

미국 트럼프 2기 행정부와 미·북 관계 전망

정구연 | 강원대학교 정치외교학과 부교수 | ckuyoun@kangwon.ac.kr

1. 머리말

트럼프 대통령이 두 번째 임기를 시작함에 따라 미·북 대화 가능성에 대한 기대도 높아지고 있다. 이미 트럼프 대통령은 2024년 선거 기간 동안 북한과 대화하겠다는 의중을 여러 차례 내비쳤으며, 실제로 첫 번째 재임 기간 세 차례의 미·북 정상회담을 치르며 비핵화 협상을 위한 대화 모멘텀을 유지하고자 했다. 그러나 2018년 1차 미·북 정상회담이 개최되던 당시와 지금의 상황은 다르며, 미·북 간 대화의 여건을 조성하기에 긍정적이지만은 않다.

특히 북한은 2023년 말 소위 ‘두 국가론’이라는 전략적 노선을 제시하였고, 러시아와의 전략적 제휴를 강화하며 동북아시아 안보 지형에 변화를 가져왔다. 또한 그러한 과정에서 지속적으로 군사 도발을 감행하며 한반도 주변의 위기 안정성을 약화시켰다. 이러한 안보 환경 변화는 결국 미국의 미·북 대화 여건 조성을 위한 접근 방식에 변화를 가져올 수 있다. 우선 북한과의 대화를 견인하기 위해 강조했던 중국 역할론에 기대기 어려울 것이다. 오히려 우크라이나 전쟁을 조기에 종식시키려는 미국의 대외 정책 우선순위는 미·러 관계 변화로 이어져, 향후 러시아의 대북 접근법을 어떻게 변화시킬 수 있는가, 미국이 이러한 대러 레버리지를 어떻게 활용할 것인가, 또한 이러한 미국의 접근법에 대응하여 북한과 중국, 러시아의 제휴 수준이 강화될 것인가가 향후 미·북 대화의 관건이 될 수 있을 것으로 보인다.

본고는 이와 같이 한반도를 둘러싼 안보 환경의 변화와 미국의 동아시아 전력 변화를 중심으로 향후 미·북 대화 성사 가능성에 대한 전망을 해보고자 한다.

II. 트럼프 1기 행정부의 대북정책과 성과

2017년 4월 공개한 미국 트럼프 1기 행정부의 대북정책은 최대압박과 관여(maximum pressure and engagement)였다. 최대한의 압박과 제재 조치를 통해 북한으로 하여금 스스로 비핵화의 결정을 하게끔 만드는 것이 목적이었으며, 본 정책의 최종 단계(end state)는 북한이 비핵화를 위한 협상에 복귀하는 것으로 설정되었다. 조셉 윤(Joseph Yun) 전 미국 국무부 대북정책특별대표(Special Representative for North Korea Policy/Deputy Assistant Secretary for Korea and Japan)가 밝혔던 미국의 대북정책의 4원칙은 1) 북한을 핵보유국으로 인정하지 않고, 2) 모든 대북 제재 및 압박 조치를 이행하며, 3) 북한 정권교체를 급속히 추진하지 않고, 4) 최종적으로 대화를 통해 문제를 해결한다는 것이었다.

요컨대 북핵 문제 해결에 있어서 미국의 우선적 접근법은 외교적 접근법이었으며, 북한이 도발할 명분을 주지 않음과 동시에 핵 개발과 도발에 대해 북한이 치러야 할 비용을 지속적으로 높이고자 했다. 이를 통해 잠정적인 핵 동결(interim, phased approach)이 아닌 완전하고 검증가능한, 돌이킬 수 없는 비핵화(Complete, Verifiable, Irreversible Denuclearization: CVID)를 달성하고자 했다고 이해되어 왔다.

또한 북한에 대한 압박 및 제재 조치의 효과를 높이기 위해 관련국으로부터 협력을 이끌어내 고자 했다. 당시 대북 제재 및 압박 공조 차원에서 중국의 협조가 중요했는데, 이는 중국이 대북제재 조치를 시행함으로써 미국과 함께 제재의 비용을 분담하자는 의미도 포함했다. 그러나 당시 미국은 중국이 일본과 러시아, 한국의 대북 제재 및 압박 수위와 보조를 맞추며 조절할 가능성을 우려했다. 즉 문재인 정부가 집권한 한국을 비롯해 여내 국가들이 대북 제재 수위를 낮출 경우 이에 중국이 보조를 맞출 가능성을 말한다. 이에 대해 미국은 중국의 대미 협력 수위와 중·북 관계 변화양상에 따라 중국과 북한에 대한 압박 수위도 높이고자 했다.

