트럼프 2기 행정부는 1기의 경험을 바탕으로 ‘미국 우선주의’ 기조하에 외교안보 분야의 가시적 성과를 만들기 위해 보다 과감한 정책을 펼 수 있다. 이에 우리 정부의 대응 방안이 필요하다.

한국은 아시아-태평양 지역의 안보협력을 위한 한미동맹 강화가 필요한 상황이다. 트럼프 행정부가 원하는 미국을 만들기 위해서는 한국을 전략적으로 활용할 수 있는 공간을 제공할 필요가 있다. 북한과의 직접적 대화 시도 보다는 한국과의 유기적 협력을 통해 인도-태평양 지역의 안보와 경제적 번영을 추진할 수 있도록 유도해야 한다. 이를 위해서는 우리 정부의 대미 동맹 관리에 다양한 네트워크 형성과 자원을 투자해야 할 것이다.

또한 한반도 평화를 위한 국제협력의 대상은 이제 미국뿐만 아니라 호주, 인도, 나아가 아세안과 유럽에까지 확대하고 있다. 가치를 공유하는 역내 안보 파트너십은 매우 중요하며, 일본의 군사력 강화가 북핵 개발을 억지하고 공동 대응하는데 매우 중요한 기제로 활용 가능하다. 윤석열 정부의 핵심 공약인 ‘전략적 포괄동맹’으로의 진화 과정에서 한미일군사협력의 중요성이 강조되고 있고, ‘캠프 데이비드 협의’를 실현할 수 있는 한일안보협력 방안을 모색하고 있다. 한국과 일본의 인태전략에 적극적으로 북한 위협을 포함시키는 정책적 노력이 필요하고, 일본은 미일동맹이 일본뿐만 아니라 인도-태평양 지역의 평화와 번영, 자유의 토대로 기능하고 있기에 한국과의 협력은 필수적이다.

트럼프 대통령의 북미 군축협상 가능성에 대한 대응책 확립이 필요하다. 트럼프의 호언처럼 북한 김정은을 만나 북미회담을 성사시키기 위해 군축협상을 진행한다던가, 또는 북한이 군축 협상에 적극적일 가능성에 대비하여 확고한 원칙 하에 한미 공조 체제를 구축하는 것이 중요하다. 또한, 지난 바이든 행정부의 진행해 왔던 ‘워싱턴 선언’에서 출범한 ‘핵 협의 그룹’(NCG)의 제도화 및 캠프데이비드 협정 준수 등 기존의 북한의 핵 위협을 막고, 역내의 평화를 위한 안보·경제·사회 협력의 약속 등을 지켜나가고 확대하는데 노력해야 한다.

이제 한국 정부는 트럼프 행정부와 함께 북한에 대한 확장억제 강화방안이 논의되어야 하고, 독자적 대응력 확보, 한국형 3축체계 구축: 킬체인(Kill

Chain), 다층 미사일 방어체계, 압도적 대량응징보복 능력을 확보하는 한국형 3축체계 구축이 필요한 상황이다. 결국, 대북정책 차원에서 국내적 진영 논리를 벗어나 탈이념적, 실리적 정책이 고려되어야 하며, 한미동맹을 근간으로 가치동맹의 확장 속에서 한미일 소다자 안보협력이 시급한 상황이며, 국제사회를 포괄하는 다자협력과 대북 압박 및 중국-러시아-북한의 국제적 연대를 동시에 견제해야하는 상황에 놓여 있다.

남북관계에서도 첫째, 한반도 및 역내 안보 구조가 북한에게 유리하게 만들고자하는 의도를 저지해야 한다. 따라서, 변화하는 글로벌 안보 위기 속에서 중러북의 연대를 저지하기 위해 미국과 일본 등 서방과의 협력을 재강화해야 한다. 한국 정부의 역내 적극적 기여를 통해 안정적 안보 구조와 입지를 확대해야 한다. 나아가, 우리의 대북정책도 한일 및 한미일 양자, 다자간 동아시아 안보 네트워크 구축도 필요하다. 한일 양국 및 한미일 3국은 양자, 다자 간의 긴밀한 안보협력으로 동아시아 안보네트워크의 구축을 노력해야 한다. 미일과 북핵위협 관련 감시 정찰 정보의 공유와 역할 분담, 3자 미사일 탐지 요격 훈련, 방산분야 협력을 구체화하는 것이 그 실천 방안이 될 것이다.

