

IFANS

주요국제문제분석 2017-65

트럼프 정부 1년 차 미·일 관계 평가

조양현



이 글은 국립외교원 외교안보연구소에서 매주 개최되는
주요국제문제분석 세미나에서의 논의와 이후 국제정세를 참고로 하여 저자가 작성한 것입니다.

세미나일자 **2017. 2. 15.**

발 표 **조양현** 아시아·태평양연구부 교수

토 론 **김현욱** 미주연구부 교수

김성철 세종연구소 수석연구위원

송화섭 국방연구원 책임연구위원

발 행 일 **2018년 1월 23일**

발 행 처 **국립외교원 외교안보연구소**

편 집 **김기선 연구원**

디 자 인 **역사공간**

발간등록번호 11-1261021-000001-03

국립외교원 외교안보연구소

(우)06750 서울특별시 서초구 남부순환로 2572

<http://www.ifans.go.kr>

E-mail: ifans@mofa.go.kr

이 문건은 집필자의 견해를 바탕으로 '열린 외교'의 구현과 외교정책수립을 위한
참고자료로 작성된 것으로서 외교부의 공식입장과는 무관한 것입니다.

트럼프 정부 1년 차 미·일 관계 평가

CONTENTS

문제의 제기	01
미·일 정상회담의 주요 내용	04
평가 및 전망	10
지역질서에서의 함의	16
정책적 고려사항	20

1. 문제의 제기

» 2017년 1월 20일에 트럼프(Donald Trump) 정부의 출범 이후 미국 대외 정책이 보호무역주의와 고립주의 성향을 강하게 띠면서 세계질서와 동아시아 국제관계의 불확실성이 커짐.

- 트럼프 행정부의 출범은 공화당 내의 비주류에 의한 정권 교체인 만큼, 2차 세계 대전 이후 미국이 자유무역주의와 민주주의 그리고 동맹을 토대로 구축해 온 자유주의적 국제질서(liberal international order)는 물론, 오바마(Barack Obama) 행정부가 추진해 온 아시아 재균형(rebalancing) 정책에 적지 않은 변화를 초래함.

» 오바마 정부하에서 미·일 동맹의 재편·강화와 환태평양경제동반자협정(TPP: Trans-Pacific Partnership)의 추진을 양대축으로 하여 밀월기를 구가하였던 미·일 관계는 트럼프 정부 출범을 계기로 재조정이 불가피하게 됨.

- 미·일 동맹을 외교안보정책의 기축으로 삼아 국가전략을 추구해 온 아베 정권은 지난 미국 대선에서 미·일 관계의 안정적 발전을 주장하던 힐러리 클린턴(Hillary Rodham Clinton) 후보의 당선을 예상하였던바, 트럼프 당선에 충격을 받음.

- 트럼프 대통령은 대선 기간 중에 미·일 동맹과 대일 무역적자를 강하게 비판하였던바, 미국의 TPP 탈퇴, 국무성 예산 및 인력의 대폭적인 삭감, 미·일 간 불공정한 무역 관행에 대한 시정 요구, 일본에 대한 방위비 증액 요구 가능성 등에 어떻게 대응할지가 일본 외교의 긴급 현안이 됨.

» 이와 같이 트럼프 정부 출범을 계기로 미·일 관계는 새로운 도전에 직면했던바, 미·일 양국은 지난 1년 동안 정상회담 및 고위급 협의를 통해 불안 요인을 관리하고, 양국 관계를 빠르게 안정시켜 옴.

- 아베 신조(安倍晋三) 일본 총리는 트럼프 후보의 당선 직후인 2016년 11월에 세계의 정상들 중에서 최초로 트럼프 당선인과 면담함.
- 아베 총리는 트럼프 대통령 취임 다음 달에 방미하여 트럼프 대통령 소유의 플로리다 별장에서 장시간을 체재하면서 정상 간의 개인적인 친분을 쌓음.
- 2017년 한 해 동안 트럼프 대통령과 아베 총리는 상호 방문 및 다자회의 계기 총 5차례의 정상회담을 개최하고[〈표-1〉 참조], 중국 및 북한 문제, 미·일 동맹 등 지역 안보와 관련된 현안은 물론 세계 경제 질서와 무역자유화, 미·일 간의 무역 및 투자 문제 등 다양한 경제 현안에 대해 논의함.

» 본고는 트럼프 정부 출범 이후 양국 지도자의 상호 방문을 통한 두 차례의 정상회담(2월과 11월)에서 논의된 내용을 중심으로 미·일 관계의 변화와 연속성을 평가하고, 동아시아 국제관계에의 함의 및 우리의 대응 방향을 제시해 보고자 함.

- 미국과의 동맹관계 및 자유무역 체제에 사활적 이해관계를 갖는 한국은 트럼프 정부 출범을 계기로 동아시아 지역질서의 핵심 축인 미·일 관계 및 미·중·일 간의 전략적 삼각관계가 재편될 가능성을 염두에 두고 대외 정책을 고민해야 하는 상황에 있음.
- 미·일 정상회담에서 논의된 지역 및 세계정세는 물론 미·일 간의 방위비 분담, 무역 및 환율 문제, 북한 관련 논의 등은 우리 대외 정책 논의에 시사하는 바가 큼.

