

트럼프 2기 미국의 대외정책: 새로운 국제질서에 대한 대응

이상민 (글로벌 브릿지 연구소 편집자문위원)

I. 머리말

지난 1월 도널드 트럼프 미국 대통령이 재취임한 후 펼쳐지고 있는 미국의 대외정책에 전 세계가 충격이다. 세계 초강대국 미국이 2차 세계대전 후 구축하고 수호해왔던 '자유주의 국제질서'(Liberal International Order)를 전면 비판하며 해체하고 있기 때문이다. 트럼프 2기 행정부는 자유무역·다자주의·민주주의 등으로 대표되는 '자유주의 국제질서'가 한 때는 미국의 국익에 부합했지만 지금은 절대 아니이라며 새로운 국제질서를 수립해야 한다고 말하고 있다. 그러면서 '미국 우선주의'(America First) 기치 아래 미국의 국익 극대화를 최우선 순위에 두고 자유주의 국제질서 원칙에 역행하는 대외정책을 밀어부치고 있다. 본 글은 트럼프 2기 행정부가 비판하며 해체하려는 자유주의 국제질서가 어떤 것인지, 트럼프 2기 행정부가 왜 자유주의 국제질서를 해체하려고 하는지, 이 가운데 추진하고 있는 트럼프 2기 미국의 대외정책은 어떤 것인지 다뤄보려고 한다.

II. 자유주의 국제질서

1. 개념

자유주의 국제질서는 '자유주의(Liberalism)'에 기초한 국제질서를 말한다. 자유주의는 현실주의(Realism)와 함께 국제관계를 이해하는 대표적인 국제정치이론으로 국제체제가 중앙 권위가 없는 무정부 상태(anarchy)이지만 국가 간 협력이 가능하다는 시각이다. 국제관계에서 국가가 가장 중요한 행위자가 아니며 국제기구, 다국적 기업 등 비국가 행위자를 중시하는데 국제기구와 국제체제가 국가 간 협력을 가능하게 한다고 본다. 자유무역, 과학·기술 발달 등을 통해 국가 간 상호의존이 증가하고 이를 통해 부와 번영이 증진되고 민주주의가 확산되면서 평화가 가능하다고 본다 (박재영, 2016).

반면, 현실주의는 국제체제는 무정부 상태로 국가들은 권력과 안보를 추구하고 갈등과 경쟁을 하고 공동의 이익이 있어도 협력하지 못한다고 본다. 국가가 국제관계에서 가장 중요한 행위자이고 국제기구, 다국적 기업 등 비국가 행위자의 독립적인 지위를 인정하지 않는다. 국가는 냉철한 손익계산서에 따라 이익 극대화를 시도하는 합리적인 행위자라고 본다 (박재영, 2016).

2. 특징

이런 자유주의에 기초한 자유주의 국제질서의 대표적인 특징은 아래와 같다 (Council on Foreign Relations, n.d.).

1) 다자주의 중시

국제문제 해결을 위해 국가 간에 협력하는 다자주의를 지향한다. 국가들이 유엔(UN), 국제통화기금(IMF), 세계은행, 세계무역기구(WTO), 북대서양조약기구(NATO) 등 국제기구와 국제제도를 통해 국제문제를 해결할 수 있다고 본다.

2) 규범·규칙 기반(Rule-based) 질서 추구

국가들이 힘보다 규칙, 조약, 협정, 국제법, 관습 등의 약속을 지키고 법적인 틀 안에서 행동함으로써 국제질서가 안정된다고 본다.

3) 자유무역 및 경제적 상호의존 증가

국가 간 관세를 인하하고 무역을 자유화하면서 글로벌 시장을 확대해 경제적 상호의존성을 높이고 이를 통해 국가 간에 전쟁보다 협력이 일어날 것으로 본다.

4) 민주주의 확산

민주주의를 이상적인 정치형태로 보고 민주국가 간에는 전쟁 가능성이 낮아진다는 점에서 민주주의와 인권 보장의 확산을 강조한다.(민주평화론 (Doyle, 1983)1).

5) 미국의 '선의의 패권'(Benign hegemon) 리더십

미국은 막강한 군사력, 경제력, 외교력으로 자유주의 국제질서를 해치는 국가들은 응징하고, 자유주의 국제질서를 지키려는 국가들에게는 안보, 경제 등에서 필요한 공공재 (public goods)를 일방적으로 제공하는 '선의의 패권(benign hegemon)'으로의 리더십을 발휘한다 (Kindleberger, 1973).

3. 역사적 배경

자유주의 국제질서는 미국이 냉전 시작과 함께 소련과 대결하기 위해 서구 유럽, 일본 등 이른바

¹ 냉전 종식과 함께 동유럽 등 많은 국가들이 민주화되면서 관심을 받음. 미국 정부가 민주주의와 시장 경제를 전 세계적으로 확대하는 데 논리적 기반이 됨.

