트럼프 2기 행정부의 대외정책과 한반도

민정훈 국립외교원 교수
정한범 국방대학교 교수
정대진 한라대학교 교수
김은옥 민주연구원 수석연구위원
강구상 대외경제정책연구원 북미유럽팀장
김수동 산업연구원 글로벌경쟁전략연구단장

이 글의 내용은 집필진의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

목차

contents

발간사 4
이한주 민주연구원장

Ⅰ 트럼프 2기 행정부의 출범과 대외정책 전망 6
민정훈 국립외교원 교수

Ⅱ 트럼프 2기 정부의 출범에 따른 한미동맹 전개 전망과 대응전략 54
정한범 국방대학교 교수

Ⅲ 트럼프 2기 행정부의 대북정책 전망과 대응전략 110
정대진 한라대학교 교수

IV 트럼프 2기 행정부의 대중정책과 미중관계 전망 160
김은옥 민주연구원 수석연구위원

V 트럼프 2기 행정부의 통상정책 전망과 한국의 대응전략 201
강구상 대외경제정책연구원 북미유럽팀장

VI 트럼프 2기 행정부의 산업정책 영향과 대응방안 237
김수동 산업연구원 글로벌경쟁전략연구단장

발간사

트럼프 2기 행정부의 출범은 국제사회는 물론 대한민국에 많은 도전과제를 안기고 있습니다. 트럼프 대통령의 미국 우선주의와 보호무역주의 확대는 자유주의 국제질서를 퇴조시키고 있고, 미중 전략경쟁이 안보·경제·첨단기술 등 다방면에서 심화되는 가운데 한반도를 둘러싼 외교안보 환경의 불확실성도 증대되고 있습니다.

경제안보가 곧 국가안보이며 국가경쟁력인 시대가 되었습니다. 트럼프 2기 행정부가 대중 견제를 강화하고 동맹국에도 통상 압력을 높일 것으로 전망되면서 대미, 대중 수출 의존도가 높은 한국경제에 타격이 불가피할 것으로 예상됩니다. 그러나 트럼프 2기의 출범은 한국 경제에 리스크이자 동시에 기회를 제공한다고 하겠습니다. 정부 지원과 기술력 제고 등을 통해 우리 기업의 경쟁력을 키우고 수출시장 다변화를 모색하는 중대한 계기로 삼아야 할 것입니다.

무엇보다 트럼프 2기 행정부의 출범을 계기로 기존의 이념과 가치 편향 외교를 전면 전환해야 합니다. 트럼프의 미국은 자국의 이익을 앞세우는 실리외교로 변환할 것인만큼 우리도 '국익 중심 실용외교'로 나아가야 합니다. 한국의 국력 상승과 21세기 변화하는 국제정치 현실에 맞게 대한민국 외교안보의 목표와 비전을 재설계하는 새로운 외교안보전략을 마련해야 하겠습니다.

이번 연구보고서는 트럼프 2기 행정부의 출범을 맞이하여 미국의 대외정책이 국제정세와 한반도에 미칠 영향을 전망하고, 대한민국 국익 실현을 위한 대응전략을 모색하기 위해 기획되었습니다. 주요 내용으로 1장에서 트럼프 대통령의 재집권이 국제질서에 미치는 영향을 진단하고 트럼프 2기 행정부의 대외정책 기조를 전망했습니다. 2장에서 트럼프 2기 행정부 출범 이후 한미동맹을, 3장에서는 대북정책을 전망하고 우리의 대응방안을 제시했습니다. 4장은 트럼프 2기 행정부의 대중정책과 미중관계를 전망하고 5장에서는 통상정책 방향을 전망하고 우리의 대응전략을 제시했습니다. 마지막으로 6장에서는 트럼프 2기 행정부의 산업정책이 우리 경제에 미치는 영향을 전망하고 대응방안을 제시하였습니다.

연구보고서는 민주연구원의 연구진과 외부 전문가들이 협력해 심도 있는 토론과 연구를 거쳐 완성되었습니다. 외부 연구진으로 참여해주신 분들께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

'위기는 미래를 준비하는 기회다'라는 피터 드러커의 지적처럼, 트럼프 2.0 시대의 개막은 우리에게 새로운 '기회의 창'이 될 수도 있을 것입니다. 국제질서의 대전환기, 대한민국이 직면한 내외의 복합위기를 타개할 능동적인 외교안보전략을 마련하는데 이 보고서가 유용한 밑거름이 될 수 있기를 기대합니다.

민주연구원은 앞으로 후속 연구를 통해 트럼프 2기 대외정책 대응에 관한 보다 구체적인 정책 대안을 제시할 계획입니다. 대한민국의 더 나은 미래를 설계할 좋은 정책 마련에 함께 해주시기를 바랍니다.

2025년 1월

민주연구원장 **이한주**

I

트럼프 2기 행정부의 출범과 대외정책 전망

민정훈
국립외교원 교수

1. 2024년 미국 대선 결과 분석 및 국내정치적 함의

2024년 미국 대선에서 유권자 투표 49.8%와 선거인단 312표를 확보한 공화당의 도널드 트럼프 전 대통령이 유권자 투표 48.3%와 선거인단 226표(유권자 투표 48.3%)를 얻는데 그친 민주당의 카멀라 해리스 부통령을 제치고 제47대 미국 대통령으로 당선되었다. 공화당은 대통령 선거 승리와 더불어 연방 상·하원 선거에서도 승리를 거두며 다수당 지위를 확보하였다.

CNN이 대선 투표일에 실시한 출구조사(exit polls) 결과는 이번 대선에서 트럼프 후보에 대한 지지가 전반적으로 증가했음을 보여준다.[1] 2020년 대선 결과와 비교할 때, 비(非)백인 유권자, 남성 및 여성 유권자, 젊은 유권자, 교외 및 시골 지역에 거주하는 유권자, 무당파 유권자의 트럼

프 후보 지지가 증가한 것으로 나타났다.

〈표 1〉 인종에 따른 유권자 투표

	2024		2020	
	해리스	트럼프	해리스	트럼프
백인(White)	41%	57%	41%	58%
흑인(Black)	85%	13%	87%	12%
라티노(Latino)	52%	46%	65%	32%
아시안(Asian)	54%	39%	61%	34%

〈표 1〉은, 4년 전과 비교할 때, 라티노 유권자들(+14%)과 아시안 유권자들(+5%)의 트럼프 후보 지지는 증가한 반면 해리스 후보 지지는 감소하였음을 보여준다. 한편 백인 유권자들의 후보 지지는 4년 전과 비교하여 별다른 차이가 없었다. 트럼프 후보에 대한 라티노 유권자들의 지지 증가는 트럼프 후보의 승리에 상당히 기여한 것으로 판단된다.

〈표 2〉 학력과 성별에 따른 백인 유권자 투표

	2024		2020	
	해리스	트럼프	해리스	트럼프
대학 졸업한 백인 여성	57%	41%	54%	45%
대학을 졸업하지 않은 백인 여성	35%	63%	36%	63%
대학 졸업한 백인 남성	47%	46%	48%	51%
대학을 졸업하지 않은 백인 남성	29%	50%	28%	70%

(1) www.edition.cnn.com/election/2024/exit-polls/

〈표 2〉에서 볼 수 있듯이, 4년 전과 비교할 경우, 대학을 졸업한 백인 여성 유권자들의 해리스 후보 지지는 다소 증가(+3%)한 반면 그 이외의 유권자들, 즉 대학을 졸업하지 않은 백인 여성(−1%), 대학을 졸업한 백인 남성(−1%), 대학을 졸업하지 않은 백인 남성 유권자들(+1%)의 후보 지지에는 큰 변화가 없었다. 이러한 투표 결과는 이번 대선에서 낙태권을 강조하며 백인 여성의 표심을 얻고자 했던 해리스 후보의 선거 전략이 큰 성공을 거두지 못하였음을 보여준다

〈표 3〉 성별에 따른 유권자 투표

	2024		2020	
	해리스	트럼프	해리스	트럼프
남성(male)	42%	55%	45%	53%
여성(female)	53%	45%	57%	42%

출구 조사 결과는, 4년 전과 비교할 때, 성별, 연령, 거주 지역에 따른 유권자 표심이 대체로 트럼프 후보에게 유리하게 작용하였음을 보여준다. 〈표 3〉에서 볼 수 있듯이, 해리스 후보는 여성 유권자들로부터, 트럼프 후보는 남성 유권자들로부터 보다 많은 지지를 받았다. 한편 4년 전과 비교할 때, 남성(+2%) 및 여성(+3%) 유권자들의 트럼프 후보는 지지가 다소 증가한 반면 해당 유권자들의 해리스 후보 지지는 다소 감소한 것으로 나타났다.

〈표 4〉 연령에 따른 유권자 투표

	2024		2020	
	해리스	트럼프	해리스	트럼프
18–29	54%	43%	60%	36%
30–44	49%	48%	52%	46%
45–64	44%	54%	49%	50%
65세 이상	49%	49%	47%	52%

〈표 4〉는 젊은 유권자일수록 해리스 후보를 지지한 반면 나이가 많은 유권자들은 트럼프 후보에게 투표하였음을 보여준다. 또한 4년 전과 비교할 때, 대부분의 연령대에서 트럼프 후보 지지는 증가한 반면 해리스 후보에 대한 지지는 감소한 것으로 나타났다.

〈표 5〉 거주 지역에 따른 유권자 투표

	2024		2020	
	해리스	트럼프	해리스	트럼프
도시	59%	38%	60%	38%
도시 외곽/교외	47%	51%	50%	48%
시골	34%	64%	42%	57%

〈표 5〉에서 볼 수 있듯이, 해리스 후보는 도시(urban) 지역에서, 트럼프 후보는 교외(suburban) 및 시골(rural) 지역에서 보다 많은 지지를 받았다. 한편 4년 전과 비교해 볼 때, 트럼프 후보가 도시 외곽(+3%) 및 시골(+7%)에 거주하는 유권자들로부터 보다 많은 지지를 받은 반면 해당 지역에서 해리스 후보 지지는 감소한 것으로 나타났다.

이상에서 살펴본 바와 같이 2024년 미국 대선에서는 트럼프 후보 지

지가 대부분의 유권자 계층에서 증가한 것으로 나타났다. 이러한 투표 결과는 공화당 대선 후보가 선거인단 투표와 더불어 유권자 투표에서도 승리를 거두는데 주요한 역할을 한 것으로 보인다. 특히 트럼프 후보의 50%에 육박하는 유권자 투표 획득은 트럼프 2기 행정부의 정치적 행보에 정치적 정당성을 제공해 줄 것으로 예상된다. 또한 이번 대선 승리를 토대로 트럼프 대통령의 미국우선주의는 한동안 영향력을 강력하게 유지할 것으로 전망된다. 2020년 대통령 선거에서 트럼프 대통령은 코로나19 대응 실패 및 인종 차별 논란에도 불구하고 약 7,300만 표를 획득했다. 이러한 수치는 2016년 자신이 받은 표(6,300만 표)보다 약 1,000만 표 많을 뿐 아니라 역대 공화당 대선 후보 중 최다 득표였다. 이러한 결과는 비록 트럼프 대통령이 2020년 선거에서 승리에는 실패했지만 그의 미국우선주의(America First)는 여전히 인기가 있었음을 보여준다. 4년 후 트럼프 전 대통령은 50%에 육박하는 유권자 투표와 312명의 선거인단을 확보하며 압승을 거두었다. 21세기 들어 공화당 대선 후보가 선거인단 투표뿐 아니라 유권자 투표에서도 승리한 경우는 2004년에 이어 이번이 두 번째이다. 트럼프 후보의 압승은 트럼프 2기 행정부 이후 공화당 인사들이 트럼프의 미국우선주의를 계승·발전시키는데 있어 정치적 토대로 작용할 것으로 보인다.

한편 이번 선거 결과 공화당이 백악관과 연방의회를 모두 장악하는 '단점정부(unified government)'가 형성되었다. 공화당은 연방 상원에서 53석 (민주당 47석), 연방 하원에서도 220석(민주당 215석)을 차지하며 승리를 거두었다. 공화당이 연방의회에서 다수당 지위를 확보함에 따라 트럼프 2기 행정부는 주요 정책 의제를 추진함에 있어 든든한 우군을 확

보하게 되었다. 연방의회를 장악한 공화당은 이민, 경제, 통상, 복지 등 트럼프 2기 행정부의 주요 정책 의제 추진을 위한 정치적 연대 뿐 아니라 입법 지원을 제공해 줄 것으로 예상된다.

2. 2024년 미국 대선 이후 국제질서의 변화

2024년 미국 대선 결과에 관계없이 미국 차기 행정부는 미국의 이익을 노골적으로 우선시하는 대외정책 기조를 지속해 나갈 것으로 예상되었다. 21세기 들어 두 개의 중동 전쟁과 금융위기를 거치면서 부각된 국력 내실화 필요성에 대한 공감대가 미국 내에 지속되고 있기 때문이다. 따라서 미국 차기 행정부는 국력 내실화와 효율성을 강조하는 외교·안보 정책과 대내 역량 강화 및 상호 호혜성을 강조하는 경제·통상 정책 기조를 유지할 것으로 전망되었다.

미국우선주의를 강조하는 트럼프 후보의 승리는 이러한 정책 기조를 강력하게 추진해 달라는 미국 유권자들의 요청을 반영하고 있다. 이에 따라 '미국우선 대외정책(America First Foreign Policy)'의 재활성화를 통해 국제무대에서 미국의 이익을 보다 공세적으로 추구하는 미국의 모습을 향후 4년 간 목도할 것으로 예상된다.

트럼프 2기 행정부의 출범은 '미국 우위의 다극 체제(U.S. dominant multipolar system)'로의 전환을 가속화시킬 것으로 예상된다. 국제질서의 중심축을 형성하며 패권국으로서 곁을 내주지 않았던 미국의 '역량'

과 '의지'가 감소하고 있으며, 트럼프의 재등장은 이러한 미국의 '쇠퇴'를 보다 활성화시킬 것이기 때문이다.

미국의 쇠퇴는 2001년 9·11 사태 이후 테러와의 전쟁을 명분으로 미국이 두 개의 중동 전쟁에 뛰어들며 가시화되기 시작했다. 전쟁 초기 아프가니스탄에서 알카에다(Al-Qaeda)를 몰아내고 이라크에서 후세인(Saddam Hussein) 정권을 축출하며 승리감에 도취된 미국은 중동에 미국식 민주주의를 전파하겠다는 야심찬 목표 달성을 내세우며 전쟁을 지속하였다. 그러나 모호한 목표와 체계적으로 준비되지 못한 계획을 밀어부친 결과는 참담했다. 전쟁의 양상이 게릴라전으로 전환되고 지역 내 종교 및 종족 간 갈등이 분출됨에 따라 미국은 상당한 인적 희생과 막대한 경제적 손실을 입으며 전쟁의 수렁으로 끌려들어갔다. 여기에 2008년 미국을 강타한 금융위기는 미국 경제와 사회에 상당한 충격을 주었다. 2008년 금융위기를 겪으며 전 세계는 미국의 역량이 예전 같지 않음을 목도하였고, 이와 더불어 미국 내에서는 대내적 역량 회복과 효율적인 국력 투사 필요성에 대한 공감대가 형성되었다.

이후 미국에서는 국내 문제에 보다 집중하기 위해 국력 낭비 최소화와 국력 내실화에 기반한 외교·안보 정책과 상호 호혜성을 강조하는 통상 정책 기조가 힘을 얻게 되었다. 이러한 기조는 오바마 행정부의 '역외균형전략 (Offshore Balancing Strategy)', 트럼프 1기 행정부의 '미국우선 대외정책 (American First Foreign Policy)', 바이든 행정부의 '중산층을 위한 대외정책(Foreign Policy for the Middle Class)' 이라는 이름으로 이어져 왔다.

특히 코로나19 팬데믹에 대한 트럼프 1기 행정부의 대응은 미국이 전

세계에 공공재를 제공하는 패권국의 역할을 수행할 의지가 약해지고 있음을 명확하게 보여주었다. 코로나19 대유행 이전에 이미 트럼프 행정부 출범과 더불어 부각된 자국중심주의 성향은 '미국 이익 우선, 미국의 세계경찰 역할에 대한 회의적 입장, 양자주의 선호, 국제적 협력 후퇴, 강대국 간 불협화음' 등의 특징을 보이며 미국의 변화된 모습을 보여주고 있었다. 이러한 미국의 모습은 미국 중심 국제질서의 지속성에 대한 의구심을 불러일으켰으며, 이에 따라 전 세계적으로 자국이익 중심주의 및 각자도생의 분위기가 형성되었다. 이러한 국제정치 환경의 변화가 코로나19 팬데믹에 대응하기 위해 미국 및 많은 국가들이 취했던 입국 제한 조치, 국내 봉쇄 조치와 더불어 인공호흡기, 마스크 등 핵심 물품들의 국내 생산 필요성 부각으로 인한 글로벌 가치 사슬(Global Value Chain)의 축소 가능성, 국제정치 단위로서의 민족국가의 중요성 상승 등의 요인들에 의해 가속화되었다. 특히 뒤늦게 코로나19 백신 및 핵심 의료 물품들을 공세적으로 확보하며 다른 국가들의 상황은 등한시한 채 자국의 이익을 노골적으로 우선시하던 트럼프 행정부의 모습은 전 세계에 충격 그 자체로 다가왔다. 이러한 상황은 코로나19 팬데믹 이전에 부각되기 시작했던 국제질서 변화의 움직임이 글로벌 보건 위기를 겪으며 보다 명확해 졌음을 나타낸다.[2]

국제무대에서 미국의 이익을 공세적으로 추구하는 대외정책 기조는 2020년 미국 대선에서 '미국우선주의 폐기와 글로벌 리더십의 복원'을 주장하며 당선된 바이든 행정부에서도 크게 바뀌지 않는 모습을 보였다.

---

(2) Haass, Richard, 2020, "The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It," Foreign Affairs.

미국의 경제와 여론은 세계의 다양한 문제를 해결하기 위해 막대한 국력을 투사하는 세계경찰로서의 미국으로 회귀하기를 여전히 선호하지 않고 있기 때문이다. 이에 따라 바이든 행정부 하 미국의 글로벌 리더십은 다소 회복되는 모습을 보였으나, 장기화되고 있는 두 개의 전쟁에 직접적인 개입을 회피하고 해결책을 제시하지 못하는 미국의 모습은 패권국의 역할을 제한적으로 수행할 수밖에 없는 미국의 현실을 확인시켜 주었다.

이러한 미국의 공백을 중국의 부상과 러시아의 부활이 메우고 있다. 급속한 경제성장을 토대로 미국의 경쟁국으로 부상한 중국은 미국 중심의 단극체제를 양극체제로 변화시키며 국제무대에서 영향력을 확대하였다. 2010년대 초반 '신형대국관계'를 주장하며 'G2' 시대의 개막을 알린 중국 시진핑 체제의 출범은 '미국 중심의 단극체제'가 '미국 우위의 양극체제'로 변화하고 있음을 전 세계에 알렸다. 중국의 부상과 더불어 '영원한 제국' 러시아의 부활은 미중 중심의 양극체제를 다극체제로 확장시키는데 기여하고 있다. 러시아의 우크라이나 침공은 냉전 이후 미국의 패권에 도전하는 다른 강대국의 군사력 행동이라 할 수 있으며, 세계의 경찰을 자처해왔던 미국은 러시아의 침공을 억제하지 못했을 뿐 아니라 우크라이나의 안전을 보장하는데도 실패하는 무기력한 모습을 보였다.[3]

2024년 미국 대선에서 트럼프 후보가 재선에 성공한 것은 패권국의 지위를 유지하려는 미국의 의지가 한층 더 약화될 것임을 예고하고 있다. 트럼프 후보의 외교·안보 분야 재선 캠페인 슬로건은 '세계화의 거부와 애국심의 포용 (Reject Globalism and Embrace Patriotism)'이다. 이

[3] 제성훈, 2023, "러시아–우크라이나 전쟁과 변화하는 국제질서," 국제지역연구 제27권 제1호, pp. 1–32.

는 트럼프 2기 행정부가 세계 경찰로서의 미국의 역할을 수행하는 대신 국제무대에서 미국의 이익을 보다 적극적으로 추구할 것임을 나타낸다. 구체적으로 '전략적 선택과 집중', '거래 중심적 동맹관', '미국우선 통상정책'을 특징으로 하는 미국우선 대외정책의 재활성화를 통해 국제무대에서 미국의 이익을 보다 공세적으로 추구할 것으로 보인다. 여전히 높은 물가 및 이자율 등 녹록하지 않은 미국 내 경제 상황에 대한 미국 국민들의 불만과 강경한 이민 정책을 선호하는 미국 내 분위기는 차기 미국 행정부가 현실주의 외교를 지향해 나갈 정치적 토대를 제공하고 있다.

그러나 이러한 국제질서의 변화가 여타 강대국들에 대한 미국의 상대적 우위가 상실됨을 의미하지는 않는다. 비록 패권국의 지위를 유지하려는 미국의 역량과 의지가 쇠퇴하고 있지만, 코로나19 팬데믹과 장기화되고 있는 두 개의 전쟁을 통해 확인되었듯이, 전 세계에 공공재를 제공하고 지난한 국제 문제를 해결할 수 있는 국가는 여전히 미국밖에 없기 때문이다. 즉 전략적 환경의 변화와 자국중심주의를 토대로 미국이 만들어내고 있는 힘의 공백 상태를 메우고 이를 대체할 수 있는 능력을 지닌 국가가 아직 없는 것이다.

이러한 상황을 종합해 볼 때 현재 국제질서는 '미국 중심의 단극체제(U.S. centered unipolar system)'가 '미국 우위의 양극체제(U.S. dominant bipolar system)'를 거쳐 '미국 우위의 다극체제(U.S. dominant multipolar system)'로 변화하는 과정에 있다고 하겠다. 트럼프 전 대통령의 백악관 재입성은 이러한 변화를 가속화시키는 주된 동인으로 작용할 것이다. 한편 트럼프 2기 행정부의 출범을 통해 현실주의적 외교정책이 미국 대외정책의 기조로 확고히 자리매김할 것으로 보인다.

따라서 미국이 '자유주의적 국제질서(liberal international order)'의 맹주로 역할을 한다는 주장은 상당 기간 설득력을 발휘하기 어려울 것이다.

3. 트럼프 2기 행정부의 대외정책 전망

(1) 트럼프 행정부의 미국우선 대외정책

트럼프 대통령의 미국우선주의(America First)는 국제무대에서 축소(retrenchment)와 자제(restraint)로 국력낭비를 최소화하고 국력의 내실화를 통해 위대한 미국을 재건하고자 한다.[4] 미국우선주의는 21세기 들어 이라크 전쟁과 아프가니스탄 전쟁, 그리고 금융위기를 겪으면서 미국의 국력이 약화되었다고 인식하고, 세계경찰로서의 미국의 지위를 유지하기 위해 국부(國富)를 낭비하기 보다는 미국 국민들의 경제적 불안과 고통을 해결하기 위해 국내 일자리 창출과 경제성장에 집중할 것을 주장한다.

"Hire American and Buy American"으로 대별되는 트럼프 대통령의 미국우선주의의 중심에는 이민(immigration)과 통상(trade) 문제가 자리 잡고 있다. 우선 트럼프의 미국우선주의는 미국 노동자에게 일자리를 우선적으로 제공하고 이민자와 과도한 일자리 경쟁으로부터 미국 노동자를 보호한다는 명분 아래 강력한 이민 규제 정책을 주장한다. 한편 트럼프의 미국우선주의는 경제·통상 분야에서 경제 민족주의(Economic Nationalism)의 특징을 보이는데, 이는 적극적인 국가개입으로 국제적

경쟁에서 자국 산업을 보호하여 자국의 경제적 이익을 증진시키는데 집중하고자 하기 때문이다. 이를 위해 관세, 규제강화 등 보호무역 조치들을 통하여 국내 산업을 보호하고 국내 일자리를 확보하는 한편 공정무역(fair trade) 담보라는 명분을 토대로 중국 등 경쟁국들의 환율조작 및 불공정무역 관행을 규제하여 미국의 무역수지 적자를 줄이고 경제적 이익을 증대하고자 한다.

트럼프 행정부의 미국우선 대외정책(America First Foreign Policy)은 힘을 통한 평화(Peace through Strength)를 기반으로 한 외교·안보 정책의 효율증대가 한 축을 구성한다.[5] 외교·안보 분야에서 미국우선주의는 전략적 선택과 집중을 통해 효율적으로 미국의 국익을 유지·강화하고자 하는 전략, 즉 불필요한 분쟁에 연루될 가능성을 최소화하여 효율성을 증대하고 이를 토대로 미국의 주요 이익을 유지하려는 전략을 의미한다. 그러나 이러한 전략이 미국이 고립주의로 회귀하는 것을 의미하는 것은 아닌데, 왜냐하면 국제무대에서 미국의 주요 이익을 지키기 위한 전략적 선택과 집중을 강조하기 때문이다. 구체적으로 아시아, 유럽, 중동 등의 전략적 요충지에서 미국의 패권에 도전하는 국가들을 견제하고 미국의 주요이익을 유지하기 위해 집중하고자 한다. 이를 위해 힘을 통한 평화, 군대의 재건, 국방예산 자동 삭감조치 폐지 등을 강조한다.

트럼프 대통령의 미국우선 대외정책은 임기 동안 '거래중심적 동맹관'과 대(對)중국 견제정책으로 많은 주목을 받았다. 2016년 대선 기간 트럼프 후보는 '안보 무임승차론'을 제기하였다. 트럼프 후보는 가난한 미

(4) Posen, R. Barry, 2013, "Pull Back: The Case for a Less Activist Foreign Policy," Foreign Affairs.
(5) 김진하, 2017, "미국 우선주의가 한미 관계에 미칠 영향," 외교 121호, pp. 22–37.

국이 부유한 서방, 일본, 한국 등의 동맹국들을 지켜주기 위해 과도한 지출을 하고 있다며 자신이 당선되면 현행 동맹 관계의 틀을 재조정해 동맹국들의 방위비 분담금을 100%까지 늘릴 것이라고 주장하였다. 트럼프 대통령의 거래 중심적 동맹관은 미국의 동맹 수호 의지에 대한 동맹국들의 의구심을 증폭시켜 미국과 동맹국들 간 신뢰를 저해할 것이라는 우려가 제기되었다. 실제로 트럼프 1기 행정부 동안 방위비 분담금 증액, 무역 분쟁 등 일련의 일방주의적인 행보로 인해 미국과 동맹국들 간 불신은 증폭되어 갔으며, 이로 인해 다자주의적 협의체 구성 등 미국의 역내 동맹 규합 노력에 대한 동맹국들의 의구심이 증폭되는 결과를 낳았다.[6]

트럼프 행정부의 대(對)중국 견제 정책은 임기 동안 경제·통상, 군사·안보, 인권, 정치 등 제반 분야로 확산되었고, 이에 따라 미중 관계는 시간이 지날수록 악화되는 모습을 보였다.[7] 2016 대선 기간 트럼프 후보는 중국과의 통상마찰에 대해 중국을 환율조작국으로 지정하고 중국산 수입품에 고율의 관세를 부과하여 미국의 산업과 경제적 이익을 보호하겠다고 밝혔다. 출범 후 트럼프 1기 행정부는 중국의 대미 수출 품목에 대해 관세를 부과하며 무역협상을 진행했으며, 이를 통해 대중(對中) 무역수지 적자 감소 및 중국의 불공정 무역 관행에 대한 시정 조치를 요구했다. 또한 안보·군사 분야에서 트럼프 1기 행정부는 중국을 '미국의 국익과 가치에 반하는 국제질서를 만들려고 하는 수정주의 국가' 및 '주변국가들을 억압하는 현상 타파국이자 역내 최대의 안보위협국'으로 규정하고, 남중국해에서 '항행의 자유 작전'을 지속하며 중국을 압박했다. 대

(6) 김태형, 2020, "미국의 인도–태평양 전략과 미군의 군사전략 변화," 국방연구 63(1), pp. 89–116.
(7) 김한권, 2019, "트럼프 행정부의 대중(對中) 정책과 중국의 대응," 정책연구시리즈 (서울: 국립외교원).

만 문제와 관련해서는 '하나의 중국' 원칙에 대한 모호한 입장 표명 및 대만 무기 판매 승인 등을 통해 중국을 정치적으로 압박했다. 또한 홍콩, 신장 위구르 등의 인권 문제를 지적하며 중국 공산당 정부를 비판했다.

(2) 트럼프 2기 행정부의 대외정책 전망

트럼프 2기 행정부는 국제무대에서 미국의 이익을 담보하기 위해 '미국우선 대외정책(American First Foreign Policy) 2.0'을 공세적으로 추진할 것으로 예상된다. 트럼프 대통령의 2024년 대선 캠페인 슬로건은 이전과 동일한 '미국을 다시 위대하게(Make America Great Again)'이다. 이는 재선 성공 시 새로운 정책 방향을 제시하기 보다는 트럼프 1기 행정부의 성과와 경험을 토대로 2기 행정부에서 '트럼프 시대'를 완성하고자 함을 보여준다. 따라서 트럼프 2기 행정부의 대외정책은 '미국 우선 대외정책'의 재활성화를 통해 보다 공세적으로 국제무대에서 미국의 이익을 추구하고자 할 것으로 예상된다.

이하에서는 트럼프 후보 공식 대선 캠프에서 제공한 "아젠다 47(AGENDA 47)"[8]과 미국 차기 보수 대통령을 위해 헤리티지 재단(Heritage Foundation) 이 중심이 되어 발간한 "Mandate for Leadership: The Conservative Promise 2025"[9](이하 프로젝트 2025)를 중심으로 트럼프 2기 행정부의 대외정책 전망에 대해 살펴보고자 한다.[10]

1) 외교 정책

(8) www.donaldjtrump.com
(9) www.project2025.org/policy/

트럼프 후보의 외교·안보 분야 재선 캠페인 슬로건은 '세계화의 거부와 애국심의 포용(Reject Globalism and Embrace Patriotism)'이다.[11] 이는 세계 경찰로서의 미국의 역할을 수행하는 대신 국제무대에서 미국의 이익을 보다 적극적으로 추구할 것임을 보여준다. 트럼프 2기 행정부는 전임 바이든 행정부의 '미국우선주의 폐기와 글로벌 리더십의 복원'이라는 외교 정책 기조를 폐기하는 한편 '전략적 선택과 집중' 및 '거래 중심적 동맹관'을 핵심으로 하는 '미국우선 외교정책'의 재활성화를 통해 국제무대에서 보다 공세적으로 미국의 이익을 추구할 것으로 예상된다. 미국의 외교 정책 기조 전환은 장기화되고 있는 두 개의 전쟁의 출구 모색 및 해당 지역 세력 판도 재편에 기여하는 한편 국제기구 및 다자외교에 대한 미국의 역할과 기여 축소와 더불어 미국의 동맹 시스템에 대한 의구심을 부각시킬 것으로 보인다.

트럼프 2기 행정부의 출범과 더불어 러시아-우크라이나 전쟁은 러시

---

[10] 아젠다 47은 2024년 대선 캠페인 기간 동안 트럼프 후보가 실시한 연설, 강연, 인터뷰 등을 통해 드러난 트럼프 2기 행정부의 주요 정책 기조를 트럼프 후보 캠프 측에서 정리하여 트럼프 후보 공식 홈페이지에 공개한 자료이다. 2016년 대선 캠페인 당시 트럼프 후보가 직접 거론한 주요 정책 기조들이 1기 행정부 출범 이후 대부분 정책으로 시행되었다는 점을 고려할 때, 아젠다 47에 제시된 주요 정책 기조들은 2기 행정부에서 구체화될 것으로 보인다. 또한 아젠다 47의 주요 정책 기조들이 지난 7월 발간된 '2024년 공화당 정강 정책(2024 Republicn Party Platform)'에 고스란히 반영되었는데, 이는 아젠다 47에 포함된 주요 정책 기조들이 트럼프 2기 행정부에서 실제 정책으로 발현될 가능성이 매우 높음을 확인해 주는 것이라 하겠다. 또한 미국 워싱턴 D.C.에 소재한 대표적인 보수 성향의 헤리티지 재단이 중심이 되어 발간한 프로젝트 2025도 트럼프 2기 행정부의 정책 기조 및 핵심 내용을 가늠하기 위해 우선적으로 고려되어야 하는 자료이다. 물론 이번 대선 캠페인 기간 동안 민주당 해리스 후보 측이 프로젝트 2025가 극단적인 정책들을 포함하고 있다고 비판하고 트럼프 후보와의 연관성을 공격했을 때 트럼프 후보가 그러한 연관성을 부인하였다는 점에서 프로젝트 2025가 실제 정책으로 발현될 가능성이 크지 않다는 반론도 존재한다. 그러나 ▲프로젝트 2025의 내용이 아젠다 47의 내용과 상당히 유사하다는 점, ▲프로젝트 2025의 30개 챕터 중 25개의 챕터 집필에 트럼프 1기 행정부의 고위직을 역임한 인사들이 관여했다는 점, ▲프로젝트 2025 집필진과 운영진이 트럼프 후보 캠프와 긴밀하게 소통하고 트럼프 2기 행정부에 참여할 가능성이 높다는 점 등을 고려할 때 프로젝트 2025는 트럼프 2기 행정부의 구체적인 정책 방향 및 핵심 내용을 파악하는데 매우 유용하다고 하겠다.

아에 유리한 방향으로 전개될 것으로 예상된다. 트럼프 후보는 재선 캠페인 당시 미국우선 대외정책을 복원하여 동유럽에 평화와 안정을 가져올 것이라고 밝히고, 취임과 더불어 우크라이나 전쟁을 평화롭게 끝내기 위해 협상에 임할 것이라고 천명했다.[12] 이에 따라 트럼프 대통령은 우크라이나 전쟁을 조속히 끝내기 위해 '현재의 국경선'을 인정하며 협상을 진행할 가능성이 존재한다. 협상이 어떠한 조건으로 얼마나 빨리 완료될지는 알 수 없으나, 러시아에 유리한 방향으로 전개될 가능성이 높아 보인다.

또한 미국과 나토(NATO) 동맹과의 관계도 변화를 겪을 것으로 전망된다. 트럼프 대통령은 재선 캠페인 당시 우크라이나를 돕기 위해 미국은 거의 2천억 달러를 지출한 반면 유럽은 그 금액의 극히 일부만을 지출했다고 주장하며 우크라이나로 보낸 비축 물품 복구 비용을 유럽에게 배상하라고 요청할 것이라고 공언했다.[13] 이에 따라 트럼프 2기 행정부는 출범 초기 나토 동맹들에게 청구서를 들이댈 것으로 예상된다. 해당 청

---

(11) '세계화의 거부'라는 트럼프 전 대통령의 캠페인 슬로건은 공화당 및 보수 진영에 존재하는 세계화에 대한 부정적인 시각을 대변해 준다. 워싱턴 D.C.에 있는 중도 보수성향의 싱크탱크인 American Compass는 세계가 부(富)를 공유할 것이라는 기대와는 달리 세계화는 '국가 간 생산 이전, 생산 이전에 따른 실업 증가 및 생산 능력 약화, 공동체 붕괴와 취업 전망 악화' 등 전혀 다른 결과를 가져왔다고 지적하였다. 이러한 결과는 진정한 비교우위에서 비롯된 것이 아니라 중국 같은 국가들의 공세적인 정부 보조금과 노동 착취 등에 의해 발생한 것이라고 주장하였다. 또한 통제되지 않는 이민과 임시 노동 프로그램도 고용주들이 생산성을 증가시키기 위해 높은 임금 및 투자를 하기 보다는 값싼 노동력을 추가적으로 사용하게 해 줌으로써 그러한 결과에 유사한 영향을 미쳤다고 주장하였다. 또한 세계화는 해외의 값싼 노동력을 통해 보다 높은 이윤 창출을 하도록 자본의 이동을 촉구하였으며, 이러한 움직임은 미국의 노동자들 및 공동체에 피해를 줬을 뿐 아니라 미국의 산업 강점, 혁신 역량 및 경제 탄력성을 감소시키는 결과를 낳았다고 강조하였다. 특히 세계시장에 포함되면 중국의 자유화가 촉진될 것이라는 세계화 지지자들의 주장과는 달리, 세계시장에 들어온 중국은 자유 시장을 부패시키고, 투자의 흐름을 왜곡시키며, 경제적 압박을 통한 중국식 권위주의 정치를 수출하는 등 자유 시장 경제를 변화시켰다고 주장하였다. www.americancompass.org

(12) www.donaldjtrump.com

(13) www.donaldjtrump.com

구서는 나토 동맹국들의 방위비 분담금 증액 요구와 함께 전달되어 나토 동맹국들을 당혹스럽게 할 것으로 보인다. 이와 더불어 트럼프 대통령은 중국 견제에 집중하기 위해 유럽의 방위는 나토 동맹국들이 보다 적극적으로 책임지라고 압박할 것으로 예상된다. 이러한 점들을 종합해 볼 때 트럼프 2기 행정부 하 미국과 나토 동맹국들의 관계는 악화될 가능성이 높으며, 이는 전 세계 동맹국 및 파트너 국가들로 하여금 미국의 동맹관에 의구심을 지니게 할 것으로 보인다.

중동 정세와 관련하여 트럼프 2기 행정부는 이스라엘에 대한 전폭적인 지지를 토대로 이스라엘-하마스 전쟁의 출구를 모색하는 한편 중동 정세의 재편을 위해 '아브라함 협정 2.0'을 추진할 것으로 예상된다. 트럼프 후보는 이번 대선 캠페인 당시 이스라엘-하마스 전쟁과 관련하여 이스라엘을 지지하는 동시에 전쟁을 신속히 끝내는 것이 필요하다는 입장을 보였다.[14] 해당 전쟁에서 이스라엘의 우위가 지속되고 있고, 네타냐후 총리에 대한 국내적 지지가 어느 정도 회복되었으며, 이스라엘에 보다 우호적인 트럼프 대통령이 2기 행정부 출범 이전까지 전쟁을 마무리할 것을 요청하였다는 점 등을 고려할 때, 이스라엘은 전쟁을 마무리하기 위해 보다 적극적으로 나설 것으로 예상된다. 실제로 이스라엘은 미국의 지원을 토대로 전쟁을 마무리하기 위해 보다 적극적인 움직임을 보이고 있다. 이러한 이스라엘의 행보는 트럼프 대통령의 '취임 선물'로 간주되며 트럼프 2기 행정부 하 미국과 이스라엘의 관계를 보다 긴밀하게 만들어주는 토대가 될 것으로 보인다. 한편 재선 캠페인 당시 트럼프 후

[14] www.donaldjtrump.com

보는 이란을 상대함에 있어 바이든 행정부가 나약한 모습을 보임으로써 이스라엘-하마스 전쟁이 발생하였다고 주장하며 이란에게 적대적인 입장을 지니고 있음을 확인해 주었다.[15] 따라서 트럼프 2기 행정부는 이란에 대한 압박 수위를 높이는 한편 이스라엘과 사우디아라비아 와의 관계 개선을 골자로 하는 '아브라함 협정 2.0'을 추구하며 중동의 세력균형 재편을 시도할 것으로 전망된다.

헤리티지 재단에서 발간한 프로젝트 2025는 차기 보수 대통령을 위한 외교 정책 기조를 제안하였는데, 이러한 정책 제언은 향후 트럼프 2기 행정부가 외교 정책을 구체화하는 과정에서 논의될 것으로 예상된다.[16] 트럼프 1기 행정부에서 국무부 정책기획국장(Director of Policy Planning)을 역임했던 카이론 스키너(Kiron Skinner)는 국무부(Department of State)의 임무에 대해 ▲양자(bilaterally), 다자(multilaterally), 그리고 정기적으로 대통령의 주요 대외 정책을 시행하는 것, ▲해외에서 미국 국민들에게 봉사하는 것, ▲미국의 경제 정책, 대외 정책, 국가 안보 이익을 진전시키는 것이라고 밝혔다. 한편 그녀는 대통령의 의제를 위해 헌신하는 많은 외교관들이 있음에도 불구하고 대통령과 외교관들 사이에 줄다리기가 이어지고 있다고 지적하였다. 특히 보수 대통령 집권 시 외교관들의 저항이 더 두드러지는데, 이는 국무부의 많은 인력들이 좌파 성향을 지니고 있으며 이에 따라 보수 대통령의 정책 의제와 비전에 대해 동의하지 않는 경향이 존재하기 때문이라고 밝혔다. 또한 현재 국무

---

[15] www.donaldjtrump.com

[16] Skinner, K. Kiron, 2023, "Department of State," Mandate for Leadership: The Conservative Promise 2025 (Washington D.C.: The Heritage Foundation).

부는 지역 및 기능 정책이 통합된 목표에 기여하지 못하고 관리, 책임, 리더십이 부족한 손상된(crippled) 기관이라고 지적하고, 차기 보수 대통령은 보다 선명한 정책 비전을 제시하고, 그러한 정책 비전을 정책 의제로 열정적으로 전환시켜 줄 정무직 공무원 및 직업 외교관들을 선발하며, 이에 필요한 제도적 조정을 부처가 시행할 때 충실히 지원해 줌으로써 국무부를 보다 효과적으로 만들 수 있다고 제언하였다. 이러한 구조조정 건의는 트럼프 2기 행정부에서 신설될 정부효율부 (Department of Government Efficiency)에 의해 현실화될 가능성이 높다는 점에서 관심이 주목된다.[17]

이와 더불어 스키너는 유럽, 이란, 인도, 북한 등에 대한 정책 기조를 제언하였는데, 해당 국가에 대한 트럼프 2기 행정부의 정책 방향을 가늠해 볼 수 있다는 점에서 의미를 지닌다. 우선 유럽과의 관계에 있어서, 유럽 지역은 상대적으로 부유하고 기술적으로 진보한 국가들로 구성되어 있으므로 안보 분야 관련 공정한 재정 분담이 이루어져야 한다고 주장하였다. 더 이상 적절한 기여를 하는 것을 꺼리는 역내 국가들에게 미국이 안보 우산을 제공할 수 없으며, 그 기준점은 나토 회원국들이 국내총생산(GDP)의 2% 이상을 국방비로 지출하는 것이 될 것이라고 밝혔다. 또한 유럽 국가들이 상기한 기준점 이상으로 재정 분담하는 것을 독려해야 한다고 덧붙였다. 한편 세계 경제의 상당한 부분을 차지하는 대서양

[17] 미국 재계 인사인 일론 머스크(Elon Musk)와 비벡 라마스와미(Vivek Ramaswamy)가 공동 수장으로 지명된 정부효율부는 정부 외부에서 조언과 지침을 제공하고 백악관과 협력하여 대규모 구조 개혁을 추진할 것으로 알려졌다. 트럼프 대통령은 정부효율부를 현시대의 '맨하튼 프로젝트'라고 소개하고 해당 기관이 "관료주의를 해체하고 과도한 규제를 줄이며 낭비성 지출을 줄이고 연방 정부를 구조조정할 길을 닦아줄 것"이라고 밝혔다.

횡단교역(transatlantic trade)을 확대하여 유럽의 대(對)중국 의존을 줄여야 한다고 주장하였다. 이와 함께 대서양 횡단 교역을 하는 미국 기업들이 공정한 대접을 받고 양측 사이에 생산적인 호혜 관계가 형성될 수 있도록 해당 교역에 대한 포괄적인 검토를 실시해야 한다고 지적하였다.

이란 문제와 관련해서는, 차기 보수 행정부가 중동에 다시 관여해야 한다고 주장하였다. 이란이 핵 기술 및 운반 능력을 확보하는 것을 막아야 하며, 이를 위해 트럼프 1기 행정부의 대(對)이란 제재를 복원 및 확대하고, 역내 파트너 국가들에게 안보 지원을 공급하며, 자유를 추구하는 이란 국민들의 반란을 지지해야 한다고 밝혔다. 또한 이란 및 하마스, 헤즈볼라, 지하드 등 추종 세력들로부터 이스라엘을 보호하기 위해 군사적 수단 뿐 아니라 정치적 지원을 보장해야 한다고 명시하였다. 이와 더불어 사우디아라비아 등 아랍 국가들이 '아브라함 협정(Abraham Accords)'에 참여하도록 독려함으로써 트럼프 1기 행정부의 외교적 성공을 발전시켜 나가야 한다고 주장하였다. 이를 위해 사우디아라비아와의 오랜 파트너십을 손상시킨 바이든 행정부의 정책을 뒤집는 한편 중국의 중동 내 영향력이 확대되는 것을 막아야 한다고 밝혔다.

인도와의 관계에 대해서는, 미국-인도 간 양자 관계를 지속적으로 진전시켜 양국의 이익을 도모하는 것이 미국의 남아시아 정책의 핵심 목표라고 밝혔다. 인도는 중국의 위협에 대응하여 자유롭고 열린 인도-태평양을 담보하는데 핵심적인 역할을 하는 한편 동서를 연결하는 주요 항로를 지키는 핵심 국가이자 현재 부상하고 있는 미국의 중요한 경제 파트너라고 언급하였다. 또한 쿼드(QUAD)의 초석으로서 미국과 인도의 역할을 진전시키는 것에 우선순위를 부여해야 한다고 주장하였다. 쿼드

는 자유롭고 열린 인도-태평양을 위해 협력을 도모할 수 있는 주요 국가들로 구성되어 있으며, 쿼드 회원국들 간에는 인도-태평양 지역에 걸쳐 미국이 협력을 촉진할 수 있는 주요 양자 및 삼자 협력이 형성되어 있다고 언급하였다. 이와 더불어 여타 역내 주요국들이 쿼드 협력에 참여할 수 있도록 "쿼드 플러스 (QUAD-Plus)"개념을 발전시켜야 한다고 제안하였다.

북한과의 관계에 대해서는, 동북아시아의 평화와 안정은 미국의 필수 이익 이라고 주장하였다. 한국과 일본은 자유롭고 열린 인도-태평양을 보장하기 위한 핵심 동맹국들이며, 그들은 미국의 필수 불가결한 군사적·경제적·외교적· 기술적 파트너라고 지적하였다. 역내에서 북한이 초래하는 군사적 갈등은 저지되어야 하며, 미국은 북한이 미국과 동맹국들을 위협할 수 있는 역량을 지닌 사실상의 핵보유국으로 남아 있는 것을 허용할 수 없다고 주장하였다.

한편 스키너는 차기 보수 행정부와 국제기구와의 관계에 대해서도 언급하였는데, 트럼프 1기 행정부의 연장선상에서 2기 행정부도 국제기구 및 다자외교에 대한 미국의 역할 및 기여 축소가 예상된다는 점에서 주목할 필요가 있다. 구체적으로 그녀는 차기 보수 행정부가 미국 국민을 보호하고 미국의 이익을 진전시켜 나가기 위해 양자 관계 뿐 아니라 국제기구 참여를 포함한 다자 관계에도 폭넓게 관여해야 한다고 밝혔다. 그러나 국제연합(UN) 등 국제기구의 회원이 되는 것은 목표 그 자체가 아니라 목표를 달성하기 위한 수단이라는 점을 명심해야 한다고 명시하였다. 또한 미국 외교관들은 국제기구들의 장단점을 명확히 파악해야 하며, 만약 국제기구가 미국의 이익에 부합하지 않을 경우 탈퇴 포함 적절

한 조치를 취할 준비가 되어 있어야 한다고 주장하였다. 같은 맥락에서 차기 보수 행정부는 국제기구에 대한 맹목적인 지원을 끝내야 한다고 밝혔다. 즉 국제기구가 유용하고 미국의 이익을 진전시킨다면 미국은 해당 기구를 지원해야 하지만 그렇지 못할 경우에는 지원해서는 안 된다는 것이다. 또한 국제기구가 미국의 이익과 목표를 손상시키거나 미국의 재정적 기여에 대한 의존도가 지나친 경우 해당 기구에서 탈퇴하는 것을 고려해야 한다고 밝혔다.[18]

2) 안보·군사 정책

트럼프 2기 행정부는 '힘을 통한 평화(Peace through Strength)'를 토대로 미국의 압도적인 군사력을 유지함으로써 미국의 안보 환경을 안정적으로 유지하고자 할 것이다. 또한 중국의 군사적 역량 강화에 대응하고 미국의 상대적 우위를 유지하기 위해 군사혁신 및 군사기술 개발, 역내 안보협력을 강화할 것으로 예상된다. 한편 불필요한 전쟁에 미국이 개입하지 않을 것임을 분명히 함으로써 전략적 선택과 집중을 통해 국제무대에서 미국의 이익을 담보하는 미국우선 외교정책 기조가 안보·군사 분야에도 적용될 것임을 보여준다.

트럼프 후보의 안보·군사 분야 재선 캠페인 슬로건은 '미국의 힘과 리

[18] 또한 스키너는 트럼프 1기 행정부의 국제기구에 대한 강경한 접근법이 미국의 이익을 잘 반영한 것이라고 평가하였다. 트럼프 1기 행정부는 유엔 인권 이사회(United Nations Human Rights Council), 유네스코(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), 유엔 팔레스타인 난민 구호 사업 기구(United Nations Relief and Works Agency), 세계보건기구(WHO) 등 국제기구로부터 탈퇴하거나 재정 지원을 종료하였는데, 이러한 결정은 미국 국민들의 세금을 보다 유용하게 사용할 수 있도록 해 주었을 뿐 아니라 다른 국제기구들에게 미국은 더 이상 미국의 재정 지원이 자국의 이익을 손상시키는데 사용되는 것을 허용하지 않을 것이라는 메시지를 보낸 것이라고 밝혔다.

더십의 갱신(Renew American Strength and Leadership)'[19]이다. 트럼프 후보는 트럼프 1기 행정부가 끝없는 전쟁, 정권 교체, 국가 건설 등 실패한 정책을 '힘을 통한 평화'를 추구하는 대담한 비전으로 대체했다고 주장했다. 구체적으로 그는 미국의 군사력을 재건하고, 핵무기를 현대화했으며, 우주군을 창설했다고 밝혔다. 또한 이라크·시리아 이슬람 국가(ISIS) 영토 및 지도자를 제거하고, 미국이 새로운 전쟁에 휘말리는 것을 막았으며, 아프가니스탄, 이라크, 소말리아 등 해외 주둔 미군을 집으로 돌아오게 했다고 언급했다.

트럼프 후보는 바이든 행정부가 미국의 군사적 준비태세를 약화시키고 탈레반에 굴복하였다고 비난하며, 트럼프 2기 행정부는 모든 위협으로부터 미국을 방어하고, 모든 위험으로부터 미국을 보호하며, 불필요한 전쟁에 미국이 개입하는 것을 막을 것이라고 공언했다. 그는 또한 핵무기와 극초음속 미사일의 위협으로부터 미국 국민을 보호하기 위해 최첨단 차세대 미사일 방어막을 구축할 것이라고 밝혔다. 이를 위해 국방에 기록적인 재정 지원을 할 것이며, 미국의 군대를 보다 크고 강하게 만들 것이라고 천명했다. 한편 급진 좌파 이념을 미국 군대에서 몰아내고 부당하게 해고된 모든 애국자들을 다시 고용할 것이라고 언급했다.

군사·안보 정책 관련 트럼프 후보의 입장은 헤리티지 재단에서 발간한 프로젝트 2025에서도 확인된다. 트럼프 1기 행정부에서 국방장관 직무대행을 역임했던 크리스 밀러(Chris Miller)는 차기 보수 대통령이 군대에 대한 좌파의 사회적 실험을 멈추고, 군의 유일한 임무인 전투를 목표로 복원하며, 중국 공산당의 위협을 물리치는 것을 최우선순위로 설정해야 한다고 밝혔다.[20]

구체적으로 밀러는 국방부가 연방 정부 내 가장 큰 부처로서, 거의 3백만 명에 달하는 군인 및 군무원들이 전 세계에 걸쳐서 근무하고 있으며 매년 거의 850억 달러에 달하는 예산을 사용한다고 밝혔다. 그러나 현재 국방부는 매우 문제가 많은 기관이라고 주장하였다. 역사적으로 국방부는 가장 신뢰받는 기관들 중 하나였으나, 최근 들어 수년에 걸쳐 권한 남용, 책임 부재, 예산 낭비, 안보 정책 변화, 바이든 행정부의 공평(equity) 의제와 백신 의무화 정책 등에 의해 심각한 타격을 입었다고 밝혔다. 특히 아프가니스탄에서의 비참한 철군, 혼란스러운 대(對)중국 정책, 고위 장교들의 정치 영역 관여 증가, 군의 목적에 대한 혼동 등은 군의 역량과 의지가 쇠퇴하는 신호라고 지적하였다.[21] 차기 보수 행정부 하 국방부가 시행해야 할 4 가지 우선순위로 ▲책임감, 비정치화, 전투 집중 문화의 재정립, ▲강대국 경쟁 시대에 적합한 군의 효율 극대화, ▲국경 방어를 위한 적절한 지원 제공, ▲재정적 투명성과 책임성 확보를 들었다.

한편 밀러는 미국의 안보, 자유, 번영에 있어 가장 중대한 위협은 중국이라고 명시하였다, 현재 중국은 미국을 제외하고 가장 강력한 국가이며, 아시아를 지배하고 전 세계적으로 뛰어난 지위를 확보하려는 열망을

---

[19] www.donaldjtrump.com

[20] Miller, Chris, 2023, "Department of Defense," Mandate for Leadership: The Conservative Promise 2025 (Washington D.C.: The Heritage Foundation). 필자인 크리스 밀러(Chris Miller)는 트럼프 1기 행정부에서 국방장관 직무대행을 역임했으며 2기 행정부의 초대 국방장관 후보로 거론되었다는 점을 고려할 때, 이 글은 트럼프 2기 행정부의 국방 정책 방향을 가늠하는데 유용하다고 하겠다

[21] 이러한 국방부의 문제점은 상기한 국무부의 경우와 마찬가지로 트럼프 2기 행정부에서 신설될 정부효율부(Department of Government Efficiency)가 구조 조정 등을 통해 해결을 시도할 수 있다는 점에서 관심이 주목된다. 특히 연방정부의 인력 감축 대상 중 국방부와 교육부가 우선적으로 고려될 것이라는 현지 언론 보도가 나왔는데, 이는 미국 차기 행정부 하 국방부와 국무부 등 외교·안보 핵심 부처 내 상당한 인적 구성 변화를 야기할 수 있다는 점에서 주목할 필요가 있다.

지니고 있다고 주장하였다. 만약 중국이 이러한 목표를 달성한다면 미국의 핵심 이익은 급격하게 손상될 것이며, 따라서 이러한 일이 발생하지 않도록 하는 것이 미국의 군사·국방 정책의 최우선순위가 되어야 한다고 강조하였다. 또한 중국은 국력의 모든 영역에 걸쳐서 미국의 이익에 도전하고 있지만, 중국이 제기하고 있는 군사적인 위협은 특히 예리하고 중대하다고 명시하였다. 중국은 역내에서 국력 투사 역량을 증가시키고 있을 뿐 아니라 핵 능력을 급격하게 증대하는 등 군사력의 증강을 적극적으로 시도하고 있다고 밝혔다. 중국의 군사력은 대만과 서태평양의 제1열도선(first island chain) 내 동맹들에게 중대한 위협을 가하고 있으며, 만약 중국이 대만 내지는 필리핀, 한국, 일본 같은 동맹국들을 종속시킨다면 중국의 대(對)아시아 패권을 저지하도록 설계된 세력 균형 연합이 무너질 수 있다고 지적하였다. 따라서 미국의 방어 전략은 중국을 미국 방어 계획의 최우선순위로 분명하게 확인하고 중국에 대한 거부적 방어를 우선시하는 동시에 동맹국들의 방위비 분담을 증대하고 미국의 핵 능력을 현대화 및 확장해야 한다고 주장하였다.

3) 경제·통상 정책

트럼프 2기 행정부는 '보편적인 기준 관세(Universal Baseline Tariffs)'와 '트럼프 상호 무역법(Trump Reciprocal Trade Act)'등 관세 장벽을 적극적으로 활용하여 미국의 무역수지 적자를 줄이는 한편 중국과의 '선택적 디커플링(Selective Decoupling)'과 '전략적 국가 제조 이니셔티브(Strategic National Manufacturing Initiative)' 등을 통해 미국 제조업의 부흥을 도모할 것으로 예상된다.

트럼프 후보의 경제·통상 분야 재선 캠페인 슬로건은 '미국 노동자를 위한 공정 무역(Fair Trade for the American Worker)'[22]이다. 트럼프 후보는 자신이 대통령이 되기 오래 전부터 일부 국가들이 다른 국가들을 희생시키면서 시스템을 악용하면 자유롭고 개방적인 무역을 할 수 없다는 점을 인식했다고 밝혔다. 트럼프 1기 행정부는 수십 년간의 재앙적인 다자 무역 실수를 미국에 일자리, 부, 제조업을 돌려주는 공정하고 호혜적인 무역으로 대체하였고, 일자리를 죽이는 환태평양동반자협정(TPP)을 취소했으며, 북미자유무역협정(NAFTA)의 악몽을 획기적인 미국-멕시코-캐나다 협정(USMCA)으로 대체하는 동시에 일방적인 한미 자유무역협정(FTA)도 재협상했다고 언급했다. 또한 불공정 무역 관행에 맞서고, 중국에 관세를 부과하여 수십억 달러를 연방 재무부에 유입시켰으며, 미국 농업을 확대하고 수천 개의 새로운 공장을 열었다고 밝혔다.

또한 트럼프 후보는 '미국우선 통상정책(America First Trade Policy)'이 미국의 공급망을 복원하고, 미국 산업을 강하게 만들며, 미국 경제를 재활성화 하는데 기여할 것이라고 주장했다.[23] 미국우선 통상정책은 미국 내 생산자들을 처벌하고 생산 시설을 아웃소싱한 사람들에게 혜택을 주는 현행 시스템을 미국 내 생산에 혜택을 주고 외국 기업들에게 세금을 부과하는 새로운 보편적인 기준 관세 시스템으로 대체할 것이라고 밝혔다. 또한 트럼프 후보는 미국을 전 세계 최고의 제조 강국으로 만들 것이며, 자신이 구상하고 있는 새로운 '전략적 국가 제조 이니셔티브'는 미국 도시들을 산업의 주요 거점으로 변모시킴으로써 잊혀진 공동체들을

[22] www.donaldjtrump.com
[23] www.donaldjtrump.com

재활성화 시킬 것이라고 공언했다.

구체적으로 트럼프 후보는 세계 무역 시스템의 균형을 재조정하고 미국을 제조 강국으로 만들기 위해 관세를 핵심 수단으로 사용될 것이라고 밝혔다. 미국 내 생산자에게 세금을 올리는 대신에 대부분의 수입 물품에 대한 '보편적인 기준 관세' 시스템을 통해 외국 생산자들에게 관세를 부과할 것이며, 이는 미국 내 수백만 개의 새로운 일자리를 창출하고, 실질 가계 소득, GDP 및 미국 내 제조업 생산량을 늘리며, 수천억 달러의 새로운 정부 수입을 창출할 것이라고 언급했다. 또한 트럼프 후보는 미국 산업을 보호하기 위해 '트럼프 상호 무역법'을 통과시킬 것이라고 밝혔다. 해당 법은 미국이 외국산 제품에 부과하는 관세보다 외국이 미국산 제품에 부과하는 관세가 높은 경우 해당 국가의 물품에 동일한 상호 관세(reciprocal tariff)를 부과할 권한을 트럼프 대통령에게 부여할 것이라고 언급했다. 또한 공정성을 보장하기 위해 해당 법은 외국이 동일한 미국 제품에 대한 관세 인하에 동의할 경우 트럼프 대통령에게 외국 제품에 대한 관세 인하를 협상할 수 있는 권한을 부여할 것이라고 덧붙였다. 해당 법은 미국의 무역 적자를 감소시키고, 미국 노동자의 임금을 상승시키며, 50만 개 이상의 새로운 제조업 일자리를 창출할 것이라고 주장했다.

이와 더불어 트럼프 후보는 불공정한 무역 협정을 제거하고 미국 노동자를 위한 보다 나은 협정을 체결할 것이라고 밝혔다. 그는 '인도-태평양 경제프레임워크(IPEF)'의 무역 분야 협정을 '환태평양동반자협정 2(TPP 2)' 라고 지칭하며 취임과 더불어 해당 협정을 폐기할 것이며[24], 세금 감면과 청정에너지에 대한 보조금을 근간으로 하는 인플레이션 감축법(IRA)도 근본적으로 개편할 것이라고 공언했다.[25]

트럼프 후보의 공세적인 경제·통상 정책 기조는 헤리티지 재단의 프로젝트 2025에서 명확하게 확인된다.[26] 트럼프 2기 행정부의 백악관 무역·제조업 담당 선임고문으로 내정된 피터 나바로(Peter Navarro)는 미국의 현행 통상 정책이 미국의 동맹국들과 적성국들을 풍요롭게 해 주는 반면에 미국에 해를 끼치고, 미국의 생산 기반을 약화시키며, 미국의 주요 제조업자들과 노동자들을 냉대하고 있다고 주장했다. 그는 상호 호혜적이지 못한 자유 무역이 미국의 역량과 자유를 침해하고 있으며, 따라서 차기 보수 행정부의 통상 정책은 미국 제조업과 방위 산업 기반의 부흥을 위해 핵심적인 역할을 담당해야 한다고 밝혔다.

특히 나바로는 '세계무역기구(WTO)의 최혜국대우(Most Favored Nation trade status)'와 '중국의 경제적 공세'라는 두 가지 요인이 미국을 '제조업과 방위 산업 기반의 부흥'이라는 목표와 정반대의 상황으로 몰아가고 있다고 주장하였다. 구체적으로 세계무역기구의 최혜국대우는 미국의 통상 파트너들이 높은 관세를 채택하도록 독려함으로써 미국의 만성적인 무역적자를 이끌고 미국을 세계에서 가장 큰 무역적자국이자 불공정하고 호혜적이지 않은 무역의 희생자로 만들고 있다고 밝혔다. 또

---

(24) 김계연, "트럼프, 재선되면 취임 즉시 IPEF 무역협정 폐기할 것," 연합뉴스, 2023.11.19., https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0014340248.

(25) 문병기, "트럼프–바이든 '에너지 대전' 가열...IRA 폐지 vs 韓투자 풍력공장 방문," 동아일보, 2023.11.29., https://n.news.naver.com/mnews/article/020/0003533972.

(26) 프로젝트 2025는 차기 보수 행정부의 경제·통상 정책 기조와 관련하여 트럼프 1기 행정부에서 백악관 무역·제조업 정책 국장을 역임하고 2기 행정부의 백악관 무역·제조업 담당 선임고문으로 내정된 피터 나바로(Peter Navarro)의 시각과 더불어 워싱턴 싱크탱크인 Competitive Enterprise Institute의 회장인 켄트 라스만(Kent Lassman)의 시각을 소개하였다. 공정 무역을 옹호하는 Navarro와 달리 Lassman은 모든 국가의 자유 무역을 독려하는 작은 정부 접근법이 최상의 통상 정책이라고 주장하였다. Lassman, Kent, 2023, "The Case for Free Trade," Mandate for Leadership: The Conservative Promise 2025 (Washington D.C.: The Heritage Foundation); Navarro, Peter, 2023, "The Case for Fair Trade," Mandate for Leadership: The Conservative Promise 2025 (Washington D.C.: The Heritage Foundation).

한 관세 및 비관세 장벽, 덤핑, 위조 및 저작권 침해, 환율 조작 등을 통한 중국의 경제적 공세는 미국의 제조업과 방위 산업 기반을 한층 더 약화시키고 있다고 언급하였다.

그는 또한 무역 적자(trade deficits)가 매우 중요하다고 주장하였다. 생산시설의 해외이전은 미국 노동자들의 실질 임금을 억누르고 수백만 명의 미국인들이 중산층으로 올라갈 기회를 박탈할 뿐 아니라 미국의 제조업과 방위 시설 기반을 약화시켜 추후 미국이 또 다른 세계 전쟁을 치를 시 필요한 무기와 군수물자들을 공급하기 어려운 상황에 직면할 가능성을 높인다고 밝혔다. 이와 더불어 중국은 전 세계 의약품 생산과 공급망의 많은 부분을 통제하고 있다고 지적하였다. 이러한 점들을 고려할 때 미국의 통상 정책은 "상호 호혜의 원칙(principle of reciprocity)"을 토대로 시행, 즉 미국은 다른 나라들에게 관세 장벽을 낮추라고 회유하는 한편 가능하다면 미국의 관세 장벽은 필요시 높여야 한다고 주장하였다.

이와 더불어 나바로는 미국 경제를 중국으로부터 '탈동조화(decouple)' 시켜야 한다고 밝혔다. 그는 중국의 목표가 전 세계의 제조업 생산과 공급망을 중국으로 전환하여 중국의 방위 산업 기반과 이와 연계된 전투수행 역량을 강화하는 것이라고 주장했다. 또한 매년 삼십만 명 이상의 중국인들이 미국 대학에서 공부하거나 미국의 국립 연구소, 혁신 센터, 싱크 탱크 등에 고용된다고 지적하였다. 그는 중국군의 스파이 도구인 화훼이(Huawei)가 중요한 미래 군사 기술 개발과 관련하여 UC 버클리 대학과 협력하고 있다고 주장하였다. 이와 더불어 중국은 무역 흑자에서 나오는 재원을 미국의 부동산, 회사, 금융 자산 등을 구매함으로써 미국을 잠식해 나가고 있다고 밝혔다.

