

No. 36

# IIRI Online Series

## 국제정세 전망과 한국의 전략

2017. 5

# 국제정세 전망과 한국의 전략

2017. 5

\* 본 보고서는 대한민국 신정부 출범에 맞춰 국제정세 분야별 정부정책 방향을 도출하기 위해 국내 외교·안보·통상분야 전문가 다수가 모여 논의한 내용을 요약/정리한 것으로서, 발언이나 주장의 출처는 보고서에 포함시키지 않음.

# 목 차

I. 국제역학구도의 변화 전망 .....	1
II. 국제경제·통상환경의 변화 전망 .....	6
III. 미국의 소프트파워 변화와 아태 리더십 전망 .....	10
IV. 미국의 군사변환에 따른 동맹정책의 변화 전망 .....	12
V. 한국의 정책적 고려사항 .....	14



## I. 국제역학구도의 변화 전망

### 1. 미국의 외교정책 동향

- 미국 트럼프 대통령은 후보시절부터 당선 이후 지금까지 놀라운 일관성을 보임. 후보시절 보여준 거친 태도가 대통령에 당선되면서 달라질 것이라 예상했으나, 파격적(또는 파괴적) 아젠다 설정과 정책 추진스타일을 지속하며 여러 분야에서 마찰이 생기고 있음.
  - 개인의 정책 스타일로만 보기에는 상당한 일관성이 존재함. 이러한 말과 행동 뒤에는 그랜드 디자인(grand design), 또는 뚜렷한 이념적 성향이 있다고 분석하기도 함.
  - 트럼프 자신 또는 백악관 선임고문 스티브 배넌(Stephen Bannon)의 이념적 성향이 외교 및 국내정책에 깊이 관여되고 있다고 보임. 스티브 배넌은 극단적 보수주의자이자 인종주의자로 평가됨.
- 최근 미국은 두 가지(또는 세 가지) 이념전쟁에 돌입
  - ① 극단이슬람주의(Jihadism)
    - 스티브 배넌의 영향
    - 트럼프 대통령도 취임사에서 극단이슬람테러리즘과의 전쟁을 선포
    - 테러를 종식시키는 것이 주된 목적이나, 마치 이슬람과의 전쟁 같은 양상을 보임.
    - 지하디스트와의 싸움에서 러시아가 상당히 유용한 파트너라는 판단 하에 대러시아 정책 변화가 나타나고 있음.
  - ② 권위주의로의 회귀(Authoritarian turn)
    - 민주당과 공화당 일부에서 심각한 우려 표명
    - 러시아, 중국, 터키, 필리핀 등 국가들뿐 아니라 미국마저도 민주주의 원칙을 훼손하며 권위주의로 회귀를 시도한다는 평가
  - ③ 중국과의 문명충돌적 대립
    - 헌팅턴(Samuel Huntington)의 문명충돌론 관점에서 중국과의 관계를 이해하려는 시도
    - 이 경우 이념·문명지형이 고착화되어 갈등적인 국제관계가 전개될 수밖에 없음.
    - 문화나 문명은 동태적인 변용의 가능성이 있는데 갈등국면에서 화해로 변화할 가능성 배제
- 미국 내부의 혼선으로 인해 불확실성과 불안정성이 커질 가능성 높음.
  - 민주당 대 공화당 또는 공화당 내 존 메케인(John McCain)과 트럼프 대립은 물론 참모진 내에서도 갈등이 존재. 외교정책에서도 하나의 중국 원칙과 NATO 회의론 등에 대해 이견 표출

- 참모진 사이의 갈등도 심각. 배년과 제임스 매티스(James Mattis) 국방장관의 세계관 차이 등. 최근 마이클 플린(Michael Flynn)의 해임으로 국가안보보좌관에 임명된 헨리 맥매스터(Henry McMaster)에 대해서는 대체적으로 긍정적 평가가 우세함.
  - 그러나 배년의 건재함은 이어질 것이므로 트럼프가 누구의 조언을 들을 것인가에 따라 미국 외교정책의 변동은 폭은 커질 가능성이 높음.
- 트럼프 행정부 외교정책의 비전과 전략이 부재한 상황임. 구체적 세계관 및 장기 전략이 보이지 않는 것이 우리를 더욱 불안하게 하는 요인
- 정책패러다임 변화는 가시적이나 (미국우선주의, 무력에 의한 평화 등), 국방력 증가에 대한 뚜렷한 구상과 목적이 부재함.
  - 일반적 결정과정은 “문제인식→전략구상→전략적/물적 기반확보”의 과정을 거치지만, 트럼프 행정부는 역으로 물적 기반부터 확보하는 모습을 보이면서 전후관계가 깨졌다는 우려를 낳고 있음.
- 트럼프 행정부의 미국우선주의는 미국이 세계질서를 구상하고 유지하며 비용을 지불하는 소위 리더십의 비용에 대한 회의에서 시작되었음. 따라서 이러한 정책기조의 미국으로부터 세계적 차원의 비전이나 리더십 발휘를 기대하기는 어려울 것임.
- 자유주의적 국제주의질서의 수호자 역할을 포기하고 미국 자체에 재투자하는 전략으로, 하드파워는 지키면서 소프트파워에서는 물러나겠다는 의미.
  - 누구도 주도권을 잡지 않는 세계가 올 수 있다는 ‘Nobody’s World’도 실현가능한 시나리오임. 하지만 이러한 추세가 지속되리라고 보기는 어려움. 트럼프도 국내외적 난관에 봉착하여 미국의 기존 정책기조로 회귀 가능성 존재
- 미국의 군사력 강화가 전 세계 군비경쟁의 직접적 원인이라고 보기는 어려우나 트럼프의 정책으로 인해 세계적 군비경쟁이 다른 국면으로 접어듦.
- 군비경쟁은 트럼프 이전에도 이미 진행 중이었으며, 그 기저에는 중국의 부상이 있음. 중국은 매년 사상 최대 국방비를 지출하고 있으며 이에 따라 미국도 군사력을 강화하고 이에 일본도 동참하는 것이라고 보아야 함.
  - 하지만 트럼프 행정부가 기존과는 질적으로 다른 하드파워 투자에 집중하면서 이에 중국이 대응을 하게 되고 전 세계적인 파장이 있을 것으로 전망됨.
- 미국이 자국 주도의 국제질서에 중국을 편입시키려는 노력을 하던 중 트럼프의 등장으로 어느 정도 갈등과 충돌이 불가피할 것으로 보임. 결국 복합적 갈등을 겪은 후 ‘관리 모델’을 만들어가는 방향이 될 것으로 보임.

