

〈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

'트럼프 현상'과 2017년 미국의 외교정책

김재천
서강대학교 교수

말도 많고 탈도 많았던 미국의 대통령 후보 경선은 공화·민주 양당이 각각 7월 19일과 26일 전당대회에서 트럼프(Donald Trump)와 클린턴(Hillary Clinton) 후보 선출을 공식화함으로써 종료되었다. 이에 따라 미국 대선은 이제 본격적인 본선 경쟁에 돌입했다. 막말의 부동산 재벌 아웃사이드 후보 트럼프, 미국 최초 주류 정당 여성 대통령 후보 클린턴. 매치업 자체도 흥미롭고, 누가 당선되든 '최초'라는 수식어가 붙을 대통령을 선출하게 될 2016년 대선은 미국 정치사에 '역대급'으로 기록될 것이다.

전당대회 이후 초반 판세는 트럼프가 클린턴에게 내어준 형국이다. 트럼프는 민주당 이메일 해킹 의혹을 받고 있는 러시아를 두둔하는 듯한 발언을 했고, 2004년 아들을 이라크 전장에서 잃은 무슬림 이민자 부부를 비하하는 언사를 쏟아냈다. 적성 국가를 두둔하거나 군을 모욕하는 것으로 이해될 수 있는 이러한 발언은 정치에서 금기 사항이다. 그의 막말은 넘어서는 안 될 레드 라인(red line)을 넘었고, 이는 표의 확장성을 제한할 뿐만 아니라 지지층의 이탈을 초래하고 있다.

클린턴과 트럼프는 9월 26일 첫 후보 토론회를 시작으로 총 세 번의 토론을 한다. 두 번째 토론을 하게 될 10월 9일 즈음 대체로 판세가 확정될 것이다. 11월 6일 선거일까지는 아직 두 달여가 남아있고 정치에서 두 달은 '일생'(lifetime)이라 할 수 있을 정도로 많은 변화가 발생할 수 있다. 하지만 트럼프가 초반 기세를 잡은 클린턴을 따라잡기에는 더 이상 보여줄 것이 없어 보인다. 트럼프는 '여기까지'일 가능성이 높다. 여기까지라도 '트럼프 현상'으로 표출된 심상치 않은 미국

의 '국가 분위기'(national mood)는 2017년 누가 백안관의 주인이 되더라도 향후 미국의 정치와 외교정책에 적잖은 영향을 미칠 것이다. '트럼프가 되면 이럴 것이다'에 천착할 필요는 없어도, '트럼프 현상'을 분석해야 하는 이유이기도 하다.

2016년 미국 대선에서 가장 눈여겨봐야 할 점은 트럼프나 샌더스(Bernie Sanders)와 같이 워싱턴의 주류와는 거리가 먼 아웃사이드 후보들이 공화·민주 양당의 경선 과정에서 대약진을 했다는 사실이다. 경선 전에 이들의 강세를 예견한 주류 정치인과 전문가들은 아무도 없었다. '주류'들이 미국 사회 기저에 발생한 변화와 이러한 변화의 정치적 파장을 과소평가했기 때문이다. 미국은 2007년 서브프라임 모기지 사태로 촉발된 세계적 경제위기를 다른 나라들에 비해 비교적 빠르게 극복했다. 아울러 신자유주의 경제질서의 위기도 한고비 넘긴 것 같아 보였다. 하지만 양극화는 '좌파'들의 근거 없는 공세가 아니었고, 기대했던 '낙수효과'(trickle down)는 미미했다. 사실 경제성장률, 고용률, 주가 등 지표만 놓고 보면 미국 경제는 호조세라고 할 수 있다. 하지만 문제는 중산층의 소득이 실제로 감소하면서 저소득층은 늘어났고, 고소득자와 저소득자의 소득 양극화가 고착되면서 미국 사회가 자랑했던 계층 간의 '이동성'(social mobility)이 사라지고 있다는 것이다. 누구나 노력하면 신분 상승이 가능하다는 '아메리칸 드림'은 이제 저소득층에게는 공허한 구호일 뿐이다. 특히 백인 저소득층들은 자신들이 직면하고 있는 고통의 원인을 일자리를 앗아간 자유무역정책, 관용적인 이민정책, 소모적인 외교정책, 그리고 자신들의 고통을

