

www.eai.or.kr

EAI 워킹페이퍼

트럼프 복귀와 미국 시리즈 ⑤

트럼프 2기 행정부의 외교정책 전망: 외교정책결정집단을 중심으로

권보람 (한국국방연구원)

트럼프 2기 행정부의 외교정책 전망: 외교정책결정집단을 중심으로

권보람

한국국방연구원 안보전략연구센터 연구위원



I. 2024년 트럼프 재선의 의미와 미국 외교정책

2024년 한 해동안 외교정책 전문가들은 미국 국내정치를 주요 변수로, 국제안보환경을 상수로 취급하면서 미국 대통령 선거 결과와 파급효과를 전망하는데 주력했다. 여론조사 기관의 예상과 달리 트럼프(Donald J. Trump) 후보의 명확한 승리로 대선이 마무리되었으며, 전문가들은 이 현상을 이해하고자 노력하고 있다. 트럼프 당선인의 재선을 축하하고 의기투합하려는 각국 정상의 행보가 눈에 띄는 가운데 시리아에서 아사드 정권에 저항하는 반군세력이 갑작스럽게 승기를 잡는 등 국제정치의 역동성이 부각되고 있다.

“미국을 다시 위대하게(Make America Great Again: MAGA)” 운동을 중심으로 결집한 공화당 소속 대통령의 2024년 대선 승리는 현상타파 공약의 승리이자 미국 시장의 개방과 불필요한 국력의 해외투사를 거부하는 폐쇄적 의제(closed agenda)의 승리였다. 후보의 속성이나 양당의 선거 캠페인, 지지기반의 인구학적 변화도 중요했지만 현직자에게 불리한 구조적 요인이 유의미하게 작용했는데, 이는 팬데믹 이후 확산된 인플레이션의 영향으로 현직자들이 대거 교체되는 세계적인 현상의 일부였다. 저자는 트럼프가 대선에서 승리할 경우 공화당 내 보수적 민족주의 전통을 재조명할 필요가 있다고 주장한바 있다(권보람 2024). 특히, 미국의 국가 이익을 우선시하는 민족주의와 국제 공공재 제공 차원에서 대외개

입을 증시하는 국제주의 간 조합이 어떻게 이루어지는지가 미국 외교정책의 방향성과 구체적 결과를 결정하는 데 영향을 줄 것이다. 트럼프 2기 행정부는 공화당이 행정부와 입법부, 사법부까지 장악한 단점정부로 출범하기 때문에 대통령 중심의 정책 추진력을 제도적으로 확보해 놓은 상태라고 볼 수 있다. 공화당 지도부는 반엘리트주의(Anti-elitism), 경제적 포퓰리즘(populism)으로 지지기반을 동원하고 연방정부에서 주와 지역 정부에 이르기까지 충성파를 기용하고 있기 때문에 대통령을 견제할 수 있는 세력이 약하다. 또한 트럼프의 재선으로 인해 MAGA 지지세력이 공화당 내 주류로 세력화되어 외부세력에 의한 운동정치가 정당정치를 지배하는 형국이다(손병권 2024). 트럼프 1기 행정부의 외교정책은 기존의 자유주의적 국제질서를 타파하는 것을 지향하며, 국제규범과 제도를 거부하고 자유무역과 동맹체제를 재편하려는 성향이 강했다. 정책 추진력 확보에 더한 MAGA 의제의 선점이 예고되면서 공유된 가치가 아닌 이익 기반의 미국 우선주의가 트럼프 2기 행정부의 외교정책에 투사될 가능성이 더욱 커졌다.

이러한 평가를 바탕으로 본고는 트럼프 대통령 개인 변수 외 공화당을 포함한 조직, 국가 수뇌부 차원의 외교정책결정집단을 조명함으로써 트럼프 2기 행정부의 외교정책을 전망한다. 미국이 당면한 국제안보현안 중에서 우선순위가 높은 러-우 전쟁에 초점을 맞추어 외교정책결정집단이 어떻게 작동할 수 있는지 살펴보고, 이것이 동맹국에 주는 함의를 도출한다.

II. 미국 외교정책결정집단의 구성

1. 개인

공화당에서 세 번 연속 대통령 후보로 지명된 도널드 트럼프는 이제 대중에게 익숙한 인물이다. 그의 2024년 유세가 2016년과 다른 점이 있다면, 새롭게 야기된 국제 위기에 대한 대응 의지 표명을

뚝을 수 있다. 트럼프는 2022년 2월에 발발한 러-우 전쟁에 의해 발생한 불필요한 인명 피해를 비판하고 미국의 국익과 부합하는 종전을 달성하겠다는 의지를 거듭 밝혔다(Knickmeyer 2024).¹ 그는 2021년 미국의 아프가니스탄 철군으로 바이든(Joe Biden) 행정부의 취약성이 드러났고, 이는 러시아에 대한 억제 실패로 이어져 국제안보의 불안정을 초래했다고 주장했다(Rashid 2024).² 또한 트럼프는 푸틴(Vladimir Putin)의 무력사용이 기발하고 효과적이라고 평가하면서도, 자신의 임기 중에는 미국이 존중받았기 때문에 러시아에 대한 억제가 유효했다고 강조했으며(Dress 2022; Griffiths and Haltiwanger 2022),³ 바이든 행정부의 억제 실패로 심화된 강대국 간 연대와 핵경쟁에 대해서도 문제를 제기했다. 우선, 트럼프는 러시아와 중국 간 연대가 지난 3년반 동안 강화되었고, 이란과 북한까지 합세한 상황에서 이들은 더 이상 다른 세력의 도움이 불필요한 단계에 이르렀다고 경고했으며(Bloomberg July/16/2024)⁴ 핵무기의 파괴력을 강조하면서 바이든 행정부의 억제 실패로 핵무기 사용이 쉽게 거론되는 등 정상화되었다는 지적과 함께 미국의 핵 사용 능력이 제대로 시연되지 못함을 비판했다(Trump 2024b).⁵ 이런 배경 속에서 트럼프는 대외 개입에 대한 자제(restraint), 특히 미군의 직접적인 군사개입에 일관되게 부정적인 태도를 보여왔다. 이는 2003년 부