이러한 상황을 고려하여 나바로는 차기 보수 행정부가 고려할만한 정책적 옵션으로 ▲중국산 제품에 전략적으로 관세를 확대하고 중국산 제품의 유입을 차단할 수 있는 수준으로 관세율을 올리는 것, ▲중국에서 미국으로 생산시설을 리쇼어링 하도록 미국 기업들에게 재정적 인센티브와 세금 지원을 하는 것, ▲중국 국유 기업들이 미국 정부 발주 계약에 입찰하는 것을 금지하는 것, ▲미국 상공에서 중국 산 드론 사용을 금지하는 것, ▲미국 연금 재원을 중국 주식에 투자하는 것을 금지하는 것, ▲공공기업 회계 기준에 부합하지 않는 중국 주식들을 목록에서 제외하는 것, ▲의약품, 실리콘 칩, 희귀 광물, 군사용 부품 등 국가안보를 위협하는데 사용될 수 있는 중국의 공급망으로부터 미국의 의존을 체계적으로 줄이고 궁극적으로 없애는 것, ▲중국의 만리방화벽(Great Firewall) 감시와 검열 역량 사용을 촉진하는 기업들을 제재하는 것, ▲미국 내 공자학원(Confucius Institute) 폐쇄를 강제하는 것, ▲스파이 활동과 정보 획득을 방지하기 위해 중국 학생들과 연구자들에 대한 비자 발급을 상당히 줄이거나 중지하는 것 등을 제시하였다.[27]

4) 에너지·기후변화 정책

트럼프 2기 행정부는 바이든 행정부의 기후 변화 및 친환경 에너지 정책 성과를 부인하고 화석연료의 공급 확대, 친환경 에너지 보조금 지급 축소 및 폐지 등을 추진할 것으로 예상된다. 이에 따라 바이든 행정부의

[27] 나바로는 오바마 행정부와 트럼프 1기 행정부의 경험을 통해 볼 때 중국은 결코 그들의 공세적 행보를 멈추는 것에 대해 미국과 신의를 가지고 협상을 하지 않는다고 주장하였다. 이는 중국과의 추가적인 협상은 무익하고 위험하다는 것을 보여주며, 따라서 중국과 경제적·재정적으로 분리하는 것이 미국을 위한 보다 좋은 정책적 옵션이라고 밝혔다.

탄소 배출량 감축 정책은 트럼프 2기 행정부의 출범과 함께 폐기될 가능성이 높아 보인다. 또한 태양열, 풍력 등 고비용의 친환경 에너지 개발보다는 셰일 가스 생산 확대, 석유 업체에 대한 규제 및 세금 완화, 전략 비축유 추가 확보 등 화석 연료 개발 촉진 기조가 힘을 얻을 것으로 보인다. 이와 더불어 저렴하고 신뢰할 수 있는 에너지로서 원자력 에너지에 대한 규제가 완화되고 관련 사업이 활성화될 것으로 전망된다.

트럼프 2기 행정부의 에너지 정책은 전 세계에서 가장 저렴한 가격으로 전기와 에너지를 미국 내에 공급하는 것을 목표로 하고 있다. 트럼프 후보의 에너지 분야 재선 캠페인 슬로건은 '에너지 지배력의 발휘(Unleash Energy Dominance)'이다.[28] 트럼프 후보는 자신의 리더십 하 미국은 세계 최대의 석유 및 천연가스 생산국이 되었으며, 미국의 에너지 독립을 달성하고 저렴한 비용으로 석유, 가스, 디젤 및 전기를 소비자와 기업에 제공했다고 언급했다. 구체적으로 그는 트럼프 1기 행정부 하 미국은 풍부한 석유, 천연가스, 청정 석탄에 대한 잠금장치 해제, Keystone XL 및 Dakota Access 송유관 연결, 책임 있는 석유 및 가스 생산을 위한 연방 토지 및 연안 지역 개방, 불공평하고 비용이 많이 드는 파리 기후 협약(Paris Climate Accord)에서 탈퇴했다고 밝혔다.

그는 또한 바이든 대통령이 트럼프 행정부의 에너지 혁명을 뒤집고 경쟁국들을 부유하게 만들었다고 주장했다. 트럼프 후보는 자신이 재선될 경우 미국 내 에너지 자원 생산의 족쇄를 풀고, 휘발유, 경유, 천연가스 가격을 낮추어 전 세계에 걸쳐 에너지 안보를 촉진하며, 미국이 다시는 외국의 에너지 공급 업체의 자비에 의존하지 않도록 할 것이라고 밝혔다. 또한 화석연료와 친환경 에너지 모두에 대한 미국 내 투자생산을 확

충하여 저렴하고 신뢰할 수 있는 에너지 접근성을 보장할 것임을 공언했다. 이를 위해 재생 에너지 등 특정 에너지에 대한 정부의 지원을 축소하고, 민간 에너지의 혁신을 가속하며, 석유, 천연가스 등 미국 내 시추를 허용할 것이라고 밝혔다.

트럼프 후보의 에너지 정책 기조는 헤리티지 재단의 프로젝트 2025에서도 확인된다. 트럼프 1기 행정부에서 연방에너지규제위원회(Federal Energy Regulatory Commission) 위원으로 활동했던 버나드 맥나미(Bernard McNamee)는 차기 보수 대통령이 미국의 모든 에너지 자원을 활용하여 에너지 경제가 미국 국민에게 도움이 될 수 있도록 헌신해야 한다고 밝혔다.[29] 구체적으로 그는 ▲풍부하고, 신뢰할 수 있으며, 값싼 에너지를 이용할 수 있도록 에너지 안보를 증진하는 것, ▲미국 국민들이 혜택을 받을 수 있도록 미국 내 모든 에너지 자원을 활용하는 에너지 정책을 추진하는 것, ▲인플레이션 감축법(IRA) 등 재생 에너지 분야에 막대한 보조금을 제공하고 천문학적인 재정 지출을 요하는 법안들의 폐지를 지지하는 것, ▲에너지 분야에 대한 정부의 간섭을 끝내고 민간 부문의 에너지 개혁을 촉진하는 것, ▲물리적 및 사이버 공격으로부터 에너지 인프라를 보호하는 것, ▲미국의 에너지 자원이 동맹국들을 지원하고 전략적 적성국들에 대한 의존을 감소시키는 수단으로 사용되도록 장려하는 것, ▲핵 규제 위원회가 민간 부문의 핵에너지 개혁 및 사업 전개 촉진을 보장하는 것 등을 제안하였다.

기후 변화를 부인하는 트럼프 후보의 입장은 2024년 대선 기간에도 유

---

[28] www.donaldjtrump.com

[29] McNamee, L. Bernard, 2023, "Department of Energy and Related Commissions,"Mandate for Leadership: The Conservative Promise 2025 (Washington D.C.: The Heritage Foundation).

지되었다. 트럼프 후보는 백악관 재입성과 더불어 바이든 행정부의 그린 뉴딜(Green New Deal)을 제거하고, 전기 자동차 전환 정책을 끝내며, 파리 협약에서 재탈퇴할 것이고 밝혔다. 구체적으로 그는 전기 자동차 세제 혜택을 과거 수준으로 되돌리고, 환경 보호를 위해 2030년까지 신규 자동차 생산의 54%를 전기 자동차로 충당할 것을 의무화하는 환경보호국(EPA)의 정책을 폐지할 것임을 공언했다. 이와 더불어 파리 협약 탈퇴, 풍력 발전 보조금 지급 종료 및 화석 연료를 사용하는 제품들에 대한 규제를 폐지할 것이라고 밝혔다.[30] 한편 기후 변화와 관련하여 프로젝트 2025는 인플레이션 감축법(IRA)에 의해 할당되었으나 아직 사용되지 않은 모든 재원을 삭감하고, 환경보호국(EPA)를 위한 재원을 축소하며, 에너지부(Department of Energy)의 재생 에너지 담당 부서를 폐지할 것을 제안했다.[31]

상기한 논의들을 종합해 볼 때 우리 기업들이 보조금 혜택을 받고 있는 인플레이션 감축법(IRA)의 경우 일정 부분 변화가 예상되나 미국 내 다양한 이해관계가 걸려있어 폐지하는 것은 쉽지 않을 것으로 보인다. 따라서 트럼프 2기 행정부는 행정부의 권한을 활용하여 해당 법안의 기존 규정들을 일부 무력화하거나, 보조금 규모를 축소하거나, 미국 기업에 유리한 방향으로 운용할 것으로 예상된다. 또한 반도체 및 과학법(CHIPS)의 경우도 완전 폐지보다는 규모 축소나 보조금 지원 조건상 가드레일 조항이 변경될 가능성이 높아 보인다. 한편 트럼프 2기 행정부의 화석연료 및 원자력 에너지 활성화 정책 기조는 우리에게 에너지안보 관련 안

(30) www.donaldjtrump.com

(31) Roberts, D. Kevin, 2023, "A Promist to America," Mandate for Leadership: The Conservative Promise 2025 (Washington D.C.: The Heritage Foundation).

정성을 높여 주는 한편 우리 기업들에게 새로운 기회를 제공해 줄 것으로 예상된다.

5) 미중 관계

트럼프 2기 행정부의 대중(對中) 정책의 목표는 중국의 추격을 지연시켜 미국의 상대적 우위를 유지하는 것이라 하겠다. 이를 위해 공세적인 대(對)중국 견제 정책이 동 행정부 출범과 더불어 시행될 것이며, 첨단기술 분야를 중심으로 한 '선택적 디커플링'과 '2차 미중 무역 전쟁'이 핵심을 구성할 것으로 예상된다. 즉 중국과 치열하게 경쟁하고 있는 첨단기술 및 핵심 분야에 대해서는 중국의 부상을 지연 및 억제시키기 위해 공세적으로 나서는 한편 상대적 우위를 유지하고 있는 군사·안보 등 여타 분야들에 대해서는 중국과의 직접적인 충돌을 피하고 지속적인 관리 및 투자를 통해 중·장기적인 경쟁에 대비하고자 할 것으로 보인다.

구체적으로 트럼프 2기 행정부는 중국으로부터 경제적 독립을 되찾고 제조업 강국으로 재부상 한다는 주장을 토대로 '4개년 국가 리쇼어링 계획 (4-year National Reshoring Plan)'을 추진할 것이며, 이에 따라 철강, 전자, 의약품, 첨단기술 등을 중심으로 중국이 배제된 미국 중심의 공급망 재편 작업이 본격화될 것으로 보인다. 이와 더불어 '보편적인 기준 관세'와 '트럼프 상호 무역법' 등 관세 계획은 대중(對中) 무역수지 적자 감소를 위한 주요 수단으로 활용될 것으로 전망된다. 이는 중국의 최혜국대우 철회, 미국 기업의 중국 내 투자 및 중국의 미국 자산 구매 금지 등의 조치와 더불어 중국의 강한 반발을 불러올 것으로 보인다. 무역 분야 전반에 걸친 미중 간 갈등은 '2차 미중 무역 전쟁'으로 이어지며 세

계 경제에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높아 보인다.

트럼프 2기 행정부는 상대적 우위를 유지하고 있는 군사·안보 분야에 대해서는 양국 간 직접적인 군사 충돌은 자제하는 한편 '힘을 통한 평화' 기조를 토대로 군사혁신 및 군사기술 개발, 역내 안보협력 강화 등을 통해 중국과의 중·장기적인 경쟁에 대비하고자 할 것으로 보인다. 따라서 대만 해협 혹은 남중국해 문제 등으로 인해 트럼프 2기 행정부 하 미국이 중국과 심각한 군사적 충돌을 감수할 가능성은 크지 않아 보인다. 해당 지역에서 중국의 공세에 대응하기 위해 미국은 '항행의 자유 작전' 등 낮은 수위의 군사적 움직임을 유지해 왔으며, 또한 트럼프 전 대통령은 전쟁을 막대한 비용을 수반하는 불필요한 행위로 인식하고 협상을 통한 문제 해결을 선호하기 때문이다. 따라서 대만 해협 혹은 남중국해에서 미중 양국 간 우발적인 군사적 충돌이 일어날 가능성을 완전히 배제할 수 없으나, 양국은 군사 당국 간 소통 등을 통해 확전 가능성을 통제할 것으로 예상된다. 한편 대만 문제 관련해서는 미국의 '하나의 중국 원칙'을 모호하게 유지하며 양안 관계를 관리하는 동시에 대만에 대한 무기 판매 등을 통해 중국 견제를 위한 대만의 전략적 활용을 지속해 나갈 것으로 보인다. 이와 더불어 대만의 안보 무임승차를 거론하며 재정적 기여를 더 하라는 압박을 가할 것으로 전망된다.

트럼프 후보는 2024 대선 캠페인 당시 자신이 당선되면 미국은 중국으로부터 경제적 독립을 되찾고 제조업 강국으로 다시금 부상할 것이라고 주장했다.[32] 그는 미국에 비즈니스, 금융, 학계, 기술, 미디어 분야 및

[32] www.donaldjtrump.com

심지어 정부에 이르기까지 미국 내에 수천 명의 중국 스파이가 존재한다고 주장하며, 자신이 당선되면 중국의 정보 작전을 미국 밖으로 몰아내고 미국의 안보를 위험에 빠뜨리는 미국 내 중국 자산을 포기하도록 강제할 것이라고 공언했다. 또한 중국의 최혜국대우를 철회하고, 중국으로부터 의약품, 전자제품, 철강 등 필수 의료 및 국가 안보 물품 수입을 단계적으로 중단하는 '4개년 국가 리쇼어링 계획'을 채택할 것이라고 밝혔다. 해당 계획에는 중국이 다른 국가를 통해 수입 제한 조치를 우회하지 못하도록 하는 강력한 보호 조치도 포함될 것이라고 덧붙였다. 한편 미국 내 필수 의약품이 부족한 것은 바이든 행정부가 미국 내 생산 시설을 만드는 대신 중국, 인도 등 외국에서 생산되는 제품에 너무 의존하였기 때문이며, 이에 따라 미국 국민들의 목숨이 위험에 처했다고 주장했다. 따라서 중국으로부터의 완전한 독립을 위한 계획의 일환으로, 모든 필수 의약품의 생산을 미국으로 되돌리기 위해 관세와 수입 제한을 단계적으로 도입할 것이라고 밝혔다.

이와 더불어 미국의 모든 중요 인프라에 대한 중국 소유를 금지할 것이라고 공언했다. 구체적으로 미국 기업이 중국에 투자하는 것을 막고 중국이 미국 자산을 구매하는 것을 막는 새로운 규칙을 제정할 것이며, 오직 미국의 이익에 도움이 되는 투자만 허용할 것이라고 천명했다. 또한 중국에 아웃소싱(outsourcing)하는 기업에 대한 연방계약을 금지할 것이라고 밝혔다.

트럼프 후보의 공세적인 대(對)중국 인식 및 정책 기조에 대해 프로젝

(32) Roberts, 2023.

트 2025은 보다 강경한 어조로 지지하고 있다.[33]헤리티지 재단의 회장으로서 프로젝트 2025를 이끌었던 케빈 로버츠(Kevin Roberts)는 미국의 지도자들이 지난 30년 동안 중국을 포용하고 풍요롭게 해 준 반면 미국의 산업 기반을 약하게 만들었으며, 아무런 제약 없는 중국과의 교역은 재앙을 불러왔다고 주장했다. 또한 중국은 미국 시장에 접근하여 확보한 막대한 부와 군사력을 토대로 미국의 기술을 훔치고, 미국인들을 염탐했으며, 미국의 동맹국들을 위협했다고 밝혔다. 한편 빅테크(Big Tech) 시대에 접어들어 미국의 대규모 기술 기업들은 값싼 노동력과 중국 시장 접근의 대가로 미국인들에 대한 자료를 중국 공산당이 확보하는 통로 역할을 하였으며, 그들은 또한 지속적인 자금 확보를 위해 민감한 이중용도 기술 관련 정보를 중국 공산당에게 건네주었다고 주장했다. 이와 더불어 중국의 간첩 활동은 많은 미국 대학들에서도 발견되었는데, 주로 중국 공산당의 공자 학원(Confucius Institute)을 통하여 이루어졌다고 지적했다.

로버츠는 이러한 상황들은 더 이상 중국이 미국의 전략적 파트너 혹은 공정한 경쟁자가 아니라 미국의 적(enemy)임을 보여주는 것이라고 주장했다. 이러한 복합적인 문제는 근본적인 해결책을 필요로 하며, 따라서 중국과의 경제적 관여를 끝내고 미국 내 제조업 및 생산 기반을 회복해야 한다고 천명했다. 또한 공자 학원, 틱톡, 그리고 여타 중국 선전 및 스파이 수단들을 금지해야 한다고 밝혔다.[34]

---

[34] 중국과의 광범위한 탈동조화(decoupling)를 주장하는 로버츠의 시각은 중국의 부상을 지연 혹은 억제시켜 미국의 상대적 우위를 유지하고자 하는 시각과 함께 현재 워싱턴에 존재하는 상이한 대(對)중국 인식을 잘 보여준다. 현재로서는 트럼프 2기 행정부가 후자의 시각을 채택할 것이라는 전망이 우세하나, 향후 미중 관계의 양상이 어떻게 전개되느냐에 따라 전자의 시각이 우세해질 가능성을 배제할 수 없다.

4. 트럼프 2기 행정부의 한반도 정책 전망 및 한국의 대응 전략

(1) 한미 관계

1) 실익에 기초한 공세적인 대한(對韓) 정책 추구

한국의 전략적 중요성을 고려할 때 트럼프 2기 행정부에서도 한미 동맹의 내구성은 지속될 것으로 보인다. 중국 견제 및 미국의 경제적 이익을 위한 한미 간 안보·경제·기술·에너지 협력의 필요성은 트럼프 대통령도 공감할 것이기 때문이다. 그러나 트럼프 대통령의 거래 중심적 동맹관과 미국우선 통상정책 기조는 트럼프 2기 행정부가 보다 공세적인 대한(對韓) 정책을 추진할 것임을 예고하고 있다.

미국의 동맹 시스템을 비용 편익적인 측면에서 바라보는 트럼프 대통령의 거래 중심적인 동맹관은 방위비 분담금, 전략 자산의 한반도 전개, 한미 연합군사 훈련 등 동맹 운용의 경제적 측면에 대한 정치적 수사(rhetoric)로 부각될 것으로 예상된다. 현행 한미 방위비 분담금 협정(Special Measures Agreement)이 2025년 말 종료된다는 점을 고려할 때, 트럼프 대통령은 임기 초반부터 한국 측의 기여를 늘리기 위한 정치적 공세를 본격화할 것으로 보인다. 특히 트럼프 대통령은 바이든 행정부 말기에 합의된 방위비 분담금 협정 결과를 인정하지 않고 높은 금액을 제시하며 새로운 협상을 요청할 가능성이 높아 보인다. 또한 트럼프 대통령에게 충성하는 외교·안보 핵심 참모들도 한국의 보다 적극적인 기여를 주장하며 트럼프 대통령의 정치적 주장에 힘을 실어줄 것으로 전망된다.

이와 더불어 트럼프 2기 행정부의 '미국우선 통상정책 2.0'은 '보편적

인 기준 관세'와 '트럼프 상호 무역법'등 미국의 무역수지 적자를 줄이기 위한 보호무역주의 기조가 한 축을 구성할 것으로 예상된다. 트럼프 대통령의 무역수지 적자 감소를 위한 정치적 노력에는 동맹과 비동맹의 구분이 없을 것이며, 이에 따라 대미(對美) 무역 흑자국인 한국의 대미(對美) 수출 무역장벽이 높아질 것으로 전망된다. 한편 중국과의 '전략적 디커플링'과 '전략적 국가 제조 이니셔티브' 등을 통해 미국 제조업의 부흥을 도모하는 트럼프 2기 행정부의 '미국우선 통상정책 2.0'은 한국에게 첨단기술 및 핵심 분야를 중심으로 한미 및 한중 관계를 동시에 관리해야 하는 부담을 가중시킬 것으로 예상된다.

2) 한국의 대응 전략

미국의 공세적인 자국 이익 추구 정책에 맞서 한국의 국익을 담보하는 것은 트럼프 2기 행정부 하 대미(對美) 관계의 주요 과제가 될 것으로 예상된다. 트럼프 2기 행정부가 방위비 분담금 재협상 요청 시 바이든 행정부에서 이미 체결된 협상 결과를 강조하며 우리의 이익을 최대한 담보하는 방향으로 재협상에 임하는 것이 필요하다. 지난 정부와의 협상 결과를 언급하며 현 정부의 재협상 요구를 묵살하거나 협상을 장기간 지연시킬 경우 발생할 정치적 비용이 만만치 않을 것이기 때문이다. 특히 트럼프 2기 행정부가 협상의 수단으로 주한미군 철수 카드를 꺼낸다면 상당한 혼란이 불가피할 것으로 예상된다. 따라서 바이든 행정부와의 협상 결과를 부각하며 우리의 이익을 최대한 담보하는 방향으로 재협상에 임하는 것이 우리의 국익에 보다 부합할 것으로 보인다. 구체적으로 우리 측 재협상의 원칙을 세운 후 한미동맹의 중요성을 강조하며 재협상 수용

관련 우리 측의 양보에 대한 명분을 확보하는 동시에 미국 측과 '전략적 주고받기'를 통해 우리의 안보 이익을 담보하는 것이 필요하다.

한편 트럼프 2기 행정부 하 러시아-우크라이나 전쟁은 급격한 변화를 맞이할 것으로 예상되므로, 우크라이나 재건 사업 참여, 한러 관계 관리 등 국익을 담보하기 위한 준비를 해나가는 것이 요구된다. 상기한 것처럼 트럼프 후보는 2024 대선 캠페인 당시 미국이 우크라이나에 너무 많은 지원을 했으며, 자신이 당선되면 전쟁을 평화롭게 끝내기 위해 조속히 협상에 임할 것이라고 밝혔다. 따라서 그는 취임과 더불어 우크라이나에 대한 군사 지원 여부 등을 활용하여 종전 협상을 속도감 있게 진행할 것으로 예상된다. 현재로서는 협상이 어떠한 조건으로 얼마나 빨리 완료될지 알 수 없으나, 러시아에 유리한 방향으로 전개될 가능성이 높아 보인다.

한국은 2023년 7월 '우크라이나 평화 연대 이니셔티브'를 발표하고, 2024년 추가 3억 불 그리고 2025년 이후 20억 불 이상의 중장기 지원 패키지를 비롯해 안보, 인도, 재건 분야를 아우르는 포괄적 지원을 제공하고 있다. 또한 한국은 G7 주도의 우크라이나 재건 지원 협의체인 '우크라이나 공여자 공조 플랫폼' 에 신규 회원국으로 가입했다. 한국은 전쟁 종료 후 전개될 우크라이나 재건 사업에 참여하여 경제적 이익을 담보하는 동시에 우리에게 우호적인 지역 분위기를 형성하기 위해 우크라이나에 대한 지원을 지속해 나가야 할 것이다.

전쟁에서 한숨 돌린 러시아는 북한과의 군사 협력 수준을 조절하며 국제사회에서 자국의 위치를 재정립하는데 힘을 쏟을 것으로 전망된다. 이에 따라 북러 협력은 전쟁의 진행상황에 발맞추어 관리될 것이며, 전략적 상황과 셈법이 변화된 러시아는 한국과의 관계 개선을 위해 보다 적

극적으로 나설 것으로 보인다. 이러한 전망은 한국이 러시아와의 관계를 관리할 필요성에 힘을 실어준다. 북러 협력 증대를 통해 한반도 안보를 위협하는 러시아의 무분별한 행태를 강력하게 비난하고 제재 강화 등을 통해 우리의 입장을 분명히 보여 줄 필요가 있다. 그러나 북한 문제, 에너지, 식량 안보 등 러시아는 우리에게 여전히 필요한 이웃국가이다. 따라서 우크라이나에 대한 살상용 무기 지원 및 파병 등 전쟁의 막바지에서 양국 관계 유지에 치명상을 입힐 수 있는 조치에는 신중해야 할 것이다.

거래중심적 동맹관과 미국우선 통상정책을 토대로 공세적인 행보를 보이는 트럼프 2기 행정부의 통상 정책에 대응하기 위해 한미 관계 전반을 아우르는 전략적 고려보다는 해당 분야의 경제적 이해관계를 토대로 우리의 이익을 담보하는 실리적인 접근법이 요구된다. 동맹과 파트너 국가들과의 신뢰 증진 및 협력 강화를 통해 미국의 글로벌 리더십 복원을 추진했고 이러한 정책적 기조가 경제·통상 정책에도 적용되었던 바이든 행정부와는 달리 트럼프 2기 행정부는 미국우선 통상정책의 재활성화를 통해 국제무대에서 동맹 및 비동맹 여부에 상관없이 자국의 경제적 이익을 극대화하고자 할 것이다. 트럼프 2기 행정부 출범 이후 미국의 동맹국들 사이에 각자도생의 분위기가 고조될 것이며, 따라서 동맹국들에게 자국의 경제적 이익을 적극적으로 추구하는 미국에 대응하기 위해 동맹국들이 실리적인 접근법을 통해 국익을 지키고자 하는 것은 보다 효과적인 대응 방안이 될 것이다.

실리적인 접근법과 더불어 첨단기술 및 핵심 분야를 중심으로 치열하게 경쟁하는 미중 사이에서 국익을 담보하기 위해 한국은 반도체, 배터리, 바이오 등 세계 최고의 제조 역량을 토대로 해당 분야 관련 주요국들

과 협력을 증대하고 공동의 이해관계를 형성해야 한다. 미래 성장 동력인 첨단기술 및 핵심 분야는 한국의 경쟁력 확보를 위해 미국과의 협력이 불가피하며, 따라서 미국 주도의 협력 움직임에 적극적으로 동참하여 우리의 미래 경쟁력 및 이익을 담보해야 한다. 한편 중국 시장의 중요성을 고려하여 중국과의 소통을 통해 우리 입장에 대한 공감대 형성을 추구하고 중국 시장 관리를 위한 노력을 기울여야 한다. 이와 더불어 유럽, 일본, 호주, 아세안, 인도 등 주요 국가들과의 협력 및 연대를 증진시켜 우리의 경제적 이익을 담보하는 동시에 향후 미국의 대(對)중국 견제 정책 동참 압박을 희석시키는데 활용하는 것이 요구된다.

또한 미국의 정책 결정자들이 대외정책 방향을 설정하고 추진함에 있어 대외적 환경 변화와 더불어 국내 유권자들의 경제적 이익을 고려하는 경향이 심화되고 있음에 주목할 필요가 있다. 이번 미국 대선에서 7개 주요 경합주(위스콘신, 미시간, 펜실베이니아, 노스캐롤라이나, 조지아, 애리조나, 네바다)의 표심이 대선 결과에 결정적인 영향력을 발휘한다는 것이 재확인되었다. 따라서 이들 경합주 유권자들의 표심을 잡기 위해 리쇼어링과 대규모 투자를 통해 미국 내 양질의 일자리를 만들어 내려는 경제·통상 정책 기조는 상당 기간 지속될 것으로 예상된다. 이러한 상황은 미국의 대외정책에 대한 거시적·포괄적 분석과 더불어 분야별 미시적·개별적 분석이 포함된 복합적 대응을 필요로 한다. 이를 위해 특정 분야, 사안 등과 직접적으로 관련이 있는 미국 기업, 주(state) 정부 및 정치인, 노동자 등 직·간접적인 이해 관계자들에 대한 미시적·개별적 분석 및 네트워킹이 요구된다. 특정 정책 시행으로 인해 한국 기업들과 더불어 경제적 손실을 입게 될 미국 기업과 노동자들 및 지역의 정치인들을 정

치적으로 동원하여 미국 행정부를 선제적으로 설득 및 압박하는 것은 우리에게 보다 유리한 정책적 결과를 산출하는데 기여할 것으로 기대된다.

(2) 북미 관계

1) 정상외교의 재활성화를 통한 북한 문제 관리

트럼프 2기 행정부 출범 이후 북미 간 정상외교가 재활성화되며 양국 간 교착 상태가 해소될 것으로 전망된다. 트럼프 2기 행정부의 대북 정책 기조에 대해서는 아직 알려진 바는 없으나, '최대 압박과 관여(Maximum Pressure and Engagement) 2.0'이 시행될 것으로 예상된다.

트럼프 1기 행정부의 대북 정책 기조는 '최대 압박과 관여(Maximum Pressure and Engagement)'였다. 동 행정부는 임기 초반 북한의 반복적인 핵·미사일 도발에 대응하여 '최대 압박'에 집중하였으나, 시간이 흐르면서 '최대 관여'로 정책적 우선순위를 전환하였다. 이후 북미 정상은 싱가포르, 베트남, 판문점에서 회동하며 한반도 비핵화와 북미 관계 정상화에 대해 논의하였다.

트럼프 2기 행정부의 대북 정책은 임기 초반 '최대 관여'에 우선순위를 부여할 것으로 전망된다. 트럼프 후보는 재선 캠페인 당시 김정은 위원장과의 우호적인 관계를 강조하며 자신의 외교적 역량이 바이든 대통령보다 뛰어남을 부각시키고자 했다. 당시 트럼프 대통령의 '러브콜'에 대해 북한도 긍정적인 메시지로 응답했다. 2023년 11월 말 북한은 김성 주유엔 북한대사를 통해 미국이 대화를 원한다면 군사훈련을 중단하라고 밝혔다. 트럼프 1기 행정부에서 김정은 위원장과의 만남을 위한 선제 조건으로 북한이 한미 연합 군사훈련 중단 요구를 제시하였고 이를 트럼프

대통령이 수용했다는 점을 고려할 때, 북한의 군사훈련 중단 요구는 북미 정상 간 재회를 위한 추가적인 조건을 평양이 요구하지 않을 것임을 보여준다. 따라서 이러한 상황은 트럼프 2기 행정부 하 북미 정상 간 회동에는 별다른 제약이 없을 것임을 시사해 준다.

트럼프 2기 행정부가 장기화되고 있는 두 개의 전쟁의 출구를 모색하는 것에 우선순위를 부여할 가능성이 높고 북한도 2019년 하노이 회담 실패의 기억으로 인해 정상외교 재개에 신중을 기할 가능성을 고려할 때, 북미 간 접촉 및 정상외교 재개 움직임은 2026년 미국 중간선거(midterm elections)를 앞두고 활성화될 가능성이 높아 보인다. 그러나 최근 트럼프 대통령 측에서 트럼프 대통령과 김정은 위원장의 만남을 고려하고 있다는 언론 보도가 나온 점, 그리고 북미 대화에 긍정적인 입장을 지닌 것으로 알려진 리처드 그레넬(Richard Grenell) 전 독일 주재 미국 대사가 대북 업무를 포함한 특별 임무를 담당하는 대통령 특사로 지명된 점 등을 고려할 때 트럼프 2기 행정부 출범 초기부터 북미 간 접촉 및 정상외교 재개 움직임이 활발해질 가능성을 배제할 수 없다.

트럼프 2기 행정부 하 정상외교의 재활성화가 북한의 비핵화에 얼마나 기여할지는 불명확하나, 북미 간 소통 재개는 북한 문제 및 한반도 안보 상황을 보다 안정적으로 관리하는데 기여하는 동시에 한반도 주변 국가들의 역학 관계에 영향을 미칠 것으로 예상된다. 또한 정상외교의 재활성화를 통한 북미 관계의 개선 및 한반도 긴장 완화 움직임은 트럼프 대통령의 노벨 평화상 수상 가능성을 높이는데 기여할 것으로 보인다.

2) 한국의 대응 전략

북미 양국 간 교착 상태는 트럼프 2기 행정부 출범 이후 정상외교의 재활성화를 통해 해소될 것으로 보이며, 그 과정에서 한국은 어떠한 입장과 역할 등을 수행할 것인가에 대한 대비가 요구된다.

트럼프 2기 행정부 하 정상외교의 재활성화와 더불어 북핵 협상이 재개될 시 군축 협상이 진행될 가능성을 배제할 수 없다. 현재 워싱턴에는 향후 북한이 완전한 비핵화에 진지하게 임할 것이라고 기대하는 전문가가 많지 않으며, 북한의 핵·미사일 능력은 미국 본토를 정확하게 타격할 수 있는 수준에 육박하였다는 평가가 나오고 있다. 이에 따라 북핵 문제를 보다 현실적으로 다루어야 한다는 주장이 제기되고 있다. 따라서 북미 협상 재개가 가시화될수록 대북(對北) 핵 군축 협상에 동조하는 목소리가 점차 힘을 얻을 것으로 보인다.

북핵 협상 재개가 현실화될 경우, 2019년 하노이 정상회담 실패로 인한 외교적 충격과 이후 고도화된 북한의 핵·미사일 능력을 고려하여 평양은 재협상의 문턱을 높일 것으로 예상된다. 구체적으로 북한을 핵보유국으로 인정할 것을 요구하며, 북한의 핵·미사일 능력의 감소와 그에 대한 상응조치를 '단계적·동시적'으로 시행하자고 요구할 것으로 보인다. 한편 1기 행정부에서 북핵 협상을 경험한 트럼프 대통령도 북한과의 협상에 대해 보다 현실적인 인식을 보여줄 가능성이 존재한다. 북한의 완전한 비핵화가 쉽지 않은 상황을 고려할 때 재협상의 문턱을 낮춰 북핵을 관리하는 것이 보다 효율적이라고 판단할 수 있기 때문이다. 또한 2019년 하노이 정상회담 당시 북한과의 '스몰딜(small deal)'에 격렬히 반대하며 '노딜(no deal)'을 이끌었던 존 볼턴 국가안보보좌관 등 대북 강경

파들이 사라지고 트럼프 대통령에게 충성하는 외교·안보 핵심 참모들이 포진한다는 점은 트럼프 대통령의 입장이 보다 적극적으로 관철될 가능성을 높여준다. 따라서 트럼프 2기 행정부가 북핵 협상의 최종 목표(end state)를 모호하게 유지한 채 북한의 핵·미사일 능력의 감소와 그에 대한 상응조치(대북 경제제재 완화 및 해제 & 북·미 관계 개선)를 단계적으로 추진할 가능성을 배제할 수 없다.

한국은 북미 간 정상외교의 재활성화 및 북핵 협상 재개 가능성에 대비하여 우리의 입장과 역할 등에 대한 계획을 마련하고, 미국과의 소통을 통해 우리의 계획이 북미 협상 재개 과정 및 결과에 반영되도록 해야 한다. 구체적으로 고도화되고 있는 북한의 핵·미사일 능력과 더불어 미중 경쟁의 심화와 우크라이나 전쟁의 장기화에 따른 '한미일 vs. 북중러' 간 대립을 고려할 때, 향후 관계 개선을 통해 북미 양국이 얻고자 하는 전략적 이익이 무엇인지에 대한 논의가 필요하다. 이러한 분석을 토대로 트럼프 2기 행정부 하 북미 협상이 재개될 경우 협상의 목표 및 과정이 어떻게 진행될 것인가에 대한 질문을 던지고 그에 대한 우리의 입장, 역할, 대응 방안 등을 수립하는 것이 요구된다. 또한 북미 간 핵 군축 협상이 진행될 경우 우리가 수용할 수 있는 북한 핵·미사일 능력 감소 수준은 어디까지이며, 이러한 양보의 대가로 미국으로부터 무엇을 얻어내야 하는지 등에 대한 대안 마련이 필요하다. 과거 북핵 협상이 대체로 우리의 아이디어 및 계획을 통해 진전되었다는 점을 고려할 때, 이번에도 우리의 계획을 토대로 미국과의 소통 및 협력을 강화함으로써 북미 소통 재개와 북핵 협상 과정 및 결과 도출에 있어 우리의 이해관계가 충실히 반영되도록 외교적인 노력을 기울여야 할 것이다.

한편 북미 간 핵 군축 협상이 전개될 경우 우리 국민들은 안보 불안감을 느끼게 될 것이며, 이에 따라 우리 정부가 보다 강화된 북핵 대응 방안을 모색하는 것이 필요하다는 의견이 부각될 것으로 예상된다. 따라서 현재 진행되고 있는 핵협의그룹(NCG)를 통한 대북 확장억제력의 강화 이외에 한국의 독자적 핵무장, 전술 핵무기의 한반도 배치, 핵 공유 등 다양한 옵션을 다시 원점에 놓고 논의하는 것이 필요해 보인다.

참고 문헌

- 김진하, 2017, “미국 우선주의가 한미 관계에 미칠 영향,” 외교 121호.
- 김태형, 2020, “미국의 인도–태평양 전략과 미군의 군사전략 변화,” 국방연구, 63(1).
- 김한권, 2019, “트럼프 행정부의 대중(對中) 정책과 중국의 대응,” 정책연구시리즈 (서울: 국립외교원).
- 제성훈, 2023, “러시아–우크라이나 전쟁과 변화하는 국제질서,” 국제지역연구 제27권 제1호.
- Haass, Richard, 2020, “The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It,” Foreign Affairs.
- McNamee, L. Bernard, 2023, “Department of Energy and Related Commissions,” Mandate for Leadership: The Conservative Promise 2025 (Washington D.C.: The Heritage Foundation).
- Miller, Chris, 2023, “Department of Defense,” Mandate for Leadership: The Conservative Promise 2025 (Washington D.C.: The Heritage Foundation).
- Lassman, Kent, 2023, “The Case for Free Trade,” Mandate for Leadership: The Conservative Promise 2025 (Washington D.C.: The Heritage Foundation).
- Navarro, Peter, 2023, “The Case for Fair Trade,” Mandate for Leadership: The Conservative Promise 2025 (Washington D.C.: The Heritage Foundation).
- Posen, R. Barry, 2013, “Pull Back: The Case for a Less Activist Foreign Policy,” Foreign Affairs.
- Roberts, D. Kevin, 2023, “A Promist to America,” Mandate for Leadership: The Conservative Promise 2025 (Washington D.C.: The Heritage Foundation).
- Skinner, K. Kiron, 2023, “Department of State,” Mandate for Leadership: The Conservative Promise 2025 (Washington D.C.: The Heritage Foundation).

Ⅱ

트럼프 2기 정부의 출범에 따른 한미동맹 전개 전망과 대응 전략

정한범
국방대학교 교수

1. 트럼프 대통령의 전략환경 인식

(1) 미국우선주의와 거래주의적 동맹관에 대한 낙관론과 비관론

지난 1기에 이어 이번 2기에도 트럼프는 미국우선주의와 거래주의를 안보정책의 최상위 원칙으로 내세울 것으로 예상된다. 지난 2017년 12월 발간된 미국 도널드 트럼프(Donald J. Trump) 1기 행정부의 미국우선주의 〈국가안보전략(National Security Strategy)〉은 이념에 의해 좌우되지 않는 결과지향적 전략으로서, 현상변경 세력이 제시하는 억압적 세계질서 비전과의 경쟁 속에서 미국의 우위를 유지하기 위한 트럼프 행정부의 대응 방향을 보여주었다.

일반적으로 미국의 〈국가안보전략〉과 같은 대전략은 한 국가의 대외정책적 정향을 보여준다는 점에서 의미가 있는데, 실질적인 각론 차원에

서는 때로 여러 정책과 전략이 상호 모순을 낳기도 한다. 심지어 트럼프 행정부 등장 이후에 미국 대외정책의 대전략이 있는가에 대해서조차 논란이 있었다. 트럼프 대통령이 보여준 공식적 레토릭과 실제 정부의 정책 간에 괴리가 있을 뿐만 아니라, 트럼프 대통령이 제시한 '미국 우선주의' 원칙이란 것이 사실상 제2차 세계대전 이전 미국의 대외정책이 기반을 두었던 대전략이었기 때문이다. 예컨대, 글로벌거버넌스 참여 거부, 경제 보호주의, 민주주의 확산 정책 반대, 인종주의적 국가주의, 고립주의적 정향 등은 모두 미국이 2차대전에 참전하기 이전 유지해왔던 대전략의 요소들이다.

따라서, 국제정치학자들 사이에는 미국이 2차 세계대전 이후 구축해 온 단극적 세력균형체제와 자유국제주의 질서를 포기하지 않는 한, 이러한 미국 우선주의 대전략이 가능할 것인가에 대한 논란이 있었다. 2차대전 이전과는 달리 이번에는 경기침체와 포퓰리즘, 이념 양극화가 심화하는 미국 국내정치적 지형에서 정치적 이익을 극대화하기 위한 트럼프 대통령의 선호로 인해 대외정책적 축소(retrenchment)가 나타났기 때문이다. 트럼프 1기 행정부의 정책들은 기본적으로 합리적 정책결정 과정을 통해 조율된 것이라기보다는 트럼프 대통령 스스로의 고립주의적 정향과 매파적, 국제주의적, 혹은 현상유지적 정향을 가진 다양한 행정부 관리들 간의 의견 정합(synthesis) 과정에서 유기적으로 등장한 것으로 보인다.

이런 이유로 인해 트럼프 행정부의 대외정책을 분석하는 데 있어 행정부 고위 관리들의 변화와 대통령의 개인적 신념체계와 리더십 스타일에 대해 더욱 많은 중요성을 부여하게 되는 상황에 이르렀다. 이런 점에

서 트럼프 2기에는 1기와는 달리 미국이 일사분란한 미국중심주의적이고 동맹국을 압박하는 정책을 집행할 것이라고 보는 시각과, 2기 역시 1기와 같이 미국 내의 시스템과 관료집단의 개입으로 결국 미국의 국제적 위상과 패권을 유지하는 선에서 절충적인 입장을 취하게 될 것이라는 시각이 혼재하고 있다.

트럼프 2기를 바라보는 외교안보 전문가들의 입장은 대체로 트럼프가 고립주의적이고 거래주의적이며 예측불가능한 성향을 보이기 때문에 동맹국들에게 외교안보적으로 위기를 가져올 것이라는 점에 동의하고 있다. 그러나 국제정치의 현상변경 세력에 대한 억제의 측면에서는 회의론과 낙관론이 엇갈리고 있다. 회의론자들은 트럼프의 예측불가능성, 거래주의, 고립주의 성향 때문에 트럼프가 동맹의 결속력을 약화시켜 역내 세력균형에 심각한 악영향을 주게 될 것으로 전망한다.

잘 알려진 것처럼 트럼프는 경쟁국에 대한 압박뿐만 아니라 유럽과 아시아의 동맹국 및 파트너 국가들에게조차 동맹에 더 많은 기여를 하라고 압박하고 있다. 특히, 안전보장에 더 많은 재정지출을 요구하고 있다. 지난 대통령 선거 과정에서 트럼프 본인이 공언한 것처럼 트럼프 행정부가 우크라이나에서의 전쟁을 종식시키기 위해 무리한 정책을 추진할 것으로 보고 있다. 중국과 지역 패권을 놓고 경쟁하는 일본의 전문가들은 트럼프가 러시아와의 협상을 성공시키기 위해 우크라이나를 과감히 희생시키게 되면 그 여파로 아시아에서 중국이 더욱 대담해지고 더욱 공격적으로 될 것이라고 우려하고 있다. 마찬가지로, 대만에서도 중국의 군사공격이 있을 경우 트럼프 대통령이 대만 방어에 도움을 줄 것인지 의구심을 가질 수 있는 상황이 되었다.

상대적 낙관론자들은 반대로, 트럼프 대통령이 1기 임기에서부터 보여준 것처럼 매우 강경한 반중국 정서를 가지고 있기 때문에 오히려 인도태평양 역내에서 중국의 부상에 대응하여 억지력과 균형을 강화할 것이란 시각을 보여주고 있다. 이번 선거 과정에서도 언급한 것처럼 트럼프는 중국이 미국의 이익을 침해하고 미국인의 일자리를 빼앗고 있다고 생각하기 때문에 중국을 대상으로 강력한 보호무역 조치를 단행할 가능성이 있다.

실제로 지난 트럼프 1기 행정부 관료였던 엘브리지 콜비(Elbridge Colby)와 전 트럼프 고문들이 설립한 미국 우선 정책 연구소(America First Policy Institute)는 "중국에 대한 미국의 정책 노선은 변하지 않을 것"이라고 공공연히 밝히고 있다. 중국에 대한 미국의 견제는 트럼프 개인의 수준을 넘어 최근까지 미국 의회, 워싱턴의 외교정책 관료, 그리고 공화당의 보수파에서 초당적으로 강력한 지지를 받고 있다. 지난 1기에 트럼프 행정부는 중국을 억지하기 위해 남중국해에서 항행의 자유 작전(FONOP)을 확대하는 등 아시아에서도 강력한 군사태세를 유지한 바 있다.

그럼에도 불구하고, 동맹국에 대한 안보공약마저 거래주의적으로 인식하는 트럼프의 성향 때문에 동맹국들과의 결속력은 전반적으로 약화될 것으로 보는 인식이 우세하다. 트럼프는 2023년 7월 폭스뉴스와의 인터뷰에서 미국의 대만 방어의지에 대한 질문을 받고 "내가 그 질문에 답한다면 협상에서 매우 불리한 위치에 놓이게 될 것이다. 대만이 우리 반도체칩 사업을 모두 가져갔다"고 말한 바 있다. 2024년 7월 Bloomberg Business Week와의 인터뷰에서는 "우리는 보험회사와 같다. 대만은 우

리에게 국방비를 지불해야 한다"고 응답함으로써 동맹국을 대하는 그의 태도를 극명하게 보여주었다.

(2) 동맹국의 안보적 가치 상승과 축소(retrenchement)적 외교정책

트럼프 행정부가 제시하는 미국 우선주의 대외정책들을 관통하는 요소는 축소(retrenchment)와 그에 따른 재조정(realignment)이다. 이 두 요소는 미국의 단극적 세력균형체제가 쇠퇴하며 군사, 경제, 문화 등 다양한 층위에서 미국에 집중되어 있던 권력이 분산되고 있다는 전략환경 인식에 근거한다. 이 두 요소에 기반한 트럼프 행정부의 대외정책은 궁극적으로 미국 우위(primacy)를 회복하고 공고히 하기 위한 것이며, 축소 그 자체가 목적은 아니다. 경기침체 국면에 놓인 경제상황을 고려해 볼 때 미국의 축소적 대외정책은 현상변경을 시도하는 강대국과의 경쟁, 특히 중국과의 경쟁을 위해 재원을 집중하는 수단이라고 이해하는 것이 정확할 것이다.

트럼프 정부의 거래주의적 동맹정책에도 불구하고, 인도태평양 지역에서 미중 전략경쟁으로 인해 한국, 일본, 대만 등의 안보적, 경제적 가치는 상승할 것으로 예상된다. 우선, 중국이 주장하는 제1도련선 내 위치한 대만의 전략적 가치 및 고집적 반도체 생산기지로서의 가치는 더욱 강조될 수밖에 없다. 트럼프 정부의 미국우선주의 정책이 활발히 추진된 1기 정부에서도 미국과 대만의 관계는 오히려 발전하였다. 2016년 트럼프 대통령은 하나의 중국 원칙을 존중하는 미국의 오랜 외교관례를 깨고 차이잉원(蔡英文) 대만 총통과 전화 통화를 시작하여 중국측으로부터 거센 반발을 초래하기도 하였다. 대만에 대한 무기 판매는 오바마 행정부

8년 동안 140억 달러에서 트럼프 집권 4년 만에 180억 달러로 크게 증가하였다. 이러한 경향은 2020년 알렉스 아자르 보건부 장관이 대만을 방문한 것을 시작으로, 2022년 낸시 펠로시 하원의장이 대만을 방문함으로써 절정을 이루었다. 이러한 트럼프 정부 1기의 상황은 인도태평양에서 동맹이 중국 견제라고 하는 미국의 이익에 얼마나 중요한 요소인지를 보여준다. 따라서, 이 지역 내의 전략적 요충지인 한국의 중요성에 대해서도 충분히 인식하고 있을 것임을 예상할 수 있다.

트럼프 2기 행정부의 외교성향을 분석하기 위해서는 트럼프 본인뿐만 아니라 주변 참모들의 성향도 분석할 필요가 있다. 트럼프의 러닝메이트인 J.D. 밴스(J.D. Vance)와 엘브리지 콜비(Elbridge Colby) 등 공화당 국가안보 전문가들은 인도태평양 지역에서 미국의 우위를 위해 아시아 지역의 억지력을 강화해야 한다고 역설하고 있다. 이들 또한 중국이 대만을 장악하는 것을 막아야 한다고 강조하고 있다. 다만, 이들은 이 지역에 대한 우위를 확실히 하는 한편, 미국의 비용을 줄이기 위해서 동맹국들이 부담을 공유하도록 하는 데에 정책의 중점을 두고 있다. 한 예로, 콜비와 트럼프 대통령의 전 국가안보보좌관 로버트 오브라이언은 대만의 국방예산을 늘려야 한다고 촉구했는데, 현재 GDP의 2.45%에서 콜비는 10%, 오브라이언은 5% 이상 증가하라고 요구한 바 있다. 이러한 경향은 한국에 있어서도 북한 방어에 필요한 비용을 부담하라고 요구할 개연을 내포하고 있다고 볼 수 있다.

(3) 트럼프 정부 1기의 전략환경 인식 분석

트럼프 행정부의 전략환경 인식은 미국의 패권에 도전하는 강대국, 혹

은 도전국과 현상변경에 대한 미국의 위협 인식과 관련이 있다. 이러한 위협은 미국의 리더십에 대한 도전이며, 미국이 주도해온 자유주의 국제질서를 약화시킨다. 이는 권위주의 강대국의 부상과 맞물려 나타난 자유민주주의의 후퇴, 그리고 권위주의 국가간 친화성 확대로 나타나고 있다.

1) 도전국의 부상과 현상변경 시도

〈2017 국가안보전략 (National Security Strategy) 보고서〉를 통해 트럼프 행정부가 보여준 문제의식은, 냉전 종식이후 미국이 경쟁국에게 취해온 관여정책이 이들을 국제체제의 책임 있는 이해당사자(responsible stakeholder)로 변화시키지 못했다는 평가로부터 시작되었다. 오히려 이 국가들은 미국이 확산시켜 온 민주주의의 가치를 약화시키는 동시에 권위주의 확산에 일조하고 있고, 군현대화 및 핵개발을 통해 미국 군사력의 전략적 우위를 무력화하고 있으며, 시장경제체제 내부에서의 불공정 경쟁과 개도국에 대한 부채외교(debt diplomacy)를 시도하며 영향력을 확장하고 있다고 판단한다. 이러한 구조적 변화가 가장 현저하게 일어나고 있는 지정학적 공간이 인도태평양 지역이라는 인식하에 지난 2019년 6월 발표된 미국 국방부의 〈인도태평양 전략보고서 (Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnership, and Promoting a Networked Region)〉는 미국을 '태평양 국가(Pacific nation)'로 규정지으며 인도태평양 전구 중심의 미국의 대외 및 국방정책의 방향을 제시했다.

미국은 인도태평양 전략을 통해 미국 본토 서부 해안에서부터 인도 서부 연안까지, 즉 인도양과 태평양을 아우르는 지역에서 "자유롭고 열린

인도태평양(Free and Open Indo-Pacific)"의 비전을 구현하고자 한다. 미국의 인도태평양전략은 단순히 현상변경국가들에 대한 관여정책 실패에 따른 반성뿐만 아니라 중국과 인도와 같은 나라들의 역내 지경학적 및 지정학적 도전에도 기인한다. 2019년 6월 미국 국방부가 공개한 〈인도태평양전략보고서〉는 〈국가안보전략보고서〉에서 단순히 '악의적 행위자' 혹은 '경쟁자'로 규정지었던 도전국들을 '현상변경국가(revisionist power)' 및 '불량국가' 등 보다 구체적으로 개념화하며 이들에 대한 범정부적 대응전략을 제시하고 있다.

이 보고서에 따르면, 중국은 경제·군사적 부상을 바탕으로 역내 패권을 추구하고 중국인민해방군의 역내 힘의 투사능력 강화, 핵무기 현대화, 사이버공간·우주공간·전자전 등 새로운 전장에서의 작전능력을 강화하고 있다. 이뿐만 아니라 반개입(counter-intervention) 역량 혹은 반접근/지역거부 (Anti-Access Area-Denial, A2/AD) 역량강화를 통해 유사시 주변국의 해상 및 항공영역에 대한 접근을 제한 또는 차단할 수 있는 능력을 확보해 나가고 있다. 특히 살라미 전술(salami slicing), 기정사실화 전략(fait accompli), 그리고 대리전(proxy war) 등에 기반한 전략적 점진주의 전략, 예컨대 저강도 강압 전략인 회색지대분쟁(grey-zone conflict)을 통해 중국이 분쟁지역에 대한 통제권을 점진적으로 강화하고 있어서, 현상변경이 가시화되고 있다고 진단하고 있다. 소규모의 현상변경 행위는 미국의 개전 명분(casus belli)을 구성하기에는 부족하기 때문에, 이러한 소규모의 현상변경행위가 축적되는 상황은 되돌리기 어려운 역내 전략환경 변화로 이어지고 있다.

한편 미국이 악성강국(malign power)으로 규정한 러시아 역시 인도

태평양 지역에 대한 영향력을 확대하고 있다고 판단한다. 비록 원유가격 하락과 국제사회 제제로 인해 경제성장속도는 중국과 견줄 수 없으나, 아시아 국가들에게 외교적 접근을 시도하고 있으며 동시에 무기판매 확대 및 군현대화를 통해 역내 영향력을 확대해가고 있다. 특히 러시아는 핵능력과 반접근/지역거부 역량 및 체계 강화, 장거리 비행 훈련 강화 등을 우선순위로 군현대화를 추진하고 있다. 지난 2019년 7월 23일 발생했던 러시아 공군의 한국 영공침공 사건에서 볼 수 있듯, 이러한 현상변경의 빈도와 수위는 점진적으로 높아질 것으로 예측된다.

러시아는 그 자체적으로 역내 질서에 위협이 되는 국가일 뿐만 아니라 중국과의 외교, 경제, 안보적 협력을 통해 역내 질서의 불안정성을 가중시키고 있다고 미국은 판단하고 있다. 두 국가 모두 유엔 안전보장이사회 상임이사국으로서 미국이 유엔에서 발의하는 결의안을 공동으로 거부하며 국제사회에서 미국의 영향력을 약화시키려 하고 있을 뿐 아니라, 중국은 대 러시아 투자를 늘리고 있으며, 러시아 에너지의 최대 수입국으로 자리 잡고 있다. 또한 러시아는 중국의 군현대화에 필요한 탄도미사일 관련 우주항공 기술, 함정 X-Band 레이더 등 각종 탐지장비, 전자전 장비 등을 제공해온 것으로 알려져 왔다. 또한 2018년 9월 중국은 러시아의 보스톡(VOSTOK) 군사훈련에 최초로 참가하는 등 양국 간의 전략적 협력의 외연을 넓히며 미국의 역내 해양통제에 도전하는 양상을 보이고 있다.

인도태평양 지역으로 이동하는 중국과 러시아의 전략적 목표는 미국에게 있어 인도태평양 전구의 전략적 중요성을 다시 한번 상기시키는 계기가 되고 있으며, 이에 따라 범정부적 차원의 포괄적 인도태평양 전략

이 제시되고 있다.

불량국가(rogue state)로 지목한 북한에 대해, 미국은 〈인도태평양전략보고서〉를 통해 북핵문제가 지역안정을 위협하는 요인이라고 분석한다. 특히 북한이 대륙간탄도미사일에 핵탄두를 탑재하여 미국 본토를 공격할 수 있는 가능성에 대해 명확히 인지하고 있으며, 북한을 단순한 핵개발국이 아니라 연쇄적 확산자(serial proliferator)로 규정하며 재래식 무기, 핵기술, 탄도미사일, 화학무기 제조 기술을 이란과 시리아에 전해주었다고 비판한다. 특히 한국을 향해있는 북한 내 장사정포의 존재 역시 미국은 위협으로 판단하고 있으며, 다양한 사거리의 북한 미사일들도 궁극적으로 미국에 도달할 수 있는 것이라고 판단하고 있다.

미국은 북한이 국제사회 제재를 우회하거나 제재의 수위를 낮추기 위해 외교적 관여, 사이버 해킹 등을 시도하고 있다고 판단하고 있다. 이에 따라 트럼프 대통령의 탑다운(top-down) 대화에도 불구하고, 미국은 북한에 대한 제재의 수위를 낮추지 않았다.

요컨대 미국은 현재의 인도태평양 전구에서 현저해지는 지정학적 경쟁 및 전략경쟁 강화가 힘의 배분 차원의 구조적 변화로 이어지고 있을 뿐 아니라, 자유주의 질서와 억압적 세계질서 비전 간의 경쟁이라고 우려하였다. 이러한 변화에 대응하기 위해 미국이 회복하고자 하는 것은 바로 "자유롭고 열린 인도태평양(Free and Open Indo-Pacific)" 즉 역내 규칙기반 질서(rule-based order)이며, 이것이 바로 미국이 인도태평양 전략 수행을 통해 전구 내에서 달성하고자 하는 비전이라고 볼 수 있다.

2) 가치외교의 포기와 동맹국들의 우려

지난 2017년 공개된 미국의 〈국가안보전략 보고서〉에 명시된 미국 우선주의 대외정책 목표는 사실상 미국 본토에 국한된 안보위협인식과 미국의 경제적 번영에 집중하는 대외정책을 구현하는데 있으며, 트럼프 행정부는 이를 통해서 미국이 국제 평화와 번영에 기여할 수 있다고 상정했다. 이를 위해 미국은 자유시장경제체제, 민간주도 성장, 정치적 안정과 평화 달성을 위해 같은 목적을 공유하는 국가들과는 협력하겠지만, 타국에 미국의 가치를 강요하는 강압적 방법은 사용하지 않을 것임을 언급하였다.

상당히 내향적 국가안보전략 목표임과 동시에, 이를 달성하는 방식에 있어서도 다자주의적 접근법 보다는 양자차원에서, 동시에 일방주의적 접근법을 통해 구현할 것임을 시사하는 것이다. 그러나 이러한 대외정책의 목표와 접근법은 미국의 리더십에 대한 국제사회의 지지로 이어지지는 않았다. 예컨대 2017년 미국의 환태평양동반자협정 탈퇴와 중국, 일본, 한국에 대한 일방주의적 무역관세 부과, 포괄적공동행동계획(JCPOA) 탈퇴, 파리기후협정 탈퇴, 이주에 관한 글로벌 협정(Global Compact on Migration), 국제형사재판소 및 국제사법재판소에 대한 협력 거부뿐만 아니라 동맹관계에 대한 거래주의적 접근법과 이를 통한 분담금 협상과정들은 미국의 글로벌 리더십에 대한 의구심을 자아내기에 충분했다.

예컨대, 유럽의 공동안보를 위해 미국이 지출하는 국방비는 애초의 GDP 2%라는 가이드라인을 훨씬 넘어서는 상황이었으며, 유럽 동맹국들이 공동안보를 위해 분담금 공유수준을 높이기를 기대하였다. 그러나 동맹국들의 우려는 분담금 공유수준이 높아지는 것뿐만이 아니라 전략

의 공유가 이뤄지지 않는 상황이었다. 과거 미국의 대통령들도 대부분 동맹국들과의 분담금 배분문제로 갈등을 겪었으나, 이들은 동맹국들과의 정책 및 전략 조율을 통해 공동의 문제해결 접근법을 도출하도록 노력했다는 점에서 차이가 있다.

3) 동맹국 안보협력과 도전국과의 조정

국제사회에서 우위를 확보하기 위한 트럼프 행정부의 초기 대외정책적 우선순위는 2017년도 공개된 〈국가안보전략보고서〉를 통해 확인할 수 있는데, 정치적, 경제적, 군사안보적 차원으로 나누어 설명할 수 있다. 우선 정치적 차원에서 동맹국과 파트너 국가들에 대한 공약을 확대하고, 주권과 공정하고 상호 호혜적 무역, 법치를 존중하는 새로운 파트너 국가들과의 협력을 제고하는 것이다. 특히 해상에서의 자유와 영토 및 해양분쟁의 국제법적 해결, 그리고 한반도에서의 완전하고, 검증가능하며 불가역적 비핵화(CVID)를 추구하며 동북아에서의 비확산레짐 유지를 목표로 한다.

군사적 차원에서는 전진 배치된 군사적 현시와 더불어 동맹국과 파트너 국가들과의 안보협력을 강조하는데, 특히 지역방어 역량구축으로 나아가기 위한 한국·일본과의 미사일방어 협력, 한반도 비핵화 추동과 북한의 재래식 침략을 억지하기 위한 압도적 군사력 대비태세 유지, 점증하는 테러리스트 위협에 대응하기 위한 동남아 국가들과의 협력, 대만과의 협력 강화가 포함되었다. 또한, 도전국과의 경쟁에서 미국의 우위를 달성하기 위해 도전국들과의 관계 조정을 시도한다. 앞서 언급했듯 중국에 대해 미국은 '현상변경국가'로서 그 외교적 톤(tone)을 설정하

며 경쟁을 강화해 왔는데, 미국이 중국과의 모든 관계에서의 디커플링(decoupling)을 시도하는 듯하다는 평가를 받을 정도로 경쟁의 수준이 전방위적으로 확대되었다.

북한에 대한 미국의 정책은 집권 초기 코피전략(bloody nose) 및 CVID (Complete, Verifiable and Irreversible Dismantlement) 원칙으로부터 최대 압박과 관여(Maximum Pressure and Engagement)로 설정된 바 있다. 그러나 북미 간 대화 국면 유지를 위해 트럼프 대통령은 지도자 간 탑다운 접근법 및 김정은과의 개인적 친분을 과시했다. 다만 북미 간 비핵화 협상은 하노이 이후 장기간 교착상태에 머물고 말았다.

이처럼 트럼프 1기의 대외정책은 현상변경 세력에 대한 견제를 위해 동맹국들과 파트너십을 강화하고 도전국들과 조정을 시도했지만, 기본적으로 미국의 국내적 이익에 기반한 거래주의적 성향을 보여주었다. 힘에 의한 평화라는 슬로건을 내세워 국방력을 재건하고 공통의 위협에 맞선 동맹국들의 책임을 강조하였으나 국제적 다자주의 대신에 동맹국이나 파트너 국가들, 심지어는 경쟁국인 중국이나 러시아와의 양자관계를 중시하는 모습이었다. 특히, 인도태평양에 대한 전략적 집중을 통해서 미국의 영향력을 유지하고자 하였다.

트럼프 1기 한반도 정책은 초기 "최대 압박과 관여(Maximum Pressure and Engagement)"라는 대북정책기조를 통해 전쟁의 위협까지도 불사하는 모습을 보였다. 2017년 "화염과 분노," "코피 전략" 등을 언급하며 북한을 압박하기도 하였다. 그러나 문재인 정부의 중재로 북한과의 직접 협상을 시작한 후 2018~19년에는 두 번의 북미 정상회담 및 한차례의 남북미 정상회동을 비롯하여 최고지도자들 간의 친분을 활용

한 대화기조가 이어졌다.

이러한 북미협상의 분위기와 더불어 동맹국에 대한 비용 축소를 내세운 트럼프 정부는 2018년 북미 비핵화협상을 위해 한미연합훈련 중단을 일방적으로 선언하는 한편, 한국에 대하여 방위분담금 인상을 압박하여 2019년 10차 SMA에서 8.2% 인상을 받아내기도 하였다. 동맹의 비용분담을 강조하며 주한미군 철수와 한국의 핵무기 개발 가능성까지 언급하기도 하였다.

2. 트럼프 1기의 군사안보전략

(1) 힘을 통한 평화달성

1) 국방력 우위를 통한 억제

트럼프 행정부의 국가안보전략의 특징은 힘을 통한 평화달성으로 볼 수 있다. 힘을 통한 평화달성은 국제정치의 현실주의적 입장을 채택한 것으로 해석 할 수 있는데, 군사력으로 대변될 수 있는 궁극적인 힘의 효용성은 '억제달성'과 '억제실패 시 대응'을 모두 준비하기 위한 것이라고 보고 있다. 상대방과 비견할 수 없는 압도적인 힘을 만들어 분쟁소지를 사전에 제거하는 것이 당면 목적이며, 이와 함께 억제가 실패하였을 때 미국 국익을 바탕으로 한 선택적인 개입을 통해 무분별한 분쟁에 연루됨을 경계하겠다는 '자제'의 기조를 함께 포함하고 있다고 볼 수 있다.

아울러 구체적인 실행방법에 있어서 트럼프 1기 행정부는 이전 오바마

행정부가 실행한 방법과는 다른 접근을 추구한 것이라고 볼 수 있는데, 중국과 러시아를 '협력대상자'에서 '경쟁자 및 위협'으로, 이란과의 '핵협상'을 '협상재고 및 파기'로, 북한에 대해서는 '전략적 인내'에서 '최대압박'으로, 국가 간 관계는 '다자주의'에서 '양자주의'로, '비핵화 및 군축'에서 '핵전력 보강 및 강화' 등으로 접근 방식이 변화하였다.

〈국가안보전략〉중 국방분야의 핵심 과제는 국방전략서 (National Defense Strategy)를 통해 구체화되었다. NSS에 이어 발간된 NDS는 기존의 4분기 국방검토보고서(QDR)를 대치한 것으로, 새롭게 구성된 12명의 국방전략위원회의 초당적 자문을 통해 비문으로 작성되었다.