- 미국이 유럽에 NATO 분담금 증액을 요구하고 있으나, 유럽의 입장은 가장 골치 아픈 안보문제의 근원인 아프리카나 중동 등에 ODA를 많이 하고 있으므로 이미 상당한 국방비용을 부담하고 있다는 인식
  - 국방/개발/인도주의 지출을 합산하면 유럽의 안보국방비용은 상당한 것으로 보임. 또한 유럽은 기본적으로 평화주의 성향이 강하므로 국방비의 대폭 증가에 대한 국민적 합의가 어려움.

## 2. 미국과 유럽

- 유럽은 위기의 삼각파도(경제위기, 브렉시트, 난민/터키문제)에 직면하며 극우세력이 급성장세를 보이는 정치지형의 큰 변화를 겪고 있음.
  - 기존 정치권이 국민의 불안을 해결하지 못하는 구조적 문제에 봉착. 구조적 환경이 유지되는 한 유럽 정세의 불안정성 지속될 가능성 높음.
  - 이러한 환경에서 트럼프 행정부의 등장이 유럽을 흔들고 있음.
- 미국-유럽 관계는 부침을 반복해옴. 부시(George W. Bush) 행정부 때에는 이라크 전쟁에 대해 독일과 프랑스가 미국과 다른 목소리를 내면서 최악이었음. 오바마 행정부에서는 조금 개선이 되었다가 현재 트럼프 행정부에서 악화되며 전면 재조정엔 돌입.
  - 트럼프의 NATO “Obsolete (무용 또는 쇠퇴)”발언에 대해 NATO의 중요한 축인 영국의 메이(Theresa May) 총리가 NATO의 중요성을 설득하였으나 트럼프는 같은 의견을 반복함.
- 트럼프는 EU에 대해 독일의 도구(vehicle for Germany)라고 인식. 유럽통합은 독일을 유럽화하기 위한 것인데, 유럽이 독일화되고 있다는 인식을 드러내면서 파장을 일으킴.
  - 대 독일 무역수지 적자에 대해 불만 표출
  - TTIP(Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership) 협상에 대해 올해 1월 31일 트럼프 무역보좌관 나바로(Peter Navarro)가 일방적으로 협상 중단
  - 메르켈(Angela Merkel) 총리도 트럼프의 반이민 행정명령을 비판. 유럽에서 독일의 메르켈 총리가 자유주의 질서의 수호자로 인식
- 트럼프가 유럽의 정치지형을 흔들고 있음. 트럼프는 전반적으로 유럽 국가들에게 인기가 없으나, 극우세력과 브렉시트 지지자들은 트럼프를 지지
  - 트럼프가 취임 이후 만난 첫 외국 정치인은 브렉시트를 주장한 영국 독립당 당수 파라지(Nigel Farage). 트럼프는 그를 주미 영국대사로 보내라고 공개적으로 요청하며 극우세력에 지지를 보냄. 이에 네덜란드 자유당 등은 고무되어 있으며 이들은 반이민, 반EU정서를 가지고 있어 트럼프와 유사한 정치색을 보이고 있음.

- 브렉시트 이후 유럽의 헤게모니에 대해서는 현재는 독일에 훨씬 힘이 쏠려있음. 이는 경제력의 차이로 2008년 이후 프랑스가 표류하고 있는 반면 독일은 승승장구 하고 있음. 이전에는 독불 공동지도체제에 가까웠으나 지금은 독일의 목소리가 더 무게감 있게 전달되고 있음.
  - 하지만 브렉시트 이후, 꼭 독일에게 유리할 것이라고 보지는 않음. 독일은 군사력이 별로 없으므로. 영국이 나간 상태에서는 프랑스가 안보측면에서는 상당한 영향력을 펼칠 가능성이 높음.
  - 무역정책 측면에서 영국이 유럽연합 내에서는 자유주의, 자유무역을 주창하는 편이었는데 브렉시트로 유럽연합 자체가 보호무역주의로 돌아가는 것 아닌가 하는 우려가 있음.
  - 결국 브렉시트 이후 유럽 내 전체적 힘의 균형에서는 프랑스가 우세할 것, 그러나 경제적 측면에서는 독일의 영향력이 여전히 클 것으로 보임.
- 브렉시트의 경우 유럽 통합의 탈퇴 도미노를 일으킬 가능성도 있으나 현실적으로는 그 가능성이 높아보이지는 않음.
  - 하지만 유럽통합은 본래 유럽 사람들에게 매우 소중한 가치였는데, 이제 그것을 근본적으로 흔드는 트럼프와 극우세력이 등장하고 있음. 이러한 문제들이 해결되지 않는 한 유럽의 불확실성은 앞으로도 계속될 것이며, 미국-유럽 관계복원과 유럽정치의 안정화는 오래 걸릴 것으로 예측함.

