“새로운 자본주의 연구모임 “ 발제 자료

트럼프 2기 행정부의 대동맹정책, 북-중-러 연대, 그리고 혼돈의 국제질서

2025. 09. 17.

차 두 현

Contents

- 문제인식
- 트럼프 행정부와 '고립주의(isolationism)'
- 트럼프 2기 행정부하에서의 국제관계 구도
- 북-중-러 연대: 가능성과 실제
- 다극화인가, 아니면 대혼란인가?
- 한국의 길과 선택

문제인식

- 미국 우선주의(America First)의 추구로 인해 미국의 지도력 약화 ⇒ 무역전쟁과 강대국 압력의 일상화?
- 거래 위주의 동맹관 추구 ⇒ 한미동맹은 유지될 수 있는가? 최근의 상황 전개는 어떻게 보아야 하는가?
- 미중 전략경쟁 몰입 ⇒ 이 경쟁구도 내에서 동맹국은 어떤 포지셔닝을 취해야 하는가?
- 북-중-러 권위주의 연대의 가능성 ⇒ 어떠한 파급영향을 지닐 것인가?
- 미국 패권 유지, 미중 세력 분점, 다극화 어느 것 하나 확실하지 않은 상황 ⇒ 혼란의 시대 우리의 선택은?

트럼프 행정부와 고립주의 (1)

[미국우선주의 = 고립주의] 인가?

➢ 18세기 미국의 먼로주의는 독특한 환경에서 시작

- ✓ 신생국이었고, 상당한 잠재력을 지니고 있었으나, 여전히 국제질서를 주도하기에는 한계가 있었던 미국의 역량
- ✓ 유럽의 관행을 일종의 차단해야 할 부정적 유산이라고 생각하고 이로부터의 차단을 시도
- ✓ 아메리카 대륙에 대한 유럽의 영향력 배제 역시 동시에 추구

➢ 미국의 영토적 팽창과 함께 먼로주의적 전통도 변화

- ✓ 1846년~1948년의 미-멕시코 전쟁, 1898년의 미-스페인 전쟁을 거치면서 점차 대외적 팽창을 시도
- ✓ '명백한 소명(Manifest Destiny) 개념의 탄생
- ✓ 유럽의 식민지 각축과는 정책을 차별화하되, 아시아 지역 등지에서 통상을 통한 영향력 확장을 추구

트럼프 행정부와 고립주의 (2)

➢ 20세기에 들어 먼로주의와 개입주의의 병행

- ✓ 19세기 후반부터 전통적 먼로주의에서 벗어나 점차 팽창주의적 정책을 추구하기 시작
- ✓ 유럽식 세계체제를 해체하고, 미국적 가치와 미국의 영향력이 확장된 새로운 국제질서를 모색
- ✓ 이러한 정책은 특히 시어도어 루즈벨트에 의해 적극 추진됨

➢ 미국은 이로 인해 1차 세계대전의 참전에 대해서도 소극적 자세를 보임

- ✓ 유럽국가들간의 전쟁과 세력각축에 끼어들지 않겠다는 전통적 자세를 견지
- ✓ 그러나, 특정 국가(독일)가 유럽의 자원과 시장을 독점하는 데 대해서는 경계
- ✓ 독일의 무차별 잠수함 작전, Zimmermann Telegram 등으로 참전 결정

트럼프 행정부와 고립주의 (3)

➢ 1차세계대전 이후에도 미국은 기존 노선을 고수

- ✓ 아메리카 대륙에 대한 고유의 영향력, 아시아에서 필리핀에 대한 장악력, 나머지 국가들과의 통상관계 유지에 주로 관심
- ✓ 이로 인해 일본의 식민정책 견제에는 소극적인 태도를 보이기도 함
- ✓ 다만, 유럽시장의 악화가 미국 경제에 미칠 영향에 대해서도 고심

