



2024.7.8.

국회미래연구원 | 국가미래전략 Insight | 101호

“Post-Election Order”

- 트럼프 2.0 시대, 미중관계와 국제질서의 미래



차정미 (국제전략연구센터장)



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

ISSN

2733-8258

발행일

2024년 7월 8일

발행처

국회미래연구원

서울시 영등포구 의사당대로 1

Tel 02-786-2190 Fax 02-786-3977

「국가미래전략 Insight」는 국회미래연구원이 정책고객을 대상으로 발행하는 단기 심층연구결과물로, 내부 연구진이 주요 미래이슈를 분석한 내용을 토대로 국가의 미래전략을 제시합니다.

Contents

01

02

서론: Trump 2.0, 국제질서의 변곡점 (Inflection Point)이 오는가?

02

04

트럼프 2.0 시대 대외전략의 특징과 방향

03

06

트럼프 2.0대중 정책과 미중관계의 미래: “전략적 디커플링”-“전방위 기술통제”-“군사적 최대 압박”

04

09

트럼프 2.0, 외교정책과 국제질서의 전환

05

13

결론: 트럼프 2기의 예측가능성 vs. 초불확실성의 국제질서



요약

국제질서 전환기, 미래질서의 방향에 결정적 영향을 미칠 수 있는 미국 대선이 4개월 앞으로 다가온 지금, 세계의 최대 화두는 절반의 가능성을 가진 'Trump 2.0'이다. 지정학 경쟁과 전쟁으로 그 어느 때보다 불안정성과 불확실성이 높아진 국제질서 속에서 세계는 미국 대선 결과가 초래할 영향에 주목하고 있다. 주요국 현직 고위인사들이 연쇄로 트럼프 후보를 만나고, 유럽 호주 등 세계의 싱크탱크들도 트럼프 2기를 어떻게 준비해야 하는지 집중 토론하고 있다.

한국은 절반의 가능성을 가진 트럼프 2.0 시대에 준비되어 있을까? 선거결과는 여전히 불확실하나, 불확실성이 아무것도 하지 않는 것에 대한 변명은 되지 않는다. 그리고, 중견국을 넘어 글로벌 중추국을 지향하는 국가로서 소수의 특정 이슈에 매몰되기보다 국제질서 차원의 거시적 변화와 외교, 경제, 기술, 산업, 국방 등 분야별 변화를 동시에 조망하는 종합적 장기적 관점의 분석과 전략 수립을 모색해야 한다.

과연 트럼프 2기는 무엇을 준비하고 있는가? 트럼프 2.0 시대 미중 관계는 어떠한 변화를 예고하고 있는가? 세계질서의 중대한 변곡점에서 트럼프 2.0은 과연 무엇을 의미하는가? 본 연구는 이러한 질문에 답하기 위해 트럼프 진영 싱크탱크들이 최근 발간한 집권전략보고서와 외교안보 분야 유력 참모들의 글과 발언을 중심으로 트럼프 2.0 시대 미중관계의 변화와 글로벌 질서의 미래를 전망한다.

본 글은 트럼프 1기부터 바이든 정부까지 초당적 합의를 기반으로 미국의 대중국 견제가 지속되고 있으나, 트럼프 2기 '미국 우선(America First)'을 내세운 미국의 대중국 봉쇄는 그 전략적 명료성과 압박을 더욱 강화할 것으로 전망한다. 트럼프 2기는 중국을 최대 위협, 반드시 이겨야 하는 적국으로 규정하고, 미중 경쟁을 '관리'가 아닌 '승리'해야 하는 게임으로 인식하며, 디리스킹이 아닌 '전략적 디커플링'을, 그리고 '전방위 기술통제' '아시아 중심의 전력 재배치와 군사적 최대압박'을 추구할 것으로 전망한다.

본 글은 국제질서 전환기 트럼프 2기의 대중 정책, 외교정책 변화와 미래 국제질서에서의 영향을 분석하고, 이를 대비하기 위한 종합적인 논의와 통찰의 필요성을 제기한다. 국가차원의 분석과 논의는 물론 글로벌 유사입장국들과의 소통과 연대 필요성을 강조한다. 또한, 중장기적 관점의 국제질서 변화 전망과 함께 대중국 정책, 기술안보, 경제안보, 국방전략, 산업전략 등 각 세부 분야별 전망과 한국에의 영향을 분석하고 대비해 가야 할 필요성이 있음을 강조한다.

01

Trump 2.0, 국제질서의 변곡점(Inflexion Point)이 오는가?

“이번 선거가 아마 2차 세계대전 이후 가장 중요한 대통령선거가 될 것이다” 로런스 서머스(Lawrence Summers) 전 재무장관의 말이다.¹⁾ 프랜시스 후쿠야마(Francis Fukuyama)는 “궁극적으로 미국 자유민주주의의 운명과 세계 질서의 미래를 결정하는 선거”라고 말한다.²⁾ 이렇듯 세계 질서 변화의 방향에 가장 중요한 영향을 미칠 수 있는 선거가 4개월 앞으로 다가왔다. 지난 6월말 치러진 대선TV토론으로 불확실성이 높아졌으나, 여전히 선거결과를 선볼리 예측하기에는 이른다. 아직 많은 시간이 남았고, 여전히 가능성은 50대 50이다.

지금 세계의 최대 화두는 절반의 가능성을 가진 ‘Trump 2.0’이다. 세계는 트럼프 두 번째 임기가 어떻게 될지에 대한 정보를 찾기 위해 분주히 노력하고 있다. 지정학 경쟁과 전쟁으로 그 어느 때보다 불안정성과 불확실성이 높아진 국제질서 속에서 세계는 미국 대선 결과가 초래할 영향에 주목하고 있다. 지난 4월엔 폴란드 안제이 두다 대통령, 영국 데이비드 캐머런 외무장관, 일본 아소 다로 전 총리 등 다수의 전현직 고위인사들이 연쇄로 트럼프 후보를 만났다. 글로벌 싱크탱크들도 트럼프 2기 대비의 필요성을 강조하고 있다.

EU안보연구소(EUISS)는 ‘Preparing for a possible Trump 2.0’ 제하의 보고서를 통해 트럼프의 복귀가 초래할 다양한 도전들을 분석하고 EU가 무엇을 준비해야 하는지를 모색해야 한다고 강조했다.³⁾ 유럽외교위원회(European Council on Foreign Relations)는 트럼프 당선 시 우크라이나 전쟁, 남중국해, 전략적 산업정책, 나토, 중동, 비자유주의적 국제질서 등과 관련된 6가지 시나리오를 제시하고, 이러한 시나리오에 유럽은 준비되어 있지 않다고 경고했다.⁴⁾ 한편 일부 학자들은 아시아 동맹국들이 트럼프 2기를 심각하게 걱정하지 않고 있다고 우려한다.⁵⁾ 프랜시스 후쿠야마는 “내가 아시아 동맹국이었다면, 엄청나게 걱정스러울 것”이라고 언급한 바 있다.⁶⁾ 올해 1월 TV도쿄의 인터뷰 결과도 일본 주요 기업대표들 상당수가 미국 대선을 2024년 최대의 지정학적 리스크로 꼽았다.⁷⁾ 이렇듯 미래의 불확실성은 준비의 필요성을 더욱 높이고 있다.

한국은 절반의 가능성이 있는 트럼프 2.0 시대에 준비가 되어 있을까? 본 글은 트럼프의 당선 가능성이 높음을 전제로 하지 않는다. 트럼프 후보가 당선되지 않을 수도 있다. 그러나, EU안보연구소의 보고서가 지적하듯 11월 대선 결과를 누구도 알 수 없으나, 희망이 전략이 아닌 바와 같이 불확실성이 아무것도 하지 않는 것에 대한 변명은 되지 않는다. 모든

1) Bloomberg Television, “This Is the Most Consequential Presidential Election, Summers Says,” 2024.01.06.

2) Francis Fukuyama, “A Most Important American Election Looms in 2024,” *Japan News*, 2024.02.09.

3) Steven Everts, “Preparing for a possible Trump 2.0: what Europe needs to do now,” *The European Union Institute for Security Studies (EUISS)*, 2024.03.22.

4) Célia Belin, Majda Ruge, Jeremy Shapiro, “Imagining Trump 2.0: Six scary policy scenarios for a second term,” *European Council on Foreign Relations*, 2024.06.12.