### 3. 유럽과 러시아

- 유럽과 러시아는 전략적동반자관계임. 2000년대 초반까지는 서로에 대한 기대가 있었으나 점점 이해관계를 달리한다는 것이 드러나면서, 2000년대 중반부터 관계가 악화되었음.
  - 2008년 그루지아 전쟁 당시 더욱 악화되었으며, 우크라이나와의 가스분쟁, 크림반도 문제 등으로 유럽과 러시아는 다른 길을 가게 됨. 현재는 유럽연합 차원에서 러시아에 대한 강경한 제재정책을 수행 중임.
  - 초기에는 미국이 대러시아 제재를 부추겼으나 지금은 트럼프가 오히려 러시아에 우호적 태도를 보이고 있음. 유럽 내에서도 러시아에 대한 다양한 견해가 존재하므로 향후 미국이 대러 제재 국면을 갑자기 변화시킬 경우 유럽 내 큰 혼선이 발생할 수 있음. 한편으로는 미국과 러시아에 맞서 유럽이 더 결속될 가능성도 배제할 수 없음.

### 4. 미국, 유럽, 러시아 관계의 전망

- 향후 3~5년 미국외교정책에 큰 변화가 있을 것으로 예상됨. 과거에는 강성, 연성 전략

이 조화된 스마트 파워(Smart Power) 전략이었다면 현재는 하드파워 (Hard Power) 전략으로 힘에 기반한 이념전쟁을 수행하는 모습

- 대외적으로 기존 동맹관계를 크게 흔들어 놓았고 미국 국내적으로도 심각한 충격을 주었지만, 트럼프 지지층은 오히려 결집하고 있으므로 현재 기조가 당분간 유지될 것으로 보임.
- 미국의 동맹국들은 과연 미국이 인식하는 동맹의 가치에 대해 의구심을 갖기 시작함. 가장 우려되는 점은 러시아와의 관계에서 유럽과의 상의가 부재된 상황임.
- 미국이 러시아와의 빅딜(Big Deal)로 대 이슬람 및 대 중국 공동전선을 노리고 있다는 의구심이 존재. 러시아가 협력할 가능성은 낮으나 미국이 빅딜을 통해 유럽을 소외시키는 정책을 택할 가능성이 있음.
  - 동아시아의 경우 다가오는 4월 트럼프-시진핑 정상회담 시 우리도 모르는 미중간 빅딜이 이루어질 수 있으며, 그것이 우리에게 유리하거나 불리할지는 미지수임. 가장 시급한 문제는 트럼프 행정부에 우리의 의견을 전달할 수 있는 통로의 구축임.
- 트럼프가 NATO가 시대에 뒤떨어진다고 표현한 것은 회원국들의 분담금 부담을 강화하려는 측면이 존재하나, NATO를 실질적으로 강화시키고 제2, 제3의 NATO를 만들어 동맹네트워크를 구축할지 여부에 대해서는 파악하기 어려움.
- 미국이 하드파워 중심의 리더십만 남기고 인간안보 등 UN이 담당할 수 있는 영역에 대해서는 과감히 손을 떼겠다는 의지를 보이고 있는 것이 현실이나, 이것이 전통적 동맹가치를 증진하는 방향으로 작동하지는 않음.
  - 유럽의 방위비 분담 이슈는 냉전시대부터 나온 것이지만 과거와는 다르다고 판단됨. 최근에는 굉장히 공격적인 모습으로 요구를 하는데, 현재는 방위비 분담을 2%로 주장하고 있으나 유럽인들은 안보문제에서는 무기를 사는 것만이 전부라고 생각함.
- 미국과 러시아는 장기적으로는 분명한 이해관계 상충이 존재함.
- 미국은 중국과 러시아가 가깝게 지내는 것을 견제하기 위해 친러정책을 어느 정도 활용될 가능성이 있음.
  - 시리아의 아사드(Bashar al-Assad)정권을 러시아가 지지하는 것이 미국에게는 어느 정도 해롭다고 볼 수 있으나, 아사드 정권은 미국이 IS를 견제하는 하나의 수단일 수 있음.
  - 하지만 러시아가 미국의 대중국 봉쇄정책 파트너 또는 중립국으로 남기에는 미국의 선물이 필요한데 우크라이나 합병 용인시 미국이 지불해야 할 비용(미-유럽관계)이 너무 크다고 할 수 있음.

## II. 국제경제 · 통상환경의 변화 전망

### 1. 트럼프 행정부의 출범과 보호무역주의의 대두

- 트럼프 행정부의 통상정책은 2017년 2월 무역대표부(USTR)가 의회에 제출하는 보고서의 ‘Trade Policy Agenda’에서 처음으로 밝혀짐. 다자무역체제가 위기에 직면하고 보호무역주의가 대두했다는 현실을 보여줌.
  - 4대 우선과제 중 첫 번째가 “통상정책 관련 국가주권을 방어”임. 미국은 WTO에서 패소하는 경우가 상당히 많았는데 이제부터 WTO의 결정을 무시하겠다는 의견을 보임 것임.
- 향후 3~5년 통상정책 기조는 ‘미국 우선주의’와 ‘양자간 무역협상 우선주의’라고 볼 수 있음. 이는 힘의 정치를 기반으로 미국의 협상력을 극대화 하는 전략임.
  - 양자간 FTA: 기존 협상을 재평가 하고 새로운 협상을 동시에 추진하려는 움직임임. 신규 협상 대상국은 영국, 일본, 대만, 뉴질랜드 등임.
  - 이슈별 양자간 협상: 특정이슈가 발생했을 때 양자협상을 통해 해결하는 것. 기존에 FTA를 체결한 주요 무역 파트너들을 제외하면 가장 중요한 상대는 중국임. 기존 US-China Economic Strategy Dialogue가 있으나 실질적 효과를 낸 적인 없음. 이러한 전략경제대화화를 내실화 하거나 통상이슈에 초점을 둔 중국과의 양자 간 대화채널을 구축할 것이라는 전망이 가능함.
- 통상정책의 다른 중요한 한 축은 ‘제조업 회귀(reshoring)정책’으로 이미 오바마 행정부에서 Revitalizing American Manufacturing, Select US 등 프로그램으로 제도적 기초를 마련함. 여기에 트럼프의 ‘힘의 정치’가 더해질 것으로 보임.