〈국방전략서〉에서는 〈국가안보전략〉에서 전략적 경쟁상대로 표현된 중국과 러시아를 실질적인 현존 군사위협으로 상정하고, 그 위협수준은 앞으로도 증가할 것이라는 가정을 기반으로 도전국가 대응 중심의 군사력 건설에 중점을 두고 접근하고 있다. 구체적으로 본토방어, 합동군의 군사적 우위 달성, 사활적 이익의 침해 억제, 미국의 국익과 영향력 확대를 위한 범정부 협력체제 구축, 미국에 우호적인 지역적 세력균형 달성, 동맹과의 공동방어를 위한 책임분할 및 방어력 제공, 대량살상무기 확산 방지, 국내외 테러리즘 예방, 자유롭고 개방된 지구적 공유재에 대한 접근확보, 국방의식 개혁을 통한 국방혁신, 국방기술혁신이라는 11개 분야의 국방목표를 제시하였다.

이를 구현하는 전략적 접근방법으로 ① 전략적으로 예측가능하나 작전적으로 예측 불가능한 군사력 운용 ② 범정부적 통합접근 ③ 강압과 전복에 대한 대응 ④ 경쟁력 있는 의식체계 구축을 제시하였다. 아울러, ① 치명성을 증대시킨 통합군 건설 ② 기존 동맹 강화와 새로운 우방국

확대 ③ 성과확대와 효율성 향상을 위한 국방개혁이라는 세 가지 중심적 노력을 제시하였다. 이러한 노력의 일환으로 도전국가와 초국가적 위협에 대한 군사적 대응의 핵심이 전쟁준비의 완벽성을 통한 억제달성에 있다고 강조하며, 미군은 한 개의 주요 전역에서 승리를 달성하고 동시에 타지역에서 전쟁을 억제하며, 테러와 대량살상무기의 임박한 공격에 대한 격퇴가 가능한 수준의 전투력을 달성하는 것을 목표로 하고 있다.

이를 위한 핵심 능력들의 현대화를 위해 예산 투자의 우선순위를 제시하였는데 하드웨어 측면의 중심에는 핵능력의 현대화가 있다. 핵 삼원체제의 현대화를 포함한 지휘통제통신 능력제고와 더불어 적대세력이 강압전략이나 핵 혹은 비핵수단을 이용한 전략적 공격에 대한 다양한 핵선택지를 발전시키는 내용까지 포함하고 있다. 이와 함께, 북한의 미사일 공격에 대한 다층적 미사일방어체계 구축, 우주와 사이버의 전투 영역화, C4ISR, 극한 조건에서 치명성 증대, 전영역 전투투사능력 확보, 발전된 로봇시스템, 복원력 있는 신속한 군수지원체계 등이 핵심 사업으로 지목되었다. 현대화된 전력을 운영할 수 있는 소프트웨어 측면으로는 전략적 유연성과 행동의 자유를 추구하며, 변화하는 전장상황에 대비해 주도적이고 다양한 상황에 대비하는 가변적 태세를 유지하는 동적전력운용(Dynamic Force Employment) 개념이 제시되었다.

이와 함께, 합동군이 전장에서의 임무를 달성하고 경쟁력을 확보하기 위해 기본전력요소(핵, 사이버, 우주, C4ISR, 전략적 기동, 대량살상무기확산방지)를 체계적으로 활용하는 데 필요한 범지구작전모델 (Global Operational Model)을 작전개념으로 제시하고 있다. 이 개념은 적대세력의 도전에 대해 무력충돌에 이르지 않고 관리할 수 있는 대응방법을

의미하는 '접촉(contact),' 적대세력의 공격성을 저지, 격퇴, 거부함을 의미하는 '둔화(blunt),' 전승을 담보하는 군사력의 증원과 위기상승 관리를 위한 '증파(surge),' 궁극적으로는 '본토방어(homeland)'의 4대 축으로 이루어져 있다.

2) 강대국 경쟁에 대비한 핵전략

2018 핵태세보고서 (Nuclear Posture Review)에서 제시된 핵전력 운영전략은 과거 핵 위협 우선순위를 비국가 행위자 중심의 핵테러리즘에서 강대국 간 핵 경쟁 및 이 과정에서 발생할 수 있는 제한핵 사용 가능성을 최우선으로 정하였다. 아울러 북한이나 이란과 같은 불량국가에 의한 제한핵 사용과 핵확산 우려를 테러집단의 핵위협보다 높게 판단하고 있다. 이러한 위협 우선순위의 변화는 핵전력의 위상에 근본적인 변화를 가져왔다. 과거 테러집단이나 비국가 행위자에 의한 단발성 사용에 대한 대응이나 이들에 의한 핵확산을 막고자 하는 억제 중심의 대응에서 제2격 능력을 보유한 강대국과의 핵 경쟁에 대비하는 억제와 억제 실패 시 사용가능성을 모두 고려하는, 불확실성에 대한 헤징 능력제공을 위한 역할이 추가되었다고 할 수 있다. 다시 말하면, 재래식 무기로 대응할 수 없는 대체 불가능한 핵무기의 유용성을 인식한 결과라고 볼 수 있다.

이처럼 변화된 핵전력의 운영은 '핵사용 상황 및 대상에 대한 변화'와 함께, '핵전략 삼원체계(Nuclar Triad)의 전력증강,' '억제 실패 시 제한핵전쟁(limited nuclear war) 대비 태세 강화'라는 형태로 발전되었다. 핵을 선제적으로 사용할 가능성에 대해 긍정과 부정을 선언하지 않는 전략적 모호성을 유지한 과거와는 달리 선제불사용 원칙을 명확하게

거부함으로써 핵 선제공격 가능성을 암시하였으며, 이는 2019년 4월 1일 미국 국방부가 밝힌 "핵 선제사용 금지정책의 위험성 (Dangers of a Nuclear No First Use Policy)" 보고서에서 재확인되었다. 이 보고서에서 미국의 동맹(NATO, 일본, 한국)들은 초창기부터 미국의 핵 확장억제력에 의존해 왔다고 진단하면서 미국이 핵 선제사용 금지정책을 지속할 경우 많은 동맹 파트너 국가들이 깊은 우려를 나타낼 것이고, 이는 궁극적으로 러시아와 중국, 북한의 공격을 억제할 미국의 역량을 약화할 수 있다고 경고하고 있다.

아울러 같은 날 공개된 '핵무기 운반시스템의 현대화 필요성(Need to Modernize Nuclear Weapons Delivery Systems)' 보고서는 핵전략 삼원체계 (Nuclear Triad)의 유지에 대한 필요성을 재확인하는 내용으로 북한의 핵 능력에 대해 '미국의 핵무기 운반시스템 대부분은 사용기한이 훨씬 지나 2025~2035년을 넘겨 유지될 수 없다'고 진단하며, 지난 50년 동안 대륙간탄도미사일의 중추를 이루었던 Minuteman III를 교체할 지상기반핵억제(GBSD: Ground-Based Strategic Deterrent)프로그램을 소개하였다.

이러한 핵전력 현대화프로그램 추진을 위해 '핵 억제력이 미 국방부의 최우선 임무이자 투자에 있어서 최우선 순위'라며, '핵 현대화를 위해 앞으로 23년간 국방부 예산의 약 3.7%를 사용할 것이며, 핵무기 유지와 현대화를 위한 총비용은 동 기간동안 6.4%가 될 것으로 예상한다'고 하였다.

억제 실패 시 제한핵전쟁(Limited Nuclear War) 대비 태세를 강화하기 위해서 잠재적국의 비핵전략공격에 대해서도 미국이 핵무기를 사용

할 수 있음을 경고하고 있으며, 전술적 수준에서 사용할 수 있는 다양한 선택지를 확대하도록 추진하고 있다. 구체적으로는 B-61 계열의 비전략핵무기 수명 연장프로그램을 2024 회계년도까지 완성하고, B61-12 중력탄에는 유도장치를 추가 장착하여 정밀타격이 가능하게 하였다.

3) 전략적 목표 다변화를 위한 공세적 미사일전략

미 국방부는 2019년 1월 18일, 9년 만에 미사일방어 검토보고서(MDR: Missile Defense Review)를 발표함으로써 중국과 러시아 및 북한과 이란으로부터 점증되는 미사일 위협에 대비하는 전략을 구체화하였다. 미사일 방어전략의 핵심은 기존의 지상발사 요격미사일에 기반한 미사일방어 전략에서 우주공간에 설치된 센서 및 요격기를 추가하는 우주기반 방어(Space Based Defense)전략으로 변화를 추진하는 것이다. 미사일방어전략은 지상기반요격체 (GBI: Ground-Based Interceptors) 등이 대기권을 비행 중인 미사일의 탄두를 요격하는 것인데, 이에 추가하여 우주 자산과의 통합을 추진하여 발사 초기 단계에서 요격하는 방법을 강구함으로써 방어력과 생존력을 극대화하겠다는 구상을 보여주었다.

이러한 전략 목적은 보고서 공개 시 트럼프 대통령의 발언에서도 확인된 바 있다. 트럼프 대통령은 '우리의 목표는 미국을 향해 발사된 모든 미사일을 탐지해 파괴하는 것이며, 세계 어느 곳에서나 우리의 방어능력은 타의 추종을 불허해야 한다. 아울러 우리는 좋은 선수지만 필요하다면 누구보다도 더 나쁠 수도 있다'라고 발언하였다. 이는 억제 실패 시 '선제타격'의 의미를 포함하는 강력한 메시지로 해석되고 있다.[1]

종합하면, 트럼프 행정부가 추구하고자 하는 미사일방어체계는 우주자

산까지 통합을 추진하는 우주기반미사일방어체계로의 발전을 추구한다는 점과, 미사일의 비행 과정과 혹은 발사 이전의 단계까지 포함하는 공세적 미사일 방어의 성격을 지녔다고 할 수 있다.

이러한 공세적 대응으로의 전환을 가져온 기저의 요인으로 몇 가지가 있다. 먼저, 트럼프 대통령이 강조하는 우주공간으로의 확장성에 부합한다는 점을 들 수 있다. 중국 및 러시아의 우주영역의 군사화에 대응하여 우주공간을 새로운 전장의 영역으로 인식하고 이에 대비하기 위해 우주군의 창설을 추진해 온 것은 주지하고 있는 사실이다. 둘째는, 중국과 러시아의 극초음속 비행체에 대한 대응을 고려할 때 기존의 미사일방어체계로는 진일보된 위협에 대한 방어가 불가능하다는 현실적인 판단에 기인한 결과라고 볼 수 있다. 마하 20의 속도로 수직·수평으로 비행하며 6,000km 떨어진 표적을 명중한 발사체에 대해 우주자산의 도움 없이는, 비행 중간 및 종말 단계의 미사일 요격이 극히 제한되는 상황에 대응하기 위해서는 발사 초기 단계 혹은 발사 전 선제공격까지 포함한 공세적 방어체계를 도입할 수밖에 없다는 현실을 반영하였다고 할 수 있다.

이와 같은 미국의 전략 구상이 국방예산이나 기술수준 면에서 단기간 구현될 가능성이 있을지에 대해서는 논란이 있는 것은 사실이나, 미래 패권 향방이 '우주선점'으로 향하고 있는 세계적 흐름과 우주군 창설의 노력을 고려한다면 향후 이 전략을 실현하기 위한 정책적 노력을 강력하게 추진할 것으로 평가된다.

---

(1) 트럼프 1기 행정부의 핵태세보고서에서 정의하고 있는 비핵전략공격은 ①미국, 동맹국 및 파트너 국가의 민간인 밀집지역 또는 기반시설에 대한 공격, ②미국 및 동맹국의 핵전력, 지휘통제 시설 또는 경고·공격평가능력에 대한 공격을 의미함. Department of Defense, "Nuclear Posture Review February 2018

(2) 안보환경을 고려한 군사전략의 변화

1) 다중영역 동시 대비 군사전략

국가안보전략서(NSS)와 국방안보전략서(NDS)에서 제시된 미국의 국익과 이를 위협하는 대상에 대응하여 구체적으로 어떻게 군을 운영할 것인지에 대한 전략은 2018년 6월 공개된 국가군사전략서(NMS: National Military Strategy 2018)에 언급되어 있다. NMS는 민간인인 대통령과 국방장관에게 군의 운영에 관한 최고의 조언자의 역할을 하고 있는 합참의장이 각 군 총장과 합동군 사령관의 조언을 받아 국익수호를 위해 군이 달성해야 할 목표(ends), 방법(ways)과 수단(means)을 엮는 군사전략을 제시한 것이다. 전 합참의장인 죠셉 던포드 (Joseph Dunford) 대장은 2015년 취임 직후부터 NMS 작성을 시작하여 2016년도와 2018년도에 각각 발간하였고, 2018년도 NMS의 평문 요약본에 따르면, NMS의 중점은 현대전의 성격 변화에 대한 미군의 군사적 대응에 중심을 두었으며 이를 설명하기 위해 던포드 합참의장이 한반도 상황을 실례로 들고 있는 점은 특이할 점이다.

"과거에는 북한이 한국을 침략하는 상황이 발생하면 모든 역량과 관심이 한반도로만 집중될 것이라고 생각했습니다. 하지만 지금은 그렇지 않습니다. 북한은 탄도미사일을 가지고 있으며, 이미 핵무력 수단을 실험한 바도 있으며, 광범위한 사이버 공격을 할 수 있는 능력을 가지고 있습니다. 어떠한 무력충돌이라도 한반도에 주둔하고 있는 군과 관여될 뿐만 아니라 이는 바로 인도-태평양 사령부(Indo-Pacific Command), 북부군 사령부(U.S. Northern Command), 전략사령부(U.S. Strategic Command), 사이버 사령부 (U.S. Cyber Command) 및 그 외 관련 군

이 직접 개입하게 할 것이다. 그 뿐만 아니라 미국의 한반도 개입을 원치 않는 적대 세력들은 우리의 노력을 다른 지역으로 전환하기 위해 전 세계적으로 다양한 시도를 할 것입니다...이는 한반도 (지역적 우발사태)에 위기 상황이 발생한다면 이에 대한 계획뿐만 아니라 인도-태평양 나아가 전 지구적 대응의 연계 방안까지 준비해야 함을 의미한다."

2) 상쇄전략 추진 동력의 약화

냉전기 미국은 도전국가인 소련의 군사적 위협에 대응하여 기술기반의 질적 우위를 확보하여 양적 우위를 유지하고 있는 소련의 군사력을 상쇄한 바 있다. 하지만 9·11테러 이후 아프가니스탄과 이라크와의 대테러전쟁에 집중하고 있는 동안 중국과 러시아를 비롯한 도전국가들이 군사적 능력을 현저히 증가시켜 위협으로까지 발전한 상황을 인식한 오바마 행정부는 3차 상쇄전략의 추진을 통해 미국의 군사적 우위를 유지하고자 하였다.

트럼프 행정부는 오바마 행정부가 추진했던 상쇄전략의 핵심 개념은 계승하되, 국가안보혁신기반(National Security Innovation Base)이라는 용어를 바탕으로 성과지향적 국방개혁을 추진하였으며, 국방과학기술의 혁신을 위한 획득조직의 개편과 인공지능 능력을 국방 분야의 능력 증진으로 최대한 연결시키기 위한 정책에 집중하였다.

반면에, 기존의 상쇄전략은 소련이라는 단일 국가에 대한 대응이었으나 현재는 중국이 가세하여 전략의 성공가능성을 낮추었으며, 특히나 핵심 분야인 기술의 발전은 해킹과 사이버 공격을 통해 손쉽게 탈취됨에 따라 적대국인 중국과 러시아의 강점을 상쇄시키기보다는 이들의 능력을

돕는 결과를 가져왔다는 비판도 있는 것이 사실이다. 트럼프 행정부가 지속적으로 기술의 발전과 첨단 무기의 중요성을 강조하고는 있지만, 규모와 수적인 증강에 초점을 둔 성향 등을 고려해 본다면 상쇄전략에 대한 상대적인 관심도가 줄어든 것으로 볼 수 있다는 분석도 있다.

(3) 대외 군사협력의 방향

1) 자국 우선주의의 군사협력

국제사회의 공익추구보다는 미국의 이익 추구에 핵심적 가치를 부여하고 있는 트럼프 대통령의 개인적 성향으로 인해 트럼프 1기 행정부의 국제협력, 특히 군사관련 협력 체결 성과는 빈약하다. 트럼프 행정부가 들어서기 이전까지 미국은 안보분야의 협정체결에 있어서 선도적인 역할을 해왔다. 탈냉전 이후 국제질서 유지를 위한 주도적인 역할을 부여받은 것과 함께 미국 주도의 자유민주주의 시장경제체제를 세계로 확산시키고자 하는 자유주의적 패권주의의 자연스러운 발로였기도 하다. 그러나 이러한 전통은 트럼프 집권 이후 급격한 변화를 맞이하게 되었다.

2) 다자군사협력 네트워크 구축

미국이 추진하는 다자군사협력은 네트워크 구축차원에서 이해할 수 있다. 즉 상호운용성(interoperability)과 조정(coordination)을 제고하기 위한 동맹과 파트너십 국가들과의 네트워크 구축은 미국의 현시와 함께 미국의 질서를 안정적으로 유지할 수 있는 안보환경 조성에 기여할 핵심적 바탕이다. 우선 삼자협력(trilateral partnership)의 경우, 미국은 한미일 협력을 통해 규칙기반 국제질서, 북한의 비핵화 실현, 역내 동류국

가(like-minded states)들과의 네트워크 강화 등을 목표로 협력을 도모하였다. 특히 유엔 안보리 결의안 이행, 정보공유, 대잠작전, 탄도미사일 방어, 인도주의적 지원 및 재난구호 등 영역에서의 협력을 기대한다.

또한 미국은 미-일-호 삼각 파트너십을 통해 상호운용성, 훈련과 정보공유, 역량강화 등을 추구한다. 특히 Cope North Guam 및 Southern Jackaroo 군사훈련의 삼자화(trilateralizing) 및 다자화(multilateralizing)을 통해 참여국 각각의 군사적 역량강화 및 맞춤형 임무(tailored mission)를 수행할 수 있는 상호운용성 강화의 측면이 강조되고 있다.

미-인-일의 삼각협력은 가장 견고한 삼각파트너십으로서, 매년 실시되는 Malabar 해군 훈련을 통해 실시간 정보공유뿐만이 아니라 수상(surface), 상륙(amphibious), 공중(air) 등 다중영역에서의 군사훈련이 이뤄지고 있다. 이러한 군사협력은 미 국무부가 주관하는 삼자대화(trilateral dialogue) 회의를 통해 더욱 견고해졌다.

이러한 삼자협력 이외에도 미국은 지역기구를 통한 다자적 관여의 수준을 높여가고 있다. 대표적인 사례는 아세안과의 협력인데, 특히 해상에서의 자유, 시장경제, 굿거버넌스, 규칙기반 질서 및 존중 등에 대한 아세안과의 목표 공유를 바탕으로 미국은 아세안 내부의 결속력을 강화하도록 독려하고 있으며, 이를 통해 외부로부터의 강압에 내구성을 가질 수 있기를 기대한다. 특히 아세안 내부의 동아시아정상회의(EAS), 아시아지역안보포럼(ARF), 그리고 ADMM-Plus를 통해 미국은 다자관여의 외연을 넓히고 있다.

마지막으로 트럼프 1기 행정부 시절 미국-일본-인도-호주 간 4자안

보대화인 QUAD의 경우, 지난 2017년 1차 시도가 무산된 이후 재개되었는데, 기존에 존재하는 삼자협력과 아세안 중심성을 모두 아우르는 포괄적 지역질서 아키텍쳐로서의 역할 수행을 목표로 추진되었다. 특히 미국이 주력하는 군사협력은 해양안보에 우선순위를 두고 있으며, 이는 지난 2016년 국방수권법 제1263조에 의거한 국방부의 인도태평양 해양안보이니셔티브(maritime security initiative)로 인한 것이다. 이 국방수권법은 2025년 12월까지 연장되어 남아시아로 그 적용범위를 넓히는 것을 추진하였다.

(4) 동맹정책의 목표

2019년 공개된 〈인도태평양 전략보고서〉는 대외정책적 목표를 전구의 특성을 고려하여 세 가지로 제시하였다.

첫째는 준비태세(preparedness)의 유지이다. 인도태평양 관할 구역(area of responsibility)에서 미국의 태세는 인도태평양사령부에 진주한 2,000여대 이상의 항공기, 200척의 함정과 잠수함, 370,000명 이상의 인원을 전구 내에 수용하고 있다. 인도태평양 사령부의 가장 큰 병력은 일본과 한국에, 그리고 미국의 전략적 허브인 괌에 배치되어 있다. 그 외에 미군은 필리핀, 호주, 싱가포르, 그리고 영국령 디에고 가르시아에 정기적으로 전개한다.

인도태평양 지역에서의 미래 태세의 가장 중요한 목표는 인도태평양 전략의 수행을 위해 오세아니아, 남아시아, 동남아시아의 태세 및 핵심 능력 강화에 있다. 또한 미국 본토에서부터 인도태평양까지의 거리로 인한 제약사항(tyranny of distance)을 극복하는 것으로서, 예비군수품 사

전배치 등 좀 더 능동적인 군수지원 배치 체계를 갖추어 전구 간(inter-theater) 혹은 전구 내(intra-theater) 병참로를 보다 유연하고 탄력적으로 운용하는 것이다. 이를 위해 미국은 원정 능력(expeditionary capabilities), 해양력 및 공군력의 동적 배치, 특수작전 병력 및 대잠수함 능력, 다중영역 작전을 위한 사이버 및 우주팀과의 ISR 능력구축에 투자하고 있다. 또한 치명성(lethality), 민첩성(agility), 회복력(resilience)을 배가할 수 있는 작전개념을 발전시키고자 하고 있으며, 이를 통해 적의 행동의 자유를 제약하고, 주요 해양영역을 통제하고자 한다.

두 번째 목표는 파트너십 강화이다. 동맹국 및 지역 파트너 국가들과 협력하고자 하는 목표 아래 트럼프 1기 행정부는 개입의 협력강도에 따라 역내 국가들을 유형화하였다. 그리고 이러한 협력강도는 우방국들의 군사적 역량, 지정학적 위치, '자유롭고 열린 인도태평양 전략'에 대한 공약수준 등의 요소와 연동되어 있다.

우선 동맹기반 파트너십 강화는 동맹의 현대화와 방위 분담금 재조정에 그 방점이 있다. 일본, 한국, 호주, 필리핀, 태국 등 조약기반 동맹국들과의 관계차원에서 먼저 살펴보면, 미일동맹은 인도태평양 전략을 수행하는 데 근간(cornerstone)으로 미국은 인식하고 있다. 미일 상호협력 및 안전보장조약(Treaty of Mutual Cooperation and Security Between the United States and Japan)을 토대로 미 국방부는 일본에 부대를 배치하여 양국 간 합동작전 수행 능력을 강화하고자 하였다. 한미동맹의 경우 동북아 평화와 번영의 핵심축(linchpin)이며, 미국과 한국은 한반도의 완전한 비핵화가 우선순위이다. 그뿐만 아니라 한미 양국군은 ISR 능력 개선과 탄도미사일방어체계 구축, 핵심 탄약 확보 및 보

관, 사이버 공격 예방 및 억제, 대응을 위한 공동 수단을 강화하고 있다.

세 번째 목표는 네트워크화된 인도태평양 지역 조성이었다. 다자안보협력보다는 소다자협력의 형태를 기반으로 미국은 역내 다수의 네트워크를 조성하려고 노력하였다. 그 가운데서도 삼자협력(trilateral partnership)의 경우 한미일 협력과 미일호 협력, 그리고 미일인 협력에 방점을 두었으며, 각각 서로 다른 목표를 지향하였다. 우선 한미일 3자 협력은 북한 비핵화와 공통의 목표를 가진 동맹국들의 협력강화를 위해 유엔안보리 결의 집행, 대잠수함전, 탄도미사일 방어, 정보공유, 그리고 재난구호 노력에 대한 협력을 시도하였다. 미일호 협력의 경우, 지역 간 안보협력을 위해 상호운용성 강화와 정보공유, 역량강화를 위해 노력한다. 마지막으로 미일인 협력의 경우 가장 공고한 삼자협력체계를 갖추고 있는데, 매년 실시되는 말라바 군사훈련을 통해 실시간 정보공유가 가능해졌을 뿐 아니라, 미국 국무부가 이끄는 삼자대화는 연결성과 인프라 구축, 대테러 및 비확산, 해양안보 등 다양한 영역에서의 협력으로 이어지고 있다.

3. 트럼프 2기의 군사안보전략

(1) 미국의 현대 군사안보전략

1) 3개 전구(戰區) 패권 대전략

미국은 전 세계를 3개의 큰 전구(戰區)로 분류하고 3개 전구 대전략

(three theater grand strategy)을 통해 국제질서를 유지하고자 한다. 이러한 3개의 전구는 유럽, 동아시아, 중동으로 분류할 수 있는데, 각각의 지정학적 패권유지를 위한 전쟁 동시 수행 개념을 발전시키고 있다. 그러나 미국의 상대적 힘의 쇠퇴와 더불어 오바마와 트럼프 정부 이후 이러한 전략이 축소되고 있다는 비판에 직면해 있다. 그러나 미국우선주의라는 정치적 레토릭과 달리 트럼프의 '2017 안보전략서'에서도 여전히 3개 전구에서 미국의 지정학적 역할을 포기하지는 않고 있었다.

2) 전쟁수행 패권전략의 축소

미국의 패권전략에서 가장 두드러진 특징은 국력의 상대적 쇠퇴로 인해 구소련 붕괴 이후 패권국으로서 유지해 오던 '2개 전쟁(Two War) 동시 수행 전략'을 포기했다는 점이다. 미국은 패권국으로서의 지배력을 유지하기 위해 강대국과의 주요 전쟁 수행 중에도 동맹국의 다른 전쟁을 동시에 수행할 수 있다는 자신감을 바탕으로 동맹국들을 규합하고 신뢰를 확보할 수 있었다. 그러나 객관적인 힘의 상대적 쇠퇴를 바탕으로 2개 전쟁 동시 수행을 포기하고 '1개 전쟁(One War)' 또는 '1+ (one and one half war)' 전략으로 전환을 모색하지 않을 수 없는 처지에 놓이게 되었다.

3) '1+ (one and one half war)' 전략 개념

'2개 전쟁 동시 수행'의 대안으로 제시된 개념이다. 미국이 강대국(중국 또는 러시아)과의 1개 메이저 전쟁은 직접 수행하고 다른 지역에서 동맹국이 관련된 마이너 전쟁은 대리전으로 수행한다는 개념이다. '2개 전쟁

동시 수행' 포기로 인한 동맹국들의 이탈과 신뢰 상실을 방지하기 위해서 힘의 쇠퇴라는 현실와 동맹국 보호라는 책임을 절충한 개념이라고 할 수 있다. 상대적 힘의 쇠퇴로 강대국과의 1개 전쟁만 직접적으로 승리하도록 군사력을 구축하지만, 동맹국이 관련된 다른 1개의 전쟁에서도 미국 주도로 동맹국들의 힘을 동원해서 승리하겠다는 전략이다.

4) 중국 억제에 대한 집중

미국은 중국이 동아시아를 넘어선 군사력 투사를 추구하며 미국에 버금가는 핵능력 구축을 추구하는 것으로 의심하고 있다. 결국, 이와 같은 전쟁수행 전략의 변화는 부상하는 중국과 같은 현상변경세력에 대한 억제력에 미국의 힘을 집중할 수밖에 없다는 인식을 보여주는 것이라고 할 수 있다. 즉, 미국의 상대적 쇠퇴에 따른 미국우선주의의 영향이 동맹정책에 반영된 것이라고 할 수 있다.

2) 트럼프 2기 정부의 군사안보 전략 전망

1) '힘에 의한 평화'

트럼프의 2기 대통령 선거과정에서 나온 "The 2024 Republican Party Platform"에는 트럼프가 그동안 주장해 오던 '힘에 의한 평화'가 명시되어 있다. 미국의 압도적 힘을 바탕으로 현상변경세력의 도전을 사전에 억제하고, 억제가 실패했을 때에는 실제로 힘을 사용하겠다는 의지를 표명하고 있다. 이러한 정책은 미국의 이익에 초점을 맞춘 것으로 미국의 이익에 반하는 세력에는 단호하게 대응할 것이라는 점을 분명히 하고 있다. 힘에 의한 평화를 위해서 경쟁국들을 압도하기 위한 미국의 첨

단기술에 대한 투자를 명시하고 있다. 핵경쟁에서의 우위와 미사일방어 체제 구축이 핵심이다. 한편, 미국과의 공동안보에 동맹국들의 투자를 유도하여 미국의 부담을 완화하겠다는 의지도 피력하고 있다.

2) 거래주의적 동맹관

바이든 정부는 자유주의 질서라고 하는 공유된 가치와 신념을 바탕으로 동맹국들과 우호적 파트너 국가들을 규합하여 현상변경세력들을 견제하는 정책을 수행하였다. 이러한 가치기반 동맹과 달리 트럼프는 미국의 안보 서비스에 동맹국들이 비용을 지불하는 사업 거래와 같은 동맹관을 가지고 있다. 트럼프는 미국의 주권을 방해하거나 비용발생을 초래하는 국제적 의무에 회의적인 입장을 취하고 있다. 나토 동맹국들이 GDP의 최소 2%를 국방비에 지출해야 한다고 압박하는 한편, 한국을 '머니머신'으로 언급하며 방위비분담금 인상 압박을 예고하기도 했다.

3) 고립주의적 안보관

트럼프의 고립주의적 세계관은 글로벌 차원의 안보협력이나 다자간 안보협력에 대해 회의적이다. 동맹관계에서도 다자협력보다는 양자관계에 집중하는 경향을 보이고 있다. 심지어 지난 1기 대통령 선거과정에서는 나토 탈퇴 가능성과 주한미군 철수 등을 공공연히 언급하기도 하였다. 미국이 동맹국들의 안보를 책임질 이유가 없다는 것이다. 한편, 김정은, 푸틴 등과 개인적으로 좋은 관계를 유지했던 자신의 집권기가 군사적 동맹을 추구했던 시기보다 더 평화로운 세상이었다고 주장하기도 하였다.

4) 바이든 정부의 인도태평양 전략의 방향성 계승

바이든 정부의 인도태평양 전략은 트럼프 1기의 전략에서 비롯된 것이다. 바이든 정부의 동맹정책은 강화된 동맹관계와 상호운용성을 미국의 이익으로 인식하였다. 역내 동맹국들을 규합하여 중국 견제를 강화하는 방향으로 활용하였다. 따라서, 트럼프 2기의 행정부는 이러한 바이든 정부의 인도태평양 전략의 상당 부분을 계승할 것으로 예상된다. 다만, 트럼프 정부는 바이든 정부와 달리, 미국은 자국의 첨단 군사력 구축에 집중하고 인·태지역의 안보는 동맹국의 책임을 강조하는 방식으로 변화를 모색할 것으로 생각된다.

(3) 강경 반중 고립주의적 외교안보 진용

트럼프는 새 안보 사령탑인 국가안보보좌관에 '반중-고립주의' 성향의 마이클 왈츠 하원의원을 지명했다. 그는 그린베레 출신의 퇴역 군인으로, 우크라이나 지원을 반대하고 전쟁을 빨리 종식시키기 위해서 협상을 해야 한다는 입장을 보이고 있다. 현상변경세력으로 인식되는 중국에 대해서는 공격적인 압박을 가할 가능성이 있다. 나토와 같은 동맹국에게도 강경한 입장을 취할 것으로 예상된다.

국가안보보좌관은 모든 고위 국가안보기관의 운영을 조정하며, 대통령에게 사안을 보고하고 정책을 시행하는 역할을 담당한다. 해당 직책은 대통령이 임명하는 정부의 핵심 안보 요직인 동시에 임명 시 상원의 인준이 필요 없기 때문에 임기 시작과 동시에 직무를 시작할 것으로 보인다. 왈츠는 우크라이나에 대한 미국의 군사 지원에 반대하는 인물로 지난해 9월 폭스뉴스에 기고문을 보내 "미국 의회가 우크라이나에 백지수

표를 보내는 시대는 끝났다"고 주장하기도 하였다. 그는 기고문에서 북대서양조약기구(NATO)에 속한 유럽 회원국의 방위비 분담금을 지적하며 "미국이 홀로 부담을 계속 감당할 수 없다"고 강조하기도 했다. 왈츠는 이달 미국 NPR방송을 통해서 트럼프가 우크라이나와 러시아의 분쟁 해결을 중재하는 것이 "완벽하게 합리적"이라고 주장하기도 했다. 왈츠는 중국에 대해서도 매우 공격적인 태도를 보이고 있는데, 그는 하원에서 대(對)중국 태스크포스(TF)로 활동한 경험이 있다.

왈츠는 트럼프 1기 정부에서 활동했던 다른 안보보좌관과 달리 고립주의적인 성향이 강한 인물로 트럼프의 축소주의적이고 거래적인 외교전략을 성실히 수행할 것으로 평가된다. 트럼프 1기 정부 출범과 동시에 취임해 22일만에 물러난 마이클 플린 이후 취임한 맥마스터는 군 장성 출신으로 북한에 대한 군사력 사용까지 언급한 강경파였다. 맥마스터의 뒤를 이은 존 볼턴은 역시 미국의 안보를 위해 북한 등 외국 문제에 강경하게 대응해야 한다고 주장했다. 트럼프 1기 후반에 안보보좌관을 맡았던 로버트 오브라이언은 선임자들과 달리 온건파로 불렸으며 2기 정부의 국방장관 후보로 거론되고 있기는 하지만, 트럼프 1기 안보보좌관들은 대부분 각종 외교안보 정책을 두고 트럼프와 잦은 충돌을 빚은 전력이 있다.

국무장관으로 지명된 마크 루비오 상원의원 역시 대 중국 강경론자로서 중국을 냉전시대 소련보다 더 큰 위협으로 보고 있다. 러시아는 유럽이 책임지고 견제해야 하며, 미국은 인도태평양에서 동맹국들과 단결해서 중국을 억제해야 한다고 주장하였다. 중국으로 들어가는 미국의 자본을 막고, 정보자산을 보호하며, 미국의 공급망을 중국이 아닌 다른 동맹

국들로 이전해야 한다고 본다.

국방장관에는 육군 예비역 소령 출신의 1980년생 피터 헤그세스가 파격적으로 발탁되었다. 헤그세스는 트럼프를 지지한 '폭스뉴스'의 진행자로 이라크와 아프가니스탄에서 군복무를 한 경험이 있기는 하지만, 소령 출신으로 국방장관에 오른 입지전적 인물이 된다. 그 역시 트럼프 충성도가 높은 성향으로 트럼프의 미국우선주의적이고 거래주의적인 대외정책을 충실히 수행할 것으로 예상된다.

이러한 초강경 반중 고립주의적 외교안보 인선으로 트럼프 정부 2기가 확실히 중국의 부상을 억제하고 동아시아를 우선시하는 외교정책을 펼칠 것으로 예상된다. 하지만, 동맹국들과의 관계에서는 대중 압박을 위한 연대와 협력 속에서도 동맹국들의 적극적인 역할 분담 요구로 긴장과 갈등이 유발될 수 있다는 우려가 나오고 있다. 자칫 이러한 트럼프 행정부의 성향이 중국을 억제하는 단일대오에 악영향을 미칠 수도 있기 때문이다.

4. 트럼프 행정부 2기의 한미동맹 정책 전망

(1) 한미동맹의 '거래 조건화' 가능성

1) 주한미군 철수에 대한 우려

지난 1기 정부에서 본 것처럼 트럼프는 한미연합훈련에 매우 회의적일 뿐만 아니라 주한미군 철수 가능성까지 열어두고 있다. 한미동맹의 핵심

임무인 억제력(재래식 및 핵)과 전쟁수행을 위한 합동군사태세를 폄훼하면서 "워 게임"이라는 단어를 사용하기도 했다. 2018년에는 남한과 사전 협의 없이 북한과의 외교적 노력의 일환으로 한미연합훈련을 중단하기로 일방적으로 결정하기도 했다. 한국을 압박하기 위해 주한미군을 철수하겠다고 위협하는가 하면, 주한미군의 철수를 위해 한국이 핵무기를 추구할 수도 있다고 언급했다. 한국에 대한 미국의 방위 및 억제력 공약의 신뢰성을 약화시켜서 바이든 행정부 들어 확장억제 강화와 핵공유 논쟁을 일으키는 원인이 되기도 했다.

다행히도 트럼프 2기 행정부에서 주한미군 철수에 대한 위협은 어느 정도 사그라들 것으로 보인다. 바로 트럼프 정부가 외교정책의 최우선으로 추진하고 있는 대중국 봉쇄 때문이다. 트럼프의 브레인 중 하나인 레드 플라이츠(Fred Fleitz) 미국우선정책연구소(AFPI) 미국안보센터 부회장은 "미국은 올 11월 도널드 트럼프 전 미국 대통령이 재선되더라도 주한미군을 철수하거나 감축하지 않을 것"이라고 말했다. 플라이츠는 지난 7월 9일 트럼프 대통령이 앞서 주한미군 철수와 관련해 언급한 것과 관련해 "중국, 러시아, 북한의 상황이 위기에 처해 있다"고 말하면서 1기 행정부와는 다르다고 말했다. 최근 중국 내 권위주의의 강화, 러시아의 우크라이나 침공, 북러관계 강화 등이 이러한 변화를 이끌었다고 꼽았다.

그는 트럼프의 재선이 한국의 안보에 긍정적인 영향을 미칠 것이라고 말하면서 현재 지정학적 환경에서 한국의 전략적 중요성은 과거 1기 집권에 비해 더욱 뚜렷해서 이 지역에서 미군을 감축하는 것은 불가능하다고 주장했다. 트럼프 캠프 핵심 인사가 주한미군 철수나 감축 가능성을

명시적으로 부인한 것은 이번이 처음이다. 그러나 이러한 인식의 변화는 어디까지나 중국 견제를 위한 미국의 필요성에 기인하는 것으로 미국우선주의적 관점의 변화라고 볼 수는 없다. 또한 국방수권법이 허용하는 범위 내에서 주한미군의 일부 감축이나 순환배치 간의 공백을 최대화하는 방식으로 실질적 감축에 나설 가능성을 부정할 수는 없다.

2) 방위비 분담금 인상 압박 예고

주한미군 철수 위협에 대한 우려가 줄어들고 있는 것과 달리 방위비 분담금 인상에 대한 우려는 점점 더 구체화되고 있다. 트럼프 대통령은 1기 재임기간 동안 한국의 방위비 분담금을 5배 인상하라고 요구한 바 있다. 이에 대해서도 플라이츠는 한미 간 방위비 분담금 협상이 트럼프 제2기 행정부에서는 그리 어렵지 않을 것이라고 말하기도 했다. 그러나 트럼프는 이번 2기 선거과정에서도 한국이 주한미군 주둔 비용으로 연간 100억 달러를 지불하게 될 것이라고 주장했다. 이런 발언은 한미가 방위비 분담금 협상을 타결하자 바이든 행정부를 비난하는 가운데 나온 것이다. 심지어 한국을 '현금지급기'로 표현하기도 했다는 점에서 방위비 분담금 인상에 대한 압박은 거의 기정사실화하는 분위기이다. 트럼프의 입장에서는 미국민들의 동맹에 대한 부담을 완화하고 동맹의 역할을 강화하는 성과를 보여줄 수 있는 가장 확실하고 빠른 길이기 때문이다.

아울러, 지난 1기 때와 마찬가지로 한미연합연습을 한국에 대한 미국의 일방적인 지원으로 규정하며, 미국의 전략자산 전개와 같은 작전에 드는 비용을 미국이 지불하는 것이 부당하다고 주장할 수 있다. 따라서, 확장억제를 비롯한 연합연습의 중단 또는 비용 지불을 요구할 가능

성이 있다.

(2) 인도태평양 전략과 한미동맹의 역할 변화 가능성

1) 대 중국 포위망에 한국의 역할 강화 요구

앞서 언급한 것처럼 트럼프 캠프는 축소지향적이고 거래적인 외교안보 노선에도 불구하고 부상하는 중국에 대한 견제와 압박에는 매우 적극적인 태도를 보이고 있다. 중국이 인도태평양 지역에서 현상변경 세력으로 등장하여 미국의 이익을 침해하고 있다는 것이다. 따라서 이 지역에서 중국의 부상을 방지하기 위하여 한국, 일본, 대만 등과 같은 동맹국들과 연대하여 중국에 맞서야 한다고 주장한다. 다만, 미국은 첨단 무기의 증강과 같은 자국의 군사적 패권을 유지하기 위한 부분에 집중하고 역내에서 중국을 견제하는 역할은 동맹국들이 지금보다 더 적극적으로 분담해서 수행해야 한다고 요구하고 있다. 이러한 미국의 태도는 미국의 패권 유지전략에서조차 동맹국들의 힘을 이용하겠다는 것으로 철저히 미국의 자국우선주의적이고 거래주의적인 입장을 대변한다. 즉, 동맹국들의 안보에 미국의 도움이 필요하다면 동맹국들 또한 미국의 적인 중국을 견제하는 데에 도움을 주어야 한다는 거래주의의 발로인 것이다.

실제로 트럼프의 측근 인사들은 대 중국 압박에 소극적인 한국에게 인도태평양 지역 소다자 협의체 참여를 통한 대 중국 견제 역할의 강화를 요구하기도 하였다. '프로젝트 2025'는 한국을 일본과 함께 '군사·경제·외교·기술 분야'에서 핵심 동맹국으로 묘사함으로써 중국의 점증하는 위협에 대항하여 한·일에 군사협력의 강화를 암묵적으로 요구하고 있는 것으로 해석된다.

2) 전반적 한미일 유대 약화 속 군사협력에 대한 기여 확대 요구

미국과 일본의 선거 결과 미국의 바이든 대통령과 일본의 기시다 총리가 퇴진함으로써 한미일의 전반적 협력유대 강도는 약화될 것으로 전망된다. 트럼프 정부가 본질적으로 가치에 기반한 국제질서를 부정하고 있기 때문에 다자적 협상틀보다는 양자적 국가관계를 선호한다는 점에서 한미일 협의체의 유대감은 약화될 것으로 보인다. 무엇보다, 트럼프는 바이든이 만들어 놓은 협상틀에 대한 거부감을 나타낼 것으로 보인다.

하지만, 이러한 양자관계 중시 속에서도 한미일 군사협력에 대한 기여 확대를 요구할 가능성은 여전히 남아 있다. 미국의 입장에서는 한국과 일본이 군사협력을 함으로써 동아시아 지역에서 미국의 안보 부담을 경감할 수 있기 때문이다. 이것은 미국과의 동맹의 대가로 한국과 일본이 동아시아에서 안보 부담을 분담하라는 요구일 것이다. 한편, 한국의 입장에서 이러한 한미일 간의 군사협력은 자칫 지역 내에서 일본을 중심으로 한국이 보조적 역할을 수행하도록 하는 수직적 역할 분담이 될 위험성을 내포하고 있다. 또한, 유사시 한반도 문제에 일본이 직접 개입할 수 있는 명분을 만들어 줄 수도 있다는 일각의 우려가 있는 것도 사실이다.

(3) 북한과 직거래 및 핵군축 협상 가능성

1) 북미 직접 대화의 재개 시도

트럼프 2기 행정부와 북한 김정은 정권이 북한의 핵 및 미사일 프로그램과 관련하여 외교적 협상을 다시 시도할 가능성은 상당히 높게 평가된다. 트럼프는 1기 행정부 당시 북미대화를 통한 북한의 핵/미사일 시험 유예를 자신의 치적 중 하나로 간주하고 있다. 자신의 1기 '최대압박과

관여'정책이 북한을 협상장으로 끌어냈다는 자부심을 가지고 있는 것이다. 실제로 트럼프는 선거과정에서 북한, 러시아와 같은 적대국 지도자들과의 담판 장면을 강한 리더십의 상징으로 활용하였다. 따라서, 맥매스터 전 국가안보보좌관 같은 전문가들은 트럼프가 북한과의 외교적 노력을 재개할 것으로 전망하고 있다.

그러나 북한 정권은 지난 하노이 협상 실패 이후 미국과의 협상에 강한 불신을 나타내고 있다. 김여정을 비롯한 북한 내 고위 당국자들뿐만 아니라 김정은 자신의 수사를 통해서 이러한 가능성을 강하게 부인하고 있다. 이뿐만 아니라 단호한 의지를 과시하는 차원에서 헌법개정과 전략적 목표의 재설정을 통해서 핵무기 보유국으로서의 존재를 과시하고 있다. 아울러, 우크라이나 전쟁을 계기로 러시아에 군대를 파견하는 등 러시아 옵션이 김정은과 북한 정권의 입지를 더욱 강화하고 있는 실정이다. 따라서, 비관론자들은 트럼프 정부가 비핵화를 의제에 올리려고 한다면 북한을 협상 테이블로 끌어내기는 어려울 것으로 보고 있다.

2) 북한과 핵군축 협상의 여지

이러한 이유로 많은 전문가들은 대북제재 해제를 고리로 트럼프 정부가 북한과의 핵군축 협상을 타결함으로써 사실상 북한을 핵무장 국가로 인정할 가능성이 있다고 우려하고 있다. 북한이 ICBM과 핵탄두 개량을 유예하는 조건으로 '중간 단계'로써 북미 간 핵군축을 추구할 가능성이 있다는 것이다. 실제로 트럼프는 핵무기를 가진 북한과의 '좋은 관계'를 '좋은 것'으로 표현해 왔다. 몇 가지 이유로 이러한 시나리오가 현실화할 가능성이 있다.

첫째, 트럼프 행정부는 북한과의 군축협상이 한반도에서 안보불안을 약화시킴으로써 미국의 한국에 대한 안보부담을 줄일 수 있다고 생각할 것이다. 둘째, 만약 이러한 협상이 평양과 베이징의 관계를 소원하게 할 수 있다면, 인도태평양 전략의 관점에서도 유리하다고 생각할 것이다. 셋째, 핵군축을 통해서 북핵이 미국을 겨냥하지 않도록 한다면 미국 본토의 안보에 대한 위협을 덜 수 있다는 것이다. 따라서, 트럼프는 제재 완화와 화해를 위한 군비통제가 국제적 비확산 규범의 약화와 동맹국들과의 마찰에 따른 비용을 능가할 만큼 전략적으로 유익한 선택이라고 판단할 수 있다.

물론, 미국과 북한 모두 협상력의 극대화를 위해서 지난 트럼프 1기에서처럼 상대방에 대한 압박을 최대화하는 '레토릭 상의 위기상황'으로 치달을 수도 있다. 그러나 김정은과 트럼프 모두 협상 타결을 통해서 얻을 수 있는 정치적 승리가 너무나도 크다는 점을 감안하면 협상을 위한 움직임이 가시화할 가능성이 높다.

특히, 지난 1기 정부에서 국무부 대북특별부대표로서 대북협상을 주도했던 알렉스 웡 (Alex Wong)이 백악관 국가안보 수석 부보좌관에 지명된 것도 협상개시 가능성을 높여주고 있다. 한 기고문에서 그는 "미국은 억지력을 확립하고, 전면적인 압력을 가하고, 북한에 비핵화에 수반되는 전략적 보상을 설명할 수 있는 막강한 능력을 가지고 있다"며 "우리는 이 모든 것을 할 수 있고, 해야 한다"고 주장하기도 했다.

3) '코리아 패싱' 가능성

사실, 북핵 협상과 관련된 이 모든 가능성의 최종적이고 가장 큰 문제

는 '코리아 패싱'에 대한 우려이다. 많은 전문가들은 트럼프 2기 정부에 추진될 북미 협상에는 한국이 앉을 자리가 없다고 전망하고 있다. 여기에는 여러 가지 이유가 있다. 첫째, 지난 1기 북미협상 과정에서도 본 바와 같이 트럼프는 이 모든 업적을 온전히 자신의 것으로 만들고 싶어 한다. 심지어 지난 1기 때의 북미협상이 당시 문재인 대통령에 의해서 중재된 상황에서도 트럼프는 김정은과 단독 협상을 선호했다. 둘째, 북한이 이미 한국에 대한 극도의 불신을 바탕으로 전면적인 대화 단절을 선언했다는 점이다. 잘 알다시피, 북한은 남한과의 모든 유무형의 연결고리를 파괴하고 차단했다. 심지어는 남북이 전혀 다른 민족이라고 우기며 '적대적 2국가론'을 들고 나왔다. 이런 상황에서 재개되는 북미협상에 한국을 반길 이유는 없어 보인다. 셋째, 우리 스스로 북한을 흡수통일의 대상으로 삼고 있기 때문에 협상과 관련된 레버리지를 모두 상실한 상황이다. 북한과 협상을 재개하려면 북한의 현실적 존재를 인정하고 흡수통일 정책을 철회해야 하는데 이에 대한 정치적 대가가 너무 크다. 따라서, 코리아 패싱은 기정사실로 받아들여지는 분위기이다.

(4) 확장억제의 유명무실화와 핵무장론 대두 가능성

1) 확장억제 공약의 약화

지난 1기 트럼프 행정부는 많은 부분에서 전통적인 한미동맹 관리의 틀에서 벗어났다는 평가를 받고 있다. 1953년 이후 한반도 정책에 대한 미국의 기본은 군사동맹이었다. 이러한 동맹에 대해서 트럼프는 한미 군사훈련을 "부적절하고, 비용이 많이 들고, 도발적인 전쟁훈련"이라고 언급한 뒤 2018년에 이를 일방적으로 중단한 바 있다.

이런 트럼프에게 바이든 정부의 업적인 '핵협의그룹(NCG)'과 '핵억제 핵작전 지침'과 같은 성과들은 전면적으로 부정당할 가능성이 높다. 동맹에 대한 군사비 지출을 부당하다고 믿는 트럼프에게 확장억제 강화를 위한 전략자산 순환배치는 '고비용'의 부적절한 전쟁연습으로 폄훼되며 유명무실화할 가능성이 있다. 따라서, 북한과의 핵군축 과정에서 한국에 대한 확장억제의 일부를 과거 한미연합연습처럼 거래 대상에 포함할 가능성이 있는 것이다. "북한에 대한 보복을 위해 미 본토의 국민을 볼모로 삼지 않을 것"이라고 언급한 데에서도 확장억제에 대한 그의 부정적 생각을 엿볼 수 있다.

2) 한국의 핵무장론

이처럼 북한 핵에 대한 사실상의 인정이라고 여겨지는 핵군축 협상이 이루어지고, 한미 간의 확장억제 공약이 고비용과 북미협상의 도구로서 유명무실화되는 상황이 전개된다면, 트럼프 1기 선거 과정에서처럼 한국의 핵무장론에 대한 논쟁이 다시 뜨거워질 가능성도 있다. 북한이 실질적인 핵보유국이 된 상황에서 미국의 확장억제가 약화된다면, 미국의 전술핵 재배치나 핵공유 등이 논의될 수 있지만, 이러한 것들은 위에서 논의된 문제들을 본질적으로 해결하지 못한다. 결국 유일하고 마지막 남은 해결책은 한국의 핵보유가 될 것이다. 실제로, 콜비 전부차관보도 미국의 동맹 부담 완화를 위해 한국의 핵무장과 전작권 전환 논의 가능성을 거론한 바 있다. 트럼프 대통령의 입장에서는 한국의 핵무장을 허용하는 것이 훨씬 값싼 거래라고 생각할 여지가 있는 것이다.

5. 트럼프 2기 동맹전략의 영향

(1) 중국과의 분쟁에 한국의 연루 위협 발생 가능성

트럼프 2기 정부는 중국에 비해 상대적 우위를 유지하고 있는 군사·안보 분야에서 양국 간 직접적인 군사적 충돌은 자제하고 중국에 대한 억지력을 강화하는 역내 안보협력을 강화하는 데에 집중할 것으로 전망된다. 전쟁에 비용을 지출하기보다는 늘어난 국방비를 군사혁신 및 군사기술 개발 등에 투자함으로써 미국 내 군수사업을 진작시키고 중·장기적인 경쟁에 대비하고자 할 것이다. 따라서 대만 해협 혹은 남중국해 문제 등으로 트럼프 2기 행정부가 중국과 심각한 군사적 충돌을 감수할 가능성은 희박해 보인다. 트럼프 대통령은 전쟁을 막대한 비용을 수반하는 불필요한 행위로 인식하고, 협상을 통해 문제를 해결하는 것을 선호하기 때문이다.

그러나 대만 해협 혹은 남중국해에서 미중 양국 간 우발적인 군사적 충돌이 일어날 가능성을 완전히 배제할 수 없을뿐더러, '하나의 중국 원칙'을 무시하거나 대만에 대한 무기 판매 등을 통해 대만의 전략적 활용을 지속해 나갈 가능성이 높다. 아울러, 공세적인 중국 견제 정책으로 첨단기술 분야를 중심으로 한 '전략적 디커플링(selective decoupling)'과 '2차 미중 무역 전쟁'이 확실시되고 있는 상황에서 한국의 연루 위협 또한 증대되고 있는 것이 사실이다.

미국이 중시하고 있는 인·태전략과 동맹에 대한 지출 축소의 두 마리 토끼를 모두 잡는 방법은 동맹국의 역할 확대로 이어질 수밖에 없다는 점에서 한국을 비롯한 동맹국들에게 군사협력에 대한 과도한 역할 확대

요구를 할 가능성을 배제할 수 없다. 물론, 이러한 연루가 중국과의 직접적인 군사적 충돌로 귀결될 가능성은 현재로서는 높지 않다. 그러나 2016년 '사드배치' 사태 상황을 복기해 보더라도 중국을 겨냥한 조그마한 한미동맹의 군사적 조치조차도 한중 간의 심각한 갈등으로 이어질 가능성이 높다.

이러한 갈등은 직접적 교전을 제외한 한중간의 물리적, 비물리적 충돌을 모두 포함한다. 물리적 충돌은 남중국해에서 중국과 아세안 국가들 사이에서 볼 수 있는 것처럼, 해군이나 해경 등의 함선을 동원한 충돌도 포함된다. 만약 한국이 중국을 견제하기 위한 협의체에 참여하게 된다면 중국이 내해화를 추진 중인 서해 등에서 우리와 군사적 충돌을 시도할 가능성을 배제할 수 없다. 비물리적인 측면에서도 수출규제나 수입규제, 한국에 대한 관광 제한 등, 한국경제에 타격을 줄 수 있는 다양한 수단을 동원할 수 있다.

(2) 동맹의 서열화로 한국의 위상 격하 가능성

이러한 중국 봉쇄를 위한 동맹국의 역할 확대는 추가적인 문제를 파생시킬 가능성이 높다. 미국의 의도대로 부상하는 중국에 맞서 효과적으로 억제를 하기 위해서는 역내 동맹국들과의 협력이 절실하다. 미국의 인도태평양 전략 내 지정학적 우선순위에 따라 동맹을 서열화할 가능성이 높다. 이러한 가정에 따르면 지정학적 우선순위와 역할에 따라 한국과 한미동맹이 일본과 미일동맹의 후순위로 밀리게 된다. 만약 이러한 형태로 한미일 간의 지역 군사협력이 추진되게 된다면 한국 내에서는 일본과의 군사협력에 대한 심각한 국론 분열이 나타날 위험성이 있다. 더구나 한

반도 유사시 일본의 한반도 내에서의 군사활동이 논의된다면 다시 한번 한일관계의 파국을 가져올 가능성도 있다. 아울러, 북미관계의 변화에 따라 한국의 안보에 대한 북핵문제의 중요성이 후순위로 밀리고 북핵 문제에 한국보다 일본의 입김이 더 크게 작용하는 '코리아 패싱' 등의 문제가 중첩되는 상황이 올 수도 있다.

(3) 북미 핵군축에 따른 방기의 위협 증대 가능성

많은 전문가들이 예상한 것처럼 트럼프 2기 정부에서도 북미 간의 대화를 추진할 가능성이 높다. 국가안보 수석부보좌관에 대북 특별부대표를 맡았던 알렉스 웡이 지명된 것이나, 11월 26일 트럼프 인수위 쪽에서 북한과의 직접 대화를 검토하고 있다는 로이터 통신의 보도가 나온 것도 이러한 전망을 뒷받침한다. 12월 14일에는 리처드 그레넬 전 독일대사를 '특별 임무 대통령 특사'로 지명하면서 그에게 북한과의 협상을 임무 중 하나로 부여하였다.

북한의 관점에서는 대화에 임하는 미국측의 진실성이 관건이다. 북한은 지난 트럼프 1기부터 바이든 정부까지 일관되게 한미연합훈련의 중단을 회담의 전제조건으로 내걸어왔다. 2023년 11월 27일 북한은 김성 주유엔북한대사를 통해 미국이 대화를 원한다면 군사훈련을 중단하라고 밝혔다. 트럼프 대통령은 재선 캠페인 당시 김정은 위원장과의 우호적인 관계를 강조하였을 뿐만 아니라, 지난 1기 행정부에서 김정은 위원장과의 만남을 위해 북한이 제시했던 한미연합 군사훈련 중단 요구를 수용한 바 있다. 이것은 트럼프 2기 행정부에서 북미 정상 간 회동에는 별다른 제약이 없을 것임을 보여주는 것이다.

만약 여기에서 더 나아가 트럼프가 북미 관계의 개선 및 한반도 긴장 완화를 통해 노벨 평화상에 도전하고자 하는 의지까지 가지게 된다면, 북미 간 핵군축이 사실상 북한의 핵보유를 인정하는 결과로 귀결될 가능성이 높다. 이 과정에서 바이든 정부의 업적인 확장억제의 일부를 핵군축의 거래 대상으로 활용하게 된다면 미국의 한국에 대한 안전보장 공약에 불신을 초래할 수 있다. 결국, 북한 핵보유 인정과 확장억제의 약화는 미국의 한국에 대한 방기의 우려를 고조시키고 한국 내 안보불안에 대한 논쟁을 격화시키게 될 것이다.

(4) 안보비용 분담 요구 등 전반적 한미동맹의 이완 및 갈등 가능성

인도태평양 지역 내에서 한국의 전략적 중요성을 고려할 때 트럼프 2기 행정부에서도 한미동맹의 내구성은 지속될 것으로 예상된다. 미국의 경제적 부흥을 위한 한미 간 안보·경제·기술·에너지 협력의 필요성과 중국 견제를 위한 동맹국의 협력 필요성 때문에 한국의 중요성을 외면하지는 못할 것이다. 하지만 트럼프 행정부의 '거래 중심적 동맹관'과 '미국우선주의'에 따른 압박 외교로 전반적인 동맹의 이완과 갈등이 재현될 가능성이 높다. 특히, 대북정책을 둘러싼 디커플링으로 통일전략에 대한 한미 간 협력 기반 및 신뢰성이 상실되고 역내 안보전략과 방위비 분담에 대한 한국의 역할 확대 요구로 한미동맹에 대한 국내 여론이 악화되는 등의 우려가 제기되고 있다. 방위비 분담금 증액을 위한 재협상 요구나 전략자산의 한반도 전개를 위한 비용 및 한미연합훈련에 대한 비용 청구 등이 한미동맹의 순수성에 대한 의구심을 자아낼 위험성을 안고 있다.

6. 한국의 대응 전략

(1) 북핵 억지를 위한 새로운 패러다임 모색

1) '코리아 패싱' 방지를 위한 "한미 한반도 비핵화 협의그룹" 창설 제의

앞서 언급한 것처럼 북미대화가 재개되면 트럼프나 김정은 누구도 한국의 개입을 원하지 않을 것으로 보인다. 이를 방지하기 위해서라도 비핵화협상을 위한 선제적이고 전향적인 조치가 필요하다. 북한에는 조건 없는 군사회담를 제의할 필요가 있고, 미국에는 가칭 "한미 한반도 비핵화 협의그룹" 창설을 제의해서 한미 간에 북한 핵문제에 대한 주도권을 쥘 필요가 있다.

원칙적으로 북미 간의 대화는 지지하되 북미 협상의 전과정에 이러한 '협의그룹'의 협의를 거치도록 요구할 필요가 있다. 아울러, 북한과의 군축협상에서 소외되지 않도록 남북군사합의 복원을 위한 남북협상을 제안할 필요가 있다. 여기에서 대북전단지+대남오물풍선+남북 확성기 문제에 대한 일괄 타결을 제안할 수도 있다.

2) 북핵 군축협상 대응과 원자력 주권 회복

만약 일각의 우려대로 북미 간에 북한핵을 사실상 용인하는 군축협상이 이루어진다면, 한반도에서 미국의 확장억제만으로는 불안하다는 우려를 불식하기 어려울 수 있다. 이 경우 국제정치의 '현실주의'에 입각한 새로운 억제 패러다임이 설득력을 얻는 상황이 전개될 수 있다. 핵무기에 대한 가장 효과적인 억제는 '핵무장'이다. 현실주의 국제정치 이론은 핵무장한 국가들이 많을수록 국제정치의 세력균형이 유지되어 더욱 안

정적인 상황에 놓이게 된다고 본다.

미국이 북한 핵을 용인하는 단계에 들어서게 되면 한국은 미국에 한국의 독자적 핵무장을 요구해야 한다는 여론에 직면할 수 있다. 북한이 핵 위협을 가하고 있는 상황이기 때문에 '핵확산금지조약' 탈퇴를 위한 3개월의 유예기간만 거치게 된다면 NPT 규범을 위반하지 않고서도 가능하기 때문이다. 물론, 미국의 전술핵 재배치나 실질적 핵공유 등을 요구할 수도 있지만, 미국이 한반도에 배치할 수 있는 가용한 핵도 없고, 중국이나 주변국의 반발을 불러올 수 있다는 점에서 비현실적이다. 이러한 논리에 따르면, 북한 핵을 억제할 방법이 한국의 핵뿐이기 때문에 핵무장에 대한 요구가 정당하다는 일각의 주장이 세를 얻을 수도 있다. 트럼프가 동맹에 대한 안보비용을 감축하기 위해서 핵무장 용인을 언급한 바 있기 때문에 한미 간에 본격적인 협의를 시도해 볼 수도 있을 것이다. 국제사회의 반발과 비난을 극복하는 방법으로 '남북한 동시 비핵화를 위한 수단으로서 한국의 핵무장'을 주장할 수도 있다. 그렇지만 핵무장 논의가 논란 없이 원만하게 이루어질 리는 없다.

미국이 핵무장을 용인한다고 해도 중국과 러시아를 비롯한 주변국들의 반발과 국제사회의 제재에 직면할 가능성이 높다. 대안적으로 '한미원자력협정'을 종료시키고 한국이 독자적으로 핵물질을 재처리할 수 있는 계기를 만드는 방안을 추진해 볼 수 있다. 한국의 첨단기술을 고려하면 재처리된 핵물질을 보유하는 것만으로도 핵무기를 보유한 것에 버금가는 억지 효과를 낼 수 있을 것이다. '한미원자력협정' 종료는 문재인 정부에서 이끌어낸 '미사일지침' 종료보다 더 중요한 국가주권에 관한 문제이다.

북미협상과 관계없이 북한에 핵이 실질적으로 존재하고 이를 제거하는 것이 요원한 상황이라면, 북미협상을 계기로 한국의 핵 주권을 실현하는 것이 핵심적 국가이익을 실현하는 것이 될 것이다.

(2) 동맹강화 및 주변국과의 연루 위험 가능성 제거

1) 한반도 중심의 한미동맹으로 주변국 갈등 방지

주한미군의 철수나 감축에는 단호히 반대해야 한다. 아울러, 한미동맹의 역할을 한반도 내에서 북한에 대한 억제로 재확인할 필요가 있다. 트럼프의 축소적이고 거래주의적 동맹관에 의하면 미국은 분명 한국의 역할 확대를 요구할 것으로 보이다. 그런데 이러한 한국의 역할 확대가 한반도에서의 전쟁 억지라는 본질적 영역을 벗어나서 주변국과 관련되는 것은 자칫 한반도에서의 신냉전적 안보불안을 야기할 가능성이 있다. 따라서, 한국의 역할 강화가 한반도의 범위를 벗어나지 않도록 대북 억지 중심의 한미동맹 역할 규정을 구체화하는 것이 필요하다. 한편, 한미동맹 내지 한미일 안보협력 강화가 중국 측의 불필요한 오해를 불러 일으키지 않도록 중국과 별도의 대화를 유지하는 것도 필요하다.

2) 한반도 문제에 일본의 역할 제한 확인

한국에서 일본과 관련된 문제들은 양면성을 가지고 있다. 우리의 우방이기도 하지만, 여전히 과거사가 해결되지 않은 불편한 관계이기도 하다. 만약, 한국의 동의 없이 일본이 한반도 문제에 개입할 수 있는 여지가 생긴다면 한국 국내적으로나 남북 간에나 불필요한 논란과 갈등이 야기될 것이다. 따라서, 북한문제에 대한 한국의 주도권과 일본의 후방기

지 역할에 제한이라는 원칙을 재확인할 필요가 있다. 한미일 안보협력이 한미일 동맹으로 오인되지 않도록 한미동맹과 미일동맹이 연계되어 작동하되 철저한 구분될 필요가 있다. 필요하다면 국민적 동의를 위해서 가칭 "한국과 전쟁 경험이 있는 국가들과의 군사교류에 관한 법률"을 제정할 필요도 있다.

3) 한미일협력의 질적 발전: "신뢰 기반의 한일 협력 프로세스"

역사문제 미해결과 별도로 이미 개선된 한일관계는 지속해서 발전해 나가야 할 것이다. 일본이 역사문제를 왜곡하고 있는 부분에 대해서는 당당하게 지적하되 적대적이거나 관계악화를 위한 것이 아니라 '상호 신뢰 회복'을 위한 우호적 요구로 규정할 필요가 있다. 한일관계를 다시 악화시켜서 국력을 낭비할 필요가 없다.

