

# 이슈브리프

No. 2026-01

## 심화되는 무질서

아산정책연구원

2026-01-02

### ■ 2025년 평가: 동요하는 미국의 동맹국, 결집하는 권위주의 체제들

2025년에도 자기 주도 국제질서를 구축하기 위한 강대국(dominant power)들의 경쟁적 각축은 지속됐고, 이 속에서 미국과 중국, 러시아 등은 모두 기존에 비해 더 유리한 여건과 자기중심적 구도를 만들기 위한 리뉴얼(renewal)을 지향했다. 문제는 이러한 '리뉴얼'이 희망이나 투명성보다는 다른 국가들의 혼란과 불안을 야기했다는 사실이다. 미국은 트럼프 2기 행정부의 출범과 함께 '미국을 다시 위대하게(Make America Great Again, MAGA)'의 가치를 다시 내걸고 이를 실현하기 위한 방편으로 강력한 국경통제와 이민통제 정책을 통한 미국 사회의 안정, 고율의 관세부과를 바탕으로 한 무역적자의 해소와 국내 제조업의 부활, 그리고 세계질서 유지를 위한 동맹국들의 '부담 분담(burden sharing)' 등을 추구하고 나섰다. 이러한 정책들은 2017~2020년간의 트럼프 1기 행정부 하에서도 이미 나타났지만, 그 강도와 범위가 과거에 비해 훨씬 충격적인 방향으로 나타났다. 2024년 11월 대통령 선거에서 승리한 직후부터 중국, 캐나다, 멕시코 등에 대해 징벌적 관세부과를 예고했던<sup>1</sup> 트럼프(Donald Trump) 미국 대통령(이하 트럼프 대통령)은 2025년 2월 1일부로 이들 3개국에 대해 전면적으로 새로운 관세를 부과하겠다고 선언했고, 4월 3일에는 모든 무역상대국들에 대한 10%의 '보편관세(universal tariff)'와 국가별 '상호관세(reciprocal tariff)' 부과 방침을 발표했다. 이러한 보편관세 및 상호관세 부과방침은 미국-캐나다-멕시코 자유무역협정(USMCA) 회원국과 한-미 FTA 등 기존의 자유무역협정 체결 상대국과 미국의 동맹 및 우방국들에 대해서도 예외 없이 적용됐다. 이후 양자 간 관세협상을 통해

상호관세율의 조정이 이루어지기는 했지만, 이러한 미국의 관세정책은 결국 동맹 및 우방국들 역시 거래의 잣대로 평가하려는 트럼프 행정부의 성향을 그대로 보여주는 것이었다.

**그림 1. 모든 무역 상대국들에 대해 상호관세 부과 방침을 발표하는 트럼프 대통령**



출처: 연합뉴스.

미국은 관세 부과와 함께, 동맹국들에 대해 강도 높은 국방비와 책임 분담을 요구했다. 취임 이전부터 미국이 더 이상 '세계경찰(world's policeman)' 역할을 맡지 않을 것임을 선언했고, 후보 시절에는 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO) 동맹국들이 국방비 지출을 확대하지 않으면 러시아가 무슨 일을 하더라도 상관하지 않을 것이며, 오히려 부추길 수도 있다는 충격적인 태도를 보이기도 했던<sup>2</sup> 트럼프 대통령은 NATO 동맹국들에 대해 GDP의 5%에 해당하는 확대된 국방비 지출을 반복해서 요구했다.<sup>3</sup>

그림 2. 네덜란드 해이그에서 열린 2025 NATO 정상회의



출처: NATO.

이러한 부담 분담 요구는 인도-태평양(Indo-Pacific) 지역의 동맹국들에 대해서도 그대로 적용됐고, 한국에 대해서는 기존의 10배에 달하는 100억 달러의 국방비 분담금을 요구하기도 했다.<sup>4</sup> 트럼프 대통령은 동맹 및 우방국들을 존중하지 않는 태도를 보이기도 했는데, 대표적인 것이 덴마크령 그린란드와 캐나다에 대한 언급이었다. 그는 대통령 선거를 통해 승리가 확정된 이후부터 NATO 창설 멤버인 덴마크의 자치령 그린란드에 대한 소유권과 통제권을 가져와야 한다고 주장했으며, 취임 직후 한 인터뷰에서도 "(그린란드를) 우리가 가지게 될 것으로 생각한다(I think we're going to have it)"고 단언했다.<sup>5</sup> 그는 트뤼도(Justin Trudeau) 캐나다 전 총리를 "51번째 주(51st state)"의 주지사라고 부름으로써 캐나다인들을 격분하게 만들기도 했다.<sup>6</sup> NATO 회원국과 한국, 일본을 비롯한 미국의 동맹국들은 이러한 미국의 접근에 큰 충격을 나타냈고, NATO의 유럽측 회원국들이 속한 유럽연합(European Union, EU)의 경우 우르술라 폰데어라이엔(Ursula von der Leyen)

집행위원장의 주도 아래 '유럽 재무장 계획(ReArm Europe Plan)'이라는 유럽 국가의 자체 방위력 증대와 미국으로부터의 자율성 강화를 추구하는 움직임이 나오기도 했다.<sup>7</sup> 그러나 유럽 국가들은 미국과의 지나친 갈등을 원하지 않았고, 결국 6월 25일(유럽 현지시각 기준) '헤이그 선언'을 통해 트럼프 대통령이 요구한 GDP 5% 국방비 비율을 수용하는 방향으로 가닥을 잡았다.<sup>8</sup>

중국과 러시아 등은 이러한 균열을 틈타 국제질서 재편의 주도권을 잡으려 했다. 그들은 미국의 정책을 국제협력을 훼손하는 행위로 규탄함으로써 흔들리는 미국의 동맹 및 우방국들을 공략하는 한편, 자신들의 국제적 입지를 강화하려 했다. 중국의 왕이(王毅) 외교부장은 4월 28일 브라질 리우데자네이루에서 열린 브릭스(BRICS) 외교장관 회의에서 미국의 일방적 관세 부과를 비판하면서 미국을 '불량배(Bully)'라고 비난했고, 이에 대해 침묵하고 태협하면 불량배의 기를 돋울 뿐이라고 주장했다.<sup>9</sup> 기존 국제질서를 흔드는 '수정주의(revisionist)' 세력으로 중국을 규정한 미국의 논리에 맞서 중국은 오히려 국제평화를 훼손하는 것은 미국이라는 논리도 전개했다. 중국의 시진핑(習近平) 주석(이하 시진핑)은 9월 3일 베이징에서 개최된 '전승절' 열병식 연설에서 "오늘날 인류는 전쟁이냐 평화냐의 선택의 기로에 서 있다"고 언급하고, 중국은 "역사의 올바른 편에 굳건히 설 것"이라고 주장했다. 사실상 평화 파괴세력으로 미국을 은근히 겨냥함으로써 향후 反미/反서방 연대를 이끌어갈 것을 분명히 했으며, 같은 날 열린 기념 리셉션 연설에서는 "힘이 순간을 지배할 수는 있지만, 정의는 영원하다"면서 중국의 평화에 대한 의지를 과시했다.<sup>10</sup> 그러나 중국도 다른 국가들을 강압하는 행위를 계속했다는 점에서 이러한 논리는 상당한 모순을 지닌다. 2025년 8월, 남중국해 스카버러 암초(Scarborough Shoal) 인근에서 필리핀 해경정을 추격하면서 공격적인 기동에 나섰던 중국 해양경비함이 중국 해군 함정과 충돌하는 사고가 발생했고, 11월에는 주오사카 중국 총영사가 다카이치 사나에(高市早苗) 일본 총리의 대만 유사시 자위대 투입 가능성 발언에 반발해 "목을 베겠다"는 극단 발언을 SNS에 올린 것은 그 대표적 사례라 할 수 있다.<sup>11</sup> 러시아 역시 6월 미국의 이란 핵시설 폭격에 대해 "이 지역에 새로운 긴장 고조가 발생했다"고 규탄했고, 10월에는 세르게이 라브로프(Sergey Lavrov) 러시아 외무장관이 최선희 북한 외무상과의

회담 석상에서 한반도를 비롯한 세계의 긴장이 높아지고 있는 것은 미국과 그 동맹국들의 책임이라고 비판하는 등<sup>12</sup> 미국과의 입장차이를 분명히 했지만, 우크라이나 침공을 3년째 이어갔다.

흥미로운 것은 강대국들이 각기 자기 방식의 일방주의를 강요하면서도 상호 간에는 직접 충돌이나 갈등을 자제했고, 오히려 거래를 시도하는 모습을 보였다는 점이다. 트럼프 대통령은 취임 직후부터 러시아-우크라이나 종전과 관련해서 우크라이나보다 오히려 침공국인 러시아의 입장을 옹호하는 듯한 발언을 하기도 했고, 푸틴(Vladimir Putin) 러시아 대통령(이하 푸틴)을 주협상대상자로 삼는 모습을 보였으며,<sup>13</sup> 러시아 역시 미국과의 협상을 통해 자신들에게 유리한 종전조건을 달성하려 했다. 미국은 2월 중국에 대한 고율의 관세 부과를 통해 관세전쟁을 시작했지만, 5월 중국과 상호관세 부과를 90일간 유예한 이후 8월 들어 다시 한 차례 연장했으며, 10월 아시아태평양경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 계기 미중 정상회담을 통해서는 관세전쟁의 1년간 '휴전'에 합의했다. 미중 양자 간 고율의 관세 부과가 주는 부담, 중국 희토류 등 자원의 무기화, 미국산 대두(大豆)의 對중 수출 재개 등의 이익을 고려한 결과라고 해도, 동맹국에게는 엄격한 거래의 잣대를 적용하면서 관세협상을 마무리한 것과는 대치되는 결과였다.