요컨대 2018년 당시 미국은 미·북 대화 개시를 위한 여건 조성 차원에서 중국의 역할을 중요하게 상정했다고 볼 수 있다. 다만 중국의 역할이 중요하다고 해서 중국에 유화적인 태도를 취하지는 않았으며, 중국이 미국의 요청에 얼마나 조용하느냐에 따라 대중국 압박의 수위도 조절되었다고 볼 수 있다.

또한 이러한 미국의 외교적 접근법의 신뢰도(credibility)를 높이고 동시에 북한의 도발 및 긴장 고조 행위를 억제하기 위해 한·미 연합 군사훈련의 강도를 지속적으로 높여왔는데, 이는 미국의 대북정책이 북한의 비핵화, 한반도 안정적 관리, 또한 인도 태평양 지역 내

세력 균형 변화를 허용하지 않겠다는 다층적 의도를 포함함을 보여주었다. 한편 중국과 러시아 측이 주장해 온 쌍중단(雙中斷) 및 쌍궤병행(雙軌並行) 논의 등으로 인해 미국은 자칫 한·미 연합 군사훈련의 성격과 상징성에 부정적 낙인이 찍힐 가능성을 우려했다. 즉 방어적 목적으로 정례적으로 치러진 한·미 연합 군사훈련이 북한의 핵미사일 도발과 등가성을 갖는다고 인식될 가능성에 우려했다.

그럼에도 불구하고 트럼프 대통령은 1차 미·북 정상회담 이후 기자회견 과정 중 한·미 연합 군사훈련을 북한과 비핵화 협상이 진행되는 동안 중단할 것임을 밝힌 바 있다. 이와 같은 결정을 미국의 관점에서 본다면, 트럼프 대통령은 북한과의 협상 과정에서 북한이 제기하는 근본적인 안보 불안의 요인을 고려하며 협상을 지속하기 위한 접근법을 택한 것으로 해석할 수 있다. 물론 트럼프 대통령 스스로도 과거 미국 행정부와 다른 대북 접근방법이 효과를 거둘 수 있을 것인가에 대해 확신하지 못하고 있다는 점을 미·북 정상회담 이후 기자회견 동안 밝힌 바 있다. 그러나 결과적으로 트럼프 대통령의 한·미 연합 군사훈련 중단 결정은 중국의 쌍중단(雙中斷) 제안을 받아들인 것과 같다. 다만 이 결정 과정에서 중국의 영향력이 배제되었다는 게 중국의 애초 취지와 달라진 점이며, 결과적으로 중국 역시 여전히 북핵 문제 해결을 위한 정치적 부담을 안게 되었다.

요컨대 미국 트럼프 1기 행정부는 북한이 비핵화의 의지를 보일 때까지 어느 정도 일관적으로 대북 정책을 유지해 왔다고 볼 수 있다. 비록 트럼프 대통령의 개인적 발언이나 트위터를 통한 의견 개진은 일부 대북정책과 모순되기도 하였으나, 미국 국무부와 재무부, 국방부 등 주요 부처를 통해 이행된 최대 압박과 관여 정책은 상당 부분 일관적이었다고 평가할 수 있다.

그 결과 2018년 6월 12일 싱가포르에서 사상 첫 미·북 정상회담이 개최되었고, 이후 2019년 베트남 하노이에서의 2차 미·북 정상회담, 판문점에서의 세 번째 만남 등 세 차례의 정상 간 소통이 이어졌다. 이후 2019년 10월 스톡홀름에서 비핵화 실무협상도 진행되었으나, 별다른 소득 없이 미·북 간 대화는 막을 내리게 되었다.

가장 많은 성과를 도출했던 1차 미·북 정상회담의 결과를 되돌아보면, 애초 미국이 대북정책 목표로 설정했던 것과 큰 차이를 보인다. 미·북 정상회담은 북한의 비핵화 공약과 미국이 북한 안보를 보장하겠다는 공약을 교환한 것이 핵심으로 볼 수 있다. 즉 완전하고 검증가능한, 돌이킬 수 없는 비핵화(CVID)를 달성하기보다는 반세기 넘는 적대국 관계의 정치적 개선이라는 측면에서 의미가 있을 것이며, 실질적인 기술적 협상은 이루어지지 않았다. 1차 미·북 정상회담을 통해 합의한 내용도 1) 양국 지도자 간의 신뢰 형성을 바탕으로 새로운 미·북

관계 구축, 2) 한반도 평화 레짐 구축, 3) 한반도의 완전한 비핵화, 4) 전쟁포로와 실종자 유해 송환 등 네 개 조항으로 구성되어있다는 것이 이를 보여준다. 본 합의 조항 가운데 사실상 네 번째 조항, 즉 전쟁포로 및 실종자 유해 송환 조항만이 합의가 가능했던 현안이었음을 보여준다.

