

## 트럼프 행정부의 한반도정책

### 전략문서에 나타난 다음 단계(next stage)

The Trump Administrations Policy toward the Korean Peninsula - The Next Stage in the U.S. Strategic Documents

---

저자 (Authors)	손한별, 이진기 Sohn, Han-Byeol, Lee, Jin-Ki
출처 (Source)	<a href="#">한국군사 (3)</a> , 2018.6, 1-38(38 pages) <a href="#">Korean Journal of Military Affairs (3)</a> , 2018.6, 1-38(38 pages)
발행처 (Publisher)	<a href="#">한국군사문제연구원</a> Korea Institute for Military Affairs
URL	<a href="http://www.dbpia.co.kr/journal/articleDetail?nodeId=NODE07544108">http://www.dbpia.co.kr/journal/articleDetail?nodeId=NODE07544108</a>
APA Style	손한별, 이진기 (2018). 트럼프 행정부의 한반도정책. 한국군사(3), 1-38
이용정보 (Accessed)	이화여자대학교 203.255.***.68 2020/04/25 15:44 (KST)

---

#### 저작권 안내

DBpia에서 제공되는 모든 저작물의 저작권은 원저작자에게 있으며, 누리미디어는 각 저작물의 내용을 보증하거나 책임을 지지 않습니다. 그리고 DBpia에서 제공되는 저작물은 DBpia와 구독계약을 체결한 기관소속 이용자 혹은 해당 저작물의 개별 구매자가 비영리적으로만 이용할 수 있습니다. 그러므로 이에 위반하여 DBpia에서 제공되는 저작물을 복제, 전송 등의 방법으로 무단 이용하는 경우 관련 법령에 따라 민, 형사상의 책임을 질 수 있습니다.

#### Copyright Information

Copyright of all literary works provided by DBpia belongs to the copyright holder(s) and Nurimedia does not guarantee contents of the literary work or assume responsibility for the same. In addition, the literary works provided by DBpia may only be used by the users affiliated to the institutions which executed a subscription agreement with DBpia or the individual purchasers of the literary work(s) for non-commercial purposes. Therefore, any person who illegally uses the literary works provided by DBpia by means of reproduction or transmission shall assume civil and criminal responsibility according to applicable laws and regulations.



# 트럼프 행정부의 한반도정책

## —美 전략문서에 나타난 “다음 단계(next stage)”—

### The Trump Administration's Policy toward the Korean Peninsula — “The Next Stage” in the U.S. Strategic Documents —

손한별\* · 이진기\*\*

(Sohn, Han-Byeol · Lee, Jin-Ki)

- I. 서론
- II. Post-Primacy 시대, 미국의 딜레마
- III. 트럼프 행정부의 대외정책
- IV. 트럼프 행정부의 한반도정책
- V. 결론: 진화하는 한반도정책과 한국의 적응

#### ◀ 국문 초록 ▶

본 논문은 “미국의 한반도정책은 무엇인가?”를 살펴보는데 목적이 있다. 트럼프 대통령의 취임 1년을 맞아 공개되고 있는 다양한 전략문서를 중심으로 한반도정책을 구체화하였다. 논문의 주요내용과 함의는 다음과 같다. 첫째, 탈패권의 시대에 미국이 처한 딜레마 상황에 대한 이해가 필요하다. 탈냉전 이후 국제질서의 변화에 따라 미국은 더욱 극명한 딜레마 상황에 처해있다. 트럼프 행정부는 철저한 “미국 우선주의”를 통해 이러한 딜레마를 극복하고자 한다. 트럼프 행정부의 한반도정책 역시 이러한 기조 속에서 결정되는 것이다. 둘째, 미국 행정부의 한반도정책은 변화와 지속을 동시에 겪어왔다. 다양한 변수에 따라 진화해온 미국의 한반도정책이 기획되는 과정과 절차, 주요 행위자와 이해관계를 파악하고, 주도적인 관계를 설정할 수 있도록 노력을 기울여야 한다. 셋째, 트럼프 행정부의 전략문서를 통해 한반도정책의 윤곽을 이해할 수 있다. 한국에 대한 동맹정책과 북핵문제 해결로 대표되는 대북정책은 동전의 양면처럼 분리할 수 없는 것이며, 미국의 국익에 기여하는 방향으로 재편되고 있다. 트럼프 행정부의 전략문서를 통해 한반도정책을 이해함으로써 한국의 전략적 공간을 확보하고 상황을 유리한 방향으로 이끌 수 있을 것으로 기대한다.

**주제어:** 트럼프 행정부, 미국의 대외정책, 한반도정책, 미국 전략문서, 국가안보전략, 국가방위전략, 핵태세검토보고서

\* 국방대학교 군사전략학과 교수, email: han.b.sohn@gmail.com

\*\* 합동참모본부 전략기획부, email: cadet4sky@gmail.com

## I. 서론

한반도 4월 위기설은 매년 반복되었다. 새해에 들어설 때마다 남북한 정상은 대화와 평화에 대한 기대감을 내놓았지만, 어김없이 4월이 되면 군사적 긴장이 높아졌다. 일각에서는 한미 연합군이 3월부터 실시하는 키리졸브(KR)/독수리(FE) 연습을 긴장의 원인으로 지목하기도 하지만, 연합전시증원연습인 KR은 1994년부터, 연합야외기동연습인 FE는 이미 1961년부터 연례적으로 실시해오던 것이다.<sup>1)</sup> 최근 3년간의 사례만을 살펴봐도 4월 위기설은 늘 북한의 도발로부터 시작되었다. 2015년 3월 12일 북한은 동해로 지대공미사일 7발을 발사한 이후, 22일에는 “대북전단 살포시 화력타격”을 위협했고, 4월 3일과 7일 연이어 단거리 미사일을 발사했다. 2016년 2월 23일에는 최고사령부 성명서로 “청와대와 미 본토를 타격”할 것을 위협하였고, 3월 초 연이은 미사일 발사와 함께 핵탄두와 KN-08 사진을 공개하고, “탄도로켓트 대기권 재돌입 환경 모의시험 성공”을 선언한 바 있다.<sup>2)</sup> 2017년에도 2월부터 4월까지 여섯 번에 걸친 미사일 발사시험으로 도발을 했다.

여기에 모두의 예상을 깨고 제45대 미국 대통령으로 취임한 도널드 트럼프(Donald Trump)는 한반도의 불확실성을 가중시켰다. 멕시코 국경장벽 설치, 반이민 행정명령 등 트럼프 대통령이 취임 직후 내놓은 정책들은 “유례가 없는 대통령(A President without Precedent)”<sup>3)</sup>에 대한 우려를 증폭시켰다. 또 야심차게 내놓았던 대북공약들이 구체화되기도 전에 북한이 연이은 미사일 발사실험을 계속하면서 트럼프의 심기를 건드렸다. 2017년 8월 8일 트럼프 대통령이 “세계가 경멸하지 못했던 화염과 분노(fire and fury)에 직면할 것”이라고 경고하면서 한반도에서는 다시 긴장감이 높아졌다. 이후 북한에 대한 “예방공격(preventive strike)”을 고려 중이라는 신호는 다양하게 나타났고, 이에 대한 논의들이 뒤이었다.<sup>4)</sup> 미국 내에서도

1) 장삼열 등, 『한미동맹 60년사』 (서울: 국방부 군사편찬연구소, 2013), pp. 174-177.

2) 국방부가 공식발표한 “남북 군사관계 일지”는 국방부, 『2016 국방백서』 (서울: 국방부, 2016), pp. 241-250.

3) Jonathan Pollack, “Donald Trump and the Future of U.S. Leadership: Some Observations on International Order, East Asia, and the Korean Peninsula,” 제5회 한국국가전략연구원-브루킹스연구소 국제회의 (2017.2.)

4) James Griffiths, Paula Hancocks, and Alexandra Field, “Tillerson on North Korea: Military Action Is ‘an Option,’” CNN (March 17, 2017), <http://www.cnn.com/2017/03/17/politics/tillersonsouth-korea-dmz/index.html>; Jason

예방공격에 대한 우려와 비판이 따르고,<sup>5)</sup> 평창올림픽을 기점으로 한반도에서 평화 분위기가 형성되고 있지만 “전략적 인내는 끝났다”는 미국의 한반도정책에 대한 관심은 지속된다.

한국의 입장에서는 북핵 문제해결과 관련하여 여전히 불확실성과 우려가 큰 가운데, 미국의 한반도정책을 가늠해볼 수 있는 전략문서에 관심이 간다. 2017년 말 공개된 트럼프 행정부의 『국가안보전략(National Security Strategy, 이하 NSS)』을 비롯해 다양한 전략문서는 “미국 우선이라는 강렬한 색조에 의해 변색”되기는 했지만 지속되어 온 미국의 대외정책의 주류로부터 크게 이탈하지 않은 것으로 평가된다.<sup>6)</sup> 2018년 1월에는 『국방전략서(National Defense Strategy, 이하 NDS)』의 요약본이 발표되었는데, NSS 2017에서 제시한 “힘을 통한 평화”, “강한 미군의 재건” 기조를 적극적으로 실행하려는 의지를 피력하였지만, 세부전략이나 구체적 개념이 모호하다는 지적을 받는다.<sup>7)</sup> 한국의 입장에서 관심을 가질 수밖에 없는 북한 핵문제나 한미동맹에 대한 구체적인 정책을 찾기도 어렵다. 2월 『핵태세보고서(Nuclear Posture Review, 이하 NPR)』가 나오면서 북핵에 대한 보다 구체적인 억제전략이 제시되기는 하였으나 한반도정책 전반을 파악하는 데에는 제한될 수밖에 없다.<sup>8)</sup>

Le Miere, “U.S. Prepared to Launch ‘Preventive War’ Against North Korea, Says H.R. McMaster,” *Newsweek* (August 5, 2017),

<http://www.newsweek.com/us-north-korea-warmcmaster-646942>; “Gen. H.R. McMaster on President Trump’s new Iran strategy,” *Fox News* (October 15, 2017),

<http://www.foxnews.com/transcript/2017/10/15/gen-h-r-mcmaster-on-president-trumps-new-iran-strategy.amp.html> (검색일: 2018.2.20.)

5) 대표적인 반대론자의 의견으로, Bruce Klingner, “Save Preemption for Imminent North Korean Attack,” *Backgrounder* (The Heritage Foundation, March 2017) 참고.

6) 이병구, “트럼프 행정부의 대북정책 분석과 전망: 2017 국가안보전략서를 중심으로,” 『안보현안분석』, (서울: 국방대 안보문제연구소) 2018.1.30; Jung H. Pak, “Regime Insecurity or Regime Resilience? North Korea’s Grand Strategy in the Context of Nuclear and Missile Development,” 제6회 한국국가전략연구원-브루킹스연구소 국제회의 (2018.1.17.)

7) 김기주 외, 『NDS 2018, KIDA의 분석과 NDS 요약』 (서울: 한국국방연구원, 2018), pp. 21-22, 원문은 다음을 참조,

<https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf> (검색일: 2018.4.20.)

8) 이병구 외, “전환기 미국의 핵전략: 2018 핵태세검토보고서 분석과 정책적 함의,” 『심층이슈분석』, 국방대 안보문제연구소, 2018.2,

<https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF> (검색일: 2018.4.20.)

저자들이 가장 관심을 갖고 있는 것은 “한반도를 둘러싼 다음 단계는 어찌될 것인가?”하는 것이지만, 4월 27일 남북 정상회담 이후 이어질 주변국의 행보는 여전히 불확실하다. 따라서 본 논문은 우선 미국으로 범위를 한정하여, “트럼프 행정부의 한반도정책은 무엇인가?”에 집중하고 이를 구체화하고자 한다. 이 질문에는 “2018년에 미국 외교정책, 특히 한반도정책의 근본적인 변화가 일어날 것인가?”하는 미국의 향후 정책변화 전망도 포함된다. 그러나 우선 미국 트럼프 행정부의 한반도 인식과 정책기조를 살펴보는 작업이 선행되어야 할 것이다. 트럼프 행정부의 출범 이후 한반도정책 변화에 대한 다양한 기대와 우려가 있었지만 일부 이슈에 국한되어 있었고, 취임 1년을 맞아 공개되고 있는 다양한 전략문서에 대한 분석들은 있지만 이를 통합하여 한반도정책으로 묶어보려는 시도는 많지 않다.

따라서 본 논문은 트럼프 행정부의 전략문서와 연두교서, 개인 트위터 등의 다양한 자료를 토대로 트럼프 행정부의 한반도정책을 구체화하고자 한다. 이를 위해 다음 II장에서는 미국이 직면한 딜레마 상황을 포괄적으로 짚어본다. 탈패권의 시대에 미국이 처한 전략적 상황과 세계전략의 틀 속에서 트럼프 행정부가 취할 수 있는 한반도정책의 범위를 규정해보려는 시도이다. III장에서는 트럼프 행정부의 안보전략은 무엇인지 탈냉전 후 행정부들과의 비교를 통해서 살펴보고자 한다. 과연 무엇이 같고 무엇이 다른지, 어떤 것이 지속되고 어떤 것이 변화했는지에 중점을 둔다. 논문의 핵심인 IV장에서는 과연 한반도정책은 무엇인지 윤곽을 파악해본다. 정책기조는 무엇이며, 정책수단에는 무엇이 있는지, 이들 수단을 활용한 프로그램은 무엇인지를 밝혀보는 것이다. 결론인 V장에서는 이와 같은 논의를 토대로 정책적 함의를 도출하고, 현재의 한반도 정세를 고려하여 향후 전망을 제시하고자 한다.