〈표-1〉 2017년 미·일 관계 주요 행사

02월 03일	매티스 국방장관 방일 및 아베·매티스 회담
02월 10일	아베 방미(2/9-13) 및 미·일 정상회담
03월 15일	틸러슨 국무장관 방일 및 아베·틸러슨 회담
04월 18일	제1차 미·일 경제대화
05월 26일	G-7 계기 미·일 정상회담
07월 08일	G-20 계기 미·일 정상회담
08월 17일	미·일 안전보장협의위원회(이른바, 2+2)
09월 21일	유엔총회 계기 미·일 정상회담
10월 16일	제2차 미·일 경제대화
11월 06일	트럼프 방일(11/5-7) 및 미·일 정상회담

2. 미·일 정상회담의 주요 내용

가. 2월 미·일 정상회담(워싱턴)¹⁾

(1) 아·태지역 안보환경 평가 및 미·일 동맹 강화

» (미·일 동맹의 강화) 아베 총리와 트럼프 대통령은 흔들리지 않는 미·일 동맹이 아시아·태평양 지역의 평화, 번영 및 자유의 초석인바, 심각해지고 있는 아시아·태평양 지역의 안보환경에 대응하기 위해 2015년에 합의한 「미·일 방위협력을 위한지침(가이드라인)」에 따라 미·일 동맹을 부단히 강화해 나가야 한다는 데 인식을 같이 함.

- 미국은 핵과 재래식 전력 등 모든 종류의 군사력을 동원하여 일본을 방어하고(확장 역지의 재확인) 지역 내의 존재감을 강화하는 한편, 일본은 미·일 동맹에서 더 큰 역할과 책임을 지기로 함.
- 미·일 양국은 미·일 동맹을 기축으로 지역의 동맹국 및 파트너와의 중층적 협력 관계를 강화하는 것이 중요하다고 인식하고, 지역에서의 동맹 네트워크를 구축해 나가기로 함.
- 두 정상은 장기적이고 지속 가능한 주일 미군의 주둔을 위해 후텐마(普天間) 비행장의 대체 시설을 헤노코(邊野古) 지역에 건설하는 것이 유일한 해결책임을 재확인함.
- 미·일 양국은 방위기술, 우주 및 사이버 분야, 테러와의 전쟁 등에서 안보 협력을 확대하기로 함.
- 두 정상은 미·일 동맹의 강화 방안을 결정하기 위한 미·일 안보협의위원회(SCC: Security Consultative Committee, 2+2)의 개최를 지시함.

1) 2월 10일의 정상회담에서는 양국의 동맹관계 및 경제 문제가 중심 의제였음. 「安倍総理大臣及び岸田外務大臣の米国訪問 平成 29年2月9日～13日」; 「共同声明 2017年2月10日」; "Joint Statement February 10, 2017."

» (센카쿠 제도에 미·일 안전보장조약 적용) 미·일 양국은 미·일 안보조약 제5조가 동중국해의 센카쿠(尖閣列島)/다오위다오(釣魚島) 제도에 적용되는 것을 확인하고, 센카쿠 제도에 대한 일본의 시정(施政)을 저해하는 어떠한 일방적인 행동에도 반대함.

○ 두 정상은 동중국해의 평화와 안정을 확보하기 위한 협력을 심화하고, 항행 및 상공 비행과 기타 적법한 해양 이용의 자유를 포함한 국제법에 근거한 해양 질서를 유지하는 것의 중요성을 강조함.

○ 미·일 양국은 위협, 강제 또는 힘에 의해 해양에 관한 권리를 주장하려는 시도에 반대하고, 관계국에 대하여 거점의 군사화를 포함한 남중국해의 긴장을 고조시키는 행동을 중지하고 국제법에 따라 행동할 것을 요구함.

» (북한 핵 및 미사일 위협) 미·일 양국은 새로운 단계의 위협이 되고 있는 북한에 대해 핵 및 탄도 미사일 계획의 포기과 추가적인 도발 행동의 종단을 요구함.

○ 미·일 양국은 북한에 대한 유엔 안보리 결의의 엄격한 이행에 노력을 기울이기로 하고, 일본인 납치 문제의 조기 해결의 중요성과 한·미·일 3국 협력의 중요성을 확인함.

(2) 미·일 경제관계

» (자유·공정무역 규칙에 기초한 경제관계 강화) 두 정상은 자유롭고 공정한 무역의 규칙에 따라 양국 간 및 지역의 경제관계를 강화하기로 하고, 아소(麻生太郎) 부총리와 펜스(Mike Pence) 부통령이 참여하는 경제 대화를 개시하여 양국의 경제 정책, 인프라 투자 및 에너지 분야에서의 협력, 무역·투자 규칙 등의 세 가지 분야를 중심으로 논의하기로 함.

○ 일본 및 미국은 세계 GDP의 30%를 차지하며 강력한 세계 경제의 유지, 금융 안정성 확보 및 고용 기회의 증대라는 이익을 공유하는바, 양국 정상은 이러한 이익을 촉진하기 위해 국내 및 세계 경제 수요를 강화하기 위한 상호 보완적인 재정, 금융 및 구조 정책이라는 3가지 접근법을 사용하기로 확인함.

● 아베 총리는 트럼프 대통령에 대해 일본 기업이 현지 생산을 통해 미국에 많은 고용·투자를 낳고 있음을 지적한데 대해, 트럼프 대통령은 일본 기업의 미국 투자를 환영함.

● 두 정상은 활력 있는 미·일 경제관계는 양국은 물론 아시아·태평양 지역, 나아가 세계 경제의 강력한 성장의 원동력이자 고용 창출의 원천인바, 양국의 경제관계를 한층 발전시켜 나가기로 함.

