



트럼프 행정부 『국가안보전략 2017』의 시사점과 한국의 대응

2017-32

최 강 수석연구위원

아산정책연구원

신범철 교수

국립외교원

2017.12.27

I. 들어가며

2017년 12월 18일, 다사다난했던 한해가 저물기 직전에 트럼프 행정부의 『국가안보전략(National Security Strategy, NSS) 2017』이 발표되었다. 국가안보전략서(NSS)는 1986년 ‘골드워터-니콜스법(Goldwater-Nichols Act)’ 제정으로 각 행정부 별로 작성이 의무화된 보고서로, 이번 보고서는 오바마 행정부의 『국가안보전략 2015』 이후 2년 여 만에 발간되었다. ‘골드워터-니콜스 법’은 미 행정부에 매년 동 보고서를 발간하도록 하고 있는데, 2001년 부시 행정부 이후부터는 신정부나 2기 행정부 출범시마다 발간해 오고 있다.¹ 골드워터-니콜스 법에 의거하여 국가안보전략 보고서는 1987년부터 2000년까지 1989, 1992, 1999년을 제외하고 매년 발간되었다. 그러나 이후부터는 4년 임기 내 1회 발간으로 관행이 정착되고 있다.

다만, 정부 출범 첫해에 국가안보전략서를 발간한 것은 이번이 처음으로 그만큼 현 안보상황에 대한 트럼프 행정부의 관심을 반영한 것으로 볼 수 있다.

미국 대통령이 서명하고 백악관이 발간 주최로 되어 있는 국가안보전략서는 역대로 미국 행정부의 국가안보이익, 국제안보환경, 안보 도전, 대응 방향 및 대응 수단 등을 담고 있다. 그 결과 많은 국가들의 관심을 모으고 국제정세에도 커다란 영향을 미쳐왔다. 트럼프 대통령의 국가안보전략 또한 ‘미국 제일주의(America First)’의 관점에서 바라 본 미국의 안보이익과 국제환경, 그리고 대응 방향을 잘 설명하고 있다. 특히, 과거 발간된 국가안보전략서가 외교적 수사를 동원하여 관련국을 자극하지 않아왔던 데 반하여, 이번

보고서에서는 중국과 러시아를 경쟁자(competitor) 또는 수정주의자(revisionist)로 부르는 등 트럼프 대통령의 직설적 어법을 그대로 반영하고 있다. 그 결과 미중관계나 미러관계가 경색될 우려도 제기되고 있지만, 가장 직설적인 대통령이 제시한 가장 꾸밈없는 미국의 국가안보전략서로 볼 수 있다.

이하에서는 금번 국가안보전략의 주요 내용과 특징, 한반도 관련 내용을 검토하고 향후 우리 안보에 미칠 수 있는 시사점을 살펴보기로 한다.

II. 트럼프 행정부 국가안보전략의 특징

『국가안보전략 2017』은 미국의 4 가지 핵심 이익을 담고 있는데 이를 국가안보의 4 대 기둥(4 pillars)으로 표현하고 있다. 트럼프 행정부가 제시한 4 대 기둥은 첫째, '미국 국민, 본토, 그리고 삶의 방식을 보호(Protect the American People, the Homeland, and the Way of Life),'² 둘째, '미국의 번영을 촉진(Promote American Prosperity),'³ 셋째, '힘을 통한 평화의 보존(Preserve Peace Through Strength),'⁴ 넷째, '미국의 영향력 확대(Advance American Influence)'⁵ 이다. 오바마 대통령의 『국가안보전략 2015』이 안보(security), 번영(prosperity), 가치(value), 국제질서(international order)라는 네 가지 핵심이익을 중심으로 작성된 것을 고려할 때 안보를 더욱 강조한 점이 목격된다. 안보를 본토방어와 힘을 통한 평화 두 개의 장에서 나누어 자세히 설명하고 있기 때문이다. 이처럼 안보를 강조하는 반면 국제질서와 관련해서는 지역적 차원의 전략(The Strategy in a Regional Context)이라는 장을 따로 만들어서 4 개 기둥과 분리하여 설명하고 있다. 또한 트럼프 행정부는 과거 어느 때보다 경제를 강조하고 있는데, 무역불균형 해소, 무역장벽 철폐, 수출기회증대 등 미국 제일주의의 시각에서 바라본 경제문제를 국가안보전략에 반영하고 있다.

