

2024 서울안보대화(SDD)의 성과와 향후 과제

박영준(국방대학교 국가안보문제연구소장)

미국 대통령 선거 결과에 따른 안보정책의 변화 가능성: 트럼프를 중심으로

하상응(서강대학교 정치외교학과)

2024 서울안보대화(SDD)의 성과와 향후 과제



박영준(국방대학교 국가안보문제연구소장)

- 서울안보대화는 전통적 안보정책 못지 않게 한국의 안보와 국방정책을 뒷받침할 수 있는 중요한 안보 정책의 수단으로서 의의를 갖고 있다.
- 제13회 서울안보대화는 장관급으로 격상되면서 개최된 두 번째 회의로서 동맹 및 우방국가들의 장관급 인사들이 한자리에 모여 국제안보정세와 각국이 추진하는 국방정책들을 공유하고, 상호 협력방향을 논의하는 중요한 성과를 거두었다. 또한 핵비확산질서와 방위산업, 해양안보에 관한 민간 전문가들의 분석과 정책적 처방을 논의하는 귀중한 논의의 장이 되기도 하였다.
- 향후에도 서울안보대화를 국제적 국방협력과 더불어 우리의 국방정책과 안보교육의 측면에서도 적극 활용할 수 있는 기회로 활용해야 할 것이다.

서울안보대화(Seoul Defense Dialogue)가 한국 국방정책에서 갖는 의의

개별 국가들은 자국의 군사능력을 강화하거나 동맹 체제를 강화하면서 안보태세를 강화하기도 하지만, 우방국들, 나아가 잠재적 적대국들도 포함하는 다자간

안보대화회의 참가를 통해 상호 대화를 촉진하면서 안보환경을 우호적으로 조성하는 정책도 병행하여 추진할 수 있다. 전자가 전통적 혹은 현실주의적 안보 정책의 영역이라면, 후자는 비전통적 혹은 자유주의적 안보정책의 방식이라고 할 것이다.



후자와 관련하여 냉전시기인 1975년에 나토와 바르샤바 조약기구 소속 국가들이 함께 참가하여 결성하였던 유럽안보협력회의(Conference on Security and Cooperation: CSCE), 탈냉전기에 아태지역 국가들이 조직한 아세안지역포럼(ASEAN Regional Forum: ARF) 등이 트랙 1레벨의 대표적인 다자간 안보협의체로서 지역별 긴장완화와 안보협력을 촉진하는 역할을 수행해 왔다고 할 수 있다.¹⁾ 이외에 영국의 국제전략문제연구소(IISS)가 싱가포르 정부와 협력하여 2002년부터 주최하고 있는 상그릴라 안보대화²⁾, 중국이 2006년부터 주최하고 있는 상산(香山)포럼 등도 대표적인 다자간 안보협의체라고 할 수 있다.³⁾

그런 점에서 2012년부터 우리 국방부가 주도하여 매년 개최하고 있는 서울안보대화(Seoul Defense Dialogue)는 우리의 안보 및 국방정책에서 중요한 의의를 점하고 있다. 한반도가 북한의 핵능력 고도화 및 공세적 핵전략의 추진에 더해 강대국간 전략적 경쟁의 와중에서 국제안보질서상 가장 휘발성이 높은 지역 가운데 하나 임은 누구도 부인하지 못할 것이다. 우리 정부는 전통적 안보정책, 즉 3축 체계를 포함한 군사능력의 강화에 더해 한미동맹간 NCG 신설을 통한 확장억제 태세 구축을 통해 안보위협에 대응하고 있다. 동시에 이와 병행하여 서울안보대화와 같은 다자간 회의체를 주최하면서 동맹 및 우방국들과의 대화 및 신뢰구축을 증진하고 이를 통해 참가국들간 안보정세인식을 공유하고 협력방향을 모색하는 것이 우리의 안보 및 국방정책을 크게 보강할 수 있다. 최초로 차관급 회의로 시작된 서울안보대화는 지난 해인 제12차 회의 때부터 장관급 회의로 격상되었다. 그런 점에서 안보분야에서 대한민국의 국제적 위상이나 존재감도 높일 수 있는 계기가 될 수도 있다.

그러한 의미를 갖는 서울안보대화의 제13차 회의가 지난 9월 11일부터 이틀간 70여개국으로부터 국방 관련 장관급 인사와 민간 전문가들이 참가한 가운데 서울에서 개최되었다. 국방대학교 국가안보문제연구소는 한국국제정치학회와 공동으로 지난 3월 말부터 국방부 담당 부서와 협력하여 회의의 전체 구성과 분과별 회의의 주제 기획, 사회자 및 발표자 섭외 등의 임무를 담당

하였다. 이 결과 각국의 국방장관급 인사들이 ‘역내 전쟁 억제와 규칙기반 질서’, ‘자유 평화 번영의 인도-태평양 질서 구현’, ‘상호 연결된 세계에서의 복합안보위기 대응’, ‘국방혁신의 도전과 미래’ 등의 주제 하에 본회의 4개 세션이 첫날에 배치되었고, ‘글로벌 핵질서와 비확산’, ‘첨단 군사기술과 방위산업’, ‘해양안보와 국제협력’ 등에 관해 각국 민간 전문가들을 발표자로 초빙하는 특별회의 3개 세션이 둘째날에 배치되는 회의가 짜여졌다. 참가자들의 국적이나 신분, 그리고 다루는 관련 주제가 다양했지만, 이들 간의 회의를 통해 다음과 같은 논의들이 집중적으로 진행되었다.