'미국 우선주의(America First)'를 앞세운 트럼프 행정부의 일방주의는 NATO 회원국과 아시아 지역 동맹국들을 당혹하게 만들었고, 일부 NATO 회원국은 미국의 태도를 강력히 비난하기도 했다. 그러나 NATO 정상회의 결과에서 나타나듯이 러시아와 중국에 맞서기 위해 그들은 미국과의 절연보다는 일단 미국의 요구를 수용하는 모습을 보였다. 한국과 일본을 비롯한 아시아 지역 동맹국들 역시 관세, 국방비 증액, 지역 안보에서의 역할 등 미국의 요구를 상당 부분 수용하는 선에서 관세협상을 마무리 지었고, 지역 및 세계적 안정을 위한 역할과 기여를 확대하는 데에도 동의했다. 한국의 경우 APEC 정상회의에 앞서 개최된 한미 정상회담을 통해 '동맹 현대화(Alliance Modernization)', 한미동맹의 지역 안정 역할 수행, 한국의 대폭적인 주한미군 관련 지원 증액 등에 합의했는데, 이는 변화나 조정보다는 동맹 결속에 우선을 둔 조치였다고 할 수 있다.<sup>14</sup>

중국과 러시아는 미국의 동맹 네트워크 내에서 불안감이 발생하는 것에 대한 반사이익을 얻기 위해 권위주의 체제들 간의 결속을 모색하는 한편, '글로벌 사우스(Global South)' 등 중립적인 국가들을 적극 공략하려 했다. 그러나 권위주의 체제들의 결집은 일정 부분 성공을 거뒀지만, 다른 국가에까지 구심력이 작용하지는 못했다. 러시아와 중국이 참여한 2025년 7월의 제17차 BRICS 정상회의에서는 미국의 이란 핵시설 타격과 일방적인 관세 부과, 가자 지역에서 이스라엘 작전에 대한 규탄이 이루어졌으나, 러시아가 내심 바라던 회원국들 차원의 對러 제재 해제는 이뤄지지 않았고, 정작 푸틴과 시진핑은 이 회의에 불참했다.<sup>15</sup> 미국의 일방주의 행태에 대한 비판은 9월 중국 텐진에서 개최된 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization, SCO)에서도 계속됐고, 미국 주도 경제질서를 대체할 새로운 비전들이 제시되기도 했다. 그러나 SCO 회의에 참석했던 모디(Narendra Modi) 인도 총리는 이어 개최된 중국 '전승절' 행사에는 불참함으로써 권위주의 연대와 행동을 같이 하는 듯이 비쳐지는 것을 꺼리는 모습을 보였다.

### I 피할 수 없게 된 '무질서의 세계(anarchic world)'

이와 같이, '혼돈', '합의의 붕괴', '예측 불가능성' 등은 2025년을 규정지을 수 있는 키워드들이다. 세계는 무질서에 빠져들기 시작했고, 기존 국제질서를 규정짓던 정치·경제적 레짐들이 약화됐으며, 어떤 미래가 앞으로 펼쳐질지도 예측하기 힘들게 됐다. 이러한 키워드들은 이전부터 이미 일부 나타나고 있었지만, 2025년 한 해 동안 더 뚜렷해졌다고 할 수 있다. 러시아-우크라이나 전쟁 발발 이후 3년이 지났음에도 휴전 혹은 종전의 가닥은 아직 잡히지 않고 있고, 이스라엘-하마스 간 휴전합의에도 불구하고 이스라엘의 공세적 정책으로 인해 중동 지역의 잠재적 불안정성은 여전히 존재하고 있고, 미국발 관세전쟁이 촉발한 자유무역질서의 위기와 함께 유엔(United Nations, UN)과 같은 국제기구의 협력화는 더욱 가속화됐다.

이미 지적한 것과 같이, 이러한 혼돈의 중심에는 강대국들이 자리하고 있다. 미국 트럼프

2기 행정부는 출범 직후부터 중국과의 전략경쟁에 대한 기선제압에 나섰고, 중국과의 관세전쟁과 함께 동맹 및 우방국까지를 대상으로 한 고율 관세를 부과했으며, 8월에는 세계무역기구(World Trade Organization, WTO) 분담금 납부 거부를 선언하기도 했다. 러시아-우크라이나 전쟁과 관련해서도 트럼프 행정부는 러시아와의 양자협상에 더 무게를 두었는데, 이는 호전적 정책과 침략을 통해 지역·국제질서 구도를 변화시키려는 국가들에게는 잘못된 사인을 줄 수 있는 것이었다. 중국 역시 필요하다면 대만에 대해 무력사용을 불사하겠다는 기조를 계속했을 뿐만 아니라 4월에는 육군, 해군, 공군 및 로켓군까지 동원된 '대만 포위' 훈련을 통해 아시아-태평양(Asia-Pacific) 지역의 불안정성을 높였다. 시진핑은 9월 3일 개최된 '전승절' 80주년 기념 열병식에 국제정세의 최대 불안요인인 러시아의 지도자 푸틴과 북한의 김정은 국무위원장(이하 김정은)과 자리를 나란히 함으로써 '평화' 구호를 무색케 했다. 러시아 역시 늘어나는 사상자에도 불구하고 북한까지 끌어들여 우크라이나에서의 점령지 확대를 추구함으로써 지역 및 세계의 불안정성을 더욱 높였다.

모두 나름의 명분을 내세우고 있지만, 2025년 여타 국가들의 눈에 비친 강대국 일방주의는 더욱 거세졌고, 이는 그동안 국제질서를 유지해온 최소한의 합의마저도 위험하게 만들고 있다. 분쟁의 평화적 해결이라는 원칙은 냉혹한 힘의 논리 앞에 무실화되고 있고, 경제적 상호의존을 강화해주던 자유무역 질서와 세계적 공급망 역시 흔들리고 있다. 2차 세계대전 이후 핵무기의 시대가 도래한 이후 지켜졌던 불문율, 즉 핵무기는 보유하기는 하지만 실제 사용되어어서는 안 된다는 원칙 역시 흔들리고 있고, 일부는 오히려 국제비확산체제의 붕괴 위험을 방기하고 있다.

더 큰 문제는 이러한 무질서를 조기에 벗어날 가능성이 매우 희박하다는 점이다. 미국을 비롯한 중국, 러시아 등 강대국들은 모두 자신들이 꿈꾸는 나름의 새로운(혹은 보완된) 국제질서를 꿈꾸며 활발한 연대결성(Coalition Building) 움직임을 보였고, 이를 위한 일종의 리뉴얼을 시도했지만, 그 결과 새로운 국제질서의 윤곽이 어렵잖이 나타나기보다는 불투명성이 더욱 증가했다. 그동안 미국의 국제질서 주도력 약화와 중국의 부상, 그리고

인도, 브라질, 튜르키예와 같은 지역 강대국들의 약진과 함께 단극(미국) 혹은 양극(미국 및 중국)의 국제질서에서 다극화로의 변화를 예상한 전망이 제기되기도 했다. 그러나 다극화라는 설명이 가능하려면 각 진영을 이끄는 주도국들이 해당 진영에 대한 일정 수준의 통제력을 발휘해야 하는데, 2025년에는 이러한 특성도 모호해졌다. 미국은 중동 지역에서의 해법을 놓고 때로는 이스라엘과 이견을 보였고, 러시아 역시 우크라이나에서 유리한 고지를 확보했지만, 舊CIS 국가들과 근외지역(近外地域, Near Abroad)에 대한 통제력을 강화했다고 보기는 힘들다. 오히려, 러시아의 경우 시리아 아사드 정권의 몰락과 이란의 위축으로 인해 중동 지역에 대한 영향력의 쇠퇴를 감수해야 했다. 중국 역시 필리핀, 일본 등 주변국에 대해 강대국 일방주의의 횡행을 답습했고, 이로 인해 세계적 지도력을 강화하는 데는 실패했다.

그런 점에서 2025년의 세계는 다극화 못지않게 무극화(無極化)의 가능성까지 보여준 한 해였다고 할 수 있다. 무극화는 이상적으로는 모든 국가가 평등하고 협력한다는 '세력의 화합(concert of power)'이라는 긍정적 결과로 이어진다고 기대할 수도 있지만, 현실 세계에서는 약육강식의 '만인의 만인에 대한 투쟁'식 세상을 만들어낼 수도 있다. '무질서의 세계'는 최근 국제질서의 이러한 불안정성과 불투명성을 반영한 것이다. 물론, '무질서의 세계'는 국내 정치에서 이야기되는 완전한 무정부상태와는 차이를 지닌다. 한 국가에서 국내정치적으로 '질서를 유지할 정부가 존재하지 않는 상태'가 도래하면 공공재의 상실, 약탈과 같은 범죄, 그리고 사적 재재와 보복 등이 횡행하고 정부와 체제의 동시 붕괴가 초래될 것이지만, 아직도 상호의존을 무시할 수 없고, 공멸의 위험성이 있는 국제질서의 경우 강대국들조차도 완전한 약탈적 정책만을 추진하기 어렵다. 무엇보다 국내정치와 달리 국제질서는 망명이나 이민과 같은 외부로의 탈출의 대안을 찾기 힘들다. 따라서, 무질서 속에서도 공통의 생존을 위한 최소한의 합의는 존재할 것이다. 강대국 일방주의와 예외주의가 횡행하고, 적자생존의 경쟁이 전개되지만 세계대전과 같은 극단적인 공멸상황에 대한 우려를 반영한 자제력이 발휘되는, 그러나 새로운 대안을 발견하기까지는 불안정성이 계속되는 세계가 우리 앞에 펼쳐지려 하고 있다.

