

# 트럼프 대외정책기조와 동아시아 안보지형의 변화 전망: 재균형 정책의 진화를 중심으로

정 구 연\*

- I. 2016년 미국대선과 도널드 트럼프의 승리
- II. 오바마 행정부의 대외정책 유산
- III. 미국의 재균형 전략과 동아시아 안보구조의 변화
- IV. 도널드 트럼프 대통령의 대외정책공약
- V. 재균형 정책의 진화와 동아시아 안보환경 전망

## 국문요약

본 연구는 제45대 미국 대통령으로 당선된 도널드 트럼프의 대외정책 기조를 살펴보고, 오바마 행정부의 대외정책과의 유사점과 차별성에 대해 논의한다. 축소국면에 놓인 미국의 리더십과 우위의 제고를 위해 오바마 대통령은 다자적 축소 접근법의 맥락에서 국제사회 국가들과의 관계 속에서의 리더십과 파트너십 제고, 그리고 역외균형전략을 통한 미국의 우위를 도모해 왔다. 즉 이는 미국이 축소국면에 놓여있더라도 미국의 자유주의적 질서를 유지시키고자 하는 오바마 대통령의 전략적 목적이 담겨 있었던 반면, 트럼프 당선자는 강력한 군사력에 기반한 일방적 축소의 접근법 차원의 공약들을 제시해 왔으며, 강력한 군사력이 미국의 리더십 제고로 이어질 것이라는 현실주의적 입장에 서있다. 물론 트

럼프 당선자 역시 역외균형전략 차원에서 지역별 전략구상을 언급한 바 있으나, 이는 기존의 지역별 병렬적 세력균형체제 논의와도 차이점을 노정하고 있어 보다 불확실한 안보환경 형성이 예측된다. 제3단계 재균형 정책으로의 진화를 앞둔 지금의 시점에 있어 트럼프 대외정책기조가 재균형정책에 가져올 영향력은 기본적으로 재균형정책이 갖고 있는 미국의 외교, 경제, 군사의 중층적 질서를 약화 및 분리시킬 전망이다. 이러한 재균형정책의 맥락속에 존재하는 동북아시아 안보환경은 더욱 더 불확실성이 확대될 것으로 예측된다.

**주제어:** 오바마, 트럼프, 재균형, 자유국제주의, 역외균형전략, 아시아

\* 통일연구원 부연구위원

## I. 2016년 미국대선과 도널드 트럼프의 승리

도널드 트럼프(Donald Trump) 공화당 대선 후보는 “미국을 다시 위대하게 만들자(Make America Great Again)”라는 캐치프레이즈를 내걸고 제45대 미국 대통령으로 당선되었다. 이에 대해 민주당 힐러리(Hillary Clinton) 후보와 오바마(Barack Obama) 대통령은 지난 7월 민주당 전당대회에서의 연설을 통해 “미국은 이미 위대하다(America Is Already Great)”라고 반박하였는데, 비록 짧은 캐치프레이즈이기는 하지만 이는 두 후보의 세계관과 선거전략상 이러한 세계관이 반향을 일으킬 것이라 예상한 미국 유권자의 비율이 매우 상이했음을 알 수 있다. 트럼프 후보의 경우, ‘미국을 다시 위대하게 만들자’는 구호는 미국이 경제적으로나 군사적으로 쇠퇴하고 있다는 인식에 근거한다. 실제로 트럼프 후보는 자신의 저서를 통해 미국이 중국에게 미국민의 일자리를 빼앗기고 있을 뿐 아니라 미국 내 제조업 쇠퇴, 군사력 약화 추세에 중국의 부상이 존재한다고 언급한 바 있다.<sup>1</sup> 또한 트럼프 후보는 점증하는 국제안보위협에 대응하는 오바마 대통령의 자유국 제주의적 대외정책에 대해 비판을 쏟아내기도 하였는데, 미국은 제도와 외교가 아닌 강력한 군사력을 바탕으로, 또한 수정주의적 자유주의 패권국가(Revisionist Liberal Hegemony) 혹은 경찰국가로서의 역할을 버리고 현실주의적 외교정책을 수행해야 한다는 트럼프 독트린을 제시하기도 하였다.<sup>2</sup>

이러한 트럼프의 대외정책공약은 사실 선거기간 동안 몇 차례 제시된 바 있으나, 트럼프 자신의 정제되지 않은 선거 레토릭과 제스처로 인해 크게 주목받지 못했다. 더욱이 트럼프 선거캠프의 공개된 외교안보정책 자문단은 클린턴 후보에 비해 대외정책 주류세력(Foreign Policy Establishments)들로 구성되어 있지 않았기에 트럼프 대외정책공약의 설득력에 대해 과소평가한 점도 적지 않다.<sup>3</sup> 그럼에도 불구하고 트럼프 독트린은 “경제 및 군사력을 통한 평화(Peace Through Economic and Military Strength)에 기반한다”고 최근 밝혀지고 있으며, 이는 과거 로널드 레이건(Ronald Reagan) 행정부로의 회귀를 상징한다고 한다.<sup>4</sup> 선거

<sup>1</sup> Donald Trump, *Time to Get Tough: Make America Great Again!* (Washington D.C.: Regnery Publishing, Inc., 2011) pp. 29~30.

<sup>2</sup> Donald Trump, *Great Again: How to Fix Our Crippled America* (New York: Simon & Schuster, Inc., 2016) pp. 31~48.

<sup>3</sup> 2016년 미국의 제45대 대통령 선거 경선 기간 동안 수행된 트럼프 외교안보 자문단에 대한 분석은 정구연, 민태은, 『미국 대선 주요 후보의 Think-Tank 및 의회 네트워크 분석』 (서울: 통일연구원, 2016) 참고.

<sup>4</sup> Peter Navarro, “The Trump Doctrine: Peace Through Strength,” *The National Interests*

기간 공약으로 제시된 주요 정책들이 아직까지 구체화되지 않았지만, 향후 현실주의 경향의 대외정책이 강화될 것이며 이는 지난 8년간 오바마 행정부가 구축해온 자유주의 패권 질서가 약화되거나 혹은 최소한 그 질서 가운데 현실주의적 성향이 짙어질 공산이 크다.

한편 트럼프 독트린은 전술한 바와 같이 ‘경제 및 군사력을 통한 평화’ 노선을 지향하며, 레이건 행정부 시절로의 회귀를 상징한다고 밝히고는 있으나, 이것이 실제로 과거 레이건 대통령의 롤백(Roll Back) 전략이라는 공세적인 봉쇄(Containment) 정책으로 구체화 될 것인지는 미지수이다. 이는 레이건 대통령이 당선이후 직면했던 국제사회 질서와 구조, 그리고 주요 행위자가 지금과는 사뭇 다르기 때문이다. 또한 현재까지 밝혀진 트럼프 독트린은 역외균형전략적 특성을 보이고는 있으나, 세부적인 대외정책공약들 사이에 존재하는 모순으로 인해 이 역시 단언하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 정책결정자들이 보유한 대외정책 이념은 특정 대외정책에 대한 정책결정자의 태도에 영향을 미치기 때문에,<sup>5</sup> 비록 초기단계에 놓여있긴 하지만 트럼프 독트린을 면밀히 관찰할 필요가 있다. 본 연구는 이러한 점에 착안해, 2016년 제45대 미국 대통령 선거과정을 기점으로 관찰되는 아시아 질서 및 구조의 변화에 대한 논쟁들을 정리하고, 이러한 맥락에서 제시된 미국의 제45대 대통령 당선자 도널드 트럼프의 주요 대외정책 공약과 향후 구체화 방향을 논의한다. 또한 이를 통해 본 논문은 오바마 대통령이 2011년 제시한 재균형 정책이 지난 5년간 진화해 온 과정에 주목하며, 트럼프 행정부가 제시한 대외정책 속에서의 변화가능성에 대해 논의해 본다.

## II. 오바마 행정부의 대외정책 유산

오바마 행정부는 출범 이후 대외정책에 있어 대전략이 부재하다는 비판을 적지 않게 받은 바 있다. 오바마 대통령 스스로도 특정 외교이념을 대전략으로 제시하지 않았으며, 특정 이념에 경도된 정치세력을 옹호하거나 이들로부터 정치적 지지를 일관적으로 받지도 않았다.<sup>6</sup> 또한 오바마 대통령은 보편적인 이념적 기준이 아

(March 31, 2016); D. Quinn Mills, and Peter Navarro. “Trump’s Return to Reagan,” *The National Interests* (October 11, 2016).

<sup>5</sup> Jon Hurwitz, Mark Peffley, and Mitchell A. Seligson, “Foreign Policy Belief Systems in Comparative Perspective: The United States and Costa Rica,” *International Studies Quarterly*, Vol. 37, No. 3 (1993), pp. 245~270.