한반도 및 글로벌 안보질서에 대한 공동 인식 형성

서울안보대화에 발표자로 참가한 각국 장관급 인사들 및 민간 연구자들은 공통적으로 현재의 국제안보질서가 강대국들 간의 전략경쟁과 유럽 및 중동에서 진행되고 있는 전쟁들로 인해 국제안보질서가 불안정성을 보이고 있다는데 인식을 같이 하였다. 첫날 본회의의 첫 번째 연사로 발표한 김용현 국방장관은 특히 유엔 안보리 상임이사국으로서 국제질서 유지의 책무를 갖고 있는 국가가 우크라이나를 침략한 것은 유엔헌장 및 규칙기반 질서에 대한 위반이라고 지적하였다. 더욱이 국제사회의 강력한 반대에도 불구하고 핵과 미사일을 개발하고, 한국에 대해 오물풍선 살포와 같은 도발을 감행하는 북한이 러시아와 ‘포괄적 전략동반자 조약’을 체결한 것은 한반도 및 국제사회에 대한 위협이 되고 있다고 경계하였다.

롭 바우어 나토 군사위원장, 카라 에버크롬비 미국 국방부 차관대행, 닐스 힐머 독일 국방차관 등도 같은 인식을 보였다. 바우어 군사위원장은 러시아의 우크라이나에 대한 침략전쟁은 규칙기반 국제질서를 파괴하는 행위라고 지적하면서, 국제질서는 제2차 세계대전 이후 가장 많은 분쟁이 발생하는 가장 위험한 상태가 되고 있다는 인식을 피력하였다. 미국 에버크롬비 차관대행이나 독일 힐머 차관도 러-우 전쟁, 중동지역 전쟁, 북한의 핵개발 도발 등이 각 지역 안보질서 불안정성을 심화시켰을 뿐 아니라 국제법 및 규칙기반 질서에 도전요인이 되고 있다고 지적하였다.

캐나다의 빌 블레어 국방장관과 일본의 오니키 마코토 방위부대신 등은 중국발 위협요인을 보다 강조하였다. 블레어 장관은 중국이 어느 국가들보다

1) CSCE는 1995년에 유럽안보협력기구(Organization for Security and Cooperation: OSCE)로 개칭되면서 상설기구로 변화하였다.
2) 필자는 2024년 6월, 싱가포르에서 개최된 상그릴라 대화에 참석한 바 있다. 박영준, 「한국의 다자안보협의체 추진전략: 제32차 NEACD와 제21차 상그릴라 대화에 다녀와서」, 『JPI Peace Net』 (제주평화연구원, 2024년 7월10일)
3) 이외에 1963년부터 독일에서 개최되고 있는 뮌헨안보회의(Munich Security Conference), 2009년부터 캐나다가 개최하고 있는 할리팩스 국제안보포럼(Halifax International Security Forum: HISF)등도 중요한 다자간 국제안보협의체이다.

빠르게 준비증강을 하고 있으며, 남중국해에서 항행의 자유를 위협하고 있어, 대서양 국가이자 태평양 국가인 캐나다로서도 불안감을 갖고 있다고 설명하였다. 오니키 부대신도 북한의 핵 미사일 기술 고도화에 더해 중국이 동중국해 및 남중국해에서 군사적 강압을 통해 일방적으로 현상변경하려는 시도가 일본의 안전에 위협을 주고 있다고 지적하였다.

강대국들 간의 전략적 경쟁 심화와 두 개의 전쟁 와중에 핵비확산 질서와 국제해양질서에도 불안요인이 배태되고 있다는 관찰들이 제시되었다. 국방부 정책실장을 역임한 허태근 국방대 초빙교수는 러시아의 우크라이나 전쟁 도발과 핵사용 위협에 의해 유엔 안보리는 물론 국제핵비확산질서가 동요하고 있음을 지적하였다. 국가안보전략연구원 김보미 박사도 북한 핵개발에 의해 NPT 등 국제비확산 레짐이 취약성을 드러내고 있다고 분석하였다. 미국 카네기연구소 연구원인 중국 출신 통자오(Tong Zhao) 박사도 중국이 러시아와 더불어 핵능력을 확장하고 있고, 미국과의 핵군비통제 대화에도 응하지 않고 있다고 설명하였다.