➢ 동맹의 구성에 대해서도 적극적이지 않음

- ✓ 국제연맹(League of Nations)등 다자적 국제질서의 창출을 통해 새로운 regime을 만드는 데 주로 관심
- ✓ 반면, 양자/다자 동맹의 구성을 통해 미국의 영향력을 적극 확장하는 데에는 무관심
- ✓ 워싱턴 해군 군축조약(1921~1922) 등을 통해 군축/군비통제를 통한 평화 유지에 주로 관심을 가지게 됨

트럼프 행정부와 고립주의 (4)

- 이러한 미국의 정책은 세계 대공황(Great Depression)으로 인해 한계에 직면

  - ✓ 1차 세계대전으로 인한 막대한 전비, 전쟁배상금, 그리고 국제 금융/무역체계의 타격은 세계적인 대공황과 연결
  - ✓ 1929년부터 시작된 대공황의 여파에서 미국도 자유롭지 못한 처지에 놓이게 됨 (킨들버거 함정)
  - ✓ 붕괴된 기존 체제를 복원할 국제적 리더십의 부족

- 2차세계대전 이후 미국 주도 세계 질서의 구축과 유지로 정책 전환

  - ✓ 2차세계대전 종전을 전후해 브레튼 우즈 체제(1944), GATT(1944) 체제를 통해 전후의 금융 및 무역질서를 포맷
  - ✓ 미국이 창설한 국제레짐을 통해 국제질서의 안정화와 미국 국익의 지속가능성을 보장
  - ✓ 이러한 기본 기조가 오늘날까지 유지됨

트럼프 행정부와 고립주의 (5)

'미국 패권'을 포기하지 않은 공화당과 트럼프

➢ 세계경찰역할을 포기하되, 패권적 지위 유지 의지

- ✓ 트럼프 대통령은 미국의 패권적 지위, 국제질서 주도국으로서의 위상을 포기한다고 한 적이 없음
- ✓ 트럼프가 중국 등의 경쟁국을 '수정주의(Revisionist)라고 부르는 이유도 이를 반영
- ✓ 기존 체제의 최대 수혜자인 동맹/우방국들의 책임부담을 강조

➢ 패권적 지위를 유지하기 위해 군사력 증강에도 관심

- ✓ 트럼프는 로널드 레이건이 추구했던 '미국을 위대하게 (Making America Great)'의 부활을 희망
- ✓ 군사적으로도 직접 사용하지는 않는다고 하더라도 다른 경쟁국을 압도할 능력의 건설을 지향
- ✓ 특히, 핵전력에 있어서 핵군비경쟁도 불사

트럼프 행정부와 고립주의 (6)

거래 위주의 대동맹 정책

➢ 동맹국들에 대한 부담분담 정책을 적극 추진

- ✓ 단순한 cost-sharing을 넘어선 burden-sharing의 접근
- ✓ 유럽에서 GDP 대비 국방비 5%의 증대를 요구한 것도 이러한 맥락에 가까움
- ✓ 이러한 접근이 관세협상에서도 그대로 반영
- ✓ 기본적으로 다자적 접근보다는 양자적 접근을 선호

➢ 세계적 미군의 재배치 역시 추구할 것

- ✓ 다양한 역할을 추구해야 할 미군의 역할을 고려할 때, 특정 지역 특정 임무에 국한된 붙박이형 주둔 지향
- ✓ 콜비나 그리넬이 강조한 것도 이러한 맥락
- ✓ 그러나, 압력성 발언의 이면에 전략적 입지, 미 본토에서의 수용 시설 부족이라는 이율배반적 현실도 존재

트럼프 행정부와 고립주의 (7)

➢ 상대에 대해 우위에 있는 상황에서의 협상 선호

- ✓ 기본적으로 미국 주류사회에 대한 수호 의지로 충만한 정치적 지지자 및 참모진에 둘러 쌓인 형국
- ✓ 협상이나 거래 상대방에게 advantage를 허용하지 않으려는 성향이 강하고, 이것이 경쟁자와 동맹국에 동시 적용
- ✓ 이는 결국 국내정치와 대외정책을 동시에 고려한 이중적 행태로 나타나기도 함 (한국인 노동자 구금 상황)

