

ASAN REPORT

2019 년 미국연구센터 연례 보고서

트럼프 행정부의
정책에 대한
평가와 향후 전망

제임스 김 연구위원

김선경 연구원

홍상화 연구원

THE ASAN INSTITUTE for POLICY STUDIES

아산리포트

트럼프 행정부의 정책에 대한 평가와 향후 전망

미국연구센터

아산정책연구원

우리 연구원은 한반도와 동아시아 그리고 지구촌 현안에 대한 깊이 있는 정책 대안을 제시하고 올바른 사회담론을 주도하는 독립 싱크탱크를 지향합니다. 특히, 통일-외교-안보, 거버넌스, 공공정책-철학 등의 분야에 역량을 집중하여 우리가 직면한 대내외 도전에 대한 해법을 모색함으로써 한반도의 평화와 통일 및 번영을 위한 여건 조성에 노력하고 있습니다. 또한 공공외교와 유관분야 전문가를 육성해 우리의 미래를 보다 능동적으로 개척할 수 있는 역량을 키우는데 이바지하고자 합니다.

*본 보고서의 내용은 연구원의 공식 입장이 아닌 저자들의 견해입니다.

저자

J. James Kim

J. James Kim 박사는 아산정책연구원의 미국연구센터 연구위원으로 재직 중이며 Columbia University 국제대학원 겸임 강사이다. Cornell University 에서 노사관계 학사와 석사학위를 마치고 Columbia University 에서 정치학 박사학위를 취득하였다. California State Polytechnic University, Pomona 의 조교수(2008-12)와 랜드연구소의 Summer 연구원(2003-2004) 등을 역임한 바 있다. 주요연구 분야는 비교민주주의 제도, 무역, 방법론, 공공정책 등이다.

김선경

김선경은 아산정책연구원의 연구원이다. 한양대학교 국제학부를 졸업하고, 파리 정치대학 시앙스포 (Sciences Po)에서 국제 안보 석사학위를 받았다. 주요 관심분야는 동북아시아 안보, 한미 관계, 북한 핵문제 등이다.

홍상화

홍상화는 아산정책연구원의 연구원이다. 런던대학교(SOAS) 정치학과를 졸업하고, 워릭대학교에서 국제관계학 석사학위를 받았다. 공군사관학교 국제관계학과 교수요원(전임강사)으로 재직한 바 있으며, 주요 연구 관심분야는 동북아시아 안보, 국제관계이론 등이다.

목차

들어가며	4
1. 트럼프의 미국	6
(1) 대내 정책 성과	7
(2) 대외 정책 성과	18
2. 미국민의 반응	25
3. 대외 정책에 대한 합의와 전망	31
나가며: 한국의 전략적 선택	47

들어가며

트럼프 행정부 취임 이후 한미 관계와 대북정책에 많은 움직임이 있었다. 2017년은 북한의 끊임 없는 도발과 트럼프 대통령의 돌발발언으로 인해 긴장이 고조되었던 반면 2018년에 들어서서 남북정상회담이 판문점과 평양에서 세 차례나 이루어지며 한반도는 비핵화와 평화 모드에 진입하는 듯 보였다. 싱가포르에서 역사적인 북미 정상회담이 진행되었으나 2019년 하노이 회담이 결렬로 이어지며 비핵화 협상은 당분간 과제로 남게 되었다. 결국 많은 움직임은 있었으나 미국의 한반도 정책에는 커다란 변화는 없었던 것이나 마찬가지이다.

오히려 의미 있는 변화는 미국의 내부 정치와 정책 환경 그리고 한반도 외의 외교안보 사안에서 찾아 볼 수 있다. 내부적으로 트럼프 대통령은 세제개편과 환경 규제 완화로 친 기업 정책을 추진하였고, 이로 인해 실업률이 50년만에 4% 미만까지 떨어지면서 경제를 활성화했다는 평가를 받기도 했다. 그러나 2018년 11월 치뤄진 중간선거로 인해 미국 정치는 여소야대 구도에 직면하게 되었고 트럼프 행정부는 새로운 정책 변화를 추진하는데 있어 어려움을 겪고 있다.

대외적으로 트럼프 대통령은 취임 직후 자유주의 국제질서에 반기를 들며 환태평양 경제 동반자 협정(TPP), 북미자유무역협정(NAFTA)과 같은 다자무역체제와 파리 기후변화협약과 유네스코 등의 국제 협정 및 기구로부터 탈퇴를 선언하며 양자주의 중심의 새로운 통상 질서를 수립하는 듯 했으나 새로운 미국-멕시코-캐나다 협정(The United States-Mexico-Canada Agreement)이 체결되고, 인도-태평양 전략이 추진되면서 다자주의에 대한 희망도 살아났다. 동맹 관계도 재정립되고 있는 모습인데, 트럼프 대통령은 취임 이후 한국, 일본, 유럽과 같은 동맹국들로부터 미국이 제공하는 리더십에 대한 정당한 대가를 요구하고 있다. 나토(NATO)국가들에게 최소 국방 지출을 현 GDP 대비 2.0%에서 4.0%로 높일 것을 요구하였고, 유럽과도 새로운 무역관계를 모색하고 있다.

트럼프 행정부는 중국, 러시아, 이란을 상대로 힘에 기반한 외교를 펼치고 있다. 오바마 정부 때 이란과 체결한 포괄적 공동행동계획(Joint Comprehensive Plan of Action)을 무효화하는 동시에 제재를 복원하면서 미-이란 간 갈등이 증폭되었다. 또한 예루살렘을 이스라엘의 공식 수도로 인정하면서 중동지역에서의 아랍-이스라엘 분쟁이 재점화되었다. 최근에는 이란 호르무즈 해협 인근에서 상선 습격을 둘러싼 갈등과 미국이 12만명의 병력을 중동지역에 파견할 계획이라는 뉴욕타임즈의 보도로 인해 미국과 이란간의 긴장감은 최고조에 달하고 있다.

미중 관계, 미러 관계 역시 좋지 않은 상황이다. 미러 관계는 트럼프 행정부 출범 이후 러시아의 미

국 대선 개입 의혹과 미 의회의 반러 정서로 인해 불신으로 얼룩졌고, 시리아와 우크라이나에서 미-러가 충돌하면서 양국 간 신냉전 분위기가 조성되고 있다. 또한 미국에 이어 러시아도 중거리 핵전력 조약(Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty)을 탈퇴하면서 미러 간의 군비 경쟁에 대한 우려도 제기되고 있는 상황이다. 미중 관계도 트럼프 행정부 초창기에는 나쁘지 않은 듯 했으나 미국이 중국에 대한 통상 압박과 관세 부과 조치를 감행하면서 양국의 관계는 급속도로 냉각되었다. 중국도 이에 맞서 미국 제품에 보복 관세를 부과하겠다고 공표하였으며, 최근에는 미국이 중국 기업 화웨이에 대한 대대적인 공세를 펼치면서 미중 간의 갈등이 고착화되는 양상을 보이고 있다. 중국을 견제해야 된다는 입장은 트럼프 대통령뿐만 아니라 미국내에서도 초당적인 지지를 받고 있기 때문에 미중 간의 갈등은 향후에도 지속될 것으로 예상된다.

이처럼 미국의 정책적 기조의 변화는 국제 역학관계까지도 영향을 미치고 있으며, 한국도 거시적인 시각에서 변화의 흐름을 바라보고 대비해야 한다. 북한 문제 외에도 한국은 작년에 이미 한미 FTA 개정안에 서명하였으며 10차 방위비 분담금 협상에서 8.2% 인상된 방위비 분담금에 합의한 바 있다. 2020년에 있을 미일 방위비분담협상에서도 트럼프 대통령은 일본에 값비싼 청구서를 내밀 가능성이 높다. 방위비 외에도 자동차 수입품에 대한 관세를 25% 인상하는 방안도 고려하고 있는데, 동맹국들도 특별 대우를 받기 힘들 것으로 보인다. 관세가 부과될 경우 한국 자동차 산업과 한국 경제에 상당한 타격을 줄 가능성이 있다.

문재인 정부는 출범 직후 유럽과 동남아시아에 특사를 보내며 외교 관계 확장을 위해 힘을 기울였으나 그 이후에는 북한 문제에 집중하면서 외교안보 지평을 넓히는데 소홀히 했다. 한국이 급변하는 국제관계 속에서 살아남기 위해서는 한미 동맹과 북한 문제와 연계된 미국의 정책에만 집중하는 것 외에도, 미국의 내·외 정책의 변화에 따른 국제정세 변화에 대해 포괄적인 접근 방식이 필요하다. 이와 관련하여 미국의 정책 평가와 향후 미국의 정책 동향을 토대로 한국 정부에게 시사하는 정책적 함의에 대해 고민하는 것이 본 보고서의 목적이다. 이 보고서는 크게 - 1) 트럼프 대통령 임기 초반 평가, 2) 중간선거 결과, 그리고 3) 트럼프 행정부의 하반기 전망 - 3 부분으로 나누어져 있다. 첫번째 파트에서는 트럼프 행정부의 자세 정책, 대법원 구성, 에너지·환경 정책, 이민 정책, 의료 정책, 금융 정책 등 다양한 분야에서의 국내 정책 성과를 토대로 집권 3년차를 맞은 트럼프 행정부에 대한 전반적인 평가를 내리고자 한다. 두번째 부분은 2018년 11월에 치뤄진 중간선거 결과 분석을 토대로 정치적 의미와 2020년 대선에 미치는 영향, 그리고 정책적 함의에 대해 살펴보고자 한다. 마지막 부분은 트럼프 행정부 하반기에 예상되는 미국의 내부적 상황들과, 이와 맞물려 미중, 미러, 미-유럽, 미일 관계와 북한 문제, 그리고 한미 동맹 등의 외교안보 상황들이 앞으로 어떻게 전개될지 예측해

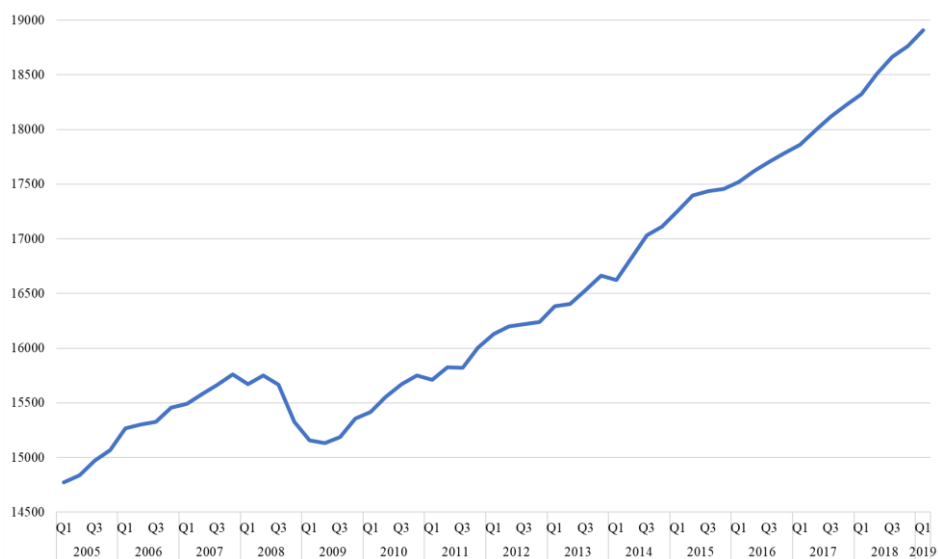
보고자 한다.

1. 트럼프의 미국

현재 트럼프 대통령은 임기 2년을 맞이하였는데도 불구하고 안정적인 정치나 정책 환경을 구성해 나가고 있지 못하는 상황이다. 중간선거에서 민주당이 하원을 장악하며 트럼프 행정부의 하반기는 의회의 끊임없는 견제로 인해 정치적 마비와 불안이 예상된다. 하지만 이러한 상황에도 불구하고 일부 전문가들은 트럼프 대통령의 재선 가능성을 높게 평가하고 있다. 미국의 국내 경제 활성화와 정책적 성과 때문이다.

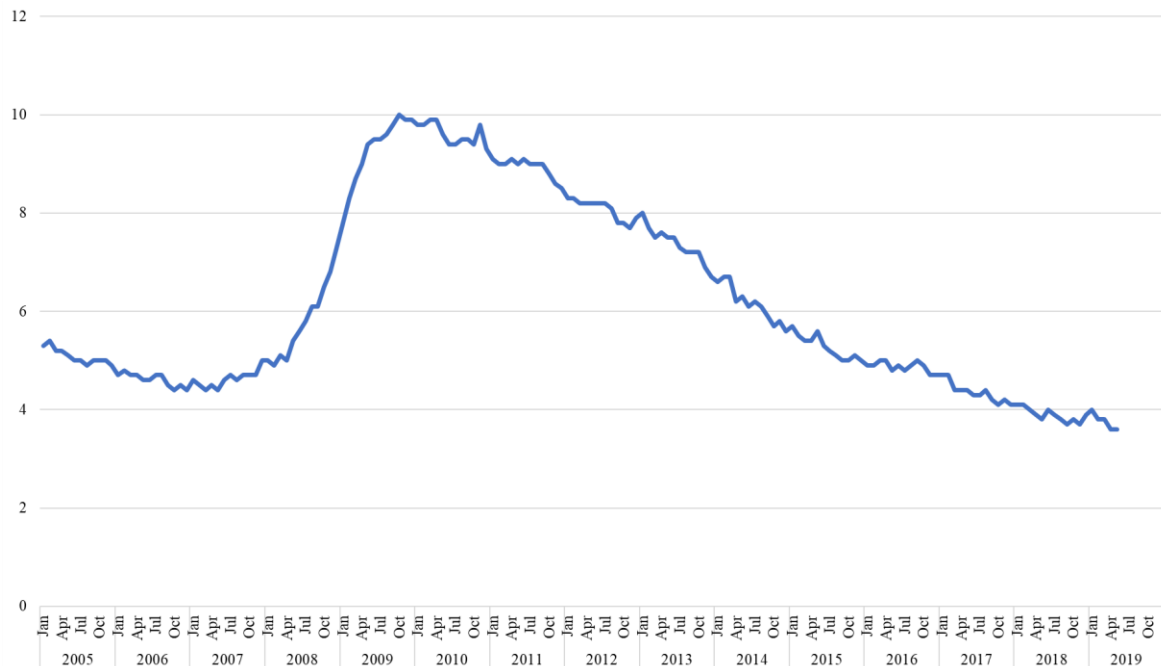
러시아 게이트를 수사하는 로버트 무러 특검의 조사로 인해 트럼프 대통령의 전 개인 변호사였던 마이클 코헨과 선대본부장이었던 폴 매너포트가 유죄 판결을 받았음에도 불구하고 상하원을 장악하였던 공화당 덕분에 트럼프 행정부 초기는 취임 이후 많은 업적을 남겼다. 가장 높이 평가되는 부분은 2017년에 이루지 못한 세금개혁과 규제완화다. 이러한 정책 변화는 친기업 시장 환경을 조성하는데 힘을 실어 주었고 이로 인하여 경제는 매우 활발한 움직임을 보였다. 실업률은 50년 만에 4% 미만에 도달하였고 분기 성장률 또한 1년 전에 비해 1.2%p 높았다.

[그림 1] 미국 GDP, 2005 Q1~2019 Q1 (단위: 2012년 기준, 10억 달러)



자료: U.S. Bureau of Economic Analysis

[그림 2] 미국 실업률 (2005.01~2019.05)



자료: U.S. Bureau of Labor Statistics Latest Numbers

2017~18년 사이에는 닐 고서치(Neil Gorsuch)와 브렛 캐버노(Brett Kavanaugh)를 미 연방대법원 판사로 임명하여 보수파가 다수인 대법원을 유지하는데 성공하였다. 불법이민에 대한 강경한 자세도 선보였고 연방정부의 사회기반 시설에 대한 지출도 늘리는데 힘을 기울였다. 더욱 자세한 평가를 위해 세부적인 분석이 필요하다.