닌 사안별로 대처하는 방식을 유지해 왔는데, 이에 따라 몇몇의 분석가들은 오바마 행정부 대외정책의 특정한 단면을 강조하며 ‘진보적 실용주의(Progressive Pragmatism),<sup>7</sup> 혹은 ‘주저하는 현실주의자(Reluctant Realist)<sup>8</sup> 등으로 개념화하기도 했다. 또한 홉스주의적인 현실 인식에도 불구하고 세계는 정의(Justice)의 방향으로 진보할 것이라고 믿는다는 맥락에서 오바마를 ‘홉스주의적 낙관주의자(Hobbesian Optimist)<sup>9</sup>라고 개념화하기도 했는데, 이는 문제해결에 있어 자유주의적 방법론을 간과하지 않은 오바마 대외정책의 특성을 강조한 것이라고도 볼 수 있을 것이다. 사실상 이러한 오바마 행정부의 대외정책 접근법에 대한 논란은 이전 부시(George W. Bush) 행정부 대외정책으로부터의 부채(Liability)라 해도 과언이 아닐 것이다. 오바마 대통령은 자신이 2008년 선거에서 승리할 수 있었던 주요한 원인은 금융위기로 악화되어가는 경제상황 속에서도 계속되는 아프가니스탄 및 이라크 전쟁과 전세계로 확장된 대테러 전쟁에 대한 미국 유권자의 회의감에 있었다고 판단했기에, 이에 대한 대안으로 축소(Retrenchment)적 대외정책이 불가피했던 것이다. 그러한 축소국면 속에서 오바마 대통령은 미국의 국제사회 리더십을 제고하는 접근법으로서 다자주의를 채택한 것이다.<sup>10</sup> 요컨대 오바마 대통령은 다자적 축소(Multilateral Retrenchment)를<sup>11</sup> 통해 부시 행정부의 대외정책 유산을 되돌리는 것이 가장 큰 대전략이었을 것이다.

이때의 축소란, 대외정책비용을 절감시키기 위해 주변적 공약으로부터 핵심공약으로의 자원 재분배과정을 포함하며, 상대적인 권력쇠퇴에 대응하기 위한 전략적 공약의 철회 정책으로 정의된다.<sup>12</sup> 이러한 재분배과정은 비용을 절감시키고, 위험(Risk)을 축소시키며, 부담을 공유함으로써 가능하게 된다.<sup>13</sup> 중요한 것은, 축소란 패권국만이 겪는 현상은 아니며, 역사적으로 많은 강대국들이 권력쇠퇴 과정

<sup>6</sup> 남궁곤, “오바마 시대 ‘자유국제주의 이념 3.0 버전’의 운영체제와 구성요소,” 『동향과 전망』 92호 (2014), pp. 212~251.

<sup>7</sup> Ganesh Sitaraman, “Progressive Pragmatism,” *The American Interests*, Vol. 9, No. 5 (2014).

<sup>8</sup> Michael O’Hanron, “President Obama: Reluctant Realist” *Brookings Up Front* (March 16, 2012).

<sup>9</sup> Jeffrey Goldberg, “The Obama Doctrine,” *The Atlantic*, April 2016.

<sup>10</sup> Stephen Sestanovich, *Maximalist* (New York: Vintage Books, 2014), p. 302.

<sup>11</sup> Daniel Drezner, “Does Obama Have a Grand Strategy? Why We Need Doctorines in Uncertain Times,” *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 4 (2011), pp. 57~68.

<sup>12</sup> Paul K. Macdonald, Joseph M. Parent. 2011. “Graceful Decline? The Surprising Success of Great Power Retrenchment,” *International Security*, Vol. 35, No. 4. p. 11.

<sup>13</sup> Colin Duek, *Reluctant Crusaders: Power, Culture and Change in American Grand Strategy* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2006), p. 6.

속에서 택한 정책이었다. 그럼에도 불구하고 이러한 축소정책이 미국의 경우에 대입시켜지며 미국의 축소정책이 헤게모니 국가의 쇠퇴로 부각된 면이 적지 않으며, 동시에 이러한 축소정책이 미국에게 적절한 것인가, 그리고 세력전이가 어떻게 일어날 것인가에 대해 오바마 대통령 임기 동안 끊임없는 논란이 일어났다.

예컨대 미국의 축소정책에 부정적인 입장을 보인 연구들은, 축소정책은 미국의 유약함을 반증함과 동시에 미국이 역외균형자(Offshore Balancer)로 후퇴하겠다는 의지를 천명한 것과 같아 잠재적 경쟁국들의 현상변경의지를 고취시킬 수 있다는 점을 지적한다.<sup>14</sup> 그리고 미국이 단기간의 비용에 대해서만 천착하며 역외균형전략을 취했을 경우 역사적으로 오히려 더 큰 비용을 지불해야만 했다고 주장한다. 특히, 2차 대전 기간 미국은 역외균형전략을 통해 유럽 국가들을 통해 유럽과 동아시아에서의 세력균형을 유지하려고 노력하였으나 결국 실패로 돌아갔고 미국이 참전할 수밖에 없었던 사례가 이에 해당된다. 결국 40만 명의 미군이 희생되었으며, 4.1조 달러의 비용을 치렀고, 이후 미국의 역내 주둔(Onshore)이 불가피했다는 것이다.<sup>15</sup> 또한 역외균형전략에 반대하는 이들은 미국이 역외균형전략을 취할시 각 지역 내 동맹국들 사이의 핵확산 가능성을 우려하고 있으며, 역내 미국 동맹국들이 미국의 이익에 부합하게 행동할 가능성을 낮게 평가할 뿐만 아니라, 지금의 동맹체제와 전진배치가 약화된 상태에서 위기상황이 발생했을 시 미국이 신속하게 군사력을 투사할 수 있는가에 대해서도 의문을 제기한다. 요컨대, 이러한 반대의 입장들은 미국이 2차 대전 이후 국제사회에 대해 취해온 관여정책이 가져온 자유주의 질서와 그 안정성이 역외균형전략으로 인해 위협받을 것이라는 전망으로 수렴되고 있다.

반면 미국이 역외균형 전략을 취해야한다고 주장하는 학자들의 경우, 역외균형 전략의 가장 큰 목적은 미래에도 미국이 수위(Supremacy)를 유지하고 미국 내에서의 자유(Liberty)를 보호하기 위함이라고 설명한다.<sup>16</sup> 즉 역외균형전략은 현실주의적이며, 그 목적은 매우 제한적이라는 것이다. 예컨대 미국이 세계평화를 추구하는 것은 매우 바람직할 것이나 역외균형전략의 목적은 아니다. 또한 미국이

<sup>14</sup> Robert Kagan, "No Time to Cut Defense," *Washington Post*, February 3, 2009; Robert D. Kaplan, "Where's the American Empire When We Need It?" *Washington Post*, December 3, 2010.

<sup>15</sup> Hal Brands and Peter D. Feaver, "Should America Retrench?" *Foreign Affairs*, Vol. 95, No. 6, 2016.

<sup>16</sup> John J. Mearsheimer and Stephen M. Walt, "The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy," *Foreign Affairs*, Vol. 95, No. 4, 2016.

국제사회의 리더십을 유지하는 것도 미국에게 이득을 줄 때만이 유효한 목적이 되어야한다고 주장한다. 물론 역외균형론자들은 이러한 접근법이 고립주의와는 차별성을 지닌다고 주장하는데, 이는 미국이 비용을 감내할 만한 핵심이익, 즉 지금의 동북아시아, 유럽, 중동지역의 중요성을 인식하고 있기 때문이다. 그러므로 미국의 우위(Dominance)를 유지하기 위해서는 이들 세 지역 내에서 부상하는 잠재적인 패권국가에 대응할 필요가 있는데, 미국이 역내 경찰국가 역할을 먼저 시도하는 대신 역내 국가들로 하여금 이들에 대해 대응하도록 하고 필요시에만 미국이 개입해야한다는 것이 역외균형 전략의 핵심이라고 볼 수 있다. 즉, 책임전가(Buck-passing)와 균형(Balancing) 전략의 결합을 통해 지역별로 병렬적 세력 균형 체제를 만들고자 하는 것이다.<sup>17</sup> 이러한 방식으로 미국의 개입을 줄일 수 있다면, 미국은 그만큼의 재원을 국내 투자로 돌릴 수 있을 뿐 아니라 미군의 희생도 줄일 수 있는 것이다.

이러한 논란에 비추어 보았을 때, 다자적 축소로 요약되는 오바마 대통령의 대외정책은 자유국제주의적 측면과 현실주의적 역외균형전략이 공존하며, 현안에 따라 매우 유연한 접근을 보여 왔다. 지난 2015년 국가안보전략보고서(National Security Strategy Report)는 미국의 리더십은 목적이 있는 리더십(Lead with Principle)이어야 한다는 점을 강조하는데, 이는 단순히 미국과 동맹국들의 안보와 미국의 경제성장을 견인할 수 있는 리더십일 뿐만이 아니라 보편적 가치를 존중하고 규칙기반 국제질서를 공고히 하기 위한 목적을 포함하기 때문이다.<sup>18</sup> 또한 예시적 리더십(Lead by Example)을 강조하며, 미국의 제도와 법치에 대한 존중이 국제사회 민주주의 거버넌스 발전의 초석이 되어야 함을 강조하기도 한다.<sup>19</sup>

더욱이 국가안보전략보고서의 주요 안보현안으로 테러리즘, 분쟁예방, 대량살상무기 확산 방지, 기후변화, 우주안보 및 글로벌 보건안보 등을 거론하며 이와 같은 국제안보현안은 미국의 일방적인 힘만으로는 해결할 수 없음을 밝힌다. 즉 책임과 비용분담을 통한 국제협력을 강화해야만 해결할 수 있는 국제안보위협이 점증하고 있음을 언급하며 다자주의적 해결방식이 불가피함을 역설한다. 이러한 접근법은 자유주의 이념을 주창하는 학자들에 의해 특히 옹호되어 왔으며, 미국의

<sup>17</sup> Glenn S. Snyder, "Measheimer's World-Offensive Realism and the Struggle for Security," *International Security*, Vol. 27, No. 1 (2002), p. 164

<sup>18</sup> The White House, *The National Security Strategy Report* (February 2015), p. 2.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 3. 주의해야할 점은, 이러한 입장이 오바마 대통령의 경우 미국예외주의에 대한 옹호로 이어지지 않는다는 점이다.