'무질서의 세계'에서 나타나는 국제질서의 전형적 특성들은 우선, '기존과는 달라진 강대국,

그리고 흔들리는 지도력'이다. 트럼프 2기 행정부의 등장으로 기존 국제질서 재편의 방향은 다시 흔들리고 있고, 미국발 급격한 변화는 동맹 및 우방국들의 불안심리를 자극하고 있다. 트럼프 2기 행정부는 MAGA를 표방하고 있지만, 현행 정책들이 이를 실현할 수 있을지도 불투명하고, 그렇게 '위대해진' 미국의 위상을 다른 국가들이 인정할지도 의문이다. 중국과 러시아 역시 별다른 반사이익을 본 것은 없다. 앞서 지적한 바와 같이 러시아는 우크라이나 영토 일부를 얻었으나 중동 및 기타 지역에서의 영향력이 축소될 위험에 있고, 중국 역시 국내적 상황과 시진핑 체제의 불투명성에 대한 우려가 제기됐으며, 대만 문제에 대해서도 강성 일변도 정책을 표방하고 있다. 중국은 '전승절' 열병식을 통해 권위주의 체제의 反미/反서방 연대를 모색할 것을 천명했지만, 냉전 구도의 회귀를 불러올 수 있는 이러한 정책이 여타 국가들의 호응을 받을 가능성은 적고 미국에 대한 동맹과 우방국들의 의존을 더 강화하는 방향으로 진행된다. 즉, 어떤 강대국도 자신이 내세우는 국제질서에 대한 지지를 확대할 가능성은 낮다.

둘째, '강대국 간 거래 관행의 부활과 일방주의' 역시 '무질서의 세계'의 특성이다. 트럼프 2기 행정부는 동맹/우방국들에 대해서도 거래의 잣대를 들이대고 압박하는 대신 강대국 간에는 항상 거래와 타협이 가능한 여지를 남겼다. 2025년 2월 이후 진행된 미국과 중국 간 관세전쟁의 전개과정과 1년 휴전이 이를 반영한다. 트럼프 대통령은 러시아에 대해서도 러시아-우크라이나 전쟁과 관련된 타협적 정책을 통해 침공을 당한 우방을 보호하기보다는 방기했다는 비판으로부터 자유롭기 어려운 상황을 조성했다. 중국 역시 2025년 8월, 중국 해경함과 해군 함정 충돌사건에서 나타난 것처럼 타국에 대한 압력과 위협을 계속했고, 중국의 정책노선에 부합하지 않는 국가들을 은근히 압박하는 일방주의의 전형을 보였다. 러시아는 강대국 일방주의가 극단적으로 발휘될 경우 타국에 대한 주권의 침해와 침공으로 나타날 수 있다는 점을 가장 여실히 보여준 사례다. 문제는 강대국들이 상호 간 직접 충돌이 세계대전으로 비화될 수 있다고 우려하면서도 동시에 경쟁을 강화하고 있다는 점이다. 이는 냉전기의 '대리전(Proxy War)'이 다시 횡행할 위험을 시사한다. 북한의 경우 러시아-우크라이나 전쟁 파병 등에서 나타나듯, 이러한 대리전의 가능성을 오히려 활용하려 하고 있다.

셋째, 이러한 세계에서는 '조정자의 부재' 역시 빠아픈 현실이다. UN은 국제질서의 중심축 역할을 발휘하지 못하고, 오히려 강대국 정치의 통로가 되어버린 지 오래고, 중견국(middle power) 역시 국제관계에서 과거와 같은 무게감을 발휘하지 못하고 있으며, 집단적 발언권 강화를 위한 연대 역시 이루어지지 않는 상태이다. 미국의 일방주의에 대해 유럽은 불만의 목소리를 높이면서도 독일, 프랑스, 영국 등의 해법에 차이가 존재한다. 반면, 헝가리 등의 일부 유럽 국가들은 러시아와 협력하는 모습을 보이고 있다.

넷째, '특정 연대에 확실히 속하기를 꺼리는 국가들의 증가'이다. 강대국들의 지도력 부재가 두드러지면서, 이들이 주도하는 세계질서에 확실한 참가를 꺼리는 국가들이 늘어나고 있는데, 특히, 주로 남반구에 위치한 저개발국가들인 글로벌 사우스는 확실한 공통의 정책방향을 정하지 않은 상태에서 복잡한 이합집산을 보이고 있다. 오히려 글로벌 사우스는 분야에 따라 강대국들과 다중적 협력관계를 모색하고 있는데, 이는 기본적으로 反서방/非공산권의 노선 특성을 보였던 냉전기의 비동맹(Non-Aligned Movement) 운동과의 차이점이기도 하다. 중-인도 간 국경 분쟁, 러시아와의 전통적 협력 지속, 미국과도 선별적 협력의 행태를 보이는 인도가 그 대표적 경우이다.

다섯째, '신흥안보 쟁점들에 대한 공감대가 약화'되고 있다. 기후변화, 감염병, 사이버 위협 등 신흥안보(emerging security) 이슈들에 대한 위험성에도 불구하고, 이에 대한 공통의 해법을 찾기는 더욱 어려워질 전망이다. 강대국 간 이 이슈에 대한 입장이 서로 다르고, 여타 국가들 역시 공통적인 대안을 제시하지 못하는 가운데, 각자도생(各自圖生) 양상을 보이고 있기 때문이다. 만약 2020년의 신종코로나바이러스(COVID-19)와 같은 신흥안보 이슈가 다시 제기될 경우, 세계 공동 대응은 당시보다도 더 지리멸렬해질 가능성이 있다.

2025년 후반에 들어서면서 국제사회의 충격이 완화되는 듯한 모습을 보였지만 문제가 해결된 것이 아니고 봉합이나 유보된 상태로 남아 있고, 국가 간 불신이 증대되고 불안정성이 증가되었다. 이런 상황 속에서 각 국가들은 어떠한 방향으로 대외정책을 수립하고 이행해야 할지 고민하게 될 것이다.

## ■ 2026년 전망: ‘무질서’의 본격화

2025년에 나타난 국제질서의 혼란상은 2026년에는 더욱 증폭될 가능성이 큰 것으로 전망된다. 2025년 미국은 ‘규칙 기반 국제질서(rules-based international order)’를 스스로 뒤흔드는 행위자였지만, 트럼프 대통령은 대외적으로는 평화의 해결사로 자처하기도 했다. 또한, 2025년 중 좀처럼 끝나지 않을 8개의 전쟁을 자신이 종식했다고 주장했고, 2026년에도 주요 국제분쟁에 있어서의 해결사 역할을 자처할 것이다. 그러나 현재 진행되고 있는 전쟁들이 이스라엘-이란 전쟁, 캄보디아-태국 전쟁 등과 같이 외형적으로나마 종결 수순을 맞이할지는 의문이다. 러시아-우크라이나 전쟁이 실제로 종전에 이를지는 여전히 불투명하고, 종전협상이 타결된다고 하더라도 유럽 지역에 ‘평화’를 불러올지는 의문이다. 오히려, 미국과 베네수엘라 분쟁, 쿠바-멕시코 간 긴장 고조 등 새로운 사건이 전개될 수 있다. 물가 및 고용 불안, 그리고 정치적 분열 등 국내정치적 불안정에 대한 해결을 유보한 채 외부에 대해 평화구호를 강조하는 트럼프 행정부의 정책은 국제적 혼란의 촉매 역할을 할 수 있다. 또한, 이미 관세와 무역 전쟁이 효과적인 압력 수단임을 확인한 트럼프 대통령은 언제든 이를 다시 무기로 삼을 수 있다.

중국은 미국 주도의 국제질서에 맞서 2025년 시진핑이 제안한 주권 평등, 국제법 준수, 다자주의, 인간 중심, 실질적 협력 등을 내용으로 하는 ‘글로벌 거버넌스 이니셔티브(Global Governance Initiative, GGI)’를 더욱 정교화하고, SCO 와 BRICS 등을 활용해 反미 여론을 결집하는 한편, 국제기구에서 중국 입장과 규범을 확산하려 시도할 것이다. 이와 함께, 기술 자립 및 공급망 전략 강화, 첨단기술에 대한 집중 투자, 희토류 등 전략자원 수출통제의 활용 등을 통해 지역 및 국제차원의 영향력을 강화하려 할 것이다. 아울러 북한 및 러시아와의 권위주의 연대를 강화하면서 여타 권위주의 체제로의 연대 확장을 지속적으로 꾀할 것이고, 중러 연합훈련 강화로 동아시아 역내의 안보 영향력을 더욱 확대하려 할 것이다. 더 나아가 11월로 예정된 대만 지방선거를 전후해 민진당 정부에 대한 심리전을 확대하는 등 대만에 대한 인지전(Cognitive Warfare)을 강화할 것으로 예상된다. 또한, 아프리카, 중남미 지역의 글로벌 사우스 국가와의 경제 및 안보협력 확대를 통해 자신들의 영향력을 확대하려는

노력을 계속할 것이다. 이는 중국의 눈높이 역시 스스로 주창한 GGI 실현보다는 미국과의 전략경쟁이나 미국 지도력의 공백을 공략하는 데 맞춤으로써 세계적 혼란을 부추길 것임을 의미한다.

