A S A N

국제정세전망

2 0 2 6

무질서의 세계

Anarchic World

아산정책연구원

2025년 12월

아산정책연구원

A S A N

국제정세전망

2 0 2 6

무질서의 세계

Anarchic World

아산정책연구원

2025년 12월

아산정책연구원

목차

서문 04

총론: 심화되는 무질서 06

동북아: 진영 대립과 혼란의 공존 25

'전면적 부흥'을 표방하는 북한 38

트럼프 대통령의 미국: 내란외화(內亂外和) 48

무질서의 시대 돌파구를 모색하는 중국 57

공세적 외교로 정글의 질서를 극복하려는 일본 65

러시아, 외교와 경제 공간 확장 추구 73

중동, 불안한 휴전에서 불확실한 균형으로 83

글로벌 무질서 속 아세안의 출구 찾기 92

유럽, 위기 관리와 전략적 자율성의 모색 101

대서양 동맹의 새로운 균형을 찾는 NATO 114

무질서의 세계 속 형해화되는 국제규범 그리고 국제기구 122

무질서 속에 가속되는 다극/다층적 군비경쟁 131

혼돈의 국제무역안보질서와 각자도생의 확산 140

서문

국내정치와 국제정치를 막론하고 어떻게 하면 '힘(power)'을 올바르게 사용하고, 이를 통해 평화와 안정을 누릴 수 있는 세상을 만들 수 있는가는 인류의 오랜 숙제였습니다. 우리가 국제정세와 질서에 깊은 관심을 가지는 이유도 현재 우리가 발을 딛고 있는 세계가 과연 그러한 방향으로 나아가고 있는가에 대한 궁금증 때문일 것입니다.

2010년대 이후 이루어지고 있는 국제질서의 재편은 다양한 특성을 가지고 있고, 주요국 간의 경쟁과 각축 그리고 이에 대한 다른 국가들의 대응에서 나타나는 여러 가지 현상을 하나의 주제로 설명하는 것은 매우 어려운 일입니다. 어떤 이들은 오늘날의 세계를 '新냉전(New Cold War)'으로 규정하는가 하면, 강대국(dominant power) 간의 각축으로 정의하기도 합니다. 전통적 안보 이외에도 '신흥안보(Emerging Security)', '경제안보(Economic Security)' 분야 이슈들이 부각됨으로써 국제관계는 더욱 복잡해졌습니다. 이 같이, 우리가 지켜보고 있는 국제질서는 다양한 특징들이 어우러져 나타나고 있고, 그래서 미래를 전망하고 예측하는 일도 그만큼 어려워졌습니다. 그러나 어떠한 시각에서 현대의 국제관계를 바라보든 공통적으로 나타나는 현상은 강대국들의 자국을 중심으로 한 국제질서의 유지 혹은 새 질서의 구축, 권위 있는 국제적 조정장치의 부재, 그리고 많은 국가들을 고민하게 만드는 선택의 문제 등일 것입니다. 이러한 특성들을 체계적인 분석을 통해 설명하는 일은 지구촌의 현재와 미래를 바라보는 데 있어 매우 중요합니다.

아산정책연구원은 그 방향과 속성을 쉽게 가늠하기가 힘든 국제질서의 흐름을 살펴보기 위해 2015년부터 "아산 국제정세전망" 보고서 전반을 관통하는 주제를 설정해 왔습니다. 전략적 불신(2015), 뉴노멀(2016), 리셋(2017), 非자유주의 국제질서(2018), 한국의 선택(2019), 新지정학(2020), 혼돈의 시대(2021), 재건(2022), 복합경쟁(2023), 연대결성(2024), 리뉴얼(2025)이 지금까지 연구원이 다루었던 주제들입니다. 이 주제들은 서로 다른 키워드를 내세웠지만, 변화하는 국제질서의 모습과 그 함축성, 그리고 이러한 환경변화에 대응하기 위한 각 국가와 지역 차원의 전략을 입체적이고 종합적인 시각에서 살펴보려는 고심을 담고 있습니다.

2026년의 주제로 선정된 '무질서의 세계(Anarchic World)' 역시 이러한 고려를 반영한 것입니다. 2025년에도 미국, 중국, 러시아 등 강대국들은 모두 자기들이 이상적으로 생각하는 국제질서를 구축하기 위해 노력해왔지만, 이 과정에서 예외 없이 지도력에 상처를 입었습니다. 미국은 트럼프 2기 행정부의 출범과 함께, 기존의 대외정책상의 과격한 변화를 꾀했고, 이는 경쟁자와 동맹을 가리지 않는 관세전쟁, 동맹국에 대한 '부담 분담(burden sharing)' 압력, 그리고 '미국을 다시 위대하게(Make America Great Again, MAGA)'라는 구호하에 추진된 미국 우선주의로 인해 기존 우방국과 동맹국들에게 큰 충격을 주었고, 이는 미국에 대한 신뢰 저하로 이어졌습니다. 우크라이나 침공 이후 3년 이상 전쟁을 지속하면서 많은 희생을 강요한 러시아, 자유무역과 다자주의를 외치면서도 권위주의 체제 간의 결속을 통해 세계를 불안하게 만든 중국 역시 국제적 지도력의 공백을 부추겼습니다.

어떤 이들은 앞으로 우리 앞에 펼쳐질 세계의 모습으로 미국 패권의 쇠퇴와 새로운 패권의 부상을 이야기하기도 하고, 또 다른 이들은 느슨한 냉전 체제의 부활이나 다극화 등을 외치기도 합니다. 그러나 2025년 우리가 경험한 다양한 현상들은 그 이상으로 약육강식과 각자도생의 무질서의 세계를 예고하고 있기도 합니다. 과연 현재 진행되고 있는 국제질서의 위기는 어떻게 정리될까요? 강대국들은 현재의 약화된 국제적 지도력을 회복할 수 있을까요? 그러한 변화 과정에서 나머지 국가들은 어떠한 길을 추구할까요? 시계(視界)가 극히 불투명한 무질서의 세계는 앞으로 얼마나 더 계속될까요?

우리나라가 위치한 한반도와 동북아에서도 수많은 전략적 계산들이 서로 뒤얽히거나 충돌할 것입니다. 함께 동맹관계에서도 '거래'를 강조하는 트럼프 2기 행정부의 미국, 우리를 한-미-일 안보협력의 '약한 고리'로 보고 이를 공략하려는 중국, 무질서의 세계를 이용하여 자신들의 '적대적 두 국가관계'론을 정당화하고 지역 및 국제 차원의 존재감을 노리려는 북한, 그리고 한반도와 동북아에서도 자기 지분을 주장하려는 러시아의 행보 등이 맞물려 우리의 안보 여건은 더욱 복잡하게 변해갈 수 있습니다. 이 보고서는 2026년 전략정세를 전망하고, 그 속에서 우리는 과연 어떠한 통찰력을 가지고 대응해야 하는가를 제시하기 위한 우리 연구원 차원의 노력의 집약입니다. 이 보고서가 2026년 한반도 및 지역 그리고 국제질서에 대한 분석을 활성화하는 값진 밑거름이 되기를 기대하며, 보고서 발간을 위해 노력을 아끼지 않으신 연구원 내부 및 외부의 저자 여러분께 다시 한번 감사의 뜻을 표합니다.

아산정책연구원 이사장

윤영관

총론: 심화되는 무질서

최 강 원장

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 자기 중심적 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 기치를 다시 내걸고 이를 실현하기 위한 방편으로 강력한 국경통제와 이민통제 정책을 통한 미국 사회의 안정, 고율의 관세 부과를 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 행정부하에서도 이미 나타났지만, 그 강도와 범위가 과거에 비해 훨씬 충격적인 방향으로 나타났다. 2024년 11월 대통령 선거에서 승리한 직후부터 중국, 캐나다, 멕시코 등에 대해 징벌적 관세 부과를 예고했던[1] 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.

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[2] 트럼프 대통령은 NATO 동맹국들에 대해 GDP의

1. "Trump Plans Tariffs on Mexico, Canada and China That Could Cripple Trade," *The New York Times*, November 27, 2024. 이러한 징벌적 관세는 마약성 의약품인 펜타닐의 미국 유입에 대한 느슨한 통제와 불법 이민의 방기를 명분으로 한 것이었다.
2. "Trump Says He Gave NATO Allies Warning: Pay In or He'd Urge Russian Aggression," *The New York Times*, February 10, 2025.

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

출처: 연합뉴스.

5%에 해당하는 확대된 국방비 지출을 반복해서 요구했다.[3] 이러한 부담 분담 요구는 인도-태평양(Indo-Pacific) 지역의 동맹국들에 대해서도 그대로 적용됐고, 한국에 대해서는 기존의 10배에 달하는 100억 달러의 국방비 분담금을 요구하기도 했다.[4] 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.[5] 그는 트뤼도(Justin Trudeau) 캐나다 전 총리를 "51번째 주(51st state)"의 주지사라고 부름으로써 캐나다인들을 격분하게 만들기도 했다.[6] NATO 회원국과 한국, 일본을 비롯한 미국의 동맹국들은 이러한 미국의 접근에 큰 충격을 나타냈고, NATO의 유럽 측 회원국들이 속한 유럽연합(European

3. "Trump says he is not sure US should be spending anything on NATO," *Reuters*, January 24, 2024.
4. 트럼프 1기 행정부 동안 트럼프 대통령이 요구한 액수는 50억 달러 선이었으나, 2기 행정부 출범을 앞두고는(선거운동 시절부터) 한국을 '머니 머신(money machine)'이라고 칭하면서 100억 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.
5. "Trump Said the U.S. Will 'Get' Greenland. Greenlanders Aren't Impressed," *The New York Times*, March 5, 2025.
6. "Donald Trump calls for Canada to become 51st state over tariffs," *BBC*, March 11, 2025.

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.[7] 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.[8]

그림 2. 네덜란드 헤이그에서 열린 2025 NATO 정상회의

출처: NATO.

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 타협하면 불량배의 기를 돋울 뿐이라고 주장했다.[9] 기존 국제질서를 흔드는 '수정주의(revisionist)' 세력으로 중국을 규정한 미국의 논리에 맞서 중국은 오히려 국제평화를 훼손하는 것은 미국이라는 논리도 전개했다. 중

7. 이 프로그램에 대해서는 아래 링크를 참조할 것: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769566/EPRS_BRI(2025)769566_EN.pdf.
8. 이러한 목표는 2035년까지를 목표연도로 설정됐고, 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.
9. Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, "Wang Yi: Compromise and Flinching Will Only Invite More Bullying," April 29, 2025.

국의 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.[10] 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.[11] 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[12] 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 主협상대상자로 삼는 모습을 보였으며,[13] 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 통해

---

10. 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, 2025을, 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, 2025를 참조할 것.
11. 중국 경비함과 해군 선박 간의 충돌에 대해서는 "Watch: Chinese ships collide while pursuing Philippine boat," *BBC,* August 11, 2025을, 중국 총영사 발언에 대해서는 "Chinese Diplomat Threatens To Cut Off Japan's Leader Head," *News Week*, November 10, 2025를 참조할 것.
12. "러, 미국의 이란 핵시설 공격 비판…'깊은 유감'," *연합뉴스*, 2025년 6월 23일자; "트럼프 북미회담 거론중에…北최선희·러 외무 '美가 긴장 높여'," *연합뉴스*, 2025년 10월 28일자.
13. "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.

서는 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.[14]

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.[15] 미국의 일방주의 행태에 대한 비판은 9월 중국 톈진에서 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.

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-우크

14. 한미 정상회담의 공동 설명자료(Joint Fact Sheet)는 정상회담 이후 2주 정도가 경과한 11월 14일에 공개됐는데, 이에는 주한미군에 대한 포괄적 지원 330억 달러가 포함되어 있다. 트럼프 2기 행정부에 들어 제시된 방위비 분담 100억 달러 요구를 일부 수용하기 위한 조치로 해석될 수 있다. 공동 설명자료에 대해서는 The White House, "Joint Fact Sheet on President Donald J. Trump's Meeting," November 13, 2025. 참조.
15. "'중러 정상 불참' 브릭스 정상회의, 美의 이란 타격·관세 규탄," *연합뉴스*, 2025년 7월 7일자.

라이나 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 형해화는 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. 제2차 세계대전 이후 핵무기의 시대가 도래한 이후 지켜졌던 불문율, 즉 핵무기는 보유하기는 하지만 실제 사용되어서는 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 어렴풋이 나타나기보다는 불투명성이 더욱 증가했다. 그동안 미국의 국제질서 주도력 약화와 중국의 부상, 그리고 인도, 브라질, 튀르키예와 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 국내정치에서 이야기되는 완전한 무정부상태와는 차이를 지닌다. 한 국가에서 국내정치적으로 '질서를 유지할 정부가 존재하지 않는 상태'가 도래하면 공공재의 상실, 약탈과 같은 범죄, 그리고 사적 제재와 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 경

쟁을 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 뼈아픈 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 정책 방향을 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 당시보다 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, SCO와 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 대륙간탄도미사일(Intercontinental Ballistic Missile, ICBM) 시험 발사 등의 더욱 고도화된 능력의 시위에 나설 수도 있고, 이는 지역의 불안정성을 급격히 증폭시키는 원인이 될 것이다.

국내정치의 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 견제와 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 트럼프 대통령의 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 헤게모니를 반대하며 미중 사이 균형을 취하는 기존의 노선을 유지하려 할 것이고, 표면적

으로는 중국의 협력을 수용하면서 미국 및 국제사회에 위험 신호를 보내려 할 것이다. 한국, 일본, 호주, 유럽과의 지역 중견국 연대 가능성 역시 타진할 것이다.

2026년 중동은 트럼프 대통령의 '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 트럼프 대통령의 '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 안보협력을 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 위험이 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 우크라이

나의 추가 영토 상실 등을 담고 있어, 우크라이나에게 상당히 불리한 조건을 제시하고 있었고, 러시아의 희망을 상당 부분 담고 있는 것이었다.[16] 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.[16]

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.

그림 3. 트럼프-시진핑의 2025년 10월 미중 정상회담 모습

출처: 연합뉴스.

16. 28개항 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, 2025를 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.

2. 세계 각 지역에서의 대리전과 상호 연계 가능성 증대

강대국들이 서로 간의 견제 욕구를 유지하면서도 극단적 충돌을 회피할 경우, 선택할 수 있는 것이 바로 '대리전'이다. 이미 중근동 지역은 미국과 이란, 러시아 등이 복잡하게 얽힌 대리전 속성을 보여왔고, 한 개의 분쟁이 독립적으로 발생하기보다는 다수의 분쟁이 동시 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,[17] 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 이러한 분쟁에 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

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

Meeting, SCM) 공동성명에서도 한국으로의 전시작전통제권(이하 전작권) 전환에 대해 긍정적 자세를 보였는데, 이 역시 동일한 맥락에서 해석될 수 있다.[18]

SACEUR 직위의 유럽군 장성 이양은 결국 NATO군 전체에 대한 전작권을 미국으로부터 유럽에게 이양함을 의미하고, 이는 한국의 전작권 전환 역시 마찬가지이다. 전작권 전환과 미국의 안보공약이 직접 연결되어 있다고 할 수는 없지만, NATO군과 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 분담에 있어서 미국 측 요구를 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 기존 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 가능성이 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.

---

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

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 비확산체제 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 자신들의 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 안보 보장은 전 세계적 차원의 군비경쟁을 불러올 것이다. 미국의 경우, 2026년 국방예산을 총 1조100억 달러(전년 대비 13% 증가)로 책정함으로써 군비경쟁 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 트럼프 대통령의 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 경제성장률 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. 기존 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 가능성이 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 정당화

할 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. 북한에는 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 국제 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 있냐고 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 기존 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 관계 설정에 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 공감

대를 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 대남 정책의 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.

동북아: 진영 대립과 혼란의 공존

차두현 부원장

2025년 평가: 결속하는 북-중-러, 미국 동맹 네트워크의 불안

동북아에서 한-미-일의 남방 삼각관계와 북-중-러 간 북방 삼각관계의 대립구도가 부상하는 가운데, 2025년에도 동아시아 지역질서 재편의 주도권을 겨냥한 미국과 중-러의 대립은 지속되었다. 대통령 선거 운동 과정에서부터 미중 전략경쟁에 있어서 우위를 점하겠다는 의지를 명확히 한 트럼프(Donald Trump) 미국 대통령(이하 트럼프 대통령)은 2025년 1월 20일 취임 연설에서 중국이 파나마 운하를 차지하는 것을 저지하고, 파나마 운하를 되찾아오겠다고 선언함으로써 글로벌 차원의 대중 견제 의지를 천명했고,[19] 2월 이후 중국과의 관세전쟁을 본격화했다. 헤그세스(Pete Hegseth) 미국 국방부 장관 역시 2025년 5월 싱가포르에서 열린 아시아 안보회의(Asia Security Summit, 일명 샹그릴라 대화)에서 행한 연설에서 '공산주의 중국(Communist China)'이 대만을 군사적으로 점령하려 한다면 이는 인도-태평양(Indo-Pacific) 지역과 전 세계에 심각한 결과(devastating consequences)를 낳을 것이고, 중국의 위협은 실제적(real)이고 급박한(imminent) 것이라고 평가했다. 베센트(Scott Bessent) 미국 재무장관 역시 미중 관세전쟁이 다시 격화되던 10월, "중국이 신뢰할 수 없는 파트너가 되기를 원한다면 세계는 결국 (중국과) 디커플링(de-coupling)을 선택할 수밖에 없다"고 비판했다.[20]

중국 역시 이러한 비판을 맞받아치면서 미국과의 기싸움에서 양보할 의지가 없음을 분명히 했다. 중국의 시진핑(習近平) 국가주석(이하 시진핑)은 2025년 4월 베트남을 방문하여 또럼(Tô Lâm) 베트남 공산당 서기장과 회담한 자리에서 미국의 "일방적 불량배 행위(unilateral bullying)에 대항해야 한다"고 역설했고,[21] 9월 개최된 브릭스(BRICS)[22] 정상 간 화상회의에서도 "'어떤 국가(some country)'의 무역전쟁과 관세전쟁이 세계 경제를 뒤흔들고 있다"고 미국을 우회적으로 비판했다.[23] 러시아 역시 이러한 비판에 동참했다. 푸틴(Vladimir Putin) 러시아 대통령(이하 푸틴)은 9월 중국 텐진에서 개최된 상하이 협력기구(Shanghai Cooperation Organization,

19. The White House, "The Inaugural Address," January 20, 2025.
20. "If China wants to be an unreliable partner to the world, then the world will have to decouple." "US blasts China as 'unreliable' as trade tensions mount," *BBC*, October 16, 2025.
21. "China's Xi urges Vietnam to oppose 'bullying' as Trump mulls more tariffs," *BBC*, April 15, 2025.
22. BRICS는 브라질(Brazil), 러시아(Russia), 인도(India), 중국(China), 남아프리카 공화국(South Africa) 등 신흥 경제성장국 5개국의 이름을 딴 다자회의로, 현재는 이란, 아랍에미레이트(UAE), 이집트, 에티오피아, 인도네시아 등도 가입되어 있다.
23. The State Council of the People's Republic of China, "Full text of Xi's statement at virtual BRICS Summit," September 9, 2025.

SCO) 정상회의에서 러시아-우크라이나 전쟁에 대한 자신의 입장을 옹호하면서 서방과 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO)의 동진 정책이 전쟁의 원인이라고 주장함으로써 미국과 유럽을 비난했다.[24]

때로는 이러한 기싸움은 군사력 시위의 형태로 나타나기도 했다. 2025년 4월, 중국은 스텔스기, 미사일, 항공모함 등 육군과 해군, 공군, 로켓군 전력을 총동원하여 대만을 포위하는 훈련을 시행했고, 이러한 훈련은 2024년 10월 중국이 라이칭더(賴清德) 대만 총통의 '쌍십절' 연설(중국에 대해 강압적인 현상변경 포기를 요구)에 반발하여 대규모 훈련을 한지 불과 6개월 만에 실시된 것이다. 이 훈련에서는 단순한 해상 봉쇄를 넘어 대만 중요 항구와 에너지 설비에 대한 모의 타격 역시 이루어졌던 것으로 알려졌다.[25] 중국의 강압적 군사행동은 대만해협에만 국한된 것은 아니었다. 2025년 8월에는 남중국해의 스카버러 암초(Scarborough Shoal) 인근에서 중국 해양경비함과 중국 해군 함정이 서로 충돌하는 사건이 발생했는데, 이는 중국 해경함이 이 지역을 순찰하던 필리핀 해양경비정에 물대포를 쏘는 등 공격적이고 무리한 기동을 하다가 미처 피하지 못한 자국 함정과 충돌하여 벌어진 일이었다. 중국은 9월에는 베이징에서 개최된 '전승절' 80주년 열병식을 통해 각종 신형 무기체계들을 선보였는데, 이들 대다수는 미국 전력이 인-태 지역의 주요 전략거점에 접근하는 것을 차단하기 위한 反접근/지역거부(Anti-access, Area Denial, A2/AD) 전략에 활용될 수 있는 것들이었다. 중국의 인-태 지역 군사시위는 단독적인 것에만 그치지 않았다. 중국과 러시아는 8월 1~5일간 동해에서 합동 정기 훈련인 '해상 연합-2025' 연습을 실시했고, 이후 서 태평양 해역의 공동순찰에 나섰는데, 이는 모두 미국의 역내 영향력 견제를 위한 것으로 해석될 수 있는 활동이었다.[26]

그림 1. 대만포위훈련에 동원된 중국 항공모함 산둥함

출처: 중국 인민해방군 남해함대(the PLA South Sea Fleet) 위챗 계정.

24. "Putin blames West for Ukraine war at China-led SCO summit," *Al Jazeera*, September 1, 2025.
25. "中, 이틀간 대만 포위 군사훈련… 실사격에 폭격기도 동원," *세계일보*, 2025년 4월 2일자.
26. "중러 해군, 동해서 합동군사훈련 시작…사흘 후 태평양 순찰," *연합뉴스*, 2025년 8월 3일자; "중·러, 동해 연합 훈련 후 태평양 순찰," *조선일보*, 2025년 8월 8일자.

그러나 미국과 중국, 러시아 상호 간에는 직접 대결을 삼가려 했고, 상대방의 지도부에 대한 비난 역시 자제하는 모습을 보였다. 트럼프 대통령은 전반적인 정책 방향에서는 對중 견제의 기치를 내걸면서도 시진핑과 친밀한 관계라는 것을 수시로 강조했고,[27] 미국의 행위를 '불량배'라고 비난하기까지 한 중국의 경우도 직접 트럼프를 거명하지는 않았다. 이는 푸틴의 경우도 마찬가지였고, 미국, 중국, 러시아가 서로를 비판할 일이 있을 때는 최고 지도자 명의보다는 대변인이나 고위급 정책결정자 발언의 형태를 취했다. 10월 트럼프 대통령은 앨버니지(Anthony Albanese) 호주 총리와의 회담을 가진 이후 가진 기자 인터뷰에서 중국의 대만 침공 가능성에 대한 질문을 받자 "중국은 그런 일을 하고 싶어하지 않을 것"이라고 답변했는데, 인-태 지역에서 미국의 압도적 군사력과 대결하는 것을 피하려 할 것이라는 점이 그 근거였다. 이는 중국과의 관계를 관리하는 한편, 만일의 사태에 대해 시진핑에게 우회적 경고를 보내는 포석으로 해석될 수 있었다.[28]

이들은 2025년에도 전통적인 연대를 활용하려 노력했고, 특히 중국과 러시아는 북한과의 협력관계를 재정립하려 노력했다. 동아시아, 그중에서도 동북아 지역은 탈냉전 시대와 2000년대 이후에도 냉전의 유산이 상당 부분 유지되어왔는데, 냉전 시대의 주요 행위자들이 집결된 동북아의 지정학적 환경, 여전히 고립을 고수하고 있던 북한과 평양을 둘러싼 중국과 러시아의 정책, 그리고 북한으로부터의 위협에 대한 억제·방어를 목적으로 한 한미동맹의 유지와 미일동맹이 복잡하게 얽힌 구도 때문이었다. 이로 인해 동북아 지역의 안보구도는 1990년대를 제외하면 한-미-일의 남방 삼각관계와 북-중-러의 북방 삼각관계 간의 대립과 견제로 요약될 수 있었다.[29] 그러나 엄밀한 의미에서 북방 삼각관계는 북중, 북러, 중러 관계가 서로 연결되어 형성된 것이고, 이 3자가 일관되고 단일한 정책을 편 것이 아니었다. 남방 삼각관계 역시 미국이 아시아 지역에서 유지해온 두 개의 핵심 동맹에도 불구하고, 한일 관계가 항상 약한 고리가 되었다. 이러한 구도에 변화가 오기 시작한 것은 2023년부터였는데, 북한 김정은 국무위원장(이하 김정은)과 푸틴 간의 첫 번째 정상회담 이후 북러 관계가 밀착하고 중-러가 전략적 연대를 강화하면서 북-중-러 3각 협력 가능성이 제기되기 시작했고, 한-미-일은 한일관계의 개선과 '캠프 데이비드 3자 정상회담(Camp David Trilateral Summit)'을 계기로 안보협력 강화를 천명했다.

2025년은 북-중-러 연대가 한-미-일 안보협력에 비해 상대적으로 더 부각된 한 해였다고 할 수 있다. 중국은 9월 3일, 베이징에서 '중국 인민 항일 전쟁 및 세계 反파시스트 전쟁 승리 기념일(中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利纪念日, 이하 전승절)' 80주년 열병식을 개최했고, 이 자리에서 시진핑은 푸틴 및 김정은과 나란히 망루에 섬으로써 북-중-러의 전략적 연대 태

27. 이에 대해서는 "Trump praises President Xi, says he looks forward to 'getting along with China'," *CNBC*, January 24, 2025; "Trump: I'd love a trade deal with my friend Xi," *Reuters*, April 11, 2025; "Trump touts 'extremely strong' China relations after call with Xi," *Reuters,* November 25, 2025.
28. "Trump says China 'doesn't want' to invade Taiwan and reaffirms trust in Xi," *The Guardian*, October 20, 2025.
29. 1990년대 초반의 경우, 1990년의 한소수교, 1992년의 한중수교의 여파로 북중 관계와 북러 관계는 급속히 냉각되었다. 그러나 이 시기마저도 중국과 러시아는 전략적 이유로 인해 북한을 완전히 포기하지는 못했다.

세를 과시했다. 중국은 이 행사를 통해, 2023년의 급격한 북러 밀착 이후 냉각 기류가 흐르는 것처럼 해석되던 북중 관계의 전환을 시도했고, 러시아와의 전략적 연대가 여전히 건재함을 과시하려 했다. 김정은 역시 그 동안 북러 관계에 대해 상대적으로 소원했던 북중 관계의 관리, 러시아에 대한 더 적극적인 지원 압박, 그리고 북-중-러 결속의 시위를 통한 대미 협상력의 증대 차원에서 이 '전승절' 행사 참가를 활용했다. 김정은은 '전승절' 행사에 참가한 26개국의 국가 지도자들 중에서도 상위에 속하는 극진한 예우를 받음으로써 외교적 상징성을 극대화했고, 이를 통해 북중 관계의 복원을 대외적으로 과시했다. 비록 북-중-러의 3자 정상회담이 개최되지는 않았지만, '전승절' 행사를 계기로 중러, 북중, 북러 차원의 정상회담이 개최되었고, 이는 3자 간의 연대의 지속성을 시사하는 것이기도 했다.

그림 2. 중국 '전승절' 80주년 행사에 참석한 북, 중, 러 정상

출처: 연합뉴스.

반면, 한-미-일 간의 3각 안보협력은 북-중-러 연대에 비해 결속을 과시하는 효과가 덜했다. 2025년 2월 트럼프 대통령과 이시바(石破) 일본 총리(이하 이시바) 간의 미일 정상회담이 개최되었고, 8월에는 한일 정상회담과 한미 정상회담이 잇달아 열렸으며, 10월에는 트럼프 대통령과 다카이치(高市) 신임 일본 총리(이하 다카이치) 간의 미일 정상회담을 통해 "미일동맹의 황금시대"와 "세계에서 가장 위대한 동맹"을 함께 만들어 나가기로 합의했다.[30] 2025년 10월 29일에는 경주에서 열린 아시아태평양경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 정상

30. "'가장 강력한 동맹' 美日 황금시대 연다," *조선일보*, 2025년 10월 29일자.

회의를 계기로 한미동맹의 결속이 재확인되었지만, 한-미-일 정상이 한자리에서 결속을 다짐하는 자리는 만들어지지 않았다. 3자 정상회담은 북-중-러의 경우도 이루어지지 않았지만, 상대적으로 한-미-일의 결속에 불안감이 내비쳐진 이유는 북방 삼각관계와는 달리 한-미-일 관계에서는 이미 2023년의 캠프 데이비드 회동 등을 통한 3자 연대의 전례가 있었기 때문이다. 2025년 9월 한-미-일 간의 합동군사훈련이 제주 남방 공해상에서 개최되었지만, 이 역시 연례적인 합의 이행 이상의 의미를 부여하기는 어려웠다. 10월의 한미 정상회담의 결과를 담은 공동 설명자료(Joint Fact Sheet)가 11월에 공개되었고,[31] 이에는 한-미-일 안보협력을 지속한다는 약속이 포함되었다는 점에서 3자 간 협력이 갑작스럽게 취소되거나 중단될 가능성은 크지 않다. 다만, 소다자나 다자보다는 양자적 접근을 선호하는 트럼프 대통령의 스타일상 한일이 적극적으로 공동의 대안을 개발하고, 이를 바탕으로 미국의 동참을 요구하지 않는다면 트럼프 대통령이 자발적으로 3국 안보협력을 상징적 수준 이상으로 견인할지는 의문이다.

물론, 양자 차원에서는 진영을 넘나드는 협력 가능성의 타진 역시 이루어졌고, 그 대표적인 사례가 2025년 11월 1일 경주에서 개최된 APEC 계기 한중 정상회담이었다. 이를 통해 한국과 중국은 '전략적 협력동반자관계'를 재확인하고 경제 및 민생과 관련된 7건의 양해각서(MOU)를 체결했다. 이 회담에서 한중 양국은 대내외적으로 한중 간 경제협력과 교류 확대에 대한 기대를 불러일으켰고, 한중 관계의 회복과 발전에 긍정적 환경을 조성했다. 그러나 북한 비핵화, 중국의 서해 구조물 건설, 한한령(限韓令) 및 중국의 수출통제 해제 등 한중 간 현안에 대해서는 구체적인 합의나 성과는 도출되지 않았다. 특히, 북한 비핵화와 한반도 정세와 관련해서 우리 측은 이 쟁점들이 의제로 다루어졌다고 설명했지만, 중국 정부의 발표에는 관련 내용이 전혀 언급되지 않았다.[32] 중일 간에도 11월 1일 APEC 회의에 참석한 시진핑-다카이치 정상회담이 이루어졌지만, 이후 대만 유사시 일본의 집단적 자위권 발동이 이루어질 수도 있다는 다카이치의 중의원 예산위원회에서의 발언을 기점으로 중일 관계가 급속히 악화되고, 2026년의 한-중-일 정상회의마저 기약하게 어렵게 됨으로써 중일 간에는 당분간 냉각이 지속될 수밖에 없는 상황이 조성되었다.[33] 대만 유사시를 상정한 다카이치의 발언은 이 지역에 대한 일본의 전통적 인식을 담은 것이기도 하지만, 동시에 미중 전략경쟁에 대한 일본의 전략적 입장을 반영한 것으로도 해석될 수 있다. 즉, 강대국 간의 전략적 각축이라는 상황이 양자 간 협력이나 조정의 동인을 제약하는 동북아 지역의 상황을 그대로 함축하고 있었다.

---

31. The White House, "Joint Fact Sheet on President Donald J. Trump's Meeting with President Lee Jae Myung," November 13, 2025.
32. "韓中 관계복원 시동 걸었지만… 中 발표엔 '북핵' 한마디도 없어," *조선일보*, 2025년 11월 3일자.
33. 이 사건 이후 남아공 요하네스버그에서 열린 G20 정상회의에서 중국의 리창 국무원 총리와 다카이치가 만날 기회가 있었지만, 양자 간의 관계는 매우 냉랭했던 것으로 알려졌다. 이에 대해서는 "눈도 안 마주친 중·일…한중일 정상회의도 거부," *연합뉴스*, 2025년 11월 24일자.

2026년 전망: 계속되는 진영 간 견제, 동시에 가중되는 혼란

2025년 11월에 나타난 중일 간의 대만해협 발언 관련 갈등에 대해 미국은 "일본에 대한 안보 공약은 변함없이 유지될 것"라는 국무부 차원의 성명을 제외하면 직접적인 언급이나 對중국 비난을 자제하는 모습을 보였다.[34] 오히려 트럼프 대통령은 시진핑의 초청을 받아 2026년 4월 중국을 국빈 방문할 것이라고 밝히면서, "우리와 중국과의 관계는 매우 강력하다(extremely strong)"고 언급했다.[35] 다카이치의 발언이 미중 전략경쟁에서 미국을 입장을 반영하는 것임에도 불구하고, 일본을 지원사격 하기보다는 중국과의 친분을 과시하는 트럼프 대통령의 행태는 강대국 간 전략적 경쟁을 지속하면서도 직접적인 대립보다는 '대리전(Proxy War)'을 선호하는 현재 미국의 정책 방향을 그대로 드러낸 것이라고 할 수 있다.

문제는 이러한 트럼프 행정부의 정책이 동맹국들에게는 매우 좋지 않은 메시지가 될 수 있다는 점이다. 이미 2025년 중의 관세전쟁에서 미국은 우방 및 동맹국들에게도 예외 없이 '보편관세(universal tariff)'와 '상호관세(reciprocal tariff)'를 부과했고, 동북아 지역의 동맹국들도 미국의 뜻을 수용하는 관세협상을 타결했다. 또한, 미국과의 '부담 분담(burden sharing)' 원칙에 따라 GDP 대비 국방비의 대폭 증액에 합의했다. 이러한 부담에 더하여 미국과 경쟁 중인 강대국을 견제하기 위해 선봉에 서라는 미국의 요구는 자칫 동맹의 신뢰를 저하하고, 동맹국들의 반발을 유발할 수 있으며, 동북아 지역에서는 북-중-러 관계에 비해 한-미-일 안보협력이 퇴조하는 결과로 이어질 수도 있다. 북-중-러가 냉전시대 이상의 굳은 결속을 보이는 가운데, 한국과 일본 등 미국의 동북아 동맹국, 더 나아가 호주를 비롯한 인-태 지역 전체의 동맹국들이 '무질서의 세계(Anarchic World)' 속에 그대로 노출될 수 있는 것이다.

그러나 북-중-러 연대에도 나름의 고민은 존재할 것이다. 우선 북한, 중국, 러시아에게 있어 권위주의적 1인 독재체제는 그들의 연대를 가능케 한 공통분모인 동시에 고민거리이기도 하다. 이들은 내부 억압으로 인해 발생할 수 있는 불안을 외부로 돌리기 위해 영토적 팽창이나 점령, 혹은 위대한 지도자의 이미지를 강조했지만, 경제 발전이나 국민 생활의 향상, 개인의 권리 보장 등은 이러한 호전적 대외정책만으로는 달성하기가 힘들다. 일정기간은 정보 통제나 상징조작을 통해 자신들에게 유리한 정치적 여건을 유지한다고 하더라도 이 상태가 지속 가능하기는 어려울 것이다. 그렇다고 대외적인 팽창을 계속할 경우, 그들 역시 상당한 정치적·외교적 위험을 감수해야 한다. 내부적인 위험성을 가까스로 관리해도, 권위주의 체제 간의 대외 관계가 그들의 운신 폭을 제약할 수 있다. 권위주의 1인 독재체제에 있어서 권력 유지의 핵심은 타인에 대한 장악이고, 이는 국내적 차원을 넘어 다른 국가와의 관계에 있어서도 그대로 적용될 수 있기 때문이다. 모두 개성이 강한 1인 독재자들로 이루어진 연대는 구성원 간 위계적 관계를 모두가 수용할 때 지속될

34. "US renews commitment to Japan's defense, including Senkaku Islands," *Nikkei Asia*, November 21, 2025.

35. Trump says he will visit Beijing in April and host China's Xi for a state visit later next year," *AP News*, November 25, 2025.

수 있지만, 이는 독재자의 위신 추락으로 이어질 수 있다.[36] 또한, 베이징 및 모스크바의 입장에서는 평양을 자신들의 통제 범위하에서 둔 협력을 선호할 것이고, 북한이 이를 벗어나려 할 경우 모종의 경고 메시지를 보낼 것이다. 즉, 강대국 간 거래에 의한 소외, 불안한 안보와 부담의 가중은 북-중-러 3각관계에서도 그대로 재현될 수 있는 것이고, 이는 2026년 중 '무질서의 세계'의 속성이 동북아에서도 더욱 뚜렷이 나타날 것을 시사한다.

따라서, 2026년 중 동북아에서 나타날 특징적 현상들은 다음과 같이 정리될 수 있다.

1. 단기적으로는 지속될 북-중-러 연대, 그러나 부각될 불안요인들

2025년 중국 '전승절' 열병식을 통해 과시된 북한, 중국, 러시아 간의 연대는 2026년에도 지속될 전망이다. 실제로, '전승절' 행사 한달 여 뒤에 개최된 북한의 조선노동당 창건 80주년 기념식에 중국은 총리인 리창(李強) 중국 총리(이하 리창)를, 러시아는 전직 대통령이기도 한 메드베데프(Dmitry Medvedev) 국가안보회의 부의장(이하 메드베데프)을 단장으로 하는 고위급 대표단을 파견함으로써 3자 간 결속에 대한 굳은 의지를 보였다. 북한으로서는 3각 연대를 통해 중국과 러시아라는 강대국과 어깨를 나란히 한 김정은의 모습을 부각하는 한편 중국 및 러시아라는 이중의 후원자를 확보할 동기가 여전히 존재하고, 중국의 입장에서도 북한을 일정 수준 통제 가능한 범위 내에 묶어두는 것이 미중 간의 전략경쟁에 유리하며, 러시아 역시 3각 연대를 통해 러시아-우크라이나 전쟁의 유리한 종전을 위한 자원을 획득하고 동북아 및 인-태 지역에서 일정한 지분을 보장받을 수 있기 때문이다.

다만, 북-중-러가 완전한 3자 연대 형태로 움직이는 데에는 한계가 있을 것이다. 김정은은 3자 간 대등한 협력자로서의 인상을 바랄 것이지만, 시진핑이 그리는 그림은 권위주의 체제의 지도국가인 중국을 보조하는 러시아와 북한(그것도 북한이 가장 하위에 위치하는)이고, 푸틴은 다극화 국제질서의 한 축으로 적지 않은 지분을 지니는 러시아를 지향할 것이다. 이러한 입장차이는 결국 북한, 중국, 러시아가 일사불란한 정책적 일치, 특히 군사적인 면에서의 협력 단계로 나아가는 데 한계로 작용할 것이고, 무엇보다 중국은 북-중-러의 직접적 군사적 협력이 미국을 자극하여 인-태 지역의 대결을 격화시킬 것을 우려할 것이다. 따라서, 2026년 중에는 북러, 북중, 중러의 양자적 관계를 위주로 북-중-러가 선택적으로 연대하는 구도가 만들어질 것이다. 다만, 북-중-러 협력의 상징성 강화 차원에서 기존의 중러 합동 훈련에 북한을 포함시킬 수 있고, 이를 틈타 북한이 우리의 방공식별구역(KADIZ)이나 북방한계선(NLL)을 훈련기간 중 월선할 가능성도 있으므로, 이에 대한 면밀한 주시가 필요할 것이다.

2025년의 '전승절' 열병식과 조선노동당 창건 80주년 행사를 통해 북한이 외교적 상징 면

36. '전승절' 열병식 이후 이루어진 북러 정상회담에서 실내 에어컨 온도를 두고 김정은 경호원과 푸틴 경호원 간의 기싸움은 바로 이러한 독재자들 간의 미묘한 위계의식 때문이라 할 수 있다. 흥미 있는 것은 9개월여 전의 푸틴 평양 방문 시에도 비슷한 사건이 있었다는 점이다. 이에 대해서는 "'올려' '내려'…북러회담 앞두고 수행원들 에어컨 기싸움, 왜," *중앙일보*, 2025년 9월 4일자; "서로 '먼저 타라' 8초 영상… 푸틴·김정은, 불편한 기싸움?" *조선일보*, 2024년 6월 21일자 등을 참조할 것.

에서는 많은 것을 얻었지만, 과연 이 수준에서 김정은이 만족할지도 변수이다. 김정은 입장에서 북-중-러 연대를 이끌어낸 배경에는 러시아-우크라이나 전쟁에 병력을 제공하며 적지 않은 희생을 치렀음에도 불구하고 기대보다 대북 보상 수준이 크지 않은 러시아의 행태에 대한 불만, 그리고 중국으로부터 더 많은 지원을 얻어냄으로써 2026년 초 예정된 제9차 당대회에서 자신의 업적을 과시하고 싶은 욕구 등이 작용했을 것이다.[37] 그러나 '전승절'을 계기로 이루어진 북중 및 북러 정상회담이나 이후의 고위급 인사 교환에도 불구하고 북한과 중국 간, 혹은 북한과 러시아 간 대규모 지원이나 개발 프로젝트가 논의된 적은 없었다. 이러한 북한의 불만과 중국과 러시아의 북한에 대한 통제 욕구 등이 결합될 경우, 3각 연대에도 균열의 조짐이 나타날 수 있다. 미북 간의 협상 역시 북-중-러 연대의 변수이다. 트럼프 대통령은 이미 '전승절'에서의 3각 연대에 대해 "미국을 상대로 음모를 꾸미고 있는 푸틴과 김정은에게 나의 따뜻한 안부를 전해 달라"라는 메시지를 SNS를 통해 남긴 적이 있고,[38] 이는 결국 미북 협상이 개시될 경우 김정은에게도 일정한 거리두기를 요구할 가능성을 시사한다. 세계 경제질서 역시 재편되고 있고, 공급망 분리의 움직임도 있지만, 여전히 경제발전을 위해서는 국제 금융 및 무역 질서에 대한 접근이 필요한 북한이 미국의 요구에 어떻게 반응할지도 3각 연대의 결속을 좌우할 것이다.

2. 북핵 용인에 다가서는 중국과 러시아, 흔들리는 국제비확산체제

2026년 중 북한은 핵보유국 지위를 획득하려는 행보를 더욱 가속화할 것이고, 중국과 러시아는 이를 우회적으로 지원하는 정책을 계속할 것이다. 러시아의 경우, 이미 2023년의 북러 밀착을 기점으로 북한의 핵개발을 해결해야 할 문제로서보다는 전략적 자산으로 인식하는 듯한 태도를 보였고, 2024년 3월에는 UN안보리 대북제재위원회 전문가패널의 활동 연장에 대한 거부권을 행사함으로써 북한의 제재 우회 및 회피를 도왔다. 또한, 2024년 6월에는 북러 간『포괄적·전략적 동반자 관계에 관한 조약』을 체결함으로써 양자 간 군사동맹을 복원했다. 아직 러시아가 북한과의 거래를 통해 민감한 핵기술까지 지원했다는 확실한 정황은 나타나고 있지 않지만, 러시아가 북한의 핵보유를 내심 수용할 동기는 충분하다. 중국의 경우 러시아의 수준까지는 아니더라도 북한 비핵화에 대한 언급을 자제함으로써 수용의 방향에 한걸음 다가섰다고 할 수 있다. 실제로, 중국은 근래에 들어 한중 혹은 미중 회담에서 북한 비핵화 또는 한반도 비핵화(중국 표현으로는 无核化)라는 표현을 사용하기를 주저했고, 2025년 11월의 한중 정상회담에서도 이 문제에 대한 뚜렷한 입장을 나타내지 않은 것으로 알려졌다.

북한 역시 중국과 러시아의 우회적 지원을 바탕으로 자신들의 핵무기 보유를 각인시키기 위한 활동을 계속할 것이다. 북한은 이미 미북 협상의 여지를 남기면서도 비핵화 문제를 의제로 한 대화에는 응하지 않겠다는 의지를 거듭해서 밝혔고,[39] 2025년 11월의 한중 정상회담 의제에 비

37. 이에 대해서는 차두현·이동규, "김정은의 중국 전승절 참석과 향후 북-중-러 관계 전망," *아산정책연구원 이슈브리프*, 2025월 9월 참조.

38. "트럼프, '시진핑이 푸틴·김정은과 반미 음모 꾸며'," *BBC News 코리아*, 2025년 9월 3일자.

39. "김여정 '북미정상관계 나쁘지 않아…비핵화 논의는 상대 우롱'," *연합뉴스*, 2025년 7월 29일자.

핵화 문제가 논의된 가능성에 대해 이를 '개꿈'이라고 강력히 반발했다.[40] 북한은 2026년에도 한중, 한러, 한미 회담 등에서 한반도 비핵화 문제가 언급될 때마다 이를 부정할 것이고, 자신들의 핵능력을 과시하는 행동을 지속할 것이다. 만약 2026년에 들어서도 미북 협상이 부진할 경우,[41] 자신들의 능력을 시현하는 의미에서 7차 핵실험이나 다탄두 및 극초음속 기술이 적용된 대륙간탄도미사일(Intercontinental Ballistic Missile, ICBM)의 시험발사를 강행할 가능성도 배제할 수 없다. 다만, 2026년 국제질서 재편을 둘러싼 미중 간의 타협 여지가 남아있고, 이 과정에서 미국과 중국 모두 북한의 극단적 행동을 견제하려 할 것이므로, 평양의 고강도 도발은 하반기로 예정된 중국 선전에서의 APEC 정상회의 이후가 될 가능성이 상대적으로 높다.

특기할 만한 것은 북한이 핵실험이나 ICBM 이외에도 자신들의 핵무기가 실전배치 됐고, 제2격(2nd Strike) 능력이 갖추어졌다는 점을 과시하기 위한 조치도 병행할 것이라는 점이다. 북한이 2025년 들어 핵추진 잠수함 건조 사실을 대외적으로 노출하고, '최현호'를 비롯한 5,000t급 구축함의 진수 및 건조에 착수한 것 역시 수중 및 해상 플랫폼을 다변화하여 핵무기를 단순한 보유 차원을 넘어 실제 사용 가능한 무기로 만들기 위한 작업의 일환으로 해석할 수 있다.

문제는 이에 대한 미국의 대응이다. 2025년 7월의 한미 외교장관 회담이나 한미 정상회담의 공동 설명자료(Joint Fact Sheet)에서 "완전한 북한 비핵화(complete denuclearization of the DPRK)"라는 표현이 일관되게 언급되었음에도 불구하고, 트럼프 행정부가 북한 핵능력의 완전한 해체보다는 미 본토의 안전을 보장할 수 있는 북한의 핵활동 동결, ICBM 개발 중지 등을 더 우선순위에 둘 가능성은 충분하다. 즉, 미국이 완전한 북한 비핵화를 궁극적 목표로 포기하지 않으면서도, 전술핵의 한반도 재배치 등 미국의 확장억제(Extended Deterrence) 공약의 실물적 현실화에는 소극적이고, 북한 핵능력이 일정 기간 동안 존속하는 느슨한 비확산 정책을 펼 경우, 국제비확산체제 역시 동요를 면치 못할 것이다.

3. 한-미-일 안보협력의 불투명성, 미국이 만든 '약한 고리'

한-미-일 안보협력 역시 지속 가능성이 시험대에 오르게 될 것이다. 미국이 한-미-일 안보협력에 대해 적극성을 가지고 있다면, 대만해협 문제를 둘러싼 일본과 중국 간 갈등에서도 더 분명한 대중 메시지가 전달되었을 것이다. 또한, 한미 및 미일 정상회담에서도 3각 안보협력의 중요성이 매번 의제로 다루어졌으면서도, 이에 대한 트럼프 행정부의 추가적 언급이나 설명은 발표된 적이 없다. 이는 한-미-일 안보협력이 외교적 수사의 수준을 벗어나지 못할 위험성을 암시한다. 즉, 2026년에도 미국은 한-미-일 안보협력의 필요성 자체를 부정하지는 않을 것이지만, 자신들이 나서서 한-미-일 안보협력을 강화하거나 확장하는 조치를 취하는 데에는 미온적일 가능성이 크다. 과거 한일관계가 한-미-일 안보협력의 약한 고리였다면 이제는 미국이 그 약한 고리의 근원이 될 가능성이 커진 것이다.

이러한 점에서 2026년 한-미-일 안보협력의 지속성을 결정할 주요 변수는 바로 한일 관계가

---

40. "북한, 한중회담 '비핵화' 의제에 "실현 불가능한 개꿈"," *연합뉴스*, 2025년 11월 1일자.
41. 시기는 트럼프 대통령의 중국 방문을 전후한 때가 될 수 있다.

될 것이다. 한일 양국은 2025년 8월 이재명-이시바 정상회담, 10월 30일 이재명-다카이치 정상회담을 통해 한-미-일 3각 협력의 유지 필요성에 대해 공감대를 형성했다. 이제는 이러한 약속을 넘어 실질적 조치를 한국과 일본이 함께 개발하고, 이를 미국에 제안함으로써 한-미-일 협력의 동력을 계속 유지할 수 있는지가 2026년의 관건이 될 것이다.

4. 순탄하지만은 않을 미북 협상

2025년 10월 31일~11월 1일간의 APEC 정상회의를 기점으로 김정은과 트럼프 대통령 간의 또 한번의 미북 회동 혹은 약식 정상회담이 있을 수 있다는 전망이 있었지만, 이는 결국 무산됐다. 트럼프 대통령은 10월 30일의 미중 정상회담을 끝으로 1박 2일의 방한일정을 마무리하고 출국하면서 "내가 너무 바빠서 우리(나와 김정은)는 대화할 기회가 없었다"고 말했고, 김정은을 만나러 다시 오겠다고 이야기했지만, 이는 어디까지나 의례적인 발언으로 해석함이 타당하다. 이러한 발언은 오히려 러시아-우크라이나 전쟁 종전, 중동(Gaza) 안정화 문제에 비해 북한 문제가 낮은 우선순위에 있음을 의미한다. 트럼프 행정부가 출범 이후 줄곧 북한과의 대화 가능성을 언급해왔지만, 이러한 태도가 바이든 행정부에 비해 특별히 진전된 것이라고 보기는 어려웠다. 레빗(Karoline Leavitt) 미국 백악관 대변인이 트럼프 행정부는 북한과의 대화에 대해 항상 "열려있다(receptive)"라고 이야기했지만, 이것이 미국이 중요한 양보를 하면서까지 북한과 협상해야 한다는 인식을 반영하는 것은 아니었다. 북한과 조건 없는 대화를 할 의향이 있다는 입장이 트럼프 행정부에 의해 반복적으로 표명되었지만, 바이든 행정부 시절에도 비슷한 표현과 자세가 유지되었다.

설혹 2026년 4월 트럼프 대통령 방중을 전후하여 미북 정상 간의 회동 기회가 마련되더라도 이것이 2019년 2월의 '하노이 노딜'의 충격을 극복할 만한 성과로 이어지기에는 여전히 한계가 있을 것인데, 이는 무엇보다 김정은의 인식과 트럼프 대통령의 협상 스타일 때문이다. 자신이 선제적인 양보를 하면서까지 협상에 집착하지 않는 것이 트럼프 대통령의 협상 스타일인 데 반해, 김정은 역시 현재로서는 기싸움에서 밀리는 듯한 인상을 주는 것을 꺼려한다. 2025년 7월 김여정 북한 노동당 부부장(이하 김여정)이 담화를 통해 아직은 미북이 대화를 할 여건이 아니라고 언급한 것 역시 이러한 맥락에서 해석할 수 있다.[42] 따라서, 2026년에도 미북 협상이 조기에 성사되기에는 한계가 있을 것이고, 미국의 입장에서 이는 러시아-우크라이나 전쟁의 종결 시점이나, 중동 정세 안정화와 연관성을 지닐 것이다. 반면, 북한으로서는 중국 및 러시아로부터의 충분한 지원의 정도, 북한 주민들의 경제상황에 대한 만족도 등이 미북 협상의 긴박감을 결정하게 될 것이다. 어느 쪽이든 현재의 상황을 계속 유지하기가 부담이 된다는 인식이 들 때 비로소 의미 있는 미북 간의 협상이 성사될 것이다.

5. 교착상태가 계속될 남북 관계

남북 대화의 재개와 교류협력 복원을 희망하는 우리 정부의 정책 방향에도 불구하고, 2026년

42. "김여정 '북미정상관계 나쁘지 않아…비핵화 논의는 상대 우롱'," *연합뉴스*, 2025년 7월 29일자.

에도 남북한 관계의 전망은 그리 밝은 편이 아니다. 북한은 이재명 정부 출범 이후에도 우리와의 대화 의사가 없음을 반복해서 밝혔다. 김여정은 2025년 8월의 담화를 통해 한국을 대화상대로 보지 않음을 분명히 했고,[43] 김정은은 9월의 최고인민회의 제14기 13차 회의 연설에서 미국의 경우 '비핵화'라는 목표를 포기한다면 대화가 가능할 것이지만, "한국과는 마주 앉을 일이 없고 일절 상대하지 않을 것"이라고 단언했다.[44]

이는 북한이 가진 '적대적 두 국가관계론'의 논리적 귀결이라 할 수 있다. 2023년 말 남북한 관계가 더 이상 동족 간의 관계가 아닌 '전쟁 중의 교전국 관계'로 규정했고, 그 원인으로 보수와 진보를 막론하고 한국 정부가 북한 체제의 변화를 시도했기 때문이라고 주장했다. 즉, 북한의 입장에서는 대북 관여정책(engagement policy)을 유지하는 한 남북한은 적대적 관계일 수밖에 없다는 논리를 편 것이다. 이러한 맥락에서 북한이 지향하는 '두 국가관계'의 지향점은 남북한 간의 평화공존이 아니고, 북한이 철저히 핵 보유국으로서 전략적 우위에 선 관계를 의미한다. 우리가 북한에 대한 어떠한 변화 시도도 포기하고 북한의 '핵 보유'를 받아들여야 남북 관계가 제한적으로라도 개선될 수 있다는 것이 평양의 입장이지만, 이는 한국 사회 내에서 결코 받아들일 수 없는 논쟁적 성격을 띠고 있다. 이러한 점에서 2026년 중 남북 관계 역시 좀처럼 실마리를 찾기가 힘들 것이고, 북한은 미북 대화에 있어서도 한국의 '페이스메이커'론을 부정할 것이다. 2025년 북한의 대남 도발은 상대적으로 잦아들었지만, 2026년에는 오히려 도발이 재개될 수 있다는 점에도 유념해야 한다. 북한은 미북 협상 분위기, 북-중-러 전략적 연대의 강화 추세 등을 활용하여 한미동맹의 틈새를 공략하기 위한, 한국만을 겨냥한 도발을 수시로 구사할 수 있고, 이를 통해 '적대적 두 국가관계'가 변화시킬 수 없는 현상임을 대내외적으로 각인하려 할 것이다.

6. 연계 가능성이 커질 한반도 긴장과 대만 위기

동아시아 지역은 다양한 분쟁요인의 존재로 인해 언제든 동시다발적 분쟁이 발생할 수 있는 곳이고, 특히 북-중-러 3각 연대가 진행되고 있는 상황에서 한반도 긴장과 대만 위기가 연계될 가능성은 매우 높다. 북한과 중국 모두 이 분쟁으로 인해 미국 전력의 분산이라는 효과를 발휘할 수 있기 때문이다. 러시아 역시 한반도 긴장 고조 시 상호 간에 침공이 발생할 경우 협력한다는 북러 조약의 제4조를 들어 이에 개입할 가능성을 배제할 수 없다. 따라서, 베이징과 평양의 치밀한 사전 모의 혹은 이심전심의 공감을 바탕으로 한반도 긴장이 조성된 이후 대만 위기가 발생하거나, 대만 위기 시 미군 전력이 대만해협에 전개되었을 때 북한이 도발을 시도할 동기는 충분하다.

다만, 2026년 중 당장 이러한 시나리오가 현실화될 가능성은 그리 크지 않다. 시진핑으로서는 이 두 긴장의 연계가 최소한 자신의 임기 동안은 대만 침공이 없을 것이라는 트럼프 대통령의 호언장담을 무색하게 만드는 결과를 초래함으로써 미국과의 정면대결로 비화할 위험을 지니고 있기 때문이다. 북한 역시 러시아-우크라이나 전쟁에 병력을 파병한 상태에서 한반도에서 직접

43. "서울의 희망은 어리석은 꿈에 불과하다: 김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화," *조선중앙통신*, 2025월 8월 14일자.

44. "김정은 '통일할 생각 전혀 없어…비핵화 절대 없다'," *연합뉴스*, 2025년 9월 22일자.