지배(Domination)과 리더십(Leadership)의 차이를 구분하며 ‘Multipartner World’를 구축해야한다는 주장과 그 궤를 같이 한다고 볼 수 있다.<sup>20</sup> 이러한 자유주의적 접근법은 비국가 행위자와 초국경 안보위협이 급증하며 국제체제의 국가중심적 기초(Statist Foundation)를 약화시키기 때문이라는 분석에 근거하고 있다.<sup>21</sup>

한편 위와 같은 자유국제주의적 접근법은 동시에 현실주의적 역외균형전략 차원에서의 ‘다자적 축소’의 접근법으로도 볼 수 있을 것이다. 2010년 미국의 국가안보전략보고서(National Security Strategy Report)는 이러한 맥락에서 이미 “미국의 대외정책은 미국의 해외공약을 축소하고, 국제사회에서의 위상을 제고할 뿐만 아니라 글로벌 파트너와 부담을 공유한다”라고 밝힌 원칙이 이에 해당한다.<sup>22</sup> 이는 미국의 자원과 역량의 한계를 염두에 둔 결과인데, 그럼에도 불구하고 오바마는 다자적 축소 국면에서도 군사적 관여를 배제하지는 않았다. 아프가니스탄, 예멘, 파키스탄, 소말리아 등지에서 수행된 미국의 무인기전(Drone Warfare), 스텝스넷(Stuxnet)과 같은 바이러스를 통한 대 이란 사이버전(Cyber Warfare)의 개진, 2011년 오사마 빈 라덴 사살의 사례와 같이 공세적인 군사적 관여를 예로 들 수 있을 것이다. 물론 오바마 행정부의 군사적 관여 역시 축소지향적인 것도 사실이며, 이는 과거 럼스펠드 독트린(Rumsfeld Doctrine), 즉 해외주둔 축소와 첨단기술에 기반하여 유연하고, 신속히 대응할 뿐 아니라 민첩한(Flexible, Responsive and Agile) 군대로의 진화, 즉 미군의 경량화(Military Lite) 경향의 연장선상에 존재한다.<sup>23</sup> 또한 이러한 군사작전 수행 여건상의 제한뿐만이 아니라 부시 행정부가 수행한 두 개의 대 테러 전쟁으로부터의 정치적 부담, 즉 그 어떤 전쟁개진도 국민여론으로부터 자유롭지 못하게 되었다는 점이 군사적 축소에 기여한 것이다. 이러한 의미에서 2015년 국가안보전략 보고서는 ‘미국의 이익이 위협받지 않는 상황에 대해 군사적 행동을 이행할 수 있는 임계점은 매우 높으며, 그러한 경우 미국은 동맹국들과 함께 부담을 공유할 것’임을 밝히며 오바마 대외정책의 축소적 측면을 밝힌 바 있다.<sup>24</sup>

<sup>20</sup> Joseph S. Nye Jr. *Is the American Century over?* (Malden, MA: Polity press, 2016).

<sup>21</sup> Richard N. Haass, “The Age of Nonpolarity: What Will Follow US Dominance?” *Foreign Affairs* Vol. 87, No. 3 (2008), pp. 44~56.

<sup>22</sup> The White House, *National Security Strategy Report* (February 2010).

<sup>23</sup> Andreas Krieg, “Externalizing the burden of War: The Obama Doctrine and US Foreign Policy in the Middle East,” *International Affairs* Vol. 92, No.1 (2016), p. 104.

<sup>24</sup> The White House, *National Security Strategy Report* (February 2015), p. 8.

요컨대 오바마 독트린의 핵심은 다자적 축소로 정의되며, 전략적(Strategic) 측면만이 아니라 작전상(Operational) 부담 공유로 해석될 수 있을 것이다. 전략적 차원에서는 동맹국들과의 역내 파트너들과의 역량구축 및 동맹전(Coalition Warfare)을 통해 집단행동의 필요성을 강조하였다. 작전 수행상 정규군 투입보다는 첨단기술과 특수전 혹은 비밀작전(Covert Warfare) 등을 통해 정치적 부담을 줄이는 것으로 집약될 수 있을 것이다. 그러나 축소를 구체화하는데 있어 현실주의적인 군사적 수단뿐만 아니라 자유주의적 수단으로까지 다양하게 채택하여 미국의 연성권력과 리더십 강화를 위한 다자주의를 이용한 것으로 볼 수 있을 것이다.

### Ⅲ. 미국의 재균형 전략과 동아시아 안보구조의 변화

미국이 2011년 제시한 재균형 정책 역시 앞서 논의한 오바마 독트린의 이중적인 다자적 축소의 맥락에 존재한다. 2014년 발표된 『4개년 국방검토보고서(Quadrennial Defense Review)』에 따르면 재균형 정책은 단순히 안보공약의 지역별 재배분 차원에 머무르지 않으며 내적 재균형(Internal Rebalancing)을 포함한다. 더욱이 군사적 차원의 재균형 뿐만 아니라 경제적, 외교적 차원의 재균형 전략도 포괄하고 있어, 이러한 포괄적 자원 재배치를 통해 동북아시아의 구조변화 속에서의 미국의 지정학적 이익과 힘의 우위, 그리고 리더십을 유지하고자 하는 목적을 갖고 있다.

우선 경제적 재균형의 경우 미국과 아시아태평양 국가들이 경제적 운명을 공유한다는 인식하에 역내 시장의 개방성과 포용성을 배가시키기 위한 목적으로 체결된 환태평양 경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership)이 존재한다. 외교적 차원의 재균형의 경우 역내 다자협의체를 활성화시킬 뿐만 아니라 역내 국가들의 분쟁과 갈등해결을 법치와 국제규범에 기반할 수 있는 지속적 모멘텀을 유지하고자 했다. 마지막으로 군사적 재균형의 경우 크게 세 단계로 나뉘어 진행되고 있다. 첫 번째 단계는 지역적 재균형이다. 지역적 재균형의 경우, 10여년간 계속된 중동 지역에 대한 관여로 인해 재보장(Reassurance)을 필요로 하는 아시아 국가들에게 미국의 공약을 재확인 하는 작업이라고 볼 수 있을 것이다. 예컨대 아프가니스탄 및 이라크 전쟁에 참전하는 미해군은 대부분 일본 오키나와에 주둔해 있었으며, 한반도에 전진배치된 미 육군과 공군력 역시 빈번히 중동지역으로 보내져 왔



기 때문이다.<sup>25</sup> 더욱이 지난 부시(George W. Bush) 행정부 당시 한반도 주둔 미군을 축소하겠다고 밝힌 이후 한국과 일본은 동북아시아 지역에 대한 미국의 공약에 대해 우려를 보인 바 있기에, 미국은 재보장의 필요성을 이미 인지하고 있었다. 한편 미국이 두 개의 중동전쟁에 매몰되어있는 동안 아시아 역내에는 다양한 안보위협 요소들, 즉 북한의 핵개발과 중국의 반접근/지역거부(Anti-Access/Area Denial) 역량의 확대, 그리고 사이버안보와 우주안보에 이르기까지 고도의 과학기술발전예 기반한 안보위협뿐 만이 아니라 테러리즘과 기후변화, 인도적 재난이 확대되어가고 있었다. 동시에 빠른 경제성장을 보이는 아시아 시장에 대한 접근은 미국의 경기회복에 필요했기에, 역내 안정을 유지하는 것은 미국의 지경학적 차원에서도 중요한 이익이었다.

<표 1> 동아시아 및 태평양 지역 미군 주둔 규모 추이

(단위: 명)

| 국가/지역 | 2005년(9월) | 2010년(9월) | 2016년(9월) |
|-------|-----------|-----------|-----------|
| 일본    | 54,135    | 53,296    | 45,779    |
| 한국    | 34,352    | 31,146    | 27,587    |
| 필리핀   | 283       | 636       | 51        |
| 호주    | 113       | 180       | 203       |
| 태국    | 216       | 213       | 311       |
| 싱가포르  | 280       | 338       | 333       |
| 괌     | 9,065     | 9,866     | 7,709     |
| 하와이   | 65,180    | 70,652    | 66,133    |

출처: Department of Defense, Active Duty Military Personnel Strengths by Regional Area and by Country (309A), 2005, 2010, 2016.