한미일관계 역시 이러한 기조를 이어나갈 필요가 있다. 한반도 내에서 일본의 역할은 배제하되 한반도 주변에서 적대적 행위에 대한 한미일 안보협력은 전향적이고 능동적으로 참여하는 것이 필요하다. 구체적인 적을 상정하여 주변국을 자극할 필요는 없지만 미래에 등장할 수 있는 공동의 위협에 대한 대응은 필요하다. 다만, 이 경우라도 한일 간의 협력은 동등한 역할과 지위 하에 이루어져야 한다. 일본을 포함한 3국 간의 협력은 한일 양국 사이의 '신뢰 회복'의 정도에 따라 그 협력의 수준을 높여가는 원칙을 제시할 필요가 있다. 이를 위해 한일 양국 또는 3국간의 '신뢰회복 위원회'를 구성하고 "신뢰 기반의 한일 협력 프로세스"를 추진할 필요가 있다.

(3) 안보비용 분담 증액 요구에 대한 이슈 연계

1) 주한미군의 작전 목표에 대한 재평가

'한미상호방위조약'에 의거하여 주둔하고 있는 주한미군의 역할은 북한군의 남침에 대한 억제이다. 지난 수십 년 동안 이러한 원칙은 암묵적으로나 명시적으로 존중되어 왔다. 하지만 최근 몇 년 사이 주한미군의 역할에 대한 미국측의 입장이 미세하게 변화하고 있다. 대만 유사시 주한미군의 개입 등과 같은 비상상황을 가정한 시나리오부터 주한미군의 주둔 자체의 목적에 대한 새로운 해석이 나오고 있는 것이다. 현재 미국의 인도태평양전략에 의해서 주한미군이 역내에서 부상하는 중국을 견제하는 최전선이 되고 있다는 평가가 나오고 있는 실정이다. 따라서 방위비 분담금을 비롯한 안보비용의 재산정에 주한미군의 역할과 목표라는 가장 본질적이고 원천적인 부분을 연계해서 고려하는 전략이 필요하다.

2) 전시작전통제권 신속 전환

현재 전시작전통제권 전환은 '조건'에 기초해 있다. 그러나 이러한 조건이 무엇이고 언제 이루어질지는 불확실하다. 과거에는 전작권의 환수가 안보를 불안하게 하는 요인으로 인식되기도 했으나, 현재 대한민국에서는 보수와 진보를 막론하고 전작권 전환에 대해서 필요성과 당위성에 반대하는 세력은 없다. 결국 전작권 전환은 결단의 문제이고 어차피 사령관과 부사령관의 위치만 바뀔 뿐 한미가 연합으로 결단하고 작전한다는 내용은 차이가 없다. 그렇다면, 주한미군 주둔에 대한 한국의 방위비 분담 증액에 맞춰 한국군의 책임성을 강화하는 방향으로 전작권을 전환하는 것이 마땅하다.

한국의 능력에 의문을 품은 일각의 우려도 있지만, 한국은 그동안 수많은 영역에서 그 잠재력을 증명해 왔다. 전작권 전환의 시기를 못박고 필요한 과업을 부과하면 주어진 시간 내에 그 조건을 충족해 낼 우수한 장비와 기술, 시스템을 구축하고 있다. 무엇보다 세계 최고 수준의 엘리트로 구성된 정예 인력이 한국의 군에 포진해 있다. 높아진 한국군의 위상에 맞는 주권국가로서의 위상을 과시할 필요가 있다.

3) 방기의 위협에 대비한 자주국방의 노력

미국의 자국우선주의적이고 거래주의적인 특성은 트럼프 시대에 더욱 강화되기는 하겠지만, 미국외교의 전반적인 흐름도 일부 변화하고 있는 것이 사실이다. 앞으로도 미국은 한국의 역할 확대를 지속적으로 요구하게 될 것이다. 따라서, 박정희 정부 이후로 우리가 지속적으로 추진해 왔던 자주국방의 노력을 지속할 필요가 있다. 무엇보다, 미국의 확장억제를 보완할 수 있는 한국형 미사일방어체제를 가속화할 필요가 있다. 이를 보완하기 위해 독자적 정보능력 강화를 위한 우주·사이버·전자전 능력도 강화해야 한다.

아울러, 북한이 주변의 다른 나라들과 연대하여 한국에 위협이 될 수 없도록 국제환경을 관리할 필요가 있다. 무엇보다. 러시아·중국 등 주변국과 외교관계를 강화해서 우호적 지정학적 환경을 만들어야 한다. 우크라이나전에 대한 북한군 파견으로 군사동맹의 관계에 접어들고 있는 러시아가 북한에 군사기술을 이전하지 않도록 외교적 노력을 기울일 필요가 있다.

(4) 탄핵정국의 조속한 정리와 정통성의 회복

이상의 모든 문제를 초월하는 것이 12.3 내란 사태로 인한 동맹으로서의 신뢰 상실이다. 한국은 민주주의와 자유라는 가치를 공유하는 미국의 동맹국으로서 위상에 치명적인 상처를 입었다. 군사를 동원하는 비상계엄을 동맹국인 미국에 사전에 알리지 않은 것도 문제이지만, 미군이 자동으로 개입될 수밖에 없고 자칫 전면전으로까지 비화될 수도 있는 북한과의 국지전을 모의했다는 정황은 미국에게 큰 배신감을 안겨주었을 것이다. 이뿐만 아니라, 트럼프 정부가 정권 출범 초부터 북한과의 핵협상을 강하게 밀어붙이는 상황이 가시화되고 있고, 대통령 권한대행의 과도정부 상황에 있는 한국이 적기에 적절한 대처를 하기는 매우 어려운 상황이다. 따라서, 조기에 이러한 문제를 해결해야 한다. 무엇보다 중요한 것은 이러한 불안정한 과도정부를 조기에 끝내고 미국이 한국을 카운터파트로 인정할 수 있는 정통성 있는 정부를 최대한 빨리 꾸리는 것이 필요하다. 국민으로부터 선출된 정통성 있는 정부가 아니고서는 국제사회에서 대화의 상대로 인정받기도 어려울 것이고 책임 있는 협상을 주도할 수도 없다.

필요하다면 새로운 정부가 들어서기 전이라도 여야정당이 공동대표단을 구성해서 트럼프정부 출범 전후로 특사를 파견하는 것을 검토해 볼 필요가 있다. 아직 국민으로부터 선출된 정부가 들어서지 못한 상황에서 한국의 모든 정파와 세력들이 동맹과 외교문제만큼은 초당적으로 대처한다는 인상을 준다면 향후 들어설 정부의 부담을 많이 덜어줄 수 있을 것이다.

참고 문헌

- 강석율,"트럼프 행정부의 국방분야 개혁정책: 3차 상쇄전략의 연속성과 정책적 함의," 국방논단 (2018–11–05).
- 김덕기, "향우 미국의 미사일 방어 계획 발전 방향," KIMS Periscope (2019-03-21), http://file.kims.or.kr/peri153.
- Charles A. Kupchan. 2018. "Trump's Nineteenth-Century Grand Strategy," Foreign Affairs (September 26, 2018).
- Ross Douthat, 2019. "The Trump Doctrine: A Chaotic administration's unexpectedly coherent grand strategy" New York Times (January 29).
- The White House, The National Security Strategy of the United States of America (December 2017).
- Emma Chanlett-Avery, K. Alan Kronstadt, Susan V. Lawrence, Mark E. Manyin, "The Asia Pacific: Challenges and Opportunities for US Policy" Congressional Research Service In Focus (December 14, 2018).
- The US Department of Defense, 2019. Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting A Networked Region (June 1, 2019).
- Edmund J. Burke, Astrid Stuth Cevallos. 2017. In Line or Out of Order? China's Approach to ADIZ in Theory and Practice (Santa Monica:: The Rand Corporation)
- Rick Goldstone, "US Quits Migration acts, Saying It Infringes on Sovereignty" New York Times, Dece,ber 3, 2017.
- "John Bolton Says US Will Not Cooperate with International Criminal Court," CBS News (September 10, 2018); Roberta Rampton, Lesley Wroughton, and Stephanie Van Den Berg, "US Withdrawws from International Accord, Says UN World Court "Politicized" Reuters, (October 3, 2018).
- Will Moreland, "Sharing the Burden without Sharing a Strategy" Brookings Institute (July 10, 2018).

- Susan Lawrence et al, 2019. “US-China Relations” Congressional Research Service Report (August 8, 2019).
- Aaron Mehta, “These 12 defense experts hope to guide the Pentagon forward,” Defense News (2017-07-23), https://www.defensenews.com/congress/2017/07/23/these-12-defense-experts-hope-to-guide-the-pentagon-forward/.
- Department of Defense, “Summary of the 2018 National Defense Strategy The United States of America: Sharpening the American Military’s Competitive Edge,”
- Jon Harper, “New National Defense Strategy Prioritizes High-Tech Equipment Acquisition Reforms, National Defense (2018.01.19.), https://www.nationaldefensemagazine.org/articles/2018/1/19/new-national-defense-strategy-prioritizes-high-tech-equipment-acquisition-reforms.
- Department of Defense (2018).
- Department of Defense, “Dangers of a Nuclear No First Use Policy,” https://media.defense.gov/2019/Apr/01/2002108002/-1/-1/1/DANGERS-OF-A-NO-FIRST-USE-POLICY.PDF.
- Department of Defense, “Need to Modernize Nuclear Weapons Delivery Systems,” https://media.defense.gov/2019/Apr/01/2002108012/-1/-1/1/NEED-TO-MODERNIZE-NUCLEAR-WEAPONS-DELIVERY-SYSTEMS.PDF.
- Department of Defense, “Missile Defense Review 2019.”
- Kathy Gilsinan and Patrick Tucker, “America Scrambles to Catch Up with Chinese and Russian Weapons,” The Atlantic (Jan 18, 2019), https://www.theatlantic.com/politics/archive/2019/01/trump-theoretical-plan-protect-missiles-defense/580735/.
- Jim Garamone, “National Military Strategy Addresses Changing Character of War,” Lethality (U.S. Department of Defense), https://www.defense.gov/explore/story/Article/1903478/national-military-strategy-addresses-changing-character-of-war/.

- Morgan Wright, “What you need to know about Trump’s proposed military budget,” The Hill (2019-03-18), https://thehill.com/opinion/national-security/434493-what-you-need-to-know-about-trumps-proposed-military-budget.
- Daniel Fiott, “America First, Third Offset Second?” The RUSI Journal Vol. 163, No. 4 (2018).
- The US Department of Defense, Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnership and Promoting a Networked World (Department of Defense, 2019).
- Burke, Edmund J., Astrid Stuth Cevallos. 2017. In Line or Out of Order? China’s Approach to ADIZ in Theory and Practice (Santa Monica: The Rand Corporation).
- Chanlett-Avery, Emma, K. Alan Kronstadt, Susan V. Lawrence, Mark E. Manyin, 2018. “The Asia Pacific: Challenges and Opportunities for US Policy” Congressional Research Service In Focus.
- Douthat, Ross, 2019. “The Trump Doctrine: A Chaotic administration’s unexpectedly coherent grand strategy” New York Times.
- Fiott, Daniel, 2018. “America First, Third Offset Second?” The RUSI Journal Vol. 163, No. 4.
- Garamone, Jim, “National Military Strategy Addresses Changing Character of War,” Lethality (U.S. Department of Defense), https://www.defense.gov/explore/story/Article/1903478/national-military-strategy-addresses-changing-character-of-war/.
- Gilsinan, Kathy and Patrick Tucker, 2019. “America Scrambles to Catch Up with Chinese and Russian Weapons,” The Atlantic, https://www.theatlantic.com/politics/archive/2019/01/trump-theoretical-plan-protect-missiles-defense/580735/.
- Goldstone, Rick, 2017. “US Quits Migration acts, Saying It Infringes on Sovereignty” New York Times, December 3, 2017.

- Harper, Jon, 2018. “New National Defense Strategy Prioritizes High-Tech Equipment Acquisition Reforms, National Defense, https://www.nationaldefensemagazine.org/articles/2018/1/19/new-national-defense-strategy-prioritizes-high-tech-equipment-acquisition-reforms.
- Kupchan, Charles A., 2018. “Trump’s Nineteenth-Century Grand Strategy,” Foreign Affairs (September 26, 2018).
- Lawrence Susan et al, 2019. “US-China Relations” Congressional Research Service Report (August 8, 2019).
- Mehta, “Aaron, These 12 defense experts hope to guide the Pentagon forward,” Defense News (2017-07-23), https://www.defensenews.com/congress/2017/07/23/these-12-defense-experts-hope-to-guide-the-pentagon-forward/.
- Moreland, Will, 2018. “Sharing the Burden without Sharing a Strategy” Brookings Institute.
- Rampton, Roberta, Lesley Wroughton, and Stephanie Van Den Berg, 2018. “US Withdrawws from International Accord, Says UN World Court ”Politicized“ Reuters.
- The US Department of Defense, Indo-Pacific Strategy Report (Department of Defense, 2019).
- The White House, 2017. The National Security Strategy of the United States of America.
- Wright, Morgan, 2018, “What you need to know about Trump’s proposed military budget,” The Hill, https://thehill.com/opinion/national-security/434493-what-you-need-to-know-about-trumps-proposed-military-budget.

III

트럼프 2기 행정부의 대북정책 전망과 대응전략

정대진
한라대학교 교수

1. 서론

이번에 트럼프가 19세기 이후로는 최초로 이른바 '징검다리 집권'에 성공할 수 있었던 이유는 미국 유권자들이 정권심판 심리를 보인 것과 동시에 투표 성향이 근본적으로 변화한 것을 들 수 있다. 다른 나라 입장에서는 바이든 행정부가 업적이 있었다고 평가할 수 있다. 동맹국들을 규합하여 러시아가 우크라이나를 침공하는 것과 같은 힘에 의한 국제질서의 물리적 현상 변경 기도를 저지하고 자유 세계 리더 역할도 충실히 이행했다. 코로나 팬데믹 위기도 성공적으로 극복했고, 인플레이션법이나 반도체법과 같은 이정표가 될만한 법안도 큰 잡음 없이 통과시켰다. 이를 통해 코로나 위기 이후 미국 경제를 안정시키고 제조업 부흥의 디딤

돌을 놓았다. 재선 선거운동 과정에서 거듭된 말실수와 고령 리스크로 인해 후보 사퇴까지 했지만 사실 바이든의 업적은 괄목할 만한 것이었다. 하지만 미국인들의 생각은 달랐다.

미 유권자들에게는 피부에 당장 와닿는 물가 상승을 해결하는 것이 미국이 세계 리더 역할을 회복하는 것보다 중요했다. 미국 국가부채가 100일 단위로 1조 달러(약 1400조 이상)씩 늘어나는 상황인데 우크라이나를 왜 지원해주어야 하며 동맹국들의 안보 위협을 왜 미국이 분담해서 감당해야 하느냐는 화난 여론이 나오는 것이다. 나토 동맹국들이 대부분 잘사는 유럽 선진국인데다가 세계 최대 해외 미군기지(평택)가 있다는 한국, 미7함대사령부가 기항(요코스카)하고 있는 일본도 선진국이다. 미국이 돈 들여 지원하지 않아도 충분히 알아서 할 수 있을 것 같은 능력있는 나라들이 2차 대전과 6.25전쟁 이후 관성에 따라서 미국에 기대고 있는 것 아니냐고 미국인들은 여기고 있다.

시카고국제문제협의회가 2023년 10월 발표한 설문조사에 따르면 '북한이 한국을 침공했을 때 미군을 동원해서 지원하는 데 찬성하는가'라는 질문에 찬성 대 반대가 각각 50% 대 49%로 나타났다. 찬반 의견이 매우 팽팽하게 맞서고 있는 상황이다. 같은 질문에 대해서 2022년에 55%, 2021년에 63%, 2020년에 58% 찬성 비율이 나왔다. 이에 비추어보면 시간이 갈수록 찬성 비율이 떨어지고 있음을 알 수 있다.

'러시아가 에스토니아, 리투아니아, 라트비아와 같은 나토 동맹국들을 침공하는 경우에 미군이 지원하는데 찬성하는가'라는 질문에 대해서 해당 조사를 처음 실시했던 2014년에는 44%가 찬성했다. 2022년 56%, 2023년 57% 찬성 응답 비율이 나왔는데 독일에 대한 질문과 비교하면

차이가 난다. '독일과 같은 나토 동맹국이 러시아에 의해 침공당했을 때 미군을 동원해서 지원하는 데 찬성하는가'라는 설문에 미국 시민들은 2023년에 64% 찬성 응답 비율을 보였다. 같은 나토 동맹국이라고 하더라도 중요도와 관계 우선순위에 따라서 미국 시민들은 각기 다른 개입 의사를 밝혔다. 하물며 나토 회원국도 아닌 우크라이나에는 어떠할지 충분히 짐작이 간다. 금년 4월 갤럽 조사 결과를 보면 우크라이나 무기 지원에 대해 미국인들은 '너무 많이 지원하고 있다', '충분히 지원하지 않고 있다'가 각각 36% 동률을 보였다. 2022년 4월에 로이터통신과 입소스 공동 조사에서 미국인 중 73%가 우크라이나 무기 지원에 대해 찬성의사를 밝혔던 사실에 비하면 격세지감이다.

이번 미 대선 선거 운동 과정 막바지에 '히든 해리스'에 대한 기대감도 있었다. 그러나 뒷심을 발휘하지 못했다. '히든 트럼프' 혹은 '앵그리 트럼프'라고 할 수 있는 표심이 오히려 더 많았음을 확인할 수 있었다. '히든 트럼프'혹은 '앵그리 트럼프'는 트럼프와 해리스 중 선택을 묻는 설문조사는 아예 인정도 안 하고 응하지도 않고, 현재의 미국 인플레이션과 경제 상황, 이민자들에게 화가 나있는 민심들이다. 이들은 2016년과 2020년을 거치며 지금 현재 더 이상은 '샤이 트럼프'들이 아니다. 철저한 미국 우선주의자 트럼프에게 압도적인 표를 몰아주는 유권자 지형 변화의 핵심이다. 이들의 지지로 트럼프는 20년 만에 전국 득표는 물론 선거인단 확보에서도 이긴 공화당 출신 대통령이 되었다.

새로운 트럼프 2기의 대외정책은 근본적으로 바뀌고 있는 미국인들의 민심과 정치 지형에 영향을 받을 수밖에 없고 이에 한반도 정세도 격변을 겪게 될 전망이다. 사실 미 역대 행정부 모두 미 우선주의(America

First) 정권이 아닌 적은 없었지만 트럼프 행정부의 경우 노골적인 표현과 정책이 예상되는 바 이에 대한 면밀한 대비가 필요하다. 이런 차원에서 본 연구보고는 트럼프 2기 한반도 정책과 북미관계 등을 중심으로 개괄적인 전망을 해보고 대응 전략을 제시해보고자 한다.

2. 트럼프 1기 한반도 주변정세와 대북정책

(1) 트럼프 1기의 유산(legacy)과 미·중경쟁

미·중 경쟁은 미국 우선주의를 전면에 내세운 트럼프 1기 행정부 출범 이후 본격화되었다. 물론 그 이전부터 한반도와 동북아 국제질서에 영향을 미치는 가장 중요한 변수로 미·중 경쟁이 등장하기 시작한 것은 주지의 사실이다. 2008년 금융위기 이후부터 가시화된 미국의 상대적인 쇠퇴와 중국의 경제적 부상이 교차하면서 서서히 달아오른 미·중 경쟁은 시간이 지나면서 점차 다양한 영역으로 확대되고 있다. 물론 미·중 전략경쟁은 과거 미·소 냉전과는 성격이 다르다. 예컨대 미·소 냉전의 경우 갈등의 전선이 전면적이었고 상대방의 존재 자체를 부인하는 것이었다면, 미·중 전략경쟁은 갈등과 협력이 교차하며 갈등의 경계선도 분명하지 않다. 2017년 트럼프 1기 당시 나온 미국 '국가안보전략(National Security Strategy)' 보고서는 전략적 경쟁자(strategic competitor)로 중국을 규정하면서 미·중 무역전쟁이 시작되었으며, 미·중 간의 지정학적 경쟁도 가속화되었다. 더 나아가 중국이 자신들의 핵심이익이라고 주

장하는 대만, 홍콩, 신장위구르 등 문제에서 미·중 갈등이 증폭되었다. 이에 중국은 미국과의 전면 충돌을 회피하면서도 이른바 핵심이익에 대해서는 양보하지 않겠다는 입장을 보이면서 강력하게 반발했다.

이와 더불어 트럼프 1기 행정부는 지역 전략 차원에서 '자유롭고 개방된 인도·태평양 전략(Free and Open Indo-Pacific Strategy)'을 추진했다. 오바마 행정부의 '아시아 회귀(Pivot to Asia)', '재균형(Rebalancing)'전략에서 나아가 인도·태평양 지역을 지역 전략의 핵심 지역으로 규정한 것이다. 이에 따라 안보협의체인 쿼드(Quad) 및 이의 확장판인 쿼드 플러스(Quad Plus), 그리고 네트워크화한 인도·태평양 등을 묶어 중국 견제 목적의 연합체 구성을 도모했다. 미·중 경쟁이 전면적으로 확산하는 가운데 코로나19 바이러스가 전 세계로 확산되었다. 코로나19 바이러스는 중국의 우한지역이 발원지로 지목되면서, 중국 혐오론과 연결되어 미·중 갈등을 더욱 격화시켰다.

2021년 미국에서 바이든 행정부가 출범하였지만, 중국에 대한 강경한 정책은 변화하지 않았다. 트럼프 1기 행정부의 유산(legacy)은 미국의 이익 유지를 핵심목표로 한 변형된 미국 우선주의 형태로 나타났다. 바이든 행정부는 미국의 글로벌 리더십 회복을 위해 '다자주의'와 '동맹에 대한 강조'를 내세우면서 중국의 도전에 적극적으로 대응했다. 미·중 경쟁은 전방위적으로 확산되었고, 그 핵심적 충돌이 예상되는 지리적 공간은 아시아·태평양 지역이 언제나 언급되었다. 중국이 위치하고 있는 곳이 아시아일뿐 만 아니라, 미국의 인도·태평양 전략이 가리키고 있는 지역 역시 아시아이기 때문이다. 남중국해와 동중국해, 대만은 물론이고 한반도 역시 미·중의 이해가 교차하는 지역이다. 문제는 한반도 주변 지

역에서의 미·중 경쟁이 '한미일 대 북중러'의 '신냉전' 구도 형성을 촉발하고 북핵문제 해결을 포함한 한반도 문제를 더욱 복잡하게 만들 수 있다는 점이다.

동아시아에서 미국의 냉전 기획이었던 샌프란시스코체제는 여전히 남아있으며, 일본은 이 구조에 기대어 이른바 보통국가를 향한 열망을 언제나 잠재하고 있다. 또한 미·중 경쟁이 심화하면서 무역은 물론이고 기술과 군사 등 다양한 측면에서 우리의 생존을 위한 선택이 중요해지고 있다. 미·중 갈등의 범위와 내용이 확대 및 심화하고 한반도에 미치는 영향이 갈수록 커지고 있다.

미국과 중국의 전략경쟁은 외교나 군사분야 뿐만 아니라 경제 및 과학기술 분야에 이르기까지 확산되면서 '신냉전'으로 불러도 무방한 상황으로 볼 수 있음을 뒷받침하는 논의들도 등장했다. 조셉 나이 교수는 미중 양국이 군사적으로는 경쟁 관계이나 경제적으로는 상호의존 관계를 유지하고 있어서 협력적 라이벌 관계이지 신냉전으로 볼 수는 없다고 한 바 있다. 존 아이켄베리 프린스턴대 교수 역시도 미국이 제2차 세계대전 이후 국제질서를 구축하면서 안정과 평화를 도모한 것처럼 부상하는 중국에 대해서도 지속적으로 관여정책을 추구해야 한다고 강조한 바 있다. '신냉전'과 미·중 경쟁 관계 개념화에 신중해야 한다는 의견을 중심으로 2010년대까지 많은 논쟁이 있었다.

하지만 미·중간의 경쟁에 더해 2022년 러시아의 우크라이나 침공으로 시작된 전쟁이 벌어지면서 미·중 경쟁 구도는 자유주의 대 권위주의 진영 간의 '신냉전' 블록화로 굳어지고 있다. 우크라이나 전쟁 이후 미국과 중국을 위시한 자유주의 대 권위주의 국가 간의 관계는 탈냉전기 리그전

에 가까웠던 형국에서 양 진영간 블록화를 이루고 선을 긋고 정치·경제·군사·외교·기술 전 분야에서 경쟁을 하는 '신냉전'의 양상을 보였다. 미국 내에서도 '신냉전'으로 현 상황을 규정하는 기류도 존재했다.

공격적 현실주의자인 존 미어샤이머 교수는 GDP 기준으로 중국의 국력이 미국의 70% 수준까지 접근했다고 하면서 양국간의 충돌은 불가피할 것이라고 전망했다. 이러한 강대국 충돌을 피하기 위해서 미국은 동아시아에 상당한 규모의 재래식 및 핵전력을 배치하여 억제력을 강화해야 한다고 주장했다. 조지타운 대학의 찰스 쿱찬 교수는 21세기 미중 관계 악화에 의해 국제질서가 홉스적 권력쟁탈전으로 변하고 있고 경제적으로는 탈세계화가 전개되고 있다고 진단했다. 이 상황에서 미국은 냉전시대 닉슨 대통령과 키신저 국가안보보좌관이 했듯이 중국과 러시아에 대한 봉쇄와 관여의 이중 정책을 추진해야 한다고 주장한다. 또한 예일대 존 루이스 개디스는 포린 어페어스 기고를 통해 냉전기의 미·소관계와 유사한 강대국 간 대립구도의 특성이 현재 미·중간에 벌어지고 있다고 진단했다.

하버드대 그레이엄 앨리슨 교수는 2016년『예정된 전쟁』에서 일찍이 남중국해 도서, 타이완, 신장-위구르, 한반도 등이 미중 관계를 더욱 악화시키는 도화선이 될 수 있다고 지적한 바 있다. 이들 지역에서 우발적 혹은 의도적 군사충돌이 벌어질 경우 미국과 중국은 안보공약에 따라 개입하지 않을 수 없게 된다. 펠레폰네소스 전쟁 당시 에피담노스와 케르키라, 코린토스 간의 소규모 지역분쟁이 동맹 간 대립구도와 안보공약 회로를 따라 스파르타와 아테네 간의 대규모 전쟁 발발의 도화선이 된 것과 같은 사태가 동아시아 지역에도 재현될 수 있다는 것이다.

남중국해 해역은 중국이 이 해역상의 파라셀 제도, 스프래틀리 군도, 스카보러 등에 대해 소위 구단선(nine dash line)을 공표하면서 영유권을 주장하고 이 도서들을 군사화하면서 베트남, 말레이시아, 인도네시아, 필리핀 등과 영유권 분쟁의 대상이 되고 있다. 이 분쟁은 필리핀의 제소를 받아들인 국제중재재판소가 2016년 구단선에 대한 중국의 영유권 주장이 근거가 없다는 판결을 내리면서 국제법적으로 일단락되는 듯이 보였다. 하지만 중국은 국제중재재판소의 판결을 무시하고 2021년 전후로 해경법과 해상교통안전법 같은 중국 국내법 제정을 통해 관할수역임을 주장하고 이를 통해 자신들의 영해는 물론 배타적 경제수역에 대해서도 군사적으로 개입할 수 있는 법적 기초를 마련하였다.

이에 대해 미국은 남중국해를 공해로 간주하고 계속해서 쿼드(QUAD) 국가들과 협력하여 항모와 구축함을 파견하면서 항행의 자유 작전을 실시중이다. 이런 상황에서 나토 사령관을 역임한 스타브리디스 제독은 2021년 소설『2034』를 발간하며 동중국해나 남중국해에서 미·중이 우발적으로 해상 무역충돌을 빚을 수 있음을 암시한 바 있다.

남중국해에서의 미중 군사충돌 예상보다 더욱 긴박한 상황은 타이완 주변 수역에서 발생했다. 시진핑 중국 주석은 2021년 7월 중국 공산당 창건 100주년 기념식에서 타이완 문제를 해결하여 조국의 통일을 실현하는 것이 중국 공산당의 역사적 임무라고 강조했다. 또한 2022년 10월 제20차 당대회 보고에서 대만 무력통일도 선택지에서 배제하지 않음을 공식 천명했다.

시진핑 주석의 정책 기조에 따라 2020년을 전후하여 타이완 열도에 대한 중국의 전방위적 군사공세가 시작되었다. 2021년 8월에는 중국 관영

글로벌타임스에 타이완에 대한 '해방전쟁'을 실시할 경우 예상되는 작전 계획이 공표되기도 했다. 이에 따르면 1단계에서 타이완 핵심시설에 대한 전자전 및 사이버전을 실시하고, 2단계에서 미사일 전력을 동원하여 타이완의 육해공 주요 군사기지를 파괴하고, 3단계에서 제해권 및 제공권을 장악하면서 상륙작전을 단행한다는 것이다.

2021년 10월 초에 중국은 J-16 전투기, SU-30 전투기, KJ-500 조기경보통제기, H-6K 폭격기 등 30~50여대의 군용기를 동원해 매일 타이완 근처의 공역을 비행하며 공세적인 훈련을 실시했다. 2022년 5월에도 해군 항모 랴오닝 및 8척의 함정이 오카니와 남방과 타이완 동방 해상에서 함재기 이착륙 훈련을 실시했다.

2022년 8월에 낸시 펠로시 미 연방의회 하원의장이 대만을 방문한 직후인 4일 정오부터 7일 정오에 이르는 무려 72시간 동안 대만을 포위하고 6개 해역에서 선박 및 항공기 운항을 봉쇄하고 군사훈련 했다. 대만을 전면 포위하는 방식의 이런 대규모 훈련은 사실 전례가 없던 것이었다. 일부 훈련 지역에 아예 대만 영해도 포함되어 있어서 문제는 매우 심각했다.

당시 미 해군은 펠로시 의장이 대만에 도착하기 전에 대만 인근 필리핀해에서 핵추진 항공모함 로널드 레이건함을 비롯해서 전함 4척을 북상시켰다. 펠로시 의장이 도착한 2일 오후 8시쯤에는 일본 오키나와에 있는 미군 기지에서 전투기 8대, 공중 급유기 5대가 이륙해서 남쪽으로 향하며 군사적 제스처를 보이기도 했다.

중국의 공세에 대해 대만 국방부는 "중국의 훈련은 대만의 영공과 해상을 봉쇄하는 것과 같다"며 국제법 위반이라고 규탄했다. 이에 앞서 2021

년 11월 차이잉원 대만 총통은 포린어페어스에 기고한 글에서 대만이 자유민주주의 질서와 전체주의 질서 간 글로벌 경쟁의 최전선에 위치해 있다고 강조하면서 중국 인민해방군의 공세와 압박에 대항하여 대만이 군사나 외교 측면에서 적극 대응할 것이라고 밝혔다.

미국 바이든 행정부도 대만에 대한 중국의 공세를 묵과하지 않을 것이라고 거듭 공언하면서 해·공군 전력을 수시로 대만해협에 파견했다. 또한 1979년 대만관계법에 따라 주요 무기를 제공하고 있다. 미 국방부는 트럼프 1기 당시 2018년 대만에서 미중 분쟁이 발생할 경우를 상정한 워게임을 18회 이상 실시한 것으로 알려지고 있다. 이런 상황에서 대만 해역이나 공역에서 중국과 대만 간, 미국과 중국 간 우발적인 군사충돌이 발생하지 않는다는 보장을 누구도 자신있게 말할 수 없는 상황이 조성되었다.

바이든 행정부는 미·중 전략경쟁을 장기전으로 보고 대비태세를 갖추고 있었다. 대표적인 것이 전면적인 탈동조화에서 탈위험화(De-risking)로의 변화이다. 2023년 3월 EU 집행위원장이 중국 방문 전 연설에서 과도한 중국 의존을 경계하면서도 협력을 유지하려는 '탈위험화'를 언급한 이후, 미국 설리번 국가안보보좌관이 이에 지지 태도를 밝혔다. 2023년 5월 G7정상회의에서는 탈위험화를 대중국정책으로 공식화했다. 중국과의 관계 변화에 이어 2023년 6월 블링컨 국무장관은 중국을 방문하여 같은 해 2월 정찰풍선 사태를 수습하고 중단된 군사 핫라인을 복원하는 등 군사 분야에서의 변화도 나타났다.

나아가 2023년 11월 APEC 정상회의를 계기로 미·중 양국 정상은 미·중 갈등 방지와 상호이익을 위한 협력에 합의하였다. 양국 간 핵심 이슈

인 수출, 첨단기술, 공급망, 대만 문제 등에 대한 합의 도출에는 실패했지만, 마약 제조 및 유통, 군사 소통, 인공지능 활용, 인적교류 확대, 기후변화 대응 분야의 협력을 재개하기로 합의하였다. 이에 따라 미·중 경쟁은 당분간 소강상태를 보일 것으로 예상되지만, 트럼프 재등장으로 갈등이 다시 증폭될 가능성도 있다.

중국은 미국과의 전면 충돌을 회피하면서도 이른바 핵심 이익에 대해서는 양보하지 않겠다는 입장을 견지하고 있다. 중국은 '신형대국관계(新型大國關係)'추진을 통해 강대국으로서 지위를 인정받는 동시에 미국과의 협력적 공존을 모색하고자 한다. 중국은 국제사회에서 경제와 안보를 이끌어 가기 위해 노력해왔다. 중국의 지속적인 경제 성장과 과학기술 발전, 군사 역량 강화는 미국과의 관계를 재편할 배경으로 작용하였다. 2013년 발표된 중국의 '일대일로'는 대규모 지원 정책을 통해 아시아, 아프리카 지역의 국가들과 협력과 연계를 강화하고자 했다. 2015년에는 아시아의 기반 시설 투자 및 개발을 위해 아시아인프라투자은행(AIIB)을 설립하여 역내 다자협력을 주도하였다.

중국은 미국의 대중국 억제 전략에 대해 견제의 움직임을 보여왔다. 중국은 인도-태평양 지역에서 미국의 영향력 확대를 경계하고, 동아시아에서의 영향력 확대를 통해 나름의 전통적 질서를 수호하려는 움직임을 보이고 있다. 특히 중국은 2022년 시진핑 주석이 사실상 독재체제를 확립한 이후 강경한 대응을 이어 나갔다. 시진핑 주석은 2022년 10월 중국공산당 제20차 전국대표회의에서 중국을 협박 및 봉쇄하려는 외부 시도에 대해 절대 굴복하지 않고 국익을 최우선으로 하겠다고 강조했다. 중국은 러·우 전쟁으로 제재와 압박을 받는 러시아와 연대하고 있다. 중국

과 러시아는 쿼드, 오커스 결성 등에 맞서 상하이협력기구(SCO), 아시아 교류 및 신뢰 구축 회의(CICA)를 주도하고 있다. 2023년 일본 히로시마에서 개최된 G7정상회의에서 중국과 러시아가 국제질서에 중대한 위협임이 지적되자 중국은 주중 일본대사에 항의하고 미국 반도체 기업인 마이크론을 제재하는 등 강력하게 대응하였다.

중국은 가치문제에서도 미국에 대응하고 있다. 미국의 민주주의 정상회의 개최와 홍콩, 신장 등의 인권문제 거론 등에 대해 중국은 중국을 대상으로 한 압박이 목적이라며 반발하였다. 특히 민주주의 대 권위주의 갈등 구도는 중국의 이념적 고립을 고의로 증폭시키고 중국의 정치체제와 경제 발전을 겨냥한 것이라며 비판하고 있다. 나아가 미국 주도의 가치 공세에 '중국식'으로 맞대응하고 경쟁하겠다는 의지를 내비치기도 했다.

2023년 미·중 정상회담에서도 드러났듯이, 중국은 대만 문제와 첨단 기술 분야 등에서 미국과의 갈등과 경쟁에 맞서겠다는 태도를 밝혔다. 중국은 대만 문제는 중국 내정에 간섭하는 것으로, "중국의 핵심 이익 중 핵심이자 넘어서는 안되는 중국의 첫 번째 레드라인"으로 표현한 바 있다. 또한 중국 성장에 핵심인 첨단 기술 문제에도 중국의 이익을 지켜나갈 것임을 강조하고 있다. 한편, 중국은 그 외 분야에서 미국과의 협력에 합의하며 앞으로 경쟁보다는 위험 축소와 관리 차원에서 미·중 관계를 관리하겠다는 움직임을 보이기도 했다. 하지만 트럼프 1기가 남긴 유산으로서의 미·중 경쟁은 언제나 잠재되어 있으며 트럼프 2기의 출범과 함께 현재 시제로 되살아날 가능성이 매우 높다.

(2) 트럼프 1기의 한반도 정책 및 남북미 관계

미국은 트럼프 1기 당시에도 한·미 동맹, 미·일 동맹을 함께 미국의 동북아 지역 영향력 유지와 동아시아 동맹의 주축으로 여기는 정책을 펼쳤다. 미국은 동북아시아에서 한·미 동맹을 기초로 북핵 문제 및 한반도 각종 현안에 대처하는 기본 기조를 유지했고, 트럼프 1기가 출범한 후에도 한반도 불안정성 해소에 있어서 한·미 동맹을 중요한 매커니즘으로 활용했다. 트럼프 1기 출범과 같은 해에 출범한 문재인 정부는 2017년 3번(6.30., 9.22., 11.7.), 2018년 3번(5.22., 9.19., 11.29.), 2019년 3번(4.11., 6.30., 9.23.) 한·미 정상회담을 가졌다. 2019년 트럼프 1기 당시 마지막으로 열린 정상회담에서도 문재인 대통령과 트럼프 대통령은 한·미 동맹이 아태 지역 핵심축이라는 것을 재확인했다.

한편, 트럼프 정부는 2017년 4월 '최고의 압박과 관여maximum pressure and engagement'라는 새로운 대북정책을 발표하였다. 북한 핵 위협을 제거하기 위해서 북한을 최대한도로 압박해서 북한을 비핵화 테이블에 나오도록 하겠다는 것이었다. 그러나 그해 9월 3일에 북한은 제6차 핵실험을 감행했다. 이에 대해 미국은 유엔 안보리 결의 제2375호를 통한 제재와 함께 독자 제재를 단계적으로 강화해 나갔다. 동시에 2018년 6월 12일에 싱가포르에서 역사상 처음으로 북·미정상회담을 개최하여 △새로운 북·미 관계, △한반도 평화체제 구축, △북한 비핵화, △미군 유해 송환 합의를 담은 싱가포르 공동성명을 발표하며 북·미 관계 진전을 위한 새로운 가능성을 열기도 했다. 하지만 2019년 2월 28일에 베트남 하노이에서 열린 제2차 북·미정상회담은 결국 합의 없이 결렬되어 북·미 관계는 다시 냉각되었다. 이후 같은 해 6월 30일 판문점에서

남·북·미 정상 간 회동을 열기도 하고, 10월 5일에 스웨덴에서 북·미 실무회담이 개최되기도 했으나 구체적인 성과는 없었다

〈표1〉 트럼프 1기 북미관계 주요 일지

• **2017년 08월 08일**	트럼프, 북한에 대해 '화염과 분노' 직면할 것이라고 경고성 발언
• **2017년 09월 03일**	북한 제6차 핵실험 실시(북한 핵무기연구소 'ICBM 장착용 수소탄 시험 성공' 주장)
• **2017년 11월 29일**	북한, '화성-15형' ICBM 발사
• **2018년 02월 25일**	김영철 북한 노동당 중앙위원회 부위원장 겸 통일전선부장, 평창 동계올림픽 폐막식에 참석차 방남 중 문재인 대통령 접견하여 북·미대화에 긍정적 입장을 전달
• **2018년 03월 08일**	정의용 국가안보실장 및 서훈 국정원장, 백악관에서 트럼프 대통령 접견하여 김정은 북한 국무위원장의 방북 초청 의사 전달. 트럼프 대통령도 브리핑에서 5월 중 김 위원장 만나겠다는 의사 표명
• **2018년 03월 31일 ~ 04월 01일**	마이크 폼페이오 미국 국무 장관, 방북해 김 위원장 면담. 북·미 정상회담 앞두고 의제 사전 조율
• **2018년 04월 09일**	트럼프 대통령, 북·미정상회담 관련 5월 혹은 6월 초 열릴 것이라며 개최 시점에 대해 공개적으로 언급
• **2018년 06월 12일**	트럼프 대통령·김 위원장, 싱가포르에서 사상 첫 북·미정상회담 개최 및 싱가포르 북·미 공동성명 발표
• **2018년 09월 19일**	트럼프 대통령, 3차 남북정상회담 결과에 대해 긍정적 평가 및 김 위원장과 곧 만날 것이라고 언급
• **2019년 02월 06일**	트럼프 대통령, 새해 국정연설에서 2월 27~28일 하노이에서 김정은 위원장과 북·미 2차 정상회담 개최한다고 발표
• **2019년 02월 27일 ~ 02월 28일**	트럼프 대통령·김정은 위원장, 베트남 하노이에서 2차 정상회담 했지만 합의 도출 없이 결렬

- **2019년 04월 13일** 김 위원장, 최고인민회의 시정연설에서 3차 북·미 정상회담 용의가 있다면서 '올해 말까지 인내심을 갖고 미국의 용단을 기다리겠다'며 이른바 연말 시한 입장 발표
- **2019년 06월 29일** 트럼프 대통령, 방한 앞두고 트위터를 통해 김 위원장에게 DMZ 회동 제안
- **2019년 06월 30일** 트럼프 대통령, 문 대통령과 DMZ 시찰하고 판문점에서 김 위원장과 만나 남·북·미 정상 회동
- **2019년 10월 05일** 북·미 실무회담 스웨덴에서 열렸으나 구체적 합의나 진전 없이 종료

*연합뉴스(2019.6.30.) 자료 참조하여 필자 재정리

트럼프 1기 중에 펼쳐진 남·북·미 관계는 '현상유지 대 현상전환'의 교차가 이루어졌던 상황이라고 할 수 있으며 아래 표와 같이 요약할 수 있다.

〈표2〉 트럼프 1기의 한반도 주변 정세

〈2017~2018년〉		〈2019~21년〉	
현상전환		현상유지 vs 현상전환	
북한: 경제·핵병진노선→ 경제건설총력노선	⇨	**북한:** 대남·대미단절 8차당대회 강대강, 선대선	**한국:** 종전선언 한반도평화 프로세스 추진
한국: 남북정상회담		**미국:** 대북기조불변 국내상황관리 바이든행정부출범	
미국: 북미정상회담			

트럼프 1기 당시 남북미 관계에서는 현상전환과 현상유지 기조의 조화와 긴장은 2017년 이래 줄곧 나타난 현상이었다. 2017년 하반기 북한의 6차 핵실험(9.3)과 화성-15형 대륙간탄도미사일 발사(11.29)에 따

른 한반도의 전운은 최고조에 달했다. 그러나 해를 넘기며 2018 평창동계올림픽을 계기로 남북 간의 대화와 접촉이 본격화됐다. 이어서 2018년 3월 우리 특사단의 평양 방문과 4월 남북정상회담이 이어졌고, 6월에는 싱가포르 북·미정상회담도 개최되었다. 2017년에서 2018년으로 이어지는 극적인 현상전환의 시간이 한반도에 펼쳐졌다.

2018년에는 3번의 남북정상회담(4.27, 5.26, 9.18~20)이 열렸고, 개성 남북공동연락사무소도 개설(9.14)되어 남북관계는 질적인 도약을 이루었다. 또한 9.19남북군사합의에 따라 △일체의 적대행위 중지, △비무장지대 평화지대화, △서해 해상 평화수역화, △교류협력과 접촉 왕래 활성화를 위한 군사적 보장대책 강구, △군사적 신뢰구축 조치 강구 등 5개 분야에 걸쳐 남북 간의 실질적인 운용적 군비통제가 일부 이루어지기도 했다.

보통 경제사회문화 분야에서의 협력 고도화를 통한 신뢰 구축을 바탕으로 정치군사 분야의 협력으로 나아가는 것이 국가 간 관계 개선의 순서로 여겨지고 있으나 2018년 당시 남북한은 반대의 순서를 밟았다. 유엔의 대북 제재 상황 속에서 2000년대와 같은 남북 경제협력을 본격화하기까지 시간이 필요한 상황 속에서 제재와 상관없이 남북한이 협력을 할 수 있는 군사적 신뢰 구축 분야에서 성과를 낸 것으로 볼 수 있다. 한편, 2018년 9월 평양공동선언 제5조에서는 비핵화와 관련하여 구체적인 합의를 이루어내 눈길을 끌었다.

〈표3〉 9월 평양공동선언 제5조

5. 남과 북은 한반도를 핵무기와 핵위협이 없는 평화의 터전으로 만들어나가야 하며 이를 위해 필요한 실질적인 진전을 조속히 이루어나가야 한다는 데 인식을 같이 하였다.

① 북측은 동창리 엔진시험장과 미사일 발사대를 유관국 전문가들의 참관 하에 우선 영구적으로 폐기하기로 하였다.

② 북측은 미국이 6.12 북미공동성명의 정신에 따라 상응조치를 취하면 영변 핵시설의 영구적 폐기와 같은 추가적인 조치를 계속 취해나갈 용의가 있음을 표명하였다.

③ 남과 북은 한반도의 완전한 비핵화를 추진해나가는 과정에서 함께 긴밀히 협력해나가기로 하였다.

그동안 핵문제는 미국과의 협의 대상이지 남한과는 의논할 문제가 아니라는 입장을 보였던 북한이 남북정상회담에서 남과 북의 완전한 비핵화에 대한 협력의사를 밝혔던 것이다. 특히 제5조 2항은 북한의 비핵화 추가조치와 미국의 상응조치 주고받기를 명시한 내용인데, 이를 북한이 미국 대통령이 아닌 한국 대통령에게 의사표시했다는 점이 주목할 만하다.

문맥만 놓고 보면 북미정상회담에서 합의해야 할 사항을 남북정상회담에서 합의한 것이다. 이는 당시 김정은 위원장이 문재인 대통령에게 북미정상회담 성사를 위한 보증수표를 써주고 중개를 요청한 것으로 해석할 수 있다. 또한 북미정상회담을 통해 북한 비핵화 문제의 진전을 희망했던 우리 정부가 북한 김정은 위원장에게 요청해 보증서를 받아 든 셈이기도 하다.

결국 이 징검다리를 통하여 2019년 2월 하노이 북미정상회담이 열린다. 하지만 북미정상회담은 합의 결렬로 끝이 나고 만다. 북미관계는 다

시 얼어붙었다. 북미정상회담의 실패는 남북관계에도 직격탄이 되었다. 그해 4월 12일 최고인민회의 시정연설에서 북한 김정은 위원장은 남측을 향해 "오지랖 넓은 '중재자', '촉진자' 행세를 할 것이 아니라 민족의 일원으로서 제정신을 가지고 제가 할 소리는 당당히 하면서 민족의 이익을 옹호하는 당사자가 되어야 한다"고 날을 세웠다.

이 당시 북한은 미국에 대해서 제재완화 등에 대한 구체적 입장을 담은 '새로운 계산법'을 요구했다. 하지만 미국은 묵묵부답으로 일관하며 폐쇄적 현상유지 국면에 들어갔다. 북한도 미국의 입장 변화 없이는 다시는 비핵화 협상에 나서지 않겠다며 역시 폐쇄적 현상유지 국면을 유지했다.

2020년에는 코로나19가 전세를 덮치면서 모든 나라가 서로 문을 닫고 봉쇄에 들어갈 수밖에 없는 상황이 펼쳐졌다. 북한도 대미, 대남 관계 개선 의지의 유무와는 상관없이 스스로 봉쇄해야만 하는 폐쇄적 현상유지를 이어갈 수밖에 없었다. 미국도 코로나 상황은 물론 그해 대선 국면이 본격화하면서 북한 문제에 신경을 쓸 겨를이 없었다.

미국도 2020년에 들어서도 코로나 팬데믹 위기 상황 가운데에서도 북한에 대해 방역협력을 제안하는 등 대화를 원한다는 기본 입장을 유지하는 모습을 보였다. 그러나 북·미 간에 실질적인 대화가 이뤄지지 않았다. 미국은 북핵 문제 해결을 위해서 유엔 안보리 결의의 철저한 이행과 함께 대화와 외교적 해결을 강조하기도 했다. 하지만 북한의 입장에서는 자신들이 2019년도에 제재완화 등을 포함해서 요구한 '새로운 계산법'에 대한 답을 듣지 못한 상태에서 대화에 나설 수 없었고 코로나 상황에서 물리적으로 접촉을 할 수도 없는 조건 속에서 특별한 반응과 움직임을 보이지 못했다.

2021년 북한은 제8차 당 대회에서 대외정책의 기조로 '강대강, 선대선'을 내세우며 비례적인 행동을 예고해 상대의 변화 없이는 현상유지를 이어갈 뜻을 분명히 했다. 결과적으로 북한과 미국 모두 한반도 질서에 있어서 폐쇄적 현상유지 입장을 취하게 되었다.

우리 정부만이 한반도 평화프로세스를 주창하면서 문재인 대통령이 유엔 총회 기조연설을 통해 종전선언, 비무장지대의 국제평화지대화, 동북아 보건·방역 협력체 구상 등을 밝히며 한반도 질서에 있어서 유일하게 현상전환 세력으로서 역할을 했다. 하지만 그 노력은 북한의 폐쇄적 현상유지 기조, 2022년 한국의 정권교체, 2022년 러시아의 우크라이나 침공 영향 등으로 구체적 결실을 맺지 못했다. 한반도 주변 정세의 변화로 남북관계 발전은 국제질서에서 차순위 문제로 그 중요도가 낮아진 상황이며 당분간 긍정적 의미의 현상전환 가능성은 크게 보이지 않는 상태로 트럼프 1기 당시 한반도 주변 정세는 막을 내렸다.

3. 트럼프 2기 한반도 정세 전망

(1) 트럼프 2기 미국 대외정책 현안과 대북 정책

정권교체기 미국의 대외정책은 '정의를 실현할 전쟁을 할 것인가, 이익을 도모하기 위한 평화를 택할 것인가'하는 철학적인 질문에 직면한 상태로 보인다. 러시아가 우크라이나를 침공한 지 1000일이 다 되어가던 11월 17일에 바이든 대통령은 우크라이나에 대해 사거리 약 300km의

에이태큼스(ATACMS) 미사일로 러시아 본토 공격이 가능하도록 허가했다. 영토의 5분의 1 정도를 잃은 우크라이나를 지원해서 영토 회복과 함께 물리적 힘에 의한 국제질서와 현상 변경을 원상 복구시켜서 '정의'를 실현하고자 확전을 불사하겠다는 조치를 선보인 것이다.

트럼프 대통령 측은 이에 대해서 즉각 반발했다. 트럼프의 장남인 도널드 트럼프 주니어는 즉각 11월 18일 X에 "군산복합체(바이든 행정부)는 아버지가 평화를 만들고 생명을 구할 기회를 갖기 전에 제3차 세계대전을 일으키고 싶어 하는 것 같다"고 직구를 날렸다. 미국 우선주의와 함께 대외적으로 비개입주의를 내세우고 있는 트럼프 대통령 측은 우크라이나 전쟁은 물론 중동 전쟁도 조기에 종식하고 미국 개입을 최소화해서 '이익'을 도모할 수 있는 안정적인 평화 상태를 구축하는 것이 일순위다. 그런데 바이든 행정부가 이에 반하는 결정을 임기말에 내려서 트럼프 자신이 임기를 시작하기 전부터 '확전'이라는 원치 않는 상황을 맞게 생겼다.

러시아도 미국에 대항하듯이 핵 사용 문턱을 낮추는 방침을 발표하며 핵전쟁 위협 경고를 했다. 우크라이나가 러시아 본토를 향해 미사일 공격을 한 날 새로운 핵 독트린를 발표한 것이다. 우크라이나와 같은 핵 비보유국이 미국과 같은 핵보유국의 지원을 받아서 러시아를 공격하면 연합 공격으로 간주하여 핵으로 대응할 수 있다는 것이다. 우크라이나는 이에 질세라 보라는 듯이 11월 20일 미국에게서 지원받은 에이태큼스 미사일 공격을 실시한 데 이어서 영국이 지원한 스톰 섀도 미사일(사거리 약 250km) 공격도 실시했다.

스톰 섀도 미사일(프랑스명 스칼프 미사일)는 영국과 프랑스가 공동으

로 개발한 공대지 순항미사일이다. 미국산 무기에 이어서 영국과 프랑스가 함께 개발한 무기를 우크라이나는 러시아 본토 공격에 사용하기 시작한 것이다. 11월 18일에 주요 20개국(G20) 정상회의에서 키어 스타머 영국 총리는 "대 우크라이나 지원을 강화한다"면서 "푸틴 러시아 대통령이 이 전쟁에서 승리하도록 놔둘 수는 없다"고 말했다. 독일 숄츠 총리도 이보다 앞서 현지시간 10월 11일 베를린에서 젤렌스키 대통령과 회담을 가지고 14억 유로(약 2조원 상당)의 추가 군사 지원을 약속했다. 숄츠 총리는 "우리는 우크라이나에 대한 지원을 줄이지 않겠다"고 하면서 러시아를 향해서는 "시간을 벌려는 시도는 효과가 없을 것"이라고 경고했다.

트럼프 2기 출범 전에 '정의'를 실현하기 위한 전쟁에 미국을 비롯한 서방세계가 함께 몰두하고 있는 형국이다. 축구 경기로 치자면 전·후반 90분의 정규 게임시간이 끝나고 추가 시간에 한 골을 더 넣어서 승리를 결정지으려는 노력을 최대한도로 기울이고 있는 모습이다. 러시아도 마찬가지다. 북한군 파병 지원을 받아 전쟁 지속 능력을 보강하고 추가 시간에 역시 한 골이라도 더 넣으려고 애를 쓰고 있는 모양새이다.

이런 가운데 새롭게 발표된 트럼프 2기 행정부의 첫 외교안보라인 인선은 매우 파격적인 내용을 담고 있어 화제였다. 상대적으로 나이가 젊고, 기득권에 묶여있지 않은 트럼프 충성파로 대부분 주요보직이 채워진 것이다. 53세의 마코 루비오 상원의원이 국무부 장관에, 44세의 폭스뉴스 앵커 피트 헤그세스가 국방장관에, 50세의 마이크 월츠 하원의원이 국가안보보좌관에, 43세의 털시 개버드 하원의원이 국가정보국장(DNI)에, 59세의 존 랫클리프 전 국가정보국장은 중앙정보국(CIA) 국장에, 53세의 크리스티 놈 사우스다코타 주지사가 국토안보부장관에 지

명되었다.

미국 대통령의 대외정책 결정에 영향력을 비중있게 행사하는 핵심적 직위로 보통 부통령, 국무장관, 국방장관, 국가안보보좌관, 국가정보국장이 꼽힌다. 밴스 부통령 당선인이 40세임을 감안해서 현재 이들의 평균 나이를 계산하면 46세다. 미국이 상대하는 주요국 외교안보 수장들의 나이를 생각해보면 매우 젊은 축에 속한다. 트럼프 2기 외교안보라인은 1기에 있었던 경륜 있는 '어른들의 축' 그룹이 사라지고, 트럼프 자신의 마가(MAGA) 운동을 대외 정책에도 향후 계속 반영할 수 있는 차세대를 대거 발탁한 것으로 보인다.

밴스 부통령, 헤그세스 국방장관, 개버드 국가정보국장, 월츠 국가안보보좌관은 중동 참전 경험이 있는 공통점도 있다. 중국에 대해서 모두 강경파로 분류되고 있고, 루비오 국무장관은 상원 외교위원회에서 활동하던 당시 2020년에 위구르 강제노동 방지법을 발의하기도 하고, 중국 기업의 미국 침투와 중국 인권문제 등에 강경한 입장을 보인 것으로 유명하다.

루비오 국무장관 지명자는 북한을 테러지원국 명단에서 제외하는 것에 반대했고, 인권 탄압 및 핵·미사일 개발 등을 이유로 들어 북한을 '범죄집단'으로 규정했다. 2017년에 북한이 4차 핵실험을 한 직후에는 북한을 '거대한 미치광이 집단'이라고 비난하기도 했다. 여러 차례 DMZ 비무장지대를 방문한 지한파면서, 2016년 공화당 대선 경선 당시에는 "한미동맹이 전략적·경제적으로 미국에 이익이 되지 않는다고 말하기 어렵다"고 해서 한·미동맹에 비교적 우호적 입장을 가지고 있었던 것이라는 분석도 있었다. 그러나 그로부터 8년이 지났고, 우크라이나 전쟁과 불안

한 중동 정세, 중국 견제라는 최우선 3대 문제 앞에서 루비오 국무장관이 소신대로 제 뜻을 정책에 반영해서 펼 수 있을지는 미지수다. 트럼프 2기 외교안보라인 인선을 보면 루비오 국무장관 지명자는 오히려 트럼프의 오더를 충실히 이행하는 행동대장 역할을 할 가능성이 높아 보인다.

현재 외교안보라인 지명자들의 면면을 보았을 때는 대체로 북한 비핵화에 대해서 회의적인 입장을 보이고 있고 협상 가능성도 낮게 보고 있는 것으로 보인다. 하지만 트럼프의 지시에 따라서 즉 보스의 생각에 따라서 그 입장은 언제든지 변화할 수 있는 충성파들이기도 하다. 트럼프가 취임 후 만약 대중국 포위망 구축을 위해서 역 키신저 전략 차원에서 북한과 관계 정상화를 시도하고 더불어서 러·우 전쟁 종식, 중동 가자 전쟁 종결을 통해 노벨평화상을 노린다면 어떻게 될까. 아마도 충성파 외교안보라인은 보스인 트럼프의 요구를 충실히 이행하기 위해 대북 관계 대전환도 시도할 개연성이 높다. 여기에 더해 트럼프가 북한 비핵화는 당장 어려워도 핵 동결과 제재 완화를 통해 대북관계를 개선하고 자신의 2기 4년을 대북 관리 차원으로 안정적으로 보내자고 한다면 트럼프 1기 때 존 볼턴처럼 반대하거나 자기 입장을 특별히 내세울 이도 이들 중에는 없어 보인다.

한편, 트럼프는 11월 22일에 국가안보부보좌관에 전 국무부 대북정책 특별부대표를 지낸 알렉스 웡을 임명했다. 이를 두고서 트럼프가 북한과 직접 대화를 시도할 가능성이 더욱 높아지지 않았느냐는 관측도 제기됐다. 11월 27일 로이터통신은 트럼프 대통령 인수팀 관계자를 인용해서 트럼프가 김정은을 상대로 직접 대화하는 방안을 논의 중이라고 보도하기도 했다. 그렇지만 트럼프 대통령 측은 이런 내부 논의는 현재 유동적

인 상황이라고 전했다. 소식통들은 트럼프 2기의 초기 목표가 김정은과의 관계 복원이기는 하겠지만 구체적인 정책 목표나 정확한 일정표가 결정되지는 않았다고 전했다. 트럼프는 현지 시간 12월 12일 공개된 타임지와의 인터뷰에서 "나는 김정은을 알고 그와 매우 잘 지낸다"고 재차 강조했다. 트럼프는 1기 때 김정은과 세 차례 만남을 가졌는데, 2기 때에도 직접 만나 대화할 가능성을 강하게 시사한 것이다. 하지만 이도 러·우 전쟁 질문 말미에 부수적으로 언급된 것이며 순서로 보았을 때도 러·우 전쟁 전개 상황에 따라 대화순서가 조정될 것으로 보인다.

또한 김정은과 트럼프가 1기 때 만난 적이 없는데 직접 대화를 시도한다면 획기적인 뉴스가 될 수 있겠지만 1기 때 실행했던 방식을 재검토하고 대북정책 방안 중의 하나로 논의하고 있는 단계로 보여 현 시점에서는 급진적인 대북 접근 변화양상을 예단하기에는 일러 보인다. 하지만 러·우 전쟁의 종결 방식 그리고 트럼프가 외교적 목표 실행을 위해 김정은에게 푸틴보다 얼마나 더 많은 것을 제안할 수 있느냐에 따라 북·미 관계 및 한반도 정세는 언제든지 요동칠 수 있음도 간과해서는 안 된다.

(2) 한반도 정세의 점진적 현상전환 가능성

트럼프 2기 출범에 따라 미국의 대북 정책은 북미 직접대화 시도 등 변화가 예상되며 한반도 정세도 현상유지 기조에서 현상전환 기조를 보일 것으로 전망된다. 하지만 특별한 변수가 존재하지 않는 한 트럼프 1기 당시의 급진적인 현상전환과는 달리 점진적 현상전환을 보일 것으로 예상된다.

〈표3〉 트럼프 2기 한반도 정세 전망

<table>
<tr><th>〈2017~2018년〉
트럼프 1기</th><th colspan="2">〈2019~21년〉</th><th>〈2022~〉
트럼프 2기 출범</th></tr>
<tr><td>현상전환</td><td colspan="2">현상유지 vs 현상전환</td><td>현상유지 vs
점진적 현상전환</td></tr>
<tr><td rowspan="2">북한:
경제·핵병진노선→
경제건설총력노선</td><td rowspan="3">⇨</td><td>북한:
대남·대미단절
8차당대회
강대강, 선대선</td><td rowspan="3">한국:
종전선언
한반도평화
프로세스 추진</td><td rowspan="2">북한:
강대강 정면돌파
북·러밀착</td></tr>
<tr><td rowspan="2">한국: 남북정상회담</td><td rowspan="2">미국:
대북기조불변
국내상황관리
바이든행정부출범</td><td rowspan="2">⇨</td></tr>
<tr><td>미국:
대북기조불변
대중봉쇄
트럼프2기출범
('25)</td></tr>
<tr><td>미국: 북미정상회담</td><td></td><td></td><td>한국:
담대한구상('22)
8.15통일독트린
('24)</td></tr>
</table>

트럼프가 7월 18일 공화당 대선 후보 수락 연설에서 "나는 북한 김정은과 매우 잘 지냈다"면서 "내가 그들과 잘 지냄으로써 우리는 북한의 미사일 발사를 막았다"고 언급하며 다시 정권을 잡으면 한반도 긴장 완화와 북한의 핵·미사일 실험을 막기 위해서 김정은과의 직접 대화와 개인적 접촉 재개를 시사한 것은 널리 알려진 사실이다.

이보다 앞서 7월 9일에는 트럼프 측근이자 외교안보 자문을 했던 미국우선주의정책연구소(AFPI)의 프레드 플라이츠 부소장은 트럼프가 김정은과 협상을 재개해 관계를 회복하고 긴장 완화할 방법을 찾고 있다는 내용의 언론 인터뷰를 서울에서 한 바도 있다. 조셉 디트라니 전 북핵 6

자회담 차석 대표도 트럼프가 당선되면 북한의 협상 복귀를 위해 노력할 것이며, 북한을 끌어들이는 가능성에 대해 긍정적이라는 취지의 견해를 밝힌 바 있다(8월23일 VOA).

이번 미 대선 과정에서 공개된 공화당 정강정책에도 북한을 자극할만한 '북한 비핵화'에 대한 언급이 없었다. 북핵 프로그램의 완전한 폐기(CVID)를 포함해서 북한의 위협에 대한 대응 의지 천명, 북한 주민 인권 개선 같은 전통적 대북정책 기조조차도 볼 수 없었다. 대선을 앞두고서 발표되는 정강정책은 대선 공약 성격이 강한데 여기에 단기 성과 창출이 불분명한 비핵화를 굳이 포함시킬 필요도 없을뿐더러 북한 비핵화 문제가 미 유권자의 핵심 관심사항도 아니기 때문에 정강정책에서 '북한 비핵화'가 생략되는 것은 일견 당연한 수순으로도 보인다. 또한 워싱턴 조야에서는 단기 해결이 어려운 협상을 통한 비핵화보다 대북 억제에 우선 관심을 가지고 있는 것도 일반적이다. 북한이 미국과의 협상에 별다른 의지를 보이지 않고 핵과 미사일 개발에 집중하면서 협상을 통한 북핵 문제 해결에 대한 회의론이 광범위하게 확산되고 있는 것 또한 사실이다.

외교안보에 있어서도 비용 절감을 최우선으로 하는 트럼프 입장에서도 김정은과의 개인적인 관계를 통한 안정적인 상황 관리가 우선이라고 생각할 공산이 다분하다. 대선 과정에서의 김정은과의 직접 대화 가능성을 언급한 것이 북한과의 실질적 대화를 위한 우호적인 분위기 조성을 위한 배려라면 북미 협상의 극적이고 전면적인 재개 가능성을 점쳐볼 수 있다. 하지만 이것이 북미 관계의 본질적 전환이나 개선, 발전이 아닌 안정적인 상황 관리에 방점이 찍힌 것이라면 북미관계는 공회전할 수밖에 없다. 그리고 여러 주변 여건상 트럼프 2기 대북정책과 한반도 정세

변화가 급진적인 현상전환보다는 점진적인 현상전환에 가까워 보인다.

현재 북한은 국제정세를 '신냉전'이나 '다극화' 등으로 규정하고 이를 적극 활용하려는 전략을 구사하고 있는 중이다. 북한은 미·중, 미·러 관계가 악화하는 국면을 활용해서 북·미수교를 외교의 목표로 삼던 지난 행태에서 벗어나 북·중관계를 최소한도로 유지하는 한편으로 북·러 관계를 더욱 강화하면서 미국과 국제사회의 압력에 대응하는 모양새를 취하고 있다.

