

EAI 논평

2017년 11월 22일
ISBN 979-11-88772-00-1
95340

〈EAI 논평〉은
국내외 주요 사안에 대해
다양한 분야의 전문가들이
심층적인 분석을 통해
의견을 개진하고
정책적 제언을 발표할 수
있는 담론의 장을
마련하고자 기획된
논평 시리즈입니다.

인용할 때에는 반드시
출처를 밝혀주시기
바랍니다.

EAI는 어떠한 정파적
이해와도 무관한
독립 연구기관입니다.
EAI가 발행하는 보고서와
저널 및 단행본에 실린
주장과 의견은 EAI와는
무관하며 오로지 저자
개인의 견해를
밝힙니다.

04548
서울특별시 중구
을지로 158, 909호
(을지로4가 삼풍빌딩)
동아시아연구원

© EAI 2017

www.eai.or.kr

트럼프 대통령의 아시아 순방: 미국의 대 아시아 전략 평가

전재성
서울대 교수

트럼프 대통령의 아시아 순방은 트럼프 행정부가 어떠한 아시아 전략을 추진하려는지를 보여줄 것이라는 기대 때문에 많은 관심을 끌었다. 지난 미국 대선은 국내 문제, 그 중에서도 경제문제에 집중되었기 때문에 아시아 전략은 명확하지 드러나지 않았다. 트럼프 대통령은 3개국 국민방문과 세 차례의 중요 지역 다자포럼에 참석하면서 미국이 추진하는 아시아 전략의 모습을 보여주었다. 11월 15일 순방을 마친 트럼프 대통령은 순방의 목적을 다음 세 가지로 요약하고 있다. 첫째 북핵 문제 해결을 위해 국가들의 단결을 이끌어내는 것, 둘째 자유롭고 개방된 인도-태평양 지역을 만드는 것, 셋째 공정하고 상호적인 무역 규범을 정착하게 하는 것이다.

북핵 문제에 대해 트럼프 대통령은 북핵 문제의 해결이라는 표현보다 해결을 위한 국가들의 단결을 도모한다는 표현을 사용하고 있다. 위협이 계속 증폭되고 있기 때문에 절박한 행동이 요구된다는 것이다. 자유롭고 개방된 인도-태평양 지역이라는 표현은 순방 이전부터 틸러슨 국무장관 등 주요 각료들이 사용하기 시작한 표현으로, 트럼프 대통령은 이 지역에서 경제적 파트너십을 강화하는 목표를 추진한다고 언급하고 있다. 경제적으로 발전하고 있는 주권국가들과 시민들이 서로를 존중하고 외국의 지배와 경제적 종속 상태에서 벗어나도록 하는 것이 목표라는 것이다. 매년 8천억 달러의 무역 적자를 보고 있는 미국에게 공정하고 상호적인 무역 실현이 중요하다는 점 역시 강조되고 있다. 미국과 무역을 하면서 모든 국가들이 규칙을 지켜야 한다는 것이다. 아시아에서 미국은 공정한 경쟁을 하고자 하며 미국의 가치와 안보를 지키려 한다는 메시지를 전달하고 있다.

아직은 추상적이지만 중장기적으로 가장 관심을 끄는 것은 미국의 포괄적 아시아 전략이다. 자유롭고 개방된 인도-태평양 지역이라는 용어는 오바마 정부의 소위 아시아 재균형 전략을 대체하는 표현으로 볼 수 있다. 오바마 정부는 전반적인 축소 전략 기조 하에 미국의 안보, 경제 전략에 핵심적인 지역으로 부상한 아시아를 상대적으로 중시하고, 여기에 정책자원을 더 많이 투입한다는 전략 기조를 세우고 추진한 바 있다. 트럼프 대통령은 유럽과 중동의 안보·경제 상황을 중시하면서도 인도-태평양 지역의 안보·경제 아키텍처를 새롭게 설정하여 미국의 이익을 증진한다는 개념을 선보이고 있다.

