

트럼프 2기 행정부 대외정책 소인수 분해

이 백 순
前 주호주 대사

[기획자 註] 최근 국제정세는 소용돌이 치고 있으며, 그 중심에는 미국의 대외정책이 있다. 이러한 맥락에서, 본고는 트럼프 2기 행정부 출범 1주년을 맞이하여 지난 2025년에 나타난 미국의 대외정책이 어떠한 특징들을 지니고 있으며, 이를 종합적으로 판단할 때 어떤 함의들이 있는지 도출해보고 이를 토대로 한국 외교가 어떻게 대응해야 하는지 살펴보고자 한다. [기획: 박동준 연구실장(djpark@jpi.or.kr)].

* 이 글에 포함된 의견은 저자 개인의 견해로 제주평화연구원의 공식입장과는 무관합니다.
* 본고는 지난 2026년 1월 3일에 있었던 미국의 니콜라스 마두로 베네수엘라 대통령 체포 전에 집필되었습니다.

I. 트럼프 2기 행정부 대외정책 소인수 분해

트럼프 대통령은 1기 취임 이후부터 ‘미국 우선주의(America First)’ 를 대외정책의 기조로 내걸었고 2기 행정부에서는 이 기조를 더욱 강화하고 있다. 미국 우선주의에는 대내 정책적 요소와 대외정책적 요소가 공히 포함되어 있지만 본고에서는 대외정책적 요소를 중심으로 ‘미국 우선주의’ 또는 ‘트럼프주의(Trumpism)’ 로 지칭되는 트럼프 대외정책의 특색을 규명해 보고자 한다.

‘트럼프 대외정책’ 의 가장 큰 특징은 기존의 미국의 대외정책의 기조와 근본적으로 다르다는 점이다. 미국은 2차 세계대전 이후 세계 최강의 패권국가로 등장하면서 전세계 질서를 미국이 만든 청사진에 따라 구축하였고 국제기구 등도 미국의 설계에 따라 설립되었다. 이러한 2차 세계대전 후 국제체제를 ‘미국 패권체제(Pax-Americana)’ 라고 하며 그 두 기둥은 ‘자유주의적 국제질서’ 와 유엔 등 국제기구를 중심으로 운영되는 ‘다자주의’ 라고 할 수 있다. 미국의 패권체제를 운영하는 방식(modus vivendi)은 ‘법에 기반한 질서(rule based order)’ 로 국가간에 이견이 있을 경우 이를 평화적으로 해결하며 해결방식은 국제법이나 규범에 따른다는 것을 의미한다.

그런데 트럼프 대통령은 선거유세 때부터 이러한 기존 질서들을 비판하고 이 질서를 옹호하는 엘리트들과 이들로 이루어진 ‘기성세력(establishment)’ 들을 혐오하였다. 그는 이들의 잘못된 관념과 정책이 미국을 해롭게 하고 오히려 미국의 경쟁국들을 더 유리하게 만들었다는 생각을 미국민들에게 전파하였다. 이 점은 이번 12월 초에 발간된 ‘국가안보전략서(National Security Strategy, NSS)’ 에서도 명백히 드러났다.

그는 1기 행정부 취임 초기부터 지난 70년간 유지되면서 국제질서를 지탱해 온 이러한 기둥들을 허물고 그만의 색다른 방식의 대외정책을 구사하기 시작하였는데, 2기 행정부 들어 이런 경향이 더욱 강화되고 있다. 그의 대외정책들은 잘 정리된 국제정치 이론에 입각하지도 않으며 ‘미국 우선주의’ 라는 틀에서 보아도 각 정책들간의 상호 정합성도 떨어져 서로 상충되는 모순을 보이기도 한다.¹⁾ 그리고 일부 정책들은 미국의 장기적 국익과 상충되는 현상도 보여 미국 우선주의라는 포괄적 개념을 액면대로 받아들여 설명하기도 곤란하다. 또한 그는 다른 이론가나 정책 참모들의 의견을 존중하며 대외정책을 추진하기보다는 그 자신의 직감(gut feeling)에 의존하여 즉흥적인 방식으로 의사결정을 하기에 그의 대외정책을 하나의 분석틀로 파악하고 이해하기가 지난하다.

그의 이러한 경향은 2기 행정부 들어 더 심해지는데 그나마 1기 행정부에서는 소위 ‘원로의 축(axis of elders)’ 이라는 ‘어른’ 들이 그의 내각에 포진하고 있었다. 그들이 트럼프 대통령의 즉흥적 결정을 제지하거나 최소한 연기시키며 일종의 여과, 완충장치 역할을 하였다. 그러나 트럼프는 2기 내각 거의 모든 구성원을 트럼프주의를 추종하는 인사, 즉 ‘에스맨(yes man)’ 들로 충원하였다. 그래서 1기 행정부보다 더욱 트럼프 대통령 개인의 판단이 미국 대외정책에 결정적인 작용을 하는 전례 없는 현상을 보이고 있다. 이러한 그의 대외정책을 하나의 분석틀은 아니지만 미국 우선주의 범주 밑에 아래와 같은 몇 가지 세부 분석틀로 나누어 들여다 보면, 즉 소인수 분해를 해보면 더 잘 이해가 된다.