그러나 북한 비핵화를 위한 본격적인 논의를 시작조차 못 했다는 점에서 트럼프 1기 행정부의 대북 정책과 미·북 정상회담은 성공적이었다고 평가하기 어렵다.

III. 2025년의 미·북 관계

1. 북한의 ‘두 국가론’ 개진

2018년과 달리 미·북 관계는 대화를 시작하기 쉽지 않은 여건 속에 있다. 우선 김정은이 2023년 제기한 ‘두 국가론’은 지난 2022년 북한의 핵무기 사용 조건을 완화한 법 개정과 그 궤를 같이하며, 한반도 내 위기 안정성 (crisis stability)을 악화시키는 데 기여하는 또 다른 변수라고 볼 수 있다. 사실 ‘두 국가론’이 새로운 전략적 노선이라고 평가하기는 어려우며, 사실상(de facto) 존재해 왔던 상황을 공식화한 것으로 볼 수 있다. 다만 이번 ‘두 국가론’ 발언은 통일정책에 대한 합의도 존재한다는 점에 있어 고려해 볼 필요가 있을 것이다.

최근 김정은이 제기한 두 국가론은 민족정체성에 근거한 통일·민족 개념의 폐기를 의미하며, 남북 체제 경쟁·통일 경쟁에 있어 북한이 한반도에서나 동아시아에 있어서나 더 이상 우위를 가질 수 없다는 상황을 수용한 결과라고 볼 수 있다. 그렇기 때문에 불필요한 대남 평화 공세를 지양하고, 실현 불가능한 남북통일정책을 폐기하며, 북한 체제 및 김정은 독재정권 유지를 위한 수세적인 노선 전환이 바로 이번 두 국가론의 핵심이라고 볼 수 있다. 물론 이것이 영구적인 노선 전환이라고 받아들일 필요는 없어 보인다. 현재의 수세적 상황을 고려한 잠정적인 조치일 가능성이 높다. 이는 여전히 공세적인 대남 군사전략이 존재하기 때문이다.

군사적 측면에서 이러한 관계 설정은 향후 핵 공격 위협의 상시화를 통해 핵 강압을 수행할 수 있다는 점을 의미한다. 예컨대 “유사시 그것들의 령토를 점령, 평정하는 것을 국시로 결정”한다는 김정은의 2024년 건군절 연설 또한 무력에 의한 통일방안을 암시하는

구절이며, 지금의 두 국가론은 잠정적인 수세적 조치임을 보여주는 근거이다.

김정은은 과거 김정일의 갑작스러운 죽음으로 준비 없이 지도자의 위치에 올라서게 되었으나, 핵 무력 확보를 기반으로 오랫동안 유지해 왔던 핵-경제 병진 노선을 사회주의 경제 노선으로 전환했다. 이때가 바로 지난 문재인 정부와 트럼프 행정부 시기와 맞물리며, 미·북 정상회담이라는 역사적인 사건으로 이어지기도 했다. 그러나 2차 하노이 미·북 정상회담 결렬 이후 북한은 대북제재 장기화, 코로나19 팬데믹으로 인한 국경 봉쇄 등으로 경제난과 식량난을 겪게 되었다. 결과적으로 2021년 1월 8차 당대회에서의 ‘새로운 길 모색’ 발언은 이러한 맥락에서 등장했다고 볼 수 있다. 2023년 12월 8기 9차 전원회의에서 남북 관계의 전환을 모색하는 발언도 같은 맥락이다.

남북 관계 차원에서 위와 같은 일련의 사건들을 살펴본다면, 이는 사회주의권 붕괴 및 남북 체제 경쟁의 실패라는 사실의 수용이라고도 볼 수 있다. 북한은 대남 적화통일의 정책을 포기한 적이 없다.¹⁾ 북한의 남북 관계 기본 노선은 한반도 전역의 적화통일, 추진 방안은 무력에 의한 방안과 평화적 방안으로 구분되어 있다. 북한식 평화통일 방안이 바로 고려연방제이며 이를 위한 통일전선부가 존재해 왔는데, 이 부분이 바로 이번 두 국가론을 통해 폐기된 부분이라고 볼 수 있다.

예컨대 최근 북한은 대남기구와 남북 합의 사항들을 폐지 및 삭제하고 있는데, <6.15공동선언 실천 북측위원회>, <조국통일범민족연합 북측본부>, <민족화해협의회>, <단군민족통일협의회> 등 관련 단체들을 정리했다. 또한 <조국평화통일위원회>, <민족경제협력국>, <금강산국제관광국>도 폐지했고, <북남경제협력법>, <금강산국제관광특구법>과 시행 규정, <북남경제협력관련 합의서>도 폐기하기에 이르렀다. 또한 평화통일을 상징하는 상징물과 선전물, 문건들을 폐기하고 있다.