북한은 트럼프의 대선 후보 수락연설 직후인 7월 23일 "공은 공이고 사는 사라고 국가의 대외정책과 개인적 감정은 엄연히 갈라보아야 한다"며 트럼프가 지난 집권기 개인 친분 관계를 기반으로 탑다운(top-down) 대화를 했던 점에 대해 "실질적인 긍정적 변화는 가져오지 못하였다"고 비판했다. 또한 김정은은 11월 21일 '국방발전-2024' 무기 전시회 개막 연설에서 "우리는 이미 미국과 함께 협상 주의로는 갈 수 있는 곳까지 다 가봤다"며 조속한 북미 대화 재개에 선을 그었다. 김 위원장은 "현재까지도 미국의 정객들이 버릇처럼 올리는 '미국은 절대로 적대적이지 않다'는 그 교설이 세상 사람들에게 이상한 괴설로 들린 지는 이미 오래"라며 "오늘날 조선 반도 지역에 조성된 극단한 정세가 결코 상대에 대한 오해로 빚어진 것이 아니다"라고 했다.

현재로서는 북한이 러시아와의 밀착을 통해 군사안보와 경제 면에서 단기 이익을 취하고 있기 때문에 미국 새 행정부의 대화 제의에 러시아와의 밀착을 통해 얻는 이익보다 더 나은 조건이 수반되지 않는 한 응하지 않을 가능성이 높다. 트럼프 2기 행정부는 출범 후 러·우 전쟁 종식과 중동 전황 안정과 함께 대북 접근도 시도할 가능성이 있지만 1기 때처럼

급격한 현상전환이 있을지는 두고 봐야 할 일이다. 하지만 적어도 2025년에 점진적 현상전환을 위한 다각도의 움직임은 예상되며 트럼프 대북 대화 시도에 대한 북한의 반응 및 주변 상황과 조건을 고려한 대략적인 시나리오 대응 방향은 준비해두어야 한다.

(3) 북·미대화

〈표 4〉 트럼프 2기 북미대화 가능성

미국	북한	상황 및 조건	가능성
트럼프 대화 시도	① 北 수용	우크라전 종료 및 북러 밀착 유인 실종 북러 밀착 이상의 파격적 인센티브 제안 (핵군축협상. 제재완화. 북미수교 전제 등)	△
	② 北 거부	우크라전 장기화 및 북러 밀착 지속 미중경쟁 격화 속 북중관계 회복	○
트럼프 대화 미시도	③ 北 현상유지	우크라전 장기화 및 북러 밀착 지속 북, 5대 국방과제 가속화 등 군사행동 강화	○
	④ 北 대미접근	북러 '혈맹' 결성 자신감 통미봉남형 대남 압박 목적	△

*가능성 없음(×)의 상황 및 조건은 논의 실익이 없으므로 논외로 함.

①의 경우: 트럼프 대화 시도 및 북한 수용(가능성 △)

트럼프가 공언한대로 우크라이나전을 종료하고, 러시아 입장에서 북한의 필요성과 가치가 소진되었다고 판단하고 북·러 밀착 관계도 이완될 경우에 해당한다. 다만 이와 같은 경우를 대비해서 북한은 우크라이나전 참전 결과를 통해 한미동맹에 필적할만한 북·러 '혈맹'을 조성하고, 이를 안전판으로 활용하려 할 공산이 클 것이다. 하지만 트럼프가 중국 봉쇄를 위해서 역 키신저 전략 차원에서 우호적인 대러관계 및 대북관계

를 일관성 있게 추구다면 북한으로서도 트럼프의 대화 제의를 수용하지 못할 이유는 없어 보인다.

이 경우에는 북한 비핵화보다 핵문제 회담 성격도 핵동결 혹은 핵군축 협상으로 그 프레임이 전환할 가능성도 배제할 수는 없다. 이 경우 한국 정부의 오래된 정책 목표 중 하나인 북한 비핵화가 중대한 도전을 맞게 될 수도 있다. 북·미관계가 진전하는 속도에 남북관계 회복과 발전 속도를 맞추지 못할 경우 최악의 상황으로는 외교적 고립에 빠질 수도 있다.

한편, 트럼프의 우크라이나전 종료 방식이 일방적이고도 즉각적인 우크라이나 지원 중단 및 러시아의 점령영토 미해결 방식이라면 나토 동맹국들과 관계 파행은 불가피할 것이며 미국과 유럽의 대서양 관계는 위기를 맞게 될 것이다. 설상가상 나토 대 러시아의 대치 전선마저 형성되면 제3차 대전의 전운이 드리우지 말라는 법도 없다.

이 시나리오에 대비하여 트럼프의 대북 대화 시도 및 우크라이나전 조기 종료 방식에 대한 지속적인 모니터링과 함께 사전 입장 검토 및 준비가 필요하다. 핵심은 정부의 적극적인 대북정책 전향을 촉구하면서도 동시에 국제적인 갈등과 위기 국면 하에서 자구적인 핵무장 여론에 대한 관리가 되어야 할 것이다.

지난 10월 8일 발표된 중앙일보와 동아시아연구소(EAI) 공동 여론조사에서 응답자의 71.4%는 "북한이 핵을 포기하지 않을 경우 한국은 핵무장을 해야 한다"고 답했다. 이전에도 핵무장 지지 여론은 절반에 달했지만 그 추세에도 변화는 있다. 핵무장 찬성 응답은 2022년에는 69.6%에 달했다가, 지난해 한·미 양국 정상이 대북 확장억제 강화 방안을 반영한 '워싱턴 선언'을 발표하면서 58.5%로 줄어들었다. 그러던 것이 올해

다시 2년 전 수준으로 바뀐 것이다.

이는 지난 1년 사이에 미국이 제공하는 확장억제에 대해서 불신이 증가(26.2%→47.4%)한 사실과도 일맥상통한 결과이다. 한·미가 워싱턴 선언 이후 공동으로 핵협의그룹(NCG) 출범, 한반도 핵 억제 핵작전 지침 서명과 같은 구체적 성과를 보이기도 했지만 일반 여론은 여전히 이를 충분히 신뢰하지 못하고 독자 핵무장으로 갈수록 기울고 있다.

이런 시나리오가 전개될 경우 트럼프 2기 새로운 행정부에 대해서도 한국을 패싱하는 대북 접근이나 국제적인 위기감 조성이 한국의 자구적인 핵무장 여론을 촉발할 수 있고, 미국의 비확산 정책에 궁극적으로 도움이 되지 않음을 강력히 설득하며 한·미가 함께 하는 대북 접근 및 대화 국면이 펼쳐지도록 해야 할 것이다.

②의 경우: 트럼프 대화 시도 및 북한 거부(가능성 ○)

트럼프가 우크라이나전 종료 시도에서 가시화한 성과를 내지 못하고, 전쟁이 장기화 국면에 접어들면서 북·러 밀착도 지속하는 경우이다. 한편, 트럼프가 적극적인 대중국 공세를 실행할 경우로서 미·중 경쟁이 격화하고 북한으로서는 북·러 동시 밀착과 북·중 관계를 회복할 수 있는 공간이 마련되는 시나리오이다.

이 경우 북한 입장에서는 미국의 대화 제의를 받을만한 유인이 적어지고 대미 대화는 유보하고 대남 압박 수위를 한층 강화할 가능성도 크다. 이 시나리오에 대비하여 정부의 적극적인 대중국·대러시아 입장 전환과 관계 개선과 한국 외교의 좌표 재설정이 필요하며, 초당적 외교협의체 구성 등을 통해 불확실한 대외 정세에 통합적이고 능동적으로 대응할 수

있는 대내 기반을 마련해야 한다.

민주당이 친중국·친러시아로 경도되어 있다는 대중의 인식을 불식하고 미국 조야와 협조하면서 의회 다수당으로서 한국 외교를 초당파적으로 주도할 수 있는 역량을 입증하고 중국과 러시아를 통한 북한과의 간접 대화 채널 구축에도 노력을 기울여야 한다.

이런 상황이 전개될 때는 광복80주년, 2차대전 종전 80주년이 되는 2025년을 맞아 시민사회단체 및 국제사회 NGO 등과도 연대하여 가칭 "AGAIN 1945 : STOP THE WAR"와 같은 국제적인 평화 캠페인도 벌여나가며 평화 이슈에 대한 선점을 통해 혼란과 대립의 국제질서 하에서 장기적인 비전과 역량을 축적해 나가야 할 필요도 있다.

③의 경우: 트럼프 대화 미시도 및 북한 현상유지(가능성 ○)

트럼프가 우크라이나전, 중동과 중국 문제에 집중하면서 북한에 대해 직접 대화 제의를 하지 않거나 한반도 문제에 대해서 별다른 제스처를 보이지 않는 상태에서 북한도 현상유지를 하는 경우이다.

북한으로서는 북·러 밀착 기본기조를 유지하면서 북·중관계도 기본적인 현상 유지를 하며 시간을 벌고 5대 국방과제(극초음속미사일 개발. 대륙간탄도미사일(ICBM) 능력 제고. 다탄두개별유도기술 제고, 핵잠수함 및 수중발사 핵전략무기 개발, 군 정찰위성 개발) 추진에 집중하며 내부적으로도 경제발전5개년계획 성과와 마무리에 집중할 것이다. 러·우 전쟁이 트럼프가 공언한 대로 단기간에 끝낼 수 있을지 의문인 점, 트럼프의 대중국 공세나 중동 평화 문제에서 성과를 내기 위한 시도가 2기 시작 직후 바로 이루어질 가능성이 높아서 시나리오 ②, ③이 현재로서는

개연성이 높아 보인다.

④의 경우: 트럼프 대화 미시도 및 북의 대미 접근 시도

트럼프가 다른 문제로 대북 대화 미시도 상태에서 북한이 대미 접근을 시도하는 경우로서 북한이 우크라이나전 참전을 계기로 해서 북·러 관계를 '혈맹'으로 업그레이드한 후 자신감을 확보하고 통미봉남형 대남 압박을 목적으로 하는 경우이다.

북한이 두 국가론 주장 이후 대남 문제에 특별히 신경을 쓰지 않는 점, 북·러 '혈맹'에 가까운 밀착관계와 인센티브가 유지되는데 북한이 별도로 대미 접촉을 선제적으로 시작할 이유가 없는 점 등을 고려하면 개연성이 높아 보이지는 않는다. 하지만 북·중 관계가 잠시 소원해진 틈을 타서 북한이 중국 봉쇄를 고리로 대미 접근을 선제적으로 시작하고 부수적 효과로 통미봉남을 목적으로 적극적인 드라이브를 건다면 예상해볼 수 있는 경우이다.

이 시나리오 대비하여 초당적 협력을 통한 대미 공조 강화와 북한 관련 정보 공유, 미국을 통한 대북 대화 재개라는 발상의 전환을 통해 유연하게 접근할 방안도 검토해둘 필요가 있다.

결론적으로 트럼프 집권시 단기간에 한반도 현상전환이 극적으로 전개될 가능성은 적으나 예측불가한 트럼프와 김정은의 성향을 고려하여 실제 대화 가능성에 대비한 외교적 준비에 만전을 기하는 한편 한미동맹을 통한 안보유지를 기본으로 하면서도 윤석열 정부와는 차별화된 평화 이슈 선점을 통해 국제적인 차원에서도 상황 변화에 융통성있게 대응할 수 있는 구상을 마련해두어야 한다.

(4) 북·러 밀착 지속가능성

올해 6월 19일 북·러 포괄적 전략 동반자 조약이 맺어진 이후에도 북·러 밀착 지속가능성에 대해서 의문들이 많았다. 우크라이나 전쟁이 종결되고 나면 북·러 밀착의 요인이 상당수 사라질 것이라는 전망이 많았다. 2020년 카라바흐 전쟁에서 러시아의 동맹국인 아르메니아의 군사 개입 요청에도 불구하고 러시아가 아제르바이잔과 터키와의 경제적 실익을 위해 군사 개입을 하지 않은 사례도 있어 북·러 포괄적 전략 동반자 조약가 실효성을 가질지에 대한 의문도 많았다.

또한 북한과 러시아 모두 제재를 받고 있고 협력 분야가 서로 보완적이지 않아 경제적 관계도 새로운 가치를 창출하기 어려워 보인다. 중국이 참여한다면 북중러 경제권이 러시아 극동~중국 동북 3성~북한에 걸쳐 형성될 가능성도 있으나 첨단 산업이 아닌 전통적인 제조업 수준에 머물 공산이 크다. 북한, 러시아의 대중 수출 상대 가격이 낮기 때문이다. 또한 우크라이나 전쟁이 끝나면 러시아는 경제회복을 위해 한국과의 경제 협력이 더욱 절실해질 것이기 때문에 러시아가 북·러 밀착을 속도 조절할 수도 있다.

한편, 북·러 포괄적 전략 동반자 조약이 러시아 의회와 김정은에 의해 공식 인준되고 실제로 북한군 파병을 통해 북·러가 사실상 혈맹의 관계로 급속히 발전하고 있어서 양국 관계가 전략적 이익을 공유해 나가는 장기적인 관계로 갈 것이라는 견해도 많아지고 있다. 러시아는 나토(NATO)와 인태 파트너국(IP4, 한국, 일본, 호주, 뉴질랜드)이 연결되는 글로벌 안보구조에 대응하기 위한 새로운 유라시아 안보구조를 구상해야 한다. 이 구상을 실현하기 위해서는 미국의 힘을 유럽과 아시아에 분산시키고

러시아 극동 지역의 영향권 유지를 위해 북한의 협력이 필수적이다. 또한 북한 입장에서도 러시아와의 협력을 통한 경제적 반대급부 획득과 중국에 대한 과도한 의존을 관리하기 위해서라도 러시아와의 밀착이 필요한 상황으로 추정할 수 있다.

이러한 양국의 전략적 필요는 우크라이나 전쟁의 지속 여부, 미·중 경쟁의 수준, 미국의 대북 접근 여부 등에 영향을 받겠지만 '혈맹' 관계로 진화할 여지가 큰 점을 주의 깊게 살펴봐야 한다. '혈맹' 관계라면 매우 높은 수준의 군사 및 과학기술 협력이 이루어질 가능성이 더욱 커진다. 북한이 요청한 것으로 알려진 평양 방공망 제공을 포함해서 군사정찰위성 기술, 항공분야 협력이 우선 이루어질 가능성이 크다. 핵추진잠수함 건조에 필요한 기술과 강판 등 협력도 생각해볼 수 있으며 북한의 5대 국방과제 발전을 위한 전천후 협력이 예상된다.

북·러 간에 합동 군사훈련이나 러시아 해군이 북한 항을 이용하며 협력을 확대할 수도 있다. ICBM 대기권 재진입 기술 등을 러시아가 당장 전면 제공하지는 않겠지만 트럼프 2기중인 2026년 예정된 뉴스타트(New START, New Strategic Arms Reduction Treaty) 협정 연장이 이루어지지 않고 러시아가 핵다자주의 입장으로 선회하면 아예 배제할 수 없는 경우의 수이기도 하다. 러시아는 2020년 재래식 무기에 의한 공격 대응에도 핵 사용을 가능함을 선언한 데 이어서 올해 11월에 핵 미보유국이더라도 핵보유국의 참여나 지원을 통해 러시아나 러시아 우방을공격하는 경우 핵 대응을 가능함을 선언해서 핵 사용 장벽을 계속 낮추고 있다. 푸틴 대통령 측근들도 핵 다자주의 필요성을 공공연히 제기하고 있는 상황이다.

러시아는 북한의 합리적인 안보 우려를 미국과 국제사회가 해소해주어야 한다고 지속 주장한 바 있는데 핵문제에 있어서도 미국에 대해 핵군축 협상을 제안하거나 러시아의 대북 제재 무력화 시도는 계속될 가능성이 높다. 러시아가 유엔안보리 이사국이고 NPT 체제의 핵심 축의 하나임을 감안할 때 이 가능성까지 가지 않도록 면밀한 대응이 필요하다.

트럼프 2기에서도 북·미간 직접 대화 가능성이 있고 이로 인해 북한의 러시아와의 관계 진전에 속도조절을 할 수도 있으나 트럼프 1기 때보다 북한 핵능력이 고도화되어 있고, 현재의 전쟁 국면에서 북· 밀착을 이완하기는 쉬워보이지 않는다. 미국이 만약 북한과 러시아를 포용하여 중국을 포위하려 한다면 중국은 반대로 북·중·러 3자 협력을 실제 가동할 수도 있는 점도 유의해서 지켜봐야 할 점이다.

(5) 북·중·러 관계

현재 북·중·러 3각 협력에 대해서 중국은 소극적인 입장으로 보인다. 불량국가로 낙인 찍힌 북한과 러시아와의 협력은 중국의 리더십에 부정적 영향을 줄 수 있고, 평소 미국의 냉전적 대결 사고방식을 비판해 오다가 북·중·러 3각 협력을 심화하는 것은 자기모순이기 때문이다. 또한 북·중·러 3각 협력을 심화해서 얻는 이익보다 오히려 한·미·일 안보협력이라는 역풍을 불러와 불이익이 더 크다면 3각 협력에 주도적으로 나설 이유가 없다.

현재 중국은 북한과 러시아와 기본 관계 유지를 하면서 전반적인 상황을 관망하는 모양새를 보이고 있다. 추측건대 북·러 밀착에 대해 중국과 러시아는 사전 교감이 있었을 가능성이 커 보인다. 10월 22일 카잔 브릭

스(BRICS) 정상회의 등에서 푸틴과 시진핑 간의 정상회의가 있었고 북·러 군사협력은 중국의 대러 지원 부담 등을 덜어주는 측면도 있다. 이 때문에 중국은 당분간 3각 협력에 소극적인 입장을 보이며 관망세를 유지할 공산이 크다. 하지만 트럼프 2기는 여러모로 장기적으로 중국의 입장 선회를 불러올 가능성이 크다. 트럼프가 대중 압박을 강화할 것은 분명해 보이기 때문이다.

대선 운동 기간 트럼프는 일부 중국산 수입품에 대한 60% 관세와 최혜무역국 지위 박탈을 공언했다. 트럼프 행정부의 대중 압박이 강해지면 대미 경쟁의 중요한 전략 자산으로서 중국에게 북한과 러시아의 가치는 높아질 것이다. 그렇지만 미·중 간 갈등이 안보 문제나 대만 문제보다는 경제·통상 문제에 집중될 가능성이 크다. 따라서 중국이 미국에 대항하는 카드로 북·중·러 연대를 군사 영역까지 확대 강화할 가능성은 그리 커 보이지 않고 일부 협력을 강화해가며 대응하는 수준으로 수위조절을 할 것으로 보인다.

또한 바이든 행정부 하에서 발전했던 한·미·일 3국 협력은 다소 약화할 가능성이 있으며 대중 압박을 위한 경제적 차원의 공조에 집중할 가능성이 높다. 2017년 트럼프 본인이 부활한 쿼드(Quad)는 안보보다는 경제협의체 성격이 강해졌고 자신의 중요한 목표 중 하나인 글로벌 공급망에서 중국을 축출하는 데 중요한 플랫폼으로 사용할 수도 있다. 결론적으로 트럼프 2기에서 대중 압박이 강화된다면 중국의 대미 견제 카드로서 러시아와 북한의 전략적 가치는 높아지고 북·중·러 3각 협력은 확대될 수 있다.

4. 대응전략

(1) 남북대화의 독립변수화 지향

북한의 두 국가 주장으로 인한 남북 대화 단절과 트럼프 2기 출범 이후 북미관계의 진전 여부에 따라 남북대화가 종속변수가 될 개연성이 높은 상황이다. 트럼프 2기에도 남북관계가 대외조건의 종속변수화 상태가 지속되면 우리 외교의 입지는 물론이고 전반적인 대외 여건의 악화를 제어하기 어려운 상황에 이를 수도 있다. 따라서 남북관계의 독립변수화를 적극 추진해야 한다. 하지만 이 전제는 한미동맹과 긴밀한 한미 정책 공조 하에서 불필요한 외교적 대응 이슈 양산을 방지하고 외교력을 집중해야 한다. 이는 안보-안보 교환 패러다임, 남북관계 창의적 협력, 독자 핵무장 여론 관리 등으로 집약해볼 수 있다.

첫째, 안보-안보 교환 패러다임에 입각한 정책 발굴과 추진이 필요하다. 현 시기 북한의 호전적인 반응과 대화와 개방에 대한 소극적인 자세는 안전보장에 대한 우려 때문이다. 특히 북미관계의 신뢰 부족에 대한 이유를 바탕으로 비핵화 협상에 있어서 국제적 기준과 수준에 맞는 로드맵 작성과 비핵화의 정의 합의에 있어서도 제대로 된 발걸음을 떼고 있지 못하다. 이 때문에 트럼프 2기 비핵화 협상이 핵동결을 전제로 시작할 수 있다는 전망도 나온다. 하지만 북한의 기본적인 의문은 비핵화든 핵동결이든 그 과정 중에 어떻게 자신들의 안전을 보장할 것이냐 하는 것이며, 궁극적으로 비핵화 혹은 핵동결 이후에도 자신들은 어떻게 되는가라는 물음에 대한 답을 찾고 있다고 보아야 한다.

트럼프 2기 출범 이후 이전에 논의된 종전선언과 평화협정 같은 높은

수준의 안전보장의 상응조치부터 한미연합 군사훈련의 일시중단과 같은 비핵화와 남북, 북미대화를 촉진하기 위한 안보-안보 교환 패러다임에 입각한 피스 플래너(peace planner)의 역할을 자임해야 한다.

둘째, 남북관계의 창의적 협력이 필요하다. 현 단계에서 '창의적'이라는 표현은 대북제재의 범위 안에서 비제재분야에서의 협력과제를 발굴하여 독자적이고 자율적인 남북관계 영역을 구축해나간다는 뜻이다(Beyond Sanctions).

미국 및 UN과의 긴밀한 협조 속에 북한이 핵과 미사일 개발을 지속하지 않는 조건 하에서 이를 계속 억제하기 위한 제재의 목적이행 차원에서라도 비제재분야에서 북한과의 협력과 개발지원사업은 발굴 및 추진이 필요하다. 이는 북한의 대외의존도와 경로의존성을 높여서 북한의 개방도를 장기적으로 높이기 위한 방편이기도 하다.

대북제재는 북한을 절멸시키고 말살시키기 위한 것이 목적이 아니라 핵과 미사일 프로그램 개발을 막고 이에 부합하는 조치를 위한 행동에는 일부면제와 완화가 가능하다. 그리고 이를 통해 북한이 비핵화의 길로 나오도록 하는 것이 제재의 입법취지이다. 이를 실현하기 위해서라도 현재 제재가 직접 작용하지 않는 분야에서 남북협력을 강화하고 북한이 이런 협력의 틀과 패러다임 안에서 핵과 미사일에 대한 의존도를 낮추어 가도록 유도하는 것이 장기적인 평화정책이다.

궁극적으로는 북한 스스로 핵과 미사일을 유지하는 것보다 폐기하는 것이 안보적으로나, 경제적으로 스스로에게 이익이 된다고 판단하도록 협력과 개방의 범위를 넓혀나가는 것이 중요하다. 다만 현 단계에서 북한이 안전보장에 대해 완고한 입장을 보이고 있기에 우선은 안보-안보

교환 패러다임의 접근을 하면서 남북 간에는 비제재분야에서의 적극적인 협력과제를 찾아야 할 것이다. 그리고 정부에서도 민간 분야에 대해서는 비제재분야에서의 남북협력과 대북 접촉에 과감한 자율성을 허용해야 한다.

현실적으로 북한이라는 카운터파트가 아직은 투자처로서 매력적이지 않거나, 제도적으로 교류협력 사업 전개에 애로사항이 많은 것은 사실이지만 정부가 창구단일화를 명목으로 모든 사업에 개입하는 경우 효율성과 창의성이 떨어질 수밖에 없다.

인적교류의 전면적 확대나 방송통신교류의 전면 허용 등의 과감한 조치들을 통해 남북관계 개선에서 선도적인 역할을 하며 남북관계의 주도권을 회복하고 남북관계가 우리 외교와 대외정책의 지렛대가 되도록 활용해야 한다. 이를 통해 북미 대화에 종속된 남북관계가 아닌 독립변수화된 남북 대화 구상을 시작해야 한다.

셋째, 독자핵무장 여론에 대한 안정적인 관리가 필요하다. 트럼프 2기 비개입주의나 고립주의의 강화로 주한미군 철수나 핵확장억제의 축소 등이 대두되면 독자핵무장 여론이 높아질 수 있기 때문이다.

트럼프 2기 들어서도기 북미대화가 진전이 없고 북한이 도발의 수위를 계속 높여가는 한편 미국으로부터의 비정상적인 방위비 분담금 압력이 계속되거나 한미동맹에 대한 트럼프 대통령의 돌출발언과 무용론 압박이 거세지면 우리 사회 내에서 독자핵무장에 대한 여론이 등장할 개연성이 높다.

보수는 북한에 대한 억제와 무장력 강화 차원에서, 진보는 미국 의존도 탈피와 자주국방 차원에서 독자핵무장에 대한 찬성여론이 높아질 가

능성이 상존하는 것이다. 독자핵무장까지 가지 않더라도 미국과의 핵공유 정책이나 전술핵무기 반입 등 북한과 힘의 균형을 맞추기 위한 최소한의 정책이라도 추진하자는 여론이 높아질 수 있다.

이를 정부 당국 차원에서 직접 전면에서 주도할 수는 없지만 정치권과 시민사회 내에서의 여론을 외교적 수단이나 때로는 북한과 미국 등에 압박의 카드로 사용할 수 있도록 안정적으로 관리할 필요가 있다. 독자핵무장 논의가 무질서하게 분출되기보다 국회와 제도권에서 질서있게 충분히 논의될 수 있도록 하면서 제도권의 공론 영역에서 자유로운 의사개진과 토론의 차원에서 독자핵무장 여론을 관리할 필요가 있다. 안보-안보 교환 패러다임과 남북관계의 창의적 협력은 평화적 기틀과 대화와 협력을 위한 기제였다면, 독자핵무장 여론 관리는 압박과 공세적 수단의 기제로서 양날의 검과 같은 역할도 할 수 있도록 강구할 수도 있다.

(2) 한미동맹 강화 의회외교 확대

한미동맹은 70년 이상 이어져 군사·안보 협력을 기초로 해서 '글로벌 포괄적 전략동맹'으로 성장해가고 있다. 한·미 간 협력 범위도 경제·사회·문화·과학·기술 등 새롭고 다차원적인 영역으로 확장하는 한편 한반도 및 세계 질서의 중요한 축으로 발전중이다. 국회는 이런 배경에서 2023년 2월 24일 '한미동맹 70주년 기념 양국 관계 지속발전 촉구 특별 결의안'을 채택하면서 '대한민국 국회는 한미 양국 의회가 한미동맹에 대한 초당적 지지를 바탕으로 상호 교류를 강화하고 공동 현안의 호혜적인 해결 방안을 모색하기 위하여 양국 의원연맹을 조속히 구성할 것을 제안'한 바 있다.

한일의원연맹과 한중의원연맹이 이미 있는데 한국과 가장 긴밀한 관계를 맺고 있는 동맹국인 미국 의회와의 의원연맹이 아직 존재하지 않는 점도 의아하게 여겨질 수 있다. 물론 현재 미국 연방의회 내에도 '코리아 코커스(Korea Cacus)' 혹은 '코리아 스터디 그룹(Congressional Study Group on Korea)'과 같은 의원들 모임이 있다. 하지만 한·미 사이에 조직적이고 공식적인 의원연맹 수준의 모임이 아님은 명확하다. 미국 의회가 의회 차원에서 전면적인 공식 교류에 소극적이고 개별의원들이 의원외교를 펼치는 관행이 강한 것도 사실이나 한미동맹의 가치나 비중, 중요성, 의회 내에 이미 결성되어 있는 코리아 스터디 그룹, 코리아 코커스와 같은 지한파 의원들의 존재를 고려하면 보다 적극적인 움직임이 필요하다. 대미 의회 교류를 확산하기 위해 일차적으로 지한파 의원들을 중심으로 하는 한미의원연맹 창설과 같은 적극적인 대미 의회외교의 적극적인 추진이 필요하다.

2023년 4월 26일 국회사무처와 국회미래연구원이 국회에서 공동으로 개최한 관련 라운드테이블에서도 참석자들은 한미의원연맹 창설 필요성을 강조한 바 있다. 혹여 의회 대 의회 수준에서 대규모 정식 의원연맹 창설이 단기간에 당장 어렵다면 우선적으로 안보 및 통상, 과학기술 등 공통의 이해관계에 집중할 수도 있다. 한미 간에 공통의 이해관계가 있으면서도 입장 차이가 미묘하게 존재하는 긴장감 있는 사안을 우선 중점 토의하고, 상호 이해의 폭을 넓히는 의원 간 소그룹 교류도도 구상할 수 있다. 그리고 상설 연락 채널로 한·미 의회 간 연락사무소나 연락관 파견 등도 검토할 수 있다.

정부가 대미관계에서 실제적으로 추진하는 데 제약이 있는 사안에 대

해서 국회가 보다 융통성있고 유연하게 입장을 전달하고 정책 변화를 유도하며 역할을 모색할 필요도 있다. 문화, 지식, 정책을 다루는 공공외교의 차원에서도 국회는 국가와 시민사회 중간에서 정부 역할을 종합적으로 보완하며 외교적 역할을 수행할 수 있다. 정부가 주도하는 외교 정책의 단일한 입장에 대해서 국내적 논란이 존재한다고 한다면 이를 상대국에게 전달하고 이해시켜 보다 안정적으로 외교 정책이 전개되도록 지원할 수 있고, 우리의 국내 입장을 전달하며 정부의 협상 능력을 제고하는 효과도 또한 기대해 볼 수 있다.

여야가 생각하는 '국익'의 범위와 정의도 상이할 수 있으므로 이런 다양한 여론을 상대국에 한편으로 전달할 수도 있다. 대외에 내보내는 우리나라의 여론및 메시지를 수렴하는 과정에서 갈등을 겪을 수 있으나 이 과정도 의회정치에서 반드시 거쳐야 할 통과의례이다. 여러 의견 차이를 정부 단일안으로 일원화하며 강제하거나 토론을 억제하지 않도록 정치적 소통과 여론의 출구를 초당적 의회 외교 활동 과정에서 찾아가야 한다. 이를 위해 초당적 의회외교를 기본적으로 추구하면서, 그 전제로서 최소주의 합의에 기본적 가치를 둘 필요가 있다.

(3) 최소주의 합의 및 의회외교의 제도화

우리 국회는 의회외교를 "국회의원, 의회외교단체 등이 국내외 현안에 대한 지지 확보, 협력증진 및 교류확대 등을 목적으로 외국 의회, 정부, 기관 등을 대상으로 펼치는 외교활동"으로 정의하고 있다. 국회의원들이 보유한 다양한 인적 네트워크를 의회외교에서 활용할 수 있으며 동시에 의회외교는 정부가 직접 해결하기 어려운 민감한 분야나 공식적인

조건에서 처리하기 어려운 사안에 대해서도 다양하고 폭넓게 접근 가능하다는 장점도 있다. 특히 의회민주주의가 전 세계적으로도 성숙하고 있고 각국 의회의 영향력이 확대되고 있어서 의회외교의 중요성은 날로 커지고 있다.

문제는 이런 의회외교를 추진하기 위한 국내 초당파적인 합의가 중요한데 이를 위해서는 최소주의 합의(minimal consensus)[1]를 추구해야 할 필요가 있다. 특히 대북 문제와 같은 이견과 논쟁이 많은 사안에 대해서 최대한의 합의를 추구하기 위해 장시간을 소요하기보다 국민 여론과 상식선에서 타당하게 인정하고 합의할 수 있는 부분에 대해서는 최소한의 합의를 기준으로 의회 외교를 전개해나가는 방향을 중점적으로 검토해야 한다.

이런 분야는 인권, 기후, 보건과 같은 보편적인 의제에서부터 글로벌 공급망 재편과 한국 기업과 산업계 이익 보호, 재외동포 권익 신장처럼 여야를 초월한 국익과 직결된 이슈들을 예로 들 수 있다. 대북 문제와 한미협력에 있어서도 보편적인 이슈를 토대로 최소주의 합의를 통해 외교전략을 추진해볼 수 있다. 특히 남북협력에 있어서도 기후변화나 인간안보협력과 같은 분야와 개념을 적극 발굴하고 의회가 논의의 장으로 역할을 할 수 있어야 한다.

---

(1) 본 연구보고에서 최소주의 합의는 이견이 첨예한 사안에 대해 전체 다수의 총의를 결집하려는 장기적인 시도보다도 합의할 수 있는 최소한도의 영역에 대해 단기적이나마 합의를 하고 구체적인 대응을 해나가야 한다는 원칙을 의미한다. 이밖에 최소주의에 대해서는 다양한 영역과 의제에 대해 이를 둘러싼 다층적인 균열과 갈등을 무시하거나 침묵을 강요하기 보다 균열과 갈등을 직시하며 사회적 분열에 대한 정확한 이해를 바탕으로 이를 해결해나가고자 하는 전략적 접근(국회 미래연구원, 『한반도 중장기 의회외교: 의제와 전략』(2023))이라고 보거나, 근본적이고 이론적인 논쟁은 후순위로 미루고 당장 해결해야 할 과제에 대해 실천적인 자세로 임하는 태도를 의미(캐스 선스타인, 『누가 진실을 말하는가』(서울:21세기북스, 2019) 제10장)하는 개념으로 사용하기도 한다.

외교는 일반적으로 대통령과 행정부가 영향력을 절대적으로 행사하는 배타적이고 폐쇄적인 영역으로 인식되었다. 외국과의 공식 협상 주체도 의회가 아닌 정부이며 협력 혹은 경쟁을 하는 실체도 결국 정부라서 이런 인식과 기본 구도는 계속될 것이다. 그렇지만 트럼프 2기 더욱 복잡해질 가능성이 높은 국제정세 속에서 남북관계와 한·미관계, 북·러, 북·중관계 등을 복합적으로 대응하기 위해서 다양한 행위자들이 다양하게 활동할 수 있도록 장을 열어주어야 한다.

양국 의원 간의 교류를 중심으로 펼쳐지는 의회외교는 외교활동과 관련해서 공식적으로 위임된 권한이 없어서 의회외교 전개방향과 투여되는 역량의 범위와 수준에 따라서 다양한 결과가 나올 수 있다. 공식적인 권한이 없으므로 의회외교에 참여하는 의원들은 책임 소재에서 상대적으로 자유로울 수 있다. 또한 공식적인 정부 간 절차를 통해 이루어지는 외교 행위의 엄격성과 프로토콜이 적용되지 않는 영역이 존재하므로 정부 간 공식적인 회담에서 다루기 어려운 민감한 주제도 자유롭게 검토하고 논의할 수 있다는 장점도 있다. 특히 대미 의회외교뿐만 아니라 중국과 러시아와의 외교 공간 확대에 정부가 우선 나서기 이전에 의회부터 바로미터 및 선견대 역할로 나설 수도 있다.

이때 참고할 수 있는 규범과 원칙은 유럽의회의 2014년 '유럽연합 대외임무 및 대표행위 통제에 관한 실행 조항'을 검토해볼 수 있다. 이 조항에 따르면 유럽의회 대표단이 의회 외교활동을 할 때에 특정 의제와 관련해서 의견표명(statement)을 할 때에는 유럽의회가 결의문을 통해 채택한 입장과 견해에 기초해야 한다는 것이다. 하지만 만일 대표단 일원 중 개인적 입장이나 자기 소속정당을 위해 정견을 표명하거나 언급하는

경우에는 이것이 유럽의회의 공식 입장이 아니라는 점을 명확히 부대해서 공표하도록 규정하고 있다. 의견을 반영할 수 없거나 표명할 수 없어서 아예 대표단 차원 합의에 불응하여 전체 합의가 이루어지지 않는 일을 방지하고 있는 것이다. 또한 의견이 합치되지 않아 개별의원이 입장을 밝히지 못하는 경우가 없도록 하면서도 그 정치적 책임도 반드시 해당 의원이 지도록 하고 있는 점에서 주목할 만하다.

유럽의회 대표단 가운데에서는 대표단장만이 공식 공동성명이나 기자회견을 할 수 있고, 이러한 경우에도 유럽의회 결의문 내용과 모순되지 않아야 함을 명시적으로 규정하고 있다. 만일 대표단장이 유럽 내 자신이 속한 나라의 정당이나 언론과 별도로 접촉해서 자신의 정견을 밝히는 경우에는 그 입장이 유럽의회나 대표단의 입장이 아니라는 점도 명확히 밝히도록 규정하고 있다.

유럽의회 의회외교가 의원 개개인이 그 역할과 책임을 명확히 하도록 규정하고 있다는 점을 참고로 해서 한국 의회외교에서도 정부 외교와의 관계나 의회외교 대표단 구성 및 활동을 종합적으로 검토하여 의회외교 규범과 원칙을 마련해둘 필요가 있다. 이런 기초 위에서 변화하는 한반도 정세에 대해 우리나라의 종합적 입장을 미국 조야에 다양하게 전달하고 우호적인 대응 환경을 조성해야 한다. 특히 미국 내 비우호적인 대북 여론의 상당수가 인권 문제와 같은 기본적이고 보편적인 가치에서 비롯되는 경우가 많은데 북한인권 문제는 국내에서는 정치화되어 있는 측면이 강하다. 이에 대해 국내 정당 입장 차이에 따라 아무 견해도 제시하지 못하거나 최소한의 활동도 전개하지 못하는 경우가 없도록 '남북관계 발전과 북한 주민들의 인권 개선을 병행하도록 노력한다'는 정도라도 최소

합의를 하고 의회외교 규범 및 원칙에 따라 개별의견들도 개진할 수 있도록 제도화된 여건을 마련해야 할 것이다.

(4) 역내 균형외교에서 의회 역할 확대

한국은 외교 면에서 보았을 때 독특한 지정학적·국제정치적 입지를 가지고 있다. 한미연합사령부라는 단일 사령부를 통해서 높은 수준의 군사지휘 통합체계를 갖추고 있으면서도, 지리적으로는 중국과 연결되어 있는 한반도를 영토로 하고 있다. 미국과 중국 모두와 가까우면서도, 역사적·문화적으로는 중국과 제도와 가치 차원에서는 미국 및 일본과 공유하는 부분이 많다. 이런 점에서 한·미·일, 한·미·중 사이의 연결고리나 균형자 역할을 할 수 있는 외교적 입지를 지니고 있다.

이를 기초로 해서 미·중 균형외교뿐만 아니라 동북아 역내에서도 중·일 간의 가교역할도 할 수 있다.이런 국제 정치적 입지를 활용하는 전략적 구상과 노력이 필요하다. 미국의 국익 구현을 위한 우호적인 대외 여건으로 안정과 평화를 최우선으로 내세우고 있는 트럼프 2기의 대외전략 성격을 고려하면 역내 안정과 이익 확대를 위한 협력 강화는 한미관계 증진에 있어서도 좋은 기제가 될 것이다. 특히 한일의원연맹, 한중의원연맹, 한중의회외교포럼, 한일의회외교포럼 등이 있는 상황에서 우선 한국 국회 안에서 양대 연맹과 포럼을 바탕으로 정기 세미나와 연석회의를 개최하며 공통 관심사와 초당적 대일, 대중 외교 방안을 모색하는 노력이 필요하다. 이를 국회 차원에서 초당적으로 장려하고 지원해야 할 것이다.

우리나라 국회 내에서 우선 초당적인 논의와 의제 발굴을 통해서 일본과 중국 의회에 공동의 관심사와 논의 의제를 제안해가며 매년 혹은 격

년으로라도 가칭 한·중·일 의원포럼을 개최해서 한·중·일 정상회담 혹은 삼국 간의 당국 회담에서 미처 모두 다루지 못한 의제들을 긴밀히 소통하고 이해를 유기적으로 넓혀나가는 방안도 구상해 보아야 한다. 해당 포럼을 통해 기후위기 공동대응이나 보건 인프라 협력방안, 교통통신 협력과 관광협력 확대 같은 공동 관심사로 다룰 수 있다. 투트랙 접근도 필요하다. 공개회의를 열어 국민들 상호 간에 이해의 폭을 넓히는 지식과 정보를 제공하고 다소 민감하거나 갈등의 소지가 있는 역사나 안보 이슈는 비공개 회의로 우선 의원들 간 상호토론과 공감대 형성에 주력하는 투트랙 전략도 고려할 필요가 있다.

(5) 세대 간 협동 평화통일 공공외교 지원

국제적으로 자유주의 대 권위주의 진영 갈등이 격화하고 한반도 통일과 평화에 대한 관심과 우선순위가 낮아질 수 있는 상황을 세대 간 협력을 통해 완화하고 돌파할 수 있는 기회 마련에도 적극적인 관심과 지원이 필요하다. 국제사회와 다른 나라들을 상대로 공동의 문제를 협력하여 대응하는 과정을 통해 세대 간 협동과 시너지 효과를 유도하며 국내적으로 '통합'을 견인하고 대외적으로 통합된 메시지를 발신하는데 정책적 지원이 긴요한 시점이다.

민주평화통일자문회의에서는 전 세계 권역별로 순회하며 개최하는 '세계청년컨퍼런스'가 있는데 이를 모델로 하여 세대를 초월하여 다양한 지역과 연령대 출신의 해외동포나 민주평통 자문위원들이 우선 한곳에 모여 글로벌 차원의 세대 간 소통을 시도하는 일도 지원할 수 있다. 북한인권과 같은 국제사회에 보편적으로 제기할 수 있는 주제를 중심으로 세대

를 초월하여 공감하고 해결해야 할 이슈에 대해 토론하고 다른 나라와 국제사회를 상대로 한 민간 차원의 통일공공외교를 어떻게 전개해 나가야 하는지에 대한 공론을 모색하며 북한과 통일 문제에 대한 국제적인 관심과 공감대를 확산해나가야 한다.

특히 트럼프 신 행정부가 출범하는 첫해인 2025년에 통일과 평화에 대한 한국인(Korean Peoples)의 의지와 입장을 전달하는 데에는 우리 정부 차원의 정책 설명 뿐만 아니라 기성세대와 청년층까지 아우르는 전 세대적 평화통일 공공외교를 전개할 필요가 있다.

트럼프 행정부 초기 급진적 현상전환 대신 점진적 현상전환이 예상되는 바 이 시점을 최대한 활용해야 한다. 북한 입장에서는 올해 경제발전 5개년계획을 마무리하고 2025년 10월 당 창건 80주년과 2026년 1월 제9차 당대회 이후 미국과의 대화를 시도하는 등 전환을 꾀할 가능성이 높다. 트럼프 행정부는 러·우 전쟁과 중동 가자 전쟁 종식 이후인 내년 초 그리고 내년 11월의 중간선거 직전에 북·미 대화에서 성과를 내기 위해 노력할 개연성이 높다.

이 시기가 펼쳐지기 이전에 정부 차원 뿐만 아니라 우리나라 시민사회의 한반도 평화에 대한 의지를 전달하는데 정치권이 주도적인 지원을 해야할 필요가 있다. 특히 2025년 상당 기간 우리나라가 정치적 변동으로 인해 적극적인 정부 외교활동이 미진할 수도 있어서 평화통일 공공외교 등 민간이 나설 수 있는 환경을 적극 지원할 필요가 있다. 워싱턴 D.C.를 포함하여 가능한 미주 지역에서 최대한 많이 세대 간 협동 평화통일 공공외교 차원의 각종 간담회와 문화행사 등을 동시다발적으로 실시하는 등 노력이 요구된다.

한편, 기존에 20대부터 60대에 이르기까지 청년 활동가부터 기성 전문가까지 포괄하여 북한인권캠페인과 통일공공외교를 전개하는 단체와 그룹들을 지원하며 새 판을 짜느라 시간을 소비하는 일도 최소화해햐 한다. 단, 세대 간 소통 활성화와 중도층 통일인식과 지지 확산을 위해서 문제제기와 고발 중심의 '투사형 북한인권 캠페인'보다는 대안을 제시하며 상대국에 실질적 정보제공과 협력 방안을 타진할 수 있는 '협상가형 북한인권 캠페인'을 하는 단체와 그룹을 우선 고려하는 지혜가 필요하다.

참고 문헌

- 국회미래연구원, 『국제질서 전환기 의회외교: 세계 의회외교와 한국의 의회외교 전략』 (2023.12.31.)
- 박영준, "미중간 신냉전 구도와 한반도 주변 지역 군사분쟁 가능성," 『월간 KIMA』 vol.56 (2022.10)
- 이기범, "국제법적 관점으로 바라본 중국의 남중국해 전략," 최종현학술원·해군 공동세미나 『인도-태평양 전략 및 해양안보』 (2022.9.22.)
- 이승열, "남북국회회담의 추진 조건과 향후 과제", 이슈와 논점(국회입법조사처, 2020.9.3.)

- 엄구호, “트럼프 행정부 하 북중러 3각 협력 전망과 대응” EAI Global NK(2024.12)
- 정동규 “남북 국회회담의 필요성과 추진과제,” 『통일문제연구』 제52호(2009)
- 정대진, “‘대중 강경파’ 美 안보 라인…北 떨게 할 4개의 대북 시나리오”, 시사저널(2024.11.25.)
- 정대진, “‘케네디家’처럼 트럼프家도 정치 가문으로…트럼피즘 장기화 토대 된다”, 시사저널(2024.12.1.)
- 정대진, 민주평화통일자문회의 국민소통분과 2024년 3분기 자문건의서(2024.9)
- 조성렬·정대진, 『현시기 한반도정세 평가와 바람직한 통일외교안보 정책 방향』 (국회사무처 연구과제, 2024)
- 중앙일보, “한국 자체핵무장을” 59→71%…“日 핵무장도 찬성” 17→35% [한국 안보, 국민에 묻다] (2024.10.8.)
- 최용환, “한반도 정세의 대전환”, 『민주평통40년사』 (2021)
- 홍현익, “북·미 회담 재개 대비 및 4 자회담 추진 방안” 세종정책브리프 2024–19 (2024.12
- G. John Ikenberry, “The Real Liberal Bet,” Foreign Affairs, (March/April, 2022)
- Graham Allison, “The Thucydides Trap,” Richard N. Rosecrance and Steven E. Miller, The Next Great War?“ The Roots of World War and the Risk of U.S.-China Conflict (Cambridge, M.A.: Belfer Center for Science and International Affairs, 2015)
- Hal Brands and John Lewis Gaddis, “The New Cold War: America, China and the Echoes of History,” Foreign Affairs, (November/December 2021)
- John J. Mearsheimer, “The Inevitable Rivalry: America, China and the Tragedy of Great-Power Politics,” Foreign Affairs, (November/December 2021)
- Joseph S. Nye, “When it comes to China, don’t call it a ”Cold War,“ The New York Times International Edition (2021.11.4.)
- Liu Xuanzun, “PLA hols joint live-fire assault drills near Taiwan islands in direct response to collusion, provocations by US, secessionists,” Global Times (2021.8.17.)
- Tsai Ing-wen, “Taiwan and the Fight for Democrac,” Foreign Affairs, (November/December 2021)

IV

트럼프 2기 행정부의 대중정책과 미중관계 전망

김은옥
민주연구원 수석연구위원

1. 서론[1]

트럼프 2기 행정부 출범 이후 보호무역주의가 확대되고 대중국 견제가 강화되는 가운데 세계 경제 및 지정학적 불확실성이 심화될 것으로 전망된다. 트럼프 2기의 대외정책은 '미국 우선주의(America First)'기조 하에, 미국의 무역적자 해소를 위해 동맹국 여부에 상관없이 관세를 부과하고 상호주의(reciprocity)에 입각한 무역협상을 추진할 것으로 예상된다. 트럼프는 미국의 무역적자 해소를 위해 취임 즉시 모든 수입품에 대해 최소 10% 관세를, 모든 중국산 수입품에 최소 60% 관세를 부과할 것

(1) 이 글은 저자의 "트럼프 2기 행정부의 대중정책 전망과 시사점." 정책브리핑 2024-41호 내용을 중심으로 논의를 확장한 것임.

을 공언해왔다. 이러한 트럼프의 고율 관세 추진으로 각국에서 보호무역주의가 확산되면서 물가상승과 공급망 혼란 등이 야기되고 글로벌 경제성장이 위축될 것이라는 우려가 제기되고 있다. IMF는 트럼프의 관세정책을 '세계경제의 최대 위협요인'으로 규정하고, 이로 인해 글로벌 GDP가 2025년 0.8%, 2026년 1.3% 감소할 것으로 전망한 바 있다.

트럼프의 귀환은 2차 세계대전 이후 미국 주도로 건설된 '규칙기반 국제질서의 종언'을 의미한다고 하겠다. 트럼프의 통상정책은 오랫동안 자유시장경제를 중심으로 유지되어 오던 자유주의적 국제질서(liberal international order)의 근간을 흔들고 있는 것이다. 트럼프는 인도태평양경제프레임워크(IPEF), 파리기후변화협정 등 다자간 무역협정의 탈퇴와 국가 간 무역협정의 재협상을 시사한 바 있다.

무엇보다 트럼프 대통령이 재집권하고 대중 견제 강화를 예고하면서 미중관계 악화에 대한 우려가 대두되고 있다. 트럼프 2기 행정부는 무역전쟁을 재점화하고 대중국 의존도 완화를 위한 무역 및 투자 제재를 강화하며 디커플링(de-coupling)을 가속화할 것으로 전망된다. 트럼프는 1기 집권 기간에도 중국에 대해 환율 조작국 지정 가능성 및 지적 재산권 기준 강화를 포함한 불공정 무역관행 문제를 지속적으로 제기한 바 있다.

미국의 대중국 정책을 결정하는 것은 미중 패권경쟁이라는 구조적 요인이라고 할 수 있다. 2008년 글로벌 금융위기 이후 경제적 쇠퇴를 경험하고 있는 미국은 패권유지를 위해 도전하는 중국을 지속적으로 견제해야 하는 상황이다. 미국의 패권유지는 정당을 초월하는 미국 대외정책의 최종 목표라는 점에서 미국 패권을 위협하는 중국에 대한 견제정책은 행정부의 변화와 무관하게 지속되고 있는 것이다. 무엇보다 미국의 대중

견제정책 기조가 변화하지 않는 중요한 이유는 미국 내 반중 여론의 급속한 부상에 기인한다고 하겠다. 2024년 5월 퓨리서치 여론조사에 따르면 미국 시민들의 중국에 대한 비호감 비율은 81%로 최고 수준을 기록했으며, 이는 미중 대립이 본격화되기 직전인 2018년 5월의 59%에 비해 급격히 상승한 것이다.

트럼프 2기의 대중 정책은 반도체 수출통제나 해외투자 규제 조치 등을 취한 바이든 행정부의 대중 견제정책 기조를 유지·확대할 것으로 전망된다. 트럼프 1기에 이어 바이든 행정부를 거치면서 미국은 무역법 301조 외에 반도체과학법, 인플레이션감축법 등 다양한 법적 시스템을 구축하여 '대중 견제의 제도화'가 마련된 상태라 하겠다. 지난해 11월 선거에서 트럼프대통령의 당선 뿐 아니라 공화당이 의회 상·하원을 장악하면서 트럼프의 정책 추진력이 크게 강화될 것으로 보인다.

미중 전략적 경쟁이 심화되는 상황 하에서 국제사회 다수의 국가들은 '헤징(hedging)', '균형(balancing)', '편승(bandwagoning)'등을 오가며 자국의 국익 보호 및 확대를 추구하는 모습을 보이고 있다. 한국도 트럼프 2기 행정부 출범 이후 전개될 미중관계 양상 및 지역질서 변화를 정확하게 읽어내고 이를 헤쳐나갈 외교안보 전략을 마련해야 한다. 이에 본고는 트럼프 2기 행정부의 대중국 정책 방향과 미중관계를 전망하고 국익 실현을 위한 대응전략을 제시하고자 한다.

2. 미국의 대중국 인식 변화

(1) 미국의 대중국 인식

미국 조야의 초당적인 대중국 인식은 '대중 관여정책(engagement)의 실패론'에 근거한다. 1972년 닉슨의 중국 방문으로 시작하여 1980년 개혁개방정책 지원, 2001년 중국의 WTO 가입으로 확대되어 온 미국의 대중국 관여정책은 실패했다는 것이다. 이러한 평가는 민주당과 공화당을 막론하고 미국 조야의 광범위한 인식으로 공유되고 있다.

1971년 4월 헨리 키신저 당시 국가안보보좌관이 중국을 비밀리에 방문하고 이듬해 2월 리처드 닉슨 대통령과 마오쩌뚱 주석의 정상회담이 이루어지면서 미중은 데탕트 시대를 맞이하였다. 이후 1979년 1월 미국과 중화인민공화국은 공식 외교관계를 수립하게 되었다. 당시 미중 수교는 냉전이라는 거대한 구조 속에서 이루어졌고, 양국이 구 소련 견제라는 공동의 목표를 가지고 있었기에 가능한 것이었다.

냉전이 끝나고 미국은 대중국 정책을 새롭게 고민했으며, 중국에 대한 관여정책은 '자유주의적 국제질서(liberal international order)'에 근거한 것이었다. 즉 개입과 포용을 통해 중국을 개방시키고 경제성장을 이루게 되면, 중국이 시장경제에 기반한 민주주의국가로 전환되어 국제사회의 책임있는 일원(responsible shake holder)이 될 것이라는 인식이었다. 중국이 개혁개방에 나서 시장경제를 수용하고 경제발전을 이룩하게 되면, 민주화된 체제로 전환하여 미국이 주도하는 국제질서에 편입될 것이라고 예상한 것이다. 그러나 미국이 중국의 WTO 가입, 미국 시장 개방 등 다양한 노력을 경주했음에도 불구하고, 중국은 일당독재와 고도

의 경쟁력을 겸비한 경제발전 모델을 창출하고 미국을 위협하기에 이르렀다고 평가된다.

존 미어샤이머(John Mearsheimer)는 '미국 외교의 거대한 환상'에서 "미국이 자유주의 패권질서 유지를 위한 노력을 기울일수록 중국이 경제성장을 하는데 유리한 환경을 조성해주었다"고 비판하였다. 대중국 관여정책이 중국을 개방된 체제와 민주주의 질서 순응 등 긍정적으로 변화시키지 못했고, 오히려 힘만 키워 오늘날 미국의 전략적 경쟁자로 만들었다는 것이다.

탈냉전 이후 미국은 중국에 대해 '전략적 협력관계'라는 수사를 유지했으나, 2008년 글로벌 금융위기로 미중 관계의 변화가 닥쳐왔다. 미국발 금융위기로 국제사회에서 미국의 영향력이 크게 쇠퇴하면서 중국은 국제적 위상에 대한 자신감이 제고되었고, 중국이 G2로 일컬어지는 국제정치 주역으로 등장하면서 미중 전략경쟁이 본격화되었다. 이같은 과정을 거치면서 중국 입장에서는 초강대국 미국에 직접 도전하지 않으면서 경제발전과 국제적 위상 제고라는 유리한 환경이 조성되었던 것이다.

시진핑 집권 이후 중국은 대외정책에서 보다 대담하게 미국과 동등한 지위를 요구하였다. 중국의 부상이 본격화되고 2012년 집권한 시진핑 주석이 '중국몽(中國夢)' 즉 중국이 강해져야 한다는 비전을 천명한 이후 워싱턴 당국자들의 대중 인식 전환과 견제가 시작되었다. 2012년 2월 발간된 국방전략지침(defense strategic guidance)에서 미국은 아시아태평양 지역에 대한 중시를 강화하겠다고 밝히며, 중국의 반접근 지역거부 전략(A2/AD: Anti-Access/Area Denial)에 대해 미국은 지역 접근과 자유로운 작전 능력을 위해 필요한 투자를 하겠다고 밝혔다.

2000년 미국 GDP의 11.8%에 불과했던 중국은 글로벌 제조 중심지역으로 급부상한 결과 2012년 미국 GDP의 50% 수준에 이르렀고, 세계적 수준의 군사력을 확보하기 위해 세계 2위 수준의 국방비를 지출하고 있다. 특히 중국이 첨단기술 분야에서 미국과 겨룰만큼 역량을 키운 점은 미국의 대중국 인식을 바꾼 중대한 계기가 되었다. 이는 경제뿐 아니라 군사안보에서 중국이 미국에 도전할 수 있는 능력을 확보한 것을 의미하기 때문이다

오바마 행정부는 중국의 세력 확장에 대응하기 위해 '아시아 회귀 전략'을 채택하고 아태지역 국가들과 군사협력을 강화했다. 하지만 중국과의 직접 마찰을 우려한 오바마 행정부는 중국의 부상을 견제하는데 소극적이었고, 남중국해에서 '항행의 자유'작전도 중국과 군사충돌을 피하기 위해 제한적으로 추진하였다. 오바마-후진타오 정부 시기까지 미중 관계는 대체로 협력이 강조되는 가운데 경쟁을 유지하였다고 평가되는 이유이다. 2017년 미국 우선주의를 표방한 트럼프 대통령이 집권하고 미국의 대중 인식이 더욱 비판적으로 바뀌면서 미중 간 전략 경쟁이 본격화되었다고 하겠다.

(2) 트럼프 1기 대중정책

트럼프 1기의 대외정책은 힘에 의한 평화(peace through economic and military strength)'를 표방하면서, 미국 우선주의(America First), 고립주의, 경제적 보호주의 경향을 드러냈다. 강한 군사력 건설, 해외 군사개입 축소, 동맹 및 우방의 방위분담 확대, 미국 국익에 집중하는 고립주의적 노선을 채택한 것이다.

트럼프 1기의 대외정책은 '힘에 의한 평화(peace through economic and military strength)'를 표방하면서, 미국 우선주의(America First), 고립주의, 경제적 보호주의 경향을 드러냈다. 강한 군사력 건설, 해외 군사개입 축소, 동맹 및 우방의 방위분담 확대, 미국 국익에 집중하는 고립주의적 노선을 채택한 것이다.

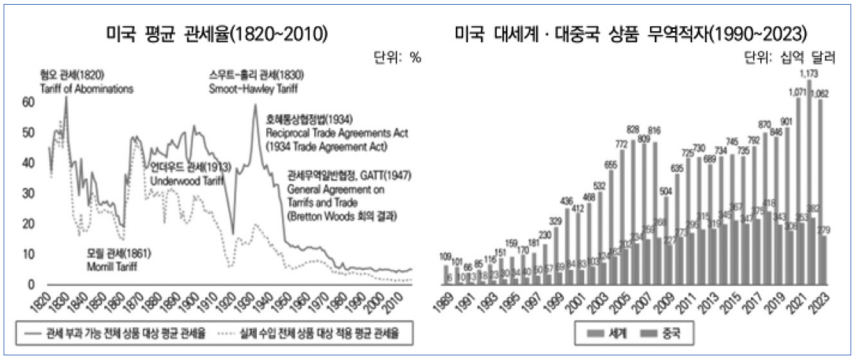
2017년 발간한 '국가안보전략(National Security Strategy)'에서 트럼프 행정부는 미중관계가 이전의 '전략적 협력'관계에서 '전략적 경쟁'관계로 전환하는 것을 공식화하였다. 중국을 미국의 전략적 경쟁자이자 현 국제질서의 도전자(revisionist)로 규정한 것이다. 또한 2020년 5월 백악관은 '대중국 정책방향 보고서(United States Strategic Approach to the People's Republic of China)'를 공개함으로서 중국에 대해 협력보다는 공개적 압박과 봉쇄전략 등 '경쟁적 접근'을 하겠다고 선언하였다.

대외경제정책도 같은 맥락에서 미국의 경제이익 극대화에 초점을 두고 보호무역주의를 전면 도입하였다. 트럼프 집권 이후 미국의 대중정책은 관여정책에서 '적대적 무역' 개념에 입각한 현실주의적 경쟁 정책으로 전환되었으며, 정책 전환의 출발점은 확대일로의 무역불균형이라 하겠다. 트럼프 1기 무역정책의 핵심인물인 로버트 라이트하이저(Robert Lighthizer) 전 미국무역대표부(USTR) 대표는 미국의 대중 무역적자는 중국의 경제정책 조작과 노동 및 환경 남용 등에 의한 것이며, 이는 기존 정부들이 '공정한 경쟁의 장' 만들기 없이 중국을 WTO에 가입시킨 탓이라고 비판하였다.

트럼프 대통령은 2016년 대선 공약으로 중국산 제품에 45% 관세를 부과하겠다고 밝힌 바 있다. 중국의 불공정한 무역관행으로 미국이 엄청난

무역적자를 보고 있고 이로써 수많은 미국 국민들의 일자리가 뺏기고 있다고 주장한 것이다. 미국 상무부 통계에 따르면, 2017년 미국의 대중국 수출액은 1,304억 달러인 반면 대중국 수입액은 5,056억 달러로 한 해 동안에만 3,750억 달러의 적자를 기록했다.

〈그림 1〉 미국의 장기 평균 관세율 및 대세계·대중국 상품 무역수지 적자



자료: 정은미외, KIET 산업경제이슈(2024.10.7.)

트럼프 1기 행정부에서 미중 간 패권경쟁의 신호탄을 쏘아올린 것은 '무역통상전쟁'이었으며, 중국과의 무역관계는 최악으로 치달았다. 미국이 중국 수입품에 25% 관세 부과를 부과한 것으로 시작된 무역전쟁은 미국의 화웨이 제재조치와 중국의 희토류 수출 제한 시사 등으로 기술분야로까지 확대되었다. 2018년 7월 미국은 중국 상품 818개 품목에 25% 관세를 부과하고, 중국이 즉시 같은 규모의 농산물과 자동차 등 품목에 25% 관세를 부과하며 맞대응하면서 이른바 미국과 중국의 무역전쟁이 본격화되었다. 이후 미국이 7월 10일 2천억달러 규모의 중국 수입품에 10%의 관세를 부과하는 재보복 조치를 취하고, 9월 2천억달러 규모의 중국 상품에 10% 관세를 부과하자, 중국도 미국산 육류 등 600억달러에

최고 10% 세금을 부과하며 대응하였다.

고율 관세 부과로 시작되어 기술, 환율전쟁으로까지 번진 미중 무역전쟁은 양국 경제는 물론 세계경제에 심각한 타격을 미쳤다. 장기화되는 무역전쟁에 국제사회의 비판 목소리가 높아진 가운데 양국은 수차례 협상을 거쳐 2020년 1월 '1단계 무역 합의'를 이룸으로써 휴전상태로 돌입했다. 양국 합의로 미국은 2천 500억달러에 달하는 중국 제품에 대해 25%였던 관세율을 30%로 올리려던 계획을 보류했고, 중국은 추후 몇년간 농산품 등 미국산 상품을 추가 수입하기로 하였다. 이후 발생한 코로나 팬데믹은 상호 불신을 증폭시키며 미중 관계를 더욱 악화시키는 계기가 되었다. 중국의 1단계 무역합의 이행률은 절반 수준에 그쳤으며, 1차 무역합의 이후 트럼프 행정부의 대중국 정책은 더욱 강경해진 것으로 평가된다.

트럼프가 주도하는 미중 무역전쟁의 본질은 첨단기술 선점을 목표로 하는 '기술전쟁'이라고 하겠다. 트럼프 행정부는 '중국제조 2025'로 대표되는 중국의 첨단기술 분야 육성정책이 중국정부 주도로 불공정하게 이루어짐으로써 미국의 경제적 이익을 훼손하는데 상당한 우려를 표출하였다. 이에 따라 중국의 지적재산권 침해와 불공정한 기술절취 등을 이유로 트럼프행정부는 중국과의 기술패권경쟁에 있어 전면적이고 포괄적인 제재 조치를 단행하였다. 미국은 수출통제법, 2019 국방수권법(NDAA), 외국인투자위험심사현대화법(FIRRMA) 등을 제정하고 중국에 대한 무역규제와 투자규제조치를 실시해왔다. 트럼프 행정부는 첨단기술·전략산업 분야에서 중국의 추가적인 기술획득을 억제하거나 지연시키겠다는 의지를 분명히 한 것이다.

한편, 트럼프 1기 행정부는 출범 초기부터 대만에 대한 지속적인 전략적 접근을 시도해왔다. 트럼프 행정부는 2017년 조기경보 레이더 부품, 미사일 등이 포함된 약 14억 달러의 무기를 대만에 수출한 것을 시작으로 매년 무기를 판매해왔다. 2018년 3월 대만여행법(Taiwan Travel Act)이 발효되었고, 미중 수교 당시 공식 인정된 '하나의 중국'원칙 하에 중단되었던 미국과 대만 간 고위 관료들의 교류가 재개되었다. 2018년에 이어 2019년 국방수권법(NDAA)에도 미국과 대만 간의 군사안보적 협력을 강화하는 내용이 구체적으로 담겼다.

트럼프 행정부 들어 미중 갈등이 심화되면서 거대 담론 논쟁이 불붙기도 했다. 이 논쟁은 2019년 4월 미 국무부의 카이론 스키너 정책기획국장이 '미래안보포럼' 연설에서 미중관계를 "진정으로 다른 문명과의 싸움"으로 주창하면서 시작되었다. 스키너의 이러한 주장은 '중국이 미국이 주창하는 민주주의, 법치, 자유무역 등을 받아들여도 미중 갈등은 보다 본질적인 가치 체계의 다름에 기인한 것이므로 영속될 수밖에 없다'는 의미이다. 이에 대해 시진핑 주석은 2019년 5월 '아시아 문명대화 대회'의 개막연설에서 "각종 문명은 원래 충돌이 없었고 문명 교류는 대등하고 평등해야 하며 강제적이거나 강요해서는 안된다"고 주장했다. 미중 무역전쟁이 진행 중인 와중에 양국 간 갈등요인이 경제와 무역을 넘어 이념의 영역까지 확대된 것이다.