러시아는 기존 점령지 인정과 우크라이나의 NATO 불가입 등의 조건을 고수하며 종전 협상을 유리하게 끌고 가려 할 것이고, 이 과정에서 트럼프 행정부와의 직접 거래를 위주로 하는 한편, 북한 변수를 적극 활용하려 할 가능성이 있다. 특히, 러시아는 NATO 접경지역(발트해, 폴란드, 루마니아 등)에서 군사적 긴장을 유발하여 새로운 대치선을 설정함으로써 NATO의 결속력을 시험하고 미국의 대응력을 탐색할 것이다. 또 중앙아시아, 코카서스 등 전통 영향권에서 불안요소를 차단하고 안보 주도권을 유지하려 할 것이고, 시리아와의 외교 복원 등을 통해 중근동에서의 영향력을 회복하려 시도할 것으로 전망된다. 러시아는 중국의 권위주의 체제 간 연대 강화 추세에 동참할 것이고, 중국과의 에너지 협력 확대 및 위안화 결제 확대를 통해 자국 경제의 활력을 강화하려 할 것이다. BRICS 및 SCO 등 다자협력체를 통한 협력 공간 확대 노력 역시 지속될 것이다. 그러나 러시아-우크라이나 전쟁으로 인한 국제적 평판의 악화와 전쟁과 對러 제재의 후유증으로 인한 동력의 약화라는 문제를 해결해야 한다.

북한은 이러한 강대국들의 기동을 최대한 활용하여 자신들의 국제적 위상을 제고하려 할 것이다. 이미 중국 '전승절'에서의 북-중-러 연대 과시를 통해 과거와는 달라진 입지를 과시한 북한 김정은은 2026년 초 9차 노동당 대회를 기점으로 선대와 차별화된 자신의 시대를 재확인하려 할 것이고, 이의 연장선상에서 미국과의 대등한 위치에서의 협상과 핵보유국 지위 획득, 그리고 한국에 대한 전략적 우위의 확보를 시도할 것으로 전망된다. 이미 러시아-우크라이나 전쟁을 통해 국제분쟁 개입능력을 보여준 북한은 이를 레버리지로 중국 및 러시아로부터 지속적인 지원을 확보하는 한편, 대미 협상카드를 극대화하여 트럼프 대통령과의 담판을 준비할 것이다. 이러한 과정에서 북한은 미국을 자극할 만한 고강도 도발을 가능한 자제할 것이나, 2026년 하반기 중국 선전에서 개최될 APEC 정상회의 이후에도 협상이 예상보다 원만히 풀리지 않을 경우, 7차 핵실험이나 미국 본토 타격이

가능한 대륙간탄도탄도미사일(Intercontinental Ballistic Missile, ICBM) 시험 발사 등의 더욱 고도화된 능력의 시위에 나설 수도 있고, 이는 지역의 불안정성을 급격히 증폭시키는 원인이 될 것이다.

국내 정치의 분열과 복잡한 정당 구도 속에서 정책 리더십을 시험받고 있는 일본 다카이치 내각은 국제사회에서 일본의 존재감을 강화하는 공세적·자율적 외교 전략을 통해 활로를 모색할 것이다. 이시바 내각의 ‘존재감 부족’ 비판을 반면교사로 삼아, 외교적 메시지와 전략을 강화하는 한편, 아베 시대의 적극 외교 복원을 통해 일본의 국제적 영향력을 다시 강화하려 할 것이다. 이러한 차원에서 미일 관세협상에서 나타난 이견에도 불구하고 미국과의 결속을 다시 강화하는 조치를 취할 것이고, 對중국 경제와 기술 및 경제안보 능력 확대에 역량을 집중할 것이다. 동시에, 일본 스스로 통제할 수 있는 자율적 억제력을 확보한다는 차원에서 군사력 증강에도 더 적극성을 띨 것으로 전망된다. ‘전쟁할 수 있는 보통국가’로의 전환을 모색하며, 이러한 맥락하에서 국방비 증액과 첨단 군사력 확충은 물론 핵무기를 제조, 보유, 반입하지 않겠다는 ‘비핵 3원칙’을 재검토하며 전쟁을 포기했던 평화헌법 9조의 개정을 모색하여 적극적인 군사적 대비와 대응태세를 구축하려 할 것이다.

세계가 점점 더 분열적이고 경쟁적 시대로 접어드는 가운데, NATO 회원국을 비롯한 유럽 국가들은 미국과의 동맹을 유지하면서도, 다극적 혹은 무극적이고 예측 불가능한 안보 환경에 얼마나 유연하게 적응할 수 있는가의 시험대에 오르게 될 것이다. 러시아-우크라이나 전쟁은 러시아의 안보위협을 절감케 만들어 NATO를 다시 결속시켰지만, NATO의 취약성 역시 동시에 드러냈다. 두 번째 교역 파트너이자 미-유럽 사이를 균열시키려는 중국을 어떻게 관리할 것인가도 관건이다. NATO가 러시아를 억제하고 유럽 방위를 유지하는 데 있어 여전히 작전적·정치적 의미를 지닌다는 점이 입증되기는 했으나, 미국 주도의 리더십과 유럽의 구조적 의존성의 취약성을 어떻게 해결해야 하는가를 놓고 유럽 주요국들 간의 고민은 지속될 것이다. 이러한 과제를 놓고 유럽은 미국을 비롯한 여타 강대국에 대해 전략적 자율성(Strategic Autonomy)을 확보하기 위해 내부 통합을 시도할 것이다. 다만 유럽 내 급진 우파 세력의 영향력 확대와 리더십을 발휘할 국가의 부재가

중대한 장애요인으로 작용할 것이다. 그럼에도 난관 속에서 꾸준히 진전되어 온 유럽 통합의 역사를 감안하면, 지나치게 비관적인 전망은 금물이다. 유럽은 어떤 방향으로든 방법을 찾기 위해 노력할 것이며, 이러한 노력은 2026년에도 지속될 것으로 예상된다.

트럼프 행정부는 아세안(ASEAN)에 대한 전략적 관심이 낮은 반면, 관세 등 경제적 압박을 지속할 가능성이 높고, 동남아 국가들은 이러한 트럼프의 정책 변화 기대보다 차기 미국 정부의 등장을 기다리는 태도를 보일 가능성이 크다. 중국은 미국의 전략적 공백을 틈타 아세안에 대한 경제·기술 협력 강화를 통해 동남아 지역에서의 영향력 강화를 노릴 것이다. 동남아의 디지털·기술 의존도 심화를 이용하여 이들을 통제하려는 움직임도 나타날 수 있다. 그러나 이러한 중국의 전략적 적극성이 동남아 지역에서의 중국 우위를 보장하는 것은 아니다. 아세안은 중국 단일 해제모니를 반대하며 미중 사이 균형을 취하는 기준의 노선을 유지하려 할 것이고, 표면적으로는 중국의 협력을 수용하면서 미국 및 국제사회에 위험 신호를 보내려 할 것이다. 한국, 일본, 호주, 유럽과의 지역 중견국 연대 가능성 역시 타진할 것이다.

2026년 중동은 트럼프의 '가자 평화구상' 이후 전면전은 멈췄지만, 이스라엘과 하마스 간 서로 먼저 양보하지 않으려는 불신 구조에 갇혀 '죄수의 딜레마(Prisoner's Dilemma)'가 시작된 불안정한 평화 상태를 지속할 것이다. 하마스(Hamas)의 경우 하마스 내 온건파(정치국)와 강경파(가자 내 무장세력) 간 갈등이 변수로 작용할 것이고, 이스라엘은 하마스 무장해제 없는 철군 불가 입장을 고수함으로써 트럼프의 '가자 평화구상'의 추가적 이행이 지연되는 상황이 발생하여 언제든 평화가 흔들릴 수 있다. '가자 평화구상'을 중재한 사우디아라비아의 외교적 입지는 2026년에도 강화될 것이고, 사우디는 트럼프 행정부와의 대규모 투자와 안보 협력을 통해 중동의 중심국 위상을 공고히 하려 할 것이다. 반면, 이란은 이스라엘-이란 전쟁의 사실상 군사적 패배, 미국 대규모 공습의 여파, UN 제재 부활, 내부 분열 등으로 중동 영향력이 급감한 상태를 벗어나지 못할 것이다. 무엇보다 하마스, 헤즈볼라(Hezbollah), 후티 반군 등 이란의 핵심 대리세력의 약화와 시리아 아사드 정권의 붕괴로 '저항의 축'이 와해된 후유증이 오래도록 남을 것이다. 이란은 중국 및 러시아와의

연대를 통해 이를 돌파하려 할 것이나, 이들과 거래할 자원의 부족으로 전략적 한계에 부딪칠 가능성이 크다. 전반적으로 중동지역은 미국-이스라엘-사우디를 중심으로 한 안보구조가 형성되는 계기가 마련되어 무질서의 상태에서 벗어나는 모습을 보일 것이지만 하마스의 저항, 이란과의 핵 협상 불확실성 등으로 인해 지역정세가 불안정하게 될 가능성도 있다. 전반적으로 2025년에 비해 여타 지역과는 달리 중동 지역은 무질서의 상태를 벗어나 정리되어 가는 모습을 보일 것으로 전망되지만, 잠재적 위협은 여전히 남을 것이다.

