



서울대학교 통일평화연구원
The Institute for Peace and Unification Studies
Seoul National University

Institute for
Korean Studies

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

<한-미 정책 브리프>

ROK-US POLICY BRIEF

2025-Feb. ISSUE 6

한미관계와 트럼프 행정부의 과제

BY ROBERT SUTTER

(로버트 셔터)



서울대학교 통일평화연구원
The Institute for Peace and Unification Studies
Seoul National University

Institute for
Korean Studies

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

THE INSTITUTE FOR PEACE AND
UNIFICATION STUDIES
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

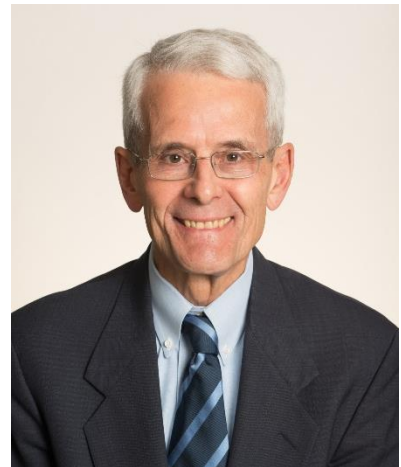
Web: <https://ipus.snu.ac.kr/eng/>
Facebook: facebook.com/IPUSINSNU
Instagram: [ipus.snu_official](https://instagram.com/ipus.snu_official)
Email: tongil@snu.ac.kr

INSTITUTE FOR KOREAN STUDIES
THE GEORGE WASHINGTON
UNIVERSITY

Web: <https://gwiks.elliott.gwu.edu/>
Facebook: facebook.com/GWIKS2016/
Instagram: [gwukorea](https://instagram.com/gwukorea)
Email: gwiks@gwu.edu

필자 소개

로버트 셔터 교수는 2011년부터 현재까지 조지워싱턴대학교 엘리엇 스쿨 (Elliot School of George Washington University)에서 국제학 실습 (Practice of International Affairs) 교수직을 맡고 있으며, 2013년부터 2019년까지는 2,000명 이상의 학부 학생들이 참여한 주요 프로그램 디렉터였다. 2021년부터 현재까지 엘리엇 스쿨 학장의 Strategic Outreach 프로그램 특별 고문으로 활동하고 있다. 셔터 교수는 2001년부터 2011년까지 조지타운대학교에서 아시아학 방문 교수로 재직했다. 하버드대학교에서 역사학과 동아시아 언어학 박사학위를 받은 셔터는 현대 동아시아-태평양 국가들과 그 국가들의 미국 관계를 다룬 23권의 책, 300편 이상의 논문, 수백 건의 정부 보고서를 작성한 바 있다. 그의 최신 저서로는 Chinese Foreign Relations: Power and Policy of an Emerging Global Force, Fifth Edition (Rowman & Littlefield, 2021), US-China Relations: Perilous Past, Uncertain Present, Fourth Edition (Rowman & Littlefield 2022), Congress and China Policy: Past Episodic, Recent Enduring Influence (Lexington Books, 2024) 등이 있다. 셔터 교수는 1968년부터 2001년까지 정부에서 일했는데, 미국 의회조사서비스(CRS) 외교 및 국방부서에서 선임전문가와 부서장을 지냈고, 국가정보위원회(NIC)에서 동아시아 및 태평양 담당 국가정보 담당자로 일했다. 또한, 국무부 정보조사국에서 중국 부서장을 맡았으며, 상원 외교관계위원회에서 전문 스태프 일원으로 활동한 바 있다.



로버트 셔터
교수
조지워싱턴대학교

편집자: 이정철 (서울대학교 통일·평화연구원 통일학센터장), 셀레스트 애링턴 (조지워싱턴대학교 한국학연구소 소장), 김연호 (조지워싱턴대학교 한국학연구소 부소장)

번역자: 이찬송 (세종연구소 연구위원)

2025-Feb. ISSUE 6

한미관계와 트럼프 행정부의 과제

로버트 셔터 (ROBERT SUTTER)

조지워싱턴대학교(George Washington University)

2025 년 2 월

도널드 트럼프 행정부 출범을 바라보던 [한국인](#)의 기대와 우려는 윤석열 대통령의 12/3 계엄 시도 실패 이후 계속되고 있는 리더십 위기 속에 묻혀버렸다. 윤 대통령에 대한 탄핵, 구속 및 구금은 격렬한 논란을 불러 일으켰고, 대통령을 지지하고 반대하는 시위가

그 동안 질서 있는 거버넌스가 유지되었지만, 서울의 정치적 격변은 새로운 트럼프 행정부를 준비해야 할 한국 정부의 능력을 약화시켰고, 워싱턴에서는 한국의 정치적 미래에 대한 의문이 일고 있다.