(1) 대내 정책 성과

조세 정책

트럼프 행정부의 조세 정책은 트럼프 대통령의 대선 공약과 맞아 떨어지는 부분이 많아 보인다. 법

인세율은 기존 35%에서 21%로 대폭 인하 되었다. 15%로 축소하겠다는 대선 공약과는 다르지만, 1986년 이후 31년 만에 최대 폭의 감세이다. 개인 소득세는 과세 구간을 3개로 축소하겠다는 공약과 달리 7개의 구간을 그대로 유지하였다. 하지만, 최고 세율이 기존 39.6%에서 37%로 낮아지는 등 구간별 세율이 대부분 하향조정 되었다. 법인세율 인하가 영구적인데 반해 개인소득세 인하는 2025년까지만 유효하다. 표준공제액은 거의 배로 늘었다. 독신 납세자의 경우 6,300달러에서 12,000달러로, 부부 납세자의 경우 15,000달러에서 24,000달러로 표준 공제액을 확대하였다. 자녀 공제액과 부부의 부동산 상속 공제액도 각각 2,000달러와 2,200만 달러로 2배 정도 인상되었다. 헤지 펀드와 부동산 개발업체 등 이른바 '패스 스루 기업'(pass-through business)의 공제 혜택이 소득의 20%로 확대 되었다. 이러한 내용을 주요 골자로 한 세제개편안이 2017년 12월 20일 하원(찬성 224, 반대 201)과 상원(찬성 51, 반대 48)을 통과하였고, 22일 트럼프 대통령이 서명하면서 2018년 1월 1일부터 발효됐다. 행정부와 공화당은 이번 세제개혁이 미국 시장의 경쟁력을 끌어 올리고 경제 성장에 박차를 가할 것으로 기대하는 반면, 민주당은 부유층에게만 유리한 내용의 개편이라며 비난하고 있다.

[표 1] 조세 정책 공약 및 내용

구분	공약	내용	비고
법인세	법인세 15%로 축소	법인세 35%에서 21%로 축소 (영구적으로 적용); '패스 스루 사업자' [(pass-through business) - 사업 운영을 통한 이익을 법인이 아닌 개인 소득세로 신고하는 납세자 지칭] 에 대한 과세 축소	2017년 12월 20일 *하원: 찬성 224표 v 반대 201표 *상원: 찬성 51표 v 반대 48표 2017년12월 22일
개인	7개 과세 구간을 3개로 축소하고 구간별 과세율을 12%, 25%, 33%로 변경	현 7개 과세 구간을 유지하였으나, 개인 소득세 최고 세율을 기존 39.6%에서 37%로 낮춤 (2025년까지 한시	트럼프 대통령 서명 (Public Law No:

		적용)	115-97)
공제	기존의 독신자 납세자 기본공제를 \$6,300에서 \$15,000으로 확대, 부부 납세자는 \$12,600에서 \$30,000으로 확대	기본공제: 독신자 납세자의 경우 \$12,000, 부부 납세자의 경우 \$24,000으로 확대; 자녀 세액공제: 기존 \$1,000에서 \$2,000으로 확대; 상속세 공제 한도: \$2200만으로 확대	

대법원

트럼프 대통령은 대선 기간 당시 1973년 '로 대 웨이드'(Roe v Wade) 대법원 판결(낙태 합법화 판결)을 뒤집을 수 있는 대법관을 임명하겠다는 의지를 표명한 바 있다. 취임 직후 트럼프 대통령은 2016년 사망한 안토닌 스칼리아(Antonin Scalia) 대법관의 후임으로 닐 고서치(Neil Gorsuch) 판사를 지명했다 (2017년 1월 31일). 민주당은 고서치 판사가 트럼프 대통령 및 보수단체들의 영향에서 벗어나 독립적인 판결을 내릴 수 있을지 회의적이라면서 필리버스터(filibuster)를 통해 임명을 저지하고자 하였다. 이에 공화당은 4월 6일 연방대법관 후보의 인준에 필요한 표결 기준을 전체 의석의 2/3(60석) 이상에서 단순 과반(51석)으로 낮추는 의사변경 규칙안(이른바 '핵오퍼션')을 통과시켰다. 결국 다음날 찬성 54표, 반대 45표로 상원이 인준안을 통과시켰다.

2018년 7월에는 트럼프 대통령이 케네디(Anthony Kennedy) 대법관의 은퇴로 인해 공석이 된 자리에 브렛 캐버너(Brett Kavanaugh) 판사를 지명했다. 하지만 캐버너 판사의 과거 고교 시절 성폭행 미수 의혹이 제기되면서 인준을 놓고 공화당과 민주당이 대치하였다. 결국 상원 법사위원회는 사건 의혹에 대한 연방수사국(Federal Bureau of Investigation, FBI) 수사 진행과 본회의의 표결을 연기한다는 조건하에 인준안을 제청하였다. 법사위의 요청에 따라 트럼프 대통령은 FBI에 일주일 시한의 사건

조사를 명령했다. FBI 조사 결과 결정적인 증거가 나타나지 않았고, 결국 10월 6일 찬성 50표, 반대 48표로 캐버너 판사의 인준이 상원 본회를 통과하였다. 이로써 연방대법원의 '보수 우위' 구도가 확고히 정착되었다.

[표 2] 역대 연방 대법관

판사	임명 년도	임명 당시 대통령	나이
존 로버츠	2005	조지 W. 부시 (공)	64
클래런스 토마스	1991	조지 H. W. 부시 (공)	70
루스 베이더 긴스버그	1993	윌리엄 J. 클린턴 (민)	86
스티븐 브라이어	1994	윌리엄 J. 클린턴 (민)	80
사무엘 알리토	2006	조지 W. 부시 (공)	68
소니아 소토마요르	2009	버락 H. 오바마 (민)	64
엘레나 케이건	2010	버락 H. 오바마 (민)	58
닐 고서치	2017	도널드 J. 트럼프 (공)	51
브렛 캐버너	2018	도널드 J. 트럼프 (공)	54

지난 판결을 기준으로 살펴보았을 때 케네디 대법관의 후임으로 캐버너가 임명된 것이 고서치의 인준 보다 더욱 큰 의미를 가지고 있다. 왜냐하면 스칼리아 대법관은 극 보수 성향의 판사여서 고서치의 임명으로 인해 종합적으로 대법원의 성향이 바뀌지 않았지만 케네디는 보수 중도 성향의 판사로 캐버너 대법관이 임명되며 미 연방 대법원의 성향이 더욱 보수적이게 변했기 때문이다.

에너지·환경

트럼프 대통령은 대선 기간 당시 미국 에너지 산업의 발전을 가로막는 환경 규제들을 완화하겠다는

공약을 내세웠다. 지난 2년 동안 트럼프 행정부는 행정명령 및 입법조치 등을 통해 오바마 행정부 시절의 환경 규제들을 상당 부분 폐지하였다. 취임 직후 트럼프 대통령은 ‘다코타 액세스 송유관’(Dakota Access Pipeline)과 ‘키스톤 XL 송유관’(Keystone XL Pipeline) 건설의 승인을 지시하였다. 2018년 6월에는 미국 경제에 치명적인 위협이 된다는 이유로 파리 기후변화협정 탈퇴를 선언하였고, 같은 해 8월에 탈퇴 의사를 유엔에 공식 통보하였다. 이러한 결정은 환경정책에 대한 트럼프 행정부의 입장을 상징한다. 트럼프 대통령은 기후변화를 부정하는 시각을 견지하고 있는데, 이러한 맥락에서 행정명령을 통해 온실가스 배출에 대한 규제를 철회하였고, 10년간 온실가스 배출을 40% 감축한다는 내용의 오바마 행정부 지침을 폐지하였다. 또한, 트럼프 행정부는 에너지 탐사 및 개발 확대를 증진시키는 차원에서 미국 본토 연안 해역의 대부분을 해저 원유 및 천연가스 시추 작업에 개방하는 정책도 내놓았다. 같은 맥락에서, 2010년 멕시코만 기름유출 사건 이후 바다와 오대호를 보호 및 관리하는 내용의 오바마 정부의 행정명령을 폐지하고, 이곳에서의 자원 사용에 대한 정책을 수립하기도 했다. 에너지 산업은 이러한 일련의 탈규제 정책들을 통해 트럼프 행정부는 경제성장과 대규모 일자리 창출을 기대하고 있다.

[표 3] 트럼프 대통령의 에너지·환경 공약 이행 사항

내용	비고
트럼프 대통령이 육군성 장관에게 보내는 메모 형식의 행정명령 (Presidential Memorandum)에서 키스톤 XL 송유관 및 다코타 액세스 송유관 (Dakota Access Pipeline)의 신속한 건설 승인을 위해 필요한 모든 조치를 취할 것을 명령	대통령 각서 (2017년 1월 24일)
석유 및 가스 채굴 과정에서 발생하는 메탄 누출 점검에 대한 규제 완화	규제 조치 (EPA) (2017년 3월 2일)
온실가스의 사회적 비용 평가 재검토 지시. 대통령 경제자문위원회 (Council of Economic Advisers, CEA)와 예산관리국(Office of Management and Budget, OMB)에 의해 소집된 ‘온실가스의 사회적 비용평가를 위한 범부처 작업반’(Interagency Working Group on Social Cost of Greenhouse Gases, IWG)의 해체를 지시	행정명령 (2017년 3월 28일)
‘청정발전계획’(Clean Power Plan, CPP)—석탄/가스 연료를 사용하는 발전소에서의 탄소 배출을 제한—재검토 지시	

파리협정 탈퇴 선언	2017년 6월 1일
유엔 산하 녹색기후기금(Green Climate Fund) 지원 중단 선언	
오바마 행정부의 연안시추(offshore drilling) 금지 조치에 대한 재검토 지시	행정명령 (2017년 4월 28일)
도로나 다리와 같은 인프라 프로젝트와 관련한 환경규제 대거 폐지	행정명령
인프라 프로젝트를 위한 환경성 검토 절차 간소화	(2017년 8월 15일)
대부분의 미국 연안에서 석유 및 가스 시추 허용	규제 조치 (DOI) (2018년 1월 4일)
대표적 온실가스인 수소불화탄소 사용 규제 완화	규제 조치 (EPA) (2018년 4월 13일)
10년간 온실가스 배출량을 40% 감축하는 오바마 행정부 계획 폐지	행정명령 (2018년 5월 17일)
오바마 행정부의 '해양과 연안, 오대호의 관리에 대한 대통령령 (Executive Order: Stewardship of the Ocean, Out Coasts, and the Great Lakes) 폐지. 에너지 생산과 기타 경제적 목적을 위한 해양과 연안, 오대호 자원 사용에 대한 정책 수립	행정명령 (2018년 6월 19일)

이민 정책

트럼프 대통령은 남부 국경에 장벽 설치 및 불법 이민자 추방을 주장하며 반 이민정책을 핵심 공약으로 내걸었다. 트럼프 행정부는 출범 6개월 후 테러 관련 국가로 7개국 - 이라크, 이란, 시리아, 예멘, 수단, 리비아, 소말리아-을 지정하여 해당 국적자들의 입국을 일시적으로 중단하는 여행금지령(travel ban)을 발표하였다. 이 조치는 미국 내에서 큰 파장을 불러일으켰으며, 워싱턴 주 연방지방법원과 제9 연방 항소법원에 의해 집행이 중지되었다. 여행금지령은 시리아, 북한, 소말리아, 이란 국적자들의 입국 금지 조치를 허용하고, 리비아, 예멘, 베네수엘라 국적자들의 입국은 제한하는 방향으로 개정되었다. 또한 2018년 4월 트럼프 정부는 불법이민자들을 아이들과 분리하여 억류하는 무관용 정책(zero tolerance policy)을 실시하였다. 불법이민자 문제를 해결하기 위해 냉정한 정책이 불가피하다는 입장이었지만 비난 여론은 거세지면서 불과 2개월 만에 아이들과 부모를 함께 억류하는 방향으로 전환되었다. 최근에는 이민 및 국적법(Immigration and Nationality Act)의 섹션 212(f)와 215(a)를 발동하여 중남미 출신 이민자 행렬인 캐러밴이 국경을 넘지 못하도록 제한하였다. 미 국방

부는 멕시코와의 국경과 맞닿은 텍사스, 애리조나, 캘리포니아 주에 5,900명의 병력을 배치하였고, 최대 1만 5000명까지의 병력을 미국과 멕시코 접경에 파견할 수도 있다는 방침을 내놓았다.¹

트럼프 정부는 이 외에도 불법이민자들에 대해 보다 엄격한 처벌을 가하는 법안을 하원에 통과시켰고, 외국인 입국자들을 대상으로 철저한 검열을 실시하는 등 입국 및 비자 발급 절차를 강화하였다. 나아가 자국민을 우선적으로 고용하기 위한 H-1B 비자 프로그램을 개편하고 비자 기한이 초과된 체류자들에 대한 단속을 촉구하는 새로운 방침도 발표하였다.

트럼프 행정부는 반이민 공약을 이행하려고 노력하고 있으나, 이에 대한 미국 내의 반발도 만만치 않은 상황이다. 또한 남부 국경에 장벽을 설치하고, 그 설치비용을 멕시코 정부가 부담한다는 공약은 기존의 철조망 점검 및 수리를 위한 예산만 편성되면서 이행이 사실상 어려워졌다. 이미 트럼프 대통령은 국가 비상사태를 선포하며 국방부에 배정된 예산을 국경장벽 건설에 투입하려는 의도를 밝혔다. 이러한 상황이 어떻게 전개될지 아직 불확실하지만 전적으로 트럼프 대통령의 이민정책으로 인해 하원과 트럼프 대통령 사이에 갈등이 증가할 것으로 예상된다.

[표 4] 트럼프 대통령의 이민 공약 이행 사항

	공약	진행상황	이행여부
장벽 설치	남부 국경에 장벽 설치 및 장벽 설치비용을 멕시코 정부가 부담	국토안보 장관에게 행정명령; 의회에서 법안 발의 준비; 2018년 상원, 하원에서 통과된 법안은 철조망과 수리를 위한 예산만 편성	공약 불이행
입국 절차	이민을 위한 새로운 입국심사 절차를 수립	실행조치 없음	공약 불이행
및	미국인 우선 고용	H-1B 비자 프로그램 개편	공약 이행 착수

¹ “‘反이민’ 강경 트럼프...”멕시코 국경 軍 1 만 5000 명으로 늘릴 수도”, 조선일보, 2018 년 11 월 1 일. <http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/11/01/2018110100715.html>.