이러한 북한의 주장과 행동에 대응하는 과정에서 분단의 고착화, 북한 주민과 북한 당국의 분리가 더욱 어려워진 상황이 될 수 있으며, 대북 억지의 필요성이 더욱 강화됨에 따라 동아시아 역내 진영화도 가속화될 수 있을 것이다.²⁾ 또한 두 국가론 개진을 통해 한국을 적대시 함으로써 향후 재개될 수 있는 일·북 대화, 미·북 대화에서 한국의 영향력과 개입을 최소화하려는 포석으로도 생각할 수 있을 것이다.

한국의 입장에서, 이러한 북한의 두 국가론 개진은 현재 진행 중인 한·미 핵협의그룹, 한·미·일 협력, 그리고 기타 소다자 협의체와의 협력이 더욱 중요해졌음을 의미한다.

1) 박형중, 「대북·통일 정책 과제와 대응방안」, 통일연구원 개원 33주년 기념 국내학술회의: 북한의 두 국가론과 민족 분리론, 어떻게 대응할 것인가?, 2024. 4. 1.
2) 황일도, 「북한의 '적대적' 두 국가론' 재해석: 김일성 텍스트를 기반으로」, 주요국제문제분석 2024-19, 국립외교원 외교안보연구소, 2024.

물론 남북 간 상호 균형 조치가 강화되는 과정에 위기 고조가 더 빈번해질 수 있을 것이며, 윤석열 정부와 과거 미국 바이든 행정부의 접근법은 그러한 북한의 위기 고조 조치 수행 시 북한이 치러야 할 비용을 점차 높이는 데 있었을 것이다. 이제까지 논의해 왔던 중층적 대북 억제 아키텍처의 구축은 그러한 비용을 높이는 데 유용했을 것으로 보인다.

한편, 한국이 꾸준히 지지해 온 민족공동체 통일방안은 평화통일에 기반한 통일방안으로서, 북한의 두 국가론 개진으로 인해 오히려 국제적·도덕적 정당성과 지지를 얻을 수 있게 되었다. 다만 이제 한국은 북한의 민족 분리 접근법에 어떻게 대응할 것인가의 문제를 고민해 봐야 할 것으로 보인다. 북한 역시 ‘두 국가론’ 제시를 통해 이제까지 유지해 온 북한의 혁명 역사, 체제관, 선전 선동의 방향을 대폭 수정해야 하는 도전에 직면할 수밖에 없을 것이다. 이때의 대내적 균열과 반발이 북한의 내구력에도 불가피하게 영향을 줄 수 있을 것이다.

2. 중·러·북 제휴 강화

북한의 두 국가론 못지않게 우려스러운 상황은 북한과 러시아와의 전략적 제휴 강화이다. 특히 2024년 10월 북한은 우크라이나에 특수부대를 중심으로 한 12,000여 명 4개 여단 규모 병력을 파병하기로 결정하며 러시아와의 전략적 제휴를 실천에 옮기기 시작했고, 이에 대한 반대급부로서 다양한 군사기술과 지원을 받은 것으로 추측되고 있다.

이러한 러·북 제휴의 상황은 두 국가론 공표로 인해 발생할 수 있는 북한 내 동요를 차단하고 대남·대미 적대 의식을 고취하여 대내 결속을 강화하려는 맥락에서 이해할 수 있다. 또한 미국과 한국, 일본의 결속에 대응하여 2024년 6월 러·북 간 체결된 <러·북 포괄적 전략적 동반자관계에 대한 조약>이 실질적으로 작동하고 있음을 보여주기 위한 차원에서 이번 파병 조치를 이해할 수 있을 것이다. 결과적으로 중·러·북과 한·미·일의 진영화된 구도를 가시화함으로써 오히려 대미 협상의 레버리지를 북한이 높일 수 있는 상황이 될 수 있다. 또한 북한과 러시아의 제휴가 강화됨에 따라 북한 핵 문제는 더 이상 한반도 주변 국가들이 나서서 해결해야 할 문제가 아니라, 암묵적으로 용인할 수 있는 문제로 변질될 수도 있을 것이다.³⁾ 마지막으로 러·북 간 전략적 제휴 강화는 중국의 대리 견제로 이어질 수 있고, 이는 북한이 중국으로부터 또 다른 지원을 얻어낼 기회로도 이어질 수 있을 것이다.