¹ "I want the war to stop. I want to save lives. I think it's the U.S. best interest to get this war finished and just get it done."

² "When Putin saw [the U.S. withdrawal from Afghanistan], he said, 'You know what? I think we're gonna go in [to Ukraine] and maybe take my ...' This was his dream. I talked to him about it. His dream."

³ "I said, 'How smart is that?' He's going to go in and be a peacekeeper. That's the strongest peace force. We could use that on our southern border. That's the strongest peace force I've ever seen. There were more army tanks than I've ever seen. They're going to keep peace, all right."; "If properly handled, there was absolutely no reason that the situation currently happening in Ukraine should have happened at all. I know Vladimir Putin very well, and he would never have done during the Trump Administration what he is doing now, no way!"

⁴ "This is a different world than it was three and a half years ago," "The worst thing that happened is we've allowed, because Biden is a stupid person, he's forced Russia and China to get married. They're married. Then they took in their little cousin, Iran, and then they took in North Korea. They don't need anybody else."

⁵ "Russia has today threatened to use Nuclear Weapons, and we have Low IQ individuals, the same that messed up Afghanistan (who don't have a clue!), in charge of this deadly situation. NO GOOD — NOT ACCEPTABLE."

시 행정부의 이라크 전쟁을 공개적으로 비판하고 해외에서의 민주 국가 건설을 비판해온 이력과 일맥상통하는 모습이었다.

우크라이나 지원과 러시아에 대한 처벌 방식에 대한 입장 표명도 있었다. 그는 나토(North Atlantic Treaty Organization: NATO)의 대응과 지원 부족 때문에 미국이 우선순위가 낮은 국제 분쟁에 과도하게 개입하며 국력을 낭비하고 있다고 비판했다(Trump 2024a).⁶ 러시아를 처벌하는 경제제재의 효과에 대해서도 부정적이었으며, 사후 대응보다 강한 억제에 기반한 공격 예방이 더 중요하다고 역설했다.⁷ 또한 자신의 첫 임기동안 승인한 우크라이나 무기 지원 덕분에 우크라이나가 효과적인 방어전을 펼칠 수 있었다고 주장하기도 했다.⁸ 트럼프는 협상을 통한 평화적 해결을 강조하며 푸틴 대통령, 젤렌스키(Volodymyr Zelenskyy) 대통령과 각각 직접 소통하여 24시간 내 종전 합의를 성공적으로 도출하겠다고 공언했다(Forest 2023).⁹ 대선후보 TV토론 중 사회자가 구체적으로 어떻게 하루 내로 러-우 전쟁을 해결하겠냐는 질문에, 트럼프는 두 정상과 유지해 온 좋은 관계와 그에 대한 존경심을 바탕으로 자신의 대통령 임기가 시작하기도 전에 협상을 성공시키겠다고 답했다(Schatz 2024).¹⁰ 정치인의 선거 레토릭(rhetoric)을 있는 그대로 받아들이기는 어렵지만, 트럼프는

⁶ “Why isn’t Europe giving more money to help Ukraine? Why is it that the United States is over \$100 Billion Dollars into the Ukraine War more than Europe, and we have an Ocean between us as separation! Why can’t Europe equalize or match the money put in by the United States of America in order to help a Country in desperate need? As everyone agrees, Ukrainian Survival and Strength should be much more important to Europe than to us, but it is also important to us! GET MOVING EUROPE!”

⁷ “What we’re doing with sanctions is we’re forcing everyone away from us. So I don’t love sanctions… I found them very useful with Iran, but I didn’t even need sanctions with Iran so much. I told China that, and Russia is in a similar position.”

⁸ “Russia has gotten in deeper than they ever thought possible [in Ukraine, because of] the weapons that I gave and that the Ukrainians used so well.”

⁹ “If I’m president, I’ll have that war settled in one day, 24 hours. I’ll meet with Putin, meet with Zelenskyy… and within 24 hours, that war will be settled.”

¹⁰ “I know Zelenskyy very well and I know Putin very well. I have a good relationship. And they respect your president. OK? They respect me. They don’t respect Biden. How would you respect him? Why? For what reason?”

불필요한 비용을 부담하거나 전쟁에 연루되는 것을 거부하고, 이제 재선의 부담을 덜었기 때문에 외교정책 모험보다 평화 창출자(peace maker)로서의 업적을 만들고자 하는 욕구가 강할 수 있다. 즉, 이민과 경제 등 MAGA 국내 의제 관철을 충성과 관료에 일정 부분 위임한 채 본인은 정상외교를 통한 외교정책 성과 만들기에 집중하고자 할 수 있다.

