

민주연구원 주최 공개토론회

# 미국의 신행정부 출범과 한반도정책 전망

| 일시 | 2016년 11월 22일(화) 오전 10시

| 장소 | 국회 귀빈식당

  
더불어민주당

민주연구원



PROGRAM



민주연구원 주최 공개토론회  
**미국의 신행정부 출범과 한반도정책 전망**

- 일 시 | 2016년 11월 22일(화) 오전 10시
- 장 소 | 국회 귀빈식당

**제1부 개회식**

- 국민의례
- 축 사 | 추미애 더불어민주당 대표
- 인사말 | 김용익 민주연구원장

**제2부 발제 및 토론**

- 좌 장 | 심재권 국회의원(외교통일위원회 위원장)
- 발 제 | 김준형 교수(한동대)
- 토 론 | 최종건 교수(연세대)  
이상현 박사(세종연구소 연구기획본부장)  
이대근 논설위원(경향신문)  
이인영 국회의원(외교통일위원회 위원)



# CONTENTS

미국의 신행정부 출범과 한반도정책 전망

## ❖ 발제문

- 미국의 신행정부 출범과 한반도정책 전망 ..... 1  
김준형 교수(한동대)

## ❖ 토론문

- 트럼프 당선과 미국의 한반도 ..... 15  
최종건 교수(연세대)
- 트럼프 행정부의 아시아 정책 전망과 한미관계 ..... 23  
이상현 박사(세종연구소 연구기획본부장)
- 바보야, 문제는 트럼프가 아니야! ..... 31  
이대근 논설위원(경향신문)
- 미국 대선 의 의미와 한반도 정책 ..... 43  
이인영 국회의원(외교통일위원회 위원)



## 축사

추미애 더불어민주당 대표



미 대선이후 새롭게 출범하는 트럼프 행정부의 한반도정책을 전망하고 외교적 대응전략을 모색하는 「미국의 신행정부 출범과 한반도정책 전망」토론회 개최를 진심으로 축하드립니다.

미국 대선의 결과는 놀라웠습니다. 미 주요언론의 전반적인 예상을 뒤엎은 트럼프 후보의 당선은 이변이었습니다. 당일 세계증시는 일제히 하락하는 등 국제사회에도 큰 충격을 주었습니다.

부동산 재벌 출신에 공직 경험이 전무한 트럼프의 당선으로 미국의 기존 대외정책 정책의 변화, 특히 한반도 정세와 한국경제에 큰 변화를 몰고 올 것으로 전망됩니다.

그는 선거기간동안 자국을 우선시 하는 신고립주의적 정책을 펼치겠다고 여러 차례 밝혀왔습니다. 이에 따라 사드배치, 전시작전통제권 전환 문제, 주한미군 방위비분담금 문제 등이 주요 이슈로 부각되면서 우리 정부의 부담 가능성을 높이고 있습니다. 철저한 대비와 대응이 요구되고 있습니다.

경제통상 부문에서 미국의 보호무역주의 장벽이 높아질 것으로 전망됩니다. 트럼프 당선인은 경제실패 원인을 무역 상대국의 탓이라고 주장했고, 미국 국민들로 부터 높은 지지를 받았기 때문에, 극단적 보호무역으로 정책전환이 예상됩니다.

특히나 한미 FTA 재협상 및 조정요구 압력이 거세질 것으로 예측되고 있습니다. 게다가 공화당의 상·하원 선거 승리로 그 속도와 강도는 빠르고 거세질 것입니다.

우리 정부와 정치권의 역할과 준비는 그 어느 때보다 중요합니다.

동북아 평화와 안정을 위해 우리는 주도적으로 북핵문제 해결을 위한 창의적 방안을 도출하고, 한국형 한반도 평화체제 구축방안을 마련을 위해 노력해야 합니다.

또한 사드배치, 전시작전권문제, 주한미군 방위비분담금 증액 등 예상되는 이슈들도 국익의 관점에서 접근하고 슬기롭게 풀어나가도록 노력해야 할 것입니다.

경제·통상 분야에서 우리는 주요 수출산업의 대미 무역마찰 소지에 대해 철저히 대비하여 리스크를 줄여 나가는 노력이 필요합니다. 미국의 주요 교역국인 중국과 아시아 국가들과의 대미무역 관련 정보 교류를 포함한 공조와 협조체계 구축도 한 방법이 될 것입니다.

오늘 토론회는 미국의 차기 행정부 출범을 맞이하여 한반도정책을 전망하고, 각계의 전문가들과 함께 우리의 대응방안에 대해 의견을 교환하는 자리입니다.

뜻깊은 행사를 준비해주신 민주연구원 김용익 원장님을 비롯한 연구원 관계자 여러분께 감사의 말씀을 전합니다. 토론회 발제를 맡아주신 김준형 교수님과 토론에 참여해주신 전문가 여러분의 노고에도 감사드립니다.

다시 한번 토론회 개최를 축하드리며, 저와 더불어민주당도 대한민국의 국익을 위해 최선의 준비를 다하겠습니다. 약속을 드립니다. 감사합니다.

더불어민주당 대표 **추미애**

## 인사말

김용익 민주연구원장



안녕하십니까. 민주연구원장 김용익입니다.

먼저 바쁘신 가운데도 민주연구원이 주최한 「미국의 신행정부 출범과 한반도 정책 전망」 토론회에 참석해주신 모든 분께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

미국의 대통령 선거 결과는 외교안보적·경제적으로 미국과 밀접한 관계를 맺고 있는 한국으로서는 매우 중요한 사안이 아닐 수 없습니다. 더욱이 많은 사람들의 예상을 뒤엎고 도널드 트럼프가 미국 대통령에 당선됨으로써 불확실성이 증가한 상황에서 냉철한 판단과 다양한 가능성에 대비한 대책 마련이 요구되는 시점이라고 하겠습니다. 이와 같은 상황에서 민주연구원은 미국의 신행정부 출범에 따른 한반도정책을 전망하고 국익에 중심을 둔 외교적 대응전략을 모색하기 위해 오늘의 토론회를 마련하였습니다.

트럼프 당선인이 선거기간 중 제시한 ‘미국 우선주의’는 미국의 대외정책이 기존의 개입주의 외교에서 고립주의와 보호무역주의 강화로 전환되는 것을 의미합니다. 이러한 대외정책 기조는 한미관계에 상당한 영향을 미칠 것으로 예상되며 아울러 많은 우려가 제기되고 있습니다. 미국 신행정부 출범 이후 주한미군 방위비분담금 증액이 요구될 것으로 예상되는 등 한미동맹에 변화 가능성이 제기되는 상황입니다. 또한 트럼프 당선인은 선거기간 동안 한미 FTA에 대해 ‘깨진 약속’이라는 비판을 서슴치 않았습니다.

그러나 트럼프의 당선이 우리에게 위기이자 기회가 될 수 있다고 생각합니다. 무엇보다 트럼프 행정부의 출범을 북핵문제 해결 등 한반도 문제에 있어 국면 전환을 가져올 새로운 계기로 삼아야 할 것입니다. 이를 위해서는 그동안 제재 일변도의 대북정책을 추진해 온 정부의 정책이 전환되어야 합니다. 아울러 한미동맹 운용에 대한 재검토가 이루어질 가능성이 제기되는 상황에서 한미동맹의 미래 비전을 어떻게 설계할 것인가 하는 진지한 고민이

이루어져야 할 것입니다

무엇보다 트럼프 당선인의 한반도 정책에 대한 구상이 아직까지 구체화되지 않은 상황이기 때문에 우리가 보다 적극적인 역할을 모색해야 합니다. 한미관계의 주요 현안에 대한 우리의 입장을 분명히 정립하고 제시함으로써 한반도 문제에 있어 주도적인 외교역량을 발휘해야 할 것입니다.

아무쪼록 오늘 토론회에서 심도 깊은 논의를 통해 차기 미국행정부의 한반도정책을 진단하고 국익을 실현하기 위한 대미 외교전략이 도출될 수 있기를 기대합니다. 토론회의 사회를 맡아주신 심재권 의원님을 비롯하여 발제를 맡아주신 김준형 교수님, 토론을 맡아주신 최종건 교수님, 이상현 박사님, 이인영 의원님, 이대근 논설위원님께 진심으로 감사드립니다.

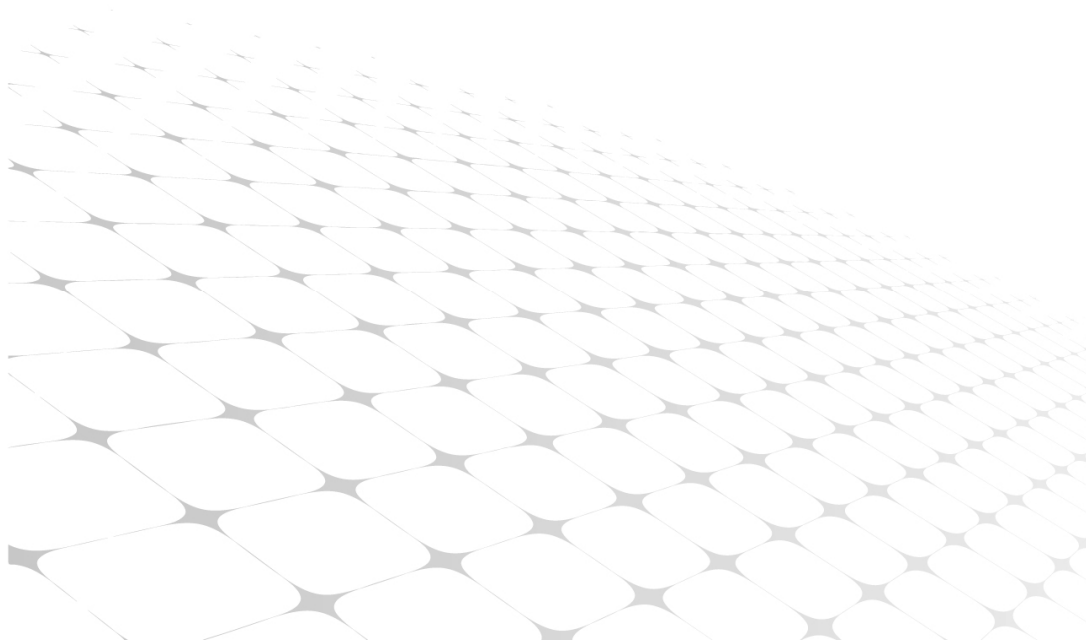
민주연구원은 2017년 대선에서 더불어민주당이 정책선거를 통해 정권교체를 이룩하는데 기여할 수 있도록 최선을 다하겠습니다. 감사합니다.

민주연구원 원장 **김용익**

발 제 문

# 미국의 신행정부 출범과 한반도정책 전망

김준형 교수(한동대)

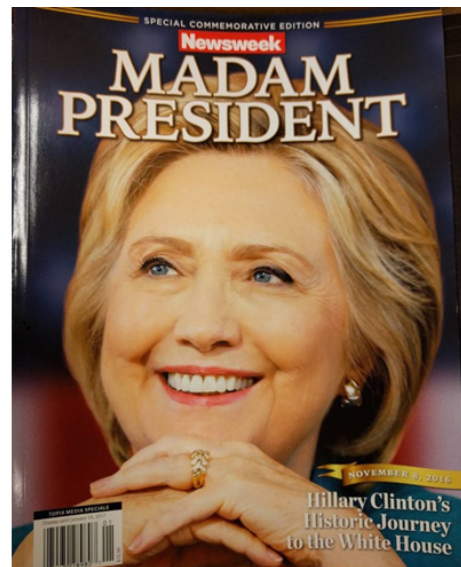




## 미국의 신행정부 출범과 한반도정책 전망

김준형 교수(한동대)

### ■ 미국 대선 2016 결과: 분석과 평가



#### 가. 트럼프 승리의 핵심 요인

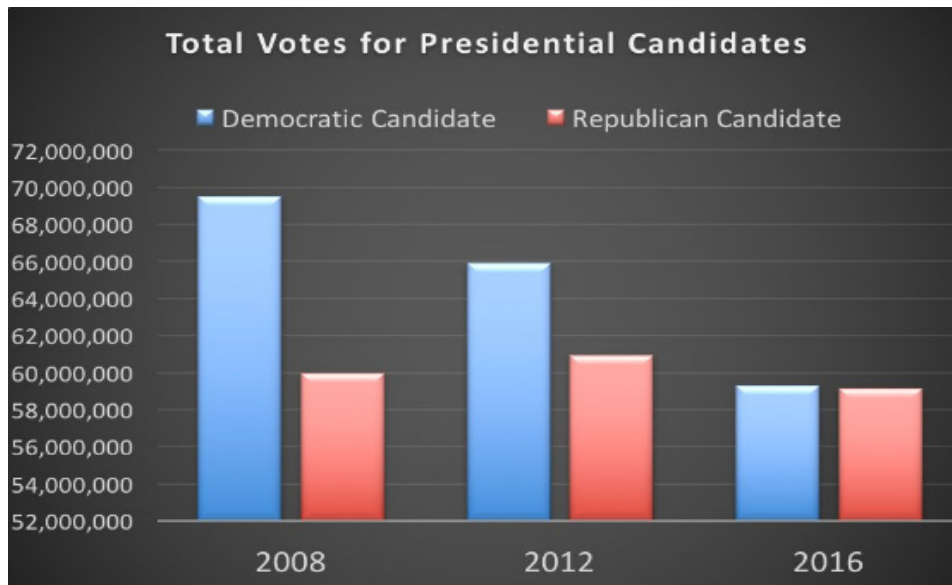
- 포퓰리즘의 성공: Undereducated White Blue-Collar Men's Revenge로 기득권 세력에 대한 백인 기층민중의 분노가 얼마나 깊고 실제적인 힘인지 드러남
- 반이민정서(White Nativism)와 반자유무역정서 증폭
- 숨어있는 유권자(Shy Trump, Bradley Effect)의 힘이 유색인종과 여성유권자의 분노를 압도했음<sup>1)</sup>
- 기성질서와 정치적 올바름을 동일시: 막말을 포함한 politically incorrectness를 통한 자기면역체계 구축

1) 주요 경합 주에서 클린턴을 찍은 여성 유권자의 비율이 51퍼센트에서 55퍼센트 사이였음. 물론 트럼프보다는 득표율이 높았지만 확실하게 압도하지 못함. 여성으로서의 장점이 전혀 발휘되지 못함. 예를 들면 대학교육을 받지 않은 여성의 표를 트럼프는 클린턴보다 2배 획득했음.