물론 이번 파병이 북한에 긍정적인 효과만을 가져오지는 않을 것이다. 러시아는 3년여

3) 차두현, 「북한의 우크라이나 전쟁 파병과 대남 적대감 고취: '적대적 두 국가관계' 규정의 딜레마 탈출 시도」, 아산이슈브리프, 2024. 10. 22.

가까운 시간 동안 전쟁을 치르며 군사·경제적 내구력이 약화되었고, 이를 증명해 주는 것이 바로 북한으로부터의 파병 수용이다. 지난 2024년 12월 시리아의 알 아사드 정권이 붕괴한 데에도 바로 러시아의 지원 중단이 있었다는 점도 이를 보여준다. 요컨대 러시아는 우크라이나와의 종전 협상을 이끌어내야 하는 것이 중요한 우선순위일 것이다. 만약 종전 협상이 빠르게 진행되어 북한의 추가적인 파병이 불필요해진다면, 이후 러·북 관계는 어떤 방향으로 진전될 것인지, 이는 미국의 대러 정책의 방향을 고려해서 예측해야 할 것이다.

3. 미국의 동아시아 전략 전망

트럼프 2기 행정부의 대전략은 자제(restraint)와 축소(retrenchment) 대외정책 기조 속에 존재하며, 이를 통해 가장 강력한 위협인 중국과의 경쟁에 집중하려 한다. 미국의 경제적 결핍을 활용한 포퓰리스트 내셔널리즘에 기반한 선거 전략이 미국 유권자의 마음을 움직여 선거에서 승리할 수 있었고, 또한 집권 이후로도 이러한 관점의 대내외 정책들이 이어지고 있다.⁴⁾ 미국 유권자의 선호가 유지되는 한 이와 같은 트럼프 행정부의 정책 기조도 유지될 것으로 예상된다.

특히 대외정책 차원에서, 트럼프 2기 행정부는 중동 전쟁과 우크라이나 전쟁을 조기에 종식하겠다고 강조해 왔다. 이는 중국과의 경쟁을 치러야 하는 인도·태평양 전구 이외의 지역에서 갈등에 불필요하게 연루될 필요가 없다는 판단에 근거하며, 더욱이 우크라이나 전쟁의 경우 핵보유 강대국인 러시아와의 위기 고조는 불필요하다는 인식을 보여주고 있다. 이러한 인식의 배경에는 강대국 경쟁이 장기화되는 상황 속에서 미국이 단기간에 우위(primacy)를 회복하기 어렵기 때문인데, 그럼에도 불구하고 트럼프 행정부는 미국의 쇠퇴 혹은 다극화로의 전환이라는 내러티브를 적극적으로 수용하고 있지는 않다.⁵⁾

특히 미국 국방부 차원에서 우려해 온 쟁점은 바로 전략적 파산(strategic insolvency)의 문제이다. 이는 비단 트럼프 행정부만이 고민해 온 문제가 아니며, 변화하는 안보 환경 속 미국이 두 개의 전구에서 발생하는 전쟁을 승리로 이끌 수 있는가의 문제인데, 2002년 테러와의 전쟁 이후로 미국 국방부 내에서는 지속적으로 논의해 온 문제이다. 다만 현재 진행되는 두 개의 전쟁, 즉 러시아와 중동, 그리고 잠정적으로 중국과의 전쟁이 동시다발적으로 일어날

4) Ronald F. Inglehart, Pippa Norris, "Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic have-nots and Cultural Backlash," Harvard Kennedy School Faculty Research Working Paper Series, August 2016; Peter Navarro, *The True Meaning of Trump's MAGA: Lessons from the 2022 Republican Red Wave That Never Happened*, New York: A Bombardier Books, 2023.

5) Nadia Schadlow, "The Conservative Realism of the Trump Administration's Foreign Policy," Texas National Security Review Roundtable: The Future of Conservative Foreign Policy, November 30, 2018.

시, 미국이 모두 승리로 이끌 역량이 되는가의 문제를 상정해 보았을 때 좀 더 시급한 현안이 되었고, 미국 군사전략과 역량 간의 격차가 점차 커지고 있다는 인식하에 트럼프 행정부의 우선순위가 된 것으로 보인다.

