



## 트럼프 정부와 한미 관계 전망

2016-18

최강 수석연구위원

아산정책연구원

2016.12.23

### 도널드 트럼프 후보 승리의 배경

지난 11 월 8 일(미국 현지 시간) 치러진 미국의 제 45 대 대통령 선거는 과거 어느 선거보다도 미국 사회의 분열과 갈등 양상, 그리고 제도권에 대한 국민의 반발을 적나라하게 보여줬다. 공화당 후보였던 도널드 트럼프(Donald J. Trump)의 대통령 당선은 기득권 세력에 대한 미국 국민들의 반발, 세계화와 시장 개방에 대한 노동자들의 거부감, 중산층의 몰락과 그에 따른 상대적인 박탈감의 심화 등에 따른 결과로 풀이할 수 있다.

1980 년대 이후, 백인 중산층은 경제적으로 강한 상대적 박탈감과 소외감을 느껴왔다(Meyerson 2015). 인종이나 종교 문제에 관해서 트럼프 당선인이 선거 유세 기간 동안 한 여러 직설적인 발언들이 이들 백인 중산층의 관심을 끌고 지지를 이끌어 냈다. 백인 중산층이 밀집해 있는 소위 '러스트 벨트(Rust Belt)'로 불리는 미국 오대호 일대의 낙후한 공업지대는 대선에서 트럼프 후보에게 표를 몰아주었다(Brownstein 2016). 좌절한 백인 중산층 표의 결집이 바로 이 미국 정계의 아웃사이더에게 대선 승리를 가져다 준 셈이다.

이런 배경에서 등장한 트럼프 행정부가 어떠한 대외 정책을 펼치는가는 국제 정세와 주요국 관계에 큰 영향을 준다. 트럼프 당선자는 선거기간 중 김정은과의 대화, 방위비 분담 증액, 주한 미군 철수, 한미자유무역협정(KORUS FTA: South Korea-U.S. Free Trade Agreement) 재협상 등과 같은 주장을 했고 한국은 긴장할 수밖에 없다. 결론부터 말하자면 확실한 것은 아무것도 없다. 물론 트럼프 당선자의 성향이나 문제의식이 바뀔 가능성은 낮지만 취임 이후 현실을 반영한 정책을 펼 것이기 때문에 아직 우리에게서 시간과 기회가 있다. 너무 긴장할 필요도 없고, 너무 낙관해서도 안 된다. 한미 관계에서 제기될 수 있는 문제와 이에 대한 우리의 입장을 잘 정리해 미국과 협의하고 조율한다면 한미 관계는 공고히 유지되고 오히려 발전할 수도 있다.

## 주요 변수와 대외 정책 전망

한미 관계에 대해 직접적으로 들어가기에 앞서 큰 틀에서 한미 관계를 규정할 트럼프 행정부의 대외 정책 기조를 살펴봐야 한다.

오바마 정부가 그랬듯이 트럼프 행정부도 당분간 대외 정책보다는 대내 정책 이행에 더 집중할 것이다. 적어도 2018 년 11 월 중간선거까지는 선(先)대내-후(後)대외 정책 접근을 견지할 것이다. 대외 정책에 있어서는 근본적 문제의 해결보다는 현 상황이 악화되는 것을 방지하는 ‘관리’에 집중할 것이다. 역대 어느 미국 대통령 선거보다도 선거 이후의 사회분열상이 심각하게 나타나고 있기 때문에 과거 여타 정부보다 더 대내 정책에 높은 우선순위를 두는 것은 차기 트럼프 행정부로서는 불가피한 선택이다.

트럼프 행정부는 지난 8 년간 오바마 행정부가 추진한 여러 정책들을 뒤엎을 가능성이 높다(ABO: Anything But Obama). 주요 대상은 오바마케어, 이민 정책, 에너지 및 기후변화 정책, 중동 정책 등이 될 것이다. 실제로 급격한 정책 전환이

이루어진다면 이를 둘러싼 국내 갈등이 증폭될 것이다. 트럼프 정부는 국내 갈등을 관리하고 해소하는 데 우선순위를 둘 수밖에 없기 때문에 적극적인 대외 정책을 추진할 동력이 부족하다. 국내 문제에 집중하기 위해 대외적 상황 관리와 사태의 악화 방지에 집중하는 모습을 보일 것이다. 무엇보다 2018년 11월로 예정되어 있는 중간선거에서 승리하기 위해서라도 트럼프 당선인은 취임 이후 대내 문제에 집중할 가능성이 매우 높다.

트럼프 당선자의 그간의 발언들과 유세 기간 동안의 구호들을 감안하면 트럼프 행정부의 대외 정책은 선택적 개입(selective engagement)과 역외 균형자(offshore balancer) 역할에 중점을 둔 신(新)고립주의, 그리고 자국의 시장 보호를 지향하는 보호무역주의 색채를 강하게 나타낼 것이다. 세계 경찰 역할을 수행하는 데 역량을 더 투입하기보다는 미국의 국익을 우선하는 데 방점을 둘 것이다. 대외 정책보다 국내 정책에 무게 중심이 있기 때문에 안보 문제보다는 국내 문제와 연관성이 높은 무역이나 통상 등 경제 이익 관련 문제에 더 집중할 것이다. 그리고 국내 경제와 정부 재정에 대한 고려가 대외 정책에 큰 영향을 줄 것이다.

전통적인 외교안보 문제에 대해서는 최소한의 적극성을 보이면서 커다란 사건이나 긴급한 위기가 발생하지 않는 이상 큰 관심과 노력을 기울이지는 않을 것이다. 트럼프 행정부의 전반적인 대외 정책 기조는 특정 지역에 적극적이고 주도적으로 개입하고 또 관여하기보다는 해당 지역의 국가들이 자체적으로 문제를 해결할 것을 강조하는 방향을 택할 것이다. 미국은 여기에 보조적 역할을 수행하는데 그칠 전망이다. 그 결과 세계 각 지역의 미 동맹국과 우방국들 사이에서 미국의 신고립주의에 대한 우려가 점차 커질 것이다. 세계의 경찰로서 공공재(public goods)를 제공하는 역할도 축소하고 동맹국과 우방국에게 더 많은 책임 분담과 기여를 요구할 것이다.