중국을 미국의 최대 안보 도전으로 인식하는 의회 내 초당적 공감대가 형성된 가운데 미국의 대중 견제정책 기조는 바이든 행정부 출범 이후에도 지속되었다. 토니 블링컨 국무장관은 의회 인준청문회에서 "미국에게 중국이 가장 중요한 도전과제라는 점에는 의심의 여지가 없다"

면서 “트럼프 대통령이 중국에 대한 강경한 접근을 취하는 것은 옳았다”고 언급하였다.

바이든 행정부는 대중국 정책에 있어 트럼프 행정부의 정책기조를 유지하거나 오히려 강화해온 것으로 평가되며, 트럼프 행정부가 추진한 기존의 무역, 통상 이슈에서 나아가 가치와 체제의 영역에서도 중국과 대립하였다. 2021년 3월 백악관에서 공개한 ‘국가안보전략 중간지침(Interim National Security Strategic Guidance)’에서 바이든 행정부는 중국을 “경제, 외교, 군사, 기술력을 결합해 안정적이고 개방된 국제체제에 지속적으로 도전하는 잠재력을 가진 유일한 경쟁자”로 규정하였다. 2019년 트럼프 행정부는 인도, 호주, 일본 등과 외무장관 회담을 열고 아시아판 나토(NATO)로 불리는 쿼드 구성에 합의했으며, 이후 바이든 정부에서 최초로 쿼드 정상회담이 개최되면서 다자간안보협력체로 가시화되었다.

아울러 바이든 대통령은 2016년 대선과정에서 무역불균형 해소를 위한 관세조치는 미국과 중국 모두에게 바람직하지 못하다는 입장을 피력하였으나, 집권 이후 트럼프 행정부의 대중국 관세조치를 유지하였다. 바이든 행정부는 반도체 및 첨단 기술분야의 공급망 재편, 기술이전과 투자 제한 등 더욱 강화된 중국 배제 정책을 추구한 것이다. 바이든정부가 추진한 중국 견제정책의 대표적 사례로 2022년 8월 발효된 ‘반도체과학법(Chips and Science Act)’은 미국 반도체 산업을 육성하고 중국을 공급망에서 배제하려는 목적을 지닌다. 바이든 행정부는 트럼프 1기에 도입한 301조 관세를 유지하는 가운데 지난해 중국산 전기차, 태양광 패널, 철강에 대해 큰 폭의 관세 인상을 발표하는 등 추가 관세를 부

과하였다. 트럼프 1기 이후 구축된 중국 배제 정책은 확고한 초당적 지지를 바탕으로 냉전 시대의 봉쇄정책을 대체하는 미국의 대전략으로 자리 잡은 것이다. 다만, 바이든 행정부는 중국을 무차별적으로 디커플링하는 것은 가능하지도 바람직하지도 안하는 판단 하에 중국과 경쟁과 협력을 병행하며 경쟁이 군사적 충돌로 발전하는 것을 막겠다는 점에서 트럼프 행정부와 접근방식에 있어 차이를 보인다. 바이든 행정부는 '디리스킹 전략'으로 미국의 대중국 견제정책 범위를 '첨단기술 및 핵심 분야'로 명확히 한 것이다.

3. 트럼프 2기 행정부의 대중정책 전망

트럼프의 중국 관련 대선 공약에는 중국의 항구적 정상무역관계 지위 철회, 중국산 전자제품, 철강, 의약품 등 수입의 단계적 중단, 중국인의 미국 부동산 및 기업 구매 금지, 중국산 차량 수입 금지 등이 포함되어 있다. 트럼프 대통령은 상품무역 뿐 아니라 지식재산·연구개발 등 전반적인 미중 간 교류 범위 및 수준과 상호의존도를 축소하고자 할 것이다. 지난해 11월 선거에서 공화당이 상·하원을 장악한 만큼 트럼프 대통령 취임 이후 예상보다 빠른 속도로 적극적인 정책 추진이 가능할 것으로 예상된다.

미국 의회는 대중 견제정책에 대한 초당적 공감대를 토대로 전방위적인 중국 견제 법안들을 추진해왔다. 공화당 주도의 하원은 118대 회기

시작과 동시에 대중국 정책에 초점을 둔 '미국과 중국 공산당 간 전략 경쟁에 관한 하원 특별위원회(중국특위)'를 설치하여 광범위한 중국 견제정책을 마련하였다. 중국 특위는 입법 권한은 없으나 수개월의 심의와 청문회를 거쳐 중국의 경제, 기술, 안보역량 등을 조사하고 입법 규제안을 담은 정책 권고안을 제시해왔다. 하원 중국특위는 조사 활동을 통해 중국을 미국의 관세율표 상 정상무역관계 국가와는 다른 관세 범주(category)로 분류할 것을 권고하였다. 또한 중국정부의 보조금과 차별적 관행에 대응하여 301조 관세 활용 가능성을 검토하고, 중국의 전기차가 우회적으로 미국 시장에 들어오는 것을 방지하기 위한 정책수단을 검토할 것을 촉구하는 서한을 USTR에 발송(23.11.7)한 바 있다.

트럼프 행정부 1기에서 중국 견제를 목적으로 미 의회에 제출되었던 300개 이상의 법안들은 공화당과 민주당이 함께 주도했던 것들이다. 트럼프 2기에서도 의회가 대중국 압박에 앞장서는 가운데 행정부와 같은 보조를 취할 가능성이 높다고 하겠다.

(1) 무역·통상

트럼프 2기 행정부는 '무역·통상 분야'에서 대중국 압박을 강화하며, 바이든 행정부에서 반도체와 AI 등 핵심산업 중심으로 적용되던 수출통제 조치의 적용범위를 확대할 것으로 전망된다.

'관세의 열렬한 신봉자'를 자처해 온 트럼프는 관세 인상을 중요한 대중국 압박수단으로 활용할 것으로 예상된다. 그동안 트럼프는 무역수지 적자를 위해 모든 중국 수입품에 대해 최소 60%의 관세를 부여하겠다고 공언했다. 또한 트럼프는 미국·멕시코·캐나다 간 무역협정인 USMCA가

중국의 우회수출 통로로 활용되고 있음을 지적하고, 2026년 재협상에서 멕시코에서 생산돼 수입되는 중국산 자동차에 높은 관세를 부과할 것을 밝힌 바 있다. 국내법의 역외적용을 통해 수출통제 등 기술 이전을 방지하기 위한 조치가 외국 기업에게도 적용되도록 하는 것이다.

다만, 수입품에 대한 전면적인 관세 부과는 소비자물가 상승과 인플레이션 압력을 높여 미국 경제에 중장기적으로 악영향을 미칠 것인만큼, 실제 부과되는 관세는 현실적 수준에서 조정될 가능성이 있다. TD Security는 트럼프 행정부가 10%의 보편관세를 부과할 경우 물가는 0.6%~0.9% 상승할 것으로 예상했으며, 이민정책과 결합되면 미국 경제성장률을 1~2% 낮출 것으로 전망한 바 있다.

트럼프의 관세정책 시행에 관해 법적 유효성을 둘러싸고 다양한 논쟁이 진행 중이다. 전략국제문제연구소(CSIS)는 트럼프의 보편관세 및 중국에 대한 고율관세 부과 정책은 대통령의 법적 권한을 기반으로 현실화될 가능성이 존재한다고 전망했다. 트럼프대통령은 무역법 232조, 301조, 국제비상경제수권법(IEEPA) 등을 활용하여 관세를 부과할 법적 권한을 보유하고 있다. 반면에 엘런 울프 전 WTO 부 사무총장은 의회로부터 통제받지 않는 대통령의 관세 권한은 명백한 법률 위반 소지가 있다고 주장하였다.

트럼프 대통령은 관세와 함께 1980년 이후 부여했던 중국의 최혜국대우(MFN, Most-Favored-Nation Treatment)를 골자로 하는 항구적 정상무역관계(PNTR) 지위를 철회하겠다고 공언한 바 있다. 항구적 정상무역관계 지위 박탈은 특정 품목에 대한 301조 등 관세 조치 외에 모든 중국산 제품에 포괄적으로 고율의 관세를 부과하기 위한 목적이다. 중국

에 대한 항구적 정상무역관계 지위 철회는 그동안 미국 내 일부 대중국 강경파들이 주장해왔으나, 2022년 미국 의회가 우크라이나를 침공한 러시아에 대해 PNTR 지위를 박탈한 이후 미 의회의 중요한 의제로 부각되기 시작하였다. 트럼프 2기 출범이후 중국 최혜국대우를 골자로 하는 항구적 정상무역관계 지위 박탈의 법제화 노력이 본격화될 가능성이 있다.

(2) 기술경쟁

무역전쟁뿐 아니라 AI와 반도체 등 첨단기술 분야에서도 트럼프 2기 대중 견제 기조는 확대될 것으로 전망된다. 트럼프 1기 때보다 과학기술에서 양적으로나 질적으로 성장한 중국의 성장세를 고려할 때 더 강한 경쟁이 이루어질 수 있다. 미국은 5G, AI, 반도체 등 첨단기술 분야에서 중국의 부상을 강하게 경계하고 있다. 첨단기술력의 확보는 미래 경제는 물론 군사 분야의 패권 방향을 결정하는 핵심적 요소이기 때문이다. 미국은 중국의 기술발전으로 위해 우월적 위치를 위협받으면서 첨단기술 분야 규제를 지속적으로 강화해왔으며, 중국 역시 첨단기술을 경제안보와 패권으로 인식하며 기술자립에 총력을 기울였다

중국이 첨단기술 분야에서 미국을 위협할만큼 역량을 키운 점은 결정적으로 미국의 대중국 인식을 바꾼 계기가 되었다. 5G 분야에서 중국은 2013년 'IMT 2020'프로젝트 착수를 시작으로 적극적으로 5G 관련 핵심기술을 개발한 결과 세계 최고 수준의 5G 기술을 확보한 것으로 밝혀졌다. 중국은 2013년 티엔허 2호가 미국의 타이탄을 제치고 1위를 차지하면서 슈퍼컴퓨터 분야에서도 두각을 나타내기 시작한 것으로 알려졌다. 과거 냉전시기 핵기술과 달리 5G 통신기술, 인공지능, 첨단반도체, 우주

항공 기술 등 4차 산업혁명을 대표하는 첨단기술들의 대표적 특징은 민군 겸용(dual-use) 이라는 점이다. 즉 첨단기술 분야에서 앞서갈 수 있다면 군사패권과 경제패권을 동시에 달성하는 것을 의미한다. 미국은 무역전쟁이라는 이름아래 추격하는 중국을 따돌리기 위해 미래의 기술패권과 4차 산업혁명의 생태계를 장악하는데 주안점을 두고 있는 것이다.

이를 위해 미국은 지난해 10월 미국 자본의 인공지능 시스템 개발 등 첨단기술 관련 대중국 분야 투자를 금지하는 규제 도입을 발표하였다. 규제대상 분야는 반도체, AI, 양자컴퓨팅 등이며, 규제 목표는 미국 투자자들이 중국 군사력 증강에 활용될 수 있는 기술을 지원하지 못하도록 하는 것이다. 미 재무부는 지난해 6월 해당 규제에 대한 제정안을 공개하면서, '미국 국가안보에 위험을 초래하는 차세대 군사·정보·감시·사이버 능력 등에 중요한 기술이나 제품을 개발하려는 우려 국가(중국·홍콩·마카오)가 미국의 해외투자를 악용하는 것을 방지하기 위한 조치'라고 밝힌 바 있다.

바이든 행정부는 반도체 및 첨단기술 분야에서 공급망 재편, 투자제한 등 보다 강화된 정책을 추진하였다. 2021년 4월 미 상원 외교위원회는 『2021년 전략경쟁법안』을 상정하여 통과시켰는데, 동 법안은 차세대 통신, AI, 양자컴퓨터, 반도체 제조 등에서 미국이 주도가 되어야 함을 강조하고 있다. 또한 미국은 제3국의 첨단반도체 및 반도체 장비의 대중국 수출까지 통제하고 있다. 바이든 정부는 일본 및 네델란드와 첨단반도체 및 반도체 장비에 대한 중국의 접근을 제한하기 위해 협력하기로 합의하였으며 한국도 참여할 것을 요구하였다.

트럼프 2기 행정부는 미국의 우위를 유지하고 중국의 성장을 지체시키

는데 관건이 될 첨단기술 영역에서 중국의 접근을 차단하려는 강한 의지를 견지할 것으로 전망된다. 미국이 중국에 대한 규제를 강화하는 것은 미래의 기술경쟁력을 약화시키려는 전략이며, 반도체와 AI 등 미래 기술의 근간을 흔들어 미국의 기술 패권을 유지하려는 것이라고 하겠다. 특히 반도체는 AI와 개발연산을 위해 반드시 필요한 안보기술로 분류돼 이미 광범위한 대중 수출제재가 적용되고 있다.

한편, 미국의 대중국 견제수단은 수출통제, 수입제한, 중국의 미국 내 투자심사 강화로 구분될 수 있으며, 수출통제 조치는 가장 빈번하게 활용되는 대중 견제 수단이다. 미국은 2018년『수출통제개혁법』을 제정하고, 미국의 국가안보에 중요한 신흥기술 및 기초기반 기술을 정의하였다. 수출통제개혁법을 근거로 마련된 수출관리규정(ERA)은 i)미국 내 자국 제품의 수출 뿐만 아니라 ii)미국산 제품·부품·기술이 일부라도 포함되는 경우 제3국으로의 수출과 재수출 또한 상무부의 허가를 받아야 한다고 규정하였다. 수출통제 조치는 바이든 행정부에서도 반도체, 양자컴퓨팅, 인공지능 분야의 중국기업을 대상으로 활용되었다.

(3) 대만 문제

대만 해협은 미중의 전략적 갈등이 전방위적으로 심화되는 상황 하에서 미국과 중국이 군사적으로 충돌할 가능성이 가장 높은 발화 지점으로 꼽힌다. 2021년 5월 이코노미스트는 커버스토리에서 '대만을 지구상에서 가장 위험한 지역'으로 평가한 바 있다. 2021년 3월 25일 미국과 대만이 해경분야 협력양해각서에 서명하자, 중국은 대만 방공식별구역에 진입해 역대 최대 규모의 무력시위를 벌인 바 있다.

미중 전략경쟁이 심화되면서 동아시아에서의 영향력과 패권적 지위 유지를 위해 미국에게 있어 대만의 전략적 가치가 증가하였다. 반면에 중국은 체제 정당성 유지와 중화민족의 위대한 부흥 실현이라는 차원에서 대만과의 통일을 당위적 과제로 삼고 있다. 이러한 복합적 요인들로 인해 대만의 지정학적 리스크가 더욱 부각되고 있는 것이다.

갈등의 이면에는 '하나의 중국'을 둘러싼 미·중 간의 해석차가 존재한다. 중국 정부는 하나의 중국을 말할 때 '중화인민공화국 정부가 유엔에서 중국을 대표한다'는 유엔 결의 2758호와 미중이 체결한 3대 공동성명에 근거해 미국에 '하나의 중국 원칙을 지키라'고 요구한다. 미국도 하나의 중국을 인정하지만 미국은 하나의 중국 정책의 근거로 유엔 결의와 3대 공동성명 뿐 아니라 대만관계법과 6개 보장을 강조한다. 『대만관계법』은 미국이 1979년 중국과 국교를 수립하고 대만과 단교하면서 제정한 국내법이다. 『대만관계법』에는 미국이 대만과의 국교를 단절함에도 불구하고 대만이 자위력을 갖추도록 돕기 위한 무기 제공을 계속한다는 내용이 담겨 있다. 중국은 '하나의 중국'원칙을 통해 중국 영토의 완결성과 통일성을 강조하는 반면, 미국은 양안 관계의 현상 유지에 방점을 찍고 있는 것이다

미국은 1978년 중국과 수교한 뒤 '하나의 중국'원칙을 존중해왔지만 2017년 트럼프 집권 이후 이를 흔들면서 대만문제를 대중 압박 카드로 활용했다. 2016년 대선 직후 트럼프는 차이잉원(蔡英文) 대만 총통과 통화했으며, 이는 미국의 대통령이 대만 지도자와 직접 통화한 최초의 사례라 하겠다.

2016년 출범한 민진당 차이잉원 정부는 탈중국화를 지향하는 가운데

2017년 트럼프행정부 출범이후 미중 전략경쟁이 본격화되자 적극적인 친미정책을 추진하였다. 트럼프 1기 집권 기간 대만은 미국으로부터 총 11차례 무기 구매를 했으며, 2020년 한 해에만 6차례 총 58억 6,000억 달러의 무기체계를 구매했다. 미중 대립 구도 속에서 대만은 산업과 기술 및 국방 등 다양한 분야에서 미국과의 관계를 발전시킨 것이다.

바이든 대통령은 그동안 수차례 '중국이 대만을 침공하면 미군이 방어에 나설 것'이라는 입장을 밝혔으나, 트럼프 대통령의 대만 수호 의지는 상대적으로 약할 것으로 보인다. 트럼프는 대선과정에서 '미국이 대만을 방어하겠다고 공개적으로 약속한 적은 없다'고 밝히고, "우리 반도체 산업의 100%를 (대만이) 가져갔다"고 지적했다. 또한 트럼프대통령은 과거 '대만이 절대 방어선이 아닌 협상의 대상'이라고 언급한 바 있으며, 지난해 9월 워싱턴포스트 인터뷰에서 "대만은 GDP 대비 10% 수준으로 방위비를 내야 한다"고 강조하였다. 트럼프 1기 행정부에서 국가안보보좌관을 지낸 로버트 오브라이언은 지난해 6월 포린 어페어즈(Foreign Affairs) 기고문에서 '대만이 GDP의 최소 5%를 국방비로 부담해야 한다'고 주장했다.

대중국 압박에 대만 이슈를 활용하는 가운데 트럼프대통령의 '대만 방어'에 대한 모호한 입장은 대만 해협에서의 지정학적 불안정성을 증가시킬 가능성이 있다. 중국은 트럼프 2기 미국의 대만 관여 의지가 약화될 가능성에 주목하고 양안 관계에서 우위를 확보하려 할 것으로 보인다. 대만 해협에서 벌어지는 미중 간 군사적 대립이 '우발적 충돌'의 위기를 야기하는 상황임에도, 대만문제를 둘러싼 미중 간 외교 갈등은 당분간 해소되기 어려울 전망이다.

(4) 군사분야: 남중국해

인도-태평양 지역은 최근 지정학적 및 군사·안보적 중요성이 증가해 왔으며, 미국은 인도-태평양 국가들과의 군사·안보적 협력은 물론, 첨단 산업 기술을 비롯한 경제·통상 분야의 협력 강화를 추구해왔다. 인도-태평양 지역에서 미국은 동맹 네트워크의 체제를 기존의 부챗살 모양의 '허브-앤-스포크(Hub-and-Spokes)'에서 최근 들어 소다자 구조의 '격자형(Lattice like) 동맹 네트워크'로 전환해 나가고 있다. 트럼프 1기에 기획되고 바이든 행정부 하에서 출범한 '쿼드'는 미국의 대중국 전략을 이행하기 위해 동맹 및 우방국을 규합하는 핵심기제로 자리잡았다.

미국의 인도-태평양 전략은 일본 아베 총리의 제안에 인도가 동의하며 지역 전략개념으로 발전하였으며, 이후 미국에서 트럼프 행정부가 출범한 이후 대중국 견제를 위한 지역전략 개념으로 부상하였다. '자유롭고 개방적인 인도-태평양 전략(Free and Open Indo-Pacific Strategy)' 개념이 미국의 대외정책에서 본격적으로 부상한 시기는 트럼프 대통령이 2017년 11월 개최된 아시아-태평양경제협력체(APEC) 정상회의에서 '자유롭고 개방적인 인도-태평양'에 대한 비전의 공유를 언급하면서부터이다. 이후 2019년 6월에 미국 국방부가 '인도태평양전략 보고서'를 발표하며 공식적인 전략개념으로 부상했으며, 같은 해 11월에는 국무부가 '자유롭고 개방적인 인도태평양 전략'비전을 발표하였다.

중국은 미국의 인도-태평양 전략을 사실상 '아시아판 NATO'의 구축을 시도하는 것으로 인식한다. 중국은 동 전략을 중국에 대한 심각한 안보적 위협으로 평가하고, 미국의 군사적 우위를 위협할 정도로 군사역량을 강화하고 있다. 2024년 전국인대 '보고'에 따르면, 중국의 국방 예

산은 전년 대비 7.2% 증가한 1조 6천700억 위안(약 309조원)으로 발표되었다. 최근들어 중국의 GDP 성장률이 감소하며 중저 성장 국면인 신창타이의 시기에 진입하면서도 국방예산을 지속적으로 증가시키는 것은 시진핑 지도부의 군사력 강화에 대한 분명한 의지로 읽힌다. 중국은 특히 AI, 우주, 사이버, 심해능력 분야에서 미국의 군사력에 대응하기 위한 중국군의 역량 강화를 추구하며 미국과의 기술패권 경쟁 및 미래전에 대응하는 모습을 보이고 있다.

미국은 이러한 중국의 군사적 위협을 상쇄하려고 노력해왔다. 특히 트럼프 1기 행정부 시기에는 해군과 관련된 군사력 증강이 두드러졌다. 2019년 미 해군은 355척 해군 건설에 매진하면서 건조비를 줄이기 위한 노력을 기울였다. 미국 국방부는 '2021 중국 군사력 연례평가 보고서'에서 중국이 2030년까지 현재의 4배 수준인 1천기의 핵탄두를 보유할 것으로 전망한 바 있다.

트럼프 2기 미국은 '남중국해'에서 '항행의 자유'작전을 지속하며 군사 분야에서 중국을 견제할 것이다. 중국은 2013년부터 회색지대 전략을 통한 인공섬 및 군사시설 건설, 국제사법재판소 판결 불인정 등을 통해 남중국해 영유권 강화를 추진해오고 있다. 트럼프는 2020년 7월 '남중국해에서 모든 중국의 영토 주장을 거부하겠다'는 입장을 밝힌 바 있다. 미국은 중국 주변 1도련선 상에 중거리미사일 배치 등을 통해 중국의 불법적인 인공섬 군사화 및 영유권 주장을 저지하고 남중국해에서 인도양, 유럽을 잇는 중국의 해상실크로드를 견제하려 할 것이다.

미국 입장에서 남중국해는 미중 경쟁의 핵심이 되는 지역일 뿐 아니라 역내 동맹국과의 공조를 이끌어내고 아세안 국가와의 전략적 파트너십

을 구축하기 위한 소재이다. 남중국해를 거치는 해상교통로는 전 세계 해양물류의 약 25%와 원유수송량의 70% 이상이 통과하는 전략적 요충지로서 경제·군사안보적 가치가 매우 크다고 하겠다. 남중국해 관련하여 트럼프 1기 미국 의회는 초당적인 대중 견제정책을 담은 『2019 국방수권법』을 통과시켰다. 동 법은 '남중국해에서의 군사활동 증가 등 다양한 중국정부 정책에 대응하는 것을 목표'로 설정하였다. 미국은 중국이 남중국해의 영유권을 주장하면서 군사기지화를 적극 추진하고 있으며, 군사력 증강과 현대화를 추진함으로써 역내 힘의 균형을 깨고 있다고 인식한다. 미국은 남중국해에서 중국의 영유권 확장 시도를 '자유의 항행'을 통해 저지하려 하는 반면, 중국은 남중국해 영유권은 자국의 핵심이익이라는 입장인 만큼 당분간 남중국해 문제의 근본적 해결은 어려울 것이다.

대통령 취임 후 첫 100일이 트럼프 대통령의 대중국 정책방향을 가늠할 수 있는 시험대가 될 것으로 보인다. 트럼프 대통령이 고율관세 부과 등을 통해 대중국 압박을 강화할 것으로 예상되지만, 취임 초기 중국 이외에 해결해야할 외교 사안이 많고 트럼프가 거래적인 성향을 지닌만큼 미중 관계 개선의 여지가 있다는 분석도 제기된다. 지난해 12월 24일 기자회견에서 트럼프가 "미중이 손을 잡으면 세계의 모든 문제를 해결할 수 있다"고 언급한 것은 긍정적 시그널로 읽히기도 한다. 트럼프 2기 중국이 과연 어느 정도 속도로 첨단기술 역량을 강화하고 기술혁신을 지속하며 대응할지도 관건이다. 트럼프의 대중정책이 더 강경해질지 여부는 중국이 어떤 방식으로 대응할 것인지, 트럼프의 우크라이나 전쟁 종식 노력이 성공할지 등에 의해 좌우될 것으로 보인다.

4. 중국의 대응과 미중관계 전망

(1) 시진핑의 대외정책

시진핑 주석은 미중관계에서 “상호존중(相互尊重),” “평화공존(平和共存),” “합작공영(合作共赢)” 등 3대 원칙 견지를 강조했으며, 이는 향후에도 중국의 대미정책의 핵심 개념으로 자리잡을 것으로 전망된다. 시진핑 주석은 지난해 대선 직후인 11월 7일 트럼프에게 보낸 축전에서 “대화와 소통을 강화하고 갈등을 적절히 관리하며 미중 양국이 공존할 수 있는 길을 모색하여 양국과 세계에 혜택을 주기를 희망한다”고 밝혔다. 이는 미중관계를 급격히 변화시키기보다 현상 유지의 수준에서 관리하려는 의지로 읽힌다고 하겠다. 다만 핵심이익에 있어서는 공세적으로 대응할 것으로 예상되며, 중국은 미국에 ‘중국 위협론’을 내세워 중국의 과학기술 진보를 막는 행보를 멈출 것을 요구했다. 지난해 중국 왕이 외교부장은 세 개의 최저선과 두 개의 리스트를 제시하면서 미국을 압박했는데, 미국이 ‘중국의 체제, 발전경로, 주권’을 침해하지 말아야 하고, 중국에 대해 잘못된 정책과 제재를 철회해야 한다’는 것이다.

시진핑 3기 대외정책의 방향은 심화되는 미국과의 전략적 경쟁을 대등하게 이끌어간다는 목표로 기존의 ‘중국 특색의 대국외교’를 중심으로 인류운명공동체 및 일대일로를 강조하며, 국제사회에서 자국의 영향력 확대를 추구하는 것이다. 특히 시진핑 3기 지도부는 글로벌 발전 구상(2021년 9월), 글로벌 안보구상(2022년 4월), 글로벌 문명구상(2023년 2월) 등 새로운 대외전략 비전을 발표하였다. 이러한 비전을 통해 중국은 미국의 일방주의와 냉전적 사고에 대한 문제점을 적극 제기하며 ‘다

극화된 국제질서의 구축'을 새로운 국제질서 개편 방향으로 제시하였다.

2024년 전국인민대표대회 보고에서 제시된 시진핑 외교정책의 핵심은 '평등하고 질서있는 세계 다극화와 포괄적이고 포용적인 경제 글로벌화'였다. 중국은 미국의 과학기술 분야 수출통제로부터 돌파구를 모색하기 위해 다극화와 경제 세계화를 주장하면서 이른바 글로벌 사우스와의 협력을 확대하고자 한 것이다. 중국은 미국이 동맹 및 파트너 국가들과 다자적 압박과 미국 주도의 글로벌 공급망 구축을 추구하는데 대응하기 위해 '글로벌 사우스'에 대한 전략적 접근을 강화해왔으며 이러한 경향은 트럼프 2기에 보다 강화될 것으로 전망된다. 이를 위해 중국은 개발도상국들을 중심으로 기존의 브릭스(BRICS)를 브릭스 플러스(BRIC PLUS)로 확장하고 상하이협력기구(SCO)의 확대를 추진 중이다. 또한 시진핑 주석은 중국의 장기적 비전으로 '새로운 국제담론권'의 필요성을 역설한 바 있으며, 이는 중국의 국제적 위상을 확대하기 위해 국제질서와 담론 자체를 중국이 주도해야 한다는 것이다.

미국의 대중 견제정책에 대해 중국은 장기적 관점에서 '새로운 대장정 전략'으로 대응하고 있다. 미중 간 통상분쟁 중이던 2019년 5월, 시진핑 주석은 장시성을 방문하여 대장정 기념탑을 참배하고 "지금은 새로운 대장정이다. 우리는 다시 출발해야 한다"고 발언하였다. 중국은 장기적 목표를 설정하고 중국 특색에 맞는 제도 정비, 산업정책 조정, 자체 기술개발 강화 등을 통해 미국 견제에 대응하고 있는 것이다.

시진핑 정부는 2015년 첨단산업 육성을 위한 전략으로 '중국제조(中國製造) 2025'를 제시하고 제조 강국으로의 도약과 혁신 기술을 적극 도입한다고 천명하였다. 미국의 기술 탈동조화(Tech Decoupling) 전략에 맞

서 핵심 원천기술을 확보하고, R&D 지출을 2025년까지 매년 7%씩 증액하여 '혁신형 국가'를 달성하는 것을 목표로 하고 있다. '혁신'을 중국 현대화 건설의 중심으로, 과학기술의 '자립자강(自立自强)'을 국가 발전의 전략적 바탕으로 삼고 있는 것이다.

아울러 중국은 2021년 3월 개최된 전국 양회(전국인민정치협상회의, 전국인민대표대회)를 통해 '14차 5개년 규획'을 발표하였으며, 14.5 규획의 핵심은 기술자립과 내수 확대 등 중국경제 내실화를 통한 자립적인 경제체제를 구축하는 것이었다. 이는 '쌍순환(雙循環) 전략'으로 요약되며, 미중 분쟁의 격화로 인한 글로벌 가치사슬의 재편에 대응하기 위해 중국 내에 자체 산업공급망(self-reliant supply chain)을 구축해서 극복하겠다는 것으로 읽힌다. 아울러 중국은 '천인계획(千人計劃)'을 통해 첨단과학기술에 대한 지속적인 연구인력 양성을 추진해왔다. 시진핑 정부는 체제의 정당성 확보와 안정화를 위해 '기술 혁신과 자강을 통한 성장'이라는 장기 구상을 선택한 것이다.

2024년 양회에서 나타난 중국 경제정책의 특징은 산업고도화, 미래 산업 발전, 과학인재 양성 등을 강조하는 '새로운 질적 생산력(新質生産力)'을 강조하였다는 점이다. 시진핑 주석이 2023년 9월 헤이룽장성에서 제시한 것으로 알려진 새로운 질적 생산력은 '과학기술 혁신을 통해 전략적 신흥산업과 미래산업을 선도하여 경제성장을 이끌어가겠다'는 의지를 표명한 것이다.

중국은 미국의 무역공세에 대해 경제주권 차원에서 대항하면서 미국과 유사한 형태로 『수출관리법』을 제정하고 미국의 대중 제재에 동조하는 제3국 기업을 견제하는 조치를 취하였다. 중국 전국인민대표대회 상무

위원회는 지난해 4월『관세법』개정을 통해 '상호주의 원칙'에 따른 보복관세 부과 가능성을 중국 국내법에 처음 적용하였으며,『반간첩법』을 개정하고『대외관계법』을 제정하는 등 경제안보 조치의 법제화를 추진하고 있다. 또한 반도체용 희귀금속에 대한 수출통제를 발표하는 등 경제안보 차원의 내부 제도를 정비하였다. 2023년 7월 중국 상무부와 해관총서는 국가안보와 이익을 위해 반도체, 태양광 장비산업 등에 쓰이는 갈륨 등 관련 품목에 대한 수출통제 조치를 시행한다고 발표하였다.

한편, 군사분야에서 중국은 시진핑 지도부 출범 이후 지속적으로 국방예산을 증액하는 가운데 군민융합 정책을 통해 군사과학기술 증진과 군사력 강화를 추진해왔다. 중국은 2010년경부터 국가전략에 '핵심이익'개념을 도입하고, 이를 달성하는 군사전략으로 '반접근/지역거부전략(Anti-access/Area Denial)'을 채택해왔다. '반접근/지역거부전략 '은 전략군, 공군, 해군, 우주, 사이버군 등 중국의 전체 군사역량이 통합된 전략개념이다. 또한 시진핑 정부는 미국과의 군사경쟁의 핵심으로 평가되는 해양 우위 확보를 위해 해군력 현대화에 우선순위를 둘 것이다.

최근 중국은 센카쿠 주변 정찰 확대나 남중국해 해군 활동 증가, 대만에 대한 공중정찰 등 동시다발적 영토분쟁을 야기한 바 있다. 시진핑 정부는 '핵심이익 중 핵심이익은 주권 특히 대만문제'라고 강조해 왔으며, '대만 독립은 절대 수용할 수 없는 마지노선'이라는 입장을 재천명하였다. 2024년 개최된 양회에서도 중국은 양안관계 기조로 '하나의 중국'및 타이완 분리 독립 반대라는 기존의 입장을 견지하였다. 다만 중국이 대만, 남중국해 등에서 공세적 전술을 사용할 가능성이 높지만 직접적인 무력사용 가능성은 높지 않다. 미중 양국 모두 파국적인 충돌은 피하되

자국의 이익을 위한 갈등과 국제관계 질서의 조정은 불가피하게 추구할 것으로 전망된다.

(2) 중국의 대응과 미중관계 전망

트럼프 2기 대중 정책에 대해 중국은 직접적인 군사적 도전을 피하면서 안정적 관계를 유지하기 위한 정책을 추진하는 가운데 3대 핵심이익으로 내세우는 '체제, 발전경로, 주권'에 있어서는 공세적 입장을 취할 것으로 전망된다. 미중 관계가 최악으로 치닫지는 않겠으나 첨단기술을 둘러싼 무역 경쟁, 대만 이슈 등으로 양국 간 긴장이 고조될 가능성이 있다. 특히 첨단산업은 민군 겸용이 가능해 경제뿐 아니라 안보와도 연결되며 승자독식이 심해 미중 간 경쟁이 더욱 치열해질 것으로 전망된다. 시진핑 주석은 미국과 "대화를 유지하겠다"면서도 "관세나 기술전쟁에서는 승자가 없을 것"이라고 경고했다.

지난해 12월 미국의 중국에 대한 반도체 제재가 있은지 하루만에 중국이 맞대응하면서 트럼프대통령의 복귀를 앞두고 미중 '2차 무역·기술 전쟁 전초전'이라는 평가가 제기된 바 있다. 미국 상무부 산업안보국(BIS)은 12월 2일 첨단 반도체 장비 등 수출통제 대상 품목을 추가하면서 중국의 군 현대화와 관련된 기업 140곳을 수출규제 명단에 추가로 올렸다. 그러자 다음날인 3일 중국 상무부는 민간군수 이중용도 품목에 대한 미국 수출을 금지한다고 발표했다. 이에 따라 반도체 재료 등에 쓰이는 갈륨, 게르마늄 등 이중용도 품목은 미국으로 수출이 허용되지 않게 되었다. 또한 중국은 수출통제를 발표하면서 '엔디비아'를 반독점법 위반 혐의로 조사에 착수한다고 발표하기도 했다. 이는 트럼프 행정부가 중국에

관세를 부과하면 중국이 보복 관세 뿐 아니라 핵심광물 수출 금지나 제한, 미국 기업에 대한 반독점 조사 개시 등으로 대응할 수 있음을 트럼프 행정부에 보여준 것이라고 하겠다. 중국은 80년대 '미일 반도체 협약'에 따른 일본의 양보가 일본의 반도체 산업의 부진을 초래하였다는 사실을 분명히 인지하고 있는만큼 미중 양국의 강대강 대결이 이어질 것으로 보인다.

〈표1〉 트럼프 대중 관세 부과의 중국경제 영향

기관	주요 내용
Goldman Sachs	• 대중 60% 관세 부과시 중국 실질 GDP 성장률 연간 -2%p • 달러 대비 위안화 환율은 8.0으로 약 11% 약세
UBS	• 대중 60% 관세 현실화시 중국 실질 GDP 성장률 최대 -2.5%p (중국 정부의 경기부양책이 유의미하게 증가하지 않을 경우 가정)
Citi	• 대중 60% 관세 부과시 중국 실질 GDP성장률 -2.4%p
BMO Economics	• 대중 60% 관세 부과시 중국 실질 GDP 성장률 -2.5%p (2025년 성장률 전망치 현 4.5%→2.0%)

자료: 남경욱·이치욱, Issue Analysis(2024.11.8.) 재정리

한편, 트럼프 대통령이 대선과정에서 언급했던 대중 고율 관세가 실제로 추진될 경우, 중국 경제에 막대한 타격이 있을 것으로 예상된다. 스위스 투자은행 USB는 중국산 수입품에 대해 60%의 고정관세를 부과해 중국산 제품의 미국시장 접근을 막을 경우 중국의 연간 경제성장률이 절반 이상 낮아질 것이라고 전망했다. 중국의 2023년 경제성장률은 5.2%였고, 2024년 5% 성장률을 기록했다. 지난해 중국의 3분기 성장률은 4.6%로, 3분기만 해도 5% 달성이 어려울 것이라는 우려가 나왔으나 4

분기에 중국당국의 잇따른 부양책 발표가 이루어진 가운데 5% 목표 달성을 이루었다.

트럼프가 공언해온 고율 관세가 실제로 현실화될지는 미지수다. 노골적 무역장벽은 미국 경제와 소비자에도 부메랑이 될 수 있다는 점에서 고율 관세의 전면 현실화는 어려울 가능성이 있다. 모건 스탠리는 최근 보고서에서 트럼프의 공약처럼 보편관세 10%, 대중관세 60%를 시행할 경우 미국의 소비자 물가가 0.9% 올라가고, 국내총생산이 1.4% 감소할 것이란 추정을 내놓은 바 있다. 실제로 트럼프 1기 행정부 당시 대선과정에서 트럼프가 무차별적으로 공언한 바와 달리 미국은 관세를 협상카드로 중국과 협상을 추진한 바 있다. 트럼프 측근 내에서도 관세 부과가 어떻게 이루어질 것인가에 대한 의견이 분분한데, 전 USTR 대표인 로버트 라이트하이저는 '트럼프 관세는 미국 무역적자 종식을 추구하며 외국의 양보가 있더라도 영구 유지될 것'이라고 전망했다. 반면 트럼프의 경제고문 스콧 베센은 '관세는 단계적으로 시행될 것이며, 전면적인 관세 부과에 앞서 외국이 자체적으로 시장을 개방하도록 기회를 줄 것'이라고 주장했다.

시진핑 정부는 대외적으로 중국이 '중화민족의 위대한 부흥', '강한 중국'의 실현을 향해 나아가고 있음을 강조해왔고 이를 통해 국내결집과 체제 안정성을 확보해 왔다. 따라서 중국은 국내정치적 상황 등으로 미국의 관세 부과에 동일 원칙으로 맞대응하고, 수입 제한 및 중국 진출 미국기업에 대한 비관세 장벽을 강화하면서 대응할 것으로 전망된다. 특히 중국은 미국의 고강도 압박에 대해 첨단제품에 소요되는 희토류 등 원자재 수출을 통제하거나 상응하는 수준에서 미국산 제품에 관세를 부여함

으로써 맞대응할 가능성이 있다. 중국은 반도체·배터리의 핵심 광물인 희토류와 흑연, 갈륨의 전세계 생산량 70~80%를 생산하고 있다. 트럼프 2기 출범을 앞두고 1월 9일 중국 상무부가 해외 광산 프로젝트에 참여중인 자국 기업에 '해외 각지의 광물 매장량'을 보고하라고 지시한 것으로 알려졌다.

미중 간 기술패권 경쟁은 인공지능과 반도체 등 첨단기술 분야를 중심으로 한층 더 격화될 전망이다. 미국의 대중 기술경쟁은 미중 패권경쟁을 결정하는 경제력의 핵심요소이고 군사적 차원에서도 군사 우위 확보의 결정적 요소이다. 반면에 중국 입장에서 반도체·인공지능·양자컴퓨팅은 '중국몽'을 실현하기 위한 중요한 수단이고, 시진핑 체제는 기술 및 산업생태계 자립이라는 목표를 향해 나아가고 있다고 하겠다. 중국은 국가적 지원을 바탕으로 5G, AI 를 중심으로 산업 생태계가 구축되면서 미국을 빠르게 추격했으며, 그 결과 현재 세계 최고 수준의 5G 기술을 확보하고 있는 것으로 평가된다. 지난해 3월 호주전략정책연구소는 2018년~2022년 기간의 220만 편의 연구논문을 분석한 결과 44개 핵심기술 중 37개 분야에서 중국이 1위를 차지했다고 밝힌 바 있다.

주목할 점은 지금의 미중 무역·기술 전쟁이 중국 경제에 타격을 주는 것이 사실이지만 장기적으로 중국의 내구성을 더욱 강화시키는 계기가 될 수도 있다는 점이다. 트럼프 1기 대중 압박이 강화되는 시점에 시진핑 주석은 "일방주의와 보호무역주의가 중국을 자력갱생의 길로 몰고 있지만 나쁘지 않다. 중국은 결국 스스로 의지해야만 한다"고 강조한 바 있다. 트럼프 2기 미국의 대중국 견제가 노골화되는 가운데 중국도 최근 각광받는 3세대·AI 반도체 개발 등을 통해 자체 한계를 극복하는데 국가

역량을 집중할 것으로 전망된다.

한편, 동아시아에서 미국의 최우선 전략목표는 '중국 견제'로 미국의 인도태평양 전략은 중국의 남중국해 통제를 저지하고 대만을 방어하기 위한 목적인만큼 이를 둘러싼 미중 갈등 양상은 지속될 전망이다. 대만 이슈에 주목하는 것은 대만 해협에 안보위기가 발생하고 미국과 일본이 개입하게 되면, 그 영향 범위가 한반도까지 확대될 가능성이 있기 때문이다.

트럼프가 바이든과 가장 다른 점이 '대만'정책일 수 있다는 전망이 제기된다. 바이든 행정부는 대만에 무기 판매를 확대하고 '칩4'를 결성하는 등 대만을 중국 견제의 핵심축으로 삼는 전략을 추진했다. 대만에 대한 미국 방어를 명확히 밝혀온 바이든과 달리 트럼프는 대만 방어에 대한 명백한 입장을 밝히지 않고 방위비를 내야한다는 발언을 이어왔다.

따라서 트럼프 2기 대만에 대한 미국 억제력이 약화되는 가운데 미국과 대만 간 관계가 바이든 시기에 비해 불안정해질 가능성이 있다. 중국은 대만문제에 대한 미국의 관여가 줄어들면 민진당 정부의 독립 의지도 약화될 것으로 인식한다는 점에서 대만 내 대미 불신을 확대하려고 하는 한편, 국제사회에서의 여론전을 통해 양안관계에서 우위를 확보하려고 할 것이다.

다만, 안보 차원에서 대만 해협이 갖는 전략적 가치 등을 고려할 때, 트럼프가 대만에 대한 지지를 포기할 가능성은 낮다고 하겠다. 중국 해군이 주변 해역으로의 확장정책을 펼치는 상황에서 인도태평양 지역에서 중국의 팽창을 경계하는 트럼프에게 대만의 전략적 가치는 여전히 중요하기 때문이다. 미 조야 일각에서는 중국이 대만에 대한 공격 준비를 마쳤다거나 시진핑 3연임이 종료되고 인민해방군 100주년을 맞는 2027

년에 양안 간 충돌이 유력한 것으로 거론되기도 하지만, 가까운 시일 내에 중국이 대만 침공을 개시할 가능성은 낮다고 하겠다. 옌쉐통 칭화대 국제관계학원 명예원장은 지난해 11월 포린 어페어스(Foreign Affairs) 기고문에서 "중국이 향후 4년동안 자국 경제 회복에 집중하면서 양안 통일의 시간표는 없다"고 주장했다.

아울러 트럼프의 재집권으로 '남중국해'를 둘러싼 미중 간 군사적 긴장이 고조될 것으로 전망된다. 트럼프 2기 행정부 하에서 미국은 중국을 겨냥한 군사 및 정보수집 노력을 강화할 것으로 보이며, 남중국해에서 미중 간 갈등 위험이 더 커질 가능성이 있다. 남중국해에서 공중 또는 해상 충돌에 관한 구속력 있는 규칙이나 메커니즘이 부족한만큼 우발적 사고가 발생할 가능성도 크다. 중국은 남중국해에서 자국의 권리를 주장하며 이를 강화하기 위한 군사적 준비를 지속하고 있다. 이에 대해 지난 8일 페르디난드 마르코스 필리핀 대통령은 이른바 남중국해 10단선에 맞서 서필리핀해 EEZ의 범위와 권리를 적시한 '해양구역법'에 서명하고, 섬 점령과 해변 상륙 훈련을 진행한 바 있다. 최근 1년 동안 필리핀과 중국 해안 경비대 간에 여러차례 충돌이 발생했으며, 이같은 상황은 트럼프가 동맹에 대한 관심을 줄일 경우 더욱 악화될 수 있다.

래리 서머스 전 미 재무장관은 트럼프 대통령이 '중국과 통제되지 않은 냉전을 시작할 것'이라고 우려한 바 있다. 중국은 트럼프 2기 초기 미국산 제품 수입 확대 등 미국과 협상을 추진하려고 할 것이지만, 고율관세 부과 등 미국의 일방적 정책이 시행되면 내부 결속과 체제 안정을 확보하기 위해 강경하게 대응할 것으로 예상된다. 아울러 중국은 트럼프의 자국우선주의에 입각한 미국의 글로벌 리더십에 대한 다른 국가들의 의

구심을 지적하고 중국의 글로벌 영향력 확대를 적극 모색할 것으로 예상된다. 미국 내 대중 견제정책에 대한 초당적 공감대가 형성되어 있고, 중국 역시 미국과의 무역분쟁 및 기술패권 경쟁에 장기적 안목을 갖고 자신의 길을 가겠다는 전략을 취하고 있다는 점에서 미중 간 경쟁과 대립은 장기화될 전망이다.

5. 한국의 대응전략

(1) '국익 중심 실용외교'로 외교전략 대전환

트럼프 2기 행정부의 출범을 계기로 대한민국 외교전략을 이념·가치 편향이 아닌 '국익 중심의 실용외교'로 대전환해야 한다. 트럼프의 귀환으로 미국의 대외정책은 기존의 가치 중심 외교에서 자국의 이익을 앞세우는 실리 외교로 변환될 것인만큼 그동안 윤석열 정부가 추진해 온 이념과 가치 편향 외교정책을 전면 전환해야 한다. 대한민국의 국력 상승과 21세기 변화하는 국제정치 현실에 맞게 대한민국 외교안보의 목표와 비전을 재설계하는 새로운 '국가전략(Grand Strategy)'을 마련해야 할 것이다.

무엇보다 미중 갈등이 뉴노멀이 된 상황에서 한국의 '전략적 자율성'을 확대하기 위한 방안이 강구되어야 한다. 진영화와 극단적인 이분법에 의한 전략은 한국의 외교적 자율성을 약화시킬 수 있다. 한국 외교는 특정 국가의 선택이 아닌 한국의 국익을 최대한 반영시킬 수 있는 '이슈별

정책적 선택'이 필요하다. 미중 전략 경쟁이 심화되는 국면에서 기존의 전략적 모호성 혹은 전략적 명확성의 한계에서 벗어나 사안별로 국익을 최대한 확보하고 전략적 자율성을 모색하는 복합전략이 필요한 것이다.

이를 위해 유사국과의 연대를 통해 '다자외교'역량을 강화해야 한다. 트럼프의 재집권으로 남중국해나 대만에서의 긴장이 심화될 가능성이 있으며, 이는 아시아 지역 안보 상황에 중대한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 대만과 남중국해에서의 갈등이 한반도에 미치는 영향을 최소화하기 위한 대비책을 마련해야 하며 ASEAN, 호주 등 다른 아시아 국가들과 '지역안보체제'를 강화함으로써 안정적인 역내 안보환경을 조성해야 할 것이다.

아울러 신흥 첨단기술 분야에서 외교 역량을 발휘할 필요가 있다. 미중 무역전쟁의 본질이 기술패권 전쟁인만큼 기술이 경제와 안보의 핵심 요소로 떠오르는 '기정학(techpolitics) 시대'를 헤쳐 나갈 정책 대안을 마련해야 한다. 현재 반도체 부분에서 미국과 대만, 일본, EU 등의 상호협력이 강화되는 추세인만큼 반도체 다자외교에서 역량을 발휘해야 한다. 또한 첨단기술과 국가안보 차원에서 'AI 외교'의 중요성이 증가하는 만큼, 캐나다 등 AI 중견국들과 협력을 강화할 필요가 있다. 기술외교 역량 강화를 위해 국내 조직체계에서 AI를 비롯한 신흥기술 외교를 담당할 전담조직 확보도 필요하다.

(2) 산업별 대책 마련 및 '대미 협력외교' 강화

트럼프 2기에 예상되는 보편 관세와 상호무역법 등이 한국 경제와 기업에 미칠 영향을 분석하여 대책을 마련해야 한다. 트럼프 대선 캠프는

미국의 무역적자 원인으로 한국·일본·멕시코산 자동차와 부품을 지목한 만큼 자동차와 배터리, 반도체 등 한국의 주력 수출산업이 직접적인 타격을 받을 가능성이 있다. 특히 자동차는 높은 대미 무역흑자를 기록하고 있어 '무역확장법 232조' 적용 대상에 포함될 가능성이 있다. 트럼프 1기 행정부는 2018년 자동차산업의 무역적자 등을 이유로 '한미 FTA'를 개정한 전례가 있다.

대미 흑자 품목에 대한 트럼프행정부의 보편 관세 부과에 대비하여 리스크를 최소화하기 위한 통상외교전략을 마련해야 한다. 2024년 상반기 대미 수출은 643억 달러로 전년 동기 대비 16.8% 증가하였으며, 미국이 한국의 최대 수출시장으로 올라섰다. 트럼프 대통령이 제기하는 보편 관세의 목적은 미국의 무역적자를 해소하기 위한 것인만큼 우리 기업의 대미 투자 확대에 대한 기여도를 구체적으로 강조하면서 협상 전략을 마련할 필요가 있다. 아울러 일본, 독일 등 대미 자동차 무역수지 흑자국들과의 공동 대응 활동을 통해 관세인상 등 부정적 영향을 최소화할 필요가 있다.

아울러 트럼프 2기 통상정책에 대한 대응을 우리 기업의 기술 및 산업 경쟁력을 키우기 위한 기회로 활용해야 한다. 주요국들이 핵심 산업에 대한 보조금 지원정책을 통해 상대적 경쟁우위를 확보하려는 노력을 강화할 것으로 보이는 만큼 우리도 전략산업에 대한 지원을 강화할 필요가 있다. 특히 반도체는 자동차 등과 함께 주요국 정부가 보조금 지급과 규제 완화 등을 통해 전략적 지원에 나서는 분야인만큼 한국 기업의 수출 경쟁력 확보를 위한 지원전략이 시급하다고 하겠다. 기술육성 정책과 함께 기술 유출에 대한 대책도 강구되어야 할 것이다.

무엇보다 '대미 협력외교'를 강화해야 하며, 미 행정부·의회와의 긴밀한 소통을 필요하다. 이를 통해 트럼프 2기 출범 이후 예상되는 인플레이션감축법(IRA)과 반도체과학법(CHIPS Act)의 축소 가능성 등에 대한 대책을 마련해야 한다. 정부 차원의 협의가 적극 이루어져야 하며, 한미의회 간 네트워크를 활용하여 관련 보조금이 원안대로 집행될 수 있도록 우리 입장을 전달하고 부정적 영향을 최소화할 수 있는 방안을 마련해야 할 것이다. 미국 내 사업 파트너 및 우리 기업이 진출한 지역 공화당의원 등과의 네트워크를 활용한 선제적 대응이 필요하다.

(3) 미국의 대중정책 강화에 따른 리스크 대응 및 기회요인 활용

트럼프 2기 행정부의 대중 견제 강화로 중국 내 생산시설의 유지·확장에 어려움을 겪는 우리 기업에 대한 대책을 마련해야 한다. 미국의 고율 관세로 중국경제가 부진하면, 중간재 수출을 하는 한국도 직간접적인 타격을 입게 될 것이다. 중국 내 우리기업의 피해가 예상되는 경우, 한미 '장관급 공급망·산업대화'채널 등을 통해 우리의 요구사항을 적극 전달할 필요가 있다. 또한 트럼프 대통령이 대중 견제조치의 일환으로 우회 수출에 대한 규제를 강화할 경우 멕시코와 베트남에 진출한 우리 기업이 영향을 받을 수 있다. 따라서 사안별로 우리 기업의 피해를 최소화하고 이해를 지키기 위한 '민관협력체제'의 구축이 필요하다. 특히 정부와 기업의 경제안보 관련 정보력과 협상력의 업그레이드된 연계가 중요하다고 하겠다.

트럼프 행정부의 대중국 견제조치에 대해 중국정부가 반도체, 배터리의 필수 소재인 희토류의 수출을 제한하는 등 맞대응할 가능성이 있는 만

큼 해당 품목의 대체재 개발, 수급 다각화 등을 통한 예방 노력도 필요하다. 이와 관련 중국이 현재까지 추진하고 있는 수출통제 조치의 유형별 대중국 수입의존도와 공급망 조사 등 리스크 분석과 대응방안이 마련되어야 할 것이다.

한편, 트럼프 2기 행정부에서 심화될 대중국 견제정책은 한국 기업의 입장에서 기회요인으로 작용할 가능성도 있는만큼 이를 적극 활용하는 방안이 모색되어야 한다. 트럼프 2기에 반도체지원법 보조금 등이 축소될 가능성이 있지만, 수출통제에 따른 반도체 산업 내 중국기업의 위축은 국내 기업에 기회요인으로 작용할 가능성이 있다. 반도체 및 핵심 수요산업 내 중국 경쟁기업에 대한 견제 강화로 반사이익이 기대되는만큼 유럽과 미국 등에 신뢰할 수 있는 기술 파트너로서의 입지를 강화할 기회로 활용해야 한다. 미국이 반도체를 포함한 여러 분야에서 안전하고 회복력 있는 공급망을 구축하려고 노력하는데 있어 한국은 중요한 파트너 역할을 할 수 있을 것이다.

(4) 변화하는 국제통상환경에 부합하는『한국형 경제안보전략』마련

트럼프 2기 출범과 국제통상질서의 패러다임 변화에 맞게 우리 통상정책이 나아가야 할 방향을 담은 '한국형 경제안보전략'을 마련해야 한다. 트럼프 행정부의 '자국 우선주의'강화를 우려하는 목소리가 높지만 이러한 변화를 기회로 활용하여 우리 경제안보전략을 총체적으로 점검할 필요가 있다. 국제질서 변화에 대응하여 단기적으로 공급망 안정 및 회복력 강화에, 중장기적으로는 글로벌 경쟁력 확보에 초점을 둔 전략이 수립되어야 할 것이다.

무엇보다 한국의 외교정책, 산업정책, 과학기술정책 등을 포괄적으로 아우르는 '경제안보 종합전략'이 마련되어야 한다. 경제안보는 다른 국가들과의 협력과 협상, 수출입 투자 규제, 첨단기술 역량 등 외교안보와 무역·기술 영역을 포괄하기 때문이다. 과거 FTA 전략이 성공을 거둔 데는 여러 교섭 상대국과 현안들을 입체적으로 고려하면서 우리가 가진 다양한 카드를 적극 활용한 전략이 크게 기여한 바 있다.

첨단기술, 산업 공급망에서 경제안보 리스크를 관리하고 국가별·산업별로 전략적 우선순위를 설정해야 한다. 산업 및 기술정책과 국내외 협력 강화를 통해 공급망 안정화와 전략산업 육성이 모색되어야 하고, 특정국가에 대한 시장 의존도를 낮추기 위한 '다변화 전략'이 수립되어야 할 것이다. 이를 위해 다양한 부처의 협력을 성공적으로 조정하고 경제안보 정책을 총괄하는 컨트롤타워 중심의 '경제안보 거버넌스'구축도 필요하다. 정부와 기업, 시민사회 간의 긴밀한 정보공유 등 협력 체계가 마련되어야 할 것이다.

한국은 '개방형 통상국가'로서 미중 갈등 속에서도 비배타적인 '포용성'과 '개방성'을 견지하는 경제안보전략을 추구해야 한다. 협력의 중심은 미국이 되겠지만 이를 보완하기 위한 협력 어젠다를 모색해야 할 것이다. 대만과 일본의 경우, 공식적으로는 강한 대중 견제전략을 유지하면서도 물밑으로는 경제인 방문 등을 통해 중국과의 협력관계를 유지하고 있다. 특히 일본은 중국과의 갈등 현안에도 불구하고 중국의 범용 반도체 장비 주요 공급처로서 매출의 40% 이상을 중국에서 얻는 등 경제적 이익을 극대화하고 있다.

아울러 트럼프 2기에서 한미관계가 군사동맹에 더해 기술분야 협력이

강화된다면, 보다 포괄적이고 강건한 동맹관계로 발전함으로써 한미 양국의 전략적 이익을 증진할 수 있을 것이다. 특히 우리가 경쟁우위를 가지고 있는 방산, 조선, 원자력 등에서 한미 간 협력을 강화할 필요가 있다. 미국이 미래 첨단기술인 AI, 바이오 분야에 대규모 투자를 추진해 지속적으로 시장규모를 확대하고 있는만큼 우리 기업의 기술 개발이 필수라고 하겠다. 미중 전략 경쟁 하에서 한국은 어느 한쪽의 제로섬식 배제 정책이 아닌 미중이 협력할 수 있는 의제를 개발하고 미래지향적으로 관계를 조율하는 경제안보전략을 추진해야 할 것이다.

참고 문헌

- 김갑식 외. 2022. “미중 전략경쟁시대 한국의 복합대응전략.” 『KINU 연구총서』 22-26.
- 김관옥. 2021. “트럼프정부의 대중국 안보정책: 바이든정부와의 비교연구.” 『국제정치연구』 제24집 2호.
- 김경숙. 2018. “트럼프 시기 미중관계: 갈등과 전망을 중심으로.” 『INSS 전략 보고』 (2018.12).
- 김은옥. 2024. “글로벌 경제안보 동향과 한국의 경제안보전략.” 『민주연구원 연구보고서』 (2024.9.30).
- 김은옥. 2024. “트럼프 2기 행정부의 대중정책 전망과 시사점.” 『민주연구원 정책브리핑』 (2024.11.29).
- 김한권 외. 2024. “중국의 대외전략 기조와 한반도 인식.” 『IFANS 기획과제』 2024-02.
- 김한권 2019. “미중 전략적 경쟁의 전망과 한국에 대한 함의.” 『IFANS 주요국제문제분석』 2019-22.
- 남경옥 • 이치훈. 2024. “트럼프 2.0 미중 대립 향방 및 시사점.”『Issue Analysis』(2024.11.8.)
- 대한무역투자진흥공사. 2024. “2024년 미국 대선 결과에 따른 경제통상정책 방향 전망과 시사점.” 『Global Market Report』 24-056.
- 연원호 외. 2020. “첨단기술을 둘러싼 미중 간 패권경쟁 분석.” 『KIEP 오늘의 세계경제』 (2020.6.24).
- 박찬흥, 2024. “중국과 필리핀의 남중국해 분쟁.” 『국회도서관 현안보고서』 2024-22호 (2024.10.31).
- 배영자. 2023. “미중 기술경쟁과 한국의 대응.” 『NEAR POLICY BRIEF』 VOL.11.
- 성균중국연구소. 2024. “미국 대선 분석 특별리포트: 미국 대선과 중국.” 『성균중국연구소 연구보고서』 2024-04호.
- 손열. 2024. “경제적 상호의존과 국가안보의 균형: 미중 경제전쟁의 경우.” 『EAI 워킹페이퍼』 (2024.3.13).
- 외교부 경제안보센터. 경제안보연구동향(2024.2.23.)
- 이관세 외. 2020. 『미중 전략적 경쟁』 (서울: 페이퍼로드)
- 이효영. 2024. “트럼프 귀환에 따른 미국의 통상정책 방향과 국제 통상환경 전망.” 『IFANS FOCUS』 2024-13.

- 정은미 외. 2024. “미국 대선 시나리오별 한국 산업 영향과 대응방향.” 『KIET 산업경제이슈』 제173호(2024.10.7).
- 존 미어샤이머 저, 이춘근 역. 2021. 『미국 외교의 거대한 환상』 (서울:김앤김북스).
- 한아름. 2024. “美 의회 대중국 견제 입법 동향 및 시사점.” 『KITA 통상 리포트』 VOL.5.
- David W. Kearn, “Air-Sea Battle and China's Anti-Access and Area Denial Challenge,” *Orbis*, (Winter 2014).
- Niall Ferguson. 2021. “A Taiwan Crisis May Mark the End of the American Empire,” Bloomberg, (March 21, 2021).
- Lighthizer, Robert. 2023. *No Trade Is Free: Changing Course, Taking on China, and Helping America's Workers*. (Northampton: Broadside Books).
- Pastreich, Emanuel. 2019. “America’s Clash of Civilizations Runs Up Against China’s Dialogue of Civilizations.” *Foreign Policy in Focus*. (May 28, 2019).
- The Wall Street Journal. “Spector of Trump Tariffs Over Markets”(August 18, 2024).
- The White House. 2017. *The National Security Strategy of the United States of America*. (December, 2017).
- The White House. 2020. *United States Strategic Approach to the People’s Republic of China.* (May 20, 2020).
- U.S. Department of Defense. 2019. *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region,* (June, 2019).
- U.S. Department of Defense. 2018. *National Defense Strategy.* (June, 2018).

V

트럼프 2기 행정부의 통상정책 전망과 한국의 대응전략

강구상
대외경제정책연구원 북미유럽팀장

1. 서론

2024년 미국 대통령 선거에서 도널드 트럼프 전 대통령이 '미국을 다시 위대하게(MAGA: Make America Great Again)'를 외치며 제47대 대통령에 당선되었다. 트럼프는 전직 대통령으로서 사법적 리스크가 커지는 상황에도 불구하고 대선 레이스를 완주하며 다시 한번 백악관의 주인으로서 미국민의 선택을 받은 것이다. 이번 트럼프의 대통령 당선에는 경제적 요인(인플레이션)이 크게 영향을 미친 것으로 보인다. 특히 미국 소비자들의 체감 경기와 밀접하게 연관된 가솔린 가격은 대선 레이스 중반까지 급등하는 모습을 보이며 현직 바이든 행정부는 물론 민주당 카멀라 해리스 후보에 대한 민심에 부정적 영향을 미쳤다. 또한 이번 대선 역시 직전 2020년 대선과 마찬가지로 러스트벨트 3대 경합주(펜실베

이니아, 미시간, 위스콘신) 표심이 대통령 당선자를 결정하였다. 2020년 대선을 통해 바이든에게 승리를 안겼던 앞선 3개 주가 올해 대선에서는 트럼프의 손을 들어주면서 경합주로서의 진가를 어김없이 보여준 것이다. 본고는 트럼프 2기 행정부 출범을 앞두고 다양한 분야에서 불확실성이 커질 것으로 예상되는 가운데, 주요 통상정책 방향과 예상되는 영향, 그리고 이에 대응한 한국의 경제안보 전략에 대해 논의하고자 한다.

2. 트럼프 2기 행정부의 통상정책 전망 및 영향

(1) 트럼프 2기 행정부의 통상정책 기조

트럼프 2기 행정부의 통상정책 기조는 전반적으로 1기 행정부 시기 보호무역주의 기조가 그대로 유지되는 동시에 일부 분야에서는 한층 강화된 형태가 될 것으로 전망한다. 트럼프는 2016년 대통령 선거에 출마하며 '미국우선주의(America First'라는 구호를 내세웠다. 지난 40년간 주요 산업 분야에서 글로벌 분업화가 활발히 진행되는 한편, 자유무역이 확대됨에 따라 미국의 핵심 산업 및 일자리가 파괴되었다는 점을 트럼프는 집중적으로 파고들었다. 한편 중국은 2001년 11월 WTO에 가입한 이후 세계의 공장 역할을 하며 가파른 경제성장률을 기록하는 등 승승장구하는 모습을 보였다. 그 과정에서 큰 폭으로 늘어난 중국의 대미 무역수지 흑자도 트럼프의 주요 공격 포인트 중 하나였다.

이처럼 트럼프 1기 행정부는 중국을 비롯해 미국을 상대로 무역수지

흑자를 크게 보고 있는 주요 교역국들의 불공정 무역 관행을 문제 삼으며, 대규모 관세를 부과해 무역 불균형을 해소하려는 정책을 추진했다. 특히 중국과의 무역전쟁은 이러한 보호무역주의 정책 추진 과정상의 정점에 서 있었다. 또한 트럼프 전 대통령은 철강 및 알루미늄과 같은 특정 산업을 보호하기 위해 높은 관세를 도입했고, 더 나아가 중국의 기술 및 제조업 부문을 겨냥한 대중국 301조 관세 조치도 시행하였다.

미국 내 여러 우려 섞인 시각에도 불구하고 트럼프의 보호무역주의와 대중국 견제 정책은 미국 내에서 여전히 정치적 지지를 받고 있으며, 트럼프 1기 정부의 뒤를 이은 바이든 행정부 역시 전임 정부의 보호주의적 통상정책을 대부분 유지하였다. 따라서 트럼프 대통령은 2기 행정부 출범 시 자신의 1기 행정부 시기 관세정책을 계속 유지하는 동시에, 중국과의 탈동조화(decoupling)와 함께 첨단기술 보호를 위한 정책을 추진하며 미국 내 제조업 부흥을 도모할 것으로 예상한다. 또한 트럼프는 새로운 관세 수단을 동원함으로써 주요 교역국과의 협상에서 우위를 점하려는 시도를 더욱 늘릴 것으로 전망한다.