### 2. 미국의 경제·통상정책 전망

- 트럼프 행정부의 일방적 통상정책은 무역구제조치, 국경조정세(BATs), 환율조작국 대응 등으로 나타날 가능성이 높음.
  - 일방적 조치의 경우 중국이 주요 대상국이 될 것으로 전망. 반덤핑, 관세 등에 대해서는 이전에는 기업의 탄원이 있어야 조사가 가능하였으나 현재는 상무부 조사의 직권 조사가 가능한 상황임. 또한 중국은 시장경제지위가 2016년에 만료된 상태로 환율조작을 보조금으로 간주하자는 논의가 진행 중임.
  - 국경조정세의 경우에는 아직 구체적인 법안이 미공개 상태이나 WTO 규범 위배 가능

- 성이 존재함(수출기업에 대한 법인세 감면의 경우 수출보조금으로 판정될 가능성). 그러나 공화당과 협력 하에 WTO 제소를 당하더라도 도입할 가능성이 크다고 전망됨.
- 환율조작국 지정(BHC)은 그에 요구되는 세 가지 조건을 충족하는 국가는 없음. 한 개의 조건만 충족하는 중국, 두 개의 조건을 충족하는 한국이나 대만도 가능성이 있음.
- TPP는 2013년 기준 GDP 합계가 85%를 차지하는 6개국 이상이 국내비준을 마치면 발효된다는 조항으로 인해, 미국이나 일본 중 어느 하라도 국내 비준을 못하면 발효가 불가능. 미국의 철회로 인해 사실상 원안은 폐기됨.
- 호주나 뉴질랜드가 협상을 재개해 미국이 빠진 TPP-minus-One을 제안한 상황임. 호 주나 칠레 등 일부국가는 미국이 빠질 경우 중국에 참여를 요청하는 방안도 고려하고 있음(중국에 러브콜 + 미국 압박).
  - APEC에서 진행된 TPP 국가 간 비공식 회의에서 미국이 초대되지 않은 것은 TPP-1을 기정사실화 하면서 동시에 중국을 초청하는 Post-TPP 논의가 미국을 제외한 회원국 중심으로 진행되고 있음을 의미함.
- NAFTA 재협상 역시 트럼프 행정부에서 중요한 통상 이슈로 두 가지 가능성이 존재함. 첫째, 미국-캐나다-멕시코 3개국의 재협상, 둘째, 미국이 NAFTA 탈퇴 후 캐나다, 멕시코와 개별적으로 양자 협상 체결
- 탈퇴와 양자 FTA 협상의 경우 미국 의회의 인준이 필요함. NAFTA 법률은 이미 이행 중이며 법안을 철폐한 이후에 양자 FTA 협상을 진행하는 것은 복잡한 절차가 필요. 하지만 가능성이 없다고 볼 수는 없음.
- 현재 상무부 위주로 FTA 재협상과 신규 체결 논의가 진행중. 양자 FTA모델에 대해서 두가지 원칙(상호주의, 발효 동시이행)을 강조하고 있음.
- 한미 FTA 재협상의 경우 우선순위가 낮은 편이지만, 결국 추진할 가능성이 높음. 협상의 범위나 수정조항에 대한 규칙이 없어 미국의 힘에 의한 정치에 휘둘릴 가능성이 있음.
  - 신규양자간 FTA의 경우 영국은 브렉시트의 진전에 따라 미영 FTA를 체결 할 수밖에 없는 상황임. 미일 FTA의 경우 미국 제조업계가 준비가 되었는지 일본의 농업분야 변수 등으로 쉽지 않아 보이나 기존 TPP 협상의 내용이 이어져 체결될 가능성은 높음.
  - 미-대만 FTA의 경우 중국을 압박하는 도구로서 전략적 가치가 높아 가능성이 제기되고 있는 상황임. WTO 상으로 문제가 없지만 중국이 반발할 가능성이 큼. 최근 대만에서도 친중국, 반중국 여론이 나뉘는 추세이므로 쉽지 않아 보이지만 미국으로서는 적극적으로 이용할만한 카드임.



