www.eai.or.kr

EAI 신년기획 특별논평 시리즈

한국외교 2025 전망과 전략 ①

트럼프주의 외교 전략과 세계질서의 미래, 한미관계

전재성 (동아시아연구원; 서울대학교)

EAI
동아시아연구원

EAI 신년기획 특별논평 시리즈

한국외교 2025 전망과 전략 ①

트럼프주의 외교 전략과 세계질서의 미래, 한미관계



전재성
동아시아연구원 국가안보연구센터 소장, 서울대학교 교수

Ⅰ. 글로벌 리더십의 공급 부족 시대

보름 후면 도널드 트럼프(Donald Trump) 2기 행정부가 출범한다. 2016년 트럼프 대통령이 당선되었을 때 새로운 미국은 하나의 일탈 정도로 간주되었지만, 2기 행정부의 출범을 앞둔 지금 트럼프 대통령이 이끄는 미국의 외교 전략은 굳건한 하나의 흐름으로 자리 잡았다. 2024년 미국 대선에서 공화당은 7개의 경합주뿐 아니라 전국적으로 압도적인 득표를 기록했다. 대통령 선거인단뿐만 아니라 전체 득표수에서도 공화당은 민주당을 압도하였고, 90% 이상의 카운티에서 공화당은 득표 수를 늘렸다.

흑인과 히스패닉을 비롯한 다양한 인종에서 트럼프 대통령의 득표는 증가했고, 이는 과거 유색 인종과 소수 인종을 바탕으로 한 민주당의 득표 연합을 근본적으로 뒤흔드는 모습을 보였다. 과연 2024년 선거가 대략 40년을 주기로 반복되는 중대 선거(critical election)의 중요성을 가질지 좀 더 두고 보아야 할 일이다(서정건 2024).

만약 민주당의 승리를 가져왔던 기존의 득표 연합을 붕괴시키고, 공화당이 보다 넓은 득표의 저변, 즉 인종, 계급, 종교, 교육을 아우르는 다수의 연합을 형성하는 데 성공한 것이라면, 앞으로 트럼프주의의 국내외 정책은 보다 강력한 흐름으로 자리 잡게 될 것이다(하상응 2024).

트럼프 대통령은 명시적으로 국제질서의 유지에 필요한 국제 공공재의 제공을 거부하고 있기 때문에, 트럼프 2기 행정부 출범이 국제질서에 미치는 함의는 크다. 더구나 지금의 국제질서는 어느 때보다 글로벌 리더십을 필요로 하는 국제질서라는 점에서 국제사회가 느끼는 당혹감은 클 수밖에 없다. 2024년을 되돌아보면, 지구는 역사상 가장 뜨거웠던 한 해를 보였다. 산업화 이전 대비 섭씨 1.5도 이상의 기후 상승을 보였고, 이는 파리 기후협약이 장기적 목표로 하는 온도 상승 기준을 일시적이나마 넘어선 상황이다. 생성형 인공지능으로 인류는 많은 문제 해결에 희망을 걸었지만, 막

상 인공지능을 발명한 공로로 노벨 물리학상을 받은 제프리 힌튼(Geoffrey Hinton) 박사는 향후 30년 내에 인간이 인공지능에 압도되어 멸종할 가능성이 10%에서 20%에 달한다는 암울한 결론을 내린 바 있다. 우크라이나 전쟁으로 러시아는 더욱더 핵무기의 사용에 집착하고 있고, 핵무기 사용의 문턱을 낮추는 핵전략의 수정을 작년 11월 단행한 바도 있다.

인류 공멸의 위기 앞에서 주권국가 체제가 가지는 한계는 너무나 명백하다. 2차 세계대전 이후 미국이 주도한 자유주의 규칙 기반 질서는 완전한 지구 거버넌스에 도달하지는 못했지만, 미국의 힘의 지배와 규칙의 지배를 나름대로 조합한 하나의 질서였다고 할 수 있다. 30년의 단극 패권 체제를 지나면서 미국의 힘은 소진되고, 미국 국민이 단일 패권 사업에 대한 우려와 염증도 거의 극에 달했다고 볼 수 있다.

어느 때보다 지구적 공공재가 필요한 시대에 들어선 인류는 이제 미국의 리더십이 가장 약화된 새로운 시대에 접어들고 있는 것이다. 많은 논자들은 지금 이 시대가 미중 전략 경쟁에 비롯된 신냉전 시대나, 혹은 다수의 강대국들 혹은 국가들의 세력 연합에 기초한 다극체제로 접어들고 있다고 말하고 있다. 과거 냉전을 돌아보면, 미소 초강대국의 무한한 힘의 경쟁인 것 같지만, 그 안에는 다양한 적대적 상호 의존과 합의가 존재했다. 미중 간에도 그러한 합의가 파국으로 귀결되지 않는 하나의 체제를 만들어낼 수 있을지가 관건이다.