결국, 2026년은 자기 나름의 '평화'와 '안정'을 내세우는 강대국들의 전략적 각축 속에서 여타 국가들의 고민과 우려는 가중되는 현상이 더욱 증폭될 것이다. 힘에 입각한 국제정치의 효용성이 확인된 2025년의 경험을 토대로 강대국들은 자신의 노선을 다른 국가들에게 강권할 것이고, 합의된 기준이나 규범이 붕괴함에 따라 자신들의 전략적 포지셔닝을 어떻게 설정해야 하는가를 놓고 많은 국가들이 선택의 딜레마에 봉착할 것이다. 강대국 간 누구도 확실한 주도권을 확보하지 않은 상태에서 경쟁적 영향력 행사가 이루어지고, 이 과정에서 약육강식의 '홉스적 세계(Hobbesian World)'가 단순한 악몽은 아닌 현실이 될 수 있다. 결국, 공동의 안정과 번영, 국제적 공공재의 소멸이라는 무질서의 시대를 본격화하게 될 위협이 다분하다. 이를 바탕으로 전망할 때, 2026년 국제정세의 전형적 특성은 다음과 같이 나타날 수 있다.

## 1. 강대국 간 각축, 극단을 피하는 암묵적 합의

모든 강대국들이 자신들이 주도하는 국제질서를 꿈꾸면서도 서로 간의 극한 대결로 인한 극심한 피해를 회피하겠다는 심리는 2025년 국제정세에서 그대로 확인됐고, 이는 2025년 10월 미중 정상회담 결과에서 잘 나타난다. 군사충돌로 비화될 수 있는 대결을 피하겠다는 미국의 심리는 2025년 11월 그 내용이 공개된 트럼프 대통령의 우크라이나 전쟁 종결 28개 안에서도 그대로 나타났다. 이 내용은 러시아의 크림반도 강제병합 및 루한스크/도네츠크의 병합, 현재와 미래 우크라이나의 NATO 가입 배제, 러시아와 우크라이나 간 완충지역의 설정으로 인한 우크라이나의 추가 영토 상실 등을 담고 있어, 우크라이나에게 상당히 불리한 조건을 제시하고 있었고, 러시아의 희망을 상당 부분 담고 있는 것이었다.<sup>16</sup> 즉, 강대국 간

거래의 성사를 위해서는 여타 국가들의 피해나 손실은 크게 개의치 않겠다는 의지가 내포되어 있다.

2026년 중에도 이 현상은 반복되거나 오히려 증폭될 것이다. 트럼프 행정부는 중국과의 관세전쟁 1년 휴전에도 불구하고, 계기와 명분이 있을 때마다 중국에 대한 견제를 늦추지 않을 것이며, 이로 인해 관세 문제로 위장한 전략경쟁은 언제든 재현될 가능성이 있다. 다만, 강대국 간 경쟁이 심각하게 증폭되는 것은 방지하려 할 것이고, 이에 따라 주기적 갈등 후에 다시 대화와 거래가 시작되는 행태가 반복될 것이다.<sup>16</sup>

그림 3. 트럼프-시진핑의 2025년 10월 미중 정상회담 모습



출처: 연합뉴스.

미국은 이러한 접근을 중국 견제의 도구로 활용하는 데 그치지 않고, 우방이나 동맹국들의 역할과 기여를 확대하는 데에도 적용할 것이다. 중국과의 전략경쟁에 있어서도 미국이 직접

개입하거나 중국과 충돌하기보다는 동맹국들이 먼저 나서기를 원할 것이고, 이에 대한 참여도에 따라 동맹에 대한 안보공약을 조정하려 할 것이다. 중국과 러시아 역시 미국 동맹국들의 '연루'에 대한 우려를 활용하여 이들의 확실한 입장 표명을 요구하고 나설 것이고, 직간접적 압력 행사를 통해 미국과 동맹국 간의 이간을 꾀할 것이다. 또 미국이 그들과의 직접 대립을 회피하려 하는 것이 확인된 만큼, 유럽과 인-태 지역에서 더 공격적인 행보를 보일 가능성이 있다.

## 2. 세계 각 지역에서의 대리전과 상호 연계 가능성 증대

강대국들이 서로 간의 견제 욕구를 유지하면서도 극단적 충돌을 회피할 경우, 선택할 수 있는 것이 바로 대리전이다. 이미 중근동 지역은 미국과 이란, 러시아 등이 복잡하게 얹힌 대리전 속성을 보여왔고, 한 개의 분쟁이 독립적으로 발생하기보다는 다수의 분쟁이 동시에 혹은 순차적으로 발생했다. 2026년에도 이러한 속성을 활용한 지역 차원의 각종 불안정 조성 활동들이 우려된다. 러시아는 러시아-우크라이나 전쟁이 종결된다고 하더라도 우크라이나 인근의 NATO 회원국들을 압박하거나, 회원국 일부에 대한 공격을 전체에 대한 공격으로 간주한다는 북대서양조약(North Atlantic Treaty) 5조가 적용되지 않는 수준의 회색 지대(Gray Zone)/하이브리드 도발을 계속할 것이고, 과거 소련의 영토였던 발트 3국을 압박하려 할 것이다.

각종 지역 분쟁의 연계 가능성은 강대국들의 대리전 욕구와 함께, 지역의 불안정 사태를 자신들의 목적을 위해 활용하는 체제들에 대해 더욱 높아진다. 예를 들어, 시진핑은 2027년까지 인민해방군에게 대만을 침공할 역량을 갖추라고 지시했는데,<sup>17</sup> 이는 침공 자체를 실행에 옮기지는 않더라도 2026년 중 대만해협의 긴장이 더욱 높아질 가능성을 시사한다. 문제는 대만해협의 위기가 단독으로 발생하지 않을 가능성이 크다는 점이다. 북한이 대만해협 위기 시의 미군 전력 분산 가능성을 한반도 도발 및 전쟁의 호기로 생각할 수 있고, 중국 역시 한반도 위기 조성 시 이를 대만 침공의 호기로 생각할 수 있다. 김정은은 이러한 지역 차원의 긴장이 세계 및 지역적 차원에서 평양의 존재감을 부각시키고, 더 나아가 북한의 전략적 지위를 높여줄 것이라는 계산하에 이런 분쟁이 뛰어드는 것을

마다하지 않을 것이다. 베이징과 평양이 당장 이러한 시나리오를 2026년 중 실행에 옮길 가능성은 낮지만, 이에 대비한 사전 작업, 즉 공동훈련이나 외교적 협력을 강화할 위험에 대해 주시할 필요가 있다.

### 3. 인색한 안보 보장, 미국 동맹국들의 부담 증가

트럼프 대통령의 동맹 및 우방국들에 대한 부담 분담 압력은 결국 동맹국들이 자국 방위에 더해 전 세계 차원의 미국 이익 수호에 동참하라는 메시지로 해석할 수 있다. 동맹국들에 대한 안전보장에는 인색하면서도 기여를 확대하라는 요구를 강화하는 미국의 태도는 결국 미국 동맹국들에게는 더 많은 비용의 투입이라는 부담과 준비되지 않은 '연루'의 위험을 높일 수 있다. 트럼프 행정부는 미국 본토의 안전과 아메리카 대륙에서의 전통적 영향력을 수호하는 데 일차적으로 관심을 둘 것이고, 유럽 및 인-태 지역에서의 안보 공약을 축소하려 할 가능성이 크다. 트럼프 대통령의 러시아-우크라이나 전쟁 종전안에 따르면, 종전 후 우크라이나 인접국인 폴란드에는 '유럽전투기(European fighter)'가 배치될 것으로 제시되어 있다. 또 트럼프 대통령은 전통적으로 미국이 맡아온 NATO 최고사령관, 즉 유럽동맹군 최고사령관(Supreme Allied Commander Europe, SACEUR) 직을 독일군 장성이 맡기를 원한다고 발언했다. 이는 러시아의 직접 충돌을 방지하기 위한 차원의 포석이라고 할 수도 있지만, 결국은 유사시 유럽에 대한 전시증원을 대폭 줄이겠다는 점을 시사한다. 미국은 한국과의 2025년 한미 연례안보협의회(Security Consultative Meeting, SCM) 공동성명에서도 한국으로의 전시작전통제권(이하 전작권) 전환에 대해 긍정적 자세를 보였는데, 이 역시 동일한 맥락에서 해석될 수 있다.<sup>18</sup>

SACEUR 직위의 유럽군 장성 이양은 결국 NATO 군 전체에 대한 전작권을 미국으로부터 유럽에게 이양함을 의미하고, 이는 한국의 전작권 전환 역시 마찬가지이다. 전작권 전환과 미국의 안보공약이 직접 연결되어 있다고 할 수는 없지만, NATO 군과 한국군에 대한 전작권은 미국의 전략자산 동원 및 전시 증원과 불가분의 관계에 있다. 미국이 다른 국가 군대에 대한 전작권을 가지고 있다는 것은 결국 전쟁상태에서는 미국이 훨씬 큰 지분을 가진 기여와 관여를 할 수밖에 없다는 점을 전제로 하는 것이기 때문이다. 이미 NATO는

간접투자를 포함해 GDP 대비 5%의 국방비 지출을 약속했고, 한국 역시 GDP 대비 3.5%로의 국방비 대폭 증액에 합의했다. 비용 부담에 있어서 미국 즉 요구를 대폭 수용했음에도 불구하고, 미국의 안보공약이 현상 유지나 축소될 가능성이 커졌다는 점은 미국 동맹국들 입장에서는 금액이나 숫자로 표현할 수 없는 부담 증대로 연결된다. 즉, 미국의 우방 및 동맹국들은 자신들의 영토를 침략으로부터 방어한다는 기준 임무 이외에도 지역 및 세계 차원의 미국 이익을 보호하는 데에도 동참해야 하는 이중의 부담을 안게 된 것이다.