» (미·일 양자 무역협정 등 논의) 미·일 양국은 양국 간의 무역·투자 관계의 심화와 아시아·태평양 지역의 무역, 경제 성장 및 높은 수준의 촉진을 위한 양국의 지속적인 노력의 중요성을 확인하고, 이를 위해 미국이 TPP에서 이탈한 점에 유의하면서 양국의 공유된 목적을 달성하기 위한 최선의 방법을 모색하기로 약속한바, 여기에는 미·일 간의 양자들에 대한 논의뿐만 아니라, 일본이 기존의 이니셔티브를 기초로 지역 차원의 진전을 계속 추진하는 것이 포함됨.

● 두 정상은 각각의 경제가 직면한 기회와 도전, 그리고 양국, 아시아·태평양 지역과 세계의 성장과 번영을 촉진할 필요성을 지적하고, 아시아·태평양 지역의 무역 및 투자에 대한 높은 기준을 설정하고, 시장 장벽의 감소, 경제 및 고용 성장 기회의 확대에 대해서 논의함.

● 아베 총리는 수년간의 어려운 협상을 통해 합의된 TPP 협정은 최첨단의 무역·투자 규칙이자 21세기의 표준이라는 점에서 동 협정의 경제적·전략적 의의에 대해 설명하였고, 두 정상은 미·일 양국이 전후 일관되게 자유무역을 추진하여 현재의 번영을 실현했다는 점에 인식을 같이 함.

나. 11월 미·일 정상회담(동경)²⁾

(1) 북한 문제

» (북한에 대한 압력 강화) 두 정상은 북한이 핵, 미사일 개발을 포기하도록 압력을 가해 나간다는 방침에 의견이 일치함.

○ 두 정상은 지금은 대화가 아니라 북한에 최대한의 압력을 가해야 할 국면이며 북한이 한반도 비핵화 정책을 취하지 않는 한 밝은 미래는 없다는 데 의견을 같이하고, 많은 국가들이 북한과의 '외교'관계와 경제관계를 축소하고 북한 국적의 노동자를 줄이는 조치를 취한 것을 평가함.

○ 두 정상은 한·미·일 3국 협력의 심화를 환영하고, 이를 강화해 나갈 것을 확인함. 두 정상은 북한의 사이버 공격 증가에 대응하여 미·일 및 한·미·일 간의 사이버 협력을 강화하기로 합의함.³⁾

○ 두 정상은 북한 관련 안보리 결의의 완전한 이행이 중요하다는 인식을 재확인하고, 중국, 러시아를 포함한 관계국과 함께 국제사회가 대북한 압력을 최대한 강화해 나갈 것을 확인함.

(2) 지역 국제정세

» (자유롭고 열린 인도·태평양 전략) 두 정상은 막대한 인구와 경제 활력 등의 관점에서 세계 활력의 핵심인 인도·태평양 지역이 갖는 중요성을 강조하고, 인도·태평양을 자유롭고 개방된 곳으로 만들어 지역 전체의 평화와 번영을 확보해 나가기로 합의함.

2) 11월 6일의 정상회담에서는 북한 문제, 지역 정세 및 미·일 관계 현안 등이 논의되었는데 회담 후에 양국 정부가 공동성명을 내지 않고 각각 언론 발표문을 배포 하였던바, 두 문서 간에는 사이버 협력, 미군 기지의 운용, 미국의 대일 무역적자 문제 등과 관련하여 차이가 있음. 「日米首脳ワーキングランチ及び日米首脳會談, 平成 29年11月 6日」; "Statements & Releases, President Donald J. Trump's Summit Meeting with Prime Minister Shinzo Abe of Japan," November 6, 2017.

3) 사이버 협력에 관한 내용은 미국 측 발표문에서만 확인됨.

● 두 정상은 법에 근거한 자유롭고 개방된 해양 질서가 국제사회의 안정과 번영의 기초임을 확인하고, 모든 국가에 항행 및 비행의 자유와 국제법에 근거한 해양의 이용을 존중하도록 요구하기로 함.

● 자유롭고 열린 인도-태평양을 만들기 위해 △법의 지배, 항해의 자유 등 기본적인 가치의 보급·정착, △연결성 향상 등에 의한 경제적 번영의 추구, △해양법 집행능력 구축 지원 등의 평화와 안정을 위한 노력 등의 세 가지 방향성을 제시하고, 이러한 인식을 공유하는 국가들과 중층적인 협력관계를 구축해 나갈 것을 확인함.

▶ (동중국해와 남중국해) 두 정상은 동중국해와 남중국해의 상황에 대해 우려를 표명하고, 현상을 변경하여 긴장을 고조하는 일방적인 행동에 반대하고, 국제법에 따른 해양 분쟁의 평화적 해결 방침을 재확인함.

● 두 정상은 남중국해 행동규범(COC: Code of Conduct) 관련 남중국해 분쟁지역의 비군사화의 중요성을 강조함.

▶ (기타) 두 정상은 중국이 지역 및 국제 사회의 평화와 번영을 위해 적극적으로 공헌해 나갈 것을 환영하며 중국 정부와의 건설적인 대화의 지속적인 추진의 중요성을 확인하고, 트럼프 대통령은 유엔 안전보장이사회 개혁 관련 일본의 상임이사국 진출에 대해 지지를 표명함.