적 침공을 가하기에는 내부적인 설득 논리나 실질적인 자원 동원에 한계가 있다. 다만, 북한으로서는 이제 대만해협의 위기와 같은 지역 분쟁에도 충분히 개입할 의지와 능력이 있다는 메시지를 수시로 발송할 가능성이 있음에 유의할 필요가 있다.

그림 3. 2025년 4월 '최현호' 진수 현장에 참석한 김정은

출처: 연합뉴스.

2024년 말 러시아-우크라이나 전쟁에의 개입을 통해 이제 한반도를 넘어선 지역과 세계 차원의 불안요인으로서 자신의 지위를 부각한 북한은 이스라엘-하마스 전쟁과 이스라엘-이란 전쟁 등에 있어 미국의 정책을 가장 강도 높게 비난한 체제 중 하나였으며, 이는 향후 동아시아 지역의 지역 분쟁에서도 모종의 역할을 암시한 것이라 할 수 있다. 2025년 4월 개최된 '최현호' 진수식에서 김정은은 향후 '최현호'급의 구축함 3대 이상을 획득하여 '원양작전함대'를 건설하겠다는 포부를 내세웠는데, 이는 남중국해나 대만해협 등의 갈등 상황에도 출동할 수 있는 전력을 건설함을 의미한다. 만약 이러한 전력이 목표대로 건설될 수 있다면 중국의 입장에서도 이는 매력적인 협력 대상이고, 북한 역시 이를 북중 관계 강화와 중국으로부터의 자원 획득 수단으로 활용할 수 있다. 이러한 점에서 2026년 중 대만해협 등 지역 우발사태와 관련된 북한의 발언에 대해서도 관심을 기울일 필요가 있다.

7. 가열될 회색지대 분쟁과 인지전

강대국 간 거래와 대리전의 관행은 결국 非군사적인 분야 혹은 직접적 충돌을 회피하는 상호 견제로 이어질 가능성이 크다. 강대국으로서는 군사적 충돌의 부담을 줄이면서도 경쟁자들의

대비태세를 타진할 수 있고, 대리전에 임하는 국가들로서도 군사적 위험의 부담이 낮기 때문이다. 따라서, 2026년에는 강대국과 여타 국가들을 가리지 않고, 타국을 대상으로 한 인지전(Cognitive Warfare)이나 회색지대 분쟁을 적극 활용할 가능성이 크고, 이는 결국 국가 간 사이버 전쟁의 증가, 특정 지역에 대한 역사적이고 국제법적 권리 주장, 자국의 의제에 대한 정당성 강화 등의 시현으로 이어질 것이다. 중국, 북한, 러시아 등 권위주의 체제들은 자신들의 평화, 협력, 번영의 개념을 제시하며 국제여론을 자신들에게 유리하게 조성하려 할 것이고, 미국 및 서방 그리고 그 동맹국들을 평화 저해세력이자 분열세력, 자유 무역 훼손세력으로 공격하는 인지전을 강화할 것이다.

2026년 중국은 남중국해 및 동중국해 인근에서의 불법 구조물 건설 등을 더욱 확대할 가능성이 있고, 기존의 3전(심리전, 여론전, 법률전) 활동과 '전랑 외교(戰狼外交)'에도 박차를 가할 것이다. 타국의 전문가나 일반인들을 대상으로 한 '악성 영향력 활동(Malicious influence operations)'을 더욱 정교화하는 데에도 역량을 집중할 것이다. 우리가 유의해야 할 것은 서해에서의 불법 구조물 구축 활동 역시 우리 측의 거듭된 시정 요구를 무시할 가능성이 크고, 우리의 배타적 경제수역이나 해군 작전선을 침해하는 행위 역시 증가할 수 있다. 북한 역시 각종 사이버 공격을 계속하면서, 한국 사회에 대한 인지전 활동을 강화할 가능성이 있다. 그들은 '적대적 두 국가 관계'가 현재의 남북한 관계상 필연적인 것이며, 남북한 간의 단절을 풀기 위해서는 북한의 1인 독재체제와 '핵 보유'를 받아들이는 것이 최선이라는 여론이 한국 사회 내에서 조성되기를 희망할 것이다. 또한, 중저강도 도발을 간헐적으로 구사함으로써 한국 사회 내에 한반도 위기론을 유도하여 북한에 양보를 해서라도 한반도 평화를 유지해야 된다는 목소리를 강화하려 할 것이다.

‘전면적 부흥’을 표방하는 북한

한기범 객원선임연구위원, 차두현 부원장

2025년 평가: 동북아 정세 진영화 속에서 기회를 잡은 북한

2025년 동안 진행된 동북아 세력 구도의 진영화는 북한에게는 일종의 기회가 되었던 것으로 판단된다. 기존의 북러 밀착을 기초로, 평양을 자신들의 영향권하에 묶어 두려는 중국의 의지가 작용함에 따라 북-중-러 연대 구도가 만들어졌다. 탈냉전 이후 전통적 후원국의 상실, 제3세계와 비동맹 외교기반의 약화, 미국을 비롯한 서방으로부터의 무관심으로 인해 국제적 고립을 면키 어려웠던 북한에게 동북아 지역 냉전 구도의 부활은 반전을 꾀할 수 있는 계기였을 것이다. 2000년대 이후 자신들의 한반도 정책에 있어 북한의 전략적 가치를 재평가하기 시작한 중국과 러시아는 강대국 간 각축의 시대에서 북한과의 연대를 강화하려 했고, 북한은 국제적 고립을 탈피하고 국제사회에 ‘정상체제’로 등장할 기반을 마련했다.

물론, 이러한 ‘정상’은 일반적 의미에서의 ‘정상’이 아니라, 권위주의 1인 독재체제 기준에 맞춘 정상으로 해석함이 타당하다. 냉전시대 때조차 북한의 장기 1인 독재와 개인숭배, 혈연세습은 비정상적인 것으로 평가받았고, 이는 중국 및 러시아와의 관계에 있어서도 걸림돌이 됐으며, 사회주의권 내에서도 입지를 훼손하는 것이었다. 그러나 권위주의 체제의 연대가 강조되는 시대, 중국과 러시아 등 강대국들도 일방주의와 1인 독재를 추구하는 상황에서 북한의 이러한 체제 문제는 부각되지 않게 됐고, 러시아 및 중국과의 연대의 기반이 됐다. 경제적 발전에 있어서도 일반적인 미국이나 서구 기준의 ‘발전’이 아니라, 자강과 최소한의 생활수준 유지를 ‘발전’으로 선전할 수 있는 논리적 토대가 갖춰졌다.

북한은 2024년 말 당 전원회의에서 2025년에 ‘전면적 부흥발전을 위한 투쟁’으로 ‘당 영도사의 분수령’으로 만들자고 주장했다. 대외적으로는 ‘준엄한 지역 정세와 유동적 국제관계’를 거론하며 ‘최강경 대미 대응 전략’을 천명했다.[45] 그 10개월 후인 2025년 10월 노동당 창건 80돌 행사를 치르면서 그 결과를 포장해 내놓았다. 북한이 제시하는 성과는 ‘5개년 경제계획 완결 예상’, ‘지방·보건·교육 부흥 추진’, ‘핵·상용무기 병행 발전 추구’, ‘핵 강국 및 반미연대 과시’로 요약할 수 있다.

이와 같이, 2025년 북한 정세를 평가하면 외형상으로는 자신들이 표방하는 ‘전면적 발전’ 기조에 부응했다고 선전할 수 있는 근거를 마련했다. 대대적으로 건설사업을 전개했고, 재래식무기 현대화도 추진했으며, 특히 김정은 북한 국무위원장(이하 김정은)이 다자외교 무대에도 등장

45. “조선로동당 중앙위원회 제8기 제11차 전원회의 확대회의에 관한 보도: 위대한 우리 국가의 부강발전과 우리 인민의 복리를 위하여 더욱 힘차게 싸워나가자,” *노동신문*, 2024년 12월 29일자.

했다. 그러나 겉으론 진전되는 모양새를 보였으나 내실은 적었다. 민생 개선은 미래에도 가능할지 불투명하고, 간부들의 '혁명 열의'는 땅에 떨어졌으며, 민심은 여전히 심각한 정치적 문제였다.[46] 치자(治者)인 김정은은 자아도취에 빠졌고, 피치자(被治者)인 주민들은 외화내빈을 감내해야 했다.

북한의 2025년 정책 추진 양상은 세 가지 특징을 보였다. 첫째, 전 분야에서 성과 제고를 도모했고 둘째, 김정은의 공개 활동이 시기별로 특정 분야에 집중되는 특성이 두드러졌으며 셋째, 분야별로 볼 때 경제·사회 대비 군사·대외 분야 활동 비중이 늘었다. 이 같은 특징은 10월 말 당 창건 80돌 행사와 2026년 9차 당대회를 앞두고 지도부의 치적을 포장해 내놓아야 하는 시기적 요인과, 대외적으로 국제정세가 불확실한 상황에서 그 이점을 최대한 이용하려는 정세 요인에 기인했던 것으로 평가된다.

첫째, 북한은 올해 특정 분야에 집중하기보다는 전 분야에 걸쳐 '증산·확충·쇄신'을 도모해 성과를 부각하려 했다. 분야별 중점 정책을 개관하면, 경제·사회 면에서는 '5개년 경제계획 완결'에 주력하면서, 지방공장·온실·양어장 등의 생산시설과 살림집·보건·교육 등 복지시설 확충을 추진했다. 군사 면에서는 핵·미사일 고도화와 더불어 재래식 무기 현대화를 추구했으며, 외교 면에서는 對러 밀착에 이어 對중 관계 복원과 함께 다자무대에서도 적극성을 보이기 시작했다. 잘 드러나지 않은 정치 부문 과제는 여러 정책 회의로 볼 때[47] '당성'과 '인민성'을 겸비한 간부들로 권력층을 쇄신하는 '간부 정간화(정예화)' 사업에 주안을 둔 것으로 판단된다.

둘째, 2025년도 김정은의 공개 활동을 보면 월별로 특정 분야에 집중하는 몰아치기 행태가 두드러졌다. 그는 경제→군사→대외→정치 분야 순서로 해당 분야 활동에 집중하는 행태를 보였다. 연초에 건설 현장 착공식 방문, 3~5월 군수 시설 방문 및 군사훈련 지도에 치중했다.[48] 하반기에는 각종 정치행사를 주재하면서 파병 위로, 중국 '전승절' 참석, 방북 인사 접견 등 정치·대외 부문에 집중했다.[49] 이 같은 시기별 특정 분야 몰아치기 행태는 정책 선전효과를 극대화하려는 의도로 평가된다.

---

46. 김정은은 당 창건사적관 연설(10.8)에서 간부들에게 '혁명 열의'를 촉구하면서 정책의 '親인민적 성격'을 주문했다. 경축대회 연설(10.9)에서는 "우리가 지금 기세로 몇 해 동안 잘 투쟁하면 생활을 눈에 띄게 개변할 수 있다"며 현재 주민 생활의 구차함을 인정했다. "조선로동당창건 80돐 경축대회에서 한 김정은동지의 연설," *노동신문*, 2025년 10월 10일자.
47. 정치 분야 정책 방향과 관련, 북한은 2024년 12월 당 전원회의에서는 '8차 당대회 완수 투쟁과 인민을 위한 복무'를 강조했고, 2025년 1월 당 비서국 회의에서는 '간부들의 인민권익 침해'를 비판했으며, 6월 당 전원회의에서는 '기층당 조직의 전투력과 활동성 제고 및 당내기구 사업을 정간화 정예화하는 문제'를 토의했다. 9월 최고인민회의에서 김정은은 '정부 활동에서의 인민적 성격 강화'를 강조했고, 10월 당창건사적관 연설에서는 '당의 영도력 강화'와 '인민들의 애국충정 동원'을 강조했다.
48. 상반기 활동을 구체적으로 보면, 1월 신년 행사, 핵무기연구소 방문 → 2월 각종 건설 착공식, 국방성 군사학교 방문 → 3~5월 군수공장 방문, 구축함 진수, 군사훈련 지도, 러 대사관 방문(5.8) → 6월 러 안보서기 접견, 당 전원회의 주재가 있었다. 상반기 51회 활동 중에 군사 분야가 24회, 경제는 13회로 전부 건설 현장 방문이다.
49. 김정은의 하반기 활동은 7월 '전승절' 행사 → 8월 8.15 행사, 파병 위로 → 9월 중국 방문, 9.9절 행사 및 최고인민회의 연설 → 10월 각종 당 창건 기념행사 참석으로 정치 외교 분야 활동 위주이다.

셋째, 김정은 활동의 분야별 비중을 보면, 경제·사회 대비 군사·대외 분야 비중이 늘었다. 애초, 전례에 따라 김정은은 2025년 당 창건 80돌과 2026년 9차 당대회를 앞두고 '경축' 분위기 조성을 위해 경공업 공장 등 민생 현장을 중점 방문할 것으로 예견됐다. 그러나 기대와는 달리 여전히 군사 분야에 치중하면서 對중-러 관계 강화를 도모했다. 그가 2025년의 정치적 의미에도 불구하고 경제·사회보다 군사·대외 활동 비중을 늘린 배경에는 러시아-우크라이나 전쟁 등 국제정세의 불투명 상황에서 대외 기회요인을 최대로 활용하려는 의도가 작용한 것으로 평가된다. 물론 2024년 이래 지방 발전 정책 확대로 충분히 親인민 시책을 선전했다고 판단한 점도 작용했다.

다만, 그 실제 성과에는 이론의 여지가 있다. 우선 민생 개선 효과 여부다. 북한은 올해 하반기 이후 5개년 계획 '완결' 및 올해 생산 목표 '달성' 가능성을 거의 연일 선전했고, 평양종합병원 완공 등 보건·교육 토대 확충 사업 성과도 수시로 거론했다. 그러나 주민들이 체감하는 민생 개선 효과는 당국의 기대에 훨씬 못 미쳤던 것으로 판단된다. 첫째로 경제·사회정책 자체가 생산시설 정비보강, 또는 보건·교육 토대 강화 등 당장의 혜택보다 능력·시설 개선에 초점을 맞춘 중장기 사업이기 때문이다. 일부 완공된 지방공장에서 신상품 생산을 선전했으나, 지방공장마다 지속적인 원자재 확보와 생산설비 보수로 경쟁력 있는 상품을 생산할지도 불투명했다. 둘째로 당국의 장마당 통제로 주민들의 생활공간인 시장이 위축됐다. 대표적 사례로 2023년 이래 달러와 곡물의 장마당 거래를 본격적으로 규제함에 따라 달러와 곡물 가격의 시장 변동성이 극심해졌다. [표 1]에서 보듯이 당국의 유통독점으로 2025년 8월 기준 전년 11월 대비 달러 환율이 2배, 쌀값이 3배 폭등했다. 시장 불안정성이 해소되지 않고 자원 배분 왜곡에 따른 생산활동의 무정부성이 심해지자 김정은이 경제관리 방식의 '시급한 시정'을 공개적으로 요구하기도 했다.[50]

표 1. 2023년 이후 북한 달러 환율 및 쌀값 변동 추세 (단위: 북한 원, 1kg 당)

구분	金집권 초	2023년	2024년 초	2024.11	2025.7	2025.8.17	2025.10.12
달러/원	8천원 대	상승 추세	10,000원	20,000원	30,000원	43,000원	37,500원
쌀/1kg	3,000~6000원	5,000~7,000원	4,800~5,500원	7,500~8,200원	13,000~14,000원	23,000~24,000원	30,000~31,000원

출처: 데일리NK.

간부사회 쇄신 사업도 정책 추진을 위한 여건 개선이 수반되지 않아 그다지 효과적이지 않았던 것으로 보인다. 일례로 북한 지도층은 2~3년 전에는 특권기관이 자원을 독점하는 권력 상층부의 본위주의 현상을 주로 지적했으나 올해는 '직장 본위주의', '교대 본위주의', '기술 본위주의', '취미 본위주의' 등 직장 내 작은 본위주의 현상이 빈발함을 지적했는데, 이는 자재 배급체계 경직

50. "최고인민회의 제14기 제13차회의에서 한 김정은동지의 연설," *노동신문*, 2025년 9월 22일자.

성에 따른 기관 할거주의가 간부사회 하층부로 퍼져가고 있음을 시사하는 것이었다.[51]

한편 대남 면에서 북한은 종래의 전략적 '단절과 무시' 태도를 견지하면서도 한미동맹 이완, 영토조항 공식 개헌 등 기존 대북정책을 본질적으로 변화하는 데는 여전히 유보적 태도를 보였다. 대외적으로는 對러 밀착에 이은 북-중-러 연대 및 '핵 강국 대열 합류' 과시, 對중 관계 복원추진 등의 성과가 이어졌다. 9월 중국 '전승절' 참가 이후 10월 당창건 80돌 행사 과정에서 김정은은 외교 역량 과시로 한껏 고무된 모습을 보였다.

그러나 주변 정세가 북한에 유리하게 전개되고 있다고 보기 어렵다. 북-중-러 연대가 각국의 동상이몽으로 인해 실질적 협력 수준으로 발전하는데 한계가 있고, 트럼프(Donald Trump) 미국 대통령(이하 트럼프 대통령)과의 개인적 관계에도 불구하고 국제비확산체제 등으로 미국이 북한의 '핵 보유'를 인정하기는 어려운 상황이다.

북한은 2025년 대내외 정책 성과를 김정은의 절대적 권위와 연결해 선전했다. 노동당의 '80년 영도사' 칭송으로 수령 독재를 정당화하면서, 특히 논리적으로 김정은 지배 절대화를 꾀했다. 김정은은 북한이 '불가역적 핵 보유국 지위'를 확보했으며, 이를 통해 북한을 '세계 정치 구도의 중심'에 위치시켰고, "전면적 국가 발전의 전기를 마련"했다고 했다.[52] 그는 또한 "그 누구도 우리 국가의 절대적 지위와 안전, 우리 손으로 만들어낸 융성의 시대 흐름을 되돌릴 수 없다"거나 "인민의 국가에 대한 긍지가 최상에 올랐다"고 자평했다.[53] 아울러 "정치와 군사, 경제, 문화는 물론 대외관계에서도 거대한 발전"을 이뤘다고 주장했다.[54]

김정은 권위 절대화는 상징조작(symbol manipulation) 강화로 이어졌다. 북한은 올해 7.27(조국해방전쟁 승전기념일), 8.15(조국해방 기념일), 9.9(정권 창건 기념일), 10.10(노동당 창건 기념일) 행사를 계기로 '국기 게양식과 충성 맹세'를 정례화하고, 파병 전사자에 대한 '보훈' 행사를 개최하는 등 주민들의 '애국심'과 '충성심'을 적극적으로 유도했다. 일종의 '우리 국가 제일주의' 고취를 도모했다. 김정은 주장대로 "인민들이 애국충정으로 거대한 동력을 준비"[55]하기 위해 주민들 사이에 '전 인민적 애국열의'와 '대중적 영웅주의' 확산을 꾀했다. 이처럼 북한은 2025년 김정은 권위 조작을 강화함으로써 유일 지배를 확고히 함과 동시에, 9차 당대회 과제 추진에 필요한 동력 확보를 도모한 것으로 평가된다.

2026년 북한정세 전망: 그들 만의 절연-개입 혼합체제 건설

북한은 2026년 초로 예정된 9차 당대회에서 지난 5년의 당 사업을 '전 분야에 걸친 성과'로

51. '본위주의' 지적은 *노동신문*(2025년 3월 1일자; 3월 28일자; 4월 1일자; 4월 13일자; 5월 27일자; 6월 9일자; 7월 17일자; 8월 4일자) 등.
52. "경애하는 총비서동지의 절대적 권위는 강대한 조선의 존엄이고 위상이다," *노동신문*, 2025년 9월 13일자.
53. "조선민주주의인민공화국 77돐에 즈음하여 한 김정은동지의 연설," *노동신문*, 2025년 9월 10일자.
54. "조선로동당창건 80돐경축 열병식에서 한 김정은동지의 연설," *노동신문*, 2025년 10월 11일자.
55. "당창건사적관참관행사에서 한 김정은동지의 연설," *노동신문*, 2025년 10월 9일자.

평가(총화)하고 향후 정책 비전으로 '전면적 부흥'을 가속하는 '제2 건국 시대'의 시작을 선언할 것으로 예상된다. 이를 위해 간부들의 '혁명 열의'를 다시 점화시키면서 '제2 천리마 운동'과 같은 동원 체제를 강화할 것이다. 분야별로는 '식의주 해결'을 주장하면서 보건·교육 시설을 본격적으로 확충하고, 핵과 재래식 무기 병행 발전을 표방할 것이다. 대외·대남 면에서는 본격적인 '안로경중(安露經中)'으로 최대한의 실리를 도모하면서, 미국과의 대화를 탐색하는 가운데 한미동맹 이간을 도모할 것이다.

향후 1~2년은 당대회 등 정치행사와 총동원 체제로, 또 아직은 유효한 북-중-러 연대 효과로 가까스로 체제의 활력을 모색할 수 있을 것이나, 이후에는 정치적 통제력이 경제적 비효율성을 상쇄하기에는 충분하지 못할 것으로 판단된다. 결국, 국제정세 혼란기를 틈탄 김정은의 체제 리뉴얼(renewal) 구상은 아날로그 방식에서 탈피하지 못함에 따라 성과를 창출하는 데 한계가 있을 것이다.

체제의 문제점을 좀 더 중기적으로 진단하면, 북한이 유리한 주변 정세를 개혁·개방 등 체제 쇄신의 계기로 활용하기보다 주민들에게 북한식 사회주의 이념을 강요하고 대외적으로는 反서방 대결 정책을 강화함에 따라 체제의 경직성·폐쇄성은 극복하지 못할 것이다. 이 같은 경직성은 생산관리의 실패를 초래하고, 경제관리의 모순 심화는 정책 갈등과 민심 이반 확산으로 이어져 결국은 '생산, 간부, 민심의 3대 관리 실패'로 귀결될 것이다. 또 북-중-러 연대도 중기적으로는 3국의 동상이몽으로 지리멸렬할 가능성이 커 보인다.

1. 전반적 정책 방향: 야심찬 성과의 표방

북한이 내년 당대회에서 할 지난 5년 당사업 '총화'는 한마디로 군사·경제·대외 등 '전면적 국가 발전의 계기 마련'으로 요약될 것이다. 김정은은 8차 당대회에서는 "경제는 실패했으나, 핵 강국을 이룩했다"라는 취지로 주민들의 양해를 구했다. 그러나 이번에는 경제 및 국방력 발전 5개년 계획을 '완결'해 그야말로 '경제·국방 병진 노선'의 실질적 진전을 거두었다고 선전할 것이다. 또 북러동맹에 이어 북중 관계도 복원하고, 다자무대에도 데뷔해 외교 지평을 넓히고 강성대국을 실현했다고 자평할 것이다. 이는 김정은이 9월 최고인민회의 연설에서 이미 '긍정적 총화'를 예고했고, 10월 당 창건 80돌 기념 연설을 통해서도 '전면적 발전 궤도 진입'을 거론한 데서 확인된다. 다음과 같은 9~10월의 정치적 수사(修辭)는 9차 당대회에서 구체적으로 '총화'될 것이다.

북한은 김정은이 중국 '전승절'에 참석한 이후 "김정은이 북한을 축으로 하는 세계 정치 구도를 정립하고 북한을 세계적인 군사 최강국으로 부상시켰다"고 선전했다.[56] 김정은 스스로도 최고인민회의에서 "올해 경제계획을 포함한 5개년 계획이 성과적으로 완수될 것으로 보이고…방위력 강화에 비약적 전진을 이뤄냈다"고 했고,[57] 당 창건 행사에선 이미 "사회주의의 전면적 발전 궤도에 들어섰다"거나[58] "정치, 군사, 경제, 문화는 물론 대외관계에서도 거대하고 급진적인 발전을

56. "경애하는 총비서동지의 절대적 권위는 강대한 조선의 존엄이고 위상이다," *노동신문*, 2025년 9월 13일자.
57. "최고인민회의 제14기 제13차회의에서 한 김정은동지의 연설," *노동신문*, 2025년 9월 22일자.
58. "당창건사적관참관행사에서 한 김정은동지의 연설," *노동신문*, 2025년 10월 9일자.

안아왔다"고 주장했다.[59]

김정은은 지난 10월 당창건사적관 연설(10.8)에서 향후 정책 기조와 과제에 대해 앞으로 "제2의 건국과 같은 전면적 발전기를 추동"할 것이며, 이를 위한 '전 인민 총동원'과 간부들의 '혁명 열의 재점화'가 필요하다고 했다. 그는 "지금보다 더 빠른 속도로, 더욱더 과감한 분발력으로 10년 안에 모든 분야·부문·지역을 새롭게 변천시켜야 한다"며 이를 위해서는 우선 "인민들의 애국충정을 거대한 동력으로 준비"시킬 필요가 있다고 강조했다. 또 "이 투쟁에서 우리가 가진 가장 큰 힘, 가장 확실한 우세와 예비력은 전체 인민의 비상한 정치적 자각과 과감한 분발력"이라면서 "공민들의 애국충정이 전면적 국가 발전의 속도와 질을 규제한다"라고 했다.[60]

이로 볼 때 9차 당대회에선 정책 기조로 '전면적 부흥의 가속화' 또는 '제2 건국 시대'를 표방하고, 8차 당대회 때의 '정비·보강' 같은 수세적 전략과는 달리 장밋빛 청사진을 제시하면서, 이를 실천하기 위해 간부들의 '혁명' 열의를 재점화하는 가운데 '제2 천리마 운동'과 같은 '전 인민 총동원' 분위기를 조성해 나갈 것이다.[61] 김정은은 지난 9월 최고인민회의에서 "전면적 부흥을 위한 투쟁의 고조기"에 들어섰다고 주장했다.[62] 9차 당대회에서는 '투쟁' 단계를 지나서 '전면적 부흥의 가속화'를 선언할 것이다. 표현은 '부국강병' 등으로 다를 수 있으나, 사상 강국·군사 강국에 이어 경제부흥과 외교 역량 확대 등 전 분야의 '부흥'을 예고할 것으로 전망된다.

사회적으로는 '식의주' 해결뿐 아니라 도농(都農) 병행 발전, 보건·교육·문화 복지 증진을 표방할 것이다. 중장기 정책으로 농촌 살림집 및 지방경공업 공장 건설에 이어 예고한 대로 새 평양 건설의 청사진을 제시하면서 농촌에 교육 및 보건시설을 늘리겠다고 할 것이다. 경제 면에서는 지난 5년 '정비보강' 성과를 토대로 자체 생산을 늘리고, 중국과의 무역을 확대하여 주민들의 수요에 부응할 것이라고 주장할 것이다. 이를 위해 내각의 장악력 강화로 일사불란한 경제관리를 주문할 것이다.

군사 면에서는 김정은의 9월 최고인민회의 연설대로 "전략 무력(핵·미사일) 강화와 동시에 상용(재래식) 무장 장비 성능 개선과 해양강국 건설"을 추구할 것이다.[63] 對러 첨단 군사기술 습득에 주력하는 가운데 친북 국가에 무기 밀거래 확대 가능성도 예상된다. 대남 면에서는 한국 정부의 대북 유화 기조를 활용해 위협 공세로 한미 연합훈련 축소와 함께 '두 국가론' 수용 문제를 둘러싼 남남갈등을 유발할 것이다. 또 북한 헌법에 '영토·국경' 관련 조항을 신설하면서 북방한계선(NLL) 이남으로 '해상 국경선'을 그어 군사적 긴장을 고조시킬 가능성도 있다.

대외적으로는 '안로경중'이 예상된다. 북한은 러시아에 지뢰 제거를 위한 공병부대 파병과 드론 제작 공장에 투입될 노동력 송출을 확대하고, 러시아에 첨단 군사기술 이전을 강청할 것이다.

---

59. "조선로동당창건 80돐경축 열병식에서 한 김정은동지의 연설," *노동신문*, 2025년 10월 11일자.
60. "당창건사적관참관행사에서 한 김정은동지의 연설," *노동신문*, 2025년 10월 9일자.
61. 한기범, 서보배, "북한의 당 창건 80돌 기념행사 평가: 9차 당대회 시사점 도출을 중심으로," *아산정책연구원 이슈브리프*, 2025년 10월.
62. 북한은 2024년 '지방 발전 20×10 정책'을 추진하면서 '전면적 부흥' 추구 선전이 급증했다.
63. "최고인민회의 제14기 제13차회의에서 한 김정은동지의 연설," *노동신문*, 2025년 9월 22일자.

중국과는 고위급 교류 및 경제협력 확대로 본격적으로 관계를 복원해 나갈 것이며, 특히 북한은 '전면적 부흥'에 필요한 물자 조달을 위해 對중 교역을 확대할 것이다. 북-중-러가 한반도 인근 해역에서 공동 군사훈련을 할 가능성도 있다고 본다.[64] 트럼프 대통령이 외교적 치적을 노려 비핵화를 우회하는 대북 접근을 시도할 가능성도 없지 않으나, 김정은의 '북-중-러 연대' 추구로 볼 때 미국과는 의미 있는 대화를 할 가능성은 낮아 보인다. 김정은의 중국 '전승절' 참석 및 당 창건 행사에 베트남 및 라오스 지도자가 참석한 것을 계기로 남방 외교도 강화할 것이다.

표 2. 2026년 북한 분야별 정세 및 정책 방향 전망

분야	분야별 정세 전망	정책 방향 전망
정치·정책기조	• 김정은 권위 제고: 준(準) 신정체제 수준으로 격상, 절대적 통치 강화 • 김정은 정책 결정의 독단성 심화 및 견제 장치 약화로 비효율성 누적 • 체제 경직성 누적으로 간부들의 정책 갈등 및 민심 이반 확대	• 김일성·김정일주의→김정은 주의로 전환 • 2026년 초 9차 당대회 개최, '전면적 부흥의 가속화' 또는 '제2 건국 시대' 선언 • '제2 천리마 운동' 식의 '전 인민 총동원' 분위기 조성 • 간부들의 '혁명' 열의 재점화 독려
경제·사회 분야	• 생산·건설 과부하, 자원 부족, 기관 간 자원 경쟁 심화 → 생산활동의 무정부성 • 시장 통제 강화로 비공식부문 위축, 민생 개선 체감 효과 미미 • 경제관리 경직성 심화로 국가-시장 갈등 및 자원 배분 왜곡 지속	• 식의주 해결, 보건·교육·문화 등 복지 개선, 도농 병행 발전 표방 • 지방 발전 '20×10 정책' 지속 및 새 평양 청사진 제시 등 건설사업 과잉 • 자력갱생+對중 무역 확대, 내각 경제 장악력 강화 지속 독려
군사·대남 분야	• 핵·미사일 고도화+재래식 무기 현대화 +중러 뒷배 역할: 북 위협능력 제고 • 해상 국경선 명분 NLL 도발, 북-중-러 연합훈련으로 한반도 긴장 고조 • 군수경제 확대로 자원배분 왜곡 심화, 남북 군비경쟁으로 체제부담 증대	• '전략무력 강화+상용무기 성능 개선 병행(북한판 CNI) 및 해양강국 건설' 표방 • 북러 군사협력 지속: 무기·탄약 수출, 첨단 군사기술 습득 도모 • 한국 정부의 유화 기조 활용, 위협 공세로 한미 이간 및 남남갈등 유발
대외관계	• 북-중-러 이해 불일치, 동상이몽으로 실질적 연대 효과 한계 • 중국의 대북 영향력 확보 필요로 북중 경협은 코로나 이전 수준 복원 전망 • 對미 비난 수위 조절, 트럼프 대통령과의 관계 유지로 전략적 모호성 전략 구사	• 북-중-러 연대, 남방 외교로 반서방 표방 국제정세 불투명 상황, 최대 실리 확보 • 안로경중: 對러 군사, 對중 경제협력 추진, 특히 對중 무역 확대에 집중 • 미북 정상회동 호응 가능성은 낮음 • APEC 이후 對미 비핵화 추진 비난 재개

2. 계속될 내부 정치의 딜레마

이상과 같은 북한의 정책 방향 제시는 체제 선전적인 측면이 다분히 포함됐다고 볼 수 있다. 따라서 북한 체제의 구조적 모순이 누적된 상황에서 정책 선전 차원과는 별개로, 내부 체제 관리

64. 김정은은 당 창건 기념 열병식 연설에서는 "이 기회에 우리 당과 정부가 앞으로도 혁명무력과 함께 부정의와 패권을 반대하는…공동투쟁에서 자기 책임을 다할 것"이라고 했다. "조선로동당창건 80돐경축 열병식에서 한 김정은 동지의 연설," *노동신문*, 2025년 10월 11일자.

상의 문제점을 진단할 필요가 있다. 9차 당대회 이후 북한의 정치와 경제, 지도자와 권력 엘리트의 관계 및 권력층과 주민들 간의 관계에서 예상되는 문제점은 다음 네 가지로 요약된다.

첫째, 김정은의 권위 절대화에 따른 정책적 독단성·경직성 증대가 예상된다. 9차 당대회를 계기로 김정은의 권위가 준(準) 신정체제 수준으로 제고되면서 정책 오류에 대한 시정 장치의 작동이 더욱 어려워질 것이다. 북한은 당대회 이후 김정은 우상화를 신정체제에 가까운 수준으로 끌어올릴 것이다. '제2 건국 시대'를 표방함으로써 치적 면에서 '두 분 수령의 업적과 맞먹는' 김정은의 업적을 선전하면서, 김일성을 제1 건국자로, 김정일을 그 계승자로 위치시키고 자신은 '제2 창업 수령'으로 자리매김하면서 당대회에서 제시된 '백년대계 전략'에 대한 신심을 고취할 것이다.[65] 또 이념 면에서는 겉으론 '김일성·김정일주의'를 표방하지만, 내적으로는 '김정은주의'로 대체하여 '인민대중제일주의, 우리 국가제일주의'와 김정은 권위 절대화를 포괄하는 개념으로 발전시킬 것이다.

둘째, 다방면에 걸쳐 과도한 사업 추진으로 각급 기관 간 자원 다툼이 증대될 것이다. 공급 부족 문제가 해소되지 않은 상태에서 '전면적 부흥'을 추구함에 따라 자원 확보 경쟁이 극심해지면서 생산활동의 무정부성 현상은 더 심화될 것이다. 앞으로 예상되는 북한 경제관리의 문제점은 능력 과부하, 자원 확보 경쟁, 생산활동의 무정부성 심화로 요약된다. 역량 이상의 과도한 경제·복지 사업 추진으로 생산과 건설 활동에서의 과부하가 걸리고, 자원 부족 상황에서 정책집행 책임(혁명성)을 강요함에 따라 부문·기관별 자원 확보 경쟁과 할거주의(본위주의)는 더 현저해질 것이며, 기관 간 조정·협조의 실패로 연관 자재·부품 순환 체계에 병목현상이 발생하는 생산활동의 무정부성 현상은 극심해질 것이다.

셋째, 최고지도자와 권력 엘리트의 관계에서는 정책 갈등의 증대가 예상된다. 김정은이 정책 여건을 개선하거나 유연성 여지를 제공하지 않으면서 '혁명 열의'와 '투쟁력'만을 강요함에 따라 간부들의 '패배주의·요령주의'는 해소되지 않을 것이다. 9차 당대회에서 북한의 권력구조 개편을 전망하면[66] 권력 핵심부보다 정책집행을 담당하는 중간 간부층을 대상으로 비교적 큰 폭의 개편이 예상된다. 김정은이 2024년 이래 정책집행 과정에서 간부들의 '패배주의·보신주의'를 비판하면서 간부 '정간화(정예화)'를 주문해 왔기 때문이다.[67] 그러나 권력층 쇄신에도 불구하고 간부들의 정책 열의가 개선될 가능성은 없어 보인다. 물자 부족 상황에서 정책집행을 독려하는 정책 여건의 열악도 문제이나, 핵 개발 우선 정책, 자력갱생 혹은 사상 우선 발동 방식 강요 등 정책 관리 방식의 본질적 문제점에 대한 회의적 인식이 간부들 마음속에 자리 잡은 지 오래기 때문이다.

---

65. 북한은 김정은이 집권한 "10년간의 투쟁사는 건국 대업을 실현한 것과 맞먹는 거창한 격변기"였고, 앞으로 "김정은이 제시한 백년대계 전략은 최단기간 내 현실로 이루어져 우리 모두가 승리를 확신"한다고 했다. "우리 당과 혁명의 백년대계는 확고히 담보되어 있다," *노동신문*, 2025년 10월 4일자.
66. 북한은 당대회에서 김정은을 당총비서로 재선출하고 당지도기구를 재구성할 것이다. 국가지도부 개편은 최고인민회의 대의원 선거가 지체된 데 따라, 8차 당대회 때 방식으로 당대회 직후 최고인민회의를 소집해 단행할 가능성이 있다. 따라서 당정 지도부 전반에 대한 개편이 예상된다.
67. 한기범, "북한의 8차 당대회 이후 노동당 인사 개편 평가," *아산정책연구원 이슈브리프*, 2025년 6월 20일.

넷째, 김정은의 '인민대중제일주의 정치' 표방과는 달리 민심 이반은 지속될 것이다. '전면적 부흥 가속화' 표방과는 상반되게 민생 개선의 가시적 효과는 나타나지 않고 총동원 체제를 강화함으로써 주민들의 불평불만이 증대될 수 있다. 김정은은 2024년 1월 당 정치국 회의에서 "민심 문제가 심각한 정치적 문제"라며 지방 발전 정책을 시작하더니, 2025년 1월에는 느닷없이 당 비서국 회의를 소집해 특권기관의 '인민 이익 침해'에 경종을 울렸다.[68] 2025년 하반기부터는 당의 영도나 정책 관리에서 '親인민성'을 더욱 강조하면서 "계획보다 민심이 귀중하다"라고 했다. 특히 9·10월 들어 정책의 '인민성'을 부쩍 강조했다.[69] 9월 최고인민회의 연설에서는 "정부 활동의 인민적 성격 강화"와 "정책의 인민적 성격에 배치되는 요소 불허"를 주문했다.[70] 10월 당 행사 연설에서도 '인민'이라는 단어를 제일 많이 꺼내 듦으로써 민심 이반이 심각한 수준임을 시사했다.

북한은 2025년 경제 회복세가 유지되었으므로 2026년 당대회에서도 복지정책 확충을 선언할 것으로 예상된다. 그러나 경제 개선과 민생정책이 주민들에게 얼마나 실질적인 도움이 될지 미지수다. 국가 주도 경제는 민생 개선 효과에 한계가 있기 때문이다. 총체적 생산량이 늘었어도 당국이 자원을 군수나 생산능력 확충에 돌릴 것이고, 동원 체제 강화로 주민들의 노력 부담과 사회적 과제가 늘어날 것이며, 비공식부문 통제는 주민들의 생계유지 공간을 위축시키는 것을 의미하기 때문이다. 또 당국이 지방공업·보건·교육 면에서 도농 간 격차 해소를 도모하고 있으나 10년 목표의 중장기 계획인 데다가, 2025년 초에 준공된 일부 지방공장들이 옷감 등 원자재 부족으로 가동 중단 상태라는 소식도 있는 등 실효성을 담보할 수 없기 때문이다.

3. 대남·대외 정책 전망: 무질서를 이용한 존재감 높이기

북한은 2026년에도 단기적으로는 중국 및 러시아와 동등한 입장에서 북-중-러 3자 연대를 견인하는 '강성대국'의 모습을 보이려 할 것이다. 이미 러시아-우크라이나 전쟁에 개입한 북한은 자신들의 군사력 활동범위를 한반도를 넘어 확장할 수 있다는 메시지를 수시로 보낼 것이다. 또 이 점에서 최근 집중 건설 중인 해군력을 이용, 대만 위기 등 지역 유사사태에서 중요한 역할을 할 수 있다는 인상을 줌으로써 중국 및 러시아에 대한 협상 레버리지를 높이고, 두 후원자들로부터 지속적인 대규모 지원을 이끌어내려 할 것이다.

---

68. 북한은 2025년 1월 27일 당 비서국 회의에서 남포시 온천군 간부들의 집단 음주 접대와 자강도 우시군 농업 감찰기관의 주민재산 침해 행위를 '특대 사건화'하여 권력기관의 '인민이익 침해'를 단속했다.
69. 북한은 통상 간부들에게 '당성 혁명성 인민성' 구비를 요구한다. 변혁기에는 이색 사조와의 투쟁을 의미하는 '혁명성'을 강조하고, 평상시에는 정책의 무조건 관철을 의미하는 '당성'을 강조한다. 다시 정책 성과의 한계가 드러나면 '인민성'을 거론한다. '인민성'은 지도자의 애민정치 선전을 위해, 정책의 '親인민성' 부각으로 동원 체제 강화를 위해, 민심 이반이 심각할 때 강조된다.
70. 김정은은 "적지 않은 단위에서 근로자의 생활 조건에 무관심하면서 과제 수행에 치중하는 편향이 보편적"이라거나 "알곡 목표 달성을 위해 농장원 분배 몫을 떼 내는 현상을 근절"하라는 등 "세도 관료주의로 인민의 이익을 침해하지 말라"거나 "계획보다 민심이 귀중하다"라고 했다. "최고인민회의 제14기 제13차회의에서 한 김정은동지의 연설," *노동신문*, 2025년 9월 22일자.

그림 1. 2025년 9월 개최된 북러 정상회담과 북중 정상회담

출처: 연합뉴스.

그러나 북한의 이러한 시도가 제대로 효과를 발휘할지는 미지수다. 중국과 러시아가 외교적 선물을 넘어선, 북한 자체로는 해결하기 힘든 민생문제를 근본적으로 개선할 만한 지원을 해줄 것인가가 여전히 불투명하고, 중국과 러시아는 북한 핵개발을 방관 혹은 은근히 지원하면서도, 북한의 핵무기 건설에 직접 관여하기를 주저할 가능성이 크다. 또한, 북한의 핵무기를 용인한다고 하더라도 베이징과 모스크바가 통제 가능한 수준에서 묶어 두려 할 것이고, 이는 북한과의 잠재적 갈등요인이 될 수 있다.

미북 협상의 진전 여부 역시 변수이다. 2025년 중 김정은이 미북 협상에 있어서도 여유를 보였지만, 북한이 두 후원자를 중심으로 권위주의 연대의 일원으로서만 머물기에는 세계 경제에서 미국의 비중은 너무 크다. 트럼프 대통령으로서는 북한과 협상을 통해 미 본토의 안전을 확보하는 한편, 대외적인 '평화해결사'로서의 이미지를 고양하고, 미중 전략경쟁을 비롯한 강대국 간 각축에서 북한을 중립화 한다는 면에서는 북한과 타협할 동인이 존재한다. 그러나 그를 위해 자신이 양보하는 모습을 보이면서까지 북한과 협상하려 하지는 않을 것이다. 그렇다면 북한이 기존 정책에서 물러서는 모습을 보여야 하는데, 이는 기존 핵개발 정책의 후퇴를 결심해야 하고, 북한 주민들에 대한 발언과 상치되는 정책을 추진해야 하는 부담이 있다. 만일 미북 협상이 진전되더라도 기존의 중국과 러시아와의 관계를 재설정해야 하고, 이 관계 재설정의 과도기 동안 미국이 과연 실질적 지원을 해줄지도 미지수이다.

대남 정책에 관한 한 북한의 입장은 2025년의 방향성, 즉 단절과 무시를 견지하거나 오히려 강화할 것이다. 북한은 각종 대남 인지전(Cognitive Warfare)을 통해 한국 사회 내 대북정책에 대한 논란을 증폭하려 할 것이고, 남북 관계에서 오히려 정당성을 지니는 것은 북한의 논리라는 것을 선전하려 할 것이다. 한국 사회 내 분열을 조장하기 위해 한국에 대한 드론 침투나 NLL 월선, 그리고 중저강도 도발도 재개할 수 있다는 점도 유의해야 한다. 만약 APEC 정상회의 이후인 2026년 하반기에도 미북 협상이 부진할 경우에는 협상력 제고를 위해 7차 핵실험 등 핵 및 미사일 능력 시현 등도 택할 가능성이 있다.

트럼프 대통령의 미국: 내란외화(內亂外和)

피터 리 연구위원

2025년 평가: 세계를 당혹스럽게 한 'MAGA 2.0'

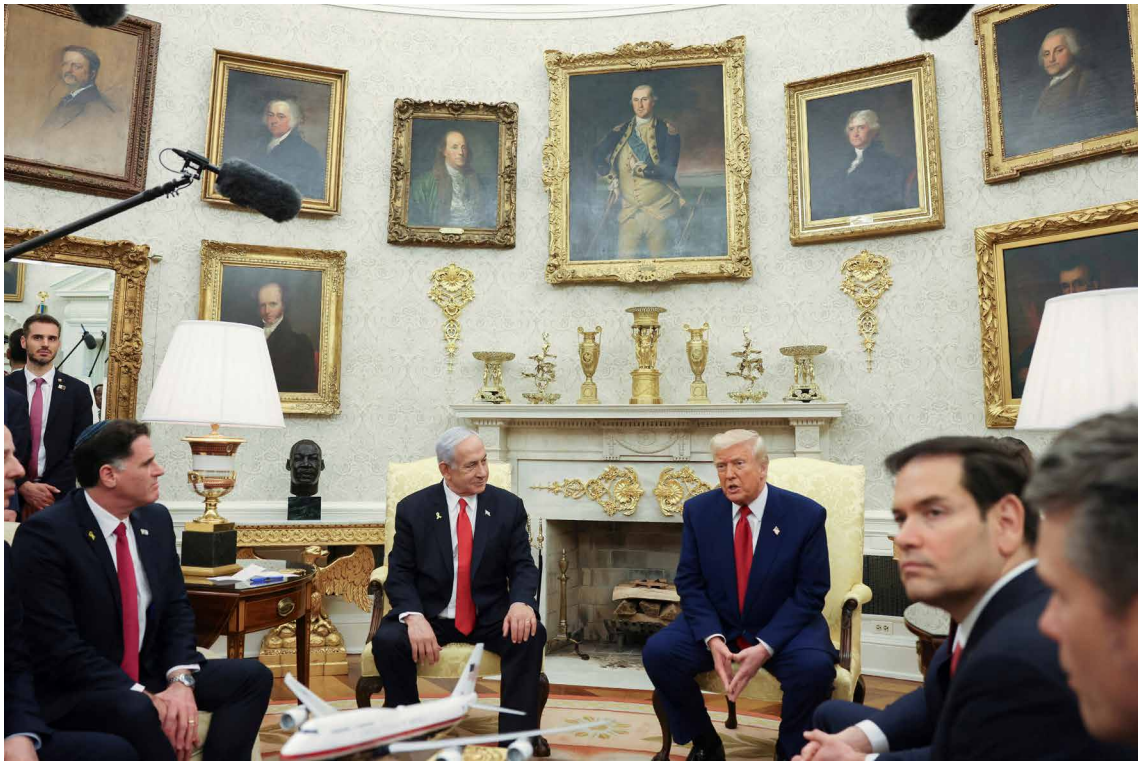
트럼프 2기 행정부는 동맹국과 경쟁국 모두에게 트럼프 1기 때보다 훨씬 더 예측 불가능하고 혼란스러운 양상을 보였다. 2025년 트럼프(Donald Trump) 미국 대통령(이하 트럼프 대통령)은 전 세계를 대상으로 '해방의 날(Liberation Day)' 관세를 부과하고, 중국과 무역·기술 전쟁을 6개월 이상 끈 후 휴전을 선언했으며, 해외로부터 9조 달러 규모의 투자를 유치했다고 발표했다.[71] 또 파나마 운하와 그린란드를 병합하고 캐나다를 51번째 주로 만들겠다고 공언했으며,[72] 세계보건기구(WHO)를 비롯한 다수의 유엔(United Nations, UN) 산하 국제기구에서 탈퇴하려는 움직임을 보였다.[73] 이란 핵시설과 베네수엘라 마약 운반선을 공습했고,[74] 동맹국들로부터 미국산 군사장비 구매를 늘리는 방식 등으로 GDP의 5% 수준으로 국방비를 증액하겠다는 약속을 얻어냈다.[75] 트럼프 대통령은 자신이 8개의 주요 전쟁을 종식시켰다고 주장했으며, 아르메니아, 아제르바이잔, 캄보디아, 가봉, 이스라엘, 파키스탄, 르완다 지도자들과 한국 국회의원들의 추천으로 노벨평화상 후보로 지명됐으나 수상하지는 못했다.

2025년 미국은 영토 주권, 다자주의, 개방 무역, 국제법 등 제2차 세계대전 이후 구축된 국제질서 규범을 파괴했고, 이는 여러 측면에서 무질서한 세계의 전조처럼 보였다. 그러나 트럼프 대통령과 그의 지지자들에게 2025년은 이미 '무질서의 세계(Anarchic World)' 속에서 미국이 오랫동안 미뤄온 현실 과제에 대한 '심판(reckoning)'이 계속된 해였다. 2017년 월스트리트저널 논설위원인 월터 러셀 미드(Walter Russell Mead)는 트럼프 대통령이 앤드류 잭슨(Andrew Jackson) 7대 미국 대통령의 사상에서 영감을 받은 국내외 정책을 추진할 것이라고 예견했다.[76] 이 '잭슨주의적(Jacksonian)' 전통은 국내적으로는 포퓰리즘, 反엘리트주의, 팽창주의를 특징으

71. The White House, "Major Investment Announcements," <https://www.whitehouse.gov/investments/>
72. "Trump's threats to Greenland, Canada and Panama explain everything about America First," *CNN*, January 8, 2025.
73. The White House, "Withdrawing the United States From and Ending Funding to Certain United Nations Organizations and Reviewing United States Support to All International Organizations," February 4, 2025.
74. U.S. Department of Defense, "'Historically Successful' Strike on Iranian Nuclear Site Was 15 Years in the Making," June 26, 2025.
75. U.S. Department of Defense, "NATO Leaders Pledge to Increase Defense Spending," June 25, 2025.
76. Walter Russell Mead, "The Jacksonian Revolt: American Populism and the Liberal Order," *Foreign Affairs*, January 20, 2017.

로 하며, 대외적으로는 '현실주의적' 외교정책, 군사적 우위, 이념적 운동에 대한 경멸, 그리고 국제기구에 대한 회의론을 기반으로 한다. 이렇게 보면, 트럼프 행정부 입장에서는 2025년 미국이 취한 일련의 조치들이 무질서를 심화한 것이 아니라 국가 간 상호주의의 새 시대를 열었다고 주장할 수 있다. 이 새로운 시대에서 미국은 더 이상 공공재를 책임지는 '자유주의적 거인(Liberal Leviathan)'이 아닌, 단지 자국의 이익을 추구하는 여러 강대국(dominant power) 중 하나일 뿐이다.

그림 1. 미국의 황금기를 열었다고 자부하는 트럼프 대통령



출처: 연합뉴스.

『2025 아산 국제정세전망』의 주제인 '리뉴얼(Renewal)'은 트럼프 대통령의 백악관 복귀 첫해와 그의 '미국을 다시 위대하게(Make America Great Again, MAGA)' 캠페인을 정의한 핵심 개념이었다. 트럼프 대통령은 충성스러운 내각과 의회 다수당인 공화당의 결집된 지지를 바탕으로 '미국 우선주의(America First)' 의제를 이전보다 더 효과적으로 실행했다.

동맹국과 비동맹국 모두 관세 인상을 피하기 위해 미국과의 '패키지 딜(package deal)' 협상에 동분서주했다. 각국은 더 풍성한 투자 패키지를 마련해 워싱턴을 방문했고, 이는 마치 고대 제국에 파견되던 조공 사절단을 연상시켰다. 이 패키지에는 트럼프 대통령에게 신형 항공기를 개인 선물로 제공하는 것부터 에너지 및 무기 구매 약속, 조선 투자 및 선박 건조, 핵심광물과 반도체 기술 공유 등 이례적이고 특이한 제안들이 포함됐다.[77] 한국의 연간 최대 200억 달러 투자를 비

77. "On Trump's Asia Trip, Many Opportunities Were Golden," *The Wall Street Journal,* October 29, 2025.

롯해 이 약속된 금액 중 일부가 트럼프 대통령의 남은 3년 임기 동안 미국 재무부에 실제 현금으로 이전된다면, 이는 미국의 세력 재건에 있어 전례 없는 성과가 될 것이다.

『2025 아산 국제정세전망』은 트럼프 대통령의 백악관 복귀와 함께 세 가지 주요 추세가 전개될 것으로 예상했다. 첫째, 새 행정부와 공화당이 장악한 제119대 의회가 관세, 투자 심사, 보조금, 공급망 분리와 같은 산업정책 수단을 강화해 미국 국내의 힘을 재건하기 위한 시도를 재개할 것이라고 예측했다. 이 전망은 상당 부분 실현됐으나, 2025년 4월 2일(미국 현지시간 기준) 트럼프 대통령이 전 세계를 대상으로 10%에서 50%까지 '해방의 날' 관세를 부과한 조치는 대부분의 전문가를 놀라게 했다. 또 트럼프 행정부는 연이어 행정명령에 서명하며 민주당을 혼란에 빠뜨렸고, 급격한 정책 변화 속도에 대응하기 어렵게 만들었다. 트럼프 대통령은 연방군을 남부 국경 경비에 배치했고, 비자 및 유학생에 대한 이념 심사와 전국적인 추방 프로그램을 시행했다. 아울러 부유한 외국인을 대상으로 100만 달러 기부형 '트럼프 골드카드(Trump Gold Card)' 비자를 발표하고, 불법 이민자에 대한 연방 지원을 전면 중단했으며, 불법 이민자로 의심되는 이들을 그들의 본국뿐만 아니라 엘살바도르 등 제3국 구금 시설로 추방했다. 아울러 우주·조선·에너지·기술 분야에 대한 투자를 장려하고 규제 완화를 추진했으며, 의회는 세금과 정부 지출 등 그의 우선순위를 포함한 '하나의 크고 아름다운 법(One Big Beautiful Bill Act, OBBBA)'을 통과시켰다.

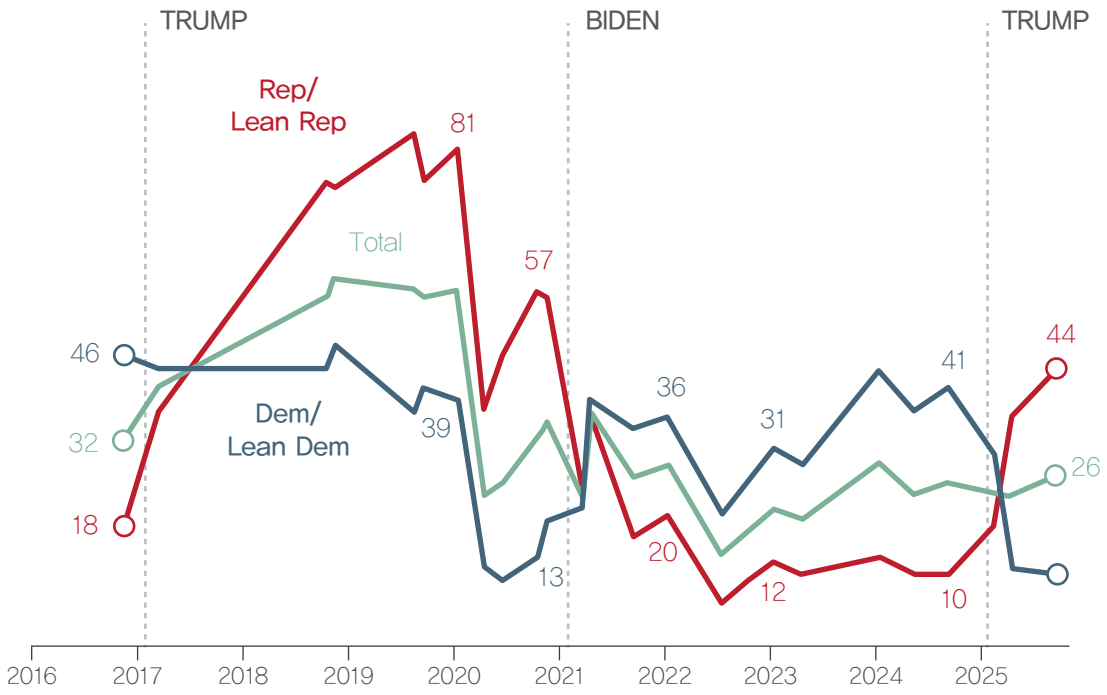
그러나 2025년에 이러한 노력들이 트럼프 대통령이 약속한 경제 번영과 산업 부활을 실제로 가져왔는가 하는 점은 의문이다. S&P 500 지수가 19% 상승하는 등[78] 주식시장과 같은 일부 지표는 강한 성장세를 기록했지만, 관세 부담이 소비자에게 전가되면서 인플레이션은 3% 상승했고, 실업률은 4년 만에 최고치인 4.3%를 기록했다.[79] 공화당, 민주당 지지층의 국가 경제 상황에 대한 긍정 평가는 바이든 행정부 시기 대비 반전되는 등 미국인의 시각은 당파성에 따라 크게 엇갈렸다.[80]

둘째, 『2025 아산 국제정세전망』은 바이든 행정부가 구축한 미국 '동맹과 전략적 파트너십의 격자구조(latticework of alliances and partnerships)'가 훨씬 더 거래적 방식으로 재구성될 것이라고 예상했다. 트럼프 행정부가 동맹을 보다 거래적 방식으로 접근하긴 했으나, 행정부 내에서 위협 인식이나 동맹 필요성에 대한 입장은 아직 합의에 이르지는 못했다. 예를 들어, 중국은 안보 위협보다는 주로 경제적 경쟁자로 인식되고 있다. 루비오(Marco Rubio) 미국 국가안보보좌관 겸 국무장관은 별도의 對중 전략을 추진하지 않고 중동과 서반구에서 위기를 처리하는 데 집중했다. 한편, 밴스(JD Vance) 미국 부통령과 헤그세스(Pete Hegseth) 미국 국방부 장관이 이끄는 '자제파(restraint school)'는 유럽의 국방비 분담 압박과 국방부 명칭을 '전쟁부(Department of War)'로 변경하는 등 미국 내 문화 전쟁에 더 집중했다. 2025년 미국은 대체로 인도-태평양

78. "Trump's undeniable stock market victory that no one saw coming," *CNN*, November 4, 2025.
79. "Trump denies inflation is hurting Americans. It's the same mistake that haunted Biden," *CNN*, November 4, 2025.
80. "Overall economic assessments are little changed as Republicans and Democrats continue to diverge," *Pew Research Center*, October 2, 2025.

