Jeju Peace Institute 제주평화연구원
JPI PeaceNet

트럼프 시대 4강 대결 구조와 한국의 전략

2017 정유년, 한반도는 어디로 가고 있나?
동북아 안보체제의 새로운 구조적 변화와 한반도 미래

곽태환
前 통일연구원 원장/한반도 미래전략연구원 이사장

저자 現 한반도 미래전략연구원 이사장. 美 클레어먼트 대학원 대학교 국제관계학 박사학위 취득(1969). 美 이스턴 켄터키대 국제정치학 교수(1969-1999), 경남대 극동문제연구소 소장/교수(1995-1999) 및 통일연구원 원장(1999-2000)을 역임함. 美 이스턴 켄터키대 명예교수, 한반도 중립화통일협의회 이사장, 통일전략연구협의회(Los Angeles) 회장으로 재직 중임. 총 250편 이상 학술논문 출판 및 『국제정치 속의 한반도: 평화와 통일구상』, One Korea: Visions of Korean Unification (Routledge, 2017) 등 31권의 국·영문 저서, 공저 및 편저 출간. 미주 중앙일보와 통일뉴스의 칼럼니스트 활동 및 주요 일간신문에 시론을 기고.

* 이 글에 포함된 의견은 저자 개인의 견해로 제주평화연구원의 공식입장과는 무관합니다.

2017 정유년의 희망찬 새 아침이 밝았다. 그러나 동북아 정세는 그리 밝지 않고 안보·경제 불안과 불확실성으로 점철되는 한 해가 될 것으로 보여 한반도 미래가 어디로 가고 있는지 불안하다. 국제정치이론 현실주의(realism) 시각에서 현재의 동북아 안보체제에 새로운 구조적 변화가 일어나고 있다. 한반도 주변 4대 강국(미국, 중국, 러시아, 일본)의 국가이익 충돌로 그들의 국익을 보호하고 신장하기 위한 권력투쟁(struggle for power)이 발생하고, 미국 트럼프 차기 대통령 취임으로 급변하는 동북아 안보지형을 현실적으로 직시할 필요가 있다. 2017년 동북아 안보체제의 새로운 구조적 변화가 한반도에 미치는 영향을 분석하는 한편, 거시적인 시각에서 오늘날 4강의 상호작용을 현실적으로 평가하고 힘의 정치(power politics)의 희생물이 되지 않기 위하여 한국이 현명한 외교·안보정책을 추진하길 기대한다.

트럼프 시대의 출범과 4강의 새로운 대결 구조

2017년 1월 20일 미국의 45대 대통령 도널드 트럼프 대통령 취임으로 트럼프 시대가 열린다. 이는 동북아 안보체제의 새로운 구조적 변화를 예고하고 있다. 현실주의 입장에서 간단히 동북아 정세를 살펴보자.

러일 관계는 지난 12월 양국의 정상회담을 통해 잘 드러난다. 러시아는 미국의 미사일방어체계(MD)를 견제하는 한편, 일본의 북방영토 4개에 대한 도서반환 압박에 대해 푸틴 대통령이 "러시아는 영토를 두고 거래하지 않는다" 고 밝혀, 일본은 영토반환의 뜻을 이루지 못하고 대러시아 경제협력을 지원하는 것으로 회담이 끝났다. 중일 관계는 센카쿠열도(댜오위다오) 영토분쟁으로 군사적

도발이 일상화된 상태이나, 일본이 중국의 부상을 견제하면서 관계 개선에 노력하고 있다. 중러 관계의 경우, 한-미 정부의 한반도 사드 배치 결정 이후 중국과 러시아는 반(反) 사드 배치 공동 노선을 유지하고 새로운 상호 협력을 모색하고 있는 것으로 보인다.

블라디미르 푸틴 러시아 대통령이 "전략핵무기 부대의 전투력을 강화해야 한다" 고 밝힌 데 대한 대응으로 지난해 12월 23일 트럼프 미 차기 대통령은 "(핵)무기 경쟁을 하겠다" 며 '핵 능력 강화' 입장을 재확인했다. 러시아와 미국은 핵무장 경쟁을 레토릭 차원에서 선언했지만 두 국가가 실제로 새로운 '핵 치킨게임' 을 할 의도가 있는지는 불투명하다. 트럼프가 푸틴과의 교감을 과시하며 그와 친한 렉스 틸러슨 엑손모빌 최고경영자(CEO)를 국무장관에 임명한 것을 보면 미국 새 행정부는 러시아와 우호적인 상호협력 관계로의 발전을 원하는 것으로 보인다.