영국 RUSI 의 닐 멜빈 연구원과 싱가포르 난양공과 대학의 콜린 코 박사도 인도-태평양 지역 해양질서가 남중국해와 대만해협에 대한 중국 등의 공세적 활동에 의해 불안정성이 증대되고 있음을 공통적으로 강조하였다. 일본 정책연구대학원 대학 미치시타 나루시게 부총장도 북한이 서해지역 기존의 NLL에 대해 도전하는 정책을 추구하고 있다고 우려를 표명했다.

우방국가들의 안보정책 이해와 국제적 협력 필요성 재확인

서울안보대화에 참가한 각국 국방정책 관계자들은 국제안보질서가 제2차 세계대전 이후 가장 불안정한 상황을 보이고 있다는 인식을 공유하면서, 이에 대응하고 있는 각국의 안보정책을 소개하고, 국제안보협력의 필요성을 공통적으로 제기하였다.

미국의 카라 에버크롬비 차관대행은 민간 부분에서 AI, 자율기술, 바이오기술, 사이버 및 우주기술에서 혁신적인 진전이 진행되고 있는 과학기술계의 현상을 소개하면서, 미국이 민간분야 첨단 기술을 적극 활용하여 국방태세를 강화하기 위한 전담부서를 국방부에 편성하였고, 이미 지난 해 추진된 래플리케이터 이니셔티브 등에서 많은 성과를 거두고 있음을

소개하였다.⁴⁾ 그러면서 경쟁국가들에 대응하기 위해 인태지역내 동맹 및 파트너 국가들과의 혁신분야 협력 필요성을 강조하였다. 일본의 오니키 부대신은 2022년에 공표된 일본 국가방위전략서를 언급하면서, 일본 으로서는 아세안 국가들과 개최하고 있는 국방차관급 회의에 더해, 올해 초에 처음 개최한 인도-태평양 국방장관회의 등을 통해 다자간 안보협력을 적극 추진하고 있다는 점을 소개하였다.

핀란드의 안티 하카넨 국방장관은 러우전쟁에 직면하여 국내적으로는 징병제도와 예비군 제도를 강화하고 있고, 대외적으로 나토에 가입했음을 소개하면서, 자국과 같은 소규모 국가들 입장에서는 복잡성을 드러내고 있는 안보환경에 대응하여 다자간 안보연대가 중요한 의의를 갖고 있음을 설득력있게 설명하였다. 아프리카 르완다의 쥐베날 마리자문다 국방장관은 자국이 아프리카 대륙의 안보를 위해 남수단과 중앙 아프리카 공화국에 6천명 규모의 평화유지군을 파견하는 등 유엔 주도 하의 국제평화유지활동에 적극 참가하고 있음을 소개하였다. 나아가 아프리카 대륙에서의 많은 안보도전요인들에 대응하기 위해 유엔 안보리를 개편하여 아프리카 국가들이 참가하는 방안을 제시하기도 하였다.

나토에 소속된 유럽 지역 참가자들은 국제안보협력과 관련하여 특히 유럽과 아시아, 대서양과 인도-태평양 지역의 연계 필요성을 강조하였다. 룩 바우어 나토 군사위원장은 러시아가 북한과의 동맹 조약에 따라 북한에 대해 군사적, 경제적 지원을 제공하는 경우, 한반도 및 인도-태평양 지역의 안보에 대한 위협이 증가될 것이라고 지적하면서, 유럽과 아시아 지역의 안보는 분리될 수 없다고 역설하였다. 이러한 관점에서 나토가 한국, 일본, 호주, 뉴질랜드 등과 안보협력체계를 구축하고 있다고 설명하였다. 영국의 버넌 코커 정무부장관도 같은 인식을 보이면서, 영국이 이미 해군 및 공군전력을 파견하여 인도, 호주, 필리핀과 공동훈련에 참가해 왔고, 내년에는 항모강습단을 인-태지역에 배치할 계획을 갖고 있음을 소개하였다.

독일의 닐스 힐머 국방차관도 안보위협요인들에 대응하기 위해 국내적으로 최초로 국가안보전략 책정을 준비하고 있고, 국방비를 GNP 대비 2%를

4) 래플리케이터 구상은 2023년 8월, 미 국방부 캐슬린 히스 부장관이 발표한 것으로, 향후 18-24개월 이내에 여러 영역에서 수천개 규모의 자율무기체계를 배치하겠다는 내용을 담고 있다. 『문화일보』 2023.8.30. 기사 참조. 신지범, 「국방혁신 4.0 가속화를 위한 K-리플리케이터의 제안」, 국방산업연구원 주최 세미나 『산학연관 국방 R&D 생태계 활성화 컨퍼런스』(2024.10.3.)도 참조.

