Korea Institute for National Unification

트럼프 시대 미국 대전략의 전환과 동아시아·한반도 정세 변화

Online Series

2017. 01. 25. | CO 17-03

김상기(국제전략연구실 부연구위원)

2016년 대통령 선거기간 트럼프가 주창한 미국 우선주의는 2017년 1월 20일 대통령 취임사에서 다시 강조되었다. 그동안 미국은 자국 산업 희생을 대가로 외국 산업을 부강하게 해왔고 자국 군사력을 고갈시키면서 동맹국의 안보를 도왔지만, 앞으로 미국의 모든 정책은 미국인들 자신의 이익을 우선시하여 추진한다는 것이 트럼프의 기본 인식이자 계획이다. 세계 자본주의의 체제적 이익과 미국 이익의 조화라는 미국 패권의 전통적 과제는 트럼프의 구상에서 찾기 어려우며, 자국 이익 '보호'를 통한 번영이 주된 과제로 강조된다. '힘을 통한 평화'를 강조하면서 군사력 증강을 추진하지만, 그 힘의 강화는 타 지역/국가의 평화가 아닌 미국 자신의 안전을 위한 것이다. 이 글은 트럼프 시대 미국 우선주의가 함의하는 미국 대전략의 전환과 그에 따른 동아시아 정세의 변화를 전망하며, 북핵문제 및 한미관계 관련 함의와 과제를 간략히 제시한다.

자유주의 패권전략의 퇴조와 경제적 민족주의의 부상

트럼프의 미국 우선주의는 미국 대전략(grand strategy)의 변환을 의미한다. 탈냉전기 미국의 대전략으로서 오바마 정부까지 지속되었던 자유주의 패권전략은 자유주의적 이념, 가치, 경제질서의 확산이 미국이 직면한 전통적/비전통적 위협 해소와 상호 연관된 문제라고 인식하면서 미국 주도의 국제질서를

구축, 유지, 방어하기 위한 개입주의 전략이다. 이 전략은 트럼프 시대에 퇴조할 것으로 전망된다. 트럼프는 민주주의 확산과 인권의 증진에 관심이 없으며, 정권교체를 위한 대외 개입의 중단을 천명했다. 자유주의 경제질서의 주도와 확산은 트럼프 시대 미국 대외전략의 신조가 아니며, 세계 자본주의의 체제적 이익의 관리라는 미국 패권의 책무에 트럼프는 관심이 없다.

경제적 민족주의가 트럼프 시대 미국 대외전략의 주된 특징으로 부상할 것으로 예상된다. 미국 우선주의의 등장은 미국 내 중산층 붕괴, 경제적 불평등 심화, 그리고 그에 따른 노동자들의 분노와 밀접하게 관련되며, 이는 향후 미국의 대외정책에서 경제 문제의 해결이 핵심적 과제가 될 것임을 의미한다. 취임사에서 강조했듯이, 트럼프의 모든 정책 판단의 기준은 미국의 노동자들에게 이득이 되는지 여부이다. 트럼프는 미국 산업을 망가뜨리고 미국 내 일자리를 빼앗는 타 국가들의 약탈을 막겠다고 공언했고, TPP 폐기는 물론이고 북미자유무역협정(NAFTA)도 재협상 또는 폐기를 공약했으며, 미국 제조업의 해외 이전도 처벌을 다짐했다. 무역적자 해소, 미국 산업 부흥, 미국 노동자들의 일자리 창출 및 이득 증대가 핵심 목표이다. 백악관에 새로 설치된 국가무역위원회(NTC)가 주된 역할을 맡을 것이며, '공정함'으로 포장되지만 공세적인 중상주의적 보호무역 정책이 추진될 것으로 전망된다.

군사·안보 측면에서 트럼프의 구상은 자유주의 패권전략으로부터의 탈피를 다시 확인한다. 미국은 다자적 협력과 동맹체제 강화보다는 미국 자신의 국방력 증강을 통해 안보를 도모하는 가운데, 대외 군사개입의 축소를 지향할 것으로 보인다. 트럼프는 미국 패권질서의 중요한 기제로 인식되어 온 북대서양조약기구(NATO)의 역할에 회의적이며 아·태 지역 동맹체제를 위한 미국 재정의 지출에도 부정적이다. 또한 강군 양성을 추진하지만, 이슬람국가(the Islamic State of Iraq and Syria: ISIS)의 척결을 제외하고는 군사력이 사용되지 않는 것이 바람직하다고 강조한다. 개입 축소와 국방력 강화를 통한 힘의 축적이 미국인의 안전을 위한 길이라는, 자강을 강조하는 현실주의 인식이 트럼프가 주창하는 '힘을 통한 평화'에 내재된다. 우선적인 안보과제로 지목한 ISIS 척결을 위한 군사적 개입은 증가할 수 있지만, 그 방식은 기존과 다른 러시아와의 공조가 될 가능성이 높다.