트럼프 당선인은 큰 그림을 가지고 문제에 접근하지 않는다. 그때그때 발생하는 문제에 대응하는 임기응변과 대중적 접근의 특색을 보일 것이다. 이슈 간 연계성이나 구조를 설정하지는 않을 것이다. 트럼프 정부하의 대외 정책에는 큰 전략이 없고, 정책의 파편화나 고립화가 심하고, 변화의 폭이 매우 크며, 이슈 간 충돌이 발생할 가능성도 높을 것이다. 정책의 연속성, 지속성, 예측 가능성은 상대적으로 낮아질 것이다. 이러한 특성에 따라 정책 불안정성이 증가하고 신뢰도는 감소하며, 대내외적 갈등과 마찰 가능성도 증가하게 된다. 하지만 역설적으로 타협의 가능성도 함께 증가할 수 있다.

어떤 인물들이 주요 보직을 맡느냐에 따라 차기 미 행정부의 대외정책의 내용에 여러 변화가 있을 수 있다. 트럼프 당선자가 대외관계 경험과 지식이 미흡하다는 평가를 받고 있다는 것은 그가 주변 인물들의 영향을 받을 가능성이 있다는 점을 의미한다. 트럼프 당선자가 어떤 사람들을 주요직에 임명하느냐가 대외정책의 내용에 상당한 영향을 미칠 것이다. 장관 인사의 경우 의회 승인이 필요하기 때문에 현재로서는 어떤 인사들이 입각할 것인지 정확히 파악하기는 곤란하다.<sup>1</sup>

12 월 14 일에 차기 행정부의 첫 국무장관 후보자로 트럼프 당선인에게 지명된 렉스 틸러슨(Rex Tillerson) 엑손모빌 최고경영자를 제외하고, 제임스 매티스(James Mattis) 국방장관 후보자나 마이클 플린(Michael Flynn) 국가안보보좌관 등 외교안보 분야에 지명된 사람들을 보면 트럼프 당선자는 군 출신을 신뢰하고 중용하며, 군인들 중에서도 전략통보다는 야전통을 선호하는 것을 알 수 있다. 이는 대외 정책에서 군의 영향력이 높아지는 것을 시사하고, 대화 및 협상, 가치와 명분보다는 힘에 기초한 물리적 대응 가능성이 높아질 수 있다는 점을 의미한다. 반면, 국무부의 영향력이나 입지는 약화될 가능성이 높다. 이는 부시 행정부 시절 파월 국무장관의 모습을 연상케 하는 부분이다. 트럼프가 소속된 공화당은 정통 공화당의 노선에 부합하는 대외 정책을 차기 행정부에 주문할 텐데, 트럼프의

‘힘의 외교’가 실제로 누구 주도하에서 어떤 모습으로 전개될지, 그리고 그것이 공화당이 추구해온 전통 노선과 어떻게 결합할지는 시간을 두고 지켜봐야 한다.

현재 아무것도 정해진 것은 없으며, 구체적인 정책 수립은 지금부터 시작인 상황이다. 이런 점은 우리를 비롯한 모든 관련국에게는 기회의 창이 열려 있음을 의미한다.

## 동아시아 및 한반도 정책

미국 차기 행정부는 대외 정책에 있어서 중동, 유럽, 그리고 동아시아(중국) 순서로 우선순위를 둘 것이다. 북한이 핵실험이나 미사일 시험 발사와 같은 도발을 하지 않는다면 한국의 최대 관심 사항인 북한 문제는 상대적으로 후순위에 위치할 것이다.

미중 관계에 관한 몇 가지 문제들을 제외한다면 동아시아에 대한 정책집중도는 하락할 가능성이 높다. 트럼프 당선인과 그의 보좌진이 동아시아 지역에 대한 포괄적인 지역 전략이나 정책을 갖추고 있지 않기 때문에 큰 틀을 가지고 협상에 임하거나 여러 사안에 대응하기보다는 사안들을 분리 대응하는 파편화된 접근 방식을 취할 가능성이 높다. 또한 양자 간 무역 협정을 다자 협정 보다 선호하는 것으로 알려진(Iwamoto 2016) 트럼프 당선자는 외교안보에 관해서도 다자 협력 보다는 동맹을 비롯한 양자 관계를 우선시 할 가능성이 높다. 즉, 지역 전반보다는 특정 국가와의 관계, 현안에 집중할 것이다.

트럼프가 중국 문제에 관심이 높고, 사업가 출신으로서 미중 관계를 통상의 측면에서 주로 바라보고 이해할 것이라는 점을 감안한다면 향후 미중 관계에서 통상과 금융 문제를 중심으로 갈등과 마찰이 증가할 수 있다. 물론 트럼프 당선자가 본격적으로 대통령으로서의 업무를 시작하는 2017년 1월 21일 이후 펼쳐는 미국의 대(對)중국 정책에 중국이 어떤 대응을 할 것인지가 관건이다. 통상

마찰이 실제 증가할 경우 미 대선 기간 동안 힐러리 클린턴(Hillary Clinton) 후보보다 트럼프 당선자를 선호했던 기존 입장을 변경하는 것은 중국에게 어려운 일이 아니다.

트럼프 당선자가 집권 초반에는 국내 문제와 경제 문제 해결에 집중할 것으로 예상되고 있는데, 만약 그렇다면 차기 행정부는 아시아 지역에서도 안보보다는 통상 문제를 다루는 데 더 역량을 기울일 것이다. 최근 몇 년간 지속된 동남아시아 지역에 대한 관심은 축소될 것이다. 동맹과 우방국들의 기여와 책임을 강조한 트럼프 당선자의 일련의 발언과(Swerdlick 2016; Norrlof & Wohlforth 2016) 그의 측근들의 주장을(Gray & Navarro 2016) 돌이켜본다면 남중국해를 비롯한 전통적인 안보 문제에 대해서는 해당 사안이 미국의 국익을 침해하지 않는 이상 역내 국가들의 손에 문제 해결을 맡긴 채 최소한의 관여에 그칠 가능성도 있다.

