

양극화, 대침체, 그리고 미국우선주의 무역정치 :

트럼프 행정부 무역정책의 국내정치적 설명*

조찬수(강남대학교 교수)

논문요약

이 글은 트럼프 행정부 출범 이후 본격적으로 전개되고 있는 미국우선주의 무역정책에 대한 국내정치적 설명을 제시한다. 여기서 살펴볼 국내정치적 요인은 두 가지이다. 하나는 1980년대부터 나타나기 시작하여 1990년대 이후 뚜렷한 미국정치의 현상으로 자리 잡은 양극화(polarization)이다. 다른 하나는 2007~2009년 대침체(Great Recession)로서 이 사태는 보호주의 무역정치가 작동할 수 있는 직접적 계기를 제공했다. 미국우선주의 무역정책이 전후 무역자유화 기조에서 벗어난 이유를 미국경제에서의 무역비중, 무역적자 규모, 실업률 등의 경제적 지표들에서 찾기는 어렵다. 트럼프의 미국우선주의 무역정책은 미국정치사에서 간헐적으로 나타났던 포퓰리즘의 대외경제정책 범주에 속한다. 그러나 단순한 역사적 유추로는 이 새로운 보호주의의 국내적 기원을 이해하기 어렵다. 1980년대 이후 꾸준히 진행되어온 양극화의 핵심은 금융탈규제 및 탈산업경제, 세계화 및 경제개방에 대한 민주·공화 양당의 신자유주의 합의(neoliberal consensus)에 있다. 대침체는 양극화에 가려져 있었던 이 정책이념수렴에 대한 도전이 정치적으로 동원될 수 있게 만든 촉진요인이었다.

주제어 : 트럼프, 미국우선주의, 무역정치, 양극화, 대침체

* 이 논문은 2016학년도 강남대학교 교내연구비 지원을 받아 수행된 연구임. 이 논문의 초고는 2018년 6월 21일 한국정치학회·한국국제정치학회 공동 하계학술회의(부산 벡스코)에서 발표되었다. 유익한 논평과 제안을 주신 익명의 심사위원들께 감사드린다.

I. 서론

트럼프 행정부 출범 이후 자유주의 국제질서의 한 축인 다자적 자유무역체제¹⁾는 매우 불안정한 상황에 놓여있다. 2016년 선거유세를 통해, 그리고 그 이전부터 트럼프는 북미자유무역협정(NAFTA: North American Free Trade Agreement) 재협상을 언급해왔다. 외국으로 공장을 옮기는 미국기업들에게 특별세를 부과하겠다는 위협 역시 트럼프식 경제적 민족주의(economic nationalism)의 주요 내용이다. 이러한 선언 가운데 일부는 구체적 조치로 이어졌다. 트럼프는 대통령직 수행 나흘째 되는 날 환태평양경제동반자협정(TPP: Trans-Pacific Partnership) 탈퇴를 단행했다.²⁾ 2018년 3월 8일에는 철강과 알루미늄에 대한 거의 무차별적인 고율의 관세가 부과되었다. NAFTA 회원국인 캐나다와 멕시코는 면제되고 호주를 비롯한 동맹국들에 대해서도 향후 면제 가능성을 남겨두기는 했으나 미국우선주의(America First)에 바탕을 둔 ‘트럼프 관세’는 현실로 나타나기 시작했다.³⁾ 이 현실은 6월 1일 유럽연합(EU)과 더불어 캐나다와 멕시코에 대해서도 철강 및 알루미늄 수입관세가 적용됨으로써 더 심각한 단계로 접어들었다. 급기야 6월 8~9일에 열린 G7 정상 회의는 트럼프의 거부로 공동성명 없이 끝나고 말았다. 국가들 사이에 으레 있을 수 있는 무역마찰 또는 무역분쟁을 넘어 현재 트럼프 행정부의 무역정책은 다자적 자유주의 무역질서의 근간을 흔들고 있는 것으로 보인다. 왜 이런 일이 벌어지고 있는가?

두 가지 순위은 설명이 가능하다. 첫 번째 설명은 미국우선주의 무역정책이 트럼프의 독특한 ‘거래의 기술’에서 비롯된다고 보는 것이다. 자신이 원하는

1) 아차리아는 자유주의 국제질서의 핵심 구성요소로서 자유무역, 다자적 국제제도, 민주주의 증진, 자유주의적 가치를 열거한다. Acharya, Amitav, "After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order." *Ethics and International Affairs*, Vol. 31, No. 3, 2017, p. 272.

2) Irwin, Douglas A, "The False Promise of Protectionism: Why Trump's Trade Policy Could Backfire." *Foreign Affairs*, Vol. 96, No. 3, 2017.

3) Baker, Peter and Ana Swanson, "Trump Signs Tariffs, Defying Array of Allies." *New York Times*, March 9, 2018, p. A1.

최적의 결과를 도출하기 위해 협상을 파국 직전까지 몰아가서 상대방의 굴복을 받아내는 부동산 사업가의 기법이 대통령직 수행에도 그대로 적용된 결과라는 것이다.⁴⁾ 저널리즘에서 흔히 발견되는 이 관점에서 미국우선주의는 기존의 무역자유화 기조를 폐기하는 것이기보다는 미국의 통상이익 극대화를 위한 일종의 협상전략이다. 흥미롭기는 하지만 이 관점은 패권국의 무역정책을 대통령 개인의 협상 스타일로 환원시키는 결함이 있다. 두 번째 설명은 트럼프 행정부의 보호주의 강화를 미국패권 약화의 결과로 본다. 2차대전 종전과 더불어 미국이 생산, 무역, 금융에서 압도적 우위를 점했던 시기에 이 자유주의 패권국 주도하에 다자간 무역체제가 건설되었던 것과 대비되는 현상으로 보는 것이다. 패권안정이론(hegemonic stability theory)의 시각에서 미국의 경제적 위상 저하는 미국이 만들어놓은 국제경제질서의 불안정으로 이어진다. 특히 한창 진행 중인 중국과의 무역마찰은 세계경제에 대한 미국의 영향력 약화를 만회하려는 노력으로 이해된다. 미국우선주의는 체계적 수준에서의 세력분포 변화 또는 세력전이(power transition)에 대한 반응이자 “패권국의 쇠퇴과정에서 나타나는 불가피한 구조적 정책 변화”⁵⁾로 간주된다. 이 접근방식의 결함은 너무 구조론적이라는 데 있다. 미국패권의 상대적 약화는 유럽과 일본의 전후 경제재건 이후 지속되어온 것인데 왜 지금 이토록 강력한 보호주의 반응이 나오는지를 이 체계적 수준의 설명으로는 충분히 알 수 없다.

이 글은 현재 미국우선주의 무역정책의 기원을 정확히 이해하기 위해서는 트럼프 개인의 특성이나 체계적 수준에서의 힘의 분포보다는 국내정치적 요인들을 보아야 한다고 주장한다. 여기서 살펴볼 국내정치적 요인들은 두 가지이다. 첫 번째 요인은 1980년대부터 나타나기 시작하여 1990년대 이후 뚜렷한 미국정치의 현상으로 자리 잡은 양극화(polarization)이다.⁶⁾ 1980년대 이후 꾸

4) Opinion FT View, “Donald Trump Strains the Art of the Deal.” *Financial Times*, May 28, 2018, <https://www.ft.com/content/3f0b2d72-601c-11e8-ad91-e01af256df68>(검색일:2018.6.13.).

5) 김관욱, “트럼프 행정부의 ‘미국우선주의’ 대외정책,” 『국제정치연구』 제20집 1호, 2017, p 80.

6) ‘트럼프 현상’의 요인으로서 양극화를 지적하는 문헌의 예로는 Cha, Taeshu and Jungkun Seo, “Trump by Nixon: Maverick Presidents in the Years of U.S. Relative Decline.” *The Korean Journal of*

준히 진행되어온 양극화의 핵심은 그것이 금융탈규제 및 탈산업경제, 세계화 및 경제개방에 대한 민주·공화 양당의 ‘신자유주의 합의’(neoliberal consensus)⁷⁾를 덜 가시적으로 만들었다는 데 있다. 두 번째 요인은 2007~2009년 대침체(Great Recession)이다. 이 사태는 신자유주의 합의의 경제적 기반을 침식함으로써 보호주의 무역정치가 작동할 수 있는 직접적 계기를 제공했다. 요컨대 트럼프의 미국우선주의 무역정책은 자유주의적 국제주의(liberal internationalism)의 국내정치적 기반 약화에서 비롯된 것이다.⁸⁾

이 글은 다음의 순서로 전개된다. 제II장은 미국우선주의 무역정책이 전후 무역자유화 기조에서 벗어난 이유를 미국경제에서의 무역비중, 무역적자 규모, 실업률 등의 경제적 지표들에서 찾기는 어려움을 논증한다. 제III장은 트럼프의 미국우선주의 무역정책이 미국정치사에서 간헐적으로 나타났던 포퓰리즘의 대외경제정책 범주에 속함을 지적한다. 또한 단순한 역사적 유추로는 이 새로운 보호주의의 국내적 기원을 이해하기 어렵다는 점을 강조한다. 제IV장은 미국우선주의 무역정책의 기원으로서 양극화와 경제정책이념 수렴의 공존을 살펴본다. 제V장은 양극화에 가려져 있었던 신자유주의 합의에 대한 도전이 가시화되는 계기로서 대침체의 중요성을 논한다. 제VI장은 논의를 요약하고 현재 진행 중인 상황이 시사하는 바를 정리한다.