트럼프 행정부의 국가안보전략은 4 가지 핵심 이익을 살펴본 이후에 지역적 차원의 전략을 따로 기술하고 있는데, 그 첫 번째로 인도-태평양 지역을 다루고 있다. 이를 통해 인도-태평양 지역이 미국의 국익에 가장 큰 영향을 미치는 최우선 순위임을 보여주고 있다. 이미 오바마 행정부에서부터 재균형 (re-balance) 정책을 전개하며 아시아-태평양 지역을 우선순위로 삼고 있었으나, 인도-태평양으로 그 범위를 넓힘으로써 미국이 고려하고 있는

군사·경제적 협력 대상을 확대해 나가겠다는 의지를 밝힌 것이다. 특히 인도-태평양 개념이 중국을 포위하는 것이라는 우려가 제기되고 있음에도 이러한 지역 개념을 11 월 동아시아 순방과 국가안보전략에서 사용하고 있다는 것은 향후 미국의 공세적인 대중정책을 시사하는 것으로 볼 수 있다.

같은 맥락에서 금번 국가안보전략은 중국 및 러시아와의 관계에서 경쟁을 강조하고 있는데, “중국과 러시아가 미국의 가치와 이익에 정 반대되는 세계를 만들기 원한다(China and Russia want to shape a world antithetical to U.S. values and interests)”고 밝히며, 이들을 미국 주도의 자유주의적 세계질서에 대한 수정주의자(revisionist)로 규정하고 있다. 이는 중국을 동반자(partner)로 불렀던 오바마 행정부 국가안보전략과 커다란 차이를 보이고 있다. 이로 인해 중국 및 러시아에서 적지 않은 불만이 여러 경로를 통해 표출되고 있고, 미국 내에서도 중러에 대한 강경한 입장을 여과 없이 드러낼 필요가 있었던 지와 이들을 함께 묶어 설명함으로써 중국과 러시아간의 정책적 연대를 더욱 촉진할 수 있다는 우려도 제기되고 있다.

『국가안보전략 2017』에서 잘 드러난 트럼프 행정부 안보전략의 또 다른 특징은 ‘힘을 통한 평화(peace through strength)’다. 트럼프 행정부의 대외전략 기조가 로널드 레이건 행정부의 입장과 유사하다는 지적이 자주 제기되어 왔는데 당시 슬로건이던 ‘힘을 통한 평화’가 트럼프 행정부의 안보전략 4대 기둥의 하나로 제시되고 있다. 앞서 언급한 중국 및 러시아 외에도 북한 및 이란 등의 전통적 위협과 비국가행위자들의 비전통 위협을 ‘압도적인 힘을 바탕으로’ 역제해 나가겠다는 의지를 강조하고 있다. 이를 위해 동 보고서는 군사역량, 군수역량, 핵무기역량, 우주역량, 사이버역량, 정보역량을 획기적으로 강화하겠다는 내용을 담고 있다.

이처럼 중국, 러시아에 대한 입장 그리고 힘을 통한 평화를 구축한다는 점에서 강경 기조로 작성된 국가안보전략이지만, 그 구체적인 내용에 있어서는 현실적 타협으로 느껴지는 부분도 존재한다. 예를 들면 미국 제일주의 정책기조를 설명하며 “위협의 근본적 해결을 추구(persue threat to the source)”한다고 언급하고 있지만, 미국의 구체적 안보정책을 설명하는 부분에서는 “취약국가들을 선별적으로 다룬다는(committing selectively to fragile states)” 점과 “미국인에 대한 모든 위협을 예방할 수 없다는(cannot prevent all dangers to the American people)”는 현실적 접근을 하고 있다. 미국이 처한

위협에 모두 대응하기 보다는 우선순위를 정하고 현실적 선택을 할 것이라는 의미다. 이에 대해 Brookings 연구소의 Tarun Chhabra 는 부시 주니어 행정부의 '예방 독트린(preemption doctrine)'과 오바마 행정부의 '철수(pull back)' 사이에서 현실적으로 고민한 것으로 평가하였는데, 트럼프 행정부가 지향하는 목표와 현실적 대응에 있어서의 고민이 반영된 것으로 평가된다.