- 미국 경제순환과 보호무역주의의 관계에 대한 기존 시각은 경기가 악화되면 보호무역주의 조치가 증가하는 것이 일반적이었음. 그러나 최근에는 이러한 관계가 깨지고 있는 추세임.
  - 2013 이후로 미국경제가 살아나고 있음에도 보호주의로 가고 있으며, 2015년 이후 오바마 행정부 통상정책의 우선순위는 TPP였으나 의회로부터 비준을 받기 위해 무역 조정지원을 강화함.
  - 즉, 이미 보호무역주에 대한 제도적 기틀은 오바마 행정부 때부터 갖추어지고 있었음. 이에 트럼프의 힘의 정치가 맞물려 보호무역주의가 높아진 것으로 보임.
- 트럼프 행정부의 경제성장 전망은 견해가 엇갈림. 단기적으로는 호황이 유지될 것이라는 전망과, 견고한 국내적 지지에도 불구하고 결국 재정적자 문제가 심각해지는데 버틸 수 없을 것이라는 견해가 혼재함.
  - 향후 큰 이슈는 국경세(BATs) 문제인데 이익과 효과는 누구도 정확히 알 수 없음. 또한 무역보복과 중국의 발전인데 무역보호기조에 다른 나라들도 대항할 경우, 중국이나 인도, 브라질과 무역 전쟁이 발생한다는 것을 점점 알게 될 것임. 향후 반년정도 기존의 혼란스런 정책이 이어지고 그 이후에는 정상화 될 것으로 전망함.
- 무역자유화에 대한 전 세계적 대응이 무역보호주의라고 보여짐. 오바마 행정부도 이미 그 흐름을 타고 있었으며, DDA는 거의 희망이 없는 것으로 보임. 하지만 기본 통상질서가 심각하게 훼손되지는 않을 것임.
  - 경제통상질서는 다양한 행위자가 결부되어 있기 때문에 트럼프의 말 한마디로 엄청난 변화가 일어날 것이라고 보기는 어려움
  - 중국은 무역환경개선 경험이 없고 자유무역에 대한 개념이 없는 국가이므로 중국의 역할은 작을 것이고, 대안이 되지는 않을 것임.
  - TPP는 실제적으로 미일 FTA이므로 변형된 미일 자유무역으로 가게 될 것으로 보임. 미국의 탈퇴로 의미 있는 결과는 힘들 것이므로 3년 정도 지나면 WTO로 회귀할 가능성이 많음. 양자 자유무역은 쉽지 않다는 것을 알면 WTO로 돌아오게 될 것임.

### 3. 다자 및 지역무역협상의 교착

- 2001년에 시작된 DDA 다자무역협상이 교착상태임. 개발도상국의 목소리가 높아졌으며 아프가니스탄도 가입하면서 162개 회원국이 되었으나, DDA 협상틀에 부정적인 선진국과 비효율적인 협상구조가 결합되어 향후 전망이 비관적
  - 현재 이슈별 복수국간(plurilateral) 협상을 통해 활로를 모색 중. 서비스무역협정(TiSA) 협상, 환경상품협정(EGA) 협상 등이 활발히 진행 중임.
  - 하지만 협정 체결을 위한 최소집단(critical mass) 결정에 대한 이견과 핵심 개도국 참



여 문제 등으로 진전이 어려움.

- WTO의 분쟁해결과 개발도상국 지원 역할에 대한 미국 트럼프 행정부의 시각은 매우 부정적이며 WTO의 결정을 존중하지 않겠다는 의사를 표명
  - 미국이 가장 많이 제소를 당하고 91.3%가 패소하였고 패소시 자국 법을 바꿔야 하므로 트럼프 행정부는 무역정책 보고서에서도 WTO의 의견을 무시하고 미국의 의견을 공격적으로 제시하겠다는 뜻을 드러냄.
  - 이는 한국 입장에서 특히 우려되는 상황임. WTO 제소가 의미가 없어지면 한국과 개발도상국은 더욱 어렵게 되고 국제통상질서가 깨지게 됨.
- 메가-FTA 협상은 교착상태이며, 일본은 TPP를 살리기 위한 노력이나 RCEP에 있어서의 적극적 역할은 가능성이 낮아 보임. 결국 트럼프 행정부의 노선처럼 향후 양자협상 시대로 갈 가능성이 큼.

#### 4. 제4차 산업혁명의 진행과 세계화의 둔화

- 제4차 산업혁명이 진행될 경우 국제무역규범과 국제질서에 미칠 영향은 불확실한 상황. 4차 산업혁명에 대한 실체가 불투명함에도 불구하고 사물인터넷, 인공지능(AI) 등을 활용한 비즈니스 모델의 변화 예상.
  - 서비스무역, Digital Trade, DB 무역의 중요성이 대두됨.
- 세계화의 둔화와 글로벌 가치사슬(GVC)의 변화가 예상됨. 중국이 가장 큰 변화 요인으로 중국의 기술발전으로 자국 생산 부품을 비율이 높아지면서 한국경제에 직접적 영향을 줄 것으로 보임.
  - 철강, 조선 등 주요산업의 과잉 설비도 문제이나 뚜렷한 해결책 미비
- 4차 산업혁명은 노동전략산업을 키우는 것으로 선진국도 경쟁력을 가질 수 있는 전통산업이 생긴다는 의미. 이것이 가속화되면 제조업 회귀(Reshoring)가 필요하게 되는 것임. 결국 내수시장을 키우고 자국시장을 보호하는 것임.
  - 트럼프 행정부의 통상정책 입안자들을 보면, 주로 철강회사 경영자나 법률자문가를 임명함. 그들은 매우 보수적이고 보호주의적이므로 더욱 그 색채가 강화될 것으로 전망함.

### Ⅲ. 미국의 소프트파워 변화와 아태 리더십 전망

#### 1. 위신(prestige)의 동요

- 트럼프의 포퓰리스트적 대외정책은 부상국(중국)의 경제적 도전을 견제하려는 측면도 있으나, 패권국으로서의 위신에 해를 입히고 결국 소프트파워가 약화되는 의미를 갖게 됨.
  - 부상국(rising state)의 입장에서는 국력에 상응하는 위신과 권위를 얻고자 하는 열망이 생기게 됨. 위신은 경제, 군사적 요소로 구성된 하드파워를 넘어 소프트파워적인 요소가 더해지는 것임.
  - 부상국은 패권국의 정당성을 훼손시키려는 탈정당화(Delegitimation) 노력을 추진하면서 자국의 정당성을 입증하려는 과정에 들어서게 됨. 중국의 이러한 노력이 가속화된 시점은 2008년. 그런데 미국 중심의 신자유주의적 세계질서가 쇠퇴하더라도 중국은 그에 대한 대안을 내놓지 못하고 있다고 볼 수 있음.
  - 트럼프 행정부가 미국이 전후 반세기 이상 유지해 온 자유주의적 국제질서의 정통성을 '부정'하고 있으니, 부상국이 아닌 패권국(미국) 내부에서 균열이 생기는 역설적 현상이 나타나고 있는 형국임.
- 중국이 주춤하는 가운데 트럼프의 미국은 국제사회 및 아태지역을 규율하는 규범과 제도, 최선의 모범(best practice)을 제시하기보다 힘(하드파워)에 의해 지역질서를 재편하고 자국의 이익을 최대한 확보하려는 행보를 보임.