II. 트럼프 대외정책의 주요 요소

1. 거래주의

트럼프 대통령은 기본적으로 사업가 출신으로서 지극히 현실주의자이다. 그래서 그는 자신에게 이익이 되지 않는 거래는 하지 않으려 한다. 그가 하는 협상과 결정은 모두 자신의 이익, 좀 더 크게 보면 미국의 이익에 도움이 되느냐 여부가 판단기준이 되는 ‘거래주의적(transactional)’ 인 행태를 보이고 있다. 그에게 있어 이전 미국의 기성세력들이 대외정책 결정의 판단기준으로 삼았던 3가지 요소, 즉 미국의 지도력 강화, 자유무역 확대, 민주주의 확산이라는 가치적 요소를 철저히 배척하였다.²⁾ 트럼프 대통령은 이러한 가치들이 미국을 불필요하게 해외의 사건이나 전쟁에 개입하게 만들고, 따라서 미국의 국력을 불필요하게 소진하게 하여 미국의 쇠퇴를 가져왔다고 보고 있다. 그래서 그는 이런 가치보다는 오로지 미국의 이익, ‘미국을 더 강하게 만들자(MAGA)’ 는데 도움이 되는 요소가 있는지 여부를 해외사태에 미국이 관여할지를 판단하는 근거로 삼았다.

1) 2025 국가전략보고서(NSS)에서 트럼프의 대외정책은 전통적인 사상이나 이론에 기반하고 있지 않고 정책이 신축적이라는 점을 분명히 하였다. The White House, *National Security Strategy of the United States* (Washington DC: The White House, 2025), p 8.

2) Ivo Daalder & James Lindsay, *Empty Throne: America's Abdication of Global Leadership* (New York: Hachette Book Group, 2018).

즉, 미국이 개입할 경우 확실한 전략적, 경제적 보상이 뒤따라야 한다는 것을 전제조건으로 외교적, 군사적 개입을 결정한다는 것이다. 트럼프 대통령은 우크라이나에 대해서 미국의 무기 지원 외에 군사적 개입은 절대 하지 않으면서도 우크라이나와 러시아간 종전을 위한 외교적 중재에는 적극 나서고 있다. 그의 이러한 행태는 유럽국가들이 생각하는 자유와 민주주의 가치를 지키는 데, 우크라이나의 영토보전과 침략자 격퇴라는 명분과는 거리가 멀다. 그는 러-우 전쟁을 현실적인 관점에서 현재의 전선상황을 동결하는 선에서 마무리 짓는다는 입장이고 그런 점에서는 우크라이나의 국익과 EU가 주창하는 가치와 배치된다.

그럼에도 그는 두 가지 거래적 관점에서 미국이 주도한 중재안을 관철시키려 하는 것이다. 첫째, 우크라이나의 후원자라는 간판을 내걸고 우크라이나의 안보를 묵시적으로 보장하는 것을 거래조건으로 내세워 우크라이나의 광물자원을 확보하는 것이다. 우크라이나는 미국의 전폭적 지원을 기대하고 이미 약 5천억 불에 상당하는 자국 광물자원 수익을 미국에 넘겨주기로 하는 협정을 맺었다. 이는 미국이 명시적으로 특별한 의무나 비용을 감당하지 않으면서 큰 양보를 받아내어 대표적인 거래주의적 협상을 한 사례로 꼽힌다.

트럼프 2기 행정부 첫해인 지난 2025년에 미국은 자유무역 질서를 훼손하고 심지어 자유무역 협정도 무시한 채 수많은 국가에 자의적인 고율 관세를 부과하였다. 이후 각국과 개별적인 협상을 통하여 이 관세를 인하하는 조건으로, 각국으로부터 미국에 유리한 거래를 끌어내었다. 특히 한국, 일본 등에게는 관세 인하를 조건으로 미국에 대규모 투자 약속을 받아내었고 무역 관행도 미국에 유리하도록 개선하였다. 게다가 방위 분야에서도 미국의 안보 우산을 제공하는 명목으로 방위비 분담금 등을 대폭 증액시키는데 성공하였다.

이 경우에도 미국이 일방적으로 부당하게 인상한 관세율만 인하할 뿐 미국이 다른 의무를 명시적으로 부담하지 않도록 협정문을 만들었다. 즉 미국의 약속이나 의무는 굉장히 복잡한 과정과 해석의 여지가 많은 문구를 통해 이행하기 어렵게 만들어 두고 상대국의 의무는 바로 금액까지 명시된 방식으로 집행되도록 만들었다. 이 협상결과가 상거래 계약이었다면 상당히 불공정하고 일방적인 형식의 거래조건이라고 평할 수 있다. 비유하자면 불확실한 약속어음을 발행하고 엄청난 현금을 끌어들이는 미국으로서는 성공한 거래이다. 트럼프 대외정책은 이처럼 명분이나 가치보다는 이익을 중시하는 거래주의적 분석들에 잘 맞아떨어진다.

