

2024년 미국 대선과 한반도 정책 전망

이상현 | 세종연구소 소장 | shlee@sejong.org

미국 대선 상황 평가

미국 대통령 선거는 전 세계의 관심거리다. 미국의 국력이나 정책의 파장이 세계적으로 큰 영향을 미치기 때문이다. 현재의 경선 전망은 오차 범위 내에서 트럼프가 약간 우세하지만 최종 결과를 예측하긴 매우 어려운 상태다. 미국 대통령 선거의 특성상 일반 득표(popular vote)가 선거인단(electoral vote) 수와 비례하지 않을 수 있기 때문이다. 하지만 이번 선거는 갈수록 심해지는 미국 국내정치의 양극화를 반영하듯 ‘누가 더 좋은가’ 대신 ‘누가 덜 싫은가’를 선택하는 양상으로 치닫고 있다. 정치적 양극화에 인종, 교육 수준, 도농 격차, 외교 등 여러 영역에서 다차원적 분열선이 겹치면서 바이든과 트럼프 모두 싫은 ‘double haters’ 상황이다.

미국 대선에서는 전통적으로 외교·안보 이슈보다는 주로 경제 등 국내정치 이슈가 판도를 결정하는 핵심 요인으로 작용했다. 2024년 미국 대선의 쟁점은 ‘T3A1’ 즉, 인플레이(inflation), 이민(immigration), 이스라엘(Israel), 그리고 낙태(abortion)등이 주목을 끈다. 고유가, 고물가를 동반한 인플레이는 미국인들의 삶을 어렵게 만드는 직접 요인이다. 남부 국경을 통한 불법입국자 유입을 둘러싼 대응도 큰 논쟁거리다. 이스라엘 - 하마스 분쟁을 둘러싼 바이든 정부의 대응은 전국적인 대학가 반전시위를 초래할 정도로 민감한 이슈다. 낙태는 전통적으로 민주당 대 공화당 사이에서 격렬한 논쟁을 초래한 미국적 가치의 대표적 사안이다.

올해 초만 해도 대부분 여론조사와 전문가 집단의 분석은 트럼프가 우세한 것으로 전망했다. 현재는 두 후보 간의 격차가 많이 좁혀져 1% 이내의 차이로 트럼프가 근소하게 앞서는

것으로 보인다. 한때 일본에서는 모시토라(もしトラ·혹시 트럼프), 혹은 모우토라(もうトラ·이미 트럼프)를 말하는 분위기까지 있었으나, 지금은 선거 결과 예측이 더욱 안개 속이다. 이번 대선에서도 관건은 위스콘신, 미시간, 펜실베이니아 등 소위 스윙스테이트들의 향배가 결과에 중요한 변수다. 만일 바이든이 이들 주에서 승리한다면, 선거인단 270명을 확보해서 승리가 가능할 것이라고 보는 관측도 있다.