- 투표율 하락(2008년 64% -> 2016년 55%)한 동시에 결정타를 맞은 플로리다, 미시간, 노스캐롤라이나 투표율은 증가
- 선거전략: Mass Rally & Twitting 위주였으며, 민주당과는 달리 almost no ground game
- 트럼프의 반테러정책에 대한 지지

#### 나. 힐러리 패배의 핵심 요인

- 'Clinton'에 대한 불신과 비호감<sup>2)</sup>: 공화당득표수는 거의 변화가 없는 반면, 민주당의 득표는 하락(오히려 2012년 롬니보다 감소)



- 역사상 가장 인기 없는 후보들의 대결: ABC 방송사의 출구조사에서 60%가 대통령감이 없다는 의견 피력(트럼프를 뽑은 유권자들의 20%는 싫지만 선택)
- 민주당 텃밭이었던 오대호 연안의 옛 제조업 지역들에서 민주당 지지표 크게 감소: 8년 전 오바마를 지지했던 표의 20% 감소<sup>3)</sup>

2) 미국인 81%가 클린턴을 불신

3) 2008년 득표와 비교하면 이들 5개주에서 90만명이 트럼프를 찍거나, 아니면 기권함 트럼프를 찍거나(90만명) 기권(1

- **TRUST 이슈 극복 실패:** 이메일 스캔들에 대한 제대로 된 사과나 해명에 실패했으며, FBI 국장의 October Surprise도 큰 몫을 했을 것임
- **No Message or Vision but Trump:** 국가비전 제시에는 소홀했고, 샌더스 지지자 포용에 실패
- 언론과 여론조사 맹신

#### 나. 대선 결과의 함의



- **계급의 배반(Rust belt/오대호의 반란):** 1980년 이후 민주당의 안방이라고 할 수 있었던 미시간, 인디애나, 오하이오, 위스콘신, 펜실베이니아의 변심
- 양극화와 빈부격차에 대한 복수: 오바마 8년간 구조조정과 공장 이전으로 인해 실업률과 빈곤율은 오르고 실질임금과 복지는 삭감<sup>4)</sup>: 반면에 기업들은 수조달러 구제금융
- **화난 백인(Angry Whites)의 복수:** 백인의 인종적 위기의식의 발로<sup>5)</sup>
- 미국의 낙관적 미래에 대한 전망을 상실한 절망의 정치: racism, bigotry, xenophobia, misogyny (2008년 오바마의 캐치프레이즈-‘답대한 희망’)
- 정당정치의 붕괴: 민주주의의 위기

백4십만))

4) 2015년 노동자의 평균 실질소득은 1973년보다 낮고, 상위 1%의 소득이 미국전체소득의 22%

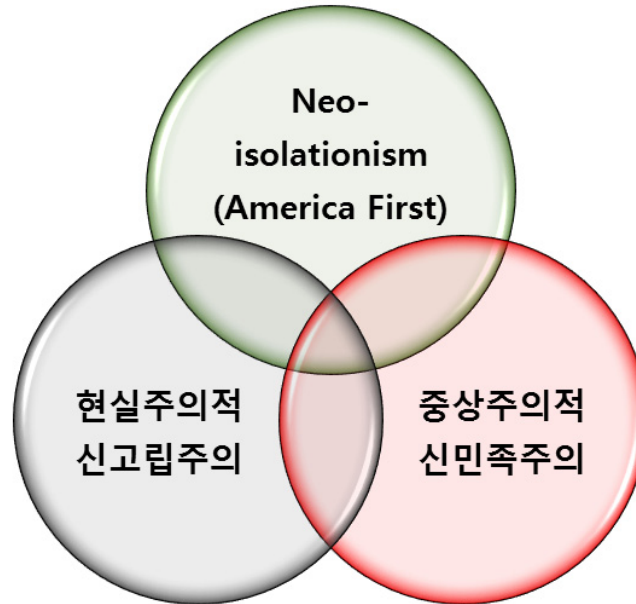
5) 백인은 70% 내외, 흑인은 13%이며, 히스패닉은 12%

- 선동을 통한 분열과 극단의 미국 사회: 이념, 남녀, 인종, 세대 등
- 지성주의가 사라지고 신화와 감성의 시대, 심지어 영적 시대의 도래?:<sup>6)</sup> Conventional Group think
- New Normal과 Trumpism: 미국 예외주의의 붕괴로 이어질지 예외주의
- 제2차 세계대전 이후 국제질서의 두 기둥이었던 자본주의와 민주주의의 위기
- 강자들의 전성시대(배타적 민족주의(신민족주의) + 기존질서에 대한 포퓰리스트적 혐오)에 대항하던 유일한 미국도 굴복
- WHAT'S NEXT?
  - 트럼프시대의 키워드는 uncertainty: 대내외적으로 불확실성 증대
  - 인사내홍 심화: Knife fight<sup>7)</sup>
  - 포퓰리즘 정치의 휘발성: 지지자들은 기대수준이 높고, 인내가 없으며, 빠른 성과를 원함
  - 백악관과 상하원 모두 공화당 정부이지만 과연 의회주의 기능?: 반이민, 반자유무역, 낙태, 동성결혼 등 근본가치 충돌
  - 기층 민심의 분노를 트럼프가 정확하게 노려 승리했다고 하더라도 미국의 문제해결을 보장하는 결코 아님
  - 오히려 트럼프의 경제공약인 소득세와 법인세 대폭 감면, 수입품 관세 부과를 통한 일자리 살리기는 실현가능성이 낮고, 실현된다고 하더라도 수혜자는 최상위 부유층이 될 것이며, 재정균형을 위해서는 복지나 교육예산 삭감
  - 대규모 인프라 투자는 미국판 4대강이 될 수 있음 (공화당정책노선과도 반대)

6) 특히 민주당이 과거의 정의나 진보 같은 정치언술보다 사랑, 선, 희망, 친절 같은 소위 종교적 단어 또는 'God-talk'을 유난히 많이 사용했음.

7) 트럼프의 인선과정에서 치열한 다툼이 일어나고 있음. 특히 국무장관자리를 두고 전 뉴욕주지사 루디 줄리아니와 네오콘 외교관 존 볼튼이 치열하게 경쟁하고 있음

## ■ 트럼프 대외정책 노선



### 가. 선거 공약에 나타난 노선

세계에서 미국의 역할 감소: 전통적인 동맹(나토, 일본, 미국)으로부터 벗어나고 적들에게는 다가가며, 행동이 필요할 때는 일방적

- WTO, NAFTA, 기후협약, TPP, NPT, 이란핵협상 거부감
- **미국외교의 Jacksonian tradition (1829~1837):** 민족주의 + 포퓰리스트 + 외부세계 불신 + 힘의 사용을 통한 목적 달성
- **세계의 대통령이 아닌 미국의 대통령:** 국익우선의 실리적·선택적 개입주의<sup>8)</sup> (“From isolationism to military adventurism in one sentence”-Eliot Cohen)
- **Offshore Balancer:** 역외균형자의 역할
- **강력한 보호무역주의:** 수입규제, 관세 부과, 환율조작국 제재, 다자무역협정 폐기, 중국, 멕시코, 한국, 일본 압박

8) 최근 수년간 미국의 역할에 대한 미국 내 3가지 주장들의 논쟁이 있어왔는데 트럼프의 당선으로 더욱 심화될 가능성이 높음. 3가지 입장은 먼저 고립주의적 현실주의에 기초해 retrenchment 해야 한다는 주장, 즉 선별적 고립주의를 해야 한다는 주장, 그리고 미국의 존재를 re-assertive 하게 해야 한다는 주장들이다. 마지막 주장은 다시 방법론에 의해 네오콘, 월슨주의, recalibration 주장으로 나뉜다.

- 반이민정책: 이민자, 외국인 노동자, 외국인 투자회사 등을 대상의 노골적 '제노포비아(Xenophobia)' 성향
- 오바마정부 대외정책 reset: "weak, confusing, total disaster"로 규정
- 세계적 극우준동 현상과의 강력한 동조 현상: 강경한 리더십, 무슬림 입국 금지, 반이민주의, 멕시코 국경장벽설치 등
- 가치외교의 붕괴: 미국이 유지해온 Rule-based Liberal International Order (자유무역질서, 기후협약, 핵무기 비확산체제, 동맹체제 etc.) 에 대한 내부로부터의 붕괴가능성 높아짐
- 공화당계 외교안보전문가들의 인식변화 감지: "From Never Trump to Maybe Trump"

#### 나. 트럼프의 대외정책 전망

- **트럼프의 세계관:** 부정적이며 적자생존의 세계(뉴욕부동산시장); 이기고 지는 제로섬 승부의 세계이며 모두가 이익인 positive-sum game은 불가능
- **Guessing Game:** 공약은 몇 가지를 제외하고 대부분 불분명하고, 상호모순적인 경우 많음(Jeremy Shapiro European Council of Foreign Policy research director, "You should not believe anyone who says they know what Trump will do-even if that person's name is Donald Trump.")
- **인적구성:** 지금까지는 Mike Flynn, George Papadopoulos, Joseph Kellogg, Joseph Schmitz, Walid Phares 등 아시아 비전문가들이 주도했었는데, 앞으로 어떤 인물들이 주요 대외정책 보직을 맡느냐가 매우 중요; 민주당에서 공화당으로의 정권교체인 동시에 준비되지 않은 트럼프의 집권으로 인해 대외정책팀 구성에 상당한 시일이 소요될 수 있음
- **3 Big Positions(국무장관, 국방장관, 안보실장)에 누가 기용되느냐가 매우 중요:** 줄리아니, 킹그리치, 볼튼 트럼프 충성파의 3파전 기싸움 vs. Bob Corker 상원의원, Stephen Hedley 전 안보실장

- 공화당정부와의 힘겨루기 가능성: 대외정책체제는 워낙에 크고 많은 사람들이 있으며 제도화되어있는데, 트럼프의 비전을 공유하는 사람은 극히 소수(초기에는 트럼프가 압도할 수도 있고, 몇 가지 이슈에서는 원하는 대로 진행할 수 있을지 몰라도, 지속적으로 그러기는 힘들 것임)
- ‘미국 제도의 트럼프 길들이기’의 역설?: 미국 시스템의 안정성으로 트럼프가 통제될 수 있다고 예단하는 것은 트럼프가 전통공화당을 포함한 모든 기성질서를 거부하며 혼자 대통령이 되다시피 했다는 점을 간과하는 것임
- 당분간은 대외정책보다는 대내정책에 집중할 것으로 예상
- 지역적으로는 중동지역 중시로 갈 것이며, 그 다음으로 유럽과 동아시아가 될 것으로 예상
- 적극적인 개입과 관여보다는 자체해결을 강조하면서 보조적인 역할 규정, 그러나 미국의 이익이 관련된 것에서는 매우 거칠고 공격적인 양상을 보일 수 있음
- **Strong Protectionism**: 그간의 민주공화 양당의 통상정책에 대한 강한 반감을 가지고 있으며, 양자 및 다자 통상관계에서 레이건정부의 슈퍼 301조 같은 일방주의적인 보호무역주의로 갈 가능성이 매우 큼(특히 중국, 한국, 일본, 멕시코 등에 대한 혹독한 비판을 하고 있음)
- 극우적 문제해결방식은 정당성 여부와 상관없이 대외정책에 반영될 것임: 선거 전략으로 택한 기성정치질서의 문제점과 미국인들의 좌절감이 확인되었다는 점에서 이를 외교에도 적극 반영할 것으로 보임
- 전통적인 가치외교의 후퇴: 대중 및 대리 외교의 최대 무기가 사라짐<sup>9)</sup>
- Temperament 문제: Unpredictability and volatility: 일관성 있는 원칙보다는 사례별 접근; 급진적인 대안을 내놓음으로써 상대방에 대한 기선제압을 할 수 있는 반면에 지속적인 레버리지로서의 효율성은 떨어질 것임<sup>10)</sup>

9) 물론 이는 이들 국가와의 관계에서 장애였다는 점에서 관계개선의 기회가 될 수도 있으나, 트럼프의 신민족주의 노선을 고려하면 가능성이 큰 것은 아님

10) 네오콘 Robert Kagan, "Trump is Frankenstein's monster."

