

〈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 2016

www.eai.or.kr

## '아메리카 퍼스트' 앞의 한미관계

손병권  
중앙대학교 교수

지난 수 차례 미국 대통령 선거에서 민주당 승리의 보루가 됐던 미국 중서부의 위스콘신, 미시간, 펜실베이니아주 등에서 트럼프 공화당 후보가 매우 인상적인 경쟁력을 보이면서 관록의 힐러리 클린턴 후보를 제압하고 대통령으로 당선됐다. 변화를 열망하는 백인 노동자의 분노가 푹푹 뭉친 결과, 거꾸로 가는 시계인 소위 “복고연맹”(coalition of restoration) (*The Atlantic*, 2016년 6월 23일 인터넷판)에 올라타고 워싱턴 정가의 아웃사이더였던 트럼프 후보가 민주당 행정부 8년의 지배를 종식시킨 것이다. 이메일 스캔들의 족쇄로 선거 내내 심신이 괴로웠을 클린턴 민주당 후보는 워싱턴 정가에 대한 불신과 분노, 월가와 결탁한 기득권 정치인의 이미지, 유권자 동원력의 한계 등에 부딪히면서 미국 최초의 여성 대통령 등극에 실패했다.

구석구석 분열된 미국 사회가 앞으로 어떻게 나아갈지에 대한 예측보다는 트럼프 후보의 당선이 어떠한 위력을 갖고 한국에 영향을 미칠 것인가를 가늠하면서 이에 대비해야 한다는 우려가 우리로서는 훨씬 크다. 한국은 한미관계가 이심전심의 양해된 혈맹관계를 벗어나 철저한 협상과 계산의 대상으로 다가올 불투명한 미래를 예측하고 이에 대한 대비책을 속히 강구해야 할 필요가 있다.

공화당 경선 참여 이후, 트럼프 후보는 미국의 국내 정치·경제를 비롯해 주변국과의 관계, 외교·무역정책 등에 대해서 수많은 발언을 했다. 그 중 대부분은 매우 단편적이고 현장의 분위기에 맞추어 즉흥적으로 나온 것이기도 했다. 때로는 상식 밖의 이야기도 있었고, 상호 모순적인 부분도 있었으며, 검증할 방법이 없는 내용도 있었다. 대선 과정에서

온갖 이야기가 나올 수는 있지만, 화법이나 용어 선택에서 트럼프는 기존 제도권 정치인들과는 질적으로 달랐다.

이러한 독특한 캐릭터의 소유자인 트럼프 후보가 말한 내용을 액면 그대로 받아들여 이를 토대로 앞으로의 한미관계를 조망하는 것은 다소 위험이 따를 것으로 보인다. 상호 모순적이고 즉흥적인 그의 발언 등에 근거해서 한미관계를 내다볼 경우, 일관성이 없는 내용을 나열하는데 그칠 가능성이 높기 때문이다. 또한 그의 측근이라고 불리는 사람들이 한미관계 현안에 대해 언급한 내용을 모아 양국 관계를 조망해 보는 것도 다소 무리가 있을 것으로 생각된다. 세션즈(Jeff Sessions) 의원이나 플린(Michael Flynn) 전 DIA 국장 등 몇몇 사람들이 트럼프의 외교담당 측근이라고 거론된 적은 있지만, 구체적으로 “트럼프 외교팀”이라고 부를만한 어떠한 브레인 집단도 아직 보이지 않고, 구체적인 외교의 대전략도 잘 보이지 않기 때문이다. 어쩌면 외교팀이 급조된 나머지 당분간 대전략이 아예 없을 수도 있고, 충돌하는 생각들로 조합된 논공행상형 부실 외교팀이 구성될 가능성도 있다.

따라서 이 역시 완전하지는 않으나, 트럼프 후보 본인이 비교적 지속적으로 일관되게 언급한 어떤 중요한 어휘나 구절, 상대적으로 잘 정리된 외교정책 연설문, 공화당의 전통적 정책과 정당 후보 간의 타협과 합의가 담겨있는 전당대회 강령 등을 토대로 트럼프 외교정책의 큰 틀을 대강 짐작해보고, 그 안에서 앞으로의 한미관계를 유추해 보는 것이 보다 안전한 접근방법일 것으로 보인다. 그렇다면 이번 대선 기간 동안 트럼프 후보가 가장 강조했던 어휘 혹은 이와 관련된 잘

“ 선거 기간 동안  
트럼프 후보가  
가장 강조했던  
핵심 어휘는 바로  
“아메리카 퍼스트”  
(America First)였다.  
간단히 말하면  
“아메리카 퍼스트”  
로 상징되는  
미국 우선주의는  
‘미국의 국익’을  
다른 무엇보다도  
가장  
우선시하겠다는  
정책이라고  
할 수 있다”

정리된 연설문, 전당대회 강령 등에서 일관적이고 지속적으로 반영된 내용에는 어떠한 것이 있을까?