트럼프 복귀 시의 동맹 리스크

2024년 미국 대선을 지켜보면서 만일 트럼프가 다시 집권하는 경우 국제정세나 한미동맹에 무엇이 리스크가 될지 관심이 커지고 있다. 현재까지 트럼프가 공언하고 있는 정책 변화 중 주요 내용으로는 우선 보편 관세 10% 부과(중국에는 60%), 인플레이션 감축법(IRA) 폐기, 전기차 보조금 지급 중단, 불법 이민자들 본국으로 추방, 연방 관료제 타파, 오바마 케어 폐지, 나토(NATO) 국가들을 비롯한 동맹국들의 방위비 분담금 증액 등을 꼽을 수 있다. 존 볼턴 같은 트럼프 1기 내각에 참여했던 인물들의 회고록에 의하면 트럼프는 주한미군 철수를 진짜 실행 가능하다고 생각했던 인물이다. 대통령은 의회를 거치지 않고도 행정명령을 통해 상당수 정책을 시행할 수 있기 때문에 대통령이 어떤 생각을 갖는지는 매우 중요하다. 트럼프 1기의 경우 소위 ‘방 안의 어른들(adults in the room)’이 트럼프의 황당한 생각을 저지하기 위해 노력한 탓에 그나마 균형감을 가질 수 있었다. 그에 비해 트럼프 2기는 그런 현명한 참모들보다는 트럼프와 유사한 생각을 가는 사람들로 채워질 것이고, 그 결과 더 무모하고 강력한 추진력을 갖게 되리라는 전망도 있다. 다른 한편, 미국 외교에서 대통령의 영향력은 매우 크지만, 관료제의 위상도 무시하지 못한다는 시각도 있다. 국무부, 국방부 등 행정부 내 실무 부서는 여전히 동맹을 중시하고 핵 비확산 정책에 우선순위를 두는 만큼 트럼프 한 사람이 모든 걸 완전히 뒤집기는 쉽지 않으리라는 것이다. 트럼프 1기의 여파로 세계인의 눈에 미국은 갈수록 ‘America First’에서 ‘America Only’로 퇴행하는 것으로 비쳐진다. 그 결과 미국의 국제적 이미지는 악화되고 있으며 미국과 서구는 내러티브 경쟁에서 중·러 등 권위주의 진영보다 열세다. 퓨리서치 같은 세계적인 여론조사 결과를 보면 글로벌 사우스 국가들이 중·러에 대해 더 호감도를 갖는 것으로 나타나는 이유가 바로 거기에 있다.

한국 입장에서는 트럼프 2기의 리스크가 상당히 구체적이고 가시적이다. 사실상 공화당의

대선 후보로 확정된 트럼프는 최근 타임지 인터뷰에서 한국이 방위비를 더 분담하지 않을 경우, 주한미군을 철수할 수 있음을 재차 시사했다. 트럼프는 한국처럼 불안한 나라에 4만명의 미군이 있다는 건 말이 안 된다고 하면서 왜 미국이 한국을 방어해야 하느냐고 말했다. 이어 트럼프는 미국이 사실상 한국의 군대 대부분을 무상으로 지원했다면서, 그가 떠난 후 한국은 분담금을 거의 지불하지 않았을 것이라고도 했다.

트럼프의 발언은 사실과 거리가 멀다. 우선 주한미군 규모는 4만명이 아니라 2만 8,500명이다. 또한 방위비 분담도 미국이 전담하는 게 아니라 양국이 정기적으로 방위비분담특별협정(SMA)을 체결해 한국이 부담해야 할 비용을 정하고 있다. 트럼프는 첫 임기 때인 2019년에 방위비 분담금으로 갑자기 전년도 분담금의 무려 6배에 가까운 액수를 요구하며 증액을 압박했었다. 결국 협상은 바이든 행정부가 출범한 이후에야 타결됐다. 바이든 행정부에서 합의된 방위비 분담금도 첫해인 2019년에 13.9% 증액한 뒤 2025년까지 매년 국방비 증가율에 맞춰 인상하기로 합의했었다. 버락 오바마 대통령 재임 시기인 2009년 7,600억원이던 분담금은 2021년 1조 1,833억원으로 늘었다.

트럼프의 발언이 사실이든 아니든 문제는 미국의 대통령이 한국처럼 아주 가까운 동맹에 대해 그런 시각을 갖고 있다는 점이다. 대통령은 의회를 거치지 않고도 상당 부분 행정명령을 통해 그의 의지를 실현할 수 있다. 트럼프 재집권 시 주한미군 철수 혹은 감축, 방위 분담 증액 요구 등은 거의 확실시되며, 한국으로서는 트럼프의 요구를 어느 수준까지 받아들이고 어떤 반대급부를 요구할 것인지가 중요한 정책 사항이다.