다극체제는 더욱 어려운 상황이다. 1차 세계대전과 2차 세계대전은 패권의 부재뿐 아니라, 다극화되는 세계질서 속에서 전면 전쟁으로 귀결된 사례들이다. 18세기 유럽의 다극체제는 세력 균형 체제를 이루어, 전쟁을 체제 유지의 수단으로 삼으면서도 안정을 유지할 수 있었던 매우 예외적인 사례이다. 18세기 유럽 세력균형 체제가 유지될 수 있었던 것은 유럽 국가 저변에 흐르는 문화적 합의, 국제정치에 대한 공동의 비전으로, 군사력에 기초하여도 단단한 규범적 합의가 작동했던 것이다.

만약 다극체제가 도래한다면, 지금 세계의 강대국들이 그러한 규범적 합의를 이룰 수 있는 문화적 기반이나 공통의 비전이 있다고 보기는 매우 어렵다. 소위 세계적인 수정주의의 축(axis of revisionism)들이 자유주의 세력들과 인류 보존 및 국제질서를 위한 합의를 함께 만들어 가며, 다극체제를 유지할 수 있는 규범을 갖고 있지는 못하기 때문이다. 이러한 상황 속에서 트럼프 대통령의 외교 정책이 어떠한 성격을 가지고 있는지는 매우 중요하다.

ⓒ EAI 2025

Ⅱ. 트럼프주의 외교 전략에 대한 다양한 해석들

흔히 트럼프주의라고 말하는 트럼프 대통령 주도의 국내외 정책 패키지는 존재한다. 트럼프 대통령이 1기 행정부에서 추구했던 정책들과 작년 대선 과정에서 제시했던 정책 공약들은 상당한 일관성을 가지며, 1기 행정부의 사례를 되돌아볼 때 공약의 실현도도 매우 높았다. 그러나 트럼프 대통령 스스로가 명확한 국내정치와 외교 정책에 대한 철학과 체계적인 사고를 보이지는 않고 있기 때문에, 트럼프 대통령의 다양한 정책 공약들이 하나의 "주의(ism)"를 성립시키고 있는지에 대해서는 여전히 의문의 여지가 있다(이혜정 2024).

약화된 미국 경제를 되살리기 위한 다양한 경제적 민족주의의 정책 패키지들, 새로운 전쟁의 발발을 막고 기존 전쟁을 마감함으로써 미국 국력의 소진을 막는 자제(restraint)적인 외교 전략들, 이를 통해 적대국과 합의를 이끌어내고 동맹국들을 압박하여 미국의 경제적 번영과 안정적 국제환경을 만드는 정책들이 트럼프주의 외교 정책의 핵심 내용이라 할 수 있다. 경제적 민족주의와 압도적 군사력을 통한 협상에 의한 평화, 다자주의보다는 일방주의적인 외교 정책, 광범위한 규칙 기반 외교보다는 거래적 외교를 통한 미국 국익의 극대화, 이를 위한 국내정치 환경의 조성 등이 트럼프주의 정책 패키지들이다.

트럼프 대통령은 현재 벌어지고 있는 우크라이나 전쟁의 조속한 종전 혹은 정전을 시도하며, 이스라엘-팔레스타인 전쟁으로부터 확산된 중동 전체의 불안정을 조속히 해결하는 "힘을 통한 평화" 전략을 추진하고 있다. 이 과정에서 러시아와의 타협, 친이스라엘·반이란 정책의 실현, 중단된 중동 데탕트 프로세스의 추진을 공약으로 제시하였다. 트럼프 대통령의 양자적 거래 외교가 미국의 막강한 군사력과 영향력에 힘입어 효과를 발휘할 것이라는 예상도 있지만, 마냥 낙관만 할 수는 없다.

우크라이나 전쟁 종전을 둘러싼 다양한 조건들, 즉 우크라이나의 안보에 대한 향후 공약 및 유럽 안보 체제 혹은 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization: NATO)의 미래를 둘러싼 다양한 우려들, 우크라이나 사태를 정점으로 표출된 서방의 동진으로 인한 러시아의 위협감 해결 문제, 점령당한 우크라이나 영토 및 주민의 사후 처리 문제, 전쟁 보상 및 전쟁 범죄 문제 등 해결해야 할 과제들이 산적하다. 중동의 지형 역시 시리아 아사드 정권의 몰락, 헤즈볼라·하마스·이란으로 구성된 저항의 축 약화, 우파 민족주의가 장악한 이스라엘의 공세적 외교의 미래, 중동 평화 포뮬러 등 많은 변화를 겪고 있다.

ⓒ EAI 2025

그중에서도 미국의 대중 전략은 가장 도전적인 과제이다. 트럼프 대통령은 60%의 대중 관세라는 강력한 경제 수단에 의해 가장 강력한 경쟁자인 중국을 경제적으로 견제하려는 정책을 세우고 있다. 또한, 1기 행정부 때 시작된 광범위한 군사 혁신에 기초하여 군사력으로 중국을 압박하는 전략도 지속적으로 추구하고 있다. 이러한 전략은 사실 바이든(Joe Biden) 정부 역시 물려받은 전략으로, 한편으로는 경제적 민족주의를 추구하면서 다른 한편으로는 지정학적, 지경학적, 기정학(技政學)적 경쟁 대상인 중국을 제압하려는 경쟁 전략을 추진하고 있다.