II. 전후 무역자유화 기조와 미국우선주의 무역정책

트럼프 행정부의 미국우선주의 무역정책이 2차대전 이후 무역자유화 기조로부터 얼마나 멀어지고 있는지를 확인하는 가장 단순한 방법은 수입관세를

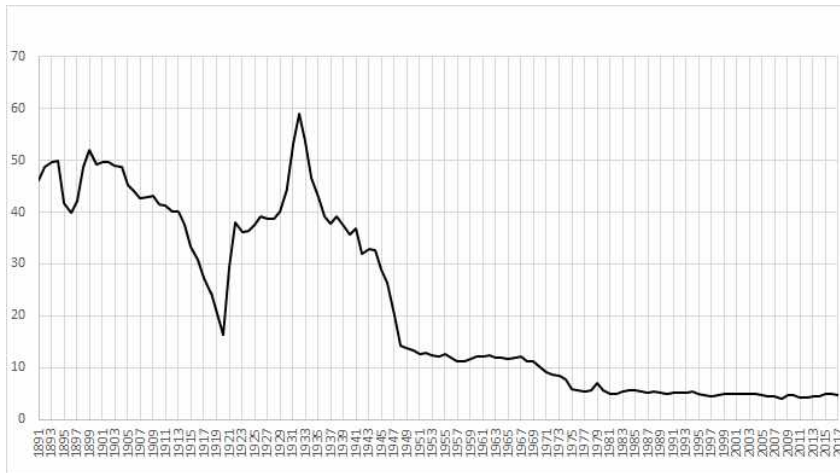
Defense Analysis, Vol. 30, No. 1, 2018, pp. 79~96 참조.

7) Judis, John B, *The Populist Explosion: How the Great Recession Transformed American and European Politics*. New York: Columbia Global Reports, 2016, p. 57.

8) 이러한 시각에서 미국패권 쇠퇴를 논하는 문헌으로 Lake, David A, "International Legitimacy Lost? Rule and Resistance When America Is First." *Perspectives on Politics*, Vol. 16, No. 1, 2018, pp. 6~21 참조.

의 역사적 추이를 보는 것이다. <그림 1>은 1890년대부터 지금까지 미국 수입관세율이 어떻게 변화해왔는지를 보여준다. 1932년 59.1%까지 올랐던 관세는 2차대전 종전 이후, 특히 냉전 도래 시점이라고 볼 수 있는 1948년부터 15% 아래로 떨어졌다. 1970년대 들어오면서 10% 아래로 낮아진 관세는 1980년대 이후 5% 수준을 유지해오고 있다. 대침체 이후에도 관세는 2017년까지 4~5% 수준을 넘어서지 않았다.

<그림 1> 미국 수입관세율, 1891~2017 (단위: %)

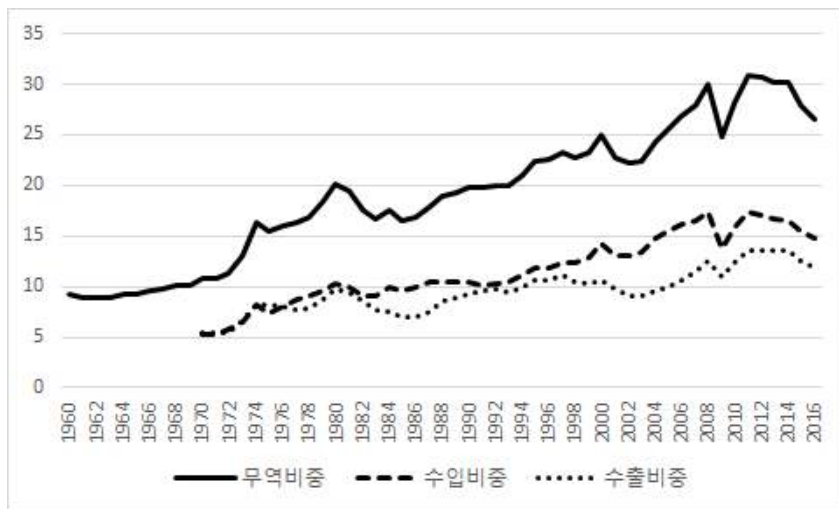


출처: https://www.usitc.gov/documents/dataweb/ave_table_1891_2017.pdf
(검색일:2018.5.30.).

미국우선주의에 입각한 보호관세 적용은 1980년대 이후 진행되어온 세계화와 경제개방을 통해 미국이 얻은 것보다는 잃은 것이 훨씬 많다는 트럼프의 주장에서 비롯된다. 미국이 무역을 두고 중국은 물론이고 여러 동맹국들과 심각한 갈등을 빚는 일차적인 배경요인은 무역이 미국경제에서 차지하는 비중이 커진 데서 찾을 수 있다. <그림 2>를 보면 미국 국내총생산(GDP) 대비 무역 비중이 1970년대를 기점으로 큰 폭으로 늘어났고, 1990년대 중반에 들어와서

는 20%에 근접했으며, 대침체 이후인 2011~2014년에는 30%를 넘어섰음을 알 수 있다. 수입과 수출을 따로 보더라도 1970년대 이후 미국경제에서 무역이 차지하는 중요성은 지속적으로 커졌음이 확인된다. 그러나 2014년 이후 무역 비중이 상당히 줄어든 것을 볼 때 이 지표의 보호주의 연관성은 신중하게 판단되어야 한다.

〈그림 2〉 미국 GDP 대비 무역 비중, 1960~2016 (단위: %)



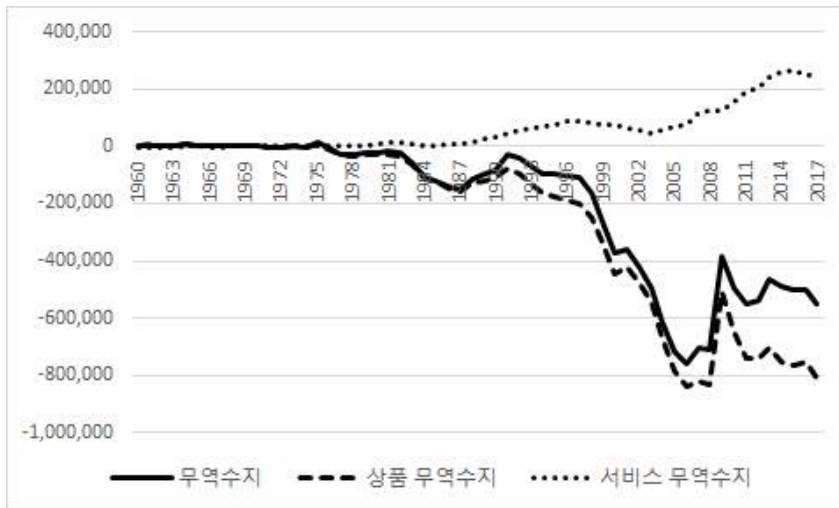
출처: 무역 비중은 <https://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS?locations=US> (검색일:2018.5.25.); 수입 및 수출 비중은 <https://data.oecd.org/trade/trade-in-goods-and-services.htm>(검색일:2018.5.25.).

주: 수입 및 수출 비중 데이터는 1970~2016년 자료임

그리고 무역이 경제에서 차지하는 비중 자체는 일반적인 미국인들이 관심을 갖는 대상이라고 보기 어렵다. 그보다는 흔히 무역적자(trade deficit)라고 불리는 것이 유권자들의 정치적 동원에 더 유용하다. 트럼프와 같은 포퓰리스트 정치인들이 GDP 대비 무역 비중보다는 무역적자 수치를 자주 언급하는 이유를 여기서 찾을 수 있다. 〈그림 3〉은 1960~2017년 기간에 미국의 무역수지

추이를 보여준다. 1971년에 13억 달러 수준으로 시작된 미국 무역적자는 1984년에 천억 달러를 넘어섰고, 2005~2008년에는 7천억 달러를 상회하는 규모로 커졌다. 그러나 서비스 무역만 따로 보면 1971년에 9억5천8백만 달러로 시작한 흑자가 지속적으로 커져왔고, 특히 2000년대 중반을 기점으로 그 증가세가 가파름을 알 수 있다. 미국이 국제경쟁력을 갖는 서비스 부문이 대체로 지식경제(knowledge economy) 분야에 속하며, 이 분야 기업들은 무역자유화를 지지하는 경향이 강하다.⁹⁾ 지식경제 분야는 트럼프의 보호주의 연합과는 거리가 멀 것임을 충분히 추론할 수 있다.