방위비 문제 외에 또 다른 우려는 핵확산 가능성 즉, 미국이 한국의 핵무장을 용인할 것인가 하는 문제다. 트럼프 2기 국방장관 후보 1순위인 크리스토퍼 밀러는 “한국이 여전히 2만 8,500명의 주한미군을 필요로 하는지, 아니면 변화가 필요한지 솔직하게 얘기할 때가 됐다… (북핵은) 이미 호리병 밖으로 빠져나온 지니(genie out of the bottle)… 한국 안보 더 이상 미국 의존 필요 없다”는 등의 발언을 했다. 엘드리지 콜비 전 국방부 부차관보는 “한국이 자국 방어를 최대한 스스로 책임지고 한국에 있는 미군은 중국 억제로 초점을 전환해야 한다… 한국이 핵무장을 하지 않는 대안을 훨씬 선호하지만, 한국의 핵무장을 배제하지는 않는다”고 했다. 모두 한국이 스스로 방어를 책임지고, 필요하다면 핵무장을 해도 개의치 않겠다는 것을 시사하는 발언들이다. 문제는 이들의 발언이 워싱턴 내 주류 분위기와 거리가 멀지만, 한국 언론에서는 상대적으로 크게 부각된다는 점이다. 이들과는 대조적으로 여전히 한국의 동맹 기여와 역할을 중시하는 견해도 많다. 새뮤얼 파파로 인도태평양사령관 지명자는 “한국은 국내총생산(GDP) 대비 국방비 지출이 동맹 및 파트너 국가 중 최고 수준”이라고

평가했다. 존 햄리 전략국제문제연구소(CSIS) 회장은 “주한미군은 돈을 받고 한국을 지키는 용병이 아니다. 미국은 미국의 국익을 위해 미군을 주둔시키고 있는 것”이라고 했다.

한국 내에서 독자 핵무장을 지지하는 층은 미국의 이러한 동향을 주시하고 있다. 한국이 최악의 경우 국가 안보적 이유로 핵무장 외에 선택의 여지가 없다면 핵무장을 고려해야 하겠지만, 한국의 독자 핵무장은 동북아 전체의 핵 도미노를 초래할 가능성이 크다. 한국이 핵무기를 개발하는 대신 미국의 확장억제를 더욱 공고히 하는 것이 최선의 방안이긴 하지만, 여기에도 트럼프 리스크가 작용하고 있다. 워싱턴 D.C. 전략국제문제연구소 빅터 차 박사가 발간한 최근 보고서에 의하면 한국 내 독자 핵개발 지지 여론은 일반인들과 전문가 그룹 사이에 큰 차이를 보인다.¹⁾ 2010~23년 기간에 치러진 수십 번의 여론조사에서 한국의 핵무장 지지 비율은 대체로 60%를 상회하는 것으로 나타났다. 하지만 전문가와, 정책 엘리트들 대상으로 한 조사에서는 찬성 34%, 반대 53%, 무의견 13%로 나타나 큰 차이를 보인다. 문제는 트럼프가 재등장할 경우다. 트럼프가 승리해 ‘미국 제일주의’ 기조를 추진하면 핵무장에 대한 지지율이 어떻게 될 것으로 보느냐는 질문에는 핵보유 반대 그룹 가운데 51%, 핵보유 찬성 그룹의 90%, 잘 모르겠다고 답한 응답자의 83%가 지지율이 상승할 것이라고 예상했다.

한반도 정세와 한국의 대응

글로벌 정세의 혼란 속에서 한반도 문제는 우크라이나, 이스라엘 - 하마스 등 큰 이슈들에 묻혀 존재감이 없는 상태다. 한반도 문제에 관한 중요한 국제적 논의도 찾기 어렵다. 가장 중요한 건 미국의 대북정책인데 올해 11월 대선까지는 민주당, 공화당 모두 새로운 이니셔티브를 취하긴 불가능하다. 미국 당국자들은 대북정책의 목표 — 완전한 비핵화, 대화를 통한 비핵화 — 에서 달라진 건 없으면서도 정책의 동력은 보기 어려운 상태다. 예를 들면 대북정책특별대표 자리는 성 김 이후 공석 여전히 상태다.

남북대화는 당분간 개점휴업 상태를 피할 길이 없다. 하노이 북미 정상회담 실패 이후 북한은 미국과 한국에 대한 실망감을 바탕으로, 대화해야 더 이상 얻을 게 없다는 판단을 내린 것으로 보인다. 에너지와 식량 등 북한이 당장 필요로 하는 건 러시아, 중국이 충분히 공급하고 있다. 미·중·러 갈등 속에 북한은 아무런 제재 없이 원하는 걸 최대한 해득된다는 판단하에 핵·미사일 역량 강화에 모든 힘을 집중하고 있다. 결국 북한이 비핵화된

1) Victor Cha, “Breaking Bad: South Korea’s Nuclear Option,” CSIS, April 2024.