5) Victor Cha, “America’s Asian Partners Are Not Worried Enough About Trump: How His Return Could Destabilize the Region,” *The Foreign Affairs*, 2024.06.26

6) James Crabtree, “Why Asia Should Sound the Trump Alarm,” *Foreign Policy*, 2024.03.20.

7) Satoshi Yamada, “Why Japanese companies need to prepare for Trump 2.0” *The Japan Times*, 2024.02.29.

시나리오에 대비해야 한다.⁸⁾ 그리고, 바이든 정부가 지속되더라도 미국 외교의 한 축을 차지하는 영향력 그룹의 핵심 논쟁을 이해하는 것은 장기적 관점에서 매우 유의미한 요소라 할 수 있다.

과연 트럼프 2기는 무엇을 준비하고 있는가? 트럼프 2.0 시대 미중 관계는 어떠한 변화를 예고하고 있는가? 바이든 정부는 지금 세계가 중대한 변곡점(inflection point)에 있음을 역설하여 왔다. 중국도 미국도 향후 10년이 미래 국제질서 형성의 중대한 시기라고 강조하여 왔다. 이렇듯 국제질서 대전환의 시대, 불확실성의 시대에 트럼프 2기의 미중관계, 국제질서가 장기적으로 어떠한 방향으로 가게 될 것인지에 대한 구체적이고 종합적인 논의와 통찰이 필요한 시기이다. 최근 이슈화되었던 주한미군 문제나 핵무장 논의를 넘어 조금 더 거시적, 중장기적, 종합적 관점에서 트럼프 2기를 조망하고 대비해 가야 한다.

이에 본 글은 트럼프 진영 싱크탱크들이 최근 발간한 집권전략보고서와 국가안보 분야 유력 참모들의 글과 인터뷰를 중심으로 트럼프 2.0 시대 미중관계의 변화와 글로벌 질서에의 함의를 분석한다.⁹⁾ 대중국 정책, 기술안보, 경제안보, 국방전략, 산업전략 등 다양한 분야를 중심으로 거론되고 있는 트럼프 2.0 시대 대중국 정책을 통해 과연 세계는 무엇을 준비해야 하는가? 그리고 한국은 무엇을 준비해야 하는가에 대한 유의미한 함의와 시사점을 도출한다.

8) Steven Everts, *The European Union Institute for Security Studies (EUISS)*, 2024.03.22.

9) 본 글에서 다루는 트럼프 2기 잠재적 유력인사와 집권전략보고서는 다음과 같다.

트럼프 2.0시대 외교안보정책, 무역통상정책 관련 핵심참모는 △국가안보보좌관, 국무장관 등으로 거론되는 로버트 오브라이언(Robert O'Brien) 전 국가안보보좌관 △재무장관이나 상무장관으로 거론되는 로버트 라이트하이저(Robert Lighthizer) 전 무역대표부 대표 △국방부장관으로 거론되는 크리스토퍼 밀러(Chris Miller) △2017년 국가안보전략서를 작성한 엘브리지 콜비(Elbridge A. Colby) 전 국방부 부차관보 △대중국 정책과 외교 관련 참모들은 키론 스키너(Kiron Skineer) 전 국무부 정책기획실 국장, 스티브 예이츠(Steve Yates) 전 덕체니 부통령 국가안보부보좌관, 마일스 위(Miles Wi) 전 폼페이오 국무장관 중국정책고문, 맷 포팅저(Matt Pottinger) 전 NSC부보좌관 등이 있다. Alexander Ward and Daniel Lippman, "Inside the fight for top Trump national security roles," *Politico*, 2024.04.22. 등 미국 내 언론보도 참고.

또한, 트럼프 1기 참모들이 만든 '미국우선정책연구소(AFPI)'의 외교안보전략 보고서인 「*An America First Approach to U.S. National Security*」(2024.05), 헤리티지 재단(Heritage Foundation)이 발간한 「*Mandate for Leadership : The Conservative Promise*」(2023)은 유력 참모들의 글과 함께 트럼프 2.0 국가안보전략 전망의 주요한 근거라고 할 수 있다.

02

트럼프 2.0 시대 대외전략의 특징과 방향

1. 트럼프 2.0 대외전략, 준비된 어젠다와 정책 추진 그룹

■ 준비된 어젠다와 자신감, 집권 초기 빠르게 국가안보 의제 추진 전망

미국 전문가들은 트럼프 2기가 1기와는 다를 것이라는 데 의견을 같이 한다. 트럼프 2기는 훨씬 더 오랜 준비와 체계로 임기 초부터 빠르게 대통령의 과제를 테이블에 올리게 될 것이라는 것이다. 로이터스에 따르면 트럼프 전대통령이 2021년 백악관을 떠난 후 참모들과 지속적으로 나눈 대화는 “우리는 집권할 준비가 되어 있지 않았고 다음에는 달라져야 한다는 것”이었다. 2017년 대통령과 참모들이 집무실에 들어갔을 때 무엇을 해야 할지 몰랐으나, 이런 일은 다시는 일어나지 않을 것이라는 것이다.¹⁰⁾

트럼프 1기 고위관료들이 2021년 설립하여 ‘차기 백악관(White House in waiting)’으로 불리는 ‘미국우선정책연구소(AFP, America First Policy Institute)’는 2024년 4월 차기 정부 국가안보전략 제언서인 「국가안보를 위한 미국우선정책(An America First Approach to U.S. National Security)」을 발간했다. 본 전략서에는 트럼프 2기 통상, 외교, 대중국 정책 유력참모들인 로버트 라이트하이저, 케이스 켈로그, 스티브 예이츠 등이 참여했다.¹¹⁾ AFP의 정권인수 프로젝트는 수십 개의 행정 명령 초안을 작성해 왔다. 또한, 차기정부에 채워야 할 국가안보 관련 직위 약 1,200개를 이미 파악했으며, 첫날부터 “미국 우선주의” 기조에 충실한 트럼프 충성파들과 일을 시작할 것이라고 밝히고 있다.¹²⁾

헤리티지 연구소 또한 2022년 대통령직 인수 프로젝트인 「Project 2025」를 출범시키고, 정부 전반의 정책 변화를 준비하여 왔으며, 2023년 4월 400여명의 전문가가 참여한 900여쪽의 대통령직 인수전략서 「Mandate for Leadership」을 발간했다. 본 보고서에도 트럼프 2기 외교, 국방, 무역 등 대외전략에 관여할 것으로 전망되는 키론 스키너, 크리스토퍼 밀러, 피터 나바로 등 트럼프 1기 정부인사들이 다수 참여하였다.¹³⁾

미국의 전현직 외교관들은 트럼프 2기 국가안보 주요 직위에 충성파들(loyalists)이 임명될 가능성이 높아 트럼프 스스로 고립주의 정책 추진의 자유를 얻을 것으로 전망하고 있다. 트럼프 1기 중동 국방차관 마이클 멀로이는 “트럼프 2기는 자신의 고립주의 외교 정책을 지지하고 자신과 대결할 가능성이 낮은 인물들을 임명할 가능성이 높다”고 언급했다.¹⁴⁾ 이러한 환경 속에서 트럼프 2기는 더 빠르고 효율적으로 외교정책 우선순위를 정하고, 추진하게 될 것이며, 대중국 정책 또한 개인의 정책 선호가 상당한 영향을 미칠 수 있다.

10) Gram Slattery, Simon Lewis, Idrees Ali and Phil Stewart, “Trump would install loyalists to reshape US foreign policy on China, NATO and Ukraine,” *Reuters*, 2023.12.19.

11) Fred Fleitz (eds.), *An America First Approach to U.S. National Security*, (America first Policy Institute, 2024)

12) Lynn Berry, Didi Tang, Jill Colvin and Ellen Nickmeyer, “Trump-affiliated group releases new national security book outlining possible second-term approach,” *AP News*, 2024.05.09.

13) Paul Dans and Steven Groves (eds.), *Mandate for Leadership: the Conservative Promise* (The Heritage Foundation Press, 2023).

14) Gram Slattery, Simon Lewis, Idrees Ali and Phil Stewart, “Trump would install loyalists to reshape US foreign policy on China, NATO and Ukraine,” 2023.12.19.