요컨대 미국은 지역적 차원의 재균형 정책을 통해 지정학·지경학적으로 중요한 아시아 지역내 안정을 도모하고자 했다. 특히 국방부는 해군 및 해외 공군자산의 60%를 아시아 지역으로 재배치할 뿐만 아니라 <표 1>에서 나타나는 지역적 배분 변화의 추이에서 확인할 수 있듯 한국, 일본 내 군사시설 현대화와 오키나와에 집중되어있던 미해병대를 호주, 괌, 하와이로 분산 배치하고자 했다.

한편 내적 재균형의 경우 아프가니스탄과 이라크에서 수행했던 대테러작전, 즉

<sup>25</sup> Jane Davidson, "Retrench or Rebalancing? America's Evolving Defence Strategy" Chatham House Research Paper (September 2014), p. 6.

장기간의 대규모 안정화 작전(Stability Operation)은 더 이상 우선순위에 놓지 않겠다는 전략적 목표 재조정의 맥락에 존재한다. <표 2>에서 나타나듯, 결과적으로 안정화 작전에 가장 필요로 했던 미육군과 해병대의 병력 규모는 두 개의 전쟁 이전의 수준으로 최근 회복 중에 있다. 2014년 4개년 국방검토보고서에 나타나 있듯 국방부는 이제 소규모 지상작전과 정상국가(Steady-State) 관여정책에 우선순위를 두고 있다. 그러므로 전쟁 이전의 수준보다 더 전체 병력의 규모가 작아지는 것은 아니며, 대신 특수전 부대(Special Operation Force)의 규모 확대로 이어지고 있다.

<표 2> 미국 정규군 현황 2000~2015

(단위: 명)

| 연도   | 육군      | 해군      | 해병대     | 공군      | 합계        |
|------|---------|---------|---------|---------|-----------|
| 2000 | 482,170 | 373,193 | 173,321 | 355,654 | 1,384,338 |
| 2001 | 480,801 | 377,810 | 172,934 | 353,571 | 1,385,116 |
| 2002 | 486,542 | 383,108 | 173,733 | 368,251 | 1,411,634 |
| 2003 | 499,301 | 382,235 | 177,779 | 375,062 | 1,434,377 |
| 2004 | 499,543 | 373,197 | 177,480 | 376,616 | 1,426,836 |
| 2005 | 492,728 | 362,941 | 180,029 | 353,696 | 1,389,394 |
| 2006 | 505,402 | 350,197 | 180,416 | 348,953 | 1,384,968 |
| 2007 | 522,017 | 337,547 | 186,492 | 333,495 | 1,379,551 |
| 2008 | 543,645 | 332,228 | 198,505 | 327,379 | 1,401,757 |
| 2009 | 553,044 | 329,304 | 202,786 | 333,408 | 1,418,542 |
| 2010 | 566,045 | 328,303 | 202,441 | 334,196 | 1,430,985 |
| 2011 | 565,463 | 325,123 | 201,157 | 333,370 | 1,425,113 |
| 2012 | 550,064 | 318,406 | 198,193 | 332,959 | 1,399,622 |
| 2013 | 532,043 | 324,308 | 195,848 | 330,485 | 1,382,684 |
| 2014 | 508,210 | 326,054 | 187,891 | 316,332 | 1,338,487 |
| 2015 | 491,365 | 327,801 | 183,417 | 311,357 | 1,313,940 |

출처: Defense Manpower Data Center <<http://www.dmdc.osd.mil/appj/dwpstats-reports.jsp>>.

재균형의 두 번째 단계는 고도의 국방자산을 역내 배치하고자 하는 것인데, 예컨대 F-22나 F-35와 같은 스텔스전투기, P-8A 포세이돈 해상초계기, B-2폭격기 등이 이에 해당된다. 또한 수중 드론과 B-21 장거리 전략폭격기, 사이버전과 전자전과 같은 새로운 전장 및 전투 개념을 접목시킨 전략자산의 지속적 개발도 포함한다. 이는 미국이 지난 2015년 공표한 제3세대 상쇄전략(The Third Offset

Strategy)의 맥락에서 식별될 수 있는 미국의 국방력 강화의 일환일 것이다. 또한 국방부는 이와 같은 새로운 자산을 적용 및 실험해보는 새로운 개념의 공동군사 훈련을 지속적으로 추진하고 있는데, 지난해 환태평양합동군사훈련(RIMPAC)에서 중국을 포함한 태평양 연안국 26개국이 참여하여 주요해상교통로의 안전을 확보하고 연안국 해군간 다양한 연합작전능력을 제고시킨 예를 들 수 있다.

결과적으로 미국의 재균형 정책은 역내 동맹국 뿐만 아니라 ‘전략적 악수(Strategic Handshake)’의 관계로 불리는 인도에 이르기까지 광범위한 협력체제를 형성케 하였다. 물론 여전히 아시아내 미국의 동맹체제는 허브 앤 스포크(Hub and Spoke)의 양자적 틀 안에 존재 하지만, 이라크 및 아프가니스탄 전쟁과 중국의 역내 영향력 확대로 인해 미국의 재보장을 필요로 했던 국가들의 우려를 불식시키는 계기가 될 수 있었다. 그러나 이러한 미국의 재균형 정책은 중국의 부상과 맞물려 소위 ‘아시아 역내 세력전이’의 논란을 가중시키게 되었다. 특히 미중관계의 측면에서 세력전이에 관한 많은 논의가 개진되어 왔지만, 지금의 세력전이는 중국만이 아니라 인도와 인도네시아 등을 포함한 ‘아시아’로의 세력전이라는 것이 좀 더 정확한 표현일 것이다.<sup>26</sup> 그럼에도 불구하고 이러한 세력전이의 과정에 있어 눈에 띄는 경쟁과 갈등의 요소는 미중관계 속에 가장 빈번히 관찰되어 왔다.

미중관계는 협력과 경쟁, 갈등을 포함한 소위 뉴노멀(New Normal)의<sup>27</sup> 관계에 놓여 있음에도 불구하고 미국과 중국관계는 경쟁의 요소가 더욱 현저해지고 있다. 오바마 대통령은 미국의 리더십과 미국의 자유주의적 질서, 그리고 아시아 동맹체제를 중심으로 기반으로 아시아 태평양 역내 현상유지를 목적으로 했다. 우선 중국에 대한 관여(Engagement) 전략을 통해 중국이 평화적으로 굴기하게끔 만들어 아시아 및 서태평양 지역내 현상유지를 도모, 즉 미국의 자유주의적 질서를 유지하고자 했다. 또한, 반접근/지역거부(A2/AD) 역량제고를 통해 미국의 서태평양 및 아시아 지역에 대한 접근성이 제약받고 동·남중국해에서의 현상변경행위가 심화되자, 이러한 역내 중국의 군사적 굴기에 대해 균형전략을 동시에 취해왔다.<sup>28</sup> 이러한 미중간 경쟁은 최근 동맹국들과의 관계속에서 보다 구체화되었는

<sup>26</sup> Ted Piccone, “Is the International Liberal Order Dying? These Five Countries Will Decide,” Brookings (February 17, 2016).

<sup>27</sup> 왕이 중국외교부장은 지난 2016년 3월 8일 전국인민대표대회와 전국인민정치협상회의의 기간 열린 기자회견을 통해 미중관계는 마찰(friction)과 협력이 공존하는 뉴노멀(new normal)의 시대에 놓여있다고 언급한바 있다. Wu Jianmin, “Here’s What on the table for the China-US Relationship this year,” *The Huffington Post*, March 8, 2016.

<sup>28</sup> 최우선, “미중관계와 한국의 전략” 『주요국제문제분석』(2015-50), 2016.2.25.

데, 예컨대 동중국해 분쟁으로 인해 촉발된 2015년 미일방위협력 지침 개정, 남중국해 영유권 분쟁에서의 중국의 패배, 그리고 한반도 고고도미사일 방어체계 배치 결정 등이 이에 해당 될 수 있을 것이다. 요컨대 이러한 결과는 미국의 대외정책이 축소국면에 놓여 있을지라도 아시아 태평양 지역 내 미국의 리더십과 파트너십은 여전히 공고함을 보여준다.

이러한 현황을 준거점으로 향후 동아시아 질서가 어떻게 변화할 것인가에 대해서는 상반된 논의가 존재한다. 다시 말해, 현 시점에서는 미국의 구조적 우위가 유지되고는 있으나 장기간의 세력전이가 불가피하다는 점을 가정해 볼 때, 지금의 국제질서가 부상하는 강대국을 어떻게 포용할 것인가, 혹은 지금의 미국이 부상하는 강대국과의 관계를 어떻게 설정할 것인가에 대한 논의라고 볼 수 있다.