아베 신조(安倍晋三) 일본 총리가 집권한 이후 좋은 관계를 유지해 온 미일 관계도 변화의 가능성이 있다. 트럼프-아베 관계는 확실히 오바마-아베 관계와는 차이가 있을 것이다. 미국이 일본에게 주일 미군 주둔과 일본 방위 지원에 대한 일종의 청구서를 보내는 상황을 상정해볼 수 있다. 트럼프 행정부가 일본에게 동맹국으로서 지역 안보 질서 유지에 더 많은 역할과 기여를 강조하기 시작한다면 미일 간 밀월 관계에 마찰음이 발생할 소지가 크다.

트럼프 행정부가 미국 우선주의를 내세우면서 여러 가지 엇박자가 날 가능성이 다분하다. 한 예로, 아베 총리는 다른 국가들보다 앞서 미국을 방문해 아직 당선인 신분인 트럼프와 지난 11월 17일 뉴욕에서 90분에 걸친 회담을 갖고 그에게 미일 동맹의 중요성과 환태평양경제동반자협정(TPP: Trans-Pacific Partnership)의 중요성을 자세히 설명했다(연합뉴스 2016a). 하지만 며칠 뒤인 21일에 트럼프 당선인은 영상 메시지를 통해 대통령 취임 첫 날부터 TPP 탈퇴를 위한 조치를 취할 것이라고 밝혔다(연합뉴스 2016b).

한국으로서도 트럼프 당선인의 정책 기조에 대한 우려가 있을 수밖에 없다. 트럼프 당선인이 대선 유세 중 언급한 적이 있는 북한 문제, 한미 간 통상 문제, 그리고 방위비 분담을 포함한 한미 간 안보 역할 분담 문제가 한국 정부와 미 차기 행정부 간의 주요 안건이 될 것이다. 트럼프 당선인이 연설이나 언론과의 인터뷰에서 했던 발언들을 주목해볼 필요가 있다. 트럼프는 한국을 비롯한 미국의 동맹국들의 '안보 무임승차'를 비판하며 동맹국들의 방위비 분담금 증가를 위한 재협상을 언급하기도 했다. 그는 지난 3 월 뉴욕 타임스와의 인터뷰에서 한국과 일본이 방위비 분담금을 현저하게 증액하지 않는다면 주둔 중인 미군을 철수시킬 수 있다고 답했다(Sanger & Haberman 2016). 같은 인터뷰에서 그는 한국과 일본이 북한과 중국의 위협으로부터 보호받기 위해 미국의 핵우산에 의존하도록 하기보다는 두 동맹국의 독자적인 핵무장을 허용할 수 있다고도 이야기했다. 또한 5 월에는 로이터통신과의 단독 인터뷰에서 북한의 핵 개발을 멈추기 위해 김정은과 직접 대화하는 데 아무런 문제가 없다고 했다(Holland & Flitter 2016). 7 월 공화당 전당대회에서는 후보 수락 연설 도중에 한미자유무역협정을 미국인들의 일자리를 빼앗는 협정이라고 비난했다(Bump & Blake 2016). 물론 대선 기간 중에 했던 말과 공약은 미 국민들의 표를 얻기 위한 것이기 때문에 실제 후보가 당선된 이후에 있는 그대로 정부 정책으로서 이행될 것이라고 보기 어렵다. 하지만 미국 우선주의에 기반해 협상에서 더 강경한 자세로 나오고, 한국에 더 많은 부분을 양보하거나 기여를 늘릴 것을 요구할 것은 분명하다.

트럼프와 그의 측근들 생각의 기저에는 한국이 안보 강화를 위한 자구 노력을 게을리 한다는 의심이 있다. 한국 정부는 이런 생각을 정확히 읽어야 한다. 미 의회조사국은 2014 년에 이어서 2015 년 한미 관계 보고서에서 이명박 정부와 박근혜 정부가 모두 보수적인 정권임에도 불구하고 진보적인 성격의 노무현 정부 시절에 수립한 국방비 증가 계획을 오히려 늦추고 있다고 지적했다(Manyin, Nikitin, Chanlett-Avery, Cooper, & Rinehart 2014; Manyin, Chanlett-Avery,

Nikitin, Rinehart, & Williams 2015). 커티스 스캐퍼로티(Curtis Scaparrotti) 전 주한 미군 사령관도 2014 년 미 상원 군사위원회 청문회에서 한국이 중기 계획에서 목표로 삼은 야심찬 국방비 지출 수준에는 여전히 미치지 못한다고 평가했다(Scaparrotti 2014). 특히 미 헤리티지재단의 브루스 클링어(Bruce Klingner) 선임연구원은 한국이 각 군의 상호 운용성을 실현하기 위해서 필요한 지휘, 통제, 통신, 컴퓨터, 정보, 감시 및 정찰(C4ISR: Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance) 체계를 제대로 갖추고 있지 못하기 때문에 이를 바로잡기 위한 노력이 필요하다고 주장하기도 했다(Klingner 2014). 로널드 레이건(Ronald Reagan) 대통령 재임 당시 특별보좌관을 지냈고 현재는 보수 성향의 미 싱크탱크인 케이트연구소에 소속되어 있는 더그 밴도우(Doug Bandow)는 한국이 안보 비용을 아끼고 그것을 경제 개발에 투자하고 있으며, 이러한 "저운임의 승차(cheap ride)"는 이제 끝나야 한다고 날을 세워 비판하기까지 했다(Bandow 2015). 밴도우 연구원과 같이 동맹국들의 적극적인 자구 노력을 강조하는 목소리가 트럼프 당선인 취임 이후 더 크게 울릴 수 있다는 점을 감안하면, 한국의 자구 노력에 대한 워싱턴의 우려를 그대로 방치할 경우 한미 관계에 악영향을 미칠 것은 자명하다.