#### 다. 미중관계, 미러관계, 미일관계 전망

- 중국에게는 긍정과 부정 측면 공존: 아시아재균형전략의 약화 가능성으로 동아시아에서의 권력공백이 발생하면 중국의 공간이 확대될 가능성이 있음. 특히 중국의 군비확장과 맞물리면서 중국 패권의 확장 기회가 될 수도 있음
- 동시에 미국해군력 증강계획(70척 증강)을 통해 대중견제와 미국교역보호를 하겠다는 의도를 밝히기도 했음
- 그러나 남중국해문제나 중국의 군사력 증강에 대한 봉쇄의 필요성은 상대적으로 떨어질 것임: 아시아태평양에서 미국의 존재감을 높이겠다고 강조한 것은 클린턴과 달리 경제적 관점에서 유리한 위치를 차지하겠다는 의도로 보임
- 중국에 대해서는 안보보다는 경제 및 통상 차원에서 우선 접근: 클린턴의 패권적 시각보다는 중국에 대해 호의적지만, 일자리와 통상에 관해서는 강경한 입장 가능(환율조작국 지정, 수출보조금 중단, 관세 45%, 지적재산권 도둑질 규정)
- 인권이나 민주주의 가치 등 미국의 가치외교는 축소될 것으로 보임
- 중국압박을 통한 북한압박: 중국을 경제적으로 압박하여 미국이 원하는 대북압박을 유도하겠다는 전략
- 러시아와의 관계 개선과 제재 완화 가능성: 미러관계가 최악인 상황에서 트럼프의 집권은 반전계기가 될 수 있음
- 우크라이나사태로 인한 대리제재 완화 가능성이 있으며, 미국-나토 동맹의 균열로 러시아의 공간 확대 가능성
- 시리아사태에 대해 러시아+아사드 정부와 연합하여 IS 격퇴에 나설 수도 있는데, 이는 시리아반군에게는 불행한 소식
- 일본이 아마도 가장 충격을 받은 국가일 것임
  - 오바마 8년 밀월의 종언 위기: 아시아재균형과 대중견제 문제 발생
  - 주둔부담금 상승
  - TPP 무산
  - 후텐마기지 이전 문제: 국내 반대와 트럼프의 꺾기 이전 가능성 사이 샌드위치

#### 라. 한미관계 전망

- 한국 관련 발언: 1) 한미 FTA 재협상; 2) 안보무임승차론-주한미군 방위비 분담 100%; 3) 주한미군 철수 가능성; 4) 독자 핵무장 가능
- 1)과 2)는 곧바로 실천 가능한 반면, 3)과 4)는 실천이 쉽지 않지만 협상을 위한 레버리지로 사용가능.
- 일본과 함께 The Second Nixon Shock?: 한미동맹의 관성, 신화 또는 중독에 대한 미국발 변화의 시작일 수 있음
- 한반도의 안보지형과 한미동맹의 틀이 급변할 수 있음: 불확실성과 함께 한미관계 재조정 과정에서의 스트레스 지수 급상승
- 보호주의적 성향이 가장 먼저 드러날 것이라는 점에서 한국에 대한 통상압력과 분담금 증액 압박 가능성은 매우 높은 반면,<sup>11)</sup> 미군철수나 핵무장론은 현실화되기 힘들 것임, 그럼에도 불구하고 협상레버리지로 사용될 가능성은 여전함
- 사드배치는 예정대로 추진하되 한국으로 하여금 비용을 지불하게 할 가능성<sup>12)</sup>
- **Koreanization of Korean Defense**: ‘방위비분담금’ 전액부담은 물론이고 ‘방위분담’까지 요구할 수 있음
- 미중 및 미러관계의 리셋과 더불어 아시아재균형전략 및 한미일 군사협력 구축에 대한 일시적 이완과 수정 가능성 대두
- 반면에 압도적 군사력확보나 미사일방어 업그레이드 공약을 감안하면 중기적으로는 재현 가능

#### 마. 북미관계 전망

- 대북정책도 포퓰리스트적 비일관성 노정: 김정은과의 대화용의를 밝혀온 동시에 정반대로 미치광이라는 원색비난과 암살, 또는 선제공격 불사도 언급

11) 주한미군 방위비 분담금은 2014년 합의된 한미방위비분담금특별협정(SMA)에 따라 진행 중이며, 2018년에 종료. 2014년 9300억 원을 부담하였으며, 2018년에는 1조원 초과할 가능성. 2018년에 다시 5개년 협상 예정.

12) 빈센트 한미연합사령관은 지난 11월 4일 육군협회 주최 조찬연설에서 “향후 8~10개월 안으로 사드포대가 한국에 전개될 것이며, 한국에 전개되는 사드 포대 규모는 괌 기지 포대보다 더 큰 규모가 될 것”이라고 발언. 이는 미국의 정권교체와 한국의 정권공백상태에서 사드배치를 기정사실화하려는 미군부의 의도가 내포된 것으로 보임.

- 북한과의 대화시도를 할 가능성은 높으나, 이것이 실패할 경우 대북압박을 높이고, 군사제재로 갈수도 있음: 대북정책의 연속성이 클린턴에게 더욱 부각되었던 반면, 군사적 봉쇄라는 강경책이든 전격적인 대화든 간에 한반도 안보지형에 대한 변화가능성은 트럼프에게 더 있음
- 중국에 대한 압박수위를 높여 북한이 핵을 포기하게 만들겠다는 것임: Second Boycott를 본격적으로 사용할 가능성이 높음
- 북한문제의 우선순위 하락 가능성
- 오바마 8년의 전략적 인내 정책에 대한 사형선고: “북한을 다루는 것이 미국 외교역사상 가장 큰 실패사례 중 하나다.”
- 보수와 진보를 아우르는 최근 CFR 보고서 주목할 필요: 전략적인내는 실패한 정책이며 핵동결입구론 비핵화출구론 부각
- 인권이나 민주주의 같은 가치외교 부분의 약화로 인해 북한으로서는 협상의 공간이 넓어짐: 통미봉남의 북미빅딜 가능성도 존재
- 북한변수: 선거기간 트럼프에 대한 호감 표시하고 도발을 자제한 면이 분명 있었지만, 당선직후 오바마의 전략적 인내 정책을 비판하는 동시에 미국의 신정부는 오바마가 남긴 교훈을 삼아 제대로 행동하라는 선제 대응<sup>13)</sup>
- 신정부출범이 가지는 정책변화의 욕구와 트럼프 개인의 성향으로 빅딜의 가능성도 있지만, 북미관계의 환경 및 구조적 성격으로 북미관계개선 전망은 밝지 않음: 1) 동북아 진영대결 구도의 지속; 2) 미국의 국방정책과 군산복합체 변수; 3) 미국조야의 대북불신과 여론 악화

## ■ 미국 대선 이후 동북아질서 전망 및 한국의 과제

### 가. 동북아질서 전망

- 국제정치, 특히 동북아국제정치는 당분간 매우 불안정하게 요동치는 양상을 보일

13) 11월 10일자 로동신문은 “미국의 대조선 제재 압살 책동은 파산을 면할 수 없다”는 제목의 논평을 통해 “미국이 바라는 조선 핵포기는 흘러간 옛시대의 망상”이라면서 오바마정부의 전략적 인내는 “새 행정부에 주체의 핵강국과 대상해야 할 더 어려운 부담을 들썩워 놓은 것뿐”이라고 주장했다. 그리고 북한 핵을 ‘생존 티켓’에 비유한 제임스 클래프 미 국가정보국 국장의 10월25일자 발언에 대해 “심중한 충고”라고 하면서 트럼프정부가 이를 참고할 것을 요구했다.

것임: 장기적 글로벌 경기침체와 저성장 기조 속에서 미국경제가 상대적으로 좋은 상황에서 트럼프의 보호무역주의는 큰 파장을 가져올 수 있고 이로 인해 갈등을 더욱 심화시킬 수 있음

- 미국의 경제가 향후 수년간 호조를 보이며 세계경제의 중심축으로 기능할 것이라는 점에서 트럼프의 보호주의는 관련국들에게 큰 압박이 될 것임: 반면에 중국경제는 뚜렷한 성장을 저하, 자산 버블과 부채 문제 등을 겪고 있는데 미국의 금리, 환율, 자본, 통상정책에 큰 영향을 받을 수 있음(단기적으로 중국이 순응할 수밖에 없을 것으로 보는 이유가 됨)
- 동북아리더십의 동조화와 완전체 달성: 강자들의 전성시대와 안보포폴리즘의 대가들로 소위 ‘완전체’가 달성됨으로 인해 동북아의 군비경쟁과 안보딜레마는 심화될 것으로 보임
- 공약대로 미사일방어 적극 추진할 경우 미중갈등은 다시 불거질 가능성: 이럴 경우 동북아 및 한반도 상황은 다시 진영대결로 이어질 위험
- 미중관계는 단기적으로는 오바마-클린턴의 아시아재균형전략이나 대러 강경책이 약화될 가능성이 있고, 남중국해에 대한 압박도 느슨해질 것이며, 따라서 미중 및 미러 관계가 호전국면을 맞을 가능성도 있지만, 중기적으로는 갈등구조 강화될 가능성 높음

#### 나. 한국의 과제

- 더블 덩: 박근혜정부의 외교실패와 트럼프당선이라는 큰 도전에 직면함으로써 불확실성 증가된 것은 사실<sup>14)</sup>
- 한국경제의 어려움 속에 미국의 통상압박으로 어려움 겪을 가능성이 매우 높음: FTA 재검토, 통상보복, 환율조작국 지정
- 개성공단 폐쇄, 전시작전권 반환 연기, 한일위안부 합의 등 외교레버리지의 연속적인 망실로 외교카드 부재

14) 트럼프에게 보낸 축전에서 “한미동맹 발전을 위해 양국공조를 굳건히 하자”고 했지만 이는 상당히 원론적인 수준으로 곧이곧대로 받아들일 수 없음.

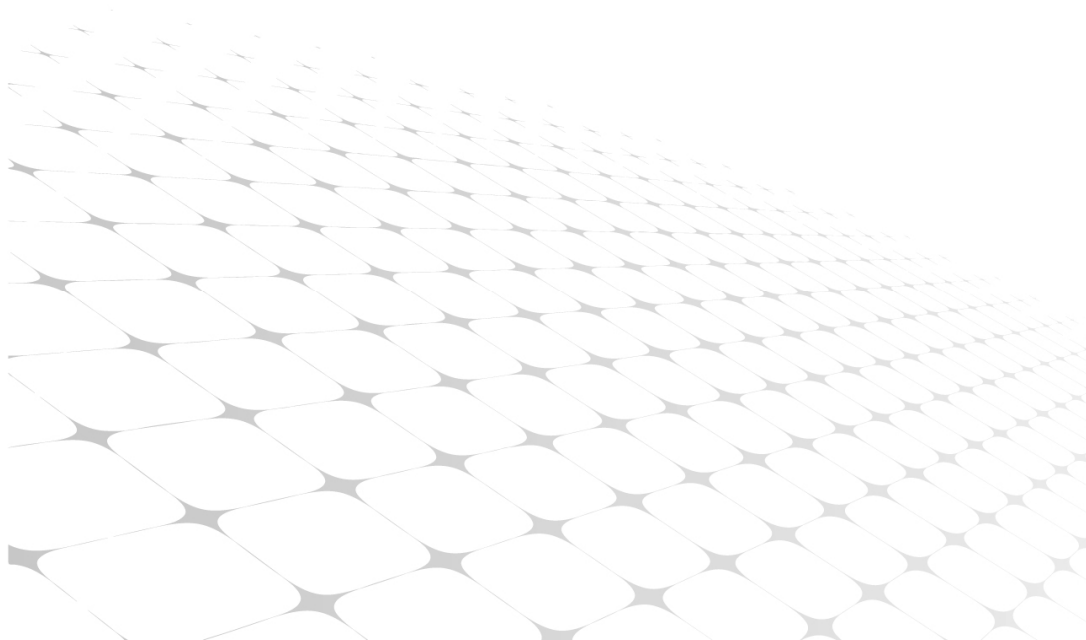
- **한국 외교의 골든타임:** 1) 트럼프 외교진용 맞추기; 2) 대외정책 학습 시간; 3) 국내정치 중심 전략으로 인해 빨라도 내년 5~6월까지, 현실적으로는 7~8월, 또는 더욱 늦어질 경우 연말까지)
  - 미국발 동맹관성의 변화의 계기를 한미동맹에 대한 지나친 의존성을 극복하고 보다 건강하고 호혜적인 관계로 재설정하고, 동북아의 신냉전 기조를 역전시키는 호기로 삼아야 하지만, 현재 한국의 권력공백상태가 가장 큰 장애물(예고해야와 조기대선이 유일한 대안인 이유)
- 이명박·박근혜정부의 대미편승외교로 한반도와 동북아에 이해상관자(stakeholder)의 역할을 할 수 없고, 미중의 이익에 종속되거나, 양쪽으로부터 효용성을 상실함으로써 소외되어왔는데, 이를 극복하는 계기로 삼아야 함.
- 한국판 실용주의적 현실주의에 입각한 국익우선의 외교 계기로 삼아야 함: 한미동맹은 수단이지 그 자체가 목적이 될 수 없음(철저한 계약관계로 전환); Richard Holbrooke "외교는 테마는 하나, 그러나 변주는 끊임없이 가능한 재즈와 같다."
- 자강외교와 협력적 자주국방을 구축하기 위한 기회로 삼아야 함: 전작권 환수, 한국이 운전석에 앉고, 미국이 조수석에 앉는 구도를 가지고 가되, 미국의 이익을 위해 한국이 비용과 인력까지 감당하면서 할 수는 없음
- 주한미군분담금과 한미 FTA 개정을 포함한 통상압력은 호혜관계를 유지하는데 토대로 삼아야 할 것임: 미국의 통상압력 및 협정 재개정 요구를 상호간의 이익균형 차원에서 냉정히 검토하고 미국의 불합리한 통상압력에 대해 한국의 '반미감정'으로 전이 될 수 있다는 가능성을 명확해 밝힐 필요가 있음
- 적극적인 대미 공공외교 활동 및 대 의회 외교
- 가장 중요한 것은 남북관계의 개선을 통해 운신의 폭을 넓혀놓는 것이 중요함
- 북핵에 대해 핵동결입구론 비핵화출구론이 가장 합리적인 대안: William Perry: We should deal with NK as it is, not as we wish it to be<sup>15)</sup>

15) 핵동결에 관해서는 핵커박사의 3 NOs No more, No better, No export가 가장 현실적이라는 주장

토론문 1

# 트럼프 당선과 미국의 한반도

최종건 교수(연세대)





## 트럼프 당선과 미국의 한반도

최종건 교수(연세대)

### 1. 트럼프는 왜 당선되었는가?

힐러리 클린턴에 대한 반감이 컸다. 힐러리로 상징되는 기득권, 기성정치, 그리고 부패(이메일 게이트와 월스트리트 자본가 연루설등)등에 대한 반감이 매우 컸다. 또한 힐러리는 변화의 메시지와 대안적 정책을 제시하지 못했다.