무엇이든 대화에 응할 인센티브는 거의 사라졌다고 할 수 있다. 또한 트럼프 복귀는, 동맹이 안보 이익만 주던 시대에서 이제 리스크도 될 수 있는 시대가 도래했음을 시사한다. 그렇다면 이제 한국을 무엇을 해야 하는가?

첫째, 당연한 말이지만 동맹의 지속성과 안정성을 강화해야 한다. 한미동맹은 여전히 한국 안보의 근간이다. 트럼프가 재선되면 큰 변화가 예상되지만, 외교정책 핵심 사안에서 트럼프 한 사람이 판을 완전히 뒤엎을 여지는 크지 않다. 국무부, 국방부 등 한미동맹과 관련된 부서들은 여전히 동맹을 중시하며 비확산 노선을 견지한다. 따라서 트럼프라는 변수에 상관없이 실무 부서 간의 협력을 제도적 차원으로까지 격상시키는 것이 중요하다.

둘째, 안보협력 체제의 다변화, 다중화를 적극 추진해야 한다. 최근 개최된 한국·호주 ‘외교·국방장관(2+2) 회담’에서 미·영·호 3자 안보협력체인 오커스(AUKUS)의 필러2에 한국이 참여하는 방안이 논의된 것은 고무적이다. 일본, 캐나다, 뉴질랜드와 함께 한국은 오커스에 극초음속 미사일, 인공지능(AI), 사이버 안보, 양자컴퓨팅, 해저 기술 등 8개 첨단 군사 역량을 공동 개발하는 필러2 참여 가능성이 높은 파트너로 고려되고 있다. 한국이 AP4(아시아태평양 4개국)의 일원으로서 나토정상회의에 참가하는 것도 안보협력 다원화에 유익하다. 바이든 행정부는 미국을 축으로 하는 양자동맹 체제인 ‘바퀴살형(hub and spoke)’ 구조에서 탈피해 다양한 소다자 협의체를 중층적으로 엮는 ‘격자형(lattice-like)’ 방식으로 중국 견제 포위망을 구축하려 하고 있다. 한국도 가급적 다양한 소다자 협의체에 참여해 안보 포트폴리오를 다변화함으로써 트럼프 리스크에 대비해야 한다.

셋째, 북한에 대해서는 윤석열 정부의 외교통일 기본 스탠스 — 자유, 평화, 번영 — 을 기초로 일관된 내러티브를 유지하되 그것에서 발생할 리스크에는 다각적 대비도 해야 한다. 확고한 억지와 더불어 위기관리에도 더욱 유의해야 한다. 1민족, 2국가, 2체제 포물리는 이제 수명을 다한 만큼 새로운 통일 포물러가 필요할 때다. 북한 통일정책의 근본적 변화를 감안하여 이제 우리도 민족공동체 통일방안에 대한 엄정한 평가를 바탕으로 새로운 통일 포물러 작성을 준비해야 한다.

넷째, 윤석열 정부의 전반적인 외교 스탠스로서 균형감과 탄력성(resilience) 강화에 유의해야 한다. 대외적 불확실성과 리스크가 큰 상황 속에서는 나름대로 헤징(hedging)이 필요하다. 윤석열 정부는 ‘자유, 평화, 번영의 글로벌 중추 국가’를 외교·안보의 비전으로 제시하고 세계평화와 번영을 위해 자유·민주·인권 등 핵심 가치를 공유하는 국가들과 연대를 강화하는 한편, 규범에 입각한 공정한 국제협력을 지향한다는 방향성을 제시했다. 문제는 이러한 좋은 비전을 이행하는 과정에서 이에 과도하게 집착하면 균형감과 유연성이

약해질 수 있다는 점이다. 앞으로의 과제는 한국의 가치외교 정체성 및 전략적 투명성 제고에 따르는 각종 리스크 — 특히 한미와 가치 및 체제가 다른 국가들로부터 오는 — 를 선제적으로 판별하고 대응하는 것이 될 것이다.