트럼프 행정부가 한국과 위의 현안들을 협상할 때 한미 관계의 주요 사안을 한꺼번에 다루지 않고 각 사안을 시간차를 두고 다룰 가능성이 높다. 무엇보다 한국이 현재의 국내 정치 상황 속에서 실질적으로 무엇을 할 수 있을 것인가에 대해 깊은 의문을 가질 것이다. 또한 차기 한국 정부가 어떤 성향의 정부가 될 것인지에도 관심을 가질 것이다. 더 나아가 특정 사안에 대한 미국의 지나친 압박이나 한미 간 마찰이 한국 내 정치 지형의 변화 와중에 어떻게 작용할지를 고민하면서 매우 신중하게 접근할 것이다. 특히 반미 분위기가 형성되거나 확산되는 것을 경계할 것이다.



## 우리의 대응 방향

전반적인 상황을 살펴보면 한미 관계의 어느 한 분야도 우리에게 편하거나 안심이 되는 부분은 없다. 그렇다고 급히 서두를 필요도 없어 보인다. 기본적으로 기존의 한미 간 합의를 성실히 이행하면서 한미 관계의 가치를 더 높여줄 '플러스 알파'를 생각하는 방향으로 접근하는 것이 바람직하다. 당장 2017년에는 한미자유무역협정을 포함한 통상 문제와 더불어 북한 문제에 집중하고, 2018년에는 협상 시기가 다가온 한미 방위비 분담 협정 등 한미 동맹 차원의 조정 문제를 더 꼼꼼히 살펴야 한다.

### 트럼프가 첫 번째로 주목하는 것은 양자 통상 문제

트럼프 당선자가 북미자유무역협정(NAFTA: North American Free Trade Agreement)과 KORUS FTA 에 대해 매우 비판적인 입장을 취해왔기 때문에 2017년 취임 직후 이 문제를 가장 우선적으로 집중해서 다룰 가능성이 높다. 우선은 KORUS FTA 의 재협상보다는 합의한 사항의 지체 없는 이행을 강조하겠지만 이행이 미진하다고 판단할 경우 협정의 재협상을 요구할 수 있다. 오바마 대통령은 2014년 방한 당시 주한 미 상공회의소가 주최한 재계 인사들과의 간담회에서 KORUS FTA 가 완전히 이행되고 협정으로부터 모두가 최대의 이익을 얻어내기 위해서는 아직 해야 할 일들이 남아있다고 언급했었다(Office of the Press Secretary 2014). 가장 최근에는 공화당의 오린 해치(Orrin Hatch) 상원 금융위원장이 2016년 3월 2일 안호영 주미 대사 앞으로 보낸 서한에서 한미 FTA 의 일부 항목 이행이 미흡하다고 지적하기도 했다(Fobes and Lawless 2016). 미 무역대표부(USTR: U.S. Trade Representative)가 매년 발표하는 국별 무역장벽 보고서(NTE: National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers)에도 마찬가지로 주장이 이어지고 있다. 2016년 3월 발표한

보고서는 FTA 합의 조항을 바탕으로 개선이 지속적으로 이루어지고 있다고 평가하면서도 기술 무역 장벽이나 법률 서비스, 방송 콘텐츠에 대한 서비스 장벽이 여전히 미국 기업들의 한국 시장 진출을 제한하고 있다고 지적하고 있다(USTR 2016).

미 의회 내에서도 한국측의 한미 FTA 합의 사항 이행에 대한 아쉬움과 비판적인 시각이 존재하고 있다. 그런 만큼 트럼프 당선인이 취임한 후 이 문제를 제기하고 한국을 압박할 때 의회도 별다른 이견 없이 동조할 것이다. 따라서 현재 이행이 지연되고 있는 합의 사항들에 관한 문제를 조기에 해결하여 미국측으로부터 제기되고 있는 무역 불공정에 대한 비판을 잠재우는 것이 한국으로서는 가장 시급한 과제이다. 한 발 더 나아가 보다 적극적으로 차기 트럼프 행정부의 한미 간 무역에 관한 압력에 대응하기 위해서 한국 기업 및 자본이 미국 내 일자리 창출에 직접적으로 기여할 수 있는 대미(對美) 투자를 현재 규모보다 더 확대할 수 있도록 제도를 정비하는 방안도 중장기적으로 고려해볼 수 있다.

### **대북(對北) ‘전략적 인내(Strategic Patience)’의 종말과 그 이후**

한국 안보의 최대 관심 사항인 북한 문제에 대한 조율은 우리 입장에서 매우 시급한 과제이다. 하지만 이 문제는 이미 언급한 것처럼 트럼프 당선인 개인의 정책 우선순위 상위에 올라 있지 않다. 한국 정부는 우선 트럼프 당선인과 그의 측근 안보 인사들이 북한의 핵과 미사일 위협 문제의 심각성을 인식하고 이를 해결하기 위한 노력이 필요하다는 생각을 갖게 해야 한다. 트럼프 당선인은 오바마 행정부의 대북 전략적 인내 정책을 버리고 새로운 정책을 택할 가능성이 높다. 문제는 새로운 대안을 선택할 때 양 극단, 즉 북한과의 타협 혹은 일방적 군사행동을 할 가능성이 있다는 점이다. 우리의 의사와는 무관하게 미국과 북한 양자 간에 대화와 협상이 진행되거나, 그와 반대로 미국이 북한의 핵·미사일

위협을 제거하기 위해 일방적으로 군사행동을 취하는 것은 반드시 예방해야 한다.<sup>2</sup> 한국 정부는 우선 우리의 대북 정책 전략, 목표 그리고 수단을 포함한 청사진을 제시하고, 이를 바탕으로 트럼프 정부와의 협의를 통해 한미 양국 공동의 청사진을 그리는 작업을 준비하고 또 시작해야 한다.