2. 트럼프 레거시(Legacy)와 미중 경쟁: “Winning the Race”

트럼프 2기 대중국 정책에 대해 미국 내 전문가들은 ‘레거시(legacy, 족적)’을 남기려 할 것’이라고 언급한다. 재선을 바라보지 않는 상황에서 트럼프에게 레거시를 남길 수 있는 가장 유력한 분야가 대중국 정책이고, 미중 경쟁에서 승리하는 것은 트럼프 2기 국가안보전략의 최우선 과제가 될 것이라는 것이다. 트럼프 스스로 중국을 실존적 위협으로 공언한 적은 없으나 외교정책 참모그룹은 중국을 실존적 위협으로 규정하고, 중국과의 경쟁에서 승리하는 것을 국가안보전략의 최상위로 설정하고 있다.

트럼프 2기 유력 참모들은 대부분 중국이 전략적 경쟁자가 아닌 반드시 이겨야 하는 적국으로 규정하고 있다. 트럼프 2기 경제, 무역정책의 유력인사인 로버트 라이트하이저 전 무역대표부 대표는 저서 「No Trade is Free」에서 중국을 ‘실존적 위협(existential threat)’이라고 규정하고, 국방 등 제조를 적대국에 의존하는 것을 국가안보 위협으로 강조한다.¹⁵⁾ 트럼프 2기 국무장관, 안보보좌관으로 유력히 거론되는 로버트 오브라이언은 바이든 정부가 중국에 엇갈린 메시지를 보내는 것은 중국이 적이 아니라고 믿기 때문이라고 비판하고, 시진핑은 마오쩌둥 이후 가장 위험한 중국 지도자라면서 “대중국 정책의 명료성(clarity on China)”을 주장했다.¹⁶⁾ 안보보좌관으로 거론되는 리처드 그리넬과 엘브리지 콜비 두 사람 모두 중국과의 대결을 국가안보 의제에서 가장 높은 우선 순위로 끌어올릴 것이 확실하며 유럽에 대한 미국의 공약, 특히 우크라이나 방어에는 초점을 덜 맞출 가능성이 높다.¹⁷⁾ 맷 포틴저 전 NSC 부보좌관 또한 미국의 대중 경쟁은 ‘관리’가 아니라 반드시 이겨야 하는 경쟁이라고 강조한다. 포틴저는 현재의 외교정책이 중국과의 경쟁에서 원하는 최종상태가 무엇인지 명확한 목표를 제시하지 않고 있다고 비판하며, 단기적으로 중국과의 긴장고조가 불가피하고, 냉전이 없는 적하는 미지근한 발언은 오히려 열전을 부추길 수 있다고 강조한다.¹⁸⁾

헤리티지 연구소의 정권인수보고서 또한 중국을 미국에 대한 전체주의 적국이라고 규정하고 있다.¹⁹⁾ 미국우선정책연구소(AFP)의 보고서도 중국공산당의 위협을 바로 보는 것을 주요한 정책적 우선순위로 강조하고 있다.²⁰⁾ 트럼프 2기 대중 정책 설계에 영향을 미칠 수 있는 중국전문가들 또한 더 강한 대중국 압박을 주장한다. 스티브 예이츠 AFP 중국정책 책임자, 키론 스키너 전 국무부 정책기획실 국장, 마일스 위 전 국무부 중국정책고문 모두 대중국 유효 정책을 비판하면서 중국의 위협을 심각하게 받아들여야 한다고 강조한다.²¹⁾

이러한 인식 하에 트럼프 2.0은 정부의 정책적 중점과 자원을 대중국 대응에 집중할 것으로 전망된다. 헤리티지 보고서는 정보기관을 중국에 초점을 둔 방향으로 개혁하고, 중국공산당 위협에 대응하기 위해 모든 국가기관이 “전정부적 접근(whole of government approach)”을 해야 한다고 강조한다. 트럼프 1기 국가정보국은 중국 관련 정보예산을 20% 늘린 바 있다.²²⁾ 이렇듯 트럼프 2기는 중국을 실존적 위협으로 규정하고, 강도 높은 대중국 압박정책을 전개하면서 미중 경쟁과 긴장이 급격히 고조될 수 있음을 예고하고 있다.

15) Robert E. Lighthizer, “After Free Trade: Trump’s Legacy and the Future of the Global Economy,” *Foreign Affairs*, March/April 2024.

16) Robert C. O’Brien, “The Return of Peace Through Strength: Making the Case for Trump’s Foreign Policy,” *Foreign Affairs*, July/August 2024

17) Alexander Ward and Daniel Lippman, *Politico*, 2024.04.22.

18) Matt Pottinger and Mike Gallagher, “No Substitute for Victory : America’s Competition With China Must Be Won, Not Managed,” May/June 2024

19) Paul Dans and Steven Groves (eds.), p.12.

20) Fred Fleitz (eds.), *An America First Approach to U.S. National Security*, (America First Policy Institute, 2024), p.262.

21) Bethany Allen-Ebrahimian, “Trump’s lack of China circle leaves gap for newcomers,” *AXIOS*, 2024.01.31.

22) Dustin J. Carmack, “Intelligence Community,” in Paul Dans, Kevin D. Roberts, *The Mandate for Leadership: The Conservative Promise* (The Heritage Foundation, 2024), p. 216.

03

트럼프 2.0 대중 정책과 미중관계의 미래: “전략적 디커플링”-“전방위 기술통제”-“군사적 최대 압박”

1. “디리스크링(de-risking)”에서 “전략적 디커플링(Strategic Decoupling)”으로

트럼프 2기 유력인사들의 공통점은 모두 중국에 대한 강도 높은 공세와 분리의 의지를 가지고 있다는 것이다.²³⁾ 로버트 라이트하이저는 중국정부를 치명적 적이라고 규정하고, “전략적 디커플링(strategic decoupling)”을 목표로 한 경제, 무역정책의 필요성을 강조한다. 디리스크링이 아닌 중국경제와의 더 큰 단절을 추구해야 한다고 주장하면서, 미국 국익에 해가 되는 교류 중단, 대중국 의존 제거, 무역균형 확보, 인바운드 아웃바운드 투자 축소, 기술 상호의존 중단을 제기한다. 또한, 중국의 최혜국 대우를 폐지하고 모든 중국산 수입품에 대한 관세를 높일 것을 주장한다.²⁴⁾ 대중국 투자를 심사할 새로운 정부기관을 신설하여 아웃바운드 투자 제한을 강화해야 한다고 밝히고 있다.²⁵⁾

로버트 오브라이언 또한 트럼프의 대중국 60% 관세부과를 포함하여 “워싱턴이 실제로 미국경제와 중국경제를 분리하는 방법을 모색해야 한다”고 강조한다.²⁶⁾ 헤리티지 보고서도 “중국과의 경제적 관여는 재고의 여지없이 끝내야 한다”고 주장한다.²⁷⁾ AFPI 보고서 또한 중국에 대한 경제적 우려를 국가안보 문제로 격상시키고, 중국에서 미국기업이 거부된 것과 같은 방식으로 중국기업의 미국시장 접근을 거부하는 상호적 접근 방식을 제안한다.²⁸⁾ AFPI 보고서에서 스티브 에이츠도 중국공산당을 미국의 경제엔진으로부터 분리하는 “전략적 디커플링”을 주장하면서 할 수만 있다면 온전히 미국근로자, 동맹, 아메리카대륙의 우호적 주변국에만 의존하는 공급망을 발전시켜야 한다고 주장한다.²⁹⁾

라이트하이저는 전략적 디커플링이 미국기업과 소비자의 비용을 증가시키고, 동맹국에 압박을 줄 것이나 중국의 부상을 억제하고 미국의 제조업을 재건하는 데 필요한 조치라고 주장한다. 중국이 아마 보복할 방법을 찾을 것이나 미중 불균형이 심해 중국의 선택지가 제한적일 것이고, 보복하는 만큼 전략적 디커플링에 기여하게 될 것이라고 경고한다.³⁰⁾ 이렇듯 트럼프 2기 유력 참모들은 중국경제와 더 큰 분리를 모색하는 ‘디커플링’을 예고하고 있다.

23) Alexander Ward and Daniel Lippman (2024).

24) Robert Lighthizer, *No Trade is Free: Changing Course, Talking on China, and Helping America's Workers*, (NY: Broadside Books, 2023), pp.205-206.

25) Fairbank Center for Chinese Studies, “The Policymakers Series – Amb. Robert E. Lighthizer with Prof. Mark Wu,” 2024.02.16.