비자	비자기한 초과 체류 시 처벌을 강화하기 위한 비자 규정 개정	미 국무부는 8 월에 비자 기한 초과된 체류자들에 대한 단속을 촉구하는 새로운 지침을 발표	공약 이행 착수
	미국에 입국하는 모든 사람들에게 "철저한 검열 (Extreme vetting)" 실시	현재까지 실행조치 없음	공약 이행 착수
불법 이민자	추방된 불법이민자의 국적 국가가 인계 거부 시 해당국에 비자발급 중단	캄보디아, 에리트레아, 기니, 시에라리온, 중국, 쿠바, 베트남, 라오스, 이란, 버마, 모로코, 남수단에 대한 비자 규제 발표	공약 이행 착수
	1차례 추방됐던 불법이민자는 재입국 시 최소 2년 징역형	1차례 추방됐던 불법이민자들에 대해 보다 엄격한 처벌을 가하는 법안이 6월 29일 하원 통과; 상원 조치 대기	공약 이행 착수
	2차례 이상 추방 또는 다수의 경범죄나 중범죄 전과가 있는 불법이민자는 최소 5년 징역형	보다 엄격한 처벌을 가하는 법안이 6월 29일 하원 통과; 상원 조치 대기	공약 이행 착수
	불법체류자 보호 도시 (sanctuary cities)에 대한 모든 연방정부 예산 지원 중단	트럼프는 준수 거부하는 불법체류자 보호 도시는 연방정부의 예산 지원 자격 박탈 선언 (1월 25일); 하원 법안 통과; 상원 조치 대기	공약 불이행
	불법이민자 중 2백만명 이상의 전과자 추방	실행조치 없음	공약 이행 착수

테러	테러 관련 국가(terror-prone)에서의 입국 일시 중단 여행금지(Travel ban)	이라크, 이란, 시리아, 예멘, 수단, 리비아, 소말리아 국적자들에 대한 잠정적 입국 금지(1월 27일); 워싱턴 주 연방지방법원과 제 9연방항소법원에 의해 집행 중지; 개정 명령 (3월 6일); 법원에 의해 중단; 대법원은 6 개국의 국적자들에 대한 입국 금지 조치 허용; 시리아, 북한, 소말리아, 이란 국적자들 입국 금지, 리비아, 예멘, 베네수엘라 국적자들의 입국 제한 조치 개정	타협
----	--	--	----

의료

오바마케어로 알려진 환자 보호 및 건강보험료 걱정 부담법(Patient Protection and Affordable Care Act)은 오바마 대통령이 미국의 상당수 보험 미가입자들에게 건강보험을 확대하기 위해 2010년에 서명한 건강보험 개혁안이다. 건강 보험 가입 의무화와 소득에 따른 보조금을 주요 내용으로 한 오바마케어는 오바마 대통령의 야심작인 동시에 보험사, 고용주, 공화당의 거센 반발을 불러일으킨 법안이기도 하다.

트럼프는 대선 후보 때부터 오바마케어의 전면 폐지를 주장했는데, 전 국민 의무 가입 규정 폐지와 메디케이드(Medicaid)의 범위 축소를 근간으로 하고 있는 트럼프케어(American Health Care Act)로 대체할 것을 강조했다. 상하원의 지지 속에서 트럼프는 의료보험 제도 개혁에 대한 주도권을 조기에 확보할 수 있었지만 법안이 구체화되자 공화당 내부에서 반발이 일어났고, 당내 갈등으로 인해 트럼프케어에 대한 하원의 표결은 무산되었다. 수정안을 의회에 재상정하여 하원을 통과시켰으나, 상원에서는 4 차례나 무산되어 결국 통과되지 못했다. 오바마케어 폐지 법안이 의회에 통과되지 못하자 트럼프 대통령은 2017년 10월에 새로운 건강 보험 행정명령을 서명하였다. 행정명령은 오바마케어가 금지시킨 규제들을 일부 완화하고, 보험사들이 저렴한 보험 상품을 팔 수 있도록 허용하며, 건보 가입 의무 규정을 폐지하는 내용을 담고 있다. 2018년 7월에는 건강보험 상품 선정을 직접 지원하는 비영리단체인 채리티 내비게이터(Charity Navigator)에 대한 지원을 대폭 감소하였고, 리스크 조정 프로그램(risk adjustment program)을 유예하는 등 추가적인 조치들도 감행하였다. 미국 시민들이

거주지역과 관계없이 건강 보험 상품을 구매할 수 있도록 허용하고 재향군인에 대한 의료제도를 개선한 긍정적인 측면도 있으나 가장 강조했던 의료보험 제도 개혁에서는 별다른 성과를 내지 못했다.

[표 5] 의료 관련 공약 이행 여부

공약	진행상황	이행여부
시민들의 거주 지역과 관계없이 건강 보험 상품 구매 허용	행정명령 제 13813조 (Executive Order 13813, Promoting Healthcare Choice and Competition Across the United States) (2017년 10월 12일)	공약 이행 착수
참전 용사에게 공공 재향군인 치료를 받거나 자신이 선택한 사립 의사의 진찰 제공	<ul style="list-style-type: none"> • VA Choice 및 양질 고용 법률 (2017 Quality Employment Act)에 서명 • 재향군인 선택 프로그램 (Veterans Choice program)에 21억 달러 추가 지원 승인 (2017년 8월) 	공약 이행 착수
주정부가 Medicaid 자금 관리	진행 없음	공약 불이행
오바마케어를 건강 저축 예금 (Health Savings Accounts)으로 대체	진행 없음	공약 불이행
오바마케어 전면 폐지 및 대체	공화당은 지지도가 낮은 법안을 3월 24일 철회; 개정안 5월 4일 하원 통과; 상원 7월 28일 오바마케어 폐지 법안 거부	공약 불이행

금융 규제: 도드-프랭크법(Dodd Frank)

도드-프랭크법은 2010년에 통과된 법안으로 2008년 금융 위기의 재발을 방지하기 위해 제정되었다. 소비자금융보호국(Consumer Financial Protection Bureau), 금융안전감시위원회(Financial Stability

Oversight Council), 금융조사국(Office of Financial Research)이 신설되었고, 약 400개의 새로운 법안이 제정되었다. 또한 담보 대출의 유연성을 줄이고, 규제 당국의 대형 은행 폐쇄 절차를 수립하는 등 은행이 고유자금으로 거래할 수 있는 자유를 제한했다. 트럼프는 2016년 5월 로이터통신과의 인터뷰에서 도드-프랭크 법이 은행들의 정상적인 운영을 제약한다고 언급하며 도드-프랭크법의 검토를 지시했다. 2017년 2월 미 의회는 미국 증권거래위원회(SEC)에게 연례 보고서 제출을 요구하는 규정을 폐지하기 위한 결의안(H J Res 41)을 통과시켰고, 5월 22일에는 도드-프랭크법을 완화하기 위한 S2155(Economic Growth, Regulatory Relief, and Consumer Protection Act – 경제성장·규제완화·소비자보호법안)을 통과시켰다. 통과된 법안은 연준위의 엄격한 감독을 받는 은행의 자산 규모 기준을 500억 달러에서 2500억 달러로 상향 조정했다. 또한 자산 규모가 100억 미만인 은행은 볼커룰(Volcker Rule)²로부터 면제되었으며, 소비자금융보호국의 권한도 축소되었다.³ 그럼에도 불구하고 대형 은행에 대한 규제와 소비자금융보호국의 기능은 유지되는 등 도드-프랭크법의 기본적인 토대는 유지되고 있다.

인프라

트럼프는 향후 10년간 인프라 투자에 1조 달러 규모의 공항, 도로, 항만 등의 건설 사업을 추진할 것을 공언했고, 2017년에는 사업 추진비를 1조에서 1.5조 달러로 인상하였다. 또한 인프라 프로젝트 승인 기간을 10년에서 2년으로 단축하였다. 노화된 미국의 인프라 시설에 대한 인프라 투자 계획은 초당적인 지지를 받고 있으나, 재원을 조달하는 방식에 대해서는 이견이 있다. 민주당은 연방 기금 재정을 활용하는 방식을 주장하고 있는 반면, 트럼프는 민간 투자 및 민관협력(Public-Private Partnership) 방식을 통해 인프라 확충 재원을 늘리고자 한다. 이에 자원 조달 방식에 대한 협의가 불발했고, 현재까지 목표 자금의 1%인 약 210억 달러만 예산 지출 법안에 포함되어 의회를 통과한 상황이다. 이 자금으로 향후 1.5조 달러 규모의 인프라 사업을 어떻게 추진할 수 있는지는 불투명하다.

² 오바마 행정부가 미국 대형 투자은행들의 위험투자를 제한하고자 2010 년 도입한 규제책으로, 은행의 자기계정거래 (proprietary trading), 사모투자· 헤지펀드의 취득 및 투자를 금지를 주요 내용으로 하고 있다.

³ 한국금융연구원, “볼커룰(Volcker Rule)의 주요 내용과 시사점”, 금융 VIP 시리즈: vision, insight and policy 2010-6, 2010 년 5 월.

또한 에너지, 브로드밴드, 수자원, 병원, 교통 등도 인프라에 포함되어 각 위원회의 관할을 받아야 하기 때문에 법안 제정에 난관이 예상된다. 트럼프는 향후 인프라 투자 정책에 박차를 가하고 있지만 최소한 2019년 중순까지는 인프라 공약에 별다른 진전이 없을 것으로 보인다.

(2) 대외 정책 성과

외교·안보

트럼프 행정부는 여러 면에서 대외적으로 결단력 있어 보인다. 외교·안보 분야에서는 자유주의 국제 질서를 철폐하고 동맹국들로부터 미국이 제공하는 리더십에 대한 정당한 대가를 요구하고 있다. TPP 같은 다자무역체제나 파리기후협정 그리고 UN 인권이사회와 유네스코 같은 기구로부터 탈퇴를 강행하였고 동맹국들로부터 더욱 높은 관세와 국방 지출을 요구하고 있다. 특히 트럼프 행정부는 나토(NATO)국가들의 최소 국방 지출을 현 GDP 대비 2.0%에서 4.0%로 증가할 것을 요구하고 있으며 새로운 보복 관세를 적용하거나 준비 중이다. 나토 회원국 중 8 국가가 국방 지출을 2% 이상에 맞출 것을 선포하였고 일부 회원국들 사이에서는 미국을 대신 할 수 있는 자체적인 유럽군을 창설하자는 말까지 나오고 있는 상황이다.

미일 관계도 어려운 상황이다. 아직까지 일본은 미국의 철강 관세 면제를 허락 받지 못했고 무역확장법 232조와 관련된 자동차 관세 인상에 대해 특별한 대우를 받지 못할 것으로 예상된다. 방위비분담 협상과 관련하여 미국은 50~75% 인상을 내세울 가능성이 높아 보인다. 이러한 상황에서 일본은 다차원적인 외교를 펼치고 있다. 미일 관계를 소홀히 하지 않으면서 중일과 러일 관계를 개선하려는 노력에 힘을 기울이고 있다. 아베 총리는 2018년 9월에 블라디보스톡에서 푸틴 대통령과 정상회담을 개최해 일본 북부지역에서 다양한 경제협력을 추진하기로 약속했다. 10월에는 중일이 베이징에서 정상회담을 진행하여 일본 국가 수장이 7년 만에 처음으로 중국을 방문하는 역사적인 순간을 재현했다. 이번 중일 관계의 전환점을 계기로 일본은 중국과 다양한 경제 사업을 추진하기로 약속하였다. 국가안보 정책에 있어 일본 정부는 국방비를 GDP 대비 2.0%로 향상시킬 것을 선포하고 미국이 핵심적인 역할을 하고 있는 인도-태평양 정책에 참여할 쿼드(Quad) 파트너인 미국·호주·인도와 의 협조를 적극 추진 중이다. 통상 정책과 관련하여 활발한 움직임이 예상되기도 한다. 일본은 다른 국

가들과 다자무역체제(CPTPP, RCEP, 일본-유럽 경제연대협정(Economic Partnership Agreement – EPA)) 중심의 대외무역관계를 추진 중이며 미국과 양자 무역협상도 시작하였다.

트럼프 행정부는 러시아와 중국 그리고 이란을 대상으로 힘에 기반을 한 외교를 펼치고 있다. 중동에서는 이란과 체결한 포괄적 공동행동계획(Joint Comprehensive Plan of Action: JCPOA)을 무효화하고 제재를 재가동시키는 반면 예루살렘을 이스라엘의 수도로 공식 인정하였다. 더욱 놀라운 사실은 트럼프 행정부가 카슈끄지 암살 사건에 대한 사우디 왕실의 책임을 은폐하고 있다는 것이다. 이러한 사례들을 자세히 살펴보면 그 뒤에 다른 의도가 있다는 것을 확인할 수 있다. 하나는 중동평화와 관련하여 트럼프 행정부가 이스라엘과 팔레스타인의 영토·안보 문제를 2020년 전에 해결하기를 원한다는 것이다. 트럼프 대통령은 미국의 해결책을 2019년에 발표할 것이라고 말하고 있는데 이스라엘은 4월 선거 이후 새로운 정부가 설립된 다음 발표하는 것이 바람직하다는 입장이다. 정확한 시기가 언제든 미국이 구상한 중동평화 협정이 유효하려면 아랍 국가들의 지지가 절대적으로 필요하다. 특히 사우디아라비아의 역할이 중요할 것으로 예상된다.

이란과 반미 테러조직들을 견제하려는 의도 또한 트럼프 행정부의 중동정책과 관련 있다. 이란 핵 협정을 무효화한 이유는 이란이 협정을 위반하고 있기 때문이 아니라 테헤란이 헤즈볼라나 하마스와 알카에다 같은 테러 집단을 지원하고 시리아 내전과 예멘에서 영향력을 확대하려는 노력에 힘을 기울이고 있기 때문이다. 트럼프 행정부는 비비 네타냐후와 모하마드 빈 살만(Mohammad bin Salman)의 손을 들어주었지만 이스라엘 총리와 사우디 왕세자는 각자의 스캔들로 인해 국내외 여론의 비판을 받고 있다. 이러한 상황이 더욱 악화되면 미국의 영향력에도 문제가 될 수 있기 때문에 앞으로 미국이 사우디아라비아와 이스라엘과의 관계를 어떻게 조율해 나갈지 주목할 필요가 있다. 물론 각 내부 정치적 변화로 정부의 구성이 바뀐다면 트럼프 행정부는 새로운 지도층과 새로운 이해관계를 구성해 나가야 한다. 그러나 사우디아라비아와 이스라엘의 내부 상황이 어떻게 전개되든 상관없이 이란과 관련된 정책에는 큰 변화가 없을 것으로 예상된다. 중간선거 결과도 중요한 요소로 작용하겠지만 민주당이 이란 제재에 대해 강한 반대 입장을 유지하고 있지 않기 때문에 미국의 이란 정책에는 큰 변화가 없을 것으로 예상되고 이란에 대한 제재는 강화되거나 기존 수준을 유지할 것으로 보인다.