## II. Post-Primacy 시대, 미국의 딜레마

냉전체제의 종식 이후 미국은 직접적인 위협세력이 없는 단극체제를 맞이하였다.<sup>9)</sup>

9) 탈냉전 당시 국제체계의 변화에 대한 논의로는, Charles Krauthammer, “The Unipolar Moment,” *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 1 (1990/1991); Joseph S. Nye, Jr., “What New World Order?” *Foreign Affairs*, Vol. 71, No. 2 (Spring 1992); “Limits of American Power,” *Political Science Quarterly*, Vol. 117, No. 4 (Winter 2002/2003); William C. Wohlforth, “The Stability of a Unipolar World,” *International Security*, Vol. 24, No. 1 (Summer 1999); Christopher Layne, “The Unipolar Illusion: Why New Great Powers

클린턴(William Jefferson Clinton) 대통령은 1996년 연두교서에서 미국 경제의 회복을 강조하면서, “냉전은 끝났고, 미국이 세계의 경찰국가는 아니지만 가장 강력한 평화유지 세력으로서 지난 50년간 세계평화를 지켜온 리더십을 유지해야 한다”고 주장했다.<sup>10)</sup> 1997년 클린턴 대통령의 2기 취임 연설에서는 19세기를 미국이 대서양에서 태평양까지 확장한 시기로, 20세기는 미국이 자신의 가치를 조화시키며 산업혁명을 주도한 시기로 규정하고, 21세기 미국의 과제로 정보화 혁명과 ‘지구화 주도’를 설정했다.<sup>11)</sup> 현존하는 위협의 부재 속에서 미국의 패권은 『개입과 확산의 국가안보전략』(1994)과 『새로운 세기를 위한 국가안보전략』(1997)에 구체적으로 구현되었고, 1997년 3월, 백악관 안보담당보좌관인 샌디 버거(Sandy Berger)는 탈냉전이라는 수사의 폐기를 선언하고 미국의 항구적 이익과 가치에 부합하는 새로운 국제질서를 수립하는 시기로 접어들었다고 천명했다.<sup>12)</sup>

하지만 21세기에 들어서, 미국은 9.11 테러 이후 등장한 ‘테러리즘’이라는 새로운 안보 위협과 중산층의 붕괴라는 경제위기를 순차적으로 겪으면서 ‘제국(empire)’의 지위를 보장하던 두 가지 조건을 상실하게 되었다. 이른바 “탈패권(Post-Primacy)”의 시대가 열린 것이다. 패권국가로서 절대적인 우위를 점했던 미국의 안보, 경제, 외교분야에서의 국가이익은 이전 시기에는 존재하지 않았던 새로운 도전을 맞이하게 되었다. 탈패권의 시대에 이르러 절대적인 패권국가로서 경합할 수 없었던 선택의 딜레마를 강요받기 시작한 것이다. 미국이 당면한 현실은 하나의 위협을 해결하고 난 뒤 다음 위협을 처리할 수 있는 여유를 허락하지 않는다. 동시적인 위협의 등장은 미국으로 하여금 하나를 선택하고 다른 하나를 포기하도록 만들었다. 모든 위협에 동시적으로 대응할 수 없기 때문에 선택과 집중의 문제가 발생하고, 딜레마의 상황

Will Rise,” *International Security*, Vol. 17, No. 4 (1993); Michael Mastanduno, “Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and U.S. Grand Strategy after the Cold War,” *International Security*, Vol. 21, No. 4 (1997); Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, “American Primacy in Perspective,” *Foreign Affairs* (July/August 2002); John J. Mearsheimer, “Why We Will Soon Miss the Cold War,” *Atlantic Monthly* (August 1990) 참고.

10) William Clinton, “The 1996 State of the Union,” (1996), <https://clinton.presidentiallibraries.us/items/show/16124>. (검색일: 2018.4.20.)

11) William Clinton, “The Inauguration,” <http://www.nytimes.com/1997/01/21/us/the-inauguration.html>. (검색일: 2018.4.20.)

12) 이해정, 『냉전 이후 미국 패권: 자본주의와 민주주의, 전쟁의 변주』 (서울: 한울아카데미, 2017), p. 69.

에 도달한다. 탈패권 시대를 이어받은 트럼프 행정부는 이러한 딜레마를 극복하기 위한 노력으로 '미국 우선주의'로 표방하게 된 것이다.

미국의 패권에 대한 도전은 트럼프 행정부에서 발간한 미국의 전략서 전반에 반복적으로 기술되어 있다. NSS 2017은 점증하는 정치·경제·군사적 경쟁 시대에 있어서 미국은 3대 위협 및 도전에 직면하고 있다고 역설하였다. 특히 수정주의적 경쟁국인 중국과 러시아가 미국의 안보와 번영을 약화시키기 위해 미국의 힘, 영향력, 그리고 이익에 도전하고 있다고 설명하였다.<sup>13)</sup> NDS 2018에서도 동일한 맥락으로 “중국과 러시아는 다른 국가들로부터 경제, 외교, 안보의 결정에 대한 거부권을 인정받음으로써 자신들이 추구하는 바와 일치하는 세계를 만들고자 한다”고 주장한다.<sup>14)</sup> 중국과 러시아가 장기적이고 전략적인 차원에서 미국의 경쟁상대로 재등장했으며, 탈패권의 시대로의 진입을 분명히 한 것이다. 마지막으로 NPR 2018에서도 강대국간의 경쟁 회귀를 언급하며 미국이 처한 국제 안보환경에서 점증하는 불확실성을 지속적으로 강조하고 있다. NPR은 “2010년 이래로, 우리는 강대국 간의 경쟁 구도가 돌아오는 것을 목격했다. 다양한 규모로, 러시아와 중국은 탈냉전시대의 국제 질서와 규범을 크게 바꾸겠다는 의도를 분명히 드러냈다”<sup>15)</sup>면서 미국의 패권이 위협받고 있는 상황을 설명하고 있다.

이 장에서는 부시 행정부부터 트럼프 행정부까지를 개관하여, 트럼프 행정부가 유산으로 받은 21세기 미국의 딜레마를 확인한다. 미국의 딜레마는 다음의 네 가지로 구분할 수 있다.

## 1. 위협인식 : 국가간 전쟁 vs. 새로운 위협

냉전체제의 종식 이후 미국의 주요 위협은 사라진 것처럼 보였다. 하지만 기존 전통적 위협(도전국가)과 새로운 위협(불량국가와 테러리즘)이 수면 아래에서 가라앉아

---

13) The White House, *National Security Strategy of the United States* (Washington, D.C.: The White House, 2017), pp. 2-4, 원문은 다음 참조. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (검색일: 2018.4.20.)

14) Department of Defense, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of The United States of America: Sharpening the American Military's Competitive Edge* (Washington D.C.: Department of Defense, 2018), p. 2.

15) Department of Defense, *Nuclear Posture Review* (2018), p. 6, <https://www.defense.gov/News/SpecialReports/2018NuclearPostureReview.aspx>. (검색일: 2018.4.11.)

있었을 뿐이었다. 부시 행정부에서는 9.11 테러에 의해 테러리즘이 가장 큰 위협으로 등장했으며, 북한과 이란 같은 WMD 확산을 추구하는 불량국가(Rogue Regime)가 주요 위협으로 등장했다. 이들은 전통적 의미의 위협은 아니었다. 이들은 반드시 제거되어야만 하는 대상이었고, 이를 위해 부시 행정부는 필요하다면 자위권적 차원에서 선제행동(preemptively acting)도 불사하겠다는 의지를 표명했다.<sup>16)</sup>

오바마 행정부에 이르러서는 부시 행정부에서 강조되었던 테러리즘 외에도 전통적인 위협이었던 러시아의 재부상과 중국과 인도의 성장을 목도하게 되었다. 비록 “러시아는 강력한 목소리를 다시 내기 시작했다”거나 “세계에서 가장 많은 인구를 보유한 중국과 인도의 지구적 관여가 증가하고 있다”고 우회적으로 표현했지만, 이는 전통적인 도전국가들의 위협이 성장하고 있다는 것을 인식한 것이다. 그 결과로 등장한 것이 오바마 행정부의 ‘아시아로의 재균형(Rebalance to Asia)’ 정책이었다. 오바마 행정부는 분명 중국에 대한 포용 및 협력을 추진한다고 밝히고 있지만, NSS 2010에서는 남중국해의 분쟁이나 중국의 성장을 경계하는 점을 분명하게 확인할 수 있다. 위협에 대한 무게의 중심이 새로운 위협에서 기존의 위협으로 옮겨가고 있는 모습을 보여주었다.<sup>17)</sup>

이러한 위협에 대한 인식의 변화, 즉 위협 우선순위의 변화는 트럼프 행정부에 이르러 중국과 러시아와 같은 전통적인 도전국가들의 위협을 강조하는 형태로 보다 더 선명하게 드러나게 되었다. 냉전 이후 전통적인 위협과 새로운 위협이 모두 수면 위로 올라와있는 현실을 인정한 것이다. 미국은 이 모든 위협에 대해서 혼자 대응할 수 없다는 사실을 잘 알고 있다. 따라서 트럼프 행정부는 공정하고 상호 호혜적인 동맹 관계를 강조하며, 동맹역할 및 분담의 증대를 요구하고 있는 것이다. 하지만 동맹의 존재에도 불구하고 모든 위협을 동시적으로 처리하는 것은 어려운 일이다. 결국 미국은 전통적인 위협과 새로운 위협 사이에서 우선순위를 선택하는 딜레마에 반복적으로 직면하게 될 것이다.<sup>18)</sup>

16) The White House, *National Security Strategy of the United States* (Washington, D.C.: The White House, 2002), pp. 1–6.

17) The White House, *National Security Strategy of the United States* (Washington, D.C.: The White House, 2010), pp. 10–24.

18) The White House, *National Security Strategy of the United States* (Washington, D.C.: The White House, 2017), pp. 2–4.



## 2. 정책기조 : 일방주의 vs. 동맹유지

미국에게 9.11 테러는 과거에는 존재하지 않았던 완전하게 새롭고 치명적인 위협이었다. 부시 행정부는 이러한 위협에 대응하기 위해 공세적 현실주의(Offensive Realism)를 안보전략으로 선택하였다. 다자주의적 접근방법인 UN을 경시하고 미국의 “힘에 의한 평화”를 추구하는 것을 의미한다. 즉, 미국을 위협하는 적에 대응하기 위해 미국의 단독적인 행동도 불사하는 일방주의가 전면에 등장한 것이다. 미국은 위협으로부터 자국을 보호하기 위해서라면 독자적인 군사행동을 불사하겠다는 의지를 표명하였다.<sup>19)</sup> 하지만 일방주의의 기초 하에 이루어지는 독자적인 행동은 테러라는 불명확한 위협을 방어하는데 있어서 절대적으로 필요한 동맹과의 유대관계를 무너뜨리는 결과를 가져올 수도 있다. 동맹의 붕괴는 다시 테러리즘의 창궐로 이어졌다.<sup>20)</sup> 테러리즘으로부터 미국의 본토를 방어하기 위한 미국의 일방주의는 동맹과의 관계를 무너뜨리고, 손상된 국제적 네트워크로는 해결되지 않는 테러리즘에 대응하기 위해 미국은 일방주의를 더욱 강화한다. 반대로 다자주의에 의존한 문제해결은 테러세력에 대한 보복의 효율성을 떨어뜨린다. 부시 행정부가 강력하게 반테러리즘을 주장하며 전쟁도 불사하는 의지를 표명했지만 테러리즘을 완벽하게 해결하지 못한 이유는 이러한 딜레마에 적합한 전략을 제시하지 못했기 때문이다.

오바마 행정부도 이와 같은 딜레마로부터 자유로울 수 없었다. 오바마 대통령은 부시 행정부의 일방주의에 대한 반성을 통해 다자주의를 바탕으로 한 안보전략을 채택하였다. 오바마 행정부의 NSS 2010에서는 “그 어느 국가도, 아무리 강력한 국가라 할지라도 혼자서 지구적 도전을 감당할 수 없다”<sup>21)</sup>고 선언했다. 즉, 미국의 독자적인 노력만으로 위협에 대응할 수 있다는 논리의 한계를 인정하며 부시 행정부보다

---

19) 미국의 독자적 군사행동이란 부시 행정부가 국가안보전략에서 언급한 선제공격 (Preemptive Strike)을 의미한다. 이러한 선제공격은 부시 독트린(Bush Doctrine)이라고 정의할 수 있는데 자세한 내용은, 김영호, “부시 독트린의 의미와 한계,” 『한국정치외교사논총』 제26권 제1호, 한국정치외교사학회, 2004, p. 457.

20) 이혜정은 테러리즘과 관련된 미국의 일방주의와 동맹의 협력 관계의 알고리즘을 다음과 같이 설명하고 있다. “테러리즘은 군사력으로 ‘박멸’되지 않는다. 국제적 네트워크를 지닌 테러리즘에 대한 효과적 처방전은 그에 대응하는 국제적 협력의 네트워크를 건설하는 것이다. (그러나) 신보수주의의 일방주의는 국제적 협력을 도출하고 초국가적 영역의 문제 해결에 기반이 되는 미국의 연성권력을 침식한다.” 이혜정, 『냉전 이후 미국 패권: 자본주의와 민주주의, 전쟁의 변주』, p. 105.

21) The White House, *National Security Strategy of the United States* (2010), p. 1.

동맹의 중요성을 더욱 강조하게 된 것이다.

하지만 테러리즘은 사라지지 않았고, 오히려 9.11 테러와 같은 거대한 규모의 물리적 테러뿐만 아니라 사이버 테러나 차량을 이용한 테러와 같이 불특정 다수를 공격하는 다차원적 테러가 증가했다. 다양해진 미국의 안보현안의 스펙트럼은 여전히 동맹과의 협력이 중요시되어야 하는 상황이 지속되고 있다는 의미로 받아들일 수 있다. 그러나 트럼프 대통령이 “America First”를 외치면서 미국 시민들을 향해 테러의 위협에 대해 경고하는 것<sup>22)</sup>은 이중적(二重的) 의미를 갖는다. 하나는 여전히 테러의 위협은 지속되고 있음을 의미하고, 다른 하나는 다른 존재보다 미국의 본토 방어가 더 중요하다는 것을 의미한다. 이는 ‘미국 우선주의’라는 단어에서 드러나듯이, 이전 오바마 행정부와는 다른 기조로서 테러에 대응하는 과정에서 동맹과의 협력보다는 테러에 대응한 결과 차원에서 미국 본토 방어에 치중하겠다는 의미로 해석될 수 있다.