#### 2. 포퓰리즘의 확산

- 트럼프 행정부에서 포퓰리즘(Populism)적 요소가 확연히 부각됨. 포퓰리즘은 대외정책적인 차원에서 자국의 경제성장이나 쇠락계층의 복원 등에 대한 강조 때문에 국제협력보다는 양자주의나 일방주의를 선호하는 것으로 이어지며, 또한 강력한 권력행사를 동반할 가능성이 높음.
  - 그러나 경제적 측면에서 포퓰리즘은 분명한 한계를 지니고 있어 지속되기 어려울 것임. 단기적으로는 인기가 있겠지만 장기적으로는 인플레이션 초래, 신용하락, 소비와 투자 위축 등을 초래해 세계경제의 불확실성과 세계시장의 불안을 야기할 가능성이 큼.
- 다만 미국 시민사회는 상당히 발전된 사회이기 때문에 정책의 악영향에 대한 강력한 역풍이 있을 것으로 예측된다는 점에서 희망적임. 짧게는 2년, 길게는 4년이 내에 포퓰리

즘에 대한 상당한 역풍과 함께 ‘정책조정’(policy readjustment)이 이루어질 수 있음.

### 3. 아시아-태평양 지역질서와 미국의 리더십

- 아태 지역에서 최근 미국이 보여주는 리더십은 비관적인 측면이 존재함. 경제영역에서는 비대칭적 협력관계를 이용한 양자교섭, 안보차원에서는 힘에 의한 평화를 추진 중임.
  - 아태지역의 개입에 대해서는 고립주의로 보기 어려움. 미국은 리더십 포기가 아닌 미국이 원하는 질서에 대한 무임승차 없이 모두가 따라오는 새로운 질서를 구축하려고 시도 중. 하지만 그것이 가능할 것인가의 문제가 있음.
  - 현 세계질서는 한 국가가 질서를 유지하기는 어려운 현실이므로 미국이 아태 지역에서 질서규정능력을 발휘하고 위신을 유지하기 위해서는 적어도 자국중심질서의 정당성을 관철시키려는 노력이 필요함.
  
- 오바마의 아시아 회귀(Pivot)는 상당히 복잡한 구성으로 이루어져 있었으나(six lines of actions), 트럼프는 군사력과 동맹(two lines)으로 추진함. 그러나 향후 역내 국가들에 대한 리더십을 어느 정도 차원까지 관철시킬 수 있을 것이냐에 대해서는 회의적임.
  
- 경제 측면에서는 일본의 역할이 중요함. 미국이 원하는 양자교섭체계가 구축되더라도 일본이 중요한 역할을 수행할 것임. 그러나 TPP-1을 가능하게 하는 일본의 역할을 기대하기는 어렵고, 미일 FTA도 기대하기 어려워 보임.
  - 일본이 미국의 보완재로서의 충실한 역할이 어렵다면, 아태지역에서 미국중심 기성질서의 탈정당화(delegitimation)는 가속화될 전망
  
- 미국의 포퓰리즘 정책은 국내적으로는 인기가 있으나 국제적으로 위신의 하락을 가져오는 정치적 행위임. 이러한 추세가 지속된다면 미국중심질서의 탈정당화는 계속될 것으로 보임.
  - 현재는 중국이 아닌 미국 스스로 패권국의 정당성에 대한 탈정당화를 추진하고 있는 측면이 있기 때문에 이것이 상당한 문제를 야기할 것으로 예측되며 얼마나 지속될지에 대해서는 회의적임(향후 2~3년 내 조정국면에 접어들 것으로 예상).
  - 한국 차기정부는 미국의 회귀를 염두에 두고 자유주의 국제질서 규범을 옹호하고 동맹을 관리하며 아시아 외교를 강화해야 할 것임.