바이든 정부가 추진했던 소위 "디리스킹" 전략에서 전면적인 경제 탈동조화를 추구하는 디커플링 전략으로 변화할지도 매우 중요한 문제이다. 이러한 대중 전략이 과연 어떠한 최종 상태를 염두에 두고 있는지는 여전히 불확실하다. 트럼프 대통령은 대선 승리 후 열린 첫 번째 기자회견에서 중국에 대한 압박을 논의하는 대신 시진핑(習近平) 주석과의 개인적 친분 관계를 과시했다. 정상 간의 친분 관계를 과시하면서도 국가 간 압박 정책을 추진하는 양면 전략이 트럼프 대통령의 외교 스타일이기도 하지만, 이는 미중 간의 최종 상태를 예상하는 상황에서 더욱 복합적인 과제를 제시하고 있다.

바이든 대통령은 작년 11월 페루 리마에서 열린 미중 정상회담에서, 과거 4년간 미중 관계가 대립과 파국으로 치닫지 않고 공동 이익에 기초한 협력과 관리의 관계였다는 점을 강조하였다(The White House 2024). 경쟁과 대립의 영역이 있어도 협력과 타협의 영역이 존재했음을 중시하는 시각이다. 트럼프 대통령 역시 향후 대중 관계에서 이러한 경쟁과 협력의 이중 관계를 유지할지, 그 과정에서 미국이 궁극적으로 추구하고자 하는 대중 전략의 최종 상태가 무엇인지는 여전히 불분명하다.

이러한 개별 정책들을 총괄적으로 볼 때, 트럼프주의 외교가 궁극적으로 어떠한 본질을 가지고 있는지는 매우 중요하다. 이에 대해서는 네 가지 해석이 가능하다. 첫 번째, 트럼프주의를 미국의 간헐적 일방주의 외교 전략으로 해석하는 것이다. 미국은 2차 세계대전 이후 패권 전략을 추진하면서, 패권적 기반이 되는 국력이 소진되었을 때 일방주의 전략을 수시로 취해 왔다(전재성 2019). 1970년대 초반 닉슨(Richard Nixon) 대통령의 전략이나, 1980년대 중반 레이건(Ronald Reagan) 대통령의 정책들은 미국이 제공하는 안보 공공재를 기반으로 동맹국들의 경제적 양보를 이끌어내고, 기존의 미국 다자주의 정책의 틀을 재조정함으로써 미국의 국력을 축적하고자 하는 일방주의적 변화를 보였다.

자유주의 규칙 기반 질서가 다자주의에 기초한 합의의 질서라고 하지만, 자유주의 질서가 지구적 리더십을 반드시 필요로 한다면, 미국이라는 패권 국가는 간헐적 일방주의에 기초한 국력의 축적을 반드시 필요로 했던 것이다. 현재 30년의 단극 체제를 거치면서 미국의 국력 소진은 극에 달해

ⓒ EAI 2025

있다. 이미 미국이 지고 있는 국가 부채의 1년 이자 액수가 미국 국방비 총액을 넘어서는 상황에 도달했다. 현재는 미국이 달러 기축통화 체제 속에서 국가 부채와 무역 적자 및 재정 적자를 충당하며 나아가고 있지만, 미국의 국력이 소진되어 달러의 신뢰성이 상실될 때 현재의 패권 체제는 더 이상 유지 자체가 불가능하게 될 것이다.

따라서 트럼프 대통령은 미국 국력의 축적을 위해 강압적 외교의 측면을 보이고 있다고 해석할 수 있다. 동맹국에 대한 압박과 전비 지출을 줄이고자 하는 다양한 평화 전략 등은 미국의 국력 소모를 막고 새롭게 패권으로 부상할 수 있는 경제적 기초를 마련하고자 하는 것이다. 트럼프 대통령 스스로가 이러한 패권 전략의 틀을 인식하지 못하고 있어도, "미국을 다시 위대하게"라는 구호는 미국 패권의 복원을 위한 간헐적 일방주의의 반복적 패턴이라고 해석할 수 있다.

둘째, 시혜적(benevolent) 패권에서 강압적(coercive) 패권으로의 근본적 변화로 보는 시각이다(Gilpin 1981; Gilpin 1987). 2차 세계대전 이후 미국은 시대적 패권의 틀을 완전히 벗어난 적이 없다. 미국의 강력한 국력을 기반으로 국제사회가 필요로 하는 지구적 공공재를 지속적으로, 그리고 자발적으로 생산했기 때문이다. 미국은 자유주의 국제질서에 필요한 다자주의적 안보 체제의 제공, 개방적인 자유주의 국제 경제질서를 유지할 수 있는 경제적 기초, 그리고 자유주의 질서의 핵심이라 할 수 있는 민주주의와 인권에 대한 규범적 태도 등을 유지해 왔다.