둘째, 여기에 한미 협력을 기반으로 보편적 가치에 기여하는 외교정책이 필요하다. 북한은 우리 정부가 일관된 통일 원칙으로 강조하고 있는 ‘자유민주주의 기본질서에 입각한 통일’에 대해 매우 민감하게 반응하고 있으며, 무엇보다도 우리 사회 내부적으로 북한의 대남 심리적 공작에 휘말려 갈등이 확산되지 않도록 우리의 통일정책의 정당성을 더욱 적극적으로 알리고 한미일 공감대를 형성해야 할 것이다. 향후 한미일 협력을 통한 한국의 보편적 가치에 기반한 대북정책 추진은 북한 당국을 국제사회로 나오게 하는 기제로 활용할 수 있을 것이며, 대북 압박을 통한 남북관계 개선을 위한 출구 전략으로도 유용할 것이다.

셋째, 우리 정부는 다각적인 방안을 강구하여 북한 내부의 다원성과 주민의 양질의 삶을 추진할 수 있도록 지원, 협력해야 할 것이다. 여기에 장기적으로 북한의 정책 변화를 유도할 수 있는 실효성 있는 대북정책을 장기적으로 마련해야 한다. 따라서, 우리의 통일정책은 미래 국가전략 기조하에 내적 기반을 공고화 해야 한다. 구체적으로 우리의 국가전략과 통일정책이 연계될 필요가 있다는 점이다. 대북·통일 정책은 우리의 현재와 미래의 안보와 평화, 번영을 결정짓는 ‘국가전략(national strategy)’이라고 할 수 있기 때문이다. 그러므로 남북문제를 정치화하거나 정책 주도 집단의 편향적 사고(group thinking)는 배제되어야 한다. 국내적 진영 논리를 벗어나 국제정치의 근본적 변화에 관심을 두면서 한국의 생존과 미래를 위한 해법을 제시해야 할 시점이다. 북한의

변화도 한국의 이러한 미래 한반도 통일상을 만들 때 그 효과성이 커질 것이다.

<참고문헌>

- 강웅구. 2024. “미국의 대 한미·미일동맹 정책비교를 통한 변화와 전망” 『한국과 국제사회』(8-1호).
- 강준영. 2022. “중국-대만, 양안 무력 충돌 위기의 함의: 미국의 대만 지원 및 갈등 시나리오를 중심으로.” 『한중 사회과학연구』 제20권 1호.
- 권태환. 2021. “한일 안보협력 네트워크의 새로운 지평” 신각수 편 『북합 대전환기 새로운 한일 파트너십을 찾아서』(한반도평화만들기).
- 권태환·방준영. 2018. “일본 평화안전법제와 한반도 안보” 『한일군사문화연구』(25호).
- 김유진·강인선. 2024. “트럼프의 공화당 장악: 트럼프의 정당 건설, 공화당 엘리트와 지지층을 중심으로.” 『국제·지역연구』 33(2), 37-69.
- 김현욱. 2021. “한미일 협력과 인도태평양 지역 및 국제질서” 신각수 편 『북합 대전환기 새로운 한일 파트너십을 찾아서』(한반도평화만들기).
- 남기정. 2021. “문재인 정부의 대일 외교와 한일 관계의 대전환: ‘장기 저강도 북합 경쟁’의 한일 관계로” 『동향과 전망』(112호).
- 박영준. 2016. “일본 아베 정부의 보통군사국가화 평가” 박철희 편 『일본의 집단적 자위권 도입과 한반도』(서울대 출판부).
- 박영준. 2024. “국제안보질서의 동요와 한미일 안보협력의 방향” 『국가전략』(30-3호).
- 박인휘. 2023. “캠프 데이비드 한미일 협력과 한국 외교의 과제” 『통일정책연구』(32-2호).
- 반길주. 2023. “한미일 신안보아키텍처 출범 추동체 추적: 북핵과 신냉전의 북합연계” 『국제학논총』(38집).
- 서정건. 2024. “2024년 미국 대선 결과 분석과 미국 외교 전망,” 아산정책연구원, 이슈브리프 2024/11/3 (<https://www.asaninst.org/contents/2024년-미국-대선-결과-분석과-미국-외교-전망>).
- 송화섭. 2016. “일본 안보법제의 지속성과 변화” 박철희편 『일본의 집단적 자위권 도입과 한반도』(서울대학교출판문화원).
- 인기현. 2019. “트럼프 행정부의 국방정책: 『국가안보전략』으로부터 『인도-태평양 전략』까지” 『Issue Brief』(아산정책연구원2019-26).

