

〈EAI 논평〉은 국내외 주요 사안에 대해 다양한 분야의 전문가들이 심층적인 분석을 통해 의견을 개진하고 정책적 제언을 발표할 수 있는 담론의 장을 마련하고자 기획된 논평 시리즈입니다.

인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.

EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다. EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

04548 서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로4가 삼풍빌딩) 동아시아연구원

© EAI 2018

www.eai.or.kr

## 트럼프 연두교서 감상평: 미국 우선주의의 진화와 코피작전 가능성

김재천  
서강대학교 교수

### 미국 우선주의의 진화?

이전의 트럼프는 잠시 잊자. 분열을 부추기던 언행도, ‘아무 말 대잔치’ 폭풍 트위터도 잠시 잊어보자. 특유의 히죽 웃음은 간혹 거슬렸지만, 트럼프의 첫 번째 연두교서 연설은 상당히 괜찮았다고 평하고 싶다. 무엇보다 연설문 내용이 좋았고, 전달(delivery)도 잘되었다. 일반인을 소개하며 감성에 호소하는 연설은 주로 민주당 대통령들의 전매특허였다. 트럼프는 마약 중독자의 딸을 입양한 경찰관 부부, 해병대 복무 중 시력과 두 발을 잃었지만 재입대한 군인, ‘목발 탈북청년’ 지성호씨 등 일반인 영웅 등을 소개하며 기립박수를 유도했다. 감성에 호소하는 연설은 잔잔한 감동을 자아내기도 했다. 어머니와, 아이들, 소방관, 경찰, 위생병 등 일반인 영웅들이 미국을 만들어 지탱해 왔고, 이런 “사람들이 미국을 다시 위대하게 만들고 있다.”(it is the people who are making America great again)고 했다. 트럼프판 “사람이 먼저다”다. 불과 1년 전만 하더라도 트럼프는 취임연설에서 “황폐(disrepair), 고갈(depletion), 묘비(tombstone), 출혈(bleed)” 등 갖은 부정적 단어를 동원해 미국 사회의 현주소를 비판적으로 평가했다. 이런 “미국에 대한 살육”(American carnage)을 당장 멈춰야 한다고 강변했다. 대선과정에서 표출된 갈등을 해소하려 하기보다는 분열을 조장하는 모습이였다. 하지만 연두교서에서 묘사한 미국의 모습은 매우 낙관적이었다. 허리케인과 산불 등 자연재해를 미국인 모두가 힘을 합쳐 극복했고, 역사적인 감세 정책으로 경제가 호전되었으며, 지금처럼 “아메리칸 드림”(American dream)을 실

현하기에 좋았던 적은 없었다고 했다. 정치적 이익은 뒤로 하고 “공통점”(common ground)을 찾아 “단결”(unity)하자고 호소했다. 분열대신 통합을, “아메리칸 카니지”대신 “아메리칸 드림”을 강조하며 갈라질 대로 갈라진 미국 사회와 정치를 리셋하여 안정적인 집권 2년 차를 맞이하고, 2018 중간선거와 2020 대선 승리를 도모하고 있다. 트럼프의 미국 우선주의는 진화하고 있는 것일까?

연설에 대한 여론의 평가는 일단 우호적이다. CBS가 실시한 여론조사에 의하면 응답자의 75%가 연설을 긍정적으로 평가했다. CNN의 조사 역시 매우 긍정적이라는 답변이 48%, 다소 긍정적 22%, 부정적 28%를 기록했다. 70%의 응답자가 긍정적으로 평가했으니 나쁘지 않은 기록이다. 물론 조사가 연설을 시청한 사람을 대상으로 이뤄졌으니 트럼프에게 우호적인 결과가 나왔을 수도 있다. 하지만 연설의 달인 오바마의 연두교서 연설 역시 긍정적 평가가 대략 평균 70% 남짓이었다는 점을 감안하면 결코 나쁘지 않은 결과다. 한 가지 흥미로운 사실은 응답자의 43%가 트럼프의 대통령 수행능력은 불신하고 있다고 답한 가운데, 응답자 62%가 미국이 올바른 방향으로 가고 있다고 답했다는 것이다. 또한 트럼프의 지지율이 상승하고 있다는 여론조사도 있다. 몬마우스(Monmouth) 대학이 최근 실시한 여론조사에 따르면 트럼프의 지지율이 42%를 기록했다. 한 달 전 32%에 비해 괄목할만한 상승세다. 물론 가혹한 평가를 내린 언론도 있었다. 트럼프에게 적대적인 뉴욕타임스와 워싱턴포스트는 팩트체크를 통해 “역대 최고의 감세” 등 사실과 다른 연설내용을 문제 삼았다. 사회간접자본 투자 제한 등