인도-태평양 지역이라는 용어는 2007년 인도 해군 장교였던 구르프리트 쿠라나(Gurpreet Khurana) 현 뉴델리 국가해양재단(National Maritime Foundation) 소장이 처음 제시한 개념으로 알려져 있다. 이후 인도와 일본 간의 전략 대화를 거쳐 수개월 후 아베 총리가 인도 의회 연설 시 이 개념을 사용하였다. 아베 총리는 인도 방문 당시 자유와 번영의 대양으로서 인도양과 태평양을 함께 강조하였다. 이후 2010년경 미국도 정부 차원에서 이 개념을 사용하였다. 일례로 힐러리 클린턴 당시 미 국무장관이 태평양에서 인도 해군과 함께 일하고 세계적 무역과 상업을 위해 인도-태평양 지역을 중시한다는 메시지를 언급한 바 있다. 2013년경에는 호주의 국방백서에서 경제, 군사 전략을 위해 인도-태평양 지역을 중시한다는 표현이 사용되고 있다. 이러한 일련의 흐름을 중국이 대중 포위망으로 받아들이는 것은 어떤 면에서는 자연스럽다. 중국은 인도양과 태평양에 걸쳐 대중 포위망이 형성되고 있다고 인식하여 경계의 태도를 보여왔다.

“현재로서는
트럼프 대통령이
언급한
인도-태평양
지역 구상은
경제적 측면이
강하다고 보아야
한다.
[...]
미국의
인도-태평양
꿈은
미국의 이익을
증진하는
규칙을 공유하는
국가들과
경제적으로 함께
번영할 것이라는
논리가
가장 강하게
담겨 있다.”

본격적으로 부상한 중국은 일대일로 전략을 추진하는 동시에 인도양과 태평양 지역에 걸친 두 개의 대양 정책을 추진하고 있다. 인도 역시 아시아의 세 번째 경제대국이자 세계의 일곱 번째 경제대국으로 아시아로 관심을 돌려왔다. 과거의 동향정책(Look East Policy)에서 행동하는 동향정책(Act East Policy)로 전환하였고, 아시아와 경제, 안보 관계를 강화하고 있다. 일본 역시 인도, 호주를 연결하는 안보·경제 전략을 추진하면서 동남아 국가들과 연계도 강화하고 있다. 이러한 추세 속에서 미국이 자유롭고 개방된 인도-태평양 지역의 개념을 사용한 것은 중대한 관심을 끌기에 충분하다.

틸러슨 장관은 인도 방문 시 인도-태평양 지역을 언급한 바 있고, 인도양과 태평양이 안보, 경제면에서 불가분의 연계를 가진다는 인식을 보였다. 인도-태평양 지역이라는 개념은 인도양과 태평양을 연결한다는 개념이 핵심이지만 필연적으로 인도가 아시아의 안보, 경제 아키텍처의 일원이 되어야 한다는 인식을 담고 있다. 현재 아시아태평양경제협력체(APEC)의 회원국이 아니고, 핵비확산 조약에도 가입하지 않고 있는 인도를 아시아 안보 체제 안에 편입시키기 위해 앞으로 가야 할 길은 멀다. 양자·다자 조약에서 자신만의 노선을 지키기로 유명한, 까다로운 교섭 상대인 인도가 미국이 이끄는 아시아 전략의 일원으로 어떠한 행동을 보일지도 확실하지 않다. 인도는 미국과 중국의 전략 경쟁에서 충분히 강대한 국력을 바탕으로 독자적 노선을 추구하고 싶어 하기 때문이다.

트럼프 대통령이 강조한 자유롭고 개방된 인도-태평양 지역이 어떠한 내용을 담을지, 향후 구체적으로 어떠한 전략을 추진할지에 대해서는 아직 알기 어렵다. 아베 총리는 11월 6일 트럼프 대통령과의 정상회담이 끝나고 공동성명에서 인도-태평양 지역을 이미 언급했고, 이 구상의 일원이 되고자 하는 국가들을 환영한다고 언급한 바 있다. 전체적인 맥락에서 미국이 일본의 지역 구상을 지원한다는 인상은 지우기 어렵다. 그러나 일본이 추

구하는 인도-태평양 지역 구상이 중국을 포위하고 견제하는 것을 최우선의 목적으로 삼고 있다고 보기도 어렵다. 트럼프 대통령은 일본에서 기자회견을 하면서 중국은 훌륭한 친구라고 언급하였는데, 아마 일본은 향후 미중 관계, 더 구체적으로는 트럼프-시진핑 파트너십의 향방을 예의주시하고 있을 것이다. 현재 트럼프 대통령은 북핵 문제와 미중 경제관계를 둘러싸고 중국과 협력을 강조하고 있다. 이러한 분위기에서 인도-태평양 지역 구상이 반중 정서로 이어지는 것을 트럼프 대통령이 바라지는 않을 것이다. 일본 역시 19차 당대회 이후 적극적인 신행 국제관계 전략, 주변국 전략을 추진하는 시진핑 주석과 관계 강화를 추진할 가능성을 보이고 있기도 하다.