<그림 3> 미국 무역수지, 1960~2017 (단위: 백만 달러)

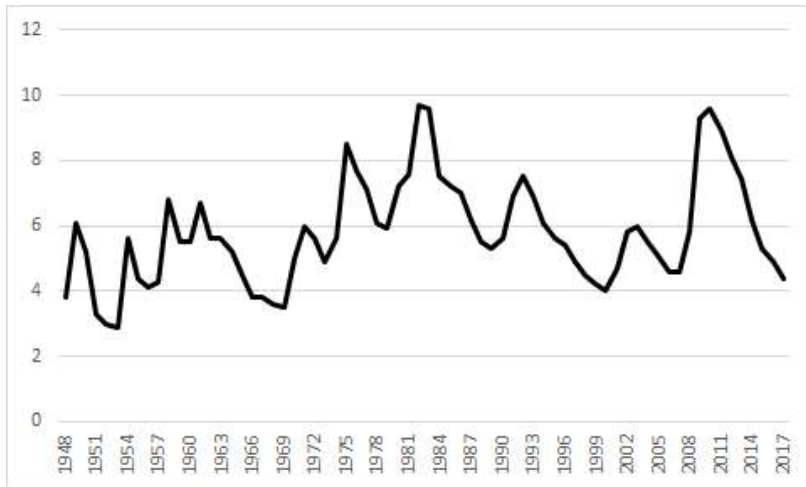


출처: <https://www.census.gov/foreign-trade/statistics/historical/gands.pdf>
(검색일:2018.6.7).

9) Cowhey, Peter, "Crafting Trade Strategy in the Great Recession: The Obama Administration and the Changing Political Economy of the United States." In Miles Kahler and David A. Lake eds., *Politics in the New Hard Times: The Great Recession in Comparative Perspective*, Ithaca: Cornell University Press, 2013, p. 225.

보호주의 여론을 불러일으키는 데 그 어떤 배경요인보다도 결정적인 것은 실업률이다. 지나친 또는 잘못된 경제개방이 일자리 감소를 야기한다는 주장은 실업률로 뒷받침되는 것이 논리적이다. <그림 4>는 1948~2017년 기간의 미국 연평균 실업률 추이를 보여준다. 1980년대 초반에 실업률이 높았던 것에서 레이건 행정부가 취했던 보호주의 조치들의 근거를 찾아볼 수 있다.¹⁰⁾ 2002년에 부시 행정부가 철강에 대한 수입관세를 부과했던 것도 1990년대 이후 지속적으로 낮아졌던 실업률이 치솟은 것과 연관된다고 볼 수 있다.

<그림 4> 미국 연평균 실업률, 1948~2017 (단위: %)



출처: <https://data.bls.gov/pdq/SurveyOutputServlet>(검색일:2018.6.7.).

<그림 4>에서는 트럼프 행정부 출범을 전후로 실업률이 높아졌다고 볼 근거가 전혀 없다. 대침체로 인해 2010년에 9.6%로 1982~1983년 이후 최고조에 달한 실업률은 지속적으로 낮아져 오바마 행정부 마지막 해인 2016년에는 대침체가 시작되던 2007년 수준에 근접했다. 더군다나 맨스필드·머츠·브랙빌의

10) Destler, I. M, *American Trade Politics*, 4th edition, Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2005, p. 119.

경험연구에 의하면 대침체 기간 실업증가로 인해 보호주의 여론이 강화되었다고 볼 만한 충분한 근거가 없다. 이들은 대침체로 인해 개인들이 직면하는 구체적인 경제적 어려움보다는 막연하지만 미국사회에 팽배한 경제적 불안이 반(反)무역 정서로 이어졌다고 본다.¹¹⁾ 또한 무역에 대한 국내적 선호를 다루는 최근의 문헌에서는 비경제적 요인들의 중요성에 대한 강조를 엿볼 수 있다.¹²⁾ 요컨대 경제적 지표들만으로는 트럼프 현상을 제대로 설명하기 어렵다.

그렇다면 트럼프는 왜 2016년 대통령선거 유세과정에서 무역을 주된 쟁점으로 제기했고 집권 직후 공격적인 보호주의 정책을 추진하고 있는 것인가? 이 퍼즐을 풀기 위해서는 양극화와 대침체의 정치적 효과를 살펴보아야 한다. 그 정치적 효과는 포퓰리즘으로 집약된다. 따라서 다음 장에서는 트럼프의 포퓰리즘이 무역정책에 어떻게 반영되는지 살펴본다.

Ⅲ. 포퓰리즘과 미국우선주의 무역정책

트럼프 행정부 출범 이후 가시화된 미국우선주의 무역정책의 정치경제적 기원을 구명하기 위해서는 먼저 미국우선주의가 무엇을 가리키는지 정리하고 시작하는 것이 필요하다. 미국우선주의는 트럼프가 2016년 대통령선거 유세과정에서 꾸준히 사용하면서 널리 알려진 일종의 정치적 수사이다. 2015년 공화당 경선에 뛰어든 때만 하더라도 트럼프 스스로 ‘미국우선’이 무엇을 구체적으로 의미하는지 제시하지 않았다. 유권자들에게 구체적인 약속을 하지 않음으로써 트럼프는 자신의 이미지에 사람들의 눈과 귀를 집중시킬 수 있었다.¹³⁾ 모호하지만 상징적 파급력이 매우 큰 트럼프의 정치적 구호의 전형이 ‘미국우선’이었

11) Mansfield, Edward D, Diana C. Mutz and Devon Brackbill, “Effects of the Great Recession on American Attitudes toward Trade.” *British Journal of Political Science*, First View, 2016, pp. 1~22.

12) 예로서 Sabet, Shahrzad, “Feelings First: Non-Material Factors as Moderators of Economic Self-Interest Effects on Trade Preferences.” Harvard University, April 2016. 참조.

13) Kazin, Michael, “Trumping History: The Donald in Context.” *Foreign Affairs*, December 10, 2015, [https://www.foreignaffairs.com/print/1116172\(검색일:2015.12.13.\)](https://www.foreignaffairs.com/print/1116172(검색일:2015.12.13.)).

다. 세계화의 경제적 혜택에서 소외된 중장년 백인 노동계급을 비롯한 무정형의 대중이 미국우선주의가 워싱턴 정치계급의 자유주의적 국제주의에 반대되는 것임을 이해하기는 그리 어렵지 않다.

그리고 ‘미국우선’이라는 표현 자체가 전혀 새로운 것이 아니다. 1940년 결성된 반전단체인 미국우선위원회(America First Committee)의 이름에서 이미 그 표현이 발견된다. 이 단체가 고립주의(isolationism)를 표방했던 것과는 달리 트럼프의 미국우선주의 무역정책을 고립주의로 보기는 어렵다. 2차대전 종전 이후 명실상부한 패권국 지위를 획득한 미국의 무역정책은 자유화와 보호주의의 두 방향을 오가며 진화해왔다. 명백히 고립주의적이라고 볼 만한 시기는 적어도 1945년 이후로는 없다. 전후 미국 무역정책은 자유주의적 국제주의의 틀 안에서 움직였고, 그 국제주의의 양태가 집권당과 정부에 따라 다소 일방적이거나 다자적이었던 정도의 차이가 있을 뿐이다. 미국패권이 공고했던 전후 자본주의 황금기에 역대 미국 행정부들은 다자적 국제주의를 추구했다. 1971년 금태환 정치 선언과 후속 무역정책은 일방적이었으나 자유주의적 국제주의의 종식보다는 후퇴에 가까웠다. 반면에 트럼프의 미국우선주의 무역정책은 자유주의적 국제주의의 틀을 흔든다. 그 차이는 포퓰리즘에 있다.

포퓰리즘은 그 자체가 정의하기 쉽지 않지만, 대체로 체계적인 정치이념보다는 정치적 ‘사고방식’(mindset)에 가깝고 조직으로 표출될 때에도 무정형의 운동에 가깝다. 그것은 포퓰리즘이 대중과 엘리트, 보통사람과 기득권층의 대립구도를 통해 한 사회의 정치경제를 이해하기 때문이다. 대립의 각 축을 구성하는 집단의 범위가 매우 모호하기 때문에 파시즘에서 볼 수 있는 대중동원 조직을 갖추기 어렵고, 투쟁의 대상도 사례에 따라 상이하다. 또한 포퓰리즘은 카리스마적 지도자를 중심으로 표출되는 경우가 많으며, 바로 그렇기 때문에 조직화 수준이 낮고 지속성이 약하다. 미국 인민당(People’s Party)처럼 대중기반을 가진 정당으로 조직된 경우에도 포퓰리스트 운동은 사회주의 조직과는 달리 자본주의 타도를 목적으로 하지 않는다. 후발산업화 국가로서 급속한 발전과 더불어 갖가지 자본주의 병폐가 만연했던 금박시대(Gilded Age)의 정치적

산물이었던 미국의 포퓰리즘은 기본적으로 중산층 기반의 개혁운동이었다.¹⁴⁾

단순다수제 선거방식과 결합된 양당체제하에서 인민당에서 시작하여 롱(Huey Long), 월러스(George Wallace)를 거쳐 페로(Ross Perot), 뷰캐넌(Pat Buchanan)으로 이어진 미국 포퓰리즘의 도전은 현실정치에서는 패배로 끝났다. 그러나 누진소득세, 재무부 분국 계획(subtreasury plan) 등과 같은 인민당의 개혁안, 부유세를 비롯한 롱의 불평등 완화정책안은 주요 뉴딜입법에 영향을 주었다.¹⁵⁾ 요컨대 포퓰리즘은 기존 주류 정치세력이 제기할 능력이나 의지가 없는 쟁점들을 부각시키고 주류 정치계급에서 개혁추진세력이 나올 수 있는 환경을 만들어주는 데 그치는 경우가 대부분이다. 트럼프 현상은 이 오랜 전통에서 벗어난 이례적인 경우이다.