러스트 벨트 민심이반이 컸다. 민주당 전통 지지기반 주인 위스콘신과 미시간에서도 트럼프가 승리할수 있었던 이유는 농촌지역을 중심으로 트럼프 지지표가 강세로 나타났기 때문이다. 미국의 농촌지역은 도시와 달리 사실상 트럼프를 지지하였다. 도심에서 얻은 민주당 표가 농촌지역에서 상쇄되었다. 경제 불황이 지속되는 상황에서 복지정책의 중요성을 강조하는 민주당의 지지가 높아야 했지만, 이민정책과 자유무역으로 인해 미국의 일자리가 줄어간다는 인식을 한 저소득, 저학력의 백인 유권자들이 트럼프를 지지했다. 이는 계급이해보다는 인종주의적 선택을 한 유권자들이 트럼프에 사실상 몰표를 주었다.

정치적 금기를 깨면서까지 인종주의적 반이민 정책을 내세운 트럼프가 백인의 피해의식을 자극하였다. 따라서 정당구도가 고착된 미국에서 기존의 공화당 지지자들이 민주당을 지지하지 않을 것으로 확신한 트럼프는 극우성향의 인종주의자와 중하층의 백인 계층의 표심을 자극하는데 성공하였다.

미국은 여전히 백인의 나라이다. 전체 미국 인구의 62%를 차지하는 백인은 유권자 비율로는 70%를 차지한다. 백인 남성의 60%와 백인 여성 51%가 트럼프를 지지하였다. 유권자 5%를 차지하는 흑인 남성의 80%와 7%를 차지하는 흑인 여성의 93%가 클린턴을 지지하였다. 이를 학력별로 분류해보면, 전체 유권자의 20%인 백인여성 대졸자의 43%가 트럼프에게 표를 행사한 반면, 17%를 차지하는 백인여성 비대졸자의 60%가 트럼프를 지지했다. 전체 유권자의 17%를 차지하는 백인남성 비대졸자의 69%가 트럼프를

지지하였고 같은 비중의 백인남성대졸자의 51%가 트럼프를 지지하였다. 이를 종합하면 백인 여성 중 대졸자는 힐러리를 지지하였고, 대졸자가 아닌 경우는 트럼프를 지지하였다. 백인남성의 경우 학력에 상관없이 트럼프를 지지하게 되었다.

## 2. 트럼프 행정부의 대외정책

**예측하기 어렵다.** 트럼프가 인식하는 시대정신이 무엇인지 파악하기 힘들기 때문이다. 또한 그는 공적 영역에서 근무한 경험이 없기 때문에 근거로 삼을 수 있는 사례가 전무하다. 트럼프의 대외정책은 불확실하다는 것이 불안감을 가중시키는 원인이다.

**그러나 몇가지 단서는 있다.** 그의 간단한 메시지는 “American Interest First”이다. 이는 다음과 같이 풀이 할 수 있다. 미국 이민자들의 저렴한 노동력이 미국의 노동시장을 교란시켜 미국인들의 일자리를 고갈시켰고, 자유무역협정 때문에 미국의 공장과 기업들이 해외로 유출되었다. 따라서 경제와 통상 정책은 미국의 이익을 최대한 회복하기 위한 정책을 펼칠 것으로 예상된다. 이는 외교안보 정책에도 반영 될 수 있다. 미국이 반드시 “세계경찰이 될 필요가 없다”는 원칙을 견지할 것으로 예상할 수 있다. 즉, 미국의 과도한 국제적 역할이 예산의 낭용이라는 결과로 이어졌다는 인식은 동맹국들을 위해 미국이 지나치게 많은 방위비를 분담해야 하는가라는 정책적 견지를 유지할 것이다.

자유무역의 틀을 유지하되, 미국에 이익이 되는 자유무역 협정을 재조정할 가능성은 높다. 특히 북미자유무역협정에 재협상을 요구할 수도 있다. \*이미 트럼프 당선 직후, 오바마 정부는 환태평양파트십 (TPP)의 의회비준을 포기하였고, 이는 사실상 트럼프측의 의견을 받아들인 것으로 유추할 수 있다.

특히 미중관계는 통상관계의 재조정이 주요 아젠다가 될 것으로 예상된다. 중국이 미국의 경제적 위협이라는 점, 위안화 평가 절하가 중국의 수출 경쟁력을 인위적으로 조작하고 있다는 문제의식이 트럼프 행정부의 중심의제가 될 것이다. 따라서 미국의 경제적 이익을 확보하기 위해 중국을 압박하는 정책이 예상된다. 즉, 중국을 환율조작국과 지적재산권 위반국 등으로 압박할 가능성이 있다.

트럼프 기간 미일 동맹의 변화 또한 예상된다. 이는 일본의 역내 역할을 더욱 강화시켜 미국의 안보 비용을 축소시키는 결과를 도모하기 위함이다. 따라서 미국에 의한 일본의 국방력 강화와 지역내 역할은 보다 빠른 속도로 진행 될 수 있다.

가장 변화의 폭이 높을 것으로 예상되는 영역은 환경정책이다. 특히 에너지와 기후변화에 대한 미국의 정책기조가 대폭 수정 될 것으로 예상된다. 현재 오바마 대통령의 행정명령으로 규제되고 있는 기후 및 환경 관련 정책은 트럼프 취임 직후 철회 될 가능성이 높다. 또한 에너지 정책 역시 여러 규제가 완화되는 쪽으로 진행 될 것이다. 이는 곧 알래스카 지역의 유전 개발등을 포함한다.

그러나 몇가지 팩트는 여전히 유효할 것이다. 미국의 기본적인 전략인 동맹을 통한 안보유지는 미국 정권의 부침에 상관없이 지속적으로 유지되었다. 냉전기인 지미 카터 대통령이 주한미군의 철수를 공약으로 주장했지만, 취임 후 이를 실현하지 못했다. 즉, 동맹을 통한 미국 패권의 유지 정책은 지속될 것이다. 그러나 동맹 운영과 동맹 비용부담은 구별 되어야 한다. 즉, 미국의 이익을 우선하는 트럼프 정부에서는 패권국이 전통적으로 제공하는 안보공공재를 축소할 것이다. 제한적으로 안보공공재를 제공하되, 동맹국이 부담하는 비용과 책임을 확대하려 할 것이다. 이는 곧 동맹부분의 경제적 측면을 강조할 것이라고 예상된다. 유럽 동맹국들이 비용부담 확대를 거부 할 때, 일본이 이를 수용할 경우, 한국의 선택이 어떻게 될지는 워싱턴의 관점에서 주요 관찰의 대상이 될 것이다.

미국의 대외정치 향방을 가늠할 수 있는 곳은 바로 트럼프 행정부와 의회를 장악한 공화당의 관계 역학이다. 트럼프 당선은 공화당 안팎에 산개되어 있는 극단의 목소리를 정당화하는 기회로 작용할 것이다. 불법체류자 추방, 보호주의와 신고립주의를 주장하며, 공화당 주류의 전통적 보수이념과 많은 부분에서 경합구도를 구축할 가능성이 있다. 이러한 정치과정이 미국의 이민정책, 동맹정책 그리고 통상정책의 방향과 속성에 영향을 받을 것이다.

특히 트럼프 행정부와 전통 공화당 사이에는 공통점이 부족하다. 오바마 케어 개폐, 1조달러 규모 사회간접자본 투자<sup>1)</sup>, 자유무역협상의 재협상등에서 양측은 대립할 가능성이

1) 트럼프가 일자리 창출과 경제활성화 핵심으로 지목하는 1조달러의 사회간접자본 프로젝트는 작은 정부와 정부 지출 축소를 주장하는 기존 보수진영과 정면충돌하는 대목이다.

높다. 특히 자유무역협정 재협상 혹은 폐지는 공화당의 전통적 이념과 주류의 이익 구조에 변화를 가져다 줄 것이므로 서로다른 세계관과 정책적 차이로 인한 양측간의 줄다리기가 예상된다.

그럼에도 불구하고 오히려 의회를 공화당이 장악하였다는 것이 트럼프의 대외정책이 극단적으로 급진화하지 않을 것이라는 예상을 가능하게 한다. 이는 곧 트럼프의 대외정책이 선화할 것이라는 예상보다 점진적 변화를 예측할 수 있는 근거가 될 수 있다. 트럼프의 학습기간을 유심히 관측해야 한다. 즉, 공화당 아젠다 (전략적 개입, 동맹네트워크 활용등)와 트럼프 개인 아젠다 (신고립주의)가 어떻게 협의되는가를 세밀하게 살펴야 할 것이다.

### 3. 트럼프 행정부의 한반도정책

트럼프 행정부의 대외정책 우선도에서 한반도 정책은 순위가 떨어진다. 따라서 정책검토 (Policy Review)기간 트럼프 행정부가 어떠한 결론에 도달할지 주의 깊게 살펴야 할 것이다.

**대북정책에는 아직 밑그림이 없다.** 대북협상과 압박에 대한 명확한 의제를 트럼프 팀으로부터 찾을 수가 없기 때문이다. 그러나 걱정스럽다. 현재 외교안보라인에 입각 가능성이 있는 인사들의 면면이 트럼프 행정부의 대북정책이 강경정책이 될 것이라는 단서를 제공하기 때문이다. 뉴트 킹리치 전하원의장이나 존볼턴 전 주유엔 대사등이 국무장관으로 발탁된다면 대북한 강경책은 사실상 확정적이라고 할 수 있다. 이들은 북한을 악의 축으로 여겼던 네오콘 (신보수주의자)에 속하는 대북강경원칙론자이다. 이들은 북한에 대한 선제적 공격과 김정은 정권붕괴가 북핵문제의 근본적 해결이라고 주장한다. 또한 보수주의 후보군에서 리차드 하스 미국 외교협회 회장 또한 북한 정권을 소멸시키기 위한 여러 공작을 펴야 한다고 주장하기도 하였다. 즉, 북한붕괴가 전제된 한반도 흡수 통일이 북핵문제의 유일한 해결책이라고 믿는다. 한가지는 명확하다. 북한의 비핵화를 위한 중국의 보다 적극적 역할을 요구할 것이다. 즉, 북핵문제 악화의 책임이 중국에 있다는 인식이 트럼프 행정부에 강할 것으로 예상된다.

트럼프 행정부는 한국의 방위비 분담금 증가와 함께 국방예산 증가를 한국에 요구할 가능성이 있다. 이는 한국이 한미동맹을 무임승차하고 있다는 트럼프 행정부의 인식에 기인한 정책적 기조라고 할 수 있다. 또한 한미 자유무역 협정의 개정을 위한 재협상을 요구할 가능성이 높다. 통상분야에서 보호무역주의적 통상정책을 내세우는 트럼프 행정부가 임기 내 한국과의 무역적자를 시정하려 할 것이다. 이 두가지는 미국의 이익 우선 원칙을 고수하는 트럼프 행정부가 반드시 요구할 것으로 보인다.

#### 4. 왜 우리는 더 불안하게 되었는가?

트럼프의 당선을 예상하지 못 한 대부분의 국민들은 불안하다. 이는 트럼프가 선거기간 동안 쏟아내었던 막말과 네거티브 공약들이 실제로 정책에 어떻게 반영될지 불확실하기 때문이다. 그러나 우리가 더 불안한 이유는 박근혜-최순실 게이트로 인해 국정공백 상황에서 트럼프의 당선을 맞이 했기 때문이다.

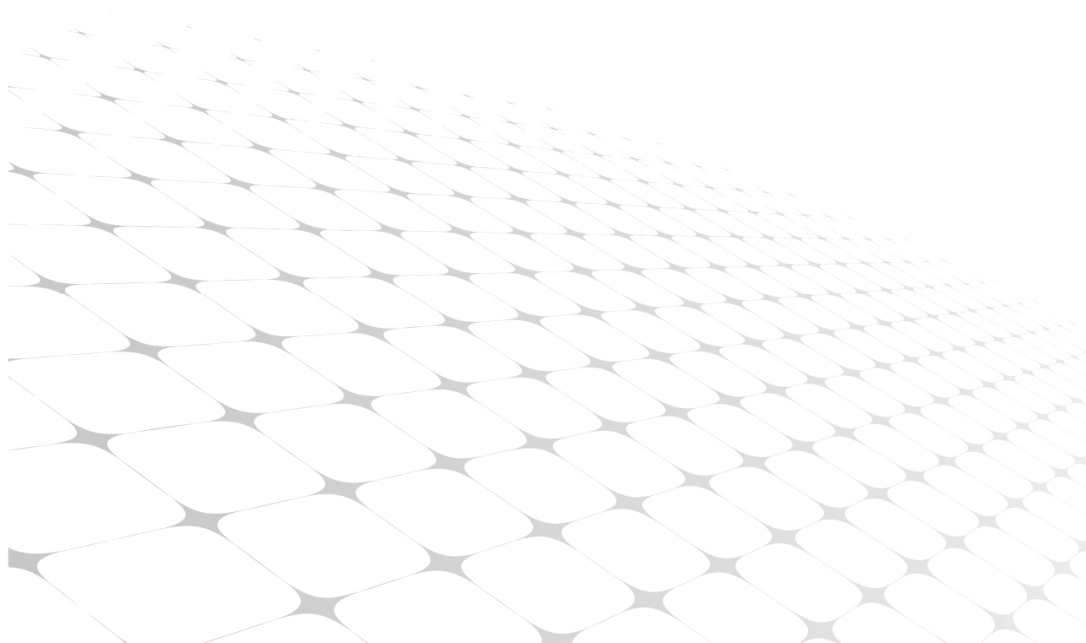
미국의 행정부가 교체되는 시기가 사실상 외부의 영향이 가장 민첩하게 작용할 수 있는 시기이다. 국제정치 영역에 대한 학습이 덜 된 신임 대통령과 내각이 정책 리뷰를 하는 동안 대한민국의 이익과 외교기조등을 인수위와 신정부에 제시해야하는데 사실상 우리는 그렇게 할 수가 없을 것이다. 이를 위해서는 박근혜 정권의 조기 마감과 함께, 국정회복을 위한 조기 선거등이 요구되기도 한다. 대한민국의 정부 재건을 위한 조치가 필요하다.