2. 국가

미국 수뇌부가 연속성 있게 유지해온 국가전략, 즉 국가안보전략과 국방전략의 목표는 탈냉전 이후 미국과 중국 간 국력 격차가 예상보다 빨리 좁혀지면서 대중국 견제로 수렴했다. 특히 트럼프 1기 행정부 시절부터 중국은 미국의 군사적, 경제적 최우선적 위협으로 인식되어왔으며, 오랜 담론전쟁 끝에 미국 대전략의 궤도는 팽창주의가 아닌 축소지향적인 쪽으로 정해졌다. 집권 기간동안 트럼프는 미국 우선주의를 표방하며 미국 주도의 자유주의적 국제질서를 재편하고 국제주의와 다자주의, 자유무역주의를 약화시키려는 의지와 행태를 보였다. 그럼에도 불구하고 수위(primacy)를 추구하는 대전략의 기본요소인 군사적 패권, 동맹국에 대한 안전보장, 국제제도와 시장으로의 통합, 그리고 핵비확산은 유지되었다. 이는 미국 수뇌부의 관성에 더해 미국 외교정책결정을 주도하는 기득권층(the establishment)이 대통령을 효과적으로 견제했기 때문이라고 볼 수 있다(Porter 2018).

2025년 이후 미국이 직면한 국제안보환경은 국내정치 상황, 대통령의 주도 능력에 더해 기존 수위 추구 전략에 변화를 야기할 가능성이 있다. 20여년동안 지속된 미국의 테러와의 전쟁은 공식적으로 종결되었지만 중동을 포함한 여러 지역 갈등이 여전히 진행 중이다. 러-우 전쟁, 이스라엘-하마스 전쟁이 지속되며 규칙기반 국제질서가 현격히 약화되었다. 코로나바이러스 팬데믹 이후 지정

He hasn't even made a phone call in two years to Putin." "I will get it settled before I even become president. If I win, when I'm president-elect, and what I'll do is I'll speak to one, I'll speak to the other, I'll get them together."

학의 귀환과 함께 중국과 러시아가 밀착하고 있고, 대안적 질서 형성을 위한 강대국 간 경쟁이 심화하면서 탈진영적 글로벌 사우스(Global South)도 정치력을 확보했다. 또한 중국의 핵전력 확대가 가속화되면서 미국은 핵을 보유한 복수의 강대국을 동시에 억제해야 하는 부담이 생겼다. 한편, 인도-태평양 지역에서는 중국의 경제성장이 둔화되어 미중 간 세력균형 변화추이가 완화된 가운데 미중 전략적 경쟁은 더욱 첨예화 중이다. 미국 주도의 격자형 동맹 네트워크가 중국 주도의 경제, 안보 구조(Global Security Initiative: GSI, Global Development Initiative: GDI)와 대립하면서 한반도 주변에 한미일 대 중러북 대립 구도가 형성되었다. 이렇듯 미국의 글로벌 리더십에 대한 도전이 증대하는 가운데 국내정치적으로는 재정적자 증대에 따른 위기감이 고조되고, 정치적 양극화가 심화되어 민주적 거버넌스가 어려운 상황이다.

이러한 배경에서 파생되는 트럼프 2기 행정부의 외교정책 기조는 미국 우선주의 2.0, 대중국 우위 선점, 힘에 의한 평화(Peace through Strength)로 정리해볼 수 있으며, 이는 미국의 글로벌 동맹전략과 연계되어 있다. 우선, 2024년 공화당 정강은 미국의 국익이 “미 본토 방어, 국민과 국경, 위대한 성조기, 신이 부여한 권리 보호에서 시작한다”고 규정하고, 미국의 외교정책은 가장 본질적으로 중요한 미국 국익 수호를 위해 수행된다고 공언했다. “미국의 국익에 따라 때로는 독립적으로 행동한다”고 명시한 것이 트럼프 2기 미국 우선주의 2.0의 특징이다(Fleitz 2024).

중국은 미국의 인태지역 및 글로벌 리더십에 도전할 수 있는 유일한 경쟁국으로 반드시 저지해야 하는 대상이다. 미국은 중국의 군사적 위협, 특히 대만에 대한 거부적 방어 강화를 강조하고 있으며, 이로써 국가안보 논리를 앞세워 경제적 효율성보다 회복력을 강조하는 등 단기적 이익을 희생해서라도 미래 장기 경쟁에서 승리하고자 전략적 기반을 구축하고 있다. 아울러 미국은 이러한 목표를 달성하기 위해 동맹국의 역할과 책무를 강조하고 있으며, 이에 따라 불확실한 미래의 이익을 위해 현재의 비용을 감수하게 만드는 대중국 디커플링(de-coupling) 등의 압박이 동맹국에게 더 강하게 가해질 전망이다. 군사안보적인 차원에서 미국은 전략적 경쟁에서 승리하기 위해 인태지역 내