강압적 패권은 이러한 모든 질서를 미국의 힘에 의한 강압으로 유지하는 질서이다. 간헐적 일방주의의 정책 변화 속에서도 미국은 여전히 동맹을 통한 안보의 틀을 자발적으로 제공했고, 그에 대한 대가로 경제적 양보를 이끌어냈다. 만약 미국이 경제적 양보를 이끌어내면서도 동맹국들의 안보적 공헌을 강압한다면, 미국이 제공하는 편익보다 동맹국들이 치러야 할 비용 자체가 급격히 상승하는 모습을 보일 것이다. 동맹국들은 미국이 주는 편익과 자신이 지불해야 하는 비용 사이의 계산이 아니라, 미국이 시대적 패권으로 제공해 왔던 많은 편익 자체를 거부당했을 때의 비용만을 계산하게 될 것이다. 여전히 미국이 강압적 패권으로 남아 있을 때의 질서, 편익과 날로 증가하고 있는 비용 사이의 관계 속에서 동맹국들과 파트너 국가들의 고민은 깊어질 수밖에 없다. 현재까지 국제사회는 자유주의 질서 속에서 강압적 패권을 한 번도 경험하지 못했기 때문에, 현재 추진되고 있는 트럼프주의 외교의 본질을 명확히 이해하기는 쉽지 않다.

셋째, 강압적 패권과 혼동되고 있는 보통 강대국으로서 미국의 전략이다. 만약 트럼프주의가 패권 전략 자체를 포기하는 보통 강대국의 전략이라면, 이는 국제질서에 주는 함의가 매우 크다. 패권은 강압적 패권이라 하더라도 국제질서를 유지하고, 미국이 유지해 왔던 기본 틀을 지키는 것이다. 예

ⓒ EAI 2025

를 들어, 달러 본위의 기축통화 체제와 핵의 준독점에 의한 비확산 체제, 그리고 선택적 일방주의에 기초해도 여전히 유지되고 있는 다자주의적 국제 제도 등은 패권 체제가 가지고 있는 기본 특성이다.

만약 미국이 패권 체제를 포기하고 보통 강대국으로서 외교 정책을 조정한다면, 기축통화 체제와 핵 독점, 그리고 미국 주도의 다자주의 국제 제도의 틀은 근본적으로 무너질 것이다. 미국이 다른 강대국들보다 훨씬 강한 강대국이 되더라도, 패권 국가의 외교 전략을 포기하는 것은 전혀 다른 문제이다.

미국의 수위(primacy) 전략을 둘러싸고 패권 전략의 하나로 해석하는 방식과, 보통 국가이되 다른 국가보다 월등히 앞선 국가로 해석하는 두 가지 방식이 있다. 만약 미국이 보통 강대국으로서 수위 전략을 추구하게 된다면, 이는 엄청난 국제질서의 변화를 가져올 것이다. 그리고 미국은 강압적 패권에서 보통 강대국 전략으로 변화할 때, 미국이 포기해야 할 달러 기축통화의 지위와 핵 확장억제로 유지했던 동맹국에 대한 강력한 협상 우위, 그리고 미국이 주도했던 다자주의 국제 제도의 리더십 등을 포기해야 한다는 사실을 깨달을 때, 미국 스스로도 큰 혼란에 직면할 수 있다.

트럼프주의 외교 전략이 자제 전략의 모습을 보이는 것은 확실하다. 핵심 이익이 걸려 있지 않은 지역에서 후퇴하고, 미국의 핵심 이익이 걸린 지역에 필요한 만큼 개입하는 선택적 개입 전략이 트럼프주의 외교 전략의 양태임은 확실하다. 그러나 이러한 자제 전략이 패권 전략을 배경으로 하고 있는 것인지, 아니면 패권 전략에서 보통 강대국 전략으로 후퇴하고 있는 것인지를 아직 판별할 수는 없다. 자제 전략의 기초를 이루는 현실주의 전략, 혹은 보수주의나 민족주의 전략 중 어떤 형태의 결합을 추구하는지 역시 불분명하다(Priebe et al. 2024).

트럼프주의의 불명확성은 트럼프 대통령 개인의 외교 정책에 대한 불확실성에서 비롯되는 것이기도 하지만, 공화당 내의 다양한 분파 때문이기도 하다. 공화당 내에는 여전히 전통적인 공화당 우파가 자리 잡고 있다. 소위 보수적 국제주의라 할 수 있는 흐름으로, 이들은 미국의 강력한 패권 정책 유지를 중요한 정책 목표로 삼고 있다(권보람 2024; Schake 2024). 미국이 비록 경제적 어려움에 직면하고 있지만, 바이든 정부의 연속된 군사적 억제 실패를 유지할 수 없다는 판단이다. 이를 위해 국내총생산 대비 5% 정도의 국방비 지출을 목표로 하고, 강력한 지구적 군사 개입 전략을 추진해야 한다고 주장하고 있다. 이는 자제 전략과 배치되는 전략으로, 포괄적 개입을 통해 미국이 얻고 있는 구조적 국가 이익을 극대화해야 한다는 입장이다.