(2) 트럼프 2기 행정부의 통상정책 전망 및 영향

1) 보편관세 10%(최대 20%) 부과

트럼프 대통령은 2024년 대선 캠페인 과정에서 다양한 관세부과 조치 공약을 내걸었다. 트럼프가 내세운 각각의 관세 공약을 살펴보면 먼저 미국이 전 세계로부터 수입하는 전 품목에 보편적 기본관세(universal baseline tariff)를 부과하겠다고 공언하였다. 처음 트럼프가 보편관세 조치를 공약할 당시 제안된 관세율은 10%였으나 대선을 앞두고는 최

대 20%까지 관세율을 올릴 수 있다고 밝혔다. 보편적 기본관세 아이디어는 트럼프 차기 행정부의 정책 방향을 엿볼 수 있는 'Agenda 47' 중 "President Trump's New Trade Plan to Protect American Workers" Chapter에 제시된 바 있다.

보편관세 정책은 트럼프 1기 행정부에서는 사용된 적 없으나 과거 닉슨 행정부 시기였던 1971년에 「경제안정법(Economic Stabilization Act of 1970)」을 근거로 약 4개월간 10%p의 보편관세가 부과된 전례가 있다. 트럼프가 만약 전 세계 수입품에 보편관세를 부과한다면 이와 유사한 「국제경제긴급권한법(IEEPA: International Emergency Economic Powers Act of 1977)」을 법적 근거로 내세울 가능성이 높지만, 동 법에 요건으로 포함된 국가 비상사태를 어떻게 규정할지에 관해 논란의 소지가 있을 것으로 보인다. 또한 미국이 대세계 수입품에 대해 일괄적으로 20%까지 관세를 인상할 경우 미국 내 극심한 인플레이션을 초래할 수 있어 트럼프는 현실적인 수준에서 관세율을 결정할 것으로 예상되며, 그 경우 10% 보편관세가 좀 더 실현 가능성이 높다고 할 수 있다.

〈표1〉 대통령 직권 관세 인상의 근거

법안	관세 인상 근거	사례	보편관세와 연계 가능성
「1962 무역확장법」 232조	· 해당 품목 수입이 미국 국가안보에 위협이 될 때 발동	· 트럼프 1기 행정부에서 다수의 국가를 상대로 철강, 알루미늄에 부과	· 모든 품목, 모든 국가에서의 수입이 미국 안보에 위협이 된다는 논리
「1974 무역법」 301조	· 상대국 정부의 불합리하거나, 차별적 조치 등이 있을 때 시정 목적으로 관세 부과	· 트럼프 1기 행정부에서 대중국 관세 인상의 주요 수단으로 사용	· 모든 교역 상대국이 미국에 대해 불공정한 행위를 한다는 논리 필요
IEEPA	· 미국 국가안보에 위협이 되는 상황에서 폭넓게 발동 가능	· 닉슨 대통이 지급결제 위기 시 IEEPA의 전신이었던 법을 통해 10% 보편관세 부과 · 트럼프 1기 행정부에서 멕시코와의 '국경 위기' 사건 때 멕시코산 품목에 대한 5% 관세 인상 추진	· 국가 비상사태 선포 후 보편관세 부과 발동 가능
「1974 무역법」 122조	· 국제 지급결제 문제의 근본적 해결을 위해 수입 제한	· 거의 사용되지 않음	· 15%의 추가 관세를 150일간 부과할 수 있으나 한시적 조치
「1930 관세법」 338조	· 미국산 상품에 차별적 조치를 취하는 국가에 최대 50% 관세 부과		· 수입을 전면 차단할 수 있는 조치이지만 불공정 행위에 대한 논거 필요

자료: 강구상 외(2024), "미국 트럼프 2.0 행정부의 경제정책 전망과 시사점 ", KIEP 오늘의 세계경제.

2) 트럼프 상호무역법(Trump Reciprocal Trade Act, 이하 TRTA) 제정

트럼프 대통령은 미국의 교역 상대국이 미국보다 높은 관세를 부과할 경우, 해당 국가에 그에 상응하거나 더 높은 관세를 부과할 수 있는 법적 근거를 확보하려고 시도할 전망이다. TRTA는 2024년 트럼프 대선 캠프가 새롭게 내놓은 공약이 아니라 이미 트럼프 1기 행정부에서 입법화를 추진했던 '미국 상호무역법안(U.S. Reciprocal Trade Act, 이하 USRTA)' 과 동일하지만 명칭만 다른 법안을 지칭한다.

TRTA 역시 트럼프 차기 행정부의 정책 해설서라고 할 수 있는 'Agenda 47' 중 "Cementing Fair and Reciprocal Trade with the Trump Reciprocal Trade Act "장에서 상호주의 관세(reciprocal tariffs) 개념으로 등장하는 것을 볼 수 있다. 1기 행정부 당시 트럼프는 미국의 교역국들이 미국산 농산물, 자동차 등을 해당 국가에 수출할 수 없도록 높고 불공정한 관세 및 세금을 부과하고 있다며 의회 공화당 의원들을 대상으로 USRTA의 입법을 촉구한 바 있다. 트럼프 1기 행정부가 USRTA를 추진한 배경에는 특정 국가에 고(高)관세를 부과하면 해당 국가가 자연스럽게 대미 관세를 인하함에 따라 양국간 무역불균형이 해소될 수 있을 것이라는 기대가 바탕에 깔려 있었다.

---

(1) https://www.cato.org/commentary/remembering-nixons-wage-price-controls

(2) 「적성국 교역법(Trading with the Enemies Act)」.

〈글상자 1〉 트럼프 1기 행정부, 116대 의회에 발의된
「미국 상호무역법(H.R.764)」의 주요 내용

■ **「트럼프 상호무역법」이 참고할 것으로 보이는 「미국 상호무역법」은 미국이 부과하는 것보다 더 높은 관세율이나 비관세 장벽을 미국에 부과하는 국가에 대해 미국이 그에 상응하는 무역 장벽을 상대 국가에 부과할 수 있도록 한다는 내용임.**

– [발동 조건] 대통령이 상대국의 특정 제품에 대해 관세율이나 비관세 장벽이 미국이 부과하는 수준보다 높다고 판단함(determine).

– [대통령이 취할 수 있는 행동] 대통령은 해당 국가와 협상을 통해 관세율 인하와 비관세 장벽 철폐를 위한 합의를 보거나, 해당 국가가 미국에 부과한 관세율, 혹은 비관세 장벽에 상응하는 관세 상당치(effective rate of duty)를 부과할 수 있음.

– 대통령은 위에서 언급한 행동을 취할 때 △미국과 상대국 간의 세번 체계(tariff classification), △미국과 상대국 간 관세율, △제품의 물질적 특성, △최종 용도와 해당 제품을 둘러싼 경쟁적 관계, △미국을 비롯한 다른 국가로의 수출 수준, △해당 국가의 교역 교란 정도 등을 고려해야 함.

– 대통령이 판단하기에 상대국이 더 이상 관세율이나 비관세 장벽을 미국보다 높게 적용하지 않는다면 이를 철회할 수 있음.

한편 Agenda 47에서 TRTA 대상으로 지목된 불공정 국가는 중국과 인도이다. 그와 같은 배경에는 중국과 '미중간 1단계 무역합의(Phase-I Agreement)' 이후 양국간 입장이 좁혀지지 않고 있다는 점이 작용한 것으로 보인다. 한편 인도의 경우 트럼프 1기 행정부 시기 인도를 상대로 GSP(대개도국 특혜 관세)를 철회하는 조치를 시행했음에도 불구하고 인도의 대미 보호무역주의 조치를 막지 못했다는 점이 컸던 것으로 보인다. USRTA는 하원 의회에서 논의가 좌초되며 본 회의 표결까지 가는데 실패하였으나 2025년부터 새롭게 회기가 시작되는 119대 연방 상·하원 의회 다수당을 공화당이 차지했기 때문에 TRTA는 재차 입법이 추진

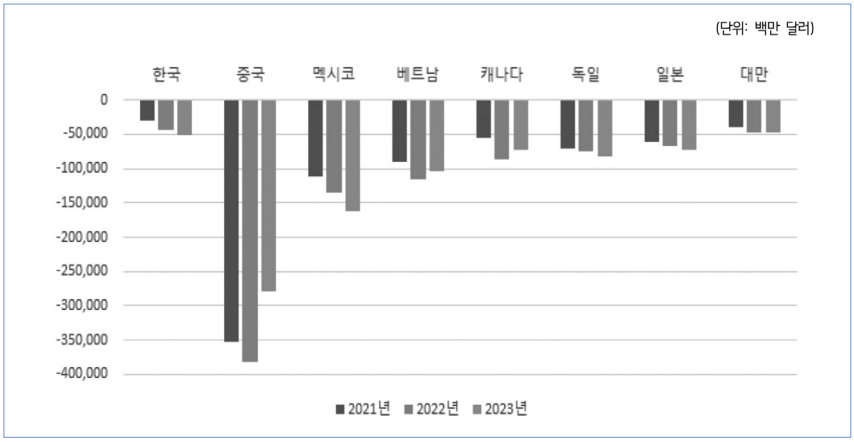
될 가능성이 높을 것으로 전망된다. 그럼에도 불구하고 트럼프가 상·하원 의회 요청을 통해 가결시켜야 할 정책 우선순위는 「감세 및 일자리법(Tax Cuts and Jobs Act of 2017)」(이하 TCJA) 연장, 「인플레이션감축법(Inflation Reduction Act of 2022)」(이하 IRA) 전면 폐기 등으로 해당 사안의 중요성을 감안하면 상호무역법은 후순위로 밀릴 가능성도 존재한다.

3) 대중관세 60% 부과

트럼프 대통령은 모든 중국산 수입품에 적용하는 관세율을 60%로 상향 조정할 것을 공언하였다. 미국의 대중관세 인상 조치는 트럼프 1기 행정부 시기인 2018년 7월부터 본격화되기 시작하였으며, 이에 대응해 중국의 대미 보복관세 조치가 시행되며 양국간 무역전쟁이 촉발되는 계기가 되었다. 트럼프의 대중관세 부과 조치의 배경에는 그동안 크게 불어난 중국의 대미 무역수지 흑자가 꼽힌다. [그림 1]에 따르면 미국의 대중 상품 무역수지 적자는 2022년 기준으로 4,000억 달러에 근접한 수준이며, 2023년에는 적자 폭이 줄긴 하였으나 여전히 미국의 주요 교역국 대비 압도적인 적자 규모를 기록하고 있다. 한편 한국, 멕시코, 독일, 일본이 기록 중인 대미 상품 무역수지 흑자 폭도 꾸준히 확대되는 모습을 확인할 수 있다.

(3) The White House(2019. 1. 24), "Remarks by President Trump in a Meeting with Republican Members of Congress on the United States Reciprocal Trade Act", https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-meeting-republican-members-congress-united-states-reciprocal-trade-act/

〈그림1〉 미국의 주요 교역국 대상 상품 무역수지 추이(2021년–2023년)

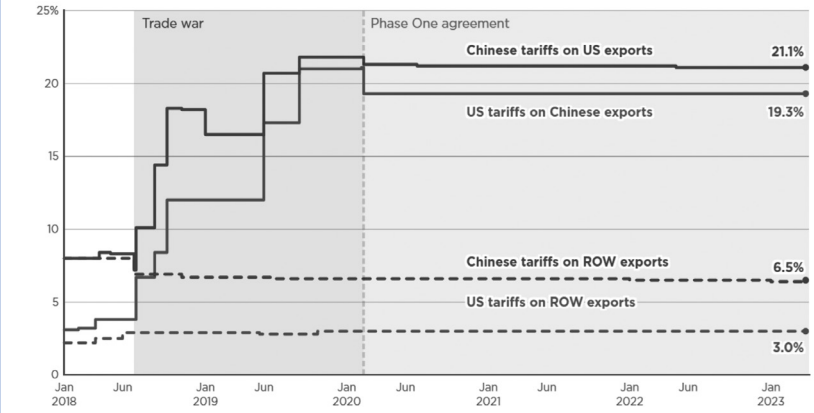


자료: 미국 상무부 경제분석국(BEA)

트럼프 대통령의 대중국 수입품 60% 관세부과 조치의 현실화 가능성을 살펴보자. 결론부터 말하자면 중국에 대한 고율 관세부과는 실현 가능성이 높으나 관세율은 당초 제시한 60%를 밑돌 것으로 예상된다. 이와 같은 예상의 근거로는 트럼프 1기 행정부 시기 경험을 생각해 볼 필요가 있다. 2016년 대선 캠페인 당시 트럼프는 미국의 대중국 무역수지 적자 폭이 확대됨에 따라 중국산 수입품에 대해 최대 45%의 관세율을 부과하겠다고 공언한 바 있다. 그러나 실제로 대중 수입품에 부과된 301조 최대 관세율은 25%로 트럼프의 최초 공약과는 20%p 차이가 났으며, 심지어 스마트폰, 노트북, 비디오 게임 콘솔을 비롯한 일부 소비재는 결국 관세부과 대상 품목에서 제외되었다. 해당 소비재들은 301조 대중관세 4차 부과 대상 중 2단계 품목에 속했는데, 트럼프는 중국과 1단계 무역합의에 도달했기 때문에 동 품목에 관세를 부과하지 않겠다고 밝혔다. 하지만 정작 트럼프는 미국 시장에서 중국산 제품이 상당히 높은 점유율

을 차지하고 있어 45%에 육박하는 대중관세 부과 시 인플레이션이 발생할 수 있다는 점을 고려하여 관세율을 결정한 것으로 보인다. 참고로 [그림 2]에서 보는 바와 같이 미중간 상호관세 부과로 무역분쟁이 촉발된 2018년 7월 이전 미국의 대중국 평균 관세율은 약 3.3%에 불과하였다. 하지만 301조 대중관세가 부과된 이후 2023년 초반까지 미국의 대중 평균 관세율은 19.3%에 달하면서 양국간 관세전쟁이 일어나기 전과 비교해 16%p가 상승하였다. 그럼에도 불구하고 트럼프 1기 행정부 임기 중에 인플레이션이 심화되지 않은 이유로는 미국의 수입업자가 해당 관세 부담을 대부분 떠안았다는 분석이 지배적이다.

〈그림2〉 미국과 중국의 상호관세율 및 대세계 관세율



자료: https://www.piie.com/research/piie-charts/2019/us-china-trade-war-tariffs-date-chart

앞서 제시한 보편관세 10% 공약과 중국 수입품에 대한 60% 관세가 현실화될 경우 미국의 중국산 수입품에 대한 관세율은 70% 이상이 될 수 있다. 만약 이 시나리오가 실현되면 2018년 7월에 양국간 상호관세 부

과로 촉발된 미중 통상분쟁보다 훨씬 더 심각한 무역전쟁이 일어날 가능성이 존재한다. 다만 중국 정부가 어떻게 대응하는지에 따라 대중 관세율도 조정될 수 있을 것으로 보이며, 2020년 1월 미중간 1단계 무역합의와 같은 빅딜(big deal)을 통한 방식이 추진될 가능성도 있다.

4) 대중국 수출통제 강화

트럼프 대통령은 첨단 반도체를 비롯한 품목에 대해 대중국 수출통제 조치를 강화할 것으로 예상된다. 다시 말해 트럼프 1기 행정부와 현 바이든 행정부의 대중국 반도체 수출통제 조치가 결합된 형태로 트럼프 2기 행정부 시기에 시행될 가능성이 존재한다. 트럼프 1기 행정부는 대중국 수출통제 조치로서 △중국 기업(화웨이, SMIC 등) Entity List 등재 △ 해외직접생산규칙(FDPR: Foreign Direct Production Rule) △ 최소편입비율 규정(De minimis) 적용 등을 활용한 바 있다. FDPR은 미국에서 생산되지 않은 제품이라 하더라도 미국산 기술이나 소프트웨어가 사용된 경우, 이를 미국의 수출통제 대상에 포함시키는 규정을 지칭한다. De minimis는 미국산 기술이나 부품이 포함된 외국산 제품에 대해 일정 비율을 초과하면 미국의 수출통제 대상에 포함시키는 미국 수출관리규정(EAR: Export Administration Regulations)의 한 형태를 가리킨다. 특히 반도체 설계 및 핵심 IP 분야에 특화된 미국이 FDPR 또는 De minimis를 엄격하게 적용할 경우 수출통제의 실효성은 한층 높아질 수 있다.

한편 바이든 행정부는 유례없이 광범위한 대중국 반도체 수출통제 조치를 도입하였다. 2022년 10월에 개시된 바이든 행정부의 대표적인 대

중 반도체 수출통제 조치는 △목록 기반 통제 △최종 사용 용도 △최종 사용자 통제의 확대를 모두 포함하고 있어 이전 행정부와는 뚜렷한 차별성을 보였다. 미국의 수출통제 조치를 총괄하는 상무부 산하 산업안보국(BIS)은 2022년 10월 수출통제를 통해 △로직 16/14nm 이하 또는 비평면 트랜지스터 구조를 갖춘 공정 △낸드 128단 △디램 선폭(half-pitch) 18nm 이하를 생산하는 '특정 반도체 제조시설'에 대해 장비, 소재, 부품의 공급을 차단했다. 또한 이듬해인 2023년 10월에는 대중국 반도체 수출통제 확대 조치를 통해 통제 대상 반도체 제조 장비의 범위를 더욱 넓혔다. 2022년 10월에는 FDPR을 적용하여 첨단 AI 반도체 및 슈퍼컴퓨터 센터에 대한 통제를 도입하였으며, 2023년 10월에는 첨단 컴퓨팅 반도체에 대한 통제 범위를 대폭 확대하였다. 이에 더해 바이든 행정부 시기 미국의 주요 우방국인 네덜란드, 일본은 대중국 반도체 제조시설 수출통제에 동참하였다. 이렇게 앞서 언급한 트럼프 1기 정부와 바이든 정부의 대중국 반도체 수출통제 조치가 결합될 경우, 중국은 첨단 반도체 생산에 상당한 차질을 겪을 수 있다.다만 트럼프 대통령은 일방적이고 양자주의적인 조치를 선호한다는 점에서 수출통제를 미국이 주도하길 원할 것으로 보여 바이든 행정부와 마찬가지로 네덜란드와 일본에 다자간 수출통제 협력을 요구할지는 불확실하다.

5) 대중국 양방향 투자 규제 강화

앞선 대중국 수출통제 조치 전망과 유사하게 트럼프 대통령은 중국에 대한 양방향 투자 규제를 강화할 것으로 보인다. 즉, 트럼프 1기 행정부 시기 중국기업의 inbound 투자 규제와 바이든 행정부 시기 자국 기업

의 대중국 outbound 투자 규제가 병행될 가능성이 높다고 할 수 있다. 먼저 트럼프 1기 행정부는 외국인투자위원회(CFIUS: Committee on Foreign Investment in the United States)의 권한을 강화하고 외국인 투자 심사 대상을 확대하는 내용을 담은 「외국인투자위험심사현대화법(FIRRMA: Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018)」을 제정함으로써 중국의 대미 투자에 대한 규제 수준을 강화했다. 여기에는 중국기업의 미국기업을 대상으로 한 적대적 인수합병(M&A) 등 지배적 투자를 비롯해 물론 부동산 취득 등에 이르는 비지배적 투자까지 심사 대상에 포함되었다.

한편 바이든 행정부는 Executive Order 14105를 통해 대미 투자뿐만 아니라 대중 투자에 대한 규제를 새롭게 도입하였다. 동 행정명령은 첨단 반도체, 양자컴퓨팅, AI 분야에 대해 미국 외에서 발생하는 특정 투자 행위가 국가안보에 심각한 위험을 초래할 수 있다는 점을 근거로 투자 규제를 시행하며, 세부 사항은 미국 재무부에 위임하고 있다. 이에 따라 재무부는 대중국 투자 규제안에 대한 사전 공고(ANPRM: Advanced Notice of Proposed Rulemaking)를 발표하였는데, 여기서는 '규제 대상 투자(covered transactions)'를 정의하고, 세부 기술 분야에 따라 금지 항목인지 신고 대상인지를 분류하고 있다. 규제 대상 투자는 미국인이 '해당 외국인(특정 국가안보 기술 관련 중국의 개인, 법인 또는 그 자회사를 지칭)'과 다음과 같은 행위를 할 경우를 규제 대상으로 보고 있다. 첫째, '해당 외국인'에 대한 지분(equity) 또는 조건부 지분(contingent equity) 취득(acquisition), 둘째, '해당 외국인'에 대한 지분으로 전환 가능한 채무 융자(debt financing), 셋째, '해당 외국인'을 설립할 수 있는 그린필

드 투자(greenfield investment), 넷째, '해당 외국인' 설립 또는 '해당 외국인'과 합작 벤처(joint venture)를 개시하는 행위를 포함한다.[4][5]

(4) https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2687?utm_source=chatgpt.com
(5) https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2690

〈표2〉 트럼프 2기 행정부 관세부과 시나리오별 미국 및 한국에 대한 영향

관세부과 시나리오	미국		한국	
	긍정적 영향	부정적 영향	긍정적 영향	부정적 영향
보편관세 10% 시나리오 1[6]	· 관세 수입 증가	· GDP 및 일자리 감소 · 인플레이션 초래	–	· 대미 수출 감소 · 미국 외 국가로부터 중간재 조달 시 생산비 상승 · 국내 제조업 타격(대미 수출 생산 위주)
보편관세 10% 시나리오 2[7]	· FTA 체결국 또는 재협상국과 관계 강화	· 시나리오 1과 영향 분야는 동일하나 수준은 낮을 것으로 예상	· 보편관세 대상국 대비 대미 수출 가격경쟁력 상승	· 보편관세 대상국으로부터 중간재 조달 시 생산비 상승
TRTA	· 대세계 교역 주도권 확보	· 중국 또는 인도와의 무역분쟁 심화	· 미국 수입시장 내 중국 또는 인도 기업 대비 수출 가격 경쟁력 상승	· 중국 또는 인도로부터 중간재 조달 시 생산비 상승
대중관세 60% 또는 그 이하 부과	· 대중국 협상력 상승	· 중국과의 무역분쟁 심화 · 중국산 최종 소비재 가격 상승으로 인해 소비자후생 감소	· 중국산 제품 대비 수출 가격 경쟁력 상승	· 중국으로부터 중간재 조달 시 생산비 상승

자료: 강구상 외(2024), 국민경제자문회의 수탁연구용역 "美 대선 결과에 따른 통상·기후대응 정책 변화와 대응과제" 보고서

6) 주요 산업 분야 대중국 수입 축소 및 연방 조달 계약 금지

트럼프는 전자제품, 철강, 의약품 등 주요 산업 분야에서 중국으로부터의 수입을 4년간 단계적으로 축소할 것이며, 중국으로부터 아웃소싱하는 모든 기업에 대한 연방 조달 계약을 금지하는 조치를 실시하겠다고 밝혔다. 전자제품, 철강, 의약품 등은 미국의 국가안보에 핵심적인 품목이라는 점에서 동 조치는 중국에 대한 높은 의존도를 줄이기 위한 정책의 일환이라고 할 수 있다. 또한 트럼프 1기 행정부에서 강조했던 미국산우선구매(Buy American) 기조가 더욱 강화될 것으로 보이며, 연방조달 시 중국에 대한 아웃소싱 금지를 통해 중국과의 적극적인 탈동조화(decoupling)를 추구할 것으로 예상된다.

더불어 트럼프는 상기 주요 산업 분야에서 해외 아웃소싱 중인 기업들이 미 연방정부의 조달 계약에 참여하는 것을 막겠다고 밝혔다. 트럼프는 1기 행정부와 마찬가지로 자국 기업에 대한 리쇼어링 정책 기조는 유지 또는 더욱 강화될 것으로 예상되며, 특히 바이든 정부가 내세우는 니어쇼어링(nearshoring)보다는 온쇼어링(onshoring)을 강조하고 있다.

7) IRA 전면 폐기 또는 가이드라인 일부 수정

트럼프 대통령은 취임 첫날 IRA부터 폐기하겠다고 공언하였다. '친환경 전환'을 강조한 바이든 행정부의 기후변화 대응 분야 최대 치적이라 할 수 있는 IRA를 전면 폐지하는 것은 기후변화를 날조(hoax)된 것이라고 비난하는 트럼프가 반드시 추진해야 하는 과업이라고 할 수 있

(6) 미국이 교역국에 차등을 두지 않고 대세계 수입품에 관세 10%를 일괄 적용
(7) 한국을 비롯해 미국과의 FTA 체결국 또는 재협상국을 제외한 국가 대상 수입품에만 관세 10%를 적용

다. IRA는 트럼프가 선호하지 않는 재생 및 신재생에너지 관련 투자세액공제(Investment Tax Credit, 이하 ITC) 및 제조세액공제(Production Tax Credit, 이하 PTC) 조항을 담고 있다. 또한 IRA의 재생에너지 분야 ITC와 PTC는 환급성(refundable) 세액공제 형태로 제공되고 있어 보조금과 동일한 역할을 하며, 다음의 표와 같이 국산품 활용이나 투자 및 생산 지역에 따라 보너스 세액공제 혜택까지 제공한다.[8] 이와 더불어 IRA는 미국 내연기관차 산업을 잠식할 것으로 예상되는 전기차를 비롯한 청정차량 구입 세액공제(IRA Section 13401) 내용을 담고 있다. 트럼프는 특히 해당 조항이 미국의 핵심 산업인 내연기관 차량 제조업과 여기에 종사하는 노동자들을 죽이는 정책이라면서 해당 조항을 없앨 것이라고 누차 강조한 바 있다.

(8) 김혁중(2024)

〈표3〉 미국 연방정부의 태양광 및 태양열 발전 세액공제 추이

(단위: ITC는 투자 금액 대비 %, PTC는 kWh당 공제액)

구분			건설 착수 시점						
			'06~'19	'20~'21	'22	'23~'33	'34[3]	'35[3]	'36[3]
투자세액공제(ITC)	최대[1]	기본	30%	26%	30%	30%	22.5%	15%	0%
		국산품 활용 보너스				10%	7.5%	5%	0%
		에너지 커뮤니티 보너스				10%	7.5%	5%	0%
	기본[2]	기본	30%	26%	6%	6%	4.5%	3.5%	0%
		국산품 활용 보너스				2%	1.5%	1%	0%
		에너지 커뮤니티 보너스				2%	1.5%	1%	0%
	저소득 보너스	저소득·인디언 지역의 5MW 미만 프로젝트				10%	10%	10%	10%
		적격 저소득 주거용 빌딩·경제적 이익 프로젝트				20%	20%	20%	20%
생산세액공제(PTC)	최대	기본		2.75¢	2.75¢	2.0¢	1.3¢	1.3¢	0.0¢
		국산품 활용 보너스			0.3¢	0.2¢	0.1¢	0.1¢	0.0¢
		에너지 커뮤니티 보너스			0.3¢	0.2¢	0.1¢	0.1¢	0.0¢
	기본	기본		0.55¢	0.55¢	0.4¢	0.3¢	0.3¢	0.0¢
		국산품 활용 보너스			0.1¢	0.0¢	0.0¢	0.0¢	0.0¢
		에너지 커뮤니티 보너스			0.1¢	0.0¢	0.1¢	0.1¢	0.0¢

자료: 김혁중(2024), "2024 미 대선 이후 재생에너지 정책 전망과 시사점"

제118대 의회 공화당 소속 의원들은 IRA를 전면 철폐하려는 시도를 여러 차례 강행한 바 있다. 특히 '제한, 저축, 성장법'은 미국 전기차 및 재생에너지 관련 정책을 IRA 시행 이전으로 되돌리는 내용을 주요 골자

로 하고 있다.

〈표4〉 미국 제118대 의회 공화당의 IRA 무력화 시도

법안	발의자 (공동발의 수)	내용	현 상황
H.R.812	앤드류 오글스 (24명)	**「인플레이션 감축법 2023(Inflation Reduction Act of 2023」** · 현행 「인플레이션 감축법 2022」를 철폐하는 내용	발의
H.R.2811	조디 C. 애링턴 (19명)	**「제한, 저축, 성장법(Limit, Save, Grow Act of 2023)」** · 232조: ① 북미 제조 요건 철폐, ② 보조금 수혜 차량 대수의 상한선(20만 대) 재등장, ③ 핵심 광물 요건을 철폐하는 등 현행 친환경차 보조금에 역행하는 내용 위주 · 233조: 기존에 보유한 친환경차에 대한 보조금 철폐 · 234조: 상업용 차량에 대한 보조금 철폐 · 236조: 첨단 에너지 프로젝트 보조금 연장 취소(reverse) · 237조: 첨단 제조 생산 보조금 철폐(배터리 관련) · 238조: 청정 전기 생산 보조금 철폐 · 239조: 청정 전기 투자 보조금 철폐	하원 통과

자료: 김혁중(2024), "2024 미 대선 이후 재생에너지 정책 전망과 시사점"

하지만 미국 내 재생 및 신재생에너지 또는 EV 배터리 투자 수혜를 입고 있는 지역에 공화당 강세주가 많아 IRA 전면 폐기 가능성은 낮아 보이며, 그에 따라 트럼프 대통령은 취임 후 IRA 가이드라인을 비롯한 세부 시행규칙을 손볼 가능성이 높다. 이와 같은 예상의 근거는 다음과 같다. 먼저 IRA가 전면 폐기되려면 IRA 폐지를 위한 법안이 의회에 상정되어 양원 의회를 모두 통과해야 한다. 2024년 미국 대통령 선거와 함께 치러

진 연방의회 선거 결과를 살펴보면 상원에서는 공화당이 53석, 민주당이 47석을 차지하며 다수당 지위를 확정하였다. 한편 상원 공화당이 민주당의 필리버스터를 막을 수 있는 최소 의석수인 60석을 확보하는 데 실패한 것은 한계로 꼽힌다. 사실 IRA는 민주당이 2022년 공화당의 필리버스터를 피할 수 있는 예산조정(Budget reconciliation) 절차를 활용해 상원 공화당 의원의 전원 반대를 무릅쓰고 통과시킨 법안이다. 따라서 트럼프 2기 행정부와 공화당이 추진하게 될 IRA 전면 폐지안에 대해 민주당은 필리버스터로 통과를 저지하려 들 것이고, 이 경우 상원 공화당은 예산조정 절차를 활용해야 한다. 다만 1년에 예산조정 절차를 사용할 수 있는 횟수가 제한되어 있어 트럼프와 공화당은 정책 우선순위에 대해 고민할 것이고, 그 경우 IRA 전면 폐기는 1순위가 아닐 가능성이 높다.

하원의 경우 공화당이 220석, 민주당이 215석을 차지하면서 공화당이 제118대 회기에 이어 다수당 지위를 유지하게 되었다. 하지만 양당간 의석수 차이가 5석에 불과하기 때문에 공화당 내 이탈표 발생 시 IRA 전면 폐지 시도는 실패할 것으로 예상된다. 또한 IRA 재생 및 신재생에너지 또는 EV 배터리 투자가 주로 공화당 강세주에 집중되어 있어 해당 지역구를 대표하는 하원 의원들이 IRA 전면 폐기 법안에 반대표를 행사할 가능성이 높다. 예컨대, 현 118대 의회 회기 중 하원 공화당 18명의 의원들은 마이크 존슨 하원 의장에게 IRA 청정에너지 관련 세액공제를 폐기하지 말 것을 촉구한 바 있다. 그중 15명이 2024년 미 연방의회 선거를 통해 재선에 성공(아래 그림 참고)하였고, 이들이 모두 IRA 전면 폐기 법안에 반대표를 행사할 경우 해당 법안은 하원에서 좌초될 가능성이 높다.

〈그림3〉 IRA 세액공제 폐지 반대 연방 하원의원 현황

자료: 김혁중(2024), 두산에너빌리티 사내 세미나 발표자료

따라서 트럼프 2기 행정부는 IRA 청정에너지 관련 세액공제 규정은 그대로 둔 채 Section 13401 규정의 일부 변경을 시도하거나 세부 시행규칙을 수정함으로써 EV 세액공제 혜택 적용 규모를 축소하거나 적용을 지연시킬 가능성이 존재한다. 앞서 지적한 바와 같이 IRA 전면 철폐를 위한 법안은 양원 의회를 모두 통과해야 한다는 점에서 실현 가능성이 낮으나 세부 시행규칙 등은 대통령 권한으로 재무부 재검토 지시를 통해 수정이 가능하기 때문이다. 현재로서 가장 가능성이 높은 형태는 IRA 독소조항 중 하나인 '해외우려집단(Foreign Entity of Concern, 이하 FEOC)' 규정 요건을 강화 적용함으로써 세액공제 요건 충족을 어렵게 만드는 방안이라고 할 수 있다. 트럼프는 IRA FEOC 규정의 중국기업 지분율 상한 요건을 25% 미만으로 변경함으로써 중국기업이 배터

리 제조에 관여한 EV 구입 시 세액공제 혜택을 제공하지 못하도록 세부 시행 규칙 변경을 시도할 가능성이 존재한다. 그간 국내 배터리 제조 3사는 중국 배터리 관련 기업과 적극적인 투자 협력을 추진해 왔다. 그 과정에서 다음의 [표 5]에서 확인할 수 있듯이 최근 IRA 세액공제 요건 충족을 위한 중국기업과 우리 기업 간의 합작 투자 건수도 늘어나고 있다. 하지만 대부분의 국내 업체와 중국 기업 간 합작 투자 건에서 후자의 지분율이 25% 이상을 차지하고 있어 현행 IRA FEOC 규정대로라면 동 합작사가 제조에 관여한 배터리가 탑재된 EV의 경우 세액공제 혜택을 적용받을 수 없다. 전기차 세액공제 혜택 대상 차량 유형별 가격 기준은 55,000달러 이하 전기 승용차, 80,000달러 이하 전기 SUV, 픽업 트럭, 밴이 대상이다. [그림 4]에서 볼 수 있듯이 IRA 전기차 세액공제를 적용받는 차종 대부분은 미국 완성차 또는 전기차 업체에서 생산하는 차량임을 알 수 있다. 2023년 보조금 지급 대상 차종은 유럽의 완성차 업체인 Audi, BMW, Volkswagen과 일본 완성차 기업 Nissan의 차량 브랜드들이 꽤 포함되어 있었으나 2024년 기준으로는 일부 해외 브랜드를 제외하고는 모두 미국 완성차 및 전기차 제조기업 차량 브랜드로 보조금 지급 대상이 채워졌다.

〈표5〉 IRA 전기차 세액공제 적용 요건

<table>
<tr><th>구분</th><th>세부 내용</th></tr>
<tr><td>최종 조립 요건</td><td>• 북미 역내에서 최종적으로 조립된 전기차만 해당</td></tr>
<tr><td>핵심광물(Critical Minerals) 조달 요건</td><td>• 미국 또는 미국과의 FTA 체결국에서 채굴 또는 가공된 핵심광물이 일정 비율 이상 포함된 전기차 구입 시 3,750달러만큼 세액공제 적용
• 핵심광물 가치 비율
<table>
<tr><td>연도</td><td>'23년</td><td>'24년</td><td>'25년</td><td>'26년</td><td>'27년</td></tr>
<tr><td>비율</td><td>40%</td><td>50%</td><td>60%</td><td>70%</td><td>40%</td></tr>
</table></td></tr>
<tr><td>배터리 구성품 (Components) 조달 요건</td><td>• 북미 역내(미국, 멕시코, 캐나다)에서 생산된 배터리 구성품을 제조 또는 조립 과정에서 일정 비율 이상 사용한 전기차 구입 시 3,750달러만큼 세액공제 적용
• 배터리 구성품 역내 가치 비율
<table>
<tr><td>연도</td><td>'23년</td><td>'24~'25년</td><td>'26년</td><td>'27년</td><td>'28년</td><td>'29년</td></tr>
<tr><td>비율</td><td>50%</td><td>60%</td><td>70%</td><td>80%</td><td>90%</td><td>100%</td></tr>
</table></td></tr>
<tr><td>해외우려집단(FEOC) 요건</td><td>• 중국, 러시아, 북한, 이란 등 해외우려집단(Foreign Entity of Concern)에서 조달한 배터리 핵심광물 또는 구성품이 전기차 배터리에 포함되면 세액공제 대상에서 제외</td></tr>
</table>

자료: 저자 작성

〈표6〉 국내 배터리 셀 업체들과 중국 업체 간 합작법인 설립 현황

기업	합작회사명	설립/양산일	생산 제품	합작사 현황	한국 지분율	중국 지분율	지역
LG에너지 솔루션	배터리 리사이클 JV	미정	리사이클	화유코발트(중국)	미정	미정	장쑤성/저장성
삼성SDI	삼성SDI Tianjin	2015년	배터리 셀	중환전자정보(중국), 텐진국유자산경영공사(중국) 현재: 삼성SDI 80% / 중환전자정보 10%, 텐진국유자산경영공사 10%	80%	20%	중국 텐진
	삼성SDI–ARN Xian	2015년	배터리 셀	안경환신그룹(중국) 현재: 삼성SDI 65% / 안경환신그룹 35%	65%	35%	중국 시안
SK온	Beijing BESK Technology	2013년	배터리 팩	북전신에너지과기(중국) SK이노베이션 49% / 북전신에너지과기 51% * 북전신에너지과기: 북경전공(57.9%), 북경자동차(22.23%), 창저우경제개발공사(19.80%) 합자 SPC	49%	51%	중국 베이징
	BEST (북전애사특과기)	2019년	배터리 팩	북전신에너지과기(중국) SK이노베이션 49% / 북전신에너지과기 51%	49%	51%	중국 장쑤
	Huizhou Eve United Energy	2021년	배터리 셀	Hubei EVE Power(EVE에너지 100% 자회사, 중국) SK온 49%, Hubei EVE Power 51%	49%	51%	중국 후이저우
	SK온 Jiangsu	2021년	배터리 셀	EVE Power Hongkong (EVE에너지 100% 자회사, 중국) SK온 70%, EVE Power Hongkong 30%	70%	30%	장쑤 옌청시
	창저우 BTR 뉴머티리얼 테크놀로지	2021년	삼원계 양극재	BTR 신소재그룹(BTR 100% 자회사, 중국), EVE ASIA(EVE에너지 100% 자회사, 중국) BTR 신소재그룹 51%, EVE ASIA 24%, SK온 25%	25%	75%	중국 창저우
	GEM코리아 뉴에너지 머티리얼즈	2024년	양극재 전구체	거린메이(GEM, 중국) 거린메이 49% / SK온 + 에코프로 머티리얼즈 51%	51%	49%	한국 군산
	니켈 MHP JV	2024년	니켈 MHP	거린메이(GEM, 중국), 에코프로, SK온	미정	미정	인도네시아

자료: 정원석(2023), "미국 IRA FEOC(해외우려집단) 세부 규정 발표"

〈그림4〉 주요 브랜드별 IRA 전기차 세액공제 혜택 대상 차종 목록(2024년 적용 기준)

Make	Model	Model Year	Vehicle Type	Credit Amount	MSRP Limit	Eligibility
Acura						
	ZDX	2024	EV	$7,500	$80,000	Check w/ dealer
Audi						
	Q5 PHEV 55 TFSI e quattro	2023–2024	PHEV	$3,750	$80,000	Check w/ dealer
	Q5 S Line 55 TFSI e quattro	2023–2024	PHEV	$3,750	$80,000	Check w/ dealer
Cadillac						
	LYRIQ	2024–2025	EV	$7,500	$80,000	Check w/ dealer
	OPTIQ	2025	EV	$7,500	$80,000	Check w/ dealer
Chevrolet						
	Blazer EV	2024–2025	EV	$7,500	$80,000	Check w/ dealer
	Bolt EUV	2022–2023	EV	$7,500	$55,000	Check w/ dealer
	Bolt EV	2022–2023	EV	$7,500	$55,000	Check w/ dealer
	Equinox EV	2024–2025	EV	$7,500	$80,000	Check w/ dealer
	Silverado EV	2025	EV	$7,500	$80,000	Check w/ dealer
	R1T Dual Standard+	2024	EV	$3,750	$80,000	Check w/ dealer
	R1T Performance Dual Standard+	2024	EV	$3,750	$80,000	Check w/ dealer
	R1T Quad Large	2022–2024	EV	$3,750	$80,000	Check w/ dealer
Tesla						
	Model 3 Long Range All-Wheel Drive	2024	EV	$7,500	$55,000	Check w/ dealer
	Model 3 Long Range All-Wheel Drive	2025	EV	[1]	$55,000	Check w/ dealer
	Model 3 Long Range Rear-Wheel Drive	2024–2025	EV	$7,500	$55,000	Check w/ dealer
	Model 3 Performance	2023–2025	EV	$7,500	$55,000	Check w/ dealer
	Model X All-Wheel Drive	2023–2025	EV	$7,500	$80,000	Check w/ dealer
	Model Y All-Wheel Drive	2023–2024	EV	$7,500	$80,000	Check w/ dealer
	Model Y Long Range All-Wheel Drive	2025	EV	$7,500	$80,000	Check w/ dealer
	Model Y Long Range Rear-Wheel Drive	2024–2025	EV	$7,500	$80,000	Check w/ dealer
	Model Y Performance	2023–2025	EV	$7,500	$80,000	Check w/ dealer
Chrysler						
	Pacifica PHEV	2022–2024	PHEV	$7,500	$80,000	Check w/ dealer
Ford						
	Escape Plug-in Hybrid	2022–2025	PHEV	$3,750	$80,000	Check w/ dealer
	F-150 Lightning (Extended Range Battery)	2022–2025	EV	$7,500	$80,000	Check w/ dealer
	F-150 Lightning (Standard Range Battery)	2022–2025	EV	$7,500	$80,000	Check w/ dealer
Honda						
	Prologue	2024	EV	$7,500	$80,000	Check w/ dealer
Jeep						
	Grand Cherokee PHEV 4xe	2022–2024	PHEV	$3,750	$80,000	Check w/ dealer
	Wrangler PHEV 4xe	2022–2024	PHEV	$3,750	$80,000	Check w/ dealer
Lincoln						
	Corsair Grand Touring	2022–2025	PHEV	$3,750	$80,000	Check w/ dealer
	Model Y Rear-Wheel Drive	2024	EV	$7,500	$80,000	Check w/ dealer
Volkswagen						
	ID.4 AWD PRO	2023–2024	EV	$7,500	$80,000	Check w/ dealer
	ID.4 AWD PRO S	2023–2024	EV	$7,500	$80,000	Check w/ dealer
	ID.4 AWD PRO S PLUS	2023–2024	EV	$7,500	$80,000	Check w/ dealer
	ID.4 PRO	2023–2024	EV	$7,500	$80,000	Check w/ dealer
	ID.4 PRO S	2023–2024	EV	$7,500	$80,000	Check w/ dealer
	ID.4 PRO S PLUS	2023–2024	EV	$7,500	$80,000	Check w/ dealer
	ID.4 S	2023–2024	EV	$7,500	$80,000	Check w/ dealer
	ID.4 STANDARD	2023–2024	EV	$7,500	$80,000	Check w/ dealer
Nissan						
	LEAF S	2024	EV	$3,750	$55,000	Check w/ dealer
	LEAF SV PLUS	2024	EV	$3,750	$55,000	Check w/ dealer
Rivian						
	R1S Dual Large	2023–2024	EV	$3,750	$80,000	Check w/ dealer
	R1S Dual Standard	2024	EV	$3,750	$80,000	Check w/ dealer
	R1S Dual Standard+	2024	EV	$3,750	$80,000	Check w/ dealer
	R1S Performance Dual Standard+	2024	EV	$3,750	$80,000	Check w/ dealer
	R1S Quad Large	2022–2024	EV	$3,750	$80,000	Check w/ dealer
	R1T Dual Large	2023–2025	EV	$3,750	$80,000	Check w/ dealer
	R1T Dual Max	2023–2024	EV	$3,750	$80,000	Check w/ dealer
	R1T Dual Performance Large	2023	EV	$3,750	$80,000	Check w/ dealer
	R1T Dual Standard	2024	EV	$3,750	$80,000	Check w/ dealer

자료: 미국 에너지부, “Federal Tax Credits for Plug–in Electric and Fuel Cell Electric Vehicles Purchased in 2023 or After”, https://fueleconomy.gov/feg/tax2023.shtml

3. 한국의 대응전략

(1) 트럼프 2기 행정부 보편관세 부과 대상에서 한국이 제외될 수 있도록 다양한 대응 논리 마련

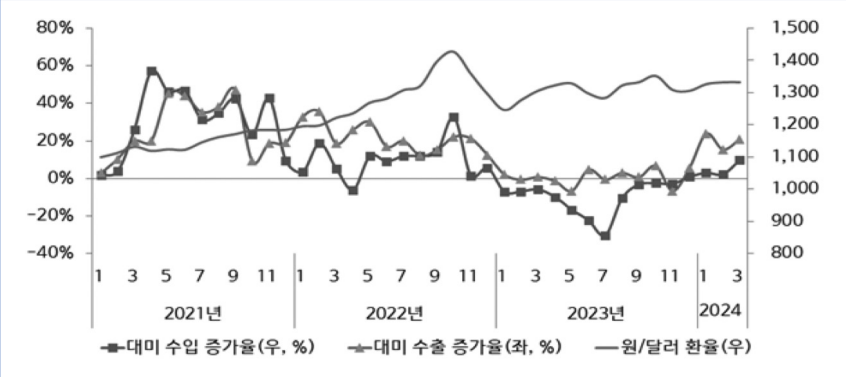
트럼프 2기 행정부의 보편관세율 적용 조치가 시행되면 미국에 여러 부정적 영향이 예상된다. 앞서 지적한 바와 같이 미국이 수입하는 모든 제품에 보편관세율이 적용됨에 따라 중간재 수입 후 최종재를 생산하는 미국기업의 경우 중간재 조달 단가가 전반적으로 상승함으로써 생산비 증가에 직면하게 될 것이다. 또한 트럼프 1기 행정부 시기와 달리 미국 수입업자가 보편관세로 인한 생산비 증가분을 자국 소비자 가격에 반영할 경우, 미국 소비자들에게 관세 부담이 귀착되는 동시에 인플레이션이 심화될 가능성이 존재한다. 이와 같이 보편관세 부과 조치가 미국경제 및 소비자에 미치는 부정적 영향에 더해 한국은 트럼프의 보편관세 부과 대상에서 우리의 대미 주력 수출 품목이 제외될 수 있도록 다양한 대응 논리를 제시할 필요가 있다. 트럼프는 한국을 비롯해 주요 교역국에 대한 보편관세 부과의 명분으로 대미 무역수지 흑자를 문제 삼으려고 할 것이다. 이에 최근 한국의 대미 무역수지 흑자 폭 확대 현상에 영향을 미치고 있는 요인들을 살펴보면 △원/달러 환율 상승 요인 △우리 기업의 대규모 대미 투자에 따른 미국의 대한국 중간재 및 자본재 수입 증가 등이 복합적으로 작용하는 것으로 보인다.

먼저 원/달러 환율 상승 요인을 살펴보도록 하자. 2022년 초부터 미 연준의 기준금리 인상 기조가 이어짐에 따라 원/달러 환율은 큰 폭으로 상승하는 모습을 보였다. 그 결과 대미 수출액 증가보다는 미국으로부터 수

입액이 크게 줄어드는 모습이 나타나고 있다([그림 5] 참고). 강구상 외(2024) 분석에 따르면 원/달러 환율이 1% 상승(원화가치 절하)할 때 24개월 누적 기준으로 한국의 대미 수출액은 0.21% 증가, 수입액은 1.1% 감소하는 효과가 나타났는데, 한국의 대미 수입액 감소만 통계적 유의성을 보였다.[9] 다만 2024년 9월부터 미 연준의 기준금리 인하 기조가 이어지고 있어 그 결과 원/달러 환율이 점차 하락하게 되면 우리의 대미 무역수지 흑자 폭도 자연스럽게 줄어들 수 있다는 점을 강조할 필요가 있다.

〈그림5〉 대미 수출입과 원/달러 환율 추이

(단위: %(좌), 원(우)



주 1: 원/달러 환율은 종가 기준 월별 평균
주 2: 수출입 증가율은 전년동기대비 수치임.
자료: 강구상 외(2024), 기획재정부 연구용역보고서 "미국 경제·통상정책 분석 및 대응방안 연구"

다음으로 한국기업의 대규모 대미 투자 확대에 따른 미국의 대한국 중간재 및 자본재 수입 증가 요인을 짚어보자. 2022년부터 CHIPS Act, IRA 등 미국의 주요 공급망 관련 법안이 발효됨에 따라 해당 법에 포

(9) 강구상 외(2024), 기획재정부 연구용역보고서 "미국 경제·통상정책 분석 및 대응방안 연구"

함된 보조금 및 세액공제 혜택을 누리기 위해 한국을 비롯한 글로벌 기업의 대미 투자가 크게 확대되었다. 특히 그 과정에서 미국 내 시설투자 후 현지 생산을 위해 미국의 대한국 관련 중간재 및 자본재 수입이 2022년을 기점으로 크게 증가하는 모습을 확인할 수 있다([표 7] 참고). 강구상 외(2024)는 애리조나, 미시간, 조지아, 인디애나, 오하이오, 텍사스 등 지역 내 우리 기업의 생산시설 투자가 확대되면서 해당 주의 대한국 중간재 및 자본재 수입이 크게 확대된 것으로 분석하였다. 이러한 분석을 바탕으로 한국의 대미 무역수지 흑자 폭 확대는 최근 우리 기업의 대미 투자 확대에 따른 미국의 관련 품목 수입 증가에 기인한 측면이 있다는 점을 트럼프 2기 행정부에 설명할 필요가 있다. 또한 현재 진행형인 우리 기업의 대미 시설투자 확대로 인해 장기적으로는 미국 현지 생산이 증가함으로써 대미 직접 수출 감소에 따른 무역수지 흑자규모가 축소될 수 있으며, 그러한 대미 투자 확대는 미국 내 일자리 창출에도 기여할 수 있다는 논리를 제시할 필요가 있다.

〈표7〉 미국 주요 주(州)별 대한국 수입액 추이(2019년~2023년)

(단위: 억 달러, %)

주명	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	연평균 성장률
애리조나	2.45	2.67	4.27	7.41	7.42	31.9
미시간	59.35	63.37	71.95	92.28	135.84	23.0
조지아	72.75	71.55	88.27	120.79	148.08	19.4
인디애나	8.37	7.52	8.67	120.79	13.91	13.5
오하이오	10.57	11.13	13.38	14.82	14.22	7.7
텍사스	90.42	64.60	99.35	111.39	106.99	4.3

자료: 강구상 외(2024), 기획재정부 연구용역보고서 "미국 경제·통상정책 분석 및 대응방안 연구"

(2) 미 연방 하원의원 대상 아웃리치(out-reach) 활동 전개

앞서 제시한 바와 같이 반도체, 배터리, 재생에너지 등 다양한 분야에 속한 한국기업은 미국 각 주에 대규모 대미 투자를 단행하였다. 다음의 [표 8]에 따르면 2022년 기준 주요국별 미국 내 신규 해외직접투자 지출 규모를 살펴보면 한국은 약 50.8억 달러를 기록하며 8위를 차지하고 있다. 좀 더 특징적인 부분은 한국의 향후 대미 투자 예상 규모인데, 총 352.6억 달러를 계획하고 있어 여타 국가 대비 압도적인 규모로 1위를 기록하고 있다. 이러한 한국의 대규모 대미 투자 기집행 건과 향후 투자 계획은 미국경제에 대한 한국기업의 기여가 상당하다는 점을 보여주는 상징적인 지표라고 할 수 있다.

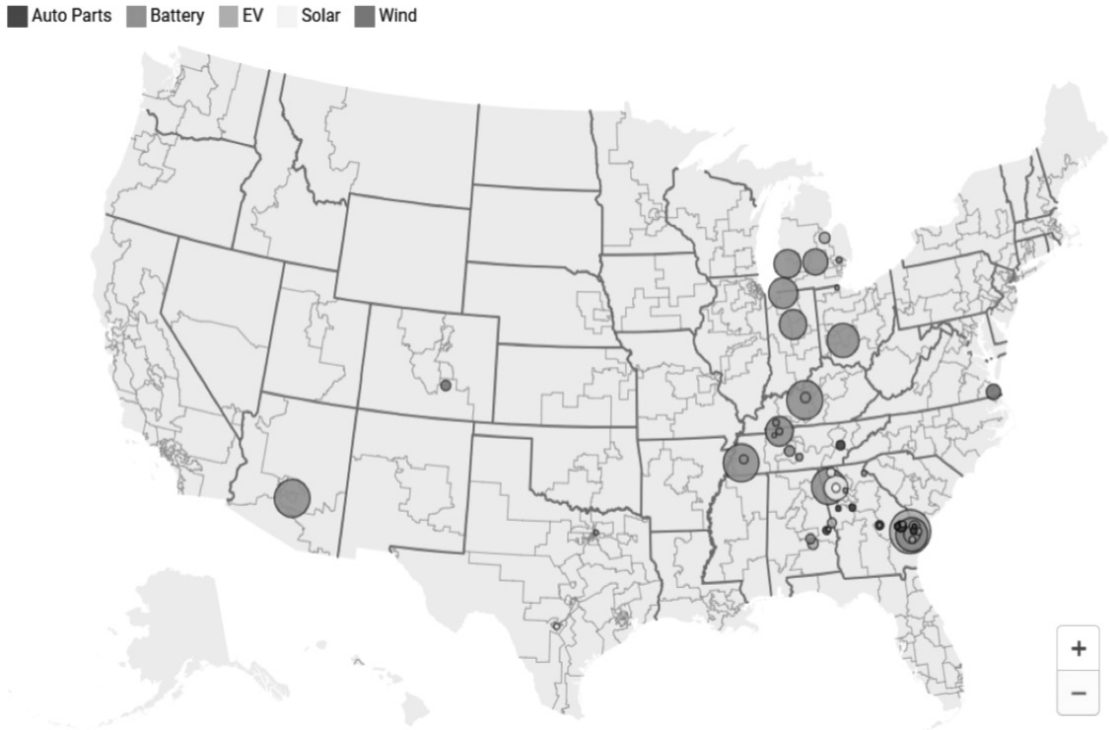
〈표8〉 미국 내 신규 해외직접투자 지출 순위: 2022년 지출과 계획

2022년 지출				계획			
순위	국가	금액 (백만 달러)	비중	순위	국가	금액 (백만 달러)	비중
1	캐나다	37,943	21.4%	1	한국	35,260	13.8%
2	영국	34,702	19.6%	2	프랑스	16,468	6.5%
3	프랑스	16,468	9.3%	3	스웨덴	14,752	5.8%
4	스웨덴	14,752	8.3%	4	인도	6,636	2.6%
5	독일	7,349	4.1%	5	싱가포르	4,878	1.9%
6	일본	6,418	3.6%	6	덴마크	4,365	1.7%
7	아일랜드	6,308	3.6%	7	카리브해 영국제도	874	0.3%
8	한국	5,084	2.9%	8	네덜란드	406	0.2%
9	싱가포르	4,878	2.7%	9	멕시코	18	0.0%
10	덴마크	4,365	2.9%	10	홍콩	14	0.0%

자료: 강구상 외(2024), 미국 상무부 경제분석국(BEA)

이처럼 한국의 주요 대미 투자가 단행되어 경제성장은 물론 신규 일자리 창출에 긍정적 효과가 발생하고 있는 지역구를 대표하는 미 연방 하원의원들을 상대로 우리 정부, 기업 및 이해 관계자들은 적극적인 아웃리치(out-reach) 활동을 전개할 필요가 있다. 즉, 해당 하원의원들과 간담회 등을 활용해 한국기업의 기존 투자에 부정적 영향이 초래될 수 있는 입법 시도나 행정권 발동을 견제할 수 있는 분위기를 조성할 수 있을 것이다. 다음의 [그림 6]에 따르면 IRA 관련 한국의 주요 대미 투자 지역은 애리조나, 조지아, 인디애나, 오하이오 등으로 확인된다. 이들 지역은 2024년 대통령 선거를 통해 트럼프의 손을 들어 준 주들로서, 해당 지역구를 대표하며 2026년 중간선거를 준비하는 의원들을 상대로 트럼프의 IRA 전면 철폐 시도에 반대표를 행사할 수 있도록 설득하는 작업이 필요할 것으로 보인다. [표 9]에서 볼 수 있듯이 한국 정부 또는 기업 차원에서 접촉이 필요한 하원의원은 8명 정도로 추려볼 수 있다. 이들 중 후안 시스코마니(애리조나주), 얼 카터(조지아주) 의원은 현 118대 의회 회기 중 마이크 존슨 하원의장에게 IRA 청정에너지 투자 및 제조세액공제가 폐기되지 않도록 촉구한 18명의 공화당 하원의원 그룹에 속한다.

〈그림6〉 IRA 관련 한국의 주요 대미 투자 분야별/지역별 분포



자료: Ramage(2024)

〈표9〉 IRA 관련 한국의 주요 대미 투자 지역 연방 하원의원 현황

분야	기업명	지역	투자 규모	예상 고용	연방의원
배터리	LG에너지 솔루션	애리조나주 퀸크릭	55억 달러	2,000명	
		주요 경력 및 고려 사항	**후안 시스코마니(Juan Ciscomani)** – 애리조나주 제6선거구(Pinal county) 하원의원 – 하원 예산위원회, 재향군인 문제 위원회 소속 – 멕시코 태생 이민자 출신 – 2022년 애리조나 역사상 최초 멕시코 출신 하원의원으로 당선 – 국제무역, 국경보안, 경제개발, 재향군인 지원 등에 관심		
		오하이오주 제퍼슨빌	44억 달러	2,500명	
		주요 경력 및 고려 사항	**마이크 카레이(Mike Carey)** – 오하이오주 제15선거구(Fayett county) 하원의원 – 2021년 보궐선거로 첫 하원 진출 – 하원 세입위원회 소속 – 미국 석탄 회사 American Consolidated Natural Resources 부사장, Ohio Coal Association 이사회 의장 출신 – 석탄 산업 옹호, 미국의 에너지 독립 주장		

자료: Ramage(2024), 의원별 홈페이지를 바탕으로 저자 정리

<table>
<tr><th>분야</th><th>기업명</th><th>지역</th><th>투자 규모</th><th>예상 고용</th><th>연방의원</th></tr>
<tr><td rowspan="4">배터리</td><td rowspan="4">SK온</td><td>테네시주 스탠튼</td><td>56억 달러</td><td>27,000명</td><td> </td></tr>
<tr><td>주요 경력 및
고려 사항</td><td colspan="3">데이빗 커스토프(David Kustoff)
– 테네시주 제8선거구(Haywood county) 하원의원
– 2016년 첫 당선, 5선에 성공
– 하원 세입위원회 소속
– 테네시주 지방검사 재직(2006년): 폭력범죄 및 마약 퇴치 추진
– 2017년 무슬림의 미국 입국을 금지한 트럼프의 행정명령 지지</td></tr>
<tr><td>켄터키주 글렌데일</td><td>58억 달러</td><td>5,000명</td><td> </td></tr>
<tr><td>주요 경력 및
고려 사항</td><td colspan="3">브렛 거스리(Brett Guthrie)
– 켄터키주 제2선거구(Hardin county) 하원의원
– 2008년 첫 당선, 9선에 성공
– 공화당 하원 부원내총무, 하원 에너지통상위원회 소속
– 자동차 부품 공급업체인 Trace Die Cast, Inc.의 부사장 출신
– 미국 육군사관학교 졸업(1987년)
– 오바마케어 폐지, 임신중절권 반대</td></tr>
</table>

자료: Ramage(2024), 의원별 홈페이지를 바탕으로 저자 정리

<table>
<tr><th>분야</th><th>기업명</th><th>지역</th><th>투자 규모</th><th>예상 고용</th><th>연방의원</th></tr>
<tr><td rowspan="4">배터리</td><td rowspan="4">삼성SDI</td><td>인디애나주 칼리슬</td><td>35억 달러</td><td>1,700명</td><td> </td></tr>
<tr><td>주요 경력 및
고려 사항</td><td colspan="3">마크 메스머(Mark Messemer)
– 인디애나주 제8선거구(Sullivan county) 하원의원
– 가톨릭 신자
– 불법 이민자 시민권 종식 추진, 트럼프 지지
– 인디애나주 특성상 농업 지원에 관심</td></tr>
<tr><td>인디애나주 코코모</td><td>32억 달러</td><td>1,400명</td><td> </td></tr>
<tr><td>주요 경력 및
고려 사항</td><td colspan="3">빅토리아 스파츠(Victoria Spartz)
– 인디애나주 제5선거구(Howard county) 하원의원
– 하원 법사위원회 소속
– 우크라이나 태생 이민자 출신
– 금융 컨설팅, 농업, 부동산 분야 사업 경력
– 의료 산업 반독점 규제 지지, 반경쟁적 의료법안(Stop Anticompetitive Healthcare Act) 제출(2022년)
– 최소한의 정부 개입 주장</td></tr>
</table>

자료: Ramage(2024), 의원별 홈페이지를 바탕으로 저자 정리

분야	기업명	지역	투자 규모	예상 고용	연방의원
배터리	현대차/LG에너지솔루션	조지아주 엘라벨	43억 달러	400명	
전기차	현대자동차	조지아주 엘라벨	75.9억 달러	8,500명	
		주요 경력 및 고려 사항	**얼 "버디" 카터(Earl "Buddy" Carter)**[10] – 조지아주 제1선거구(Hardin county) 하원의원 – 조지아대학교 약학 전공 후 약사로 활동 – 조지아주 상원의원(2006~2014년) – 하원 에너지통상위원회 소속, – 중국 견제, 탄소배출 감축, – 2014년 하원의원 첫 당선, 6선에 성공 – Carter's Pharmacy, Inc. 소유 – 의료 서비스 비용 인하, 옵션 확대 추구		
태양광	한화큐셀	조지아주 카터스빌	23.1억 달러	1,990명	
		주요 경력 및 고려 사항	**마이크 콜린스(Mike Collins)** – 조지아주 제10선거구(Barrow county) 하원의원 – 2022년 첫 당선, 재선에 성공 – Collins Trucking Co., Inc 소유 – 정책 우선순위: 중소기업 지원		

자료: Ramage(2024), 의원별 홈페이지를 바탕으로 저자 정리

(10) 한국산 전기차를 보조금 대상에서 제외한 IRA 조항에 대해 "큰 실수이며, 한미자유무역협정을 위반한 것"이라고 지적하며, 법안 수정을 촉구한 바 있음.

참고 문헌

- 강구상, 김혁중, 김종혁, 박은빈, 민보람. 2024.「미국 트럼프 2.0 행정부의 경제정책 전망과 시사점」.『KIEP 오늘의 세계경제』. 대외경제정책연구원.
- 강구상, 김혁중, 김종혁, 박은빈. 2024. 국민경제자문회의 수탁연구용역「美 대선 결과에 따른 통상·기후대응 정책 변화와 대응과제」보고서.
- 강구상, 김혁중, 김종혁, 박은빈. 2024. 기획재정부 수탁연구용역「미국 경제·통상정책 분석 및 대응방안 연구」보고서.
- 김혁중. 2024.「2024 미 대선 이후 재생에너지 정책 전망과 시사점」.『KIEP 오늘의 세계경제』. 대외경제정책연구원.
- 김혁중. 2024. 두산에너빌리티 사내 세미나 발표자료.
- 정원석. 2023. "미국 IRA FEOC(해외우려집단) 세부 규정 발표".
- 미국 에너지부, "Federal Tax Credits for Plug-in Electric and Fuel Cell Electric Vehicles Purchased in 2023 or After", https://fueleconomy.gov/feg/tax2023.shtml
- Ramage. 2024. "Announcing KEI's New Korean IRA Investment Map". https://keia.org/the-peninsula/announcing-keis-new-korean-ira-investment-map/
- The White House(2019. 1. 24), "Remarks by President Trump in a Meeting with Republican Members of Congress on the United States Reciprocal Trade Act", https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-meeting-republican-members-congress-united-states-reciprocal-trade-act/
- https://www.cato.org/commentary/remembering-nixons-wage-price-controls
- https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2687?utm_source=chatgpt.com
- https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2690
- https://www.piie.com/research/piie-charts/2019/us-china-trade-war-tariffs-date-chart
- 미국 상무부 경제분석국(BEA). https://apps.bea.gov/iTable/?ReqID=62&step=2&_gl=1*w8a2xc*_ga*MzM0NjA4NTc5LjE3MjIyMjYwNDk.*_ga_J4698JNNFT*MTczNjczNDQyMS4xMy4xLjE3MzY3MzQ0MzcuNDQuMC4w#eyJhcHBpZCI6NjIsInN0ZXBzIjpbMiw2XSwiZGF0YSI6W1siVGFibGVMaXN0IiwiMzAxNjQiXV19

VI

트럼프 2기 행정부의 산업정책 영향과 대응방안

김수동
산업연구원 글로벌경쟁전략연구단장

1. 서론

미국 대선에서 트럼프가 당선됨에 따라 글로벌 산업 및 통상환경이 크게 변화할 가능성이 있어 우리 경제에 가장 큰 위험 요인으로 부상하고 있다. 트럼프는 전략적 경쟁국인 중국 견제와 압박을 강화하고, 미국의 주력 및 전략산업을 육성하는 산업정책 방향을 추진 중이다. 이러한 정책 기조의 핵심 가치는 미국 우선주의(America First)다. 여기에 경제안보를 강화하고 글로벌 공급망 재편기에 경쟁우위 분야 선점과 제조업 국내 기반 확보가 산업정책의 주요 방향이다.