트럼프는 공화당 주류에서 배출된 대통령이 아니라 공화당 티켓을 활용하여 선거에 이긴 포퓰리스트 대통령이다. 트럼프의 정치이력을 살펴보면 포퓰리즘의 전조를 찾아볼 수 있다. 1999년 트럼프는 당대의 대표적 포퓰리스트였던 페로가 만든 개혁당(Reform Party) 후보로 대통령선거에 도전하려고 시도한 적이 있다.¹⁶⁾ 페로는 1992년 대통령선거 유세 당시 진행되고 있던 NAFTA 체결을 두고 미국의 일자리를 “빨아들이는 굉음”(giant sucking sound)이라고 표현하면서 인구에 회자된 바 있다. 페로가 당시 일으켰던 돌풍을 기억하는 이들에게 트럼프는 뚜렷한 기시감을 준다.¹⁷⁾ 달리 말해 트럼프의 대통령 당선은 1980년대 이후 지속되어온 신자유주의 합의, 그리고 전후 자유주의적 국제주의에 대한 워싱턴 정치계급의 합의가 불러일으킨 반작용이다. 다수 공화당 의원들이 반대하는 관세 부과를 트럼프 대통령이 밀어붙이는 이유는 바로 여기에 있다.

14) Judis, *The Populist Explosion*, p. 31.

15) Judis, *Ibid.*, pp. 28, 30~31.

16) Judis, *Ibid.*, p. 65.

17) Kuhn, David Paul, "Will the Political Establishment Be Trumped by The Donald?" *National Review*, August 22, 2015, <https://www.nationalreview.com/2015/08/donald-trump-ross-perot-outsider/>(검색일:2018.6.12.).

당연히 트럼프가 보호주의 정책을 시도한 첫 공화당 대통령은 아니다. 레이건 대통령과 조지 W. 부시 대통령도 수입경쟁에 대한 보호장벽을 원하는 산업부문의 압력에 밀려 수입관세를 부과한 바 있다. 특히 2002년 부시 대통령은 현재 트럼프 관세의 핵심인 철강에 대한 수입관세를 부과했다가 세계무역기구(WTO)에서의 위법 판정과 유럽연합의 보복위협에 밀려 21개월 만에 보호주의 조치를 철회한 바 있다.¹⁸⁾ 직전 오바마 행정부 시기에도 미국 무역정책의 방향은 다자주의적 자유화보다는 공정무역(fair trade) 추구에 더 가까웠다. NAFTA 재협상의 필요성도 오바마 행정부에서 이미 제기되었다.¹⁹⁾ 2016년 선거 당시 트럼프의 무역 관련 주장들의 특징은 기존의 주류 정치인들과는 달리 특정한 무역협정이나 특정국가와의 무역상황에 초점을 맞추기보다는 전후 자유주의 국제무역질서를 주도해온 미국의 정책기조를 문제 삼는다는 데 있다.²⁰⁾

엄밀히 말해 미국우선주의 자체는 트럼프 행정부에 특유한 정책방향으로 보기 어렵다. 자유주의 패권국으로서 국제경제질서 유지를 위한 공공재를 제공하는 해도 미국 무역정책의 핵심가치는 자국이익의 증진이다. 문제는 트럼프가 미국의 이익이 무엇이며, 그것은 어떻게 증진될 수 있는지를 이해하는 방식이다.²¹⁾ 자유주의적 국제주의의 시각에서 미국의 이익은 무역자유화와 결합된 미국적 가치의 확산을 통해 공고해지며, 이를 위한 최적의 방식은 미국패권에 바탕을 둔 다자적 국제제도의 구축 및 유지이다. 반면에 트럼프가 동원하는 미국우선주의 여론의 관점에서 미국의 이익은 세계화와 경제개방을 통해 심화된 불평등과 경제적 불안을 일방적 대외정책수단을 써서라도 해소하는 데 있

18) Rappeport, Alan, "U.S. Trade Partners Watch Warily as Trump Considers Steel Tariffs," *New York Times*, July 8, 2017.

19) 백창재, "미국 무역정책의 진로," 『한국정치연구』 제23집 3호, 2014, p. 250.

20) 서정간·장혜영, "2016년 미국 선거와 통상 정책: 보호무역주의로 회귀?" 『미국학논집』 제48권 3호, 2016, p. 140.

21) 이 논점은 슬로터(Anne-Marie Slaughter)의 것이다. Fidler, David P, "President Trump, Trade Policy, and American Grand Strategy: From Common Advantage to Collective Carnage," *Asian Journal of WTO and International Health Law and Policy*, Vol. 12, No. 1, 2017, p. 13, n. 55.

다.²²⁾ 트럼프 관세의 일방성은 철강에 대한 보호관세의 근거로서 무역확장법(Trade Expansion Act of 1962) 232조의 국가안보위협 규정까지 적용하는 데서 단적으로 나타난다. 미국우선주의 무역정책이 고립주의보다는 중상주의에 가까운 이유가 바로 여기에 있다.²³⁾

IV. 양극화와 신자유주의 합의의 공존

트럼프 행정부의 미국우선주의 무역정책은 직접적으로는 2007~2009년 대침체에서 그 경제적, 사회적 촉매를 찾아볼 수 있다. 그러나 트럼프 현상을 가능케 한 더 구조적인 요인은 1980년대부터 관찰되기 시작하여 1990년대 이후 급속히 그리고 꾸준히 진행되어온 미국정치 양극화이다. 트럼프의 대통령 당선은 대침체를 계기로 더욱 분명하게 드러난 불평등과 경제적 불안에 직면한 미국 유권자들의 정치적 재배열이 낳은 산물이다. 불평등과 경제적 불안의 심화는 양극화와 긴밀히 연관되어 있다. 흔히 양극화는 민주·공화 양당의 이념적 거리가 너무 멀어져 중도의 정치적 공간이 거의 없는 상태를 가리킨다. 그러나 더 중요한 것은 양극화에도 불구하고 세계화와 경제개방에 대한 두 정당의 실질적인 정책차이는 크게 줄어들었다는 점이다. 경제정책이념의 수렴은 은밀하게 지속적으로 이루어졌다. 특히 금융 및 생산자 서비스 부문을 핵심으로 하는 탈산업경제 기반 구축의 필요성에 대해 양당은 높은 합의 수준을 보였다. 요컨대 미국정치 양극화의 핵심은 문화적·도덕적 쟁점들과 정부의 경제적 역할을 두고 양대 정당의 이념적 거리가 멀어지는 동시에 신자유주의 합의는 지속되었다는 데 있다.

1930년대 대공황 이후 최악의 경제침체를 배경으로 집권했던 오바마 행정부는 보건의료개혁 입법을 성사시키는 등 불평등 완화를 위한 상당한 노력을

22) 이선화·김증완·정한범, “트럼프 현상으로 본 미국 고립주의의 본질과 재현 가능성 전망.” 『한국정치외교사논총』 제38집 1호, 2016, p. 306.

23) Fidler, “President Trump, Trade Policy, and American Grand Strategy,” p. 7.