오바마식 재균형의 퇴조와 미중 간 경제 갈등의 심화

트럼프 시대 미국의 대전략 전환은 동아시아 전략의 변화를 수반할 것이다. 오바마 정부 시기 미국은 동아시아 전략으로서 동맹 강화, 군사력 재배치, TPP 체결, 다자제도 관여, 민주주의와 인권 증진을 도모하면서 중국의 지역적 영향력 팽창을 차단하는 재균형을 추진했다. 미국의 아·태지역 패권 재구축과 방어를 위한 이와 같은 오바마식 재균형은 트럼프 시대에 퇴조할 것 같다. 트럼프의 TPP 폐기 결정과 동맹국의 안보 무임승차 주장은 시사하는 바가 크다. 미국 주도 패권질서의 구축이 곧 미국 자신의 이익으로 환원되지는 않는다는 것이 트럼프의 인식이다. 안보 차원에서 트럼프의 전략은 외적 균형(동맹 강화)보다 내적 균형(자체 군사력 강화)에 초점을 맞추며, 따라서 중국의 군사력 증강에 대한 대응은 아·태지역 미국의 해군력과 공군력을 직접 강화하는 방식으로 전개될 것 같다. 미일동맹, 한미동맹, 한미일 삼각안보협력 강화를 위해 자원을 투여하기 보다는 동맹국 자신의 안보 책임성을 강조하면서 방위비 분담금 증액을 요구할 것이다. 오바마식 재균형의 퇴조와 미러관계 개선에 따라 동북아의 지역적 대립구도(한미일-(북)중러)는 완화되지만, 한-일, 중-일 등 국가 간 갈등은 지속될 수 있다. 특히 오바마의 재균형에 편승하며 전략적 이익을 추구하던 일본에게 트럼프 시대는 도전이 될 수 있다. 현실주의적 인식을 가진 트럼프는 동아시아 다자제도 관여에 큰 관심을 보이지 않을 것 같으며, 독재와 인권문제에도 마찬가지일 것이다. 트럼프는 오바마가 인권탄압이라 비판한 필리핀의 마약범 소탕작전을 지지했다.

트럼프의 경제적 민족주의는 양자적 경제압박으로 발현되면서 미국과 동아시아 국가 간 관계에 중요한 영향을 미칠 것으로 전망된다. 트럼프의 주요 선거구호 중 하나는 중국이 미국 경제를 위협하고 미국 노동자의 일자리를 뺏는다는 것이었다. 중국을 환율조작국으로 지정하고 중국 상품에 고관세를 부과할 것임을 공언함에 따라, 미중 간 경제적 갈등이 심화될 것으로 예상된다. 남중국해 문제가 여전히 중요한 미중 갈등의 이슈가 될 것이며 '하나의 중국' 문제도 부상하고 있지만, 트럼프의 중국 정책의 가장 핵심 사안은 무역적자 해소(무역의 '재균형')가 될 가능성이 높다. 최근 불거진 '하나의 중국' 문제는 트럼프의 대중국 무역/환율 협상력 강화 차원에서 제기된 것으로 보인다. 트럼프 정부의 경제적 압박은 중국만을 대상으로 하지는 않을 것이다. 대미 무역흑자국인 한국과 일본에 통상압력이 가해질 가능성이 높으며, 한미 간, 미일 간 무역 갈등이 초래될 수 있다.

북핵문제와 한미관계

북핵문제의 해결은 ISIS 척결이나 대중국 무역불균형 해소 등에 비해 트럼프 정부에게 시급한 사안이 아닐 수 있다. 이란, 북한 등의 미사일 위협에 대한 대응으로 최첨단 미사일 방어체계를 개발할 것이라고 했지만, 그것은 미국의 안전을 위함이지 북핵문제 해결을 위한 것은 아니다. 북핵문제 해결 관련하여 트럼프는 미국의 직접적 행동보다 중국 역할론을 강조해왔다. 중국에 책임을 전가하고 압박을 가하면서 대북제재 강화를 추진하는 방식을 택할 수 있다. 그러나 이 가능성의 다른 측면은 북핵문제가 단지 미국의 중국정책에 활용될 여지이다. 예를 들어, 북핵 명분의 세컨더리 보이콧(secondary boycott)이 대중국 경제협상을 유리하게 이끌 목적으로 이용될 수 있다. 다른 한편 대화·협상 가능성도 존재한다. 과거 북미협상의 여러 걸림돌 중 하나는 북한의 독재와 인권문제에 대한 미국의 반감이었다. 따라서 대외정책 기준으로서 자유주의적 이념·가치의 비중이 감소한 트럼프 시대에 북미 간 대화·협상의 여지는 상대적으로 높을 수도 있다. 이처럼 트럼프의 대북정책이 불확실하고 여러 가능성이 존재할 때, 한국의 정책은 더욱 중요해질 수 있다. 북핵문제의 평화적 해결을 위해 한국은 트럼프 행정부 시기 북미 간 대화·협상 재개를 포함한 정세 변화 가능성을 사전에 고려하는 능동적 대미외교와 대북정책을 준비하고 추진할 필요가 있다.

미국은 한국의 방위비 분담금 증액을 요구할 것이며, 이는 한국의 안보책임성 문제와 결부된다. 안보와 자율성의 딜레마 해소는 한미동맹의 오랜 과제이다. 한국은 미국의 요구에 능동적으로 대응하면서, 자주국방능력을 강화하는 가운데, 한국의 대외정책 자율성을 제고하는 방향으로 한미관계를 진전시켜야 할 것이다. 그렇게 할 때, 변동하는 동북아 국제정치에서 한국의 외교는 더욱 정당성과 설득력을 가질 수 있으며, 한국의 안보·경제적 이해에 더욱 부합하는 한미, 한중관계를 도모할 수 있다. 트럼프 시대 미국 대외전략의 변화를 한국의 대외정책 자율성 강화 그리고 한반도의 평화적 발전 촉진의 기회로 삼는 능동적·적극적 노력이 필요하다.ⓒ KINU 2017

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