이러한 문제의식 속에 실익이 없는 중동 전쟁은 빨리 종식되어야 한다고 주장하는 것이며, 중동에서 미국의 역할을 줄여나가며 1기 행정부 당시 출범했던 아브라함 협약과 같은 조치를 통해 중동에서 이스라엘 등을 중심으로 한 세력균형 재편을 시도하고자 할 것이다. 궁극적으로 이를 통해 미·중 경쟁에 집중하고자 할 것으로 보인다.⁶⁾ 즉 분쟁 개입보다 경제회복에 집중하며, 관세, 수출 통제, 전략적 산업정책 등을 통해 기존 자유 무역 질서로부터의 선회를 시도하더라도 미국의 경제회복에 집중하고자 할 것이다. 또한 이러한 맥락에서 동맹국들과의 역할 및 안보 분담을 이해할 수 있다. 미국이 언급하는 안보 분담이란 단순히 비용 분담만을 의미하지 않는다. 다양한 안보협력을 통한 역할 분담을 포함하는데, 트럼프 행정부는 특히 서태평양 역내 위치한 미국 동맹국들, 즉 한국과 일본으로 하여금 역내 현상 변경 국가들에 대한 거부 억제(deterrence by denial) 역량과 역할을 강화하게끔 요청하고, 특히 현상 변경 국가들의 재래식 위협의 경우 역내 동맹국들이 우선적으로 대응하도록 요구할 가능성이 높다.⁷⁾ 특히 한국의 경우 북한의 위협을, 일본과 호주에게는 중국의 위협에 대응하는 데 역량을 모아주도록 요구할 것으로 보인다. 이는 미국의 핵 능력과 동맹국의 재래식 군사 역량의 조합을 통한 집단 방어(collective defense)의 형태로 향후 안보협력의 방향성이 수렴될 가능성이 높다.⁸⁾

한편, 트럼프 2기 행정부는 기존 바이든 행정부와 다른 방식으로 우크라이나 전쟁을 종결지으려 하고 있다. 바이든 행정부의 경우 가치 외교의 시각 속에서 우크라이나 전쟁에 접근했다. 즉, 우크라이나의 영토를 무력으로 침범, 현상 변경을 시도했고, 또한 민간인에 대한 범죄와 공격을 통해 전쟁범죄 증거도 다수 확보했으며, 경제·군사적 지원을 통해 북대서양조약기구 회원국의 러시아에 대한 억제력 강화도 시도했다. 궁극적으로 이러한 전략을 통해 바이든 행정부는 러시아를 장기적으로 약화시키는 데 그 목적을 두었다.

그러나 트럼프 대통령의 경우, 러시아와의 일방적인 거래를 통해 우크라이나 전쟁을 조기에 종결지으려 하고 있고, 우크라이나와는 광물 협정 체결을 추진하며 우크라이나 희토류 개발 지분의 50%를 요구하는 등, 상당히 약탈적인 접근법을 택하고 있다. 이러한 강대국 중심 접근법은 결국 중견국과 약소국의 피해로 이어질 것이며, 장기적으로는 분열적 국제질서로

⁶⁾ Robert O'Brien, "The Return of Peace through Strength," *Foreign Affairs*, June 18, 2024.

⁷⁾ Andrew Byers and Randall Schweller, "Trump the Realist," *Foreign Affairs*, July 1, 2023.

⁸⁾ Becca Wasser, "Networked Deterrence in a Multipolar Indo-Pacific" United States Studies Centre, February 2024.

이어질 공산이 크다. 또한 현시점에서 러시아가 확보한 우크라이나 영토를 인정해 줄 경우, 북대서양조약기구 회원국들의 안보 우려는 더욱 심화될 것이며, 미국과 북대서양조약기구 회원국간의 균열은 더욱 심화될 것이다. 이미 유럽에서는 미국을 제외한 자체 핵 확장 억제 확대 논의가 시작되었고, 특히 독일 총선에 출마한 기독교민주당-기독교사회당 연합 총리 후보인 프리드리히 메르츠는 현재 유지되고 있는 미국과의 핵 공유 체제 대신 영국, 프랑스의 핵 능력에 기반한 확장 억제를 고려해야 한다고 주장한 바 있다. 이처럼 일방적인 러시아-우크라이나 전쟁 종결은 유럽 동맹국간의 균열과 미국과의 연대 약화로 이어져, 궁극적으로 다극 체제의 내러티브가 강화될 것으로 보인다.

트럼프 대통령은 이러한 상황에도 불구하고 러시아와의 관계 개선에 공을 들이고 있는데, 이는 오랜 시간 진척되지 못했던 미·러 핵 군축 조약 협상뿐만 아니라, 미·러 관계 개선을 통해 미·중 경쟁의 레버리지로 활용하려는 의도도 있는 것으로 보인다. 이러한 지정학적 전략은 사실 냉전기 닉슨 행정부가 추진했던 미중 데탕트의 사례에 기반한 것이 아니냐는 논의도 미국 조야에 존재하지만, 이러한 지정학적 전략이 과연 성공할 것인가에 대해서도 많은 논의가 있다. 즉 지금의 중·러 관계는 과거 중·소 갈등을 겪고 있었던 1960년대 후반과 상이하며, 특히 현재 중·러 간의 협력체제(entente)와는 결이 다르다고 볼 수 있다.⁹⁾ 그런 의미에서 과연 미·러 관계의 회복이 중·러 관계에 대한 썬(wedge)로 기능할 수 있는가는 불확실하다. 당시 이와 같은 미국의 데탕트 대전략을 이끌었던 키신저는 상당히 현실주의적 시각에서 중국의 고립을 완화시키며 대소 균형을 시도했던 것으로 볼 수 있다. 이러한 과거의 경험이 현재의 미·중 경쟁, 특히 경제적, 기술적 상호 의존도가 높은 미·중 관계와 중·러 관계에 적용되어 효과를 낼 수 있을지는 좀 더 지켜볼 필요가 있을 것이다.