한편, 트럼프 행정부가 지향하는 바와 현실적 대응 사이의 고민을 넘어 양자간 서로 다른 입장이 반영된 모습도 발견할 수 있는데, 이는 미국이 추구하는 대외 명분과 실제 트럼프 행정부의 정책이 서로 다르게 전개될 수도 있음을 시사한다. 예를 들면, 국가안보전략서는 "미국이 주도하지 않을 경우 악의를 가진 행위자들이 (미국의) 공백을 메우며 불이익을 가져다줄 수 있다는 교훈(lessons that when America does not lead, malign actors fill the void to the disadvantage of the United States)"을 얻었다고 기술하고 있으나, 실제로 트럼프 행정부는 파리 기후변화 협약 탈퇴, TPP 파기, UNESCO 탈퇴 등 과거와 달리 세계질서를 주도하는 역할에서 한 발 물러서고 있는 모습이다. 다자적 국제주의보다는 양자관계를 중심으로 한 현실주의적 선택을 하고 있는 트럼프 행정부지만, 미국 주도의 국제질서를 유지하고자 하는 의중이 파악되는 표현이라고 볼 수 있다.

이처럼 금번 발표된 국가안보전략은 미국 중심의 세계질서를 유지하고자 하는 전통적인 전략 방향을 견지하면서도 트럼프 행정부의 미국 제일주의적 사고가 반영되어 있다고 평가할 수 있으며, 표현에 있어서도 외교적 수사의 도움 없이 트럼프 대통령이 생각하는 바를 직설적으로 담은 것이 가장 큰 특징이라 할 수 있다.

III. 한반도 관련 주요 내용

트럼프 행정부 국가안보전략서는 북한의 핵과 미사일 개발 고도화에 따른 위협 인식을 여과 없이 반영하고 있다. 총 17 번 북한(North Korea)을 언급하고 있으며, 미국 본토 위협, 미사일 방어, 불량국가, 독재국가, 동맹국 위협, 동맹국 협력 등과 관련하여 북한 문제를 설명하고 있다.

먼저 미국이 인식하고 있는 북한의 위협은 크게 세 가지다. 첫째, 미국 본토에 대한 위협이다. 북한이 핵미사일을 개발하여 멀지 않은 시기에 미국 본토를 공격할 수 있는 능력을 갖추 수 있다고 보고 있다. 즉, 북한이 “자기 국민들을 굶겨가며 수백억 달러를 들여 핵무기, 생화학무기를 개발하여 미국 본토를 위협(a country that starves its own people has spent hundreds of millions of dollars on nuclear, chemical, and biological weapons that could threaten our home land)”하고 있고, “북한이 미국인 수백만을 사망에 이르게 할 수 있는 핵능력을 갖추려 하고(seeks the capability to kill millions of Americans with nuclear weapons)”있다고 평가하고 있다. 트럼프 행정부 출범이후 6 차 핵실험과 대륙간탄도미사일급인 화성 14 형, 15 형의 연이은 발사 실험으로 촉발된 대북 위협인식을 반영하고 있는 것으로 본다.

둘째, 북한이 미국의 동맹국들을 위협하고 있다는 인식이다. 북한의 위협은 북한 주변에 위치한 동맹국들을 위협하고 있으며, 그 결과 “주변국들과 미국이 안보유대를 강화하고 미국이 동맹국들을 추가적으로 보호하는 조치들을 촉진시키고 있다(prompt neighboring countries and United States to further strengthen security bonds and take additional measures to protect themselves)”고 평가하고 있다. 이와 관련하여 동 보고서는 한국 및 일본과의 협력이 그 어느 때보다 강력하며 이들과의 협력을 통해 북한 위협에 대응해 나갈 것임을 밝히고 있다.

셋째, 북한이 핵무기를 확산시킬 수 있다는 위협인식도 반영하고 있다. “핵무장한 북한은 인도-태평양과 그 너머의 지역까지 세계에서 가장 파괴적인 무기를 확산시킬 수 있다(a nuclear armed North Korea could lead to the proliferation of world's most destructive weapons across the Indo-Pacific region and beyond)”고 표현함으로써 핵 확산의 우려를 강조하고 있다. 비록 북한과 이란간의 협력 여부를 본문에 명시하지는 않았지만, 여러 곳에서 북한과 이란을 함께 기술하며 핵무기 확산 가능성을 우려하는 모습을 보이고 있다.

