

국가전략연구위원회 이슈브리핑 34호 (발간일: 2025. 8. 29.)

트럼프 행정부의 탈자유주의 외교 노선과 사이버안보 외교의 변화: 인도-태평양 지역을 중심으로

박재적 (연세대)

1. 트럼프 행정부의 탈자유주의 외교노선

미국은 서구와 함께 중국과 대립하면서 미국 주도 자유주의 질서를 유지해 왔다. 이를 위해 동맹과 미국이 주도해서 설립한 국제사회의 다양한 '제도' 및 '다자기구'를 적극적으로 활용했다. 하지만, 지난 1월 출범한 미국 트럼프 2기 행정부는 전통적인 미국 외교정책과는 사뭇 다른 정책을 펼치고 있다. 트럼프 2기 행정부는 유럽과 인도-태평양(이하, 인·태) 국가가 자유주의 국제질서를 유지하는 데 있어 제 역할을 하지 않고 있으며, 이들 국가가 더 이상 "미국을 약탈하지 않도록" 국제질서를 '재설정(Reset)'해야 한다고 강변하고 있다.

미국 트럼프 2기 행정부의 자국 우선주의 기조는 명확하다. 미국이 자국 우선주의 기조를 정책으로 실현하는 과정에서 미국 주도 자유주의 질서의 기반이 되었던 동맹체제와 자유무역 질서가 흔들리고 있다. 지금까지 미국이 자유주의 질서를 유지하는 기존 방법이 국제적인 절차와 관행을 따르고 지도적 위치에서 공공재를 제공하는 것이었다면, 트럼프 2기 행정부는 자국의 이익에 부합하는 영역에서만 실용적으로 미국의 국력을 이용하려 한다.

그러한 미국에 대응하여, 유럽과 인·태 지역의 주요 동맹국과 안보협력국은 선제적으로 방위비를 인상하고, 미국의 통상 이익을 고려한 정책을 취하고 있다. 하지만 다른 한편에서

는 자유주의 국제질서를 흔들고 있는 미국에 대항하여 '자강론'과 '중견국 연대'의 길도 모색하고 있다.

미국 우선주의, 동맹국의 역할 증대 요구, 동맹국 경시가 트럼프 2기 행정부 외교·통상 정책의 특징으로 여겨지는 가운데, 미국의 사이버 연대 외교는 향후 어떻게 전개될 것인가? 전임 바이든 행정부 하에서 인·태 지역 사이버 안보 외교는 개별 국가와의 양자 협력에 더해, '쿼드(Quad, 미·일·호주·인도 안보협력)', '오커스(AUKUS, 미·영국·호주 안보협력)' 제2기둥(Pillar 2), '파이브 아이즈(Five Eyes, 미·영국·호주·캐나다·뉴질랜드 정보공유 협력) 등의 소다자 협력을 중심으로 전개되었다. 그런데, 이러한 소다자 협력에 참여하고 있는 다수 국가가 미국 우선주의와 동맹 경시로 직·간접적으로 피해를 보고 있어서 향후 트럼프 2기 행정부 하에서 미국 주도 사이버 연대의 응집력이 유지될 것인가가 관건이다.

2. 트럼프 2기 행정부의 사이버 안보 외교

전임 바이든 행정부의 사이버 안보 외교

트럼프 2기 행정부가 미국의 국익을 우선시하고, 유엔 등 다자협력을 경시하고 있는 가운데, 미국 사이버 안보 외교의 변화 여부를 파악하기 위해서는 그 기준으로 전임 바이든 행정부 사이버 안보 외교의 주요 특성을 살펴보는 것이 필요하다. 바이든 행정부는 사이버 안보 외교에서 쿼드, 오커스, 파이브 아이즈 등 핵심 동맹국들과의 소다자 협력을 중시했다. 첫째, 쿼드는 2007년에 일본과 미국의 주도로 처음 태동하였으나, 중국을 의식한 호주와 인도의 발 빠기로 1년도 안 되어 좌초되었다. 그러나 2017년 11월 트럼프 대통령이 아시아 순방 시 인·태 전략의 추진을 표명하면서 10년 만에 재가동되었고, 바이든 행정부 때 정상급 회담으로 위상이 높아졌다.