다만 한국의 입장에서는, 이러한 미국 트럼프 2기 행정부의 지정학적 전략이 한반도 문제와 연계되어 대북정책이 구체화될 가능성에 대해 고려해 볼 필요가 있다. 아직 미국은 북한 문제가 우선순위가 아닌 것으로 보인다. 취임 직후 트럼프 대통령이 집중한 현안은 그린란드와 파나마 운하, 그리고 불법 이민자 추방 문제 등이었고, 또한 미국 대외원조처(USAID) 폐지 및 DEI(Diversity, Equity, Inclusion) 정책 폐기 등이었는데, 이는 미국 본토에 근접한 러시아와 중국의 위협에 우선적으로 대응하고, 공화당 유권자들의 정책 우선순위인 불법 이민자 문제와 DEI 문제를 먼저 처리하고자 하는 의지로 읽혀진다. 또한 중동 문제와 우크라이나 문제 해결 이후에야 북한 문제 논의를 재개할 수 있을 것으로 보인다.

그러나 선거 기간 동안 일주일 안에 종전시킬 수 있다고 호언장담했던 러시아-우크라이나

9) 마상윤, 『적에서 암묵적 동맹으로: 데탕트 초기 미국의 중국접근』, EAI NSP 국가안보패널 보고서: 동북아-탈냉전 국가대외전략 비교연구, 2014. 4.

전쟁의 경우, 상당히 속도감 있게 진행되는 것으로 보여지나, 우크라이나 젤렌스키 대통령이 과연 불공정한 협상안을 수용할 것인지 여부는 좀 더 지켜봐야 할 것으로 보인다. 미국이 러시아에 제안한 것은 단순히 우크라이나 종전안뿐만 아니라 보다 포괄적인 현안을 포함한 미·러 정상회담 의제인 것으로 보이는데, 그렇다면 그러한 의제들 가운데 한반도 문제와 핵군축 문제가 한반도에 어떻게 영향을 줄 수 있을지는 좀 더 구체적인 발전 상황을 두고 볼 필요가 있다.

다만 한국의 안보 우려와 핵무장 논의 점화 가능성을 우려한 듯 미국은 지난 2월 15일 뮌헨 G7 정상회의를 계기로 북한 비핵화의 CVID 원칙을 재확인해 주었다. 또한 트럼프 1기 행정부 때 ‘한반도’ 비핵화를 강조했던 것과는 달리 2기 행정부는 ‘북한’ 비핵화로 대북정책 목표를 수정한 것으로 보인다. 과연 이러한 목표 수정이 어떠한 전략적 함의를 가질지는 향후 미국의 대중국 정책과 역내 핵 확장 억제 정책 변화를 중심으로 살펴볼 필요가 있다. 다만 실질적으로 미국이 북한과의 대화를 시작한다 하더라도, 북한이 적극적으로 대화에 임할 가능성은 매우 낮을 것으로 보인다. 그러한 차원에서 실제 트럼프 행정부가 협상가능한 결과물도 대륙간탄도미사일 위협 제거 수준에 그칠 것이라는 회의적인 시각도 존재하는데, 이 역시 미국이 러시아 혹은 중국을 레버리지 삼아 북한에 어떠한 영향력을 미칠 수 있을 것인지에 달려있다고 볼 수 있다. 다만 앞서 언급했듯 트럼프 행정부에 대응하여 중·러-북의 전략적 제휴는 더욱 강화될 수 있기에, 미국의 대북 레버리지 확보는 쉽지 않을 전망이다.