### 3. 정책수단 : 외교적 해결 vs. 군사행동

미국은 위협에 대응하기 위한 외교력과 군사력이라는 두 가지 능력을 모두 가지고 있다. 어떤 것을 사용할 것인가라는 선택의 문제가 있으며, 선택을 위한 기준은 일방주의와 다자주의를 바탕으로 한 각 행정부의 외교 정책의 기조였다. 전통적으로 공화당은 현실주의를 기반으로 한 일방주의를 채택하고, 힘(군사력)을 바탕으로 한 ‘강압’의 방식으로 문제 해결을 추구한다. 부시 행정부에서 백악관 안보보좌관을 역임한 콘돌리자 라이스는 다음과 같이 군사력을 최우선적으로 강조했다. “미국 군사력은 전쟁을 억제하고 무력을 시위하며, 역제가 실패하였을 때는 언제나 국방을 위해 전쟁에 임할 수 있다는 확신을 천명해야 한다.”<sup>23)</sup> 이러한 공화당의 군사력을 활용한 문제 해결 방식은 미국 국내 정치에 그 뿌리를 두고 있다.<sup>24)</sup> 보수적 공화당의 기조

22) Donald J. Trump, *Twitter* (2017.2.3.), <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/827499871011819520>.

23) Condoleezza Rice, “Campaign 2000: Promoting the National Interest,” *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1 (January/February 2000), p. 46.

24) 장성민, 김성배는 “레이건으로 대표되는, 소위 건벨트(Gunbelt) 지역을 기반으로 하는 보수적 공화당 세력은 군사비의 증강과 제3세계 좌파 정권에 대한 미국의 군사 개입을 추구했다. 이러한 보수적 공화당 세력은, 공화당의 전통적인 고립주의가 얼마나 철저하게 전세계적 패권주의로 전환되었는가를 극명하게 보여준다.”고 주장했다. 콘돌리자 라이스 외, 장성민 역, 『부시 행정부의

는 아미티지 보고서(Armitage Report)에서 보다 구체화된다. 아미티지 보고서는 클린턴 행정부의 제네바 핵합의를 비판하면서, 부시 행정부에게 외교적 노력이 실패할 경우를 대비하여 ‘억제와 봉쇄의 강화’와 ‘선제공격’을 준비할 것을 조언하고 있다.<sup>25)</sup> 이러한 군사력을 강조한 외교정책 기조는 공화당의 군사적 일방주의 전통의 연장이라 할 수 있다.<sup>26)</sup>

반면, 오바마 행정부는 부시 행정부의 ‘군사력’ 사용을 중심으로 한 일방주의를 반성하면서, 다자주의에 의한 ‘외교적 해결’을 추구하였다. 기본적으로 오바마 행정부에서 인식하고 있는 위협은 이전의 부시 행정부와 마찬가지로 국제적 테러리즘, WMD의 확산, 그리고 실패한 국가 등을 위협으로 인식하였다. 하지만 오바마 행정부는 미국 앞에 놓인 위협들이 세계화, 정보화 시대의 특성으로 인해서 군사적 수단과 일방주의적 접근 방식만으로는 해결할 수 없다는 한계를 인정했다.<sup>27)</sup> 이는 오바마 행정부가 필연적으로 떠안을 수밖에 없었던 부시 행정부의 대외정책의 부채에 그 원인이 있다고 할 수 있다. 따라서 오바마 행정부는 ‘군사력’보다는 동맹국, 협력국과의 공동의 대응을 통한 문제 해결, 즉, 외교적 해결을 선택한 것이다. 결과적으로 오바마가 선택한 방식이란 “장기적으로 미국의 안보는 다른 국가들에게 두려움을 주입하는 능력이 아닌 그들의 희망을 말하는 능력에서 비롯되며, 미국이 예의와 품위를 가질 때 가장 잘 작동한다는 것을 의미한다.”<sup>28)</sup> 따라서 오바마 행정부에서는 군사력을 사용하기 전에 미국의 합법성을 강화하고 미국의 가치가 반영될 수 있는 국제적 지지를 확보한 가운데 모든 외교적 노력을 추구할 것이라고 밝히고 있다.<sup>29)</sup>

2017년 다시 정권을 잡은 공화당의 외교 정책 기조는 오바마 행정부 이전으로 회귀하였다. 외교적 해결보다는 ‘군사력’을 바탕으로 한 ‘힘을 통한 평화 보존’<sup>30)</sup>이라

---

한반도 리포트』(서울: 김영사, 2001), pp. 19-20.

25) Richard Armitage, “A Comprehensive Approach to North Korea (Armitage Report),” *Strategic Forum*, No. 159 (National Defense University, March 1999), pp. 1- 8.

26) 콘돌리자 라이스 외, 『부시 행정부의 한반도 리포트』, p. 21.

27) The White House, *National Security Strategy of the United States* (2010), p. 20.

28) 이상현, “오바마 행정부의 국가안보전략,” 『정세와 정책』, 세종연구소, 2010.7. p. 12, [http://www.sejong.org/board/bd\\_news/1/egolist.php?bd=2&itm=&txt=&pg=10#none](http://www.sejong.org/board/bd_news/1/egolist.php?bd=2&itm=&txt=&pg=10#none). (검색일: 2018.4.13.)

29) The White House, *National Security Strategy of the United States* (2010), p. 22.

30) The White House, *National Security Strategy of the United States* (2010), p. 25.

는 기치를 내세우게 된 것이다. 이에 대해 김기주는 트럼프 행정부의 외교정책 기조는 “선 군사력 건설과 군사적 우위(overmatch) 확보 후 실리주의적 대외개입 기조를 추구하며, 이는 강한 군사력을 기반으로 외교·경제제재를 동반하는 강압 외교의 강화”라고 정리하고 있다<sup>31)</sup>. 하지만 트럼프 행정부가 부시 행정부가 추구한 군사력 중심의 외교 정책 기조로 단순히 회귀한 것을 의미하는 것은 아니다. 부시 행정부는 군사력 사용(use of force)에 무게 중심이 있었다면, 트럼프 행정부는 외교적 협상을 위해 상대방을 ‘강압(coercion)’하기 위한 수단으로서 군사력을 전면으로 내세운다는 차이가 있다. 최근 미국 매티스 국방장관과 송영무 장관은 공동성명에서 “한미 양국은 북미정상회담의 유리한 조건을 형성하기 위하여 국방 차원의 지원을 결의한다”고 발표하였다.<sup>32)</sup> 트럼프 행정부가 인식하고 있는 군사력의 역할을 정확하게 표현한 것이다.

#### 4. 지역정책: 아시아 vs. 중동

9.11 테러 이후 부시 행정부 1기에서는 모든 외교·군사적 노력의 중심을 중동 지역으로 옮긴 것처럼 보였다. 2002년 부시 행정부의 NSS 2002에서도 북한은 WMD를 확산하려는 시도를 지속하는 국가로 단 한번만 언급되었을 뿐,<sup>33)</sup> 대부분의 위협은 탈레반과 알카에다와 같은 테러리즘을 추구하는 테러집단으로 명시하였다. 부시 행정부 2기에 들어서는 테러와의 전쟁에서 승리하기 위해서는 폭정의 종식 및 민주주의의 확산이 필요함을 주장했다. 이를 위해서 2006년 NSS에서는 테러리스트와 더불어 주요한 위협으로 명시된 불량국가에 북한이 이름을 올리면서 NSS 2006에서는 북한이 9번이나 거론되었지만 어디까지나 테러리스트를 지원하는 세력으로서 불량정권을 의미한 것이다.<sup>34)</sup> 부시 행정부의 핵심적인 위협의 중심은 중동에 존재하는

31) 김기주 외, 『NSS 2017: KIDA의 분석과 NSS 요약』 (서울: 한국국방연구원, 2017), p. 16.

32) Department of Defense, US-RoK Defense Ministers Meeting Joint Statement (2018.6.1.), [https://media.defense.gov/2018/Jun/02/2001926071/-1/-1/1/20180601\\_JPR%20FOR%20SLD%20FINAL%20\(005\).PDF](https://media.defense.gov/2018/Jun/02/2001926071/-1/-1/1/20180601_JPR%20FOR%20SLD%20FINAL%20(005).PDF). (검색일: 2018.6.5.)

33) The White House, *National Security Strategy of the United States* (2002), p.14.

34) 1) 예방차원에서 테러리스트 공격, 2) 테러리스트와 불량국가들 간 대량살상무기 거래 차단, 3) 불량국가들의 테러리스트 그룹 지원 차단, 4) 테러리스트들의 특정국가 기지사용 차단 등을 명시하고 있다. 송대성, “2006년 미국의 국가안보전략(NSS) 핵심내용 및 의미,” 『정세와 정책』, 세종연구소, 2006, p. 2.

탈레반과 알카에다와 같은 테러리스트 집단이라고 할 수 있었다.

오바마 행정부는 북한을 이란과 더불어서 WMD를 확산하는 국가라고 명시하면서도 핵을 포기할 경우 국제 사회로의 정치·경제적 통합의 길로 나아갈 수 있다는 다소 유화적인 태도를 보이기도 하였다.<sup>35)</sup> 이를 두고 ‘전략적 인내’라는 명칭이 붙여졌다.<sup>36)</sup> 하지만 ‘아시아로의 회귀 정책’에도 불구하고, 오바마 행정부는 본질적으로 이란 핵문제 해결을 북한의 핵보다는 우선시 했으며, 중국의 성장이 아시아로의 회귀 정책에 대한 직접적인 원인이었지 북한의 핵문제가 핵심적인 문제는 아니었다고 보여진다. 오바마는 2014년 8월 이라크 내 이슬람국가에 대한 공습을 결정하면서,<sup>37)</sup> 다시 중동전을 시작했다. 끝나지 않은 테러가 중동에서 미국의 발목을 잡은 것이다.<sup>38)</sup> 이러한 상황에서 오바마 대통령은 2012년 『국방전략지침(Defense Strategic Guidance)』에서 재정적 위기를 극복하기 위해 두 개의 동시 전쟁을 포기하는 전략적 선택을 하였다.<sup>39)</sup> 따라서, 재정위기와 중동전의 재참전으로 오바마 행정부에서의 전략적 선택의 중심도 결국 중동에 있었다고 결론내릴 수 있다.<sup>40)</sup>

트럼프 행정부에 이르러서는 무게 중심이 아시아로 이동한 것을 확인할 수 있다.<sup>41)</sup> 하지만 이는 단순히 북한의 핵문제를 위한 전략적 선택이라고 할 수 없다.

---

35) The White House, *National Security Strategy of the United States* (2010), p. 23.

36) 김기주 외, 『NSS 2017: KIDA의 분석과 NSS 요약』, p.17.

37) Barack Obama, “Statement by the President” (2014.8.7.), <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/08/07/statement-president>. (검색일: 2018.4.13.)

38) 이혜정은 다음과 같이 평가하였다. “미국은 패권의 재구축을 위한 공간으로서 동아시아에 주목했지만, 동아시아로의 전략 배치는 재정위기로 인해 어려움을 겪어 왔고, 대안으로 추진해온 동맹의 강화는 동아시아 안보 불안정을 증폭시켜 왔으며, 급기야는 중동전의 재개로 아시아 재균형의 과정이 후순위로 밀린 듯하다.” 이혜정, 『냉전 이후 미국 패권: 자본주의와 민주주의, 전쟁의 변주』, p. 221.

39) Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense* (January 2012), p. 1, [http://archive.defense.gov/news/Defense\\_Strategic\\_Guidance.pdf](http://archive.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf). (검색일: 2018.4.13.)

40) 코데스만은 중동지역에 집중하는 오바마 행정부의 전략에 대하여 평가하였다. Anthony H. Cordesman, “The Obama Administration: From Ending Two Wars to Engagement in Five -with the Risk of a Sixth,” *CSIS* (December 3, 2014), <https://www.csis.org/analysis/obama-administration-ending-two-wars-engagement-five-%E2%80%93risk-sixth>. (검색일: 2018.4.13.)

41) 김기주 등은 오바마 행정부 국가안보전략과 트럼프 행정부의 국가안보전략을 비교하면서 “북한 핵 문제 해결에 정책의 최우선순위 부여”한 것을 주목한다. 김기주 외, 『NSS 2017: KIDA의 분석

중국과 러시아를 미국에 도전하는 수정주의적 경쟁국으로 명시한 트럼프 행정부는 북한의 핵위협이라는 문제를 활용하여 중국과 러시아를 압박하기 위한 수단으로 활용할 수도 있다. 한반도는 여전히 미국 입장에서는 중국과 러시아를 견제하기 위한 전진기지이자 지정학적으로 매우 중요한 거점이기 때문이다. 하지만 모든 전략적 무게의 중심이 중동 지역에서 아시아로 옮겨온 것은 아니다. ISIS가 격퇴된 이후 시리아를 거점으로 한 중동지역에서의 지역 패권에 대한 공백에 대한 우려가 남아 있다. 시리아에 대한 폭격은 단순히 화학무기 사용에 대한 보복이 아니라 ISIS가 사라지고 난 이후의 지역 패권에 대한 이란과 러시아의 접근을 사전에 예방하기 위한 조치로 판단할 수 있다. 따라서 현재 한반도에서 이루어지고 있는 평화적 구상은 중동지역에서의 주요한 조치를 위한 사전 정지(整地)작업으로 판단된다.<sup>42)</sup> 따라서 트럼프 행정부는 북한의 위기를 서둘러서 봉합하고 다시금 중동지역에 집중할 가능성도 높다.

### III. 트럼프 행정부의 대외정책

오늘날 트럼프 행정부의 한반도정책은 무엇인지를 정확하게 읽기 위해서는 딜레마 상황 속에서 미국이 어떠한 대외정책을 가지고 있는지를 먼저 이해해야 한다. 이해정의 연구는 역사적 배경, 전략의 기초, 위협인식, 대북인식, 전쟁의 규정, 외교의 과제로 21세기 미국 국가안보전략 변화의 흐름을 읽었다.<sup>43)</sup> 본 논문은 논의를 트럼프 행정부로 확대하여, 트럼프 행정부의 국가안보전략을 이전 행정부들의 대외정책과 비교하여 분석할 것이다. 이러한 비교 분석은 큰 틀에서 21세기 미국의 국가안보전략 변화의 흐름을 살펴볼 수 있는 기회를 제공하게 될 것이다.

과 NSS 요약』, pp. 16-17.