2. 선택적 개입주의

트럼프 대통령은 기본적으로 미국의 해외 개입을 반대하여 일견 고립주의자로 분류될 수도 있지만 그의 행적을 보면 완전한 고립주의를 지향하지 않음을 알 수 있다. 그는 늘 자신은 ‘평화 조성자(peace-maker)’ 또는 ‘평화의 대통령(The President of Peace)’ 이며 그가 취임하면 여러 전쟁을 바로 종식시키겠다고 공언하여 왔다. 그러나 그는 2기 행정부 취임 후 여러 번의 군사작전을 감행하였고 지금도 베네수엘라를 향한 군사행동을 취하고 있다. 그는 예멘에 대한

공습작전을 지시하여 미 공군들이 페르시아만 항행을 위협하는 예멘군에 대한 공격을 감행하도록 하였다. 그리고 이스라엘과 합동으로 이란의 핵시설에 대한 공습을 감행하는 것도 마다하지 않았다.

이처럼 그는 자신의 판단으로 미국의 국익에 유익하다고 생각하면 군사적 공격을 감행하는 것을 서슴지 않는다. 지금도 베네수엘라 해안에 미국 항모전단과 특수부대를 파견하여 군사적 행동을 취할 태세를 보이고 있다. 이런 점을 감안하며 그가 평화주의자라기 보다는 군사적 모험주의자로 분류되는 것이 더 적절할 수 있다. 물론 위협과 개입의 상한선을 정해두고 하는 계산된 조치이지만 그는 군사행동을 자신의 판단에 따라 선택적으로 사용할 것으로 보인다. 그러므로 그의 이러한 행태는 고립주의가 아니라 선택적 개입주의라 볼 수 있다. 지난 2025년 말에 발표된 NSS에서도 비개입주의를 미국 대외정책의 기본값으로 하고 정당한 개입을 위해서는 높은 기준을 세울 것이라고 했다.³⁾ 이는 선택적 개입주의를 의미한다.

트럼프 대통령 본인은 처음 정치에 관심을 표명하기 시작한 1990년대부터 미국의 해외개입을 반대하는 노선과 현실주의적 관점의 주장을 펼쳐왔다. 그래서 그는 ‘선택적 개입주의’라고 학자들이 부르는 이론이 자신의 주장을 본떠 이를 이론화한 것이라고 주장하기도 한다. 그리고 선별적 개입주의를 옹호하는 학자들도 자신들의 주장과 트럼프주의간 직접적인 연계성을 인정하고 있다.⁴⁾

트럼프 대통령의 이러한 선택적 개입주의는 그의 독단적인 생각이라기보다는 사실 미국의 대외정책 사상의 전통과도 맞닿아 있다. 2차 세계대전 이후 미국이 팽창적 대외개입 정책을 지속한 것이 미국의 전통적인 국가전략의 관점에서 보면 오히려 예외적인 현상이었다. 미국의 제6대 대통령인 퀸시 애담스(Quincy Adams)는 ‘해외의 괴물을 잡으려 미국은 절대로 해외로 나가서 안된다’고 이미 선언을 한 바 있다.⁵⁾ 미국은 1, 2차 세계대전에서도 초반에 개입을 꺼려하다가 미국 상선이 직접 공격을 받는 장면을 국민이 확인한 이후에야 비로소 참전을 결정할 수 있었을 정도로 미국 국민들도 해외 전쟁에 개입을 반대하는 속성을 가지고 있다.

이런 미국 전통 사상을 바탕으로 트럼프 대통령은 닉슨 대통령의 뒤를 이어 각 지역의 안보는 각 지역국가에게 맡기려 한다는 생각을 분명히 하고 있다. 그는 EU 국가들은 물론 동아시아와 여타 지역 동맹, 우호국들이 미국의 안보우산에 무임승차하지 말고 국방비를 증액하여 각자의 안보를 각자가 책임지라고 압박하고 있다. 이런 압박의 배경에는 미국이 더 이상 해외 분쟁에 개입할 생각이 별로 없다는 것을 말하고 있다.

이는 미국은 꼭 필요한 경우에만 선별적으로 개입하겠다는 전통적인 ‘역외 균형자(Offshore Balancer)’ 역할로 회귀하겠다는 의지를 표명한 것이다. 그는 이런 맥락에서 미·중간 전략적 경쟁에 가장 결정적인 요충지인 대만 방위에 대해서도 명시적인 언급을 자제하고 있다. 많은

3) The White House (2025), p. 9.

4) John Mearscheimer, *Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities* (New Haven, PA: Yale University Press, 2018).