### 한미 분담금 협상에서 한국 부담 증가 가능성

방위비 분담 문제는 지난 2014 년 협상에서 2018 년까지의 분담금을 확정했기 때문에 당장 급하게 처리해야 할 일은 아니다. 하지만 2019 년 이후의 분담금을 정하기 위해 한미 간 협의가 2018 년에 시작될 예정이므로 이에 대한 대비가 필요하다. 지난 3 월 미 워싱턴포스트 편집국과의 만남에서 트럼프 후보는 동맹국들의 방위를 위해 미국이 지출하고 있는 액수가 결코 지속가능하지 않고 미국이 하고 있는 일에 비해서 공정한 대가를 얻지 못하고 있다고 주장했다(Post Opinions Staff 2016). 한국과 일본이 비인적 주둔비(non-personnel cost)의 50%를 부담하고 있다는 지적에는 왜 100%가 아니냐고 되물기도 했다. 두 달 후 5 월에는 CNN 과의 인터뷰에서 트럼프 후보는 한국과 일본이 방위 비용을 모두 부담해야 한다고 주장했다(CNN 2016). 더 나아가 그는 미군이 철수할 준비가 되어있으며, 동맹국들이 미군 주둔에 필요한 비용을 모두 내고 미국을 공정하게 대우하지 않는다면 스스로의 방위를 알아서 책임져야 할 것이라고 말했다. 이러한 트럼프의 주장은 베트남으로부터 철수를 고민하던 리처드 닉슨(Richard Nixon) 대통령이 1969 년 7 월 25 일 광 기자회견에서 발표한 닉슨 독트린과 닮아 있다.<sup>3</sup> 특히 미국이 자국의 재정적 부담 때문에 기존의 동맹국에 대한 무조건적인 방위 보장으로부터 후퇴한다는 점에서 그렇다.

트럼프 당선인과 그의 외교안보팀이 동맹국들에게 주둔 비용 전액을 요구할 것이라고 단언하기에는 아직 너무 이르다. 한국은 이미 국내총생산(GDP: Gross

Domestic Product) 대비 2% 이상의 금액을 국방비로 사용하고 있어 GDP 대비 1% 수준의 국방비를 지출하는 일본보다 압력이 덜할 것이라는 예상도 있다(채병건 2016). 그러나 각 동맹국에 가해지는 압력의 상대적 차이와는 별개로 트럼프 행정부가 상당한 증액을 요구해올 것은 분명하다. 군사적으로 효과적인 대북 대비 태세를 유지하면서 동시에 경제에 가해지는 안보 비용의 부담을 효율적으로 관리해야 하는 한국으로서는 이를 마냥 거부할 수는 없기 때문에 여러 고민을 해야 하는 상황이다.

한국 정부는 주한 미군 주둔 비용 분담액의 증액이 한국 재정 여건에 필요 이상의 부담을 주지 않는 선에서 이루어지도록 최상의 노력을 하되 피치 못할 경우 그 반대급부로 한국에게 필요한 것을 얻어내는 일종의 거래를 할 필요가 있다. 예를 들어 미국의 대(對)한반도 안보 공약을 더욱 공고히 하기 위해서 방위비 부담 증가 대신 전략 자산의 한반도 상시 배치와 같은 실제적이고 실효적인 조치를 요구해볼 수 있다. 만약 미군 전략 자산의 한반도 배치가 여의치 않다면 우리의 자체 방위 능력을 개선하기 위한 자구 노력에 가속도를 붙여 미국측에서 제기되고 있는 한국의 안보 무임승차론을 최대한 희석시키고, 이러한 한국의 방위력 개선 노력을 설명하면서 미국측에 더 높은 수준의 군사기술협력을 요구해볼 수 있을 것이다. 즉, 한미 양국의 방위산업 간 협력과 연계를 강화하여 상생하는 사업 모델을 구축하자는 것이다.

### **더 이상 미룰 수 없는 전시작전통제권 전환 착실히 준비해야**

2010 년과 2014 년 두 차례에 걸쳐 연기한 한-미 간 전시작전통제권(Wartime OPCON: Wartime Operational Control) 전환 문제에 관해서도 한국 정부와 군은 기존에 양국이 합의한 내용을 바탕으로 잘 대비해야 한다. 미 전략국제문제연구소(CSIS: Center for Strategic & International Studies)의 빅터

차(Victor Cha) 한국석좌는 트럼프 후보가 당선된 직후 그가 미국의 이익을 우선시하고 동맹국의 주체적인 역할을 강조해왔기 때문에 그의 재임 기간 중에 OPCON 전환 문제에 마침표를 찍으려 할 것이라고 예상했다. 다른 한 편으로는 트럼프 행정부가 방위비 분담금 상향 조정을 요구하면서 전시작전통제권의 조기 이양을 한국에 대한 압박 수단으로 활용할 것이라는 전망도 언론에 소개되고 있다. 하지만 한미 양국은 OPCON 전환에 세 가지 전제 조건에 관해 합의한 바 있다. 따라서 아직 이 전제 조건이 만족될 때까지 한국 정부에게 다소의 시간이 있다.<sup>4</sup> 특히 한국이 북한 핵과 미사일에 대응한 한국형 3축 체계 중에서 킬체인과 한국형 미사일방어를 2020년대 초반까지 개발 및 배치 완료하는 것을 목표로 삼고 있는 만큼 실제 OPCON 전환도 비슷한 시기에 다시 본격 논의될 가능성이 높다. 다만 차기 미 트럼프 행정부가 과거 정부와는 달리 OPCON 전환 재연기에 합의해주지 않을 가능성이 매우 높기 때문에 한국 정부와 군은 이를 전제로 OPCON 전환에 필요한 조건들을 충족시키고 더 나아가 한미 동맹 내에서 한국군의 목소리를 더 키우기 위해 최선을 다해야 한다.