(3) 미·일 관계

▶ (안보) 두 정상은 미·일 동맹의 역지력과 대처 능력을 지속적으로 강화하는 데 합의하고, 그 맥락에서 지난 8월에 개최된 미·일 안보협의위원회(SCC, 2+2)의 성과를 평가하고, 미군 후텐마 비행장의 헤노코 이전에 관한 기존 합의를 재확인함.

○ 아베 총리는 트럼프 대통령에게 미군에 의한 사건과 사고에 관해 기지 주변 지역의 우려를 전달함.⁴⁾

» (경제) 두 정상은 미·일 간의 경제, 무역 및 투자 관계 강화의 중요성을 확인하고, 양국이 높은 수준의 역내 무역·투자 규칙의 주도적인 제정, 제3국의 불공정한 무역 관행에 대한 규제, 지역 및 글로벌 차원의 개발 및 투자 지원 등에 협력하기로 합의함.

○ 양국 정상은 미국 자동차의 수입 촉진을 위한 일본 정부의 제도적 협조, 의료보험 및 증류주 관련 상호 협조 외에 양국 간의 투자 촉진, 보건·고령자 주거, 우주탐사 등의 분야에서의 협력에 합의함.

○ 두 정상은 미·일 경제대화의 일부로서 ‘미·일 전략 에너지 파트너십’을 추진하고, 신흥시장 개발을 지원하기 위해 에너지 인프라 분야의 투자 협력, 제3국 인프라의 공동 개발 등에서 협력하기로 합의함.

4) 미군에 의한 사건 사고 관련 내용은 일본 측 발표문에만 확인됨.

3. 평가 및 전망

가. 미국 아·태 전략의 초석인 미·일 동맹 재확인

트럼프 정부하에서도 미·일 동맹이
미국의 아태지역 전략의 초석이
될 것임을 확인한...

» 아베 총리와 트럼프 대통령은 2월의 첫 정상회담에서 “미·일 동맹과 경제관계를 더욱 강화하기 위한 강한 의지를 확인”함으로써 트럼프 대통령의 기존 발언과 관련한 일본 내의 우려를 불식시키고, 트럼프 정부하에서도 미·일 동맹이 미국의 아·태지역 전략의 초석이 될 것임을 확인함.

- 일본 측은 트럼프 정부 출범을 계기로 중국의 해양 진출에 대한 미국의 실효적 대응, 센카쿠 열도에 대한 미·일 안보조약의 적용, 북핵 관련 확장 역지의 실효성, 북한 비핵화 문제의 정책 우선도 등과 관련한 불안감이 있었던바, 2월 회담에서 이를 완화시킬 수 있었음.
- 일본 정부는 2월의 정상회담을 앞두고 방일한 매티스(James Norman Mattis) 미국 국방장관을 상대로 자유, 민주주의, 시장경제, 법의 지배 등을 공유하는 미·일 간의 동맹관계가 양국의 국익이자 지역의 안정과 번영의 초석(the cornerstone of the Asia-Pacific region's peace, prosperity, and freedom)임에 합의할 수 있었던바, 동 정상회담에서 양국 정상에 의해 재확인됨.⁵⁾
- 일본으로서는 센카쿠 열도에 미·일 안보조약 5조의 적용을 확인하고, 중국을 염두에 둔 동·남중국해에서 항행의 자유와 국제법에 따른 해양 질서 유지의 중요성에 대한 합의, 미·일 방위협력 강화 및 확장 역지력에 대한 재확인 등을 양국 정상

5) “Prime Minister Abe Receives a Courtesy Call from U.S. Defense Secretary Mattis,” February 3, 2017.

공동선언문에 명기한 것이 수확이었음(2월의 매티스 국방 장관 방일 시 아베 총리와의 면담, 8월의 미·일 안전보장협의위원회에서 센카쿠 열도가 미·일 안보조약 제5조의 적용 대상임을 재확인)⁶⁾.

나. 지역질서 및 현안 관련 미·일 간 정책협력 확대

» (북한 문제) 트럼프 정부 출범을 전후하여 북한의 핵, 미사일 도발이 가속화됨에 따라 북한 비핵화가 트럼프 정부의 최우선 과제로 부상하였고, 미·일 양국의 긴밀한 협조 하에 국제사회의 대북제재를 견인하는 공조체제가 유지됨.

- 북한 문제가 우선적으로 논의되었던 11월 회담에서 두 정상은 북한에 대해 “전략적 인내의 시간이 끝났다”고 압박하고, 미·일 양국이 북한 문제와 관련하여 “100% 같이 있다”고 공조태세를 과시함.
- 트럼프 대통령은 일본 정부가 새롭게 밝힌 독자적인 대북제재 추가 방침을 환영하고, 핵과 재래식 전력을 포함한 모든 종류의 군사력을 사용하여 일본을 방위하겠다는 미국의 확고한 의지를 재확인함.
- 트럼프 대통령은 일본인 납치 문제의 조기 해결 중요성을 확인하고, 납치 피해자 가족들과 면회함으로써 북·일 관계의 현안으로 핵, 미사일 문제 외에 납치 문제를 가지고 있는 일본 정부의 입장을 배려함.

» (인도·태평양 전략) 11월 회담에서 양국 정상이 ‘자유롭고 열린 인도·태평양 비전’ 추진에 합의한 것은 지역질서를 양국이 공동으로 관리해 나가겠다는 방향성을 보여준 것으로, 트럼프 정부하에서도 아·태지역 질서 구축에 있어 중국 견제를 위한 미·일의 협력관계가 유지될 것임을 짐작케 함.