(Indo-Pacific) 지역 동맹과의 안보협력에 무관심한 태도를 보였다.[81] 트럼프 대통령은 11월 말레이시아, 일본과 한국을 순방하며 주로 무역 문제와 평화 구축에 집중했으며, 소다자(minilateral) 또는 다자 안보관계 강화는 주목하지 않았다.

그림 2. 미국인의 국가 경제 상황 긍정 평가 (단위: %)



출처: Pew Research Center.

셋째, 『2025 아산 국제정세전망』은 트럼프 행정부가 '글로벌 사우스(Global South)' 국가에 대한 영향력 경쟁에 대해 고려하겠지만, 이를 실행에 옮기는 한편 글로벌 리더의 역할은 다시 수행하지 않을 것으로 예상했다. 이 예측은 적중했다. 트럼프 행정부는 이미 중국에 글로벌 사우스 내 글로벌 리더십과 영향력 경쟁에서 큰 이익을 제공했다.[82] '해방의 날' 관세는 베트남, 인도, 브라질 등 주요 '경합국(swing state)'의 수출 산업에 큰 타격을 입혔고, 엘리트의 미국 신뢰도에도 큰 타격을 줬다. 국제기구를 개혁하고 개선하는 대신, 트럼프 대통령은 유엔인권이사회(United Nations Human Rights Council, UNHRC)와 WHO에서 탈퇴했는데, 이 기구들은 점차 중국이나 다른 국가의 영향을 받게 될 것이다. 또 많은 개발도상국에 민주주의와 '굿 거버넌스(Good governance)'를 전파한 '미국의 소리(Voice of America)'와 '자유아시아방송(Radio Free Asia)' 등을 중단했는데, 이 공백은 권위주의 국가의 허위 정보로 채워질 것이다.

81. Michael J. Green, "Asia's Trump Problem," *Foreign Affairs*, October 17, 2025.

82. "The Price of Retreat: America Cedes Global Leadership to China," *Senate Foreign Relations Committee Minority Report*, July 2025.

그림 3. 2025년 2월 백악관에서 행정명령에 서명한 트럼프 대통령

출처: The White House.

전반적으로 미국은 중국에 대해, 그리고 상대적으로 덜하지만 러시아에 어떻게 대응할지를 두고 내부적으로 갈등했다. 2025년 내내 트럼프 대통령은 두 국가를 반복적으로 위협한 후 한 발 물러서는 모습을 보였는데, 일부 비평가들은 '트럼프는 항상 막판에 겁먹고 물러선다(Trump Always Chickens Out, TACO)'고 평했다. 트럼프 행정부 내부 파벌들도 미국이 국제 리더십 역할을 수행해야 하는지 여부와 그 방식에 대해 계속 갈등하고 있다. 한편, 2025년 10월 1일에 시작돼 11월 12일(현지 시간)에 종료된 미국 연방정부 셧다운은 역사상 가장 긴 셧다운으로 기록됐다.

2026년 전망: 내란외화

2026년에도 미국은 자국이 구축해 온 '규칙 기반 국제질서(rules-based international system)'의 여러 기둥을 전면적으로 흔들면서 혼란을 유발하는 주요인 중 하나가 될 것이다. 트럼프 대통령의 미국 우선주의와 미국 정부의 분담금 삭감은 국제기구를 더 약화시키고, 기후변화 대응 조치를 지연시킬 것이다. 또 미국이 인도적 지원, 개발 원조, 민주주의 공공외교, 언론의 투명성 등 공공재 제공에서 후퇴함에 따라, 그 공백을 권위주의 국가들이 허위 정보와 '부채함정 외교(Debt-trap diplomacy)'로 채우면서 개발도상국 전역에 영향을 미치기 시작할 것이다. 그리고 트럼프 대통령이 2025년에 내세운 수많은 평화 협상들은 이행 과정에서 어려움을 겪게 될 것이다. 그럼에도 불구하고, 트럼프 행정부는 2026년 국제 체제 전반의 혼란과 갈등에 대해 별 신경을 쓰지 않을 것이고, 그 대신 성공을 주장할 수 있는 분쟁과 위기에 역량을 집중할 것이다.

따라서, 트럼프 2기 행정부의 두 번째 해에는 2025년의 행정 조치의 결과와 후폭풍이 본격화하면서 국제적 무질서가 더 심화될 가능성이 크다. 무역협정, 투자 약속, 방위비 분담 의무, 심지어 미군 철수 가능성까지 실현된다면 일부 동맹국 사이 위기 인식은 더 커질 것이다. 이러한 전개는 단기적으로 미국에 이익이 되겠지만, 다른 지역에는 혼란을 초래할 것이다. 트럼프 대통령이 무역협정과 해외 투자를 접근한 방식은 역사적 유대나 공유된 전략적 관점보다는 금전적 기여가 국가의 중요성을 판단하는 척도가 될 것임을 의미하는 것이기 때문이다.

1. 국내 무질서를 부각하는 트럼프 대통령

트럼프 대통령은 미국 내 무질서를 언급해 왔지만, 가장 큰 무질서의 원인은 외부가 아닌 국내 불안정이고 이는 2026년 더 증폭될 것이다. 2026년 트럼프 행정부에서 핵심적 영향력을 행사할 인물들은 축소된 국가안보회의(National Security Council, NSC), 국무부나 국방부 출신이 아닌, 외국 수익 징수를 담당하는 러트닉(Howard Lutnick) 미국 상무장관과 법 집행을 담당하는 팸 본디(Pam Bondi) 법무장관(이하 본디)이 될 것이다. 이들은 2026년 'MAGA' 의제의 핵심 축으로서 미디어를 장악할 것이다. 트럼프 행정부는 혼란과 무질서를 막는다는 명목으로 국내에서 수많은 법적 분쟁을 벌여왔다. 여기에는 '민주당이 장악한 주(Democratic-controlled states)'와 이른바 '피난처 도시(sanctuary cities)'에 만연한 범죄와 불법 이민에 대응하기 위한 군대 배치, 불법 시위, 이른바 '좌익 활동가들의 정치적 폭력', 지방법원의 '불량 판사들(rogue District judges)', 관료 저항 등이 포함된다. 본디가 이끄는 법무부가 트럼프 행정부 반대 세력을 기소하기 위해 취한 조치는 법적으로 저지당했지만, 이러한 법적 다툼은 2026년 하반기 미 중간선거를 앞두고 더욱 긴박하게 전개될 가능성이 크다.

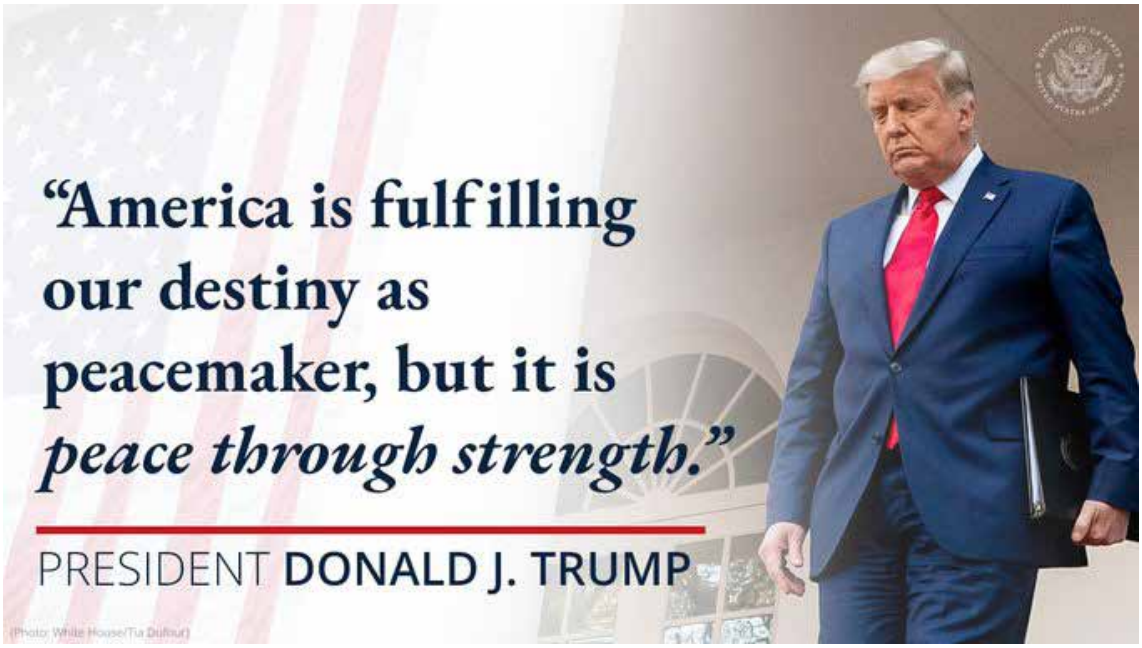
그림 4. 워싱턴 D.C.에 배치된 주 방위군

출처: Defense Visual Information Distribution Service.

2. 피스메이커가 되겠다는 트럼프 대통령의 꿈

반면, 트럼프 대통령은 국제 체제가 자신의 리더십 덕분에 평화롭게 유지되고 있는 것으로 묘사할 것이다. 2025년 '피스메이커 트럼프(Trump the Peacemaker)' 서사를 앞세운 그는 "역사상 누구도 9개월 동안 8개의 전쟁을 해결한 적이 없었다. 그리고 나는 8개의 전쟁을 멈췄고, 이런 일은 한 번도 없었다(Nobody in history has solved eight wars in a period of nine months, and I've stopped eight wars. So that's never happened before)"[83]고 주장했다. 그는 2025년 5월 인도-파키스탄, 6월 이집트-에티오피아, 이스라엘-이란, 세르비아-코소보와 콩고민주공화국-르완다, 7월 캄보디아-태국, 8월 아르메니아-아제르바이잔, 10월 이스라엘-하마스 등의 전쟁을 자신이 해결했다고 주장한다.

그림 5. '피스메이커'를 자칭하는 트럼프 대통령



출처: U.S. Department of State.

2026년에는 이러한 성과를 바탕으로 다른 분쟁에서도 그의 방식을 확대해 적용하려 할 수 있다. 첫째, 트럼프 대통령은 취임 후 '하루 만에' 러시아-우크라이나 전쟁을 끝낼 수 있다고 주장했으나, 완전한 종전 합의는 이뤄지지 않았다.[84] 그는 백악관에서 젤렌스키(Volodymyr Zelensky) 우크라이나 대통령을 공개적으로 비판하기도 했고, 협력 제스처를 취하면서 안보를 대가로 핵심광물 협정 체결을 시도했다. 또 우크라이나에 대한 군사 지원을 보류하는 한편 러시아와 협상하고, 알래스카에서 푸틴(Vladimir Putin) 러시아 대통령(이하 푸틴)과 양자회담을 개

83. "Trump Loses Nobel Peace Prize He Shamelessly Campaigned For," *Time*, October 10, 2025.
84. "Trump says he can end the Russia-Ukraine war in one day. Russia's UN ambassador says he can't," *AP News*, July 3, 2024.

최했으며, 필요할 경우 우크라이나에 대한 군사 지원까지 확대하는 등 다양하고 때론 모순된 접근을 시도했다. 2026년에는 트럼프 대통령이 실질적 성과를 입증하거나 적어도 성과를 주장해야 한다는 압박이 더 커질 것이다.

둘째, 트럼프 대통령은 서반구에 평화를 가져왔다고 주장할 것이다. 서반구는 불법 이민, 마약 밀매, 베네수엘라·쿠바·멕시코 등 미국 이익에 반하는 국가 등으로 인해 2025년 미국의 주요 우선순위가 됐다. 2025년 하반기에 들어 미국은 베네수엘라 주변 해역에 군사 주둔을 대폭 증강하고 마두로(Nicolás Maduro) 정권을 축출하려 시도했으며, 미국의 베네수엘라 공격 가능성을 항상 열어놓았다. 2025년 국가방위전략(National Defense Strategy)은 "미국의 하늘과 국경을 포함한 미국 국토 방어와 인-태 지역에서 중국의 억제를 우선시할 것"이라고 전해지지만, 남은 2기 임기 동안 서반구도 가장 높은 우선순위에 오를 것이라는 추측이 있었다.[85]

셋째, 트럼프 대통령은 김정은 북한 국무위원장(이하 김정은)과 한반도에서 아직 해결하지 못한 과제를 안고 있다. 트럼프 대통령은 첫 임기 동안 김정은과 세 차례 회담을 갖는 등 북한의 핵 위협을 해결했다고 주장하면서, 바이든 행정부는 북한 핵 문제 해결에 실패했다고 비판한 바 있다. 따라서 트럼프 대통령이 한반도를 오래된 분쟁을 해결한 또 하나의 사례로 만들기 위해 김정은과의 대화에 관심을 가질 가능성이 남아있고, 한반도 평화를 이루지는 못하더라도 최소한 미국에 유리한 조건으로 문제를 해결하려 할 수 있다.

3. 정글의 역습

트럼프 대통령의 세계관에서 유일하게 좋은 전쟁은 무역 전쟁뿐이다. 그는 오랜 기간 이라크와 아프가니스탄 전쟁과 같은 외국 분쟁 개입이 미국의 소중한 인명과 재정을 낭비한다고 보고 반대해왔다. 이 관점에서 트럼프 대통령이 복귀 첫해 성사시킨 8개의 '평화 협상'과 1기 임기 중 북한을 포함해 자신이 중재했다고 내세운 분쟁들이 그대로 유지되기를 원할 것이다. 일부 사례에서는 군사 공격, 또 경제적 강압 등 미국의 징벌 위협만으로도 관련 국가들이 다시 분쟁하지 못하게 억제되기도 했다. 여기에는 태국과 캄보디아, 아르메니아와 아제르바이잔 등 미국의 압력에 취약하고 트럼프 대통령을 노벨 평화상 후보로 신속히 추천한 국가들이 포함된다. 북한조차도 트럼프 대통령을 직접 비판하지 않으려 신중한 태도를 유지하고 있으며, 푸틴은 주기적으로 그를 추켜세우고 있다.

하지만, 정글의 역습은 결국 이뤄진다. 잘못된 판단, 테러, 재난, 암살, 우발적 사고만으로도 세계 여러 분쟁 지역에서 충돌이 재개되거나 격화되며, 이미 해결된 것으로 여겨졌던 분쟁에 미국을 다시 끌어들일 수 있다. 2025년 사례만 보더라도 중국과 필리핀 간 해상 충돌, 유럽에서 러시아 反체제 인사 암살 시도, 파키스탄의 아프가니스탄 공습, 미얀마 반군의 장악 지역 확대, 미국의 베네수엘라 공격 가능성, 북한의 대규모/고강도 군사 도발 등이 있다. 2026년에 이 중 어느 하나라도 현실화될 경우, 트럼프 대통령이 꿈꾸는 '피스메이커' 역할은 시험대에 오를 것이다.

---

85. "New Pentagon strategy to focus on homeland, Western Hemisphere," *Defense News*, September 26, 2025.

이를 위해 미국은 과거 행정부가 중국과 러시아를 비판하며 사용해 온 '강대국 예외주의(great power exceptionalism)'를 스스로 실천했다.[86] 트럼프 대통령은 미국의 압도적 경제력, 외교력, 군사력을 행사해 자신의 의지를 다른 국가에 관철했다. 과거 미국 지도자들이 외교에서 *'primus inter pares*(동등자 중의 첫 번째)'라는 개념을 적용했다면, 트럼프 대통령의 접근법은 줄리어스 시저(Julius Caesar)의 '*veni, vidi, vici* (왔노라, 보았노라, 이겼노라)'를 연상시킨다. 트럼프 행정부와 무역협상 종료 후 이재명 대통령은 "국제사회는 사실상 법적으로 강제할 수 있는 규범이 거의 없다. […] 영원한 친구도, 우방도 없는 세계에서 힘이 관철되는 이런 협상을 할 때마다 우리의 국제적 위상이나 국가 역량을 최대한 키워야 우리 국익과 국민들의 더 나은 삶을 확실하게 보장할 수 있겠다는 생각이 계속 든다"고 했다.[87] 트럼프 대통령 스스로가 만들었던, 그리고 은근히 즐겼던 '무질서의 세계'는 당분간 지속될 것으로 보인다.

86. The Asan Institute for Policy Studies, "What America Should Do to Become Great Again," *Asan Issue Brief*, July 2025.
87. 이재명 대통령 긴급 기자회견 '한미 관세·안보 협상 팩트시트 최종 합의…트럼프 대통령 감사와 존경'," *KBS뉴스*, 2025년 11월 14일자.

무질서의 시대 돌파구를 모색하는 중국

이동규 연구위원

2025년 평가: 무질서의 세계 속에서 미국과의 차별성 부각 시도

2025년 5월 중국 정부가 발표한 '신시대 중국의 국가안보(China's National Security in the New Era)' 국방백서는 현 세계를 '불안하고 불안정한 세계(a volatile and unstable world)'로 규정하고 중국이 세계를 안정화하기 위한 국가전략을 추진해야 함을 강조했다.[88] 시진핑(習近平) 중국 주석(이하 시진핑)은 2025년 9월 1일 톈진에서 열린 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization, SCO) 정상회의 연설에서 "세계가 새로운 격동과 변화의 시대에 접어들었고, 글로벌 거버넌스가 새로운 갈림길에 서 있다"면서 '글로벌 거버넌스 이니셔티브(Global Governance Initiative, GGI)'를 발표하고, 주권 평등 준수, 국제법 준수, 다자주의 실천, 사람 중심의 접근 방식, 실질적 행동 중시를 글로벌 거버넌스 개혁의 핵심 원칙으로 제시했다.[89] 중국이 향후 국제질서의 개혁을 주도적으로 이끌어 나가겠다는 의지를 공개적으로 표명한 것이다.

비록 중국이 미국 및 서방에서 오는 외부 압박과 경기침체 등 내부 불안에 직면하고 있지만, 상술한 인식은 트럼프 2기 행정부의 '미국 우선주의(America First)'와 관세정책으로 미 동맹 및 협력국을 넘어 국제사회에 미국 리더십에 대한 불신과 불만이 확산되는 상황을 기회로 인식하고 있음을 시사한다. 즉, 중국은 강대국으로서의 책임과 역할을 강조하고 미국과의 차별성을 부각함으로써 국제사회에 우호적 여론을 형성하고, 자국 중심의 국제질서를 구축해 나가려는 의도를 가지고 있는 것이다.

트럼프 2기 행정부의 對중국 관세정책에 대해 중국은 맞불 관세, 희토류 수출통제, 미국산 대두(大豆) 수입 금지 등으로 강경하게 대응했다. 중국은 트럼프 1기 미중 무역협상에서 미국의 요구를 어느 정도 수용하며 양보했지만, 미국의 對중 경제와 압박이 완화되지 않고 더 강화되었음을 경험했다. 중국은 미국의 對중 압박을 피할 수 없다면 맞대응이 낫다는 계산을 한 것으로 보인다. '쌍순환' 정책으로 내수 중심 경제를 촉진하고, 무역 다변화를 통해 대미 수출 비중을 줄인 상황에서 중국 경제 회복력과 희토류 장악력으로 미국을 상대할 수 있다는 계산도 있겠지만, 이것이 국내 애국주의 정서를 자극해 시진핑 정권에 대한 내부 지지와 정치 안정을 확보하는 데 유리하기 때문이다. 2025년 10월 30일 미중 정상회담에서 미국산 대두 수입, 희토류 수출통제 유예를 조건으로 중국은 미국의 對중 관세 인하를 얻어냈다. 미중 간 근본적 갈등은 해결되지 않

88. China's State Council, "China's National Security in the New Era," May 12, 2025.
89. "Full text of Xi Jinping's speech at the 'Shanghai Cooperation Organization Plus' Meeting," *China Daily*, September 1, 2025.

았지만, 중국은 이를 통해 시진핑의 리더십을 부각하는 한편,[90] 중국이 미국의 對중 압박을 이겨내고 존중을 받았다며[91] 향후 미중 관계에 자신감을 보였다.

그림 1. 러시아 전승절 80주년 기념행사 열병식에 참석한 시진핑

출처: 연합뉴스.

시진핑은 2025년 5월 러시아 '전승절' 80주년 행사에 10년 만에 참석하며 중러 전략협력 관계를 과시했다. 또 9월 중국 '전승절' 80주년 행사에서 중국은 김정은 북한 국무위원장(이하 김정은)을 초청하고 천안문 망루에 시진핑을 중심으로 푸틴(Vladimir Putin) 러시아 대통령(이하 푸틴), 김정은이 나란히 선 장면을 연출하며 북-중-러 연대 가능성을 시사했다. 특히, 중국은 김정은을 푸틴 다음의 의전 서열 2위로 예우하고 6년 만에 북중 정상회담을 개최하며 북중 관계를 복원했다. 비록 중국이 북러 군사밀착과 북-중-러 연대에 대해 신중한 모습을 보여왔지만, 이러한 중국의 행위는 다자주의와 국제법 수호, 경제협력을 주창하는 '책임 있는 대국'의 모습과 상충되며 국제사회에서 중국에 대한 우려와 의구심을 야기했다.

---

90. "引航亚太开放合作　展现大国责任担当——中共中央政治局委员、外交部长王毅谈习近平主席出席亚太经合组织第三十二次领导人非正式会议并对韩国进行国事访问," *新华社*, 2025년 11월 2일자.
91. "More details revealed about the meeting between heads of state of China, US: People's Daily," *Global Times*, October 31, 2025.

중국은 지역 내 미국 주도 안보협력이 중국을 겨냥하고 있다고 인식하고, 한-미-일 안보협력을 지역의 평화와 안정을 해치는 '군사동맹'이라며 비난해 왔다. 2025년 3월 일본 정부는 통합작전사령부를 출범시켰고 일부에선 한반도, 대만, 남중국해 및 동중국해를 하나로 묶는 '단일 전구(One Theater)' 안을 제시했다. 한국 역시 '동맹 현대화(Alliance Modernization)'라는 이름하에 주한미군의 전략적 유연성(Strategic Flexibility) 문제를 논의했다. 한국, 일본 등 역내 국가들의 미국 對중국 견제 정책 동참에 대한 중국의 우려를 고려할 때, 중국은 역내 국가들이 미국 주도 안보협력에 참여하는 것을 위축시키기 위해서 러시아 및 북한과의 관계를 강화하고 과시한 것으로 볼 수 있다. 또 트럼프(Donald Trump) 미국 대통령(이하 트럼프 대통령)이 러시아-우크라이나 전쟁 평화협상을 진행하고 김정은과의 회담을 모색하는 상황을 고려할 때, 이는 미국과의 추후 협상에서 지렛대(leverage)를 확보하려는 의도도 있을 것이다.

이러한 중국의 의도는 한국과의 관계에서 나타났다. 2025년 6월 이재명 정부 출범 후 중국은 북중 협력관계를 과시하고, 수출통제 등의 조치를 통해 한국을 압박하는 모습을 보였다. 중국 정부가 이재명 대통령을 '전승절' 행사에 초청했지만, 이재명 대통령은 중국 '전승절' 행사 불참을 결정하고, 8월 한일 및 한미 정상회담을 진행했을 뿐 아니라, 8월 25일 이재명 대통령의 미국 전략국제문제연구소(CSIS) 초청 강연에서는 한국이 과거와 같이 '안미경중(安美經中: 안보는 미국, 경제는 중국)'의 태도를 취할 수 없는 상태가 됐다는 발언이 나왔다. 이에 대해 중국은 한국이 미국에 종속돼 對중국 견제에 나서는 것이라고 비난하며 실망감을 표출했다.[92] 중국은 이재명 대통령이 한미 정상회담을 마치고, 귀국한 8월 28일에 김정은의 '전승절' 참석을 공식 발표하고, '전승절' 행사에 북한과의 협력관계를 과시함으로써 이재명 정부가 남북 관계 개선을 추진한다면 중국과의 관계도 중시해야 한다는 메시지를 보냈다. 비록 2025년 10월 미중 정상회담 결과 중국이 수출통제 조치를 유예하기는 했지만, 중국은 미국에 대응하는 과정에서 우리 기업의 미국 내 자회사 5곳에 대한 전면 거래금지 제재를 발표하며 미국과의 조선협력을 추진하는 한국을 압박하기도 했다.

2025년 10월 경주 아시아태평양경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 회의를 계기로 개최된 한중 정상회담에서 한중 양국은 경제 및 민생 관련 7건의 양해각서(MOU)를 체결하며 한중 관계 회복에 긍정적 환경을 조성했다. 그러나 중국은 북한 비핵화, 서해 구조물, 한한령(限韓令), 중국의 수출통제 등 한중 현안에 대해 모호한 입장을 유지했을 뿐 아니라, 오히려 다자주의, 다자무역체제, 아시아-태평양 공동체 등 거시적 담론을 강조하며 트럼프 2기 행정부의 보호무역주의 정책에 한국과 중국이 협력해 대항해야 함을 우회적으로 시사했다. 이는 중국이 미중 관계의 관점에서 한중 관계에 접근하고 있음을 시사하며 한국의 對중국 정책에 과제를 남겼다.

92. "To adjust 'security with US, economy with China,' S.Korea must first address this key question," *Global Times*, August 27, 2025.

2026년 전망: 미중 협상과 한중 협력으로 혼돈의 돌파구 모색

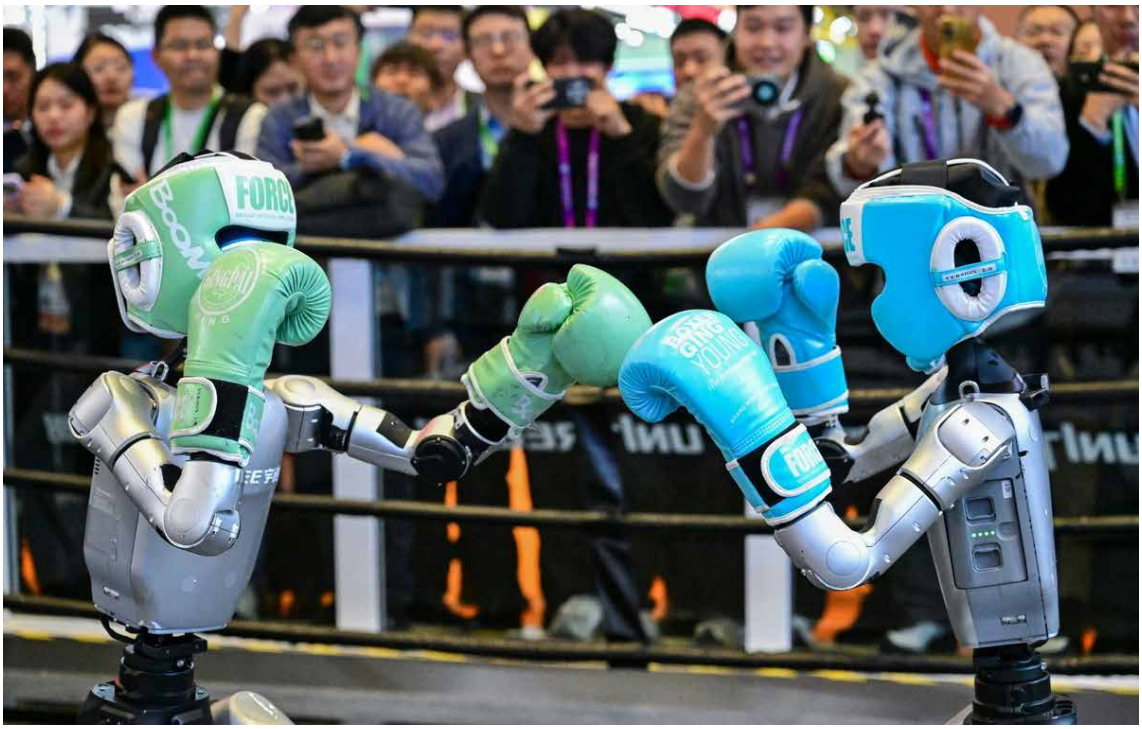
2026년은 중국이 '15차 5개년 계획'을 시작하고 2027년 시진핑의 4연임을 준비하는 해이다. 2025년 10월 중국공산당 제20기 중앙위원회 제4차 전체회의에서 통과된 '15차 5개년 계획 수립에 대한 제안'에 의하면 중국 정부는 '과학기술 자립'을 핵심으로 첨단 제조업을 육성하고 글로벌 공급망 의존도를 낮추며 내수 중심의 경제구도를 추진할 것으로 전망된다. 이는 미국의 對중 디커플링(de-coupling)과 수출통제에 맞서 추진해온 기존 정책의 연장선이라 할 수 있다. 2027년 시진핑 4연임을 준비하는 중국은 시진핑에 대한 국내 지지와 결집을 확보하기 위해 이러한 경제정책을 기반으로 '강한 중국'을 내세우며 미국 및 서방에 강경하게 대응해 나갈 것이다. 또한, 트럼프 2기 행정부가 對중 견제와 압박에서 한국, 일본, 필리핀 등 지역 국가의 역할을 요구하는 상황에서 트럼프 행정부의 新고립주의 정책과 '미국을 다시 위대하게(Make America Great Again, MAGA)' 정책을 부각하고 한중협력을 강조함으로써 지역 내 對중 압박을 완화하려고 할 것이다. 강대국 간 갈등과 충돌을 중재할 조정자가 부재한 상황에서 이는 지역 국가에 대한 일방적 강압과 회유 형태로 나타날 가능성이 있다.

1. 2026년 15차 5개년 계획을 추진하며 첨단기술 자립과 중국 주도의 공급망을 촉진

2026년 3월 양회(兩會, 전국인민대표대회와 인민정치협상회의)에서 중국은 15차 5개년 계획(2026~2030)을 발표할 것이다. 2026년은 4차 산업혁명 분야의 첨단기술과 제조업을 결합해 세계 제일의 제조 강국이 되는 것을 목표로 하는 '중국제조 2025'의 제2단계(2026~2035)를 시작하는 시기이기도 하다. 미국의 對중 기술 수출통제 정책에도 불구하고 중국은 AI, 휴머노이드 로봇 기술 등 첨단기술 분야에서 주목할 만한 성과를 내고 있다. 이에 힘입어 리창(李强) 중국 총리(이하 리창)는 2025년 전국인민대표대회 〈정부업무보고〉에서 AI, 바이오, 양자 기술, 6G 등 첨단산업 육성 방안을 제시하고 과학기술 혁신에 더 집중하겠다고 공언했다. 미국의 수출통제로 인해 중국이 반도체, 바이오 등 전략산업에 타격을 받고 있는 상황을 고려할 때, 중국은 15차 5개년 계획 추진 과정에서 반도체 등 전략물자의 해외 의존도를 낮추기 위해 관련 기술의 국산화를 빠르게 추진할 것이다. 그 과정에서 중국은 관련 산업에 대규모의 지원 정책을 제기할 것으로 보인다. 이에 따라 한중 간 관련 산업 경쟁이 더 치열해질 것이다.

동시에 중국은 자신의 희토류 장악력을 기반으로 중국 주도의 공급망 구축을 구체화할 것으로 전망된다. 미국과의 기술경쟁 심화로 희토류 등 전략광물 공급망 통제가 중요한 경제안보 이슈로 부상했다. 2025년 10월 중국은 이미 희토류 등 전략자원에 대한 수출통제를 시행하며 이를 외교적 지렛대로 활용하는 모습을 보였고, 미중 정상회담 결과 이러한 방식이 실제로 효과가 있다는 것이 입증됐다. 미중 경쟁 및 타국과의 관계에서 외교안보적 우위를 확보하기 위해서 중국은 전략광물 공급망 및 수출통제에 대한 법률적·제도적 장치를 공표하고 강화해 나가려 할 것이다.

그림 2. 2025년 중국국제수입박람회에서 권투하는 중국 유니트리사의 휴머노이드 로봇



출처: 연합뉴스.

2. 2026년 트럼프 대통령 방중 시 협상력 제고를 위해 북한 및 러시아와의 관계 강화

중국은 2026년 4월 트럼프 대통령의 중국 방문을 미중 경쟁관계가 협력관계로 전환되었음을 대내외에 선전하고 지역 내 對중 압박을 완화할 수 있는 기회로 활용하고자 할 것이다. 트럼프 2기 행정부는 중국에 고관세를 부여했음에도 對중 관세를 계속 유예하며 중국과의 거래와 타협이 가능하다는 인상을 줬다. 무엇보다 트럼프 2기 행정부는 2026년 11월 중간선거를 앞두고, 미국 경제와 인플레이션을 관리하고 가시적인 외교 성과를 내야 하는 입장이다. 그런 점에서 중국은 북한 및 러시아와의 관계를 지속적으로 강화하고 과시함으로써 미북 대화와 우크라이나 전쟁 종식을 모색하는 트럼프 행정부에 대한 지렛대로 활용할 필요가 있다.

2026년에 중국은 북한과의 전략적 소통을 이어가며 북한과의 우호관계를 과시하고자 할 것이다. 중국은 2025년 '전승절' 행사에 김정은을 초청하고 북중 정상회담을 개최하며 북중 관계를 복원했다. 2025년 9월 북중 정상회담에서 시진핑이 "양국 인민에게 더 큰 복리를 제공하겠다"면서 북한에 대한 경제지원 확대를 암시한 만큼, 중국은 북중 교역을 확대하고 인도주의를 명목으로 북한에 대한 경제적 지원을 강화해 나갈 것으로 보인다. 김정은이 이에 얼마나 호응할지는 지켜봐야 하지만, 중국은 북중 협력관계를 과시하기 위해서 지속적으로 북한과의 고위급 회담을 추진하는 한편, 국제사회에서 수사적으로 북한 핵·미사일 개발에 대한 북한의 입장을 옹호할 것으로 전망된다.

한편, 중국은 미국 주도의 역내 안보협력에 대응하기 위해서 러시아와의 군사훈련을 지역 내에서 확대해 나갈 것으로 보인다. 2025년 5월 중러 정상회담에서 중국과 러시아는 미국과

동맹국들이 아시아-태평양(Asia-Pacific) 지역으로 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO)의 동진을 추진하는 행위가 지역의 평화와 안정을 훼손하고 있다고 강조하며 공동으로 대응할 것을 시사했다. 향후 중국과 러시아는 인도-태평양(Indo-Pacific) 지역에서 더 빈번하게 연합훈련을 실시할 것이다. 그 과정에서 타국의 방공식별구역(Air Defence Identification Zone, ADIZ) 침범, 일본 및 대만 주변 해역에서의 군사훈련 등의 무력 시위를 감행함으로써 한국, 일본, 필리핀, 호주 등 미국 주도의 안보협력에 대한 역내 국가의 참여를 위축시키고자 할 것이다.

3. 2026년 11월 대만 지방선거 전후 대만에 대한 인지전 강화

2026년 11월 대만 지방선거가 예정되어 있다. 2025년 11월 다카이치(高市早苗) 일본 총리(이하 다카이치)가 대만 유사시 자위대 개입을 시사한 것에 대해서 중국은 매우 강경하게 반발했는데, 중국은 이러한 발언이 대만 내 독립세력에게 잘못된 메시지를 줄 수 있다고 인식하기 때문이다. 라이칭더(賴清德) 정부는 2025년 3월 '5대 국가안보위협과 17개 대응(五大國安威脅、17項因應策略)'을 발표하는 등 트럼프 2기에 들어 중국에 대해 더욱 강경한 태도를 보이고 있다.[93] 대만 방어 및 대만 반도체 산업에 대한 트럼프 대통령의 발언을 근거로 국민당이 민진당의 미국 일변도 대외정책을 비난하는 대만 내 정치 상황을 고려할 때, 라이칭더의 對중 강경책은 대만 내 反중 정서를 자극해 국내정치적 위기를 돌파하려는 시도로 볼 수 있다. 그러나 2025년 4월 브루킹스 연구소 보고서에 따르면 대만인 40.5%가 미국을 부정적으로 봤는데, 이는 2024년 7월 24.2%에 비해 크게 증가한 수치이다.[94] 대만민의기금회 여론조사에 의하면 라이칭더의 국정운영 지지율도 33.3%로 크게 하락했다.[95] 라이칭더 정부가 국내정치적 이유로 反중 강경책을 추진했지만, 이는 양안 관계의 불안정성을 높이고 대만인들의 안보 불안을 자극한 결과로 볼 수 있다.

이 상황에서 중국은 양안 관계 악화의 책임을 민진당에게 전가하며 민진당의 지방선거 패배를 유도하고자 할 것이다. 2026년 대만 지방선거가 집권당 심판의 성격을 갖고, 물가, 취업, 부동산 등 사회경제적 요인이 영향을 미치기 때문에 그 결과가 양안 관계에 직접적 영향을 미치지는 않을 것이다. 그러나 민진당의 패배는 라이칭더 정부의 정책 추진 모멘텀을 약화시키고 향후 국민당이나 제3정당의 총통선거 승리로 이어질 수도 있다. 중국 입장에서 이것은 대만 내 독립세력을 약화시키고 중국에게 유리한 양안 관계를 형성하는 계기가 될 것이다. 그런 점에서 중국은 2026년 대만 지방선거 전후 민진당이 대만해협의 불안정성을 불필요하게 높이고 있다는 인식

---

93. "反分裂法20週年前夕 賴總統就5大威脅提17項因應策略," *中央通訊社*, 2025년 3월 13일자. 이른바 '라이 17조(賴十七條)'로 불리는 이 정책은 중국을 해외적대세력(中國是境外敵對勢力)으로 규정하고, 소위 대만에 대한 중국의 침투에 대응하기 위해 중국 통일 전선 활동 차단, 문화 및 미디어 대응, 경제무역 정책 조정 등을 포함한다. 연예인의 親중 발언 경계, 양안 간 민간 교류 감시 강화 등의 내용을 포함하면서 기본권 침해 논란이 일어나기도 했다.
94. Lev Nachman, Hannah June Kim, and Wei-Ting Yen, "The Trump effect on public attitudes toward America in Taiwan and South Korea," The Brookings Institute, April 2025.
95. "台灣民意基金會民調 / 民怨如火山爆發！賴清德滿意度剩33.3% 本命區台南也失守," *菱傳媒*, 2025년 8월 12일자.

을 확산하기 위해서 SNS, 親중 언론 등을 중심으로 대만에 대한 인지전(Cognitive Warfare)을 확대하고 대만 내부에 反민진당 여론을 형성하려고 할 것이다. 이를 위해 중국이 대만해협에서의 군사시위와 경제적 압박을 가한다면 이것은 대만 내부를 넘어 지역 불안정성을 높일 것이다.

4. 중국 중심의 국제질서 구축을 위한 글로벌 거버넌스 이니셔티브의 제도화 추진

2026년도에 중국은 2025년에 발표한 GGI를 글로벌 발전 이니셔티브(Global Development Initiative, GDI), 글로벌 안보 이니셔티브(Global Security Initiative, GSI), 글로벌 문명 이니셔티브(Global Civilization Initiative, GCI)과 연계해 제도화하려고 노력할 것이다. 트럼프 2기 행정부의 MAGA 정책으로 미국 리더십에 대한 불신과 불만이 높아지는 상황에서 이는 중국이 자국 이익만을 추구하는 미국과 달리, 인류의 번영과 발전을 위해 노력하고 있음을 홍보하고 협력을 확대하는 기회가 되기 때문이다. 그것은 이미 추진 중인 다른 글로벌 담론의 여러 과제를 GGI의 하위 과제로 묶고 관련 포럼이나 사무국을 만들어 정기적으로 관련 성명이나 보고를 하는 형식이 될 수 있을 것이다. GGI가 주권 평등 준수, 국제법 준수, 다자주의 실천, 사람 중심의 접근 방식, 실질적 행동 중시를 핵심으로 하는 것을 고려할 때, 중국은 일대일로(Belt and Road Initiative, BRI), SCO, BRICS 등을 기반으로 글로벌 사우스(Global South)와의 경제협력과 안보협력을 확대하거나 유엔(United Natons, UN), 세계무역기구(WTO) 등 국제기구에서 자신의 영향력을 기반으로 국제기구의 다양한 글로벌 정책을 조정하고 중국의 입장과 규범을 확산하려 할 것으로 보인다.

그림 3. 2025년 톈진 SCO 정상회의

출처: SCO China 2025 Official Website.

그 과정에서 중국은 적극적으로 글로벌 사우스와의 협력을 확대해 나갈 것이다. 중국은 2026년에 아프리카, 중앙아시아, 라틴아메리카 등 다양한 지역에서 고위급 교류 확대, 인프라 투자, 디지털 경제협력 확대, 안보협력, 문화 및 인적 교류 등을 확대해 나갈 전망이다. 신개발은행(New Development Bank, 2014년 출범), 남남협력 원조기금(中國南南合作援助基金, 2015), 아시아인프라투자은행 (Asian Infrastructure Investment Bank, 2016)에 이어 중국은 'SCO 개발은행' 설립을 추진하고 있다. 이를 통해 중국은 현지 통화나 위안화 결제를 확대하면서 미국 주도의 금융체제에 대한 의존도를 완화할 수 있기 때문에 2026년도에 중국은 적극적으로 'SCO 개발은행' 설립을 추진해 나갈 것이다.

5. 한중 관계 발전과 남북 대화를 강조하며 한미동맹 체제의 균열 유도

2025년 한중 정상회담을 계기로 한중 관계 회복을 기대하는 분위기가 형성됐다. 2026년 APEC 회의 의장국인 중국은 이를 계기로 한중 정상회담을 개최하고 한중 관계 발전의 모멘텀을 계속 강조할 것이다. 최근 대만 문제를 둘러싸고 중일 관계가 악화되는 상황에서 한중 간 인적교류, 문화교류, 경제협력이 반사이익을 누린다면, 한중 관계가 양적으로 빠르게 회복될 가능성도 있다.

중국은 한중협력을 추진하는 과정에서 한중 관계 발전을 강조하며 한미동맹의 균열을 유도하려 할 가능성이 크다. 중국은 주한미군의 전략적 유연성, 전시작전통제권 전환 등 한미 외교안보 현안에 관심이 많다. 이것이 한국의 對중 압박 동참이나 대만 문제 개입과 직접적으로 연결되어 있기 때문이다. 이재명 정부 출범 후 중국은 한국의 전략적 자율성(Strategic Autonomy)을 강조하고, 제3자의 한중 관계 개입에 반대하는 목소리를 빈번하게 내고 있다. 그런 점에서 중국은 한중협력을 명목으로 한국이 미국에 경사되지 않도록 관리하려는 의도를 가지고 있는 것을 볼 수 있다.

동시에 중국은 북중 관계를 한국에 대한 지렛대로 활용하려 할 것이다. 2025년 11월 한중 정상회담에서 이재명 정부는 남북 대화 재개를 위해서 한중 간 전략적 소통을 강화하자고 제안했다. 북한이 남북 관계를 '적대적 두 국가'로 규정한 상황이지만, 이재명 정부는 북한과의 관계 회복과 이에 기반한 한반도 긴장 완화를 모색하기 위해서 대북 확성기 방송 중단 등의 대북 유화책을 시행해 왔다. 중국은 이 점에 주목해 미북 대화와 남북 대화를 위한 분위기를 조성해야 한다면서 한국에 한미 및 한-미-일 연합훈련의 축소와 중단을 요구할 수 있다. 그러나 미국과 경쟁하는 중국의 입장에서 보면, 이는 한미동맹, 한-미-일 안보협력 등 미국 주도의 지역 안보협력을 지연시키고 미국의 역내 영향력을 축소하려는 것으로 해석할 수 있다.

공세적 외교로 정글의 질서를 극복하려는 일본

최은미 연구위원

2025년 평가: 리뉴얼(Renewal) - 정치 불안정 속 권력재편과 구조적 재정비

2024년 10월 중의원선거와 2025년 7월 참의원선거에서의 연이은 자민당의 참패는 결국 이시바(石破茂) 내각의 퇴진으로 이어졌다. 'Japan is back', '강한 일본', '풍요로운 일본'을 내세운 다카이치(高市早苗) 신임 총리(이하 다카이치)의 등장은 보수 일본의 정체성 회복을 의미했다. 극우 성향의 참정당, 실용주의 노선의 국민민주당 등 대안정당의 등장 속에서[96] 자민당은 내부 결속력 약화와 당내 계파 간 주도권 다툼 속에서 방향성을 잃었다. 특히 '포스트 아베' 시대의 핵심적 리더십 부재가 드러나며, 정책 연속성과 조직 정체성 모두에서 심각한 위기를 겪었다.

이시바 내각은 개혁 성향과 협치 이미지를 내세웠지만, 경제 회복 지연과 외교정책의 일관성 부족, 그리고 '유연한 보수' 노선을 둘러싼 내부 반발로 점차 지지 기반을 상실했다. 반면 다카이치의 부상은 보수의 정체성 회복을 상징하는 정치적 전환점이 됐다. 여성 총리로서의 상징성, 강력한 대국민 메시지, 그리고 안보·헌법 개정 등 핵심 보수 의제를 전면에 내세우면서, 일본 정치는 다시금 '이념의 정치'로 회귀하는 조짐을 보였다. 이처럼 2025년의 일본 정치는 '안정적 회복'보다 '권력구조의 재편' 속 새로운 권력 균형을 모색하기 시작한 해였다.

그림 1. 다카이치 사나에 104대 일본 내각총리대신 선출

출처: 首相官邸.

국내정치 불안정성이 지속되는 가운데 경제 및 외교 분야에서의 재정비 문제도 제기됐다. 2025년 7월에 타결된 미일 관세협상이 대표적 사례로, 협상은 최종적으로 자동차·부품에 대한 관세율을 15%로 제한하는 대신, 일본이 미국 내 대규모 투자(약 5,500억 달러)와 농산물 시장 추가 개방을 약속하는 형태로 마무리됐다.[97] 이와 같은 결과는 협상의 조기타결과 현실적 해법이라고 여겨진 반면,[98] 일본의 투자 의존형 협상 전략의 한계 등을 보여주는 것이기도 했다.[99] 또한, 미일동맹의 구조적 불균형 속에서 일본의 경제안보와 통상정책을 보여주었다.

그림 2. 미일 관세협상

출처: Dan Scavino 백악관 부비서실장 X 계정.

미일 관세협상이 크게 주목받는 가운데 일본 외교는 큰 변화와 전환보다 기존의 정책 방침을 유지·발전하는 차원에 초점을 두었다. 아베 내각에서부터 이어져 온 '자유롭고 열린 인

96. 최은미, "2025 참의원 선거 이후 혼돈의 일본 정치: 일본 정치질서의 재편이 한일관계에 미치는 영향" *아산정책연구원 이슈브리프,* 2025년 8월.
97. "米国の関税措置に関する日米協議：日米間の合意(概要)," *内閣官房米国の関税措置に関する総合対策本部事務局,* 2025년 7월 25일자.
98. Prime Minister of Japan, "Press Conference by Prime Minister ISHIBA Shigeru Regarding the Report He Received from Minister Akazawa on the Japan-U.S. Consultation on U.S. Tariff Measures and Regarding Other Matters," July 24, 2025.; "US-Japan trade deal averts worst for global economy," *Reuters,* July 24, 2025.
99. "Japan business accuses Tokyo of 'mistake' in US trade talks strategy," *Financial Times,* July 8, 2025.

도-태평양(Free and Open Indo-Pacific, FOIP)'과 국제질서 유지는 일본 외교의 우선 과제이며, 미일동맹 강화와 안보협력 속 유럽, 아세안, 중동 등의 지역과의 외교활동을 확대하며 외교의 다변화를 추진했다. 2025년 일본에서 있었던 가장 큰 외교 이벤트인 오사카에서의 국제박람회(4.13~10.13)와 요코하마에서 개최된 도쿄 국제아프리카개발회의(8.20~8.22, Tokyo International Conference on African Development, TICAD)는 기술, 경제, 개발, 지속가능성 등의 분야에서 일본 외교의 역량을 강화하고, 국가 브랜드를 재정립하며, '글로벌 공공재 제공국'으로서의 역할을 강화하려는 시도로 여겨졌다.

그림 3. 오사카 국제박람회

출처: Osaka Expo 2025.

이상과 같이, 2025년의 일본은 정치적 불확실성과 외교·경제 구조의 재조정을 동시에 겪으며, 전환기를 맞이했다. 내정에서는 정권 교체와 자민당 1강 구도의 붕괴로 불안정성이 지속되었지만, 이는 역설적으로 일본 정치가 새로운 균형점을 모색하는 촉매가 되었고, 대외적으로는 미일 관세협상을 비롯해 경제안보와 통상정책의 한계를 체감하면서 실용적이고 다변화된 외교의 필요성을 인식하게 만들었다.

2026년 전망: 정글(The Jungle) - 분열된 권력구조 속 공세적 적극 외교로의 전환

동아시아와 인도-태평양(Indo-Pacific) 지역에서 지정학적 긴장과 불확실성이 높아지는 가운데, 일본은 현재의 국제질서를 '역사적 전환점'에 접어든 것으로 평가한다.[100] 특히, 중국의 군사력 증강과 대만 주변에서의 군사적 활동 확대, 북한의 핵 및 미사일 위협, 러시아-우크라이나 전쟁 장기화, 그리고 북-중-러 간 전략적 연대 강화는 일본의 안보환경을 전후 어느 때보다 엄혹

하고 복잡해졌다는 위기 의식으로 이어졌다. 여기에 트럼프 행정부와의 관세협상, 미중 전략경쟁 속 공급망 재편에 따른 경제안보 불안까지 겹치면서, 일본은 기존의 수동적 정책에서 탈피해 보다 능동적이고 주도적인 외교·안보 전략의 필요성을 절감하게 되었다.

다카이치 내각은 이 같은 현실 인식을 바탕으로 '강한 일본'을 전면에 내세우고, 방위력과 정보 역량 강화, 對중 견제, 한-미-일 안보협력 강화를 통해 지역 내 일본의 입지를 적극적으로 높이려는 공세적 외교전략으로 나아가게 되었다. 결국, 일본의 전략 변화는 단순한 국토 방어 차원을 넘어서 동아시아와 인-태 지역에서 전략적 자율성(Strategic Autonomy)과 주도권을 확보하며, 국가 안보와 경제적 이익을 적극적으로 수호하는 방향으로 전환되고 있음을 보여준다.

1. 시험대에 오른 다카이치 리더십

다카이치 내각은 26년간 이어온 공명당과의 연립정권 해체 후 일본유신회와의 새로운 연립 수립 끝에 시작됐지만(10.21),[101] 기존의 자민당 중심의 정권 운용은 쉽지 않은 상황이다. 1955년 자민당 창당 이래 처음으로 중·참의원 모두에서 절반을 획득하지 못한 초유의 사태에서 '자민당 1강 구도'는 붕괴됐고, 참정당 및 국민민주당 등 대안정당의 등장으로 다당화된 정치 현실 속 권력은 분산됐다. 이러한 불안정한 상황 속에서 정치적 주도권을 획득하고, 정책 추진성을 통해 정권을 유지할 수 있을지 다카이치 총리의 리더십이 시험대에 올랐다. 즉, 다카이치 총리에게 주어진 과제는 단순한 정권 유지가 아니라, 자민당 1강 구도의 해체와 소수여당의 정치 지형 속에서 새로운 통합과 포용의 리더십을 구축하고, 그 안에서 1강 구도 중심의 자민당 부활을 이끄는 것이다. 이 목표는 공명당과의 결별 속 새로운 연립파트너인 일본유신회와의 협조로 보완될 것으로 여겨지나, 국내적으로는 일본유신회의 지방분권 및 개혁 노선은 자민당의 중앙집권적 정책과 충돌할 여지가 크다. 또한, 일본유신회와의 전략적 연대하에, 헌법 개정, 방위력 강화, 방위비 증액 등 보수 핵심 의제를 둘러싼 강경 노선은 지지받을 수 있지만, 당내외 온건세력의 반발을 불러일으킬 가능성이 높다. 경제 측면에서도 '엔저(円安)' 장기화, 실질임금 정체, 물가 상승 압력 등 구조적 난제를 안고 있어, 다카이치 총리가 내세운 '강하고 풍요로운 일본'이라는 구호를 실질적 정책성과로 전환하기 위해서는 재정개혁과 산업경쟁력 강화, 사회복지 시스템 개편을 아우르는 종합적 리더십이 요구된다. 결국, 다카이치 내각의 지속과 성패는 이념적 결집이 아닌 정책 실행력과 조정 능력 여부에 달려 있다고 할 수 있다.

2. 무정부적 국제환경 속 일본의 존재감을 부각하는 적극 외교로 전환

다카이치 내각에서의 일본 외교는 단순히 기존 정책의 연장선을 넘어 일본의 존재감을 국제사회에 부각하려는 외교적 재도약을 지향할 것으로 보인다. 이시바 내각은 집권 초기 '아시아판 NATO' 구상, '미일 지위협정 재검토' 등 자신의 오랜 지론을 제시할 것으로 기대됐으나, 정권 출

100. "第二百十二回国会における岸田内閣総理大臣所信表明演説," *首相官邸*, 2023년 10월 23일자; "外交青書 2025," 外務省.

101. "維新との連立に合意：物価高対策を早急に進める意思共有," *自民党*, 2025년 10월 21일자.

범 후 국내 여론과 외교 현실을 고려해 이 같은 비전을 앞세우지 않았다. 그 결과, "이시바 컬러가 사라졌다", "관리형 총리로 전락했다"는 비판이 일본 안팎에서 제기됐다.[102] 다카이치 총리는 이러한 전례를 교훈 삼아, 오히려 정치적 메시지와 전략적 상징성을 동시에 강화하는 외교를 전면에 내세울 것으로 보인다. 즉, 이시바 내각에서 이시바 총리만의 특색이 나타나지 않으며 외교적 중심을 잃었다면, 다카이치 내각은 아베 시대의 적극외교를 복원하며 일본의 전략적 영향력을 다시 전면에 부각시키려 할 가능성이 높다.

이를 위해 다카이치 내각에서의 일본 외교는 '강한 일본, 존재감 있는 일본'을 외교의 중심 슬로건으로 삼아, 미일동맹 강화를 기본 축으로 하되 국방비의 GDP 대비 2% 이상 상향을 유지하며, '반격능력(counterstrike capability)'의 실전화, 자위대의 실질적 작전권 강화 등 '자율적 억지력'과 對중 견제와 기술·경제안보의 확장을 축으로 한 '전략적 자율성'을 확대하는 리더십을 구축하려 할 것이다. 나아가 인-태 지역, 유럽, '글로벌 사우스(Global South)' 등 다자적 무대에서 '존재감 있는 일본'을 전면에 내세우며, 안보, 경제, 기술, 개발협력, 지속가능성 등의 분야 전반에서 규범과 가치, 기술과 개발 등의 측면에서 선도적인 이미지를 적극적으로 내세우며, 주도적인 위치를 강화할 것으로 전망된다. 이처럼 2026년 다카이치 내각에서의 일본 외교는 일본이 단순한 지역 행위자를 넘어, 불안정한 세계 속에서 존재감을 다시 부각하고, 국제질서 구축의 선도주자로서 적극적인 외교 전략을 추구할 것으로 여겨진다.