구조적 측면을 강조하는 입장에서는 부상하는 세력으로 인한 패권전쟁의 가능성과 그 이후 새로운 국제체제의 규칙과 제도가 구축될 가능성을 제시한다. 즉 새로운 패권국의 등장은 과거 패권국이 주도하는 질서와 체제의 정당성을 약화시키고 새로운 패권국이 제시한 질서로 대체된다는 것이다.<sup>29</sup> 아시아에서의 세력전은 중국이라는 특정 국가로의 세력전이임을 강조하며, 향후 중국이 스스로의 국제 질서를 구축하며 이를 투사할 것이라 예측하고 있다. 이와 유사한 맥락에서 이미 자유주의 질서는 붕괴하고 있다는 의견도 등장했다. 이는 단순히 중국의 부상뿐만 아니라 러시아 인도, 터키, 이집트와 같은 권위주의 국가의 확산, 영국의 브렉시트 결정, 그리고 미국 내 자유주의적 가치를 거부하는 대통령 후보의 등장 등을 그 원인으로 지적한다. 이는 냉전종식 이후 자유주의 이념과 동시에 부상해온 지역, 민족, 종교적 정체성과 민족주의 등이 그 원인이며, 자유주의 질서 속에서 이러한 정체성들이 오히려 더 손쉽게 확산될 수 있었다는 점을 자유주의자들이 간과해 왔다는 것이다.<sup>30</sup>

반면 자유주의 질서의 공고함을 강조하는 측면에서는 비록 2016년 미국 대선에서 관찰된 미국 유권자의 적지 않은 고립주의적 성향에 대해 우려하고는 있으나,<sup>31</sup> 지금 관찰되는 소위 ‘자유주의의 위기’란 자유주의 질서의 위기라기보다는 국제사회 위계질서 속의 ‘권위’(Authority)를 위한 경쟁일 뿐이라고 분석한다.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (New York: Cambridge University Press, 1981); A.F.K Organski, *World Politics* (New York: Knopf, 1958) Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers* (New York: Knopf, 1987); E.H Carr, *The Twenty Year's Crisis* (New York: Harper & Row, 1964).

<sup>30</sup> Stephen Walt, “The Collapse of the Liberal Order,” *Foreign Policy* (June 26, 2016).

<sup>31</sup> Ulrich Speck, “The Crisis of Liberal Order,” *The American Interests* (September 12, 2016).

즉 자유주의질서 자체의 위기가 아니라 미국이 이끄는 자유주의적 패권 질서의 위기라는 것이다.<sup>33</sup> 더욱이 중국은 자유주의 질서를 대체할 만한 국가적 모델과 이념을 보유하고 있지 않다고 지적한다. 지금의 중국은 중상주의 혹은 국가주의적이며, 권위주의적 체제를 유지하고 있으나 그것이 전세계적인 국가모델이 될 수 없다는 것이다. 또한 다른 국가와의 파트너십 확립을 위해 인프라건설과 같은 유인을 제공해주거나 무역관계를 확대하는 등의 물리적 이익을 확대하고는 있으나, 그것이 가능한 것은 중국이 지금의 자유주의 질서 속에서 행동하고 있기 때문이다. 오히려 1970년대 중국은 신국제경제질서(The New International Economic Order)와 같은 대체질서 및 이념을 제시하기도 했으나, 지금의 중국은 자유주의 체제 안에 존재한다. 즉 지금의 중국은 자유주의 질서 내의 ‘권위’ 확보를 위해 소위 이해당사자(Stakeholder) 전략을 추구하고 있으며, 이러한 전략의 일환으로 다자주의를 추구하거나 다른 국가와의 연합외교(Coalition Diplomacy)를 수행하고 있다는 것이다. 궁극적으로 이러한 중국의 행동은 포괄적 측면에서의 자유주의 국제질서를 옹호하는 국가가 중국으로까지 확대되었다는 것을 의미한다.<sup>34</sup> 더욱이 중국은 부상하고는 있지만 세계 공공재를 제공하거나, 아직까지 미국의 쇠퇴로 인한 권력공백을 채울 역량이 부재하다는 점이 지적된다.

요컨대 포괄적 자산 재배치로 규정될 수 있는 미국의 재균형 정책은 아시아 태평양 지역내 관찰되는 세력전이에 대응하고 미국의 역내 리더십과 우위를 유지하기 위한 목적을 보유했다. 물론 재균형 정책에 대한 비난도 끊임없이 제기되어 왔다. 공통적으로 제기되는 비판은 바로 미국이 축소 국면에 놓여있기 때문에 재균형 정책은 지속가능하지 않을 것이며 또한 미국 역시 감당하기 어려울(Unaffordable) 것이라는 주장이다.<sup>35</sup> 같은 맥락에서 재균형 전략은 미국이 이라크 및 아프가니스탄 전쟁 이후 미국의 국제사회에 대한 공약을 보여주기 위한 하나의 전시행위(Showcase)에 불과하다는 주장도 존재했다.<sup>36</sup> 그러나 이와 같은 비판의 경우 미

<sup>32</sup> G. John Ikenberry, “The Rise of China and the Future of Liberal World Order,” Chatham House, The C. Douglas Dillon lecture (May 7, 2014).

<sup>33</sup> G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order* (Princeton: Princeton University Press, 2011).

<sup>34</sup> G. John Ikenberry, 2015. “The Future of Liberal World Order” *Japanese Journal of Political Science* Vol. 16, pp. 450~455.

<sup>35</sup> B. M. Jain. *Indo-US Relations in the Age of Uncertainty: An uneasy Courtship* (New York: Routeledge, 2016).

<sup>36</sup> Robert Sutter et al, *Balancing Acts: The U.S. Rebalance and Asia-Pacific Stability* (Washington D.C.: George Washington University, 2013).

국이 축소국면에 놓여있더라도 바로 주변적 공약으로부터 핵심공약으로의 자원 재분배과정을 의미하는 ‘축소’가 바로 재균형 정책의 의미이자 목표였음을 간과한 것으로 볼 수 있다. 축소를 단순히 미국 대외정책 외연의 축소, 혹은 양적 축소만으로 이해한 결과인 것이다. 미국은 언제나 아시아 지역에 대한 핵심이익을 가져왔었다. 이것은 오바마 행정부에만 국한된 미국의 전략적 이익은 아니다. 다만 바뀐 것은 아시아 지역 내 세력전이, 혹은 미국의 리더십과 우위가 도전받는 듯한 인식이었으며, 이로 인해 축소국면에 놓인 미국의 전략적 우선순위의 재조정과 자원의 재분배, 그리고 부담의 공유를 기반으로 설계된 것이 바로 재균형 전략이라고 볼 수 있다.

#### IV. 도널드 트럼프 대통령의 대외정책공약

2016년 대통령 선거기간동안 도널드 트럼프 후보가 스스로 제시한 대외정책은 매우 적다. 단편적으로 언급한 몇몇의 사안을 제외하고는 공식적으로 표명된 대외정책 공약은 <표 3>과 같으며, 이는 공화당 전당대회 당시 채택된 공화당 정강과 큰 차이를 보여 더욱 그 신뢰도가 의심받은 바 있다.

물론 미국 정당 정강의 중요성은 경선 규칙의 변화와 미디어의 발전으로 인해 과거보다 그 중요성이 낮아졌다. 최근의 정강은 정당의 정강이라기 보단 경선 승리후보의 정강이라는 것이 좀 더 정확한 표현일 것이며, 그로 인해 대중들은 정강보다는 대선후보 수락연설에 더욱 관심을 보이곤 한다. 그럼에도 불구하고 정강은 미국내 정치환경의 변화, 특히 민주·공화 두 주요 전국정당이 위치한 이념적 지형의 변화를 식별하고 또한 선거기간 동안 논의될 주요 현안과 이들에 대한 우선순위를 보여준다는 점에 있어서 가치가 있을 것이다.

<표 3> 공화당 정강과 트럼프 후보의 공약

| 공화당 정강   | 트럼프 후보의 공약   |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Restore the American Dream</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A Winning Trade Policy</li> </ul> </li> <li>• <b>America Resurgent</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dangerous World</li> <li>- America: the Indispensable Nation</li> </ul> </li> <li>• <b>Facing 21<sup>st</sup> century threats</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사이버안보</li> <li>- EMP공격</li> <li>- Internet Tyranny</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Economic Vision: Winning the Global Competition</b></li> <li>• <b>Pay for the Wall</b></li> <li>• <b>US-China Trade Reform</b></li> <li>• <b>Immigration Reform</b></li> </ul> |

출처: 미국 공화당 및 도널드 트럼프 대선 후보 홈페이지

우선 공화당 정강은 많은 부분 의도적으로 트럼프 후보의 공약과의 차별성을 강조했다. 물론 의견이 공유되었던 부분도 있는데, 이는 무역정책이 대표적이다. 공화당 정강은 엄격한 상호주의에 근거해 미국의 이익이 침해당하지 않는 무역협상을 해야한다는 점을 강조하며, 비록 환태평양경제동반자협정을 구체적으로 언급하지는 않았으나, 공정한 협정 체결이 어려울 경우 협상을 포기할 수 있는 의지가 있어야 한다는 강경한 입장을 보였다.

대외정책 부분에서, 공화당 정강은 우선 현재의 국제사회가 ‘위험한 세계’라는 대외인식을 보여주며 공화당은 ‘미국예외주의’와 ‘힘을 통한 평화’의 정당으로서 자유세계의 지도자로서의 지위를 회복하기 위해 노력해야 함을 밝히고 있다. 즉, 미국은 ‘필수불가결한 국가(Indispensable Nation)’로서 강력한 군사력을 신중하게 (Prudence) 사용하는 국가이고, 개입(Intervention)이 아닌 연루(Involvement)를 하는데 국제사회의 용인은 필요치 않으며, 배후에서 주도하기(Leading from Behind)보다는 최전선에서 이끄는 국가가 되어야 한다고 주장한다. 그리고 지난 8년간의 대외정책이 실패라고 규정하며, 우선적으로 미국의 군사력을 제고해야 하고, 예산의 제약에 굴하지 않는 군사전략을 수립해야 한다고 주장하고 있다. 더욱이 적을 이롭게 하는 군축조약은 폐기해야하며 다층미사일 방어 체계 개발에 매진해야 한다는 것, 그리고 핵무기의 현대화를 요구한다.