‘자유로운 절반’ (a free half) (Acheson, 1969) 을 대상으로 구축한 국제질서다 (Allison, 2018).

1) 브레튼우즈 체제

미국은 2 차 세계대전 후 ‘브레튼우즈(Bretton Woods) 체제’라는 국제통화체제를 출범시키며 자유주의 국제질서의 경제적 기반을 마련했다. 1944 년 미국 뉴햄프셔주 브레튼우즈에서 결정된 이 체제는 미국 달러를 기축통화 즉, 국제무역과 금융거래에서 중심적 역할을 하는 통화로 지정하고 다른 모든 나라 통화를 이 달러에 고정시키는 고정환율제를 확립했다. 이는 전쟁 직후 불안정한 국제금융질서를 안정화하며 국제무역 확대를 촉진했다. 또한 전후 복구에 필요한 자금을 공급하는 국제통화기금(IMF)과 국제부흥개발은행(IBRD)을 설립했다. 서유럽, 일본, 한국 등은 이 기구에서 차관을 받아 발전소·도로·항만 등 인프라 산업을 복구했고 이후 산업기반을 빠르게 복구할 수 있었다. 미국은 1947 년 GATT(General Agreement on Tariffs and Trade), 즉 관세 및 무역에 관한 일반협정을 체결했다. 이는 전후 국가 간 관세 인하, 무역장벽 제거를 통해 자유무역을 촉진하는 기반이 되었고 GATT 는 나중에 세계무역기구(WTO)가 되었다.

2) 북대서양조약기구와 국제연합

미국은 전후 북대서양조약기구(NATO)와 국제연합(UN)을 출범시키고 민주주의·인권·법치를 국제규범으로 확산시키며 자유주의 국제질서의 정치·군사적 기반을 마련했다. 미국은 1949 년 NATO 를 창설해 소련 견제를 위한 집단안보체제를 확립했고, 일본(1951 년)·호주(1951 년)·한국(1953 년)과 양자 안보동맹을 체결했다. 앞서 1945 년 UN 설립을 주도하며 IMF, IBRD 그리고 GATT 와 같은 다자주의에 기초한 제도적 틀을 만들어 ‘법과 규범에 기초한 다자주의 질서’(rule-based order)를 설계했다. 미국은 1948 년 마셜 플랜(Marshall Plan)이라는 유럽부흥계획을 발표해 약 130 억 달러(현재 가치 약 1,000 억 달러)를 16 개 유럽국가에 지원했는데 이는 당시 서유럽 민주주의 재건을 위한 것이었다.

미국은 ‘민주주의 대 공산주의’라는 이념 대립 구도의 냉전 당시 민주주의 진영의 리더로 인권·법치·민주주의를 국제규범으로 확산시키려 했다. 그 일환으로 1942 년 미국의 소리 방송 (Voice of America), 1949 년 자유유럽방송(Radio Free Europe)을 설립해 소련 및 동유럽을 향해 민주주의 확산을 위한 외부 정보유입 활동을 했다. 1961 년 국제개발처(USAID)를 설립해 개발도상국에 대한 소련의 영향력을 견제하기 위해 이들 국가에 대한 경제원조와 개발 지원을 시작했다.

3) 자유주의 국제질서의 세계화

1991 년 소련이 붕괴하면서 미국 주도의 자유주의 국제질서가 소련 주도의 공산주의로부터 승리했다는 평가(Fukuyama, 1992) 2와 함께 자유주의 국제질서의 ‘세계화’(Globalization)가 진행됐다.

²자유민주주의가 마르크스·레닌주의에 승리함으로써 더 이상 자유민주주의에 도전할 이데올로기가 소멸했다는 의미의 ‘역사의 종언(end of history)’ 선언.

1995 년 세계무역기구(WTO)가 출범하고, 자유무역협정(FTA)이 확대되면서 관세인하, 비관세 장벽 제거로 세계교역이 급성장했다. 글로벌 공급망(Global Supply Chain)³이 형성되어 선진국은 소비하고 개발도상국은 제조하는 구조가 이뤄졌고, 다국적 기업들은 세계 곳곳에 투자하며 저임금 국가로 생산을 이전해 중국은 '세계의 공장'으로 부상했다.

미국은 군사력을 통한 민주주의 확산을 시도했다(Allison, 2018). 1999 년 빌 클린턴 대통령은 코소보 내 알바니아계 인종청소를 막기 위해 유고슬라비아를 공습했고, 2003 년 조지 W. 부시 대통령은 중동 민주화가 평화를 가져온다는 '부시 독트린(Bush Doctrine)⁴'을 밝히며 이라크 전쟁을 감행했다.

2011 년 버락 오바마 대통령은 당시 시작된 '아랍의 봄' 민주화 혁명이 리비아로 확산되며 일어난 민주화 시위를 알 카다피 정권이 무력으로 진압하자 카다피 정권을 공습했다.