트럼프 행정부의 국가안보전략은 대량살상무기를 확산하고자 하는 북한의 위협을 방치할수록 위협은 악화되고 군사적 방어 옵션은 줄어들다고 경고하며, 동맹국 및 우호국들과 협력하여 “완전하고 검증가능하며 불가역적인 한반도 비핵화를 이룰 것임을(complete, verifiable, irreversible denuclearization on the Korean Peninsula)” 밝히고 있다. 특히 “압도적인 힘(군사력)을 통해 북한의 침략행위에 대응하고 한반도의 비핵화를

강제할 수 있는 옵션들을 개선시켜 나가겠다(to respond with overwhelming force to North Korean aggression and will improve options to compel denuclearization of the peninsula)"는 의지를 천명하고 있다. 대통령 명의로 된 국가안보전략 서문에서 이란 핵합의를 흠결(flaw) 있는 거래라고 비난한 것 또한 북한 핵문제에 대한 트럼프 대통령의 인식을 보여주고 있다. 반면 북한과의 대화 문제는 아무런 언급조차 없다는 점에서 금번 『국가안보전략 2017』에서 나타난 대북기조는 강경 그 자체라고 말할 수 있다. 북한 또한 지난 11월 29일 화성 15형 미사일을 실험 발사한 이후 핵무력 완성을 주장하며 핵보유국 지위를 인정할 것을 강하게 요구하고 있다는 점에서 당분간 북미대화 재개나 타협 가능성은 낮게 전망된다.

끝으로 한반도와 관련하여 주목해야 할 마지막 부분은 북한 핵위협에 대한 한국, 일본과의 미사일 방어 협력이다. 금번 국가안보전략은 "지역방어역량을 향해 일본 및 한국과 미사일 방어를 협력해 나가겠다(will cooperate on missile defense with Japan and South Korea to move toward an area defense capability)"고 밝힘으로써, 향후 미국으로부터 미사일 방어와 관련한 추가적인 협력 요청 가능성을 시사하고 있다. 현재 한국 정부는 독자적인 한국형 미사일 방어(KAMD)를 추구하고 있고, 미국의 미사일 방어(MD) 체제에는 참여하지 않을 것임을 밝히고 있는데 향후 미국의 협력 요청에 어떻게 대응할 것인지 많은 주목을 받을 전망이다. 다만 미사일 방어능력 강화가 "러시아, 중국과의 오랜 기간 형성된 전략적 관계를 훼손하지(disrupt longstanding strategic relationships with Russia and China)" 않겠다는 의사도 본문에서 밝히고 있는 만큼, 한국 정부의 현명한 대응 여부에 따라 한미동맹을 강화해가면서도 중국과의 관계를 악화시키지 않을 수 있는 균형점을 찾을 수도 있을 것이다.

IV. 정책적 시사점

『국가안보전략 2017』은 트럼프 행정부의 국제정세 인식과 미국이 추구할 전략적 우선순위를 잘 보여주고 있으며, 향후 한반도와 동북아에 중요한 시사점을 가져다주고 있다. 냉철한 정세 판단, 강대국간의 경쟁, 미국에 대한 위협 근절을 위한 대북 강경정책 전개 등 미국의 안보전략 변화에 대비한 충분한 준비가 필요하며, 미국 제일주의를 실현하기 위한 경제협력 또한 한미 FTA 개정을 앞 둔 시점에서 관심을 갖고 지켜보아야 한다.

무엇보다도 북한 핵문제를 바라보는 미국의 시각을 잘 이해해야 한다. 북한 핵능력 고도화에 따라 미국이 느끼는 위협 인식도 매우 높은 수준으로 진화해 있는 상황이다. 이러한 시점에서 미국은 힘을 통한 완전한 비핵화를 추구하고 있다. 단순히 북한을 압박하기 위한 외교적 수사가 아니라 실제 북핵을 용인하지 않겠다는 의지가 담겨 있다고 보아야 한다. 이 점에서 북핵 문제와 관련한 한미공조가 쉽지 않을 것임을 유의해야 한다. 특히 '최대의 압박과 관여(maximum pressure and engagement)' 정책에서 관여가 보이지 않는 상황에 유의해야 한다. 북핵은 동맹국인 미국의 안보위협일 뿐만 아니라 한국에 대한 안보위협이라는 인식하에 북핵 불용을 위한 한미협력 강화에 중점을 두어야 하며 무조건적인 대화 주장이나 북핵 수용 주장은 피해야 한다. 포괄적인 대북 압박에 보다 적극적으로 동참하며 미국의 신뢰를 확보하고, 이러한 신뢰를 바탕으로 아직 미국에서 확립되지 못한 대북 관여 방식에 대한 한국의 입장을 설득하는 지혜가 필요하다. 따라서 어느 시점에 대북 제재가 효과를 볼 것인지 한국 나름의 판단이 필요하고 그 시점까지 대북 압박을 주도해 나가야 할 것이다. 그리고 그 이후 북한의 태도변화를 유도하기 위한 대화 재개 방법이나 대북 제안 내용을 미국과 공조해야 한다. 이러한 아이디어를 주도하는 것이야말로 제한된 한국의 국력을 고려할 때 한반도 문제의 실질적 운전자가 되는 유일한 방법이 될 것이다.