6) “Japan-U.S. Security Consultative Committee (Japan-U.S. “2+2”),” August 17, 2017; “Joint Statement of The Security Consultative Committee,” August 17, 2017.

- 인도·태평양 전략은 ‘인도·태평양’을 단위로 하는 지역 아키텍처 구축을 추진하고, △기본적 가치(자유, 민주주의, 법의 지배, 시장경제 등)의 구축 확대, 지역 연계성의 강화 및 경제 협력을 통한 경제 번영, △개발 협력, 인도적 지원, 대테러 협력을 통한 평화 및 안정 확보 등을 주요 목표로 하고 있음.
- 트럼프 순방을 통해 제시된 미국의 인도·태평양 전략 구상은 일본 아베 내각이 2016년에 공식적으로 제시한 ‘자유롭고 열린 인도·태평양 전략’에 영향을 받은 것으로 보이며, 향후 미국의 ‘인도·태평양 전략’은 일본의 대외전략과 긴밀한 상호 작용 속에서 전개될 것으로 예상됨.

다. 경제 분야에서 미·일의 이해관계 대립

경제 분야에서 미·일의 이해는 대립하여
특히 무역 문제가 최대 현안으로 남은....

» (미·일 경제대화) 두 번의 정상회담을 통해 양국 정상은 미·일 동맹 강화와 대북 압박에는 이해관계가 일치했지만, 경제 문제에서는 양국의 이해가 대립하여 논의를 계속하기로 한바, 무역 문제가 미·일 관계의 최대 현안으로 남음.

- 2월 정상회담에서 양국 정상은 경제 분야 관련 양국과 아시아·태평양 지역의 경제관계를 강화하기로 합의하였을 뿐 개별 현안에 대해서는 미·일 경제대화를 개최하여 재정·금융 정책, 인프라(사회간접자본), 에너지 분야 등의 사업 협력은 물론 환율, 자유무역협정 등을 폭넓게 논의하기로 합의함.
- 펜스 부대통령과 아소 타로 부총리를 대표로 하는 미·일 경제대화는 4월과 11월에 두 차례 개최되었지만, 양국은 입장 차이를 확인했을 뿐 구체적인 합의에는 이르지 못함.

» (무역자유화) 미·일 경제대화에서 일본 측은 TPP를 중심으로 한 다자주의, 높은 수준의 국제경제 규범의 제도화에 중점을 둔 반면, 미국은 양자 자유무역협정(FTA: Free Trade Agreement)을 통한 자국의 무역적자 해소에 우선적인 관심이 있는바, 이 문제는 11월 정상회담에서도 진전이 없었음.

○ 오바마 정부 시기부터 무역자유화 전략의 중심 틀로 TPP를 추진해 온 일본 정부는 트럼프 정부에 대해 다자주의에 기반한 무역 및 투자 규범의 제정을 요구함 (2017년 11월 10일 다낭에서 미국을 제외한 11개국 TPP 각료 회의에서 TPP 체결에 대한 대략적인 합의가 도출됨).

○ TPP 탈퇴 입장을 밝힌 트럼프 정부는 미·일 간의 양자 무역협정의 체결을 선호함 (트럼프 대통령은 11월 방일 중에 일본 기업인들과의 간담회에서 미국의 TPP 재협상 가능성을 거듭 부인함).

○ 일본 경제동우회는 11월 정상회담 직후, 일본 정부에 대해 “내향적인 미국의 눈을 국제사회로 향하게 해서, 11개국에 의한 TPP와 일-유럽 경제연대협정(EPA: Economic Partnership Agreement) 등의 조기 성립을 통해 미국에 대해 자유 무역의 의지를 끈질기게 요구하도록” 요청한다고 발표했는데, 이는 일본 정부가 추진 중인 무역자유화 정책과 궤를 같이하는 내용임.

» (미국의 대일 무역적자) 트럼프 대통령은 “자유롭고 공정하고 양국이 서로 혜택을 보는 무역 관계”를 강조하여 무역적자의 시정을 요구한 반면, 일본은 “자유롭고 공정한 규칙”을 중시하는 입장인바, 무역 관련 미·일 간 마찰 소지가 있음.

○ 트럼프 대통령은 11월 정상회담 전날 일본 경영인들과의 간담회에서 “미·일 무역은 공정하지도 개방되지도 않았다”며 비판하고, 정상회담 후 기자회견에서도 “미국과 일본은 공정하고 자유로운 무역 관계를 만들어야 한다”며 “평등하고 신뢰할 수 있는 시장의 접근을 확보해 무역적자를 해소하겠다”고 강조함.

○ 이에 대해 아베 총리는 “트럼프 정부 들어 미국에서 일본 기업의 투자를 통해 1만 7,000개의 일자리가 생겨나고 있다”고 언급하고, 향후 경제 문제는 미·일 경제대화의

틀 속에서 논의하자는 입장을 거듭 표명함⁷⁾.

» (환율) 2월 정상회담에서 일본 측은 미·일 양국의 재무장관끼리 논의하자고 제안함으로써 미국 측으로부터 엔저(円低)를 유도했다는 비판을 피할 수 있었지만, 향후 미·일 간 마찰 가능성이 남아 있음.