4. 도전

하지만 2000 년대 후반부터 자유주의 국제질서에 순응하지 않고 재편(revise)하려는 '수정주의 세력' (Revisionist powers) 의 부상, 세계적으로 민주주의 확산 실패 실패와 후퇴, 비자유주의의 부상, 민족주의 강화, 미국의 국제문제 개입에 대한 미국인들의 피로감 등의 도전으로 자유주의 국제질서가 쇠퇴하고 있다는 평가가 나오기 시작했다 (Liblett, 2017).

1) 수정주의 세력의 부상 (Mearsheimer, 2001)

미국 정부는 중국, 러시아를 '수정주의 세력'이라고 평가했다 (White House, 2017). 하지만 미국 조야에서는 이란과 북한도 수정주의 세력으로 이 4 개국이 '수정주의 세력의 축 (axis of revisionist powers)'을 이루고 있다고 본다(Mead, 2025) 러시아는 다른 국가의 영토 고권을 무시하고 2014 년 우크라이나 크림 반도를 합병한데 이어 2022 년 우크라이나를 전면 침공했다. 중국은 중국판 유라시아 전략이라고 할 수 있는 '일대일로 전략⁵'을 실시하고 남중국해 군사화, 대만에 대한 압박을 통해 지역 질서를 바꾸려하고 있다(Mead, 2014). 이란과 북한은 국제 핵비확산체제를 어기고

³ 글로벌 공급망은 한 국가 안에서만이 아니라 국경을 넘어 여러 나라에 걸쳐 연결된 네트워크. 특정 국가는 원재료, 또 다른 국가는 부품 가공, 다른 국가는 최종 조립, 마지막으로 소비국으로 수출되는 구조로, 세계화의 상징이자 현대 국제경제의 핵심구조.

⁴ 부시 대통령은 소련 반체제 인사 유대인 나탄 샤란스키(Natan Sharansky)의 『The Case for Democracy』를 근간으로 부시 독트린을 천명했다. 샤란스키는 민주주의의 국가는 전쟁보다 외교와 협상을 선택하는 경향이 있으므로 평화롭고 안정적인 국제질서를 위해 세계의 민주화가 필수라고 주장했다. 이는 신보수주의(네오콘)와 일맥상통.

⁵ 일대일로(一帶一路, Belt and Road Initiative, BRI)는 2013 년 시진핑이 제안한 대외 전략으로, 아시아-유럽-아프리카를 연결하는 인프라·무역·금융·문화 협력 프로젝트.

핵무기를 개발하려 하고 있고, 러시아의 우크라이나 침공을 군사지원하고 있다.

2) 민주주의의 확산 실패와 후퇴

미국이 민주화를 목표로 군사적으로 개입했던 아프가니스탄(2001 년)·이라크(2003 년)·리비아(2011 년)에서는 민주주의가 자리잡지 못했고, 2011 년 아랍의 봄으로 시작된 중동 민주화로 튀니지·이집트·리비아·예멘·시리아는 모두 혼란과 내전을 거치면서 권위주의 회귀로 이어졌다. 미국과 서유럽은 소련 붕괴 후 중국과 러시아를 WTO 등 국제경제체제에 편입시키면 점차 민주화될 것이라고 기대했다. 경제적 상호의존이 평화를 가져오고, 시장이 개방되어 중산층이 성장하면 민주주의 요구가 확대되고 또 국제제도 참여를 통해 규범을 수용하는 '책임있는 이해관계자(responsible stakeholder)'가 될 것이라는 기대였다(Zoellick, 2005). 중국은 2001 년, 러시아는 2012 년 WTO 에 가입했지만 결과는 기대와 달랐다. 러시아 푸틴 대통령은 2012 년 재집권 후 강력한 권위주의 체제를 심화했고 중국 시진핑 주석은 2012 년 집권 후 권력을 집중하며 2018 년에는 국가주석 임기 제한을 철폐했다.

미국 비영리단체인 프리덤하우스(Freedom House)는 매년 전세계 국가 민주주의 수준과 정치적 자유를 평가하는 세계자유지수를 발표하고 있는데 2024 년 기준 전 세계 정치적 권리와 시민적 자유가 19 년 연속 하락했다고 발표했다. 발표에 따르면 2024 년 헝가리, 폴란드, 튀르키예, 인도, 필리핀, 브라질, 튀니지, 에디오피아 등에서 '민주주의 후퇴'(democratic backsliding)가 관찰되고 있다(Freedom House, 2024). 민주주의 후퇴는 민주주의 제도가 점진적으로 약화되는 현상으로 특히, 선거제도는 유지되지만 법치, 언론, 시민사회, 권력 분립이 무너지는 형태를 말한다 (Levitsky & Ziblatt, 2018). 이를 두고 '비자유주의'(illiberalism)라고 한다.