동맹의 군사 및 국방자원의 통합을 추진하며 군사력 건설, 핵전력 증강 및 현대화를 추구하는 한편, 산업자원 통합까지 시도하며 동맹 협력에 기반한 방위산업 기반 증진에 총력을 기울이고 있다(CSIS 2024). 이러한 변화는 동맹 활용 전략이 미국의 동맹역할 확대, 동맹자원 활용 극대화, 비용 절감을 위한 동맹국과의 핵-재래식 안보지원 분업화 등의 방식으로 진화하고 있음을 보여주고 있다. 특히 동맹 대상의 핵 억지에 기반한 미국의 안보 지원은 지속되지만, 동맹국이 재래식 군사안보에 기여할 것을 확대하는 요구는 한층 강해질 전망이다(The Heritage Foundation 2023).¹¹

2024년 공화당 정강은 또한 미국군을 세계에서 가장 강력하고 현대화된, 치명적 군대로 발전시킬 것을 천명하고 첨단과학기술에 대한 투자를 강조한다. 미국은 특히 두 개 이상의 전구에서 동시적, 전략적으로 발생할 수 있는 분쟁 가능성에 대한 검토와 경계를 높이고 다양한 처방을 내리고 있다(RAND Corporation, 2024). 일례로 상원 군사위원장 로저 위커(Roger Wicker)가 주도해서 작성한 “21세기 힘에 의한 평화: 미군에 대한 투자(21st Century Peace Through Strength: A Generational Investment in the U.S. Military)” 보고서는 미국 국방예산 5% 인상을 비롯한 핵전력 확대 등을 파격적으로 제안하고 있다.

3. 조직

외교정책결정집단에서 조직, 그 중에서 정당은 정권 획득과 다수당 지위 구축을 추구하면서 당론을 통해 지지기반의 다양한 이해관계를 조율하고 결집하는 역할을 수행한다. 공화당은 2016년 트럼프가 아웃사이드로서 대선 후보로 처음 지명되고 대통령으로 선출된 이래, 전통적 보수 정당에서 트럼프

¹¹ “재래식 전력: 중국에 대한 거부적 억제력을 강화한다. 미국 재래식 전력 계획을 중국의 대만 침공을 최우선 과제로 설정해 대비하고, 동시에 발생할 수 있는 전쟁에 대해 최우선적으로 자원을 배분한다. 동맹국들은 재래식 방어에 대한 책임과 역할을 확대해야 하며, 중국뿐 아니라 러시아, 이란, 북한의 위협에 대비해야 한다. 특히 한국이 북한에 대한 재래식 방어를 주도할 수 있도록 능력을 부여한다.” Project 2025, 4장 국방부(Christopher Miller)

의 당으로 변모했으며, 이는 당내 통제와 개인화를 토대로 기존 보수 지지층을 선동하고 동원하는 그의 전략에 따라 건설된 측면이 있다(김유진, 강인선 2024). 2020년 재선에 실패하고 2022년 중간 선거에서 민주당이 선전하면서 트럼프의 당내 입지가 약화되는 고비도 있었지만, 트럼프는 큰 어려움 없이 올해 경선을 통과하며 재선에 성공했다. 그의 당선으로 인해 공화당은 MAGA를 지향하는 이념적 지지자들을 중심으로 더욱 결집하게 되었으며, 당과 의회, 연방정부 내 주요 보직에는 MAGA 성향의 인사가 지명되고 있다.

MAGA 세력이 공화당의 주류가 된 듯하지만 여전히 당내에는 다양한 정파가 공존하고, 주요 외교정책 현안에 대한 차별적 비전 내지는 정책 선호도와 처방을 제시하고 있다. 보수적 민족주의자들은 대체로 미국의 생활방식과 사회를 보존하기 위해 대외관여(deep engagement)에 신중하지만, 외교정책에 대한 다양한 동기 중심으로 적극적 개입주의에서 소극적 비개입주의에 이르는 스펙트럼을 그려볼 수 있다(Dueck 2019). 한 축에는 글로벌 공공재 제공을 부담하고 대외문제에 적극 개입하고자 하는 보수적 개입주의 성향의 전통적 공화당 세력이 있는가 하면, 다른 한 축에는 비용을 절감하고 국제분쟁에 대한 연루를 회피하려는 보수적 비개입주의 세력이 있다(Dueck 2019).¹² 그리고 그 사이에는 국제규범을 배제한 미국 일방주의를 주창하고 평소 비개입을 유지하다가 미국 이익이 침해 받으면 몇 배로 강하게 응징하는 보수적 강경주의(hard-liner) 세력이 있다. 트럼프가 바로 여기에 속하며, 개입주의와 비개입주의적 요소를 동시에 갖고 있기 때문에 궁극적으로 그가 어떤 보수주의 대전략과 외교정책을 지향할지 예상하기가 어렵다.

¹² “the basic hardline instinct is to maintain very strong defenses, punish severely any direct threat to U.S. citizens, refuse international accommodations, and otherwise remain detached from multilateral commitments.” Dueck 2019, 33.