### THAAD 배치와 방위비 분담금 협상 연계 가능성 대비

주한미군 고고도미사일방어체계(THAAD: Terminal High Altitude Area Defense) 배치는 향후 방위비 분담금 문제와 함께 다뤄질 가능성이 있는 만큼 이에 대한 대비도 필요하다. THAAD는 한미 주둔군 지위 협정(SOFA: Status of Forces Agreement) 규정에 따라 한국이 부지와 기반 시설을 제공하고 미군이 THAAD의 전개와 운영 및 유지 비용을 부담하게 된다. 이 때문에 포대 운영 및 유지 비용에 대해서 차기 미 행정부가 한국 정부에 추가적인 지원을 요청할 가능성이 전혀 없다고 할 수는 없다. 그러나 현재 성주에 배치할 THAAD 포대는 한국군이 구매한 것이 아니고 일차적으로 주한 미군이 그들 스스로를 북한의 미사일로부터

보호하기 위해 한국에 들어오는 만큼 추가 부담을 요구할 명분이 약하다. 따라서 미국 차기 행정부는 THAAD 1 개 포대 전개에 대한 추가적인 비용 부담을 당장 요구하기보다는 2018 년 이후 열릴 방위비 분담금 협상에서 THAAD 의 한미 연합방위능력 향상에 대한 기여도를 한국측 분담금의 상향 조정 필요성의 근거로 활용할 가능성이 더 높다. 만약 그렇다면, 한국 정부는 우리가 주한 미군의 THAAD 포대의 성주군 배치를 허용함으로써 경제적으로 우리 국익에 중요한 한중 관계의 손상을 감수했다는 점을 우선 강조해야 하며, 그에 따른 경제적 손실을 감안해줄 것을 요청해야 한다.

### **트럼프의 대중 정책이 한중 관계에 미칠 영향에 대비**

중국과의 관계에 관해서 차기 트럼프 정부는 한미 관계, 한중 관계 그리고 미중 관계를 강하게 연계시켜 보지 않을 것이다. 대신 각 양자 관계에 독립적으로 접근하면서 한국이 중국에 대해서 어떠한 생각을 가지고 있고 또 그에 따라 어떤 입장을 취할 것인지를 확인하고자 할 것이다. 트럼프 당선인이 본인의 공약대로 취임 직후 중국을 환율조작국으로 지목할 것인지 아니면 구체적인 교역 품목별로 세계무역기구(WTO: World Trade Organization)의 규정에 근거해 반(反)덤핑관세를 부과할지는 아직 지켜봐야 하겠지만(Rapoza 2016), 선거운동 기간 동안 그가 한 발언들만 놓고 본다면 미중 간 통상 문제와 미국 국내 일자리 확보 문제에 관해서는 오바마 행정부보다 더 강경한 대중 입장을 취할 가능성은 충분하다.

통상 분야에서의 미국과 중국 간 마찰이 안보 문제로 전이되고 또 확산될 경우, 남중국해 영유권 분쟁에 따른 미중 간 갈등이 한창 고조되었을 때와 마찬가지로 한국은 미국과 중국 중 어느 국가를 선택할 것인지에 대한 질문을 받고 시험에 처하게 될 것이다. 따라서 한중 관계에 대한 우리의 기본적인 입장과 중국에 대한

평가를 미국과 공유하기 위한 전략 대화를 실무진 차원은 물론 정부 고위급 인사 사이에서도 정기적으로 개최해야 한다. 정기적인 대화를 토대로 향후 계획과 정책을 세울 때는 현행 지역 안보 구도와 자유주의 국제 질서를 안정적으로 관리하고 유지하는 방향으로 나아가는 것이 바람직하다.

또한 북한 문제에 관해서는 트럼프 차기 행정부가 중국역할론보다는 중국책임론에 더 비중을 둘 것이라는 점도 함께 고려해야 한다. 횡수가 많지는 않지만, 트럼프는 북한 문제에 관한 중국의 역할과 책임에 대해 몇 차례 발언한 적이 있다. 그는 중국이 북한에 대해 “완벽한 통제력(absolute control)”을 갖고 있기 때문에 중국이 북한 핵 문제를 해결해야 한다고 주장했다(CBS News 2016). 첫 번째 대선주자 TV 토론회에서도 중국이 북한에 대해 막강한 영향력을 가지고 있는 만큼 그들이 미국 대신 북한 문제를 해결해야 한다고도 주장했었다(Fifield 2016). 트럼프 당선인과 그의 측근들이 중국의 대북 경제적 영향력을 상당히 높게 평가하고 있으며, 북한 문제가 이토록 악화된 데는 오바마 정부의 실패한 전략적 인내 정책 탓도 있지만 중국이 자신이 가진 영향력을 활용하지 않고 방치한 탓이라는 인식도 하고 있다고 추측할 수 있다.

### **적극적 대미(對美) 공공 외교와 지역 국가들과의 공동 대응 추진**

한국 정부는 차기 트럼프 행정부 출범 이후 적극적인 대미 공공 외교 활동을 전개해야 한다. 미국 조야에 한국에 대한 우호적인 분위기를 형성하고 그것을 확산시켜 한미 관계가 흔들림 없이 유지되고 계속해서 강화될 수 있도록 포괄적이고 치밀한 공공 외교를 펼쳐야 한다. 그러기 위해서 우선 차기 행정부와 의회의 핵심 인물이 누구인지 파악한 후 그들에게 미래 한미 관계에 대해 무슨 내용을 전달할 것인지 잘 준비해야 할 것이다. 특히 미 의회에 대한 더 능동적인

공공 외교가 필요하다. 그 이유는 의회가 행정부에 대한 가장 효과적인 견제 장치 역할을 하기 때문이다. 단, 우리가 하고 싶은 이야기보다는 미국이 궁금해 하고 확인하고 싶어 하는 내용이 무엇인지 파악해 해당 내용을 중심으로 우리가 전달할 이야기와 정책의 내용을 구성하는 것이 바람직할 것이다.

양자 간의 외교적 대화에 노력을 쏟으면서 동시에 일본을 비롯한 다른 역내 국가들과 연대한 대미 전략을 추진하는 것도 함께 고려해야 한다. 일본, 싱가포르, 베트남, 호주 등도 트럼프 행정부의 외교안보 전략 및 정책에 대해 한국과 어느 정도 비슷한 고민을 하고 있다는 점에서 관련국끼리 상호 협력하면서 대미 외교를 펼치는 것도 분명 필요할 것이다. 이때는 개별국들이 각자 자신의 입장을 강조하기보다는 모두가 동아시아 지역의 일원으로서 지역의 안정과 공통 이익 수호를 위해 연대해야 할 필요가 있다는 점을 내세워야 한다. 또한 대미 외교를 위한 공동 대응에 나서면서 각 참여국이 어느 정도는 외교적 부담감과 책임감을 갖도록 유도함으로써 공동 대응에 대한 참여도를 계속해서 높여나가야 할 것이다.