42) 2012년에 오바마 행정부에서 발간한 『Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities For 21st Century Defense』에서 이러한 기초를 확인할 수 있다. 이 전략문서에 따르면 미국은 두 개의 지역에서 동시에 전쟁을 치르는 국가안보전략을 포기한다고 선언하고 있다. 이후 미국은 하나의 전역에서 주요 위협을 처리하는 것에 집중하고 난 뒤에 다른 전역으로 국가의 역량을 집중하는 미국 국가안보전략을 채택하고 있다. 이러한 결과는 결국 전쟁을 수행할 수 있는 국방예산의 한계에 기인하는 것이다. Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities For 21st Century Defense*, p. 1.

43) 이해정의 연구는 부시 행정부 1기에서 오바마 행정부까지만 이루어졌을 뿐, 트럼프 행정부에 대한 변화를 포함시키지는 못했다. 이해정, 『냉전 이후 미국 패권: 자본주의와 민주주의, 전쟁의 변주』, pp. 159-163.

## 1. 역사적 배경과 위협인식

우선적으로 확인해야 할 사항은 트럼프 행정부의 대외정책이 등장하게 된 역사적 배경과 위협인식을 살펴보는 것부터 시작해야 할 것이다. 부시 행정부부터 오바마 정부에 이르기까지 각 정부의 국가안보전략이 변화하는데 있어서 중요한 원인을 제공한 역사적 배경이 존재했다. 부시 행정부 1기에서는 9.11 테러가 있었고, 부시 행정부 2기에서는 이라크 전쟁이, 오바마 정부에서는 미국발 세계경제위기라는 명확한 역사적 배경이 존재했다. 하지만 트럼프 행정부의 NSS 2017의 역사적 배경에는 뚜렷하게 드러난 역사적 배경이 식별되지 않는다. 하지만 미국의 모든 정권의 역사 탄생이 안보와 경제의 위협에 기반으로 했다는 사실을 인식하고 트럼프 행정부 탄생의 역사적 배경을 살펴보면 그 답이 나올 수 있다. 21세기가 시작과 거의 동시에 진행된 테러로부터의 위협은 여전히 끝을 알 수가 없었고, 노동자 계급의 경제적 불만은 기존 오바마 정부를 비롯한 정치권에 대한 불만으로 이어졌다.<sup>44)</sup> 세계적 차원에서의 경제 위기가 오바마 행정부의 전략의 변화를 이끌었다고 한다면 미국 국내적 차원에서의 경제 위기가 트럼프 행정부의 탄생을 만들었다. 이러한 트럼프 행정부는 국가안보전략의 변화를 국내적 차원의 경제 위기를 극복하기 위한 방법을 찾는 것에서 출발했다고 볼 수 있다.

그 결과가 ‘미국 우선주의’이다. 미국 국내의 경제적 위기는 중국의 성장에 따른 미국의 경제적 손해에 기인한다는 트럼프 대통령의 인식이 미국의 유권자들을 설득할 수 있었다. 따라서 트럼프 대통령은 국내적 위기의 근원을 외부에서 찾고 있는데, 이러한 그의 사고 체계에서 식별된 가장 중요한 위협이 중국이다. 그는 대통령 후보 시절부터 중국 성장의 위협성을 끊임없이 주장해왔다.<sup>45)</sup> 최근 미국이 시행한 중국의 통신업체 ZTE에 대한 제재와 이를 해제하기 위한 천문학적 벌금의 부과<sup>46)</sup>나 중국과

---

44) 딩글은 “오바마의 자동차산업 구제에도 불구하고 미시간의 노동자들은 실질임금 하락, 고용 불안, 테러 위협 등 경제와 국가안보의 위협 때문에 오바마 정부에 전혀 감사해하지 않는다.”라고 미국의 국내 정치 상황을 설명했다. Debbie Dingell, “I Said Clinton Was in Trouble with the Voters I Represent. Democrats Didn't Listen,” *The Washington Post*, 2016.11.10, [https://www.washingtonpost.com/opinions/i-said-clinton-was-in-trouble-with-the-voters-i-represent-democrats-didnt-listen/2016/11/10/0e9521a6-a796-11e6-ba59-a7d93165c6d4\\_story.html?utm\\_term=.8880750fed0d](https://www.washingtonpost.com/opinions/i-said-clinton-was-in-trouble-with-the-voters-i-represent-democrats-didnt-listen/2016/11/10/0e9521a6-a796-11e6-ba59-a7d93165c6d4_story.html?utm_term=.8880750fed0d). (검색일: 2018.4.12.)

45) Hannah Beech, “Donald Trump Talked a Lot About China at the Debate. Here's What China Thought About That,” *TIME* (2016. 9. 27), <http://time.com/4509121/china-presidential-debate-hillary-clinton-donald-trump/>. (검색일: 2018.6.5.)

의 관세 전쟁은 이러한 트럼프의 전략적 기조와 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 이러한 트럼프의 논리가 유권자들에 의해 선택되었다는 증거는 전통적으로 민주당의 아성이었던 중서부의 러스트 벨트에서 트럼프가 승리한 사실만으로도 충분히 확인할 수 있는 부분이다.<sup>47)</sup> 이에 따라 트럼프 행정부는 “미국 우선주의 국가안보전략”을 채택하였고, “미국의 경제적 번영 향상”을 강조하며, “중국과 러시아라는 수정주의 국가의 위협”을 명시하게 된 것이다.<sup>48)</sup>

중국 위협과 관련하여, 부시 행정부는 9.11 테러의 원점과 지원세력을 제거하기 위한 중동 지역을 가장 큰 위협의 대상으로 인식했다면, 오바마 행정부에 이르러 중국의 성장을 위협으로 인식하기 시작했다는 차이가 있다. 그에 대한 대응으로 아시아로의 재균형 정책이 등장한 것이다. 물론 오바마 행정부까지는 중국을 가장 큰 위협의 대상이라고 인식하지는 않았다.<sup>49)</sup> 그러나 트럼프 대통령은 중국의 성장이 경제적인 위협일 뿐만 아니라, 안보적인 위협을 동반하고 있다고 인식한다.<sup>50)</sup> 트럼프 행정부의 NSS 2017에서는 군사적 경쟁국인 중국과 러시아와의 군사력 격차 감소에 따른 위기의식이 반영되었으며, 이에 대응하기 위한 미국의 군사력 증강 및 현대화에 집중적으로 투자할 것을 천명하고 있다. 또 중국을 수정주의 국가라고 표현하면서, 지역 차원의 전략에서 가장 먼저 인도-태평양 전략을 설명하고 있다. 경제적으로 자유롭고 개방된 해로를 유지할 수 있는 지역으로, 미국 기업을 위한 신뢰할 수 있는 시장 접근성 확보를 추구한다고 명시하고 있다. 또한 군사 및 안보 관련, 어떠한 적도 억제하고 필요시 물리치기 위한 전진배치태세를 유지할 것이라고 천명하며 경제

46) 장민제, “미국, 중국 ZTE에 벌금 17억 달러 부과할 듯,” 『시사위크』, 2018.6.2.

<http://www.sisaweek.com/news/articleView.html?idxno=109009>. (검색일: 2018.6.5.)

47) Josh Pacewicz, “Here’s the real reason Rust Belt cities and towns voted for Trump,” *The Washington Post*, 2016.12.20, [https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/12/20/heres-the-real-reason-rust-belt-cities-and-towns-voted-for-trump/?utm\\_term=.4771489b9e81](https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/12/20/heres-the-real-reason-rust-belt-cities-and-towns-voted-for-trump/?utm_term=.4771489b9e81). (검색일: 2018.3.18.)

48) The White House, *National Security Strategy of the United States* (2017), pp. 2–3.

49) 김기주는, 중국은 포용 정책 및 협력을 추진해야 할 대상이었으며, 오히려 2014년 크림반도 합병 및 우크라이나 사태 개입 등의 문제로 인해서 러시아의 공세적 행위를 비판하며 러시아를 더 큰 위협으로 인식했다. 김기주 외, 『NSS 2017: KIDA의 분석과 NSS 요약』, p. 17.

50) 2013년 그의 트위터에는 이미 “중국은 우리의 친구도 동맹도 아니다. 중국은 우리를 넘어서려 하고 있고, 미국이 현명하지 못하고 단호하지 못하면 중국은 미국을 넘어설 것이다.”라며 중국 위협을 경고해왔었다. Donald Trump, Twitter (2013.2.21.),

<https://twitter.com/realdonaldtrump/status/304690887248707584>. (검색일: 2018.4.12.)



안보 모든 면에서 중국을 견제하는 지역 전략을 제시하고 있다.<sup>51)</sup>

트럼프 행정부의 중국에 대한 위기의식은 NPR에서도 고스란히 드러나고 있다. “2014년 러시아의 우크라이나 사태는 강대국 간 경쟁 회귀 및 충돌 가능성 증가에 대한 미국의 현실 인식을 촉발시킨 계기가 되었고, 공세적인 중국의 핵전력 증가에 대한 대응 전략 전환 시도가 필요하다”면서 위기의식을 분명히 하였다.<sup>52)</sup> 또 다른 사례는 2018년도 국방수권법 (National Defense Authorization Act, NDAA) 이다. 트럼프 대통령은 북한의 위협을 내세우며 미사일방어 프로그램을 확대하기 위한 추가 예산 40억 1천만 달러를 포함한 58억 7천만 달러를 요청했고 상하원협의회는 이를 받아들여 2018년 국방 예산을 수정하였다.<sup>53)</sup> 단지 북한의 미사일 위협에 대비한 것이라기보다는, 장기적 관점에서 북한을 지렛대로 활용하여 중국을 자극하지 않으면서 미사일방어 능력을 확충하기 위한 전략문서의 기초를 받아들인 것이다.

## 2. 전략 기초와 전쟁에 대한 규정

국내적 위기와 외부적 위협의 성장이 트럼프 행정부의 대외정책의 주요한 이유였다면, 이를 극복할 수 있는 목표의 설정이 트럼프 행정부가 취해야 할 다음 단계였을 것이다. 위기를 극복하기 위한 트럼프 행정부는 이전과는 다른 아주 선명하고 극단적인 전략의 기초를 제시하였다. 트럼프 행정부의 국가안보전략의 서론의 도입에는 다음과 같이 전략의 기초가 적혀있다.

“미국 우선주의 국가안보전략은 미국식 원칙, 미국의 국가이익에 관한 냉정한 평가, 그리고 미국이 현재 직면한 도전과 맞서고자 하는 결의에 기반을 두는 전략이다. 또한 이념이 아니라 결과를 따르는 원칙에 입각한 현실주의의 전략이다.”<sup>54)</sup>

51) The White House, *National Security Strategy of the United States* (2017), pp.45-46.

52) 이병구 외, “전환기 미국의 핵전략: 2018 핵태세검토보고서(NPR) 분석과 정책적 함의,” 『심층이슈분석』 2018-1, 국방대학교 안보문제연구소, 2018, p. 2.

53) Pat Towell, “FY2018 National Defense Authorization Act,” *CRS Report 7-5700* (June 4, 2018), p. 9, <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R45013.pdf> (검색일: 2018.6.10.)

54) 이병구 외, “전환기 미국의 핵전략,” p. 1.

이전 행정부들이 주장한 ‘자유의 방어·유지·확산’이나 ‘미국 쇠신과 지구적 리더십’이라는 다소 추상적인 전략의 기초를 벗어나, 미국의 본심을 ‘날 것’ 그대로 표현한 것이다. 이러한 트럼프 행정부의 전략의 기초가 트럼프의 직설적인 성향에서만 비롯된 것이라는 판단에는 동의하지 않는다. 미국의 공화당은 이미 과거에도 이러한 현실주의적 관점에서의 미국의 국가이익을 추구하고 있었기 때문이다. 콘돌리자 라이스는 같은 맥락에서 ‘국가이익에 대한 명백한 천명’을 주장했다.<sup>55)</sup> 미국은, 그리고 미국의 공화당은 이전부터 현실주의에 입각한 미국 우선주의를 주장하고 있었다. 다만 그들의 기초가 다른 수사적 표현에 의해서 가려져 있을 뿐이었다. 트럼프 행정부의 원칙에 입각한 현실주의는 궁극적으로 경제안보의 이익을 추구하는 것을 목표로 한다. 경제안보 이익의 추구라는 목표는 동맹국이나 협력국들의 지나친 안보 무임승차가 미국의 경제를 위태롭게 했다는 믿음에서 출발한다. 따라서 트럼프 행정부의 NSS 2017과 NDS 2018에서는 끊임없이 동맹의 공정한 책임의 분담을 요구하고 있는 것이다.<sup>56)</sup>

원칙에 입각한 현실주의라는 트럼프 행정부의 기초는 상대방을 어떻게 다룰 것인지에 대한 ‘방법’에 대한 차이를 만들게 되었다. 즉, 누구와 어떻게 싸울 것인지에 대한 정의, 전쟁의 규정에서도 과거의 행정부와 차별성을 갖게 된다. 21세기에 들어서 미국의 행정부는 각각의 행정부마다 규정하고 있는 전쟁에 차이가 있었다. 다만 큰 흐름 속에서 분석해보면, 전쟁의 대상이 보다 더 선명해진다고 판단할 수 있다. 부시 행정부에서는 대테러전쟁, 예방전쟁 혹은 장기적인 이념전쟁 등과 같이 뚜렷하지 않은 객체를 상대로 전쟁을 수행하였다. 하지만 오바마 행정부에 이르러서는 알카에다 및 그 연계 세력이라는 위협을 대상을 지정했다는 점에서 부시 행정부보다는 대상이 명확해졌다. 트럼프 행정부에 이르러서는 총 5개의 명확한 위협을 기록함으로써 이전 행정부보다는 더욱 명확하게 위협을 제시하고 이에 대한 전쟁의 규정도 정의하고 있다.

55) 콘돌리자 라이스 외, 『부시 행정부의 한반도 리포트』, p. 31.

56) Department of Defense, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of The United States of America: Sharpening the American Military's Competitive Edge* (2018), pp.4-8,  
<https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf> (검색일: 2018.4.12.)

트럼프 행정부가 준비하는 전쟁은 중국과 러시아라는 주요 도전주의 국가들을 대상으로 한 전쟁이며, 북한이란 초국가 집단에 대한 위협에 대비하는 것이라고 할 수 있다.<sup>57)</sup> 이러한 전쟁의 규정은 NSS 2017 이후에 나온 NDS 2018과 NPR 2018에도 그대로 전달되어 미국의 위협 인식과 전쟁준비태세를 판단할 수 있는 기준점을 제시하고 있다. 전쟁의 규정이 명확해진다는 것은 실제 전쟁의 위기가 충분히 고조될 수 있다는 위험성을 내포하고 있으며, 나아가서 정확한 발화점이 명시되었다는 것은 언제든지 ‘그 곳’에서 불이 붙을 수 있음을 의미한다.