미국은 2026년에도 부담 분담의 필요성을 수시로 강조하고, 동맹국들의 기여를 촉구함으로써 기존의 합의 이행을 가속화하는 한편, 핵위협에 노출된 유럽과 아시아의 동맹국들에 대해서 확장억제(Extended Deterrence) 공약을 되풀이하여 강조할 것이지만, 이 역시 언어적 수사 이외의 차원으로 실체화하는 데에는 소극적 반응을 보일 것이다.

#### 4. 국가 간 각자도생, 기회주의적 외교의 증대

강대국 간 거래와 일방주의가 횡행하게 되면, 많은 국가들이 연대나 협력보다는 각자도생의 유혹에 빠지게 될 가능성이 크다는 점이 무질서의 세계를 헤쳐 나가야 할 많은 국가들의 고민이다. 강대국들을 제외한 여타 국가들의 입장에서 명확한 전략적 포지셔닝 설정은 그만큼 부담이 될 수밖에 없다. 특히, 미국의 우방국이나 동맹국들의 경우 안보에 대한 확실한 보장을 받지 못한 가운데에서도 미국과 중국 사이의 전략적 경쟁에는 연루되어야 할 부담을 떠안게 된다. 많은 미국의 동맹국들이 경제안보나 공급망 측면에서 미국의 경쟁자들과도 상호관계를 맺고 있고, 중국 및 러시아 등은 미국에 비해 더욱 편하게 이들을 압박할 수 있기 때문이다. 이론적으로는 강대국을 제외한 여타 국가들이 함께 연대할 경우, 강대국들로부터의 경쟁적 압력에 대응할 수 있지만, 다양한 문화와 인종적 배경, 그리고 역사적 경험 등이 이들의 단결을 어렵게 만들어왔다. 즉, 강대국들의 영향권하에 있는 국가들이 단결하는 모습을 보이는 것이 아니라, 오히려 서로를 경쟁자나 이익추구 대상으로 여기는 각자도생과 분열의 모습이 나타날 가능성성이 큰 것이다.

이 국가들은 자신들의 지정학적 혹은 공급망 내 위치를 활용하여 중재자를 자처하지만, 강대국과의 관계에서 손익만을 따질 뿐, 다른 국가들을 배려하거나 존중하는 모습을 보이기 힘들다. 이러한 각자도생으로 인해 개별 국가의 강대국에 대한 협상력은 더욱 제한되는 악순환에 빠지기 쉽다. 2025년 중 유럽 지역에서는 러시아-우크라이나 전쟁에 대해 모호한 입장을 취하거나, 지역 전체의 문제인 이민 문제에서 자국 이기주의를 고수하는 국가들이 여럿 나타났다. 인-태 지역에서도 지역 내 긴장고조나 북한의 비핵산체제 위반행위에 대해 입장 표명에 소극적인 캄보디아, 베트남, 인도네시아와 같은 국가들이 나타났다. 2026년에는 이러한 기회주의적 외교를 취하는 국가들이 무질서의 세계 속에서 더욱 증가할 가능성이 크며, 이는 글로벌 사우스 국가들에 있어서도 예외는 아닐 것이다.

특정 현안이나 가치를 공유하는 국가들끼리 연대하는 '소다자주의(Minilateralism)' 또는 지역 기반의 협력체가 그 공백을 메우려 할 것이지만, 이들이 UN과 WTO 등 보편적 국제기구와 같은 기능을 제대로 발휘하기는 힘들 것이다. 다양한 소다자주의 협력체들이 지향하는 가치가 서로 다름에 따라, 보편적 국제규범 적용이 어렵게 될 위험이 있고, 각 국가들이 오히려 자신의 이기적 동기를 정당화하는 방편으로 이러한 소다자주의를 활용할 수 있기 때문이다.

## 5. 전면적 군비경쟁의 격화

강대국들의 상호 견제 심리와 물리력 사용의 효용성에 대한 확인, 그리고 약화된 강대국들에 의한 안보보장은 전 세계적 차원의 군비경쟁을 불러올 것이다. 미국의 경우, 2026년 국방예산을 총 1조 100억 달러(전년대비 13% 증가)로 책정함으로써 군비경쟁의 동력을 확보했다. 물론, 미국 국방예산 구조상 이 액수는 실질적 전력강화보다는 본토 안보와 마약 대응 등 국경지역 치안에 투입될 가능성이 크지만, 전력을 실제로 사용하는 데에는 소극적이되 전력 자체의 강화에는 관심을 쏟아온 트럼프의 성향을 감안할 때, 적어도 중국과 러시아의 추격을 방지하거나 상쇄하기 위한 수준의 전력 증강은 이루어질 것으로 판단된다.

특히, 트럼프 대통령의 부담 분담 압력에 의해 국방예산을 크게 증가시킨 NATO와 일본 등은 과거에 비해 상대적으로 늘어난 군비증강 능력을 확보할 수 있게 됐다. 2026년 NATO의 국방예산은 530억 유로로 전년 대비 15%가 증가했고, 이러한 재원은 신형 무기 체계 및 무인전력 중심의 군비 확장에 활용될 전망이다. 일본 역시 8조8,000억 엔을 국방비에 투입하여 원거리 미사일과 드론, 전투기 전력을 집중 육성할 계획이며, 중국으로부터의 지속적 군사위협에 직면한 대만 역시 미국의 대만 방위 의지에 대한 불안 속에서 2025년에 비해 22.9%가 증가한 국방비를 책정했다. 말레이시아, 인도네시아, 필리핀 등 아세안 국가들도 국방예산 증액 행렬에 동참하고 있다.

이미 2025년도 국방비를 전년 대비 7.2% 인상하여 경제성장률(5%)보다 높은 수준의 국방비를 책정했던 중국 역시 미국 군사력의 추격과 전략 경쟁의 뒷받침을 위해서라도 지속적인 군비경쟁에 나설 것이다. 러시아의 경우, 2026년 국방비를 13조 루블로 책정하여 전년 대비 감소세를 보이고 있지만, 이는 경제성장을 둔화(2024: 4.3% → 2025: 1% → 2026: 1.3%)로 인한 불가피한 조정의 성격을 지니고 있다. 러시아는 이러한 국방예산의 한계를 공세적 군사력 운용, 중국 및 북한과의 권위주의 연대를 통해 극복하려 할 것으로 판단된다.

주목해야 할 것은 이러한 군비경쟁이 핵무기 분야에도 그대로 적용될 것이라는 점이다. 이미 러시아는 2022년 2월 우크라이나를 침공한 이후 수시로 전술핵 사용 가능성을 위협하면서 핵 사용 문턱을 대폭 낮추었고, 북한 역시 2022년 10월의 『핵무력정책법』을 통해 그 뒤를 이었다. 중국은 2030년대까지 기존 400개의 핵탄두를 600개로 증가하려 하고 있고, 러시아 역시 극초음속 무기체계 등 핵전력에 관한 한 미국에 비견되는 능력을 유지하려 부심하고 있다. 핵무기가 더 이상 보유하지만 사용하지 않는 무기라는 불문율이 깨진 시대에 비핵국들의 군비경쟁상의 고민은 더욱 커질 것이다.

## 6. 증대하는 국제경제적 불안정

‘국제경제적 불안정’은 무질서 시대의 가장 두드러진 현상 중 하나일 것이다. 기존의 레짐이 흔들리는 가운데, 이를 대체할 대안적 질서 역시 떠오르지 않고 있다. 자유무역, 기축통화

시스템 등을 둘러싸고 기존의 무역 및 금융질서가 힘을 잃고 있는 가운데 향후 이를 어떻게 수정하거나 보완해야 하는가에 대한 합의 역시 이루어지지 않은 상황이다. 강대국들이 서로 자국 중심의 공급망(특히 첨단 과학기술 분야와 관련된) 재편을 시도하고 있지만, 안정화되기에는 상당한 시간이 걸릴 것이고, 이는 결국 세계 경제의 공통적 성장을 저해하게 될 것이다.

미국이 촉발한 관세전쟁으로 인해 미국에 대한 수출품에 적용되는 실효 관세율은 전 세계적으로 평균 20~30% 수준으로 상승했다. 2025년에는 재고 비축 전략으로 이러한 관세 효과가 제한됐으나, 2026년부터는 본격적인 소비자 물가 상승 상황이 발생할 것이다. 특히, 수입재 가격 인상은 전체 상품 비용을 견인하여 미국 내 인플레이션 유발 가능성성이 크고, 그 여파는 다른 국가들에게도 미칠 것이다. 또한, 관세 상승은 미국의 수입 비중 감소로 이어질 수밖에 없고, 세계 교역에서 큰 비중을 차지하는 미국의 지위상, 이는 글로벌 교역량 위축으로 이어질 수 있다. 미국발 관세전쟁의 여파로 EU 등도 전략 품목에 보호조치(철강, 전기차 등)를 시행하고 원산지 규정을 강화하는 등 비관세장벽을 높이기 시작했다. 이러한 조치는 글로벌 교역량의 전반적 위축을 초래할 것이다. 실제로 WTO는 2026년 세계 상품 교역량 증가율을 0.5%로 전망했는데, 이는 2025년 전망치인 2.4%에 비해 크게 둔화된 추세이다.