4. 소결

미국 외교정책결정집단을 개인, 국가, 조직 차원에서 살펴보면 이질적인 동기를 갖는 행위자들이 공존하기 때문에, 미국의 대전략 아래 외교정책의 방향성은 결정되어도 추진 내용과 강도는 조직 내 행위자들의 능동성(agency)에 의해 조정될 수 있다. 트럼프가 2024년 대선에서 총 득표수와 선거인단의 과반 이상을 얻어 국민으로부터 강한 권한을 부여 받았다고 자평하고 있기 때문에, 외교정책으로 미국 우선주의를 더욱 노골적으로 발산할 전망이다. 트럼프는 의회를 우회해서 본인 주도로 외교정책을 추진할 가능성이 높고, 입법보다 행정명령에 대한 높은 의존도를 보일 것이다. MAGA 충성파들이 막강한 외교정책 결정 권한을 갖고 있는 대통령을 호위한다면 미국 예외주의 기조는 악화되고 미국 국력과 영향력에 결정적 변화를 가져올 수 있다. 다만 각료들의 실전 대응 능력과 의회와 관료제의 절차, 국가안보 전문가 집단의 영향력을 고려하지 않을 수 없기 때문에, 외교정책결정집단 내 다양한 행위자들의 상호작용을 통해서 최종 미국 외교정책 산물이 도출된다고 보는 접근법이 필요하다.

앞으로는 조직 내 MAGA 세력의 결집이 얼마나 지속되는지가 중요하다. 이념이 아닌 실리 중심의 사고를 하는 트럼프는 MAGA 세력과 정체성이 일치하지 않는다. 단적인 예로 트럼프 지지자의 상당수는 그의 말을 기본적으로 신뢰하지 않는 것으로 집계된다(McCreesh 2024). 금년도 대선에서 트럼프를 지지한 사람들, 특히 2020년에 비해 과반 이상이 트럼프를 지지한 청년층(18-29세) 중에는 이민과 기후변화, 작은 정부에 대한 MAGA 의제에 동의하지 않는 사람은 절반 정도였다(Thomson-Deveaux 2024). 게다가 현재 MAGA 운동의 핵심은 트럼프 개인이며, 그를 대체할 인물이 없는 상황이다(Siders 2024). 이를 통해 대선에서 승리하기 위해 MAGA 깃발 아래 모인 지지자들의 결집 정도가 트럼프 2기 행정부 집권 기간 동안 악화될 가능성이 있음을 알 수 있다. 주어진 4년이라는 대통령 임기는 실제 정책을 수행하고 평가하기에 얼마나 충분한 시간인지 불분명하다. 실제 트럼프의 정책 내용이나 실효성보다 변화라는 시대 정신을 좇아 그를 선택한 유권자들의 기대와

인내심도 중요한 변수이고, 국가나 조직의 이익보다 사익을 중시하는 트럼프 개인도 중요한 영향 요인이다. 밴스(J.D.Vance)와 일론 머스크(Elon Musk)로 각각 대표되는 포퓰리즘과 역동주의가 진화하고 융합됨으로써 미국 공화당의 미래에 유의미한 영향을 줄 것이다(Douthat 2024).

III. 러-우 전쟁 사례 적용

2022년 러-우 전쟁 발발 이후부터 2024년 선거기간 동안 트럼프의 관련 발언을 보면, 바이든 행정부가 미국의 국익과 무관한 유럽 전쟁에 과도하게 개입하는 우를 범하고 있다는 지적이 핵심이다. 비용을 절감하고 연루를 회피하고자 하는 미국 외교정책결정집단의 개인이나 조직의 동기와, 대중국 우위를 선점하려는 국가의 동기가 합치되기 때문에 종전은 불가피해 보인다. 우크라이나 국민은 물론, 미국 국민도 전쟁에 대한 피로도가 높다. 지난 8-10월에 실시한 갤럽조사에 따르면 우크라이나 응답자의 52%가 가능한 빠른 종전을 원하고, 종전 지지자 중 52%는 빼앗긴 영토를 일부 양보할 수 있다는 입장을 보였다(Vigers 2024). 우크라이나 지원에 대한 미국인의 의견을 묻는 11월 퓨리서치 센터(Pew Research Center) 조사에서는 당파적 결과가 도출되었다. 공화당 지지자의 42%가 미국이 우크라이나에 과도한 지원을 해준다는 입장인 반면 민주당 지지자의 13%만 이에 동조했으며, 공화당 지지자 중 러시아 침공에 대해 우크라이나가 스스로 방어할 수 있도록 돕는 것이 미국의 책임이라고 인식하는 응답자는 36%로 민주당 지지자의 65%보다 현저히 낮았다. 아울러 러시아의 우크라이나 침공이 미국 국익에 대한 주요 위협이라고 보는 민주당 지지자는 42%인 반면 공화당 지지자는 19%에 그쳤다(Copeland 2024).

미국이 러-우 전쟁 당사자에게 제안하는 협상안은 키스 켈로그(Keith Kellogg) 우크라이나 특사가 주도해서 설계하고 대통령이 승인하는 방식으로 결정될 것이다. 트럼프 당선인은 선거 직후

양국 정상과 연락했으며, 이미 젤렌스키 대통령과 직접 만난 바 있다. 공화당 내 러-우 전쟁에 대한 다양한 시각이 있기 때문에 실제 해법은 이와 조율될 여지가 있다. 켈로그 특사는 러시아에게는 우크라이나에 대한 살상무기 지원 확대 가능성과 우크라이나 나토 가입 지연을 채찍과 당근으로, 우크라이나에게는 무기 지원 축소나 전격 중단 가능성을 매개로 협상을 추진할 계획이다. 그는 우크라이나가 영토 회복을 포기할 필요는 없지만 시간이 걸리더라도 외교적 수단만 활용할 것을 약속해야 한다는 입장이다. 부분적인 대러 제재 완화와 우크라이나 재건을 위한 러시아의 자금지원이 필요하며, “포괄적이고 검증가능한, 안전보장을 제공하는 합의”를 지향해야 한다고 주장한다(Kellogg and Fleitz 2024). 트럼프는 본인이 러-우 전쟁 종결에 결정적 역할을 할 수 있을 것으로 믿고 있는데, 이는 평화 창출자로서의 업적 만들기 동기가 강하게 작용하기 때문이다. 그러나 트럼프 개인의 종전 의지가 충분하다고 러-우 전쟁 당사자와 이해관계자, 전황이 자동으로 협조해주는 것은 아니다. 미중 전략적 경쟁이 심화되는 가운데 러-우 전쟁의 종전을 계기로 미-러 관계가 회복될 가능성도 있지만, 예비협상 단계에서 푸틴이 과도한 요구를 하게 될 경우, 트럼프가 수용하지 않을 수 있고, 전쟁은 예상보다 오래 지속될 수 있다.