“2018 연두교서  
연설은  
잘 짜인 대본대로  
말하고 행동하면  
트럼프도  
대통령다운 풍모를  
보여줄 수  
있음을 보여줬다.  
연설 후  
적대적인 언론과  
민주당에서도  
적어도  
'오늘 하루만은  
대통령이었다'라는  
평가가 나오고  
있는 이유다.”

정책의 구체성이 떨어진다고도 비판했다. 하지만 대통령이 연두교서를 통해 구체적으로 정책제안을 하는 경우는 드물다.

트럼프가 2018 중간선거 승리를 노리고 2020 재선까지 욕심을 낼 수 있는 이유는 무엇보다 호황을 맞고 있는 미국 경제 때문일 것이다. 일단 경제지수가 좋다. 4%의 실업률은 거의 완전고용에 가깝고, 3%의 경제성장률도 안정적이다. 주식은 뜨겁고 부동산도 따끈따끈하다. 더 지켜봐야 하겠지만 트럼프의 세계개혁안이 일조하고 있는 것으로 보인다. 대폭적인 법인세 감면은 기업의 투자의욕을 진작시키고 해외자금의 귀환을 촉진하고 있다. 이는 임금인상과 일자리 창출로 이어질 것으로 기대된다며 뉴욕타임스마저 경제계의 낙관적인 분위기를 전하고 있다. CNN에 의하면 미국 국민들의 경제 만족도가 17년 만에 최고치를 경신했다고 한다. 물론 호황을 누리고 있는 미국 경제는 많은 부분 전임 오바마 정부의 덕이다. 하지만 정치적 배당금은 현 트럼프 공화당 행정부가 챙겨갈 가능성이 높다. 트럼프는 경제호황을 내세우고 통합의 메시지를 보내는 한편, “누네스 메모”를 공개해 러시아 스캔들을 정면 돌파하려고 있다. 또한 허를 찌르는 이민정책을 제안해 정국을 주도하려 하고 있다. 하지만 그의 의도대로 될지는 여전히 미지수다.

2018 연두교서 연설은 잘 짜인 대본대로 말하고 행동하면 트럼프도 대통령다운 풍모를 보여줄 수 있음을 보여줬다. 연설 후 적대적인 언론과 민주당에서도 적어도 “오늘 하루만은 대통령이었다”라는 평가가 나오고 있는 이유다. 사실 한국 국민 방문 시 국회연설도 좋았고, 주류 언론이 혹평한 다보스 연설도 그다지 나쁘지 않았다. 하지만 다보스에서 행한 인터뷰에서는 예전의 트럼프 모습 그대로였다. 연두교서 때 잠시 빛났지만 곧 본연의 모습으로 돌아올 가능성이 높다. 집권 2년 차 정국의 주도권을 잡고 다가오는 선거에서 승리하기 위해서는 애드리브를 남발하는 트위터 대통령이 아니라 정제된 언행을 하는 프롬프터(prompter) 대통령이 되도록 노력해야 할 것이다.

