

트럼프 차기 행정부의 대외 및 한반도 정책 전망

Online Series

2016. 11.11. | CO 16-27

민태은(북한인권연구센터 부연구위원)

공화당의 도널드 트럼프(Donald Trump)가 선거인단(Electoral College) 538표 중 306표를 확보하면서 민주당 후보 힐러리 클린턴(Hillary Clinton)을 꺾고 미국의 제45대 대통령으로 당선이 확정되었다. 미국인들의 기성정치인과 엘리트에 대한 반감 그리고 신자유주의 경제 질서에 대한 백인 저소득층의 불안감 등이 트럼프의 당선원인으로 지목되고 있다. 그 이유가 무엇이든 미국인들은 그들 역사에서 처음으로 아웃사이드에게 앞으로 4년간의 국정을 맡기는 결정을 내렸다.

트럼프 당선자의 대외정책

미국인들이 트럼프를 차기 백악관의 주인으로 선택함으로써 미국이 주도해온 신자유주의 경제 질서와 동맹관계의 변화는 불가피해 보인다. 왜냐하면 경선기간 내내 트럼프는 ‘보호무역주의’와 ‘동맹국과의 관계 재정비’를 통해 ‘미국우선주의’를 실현할 것임을 강조해 왔기 때문이다.

구체적으로, 트럼프 당선자는 경선과정에서 미국을 다시 위대한 나라로 만들기 위해 중국을 포함하여 다른 나라들과의 무역관계를 재정비할 것임을 분명히 했다. 트럼프는 미국이 여러 나라와 맺고 있는 양자 간 자유무역협정(bilateral free trade agreements)과 『북미자유무역협정(NAFTA)』이 미국의 무역적자와 일자리 손실의 원인이라고 강하게 비난했다. 그리고 오바마 행정부에서 추진해온

『환태평양 경제동반자 협정(Trans-Pacific Partnership, TPP)』에 대해서도 부정적 입장을 분명히 했다. 그리고 당선되면 수입품에 높은 관세를 부과하겠다고 밝혔다.

트럼프는 안보와 관련해서 『북대서양조약기구(NATO)』 동맹국 및 다른 지역의 동맹국들과 군사 및 안보와 관련한 재협상을 통해 동맹국들에게 분담금을 포함하여 더 많은 책임을 지도록 하겠다고 공약했다. 특히 한국과 일본이 미국의 군사력에 무임승차하고 있다고 비난하였다. 그리고 한국정부가 방위비 분담을 하지 않을 경우 미군을 철수시킬 가능성도 시사했다. 이러한 트럼프의 공약은 기존 미국의 경제 및 대외정책의 틀과 매우 다르다. 그리고 이러한 차별성을 강조하여 유권자의 표를 얻었다. 따라서 특히 당선 직후 차기 트럼프행정부는 공약을 적극적으로 실현하려 할 것으로 전망된다. 게다가 이번 대선으로 미국의 상하원 모두 공화당이 장악함으로써 트럼프 행정부가 의회의 지지를 바탕으로 공약을 실현시키려는 노력을 보다 적극적으로 할 가능성이 충분히 있다. 그렇다면 이러한 트럼프의 보호무역주의와 동맹관계재편 의지가 얼마나 실현가능하며 한미동맹에는 어떠한 영향을 얼마나 미칠까?

트럼프 당선자의 공약, 한미관계 그리고 대북정책

일반적으로 미국의 대통령 후보 경선과정에서 발표되는 정책구상의 핵심은 경제, 실업, 그리고 이민과 같은 국내문제이다. 일반적으로 외교와 안보를 포함한 대외정책은 미국의 향후 비전을 제시하는 수준이거나 상대후보의 정책을 비난하는 차원에서 논의되는 경우가 많다. 또한 미국은 대외정책 결정과정에 제도적으로 많은 행위자가 관여하도록 되어있다. 따라서 후보시절의 정책구상과 당선 후 실제로 시행되는 정책 사이에는 차이가 크다. 따라서 트럼프의 다소 예외적이거나 극단적인 대외정책이 그대로 실현되는 데는 한계가 있다.

그럼에도 불구하고 트럼프 당선자는 정권초기 그의 공약 중 보호무역주의 기조를 강하게 추진할 가능성은 매우 커 보인다. 특히 트럼프의 보호무역주의 공약이 철강과 자동차 산업이 주요한 경제기반인 오하이오 주(Ohio State), 위스콘신(Wisconsin State) 그리고 미시건주(Michigan State)와 같은 경합주(swing states)의 표심을 얻는데 중요한 역할을 하였기 때문에 이미지에 바탕을 두고 당선된 트럼프로서는 추진의지를 보일 수밖에 없다.

그러나 트럼프가 공약한대로 수입품에 고관세 부과하여 제조업 일자리를 확대하고 생산단가를 낮추어 무역적자를 해소하는 데는 한계가 있다. 먼저 미국의 산업에서 제조업이 차지하는 비중이 낮아 일자리를 창출하고 경기를 부양시키는데 한계가 있다. 그리고 무엇보다도 무역은 상대 교역국과 호혜적으로 이루어지기 때문에 미국이 고관세로 수입을 막으면 수출 역시 어려워진다. 미국은 세계의 주요 수입국이지만 수출국이기도 하다. 또한 보호무역정책으로 미국달러화의 약세를 유도하더라도 금융시장이 수출입에 의해서만 결정되는 것도 아니다.