이와 정반대에는 신우파 세력이 자리 잡고 있다. 이들은 미국의 지난 30년 간의 단극 패권 체제가 미국의 국력을 소진시켰을 뿐 아니라 미국의 정신과 문화를 쇠퇴시켰다고 주장한다. 전통 가치를

ⓒ EAI 2025

복원하고 자유주의적 민주주의보다 사회민주주의를 다시 강화하며 전통적 보수의 가치를 되살려 미국의 국력을 회복해야 한다는 것이다. 이들은 우크라이나 전쟁에 대한 미국의 지원에 반대하고 자제 전략을 더욱 강력히 추진할 것을 주창하고 있다. 트럼프주의를 더욱 강력하게 주창하는 밴스(J. D. Vance) 부통령 당선인과 탈자유주의 세력이 주장하는 외교 정책 노선이라고 할 수 있다(차태서 2024).

그 가운데 트럼프 대통령이 놓여 있다. 트럼프 대통령은 한편으로는 미국의 패권 전략을 추진하면서도 동시에 지나친 개입을 자제하는 외교 전략상의 균형점을 보이고 있다. 강력한 군사적 개입보다는 경제적 수단을 통해 미국의 국익 극대화를 추진하고 있는 것이다.

향후 이러한 분파들이 어떠한 지형을 이룰지는 미국 국내정치의 변화, 국민들의 여론 변화, 그리고 다른 국가들의 대응에 달려 있다. 만약 미국이 자제 전략과 더 나아가 보통 강대국 전략의 한계를 깨달아 일정한 수준의 지구적 리더십이 미국의 국익에도 도움이 되며, 이를 위해 신고립주의보다는 선택적 개입에 의한 외교 전략이 필요하다는 사실을 인식한다면, 트럼프주의의 방향은 달라질 수도 있다. 그러나 군사적 개입보다 경제적 수단을 선호하고, 지구적 개입보다 신고립주의 성향을 강화하는 여론이 우세하다면, 트럼프주의의 외교 정책의 향방은 크게 달라질 것이다. 한국 및 국제사회의 관점에서 향후 4년 동안 트럼프 대통령의 외교 정책이 겪을 변화를 예상하는 것은 매우 중요하다.

Ⅲ. 트럼프 2기 정부 4년의 굴곡 가능성

트럼프 대통령은 취임 직후부터 그간 공언해 왔던 관세 정책의 실현, 이민 정책의 본격화, 소위 “심층 국가”라는 국내 체제의 개혁, 바이든 정부가 추진했던 다자주의 외교로부터의 탈피, 기후 변화 등 기존 에너지 정책의 근본적 변화, 그리고 우크라이나 전쟁 종전과 중동 평화, 동맹에 대한 분담금 압박 등을 추진할 것이다. 특히 관세 정책은 미국 경제의 회복을 위해 트럼프 대통령이 추진하는 외교 정책의 핵심 사안이다. 벌써부터 중국에 대한 60%의 관세, 캐나다와 멕시코에 대한 25%의 특별 관세, 그리고 10%의 보편 관세 등을 예상한 바 있다.

이 과정에서 트럼프 대통령은 특유의 협상 전술로 상상하기 어려운 압박을 통해 미국에게 유리한 협상의 판을 만들려고 노력하고 있다. 그린란드 매입, 파나마 운하 매입, 미국의 51번째 주로 캐나다의 편입 등을 공언하는 것은 한편으로는 실제 북극해나 남미에 대한 중국의 개입을 우려하는 정책의 표현으로 볼 수도 있지만, 향후 다른 국가들에게 무리한 압박을 사전에 가해 양자 협상에서 유리한 고지를 차지하려는 협상 전술로도 볼 수 있다.

ⓒ EAI 2025

대선 캠페인 과정에서 나왔던 트럼프 대통령의 많은 공약들이 실제로 실현되는 것도 사실이지만, 다른 한편으로는 유리한 협상 환경을 만들기 위한 전술적 부분도 공존한다. 따라서 실제 협상이 진행되면서 전체적인 정책의 틀은 유지되겠지만, 구체적인 내용이 변화될 가능성은 존재한다.

트럼프 1기를 경험한 많은 국가들은 트럼프 정책이 불확실성(uncertainty)을 가졌다고 보지는 않는다. 트럼프 대통령이 추구할 정책의 내용은 이미 확실해졌다. 다만 예측 불가능성(unpredictability)이 존재한다. 트럼프 대통령이 어떠한 형태로, 그리고 구체적인 어떠한 협상 조건으로 협상을 추진할지는 여전히 예측이 불가능한 것이다. 이러한 예측 불가능성은 본질적 문제라기보다는 협상 전술의 문제로서, 예측이 불가능할 것이라는 예측은 충분히 가능한 상황이다.