### 3. 외교의 과제와 대북 인식

분명한 싸움의 대상도 정해지고 전쟁도 불사하겠다는 의지도 결정된 것이라면, ‘힘을 기반으로 한 일방주의’의 기치를 앞세운 21세기의 새로운 패권국가로서의 모습을 보여야만 하는 것이 자연스러운 수순일 것이다. 당장이라도 누구와도 싸울 것만 같았던 트럼프 행정부는 이러한 예상을 살짝 빗나가고 있는 것처럼 보인다. 그 이유는 패권을 상실한 미국이 현실적인 외교적 과제를 가지고 있기 때문이다. 트럼프 행정부에 이르러 부시 행정부와 오바마 행정부가 선보인 일방주의와 다자주의의 병합적인 모습이 외교의 과제로 등장하게 된다. 표면적으로는 ‘힘을 기반으로 한 미국 우선주의’를 표방한 트럼프 행정부의 외교의 과제는 일방주의적인 성격을 내포하고 있을 것으로 판단된다. 하지만 이는 완벽한 힘을 바탕으로 한 일방주의의 모습과는 다르다. 여전히 미국은 경제적 위기를 극복하지 못하고 있다고 판단하고 있으며, 안보적 위협에 대비하기 위한 재정 획득에 어려움을 겪고 있는 것이 사실이다. 따라서 트럼프 행정부의 NSS 2017과 NDS 2018 모두에서 공정한 동맹의 부담을 강조하고 있는 것이다. 또한, 트럼프 행정부는 여전히 우세한 미국의 군사력을 기반으로 외교를 뒷받침하고 있다는 점 역시, 일방주의와 다자주의를 병합하고 있음을 볼 수 있다. 미국 국방장관 매티스(James Mattis)는 “군사력은 경제와 외교의 수단을 뒷받침 한다”는 말을 지속적으로 강조해왔다.<sup>58)</sup> 표면적으로 매티스의 말은 일방주의를 추구하는

57) 트럼프의 국가안보전략에서는 수정주의적 경쟁국인 중국, 러시아와 불량국가인 북한, 이란, 그리고 초국가 위협집단을 미국을 위협하는 대상으로 지정하였고, 헨리 키신저는 美 군사상원위원회 청문회에서 미국의 국방전략을 ‘2+3 전략’이라고 표현하였다. 자세한 내용은 United States Senate Committee on Armed Services, *Global Challenges and U.S. National Security Strategy* (2018.1.25.), <https://www.armed-services.senate.gov/hearings/18-01-25-global-challenges-and-us-national-security-strategy> 참고.

위협적인 수사로 들릴 수도 있지만, 궁극적으로 미국이 추구하는 바가 경제외교라는 점을 간과해서는 안 된다. 따라서 트럼프 행정부의 외교의 과제는 일방주의와 다자주의를 병합한 형태로 미국의 국익의 극대화하려는 시도라고 볼 수 있다.

일방주의와 다자주의를 병합한 형태의 트럼프 행정부에게 있어서 북한 문제는 고려할 사항이 너무 많아져 버린 난제가 될 수밖에 없었다. 물론 단순히 미국의 외교 기조 때문에 북한 문제가 어려워진 것만은 아니다. 북한의 지속적인 핵무기 개발이 미국으로 하여금 북한 문제를 보다 더 고민하게 만들게 된 또 다른 원인이 되었기 때문이다. 21세기 미국 국가안보전략에서 대북 인식의 변화의 주요 변수는 북한의 핵능력이라고 할 수 있다. 북한이 2005년 2월 10일 핵무기 보유를 공식적으로 처음 선언하기 이전에는,<sup>59)</sup> 미국이 가지고 있는 대북 인식은 WMD 확산의 주요 원인 제 공자로 인식할 뿐, 큰 위협으로 인식하지는 않았다. 하지만 2006년 부시 행정부 2기 이후에는 북한을 긴급한 안보 이익을 위협하는 전복되어야 하는 폭정 국가로 인식하기 시작했다. 1차 핵실험 이후 북한의 핵능력이 고도화되었기 때문이다. 북한의 2017년 9월 6차 핵실험과 ICBM능력 고도화로 인해 북한은 미국에 대한 주요 위협으로 간주되기에 충분했다. 따라서 트럼프 행정부는 북핵 문제 해결을 최우선 순위로 설정하고, 최대 압박과 관여 정책의 대상으로 인식하기에 이르렀다. NPR 2018에서도 북한의 핵능력의 진전을 미국과 동맹국의 안보에 있어 명백하고 심각한 위협으로 평가하며 맞춤형 전략을 제시하고 있다.<sup>60)</sup> NPR에서는 북한이 향후 수개월 안에 핵탄도미사일로 미 본토 타격 능력을 구비할 가능성이 높다는 것을 경고하고 있다. 그만큼 북한의 핵능력은 진전되었고, 트럼프 행정부도 북한을 과거보다는 더욱 강력한 위협으로 보게 된 것이다.

미국 국가안보전략의 변화를 종합해보면 탈냉전의 딜레마 상황에서 행정부별로 어떠한 선택을 해왔는지, 변화를 야기한 변수들과 현재의 흐름을 확인할 수 있다. 미국 국가안보전략의 변화는 ‘군사적, 경제적 위협’으로부터 촉발되지만, 자원의 제약에

58) Department of Defense, “Military Backs Up Diplomatic, Economic Tools Against North Korea, Mattis Says” (2017.7.6.), <https://www.defense.gov/News/Article/Article/1239516/military-backs-up-diplomatic-economic-tools-against-north-korea-mattis-says/> (검색일: 2018.4.11.)

59) “북, 핵무기 제조·보유 공식 선언,” 『한겨레신문』, 2005.2.10., <http://legacy.www.hani.co.kr/section-003000000/2005/02/003000000200502101513413.html> (검색일: 2018.4.11.)

60) Department of Defense, *Nuclear Posture Review* (2018), p. 32.

따라 전략의 변화가 나타난다. 흔히 우려하는 것처럼 트럼프 행정부의 국가안보전략은 단순히 트럼프의 개인의 인식에서만 비롯된 것이 아니라는 점이다. 부시 행정부의 유산, 오바마 행정부에 대한 반대를 통해 형성된 것이며, 21세기에 들어서 미국의 위기와 이에 대한 대응, 그리고 그 반성의 결과로 만들어진 ‘변증법’의 결과라고 볼 수도 있다. 트럼프 행정부의 국가안보전략을 비판하는 이들은 이전보다 강하고 거친 표현으로 인식될 수 있는 트럼프의 단어에만 집중한다. 그러나 트럼프 행정부의 국가안보전략은 현재 미국이 처해있는 안보와 경제상황 속에서 이해해야 하며, 과거 국가안보전략과의 비교를 통해서 그 맥락을 파악할 필요가 있다는 것이다. 그 래야만 트럼프 행정부의 한반도정책을 읽을 수 있다.

## IV. 트럼프 행정부의 한반도정책

### 1. 기본틀

트럼프 행정부의 NSS 2017이 3대 위협으로 명시한 수정주의적 경쟁국인 중국과 러시아, 불량국가인 북한과 한반도에서 맞서고 있음을 고려할 때,<sup>61)</sup> 한반도에 대한 정책을 밝혀보는 것은 미국의 안보전략을 구체화하는 데도 도움이 된다. 트럼프 대통령이 천명해 온 “미국 우선주의” 안보전략은 한반도에도 그대로 적용된다. 트럼프가 선거기간부터 자원의 낭비, 국익추구의 비일관성을 비판해왔다는 점을 고려할 때, 미국 우선주의는 “미국의 국익에 가장 직접적으로 연계된 사안에 한하여 우선순위를 배분하고 정책을 추진하는”<sup>62)</sup> “국익 우선주의”라고 할 수 있다. NSS 2017에서 스스로 밝힌 것처럼 이념보다 결과를 중시하고, 미국의 원칙을 수호하고 증진하는 “원칙에 입각한 현실주의(principled realism) 전략”이다.<sup>63)</sup>

61) NSS가 명시한 3대 위협, 1)미국의 힘, 영향력, 그리고 이익에 도전하고 있는 수정주의적 경쟁국인 중국과 러시아, 2)핵·미사일 개발로 역내 불안정을 초래하고 미국과 동맹국을 위협하며 자국민을 잔인하게 대하고 있는 불량국가인 북한과 이란, 3)미국인의 생명을 위협하고 있는 지하디스트 테러조직부터 국제범죄조직에 이르는 초국가집단 등이다. The White House, *NSS 2017*, pp. 2-3.

62) 박원근 외, “트럼프 행정부의 안보·군사정책: 이익동맹과 국방재건에 의한 “힘을 통한 평화,” 『2017 동아시아 전략평가』, 한국전략문제연구소, 2017, p. 67.

63) The White House, *NSS 2017*, p. 1.

물론 미국이 수호해야 할 사활적 국가이익의 범주는 크게 달라지지 않았다. 오바마 행정부는 2010년 NSS에서 미국, 동맹국과 우방국의 안전보장, 경제의 성장, 보편적 가치의 존중, 미국 리더십에 의해 주도되는 국제질서 등을 제시한 바 있다.<sup>64)</sup> 그러나 국가이익을 지키는 방식에는 분명한 차이가 발견된다. 저자들은 이를 “힘의 축적”으로 개념화했다.<sup>65)</sup> 힘을 축적하는 첫 번째 방법은 전략적 이익을 완전히 배제할 수는 없으나 단기적인 물질적 이익을 추구한다는 것이다. 분명한 중장기적인 경제, 안보이익을 제공할 것으로 평가되는 ‘환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP)’를 탈퇴한 것이 대표적인 사례이다.<sup>66)</sup> 단기적으로 비용이 과다하게 요구되는 대외정책은 추구하지 않을 것이다. 두 번째 방법은 국제적 사안에 제한적으로 개입할 것이라는 점이다. 취임 직후 제시한 6대기조에서 “군사력 재건”을 내세우며, “어떤 국가보다도 강력한 군사력과 최상의 군사태세를 유지”하겠다고 밝힌 바 있지만,<sup>67)</sup> 공화당 정강(Republican Platform 2016)은 “효과적이고, 결과지향적이며, 투명하고, 책임질 수 있는” 경우에만 개입하게 될 것임을 천명한 바 있고,<sup>68)</sup> 두 차례에 걸친 시리아 폭격에서도 이러한 제한적 개입의 기조가 드러난다.

“힘의 축적”을 통한 “미국 우선주의”는 한반도정책에서도 나타난다. 따라서 한반도의 안정과 평화와 같은 가치보다는 물리적 힘의 축적을 통해 대중국 관계에서 우위를 확보하겠다는 것을 의미한다. NSS 2017은 중국과의 경제, 정치, 군사적인 경

64) Thomas Wright, “The National Security Strategy Papers Over a Crisis,” *The Atlantic* (December 19, 2017), <https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/12/trump-national-security-strategy/548756/> (검색일: 2018.3.13.)

65) 트럼프 행정부는 4개의 사활적 국가이익으로 1) 미국 국민, 본토, 생활방식의 보호, 2) 미국의 경제적 번영, 3) 힘을 통한 평화의 지속, 4) 미국의 영향력 증진을 선정하였다. 경제적 번영이 세 번째에서 두 번째로 우선순위가 높아졌고, ‘보편적 가치’가 ‘힘을 통한 평화’로 바뀐 것에서 분명한 차이를 보이고는 있으나, 대체로 미국 대외정책의 관성을 그대로 이어가는 것으로 볼 수 있다. 트럼프 행정부 “힘을 통한 평화”의 기원과 구체적 내용 등에 대해서는, 송승중, “트럼프 시대 미국의 힘을 통한 평화 전략,” 『국가안보전략』, 국가안보전략연구원, 2017. 2.

66) Bilahari Kausikan, “Asia in the Trump Era: From Pivot to Peril,” *Foreign Affairs* (May/June 2017)

67) The White House, “Making Our Military Strong Again,” <https://www.whitehouse.gov/making-our-military-strong-again> (검색일: 2018.4.11.)

68) Ben Key, et al., *Republican Platform 2016* (The Platform Committee, 2016), p. 52, [https://prod-cdn-static.gop.com/media/documents/DRAFT\\_12\\_FINAL%5B1%5D-ben\\_1468872234.pdf](https://prod-cdn-static.gop.com/media/documents/DRAFT_12_FINAL%5B1%5D-ben_1468872234.pdf) (검색일: 2018.1.12.)

쟁관계 속에서, 중국의 위협에 적극적으로 대응해 나갈 것임을 공약하고 있으며, NDS 2018도 중국과의 군사적 대립에 주목하고 있다. NSS 2017에서는 기존의 그것보다 북한에 대한 언급 횟수와 내용이 증가되었음을 확인할 수 있지만, 인식의 증점은 미 본토가 북한의 핵미사일 공격으로부터 위협받고 있는 현실에 집중된다. 결국 한국과의 동맹이든 북한의 핵문제이든 한반도문제를 대중국관계의 하위요소로 판단하며, 단기적인 이익을 추구하는 외교정책의 기조는 한반도에서도 유지된다.

이러한 트럼프 행정부의 기본틀은 현재 진행 중인 북미 정상회담의 과정에서도 확인할 수 있다. 미국은 북미 정상회담에서 중국의 관여를 극도로 경계하고 있는 모양새이다. 특히, 2차 북중 정상회담이후 북한의 강경한 발언들이 쏟아지면서 미국의 대중국 경계는 더욱 강화되었다. 트럼프는 시진핑과 만남 이후 김정은의 태도 변화에 대한 불편함을 직접적으로 언급하며, “행복하다고 말할 수 없다”면서 중국의 영향력 강화에 대한 경계를 드러냈다.<sup>69)</sup> 결국 현재의 트럼프가 진행하고 있는 “지구상 최고의 쇼”<sup>70)</sup>에 가려진 진짜 초대 손님은 중국인 것이다.