5) 존 퀸시 애담스는 1821년 국무장관으로서 독립기념일 연설에서 이를 주장하였다.

언론들의 질문에 그는 답변을 회피하고 미국의 선택은 상황이 발생하면 그때 알게 될 것이라는 정도로만 언급한다. 이러니 다른 지역에 대해서는 더욱 선택적인 개입 또는 비개입 방식으로 나갈 가능성이 높다.

3. 즉흥적 공세주의

이 개념은 대외정책의 기본 기초라기 보다는 트럼프 대통령의 협상방식과 스타일에 더 초점을 맞추어 그의 대외정책 결정방식을 설명해 보기 위해 고안된 것이다. 그의 협상방식일 수도 있지만 이것이 일관되게 나타나면 그의 대외정책의 한 특성으로 볼 수도 있고, 이것이 협상 상대국가는 물론 전 세계 국제질서에 영향을 미치므로 이 개념을 잘 이해하는 것이 트럼프의 대외정책을 바로 이해하는 첩경이 될 수 있다.

트럼프 1기 행정부 때도 대통령 자신이 외교·안보 분야 참모들의 의견이나 조언을 구하지 않고 즉흥적이고 독단적으로 중요 결정을 내리는 경우가 더러 있었다. 2기 행정부 들어서는 내각에 트럼프 대통령에 반대의견을 제시할 인물들이 없기에 이러한 경향은 더욱 심해지고 있고 이것이 현 미국 대외정책의 한 단면을 구성하고 있다. 트럼프 2기 행정부에서는 국가안보회의(NSC)의 책임자인 국가안보보좌관(National Security Advisor)을 임명하지도 않고 그 전체 직원도 대폭 축소하였다. 모든 협상에서도 최종결정은 트럼프 대통령 본인이 직접 하기에 장관들도 책임 있게 협상을 마무리하지 못하고 트럼프 대통령에 미루는 것이 관행이 되었다. 트럼프 1기 행정부 때부터 그의 외교·안보 분야 최고위급 참모들은 자주 경질이 되었고, 트럼프 대통령은 동일 사안에 대해서도 그의 말을 반복하는 경우가 다반사가 되었다.

트럼프 대통령은 1기 때에도 시리아에서 2천 명의 미군을 갑자기 철수하겠다고 트위터를 통해 발표하였다. 결정의 근거는 ISIS 반군이 패배하였다는 것인데, 이는 사실과 다르며 결국 반군이 승리하여 그 반군의 리더는 현재 시리아의 대통령이 되었다. 외교·안보 분야 참모들의 반대의견에 불구하고, 그의 부정확한 정세판단을 근거로 내린 급작스런 철군결정은 이후 시리아 및 인근 지역정세를 더 악화시키는 계기가 되었다. 이어서 아프가니스탄에서도 트럼프 대통령은 미군의 대량 감축을 지시하였고 이것은 미국의 아프가니스탄 운영 장기전략과 상충되었지만 그의 개인적인 소신에 의해 강행되었다. 이는 결국 아프가니스탄이 탈레반의 수중으로 떨어지는 결과를 초래하였다.

러-우 전쟁에 대한 그의 접근방식도 향후 유럽 안보구도에 대한 장기적 복안 없이 전쟁을 조기에 종식시키겠다는 그의 공약을 실현하기 위해 즉흥적으로 밀어붙이는 경향이 있다. 그는 우크라이나에 대한 바이든 행정부의 무조건적인 지원 정책을 바로 폐기하고 우크라이나 광물 자원 확보를 조건으로 지원을 결정하는 거래적 방식으로 갑자기 변경하였다. 우크라이나 종전 협상과 관련해서도 그는 러시아와 우크라이나의 입장 사이를 계속 줄타기하는 협상안을 내어 놓아 관련국들을 곤혹스럽게 하고 있다. 그는 타국 정상과의 회담에서도 미리 준비된 발언문에

의존하여 발언하기보다는 회담 현장에서 즉흥적으로 제안을 하거나 공세를 취하는 면모를 자주 보여 상대국 정부 수반을 당혹하게 만들기 일쑤였다. 우크라이나 젤렌스키 대통령은 지난 2025년 2월, 백악관에서 개최된 정상회담에서 트럼프 대통령으로부터 공박을 당하고 아무 성과 없이 빈손으로 귀국하는 모습을 전 세계 방송을 통해 보여주며 망신당하는 수모를 겪었다.

트럼프 대통령은 협상에서 상대에게 우선 고강도의 요구조건을 갑자기 제시한 후 협상을 통해서 이를 줄여나가며 합의에 도달하는 즉흥적 공세(bluffing)를 즐겨 사용한다. 이러한 방식은 2기 행정부에서 많은 국가를 상대로 벌인 관세전쟁에서 그가 예외 없이 적용한 방식이다. 그는 보편적 관세로 10%를 일단 모든 국가에 부과하고 심하게는 중국에 대해서는 145%까지 고율 관세를 부과하여 이를 레버리지로 삼아 상대국으로부터 양보를 받아내는 공세적 정책을 구사하였다. 협상 과정에서 대미 투자액을 대통령 자신이 현장에서 숫자를 고쳐 제시하는 등 아주 즉흥적인 변경을 마다하지 않는 모습을 보였다. 이러한 미국의 대외정책의 불가측성은 이제 하나의 ‘새로운 정상(new normal)’ 이 되어가고 있다.