많은 국가들은 트럼프 대통령에게 선제적으로 선물을 안기면서 자국에 유리한 협상의 결과를 이끌어내려고 노력하고 있다. 다른 한편으로, 미국이 추진하는 관세 중심의 경제 정책이 지속 가능할 것인가 하는 의문도 존재한다. 미국 경제의 약화는 제조업보다는 금융과 서비스업에 집중했던 기존의 경제전략의 흐름, 신자유주의 세계화 속에서 정치적 고려를 상대적으로 약화시켰던 지구화 전략, 그리고 이 과정에서 현저하게 약화된 미국의 제조업 경쟁력 등에서 비롯된다. 코로나 사태와 미중 전략 경쟁, 그리고 우크라이나 전쟁 등 지정학적 상황 악화에서 공급망 교란이 일어나면서, 미국은 자체 완결적인 제조업 공급망을 원하고 있다. 그러나 이러한 공급망의 추진이 경제적으로 과연 필요한지, 미국이 제조업에 투자하여 성과를 거둘 수 있고, 또 그래야 하는지, 미국의 경쟁력 강화에 관세정책이 정말 도움이 되는지 등 근본적 질문은 여전히 남아 있다.

더구나 관세 정책이 가져올 수 있는 소비자 물가 상승, 주요 국가들의 보복관세에서 비롯되는 미국 핵심 부문의 약화, 다른 국가들의 반발 등 많은 걸림돌도 존재하고 있다. 만약 관세 정책을 통해 미국 국내적으로도 많은 경제적 피해가 발생하고, 궁극적으로 미국의 경쟁력 향상을 초래하지도 못한다면, 관세 정책은 수 년 내에 부정적인 결과를 가져올 것이다(양준석 2024).

산업정책 역시 미국이 전통적으로 추진해 왔던 영역이 있기는 하지만, 정부의 개입이 익숙지 않은 미국의 경제 체제 성격상 어떠한 형태로 어떻게 유지될지도 불확실하다. 바이든 정부는 과학 및 반도체법이나 인플레이션 감축법 등 산업 정책의 틀을 의회 입법으로 마련해 왔다. 트럼프 대통령이 어떠한 산업 정책의 틀을 가지고 어떠한 입법 기반으로 유지할지도 여전히 불명확한 상황이다(정영우 2024). 바이든 정부는 소위 “디리스킹” 전략으로 중국과의 첨단기술 디커플링 전략을 추진했지만, 트럼프 정부의 대중 기술 정책의 전모는 아직 밝혀지고 있지 않다.

ⓒ EAI 2025

이러한 상황 속에서 중간선거를 앞둔 향후 2년 간 미국의 관세 정책이 어떠할지, 산업 정책이 어떠한 변화를 겪을지를 좀 더 두고 보아야 한다. 많은 국가들은 초기에 트럼프 정부의 공격을 피해 나가면서 장기적으로 미국과의 협력적 관계를 유지할 수 있는 다양한 경로를 모색하게 될 것이다. 더 나아가 트럼프 정부 이후 미국의 대외 전략이 어떠한 모습을 갖추게 될지 예의주시하면서, 트럼프 2기 정부의 성격 파악에 온 힘을 기울일 것이다.

Ⅳ. 향후의 한미관계

트럼프주의 외교 정책의 본질이 무엇인지 아직 성격 규정이 불명확한 상황에서, 한국의 대응은 쉽지 않다. 만약 미국이 간헐적 일방주의 외교를 추진하는 것이라면, 한국은 미국 패권 전략의 변화를 보아 가면서 한미 협력 전략을 조정하는 데 집중해야 할 것이다.

만약 미국이 강압적 패권 전략으로 변화되고 있다면, 변화된 한미관계 속에서 한국이 미국으로부터 얻을 수 있는 이익을 극대화하고, 변화될 국제질서의 미래를 예견하면서 외교 정책의 상당한 변화를 모색해야 할 것이다. 만약 미국 스스로가 보통 강대국 전략을 추진하고, 국제질서는 더 이상 패권 체제가 아닌 다극체제로 이행할 것을 불가피하게 받아들인다면, 한국의 외교는 매우 현실주의적인 외교로 변화할 수밖에 없다.

현재까지 한국의 외교는 미국의 강력한 군사적, 경제적 주도를 전제로 하고, 자유주의 국제질서의 보존과 발전을 중요한 외교 명제로 삼고 있다. 이 과정에서 바이든 정부와 한국이 추진했던 워싱턴 선언과 캠프 데이비드 협정은 대미 전략의 두 축이라고 할 수 있다. 한미동맹의 강화를 통해 북한의 공세적 군사 전략을 억제하고, 중국의 현상 변경 및 지정학 전략에 대비하는 것이 한국 외교의 핵심이다. 특히 핵 확장 억제의 공약을 더욱 공고히 하여 미국의 보장(assurance) 정책을 강하게 요구하는 한편, 억제력을 강화하는 것이 한미동맹의 핵심을 이룬다고 할 수 있다. 그러나 앞서 논의한 것처럼, 미국 외교 정책과 트럼프주의 외교 정책 전반의 기조가 불명확한 가운데, 한국 핵무장에 대한 다양한 합리적 제안들이나 북핵 전략 변화에 대한 논의도 다양하게 표출되고 있다.