현재로서는 트럼프 대통령이 언급한 인도-태평양 지역 구상은 경제적 측면이 강하다고 보아야 한다. 11월 10일 APEC 정상회의에 참석한 트럼프 대통령은 베트남 다낭의 CEO 정상회담에서 인도-태평양 구상을 보다 자세하게 밝힌 바 있다. 자유롭고 개방된 인도-태평양 지역은 독립된 주권 국가들이 다양한 문화와 꿈을 공유하면서, 번영과 자유, 평화 속에서 발전하는 꿈을 함께 꾸어야 한다는 것이다. 중국몽에 대비되는, 미국이 이끄는 인도-태평양의 꿈이라 할 수 있다. 트럼프 대통령은 장황하게 미국과 아시아의 역사적 연계, 특히 동북아시아뿐만 아니라 동남아 및 인도와의 역사적 관계를 강조하였다. 인도의 독립 70주년을 축하하면서 세상에서 가장 큰 민주주의 국가로 놀라운 경제성장을 이룩하고 있다고 칭찬도 아끼지 않았다. 여기서 특별히 강조하고 있는 것은 경제 문제이다. 미국은 인도-태평양 국가들과 함께 번영과 안보를 추구할 것인데 그 핵심은 공정과 상호성의 원칙이라는 것이다. 트럼프 대통령은 세계무역기구(WTO)의 불완전성을 비판하면서 미국의 이익이 희생되어 왔음을 지적하고 있다. 그리고 다른 국가들이 자신의 이익을 우선적으로 생각하는 것처럼 미국도 미국의 이익을 최우선으로 생각하겠다고 말하고 있다. 결국 미국의 인도-태평양 꿈은

“인도-태평양
지역 전략에서
동맹이 차지하는
중요성을
확인하기 어렵다.
[...]
트럼프 대통령에게
안보위협
개념과 실체는
명확치 않다.
트럼프 대통령은
‘경제안보와
국가안보가
밀접히 연결되어
있다는 말은
옳지 않다’고
언급하면서,
‘경제안보
그 자체가
국가안보’라는
직설적이면서도
의미심장한
말을 남겼다.”

미국의 이익을 증진하는 규칙을 공유하는 국가들과 경제적으로 함께 번영할 것이라는 논리가 가장 강하게 담겨 있다.

이러한 점들을 볼 때 현재까지 트럼프 대통령이 제시한 아시아 구상의 특징을 몇 가지로 요약해 볼 수 있다. 첫째, 자유롭고 개방적인 인도-태평양 지역에 대한 강조는 즉흥적이라고 보기는 어렵고 당분간 지속될 것으로 보인다. 이는 미국뿐 아니라 일본, 인도도 공유하는 지역 개념이며, 유럽 국가들 역시 중국과의 교역이 확대되고 중국의 일대일로 정책 및 두 개의 대양 정책을 보면서 인도양과 태평양의 연계를 중시할 수밖에 없다. 또한 많은 국가들이 안보 영역은 물론이고 해양의 자유와 해양수송로 등의 중요성을 충분히 인식하고 있기 때문이다.

둘째, 트럼프 정부의 성격상 자유롭고 개방된 인도-태평양 지역 개념이 잘 짜여진 지역전략 개념이라고 보기는 어렵다. 트럼프 대통령은 대선 시 러시아 연계설 등 국내적으로 어려운 정치문제를 겪고 있고, 국내 경제부흥과 일자리 창출 등을 통해 입지를 다져야 하는 상황에 처해 있다. 지구적·지역적 안보전략을 추진하여 성공하는 대통령으로 남기에는 상황이 절박하여 단기적인 경제실익을 얻어야 하는 입장이다. 또한 지정학과 지정학의 중장기 연계 및 미국의 패권 기반에 대한 고민을 하기에는 트럼프 대통령의 개인 성향이 기존의 대통령과는 무척 다르다. 인도-태평양 지역 개념은 우선 미국의 경제부흥을 위한 개념으로 제기되고 있고, 트럼프 대통령의 무역 원칙에 동의하는 국가들과의 양자 경제협정의 틀로 엮여질 가능성이 더 크다. 환태평양경제동반자협정(TPP)과 같은 다자 경제 아키텍처가 붕괴된 상황에서 다자협력 없이 미국이 아시아 지역 경제에 어떻게 대처할지는 미지수다.