이러한 모든 것을 추진함에 있어서 우리에게 가장 필요한 것은 결국 국내 정치의 안정이다. 앞서도 잠시 언급한 것처럼 현재 미국 정·재계는 한국 정치의 혼란스러운 상황에 대해 우려하고 있다. 미국은 지금과 같이 정치적으로 혼란스러운 상황이 모두 정리되었을 때 한국이 기존에 자신들과 맺은 합의를 잘 이행하고 한미 동맹을 앞으로도 계속 유지 및 강화한다는 입장을 견지하기를 희망하고 있을 것이다. 만약 이러한 우려가 해소되지 않을 경우, 미국의 새 행정부와와의 전략적 또는 정책적 조율과 협력은 매우 피상적인 것이 될 수 있다는 사실을 우리는 유의해야 할 것이다.



## 참고 문헌

신욱희. 2012. "데탕트와 박정희의 전략적 대응: 박정희는 공격적 현실주의자인가?"

「세계정치」, 32 권 2 호. 41-67.

연합뉴스. 2016a. "日 아베 "트럼프, 이야기 잘 듣더라...선거 때와 달랐다",

「연합뉴스」, 11 월 19 일자.

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/11/19/0200000000AKR20161119018900073.HTML?input=1195m>

연합뉴스. 2016b. "트럼프 "취임 첫날부터 TPP 탈퇴 조치 나서겠다" 공식화",

「연합뉴스」, 11 월 22 일자.

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/11/22/0200000000AKR20161122034052009.HTML?input=1195m>

채병건. 2016. "미군 주둔비 협상, 나토 기준 땀 한국보다 일본에 더 압력",

「중앙일보」, 11 월 28 일자. <http://news.joins.com/article/20934770>

최강, 김기범. 2014. "전시작전통제권 전환 재연기 이후의 과제", 「이슈브리프」,

2014-30. 1-11.

Bandow, Doug. 2015. "Newsflash: The U.S.-South Korea Military Alliance Isn't Working", *The National Interest*, 4 September.

<http://nationalinterest.org/feature/newsflash-the-us-south-korea-military-alliance-isnt-working-13772>

Brownstein, Ronald. 2016. "How the Rustbelt Paved Trump's Road to Victory", *The Atlantic*, 10 November.

<http://www.theatlantic.com/politics/archive/2016/11/trumps-road-to-victory/507203/>

Bump, Philip, and Aaron Blake. 2016. "Donald Trump's dark speech to the Republican National Convention, annotated", *The Washington Post*, 21 July.

[https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2016/07/21/full-text-donald-trumps-prepared-remarks-accepting-the-republican-nomination/?tid=a\\_inl&utm\\_term=.8fc0f3ba69b0](https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2016/07/21/full-text-donald-trumps-prepared-remarks-accepting-the-republican-nomination/?tid=a_inl&utm_term=.8fc0f3ba69b0)

CBS News. 2016. "Trump on assassinating Kim Jong Un: "I've heard of worse things"", *CBS News*, 10 February.

<http://www.cbsnews.com/news/donald-trump-assassinating-north-korean-leader-kim-jong-un-china-role/>

Cha, Victor. 2016. "Trump and the U.S.—ROK Alliance", *Korea Chair Snapshot*, 9 November. <https://www.csis.org/analysis/trump-and-us-rok-alliance>

CNN. 2016. "Exclusive Interview with Hillary Clinton; Trump One-on-One; Author of GQ Article on Trump's Wife Facing Threats; Trump on the Nuclear Question; Trump Stands by Call for Temporary Ban on Muslim; Trump's VP Vision",

- Anderson Cooper 360 Degrees*, 4 May.  
<http://transcripts.cnn.com/TRANSCRIPTS/1605/04/acd.01.html>
- Eland, Ivan. 2016. “Is Trump Already Headed Down the Path of the George W. Bush Presidency?”, *The Huffington Post*, 9 November.  
[http://www.huffingtonpost.com/ivan-eland/is-trump-already-headed-d\\_b\\_12881568.html](http://www.huffingtonpost.com/ivan-eland/is-trump-already-headed-d_b_12881568.html)
- Fifield, Anna. 2016. “Did Trump really suggest that China should invade North Korea?”, *The Washington Post*, 27 September.  
<https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2016/09/27/did-trump-really-just-suggest-that-china-should-invade-north-korea/>
- Fobes, Aaron, and Julia Lawless. 2016. “Hatch Questions Korea, Colombia on Implementation on Trade Agreements in Advance of Finance Committee Hearing”, *Chairman’s News*, 2 March. United States Senate Committee on Finance.  
<http://www.finance.senate.gov/chairmans-news/hatch-questions-korea-colombia-on-implementation-of-trade-agreements-in-advance-of-finance-committee-hearing>
- Gray, Alexander, and Peter Navarro. 2016. “Donald Trump’s Peace Through Strength Vision for the Asia-Pacific”, *Foreign Policy*, 7 November.  
<https://foreignpolicy.com/2016/11/07/donald-trumps-peace-through-strength-vision-for-the-asia-pacific/>
- Holland, Steve, and Emily Flitter. 2016. “Exclusive: Trump would talk to North Korea’s Kim, wants to renegotiate climate accord”, *Reuters*, 18 May.  
<http://www.reuters.com/article/us-usa-election-trump-exclusive-idUSKCN0Y82JO>
- Iwamoto, Kentaro. 2016. “Trump adviser calls US-Japan alliance critical for Asian Security”, *Nikkei Asian Review*, 16 November.  
<http://asia.nikkei.com/Politics-Economy/International-Relations/Trump-adviser-calls-US-Japan-alliance-critical-for-Asian-security>
- Manyin, Mark E., Emma Chanlett-Avery, Ian E. Rinehart, Mary Beth Nikitin, and William H. Cooper. 2014. *U.S.-South Korea Relations*, 12 February. Washington, D.C.: Congressional Research Service.
- Manyin, Mark E., Emma Chanlett-Avery, Mary Beth D. Nikitin, Ian E. Rinehart, and Brock R. Williams. 2015. *U.S.-South Korea Relations*, 11 June. Washington, D.C.: Congressional Research Service.
- Meyerson, Harold. 2015. “The decline of America’s white working class”, *Chicago Tribune*, 5 November.  
<http://www.chicagotribune.com/news/opinion/commentary/ct-white-working-class-dying-donald-trump-20151105-story.html>
- Norloff, Carla, and William C. Wohlforth. 2016. “Trump says we can reduce the debt by making U.S. allies pay for military protection. That’s mostly wrong”, *The Washington Post*, 3 November.  
[https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/11/03/could-trump-reduce-the-national-debt-by-making-u-s-allies-pay-for-military-protection-heres-what-we-found/?utm\\_term=.889f74be6009](https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/11/03/could-trump-reduce-the-national-debt-by-making-u-s-allies-pay-for-military-protection-heres-what-we-found/?utm_term=.889f74be6009)