한국 핵무장이 궁극적으로 한미 군사 협력 관계에 해가 되지 않고 오히려 도움이 될 수 있다는 점, 그리고 반드시 지구적 비핵화와 핵 확장 억제 체제를 약화시키지 않는다는 점 등을 주장하는 목소리도 제기되고 있다(Kelly and Kim 2024). 중국, 러시아, 북한, 이란 간의 소위 수정주의의 축을 약화시키기 위해 미국이 접근할 수 있는 가장 약한 고리가 북한이기 때문에, 북미 정상회담을

ⓒ EAI 2025

통해 김정은과의 포괄적 평화협정을 추진하고, 북한의 핵 동결을 기반으로 전략적 타협을 추구해야 한다는 주장도 제기되고 있다(Alperovitch and Radchenko 2024).

한국은 아직까지는 미국의 핵 확장억제 공약을 강력히 요구하고, 지구적 핵확산 방지가 한국의 이익뿐 아니라 동북아의 안보 질서, 그리고 미국의 안보 이익에 도움이 된다는 점을 미국에 강력히 요구해야 할 것이다. 미국 내에서 엘브리지 콜비(Elbridge A. Colby) 국방부 차관 지명자나 마이크 폼페이오(Mike Pompeo) 전 국무장관 같은 인물들이 간혹 한국의 핵무장을 고려하는 듯한 주장을 했지만, 궁극적으로는 미국의 국가 이익을 위해 핵 질서를 어떻게 추진할 것인지가 선결 과제임은 명확하다.

둘째, 한국은 개방적 통상 국가이자 자유민주주의 국가로서 자유주의 국제질서를 유지하고자 하는 강력한 노력을 기울여 왔다. 현재 자유주의 국제질서는 많은 문제를 안고 있다. 무엇보다도 패권 체제에 의지하고 있기 때문에 미국의 정책 변화에 따라 국제질서의 향방이 근본적으로 달라질 수밖에 없다. 그러나 앞으로는 막대한 지구적 공공재의 수요 때문에 한 국가가 지구적 리더십을 발휘하기는 점차 어려운 상황이다. 지난 30년 미국 단극 체제 속에서 미국이 겪었던 다양한 고난들이 이를 대변한다. 미중 전략 경쟁에서 설사 중국이 성공한다 하더라도, 중국 스스로 세상을 이끌 수 있는 단극 패권이 되기는 어려울 것이다.

따라서 여러 선진국들과의 지배 연합을 어떻게 이루고, 더 나아가 글로벌 사우스를 포괄하는 자유주의적이면서도 민주주의적인 국제질서를 어떻게 만들어 가는가가 중요하다. 현재 한국은 미국을 제외한 중국이나 러시아 등 수정주의 국가들이 지구적 리더십을 포용적으로 유지할 수 있을 것이라는 확신을 가지지 못하고 있다.

미국이 자유주의적 국제질서를 유지하면서 다른 국가들을 적절히 포용할 수 있는 리더십의 틀을 만들어내지 못한다면, 한국은 한편으로는 미국 없는 자유주의 국제질서의 가능성을 타진하고, 패권 없는 리더십 연대가 가능할지 모색해야 할 것이다. 물론 미국도 강력한 군사력과 혁신적인 경제력, 문화적 리더십을 가지고 있는 한국을 가장 중요한 파트너 국가로 생각하고 있다. 경제적으로나 군사적으로 약화되고 있는 유럽, 여전히 군사력이 충분치 않은 일본과 호주 등 세계 동맹 상대국들을 볼 때, 동맹으로서 한국의 가치는 대단히 높다.

이러한 상황 속에서 한국은 미국의 글로벌 리더십의 미래를 설득할 수 있는 좋은 위치에 있다. 동시에 다양한 문제를 안고 있더라도 자유주의 국제질서를 위해 노력할 수 있는 동아시아의 파트너들, 특히 일본과 호주 등과의 협력 가능성을 좀 더 모색할 필요가 있다. 트럼프 정부가 바이든

ⓒ EAI 2025

정부가 추진했던 소다자 협의에 커다란 흥미를 보이지 않을 것임은 예견되고 있다. 그러나 캠프 데이비드 협정 등에서 마련된 한미일 소다자 협의는 3국 협력이라는 측면에서뿐 아니라, 자유주의 국제질서를 위한 연대의 플랫폼이라는 점에서 한국은 국제질서를 위한 협력의 가치를 새롭게 생각해 볼 수 있다.

셋째, 이 과정에서 한미 간의 신기술 분야 협력은 매우 중요하다. 여태까지 한국이 선진국으로 발돋움하고 리더십을 발휘할 수 있었던 데에는 기술 혁신을 통한 경제력의 발전, 그리고 기업의 역할, 국민들의 노력이 대단히 중요했다. 설사 미국 트럼프식 외교 정책이 향후 국제질서의 약화를 가져온다 하더라도, 미국이 가지고 있는 혁신 기술을 한국이 충실히 활용해야 할 필요성은 여전히 남아 있다.