- 임기훈. 2021. “탈냉전기 주한미군과 주일미군의 역할변화” 『한국과 국제정치』 (115호).
- 임기훈. 2024. “유엔사의 재활성화 요인과 전략적 가치 고찰” 『국방연구』 (67-2호).
- 임기훈. 2024. “미 대선 이후 한미동맹 대응전략 연구: 트럼프 1기 분석을 통한 2기 전망 및 대응방향을 중심으로” 『세계지역연구논총』(42-3호).
- 전재성. 2023. “한미일 캠프 데이비드 정상회담의 전략적 함의와 향후 과제” 『통일정책연구』(32-2호).
- 조양현. 2021. “미국 바이든 정부 출범과 한미일 협력: 미국의 동맹관리의 시각에서” 『정책연구시리즈』(2021-08).
- 차정미. 2024. “”Post-Election Order“: 트럼프 2.0 시대, 미중관계와 국제질서의 미래,” 국회미래연구원, 국가미래전략 Insight 101호.
- 최희식. 2011. “한미일 협력체제 제도화 과정연구: 1969년 한미일 역할분담의 명확화를 중심으로” 『한국정치학회보』(45-1호).
- 최희식. 2018. “아베 정권의 외교안보정책: 해양안전보장을 중심으로” 『국방연구』(61-4호).
- 한국일보. 2024. “‘낙태 합법화’지지 30%는 트럼프 투표... 해리스, 임신중지권 이슈화 실패”(https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2024110716410004244)
- 한용준. 2020. “트럼프 행정부 시기 대만해협 이슈에 대한 중국의 위기관리 전략. 『중소연구』 제44권 4호.
- 홍건식·김송배. 2021. “한미와 미일의 동맹 정체성: 인도-태평양 전략이라는 분수령” 『OUGHTPIA』(36-1호).
- 홍석훈·나용우, 「북핵 고도화와 새로운 대북정책의 모색: 공세적 핵전략으로의 진화와 우리의 대응방안」, 『국가안보와 전략』 17(3) (2017), 참고
- 홍석훈, 「문재인 정부의 평화·통일정책:북핵 문제와 미·중관계를 중심으로 평화학연구」, 『평화학연구』 19(1)(2018)
- 황태연. 2024. “2024년 양회(兩會)를 통해 본 중국의 대외정책 방향과 한반도에 주는 시사점,” 통일연구원 온라인 시리즈 CO 24-22 (2024.3.14.).
- AFPI. 2024. “Pillar VI Deliver Peace Through Strength and American Leadership.” *The America First Agenda Pillars*(AFPI). (https://agenda

- a.americafirstpolicy.com/assets/uploads/Pillar_6_-_Deliver_Peace_Through_Strength_and_American_Leadership.pdf)
- Chittick, William O. 2006. *American Foreign Policy*. CQ Press.
- Clinton, Hillary. 2011. "America's Pacific Century," *Foreign Policy* 189(1),
- Dueck, Colin. 2020. *Age of Iron: On Conservative Nationalism*. Oxford University Press.
- Fearon, James D. 1999. "Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance." In Adam Przeworski, Susan C. Stokes, and Bernard Manin, eds. *Democracy, Accountability, and Representation*. New York: Cambridge University Press.
- Ferejohn, John. 1986. "Incumbent Performance and Electoral Control." *Public Choice* 50(1), 5-25.
- Fiorina, Morris P. 1981. *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven: Yale University Press.
- Key, V.O. 1966. *The Responsible Electorate*. Cambridge: Harvard University Press.
- Kim, Dongsoo. 2017. "A Systematic Analysis of the Early Trump Foreign Policy: Implications for Northeast Asia and the Korean Peninsula," *The Korean Journal of Security Affairs* 23(1), pp..4~20.
- Kunda, Ziva. 1990. "The Case for Motivated Reasoning." *Psychological Bulletin* 108(3), 480-498.
- Lodge, Milton, and Charles S. Taber. 2013. *The Rationalizing Voter*. Cambridge University Press.
- Morgan Ortagus. 2024. "America First, NATO and U.S. Alliances: Why America First is not Isolationism." in Fred Fleitz ed., *An America First Approach to U.S. National Security*(Washington D.C.: The America First Policy Institute).
- Pew Research Center. 2024. "Joe Biden's job approval, views of the Republican and Democratic parties" (<https://www.pewresearch.org/politics/2024/07/11/joe-bidens-job-approval-views-of-the-republican-and-democratic-parties/>)

Pottinger, Matt and Mike Gallagher. 2024. “No Substitute for Victory: America’s Competition with China Must be Won, Not Managed.” *Foreign Affairs*(May/June).

