미국 트럼프 행정부의 아시아 회귀 정책은 지속될 것인가?

동아시아재단
East Asia Foundation

사회 **존 델러리** 연세대학교 국제학대학원 부교수
발표 **보니 글레이저** 미국 전략국제문제연구소 선임연구원
소에야 요시히데 일본 게이오대학 정치외교학 교수
스인홍 중국 인민대학교 국제학부 교수
최영진 연세대학교 특임교수, 전 주미 한국대사
정리 **장지선** 동아시아재단 글로벌아시아 펠로우

보니 글레이저 아시아 회귀 정책은 부시 정권 때 미국이 중동 지역에 너무 깊이 관여하고, 민주주의와 테러리즘에 집착한 것에 반해 이를 재균형하기 위해 오바마 행정부에서 시작한 전략이다. 아시아태평양 지역이 경제의 중심으로 성장하고 안보 문제가 고조되는 지역으로 받아들여지면서 아시아 회귀 정책에 대한 논의가 시작되었다. 이 정책은 동아시아 지역에 대한 미국의 관심을 증진시켰고, 동아시아 정상회의(East Asia Summit, EAS)를 포함한 지역 다자기구의 참여 역시 증진시켰다. 지역 안보를 둘러싼 미국의 관심이 줄어드는 것에 대한 두려움과 중국의 영향력이 커짐에 따라 미국의 해군과 공군 군사력 60%를 아시아태평양 지역으로 옮겼다.

그러나 아시아 회귀 정책의 가장 큰 실패 요인은 회귀 정책이 미국인들에게 잘 설명되지 않아 충분한 국내 지지를 얻지 못했다는 점이다. 오바마 대통령은 느지막이 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP)을 지지하기 시작했고, 국회 비준에 필요한 충분한 표를 확보하지 못했다. 트럼프 정부는 아시아태평양 지역에 대한 명확한 접근방식을 내놓지 않고 있다. 예를 들어 트럼프 대통령은 아직 다자간 협의의 중요성에 대해 강조하지 않고 있다. 트럼프 대통령은 올 가을 EAS 참석의사를 밝혔지만, 이에 대한 미국의 정책은 아직 확실하지 않다. 트럼프 행정부는 오바마 행정부와는 다르게 가치, 인권에 대한 논의가 별로 없다. 마지막으로, 미국은 지금까지와 전혀 다른 방식으로 다른 국가와 교류할 것으로 보인다. 미국 외교정책에 미국 우선주의가 등장함에 따라 아시아태평양 지역뿐만 아니라 전 세계에 큰 변화를 가져올 것이다.

소에야 요시히데 트럼프 대통령은 두 가지 이유로 절대 아시아 회귀 정책을 사용하지 않을 것이다. 우선, 오바마만 아니면 된다는 정책이 회귀 정책에도 적용될 것이다. 둘째, 트럼프 대통령은 미국 안보정책을 국제 혹은 지역의 질서라는 맥락에서 보지 않기 때문에 중국은 트럼프 대통령의 아시아태평양 정책에서 거점이 되지 않을 것으로 보인다. 다시 말해 트럼프 대통령은 회귀 정책을 따르지 않을 것이며 중국, 일본과의 경제 외교를 통해 미국 우선주의의 공정성을 찾는 것과 북한문제라는 두 가지 이슈를 바탕으로 외교를 추진할 것이다. 대북정책과 관련된 국가들과 의도치 않은 협력을 도모할 수도 있을 것으로 보인다. 또한 경제와 무역 정책은 정치 및 안보 정책과 상충될 수 있을 것이다.

트럼프 대통령 본인이 아시아와 관련된 모든 것에 대해 자만한다 해도, 그의 외교팀은 향후 국제질서와 미국의 국제전략에 영향을 미치는 중요한 지역으로 아시아를 고려할 것이다. 미국의 안보 정책은 트럼프 대통령 혼자서 추진할 수 없다. 또한 예측 불허의 미래를 생각해 볼 때 중동이 핵심적인 역할을 할 것이다. 현재 트럼프 대통령은 북한문제로 인해 중동문제는 생각할 여력이 없는 듯 보인다. 또한 이란이 체결한 핵협정 진행과정을 살펴보고 그에 따른 중동사태도 지켜봐야 한다. 중동의 진행상황은 아시아와 미국의 대북 정책에 영향을 줄 것이다.