3) 비자유주의의 부상

헝가리에서는 오르반 총리가 2010 년 집권 이후 헌법 개정과 선거제도 개편을 통해 장기집권 구조를 강화하고 사법부 독립을 약화시키며 언론 통제 및 시민사회를 압박하고 있다⁶. 폴란드에서는 집권당(PiS 당)이 2015 년 집권 후 사법개혁 명목으로 사법부 독립을 침해하고 언론을 통제하고 있다. 튀르키예에서는 에르도안 총리가 2003 년 집권 이후 언론·사법 독립을 약화하고 2017 년 대통령제 개헌으로 권력을 집중하고 있다. 튀니지는 아랍의 봄(2011) 이후 민주주의 전환의 성공 사례로 주목됐으나 2021 년 사이드 대통령이 의회를 해산하고 권력을 집중하고 있다.

아울러 포퓰리즘(Populism)은 비자유주의와 함께 민주주의 후퇴를 가져오는 개념으로 사회를

⁶ 오르반 총리는 서구식 자유민주주의는 쇠퇴하고 있고, 헝가리는 새로운 국가 모델을 건설해야 한다면서 '비자유주의 국가'(illiberal state) 를 지향할 것이라고 했다.

선하고 순수한 국민과 부패한 엘리트의 대립으로 설명한다(Mudde & Rovira Kaltwasser, 2017). 포퓰리스트 지도자는 자신이 '진정한 국민의 뜻'을 대변한다고 주장하며 제도적 견제(사법부·언론·의회)를 무시한다. 미국 트럼프 대통령이 포퓰리즘 지도자의 전형으로 민주주의 제도를 지속적으로 공격한다고 본다 (Levitsky & Ziblatt, 2018). 비자유주의와 포퓰리즘은 민주주의 후퇴와 제도·규범의 약화를 가져오면서 자유주의 국제질서를 흔드는 도전으로 평가된다.

4) 민족주의 강화

영국은 2016 년 유럽연합(EU)을 탈퇴했다(브렉시트-Brexit)⁷. 영국이 EU 를 탈퇴한 주된 이유는 EU 에서 벗어나 영국 스스로 결정하자는 주권 회복이었다(Take Back Control - 당시 구호)(KDI 경제교육정보센터, 2022). 이는 자유주의 국제질서의 모델인 EU 라는 초국가적 제도에 대한 도전으로 자국 주권을 우선하는 민족주의(민족국가)가 자유주의 국제질서가 직면할 벽이라는 주장(Mearsheimer, 2017)을 입증한 대표적 사례였다. 앞서 2015 년 시리아 난민이 대거 유럽으로 유입되면서 EU 는 난민을 회원국들이 나눠서 수용하자고 제안했지만 헝가리·폴란드·체코 등은 거부했고 독일·프랑스·이탈리아 등에서는 난민을 반대하는 극우민족주의 정당이 부상했다. 아울러 중국 시진핑 주석은 '중화민족의 부흥'(중국몽)을 부르짖고 있고, 러시아 푸틴 대통령은 '러시아민족 보호'를 위해 우크라이나 크림반도를 합병하고 우크라이나와의 전쟁을 시작했다고 주장하고 있다. 나중에 다룰 미국 트럼프 대통령의 '미국 우선주의'도 '비자유주의적 민족주의'(illiberal nationalism)로 평가되고 있다 (김성한, 2021).

5) 미국인들의 피로감

미국이 '세계 경찰국'으로 국제문제에 개입하는 것에 대한 미국인들의 피로감은 2008 년 미국발 금융위기 후 뚜렷해졌다(Pew Research Center, 2013). 이 사건을 계기로 미국인들의 관심은 해외 개입보다 국내 경제 회복에 쏠리게 됐고 국제질서 유지 비용 (군사개입, 해외원조 등)에 대한 회의론이 커졌다. 특히, 2001 년부터 시작한 이라크·아프가니스탄 전쟁에 대한 피로감이 컸다. 이라크 전쟁에서 사담 후세인 폭정은 축출했지만 '자유민주 이라크'를 만드는 것은 실패했고, 2021 년 미군 철수로 종결된 20 년 간의 아프가니스탄 전쟁이 탈레반 복귀로 끝나면서 그동안 수천명의 미군을 잃고 수조 달러를 쏟아부은 결과가 이거냐며 이제 더 이상 자유주의 국제질서 유지자를 하지 말자는 정서가 미국인 사이에 컸다 (인남식, 2025).

⁷ 브렉시트(Brexit)는 영국이 유럽 연합을 탈퇴한다는 의미로, 영국(Britain)과 탈퇴(exit)를 합쳐서 만든 합성어

III. 트럼프 대통령과 자유주의 국제질서

1. 자유주의 국제질서 비판

이런 가운데 “미국을 다시 위대하게(Make America Great Again · MAGA)”를 외치며 미국 기성 정치권의 아웃사이더인 도널드 트럼프가 2016 년 미국 대통령으로 당선됐다. 지난해에 미국 대통령으로 다시 당선된 트럼프의 대외정책 기조는 집권 1 기, 2 기 모두 “미국 우선주의”(America First) 다. 이는 미국이 지난 80 년동안 구축하고 수호해왔던 자유주의 국제질서가 미국의 국익을 해친다며 이를 해체하고 힘과 거래(deal)를 통해 미국 이익을 극대화하겠다는 것이다 (Brands, 2025).