최근 러-우 전쟁 종전합의를 끌어내기 위해 양국간에 외교적 중재를 하고 있는 트럼프 행정부는 우크라이나에게 처음에는 28개 조항 합의문을 제시하였다가 우크라이나가 반발하자 이를 19개 항으로 바로 축소하는 즉흥성을 보였다. 우크라이나와 협의를 마친 후 러시아측에 제시할 안이 러시아측 반발에 부딪히면 또 어떻게 조건을 변경할지 알 수 없다.

2019년 북.미간 하노이 협상에서도 트럼프 대통령은 첫날 회담에서는 존 볼튼(John Bolton) 국가안보보좌관을 배석시키지 않았다가, 둘째 날 회담에서 그를 참석시켜 북한에 대해 영변 이외 다른 핵시설 모두를 폐기 대상으로 삼으라는 즉흥적인 요구를 하는 바람에 협상이 결렬된 것으로 알려져 있다. 이로 인해 북한은 트럼프 2기 행정부의 러브콜에도 불구하고 그와 협상에 별 기대를 걸고 있지 않은 것으로 보이는데, 이는 그 같이 즉흥적으로 의사결정을 반복하는 트럼프 대통령을 신뢰하기 어렵기 때문이다.

중국과의 무역협상 과정을 살펴보면 더욱 즉흥적 공세주의 현상이 드러난다. 트럼프 대통령은 집권할 때부터 중국에 대한 강경정책을 고수할 것으로 언명하였으나, 그간 대중국 협상 과정을 살펴보면 전형적인 즉흥적 공세주의 현상이 나타난다. 트럼프는 2기 취임하자마자 중국에 대한 고율관세 부과 업포를 놓았으나 그는 3번이나 이를 실행하지 않고 관세부과를 연기하였다. 그 와중에 그는 경주에서 시진핑과 정상회담을 한 후 “놀라운 만남이고 협상 결과가 10점 만점에 12점” 이라고까지 평했다. 그러나 결과는 미중간 무역전쟁을 1년간 휴전하는 것에 불과했다. 또한 중국의 선박에 대한 입항 수수료 부과 조치도 철회해 버렸다. 사실 우리나라 조선사들은 이를 믿고 미국과 조선협력(MASGA)을 하기로 했는데 그 사업 전망이 불투명해졌다. 이 같은 트럼프 대통령의 즉흥적인 대중국 정책 변경은 그의 핵심 지지층들마저 중국 앞에서 트럼프 대통령은 ‘항상 겁나 도망치는(TACO)’ 습성이라고 비판한다.

4. ‘트럼프 중심주의’

트럼프 대통령은 2기 행정부 취임 후 관세를 ‘세상에서 가장 아름다운 단어’ 라고 하면서 이를 전가의 보도처럼 막 휘둘러대어 여러 나라와 관계를 악화시키고 세계 경제에 충격파를 보냈다. 그는 자기가 세계 분쟁을 8건이나 중재시켰고 이어서 곧 우크라이나 전쟁까지 종식하겠다 하였다. 그는 여러 분쟁 종결을 중재한 자신이 노벨 평화상을 받아야 한다고 생각하고 있다. 트럼프 대통령의 이런 돌출적인 대외정책을 자세히 뜯어보면 서로 모순되는 면도 많고 미국의 장기적 국익에 도움이 될지가 의문스러운 구석도 많다. 따라서 일부에서는 ‘미국 우선주의’ 대신 ‘트럼프 중심주의’ 라는 잣대로 그의 대외정책을 분석하면 어긋나는 정책들이 수미일관하게 이해가 된다는 냉소적인 분석도 있다.

트럼프 대통령은 관세 압박으로 한국, 일본과 ‘좋은’ 협상을 이루었고 중국과도 같은 수준의 협상을 타결할 것이라 자신하고 있다. 관세는 상대국을 압박하여 미국의 국익을 관철하는 무기라고 보는 것이다. 트럼프 대통령의 관세정책을 포함한 ‘미국 우선주의’ 정책이 초기에는 나름대로 특정 목적을 염두에 둔 것이라는 분석들이 있었다.