반복적으로, 때로는 폭력적으로 일었다. 양측 모두 윤 대통령의 운명을 결정지을 헌법재판소 판결을 기다리고 있다. 그 동안 질서 있는 거버넌스가 유지되었지만, 서울의 정치적 격변은 새로운 트럼프 행정부를 준비해야 할 한국 정부의 [능력](#)을 약화시켰고, 워싱턴에서는 한국의 정치적 미래에 대한 의문이 일고 있다.

부정적 태도, 상충된 입장, 불확실한 정책

이 위기가 몇 주 안에 해결될 것이라고 가정할 때, 한국과 트럼프 행정부의 관계 속에 만연하는 부정적 태도, 상충된 입장, 그리고 불확실한 문제들이 앞으로 더 중요하게 대두될 것이고, 이것은 전반적으로 양국 관계를 부정적인 방향으로 이끌 것이다. 도널드 트럼프의 당선에 갖는 의미에 대해 한국인들이 갖고 있는 시각은 이전 트럼프 재임 시절이 준 [부정적인 인식](#)으로부터 강한 영향을 받고 있다. 사실 한국에서는 트럼프에 대한 전반적인 [이미지](#)가 좋지 않다. 그는 한국을 존중하지 않고, 신뢰할 수 없으며, 거친 언어와 충동적이고 분열적인 행동을 일삼는 것으로 널리 인식된다. 한국이 주한미군을 위해 더 많은 비용을 지불해야 한다는 요구와 무역 적자를 줄이기 위해 부과된 미국의 관세 및 다른 조치들은 트럼프의 언행과 더불어 한국에게 부담을 주고 있다고 여겨진다.

[일부 한국인들](#)은 한국 정부가 이전 트럼프 행정부의 요구들에 적절히 대응했다고 여기는데, 특히 한미 무역 적자를 줄이기 위해 한미자유무역협정(KORUS)을 수정할 것과 주한미군을 보전하기 위해 한국의 재정적 지원을 [네 배 증액](#)하는 요구 등에 있어서 말이다. 2024년 7월 개인적으로 서울에서 인터뷰한 [전문가들](#) 의견에 따르면, 첫 번째 트럼프 행정부가 실제 한국에 부과했던 비용은 크지 않다. 그러나 공개적으로 더 주목받는 사실은 최근 트럼프가 반복적으로 한 발언들인데, 한국은 주한미군을 위해 비용을 “거의

일부는 최악의 상황까지 예상하는데, 트럼프 대통령이 이번에는 한국에 대한 압박을 더욱 강하게 행사할 수 있다고 생각한다.

지불하지 않는다"는 표현과 한국에 대한 그의 비방 섞인 말이다. 혹자는 이 발언들이 그가 다시 대통령이 될 경우 제기할 강력한 요구를 예고하고 있다고 해석한다. 일부는 최악의 상황까지 예상하는데, 트럼프 대통령이 이번에는 한국에

대한 압박을 더욱 강하게 행사할 수 있을 것이고, [트럼프 대통령 요구](#)가 말 그대로 관철되지 않도록 한국을 보호해 주었던 이전 트럼프 행정부의 고위 관리들 조연이 이번에는 적게 반영될 것이라고 우려한다.

2024년 7월, 25명의 전문가들과 한국에서 가진 [비공식 인터뷰](#)에서 북한과 관련하여 자주 언급되었던 시나리오는 트럼프가 다시 한번 김정은과 정상 회담을 통해 평화 협정을 체결할 것이며, 이는 한국을 배제하고 고립시키는 방식으로 이루어질 수 있다는 것이었다. 트럼프 대통령이 1월 23일 폭스 뉴스 진행자에게 그의 두 번째 임기 내 김정은에게 연락을 취할 계획이라고 밝힘으로써 이러한 우려는 더 크게 촉발되었다. 그러나 가능성 차원에서 논의되던 북한 이슈 해결책은 우크라이나 전쟁을 위해 북한이 러시아에게 군사적으로 지원하고 이 분쟁을 평화 협정으로 종결하고자 하는 트럼프 행정부의 강한 의지 가운데 복잡성을 띄게 되었다. 북한이 다시 트럼프와 협상할 의향조차 있는지 불확실한 상황이다. 전반적으로, 현재까지 북한 관련 여러 문제들에 대해 트럼프 2기 행정부가 갖는 접근 방식은 [불투명하다](#).