셋째, 이 과정에서 중국과 전반적 미래 전략 관계 설정이 지연되거나 외면되고 있다. 트럼프 대통령은 중국 방문 이후 기자회견에서 북핵 문제, 미중 경제관계 등에 강조점을 둔 반면, 남중국해, 동중국해 등 중요한 지역

안보 문제에 대해서는 전혀 언급하지 않고 있다. 투키디데스의 함정과 같은 미중 간 전략 경쟁 및 충돌에 대한 인식 자체가 반영되어 있는지도 의문스럽다. 당면한 사안들 가운데 미국의 실익을 확보하는 데에만 골몰하고 있기 때문에, 우선은 2천 5백억 달러의 무역 투자 협정과 중국의 공정무역이 더욱 중요한 사안이다. 향후 미중 관계에 대해 트럼프 정부가 어떠한 전략적 밑그림을 그리고 있는지는 알기 어렵다.

넷째, 인도-태평양 지역 전략에서 동맹이 차지하는 중요성을 확인하기 어렵다. 오바마 대통령의 아시아 재균형 전략은 동맹 중시, 중국 등 주요 국가와의 전략적 협력, 시장경제, 민주주의 등 주요 원칙에 기반하고 있었다. 현재 자유롭고 개방된 인도-태평양 지역이 세부적으로 어떠한 전략 자원을 딛고 설치 분명치 않은데, 특히 동맹의 역할이 불명확하다. 트럼프 대통령은 미국이 제시하는 규칙에 따라 행동하는 국가들과는 경제적 파트너로 가깝게 지내고 그렇지 않은 국가들과는 잘 지내지 못할 것이라고 언급하였다. 지적재산권 보호, 부당한 보조금 반대, 사이버절도 및 불공정 경쟁행위 개선 등의 이슈가 중요한 상황에서 안보 위협에 공동대처한다는 기존의 동맹 개념이 퇴색된 것은 사실이다. 트럼프 대통령이 한국과 일본 방문 시 동맹의 중요성과 과거 동맹 관계를 강조한 것은 사실이지만, 미래 아시아에서 동맹이 어떠한 중요성을 가지는지 동맹의 비전을 중요하게 언급하지는 않았다. 트럼프 대통령에게 안보위협 개념과 실체는 명확치 않다. 트럼프 대통령은 “경제안보와 국가안보가 밀접히 연결되어 있다는 말은 옳지 않다”고 언급하면서, “경제안보 그 자체가 국가안보”라는 직설적이면서도 의미심장한 말을 남겼다.

트럼프 대통령의 아시아 순방이 북핵 문제의 미래에 어떠한 영향을 미칠지 한국에게는 매우 중요한 문제이다. 북핵 문제와 관련하여 이번 순방에서 드러난 몇 가지 주안점을 생각해 볼 수 있다. 첫째, 북핵 문제는 미국 본토안보의 문제로 트럼프 대통령은 이를

“트럼프 대통령의 아시아 순방으로 북핵 문제 해결의 결정적 계기가 마련될 것으로 기대하기는 어렵다. 여전히 미국의 접근은 중국의 전략, 한국의 고민과 거리를 보이고 있다. 트럼프 대통령도 북핵 문제 해결이라는 표현보다는 해결을 위한 국가들 간의 단합을 더욱 강조했다.”

매우 절박하게 생각하고 있다. 그러나 북핵 문제를 한반도의 미래나 북한의 미래 전략적 지위 등 동북아 국제정치와 한반도를 둘러싼 지정학의 문제로 보는 데에는 여전히 한계를 노정하고 있다. 앞에서 논한 인도-태평양 지역 전략과도 명확히 연결되지 않고 있다. 트럼프 대통령은 비핵화라는 최종 목적을 확인하고 북한을 고립시키고 압박과 제재를 극대화하는 것에 초점을 맞추고 있다. 이 과정에서 한반도의 분단과 북한 문제에 대한 역사적·전략적 고민보다 미국 본토를 북한의 핵 미사일로부터 지켜야 한다는 고민이 우선적으로 드러나고 있다.