기울였으나 클린턴 행정부 이후 지속되어온 민주당 우경화는 미국정치경제의 흐름을 변화시키는 데 명백한 한계점을 설정했다. 통합의 정치를 그토록 강조했음에도 불구하고 오바마는 지금까지 가장 양극화된 시기의 대통령으로 남았다.²⁴⁾ 오바마 행정부 1기의 정치적 자원이 보건의료개혁에 집중되면서 양극화는 더욱 심각한 수준으로 치달았다. 보건의료개혁은 사회경제적 쟁점이지만 오랫동안 미국에서 문화적 또는 도덕적 쟁점으로 인식되어 왔다. 오바마케어(Obamacare)의 입법은 이러한 경향을 더욱 증폭시켰다. 세금 역시 경제적 쟁점의 성격과 상징적 쟁점의 성격이 혼재되어 있는 문제영역이다. 1980년대 이후로 민주당은 고소득층에 대한 증세를, 공화당은 감세를 주장하며 대립해왔다. 부의 재분배에서 조세가 담당하는 역할은 중요하지만 불평등 완화를 위해서는 보편적 복지 프로그램이 필수적이다. 후자가 미비한 미국에서 세금 문제가 양당 간에 첨예한 대립을 가져오는 것은 매우 당연하다. 이러한 대립 가운데 오바마 행정부는 전통적인 제조업 부문보다는 다국적기업 중심의 무역자유화를 추진하는 데 더 관심을 두었다.²⁵⁾

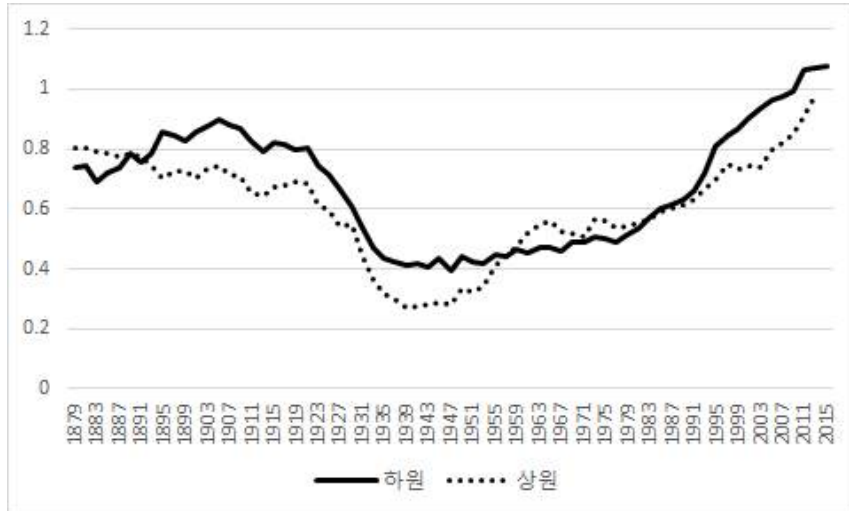
여기서 양극화와 보호주의 강화 사이에 어떤 상관관계를 있는지 살펴보는 것이 필요하다. 먼저 양극화와 보호주의를 측정한 각 지표 값을 보도록 한다. <그림 5>는 폴(Keith T. Poole)과 로젠탈(Howard Rosenthal)이 의회표결을 토대로 산출한 DW-NOMINATE 점수의 민주·공화 양당 간 차이의 역사적 추이를 보여준다.

<그림 5>를 <그림 1>에 제시된 미국 수입관세율의 역사적 추이와 비교해보면 2차대전 이후로 두 변수는 각각 다른 방향으로 움직여왔음을 알 수 있다. 전후시기 전체를 거시적으로 볼 때는 정치적 양극화가 심화되는 가운데 수입관세 장벽은 지속적으로 낮아졌다고 해석할 수 있는 것이다.

24) Jacobson, Gary C, "Partisan Polarization in American Politics: A Background Paper." *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 43, No. 4, 2013, p. 689.

25) Cowhey, "Crafting Trade Strategy in the Great Recession," p. 221.

<그림 5> 미 상원과 하원의 민주·공화 양당 간 DW-NOMINATE 점수 차, 1879~2015



출처: https://legacy.voteview.com/political_polarization_2015.htm(검색일:2017.8.11.).
 주: 상원 데이터는 2013년까지임; 민주당과 공화당의 DW-NOMINATE 점수 차를 나타낸 것으로 세로축 값이 클수록 양극화가 심한 것임

그 이유를 알기 위해서는 보다 촘촘한 시기구분을 통해 양극화 추세를 볼 필요가 있다. 양극화의 사회적 기반이 닦여진 시기(1960년대 중후반), 구체적인 정책문제들을 놓고 양극화가 서서히 인지되던 시기(1970년대 및 1980년대), 그리고 마침내 양극화가 명확하게 하나의 정치현상으로 자리 잡은 시기(1990년대 이후)로 구분해 보는 것이다. 흑인과 여성을 중심으로 한 ‘정체성의 정치’(politics of identity)가 1960년대 중후반 이후로 가시화되고, 정체성 문제와 연관된 복지, 낙태, 범죄 등 도덕적 또는 문화적 쟁점들이 1970년대를 통해 꾸준히 제기될 때 무역자유화는 트럼프 관세와 같은 큰 반작용 없이 진행되었다. 그 이유는 양극화와 짝을 이루는 현상인 불평등이 적어도 1970년대까지는 덜 심각했기 때문이다. 달리 말해 1960년대와 1970년대에 완숙단계에 이른 뉴딜 복지국가의 물질적 안온함이 양극화를 누르는 효과가 있었다.

양극화 수준이 낮았던 시기인 1930년대부터 1970년대까지의 기간에 수입관 세율도 지속적으로 낮아진 것을 두고 양극화와 보호주의는 부의 상관관계를 갖는 것으로 볼 수도 있다. 그렇다면 브레턴우즈(Bretton Woods) 체제 또는 ‘내장된 자유주의(embedded liberalism) 타협’이 안정적으로 유지되었던 이 시기 미국 무역정책이 대체로 민주·공화 양당 간 합의를 통해 추진되었다고 볼 수 있는가? 그렇게 보기는 어렵다. 2차대전 이후 미국이 어느 정당이 집권하는가와 거의 무관하게 무역자유화를 추진할 수 있었던 결정적 요인은 1934년 상호무역협정법(RTAA: Reciprocal Trade Agreements Act) 이후 의회가 행정부에게 무역정책 주도권을 위임해왔던 사실에서 발견되기 때문이다. 의회에서의 ‘입법 품앗이’(logrolling)가 만발한 결과였던 1930년 스무트-홀리(Smoot-Hawley) 관세와 대공황의 경험은 의원들로 하여금 무역에 관한 부담스러운 정책결정을 대통령에게 미루는 제도적 선택을 하게 만들었다. 관세에 대한 의회의 헌법적 권한은 유지한 채 위임이라는 방식을 통해 보호장벽을 원하는 지역구 및 특수이익의 압력을 크게 줄이는 매우 효과적인 제도혁신이 바로 RTAA였다.²⁶⁾

1934년 RTAA를 포함한 그 이전까지의 고율 관세 부과는 정치적 양극화보다는 어느 정당이 정책결정을 주도했는지와 더 밀접한 연관성을 보여준다. 고율의 관세는 대체로 공화당이 백악관과 의회 모두를 장악했을 때 입법되었다. 특히 통상입법이 의회 중심으로 이루어지던 1934년 이전 시기에는 선거구의 경제적 이익에 민감한 의회의 다수당이 어느 당인지가 중요하다. RTAA 입법을 통해 의회가 대통령에게 외국과의 무역협정협상권을 대폭 위임함으로써 무역정책은 훨씬 초당적으로 추진될 수 있게 되었다. RTAA 입법을 계기로 패권국으로서 국제경제질서 재건의 의무를 짊어진 미국은 2차대전 이후 브레턴우즈 체제의 한 축인 무역자유화를 주도했다. 루스벨트 민주당 행정부하에서 만

26) Baldwin, Robert E, “The Changing Nature of U.S. Trade Policy since World War II.” In Robert E. Baldwin and Anne O. Krueger eds., *The Structure and Evolution of Recent U.S. Trade Policy*. Chicago: University of Chicago Press, 1984, p. 8.

들어진 RTAA는 아이젠하워 공화당 행정부하에서도 유지되었다. 아이젠하워 대통령이 의회 내 보호주의 정치인들로부터 끊임없이 시달리기는 했으나²⁷⁾ 무역자유화 기조는 유지되었다. 1971년 닉슨 쇼크를 기점으로 브레턴우즈 통화체제가 무너지고 신보호주의(New Protectionism)가 대두되었으나 GATT체제 하에서의 무역자유화 기조가 흔들리지는 않았다.

그러나 RTAA의 무역자유화 효과가 과장되어서는 안 된다. 각종 생산자집단을 비롯한 이익집단들의 영향력으로부터 자유롭기 어려운 정치체제를 갖고 있는 미국에서 의회는 RTAA 이후에도 여전히 지역, 산업, 계층에 따라 상이한 경제적 이익을 대변하는 정치인들이 상호 길항하는 공간이다. 어느 정당이 백악관을 차지하는가와 거의 무관하게 세계화와 경제개방이 지속적으로 이루어졌던 1980년대 이후에도 무역법안들에 대한 의회표결 내용은 초당적인 것과는 거리가 멀다. 트럼프 대통령이 후보 시절부터 줄곧 미국이 맺은 최악의 무역협정이라고 맹공격했던 NAFTA가 의회에서 승인되던 과정은 좋은 예를 제공한다. 1993년 11월 17일 연방하원에서의 NAFTA 표결결과는 찬성 234표, 반대 200표로 이 글에서 계속 강조하는 신자유주의 합의라는 것이 실제로 존재했는지 의심스러울 정도로 NAFTA 승인은 끝까지 팽팽한 정치적 대립의 과정이었다. 민주당 하원의원들 가운데 찬성표 비율이 40%였던 반면에 공화당은 75%였던 것에서 알 수 있듯이 NAFTA 문제를 두고 의회 수준에서의 양당 간 거리는 좁혀지지 않았다.²⁸⁾ 그럼에도 불구하고 자유무역 기조가 의회 내 보호주의 요구에 의해 꺾이지 않았던 것은 의원들 간의 투표거래(vote trading) 또는 입법 품앗이, 행정부와 의회 간의 타협, 국제주의적 고려 등으로 설명될 수 있다. RTAA는 지속적 무역자유화를 가능케 한 ‘마법의 특효약’은 아니었던 것이다.²⁹⁾

27) Kaufman, Burton I, *Trade and Aid: Eisenhower's Foreign Economic Policy, 1953-1961*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1982, p. 8.