한편, 공화당 내 러-우 전쟁에 대한 지원과 종전 방식에 대한 여러 시각이 존재한다. 보수적 개입주의 성향의 사람들은 러시아의 불법적 우크라이나 침공이 자유주의 국제질서와 주권에 주는 부정적 영향을 비판하고, 미국의 전략적 이익에 부합하기 때문에 우크라이나에 대한 지원 지속을 주장한다. 일례로, 조지 W. 부시(George W. Bush) 행정부 때 국가안전보장회의(National Security Council: NSC)와 국무부에서 근무한 코리 샤케(Kori Schake)는 군사력으로 뒷받침되는 외교가 전쟁을 억제할 수 있는 것인데, 바이든 행정부는 러시아의 우크라이나 침공 직전, 미 정보당국이 우크라이나와 나토 동맹국에게 러시아의 공격이 임박했음을 알리는 상황에서 미흡하게 대처했을 뿐 아니라 왜 우크라이나 방어가 대승적으로 중요한지 충분히 설명하지 못했다고 비판했다(Schake 2022). 그는 러-우 전쟁을 통해 미국이 2023년 국방지출의 5% 미만을 투입하고 미군을 단 한 명도 희생시키지

않으면서 전략적 이익을 확보했다고 주장했다. 전쟁은 러시아군을 소모했고, 러시아의 불법 행위를 묵인하는 중국의 국제적 위상을 약화시켰기 때문에 미국에게 더 유리한 환경이 조성되었을 뿐 아니라, 우크라이나 지원을 위한 유럽과 아시아 동맹국의 자발적 참여를 유도해 미국의 입지가 강화되었다는 논리였다(Schake and Tavares 2023). 연방정부의 지출을 줄이고자 하는 공화당의 목표는 중요하지만, 미국의 우크라이나 지원금의 60%가 미국 방위산업 기업에 환원되는 효과가 있기 때문에 오히려 우크라이나에 대한 지원을 확대해야 한다고 주장하기도 했다(Schake 2023).

국무장관을 역임한 마이크 폼페이오(Mike Pompeo)는 현 행정부의 제한적 무기 지원을 적극적 무기 지원으로 전환할 것을 촉구하고 강력한 대러 경제제재 추진을 주장했다. 그는 유럽보다는 중국에 초점을 맞춰야 하고 나토의 방위비 분담율을 3%로 인상해 유럽 자체의 방위력을 키울 필요가 있음을 강조했다(Urban and Pompeo 2024). 공화당 상원 원내대표 미치 맥코넬(Mitch McConnell)을 비롯하여 2024년 4월, 의회 표결 당시 우크라이나 지원법에 찬성한 의원들(상원 22명, 하원 101명)도 보수적 개입주의자 성향이라고 볼 수 있다.

공화당 내 아시아 중시 기반 선택적 개입주의를 옹호하는 인사들도 있는데, 처방은 크게 두 가지로 나뉜다. 전임 국방부 부차관보 엘브리지 콜비(Elbridge Colby)나 미주리주 상원의원 조시 홀리(Josh Hawley)는 중국의 견제가 최우선 순위이기 때문에 우크라이나 지원을 제한하고 대만 유사시 대비 인태지역에 미군의 전력과 자원을 비축해야 한다고 강조한다. 한편, NSC 자문위원이었던 제이콥 그리기엘(Jakub Grygiel)은 중국을 견제하기 위해 진정한 아시아 우선을 달성하기 위해서는 유럽에 대한 살상 무기 지원을 확대해 적극적 억제를 강화할 필요가 있다고 역설한다(Grygiel 2024).

마지막으로 보수적 강경주의 성향의 인사들은 미국 본토 방어와 국내문제 우선주의를 토대로 우크라이나에 대한 지원 제한을 주장한다. 러-우 전쟁의 종전 없이는 미국의 탈유럽과 인태지역 집중이 불가능하기 때문에, 평화협상을 통한 조속한 종전과 우크라이나 안전보장을 위한 나토 동맹국의 국방력 강화와 역할 확대를 촉구한다. 대표적으로 밴스는 유럽에 대한 미국의 안보 공약 축소

와 아시아 집중을 역설하며 우크라이나 문제를 미국의 우선순위로 삼는 것에 반대한다. 지원 자체를 거부하기보다 우크라이나가 자국의 문제를 해결할 수 있도록 돕는 수준만 허용해야 한다고 선을 긋는다. 댄스는 현 수준의 러-우 영토 경계를 기준으로 비무장지대를 건설하고 우크라이나의 독립과 중립을 보장하며, 미국의 중장기적 지원이 어떤 형태로든 유지된다는 내용의 협상안을 제안하기도 했다. 우크라이나의 빼앗긴 영토 수복과 나토 가입은 불허하지만 비무장지대 수호를 위한 미국의 중장기적 지원은 일정 정도 유지하겠다는 내용이었다(Ferguson 2024).