서울과 일본의 관계 개선을 추진하고, 중국 정부의 행동이 야기한 문제들을 대처함으로써 미국의 인도-태평양 전략을 지원하려던 윤 정부의 노력에 대해서도 트럼프 행정부의 입장은 정해지지 않았다. 2023년 윤 대통령은 미국이 주도하는 한미일 3국 협력 메커니즘을 수용했다. 이는 군사적, 경제적, 정치적 협력을 포괄하는데, 이 메커니즘은 동북아시아에서 중국 대응을 위한 힘의 우위를 형성하고 북한으로부터 오는 더 큰 위협에 대처하기 위해 퇴임 바이든 행정부가 이룩한 [대표적인 성과](#)이다.

미국의 인도-태평양 전략을 지원하려던 윤 정부의 노력에 대해서도 트럼프 행정부의 입장은 정해지지 않았다.

이에 대해, 현재 베이징은 전술적인 차원에서 [과도하지 않게 반응](#)하면서, 한-중, 중-일 간의 공통 분모를 만드는 등 절제된 매력 공세를 펼칠 필요성을 느꼈다. 베이징은 한미일 3국 협력의 심화가 불러올 부정적인 결과를 완화하기 위해 이러한 양자 관계들을 재가동시키려고 했다. 윤 대통령은 중국의 제스처에 대해 긍정적으로 [반응](#)했는데, 5월 한중일 정상 회담과 6월 한중 국방 및 외교 차관 회담을 통하여 협력을 증진시켰다. 또한 윤 대통령은 대만에 관한 자신의 [전례 없는 과거 언급](#)에도 불구하고, 중국을 더 이상 자극하지 않으려고 노력했다. 또한 그는 대만에 대한 중국의 공격을 차단하기 위해 한국을 미국의 계획에 더 밀접히 참여시키려던 바이든 행정부의 노력을 거부했는데, 미국은 전진 배치된 주한미군의 전략적 유연성을 높이려고 했던 것이다.

한국과 미국, 일본과의 협력 강화와 중국에 대한 반대는 윤 대통령의 탄핵 운동을 이끈 국회 다수 [진보 정치인들](#)과 논란을 일으켰다. 진보 진영은 2027년에 예정된 차기 대통령 선거에서 승리할 가능성이 크며, 올해 윤 대통령이 권력에서 제거될 경우 치러질 대선에서도 승리할 것으로 보인다. 국회를 장악한 진보 정치인들이 처음 제출한 탄핵안은 윤 대통령이 미국 가치에 동조하고, 일본과의 관계를 개선했으며, 북한과 중국을 자극하는 등 [지정학적 균형을 결여](#)했다고 문제 삼았다. 진보 정치인들은 미국에 대해 여전히 경계심을 갖고 있고, 일본에 대해서는 더 비판적이며, 북한과의 협상 기회에 열려 있고, 중국에 대해서는 더 온건한 입장을 취하는 등 미국과 중국 사이에서 균형 정책을 선호한다. 트럼프 행정부가 이러한 정책 변화에 어떻게 반응할지 불확실하다. 트럼프는 2018년 북한 김정은과의 정상 회담을 추진하는 과정에서 진보 진영 지도자였던 문재인 전 대통령의 지지를 환영한 바 있다.

한국의 보수 진영은 미국의 일본 우호 정책, 특히 중국의 도전에 맞서는 정책에 대해 진보 진영보다 좀 더 긍정적이다. 그러나 이들

한국의 보수 진영은 미국의 일본 우호 정책, 특히 중국의 도전을 맞서는 정책에 대해 진보 진영보다 더 긍정적이다. 보수주의자들은 다음과 같은 몇가지 우려를 갖고 있다.

역시 대만을 둘러싼 미중 군사 충돌 시 주한미군이 개입할 가능성, 미국이 대만 방어를 위해 한국의 직접적인 지원을 요구할 가능성, 미국 시장 접근에 대한 제약, 그리고 첨단 컴퓨터 칩 기술의 중국 이전을 제재하는 미국 발 규제가 한국 제조업체들에게 미칠 문제들에 대해 **우려한다**. 일부는

한국의 **핵무기** 개발에 대한 미국의 반대도 우려한다. 이러한 이슈들에 있어서 트럼프 행정부의 입장은 확정되지 않았다.