선거 기간 동안 트럼프 후보가 가장 강조했던 핵심 어휘는 바로 “아메리카 퍼스트”(America First)였다. 간단히 말하면 “아메리카 퍼스트”로 상징되는 미국 우선주의는 ‘미국의 국익’을 다른 무엇보다도 가장 우선시하겠다는 정책이라고 할 수 있다. 여기서 말하는 우선시되어야 할 ‘미국의 국익’의 내용과 형식은 과연 어떠한 것인가? 트럼프의 일상적인 발언, 외교정책 연설, 공화당 강령 등을 토대로 볼 때, ‘미국의 국익’은 미국 노동자들의 경제적 이익과 미국의 국가 안보 등의 내용을 핵심으로 하고 있다. 트럼프와 같이 구체적인 가치적이며 단기적인 성과를 선호하고 이러한 성과를 중심으로 흥정과 협상을 하자는 스타일의 지도자에게, 미국 민주주의 가치의 확산과 같은 추상적인 개념은 일단 후 순위로 밀려날 것으로 보인다. 미국 노동자들의 일자리 확보와 적절한 임금보장과 같은 구체적인 경제적 이익이나 테러세력으로 부터 미국 시민의 보호 및 미국의 국가안보와 관련된 군사적 우위의 확보와 같은 안보 이익 등이 트럼프 당선자가 최우선시하는 ‘미국의 국익’에 해당될 것이다.

요컨대 트럼프 당선자가 추구하는 “아메리카 퍼스트”는 미국(좁게 말하면 트럼프 행정부)이 탐탁지 않을 경우 언제든지 협상장에서 뛰쳐나올 수 있어야 하고, 미국 노동자의 일자리를 위협하는 수입상품이 들어오면 언제든지 이를 차단할 수 있어야 하며(공화당 전당대회 강령 중 “승리하는 무역정책”), 전쟁보다는 외교를 중시하고 승리 가능성이 있는 전쟁에만 선별적으로 참여하는 것을 주된 내용으로 하고 있다(2016년 4월 27일 *The National Interest* 저널 주관 외교관련 연설). 이런 점에서 트럼프 당선자의 정책은 분명히 고립주의적 성향을 보이고 있다. 트럼프 행정부의 미국은 자국의 국익보호를 위한 주권 행사가 저해되는 일체의 정책이나 조치를 거부할 능력을 보유해야 하며, 다자제도에 참여함으로써 장기적인 이익을 도모

하거나 새로운 규범을 창출하는 것도 이러한 미국 거부권의 주권적 행사를 보장받은 후에만 가능하다. 트럼프 당선자에게 “글로벌리즘은 잘못된 노래이고… 민족국가가 최우선이며… 국제 제도는 미국을 속박하는 것”에 불과하다(2016년 4월 27일 연설).

향후 트럼프 대통령의 미국이 추구할 이러한 “아메리카 퍼스트”의 국익 우선 추구는 한미관계에도 분명히 충격으로 다가올 수밖에 없다. 우선 단기적 손익계산을 우선시하는 입장에서 볼 때, 한미동맹은 미군의 지속적인 주둔과 유사시 미군의 병력 희생 및 추가적 군사력을 요구하는 것이기 때문에 태평양 건너 미국 본토의 안보에 지장이 없는 한 지대한 손실로 여겨질 것이다. 이와 같이 실익이 없는 동맹이 유지되기 위해서는 미군 주둔의 모든 비용을 미국의 동맹국이 부담해야 하는 것이 최소한의 필요조건이다. 단순 논리상 트럼프 당선자의 계산에는 동맹국이 이를 받아들이지 않으면 미군을 주둔국에서 철수시키면 그뿐이라는 결론이 나온다. 이렇게 볼 때, 트럼프 행정부 등장 이후 한미동맹은 전통적 군사적 혈맹관계의 요소가 약화되면서 협상과 손익계산의 대상으로 변화될 수도 있다.