상회하는 국방예산을 편성하고 있고, 이를 바탕으로 F-35A 전투기나 전차, 패트리엇 미사일 방어체제를 강화하고 있음을 소개하였다. 또한 인도-태평양에 대한 관여를 확대하고 있으며, 그 일환으로 최근 유엔군사령부에 가입했다는 점을 설명하였다. 빌 블레어 캐나다 국방장관은 2022년에 발표한 인도-태평양 전략에 이어 올해 초에 새로운 캐나다 국방 정책을 발표했음을 소개하면서, 캐나다가 새로운 구축함이나 잠수함 전력을 증강하면서 태평양 지역에 대한 관여를 지속할 것이고, 캐나다 3성 장군이 주한 유엔군사령부의 부사령관을 담당하고 있는 바와 같이 한국 안보에 대한 협력도 지속할 것임을 밝혔다. 김용현 국방장관도 SDD 개최 전날 제2차 한국-유엔사 장관회의가 성공적으로 개최되었음을 소개하면서, 한국이 이승만 대통령 시기에 제창되었던 '자유세계의 방파제'로서의 역할을 향후에도 지속하여 국제사회의 안정에 기여할 것임을 역설하였다.

한국 안보 및 국방정책에 대한 공감대 형성

서울안보대화는 한국이 추진하고 있는 국방 및 안보정책을 참가국가 관계자들에게 설명하고, 이해와 협력을 구하는 좋은 기회가 되기도 하였다. 김용현 국방장관 이외에도 성일 국방부 자원관리실장, 허태근 전 국방부 정책실장 등이 각 세션의 발표자로 나서서 한국이 직면하는 안보현실과 추진 중인 국방정책 현안들을 설명하였다. 성일 실장은 한국의 방위산업이 초기 단계에서는 자주국방의 목적으로 착수되었으나, 한미동맹 차원에서 상호운용성을 확보하는 과정에서 결과적으로 미국 뿐 아니라 나토 표준과도 부합되게 되었다고 설명하였다. 그 연장선상에서 한국이 방위산업 수출의 증진 뿐만 아니라 수입국가들과의 파트너십을 구축하여 평화수호 국가들의 네트워크를 구축하겠다는 비전을 설득력있게 제시하였다. 허태근 전 정책실장은 북한 핵능력 증대에 대응하여 한미간에 NCG를 통한 확장억제 태세를 구축하였지만, 중국과 러시아 등의 국제 핵비확산체제 이탈 가능성에 대응하여 미국 측의 핵태세 재검토와 동맹국에 대한 확장억제 메카니즘의 강화가 필요하다는 제안을 제시하기도 하였다. 둘째 날 회의 종료 이후에는 참가 희망자들을 위한 DMZ 투어가 처음으로 실시되어, 한반도의 안보현장을 직접 둘러보는 기회도 제공하였다.

향후 서울안보대화의 발전 과제

국방부가 13년째 주최하고 있는 서울안보대화의 기획 및 섭외과정에 처음 참가하여 담당부서와 협력해 가며 SDD 준비를 하다보니, 서울안보대화가 갖는 중요성이 더욱 실감되었다. 올해의 경우 장관급 인사들로 본회의를 구성하고, 민간 전문가들로 특별회의를 구성한 것은 좋은 구성이었다고 자평한다. 또한 양성 평등 관점에서 여성 안보전문가들을 특별회의 때 적극 초빙한 것도 국제적 기준에 부합했다고 생각한다. 지난 13여년간 SDD가 규모나 내용 면에서 많은 발전을 거두어 왔지만, 올해의 경험에 비추어 볼 때 향후 다음과 같은 사항들을 보다 고려할 필요가 있을 것 같다.

첫째, 싱가포르 주최 상그리다 대화처럼 준비과정에서 '쉐르파 미팅'같은 전문가 회의를 사전에 열어, 회의 의제나 참가 국가 및 전문가들의 범위에 관한 공감대를 형성하는 노력이 추가되면 좋을 것이다. 이 과정에서 국방부가 국방대 국가안보문제연구소나 국방연구원, 혹은 국제정치학회 등 여타 국내 연구기관들과 충분한 의견 수렴을 하는 과정도 추가되면 좋을 것 같다.

둘째, 미래 국방의 주역이 될 사관생도들, 각군 대학 장교 학생들, 그리고 국제안보문제를 연구하는 대학생이나 대학원생들이 서울안보대화의 본회의나 특별회의에 보다 많이 참가하여, 각국 국방관련 고위 인사들이나 전문가들의 식견에 접할 수 있는 기회를 적극적으로 부여하는 것이 좋을 것 같다.

셋째, SDD에 참가한 각국 전문가들이 방한 기회에 한국 전문가들과 심층적인 의견 교환을 할 수 있는 기회가 병행적으로 기획되면 좋을 것 같다. 국방대학교 안보문제연구소는 SDD 참가 일부 전문가들을 서울 캠퍼스에 별도로 초빙하여 교내 교수들과 소규모 세미나를 개최하기도 했는데, 보다 자유로운 분위기 속에서 심층적인 논의들이 이루어지기도 했다.

지난 10여년간 발전시켜온 서울안보대화는 이미 우리 안보공동체의 중요한 자산이 되었다. 그간 증진된 국력 위상에 부합되게 향후에도 지속적으로 명품 다자간 안보회의체로 업그레이드하는 것이, 우리의 안보역량도 증진하고, 보다 안정된 국제안보질서에도 기여하는 길이 될 것이다.