미러 간 관계 개선의 징후가 보이기 시작한다. 트럼프 미 차기 대통령은 푸틴 러시아 대통령을 칭찬하기도 했다. 버락 오바마 미 대통령은 지난해 12월 29일 러시아의 미국 '대선 개입 해킹' 의혹 사건에 대한 책임을 물어 러시아 외교관 35명을 추방하고 러시아 공관시설 2곳을 폐쇄하는 등 고강도 제재를 발표했다. 이에 대해 푸틴은 "우리는 미국 외교관들에게 문제를 만들지 않을 것이다. 아무도 추방하지 않을 것이다"라고 밝혔다. 이에 트럼프는 12월 30일, 푸틴이 대미 보복제재를 취하지 않기로 한 것을 적극적으로 환영하면서 공개 칭찬했다. 푸틴과 트럼프의 이런 우호적인 언동은 향후 미러 협력관계가 강화될 것을 시사한다.

일본 아베 신조 내각은 지난 9월, 야당과 시민단체 등의 반발에도 불구하고 국회에서 전쟁을 금지한 헌법 9조에 위배되는 안보법 통과를 강행했다. 미일 관계는 전통적인 동맹관계를 유지할 것이지만 트럼프 미 차기 대통령은 이미 환태평양경제동반자협정(TPP)으로부터 탈퇴를 선언했고, 주일미군 분담금 증액을 압박하고 있다.

요약하면 현실주의 시각에서 중국은 러일관계 개선을 경계한다. 중국은 일본이 중러 간 긴밀한 관계를 벌리려는 구상을 하고 있다고 믿고 대중국 포위망을 강화하려는 의도를 가지고 있다고 생각하는 것으로 보인다. 중국 외무성은 러시아와는 전면적 전략협력 파트너이고 계속 중러관계를 심화하고자 한다. 시진핑 정권은 그동안 푸틴 정권과의 친밀한 관계를 유지하여 왔고 미일동맹을 견제하는 카드로 이용해 왔다. 한편 트럼프 차기 대통령은 미일 공조체제로 대중국 포위망을 강화하려는 구상 속에 미러관계 개선을 대중국 협상 카드로 이용할 구상을 갖고 있는 것으로 보인다.

미중 간 새로운 갈등 구조

한반도 미래를 결정하는 가장 핵심변수는 미중 관계의 변화이기 때문에 아래 구체적으로 분석하고자 한다.

사업가 출신인 트럼프 미 차기 대통령은 경험이 많은 최고의 협상가이다. '미국의 국익이 먼저

(America First)' 란 구호를 내걸고 대통령에 당선된 그의 행동은 예측 불가능(unpredictable)이란 표현이 적절할지도 모른다. 그러나 그가 과거 직접 만든 프로그램의 내용에서 보여준 "합리적인 정책결정" 과정을 통해 최종결정을 유도해 내는 것을 보면 합리적인 정책결정자로 보이기도 한다. 트럼프 정부의 각료 명단을 보면 선거유세 시 지지자와 반대자들을 모두 임명하여 다른 견해도 경청하면서 "합리적 정책결정" 을 하겠다는 의지가 보인다. 지난 8년 동안 미국의 외교정책을 추진해온 버락 오바마 행정부의 외교 · 안보정책 기조와는 다른, 그와 차별화한 새로운 외교 · 안보정책을 추진할 개연성이 높을 것으로 보인다.

미중 안보관계는 큰 변화를 예고하고 있다. 1979년 미중 수교 이래 미국 대통령 당선인으로 처음으로 트럼프는 지난 12월 2일, 차이잉원 대만 총통과 통화를 하고 "왜 '하나의 중국' 에 얽매여야 하는지 모르겠다" 고 의문을 제기하기도 했다. 대만 총통과 통화한 것은 미국 정부의 '하나의 중국 정책(One China Policy)' 원칙 변화를 예고하고 있어 중국을 불안하게 만드는 동시에, 이를 향후 대중국 협상카드로 삼겠다는 뜻을 밝힌 것으로 평가된다. 대만은 중국의 '핵심이익' 이기 때문에 협상의 대상이 아님을 잘 이해하고 있는 미국이 대만을 협상카드로 "구상" 하는 것은 미중관계를 심각한 갈등국면으로 몰고 갈 수 있음을 예고한다. 설상가상으로 트럼프 새 행정부는 중국과의 '무역전쟁' 선언, 북핵 문제, 남중국해 문제 등으로 인하여 미중 간 갈등의 폭이 한층 더 커질 수 있을 것이 예상되고 있다.

최근 중국은 미국에 대해 무력시위도 벌이고 있다. 중국의 첫 항공모함인 랴오닝 항모 전대가 지난해 12월 15일 보하이 해역에서 대규모 실탄 훈련을 한 데 이어 12월 23일엔 사상 처음으로 서태평양 훈련에 나섰다. 중국 군함은 남중국해 해상에서 미국의 수중 드론을 나포했다가 닷새 만에 돌려주기도 했다. 이러한 중국의 무력시위는 중국이 그들의 핵심이익을 무력으로도 보호하겠다는 의지를 표시한 것으로 평가할 수 있다. 이에 대한 미국의 대응으로 미국이 11번째 제럴드 R. 포드급 항공모함을 태평양 지역에 실전배치할 계획이라 한다. 동북아에서 미중 간 군비증강이 현실화되고 있어 몹시 불안하다.