3. 중일 관계: 대만 유사사태 발언으로 촉발된 갈등의 파급효과와 일본의 공세외교

2025년 11월, 다카이치의 '대만 유사사태 자위대 개입 시사' 발언[103] 후 촉발된 중일 갈등이 2026년에도 구조적으로 지속되는 국면에 머물 가능성이 높다. 해당 발언은 중국 내에서 강한 반발을 불러일으키며 외교적 마찰을 넘어 경제·사회 분야로까지 파급됐고, 그 결과 중국 정부의 對일 수산물 수입 금지 조치와 일본행 여행 자제 권고까지 이어졌다.[104] 중국 지방정부와 기관들은 일본과의 문화·학술·청소년 교류 프로그램을 사실상 동결했고, 기업·단체 간 인적교류 역시 정치적 리스크 증가로 위축되면서 양국 관계의 사회적 기반이 크게 약화됐다.

이러한 경색 기류는 양자 관계에만 머물지 않고 지역 차원의 다자 협력에도 부정적 영향을 미쳐, 한-중-일 정상회의 및 장관급 회의 추진까지 영향을 미칠 전망이다.[105] 특히 중국이 다카이치 총리의 발언 철회를 3국 협력의 전제 조건으로 삼는 경향을 보이면서, 한-중-일 관계 전반에 걸친 협력 저하와 정치적 변수에 따른 지체가 반복적으로 발생하게 될 것이다. 이미 중일 갈등 이후에 이루어진 G20 정상회의 등에서 중국과 일본의 정상 간 만남은 성사되지 않았고, 2025년 일본 개최로 기대를 모았던 한-중-일 정상회의는 2026년에도 개최 여부가 불투명하다. 결과적으로 양

---

102. "石破首相が退陣表明　けじめ遅れ混乱を深めた," *毎日新聞*, 2025년 9월 8일자.
103. "高市首相、台湾有事「存立危機事態になりうる」 武力攻撃の発生時," *朝日新聞,* 2025년 11월 7일자.
104. "中国の威圧どこまで強く？　経済・軍事の対抗カードは内政次第," *日本経済新聞,* 2025년 11월 26일자.
105. "중일 갈등에 한중일 문화장관회의 취소…中 "日총리가 분위기 망쳐"," *뉴스1,* 2025년 11월 20일자.; "中, '한중일 정상회의 불발' 공식화…日총리, 대만 발언 때문," *동아일보*, 2025년 11월 24일자.

국 간의 경제안보·여론·외교 모두에서 긴장 완화의 동력이 부족한 가운데, 중일 간 갈등이 사회·문화·다자협력의 영역까지 확산된 '저강도 위기 지속' 국면이 이어질 것으로 전망된다.

그럼에도 불구하고, 일본은 중일 갈등의 촉매제가 된 다카이치의 대만 유사사태를 일본의 존립 위기사태로 보는 발언을 철회하지 않겠다고 밝혔고,[106] 이러한 입장은 앞으로도 지속될 전망이다. 이는 보수정권의 정체성과 전략적 계산이 맞물린 결과로, 對중 강경 노선이 다카이치 내각이 내세우는 '강한 일본' 구상의 핵심 축이자 보수 지지층 결집과도 이어지기 때문이다. 더욱이 중국의 일본산 수산물 수입 금지·여행 자제·문화·인적교류 중단 같은 압박에 의해 발언을 후퇴시키는 것은 오히려 부당한 압박에 굴복하는 셈이 되어 더욱 강경하게 나올 것이다. 미중 경쟁이 심화된 정글화된 국제질서와 이것이 불러온 무질서의 세계에서 일본이 미일동맹의 전략적 위상을 높이고, 동아시아 안보 프레임을 선점하기 위한 전략이라고도 볼 수 있다. 실제로 이러한 강경한 태도에도 다카이치 내각 지지율이 상승하는 것은, 국내 여론이 안보·對중 억지 프레임에 긍정적으로 반응한다는 것을 보여준다. 중국의 보복 조치로 경제·문화·인적 교류가 타격을 받고, 한-중-일 협력에도 차질이 발생하는 등 단기적 손실은 존재하지만, 중국에 "압박으로는 일본의 안보 원칙을 흔들 수 없다"는 신호를 보내고, 역내에서 일본의 전략적 필요성을 높이며, 국내정치적 기반을 다지는 계기로 작용하고 있을 것이다.

결과적으로 2026년 중일 관계는 관계 악화를 막기 위한 최소한의 대화 채널과 위기 관리 메커니즘은 유지하되, 신뢰 회복이나 본격적인 관계 개선으로 나아가기에는 역부족인, 긴장과 불신이 높은 수준에서 고착된 저강도 위기 상태가 이어질 것으로 전망된다.

4. 한일 관계: 전략적 협력 속 산재하는 긴장요소와 불안정한 공존 상태

한일 관계는 2025년 한일 국교정상화 60주년을 맞으며 양 정상 간 셔틀외교의 지속과 양국 국민들의 높은 호감도 속에서 우호적 분위기를 조성해 왔다. 강제징용 문제와 일본군 '위안부' 문제 등으로 대표되는 역사갈등과 대립 국면에 놓여 있던 양국이 인구감소와 지방소멸 등 공통의 사회과제와, 인공지능(AI)과 수소에너지 등 첨단기술 등까지 협력을 논의하게 되면서[107] 양국 관계는 한층 더 높은 긴밀한 관계로 들어섰다. 이러한 가운데 강경 보수파로 알려진 다카이치 내각의 등장은 새로운 변수로 작용했다.

그러나 우려와 달리, 이재명 대통령과 다카이치는 아시아태평양경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 정상회의 및 G20 정상회의 계기 회담에서 "미래지향적 협력과 전략적 소통의 중요성을 재확인하면서 관계 악화는 피하겠다"는 공감대를 표명했다.[108] 미중 경쟁의 심화, 트럼프 정부의 자국 우선주의, 북-중-러 연대 강화 등 지정학적 리스크의 속에서 한

106. "高市首相「撤回・取り消しをするつもりはない」立憲が追及の「台湾有事で存立危機事態も」発言で," *FNNプライムオンライン*, 2025년 11월 10일자.

107. 대한민국 대통령실, "한·일 정상회담 결과 공동언론발표문," 2025년 8월 23일자.

108. 대한민국 정책브리핑, "이재명 대통령, 다카이치 일본 총리·리창 중국 국무원 총리와 회동," 2025년 11월 24일자.

일 협력의 필요성은 더 높아지고, 안정적인 한일 관계 관리에 대한 국내적으로 폭넓은 공감대가 형성되어 있는 만큼 이러한 기조는 양국 정부에서도 변하지는 않을 것이다. 또한, 경제안보와 기술패권 경쟁이라는 현실적 이해관계 속에서 반도체·에너지 등 분야에서는 실용적 협력이 유지될 가능성도 크다.

그림4. 경주 APEC 기간 중 열린 2025년 10월 한일 정상회담

출처: 연합뉴스.

하지만 한국 내에선 강제징용 문제, 일본군 '위안부' 문제 등 과거사와 후쿠시마 오염수 문제에 대한 불신이 여전히 크고, 일본 내에서도 한국의 진보 정권에 대한 의구심이 맞물려 상호 호감도와 신뢰는 '정책 개선 속도'에 비해 취약할 수 있다. 더욱이 『한일 대륙붕 공동개발(Joint Development Zone, JDZ) 협정』 문제는 양국 갈등을 격화시킬 수 있는 잠재적 요소로 남아있다.

더욱이 대외 환경 측면에서는 북핵·미사일 위협과 미중 경쟁, 그리고 다카이치의 대만 유사사태 관련 강경 발언으로 촉발된 중일 갈등이 한일 관계에 복합적인 영향을 미칠 수 있다. 북한의 연이은 미사일 발사 실험과 군사적 긴장 고조는 한-미-일 안보 공조의 필요성을 강화하고, 이에 따라 최소한 한일 안보협력은 정보 공유, 미사일 방어, 해·공군 연합훈련 등을 제도화하는 방향으로 나갈 것이다. 동시에, 중국은 대만과 관련한 일본의 발언을 문제 삼아 한-중-일 3국 협력 채널을 조정 및 지연시키는 모습을 보이고 있어, 중일 갈등이 한-중-일 협력의 틀 전반에 불확실성을 높이는 요인으로 작용하고 있다.

또한, 다카이치가 내세우는 '비핵 3원칙' 재검토와[109] '헌법개정' 등은 자위대의 역할 확대와 '전수방위' 원칙의 약화를 의미해, 일본의 군사적 자율성 강화와 한-미-일 안보협력과 한반도 안보환경에 변화를 초래할 수 있다. 동시에, 자민당 내 강경보수 세력의 영향력이 강화되면서 독도 문제가 재부상하고, 역사교과서 검정에서 식민지 지배와 전쟁 책임을 축소하는 등 역사교육의 방향이 장기적으로 한국과의 인식 격차를 더욱 심화시킬 우려가 있다. 이미 다카이치는 자민당 총재선거 과정에서 "다케시마(독도)의 날 행사에 정부 대신(장관)이 당당히 참석해야 한다. 일본 고유의 영토 문제에 대해 눈치 볼 필요가 없다", "모두가 일본 영토라는 것을 알아야 하는 이야기라고 생각한다"고 발언하며[110] 강경한 영토관을 드러낸 바 있다. 이러한 입장은 향후 독도 문제의 정치화를 촉발할 가능성이 높으며, 한일 관계 전반의 긴장 요인으로 작용할 수 있다.

즉, 2026년 중 한일 관계는 북핵, 경제안보, 공급망 등 실용적 의제에서는 협력을 유지하는 한편, 역사, 독도, 중일 갈등 파급 등 국내 여론의 민감성을 배경으로 불안정한 공존 상태가 지속될 것으로 전망된다. 한국 입장에서는 이 구조 속에서 한-미-일 공조 프레임에 지나치게 구애받지 않으면서도, 중장기적으로는 경제·기술 협력과 청년·지방 교류를 통해 정치·안보 변수에 덜 영향을 받는 방안을 마련하는 것이 핵심 과제가 될 것이다. 이를 위해 양국 간 고위급 전략대화를 정례화하고, 위기관리 전담 협의채널을 가동하는 등 불필요한 외교적 확전을 방지할 필요가 있다. 동시에 역사 및 교육 분야에 있어서 지속적인 문제 해결 노력과 함께, 일본 내 시민단체 및 학계와의 네트워크를 활용해 역사 인식 차이를 좁히는 노력을 지속해야 한다. 특히, 청년 및 차세대 교류에서 역사대화 및 역사적 장소 공동 탐방 등 '기억외교'에 기반한 신뢰 구축을 위한 노력을 게을리해서는 안 된다. 마지막으로 한일 갈등 속에서도 공통의 사회 과제 해결과 반도체·배터리·수소경제 등 전략산업 분야, 경제안보, 기술협력 심화를 위한 법적 및 제도적 안전장치를 마련해야 할 것이다.

109. 다카이치 총리는 자민당 총재선거 당시, "비핵 3원칙을 견지하면서 미국 핵우산으로 억지력을 얻는다는 것은 모순"이라며 비반입 항목 재검토를 주장했고, 총리 취임 후인 11일 중의원 예산위원회에서 재검토를 시사했다. "다카이치, 日 '비핵 3원칙' 재검토… 핵무기 반입금지 바꿀수도," *동아일보*, 2025년 11월 17일자.; 그러나 11월 26일 개최된 당대표 토론에서 "명시적으로 비핵 3원칙 재검토를 지시한 사실은 없다"고 밝혔다. "다카이치 "비핵3원칙 재검토 명시적 지시안해"…가능성은 열어둬," *연합뉴스*, 2025년 11월 27일자.

110. "자민당 총재 후보 다카이치 "다케시마의 날 행사에 장관 보내야"," *경향신문*, 2025년 9월 28일자.

러시아, 외교와 경제 공간 확장 추구

이상준 국민대학교 교수

2025년 평가: 무질서의 세계 질서에서 비가역적 다극 질서 기회 포착

러시아는 서방의 평가와 상관없이 러시아-우크라이나 전쟁의 국면을 유리하게 형성했다고 판단하고, 종전 협상을 통해 러시아가 원하는 대서양 질서와 서방과의 관계를 설정하고자 했다. 2025년 8월 트럼프(Donald Trump) 미국 대통령(이하 트럼프 대통령)과 알래스카 정상회담을 통해 종전 협상에 임한다는 여지를 두었지만, 이를 통해 러시아는 우크라이나의 영구중립지위 명시 및 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO)의 군사적 위협 억제, 우크라이나 비무장화 및 脫나치화, 4개 병합지역(도네츠크, 루한스크, 자포리아, 헤르손) 주민의 안전보호, 우크라이나에서 러시아어·러시아정교회·러시아문화 유지 등 '특수군사작전' 목표가 변경되지 않았음을 분명히 했다.[111] 동시에 미국의 우크라이나 지원을 약화시키며 서방의 對우크라이나 지원 균열도 도모했다. 또 러시아의 종전 협상 조건을 전달해서 러시아의 종전 협상 의지를 천명하며, 국제여론을 우호적으로 조성하고자 했다. 우크라이나와의 종전 협상이 교착상태에 놓인 상황에서 러시아의 군사적 공세를 강화하는 명분을 확보하기도 했다. 미러 정상회담과 이어진 종전 협상은 전쟁 장기화로 인한 전쟁비용 증가와 석유 판매 수익의 점진적 감소 등 러시아의 사회경제적 부담이 증가하는 상황에서 국내적 불안요인을 줄이는 데 필요한 조치였다.

러시아는 NATO와의 관계 설정을 위한 하이브리드 전쟁도 전개했다. 구체적으로 2025년 10월 폴란드 상공으로 무장하지 않은 드론을 보내고,[112] 리투아니아 및 에스토니아 등 발트 3국에 대해서는 기상관측 풍선을 이용하여 방공망에 침범했으며, 덴마크 수역에는 국제선박식별 신호를 끈 러시아 선박이 출몰하기도 했다. 또 동북아에서도 이와 같은 사건이 발생하여 9월에는 일본 인근 해역으로 러시아 핵잠수함이 출항했다.[113] 러시아는 전후 NATO와 동북아에서 자국과 대립할 수 있는 국가와의 긴장을 통해 상대 진영에는 혼란을 주고 긴장을 조성하려고 한 것이다.

러시아는 러시아-우크라이나 전쟁으로 러시아도 어렵지만 서방은 더 큰 어려움을 겪고 있다고 판단하고, 경제적 어려움이 커지고 있는 유럽 상황을 활용하여 '글로벌 사우스(Global South)'

111. The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation "Responses by Sergey Lavrov, Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation, to questions from the Italian newspaper Corriere della Sera, which the newspaper refused to publish in full without cuts or censorship," November 13, 2025.
112. "Russian drone incursion 'tactically stupid and counterproductive' says Polish minister," *The Guardian*, October 15, 2025.
113. "Russian Nuclear Ballistic Missile Sub Spotted Near Japan for the First Time," *USNI News*, September 24, 2025.

를 끌어안고, 서방 중심의 세계 질서에 변화를 주려고 한다. 이 기조는 러시아-우크라이나 전쟁이 발발한 다음 2023년 새롭게 발표된 러시아 외교정책의 새로운 개념에서 "러시아는 세계 발전의 주권적 중심지 중 하나로서 역할을 수행하고 있으며, 세계 세력 균형을 유지하고 다극적 국제 체제를 구축하는 역사적으로 유례없는 사명을 수행하고 있다"[114]는 인식에 기초하고 있다. 러시아는 이 목적을 체계적으로 달성하기 위해 인도와 브라질이 추가로 유엔(United Nations, UN) 안보리 상임 이사국이 돼야 한다는 기존 주장을 UN 총회 연설에서 다시 확인하는 등 UN 구조 변화를 도모하고 있다.[115] 또 UN 제재를 제외한 제재를 불법으로 규정하면서 서방의 對러 제재 부당성을 계속 알리고 있다. 이렇게 국제 여론을 자국에 유리하도록 조성하면서 UN 체제에서 벗어난 대북제재, 對이란 제재 역시 부당하다고 주장했다.

상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization, SCO), 브릭스(BRICS), 유라시아경제연합(Eurasian Economic Union, EAEU)의 결속을 통해 유라시아 지역과 인도양, 글로벌 사우스 지역으로 자국의 영향력을 확대하고자 했다. 특히 미국의 관세협상으로 발생한 미국과 동맹 간 균열을 이용해 협력 공간을 적극 확대하려고 했다. 유라시아 권역에서의 영향력 유지를 위해 노력했지만, 미국의 중재로 아제르바이잔-아르메니아 간 장게주르 회랑(Zangezur Corridor)[116] 합의로 유라시아 공간에서 러시아 영향력이 축소되는 것을 받아들여야 하는 상황에 직면하기도 했다. 그러나 러시아는 발트해, 북극해의 러시아 항구들을 페르시아만과 인도양으로 연결하는 전략적 복합 교통로인 '국제남북교통회랑(International North-South Transport Corridor, INSTC)'[117]의 교통 연결성 강화를 위한 투자와 국제협력을 꾸준하게 추진했다.

2025년 9월 2일 푸틴(Vladimir Putin) 러시아 대통령(이하 푸틴)의 중국 순방 기간 중국과 '시베리아의 힘 2(Power of Siberia 2)' 건설 프로젝트에 합의했다.[118] '시베리아의 힘 2'를 통해 러시아는 시베리아 북부 야말반도에서 생산된 천연가스를 몽골을 경유해 중국으로 30년간 연간 500억㎥ 공급할 계획이다. 러시아는 2019년부터 '시베리아의 힘' 파이프라인을 통해 중국에 천연가스를 수출하기 시작했는데, 연 380억㎥에서 440억㎥로 가스 공급량을 확대할 예정이다. 이로써 러시아의 아시아-태평양(Asia-Pacific) 지역 국가와의 협력은 한층 강화될 전망이다. 특히

---

114. Министерство иностранных дел Российской Федерации, "Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В. В. Путиным 31 марта 2023 г.)," March 31, 2023
115. "Russia at UNGA: Foreign minister Lavrov pushes for permanent seat for India in UNSC - Top quotes," *Times of India*, September 28, 2025.
116. 아제르바이잔에서 아르메니아 영토를 지나 아제르바이잔 영토인 나흐츠반으로 이어지는 회랑.
117. 카스피해 횡단 항로, 카스피해 동부 노선, 서부 노선으로 구성되어 있음. 동부 노선은 기존의 철도 인프라를 활용하여 카자흐스탄, 투르크메니스탄, 이란을 통과함. 서쪽 노선은 아스트라한에서 사무르를 거쳐 아제르바이잔으로 이어지고, 아스타라 역과 연결되며, 이란에서 현재 건설 중인 아스타라-라슈트-카즈빈 철도를 따라 이어질 예정임.
118. "Russia clinches major new gas pipeline deal with China as West shuns supplies," *CNBC*, September 2, 2025.

북극 항로의 상시적인 운영 및 북극 인근 야말반도산 LNG의 중국 수출 등으로 중국, 인도 등과의 에너지 협력을 강화하면서 아-태 지역을 넘어 인도양으로의 협력 범위를 넓히고 있다.

동북아시아에서 러시아의 존재감을 키우고, 역사적 정당성을 부여하기 위해 1945년 8월 만주에서 소련군이 한국 독립군 부대와 협력하여 일본 관동군을 무장해제 시키고 한국을 일본의 점령으로부터 해방시키는 데 큰 역할을 했다는 점을 강조하면서, 8.15 한반도 해방에서 소련군의 역할을 부각시키고, 일본 군국주의를 나치와 동일시하는 등 러시아식 '역사공정' 분위기를 고조시키고 있다. 푸틴이 중국의 '중국 인민 항일 전쟁 및 세계 反파시스트 전쟁 승리 기념일(中國人民抗日戰爭暨世界反法西斯戰爭勝利紀念日, 이하 전승절)' 행사에 참석한 것 역시 동북아 근대사에서 러시아가 큰 역할을 수행했다는 점을 알리는 정치적 의미를 담고 있다.

2025년 4월 러시아 정부는 북한군의 러시아-우크라이나 전쟁 참여를 공식 확인하고, 북한군의 기여에 대한 보상을 약속했다. 러시아는 러시아-우크라이나 전쟁이 확전될 경우를 대비하여, 러북 군사협력을 지속하고 있다. 러시아가 추구하는 다극질서 구축 및 서방과의 경쟁 및 대립에서 북한을 유용한 카드로 활용하고자 한다. 이를 위해 고위급 교류가 빈번하게 이루어졌다. 세르게이 쇼이구(Sergei Shoigu) 러시아 국가안보회의 서기(이하 쇼이구)는 2025년 3월과 6월, 세 차례 평양을 방문했다. 8월 15일에는 러시아 뱌체슬라프 볼로딘(Vyacheslav Volodin) 하원의장이 이끄는 대표단이 해방 80주년 기념식 행사 참석차 방북했고, 10월에는 드미트리 메드베데프(Dmitry Medvedev) 국가안보회의 부의장(이하 메드베데프)이 노동당 창건 80주년 기념 행사에 참석하기 위해 평양을 방문하는 등 러시아 고위급의 방북이 잇따르고 있다. 이와 더불어 물리적 장벽을 제거하기 위해 두만강 자동차 다리 건설이 진행되고 있으며, 러시아 항공사 노드윈드(Nordwind)가 모스크바-평양을 잇는 직항편 운항을 시작했다.

그림 1. 2025년 5월 러시아 '전승절' 행사에 참석한 북한군 수뇌부

출처: 연합뉴스.

2026년 전망: 무질서의 세계 체제하 잃어버린 러시아의 영향력 증대 노력과 한계

대외전략의 기본적 독트린을 정하면 특이점이 발생하기 전에는 바꾸지 않는다는 러시아적 특성을 고려하면, 러시아는 2026년에도 2025년 정책 기조를 이어갈 전망이다. 다만, 종전의 가능성을 열어두고 트럼프 대통령과 협상을 계속 이어갈 전망이며, 종전 이후 NATO와 접경지역을 중심으로 군사안보 대치/갈등 구도가 그려질 것으로 감안하여 새로운 레드라인을 확인하기 위해 다양한 군사적 긴장 상황을 조성할 수 있다. 또 국내적으로 2026년으로 예정된 총선에서 통합러시아당이 승리하여 러시아-우크라이나 전쟁에 대한 지지를 확보하고 나가서 푸틴의 장기집권 기반을 다질 전망이다. 한편 유라시아 근외지역(近外地域, Near abroad), 아-태 지역, 글로벌 사우스와의 협력을 지속 추진하면서, 한반도에서는 남과 북 모두에게 자국의 존재감을 높이는 시도를 이어갈 전망이다.

1. 러시아-우크라이나 전쟁 종전 이후의 유리한 외교안보 지형 구축 시도

러시아의 현 경제 상황과 미국의 중간선거 일정 등을 고려할 때, 러시아는 러시아-우크라이나 전쟁의 종전을 위한 가능성을 놓고 협상에 적극 임할 가능성이 커지고 있다. 다만, 현재 러시아가 제시하고 있는 협상안인 ① 러시아의 우크라이나 점령지 인정, ② 돈바스 지역 루한스크 및 도네츠크 주의 미점령지 러시아에게 양도, ③ 우크라이나의 NATO 가입 공식 철회, ④ 우크라이나 내 러시아어 사용자 및 러시아 정교회 신자 보호 조치라는 요구는 양보하지 않을 것으로 판단된다. 우크라이나의 脫나치화/비무장화를 전제로 서방이 제공하는 우크라이나의 안전 보장 조치에는 일부 동의할 수도 있을 것이다. 다만, 그 경우 러시아는 이에 상응하여 서방이 가하는 국제 제재의 전면 해제를 요청할 것이다. 동시에 러시아는 우크라이나 대선을 통해 새로운 정권 탄생을 기대할 것이며, 새 정권은 對러 정책에서 보다 유연한 자세를 견지할 수 있기를 기대할 것이다. 물론 젤렌스키(Volodymyr Zelensky) 우크라이나 대통령과 협상 가능성도 열어놓으면서 국제 여론을 러시아에게 유리하게 조성되도록 노력하는 일도 병행할 전망이다.

푸틴은 트럼프 대통령과의 정상회담을 통해 서방의 분열과 종전 협상력을 약화시키면서 러시아-우크라이나 전쟁의 국면을 러시아에 유리하도록 조성하고자 할 것이다. 2025년 8월 미러 정상회담 이후 트럼프 대통령이 제시한 새로운 협상안을 놓고 더 유리한 방안으로 종전 협상이 이루어지도록 노력할 것이다. 물론 그 과정은 순탄하지 않을 것이다. 실제 세르게이 랴브코프(Sergei Ryabkov) 러시아 외교부 차관은 우크라이나를 계속 지원하고 있는 유럽이 평화 노력을 좌절시키고 있다고 비난하면서 평화를 위한 추진력이 소진됐다고 평가했다.[119] 마찬가지로 트럼프 대통령은 2025년 9월 23일 SNS를 통해 러시아가 목표 없이 전쟁하고 있으며, 러시아를 '종이 호랑이'로 비유하면서, 유럽의 지원을 받고 있는 우크라이나가 잃어버린 영토를 되찾을 수 있을

119. "Russia says impetus for peace in Ukraine after Putin-Trump summit has been exhausted," *Reuters*, October 8, 2025.

것이라고 러시아를 폄하하는 등[120] 러시아-우크라이나 전쟁에 대한 기존 입장에 변화 조짐을 보이기도 했다.[121] 2025년 10월 트럼프 대통령은 푸틴과 부다페스트에서 정상회담을 가질 것을 제안했고, 그 직전 우크라이나에 토마호크 미사일을 제공할 수 있다는 입장을 보이기도 했다. 러시아는 이에 대응하여 쿠바 지원자 최대 2만5,000명을 러시아-우크라이나 전선에 투입할 수 있도록 하는 등 냉전시기 갈등 구도를 다시 소환함으로써 대응했다.[122] 2025년 9월 29일 러시아 국가두마(하원)에 이어,[123] 10월 8일 러시아 연방상원 역시 2025년 3월 13일 하바나와 3월 19일 모스크바에서 각각 서명된 러시아 연방정부와 쿠바 공화국 정부 간의 군사 협력 협정을 비준했다.[124] 이로써 러시아와 쿠바는 군사 협력의 목표, 분야 및 형태를 정의하는 데 필요한 법적 근거를 확보했다. 쿠바와의 협력에 관한 협정은 2024년의 『북러 포괄적인 전략적 동반자관계에 관한 조약』(이하 북러 新조약)과 유사한 방식으로 이루어지고 있다. 냉전 시기 쿠바 위기를 해결하는 것과 유사한 방식으로 미국이 우크라이나에 토마호크를 제공하지 못하도록 제어하려는 러시아의 포석을 반영한다.

이처럼 러시아는 러시아-우크라이나 전쟁 종전 협상의 가능성을 열어 두면서도 미국의 우크라이나 지원을 제한하여 우크라이나의 군사력을 약화시키는 전술을 2026년에도 계속 구사할 것이다. 이로써 러시아는 '특별군사작전'이라 명명한 러시아-우크라이나 전쟁의 전략적 목표, 우크라이나를 완충국으로 삼는 결과를 포함한 러시아의 구상에 대한 양보가 거의 없는 종전 협상이 이루어지도록 노력할 전망이다.

2. 유럽에서의 현재 및 미래 안보 지형 구도에 대비한 새로운 안보전략 준비

러시아 대외정책의 목표는 러시아-우크라이나 전쟁에만 국한된 것이 아니라 전쟁 이후 대서양 질서를 향하고 있다. 러시아-우크라이나 전쟁 발발 이후 핀란드와 스웨덴이 NATO에 가입했고, 러시아와 NATO 간 접경은 최대 1,500km 이상 늘어났다. 러시아는 NATO와의 직접 대결을 원하는 것은 아니지만, NATO의 위협을 완화하기 위해 NATO 회원국 간 균열을 시도하면서 동시에 NATO의 대응태세를 확인할 전망이다. 러시아는 이를 위해 NATO와 새로운 레드라인을 설정하기 위해 다양한 안보 이슈를 제기할 가능성이 크다. 2025년에 들어 러시아가 하이브리드 전쟁을 시도하면서 NATO의 대응 체제와 NATO의 결속력을 지속적으로 시험하는 상황이 발생했는데, 이러한 상황이 당분간 이어질 전망이다.

러시아-우크라이나 전쟁 이후 러시아와 유럽지역 NATO 회원국 간 적대적 관계는 최고조에

120. "Russia a 'paper tiger': How Trump changed his position on Ukraine, NATO," *Aljazeera*, September 24, 2025.
121. "Trump finds new leverage in Ukraine fight with Tomahawk threat and long-range strike authorization," *Fox News*, September 29, 2025.
122. "Cubans Could Soon Become Russia's Largest Foreign Fighting Force," *Forbes*, October 7, 2025.
123. "The State Duma ratified agreements on military cooperation with Cuba and Togo," *The State Duma*, October 7, 2025.
124. "Russian upper house ratifies agreement on military cooperation with Cuba," *TASS*, October 8, 2025.

달하게 됐다. 러시아는 폴란드, 루마니아, 발트 3국 등 접경지역과 발트해 등지에서 드론, 전투기, 선박, 기상관측 풍선 등을 이용해 군사적 긴장을 높이면서 NATO의 결속력과 대응능력을 지속적으로 확인하고자 할 것이다. 러시아는 자국을 '포위된 요새'로 규정하고, 대내외적으로 푸틴 체제를 공고히 하면서 러시아의 새로운 안보 이슈에 칼리닌그라드와 트란스니스트리아를 포함시킬 것인데, 칼리닌그라드의 경우 러시아는 이 지역이 NATO 회원국에 포위된 상태라고 인식해 왔고, 몰도바에 속한 트란스니스트리아 지역은 러시아인의 자치권이 위협받는다고 주장해 왔다.

러시아는 본토와 떨어져 있는 역외 영토 발트해 연안 칼리닌그라드로 이어지는 폴란드와 리투아니아 접경에 위치한 '수바우키 회랑(Suwałki Gap)'의 안정적인 확보에 관심을 가지고 있다. 핵탄두 탑재가 가능한 이스칸데르 미사일이 배치된 칼리닌그라드는 전략적으로 매우 중요한 지역이다. 칼리닌그라드로의 병력과 물자 수송은 항공 또는 해상으로만 가능하기 때문에 폴란드와 리투아니아의 영공 봉쇄, 해상 봉쇄에 취약한 실정이다. 러시아는 이 단점을 해결하기 위해 본토와 이 지역을 연결하는 '수바우키 회랑' 점령을 시도할 수도 있다. 그렇게 된다면 발트 3국이 오히려 NATO의 취약 지대가 될 수 있다. 물론 당장 이러한 가능성은 크지 않지만, 러시아와 벨라루스가 이 국경 일대를 장악하는 군사훈련만으로도 군사적 긴장이 커질 수 있다. 마찬가지로 트란스니스트리아 지역을 두고 군사적 긴장이 커질 가능성도 높다. 러시아는 이 지역에 약 1,500명의 병력을 평화유지군 명목으로 주둔시키고 있다. 몰도바 동쪽에 위치한 트란스니스트리아는 우크라이나와 접경하고 있으며 내륙국가라서 봉쇄에 더 취약한 곳이다. 러시아-우크라이나 전쟁 발발 후 러시아 내부 강경파들은 러시아가 우크라이나 오데사 지역까지 점령하여 트란스니스트리아까지 육로로 연결되는 통로를 확보해야 한다고 주장하고 있다.

러시아는 유럽에서의 군사적, 안보적 대립구도가 상시화 될 것에 대비하여 새로운 국가 안보 전략을 설정할 것이며 이를 위해 하이브리드전 등을 통해 NATO와의 새로운 안보적 균형점을 찾으려고 할 전망이다. 다만 전쟁 장기화로 인한 피로도를 고려하여 종전 후 NATO와의 직접 충돌을 지양하는 모습도 보일 것이다.

3. 국내 불안요소와 유라시아 지역의 안보 단속, 하지만 관리의 어려움 가중

전쟁이 장기화하면서 이로 인한 사회경제적 스트레스가 커지면서 발생가능한 사회 불안요소를 사전에 차단하기 위한 노력을 기울일 전망이다. 러시아 경제개발부의 잠정 추산에 따르면, 2025년 상반기 경제성장률은 1.2%이며, 7~8월은 전년 대비 0.4% 성장에 그쳤다. 경제성장은 전쟁 산업과 서비스 소비 부문이 주도하지만, 그 이외 제조업 생산량은 감소했다. 전반적으로 러시아 경제성장률 전망은 밝지 않다. 세계은행은 2025년 0.9%, 2026년 0.8%, 유럽부흥개발은행(European Bank for Reconstruction and Development, EBRD)은 2025년과 2026년 모두 1.3%, 러시아 경제개발부 역시 2025년과 2026년 성장률을 1% 안팎으로 예상하고 있다.

이렇게 경제성장률이 떨어지는 가운데 전쟁 비용 부담은 증가하고 있다. 정부지출은 증가하는 반면 세입이 줄어들면서 향후 수년간 러시아 연방정부 재정은 적자를 기록할 전망이다. 러시아 정부는 재정적자를 줄이기 위해 내년부터 부가가치세(VAT)를 2%p 인상해 22%로 유지할 계획이다. 부가가치세를 올려도 올해 재정적자는 GDP 대비 -1.7%, 2026년 -1.6%, 2027년

-1.2%, 2028년 -1.3%로 계속 적자를 기록할 전망이다. 러시아 정부는 줄어드는 재정 수입을 보전하기 위해 포착이 어려운 '그림자 선단(Shadow fleet)'을 이용해 제재를 회피하며, 경제적 이익을 도모하기도 했으나 영국 등이 이를 감시하고 제재함에 따라 에너지 수출을 늘리는 것도 쉽지 않을 전망이다.[125]

2026년 9월 16~18일로 예정된 러시아 국가두마(하원) 선거에서 실질적 집권여당인 통합러시아당이 압도적인 승리를 하는 것이 푸틴의 장기집권에 필요한 기반이라는 점에서 정치적 안정을 확보하고자 할 전망이다. 하지만, 경제 사정이 녹녹하지 않을 수 있어 정치 안정을 확보하기 위해 정보 통제 등에 의한 정치 불안요인을 예방적 차원에서 단속할 것이다. 2025년 하반기 러시아 정부는 미하일 호도르콥스키(Mikhail Khodorkovsky)와 다른 해외 망명자들을 권력 탈취 혐의로 형사 소송을 제기했다. 전쟁 장기화에 따른 러시아 내 정치 불안 요인을 제거해 총선에서 원하는 결과를 얻어야만 전쟁과 대외전략에 국가 역량을 집중할 수 있다고 판단한 것이다.

유라시아 근외지역에 대한 관심도 커질 것이며, 중앙아시아와 코카서스 지역에서 불안요소를 차단하기 위해 노력할 것이다. 푸틴은 2025년 10월 8일 러시아-중앙아시아 정상회담, 10월 10일 독립국가연합(Commonwealth of Independent States, CIS) 정상회담에 참석하기 위해 타지키스탄 두샨베를 방문했다.[126] 타지키스탄에는 러시아 최대 규모의 해외 군사기지가 위치하고 있다. 러시아는 이슬람 원리주의가 중앙아시아 지역으로 북상하는 것을 막음으로써 유라시아 지역이 안정화되는 것을 도모하고 있다. 러시아는 카프카스 지역의 안정을 위해 트럼프 대통령이 수행한 역할을 애써 외면하면서 이례적으로 2024년 아제르바이잔 여객기 추락사고가 러시아 책임이라고 밝혔다.[127] 이 조치는 러시아-우크라이나 전쟁의 결과와 상관없이 러시아와 유럽 간 대치가 새로운 국면으로 넘어가게 됨에 따라 유라시아 지역의 안정이 그 어느 때보다 중요하게 되었기 때문이다.

한편, 시리아의 아흐메드 알샤라(Ahmad al-Sharaa) 대통령을 모스크바로 초청하여 관계를 회복하고 재정의하려는 노력을 기울이기도 했다.[128] 이같이 러시아는 중앙아시아와 코카서스 등 유라시아 지역과 시리아 등 전통 협력국가와의 관계 안정을 도모하며 러시아의 안보 라인을 강화하고자 할 것이다.

4. 아-태 지역 및 글로벌 사우스와의 협력 강화, 동시에 협력의 한계 직면

러시아는 아-태 지역으로 에너지 수출을 늘리면서 유럽에서 아-태 지역으로 무역 전환을 이루었다. 푸틴은 2025년 9월 2일 중국과 오랫동안 협의했던 '시베리아의 힘 2' 가스 파이프라인 건설과 관련된 양해각서(MOU)를 체결했다. 러시아는 현재 동부 시베리아에서 '시베리아의 힘'

125. "UK sanctions Russia's Lukoil and Rosneft, targets shadow fleet," *Reuters*, October 16, 2025.
126. "Putin is visiting Tajikistan for meetings with other ex-Soviet leaders," *ABC News*, October 8, 2025.
127. "Putin says Russian air defenses responsible for Azerbaijani jet's crash last year, killing 38," *CNN*, October 9, 2025.
128. "Syria seeks to 'redefine' Russia ties, al-Sharaa tells Putin in Moscow," *Al Jazeera*, October 15, 2025.

을 통해 중국으로 380억㎥를 공급하고 있으며 '시베리아의 힘 2'가 완공되면 연간 500억㎥를 추가적으로 공급하게 될 것이다.[129] '시베리아의 힘 2' 프로젝트가 승인됐지만 공식 계약을 체결하기 이전까지 물량, 가격, 건설일정 및 공식 비용 등 불확실성을 해결해야 하는 이슈가 아직 남아 있다. 다만, '시베리아의 힘 2' 프로젝트는 러시아와 중국 사이에 강력한 에너지 협력 의지를 확인해주고 있다.[130] 야말반도 LNG를 중국으로 수출하는 '북극 LNG 2' 프로젝트를 수행하는 과정에서 국제제재를 받는 러시아 LNG 화물이 중국으로 도착한 데서 나타나는 것과 같이 러시아는 아-태 지역으로 에너지 공급망 재편 능력을 보여주고 있다.

그림 2. '시베리아의 힘' 파이프라인 코빅타-차얀다 구간

출처: 연합뉴스.

한편, 중국은 글로벌 금융시장 접근이 차단된 러시아 에너지 기업이 중국에서 위안화 표시 판다 채권(Panda Bond, 외국 정부 또는 기관이 발행하는 위안화 표시 채권)을 발행하도록 허용할 계획이라고 밝히기도 했다. 중국 신용평가기관 'CSCI펑위안'은 러시아 기업인 '가즈프롬(Gazprom)'이 지정학적 위험에도 불구하고 전략적 중요성을 지니고 있다고 언급하며 최고 등급인 AAA와 안정적 전망을 부여했으며, '로스아톰(Rosatom)'과 '노바텍(Novatec)' 등 다른 러시아 에너지 회사들에게도 후한 신용등급을 부여했다.[131] 물론 중국 은행과 투자자들이 서방 제재에

129. Anne-Sophie Corbeau, Erica Downs and Tatiana Mitrova, "Power of Siberia 2: Russia's Pivot, China's Leverage, and Global Gas Implications," Center on Global Energy Policy at Columbia University SIPA, September 2025.
130. "What the Power of Siberia 2 Deal Really Means for Russia and China," *Moscow Times*, September 4, 2025.

대한 우려로 인해 아직은 러시아 기업이 발행하는 판다 채권 매수를 꺼리고 있는 실정이다.[132] 하지만, 중국 정부가 강한 의지를 피력하면 이와 같은 상황은 쉽게 변할 수 있다.

한편 러시아는 북극 및 극동 개발에 인도의 참여를 권장하는 등 아-태 지역을 넘어서 글로벌 사우스 국가와의 협력을 강화할 것이다. 특히 미국과의 관세협상을 통해 흔들리는 BRICS+(중국, 브라질, 인도 등)를 포함해 글로벌 사우스 국가와의 협력을 확대하면서 자국의 협력 공간을 극대화할 것이다. 러시아는 전통적 공간에 북극의 디지털, 우주위성 등을 더해 새로운 공간에서 주도권을 잃지 않으려 한다. 예를 들어, 북극 지역에 인터넷 초스피드 광케이블을 설치하면서 새로운 공간에서의 영향력을 증가시키고자 한다. 2020년 '야쿠티아 북극 지역(올레넥스키 구역)'에 처음으로 고속 인터넷이 도입된 이후 2025년까지 7,000km의 광섬유 회선을 설치했다.[133]

이러한 노력에도 불구하고 러시아는 경제 분야 인프라 미비를 해결하기 위해 더 많은 노력을 해야 하는 과제에 직면하게 될 것이다. 실제 창설 10년을 맞이한 러시아 주도의 EAEU 제도 통합은 여전히 진행 중이고, 아-태 지역으로의 무역 전환을 위한 물리적 인프라는 아직 부족하며, BRICS+ 회원국 간 결속력은 제한적이라는 한계를 해결해야 하는 과제를 안고 있다. 러시아와 중국 간 무역은 2024년 최대 2,500억 불을 기록했지만 2025년에는 감소하고 있다.[134] 러시아는 현실적 여건이 쉽지 않지만 다극 질서를 추구하기 위해 아-태 지역, 그리고 글로벌 사우스와의 협력이 중요하다는 인식을 유지할 것이며 그 성과를 평가하는 기준을 낮추어서라도 글로벌 사우스와의 협력을 지속할 전망이다.

5. 한반도에서 존재감 강화: 북한과 군사안보 협력, 한국과 경제 협력

러시아는 러시아-우크라이나 전쟁 기간뿐 아니라 종전 후에도 북한과의 관계를 계속 좋은 상태로 유지할 가능성이 크다. 먼저 러시아가 북한과의 군사안보 협력을 유지하려는 이유는 서방과의 갈등과 대립이 격화될 가능성이 여전히 크기 때문이다. 2025년 6월 17일 쇼이구 러시아 국가안보회의 서기의 북한 방문 시 북한으로부터 공병·군사건설인력 6,000명을 지원받기로 했다.[135] 이 중 러시아 영토에 매설된 지뢰를 제거하기 위한 파견될 공병 병력 1,000명은 이미 파병된 북한군이 작전하는 쿠르스크 지역의 지뢰 제거 등에 투입됐다. 그리고 이미 파병된 북한군은 러시아군의 우크라이나 공격을 지원하며 작전을 수행 중인 것으로 보도됐다.[136]

단기 목적과 별개로 전략적 관점에서, 러시아는 동북아를 입구로 해 아-태 지역을 대외전

131. "China paves way for renminbi fundraising by Russian energy giants," *Financial Times*, September 8, 2025.
132. "Sanctions fears stymie Russian companies' panda bond sales push in China," *Reuters*, October 1, 2025.
133. "High-speed Internet has now been introduced in another Arctic region of Yakutia," *Arctic Russia*, February 11, 2024.
134. "China's September exports to Russia show steepest decline in seven months," *Reuters*, October 13, 2025.
135. "러 쇼이구 [北, 러에 공병·군사건설인력 6천명 파견키로]," *연합뉴스*, 2025년 6월 17일자.

략의 균형 축으로 삼고자 하며, 북극-극동-동북아로 이어지는 회랑을 통해 동북아와 아-태 지역으로 에너지 수출과 경제협력을 확대하고자 한다. 러시아는 2023년 발표한 대외정책 개념에서 "아-태 지역과의 교통·물류 연결성을 강화해 다극 국제질서의 균형 축을 확보한다"는 방향성을 밝힌 바 있다. 이 대외전략을 전개하는 과정에서 아-태 해양세력과의 접점에 위치한 북한의 유용성을 계속 활용할 가능성을 모색할 전망이다. 이를 위해 러시아는 제2차 세계대전 종전에서 자국의 역할을 강조하는 등 한반도와 동북아에서 자국의 영향력을 확대하려는 역사적 맥락을 강조할 것이다. 이는 러시아가 일본의 군국주의를 나치즘으로 명명하고, 중국 '전승절'에 참석한 것과 궤를 같이 하고 있다.

또 중국 '전승절' 기념식에서 푸틴-시진핑-김정은 간 만남에 이어 북한 당창건 80주년 행사에 메드베데프 러시아 국가안보회의 부의장을 참석시켜 김정은-메드베데프-리창(李強)으로 북-러-중 연대를 공고히 했다. 이는 러시아가 핵심 균형 축으로 삼고자 하는 동북아에서 한-미-일 3국 안보협력이 역내 분쟁 가능성을 높이고, 러시아의 아-태 중시 정책에 부정적 효과를 미칠 것을 우려한 결과이며, 러시아를 군사적으로 적극 지원한 북한과의 협력 강화를 대내외적으로 과시하기 위한 조치라고 할 수 있다.

우리 안보 관점에서 가장 우려되는 것은 러시아가 핵확산금지조약(NPT) 체제의 설계자이지만 북한 비핵화에 미온적 태도를 보일 가능성이 크다는 점이다. 이러한 러시아의 태도는 동북아 지역에서 군비경쟁 등 군사안보적 긴장을 고조시키는 불씨가 될 전망이다. 러시아-우크라이나 전쟁 종전 후 한러 관계가 복원되더라도 러시아가 북한 비핵화에서 큰 역할을 할 수 있을 것이라는 기대치를 낮추는 것이 타당하다. 그렇지만 한반도 평화와 번영이라는 한국의 외교적 목표를 수정할 수 없다는 점에서 對러 외교 강화와 경제협력 복원이 효과성을 가질 수 있도록 대외정책 방향을 설정할 필요가 있다. 예를 들어 러시아의 아-태 지역 중시 정책이 '북극횡단 운송회랑(Trans-Arctic Transport Corridor)'에서 시작돼 극동을 거쳐 동북아와 아-태 지역으로 이어지게 된다는 점에서 한국 정부의 '2050 북극 활동 전략'과 상호 보완성과 연계성을 가질 수 있다. 러시아가 바라는 한국과의 협력은 조선산업 협력이지만 對러 제재로 쇄빙선을 둘러싼 법적인 이슈가 존재한다. 러시아-우크라이나 종전 협상에 따라 對러 제재가 의외로 일순간에 조기 해제될 수 있다는 점에서 우리는 우선 법적 이슈가 양국 간 협력의 장애요인이 되지 않도록 관리할 필요가 있다. 동시에 현 상황에서도 진행할 수 있는 북극 생태계에 관한 기초과학 공동연구, 북극 항로 및 북극 개발 관련 인재 양성 등에서 협력 의제를 만들 필요가 있다.

러시아가 한반도에서 존재감을 키우고자 하는 것은 러시아-우크라이나 전쟁 이후 변화될 세계 질서에서 러시아가 가질 수 있는 지분을 최대화하는 것과 연관되는 것이다. 그래서 러시아의 대외정책 기조와 러북 밀착 관계가 한국 외교와 경제에 부정적으로 작용하지 않도록 노력을 기울일 뿐 아니라, 긍정적 방향으로 작용하도록 한국의 對러 외교 전략을 수립할 필요가 있다.

---

136. "Kyiv says North Korean troops operate reconnaissance drones over Ukraine," *Reuters*, October 16, 2025.

중동, 불안한 휴전에서 불확실한 균형으로

장지향 수석연구위원

2025년 평가: 합의가 아닌, 무력에 의한 불안한 휴전

2025년 중동에서는 이스라엘-하마스 전쟁이 2년째로 접어 들면서 이스라엘의 가자지구 공습에 따른 인도주의적 재앙이 악화했다. 1월에는 이스라엘-하마스 전쟁 발발 470여 일 만에 트럼프(Donald Trump) 미국 대통령(이하 트럼프 대통령)의 중재로 휴전이 이뤄졌으나, 인질 석방과 철군 이슈를 둘러싸고 양측이 첨예하게 대립하면서 한달 여 만에 이스라엘은 가자지구 공습을 재개했다. 5월 트럼프 대통령은 사우디아라비아에 이어 카타르와 아랍에미리트(UAE)를 방문해 막대한 규모의 걸프 오일머니를 유치하며 '미국 경제 우선주의'를 전면에 내세우고 전쟁 종식을 강조했다.

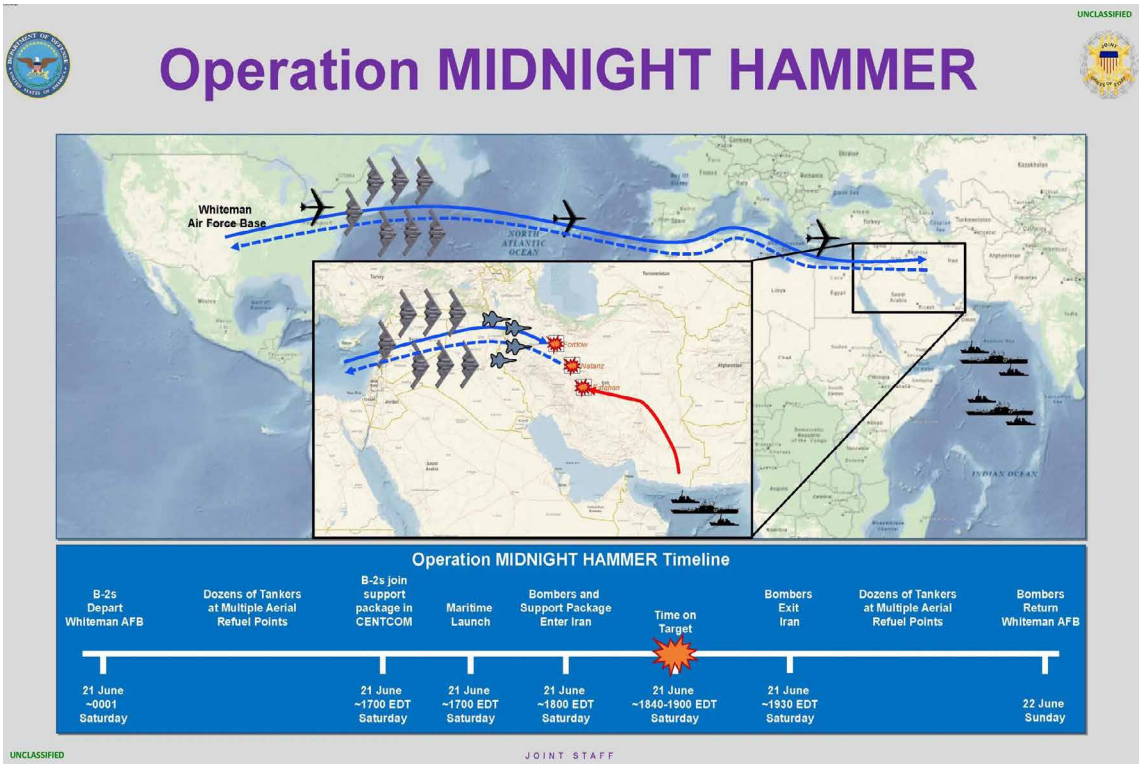
그러던 트럼프 대통령이 6월에 이스라엘-이란 전쟁이 발발하자 사상 초유의 이란 핵시설 타격을 전격 결정해 직접 개입에 나섰다. 6월 이스라엘의 대이란 선제공격으로 시작된 전쟁은 12일 만에 이스라엘의 압승으로 끝났다. '12일 전쟁'에서 이스라엘은 최첨단 기술로 정보, 공중, 사이버전을 결합해 이란 본토의 핵시설과 군사 인프라를 정밀 타격했다. 여기에 사상 초유의 미국 벙커버스터와 스텔스기 지원 공습까지 더해지며 역내 패권국을 자부하던 이란은 단숨에 무력화됐다. 결국, 트럼프 2기 행정부의 공세적인 대이란 전략은 시아파 진영을 크게 위축시켰다.

전쟁의 격변 속에서 9월 트럼프 대통령이 '가자 평화구상' 20개 조항을 발표해 이스라엘-하마스 간의 휴전을 또다시 끌어냈다. 이 평화구상은 휴전과 인질 석방은 물론 이란의 대리조직인 하마스(Hamas)의 무장해제와 가자(Gaza) 재건을 위한 국제 지원 내용까지 포함해 이전보다 훨씬 더 구체적이고 발전된 형태였다. 더불어 트럼프 대통령은 평화구상 발표에 앞서 아랍, 이슬람권 지도자들과 협의해 공감대를 확보했고 발표 직후에는 유럽 주요국으로부터 강한 지지를 끌어냈다. 마침내 10월 8일 이집트에서 트럼프 대통령의 사위이자 백악관 선임보좌관을 지낸 제러드 쿠슈너(Jared Kushner)와 미 중동 특사가 참석한 가운데 이스라엘과 하마스가 평화구상 1단계에 합의했다. 곧이어 이스라엘은 팔레스타인 수감자 및 재소자 2,000여 명을 풀어줬고 동시에 하마스는 이스라엘 생존 인질 20명을 석방했으며 사망 인질 유해 반환에 대한 합의를 맺었다.

물론, 2단계에서는 하마스의 무장해제와 이스라엘의 철군 및 국제안정화군의 투입이 추진돼야 하고 3단계에선 하마스를 배제한 기술관료 중심의 팔레스타인 과도정부를 구성해야 한다. 따라서 2단계 이후의 평화 프로세스는 복잡하고 난해한 협상 과정을 거쳐야 한다. 그럼에도 트럼프 대통령은 자신의 외교적 성과를 위해 종전, '아브라함 협정(The Abraham Accords)' 확대, 걸프국 재정 지원을 통한 가자 재건을 추진하고자 하며, 역대 어느 미국 지도자보다 네타냐후(Benjamin Netanyahu) 이스라엘 총리(이하 네타냐후)에게 강력한 영향력을 행사할 수 있다는

점에서 그의 평화구상은 최적의 시기와 현실적 이해가 맞아떨어진 절충점으로 평가된다.[137] 2025년 11월에는 유엔(United Nations, UN)안보리가 트럼프 대통령의 '가자 평화구상'을 지지하는 결의안 2803호를 찬성 13개국, 러시아와 중국 2개국의 기권으로 통과시켰다. 결의안 채택에 앞서 사우디아라비아, UAE, 카타르, 이집트, 튀르키예 등 주요 무슬림 8개 국가는 미국 주도 결의안의 신속한 채택을 촉구했다.

그림 1. 2025년 '12일 전쟁'과 미국의 이란 핵시설 공습



출처: U.S. Department of War.

2026년 전망: 불안한 평화를 거쳐 불확실한 균형의 시대 도래

1. '가자 평화구상' 이후 이스라엘과 하마스 사이 '죄수의 딜레마' 시작

트럼프 대통령의 '가자 평화구상' 발표와 UN안보리 결의안 채택 이후 2026년 중동은 전면전의 소강 국면을 거쳐 짧은 안정기를 맞이한 후 '불안한 평화' 속에 구조적 긴장과 상호 불신이 교차하는 과도기에 들어설 것이다. 트럼프 2기 행정부의 이란 공습과 중동 직접 개입 및 이에 뒤이은 평화구상이 확전을 막는 데 성공했지만 지속가능한 평화 체제 구축에는 여전히 장애가 많다. 이

137. Jeffrey Heller and Maayan Lubell, "Despite Clashes with U.S. Presidents, Israel's Netanyahu Usually Gets His Way," *Reuters*, June 22, 2025; Natan Sachs, "What Could the Israel-Gaza Deal Mean for the Middle East?" Brookings Institution, October 2025.

스라엘과 하마스는 휴전과 인질-수감자 맞교환을 통해 전면전을 멈췄으나 무장해제와 철군 과정을 둘러싼 깊은 상호 불신 탓에 '죄수의 딜레마(Prisoner's Dilemma)' 게임을 시작할 것이다. 나아가 이를 둘러싼 불안정한 균형이 향후 평화 프로세스의 최대 변수로 작용할 것이다.

미국은 '脫중동'을 선언했음에도, 이스라엘-이란 전쟁에서 드러났듯이 결정적 순간에는 여전히 군사력을 투입할 의지가 있음을 보여줬다. 또 이스라엘-하마스 간 휴전 중재에도 성공함으로써 중동에서 여전히 영향력을 행사할 수 있음을 입증했다. 다만 '가자 평화구상' 20개 항은 이스라엘-하마스 전쟁 발발 2년 만에 실질적 휴전을 가져왔지만 1단계인 '전쟁 종식'을 신속히 선언하기 위해 2단계 이후의 핵심 세부 사항을 향후 협상으로 미룬다는 한계가 있다.