트럼프가 재선에 성공했기 때문에 앞으로는 MAGA 기반 보수적 강경주의 성향의 외교정책이 우세할 것으로 예상된다. 2025년에 트럼프가 의회에 우크라이나 지원을 요청하지 않는다면 지원은 자연스럽게 중단될 것이다. 그럴 경우, 상하원에 남아 있는 전통적 공화당 세력인 보수적 개입주의자들이 제도와 절차를 통해, 소신과 지역구의 특성에 따라 우크라이나 지원 중단을 막으려는 등의 초당적 노력에 동참할 가능성은 여전히 있다. 개인 외에도 국가, 조직 차원의 외교정책결정집단이 작동함으로써 최종 정책결정이 이루어진다는 과정을 이해하고 불확실성의 범위를 좁혀 나가는 노력이 중요하다.

IV. 결론

트럼프 2기 행정부의 외교정책에 대한 불확실성과 예견되는 방향성은 적대국뿐 아니라 동맹국에게도 큰 부담이다. 트럼프 개인의 동맹에 대한 부정적 시각도 있지만, 공화당 내 보수적 민족주의자들은 기본적으로 동맹에 대해 회의적이고 이들의 안보 편승을 방지하고 연루를 회피하는 것이 국익을 위해 필요하다고 인식한다(Priebe et al. 2024, 154-155). 트럼프 집권시 어떤 외교정책 현안을 우선시할지는 불분명하지만 현재로서는 개인, 국가와 조직 차원의 동기가 합치되는 러-우 전쟁 해결부터

시도할 가능성이 높아 보인다. 이 전쟁은 한국과 지리적으로는 거리가 멀지만 지정학, 지경학적으로 한반도 안정과 연계되어 있다. 러시아와 북한이 군사 동맹을 맺고 북한군이 러시아 쿠르스크 지역에 파병된 상황인 만큼, 대북 협상의 우선순위가 높아질 가능성이 있다. 최근 트럼프가 러-우 전쟁 종전에 대한 중국의 기여 필요성을 언급하기 시작한 것을 보면, 유럽과 아시아를 연계하는 이 현안이 다자화 되어 관리와 대응이 더욱 복잡하고 어려워질 수 있다. 또한, 중국을 견제하기 위해 인도-태평양 지역에 군사적, 외교적, 경제적 자산을 집중하려는 미국의 거대 계획에도 다시금 차질이 빚어질 수 있다. 트럼프의 이념 아닌 실익과 협상 기반의 정책결정 방식은 동맹국에게 미국을 설득할 수 있는 여지를 제공해주기 때문에, 신중하면서도 창의적인 대비가 필요하다. ■

참고 문헌

- 권보람. 2024. “미국 공화당의 미래와 한반도 안보.” 동아시아연구원: EAI 이슈브리핑.
https://eai.or.kr/new/ko/pub/view.asp?intSeq=22501&board=kor_issuebriefing.
- 김유진, 강인선. 2024. “트럼프의 공화당 장악: 트럼프의 정당 건설, 공화당 엘리트와 지지층을 중심으로.” 『국제지역연구』 33, 2: pp. 37-69.
- 손병권. 『티파티 운동과 위대한 미국 운동.』 서울대학교출판문화원. 2024.
- Bloomberg*. 2024. “The Donald Trump Interview Transcript.” July 16.
<https://www.bloomberg.com/features/2024-trump-interview-transcript/>.
- Copeland, Joseph. 2024. “Wide Partisan Divisions Remain in Americans’ Views of the War in Ukraine.” Pew Research Center. November 25. <https://www.pewresearch.org/short-reads/2024/11/25/wide-partisan-divisions-remain-in-americans-views-of-the-war-in-ukraine/>.
- CSIS. 2024. “National Security Advisor Jake Sullivan on Fortifying the U.S. Defense Industrial Base.” December 4. <https://www.csis.org/analysis/national-security-advisor-jake-sullivan-fortifying-us-defense-industrial-base>.
- Douthat, Ross. 2024. “JD Vance, Elon Musk and the Future of America.” New York Times. December 7. <https://www.nytimes.com/2024/12/07/opinion/vance-musk-trump.html>.
- Dress, Brad. 2022. “Trump on Putin Plan to Recognize Breakaway Ukraine Regions: ‘This Is Genius.’” The Hill. February 22. <https://thehill.com/policy/international/595373-trump-on-putin-plan-to-recognize-breakaway-ukraine-regions-this-is/>.
- Dueck, Colin. 2019. *Age of Iron: On Conservative Nationalism*. New York: Oxford University Press.
- Ferguson, Niall. 2024. “Trump, Vance’s Doctrine of Military Realism a Sign of Hope for Ukraine – and Not Isolationist.” New York Post. July 23.
<https://nypost.com/2024/07/23/opinion/trump-vances-doctrine-of-military-realism-a-sign-of-hope-for-ukraine-and-not-isolationist>.