2026년 교역에서 그나마 긍정적 전망을 할 수 있는 부분은 디지털서비스 및 AI 관련 교역일 것이다. AI 관련 상품·서비스 교역은 중간재 중심의 교역 구조로 관세의 영향이 비교적 적기 때문이다. 따라서 AI 반도체, GPU 등 상품과 디지털서비스가 세계 무역 성장의 제한된 동력이 될 것이다.

## 7. 혼돈을 이용하는 실패한 체제와 위험한 비국가 행위자

무질서의 시대에는 기회를 잡으려는 실패한 체제와 위험한 비국가 행위자(non-state actors)가 증가할 가능성이 다분하다. 2025년에도 무질서의 세계를 오히려 활용하고자 하는 세력들도 생겨났는데, 기존 국제질서에서 공통의 위협으로 간주되거나 혹은 소외돼 있던

이란, 북한과 같은 '고립국가(Pariah State)'나 후티 반군, 헤즈볼라와 같은 행위자들이다. 이들에게는 무질서의 세계가 결코 낯설거나 위험하게 느껴지지 않을 것이다. 이미 이들은 기존 국제 체제로부터 고립되어 있거나, 혹은 정상적이거나 합법적이지 않은 행위자의 취급을 받아왔기 때문이다. 강대국 일방주의나 국제규범 쇠퇴는 이들의 활동공간을 확장하는 한편, 자신들의 행위를 정당화할 기회이기도 하다. 이들은 강대국 간 각축을 활용하여 특정 강대국들의 이익에 봉사하거나, 그들과 연대하여 자신의 입지를 강화하려 할 수 있고, 또 다른 특정 강대국을 적대시함으로써 반대 세력으로부터 반사적 호감을 얻으려 시도할 수 있다.

북한은 그러한 세력의 대표적인 존재라 할 수 있다. 북한에게는 공급망 단절이나 자유주의 국제질서 쇠퇴는 별다른 타격이 되지 못하는데, 평양은 이미 수십 년간 스스로를 국제 체제로부터 고립시켜왔기 때문이다. 국제 레짐의 퇴조는 중국과 러시아라는 전통적 후원국에 의존해왔던 북한의 관행을 오히려 강화할 수 있고, 국제비확산체제의 약화를 통해 핵보유국 지위를 획득하려는 야망을 실현할 기회가 될 수 있다. 또한, 각종 지역 분쟁이나 국제분쟁을 해결하기보다 상황을 악화시키는 변수로 작용함으로써 자신의 입지를 강화하고, 중국 및 러시아라는 강대국과의 거래조건을 개선할 수도 있다. 북한은 국제기구와 국제규범의 기능 약화를 통해 자신들에 대한 추가적 비판이나 제재 가능성을 차단하려 할 것이고, 일반적으로 통용되는 '정상체제'의 이미지가 아닌, 자신들의 편견이나 왜곡된 대의가 반영된 그들만의 '정상화'를 꿈꿀 것이다.

이는 1990년대 이후 성장해온 테러조직이나 지역의 민간 군사조직들에게도 동일하게 적용될 수 있다. 이러한 행위자들은 기본적으로 다른 문화나 종교에 대한 배척, 극단적 자기중심주의, 그리고 주관적 정의관과 증오 등에 입각해 성장해왔다. 이들은 정보화시대의 흐름을 활용하여 자신들의 조직을 확장하고, 자금을 확보해왔으며, 일시적 위축 후에 다시 회복할 수 있는 기본 동력을 확보해왔다. 이러한 특성을 고려할 때, 일시적으로 활동이 위축된 것으로 보이는 중근동의 反미/反서방 무장단체들 역시 강대국 간 각축과 국제규범 형해화 등을 틈타 재기를 꿈꿀 것이고, 그 징후는 이미 2026년부터 가시화될 수 있다.

## 8. 한국의 선택: 동맹체제와 국제적 규범을 바탕으로 한 대외적 연대의 확장

2026년 불안정성과 불투명성의 특성이 한층 강화된 '무질서의 세계'는 우리에게도 적지 않은 전략적 선택의 딜레마를 제기할 것이다. 때에 따라서는 우리 역시 동맹이나 연대보다는 각자도생과 기계적 균형의 유혹에 빠질 수 있다. 그러나 이러한 처방은 단기적 안정성이나 외교적 수사 면에서 입지를 보장할 수는 있지만, 우리의 운신 폭을 스스로 좁힐 수 있음에 유의해야 한다. 그러한 점에서 우리는 약화될 수 있는 국제 규범과 국제질서의 옹호자인 동시에 이를 위한 주요한 의제 창출자(agenda-setter)로서의 역할을 게을리하지 말아야 하고, 무질서의 세계 속에서 평화와 안정, 번영을 위한 모범답안(best-practice)을 만들기 위해 노력해야 한다. 이러한 점에서 2026년 우리가 선택해야 할 대외전략의 대안은 크게 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, '무질서의 세계'에서는 오히려 우리의 정체성과 가치에 대한 인식을 더욱 명확히 하고, 이에 대한 전략적 투명성을 유지해야 한다. 일부에서는 오랜 동맹국인 미국도 냉엄한 국가 이익의 기준을 들이밀고 있는 마당에 굳이 우리가 일부 주변국과 불편한 관계가 되면서까지 자유민주주의, 인권, 규칙 기반 세계질서 등의 가치를 목소리 높여 주장할 필요가 있느냐고 주장할 수 있지만, 자유주의 국제질서는 우리의 경제 발전과 민주화 과정을 함께한 원동력이었다. 트럼프 행정부의 압력에 대한 EU 국가들의 대응이 결국은 수용적인 것으로 귀결됐던 가장 큰 동인 중 하나는 현행 국제질서에 대해 자신들도 일정한 지분과 책임이 있다는 의식 때문이었을 것이다. 즉, 현행 국제질서의 위기와 혼란은 EU에게 더 큰 피해를 불러올 수 있다는 생각이 러시아의 행동에 분노하고 중국의 대외전략에 우려를 감추지 않는 정책으로 나타났다고 할 수 있다. 우리 역시 가치기반 국제질서의 가장 큰 수혜자였고, 이러한 국제질서의 유지를 위한 분명한 기여의 의지를 보여줄 필요가 있다. 전반적으로 암울한 2026년 국제정세 속에서도 '우크라이나 침략범죄 특별재판소(Special Tribunal for the Crime of Aggression against Ukraine)' 설치와 같이 국제규범을 수호하고 정의를 실현하려는 의미 있는 시도가 나타나고 있다. 우리 역시 한러 관계에 무관하게 이에 대한 지지와 지원의 의사를 보일 필요가 있다. 이러한 정책적 입장은 북한의 호전적인 한반도 정책에 대응하는 우리 정책에 대해 국제적 지지를 높이는 데에도 기여할 것이다.

둘째, 이러한 움직임의 연장선상에서 기존의 동맹 네트워크는 더욱 튼튼하고 견실하게 관리돼야 한다. 강대국 간 거래의 시대일수록 어느 한 강대국과의 협력 기반은 존재해야 하고, 우리는 이미 70여 년 이상 효용성을 검증한 동맹이라는 자산을 가지고 있다. 한미동맹의 역사는 동맹 결속이 특정 행정부의 단기적 정책이나 결심으로 쉽게 무너지지 않는다는 걸 보여준다. 현재 미국이 원하는 것은 전반적 동맹의 방기가 아니고, 각 동맹국의 가치와 효용성을 확인하는 일이며, 이 추세는 이미 20세기 후반부터 나타났다. 미국을 '위대하게' 만들기 위해서는 한국이 핵심 동맹국으로 남을 필요가 있다는 확신을 트럼프 행정부에 심어주는 것이 중요하다. 한미 간 거래 대상을 적극적으로 발굴하고 활용해야 하는데, 그중 가장 중요한 과제는 동맹의 지평을 한반도 너머로 확장하는 일이다. 이런 요구는 이미 미국에 의해 1990년대부터 제기됐지만 우리는 당면한 북한 위협이나 주변국과의 관계 등을 들어 소극적 태도로 일관했고, '전략동맹'이라는 추상적 용어에 안주해 왔다. 이미 2025년 8월 및 10월 한미정상회담과 11월 SCM을 통해 한미동맹의 역할 확장 기반이 마련되었으므로, 우리의 역할 확장과 지역 안정 문제에 대한 기여 의지는 계속 강조돼야 한다. 이미 관세전쟁의 국내적 여파로 홍역을 치르는 트럼프 행정부로서는 향후 대외정책상 조정을 시도할 것이고, 트럼프 대통령이 자신의 노선을 고집하더라도 미국 중심의 기존 세계질서를 지키기 위해서는 트럼프 시대 이후의 변화가 불가피하다. 한미동맹의 회복탄력성(resilience)을 강화하고, 포스트-MAGA 시대의 정책 조정과정에서 우리의 가치를 높이기 위해서라도 이제 지역 역할은 단순한 부수적 고려요소가 아니다.

셋째, 우리와 의지를 같이 하는 '유사입장국들(like-minded countries)'과의 협력 역시 강화돼야 하는데, 대표적인 것이 민주주의와 시장경제라는 핵심가치 면에서 공통점을 지닌 EU 국가들과 일본과의 협력이다. 일본과의 지속적인 미래지향적 한일 관계 정착 노력을 바탕으로 한-미-일 안보협력의 동력을 유지해야 하고, 이를 바탕으로 양자를 넘어선 다자협력에 소극적인 트럼프 행정부의 동참을 견인해야 한다. 또한, 이를 바탕으로 인도-태평양 지역 내 유사입장국들이 참가하는 '아시아판 NATO'의 창설을 지향해야 하고, 트럼프 행정부가 부담을 덜면서도 지역 불안정 세력의 활동을 견제할 수 있는 신뢰성 있는 다자안보 협력 체제를 구축해야 한다. 대부분의 NATO 국가들이 속한 유럽과의 협력 역시 필수적이다.