28) Baldwin, Robert E. and Christopher S. Magee, "Is Trade Policy for Sale? Congressional Voting on Recent Trade Bills." Working Paper 6376, National Bureau of Economic Research, January 1998, p. 9.

29) Hiscox, Michael J, "The Magic Bullet? The RTAA, Institutional Reform, and Trade Liberalization."

민주당과 공화당의 사회적 지지기반이 지리적으로 큰 변화를 겪었다는 것은 주지의 사실이다. 변화의 핵심은 남부였다. 전통적으로 남부에 공고한 지지기반을 갖고 있었던 민주당은 1960년대 민권운동을 거치면서 공화당에게 패권적 지위를 내주었다. 그러나 1980년대 이후 민주당의 새로운 지지기반이 캘리포니아와 매사추세츠를 비롯한 지식경제 또는 신경계 지역에서 더욱 강화되는 반면 전통적인 지지세력인 노동계급 밀집지역인 ‘러스트 벨트’(Rust Belt), 즉 낙후 제조업 밀집지대에 대한 민주당의 관심은 줄어들었다. ‘문화전쟁’³⁰⁾으로서 양극화가 운위되는 이유가 바로 여기에 있다. 전통적·보수적 가치에 매여 있는 백인 노동자들이 민주당의 자유주의 가치 강조와 경제정책이념 우경화에 염증을 느껴 트럼프를 대통령으로 뽑았다는 가설은 흥미롭지만 어디까지나 경험분석의 대상이다. 그리고 그 증거는 별로 탄탄하지 않다. 예컨대 한 경험연구는 2016년 대통령선거에서의 트럼프에 대한 지지는 노동자 및 저소득층의 경제투표보다는 미국사회의 전통적 주류집단인 백인 남성 기독교도들의 지위 보존 욕구에서 비롯된 것으로 해석한다.³¹⁾

양극화가 실제로는 ‘비대칭적 양극화’(asymmetric polarization), 즉 공화당이 급격하게 이념적 중도에서 크게 벗어난 것이라는 지적³²⁾도 중요하다. 그러나 비대칭적 양극화 자체로는 트럼프의 등장을 충분히 설명하기 어렵다. 공화당이 1990년대 이후 급격하게 보수화된 것, 오바마 행정부 출범 이후 티파티(Tea Party)와 같은 풀뿌리 보수주의가 확산된 것은 물론 트럼프 현상의 중요한 배경요인들이다. 이 글에서 양극화를 트럼프 현상의 한 근원으로 보는 이유는 양극화에 가려진 경제정책이념의 수렴에 있다. 세계화와 무역자유화의 기

International Organization, Vol. 53, No. 4, 1999, pp. 669~670.

30) 양극화가 대중 수준에서도 확인될 수 있는, 달리 말해 문화전쟁으로 볼 수 있는지는 여전히 논란의 대상이다. Fiorina, Morris P (with Samuel J. Abrams and Jeremy C. Pope), *Culture War? The Myth of a Polarized America*, 3d edition. Boston: Longman, 2011 참조.

31) Mutz, Diana C, “Status Threat, Not Economic Hardship, Explains the 2016 Presidential Vote.” *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 115, No. 19, 2018, pp. E4330~E4339.

32) Hacker, Jacob S. and Paul Pierson, “After the “Master Theory”: Downs, Schattschneider, and the Rebirth of Policy-Focused Analysis.” *Perspectives on Politics*, Vol. 12, No. 3, 2014, p. 652.

조는 1980년대 이후 줄곧 공고해져온 워싱턴 정치계급 안의 신자유주의 합의의 핵심내용이다. 이 합의에 대한 반발은 페로와 뷰캐넌을 통해 이미 1990년대에 나타났으나 이 제3후보들은 양당체제의 공고한 벽을 결코 넘어설 수 없었다. 이전의 포퓰리스트들은 실패했지만 트럼프가 백악관 입성에 성공할 수 있었던 것은 일차적으로는 그가 공화당 후보로 선출될 수 있었기 때문이고, 그의 경선 승리가 가능했던 것은 대침체가 신자유주의 합의의 경제적 기반을 흔들었기 때문이다. 이는 1990년대 포퓰리즘의 공세가 클린턴 행정부 시기의 경제호황 속에 쉽게 묻혀버린 것과 대조된다.³³⁾ 1990년대 이후 문화적·도덕적 쟁점들의 점화를 통해, 그리고 원래는 경제적 쟁점에 속하지만 문화적·도덕적 쟁점과 중첩된 사안들을 둘러싸고 진행된 양극화는 트럼프의 포퓰리즘 정책이 추진될 수 있는 배경요인이었다.

V. 대침체와 신자유주의 합의의 위기

2007년 주택시장 가격붕괴에서 시작된 대침체는 1930년대 대공황 이후 최악의 불황이었다. 대침체는 1980년대 이후 30여 년에 걸쳐 진행된 양극화에 가려져 있던 경제적 불안과 불평등이 그대로 노출되는 계기였다. 비단 미국뿐만 아니라 많은 나라들에서 경제위기는 정치변화로 이어졌다. 그 정치변화의 공통점들 가운데 하나는 포퓰리즘의 강화였다. 여기서 중요한 것은 대침체가 포퓰리즘 등장의 직접원인이기보다는 계기였다는 점이다. 포퓰리즘의 부상은 대침체에 대한 기존 주류 정치세력의 대응이 미비하거나 적절한 정치적 지지를 얻지 못했기 때문에 나타난 현상이다. 특히 무역에 대한 오바마의 입장은 워싱턴 정치계급의 기본패턴에서 벗어나지 못했다. 선거기간에는 경제개방의 맹점을 지적하지만 정작 선거 이후에는 세계화의 혜택을 강조하는 것이다. 2008년 선거 당시 NAFTA에 비판적인 모습을 보였던 오바마는 백악관 입성

33) Judis, *The Populist Explosion*, p. 53.

이후 이 문제를 더 이상 거론하지 않았다. 미국의 TPP 참여를 추진한 것도 대침체를 배경으로 집권한 오바마 행정부였다.³⁴⁾ 트럼프 현상은 오바마 행정부가 대공황 이후의 최대 경제위기를 ‘새로운 뉴딜’(new New Deal) 실현의 기회로 제대로 활용하지 못한 결과였다.³⁵⁾

매카티·폴·로젠탈의 연구에서 잘 밝혀졌듯이, 정치적 양극화는 경제적 불평등 심화와 짝을 이루며 진행되었다.³⁶⁾ 또한 1980년대 이후로 양극화는 민주·공화 양당 간의 실질적인 경제정책이념 수렴과 병행되었다. 12년 공화당 집권을 끝낸 1992년 대통령선거를 전후로 민주당은 노동계급과 저소득층보다는 첨단기술 분야 및 금융부문으로 대표되는 지식경제 또는 신경제의 구성원들을 더 중요한 지지기반으로 여기게 되었다. NAFTA를 비롯한 경제개방 정책은 클린턴 행정부하에서 적극적으로 추진되었다. 글래스-스티걸 법(Glass-Steagall Act) 폐지로 상징되는 금융탈규제도 클린턴 행정부 시기에 급진전하였다. 이른바 ‘신민주당원’(New Democrats)이라는 새로운 정치계급은 민주당의 우경화를 주도했고, 그 과정에서 양극화와 불평등은 동시에 심화되었다.

그러나 2000년 대통령선거에서의 공화당 승리는 민주당 우경화에 대한 반발로 보기는 어렵다. 한 정당이 백악관을 두고 세 번째 임기에 도전했을 때 대체로 불리하기 때문이다.³⁷⁾ 반면에 민주당의 2016년 선거 패배는 20여 년 동안 지속되어온 공화당과의 정책이념 수렴을 고려하지 않고는 설명되지 않는다. 트럼프의 대통령 당선은 그 자체로 단순히 설명하기 어려운, 복합적인 현상이지만 그의 포퓰리즘이 백인 노동계급 및 중산층의 분노와 좌절에 기반을 둔 것은 분명하다.³⁸⁾ 대침체는 1980년대 이후 심화되어온 경제적 불평등에 공

34) Fidler, “President Trump, Trade Policy, and American Grand Strategy,” pp. 4~5.