둘째, 트럼프 정부는 대북 전략으로 최대의 압박과 관여를 제시한 바 있다. 이번 순방에서 압박의 최대화는 강조했다지만, 관여 부분에 대해서는 정확한 전략적 그림이 결여되어 있다. 관여는 북한의 미래 전략적 지위에 대한 고민, 북한과 중장기 평화를 위한 조건, 비핵화를 위한 외교 등 다양한 측면을 포함하는 개념이다. 트럼프 대통령의 아시아 순방은 미국이 향후 북한과 어떠한 중장기 전략관계를 맺을지 방향을 제시하는 시그널링을 하기에 좋은 기회였지만 충분히 목적을 달성했다고 보기는 어렵다.

셋째, 그럼에도 불구하고 북한과 대화를 시작하는 조건은 완화된 인상을 주었다. 모든 옵션이 테이블 위에 있다는 표현이 언급되기는 했지만 거의 등장하지 않았고, 제재와 압박이 주된 정책 수단으로 논의되었다. 군사적 수단에 대한 언급은 거의 없었다. 순방에 즈음하여 미국의 국무장관과 국방장관 등 주요 각료들이 북한과의 대화를 지속적으로 언급하고 있다. 군사적 수단을 사용하면 한국과 일본 등 동맹국들이 입을 구체적 피해에 대해 보다 정확한 평가를 내렸을 것으로

기대해 볼 수도 있다.

넷째, 한국의 의회연설에서 트럼프 대통령은 북한의 독재를 비판하고 인권상황을 구체적으로 언급했다. 문명선의 개념도 소개하면서 북한을 문명의 권역에서 제외하고 있다. 이러한 인식은 향후 북한과 본격적인 대화가 시작될 때 어려움의 근거가 될 수도 있다. 인권제재의 가능성도 존재하지만 냉철한 전략과 이익에 근거한 대북 협상이 필요하기 때문이다. 동시에 북한 정치에 대한 비판이 군사적 수단에 대한 언급으로 이어지지 않았다는 점은 긍정적으로 볼 수도 있다.

다섯째, 북핵 문제 해결을 위한 미중 간의 대화가 향후 어떠한 정책으로 구체화될지 주목할 필요가 있다. 이미 ‘동결 대 동결’을 둘러싼 미중 간의 논란이 불거졌고, 중국의 쑹타오 당 대외연락부장의 방북이 진행되었다. 트럼프 대통령의 중국 방문에도 불구하고 북핵 문제를 둘러싼 미중 간의 입장 차이는 여전히 존재하며 향후 긴 시간을 두고 해결해야 할 문제이다.

트럼프 대통령의 아시아 순방으로 북핵 문제 해결의 결정적 계기가 마련될 것으로 기대하기는 어렵다. 여전히 미국의 접근은 중국의 전략, 한국의 고민과 거리를 보이고 있다. 트럼프 대통령도 북핵 문제 해결이라는 표현보다는 해결을 위한 국가들 간의 단합을 더욱 강조했다. 한국은 한편으로는 미국의 아시아 지역전략이 진행되는 과정을 분석하고, 이러한 전략이 한국의 국익에 미치는 영향을 파악해야 한다. 다른 한편으로는 북핵 문제를 한반도 전략 문제 및 북한 문제의 일부로 보고, 압박과 제재, 대북 관여로 구성된 복합 대북 전략의 기초 하에 앞으로 전개되는 상황에 대처해 나가야 할 것이다. ■

전재성 EAI 국제관계연구센터 소장, 서울대학교 교수. 미국 노스웨스턴대학교에서 정치학 박사학위를 취득하였으며, 외교부 및 통일부 정책자문위원으로 활동하고 있다. 주요 연구 분야는 국제정치이론, 국제관계사, 한미동맹 및 한반도 연구 등이다. 주요 저서 및 편저로는 《남북간 전쟁 위협과 평화》(공저), 《정치는 도덕적인가》, 《동아시아 국제정치: 역사에서 이론으로》 등이 있다.