26) Robert C. O'Brien, July/August 2024

27) Paul Dans and Steven Groves (eds.), p.12.

28) Lynn Berry, Didi Tang, Jill Colvin and Ellen Nickmeyer, 2024.05.09.

29) Steve Yates, “Communist China : A Singular Threat and Comprehensive Challenge for American First Security Policy,” in *An America First Approach to U.S. National Security*, (America First Policy Institute, 2024), p.1968.

30) Robert Lighthizer (2023), p.208.

2. 전방위 첨단기술 통제 : “Small Yard, High Fence”에서 “Broken Fence”로

트럼프 2.0 참모들은 바이든 정부와 같이 첨단기술을 미중경쟁 승리의 핵심으로 인식하고, 중국에 대한 철저한 기술통제를 강조하고 있다. 전략적 디커플링 성공을 위한 핵심요소가 바로 대중국 첨단기술 통제라는 것이다. 이미 바이든 정부의 대중국 첨단기술통제는 “small yard, high fence(좁은 마당, 높은 장벽)”에서 “large yard, low fence(큰 마당, 낮은 장벽)”로 점점 그 분야가 확대되고 있다고 평가받고 있다.³¹⁾ 트럼프 2기는 이러한 추세가 가속화되면서 첨단기술 수출통제의 범위가 급격히 더 확대되고 광범위해질 것으로 전망된다.

라이트하이저는 대중국 기술이전 금지, 대중국 기술투자 규제를 “전략적 디커플링”의 핵심요소로 강조하고 있다. 미국 기술분야와 중국 기술분야간의 세심한 단절이 필요하다는 것이다. 인공지능과 같은 민감기술을 다루는 미국의 첨단기술기업들이 생산의 필요와 연구개발 필요 때문에 중국에 투자하고 있으나, 이는 이중용도 기술로 중국 군사력 강화를 지원하는 것이라고 비판한다. 새로운 수단들을 만들고 지속적으로 강력한 수출통제정책을 도입하여 미중간 기술 상호의존을 중단해야 한다고 강조한다. 드론과 같은 안보적 함의가 있는 중요한 이중용도 품목은 반드시 미국산이거나 동맹으로부터 수입해야 하며, 수입품에는 재료, 소프트웨어, 기술 등 모든 측면에서 중국요소가 없어야 한다고 강조한다. 또한 우주, 바이오, 정보기술, 스마트제조, 첨단철도(advanced rail), 전기차, 신소재, 로봇, 인공지능 등 산업은 모두 경제안보에 결정적이라는 점에서 미국기업이 중국제조2025에 관여하는 일이 없도록 해야 한다고 강조한다. 안보와 이중용도기술 분야에서는 어떠한 협력도 중단해야 한다는 것이다.³²⁾

오브라이언 또한 중국공산당이 전기자동차, 태양광발전, 인공지능, 양자컴퓨팅 등 핵심분야에서 기술발전과 혁신의 글로벌 리더로서 미국을 대체하면서 힘과 안보를 확대하려고 하고 있다고 우려하고, 모든 기술에 대한 수출 통제 강화 등 더욱 압박을 가할 때라고 강조한다. 중국이 무기로 유용할 수 있는 모든 기술에 대한 수출 통제를 취해야 한다는 것이다.³³⁾ AFP의 스티브 에이츠도 수출입 통제를 통해 중국과의 기술교류를 단절하는 전략적 디커플링을 강조하고 있으며,³⁴⁾ 맷 포틴저도 중국의 군사력 증강과 첨단기술 감시 시스템을 지원하는 중국기업에 대한 미국 자금과 기술 유입을 중단해야 한다고 주장한다. 바이든 정부의 기술통제와 투자제한 조치로는 충분하지 않다고 비판하며, 첨단 반도체 수출통제 모델을 양자컴퓨팅, 생명공학 등 다른 분야에도 도입하고, 극초음속, 우주시스템, 신생명공학 등 핵심신기술 전반으로 대중국 투자 제한을 확대해야 한다고 주장한다.³⁵⁾ 트럼프 2기 유력 참모들의 대중국 기술통제 확대 강화에 대한 공통된 인식은 첨단반도체 등 특정 기술 분야로 국한되었던 통제의 장벽이 해체되면서 통제 기술의 범위가 급격히 확대될 수 있음을 보여주고 있다.

31) Yingfan CHEN, Hamilton CHEN, and Dingding CHEN, “The Broadening Strategy of U.S. Technological Restrictions on China,” *The Diplomat*, 2024.04.04.

32) Robert Lighthizer (2023), pp.206-209.

33) Robert C. O'Brien, July/August 2024

34) Steve Yates(2024), p.2749.

35) Matt Pottinger and Mike Gallagher, *Foreign Affairs*, May/June 2024

3. 군사적 압박과 군비경쟁의 강화: “Return of Maximum Pressure”

트럼프 2기 국방전략 또한 대중국 대비를 최우선 과제로 하고 중국과의 대치에 집중하고 있다. 트럼프 1기 국방장관 직무대행을 맡았던 크리스토퍼 밀러(Christopher Miller)는 헤리티지 보고서에서 “가장 압도적으로 중대한 위협은 중국”이라고 적시하고 있다.³⁶⁾ 밀러는 트럼프 2기 유력 국방장관 후보 중 한 사람으로,³⁷⁾ 미국의 국방력은 전력계획부터 고용, 배치까지 중국과의 경쟁에서 이기고 중국의 대만공격을 억지하는데 초점을 두어야 한다고 강조한다. 다른 지역의 동시 전쟁에 전력자산을 투입하기 전에 중국의 대만 침략을 패배시키는데 전통적 전력 계획을 우선적으로 구축해야 한다는 것이다.³⁸⁾

트럼프 2기는 중국과의 군사적 충돌에 대비한 아시아 지역으로의 군사력 집중이 전망된다. 오브라이언은 “최대압박으로의 복귀(Return of Maximum Pressure)”를 강조하면서 중국과의 군사적 충돌에 더 적극적으로 강도 높게 대비해야 한다고 강조하고 있다. 협력국들과의 합동군사훈련이 필수라고 지적하고, 미국 의회가 2022년 환태평양 군사훈련(RIMPAC)에 대만을 초대하자는 제안을 바이든이 거부했다며, 이는 바로잡아야 하는 실수라고 비판했다. 또한, 인도네시아, 필리핀, 베트남의 군사력 강화 지원을 위해 미국이 오랜 기간 이스라엘에게 제공해 온 보조금, 대출, 무기이전 등을 미국 의회가 뒷받침해야 한다고 강조한다. 특히 하와이 등에 대기 중인 호위함과 상륙함을 포함하여 퇴역 선박을 개조한 후 필리핀에 기증하는 등 남중국해에서 중국군과 대치하는 필리핀에 대한 신속한 지원을 주장한다.³⁹⁾

군사력 재배치와 함께 중국에 대비한 군사력 증강, 군사혁신이 강조되면서 새로운 라운드의 군비경쟁이 촉발될 것으로 전망된다. 맷 포틴저는 국방비를 냉전 시대 수준으로 증가시킬 것을 강조한다.⁴⁰⁾ 밀러는 미국과 동맹의 이익에 도움이 되지 않는 군축 논의에 반대하고, 2개의 동시 전쟁 대응 위한 5만명 규모의 육군병력 증대, 355척으로 해군함정 증대, 매년 5%의 공군 예산 증가, 우주군의 공격역량 구축 등 다양한 군사력 증강을 제안하고 있다.⁴¹⁾ 오브라이언도 극초음속 미사일 개발 투자, 스텔스 폭격기 지원, 355척 해군함정 보유를 목표로 내세우고, 중국과 러시아가 핵군축 협상을 거부하면 1992년 이후 32년 만에 미국이 핵실험을 재개할 것이라고 경고했다.⁴²⁾ 이렇듯 트럼프 2기 국방전략 또한 중국과의 경쟁에 전력집중을 극대화하면서 드론 등 첨단기술 전력과 핵무기 등 전력을 동시에 강화하는 군사력 경쟁을 본격화할 것으로 전망된다.

36) Kiron K. Skinner, “The Common Defense” in Paul Dans, Kevin D. Roberts, *The Mandate for Leadership: The Conservative Promise* (The Heritage Foundation, 2024), p. 88.