다른 한편으로는 미중간 경쟁이 날로 격화될 것이라는 점도 유의해야 한다. 11월 트럼프 대통령의 동아시아 순방은 미중간 경쟁보다는 협력에 중점을 둔 것으로 보이지만, 트럼프 행정부가 추진하고 있는 대중정책은 보다 장기적 관점에서 경쟁과 승리를 지향하고 있는 것으로 보인다. 이로 인해 향후 미국으로부터 자국의 동맹 네트워크 확대 및 강화에 대한 한국의 기여를 요구하는 요청이 점차 증대될 것으로 전망된다. 이에 대해 한국이 어떻게 대처하는가의 문제는 미중 경쟁 차원의 문제뿐만 아니라 북핵 문제와 관련한 한미공조에도 영향을 미칠 수 있다. 따라서 한국은 한미동맹을 존중하는 모습을 보이며, 그 틀 내에서 한미동맹과 한중관계의 배합을 안정적으로 유지하는 노력이 필요하다. 예를 들어 미국의 인도-태평양 구상이 아직 구체화 되지 않은 상황에서 그에 대한 참여를 거부하는 것은 바람직하지 못하다. 일단 미국이 추진하는 정책에 대해서는 한미동맹 차원의 평가를 하며, 한국의 참여 의사를 직·간접적으로 밝히는 것이 필요하다. 그리고 그 틀 내에서 중국에 대한 과도한 견제 정책이 전개될 경우 그 참여와 관련한 속도를 조절하는 것이 현명한 선택이다. 중국의 지역전략이라 할 수 있는 일대일로에 적극 참여하는 만큼, 미국의 지역전략이라 할

수 있는 인도-태평양 구상에도 참여하는 모습을 보임으로써 한국 나름의 균형 있는 외교를 시현해야 한다.

북한의 핵능력 고도화로 인해 트럼프 행정부 임기 중 한반도 상황은 매우 민감해질 것이다. 그 결과 사소하다고 생각한 외교적 선택 하나가 한국의 미래를 좌우하는 중요한 문제로 확산될 가능성이 존재한다. 따라서 한국은 보다 면밀하게 정세를 살펴보고 보다 빠르게 대응해야 한다. 트럼프 행정부의 『국가안보전략 2017』은 동북아에 전개될 냉정한 현실주의적 상황을 예고하는 일종의 경고장이며, 파생될 수 있는 모든 상황에 대비하는 철저한 준비를 우리에게 요구하고 있다.

¹ 골드워터-니콜라스 법에 의거하여 국가안보전략 보고서는 1987년부터 2000년까지 1989, 1992, 1999 년을 제외하고 매년 발간되었다. 그러나 이후부터는 4년 임기 내 1회 발간으로 관행이 정착되고 있다.

² 국가안보전략 2017은 이를 위해 △국경통제 및 국토방어를 강화하고, △위협의 근본까지 추적하며, △사이버공간을 안전하게 보호하고, △(공격을 받는 경우에도) 복원력을 강화하겠다는 내용을 담고 있다.

³ 국가안보전략 2017은 이를 위해 △미국 국내경기를 활성화하고, △자유롭고, 공정하고, 호혜적인 경제관계를 촉진하고, △연구, 기술, 개발, 혁신을 선도하며, △지적재산과 특허정보와 같은 미국 국가안보혁신기반을 촉진 및 보호하며, △에너지 우위를 추구하겠다는 내용을 담고 있다.

⁴ 국가안보전략 2017은 이를 위해 △미국의 경쟁력 우위를 새롭게 하고, △새로운 군사적 역량을 구비하며, △외교와 국정운영을 발전시켜 나가겠다는 내용을 담고 있다.

⁵ 국가안보전략 2017은 이를 위해 △적극적인 파트너들을 독려하고, △다자포럼에서의 개선된 결과 성취하며, △미국 가치를 확산시켜 나가겠다는 내용을 담고 있다.