➢ 강대국 일방주의적 성향

- ✓ 강대국간 직접 협상에 의한 문제 해결을 선호
- ✓ 이로 인해 강대국간의 직접적인 충돌은 오히려 회피하는 경향을 보임
- ✓ 경쟁자와의 관계에 있어서도 우방 및 동맹국들이 대립의 선두에 나서주기를 희망(일종의 Proxy War)

트럼프 행정부하의 국제관계 구도 (1)

미중 전략경쟁의 기조는 그대로 유지

➢ 미중 전략경쟁은 트럼프 2기 행정부에서도 유지될 것

- ✓ "더 늦기 전에 중국을 다뤄야 한다"는 인식은 이미 미국 내에서 공화-민주 구별이 없이 공감대 형성
- ✓ 미-중 간의 가치경쟁은 사실, 트럼프 행정부 1기 행정부 시절부터 시작됨

➢ 다만, 전략경쟁의 수행 방법에 있어서의 차이

- ✓ 관세전쟁에 의한 압력 증대부터 시작 (보편관세+추가적 보복관세)
- ✓ 인도-태평양 지역에서 중국을 견제할 수 있는 군사적 증대 부분에서도 관심
- ✓ 중국의 첨단 과학기술 접근 및 도용을 차단하기 위한 '디커플링'의 재점화

트럼프 행정부하의 국제관계 구도 (2)

러시아와는 일정 관계회복 추구

➢ 트럼프-푸틴간 일종의 타협 시작

- ✓ 우크라이나 전쟁의 정전/종전협상을 기점으로 NATO 동진의 조정과 러시아의 유럽 영향력 차단 동시 추구
- ✓ NATO 동맹국들에 대한 위협성 발언을 계속할 것이지만, 유럽의 포기는 미국에도 타격이 될 것이 현실

➢ 다만, 미-러간의 경쟁 분위기 역시 지속될 것

- ✓ 트럼프 1기 행정부 하에서도 INF 폐기 등 핵전력에 관한 한 러시아와의 경쟁심 표출
- ✓ '스트롱맨'에 호의적인 입장임은 분명하지만, 어디까지나 미국이 우월한 입장에서의 타협을 추구함
- ✓ 중-러간 협력의 수준에 따라 러시아와도 긴장관계가 재현될 가능성이 상존

트럼프 행정부하의 국제관계 구도 (3)

이스라엘에 중점을 둔 대중동정책

➢ 중동내 反미/反이스라엘 세력 일소를 추구

- ✓ 이란 및 反미/反이스라엘 무장단체의 입지를 대폭 축소함으로써 중동 정세 안정화 지향
- ✓ '아브라함 협정' 체계의 지속 확장을 추구
- ✓ 다만, 군사적 관여 여지는 최소화

➢ 이러한 구상이 실제로 효과를 발휘할지는 미지수

- ✓ 사우디아라비아, UAE 등은 미국의 대중동 안보공약 약화에 대해 불만을 표출
- ✓ 이러한 틈새를 중국이 적극 공략해온 것이 지금까지의 중동상황이었음
- ✓ 이스라엘 일변도의 대중동 정책은 반미감정의 해소에는 악영향을 미칠 것

트럼프 행정부하의 국제관계 구도 (4)

트럼프-김정은간 '브로맨스' 재현?