1) 트럼프가 보는 자유주의 국제질서

자유주의 국제질서에 대한 트럼프 대통령의 시각은 현재 백악관 국가안보보좌관을 겸직하고 있는 마르코 루비오 국무장관이 지난 1 월 당시 국무장관 후보자로 참석한 미국 상원 인준청문회 발언에 잘 나타나있다 (U.S. Senate Committee on Foreign Relations, 2025). 루비오 후보는 당시 냉전 이후 미국이 추구해온 자유주의 국제질서는 ‘위험한 망상’이고 지금은 ‘미국을 겨냥한 무기’가 됐다고 비판했다. 그 이유로 자유무역에 대한 과도한 집착으로 미국 중산층이 붕괴되고, 미국의 산업기반이 약화됐으며 공급망(Supply Chain)이 경쟁국으로 이전하게 됐기 때문이라고 밝혔다. 또 자유로운 인구이동으로 미국과 세계 곳곳에 이민·난민 위기가 심화됐고, 중국·러시아·이란·북한(수정주의 세력)이 이 질서를 악용해 자국 이익을 추구했다고 지적했다. 특히, 중국 공산당은 세계무역기구(WTO)에 가입한 후 혜택만 취하고 의무는 이행하지 않으면서 ‘거짓말·해킹·절도’로 미국의 번영을 빼앗아 수퍼 파워로 부상했다고 비판했다. 이란과 북한은 핵무기와 테러 지원으로 혼란을 조성하고 있지만 UN 안전보장이사회 거부권을 악용해 책임을 회피하고 있다고 지적했다. 이런 혼돈 속에서 자유세계를 다시 창조해야 하고 이는 강력하고 자신감 있는 미국만이 가능하게 할 수 있다면서 ‘미국을 더 안전하게, 더 강하게, 더 번영하게’ 하는 미국 국익 우선 외교를 펼칠 것이라고 밝혔다.

이를 두고 자유주의 국제질서를 신봉하는 미국 자유주의 정치학자들(조셉 나이, 존 아이켄베리 등)은 트럼프 대통령이 중국, 러시아 등 수정주의 세력보다 자유주의 국제질서를 더 파괴하는 진짜 수정주의 세력이라고 비난하고 있다 (Keohane & Nye, 2025)(조선일보, 2025a). 반면, 미국 현실주의 정치학자들(존 미어샤이머, 스티븐 월트 등)은 트럼프 대통령은 앞서 언급한 자유주의 국제질서가 직면한 구조적인 도전들의 결과이지 원인이 아니라고 본다.

2. 트럼프 2 기 미국의 대외정책

트럼프 2기 미국 대외정책의 특징은 자유무역·다자주의·민주주의 확산으로 대표되는 자유주의 국제질서를 하나하나 역행하는 것이다.

1) 관세를 통한 보호무역 강화

트럼프 행정부는 기존의 자유무역체제가 불공정하다고 보고 미국 산업(제조업)과 일자리를 보호하기 위해 관세를 무기로 사용하고 있다. 지난 4월 2일 '해방의 날(Liberation Day)'을 선언하며 10% 기본 관세를 거의 모든 국가에 부과했다. 여기에 국가별 무역 불균형·시장 장벽 정도에 따라 추가 관세인 상호주의 관세를 부과했는데 11%~50%까지 차등 적용했다(평균 15%)(조선일보, 28b). 관세는 단순 경제 조치가 아니라 외교적 압박 수단으로 활용돼 유럽연합(EU), 일본, 한국 등은 안보·투자·군사 분담에서 양보하게 만드는 '지렛대' 역할을 했다⁸.

2) 다자주의 약화

트럼프 행정부는 다자기구들이 미국의 주권을 제한하고 미국의 국익을 해한다며 탈퇴했다. 트럼프 대통령은 지난 1월 재취임 첫날 세계보건기구(WHO) 탈퇴 행정명령에 서명했다. 이어 파리기후변화협약에서 탈퇴했으며 UN 인권이사회에 재가입하지 않겠다고 밝혔고, 국제형사재판소(ICC)가 해당 조약 당사국이 아닌 이스라엘 고위 관료를 처벌하려한다며 ICC에 대한 제재 조치를 발동했다. 트럼프 행정부는 다자주의보다 양자주의로 국제문제를 다루고 있다.