35) Skocpol, Theda and Lawrence R. Jacobs, “Reaching for a New Deal: Ambitious Governance, Economic Meltdown, and Polarized Politics.” In Skocpol and Jacobs eds., *Reaching for a New Deal: Ambitious Governance, Economic Meltdown, and Polarized Politics in Obama’s First Two Years*. New York: Russell Sage Foundation, 2011, pp. 1~49.

36) McCarty, Nolan, Keith T. Poole and Howard Rosenthal, *Polarized America: The Dance of Ideology and Unequal Riches*, 2d edition. Cambridge: The MIT Press, 2016.

37) Abramowitz, Alan I, “Will Time for Change Mean Time for Trump?” *PS: Political Science & Politics*, Vol. 49, No. 4, 2016, p. 659.

화당뿐만 아니라 민주당도 책임을 면하기 힘들다는 사실을 적나라하게 보여주었다. 회고적으로 말한다면 2016년 선거에서 트럼프와 샌더스(Bernie Sanders)의 포퓰리즘은 각기 이념적 방향은 달랐지만 기존 정치계급에 실망한 유권자들에게 호소력을 가질 수밖에 없었다. 민주당의 2016년 대통령선거 패배는 대침체로 인한 정치적 대가 지불이 완료되려면 아직도 갈 길이 멀다는 것을 보여주었다.

대침체는 대공황과는 달리 미국정치경제의 ‘대전환’(great transformation)³⁹⁾으로 귀결되지 않았다. 대침체의 핵심은 대공황 때와 마찬가지로 금융위기였다. 대공황 극복과정에서 루스벨트 행정부는 글래스-스티걸 법 도입을 비롯한 뉴딜입법을 통해 미국정치경제의 기본구조를 바꾸어 놓았다. 반면에 대침체 수습과정에서 오바마 행정부는 7천억 달러 규모의 긴급구제자금을 월가(Wall Street)에게 제공했다. 이 구제조치는 직전 부시 행정부가 입안한 것이었고 애초에 대중적 지지를 기대하기는 어려웠다. 그러나 금융시스템 붕괴 방지가 정책결정의 우선적 기준이 됨으로써 오바마 행정부는 미국정치경제의 기본구조를 온존시키면서 경기회복을 도모하는 선택을 했다. 경제는 되살아났지만 뉴딜식 경제개혁을 포기한 정치적 대가를 오바마는 임기 내내 치러야만 했다.

2016년 선거유세를 통해 트럼프와 샌더스 모두 금융규제의 필요성을 언급했지만, 대침체의 원흉으로서 월가를 규탄하는 역할은 주로 좌파 포퓰리스트인 샌더스의 몫이 되었다. 샌더스는 글래스-스티걸 법의 부활을 공약으로 명시했던 유일한 대선후보였다.⁴⁰⁾ 월가에 대한 샌더스의 공박은 금박시대 포퓰리스트들이 동부 은행가들을 비난했던 것과 비슷하다.⁴¹⁾ 반면에 트럼프는 금융규제 강화처럼 미국정치경제의 기본구조를 건드리는 부담스러운 개혁 대신 만만한 표적을 찾아 나섰다. 생산기지를 외국으로 옮기는 포드(Ford), 나비스코(Nabisco), 캐리어(Carrier) 등 제조업 부문이 미국 내 일자리 실종의 요인으로

38) Kazin, Michael, “Trump and American Populism,” *Foreign Affairs*, Vol. 95, No. 6, 2016, pp. 17~24.

39) 당연히 이 문구는 폴라니(Karl Polanyi)의 것이다.

40) Judis, *The Populist Explosion*, p. 160.

41) Kazin, “Trumping History.”

지목되었다.⁴²⁾ 그리고 환율조작(currency manipulation) 의혹까지 제기하면서 중국 때리기를 적극적으로 활용했다.

트럼프의 이러한 전략은 두 가지 요인으로 설명될 수 있다. 첫째, 우파 포퓰리스트로서 트럼프는 미국경제의 문제가 자본주의체제의 결함에서 비롯된다고 보지 않고, 불평등을 계급문제로 인식하지 않는다. 트럼프와 그의 지지세력은 미국의 노동자와 중산층이 겪고 있는 경제적 어려움과 불안은 유권자에게 책임지지 않는 워싱턴 정치인, 애국심 없는 다국적기업, 그리고 무임승차하려는 불법이민자와 외국정부에서 비롯된다고 본다. 둘째, 트럼프는 사회경제적 영역에 대한 연방정부의 개입으로 특징지어지는 뉴딜체제에 대한 반작용을 배경으로 등장한 정치인이다. 트럼프 지지자들은 뉴딜체제가 자신들에게 제공하는 혜택이 대침체로 인한 정치경제적 변화로 인해 축소되지 않을까 노심초사한다.⁴³⁾ 트럼프가 이들에게 약속한 것은 뉴딜체제의 완전한 종식이 아니라 현상 유지를 위한 배제의 장벽이다.

트럼프의 포퓰리즘에 호응하는 유권자들은 상징적 수준에서는 미국우선주의를 지지하지만, 구체적 정책의 수준에서는 경제적 이해관계의 차이로 인해 보호주의에 대한 지지도에 편차가 있을 수밖에 없다. 2016년 선거에서 트럼프에게 표를 던진 농업지대 유권자들은 중국에 대한 관세부과가 자신들의 경제적 이익에 반하는 정책이라는 것을 지금은 명확히 알 것이다. 그러나 대통령선거는 하원의원을 뽑는 선거와는 달리 매우 추상적인 영역에서 벌어지는 싸움이다. 트럼프는 구체적인 내용은 없지만 유권자들의 감성이나 직감을 자극하는 수사를 잘 구사하는 정치인이다. 트럼프가 상징의 정치에서 우위를 점하기 위해 선택한 쟁점들 가운데 하나가 무역이었던 것이다.

42) Judis, *The Populist Explosion*, p. 68.

43) Judis, *Ibid.*, pp. 58~59.

VI. 결론

트럼프 행정부 출범을 전후로 많은 사람들의 관심은 미국 제45대 대통령이 2016년 선거공약으로 내세웠던 미국우선주의 무역정책이 과연 얼마나 실현될 것인지에 집중되었다. 일부는 여전히 수사로 남아있지만 공약의 핵심내용들은 구체적인 조치들로 이어졌다. 이러한 변화가 패권국으로서 미국의 대외경제정책 전반에 중대한 전환을 초래할 것인지 여부를 판단하기에는 트럼프의 미국우선주의 무역정책은 현재진행 중인 현상이다. 이 논문은 다른 질문, 즉 다자간 자유주의 무역질서에 대한 미국 내부의 반작용이 어떻게 트럼프로 체화된 포퓰리즘으로 이어졌는지를 물었다. 그리고 그 해답은 양극화와 대침체에서 발견되었다.

미국우선주의는 1980년대 이후 지속적으로 그리고 ‘초당적으로’ 진행되어온 세계화와 경제개방이 야기한 불평등과 경제적 불안에 주류 정치계급이 적절하게 대응하지 못한 결과이다. 경제위기와 사회변동에 대한 자유주의의 대응 실패에서 비롯되는 현상이라는 점에서 포퓰리즘과 파시즘은 닮은 점이 많다. 그러나 포퓰리즘은 민주주의에 대한 체계적 대안을 제시하지 않는다는 점에서 파시즘과 구별된다.⁴⁴⁾ 마찬가지로 미국우선주의는 자유주의 국제경제질서에 대한 체계적 대안이 되기는 어렵다. 더 정확히 말하면 트럼프는 대안을 제시할 생각이 없는 것으로 보인다. 그의 대외정책이 약화된 미국패권을 ‘현실주의적’ 방식으로 되살려놓는 것을 목적으로 한다고 보는 시각도 있다.⁴⁵⁾ 트럼프가 현실주의자인지 여부보다 더 중요한 것은 그의 대외정책이 비자유주의적 성향을 띠는 점이다. 그 결과 미국 주도로 구축된 세계질서는 불확실성 속으로 빠져들고 있다.

트럼프 관세의 충격은 지난 6월 8~9일 이틀에 걸쳐 캐나다 퀘벡주 라말베(La Malbaie)에서 열린 G7 정상회담에서 절정에 달했다. 영국, 프랑스와의 충분한 사전 협의 없이 일방적으로 진행된 이란핵협상 파기 및 파리기후협약 탈

44) Berman, Sheri, "Populism Is Not Fascism." *Foreign Affairs*, Vol. 95, No. 6, 2016, pp. 39~44.

45) Cha and Seo, "Trump by Nixon," p. 80; Judis, *The Populist Explosion*, p. 67.