2024 서울안보대화(SDD)의 성과와 향후 과제

박영준(국방대학교 국가안보문제연구소장)

미국 대통령 선거 결과에 따른 안보정책의 변화 가능성: 트럼프를 중심으로

하상응(서강대학교 정치외교학과)

미국 대통령 선거 결과에 따른 안보정책의 변화 가능성: 트럼프를 중심으로



하상응(서강대학교 정치외교학과)

- 2024년 미국 대통령 선거 결과가 해리스 승리인 경우에 비해 트럼프 승리인 경우 정책 변화의 여지가 더 큼.
- 트럼프 백악관 복귀 시 북-미 대화 재개, 주한미군 분담금 증대 등과 같은 현안이 재차 부상할 가능성이 있음.
- 미국외교정책 결정에 영향을 주는 행위자인 연방의회에 주목하면서 체계적이고 지속적인 로비를 수행할 필요가 있음.

이제 얼마 남지 않은 미국 대통령 선거에 전 세계의 관심이 모이고 있다. 미국 대통령 선거가 중요하지 않았던 적은 없지만, 우크라이나와 중동에서 전쟁이 진행되고 있고 미국 내 심화된 양극화가 소요사태의 가능성을 높이는 이 때만큼 걱정스러운 마음으로 선거 결과를 기다린 경우는 없을 것이다.¹⁾ 우리는 1990년대

초 이후 지속적으로 확산되어 온 민주주의와 자유무역의 기세가 꺾이면서 열렸던 세상이 닫혀가는 변곡점에 서 있다. 미-중 갈등의 격화, 북-러 간 군사적 협력, 핵무기 문제 등을 가까이에서 목격하고 있는 우리에게 미국 대통령이 누가 되느냐의 여부는 중요하다.

1) 2021년 1월 6일 연방의회 의사당에서 벌어진 소요 사건 이후 적지 않은 수의 학자들이 미국 내 폭동과 소요사태의 가능성이 높다고 생각하고 있다. 미국 내 소요사태의 가능성을 분석한 글로는 다음을 참조하라. Robert A. Pape. "Our Own Worst Enemies: The Violent Style in American Politics" *Foreign Affairs* (November / December, 2024). 심지어 내전의 가능성까지 이야기 하는 학자도 있다. Barbara F. Walter. *How Civil Wars Start: And How to Stop Them*. (New York: Penguin, 2023).

1. 해리스 승리 시

만약 해리스가 대통령으로 당선된다면 상대적으로 대응 전략을 마련하기가 수월할 것이다. 바이든 대통령의

사퇴로 급작스럽게 대통령 후보가 된 해리스는 기본적으로 바이든 행정부의 정책 기조를 한동안 유지할 가능성이 크기 때문이다. 물론 해리스가 2020년 민주당 대통령 경선에 뛰어들 적이기 때문에 자기 나름의 정책 비전을 갖고 있을 것이라는 예상도 가능하다. 그러나 해리스는 바이든 행정부에서 부통령으로 일했고 올해 초만 해도 정권 재창출에 집중하고 있었기 때문에 바이든과 차별화되는 정책 대안을 급조할 수는 없었다.

또한 대통령 선거와 동시에 치러지는 연방상하원의 구도가 공화당에게 유리한 상황이라는 점도 주목해야 한다. 만약 11월 5일 선거 결과로 119대 의회의 다수당이 공화당이 된다면, 해리스가 행정부가 들어서더라도 분점정부(divided government)로 최소 2년을 보내야 한다. 양극화가 심한 미국 정치권의 현실을 보면 분점 정부는 곧 입법 교착을 의미한다. 대통령이 원하는 정책을 실행에 옮기기가 대단히 어렵다.

게다가 산적한 국내 현안들도 문제다. 바이든 행정부는 첫 2년 동안 반도체 육성법, 인플레이션 감축법 등 굵직한 법을 통과시켜서 에너지, 환경, 인프라 관련 변화를 이끌었지만, 보건, 보육, 교육과 관련된 정책은 효과적으로 수행하지 못했다. 그리고 고질적인 이민 문제도 어떤 식으로든 손을 봐야 하는 실정이다. 상황이 이러하기 때문에 해리스 행정부가 바이든 행정부와 크게 다를 것이라고 기대하긴 어렵다.