“트럼프가 후보로
당선된 이유는
보다 구조적이다.
미국 사회의
기저에 정치적으로
유의미한 변화가
발생했기 때문이다.
중산층이 감소하고
부익부 빈익빈이
심각한 상황이라면
당연히 복지증진
등 진보적인
공약이 지지를
받게 된다.”

해결해주지 못하는 무능한 워싱턴 정치 때문이라고 여기고 있었다. 양당의 주류 후보들이 구태의연한 공약으로 일관한 것에 반해, 트럼프와 샌더스는 이들 귀에 솔깃한 파격적인 공약을 내놓았다. 양극으로 보이는 트럼프와 샌더스이지만 공약의 내용만 놓고 보면 매우 유사한 점을 발견할 수 있다. 첫째, 두 후보 모두 소극적인 외교정책 노선을 표방하고 있다. IS나 북한문제에 대한 트럼프의 ‘수사’(rhetoric)는 매우 거칠고 호전적이지만, 미국이 직접 나서기 보다는 러시아와 중국을 통해 해결하겠다는 입장이다. 샌더스는 이라크 전쟁에 반대했던 몇 안 되는 미국의 상원이었고, 트럼프와 마찬가지로 국제 무대에서 미국의 역할을 축소할 것임을 시사했다. 둘째, 양 후보 모두 자유무역 정책이 중산층 붕괴와 양극화 고착에 책임이 있다고 주장하며 보호무역주의 노선을 천명했다. 셋째, 두 후보 모두 적극적인 사회보장제도와 복지정책의 중요성을 강조하고 있다. 사회민주주의 자임을 자처하는 샌더스야 그렇다 치더라도 트럼프 역시 메디케어(Medicare)와 메디케이드(Medicaid) 같은 의료보조제도와 국민연금제를 유지·확충하고, 심지어 오바마 케어와 비슷한 의료보험제도를 도입해야 한다는 입장이다. 게다가 아동 세금감면(child tax credits)과 최저임금 인상도 얘기한다. 공화당 주류가 복지정책을 반시장적 ‘사회공학’(social engineering)이라며 금기시했지만, 트럼프는 상당히 전향적인 사회보장제도를 제안하고 있다.

2차 대전 이후에도 미국에는 고립주의 외교노선과 보호무역정책을 지지하거나 사회민주주의를 표방한 정치인들이 종종 두각을 나타낸 적이 있다. 고립주의 외교노선을 주장했던 부캐넌(Pat Buchanan)은 1996년 공화당 경선에서 돌(Bob Dole) 후보에 이어 2위를 기록하는 기염을 토했지만, 이후 탈당 후 개혁당(Reform Party) 후보로 출마한 2000년 선거에서는 0.4 퍼센트의 득표율을 기록했을 뿐이다. 2008년 민주당 경선에서 케리(John Kerry, 현 국무장관) 후보를 부시 대통령의 “라이트 버전”(Bus(c)h Light)이라고 비판하며 샌더스 급의 진보정책으

로 돌풍을 일으켰던 딘(Howard Dean) 후보 역시 경선 초반에 낙마했다. 부캐넌과 딘에 귀 기울이던 청중들이 그리 많지도 않았고, 이 청중들은 적극 투표층도 아니었다. CNN의 시사토크쇼 GPS의 사회자인 자카리아(Fareed Zakaria)는 연초에 “트럼프를 지지하는 미국인들은 대부분 루저(loser)들이고, 루저는 경선이고 본선이고 투표를 잘 하지 않기 때문에 트럼프 현상은 경선 초반에 바로 사그라질 것”이라고 예측했다. 그러나 그의 예측과 달리, 그 동안 침묵으로 일관했던 미국의 루저들이 뿔뿔 뭉쳐 투표장으로 향했고, 이제는 선거 판세를 좌지우지 하는 메이저 ‘컨스티튜언시’(constituency)가 되었다. 2016년 공화당 경선 투표율이 역대 최고치를 기록한 사실은 많은 것을 시사한다.