스인홍 트럼프 행정부는 미국 우선주의를 주창하며 아시아태평양 지역에서 전략과 외교활동을 크게 줄일 것이다. 미국은 전 방향적인 방위에서 개입축소 방위로 변화하고 있다. 예를 들어 미국은 대 중국 무역 규모를 줄이고 있다. 트럼프 대통령이 미국 우선주의를 내세우면서도 중국이 북한문제에서 영향력을 발휘하는 것을 제재하고 있다.

중국은 좀 더 적극적으로 나서고 싶어 한다. 가능하면 아세안 국가들과 가까운 관계를 형성해 갈등은 피하고 협력을 도모하고 있다. 시진핑 주석과 일본 아베 총리가 놀라운 관계 개선을 보였고, 이로 인해 중일관계 개선이 이루어질 것으로 전망한다. 한중관계를 살펴보면, 몇 달 전만 해도 사드배치 때문에 한국에 강경한 입장이었지만 더 이상 우방국인 한국과 관계가 훼손되기를 원하지 않는다며 태세를 점차 완화하고 있다.

미국은 언제나 아시아 지역에 큰 관심을 갖고 일본과 우호적인 관계를 유지해 왔으며, 북한의 핵미사일 위협으로부터 세계를 보호하려 했다. 트럼프 행정부는 미국, 일본의 동맹관계를 이야기하고 전략적으로 중국에 강경한 자세를 취하고 있는데 이러한 태도는 바꾸기 힘들 것 같다.

최영진 트럼프 대통령은 예측 불가능한 인물이라 미국의 아시아 회귀 정책을 이해하기 위해서는 미국이 동아시아 및 중국의 부상에 어떻게 대응할 것인지를 살펴보아야 한다. 부시 대통령 때부터 미국은 중국을 주요 라이벌로 보았고, 이후 오바마 대통령은 동아시아의 중요성을 언급했고 아시아는 미국에게 중동보다 더 중요한 지역이 되었다. 오바마 대통령의 아시아 회귀 정책은 협력과 경쟁으로 요약할 수 있는데 TPP는 경쟁, 중국과의 교역 증진은 협력의 일환으로 볼 수 있다. 트럼프 대통령은 미국 우선주의를 내세우는데 이를 주창할수록 미국은 국제적 리더십을 상실하고 그 리더십을 중국에게 넘겨주게 될 것이다.

미국의 동아시아 전략을 살펴보자면 미국은 한미 및 미일관계를 유지할 것이다. 또한 중국과 갈등하는 대신 지속적인 협력과 경쟁을 원할 것이다. 다시 말해 미국과 중국은 전통적인 군사적 충돌보다는 화합을 추구할 것이다. 중국은 군사가 아닌 경제 측면에서 미국과 경쟁할 것이다. 이때 문재인 대통령은 이러한 미중관계에서 중요한 역할을 해야 할 것이고, 이에 대한 성공 여부가 문재인 정부의 5년 후 평가를 좌우할 것이다. 이를 위해 대화와 압력을 적절히 취해야 하며 북한문제에 대한 해결책을 찾아야 한다. 그런 측면에서 모든 것은 한미동맹에서 출발해야 한다.

존 델러리 그렇다면 우리는 트럼프 대통령의 목소리를 주목해야 하는가? 아니면 주변 전문가 혹은 장관의 말에 집중해야 하는가? 실제 아시아 정책에서 누가 모든 것을 좌지우지하는가?