미중 관계는 트럼프 행정부 초기에 좋은 분위기로 시작되었다. 트럼프 대통령과 시진핑 국가주석은 2017년 4월 그리고 11월에 미국과 중국을 오가며 두 차례 정상회담을 진행하고 북핵과 무역 문제를 함께 풀기로 약속하였다. 그러나 2018년에 들어서며 미국은 군사적인 조치(예: 남중국해 항행 및 상

공 비행 자유 작전)나 일방적인 관세 인상으로 중국을 압박하기 시작하였다. 특히 중국을 놀라게 한 사건은 2018년 7월 미국이 340억 달러 규모의 중국 수입품 818종에 관해 25%의 관세를 부과하였을 때이다. 중국은 2018년 8월 미국산 농산품과 자동차 그리고 수산물 등에 대한 160억 달러 규모의 보복 관세를 부과했다. 지난 1년간 두 국가는 보복 관세 외에도 각가지 규제를 통해 상대 기업을 압박하였고 이로 인해 미중 관계는 대립구도를 형성하기 시작했다.⁴ 중국에 관한 미 의회의 입장은 초당 파적이다. 무역전쟁으로 피해를 보고 있는 몇몇 지역 소속 의원들을 제외하고 민주당과 공화당 의원들 대부분은 중국을 견제해야 한다고 생각하고 있다.⁵ 보수나 진보 성향 싱크탱크들이나 언론도 이러한 내러티브에 힘을 실어 주고 있다.⁶ 한가지 확실한 것은 트럼프 대통령에게 미중 무역관계는 선거공약의 핵심적인 이슈였고 정치 전문가들은 중국에 관한 이슈들이 다음 선거에서도 거론될 것으로 예상하고 있다. 따라서 워싱턴의 전체적인 분위기와 트럼프 행정부의 대중정책은 변화가 없을 것으로 예상된다. 물론 특별한 사안이나 중국 정부의 반응에 따라 임시적이나 부분적으로 미중 간의 협력도 가능하다. 하지만 미국과 중국의 충돌은 피하기 어려운 상황이다. 두 국가는 아태지역질서에 대한 두 가지 상반된 비전을 제시하고 있기 때문이다. 중국에게 시진핑의 "중국몽"과 일대일로가 있

⁴ Bloomberg News, "The Trade War Is On: How We Got Here and What's Next," September 18, 2018. <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-09-18/the-trade-war-is-on-timeline-of-how-we-got-here-and-what-s-next>>

⁵ CNN, "China's trade war woes won't go away after Democrats' midterm gains," November 7, 2018. <<https://edition.cnn.com/2018/11/07/asia/us-china-democrats-midterms-intl/index.html>>

⁶ Robert D. Blackwill and Ashley J. Tellis, "Revising US Grand Strategy Towards China," Council on Foreign Relations, March 2016; The Heritage Foundation, "What Should America Do About China?" <<https://www.askheritage.org/what-should-america-do-about-china/>>; Christopher Walker and Jessica Ludwig, "The Meaning of Sharp Power," Foreign Affairs, November 16, 2017; Bloomberg News, "The Big Hack: How China Used a Tiny Chip to Infiltrate US Companies," October 4, 2018. <<https://www.bloomberg.com/news/features/2018-10-04/the-big-hack-how-china-used-a-tiny-chip-to-infiltrate-america-s-top-companies>>

다면 미국은 “자유롭고 열린 인도-태평양”을 강조하고 있다.⁷ 이러한 현실은 냉전 이후 지역 국가들에게 새로운 선택을 제시한다.

마지막으로 트럼프 행정부는 러시아와 새로운 관계를 모색 중인 것처럼 보이기도 했지만 지난 10월 중거리 핵전략조약에서 탈퇴할 것을 선언하며 미리 관계는 새로운 대립 단계에 접어들었다. 이러한 미국의 외교·안보 정책은 트럼프 대통령이 2016년 대선부터 유지해 왔던 입장으로 힘에 기반한 외교와 동맹관계 조율로 미국의 “위대함”을 이루겠다는 의지를 반영하고 있다.

대북정책과 한미 관계에도 많은 변화가 있었다. 북한과 관련된 정책은 2017~2018년 사이 완전히 다른 모습을 보여주고 있다. 2017년에는 북한의 끊임없는 도발과 트럼프 대통령의 돌발 발언 그리고 미국의 압박으로 인해 한반도가 긴장 상태에 빠져 들었지만 2018년을 맞이하며 남북은 평화와 번영을 강조하였다. 미북은 지난 6월 싱가포르에서 역사적인 정상회담을 개최하였다. 지난 3월에는 하노이에서 두 번째 정상회담을 진행하였다. 북한의 비핵화 문제는 근본적으로 아무 변화나 진전은 없었고 하노이 회담은 결렬되었지만 미국의 대북정책은 2017년과 달리 관여와 대화를 중심으로 진행되고 있다. 한미 관계도 한국의 정치적인 위기로 인해 2017년 동안 해결되지 않은 과제들이 2018년에 다루어져 의미 있는 변화가 있었다. 한미 FTA 개정협상 타결도 성공하였고 전시작전통제권 전환 문제도 안보협의회의(SCM)를 통해 한미가 공조하기로 합의를 이루었다. 하지만 여전히 풀리지 않은 문제들도 몇 가지 남아있는 상황이다. 특히 방위비분담협상에 있어 1년 동안 유효한 협정은 체결되었으나 다시 새로운 협정을 체결해야만 한다. 미국에서는 한국의 방위비 분담금을 현재보다 약 50~75% 인상된 액수를 요구하고 있는데 한국정부로서는 받아들이기 쉽지 않은 제안이다. 대북정책과 관련된 한미 공조에 대한 풀리지 않은 문제점들도 있고 트럼프 대통령은 외국 자동차 수입품에 대한 관세를 25%까지 인상하는 방안도 고려 중이다. 이 모든 사안들을 트럼프 대통령의 선거 공약과 개인 입장에서 생각해보면 의미 있고 합리적인 요구사항들로 해석이 가능하다. 한국은 나름대로의 사안에 따라 대책을 준비할 필요가 있고 향후 남은 임기 동안 트럼프 행정부를 상대로 양자관계를 어떻게 풀어 나갈 것인지 고민할 필요가 있다.

⁷ US Chamber of Commerce, “America’s Indo-Pacific Economic Vision, Indo-Pacific Business Forum, Michael R. Pompeo, Secretary of State”, July 30, 2018.
<<https://www.state.gov/remarks-on-americas-indo-pacific-economic-vision/>>

통상

트럼프 대통령은 대선 후보 당시 미국 우선주의(America First)를 내세우며 미국 제조업 강화 및 일자리 창출을 약속했고 무역적자 문제를 바로잡겠다고 선포했다. 트럼프는 취임 후 다자간 무역협정을 지향하는 통상정책을 추진하였다. 1월 23일 환태평양경제동반자협정(TPP) 탈퇴를 서명하였고, NAFTA 재협상이 불가피할 경우 탈퇴할 것이라고 선언하였다. 이로 인해 NAFTA 협정 폐기까지 거론되었으나 멕시코와 양자 개정 협정을 서명하고 캐나다와의 재협상에도 성공하면서 미국·멕시코·캐나다 협정(United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA)으로 대체되었다. 현재 USMCA는 의회의 비준 절차만 앞두고 있다.

트럼프는 대선 과정에서 중국의 불공정한 무역관행을 강력히 비판하였으며, 무역관행을 바로잡기 위한 통상 규제 강화, 관세 부과, 환율조작국 지정 등 대중국 견제정책 기조를 강조해왔다. 중국을 환율조작국으로 지정하는 데는 실패했으나, 중국에 대한 지적재산권 침해와 혁신기술개발 저하 여부에 대한 조사에 착수하며 중국에 대한 무역 공세를 강화하였다. 트럼프는 의회의 동의없이 대통령의 권한만으로도 조치가 가능한 통상법 301조(Section 301 of the U.S Trade Act of 1974)를 발동하여 중국산 품목에 대한 대대적인 수입 관세 조치를 개시했다. 미국 무역대표부는 2018년 9월 24일 2,000억 달러 규모인 중국산 5,745개의 품목에 10%의 관세를 부과했고, 중국과 새로운 무역협정 타결에 실패한다면 관세 세율이 25%로 확대될 예정이다.⁸ 이에 중국 상무부도 약 600억 달러 규모의 미국산 품목 5,207개에 5~10%의 관세를 부과할 것을 예고하며 미국 관세에 대응하였다. 이러한 상황에서 트럼프 행정부는 중국과 새로운 무역협상을 추진중이다. 일부 전문가들은 미국이 중국과 새로운 무역 협정을 타결하여도 미중 간의 통상 갈등은 향후 더욱 심화될 것으로 예상하고 있다. 궁극적으로 미중 간 무역 갈등은 구조적인 원인 때문이다. 중국이 자유시장경제체제를 받아들이고 법치주의를 존중하는 민주주의 사회로 변하지 않는 한 미국이 지적하고 있는 지적재산권이나 중국의 불공정한 시장체제에 대한 불만은 지속적으로 유지될 것이다.

트럼프 대통령은 관세를 이용하여 미국에게 더욱 유리한 조건의 무역관계를 조성하는 것을 원한다. 이와 관련하여 2.5 기가와트(GW)를 초과하는 태양전지판 및 태양전지모듈에 30%의 관세를 부과하였고, 세탁기와 관련 부품에 대해서도 20~50%의 관세를 적용하였다. 미국 시장에 진출해있는 삼성

⁸ Office of the United States Trade Representative, "USTR Finalizes Tariffs on \$200 Billion of Chinese Imports in Response to China's Unfair Trade Practices," September 18, 2018. <<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/september/ustr-finalizes-tariffs-200>>

전자, LG 전자 등 한국 기업들도 관세 적용 대상이 되었다. 또한 무역확장법 232조에 근거하여 모든 국가의 철강과 알루미늄에 각각 25%와 10%의 관세율을 부과하였다.⁹ 그 중 한국과 브라질은 철강 관세로부터 면제되었고, 호주와 아르헨티나는 철강, 알루미늄 관세로부터 모두 면제되었다. 지금은 232조에 근거한 자동차 관세를 고려 중이다.

대선 기간 내내 한미 FTA를 미국 내 일자리를 위협하는 무역협정이라고 비판했던 트럼프는 한미 FTA 재협상에 성공하였다. 트럼프 취임 이후 미국은 한국에 통상압력을 넣었고, 한미 정부는 3차례의 공식 협상 끝에 3월 26일 개정협상을 최종 타결하였다. 양국은 2018년 9월 25일 유엔 총회 때 한미 FTA 개정안에 서명을 하였다.

[표 6] 통상 관련 공약의 이행

주제	공약	진행상황	이행여부
통상 법 강화	관세 (Tariff) 부과	<ul style="list-style-type: none"> 태양전지판 및 태양전지모듈에 30% 관세, 세탁기 및 관련 부품에 20~50% 관세 부과 <ul style="list-style-type: none"> 관련 통상법: 1974년 통상법 201조 (Section 201 of the Trade Act of 1974 (P.L. 93-618)) 철강 25%, 알루미늄 10% 관세 부과 <ul style="list-style-type: none"> 캐나다, 멕시코, EU를 포함한 모든 국가에 적용 면제: <ul style="list-style-type: none"> (1) 철강: 한국/브라질 	공약 이행

⁹ Congressional Research Service, “Section 232 Investigations: Overview and Issues for Congress”, September 11, 2018.

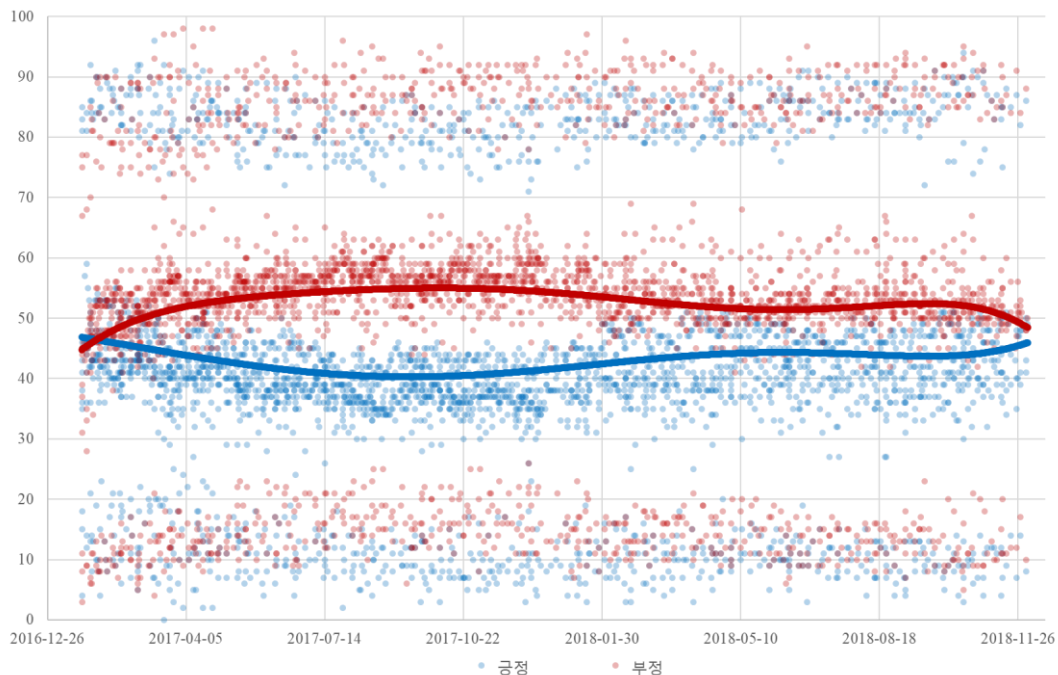
		(2) 철강/알루미늄: 아르헨티나, 호주 - 관련 통상법: 무역확장법 232조 (Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962)	
	무역 규정 위반 관련	<ul style="list-style-type: none"> • 행정명령 제13785호 (Executive Order 13785: Establishing enhanced collection and enforcement of antidumping and countervailing duties and violations of trade and customs laws) 반덤핑 및 상쇄 관세 부과 절차 강화 • 상무부는 현재까지 131개의 반덤핑 및 상계 관세 조사 착수 • 미상무부 및 무역대표부 무역협정 위반 사례 정면 조사 지시 	공약 이행
	‘미국인 고용, 미국산 구매’ (Buy American, hire American)	미국산 구매법 준수를 위한 행정명령 서명	공약 이행 착수
다자 협정	북미자유무역협정 (NAFTA) 재협상 추진 불가시에는 탈퇴	<ul style="list-style-type: none"> • NAFTA 재협상 성공 → 미국·멕시코·캐나다 협정(United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA)으로 대체 (9월 30일) • 의회의 비준 절차 남아있음 (의회 표결은 내년으로 예상) 	공약 부분적 이행
	환태평양경제동반자협정 (TPP) 탈퇴	환태평양경제동반자협정(TPP) 탈퇴 서명 (1월 23일)	공약 이행
중국	중국을 환율조작국으로	환율조작국 아님으로 지명 (2018년 10월)	공약 불이행

	지정		
	중국에 대한 지적재산권 보호 법 준수 강제	중국의 지적재산권 침해 및 혁신, 기술 개발 저 하 여부에 대한 조사 착수	협상 중
	중국 불공정 무역 관련 (1974년 통상법 301조, Section 301 of the U.S. Trade Act of 1974)	1단계: 대미국 수입품 중 340억 달러 규모인 중 국산 818개의 품목에 대해 25% 수입관세 부과 2단계: 대미국 수입품 중 160억 달러 규모인 중 국산 279개의 품목에 대해 25% 수입관세 부과 3단계: 2019년 1월 1일부로 대미국 수입품 중 2000억 달러 규모인 중국산 5,745개의 품목에 대해 10% 수입관세를 25%로 증가	공약 이행
자유 무역 협정 개정	NAFTA, 한미 FTA 비판 (무역적자 및 미국의 일자 리에 악영향 강조)	NAFTA 재협상 한미 FTA 개정안 서명 (2018년 9월 25일) 미일 FTA 추진 중	공약 부분적 이행

2. 미국민의 반응

트럼프 대통령은 임기 상반기에 많은 업적을 남긴 것으로 평가된다. 공화당이 상하원의 과반을 유지하며 트럼프 대통령이 선호하는 상당 부분의 개혁은 새로운 법안과 행정명령을 통해 이루어졌다. 새로운 대법원 판사들을 임명하여 연방대법원 또한 더욱 보수적인 성향으로 구성된 것도 트럼프 대통령의 업적으로 여길 만하다. 하지만 선거공약에서 주장한 일부 사안 중 의료보험이나 이민법 개혁은 아직까지 이루지 못하였다. 그러므로 트럼프 대통령은 부분적인 성과를 냈지만 전반적으로 이러한 결과가 2020년 재선에 도움이 될지는 지켜봐야하는 상황이다. 지난 2년 사이 트럼프 대통령의 지지율 추세를 살펴보면 큰 변화는 없어 보인다.