미국과의 중요한 경제 이슈는 지속적인 세계화와 상호 의존을 지탱해 주던 자유주의 경제 질서가 큰 변화를 겪고 있다는 현실에서 시작된다. 오늘날 자유주의 경제 질서는 미국 내 포퓰리즘 세력과 세계화로 인해 불리해진 탓을 자국 엘리트들의 자유주의 정책에 돌리는 기타 시장 세력들에 의해 근본적인 도전을 받고 있다. 미중 전략 경쟁은 이러한 도전을 반영하는 동시에, 이를 더욱 부추긴다. 이러한 맥락 속에서 한국 여론은 트럼프와 해리스 부통령 모두 한국 기업들에게 불리한 관세 및 기타 무역 조치들을 선호하는 것으로 보았으며, 이로 인해 두 사람 모두에 대해서 열광적이지 않았다. 그렇지만, 해리스가 **안정적이고 예측 가능한** 인물로 평가된 반면, 트럼프는 한국의 정책 우선순위를 더욱 방해할 인물로 여겨졌던 것이다.

한국인들은 대체로 바이든-해리스 정부가 미국 내 한국 제조업체들의 전기차(EV)에 대해서도 7,500 달러의 보조금을 제공하려던 노력을 고맙게 여겼다. **현대자동차**는 조지아 주에서 2024년 후반 가동을 목표로 전기차 공장을 건설 중이며, 이 공장은 미국의 7,500 달러 보조금 자격을 충족하는 차량을 생산할 예정이다. **기아자동차**도 조지아 주에 공장을 건설하여 보조금 지원받는 전기차를 미국 소비자들에게 공급할 계획이었다. 그러나 트럼프 행정부가 7,500 달러 보조금 정책을 종료할 **계획**이라고 보도된다. 한편, 트럼프 행정부는 바이든 정부가 추진한 인도-태평양 경제 프레임워크(IPEF)에서 미국의 참여를 종료할 것으로 **예상**되는데, 이는 한국 내 인도-태평양 경제 프레임워크 참여에 대해 긍정적으로 생각하는 이들에게 부정적인 영향을 미칠 것으로 보인다.

트럼프 행정부 이니셔티브 - 시사점

현재 트럼프가 대통령직에 복귀함에 따라 한국에게 세 가지 중요한 정책 분야를 언급해 볼 수 있다.

첫째, 트럼프 행정부는 **관세를 도입**할 것이라고 약속했는데, 한국에게 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 이 관세는 한국보다 중국에 더 집중될 수 있지만, 한국에서도 혼란을 일으킬 것이다. 반면, 미국의 중국산 수입품에 대한 관세는 미국과 다른 기업들이 중국과의 관계를 단절하도록 만들고, 미국 시장에 수출할 제품을 생산하기 위해 한국과 같은 인접 국가들에게 투자하도록 할 수 있기 때문에, 한국 기업들이 혜택을 볼 가능성도 있다. 또한, 트럼프의 세금 감면 정책과 정부 규제 완화가 동시에 진행된다면, 이 예측 불가능한 기간에 나타날 미국의 경제 성장 속에 한국과 기타 인도-태평양 수출국들이 혜택을 누릴 수 있다.

미국의 중국산 수입품에 대한 관세는 미국과 다른 기업들이 중국과의 관계를 단절하도록 만들고, 한국과 같은 인접 국가들에게 투자할 수 있도록 할 수 있다.

둘째, 트럼프 대통령은 첫 번째 임기의 **관행을 이어가며** 동맹국 및 파트너들에 대한 긍정적인 관심을 줄이고, 이들과의 긴밀한 협의를 줄여갈 것으로 보인다. 그러면서, 핵심 동맹국들과 파트너들에게 무역 균형, 군사 준비태세 및 비용 분담에 대해 더 많은 요구를 할 가능성이 있다. 분열적이고 일방적인 관세 정책과 함께, 미국이 과거 한국을 비롯한 동맹국들 및 파트너들에게 가졌던 고위급 차원의

긍정적인 관여와 협의가 줄어들면, 미중 경쟁에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 이는 미국이 아시아에서의 리더십 발휘를 접고

중국 전문가들은 이러한 추세가 미국이 아시아에서 쇠퇴하고 있다고 여겨지도록 만들 것이고 중국의 아시아 지배력 강화를 촉진시킬 것이라고 본다.