특히 2·3단계의 핵심 과제인 하마스 무장해제나 국제안정화군 구성 및 기술관료 중심의 과도정부 수립 문제는 가장 합의하기 어려운 사안들이다. 예를 들어 하마스 무장해제 범위를 장거리 로켓과 미사일로 한정할 것인지, 아니면 소형 무기까지 포함할 것인지가 여전히 쟁점으로 남아 있다. 국제안정화군의 임무 또한 단순 치안 유지에 그칠 것인지, 하마스의 지하 터널망 파괴까지 포함할 것인지에 대해 명확한 합의가 이뤄지지 않았다. 이처럼 핵심 쟁점이 해결되지 않은 상태에서 추진되는 평화구상은 이행 과정에서 재충돌의 가능성을 여전히 내포하고 있다.[138]

그림 2. 2025년 10월 트럼프 대통령 주도로 이집트에서 열린 '가자 평화 정상회의'

출처: The White House.

138. Mariel Ferragamo, "A Guide to the Gaza Peace Deal," Council on Foreign Relations, October 29, 2025; Brian Michael Jenkins, "Historical Parallels Highlight the Challenges of Implementing Phase II of the Gaza Peace Plan," RAND Commentary, October 29, 2025.

이처럼 평화구상이 가장 합의하기 어려운 세부 쟁점들을 후속 협상의 의제들로 미루면서 양측 간 신뢰 부족이 심화할 것이며 전형적인 '죄수의 딜레마' 구도가 악화할 것이다. 이스라엘은 하마스의 완전한 무장해제 이전에는 철군할 수 없다는 입장을 고수하고, 하마스는 이스라엘의 완전 철군 전에는 무장해제에 응할 수 없다는 입장을 취할 것이기 때문이다. 이처럼 어느 한쪽이 먼저 양보할 경우 상대방의 배신으로 이어질 수 있다는 상호 불신 구조는 협력이 아닌 지연과 대립을 강화할 것이다. '누가 먼저 행동하느냐'의 순서 문제에 갇힌 상황은 협력을 통한 장기적 평화보다 이스라엘과 하마스 간 반복적인 죄수의 딜레마로 발전할 가능성이 크다.

1단계에서 휴전과 인질-수감자 맞교환이 가능했던 것은 양측 모두에게 '외교적 성과'가 필요했기 때문이다. 그러나 이는 신뢰 회복이라기보다 일시적 전술적 협력에 불과했다. 2단계로 넘어가면 협력보다 배신의 유인이 커지며, 무장해제 범위와 철군 순서를 둘러싼 논쟁이 장기 교착으로 이어질 가능성이 높다. 특히, 이슬람 급진 무장단체 하마스의 입장에서는 무장해제가 곧 정치적 자살을 의미한다. 무기를 내려놓는 순간 군사적 존재 기반을 상실하고 협상에서의 영향력도 급격히 약화될 것이기 때문이다. 실제 휴전 발효 직후 하마스는 가자지구 거리에 치안 부대를 재배치했고, 전쟁 기간 이스라엘에 협력한 혐의를 들어 주민 수십 명을 공개 처형한 후 영상을 배포했다. '가자 평화구상'의 무장해제 조항에 비교적 긍정적 태도를 보이는 세력은 카타르에 근거지를 둔 하마스 정치국이며, 이들은 정치적 생존을 위해 현실적 절충을 모색하고 있다. 반면 가자지구 내 강경 군사조직들은 이란의 영향력이 약화된 이후 오히려 더욱 비타협적이고 급진적 노선을 고수하고 있어 향후 하마스의 내부 균열이 협상 과정의 변수로 작용할 가능성이 높다.

이스라엘 역시 하마스와의 전쟁을 '제2의 독립전쟁'으로 인식하는 만큼 가자지구에 대한 군사적 통제권을 쉽게 포기하지 않을 것이다. 내년 10월로 예정된 이스라엘 총선이 연정 내 극우 세력의 반발로 조기 실시될 경우 네타냐후가 새로운 정치적 계산에 따라 입장을 선회할 가능성도 크다. 중동 유일의 민주주의 국가인 이스라엘은 전후 국제적 평판 추락과 국내정치의 양극화 및 사회 분열을 극복하기 위해 평화구상 실행에 주력해야 함에도 포퓰리스트 네타냐후는 국가적 화해보다는 자신의 정치적 생명 연장에 더 집중할 가능성이 높다. 네타냐후는 이스라엘 역사상 최초로 사기·배임·뇌물수수 혐의로 형사 기소된 현직 총리로서 전쟁 장기화를 통해 정치적 위기와 구속 위험을 회피하고 있다는 평가를 받고 있다.[139]

이 상황에서 이스라엘과 하마스 모두에게 협력보다는 현상 유지 혹은 부분적 배신이 더 '합리적 선택'으로 작용할 가능성이 크다. 이 과정에서 미국의 역할이 다시 한번 중요해질 것이나 트럼프 대통령은 이미 자신이 중동 평화를 이뤘다며 관심의 초점을 러시아-우크라이나 전쟁 종식으로 옮길 가능성이 높다. 트럼프 대통령은 '가자 평화구상'에서 이스라엘-팔레스타인 분쟁의 최종 해법인 '두 국가 해법(two-state solution)'을 향후 과제로 남겨두었다. 결국, 1단계 종전은 협상 개시의 신호였고 2·3단계에서 요구되는 상호 신뢰 구축은 여전히 불투명하다. 따라서, 양측이 협

139. Patrick Marley and Adam Taylor, "Trump's Pardon Proposals Go Global Despite Allies' Corruption Charges," *The Washington Post,* October 15, 2025; James Mackenzie, "Netanyahu's Corruption Trial Divides Israeli Public," *Reuters*, December 9, 2024.

력할 가능성은 낮고 불신이 지배적인 상황에서 앞으로 부분적 충돌이 반복될 가능성이 높으며 재충돌로 돌아가는 최악의 시나리오 역시 배제하기 어렵다.

2. 사우디아라비아의 리더십 부상, 이란의 총체적 위기

트럼프 대통령의 '가자 평화구상' 성사의 숨은 배후라고 할 수 있는 사우디아라비아는 트럼프 2기 행정부와의 결속을 다지며 경제와 기술안보 및 외교 분야에서 주도권을 강화해 사실상 역내 중심국으로 부상할 것이다. 반면 이란은 군사적 타격과 UN 제재 복원 및 내부 분열로 인해 역내 영향력은 더욱 축소할 것이다. '가자 평화구상'에 따른 이스라엘과 하마스 간의 평화 프로세스에서 사우디아라비아가 제재와 보상이라는 양면적 수단을 활용해 양측에 실질적 억제력을 행사하고 상호 배신의 유인을 효과적으로 줄일 수 있다면, 사우디아라비아의 역내 위상은 한층 더 강화될 것이다.

트럼프 대통령의 평화구상 내용에 이스라엘의 가자지구 합병 금지 조항이 명문화된 것은 이례적이고 긍정적이었다. 또 가자지구를 '리비에라'식 휴양지로 만들기 위해 주민을 이주시키겠다는 발상도 빠졌다. 이러한 발전에는 2025년 9월 사우디아라비아와 프랑스가 주도한 UN 회의에서 '두 국가 해법' 이행을 지지하는 결의안이 압도적 지지로 채택된 것이 주효했다. UN결의안은 앞선 7월 아랍연맹이 채택한 '뉴욕 선언'을 토대로 '하마스 통치 종식'도 명시해 주목받았다. 아랍연맹은 사상 처음으로 하마스의 2년 전 이스라엘 기습 공격을 공식 규탄했다. 이 과정에서 사우디아라비아는 아랍국가들을 설득해 무슬림 세계의 리더십을 다졌고 프랑스 및 여러 유럽국가들과 협력해 외교적 구심점 역할을 수행했다.

트럼프 2기 행정부의 거래주의 외교 기조 덕분에 사우디아라비아는 '민주주의·인권 후진국'이라는 오랜 정치적 부담을 상당 부분 덜어냈으며 트럼프 일가와 사우디아라비아 왕실 간 관계도 한층 더 결속됐다. '미국 경제 우선주의'를 내세운 트럼프 대통령은 두 번째 임기의 첫 해외 순방지로 사우디아라비아를 선택했고, 이어 카타르와 UAE를 방문해 경제·기술·안보를 포괄하는 '메가 딜'을 성사시켰다. 이를 통해 사우디아라비아와 걸프 산유국들은 미국의 핵심 투자 파트너로 부상했고, 트럼프 행정부는 대규모 투자 협정과 무기 판매에서 사상 최대 규모의 성과를 거두었다. 이 과정에서 사우디아라비아는 자국의 '비전 2030' 개혁 정책에 필요한 고유가(高油價) 유지가 절실함에도 불구하고 트럼프 대통령의 증산 요청에 협조하며 핵심 우방국으로서의 전략적 결단을 보여줬다. 사우디아라비아는 또한 이슬람 성지 수호국 지위를 이용하여 팔레스타인 문제를 둘러싼 국내외 여론을 고려해 트럼프 대통령을 매개로 이스라엘에 대한 영향력 행사를 병행했다.

트럼프 대통령의 걸프 순방 후 이스라엘이 카타르 내 하마스 정치국 건물을 공습하면서 무모한 군사행동이라는 역내 우려가 확산됐으나 트럼프 대통령이 공습에 반발해 네타냐후에게 가자 휴전 수용을 압박하고 카타르 방어에 대한 대통령 행정명령을 발표하면서 일단락됐다. 무엇보다 사우디아라비아, UAE, 바레인 등 수니파 걸프 국가들은 여전히 시아파 이란의 군사 팽창주의를 공통의 위협으로 인식하고 있다. 따라서 이들은 이스라엘의 가자지구 공습과 이로 인한 인도주의적 참상에는 비판적 입장을 표명했으나 이스라엘을 지원하는 미국에 공개적으로 반발하

지 않을 것이고, 미국-이스라엘-아랍 우방국 간 통합 방공망과 정보 공유 시스템이 제공하는 안보 우산을 섣불리 포기하지 않을 것이다. 실제 지난 2년간 이스라엘-하마스 전쟁이 계속되는 동안에도 UAE, 바레인, 모로코는 아브라함 협정으로 수립된 이스라엘과의 공식 관계를 단절하지 않았다. 이러한 흐름을 고려할 때 향후에도 이들 국가가 이스라엘과의 관계를 근본적으로 재고할 가능성은 매우 낮다.

한편, 중동 갈등의 중재자를 자처하던 중국은 이스라엘-이란 전쟁과 이스라엘-하마스 휴전 과정에서 미미한 존재감을 드러냈기에 막강한 군사력과 외교 조정력을 행사한 미국과 더욱 뚜렷한 대비를 이룰 것이다. 러시아 역시 러시아-우크라이나 전쟁 장기화로 전략 자원이 크게 소모된 데다 알아사드 정권 붕괴 후 시리아에서 병참 기반마저 상실한 상태다. 이에 그동안 미중 전략 경쟁 속에서 자국의 레버리지를 극대화하며 개혁 성과, 안보 보장, 역내 위상 강화를 추구해온 걸프 산유국은 앞으로 대체 불가능한 안보 제공자인 미국과의 협력을 더 강화할 가능성이 크다. 사우디아라비아는 이란의 군사적 위협에 유연하게 대처하는 한편 미국이 적극 중재해 온 이스라엘과의 국교 수립 가능성을 열어둘 것이다. 다만, 이 과정에서 사우디아라비아는 미국으로부터 한층 강화된 안보 공약과 민간 원자력 프로그램 지원뿐 아니라 이스라엘-팔레스타인 분쟁의 궁극적 해결책인 '두 국가 해법' 보장을 요구할 것이다.

그림 3. 사우디아라비아와 프랑스가 주도한 UN에서의 '두 국가 해법' 이행 지지 결의안 채택

출처: Ministry of Foreign Affairs of the Kingdom of Saudi Arabia.

반면 이란은 포스트 하메네이 체제를 둘러싼 권력엘리트 간 내분과 민심 이반이 가속화하고 시아파 맹주로서의 권위도 급속히 추락하면서 1979년 이슬람공화국 수립 이후 최대 위기에 봉착할 가능성이 크다. 또 2025년 9월에 핵 합의 위반에 따른 UN 제재까지 복원되면서 이란의 전략적 한계는 심화할 것이다. 2025년 '12일 전쟁'에서 이란의 강경 보수파 지배연합은 미국과 이스라엘의 압도적 공세에 직면해 자국민 보호라는 기본적 국가 기능조차 수행하지 못하며 정권의 취약성을 드러냈다. 더구나 전쟁 기간 동안 알리 하메네이(Ali Khamenei) 이란 최고 지도자의 최측근 참모와 군부 고위 인사들이 잇따라 사망하거나 실종됐고, 최고 지도자 본인도 3주간 공식 석상에 모습을 드러내지 않았다. 지배연합의 핵심층 다수가 제거되면서 권력 공백이 드러나자 보수파와 개혁파 사이에서 공개적 세력 교체 논쟁이 분출했다. 이러한 상황에서 차기 최고 지도자 후계 구도가 본격적으로 논의되자 성직자 및 군부 엘리트 간 경쟁이 노골화되며 체제 내부의 균열이 뚜렷이 드러났다.[140] 또 미국 중재로 휴전이 성사된 이후 이란 당국은 간첩 혐의로 21,000명을 체포하며 내부 통제와 단속을 강화했으나 시민들은 경제적 어려움에도 불구하고 핵 개발, 미사일 프로그램, 역내 대리조직 지원에 막대한 자금을 투입하는 정권에 대한 비판을 높이고 있다. 이러한 불만이 누적되면서 반정부 시위가 재점화될 가능성도 커지고 있다.

나아가 이스라엘의 연쇄 작전으로 하마스, 헤즈볼라, 이라크 이슬람 저항군, 후티 반군 등 이란 대리조직 간의 연대인 '저항의 축'이 심각한 타격을 입었고 이란의 방공망·핵시설·미사일 전력도 대거 파괴됐다. 여기에 더해 親이란 성향의 시리아 바샤르 알아사드(Bashar al-Assad) 정권마저 붕괴되면서 역내 패권국을 자처해온 이란은 급격히 약화됐다. 향후 이란은 이스라엘과 미국에 대한 정면 대결을 피하면서 북한, 중국, 러시아와의 反미 연대에 기대려 할 가능성이 크지만 이들 '권위주의의 축' 내부의 결속은 그다지 견고하지 않을 것이다. 러시아는 러시아-우크라이나 전쟁 장기화로 인해 군사적·경제적 여력이 소진된 상황이기에 이란의 경제 위기 극복을 위한 실질적인 지원을 제공하지 못할 것이다. 또 중국은 지금껏 그래왔듯이 걸프 산유국과의 경제, 에너지 협력에 훨씬 더 큰 관심을 기울일 것이다. 즉, 이란의 외부 지원 기반은 약화되고 있으며 이는 이란 체제의 전략적 고립과 불안정을 더욱 심화시킬 것이다.

3. 튀르키예의 중재국 지위 추구와 역내 갈등 구도의 다층화

중동의 불안한 평화가 서서히 윤곽을 드러내는 가운데 親하마스 노선을 유지해온 튀르키예가 새로운 중재국으로 부상하면서 가자지구 재건, 휴전 감시, 외교적 영향력 확보를 둘러싼 역내 갈등 구도는 한층 심화할 전망이다. 에르도안(Erdogan) 튀르키예 대통령(이하 에르도안)은 역내 질서가 빠르게 재편되는 상황에서 트럼프 대통령의 환심을 사고 자신의 정치적 영향력을 확대하기 위해 외줄타기 전략을 구사할 것이다. 하지만 튀르키예가 '가자 평화구상'에 명시된 국제안정화군에 병력 파견 의사를 밝혔음에도 이스라엘이 강하게 반대하면서 평화구상의 2단계 진입을

140. Reza Shariatmadari, "Iran's Looming Power Struggle: The Contenders to Succeed Khamenei," *Kursiv Media*, September 15, 2025; Ariane Tabatabai, "Humiliation and Transformation: The Islamic Republic After the 12-Day War," Foreign Policy Research Institute, October 2025.

둘러싼 힘겨루기가 격화하고 갈등 구도는 더 복잡해질 것이다.

사우디아라비아가 프랑스를 비롯해 주요 유럽 국가들을 상대로 적극적인 외교전을 벌여 '두 국가 해법'과 팔레스타인 국가 인정 UN결의안을 끌어낸 데 비해, 튀르키예는 하마스를 공개적으로 옹호하고 이스라엘을 강하게 비난하며 무슬림 세계의 여론을 선도하려는 행보를 이어왔다. 튀르키예는 2010년대 초부터 하마스 정치국을 후원했고 이스라엘-하마스 전쟁에서도 부상당한 하마스 대원 수백 명을 이송해 치료했다. 이러한 행보는 서안지구의 팔레스타인 자치정부를 이끄는 파타흐(Fatah)와의 관계에도 긴장을 초래했다. 파타흐는 튀르키예의 하마스 편향적 태도가 팔레스타인 내부의 통합 노력을 훼손하고, 국제사회가 인정하는 합법 정부의 대표성을 약화시킨다고 비판했다.[141] 튀르키예는 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO) 회원국 가운데 유일하게 하마스를 직접 비판하지 않았다. 에르도안은 親하마스 노선을 통해 이슬람권 내 정치, 종교적 리더십을 강화하려 했으나 서방 국가들에게 외면을 받으며 국제사회 내 신뢰를 잃고 입지가 축소됐다. 특히 이스라엘-하마스 전쟁의 장기화 속에서 튀르키예의 편파적 발언과 행동은 중재자로서의 신뢰를 약화시켰다는 평가가 제기됐다.[142]

親하마스 노선 강화라는 튀르키예의 선동적 외교 행보는 국내정치 위기를 덮기 위한 에르도안의 전략적 계산으로 보인다. 튀르키예 정부는 에크렘 이맘오을루(Ekrem Imamoglu) 이스탄불 시장(이하 이맘오을루)이 에르도안의 최대 정적으로 부상하며 차기 대선의 유력 주자로 거론되자 본격적인 정적 탄압에 나섰다. 2025년 3월 이맘오을루가 부패 및 테러 조직 지원 등의 혐의로 체포되자 전국적으로 대규모 반정부 시위가 확산됐고 리라화 가치는 12.7% 급락해 사상 최저치를 기록했으며 수입 물가 상승으로 이어지며 인플레이션이 심화됐다.[143] 이에 더해 7월 아랍연맹이 채택한 '뉴욕 선언(New York Declaration)'에서도 '두 국가 해법'과 하마스 통치 종식 원칙이 재확인되면서 튀르키예의 입지는 약화됐다. 무엇보다 9월 트럼프 대통령이 이스라엘과 하마스에 최종 20개 조항 평화구상을 제시하기 직전 아랍과 이슬람권 지도자들과 비공식 회담을 열어 평화구상 일부를 공유하고 의견을 조율했는데 이 자리에서도 하마스 배제와 무장 해제 원칙이 합의됐다.

이에 튀르키예는 새롭게 중재국으로 나서 트럼프 대통령이 제안한 하마스의 통치 배제의 원칙에 지지를 밝혔다. 에르도안은 기존 입장을 바꿔 하마스의 직접 통치 배제, 무장 해제, 기술관료 중심의 과도 행정체제 구성에 동의하며 절충적 입장을 표명했다. 이처럼 트럼트 대통령의 '가자 평화구상'이 내포한 또 다른 긍정적 요소는 하마스를 '해방전사'로 치켜세워온 튀르키예의 동

141. Galip Dalay, "Understanding Turkey's Response to the Israel-Gaza Crisis," Brookings Institution, November 2023.

142. Aslı Aydıntaş baş, "NATO, Gaza, and the Future of US-Turkish Relations," European Council on Foreign Relations, February 5, 2024; Yusuf Can and Seda Güneş, "Turkey-Israel Relations After October 7: Layers of Complexity and Posturing," Wilson Center, October 17, 2024.

143. Daren Butler Aksoy, "Turkish Lira Plunges to Record Low After Erdogan Rival Detained," *Reuters*, March 19, 2025; Laura Sarkan, "Thousands Protest Against Arrest of Istanbul Mayor Seen as Key Erdogan Rival," *Euronews*, March 20, 2025.

의까지 확보한 점이기도 하다. 튀르키예의 입장 변화는 미국 주도로 이스라엘과 사우디아라비아를 중심으로 한 역내 질서 재편이 본격화되면서 촉발된 현상이다. 2025년 6월 이스라엘-이란 전쟁이 12일 만에 이스라엘의 압승으로 끝나고 미국이 사상 초유의 직접 군사 개입을 단행하자 국내 정치·경제적 불안정에 직면해 있던 튀르키예는 외교적 고립을 피하기 위해 이스라엘과의 관계 복원을 모색했다. 전략적 전환의 일환으로 튀르키예는 7월 이스라엘과 시리아 내 군사 충돌 방지를 위한 직통 핫라인 개설에 합의했다.

튀르키예는 알아사드 시리아 정권의 몰락 이후 이스라엘을 견제하며 미국과 역내 질서 조정에 나서왔다.[144] 에르도안은 반군 시절부터 아흐마드 알샤라(Ahmed al-Sharaa) 현 과도정부 대통령을 지원해왔고 막강한 대통령 권한과 중앙집권 체제를 지지해왔다. 여기에는 310만 명에 달하는 시리아 난민을 본국으로 송환하려는 국내정치적 고려도 작용했다. 반면 이스라엘은 시리아 내 쿠르드계·드루즈계 등 소수계와 전략적 이해를 공유하며 이들의 자치권을 보장하는 연방제 도입을 지지해 왔다. 무엇보다 이스라엘은 알아사드 정권의 붕괴를 이란과 대리조직 연대인 '저항의 축' 네트워크를 약화시킬 기회로 보고 시리아 내 군사 인프라를 파괴해 이란-시리아-레바논으로 이어지는 시아파 군사 통로를 차단하려는 목표를 가지고 있다. 즉, 튀르키예는 '가자 평화구상' 이행 과정에서 효과적인 중재자가 되기를 원하며 대외전략을 전환하고 있지만, 이스라엘과는 이해관계가 충돌하고 있다. 따라서 양국 간 전략적 힘겨루기는 더 격화될 것이며 이는 현재의 불안정한 역내 균형을 한층 더 흔들어 놓을 가능성이 크다.

144. Marc Dubois, "Turkey Faces Limits to Its Balancing Act in Diplomacy," *Le Monde*, May 22, 2025; Selin Kaya, "Türkiye's Balancing Act: How Erdo an Navigates Between NATO, Russia and the Gulf," Atlas Institute, May 10, 2024.

글로벌 무질서 속 아세안의 출구 찾기

이재현 수석연구위원

2025년의 동남아: 무질서의 세계를 예견한 아세안

2024년 말 예상됐던 2025년 동남아와 아세안 정세는 미국과 중국의 對아세안 관계에서 큰 변화, 아세안과 개별 동남아 국가 내 리뉴얼의 필요성으로 전망됐다. 미국의 동남아 관여가 크게 약화될 것이고 중국은 그 틈을 노릴 것이며, 아세안은 강대국 경쟁 틈바구니 속에 다변화를 통해 출구를 모색할 것으로 예상했다. 2025년 말 시점에서 돌아보면 전반적 방향은 맞았으나, 변화의 강도와 성과에서는 큰 폭의 차이가 나타났다.

2025년 미국과 동남아 국가 사이 관계는 당초 예상했던 무관심을 넘어 심각한 수준으로 가라 앉았다. 트럼프 2기 행정부는 동남아 개별 국가에 대한 관세 부과를 통해 무관심을 넘어 부정적 관여로 나갔다. 2025년 4월 발표된 관세 부과는 동남아 국가들의 예상을 뛰어 넘는 경제 압박이었다. 관세 압박을 포함한 미국의 對동남아 경제전략은 대미 수출 약화, 경제적 양보뿐 아니라 미국의 동남아에 대한 투자를 축소시키고, 장기적으로 경제적 불확실성을 높였다. 또 지역 경제질서 전반을 흔들어 동남아 국가들의 성장 전망을 어둡게 했다.

표 1. 동남아 국가별 최초 관세 및 조정 관세

국가	최초 관세(2025년 4월)	조정 관세(2025년 7월)
브루나이	24%	25%
캄보디아	49%	19%
인도네시아	32%	19%
라오스	48%	40%
말레이시아	24%	19%
미얀마	44%	40%
필리핀	17%	19%
싱가포르	10%	10%
태국	36%	19%
베트남	46%	20%

안보 문제에서도 미국으로부터 오는 신호는 그리 긍정적이지 않았다. 대표적 예가 필리핀이다. 2025년 7월 필리핀을 방문한 헤그세스(Pete Hegseth) 미국 국방부 장관은 필리핀 군의 현대화와 남중국해에서 필리핀의 해양 주권 수호를 위한 협력을 약속했다. 9월 마르코스(Ferdinand Marcos Jr.) 필리핀 대통령(이하 마르코스)은 다시 한번 미국의 남중국해 문제에 대한 관심과 필

리핀에 대한 지원을 촉구했다. 동시에 필리핀은 일본, 유럽연합(European Union, EU) 등과 새 군사협정을 맺는 등 전방위로 남중국해 문제 관리를 위한 필리핀의 능력 강화를 위해 노력하는 한편, 꾸준히 해군을 중심으로 한 무기 체계를 강화하는 노력을 경주했다. 미국의 약속에도 불구하고 이런 안보 공약을 액면 그대로 받아들이기 어려웠던 필리핀은 나름의 자구책도 마련했다.

미국의 전략적 관여 약화와 경제적 압박 강화는 중국에게 좋은 기회로 작용했다. 실제 중국은 2025년 특히 경제 부문에서 對동남아 공세를 강화했다. 중국은 미국의 관세 압박과 달리, 아세안과 협의를 통해 기존 중-아세안 간 자유무역협정을 더 강화하는 '중-아세안 자유무역협정(FTA) 3.0'을 발표했다. 아세안 국가들도 미국의 경제적 압박에 맞서 전략적 다변화를 추구하며, 중국과 거리를 가까이했다. 대표적 사례가 2025년 5월 아세안 정상회의에 이어 개최된 아세안-중국-걸프협력기구(Gulf Cooperation Council, GCC) 정상회의였다.

2025년 아세안이 대외적으로 트럼프 2기 출범과 같은 리스크, 대내적으로는 여전히 숙제로 남은 미얀마 문제 등을 안고 시작한 만큼 의장국인 말레이시아의 어깨는 무거웠다. 결론부터 말하면 안와르 이브라힘(Anwar Ibrahim) 말레이시아 총리의 의장 역할 수행은 도전의 크기에 비해 나쁘지 않은 성과를 냈다.

그림 1. 말레이시아 총리 안와르 이브라힘

출처: 연합뉴스.

아세안 내적으로 말레이시아의 의장국 역할이 거둔 가장 큰 성과는 '아세안공동체비전 2045(ASEAN Community Vision 2045)'를 도출한 것이다. 이를 통해 향후 20년간 아세안 통합의 비전을 제공하는 동시에 아세안연계성(ASEAN Connectivity) 협력을 아세안공동체 건설

노력의 하나로 끌어 들여 아세안공동체 건설은 정치안보, 경제, 사회문화, 연계성이라는 네 개의 필라 체제로 재편했다. 또 2023년 '원칙적(in principle)'으로 아세안 가입이 승인됐던 동티모르가 2025년 정식 회원국이 됐다. 1999년 캄보디아의 아세안 가입 이후 처음으로 새 회원국을 추가해 아세안은 이제 11개 국가 체제가 됐다.

내적 도전도 작지 않았다. 2021년 쿠데타 후 군부통치가 지속되는 미얀마 상황 개선과 관련해 아세안 의장국인 말레이시아는 임기 중 교착상태를 해결하기 위해 미얀마 군부에 접근했으나 큰 성과는 없었다. 한편, 5월 발생한 태국과 캄보디아 국경 분쟁 문제 역시 의장국 말레이시아에 큰 부담이 됐다. 말레이시아는 적극적으로 나서 양국 간 중재를 시도했고, 아세안 차원의 정전 감시를 실시하는 등의 노력을 했다. 양국 간 전면적 분쟁은 멈췄고 평화협정도 맺어졌으나, 여전히 분쟁의 불씨와 국가 간 앙금은 남아 있다.

대외적으로는 2024년 공언했던 바와 같이 의장국 말레이시아는 아세안의 전략적·경제적 다변화를 위해 노력했다. 가장 대표적인 예가 5월 아세안 정상회의 계기 GCC 정상회의를 개최한 것이다. 또 아세안은 2025년 집단으로 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organisation, SCO)의 집단 파트너로 등록했다. 아세안 개별 국가 차원에서 헤징(hedging), 다변화 전략이 다양하게 나타났다. 기존 캄보디아(2015년), 미얀마(2023년) 외에 2025년 라오스가 SCO의 대화파트너로 추가됐다. 2025년 인도네시아가 브릭스(BRICS) 정식 회원국이 된 데 이어, 베트남도 2025년 파트너 국가가 됐으며 이미 파트너국 지위를 가진 말레이시아, 태국도 2025년 BRICS 가입을 공식 신청했다.

표 2. 동남아시아 국가 SCO 및 BRICS 가입 현황

국가	SCO	BRICS
브루나이	아세안 집단파트너(2025~)	-
캄보디아	대화파트너(2015~)	-
인도네시아	아세안 집단파트너(2025~)	정회원(2025~)
라오스	대화파트너(2025~)	-
말레이시아	아세안 집단파트너(2025~)	파트너국, 가입신청(2025)
미얀마	대화파트너(2023~)	-
필리핀	아세안 집단파트너(2025~)	-
싱가포르	아세안 집단파트너(2025~)	-
태국	아세안 집단파트너(2025~)	파트너국, 가입신청(2025)
베트남	아세안 집단파트너(2025~)	파트너국

개별 국가 국내적으로 상당한 정치적 혼란도 있었다. 아세안 중추 국가인 필리핀, 인도네시아, 태국의 국내정치는 상당한 혼란을 겪었다. 인도네시아는 국회의원에 대한 주택보조금 지급에 대한 불만이 시위를 촉발했고, 정부가 대응하는 과정에서 사상자가 발생하며 시위는 전국으로 확대됐다. 이로 인해 쁘라보워(Prabowo Subianto) 인도네시아 대통령(이하 쁘라보워)이 예정됐던 중국 방문을 연기하는 일도 있었다. 한편 쁘라보워가 야심 차게 추진했던 무상급식 사업도 재원 부족과 식중독 문제로 많은 정치적 비판을 받았으며, 신행정수도 이전 사업은 사실상 중단됐다.

필리핀에서도 수년간 진행된 홍수 대비 인프라 사업 관련 정경유착 부패가 드러나며 전국적 시위를 촉발했고, 마르코스는 자신의 측근까지 포함한 포괄적 수사를 선언하기도 했다. 태국에서는 패통탄(Paetongtarn Shinawatra) 총리(이하 패통탄)가 캄보디아와의 국경 분쟁과 관련하여 훈센(Hun Sen) 전 캄보디아 총리와 통화에서 자국 군을 비하하는 부적절한 발언을 한 것이 밝혀지며 정치적 위기에 몰렸고, 결국 8월 말 헌법재판소 판결에 의해 총리직을 상실했다. 이후 총리직은 조기 총선 실시를 조건으로 최대 정당의 지지를 얻은 제3당 아누틴(Anutin Charnvirakul) 총리(이하 아누틴)가 집권하는 등 정치 변동이 있었다. 이로써 태국은 쿠테타로 인한 약 5년간의 헌정 중단 시기를 포함해 지난 20년 간 총 10명의 총리, 3명의 총리 대행이 거쳐갔다.

2026년의 동남아: 쉽지 않은 혼돈 속의 길 찾기

2026년 강대국 경쟁이 만들어 낸 혼돈은 동남아에서도 지속될 것으로 보인다. 아세안은 이런 무질서한 글로벌 전략 환경을 아세안이 혹은 동남아 개별 국가가 해결하거나 완화하기는 어렵다고 볼 것이다. 2025년 상황이 2026년에도 지속된다면 미국에 대한 신뢰는 크게 추락하고 중국의 접근은 강화되겠지만, 동남아 국가들이 어느 쪽으로 쉽게 방향을 정하지는 않을 것이다. 이런 혼돈 속에 동남아 국가들이 개별적으로, 그리고 집단적으로 아세안 차원에서 택할 전략은 '시간을 벌면서 버텨내기'라고 요약할 수 있다.

1. 추락하는 미국, 틈을 노리는 중국

아세안 지역을 둘러싼 2026년 강대국 관계는 그 어느 때보다 불확실성이 클 예정이다. 2025년 지역에서 가장 큰 변수였던 미국의 對아세안 전략이 2026년에도 크게 바뀌지 않고 유지된다면 그 방향은 경제적 압박과 전략적 무관심으로 간단히 요약될 수 있다. 물론 트럼프(Donald Trump) 미국 대통령(이하 트럼프 대통령)의 정책과 리더십 스타일상 이런 전제 조건은 언제라도 변할 수 있지만, 지금 당장 그런 조짐은 보이지 않는다. 2026년 미국의 동남아 정책이 2025년의 연속선상에 있다면 동남아 국가들이 미국에 대해서 가졌던 신뢰는 거의 바닥을 드러낼 것으로 보인다.

트럼프 행정부의 對동남아 관여가 2026년에도 2025년과 별반 달라진 것 없이 경제적 압박과 전략적 무관심으로 나간다면 중국은 동남아 지역에 대해서 2025년에 보였던 관여의 강화를 지속할 것이다. 무엇보다 미국의 관세 부과 등 경제적 압박이 지속된다면 좀 더 큰 경제를 가진 국가들도 버티기 어려울 것이고, 동남아 국가들은 더 곤란한 상황을 겪게 될 것이다.

그림 2. 2025년 경주 APEC에 참석한 트럼프 대통령과 시진핑 주석

출처: 연합뉴스.

이런 경제적 곤란에 빠진 동남아 국가들에게 중국은 더욱 경제적 접근을 강화할 수 있다. 일차적으로는 2025년에 추진됐던 '중-아세안 FTA 3.0' 이행을 강화하면서 중국과 아세안 사이 무역 관계를 강화할 수 있다. 미국 시장의 대체 혹은 보완시장을 찾는 동남아 국가들에게 중국 시장이 얼마나 미국 시장에서 잃은 부분을 보완할 수 있을지는 미지수이다. 하지만, 중국의 제스처만으로도 중국은 동남아에서 입지를 강화할 수 있을 것이다. 더 나아가 중국은 양자 FTA가 없는 국가 중 주요 국가(인도네시아, 말레이시아, 베트남 등)와 양자 FTA를 추진해 동남아 국가들을 중국 경제권에 더 묶어 두는 작업을 할 가능성도 있다.

여기에 한동안 다소 관심에서 멀어졌던 일대일로(Belt and Road Initiative, BRI), 아시아 인프라투자은행(Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB) 등에 대한 중국의 관심과 강조가 다시 강도를 더할 것이다. 또 중국은 무역과 투자라는 전통적인 경제 부문 외에도 특히 디지털, 인공지능(AI) 등 새로 부상하는 경제 및 과학기술 분야에서 동남아 국가들과 협력을 강화할 가능성이 크다. 2025년 이미 동남아에서 미국에 대한 경제적 신뢰는 크게 손상되었다. 중국은 이런 틈을 타 AI 등 새로운 기술 및 경제 분야에 대한 협력을 강화하려는 의도를 보인 바 있다. 미국에 대한 동남아 국가들의 확신이 트럼프 행정부 들어 크게 낮아진 틈을 타 동남아 국가들이 향후 성장 동력으로 생각하는 디지털과 AI 부문에서 동남아 국가들을 중국에 확실히 의존하게 만드는 작업을 할 가능성도 크다.

2. 2026년 무질서 속 아세안의 길 찾기

이런 상황에서 2026년 동남아 국가들은 위기관리를 하면서 때를 기다리는 방향으로 대미 정책을 설정할 것이다. 동남아 국가들은 동남아에 대한 미국 정책 변화를 위해 미국을 설득하는 데 에너지를 낭비하지는 않을 것이다. 동남아 국가들은 남은 트럼프 행정부 3년이 빨리 지나가고 새로운 미국의 리더십이 등장하기를 기다리는 편을 선호할 것으로 보인다.

반면 중국이 동남아에 접근한다면 아세안과 동남아 개별 국가는 중국의 관여로부터 경제적 이익을 확보하는 동시에 이를 미국으로부터 오는 압력을 최소화하기 위한 지렛대로 활용할 가능성이 높다. 그러나 동남아 국가들 입장에서 중국이 동남아에서 유일한 헤게모니로 부상하고, 동남아 국가의 對중국 의존이 높아지는 상황은 바람직하지 않다. 따라서, 동남아가 중국의 영향권으로 떨어지는 일은 쉽게 발생하지 않을 전망이다.

2026년 동남아 국가들이 미중 사이에서 좀 더 전략적 태도를 취한다면 표면적으로 중국의 아세안 지역에 대한 관여를 환영하면서 이를 미국에 대한 메시지로 활용할 수 있을 것이다. 아세안이 중국에 대한 의존을 경계하면서도 중국의 동남아 관여를 환영하는 태도를 취한다면, 이는 미국 내 전문가들이 트럼프 행정부의 대외정책 실패를 지적할 수 있는 좋은 근거가 되며 트럼프 행정부를 안으로부터 압박할 수 있다. 중국에 대한 동남아의 '위장된 환영'은 설사 트럼프 행정부의 행동을 바꾸지 못하더라도 트럼프에 이어 등장하는 미국의 새 행정부에 대한 미래의 레버리지를 확보하는 의미는 있을 것이다.

미국의 관여가 약해지고, 중국의 매력공세가 강해진다면 동남아 국가의 대응은 크게 두 가지로 나뉠 수 있다. 이미 중국에 상당히 의존적인 미얀마, 캄보디아, 라오스 등은 미국이 빠진 지역에서 상대적으로 중국의 영향력에 쉽게 노출되고, 더 깊숙하게 중국 영향권으로 편입될 가능성이 높다. 그러나 중국의 영향력이 더 강해진다고 해서 이들 국가들이 자발적으로 중국 쪽에 편입된다는 것은 아니다. 현실적으로 다양한 필요성과 중국의 영향력에 의해 중국 쪽에 끌려가는 것은 어쩔 수 없지만, 이런 흐름을 해당 국가들의 자발적 선택으로 해석해서는 안 될 것이다.

반면, 그 외 다른 국가들은 미국이 빠진 자리를 다양한 방법으로 메우려 할 것이다. 미국이 빠진 자리를 메우고 지역적 균형을 완전히는 아니더라도 어느 정도 회복하는 방법은 크게 두 가지가 있을 것이다. 아세안 자체의 단결 강화와 아세안 혹은 동남아 국가가 개별적으로 인도-태평양(Indo-Pacific) 지역의 중견국, 유럽과 협력을 강화하는 제3세력과 연대 방안이다. 전자의 경우, 명분은 좋지만 효과가 어떨 것인가에는 큰 의문이 있다. 뿐만 아니라, 현재 아세안의 응집력과 동력이 약해진 상황에서는 쉽지 않은 선택지다.

또 다른 대안은 아세안 내 요구와 아세안 외적 요구가 맞아 2026년에 상대적으로 활발해질 가능성이 있다. 지난 80여 년간 글로벌 질서의 근간이 됐던 질서를 밑에서부터 흔드는 트럼프 행정부의 대외정책은 지역 동맹국, 중견국과 유럽 국가에도 큰 충격이다. 아세안 국가, 한국, 일본, 호주, 뉴질랜드 등 인-태 지역 국가, 그리고 유럽은 제2차 세계대전 후 미국에 의해 만들어진 다자주의, 자유무역, 민주주의 등을 근간으로 하는 자유주의 국제질서 속에 번영과 안정을 누려왔다. 반면 중국, 러시아와 같은 수정주의 세력의 도전, 북-중-러 연대, 대안적 질서의 주장은 2026년에 더 강해질 것이고, 이에 대한 우려 역시 따라서 증가할 것이다. 익숙한 질서가 도전을 지속적으로

맞이하고 있으며, 이제 이 질서의 근간을 이루던 미국도 의지하기 어려운 상황이 전개된다. 따라서, 지역 중견국 사이에서 한국, 일본, 호주와 같은 지역 내 중견세력의 협력, 아시아와 유럽의 협력을 통해 이 질서를 유지·강화해야 한다는 주장들이 나오고 있다.

이런 연장선상에서 2026년 아세안과 인-태 지역 중견세력, 그리고 유럽을 잇는 다양한 소다자 협력이 활성화될 가능성이 있다. 기존 아세안이 주도하는 아세안안보포럼(ASEAN Regional Forum, ARF), 확대아세안국방장관회의(ASEAN Defense Ministers' Meeting Plus, ADMM+), 아세안+3(ASEAN+3), 동아시아정상회의(East Asia Summit, EAS) 같은 지역 다자협력이 활성화되거나 그 하위 다양한 소다자 협력체가 새로 만들어질 가능성도 있다. 또한 새로운 형태로 아시아-유럽협력, IP4 협력, 지역중견국 협력, 미국을 제외하거나 미국이 참여하지 않는 QUAD, S-Quad[145] 등의 형태가 가능하며 여기에 아세안이 하나의 집합으로 참여할 가능성도 있다.

3. 아세안 내부 혼란과 의장국 필리핀

장기적으로 아세안의 응집력이나 아세안 개별 국가의 국내정치 상황은 지속적으로 하향 곡선을 그려왔다. 2026년에도 이런 경향성에서 극적인 반등은 보이지 않을 전망이다. 따라서 더욱 혼란해진 아세안을 둘러싼 전략적 환경 속에 아세안과 동남아 개별 국가의 이익과 생존을 모색하는 구체적이고 효과적인 움직임이 독자적으로 나타나기는 어렵다.

2026년 아세안 의장국 지위는 필리핀이 담당한다.[146] 2025년 의장국 말레이시아는 아세안의 대외전략적 네트워크 다변화를 위해 노력하는 모습을 보였다. 반면, 2026년 필리핀은 이런 말레이시아의 전략에서 미국 편향의 방향으로 선회할 가능성이 높다. 남중국해에서 지난 몇 년간 중국과 가장 갈등 관계에 있던 필리핀은 상황 관리를 위해서 미국 외에 전략적으로 의지할 곳이 없기 때문이다.

그림 3. 2026년 아세안 의장국인 필리핀의 마르코스 대통령

출처: 연합뉴스.

의장국으로 필리핀이 가진 이런 전략적 방향성은 아세안 내 국가들과 많은 마찰의 소지를 안고 있으며, 아세안의 단결을 저해할 수 있다. 아세안 지역에서 미국에 대한 신뢰는 크게 낮아진 상황이다. 반면, 2026년 중국의 긍정적·부정적 공세는 강화될 것이다. 아세안 내 목소리가 큰 베트남, 말레이시아, 인도네시아, 싱가포르 등은 특정 강대국을 선호하기보다 경쟁하는 미국과 중국에 모두 헤징하는 방향을 선호해왔다. 트럼프 행정부가 전략적으로 동남아에 큰 관심이 없는 상황에서 미국과 관계를 강조하는 필리핀의 의장국 역할 담당이 반드시 다른 국가들의 전략적 방향과 조화된다고 보기는 어렵다.

더욱이 필리핀은 의장국으로 역내 해묵은 골치거리인 미얀마와 새로 등장한 위협요소인 태국-캄보디아 국경 분쟁을 떠안게 됐다. 2025년 12월부터 2026년 1월로 예정된 미얀마 총선 후 아세안이 미얀마에 대한 입장을 어떻게 정리할 것인가는 필리핀의 리더십을 테스트하는 첫 관문이 될 것이다. 군부 주도로 치러질 미얀마의 선거는 사실상 군부 통치를 합리화하기 위한 선거가 될 가능성이 높다. 아세안 의장국으로 필리핀은 이 선거를 통해 명목상의 민간 정부가 들어선 미얀마에 대한 아세안 차원의 제재를 풀 것인지 유지할 것인지 다른 아세안 국가의 중지를 모아 결정해야 한다.

태국과 캄보디아 사이 국경 분쟁과 그에 따른 여파도 2026년 의장국을 맡은 필리핀에게는 부담으로 작용할 것이다. 태국-캄보디아 국경 분쟁은 2025년 7월 말 양국 총리의 회동, 아세안 의장국인 말레이시아, 중국, 미국 등의 중재로 인해 평화협정이 체결되고 일단 수면 아래로 내려갔다. 그러나 근원적 문제는 해결되지 않았고, 2026년에도 갈등의 재발 가능성은 여전히 있다. 군사적 충돌이 발생하지 않더라도 두 국가 사이 국경 갈등과 군사적 충돌의 앙금은 2026년에도 여전할 것으로 보이며, 필리핀 입장에서는 아세안을 운영하는 데 큰 부담이 될 수 있다.

아세안 차원의 혼란에 더해 일부 국가의 국내정치 상황도 유동적이다. 2025년에 발생한 국내정치 혼란은 2026년까지 연장될 전망이다. 인도네시아와 필리핀에서 있었던 청년 세대를 중심으로 한 시위는 일단 잦아든 상황이다. 그러나 필리핀의 경우 홍수 대비 토목 프로젝트 관련 비리에 대한 조사가 마무리되면 이에 대한 평가가 나올 것이고, 그에 따라 다시 한번 국민의 불만이 고조될 가능성이 크다. 더욱이 필리핀이 아세안 의장국인 상황에서 이런 국내정치 혼란은 아세안 운영에도 영향을 줄 수 있다.

태국에서는 품자이타이당(Bhumjaitai Party) 출신 아누틴이 2026년 4월까지 총선을 실시하겠다는 조건을 내걸고, 원내 최대 정당인 국민당(People's Party, 전 Move Forward Party)의 조건부 지지를 받아 집권했다. 제2당 프어타이당(Pheu Thai Party)은 이 당 출신 패통탄이 총리직을 잃은 데 대해 불만을 가지고 있으며, 실질적 야당 역할을 하고 있다. 2026년 4월 총선은 이런 태국 정치 지형을 크게 바꿀 가능성이 높다. 실질적으로 프어타이당과 국민당 사이 제1당 지

145. S-Quad는 기존 QUAD 협력에서 다소 전략적 입장을 달리하는 인도를 제외하고, 남중국해에서 중국과 갈등을 가진 필리핀을 더한 행태로 2024년부터 협력을 시작했다.

146. 애초 미얀마가 말레이시아 다음 순번이었으나 2021년 이후 지속되는 군부 통치로 인해 미얀마의 의장국 지위가 박탈되고 그 다음 순번인 필리핀으로 넘어 갔다.

위와 총리직을 노린 경쟁이 펼쳐질 것으로 보이는데, 여기에 품자이타이 등 소수정당이 어떻게 연대할 것인가가 총선 후 태국 정치 지형을 결정할 것으로 보인다. 또 총선을 둘러싸고 군부, 국왕의 영향력, 개헌, 정치개혁과 관련된 목소리들이 혼란스럽게 뒤섞일 것으로 예상돼 어느 정도 정치적 혼란은 불가피해 보인다.

4. 구체적 성과를 내야 하는 한-아세안 협력 관계

전통적으로 한국에서 신정부 출범 이후 처음 개최되는 한-아세안 정상회의는 새 정부의 對동남아 정책 비전을 밝히는 자리였다. 2025년 10월 아세안정상회의 계기 열린 한-아세안 정상회의에서 이재명 대통령은 아세안에 대한 'CSP(Contributor, Springboard, Partner) 비전', 즉 한국이 아세안의 꿈과 희망을 이루는 조력자(Contributor), 아세안 성장과 혁신의 도약대(Springboard), 아세안 평화와 안정의 파트너(Partner)가 되겠다는 비전을 제시했다. 향후 5년간 한국은 기존 '신남방정책'을 계승하면서 2024년 맺어진 '포괄적 전략동반자관계(Comprehensive Strategic Partnership, CSP)'와 2025년 합의된 'CSP 행동계획(Plan of Action, PoA)'을 CSP 비전을 통해 이행하고 실용주의에 입각해 성과를 내는 협력을 추진하겠다는 비전을 밝혔다.

구체적으로 한국은 아세안의 평화와 안정의 파트너로 해양안보 협력, 초국가적 범죄 협력, 방산 및 국방협력을 강조했다. 특히 캄보디아 스캠 문제로 인해 초국가적 범죄 협력이 주목을 받았다. 아세안의 성장과 혁신의 도약대로 한국은 향후 5년간 전통 경제 부문인 한-아세안 FTA 고도화를 비롯한 무역, 투자 협력 강화와 특히 디지털-AI 협력에 주력하겠다는 의지도 보였다. AI 협력을 위해 한국은 아세안에 '한-아세안 데이터공동생태계' 구축을 제안했다. 사회문화 부문에서 한국은 아세안을 한국 사회와 뗄 수 없는 관계로 보고 한국 내에서 아세안 사람들이 활약할 수 있는 기회를 강조했다. 이는 한국의 인구문제, 아세안의 차세대 능력개발과 밀접한 관련을 가진다.

2026년 한국의 對아세안 접근이 성과를 내기 위해서는 무엇보다 이재명 정부의 실용 외교가 아세안에 약속한 비전의 구체적 성과가 중요하다. 분기, 반기, 연단위로 구체적으로 협력이 어떤 결과를, 효과를 내었는지 설명자료(Fact Sheet) 형태로 널리 알리는 것도 필요하다. 현재 동남아 국가에 친한파 지도자가 부재한 현실을 고려하여 정상 차원의 순방, 초청, 그리고 정상 간 개인적 친분 형성을 통해 한국을 이해하고 입장을 지지해줄 친한파 지도자를 만드는 것도 필요하다. 아울러 2026년 말 한-아세안 정상회의 계기 방문이 예정된 필리핀 외 대륙부 동남아 국가인 태국 혹은 베트남 순방도 추진해볼 만하다. 태국은 2027년까지 한국과 아세안 사이 조정국을 맡고 있어 중요하고, 베트남 방문은 2025년 또럼(To Lam) 주석 방한에 대한 답방 형태를 취할 수 있다.

유럽, 위기 관리와 전략적 자율성의 모색

최진우 한양대학교 교수

2025년 평가: 지정학적 도전과 내적 분열, 대응 방안의 모색

2025년 유럽은 지정학적 소용돌이와 대내적 정치 지형의 재편이 진행되는 가운데 혼돈과 불안정성으로 요약되는 대내외적 정세를 마주했다. 끝나지 않는 러시아-우크라이나 전쟁과 러시아에 의한 실존적 안보 위협의 증폭, 자국 우선주의 외교정책 의제를 일방주의적으로 밀어붙이면서 자유주의 국제질서의 위기와 대서양 관계의 근본적 변화를 초래하고 있는 트럼프 2기 행정부, 경제·군사·기술 대국으로의 굴기를 지속하고 있는 중국의 공세적 외교 및 대외 경제정책은 유럽연합(European Union, EU)이 헤쳐 나가야 할 대외적 도전의 '3각 파도'였다.

대내적으로 유럽은 경제 양극화와 이민문제 등으로 인한 사회경제적 불만의 토양 속에서 배태된 급진 우파 세력의 빠른 성장세로 회원국 및 EU 정치 지형에 불확실성이 커지는 한편 통합의 동력과 민주주의의 근간이 위협받고 있는 형국이다. 또 유럽은 미국과 중국에 비해 혁신의 지체와 경쟁력 부진으로 상대적 저성장의 늪에 빠져 있다. 상대적 저성장은 장기적으로 안보 역량의 약화, 국제적 위상의 하락과 영향력 저하로 이어질 수 있어 경제적 효율성 제고와 경쟁력 강화를 위한 방안 마련이 최대 과제로 떠올랐다.

이처럼 지정학적 환경과 대내적 정세의 불안정성과 불확실성이 어느 때보다 커진 상황 속에서 2025년 유럽은 엄중한 위기의식을 공유하며 대응에 총력을 기울였다. 구체적 행동을 위한 방향성은 뚜렷했는데, 전략적 자율성(Strategic Autonomy) 증대를 목표로 하는 역량 제고, 제도 정비, 재원 확보가 그것이었다. 러시아는 유럽의 안보 상황을 혼돈과 불안정성으로 몰고 가는 최대의 지정학적 위협이다. 러시아는 장기화하고 있는 러시아-우크라이나 전쟁에서 막대한 인적, 경제적 손실에도 불구하고 후퇴의 기미나 종식의 의지를 전혀 보이지 않았다. 뿐만 아니라 舊소련 국가들에 대한 영향력 증대를 통해 과거 세력권(sphere of influence)을 복구하려는 제국주의적 의도를 드러내 보이는 한편, 저강도 도발, 협박, 정치인 회유, 암살, 산업시설 파괴 공작, 사이버공격, 허위 정보 확산 등 다양한 방법으로 인프라 훼손, 경계 태세 이완, 통신망 교란, 사회적 혼란 조장, 사기 저하, 체제 균열, 사회 구조 와해를 획책하는 회색지대 전술을 활용해 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO) 회원국들의 단합과 집단안보에 대한 의지와 역량을 테스트하며 서방과의 전선을 확대했다. 2025년 하반기 들어 리투아니아 등 발트 3국과 폴란드, 루마니아를 포함하는 NATO 동부 지대(Eastern flank)에 대한 러시아의 하이브리드 공격이 거세졌다.

특히 2025년 9월 16일부터 20일까지 러시아와 벨라루스에서 실시된 합동군사훈련 '자파드 2025(Zapad 2025)'를 전후해 유럽에 대한 러시아의 회색지대 전술은 강도가 더해졌고, 빈

도가 잦아졌다.[147] 대표적 예로 9월 9일과 10일 약 20대의 러시아 드론이 폴란드 영공을 침범하는 일이 벌어졌다. NATO군으로 순환 배치돼 있던 이탈리아 F-35 공군기와 폴란드 공군 전투기가 긴급 출격해 러시아 드론 일부가 격추되고 일부는 연료 소진 등으로 폴란드 영토에 추락했다. NATO와 러시아 사이에서 사실상 교전 행위가 벌어진 것으로, 이는 NATO 설립 이후 처음 있는 일이다. 러시아는 오작동 탓으로 해명했지만 약 20대의 드론이 동시에 오작동 상태가 되는 것은 확률적으로 지극히 낮다는 점에서 NATO 영공 방어망에 대한 정찰 및 탐지를 목적으로 한 러시아의 의도적 도발인 것에 틀림없어 보인다. 이에 NATO는 영공 방어 태세 강화를 위해 9월 12일부터 정해진 기한 없이 덴마크, 독일, 영국, 이탈리아, 프랑스 공군 전력이 참여하는 '동부의 파수꾼(Eastern Sentry)' 작전을 개시했다.

러시아의 도발은 영공 침범에 국한되지 않았다. 지난 9월 20일 런던(히드로), 베를린(브란덴부르크), 브뤼셀, 더블린 공항의 수속 및 탑승 업무가 마비돼 수일간 다수 항공편이 지연되거나 취소되는 큰 혼란을 겪었다. 관련 소프트웨어가 제대로 작동하지 않았기 때문인데, 전 세계 많은 공항에서 사용 중인 이 소프트웨어를 제공하는 미국 방산 기업 '콜린스 에어로스페이스(Collins Aerospace)'에 대한 사이버공격 때문이라고 한다. 9월 22일에는 덴마크 코펜하겐 공항과 노르웨이 오슬로 공항에 대형 드론이 나타나 반나절 이상 항공기 이착륙이 중단돼 항공 일정에 큰 차질이 빚어졌다. 러시아는 이 사건들에 대한 연관성을 부인했지만, 심증은 러시아를 향했다.

유럽은 러시아의 안보위협 증가에 대응해 러시아에 대한 제재의 수위를 지속적으로 끌어올리는 한편[148] 우크라이나에 대해 흔들림 없는 지원을 제공 및 공약했고,[149] 지속가능한 지원을 위한 재정 수단 확보를 위한 노력을 경주하고 있다.[150] 우크라이나 지원에 대한 국내적 피로감과 회원국 간 이견이 있음에도 불구하고 EU와 대부분의 회원국들은 일관되고 단호하게 러시아 위협에 맞서고 있다.

중국과는 2025년에도 긴장관계가 이어졌다. 중국은 유럽의 두 번째로 큰 교역 상대국이다. 수입만 놓고 보면 중국이 최대 규모다. 심화된 경제적 상호의존성에도 불구하고 유럽과 중국은

147. 자파드는 영어로 West를 뜻한다. 이 훈련이 곧 서방을 겨냥한 것임을 여과 없이 드러내는 명칭이다.