[그림 3] 트럼프 대통령 호감도, 2017.01.22~2018.12.05



자료: HuffPost Pollster

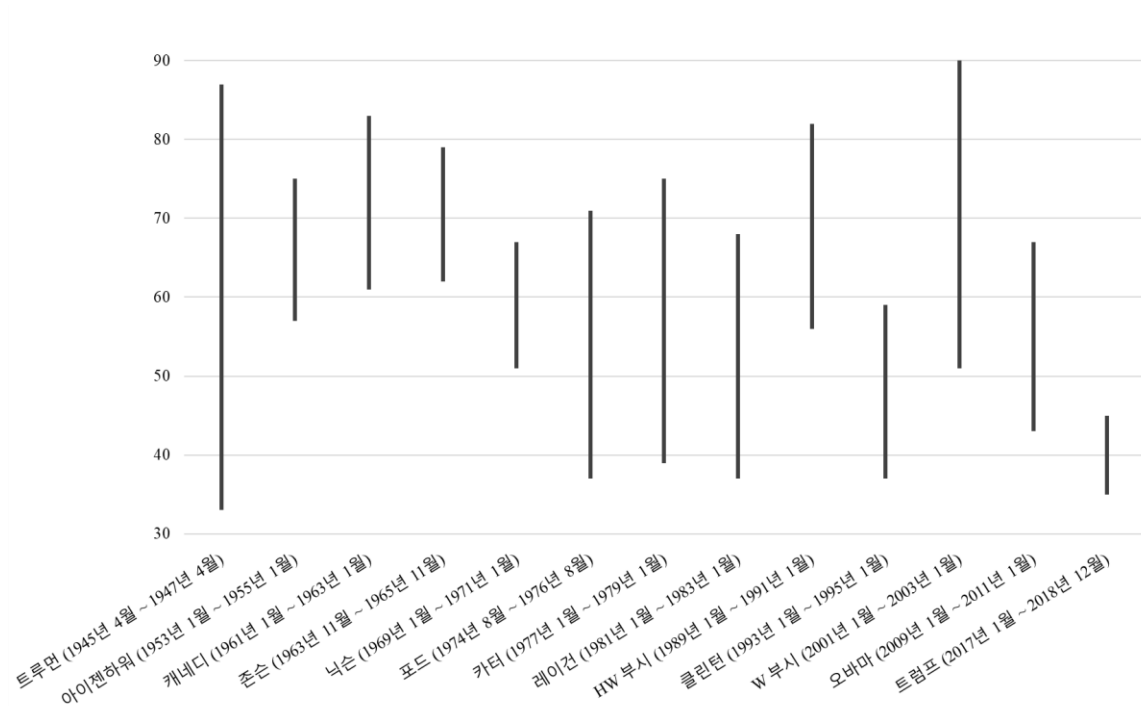
경제 그리고 일자리 창출과 관련된 통계가 매우 긍정적인데도 불구하고 트럼프 대통령에 대한 지지율에 변함이 없다는 것은 위와 관련된 정책 업적이 정치적 성과로 반영되고 있지 않다는 것을 의미한다. 1945년 이후 역대 대통령들과 비교해 보아도 트럼프 대통령의 지지율은 매우 다른 양상을 보인다. 갤럽이 진행한 조사에 따르면 트럼프 대통령에 대한 지지율은 지난 2년간 35~45%로 약 10% 포인트 격차를 나타내고 있는데 트루먼 대통령 이후 통계적 범위와 표준편차가 가장 낮은 관계로 지지율이 매우 안정적인 것으로 나타났다.¹⁰

이러한 현상이 미국의 정치적 양극화가 심화되고 있는 시기에 일어나고 있다는 점이 매우 인상적이다. 이것은 트럼프 대통령의 지지층이 어느 정치적 이익 집단에도 소속되어 있지 않고 이념성향 중심적이라는 것을 의미한다. 즉 트럼프 행정부에 대한 객관적인 평가는 트럼프 대통령의 지지율보다

¹⁰ Jeffrey M. Jones, "Trump Approval More Stable than Approval for Prior Presidents", Polling Matters, *Gallup*, December 31, 2018. <<https://news.gallup.com/opinion/polling-matters/245567/trump-approval-stable-approval-prior-presidents.aspx>>

엘리트 분석에 더욱 무게를 두는 것이 바람직하다. 휴스턴 대학의 브랜든 로팅하우스와 보이즈주립 대학의 저스틴 본이 2018년에 170명의 정치학자들을 대상으로 진행한 조사에 의하면 트럼프 대통령은 모든 역대 미국 대통령들에 비해 다소 좋지 않은 평가를 받은 것으로 드러났다.¹¹

[그림 4] 역대 미국 대통령 첫 임기 2년차 지지율 최대-최소 간격



자료: 갤럽

학자들의 이념 성향에 따라 차이가 있지만 전적으로 민주당이나 공화당 그리고 중도 성향의 학자 모

¹¹ Brandon Rottinghaus & Justin S. Vaughn, "How Does Trump Stack Up Against the Best – and Worst – Presidents?" *The New York Times*, February 19, 2018
<<https://www.nytimes.com/interactive/2018/02/19/opinion/how-does-trump-stack-up-against-the-best-and-worst-presidents.html>>; Harry Enten, "How Trump Ranks in Popularity vs. Past Presidents," *FiveThirtyEight*, January 19, 2018.

두 트럼프 대통령을 역대 대통령들에 비해 하류로 추정하고 있다. 물론 남은 임기 동안 트럼프 대통령이 어떠한 업적을 남기고 향후 당선될 대통령들에 비해 어떻게 비교될 지는 두고 봐야 하는 상황이다. 하지만 이러한 분석과 더불어 중간선거 결과를 살펴볼 때 트럼프 대통령에 대한 재선 전망은 결코 좋지 않아 보인다.

중간선거와 여소야대 정부

여러 면에서 이번 중간선거는 민주당에게 불리한 판이었다. 대부분의 경우 좋은 경제는 여당에게 유리한 요소로 작용하기 때문이다. 상원의 구조를 살펴보면 공화당이 민주당에 비해 유리한 상황이었다. 상원의원 중 2018년 중간선거에서 재선을 맞이한 35명의 의원 중 24명이 민주당 소속이었고 9명이 공화당 그리고 2명이 무소속이었다.¹² 또한 재선에 도전하는 민주당 의원들 중 상당수가 2016년 대선에서 트럼프 대통령을 지지한 지역 소속이었다. 하원도 선거구획정 때문에 민주당에게 쉽지 않은 싸움이었다. 특히 2012년과 2016년에는 스윙 스테이트(swing state·경합주)인 플로리다나 펜실베이니아 또는 아이오와와 인디애나 같은 지역에서 공화당이 선전하였다. 마지막으로 트럼프 대통령에 대한 지지율은 2016년 대선 때와 다름없이 견고한 추세를 유지하고 있었다. 여러 면에서 공화당에게 유리한 상황이었지만 2018년 중간선거는 예상대로 풀리지 않았다.

첫째로 민주당 유권자들의 참여가 매우 높았던 것으로 보인다. 정식으로 공인된 결과에 의하면 상원에서는 공화당의 의석수가 1자리 더 증가하였고 하원에서는 42석이 줄어든 것으로 확인할 수 있다. 이번 결과를 역대 중간선거 결과들과 비교해 보았을 때 개표 수 격차와 의석 수 결과의 특이한 점을 확인할 수 있다. 하원에서는 여당이 야당에 비해 약 750만 표가 부족했는데도 불구하고 42석이 줄어들었는데 1994년에는 여당이 더욱 낮은 개표격차를 기록했는데도 이번 선거에 비해 약 1.3배 정도 되는 의석 수를 빼앗겼다.

[표 7] 역대 미국 중간 선거 결과

¹² 메인주의 앵거스 킹과 버몬트주의 버니 샌더스는 공식적으로 무소속이지만 의회 법안 개표 참여를 고려했을 때 사실상 민주당 의원들로 해석 가능하다.

년도	대통령	공화당		민주당		선거 전· 후 여당 의석수 차이	여·야당 표 차이
		하원 표	하원의석	하원 표	하원의석		
			선거 전 선거 후		선거 전 선거 후		
1982	레이건	27,704,312 192	166	35,284,473 269	243	-26	-7,580,161
1990	H. W. 부시	27,596,256 175	167	32,463,372 260	267	-8	-4,867,116
1994	클린턴	36,569,698 176	230	31,609,829 258	204	-54	-4,959,869
2002	W. 부시	37,332,552 221	229	33,795,885 212	205	8	3,536,667
2010	오바마	44,827,441 179	242	38,980,192 256	193	-63	-5,847,249
2018	트럼프	50,595,506 237	199	58,043,373 196	235	-42	-7,447,867

년도	대통령	공화당		민주당		선거 전· 후 여당 의석수 차이	여·야당 표 차이
		상원 표	상원의석	하원 표	상원의석		
			선거 전 선거 후		선거 전 선거 후		
1982	레이건	22,412,928 54	54	27,899,651 45	46	0	-5,486,723
1990	H. W. 부시	16,494,624 45	44	17,907,544 55	56	-1	-1,412,920
1994	클린턴	28,613,349 43	52	25,234,942 57	48	-9	-3,378,407
2002	W. 부시	20,626,192 49	50	18,956,449 49	49	1	1,669,743
2010	오바마	32,680,704 41	47	29,110,733 57	51	-6	-3,569,971
2018	트럼프	35,052,704 51	52	53,075,629 48	47	1	-19,087,177

더욱 놀라운 결과는 상원에서 나타났다. 여당 후보들이 야당 후보들에 비해 약 1,900만표가 모자랐는데도 불구하고 여당 의석수가 늘어났다. 즉 선거구 중에 민주당이 압도적인 승리를 이루었던 지역들이 공화당에 비해 많았다는 것을 의미하는데 심지어 공화당의 뒷마당으로 알려진 텍사스 상원선거에서도 놀라운 박빙 결과가 있었을 정도였다. 트럼프 대통령의 즉흥적인 리더십 스타일과 논란이 되는 행동 또는 발언이 문제의 핵심이다. 출구조사 결과를 살펴보면 트럼프 대통령의 업무수행을 지지하던 유권자들의 88%가 공화당 후보를 선택하였고 트럼프 대통령을 지지하지 않은 응답자들의 90%가 민주당 후보를 선호하였던 것으로 나타났다. 이러한 현상은 유권자들 사이에서 트럼프 대통령과 공화당의 관계가 매우 밀접하게 인식되고 있다는 것을 의미한다. 이러한 결과는 매우 이례적이며 앞으로 2년 뒤 다가올 대선을 염두 해 두었을 때 공화당에게 좋지 않은 신호이다.

이번 중간선거 결과의 또 다른 놀라운 점은 1914년 이후 역대 중간선거 중 가장 높은 투표 참여율(49.5%)을 기록했다는 것이다. 플로리다 대학의 마이클 맥도널드 교수가 운영하고 있는 미국 선거 프로젝트(US Elections Project)에 의하면 이번 중간선거에 참여한 유권자들은 약 1억 1천 5백만 정도로 추산되는데 이 수치는 2014년에 비해 약 30% 정도 높아진 것으로 보인다. 마지막으로 여성 유권자들 중 60% 가까이가 민주당 후보를 선택하였고 45세 이상의 유권자들은 50-50으로 민주당과 공화당에 대한 지지가 갈렸지만 45세 미만은 60-40으로 민주당을 더욱 선호하였다.

이러한 상황은 2가지 정치적 함의를 암시하고 있다. 첫째는 공화당과 트럼프 대통령의 갈등 가능성이 임기 하반기에 들어서며 높아질 수 있다는 점이다. 2020년 재선에 임하게 되는 공화당 상원의원(20명)들은 민주당 의원(12명)들에 비해 많은 편이고 이들은 트럼프 대통령과의 관계를 공화당에 대한 충성심과 별도의 문제로 바라볼 가능성이 있다. 두 번째는 하원 민주당이 유권자들로부터 트럼프 대통령을 견제하는 권한을 부여 받았기에 대통령의 권력에 맞서 대응하는 도전자 역할을 할 것으로 예상된다는 점이다. 청문회는 물론 여러 하원 위원회로부터 조사와 소환장들이 백악관은 물론 많은 관부에 청구될 것으로 예상된다.

즉 지난 2년간 트럼프 행정부와 공화당이 주도하는 의회가 이루어낸 새로운 정책적 변화는 다음 의회를 통해 이루어지기 어려운 상황이다. 따라서 의료보험 폐지나 이민정책 개혁에 관한 법안 통과는 어려워질 것으로 예상된다. 그러나 정책적 변화를 완전히 배제할 수는 없다. 트럼프 대통령이 일방적으로 행정명령이나 다른 헌법상 조치를 통해 정책적 변화를 시도할 가능성이 있기 때문이다. 이러한 일방적인 움직임은 트럼프 행정부 초창기에 흔히 봤던 모습이다. 하지만 중간선거 이후 민주당은

이러한 모습을 지켜보지만은 않을 것이고 행정부와 하원의 마찰은 더욱 심해질 것으로 예상된다.

의회와 대통령의 갈등이 커질수록 대통령은 모든 정책 사안들에 관한 집중력이 떨어질 가능성이 있다. 이런 경우 많은 주요 정책 사안들이 관료들에게 위임될 수 있다. 하지만 뉴욕타임스(NYT)의 익명 기고문이나 밥 우드워드의 책에서 볼 수 있듯이 전통 관료들은 트럼프 대통령과 매우 다른 생각을 가지고 있다. 즉 기존 정책들은 트럼프 대통령이 의도한대로 이행되지 않을 가능성이 있고, 관료들과 대통령 사이의 관계 또한 문제가 될 수 있다. 트럼프 대통령은 이러한 약점을 보강하기 위해 내각 교체와 고위관료 임명으로 인사 관리를 시행하고 있다. 최근 내각 교체로 인해 트럼프 대통령의 돌발 행위를 견제하던 역할의 핵심 인물들이었던 렉스 틸러슨 국무부 장관, 제임스 매티스 국방부 장관과 존 켈리 비서실장 그리고 게리 콘 국가경제위원장이 모두 교체되었다. 또한 상당수의 고위 간부직이 채워지지 않고 있는 상황이고 모두 대행 인사들로 운영되고 있다.

3. 대외 정책에 대한 함의와 전망

트럼프 행정부는 하반기를 맞이하며 쉽지 않은 도전에 직면하게 될 것으로 예상된다. 상원에서는 공화당이 의석 수를 더욱 늘렸지만 진보성향 유권자들의 대대적인 참여로 민주당이 하원을 장악하며 미국 정치는 분점정부 시대를 맞이하게 되었다. 이러한 상황에서 민주당은 끊임없이 트럼프 행정부의 정치적인 합법성을 문제 삼을 것으로 예상되고 상하원의 마찰 가능성이 증가하여 새로운 법안이나 트럼프 행정부가 선호하는 정책 성과는 이루기 힘들어질 것으로 예상된다. 행정명령을 통해 일방적인 조치를 취할 수 있기에 일부 정책 사안들은 대통령이 직접 다룰 수 있겠지만 의회와 백악관의 갈등이 깊어지며 대부분의 정책 사안들은 정체 상태에 직면하게 될 것으로 예상된다.