마지막으로, 무엇보다 미국 스스로가 명확한 비전을 제시하지 못하는 국제사회의 미래를 위해 한국이 어떤 형태의 리더십을 발휘해야 할지를 고민해야 하는 상황이다. 한국 역시 국제질서의 변화와 지구적 흐름 속에서 많은 국내정치의 격변을 겪고 있다. 이제 국내정치와 국제정치는 한몸으로 움직이며, 국제정치의 흐름에서 면역력을 가진 국내체제를 유지할 길은 없다. 국내정치와 국제정치의 상호작용을 염두에 두면서 국내 민주주의를 강화하고, 동시에 국제질서의 파국을 막기 위한 한국 나름의 리더십의 모습을 고민해야 할 때이다. ■

ⓒ EAI 2025

참고 문헌

권보람. 2024. “[트럼프 복귀와 미국 시리즈] ⑤ 트럼프 2기 행정부의 외교정책 전망: 외교정책결정집단을 중심으로.” EAI 워킹페이퍼. 12월 19일. https://eai.or.kr/new/ko/pub/view.asp?intSeq=22823&board=kor_workingpaper (검색일: 2025년 1월 2일)

서정건. 2024. “[트럼프 복귀와 미국 시리즈] ① 2024년 미국 대통령 선거와 양극화 정치.” EAI 워킹페이퍼. 12월 12일. https://eai.or.kr/new/ko/pub/view.asp?intSeq=22817&board=kor_workingpaper (검색일: 2025년 1월 2일)

양준석. 2024. “[트럼프 복귀와 미국 시리즈] ② 미국 통상정책의 현재와 미래: 보호주의의 재림과 강화.” EAI 워킹페이퍼. 12월 12일. https://eai.or.kr/new/ko/pub/view.asp?intSeq=22818&board=kor_workingpaper (검색일: 2025년 1월 2일)

이혜정. 2024. “트럼프의 귀환: 복합 위기와 미국의 재건.” 『동향과 전망』 123호(2024 겨울).

전재성. 2019. 『주권과 국제정치: 근대 주권국가체제의 제국적 성격』. 서울: 서울대학교출판문화원.

정영우. 2024. “[트럼프 복귀와 미국 시리즈] ④ 산업정책 논쟁으로 본 2024 미국 대선.” EAI 워킹페이퍼. 12월 16일. https://eai.or.kr/new/ko/pub/view.asp?intSeq=22820&board=kor_workingpaper (검색일: 2025년 1월 2일)

차태서. 2024. “[트럼프 복귀와 미국 시리즈] ⑥ 신우파의 부상과 미래 미국.” EAI 워킹페이퍼. 12월 19일. https://eai.or.kr/new/ko/pub/view.asp?intSeq=22824&board=kor_workingpaper (검색일: 2025년 1월 2일)

하상응. 2024. “[트럼프 복귀와 미국 시리즈] ③ 2024년 대통령 선거를 통해 본 미국 민주당의 미래.” EAI 워킹페이퍼. 12월 16일. https://eai.or.kr/new/ko/pub/view.asp?intSeq=22819&board=kor_workingpaper (검색일: 2025년 1월 2일)

ⓒ EAI 2025

Alperovitch, Dmitri, and Sergey Radchenko. 2024. "Trump-Kim, Part II, Could Shake Up the World." *The New York Times*. December 29. https://www.nytimes.com/2024/12/29/opinion/us-north-korea-china-russia-axis.html (Accessed January 2, 2025)

Gilpin, Robert. 1981. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

_____. 1987. *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press. p. 345.

Kelly, Robert E., and Min-hyung Kim. 2024. "Why South Korea Should Go Nuclear: The Bomb Is the Best Way to Contain the Threat From the North." *Foreign Affairs*. December 30. https://www.foreignaffairs.com/north-korea/why-south-korea-should-go-nuclear-kelly-kim (Accessed January 2, 2025)

Priebe, Miranda, John Schuessler, Bryan Rooney, and Jasen Castillo. 2024. "Competing Visions of Restraint." *International Security* 49, 2 (Fall 2024): 135–169.

Schake, Kori. 2024. "The National Security Imperative for a Trump Presidency: How His Administration Can Shore Up the Foundations of American Power." *Foreign Affairs*. November 8. https://www.foreignaffairs.com/united-states/national-security-imperative-trump-presidency-kori-schake (Accessed January 2, 2025)

The White House. 2024. "Readout of President Joe Biden's Meeting with President Xi Jinping of the People's Republic of China." November 16. https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/11/16/readout-of-president-joe-bidens-meeting-with-president-xi-jinping-of-the-peoples-republic-of-china-3/?utm_source=link (Accessed January 2, 2025)

ⓒ EAI 2025

■ **전재성**_동아시아연구원 국가안보연구센터 소장, 서울대학교 정치외교학부 교수.

■ 담당 및 편집: **박한수**_EAI 연구원

문의: 02-2277-1683 (ext. 204) hspark@eai.or.kr

인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀 주시기 바랍니다.
EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.
EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해임을 밝힙니다.

발행일 2025년 1월 3일
"트럼프주의 외교 전략과 세계질서의 미래, 한미관계" 979-11-6617-845-0 95340

재단법인 동아시아연구원
03028 서울특별시 종로구 사직로7길 1
Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr

ⓒ EAI 2025