그렇다고 해서 가만히 있을 수도 없다. 따라서 트럼프 행정부의 요구 사항들에 대한 대응논리를 명확히 구축 할 필요가 있다. 한미 FTA 재협상은 사실상 한미간의 상호성 원칙에 어긋난다는 점을 강조 할 필요가 있다. 또한 한미 FTA폐기 시, 미국의 농축산물과 자동차 등의 관세가 증가하므로 한국내 시장 경쟁력 상실이 예상되는 바, 이는 미국의 이익에 부합하지 않는다는 점을 부각시켜야 한다. 방위비 분담금 또한 총액의 관점이 아닌 투명성의 관점에서 협상에 임할 수 있을 것이다. 즉, 총액을 증가시키되, 주한미군이 사용하는 방위비의 투명성을 확대할 수 있는 방안 또한 강구해야 한다.

따라서 트럼프 행정부의 출현이 한미동맹에 대한 과도한 의존구도를 개선할 수 있는 기회가 될 수도 있다. 또한 지난 9년간 미국에 과도하게 의존한 안보 구도에 조정을 가할 수도 있는 전략적 준비를 해야 할 것이다.

# 트럼프 행정부의 아시아 정책 전망과 한미관계

이상현 박사(세종연구소 연구기획본부장)





## 트럼프 행정부의 아시아 정책 전망과 한미관계

이상현 박사(세종연구소 연구기획본부장)

### 1. 트럼프 대외정책 기조와 아시아 정책 전망

- 트럼프 행정부는 대외정책에 있어서 ‘미국 우선(America First)’ 기조하에 국제적 개입·역할을 축소할 가능성 증가
  - 트럼프 대외전략, ‘Trump Doctrine’의 기조는 로널드 레이건의 구상에 기초 - ‘경제, 군사적 힘에 의한 평화(peace through economic and military strength)’
  - 갈수록 위협스러워지는 세계에서 미국의 안전을 지키는 최상의 방법은 ‘위대한 미국의 재건(make America great again)’이라는 인식을 반영
  - 해외 군사개입 축소, 동맹 및 우방의 방위분담 확대, 세계경찰의 역할 대신 미국 국익에 집중하는 고립주의적 노선을 시사
  - 대외경제정책도 같은 맥락에서 미국의 경제이익 극대화에 초점을 두고 보호무역주의 전면 도입을 주장할 전망
- 예상되는 내치의 문제 - 극심한 양극화, 막말 정치로 인한 정치 혐오증 심화, 민주당 정부가 추진해온 각종 사회개혁, 이민관련 정책의 대대적 수정 불가피
  - 중산층·제조업 위한 감세 및 강력한 반이민정책 채택
  - 불법 이민자와 무슬림 유입 차단 등 매우 파격적인 정책 추진이 예상
- 외치의 문제 - 보호무역주의, 군사화, 미국의 신고립주의 회귀, 미국에 대한 동맹/우방의 신뢰 저하 불가피 - 그러면서도 승리 연설에서 “미국 국익을 최우선으로 하면서도 세계와 협력하겠다”고 주장
  - 당분간 보호무역주의 성향 강화로 인한 세계경제의 불확실성 심화
  - 정권인수팀 구성 및 차기 행정부 조각 추이를 봐야 판단 가능 - 그동안 상대적으로 외교안보의 전문가나 인맥이 매우 부족하거나 드러나지 않았던 트럼프 진영 상황에

비추어 조금 더 시간을 두고 지켜봐야 할 듯

### ○ 아시아 지역의 정세

- ‘스트롱맨’에 둘러싸인 한반도 주위에 ‘지정학의 부활’ 현상 당분간 지속 전망, 대체로 자국의 이익 추구를 기조로 하는 공세적 대외정책 전개 예상
- 미국(트럼프), 중국(시진핑), 러시아(푸틴), 일본(아베), 북한(김정은) 모두 탄탄한 국내 지지를 바탕으로 강성 리더십을 행사

### ○ 아시아 관련 주요 정책 비교

이슈	힐러리 클린턴	도널드 트럼프
중국	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 미·중 공동이익 분야 협력 확대</li> <li>- 아태지역 동맹(특히 한, 일) 강화</li> <li>- 중국 사이버 공격대비 역지력 강화</li> <li>- 중국의 인권위반 강력 비판</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 남중국해 해역 미군 주둔 확대</li> <li>- 중국의 무역불공정 관행 적발 및 징벌</li> <li>- 중국을 환율조작국으로 지정</li> <li>- 중국의 사이버 공격대비 역지력 강화</li> </ul>
국방	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 군사동맹 강화</li> <li>- 국방비 씨퀘스터 중단</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현역 육군병력을 49만에서 54만으로 증강</li> <li>- 해병대대 23개에서 36개로 증가</li> <li>- 해군 전투함 270척에서 350척으로 증가</li> <li>- 공군 전투기 1,100대에서 1,200대로 증가</li> </ul>
북한	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대북 제재 강화</li> <li>- 북한 핵폐기 위해 중국을 압박</li> <li>- 한, 일 등과 함께 미사일방어 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한 핵폐기 위해 중국을 압박</li> <li>- 한, 일이 동맹에 더 많은 기여하도록 압박</li> </ul>

\* 미국외교협회(CFR) 자료에 근거해 작성

### ○ 신고립주의로의 후퇴?

- 전후 70년 미국이 건설해 온 liberal international order의 심각한 퇴조 예상 - 전후 미국은 각종 국제적 규범과 제도를 통해 무역과 외교를 수행해왔고, 그런 의미에서 미국은 진정한 ‘system-maker, privilege-taker’
- 미국의 신고립주의로의 후퇴는 미국 스스로 이러한 자유주의 국제질서의 기초를 허무는 것이며, 중러 같은 revisionist 국가들의 기회, 부상 가속화
- 미국의 soft power 약화(미국의 가치, 규범, 글로벌 스탠다드를 대표 --> 외국인혐오, 여성혐오, 포용 대신 배타성, 관대함 대신 이기심이 전면에 부상)

## ○ 아태 재균형 정책의 약화?

- 아시아를 중국의 영향권에 내주는 것 - 대중국 통상공세 강화와 모순? 해군력의 증강과도 모순 - 장기적으로 보면 중국의 부상, 미국의 상대적 쇠퇴가 추세인데, 지금 아시아에서 발을 빼면 그 빈틈을 중국이 재빠르게 메울 것이고, 나중에 미국이 이를 바로 잡으려면 지금보다 훨씬 더 어려운 상황에 직면하게 될 것
- 트럼프의 재균형 정책 비판은 주로 어정쩡한 대중국 압박으로 인해 중국이 남중국해 인공섬만 늘리고 미국의 국익을 저해했다는 것이 핵심
- 아시아 회귀(Pivot to Asia)에서 미국으로의 회귀(Pivot to America)? - 그럴 경우 미국의 방위공약에 대한 아시아 국가들의 신뢰에 심각한 손상 - 아시아 각국은 자국의 안보를 위해 군비지출 증가 불가피, 역내 갈등과 긴장도 불가피하며, 동/남중국해 문제를 둘러싼 갈등과 긴장 악화 예상 - 특히 한국과 일본은 '제2의 닉슨쇼크'를 맞게 될 가능성도 존재

## ○ 세계화 퇴조, 중상주의/보호무역주의 시대 돌입?

- 세계화는 부정적 측면이 없는 것은 아니지만 대체로 긍정적인 부분이 우월 - TPP 폐기, NAFTA, 한미 FTA 재협상 등은 중상주의/보호무역주의 시대로의 퇴조 및 세계화의 후퇴를 의미, 무역전쟁 시대의 도래
- 이는 트럼프 시대가 한국 같은 통상국가들에게는 시련의 시기가 될 것임을 예고

## ○ 미중관계의 설정

- 트럼프는 미국인들의 일자리를 뺏아가는 중국의 중상주의적 정책을 더 이상 용인하지 않을 것임을 이미 천명
- 불법적인 수출보조금, 환율 조작, 지적재산권 위반 등 중국의 불공정 무역관행에 강력 대처할 전망 - 트럼프 정부 출범 첫 100일째 중국을 환율조작국으로 지정한다는 계획
- 미중관계에서 갈등 이슈들의 본질은 규칙기반 국제질서(rule-based international order)의 주도권 싸움 - 남중국해(해양주권 대 항행의 자유), 사이버 공간의 안보(OPM 해킹, 유엔 GGE 활동, 민간자율 대 국가규제, 온라인 세상에 오프라인 규범이 적용 가능한가?), 환율 조작, 인권, 대북정책(제재 협력 대 불량정권 감싸기) 등은 '원칙'과 '규범'의 문제이기 때문에 미국으로서는 양보할 수 없는 사안

## 2. 한미관계 및 대북정책에 대한 합의

- 동맹의 기여 확대를 요구하는 목소리 커질 전망
  - 한미동맹에 대해서는 방위비 분담 증액 요구 현실화될 가능성 - “우리는 일본을 방어하고 한국을 방어하는데 그들은 우리에게 (공정한 몫의) 돈을 안 낸다”
  - 미국은 GDP의 3.5%를 국방비로 지출하는 반면, 일본은 1.0%, 독일은 1.1%, 심지어 ‘절대적 미치광이를 이웃한(with an absolute madman on its border)’ 한국조차 2.6%에 불과하다는 수치를 강조<sup>1)</sup>
  - 미국의 정치·군사·경제적 비용을 줄이기 위해 한국에 크게 확대된 동맹비용 분담 요구할 가능성 - 주로 비인적 비용(Non-personnel Stationing Costs)의 한국측 부담 증대 - Cf. “한국은 주한미군 주둔에 있어 비인적 비용의 55%를 부담하는 것은 물론 한국 내 미군 기지 건설비용의 90% 이상을 담당하고 있다” (마크 리퍼드 주한미국대사 『강원일보』 인터뷰, 2016-8-24)
- 북핵문제 해결을 위한 정책적 조율 - 당장 시급한 것은 북한의 가속화되는 핵·미사일 도발에 대한 대응 방안 - ‘전략적 인내’ 이후의 정책에 대한 대비 차원에서 트럼프 행정부 초기 양국간 긴밀한 전략적 소통에 유의할 필요
  - 트럼프 정부의 대북정책 관련해서는 현재로서는 너무 알려진 게 없다는 문제점
    - 북한 김정은은 미치광이라는 언급에서부터 햄버거 정상회담까지 정제되지 않은 몇 가지 발언들이 알려졌을 뿐
  - 한미일 통합 미사일방어망 구축 문제도 다시 제기될 듯 - 이는 현재 논란이 되는 사드와 연계해 한국의 입지를 더욱 어렵게 할 전망
- 미국 내에서 제기되기 시작한 북핵 동결 후 비핵화 협상으로 가는 수순의 논의에 유의할 필요
  - 윌리엄 페리 전 국방장관 - 완전한 비핵화를 전제로 한 협상은 반드시 실패하며, 북한을 있는 그대로 협상하자는 게 핵심 주장 - 지금 협상한다면 해커 박사의

1) Peter Navaro, “The Trump Doctrine: Peace through Strength,” *The National Interest* (<http://nationalinterest.org/feature/the-trump-doctrine-peace-through-strength-15631>).

3No's가 하나의 출발점이 될 수 있다고 생각, 북한이 핵무기를 사용할 것으로 생각하지 않지만 의도된 공격이 아니라 잘못된 계산에 따라 핵공격 가능성 있는데, 외교로 이런 불확실성을 줄여야 한다고 주장

- 존 울프스탈 NSC 비확산군축담당 국장 - 북한의 비핵화가 궁극적인 목표이지만 적어도 핵개발을 먼저 동결시켜야
- James Clapper DNI 국장 - 북한 비핵화는 실패한 개념, 이란식 핵동결 협상도 실현 불가능 - 북한의 핵은 생존을 위한 티켓이기 때문에 그나마 바랄 수 있는 것은 북핵 능력의 제한
- Jane Harman, 우드로윌슨센터 - 핵미사일 실험 동결과 IAEA 북한 복귀를 당면목표로 협상할 필요, 비핵화는 북미대화의 전제조건이 아니라 최종 목표

#### ○ 한미 통상마찰 및 FTA 재협상 요구 가능성 대비

- 글로벌 거시경제 조정국면이 장기화될 전망 가운데 차기 행정부의 보호주의적 통상정책으로 인한 한미간 무역마찰 증가가 예상
- 미 의회가 환태평양경제동반자(TPP) 협정 비준과정을 중단하고 사실상 폐기가 확실시되는 가운데, 한미 FTA 이행조치의 원만하고 신속한 해결 요구가 증대할 가능성에도 대비해야 함
- 트럼프는 물론 북미자유무역협정(NAFTA)를 탈퇴하고 한미 FTA도 재협상해야 한다는 입장