● 트럼프 대통령은 2017년 초에 중국과 일본을 사실상의 환율 조작국으로 지목했고, 2월 미·일 정상회담 직후의 공동 기자회견에서 타국 정부에 의한 통화 약세 유도를 재차 견제하였고, 11월 방일 중에 기자회견에서 무역적자를 비판하며 관세 문제를 언급했던바, 향후 엔화 약세의 시정에 대한 미국의 요구가 현실화될 경우 아베노믹스에 대한 부정적 재료가 될 수 있음.

» (무기 구매) 11월의 미·일 정상회담 후 기자회견에서 트럼프 대통령은 북한의 미사일 발사와 관련한 질문에 대해 일본이 미국의 군사 장비와 F-35A 등을 구입할 것을 추천하자, 아베 총리는 대량 구매 의사를 표명하였던바, 양국 간에 군사 장비 구매에 대한 합의가 있었던 것으로 판단됨.

라. ‘미국 우선주의’를 둘러싼 논란

» 두 번의 미·일 정상회담에서는 자유시장경제와 민주주의 등 전후 미국이 주도해온 세계 질서의 기본 가치관에 역행하는 트럼프 행정부의 정책에 대해 일본 측으로부터 본격적인 문제 제기가 없었던바, 아베 총리가 트럼프 대통령과의 개인적인 신뢰관계 구축에만 치중했다는 비판이 제기됨(이른바 조공외교).

7) 미국 정부의 언론 발표문에는 “트럼프 대통령이 대일 무역적자의 시정의 중요성을 강조했다”로 되어 있는 반면, 일본 정부의 자료에는 “(무역적자의)시정이 실현될 것을 확신한다”로 되어 있음.

● 트럼프는 미국 우선주의(America First)의 입장에서 취임 후 2주 만에 오바마 케어 규제 부담 완화 행정명령을 시작으로 TPP의 탈퇴, 북미자유무역협정(NAFTA: North American Free Trade Agreement) 재협상, 글로벌 기업에 대한 미국 내 투자 압력, 중국과 일본 등 무역 적자국에 대한 환율 압박, 반이민 행정명령 등의 파격적인 조치를 연달아 내놓음으로써 국제사회에 충격을 안겨줌.

● 아베 총리는 2월 방미 전부터 미국의 내정 문제에 간섭하지 않겠다는 입장을 취했고, 기자회견에서도 중동, 아프리카 국민의 미국 입국 일시 금지령에 대한 질문을 받고 “입국관리, 이민 정책은 내정 문제이므로 코멘트 하지 않겠다”고 대답함.

» 11월 정상회담에서 미·일 양국이 ‘자유롭고 열린 인도·태평양 전략’의 추진에 합의 했음에도 불구하고, 향후 미국의 아시아 정책이 구체화되는 과정에서 트럼프 정부가 ‘미국 우선주의’의 입장에서 미국의 경제이익을 중심으로 인도·태평양 전략에 접근할 경우 미·일 간의 입장 차이가 불거질 수 있음.

● 일본에서는 트럼프 대통령이 2018년의 미국 중간선거를 염두에 두고 자국의 경제이익 확보와 일방주의에 집착한 결과, 일본이 원래 구상한 ‘인도·태평양 전략’을 변질시켰을 뿐만 아니라 오프 쇼어(offshore) 밸런싱의 입장에서 일본 등 역내 국가에 안보 부담을 전가시키고 있다는 비판이 제기됨.

4. 지역질서에서의 합의

가. 미·일 동맹을 축으로 하는 안보 연대 가속화

» 미·일 동맹 강화를 통한 중국 견제라는 정책 방향성은 미·중 간 패권 경쟁 및 역내 안보 연대 구축을 가속화하는 계기가 될 수 있는바, 역내에서 ‘미·일 대(對) 중국’의 대결 구도가 가시화할 될 경우 역내국들을 미·중 대결 구도로 결집시켜 ‘북방삼각 대 남방삼각’ 구도가 부활할 가능성이 있음.

- 미국은 동아시아에서 군사적 우위를 유지하기 위해 해·공군의 첨단 전력을 아시아로 배치하는 한편, 미·일 동맹을 통해 주변 지역에서 일본과 공동으로 미사일 방어(MD: Missile Defense) 체계와 대잠작전 능력을 강화하고, 호주, 인도 등과의 안보 협력 확대를 추진 중에 있음.
- 이에 대해 중국은 미국과의 군사적 정면 대결은 피하면서도 반접근·지역거부(A2/AD: Anti Access/Area Denial) 전략에 기초한 군사기술 개발과 무기 현대화, 해양 진출을 통해 동아시아에서의 영향력을 확대하기 위한 군사 및 외교적 대응을 강화하고 있음.
- 8월의 미·일 안전보장협의위원회는 한국, 호주, 인도, 동남아시아 국가들과의 안보·방위 협력을 강화해 나가기로 하였던바, 일본은 그 일환으로 인도·태평양 연안국의 해양안보 능력 구축 지원을 위해 2017년부터 3년간 총 5억 달러의 지원 방침을 표명하였고, 11월 미·일 정상회담 이후에 발표된 미국의 신국가안보전략 문서는 중국에 대해 더욱 강화된 위협 인식을 보여주고 있음⁸⁾.

8) "National Security Strategy of the United States of America," December 2017.
(<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>)

나. 일본의 군사적 보통 국가화

» 2010년대 들어 일본은 중국의 군사력 확장에 대응하여 자체적인 방위력 정비, 미·일 동맹의 강화, 국제적인 다자연대의 강화를 추구한바, 트럼프 정부 출범 후에도 아베 내각은 '적극적 평화주의' 기치 하에 기존의 외교안보 정책의 기초를 유지할 것으로 보임.