## 2. 정책 프로그램

많은 경우 미국의 대북정책만을 주목하거나, 동맹정책과 대북정책으로 구분하는 방식의 분석이 주를 이룬다. 트럼프 행정부가 “국가 간 대결”을 국제관계의 요체로 보고 있지만,<sup>71)</sup> 정책적 측면에서 완전히 분리될 수 있는 것도 아니고, 때로는 세분화하는 것이 실상을 더 잘 보여주지 못할 때도 있다. 아래에서 제시한 세 가지 한반도 정책 프로그램 역시 중점적인 대상에 차이가 있을 수는 있으나 동전의 양면처럼 한국과 북한을 동시에 겨냥한 것이다. 세 프로그램 모두 장기적 동맹비전이나 한반도 통일과 관련되지 않은 것은 트럼프 행정부의 한반도정책 자체가 단기적일 수밖에 없음을 반영한다.

69) Jane Perlez, “Canceling of Trump-Kim Meeting Shakes Asia but Could Help China,” *The New York Times* (May 24, 2018), <https://www.nytimes.com/2018/05/24/world/asia/trump-xi-jinping-north-korea.html> (검색일: 2018.6.10.)

70) Chun Han Wong, P.R. Venkat and Jonathan Cheng, “Singapore Gears Up for the Greatest Show on Earth: The Trump-Kim Summit,” *The Wall Street Journal* (June 6, 2018), <https://www.wsj.com/articles/singapore-gears-up-for-the-greatest-show-on-earth-the-trump-kim-summit-1528277403> (검색일: 2018.6.10.)

71) 이병구, “트럼프 행정부의 대북정책 분석과 전망: 2017 국가안보전략서를 중심으로,” p. 2.

## 2.1. “맞춤형 억제전략(Tailored Deterrence)”

6.25전쟁 직후 한미상호방위조약에 서명하면서 미국의 확장억제는 이미 시작된 것이다.<sup>72)</sup> 북한의 핵개발 및 사용을 억제하기 위해 북한의 특성에 주목하고 있는 “맞춤형 억제전략”은 확장억제의 일부로 이해된다. 그러나 오바마 정부 시기인 2013년 한미 국방부장관이 서명한 “맞춤형 억제전략”은 트럼프 행정부가 선언하고 있는 그것과는 분명히 다르다. 트럼프 행정부의 “맞춤형 억제전략”은 NPR 2018에서 구체화하고 있다.

먼저 북한에 대한 억제전략을 살펴보자. NPR은 북한의 핵위협에 대해 공격적 핵능력 확충, 핵확산의 위험, 오판에 의한 핵선제공격 가능성으로 구분하여 위협성을 강조하였고, 분명한 CVID(complete, verifiable, irreversible dismantlement)의 원칙을 재확인하였다. 그러면서 북한 정권의 핵심적인 관심은 정권의 생존에 있으므로, 이를 위협함으로써 핵공격을 억제한다는 맞춤형의 전략을 제시한 것이다. 이를 달성하기 위해 북한의 핵공격은 정권의 종말로 귀결될 것이며 핵확산에 대한 책임을 지울 것을 명확하게 선언하였고, 아울러 핵시설을 타격할 수 있는 공격능력, 동맹국과의 연합 미사일 방어능력, 미사일에 대한 타격능력 등을 명시하고 있다.<sup>73)</sup> 이를 통해 북한을 효과적으로 억제하여 북한의 핵미사일 위협을 제거한다면, 미국 본토와 국민의 안전을 보장하면서 불필요한 힘의 소진을 막을 수 있을 것이다. 이러한 미국의 대북 억제전략은 북미 정상회담의 협상 조건에도 분명하게 드러나고 있다.<sup>74)</sup>

다른 한편으로 한국에 대한 보증공약을 살펴보자. 북한의 위협으로부터 한국의 안전을 보장하기 위한 공약이라는 점에서, 미국의 북한에 대한 확장억제는 한국에 대한 보증공약과 분리할 수 없다.<sup>75)</sup> 이러한 의미에서 트럼프 행정부는 NPR 2018에서

72) 국방부, 『2016 국방백서』 (서울: 국방부, 2016), pp. 56-57.

73) Department of Defense, “Nuclear Posture Review 2018,” pp. 32-33, <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF> (검색일: 2018.6.10.)

74) Josh Smith, “Differing views of ‘denuclearization’ complicate North Korea talks,” *Reuters*, (March 28, 2018), <https://www.reuters.com/article/us-northkorea-missiles-denuclearisation/differing-views-of-denuclearization-complicate-north-korea-talks-idUSKBN1H40YI> (검색일: 2018.6.10.)

75) 영국 국방장관이었던 테니스 힐리는 “러시아를 억제하는 데는 미국 전체능력의 5%만이 사용되지



“맞춤형 보장(tailored assurance)”의 필요성을 강조했다. 아태지역의 안보환경, 잠재적 적의 능력과 상이한 동맹구조, 요구사항에 부합하는 맞춤형 보장을 제공한다는 것이다. 이를 위해 강력하고 응집력있는 동맹과 신뢰성있는 억제력이 필요하다면서, 미국의 동맹국에 대한 전력의 유지, 지속적인 투자, 연합연습, 지속적인 협의 등의 보증조치를 강조하였다.<sup>76)</sup> 이를 통해 한국의 동맹이탈이나 자체 핵무장 등의 가능성을 차단하면서, 한국의 비용 및 역할의 분담을 유도할 수 있을 것이다. 2018년 6월 아시아안보회의(상그릴라 대화)시 한미 국방장관의 공동성명에서도 미국의 분명한 공약을 확인할 수 있다.<sup>77)</sup>

## 2.2. “최대 압박과 관여(Maximum Pressure and Engagement)”

트럼프는 북한이 지금까지 모든 약속을 파기한 것은 “북한이 본질적으로 기만적이기 때문이 아니라 과거 미국 행정부가 너무 자제했던 것이 약점으로 작용”했다고 생각한다.<sup>78)</sup> 즉 김정은이 정권의 보전을 핵무기보다 중요하게 생각할 것이라는 것을 전제로, 미국과 국제사회가 김정은에게 핵무기와 생존 중 하나를 선택하도록 강요한다는 것이다. 기존의 점진적 접근이나 “전략적 인내”를 뛰어넘어 전례없는 압박을 가한다는 것이다.<sup>79)</sup>

먼저 북한에 대해서는 보다 적극적으로 정권의 핵심을 겨냥한다. 맞춤형 억제전략이 군사적 수단, 핵사용 억제에 초점을 두고 있다면 최대 압박정책은 비군사적 수단과 비핵화를 위한 것이다. 북한이 핵 및 미사일 개발을 지속하지 못하도록 차단하고, 그래도 계속 추구한다면 엄청난 비용을 북한에 부과함으로써 비핵화를 강요하는 것

---

만, 나머지 95%는 유럽인들을 보증하는데 사용된다”는 이른바 “힐리의 정리(Healey Theorem)”를 언급했다. 그만큼 동맹국을 설득하고 안심시키는 것이 복잡하고 어렵다는 것이다. Denis Healey, *The Time of My Life* (London: Michael Joseph, 1989), p. 243.

76) Department of Defense, “Nuclear Posture Review 2018,” pp. 36–37.

77) 매티스 미국 국방장관은 한반도의 상황의 변화에 상관없이 한국에 대한 철벽같은 미국 국방력 제공에 대한 약속을 재확인하며, 현재 수준의 주한미군의 지속 유지할 것을 공약하였다. U.S. Department of Defense, *United States– Republic of Korea Defense Ministers Meeting Joint Statement* (2018.6.1.)

78) Richard Bush, “Strategy of Kim regime and the ROK–U.S. Responses in the Era of North Korea’s Nuclear Upgrades,” 제8회 한국국가전략연구원-브루킹스연구소 국제회의 (2018.1.17.), p. 29.

79) 박원곤, “트럼프 행정부의 최대 압박과 관여(Maximum Pressure and Engagement) 정책 읽기: 반응, 전망, 한국의 선택,” 『국가안보전략』, 국가안보전략연구원, 2017.6.

이다. 이를 위해 유엔 안보리와 미국의 동맹국 및 우방국들과 협력하여 전례없이 강력하고 포괄적인 제재 및 기타조치를 취한다는 것이다. 여기에는 외교 및 금융조치, 북한 인권문제에 대한 압력, 군사행동 및 태세의 변화, 사이버 영역에서의 행동 등이 포함된다.<sup>80)</sup> 북핵문제를 통해 국제적 협력을 이끌고 영향력을 확대함으로써 “힘을 통한 평화”와 “미국의 영향력 증진”이라는 사활적 이익을 추구할 수 있다. 아울러 북핵문제로 중국을 압박하고 부담을 전가함으로써 지역 차원의 주도권과 우위를 지킬 수도 있을 것이다.<sup>81)</sup>

다른 한편, 최대 압박은 한국에도 영향을 미친다. 안보나 가치보다는 경제를 중심으로 국가간 관계를 규정하는 접근법을 취하고 있다는 점에서 비대칭동맹이 가지고 있는 다양한 딜레마 상황이 극명하게 드러날 가능성이 있다. 북한을 중국과 엮어서 생각하는 미국과 북핵의 직접적인 위협을 받고 있는 한국의 위협인식이 같을 수 없다. 2018년 갑자기 불어온 화해의 분위기 속에서 미국과 한국의 선택법이 같을 수 없다. 이른바 “연루와 방기”, “자율성과 안보”의 딜레마는 더욱 심각하게 나타날 수 있다. 남북한의 화해 분위기 속에서 제재의 강도에 대한 이견이 있을 수 있고, 한반도 평화체제 논의가 전작권통제권 전환 및 주한미군 철수 문제 등과 엮일 경우 한미동맹은 재차 표류를 겪을 수도 있을 것이다.<sup>82)</sup> 2017년 후반 미국의 예방공격 논란은, 최대 압박의 수단으로서 군사력을 사용하는 문제에 있어서도 동맹 간의 이견이 불가피하다는 것을 잘 보여주는 사례이기도 하다.<sup>83)</sup>

80) Evans Revere, “Endgame: A Reflection on U.S. Strategic Choices and the North Korean Threat,” 제8회 한국국가전략연구원-브루킹스연구소 국제회의 (2018.1.17.), pp. 250-253.

81) 트럼프는 공공연하게 북핵문제에 소극적인 중국을 비난해왔다. 2016년에는 “중국이 북한에 대한 자신들의 막강한 영향력 행사를 거부”하고 있다고 비판하였고, 2017년에는 “중국은 확실히 북한의 뒷마당”이라고 말하기도 했다. 『파이낸셜뉴스』, 2017.4.3., <http://www.fnnews.com/news/201704031731496688> (검색일: 2018.4.28.)

82) 한미동맹의 부침에 대해서는, 정하용, “단극체제와 동맹정치,” 『국가전략』, 제18권 제2호, 세종연구소, 2012; 강봉구, “차가워진 파: 21세기 한미동맹정치 시론,” 『한국과 국제정치』, 제22권 제4호, 경남대학교 극동문제연구소, 2006; 김기정, “전환기의 한미동맹: 이론과 현상,” 『한국과 국제정치』, 제24권 제1호, 경남대학교 극동문제연구소, 2008.

83) 손한별, “미중관계와 한미동맹: 연루상황하 약소국의 전략적 선택,” 『신아세아』, 제20권 제2호, 신아시아연구소, 2013.

### 2.3. “최고의 거래(greatest deal for the world)”

평창올림픽을 기점으로 연이어 북핵 관련국들의 정상회담이 진행되었고 진행될 예정이다. 트럼프 대통령은 최대의 압박과 개입 정책을 통해 이전에는 존재하지 않았던 공간을 마련하게 되었다고 본다. 새롭게 형성된 공간 속에서 “최고의 거래(greatest deal)”가 이루어질 것이라는 기대도 내놓았다.<sup>84)</sup> 국제관계 연구자들이 “거래(deal)”라는 단어를 이렇게 자주 사용하게 될 것이라고 예상하기 어려웠을 것이다. 협상가이자 사업가인 트럼프 대통령은 국가간 관계 역시 “거래관계”로 인식하며, 투입된 비용만큼 경제적 반대급부를 요구한다.<sup>85)</sup> 정상회담 간에 무엇을 주고 받을지에 대해서는 추가적인 분석이 필요하겠지만, 저자들은 보다 원론적인 수준에서 이를 분석해보고자 한다.

먼저 미국은 북한에 대해서 대화의 여지를 거둔 적은 없었다. 2016년 후보자 시절 트럼프는 “김정은이 미국을 방문하면 햄버거를 먹으면서 협상할 것”이라고 말한 바 있다. 행정부 출범 이후 연이은 미사일 발사로 긴장이 고조되는 가운데서도 트럼프 대통령은 “적절한 상황(right circumstance)”에서 북한 김정은과 만날 수 있다고 말했다. 대화의 가능성을 열어 두고 북한체제 보장과, 필요시 보상도 가능하다는 것을 전달한 것이다. 중요한 것은 미국이 원하는 거래의 대상은 오로지 북한의 핵무기라는 점이다. 북핵문제의 해결은 본토를 위협할 수 있는 핵 및 미사일 위협을 최소화하면서, 동아시아에서 불필요한 개입의 가능성을 낮추고 영향력을 확대할 수 있는 기회를 줄 것이기 때문이다.

다른 한편으로 미국은 북핵문제의 해결 또는 봉인과 관계없이 한국의 비용과 역할 분담을 요구해왔다. 구체적으로는 역할의 확대보다는 비용분담이나 일본과의 협력문제에 집중할 것이다.<sup>86)</sup> 트럼프 행정부가 동맹을 유지함으로써 얻을 수 있는 장기적이고 전략적인 이익을 고려하지 않고 당장의 비용이나 경제적 반대급부만을 고려한

---

84) “Trump says North Korea talks may lead to ‘greatest deal for the world,’” Reuters (2018.3.11.),

<https://www.reuters.com/article/us-northkorea-missiles-trump/trump-says-north-korea-talks-may-lead-to-greatest-deal-for-the-world-idUSKCN1GN00I>

(검색일: 2018.4.26.)

85) 박원곤 외, “트럼프 행정부의 안보·군사정책,” p. 78.

86) Ibid., pp. 89-91, 104-106.