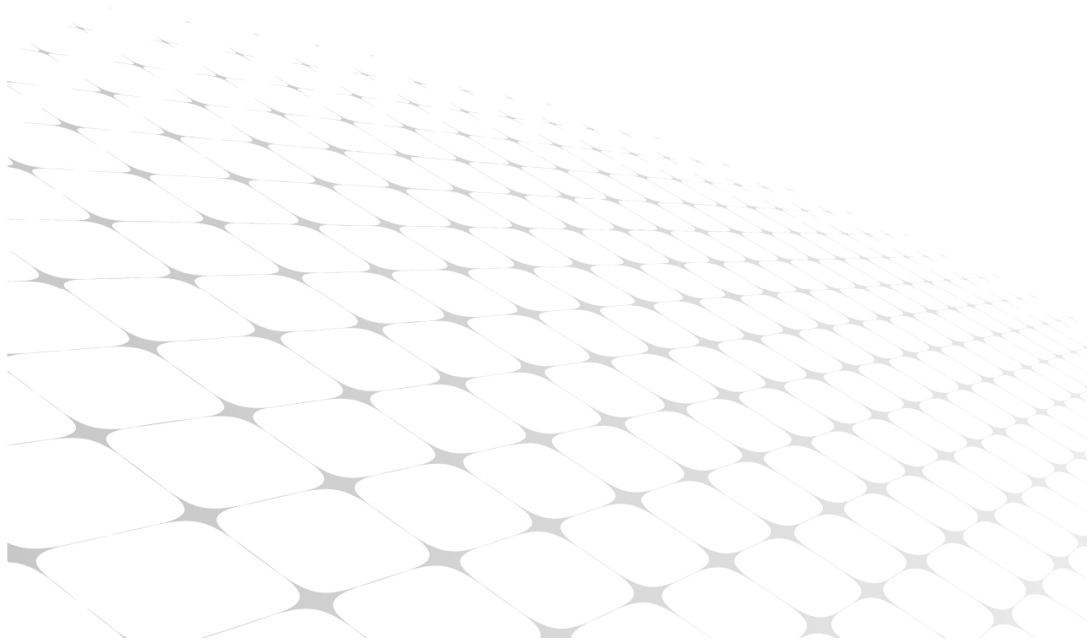
#### ○ 한국의 대응은? - 한국도 철저히 우리 국익 위주로 생각해야

- 방위비 분담요구 지나치면 단호히 거부해야 하고, 방위비 분담은 양국이 SMA 통해서 협의하도록 유도, 방위분담을 늘리면 반대급부로 무엇을 요구할 것인지 협상전략 수립
- 주한미군 철수 가능성은 없지만, 이를 두려워할 필요는 없고 오히려 우리의 자체 역량을 키우는 계기로 적극 활용해야 - 우리 안보를 미국에만 매달려 해결한다는 생각을 먼저 버려야 하며, 이명박 정부 이래 보수정권이 오히려 그런 면에서 소극적이었음

- 저작권 환수 여건 확보를 위한 전력증강 투자를 늘려야 - 한국이 할 일을 미국에 미루지 말아야 함
- 대북관계는 우리가 주도권을 잡고 나가야 한다 - 하지만 현재는 대북제재에 집중하면서 우리 정부의 스탠스 변화가 없어 보인다는 게 문제이고, 현재 우리 정부의 리더십 상실의 오래 가면 한국의 역할이 상실된다는 우려

# 바보야, 문제는 트럼프가 아니야!

이대근 논설위원(경향신문)





## 바보야, 문제는 트럼프가 아니야!

이대근 논설위원(경향신문)

### 1. 트럼프 정부의 한반도 정책-변화와 지속

#### ■ 트럼프 정부의 대북정책 전망

##### ○ 민주당과 공화당 정권의 차이

미국의 대북정책만으로 판단한다면 민주당의 클린턴 정부, 공화당의 부시 정부, 민주당의 오바마 정부간 근본적 차이를 발견하기는 어렵다. 클린턴 정부는 선제공격 검토와 북미 정상회담 추진의 양극단을 오갔고, 오바마 정부는 대화를 거부한 채 대북 제재와 압박으로 일관했다. 부시 정부는 대북 강경책과 대화를 순차적으로 혹은 병행 추진했다. 이같이 강경책과 대화 노선은 미국 특정 정권의 선호를 반영하는 것이 아닌, 민주당 정권, 공화당 정권이 공유하는 것이다. 그것이 두 정권을 구별하는 기준점이 될 수 없다. 북한을 상대로 대결과 협상을 다 해본 두 정권은 대북 인식, 대북 정책에 관한 한 일정한 합의를 하고 있다고 봐야 할 것이다.

북핵 개발의 진전을 누가 더 효과적으로 차단했는가의 관점에서도 큰 차이를 발견할 수 없다. 어떤 측면에서는 공화당 정권이 더 유연했다고 볼 수도 있다. 대북 정책에 관한 한 정권의 차이 보다 북핵 상황과 정책적 환경, 리더십 등의 차이를 더 고려하는 것이 더 타당해 보인다.

##### ○ 클린턴 대 오바마의 차이

클린턴 후보는 대북 강경파이며 참모 중에도 강경파가 적지 않다.<sup>1)</sup> 클린턴 후보측은

1) 웬디 셔먼 국무부 정무차관, 대북정책조정관은 5월 3일 CSIS에서 강경 발언을 했다. “대북 제재를 강화해서 쿠데타나 붕괴의 예기치 않은 시나리오가 발생할 수 있다고 우려할 정도가 되어야 한다.” “주변국이 북한 붕괴 때 군사적 충돌에도 대비해야 한다. 한국, 미국, 중군의 군이 북한 붕괴 시 상호 충돌하지 않는 방안을 마련해야 한다. 난민 대응도 필요 하다.” 제이크 설리번 전 클린턴 국무장관 비서실장도 5월 16일 아시아 소사이어티 연설에서 더 강력한 제재를 주장했다. “북핵 문제는 외교 의제의 최고 우선 순위에 있다. 더 강력한 제재를 통해 대화의 장으로 나오도록 강제해야 한다.

오바마 정부의 대북 제재 보다 더 강한 제재와 압박으로 북한이 대화의 장으로 나오도록 해야 한다고 강조한 바 있다. +그렇다면 클린턴은 오바마 보다 강경파라고 할 수 있을까? 제재와 압박이라는 수단과 방법의 측면에서는 그렇게 평가할 수 있지만, 북핵 문제의 해결이라는 목표의 관점에서는 강온파의 개념 보다 북핵 문제 해결에 적극적인가, 소극적인가의 기준으로 접근하는 것이 타당해 보인다.

전략적 인내 정책의 오바마는 북핵문제 해결에 소극적 태도를 견지했다면, 클린턴 후보는 적극적 태도를 갖고 있다고 평가할 수 있다. ‘소극적 태도’는 제재에도 소극적, 타협에도 소극적인 것을 의미한다. ‘적극적 태도’는 제재와 대북 공세에도 적극적, 협상에도 적극적인 것을 의미한다. 오바마 정부는 제재를 위한 제재에 머물고 있다면 클린턴은 문제해결을 위한 더 강한 제재를 주장했다고 요약할 수 있다.

### ○ 트럼프 대 오바마의 차이

제재 방법과 수준을 기준으로 한 전통적인 강온파 분류법에 따르면 트럼프의 입장은 분명하지 않다. 우선 북핵 문제 해결의 수단과 방법에 관한 언급을 한 적이 없고 북핵 문제 해결 의지도 표명한 적이 없기 때문이다.金正은을 대화의 상대로 인정하는 발언을 하면서도 미치광이라고 비난하는 등 북한에 대한 그의 입장은 구체적이지 않고 모호하며 상호 모순적이기도 하다.

참모들은 대체로 강경파이다.<sup>2)</sup> 이들의 견해는 전략적 인내의 폐기, 강력한 대북 압박을 통한 체제 변화로 요약된다. 이같은 참모들의 과거 발언을 고려하면 제재의 수단과 방법에서는 강경파, 북핵 문제 해결이라는 관점에서는 적극적이라고 볼 수 있다. 이런 점에서는 오바마 정부와 분명한 차이를 보인다. 문제는 이런 참모들의 개인적 인식이 트럼프 당선자의 인식과 얼마나 일치하는지, 트럼프 정부의 대북정책에는 얼마나 반영될 것인가 하는 점이다.

트럼프가 외교 안보 진용을 확정해야 윤곽이 드러나겠지만 트럼프 발언의 거품을 빼고, 민주당 정권과 공화당정권의 대북정책 연속성, 참모들의 성향, 정권 교체 효과를 고려하면

첫 미중 정상회담의 가장 중요한 과제가 될 것이다.”

2) 존 볼턴 전 국무부 차관은 북한과의 대화 반대, 북한 정권교체를 주장했다. 밥 코커 상원 외교위 원장은 대북 제재 강화를 주장했다. 리처드 하스 미국 외교협회장은 한국 주도의 '흡수통일'이 북한 위협을 종식시키는 길이라고 주장했다. 인수위원회 선임고문인 에드윈 풀너 미국 헤리티지 재단 아시아 연구센터 회장은 “북한과 거래하는 중국 등 제 3국 기업을 겨냥한 '세컨더리 보이콧'을 이행해야 한다” “추가 대북 제재를 가해야 한다”고 밝혔다.

트럼프 정부는 전략적 인내를 재고할 가능성이 높다. 그 이유는 첫째, 오바마의 전략적 인내가 실패했다는 사실에 관해 트럼프 진영내 이론의 여지가 없고, 둘째 북한의 위협을 제거하기 위해 더 적극적인 대안이 필요하다는 인식을 공유하고 있기 때문이다.

## ■ 트럼프 정부와 한미관계

### ○ 미국 없는 아시아의 현실성

아시아 질서는 이미 미국의 보편적 개입 위에 짜여져 있기 때문에 신 고립주의가 현실화될 가능성은 매우 낮다고 볼 수 있다. 대신 비용의 문제로 전가될 것이다. 미국은 일본에 더 많은 역할과 비용을 요구할 것이고 그에 따른 중일간 갈등도 심화될 수 밖에 없다.

### ○ 트럼프 정부의 대남정책

트럼프의 대남정책은 대북정책에 비해서는 불확실성이 낮다. 최근 한국 의원 방미단이 트럼프측 인사들을 면담한 결과는 트럼프의 안보정책이 ‘백지상태’로 여전히 불확실성이 지배하고 있음을 말해주고 있다.<sup>3)</sup> 여기서 백지상태는 변화 보다 지속성의 뉘앙스를 띠고 있다.<sup>4)</sup> 트럼프도 박근혜 대통령과의 통화에서 한미동맹의 발전 강화를 강조했다.<sup>5)</sup>

그러나 트럼프는 어느 수준이든 방위비 분담 문제를 제기할 가능성이 크다.<sup>6)</sup> 이는 한국측의 사드 배치 비용 분담, 전시작전통제권 환수 문제와도 연계될 수 있다. 특히 사드 배치를 미국의 선물로 간주하며 한국에 대가를 요구할 가능성을 염두에 두어야 한다. 한국은 이를 사드 배치 철회, 전작권 조기 환수 논의로 국면을 전환하는 문제를 고민해야 할 것이다.

3) 의원 방미단이 면담한 인사는 코리 가드너 상원 동아태소위원장, 빌 번즈 전 국무부 부장관, 조지 W. 부시 대통령 비서실장을 지낸 조슈아 볼턴이다.

4) 조슈아 볼턴은 “트럼프 당선자가 외교·안보 측면에서는 기본적인 노선을 바꾸기 어렵지만, 경제와 통상분야에서는 조치를 취할 것” “트럼프 당선자는 한반도에 관한 구체적인 정책이 없다. 동맹이슈에 대한 이해가 없다” “모든 것을 개별 거래관계로 보니 그 점을 참고하라”고 말했다.

5) “미국은 한국과 100% 함께 할 것이며 북한의 불안정성으로부터 방어를 위해 한국과 굳건하고 강력하게 협력할 것” “한미 동맹에는 어떤 틈이 있어서도 안 되고, 동맹에 있어선 공화당과 민주당 차이가 없고 여야가 따로 있을 수 없다.”

6) 트럼프의 안보정책을 자문한 마이클 플린 전 미국방정보국장은 다음과 같이 말했다. “강한 친구 관계, 강력한 동맹이 되기를 그만두자는 것이 아니다. 문제는 어떻게 비용을 지불할 것인가 하는 점이다. 우리는 앞으로 이에 대해 대화를 나눠야 한다. 한국이 스스로를 보호할 수 있는 안보역량을 갖고 있는지 평가해야 한다. 트럼프 대통령은 모든 옵션을 재평가할 것이다. 최초 옵션은 한국과 매우 긴밀한 협의 아래 선택되고 한국정부와 직접 얘기할 것. 한국 정부가 모르게 어떤 옵션을 치우진 않을 것이다.”

## ■ 위기인가 기회인가

### ○ 불확실성의 2017년

트럼프만이 아니라 북한도, 남한도 불확실성에 휩싸여 있다. 북한은 오바마 행정부 출범 초기 미국 여기자를 체포해 억류하고 장거리 로켓 발사와 제2차 핵실험을 했다. 적에게도 손을 내밀겠다는 오바마의 유연한 정책에 북한도 대미 접근을 위해 유화 제스처를 취할지 모른다는 기대감이 남아 있던 시점이라 북한에 대한 실망이 매우 컸다. 오바마 재선 직후에도 북한은 3차 핵실험으로 미국을 자극했다. 이로써 트럼프 정부 출범을 앞두고도 북한에 대한 기대수준은 매우 낮다. 북한이 북미간 오랜 대립상태에서 벗어날 기회로 여기고 관망하는 태도를 보일지가 관건이다. 그러나 5차 핵실험을 통해 핵개발의 정점으로 향하는 시점이다. 미국이 선제적으로 특별한 유인책을 제시하지 않는 한 기다려줄 가능성은 여전히 낮다고 볼 수 밖에 없다.

남한은 박근혜 대통령의 지도력 상실로 북핵 문제에 적극 나설 입장이 아니다. 트럼프 정부는 과거 미국 정부와 달리 정책 준비가 없었기 때문에 한반도 정책 구상을 내놓기까지는 상당 기간 기다려야 할 상황이다. 내년 상반기까지 계속될 이 공백기는 새로운 한반도 불안 요인으로 작용할 것이다.

### ○ 한미동맹 의존증

한국에서는 바야흐로 트럼프의 대북 정책을 한반도의 미래를 좌우하는 결정적 요인으로 간주하며 트럼프 발언과 참모들의 한 마디에서 대북 정책의 단서를 찾는 노력이 전개되고 있다. 어느새 한반도 문제가 한국인의 손을 떠나 미국 정부에 의해 전적으로 좌우된다고 한국 스스로 인식하고 있는 것이다.