● 트럼프 정부의 아·태전략에서 중국 견제적 요소가 유지되는 한 일본은 미·일 동맹을 기축으로 하는 보통 국가화 노선을 유지할 것인바, 일본은 미·일 동맹의 강화·유지와 함께 독자적인 방위력 정비를 추진하고 적극적인 지역적 역할 확대를 통해 외교적 입지를 강화해 나갈 것으로 보임.

● 일본은 최근 동중국해 상의 낙도 방위, 북한의 핵과 미사일 위협에의 대응 등을 목적으로 탄도미사일, 장거리 순항미사일, 항공모함 등의 보유 필요성이 활발히 제기 되고 있는바, 일본 방위안보 정책의 핵심 개념인 '전수방위원칙'이 유명무실해지고 있음.

● 미·일 정상회담에서 합의된 바와 같이 중국의 해양 진출, 북한의 핵, 미사일 도발 등 아시아·태평양 안보환경 유동화는 일본의 독자적인 방위력 및 외교력 강화를 촉진하는 재료가 될 수 있고, 아베 총리는 일본의 역할 강화 및 비용 분담 확대를 요구 하는 트럼프 정부의 압력을 일본 국민에 대한 개헌 설득의 재료로 활용할 수 있음.

다. 일본의 지역적 안보 역할 확대

» 미·일 동맹 강화를 통해 일본이 지역 및 글로벌 차원에서 안보 역할을 확대하는 것은 중장기적으로 동북아 안보 질서에 지각변동을 가져올 수 있으며, 한반도에 대한 일본의 영향력 확대에 이어질 공산이 큼.

● 일본의 '보통 국가화' 및 미·일 동맹 강화는 동북아 안보질서와 관련하여 이중성이 내재되어 있는바, 일본이 과거사 청산을 하지 않은 채 재무장할 경우 한국, 중국 등 과거 침략 및 식민지배의 피해를 당한 주변국들의 반발을 초래할 수 있음.

- 일본의 보통 국가화는 지역 안보에 대한 일본의 건설적 역할 확대를 가능하게 함으로써 지역의 평화와 안정에 기여할 수 있음. 특히 미국의 영향력 감소를 시야에 넣은 중장기적인 관점에서 본다면, 일본은 탈냉전 이후 경제력과 군사력을 비약적으로 증대시키고 있는 중국이 지역질서를 혼란시키지 않고 정착육할 수 있도록 견제하는 중요한 세력이 될 수 있음.
- 반면 일본 방위안보정책은 미·일 안보협력의 강화를 통한 중국 견제로 향하고 있는바, 이는 역내 군비경쟁과 패권 경쟁을 초래할 수 있음.
- 일본은 미·일 방위협력지침을 개정하여 한반도 유사시에 미군에 대한 적극적인 후방 지원에 나설 태세를 갖추고 있는바, 일본이 다른 국가들처럼 군사력을 사용할 수 있는 보통의 나라로 나아갈수록 한반도에 대한 일본의 영향력은 확대될 것임.

라. 지역질서 구축의 경쟁 심화 가능성

인도-태평양 전략이 미국의 아시아 전략의 핵심 개념으로 자리 잡고
미·일 양국이 중국의 일대일로 구상을 견제할 경우, 자유주의적 국제질서와 '신형국제관계' 간의
대결 구도가 선명해질 수...

» 향후 인도·태평양 전략이 미국의 아시아 전략의 핵심 개념으로 자리 잡고 미·일 양국이 중국의 일대일로(一帶一路) 구상을 견제할 경우, 미·중·일 간의 인프라 투자를 수단으로 하는 지역 제도 구축 경쟁이 본격화될 수 있는바, 역내 국가들의 고민이 커질 수 있음.

● 미국이 주도하여 구축한 자유주의적 국제 질서와 중국이 주도하는 '신형국제관계' 간의 대결 구도가 선명해질 경우, 미·중 양국과 협력관계를 유지하려는 역내 국가들은 어려운 선택에 직면할 수 있음.

● 지난 11월 필리핀에서 열린 동아시아정상회의(EAS: East Asia Summit)에서 중·일 양국은 빈곤 완화와 관련한 성명에 자국의 전략을 반영하기 위해 대립하였던

바, 향후 국제무대에서 지역 인프라 투자의 주도권을 두고 미·일·중 3국이 각축을 벌이고, 역내 경제, 안보, 개발원조 등이 이들의 지역개발 투자 전략과 연계되어 복잡한 전략 게임의 양상을 띠게 될 가능성이 있음.

5. 정책적 고려사항

가. 동아시아 지역질서 재편과 한국 외교

▶ 미국 트럼프 정부가 2년 차에 접어들면서 미국의 새로운 지역 전략이 제시되고, 미국과 역내 국가들과의 관계가 재설정되는 등 지역질서가 재편될 것으로 보이는바, 한국 외교의 대응이 중요함.