대외 정책

이러한 상황이 미국에 주는 정책적 함의는 두 가지로 보인다. 하나는 기존 외교·안보 정책기조가 내부 상황에 따라 유지되거나 바뀌는 현상이다. 지금 미국이 유지하고 있는 외교안보 정책은 트럼프 대통령과 미국의 관료들 그리고 의회와 싱크탱크가 함께 움직이고 있다. 이 중 가장 예측 불가능한 변수는 트럼프 대통령으로 만약 의회의 견제로 인해 외교·안보 이슈에 대한 대통령의 집중력이 떨어진다면 다른 배역들의 역할이 더욱 커질 것이다. 하지만 미국의 대외정책은 대내적 상황 외에도 국

제한경과 다른 국가들의 역할에 따라 바뀔 수 있다. 즉, 국제 정세가 어떻게 변하는지에 따라 이에 대한 트럼프 행정부의 반응 또한 다를 수 있다. 특히 국제 사회가 갑작스러운 위기에 직면하게 된다면 내부 정치 상황과 상관없이 미국은 빠르고 극단적인 선택과 대응을 할 가능성이 높다. 그리고 이러한 도전은 내부 정치에도 영향을 줄 수 있다. 예를 들어 미국이 2001년 9.11 테러 사태와 다름없이 무력분쟁에 휘말리게 된다면 미국에서는 안보결집효과(Rally around the flag effect)가 나타날 것이며 트럼프 대통령에 대한 지지 또한 증가할 것으로 예상된다.

북한

트럼프 행정부는 지난 1년간 2017년과는 다른 모습을 보여 왔던 북한에 맞서 핵문제를 외교적인 방법으로 해결하려는 노력에 힘을 기울여 왔다. 실무 차원에서 새로운 변화는 없었지만 2018년 6월 싱가포르 정상회담과 2019년 2월 하노이 정상회담을 이어 여러 실무회의가 있었고 북한과 대화가 한때 단절되기도 했으나 외교적인 관여로 이 문제를 접근하려는 자세는 바뀌지 않았다. 미국의 공식 입장은 관료들을 통해 여러 차례 거론되었으나 최근 스티브 비건 미국 국무부 대북특별대표는 지난 3월 카네기국제평화기금 좌담회에서 “미 행정부는 단계적 비핵화를 염두에 둔 적이 없다”며 “미국과 북한 사이에는 견해차이가 남아있으며 북한은 핵무기를 완전히 제거한다는 것을 반드시 보여줘야 한다”고 밝혔다. 또한 안드레아 톰슨 미 국무부 군축/국제안보 차관은 “도널드 트럼프 미국 대통령과 김정은 북한 국무위원장의 정상회담이 또 있을 것”이라며 “트럼프 대통령과 [폼페이오] 국무장관은 대화의 문을 열어놓고 있다는 점”을 매우 분명히 밝혔다. 아직 정해진 날짜는 없지만 우리 팀은 이를 위해 꾸준히 작업 중이다”고 말했다. 특히 지난 하노이 정상회담이 결렬된 이후 미국의 입장은 크게 바뀌지 않을 것으로 보인다. 북한이 제재에 대한 조급함을 보이는 한 시간 싸움에서는 미국이 한수 위라고 생각하고 있기 때문이다. 이러한 논리에 의하면 시간이 흐를수록 북한은 제재의 압력에 굴복할 수 밖에 없다는 것이 결론이다. 또한 트럼프 행정부의 입장에서는 북한이 실험이나 수위 높은 도발을 하지 않는 한 북핵문제는 어느 정도 봉쇄된 상황이라고 생각하고 있고, 다른 외교안보 사안이 더욱 시급하기 때문에 이 문제가 확산되지 않는 한 시간을 두고 침착하게 접근할 가능성이 높다.

의회와 싱크탱크들은 북한의 비핵화 가능성에 대해 매우 회의적인 입장을 유지하고 있지만 협박이나 군사적 조치보다는 관여와 대화를 통한 해결을 선호하고 있다. 또한 역사를 되돌아보면 북한 문제에 대한 의회의 입장은 초당파적이다. 부분적으로 트럼프 대통령을 지지하는 소수 공화당 의원들

은 트럼프 대통령의 대북정책에 대해 긍정적이지만 중도 성향의 공화당 의원들과 민주당 의원들은 트럼프 대통령의 대북정책에 대해 조심스러운 입장을 유지하고 있다. 예를 들어 지난 6월 싱가포르 정상회담을 앞서 공화당 의원들은 트럼프 대통령에게 북한과의 합의는 조약을 통해 의회의 승인절차를 밟아야 한다고 강조했고,¹³ 민주당 상원의원들은 6월 4일 트럼프 대통령에게 편지를 보내 북한과 관련된 다섯 가지 조건을 충족시키지 못하면 제재 완화는 불가능하다는 입장을 공식화하였다.¹⁴ 상원은 북미정상회담 이후 대북 정책 감독법(North Korea Policy Oversight Act of 2018)을 발의하여 백악관과 행정부가 북한과의 외교적 협상 과정을 담은 보고서를 의회에 제출하도록 요구하고 있다.¹⁵ 이 외에도 트럼프 대통령이 북한과 나쁜 협상을 추진할 가능성에 대비해 북한에 대한 제재를 강화할 수 있는 법안을 준비 중이다. 이 중 대표적으로 팻 투미 상원의원과 크리스 밴 홀렌 상원의원이 발의한 “오토 워ம்ப이어 대북 은행업무 제한 법안”(Otto Warmbier Bank Restrictions Involving North Korea (BRINK) Act)과 코리 가드너 상원위원과 에드 마키 상원의원이 함께 추진한 “효과적인 외교

¹³ Elana Schor & Burgess Everett, “Republicans demand vote on any North Korea deal,” *Politico*, June 12, 2018. <<https://www.politico.com/story/2018/06/12/trump-kim-meeting-republicans-vote-north-korea-640330>>

¹⁴ 민주당 상원위원인 밥 메넨데스, 찰스 슈머, 리처드 더빈, 마크 워너, 다이엔 파인스타인, 패트릭 리히, 그리고 셰러드 브라운은 트럼프 대통령에게 보내는 편지에 민주당 상원의회의 지지를 얻기 위해 트럼프 대통령은 다섯 가지 조건은 충족해야 한다며 1) 핵무기와 모든 대량 살상무기의 해체; 2) 군사적 목적으로 우라늄과 플루토늄의 생산과 농축을 끝내고 북한의 핵무기 인프라를 (예: 시험장, 연구 및 개발 시설 포함) 영구적으로 철거; 3) 북한의 모든 탄도 미사일 시험을 중단하고 미사일 프로그램 철거; 4) 북한의 미사일과 핵 시설 그리고 대량살상 무기에 대한 검증 체제를 준수; 5) 위와 관련된 조치는 영구적이어야 한다는 내용이 거론되었다. <<https://www.democrats.senate.gov/newsroom/press-releases/in-new-letter-to-president-trump-top-senate-democrats-outline-conditions-for-any-deal-with-north-korea--dems-say-sanctions-relief-should-be-contingent-on-complete-denuclearization-destruction-of-test-sites-end-of-ballistic-missile-tests-and-more>>. 이 외에도 2019년 2월 24일 위와 같은 의원들은 하노이 정상회담을 앞서 트럼프 대통령에게 검증 가능한 비핵화 조치를 촉진하는 내용이 담긴 편지를 보냈다. <<https://www.politico.com/f/?id=00000169-2138-d847-abe9-b3f8203c0000>>

¹⁵ S. 3142. 115th Congress 2nd Session. June 26, 2018.

촉진을 위한 영향력 법안”(Leverage to Enhance Effective Diplomacy (LEED) Act)이 있다. BRINK 법안은 북한과 거래하는 제3국 금융기관에 대한 3자 제재를 의무화하고 있다. 대북제재를 이행하지 않는 금융기관에게 최소 100만달러 또는 최대 20년의 실형을 내릴 수 있도록 한다.¹⁶ LEED 법안은 북한과의 모든 사업거래를 금지하며 이를 어기는 개인·기업·기관에 대해 제재와 자산 동결을 시행하도록 요구하고 있다.¹⁷ 미국이 북한과 대화를 추진하며 북한이 과도한 도발을 하지 않는 한 위와 관련된 법안들은 표결 절차를 밟지 않을 것으로 예상되나 대북정책 접근 방법에 있어 상황이 바뀐다면 의회에서도 여러 움직임이 있을 것으로 예상된다.

워싱턴의 싱크탱크들도 트럼프 행정부의 외교적 접근방법에 대해 매우 부정적인 입장을 유지해 왔다. 최근 들어 미국의 싱크탱크와 NGO들은 북한 인권문제나 한반도의 안보 상황에 대해 매우 비판적이다.¹⁸ 이러한 논평이 미국의 여론을 어떻게 움직일 지는 두고 봐야 하는 상황이지만 만약 여론이 바뀐다면 재선을 앞둔 트럼프 대통령은 이러한 변화를 무시할 수 없을 것이다.

마지막으로 북한의 행보도 중요한 변수이다. 만약 북한이 트럼프 행정부의 기존 접근방식과 관여 정책에 변화를 주기 위해 과도한 도발을 시도한다면 트럼프 행정부의 접근 방식도 급변할 가능성이 있다. 현재 트럼프 행정부의 내각은 지난 국방부 장관(제임스 매티스)과 비서실장(존 켈리) 보다 더욱 강경한 정책을 선호하는 충성 매파들로 교체되었다. 미국이 군사적 조치를 고려하는 상황에 도달하게 된다면 트럼프 행정부는 더욱 극단적인 방법으로 북한의 도발에 대응할 가능성이 높아졌다.

한미동맹

한미동맹 관계에 있어 3가지 주요 사안이 과제로 남아있다. 하나는 올해 초에 타결된 10차 방위비

¹⁶ S. 1591. 115th Congress 1st Session. July 29, 2017.

¹⁷ S. 1901. 115th Congress 1st Session. October 2, 2017.

¹⁸ Joseph Bermudez, Victor Cha and Lisa Collins, “Undeclared North Korea: The Sakkanmol Missile Operating Base,” Beyond Parallel, CSIS, <<https://beyondparallel.csis.org/undeclared-north-korea-sakkanmol-missile-operating-base/>>; Greg Scarlatoiu, “How Seoul Tacitly Endorses Pyongyang’s Brutality,” *The Wall Street Journal*, October 1, 2018. <<https://www.wsj.com/articles/how-seoul-tacitly-endorses-pyongyangs-brutality-1538433356>>

분담금 협정이다. 공교롭게도 10차 방위비 분담금 협정은 유효기간이 1년이다. 따라서 한미는 올해 하반기에 새로운 협상을 추진해야만 한다. 미 국무성에 따르면 올해 시작할 새로운 방위비 분담금 협정은 새로운 가이드라인을 인용할 것이라고 하는데 이와 관련하여 미국이 해외 미군 주둔비용 100%와 여기에 50~75%의 프리미엄을 요구할 가능성이 있다고 미국 언론에서 보도가 나오고 있는 상황이다. 한국의 입장은 어디까지나 지난 방위비 분담금 협상에서 한국이 기여하고 있는 수준이 적합하다는 것이지만 10차 방위비 분담금은 9차 협정에 비해 8.2% 인상되어 1조 389억을 넘긴 상황이다. 따라서 올해 진행될 방위비 분담금 협상은 작년과 동일하게 어려울 것으로 예상되고 한국은 나름대로 국가 이익에 기준을 둔 대책을 마련해야만 한다.

[표 8] 10차 방위비 분담금 협상: 미국과 한국의 입장

미국 측이 요구하는 방위비 분담금 (단위: 원)	
1안	1,801,700,000,000 (160억 달러)
2안	1,355,400,000,000 (120억 달러)
3안	1,130,000,000,000 (100억 달러)
한국 측이 주장하는 방위비 분담금	
A안	960,200,000,000 ¹⁹
B안	999,900,000,000
미국- 한국 차액	
1안- A안	841,500,000,000
2안- A안	395,200,000,000
3안- A안	169,800,000,000

¹⁹ 9 차 SMA 한국 부담비용.

1안- B안	801,800,000,000
2안- B안	355,500,000,000
3안- B안	130,100,000,000
국방비 (2018년 기준)	43,158,100,000,000
한미 측 차액이 전체 국방비에서 차지하는 비중 (단위: %)	
1안- A안	1.9498
2안- A안	0.9157
3안- A안	0.3934
1안- B안	1.8578
2안- B안	0.8237
3안- B안	0.3014

한국은 사전 협정을 기준으로 하는 접근 방식보다 객관적인 국가이익 차원에서 주한미군의 절대적 가치를 기준으로 한 협상 전략이 필요하다. 만약 방위비 분담금 협상에서 양국이 합의를 이루지 못한다면 최악의 결과는 주한미군 감축이나 완전한 철수이다. 트럼프 대통령이 이러한 기조를 지난 대선 공약으로 내세운 만큼 주한미군의 완전한 철수를 배제할 수 없는 상황이다. 즉 한국으로서는 최악의 경우를 대비해 주한미군의 방위력을 대체하기 위해 한국이 국방비 상한을 어느 정도 받아들일지 고민할 필요가 있다.

[표 9] 주한미군의 가치

주한미군 대체 시 장비 대체 비용 (단위: 원) ²⁰	
국감자료 (1)	36,000,000,000,000
통일연구원 (2)	35,000,000,000,000
한국국방연구원 (3)	24,000,000,000,000
전경련 (4)	23,000,000,000,000
주한미군을 한국군으로 대체 시 비용 (순수 인원) (a)	1,336,400,000,000
전력을 고려한 주한미군의 가치(인원+전력) (b)	2,738,000,000,000
총	
1+a	37,336,400,000,000
2+a	36,336,400,000,000
3+a	25,336,400,000,000
4+a	24,336,400,000,000
1+b	38,738,000,000,000
2+b	37,738,000,000,000
3+b	26,738,000,000,000
4+b	25,738,000,000,000

²⁰ 주한미군 대체 경우 비용은 장비+인원 (a) 또는 장비+인원+전력 (b)로 계산, 전시 미군 증원전력은 불포함

2018년 국방예산	43,158,100,000,000
주한미군 대체 비용이 국방예산에서 차지하는 비중 (%)	
1+a	86.51075928
2+a	84.19369713
3+a	58.70601347
4+a	56.38895132
1+b	89.75835359
2+b	87.44129144
3+b	61.95360778
4+b	59.63654563

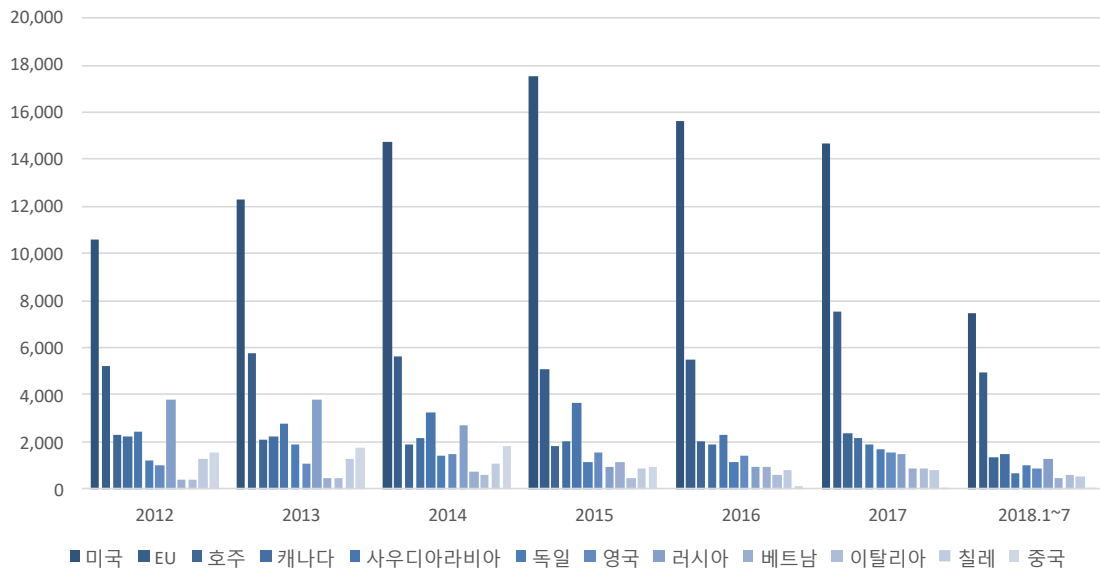
a로 계산했을 경우 주한미군 대체 비용이 전체 국방 예산에서 차지하는 비중	
Min	56.38%
Max	86.51%
b로 계산했을 경우 주한미군 대체 비용이 전체 국방 예산에서 차지하는 비중	
Min	59.60%
Max	89.80%

국감자료와 통일연구원, 한국국방연구원과 전경련이 각각 평가한 보고 내용에 의하면 주한미군을 대체하기 위해 한국은 2018년 국방예산(42.158조원)을 기준으로 최하 56.38%(67.49조원)에서 최대

89.8%(81.914조원) 인상을 고려해야 한다.²¹ 지금 미국이 요구하고 있는 총 방위비 분담금 협상의 150~175% 인상 액수인 3.116조~4.861조원보다 약 20~36조원이 낮은 편이다. 물론 국민 여론은 방위비 분담금 1조원을 넘기는 것에 대해서도 부정적이었지만 현 정부는 지난 방위비 분담금 협상에서 1조원을 넘긴 액수로 합의를 보았다. 즉 내부적으로 현 정부가 방위비 분담금 인상을 어떻게 설득할지는 국내 정치적인 문제이고 한국 정부로서는 주한미군의 감축이나 철수를 감안하고 나름대로의 전략을 준비하는게 적합할 것이다. 만약 방위비분담금 인상에 동의하지 못하겠다면 한국 정부로서는 주한미군 철수를 대체할 수 있을만한 조건을 충족시키기 위해 어떠한 노력이 필요할지 모색할 필요가 있다. 만약 이러한 준비가 미약하다면 미국이 요구하는 방위비 분담금 인상을 어느 정도 받아드릴 준비가 되어 있는지 고민해야 한다.