이런 한국의 분위기는 주한미군이 한국문제를 다루는 자세에서도 그대로 드러나고 있다. 빈센트 브룩스 한미연합사령관은 11월 4일 “향후 8~10개월 안으로 사드 포대가 한국에 전개될 것”이라고 발언했다. 마치 군통수권을 미군이 보유하고 있는 듯한 행태가 아닐 수 없다. 토머스 밴달 주한8군사령관도 지난 11월 8일 “한미동맹이 한반도를 통일할 준비태세를 갖췄다. 북한이 붕괴할 경우 한미 양 군대가 북한에서 치안유지등 안정화 작전을 하는 게 중요하다”고 밝혔다. 미군의 일개 중장이 한반도의 운명을 좌우할 통일

정책을 거론하며 마치 한국의 총독인양 행세하고 있는 것이다. 이게 바로 한반도 위기의 한 측면이다. 트럼프의 방위비 문제 제기도 한국의 안보를 미국에 의탁한 대가라고 할 수 있다.

### ○ 이분법적 접근- 동맹이나 핵무장이냐

한국의 안보 문제에 대한 보수세력의 접근법은 이분법에 근거하고 있다. 한국의 안보를 미국에 의탁할 것이냐, 한국 독자 핵무장할 것이냐가 바로 그것이다. 그러나 트럼프는 동맹이 산타클로스가 아니라는 사실을 새삼 깨닫게 해주고 있다. 어느새 한국인의 과제인 남북관계 회복, 한반도 평화구축을 망각한 결과다.

트럼프 공백기는 한국이 이분법에서 벗어날 좋은 기회를 제공한다. 한국 주도의 한반도 평화 구상, 한국 주도의 대북정책이 필요하다. 기존 대북정책, 동맹 문제를 재검토함으로써 트럼프의 손 짓, 한마디에 한반도의 운명을 맡기는 우를 범해서는 안 된다. 트럼프가 결정하고 한국에 강요하기전에 한국이 결정하고 미국을 설득해야 한다. 미국의 대북 정책에서 작은 차이가 한국 입장에서는 큰 차이가 될 수 있다. 또한 한국의 역할에 따라 작은 변화를 한반도 평화를 위한 큰 변화로 전환시킬 수도 있단. 그런데 과연 한국은 트럼프의 불확실성을 기회로 삼아 평화를 주도할 역량과 의지가 있는가?

## 2. 잡귀 쫓는 한판의 굿을!- 한국 주도의 한반도 평화 구상이 필요하다

지금 한반도에 불안과 위기의 잡귀신이 어른 거리고 있다. 전시작전통제권 환수 무기 연기, 통일 대박, 북한붕괴론, 개성공단 폐쇄, 종군 위안부 합의, 사드 배치, 한일 정보보호협정 등 박근혜 대통령의 정책은 합리적 이성이 결여된 ‘귀신들린 외교’의 결과였다. 잡귀를 쫓기 위한 ‘평화를 위한 굿 한 판’이 필요하다.

동맹 만능, 동맹 중독에서 벗어나지 않는 한 한국인은 미국 대선 때 마다 후보들의 일거수 일투족을 살피며 일희일비하고 후보측과 선을 대느니 마느니 하는 안보 식민지 상태를 벗어날 수 없다. 한반도의 운명을 한반도인이 책임지고 주도하기 위한 대안을 논의할 필요가 있다. 그것은 한반도 평화 체제 구축을 더 이상 미룰 수 없다. 트럼프 정부의 등장은 무엇보다 그 필요성이 절실함을 말해주고 있다.

## ■ 북핵문제에서 한반도 평화로 초점 이동을

“북핵 문제에 대해 쓸 수 있는 처방은 다 써봤지만 소용이 없다.” 북한이 핵국가가 되는 길을 피할 수 없다는 자포자기 분위기가 형성되고 있다. 이 시점에서 우리는 기존 대북정책, 비핵화 정책의 문제를 성찰할 필요가 있다.

첫째, 북한의 핵개발 의지와 능력을 무시했다. 둘째, 북한의 핵보유 의지와 능력에 대한 무시로 인해 북핵 위협에 대한 안이한 대처를 했다. 원칙 있는 대북정책의 이름으로, 혹은 선의의 무시 정책으로, 전략적 인내라는 비전략적 태도로 북한에게 핵개발에 필요한 시간을 벌어주었다. 셋째, 북한 붕괴론의 환상을 좇았다. 넷째, 정권 교체에 따른 대북 정책의 잦은 변경이다.

평화 체제 구축 논의의 역사가 말해주듯 평화 체제 문제는 북한 핵 개발 문제가 국제적 쟁점이 되기 이전에도 진전을 보지 못한 까다로운 주제였다. 북한 핵 문제가 제기되지 않았을 때도 남북은 평화 체제 구축에 실패했던 것이다. 따라서 평화 체제의 유일한 장애물이 북한 핵 문제인 것처럼 주장하는 것은 타당하지 않다. 물론 북한의 핵보유는 평화 체제 구축에 큰 난관을 조성하고, 비핵화와 평화 체제가 결과적으로 서로 얽혔으며 그 때문에 함께 해결하지 않으면 안 되는 과제가 되었다. 그래도 평화의 문제는 비핵화 하나로 환원해서는 해결하기가 어렵다는 사실은 인정할 필요가 있다.

한국전쟁 이후 평화 체제 구축에 관한 거듭된 실패는 한마디로 평화를 다른 목적을 위한 수단으로 동원했기 때문이다. 이제 비핵화는 한반도 평화 체제로의 전환이라는 목표의 하위 목표로 위치시켜야 한다. 이를 위해서는 한반도 평화 우선의 접근이 필요하다.

## ■ 비핵화와 평화협정 병행론의 한계

북한은 핵문제와 평화 체제 문제를 이렇게 주장한다. ‘조선반도 비핵화 과정을 다시 궤도에 올리기 위해서는 조미 사이의 신뢰가 조성되어야 하며 신뢰를 조성하자면 적대관계의 근원인 전쟁상태를 종식시키기 위한 평화협정부터 체결되어야 한다. 애초 평화협정은 핵문제와 관계없는 자체의 고유한 필요성으로부터 체결되어야 했다. 만약 공고한 평화체제가 수립되었다면 핵문제도 발생하지 않았을 것이다. 6자회담이 실패한 마당이므로 행동 순서를 바꿔 9.19 공동성명에 포함된 평화협정을 먼저 체결해 조미 적대관계를 해소하고, 비핵화를 추동해야 한다. 9.19 공동성명에는 비핵화가 진척되어야

평화체제 수립문제를 논의할 수 있다는 합의사항이 없지만, 미측 사정을 고려해 평화협정 체결 논의에 앞서 비핵화 논의를 선행하는 아량있는 노력을 지난 6년간 기울였다. 그러나 평화협정 체결 논의는 시작도 못하고, 비핵화 과정은 역전되었다. 평화 체제를 논의하기에 앞서 비핵화를 진척시키는 방식은 실패로 끝났다. 이제 평화협정 체결을 위한 협상을 해야 한다. 협상에서 마주 앉기만 해도 신뢰의 출발점은 마련될 것이다.’ ‘앞으로 평화와 안정을 위한 대화는 있어도 비핵화를 논의하는 대화는 없을 것이다.’

핵무장의 자기 정당성, 의지, 능력을 모두 갖추게 된 북한은 미국이 적대관계를 유지하는 한, 비핵화와 평화 체제 구축을 동시 병행할 수 없다고 주장하고 있다. 사실 핵보유국 지위에 다가서고 있는 북한으로서는 평화 체제 없이 비핵화 협상에 나설 이유가 없을 것이다. 따라서 앞으로 선 비핵화 후 평화체제, 비핵화와 평화체제 병행론등 그 이름이 무엇이든 북한의 선 비핵화 조치를 조건으로 한 평화 체제 전환은 기대할 수 없게 됐다.

게다가 북한은 이미 평화협정의 대안을 찾았다. 핵이다. 북한은 조금 더 시간과 자원을 투입하면 핵 보유국의 문턱을 넘을 수 있다고 생각한다. 지금 북한 앞에는 이 목표 외 다른 것은 눈에 보이지 않을 것이다. 이런 북한을 선 비핵화로 유도할 수 있는 유인책은 없다. 평화체제 구축의 결과로서 비핵화를 기대할 수 있을 뿐이다.

## ■ 아무도 평화를 원하지 않았다

### ○ 한반도 평화 체제에 대한 미국입장

한반도 평화체제는 미국의 한반도 정책의 근본적 전환을 필요로 한다. 우선 주한미군의 지위, 성격, 역할 변화가 필요하다. 한미동맹의 틀도 재조정해야 한다. 평화협정을 체결한다면 원칙적으로 주한미군과 동맹을 해체해야 한다. 유엔사령부도 폐기해야 한다. 중국을 미국의 한중일 3각 동맹도 어려워진다. 미국이 한반도 평화를 위해 이 모든 것을 포기할 수 있을까? 트럼프의 신 고립주의, 방위비 문제 제기도 근본적 전환을 염두에 둔 것은 아닐 것이다.

### ○ 한반도 평화 체제에 대한 한국 보수의 입장

정전체제 또는 분단 체제의 유지에서 이익을 보는 세력은 평화 체제가 한미동맹의

유연화를 결과한다면, 평화체제의 의제화에 강한 반대세력이 될 것이다. 북한을 적으로 유지해야만 이익을 얻을 수 있는 정치사회세력도 같은 의사를 보일 것이다.<sup>7)</sup> 정전 체제와 이해를 같이하는 세력은 정전체제에서 평화과정 없이 통일로 건너뛰기를 선호한다. 북한흡수통일론, 통일 대박론이 평화 체제를 고려하지 않는 것도 같은 이유이다.

평화체제로 북한이 적의 지위를 상실하면 북한 주적론에 기반한 정치사회 구조도 무너진다. 종북 담론이 와해되면서 보수세력 해계모니를 약화시킬 것이다. 군비증강 논리가 약해지고, 국가보안법이 철폐되면서 기득권 보수의 물적, 정신적 토대가 무너진다. 즉, 평화 체제는 한국사회의 냉전구조 붕괴, 보수주의 해계모니 균열이라는 대사건을 불러온다. 이런 대전환을 맞이할 준비가 되어 있지 않다면, 평화 체제를 생색용으로 내세울 수 있을지언정, 실질적인 정책 목표로 제시하기는 어려울 것이다.

## ■ 균형적 접근을 위한 대안- 불가역적 비핵화 대 불가역적 평화

비핵화와 평화 체제의 교환은 겉보기에 공평해 보인다. 북한이 핵무장을 추구한 것이 북핵 문제의 원인이므로 북한이 그 원인을 해소해 나가는 정도에 따라 북한이 원하는 체제 안전을 단계적으로 보장해주겠다는 ‘선 비핵화 후 평화 체제’, 혹은 ‘비핵화와 평화 체제 병행론’은 절묘한 절충점 같아 보이기 때문이다.

그런데 이 접근법은 북한의 비핵화 과정이 불가역적이 될 것을 요구한다. 이는 불공정한 거래이다. 불가역적인 비핵화에 비해 대북 관계 개선과 같은 평화 조치는 가역적인 성격을 띠고 있기 때문이다. 대북 제재 조치는 상황에 따라 강화하거나 약화시키거나 철회할 수 있다. 대북 지원 역시 확대하거나 줄일 수 있다. 대북 경수로 공급 사업 중단이 좋은 예이다. 설사 평화 협정을 맺는다 해도 적대관계로 전환할 수도 있다. 그러므로 이런 조치들을 불가역적 비핵화 조치에 상응한 대가라며 북한을 유인하기는 어렵다.

불가역적 비핵화에 상응하는 조치로는 불가역적 평화가 적절하며, 그 것도 우선되어야 한다. 불가역적 평화를 위해 평화 협정을 체결하는 것은 물론 평화를 위한 제도, 정책, 외교 전략 전환이 필요하다. 흡수통일 반대를 정부 입장으로 공표해야 한다. 한미연합 훈련 중단, 국보법 폐기, 북한을 적으로 간주하는 동맹의 변화, 군비 축소 등의 조치도

7) 구갑우, 「녹색 평화국가론과 한반도 평화체제」『통일과 평화(2집 1호)』, 2010, 29쪽.

필요하다. 이런 조치는 북한을 불안의식에서 서서히 벗어나게 해줄 것이며, 개혁 개방의 길로 나아갈 수 있다는 자신감을 심어줄 것이다. 북한이 변하면 평화가 올 것이라는 기존 접근법을, 선 평화가 북한을 바꿀 것이라는 발상으로 전환해야 한다.