각론 차원에서는 우선 이란과의 핵협상은 재고되어야 하며, 중동지역 내 테러와의 전쟁에 좀 더 적극적으로 미국이 참여해야 한다는 점을 밝혔다. 또한 민주당과 마찬가지로 이스라엘과의 협력관계를 더욱 공고히 할 것을 명시했다.

아시아 태평양 지역에 있어서는 북한문제가 우선적으로 언급되며, 중국으로 하여금 북한 정권이 변화하도록 압박을 가해야 한다고 밝히며 또한 북핵문제 해결을 위한 노력도 계속해야 한다고 밝혔다. 북한 다음으로 대만을 언급하며, 민주주의와 인권, 자유시장경제의 가치를 공유하는 인민(People)들이라 정의하며 대만 관계법에 따른 지원을 계속하겠다고 언급했다. 또한 중국에 대한 자유주의적 관여 정책은 효과가 없었다고 평가하며, 중국내 인권탄압과 남중국해 문제 등을 지적하였다. 이 또한 오바마 행정부의 실패한 대외정책이라고 규정했다.

유럽에 대해서는 영국만이 아니라 기존 북대서양조약기구 동맹국들에 대한 수사적 재보장을 하며, 미국과 이들과의 관계는 단순히 전략적 이익이 아닌 공유된 문화와 가치에 근거한다며 관계의 공고함을 강조하고 있다.

한편 트럼프 후보의 경우, 선거 기간 공개된 그의 외교안보정책 공약이 미국대외정책 이념 틀의 어느 지점에 위치시킬 수 있을 것인가에 대한 논란이 일었다. 흑지는 트럼프후보를 미국국가주의자로, 혹은 잭소니언 대중융합주의자로 규정하고자 했으나, 경선과정 속에서 일관성이 없이 공약이 언급되어 그의 대외정책을 이념적으로 규정하는 것이 무의미해지기도 했다. 다만 여러 공약들 가운데 공통적으로 발견되는 특징은 그의 외교안보정책이 넓은 의미에서 전통적 현실주의와 고립주의의 중간 지점에 위치한다는 점이다. 이런 점에서 현실주의적 최소주의자(Realist Minimalist)로 규정되기도 한다.

우선 트럼프는 동맹에 대한 ‘거래관계(Transaction Relation)’를 강조하며 한국, 일본, 북대서양조약기구 등 여러 동맹체제에 대한 비용재조정을 주장한다. 연장선상에서 일본의 핵무장론까지 거론했으며, 동맹국내 주둔하는 미군 철수도 주장하고 있다. 대선 승리 이후 트럼프 당선자는 미군 철수 주장에 대해 부인하기도 하였으나, 기본적으로 동맹관계를 유지하는데 있어 무임승차를 허용하지 않는 ‘양자적 거래’의 방식을 선호한다는 점에 있어 단순히 방위분담금 재협상 문제뿐만이 아니라 향후 다자안보외교의 동력도 약화될 공산이 크다고 볼 수 있다.

대중국 정책관련, 트럼프 후보는 ‘미국의 기업과 노동자들을 보호’하는데 방점을 두고 미중 대외무역관계 재조정과 지적재산권보호를 언급했다. 남중국해 문제와 관련해서 미국이 좀 더 강압적인 방식으로 대응해야 한다고 밝힌 반면 미국 재균형 정책의 주요 거점국가인 인도와 베트남에 대해서는 이들 국가와의 무역으로 인해 미국 국민의 실업률이 높아졌다고 비난해 오바마 정부의 재균형정책에 대한 전략적 의미보다는 경제적 이익을 우선시하는 것을 볼 수 있다.

대북 정책에 대해서는 일관성이 없는데, 2000년 트럼프는 북한에 대한 선제공



격을 언급했고, 지난 2월 10일 CBS와의 인터뷰를 통해서도 ‘중국으로 하여금 북한을 사라지게 할 것’이라고 언급했으나 최근에는 북한과 대화할 용의가 있다고도 밝혀 대북전략의 혼선을 보여주고 있다.

요컨대 공화당과 트럼프 후보와의 공약은 불가피하게 차이점을 노정할 수밖에 없다. 그리고 이러한 차이는 설사 트럼프 행정부 진용이 갖춰진 이후라도 좁혀질 것인가에 대해선 불확실하다.

그러나 11월 8일 선거를 전후로 트럼프 자문단에 의해 공개되고 있는 구체적인 대외정책 공약들은 공화당의 정강과 매우 유사하다. 전술한 바와 같이 도널드 트럼프 대통령 당선자의 대외정책은 ‘경제 및 군사력을 통한 평화’의 맥락속에 존재한다. 지금까지 밝혀진 트럼프 독트린은 다음과 같이 요약할 수 있다.<sup>37</sup>

- (1) 트럼프 당선자의 대외정책 접근법은 외교나 이념보다는 강력한 군사력에 기반하여 국제사회 리더십을 강화하는 것임.
- (2) 미국은 이라크 전쟁과 같은 불필요한 해외분쟁에 개입하는 것을 자제해야 하며, 사활적 이익이 걸린 분쟁에만 개입해야 함.
- (3) 오바마 대통령의 시퀘스터에 의한 국방비 삭감은 해외에서 미국의 운신의 폭을 크게 제한하였는데, 이는 러시아나 중국과 같은 국가들의 상대적 자율성을 높이는 결과로 이어졌음. 이러한 측면에서 미국의 국방비 증가는 불가피하며, 이러한 국방력 증강은 외교력 강화로 이어질 것임.
- (4) 군사력 가운데에서도 중국의 아시아 태평양지역에서의 공격적 행위를 억지하기 위해 해군력 강화에 중점을 둘 것임. 이미 해군 전투함 350척 건조를 공약하였는데, 이는 1차대전 이래로 가장 규모가 작은 미국의 해군력에 대한 비판이기도 함. 또한 공군 전투기도 1,200대로 증가하는 공약도 제시함.
- (5) 전통적인 동맹국들에 대한 방위공약은 변함없을 것이나, 방위분담금 재협상을 통해 보다 공정한 동맹관계를 만들고자 함.
- (6) 중국의 중상주의적 정책을 트럼프 당선자는 더 이상 용인하지 않을 것이며, 불법 보조금, 환율조작, 지적재산권 위반 등 불공정 무역관행을 일소하기

<sup>37</sup> Peter Navarro, “The Trump Doctrine: Peace Through Strength,” *The National Interests* (March 31, 2016); D. Quinn Mills, and Peter Navarro. “Trump’s Return to Reagan,” *The National Interests* (October 11, 2016); Alexander Grey and Peter Navarro, “Donald Trump’s Peace Through Strength Vision for the Asia-Pacific,” *Foreign Policy* (November 7 2016).

위해 노력할 것임. 이러한 정책은 경제적 차원에서 의미있을 뿐만 아니라, 중국의 군사적 굴기가 대외무역 흑자에 기반하고 있다는 분석에 따라 중국의 군사적 굴기 추세도 약화시킬 수 있을 것이라 예측함. 또한 남중국해 해역 미군 주둔 확대 및 사이버 공격대비 역지력 강화를 천명한 바 있음.

- (7) 북한관련, 트럼프 당선자는 오바마 대통령의 전략적 인내 정책이 실패했다고 비판하며, 북한의 도발을 억지하기 위해 역내 미사일방어시스템 도입을 시사한 바 있음.
- (8) 중동지역에서 트럼프는 이란의 역내패권추구 야심을 제어하기 위해 이스라엘, 요르단, 이집트와 협력할 것을 시사했으며, 또한 이란 핵협상을 백지화할 것이라 주장함.
- (9) 러시아의 동유럽 지역내 패권추구 추세는 미국의 이익과 배치되지만, ISIL(Islamic State of Iraq and the Levant) 소탕과 중국과의 세력균형을 위해 협력할 수 있다고 언급함.
- (10) 마지막으로, 이와 같은 미국의 대외전략은 기본적으로 미국의 경제력이 강화된 조건하에서만 이행될 것임. 즉 강력한 경제력과 광범위한 제조업 기반 구축이 선행되어야만 강력한 군사력과 리더십 제고가 가능할 것이라 인식하고 있음.

요컨대 트럼프의 대외정책의 모멘텀은 국내경제정책의 성패에 따라 유지될 가능성이 높으나, 근본적으로 트럼프 대통령은 점점 다변화되고 복잡화되는 국제안보 위협 속에서 미국의 안보를 담보할 수 있는 길은 미국을 위대하게 만드는 것(Make America Great Again), 즉 미국이 경찰국가로서의 군사개입을 축소하고, 국방력을 강화하며, 동맹국가들과의 방위비 재조정을 통해 미국의 국익이 집중하는 것이라고 요약할 수 있을 것이다.