특히 트럼프의 보호무역정책은 미국의 동아시아에서의 군사 및 외교 영향력의 약화로 이어질 수 있다. 미국의 동아시아에서의 안보 및 외교 전략은 한국, 일본 등을 포함한 동맹국과의 경제협력을 바탕으로 이루어져 왔다. 따라서 미국의 보호무역정책은 이들 동맹국과의 관계에서 긴장이 높아진다는 의미이다. 특히 최근까지 친미적이었던 필리핀과 말레이시아가 중국과의 관계 강화에 나서는 등 아시아 지역의 대외환경 역시 변하고 있다. 결국 보호무역정책으로 인해 미국이 군사안보 방면에서의 손실이 클 것이다. 따라서 미국이 강력한 보호무역주의를 지속적으로 고수하는 데는 한계가 있다.

그러나 군사·경제적으로 부상하는 중국을 제외하고 추진되었던 TPP는 전면수정, 혹은 유보, 철회될 가능성이 높다. 전면수정 될 경우 중국을 포함할 가능성도 있다. 그러나 트럼프 행정부 초기 미국의 동아시아 리더십을 강화하는데 기여 할 것으로 예상되었던 TPP의 추진 가능성은 매우 낮다. 오바마 행정부 동안 강조되었던 ‘아시아로의 회귀(Pivot to Asia)’ 전략은 수정이 불가피해 보인다.

한미 FTA와 한미동맹

트럼프는 대선기간동안 한미 FTA에서 미국이 손해를 보고 있다고 주장했다. 그러나 이러한 대선 후보로서의 입장이 한미 FTA의 내용을 근본적으로 재협상하거나 폐기하는 것으로 이어질 가능성은 낮아 보인다. 먼저 국제협정의 내용을 반복하는 것은 현실적으로 쉽지 않다. 또한 미국은 한미 FTA를 통해 얻는 이익도 있다. 다만 우리의 흑자폭을 조정하는 협상을 추진할 가능성은 열려있다. 또한 중국, 일본, 대만과 더불어 우리나라는 환율조작여부의 ‘관찰대상국’이기 때문에 트럼프 정부가 이에 대한 감시를 보다 철저히 할 가능성이 있다.

차기 트럼프 행정부는 ‘동맹국과의 상호주의’를 추진할 것이다. 특히 유럽국가들보다 미국이 상대적으로 상대하기 ‘수월’하다고 생각하는 일본이나 한국 등 아시아국가에 대한 요구가 더 강경할 것으로 보인다. 그러나 한미동맹관계의 근본적인 틀에 영향을 줄 것으로 보이지는 않는다. 특히 주한미군철수의 가능성은 낮다. 왜냐하면 주한미군은 미국의 동아시아 역내 방어체제 기여하는 바가 크기 때문이다. 즉 주한미군은 한국 뿐 아니라 미국의 군사적 이익에도 부합한다. 그러나 우리 정부에게 방위비 분담 증액을 요구할 가능성은 존재한다.

북핵과 대북정책

대선기간동안 북한과 북핵문제에 대한 트럼프 당선자의 관심은 힐러리 후보에 비해 낮았고 특별한 정책제시가 없어 앞으로의 정책방향을 예측하기 어렵다. 다만 경선과정에서 북핵문제와 관련하여 한국이나 일본이 핵을 보유하여 북핵을 견제할 수도 있다고 밝힌 바 있다. 이는 핵확산에 대한 기존의 미국정부나 정치인들과는 다른 입장이다. 그리고 북핵문제는 중국의 전화 한 통화면 해결가능하다고 언급한 적이 있다. 이는 트럼프가 다수의 미국정치인들과 마찬가지로 북핵문제 해결에 중국의 역할이 중요하다고 인식하고 있음을 보여준다.

그러나 전화 한 통화로 북핵문제가 해결될 수 있다는 시각은 북핵문제의 심각성과 그 해결방안 마련의 어려움에 대한 트럼프의 인식이 부족함을 보여준다. 게다가 취임 직후 무역마찰 등으로 미중관계가 악화될 경우 중국과 미국 모두 북핵 및 북한제재 문제가 우선순위가 아닐 수 있다. 특히 트럼프가 미국 대통령으로서 동아시아 및 세계평화에 북핵이 갖는 문제의 심각성을 인식할 때까지는 북한문제가 미국대외정책의 우선순위에서 다소 소홀히 될 수 있다. 이러한 가능성은 우리의 자주국방의 중요성을 시사한다.

차기 트럼프 행정부를 맞이하며

트럼프 취임까지 두 달여의 시간이 있다. 이 기간 동안 우리정부는 우선 미국과 새로운 무역 및 경제협상에 대한 대비를 해야 한다. 그리고 한미동맹과 관련하여 방위비 분담금을 포함한 다양한 안건에 대한 협상 가능성을 높이 두고 이에 대비한 전략을 구상해야 한다. 그리고 보호무역정책 추진으로 미국의 역내 영향력은 감소하는 반면 중국의 영향력은 확대

될 가능성이 있다. 대중관계에 대한 정책적 대비가 필요하다. 그리고 무엇보다도 트럼프 차기 행정부는 오바마 행정부와의 차별성을 보여주기 위해 북한과의 대화를 적극적으로 시도할 가능성이 있다. 북한과 트럼프정부가 북핵문제와 관련하여 대화를 추진할 경우에 대비하여 우리정부는 북한과의 대화 가능성을 다양한 채널을 통해 준비해야 한다. 그리고 새로운 행정부에 우리의 대북정책 방향과 북핵이 한반도에 갖는 위험성을 보다 주도적으로 전달해야 할 것이다. ©KINU 2016

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.