첫째, 관세부과를 통하여 미국이 당면한 쌍둥이 적자, 즉, 무역적자와 재정적자를 해소하려는 목적이 있다고 알려져 있다. 그러나 관세를 통하여 미국의 재정수입은 늘어나겠지만 미국의 인플레이션이 심화하고 경기가 둔화하는 부작용을 피할 수 없을 것이다. 따라서 재정적자 축소가 목적이라면 미국내 슈퍼리치 억만장자와 대기업으로부터 세금을 더 거둬들이는 것이 효과적인 방법일 것이다. 그러나 트럼프 대통령은 오히려 부자 감세법인 ‘하나의 크고 아름다운 법(OBBA)’ 이라는 특이한 이름의 법을 통과시켜 세금수입을 줄이는 조치를 취했다. 그의 정책 목적이 재정적자 축소라면 이와 상충되는 조치를 한 것이다.

둘째, 중국을 견제하여 미국 패권을 유지하는 게 목적이라는 분석이 있지만 트럼프는 중국과 협상에서 계속 정면 대결을 피하고 모종의 타협을 계속 시도하고 있다. 대신 미국의 동맹국과 우방국에게는 아주 가혹한 거래적, 약탈적 교역체계를 강요하여 미국의 대중 견제 전선에 균열을 초래하고 있다. 미국의 동맹·우방국들이 당장은 미국의 위세에 놀려 반발 안 하고 울며 겨자 먹기로 하고 있지만 장기적으로는 미국에서 오는 리스크를 회피하는 안전장치를 마련하려 할 것이다. 또한 미국과 거리를 어느 정도 두려 할 것인데 이러면 중국 견제는커녕 미국의 고립만 심화될 것이다.

셋째, 미국의 제조업 부흥을 노리고 있다고 분석도 있으나, 수십 년에 걸쳐 이루어진 미국 제조업의 기반 붕괴를 남은 3년 임기 내에 이루어 낸다는 것을 불가능에 가깝다는 것은 자명하다. 미국이 외국 공장의 미국내 이전을 강요해도 미국 자체 숙련공과 부품생산 인프라가 존재하지 않는 상황에서 제조업 부흥은 요원한 일이다. 외국 기업도 이를 알고 수출용 제품에 대한 관세 회피를 위해 미국내 공장을 짓더라도 공정의 자동화, 로봇화를 통해 관세만 우회하려 할 것이다. 미국이 중국의 제조업에 대항할 만한 진정한 산업 경쟁력을 되살리는 일은 연목구어가 될 것이다.

넷째, 각종 분쟁해결 노력에서도 트럼프는 분쟁의 근본 원인을 짚어가며 분쟁이 재발되지 않도록 그 뿌리를 제거하는 데 노력을 기울이기보다는 양쪽에 압력을 가하여 단기간내 봉합하는데 노력을 집중하고 있다. 그래서 분쟁이 종식되는 듯 보이다가 조만간 재발하더라도 하등 이상할 이유가 없어 보인다. 이스라엘-팔레스타인 전쟁과 태국-캄보디아 분쟁이 재발되는 것이 이를 반증한다. 그리고 분쟁의 해결방식이 장기적으로 미국 국익과 전략에 도움이 되는지에 대해서는 별 고려가 없어 보인다.

다섯째, 트럼프 정부는 가상화폐와 스테이블 코인(stablecoin)을 장려하고 앞으로 이를 통해 미국 재정의 안정을 도모하겠다는 의지를 보이고 있다. 단기적으로는 미국 채권 발행을 계속하기 위해 불가피한 일이나 장기적으로는 반대효과가 나타날 것이다. 왜냐하면 이 가상화폐들이 힘을 얻기 시작하면 미국의 달러 가치는 계속 하락할 것이기 때문이다. 그러면 미국의 패권적 지위는 정말 숨털처럼 가벼워질 것이다. 지금 국제 금값이 급격한 상승하는 것 또한 이미 달러에 대한 신뢰가 약해졌다는 시장의 신호로 읽힌다. 달러 지위가 약해지면 미국은 패권을 유지하기 힘들어진다.

그러면 ‘미국 우선주의’ 로 해석되지 않는 상호모순적인 정책들이 왜 동시다발로 진행되는지를 따지다 보면 이 모든 정책이 한 지점을 향해 수렴된다는 것을 알 수 있다. 그것은 트럼프 대통령 자신과 일족들의 이익을 증대시키는 방향으로 모아져 있다는 사실이다. 트럼프 일족들은 이런 상황을 틈타 ‘트럼프 코인’ 을 만들고 트럼프 대통령의 얼굴이 새겨진 투자 이민용 소위 ‘트럼프 골드 카드(Trump Gold Card)’ 를 내놓고 있다. 또한 각종 트럼프 브랜드 상품에다 심지어 인종청소가 발생한 비극의 가자지구에도 ‘선라이즈 리조트’ 를 건설하겠다고 한다. 우크라이나에서도 광산 개발권을 확보하고 여기에 일족이 지분 참여를 하고 있다. 부자 감세법은 이렇게 해서 많은 돈을 번 자신 일족의 조세 부담을 덜어주게 된다. 그리고 각종 분쟁 해결에 관여한 보상으로 그는 노벨 평화상까지 받으려 한다. 결국 모든 정책의 초점이 트럼프 대통령 본인과 일족의 부귀영화에 초점이 맞춰져 있는 것으로 보인다.