이러한 트럼프 당선자의 대외정책 기조는 오바마의 대외정책과 비교했을 때 다음과 같은 점에서 차이를 보인다. 미국은 오바마 행정부 이래로 지속적으로 축소국면에 놓여있으며 미국의 우위와 리더십이 끊임없이 도전받는 듯한 인식이 확산되고 있는데, 이에 대응하기 위해 오바마 대통령의 경우 다자적 축소, 즉 다자주의적 방식을 통해 다른 국가들과의 관계 속에서 미국의 리더십을 제고하고자 했으며 동시에 역외균형전략을 통한 자원의 재분배 및 우선순위의 재조정을 시도해왔다. 궁극적으로 이를 통해 비록 미국이 축소국면에 있더라도 미국이 주도하는 자유주의적 질서를 유지하고자 했다. 이는 앞서 언급했듯 오바마 대통령이 당선된

2008년 당시 부시 행정부로부터 이어받은 대외정책유산과 무관하지 않다. 그러나 트럼프 당선자의 경우, ‘배후에서 이끌기’ 전략에서 나타나듯 오히려 오바마 대통령의 역외균형전략으로 인해 확산된 소극적 대외정책에 대한 논란을 배경으로 대선을 치러야했고, 그러한 맥락에서 오히려 강력한 군사력에 기반한 리더십을 강조하는 대외정책 기조로서의 ‘힘을 통한 평화’를 제시한 것으로 볼 수 있다. 물론, 강력한 군사력에 기반한 리더십이 개입주의적 대외정책 노선으로 이어지는 것을 의미하는 것은 아니며, 역외균형전략 차원에서 이해하는 것이 적합할 것으로 보인다. 흥미로운 것은, 역외균형전략이 내포한 내향적 특성은 트럼프 당선자가 대외 무역에서 주장하는 보호무역의 기조와 일치한다는 점이다. 이러한 보호무역의 기조란 기본적으로 2016년 미국 유권자들이 처한 소득불평등의 원인으로 지목된 자유무역협정에 대한 논란으로 이어지는 것은 이미 잘 알려진 사실이다. 비록 안보 정책과 대외경제정책 결정과정이 유권자들의 내향적 여론, 혹은 국가주의적 대중영합주의에 취약한 수준은 다르겠지만, 이러한 내향적 정향이 트럼프 대외정책의 기저에 있다는 점은 근본적으로 미국의 자유주의적 질서 유지의 공약이 유지될 것인가의 질문으로 이어질 수 있을 것이다.

실제로 아시아 지역에 대해 미국 스스로가 ‘필수불가결한 국가(Indispensable Nation)’임을 인정하며 트럼프 당선자가 제시한 확고한 안보공약이 그러한 역외균형전략과 유사하다. 또한 더 이상 잠재적 강대국이 부상할 가능성이 없는 중동 지역 세력균형을 위해 역내 국가들과의 협력을 모색하며 동시에 책임 전가(Pass the Buck)하려는 인상이 그러하다. 이러한 두 가지 핵심이익 지역에 대한 트럼프의 대외정책 기조는 오바마의 그것과 일맥상통하기도 하다. 다만 미국과 러시아의 협력을 용인함으로써 유럽 지역안보에 대해 북대서양조약기구 동맹국들이 세력균형의 역할을 수행하기 어려운 환경을 만들고 있다는 점은 역외균형전략에 관한 기존의 논의에서 벗어나고 있다. 또한 이러한 미러 간의 관계제고는 오바마 행정부가 정립해온 규칙기반 질서에 역행하는 행위로서, 궁극적으로 미국의 자유주의적 질서에 대한 공약이 약화될 가능성이 매우 높음을 알 수 있다. 더욱이 환태평양경제동반자 협정을 폐기함으로써, 재균형 정책에 있어서의 지정학적 이익과 지정학적 이익의 분리가 예상되어, 재균형 정책의 공세적 측면이 더욱 강화될 것으로 예측된다. 요컨대 오바마 대통령의 대외정책이 ‘다자적 축소’라고 볼 수 있다면, 트럼프 당선자의 대외정책기조는 일방적 축소(Unilateral Retrenchment)로 규정할 수 있을 것이다. 즉 다자적 축소의 자유주의적 측면이 희석된 현실주의적 접근법으로서의 일방적 축소를 의미하는 것이며, 이는 미국의 자유주의적 질서의 유지

에 구조적 제약으로 작용할 것으로 예측된다.

## V. 재균형 정책의 진화와 동아시아 안보환경 전망

제45대 미국 대통령 선거가 열린 2016년, 민주·공화 양당후보가 처한 국제정세는 오바마 집권 초기와 유사하지 않았다. 비록 앞서 언급한 바와 같이 아시아 내 세력전이에 대한 논란은 지속되고는 있으나, 최근 오바마 행정부가 지난 8년간 달성한 경기회복의 효과가 나타나기 시작하였다. 또한 중국의 부상 속도에 대한 논란이 시작되며 아시아 내 세력전이가 단순히 미중 간 양극적 구조로만 귀결되지 않을 것이라는 전망도 힘을 얻기 시작하고 있다.<sup>38</sup>

이에 미국 국방장관 애쉬턴 카터(Ash Carter)는 지난 선거기간 동안 이제 재균형 정책의 세 번째 단계를 추진하겠다고 밝힌 바 있다. 앞서 언급한 지역적 재균형과 군사자산의 재균형 뿐만이 아니라, 이제는 “원칙기반 안보네트워크(A Principled Security Network) 구축을 통해 미국의 아시아 재균형 정책을 제도적으로 공고화 하겠다”는 의지를 표명했다.<sup>39</sup> 미국이 최근 밝힌 이와 같은 안보네트워킹의 구조적 특징은 아시아내 집단안보체제의 구축까지 이르지 않는 것으로, ① 그 어떤 군사적 역량을 가진 국가라도 참여할 수 있으며, ② 지역안보의 부담을 공유하고, ③ 궁극적으로 ‘원칙에 기반을 둔’ 아시아의 미래를 만들자는데 그 목적을 갖고 있다. 예컨대 미국 국방부가 향후 5년간 추진하기로 언급한 동남아시아 해양안보이니셔티브(Southeast Asia Maritime Security Initiative)와 같이 역내 국가들의 해양안보의 중요성과 해상통로 공유 필요성의 인식을 확대해나가는 것이 그 대표적인 예라고 밝힌다.

이를 바탕으로 미국이 추진하는 안보네트워킹은 세 가지 방향으로 발전될 것으로 예측되었다. 첫째, 과거 미국의 다자적 협력경험, 예컨대 한국과 미국, 일본의 북핵문제 협력의 경험과 최근 미국, 인도, 일본 간 공동군사훈련과 같이 이미 존재하는 다자안보협력의 틀을 계속해서 확대해 나가는 것이다. 둘째, 미국을 제외한 아시아 태평양국가들 간의 안보협력 증대를 제고한다. 이는 최근 인도가 인도와 베트남간의 군사협력을 시작하고, 호주, 일본, 인도가 삼각대화를 지속하는 한편, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀이 공동해적감시활동을 시작한 사례 등을 통해 확

<sup>38</sup> Joseph. S. Nye Jr. *Is the American Century Over?* (Malden, MA: Polity Press, 2015).

<sup>39</sup> Ash Carter, “The Rebalance and Asia-Pacific Security: Building a Principled Security Network,” *Foreign Affairs* (November/December 2016).

대해 나갈 수 있을 것이다. 셋째, 아세안확대국방장관회의(ASEAN Defense Ministers' Meeting: ADMM-Plus)와 같이 역내 다자안보구조(Multilateral Security Architecture) 형성을 기대한다. 이러한 다자안보구조는 특정 국가를 배척하지 않으며, 모든 역내 국가들이 참여할 수 있도록 포용적인 태도를 견지하며, 강압(Coercion)이 아닌 협력을 통해 역내 안정과 번영을 지속하는데 기여할 것이다.

이러한 세 번째 재균형 정책의 단계는 미국의 관여가 부재한 상태에서도 아시아 역내 국가들 스스로 다자안보구조를 운용할 수 있을 정도의 역량을 제고하기를 기대하고 있다는 점에 있어서 여전히 역외균형전략적 특성을 보유하고 있다고 볼 수도 있을 것이다. 그러나 이러한 세 번째 단계는 앞서 언급한 바와 같이 첫 번째와 두 번째 재균형 단계에 기반하여 추진하는 것이기 때문에 단기적으로는 여전히 아시아에 대한 공약과 지역적 우선순위 부여의 입장에는 변함이 없을 것이라 볼 수 있다.

다만 트럼프 당선자의 대외정책 기조는 강력한 군사력에 의한 리더십 제고에 그 궁극적인 목표가 있기에, 재균형 정책을 추진하는데 있어서도 군사력 강화의 측면이 더욱 현저해질 가능성이 높다. 또한 문제해결에 있어서도 규칙기반 해결방식 보다는 강압외교 내지는 군사적 강압에 의한 해결방식이 더욱 선호될 가능성이 매우 높다. 더욱이 재균형 정책을 구성하는 세 가지 영역인 군사, 경제, 규범이 분리될 가능성이 많기에 영역교차로 인한 역내 협력 및 안정의 시너지 효과는 낮아질 전망이다. 특히 통상이익을 둘러싼 미중간의 갈등 격화가 과연 전체적인 미중관계 지형에 어느 정도까지 영향을 미칠 수 있을 지는 불확실하나, 보호무역 기조가 강화되고 있는 현재의 추세를 고려해볼 때, 더욱 갈등과 경쟁의 특징이 짙어질 것임은 자명하다. 또한 트럼프 당선자의 대중 정책과 대러 정책은 동북아 안보지형의 변화를 예고하고 있다. 특히 미러 관계의 제고는 동북아 역내 새로운 연합전선을 형성시킬 가능성이 높으며, 특히 중국을 둘러싼 동북아 국가들 간의 관계가 재정립될 수 있을 것이다.