있다는 평가 추세를 강화시킬 것이고, 한국을 비롯한 다른 동맹국들과 파트너들이 중국을 더 끌어안는 방식으로 정책을 조정하도록 만들 수 있다. 중국 전문가들은 이러한 추세가 미국이 아시아에서 쇠퇴하고 있다고 여겨지도록 만들 것이고 중국의 아시아 지배력 강화를 촉진시킬 것이라고 본다.

셋째, 트럼프의 고위직 임명은 전반적으로 중국 강경 정책에 대한 워싱턴의 지속적인 초당적 합의를 강화할 것으로 예상되는데, 이 정책은 군사, 경제, 거버넌스 문제 등에서 중국의 심각한 도전에 맞서 미국을 지키려는 강한 노력을 특징으로 한다. 이러한 노력에는 주요 관세, 더욱 강력한 군사 준비태세, 첨단 기술 경쟁 등이 포함할 것으로 보이며, 인권과 민주주의의 가치에 대한 관심은 줄어들 것으로 보인다. 앞서 언급했듯이, 이러한 노력은 중국에 대해 보다 온건한 접근을 선호하는 한국의 진보 진영보다 보수 진영의 지지를 더 많이 받을 가능성이 있다.

그럼에도 불구하고 트럼프 대통령은 중국 및 다른 주요국들과의 관계에서 여전히 거래적으로 나서고 있다. 그는 무역, 대만 및 기타 이슈들에 대해 중국과 협상하는 것이 이득이라고 생각할 수 있다. 트럼프는 1월 17일 이루어졌던 중국 시진핑 대통령과의 전화

트럼프 대통령은 중국 및 다른 주요국들과의 관계에서 여전히 거래적으로 나서고 있다.

통화를 긍정적으로 언급했으며, 이는 트럼프가 11월에 선출된 이후 처음 있는 일이었다. 그는 과거에도 시진핑과의 협상을 수차례 긍정적으로 언급했으며, 시진핑을 불신하는 많은 사람들 중에서 그에 대해 긍정적으로 공개 발언하는 미국의 유일한 저명 인사이다.

첫 번째 트럼프 행정부에서 진행되었던 협상과 유사한 방식으로 중국과 새로운 무역 협정을 체결한다면 부정적인 영향이 적을 것이다. 그러나 대만에 대한 안보 보장을 타협하면서 중국과 더 넓은 협상을 펼칠 경우, 대만과 일본이 이것을 매우 부정적으로 여길 것이고, 한국 및 인도-태평양 지역 내 다른 국가들도 이에 대해 심각한 우려를 할 수 있다. 또한 이러한 협상은 중국 정부와 시진핑에 대해 강한 불신을 갖고 있는 미국 의회와 여론으로 인해 국내에서 큰 반발을 일으킬 위험이 있다.

전망

트럼프 대통령의 첫번째 임기는 인도-태평양에서 중국과의 경쟁을 계획하고 실행하는 데 있어서 번덕스러움을 보였고, 한국과의 관계는 물론 지역 문제를 처리하는 것은 낮은 정책 우선순위에 두었다. 그 결과, 미국의 역내 영향력은 감소했고, 중국은 경제, 정치, 안보 이슈 등에서 지역 리더로 떠올랐다. 바이든 행정부는 중국과의 경쟁에서 더 일관성 있게 대응했는데, 지역 문제, 특히 한국과의 관계에 있어서 더 큰 주의를 기울였고, 이로 인해 미국의 역내 영향력은 중국에 비해 상대적으로 증가했다.

위에서 언급한 한국 지도자들이 현재 및 미래의 트럼프 정책에 대해 갖고 있는 우려는 미국의 역내 영향력이 한국 내에서 다시 감소할 것임을 가리킨다. 이것이 얼마나 광범위하고 빠르게, 그리고 어떤 결과들을 초래할지는 앞으로 지켜볼 문제이다.

미국의 역내 영향력 감소가 다시 재개될 것이다. 얼마나 광범위하고 빠르게, 그리고 어떤 결과들을 초래할지는 앞으로 지켜볼 문제이다.

한-미 정책 브리프(The ROK-US Policy Brief)는 서울대학교 통일평화연구원(IPUS)과 조지워싱턴대학교 한국학연구소(GWIKS)가 지역 및 글로벌 맥락에서 현재 한국 관련 정책 사안을 분석하는 공동 간행물입니다.

면책조항:

한-미 정책 브리프(The ROK-US Policy Brief)에 수록된 내용은 집필자의 개인 견해이며, 편집자, 서울대학교 통일평화연구원(IPUS), 조지워싱턴대학교 한국학연구소(GWIKS) 또는 기타 기관의 공식 의견이 아님을 밝힙니다.