➢ 트럼프 대통령의 거듭된 친분 과시

- ✓ 김정은과 '좋은 관계' 였음을 과시하는 한편, 김정은에 대해서 '영리하다(smart)'란 표현을 자주 사용
- ✓ 북한의 핵능력을 거론하며 원만한 관계 필요성 역설
- ✓ 8월의 한미 정상회담에서도 "김정은을 만나길 원한다 " 라는 발언을 계속

➢ 분명히 미북 협상에는 촉진요인이 존재

- ✓ 김정은에 관한 한 자신이 직접 만나봤고, 그를 잘 다룰 수 있다는 트럼프 대통령의 자신감
- ✓ 의회에서도, 행정부 내에서도 그를 통제할 참모진이 존재하지 않는 현실
- ✓ 미북 협상은 미국의 한국에 대한 카드를 증대

트럼프 행정부하의 국제관계 구도 (5)

➢ 그러나, 그 못지않은 장애요인도 존재

- ✓ 미국의 대외정책에 있어서 북한 문제가 지니는, 여전히 낮은 우선순위
- ✓ 하노이 정상회담 이후 존재했을 트럼프의 개인적 불신
- ✓ 김정은은 지금 자신의 몸값이 높아졌음을 강조하고 있지만, 이는 트럼프의 협상기법과는 배치되는 것

➢ '브로맨스' 이상으로 갈등 증폭 가능성도 존재

- ✓ 김정은이 자신의 협상 조건 개선을 위해 일정 수준 이상의 핵능력 시위(대형 핵실험 등)를 했을 경우
- ✓ 미국 공화당의 상원 및 하원 주요 인사들의 대북 거부감이 예상보다 클 경우
- ✓ 2017년의 'Fire & Fury'의 재현 가능성 배제 불가

트럼프 행정부하의 국제관계 구도 (6)

각국가들의 분위기 쇄신 경쟁

➢ 강대국 누구도 만족 못한 2024년의 국제정세

- ✓ 미국은 NATO 정상회의와 QUAD, AUKUS 등 각종 소다자협력을 통해 미국 주도 국제질서의 유지를 추구
- ✓ 중국과 러시아도 SCO 정상회의, BRICS 정상회의 등을 통해 권위주의적 연대결성을 지향
- ✓ 경쟁적 Coalition-building에도 불구하고 모두 지도력에 손상을 입음

➢ 2025년 강대국들의 경쟁적 쇄신 정책이 추구

- ✓ 미국은 트럼프 2기 행정부 출범을 기점으로 경쟁국에 대한 확실한 우위를 점유하기 위한 노력을 추진
- ✓ 중국과 러시아 역시 이에 대응하는 전선의 구축을 위해 부심했고, 이것이 중국 '전승절' 열병식에서 그대로 나타남
- ✓ 이러한 가운데 여타 국가들도 전략/정책상 조정 불가피

트럼프 행정부하의 국제관계 구도 (7)

국제적 리더십의 공백

- 미국은 기존 전략 및 정책의 과감한 변화를 형식상 표명할 것이지만, 완전한 변화는 어려울 것

  - ✓ 트럼프 행정부는 국내문제 우선 해결의 기조 하에 엄격한 이민정책, 관세 위주 무역정책 등을 추구
  - ✓ 다만, 의회의 조정, 미 국내 여론 등을 감안할 때 혁신적 변화는 기대하기 힘들 것

- 중국과 러시아 역시 이에 대응하는 나름의 전략 구사하고 있지만, 지도력 한계 노출

  - ✓ 중국의 한국 등에 대한 '약한 고리' 공략 시도도 가속화될 것
  - ✓ 중국과 러시아의 전략적 연대 유지, Global South 공략 등에도 불구하고, '권위주의 연대'의 한계

북-중-러 연대: 가능성과 실제 (1)

중국의 '전승절' 열병식

- 중국의 '전승절' 80주년 열병식은 본격적인 반미/반서방 연대의 출범의지를 과시한 것

  - ✓ "평화 대 전쟁"의 이분법 구조를 통해 평화 애호 세력을 이끄는 중심으로서 중국의 위치를 부각
  - ✓ 열병식에서 A2/AD 능력과 미 본토 위협 능력을 동시 과시
  - ✓ 그러나, 일정 선을 넘지 않는 미국과의 상호 메시지 교환