궁극적으로 한국 역시 이러한 동북아 안보지형으로부터 자유로울 수 없을 것이다. 특히 북핵문제와 장기적으로는 통일까지 여러 대외정책 목표를 추구해야하는 한국의 입장에서는 역내 국가들 간의 강대 강 국면이 지속되는 동북아 지형 속에서 그 운신의 폭이 더욱 줄어들 것이다. 트럼프의 대북정책이 아직까지 구체화되지 않았으나, 대북정책이 수행될 수 있는 외교안보 환경은 지금보다 불확실해질 것이다. 오바마 행정부 당시에도 이미 학습한 한국의 외교안보 환경이란, 미국의 아시아 재균형 정책과 중국의 신형대국관계 사이에서 한국은 외교안보적 선택을

강요받아 왔다는 점이다. 더욱이 이번 미국 선거를 통해 공화당이 의회 상하원을 장악하고, 트럼프의 ‘경제 및 군사력을 통한 평화’ 기조의 대외정책 하에서 한국은 이러한 위치에 놓일 공산이 더욱 크다. 또한 북한 비핵화를 위한 로드맵 역시 오바마 행정부의 외교적 해법보다 당연히 공세적일 것이다. 그렇다면 한국은 이러한 외교안보환경 속에서 한국의 국익을 정확히 식별하고, 이를 달성하기 위한 전략을 마련해야 할 것이다. 한국의 안보자산인 한미동맹을 글로벌 전략동맹으로 그 협력의 영역과 수준을 격상시키는 작업도 게을리 하지 말아야 할 것이며, 북핵문제를 포함해 한국의 전략적 이익을 담보할 수 있는 외교안보환경 구축을 위해 한국을 둘러싼 주변국들의 이익구조를 중층적으로 교차시켜 협력의 수평적, 수직적 공간을 넓히는 노력을 해야 할 것이다.

■ 접수: 10월 28일 ■ 심사: 11월 10일 ■ 채택: 12월 13일

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 정규연, 민태은. 『미국 대선 주요 후보의 Think-Tank 및 의회 네트워크 분석』. 서울: 통일연구원, 2016.
- Binnendijk, Hans and Richard L. Kugler. *Seeing the Elephant: The U.S. Role in Global Security*. Washington D.C: National Defense University Press, 2006.
- Carr, E. H. *The Twenty Year's Crisis*. New York: Harper & Row, 1964.
- Duek, Colin. *Reluctant Crusaders: Power, Culture and Change in American Grand Strategy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2006.
- Gilpin, Robert. *War and Change in World Politics*. New York: Cambridge University Press, 1981.
- Ikenberry, G. John. *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. Princeton: Princeton University Press, 2011.
- Jain, B. M. *Indo-US Relations in the Age of Uncertainty: An uneasy Courtship*. New York: Routedledge, 2016.
- Kennedy, Paul. *The Rise and Fall of the Great Powers*. New York: Knopf, 1987.
- Nye, Joseph. S. Jr. *Is the American Century Over?*. Malden, MA: Polity Press, 2015.
- Organski, A.F.K. *World Politics*. New York: Knopf, 1958.

- Sestanovich, Stephen. *Maximalist*. New York: Vintage Books, 2014.
- Sutter, Robert et al. *Balancing Acts: The U.S. Rebalance and Asia-Pacific Stability*. Washington D.C.: George Washington University, 2013.
- Trump, Donald. *Time to Get Tough: Make America Great Again!*. Washington D.C.: Regnery Publishing, Inc., 2011.
- \_\_\_\_\_. *Great Again: How to Fix Our Crippled America*. New York: Simon & Schuster, Inc., 2016.

## 2. 논문

- 남궁곤, “오바마 시대 ‘자유국제주의 이념 3.0 버전’의 운영체제와 구성요소.” 『동향과 전망』. 92호, 2014.
- Brands, Hal and Peter D. Feaver. “Should America Retrench?” *Foreign Affairs*. Vol. 95, No. 6. 2016.
- Carter, Ash. “The Rebalance and Asia-Pacific Security: Building a Principled Security Network.” *Foreign Affairs*. Vol. 95, No. 6. 2016.
- Drezner, Daniel. “Does Obama Have a Grand Strategy? Why We Need Doctorines in Uncertain Times.” *Foreign Affairs*. Vol. 90, No. 4. 2011.
- Goldberg, Jeffrey. “The Obama Doctrine.” *The Atlantic*. April 2016.
- Grey, Alexander and Peter Navarro. “Donald Trump’s Peace Through Strength Vision for the Asia-Pacific.” *Foreign Policy*. November 2016.
- Haass, Richard N.. “The Age of Nonpolarity: What Will Follow US Dominance?” *Foreign Affairs*. Vol. 87, No. 3. 2008.
- Hurwitz, Jon Mark Peffley, and Mitchell A. Seligson. “Foreign Policy Belief Systes in Comparative Perspective: The United States and Costa Rica.” *International Studies Quarterly*. Vol. 37, No. 3. 1993.
- Ikenberry, G. John. “The Future of Liberal World Order” *Japanese Journal of Political Science*. Vol. 16. 2015.
- Krieg, Andreas. “Externalizing the burden of War: The Obama Doctrine and US Foreign Policy in the Middle East.” *International Affairs*. Vol. 92, No. 1. 2016.
- Layne, Christopher. “Graceful Decline: The End of Pax Americana.” *American Conservative*. Vol. 9, No. 5. 2010.
- Macdonald, Paul K. Joseph M. Parent. “Graceful Decline? The Surprising Success of Great Power Retrenchment.” *International Security*. Vol. 35, No. 4. 2011.
- Mills, D. Quinn and Peter Navarro. “Trump’s Return to Reagan.” *The National Interests*. October 11, 2016.
- Mearsheimer John and Stephen M. Walt. “The Case for Offshore Balancing.” *Foreign Affairs*. Vol. 95, No. 4. 2016.

- Navarro, Peter. "The Trump Doctrine: Peace Through Strength." *The National Interests*. March 31, 2016.
- Sitaraman, Ganesh. "Progressive Pragmatism." *The American Interests*. Vol. 9. No. 5. 2014.
- Snyder, Glenn S.. "Measheimer's World-Offensive Realism and the Struggle for Security." *International Security*. Vol. 27, No. 1. 2002.
- Speck, Ulrich. "The Crisis of Liberal Order." *The American Interests*. September 12, 2016.
- Walt, Stephen. "The Collapse of the Liberal Order." *Foreign Policy*. June 26, 2016.

### 3. 기타자료

- 최우선. "미중관계와 한국의 전략" 『주요국제문제분석』. (2015-50), 2016.
- Davidson, Jane. "Retrench or Rebalancing? America's Evolving Defence Strategy." *Chatham House Research Paper*. September 2014.
- Ikenberry, G. John. "The Rise of China and the Future of Liberal World Order." Chatham House, The C. Douglas Dillon lecture. May 7, 2014.
- O'Hanron, Michael. "President Obama: Reluctant Realist" Brookings Up Front. March 16, 2012.
- Brookings Institute. <[www.brookings.edu](http://www.brookings.edu)>.
- The Huffington Post. <[www.huffingtonpost.com](http://www.huffingtonpost.com)>.
- The White House. <[www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov)>.
- Washington Post. <[www.washingtonpost.com](http://www.washingtonpost.com)>.



Abstract

**Trump’s Foreign Policy and Prospect  
for Northeast Asian Security Landscape:  
*An Analysis of Evolving Strategy of Rebalancing***

*Ku-Youn Chung*

This research explores the foreign policy direction of the 45th President-elect Donald Trump of the United States, and discusses the similarities and differences from that of the Obama administration. Under the retrenchment, President Obama has strived to sustain the US Leadership and dominance through the multilateral retrenchment approach, which maintain US leadership and partnership in a multilateral setting, while elevating US dominance through operating along the offshore balancing strategy. It inherently intends to sustain US liberal order in spite of the American retrenchment. Meanwhile, President-elect Trump’s approach might be summarized as that of unilateral retrenchment in that it pursues international leadership through strong military capabilities. While such preference is not translated into interventionism, his offshore balancing strategy shows disparity from existing literature on offensive realist’s offshore balancing, which ultimately generates strategic uncertainty in his grand strategy. In addition, it provides the prospect for the changing security landscape in Northeast Asia. Especially given the third phase of rebalancing recently suggested by the United States, this research discusses how Trump’s foreign policy would change the trajectories of evolving rebalancing strategy in the region.

**Key Words:** Obama, Trump, Rebalancing, Liberal Internationalism, Offshore Balancing, Asia