Rober O’Brien. 2024. “The return of Peace Through Strength: Making the Case for Trump’s Foreign Policy.” *Foreign Affairs*(July/August).

The White House. 2017. National Security Strategy of the United States of America, (<https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>)

U.S. Department of Defense. 2018. Nuclear Posture Review.

<<chrome-extension://efaidnbmninnibpcajpcgicfindmkaj/https://media.defense.gov/2018/feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-nuclear-posture-review-final-report.pdf>>

渡部恒雄. 2024. 「トランプ政権2.0となった場合の日米関係は？：同盟の行方に不安材料見えず」『nippon.com』(7月2日). <https://www.nippon.com/ja/in-depth/d01013/>

高畑昭男. 2024. 「石破首相の同盟外交：漂う危うさと疑問」『nippon.com』(10月11日). <https://www.nippon.com/ja/in-depth/d01059/>

高畑昭男. 2018. 『トランプ政権の対外政策と日米関係』(日本国際問題研究所). https://www2.jiia.or.jp/pdf/research/H30_US/JIIA_US_Research_2019_fulltext.pdf

佐竹知彦. 2021. 「米国のインド太平洋戦略枠組みと日本への含意」『NIDSコメント』(1月26日).

細谷千博(編). 1999. 『日米関係資料集』. 東京大学出版会.

제22대 대한민국 대통령 취임사(2022.5.10.).

Brookings,

<<https://www.brookings.edu/articles/lessons-from-the-trump-administrations-policy-experiment-on-china/>>(검색일: 2024.11.10.)

(POLITICO), (Council on Foreign Relations), (The Diplomat) 참조: <<http://www.politico.com/news/2023/12/13/trump-north-korea-nuclear->

weapons-plan-00131469; <<https://www.cfr.org/blog/what-would-second-trump-administration-mean-north-korea>; <https://thediplomat.com/2024/03/what-the-return-of-trump-would-mean-for-south-korea/>> (검색일: 2024.11.01.).

김유진, 인선 완료된 트럼프 2기 내각…충성파·관세 옹호 등 특징, 『경향신문』 (2024.11.24.) <<https://www.khan.co.kr/article/202411241641001>>(검색일: 2024.11.24.)

박현주, “"한국은 부자잖아" 계산기 든 트럼프, 가장 먼저 뒤집을 합의는 [트럼프 당선]”, 『중앙일보』 (2024.11.07.), <<https://www.joongang.co.kr/article/25290215>>(검색일: 11.15)

『노동신문』 (2024.1.16.).

『노동신문』 (2022. 4. 5.).

『노동신문』 (2022. 4. 17).

『노동신문』 (2022. 4. 26).

『조선중앙방송』 (2022. 1. 20.).

『조선중앙통신』 (2021. 9. 15.).

AP News

<<https://apnews.com/article/young-black-latino-men-trump-economy-jobs-9184ca85b1651f06fd555ab2df7982b5>> (검색일: 2024.11.20.)

Associated Press, <<https://apnews.com/hub/election-2024>>(검색일: 2024.11.10.)

AP Vote Cast, <<https://www.politico.com/news/2023/02/06/trumps-2024-game-plan-dove-hawks-00081180>>(검색일: 2024.8.1.)

Carnegie Endowment,

<<https://carnegieendowment.org/research/2024/02/democracy-policy-under-biden-confronting-a-changed-world?lang=en>>(검색일: 2024.8.1)

Democrats,

<<https://democrats.org/where-we-stand/party-platform/renewing-american-leadership/>>(검색일: 2024.8.1.)

<<https://www.voakorea.com/a/7753714.html>>(검색일: 2024.9.1.)

<<http://www.koreatimes.com/article/20240802/1524537>>(검색일: 2024.8.1.)

<<https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/dprk-north-korea/>> (검색일: 2022년 10월 15일)