- 당분간 미·중 관계는 '강(強) 대 강(強)' 구도로 전개될 가능성이 있는바, 북한 문제를 축으로 한·미·일 안보 협력이 강화되면서 한국의 대중 외교와 대일 외교는 이중의 부담이 예상됨.
- 사드 배치 이전 수준으로 회복되지 않은 한·중 관계의 안정화·정상화가 한국의 대중국 외교의 과제로 남아있는 한편, 중국·북한 위협론을 내세워 미국의 안보 파트너로서 위치를 확고히 하고 있는 일본과 역사 마찰을 넘어 새로운 관계 정립을 해야 하는 상황에 있음.
- 동아시아에서 패권 경쟁이 구조화될수록 한국의 대외관계는 미·중·일 간의 전략적 대결 구도와 연동되는 성격이 강해지고, 안보, 경제, 역사 관련 제현안에 대한 한국의 대응은 미·중·일 3국 간 전략 게임의 자기장 속에서 한국의 포지션 선택으로 해석되는 경우가 늘어날 것인바, 주요 현안 관련 대외 정책 결정에서 전략적 모호성과 정책 일관성을 중시해야 함.

나. 북핵 문제 관련 한·미·일 공조 강화

▶ 트럼프 정부의 대외 정책 접근법의 발상 전환 및 강대국 간의 전략 게임과 한국의 계산법과의 인식 차이 가능성에 유념하고, 북한 문제 관련 미·중 간의 빅딜 가능성을 예의 주시하면서 대응 전략을 준비하여야 함.

○ 외교 정책에서 불가 예측성을 강점으로 간주하고 안보비용의 절감에 민감한 트럼프의 인식이 대외 정책에 투영될 경우, 미국의 아·태지역 전략은 정책의 일관성보다 성과를 우선할 수 있는바, 역내 동맹국들의 대응 전략은 근본적인 재조정이 불가피할 것임.

○ 트럼프 정부의 외교·안보라인에 강성 인사의 등용, 북핵·미사일 기술의 발전 등을 감안할 때, 트럼프 정부는 오바마 정부의 ‘전략적 인내’ 정책보다 적극적으로 대응할 가능성이 있는바, 북핵 문제 관련 비핵화가 아니라 비확산을 중심으로 북·미 대화가 추진되거나, 미·중 양국이 북핵과 기타 주요 현안을 연계하여 빅딜 가능성 및 북한 문제 관련 한국 역할의 주변화 가능성에 대비하여 한·미·일 공조를 중심으로 정책 협의를 강화할 필요가 있음.

다. 한·미·일 안보 협력 대응 방향

» 미·일 양국은 중국의 위협에 대응하기 위해 아시아·태평양에서 호주, 인도, 동남아 국가들과의 안보 협력 강화를 재확인한바, 한국 등 동맹국에 대해 미국 주도의 안보 연대에 참여하도록 압력이 거세질 것으로 예상됨.

○ 이념보다 실리 위주의 트럼프 정부하에서 역사 문제는 미·일 관계의 주요 현안에서 제외되고, 한·일 간 과거사 문제에 대한 미국의 관심이 줄어들 가능성이 있는바, 향후 미·중 대결이 가열될 경우 일본의 역사 수정주의에 대한 미국의 적극적인 견제를 기대하기는 쉽지 않을 수 있음.

○ 안보 법제와 미·일 방위협력지침 개정을 통해 군사적으로 보통의 국가로 거듭나고 있는 일본이 중국·북한 위협론을 내세워 미국의 안보 파트너로서 자리를 잡아갈수록 한·일 관계의 개선 및 한·미·일 안보 협력 강화에 대한 미국의 요구가 거세지고, 아시아·태평양에서 미국과 호주, 인도, 동남아 국가들과의 안보 연대에 한국도 동참하라는 압력이 강해질 수 있음.

-
- 이 경우 한·일 간에 안보와 과거사 문제의 괴리에 따른 한국의 대일 정책의 비용이 커질 수 있는바, 한·일 과거사 문제가 한미동맹 및 한·미·일 협력에 미칠 부정적 영향을 관리하고 안보 협력 필요성에 대한 대국민 설득 노력을 병행하여야 함.

라. 중장기 대일 정책의 재정립

» 일본 아베 정부는 트럼프 미국 정부와의 긴밀한 협력관계를 통해 일본의 안보 역할을 급속히 확대하면서 미국의 아시아 정책 구상에 큰 영향을 미치고 있는바, 일본이 한·일 관계 및 한반도 문제에 도전 요인이 되지 않도록 한·일 관계를 안정화시킬 방안이 요구됨.

- 미국과의 동맹관계(미국의 아·태지역 관여) 및 자유무역 체제에 사활적 이해관계를 공유하는 한·일 양국은 전통적으로 안보와 경제 분야에서 국제정세의 불투명성이 증가할 때 상호 협력을 강화해 왔던바, 국제경제의 불안정 요인, 미국 신정부의 아·태지역 전략의 불투명성, 북한 위협의 증가, 한·중 관계의 이완 등을 감안할 때 그 어느 때보다 한·일 간 전략적 협력이 요구되는 상황이라고 할 수 있음.
- 우리의 대일 외교에서 역사 문제의 비중이 커지고 일본 사회의 역사 수정주의가 한층 노골화되는 상황에서 우리 대외 정책에서 일본을 제약 요인이 아닌 기회 요인으로 활용하기 위해서 어떠한 접근이 필요한지, 과거사 프레임에 속박되지 않는 한·일 관계를 어떻게 구축해 나갈 것인지에 대한 고민이 필요함.
- 한·일 간의 역사·영토 문제의 민감성에 비추어 대일 투 트랙 어프로치의 기초 위에서 중장기 국익과 대일 비판적 여론 사이에서 균형과 정책 일관성을 유지할 필요가 있음.

CONTRARIA SVNT COMPLEMENTA

상반되는 것은 보완적인 것이다