37) Lara Seligman, “In a second Trump or Biden term, who’d be the next defense chief?” *Politico*, 2024.01.05.

38) Christopher Miller, “Department of State” in Paul Dans, Kevin D. Roberts, *The Mandate for Leadership: The Conservative Promise* (The Heritage Foundation, 2024), pp. 93–94.

39) Robert C. O’Brien, July/August 2024

40) Matt Pottinger (ed.), *The Boiling Moat: Urgent Steps to Defend Taiwan* (Hoover Institution Press, 2024), p. 18.

41) Christopher Miller (2024).

42) Robert C. O’Brien, July/August 2024

04

트럼프 2.0,
외교정책과 국제질서의 전환

1. 탈냉전 질서와 전후 자유주의 국제질서의 전환: “Age of Revolution”

파리드 자카리아(Fareed Zakaria)는 세계가 ‘혁명적 변화의 시대(age of revolution)’에 있다고 말한다. 국가간 관계의 혁명과 국가 내부의 혁명적 변화가 동시에 진행되고 있다는 것이다.⁴³⁾ 트럼프 2기는 미국 국내정치와 국제정치의 동시적 변화가 상호작용하면서, 2차대전 이후 국제질서와 탈냉전 질서에 근본적 변화를 초래하는 혁명적 변화의 시대를 가속화할 수도 있다. (*아래 소재목들에 물음표를 붙인 것은 높은 가능성에도 불구하고, 여전히 다른 방향으로 발전할 수도 있는 열린 미래임을 말하고자 함이다)

■ 대중 강경 정책과 신냉전의 부상?

바이든 정부는 2022년 국가안보전략에서 탈냉전 질서의 종언을 선언한 바 있다. 지난 30년의 대중국 관여정책을 실패로 규정하고 중국을 위협으로 인식하는 전략적 방향은 트럼프 1기부터 바이든 정부까지 지속되고 있는 초당적 장기적 기조라고 할 수 있다. 트럼프 2기는 미중 경쟁이라는 장기적 추세를 훨씬 더 명료하게 빠르게 승리로 이끌고자 할 것이며, 과도기의 탈냉전 질서에서 신냉전 질서로의 변화추세가 더 명료해질 가능성이 있다.

키론 스키너는 국무부에 신설될 ‘중국조정국(The Office of China Coordination)’을 언급하며 중국공산당은 수십 년 동안 미국과 ‘전쟁 중’이라고 강조하고, 국무부의 대중국 정책 중앙집중화 노력의 중요성을 강조하였다. 정부와 민간의 많은 외교정책 전문가와 국가지도자들이 중국에 대한 단호한 조치를 꺼리고 있다고 비판하고, 미소 냉전기 대소 봉쇄정책을 이끌었던 조지 케넌(George Kennan)의 기고문 ‘Article X’⁴⁴⁾와 같은 대중국 ‘Article X’가 필요하다고 강조한다. 국무부가 NSC와 함께 중국의 도전에 대한 심도깊은 철학적 시각을 담은 Article X 초안을 만들고, 대통령의 행정명령으로 추진해야 한다는 것이다. 중국의 도전은 공산당의 마르크스-레닌주의뿐만 아니라 중국의 전략 문화에 부리를 두고 있어 공격적인 행동이 내부적으로 바뀔 수 없고, 결국 외부 압력을 통해서만 억제될 수 있다고 주장한다.⁴⁵⁾

존 볼턴 전 국가안보보좌관은 트럼프는 날이 갈수록 커지는 중국에 대한 미국의 걱정을 온몸으로 대변하는 인물이라고 말한다. 볼턴에 따르면 트럼프는 집권 당시 중국이 미국의 돈으로 부당하게 경제를 성장시키는 일을 막는 것만이 중국을 군사적으로 물리치는 가장 좋은 방법이라고 자주, 분명히 말했다는 것이다.⁴⁶⁾ 이러한 인식 하에 전개되는 트럼프 2기의 “America First”는 탈냉전 질서의 종언을 더욱 가속화할 수 있다.

43) Fareed Zakaria, *Age of Revolution: Progress and Backlash from 1600 to the Present* (NY: W.W. Norton & Company, 2024), p.8.

44) George F. Kennan, “The Sources of Soviet Conduct,” *Foreign Affairs*, July 1947, <https://www.foreignaairs.com/articles/russian-federation/1947-07-01/sources-soviet-conduct>

45) Kiron K. Skinner, “Department of State” in Paul Dans, Kevin D. Roberts, *The Mandate for Leadership: The Conservative Promise* (The Heritage Foundation, 2024), p. 176.

46) 존 볼턴 지음, 박산호·김동규·황선영 옮김, 『존 볼턴의 백악관 회고록: 그 일이 일어난 방』(시사저널, 2020), p.419.

■ 전후 자유주의 국제질서의 전환?

자카리아는 세계 질서가 직면한 가장 근본적인 도전은 그 세계 질서를 디자인하고, 구축하고, 유지해온 미국이 더 이상 기존의 패권적 역할을 할 역량이 없거나 의지가 없다는 것이라고 강조한다.⁴⁷⁾ 트럼프 2기는 이러한 도전을 더 가속화하는 변곡점이 될 수 있다. 트럼프는 2016년 공화당 후보 수락 연설에서 “국제주의(globalism)가 아닌 미국주의(Americanism)가 우리의 신조가 될 것”이라고 선언했다.⁴⁸⁾ 스티븐 월트(Stephen Walt)는 트럼프 2기가 미국 외교정책을 급격히 변화시킬 것이라고 보지 않으나 “중요한 차이점은 바이든은 국제주의자인 반면 트럼프는 근본적으로 민족주의자라는 점”이라고 언급한 바 있다.⁴⁹⁾ 미국이 구축한 ‘동맹(alliance), 제도(institution), 규칙(rules) 기반의 자유주의 국제질서’를 유지하는 것이 미국 외교전략의 핵심목표가 되어야 한다는 국제주의자들의 주장이 국내적 회의론에 직면한 상황에서,⁵⁰⁾ 트럼프 2기는 다시 ‘미국 우선’을 내세우며, 2차 세계대전 이후 미국이 구축하고 유지해온 국제제도, 동맹, 규칙에 스스로 물음표를 던지고 있다.

트럼프 유력참모들은 국제기구와 동맹에 대해 “tough love approach(엄한 사랑 기조)”를 강조하고 있다. 라이트하이저는 WTO를 비난하면서, 폐지를 포함하여 다양한 개혁들을 제언한다. 키론 스킨너는 차기 정부가 국제기구에 대한明目적 지원을 끝내야 한다고 강조한다. 국제기구가 미국의 이익에 배치될 때 미국은 철수를 포함한 다양한 조치들을 마련해 두어야 한다는 것이다. 미국민의 세금을 미국 이익을 침해하는 데 사용하지 않겠다고 강조하면서 국제기구에 대한 “tough love(엄한 사랑)” 기조가 미국의 이익에 부합됨을 주장한다.⁵¹⁾ 국제기구와 함께 1945년 이후 전후 질서 속에서 미국 주도 자유주의 국제질서의 핵심 축이었던 대서양 동맹(trans-atlantic alliance), NATO 또한 도전에 직면해 있다. 트럼프는 2018년 나토 탈퇴 가능성을 언급한 바 있고, 올해 2월에도 동맹국들이 돈을 지불하지 않으면 절대 방어하지 않을 것이라고 경고한 바 있다.⁵²⁾ 미국이 핵우산과 해공군력 일부 등 최소한으로만 관여하는 “휴면(休眠) 나토(dormant NATO)” 논의가 제기되기도 한다.⁵³⁾

■ “Deep State(숨은 권력)” 해체론과 국제주의(Globalism)의 위기?

트럼프 2기 미국 외교정책, 국제질서에 근본적 전환을 초래할 수 있는 또 다른 요소는 관료기관을 타겟으로 한 ‘deep state(숨은 권력)’ 해체 캠페인이다. 트럼프 공식 선거캠프 정책사이트인 ‘어젠다 47’에서 트럼프는 “국방부, 국무부, 국가안보산업체에 존재하는 전쟁광과 국제주의자들(globalists)을 물리치고, 국가안보 전문분야에 유능한 새로운 관료들을 임명할 것”이라고 선언했다.⁵⁴⁾ 2020년 대선 직전 추진하려고 했던, 최대 50,000명의 직업공무원을 정치적 임명직(political appointee)으로 교체할 수 있는 행정명령 “Schedule F”을 다시 캠페인 어젠다로 내세우고 있다.⁵⁵⁾ 트럼프는 “부패한 국제주의자(corrupt globalist)”들이 미국을 끝없는 전쟁으로 몰고 갔다고 비판하면서, 국무부, 국방부, 정보기관 등 모든 분야에서 “뿌리깊은 관료주의자(Deep Staters)”들을 해고하고, “America First”로 재구성할 것이라고 밝히고 있다.⁵⁶⁾

47) Fareed Zakaria (2024), p.302.