3) 민주주의와 인권 가치 배제

트럼프 대통령은 외교정책에서 민주적 가치를 내세우는 것을 극도로 꺼리고 있다 (김성한, 2021). 과거 미국이 중동 민주화 등을 추진한 것은 미국의 국익보다 다른 나라 체제를 바꾸는데 에너지를 낭비하는 것으로 보기 때문이다. 트럼프 2기 행정부는 개발도상국을 해외원조해온 국제개발처(USAID)를 해체했다. 이어 언론의 자유가 제한받는 동유럽 및 아시아 국가들을 대상으로 민주주의 확산을 위해 외부정보유입 활동을 해온 미국의 소리(VOA), 자유아시아방송(RFA), 자유유럽방송(RFE) 등을 사실상 폐쇄했다. 전 세계 민주주의 진흥 활동에 자금을 지원해온 국무부 산하 민주주의진흥재단(NED)의 2026년 예산을 책정하지 않았다. 국무부는 세계 198개 국가별 인권상황에 대한 보고서를 매년 발표해왔는데 트럼프 2기 행정부 출범 후 국무부는 지난해보다 6개월 늦은 지난 8월 12일 해당 보고서를 발표했다. 그런데 보고서 내용은 예년에 비해 분량이 절반 이상 줄었고, 북한 인권 상황의 경우 북한 정치체제에 대한 비판 내용이 대폭 줄었다 (King, 2025).

⁸ 한국-미국 2025년 7월 30일 합의: 3천 500억 달러 대미 투자, 1천억 달러 미국산 에너지 구매 조건으로 상호관세율을 기존 25%에서 15%로 인하.

4) 국제문제 선별적 개입

트럼프 대통령은 국제문제에 개입하지 않는 고립주의가 아니라 '역외균형(offshore balancing)' 전략에 가까운 사고를 하고 있다(최우선, 2024)(김성한, 2021). 역외균형은 미국이 전 세계를 직접적으로 개입하는 '경찰' 역할을 하지 말고 유럽, 동북아시아, 중동 등 전략적 요충지에만 선별적으로 개입하는 것이다. 지역 강국이 스스로 균형을 유지하도록 유도하고 미국은 필요할 때만 개입하는 역외(offshore) 균형자 역할을 한다. 민주주의 확산·정권 교체와 같은 개입주의는 피하면서 비용을 절감해야 한다는 입장이다 (Mearsheimer & Walt, 2016)

트럼프 대통령은 지난 6 월 NATO 정상회의에서 회원국들이 국방비를 국내총생산(GDP)의 5%까지 인상하는 약속을 이끌어냈고, 한국과 일본에 주둔미군 비용을 증가하라고 압박하고 있다. 그는 우크라이나 전쟁과 관련해 미군이 우크라이나 방어에 파견되지 않을 것이고 우크라이나 안전보장의 중심에 미국이 아니라 유럽이 있을 것이라고 말했다 (AP News, 2025). 동맹국에 책임을 전가하며 지역 강국이 안보를 책임지라는 것이다 (Mearsheimer, 2001).

미국이 지난 6 월 단행한 이란 핵시설 공습은 직접 점령하고 장기개입하는 것이 아닌 공중·정밀 타격을 통해 이란의 핵개발 능력을 제어하면서 이란이 '지역 패권국'으로 부상하는 것을 방지하고, 공습 이후 미국은 유럽(EU 3 국)이 이란과의 외교협상을 복원하도록 했다는 점에서 역외균형의 방식이라 볼 수 있다. 또한 수정주의 세력 중 하나인 이란에 대한 미국의 공습은 중국·러시아·북한 등 다른 수정주의 세력에 대한 압박이 될 수 있다.

한편, 트럼프 대통령은 집권 1 기 이스라엘과 아랍에미리트, 바레인, 모로코, 수단 간 외교정상화 조약을 체결한 아브라함 협정을 중재한 것처럼 집권 2 기에도 콩고와 르완다 평화협정, 인도와 파키스탄 휴전, 캄보디아와 태국 국경충돌 중단, 아르메니아와 아제르바이잔 평화협정처럼 평화 중재에 적극 개입하고 있다.

IV. 트럼프 대외정책의 이론적 배경

이러한 트럼프 2 기 미국의 대외정책은 힘과 국가 이익을 극대화하며 국제기구와 국제제도 및 규범을 경시하고, 관세를 통한 힘을 활용해 보호무역을 추구하며 민주주의·인권 가치를 무시한다는 점에서 이론적으로 현실주의에 기반하고 있다고 볼 수 있다. 아울러 기존 자유주의 국제질서에 순응하지 않고 현상변경을 추구하는 중국·러시아·이란·북한 등 수정주의 세력들이 부상하는 상황에서 미국이 역외균형자로 유럽·동북아시아·중동 등 전략적 요충지에서 선별적으로

개입한다는 점에서 '공격적 신현실주의'⁹(offensive neorealism)에 기반한다고 볼 수 있다 (강량, 2019)

공격적 신현실주의는 세력균형을 지향하는 현상유지적 국가만을 상정한 기존의 방어적 신현실주의와 다르다. 국제체제의 무정부성(anarchy)이 국가들로 하여금 다른 국가들이 적대적인 의도를 가지지 않을 것이라고 확신할 수 없도록 만들기 때문에 다른 국가의 공격으로부터 생존을 확보하기 위해 권력 극대화를 공격적으로 추구하며 현상을 변경해 패권국이 되려고 한다고 본다. 한 국가가 지역적 패권국(regional hegemon)이 되면 다른 지역에서 패권국이 등장하는 것을 막기 위해 '역외 균형자'로 행동하게 된다 (Walt, 2011).