148. EU는 2025년 10월까지 러시아를 대상으로 에너지 수입 제한, 에너지 가격 상한제 적용 등 총 19차에 걸친 제재 조치를 취했다. 이에 따라 현재 약 2,700여 기관 및 개인이 제재 대상이 되고 있다.

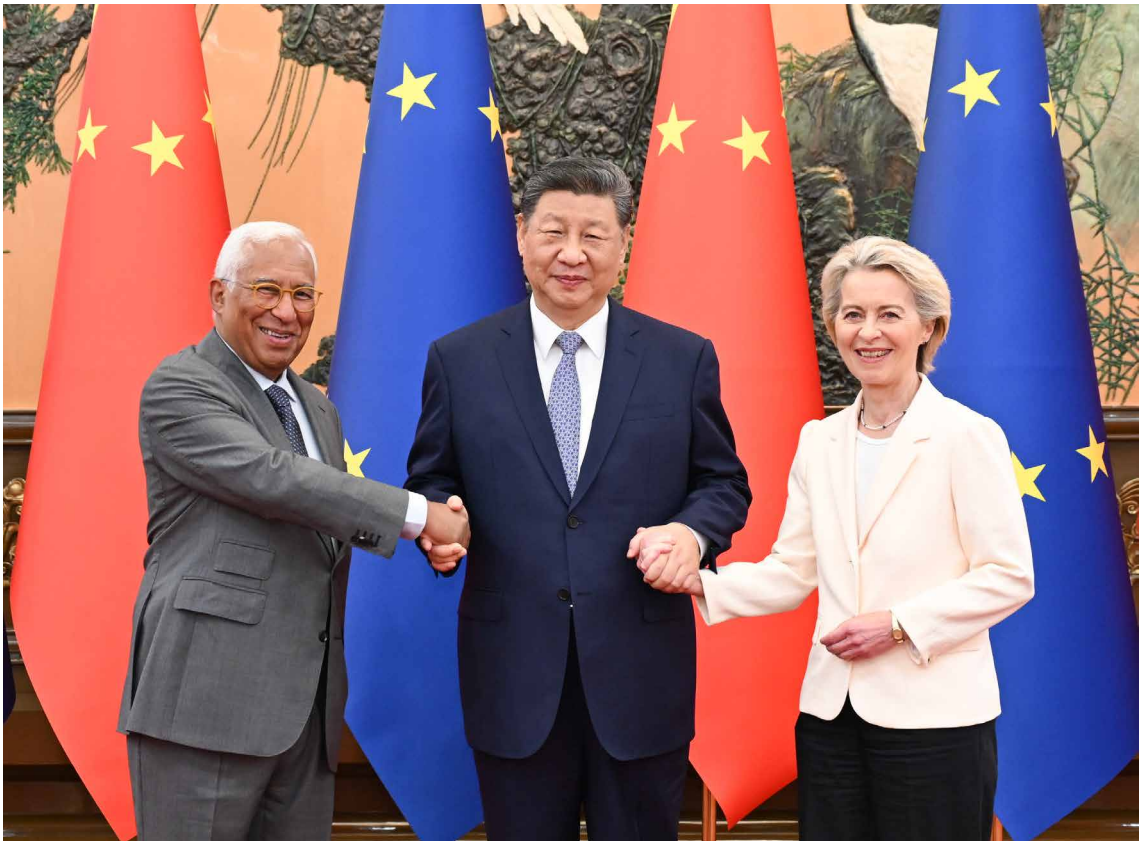
149. 2022년 러시아가 우크라이나를 침공한 이래 2025년 10월까지 EU는 재정적, 경제적, 인도주의적 지원, 군사적 지원, 난민 지원을 포함해 총 1,873억 유로를 지원했다. 이는 미국의 우크라이나 지원을 초과하는 금액이다. 이에 대해서는 European Council, "EU Solidarity with Ukraine," 〈https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-solidarity-ukraine〉 참고.

150. EU는 서방 금융기관에 예치돼 있다가 對러 제재에 따라 동결된 러시아 중앙은행 자산에서 발생하는 이자를 우크라이나 지원을 위한 기금으로 활용하고 있는 것으로 보도되고 있으며, 최근에는 러시아 동결 자산을 담보로 우크라이나가 대출을 받아 사용한 다음 향후 종전 후 동결 자산으로 우크라이나에게 전쟁 배상금을 지불하고, 이 돈으로 대출을 갚는 방식의 지원 방안이 고려되고 있다. 이 방안은 여러 국제법적 문제로 아직 이행되지는 않고 있으나, 계속 논의가 진행 중에 있다. "Europe wants to turn frozen Russian assets into Ukrainian firepower," *Economist*, September 24, 2025.

정치적으로 서로 냉랭했다. 양자 간 소원한 관계는 유럽에 대한 미국의 압력에 기인한 바도 있다. 하지만 유럽 자체적으로도 점차 뜨거워지는 지정학적 경쟁 속에서 중국에 대한 경계심을 늦추지 않고 있다.

2025년은 EU와 중국이 외교관계를 수립한지 50주년이 되는 해로, 25차 양자 간 정상회담이 7월 베이징에서 개최됐다. EU 측에서는 안토니우 코스타(António Costa) 유럽이사회(European Council, EC) 상임의장과 우르술라 폰데어라이엔(Ursula von der Leyen) EU집행위원장(이하 폰데어라이엔)이 참석했고 카야 칼라스(Kaja Kallas) EU 외교안보 고위대표가 회담 자리에 배석했다. 중국 측에서는 시진핑(習近平) 국가주석(이하 시진핑)과 리창(李强) 국무원 총리가 번갈아 회담에 참석했다. 이 정상회담을 비롯한 유럽과 중국 간 접촉 및 소통에서 유럽과 중국은 서로가 매우 중요한 교역 및 투자 파트너라는 점에 대해 인식을 공유하며 지속적으로 협력 관계를 유지하는 데 동의했다. 아울러 글로벌 차원에서의 협력이 요구되는 기후변화 대응에 있어 유럽과 중국은 협력 심화 방안을 논의했다. 그러나 그 이면에는 양자 간 긴장과 갈등의 기류가 지속됐다. 중국의 수정주의적(revisionist) 외교 행태, 유럽의 안보를 위협하고 있는 러시아에 대한 '무한' 지지, 강압적 경제 외교, 중국의 공급 과잉과 시장접근성 제한에 따른 무역불균형, 희토류 등 핵심 원자재 수출통제로 인한 공급망 교란, 대만해협 긴장 고조, 신장 지구, 티벳 지역, 홍콩의 인권 상황 등이 양자관계의 발목을 잡았기 때문이다.

그림 1. 안토니우 코스타, 시진핑과 우르술라 폰데어라이엔



출처: 연합뉴스.

EU는 기본적으로 중국을 '협력의 동반자, 경제적 경쟁자, 체제적 각축 대상(a partner for cooperation, an economic competitor and a systemic rival)'으로서의 성격을 동시에 가진 상대로 파악하고 있다. 중국 또한 유럽에 대해 불만과 우려(미국과의 밀착), 그리고 기대와 희망(대서양 관계의 균열)이 혼재된 복잡한 인식을 갖고 있다. 이에 따라 양자 간에는 신중한 협력관계와 관리된 갈등관계의 양상이 교차하고 있다. 중국에 대한 유럽의 불만과 의구심은 줄어들지 않았고, 중국 역시 유럽을 상대적으로 왜소화되고 있는 미국의 하수인으로 간주하며 유럽과의 양자관계를 더 이상 동등한 관계로 여기지 않는 모습을 보이고 있다. 유럽과 중국은 서로에 대한 필요를 인정하면서도 획기적인 관계 증진은 어려울 것으로 전망된다.[151]

2025년 유럽에게 있어 가장 큰 충격과 혼란을 초래한 것은 단연 미국이었다. 트럼프 1기 행정부 동안 미국과 불편한 관계를 감수해야 했던 유럽은 미국과의 관계 복원이 이뤄졌던 바이든 행정부가 4년 만에 끝나고 트럼프(Donald Trump) 미국 대통령(이하 트럼프 대통령)이 재선에 성공함으로써 예상을 뛰어넘는 강도로 '미국을 다시 위대하게(Make America Great Again, MAGA)' 외교노선을 거세게 밀어붙이는 미국을 상대하게 됐다. 트럼프 2기 행정부 출범 초기 트럼프 대통령은 유럽을 경제적 경쟁자이면서 지정학적으로는 미국의 후의(厚意)에 기생하는 악의적 무임승차자로 취급했다. 미국은 유럽을 향해 국방 예산의 급격한 증액을 요구하고 EU를 비롯해 전 세계를 상대로 일방적인 관세정책을 강행했다. 또 그린란드 영토 병합을 공언하는가 하면 전쟁 중인 우크라이나에 일방적인 광물협정을 강요하기도 했다. 미국은 가치동맹으로서의 유럽의 정체성에 대해서도 회의적인 모습을 보였다. 2025년 2월에 개최된 61차 뮌헨안보회의에 참석한 밴스(JD Vance) 미국 부통령은 유럽이 (미국의 MAGA 세력과 친화성을 가진) 급진 우파 정당에 대한 억압과 배제의 행태를 보인다고 지적하면서 미국과 유럽이 동일한 민주적 가치를 공유하는지에 대한 의문을 제기하고 유럽의 민주주의가 퇴행하고 있다고 공격했다. 유럽에 대한 이와 같은 미국의 전방위적 공세는 미국과 유럽 간에 회복 불능의 신뢰 손상이 초래될 수 있다는 심각한 우려로 이어졌다.

미국과 유럽은 제2차 세계대전 이후 NATO 설립과 유지 발전으로 대변되는 긴밀한 안보협력의 토대 위에서 정치적으로나 경제적으로 서로 떼려야 뗄 수 없는 밀접한 상호의존관계를 발전시켜 왔다. 물론 관계가 항상 우호적인 것은 아니었다. 냉전 기간 수에즈 운하 위기, 베트남 전쟁, 브레튼우즈 체제의 와해, 러시아 천연가스 파이프라인 건설 논쟁, 우루과이라운드 무역분쟁 등 사건이 불거질 때마다 미국과 유럽은 심각한 갈등 국면을 맞이했다. 탈냉전 이후에도 2001년 9.11 사건 이후 이라크 전쟁 수행을 둘러싸고 미국과 일부 유럽 국가들 간 첨예한 충돌이 있었다. 2017년 트럼프 대통령이 첫 임기를 시작했을 때도 마찬가지였다. 트럼프 대통령은 유럽통합과 대서양 동맹의 중요성과 필요성에 대한 회의적 태도를 넘어 노골적으로 적대적 인식을 드러내며 미-유럽 관계의 근간을 흔들었다. 당시 도날드 투스크(Donald Tusk) EC 상임의장(2025년 현

151. 이는 유럽의 전략적 자율성 추구가 미국에 대한 의존성을 줄이고 유럽의 독자적 역량을 구축하려는 진지한 노력이라는 점을 간과한 데서 비롯된 인식이라 할 수 있다. "Europe sees China as a rival. China sees Europe as a has-been," *Economist*, November 17, 2025.

재 폴란드 수상)은 부상하는 중국, 공격적인 러시아, 이슬람 극단주의자와 함께 미국 트럼프 행정부를 유럽이 마주한 최대 위협 요인의 하나로 꼽을 정도였다. 하지만, 트럼프 대통령이 재선에 실패하고 2021년 민주당의 바이든 행정부가 들어서면서 미국과 유럽의 관계는 다시 진정 국면으로 돌아가는가 싶었다.

그러나 2024년 미국 대선에서 트럼프 후보가 승리하면서 대서양 관계와 전 세계 국제정세는 또 한 차례 격랑에 휩싸이게 된다. 특히 유럽은 트럼프 대통령의 러시아-우크라이나 전쟁 종식 관철을 위한 일방주의적 종용, 안보협력에 대한 거래주의적 접근, 우방국과의 관세전쟁 선포에 더해 동맹에 대한 적나라한 불신과 무시와 적대의 태도를 거리낌 없이 드러내는 모습에 당혹과 경악을 금치 못했다. 이제 '서방'은 끝났으며 전 세계는 '새로운 리더'를 필요로 하고 있다는 불만과 우려가 유럽에서 제기되기도 했다.

예측 불가능한 미국, 위협적인 러시아, 공세적인 중국을 맞이해 유럽은 어떤 선택을 했는가? 대미 관계와 외교정책에 있어 유럽의 선택은 크게 네 가지로 요약된다. 미국과의 협력 관계 유지 및 재설정, 중국과의 거리두기, 대외정책의 지평 확대, 안보 독립성과 자율성 확보를 위한 장기 전략 수립이 그것이다. 무엇보다 유럽은 트럼프 대통령의 통념을 벗어난 협상 스타일에 끌려 다니면서도 '트럼프 달래기'에 열심이었다. 미국의 협조 없이는 유럽의 실존적 안보를 위협하고 있는 러시아의 군사적 모험주의에 효과적으로 대응하는 것이 불가능하며, 미국은 또한 유럽의 최대 상품 수출 대상국으로 유럽 경제에 미치는 영향력이 심대하기 때문이다. 안보와 경제 어느 측면으로 보나 유럽은 미국과의 긴밀한 협조가 필수적이다. 이러한 상황 인식에서 유럽은 트럼프 2기 행정부 출범 초기 미국과의 불협화음 단계를 거쳐 관세 협상의 타결, 국방예산 대폭 증액을 통해 양자관계의 관리 모드를 유지하는 데 애쓰고 있다.

미국은 전통적으로 유럽의 필수불가결한 안보 파트너다. 냉전 종식 후 평화주의 노선을 걸어온 유럽은 현재 전개되고 있는 지정학적 도전에 대응하는 데 필요한 자체적 안보역량이 현저히 부족하다. 미국 중심의 대서양 안보체제하에서 유럽의 군사안보 태세는 미국을 지원하는 데 초점을 맞추는 방향으로 구축돼 있었다. 오랜 기간 평화주의 노선과 미국 중심적 대서양 안보체제의 누적 효과로 인해 유럽의 안보자율성은 지극히 제한적 상태에 머물도록 구조화돼 있었던 것이다. 그러나 중국의 급속한 부상에 따라 이제 미국은 중국 견제에 국가 역량을 집중시키기 위해서라도 유럽 문제는 유럽의 손으로 해결할 수 있기를 바란다. 지정학적 충격에 따라 유럽 안보태세의 근본적 변화가 불가피하게 된 것이다.

장기적으로는 러시아의 위협에 대한 대응과 중국과의 각축에 있어 유럽은 자체 역량 강화를 통해 미국에 대한 의존도를 줄이는 가운데 평화롭고 풍요로운 '유럽적 삶'을 지키기 위한 노력에 박차를 가하고 있다. 이에 따라 2025년 중 경제 활성화 전략을 적극 모색했고 국방비를 대폭 늘리면서 '지정학적 행위자'로 거듭날 것임을 천명했다. 다만, 문제는 그렇게 하기 위해서는 시간이 걸린다는 점이다. 유럽이 새로운 지정학적 도전에 적절히 대응할 수 있을 정도의 국방태세를 갖추기 위해서는 적절한 수준의 무기체계 구축, 군사 장비 및 무기 공급체계 확보, 인적 자원의 훈련과 수급 등 해결해야 할 과제가 산적하다. 적어도 10년 이상의 기간을 요하는 한편 대규모 재원의 확보를 필요로 한다. 과연 10년 후에도 가능할지는 두고 봐야 할 일이지만 적어도 그때까지

는 미국에 의존적일 수밖에 없는 처지다.

그림 2. 2025년 8월 백악관에서 열린 미국-유럽 주요 지도자 회담 장면

출처: The White House.

아울러 유럽은 우리나라나 일본, 호주 등 '유사입장국들(like-minded countries)'과의 협력을 확대·심화하는 한편 '글로벌 사우스(Global South)'로 불리는 제3세계 국가들과의 네트워크 강화에 공을 들이고 있다. 미국 리더십 약화에 대비하고 중국의 영향력을 견제하기 위한 행보다. 경제안보의 중요성이 어느 때보다 부각되고 있는 상황에서 유럽은 인도-태평양(Indo-Pacific) 지역에 있어서도 큰 이해관계를 갖고 있다. 유럽의 대외 경제활동에서 차지하는 비중이 막대하기 때문이다. 따라서 인-태 지역의 안정과 이 지역에서의 발언권 확보는 유럽의 사활적 이익이다. 더욱이 미국과의 관계가 거래주의적 양상으로 진화해 가면서 인-태 지역에서의 이익 확보를 위해 미국에만 의존할 수는 없다는 인식하에 독자적 공간 확보 방안 모색에 적극적이다. 이를 위해 미국과의 긴밀한 협력관계를 유지, 발전시켜 나가되 이와는 별도로 독자적으로 인-태 지역의 뜻을 같이 하는 국가들과의 네트워크 확대 및 발전을 위한 노력을 강화하고 있다.

복잡해지고 있는 지정학적 환경 속에서 브렉시트(Brexit) 이후 오랜 기간 소원했던 EU와 영국과의 관계도 마침내 개선의 문턱에 들어섰다. 미국발 충격, 러시아발 안보 위협의 증대, 경제적 교류 증대 필요성이 촉매가 된 것으로 보인다.[152] EU와 영국은 2025년 5월 19일 안보국방동반자관계를 수립해 지역안보, 평화구축, 위기관리, 해양안보, 사이버안보 등의 사안에서 협력을 강

152. "Quietly, Britain is moving closer to EU rules," *Economist*, August 27, 2025; "Global forces are pushing Britain and Europe closer together," *Economist*, November 12, 2025.

화하기로 했다. 아울러 청년교류프로그램 확대, 농식품 시장 개방, 탄소거래제도 연동, 전력시장 개방 등 다방면에서 협력을 강화하기로 함으로써 전반적인 양자관계 개선을 꾀했다.

그림 3. 키어 스타머 영국 총리와 우르술라 폰데어라이엔 EU 집행위원장

출처: 연합뉴스.

물론 유럽이 일사불란하게 움직인 것은 아니었다. 유럽 국가들의 이해관계가 항상 일치하는 것도 아니고 독자적 역량 구축을 위한 자원의 동원도 용이하지 않다. 분명 유럽이 넘어야 할 산은 높고도 많다. 그럼에도 유럽은 계속 공허한 말잔치만 하고 있을 수 없다는 엄중한 상황 인식을 공유하고 있는 것으로 보인다. 신속하진 않지만 단호하게, 그리고 뚜렷하게 방향을 잡아갔다. 이러한 추세는 2026년에도 지속될 것으로 전망된다.

2026년 전망: 전략적 자율성 확보 방안, 모색에서 실행으로

2026년 유럽은 2025년의 혼란과 불안정성에 적응하면서 전략적 자율성을 증진하기 위한 다양한 방안들을 실행에 옮기는 데 힘을 쏟을 것으로 전망된다. 가장 큰 과제는 독자적 안보역량의 구축과 경제적 효율성 증대 및 경쟁력 제고다. 대내외적 환경은 녹록치 않다. 자국 우선주의와 거래주의를 지향하는 미국과의 협력관계를 관리해 나가는 것도 큰 과제이고, 급진 우파 정치세력의 성장과 같은 정치 지형 변화 또한 큰 도전이다.

우선 미국과는 기본적으로 실용적 협력관계를 계속 유지해 나가는 한편, 트럼프 행정부의 일방주의, 거래주의적 접근에 대응해 안보, 무역, 산업, 규제 등 다양한 측면에서 유럽의 핵심 이익

을 지키는 가운데 전략적 자율성을 추구할 것이다. 요동치는 대서양 관계 속에서도 미국과 유럽 간 기능적 수준에서의 실질적 협력은 계속되고 있다. 불협화음은 계속되고 있지만 NATO의 틀은 유지될 것이며, 상호 간 최대 교역 파트너라는 점에서도 큰 변동은 없을 것이다. 시간이 지나면서 트럼프 2기 행정부 첫해의 혼란과 갈등은 점차 진정되고 전반적으로 양측이 위기 관리와 타협을 통한 관계의 안정화가 진행될 것으로 전망된다. 그럼에도 대서양 관계의 근본적 조정 필요성이 어느 때보다 커졌다는 판단에서 국방·산업·기술 등에서 전략적 자율성을 꾸준히 추구할 것이며 규제·산업정책도 미국과의 협력은 하되 과도한 의존은 피하는 방향으로 재편해 갈 것이다. 장기적으로 유럽은 대미 협상력 강화를 꾀하는 한편 동맹 관계의 재조정을 준비하는 등 양자관계의 구조적 변화를 추구할 것으로 예상된다.

1. 전략적 자율성 강화를 위한 노력

유럽은 전략적 자율성 강화의 본격적 추구를 위한 결정적 시기를 맞이하고 있다. 지금까지 유럽이 안보 자율성을 갖지 못했던 것은 미국 중심의 대서양 안보체제하에서 군사안보 태세가 미국을 지원하는 데 초점을 맞추는 방향으로 구축돼 있었기 때문이다. 오랜 기간 평화주의 노선과 더불어 미국 중심적 대서양 안보체제의 누적 효과로 인해 유럽의 안보 자율성은 지극히 제한적인 상태에 머물도록 구조화돼 있었던 것이다. 그러나 이제 러시아와 중국발 지정학적 압력이 전례 없이 높아지는 가운데 미국의 유럽에 대한 안보공약이 후퇴하는 미증유의 지정학적 충격에 따라 유럽 안보태세의 근본적 변화가 불가피해지고 있다. 이는 큰 도전이기도 하지만 한편으로는 오랜 기간 유럽이 추구하던 전략적 자율성의 확보를 본격적으로 추진할 수 있는 좋은 기회이기도 하다.

다만 전략적 자율성의 구축에는 상당 기간이 소요될 것이므로 갑작스러운 안보 공백이 발생하지 않도록 대서양 관계를 관리하는 한편, 세계 각 지역의 유사입장국과의 협력관계를 강화하는 안보네트워크 다변화 노력을 병행하는 가운데 전략적 자율성의 확보를 추구하는 것이 필요할 것이다.

EU는 2025년 들어 전략적 자율성 증대를 위한 실질적 방안의 마련에 박차를 가해왔다. 1월 트럼프 2기 행정부가 출범한 다음 2월에는 안토니우 코스타 EC 상임의장이 EU 회원국 정상들의 비공식 회담을 소집해 유럽 방위태세에 대한 의견을 교환했고, 3월에 소집된 공식 회담에서 유럽이사회는 EU 집행위원회의 제안에 따라 2030년까지 8,000억 유로에 달하는 국방비를 조성하기 위한 '준비태세 2030(Readiness 2030)'을 승인했다.[153] 나아가 6월 헤이그에서 개최된 NATO 정상회담에서는 집단방어(collective defense) 공약의 핵심인 북대서양조약(North Atlantic Treaty, 이하 NATO 조약) 제5조에 대해 트럼프 대통령이 미온적 태도를 보이는 한편, 유럽 주둔 미군 일부의 철수 가능성이 제기되자 32개 NATO 회원국[154] 정상들은

153. 이 계획의 명칭은 원래 '유럽재무장계획(ReArm Europe Plan)'이었으나 표현이 과격하다는 이탈리아와 스페인의 이의 제기에 따라 순화된 용어로 바뀌었다. "Brussels rebrands 'Rearm Europe' plan after backlash from leaders of Italy and Spain," *Euronews*, March 21, 2025.

154. 이 중 EU 회원국은 23개국이다. EU 회원국 중 아일랜드, 오스트리아, 몰타, 사이프러스는 NATO 회원국이 아니다.

2035년까지 국방비를 GDP의 5%로[155] 올릴 것임을 확약하면서 구체적인 연간 계획까지 제시한 바 있다. 11월에는 EU 집행위원회가 '준비태세 2030' 후속 조치로 'EU 방위산업 전환 로드맵(EU Defense Transformation Roadmap)'과 '군사 기동성 패키지(Military Mobility Package)'를 발의해 2026년 유럽의회와 유럽연합 이사회가 일반입법절차(ordinary legislation procedure)에 따라 심의 및 표결에 부칠 예정이다.

전략적 자율성의 영역은 안보 분야에만 국한되지 않는다. EU는 디지털 산업 및 에너지 인프라 분야에서도 발빠르게 움직이고 있다. 유럽은 미국, 중국과 같은 주요 행위자들에 비해 경제적 활력, 경쟁력, 혁신 동력에 있어 뒤처지고 있다는 문제의식에서 핵심 기술 생태계 조성을 통한 기술 주권 확보, 전략적 원자재의 안정적 수급을 위한 공급망 재편, 금융시장 활성화, 규제 개혁 등을 추진하고 있다.

이를 위해 EU는 정책의 수립 및 이행의 효율성 증대를 위한 제도적 개혁에 힘을 기울이고 있다. 새로운 입법 기법으로 활용되고 있는 옴니버스 패키지의 적극적인 도입이 그 예다. 옴니버스 패키지는 여러 규정(Regulation)이나 지침(Directive)의 조문을 하나의 법안으로 병합해 조정 또는 개정하는 절차적 형식을 일컫는다. 동일·유사 정책 분야의 다수 법령을 기술적으로 정비해 일관성을 확보하는 한편, 법령 간 충돌을 방지하고 새로운 상위 규범(EU 규정·기구 출범 등)에 맞추어 체계를 통합함으로써 입법의 일관성과 체계성을 확보하는 것이 목적이다. 옴니버스 패키지 기법을 활용하면 개별 법령을 각각 개정하는 방식보다 입법절차가 신속하고 효율적으로 진행될 수 있으며, 법안 정비로 기업이나 개인의 업무가 단순화, 효율화 돼 비용 절감과 경쟁력 제고를 기할 수 있게 된다. EU는 이와 같은 규제 개혁 방안을 2026년에도 강도 높게 추진할 것으로 보인다. 그 성과를 미리 가늠하기는 어렵고, 기존 입법안들의 목적이 희석될 수 있다는 비판도 제기되고 있다. 그러나 경쟁력 강화의 중요성에 대한 인식이 EU 입법절차의 혁신으로 이어지고 있다는 점은 경제적 활력을 살리기 위한 적극적인 노력이 EU 차원에서 진지하게 경주되고 있음을 웅변하는 사례라 할 것이다.

다만 관건은 이 계획들을 어떻게 흔들림 없이 실행에 옮길 것인가의 문제다. 많은 도전 요인이 있기 때문이다.

2. 유럽의 내적 분열, 통합의 정치화

유럽의 전략적 자율성 강화는 곧 다른 지정학적 행위자들과의 관계에서 기민하고 일관되게 유럽의 이익을 실현시키는 능력과 역할을 갖게 된다는 것을 뜻한다. 따라서 이는 EU의 행위자성(actorness) 증대를 의미하고 이를 위해서는 유럽통합의 심화가 요구된다. 특히 외교안보를 포함한 다양한 정책 분야에서의 의사결정 및 정책집행의 효율성 증대와 재원 확보가 필수적이다. 예컨대 지금과 같이 외교안보정책 수립을 위해 회원국의 만장일치가 필요하다면 이는 사실상 모든 회원국에게 거부권(veto)을 부여하는 것이기 때문에 사실상 의사결정이 불가능해진다. 현재 역

155. 여기에는 무기, 군사 장비, 훈련 등을 포함하는 핵심 국방비 3%와 국방태세와 연관된 유무형 인프라 구축 등에 소요되는 경비 2%가 모두 포함된다.

내 단일시장 및 대외 경제정책 분야 등에 적용되고 있는 일반입법절차와 같이 다수결 요소가 포함된 보다 유연한 의사결정제도를 도입하는 등의 조치가 필요하다. 아울러 매우 제한적 수준에 머물러 있는 EU의 예산(EU 전체 GDP의 1%)으로는 전략적 자율성 실현에 어려움이 있으므로 다양하고 유연한 예산 메커니즘의 구축 또한 요구된다.

이런 조치들의 필요성에 대한 논의는 이미 상당 기간 있어 왔으나 현재 유럽의 정치적 환경 속에서는 추진이 용이하지만은 않을 것으로 전망된다. 급진 우파 정치세력의 영향력이 확대되고 있기 때문이다. 급진 우파 정치세력은 크게 두 가지 정치적 의제를 추구한다. 하나는 反이민이고 또 하나는 反EU(反세계화)이다. 反EU는 곧 유럽통합의 심화를 반대한다는 뜻이다. 급진 우파 세력은 민족주의 성향을 강하게 띠면서 국가주권의 문제에 민감하게 반응하고 국가이익의 수호를 우선순위에 두기 때문에 EU의 역할 증대와 유럽적 공공재 창출에 대한 기여에 소극적 또는 적대적이다. 유럽통합 문제가 정치화되고 있는 것이다. 이러한 정치 지형 속에서는 급진 우파 세력을 지지하는 유권자, 나아가 선거 승리를 위해 이념적 입장을 급진 우파에 가깝게 접근시키고 있는 다수의 중도 우파 정당 지지자들을 어떻게 설득할 것인지는 어려운 과제이다.

독일에서는 얼마 전까지만 해도 주변정당(fringe party)에 불과하던 독일대안당(Alternative für Deutschland, AfD)이 집권 기민당을 제치고 지지율 1위로 올라섰고, 영국에서도 反EU, 反이민을 표방하는 영국개혁당(Reform UK)이 집권 노동당보다 더 높은 지지율을 얻고 있다. 프랑스에서도 급진 우파 민족주의 정당인 국민연합(Rassemblement National, RN)이 가장 높은 지지를 얻고 있다. 이탈리아, 헝가리, 슬로바키아에서는 이미 급진 우파 정당이 집권하고 있으며 폴란드의 경우 집권당은 중도 좌파 정당이지만 2025년 대통령 선거에서는 급진 우파 정당이 승리했다. 체코에서는 우파 포퓰리즘 정당으로 분류되는 체코 긍정당(Action of Dissatisfied Citizens, ANO)이 최다 의석을 차지해 급진 우파 정당을 포함한 우파 연립정부 구성에 성공했다.[156] 오스트리아, 네덜란드, 스웨덴, 핀란드 등에서도 反EU, 反이민, 反엘리트를 표방하는 급진 우파 정당들이 연정 구성에 주도적 역할을 하거나 참여한 적이 있으며 앞으로도 그럴 가능성이 높다. 이는 유럽 전반적으로 정당체제가 급속하게 변화하고 있음을 보여주며, 이에 따라 유럽통합, 나아가 유럽이 전략적 자율성을 가진 행위자로 거듭나기 위한 노력의 성패 여부가 좌우될 수 있는 노릇이다. 다만 2026년에는 독일, 프랑스, 영국 등 유럽 주요국에서 총선이나 대선이 예정돼 있지 않다. 프랑스 대선은 2027년, 독일과 영국의 총선은 2029년이다. 돌발 상황으로 정치 일정에 변동이 생길 수 있으나 그렇지 않다면 아직은 시간이 있다. 왜 적지 않은 시민들이 급진 우파 세력의 주장에 동조하는지를 잘 살피고, 유럽통합의 틀을 잘 유지하는 가운데 경제적 활력의 회복과 안보 태세 강화를 위한 개혁과 혁신 조치들을 총력을 기울여 과감하게 수행해 나가는 것이 2026년 유럽의 가장 주된 과제 중 하나일 것이다.

3. 리더십 부재

유럽이 전략적 자율성을 추구하는 강화된 행위자성을 획득하기 위해서는 통합의 모멘텀을

156. "프라하의 트럼프, 총선 압승: 유럽 대륙 휩쓰는 우익 열풍," *조선일보*, 2025년 10월 9일자.

생성하는 비전과 리더십이 필요하다. 문제는 2026년에도 리더십의 부재가 지속될 가능성이 높다는 점이다. 대내적으로 유럽 각국은 급진 우파 세력의 급성장으로 정치 지형이 크게 변하면서 기존 정당체제가 재편될 조짐을 보이고 있다. 이에 따라 정치적 불안정성이 커지는 가운데 이런 상황을 타개하고 유럽 차원에서의 단결과 협력을 이끌어갈 핵심 리더십이 부재한 상황이다. 특히 프랑스의 정치적 혼란과 독일의 경제적 침체로 유럽통합의 견인차 역할을 해왔던 '독불 쌍두마차(German-French axis)'가 작동을 멈추다시피 하고 있다. 전통적으로 유럽통합은 독일과 프랑스의 쌍두마차 역할이 원활하게 수행될 때 잘 진행돼 나온 것으로 평가된다. EU 내에서 인구 규모와 경제 규모가 가장 크고 유럽통합 초창기부터 주도적 역할을 했던 두 나라가 리더십을 제공할 때 EU는 가장 잘 작동했던 것이다. 그러나 최근 들어 독일과 프랑스는 유럽통합의 모멘텀을 확대 재생산하는 리더십 역할을 제대로 하지 못하고 있다. 이는 양국의 국내적 상황과 밀접한 관련이 있다.

독일은 값싼 러시아 에너지와 거대한 중국 시장으로 경제성장의 동력을 삼아 왔으나 러시아-우크라이나 전쟁의 발발과 중국의 무역 경쟁력 강화로 그 공식이 깨지면서 새로운 활력소를 찾지 못하는 가운데 국내정치적으로 급진 우파 세력이 성장할 수 있는 토양이 형성돼 정당정치가 파편화되고 기존 親EU 정당들의 영향력이 줄어들고 있는 형편이다. 프랑스에서도 마크롱(Emmanuel Macron) 대통령이 여소야대 정국 속에서 레임덕 국면에 봉착해 있으며 혼란스럽고 불안정한 국내정치 상황으로 인해 유럽 차원에서도 리더십을 발휘하지 못하고 있다. 주요 회원국 지도자 가운데는 이탈리아의 멜로니(Giorgia Meloni) 총리가 그나마 안정적 지지기반을 구축했으나 국제정치적 위상의 측면에서 이탈리아가 유럽 차원의 리더십을 발휘하기에는 부족하다. 영국도 마찬가지다. 이미 EU를 탈퇴했을 뿐 아니라 영국의 스타머(Keir Starmer) 총리 또한 매우 저조한 지지율에 머무르고 있어 대외정책에 있어 국제적 영향력이 제한적이다.

다행인 것은 EU 수준에서의 리더십은 안정적이라는 점이다. 2024년 말 폰데어라이엔은 연임에 성공해 두 번째 5년 임기를 시작했다.[157] 첫 번째 재임 기간 폰데어라이엔은 신종코로나바이러스(COVID-19) 위기와 러시아의 우크라이나 침공 사태를 겪으면서 안정적인 위기관리능력으로 EU의 회복탄력성(resilience)을 십분 구현했다는 평가를 받았다. 특히 'COVID-19' 상황에서 범 EU 차원의 대응구도를 창출해 냄으로써 유럽통합의 심화에 기여한 점, 그리고 러시아-우크라이나 전쟁 발발 후에는 우크라이나에 대한 EU 회원국의 전폭적 지지를 이끌어내는 데 중요한 역할을 한 점 등이 우호적 평가의 이유였다.

2024년 말 두 번째 임기를 시작하면서 폰데어라이엔은 산업 경쟁력 강화, 디지털 주권 확보, 녹색 전환 이행, 방위 통합 추진 등의 과제를 내걸고 독일과 프랑스의 리더십이 취약해진 공백을 메우고 있다. 폰데어라이엔은 2025년 9월 10일 유럽의회에서 행한 연례 국정연설(State of the Union Address)에서 유럽의 자주성과 독립성을 강조했다. 강대국(dominant power)들이 유

157. 1958년 유럽경제공동체(European Economic Community, EEC) 출범 이후 지금까지 13명의 집행위원장 중 연임에 성공한 사람은 자크 들로르(Jacques Delors, 1985~1995), 조제 마누엘 바호주(José Manuel Barroso, 2004~2014), 그리고 폰데어라이엔(Ursula von der Leyen, 2019~현재) 세 명뿐이다.

럽에 대해 적대적이거나 아니면 양가 감정을 가지고 있는 현실, 우크라이나와 가자에서 벌어지고 있는 전쟁, 새로운 기술의 대두 등이 모두 세계 정세에 큰 변화를 초래하고 있다. 이에 따라 대외적 의존성은 무기화되어 유럽적 삶에 위협을 가하고 있으며, 유럽은 무엇보다 독립성과 자주성을 지키고 키워 나가야 하고, 이를 위해 유럽은 적극 싸워 나가야 함을 역설하면서 이 싸움을 수행하기 위한 단결된 의지와 역량의 구축을 촉구하고 있다. 방향성에는 이의가 있기 어려우나 문제는 폰데어라이엔이 이를 위한 리더십을 제공하는 데는 한계가 있다는 점이다.

우선 첫 번째 임기를 거쳐 두 번째 임기를 시작하면서 폰데어라이엔 집행위원회에 대해 집행위원장에 대한 권한이 과도하게 집중되는 이른바 '대통령화(presidentialization)' 경향이 있다는 지적이 제기되고 있다.[158] 이에 따라 회원국으로부터의 견제와 내부 반발의 가능성이 우려된다. EU 의사결정 과정에 있어 점차 역할과 존재감이 커지고 있는 유럽의회와의 관계도 관전 포인트다. 2024년 유럽의회 결과로 유럽의회의 구성은 여전히 親EU 세력이 수적 우위를 차지하고 있지만 유럽회의론을 표방하는 정당들의 진출이 늘어나는 한편 親EU 세력(중도 우파와 중도 좌파) 간 협력 관계가 다소 느슨해지고 있는 경향을 보이고 있어 사안에 따라 親EU 세력의 연대가 깨지면 유럽의회가 집행위원회에 반기를 들게 되는 상황이 발생할 수 있다는 조심스러운 관측이 나오고 있기도 하다.

아울러 집행위원장의 리더십은 근본적 한계를 갖고 있다. 유럽통합과 관련된 가장 중요한 결정권은 회원국 손에 있기 때문이다. 그중에서도 독일과 프랑스의 역할은 결정적이다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 독일과 프랑스가 유럽 차원에서의 리더십을 발휘할 가능성은 2026년에도 그다지 크지 않다. 양국의 국내정치적 상황에서 의미 있는 돌파구가 찾아질 것으로 보이지 않기 때문이다. 그렇다면 유럽이 당면하고 있는 대내외적 도전을 이겨내면서 전략적 자율성을 가진 행위자로 유럽을 거듭나게 할 수 있는 강력하고 창의적인 리더십을 기대하기는 어려울 것이다. EU의 최종 결재자가 아닌 집행위원장의 리더십이 유럽을 얼마나 멀리 끌고 갈 수 있을지 두고 볼 일이다.

그러나 지나치게 비관적일 필요는 없다. 유럽통합 역사는 '어렵지만 돌파하는(muddling through)' 과정으로 묘사된다. 통합 진전이 순탄하지 않았다는 말이다. 심대한 저항에 부딪히기도 했고(1965년 '빈 의자의 위기'), 침체의 늪에 빠지기도 했으며(1970년대 유럽통합의 암흑시대), 해체 또는 심각한 위축의 가능성까지 거론될 정도의 위기 상황에 봉착하기도 했다(2010년 재정위기, 2015년 난민위기, 2017년 브렉시트 결정, 2020년 'COVID-19' 위기, 2022년 러시아-우크라이나 전쟁). 그러나 유럽통합의 아버지로 불리는 장 모네(Jean Monnet) 유럽석탄철강공동체(European Coal and Steel Community, ECSC) 고등위원회(High Authority) 초대 의장은 다음과 같이 이를 예견한 바 있다. "유럽은 위기를 거치며 만들어질 것이다(Europe will be forged through crises)".

158. Desmond Dinan and Sophia Russack, "The Formation of the Second von der Leyen Commission: Nomination, Organization and Confirmation," *Journal of Common Market Studies*, 63, November, 2025. pp. 91-104.

물론 유럽이 여러 위기를 극복하고 통합을 진전시켰다고 해서 항상 더 효율적이고, 더 효과적 정치체제로 거듭났다는 것은 아니다. 위기의 성격은 매번 달랐고, 대응 방식도 달라 통합의 궤적이 선형적으로 이어져 온 것은 아니었다. 때로는 초국가주의적 통합으로, 때로는 회원국의 발언권 강화로 귀결되기도 했다. 지금 유럽이 겪고 있는 위기, 그리고 앞으로도 닥치게 될 위기에서 EU가 어떤 모습을 보일지 예단하기 어렵다. 중요한 것은 지금까지 많은 난관 속에서도 유럽은 해법을 찾아왔고, 통합은 지속돼 왔다는 점이다. 통합 과정 속에서 반복적으로 발현됐던 회복탄력성이 혼돈과 불안정성으로 점철되고 있는 지금의 구조적 변환기에도 작동할지 주목된다. 통합의 후퇴와 연합의 해체를 촉발할 수도 있는 심대한 위기가 종국에는 결속 강화, 통합 심화로 귀결되는 위기의 역설이 다시 한번 재현될지 두고 볼 일이다.

대서양 동맹의 새로운 균형을 찾는 NATO

김세미 부연구위원

2025년 평가: NATO의 대서양 균열 심화

2025년 유럽은 복합적이고 중첩된 도전에 직면했다. 4년째 이어진 러시아-우크라이나 전쟁, 동부 전선에서 재개된 러시아의 공세, 그리고 트럼프(Donald Trump) 미국 대통령(이하 트럼프 대통령)의 백악관 복귀로 인해 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO)의 결속은 다시 흔들리기 시작했다. 이는 냉전 종식 이후 비교적 안정적인 것으로 인식되던 범대서양 질서가 다시 국제정치의 무정부성(anarchy)과 예측 불가능성에 직면하고 있음을 보여주는 것이다.

2025년 중반, 러시아-우크라이나 전쟁은 사실상 교착상태에 빠졌으나, 러시아의 국지적 공세와 우크라이나의 방어가 반복되는 장기 소모전 양상으로 굳어졌다. 전쟁은 더 이상 단일 전선 충돌이 아니라, 동부·북동부 전선에서 포병전과 드론전, 남부 지역에서의 압박, 그리고 사이버·정보전이 결합된 하이브리드전의 형태로 고착됐다. 미국 국내정치 변동에 따라 서방의 지원 속도는 둔화됐고, 미 의회의 추가 지원 패키지 승인도 불확실해졌다.[159] 이러한 공백을 메우기 위해 EU는 500억 유로 규모의 '우크라이나 기금(Ukraine Facility)'을 승인해 장기적 경제·군사 지원 기반을 마련했다.[160] 개별 회원국 차원에서도 폴란드, 독일, 영국 등이 방공체계 및 포탄 지원을 통해 전력 보강에 나섰다.[161] 그러나 이러한 지원에도 불구하고 우크라이나의 반격은 제한적 성과에 그쳤고 러시아는 여전히 점령지 대부분에 대한 통제력을 유지했다.[162]

이에 더해 러시아는 사이버 공격, 허위정보조작 공세, 발트해 인근에서의 사보타주 등 하이브리드전을 한층 강화함으로써,[163] 전쟁이 단순한 국지전 단계를 넘어 러시아와 NATO 간 전면적 대결로 확산되는 양상을 보였다. 이 과정에서 유럽이 택할 수 있는 전략적 경로는 점점 분명해

159. "US Military Aid Paused Is Blow to Ukraine, but It Can Sustain War Effort for Now," *Reuters*, March 5, 2025.
160. EU는 2024~2027년 동안 우크라이나의 복구, 재건, 현대화를 지원하기 위해 최대 500억 유로를 제공하는 '우크라이나 기금(The Ukraine Facility)'을 설립했다. European Commission, *The Ukraine Facility.*
161. "UK to Sign Deal to Supply Air Defence Missiles to Ukraine," *Reuters*, July 10, 2025; "Germany's Rheinmetall to Produce Shells at New Plant in Ukraine, Kyiv Says," *Reuters*, September 12, 2025; "Britain's BAE Systems to Help Poland Make Heavy Artillery Shells," *Reuters*, September 12, 2025.
162. "Kyiv recognises it can't recapture all occupied territory by force now, official says," *Reuters*, March 14, 2025.
163. "Russian cyber-attacks against Nato states up by 25% in a year, analysis finds," *The Guardian*, October 16, 2025.

졌다. 각자도생(各自圖生)으로 분열할수록 러시아와 미국, 그리고 중국의 영향력에 취약해질 수밖에 없다는 인식이 강화되면서, 유럽은 NATO와 EU라는 집단적 틀 안에서 대응 역량을 키우는 방향으로 움직이기 시작했다.

그러나 2025년 1월, 트럼프 대통령의 재집권은 바이든 행정부가 추진해 온 협력 중심의 범대서양 외교 노선과의 결별을 상징하는 사건이었다. 트럼프 대통령은 취임 직후 첫 기자회견에서부터 외교정책의 기본 방향이 '조건부 동맹'과 '거래적 접근'에 기초할 것임을 분명히 했다. 2025년 2월, 트럼프 대통령은 언론 인터뷰에서 "동맹국들이 공정한 몫을 내지 않는다면 스스로 방어하면 된다. 미국은 더 이상 유럽의 현금자동입출기(ATM)가 아니다"라고 했다.[164] 3월, 트럼프 대통령은 모든 NATO 회원국이 GDP의 최소 5%를 국방비로 지출할 것을 요구했다.[165] 이는 2014년 웨일스 NATO 정상회의(2014 Wales NATO summit)에서 합의된 2% 목표를 훨씬 상회하는 수준이었다. 이 돌발적 요구에 유럽 각국은 일제히 대응에 나섰다. 이미 국방비가 GDP 대비 3%를 넘어선 폴란드와 발트 3국은 향후 5년 내에 5% 목표를 달성하겠다고 약속했고,[166] 독일은 향후 5년간 국방비를 두 배 이상 늘리겠다고 발표했다.[167] 그러나 스페인, 포르투갈, 벨기에 등은 재정 부담과 국내 여론의 반대를 이유로 소극적 태도를 보였으며,[168] 이에 대해 트럼프 대통령은 유럽산 자동차 및 철강 제품에 대한 보복관세 부과를 시사하며 압박 수위를 높였다.[169]

그림 1. 2025 NATO 정상회의 참석 후 기자회견하는 트럼프 대통령

출처: Ministerie van Buitenlandse.

164. "Trump: If NATO members don't pay, US won't defend them," *Reuters*, March 7, 2025
165. "As Trump Demands More Military Spending, NATO Reconsiders What Counts," *The New York Times*, May 23, 2025.

이러한 일련의 조치들은 단순한 예산 문제를 넘어 미국이 안보와 경제를 연계해 동맹국을 압박하는 새로운 '안보-통상 연계모델'의 신호탄으로 해석됐다. 이는 2025년 국제질서를 규정짓는 불확실성과 혼돈의 흐름 속에서, 미국이 스스로 주도하던 동맹 질서를 다시 거래 대상으로 재정의한 중대 전환점이었다. 다시 말해, 미국은 NATO를 '안보 공동체'라기보다 비용과 편익이 계산되는 하나의 '거래 플랫폼'으로 보는 경향을 노골적으로 드러냈고, 그만큼 NATO의 결속은 제도적 틀과 정체성에 대한 도전을 동시에 받게 됐다.

NATO 입장에서 이 변화는 미국 동맹 관리 방식의 근본적 재정의를 의미했다. 안보 공약이 점차 경제적 지렛대와 결합되기 시작한 것이다. 나아가 트럼프 행정부는 '계층형 동맹 모델(tiered alliance model)'을 암시했는데,[170] 이는 '프리미엄 기여국(premium contributors)'에는 더 강력한 미국의 안보 보장을 제공하고, '무임승차국'에는 군사 지원을 축소할 수 있다는 구상이었다. 이 발언과 조치들은 유럽 각국에 충격을 줬다. 2022~2024년 사이 NATO 결속을 자축하던 유럽 지도자들은 이제 미국이 한 회원국에 대한 공격을 전체에 대한 침공으로 간주한다는 북대서양조약(North Atlantic Treaty, 이하 NATO 조약) 제5조(집단방위조항)의 신뢰할 만한 보증인으로 남을 수 있을지에 대한 심각한 우려를 제기하기 시작했다.

이에 대응해 유럽은 '준비태세 2030(Readiness 2030)'[171]을 통해 포괄적 방위 체제 개편에 착수했다. 이 프레임워크는 2030년까지 완전한 방위 대비태세를 달성하기 위한 구체적 목표와 단계별 이행 일정표를 제시했다. 주요 내용은 다음과 같다. '유럽 안보행동기금(Security Action for Europe, SAFE)'을 통해 드론, 미사일 체계, 사이버 및 군사 기동 인프라 등 전략적 방위 역량 강화를 위한 1,500억 유로 규모 신규 대출기금이 조성됐다. 또 회원국들이 국방비 증액을 위해 '안정성장협약(Stability and Growth Pact)' 내 '예외조항'을 발동할 수 있도록 허용해 일시적으로 재정 규칙의 제약에서 벗어날 수 있도록 했다.

아울러 EU는 공동 대응이 필요한 7대 핵심 역량 분야를 선정했는데, 그 항목은 (1) 대공 및 미사일 방어(Air & Missile Defence), (2) 포병 및 장거리 타격체계(Artillery & Long-Range

166. U.S. Department of Defense, "Baltic States Pledge to Meet NATO's 5 % GDP Military Target," July 25, 2025; "As Russian aggression turns west, Poland says it's ready," *The Wall Street Journal*, October 12, 2025.
167. "Germany plans to double its defence spending within five years," *Defense News*, June 26, 2025.
168. "Spain rejects NATO's anticipated 5% defense spending proposal as 'unreasonable'," *AP News*, June 20, 2025.
169. "Trump threatens tariffs on Spain over refusal to boost NATOdefense spending," *Reuters,* October 15, 2025.
170. "Exclusive: Trump adviser proposes new tiered system for NATO members who don't pay up," *Reuters,* February 14, 2024; "Trump's threat to NATO allies draws little condemnation from GOP, reflecting his grip on the party," *AP News*, February 13, 2024.
171. European Commission, *Readiness Roadmap 2030*, October 16, 2025; European Council, *European Council conclusions on European defence and security, 23 October 2025*, October 23, 2025.

Systems), (3) 탄약 및 미사일 생산(Ammunition and Missiles), (4) 드론 및 대드론(Anti-drone, Counter-UAS) 시스템, (5) 군사 기동성(Military Mobility), (6) 인공지능·사이버·전자전(AI·Cyber·Electronic Warfare), (7) 전략적 지원체계(Strategic Enablers) 등이었다. 마지막으로, 공동 방위시장(Common Defence Market) 육성을 통해 조달 규정을 완화하고 국방물자 공동조달 비율을 최소 40%까지 확대하는 한편, 행정 절차를 간소화해 무기 및 장비의 신속한 납품을 촉진하기로 했다.

이 조치들은 EU가 단순한 국방비 증액을 넘어, 유럽 내 방위산업 기반을 재편하고 역량 격차를 해소하며, 기동성과 회복력을 강화하는 통합적 방위 체제 구축을 목표로 하고 있음을 보여준다. 동시에 이는 무질서 속에서 '유럽 중심 질서'를 복원하려는 시도라는 점에서 의미가 있다. 다시 말해, '유럽 안보행동기금(SAFE)', '유럽 방위산업 전략(European Defence Industrial Strategy, EDIS)', '유럽 방위산업 프로그램(European Defence Investment Programme, EDIP)' 등은 단순한 군비 증강 수단이 아니라, 사이버·핵심 인프라·공급망·방산기반을 포괄하는 질서관리(disorder management)와 질서복원(order restoration)의 제도적 장치였다.

그러나 유럽의 '전략적 각성'은 여전히 분절된 정치 지형 속에서 전개됐다. 표면적으로는 결속과 단합의 수사를 강조했지만, 실제 NATO 회원국 사이에는 안보 인식과 정책적 우선순위에서 깊은 간극이 존재했다. 동유럽 국가들은 러시아를 억제하기 위한 최대한의 억제력 확보를 주장한 반면, 남유럽 국가들은 재정 긴축의 압박 속에서 국방비 증액에 신중한 태도를 보였다. 헝가리가 러시아에 유화적 제스처를 보이고,[172] 프랑스가 미국의 노선에 전면적으로 동조하기를 주저한 모습은 유럽 결속의 한계를 여실히 드러낸 사례였다.[173] 그럼에도 불구하고, 이러한 이견은 NATO나 EU 체제를 근본적으로 대체하려는 움직임으로 이어지지는 않았다. 분열의 비용이 너무 크다는 인식 아래, 각 국가는 집단적 틀 안에서 영향력과 부담의 비율을 조정하는 방식을 택하고 있는 것이다.

이러한 일련의 조치들은 유럽이 미국의 예측 불가능성에 대비한 '보험'으로서, NATO 내에 신뢰할 수 있는 '유럽 축(European pillar)'을 구축하려는 의지를 분명히 보여주었다. 유럽의 주요 지도자들은 기존의 '전략적 자율성(Strategic Autonomy)'보다는 '전략적 책임(Strategic Responsibility)'이라는 표현을 사용하기 시작하며, 의존이 아닌 분담을 기반으로 한 새로운 범대서양 협력 모델로의 전환을 시사했다.[174] 여기서 말하는 전략적 책임은 미국으로부터의 이탈이나 단절이 아니라, 미국 의존 구조를 재조정하고 유럽 스스로가 질서의 일부를 떠맡는다는 것을 의미했다.

2025년이 저물 무렵, NATO는 군사적으로는 그 어느 때보다 강화됐지만, 정치적으로는 취

---

172. "Hungary's Russia-friendly PM meets Putin in Moscow," *BBC News*, July 6, 2024.
173. "'Strategic Autonomy' Is a French Pipe Dream," *Foreign Policy*, July 3, 2023.
174. Luigi Scazzieri, "NATO after the Hague Summit: Building the European Pillar", European Union Institute for Security Studies Commentary, June 27, 2025; European Commission, *Readiness Roadmap 2030*, October 16, 2025.

약한 상태에 놓여 있었다. 국방비는 급격히 증가했고, 방위산업은 활기를 되찾았고, 동부 전선 방어태세는 그 어느 때보다 견고해졌다. 그러나 동시에 미국 리더십에 대한 신뢰는 점차 약화되고 있었다. 결국, 핵심 과제는 미국이 더 이상 적극적 리더십을 발휘하지 않는 상황에서 NATO가 과연 진정한 범대서양 동맹으로서의 결속과 기능을 유지할 수 있을지에 대한 불확실성을 해소(관리)하는 데 있다. 이 질문은 동시에, NATO가 단순한 군사동맹을 넘어 민주주의·법치·인권 등 '서방의 정체성(Western identity)'을 공유하는 공동체로서의 성격을 유지할 수 있는가라는 더 근본적 질문으로 이어졌다.

2026년 전망: 범대서양의 긴장에서 유럽의 책임으로

2026년에 접어든 NATO는 점점 전략적 무질서(Strategic Disorder/Anarchy)가 지배하는 세계에 직면하고 있다. 2025년의 격동은 NATO를 군사적으로는 강화시켰지만, 정치적으로는 불안정한 상태로 남게 했다. 2026년은 NATO가 이러한 분열된 국제환경에 적응할 수 있을지, 아니면 대서양을 가로지르는 이해의 괴리 속에서 균열될지를 가늠하는 시험대가 될 것이다. 이러한 맥락에서 NATO의 미래는 세 가지 시나리오로 그려볼 수 있다.

시나리오 1: 계속되는 범대서양 동맹(Trans-Atlantic Continuity)

이 경우에 미국은 전략적 리더십을 계속 유지하며, 러시아와 중국에 대한 억제력의 신뢰성을 보장한다. 유럽은 국방비와 군수 생산을 확대하지만, 여전히 미국의 핵억제력, 정보, 기술적 보장에 크게 의존한다. 동맹은 외형적으로 결속돼 있으나, 기능적으로는 불균형한 상태에 놓인다. 이 시나리오의 핵심 리스크는 의존성의 고착이다. 즉, 유럽 안보가 여전히 미국의 정치 주기에 연계되기 때문에 NATO가 위기 대응에는 유효하더라도 주요 순간에서의 전략적 조정에 한계가 있다는 점이다.

시나리오 2: NATO의 유럽화(Europeanization)

이 시나리오에서 NATO는 유럽이 주도하는 '유럽 축'과 미국이 중심이 되는 '범대서양 축'으로 구성된 양대축 구조(two-pillar system)로 진화한다. 영국, 프랑스, 독일은 방위통합을 주도하고, 동유럽 국가들은 NATO의 지휘 및 계획구조 내에서 더 큰 발언권을 요구한다. 이러한 체제는 보다 강력한 유럽의 역할과 산업기반 다변화를 가능하게 하지만, 동시에 EU의 방위정책과 범대서양 동맹국 간 조정의 균형을 유지해야 하는 난제를 안고 있다. 그럼에도 불구하고, 이는 유럽이 NATO의 편승자가 아니라 NATO 내부에서 더 큰 책임을 지는 현실적 균형 모델로 평가될 수 있다. 무엇보다 이 시나리오는 무정부적 국제질서 속에서 '집단적 질서관리자'로서 유럽이 기능할 수 있는 구조를 제공한다는 점에서 의미가 크다.

시나리오 3: NATO의 분열(Fragmentation)

가장 비관적 시나리오는 보호무역주의, 또는 고립주의 성향 미국 행정부가 NATO 관여를 급

격히 축소하는 경우다. NATO는 제도적으로 존속하겠지만, 실질적으로는 기능이 약화되어 북유럽·발트 지역, 동유럽, 남유럽 등 지역별 연합이 중첩된 느슨한 다자동맹 구조로 재편될 수 있다. NATO의 집단 방위 및 억제 개념이 선택적·반응적으로 변질되면서 NATO는 통합된 다자동맹이라기보다 여러 소다자동맹의 편의적 연대 네트워크로 전락할 위험이 있다. 이러한 상황은 NATO 헌장 제5조(집단방위)의 신뢰성을 약화시키고, 동맹 주변부의 불안정을 다시 불러올 수 있다. 동시에, 이는 NATO가 그동안 유지해 온 서방 안보공동체로서의 정체성을 잠식하는 결과를 초래할 수 있다.