다면 한국은 곤란하게 된다. 사실 확장억제력을 제공받는 측에서는 동맹관계를 변함 없이 유지하고자 하는 현상유지적 성향을 가질 수밖에 없고, 이는 미국 우선주의와 충돌하게 된다. 동맹관계조차 “주고 받는” 거래의 관계 또는 협상에서 승패의 관점으로 바라본다면 동맹의 관계도 불안해질 수밖에 없을 것이기 때문이다. 거래를 바탕으로 한 외교정책 인식은 트럼프의 설명에서 정확하게 드러났다. 지난 5월 22일 한미 정상회담에서 트럼프 대통령은 대북 지원에 대해서 “미국이 비용을 부담하진 않을 것입니다. 제 생각엔 한국이 나설 것 같아요. 솔직히 중국과 일본도 도와줄 것이라고 생각합니다”<sup>87)</sup>라고 분명하게 선을 그었다. 미국의 실익은 극대화하면서 부담은 최소화하려는 ‘트럼프식 협상의 전형’을 보여주는 것이다.

### 3. 정책수단

미국은 전 세계에 걸친 경쟁 속에서 직면한 위협과 도전에 대응하기 위해 다양한 방법과 수단을 사용해왔다. 크게 외교, 정보, 군사, 경제(DIME)으로 구분하여 볼 수 있는데, 정책 프로그램별로 강조되는 수단은 달라질 수 있다. 예를 들어 “맞춤형 억제 전략”은 군사적인 수단을 주로 채택하며, “최대 압박과 개입”과 “최고의 거래”는 외교와 경제를 주 수단으로 활용할 수 있다. 또한 아래에서 다루는 정책수단은 명시적으로는 북한을 향한 것이지만, 한반도정책의 변화에 따라 한국에도 그대로 활용될 수 있다.

첫 번째 수단은 외교적 개입과 보상이다. 국제적 비확산 연대를 구축하기 위한 외교활동은 북핵 문제를 해결하기 위한 트럼프 행정부의 대응에서 가장 핵심적인 요소이다. 유엔 안보리는 결의안을 통해 제재의 강도를 증가시켜왔다. 2017년만 해도 결의안 2345, 2356, 2371, 2375, 2397호가 차례로 채택되었다. 특히 제2397호는 유류공급을 차단하고 회원국들의 원유 공급량을 보고토록 하였고, 각종 금속류의 대북 수출 차단, 해상검색 및 차단을 강화하는 등 가장 강력한 제재안을 담고 있다. 제재의 영향에 대해서는 평가가 갈리지만, 국제사회의 대북제재가 강화되면서 북한 경제 전 부분이 타격을 받은 것은 확실하다. 미국은 강력한 독자제재를 채택할 뿐만 아니라 동맹 및 협력국들의 제재도 유도하고 있다.<sup>88)</sup> 다른 한편으로 출구전략으로써 보

87) 홍정원, “대북지원은 한중일이?...트럼프 ‘한국엔 얘기해줬다,’” 『연합뉴스 TV』, 2018.6.2., <http://www.yonhapnewstv.co.kr/MYH20180602009400038/> (검색일: 2018.6.10.)

88) 대북제재의 현황, 영향, 분석 등에 대해서는, Eleanor Albert, “What to Know About the

상책을 제시하기도 하는데, 킬러슨 국무장관은 “미국의 목표는 북한의 정권교체가 아니며”, “미국이 1995년 이후 북한에 13억 달러를 지원했다”면서 “북한이 핵·미사일 개발을 중단한다면 다시 그런 도움을 줄 수도 있다”고 밝힌 바 있다.

두 번째는 정보수단이다. 정보수집, 내부로의 침투와 군사작전을 위해서는 다양한 정보작전이 필요하다. 세관을 통해 이중용도물품을 완벽하게 차단하는 것이 힘들다는 점에서 이를 파악하기 위한 정보활동의 역할은 더욱 중요하다. 중국 내에서 활동하는 불법 네트워크 또는 북한 정부와 관련된 밀수업체를 파악하는 것도 중요하다. 보다 공격적으로는 북한에 정보를 침투시키는 정보작전도 고려할 수 있다. 북한 내부에 정보와 역정보를 주입함으로써 정권의 취약성을 증폭시킬 수 있고, 이는 북한 주민들의 이반을 강요할 수 있기 때문이다. 탈북자 네트워크를 통한 정보유입도 고려할 수 있다. 특기할만한 사항은 미 CIA 한국임무센터(Korea Mission Center)가 2017년 5월부터 임무를 시작했다는 점이다. 다양한 경력을 가진 전문가들로 구성된 요원들은 북한의 핵 및 미사일 위협분석, 정보부서들과의 협업을 통해 미국 안보에 기여하고 있다.<sup>89)</sup>

세 번째는 군사력이다. 미국은 자신의 군사력을 사용 또는 사용을 위협함으로써 국익을 수호하는데 익숙하다. 북한 비핵화에 대한 의지를 유지하면서 군사옵션을 채택할 수 있음을 견지해왔다. 이를 통해 “전략적 예측 가능성과 전술적 불가 예측성 원칙을 북핵문제에 적용 및 전형적 강압외교를 추진”한다는 것이다.<sup>90)</sup> NPR 2018에 비교적 자세하게 군사적 수단을 명시했는데, 1)정권, 핵심 군사시설, 지휘통제시설 등 강화된 지하시설 표적을 타격할 수 있는 재래식 및 핵전력, 2)한국, 일본과 함께 미사일방어 능력 지속 강화, 3)조기경보시스템 및 타격능력을 이용하여 북한 미사일

---

Sanctions on North Korea,” *CFR Backgrounder* (2018.1.3.),  
<https://www.cfr.org/backgrounder/what-know-about-sanctions-north-korea> (검색일: 2018.2.20.)

89) 동 센터는 북미대화에도 중심역할을 하는 것으로 알려진다. 『세계일보』, 2018.2.28.  
<http://www.segye.com/newsView/20180227007339> (검색일: 2018.4.13.); CIA 한국임무센터 개설에 대한 CIA 공식 보도자료는  
<https://www.cia.gov/news-information/press-releases-statements/2017-press-releases-statements/cia-establishes-korea-mission-center.html> (검색일: 2018.4.26.) 참고.

90) 김기주 등, 『NDS 2018, KIDA의 분석과 NDS 요약』, p. 21. Trump Administration, US foreign policy, Korean Peninsula policy, US strategic documents, National Security Strategy, National Defense Strategy, Nuclear Posture Review.

전략을 발사 이전에 저하 하는 능력 등이다. 다른 한편, 한국에 대해서도 1)통합성, 유연성, 적응성있는 핵 및 비핵전력, 2)미사일방어 체계에 대한 지속적인 투자, 3)연합연습, 4)지속적인 협의 등을 제시하였다.<sup>91)</sup> 부정적인 영향도 있을 수 있는데 한미일 군사협력 강화, 대중국 견제전선 참여, 긴요전력 구매 요구 등에 군사력을 활용할 수도 있을 것이다. 군사력과 관련해서는 비밀로 발간될 『국가군사전략(National Military Strategy, NMS)』이 나온 이후 더욱 구체화될 수 있을 것이다.

마지막으로는 경제제재를 중심으로 한 경제수단이다. 미 의회와 재무부를 중심으로 광범위한 독자제재가 시행되고 있다. 미 하원은 2017년 4월, 북한 노동자 고용금지, 북한 선박 운항금지 등 전방위 제재방안을 담고 있는 “대북 차단 및 제재 현대화법”(H.R.1644)을 의결했다. 이어 7월에도 북한 사이버공격을 지원하는 업체와의 거래를 금지하는 법안을 통과시켰다.<sup>92)</sup> 재무부도 북한의 개인, 기관, 선박 등에 대한 제재를 주도하고 있다.<sup>93)</sup> 무역 및 외환거래 중단, 주요 기업에 대한 제재, 국제 결제 시스템에서의 북한은행 차단, 사치품 수출 금지 등이 포함된다. 유엔안보리 결의도 경제적 제재수단을 포함하고 있는데, 제2397호는 정유 수입량의 90%를 삭감하는 조치를 포함하고 있으며, 이는 북한의 산업 및 운송부문에 상당한 영향을 미칠 것으로 전망된다. 또 중장비 및 산업장비, 농산물 및 광물자원의 수출도 금지된다. 이러한 조치는 북한에 취한 가장 광범위하고 공격적인 조치로 전례가 없는 것이다.

## V. 결론: 진화하는 한반도정책과 한국의 적응

2018년 연초부터 한반도의 미래에 대한 낙관적 기대를 갖게 하는 다양한 이벤트가 진행되고 있다. 한국인 뿐만 아니라 전 세계가 “한반도를 둘러싼 다음 단계(next stage)는 어찌될 것인가?”를 지켜보고 있다. 한편에서는 한반도의 “밝은 미래”만을

91) Department of Defense, “Nuclear Posture Review 2018,” pp. 32–37.

92) 이지예, “북한 지원 통신업체 거래 제재안 美하원 통과…中압박용,” 『뉴시스』, 2017.7.15.  
<http://m.news.naver.com/hotissue/read.nhn?sid1=100&cid=1049580&iid=1221128&oid=003&aid=0008069753> (검색일: 2018.4.22.)

93) 양희정, “트럼프, 사상최대 대북제재 ...“긍정적 효과 희망,” 『자유아시아방송』, 2018.2.23.,  
[https://www.rfa.org/korean/in\\_focus/nk\\_nuclear\\_talks/trumpCpac-02232018154252.html](https://www.rfa.org/korean/in_focus/nk_nuclear_talks/trumpCpac-02232018154252.html) (검색일: 2018.4.22.)

기대하고, 다른 한편에서는 “어두웠던 과거”만을 기억한다. 그러나 우리가 보아야 하는 현실은 여전히 불확실하며, 넘어서야 할 장애물들을 앞에 두고 있다. 트럼프 행정부의 한반도정책을 분석해보는 것은 이러한 불확실한 현실에 대한 이해를 높이고 한국의 전략적 공간을 확보하기 위해 꼭 필요한 작업이다. 본 논문은 “미국의 한반도정책은 무엇인가?”를 살펴보는데 목적이 있다. 취임 1년을 맞아 공개되고 있는 다양한 전략문서에 대한 분석을 통해 한반도정책을 구체화하는 방법을 택했다. 연구자들에 의해 이미 분석된 바 있는 개념들도 많지만 공식 전략문서를 통해 이를 확인하는 과정도 저자들의 연구중점 중 하나였다.

세 가지 측면에서 위의 논의를 정리하고, 이를 토대로 한국에 함의를 도출하면 다음과 같다. 첫째, 탈패권의 시대에 미국이 처한 딜레마 상황에 대한 이해가 필요하다. 탈냉전 이후 30년 가까운 시간이 흐르면서 국제질서도 변화를 겪었으며 미국은 더욱 극명한 딜레마 상황에 처해있다. 트럼프 행정부는 이러한 딜레마 상황을 인식하고, 철저한 “미국 우선주의”를 통해 딜레마를 극복하고자 한다. 트럼프 행정부의 한반도정책 역시 이러한 기조 속에서 결정되는 것이며, 미국의 힘과 지원이 절실하게 필요한 한국의 입장에서 미국이 처한 상황에 대한 분명한 이해는 필수적이다.

둘째, 미국 행정부의 한반도정책은 변화와 지속을 동시에 겪어왔다. 전임자에 대한 비난이야 당연하다고 볼 수 있지만,<sup>94)</sup> 부시 행정부의 신보수주의자들의 재등장이 정책의 재탕으로 나타나지는 않는다. 국제질서의 변동, 동아시아 전략환경의 변화, 자원의 제약, 북한의 핵개발과 같은 변수들에 따라 한반도정책이 진화해온 것이다. 확장억제력을 비롯하여 다양한 지원을 받아온 한국은 이러한 변화에 민감하기 어렵지만, 이러한 변화에 적응하지 못하고 진화하는 미국만을 탓한다면 어떤 것도 얻어낼 수 없다. 미국의 정책과 전략이 기획되는 과정과 절차, 주요 행위자와 이해관계를 파악하고, 주도적인 관계를 설정할 수 있도록 선제적인 노력을 기울일 필요도 있다.

셋째, 트럼프 행정부의 전략문서를 통해 한반도정책의 윤곽을 이해할 수 있다. 저자들은 한반도정책의 기조, 정책 프로그램, 정책수단 등을 제시하였다. 한국에 대한 동맹정책과 북핵 해결로 대표되는 대북정책은 동전의 양면처럼 분리할 수 없는 것이

94) 전임 행정부와와의 관계에 대한 역사적 분석을 토대로 트럼프 행정부의 오바마 행정부와와의 관계에 대한 제언으로는 Peter baker, “Can Trump Destroy Obama’s Legacy?: The president seems determined to define his time in office by demolishing what his predecessor did.” *New York Times*, 2017.6.23. <https://www.nytimes.com/2017/06/23/sunday-review/donald-trump-barack-obama.html> (검색일: 2018.4.29.)

며, 미국의 국익에 기여하는 방향으로 재편되고 있다. 현재까지 공개된 트럼프 행정부의 전략문서를 통해 한반도정책을 이해함으로써 한국의 전략적 공간을 확보하고 상황을 유리한 방향으로 이끌 수 있다. 북핵이 봉인되는 데 그치지 않고 완전한 해결되도록 노력이 필요하며, 한국의 직접억제 및 대응능력 구축하고, 역할과 함께 권한을 분담하도록 요구할 수 있어야 한다. 아울러 방위비분담과 같은 지엽적인 문제가 전작권 전환과 연계되어 동맹관계를 지배하지 않도록 관리하는 것도 필요하다.

2018년도는 4월 위기설이 없었던 해로 기록되었지만, 한반도의 미래를 전망하는 것은 여전히 어렵다. 국가이익이 복잡하게 얽혀있는 동북아의 현실을 지나치게 단순화하는 것일 수 있지만 트럼프 행정부의 한반도정책을 중심으로 향후 전망을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 북핵문제와 관련하여, 트럼프 행정부는 “최대 압박과 개입” 정책을 통해 “최고의 거래”를 완성하고자 할 것이다. 보다 불확실한 중동정세를 고려할 때, 예방공격을 비롯하여 한반도에서의 급격한 정책변화는 예상하기 힘들다. 외교, 정보, 군사, 경제 수단을 통합하여 활용함으로써 북한을 고립하고 정권의 핵심을 겨냥하는 정책은 지속된다. 트럼프의 철저한 현실주의적 접근은 “맞대응전략(Tit-for-Tat)”으로 나타날 것이므로 일각에서 우려하는 북한의 ‘속임수’나 ‘지연전략’은 통하기 힘들다. 다만 거래의 과정에서 한미 간의 상이한 위협인식으로 인해 정책공조에 균열이 발생할 가능성은 상존한다.