2. 트럼프 승리 시

트럼프가 백악관에 복귀하면 이야기가 다르다. 일각에서는 2017년부터 4년 동안 트럼프를 겪었기 때문에 큰 변화가 없을 것이라 예상한다. 그러나 1기 때 정치 경험이 부족으로 충분히 목적을 달성하지 못한 트럼프가 2기에서는 보다 체계적이고, 치밀하게 자신의 정책 의제를 실행에 옮길 가능성도 농후하다. 바이든 행정부 때 많은 것이 바뀌었기 때문에 트럼프가 복귀하는 경우 또 다시 180도 바뀔 정책 영역이 적지 않다. 예를 들어 오바마 때 가입한 파리 협정(Paris Agreement)에서 트럼프는 탈퇴하였고 바이든이 다시 가입하였지만 트럼프가 복귀하면 재차 탈퇴할 것이 명약관화하다. 하지만 미국 민주주의의 삼권분립 원칙은 입법부인 의회에 많은 권한을 부여하고 있다. 외교안보 영역에서는 의회가 대통령에게 위임한 권한들이 꽤 많긴 하지만, 그렇다고 해서 대통령 혼자서

일방적이고 독단적으로 정책을 항상 펼 수 있는 것은 아니다.²⁾ 트럼프가 복귀하는 경우 생각해 봐야 할, 우리의 현실과 직결된 문제를 몇 가지 살펴본다.

[1] 미북 대화 재개

트럼프는 지난 여름 공화당 전당대회 이후 북한의 김정은에 대해 호의적인 발언을 지속하고 있다. 미국 대통령 선거구도 상, 미국이 지상군을 보내 전쟁에 임한 상황을 제외하고는 대외정책이 선거 결과에 미치는 영향은 극히 미미함에도 불구하고 트럼프가 유세에서 김정은을 언급하는 의도가 무엇인지를 다각도로 파악하는 작업이 필요하다. 가장 직관적인 대답은 트럼프가 백악관에 복귀한 후, 대통령으로서 남길 유산(legacy) 중 하나로 북한과의 관계 개선을 생각한다는 것이다. 이미 트럼프 1기 때 김정은과의 극적인 합의가 가능할 수도 있었고, 바이든 행정부는 오마바 행정부와 마찬가지로 북한과의 관계 개선에 적극적이지 않기 때문에 나름의 차별성을 갖는 정책이라고 볼 수 있다.

그러나 트럼프가 김정은을 활용하여 자신의 대통령으로서의 유산을 남긴다고 했을 때, 그 내용이 무엇인지는 모호하다. 잘 알려진 바와 같이 북한의 비핵화는 트럼프 1기 때에 비해 지금은 불가능에 더욱 가까워졌다. 현재 트럼프가 북한을 실질적인 핵보유 국가로 인정하지 않고서 어떤 대화 혹은 협력이 가능할지는 미지수다. 그리고 만약 트럼프가 북한의 핵보유를 사실상 인정한다면 그 대가로 무엇을 얻으려고 하는지도 미지수다. 이러한 모호함에도 불구하고 트럼프가 핵은 보유하되 대륙간 탄도미사일(ICBM, intercontinental ballistic missile) 개발은 포기한다 조건을 내세워 김정은에게 접촉을 시도 한다면 김정은도 대화를 마다할 이유는 없다. 바이든 행정부와 큰 차이가 없을 해리스 행정부 하에서 북한의 운신의 폭은 극히 제한적인 반면 트럼프 행정부에서는 제약을 덜 받을 것이기 때문이다.

[2] 북핵 문제

트럼프 당선 시 김정은과의 대화가 재개된다면, 배제할 수 없는 가능성 중 하나가 바로 미국(트럼프)이

2) 흔히 미국 대통령의 행정명령(executive order)이 독자적이고 일방적인 입법행위로 여겨지곤 한다. 현실은 이와 다르다. 연방법에 의해 위임된 권한에 근거하지 않은 행정명령은 사법부에 의해 제동이 걸리는 경우가 많다. 또한 대통령이 행정부 관료들을 충분히 장악하지 못하면 원하는 행정명령을 아예 발표하지 못하는 경우도 있다. 행정명령을 둘러싼 대통령의 제약에 대해서는 다음의 저작을 참조하라. Andrew Rudalevige. *By Executive Order: Bureaucratic Management and the Limits of Presidential Power*. (Princeton, NJ): Princeton University Press, 2021).

북한을 핵보유국으로 인정하는 것이다. 만약 북한이 핵보유국으로 실질적인 인정을 받는다면, 우리는 확장억지 강화부터 자체 핵무장까지에 이르는 다양한 옵션을 고려해야 한다. 트럼프가 바이든 행정부 때 만들어 놓은 확장억지 약속을 준수하고 그것을 제도화하는 데에 신경을 쓴다면 다행이지만, 그렇지 않다면 우리 정치권에서 자체핵무장을 둘러싼 논의가 격화될 수 있다. 그런데 한국의 자체핵무장에 동조할 유사 입장국(like-minded countries)은 거의 없을 것이다. 당장 미국과 일본이 한국의 자체핵무장을 용인할 것이라 기대하기란 대단히 어렵다.

자체 핵무장은 생각보다 복잡한 사안이다. 미국만 용인한다고 될 문제도 아니고, 다양한 형태의 제재에 어떻게 대응할 것인지 문제도 만만치 않다. 특히 잘 언급되지 않는 중국으로부터의 제재 문제도 고려해야 한다. 사드 때 중국 보복으로 우리 경제가 어느 정도 피해를 받았는지를 추산하면, 자체 핵무장에 대한 중국의 제재가 어느 정도의 경제적 피해를 줄지, 그것을 우리가 어느 정도 감당할 수 있는지 추정 가능할 것이다. 이 밖에도 핵실험은 어디서, 어떻게 할 것이며, 국민의 동의를 어떻게 얻어낼 것인지 등의 문제까지 엮인 고차방정식이다.