트럼프가 후보로 당선된 이유는 그만의 거침없는 스타일 때문도 아니고, 공화당 후보군이 약했기 때문도 아니다. 모든 정책에서 트럼프의 대척점에 있었던 공화당의 총아 라이언(Paul Ryan)이 출마했다면 후보로 선출되었을까? 트럼프가 후보로 당선된 이유는 보다 구조적이다. 미국 사회의 기저에 정치적으로 유의미한 변화가 발생했기 때문이다. 중산층이 감소하고 부익부 빈익빈이 심각한 상황이라면 당연히 복지증진 등 진보적인 공약이 지지를 받게 된다. 2012년 한국 대선에서 박근혜 후보는 양극화 문제를 심각하게 받아들였는지 복지공약을 먼저 치고 나와 복지담론을 선점했다. 정치적 상황에 맞게 ‘좌클릭’한 것이다. 2016년 대선에서 미국의 공화당 주류들은 여전히 복지정책을 반시장적으로 규정하며 ‘최고의 정부는 작은 정부’라는 구호만 만트라(mantra)처럼 반복했다. 오히려 극우 세력인 티파티(tea party)가 당의 일각을 장악하면서 공화당은 ‘우클릭’했다. 트럼프의 약진은 민심을 제대로 읽지 못한 공화당 주류가 자초한 것이다. 트럼프의 약진은 실현가능성은 차치하고서라도 이제는 메이저 컨스티튜언시가 된 루저들이 듣고 싶어 하는 공약을 내놓았기 때문이다. 트럼프의 약진은 ‘스타일’ 때문이 아니라 ‘콘텐츠’ 때문이다.

경선 판세를 좌우했던 컨스티튜언시는 국

“미국의 국가 분위기가 '내부 지향적'(inward-looking)으로 바뀌었고, 이러한 국가 분위기는 2017년 출범할 신행정부가 적극적 외교정책을 수행하기에 열악한 국내 정치적 환경요인으로 작용할 가능성이 높다.”

가 정책의 우선순위를 재조정하기를 원한다. 미국의 자원과 에너지를 국제적 역할에 투입하기 보다 산적한 국내문제를 해결하는데 사용해야 한다는 입장이다. 최근 발표된 퓨(Pew) 리서치 조사에서도 60%에 가까운 응답자들이 미국은 자국 문제에 더 관심을 기울여야 한다고 답했다. 다른 나라 문제는 그 나라가 알아서 해결해야 한다고 했다. 미국의 국가 분위기가 '내부 지향적'(inward-looking)으로 바뀌었고, 이러한 국가 분위기는 2017년 출범할 신행정부가 적극적 외교정책을 수행하기에 열악한 국내 정치적 환경요인으로 작용할 가능성이 높다. 미국의 국가 분위기가 외교에서는 고립주의(isolationist), 통상에서는 보호주의(protectorist)로 흐르고는 있지만, 미국의 외교 통상정책이 국제주의(internationalist)와 자유무역(free trade)에 의거해야 한다는 입장은 2차 대전 이후 형성된 '국가적 합의'이기도 하다. 전자가 최근에 부상한 '파퓰러 컨센션스'라면 후자는 70년 이상 지속된 초당적 '엘리트 컨센션스'이다. 부상하는 파퓰러 컨센션스를 엘리트 컨센션스가 어느 정도는 상쇄할 것이기 때문에 고립주의적 외교노선과 보호주의적 통상정책이 아주 극단으로 치닫지는 않을 것이다.