IV. 결론

미국 트럼프 2기 행정부 등장한 지 100일이 채 되지 않았음에도 전 세계는 혼란 속에 있다. 트럼프 대통령이 표방하는 미국 우선주의 정책 기조와 ‘미국을 위대하게’라는 레토릭이 과연 강한 미국을 만드는 데 기여할 것인가는, 여전히 불확실하다. 1기 행정부와 마찬가지로 미국은 내향적인 내셔널리즘에 가까운 태도를 보이고 있으며, 미국의 글로벌 리더십을 구성하는 다자 국제기구, 국제 규범과 제도를 중시하고 있지 않다. 이미 트럼프 대통령은 취임 직후 파리기후변화협약 탈퇴를 선언했으며, 미국 공화당은 유엔 탈퇴 법안을 발의한 상황이다. 미·중 경쟁이 전방위로 진행되고 있는 상황 속에서, 트럼프 대통령은 미국이 애써 구축해 온 국제질서를 스스로 무너뜨림으로써 중국이 그 리더십 공백을 메울 기회를 주고 있는 셈인데, 이에 대한 문제의식조차 없는 상황이다.

결국 이러한 미국 우선주의 접근법으로 국제질서의 다극화, 유사 입장국간의 연대 약화와 더불어 현상 변경 국가들이 오히려 대담해지는 결과로 이어질 가능성이 우려된다. 이미 트럼프 1기 행정부 당시 경험했지만, 마르코 루비오 미국 국무장관은 오히려 ‘미국 우선주의가 미국이 혼자라는 의미는 아니라’며 지금의 대외정책 기조를 옹호하고 있다. 트럼프 2기 행정부로 더욱 분열될 국제질서가 우려될 뿐만 아니라, 현재 우크라이나 종전 협상에서 보이듯 트럼프 대통령의 거래주의적 접근법이 동맹국과 파트너 국가에 미칠 수 있는 부정적인 영향도 우려되는 부분이다.

특히 북한 비핵화 관련, 미국이 과연 CVID의 대북정책 목표를 일관성 있게 유지할 것인가, 이러한 대북정책 추진 과정에서 한국의 입장을 고려해 줄 것인가의 문제는 여전히 불확실하다. 특히 한국의 국내 정치적 불확실성이 해결되지 않은 상황에서 트럼프 행정부는 한국과 그 어떤 공식적인 논의도 시작하지 않고 있어, 트럼프 행정부의 의중도 알기 어려운 상황이다. 과거 트럼프 1기 행정부는 한국의 입장을 고려하기보다 미·북 대화라는 목표에 집중했던 점을 고려한다면, 지금의 우려는 전혀 근거 없는 것이 아닐 것이다.

더욱이 트럼프 1기 행정부가 위치해있던 2018년과 2025년의 안보 지형은 다르며, 북한 역시 ‘두 국가론’을 제시하며 적대적 남북 관계와 대미 관계를 설정하고 있다. 이러한 상황에서 미국이 미·러 관계 회복을 통해 확보할 수 있는 대북 레버리지는 많지 않아 보이며, 오히려 한-미-일과 중-러-북의 진영화가 강화되며 북한의 대미 레버리지가 강화될 가능성이 높다. 이러한 상황 속에서 미국이 과연 미·북 대화라는 목표에 천착할 것인지, 북한의 비핵화라는 목표를 일관성 있게 유지할 것인지, 이는 트럼프 대통령의 선택에 달려있다고 보인다.

참고문헌

- 마상윤, 『적에서 암묵적 동맹으로: 데탕트 초기 미국의 중국접근』, EAI NSP 국가안보패널 보고서: 동북아-탈냉전 국가대외전략 비교연구, 2014. 4.
- 박형중, 『대북·통일 정책 과제와 대응방안』, 통일연구원 개원 33주년 기념 국내학술회의: 북한의 두 국가론과 민족 분리론, 어떻게 대응할 것인가?, 2024. 4. 1.
- 차두현, 『북한의 우크라이나 전쟁 파병과 대남 적대감 고취: '적대적 두 국가관계' 규정의 딜레마 탈출 시도』, 아산이슈브리프, 2024. 10. 22.
- 황일도, 『북한의 '적대적 두 국가론' 재해석: 김일성 텍스트를 기반으로』 주요국제문제분석 2024-19, 국립외교원 외교안보연구소, 2024.
- Andrew Byers and Randall Schweller, "Trump the Realist," *Foreign Affairs*, July 1, 2023.
- Becca Wasser, "Networked Deterrence in a Multipolar Indo-Pacific," United States Studies Centre, February 2024.
- Nadia Schadlow, "The Conservative Realism of the Trump Administration's Foreign Policy" Texas National Security Review Roundtable: The Future of Conservative Foreign Policy, November 30, 2018.
- Peter Navarro, *The True Meaning of Trump's MAGA: Lessons from the 2022 Republican Red Wave That Never Happened*, A Bombardier Books, 2023.
- Robert O'Brien, "The Return of Peace through Strength," *Foreign Affairs*, June 18, 2024.
- Ronald F. Inglehart and Pippa Norris, "Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic have-nots and Cultural Backlash," Harvard Kennedy School Faculty Research Working Paper Series, August 2016.