퇴 등으로 이미 주요 유럽 동맹국들과의 긴장이 조성된 데다가 관세문제까지 겹쳤기 때문에 이번 G7 회의는 시작 전부터 불안한 조짐을 보였다. 이러한 상황에서 트럼프 대통령은 2014년 우크라이나 사태 개입으로 인해 G8 참가자격을 정지당한 러시아의 재입회를 언급함으로써 ‘국제 자유주의 클럽’의 합의를 다시 한 번 흔들어놓았다. 6월 15일에는 중국이 미국 상품들에 대한 보복관세를 선언함으로써 가히 무역전쟁의 암운이 드리워져 있다고 말할 수 있는 상황이다. 트럼프 관세가 중국의 불공정 무역관행 시정을 요구하는 정당한 측면이 있다고 인정하더라도 WTO 탈퇴 가능성까지 언급하는 트럼프 대통령의 기행(奇行)은 중국으로 하여금 다자적 무역질서를 옹호하게 만드는 묘한 상황으로 이어지고 있다.

트럼프 대통령의 잦은 돌출발언과 타국들에 대한 부적절한 언사를 못마땅하게 보는 이들은 트럼프 행정부 출범 이후 패권국으로서 미국이 구축한 자유주의 국제질서가 무너지고 있다고 성토했 것이다. 이러한 반응은 트럼프 행정부의 미국우선주의 무역정책을 일종의 협상 스타일이라고 보는 견해만큼이나 협소한 인식이다. 지금 전개되고 있는 현상에 대해서는 미시적 관측과 더불어 거시역사적 조망이 요구된다. 트럼프의 등장은 미국이 이끌어왔던 “자유주의 질서 쇠퇴의 결과”⁴⁶⁾이다. 그 쇠퇴의 원인에는 여러 가지가 있다. 일단 중국의 부상과 신흥산업국들의 위상 강화가 국제적 힘의 분포에 가져온 변화를 빼놓을 수 없다. 이러한 국제적 수준의 변화와 더불어 주목해야 할 현상은 미국 내부의 변화이다. 이 글에서는 자유주의적 국제주의의 국내적 기반이 흔들리고 있음을 강조했다. 세계화와 경제개방을 지지하는 미국 내 정치연합의 약화는 트럼프의 미국우선주의 무역정책이 가능할 수 있었던 매우 중요한 요인이었다. 그리고 기존의 자유주의적 국제주의 연합 약화가 단순히 경제적 이유에서만 기인하는 것이 아니라 미국정치의 양극화에서 그 기원을 찾을 수 있다는 점에서 지금의 난맥상은 복합적이며 그만큼 풀어나가기도 어렵다.

46) Acharya, “After Liberal Hegemony,” p. 272.

참고문헌

- 김관욱, “트럼프 행정부의 ‘미국우선주의’ 대외정책.” 『국제정치연구』 제20집 1호, 2017.
- 백창재, “미국 무역정책의 진로.” 『한국정치연구』 제23집 3호, 2014.
- 서정건·장혜영, “2016년 미국 선거와 통상 정책: 보호무역주의로 회귀?” 『미국학논집』 제48권 3호, 2016.
- 이선화·김중완·정한범, “트럼프 현상으로 본 미국 고립주의의 본질과 재현 가능성 전망.” 『한국정치외교사논총』 제38집 1호, 2016.
- Abramowitz, Alan I, “Will Time for Change Mean Time for Trump?” *PS: Political Science & Politics*, Vol. 49, No. 4, 2016.
- Acharya, Amitav, “After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order.” *Ethics and International Affairs*, Vol. 31, No. 3, 2017.
- Baker, Peter and Ana Swanson, “Trump Signs Tariffs, Defying Array of Allies,” *New York Times*, March 9, 2018.
- Baldwin, Robert E, “The Changing Nature of U.S. Trade Policy since World War II.” In Robert E. Baldwin and Anne O. Krueger eds., *The Structure and Evolution of Recent U.S. Trade Policy*. Chicago: University of Chicago Press, 1984.
- Baldwin, Robert E. and Christopher S. Magee, “Is Trade Policy for Sale? Congressional Voting on Recent Trade Bills.” Working Paper 6376, National Bureau of Economic Research, January 1998.
- Berman, Sheri, “Populism Is Not Fascism.” *Foreign Affairs*, Vol. 95, No. 6, 2016.
- Cha, Taeshu and Jungkun Seo, “Trump by Nixon: Maverick Presidents in the Years of U.S. Relative Decline.” *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 30, No. 1, 2018.
- Cowhey, Peter, “Crafting Trade Strategy in the Great Recession: The Obama Administration and the Changing Political Economy of the United States.” In Miles Kahler and David A. Lake eds., *Politics in the New Hard Times: The Great Recession in Comparative Perspective*. Ithaca: Cornell University Press, 2013.
- Destler, I. M, *American Trade Politics*, 4th ed. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2005.
- Fidler, David P, “President Trump, Trade Policy, and American Grand Strategy: From Common Advantage to Collective Carnage.” *Asian Journal of WTO and International Health Law and Policy*, Vol. 12, No. 1, 2017.
- Fiorina, Morris P, (with Samuel J. Abrams and Jeremy C. Pope), *Culture War? The Myth of a Polarized America*, 3d ed. Boston: Longman, 2011.
- Hacker, Jacob S. and Paul Pierson, “After the “Master Theory”: Downs, Schattschneider,

- and the Rebirth of Policy-Focused Analysis.” *Perspectives on Politics*, Vol. 12, No. 3, 2014.
- Hiscox, Michael J, “The Magic Bullet? The RTAA, Institutional Reform, and Trade Liberalization.” *International Organization*, Vol. 53, No. 4, 1999.
- Irwin, Douglas A, “The False Promise of Protectionism: Why Trump’s Trade Policy Could Backfire.” *Foreign Affairs*, Vol. 96, No. 3, 2017.
- Jacobson, Gary C, “Partisan Polarization in American Politics: A Background Paper.” *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 43, No. 4, 2013.
- Judis, John B, *The Populist Explosion: How the Great Recession Transformed American and European Politics*. New York: Columbia Global Reports, 2016.
- Kaufman, Burton I, *Trade and Aid: Eisenhower’s Foreign Economic Policy, 1953–1961*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1982.
- Kazin, Michael, “Trumping History: The Donald in Context.” *Foreign Affairs*, December 10, 2015, <https://www.foreignaffairs.com/print/1116172>(검색일:2015.12.13.).
- Kazin, Michael, “Trump and American Populism.” *Foreign Affairs*, Vol. 95, No. 6, 2016.
- Kuhn, David Paul, “Will the Political Establishment Be Trumped by The Donald?” *National Review*, August 22, 2015. <https://www.nationalreview.com/2015/08/donald-trump-ross-perot-outsider/>(검색일:2018.6.12.).
- Lake, David A, “International Legitimacy Lost? Rule and Resistance When America Is First.” *Perspectives on Politics*, Vol. 16, No. 1, 2018.
- Mansfield, Edward D, Diana C. Mutz and Devon Brackbill, “Effects of the Great Recession on American Attitudes toward Trade.” *British Journal of Political Science*, First View, 2016.
- McCarty, Nolan, Keith T. Poole and Howard Rosenthal, *Polarized America: The Dance of Ideology and Unequal Riches*, 2d ed. Cambridge: The MIT Press, 2016.
- Mutz, Diana C, “Status Threat, Not Economic Hardship, Explains the 2016 Presidential Vote.” *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 115, No. 19, 2018.
- Opinion FT View, “Donald Trump Strains the Art of the Deal.” *Financial Times*, May 28, 2018, <https://www.ft.com/content/3f0b2d72-601c-11e8-ad91-e01af256df68>(검색일:2018.6.13.).
- Rappeport, Alan, “U.S. Trade Partners Watch Warily as Trump Considers Steel Tariffs.” *New York Times*, July 8, 2017.
- Sabet, Shahrzad, “Feelings First: Non-Material Factors as Moderators of Economic Self-Interest Effects on Trade Preferences.” Harvard University, April 2016.
- Skocpol, Theda and Lawrence R. Jacobs, “Reaching for a New Deal: Ambitious

Governance, Economic Meltdown, and Polarized Politics.” In Skocpol and Jacobs eds., *Reaching for a New Deal: Ambitious Governance, Economic Meltdown, and Polarized Politics in Obama’s First Two Years*. New York: Russell Sage Foundation, 2011.

Abstract

Polarization, the Great Recession, and the Trade Politics of America First:
Domestic Sources of the Trump Administration's Trade Policy

Chansoo Cho(Professor, Kangnam University)

This essay explores the domestic sources of 'America First' trade policy pursued by the Trump administration. Two domestic factors are taken into account to improve our understanding of the recent U.S. trade policy. One is the polarization of American politics that has become an enduring feature since the 1980s, while the other is the Great Recession of 2007~2009. Trump as a populist politician has mobilized the social foundation of America First trade politics against the backdrop of ever-increasing polarization and inequality. The current U.S. stance toward international commerce reflects the popular challenge to the 'neoliberal consensus' within the Washington political class. The Great Recession has catalyzed the backlash against the long-standing policies in favor of globalization and economic openness pursued by both Democratic and Republican administrations since the 1980s.

Keywords : Trump, America First, Trade Politics, Polarization, Great Recession

투고일: 2018년 7월 15일, 심사일: 2018년 7월 25일, 게재확정일: 2018년 8월 5일