²¹ 권헌철, “주한미군의 가치 추정: 경제에 미치는 영향과 대체 비용 추정”, 국방연구(안보문제연구소) 54, no.2 (2011): 23-45; 각 기관에서 추정한 주한미군 대체시 장비 대체비용은 2011 년 기준으로 하며, 실제 사용 자료는 그 이전임 e.g. 국감자료 (2008), 통일연구원 (2003), 한국국방연구원 (2003) 2018 년 기준으로 비용 평가 시 대체 비용은 위의 표보다 높을 것으로 예상. 주한미군 대체시 비용은 장비+인원 (a) 또는 장비+인원+전력 (b)로 계산, 전시 미군 증원전력은 불포함

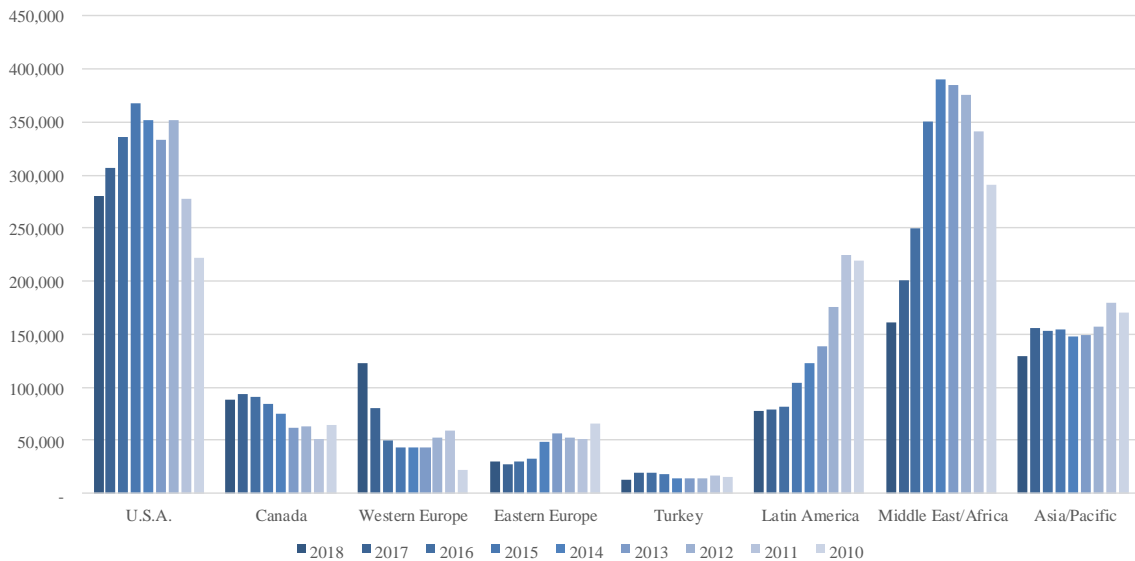
[그림 5] 국가별 한국 자동차 수출액 추이 (단위: 백만달러)



다음 사안은 통상과 관련된 문제이다. 한미 FTA 개정안은 타결되었으나 트럼프 행정부가 국가안보를 이유 삼아 관세 인상을 하나의 협상/협박 카드로 사용하고 있다. 이 중 가장 시급한 사안은 무역 확장법 232조와 관련된 자동차 관세인데 아직까지 트럼프 대통령은 이 이슈에 대한 결정을 미루고 있는 상황이다. 결국엔 미중 무역협상 전개에 따라 트럼프 행정부의 결정이 바뀔 것으로 예상되는데 자동차 관세는 한국뿐 아니라 유럽과 일본에게는 더욱 중요한 문제이다. 특히 미국이 추진하고 있는 유럽과 일본과의 FTA에 중요한 협상 변수로 떠오른다.

한국의 입장에서 생각해 보면 자동차 산업이 한국 경제에 중대한 부분을 차지하고 있기 때문에 이 사안은 매우 중요하다. 한국의 대미 자동차 수출량을 달러액수로 계산했을 때 총 자동차 수출의 40%로 추정된다. 이 중 가장 큰 비율을 차지하고 있는 현대자동차의 2018년 대미 자동차 수출을 차량대수로 계산해보면 전 수출량의 약 30% 정도이다. 그리고 전 세계적으로 현대자동차의 미국 수출량을 모든 국가들과 비교해 보았을 때 가장 큰 비율을 차지하고 있다. 현대자동차의 2018년도 총 수익은 USD\$870억으로 한국 GDP(USD\$1.5조)의 5.8%를 차지하고 있다. 그만큼 중요한 사안이지만 한국으로서 미국의 결정을 기다릴 수밖에 없는 상황이다. 정책에 영향을 준다면 한가지 방법은 트럼프 행정부와 통 큰 거래를 추진하는 방법도 있다. 예를 들어 방위비 분담금 협정과 자동차 관세 예외를 맞바꾸는 거래를 추진한다거나 미국의 다른 요구사항을 추진하는 것이다.

[그림 6] 지역별 현대 자동차 수출 현황, 2010~2018년 (단위: 차량대수)



마지막으로 미국은 한미동맹의 미래 지향성을 향상시키는 동시에 미국이 주도하고 있는 인도-태평양 전략에 대한 한국의 적극적인 참여를 기대하고 있다. 한국의 대응은 미국의 장기적 외교안보 정책 기조와 전략에 대한 이해로부터 시작되어야 한다. 물론 트럼프 행정부가 주도하는 미국의 외교안보 정책은 목표나 전략이 없다고 말해도 과언이 아니다. 때에 따라 트럼프 대통령의 트윗이나 돌발 발언 또는 행동으로 인해 정책이 바뀐 경우가 수도 없이 많기 때문이다.²² 하지만 국가의 외교안보 정책은 장기적인 흐름과 보다 넓은 국제질서의 틀 안에서 구성되기 때문에 어느 한 대통령 임기 내에 바뀌는 경우는 드물다. 즉 트럼프라는 요소가 작용하여도 미국의 외교안보 동향은 국제질서의 구조

²² Doyle Mcmanus, "This is what foreign policy looks like when you have no strategy," *Los Angeles Times*, May 15, 2019. <<https://www.latimes.com/politics/la-na-pol-trump-foreign-policy-20190515-story.html>>; John Hannah, "Trump's Foreign Policy is a Work in Progress," *Foreign Policy*, February 14, 2019. <<https://foreignpolicy.com/2019/02/14/trumps-foreign-policy-is-a-work-in-progress/>>; James Jay Carafano, "Trump has a Foreign Policy Strategy," *The National Interest*, April 20, 2017. <<https://nationalinterest.org/feature/trump-has-foreign-policy-strategy-20284>>; Thomas Wright, "Trump's Foreign Policy is No Longer Unpredictable," *Foreign Affairs*, January 18, 2019. <<https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2019-01-18/trumps-foreign-policy-no-longer-unpredictable>>

와 행정부의 제도적인 조치의 영향을 받기 때문에 한국의 장기적인 외교안보 전략 기획에 있어 이러한 요소들을 무시할 수 없다.

미국 외교안보정책의 장기 기획과 동향은 지난 2018년에 출간한 국방전략보고서(National Defense Strategy)²³와 2017년에 발간한 국가안보전략보고서(National Security Strategy)²⁴에 거론되었다. 이 보고서들의 내용을 살펴보면 미국은 국가안보위협을 크게 3가지로 나누어 생각하고 있다. 하나는 미국의 주도권에 저항하고 있는 현상변경세력(revisionist power)들이다. 중국과 러시아가 대표적인 위협 국가들로 지명되어 있다. 미국은 중국과 러시아와의 장기 전략적 경쟁을 최우선 과제로 생각하고 있으며 이와 관련된 지속적인 투자를 기획중인 것으로 밝혔다. 둘째는 국제적 불안을 증진시키는 적대적 정권들(rogue regimes)인데 이란과 북한이 대표적이며 이러한 국가들을 대상으로 억제력을 강화해야 한다는 입장이 확고하다. 마지막으로 테러조직들을 대상으로 물리적인 조치를 추구하고 있다. 전 국방부장관 제임스 매티스는 이러한 위협들을 대상으로 미국은 “경쟁하고 억제하며 승리할 것(competes, deters, and wins)”이라고 주장하였다. 또한 이러한 목표를 달성하기 위해 미국은 더욱 치명적이고 탄력 있으며 빠르게 혁신하는 국방전력을 추구하기 위해 노력할 기획을 구축 중이며 자유롭고 개방된 국제 질서를 지키기 위해 견고한 동맹과 파트너 국가들과의 관계를 유지할 것을 선언하였다.

보다 넓은 시점에서 검토하였을 때 이러한 정책 기조는 지난 2001년 이후 최대 안보위협을 테러로 지명하였던 미국의 안보전략과는 달리 2018년을 전환점으로 신냉전시대의 개막을 선포한 것이나 마찬가지이다. 그리고 현상변경세력과 적대적 정권들의 안보위협에 대응하여 아시아태평양 지역에서는 자유롭고 개방된 인도-태평양전략을 안보 구축 네트워크의 기반으로 삼고 있다. 미국은 동맹국인 한국의 적극적인 참여를 기대하고 있지만 한중 관계의 민감성 또한 인정하고 있어 당분간은 지역 주변 국가들인 일본, 호주, 뉴질랜드 그리고 인도와 함께 다양한 외교안보 협력을 강화하고 있는 모습이다. 또한 한국은 중국의 눈치를 보가며 미국이 주도하고 있는 인도-태평양 전략에 대해 모호

²³ The United States Department of Defense, “Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America: Sharpening the American Military’s Competitive Edge.”

²⁴ The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017.

한 입장을 유지하고 있는 상황이다.

그다지 낮은 모습은 아니다. 오바마 행정부 시절 미국이 TPP를 주도하며 한국의 적극적인 참여를 기대하던 때가 있었다. 결국엔 한국이 미중 사이에서 전략적 모호성을 유지하다가 TPP 참여에 대한 의지를 2015년에 뒤늦게 발표하며 기존 협상국가로 참여할 권한을 놓치고 말았던 사례가 있다. 이러한 상황이 재현되지 않을까 걱정스럽지만 현 정부가 인정해야 할 것은 오바마 행정부의 아시아 재균형 정책과 트럼프 행정부가 추진하고 있는 자유롭고 개방된 인도-태평양 전략으로 인해 미중 관계는 대립 모드로 들어섰고 한국은 선택의 기로에 서 있는 상황이다. 지난 박근혜 정부와 다름없이 전략적 모호성을 유지할 것인지 아니면 미국과 유지하고 있는 동맹관계를 강화할 것인지 정해야 한다. 물론 또 하나의 선택은 부상하고 있는 중국과의 관계를 더욱 강화하는 것이다. 어떠한 선택을 하든 현 정부는 국가이익에 기반한 한국의 전략이 무엇인지에 대해 고민해야 할 필요가 있고 이러한 선택에 따라 한미동맹의 미래와 운명도 바뀔 가능성이 있다.

중국

미국의 장기적인 외교안보 전략을 살펴보았을 때 미중 관계는 대립 구도를 유지할 것으로 예상된다. 미국은 2018년 이후 군사적인 조치(예: 남중국해 항행 및 상공 비행 자유 작전)와 일방적인 관세 인상으로 중국을 압박하기 시작하였다. 특히 중국을 놀라게 한 사건은 2018년 7월 미국이 340억 달러 규모의 중국 수입품 818종에 관해 25% 관세를 부과하였을 때이다. 중국은 2018년 8월 미국산 농산물, 자동차 그리고 수산물 등에 대해 160억 달러 규모의 보복 관세를 부과했다. 지난 1년간 두 국가는 보복 관세 외에도 각가지 규제를 통해 상대 기업을 압박하였고 이로 인해 미중 관계는 대립 구도를 잡아가기 시작했다.²⁵ 최근 미중 무역 협상 타결이 예고되었지만 결국엔 양국이 합의 도출에 실패하면서 미국이 2,000억 달러어치 중국산 수입품에 관세 인상을 단행하였고 중국도 최고 25% 관세 인상으로 맞대응하며 무역 전쟁에 불이 붙었다.

중국에 관한 의회의 입장은 초당파적이다. 무역전쟁으로 피해를 보고 있는 몇몇 지역 소속 의원들을 제외하고 민주당과 공화당 의원들 대부분은 중국을 견제해야 한다고 생각하고 있다. 보수나 진보 성향 싱크탱크들이나 언론도 이러한 내러티브에 힘을 실어 주고 있다.²⁶ 한가지 확실한 것은 트럼프 대

²⁵ Id. at 4, p.18

²⁶ Id. at 6, p.18

통령에게 미중 무역관계는 선거공약의 핵심적인 이슈였고 정치전문가들은 중국에 관한 이슈들은 다음 선거에서도 거론될 것으로 예상하고 있다. 따라서 워싱턴의 전체적인 분위기와 트럼프 행정부의 대중정책은 변화가 없을 것으로 보인다. 물론 특별한 사안이나 중국 정부의 반응에 따라 임시적이거나 부분적으로 미중 간의 협력도 가능하다. 하지만 미국과 중국의 충돌은 피하기 어려운 상황이다. 두 국가는 아태지역질서에 대한 두 가지 상반된 비전을 제시하고 있기 때문이다. 중국에게 시진핑의 “중국몽”과 일대일로가 있다면 미국은 “자유롭고 열린 인도-태평양”을 강조하고 있다.²⁷ 이러한 현실은 냉전 이후 지역 국가들에게 새로운 선택을 제시한다.