쿼드는 중국에 대항한 안보 협력체로 인식 또는 오인되어 왔다. 하지만, 중국 봉쇄로 인식된 2007년 쿼드가 1년도 안 되어 좌초한 것을 경험한 미국과 타 쿼드 국가가 2017년에 부활한 쿼드에 중국 견제의 색채를 가능한 한 열게 하고, 쿼드에 다양한 비군사적 역할을 부여했다. 쿼드는 인프라 투자, 해양안보, 공급망 다각화, 보건(public health)에 더해 사이버 안보 및 첨단기술 경쟁을 직·간접으로 다루는 다양한 '쿼드 플러스(Quad-Plus)' 형태로 운영되고 있다.

미·중 기술패권 경쟁이 사이버 안보에서 출발하여, 화웨이 사태를 거치면서 첨단기술 경쟁으로 진화하는 가운데, 쿼드와 쿼드를 확장하는 쿼드 플러스가 미국 주도 사이버 연대의 주요한 플랫폼으로 주목받았다. 일례로, 2021년 9월 24일에 개최된 쿼드 정상회의 합의에 따라 Quad Senior Cyber Group (QSCG)이 창설되었다. 바이든 행정부의 사이버 외교에서 쿼드가 주요한 틀로 부각했던 이유는 쿼드 구성국이 모두 인·태 지역 기술 선진국이기 때문이다. 이어 더해, 미국 등 서구 국가들이 미·중 사이버 및 기술패권 경쟁을 민주주의 대

전제주의 경쟁으로 프레임하고 있는데, 민주주의 국가 연합인 쿼드가 이러한 프레임을 확산시키는데 가장 적합했다. 아울러, 바이든 행정부가 '정보·감시·정찰(ISR)' 자산 제공·공여와 미사일 방어체제 구축을 통해 미국 주도 안보네트워크를 강화했는데, 이를 위해서는 첨단기술, 사이버 공간에서의 정보 공여 등이 필수적 요소였다. 쿼드가 미국 주도 안보네트워크의 핵심이라는 점에서 쿼드 국가는 미국이 민·군 겸용 첨단기술 공동개발, 정보공유, 사이버 안보 등에 있어 가장 신뢰할 수 있는 연대 대상이다.

둘째, 2021년 9월 오커스가 출범했다. 미국과 영국이 호주에 핵잠수함을 전수하기 위한 제1기둥(Pillar 1)과 달리 오커스 제2기둥(Pillar 2)은 6개 기술 분야(사이버, 인공지능, 양자 컴퓨터, 해저 기술, 극초음속 미사일, 전자전)와 2개 기능 분야(혁신, 정보공유)로 구성되어 있다. 이에 더해 오커스 3국은 2024년에 '장거리 화력 발사기'도 공동 개발하기로 합의했다. 그런데 각 분야에서 작업반, 포럼 등이 가동되고 있지만 구체적인 성과는 미미했다. 공동 개발하려는 첨단기술이 대부분 민·군 겸용 기술이어서, 각국이 무기 수출 통제, 정보공유 및 보안, 지식재산권, 상업화 등과 관련한 국내 법제를 정비해야 하기 때문이다. 2021년 체결 이래 오커스 3국은 제도 정비를 위한 자국 내 절차에 집중해왔다.

셋째, 바이든 행정부는 파이프 아이즈 정보공유 안보협력 체제에서 사이버 안보 외교를 펼쳤다. Five Eyes는 이미 트럼프 1기 행정부 때인 2017년에 IT 기업이 전자메시지 암호화 백도어 설치를 요구하는 '5개국 장관 공동성명(Five Country Ministerial 2017: Joint Communiqué)'을 발표하기도 하였고, 2020년에는 파이프 아이즈 국가의 사이버보안 관련기관이 '악성 행위 탐지와 복구에 관한 기술적인 접근(Technical Approaches to Uncovering and Remediating Malicious Activity)'을 발표하기도 하였다. 파이프 아이즈의 외연을 확장하는 맥락에서 파이프 아이즈 국가가 일본, 인도와 '중단 간 암호화 및 공공안전 성명(International Statement: End-to-End Encryption and Public Safety)'을 발표하기도 하였다. 바이든 행정부 하에서는 파이프 아이즈 확장이 본격적으로 논의되었다. 인·태 지역에서 적극적으로 관여의 폭을 넓히고 있는 프랑스는 브렉시트(Brexit)로 '파이브 아이즈' 중 하나인 영국이 EU에서 탈퇴한바 '유럽연합(EU)'을 대표하여 '파이브 아이즈'의 일원이 되어야 한다고 주장하였다. 미국 워싱턴 정책서클에서는 일본의 참여를 주장하는 목소리가 커졌다. 일례로 조세프 나이 하버드대 교수, 패트릭 크로닌 허드슨연구소 아시아·태평양 안보석좌는 "일본은 '파이브 아이즈'의 사실상 6번째 회원이 되는데 근접하고 있으며 바이든 행정부는 이를 장려해야 한다"고 주장하였다. 한국의 경우, 2023년 4월에 개최된 한·미 정상회의에서 '사이버안보 협력문서'를 공동 발표하였고, 양국 정상은 "파이브 아이즈에 견줄 수 있는 정보동맹 관계를 지속 심화"하기로 합의했다. 이처럼, 바이든 행정부는 쿼드, 오커스, 파이프 아이즈를 중심으로 민주주의 국가들의 기술력을 결집하여 경쟁력을 높이고, 연대로 데이터 표본 규모를 확대하면서 다양한 환경의 실험·실습 환경을 만들어가려 했다.