세 가지 시나리오 중 NATO의 가장 현실적 미래는 '시나리오 2: NATO의 유럽화'에 있다. 즉, NATO가 점차 유럽 축과 '범대서양 축(Transatlantic pillar)'이라는 이중 구조로 진화해가는 것이다. 즉, 유럽이 방위의 주체성을 더 강화하면서도 여전히 NATO의 제도적 틀 안에서 확고히 작동하고 있다는 점이다. 이러한 변화는 두 가지 요인에 의해 뒷받침되고 있다.

첫 번째 요인은 유럽 내부의 구조적 동인이다. 2022년 이후 본격화된 유럽의 '방위 각성(defense awakening)'은 일시적 반응이 아니라 지속적이고 실질적 변화로 입증되고 있다. 러시아의 우크라이나 침공 이후, NATO 동맹국들은 냉전 종식 후 최대 규모의 재무장에 착수했다. NATO에 따르면, 현재 23개 회원국이 GDP의 2% 이상을 국방비로 지출하고 있으며, 이는 2022년 당시 9개국에서 크게 증가한 수치다.[175] 또 주목할 점은 EU 내 방위 통합의 제도화가 병행되고 있다는 점에서 근본적 전환을 의미한다. 2024년 3월 발표된 '유럽 방위산업 전략(EDIS)'은 실행을 위한 첫 번째 정량 목표를 제시했다. 예컨대 회원국들이 2030년까지 국방 조달 예산의 최소 50% 이상을 EU 내 공급망을 통해 집행하고, 2035년까지 이를 60% 수준으로 확대해 나가도록 '지속적 진전(make steady progress)'을 목표로 설정했다.[176]

또한, 유럽 방위산업 프로그램(EDIP)과 위에 언급한 유럽 안보행동기금(SAFE) 등이 함께 추진되며, 유럽 내 생산능력과 군수 비축 역량 강화를 지원하고 있다. 이러한 제도적 장치들은 유럽이 'NATO의 하위 구성원(subsidiary)'이 아니라 전략적 축(strategic pillar)으로 기능하고자 하는 의지를 반영하며, 방위산업 협력의 영구적 제도 기반을 형성하고 있다. 이는 동시에 유럽이 스스로 질서를 관리하고 복원할 수 있는 역량을 제도화하는 과정으로 볼 수 있다.

개별 국가 차원에서 보면, 독일 안보정책에서 나타난 이른바 '역사적 전환점'은 여전히 유럽의 방위 균형을 재편하고 있다. 1,000억 유로 규모의 특별기금을 조성한 독일 정부는 탄약 생산과 방공·미사일 방어체계 등 핵심 역량에 대한 대규모 투자를 약속함으로써, 전통적인 '전략적 자제' 기조에서 보다 적극적인 '책임 분담' 기조로 방향을 틀었다고 평가된다.[177] 한편, 프랑스의 지속적인 전략적 자율성 주장은 독일의 접근법과 부분적으로 겹치기 시작했다. 이는 NATO로부터의 이탈을 의미하는 것이 아니라, 오히려 NATO 내에서 보다 역량 있는 유럽 축을 구축하려는 방

175. "Over 20 NATO allies to spend at least 2% of GDP on defense in 2024, says Stoltenberg," *Reuters,* June 18, 2024.

176. European Parliament, *European Defence Industrial Strategy*, September 16, 2024.

177. "Germany Readies € 100 Billion Fund to Invest in Strategic Assets," *Bloomberg*, August 6, 2025.

향으로 해석된다. 다시 말해, 유럽의 전략적 자율성은 이제 미국과의 분리를 뜻하는 것이 아니라, 기존의 의존 구조를 재조정하고 유럽이 더 큰 책임을 분담하는 '전략적 책임성'의 개념으로 재정의되고 있다.

동시에 동유럽 국가들의 부상, 특히 폴란드, 발트 3국, 체코 등은 유럽 내 세력 구도를 근본적으로 바꾸고 있다. 이들 국가는 현재 NATO 내에서 가장 적극적인 회원국으로 평가되며, NATO의 역할 축소가 아니라 더 큰 발언권 확보를 추구하고 있다. 탄약 및 무기 생산 확대, 공동조달 프로그램 참여, 그리고 NATO 동부전선에서의 전진배치 강화 등을 통해, 이들은 유럽의 집단안보 의제 설정에 있어 중요한 영향력을 행사하고 있다. 이는 유럽의 방위가 더 이상 서유럽 중심이 아니라, 동유럽의 위협 인식과 경험을 반영하는 보다 다극적인 내부 구조로 이동하고 있음을 보여준다.

두 번째 요인은 트럼프 행정부하에서의 미국의 NATO에 대한 태도 변화이다. 워싱턴의 시각에서 NATO는 여전히 비용 대비 효율적 억제 수단으로 간주되고 있지만, 그 접근방식은 오늘날 강대국 간 거래 관행의 부활, 즉 선택적 개입과 거래적 외교의 특징을 그대로 반영하고 있다. NATO 유지 자체가 미국에게는 막대한 경제적·군사적 부담 없이도 영향력을 투사하고, 경쟁국을 억제할 수 있는 효율적 수단으로 기능하기 때문이다.

그러나 향후 예상되는 변화의 핵심은 '부담의 재분배'에 있다. 워싱턴은 유럽이 국방비 지출, 방산 생산, 지역 분쟁 관리 등에서 큰 역할을 맡을 것을 지속적으로 압박할 가능성이 높다. 이러한 추세는 사실상 양대 축 구조의 제도화를 의미하며, 유럽이 자국 주변 지역에서 1차 대응자(first responder)의 역할을 수행하고, 미국은 전략적 감독과 핵 억제력(oversight and nuclear guarantee)을 유지하는 구도가 될 것이다. 이러한 구도는 적절히 관리될 경우, 미국과 유럽이 서방 질서를 공동 관리하는 새로운 역할 분담 체제로 진화할 수 있다.

한편 NATO의 미래는 여전히 유동적이다. 그러나 이러한 유동성에도 불구하고, 시나리오 1(계속되는 범대서양 동맹)과 시나리오 3(NATO의 분열)은 점차 실현 가능성이 낮아지고 있다. 두 시나리오는 각각 '의존'과 '붕괴'라는 극단을 대표하며, 이는 현재 유럽이 나아가고 있는 방향이나 동맹 유지의 구조적 동인과 어긋난다. 우선 시나리오 1, 즉 냉전 시기의 일방적 구도를 닮은 미국 주도형 NATO는 더 이상 지속 가능하지 않다. 첫째, 미국 내 정치 양극화로 인해 유럽 방위에 대한 장기적이고 무조건적인 공약이 정치적으로 불확실해졌다. 2025년 『국방수권법(National Defense Authorization Act, NDAA)』 논쟁과 우크라이나 지원안에 대한 의회의 반복된 지연은 초당적 합의가 약화되고 있음을 보여준다.[178] 둘째, 유럽 자체가 이미 변했다. 우크라이나 전쟁 이후의 '방위 각성'은 유럽 국가들이 2022년 이전의 의존적 안보 패턴으로 되돌아가는 것을 정치·경제적으로 불가능하게 만들었다. EU가 유럽 방위산업 전략(EDIS)과 유럽 안보행동기금(SAFE) 대출 메커니즘을 출범시킨 것은 산업 자율성과 역량 구축이 이제 구조적 우선순위로 자리 잡았음을 보여준다. 따라서 시나리오 1은 한시적으로 유지될 수 있는 과도기적 형태일 뿐이며, 구조적으로

178. "Decision time on NDAA," *Politico*, November 14, 2025; "US House speaker: no appetite for another Ukraine funding bill," *Reuters*, February 21, 2025; "US Senate committee backs more Ukraine funding, following Trump shift on aid," *Reuters*, August 1, 2025.

는 집중(centralization)이 아닌 재분배(redistribution)의 방향으로 이동하고 있다. NATO는 여전히 미국을 중심축으로 유지되겠지만, 더 이상 미국이 일방적으로 지배하는 구조는 아닐 것이다.

반면, 시나리오 3은 NATO가 지역별로 기능이 분화된 소규모 동맹으로 해체되는 상황을 가정한다. 이는 보호무역적 성향의 미국 행정부가 등장하거나, 유럽 내부의 심각한 균열이 발생할 경우 가능하지만, 실제 현실화 가능성은 낮다. 그 이유는 분열의 비용이 지나치게 크기 때문이다. NATO의 집단방위 조항(제5조)은 여전히 러시아의 침략을 억제하는 가장 신뢰성 높은 억제 메커니즘으로 작동하고 있고, 이탈리아·헝가리·슬로바키아 등 대중영합적(populist) 혹은 유럽통합에 대해 회의적인(Eurosceptic) 정부조차 NATO를 필수 안보 보장장치로 인식하고 있다.

요약하자면, 러시아-우크라이나 전쟁은 NATO를 부활시키는 한편, 그 취약성 또한 드러냈다. NATO는 러시아를 억제하고 유럽 방위를 유지하는 데 있어 여전히 작전적·정치적 의미를 지니고 있음을 입증했지만, 동시에 미국 주도의 리더십과 유럽의 구조적 의존성 간 불균형이라는 근본적 취약성이 여전히 존재함을 보여주었다. 세계가 점점 분열적이고 경쟁적인 시대로 접어드는 가운데, NATO는 지금까지 직면한 가장 어려운 시험대 위에 서 있다. NATO의 미래는 미국과 유럽이 신뢰를 유지하면서도, 다극적 혹은 무극적이고 예측 불가능한 안보 환경에 얼마나 유연하게 적응할 수 있는가에 달려 있다.

2026년의 NATO는 새 정체성을 모색하는 길 위에 서게 될 것이다. 미국은 여전히 NATO의 핵 전략과 기술적 중추로 남겠지만, 유럽은 점차 재래식 전력, 산업 기반, 재정적 방위 능력에 대한 책임을 더 크게 떠맡게 될 것이다. 물론 무역, 국방비, 전략적 자율성을 둘러싼 워싱턴과 유럽 주요국 간 정치적 마찰은 지속되겠지만, 이들 간 관계는 제도화된 분담체계와 투명한 조정 메커니즘을 통해 관리 가능한 수준으로 유지될 수 있을 것이다. 이러한 미-유럽 간 괴리를 관리하기 위해서는 의도적이고 정교한 외교가 필요하다. NATO-EU 간 협력을 강화하고, 공동 방위계획 및 방산 상호의존을 심화하는 것은 신뢰를 유지하는 데 중요한 수단이 될 것이다. 또 '분담' 개념은 단순히 GDP 대비 국방비 비율을 넘어서, 사이버 방어, 핵심 인프라 보호, 사회적 회복력 등 비군사적 기여까지 포함하도록 재정의돼야 한다.

결국, 혼돈과 무질서의 세계에서 NATO가 서방 정체성을 유지하면서도 생존 가능한 동맹으로 남기 위해서는 미국과 유럽이 전략적 책임성을 기반으로 한 새로운 역할 분담과 질서관리 모델을 제도화할 수 있는지가 관건이 될 것이다.

무질서의 세계 속 형해화되는 국제규범 그리고 국제기구

심상민 선임연구위원

2025년 평가: 규범의 형해화와 국제기구의 무력감

2025년은 국제규범이 강대국의 '힘의 논리' 앞에 얼마나 취약한지를 여실히 보여준 한 해였다. 가장 근본적인 규범인 '주권 존중 원칙(Principle of Sovereign Equality)' 및 '영토 보전의 원칙(The Principle of Territorial Integrity)'은 러시아의 우크라이나 침공 지속으로 인해 심각하게 훼손됐었다. 러시아는 우크라이나의 전쟁 피해와 국제사회의 비난에도 아랑곳하지 않고 점령지를 확대하려 우크라이나에 대한 무력공격을 계속했으며, 이는 무력을 통해 타국의 주권을 침해하는 행위가 처벌받지 않을 수 있다는 인식을 확산시켰다. 미국의 역할 변화 또한 규범의 약화를 가속했다. 트럼프 2기 행정부는 '미국 우선주의(America First)'를 기치로 내걸고 다자주의 체제의 근간을 이루는 규범들을 지속적으로 공격했다. 트럼프(Donald Trump) 미국 대통령(이하 트럼프 대통령)은 두 번째 임기 취임일인 2025년 1월 20일에 국제적 기후변화 대응에 관한 주요 조약인 파리협정(Paris Agreement)으로부터 탈퇴하는 행정명령에 서명했고, 이는 시작에 불과했다. 이후 트럼프 행정부는 세계무역기구(WTO) 무역협정과 자유무역협정(FTA)을 무시하며 동맹국을 포함한 여러 국가에 고율 관세를 부과하고, 2025년 3월에는 WTO 분담금 납부 거부를 선언했으며, 상소기구 위원 임명을 지속적으로 반대하여 사실상 WTO의 분쟁해결 기능을 마비시키기도 했다. 이는 합의와 규칙에 기반한 자유무역질서를 위협하고, 국가 간 경제 갈등을 조정할 제도적 장치를 스스로 허물어뜨린 행위였다. WTO 분납금 미납 사태는 트럼프 행정부가 10월 납부를 재개함으로써 일단락되긴 했지만, WTO 체제가 입은 상처는 쉽게 회복되기 힘든 것이었다.

또한, 트럼프 대통령은 우크라이나 문제에 있어서도 침략국인 러시아와의 직접적 거래를 우선시하는 태도를 보임으로써, 침략 행위에 대한 집단적 대응이라는 규범적 원칙보다 강대국 간의 현실 정치적 타협을 중시하는 모습을 보였다. 2025년 11월 트럼프 대통령이 러시아-우크라이나 무력충돌 종식을 위해 마련한 평화협정 초안이 언론에 공개됐는데, 여기에는 우크라이나가 동부 돈바스 등 우크라이나의 영토 일부를 러시아에게 넘기는 등 철저히 미러 간 현실주의적 타협의 결과만을 규정하고 있어 향후 평화구축 노력에 많은 논란을 제공할 전망이다.[179]

중국 역시 남중국해에서의 공세적인 행동과 대만에 대한 군사적 압박을 통해 '분쟁의 평화적 해결 원칙(Principle of the Peaceful Settlement of Disputes)'을 위협했다. 2025년 4월의 '대만 포위' 훈련은 무력 사용 가능성을 시사하며 역내 긴장을 최고조로 끌어올렸고, 시진핑(習近平) 중국 주석(이하 시진핑)은 9월 '중국 인민 항일 전쟁 및 세계 反파시스트 전쟁 승리 기념일(中國人民抗日戰爭暨世界反法西斯戰爭勝利紀念日, 이하 전승절)' 기념 열병식에서 러시아, 북한

179. "유출된 미국의 우크라이나 종전 계획… 지금까지 확인된 내용은?" *BBC 코리아*, 2025년 11월 22일자.

지도자들과 자리를 함께하며 기존 국제질서에 대항하는 권위주의 연대를 과시했다.[180] 이는 대화와 협상을 통한 문제 해결이라는 국제사회의 오랜 규범적 노력에 정면으로 배치되는 행보였다.

그림 1. 알래스카에서 회담한 푸틴과 트럼프 대통령

출처: 연합뉴스.

이처럼 2025년 강대국들은 각자의 명분을 내세웠지만, 결과적으로는 국제규범을 자국의 이익에 따라 취사선택하는 '예외주의'를 강화했다. 이는 다른 국가들에게도 규범 준수에 대한 회의감을 심어줬고, '각자도생(各自圖生)'의 논리를 확산시키며 국제사회의 규범적 기반 자체를 와해시키는 결과를 낳았다.

2025년의 가장 뼈아픈 실책은 국제기구의 기능적 마비보다 더 근본적인 차원, 즉 인류가 공유해온 보편적 규범에 대한 믿음과 공감대 자체가 흔들렸다는 점이다. 과거에는 전쟁 범죄나 인권 유린, 주권 침해에 대해 국제사회가 적어도 '규탄'이라는 한 목소리를 낼 수 있었으나, 2025년에는 이러한 도덕적 합의마저 진영 논리에 의해 철저히 부정되거나 상대화됐다.

첫째, 전쟁의 책임성을 묻는 규범이 무너졌다. 트럼프 2기 행정부는 러시아-우크라이나 전쟁 해법을 모색하면서 침략을 당한 피해국인 우크라이나의 입장을 배제한 채, 침략국인 러시아와의 양자 협상에 주력하는 모습을 보였다. 반면, UN헌장 제1조 제1항에 규정된 대로 "국제평화와 안전을 유지하고, 이를 위하여 평화에 대한 위협의 방지·제거 그리고 침략행위 또는 기타 평화의 파괴를 진압하기 위한 유효한 집단적 조치를 취하고 평화의 파괴로 이를 우려가 있는 국제적 분쟁이나 사태의 조정·해결을 평화적 수단에 의하여 또한 정의와 국제법의 원칙에 따라 실현한다"는

180. "북중러 연대 과시…진정한 협력일까, 아니면 트럼프를 향한 '쇼'일까?" *BBC 코리아*, 2025년 9월 8일자.

유엔(United Nations, UN)의 목적은 미국의 거래주의적 행동에 의해 철저히 무력화됐다. 이는 '침략자는 처벌받아야 한다'는 정의의 원칙을 허물고, 힘이 있다면 명백한 불법 침략 행위조차 협상의 카드로 둔갑할 수 있다는 잘못된 신호를 전 세계에 송신했다.

둘째, 주권 존중과 분쟁의 평화적 해결 원칙이 위협받았다. 2025년 4월 중국이 감행한 육·해·공군 및 로켓군 통합 '대만 포위' 훈련과 8월 남중국해 스카버러 암초(Scarborough Shoal) 인근에서의 필리핀 해양경비정 위협 사건은 그 단적인 예다. 이는 무력에 의한 위협과 현상 변경 시도가 더 이상 금기시되는 행위가 아니라 공공연한 군사 옵션으로 격상됐음을 의미했다. 강대국의 힘의 투사 앞에서 "모든 회원국은 국제관계에 있어 타국의 영토보전이나 정치적 독립에 대하여, 또는 UN의 목적과 양립하지 아니하는 어떠한 기타 방식으로도 무력의 위협이나 무력행사를 삼간다"는 UN헌장 제2조 제4항상의 대원칙은 무기력했다.

셋째, 인권과 민주주의 가치 연대가 희석됐다. 9월 중국 '전승절' 80주년 열병식에서 시진핑이 국제사회의 지탄을 받는 푸틴(Vladimir Putin) 러시아 대통령(이하 푸틴), 김정은 북한 국무위원장(이하 김정은)과 나란히 선 장면은 상징적이었다. 이는 인권 탄압과 불법 침략으로 제재를 받는 지도자들끼리 '反서방'이라는 기치 아래 새로운 정당성을 주장하는 행위였으며, 이를 통해 1948년 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights, UDHR)에 체화된 자유권, 생명권, 참정권 등 보편적 인권 규범의 존중조차 진영의 이익에 종속되는 하위 가치로 전락했음을 전 세계에 각인시켰다. 이처럼 2025년은 규범을 집행할 기구만 망가진 것이 아니라, 규범을 지켜야 한다는 당위성마저 실종된 '가치의 아노미(Anomie of Values)' 상태였다.

국제규범 약화는 이를 집행하고 수호해야 할 국제기구의 무력화와 동전의 양면을 이룬다. 2025년에는 국제 평화와 안보의 핵심 기구인 UN이 강대국 정치의 장으로 전락하는 모습을 노정하며 제 기능을 완전히 상실했다. 특히 UN안보리는 상임이사국인 러시아가 우크라이나 문제의 당사국인 관계로 관련 결의안에 대해 거부권 행사로 일관함으로써 어떠한 의미 있는 결정도 내리지 못하는 상태에 머물렀다. 그나마 러시아가 거부권을 행사하지 않아 UN안보리가 러시아-우크라이나 전쟁 발발 후 최초로 채택한 결의인 2025년 2월 24일 결의 2774호는 러시아의 침략은 언급하지 않으면서 '분쟁의 신속한 종결'과 '우크라이나와 러시아 간 항구적 평화'만을 촉구하는 반쪽짜리 결의에 불과했다.[181] 안보리의 기능 마비는 국제사회가 집단적 안보 체제를 통해 침략을 억제하고 평화를 유지할 수 있다는 신뢰를 뿌리부터 흔들었다.

경제 분야에서도 WTO의 위기는 심각한 정도에 이르렀다. 2017년 중반부터 미국이 WTO 상소기구 위원 임명을 반대함으로써 2020년 이후 상소기구 위원이 한 명도 남지 않게 돼 WTO의 최종적 무역 분쟁해결 기능이 마비됐고, 이는 2025년 3월 미국의 분담금 납부 거부로 이어지며 회복 불가능한 상태에 이르렀다. 국가 간 무역 분쟁을 공정하게 판결하고 자유무역 규범을 유지해야 할 핵심 기구가 사실상 붕괴하면서, 세계 경제는 보호무역주의와 강대국 간 관세 전쟁이라는 혼돈 속으로 빠져들었다. 다만 미국은 10월 29일 2년치 체납 분담금 2,500만 달러를 '조용히' 납부한 것이 보도됐으나, 이는 근본적인 정책변화라기보다 WTO에 대한 통제 강화의 의도가

181. "안보리, 美·유럽 분열 속 우크라전쟁 첫 결의…'러 침공' 빠져(종합2보)," *연합뉴스*, 2025년 2월 25일자.

다분한 것으로 보인다.[182]

과거 국제 무대에서 의미 있는 목소리를 내왔던 중견국(middle power)의 역할 또한 미미했다. 강대국들의 일방주의가 거세지는 상황에서 중견국들은 연대를 통해 공동의 목소리를 내기보다는 각국의 이해관계에 따라 이합집산(離合集散)하는 모습을 보였다. 유럽연합(European Union, EU)조차 미국의 보호무역주의 정책에 대해 단일대오(單一隊伍)를 형성하지 못했고, 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO) 정상회의에서는 미국의 방위비 증액 요구(GDP 대비 5.0%)를 사실상 수용하며 독자적인 목소리를 내는 데 한계를 보였다.

결론적으로 2025년은 국제규범이 도전받고, 국제기구가 무력화되는 악순환이 심화된 해였다. 규범을 이끌어야 할 강대국들은 오히려 규범 파괴에 앞장섰고, 이를 중재해야 할 국제기구와 중견국들은 '조정자 부재'의 현실을 절감해야 했다. 이러한 상황은 국제관계의 불확실성을 극대화하며 2026년의 전망을 더욱 어둡게 만들고 있다.

2026년 전망: 혼돈의 심화와 규범 수호를 위한 최소한의 모색

제2차 세계대전 이후 국제사회는 주권 존중, 분쟁의 평화적 해결, 자유무역 등 핵심적 규범을 바탕으로 UN, WTO와 같은 국제기구를 통해 안정과 번영을 추구해왔다. 이러한 체제는 완벽하지 않았지만, 적어도 국가들이 따라야 할 최소한의 행동 원칙을 제시하고 예측가능성의 근간을 이루었다. 그러나 2025년의 국제사회는 거대한 전환의 소용돌이 속에서 기존의 규범과 기구가 힘을 잃고 표류하는 '무질서의 세계(Anarchic World)'로 빠르게 진입했다. 강대국들은 자국의 이익을 앞세워 국제규범을 무시하거나 자의적으로 해석하는 일방주의 행태를 노골화하고 있으며, 이들이 주도해야 할 국제기구는 기능 부전에 빠져 갈등의 조정자 역할을 상실한 지 오래다. 러시아-우크라이나 전쟁은 3년이 넘도록 종식될 기미를 보이지 않으며 '힘에 의한 현상 변경'이 용인될 수 있다는 위험한 선례를 남겼다. 미국 트럼프 2기 행정부 출범과 함께 시작된 고율 관세 전쟁과 WTO 체제의 무력화는 자유무역이라는 전후 경제질서의 근간을 흔들고 있다. 중국 또한 대만해협에서의 군사적 긴장을 고조시키며 역내 불안정성을 증폭시키고, 러시아, 북한 등 권위주의 국가들과의 연대를 과시하며 기존 질서에 대한 도전을 서슴지 않고 있다.

이러한 혼돈은 2026년에 더 심화될 것으로 예상된다. UN과 WTO는 단순한 형식적 협의 및 조정기구 성격을 벗어나지 못할 것이고, 국제규범은 강대국들의 자기 행동 정당화를 위한 수단으로 전락할 것이다. 이에 따라 평화, 자유, 인권과 같은 보편 가치들도 사용하는 국가에 따라 다른 의미를 지니는 '기준이 없는 세계'가 2026년의 특징이 될 것이다. 다만, 이러한 암울한 전망 속에서도 국제규범을 수호하려는 노력은 최소한의 명맥을 이어갈 것이며, 그 한 예로 유럽평의회(Council of Europe)의 '우크라이나 침략범죄 특별재판소(Special Tribunal for the Crime of Aggression against Ukraine, STCAU)' 설립과 활동을 들 수 있다. 트럼프 대통령은 미국을 해당 특별재판소의 준비기구 격이었던 '우크라이나 침략범죄 기소를 위한 국제센터(International

182. "Trump Administration Quietly Pays Overdue WTO Fees," *Financial Times*, October 30, 2025.

Centre for the Prosecution of the Crime of Aggression against Ukraine, ICPA)'에서는 탈퇴시켰으나[183] 특별재판소에 대해서는 무관심한 만큼, 상황에 따라서는 이 특별재판소의 운영이 국제규범의 미래에 대한 희망의 단초를 제공할 수 있을 것이다.

1. '무질서의 세계'의 고착화: 다층적 위기의 도래

2025년에 나타난 국제질서의 혼란은 2026년에도 해결의 실마리를 찾기보다는 더 증폭되고 고착화될 가능성이 높다. 강대국들의 자국 이기주의와 전략적 경쟁은 국제규범과 기구의 입지를 더욱 좁힐 것이며, '무질서의 세계'는 이제 일시적 현상이 아닌 국제정치의 '뉴노멀'로 자리잡을 것이다.

첫째, 강대국 간 거래 관행의 증대와 '대리전(Proxy War)'의 위험이 심화될 것이다. 트럼프 행정부는 2026년에도 동맹의 가치보다는 거래의 효용성을 앞세우는 정책을 지속할 것이다. 이는 우크라이나, 대만 등 지정학적 갈등의 최전선에 있는 국가들의 안보 불안을 가중시킬 수 있다. 강대국들은 직접적 군사 충돌의 위험을 피하는 대신, 특정 지역이나 국가를 대리인으로 내세워 경쟁하는 '대리전'의 유혹에 빠질 가능성이 크다. 이란은 전면적으로 서방에 대항하기보다 기존과 같은 방식으로 후티 반군, 헤즈볼라를 이용해 서방 상선이나 이스라엘 영토를 타격하여 적은 비용으로 세계 경제와 미국 주도의 안보 질서에 큰 타격을 입히고자 할 것이다. 남중국해에서 미국은 중국과 직접 충돌하는 대신 필리핀에 최신 함정을 공여하고 합동 군사훈련을 강화하는 등 필리핀을 대리인으로 활용하여 중국을 견제할 것이다. 북한과 같은 체제는 이러한 강대국 간의 틈을 교묘히 활용해 핵과 미사일 개발을 정당화하고, 지역의 불안정성을 더욱 증폭시키는 촉매제 역할을 할 수 있다.

둘째, 국제기구의 파편화와 다중적 거버넌스의 등장이 예상된다. UN과 WTO와 같은 보편적 국제기구가 제 기능을 상실하면서, 특정 현안이나 가치를 공유하는 국가들끼리 모이는 '소다자주의(Minilateralism)' 또는 지역 기반의 협력체가 그 공백을 메우려 할 것이다. 2024년 3월 28일 러시아의 거부권 행사로 활동이 종료된 UN 전문가패널을 대신하여 UN안보리 대북제재 결의 이행을 감시하기 위해 한미일 주도로 11개국이 참여해 설립한 '다국적 제재 모니터링 팀(Multilateral Sanction Monitoring Team, MSMT)' 및 2020년 4월에 WTO 분쟁해결절차의 효력 정지 상황 타개를 위해 호주, 일본, 유럽연합 등 18개 국가 및 국가군이 "분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해(Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, DSU)" 제25조에 근거해 체결하여 1심 패널보고서의 재검토를 가능하게 만든 '다자간 잠정 상소 중재 약정(Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement, MPIA)'이 이러한 소다자주의의 예이다. 다만 이는 긍정적으로는 문제 해결의 효율성을 높일 수 있지만, 다른 한편으로는 국제사회를 배타적인 블록으로 파편화하여 보편적 규범의 적용을 어렵게 만들 수 있다. '글로벌 사우스(Global South)' 국가들은 강대국들이 주도하는 특정 연대에 편입되기보다는

183. Ali Abbas Ahmadi, "Trump administration withdraws from Russian war crime investigations," *BBC*, March 20, 2025.

사안별로 여러 강대국과 다중적인 협력 관계를 모색하며 독자적인 행보를 강화할 것이다. 이는 국제질서의 다극화를 넘어 누구도 확실한 지도력을 발휘하지 못하는 '무극화(無極化)' 현상을 심화시킬 수 있다.

셋째, 신흥안보 문제에 대한 국제 공조 체계가 붕괴될 위험이 크다. 기후변화, 감염병 등 국경을 초월하는 신흥안보 이슈들은 강대국 간의 신뢰 부족과 정치적 갈등으로 인해 공동 대응의 동력을 상실할 것이다. 특히 사이버 공간과 우주 영역은 국제규범 형성의 속도가 기술 발전 속도를 따라잡지 못하는 대표적인 분야로, 이 곳에서의 행위 규범에 대한 강대국 간 합의 부재는 치명적 안보 공백을 초래할 것이다. 공격 원점 식별이 어려운 사이버 공격이나 우주 자산에 대한 위협이 증가함에도 불구하고, 이를 규율할 공통의 규칙이 없어 오판에 의한 분쟁 확산 가능성은 어느 때보다 높다. 결국 이 새로운 영역들은 국제 공조의 장이 아닌 무한 경쟁의 전장(戰場)으로 변질돼, 위기 발생 시 집단적 방어 기제가 전혀 작동하지 않는 위험한 상황이 빈번해질 것이다. 각국은 국제적 공조보다는 자국의 생존을 우선시하는 '각자도생'의 길을 택할 가능성이 높다.

2. 한 줄기 빛: 우크라이나 침략범죄 특별재판소와 규범의 재구성

이처럼 2026년의 전반적인 전망이 암울한 가운데, 국제규범을 수호하고 정의를 실현하려는 의미 있는 시도 또한 나타나고 있다는 점은 주목할 만하다. 그 대표적 사례가 바로 유럽평의회 주도로 설립되는 '우크라이나 침략범죄 규명을 위한 특별재판소'이다.

2025년 6월, 우크라이나와 유럽평의회는 러시아 최고위급 정치 및 군사 지도부의 '침략범죄'를 처벌하기 위한 특별재판소 설립에 합의했다. 이 재판소는 기존의 국제형사재판소(International Criminal Court, ICC)가 가진 한계를 보완하는 중요한 역할을 할 것으로 기대된다. ICC는 전쟁범죄나 '인도에 반하는 죄(crimes against humanity)' 등은 다룰 수 있지만, 국가의 침략 행위 결정 자체인 '침략범죄'에 대해서는 당사국(러시아)이 ICC의 관할권에 자발적으로 복속하지 않는 한 재판의 진행이 어렵다는 맹점이 있었다. 특별재판소는 바로 이 공백을 메우기 위해 고안된 것이다. 6월 25일, 젤렌스키(Volodymyr Zelensky) 우크라이나 대통령과 베르세(Alain Berset) 유럽평의회 의장은 우크라이나 침략범죄 특별재판소 설립협정과 이 특별재판소 규정(Statute of the Special Tribunal)에 서명했다.[184]

2026년은 이 특별재판소가 본격적인 활동을 시작하는 원년이 될 것이다. 재판관 및 검사 임명, 네덜란드 헤이그에 위치한 '우크라이나 침략범죄 기소를 위한 국제센터(ICPA)'가 수집해 온 증거자료의 이관, 그리고 이를 바탕으로 한 공식적 기소 절차가 진행될 것이다. 비록 푸틴을 비롯한 러시아 최고 지도부를 실제로 법정에 세우는 것은 현실적으로 어려울 수 있지만, 가치와 체제를 공유하는 '유사입장국들(like-minded countries)'의 호응과 지원이 있을 경우, 이는 다극화된 세계에서 지분을 확보하기 위해 평판이 중요한 러시아에게 적지 않은 부담이 될 수 있으며, 따라서 재판소의 활동은 그 자체로 여러 중요한 긍정적 의미를 가진다.

---

184. President of Ukraine, "Ukraine and the Council of Europe Sign Agreement on the Establishment of a Special Tribunal for the Crime of Russian Aggression Against Ukraine," June 26, 2025.

첫째, '침략은 불법'이라는 핵심 국제규범의 재확인이다. 강대국이 UN안보리의 거부권을 방패 삼아 처벌을 회피하는 상황에서, 특별재판소의 존재는 국제법을 위반한 침략 행위가 결코 용납될 수 없으며, 최고 책임자에게 반드시 법적 책임을 물어야 한다는 국제사회의 의지를 상징적으로 보여준다. 이는 '힘의 논리'가 지배하는 무질서의 세계에서 '규범의 힘'을 복원하려는 중요한 시도이다.

그림 2. 우크라이나 침략범죄 규명을 위한 특별재판소 설립협정 서명식

출처: Council of Europe.

둘째, 국제 정의 실현을 위한 새로운 모델 제시이다. UN과 같은 보편적 기구가 마비됐을 때, 뜻을 같이하는 국가들이 연대해 특별재판소와 같은 새로운 형태의 국제기구나 협의체를 구성하여 문제를 해결할 수 있다는 가능성을 보여준다. 이는 경직된 전통적 다자주의의 대안으로서, 유연하고 신속한 '자발적 의지의 연합(coalition of the willing)'이 국제규범을 수호하는 효과적 수단이 될 수 있음을 시사한다.

셋째, 피해자에 대한 정의 실현과 역사적 기록의 역할이다. 재판 과정을 통해 러시아의 침략 결정 과정과 책임 소재가 명백히 밝혀지고, 그 증거들이 역사적 기록으로 남게 된다. 이는 전쟁으로 고통받은 우크라이나 국민들에게 정의가 살아있다는 희망을 주고, 미래에 유사한 침략 범죄가 발생하는 것을 막는 억제 효과를 가질 수 있다.

물론 특별재판소가 직면할 도전도 만만치 않다. 러시아와 그 우호국들은 재판소의 정당성을 부정하며 정치적 공세를 펼칠 것이며, 피고인 신병 확보의 어려움 등 현실적인 장벽도 존재한다. 그러나 이러한 한계에도 불구하고 특별재판소의 설립과 활동은 국제규범이 완전히 붕괴하는 것을 막고, 무질서 속에서도 정의를 향한 노력이 계속되고 있음을 보여주는 중요한 이정표가 될 것이다. 2026년, 이 작은 불씨가 혼돈의 어둠을 밝히는 희망의 빛이 될 수 있을지 주목할 필요가 있다.

3. 불안정성 속 새로운 질서의 모색을 향한 희망

2026년의 세계는 강대국들의 일방주의와 기존 국제규범 및 기구의 약화라는 2025년의 흐름을 이어받아 더욱 깊은 '무질서'의 늪으로 빠져들 것으로 보인다. 주권 존중, 분쟁의 평화적 해결, 자유무역과 같은 핵심 가치들은 계속해서 도전에 직면할 것이며, 전통적 국제기구들은 강대국 정치의 볼모가 된 채, 조정자로서의 역할을 제대로 수행하지 못하는 무력감을 절감할 것이다. '무질서의 세계'는 더 이상 단순한 경고가 아닌 우리가 적응하고 생존해야만 하는 엄혹한 현실로 자리 잡았다.

이러한 암울한 전망 속에서도 규범 회복을 위한 치열한 노력은 지속적으로 전개될 것이다. '우크라이나 침략범죄 특별재판소'는 그 시작에 불과하다. 비록 현실적 제약으로 인해 침략의 주동자들을 즉각 단죄하지 못할지라도, 이 재판소의 활동은 '불법적 침략 전쟁에는 반드시 대가가 따른다'는 국제사회의 대원칙을 재확인하는 역사적 이정표가 될 것이다. 이는 무력에 의한 현상 변경을 시도하는 잠재적 침략자들에게 보내는 강력한 경고이자, 힘의 논리가 지배하는 야만의 시대로 회귀하는 것을 막는 최소한의 도덕적 방파제 역할을 수행할 것이다. 정의가 지연될 수는 있어도 결코 부정되지는 않는다는 사실을 입증하려는 이러한 시도는 2026년의 혼돈 속에서 규범의 준수 및 이행을 도모하는 핵심 기제로 작용할 것이다.

더 나아가 2026년의 국제사회는 지정학적 갈등과 무질서가 고착화되는 상황에서도 인류 생존을 위협하는 공통의 과제 앞에서는 협력을 멈추지 않는 새로운 생존 방식을 모색할 것이다. 현재 인류는 기후변화(Climate Change), 생물다양성 감소(Biodiversity Loss), 그리고 오염 및 폐기물(Pollution and Waste)이라는 '3대 지구적 위기(Triple Planetary Crises)'에 직면해 있다. 이러한 초국가적 위협은 강대국 간 패권 경쟁이나 이념적 대립과는 무관하게 전 지구적 대응을 요구한다. UN과 같은 보편적 기구의 작동이 멈춘 상황에서, 2026년에는 뜻을 같이하는 국가들이 주도하는 '소다자주의'와 '자발적 의지의 연합'이 그 공백을 메우는 핵심 기제로 부상할 것이다. 2025년 11월 22일에 폐회한 제30차 UN기후변화협약 당사국총회에서 '화석연료 퇴출(fossil fuel phase-out)' 가속화에 대한 내용은 산유국을 포함한 80여 개국의 반대로 최종합의문에 담기지 못했다. 하지만 안드레 코레아 두 라고(André Corrêa do Lago) 당사국총회 의장이 당사국총회 외부에서 작동할 삼림파괴 방지 및 "정의롭고, 질서 있고 형평한 방식으로의 화석연료로부터의 전환(transitioning away from fossil fuels in a just, orderly and equitable manner)"이라는 두 개의 로드맵 작성 계획을 제안했다.[185] 2026년 국제사회는 이러한 '소다자주의' 및 '자발적 의지의 연합'에 의한 전 지구적 현안 해결을 위한 보다 많은 긍정적 진전을 보게 될 것이다.

비록 이러한 노력들이 과거의 포괄적이고 구속력 있는 조약 체제에 비하면 파편화되고 부족해 보일 수 있다. 하지만 거대한 합의가 불가능한 '아노미' 상황에서, 구체적 문제 해결을 목표로 기민하게 움직이는 소규모 연합체들은 국제규범의 기본 토대를 재확립하는 실질적인 대안이 될 것이다. 기후위기에 대응하는 녹색 기술 동맹, 해양 오염 방지를 위한 지역 협의체, 핵심광물 조

185. Felipe de Carvalho, "Belém COP30 Delivers Climate Finance Boost and a Pledge to Plan Fossil Fuel Transition," *United Nations*, November 22, 2025.

달을 위한 공급망 연대 등은 비록 규모는 작지만 규범에 기반한 협력이 여전히 유효함을 증명하는 사례들이다.

결론적으로 2026년은 무질서가 구조화되는 위기의 시간이지만, 역설적으로 새로운 질서를 향한 실험과 모색이 가장 활발하게 일어나는 전환기가 될 것이다. 시간이 흐를수록, 그리고 '3대 지구적 위기'가 우리의 일상을 더 깊이 파고들수록, 이러한 소다자적 협력과 규범 준수 노력의 중요성과 필요성은 기하급수적으로 증대될 것이다. 우리는 지금 낡은 체제가 붕괴하는 와중에 있지만 동시에 폐허 속에서 정의와 생존을 위한 새 규범의 기반을 다지려는 건설적인 움직임 또한 마주하고 있다. 파괴적 혼돈에 압도되기보다 특별재판소와 같은 정의 실현의 노력과 지구적 위기 해결을 위한 연대에 적극 동참함으로써 무질서 너머의 새로운 질서를 준비하는 것이 2026년을 맞이하는 우리의 과제이자 책임일 것이다.

무질서 속에 가속되는 다극/다층적 군비경쟁

양욱 연구위원

2025년 평가: 지속되는 전쟁과 '힘'에 대한 욕구

2025년 전 세계는 군비에 2조5,600억 달러를 투입한 것으로 추정돼 역대 최대치를 기록했다. 미국 트럼프 2기 행정부 출범과 함께 2025년은 시작부터 혼란과 기대가 혼재했다. 트럼프(Donald Trump) 미국 대통령(이하 트럼프 대통령)은 러시아-우크라이나 전쟁과 중동에서 벌어지는 전쟁의 휴전을 대선공약으로 내세웠기에 종전과 평화에 대한 기대감도 높아졌다. 그러나 우크라이나는 트럼프 행정부의 압박 속에 휴전협상에 나섰으나, 막상 러시아가 공세를 멈추지 않으면서 전쟁은 지속되고 있다.

트럼프 2기 행정부의 동맹정책 전환은 2025년 각국의 군비증강에 불을 지폈다. 특히 미국의 압박으로 평균 GDP 2.8%의 국방비를 부담했던 유럽의 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO) 회원국들은 목표를 5%로 상향 조정해야 했다. 러시아-우크라이나 전쟁 발발로 시작된 유럽의 재무장은 이미 본격화되어, NATO 회원국들의 무기 획득 계약액은 신종코로나바이러스(COVID-19) 이전 대비 2배 이상 증가했다.[186]

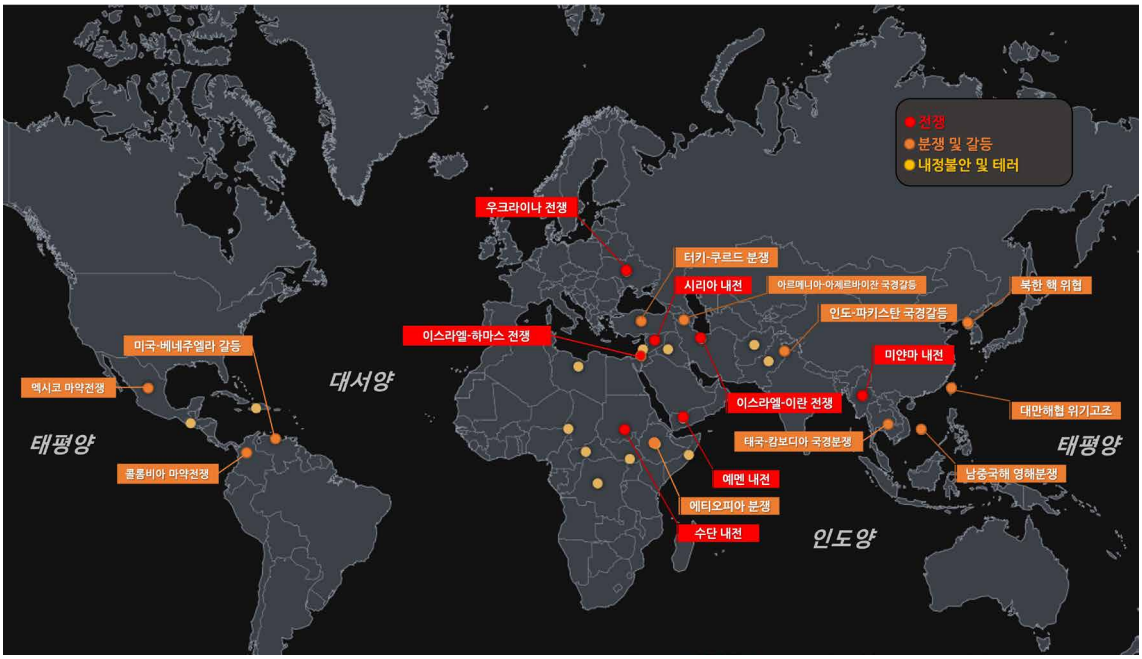
러시아-우크라이나 전쟁은 휴전 기대와 달리 더욱 가열됐다. 러시아는 2024년 6월 북러 간 군사동맹조약을 빌미로 북한군까지 끌어들여 우크라이나에 빼앗겼던 쿠르스크 지역을 탈환했다. 또 러시아는 우크라이나의 동부 방어거점인 포크로우스크를 압박하면서 돈바스 전역의 장악을 가시화했다. 우크라이나는 이에 대항해 러시아 본토에 대한 다각도의 장거리 드론공격을 감행하면서 전쟁은 장기화의 경로를 벗어나지 못하고 있다.

2023년 10월에 시작된 이스라엘과 하마스 사이의 가자(Gaza) 전쟁은 이스라엘이 反이스라엘 무장세력 측 주요 지도자들을 제거했음에도 불구하고 계속됐다. 트럼프 취임 직후 이스라엘은 미국 정부에 적극 협조하는 모습을 보였으나, 이란과의 교전이 지속되면서 핵개발 시설을 포함한 이란의 핵심표적들을 타격하기에 이르렀다. 애초에 타격에 반대하던 미국조차 공습에 참여하면서 이란은 상당한 피해를 입었다. 그리고 2025년 10월 10일 트럼프가 '가자 평화구상'을 통해 이스라엘-하마스 간 휴전합의를 끌어냄으로써,[187] 비록 불씨는 남았지만 중동 지역에서의 분쟁은 적정 수준에서 억제될 것으로 보인다.

---

186. "Progress and Shortfalls in Europe's Defence: An Assessment. Chapter 4 Transforming European Defence Procurement and Industry," *IISS*, September 3, 2025.
187. "Trump's 20-point Gaza peace plan in full," *BBC*, October 9, 2025.; "Despite ceasefires in Gaza and Lebanon, the war isn't over for Netanyahu," *Al Jazeera*, November 19, 2025.

그림 1. 2025년 글로벌 분쟁지도



출처: 저자 작성.

그러나 종전 여부와 상관없이 글로벌 각 지역에서 분쟁발생 위협은 점차 증가하고 있다. 글로벌 군비경쟁을 견인해 온 중국은 3년 연속 국방비를 7.2% 증액하며 군사력 증강을 이어갔다. 특히 핵무기, 극초음속무기, 우주사업에 투자를 더 늘리고 있으며, 공군과 해군의 원거리 투사능력을 증강하기 위해 플랫폼과 무장을 꾸준히 증가시키고 있다. 이에 더해 중국은 전년에 이어 대만 주변에서 대규모 봉쇄 및 합동타격 훈련을 반복하고 있으며, 특히 전면적 국가안보개념을 제시하면서 군, 무력, 공안, 민간 역량을 통합하는 '종합안보'를 강조하고 있다.[188]

전쟁을 지속하고 있는 러시아는 2025년 국방에 GDP의 약 7.2%인 15.5조 루블을 투입했다.[189] 이는 국방 관련 지출로는 냉전 이후 역대 최고 수준이지만 경제성장 둔화와 인플레이션 등 한계로 인해 성장률은 오히려 감소하는 추세이다. 러시아가 러시아-우크라이나 전쟁을 지속하도록 추가 동력을 제공하는 곳은 북한이다. 북한은 전쟁 초기부터 탄약을 대량으로 지원하면서 러시아의 방산공급망을 지탱해왔고, 러시아가 쿠르스크를 회복하는 결정적 병력까지 제공했다. 그리고 북한은 對러 무기 수출과 파병의 대가를 바탕으로 핵과 미사일, 원자력추진 잠수함은 물론 구축함 등 무기 개발을 이어가면서 역내 군비경쟁의 또 다른 촉진제가 되고 있다.

188. "China to increase defense budget by 7.2 percent in 2025, marking single-digit growth for 10th year," *Xinhua*, March 5, 2025.; Goto Yohei, "China Issues a White Paper Concerning National Security: The "Confidence" and "Anxiety" Presented in the White Paper and their Implications," NIDS Commentary, June 6, 2025.

189. Julian Cooper, "Preparing for a fourth year of war: Military spending in Russia's budget for 2025," SIPRI Insights on Peace and Security, April 2025.

2025년 9월 미국은 국방부를 전쟁부로 개편하면서 강한 전쟁 의지를 과시했으나,[190] 막상 본토방어와 對중 견제에만 집중하며 동맹안보에는 거리를 두었다.[191] NATO 회원국에는 국방에 GDP 대비 5%를 투입할 것을 요구했으며, 일본과 한국 등에도 GDP 3.5% 이상의 국방예산을 요구하는 등 '부담 분담(Burden Sharing)' 하도록 압박했다. 특히 트럼프 2기 행정부는 안보분담금 부담과 무역 및 관세협정을 연계하면서 동맹국들을 압박했다. 이에 따라 일본은 2025년 이미 8조7,000억여 엔이라는 사상 최대 예산을 투입했고, 한국도 61.6조 원의 국방예산을 투입하면서 억제태세를 높였다. 특히 한미 간 '동맹 현대화(Alliance Modernization)' 이슈가 떠오르면서 한국은 전시작전통제권(전작권)의 전환을 서두르는 한편 사실상 대대적인 방위비 분담금 인상의 대가로 원자력 추진 잠수함 건조를 미국으로부터 '승인'받아 추진하게 됐다.

2026년 전망: 군축 시대의 종말과 혼란 속 다극/다층적 군비증강

세계 각 지역에서의 전쟁이 종료되더라도 지속되는 대립으로 2026년에도 군비경쟁은 상당 기간 치열하게 지속될 전망이다. 이미 러시아-우크라이나 전쟁은 확전의 동력을 잃었지만, 교전 당사국들은 6.25 전쟁의 경험처럼 더 넓은 경계선 지대의 확보를 위해 교전을 지속함에 따라 휴전협상이 장기화될 수 있다. 비록 종전이 극적으로 타결되더라도 우크라이나와 인접한 폴란드, 루마니아, 발트 3국 등 NATO 회원국들은 러시아에 대한 군사적 대비태세를 높여야만 하는 상황이다.[192] 이스라엘과 하마스의 휴전으로 중동지역은 안정의 실마리를 찾았다. 특히 지난 3년간 이스라엘의 군사작전으로 하마스(Hamas), 헤즈볼라(Hezbollah), 후티 반군, 그리고 그들을 배후에서 지원하던 이란은 커다란 타격을 입었다. 이란의 역량 약화로 당분간 중동 지역에서 대규모의 분쟁 가능성은 다소 낮아졌지만, 예멘의 후티 반군 등 갈등요소는 상존한다. 인도-태평양(Indo-Pacific) 지역의 긴장은 지속될 전망이다. 미국의 對중국 압박이 지속되는 가운데 중국은 러시아와의 연대에 더해 북한과도 협력의 기반을 마련했다. 2025년 이스라엘의 타격으로 역량이 현격히 감소한 이란은 중국, 러시아, 북한 등의 권위주의 국가들로부터 지원이 필요한 상황이다. 따라서 중국, 러시아, 이란, 북한으로 구성된 이른바 'CRINK(China, Russia, Iran, North Korea)'는 연대를 더 강화할 것이다.

군비증강에 대한 대응은 국가와 지역에 따라 크게 달라진다. 미-중-러 등의 강대국들은 주저없이 재래전력, 핵전력, 미래형 전력이 혼합된 복합 군비경쟁에 나설 것이다. 핵전력의 현대화 또는 증강에 더하여 극초음속 활공체(Hypersonic Glide Vehicle, HGV), 장거리 순항·탄도미사일, 통합방공·미사일방어(Integrated Air and Missile Defense, IAMD), 위성·대위성 능력, 사이버·전자전 등 '전 영역 통합'을 동시에 추구한다. 이러한 거대경쟁에서는 공급망이 관건인데, 미국과

190. The White House, Executive Order 14347, "Restoring the United States Department of War," September 5, 2025.

191. "EXCLUSIVE: Pentagon plan prioritizes homeland over China threat," *Politico*, September 5, 2025.

192. 폴란드와 발트3국은 러시아로부터 지속적인 사이버 공격과 군사위협을 받고 있다.

중국은 모두 자국과 동맹을 중심으로 방산공급망을 재편하면서 자원동원 능력을 겨룰 것이다.

강대국 이외의 핵 보유국들은 핵탄두 수십~수백 발 수준의 최소 억제를 강화하고자 다양한 플랫폼을 통한 생존성을 강조하여 제2격(2nd Strike) 능력을 집중 육성할 것이다. 특히 전략핵잠수함(Ballistic Missile Submarines, SSBN)과 잠수함발사탄도미사일(Submarine-Launched Ballistic Missile, SLBM)에 바탕한 수중 및 해상 타격 능력이 중시될 수 밖에 없다. 또한 인도, 파키스탄, 이스라엘, 북한 등은 주변국에 대한 전술핵과 중단거리 타격능력에 집중하면서 국지전에서 억제와 강압을 추구할 것이다.

그러나 핵무장이 불가능한 대부분의 국가들은 동맹과 자주국방 사이에서 군비증강을 고민할 것이다. 우선 유럽의 NATO 회원국, 일본, 한국 등 미국의 동맹국들은 핵 억제 전력 전반을 스스로 채우기보다는 장거리 정밀타격이나 미사일방어, 사이버 영역 등에 역량을 집중하고, 나머지는 동맹과 분업하는 방식을 추구하고 있다. 특히 이 과정에서 이들 국가들은 미국 확장억제(Extended Deterrence) 공약을 담보하기 위해 국가적 총력을 동원하는 한편, 방산공급망의 재건과 확대를 추구할 것이다.

한편, 전략적 자율성(Strategic Autonomy)을 추구하는 국가들은 '자강' 노선에 무게를 두고 있다. 사우디아라비아, UAE, 이란, 인도, 브라질, 인도네시아 등이 여기에 속하는데, 미중 전략경쟁 속에서도 어느 한 쪽에 기울지 않는다. 이들은 오히려 미중 양측과 제3국들을 모두 다원적 방위산업 파트너로 삼으면서 방산능력을 육성하는 한편, 역내 영향력 확대를 위하여 군사력을 활용할 것이다.

실제 전쟁을 수행 중이거나 직접 군사위협에 직면한 교전국이나 전선국들은 총력안보 체제로 전환해 생존을 위해 투쟁하고 있다. 이미 전쟁을 수행 중인 우크라이나는 정부지출의 절반 이상을 군사에 투입하며 전시 경제로 전환했고, 강대국에게 직접적 위협을 당하는 폴란드, 발트 3국, 핀란드, 대만 등은 적극적인 군비증강에 나서는 한편, 예비전력까지 준비하고 있다. 이들 국가들이 강대국과 전쟁을 지속하기 위해서는 비대칭적 방어전력에 중점을 둘 수 밖에 없는데, 자폭드론, 대전차 및 포병전력, 사이버 전자전 전력 등 저가의 고효율 전력에 집중하면서 가성비 전쟁을 추구한다. 그러나 이러한 독자적 노력에도 불구하고 동맹과 연합국의 지원에 국가의 전쟁수행 능력이 좌우되기 때문에 그 한계는 명확하다.

1. 모두가 뛰어든 군비증강

미국과 동맹국들의 군비증강은 더 급격해질 것이다. 2026년 미국은 전쟁부 예산요구액 9,610억 달러를 포함하여 안보예산으로 도합 1조100억 달러를 요구하여, 전년보다 국방비를 13% 늘렸다.[193] 러시아-우크라이나 전쟁의 조기 종전을 유도하여 상당한 비용을 전력강화로 돌리겠다는 구상은 달성하지 못했지만, 동맹안보에 대한 부담을 줄이면서 자국 국경강화, 중남미 지역의 마약 등 범죄소탕 등에 역량을 집중할 것으로 예상된다.

193. "Senate passes $914B defense policy bill after resolving gridlock on amendments," *Breaking Defense*, October 9, 2025.

특히 유럽과 NATO 회원국들도 군비증강을 피할 수 없다. 당장 발등에 불이 떨어진 유럽에서는 6,000억 유로 이상을 신형 무기체계와 장비 획득에 사용하기로 했다. 또한 NATO 공동예산도 늘려 2026년에 530억 유로를 배정했는데,[194] 전년 460억 유로보다 무려 15% 증가한 액수이다. 여전히 전쟁을 수행 중인 우크라이나는 2026년 무려 1,040억 달러를 요구하고 있지만, 해외원조에 의존해야 하는 상황임에 따라 독일 등 유럽 국가들이 지원에 앞장서고 있다.