## IV. 미국의 군사변환에 따른 동맹정책의 변화 전망

### 1. 미국의 군사변환

- 트럼프 행정부의 군사전략 구상을 파악하기는 아직 이룸. 최소 1~2년 정도는 소요되어야 확실해질 것으로 보이며, 기본적으로 트럼프가 전력을 증강시켜 나가는 추세를 본다면 결국엔 두 개의 대규모 전쟁에서 동시에 승리할 수 있는 능력을 갖추려는 것 아닌가라고 예측해 볼 수 있음.
  - 중요한 것은 미국이 중국이라는 변수를 염두에 두고 ‘강대국 전쟁’ 개념을 조금씩 내부적으로 언급하기 시작했다는 것으로 핵전력, 미사일 방어체계 등의 전력들이 다시금 주목받고 있음.
- 트럼프는 국방예산을 획기적으로 늘리는 등 미국의 하드파워를 강화시키려는 노력을 하고 있음. 미국의 군사변환(military transformation)은 전략뿐만 아닌 전력발전, 획득 등이 동반되는 개념으로 최첨단 기술 등에 기반한 합동성 강화의 방향을 추구하고 있음.
  - 트럼프의 군사정책이 큰 변화가 있기보다는 예견되었던 것들을 격한 언행으로 초미의 관심을 이끌어낸 것임. 미국이 당면한 군사적 도전사항들은 사실 미국 국방부나 합참 등에서 오래 전부터 대응을 준비해 왔던 것임.
  - 미국이 80년대에 소련을 군사적, 경제적으로 굴복시킨 과정과 현재 대 중국 군사전략이 유사. SDI를 포함한 다차원적인 수단을 통해 소련을 압박해 왔는데, 오늘날 중국에 대해 추진하고 있는 정책들도 같은 맥락에서 해석 가능
- 2015년에 발표된 미국의 신군사전략은 기존보다 체계적으로 정리가 되었음. 미국이 접하고 있는 비국가 행위자들의 위협이 강조되어 있으며, 타 강대국과의 전쟁위협은 낮지만 그 잠재적인 여파는 훨씬 크기 때문에 비중 있게 다루고 있음.
  - 미국이 군사력 측면에서 계속 선두를 유지하겠다는 의지가 드러나며, 특히 중국의 도전에 대해 확실히 응전하겠다는 의지가 나타남. 미국 국력의 상대적 장점과 한계, 그리고 미래 전장 환경에 대해서도 고려를 많이 하였음.
- 트럼프 행정부가 가장 먼저 추진하고 있는 것은 NPR(Nuclear Posture Review)인데, 이에 대한 한국의 의견을 요청하는 움직임도 보임. 2019년에 발표될 것으로 보이는 NMS(National Military Strategy)에는 전력을 더욱 키우려는 경향이 많이 반영될 것으로 예상됨.
  - 핵능력 현대화, 해·공군력의 가시적 보강 및 새로운 기술을 바탕으로 한 신형무기에

대한 강조도 있을 것으로 전망되며, 동맹국의 역량 제고 촉구를 통한 동맹 네트워크 강화전략도 기대됨.

- 그러나 장기적으로 재정건전성 측면에서 지속가능할지는 미지수임. 단기적으로 군사력 증강효과는 있겠지만, 전력발전개념이 확립되고 나면 중국 등 도전자를 염두에 두고 아태지역에 대한 배치계획 등도 나올 것이라고 봄.

## 2. 미국의 제3의 상쇄전략(Third Offset Strategy)의 함의

- 제3상쇄전략은 개념상으로 잠재적 도전자에 대해 한 차원 높은 기술력 혁신을 통해 군사우위를 유지한다는 것임. 핵무기의 위력을 능가하는 첨단전력을 개발할 것이라는 암시도 접했으나 정확히 그 내용은 불확실함. 그러나 미국의 상쇄전략의 발전을 보면 우리의 역할은 무엇일지 고민해 봐야 함.
- 한미동맹 차원에서는 작전개념 등의 변화에 따라 우리도 적절히 대응할 수 있게끔 미리 준비를 해야 함. 기존전략을 보완하면서 발전시켜 나갈 수 있도록 미리 준비하지 않으면 안 되는 부분임.
  - 핵과 관련해서는 맞춤형 억제전략이 중요한데, 이 부분이 아직 작전계획에는 반영이 완전히 안 돼 있는 것으로 알고 있음.
- 트럼프 행정부가 결국 한미동맹에 어떤 영향을 미칠 것인지는 네 가지 측면에서 불확실함. 1) 트럼프가 동맹에 대해 취하는 태도, 2) 중국의 반응, 3) 한국 정부의 태도, 4) 북한의 대응. 미국의 대북정책 재정립은 아직도 진행 중이며, 선제공격은 아니더라도 전술핵 부분은 더 강조될 가능성이 있음.
- 중요한 점은 트럼프 행정부에서 북한문제는 최우선 이슈 가까이 올라왔다는 사실임. 이런 관점에서 미사일방어(Missile Defense) 체계 등에 대해서도 우리의 참여를 요구하는 목소리가 커질 것임.
- 제3차 상쇄전략과 함께 가는 것이 바로 국방혁신 이니셔티브(Initiative)임. 압도적인 기술우위를 유지하면서 군사패권을 강화하는 것이 미국 전략의 핵심이고, 중국은 어떻게 해서든 이를 약화시키려는 것이라고 볼 수 있음.
  - 우리 입장에서 기술에 지나친 초점을 맞추는 것은 위험함. 기술뿐만 아니라 인적자원, 합동성 강화 등도 매우 중요한 요소임.
  - 한반도와 관련해서는 미국이 동맹국들을 통합시키려는 노력을 하는 가운데 우리가 충분한 기술협력을 하고 있는지 의문. 우리의 현재 대미 기술협력 수준은 과거의 전략 개념들(2차 상쇄전략 시기의 것들)의 수준에 머물러 있는 것으로 보임.

## V. 한국의 정책적 고려사항

### 1. 미국 트럼프 행정부와 긴밀한 협조 채널 구축

- 미국 외교정책과 아태지역 전략에 불확실성이 높은 현 상황에서 가장 중요한 것은 미국 행정부와 긴밀한 협조 채널을 구축하는 것임. 특히 미중, 미러, 미일간 대화과정에서 북핵문제 관련 빅딜(Big Deal)이 한국정부와의 협의 없이 추진되지 않도록 국무부, 국방부 및 국가안보보좌관실과 핫라인 구축이 필요
  - 국방부와 국가안보보좌관은 군 출신 인사가 책임지고 있고 이들의 정책기조는 전통적인 미국외교정책의 틀 안에서 안정적으로 운영될 가능성이 높으므로 군 인사와 부처간 협조를 통한 협조체제 구축이 용이 할 것으로 보임.
  - 국무부의 경우 장관이 석유회사 출신이고 CEO 마인드가 있으므로 우리 측 외교부에서 국무부와 긴밀한 채널을 구축하되, 석유회사 경영진의 마인드와 성향에 대한 면밀한 분석이 필요함.
- 한국 안보의 골격은 한미동맹이라는 점을 확실히 각인시켜야 함. 이런 차원에서 긴밀한 한미공조가 출발점이어야 하며, 미국의 군사역량을 우리 것으로 만들려는 노력을 강화해야 함.
  - 북핵 대응문제와 관련해서는 전 세계적으로 미국은 유럽, 일본, 이스라엘과 가장 발전된 수준의 미사일방어협력을 하고 있음. 우리는 정작 가장 필요함에도 불구하고 지금까지 협력은 미비한 수준을 보였는데, 사드(THAAD) 배치 관련하여 확고한 한미동맹의 기초 하에 추진해 나가야 함.
  - 동맹국으로서의 한국의 가치를 충분히 각인시키려는 노력도 진행되어야 함.