## 보호무역과

### 힘을 통한 평화(peace through strength)

감세, 사회기반시설 확충, 이민법 개정 등이 내치의 화두였다면, 강력한 안보와 보호무역이 외교정책의 중심에 있었다. 내치에서 단결을 강조하고 절충안과 공통분모를 제시한 것과는 달리, 외교안보와 통상분야에서는 기존의 강경기조를 이어갔다. 불공정 무역으로 “중산층의 부가 강탈당했다.”(ripped away)고 표현한 취임연설에 비하면 한층 누그러진 어조였지만, “경제적 굴복의 시대는 끝”(the era of economic surrender is over)이라고 선언하며, 잘못된 무역 협정을 바로잡고 새로운 협상을 시작할 것임을 분명히 했다. 대부분의 정치인이 그렇듯이 트럼프의 가장 큰 관심은 정책이 초래할 국내정치적 득실이다. 통상분쟁에서 전리품을 챙겨올 수 있다면 2018 중간선거에 큰 도움이 될 것이다. 특히 나프타 재협상에서 이렇다 할 소득을 거두지 못하고 있는 트럼프는 한미 FTA 개정 협상 과정에서 뭘 많이 챙겨가려 할 수 있다. 당분간 한국에 대한 무역압력이 거세질 것으로 예상된다. 이미 태양광과 세탁기에 대한 세이프가드를 얻어맞은 한국에게는 좋지 않은 소식이다. 미국 국제무역위원회(ITC)는 “미국과 FTA를 체결한 국가에서 생산된 세탁기는 세이프가드 조치에서 제외하라”고 권고했지만, 트럼프는 막무가내였다. 보복조치가 철강, 화학, 자동차, 그리고 한국수출을 견인하고 있는 반도체 분야까지 이어질 수 있다. 기업들은 울며 겨자 먹기 식으로 미국 투자를 늘리고 있지만 별무소득이다. 2차 회의에서도 입장차이만 확인한 한미 FTA 개정 협상은 일단 중간선거 전까지 매우 어려워 질 것으로 보는 것이 맞다.

외교안보 분야에서는 힘을 통한 평화 노선을 더욱 확실히 했다. 핵을 절대로 사용하는 상황이 발생해서도 안 되고 언젠가는 “마법과 같이”(magically) 핵무기가 사라지는 날이 올 수도 있겠지만, 적성국가들이 핵능력을 배가해 가는 상황을 감안할 때 당장은 미

“트럼프의 가장 큰 관심은 정책이 초래할 국내정치적 득실이다. 통상분쟁에서 전리품을 챙겨올 수 있다면 2018 중간선거에 큰 도움이 될 것이다. 특히 나프타 재협상에서 이렇다 할 소득을 거두지 못하고 있는 트럼프는 한미 FTA 개정 협상 과정에서 뭘 많이 챙겨가려 할 수 있다. 당분간 한국에 대한 무역압력이 거세질 것으로 예상된다.”

국 핵무기를 현대화하는 방안 밖에는 없다고 트럼프 대통령은 주장했다. 의회에 국방예산 자동삭감조치(sequester)를 중단하고 국방예산 전액 배정을 촉구하는 부분에서는 우리와 같은 박수가 나오기도 했다. 역시 가장 관심 있게 지켜봤던 부분은 북한관련 발언이었다. ISIS, 이란, 쿠바, 베네수엘라 등의 안보위협을 간략히 언급한 후, “하지만 다른 그 어떤 정권도 잔혹한 북한 독재체제보다 더 잔인하게, 더 총체적으로 자국민을 억압한 사례는 없다.”고 하며 시작한 북한관련 발언은 무려 8분 이상 계속되었다. 매우 이례적이다. 북한을 조만간 미국 본토를 공격할 수 있는 직접적인 위협으로 규정했고, “과거의 경험을 통해 양보는 도발만을 초래한다는 것을 배웠다.”고 하며 “최대한의 압박”(maximum pressure)의 캠페인으로 북의 위협에 대처해 갈 것임을 분명히 했다. 초기 “최대한의 압박과 관여”(maximum pressure and engagement)에서 이제 관여는 완전히 사라져 버렸다.

### 코피작전과 최대한의 압박

오토 워비어(Otto Warmbier)의 부모와 탈북 청년 지성호 나우(NAUH) 대표를 소상히 소개하며 북한정권의 인권탄압 실상을 규탄한 것도 이례적이다. 어조는 차분하고 표현은 정제되어 있었지만, 김정은을 “리틀 로켓맨”이라고 비아냥거리며 “완전 파괴”(totally destroy)를 위협했던 유엔연설(2017. 9. 19)보다 더 위협적으로 들린 이유는 무엇일까? 이라크 전쟁을 목전에 둔 부시 대통령의 2002년 “악의 축”(axis of evil) 연두교서 연설, 1941년 2차 대전 참전을 앞둔 루즈벨트 대통령의 “네 가지 자유”(four freedoms) 연두교서 연설을 연상시킨다는 평도 나오고, 마치 전쟁을 앞둔 장수의 출정식 같았다는 기사도 나왔다. 마침 차기 주한 미국 대사로 한국 정부가 아그레망까지 승인한 빅터 차(Victor Cha)가 낙마하자, 제한적이지만 선제적인 군사타격을 일컫는 코피작전을 반대해서 지명이 철회되었다는 보도도 나왔다.