이러한 미중 간 군사적 경쟁은 한반도 문제 해결에 결코 도움이 안 된다. 북핵 문제 해결을 포함한 한반도 문제에서 평화적 해결의 핵심변수는 미중 간 협력과 공조이다. 미중협력이 한반도 문제 해결의 필요충분조건임이 틀림없다. 그런데 만약 이들 간 대결구조가 심화되면 문제 해결은 어려워지고 더욱이 북핵 해법은 요원하다. 한편 트럼프 미 차기 대통령은 중국이 북핵 해법의 열쇠를 쥐고 있다고 믿고 대북압박을 통해 북핵 문제를 풀어나가도록 중국에 적극적 역할을 주문하였다. 그러나 향후 미중대결이 심화되면 중국이 미국의 요구를 수용하기보다는 북중 관계 복원에 노력할 것이다. 한국 정부도 딜레마에 빠지게 된다. 안보는 한미동맹을 바탕으로, 경제는 한중협력을 바탕으로 균형전략을 추진하고자 하는 한국 정부는 미중 대결구조 속에서 국익을 도모하기 위해 합리적 외교 노선을 선택하는 것이 바람직하다.

미중 충돌, 불가피한가? 미-중 사이 한국의 전략은?

현 동북아체제는 미국과 중국이 지배하는 ‘G2 시대’ 라고 규정할 수 있을 것이다. 시카고대학 존 미어샤이머 교수와 같은 현실주의 학자들은 중국이 부상하면서 미중이 경쟁시대에 돌입했고, 결국 대결은 불가피하다고 전망한다. 이러한 외교적 접근에 의하면 미중대결에서 결과적으로 대한민국은 동북아에서 세력균형정치의 지정학적 희생물이 될 우려가 있다.

반면 호주국립대 교수 휴 화이트와 같은 학자들은 미중 충돌이 불가피하다고 보지 않으며 ‘힘의 공유(power sharing)’ 를 제시하고 있지만 현실적으로 실현이 어려워 보인다. 두 학파의 논리는 모두 일리가 있다. 21세기 미중은 경제적으로 상호의존관계를 모색하고 안보적 측면에서 현실주의 입장을 견지하지만, 공동안보와 경제협력이라는 조화를 이루는 미중 간 평화공존체제가 대한민국의 국익 신장을 위해서는 바람직한 방향이다.

한반도 비핵화, 평화체제 구축, 그리고 통일비전을 포함하는 한반도 문제의 해결은 필요충분조건인 미중공조가 이뤄지지 않으면 불가능하다는 동북아체제의 구조적 특징에 좌우된다. 그러므로 한국 정부는 현재 동북아 안보체제의 구조에 급격한 변화가 일어나고 있어 어떤 외교전략을 추진해야 하는지 객관적 연구와 분석을 해야 한다. 필자는 국방안보와 경제안보의 이익을 잘 조화하여 대한민국의 국익을 최대한 증진하기 위해 대미, 대중 ‘균형 외교’ 를 추진함이 바람직하다고 주장해왔다.

군사적으로는 북핵과 미사일 위협에 대비해 단기적으로 한미동맹 관계를 공고히 하되 중국과는 경제적 상호의존관계에서 경제안보와 이득을 창출해야 하는 입장이 우리의 현실이다. ‘안미경중(安美經中)’ 의 새로운 “균형외교(balanced diplomacy)“를 적극적으로 추진하는 것이 바람직하다고 생각한다. 그러므로 한국 정부는 한반도 사드 배치를 유보(moratorium)하면서 대안을 모색해야 할 것이다. 한편 남과 북이 주축이 되어 꽁꽁 얼어붙은 남북관계의 복원을 위해 대북제재와 건설적인 남북대화를 병행 추진하는 지혜를 가지길 기대한다.

한반도는 동북아 중심에 위치하고 해양세력인 미국과 대륙세력인 중국 사이에 끼어 있다. 그러나 더는 강대국에 끌려다니는 약소국가가 아니라 이제는 세계 12위 중견국가로서 한국의 역량을 발휘할 때이다. 한국은 미・중 G2 시대에 미국과 중국의 이익을 조화하면서 동북아 안보와 평화를 구축하는데 중견국가로서 가교(bridge) 역할을 해야 할 것이다. 동시에 북한 김정은 노동당 위원장을 국제적 고립에서 끌어내 국제사회의 책임 있는 일원이 될 수 있도록 국제적 분위기 조성을 위해 능동적인 균형외교를 추진하길 기대한다.