V. 트럼프 2기 미국의 중동 정책

트럼프 2기 미국의 중동정책의 특징은 적극적인 개입이다 (Mead, 2025). 적극적인 개입이란 과거 조지 W.부시 대통령이 중동민주화를 위해 미군을 장기주둔시켰던 '신보수주의(네오콘)'¹⁰ 접근이 아니라 지역 강국을 통해 다른 패권이 부상하지 못하도록 하면서 미국의 국익을 위해 주요 사안에 영향을 미치는 '공격적 신현실주의' 접근이다. 이를 위해 트럼프 대통령과 연결된 중동 내 지역 강국은 현재 이스라엘, 튀르키예, 사우디 아라비아로 보인다 (The Washington Post, 2025). 트럼프 대통령은 재취임후 첫 해외방문으로 지난 5월 사우디 아라비아, 카타르, 아랍 에미레이트를 방문해 각국에서 수천억 달러의 경제 거래를 성사시켰다. 그는 당시 사우디 아라비아에서 시리아 신임 대통령인 아흐메드 알-샤라를 처음 만났다. 트럼프 대통령은 알-샤라 대통령에게 미국의 시리아 제재 해제를 약속하며 이스라엘과의 외교정상화를 권유했다. 트럼프 행정부는 지난 4월부터 이란과 5차례 핵협상을 했고 지난 6월에는 이란 핵시설을 전격 공습했다. 트럼프 대통령은 가자지구 내 팔레스타인 주민들을 대거 다른 곳으로 이주하는 계획을 발표하며 이스라엘과 하마스 간 전쟁 종결과 가자 지구 복구에 대한 목소리를 계속 내고 있다.

VI. 맺음말

⁹ 전통적 현실주의는 인간 본성에 갈등의 원인을 두지만, 신현실주의는 무정부적 국제체제 구조에서 기인한다고 본다.

¹⁰ 네오콘(Neoconservatism): 미국 보수운동의 한 지류로, 조지 W. 부시 시기 득세. 민주주의와 미국의 지구적 영향력 확대를 위해 적극적 개입을 주장하며 군사력 사용에도 적극적.

트럼프 2기 미국의 대외정책은 미국이 냉전 후 지난 80 년동안 구축하고 수호해왔던 '자유주의 국제질서'의 해체로 요약될 수 있다. 그 결과 과거 '세계경찰국'으로 세계에 공공재를 제공하던 '선의의 패권' 미국이 지금은 미국의 국익을 우선적으로 챙기기 위해 자신들의 막강한 경제력과 군사력으로 동맹국 불문하고 세계와 강압적으로 거래하는 모습이 두드러지고 있다. 트럼프 1기 후 취임한 민주당의 조 바이든 미국 대통령이 자유주의 국제질서 중시로 복귀했던 것처럼 재취임한 트럼프 대통령의 임기가 끝나면 미국은 그 전의 모습으로 돌아갈 것이라는 관측이 있다. 하지만 트럼프 대통령의 '미국 우선주의' 대외정책은 다양한 도전 가운데 이뤄지고 있는 자유주의 국제질서의 구조적 변화의 결과로 보인다. 이런 까닭에 트럼프 2기 미국의 대외정책은 새로운 국제질서에 대응하기 위한 미국의 새 전략으로 트럼프 이후에도 계속될 가능성이 크다.

참고문헌(References)

- 강량. (2019, April). 트럼프 행정부 대외정책의 이론적 배경: 선별적 국제개입주의 [Theoretical background of Trump administration's foreign policy: Selective international engagement]. *Korea Institute for National Security Strategy Policy Brief*, 38.
- 김성한. (2021, January). 도널드 트럼프 행정부의 외교정책 평가 [Evaluation of Trump administration's foreign policy]. *Diplomacy*, 136.
- 박재영. (2016). *국제정치 패러다임* (4th ed.). 법문사.
- 인남식, ROK Institute of Foreign Affairs and National Security. (2025, July 1). 제 31 차 IFANS Talks [IFANS Talks No. 31].
- 최우선. (2024, December 24). 미국 행정부의 대외전략 변화 [Changes in U.S. foreign strategy]. *Korea National Diplomatic Academy*.
- Acheson, D. (1969). *Present at the creation: My years in the State Department*. W. W. Norton.
- Allison, G. (2018, July/August). The myth of the liberal order. *Foreign Affairs*.
- AP News. (2025, August 19). US troops won't be sent to help defend Ukraine, Trump says. *Associated*

Press.