하지만 트럼프의 북한관련 국정연설을 대북 선전포고로, 빅터 차 지명철회를 코피작전 감행을 위한 걸림돌 제거로 해석할 필요는 없다. 트럼프 행정부가 예전과 같이 핵·미사일 문제를 대충 덮어버리는 협상에 회의적인 것은 분명하다. 미군도 북한과의 실전을 염두에 두고 맞춤형 훈련을 하고 있고, 그 어느 때보다 대북 군사옵션의 실행가능성이 높아 보이는 것도 사실이다. 하지만 코피작전 등 군사옵션은 최대한 압박 전략의 일환으로 보는 것이 더 타당해 보인다. 빅터 차가 코피작전의 실행을 반대한다(사실 필자를 포함한 대부분의 전문가들이 반대한다)고 해서 반대의 이유를 또박또박 설파해서는 트럼프 이너서클의 충성도 테스트를 통과할 수 없다. 정책을 반대해서라기보다 ‘우리 편’이라는 확신을 주지 못해 낙마했을 가능성이 크다.

대북 군사행동은 아무리 제한적이라고 해도 전면전의 위협을 감수해야 한다. 미국 본토를 대상으로 직접 보복은 못하더라도 한국이나 일본을 상대로 보복을 감행할 수 있는 방법은 다양하다. 이럴 경우 확전의 가능성이 높고, 미국은 동맹의 의무로 참전해야 한다. 참전하지 않는다면 미국의 30여 개 동맹은 모두 와해되고 말 것이다. 트럼프의 가장 큰 관심은 중간선거와 대선 승리다. 한반도에서의 군사적 연루는 다른 것을 다 떠나서 트럼프가 국내정치적으로 감당하기 어려운 상황으로 이어질 것이다. 물론 선제적 군사력 사용의 국내 정치적 명분은 어느 정도 확보되어 있다. 잔혹한 독재정권이 미국의 직접적 안보위협이 되고 있기 때문이다. 하지만 비용이 문제다. 미국이 군사력 사용을 심각히 고려한 것이 처음은 아니다. 1994년 당시 주한미군 사령관은 의회에서, 한반도 전쟁 초기에만 한국군 49만, 민간인 100만, 미군 역시 5만 2천 명 정도의 사상자가 발생할 것으로 추정되고, 전쟁수행비용은 1천억 달러, 복구비용은 1조억 달러에 육박할 것이라고 증언한 바 있다. 이는 북한이 핵실험을 하기 한참 전인 1994년의 추산이다.

트럼프와 같이 힘을 통한 평화를 주창했

“대북 군사 옵션이 공식적으로 미국의 정책 선택지에서 배제된 적은 한 번도 없다. 단지 비용 때문에 추진하지 않았을 뿐이다. [...] 핵문제의 경우, 한국이 걱정해야 하는 것은 미국의 대북 군사 옵션이 아니라 북한 입장을 대폭 수용하되, 대륙간탄도미사일은 폐기하는 협상일 수 있다. 대륙간탄도미사일을 떼면 북한 핵은 미국에게 더 이상 직접적인 위협이 아니다.”