- 푸틴과 김정은의 열병식 참여는 3자간 이익이 합치된 결과

  - ✓ 중국: 반미 및 반서방 연대의 주도국으로서의 입지 확립
  - ✓ 러시아: 다극화 국제질서를 향한 발판으로서의 3자 연대를 지향하고, 우크라이나에서 미국에 대한 협상력 강화
  - ✓ 북한: 대내외적으로 북한의 전략적 가치가 높아졌음을 과시

북-중-러 연대: 가능성과 실제 (2)

북한의 계산: 한반도를 넘어선 입지 구축

➢ 특히, 김정은의 경우 다중적인 선전 효과를 기대

- ✓ 대내: 선대화의 차별화된 업적 및 "애국헌신의 대장정" 이미지 재부각
- ✓ 대남/대미: 대남 전략적 우위의 교두보 구축, 대미 협상에 있어 결코 밀리지 않을 것이라는 의지 과시
- ✓ 대외: 국제적 행위자로서의 모습 과시

➢ 남북간 '적대적 두 국가관계'의 기정사실화

- ✓ 8월의 한일, 한-미-일 정상회담과 무관하게 자신의 길을 가겠다는 메시지 발송
- ✓ 북한의 지역 역할 증대를 통해 한국을 고립시켜 나가겠다는 '通外封南' 추구
- ✓ 한국 정부의 초조감 유도

북-중-러 연대: 가능성과 실제 (3)

당분간 지속될 밀착 제스추어

➢ 북러밀착 지속, 북중 관계 재강화 움직임이 시현될 것

- ✓ 베이징과 평양 모두 필요에 의해 북중 관계가 다시 강화되고 있다는 인상을 줄 필요
- ✓ 러시아와 북한 공히 단기적으로는 서로에 대한 대안이 존재하지 않는 상태
- ✓ 북-중-러 밀착 이미지를 활용해서 다른 국가 압박

➢ 지속적 연대가 지속 가능할지에 대해서는 많은 변수가 있음

- ✓ 북한의 전통적인 대러 불신과 러시아의 대북 불신
- ✓ 1인 독재체제가 지니는 타국에 대한 장악 심리
- ✓ 특히, 핵기술 이전의 경우 러시아의 입장에서는 여전히 지나치게 비싼 거래
- ✓ 중국이나 러시아가 미국을 대체하기에는 한계

다극화인가, 대혼란인가?(1)

미국 패권의 약화에도 불구, 대체질서 모호

➢ 전반적으로 미국의 패권 유지 능력이 점차 줄어들고는 있지만, 여전히 경쟁력 유지

- ✓ 현재 트럼프 행정부 등장 자체가 하나의 조정과정
- ✓ 미국 뿐만 아니라 모든 dominant power들의 신망을 잃은 상황에서 새로운 국제질서의 지도자가 떠오르지 않음
- ✓ 15세기 이후 국제질서는 패권국 부재의 시기가 더 많음

➢ 패권, 미중 양자 구도, 다극화 모두 설명력 한계

- ✓ 트럼프 이후에도 미국 지도력의 상처는 그대로 남을 것
- ✓ 그러나, 중국과 러시아 역시 권위주의 체제와 일방주의적 행태로 인해 국제질서 주도에 한계
- ✓ 다극화 질서의 안정성 여부도 의문이고 일부에서는 국가별 각자도생 전략도 나타남

다극화인가, 대혼란인가?(2)

여전히 계속될 각종 지역분쟁의 불씨

- 우크라이나 전쟁은 정전/종전 계기를 마련할 것이지만, 여전히 불씨는 상존

  - ✓ 러시아가 우크라이나 동남부를 강제병합한 상황에서 정전/종전이 이루어진다고 하더라도 분쟁 소지 여전히 잔존
  - ✓ EU 국가들의 '루소포비아' 증대
  - ✓ 향후 우크라이나 내부 정치도 변수