### 2. 무역관계 다변화 및 WTO와의 협력 강화

- 미국 트럼프 행정부의 보호무역조치로 단기적으로는 WTO 체제에 위기가 있을 것으로 보이나 장기적 시각으로 한국은 WTO와의 협력을 강화해야 함. WTO는 개발도상국 및 수출의존도가 높은 국가에게는 좋은 기구이므로 WTO와의 관계를 개선하고 한국의 목소리를 반영하도록 노력한다면 나중에 긍정적 효과로 돌아올 것임.
  - 트럼프는 무역은 싫지만 투자는 좋다는 견해이므로 소위 물건이 아닌 일자리를 팔라는 의미로 해석됨. 결국 투자의 방향으로 협상을 진행시키는 것이 좋을 것으로 보임.

- 사드(THAAD)와 미중 간 마찰로 인한 중국의 대한 보복에서 나타났듯이, 한국은 높은 중국 의존도에서 탈피하고 동남아, 인도, 중남미, 중앙아시아, 러시아 등 다변화 및 신규 시장 발굴에 적극적으로 나서야 함.
  - 특히 장기적 관점에서 에너지 자원 확보와 북극항로 확보 등을 고려하여 EAEU(유라시아 관세동맹: 러시아, 벨라루스, 카자흐스탄, 아르메니아)와 FTA를 추진할 가치가 존재함.
- TPP 초기협상에서 타이밍을 놓친 실수를 반복하지 않고 Post-TPP 논의에 적극적으로 참여해야 함. 뿐만 아니라 RCEP, 한중일 FTA, FTAAP 등 아태지역 다자주의 경제통합 협상에 참여 및 주도할 필요성이 있음.
  - 장기적으로는 4차 산업혁명에 대비하기 위해 선진 기술권과의 FTA 확대 및 경제협력도 바람직. 특히 일본과의 FTA를 정치적 상황을 고려하며 지혜롭게 추진할만한 가치가 있다고 판단됨.
- 제4차 산업혁명을 대비하여 선진 기술권과의 FTA확대 및 경제협력 강화. 특히 한일 FTA 협상 재개가 필요하나 정치적인 문제를 고려해야 할 것임.

### 3. 제3상쇄전략 등 군사혁신에 적극 동참

- 우리가 적극적으로 미국에서 현재 추진 중인 군사혁신에 동참할 필요가 있음. 예산, 기술뿐만 아니라 군 내부의 저항도 있을 것임. 그러나 이러한 전력을 적절히 갖추어 놓으면 북핵위협에 대응할 수 있을 뿐만 아니라 통일 이후 주변 강대국에 대해 거부능력을 행사할 수도 있을 것임. 과감하게 미국이 현재 진행 중인(제3상쇄전략의 일환으로 추진 중인) 군사혁신에 가담해야 함.
  - 제3상쇄전략의 경우 기술적 협력을 초기부터 해 나가야 처음부터 참여가 가능하게 되고 우리가 다른 동맹국들에 비해 좋은 위치를 선점할 수 있음.
  - 하지만 추진과정에서 걸림돌은 내부의 저항임. 만약 무인기 등을 적극적으로 사용하게 되면 기존 비행 조종사의 인원감축이 있을 것이므로 군 내부의 저항이 가장 극복해야 하는 도전이라고 판단됨. 이러한 저항들에 대해 한국의 신정부가 강력한 리더십을 발휘하지 않으면 극복하기 어려울 것임.
- 미국의 군사변환을 지역적 개념과 한반도에 적용되는 개념을 구분해서 생각할 필요가 있음. 지역적 차원에서는 미국이 서태평양 지역에서 해군전력을 현시할 능력이 강화될 것으로 전망됨. 이것은 우리에게도 긍정적으로 작용할 것임.
  - 그러나 미국의 현재 전쟁수행개념 중 전통적으로 한반도에서 제한전을 수행하는 개념은 계속 유지할 것이라고 봄. 즉, 통일을 위한 우리의 전쟁수행목표보다는 제한전으로

전쟁을 조기에 종결하려는 개념을 앞세울 것이기 때문에 이 부분에서 우리와 마찰을 빚을 수 있을 것으로 전망됨.

#### 4. 정치 리더십과 정부부처 혁신

- 대한민국의 안보 환경과 경제통상 현실을 깊이 인지하고, 신정부는 중기(中期)적 관점에서 3~5년 앞을 볼 수 있는 혜안과 용기가 필요함.
- 중장기적 대외전략 구상과 기술혁신에 대한 투자는 결국 자원배분과 효율성 강화의 측면으로 연결됨. 즉, 한국 정치 리더십과 정부부처의 장기적 안목 없이는 바른 방향으로 추진이 어려움.
- 정치 리더십 혁신 뿐 아니라, 각 부처에서도 중단기적 계획을 수립하여야 하며, 깊은 자성을 바탕으로 정치지도자들을 설득하려는 노력을 해야 할 것임. 특히 군사분야 혁신을 위해서는 각 군 이기주의를 극복할 수 있는 동기 부여와 리더십이 필요함.

/끝/