Brands, H. (2025, March/April). The renegade order: How Trump wields American power. *Foreign Affairs*.

Brands, H. (2025, July 8). Trump is opening a new chapter in U.S. foreign policy. *American Enterprise Institute*. <https://www.aei.org>

Chosun Ilbo. (2025, July 15). 존 아이켄베리, "한국, 美·中에 50 대 50 균형 맞춰선 안 돼". *조선일보*.

Chosun Ilbo. (2025, August 4). 트럼프 마음 가는 대로? 뒤죽박죽 '관세 전쟁'. *조선일보*.

Davis, K., Jr. (2025, July 24). 6 months in, Trump's unorthodox foreign policy is rewriting the rules. *The Hill*.

Doyle, M. W. (1983). Kant, liberal legacies, and foreign affairs (Part 2). *Philosophy & Public Affairs*, 12(4), 323–353.

Freedom House. (2024). *Freedom in the world 2024: Democracy scores*. <https://freedomhouse.org>

Fukuyama, F. (1992). *The end of history and the last man*. Free Press. Ikenberry, G. J. (2011, May/June). The future of the liberal world order: Internationalism after America. *Foreign Affairs*.

KDI 경제교육정보센터. (2022, December). 브렉시트, 그 이후의 영국과 유럽연합(EU). *한국개발연구원*.

Keohane, R. O., & Nye, J. S., Jr. (2025, July/August). The end of the long American century: Trump and the sources of U.S. power. *Foreign Affairs*.

Kindleberger, C. P. (1973). *The world in depression, 1929–1939*. University of California Press.

King, R. (2025, August 22). State Department annual human rights report for 2024 – Six months late and significantly cut back. *38 North*. Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *How democracies die*. Crown.

Liblett, R. (2017, January/February). Liberalism in retreat: The demise of a dream. *Foreign Affairs*.

Lissner, R., & Rapp-Hooper, M. (2025, July/August). Absent at the creation? *Foreign Affairs*.

Magomedov, R. (1961). *History of Dagestan*. Dagestan Pedagogical University Press.

Mead, W. R. (2014, May/June). The return of geopolitics: The revenge of the revisionist powers. *Foreign Affairs*.

- Mead, W. R. (2025, June 2). The war of revision is coming. *Wall Street Journal*.
- Mead, W. R. (2025, June 30). Trump seeks to remake the world. *Wall Street Journal*.
- Mead, W. R. (2025, July 28). Trump's trade deal triumphs. *Wall Street Journal*.
- Mearsheimer, J. J. (2001). *The tragedy of great power politics*. W. W. Norton.
- Mearsheimer, J. J. (2017). Nationalism and the nation-state in structural realism. In D. Boucher, A. McKeown, & I. Hall (Eds.), *The Palgrave Macmillan history of international thought* (pp. 139–175). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-319-48243-8_6
- Mearsheimer, J. J., & Walt, S. M. (2016, May/June). The case for offshore balancing. *Foreign Affairs*.
- Mudde, C., & Rovira Kaltwasser, C. (2017). *Populism: A very short introduction*. Oxford University Press.
- Nye, J. S., Jr. (2017, January/February). Will the liberal order survive? The history of an idea. *Foreign Affairs*.
- Pew Research Center. (2013, May 1). Public sees U.S. power declining as support for global engagement slips. *Pew Research Center*. <https://www.pewresearch.org>
- Polinsky, M. (Ed.). (2021). *The Oxford handbook of languages of the Caucasus*. Oxford University Press.
- Stimson Center. (n.d.). Introduction to the liberal international order. *Council on Foreign Relations*.
- Terekhov, P. (1997). *Peoples of Dagestan*. Russian Academy of Sciences.
- Wall Street Journal. (2025, July 22). The strike on Iran was Jacksonian. *Wall Street Journal*.
- Wall Street Journal. (2025, July 29). Trump's new trade order is fragile. *Wall Street Journal*.
- Wall Street Journal. (2025, August 3). China is choking supply of critical minerals to Western defense companies. *Wall Street Journal*.
- Wall Street Journal. (2025, August 6). Trump pledged to bring back manufacturing. The sector is sputtering. *Wall Street Journal*.
- Walt, S. M. (2011, November 2). Offshore balancing: An idea whose time has come. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com>
- Washington Post. (2025, May 14). Trump's Middle East trip makes it a big week for Turkey's Erdogan.

The Washington Post.

Yakubova, N. (2023). *Great Dagestan*. Bombora.

Zoellick, R. B. (2005, September 21). Whither China: From membership to responsibility? *U.S. Department of State*. <https://2001-2009.state.gov/s/d/former/zoellick/rem/53682.htm>