- 중동 및 여타 지역에서도 분쟁 소지 지속

  - ✓ 이스라엘-하마스 전쟁의 종결 이후에도 여전히 중동 지역의 근본적 분쟁 소지는 미해소
  - ✓ 중국의 대만에 대한 직접 침공 가능성은 낮지만, 대만 해협의 긴장은 지속될 것
  - ✓ 북한의 도발은 오히려 더 증가/격화될 가능성 배제 불가

다극화인가, 대혼란인가?(3)

지역/세계적 군비경쟁 가속화

➢ 각종 군비경쟁은 더욱 가속화될 전망

- ✓ 우크라이나 전쟁을 기점으로 한 EU의 군비증강, 러시아 군비 재증강, 미중 전략경쟁으로 인한 인-태 지역 군비경쟁 등
- ✓ 질적 군비경쟁 위주의 기존의 추세에서 양적 군비경쟁이 병행되는 시대가 전개될 것
- ✓ 각 국가들이 자신들 위주의 국방공급망을 형성

➢ 핵 군비경쟁 역시 역대 최대 수준이 될 것

- ✓ "핵무기는 보유하지만 사용하지는 않을 무기"라는 인식이 붕괴됨에 따라
- ✓ 기존의 핵 군축/군비통제 합의가 무실화될 위험이 있으며,
- ✓ 북한 역시 핵 군비경쟁에 뛰어들 것으로 우려됨
- ✓ 핵 군비경쟁과 첨단 무기 경쟁이 병존하는 현상

다극화인가, 대혼란인가?(4)

중국 및 러시아의 북한 핵 용인 가능성

- 러시아는 사실상 북한 핵을 용인한 상황으로도 볼 수 있고, 중국 역시 이러한 길을 따를 가능성
  - ✓ 2024년 UN 안보리 대북제재위원회의 전문가 패널 활동 정지에서 보는 바와 같이, 대북 제재의 우회/회피 여지 제공
  - ✓ 북한 비핵화를 위해 대북 압박에 동참하는 것보다는 북러 밀착을 통해 북한 핵을 통제 가능한 상황으로 만드는 데 중점
  - ✓ 장기적으로는 북한 핵을 자산으로 인식할 수도 있음
- 다만, 이를 공식화하지는 않을 것으로 판단
  - ✓ 러시아와 중국 모두 자신들도 한 축이 된 NPT체제의 공식 부인에는 부담이 될 수밖에 없음
  - ✓ 북한 핵을 공식 용인하기보다는 북한 비핵화 부진에 있어서의 양비론(兩非論)을 강조할 것

다극화인가, 대혼란인가?(5)

북한, 도발 속 불안정 가능성 노출

➢ 2025년중 북한은 대남 도발에 대해서는 더욱 거침이 없을 것

- ✓ '적대적 두 국가관계' 규정은 연장선상
- ✓ 미국의 대외정책에 있어 북한 문제 우선순위 격상
- ✓ 대러시아 파병에서 나타난 것과 같이 한반도를 넘어선 지역/국제적 존재감을 과시하려 할 것
- ✓ '해상 국경선' 선언, 우리 인력/재산에 대한 위해 시도 등

➢ 동시에 불안정 가능성 표출 역시 증대할 것

- ✓ 경제적 난국 이상으로 외부 정보의 유입으로 인한 사회적 변화 가능성이 관건
- ✓ 미북 협상의 부진, 중국의 방기, 러시아가 보는 북한의 전략적 가치 하락 등이 결합될 때 체제 위기 가능성도 배제 불가

한국의 선택

- 우리의 전략적 가치 제고가 생존과 번영에 필수
- 기계적 균형보다는 동맹과 우방 위주의 접근을 유지하는 것이 최선(한일/한미 정상회담의 추세 지속)
- '한반도를 벗어난 동맹'에 대한 본격적인 준비가 필요한 시기
- NATO 등 우리와 비슷한 고민을 하고 있는 유사입장 국들과의 연대를 강화
- 외교안보 분야에서 '소그룹 결정(small group decision)'의 한계를 극복해야 함