결국 백악관에 복귀한 트럼프가 북한을 핵보유국으로 인정하는 행위를 막기 위한 노력이 우선적으로 필요하다. ‘트럼프의 미국’과 ‘바이든의 미국’은 서로 다른 나라다. 트럼프가 북한을 핵보유국으로 인정하겠다는 의사를 내비치면, 한반도 비핵화를 지지하는 국가들과의 연합하여 단기적인, 핵 이슈에만 초점을 맞춘, ‘반미(트럼프) 공동전선’을 만들어야 한다. 동시에 미국 연방의회 내 북한 핵보유국 인정에 부정적인 시각을 갖고 있는 의원들을 상대로 적극적인 로비를 수행해야 한다. 북한 핵무기는 한국으로 향할 수도 있지만 미국(그리고 일본과 중국)으로 향할 수도 있다. 한반도 비핵화라는 상황이 한반도 내 두 개의 핵보유국이라는 가능성에 비해 안전하다.

만약 북한을 핵보유국으로 인정할 수 밖에 없는 상황이 벌어진다면 다양한 형태의 확장억지가 그 다음 옵션으로 고려되어야 한다. 이미 이 영역에서의 진전이 최근 몇 년 동안 있었다. 그러나 절대 잊어서는 안되는 사실이 있다. 트럼프는 바이든 행정부가 만들어 놓은 모든 것들을 다 뒤집고자 한다. 워싱턴 선언으로 만들어진 핵협의그룹(NCG, Nuclear Consultative

Group) 등이 바이든 행정부의 작품이라는 사실을 알게 되면 그 내용은 휴지조각 취급 받을 것이다. 내용이 동일하더라도 트럼프와 다시 작업을 해야 한다. 절대로 “미국(전임 대통령)이 약속한 내용이니 트럼프 당신도 지켜야 한다”고 요구하면 안된다.

[3] 한미연합훈련 축소

트럼프가 백악관에 복귀하면 한미연합훈련 축소 가능성을 배제하지 못한다. 다만 트럼프가 자발적으로, 적극적으로 한미연합훈련 축소를 지시하지는 않을 것이다. ‘지구상에서 가장 바쁜 직업’인 미국 대통령 앞에 놓인 여러 가지 의제의 우선순위를 본다면 한미연합훈련은 낮은 순위의 의제일 가능성이 높다. 따라서 우선은 한미연합훈련은 루틴에 따라 진행 되겠지만, 트럼프-김정은 간 대화가 재개된다면 변화의 가능성이 있다. 북한이 대화를 재개하기 위한 조건 중 하나로 한미연합훈련 중단 혹은 축소를 요구하고, 이것을 트럼프가 받을 여지가 충분하기 때문이다.

두 가지 정도 고려해야 할 것이 있다. 첫째, 한미연합훈련 축소 혹은 중단, 그리고 이와 관련된 주한미군 규모 감축 등과 같은 문제는 미국 연방의회에서 이 목적의 예산을 배정하지 않을 때 매우 심각해진다. 이것은 트럼프 대통령이 아무리 원한다고 해도 연방의회에서 한미동맹 관련 사안에 꾸준히 예산 배정을 한다면 큰 변화가 없을 수도 있다는 말이다. 이와 관련하여 미국 연방의회 공화당 의원들 중에서 주한미군 및 한미동맹의 중요성을 인지하는 의원들이 몇 명이나 되고, 그들의 영향력이 어느 정도 되는지를 살펴보는 것이 중요하다. 이들을 상대로 체계적이면서도 꾸준한 로비를 수행할 필요가 있다.

둘째, 대통령과 군 간의 관계다. 미국 대통령은 군최고통수권자다. 형식적으로는 그러하나 실제로 대통령의 명령이 군에 의해 항상 집행되는지의 여부는 명확하지 않다. 역사를 돌이켜 보면 관료 혹은 군이 대통령의 지시와 명령을 신속하게 수행하지 않아 갈등이 생기는 경우도 드물지 않다. 즉, 군 간부들의 주한미군 및 한미동맹에 대한 입장도 파악하여 정리할 필요가 있다.

트럼프는 1기 때 자신의 의사와 반하는 행동을 한 관료들에게 강한 반감을 표출해 왔다. 그래서 백악관에 복귀하면 제일 먼저 할 일 중 하나로 주요 관료들을 자신에게 충성하는 사람들로 대체하는 것이라고 말해

왔다.³⁾ 주요 공격대상은 국방부, 국무부, 정보부 등이다. 트럼프가 원하는 대로 대규모의 관료 교체가 시행되고 이와 관련된 법적 논란을 쉽게 잠재울 수 있다면 미국의 안보정책은 트럼프의 의제에 의해 장악될 것이다.