### ■ 완전한 해결에서 잠정적 해결로- 핵동결 협상론

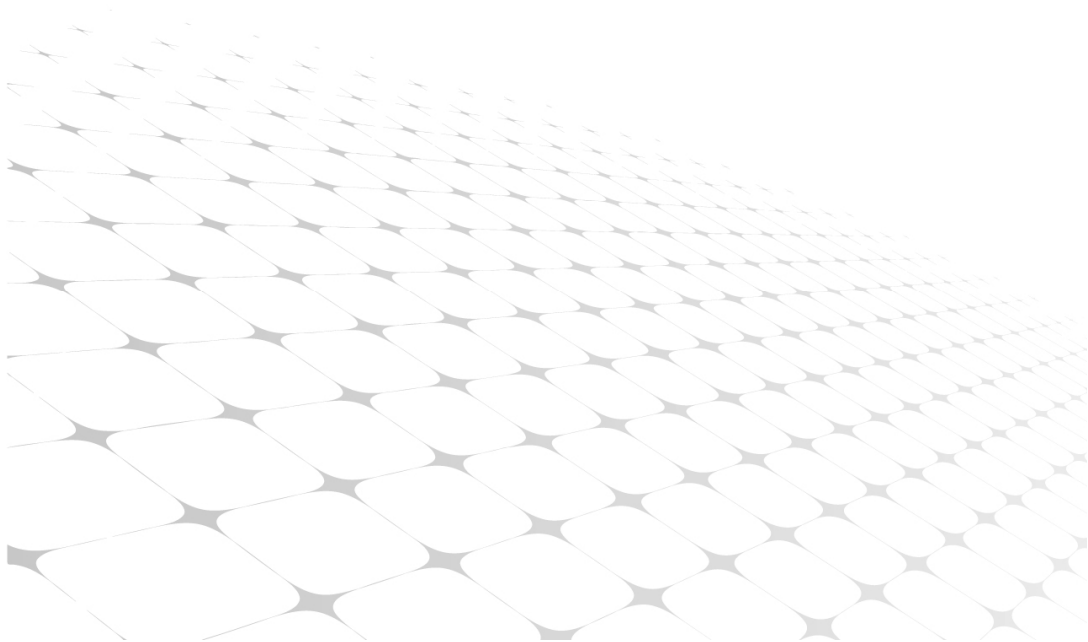
김영삼 정부는 제네바 협정을 불만족스러워 했다. 2002년 새로운 우라늄핵 개발 계획을 포착한 부시정부는 북한이 합의를 위반한 상황에 불만, 기존 대북 정책을 중단했다. 북한은 2007년 2.13합의에 대해 불만족스러워 했다. 이렇게 기존 합의는 완전하지도 않았고 당사자를 만족시킨 것도 아니었다. 그럼에도 불구하고 기존 합의를 성실히 이행했다면, 북핵 문제가 이같이 악화되지는 않았을 것이다.

기존 북핵 정책 실패의 한 원인인 완전한 해결 보다 잠정적 해결을 추구해야 한다. 모든 당사자는 타협에 타협에 따른 불만족스런 상황을 받아들이는 자세가 필요하다. 그렇게라도 하지 않으면 북핵 문제는 개선의 여지가 없기 때문이다.



# 미국 대선 의미와 한반도 정책

이인영 국회의원(외교통일위원회 위원)





## 미국 대선 의미와 한반도 정책

이인영 국회의원(외교통일위원회 위원)

### 1. 미국 대선 결과의 의미와 교훈

- 김준형 교수는 트럼프 승리의 원인으로 ①포퓰리즘 ②반이민정서 ③숨어있는 유권자 ④기성질서와 정치적 올바름의 동일시 ⑤투표율 ⑥선거전략 ⑦반테러정책 등 7가지로 분석하고 있음. 김준형 교수의 분석에 동의 함.
- 1980년대부터 시작된 신자유주의와 세계화의 결과로 미국 제조업의 쇠락과 경제적 양극화 심화가 나타났고, 이 과정에서 소외된 백인 기층민중의 분노를 직설적으로 공략한 트럼프는 성공했고, ‘정치적 올바름’이라는 기성 정치 질서 안에 정체되어 있던 힐러리는 실패했음.
- 결국 트럼프는 미국사회의 당면한 문제를 잘 지적하면서 새 사회 비전을 제시했지만 힐러리는 실패했음.
- 신자유주의, 세계화, 양극화 모두 보수주의 정당 정책의 산물임에도 공화당의 트럼프가 해결책을 제시하는 인물로 선택된 것은 트럼프가 유권자들의 욕구를 쉽고 직설적인 언어로 표현하고 쉬운 언어로 해결책을 제시했기 때문임.
- 근원(根源)보다 근원(近源)에 집중한 트럼프 선거전략의 승리이기도 함.
- 김준형교수는 발제를 통해 이번 대선 결과의 함의를 [샌더스-미국의 이상 / 힐러리-미국의 현실 / 트럼프-미국의 속내] 로 표현하고 있는데 적절한 지적임.
- 특히 주목할 점은 ‘계급의 배반’, ‘정당정치의 붕괴’, ‘기성정치에 대한 반감’, ‘지성주의 대신 신화와 감성의 시대’ 라는 점임.
- 2012년 대선과정에서 경제민주화와 보편적 복지를 보수진영의 박근혜 후보가 선점하고 자신의 정책으로 가져갈 수 있었던 점을 상기할 필요가 있음.
- 정치적 올바름, 정의라는 가치를 버려서도 안되겠지만 그 안에 갇혀 자신을 지지하는

제공의 당면한 이해와 요구를 구체적인 대안으로 제시하지 못한다면 한국의 트럼프는 얼마든지 가능한 현실일 수 있음.

- 또한 미국의 이상과 현실에 안주하여 미국인의 속내를 파악하지 못한 기성정치 질서와 정당구조가 트럼프의 등장을 막을 수 없었듯이 한국의 정당과 정치구조의 혁신 역시 피할 수 없는 과제임.
- 미국 대선에서 화난 백인의 복수가 트럼프로 결집했다면, 청년실업, 비정규직, 양극 극화 등으로 벼랑 끝에 몰린 한국 사회의 분노가 우리에게 결집될 수 있는 구체적인 대안 마련에 집중해야 함. 또한 트럼프가 보여줬던 ‘분열의 언어, 혐오의 언어’가 한국 사회의 또 다른 집중점이 되지 못하도록 국민의 속내와 함께 하는 우리의 언어를 만들어 내는 것 또한 숙제가 되었음.

## 2. 트럼프 시대의 미국

- 트럼프 행정부의 조각이 완료되고 본격적인 대외정책을 수립하기까지 상당한 시간이 필요하고 더 지켜봐야 하겠지만 김준형교수의 지적처럼 포퓰리즘에 기반을 둔 트럼프 정치의 휘발성으로 인해 트럼프의 시대의 키워드는 대내외적 불확실성의 증대임.
- 그러나 그동안 선거과정을 통해 확인할 수 있는 트럼프 시대 미국의 대외정책은 김준형 교수도 지적하듯이 [미국 우선주의] [현실주의적 신고립주의] [증상주의적 신민족주의]로 표현할 수 있을 것임. 이와같은 분석은 김교수를 포함한 대부분의 전문가들도 공감하고 있으며 동의함.
- [세계의 대통령이 아닌 미국의 대통령]이라는 구호가 보여주듯, 세계에서 미국의 역할 감소는 불가피 할 것으로 보임. 그러나 미국의 대통령이 세계의 대통령을 포기하는 것은 아님. 자국의 이익을 우선하면서도 국제적 문제에 대한 선택적/현실주의적 개입은 지속될 것임.
- 또한 정치적, 대외적 명분이 아닌 실리를 추구하는 대외정책을 추구할 것임. 자신이 그동안 주장하고 세계화한 국제적 규범이라 하더라도 자국의 이익과 배제될때는

자국의 이익을 우선하는 정책을 펼칠 것으로 전망됨.

- 많은 전문가들이 공통적으로 오바마 행정부의 미중 관계, 미러관계가 수정될 것이며 아시아재균형정책의 약화, 우크라이나 사태로 인한 대리제재 완화로 나타날 것이라고 예측하고 있는데 이런 분석 역시 트럼프의 미국 우선주의/실리주의에 기초한 전망이다.
- 결국 ‘누가 누군가의 밥그릇을 빼앗느냐 보다 나는 나의 밥그릇 지키는 것에 열중하겠다는 것’이 트럼프의 세계에 대한 이해이고 이런 세계관이 대외정책에도 반영될 것임.

### 3. 대한반도 정책 전망 및 과제

- 김준형교수는 미국의 새로운 대한반도 정책 수립은 [트럼프가 외교진영을 갖추고 대외정책 학습기간을 거치는데 필요한 시간, 또한 국내 정치 중심 전략으로 인해 빨라도 내년 5~6월까지, 현실적으로는 7~8월 또는 더욱 늦어질 경우 연말까지]로 진단하면서 [지금이 한국 외교의 골든타임]이라고 주장하고 있는데 전적으로 동의함.
- 오바마 외교정책은 한미일 공조였고, 중국 및 러시아의 확장을 경계하였음. 그러나 트럼프의 경우 그동안 발언을 통해 자국의 경제적 이익을 고려 중국과 일정부분 대립할 수도 있지만 중국의 일대일로 등 확장정책에 대해서는 태도가 완화될 것으로 보여짐. 또한 오바마 행정부보다 친러시아 경향을 보일 것으로 전망 됨. 결국 오바마 행정부 시대와는 다른 새로운 동북아질서가 만들어질 수도 있다는 것임.
- 트럼프는 그동안 한미동맹에 대해 [방위비 분담금 100%인상 요구] [주한미군 규모 및 주둔목적의 변경 가능성] [전시작전 통제권 조기반환 가능성]을 주장했고, [한미 FTA 재협상]을 요구했는데 이 또한 새로운 동북아 질서로 변화 발전할 수도 있을 것임.
- 아울러 대북관계에 있어서도 아직 확정적이지 않고 유동적이긴 하지만 대북 강경제재에 기초한 오바마 정부의 전략적 인내 정책을 폐기 할 것으로 보여짐.

- 김교수는 트럼프 시대를 준비하기 위해 [이명박·박근혜정부의 대미편승외교로 한반도와 동북아에 이해상관자(stakeholder)의 역할을 할 수 없고, 미중의 이익에 종속되거나, 양쪽으로부터 효용성을 상실함으로써 소외되어왔는데, 이를 극복하는 계기로 삼아야] 한다고 주장하고 있는데 전적으로 동의함.
- 2016년 외교부와 통일부 국정감사를 준비하면서 ‘조건부 사드배치론에 근거한 북핵 해법’, ‘핵 협상을 본격화하는 대북정책의 전환’를 주장한 바 있음. 그리고 이런 주장은 한국 외교의 골든 타임일 수 있는 지금도 유효하다고 판단됨.
- 한미관계의 신뢰를 지키면서 사드배치로 경색된 한중관계를 정상으로 회복해야 사드를 불러온 북핵문제의 해법이 도출될 수 있고 그 출발점을 현 정부가 주장한 조건부 사드배치론에서 출발하자는 것임.
- 현 정부의 조건부 사드배치론을 북핵 문제 해결시 사드를 유예내지 철회한다는 유예론으로 발전시켜 중국의 협조를 얻어야 하고 그래야 북핵 해결의 실마리를 얻을 수 있다는 것임. 특히 실제 사드배치까지 1년이라는 시간을 활용한다면 충분히 가능함.
- 아울러 미국에게는 98년 페리 프로세스와 같은 대북정책의 전환을 설득하자는 것임. 특히 미국에 대해서는 KAMD 조기구축을 위한 군사협력 강화를 동시에 진행한다면 미국과 우리의 안보 이익 모두를 충족시킬 수 있음.
- 나아가 지난 페리 프로세스에서 가동되었던 대북조정관의 파견을 검토해야 한다고 주장했는데, 대북제재 1년이 되는 시점에 미국과 중국 양국에서 전권을 가진 대북조정관을 북한 및 관련국에 파견하자는 것임. 만약 양국의 대북조정관 파견이 어렵다면 신뢰할 수 있는 제 3국이나 국제기구에 협상국 지위를 갖는 전권을 부여하여 북핵 해결의 새로운 돌파구를 열자는 것임. 국내에서도 여.야 포함하는 위원회를 만들어서 사회적 논의를 거쳐 북한에 이 위원회 이름으로 북핵 포기과 동시에 남북대화 재개를 요청하고 남북관계 개선의 물꼬를 터야 한다고 주장한 바 있음.
- 핵심은 우리가 선제적으로 나서서 우리의 주도로 미국과 중국이 같은 방향으로 대북정책을 펼치도록 하자는 것임.
- 이번 정보위 미국 출장에서 만난 사람들의 다수 의견은 한국과 미국 간 의견차이가

생기면 안 된다는 것임. 한미의견차는 곧 대북정책 효과 약화로 나타나고, 북한에게 운신의 폭을 준다는 것임.

- 김준형 교수의 지적처럼 우리는 지금 박근혜 정부의 외교실패, 트럼프 당선이라는 더불 딥에 빠져 있음. 게다가 한국경제의 어려움속에 미국의 통상압력이 거세질 가능성도 있음. 그러나 오히려 지금이 기회가 될 수 있음.
- 트럼프 정부의 특징이 예측불가능과 불확실성이라면 우리가 얼마만큼 하나된 목소리로 설득하느냐에 따라 정책 방향이 결정될 수도 있음.
- 특히 국정농단,국기문란으로 박근혜정부의 신뢰가 바닥에 떨어진 지금. 박근혜 정부의 외교정책이 대한민국 전체를 대변하지 못했다는 것을 확인시킬 수 있는 기회이기도 함. 이런 점에서 김준형 교수가 언급한 의회 외교가 한 방법이 될 수도 있음. 행정부가 기능하지 못하는 지금과 같은 상황에서 외교안보를 대처하는 방법으로, 국회 차원의 교류를 늘리고 정당 간 입장을 교류하는 것도 모색해야 함.
- 북한의 핵무기를 포함한 군사위협을 방어하고 한반도 비핵화를 실현하기 위해서는 군사동맹인 미국의 협조는 전제조건임. 그러나 북한이 대외무역의 90%를 의존하고 있는 중국의 협조 또한 필수불가결한 상황임. 결국 우리는 한반도 문제를 풀어가는데 있어 미국과 중국을 동시에 만족시켜야 하는 솔로문의 지혜가 필요한 상황임.
- 트럼프 당선으로 미국의 새로운 대외정책이 수립되는 열린 공간, 박근혜 정부의 현정 농단으로 실패한 외교정책을 수정할 수 있는 열린 공간, 이 두 공간을 슬기롭게 대처하고 활용할 수 있는 지혜가 어느때보다도 필요한 상황임.



## memo

## memo

## memo

## memo

## memo

memo

Handwriting practice lines consisting of 20 horizontal dotted lines.

민주연구원 주최 공개토론회

## 미국의 신행정부 출범과 한반도정책 전망