둘째, 북핵문제에 가려져있기는 하지만 한미동맹은 전작권 전환과 방위비 분담이 연계될 우려가 크다. 이미 한미가 합의한 사항이고, 북한의 위협과 관련하여 한국의 전력증강에 활용할 수도 있지만 한정된 국방재원을 배분하는 문제와 결부되어 있기도 하다. 북핵문제가 어느 정도 진전을 보인다면, 비대칭동맹으로서의 한미동맹은 다양한 딜레마 상황이 부각되는 상황에 처할 수 있다는 것이다. 한국의 입장에서는 전작권 전환의 협의과정에서 방위비 분담과 같이 부차적인 문제가 양국의 국민감정을 해치는 일이 없도록 관리하면서, 한반도 및 잠재적 위협에 대비할 수 있는 한미 연합 방위체제를 유지, 강화할 수 있도록 해야 할 것이다.

셋째, 다양한 분야에서 미중간의 갈등이 악화될 가능성은 크다. 아직은 중국의 경제력이나 군사력이 미국과 “신형대국관계”, “전략적 안정”의 관계에 미치지 못하는 것이 사실이지만 강대국 중심의 국제정치는 노골화되고 있다. 미국의 한반도정책은 대중국정책의 하위영역으로 이해되며, 미중관계는 한반도의 미래와 직결된다. 물론 한반도의 지정학적 가치를 고려할 때 방기될 우려보다는 연루될 가능성이 크다. 결



국 한국은 미중 갈등에 대한 연루 상황에서 어떻게 전략적 공간을 확보할 것인지, 어떠한 전략적 이익을 거래할 수 있을 것인지에 대한 고민이 필요하게 될 것이다.

- ◆ 논문 투 고 일: 2018.04.30.
- ◆ 논문 심 사 일: 2018.06.04.
- ◆ 논문 수정 일
  - 1차 수정일: 2018.06.14.
  - 2차 수정일: 2018.06.21.
- ◆ 논문 게재 확정일: 2018.06.26.

## 참 고 문 헌

### 1. 저서

- 국방부, 『2016 국방백서』, 서울: 국방부, 2016.
- 김기주·강석울·권보람·김기범, 『NDS 2018, KIDA의 분석과 NDS 요약』, 서울: 한국 국방연구원, 2018.
- 김기주·권보람·김기범·박창권, 『NSS 2017: KIDA의 분석과 NSS 요약』, 서울: 한국국 방연구원, 2017.
- 이혜정, 『냉전 이후 미국 패권: 자본주의와 민주주의, 전쟁의 변수』, 서울: 한울아카데 미, 2017.
- 장삼열·김창규·조성훈·김경록, 『한미동맹 60년사』, 서울: 국방부 군사편찬연구소, 2013.
- 정춘일·윤정원·김태현·이홍섭·이기태·김두승·나영주·황재호·설인효·박원곤·최윤미· 김영준, 『2017 동아시아 전략평가』, 서울: 한국전략문제연구소, 2017.
- 콘돌리자 라이스·로버트 줄릭·리처드 하스·도널드 럼스펠드·피터 브룩스·로버트 매닝· 폴 월포비츠·래리 워홀·리처드 아미티지·제임스 켈리, 장성민 역, 『부시 행정 부의 한반도 리포트』, 서울: 김영사, 2001.
- Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, Washington, D.C.: Department of Defense, 2012.
- \_\_\_\_\_, *Nuclear Posture Review 2018*, Washington, D.C.: Department of Defense, 2018.
- \_\_\_\_\_, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of The United States of America: Sharpening the American Military's Competitive Edge*, Washington, D.C.: Department of Defense, 2018.
- \_\_\_\_\_, *United States–Republic of Korea Defense Ministers Meeting Joint Statement* Washington, D.C.: Department of Defense, 2018.
- Healey, Denis., *The Time of My Life*, London: Michael Joseph, 1989.
- Key, Ben., et al. *Republican Platform 2016*, The Platform Committee, 2016.
- The White House, *National Security Strategy of the United States*, Washington, D.C.: The White House, 2002.
- \_\_\_\_\_, *National Security Strategy of the United States*, Washington, D.C.: The White House, 2010.
- \_\_\_\_\_, *National Security Strategy of the United States*, Washington, D.C.: The White House, 2017.
- United States Senate Committee on Armed 0Services, *Global Challenges and U.S. National Security Strategy*, Washington, D.C.: US Senate, 2018.

## 2. 논문

- 강봉구, “차가워진 파: 21세기 한미동맹정치 시론,” 『한국과 국제정치』, 제22권 제4호, 경남대 극동문제연구소, 2006.
- 김기정, “전환기의 한미동맹: 이론과 현상,” 『한국과 국제정치』, 제24권 제1호, 경남대 극동문제연구소, 2008.
- 김영호, “부시 독트린의 의미와 한계,” 『한국정치외교사논총』, 제26권 제1호, 한국정치외교사학회, 2004.
- 박원곤, “트럼프 행정부의 최대 압박과 관여(Maximum Pressure and Engagement) 정책 읽기: 반응, 전망, 한국의 선택,” 『국가안보전략』, 2017.6월, 한국국가전략연구원, 2017.
- 손한별, “미중관계와 한미동맹: 연루상황하 약소국의 전략적 선택,” 『신아세아』, 제20권 제2호, 신아시아연구소, 2013.
- 송대성, “2006년 미국의 국가안보전략(NSS) 핵심 내용 및 의미,” 『정세와 정책』, 세종연구소, 2006.
- 송승중, “트럼프 시대 미국의 힘을 통한 평화 전략,” 『국가안보전략』, 2017.2월, 한국국가전략연구원, 2017.
- 이병구·김태현, “전환기 미국의 핵전략: 2018 핵태세검토보고서 분석과 정책적 함의,” 『심층이슈분석』, 국방대 안보문제연구소, 2018.
- \_\_\_\_\_, “트럼프 행정부의 대북정책 분석과 전망: 2017 국가안보전략서를 중심으로,” 『안보현안분석』, 국방대 안보문제연구소, 2018.
- 정하용, “단국체제와 동맹정치,” 『국가전략』, 제18권 제2호, 세종연구소, 2012.
- Albert, Eleanor., “What to Know About the Sanctions on North Korea,” *CFR Backgrounder*, Jan. 3, 2018.
- Armitage, Richard., “A Comprehensive Approach to North Korea (Armitage Report),” *Strategic Forum*, No.159, National Defense University, 1999.
- Brooks, Stephen G. and William C. Wohlforth., “American Primacy in Perspective,” *Foreign Affairs*, July/August, 2002.
- Bush, Richard., “Strategy of Kim regime and the ROK-U.S. Responses in the Era of North Korea’s Nuclear Upgrades,” 제6회 한국국가전략연구원-브루킹스연구소 국제회의, 2018.1.17., 2018.
- Cordesman, Anthony H., “The Obama Administration: From Ending Two Wars to Engagement in Five-with the Risk of a Sixth,” Washington, D.C.: CSIS, 2014.
- Kausikan, Bilahari., “Asia in the Trump Era: From Pivot to Peril,” *Foreign Affairs*, May/June, 2017.

- Klingner, Bruce., "Save Preemption for Imminent North Korean Attack," *Backgrounder*, The Heritage Foundation, 2017.
- Krauthammer, Charles., "The Unipolar Moment," *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 1, 1990.
- Layne, Christopher., "The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise," *International Security*, Vol. 17, No. 4, 1993.
- Mastanduno, Michael., "Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and U.S. Grand Strategy after the Cold War," *International Security*, Vol. 21, No. 4, 1997.
- Mearsheimer, John J., "Why We Will Soon Miss the Cold War," *Atlantic Monthly*, August, 1990.
- Nye, Joseph S. Jr., "What New World Order?" *Foreign Affairs*, Vol. 71, No. 2, 1992.
- \_\_\_\_\_, "Limits of American Power," *Political Science Quarterly*, Vol. 117, No. 4, 2002.
- Pak, Jung H., "Regime Insecurity or Regime Resilience? North Korea's Grand Strategy in the Context of Nuclear and Missile Development," 제6회 한국국가전략연구원-브루킹스연구소 국제회의, 2018.1.17., 2018.
- Pollack, Jonathan., "Donald Trump and the Future of U.S. Leadership: Some Observations on International Order, East Asia, and the Korean Peninsula," 제6회 한국국가전략연구원-브루킹스연구소 국제회의, 2018.1.17., 2018.
- Revere, Evans., "Endgame: A Reflection on U.S. Strategic Choices and the North Korean Threat," 제6회 한국국가전략연구원-브루킹스연구소 국제회의, 2018.1.17., 2018.
- Rice, Condoleezza., "Campaign 2000: Promoting the National Interest," *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1, 2000.
- Wohlforth, William C., "The Stability of a Unipolar World," *International Security*, Vol. 24, No. 1, 1999.
- Wright, Thomas., "The National Security Strategy Papers Over a Crisis," *The Atlantic*, December 19, 2017.

### 3. 기타

- Baker, Peter. "Can Trump Destroy Obama's Legacy?: The president seems determined to define his time in office by demolishing what his predecessor did," *New York Times*, 2017.6.23.

Beech, Hannah. "Donald Trump Talked a Lot About China at the Debate. Here's What China Thought About That," *TIME*, 2016.9.27.

Clinton, William., "The Inauguration" (1997.1.21.), 1997.

\_\_\_\_\_. "The 1996 State of the Union," 1996.

Department of Defense, "Military Backs Up Diplomatic, Economic Tools Against North Korea, Mattis Says," *Department of Defense Press*, 2017.7.6.

Dingell, Debbie. "I Said Clinton Was in Trouble with the Voters I Represent. Democrats Didn't Listen," *The Washington Post*, 2016.11.10.

Griffiths, James·Hancocks, Paula. and Field, Alexandra, "Tillerson on North Korea: Military Action Is 'an Option,'" *CNN*, 2017.3.17.

Miere, Jason Le. "U.S. Prepared to Launch 'Preventive War' Against North Korea, Says H.R. McMaster," *Newsweek*, 2017.8.5.

Obama, Barack., "Statement by the President," (2014.8.7.), 2014.

Pacewicz, Josh. "Here's the real reason Rust Belt cities and towns voted for Trump," *The Washington Post*, 2016.12.20.

Perlez, Jane. "Canceling of Trump-Kim Meeting Shakes Asia but Could Help China," *The New York Times*, 2018.5.24.

Reuters Staff. "Trump says North Korea talks may lead to 'greatest deal for the world'," *Reuters*, 2018.3.11.

Smith, Josh. "Differing views of 'denuclearization' complicate North Korea talks," *Reuters*, 2018.3.28.

Towell, Pat. "FY2018 National Defense Authorization Act," *CRS Report* 7-5700, June 4, 2018.

Trump, Donald J. Twitter, 2017.2.3.

Wong, Chun Han P.R. Venkat and Jonathan Cheng. "Singapore Gears Up for the Greatest Show on Earth: The Trump-Kim Summit," *The Wall Street Journal*, 2018.6.6.

김열수, "국방의 현주소," 『조선일보』, 2016.2.14.

김예진·김민서·최형창, "[단독] 美CIA 한국임무센터장극비방한 ..... '북·미대화' 협의," 『세계일보』, 2018.2.28.

이지예, "북한 지원 통신업체 거래 제재안 美하원 통과...中압박용," 『뉴시스』, 2017.7.15.

장민제, "미국, 중국ZTE에벌금17억달러부과할 듯," 『시사위크』, 2018.6.2.

정지원·송경재, "中, 북핵해결안하면우리가한다' 트럼프, 연일中압박," 『파이낸셜뉴스』, 2017.4.3.

양희정, “트럼프, 사상최대 대북제재...‘긍정적 효과 희망,’” 『자유아시아방송』, 2018.2.23.

홍정원, “대북지원은 한중일이?...트럼프 ‘한국엔 얘기해놨다,’” 『연합뉴스 TV』, 2018.6.2.

“북, 핵무기제조·보유공식선언,” 『한겨레신문』, 2005.2.10.

## Abstract

### The Trump Administration's Policy toward the Korean Peninsula – “The Next Stage” in the U.S. Strategic Documents –

Sohn Hanbyeol (Korea National Defense University)

Lee Jinki (ROK Joint Chiefs of Staff)

This article aims to examine current U.S. policy toward the Korean Peninsula. In order to do so, this article attempts to visualize the Trump Administration's Korea policy by looking at a variety of strategic documents disclosed after Trump's first year in office. The main contents and implications of this article are as follows: First, it is necessary to understand a dilemma which the United States is facing. After the post-Cold War, there have been many changes in the international order which have posed numerous dilemmatic situations for the U.S. government. The Trump administration attempts to overcome those dilemmatic situations with implementing his unwavering doctrine of “America First.” The same considerations are applied with regard to the Trump Administration's foreign policy toward the Korean Peninsula. Second, the U.S. policy toward the Korean Peninsula has experienced a series of changes, while at the same time having maintained its continuity. The U.S. foreign policy, especially its policy to Korea, has evolved over time because of a variety of variables such as dynamic international order, alteration of strategic environment in East Asia, the limitations of resources, and North Korea's nuclear development. We should therefore understand the U.S. foreign policy process—how policy and strategy are made, who play major roles, and what their interests are. Third, we can understand the Trump Administration's foreign policy outlook toward the Korean Peninsula by examining the strategic documents. The U.S. North Korea Policy is represented by the successful ROK-U.S. Alliance and the resolution of the North Korean nuclear program, which are inseparable like two sides of a coin. Now it is (re)formulated to contribute to the national interests of the United States. By close understanding the U.S. strategic documents regarding the Korean peninsula, we can secure a better strategic space and created a favorable condition for us in our dealing with the Trump administration.

**Key Words:** Trump Administration, US Foreign Policy, Korean Peninsula Policy, U.S. Strategic Documents, National Security Strategy, National Defense Strategy, Nuclear Posture Review