특히 유럽은 역내 기반의 방산역량강화와 군비증강에 노력을 집중하고 있다. 특히 유럽연합(European Union, EU)은 회원국들의 방위력 강화를 위해 '유럽 안보행동기금(Security Action for Europe, SAFE)'이라는 무기 공동구매 및 재정지원 사업을 계획하고 있다. SAFE 펀드는 무려 1,500억 유로(약 245조 원)의 무기구매 대출기금을 만들어, 역외 부품 35% 이하인 '메이드 인 유럽(Made-In-Europe)' 무기 체계를 확보하는 것을 목적으로 한다.[195] 역내 방산기업에게 더욱 큰 혜택을 주기 위한 조치이지만, 한국 등 국가에도 펀드 참여를 허용하여 수출을 허용할 길을 막지는 않고 있다.

인-태 지역에서도 꾸준한 군비증강이 이어질 전망이다. 특히 중국으로부터 직접적 위협에 노출되어 있는 대만은 2026년 트럼프 행정부의 안보공약이 뚜렷하지 않은 상황에서, 스스로 역량을 강화하라는 미국의 압박에 전년 대비 무려 22.9%나 인상한 312억 달러를 투입하여, 사상 최초로 GDP 대비 3%를 넘는 국방비를 기록할 것이다.[196] 미국에 안보를 의존하던 대부분의 동맹국들은 대만과 비슷한 상황을 맞이하고 있다. 일본은 2026년에는 전년 대비 5% 인상된 8조 8,000억 엔을 방위예산으로 투입하여 반격능력 강화에 주력할 것으로 보인다. 특히 일본은 미사일 전력과 드론 전력, 그리고 전투기 전력 등에 향후 예산을 집중하면서 재래전력의 원거리 타격능력을 추구할 것으로 보인다. 불안한 국제정세와 미국의 압박은 과거 국방비에 인색했던 아세안(ASEAN) 국가들조차 국방예산 증가에 참여하고 있다. 말레이시아, 인도네시아, 필리핀 등의 국가들이 이런 대열에 참여하고 있다.

군비증강과 군축 붕괴의 원인은 권위주의 국가들의 공세적 확장에 있다. 특히 중국은 10년 넘게 매년 7% 이상 국방예산을 인상해왔다. 2025년 국방예산도 7.2% 인상된 1조7,846억 위안을 책정했는데,[197] 국가 경제성장목표 5%를 상회하는 7.2% 인상을 기록한 것은 경제성장보다 군사력 증강을 우선하는 정책을 추진하고 있음을 보여준다. 2026년의 인상 여부는 3월 전국인민대표대회에서 결정될 것이나, 미국과의 전략경쟁을 지속하고 있으므로 유사한 수준으로 인

194. NATO, "Funding NATO," September 3, 2025.

195. European Commission, "Establishing the Security Action for Europe (SAFE) through the Reinforcement of the European Defence Industry Instrument," May 27, 2025; European Commission, "EU Member States endorse € 150 billion SAFE defence loan instrument to boost European defence capabilities," May 27, 2025.

196. "Taiwan to massively hike 2026 defence budget as US presses spending increase," *Reuters*, August 21, 2025.

197. Ministry of National Defense of the People's Republic of China, "China maintains reasonable, steady defense spending growth: spokesperson," March 9, 2025.

상될 것으로 보인다. 러시아는 전쟁 5년차가 되는 2026년의 국방예산을 13조 루블로 예정하였는데, 이는 2025년의 13조5,000억 루블보다 오히려 줄어든 액수이다. 원인은 경제적 한계이다. 러시아는 전쟁 초기 전시 경제의 활성화로 경제성장을 보였으나, 소득 없는 생산과 소비가 반복되면서 이제 경제상황이 저성장으로 변환했다. 2024년 무려 4.3%를 기록했던 경제성장률은 2025년 1%로 줄어들었고 2026년에도 1.3%에 머물 전망이다.

2. 핵 군축의 종료와 제3차 핵시대

2026년은 군비감축의 핵심 체제였던 新전략무기감축협정(New Strategic Arms Reduction Treaty, New START)이 종료되는 해이다. 러시아의 조약 갱신 거부 선언으로 New START는 이미 무력화된 상태이다. 다만, 2026년 2월에 정식으로 종료되지 않고 극적으로 갱신될지, 이를 대체할 새 군축협약이 만들어질지, 아니면 어떠한 갱신이나 신조약 없이 마지막 국제 군축의 레짐이 무너질지의 갈림길에 있다. 핵무기에 대한 의존이 증가된 현 국제안보상황에서 새로운 군축체제가 제안되더라도 당장 실행가능한 합의는 어려울 것으로 보인다. 따라서 당분간 핵무기 증강과 현대화는 지속될 것이다.

핵전력 증강의 중심에는 러시아와 중국이 있다. 특히 2024년까지만 해도 500발 수준의 핵탄두를 보유했던 중국은 2035년까지 1,500발의 핵탄두를 보유할 것으로 예측된다.[198] 북한도 급격히 핵탄두 수를 증가시키면서 전술핵의 실전태세와 미국에 대한 전략핵 능력을 강화할 것이다. 이렇듯 권위주의 체제들이 핵전력을 강화하면서 핵 군축이 더 이상 기능하지 못하는 상황이 펼쳐지고 있다. 이에 대하여 미국도 핵전력 현대화를 꾸준히 추진하면서 대응해왔는데, 특히 트럼프 대통령은 중국과 러시아의 핵실험에 대응한다는 명분으로 미국도 핵실험을 재개할 것을 지시했다. 이로써 2023년 말 비준을 철회한 러시아에 이어『포괄적핵실험금지조약(Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty, CTBT)』을 비준하지 않았지만, 핵실험을 자제했던 미국마저도 핵 군비경쟁에 뛰어듦으로써 핵 군축의 마지막 보루마저 무너진다는 위기감이 높아지고 있다.

게다가 트럼프 행정부가 동맹에 대한 확장억제에 소극적이면서 핵보장에 대한 신뢰성이 낮아졌다. 이에 대하여 독자적 군사노선을 추구해 온 프랑스는 유럽을 위한 핵우산의 필요성을 강조하며 자국이 이를 제공할 수 있음을 시사했다. 또 영국과 프랑스는 '랭커스터 하우스 2.0(Lancaster House 2.0)' 협정으로 기존의 공동 핵무기 관리와 관련 장비·기술 공유 협정을 현대화하고 유럽의 핵무장을 주도하기 시작했다.[199] 핵 위협에 대한 안전 보장 우려는 중동에도 확산됐다. 역내 비확산 체제를 뒤흔들던 이란은 비록 2025년의 공습으로 핵개발 능력에 커다란 타격을 입었지만, 완벽히 무력화되지는 않았다고 평가된다. 미국과 안보협력 관계에 있지만 핵우산을 제공 받지 못

198. "SIPRI Yearbook 2024: Armaments, Disarmament and International Security," *SIPRI*, 2024; U.S. Department of Defense, "Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2024," December 18, 2024.
199. UK Prime Minister's Office, "Lancaster House 2.0: Declaration on Modernising UK-French Defence and Security Cooperation," July 10, 2025.

하고 있는 국가인 사우디아라비아는 2025년 9월 17일 파키스탄과 '전략적 상호 방위 협정'을 체결했다. 양국은 군사위협에 공동 대응하며 특히 핵보유국인 파키스탄이 사우디아라비아에 핵우산을 제공하기로 하면서 새로운 핵안보의 구도를 만들었다.[200]

핵무기는 아니지만 핵과 관련된 무기의 도입도 지속적인 이슈로 등장할 것이다. 우선 호주는 2021년 공격형 원자력 추진 잠수함(SSN)의 개발을 선언하면서 미국-영국-호주 간 새로운 안보파트너십인 오커스(AUKUS)를 발표했다. 이에 따라 호주는 우선 미국의 버지니아급 공격원잠 3척을 인도받고, 장기적으로는 영국과 공동설계로 독자 원잠을 건설한다는 계획이다. 한편, 한국은 2025년 10월 말 미국으로부터 원잠 건조를 '승인'받고 자체적 원잠 건조를 시작하고자 한다. 호주는 對중국 군사전략과 동맹정치가 혼재된 대규모의 국가사업인 반면, 한국은 한반도 특수성을 감안하고 대북억제에 중점을 둔 전략옵션 확보라는 차이가 있다. 비록 핵무기 개발은 아니지만 핵과 관련된 능력을 무기체계에 적용하여 핵연료주기를 국내에 확보하는 등 군사적 핵 인프라를 추구해나간다는 점에서 독특한 경향성을 보여준다.

이러한 새로운 핵 안보구도의 등장으로 제3차 핵시대가 개막되었다는 평가가 나온다. 냉전시기의 제1차 핵시대와 탈냉전기의 제2차 핵시대 이후, 다수의 핵보유국이 서로 다른 지역에서 동시적으로 군비경쟁을 벌이며, 기술 영역(우주·사이버·AI)과 전략문화까지 복합적으로 얽혀 핵위기 및 핵사용 위험이 구조적으로 상승한 시대가 됐다는 것이다. 핵질서의 중심축이 미국을 중심으로 한 비확산 체제에서 다극화하며 난립하는 다층적 핵체제로 변하고 있다.

표 2. 핵시대의 경과와 각 시대별 특징

구분	제1차 핵시대(1945~1991)	제2차 핵시대(1991~2020)	제3차 핵시대(2020년대)
구조	미소 양극 + 비확산	미국 단극 + 대확산과 제한적 확산의 병행	미-중-러 3각 핵 경쟁 + 중진국/소국 핵 능력 난립
억제	상호확증파괴(Mutually Assured Destruction, MAD)	안정적 억제 + 관리가능한 수직 확산	불안정한 억제와 다중전구, 전략경쟁 복합화
기술	핵·미사일 중심	정밀타격·MD(Missile Defense)·정보화	극초음속·AI·위성·사이버 등을 결합한 '전 영역 억제'
위기	대규모 전면전 가능성	국지·위임형 충돌	국지전과 전술핵·비정규전·AI 오류가 결합한 다층 위기
핵 통제	SALT(Strategic Arms Limitation Talks)/ START(Strategic Arms Reduction Treaty) 등 체계 확립	New START 체제 유지·확대	핵 군축 체제 붕괴 → 실질적 무규범 환경

200. "HRH the Crown Prince, Pakistan Prime Minister Hold Official Talks, Sign Strategic Mutual Defense Agreement," *Saudi Press Agency*, September 17, 2025.

3. 미래형 군비경쟁

핵 군비경쟁은 제한된 핵보유국과 핵무장국들 사이에서 이슈가 되지만, AI와 무인체계는 이제 전 세계적 군비경쟁의 주류가 됐다. 러시아-우크라이나 전쟁에서 우크라이나와 러시아가 보여준 무인전투방식의 혁신은 전 세계 국방혁신에 깊은 인상을 주었다. 특히 장거리 자폭드론이나 FPV를 활용한 자폭드론은 저렴한 가격에도 효율적인 공격이 가능하여 '가성비 전쟁'을 수행하는 핵심수단으로 떠올랐다.

이러한 최근 전훈을 바탕으로 미국은 2026년부터 공격적인 무인체계 확보를 시작할 예정이다. 미 공군은 협업 전투기(Collaborative Combat Aircraft, CCA) 사업으로 무인전투기 2,000여 대를, 미 육군은 소형 무인 항공기 시스템(Small Unmanned Aircraft Systems, sUAS) 사업으로 중거리 정찰(Medium-Range Reconnaissance, MRR)이 가능한 중대급 정찰드론 107대를 도입하며, 미 해군은 MQ-4C 트리톤 해상무인정찰기와 MQ-25 스팅레이 무인급유기에 더하여 오르카 대형무인잠수정(Extra-Large Unmanned Undersea Vehicle, XLUUV)까지 도입한다. 과거 고가 최첨단 장비에 집착하던 모습에서 벗어나, 자국 AI기업들과 협업으로 가성비 높은 무인체계를 확보하고 있다.[201]

국방투자에 인색하던 유럽은 러시아-우크라이나 전쟁과 미국의 압박으로 적극적인 무기체계 획득을 시작했고, 그 중심에는 무인체계가 있다. 특히 유럽은 2026년에는 무인체계 개발에서 기준을 제정하며 새로운 방향성을 제시할 것이다.[202] 특히 대드론 장벽(Anti-drone barrier)에 큰 관심을 보이면서 대드론(Anti-drone, Counter-UAS) 시스템의 개발에서도 유럽의 기준에 따라 역내에서 협업을 추구할 것으로 보인다. 이외에도 지상로봇으로 2023년부터 개발해 온 전투형 무인 지상 시스템(Combat Unmanned Ground Systems, CUGS)이 2026년 완성 시제기를 선보일 예정이어서[203] 이를 본격적으로 활용할 것이 기대된다.

가성비 무인체계의 등장으로 하이-로우 믹스 전략이 세계 각국에서 적극 채용될 전망이다. 주요 군사선진국들은 기존에 개발해왔던 AI 조종 전투기와 같은 첨단·고가 플랫폼에 더하여 대량생산이 가능한 저비용·소모형(Attritable) 드론을 적극 채용할 것이다. 특히, 이들 저가드론은 고가의 탄도미사일이나 순항미사일과 함께 '섞어쏘기' 공격에 활용되면서 상대방의 방어미사일을 소진시키고 결정적 타격을 가하는 데 중요한 역할을 한다.

중요한 것은 AI와 자율성 문제이다. 무인무기체계가 비용 감축과 부족한 병력 대체의 효과를 동시에 충족하기 위해서는 조작자 1명이 여러 대의 무인무기체계를 운용하는 1:n 운용능력이 핵

---

201. "How drone warfare fares in the 2026 budget," *Defense One*, June 12, 2025.; Michael T. Klare, "Pentagon Pursues 'High-Low' Approach to Drone Procurement," *Arms Control Association*, October 1, 2025.; Mikayla Easley, "Army aims to manufacture 10,000 drones per month by 2026," *DefenseScoop*, October 14, 2025.
202. "EU unveils its Defence Roadmap: work to start in early 2026, aiming for 2030 readiness," *EU News*, October 16, 2025.
203. Future Forces Exhibition & Forum, "New EDA Project Seeks to Enhance Combat Unmanned Ground Systems Technology," *News Releases*, July 2, 2023.

심이며, 이는 AI와 차세대 초고속 통신 체계를 통해서만 가능하다. 따라서 차세대 초고속 통신과 AI기술로 무인무기체계를 무인자율무기체계로 발전시키기 위한 투자가 핵심이 되며 각국들은 치열한 경쟁을 벌일 것으로 예상된다.

전장에서 드론 활용 사례가 증가함에 따라 이에 대응하는 대드론 시스템도 전장 필수장비로 자리잡고 있다. 또한 드론 운용의 기반이 되는 우주 위성 기반의 통신과 정보감시정찰(Intelligence, Surveillance, Reconnaissance, ISR) 능력, 그리고 이를 차단하기 위한 교란수단의 중요성도 강조된다. 특히 우주능력은 현대적인 지휘통제와 감시정찰뿐만 아니라 적을 향한 인지전에서도 핵심 수단으로 인식되고 있다. 과거 우주 자산은 군과 국가의 전유물이던 것이 냉전 후 우주의 민수화가 급격히 진행되면서 민간 우주역량을 국가안보와 얼마나 효율적으로 통합할 수 있느냐도 안보 역량을 판가름하는 관건이 되고 있다.

한편 이러한 첨단무기 획득 과정에서 중요한 것이 바로 신속한 조달능력 확보이다. 최근의 전훈을 적극 반영하면서 일선부대로부터 무인체계에 대한 요구가 증가하자 세계 각국은 무인체계의 획득 일정을 단축하기 위한 다각도의 노력을 수행할 것이다. 상업기술을 적극 채용하고 전통적 군수기업 이외의 민간기업과 적극적인 협업이 이뤄지며, 특히 행정과 보안의 한계를 효율적으로 극복하는 국가가 이점을 얻을 것이다. 신속조달에서 핵심은 공급망 설정과 생산능력의 확충이다. 일례로 여태까지 소재 및 부품 공급망은 중국이 독점해왔는데, 미국과 유럽 등 권위주의 연대에 대응해야 될 국가들에게는 중국을 대체하는 공급망 확보가 핵심이다. 또 권위주의 국가들의 위협과 전시 소요에 대응하여 충분한 탄약과 장비를 생산할 수 있는 능력도 관건이다. 트럼프 행정부가 동맹안보에 유보적 태도를 보이고 각국들이 자주국방의 노력에 나서면서 국제 방산공급망의 구축은 더욱 복잡해질 전망이다.

혼돈의 국제무역안보질서와 각자도생의 확산

김흥종 객원선임연구위원(전 대외경제정책연구원 원장)

2025년 평가: 트럼프 관세정책의 충격과 붕괴되는 교역 질서

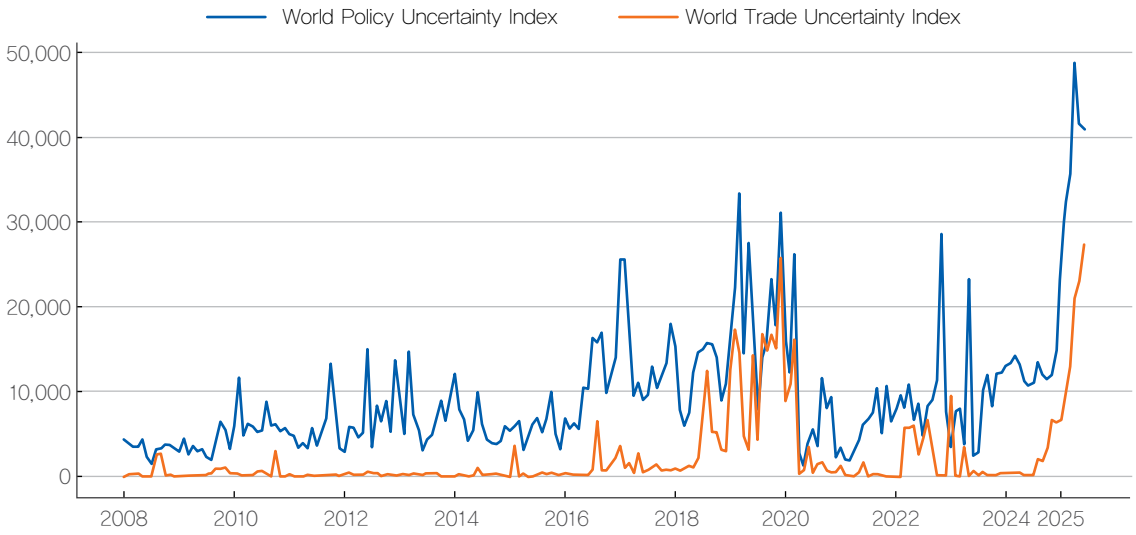
2025년 글로벌 무역 환경에 영향을 미친 가장 중요한 요인은 트럼프 2기 행정부의 공세적이고 변덕스러운 관세정책과 이에 따른 극심한 정책 불확실성이었다. 트럼프 행정부는 자국의 무역수지와 직접 관련되는 통상 분야뿐만 아니라 이민과 난민 유입, 펜타닐 불법유통, 브릭스(BRICS) 견제 및 트럼프 우호 인사에 대한 재판 문제에 이르기까지 매우 다양한 이유로 상대국에게 고율의 관세 부과 조치를 무차별적으로 사용했다. 트럼프 행정부와 보조를 맞추지 않는다고 판단되면 50% 내외 고율의 '상호관세(reciprocal tariff)'를 부과해 해당 국가가 생산한 상품의 미국 시장 접근에 커다란 불이익을 줬다. 뿐만 아니라 협상의 레버리지를 최대한 확보하기 위해 관세 조치를 지극히 가변적으로 구사하고 전략적 모호성을 극대화함으로써 정책 불확실성을 키웠다. 대외적으로 힘을 투사하는 하드파워의 수단으로 군사력보다는 경제력을 우선하는 트럼프 행정부의 차별성을 여지없이 드러냈다.

유엔무역개발기구(United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD)에 따르면,[204] 지난 2018년 이후 지금까지 공급망 분절과 경제회복의 불확실성, 신종코로나바이러스(COVID-19) 등 외부적 충격에 따른 교역 불확실성이 크게 높아졌는데, 트럼프 행정부 시기에는 이런 교역 불확실성이 더 크게 증가한 것으로 나타난다. 그러나 여기서 더 주목할 부분은 정책 불확실성이다. 트럼프 1기와 2기 행정부 기간에 크게 증가한 정책 불확실성은 대개 교역 불확실성보다 더 컸는데, 최근 정책 불확실성은 전례 없이 높은 수준이다(그림 1 참고). 정책과 교역의 불확실성 증가는 2025년 세계 무역 흐름에 적지 않은 영향을 미쳤다.

트럼프 행정부의 공세적 관세정책은 적어도 두 가지 측면에서 세계 무역 흐름에 가시적인 변화를 이끌어냈다. 첫째, 월별 무역량의 변동성을 크게 높였다. 트럼프(Donald Trump) 미국 대통령(이하 트럼프 대통령)이 관세 조치를 발표하거나 조만간 발표할 것으로 예상되는 시점이면, 이를 회피하기 위한 先구매수요가 폭발하며 미국의 對세계 수입량이 크게 늘어났다가, 고율 관세가 실제로 적용된 이후에는 다시 급격히 감소하는 양상이 뚜렷하게 나타났다. 세계 각국의 대미 수출에서 단기 변동성이 크게 확대된 것이다.

204. "Global Trade Update(September 2025): Trade policy uncertainty looms over global markets," *UNCTAD*, September 1, 2025.

그림 1. 트럼프 2기 행정부하의 정책 불확실성 및 교역 불확실성 지수



자료: UNCTAD.

한국무역협회 국제무역통상연구원은 9월 보고서를 통해 세계 수출 물동량은 미 관세 발표 직후 평소 대비 25.9% 증가했지만, 시행 직후에는 20.8% 감소한 것으로 분석한 바 있다.[205] 트럼프 행정부의 관세 조치가 연달아 발표되던 시점인 2025년 1~3월의 경우 미국의 對세계 수입량은 전년 동월 대비 각각 24.6%, 18.4%, 31.6%로 크게 증가했다. 2025년 1분기 미국의 경제성장률은 전기 대비 연율 기준으로 -0.5%에 이를 정도로 거시경제가 빠르게 냉각되고 있었던 시점임을 고려해 볼 때, 이러한 수입의 급증은 경기회복에 따른 수입 증가가 아니라 관세를 회피하기 위한 우선 구매와 先수입 통관에 전적으로 기인한 것으로 파악된다.[206] 이어서 4월부터 7월까지 미국의 對세계 수입량은 전년 동월 대비 1.7%, 0.4%, -0.1%, 1.5%의 실적을 보여 트럼프 행정부가 기본관세와 품목별 관세를 부과한 후 수입량이 급감한 것으로 나타난다. 교역량의 인위적 조절이 단시일 내에는 힘듦에도 불구하고 예정돼 있는 관세율 증가에 대비해 즉각적인 재고 증가로 대응하는 미국 수입업자의 행동 양태가 명백히 드러난 것으로 풀이된다.

둘째, 트럼프 대통령의 관세정책으로 미국 시장에 대한 접근 비용이 올라가고 정책 불확실성이 높아지자, 세계 각국은 미국 시장에 대한 의존도를 줄이고 對세계 교역량을 늘리는 전략적 선택을 하게 됐다. 즉, 교역의 脫미국화가 나타났다.

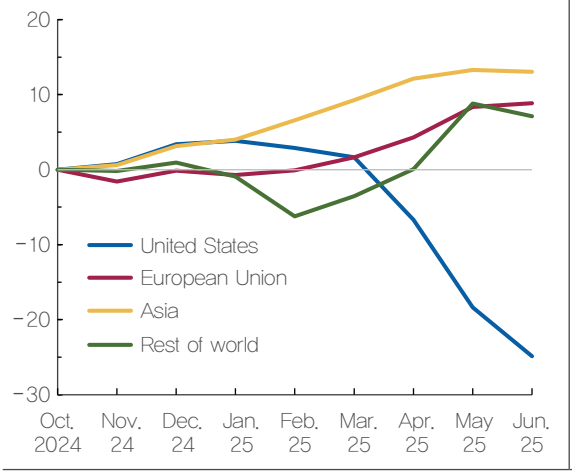
---

205. 김나율, "美 관세 정책 이후 세계 수출 물동량 변화 및 시사점," *한국무역협회 국제무역통상연구원 트레이드 브리프 18호*, 2025년 9월.

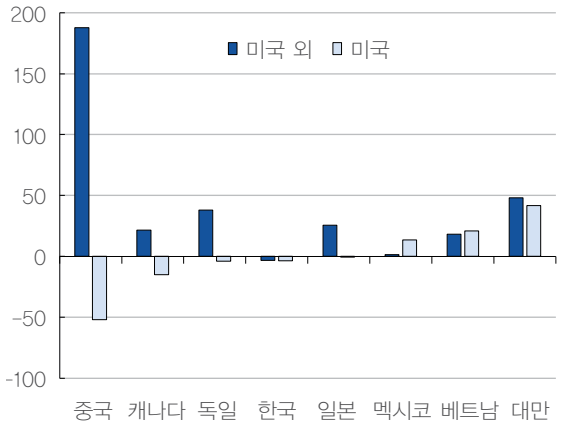
206. 이 시기 성장률 급락의 가장 중요한 요인은 수입 급증이었지만, 이와 함께 정부지출 축소와 소비둔화, 투자 및 수출의 약세 등 전반적으로 수요 부문의 하락이 동반됐다.

그림 2. 최근 세계 각국의 무역대상국 변화: 교역의 脫미국화 (단위: %)

(a) 중국의 교역상대국별 수출 증가율



(b) '25년 각국의 수출시장별 수출 증감 (전년 대비)



주: (a) 성장률은 3개월 이동평균 FOB 수출액(계절조정치); (b) 멕시코, 캐나다, 독일은 7월까지 누적, 다른 곳은 8월까지 누적량 (십억 달러 기준).
자료 및 출처: (a) IMF; (b) 이은재·박승민, "트럼프 관세 이후 주요 대미 수출국 무역수지 변화 점검"에서 재인용.

미중 경쟁의 한복판에 있는 중국은 트럼프 2기 행정부가 들어선 이후 미국에 대한 수출을 크게 줄이고 다른 지역에 대한 수출을 늘렸다. 2025년 3월 이후 이러한 경향이 강화되는데, 아시아, EU, 그리고 여타 지역에 대한 수출 증가율이 거의 10%에 육박하는 가운데 대미 수출은 시간이 갈수록 줄어들어 2025년 6월에 가서는 -20%를 넘어서는 수준으로 감소했다(그림 2(a) 참고).[207]

중국뿐만 아니라 캐나다, 독일, 일본 등 미국 외 선진국들의 경우 2025년 對세계 수출에서 대미 수출이 정체 또는 감소하는 가운데 미국 외 지역에 대한 수출을 크게 늘렸다(그림 2(b) 참고).[208] 한국은 국내적 불안정으로 인해 양 지역에서 모두 수출액이 감소했다. 다만, 2025년 6월 이후 미국 외 지역에 대한 수출 실적이 회복되면서 2025년 하반기 들어 전년 동기 대비 10% 이상의 상당히 양호한 수출 증가율을 보여 脫미국화의 추세에 동참하고 있다.

207. "World Economic Outlook Update (July 2025): Global Economy: Tenuous Resilience amid Persistent Uncertainty," *IMF,* July 2025.
208. 반면, 베트남과 대만은 미국과 미국 외 지역 모두에서 수출액이 증가한 것으로 나타난다. 이은재·박승민, "트럼프 관세 이후 주요 대미 수출국 무역수지 변화 점검," *국제금융센터 브리프*, 2025년 9월.

2026년 전망: 현실화하는 트럼프 관세와 무질서의 비용, 그리고 각자도생

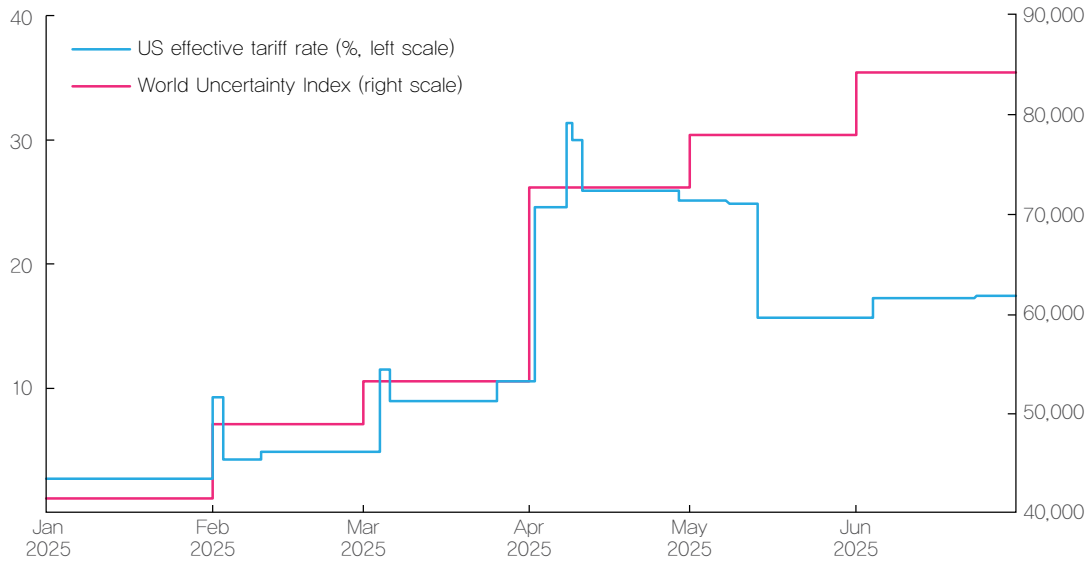
2026년 통상 환경에서는 불확실성이 매우 큰 혼란과 무질서의 국면이 본격적으로 나타날 것으로 예상된다. 이러한 판단의 근거는 미국 트럼프 행정부의 공세적 관세전쟁이 그 파급 영향을 본격적으로 드러내고, EU 등 다른 시장도 철강재, 전기차 등 일부 전략품목에서 보호무역주의적 조치를 취할 것이라는 전망에 근거한다. 세계무역기구(WTO)의 무력화, 공급망 이중구조화 등 2026년 무역환경에 영향을 줄 다른 요인들도 있다.

1. 2026년 세계무역환경에 영향을 미칠 요인별 전망

가. 트럼프 행정부의 공세적 관세정책(부정적 영향)

미국의 고율 관세정책은 2026년 전 세계 교역 환경에 영향을 미칠 요인들 중에서 가장 중요한 요인으로 기능할 것이다. 2024년 11월 트럼프 대통령의 당선 후 미국의 실효관세율은 과거 2.5% 내외에서 2025년 4월 한때 30% 이상으로 올라갔는데, 몇 가지 유예조치가 단행된 2025년 하반기에도 여전히 20%에 육박하는 수준에 있어 미국을 완전히 고관세 국가로 바꿔 놓았다(그림 3 참고). 트럼프 행정부의 관세 조치로 2025년 1~8월 동안 미국 정부의 관세수입액은 1,652억 달러에 달해 전년 동기비 136.7% 증가했으며, 2025년 말까지 3,000억 달러 이상을 달성할 것으로 예상되고 있다.[209]

그림 3. 미국의 실효관세율



자료: IMF.

209. 트럼프 대통령은 관세수입이 1조 달러에 육박할 것이라고 주장했으나, 이 수치는 달성 불가능하다. 트럼프 행정부는 이 수익의 일부를 정부의 부채 상환에 사용하겠다고 밝힌 바 있다. “Bessent says US tariff revenues to rise ‘substantially,’ focus on reducing debt,” *Reuters*, August 20, 2025.

미국의 공격적 관세정책은 2026년에도 계속될 것으로 전망하는 것이 타당할 것이다. 그 근거로는 첫째, 관세는 트럼프 2기 행정부 대외정책의 핵심 도구로서 이는 일회성 조치가 아니라 지속가능한 전략적 도구라고 트럼프 대통령은 여러 차례 밝힌 바 있다. 따라서 2026년에도 트럼프 행정부는 관세를 핵심 외교·안보 레버리지로 사용할 것이다. 둘째, 2025년에 이미 미국 실효관세율이 20% 대로 올라서 구조적 고관세 국가로 전환된 상태이며, 과거 사례를 보더라도 한번 오른 관세는 쉽게 내려가지 않는다. 고관세 정책에 이익을 누리는 이익집단이 생겨나기 때문이다. 셋째, 트럼프 행정부 경제참모들은 관세로 인한 인플레이션 효과는 단기적이라고 판단하기 때문에 설혹 인플레이션이 문제가 되더라도 관세를 철회할 유인이 낮다. 다시 말해 관세 상승은 일회적 사건이기 때문에 한번 물가 수준을 올리고 그 다음에는 더 이상 물가상승률에는 영향을 미치지 않을 것이라고 본다. 이렇게 된다면 인플레이션에 미치는 영향은 제한적이다. 따라서 트럼프 행정부의 관료들은 스태그플레이션의 가능성은 과장된 것으로 보고 있으며, 이는 2026년에도 고율 관세를 계속 추진해 나갈 근거가 된다.

그러나 트럼프 행정부 경제참모들의 기대는 어긋날 가능성이 크다. 오늘날 제조업은 국내외적으로 공급망이 복잡하게 얽혀 있기 때문에 관세의 효과는 한 번에 나타나는 것이 아니다. 어느 한 부분에서 관세로 인한 공급가격 상승은 축차적으로 다른 부문에 영향을 미치게 된다. 서로 다른 관세율이 서로 다른 시점에 적용되는 다양한 국가들로부터 공급받는 소재와 부품이 상류에서 하류 부문으로 이전하면서 관세는 지속적으로 최종재 가격에 영향을 미친다. 게다가 트럼프 행정부는 철강재나 반도체가 소재로 사용되는 파생상품의 경우에도 함유된 철강재와 반도체의 비중에 따라 품목별 관세를 부과하겠다고 밝히고 있다. 이 경우 관세로 인한 물가상승 효과는 훨씬 광범위하고 복합적이며 지속적으로 나타날 것이다.

트럼프 대통령의 관세정책으로 2026년 무역 환경은 2025년보다 더 악화할 것으로 전망된다. 첫째, 2025년의 경우와는 달리 2026년은 관세가 물가상승으로 이어지는 효과가 본격적으로 나타날 것으로 예상되기 때문이다. 미국 수입업자들은 이제 지불한 관세비용을 소비자가격에 본격적으로 전가할 것으로 예상된다. 2025년의 경우 미국의 對세계 수입량이 월별로 극심한 등락을 보인 것은 트럼프 행정부가 부과하는 고율 관세를 피하기 위한 회피 전략이었다. 2025년 수입업자들은 무관세로 미리 수입한 상품을 재고를 통해 축적할 수 있었다. 관세 부과 후에도 창고에 쌓아 둔 상품들을 국내 시장에 유통시키면서 관세비용을 흡수하는 전략을 사용했다. 통상적으로 재고효과는 6개월 이상 가기 어렵다는 경험에서 볼 때 2026년 미국의 수입업자들은 더 이상 재고를 통한 회피가 불가능하다. 둘째, 대미 수출업자의 경우도 점증하는 비용 압박으로 2025년과 같이 관세부담을 더 낮은 대미 수출가격으로 대응하기 어려운 한계상황에 이를 것으로 예상된다. 또 2025년과 같이 미 달러화에 대한 수출국 통화의 약세로 인한 수출단가 하락 효과도 더 이상 기대하기 어려운 상황이 올 것이다. 그 결과 미국 경제는 수입재 가격 상승에 의한 비용 견인 인플레이션이 도래할 가능성이 매우 높다. 그러므로, 세계 최종재 시장의 거의 절반을 담당하고 있는 미국 경제가 어려워지면 전 세계 교역에는 상당히 큰 타격이 예상된다.

나. 미중 갈등 격화 가능성(긍정 및 부정적 영향 혼재)

현존하는 또 다른 불확실성은 미중 갈등이 어느 정도로 얼마나 오래 갈 것인가 하는 문제다. 중국의 부상에 따른 미중 갈등은 향후 몇 십 년 동안 계속될 이슈이기 때문에 긴 호흡이 필요한 의제다. 다만, 2026년만을 따로 떼어 놓고 본다면 미중 갈등양상은 한편으로는 세계 교역에 악영향을 미치는 부정적 요인으로 작용하겠지만, 또 다른 한편으로는 갈등 완화의 가능성도 예상할 수 있는 부분이다. 가장 큰 위험은 2025년 10월의 미중 정상회담을 통한 양국 간 통상 휴전이 파국을 맞는 상황이다. 이 경우 양국 간 관세전쟁 재개는 불가피할 것이고 100% 이상의 관세를 서로 주고받는 최악의 상황으로 갈 수도 있다. 이 같은 관세율 증가로 인한 분쟁 심화와 특정 제품에 대한 관세 면제 조치의 철폐, 또 수출통제 및 수입금지와 같은 양적·질적 조치가 난무할 수 있다. 이렇게 된다면 세계 경제는 심각한 타격을 받을 것이고 교역과 성장 양쪽에서 상당히 부정적 영향이 나타날 것이다.

다른 가능성으로는 양국 간 통상 합의가 준수되는 경우다. 미국은 희토류 공급이나 대두, 오일시드(oilseeds), 곡물 수출에서 중국에 크게 의존하고 있다. 이런 상황에서 미국이 중국에 대해서 강경한 입장으로 다시 전환할 수 있을지에 대해 상당한 의문이 제기된다. 중국도 기본적으로 양국 간 문제를 확산시키기보다는 풀려고 하는 입장이기 때문에 미국의 중국에 대한 유화적 태도는 적당한 선에서 통상 휴전이 계속될 가능성을 높인다. 이 경우 2026년 전 세계는 교역 환경의 불확실성을 상당 부분 극복하고 큰 폭의 교역 증가를 기대할 수 있다. 종합적으로 볼 때 미중 간 통상 휴전이 계속될 가능성이 대치의 극단으로 치닫는 경우보다 훨씬 더 높다고 판단한다.

다. AI 투자와 디지털 교역(긍정적 영향)

2025년 4월 상호관세 충격 이후 하향 조정된 2025년 미국 경제는 인공지능(AI) 기술 및 인프라 확대로 성장 모멘텀을 회복하는 모습을 보였다. 미국의 2025년 상반기 GDP 성장률(반기 연율화 기준)이 1.57%인데 이 중에서 AI 관련 기술, 인프라 및 수출의 성장기여도는 0.34%p에 달한다.[210] 한마디로 말해서 AI가 미국 성장을 이끌었다고 볼 수 있다. 이런 경향은 2026년에도 이어질 것으로 보인다. 교역에서도 2026년 AI 관련 상품 교역은 2025년의 성장세를 이어받아 순조로운 성장이 계속될 것으로 전망된다.

2025년 상반기 생산액 비중 15%에 불과한 AI 관련 상품이 같은 기간 상품 교역 증가의 46%를 기여했다. 그리고 이러한 경향은 아시아의 주도로 EU와 북미에서 강하게 나타났지만, AI 무역의 증가는 어느 한 지역에서만 일어난 것이 아니라 여러 지역으로 확산되고 있다는 점에서 고무적이다. 특히, AI 교역 관련해서는 중간재 교역이 상품 교역을 주도하고 있기 때문에, 관세전쟁에 상대적으로 영향을 적게 받고 있다.

AI 관련 상품의 교역은 2026년에도 크게 증가할 것으로 전망되고, AI 관련 서비스 교역도 동시에 증가할 것으로 예상된다. 이는 각국이 동시다발적으로 AI 산업에 대한 투자를 크게 늘리고 있기 때문이다. 트럼프 행정부가 반도체에 대해 100% 품목별 관세를 부과하겠다고 발표한 바

210. 고재우, "AI 투자 확대가 미국 상반기 GDP 성장에 미친 영향," *국제금융센터 세계경제 해외시각*, 2025년 11월.

있다. 하지만, 미국에 제조공장을 만드는 기업의 경우 예외로 하겠다고 하는 등 많은 예외조항을 공개하고 있는 바, AI 관련 반도체와 그래픽처리장치(Graphics Processing Unit, GPU), 그리고 변압기 정류기 장치(Transformer Rectifier Unit, TRU) 등 다른 관련 상품의 교역에 트럼프 행정부의 관세정책이 큰 악영향을 줄 것으로 보이지 않는다.

2026년 AI 산업에 대한 투자규모, AI 관련 상품 교역의 증가 전망 등에서 낙관적인 가능성을 예상할 수 있는 바, 추가적인 교역 증가를 기대해 볼 수 있는 분야다.

라. 미국 외 지역의 보호무역주의 경향(부정적 영향)

EU는 철강 분야에서 기존에 부과하고 있는 세이프가드를 대체하는 관세할당 방식의 시장보호조치를 검토하고 있다. 이것은 표면적으로 볼 때 중국산 철강의 유입을 막으려고 하는 조치이지만 중국 철강의 대미 우회수출지로 EU가 활용된다는 우려를 불식시키기 위한 조치로 해석되기도 한다. EU의 이러한 조치는 중국산 제품의 대미 우회수출지로 많이 활용된 동남아 국가들과 한국에서도 관심을 갖고 지켜볼 방식이다. 결국 원산지 증명이 보다 엄격해질 수밖에 없는데 이러한 추가적인 노력은 무역을 저해하는 비관세장벽으로 인식될 수 있다.

미국 다음으로 거대한 시장을 갖고 있는 EU와 기타 선진국들은 보호주의를 배격하고 시장개방을 가속하지 않는다면, 최악의 경우 세계무역질서가 붕괴되는 상황까지 갈 수 있다는 점을 염두에 두어야 한다. 그럼에도 미국 외 다른 지역에서도 관세가 추가로 인상될 가능성이 있음을 유의할 필요가 있다. 미국이 문을 닫아걸면 다른 나라들도 일반적으로 보호주의 성향이 더 커지기 때문이다.

한국도 중국산 제품의 우회수출지로서 활용되지 않도록 점검하는 가운데, 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP) 가입 등 시장 개방 노력을 지속해야 한다. 2026년 미국 시장의 접근성이 낮아지는 가운데 EU와 캐나다, 그리고 중국 등이 시장의 추가적 개방과 비관세장벽의 동결 및 개선에 특별한 관심을 쏟지 않는다면 전 세계 경제가 무역의 쇠퇴로 인한 불황을 맞을 수도 있다.

마. WTO 기능상실에 따른 교역 불확실성(부정적 영향)

2026년 3월 카메룬 야운데에서 WTO 제14차 각료회의(Ministerial Conference 14, MC14) 개최가 예정돼 있다. 각료회의는 WTO의 최고 의사결정기구로, 이번 회의에서는 디지털 분야를 포함한 무역 규범, 분쟁 해결 체제 개혁, 개도국 지원 등이 논의될 예정이다. 그러나 미국이 의도적으로 WTO를 무력화하는 가운데, WTO의 기능 약화는 2026년 교역 불확실성의 중요한 구조적 원인이 될 것이다.

무엇보다도 분쟁해결기능의 사실상 마비가 해소되지 않을 것이다. 트럼프 1기 행정부의 인준 거부로 상소기구 기능이 정지된 지 6년이 지나가는 시점에서 국가 간 관세 분쟁을 제도적으로 해결할 수 있는 방안은 없다. 그 결과, 미국, EU, 중국, 인도 등 주요국이 양자 간의 보복관세와 일방적 수출통제로 대응할 경우 막을 방법이 없다. 둘째, 규범과 실행 간의 괴리가 확대되고 있다. 미국의 50~100% 관세는 명백히 WTO 위반이나 제재수단이 없다. EU의 탄소국경조정제도(Carbon

Border Adjustment Mechanism, CBAM), 반도체 및 배터리법, 일본의 첨단재료 규제 등도 WTO 규범과 충돌하고 모든 나라가 사용하는 보조금 위주의 산업정책도 마찬가지다. 셋째, WTO가 무력화되면서 다자무역질서가 사실상 블록화로 전환하고 있다. CPTPP, 디지털경제동반자협정(Digital Economy Partnership Agreement, DEPA), 역내포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) 등 소다자(minilateral) 협정으로 무게중심이 이동하고 있으며, WTO는 정보수집, 통계 발표, 그리고 투명성 기능만 유지하는 수준이다. 따라서 WTO는 규범을 유지하지만 집행 능력을 상실한 체제로 평가되며, 2026년 교역 리스크는 제도적으로 방치된 상태로 지속될 것으로 예상된다.

바. 공급망의 블록화(부정적 영향)

2026년에는 '디커플링(de-coupling)'이 담론의 차원을 벗어나 가시적 현실로 발전할 가능성이 있다. 디커플링은 미국과 동맹에 대해 중국과 동남아 등 글로벌 공급망의 블록화로 나타날 가능성이 있다. 결국, 한국 기업들은 두 체제에 모두 맞춰야 하는 이중 비용 구조에 직면하게 된다. 구체적으로 보면, AI 반도체, 배터리, 전기차 부품, 클라우드 서비스 등 전략산업에서 양국 간 상호 의존율이 지속적으로 감소하는 가운데, 미국과 중국 간 공급망의 구조적 분리가 심화할 것이다. 중간재와 부품에서도 지역 블록별 생산이 가속화할 것이다. 미국 중심 라틴 아메리카와 중국 중심 아세안(ASEAN)으로 글로벌 생산의 지리적 분할이 현실화할 것이다.

이럴 경우 미국은 북미 생산을 요구하고 중국은 한국 기업에 현지 생산과 현지 기술 사용을 요구함으로써 한국 대기업들은 해외투자 및 생산전략을 본격적으로 재구성하도록 압박 받을 것이다. 국내 투자와 일자리 창출이 소홀할 수 있다. 이 과정에서 글로벌 제조업의 원가가 상승하는 것은 불가피하다. 한국 제품의 수출단가 및 수익성에 압박이 더 가해질 것이다. 공급망의 블록화는 교역과 생산, 수익성에 부정적인 영향으로 작용한다.

사. 기타 고려 요인(긍정 및 부정적 영향 혼재)

지난 몇 년 동안 세계 경제의 회복을 억누르고, 특히 제재 국면의 확산으로 우호적 교역환경을 저해하고 있는 전쟁 이슈를 고려할 필요가 있다. 5년째를 맞을 것으로 확실시되는 러시아-우크라이나 전쟁은 이로 인한 對러 제재 등 여러 가지 非우호적 통상 환경을 제공하고 있다. 다만, 2026년에 이 전쟁이 어떠한 형태로든지 중지되고 더 나아가 대러시아 제재가 해제되며, 전후 복구사업이 본격화된다면, 이는 통상 환경에 우호적 요인으로 작용할 것이다. 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상되는 전쟁 이슈는 대만해협 위기 가능성과 중동지역에서의 긴장 고조와 새로운 분쟁의 가능성이다.

다음으로는 관세정책 이외의 다른 이유로 인한 미국 경제의 침체 가능성이다. 현재 미국 연방정부의 부채는 38조 달러를 넘어섰다. 1년 이자 지급액만 해도 1조1,300억 달러에 이른다. 연방정부 예산이 6조8,000억 달러에 달하고 이 중에서 국방비가 9,000억 달러 정도이므로 지급해야 할 이자가 국방비를 넘어선 수준이다. 미국 국채의 수용성에 의문이 제기될 수 있다. 이자율이 획기적으로 내려가기 어려운 상황이라면, 미국 재정적자 문제는 세계 경제에 커다란 부정적 요인으

로 작용할 수 있다. 또한 연방준비제도(Federal Reserve, Fed)의 독립성이 훼손될 경우 단기적으로 달러화 충격이 발생할 위험도 있다. 이러한 상황은 모두 통상 환경에 부정적인 영향을 미친다.

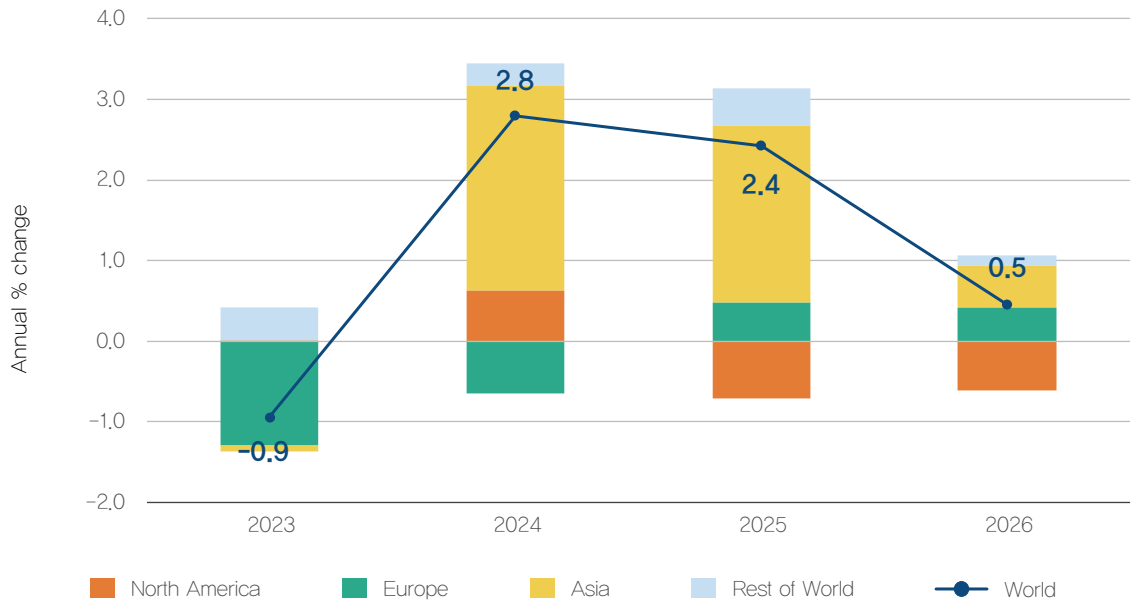
미국뿐만 아니라 다른 나라들도 경제위기의 가능성이 있다. 아르헨티나나 베네수엘라의 경우를 눈여겨볼 필요가 있지만, 이와 함께 유럽 일부 국가들의 상황도 면밀히 모니터링이 필요하다. 프랑스, 영국, 이탈리아 등 유럽 국가들의 부채 위기가 심화될 가능성도 배제할 수 없다.

2. 전 세계 교역 정체와 한국에 대한 충격

지금까지의 논의를 종합해 볼 때, 2026년 세계 무역 환경은 2025년에 비해 상당히 어려워질 것으로 본다. 트럼프 행정부 관세정책의 악영향이 미국 경제와 세계 경제에 누적적으로 영향을 미칠 것으로 판단하기 때문이다. WTO도 2026년 세계 상품교역량이 전년 대비 0.5% 성장에 그칠 것으로 예상한다.[211] 이는 2025년 교역 증가 추정치 2.4%를 크게 하회하는 것이다. 전술한 대로 트럼프 행정부 관세정책의 효과가 본격화하기 때문이다.

지역별 교역량 증가에 대한 기여도를 구분해 보면, 2025년의 경우에는 아시아의 기여도가 매우 큰 가운데 미국을 포함하는 북미지역은 음의 기여도를 보였던 것으로 나타난다(그림 4 참고). 트럼프 행정부의 관세정책이 2026년에도 지속될 것으로 예상됨에 따라 북미지역의 교역량 기여도는 2026년에도 음의 값을 가질 것으로 예상된다. 문제는 아시아를 포함한 다른 지역의 경우도 대미 교역의 감소에 따른 충격이 본격화되고 보호주의적 경향이 강화돼 교역 기여도가 크게 줄어들 것으로 예상된다는 점이다.

그림 4. 지역별 교역량 증가에 대한 기여도



출처: WTO Global Trade Outlook and Statistics, updated in October 2025.

211. "Global Trade Outlook and Statistics Update: October 2025," *WTO,* October 2025.

아시아 지역의 교역 기여도가 크게 감소하는 배경에는 몇 가지 요인이 있다. 첫째, 아시아는 글로벌 공급망의 중심이며, 완성품과 중간재 모두 최종시장으로 미국에 높은 의존도를 보이고 있다. 아시아의 대미 교역의존도가 다른 지역보다 크기 때문에 트럼프 행정부 관세정책의 영향도 가장 크게 받을 것이다. 아시아의 대미 수출이 급감하면 역내 생산과 투자도 둔화한다. 전술한대로 2026년엔 재고 회피전략의 종료로 수출 감소폭이 본격화할 것이다. 둘째, 한국, 대만, 일본, 아세안의 교역 기여도도 급감할 것이다. 2026년 아시아의 교역 기여도가 EU 수준으로 하락하는 가장 큰 요인은 이 통상대국들이 미중 갈등 심화에 가장 큰 영향을 받고, 미국의 철강·배터리·반도체품목별 관세의 핵심 대상국이기 때문이다. 셋째, 일부 국가는 중국 대신 미국에 가까운 멕시코와 중남미 지역으로 생산기지를 이전하고 있다. 이에 따라 아시아의 중간재 역내 수요가 함께 둔화할 것이다. 이러한 급속한 공급망 재편은 아시아 경제에 이중 충격으로 작용할 것이다. 결국, 아시아는 대미 수출 감소, 역내 공급망 수요 둔화 및 대체시장으로서 중국의 경기둔화라는 삼중 충격을 받는 구조로 세계 지역 중 가장 큰 하방 위험에 노출된 지역이 된다.

한편, 서비스 교역 증가율은 2025년 4.6% 증가, 2026년 4.4% 증가가 예상돼 서비스 무역의 견고한 증가세는 유지될 것으로 예상된다.[212] 서비스 교역의 증가를 이끄는 가장 중요한 분야는 디지털서비스 분야이다. 전술한 바와 같이 트럼프 행정부 관세정책의 혼란 속에서도 2025년 교역이 상당히 견고한 증가세를 유지한 요인은 재고 비축이었다. 재고 효과와 함께 2025년 교역 증가와 경제 성장을 이끈 주요 동력은 각국이 역점을 두고 추진하고 있는 AI 분야에 대한 신규 투자였다. 이 분야가 전체 경제 성장을 이끌었기 때문에 AI 투자에 따라 유발되는 디지털 교역이 확대됐고 이는 2025년 무역량 감소를 막는 주요한 요인으로 작동했다. 즉, 상품무역에서 AI 반도체와 GPU 등의 교역이 폭발적으로 늘어났을 뿐만 아니라 상품 교역과 연계되는 디지털서비스 교역도 순조로운 증가세를 보였다. 이러한 경향은 2026년에 더욱 강화될 것이다. 'COVID-19' 이후 견고한 회복세를 보이고 있는 교통과 여행서비스 교역도 2026년 지속적인 성장세가 예상된다.

마지막으로, 이러한 부정적 교역환경이 한국 경제에 미칠 영향을 살펴보자. 한국은 2026년에 다양한 경로를 통해 경제에 상당히 부정적인 충격을 받을 가능성이 크다. 지난 14년 동안 누려왔던 한-미 FTA의 무관세 효과가 소멸돼 2026년 한국의 대미 수출은 크게 영향을 받을 것이다. 자동차, 철강, 배터리, 반도체 모두 트럼프 2기의 품목별 관세의 대상으로서 한국 기업의 미국 시장 접근성이 구조적으로 악화할 가능성이 높다. 둘째, 미국과 EU는 한국을 중국산 제품의 우회경유지로 의심할 가능성이 있다. 우회수출국 규제 강화의 방편으로 원산지 검증이 강화될 수 있고 이는 행정비용과 리스크 증가로 이어진다. 셋째, 중국의 성장 둔화는 한국 중간재의 수출 둔화로 이어질 것이다. 중국은 최근 대미 수출 급감으로 자체 경기 둔화를 경험했다. 반도체, 기계, 화학 분야에서 한국의 對중 중간재 수출은 이에 연동해 감소하고 있다. 마지막으로, 글로벌 공급망이 블록화 하면서 한국에 대한 양자택일(兩者擇一) 압박이 심화된다. 미국의 공급망 재배치와 중국의 역내 가치사슬 강화가 동시에 진행되면서 한국의 전략적 선택의 여지가 점점 축소될 위험이 있다.

---

212. "Global Trade Outlook and Statistics Update: October 2025," *WTO,* October 2025.

ASAN
국제정세전망
2026

무질서의 세계
Anarchic World

참여 연구진

최　강 아산정책연구원 원장

차두현 아산정책연구원 부원장

한기범 아산정책연구원 객원선임연구위원

피터 리 아산정책연구원 연구위원

이동규 아산정책연구원 연구위원

최은미 아산정책연구원 연구위원

이상준 국민대학교 교수

장지향 아산정책연구원 수석연구위원

이재현 아산정책연구원 수석연구위원

최진우 한양대학교 교수

김세미 아산정책연구원 부연구위원

심상민 아산정책연구원 선임연구위원

양　욱 아산정책연구원 연구위원

김흥종 아산정책연구원 객원선임연구위원

THE ASAN INSTITUTE for POLICY STUDIES

95340
9 791155 703212 (PDF)
ISBN 979-11-5570-321-2

www.asaninst.org