미국의 대외정책 결정과정을 분석하는데 있어 여러 학설이 존재하고 그중에서 대통령의 성격이 정책에 미치는 영향을 분석하는 방법론이 있다. ‘대통령의 성격’ 이라는 책을 펴낸 미국의 제임스 바버(James Barber) 교수는 미국 대통령을 ‘긍정적-부정적’ 성향과 ‘적극적-소극적’ 성향이라는 두 세트의 판별기준으로 대통령의 성격 분석틀을 만들었다. 이 이론에 따르면 닉슨 대통령을 좋아하고 닳기를 원하는 트럼프 대통령은 닉슨 대통령과 마찬가지로 ‘적극적-부정적’ 타입으로 분류된다.

이런 유형의 사람은 자신이 세상을 바꾸어야 한다는 생각은 강해 적극적 행동을 하지만 그들의 동기는 세상을 좋게 변화시키려는 비전보다는 현재 상태에 대한 부정적인 평가에 기반한다고 본다.⁶⁾ 이런 유형의 지도자들이 자신 이익을 중심으로 상당히 즉흥적이고 위험한 리더십을 보이게 된다고 한다. 게다가 트럼프 대통령은 ‘자기도취적 성향(narcissism)’ 까지 가지고 있

6) Valerie Hudson, *Foreign Policy Analysis* (Lanham, MA: Rowman & Littlefield Publisher, 2007) p 54-55.

어 더욱 자신을 뽐내는 방식으로 일을 처리하는 경향이 강하다. 그러니 이를 간파한 각국 지도자들은 트럼프 대통령의 공명심과 이익에 부합하는 찬사와 선물을 내주면서 자기들의 목적을 달성하려 한다. 그의 자기애와 과시욕을 드러내는 압권은 최근 케네디 센터의 이름에다 자신의 이름을 덧붙이려 하는 시도이다,

사실 트럼프 중심주의를 더 적나라하게 드러내는 행태는 트럼프가 외국 정부로부터 거액의 선물이나 기념품을 거리낌 없이 받고 있고 이를 알아챈 각국 정부들은 트럼프의 환심을 사기 위해 앞다퉀 금품을 갖다 바치고 있다. 그 처음은 카타르 정부가 트럼프에게 보잉747 전용기를 제공한 것을 필두로 스위스, 사우디아라비아 정부도 막대한 금품을 트럼프를 만날 때 제공한 것으로 알려져 있다. 우리 정부도 경주 APEC 회의 참석시 트럼프 대통령에게 순금으로 장식된 훈장 목걸이에다 신라 금관까지 선물하였다. 이런 금품 수수행위는 이전 어떤 미국 대통령도 한 적이 없고 타국도 미국 대외정책을 자국에게 유리하게 이끌기 위하여 금품을 제공한 적도 없다. 외국 정부가 선물을 증정하더라도 통상 국립 문서기록원에 소장되어야 하지만 트럼프 대통령은 자기가 직접 소장하니 ‘트럼프 중심주의’의 대표적 행태라 할 수 있다.

5. 신 먼로주의(Donroeism)

트럼프 대통령은 미국과 미주 대륙 이외 지역에 대해서는 개입하거나 관여할 생각이 별 없어 보이고 이를 수 차례 언명하기도 하였다. 최근 발간된 NSS에서 미국이 그리스 신화의 아틀라스처럼 세계 질서를 홀로 떠받치는 시대는 끝났다고 선언하였다. 그러나 트럼프 대통령은 미주 대륙에 대해서는 유달리 관심을 보이는데 이는 이 지역이 미국 국익과 밀접히 관련이 있다고 믿기 때문이다. 그래서 그는 캐나다를 미국의 51번째 주로 편입해야 한다는 허황된 주장을 심각하게 제기하기도 하고 불법 이민 유출경로를 차단하기 위하여 필요하면 멕시코 내에서 미국의 공권력을 행사하려는 의도를 내비치고 있다.

그의 이러한 지정학적 관점을 먼로주의와 합성하여 ‘돈로주의(Donroeism)’라 명명한 언론들도 있고⁷⁾ NSS에서는 이를 먼로주의에 대한 ‘트럼프식 추론(Trump Corollary)’라고 명명했다.⁸⁾ 과거 제임스 먼로(James Monroe) 제5대 미국 대통령이 미주 대륙에서 미국이 주도권을 행사하기 위하여 유럽 국가들에게 미주 대륙내 사안에 대해 개입하지 말 것을 촉구하는 ‘먼로 선언(Monroe Doctrine)’을 한 바 있다.