보니 글레이저 내각 내 사람들의 의견이 분분한데 기후변화가 대표적인 경우이다. 틸러슨 장관과 전문가들이 파리협약은 지켜야 한다고 주장했지만 최종 결정은 대통령이 내렸다. TPP 탈퇴, 북미자유무역협정(North American Free Trade Agreement, NAFTA) 재협상 등 결국 트럼프 대통령이 직접 결정했다. 트럼프 대통령은 각기 다른 의견을 듣는 것을 좋아하며 여러 의견을 청취한 후 최종 결정을 직

PEACE

접 내린다.

존 델러리 중국의 입장에서 미국의 후퇴는 새로운 기회가 될 수 있다고 했는데 시진핑 주석이 이 기회를 잘 포착할 것인가?

보니 글레이저 시진핑 주석이 미국 입장의 변화에 있어서 당연히 기회를 찾았다고 생각한다. 기후변화 협정에서 미국이 탈퇴하면서 중국이 이 기회를 잘 활용하려고 하는 것 같다.

스인홍 외교와 경제분야의 후퇴는 분명하다. 시진핑 주석은 외교 정책에서 감축 정책을 취하고 있지만, 동시에 초국가적인 힘을 원하는 듯 보인다.

존 델러리 트럼프 대통령이 질서의 개념이 없다고 했는데 그 부분에 대해 설명 부탁드린다. 또 아시아 지역에서 미국의 역할에 어떤 영향을 미칠 것인가? 또 일본의 관점에서 봤을 때 일본의 국익은 어디에 놓여 있는가?

소에야 요시히데 오바마의 회귀 정책은 군사적 교류가 아닌 정치적 의지표명이라 생각한다. 정치적 표명이라는 것은 미국의 안보에 대한 의지를 전 세계에 다시 한번 공표하는 것이다. 오바마 대통령이 중동에서 철수했을 때 여러 차례 연설을 통해 공표한 바 있다. 이는 아시아 지역 안보에 대한 의지를 다시 한번 확인한 것이다. 계속해서 아시아태평양 지역을 중요한 지역으로 보겠다고 선언한 것이다. 다시 트럼프 대통령의 아시아 회귀 정책을 논하자면 중국과 미국 간 지속적인 라이벌 관계는 여전히 존재하고, 이 관계는 쉽사리 깨지지 않을 것이다. 이러한 상황에서 중국은 전략적 비전을 구현할 수 있는 기회를 얻을 수도 있다. 또한 중국이 미국과 중요한 관계를 형성하려는 노력을 지속해온 반면 일본 정부는 아직 전략적 우선순위를 정하지 않은 것 같다. 물리적으로 일본은 미국에 의존해야만 한다. 일본이 혼자서 중국에 대응할 수 없기 때문에 일본은 미국을 중요시하고 있다.

존 델러리 북한문제에 대한 오바마 행정부의 태도는 어떠했는가? 아시아 회귀 정책의 미래 행방은 무엇인가? 그리고 트럼프 대통령은 과거 우리가 취했던 대북 정책을 어떻게 할까?

최영진 미국과 중국의 라이벌 관계는 이대로 갈 것 같다. 중국이 미국과 비교했을 때 힘이 세진다면 계획된 것이 아니라 디폴트 상태에서 갑자기 힘을 얻는 것이다. 미국은 계획적으로 북한문제를 해결하기를 원하고 있다. 2002년 북핵문제를 완전하고 검증 가능하며 불가역적인 폐기(Complete, Verifiable, Irreversible, Dismantlement, CVID)를 하려 했지만 결국 전략적 협상에 실패했다. 그런데 트럼프 행정부도 이전 정부와 같이 CVID를 요구하고 있다. 북한은 절대로 CVID를 하지 않을 것이기 때문에 현 상태가 계속 유지될 것이다. 위험 부담이 크지만, 문재인 정부가 한반도 핵문제 해결의 열쇠를 쥐고 있다. 북한을 포용하여 귀납식 협상을 끌어내야 한다.