그리고 바이든 정부의 주요 경제법안인 인프라법(IIJA), 인플레이션감축법(IRA), 반도체법(CHIPS ACT) 등에서 제공하는 각종 보조금과 인센

티브를 축소할 것으로 보인다. 그러면서도 첨단산업인 반도체, 전기차, 배터리 등 주요 전략산업 분야에서 미국 중심으로 글로벌 공급망을 재편하는 데 박차를 가할 것으로 예상된다. 한 가지 바이든 정부와 다른 점은 바이든 정부가 동맹 및 우방 국가들과 다방면에서 협력을 강화한 반면, 트럼프는 일방적 및 독자적 행동 방식을 채택할 것으로 전망된다. 대중 수출통제에서도 국제 공조를 추진하면서도 독자적으로 전방위로 압박하는 정책을 선호할 것으로 예상된다.

트럼프는 미국 이익 중심의 강력한 보호주의 산업 및 통상정책을 추진하고, 대중국 압박 수위는 전례 없이 높아질 전망이다. 트럼프 당선으로 단기적으로 우리 산업 전반에 충격이 예상되지만, 중국 압박에 따른 반사이익 및 GVC 각 단계별 기회요인 모색이 가능하다. 그리고 탄소중립 목표가 지연되고 무역장벽이 강화되면 주요 산업의 수출 및 성장세 둔화가 예상되다. 아울러 대중국 의존도가 높은 품목의 공급망 위험은 증가할 것으로 예상된다. 중국 의존도 축소와 GVC 재편이 본격화되면서 첨단제조 부문의 경쟁력 강화 및 시장 다변화는 기회요인으로 작용할 것으로 예상된다.

전 세계적인 경제안보 강화 및 공급망 내재화 전략 속에서 트럼프의 집권, 러-우 전쟁, 중동 전쟁 등 국제정치적 소용돌이에 능동적인 자세로 국익 확보를 위한 대응이 요구되고 있다. 우리 산업의 포트폴리오와 산업경쟁력을 고려할 때 글로벌 공급망의 중요 구성국으로서 미중 및 주요국 정책에 대한 선제적 대응이 필요하다. 현시점에서, 우리 주력 및 전략산업은 과거의 성공 방식과 경험을 탈피하고, 국제정세의 근본적 변화 속 새로운 경쟁우위 확보 전략을 선제적으로 마련할 필요가 있다. 대

부분 산업에서 글로벌 가치사슬 형성의 근원적 동력으로 작용했던 미중 관계 변화는 우리 산업의 미래 경쟁력 제고를 위해 새로운 사고의 틀을 요구하고 있다.

〈표 1〉 트럼프의 주요 분야별 공약 및 정책

분야		공약 및 정책
대중국 전략 (무역 및 투자)		• 전략적 디커플링(Strategic Decoupling) • 중국 최혜국대우(MFN/PNTR) 철폐 • 보편관세(10~20%) 및 상호주의 관세, 중국 60% 이상 • 수출통제 범위 확대(기술, 금융, 투자, 지식재산, 인력 등) • 필수 품목 수입 단계적 축소 및 중단 • 중국인의 미국 내 토지 매입 금지
공급망		• 온쇼어링 중심+리쇼어링 정책 • IPEF 폐기 또는 탈퇴 가능성 • 미국 중심의 공급망 구축과 중국 배제
무역 및 통상		• 양자 협상(Bi-Lateral) 선호 • 보호무역주의 및 미국우선주의 • 무역수지 균형 및 상호성(Reciprocity) 원칙
환경		• 석유, 가스 등 화석연료 산업 부흥과 생산 확대 • 기후변화 회의론(파리기후변화협약 재탈퇴) • 원자력 발전 확대 • 청정에너지 및 친환경 정책 폐기
제조업 보조금	생산	• CHIPS 보조금 삭감 또는 축소 • IRA 세액공제 및 생산 인센티브 축소
	소비	• IRA 전기차 구매보조금 축소(폐지)
외교·안보		• 러-우 전쟁 종결, 우크라이나 영토 양보 및 NATO 편입 유보 • 이스라엘 지지, 이란 견제 • 고립주의(Isolationism) • 동맹 비용·역할 압박(방위비 분담금 증액 요구) • 국경봉쇄, 불법 이민자 추방 또는 송환(Deportation) • 합법 기준 충족 이민 장려

국내 경제 정책	세제	• 전반적 감세(법인세, 소득세 등 감세) (2017 감세법–TCJA 일몰(2025) 연장/영구화) • 규제 점검 및 축소 제도·기관 설치
	복지	• 경제적 자유 확대/미국 국부펀드 출범 • 사회보장연금 비과세, 자녀 세액공제 상향
	의료	• 개인 의료보험 선택권 강화(전국 단위 의료보험상품 경쟁 촉진) • (약가 인하) 국내외 제약사 경쟁 촉진 • 의약, 식품, 화학기업과 규제기관 간 유착 해소
	물가	• 석유 생산 확대로 유가 하락, 생산비 감소
	금리	• 재무부·백악관 금리 결정 권한 개입(연준 독립성 침해)
	통화	• 가상자산 시장 활성화 및 미국 주도권 확보

자료: 산업연구원(2024.10), "미국 대선 시나리오별 한국 산업 영향과 대응 방향"을 바탕으로 재작성

2. 주요 산업별 영향

(1) 반도체 : CHIPS 인센티브 불확실성, 中 리스크에도 기회요인 공존

반도체산업은 미국의 대선 결과와 상관없이 핵심 전략산업이며, 미국의 대중국 압박 및 자국 내 제조시설 유치(온쇼어링과 리쇼어링) 기조는 지속될 전망이다. 트럼프 2기 정부에서는 과거보다 더 강력한 대중국 수출통제가 예상된다.[1] 그리고 트럼프는 한국 기업의 미국 현지 투자에 대한 직접 보조금 및 세액공제를 축소할 것으로 보인다. 경우에 따라서는 반도체 설비에 대한 추가 투자를 요구할 수도 있다.

한편 미국이 중국 반도체 및 ICT 제품에 대한 관세를 인상하면 한국 기업의 對중국 수출은[2] 위축되고, 일부 수출은 인도–태평양 지역으로의

분산될 수 있다. 그리고 미국이 중국제품에 고율의 관세를 부과하면 중국 내 ICT 핵심 제품군의 생산은 위축되고 중국의 반도체 수입 수요는[3] 감소할 것으로 전망된다.

〈표 2〉 한국의 반도체 산업 수출 현황('23년 기준)

단위 : 억 달러, %

구분	총수출		국가별 비중				
	2022	2023	중국	베트남	대만	일본	일본
전체	1,309	997	55.4	10.3	8.5	2.3	1.2
메모리	738	514	36.9	5.3	4.2	0.8	0.6
비메모리	571	483	18.5	5.0	4.3	1.5	0.6

자료: 과기정통부(ICT 수출입동향), 주요국 비중은 산업연구원 추정

트럼프는 반도체법(CHIPS Act)에 따른 기업지원 방식을 변경할 가능성이 높다. CHIPS법의 보조금 및 인센티브를 축소하고, 보조금 지원 대상이 되는 기존 시설에 대해 추가적인 투자를 요구할 가능성도 있다. 한편 중국에 투자한 삼성과 SK의 장비 도입 규제를 바이든 정부보다 강화할 움직임도 보이고 있다. 그러나 자국 기업인 인텔((Intel), 마이크로(Micron) 등에 대해서는 편향적으로 지원할 것으로 보인다.

(1) 2018년 라이트하이저 주도 미중 무역협상 시기 중국의 연간 4천억 달러 이상의 집적회로 수입 규모를 인지한 후 극자외선(EUV) 노광장비와 지식재산(IP) 관련 수출·공급 규제, Intel·TSMC 시설투자 유도

(2) 우리나라 반도체 수출에서 중국 비중 1위

(3) 반도체 최종 귀착 수요산업은 중국의 전자제조(EMS) 기업이 생산하는 스마트폰(44.0%), 서버(20.6%), PC(12.7%) 등임

〈표 3〉 반도체 산업의 주요 투자 계획

구분	국내	해외
전체	국내외 시설투자 총액 55조 원(삼성 45.9조 원, SK 8조 원)	
	삼성전자 35.9–38.9조 원 SK하이닉스 6–7조 원	삼성전자 7–10조 원(추정) SK하이닉스 1–2조 원(추정)
메모리	삼성전자 20–25조 원(추정) SK하이닉스 6–7조 원(추정) • 양사 HBM 투자 각 1조 원	1–2조 원
		– SK하이닉스 인디애나주 패키징 공장 확정 및 착공 時
비메모리	삼성전자 13.9–15.9조 원(추정)	7–10조 원
	평택 P3(3–4nm) WPM 28,000 P4(Sub 3nm) 연내 완공 / P5 착공	– 삼성 테일러 1공장 7–12월 가동 예정 (WPM 5,000) – 테일러 2공장 내장공사/장비도입

자료: Gartner('23.12) 및 국내외 언론 종합

한편 한국, 대만, 일본 등 동맹국에 대중국 수출통제에 동참하도록 요구를 강화할 수 있다. 그런 가운데 미국의 첨단공정 부문(7nm 이하) 제조 점유율은 가시적으로 상승하고 있다. 한편 중국이 전자제조(EMS)를 인도·동남아로 분산하는 과정에 있기 때문에 대중국 반도체 수출의존도는 점차 완화될 것으로 예상된다.

트럼프는 반도체법에 따른 우리 기업의 보조금 및 세액공제 혜택을 축소할 것으로 예상된다. 하지만 반도체 및 핵심 판로 수요산업 내 중국 경쟁기업에 대한 견제 강화로 반사이익도 기대된다. 반도체법 관련해서 동일한 지원 혜택 대비 추가 투자를 요구할 수 있지만, 중국 견제 및 자국 내 첨단공정 제조기반 생태계 구축이라는 국가 전략을 고려할 때 실현될 가능성은 높지 않아 보인다.

한편 현재 세계 스마트폰 시장점유율(출하량 기준)은 1위가 삼성전

자 및 2위 애플 합계는 35%이며, 중국 브랜드(샤오미, 오포, 비보, 화웨이, 아너, 테크노, TCL 등) 점유율은 45%에 육박한다. 프리미엄 제품군($500~600 이상) 안드로이드폰 세계 시장 점유율 경쟁에서 미국이 화웨이에 대한 견제 강도를 높인다면 한국산 제품도 수혜가 기대된다.[4]

다만 중국에서 대만 및 한국 파운드리 기업에 대한 견제 확대에 대응할 필요가 있다. 중국 SMIC, 대만 TSMC 대비 삼성전자의 국제정치적 리스크는 낮으나, 종합 전자기업으로 여전히 첨단공정 파운드리 물량 수주에 불리하므로 미국 현지 고객사 수주 및 현지 시설 조기 완공 및 안정화가 시급하다.

〈표 4〉 트럼프 집권 2기 반도체산업 영향 및 대응방안

구분	분야	영향과 대응방안
산업 영향	수요	• 대중국 ICT 제품 고관세 부과 시 반도체 단기 수출 위축 후 점진적 회복·다변화
	투자	• 반도체지원법 지원으로 추가 투자 요구 시 미국 투자 비중 소폭 확대
	수출	• 단기 감소, 중장기 판로 변경 연착륙, 중국 반도체 기술추격 지체
	수입	• 미국·유럽·일본 첨단장비 수입, 대중국 범용 소재·부품 수입 의존 지속
	공급망	• 범용 소재(화학·금속·희토류) 수출통제 리스크 확대
	GVC	• 미국 주요 팹리스·DM, 대만·한국 파운드리 대상 발주 물량 감소
정책시사점		• NAND 중국 추격 우려) 한–미–일 연계 400~500단 이상 NAND 양산용 극저온 식각장비 등 수출통제 강화 요구 • 국내 주요기업 시설투자 지원 수준 전향적 제고 및 공기(工期) 단축을 위한 규제 완화 • 미국 팹리스 세액공제(25%) 확대 시 국내 기업 수혜받을 수 있도록 추진
대응방안		• 전자제조전문서비스(EMS) 인도–태평양 이전 가속화 대비
		• 첨단공정 핵심 수요산업 내 중국 기업 점유율 확대 제어 촉구(한–미–일–대–EU) 지식재산·기술 탈취·도용 시 시장접근 제한 등 적극적 대응

자료: 산업연구원(2024), '미국 대선 시나리오별 한국 산업 영향과 대응 방향', i-KIET 산업경제이슈, 제173호를 바탕으로 재구성

현재 주요 중국 기업의 메모리 부문 추격을 저지하기 위해 미국의 수출 통제 수준 강화를 요구할 필요가 있다. 동맹 및 협력 국가들의 핵심 수요 산업(스마트폰·태블릿·C·워치·가전) 내 중국 관련 사이버보안과 정보 유출 등 국가안보 위협 요인에 대한 점검을 촉구해야 한다.

아울러 400~500단 이상 NAND Flash 양산을 위한 극저온 식각장비 및 관련 소재·부품을 대상으로 미국과 일본의 각 부처·기관 수출통제 리스트 등재 및 실효성 제고에 협력할 필요가 있다. 이와 함께 국내 주요 기업의 반도체 시설투자에 대한 지원 강화와 공기 단축을 위한 규제를 완화해야 한다.

종합 대응방안

美 주도 전략적 디리스킹(Strategic De-risking), 수출통제 동참과 양안관계 경색 관련 중국 發 돌발 이슈 선제적 대응 필요

① (메모리) 중국 內 메모리 제조시설 운영 時限 연장 협의

② (파운드리) 美 고객사 우려 해소를 통한 기회요인 활용

③ (팹리스) 중국 의존도 축소에 따른 美 첨단기술 금융 투자의 한국 유치

④ (수요산업) 인도·베트남(+멕시코) 전자제조·후공정 네트워크 강화

자료: 산업연구원 정리

(2) 자동차 : 미 관세 부과 시 수출 영향은 불가피

전체 수출은 공급망 불안정 회복과 고가의 친환경차 수출 확대로 '23년 709억 달러를 기록하여 사상 최대 실적을 달성하였다. 이는 전년 대비 31.1% 증가한 수치다. 대미 수출은 한국GM의 수출 물량 확대와 상업용

(4) 산업연구원, "미(美)대선 향방에 따른 한국 산업영향과 대응방안". I-KIET 산업경제이슈 168호, 2024.05.

전기차 시장 공략에 힘입어 322억 달러 기록하여 전년 대비 44.8% 증가하였다. 한국GM의 대미 수출량은 2022년 27.1만 대에서 2023년 42.6만대로 57.2% 증가하였다. 한편 전기차의 대미 수출액은 2022년 27.4억 달러에서 2023년 50.4억 달러로 83.9% 증가하였다

〈표 5〉 자동차산업 현황 ('23년 기준)

단위 : 만대, 억 달러

구분	생산		수출 현황				
	국내	해외	총수출	미국	중국	유럽	ASEAN
전체	424.3	367.9	70,870	32,204	306	13,176	1,385
내연차	370.6	n.a.	56,513	27,157	280	7,049	1,012
전기차	53.7	n.a.	14,357	5,047	26	6,127	373

자료 : 한국모빌리티산업협회, KITA에서 산업연구원 정리
주 : 전기차는 BEV와 PHEV 기준

자동차는 '23년 289억 달러의 대미 무역흑자를 기록하여 트럼프의 관세 부과 대상에 포함될 가능성이 있다. 자동차산업 수출 중 미국은 절대적 비중(45%)을 차지하고 있어 추가 관세는 부담으로 작용할 수 있다. 트럼프는 집권 1기 당시 무역확장법 232조를 발동하여 우리 자동차에 25% 관세를 부과하는 방안을 검토하였지만 실행하지는 못했다. 국내 생산 물량 중 한국GM이 91.8%, 현대기아차가 31.5%를 미국에 판매하고 있어 관세 부과로 국내 생산이 위축되면 현지 생산으로 대체하는 방안을 검토할 수 있다.

〈표 6〉 트럼프 집권 2기 자동차산업 영향 및 대응방안

구분	분야	영향과 대응방안
산업 영향	수요	• 내연기관과 하이브리드자동차 중요성 확대
	투자	• 국내외 전기차 투자 조정 • 전기차 공장의 용도 변경
	수출	• 전반적인 자동차 수출 위축 • 중국 물량 대체 부품 수출 확대
	수입	• 큰 변화 없겠지만, 일부 미국 수출 차량용 부품의 중국 수입 축소
	공급망	• 중국 자동차부품 전반의 미국 공급망에서 일정 수준 배제와 우리 역할 강화
정책시사점		• 추가 관세 부과 등에 대응하는 협상 능력 강화 및 관련국과의 협력 추진
		• 핵심 부품 등 국내 공급망 강화를 위한 국내 생산 및 유턴기업 지원 강화 • 중국 배제에 따른 자체 공급망 및 우리 기업 주도 공급망 구축 지원 • 새로운 공급망 구축을 위한 동맹국 및 자원 보유국 등과의 협력 강화 • 세계적 환경규제 및 시장환경에 대응한 다양한 기술에 대응하는 지원
대응방안		• 미국에 집중된 수출의 다변화 노력 • 공급망의 다변화와 국내 공급망 확충(국내 생산 효율 향상) • 하이브리드자동차 등 다양한 기술적 가능성에 대응

자료 : 산업연구원(2024), '미국 대선 시나리오별 한국 산업 영향과 대응 방향', i-KIET 산업경제이슈, 제173호를 바탕으로 재구성

한편 트럼프가 중국산 자동차부품에 60% 관세 부과한다면 우리 자동차부품에는 반사이익이 예상된다. 그리고 중국산 배터리 등 첨단부품의 조달 제한이 강화되면 국내 기업에 긍정적 효과가 예상된다. 중국 부품 사용이 제한된다면 국내 부품으로 대체할 가능성이 높아지고, 중국에 진출한 국내 업체들의 국내 유턴 가능성도 예상된다.

빠르게 전기차 전환을 추진해 온 우리 기업에게 전기차 수요 위축은 다

(4) 산업연구원, "트럼프 재선 시 통상정책 변화와 우리의 대응방안", I-KIET 산업경제이슈 175호, 2024.11.

소 부정적이지만 우리 자동차산업 전반으로는 긍정적 영향이 예상된다. 왜냐하면 미국의 평균연비규제(CAFE) 후퇴 시 기준 충족을 위한 추가 투자 비용을 절감하는 효과가 발생한다. 미국의 2032년 평균연비규제 충족 기준은 판매 기준 67%로, 2030년까지 미국 내 전기차 판매 목표가 현대차는 58%, 기아차는 47%이므로 추가 투자가 불가피한 상황이다.

IRA 보조금 축소로 전기차 수요가 위축된다면 '24년 하반기 가동을 시작하는 미국 내 전기차 공장에 영향을 미치겠지만, 하이브리드차 등으로 전환하여 수요 감소에 대응할 것으로 예상된다. 최근 전기차 수출이 증가하고 있으나 우리 업체의 내연기관차, 하이브리드차 경쟁력도 높은 편이므로, 친환경 정책기조 약화에 따른 수요 변화에 부정적 영향은 적을 것으로 판단된다. 다만, 환경규제 대응을 위해 전기차 관련 투자를 이미 진행해 온 부품업체의 경우 매출에 영향이 우려된다.

종합 대응방안

시장 및 제품 다양화와 현지 생산 확대를 통한 대외 불확실성 해소

① (수출지역 다변화) 미국 등 특정 시장에 대한 의존도가 높은 편, 동남아, 중동, 동유럽 등 다양한 시장으로 분산 필요

② (탄소중립 및 기술경쟁력 강화) 수출의존도가 높아 시장, 규제, 공급망 변화에 차질없이 대응하기 위해 전기차, 수소차, 하이브리드 등 다양한 기술경쟁력 강화 필요

③ (유턴기업 지원) 해외 진출 국내 부품업체들의 유턴 지원에 대한 문제점, 이슈 등 보완 필요

자료: 산업연구원 정리

(3) 이차전지: IRA 축소 시 국내외 영향 대비 필요

트럼프는 IRA의 인센티브 및 보조금을 축소할 것으로 보인다. 그리고 바이든 정부가 추진한 그린전환 정책은 지연이 불가피하며 관련 분야 투자 및 공급망 등 산업 전반에 영향이 예상된다. 미국의 친환경 정책 후퇴로 전기차 성장이 둔화될 경우 포트폴리오 조정이 가능한 자동차산업은 상대적으로 영향이 제한적이다. 다만 이차전지는 전기차 수요에 크게 의존하므로 어느 정도 영향이 예상된다. 이 경우 업계에서는 순수 전기차 대신 하이브리드 생산을 증가시키는 방법으로 대응할 것으로 예상된다.

한편 중국산 이차전지에 차별적으로 고관세를 부과하는 경우 한국의 시장점유율은 상대적으로 상승할 것으로 예상된다. 그래서 총수출의 57%를 차지하는 미국 시장에서 경쟁력 상승이 기대된다. 배터리산업협회에 따르면 2023년 미국의 대한국 이차전지 수출은 약 1억 달러, 수입은 41.5억 달러이다. 그리고 2022년 기준 미국 국내와 해외 생산 비중은 국내가 16.6%, 해외가 83.4%로 해외 비중이 압도적으로 높다.

미국이 무역 상대국에 보편관세를 부과한다면 무역장벽이 높아져서 수출이 어려움이 예상되지만 현지 생산 비중을 높인다면 전체 판매에 미치는 영향은 크지 않을 것으로 예상된다. 다만 국내 생산이 감소하면 국내 투자가 위축되고 성장 속도가 정체될 가능성이 있다. 산업연구원의 분석에 따르면 IRA 전기차 구매세액공제 시행으로 우리나라의 미국 시장 판매량이 2023년 기준으로 26.0% 증가한 것으로 추정한 바 있다.

트럼프는 중국 의존도를 획기적으로 축소하는 배터리 공급망을 구축할 것으로 예상된다. IRA의 전기차 구매보조금을 축소하고 광물과 부품의 원산지 기준을 강화하여 중국산 광물과 부품을 공급망에서 배제하

는 정책을 추진할 전망이다. 또한 해외우려기관(FEOC) 제도 등을 도입해 탈중국 및 미국 주도 공급망 구축을 추진한다. 바이든 행정부가 추진한 전기차 보급 확대, 중국 의존도 축소 공급망 정책은 한국 이차전지 산업 성장에 중요한 기회를 제공했지만, 트럼프 정부에서는 상당한 변화가 예상된다.

〈표 7〉 이차전지산업의 국가별 생산능력 현황과 전망

단위 : GWh

구분	한국		미국		유럽		중국	
	'22	'25(E)	'22	'25(E)	'22	'25(E)	'22	'25(E)
전기차	34.7	44.7	59.8	362.8	111.5	187.5	172.5	172.5

자료 : 산업연구원 정리

우리 기업들은 국내는 마더팩토리 및 최첨단 설비 등 연구개발(R&D) 투자, 해외는 대규모 생산 공장에 집중적으로 투자하고 있다. 바이든 정부의 IRA 제정 및 전기차 보급 정책으로 미국 내 투자 규모가 큰 폭으로 확대된 바 있다. 미국 내 이차전지 신규 투자는 대부분 한국 기업이 주도하고 있다. 2025년 기준 미국 내 배터리 공급능력은 한국이 77%, 일본이 23%, 중국은 없을 것으로 추정된다.

트럼프 2기 정부에서 내연기관과 하이브리드 자동차의 판매가 늘어나면서 국내외 전기차 생산설비에 대한 투자 조정이 불가피하며, 전기차 공장의 용도 변경 등이 예상된다. 추가적인 관세가 부과된다면 전반적인 자동차 수출이 위축되고 현지 자동차 생산이 확대될 수 있다. 그리고 중국산 부품 수입이 제한된다면 우리 부품의 수출이 증대될 가능성도 존재한다. 자동차에 대해 추가 관세 부과 등의 리스크가 존재하므로 이를 최

소화하려는 통상외교 노력이 필요하다.

자동차산업에서 대미 대규모 수출 및 무역수지 흑자를 거두고 있는 국가들과 협력을 통해 미국의 추가 관세 부과를 저지할 필요가 있다. 그리고 미국에 집중된 자동차의 수출시장 다변화 노력도 필요하다. 전 세계적으로 전기차 전환이 이루어지고 있지만, 그 전환 속도가 늦어지고 있어 하이브리드자동차 등 다양한 기술적 대응을 병행하는 전략이 필요하다. 자동차 공급망, 특히 전기차 공급망에서 중국이 배제되고 있어 우리 자동차산업(기업) 주도로 공급망 다변화 및 국내 생산기반 강화를 통해 글로벌 자동차 공급망을 주도할수 있는 노력이 필요하다.

트럼프가 배터리 셀 및 소재 부문 중국산 제품에 높은 관세를 부과한다면 미국 시장 내에서 대중국 경쟁우위 확보가 가능하다. 그러나 미국 전기차 시장의 성장 둔화, IRA 폐지 또는 지원 규모 축소로 한국 배터리 산업의 투자 위축은 불가피하다. 만약 IRA가 폐지되지 않는다면 중국을 배제한 글로벌 배터리 공급망 구축 방향성은 유지될 것으로 보여 공급망 다변화 및 내재화 등 대비가 필요하다. 수출의 경우 미국 내 배터리 수요가 위축되면 부정적 영향이 우려되지만 미국 시장에서 중국 대비 수출경쟁력 상승이 기대된다.

트럼프 집권으로 전 세계적인 전기차 성장 둔화 가능성에 대비해 에너지저장장치(ESS), 미래모빌리티(UAM, E선박) 수요 촉진을 위한 지원을 강화해야 한다. 한국 기업이 대규모 투자를 단행한 미시간, 오하이오 등의 지역 경제에 미친 영향을 분석하여 IRA 축소 또는 신규 행정명령에 대한 양국 간 협상이 진행될 경우 협상 레버리지로 활용할 필요가 있다. 그리고 전고체와 리튬황 등 차세대 전지 기술개발, 전력·용수·인력 등 인

프라 구축, 세제·보조금 지원 확대 등이 필요하다

〈표 8〉 트럼프 집권 2기 이차전지산업 영향 및 대응방안

구분	분야	영향과 대응방안
산업 영향	투자	• IRA 후퇴, 전기차 성장 둔화로 투자 전반 위축
	경쟁관계	• 중국산 제품 고관세 부과로 미국시장 내 대중국 경쟁우위 확보
	공급망	• IRA 지원규모 축소돼도 FEOC, IRA 배터리 요건 지속될 가능성 → 공급망 다변화·내재화 확대
	수출	• IRA 지원규모 축소돼도 FEOC, IRA 배터리 요건 지속될 가능성 → 공급망 다변화·내재화 확대
대응방안		• 한국 자동차 기업의 미국 지역경제 영향 분석과 EV 외 수요 진작 분석 결과를 향후 IRA 재협상 시 협상 레버리지로 활용
		• 차세대 기술 개발, 전력·용수 등 인프라 구축, 세제·보조금 지원 확대 등

자료: 산업연구원(2024), '미국 대선 시나리오별 한국 산업 영향과 대응 방향', i-KIET 산업경제이슈, 제173호를 바탕으로 재구성

종합 대응방안

국내 투자 및 기술개발 지원 강화

① (국내투자 인센티브 확대) 해외투자 리스크가 높아지므로 투자세액공제 확대, 생산보조금 통해 국내투자 확대 유도

② (기술개발 지원 확대) 전고체, 실리콘 음극재 등 차세대 전지·소재 개발로 미래시장 대응 경쟁력 확보

자료: 산업연구원 정리

(4) 철강 : 보호조치와 공급망 불안정성 확대

철강은 미국의 무역확장법 섹션 232조 체제가 강화된다면 대미 수출에 있어서 우호적인 여건은 유지가 어려워진다. 트럼프가 집권하고 글로

벌 철강 시황이 약세인 상황에서 미국의 쿼터물량 축소 시 수출은 위축이 불가피하다. 트럼프는 집권 1기 당시 국가안보 강화를 위해 무역확장법 232조에 따라 철강 및 알루미늄 수입품에 대해 각각 25%와 10%의 관세를 부과한 바 있다.

그리고 글로벌 공급과잉 규모가 늘어나고 있어 반덤핑 및 상계관계 등으로 보호무역 조치가 강화되면 국내 수입 규모가 확대될 가능성도 상존한다. GSSA[6]의 비시장경제국 관련 규제는 계속 논의되겠지만, 탄소중립 이행을 위한 공동관세 부과 일정은 후퇴가 예상된다. 바이든 정부는 '21년 EU와 쿼터 초과 물량을 관세할당제로 대체하였다. 이후 과잉공급 해소와 탈탄소화를 위한 '글로벌 지속가능한 철강협정(GSSA)'을 추진했으나 '25년 말로 협상 시한을 연기했다.

트럼프 당선으로 IRA 관련 미국의 친환경 인프라 수요 및 투자가 축소될 전망이다. 한편 트럼프가 USMCA에 대해 부정적인 견해를 드러내고 있어 역내 생산을 위한 투자는 계속 추진되기가 쉽지 않아 보인다. 그럼에도 불구하고 철스크랩-전기로 공법을 이용한 저탄소 철강 관련 투자는 지속될 것으로 예상된다. 그리고 미국의 대중국 수입 규제가 강화된다면 철강 원료를 조달하는 데에 위험이 증가한다. 예를 들어, 합금철, 탄소전극, 망간메탈 등 필수 부원료의 대중국 의존도는 높은 편이다.

232조 무역규제가 강화될 경우 한국 철강 수출에 직접적 영향이 예상된다. 그래서 바이든 정부에 쿼터 물량 개정협상을 지속적으로 요구해 왔다. 다행인 점은 232조 시행 이후에도 한국은 대미 철강 교역에서 꾸

(6) 미국과 EU가 철강과 알루미늄 산업에서의 비시장경제의 과잉생산과 탄소배출 문제해결을 목적으로 체결한 글로벌 지속가능한 철강협정(GSSA)이다.

준히 흑자를 달성 중이다. 중국 견제 강화, 글로벌 과잉생산 해소 및 불공정 무역행위에 대한 다양한 조치에 따라 대미 수출 차질이 발생하거나 대미 시장 진입에서 제약이 커질 것으로 예상된다. 만약 철강 수출제품의 원산지 기준이 조강(반제품) 생산국 기준으로 변경될 경우, 일본 소재를 사용한 한국 제품, 한국 소재를 활용한 해외 생산 제품의 수출에 어려움이 예상된다.

미국이 우회수출 차단을 위한 조사 및 관세 인상 조치를 강화하면 멕시코 경유 대미 수출에 부정적 영향이 예상된다. 그리고 USMCA를 활용하는 대미 투자가 확대될 경우 생산 비용 부담은 가중된다. 한국의 철강 내수가 정체되면서 수출의존도가 높아지고 있으나 글로벌 경쟁 역시 치열해지고 있어 교역조건 및 산업환경 전반의 불확실성 심화가 예상된다. 통상 협상에서 우리 입장을 최대한 반영하기 위한 외교적 역량 강화가 필요하다. 중국에 의해 촉발된 글로벌 과잉 생산물량의 국내 수입 급증 가능성에 대비해야 한다. 과잉생산 물량의 불공정 무역관행에 대비하여 실효적 보호수단의 사전적 검토가 필요하다.

트럼프 집권으로 대미 수출 위축 가능성 및 친환경 기조 후퇴에 대비한 컨틴전시 플랜을 수립해야 한다. 미국 관세정책의 수출 영향 파악, 한국 제품 원산지 정보 구축 및 신수요·시장 발굴을 지속 추진해야 한다. 부원료 조달 리스크에 대비하여 특정국 의존도 완화, 민간 비축 확대, 공급망 안정성 개선이 필요하다.

〈표 9〉 트럼프 집권 2기 철강산업 영향 및 대응 방향

구분	분야	영향과 대응방안
산업 영향	수요	• 내유전 및 가스전 시추 확대 등에 따른 전통 에너지용 강재 수요 확대 • 자동차, 전자 등 철강 수요산업의 구조변화로 철강 수요 구조에 영향
	투자	• 미국 내 생산 강조 원칙 강화에 따라 현지 진출 필요성 확대
	수출입	• 232조의 개정 및 무역구제 확산 등 대미 진출 제약 요인 증가
	공급망	• 합금철 등 특정국 고의존형 부원료 조달 위험성 증가
	GVC	• 합금철 등 특정국 고의존형 부원료 조달 위험성 증가
정책시사점		• 교역 여건의 불확실성은 양 시나리오 모두에서 심화될 것으로 예상
		• 글로벌 시황 부진에 따라 국내 철강시장으로 수입 급증 가능성
대응방안		• 미국 관세 정책의 수출 영향 파악 • 한국 제품 원산지 정보 구축 • 수요 및 시장 발굴 지속 추진
		• 시나리오별 맞춤형 해외투자 전략, 수출 전략, 공급망 재편 대응 전략 마련 • 국내 시장에서의 수입에 따른 산업피해 방지를 위한 실효적 보호수단 리스트 마련

자료: 산업연구원(2024), '미국 대선 시나리오별 한국 산업 영향과 대응 방향', i-KIET 산업경제이슈, 제173호를 바탕으로 재구성

종합 대응방안

교역환경 불확실성 대응과 탈탄소 철강 투자 지속

① (무역구제조치 대응) 대미 수출 피해 방지를 위한 협상력 극대화

② (전기로) 제강기술 고도화, 철스크랩 공급망 관리

③ (공급망) 대체 수입선 확보 및 민간 비축 확대 지원

자료: 산업연구원 정리

(5) 화학 : 美 보호무역주의 제한적 영향

화학업종은 대미 수출의존도가 낮아 보호무역주의 영향은 제한적일 것으로 보인다. 대미 수출량 비중이 높지 않고, 대부분 무관세이기 때문에 직접적인 영향은 미미할 전망이다. 그리고 중국산 제품(플라스틱 등)에 대한 미국의 수출 규제가 국산 중간재 수입 수요에 미치는 간접적 영향도 경미할 전망이다. 트럼프 1기 시 당시 보호무역 조치에도 불구하고, 중국산 플라스틱의 대미 수출량은 오바마 행정부 대비 13% 증가한 바 있다. 아울러 전기차 보급 및 지속가능항공유(SAF)[7] 등 친환경 연료 전환 지연은 석유제품의 대미 수출 기회요인으로 작용할 전망이다.

트럼프 정부의 셰일가스 개발·생산 규제 및 플랜트 승인 규제가 완화되면 미국산 제품의 수출 증가로 한국의 시장점유율 잠식이 우려된다. 나프타 대비 원가경쟁력이 높은 미국산 에탄 공급이 늘어나면서 공급과잉인 아시아 시장에서 한국산 제품의 수출 위축이 예상된다. 항공유 규제 가속화 및 미국의 SAF 생산 경쟁력 강화는 중장기적으로 국내 항공유 생산 및 수출에 부정적 영향이 예상된다. 국제유가와 동조성이 강한 나프타 가격이 안정화되면 원료 조달의 불안정성 및 비용 부담 일부가 완화될 수 있다. 국내 나프타 수요 중 45%는 국내, 55%는 러시아, 아랍에미리트, 미국 등이므로 효과는 제한적이다.

트럼프 당선으로 화학제품 공급망 내 조달 안정성은 향상되고, 사업다각화 중심으로 대미 투자는 확대될 것으로 예상된다. 미국의 보호무역주의 강화에도 불구하고, 국산 화학제품의 미국향 수출 변화는 크지 않을

---

[7] 지속가능항공유(SAF, Sustainable Aviation Fuel)은 화석연료가 아닌 폐식용유, 농업부산물, 폐기물 등 대체 원료로 생산된 항공유를 말한다.

것으로 보인다. 미국 내 정제시설 가동률 상향 조정에도 불구하고, 대미 석유제품 수출 비중은 현재 수준(10%)으로 유지될 전망이다. 국산 석유화학제품의 대미 수출 비중이 크지 않고, 대부분 무관세 품목에 해당하여 대미 수출 규모의 변화 폭은 제한적일 것으로 예상된다.

미국 내 생산시설 추가 증설, 사업다각화를 위한 다운스트림 분야 투자 확대가 필요하다. 트럼프 1기 당시 석유화학 플랜트 승인 규제 완화 정책에도 불구하고 국내 기업의 대미 직접투자 규모는 미미했다. 한편 국제유가의 하향 안정화로 석유화학제품 공급망 내 조달부문 안정성 향상이 기대된다. 트럼프 정부의 에너지 인프라 투자 규제 축소 및 석유 개발과 생산 규제 축소 시 국제유가는 하향 안정화가 기대된다. 나프타(원료) 가격의 안정화 및 예측가능성 제고가 전망되나, 미국산 조달 비중이 낮아 영향은 제한적이다.

〈표 10〉 트럼프 집권 2기 화학산업 영향 및 대응방안

구분	분야	영향과 대응방안
산업 영향	투자	• 미국 내 생산시설 추가 증설, 사업다각화 관련 투자 확대
	수출입	• 보호무역주의 강화에도 제한적 영향
	공급망 GVC	• 국제유가 하향 안정화로 조달 부문 안정성 소폭 향상
정책시사점		• 항공유 등 고부가 제품 시장 확대 • 중국산 배제 경향국(인도, 튀르키예 등) 시장 진출 지원
		• 나프타 세제 개선 • 비화학 사업구조 다각화 전략 지원
대응방안		• 중국 및 신흥국 경쟁우위 추격 대응 • 원유 도입선 및 수출국 다변화
		• 관세·비관세장벽 대응력 제고

자료: 산업연구원(2024), '미국 대선 시나리오별 한국 산업 영향과 대응 방향', i-KIET 산업경제이슈, 제173호.

국산 화학제품의 원가경쟁력 확보를 위한 세제 개선이 필요하다. 미국과의 무역수지 문제 및 셰일 오일 생산 증가를 고려할 때 미국산 원유 수입 비중이 확대될 전망이다. 국산 에틸렌 계열 제품의 원가경쟁력 확보를 위한 나프타 완전 무세화 유지로 국내 기업의 생산비 부담을 완화할 필요가 있다.

종합 대응방안

교역환경 불확실성 대응과 탈탄소 철강 투자 지속

① (무역구제조치 대응) 대미 수출 피해 방지를 위한 협상력 극대화

② (전기로) 제강기술 고도화, 철스크랩 공급망 관리

③ (공급망) 대체 수입선 확보 및 민간 비축 확대 지원

자료: 산업연구원 정리

(6) 바이오의약품 : 중국 이탈에 따른 반사이익 기대

중국 추격을 견제하기 위한 가치사슬 단계별 중국 의존도 축소가 가속화되면서 중장기 수출 증가 및 대내외 투자 확대가 예상된다. 대미 수출은 단기적으로 큰 변동이 없겠지만 중국의 공급망 배제 강화 및 바이오시밀러 촉진은 수출 확대에 긍정적 영향을 미칠 전망이다. 미중 갈등 및 바이오 분야 제재로, 위탁개발생산(CDMO) 분야에서 인도와 한국 기업의 위상 제고와 수주 증가가 기대된다.

〈표 11〉 의약품산업의 상위 3개국 수출입 현황 ('22년)

단위 : 백만 달러

구분	원료의약품		완제의약품		바이오의약품	
	수출	수입	수출	수입	수출	수입
1위	일본 (346.9)	중국 (916.8)	미국 (813.7)	독일 (1,462.8)	미국 (393.0)	독일 (952.8)
2위	중국 (340.5)	인도 (303.2)	독일 (638.6)	미국 (1,069.1)	튀르키예 (389.5)	미국 (580.8)
3위	네덜란드 (186.2)	일본 (241.0)	튀르키예 (518.0)	아일랜드 (554.6)	대만 (361.8)	스위스 (161.4)

자료 : 식품의약품안전처

국내 투자는 계획대로 진행될 것으로 보이며, 미국 현지생산(CDMO)에 대한 시설투자 및 신약벤처 지분투자(M&A 등)도 증가할 전망이다. 삼성·롯데·SK·셀트리온·차바이오텍 등 대내외 투자도 본격화될 전망이다. 미국 위탁생산 의존성과 시장 규모 및 기술 잠재력을 고려하면 현지 투자는 지속 증가할 것으로 예상된다.

〈표 12〉 바이오/의약품산업의 주요 투자 계획

- 삼성바이오로직스, 송도 5~8공장 건설 및 ADC 사업에 7.5조원 투자(~'32)
- SK바이오사이언스, 백신 인프라확대·인수합병·R&D에 2.4조원 투자(~'27)
(펜실베이니아 美 세포유전자치료제 CDMO CBM 3.5억 달러 인수)
- 롯데바이오로직스, 송도 항체의약품 생산시설에 3조원 투자(~'30)
- 롯데바이오로직스, 미국 시러큐스 ADC시설 증설에 4,800만 달러 추가 투자
- 셀트리온, 미국 內 시밀러 직판 체제 구축 및 현지 시설투자 가능성 시사
- 미래에셋, KB인베스트먼트, 솔라스타벤처스 等 미국 신약벤처 투자 개시

자료: 언론의 보도자료를 중심으로 산업연구원 정리

미국은 중국 견제를 위해 필수의약품, 원부자재, 원료의약품(API) 및 바이오 제조 역량 강화를 지속할 전망이다. 원료·장비 조달부터 (전)임상(CRO), 생산(CDMO)까지 바이오산업 GVC 전반에 걸쳐 직접적 대중 견제도 가속화될 전망이다.

트럼프 집권하에서 한국산 바이오시밀러 수요는 유지될 전망이며, 다만 직·간접적 통상 압력이 예상된다. 트럼프의 규제 축소, 법인세 인하 공약은 한국 기업의 현지 투자에 미치는 영향은 미미할 전망이다. 2018년 한미FTA 개정 협상 당시 트럼프 정부의 요구로 국내 혁신형 제약기업의 신약에 대한 약가 우대 조항이 삭제된 바 있다. 트럼프는 역시 제네릭 및 시밀러 사용 촉진에 우호적인 입장이며, 한국 바이오시밀러 수요는 최소 현재 수준으로 유지될 전망이다.

한편 공화와 민주 양당이 공동 발의한 생물보안법(Biosecure Act)은 초당적 지지를 받고 있다. 유전자 분석·CDMO 부문에서 중국 기업의 입지 위축이 예상되나 의약품 제조 환경의 특수성, 규제 및 전환 기간을 고려할 때 즉각적 수혜를 기대하기는 어려워 보인다.

〈표 13〉 트럼프 집권 2기 바이오의약품산업 영향 및 대응방안

구분	분야	영향과 대응방안
산업 영향	투자	• 약가 인하 시 빅파마의 수익성 개선으로 혁신활동 투자 확대 기대
	수출	• CMO, 바이오시밀러 중심 수출 확대
	수입	• 필수의약품·원부자재 수입제한 등 통상 압력
정책시사점		• 보호주의, 시장가격 조정에 선제적 대비 필요
		• 공급망 재편에 대비하고 API·필수의약품 재고 관리 필요

대응방안	• 바이오시밀러 가격 개입 고려하여 협상력 제고 및 대응 논리 마련 • 바이오베터 특허·기술 개발로 제품경쟁력 제고
	• 다자간 협력 속 입지 강화와 CDMO 시장변화에 선제적 대응

자료: 산업연구원(2024), '미국 대선 시나리오별 한국 산업 영향과 대응 방향', i-KIET 산업경제이슈, 제173호를 바탕으로 재구성

한편 국내 필수의약품의 적정재고 관리 및 바이오시밀러 경쟁력 제고로 미국 정부의 가격 개입에 대비할 필요가 있다. 필수의약품 및 의료기기에 대한 보호무역주의가 강화될 것을 대비해 국내 필수의약품 적정재고 관리, 바이오시밀러의 현지 시장가격에 대한 개입 가능성을 염두에 두고 협상력 제고 및 대응 논리를 마련해야 한다. 인도·유럽·일본 기업과 바이오시밀러 경쟁 심화가 예상되며, 단기 관점 가격 인하보다 중장기 혁신 바이오베터 특허·기술 확보 및 경쟁력 제고가 필요하다.

종합 대응방안

제조역량 강화와 기술주권 확보로 글로벌 바이오허브 도약

① 시장 다각화 : 美 기회요인 극대화 및 수출시장 다변화 (중동·동유럽)

② 첨단·유망기술 개발 촉진 : (AI×BIO)·바이오파운드리·ADC 등

③ GVC 입지 제고 : 탈중국 수요 흡수를 통한 유전자분석·CDMO 공급 역량 강화

④ 데이터 및 기술주권 강화 : 바이오 국제표준, 첨단분야 지재권 보완

자료: 산업연구원 정리

(4) 방위산업 : 한·미 방산협력 약화, 시장 다변화로 성장세 지속

미국의 대대적인 군사력 증강은 한국 방위산업에 기회가 될 것으로 예상되나, 트럼프의 자국 우선주의와 고립주의 정책이 강화되면 한미 간 방산협력은 약화가 예상된다. 트럼프 방위산업 정책의 핵심은 첨단 미사일 방어 시스템 구축과 국방비 증액, 북대서양조약기구(NATO) 탈퇴, 러시아와 우크라이나 전쟁 종식 등으로 압축할 수 있다

〈표 14〉 방위산업의 현황 ('22년)

단위 : 억 원, %

생산	수출 현황					
	총수출	미국	유럽	아시아	중동	기타
200,149	23,529 (100.0)	3,238 (13.8)	6,011 (25.5)	2,164 (9.2)	11,470 (48.7)	646 (2.7)

자료: 한국방위산업진흥회(2023)

트럼프 당선으로 미국 국방예산이 가파른 속도로 늘어난다면 고등훈련기, 함정 등 방산 수출 기회가 확대될 전망이다. 2024년 미국 국방비 예산은 8,860억 달러로 역대 최고 수준이며, 트럼프의 방위비 인상 압박으로 NATO 국가의 국방비도 더욱 가파르게 증가할 것으로 예상된다. 다만, 러시아–우크라이나 전쟁이 종식되면 유럽 국가들의 무기 수요는 다소 정체가 예상된다.

예상되는 트럼프의 방위비 분담금 인상 요구가 국방예산 증가율 둔화로 이어지면 국내 방산 투자가 위축될 가능성이 있다. 참고로 한미는 지난 10월 제12차 방위비분담특별협정 협상을 타결하였다. 협정의 유효기간은 5년이며, 2026년 분담금 총액은 1조 5,192억 원이다. 2027년부터

2030년까지의 총액은 전년도 분담금에 전 전년도 소비자물가지수 증가율을 반영하여 결정하기로 하였다.

한편 바이든 정부에서 강화했던 사우디, UAE 등 인권침해국에 대한 수출통제가 완화된다면 중동 시장을 둘러싼 미국 업체와의 경쟁이 다시 격화될 전망이다. 그리고 미국 방위산업 재건과 Buy-American 기조가 강화되면 동맹국 간의 방산 협력은 추진 속도가 떨어질 수 있다. 미국과의 무기체계 공동개발, 미국의 방산 공급망 진입 등 최근 추진되고 있는 한미 간 방산 협력도 위축될 수 있다. 아울러 미중 패권경쟁 격화로 중국산 원자재인 희토류 등 방산물자 생산에 필수적인 원자재 부족이 심화될 가능성이 있다.

〈표 15〉 트럼프 집권 2기 방위산업 영향 및 대응방안

구분	분야	영향과 대응방안
산업 영향	수출입	• 약– 러–우 전쟁 축소로 방산수출 둔화 • 중동 지역을 둘러싼 수출경쟁 심화
	투자	• 수출 둔화에 따른 투자 감소 우려 • 방위비분담금 인상 및 방위력개선비 감소에 따른 내수 위축보다 수출 둔화가 투자 결정에 더큰 영향 예상
	공급망	• 미국·NATO·AUKUS 등 동맹국과의 방산협력 후퇴 불가피
정책시사점		• 국내 방산수출 둔화 및 한·미 방산협력 후퇴에 대비
		• 미국의 국방비 지출 확대에 따른 기회 존재
대응방안		• 한·미 국방상호조달협정(RDP-A)의 조속 체결 • 방위비 분담금 인상 요구에 대한 대응방안 마련
		• (범부처 수출지원 가동) 유망국가 선호하는 기술이전·금융지원·현지생산 위한 범부처 지원 • (원자재 리스크 대응) 희토류 등 중국발 원자재 리스크 대응, 공급망 안정성 강화

자료: 산업연구원(2024), '미국 대선 시나리오별 한국 산업 영향과 대응 방향', i-KIET 산업경제이슈, 제173호를 바탕으로 재구성

트럼프 집권으로 국내 방산 수출이 둔화되고 한미 방산 협력이 후퇴할 가능성이 있다. 그리고 러-우 전쟁 종식 시 글로벌 방산 수요가 감소함에 따라 수출이 정체될 가능성도 있다. 미국 국방비 지출 증가의 수혜는 미국 업체에 귀속될 전망이며, 유럽의 역내 결속이 강화되면서 NATO 국가의 국방비 지출 증가에 따른 반사이익 역시 크지 않을 것으로 예상된다. 바이든 정부에서 강화되었던 사우디와 UAE 등 인권침해국에 대한 수출통제가 완화될 경우, 중동 시장을 둘러싼 미국 업체와의 경쟁이 다시 격화될 가능성도 있다.

투자는 방위비 분담금 인상보다는 수출 둔화에 따른 감소가 예상된다. 현재 내수보다 수출이 방산업체의 투자 결정에 더 큰 영향을 미친다. 공급망은 무기체계 공동개발, 글로벌 방산 공급망 진입, NATO와의 방산 협력 등 최근 추진 중인 국제협력의 후퇴가 불가피하다. 미중 패권경쟁 격화로 중국산 원자재 수급에 차질을 빚으며, 희토류 등 방산물자 생산에 필수적인 원자재 부족이 심화될 가능성 있다. 트럼프 집권으로 국내 방산 수출 둔화 및 한미 방산 협력 후퇴에 대비해야 한다. 한미 국방상호조달협정(RDP-A) 조기 체결 등 양국 간 방산 협력을 위한 제도적 절차를 조속히 매듭지을 필요가 있다. 그리고 트럼프 정부의 방위비 분담 요구에 따른 협상안을 준비해야 한다.

종합 대응방안

방산협력 및 수출시장 확대를 위한 범부처 지원체계 가동

① (한·미 방산협력 강화) 트럼프 집권 이전에 한·미 RDP-A 등 제도적 절차 신속 매듭

② (범부처 수출지원 가동) 동유럽 등 수출 유망국가들이 선호하는 기술이전·공동개발·현지생산을 위한 범부처 지원

③ (원자재 리스크 대응) 희토류 등 중국발 원자재 리스크 대응체계를 구축하고 공급망 안정성을 강화

자료: 산업연구원 정리

3. 종합적 대응방안

(1) 산업별 영향과 대응방안 요약

트럼프의 당선에 따라 우리 주요 산업은 각기 상이한 위기와 기회요인에 직면하고 있다. 첨단 전략산업으로 분류되는 반도체와 바이오의약품 산업은 미중 전략경쟁으로 인한 기회요인이 위험요인보다 상대적으로 우세한 것으로 평가된다. 그러나 이차전지 산업은 트럼프의 환경정책 기조 변화로 위험 요인이 우세해 보인다.

반도체는 미국 중심의 제조기반 내재화 및 대중 수출통제로 중국의 추격을 저지하는 효과가 있으나, 향후 미국 및 일본 기업과의 경쟁은 격화될 전망이다. 트럼프의 집권으로 반도체법의 인센티브 관련 동일한 지원 수준 대비 추가 투자를 요구할 가능성이 있다. 또한 중국 ICT 제품에 대해 고율의 관세 부과시 우리 반도체 판로에 단기적 영향이 발생할

수 있다.

자동차는 관세와 비관세장벽이 강화될 수 있으므로 인도-태평양 및 중동지역 등으로 수출시장을 다변화할 필요가 있다. 그리고 트럼프의 친환경 정책 후퇴 시 하이브리드와 수소차 등 다양한 청정기술 차량에 대한 기술경쟁력 제고가 필요하다.

트럼프 집권으로 전기차 시장의 성장은 둔화될 가능성이 높고 IRA 지원 규모가 축소되면 대미 투자는 감소할 수 있다. 중국 기업의 미국 시장 진출은 계속해서 제한될 것이지만, 세계 이차전지 시장이 중국산 배터리와 원료에 대한 의존도가 높아 미중 갈등이 심화되면 배터리 공급망에 불안정성이 나타날 수 있다.

철강은 무역확장법 232조에 따른 관세 인상 및 쿼터 축소 등 전통적인 무역장벽의 강화가 예상된다. 파리기후협약 재탈퇴가 예상되고, 미국 정부 조직 내 탄소중립과 친환경 전환 관련 인력과 재원 등이 축소될 가능성을 배제할 수 없다.

화학은 대미 수출비중이 작아 미중 패권경쟁 및 분업구조 재편의 영향은 제한적일 것으로 보인다. 그러나 향후 중국과 개도국이 비용 경쟁력을 기반으로 추격에 나서는 경우 수익성이 악화될 전망이다. 또한 미국 등 선진국 수출시장에서 비관세장벽은 점진적으로 강화가 예상된다.

바이오의약품 역시 중국 견제 기조가 점차 뚜렷해지고 있으므로 우리 기업의 위탁개발생산, 신약 및 바이오시밀러 개발과 시장 개척 관련 미국과 유럽 기업과의 협업 확대가 필요하다.

방위산업은 현재 수출 호조세와 향후 글로벌 국지 분쟁 증가와 군비 증강 추세로 수요시장은 계속 증가할 전망이다. 미국 및 유럽과의 경쟁 가

능성이 상존하므로 수출품목의 고도화와 신흥국 시장을 개척해야 한다. 트럼프는 방위비 분담금 확대(추가 협상 요구), 러-우 전쟁 조기 종식, 자국 기업 우대에 따른 미국 조달시장 접근성 축소 등 방산 수출시장은 약화가 전망된다.

〈표 16〉 주요 산업의 대응 방향

구분	수출 현황
반도체	美 주도 공급망 재편 기회요인 활용 + 中 리스크 대응 시나리오 마련
자동차	하이브리드차 경쟁력 강화, 수출시장 다변화, 유턴기업 지원 강화
배터리	국내 투자인센티브 강화, 차세대 전지 개발 지원 확대
철 강	공급망 리스크 관리와 대중국 의존도 축소, 대미 협상력 극대화0
석유화학	원가경쟁력 향상, 수출시장 다변화
바이오	첨단유망기술 R&D 및 차세대 소재·부품·장비 개발 투자 확대
방위산업	한·미 방산협력을 위한 제도적 절차 마련 및 범부처 수출지원 확대

〈표 17〉 산업별 영향과 대응방안

산업	구분	주요 내용
반도체	영향	• 반도체 수출, 단기 충격, 중장기 다변화 • 레거시·첨단공정 포괄 수출통제 강화 • 중국 반도체 기업 제재로 한국의 시장점유율 유지
	대응 방향	• 대중국 통제에 따른 반사이익 수혜 • 디바이스 및 첨단공정 제조 점유율 방어
자동차 전기차	영향	• 수입관세 인상(인상폭 중국 〉 한국) • 전기차 보조금 축소, 내연차 규제 완화 • 탈중국 공급망 가속화
	대응 방향	• 대미 무역흑자와 연계된 관세 인상 시도 대응 • 탈중국 부품 공급망 기회요인 활용

배터리	영향	• IRA 생산·소비 혜택 폐지(축소) • 세계 배터리 수요 감소, 투자 전반 위축 • 대중국 견제로 한국의 현지 점유율 상승
	대응 방향	• IRA 축소, 전기차 수요 감소 리스크 대응 • 주요 기업 지원 및 신시장 적극 개척
철강	영향	• 전통적 관세·쿼터(232조) 장벽 강화 • 무역구제조치(반덤핑·상계관세) 증가 • 제품·원료·반제품 공급망의 탈중국화 가속
	대응 방향	• 관세·쿼터 리스크 대비 • 원료·반제품 탈중국 공급망 리스크 대응
화학	영향	• 필수의약품 자립 추진, 관세 인상 리스크 • 위탁개발생산·시밀러 수출 (최소) 유지 • 약가 인하로 미국 내수시장 접근성 향상
	대응 방향	• 바이오시밀러 경쟁 심화 및 가격 개입 대응 • 혁신제품 개발 경쟁력 제고
바이오 의약	영향	• 국제분쟁 단기 종결 시 수출 둔화 예상 • 미국 중심 공급망 구축시 방산협력 후퇴 • 미국 방산기업과 경쟁 심화
	대응 방향	• 국제분쟁 종결 및 수요 감소 대비 • 대외 방산협력 지속 확대 노력 • 함정 건조 및 유지·보수(MRO) 분야 대미 협력 강화
방위 산업	영향	• 국제분쟁 단기 종결 시 수출 둔화 예상 • 미국 중심 공급망 구축시 방산협력 후퇴 • 미국 방산기업과 경쟁 심화
	대응 방향	• 전통적 관세·쿼터(232조) 장벽 강화 • 무역구제조치(반덤핑·상계관세) 증가 • 제품·원료·반제품 공급망의 탈중국화 가속

자료: 산업연구원(2024.10), "미국 대선 시나리오별 한국 산업 영향과 대응 방향"을 바탕으로 재작성

(2) 전반적 대응방안

1) 美 전략적 디리스킹 본격화, 新통상질서 속 기회요인 포착 필요

미래 국운을 결정할 글로벌 분업구조 재편기에 기존의 틀을 넘어서는 신(新)산업 및 통상전략이 필요하다. 중국 의존도 축소 추세에서 우리의 입지를 강화하기 위해 공세적인 산업 및 통상전략을 수립해야 한다. 대세계 경쟁우위 분야에서 기회요인을 극대화하고 대중국 전략 수정을 검토해야 한다. 미래 신성장 분야 기술개발 투자를 대폭 확대하고 해당 분야 공급망 구축을 주도해야 한다. 우리 기업의 유턴을 지원하고 미국과의 첨단기술 R&D 협력도 강화해야 한다.

2) 국가 신(新)산업·통상 전략 수립

세계 산업정책이 부활하는 시기에 국가 정책 패러다임 전환은 시대적 요구다. 신자유주의 및 세계무역기구(WTO) 체제하의 무역·통상 확장 국면이 막을 내리면서 국가 전략과 이익을 확보하기 위한 보호주의 산업정책이 확산할 전망이다. 경제 논리에 기반하는 개별 기업의 경쟁력과 효율성에 기반한 세계 시장 공략의 유효성은 힘을 잃어가고 있다. 반면에, 전략 논리에 기반하는 국가 이익 및 경제안보 강화 체제가 우선할 것으로 예상되므로 산업 지원에 대한 전향적인 인식과 제도적 개선이 필요하다.

만성적 및 구조적 저성장, 인구구조 변화 등 중장기 성장잠재력 저하를 극복할 수 있는 핵심 동력으로 글로벌 산업 및 경제 환경을 활용하는 것이 중요하다. 국가의 수출·투입 주도 성장에서 직면하는 한계생산성의 체감을 극복하기 위한 혁신적인 산업 및 기술 전략의 추진이 필요하다. 첨단 전략산업 및 주력산업 모두 중국 의존도 축소를 기회요인으로 활용

하여 변화하는 국제분업구조 하에서 한국 산업의 새로운 역할을 모색해야 한다. 주요국 대비 해외 진출 기업의 유턴 저조, 해외 직접투자에 따른 생산설비의 이전 등 한국의 입지 경쟁력(매력도) 하락 문제를 해결하기 위한 획기적인 산업 및 기술 정책의 변화도 필요하다.

3) 국가 신통상 전략: 지역별 통상 및 국제협력 전략 수립

미국과는 첨단 전략산업의 경쟁력 우위 상황을 활용한 산업별·분야별 협력 어젠다를 개발하고 제조업 밸류체인의 상호 보완을 추진한다. 우리 주력·전략산업의 우수한 역량을 활용한 적극적·능동적 역할 확대와 전략적 자율성을 활용해야 한다.

중국에 대해서는 한중 산업협력 관계의 본질적 변화에 대응한 새로운 중국 활용 전략을 재정립한다. 중국은 2013년 이후 대일 및 대미 수출 비중이 급격히 감소하고 있으며, 최근 대미 기술 자립도가 상승하면서 이미 대외 경제 및 산업 관계에 대한 재정립이 이루어지고 있다.

한편 특정 국가에 대한 의존도를 낮추고 인도-태평양 지역을 새로운 소싱 및 생산기지, 수출시장으로 활용하려는 움직임이 활발하다. 이러한 전략은 공급망 다변화와 경제안보 강화 측면에서 중요성이 부각되고 있다. 미국과 중국 간의 무역 갈등, 러-우 전쟁 등으로 글로벌 공급망의 취약성이 드러나면서, 기업들은 'China Plus One' 전략을 채택하고 있다. 이는 중국 외에 다른 생산기지를 추가하여 공급망 리스크를 분산하려는 움직임이다. 특히 인도, 베트남, 멕시코 등이 새로운 제조 허브로 부상하고 있다.

우리 정부는 해외 의존도를 낮추고 안정적인 공급망 구축을 위해 2025

년부터 3년간 55조 원을 투입할 계획이다. 전기차 배터리부터 반도체에 이르기까지 주요 산업의 핵심 소재 수급을 확보하여 경제안보를 강화하려는 전략이다. 특히 천연흑연, 니켈 등 주요 금속 광물에 대한 중국 의존도가 90%를 넘어서는 현실을 개선하기 위해 비축 물량 확대, 국내 생산 유도, 해외 공급망 다변화 등을 추진하고 있다.

인도-태평양 지역은 경제성장과 시장 잠재력 측면에서 주목받고 있다. 특히 인도는 '메이드 인 인디아' 정책을 통해 제조업 진흥에 힘쓰며 외국 기업의 투자를 유치하고 있다. 이러한 지역으로의 생산기지 이전은 공급망의 안정성과 효율성을 높이는 데 기여할 수 있다. 글로벌 공급망의 재편과 중국 의존도 감소는 필수적이며, 인도-태평양 지역은 새로운 소싱 및 생산기지, 수출시장으로서의 중요성이 더욱 커지고 있다.

〈표 18〉 트럼프 당선시 산업별 영향 및 주요 요인

산업	수출입	국내 투자	대미 투자	공급망
반도체	대중국 수출 인·태지역으로 분산	현행 투자 계획 유지	CHIPS 보조금 축소	수출통제 동참 요구 강화
자동차	자동차 추가 관세 부과	투자 규모 유지 또는 축소	전기차 수요 하이 브리드로 대체	우리 부품업체 편입 가능성
배터리	수출경쟁력 향상, 무역장벽 강화	글로벌 전기차 시장 위축	IRA 보조금, 인센티브 축소	탈중국화 속도 가속
철강	보호무역주의 강화	경영환경 불확실성 확대	현지 수요 대응 투자 유지/축소	공급망 리스크 확대
석유화학	대미 수출입 비중 미미	장기적 관점에서 투자 지속	친환경 정책 퇴조	국제유가 하향 안정화 가능
바이오 의약품	단기 변동 미미, 장기 증가 기대	국내 유망분야 투자 증가	대미 바이오 제조 인프라·투자 확대	VC 진입 기회, 대미 의존도 심화

방위산업	미국 및 해외시장 경쟁 심화	방위비 분담 증가	–	방산협력 후퇴, 원자재 수급 차질

자료 : 산업연구원 작성

4) 국가 신산업 전략: 업종별 30년 미래 전략 재설계 필요

산업 전반에 걸친 국제분업구조와 공급망 재편에 나서야 한다. 한국 주요 산업은 중국과 밀접한 가치사슬 연계하에 발전했으나, 미중 전략경쟁 격화와 중국 의존도 축소 기조하에서는 새로운 소재·부품·장비 공급망과 생산·판매 지역 다변화 전략이 필요하다. 조선·철강·방산 등 미국 내 제조 기반 취약하고 중국 견제가 필요한 분야에서 미국 조달시장 진입을 위한 협력 기반을 구축할 필요가 있다.

글로벌 경제안보가 강화되는 국면에서 업종별 및 가치사슬별로 자율성과 선도성을 확보하여 대체 불가능한 분야를 발굴하고 육성해야 한다. 예를 들어, 반도체 팹리스, 바이오 신약벤처 등의 신시장에서 미국의 연구개발(R&D) 및 금융자원 접근성 제고 및 대규모 제조 물량 확보를 위해 노력해야 한다

참고 문헌

- 과기정통부, “2024년 상반기 및 6월 ICT 수출입동향”, 보도자료.
- 산업연구원, “미(美)대선 향방에 따른 한국 산업영향과 대응방안”. I-KIET 산업경제이슈 168호, 2024.05.
- 산업연구원, “미국 대선 시나리오별 한국 산업 영향과 대응 방향’, i-KIET 산업경제이슈, 제173호, 2024.10.
- 산업연구원, “트럼프 재선 시 통상정책 변화와 우리의 대응방안”. I-KIET 산업경제이슈 175호, 2024.11.
- 한국방위산업진흥회, “연도별 방산통계”, 2023.

트럼프 2기 행정부의 대외정책과 한반도

저자 민정훈 정한범 정대진 김은옥 강구상 김수동

발행인 이한주(민주연구원 원장)

발행처 민주연구원

주소 서울시 영등포구 국회대로 68길 7(더불어민주당사 10층)

전화 02-2630-0131

팩스 02-2630-0141

홈페이지 www.idp.or.kr

편집·디자인·인쇄 프로메테우스미디어

발행일 2025년 1월 23일