북핵 해법의 새로운 방정식

김정은 북한 노동당 위원장은 집권 후 북한체제의 생존전략으로 핵・경제 병진노선을 채택하였

다. 대외적으로는 "조선반도의 비핵화" 가 김일성 주석의 유훈임을 내세우면서도 북한체제의 생존을 위해 핵미사일 개발에 박차를 가하여 2012년 5월에는 헌법 개정을 통해 '핵보유국'임을 명시했다. 김정은 시대 5년간 북한은 핵실험과 장거리 미사일(로켓) 시험발사를 3차례씩 단행했으며, 스커드, 노동, 무수단 등 탄도미사일 시험 발사도 36차례나 실시했다. 김정은은 집권 5년 만에 국제사회가 인정하지 않은 '사실상 핵보유국' 이 되었다. 2017년 신년사에서도 김정은은 북한체제의 생존을 위해 핵미사일 개발을 계속할 것이라고 천명하였다.

트럼프 미 차기 행정부는 북한의 핵·탄두미사일 시험을 그냥 보고만 있지 않을 것이다. 북한은 제5차 핵실험 직후 북한 핵무기연구소의 성명서를 통해 "소형화, 경량화, 다종화된, 보다 타격력이 높은 각종 핵탄두를 마음먹은 대로 필요한 만큼 생산할 수 있게 됐다" 고 주장한 바 있다. 그리고 핵탄두 소형화 기술 진전과 함께 핵탄두 대기권 재진입체 기술 개발도 완성단계에 와 있다고 밝혔다. 전 북한 주영대사관 공사 태영호는 이러한 핵무기체계의 완성 단계는 2017년이라고 밝힌 바 있다.

한국군 관계자는 "내년 3월 키 리졸브(KR) 연습에서는 기존 북한의 핵과 미사일에 대한 맞춤형 억제전략인 '4D(탐지, 교란, 파괴, 방어) 작전계획'과 함께 북한의 핵미사일 발사를 가장한 대응 및 응징 작전 계획을 적용하는 방안을 검토하고 있다"고 밝혔다. 만약에 한미 합동군사 훈련이 2017년 봄에도 실시한다면, 김정은 북한 노동당 위원장은 제6차 핵실험이나 탄두 미사일 발사 시험을 하게 될 개연성이 높아 보인다.

2017년 북핵 문제의 새로운 해법을 기대한다. 더욱이 미국 트럼프 행정부의 대북정책이 현재는 오리무중이고 북한에선 제2 타격력 핵무장 완성을 위해 온 힘을 다하고 있고, 한국 국내정치의 불안정과 박근혜 대통령 탄핵 시 조기 대선의 가능성이 커지면서 한반도 미래는 미궁에 빠져들어가고 있다.

유엔 안전보장이사회는 북한의 작년 1월 6일, 4차 핵실험과 2월 7일 장거리 미사일 발사에 대응해 대북 제재 결의 2270호를 만장일치로 채택했고, 9월 9일 북한의 5차 핵실험에 대응해 대북제재 결의 2321호를 채택했지만, 중국의 미온적인 자세로 제재 효과가 기대만큼 크지 않다. 국제사회의 대북제재와 압박이 북한 핵문제를 해결할 수 있을지는 미지수이지만 만약 대북제재와 압박이 계속되면 북한은 핵실험과 탄두 장거리미사일 시험으로 핵보유국 지위를 인정받기 위한 노력을 기울일 것이다. 따라서 북핵·탄두미사일 개발을 동결시키기 위해서는 북한과 대화와 협상 국면으로 전환하는 것이 바람직하다. 트럼프 미 차기 행정부가 이러한 구상을 한다면 새로운 대북정책을 추진할 것으로 기대할 수 있다. 한편 한국 정부는 국내정치 안정화 때문에 새로운 대북정책을 추진할 여유가 없을지 모르지만, 국가안전보장회의(NSC)가 중추적 역할을 수행해서 건전한 대북정책을 추진하길 기대한다.

만약 트럼프 행정부가 주한미군 주둔비용 방위비 인상을 강력하게 요구하고, 한국 정부가 이를 수용하지 않을 경우 주한미군 철수와 전시작전통제권 전환 등을 협상카드로 사용하게 될 가능성이

있는 것으로 보인다. 그리고 트럼프 미 차기 행정부가 오바마 정부의 전략적 인내를 실패한 정책으로 인정하고 북한의 핵·탄두미사일 개발을 동결시키기 위해 한국 정부를 깜짝 놀라게 하는 빅딜(big deal)을 북한에 제안할 개연성도 배제할 수는 없다. 이러한 상황이 발생할 경우, 미국의 제안에 대해 한국 정부는 미리 대응책을 준비해야 할 것이다.

2017.1.19 게재

저작권자 © 제주평화연구원, 무단 전재 및 재배포 금지