유럽은 러시아-우크라이나 전쟁 결과와 관련하여 가장 큰 안보 우려를 가지고 있는 국가들이고, 미국과의 관계설정에 있어 우리와 유사한 고민을 지닌 지역이다. 이러한 점에서 2025년에는 무산됐지만, 2026년에는 NATO 정상회의에 일본, 호주, 뉴질랜드 등 여타의 'IP4(Indo-Pacific 4)' 국가들과 함께 참여할 수 있도록 공감대를 형성할 필요가 있다.

넷째, 강대국 간 거래가 활발해진 최근 국제질서를 고려하면 우리가 미국과 중국 양자로부터 모두 '러브콜'을 받을 가능성 이상으로 양국 간 담합에 의한 동시 압력의 위험이 크고, 이는 기존 '안미경중(安美經中)'을 넘어선 새로운 해법의 모색을 요구한다. 안보는 미국, 경제는 중국이라는 방정식에서 벗어난 새 해법 중 '안미'는 변화된 환경에서도 포기하기 힘들 것이고, 문제는 '경중'에 대한 대안이다. 미국과 중국 시장 모두가 우리에게는 현실적으로 포기하기 어려운 시장이라는 점에서, '경중'의 대안은 우리의 시장과 투자처를 다변화하는 것이다. 미국과 중국 외에 우리가 경제협력을 확대해야 할 대표적인 대상 지역은 우리와 체제가 유사하고, 자유무역을 지지하며, 선진적 교역환경과 제도를 보유한 EU이다. 중국, 미국에 이어 우리의 세 번째 교역상대국이고, 미래 성장잠재력 면에서도 높은 점수를 얻고 있는 아세안 역시 우리 경제협력 다변화의 파트너로 꼽을 수 있다. 우리가 가입을 추진하는 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP) 회원국에 대한 협력 역시 강화해야 한다.

다섯째, 북한의 위협에 대한 우리와 동맹의 능력을 강화하려는 노력 역시 계속돼야 한다. 2026년 정세는 북-중-러 연대를 기반으로 북한이 강압적 대남정책의 추진을 예고하고 있고, 북한의 '핵 그림자(Nuclear Shadow)'에 대한 확실한 억제 및 방어대책을 마련해야 남북 간 대화 복원도, 북미 협상에 대한 '페이스메이커' 역할도 가능하다. 북한 핵위협에 대처하기 위해서는 기존의 '확장억제' 공약의 실물화가 여전히 시급한 과제이므로, 무엇보다 전술핵 재배치를 통한 확실한 보복능력을 시현할 수 있어야 한다. 한미 간 핵 및 재래전력 통합억제(C4I) 태세를 갖추기 위해서는 전술핵 재배치와 우리의 기존 북핵 억제전력(3축 체계)의 조기 구축 역시 핵심적 과제라는 점에서 차질 없는 국방예산 확보와 투입이 이뤄져야 한다. 한미 간 원자력 추진 잠수함의 확보라는 오랜 숙원이 합의됐다고는 하지만,

이로 인해 우리의 기존 핵심전력 건설 사업이 영향을 받는 일이 없도록 유의하는 것도 필요하다. 즉, 원자력 추진 잠수함 건조를 위한 한미 간 협력을 장기적 방향성으로 유지하면서도, 이것이 우선순위 설정에서 기존 주요 사업들에 영향을 주지 않도록 하는 지혜가 요구된다.

무질서의 세계 속에서 우리가 취할 대외전략은 2025년 중 일부 국가들이 보인 것과 같은 이중적(cherry-picking) 외교가 아니라, 뚜렷하고 명확한 방향성을 지니고 있어야 한다. 이러한 명확성은 강대국들에 대한 투명성을 강화하여 오히려 거래에 있어 우리를 더 유리한 고지에 서게 할 것이다.

<sup>1</sup> "Trump Plans Tariffs on Mexico, Canada and China That Could Cripple Trade," *The New York Times*, November 27, 2024. 이러한 정별적 관세는 마약성 의약품인 펜타닐의 미국 유입에 대한 느슨한 통제와 불법 이민의 방기를 명분으로 한 것이었다.

<sup>2</sup> "Trump Says He Gave NATO Allies Warning: Pay In or He'd Urge Russian Aggression," *The New York Times*, February 10, 2025.

<sup>3</sup> "Trump says he is not sure US should be spending anything on NATO," *Reuters*, January 24, 2024.

<sup>4</sup> 트럼프 1기 행정부 동안 트럼프가 요구한 액수는 50 억 달러 선이었으나, 2기 행정부 출범을 앞두고는(선거운동 시절부터) 한국을 '머니 머신(money machine)'이라고 칭하면서 100 억 달러로 상향되었다. 이후 이러한 언급은 대통령 취임 이후에도 반복되었다. 이에 대해서는 "Trump Says US Ally Would Pay \$10 Billion for Protection Against North Korea," *Newsweek*, October 16, 2024 참조.

<sup>5</sup> "Trump Said the U.S. Will 'Get' Greenland. Greenlanders Aren't Impressed," *The New York Times*, March 5, 2025.

<sup>6</sup> "Donald Trump calls for Canada to become 51st state over tariffs," *BBC*, March 11, 2025.

<sup>7</sup> 이 프로그램에 대해서는 아래 링크를 참조할 것:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769566/EPRS\\_BRI\(2025\)769566\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769566/EPRS_BRI(2025)769566_EN.pdf).

<sup>8</sup> 이러한 목표는 2035년까지를 목표연도로 설정되었고, 직접 국방비 3.5%와 간접투자(방위산업 관련 투자 등) 1.5%를 합한 금액이었다. '헤이그 선언'에 대한 내용은 아래 링크를 참조할 것:

<https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2025/06/25/the-hague-summit-declaration>.

<sup>9</sup> Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, "Wang Yi: Compromise and Flinching Will Only Invite More Bullying," April 29, 2025.

<sup>10</sup> 시진핑의 전승절 열병식 연설에 대해서는 "Xi Jinping says world faces 'peace or war', as Putin and Kim join him for military parade," *The Guardian*, September 3, 2025 을, 기념 리셉션 연설에 대해서는 Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, "Remarks by H.E. Xi Jinping President of the People's Republic of China at the Reception Commemorating the 80th Anniversary of the Victory of the Chinese People's War of Resistance Against Japanese Aggression and the World Anti-Fascist War," September 3, 2025 를 참조할 것.

<sup>11</sup> 중국 경비함과 해군 선박 간의 충돌에 대해서는 "Watch: Chinese ships collide while pursuing Philippine boat," BBC, August 11, 2025 을, 중국 총영사 발언에 대해서는 "Chinese Diplomat Threatens To Cut Off Japan's Leader Head," News Week, November 10, 2025 를 참조할 것.

<sup>12</sup> "러, 미국의 이란 핵시설 공격 비판...'깊은 유감'," 연합뉴스, 2025 년 6 월 23 일자; "트럼프 북미회담 거론중에...北최선희•러 외무 '美가 긴장 높여,'" 연합뉴스, 2025 년 10 월 28 일자.

<sup>13</sup> "Trump Says Ukraine 'Should Have Never Started War With Russia,'" News Week, February 18, 2025.; Trump says Russia 'has the cards' in Ukraine peace negotiations," BBC, February 20, 2025.

<sup>14</sup> 한미 정상회담의 공동 설명자료(Joint Fact Sheet)는 정상회담 이후 2 주 정도가 경과한 11 월 14 일에 공개됐는데, 이에는 주한미군에 대한 포괄적 지원 330 억 달러가 포함되어 있다. 트럼프 2 기 행정부에 들어 제시된 방위비 분담 100 억 달러 요구를 일부 수용하기 위한 조치로 해석될 수 있다. Joint Fact Sheet 에 대해서는 The White House, "Joint Fact Sheet on President Donald J. Trump's Meeting," November 13, 2025. 참조.

<sup>15</sup> "'중러 정상 불참' 브릭스 정상회의, 美의 이란 타격·관세 규탄," 연합뉴스, 2025 년 7 월 7 일자.

<sup>16</sup> 28 개항 내용에 대해서는 "The 28-point peace proposal for Ukraine, annotated," CNN, November 22, 2025.; "What Is Trump's 28-Point Plan to End Russia's War in Ukraine?" The New York Times, November 22, 2025 를 참조할 것. 이 안에 대해 국내외적으로 거센 비판이 제기되자 트럼프 행정부는 이것이 아직 최종 확정된 안은 아니라고 발표했다. "Trump says Ukraine deal is not 'final offer' as officials gather for Geneva summit," The Guardian, November 23, 2025.

<sup>17</sup> "美사령관 '시진핑, 2027 년까지 대만 침공 준비 지시' 또 언급," 연합뉴스, 2024 년 4 월 24 일자.

<sup>18</sup> 트럼프 대통령의 SACEUR 이양에 대한 발언은 "Trump wants Germany to take over Nato," The Telegraph, November 19, 2025 을, 2025 년 11 월 14 일의 한미 연례안보협의회의(SCM) 공동 성명에 대해서는 U.S. Department of War, "57th Security Consultative Meeting Joint Communique"를 참조할 것.