트럼프가 대통령이 되더라도 외교·안보·군사정책의 큰 틀과 동맹의 골격은 바뀌지 않을 것이다. “미국 대통령이 얘기하는 것이 미국 외교정책이다”(US foreign policy is what the president says it is.)라는 말이 있을 정도로, 2차 대전 이후 미국 대통령의 외교정책 권한은 강화되어 왔다. 하지만 미국의 삼권분립제도 하에서는 엄연히 '견제와 균형'의 원리가 작동하고 있는바, 트럼프가 설령 고립주의 노선으로 급진화하고 동맹을 폐기하고 싶어 하더라도 제도적 제약에 직면할 것이다. 우선, 국회의 동의가 필요하고, 언론의 지지를 이끌어 내야 한다. 제4부라고 알려진 싱크탱크의 합의도 유도해야 한다. 의회와 언론, 싱크탱크는 미국의 국제주의 외교노선과 동맹정책에 대한 합의를 공유하고 있다. 이들의 지지를 얻기 위해서는 트럼프의 외교·국방·동맹정책은 일정 부분 클린턴 쪽으로 수렴해 갈 수 밖에 없

다. 하지만 트럼프는 통상정책에서 만큼은 자신의 입장을 관철시키려 할 것이고, 실제로 통상정책에는 획기적인 변화가 발생할 것이다. 그 이유는 첫째, 미국의 유권자들은 일반적으로 안보·군사·동맹정책보다 자신의 경제이익과 직결된 사안으로 인식하고 있는 통상정책에 훨씬 더 민감하게 반응하기 때문이다. 따라서 자유무역에 대한 국가적 합의는 국제주의적 외교노선이나 안보 동맹정책에 대한 합의만큼 공고하지 못하다. 둘째, 트럼프는 '기회주의적(opportunistic) 보호주의자'가 아니라 '확신범적인(convicted) 보호주의자'이기 때문이다. 트럼프의 보호주의는 90년대 초반부터 여태까지 매우 일관성이 있다. 건설업을 하던 부친 밑에서 어렵게 일하던 노동자들이 자유무역을 고통을 받고 있다는 경험적 확신도 있고, 성공한 사업가로서 국가 간의 거래에서 어떻게 이익을 낼 수 있을 것인가에 대한 자신감도 있다.

클린턴이 대통령이 될 경우에도 통상정책에서는 본인이 생각한 적정 수준의 보호주의보다 훨씬 더 트럼프쪽으로 수렴해 갈 가능성이 높다. 실제로 경선 과정을 거치면서 클린턴은 '명백한' 보호주의자가 됐다. '국무장관' 클린턴은 TPP를 “최상 수준”의 자유무역이라며 주도했었다. 하지만 작년 10월 “협정문을 꼼꼼히 살펴볼지 못했다”며 유보적인 입장을 보였고, 쇠락한 공업단지가 몰려있는 중서부의 '러스트 벨트'(rust-belt)주에서 트럼프와 샌더스가 승승장구하는 것을 목도한 후 TPP에 대한 입장을 전면 수정하기 시작했다. 3월 미시간주 경선에서의 패배가 결정적이었다. 경선 하루 전까지만 해도 여론조사는 클린턴이 샌더스에게 많게는 21%까지 앞서가는 것으로 내다봤다. 하지만 성난 민심의 출렁거림을 여론조사가 포착하지 못하는 경우가 종종 있다. 경선 결과는 2% 차이로 샌더스의 승리. 러스트 벨트 미시간을 샌더스에게 내준 클린턴은 며칠 후 TPP 비준 반대 의사를 명확히 했고, 그 후 바로 실시된 러스트 벨트이자 아주 중요한 경합주인(Swing State) 오하이오 경선에서 신승할 수 있었다. 오바마 대통령은 임기 내

“이번 11월 선거는 대통령뿐 아니라 하원의원 전원과 상원의원 3분의 1을 선출하는 선거이기도 하다. 지금 분위기로는 의회에 보호주의자들이 대거 (재)등원할 가능성이 매우 높다.[...] 현재 상태로는 TPP 의회 비준이 난망해 보인다.”