- Fleitz, Fred et al. 2024. *An America First Approach to U.S. National Security*. America First Press.
- Forrest, Jack. 2023. "Trump Won't Commit to Backing Ukraine in War with Russia." CNN. May 11. <https://edition.cnn.com/2023/05/10/politics/ukraine-russia-putin-trump-town-hall/index.html>.
- Griffiths, Brent D., and John Haltiwanger. 2022. "Trump Slams Biden's 'Weak Sanctions' on Russia, Despite Previously Suggesting That Russia's Past Invasions Weren't a Big Deal." Business Insider. February 23. <https://businessinsider.com/trump-slams-bidens-weak-sanctions-on-russia-putin-2022-2>.
- Grygiel, Jakub. 2024. "The Right Way to Quickly End the War in Ukraine." Foreign Affairs. July 25. <https://www.foreignaffairs.com/ukraine/right-way-quickly-end-war-ukraine>.
- Kellogg, Keith, and Fleitz, Fred. 2024. "America First, Russia, & Ukraine". America First Policy Institute. April 11. <https://americafirstpolicy.com/issues/america-first-russia-ukraine>.
- Knickmeyer, Ellen. 2024. "Trump Insists Russia's War Should End. But He Won't Say If He Wants Ukraine to Win." AP News. September 11. <https://apnews.com/article/trump-harris-ukraine-russia-war-putin-98aed0b4ffd785c7865ee17f66030a1d>.
- McCreesh, Shawn. 2024. "The Trump Voters Who Don't Believe Trump." New York Times. October 14. <https://www.nytimes.com/2024/10/14/us/elections/trump-promises-extreme-rhetoric.html>.
- Miranda, Priebe, John Schuessler, Bryan Rooney, and Jasen Castillo. 2024. "Competing Visions of Restraint." *International Security* 49.2.: 154-155.
- Newsweek. 2022. "Donald Trump Says Ukrainians 'Use So Well' the Weapons He 'Gave' Them." March 2. <https://www.newsweek.com/donald-trump-says-ukrainians-use-so-well-weapons-he-gave-them-1684356>.
- Porter, Patrick. 2018. "Why America's Grand Strategy Has Not Changed: Power, Habit, and the U.S. Foreign Policy Establishment." *International Security* 42.4.: 9-46.

- RAND Corporation. 2024. Report of the Commission on the National Defense Strategy. July 29. <https://www.rand.org/nsrd/projects/NDS-commission.html>.
- Rashid, Hafiz. 2024. "Trump Confesses He Spoke to Putin About 'Dream' to Invade Ukraine." New Republic. June 28. <https://newrepublic.com/post/183240/trump-spoke-putin-dream-invade-ukraine>.
- Schake, Kori. 2022. "America's Russia Policy Has a Biden Problem." New York Times. February 11. <https://www.nytimes.com/2022/02/11/opinion/russia-ukraine-biden-military-nato.html>.
- Schake, Kori. 2023. "The Case for Conservative Internationalism." Foreign Affairs. December 4. <https://www.foreignaffairs.com/united-states/donald-trump-case-conservative-internationalism>.
- Schake, Kori, and Joe Tavares. 2023. "A Beneficial War? How Russia's Invasion of Ukraine Has Enhanced the United States' Strategic Position in the World." American Enterprise Institute. February 24. <https://www.aei.org/articles/a-beneficial-war-how-russias-invasion-ofukraine-has-enhanced-the-united-statesstrategic-position-in-the-world/>.
- Schatz, Joseph J. 2024. "Trump Just Showed How He'd Approach the War in Ukraine." Politico. September 11. <https://www.politico.com/news/2024/09/11/trump-ukraine-foreign-policy-approach-00178595>.
- Siders, David. 2024. "I Think We're in Trouble': Is There a Future for MAGA After Trump?" Politico. November 4. <https://www.politico.com/news/magazine/2024/11/04/maga-trump-2024-elections-00185283>.
- The Heritage Foundation. 2023. Project 2025: Policy Agenda. April. <https://www.project2025.org/policy/>.
- Trump, Donald. 2024a. @realDonaldTrump. TRUTH Social. April 18.
- Trump, Donald. 2024b. @realDonaldTrump. TRUTH Social. September 15.

- Urban, David J., and Mike Pompeo. 2024. "A Trump Peace Plan for Ukraine." Wall Street Journal. July 25. <https://www.wsj.com/articles/a-trump-peace-plan-for-ukraine-russia-foreign-policy-926348cf>.
- Vigers, Benedict. 2024. "Half of Ukrainians Want Quick, Negotiated End to War." Gallup. November 19. <https://news.gallup.com/poll/653495/half-ukrainians-quick-negotiated-end-war.aspx>.
- Wicker, Roger. 2024. "21st Century Peace Through Strength: A Generational Investment in the U.S. Military." Mitchell Institute for Aerospace Studies. May 31. <https://mitchellaerospacepower.org/wpcontent/uploads/2024/07/PeaceThroughStrength.pdf>.

■ 저자: 권보람_한국국방연구원 안보전략연구센터 연구위원.

■ 담당 및 편집: 이소영_EAI 연구보조원

문의: 02-2277-1683 (ext. 205) sylee@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 견해를 밝힙니다.

발행일 2024년 12월 19일
“트럼프 2기 행정부의 외교정책 전망: 외교정책결정집단을 중심으로” 979-11-6617-838-2 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