48) James Curran, ““Americanism, not globalism”: President Trump and the American mission,” 2018.07.03.

49) “How the US election will change the world,” *Gzero World*, 2024.03.25.

50) Thomas Wright, “Return of Great Power Politics,” *The Atlantic*, 2018.09.12.

51) Kiron K. Skinner (2024), p.191.

52) Steven Pifer, “Could NATO survive a second Trump administration?” *Brookings*, 2024.06.25.

53) Sumantra Maitra, “Policy Brief: Pivoting the US Away from Europe to a Dormant NATO,” *Center for Renewing America*, 2023.02.16.

54) Trump, “Agenda47: President Trump Announces Plan to Stop the America Last Warmongers and Globalists,” *Trump Make America Great Again 2024*, 2023.02.22.

55) Donald Moynihan, “The risks of Schedule F for administrative capacity and government accountability,” *Brookings*, 2023.12.12.

56) Trum Agenda27, “Agenda47: Preventing World War III,” March 16, 2023.

이것이 현실화된다면 국무부와 국방부의 외교정책 기초, 그리고 지난 80년의 전후 질서 속에서 논쟁적이지만 지속되어 온 미국 국제주의 노선에 중대한 변화가 초래될 수 있다.

2. 동맹 질서와 축의 이동 : “Fare Trade/Fare Share” & “New Pivot to Asia”

■ ‘America First’와 동맹질서의 변화 : 공정무역(fare share), 공정부담(fare share)

트럼프 2기의 대중 정책과 국제질서 변화는 미국 동맹국들에게도 주요한 변화를 예고하고 있다. 라이트하이저는 중국과의 무역불균형을 비판하면서 중국이 유일한 “나쁜 행위자(bad actor)”가 아니라고 강조한다. 미국의 동맹국들과 글로벌 무역기구들이 중국보다 나은 게 없으면서 미국과의 FTA 파트너 중 다수가 통화 조작, 제조업체 보조금 제공, 차별적 규제 요건 같은 광범위한 비관세 장벽을 유지하고 있다고 비판한다. 트럼프 2.0 시대 미국의 무역균형과 상호주의는 단순히 중국을 넘어 동맹국에게도 적용될 것임을 예고하고 있다. 인도태평양 지역 동맹국 및 파트너 8개국(인도, 일본, 뉴질랜드, 필리핀, 한국, 대만, 태국) 중 7개국이 미국과 총 2000억달러의 무역 흑자를 기록하고 있는 상황에서,⁵⁷⁾ 결국 트럼프 2기 무역균형 정책과 산업정책은 중국만이 아닌 다수 국가를 상대로 광범위하게 적용될 수 있다. 또한, ‘America First’ 기초 속에서 산업정책, 생산기지의 국내화가 지속 확대될 것으로 전망된다. 밀러는 방위산업 기반 강화와 관련하여 100% 국내생산, 최소 50% 국내 생산 부품 원칙에도 불구하고, 기업이 해외에서 제조할 수 있도록 허용하는 허점이 있다고 비판하고, 전시 공급망 문제 해결을 위해 동맹국과 협력해 미국에 공장을 설립하고 일자리를 늘리며 방위산업 기반의 탄력성을 제고할 것이라고 밝히고 있다.⁵⁸⁾ 또한, 대중국 기술통제 확대 속에서 미국산 부품이 들어간 첨단 제조상품의 대중 수출 규제를 확대하는 등으로 동맹국들의 대중 교역에 직접적 압박을 줄 수 있다.

트럼프 2기의 유력 참모들은 동맹에 대한 무역균형과 동맹부담 압박을 “엄한 사랑(tough love)”이라고 주장한다. 오브라이언은 아시아 주둔군 철수 질문에 “동맹국들이 공정한 몫을 부담하도록 하는 것”이라며 중국의 위협에 대응해 동맹국들이 강해져야 하기 때문에 “엄한 사랑”을 보여야 한다고 강조했다.⁵⁹⁾ 또한 대만 위기로 점점 더 위험해지는 상황에서 역대 국가들이 더 많은 비용을 지출해야 한다고 강조한다.⁶⁰⁾ 키론 스키너 또한 유럽의 “공정한 부담(fair share)”을 강조하면서 적절하게 기여하지 않으려고 하는 국가들에게 방위우산(defense umbrella)을 제공할 수 없다고 주장한다.⁶¹⁾ 오브라이언은 NATO 국가가 GDP의 최소 2%를 국방비로 지출하겠다는 약속을 지키지 않을 경우 무역 관세 부과 등 조치를 취할 것이라고 강조한다.⁶²⁾ 이렇듯 동맹의 부담은 단순히 경제적 기술적 부담을 넘어 군사적 부담으로 확대될 수 있다. 밀러 또한 동맹국들이 단순히 중국과의 대응에 협력하는 역할 뿐만 아니라, 러시아, 이란, 북한 위협 대응에도 역할을 해야 한다고 강조한다. 대만의 방위비 증대와 협력, 그리고 일본 호주와 같은 아태지역 동맹국들이 집단안보모델을 창출할 수 있도록 지원하고, NATO가 러시아와의, 한국이 북한과의 전통적 방위를 주도하도록 해야 한다고 주장한다.⁶³⁾

57) Victor Cha, “America’s Asian Partners Are Not Worried Enough About Trump: How His Return Could Destabilize the Region,” *The Foreign Affairs*, 2024.06.26

58) Christopher Miller (2024), p. 97.

59) Former national security adviser Robert O’Brien, “Face the Nation,” *CBS*, 2024..06.23.

60) Robert C. O’Brien, July/August 2024

61) Kiron K. Skinner (2024), pp. 187–188.

62) Robert C. O’Brien, July/August 2024

63) Christopher Miller (2024), p. 94.

■ 대서양 동맹의 위기와 아시아로의 회귀: “New Pivot to Asia”

1949년 NATO가 결성된 이후 지난 75년동안 유럽만큼 미국과 긴밀히 묶여 있는 국가 블록은 없었다. 미국과 유럽은 우리가 소위 ‘서구 주도 질서(Western-led order)’라고 부르는 많은 제도들을 규정했고, 미국-유럽동맹은 오늘날 글로벌 시스템의 기반이 되어 왔다고 할 수 있다.⁶⁴⁾ 그러나, 이러한 미국-유럽동맹의 축은 트럼프 2기 그 변화를 예고하고 있다. 트럼프 2기는 미국의 핵심이익이 아시아에 있음을 규정하고, 미국의 자원 배분과 미래 질서를 결정할 전략의 축을 아시아로 급격히 이동시킬 것임을 분명히 한다. 우크라이나 전쟁에도 불구하고 21세기 미국의 이익에 가장 결정적 위협은 중국이고, 이를 위해 새로운 길을 갈 것임을 명확히 하고 있다.⁶⁵⁾

엘브리지 콜비 또한 미국 국가안보전략에서 가장 중요한 지역으로 글로벌 GDP의 40%를 차지하는 아시아를 꼽고, 이 지역에서 중국이 패권을 차지하는 것을 막아야 한다고 주장한다.⁶⁶⁾ 콜비는 “미국이 유럽에서 병력을 뺐거나 확장하면 태평양 제1도련선에서 병력을 사용할 수 없게 되어 중국의 공격을 받게 될 것”이라고 강조하고, 미국의 국가안보전략이 중국에 전적으로 초점을 맞추고 다른 지역 위기에 대한 미국의 개입을 최소화할 것을 주장한다.⁶⁷⁾ 트럼프의 미국 우선 정책이 인도태평양보다 유럽에 대한 부정적인 견해에 더 초점을 맞추고 있으며, ‘미국 우선(America First)’ 운동은 ‘아시아 우선(Asia First)’ 운동과 연계되어 있다.⁶⁸⁾