한국으로서는 좋지 않은 상황이다. 지난 2018년 한국의 중국 수출 비중은 26.8%로 대만 다음으로 높았고 미국에 대한 수출 또한 12.1%에 이른다.²⁸ 업종별로 반도체를 비롯해 전자부품과 철강 그리고 화학제품 등 중간재와 자본재 수출이 타격을 받을 것으로 보인다. 그러나 무역과 관련된 문제에 있어 한국 정부가 할 수 있는 일은 제한적이다. 국내기업들과 정보를 공유하고 협력하여 미국 정부에게 한국의 입장을 전달하고 의회를 중심으로 하는 공공외교를 추진하는 방법을 활용할 수도 있다. 무역정책에 있어 행정부의 역할이 핵심적이지만 의회도 이 문제에 있어 영향력이 있다. 이러한 사안에 대해 한국정부가 단독적으로만 움직일 것이 아니라 다른 국가들과 협력하여 의회를 움직이려는 노력 또한 의미 있어 보인다. 마지막으로 기존 자유무역협정을 유지하는 것이 아니라 다른 국가들과 더욱 많은 무역협상을 추진하는 방안도 있고 기존 무역협정을 향상시키는 방법도 추진해볼만하다.

안보 사안에 있어 한국은 어디까지나 미국과 동맹조약을 유지하고 있는 상황이다. 물론 트럼프 행정부로 인해 동맹관계에 쉽게 풀리지 않는 여러 사안들이 있다. 하지만 지난 60년 동안 수많은 내부 정치적 환경의 변화가 있었는데도 불구하고 한미 동맹관계는 끊기지 않고 유지되어 왔다. 즉 한미 동맹관계에 있어 단기적인 도전보다 장기적인 가치를 객관적인 입장에서 평가할 필요가 있고 이러한 장기적 평가를 통해 단기적인 조치를 고민하고 중국과의 관계도 장기적인 기획을 통해 추진하는 것이 바람직하다.

²⁷ Id. at 7, p.19

²⁸ “한국, 미중 무역전쟁에 올 수출 1 조 줄어들 것,” 중앙일보, 2019 년 5 월 13 일.
<<https://news.joins.com/article/23465338>>.

러시아

트럼프 대통령은 시진핑 주석처럼 푸틴 대통령과의 관계를 좋게 평가한다. 하지만 양국 사이에 행보를 살펴보면 미래 관계는 미중 관계와 다름없이 대립 모드로 들어간 것을 확인 할 수 있다. 러시아가 2016년 미 대선에 관여하였다는 의혹, 우크라이나와 시리아에서의 군사적 관여 등 미국과 북대서양 조약기구(NATO)의 영향력을 쇠퇴하려는 노력에 앞장서왔다. 트럼프 행정부는 이러한 러시아의 움직임과 시리아의 화학무기 사용에 대응하여 지난 2017년 4월 순항미사일인 토마호크 미사일을 사용하여 공습을 펼쳤다. 그리고 지난 2017년 7월 트럼프 대통령은 폴란드 바르샤바를 방문하는 동안 언급한 연설에서 “러시아가 우크라이나와 다른 지역에서 불안정을 야기하는 행위를 멈추고 시리아와 이란을 포함한 적대적 정권에 대한 지원을 중단할 것을 촉구”하였다. 미래 관계가 최악의 경우에도 달한 것은 2018년 2월 7일이었다. 미국군이 동부 시리아 지역에 시행한 공습과 포격으로 인해 약 100명 정도의 사상자들이 발생한 것으로 추정되는데 러시아 국적 용병들이 다수였다는 사실이 뒤늦게 확인되었다. 또한 미국은 지난 2019년 2월 중거리 핵전력 조약(Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty)의 이행을 중단하고 러시아의 조약 미준수시 6개월 뒤 탈퇴하겠다는 입장을 러시아에게 통보하였고 러시아는 이에 맞서 3월에 탈퇴 선언을 하였다. 이렇게 INF는 오는 8월 이후 무효화 되며 미래의 중거리 핵무기 개발과 배치가 활성화될 것으로 예상된다. 이러한 와중에 마이크 폼페이오 국무장관과 세르게이 라브로프 러시아 외교장관은 지난 5월 14일 회담을 갖고 오는 2021년에 기한이 만료되는 신전략무기감축조약(New START)의 기한 연장을 위한 협의를 진행하기로 합의하였다. 폼페이오 국무장관에 의하면 미국은 “조약의 연장뿐만 아니라 보다 광범위한 군비 관리에 대해 협의를 진행시키기”를 원한다는 입장을 밝혔다. 따라서 미래 관계는 국제안보 현안만이 아니라 장기적으로 미래의 국제안보 환경에도 영향을 줄 수 있는 중대한 사안들이 엮여 있고 이러한 문제들이 어떻게 전개되는지에 따라 미래 경쟁이 동북아지역에도 어떠한 영향을 줄지 두고봐야 하는 상황이다. 만약 미래 경쟁이 군비경쟁으로 확대된다면 중국 또한 국방지출을 늘릴 것이고 북한의 위협이 증가하고 있는 가운데 한국과 일본도 나름대로 국방지출을 어떠한 방식으로 늘릴지 고민해야 할 것이다. 따라서 미래 경쟁이 더욱 강화되며 미중 관계에 긍정적인 변화가 없다면 한국은 북한 외에도 이러한 강국들의 경쟁 사이에서 한미동맹과 한중 그리고 한러 관계를 바라보아야 할 것이다.

미-유럽 관계

예상대로 지난 2년간 미국과 유럽의 범대서양 관계는 새로운 현실에 직면하였다. 트럼프 대통령은

유럽과 새로운 무역관계를 모색하고 있으며 나토(NATO)국가들의 최소 국방지출을 현 GDP 대비 2.0%에서 4.0%로 높일 것을 요구하고 있다. 이러한 요구에 따라 유럽위원회의 장 클로드 융커(Jean-Claude Juncker) 집행위원장은 지난 7월 25일 백악관에서 트럼프 대통령을 만나 미국이 철강과 알루미늄 그리고 자동차 관세를 부과시키지 않는 대신 유럽이 미국의 LNG와 미국산 대두 수입을 늘리고 미-유럽 무역협상을 적극 추진할 것을 약속하였다. 하지만 이러한 합의를 무시하고 미국은 유럽을 압박하고 있으며 유럽은 새로운 보복 관세를 부분적으로 적용하였거나 준비 중이다. 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO)의 29개 회원국가들 중 8개 국가의 국방지출이 2018년까지 2% 이상일 것을 공포하였으며 이와 관련하여 일부 회원국들 사이에서는 미국을 대신할 수 있는 자체적인 유럽군을 창설하자는 말이 나오고 있다. 이러한 변화가 구체적으로 언제 어떻게 진행될지는 두고 봐야 하겠지만 한 가지 확실한 건 미-유럽의 범대서양 관계가 쇠퇴하기 시작했다는 것이고 향후 2년 동안 같은 궤도를 따라 갈 것으로 예상된다.

미일 관계

미일 관계는 미-유럽 관계와 다를 것 없이 어려운 상황에 맞서게 되었다. 신조 아베 수상과 트럼프 대통령의 개인적인 관계는 좋아 보이지만 일본은 미국의 철강 관세 면제를 받지 못했고 무역확정법 232조와 관련된 자동차 관세 인상에 대해 특별한 대우를 받지 않을 것으로 보인다. 방위비분담금 협상에 있어 미국은 한국과 협상을 맞춘 뒤 2020년에 돌아올 미일 방위비분담협상에서 일본에게도 같은 조건을 내세울 가능성이 높아 일본은 한미 방위비분담금 협상을 관심 있게 지켜보고 있다.

이러한 현실 속에서 일본은 다차원적인 외교를 활용하여 새로운 돌파구를 모색 중이다. 외교적인 면에서 이러한 일본의 외교안보 정책 기조 방향은 향후에도 크게 바뀌지 않을 것으로 예상된다.

트럼프 행정부의 하반기는 내부 정치적인 요인으로 인해 정치적 위기에 직면하게 될 것이고 커다란 정책적 변화는 없을 것으로 예상된다. 그러나 대외정책은 다르다. 헌법상으로 외교정책의 주도적 권한은 행정부가 보유하고 있으며 2020년 대선을 앞둔 트럼프 대통령은 남은 임기 동안 대외 성과를 기대할 가능성이 높다. 중국과 러시아를 대상으로 각각 새로운 무역 협상과 안보 합의를 추진하려는 움직임이 보인다. 이란과 북한을 상대로 강한 압박과 관여를 이용해 새로운 핵 협상을 추진 중이다. 동맹국들로부터 더욱 많은 자원과 나은 무역 관계를 요구하고 있다. 주변 이웃국가들은 미국의 급격

한 변화에 맞추어 헤징전략을 활용하고 있다.

한국 역시 쉽지 않은 도전에 직면하게 되었다. 특히 북한과 동맹 문제는 어려운 과제로 남을 것이다. 한국은 미국과 북한 문제를 어떻게 풀어나갈 것인지 고민해야 한다. 남북협력을 북한의 비핵화 속도와 맞출 것인지 아니면 한미공조를 깨고 남북협력을 중심으로 미북 협상에 원동력을 일으킬지 선택의 기로에 선 한국은 북한이 과거에 이러한 협상을 어떻게 진행했는지 돌아보아야 한다. 한국은 미국과 맺은 조약이 있다는 점을 기억해야 하고 동맹 관리 차원에서는 미국의 행동이 예측 불가능한 만큼 다른 동맹국들이 선택한 전략을 활용하는 방법도 모색해볼 필요가 있다. 미국과의 관계를 유지하려는 노력에 힘을 기울이는 동시에 자유주의 국제질서에 기반을 한 다자무역체제와 인도-태평양 전략에 참여하는 방법도 생각해 볼 필요가 있다. 중국의 부상으로 인한 리스크와 중동에서 문제로 떠오르는 이란과 미국의 갈등도 고려해야 한다. 두 변수가 한국의 경제와 에너지 안보에 적지 않은 영향을 줄 수 있기 때문이다. 미래 관계도 새로운 문제로 떠오르고 있다. 만약 미래 관계가 군비 확장 경쟁으로 전개된다면 부상하고 있는 중국과 핵무기를 보유하고 있는 북한과 더불어 동북아 지역의 안보 환경은 역사적으로 가장 위험한 시기에 도달할 것으로 예상된다. 한국이 이러한 환경에서 어떻게 살아남을 것인지 고민해야 하고 기존에 유지하고 있는 관계들을 재점검할 필요가 있다. 마지막으로 한국은 다자체제에서 협력할 수 있는 국가들을 모색할 필요가 있다. 미국과의 관계에 어려움이 있는 국가들이 한국에게 새로운 기회를 마련해 줄 수 있다. 한국은 이러한 기회들과 위험요소들을 효율적으로 관리하여 국가이익을 향상시키는 방법을 고민해야 한다.

나가며: 한국의 전략적 선택

미국의 정책 기조 변화에 따른 국제환경의 변화로 인해 한국은 쉽지 않은 도전에 직면하게 되었다. 선택의 기로에 선 한국은 이러한 환경에서 국익에 기반한 외교안보 정책이 무엇인지 고민할 필요가 있다. 특히 트럼프 행정부 이후 미중, 미래 관계가 대립 구도로 접어들었고 한국에 대한 미국과 중국의 압박이 심해지고 있는 상황이다. 결국 한국도 전략적인 결단을 더 이상 미룰 수 없는 시점에 도달했다. 한국이 국가안보차원에서 할 수 있는 전략적인 선택은 크게 2가지이다. 첫째, 미국이 주도하고 있는 인도-태평양 전략에 참여하는 것과 둘째, 사드 배치 이후 악화된 중국과의 관계를 개선하여 미중 사이에서 균형 외교정책을 추진하는 것이다.

인도-태평양 전략에 있어 미국은 한국의 참여를 기대하고 있다. 만일 한국이 인도-태평양 구상에 참

여한다면 한미 동맹을 미래지향적인 관계로 변화를 추진할 수 있고 인도-태평양 전략에 참여하고 있는 일본, 호주, 뉴질랜드, 인도와 더불어 여러 아세안 국가들과의 협력을 강화할 수 있다는 점에서 한국의 국제적인 입지를 높일 수 있는 좋은 계기가 될 수 있다. 단, 이러한 선택은 한중 관계를 더욱 악화시킬 수 있다. 한국의 대중 수출 의존도는 24%이며, 중국으로 향하는 수출품의 80%가 중간재인 것을 고려했을 때 중국이 전면적으로 경제 보복을 시행할 경우 한국 경제는 상당한 타격을 입을 것으로 예상된다.

미중 간 헤징(hedging) 전략도 고려해 볼만하다. 안보적인 차원에서는 한미 동맹을 강화하는 동시에 중국과는 전략적 동반자 관계로서 경제적인 협력을 모색하는 방안이다. 공고한 한미 동맹을 바탕으로 한국의 전략적인 입지를 확보하고, 중국과의 관계를 개선하되, 중국에 편승하지 않아야 한다. 이 전략은 박근혜 정부 당시 한미동맹과 중국과의 경제적인 협력을 동시에 추구한 4강외교와도 유사하지만, 박근혜 정부의 4강외교는 당시 중국과의 관계에 치우쳐 미국의 변화와 흐름을 읽어내지 못했다는 비판을 받았었다. 헤징 전략은 미중 관계의 변화에 대비할 수 있다는 장점이 있지만 전략적인 모호성으로 비쳐질 수 있고, 미중 간 균형을 유지하려다 오히려 한국만 외교적으로 고립되는 상황을 초래할 수 있다. 또한 사드(THAAD) 배치 문제에 대한 중국의 반응에서도 보았듯이, 중국에 대한 의존도가 높아질수록 한국 경제에 주는 여러 위험 요소와 리스크도 커질 가능성이 있다. 따라서 미중 헤징 전략을 선택할 경우 중국 리스크에 대한 사전 안전 조치를 마련해야한다. 그러나 한국에 대한 중국의 관여가 높지 않을 경우 한국에게는 헤징 전략에 대한 선택의 여지가 없음 또한 유의해야한다.

한미와 한중 관계 외에도 유럽, 동남아시아, 중동 등 다양한 협력 파트너 확보를 통한 외교의 다변화로 한국의 전략적인 선택지를 넓혀나갈 필요가 있다. 특히 미-유럽 관계가 도전에 직면하였지만 오히려 한국에게는 한-유럽 관계를 강화할 수 있는 좋은 기회가 될 수 있다. 유럽과는 가치와 규범을 중심으로 자유주의 국제질서를 유지하는데 협력하고, 북한 문제에 있어서도 유럽이 중재자 역할을 할 수 있기 때문에 다양한 분야에서의 협력이 가능하다. 동남아시아 국가들도 미중 간 패권전쟁으로 한국과 유사한 전략적인 고민을 하며 외교 다변화를 모색하고 있기 때문에, 한국에게 좋은 기회가 될 수 있다. 문재인 대통령의 신남방 정책을 기반으로 동남아 지역과도 통상 뿐만 아니라 안보 협력을 확대해나가는 방안도 생각해볼 필요가 있다. 그 외에 중동 국가들과도 변화하는 중동 정세에 맞춰 새로운 협력 분야를 모색해 볼 수 있다.

북한 문제는 향후에도 어려운 과제로 남을 것이며, 한국은 미국과 북한 문제를 어떻게 풀어나갈 것

인가에 대해 고민해야 한다. 현재 트럼프 행정부는 북한과 이란을 상대로 강한 압박과 관여를 추진하고 있지만, 2020년 이후 새로운 정부가 들어선다면 미국의 정책 기조도 변할 수 있는 가능성이 있다. 이러한 면에서 민주당 대선 후보들의 외교안보 정책 공약과 접근 방법이 무엇인지 파악하고 공공외교에 자원을 투자하는 방법도 고려해 볼 필요가 있다. 미국 내부 정치 상황의 유동성에 유념하며 한국의 선택을 풀어 나가야 하며, 항상 다양한 옵션과 가능성을 열어 두고 유연한 접근 방법을 유지할 필요가 있다.