지금 트럼프 대통령도 이처럼 미주 대륙을 미국의 세력권으로 더 편입시키기 위하여 역내 국가들 중에 아르헨티나와 같은 친미, 보수 정권에게는 통화 스와프(currency swap)까지 허용하며 지원을 해준다. 반면 브라질, 베네수엘라 및 여타 진보, 좌익적인 정부를 압박하며 이들이 퇴진하기를 바라고 있다. 금년 NSS에서는 인·태 지역보다 서반구 지역을 제일 중심에 두고

7) 이 표현은 2018년 *New York Post*에서 처음 등장하였고 *Think China* 2025.11.18.자에서도 사용

8) The White House (2025), p. 15.

미국은 어느 비서반구 국가도 이 지역에서 미국에 대한 위협을 제기하지 못하도록 할 것임을 분명히 했다. 트럼프 행정부는 서반구를 자신의 세력권이자 배후 시장으로 분명히 자리매김하고 타국 영향력을 배제하기 위해 군사적 수단 사용까지도 불사할 것임을 명백히 하였다.

베네수엘라 위기와 관련하여 쿠바 미사일 위기 이후 서반구에서 최대 규모의 미국 군사력 결집(포드 항모, 핵추진 잠수함, 10여 척 항모전단, 전략 폭격기, 1만명 병력)이 이루어졌다. 미국 전문가들은 이를 미국이 세력권내 군사력 투사가 아니라 ‘영역 지배권의 재확정’을 시도하고 있다고 분석했다.⁹⁾ 트럼프 대통령의 이러한 야심은 캐나다의 허드슨 베이(Hudson Bay)와 그린란드를 미국의 세력권 안으로 편입시키려는 구상으로 이어지고 있다. 정말 북극에서 남극까지 서반구 전체를 미국의 영향력 아래 두려는 야심이 있는 것으로 보인다. 그 결과 유럽은 물론 인·태 지역까지도 트럼프 대외정책에서 후순위로 밀릴 가능성이 많다.

Ⅲ. 결론

‘미국 우선주의’ 또는 ‘MAGA’로 표명되는 트럼프 대외정책의 기본기조는 대내외 정책에 공히 적용되는 슬로건일 뿐이고 트럼프 대통령의 대외정책을 잘 설명할 수 있는 실질적인 분석틀은 아니다. 그리고 그 슬로건을 가지고 대외정책을 분석하려 하면 오히려 각 대외정책들이 서로 상충되는 면도 많아 일관적인 분석이 힘들다. 그러나 트럼프 대외정책이 즉흥적인 측면이 있는 것도 사실이지만 그의 정책을 좀 더 자세히 분석해 보면 나름 일관성을 가지고 나타나는 특성들이 있다. 이 특성들을 잘 이해해야만 앞으로 트럼프 행정부가 취할 대외정책을 예측하는데 좀 더 도움이 될 것이다.

그의 대외정책을 올바르게 이해하고 예측하는 것이 한미동맹을 안보의 근간으로 하고 적대적인 핵무장국인 북한을 마주하고 있는 우리에게는 긴요하다. 그리고 날로 국력이 신장하는 중국을 이웃으로 둔 우리의 지역전략을 준비하는데도 미국의 대외정책의 향방을 잘 가늠하는 것이 무엇보다 중요하다. 그의 대외정책의 주요 요소를 구성하는 몇 가지 ‘주의(ism)’ 들은 2차 세계 대전 이후 미국이 채택해 왔던 기본 정책방향과는 상당한 괴리를 보인다. 따라서 트럼프 정부를 상대한 우리의 대응방향을 설정할 때도 과거의 외교관행이나 담론을 따르면 실패할 수 있다. 이보다는 트럼프 대외정책의 특성을 잘 파악하고 이에 맞춤형으로 대응하는 것이 우리의 생존과 국익 증진을 위해 필요한 일인 것이다. 트럼프 2기 행정부 하에서는 헨리 키신저의 ‘미국의 적이 되는 것은 위협하지만 동맹이 되는 것은 더 치명적이다’ 라는 말이 더욱 실감날 것이다.

9) Missy Ryan, Vivian Salama, Michael Scherer, and Nancy A. Youssef, “Why Venezuela?” *The Atlantic*, November 6, 2025.

저자소개: 이백순

직업외교관으로 외교부에서 35년 근무 후 은퇴. 현재 법무법인 율촌에서 고문으로 재직 중에 있으며 또한 연세대 국제대학원에서 초빙교수로 활동. 서울대 독문학, 외교학을 복수전공하고 동 대학원 외교학과 수료, 미국 버지니아 주립대학에서 국제정치학 석사 취득. 외교부에서 재직 중 주 미얀마와 주 호주 대사직을 수임하였고 북미국장과 대통령실 선임 행정관으로도 근무. 국제관계 분야에 관한 저서를 ‘21세기 북스사’를 통해 3권 발간. ‘신세계 질서와 한국(2007)’, ‘대변환 시대의 한국 외교(2020)’, ‘격변기 외교의 새길 찾기(2025)’.



2026년 1월

저작권자 © 제주평화연구원, 무단 전재 및 재배포 금지