트럼프 2기의 나토에 대한 회의와 아시아로의 전력 집중이라는 환경 속에서 유럽의 홀로서기 필요성이 제기되는 가운데 유럽국가들의 군사력 강화, 기술주권의 강화, 유럽 우선주의(Europe First)⁶⁹⁾의 논의가 부상하고 있다. 27개 회원국으로 구성된 유럽연합(EU)이 마크롱 대통령의 주장처럼 독립된 초강대국화의 길을 갈 것인지, 분열과 갈등의 길을 갈 것인지 또한 미래 국제질서 형성의 주요한 요소가 될 수 있다. 상대적으로 아시아의 소다자, 집단안보 구상은 힘을 얻어갈 것으로 전망된다. 헤리티지 보고서의 제안처럼 일본 호주와 같은 아태 지역 동맹국들의 집단안보를 위한 새로운 안보 아키텍처가 시도될 수도 있다. 반면, 트럼프가 당선 직후 폐기할 것이라고 공언한 인도태평양경제프레임워크(IPEF)의 미래는 불확실하다. 트럼프 2기는 한태평양경제동반자협정(TPP) 등 역내 경제 외교에의 다자적 관여를 추구했던 오바마 정부의 ‘아시아 회귀(Pivot to Asia)’와는 다른 성격의 “새로운 아시아 회귀(New Pivot to Asia)”가 부상하고, 미중경쟁 속에서 지속될 가능성이 높다.

64) Mark Leonard, Constanze Stelzenmüller, Nathalie Tocci, Carl Bildt, Robin Niblett, Radoslaw Sikorski, Guntram Wolff, Bilahari Kausikan, Ivan Krastev, and Stefan Theil, “Europe Alone: Nine thinkers on the continent’s future without America’s embrace,” *Foreign Policy*, 2024.07.01.

65) Kiron K. Skinner (2024), p.182.

66) Elbridge A. Colby, *Strategy of Denial: American Defense in an Age of Great Power Conflict* (Yale University Press, 2021)

67) Alexander Ward and Daniel Lippman, 2024.04.22.

68) Peter Dean, “Ten reasons why Trump will support AUKUS,” *Lowy Institute*, 2024.06.25.

69) 마틴 케틀(Martin Kettle)은 트럼프 1기 당시 미국우선주의(America First)가 유럽우선주의(Europe First)를 불가피하게 한다고 강조한 바 있다. Martin Kettle, 2018.11.08.

05

결론: 트럼프 2기의 예측가능성 vs. 초불확실성의 국제질서

2016년 트럼프 당선은 2차대전 이후 미국 주도 자유주의 국제질서에 하나의 커다란 변곡점으로 평가된 바 있다. 2024년 그 변곡점이 다시 더 강하게 부활할 수 있음을 예고하고 있다. 모두가 불확실성을 이야기하고 있으나 앞서 살펴보았듯 트럼프 2기는 1기보다 예측가능성을 높이는 많은 내용들이 노출되어 있다. 트럼프 캠프는 물론 트럼프 진영 싱크탱크들이 국가안보 관련 전략서와 다양한 기고문들을 통해 트럼프 2기의 국가안보 전략 방향과 정책어젠다들을 보여주고 있다. 로버트 오브라이언 전 국가안보보좌관과 로버트 라이트하이저 전 무역대표부 대표는 최근 포린어페어즈 기고문을 통해 트럼프 2기의 외교안보전략, 무역전략 방향을 제시한 바 있다. 트럼프 2기는 트럼프 1기보다 예측가능하며 덜 불확실하다고 할 수 있다.

그러나, 트럼프 2기의 대외정책 어젠다와 실행구조가 대통령 개인에 의존하게 될 경우 정책의 변동성과 글로벌 질서의 예측불가능성은 여전히 높아질 수 있다. 트럼프 참모들이 전략서 등에서 틱톡 금지를 강조하고 있으나, 트럼프 후보가 틱톡 금지 반대로 돌아선 상황은 참모그룹의 '말'과 대통령의 '실천' 사이에 간극이 있을 수 있음을 보여준다. 또한, 4년에 국한된 트럼프 2기의 대외정책이 2028년 차기대선에서 지속되지 않을 수도 있다. 물론 트럼프 1기에 본격화된 대중 견제, 보호무역주의, 산업정책의 부활 등 미국 우선주의 경향이 초당적 합의를 기반으로 바이든 정부로 이어져 왔다는 점에서, 2028년 차기 정부가 트럼프 2기 외교정책의 유산을 이어받을 수도 있다.⁷⁰⁾

이러한 복잡성과 불확실성에도 불구하고, EU안보연구소는 미국 정치사회가 이미 재편되는 장기적인 추세에 있고 트럼프 1기와 바이든 정부로 이어지는 연속성이 있으나, 트럼프 2기가 촉발할 수 있는 전환의 정도를 무시하는 것은 분석적으로나 정치적으로 실수가 될 것이라고 강조한다. 본질적으로 트럼프 2.0은 국제질서 변화의 추세를 가속화하는 '슈퍼 가속기'가 될 것이라고 전망한다.⁷¹⁾ 트럼프 2기는 훨씬 더 준비된 그리고 당을 더 잘 통제할 수 있는 국내정치적 환경에 있고, 2016년보다 훨씬 더 악화된 글로벌 환경에서 등장한다는 점에 주목해야 한다. 8년전보다 국제질서는 더욱 혼란스럽고 더욱 진영화되어 있다.

중요한 것은 어떠한 시나리오이든 그에 대한 객관적 구체적 전망과, 시나리오에 토대한 거시적 종합적 중장기 관점의 전략 수립, 외교, 국방, 경제, 무역, 기술, 산업 등 분야별 대비이다. 예측 불가능한 트럼프 2기를 대하는 가장 좋은 방법은 가능한 한 준비되고 계획되어 있어야 한다는 것이다. 트럼프의 유산이 지속될 수 있다는 환경 속에서 세계 국가들은 자강과 국익우선의 장기전략을 모색하면서도 또 한편으로 미국과의 관계관리를 위한 대비를 하고 있다. 독일국제안보문제연구소는 19개국의 유럽국가들이 트럼프 2기를 어떻게 대비하고 있는지를 분석하면서 유럽국가들의 통합적 대응과 역량강화의 필요성을 제기한 바 있다.⁷²⁾ 최근 유럽과 호주 등 유사입장국의 논의와 대응은 트럼프 2기를 준비하는 데 있어 중요한 시사점을 제공하고 있다.

70) Martin Kettle, "Trump isn't going anywhere. It's time for Europe First," *The Guardian*, 2018.11.08.
<https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/nov/08/trump-europe-first-america-britain>

71) Steven Everts, "Preparing for a possible Trump 2.0: what Europe needs to do now," *The European Union Institute for Security Studies (EUISS)*, 2024.03.22.

72) Laura vonDaniels, ClaudiaMajor and Nicolai von Ondarza, "How Europe is preparing for Trump II: European Perspectives on potentialconsequencesand the policy areas most affected," *German Institute for International and Security Affairs*, 2024.03.01.

우선 첫째, 트럼프 2기 전망과 무엇을 해야 하는지의 논의를 시작해야 한다. 최근 호주전략정책연구소(ASPI)는 전 정부에 걸친 잘 조율된, 적극적 전략 논의의 필요성을 제기한 바 있다. 또한 트럼프 2.0 청사진을 시급히 마련해야 한다고 강조하고 있다.⁷³⁾ 한국도 중장기적 관점에서 미국 대선이후 국제질서에 대한 충분한 토론과 종합적 중장기 전략을 모색함은 물론 분야별 영향과 통합적 대응을 논의해야 한다. 트럼프 2.0 시대 외교이슈 중 즉흥성, 변동성을 가진 요소와 지속성, 장기성을 가진 요소들을 구별하고, 냉정하고 신중한 분석과 대응을 해야 한다.

둘째, 국방 및 동맹의 문제 이외에도 국제질서의 변화라는 거시적 측면, 그리고 무역, 기술, 산업정책 등 미시적 변화를 동시에 조망해야 한다. 언론에 이슈화되는 특정 문제에 매몰되기보다 안보질서, 경제안보, 글로벌 거버넌스 등 더 광범위한 측면에서 국익과 연계된 다양한 요소들을 분석하고 대비해야 한다.