[4] 주한미군 방위비 분담금 확대

기본적인 내용은 한미연합훈련 축소 관련 내용과 유사하다. 트럼프는 1기 때 주한미군 방위비 분담금 확대를 강하게 요청한 바 있다. 임기 중 실행에 옮기지 못했지만, 바이든 대통령이 들어와 분담금을 인상했다. 그리고 몇 주 전 2026년 분담금을 2025년 대비 8.3% 인상된 약 1조 5천억 원으로 합의하였다. 이에 대해 트럼프는 한국이 약 13조 6천억 원까지 지불해야 한다는 의견을 밝혔다. 트럼프 복귀 시 다시 한 번 도마 위에 오를 현안임에 틀림없다.

이미 잘 알려져 있는 바와 같이 트럼프 행정부는 주한미군 감축 및 철수의 가능성까지 언급하는 반면, 바이든 행정부는 동맹에 기반한 안보 정책을 견실히 유지하고 있다는 것이다. 원칙적으로 대통령은 군최고통수권자이기 때문에 주한미군 감축 혹은 철수 결정을 할 수 있다. 다만 이 경우에도 연방의회의 움직임을 면밀히 살펴봐야 한다. 국방수권법(NDAA, National Defense Authorization Act)에 따르면 연방의회는 매년 국방부에 제공되는 예산을 갱신한다. 주한미군을 완전히, 확실하게 철수하려면 국방수권법 갱신 시 주한미군에 할당되는 예산액을 0으로 만들어야 한다. 이런 일이 벌어질 가능성은 거의 없다.

방위비 분담금 확대에 트럼프가 진심인 것은 확실하다. 나토 회원국들이 자국 GDP 대비 2%의 국방비 지출을 하지 않을 경우 나토 지원을 재고하겠다는 트럼프의 말과도 연결시켜 봐야한다. 트럼프 백악관 복귀 시, 방위비 분담금 확대 요구가 있을 텐데 그것에 순순히 응해주는 것이 상책인지에 대해서는 고민을 해 봐야 한다. 원칙적으로 트럼프가 백악관에 복귀 하더라도 (수정헌법 22조에 의거하여) 임기는 4년에 불과하고 재선이 불가하기 때문에 시간을 버는 방법을 다양하게 고려해야 한다.

나가며

자유주의 국제질서에 급격한 변화가 진행 중인 현재, 미국이 자국 우선주의(American First)를 내세우는 경향성은 공화당과 민주당 가리지 않고 나타나는 실정이다.⁴⁾ 그렇지만 이것은 반도체 등 첨단 기술을 둘러싼 경제 안보 영역에서 두드러지지 전통 군사 안보 영역에서 공화당과 민주당의 차이가 여전히 확인된다. 트럼프로 대변되는 공화당은 과거 부시 행정부의 주류였던 네오콘과 달리 고립주의적인 태도를 보인다. 우크라이나 지원에 대한 부정적인 태도, 나토에 대한 미온적인 입장 등은 트럼프와 공화당의 외교정책 기조가 바뀌었음을 시사해 준다. 따라서 트럼프가 백악관에 복귀하는 경우 미국이라는 오랜 동맹을 공식에서 제외한 ‘각자도생’의 시나리오가 어떠한지를 생각해 볼 필요가 있다.

물론 트럼프가 한미동맹 인식이 낮다고 해서 한미동맹이 순식간에 사라지는 것은 아니다. 한미동맹은 가장 성공적인 동맹 중 하나로 오랫동안 큰 변화 없이 지속되어 왔기 때문에 관성이 있다. 이제 그 관성의 원천은 연방의회에서 찾아야 한다. 트럼프가 다른 미국 대통령들과 달리 한미동맹에 대해 독특한 입장을 취해왔고, 앞으로도 그럴 가능성은 높지만, 본격적이고 구체적인 변화가 일어나려면 의회의 움직임이 필수다. 그렇기 때문에 한미동맹에 대해 긍정적인 입장을 취해 온, 베테랑 연방의회 의원들의 움직임을 별도로 점검해야 할 필요가 있다.

4) 자유주의 국제질서의 변화와 그 부산물에 대한 토론으로는 다음의 저작을 참조하라. 차태서, 『30년의 위기: 탈단국 시대 미국과 세계질서』 (서울: 성균관대학교 출판부, 2024)



국방대학교
국가안보보장문제연구소

본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해로서, 국방부 및 국방대학교 국가안전보장문제연구소의 공식입장과 다를 수 있습니다. 본지에 실린 내용은 국가안전보장문제연구소 홈페이지에서 무료로 다운로드 받으실 수 있습니다.

3) 트럼프 임기 막판에 고려한 행정명령인 스케줄 F(Schedule F)가 이러한 내용을 담고 있다. 이것은 트럼프가 백악관에 복귀하면 발효할 가능성이 높다고 알려져 있다.