이러한 “아메리카 퍼스트”의 논리는 한미 경제관계에서도 예외는 아닐 것이다. 대선 기간 동안 트럼프 후보는 지속적으로 TPP 폐지와 NAFTA 재협상을 주장하고, 한미 FTA의 불공정성을 지적해 왔다. 어떠한 자유무역협정이든지 미국 노동자의 일자리를 줄이고 이들의 임금을 낮추는 협정은 그 자체가 ‘미국의 국익’을 위반하는 것으로서 받아들일 수 없다는 것이다. 미국의 일자리를 줄이고 미국 노동자의 임금을 낮추는 상품의 수출 국가는 그의 눈에는 대부분 정부보조금 지급, 환율조작, 근로조건 위반, 노동자 권익위반, 국제무역 표준미달 등 불공정 무역 관행을 상당히 내포하고 있는 것으로 보일 것이다. 따라서 이러한 행위에 대해 미국은 언제든지 보복관세 등 엄중한 징벌적 조치를 가할 수 있어야 한다. 그렇지 않은 자유무역협정의 체결은 그 자체가 ‘미국 주권의 양보’이며 ‘불공정한

“미국 노동자들의  
일자리 확보와  
적정한 임금보장과  
같은 구체적인  
경제적 이익이나  
테러세력으로부터  
미국 시민의 보호  
및 미국의  
국가안보와 관련된  
군사적 우위의  
확보와 같은  
안보이익 등이  
트럼프 당선자가  
최우선시하는  
‘미국의 국익’에  
해당될 것이다.”

것이기 때문에, 이러한 협정은 폐지, 재협상, 추가협상의 대상이 될 수밖에 없다. 한미 FTA 역시 예외일 수는 없다.

지금까지 “아메리카 퍼스트”가 제시하는 ‘미국의 국익’을 토대로 향후 트럼프 행정부의 외교정책 기조와 한미관계를 대략 조망해보았다. 위에 제시된 정책적 함의들은 “아메리카 퍼스트”가 추구하는 미국의 국익 관점에서 연역적으로 도출된 후, 그의 발언과 연설, 공화당 강령 등의 내용을 중심으로 거증(學證)된 것이다. 또한 이 글에서 설정된 하나의 가정은 향후 트럼프 대통령이 최종 결정권을 가지고 자신이 지금까지 공표한 내용에 충실하게, 사실상 단독으로 외교정책을 결정한다는 것이었다. 필자도 이것은 비현실적일 정도로 ‘강한’ 가정이라는 점을 인정한다. 다만, 트럼프 당선자가 추구하는 “아메리카 퍼스트”라는 관점에서 향후 전개될 트럼프 시대의 한미관계의 핵심을 파악해보자는 취지에서 지금까지의 논의를 전개하였다. 미래 한미관계에 대한 현실적인 전망은 이러한 전제와 논리를 실제 상황에 적용시켜보는 방식으로 가늠해 볼 수 있을 것이다.

우선, 트럼프 당선자 자신의 공약수정 혹은 학습과정이 있을 수 있다. 당선 직후 오바마 대통령을 면담한 후 트럼프 당선자는 오바마 케어의 일부 내용을 잔존시킬 수 있음을 시사하는 등 변화의 여지를 보이고 있다. 그 역시 선거운동과 정치는 다르다는 것을 잘 알고 있을 것이며, 한미관계 또한 한반도 상황에 대한 정보의 업데이트 및 학습의 결과로 무리한 철군론이나 한미 FTA 전면 재협상 등의 공약은 수정될 가능성이 있다.

이러한 주요 이슈와 관련해서는 주변 안보 전문가 및 한반도 정책 결정자들의 역할도 중요할 것으로 보인다. 즉, 누가 트럼프 외교팀에 들어가느냐에 따라 차기 행정부의 외교정책 및 대한반도 정책에 영향을 미칠 수 있다. 트럼프 당선자의 경우, 그의 공리주의적 성향으로 볼 때 외교정책에 이념적인 요소를 담는 것에 대해 거부감을 가질 수 있다(러시아의 푸틴이나 북한의 김정은에 대한 트럼프 후보의

간헐적이지만 우호적인 발언도 매우 탈이념적인 그의 성향의 일면을 보여주는 에피소드라고 하겠다). 그러나 현재 그의 대선 캠프에 외교 전문가 인력풀이 없다는 점을 감안할 때 지난 부시 행정부의 인사들이 상당수 기용될 가능성이 있다. 그럴 경우, 향후 트럼프 행정부의 외교정책 전반에 이념적인 색채가 가미될 수 있고, 이때 대북정책이나 대중정책은 오바마 행정부 때보다 더욱 강경해질 것이다.

자칭 협상의 대가인 트럼프 당선자의 경우, 상대 국가의 대응도 트럼프 행정부 외교정책 및 한미관계에 큰 영향을 미칠 수 있다. 대화와 협상으로 통한다고 판단할 경우 대체적으로 손익계산이 맞으면 무난한 관계를 유지할 수 있으나, 협상이 통하지 않는다고 판단될 경우 트럼프 행정부는 협상력을 최대한 높이기 위해 이에 필요한 외교를 펼 가능성이 있다. 이러한 ‘영리한 외교’는 힘의 행사와 예측불가능성의 극대화를 통해 실현되는 바, 이 과정에서 미국과 협상 대상국간 갈등이 발생할 수 있다. 트럼프 행정부는 대한정책에 있어서 일단 주한미군방위비 분담수준, 전시작전권 이양, 한미 무역관계를 한꺼번에 협상 테이블에 올려놓고 모든 것을 연계시켜 압박 외교를 펼 가능성이 있으므로 이에 대한 대비가 필요하다.