TPP를 비준하려는 의지를 강력히 표명하고 있지만, 클린턴은 8월 11일 TPP를 “대통령이 되더라도 반대할 것”이라고 재차 강조했다. 아무리 레임덕 회기라 하더라도 지금 분위기에서는 의회가 비준에 찬성해줄 가능성은 희박하다. 이번 11월 선거는 대통령뿐 아니라 하원의원 전원과 상원의원 3분의 1을 선출하는 선거이기도 하다. 지금 분위기로는 의회에 보호주의자들이 대거 (재)등원할 가능성이 매우 높다. 따라서 클린턴이 대통령 취임 후 설령 다시 ‘찬성’으로 돌아선다 하더라도, 현재 상태로는 TPP 의회 비준이 난망해 보인다. 사실 아태 동맹은 미국 입장에서는 ‘짜게’ 취할 수 있는 아시아 재균형 정책 중 하나이다. 클린턴은 동맹의 틀을 유지·확장하려 하겠지만, 국내문제 해결에 자원 전환을 요구하는 분위기에서 동맹국 측에 보다 많은 비용을 전가할 수밖에 없을 것이다. 사실 오바마 역시 일부 동맹국을 프리 라이더(free rider)라고 비판했고, 클린턴도 동맹국의 공정한 비용분담을 강조하고는 했다.

힐러리는 본인이 인정했듯이 남편 빌 클린턴이나 오바마와 같은 ‘태생적’(natural) 정치인이 아니다. 오히려 ‘정책통’(policy wonk)에 가깝다. ‘정책가’ 클린턴은 아시아 재균형 정책의 중요성을 너무 잘 알고 있고, TPP가 없는 재균형은 ‘속없는 만두’라는 것도 잘 알고 있다. 북한 핵 문제도 적극 개입해서 풀고 싶을 것이다. 하지만 ‘정치인’ 클린턴이 “이 TPP는 내가 알고 있던 TPP가 아니다”라며 비준에 반대해야만 하는 국내정치적 상황이다. 남편 빌이 “큰 정부 시대는 끝났다!”(the era of big government is over!)를 외치며 우클릭으로 외연 확장에 성공해 정권을 잡았는데, 아내인 힐러리는 내부지향적으로 바뀐 국가 분위기 속

에서 역대급 좌클릭으로 집권을 노리고 있다. 다른 쪽에서는 글로벌리즘을 배격하고 폐쇄적 아메리카니즘을 공개적으로 부르짖는 막말의 정치인이 공화당의 후보를 거머쥐었다. 그만큼 국내정치적 상황이 변했다는 얘기다. ‘신장타이’의 중국에 비해 경제위기 전의 자신감을 회복한 미국은 많은 이에게 ‘팍스아메리카나 3.0’과 ‘미국의 귀환’을 기대케 했다. 하지만 거물 정치인이었던 오닐(Tip O'Neill)이 말했듯이 “모든 정치는 바닥 민심에서 시작한다”(all politics is local). 취임 후 ‘정책가’ 힐러리와 ‘정치인’ 힐러리 사이의 재조정은 이뤄지지겠지만, 내부지향적 국가 분위기는 미국의 적극적 외교정책을 제한하는 요인으로 작용할 것이다. ■

김재천 서강대학교 국제관계대학원 교수. 미국 예일대에서 정치학 박사학위를 취득하였으며, 현재 서강대 국제지역연구소장을 역임하고 있다. 주요 연구 분야는 미국 외교정책과 한미관계, 동북아 국제관계, 국제안보와 평화 등이다. 최근 연구로는 “4차 핵실험과 전략적 인내의 종언: 미국의 대북정책 변화 분석” (2016), “Turco-Iranian Alignment: Balancing or Bandwagoning with the US?” (2016), “Alliance Adjustment in the Post Cold-War Era: Convergence of Strategic Perceptions and Revitalization of the ROK-US Alliance”(2015), 〈CIA 블랙박스〉(2011) 등이 있다.