- Office of the Press Secretary. 2014. “Remarks by President Obama at Business Roundtable”, *The White House*, 25 April.  
<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/04/25/remarks-president-obama-business-roundtable>
- Office of the United States Trade Representative. 2016. *2016 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*. Washington, D.C.: Office of the United States Trade Representative.
- Post Opinions Staff. 2016. “A transcript of Donald Trump’s meeting with The Washington Post editorial board”, *The Washington Post*, 21 March.  
[https://www.washingtonpost.com/blogs/post-partisan/wp/2016/03/21/a-transcript-of-donald-trumps-meeting-with-the-washington-post-editorial-board/?postshare=5601458602954987&tid=ss\\_tw&utm\\_term=.31566fc9ac52](https://www.washingtonpost.com/blogs/post-partisan/wp/2016/03/21/a-transcript-of-donald-trumps-meeting-with-the-washington-post-editorial-board/?postshare=5601458602954987&tid=ss_tw&utm_term=.31566fc9ac52)
- Rapoza, Kenneth. 2016. “Trump, China, And The ‘Deglobalization’ Trade”, *Forbes*, 23 November.  
<http://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2016/11/23/trump-china-and-the-deglobalization-trade/#67b265182fe4>
- Sanger, David E., and Maggie Haberman. 2016. “In Donald Trump’s Worldview, America Comes First, and Everybody Else Pays”, *The New York Times*, 26 March.  
[http://www.nytimes.com/2016/03/27/us/politics/donald-trump-foreign-policy.html?\\_r=2](http://www.nytimes.com/2016/03/27/us/politics/donald-trump-foreign-policy.html?_r=2)
- Scaparrotti, Curtis M. 2014. “Statement of General Curtis M. Scaparrotti, Commander, United Nations Command; Commander, United States-Republic of Korea Combined Forces Command; and Commander, United States Forces Korea, Before the Senate Armed Services Committee”, 25 March, Hearing on U.S. Pacific Command and U.S. Forces Korea.
- Swederlick, David. 2016. “Trump says our allies have to pay up. Obama has been saying that for years”, *The Washington Post*, 28 April.  
[https://www.washingtonpost.com/posteverything/wp/2016/04/28/trump-says-our-allies-have-to-pay-up-obamas-been-saying-the-same-thing-for-years/?utm\\_term=.94e6aaa1f9ff](https://www.washingtonpost.com/posteverything/wp/2016/04/28/trump-says-our-allies-have-to-pay-up-obamas-been-saying-the-same-thing-for-years/?utm_term=.94e6aaa1f9ff)

---

<sup>1</sup> 일각에서는 트럼프 행정부가 조시 W. 부시(George W. Bush) 행정부 시절의 신보수주의자들(Neo-Con) 또는 그와 유사한 성격의 인사들을 중심으로 구성될 가능성이 높다고 예상하기도 했다(Eland 2016). 실제로 조시 W. 부시 정부 시절의 인사들이 하마평에 오르기도 했다.

<sup>2</sup> 일방적 군사행동 가능성은 사실상 매우 낮아 보인다.

<sup>3</sup> 당시 닉슨 대통령은 미국이 기존 조약에 대한 의무를 다할 것이라고 못 박으면서도 미국의 동맹국들이 스스로의 방위에 관해서 기본적인 책임을 다해야 한다고 말했다. 물론 괌

독트린에는 핵국가의 위협에 직면한 자유국가가 도움을 요청할 때 핵우산을 제공하고 핵무기를 사용하지 않은 공격에 대해서는 기존 조약 의무에 걸맞은 군사 및 경제 지원을 제공할 것이라는 공약도 함께 담겨 있었다. 하지만 1970년대 초에 미국의 한국 방위의 한국화 정책이 당시 베트남전의 전개 상황과 미중 간 데탕트와 맞물리면서 주한 미군 철수 공식화까지 이어졌었다(신욱희 2011). 하지만 그 당시의 지정학적 환경과 현재의 지정학적 환경이 서로 다르고, 행위자로서 북한과 그에 대응하는 한미 동맹의 성격 또한 달라졌기 때문에 차기 트럼프 행정부가 과거 닉슨 행정부와 같이 주한 미군 철수를 공식화할 것이라고 예측하는 것은 비약이다.

<sup>4</sup> 한미 양국 국방장관은 지난 2014년 10월 23일 열린 제 46차 한미 연례안보협의회의에서 ① 안정적 OPCON 전환을 위한 한반도 및 역내 안보 환경이 조성되었을 때, ② 한국군이 OPCON 전환 이후 한미연합방위를 주도할 수 있는 핵심 군사능력을 구비했을 때, 그리고 ③ 국지도발 또는 전면전 초기 단계에서 북핵 및 미사일 위협에 대한 필수 대응능력을 한국군이 갖추었을 때 OPCON을 전환하기로 합의했다. 보다 자세한 사항은 최 강, 김기범 (2014) 참조.