던 레이건 행정부는 1980년대 초 중앙아시아의 소국 니카라과에서 샌디니스타(Sandinista) 사회주의 정권을 전복시키기 위해 군사행동을 테이블 위에 올려놓고 고민했다. 하지만 과도한 비용소요를 우려해 콘트라 반군을 지원하는 CIA 비밀공작 옵션을 선택했다. 트럼프 지지자들에게 미국을 위협하는 불량국가에 대한 선제공격은 개념적으로 매력적인 옵션일 수 있다. 그러나 막상 한반도 군사행동으로 국력을 소진하게 될 경우, 지지를 철회할 가능성이 높다. 인적·재정적 비용 측면에서 저렴하고 신속한 성공을 보장하는 선제적 군사행동은 국내 정치적으로 큰 도움이 된다. 하지만 인정하기 싫더라도 북한은 이러한 선제적 군사행동을 억지할 수 있는 군사력을 확보한 지 오래다. 사실 대북 군사 옵션이 공식적으로 미국의 정책 선택지에서 배제된 적은 한 번도 없다. 단지 비용 때문에 추진하지 않았을 뿐이다. 코피작전은 “최대한 압박”을 위한 압박용이고, 북한의 패를 내려놓게 하기 위한 ‘엄포’(bluffing)의 요소가 다분하다. 하지만 포커를 쳐보면 엄포인줄 알지만 상대가 손에 들고 있는 히든 카드가 위력을 발휘하는 경우가 있다. 어차피 미국과 한편에서 북한의 패를 내려놓게 하는 게임이다. 옆구리 찌르며 배팅 그만하라고, 판 좀 그만 키우라고 해서는 안 된다. 북한이 패를 내려놓지는 않더라도 이제 그만 판을 키우자 하며 협상 테이블로 나올 수 있게 해야 한다. ‘코피작전 실행’은 김정은이기 때문에 위협하지만, ‘옵션으로서의 코피작전’은 트럼프이기 때문에 유효할 수 있다.

의표를 찌르는 트럼프의 이민정책 제안을 보면, 트럼프 대북정책의 향배를 엿볼 수 있지 않을까? 미국에는 현재 드리머(Dreamer)

라고도 불리는 불법체류 청소년들의 추방을 유예하는 다카(DACA) 프로그램이 가동되고 있다. 트럼프는 2017년 9월 드리머들의 추방으로 이어질 다카 프로그램의 폐지를 공언했고, 이어진 이민법 개정을 놓고 벌어진 공화-민주당의 힘겨루기는 연방정부의 섀도우로 이어지기도 했다. 트럼프가 연두교서에서 내놓은 이민정책 해법은 가히 파격적이다. 다카로 보호받고 있는 70만 명의 불법체류 청소년뿐 아니라 다카에 등록하지도 않은 110만 명을 포함해 총 180만 명의 불법체류 청소년에게 미국 시민권을 내어주겠다고 한 것이다. 물론 그 대신, 국경장벽설치, 비자추첨제(visa lottery) 및 가족연쇄이민제(chain migration) 폐지를 요구했다. ‘180만 명 시민권’과 ‘국경장벽’을 맞바꾸려는 전형적인 트럼프식 협상이다. 극에서 극으로 가는 식의 협상이다. 트럼프의 제안에 민주·공화 양당은 모두 ‘멘붕’에 빠졌다. 민주당 내에서는 장벽은 절대 안 된다는 의견과 180만 명 시민권은 일단 받고 보자는 의견이 갈리고 있고, 공화당 일각에서조차 180만 명 시민권은 사면(amnesty)이나 다름없다는 불멘소리가 나오고 있다. 트럼프는 그의 저서 《거래의 기술》에서도 밝혔듯이 판을 완전히 흔들어 놓고, 본인이 원하는 것은 확실히 취하는 협상을 선호한다. 사실 핵문제의 경우, 한국이 걱정해야 하는 것은 미국의 대북 군사 옵션이 아니라 북한 입장을 대폭 수용하되(180만 명 시민권 부여), 대륙간탄도미사일은 폐기하는(국경장벽설치) 협상일 수 있다. 대륙간탄도미사일을 떼어낸다면 북한 핵은 미국에게 더 이상 직접적인 위협이 아니다. ■

**김재천** 서강대학교 국제관계대학원 교수. 미국 예일대에서 정치학 박사학위를 취득하였으며, 서강대 국제지역연구소장을 역임했다. 주요 연구 분야는 미국 외교정책과 한미관계, 동북아 국제관계, 국제안보와 평화 등이다. 최근 연구로는 "한반도 통일의 인류 보편적 가치: 편익(便益) 위주의 담론을 넘어서"(2017), "Compartmentalized Hedging in the Middle East: Turkey's Alternative Strategy towards Iran"(2017), "Alliance Adjustment in the Post-Cold War Era: Convergence of Strategic Perceptions and Revitalization of the ROK-US Alliance"(2015) 등이 있다.

담당 및 편집:  
최수이 EAI 연구원  
문의: 02 2277 1683 (ext. 105)  
schoi@eai.or.kr