셋째, 위기와 기회를 동시에 파악하고, 기회를 적극 활용해야 한다. 트럼프 2기도 미래기술 발전은 유사입장 동맹국들과 함께 할 것을 강조하고 있다.⁷⁴⁾ 한국은 국제질서 전환기에 미국은 물론 세계국가들에게 주요한 협력 파트너가 될 수 있다.

넷째, '유사입장국(like-minded)'과의 대화와 연대를 강화해야 한다. EU안보연구소는 트럼프 2기를 대비하는 민주국가들과의 연대, 공동전략 모색의 필요성을 강조한다.⁷⁵⁾ 호주전략정책연구소도 협력국들과의 양자 및 다자간 파트너십을 구축하고 미국의 외교정책 변화에 협력 대응하는 글로벌 투자를 강조한다. 한국도 유럽, 호주, 일본 등 유사입장국들과 토론과 연대의 공간을 넓혀가는 외교에 투자해야 한다.

다섯째, 대선 이후 전망과 대응을 위해 미국 내 유력 인사들과 네트워크를 가진 민관의 다양한 인적자원을 활용해야 한다. 호주전략정책연구소는 최근 보고서에서 전현직 관료, 싱크탱크 전문가, 기업인 등 미국 내 주요 인사들과의 네트워크를 가진 사람들을 모으고 활용해야 한다고 제안한다.⁷⁶⁾

마지막으로, 미국 외교정책이 국내정치와 밀접히 연계되어 있다는 점에서, 그리고 미국 의회가 정책 논의와 결정에 주요한 영향력을 발휘할 수 있다는 점에서 의회 차원의 정치적 소통과 협력을 적극 확대해야 한다.

본 글은 다양한 시나리오 중 절반의 가능성을 가진 트럼프 2.0을 중심으로 미중관계와 국제질서의 미래를 전망하였다. 그러나 선거는 많은 변수들이 존재하고, 여전히 높은 불확실성과 예측불가능성에 직면해 있다. 선거와 국제질서의 미래 모두 다양한 시나리오에 열려 있다. 단순히 미국 뿐만 아니라 프랑스, 영국 등 세계 곳곳에서도 소위 '격변'이라고 할 수 있는 정치적 변화들이 일어나고 있고 그것들은 모두 국제정치와 밀접히 연계되어 있다. 국제질서 변화와 국내정치 변화가 동시에 전개되는 격변의 시대, 초불확실성의 시대에, 우리는 1960년대 후반의 격변기 외교를 통찰했던 키신저의 글이 전하는 메시지를 돌아볼 필요가 있다.

*“혼란의 시대(age of turmoil)가 가진 특징은 수 많은 이슈들이, 그 의미를 더 깊이 생각해볼 시간도 없이 계속 등장하는 것이다. 따라서 가장 중요한 문제는 현재가 미래를 압도하지 않도록 충분히 더 넓은 시각을 확보하는 것이다
- Henry Kissinger(1966)⁷⁷⁾*

73) Danielle Cave, "Australia needs a one-of-a-kind strategy to prepare for a second Trump presidency," *ASPI*, 2024.07.02.

74) Fairbank Center for Chinese Studies, "The Policymakers Series – Amb. Robert E. Lighthizer with Prof. Mark Wu," 2024.02.16.

75) Steven Everts, 2024.03.22.

76) Danielle Cave, "Australia needs a one-of-a-kind strategy to prepare for a second Trump presidency," *ASPI*, 2024.07.02.

77) Henry A. Kissinger, "Domestic Structure and Foreign Policy," *Daedalus*, 95-2 (Spring, 1966), p. 529.

참고문헌

- 존 볼턴 지음. 박산호·김동규·황선영 옮김, 『존 볼턴의 백악관 회고록: 그 일이 일어난 방』. 시사저널. 2020.
- Colby, Elbridge A. *Strategy of Denial: American Defense in an Age of Great Power Conflict*. Yale University Press, 2021.
- Dans, Paul, and Steven Groves, eds. *The Mandate for Leadership: The Conservative Promise*. The Heritage Foundation Press, 2023.
- Zakaria, Fareed. *Age of Revolution: Progress and Backlash from 1600 to the Present*. NY: W.W. Norton & Company. 2024.
- Fleitz, Fred, ed. *An America First Approach to U.S. National Security*. America First Policy Institute, 2024.
- Lighthizer, Robert. *No Trade is Free: Changing Course, Talking on China, and Helping America's Workers*. NY: Broadside Books, 2023.
- Pottinger, Matt, ed. *The Boiling Moat: Urgent Steps to Defend Taiwan*. Hoover Institution Press. 2024,
- Belin, Célia, Majda Ruge, and Jeremy Shapiro. "Imagining Trump 2.0: Six scary policy scenarios for a second term." *European Council on Foreign Relations*, 2024.06.12.
- Cave, Danielle. "Australia needs a one-of-a-kind strategy to prepare for a second Trump presidency." ASPI, 2024.07.02.
- Everts, Steven. "Preparing for a possible Trump 2.0: what Europe needs to do now." *The European Union Institute for Security Studies (EUISS)*, 2024.03.22.
- Kennan, George F. "The Sources of Soviet Conduct," *Foreign Affairs*, July 1947.
- Leonard, Mark, Constanze Stelzenmüller, Nathalie Tocci, Carl Bildt, Robin Niblett, Radoslaw Sikorski, Guntram Wolff, Bilahari Kausikan, Ivan Krastev, and Stefan Theil. "Europe Alone: Nine thinkers on the continent's future without America's embrace." *Foreign Policy*, 2024.07.01.
- Lighthizer, Robert E. "After Free Trade: Trump's Legacy and the Future of the Global Economy," *Foreign Affairs*, March/April 2024.
- O'Brien, Robert C. "The Return of Peace Through Strength: Making the Case for Trump's Foreign Policy." *Foreign Affairs*, July/August 2024.
- Pottinger, Matt, and Mike Gallagher. "No Substitute for Victory: America's Competition With China Must Be Won, Not Managed." *Foreign Affairs*, May/June 2024.

Alexander Ward and Daniel Lippman, “Inside the fight for top Trump national security roles,” *Politico*, 2024.04.22.

Allen-Ebrahimian, Bethany. “Trump’s lack of China circle leaves gap for newcomers.” *AXIOS*, 2024.01.31.

Berry, Lynn, Didi Tang, Jill Colvin, and Ellen Nickmeyer. “Trump-affiliated group releases new national security book outlining possible second-term approach.” *AP News*, 2024.05.09.

Bloomberg Television. “This Is the Most Consequential Presidential Election, Summers Says.” 2024.01.06.

Cha, Victor. “America’s Asian Partners Are Not Worried Enough About Trump: How His Return Could Destabilize the Region.” *The Foreign Affairs*, 2024.06.26.

Crabtree, James. “Why Asia Should Sound the Trump Alarm.” *Foreign Policy*, 2024.03.20.

Curran, James. “‘Americanism, not globalism’: President Trump and the American mission.” *Lowy Institute*, 2018.07.03.

Fairbank Center for Chinese Studies. “The Policymakers Series – Amb. Robert E. Lighthizer with Prof. Mark Wu.” 2024.02.16.

Fukuyama, Francis. “A Most Important American Election Looms in 2024.” *Japan News*, 2024.02.09.

Gzero World. “How the US election will change the world.” 2024.03.25.

Kettle, Martin. “Trump isn’t going anywhere. It’s time for Europe First.” *The Guardian*, 2018.11.08.

Kissinger, Henry A. “Domestic Structure and Foreign Policy.” *Daedalus*, 95–2, Spring, 1966.

Moynihan, Donald. “The risks of Schedule F for administrative capacity and government accountability.” *Brookings*, 2023.12.12.

Seligman, Lara. “In a second Trump or Biden term, who’d be the next defense chief?” *Politico*, 2024.01.05.

Slattery, Gram, Simon Lewis, Idrees Ali, and Phil Stewart. “Trump would install loyalists to reshape US foreign policy on China, NATO and Ukraine.” *Reuters*, 2023.12.19.

Wright, Thomas. “Return of Great Power Politics.” *The Atlantic*, 2018.09.12.

Yamada, Satoshi. “Why Japanese companies need to prepare for Trump 2.0.” *The Japan Times*, 2024.02.29.

이 자료는 **국회미래연구원 홈페이지**(www.nafi.re.kr) 및
열린국회정보(open.assembly.go.kr)에서 확인하실 수 있습니다.