Keywords
미국 트럼프 행정부, 아시아 회귀 정책, 동아시아, 중국, 중동, 미중관계

정책 제안 및 시사점

- 트럼프 행정부의 외교 전략은 불명확하고 예측 불가능하다는 것이 전문가들의 입장이며 미국이 동아시아 및 중국의 부상에 어떻게 대응할 것인지가 중요함. 한정된 자원을 어떻게 배분할지는 장기간 살펴보아야 할 것으로 보임.
- 트럼프 대통령은 미국 우선주의를 내세우고 있어, 글로벌 리더십을 중국에게 넘겨주게 될 수도 있음. 이에 따라 중국이 전략적 비전을 구현할 수 있는 기회를 얻을 수 있을 것임.
- 트럼프 행정부의 아시아 회귀 정책의 미래는 아직 불분명하지만, 아시아의 중요성이 감소하지는 않을 것으로 보이며 한중일의 중요성이 날로 갈수록 커지고 있어 미국의 영향력 또한 이와 유사한 형태를 보일 것으로 예상할 수 있음.
- 미국 우선주의 및 트럼프 대통령 개인의 성향이 한미, 미일, 한중 관계에 어떠한 형태로 나타날지는 아직 미지수인 것으로 보임.

미국 없는 TPP, RCEP, 한중일 FTA: 전망과 과제

동아시아재단 East Asia Foundation

사회 **안충영** 동반성장위원회 위원장
발표 **왕동** 중국 베이징대학 국제학부 부교수, 중미 인적교류연구소 부소장
비크람 도래스와미 주한 인도대사
브래들리 벅월터 존슨 컨트롤즈 한국법인장
안세영 서강대학교 국제대학원 교수
와타나베 요리즈미 일본 게이오대학 국제정치경제학 교수
정리 **조수경** 아시아태평양리더십네트워크 간사

안충영 트럼프 행정부 출범 이후 기존의 글로벌 무역 기조와 상충되는 발언들이 무수히 쏟아졌다. 트럼프 대통령은 대선 캠페인 당시부터 북미자유무역협정(North American Free Trade Agreement, NAFTA), 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP), 한미 FTA 등 다자 및 양자 무역협정의 재협상 또는 파기를 주장하며 이러한 통상체제들이 미국에 해를 끼친다고 주장했다. 실제로 트럼프 대통령은 당선 이후 행정명령을 통해 TPP 탈퇴를 선언해 TPP의 미래는 불투명해진 상태다. 과연 미국이 다시 새로운 보호주의로 복귀하는 것인지, 아니면 일시적인 선택으로서 다자주의적 무역체제로 돌아올 것인지 귀추가 주목된다. 또한 미국이 없는 TPP, 중국이 주도하고 있는 역내포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)의 미래 그리고 이를 위한 아태 지역 내 경제 대국들과 중견국가들의 역할도 요구되고 있다.

와타나베 요리즈미 미국이 없는 TPP 또한 의미 있다. 일본에게 TPP는 21세기 초부터 FTA만큼 중요한 협정이었다. 총 12개 참여국에서 진행해왔으나 미국의 탈퇴로 암초에 걸렸다. 남은 11개 참여국이 누리게 될 혜택은 줄어들겠지만 관세장벽을 허물 수 있기 때문에 나름의 큰 의미가 있다. 따라서 일본은 호주, 뉴질랜드 등 다른 참여국과 협력하여 TPP 협상을 이어갈 것이다.

트럼프 행정부의 교역정책은 미국의 상황에도 반하는 조치이다. 미국의 제조업은 해외 기업들의 시장 접근이 용이할 때 부활할 수 있는데, 현재 트럼프 행정부의 조치는 단순히 오바마 행정부의 잔재를 없애기 위한 노력으로 보인다. TPP는 시장 자유화를 위한 시도로 지금까지 개방 및 다자 교역체제 구축을 위해 미국이 주도해 온 노력과 맥을 같이하기 때문에 남은 11개국은 지금까지의 협상내용을 유지하여 향후 미국의 복귀 가능성을 열어두어야 한다.

한중일 3자 자유무역협정은 동아시아경제통합이라는 큰 조각이 빠진 퍼즐과 같다. 지난 한중 FTA는 시간에 쫓겨 협상 타결 자체에만 집중됐다. 따라