마지막으로, 외교 사안별로 최종 결정권이 누구에게 있느냐에 따라 트럼프 행정부의 외교정책 및 한미관계가 달라질 수 있다. 한미관계의 경우, 미국 국방부나 국무부, 한국 현지 미군사령관 및 외교관, 의회 외교위원회의 아시아태평양소위나 한미의원협의회 소속 의원, 싱크탱크 한미관계 혹은 동아시아관계 전문가 등 다양한 정책자문 및 이해당사자들이 있다. 따라서 이들의 역할이 부각될 경우, 한국의 방위비 분담금 확대가 수반되기는 하겠지만 한미관계에는 큰 변화가 없을 수도 있다. 다만, 특정 사안에 있어 트럼프 당선자 자신이 중요하다고 판단할 경우, 최종 결정을 스스로 내릴 가능성이 높고, 이때 그의 특유한 기질적 요소가 작용할 수 있어서 우려되는 바가 있다. 결국, 미국 내 정계·관계·학계의 한

“트럼프 행정부는 대한(對韓)정책에 있어서 일단 주한미군 방위비 부담수준 전시작전권 이양, 한미 무역관계를 한꺼번에 협상 테이블에 올려놓고 모든 것을 연계시켜 압박 외교를 펼 가능성이 있으므로 이에 대한 대비가 필요하다.”

미관계 전문가 집단과 트럼프 대통령의 결정 권한의 분담여부 및 정도가 한미관계에 영향을 미칠 것으로 보인다.

트럼프 당선자는 대선 투표 집계에서는 60만 표 정도로 클린턴 후보에게 지고도, 위스콘신, 미시간, 펜실베이니아 주를 모두 합쳐 불과 11만 표 정도의 격차로 이겨 선거인단 투표집계에서는 승리한 소수파 대통령이다. 이는 그가 대통령이 되는데 반대한 사람이 지지한 사람보다 더 많았다는 뜻으로, 이러한 선거 결과의 메시지를 무시한 국내의 정책이 어떠한 파국적 결과를 가져올 것인지는 지난 부시 행정부 집권 8년의 후유증이 웅변으로 보여준다.

트럼프 당선자는 분열적인 ‘배제의 선거 전략’을 통해 2016년 미국 대선에서 빅 세일에 성공한 인물로, 전통적인 제도권 대통령 (institutional president)이 아니라 미국 정가에서 예전에는 경험하지 못한 새로운 형태의 ‘운동형 대통령’(movement president)으로 자리매김할 가능성마저 있다. 트럼프 당선자는 대답하지만 냉정한 협상가의 면모를 지녔다고 스스로 자부하지만, 자제력 없는 충동적 성격도 대선 과정에서 빈번히 보여주었다. 트럼프 행정부의 외교정책이 수용 가능한 수준의 “아메리카 퍼스트”를 지향하여 국제 사회와 긴장 속에서도 협력관계를 유지하고, 동시에 한미관계가 중범위 조정을 거치면서 변화 속에서도 지속가능성을 보여주려면 충동의 성향보다는 협상력을 앞세운 행정부가

되어야 할 것이다. 그러나 트럼프 당선자가 운동형 대통령으로서 국내외적 위기 시 본인 특유의 기질을 발휘할 때 상황은 매우 어려워질 수 있다. 만에 하나 그가 미국 국내정치의 “내우”(內憂)를 미국 밖의 “외환”(外患)으로 치환하려는 충동에 사로잡힐 때, 미국은 물론 한반도와 세계는 지난 43대 부시 행정부보다 훨씬 거대한 격랑에 휘말릴 수도 있을 것이다. 다만, 이런 상황의 전조나 선행 조건이 무엇인지 그의 당선만큼이나 예상하기 어렵다는 데에 고민이 있다고 하겠다. ■

**손병권** 중앙대학교 정치국제학과 교수. 미국 미시간대에서 정치학 박사학위를 취득하였다. 주요 연구 분야는 미국 정치, 미국 외교정책, 비교의회 및 정당론 등이다. 최근 연구로는 "Causes of Distrust and Conflict in the ROK-US Alliance: With a Focus on the Roh Moohyun Era" (2016), "통일한국의 의회제도" (2015), "티파티 운동과 공화당 보수주의의 재형성" (2013) 등이 있다.