트럼프 2기 행정부의 동맹 및 다자협력 경시: 사이버 연대에 대한 함의

트럼프 2기 행정부는 자국 우선주의를 펼치면서 미국 주도 자유주의 질서를 스스로 훼손하고 있다. 바이든 행정부가 추진하였던 '민주주의 정상회의'는 중단되었다. 미국은 파리 기후협약과 '세계보건기구(WHO) 탈퇴 등 유엔 및 다자주의를 경시하고 있다. 아울러, 무역 적자를 줄이기 위해 미국으로 수입되는 상품에 대한 품목 관세, 일반 관세, 상호 관세를 일방적으로 부과했다.

이와 같은 자국 우선주의 및 다자 경시 경향이 사이버 안보 외교에 전이된다면 트럼프 2기 행정부가 사이버 국제협력도 경시할 가능성이 크다. 일례로, '랜섬웨어 대응 이니셔티브(CRI: Counter Ransomware Initiative)'와 같은 다자적 접근에 적극적으로 참여하지 않을 것으로 보인다. CRI는 2021년 10월에 화상으로 개최된 이래, 2022년 11월, 2023년 10월~11월, 2024년 19월에 회의가 개최되었다. 랜섬웨어의 초국가적 위협에 대응하기 위한 플랫폼으로 현재 약 70개국 이상이 협력하고 있다. 그러나 트럼프 2기 행정부 하에서 미국이 이러한 국제협력에 적극적으로 참여할지는 의문이다. 트럼프 행정부는 전임 바이든 행정부의 규제와 방어적 대응 중심의 사이버 협력과 달리, 자율과 공격 중심의 능동적 대응에 사이버 안보 정책의 중점을 맞추고 있다. 따라서, 규제를 중시하는 국제기구보다는 '징벌에 의한 억제(deterrence by punishment)'가 중시되는 독자 또는 양자적 접근을 선호할 것으로 보인다.

아울러, 미국의 자국 우선주의로 인해 거대 미국 IT 기업 중심의 사이버 안보 정책을 더욱 노골적으로 펼칠 것으로 보인다. 트럼프 2기 행정부는 이미 미국 거대 IT 기업에 대한 각종 규제를 완화하고, 기업 간 경쟁을 촉진하면서 자율성을 강조하고 있다. 주목할 것은, 미국이 고관세를 부과한 뒤 관세 인하와 타 이슈에서 상대국의 양보를 교환하는 거래적 접근을 펼치고 있는데, 다수의 국가가 미국의 스타링크에 사업권을 내어주고 있다. 레소토, 소말리아 등 아프리카 국가, 베트남, 인도네시아, 인도 등 동남아 국가가 대표적인 예이다. 스타링크의 현지 진출은 미국 중심의 사이버 안보와 보안을 끌어내는 수단이 될 가능성이 크다.

한편, 트럼프 2기 행정부의 동맹 경시 행태가 미국 주도 사이버 연대의 응집력 약화를 가져올 수 있다. 미국은 나토 회원국이 자국의 국방비를 증액하게 하려고 나토 탈퇴 가능성을 흘리면서 이들을 위협하고 있다. 2025년 2월에 개최된 뮌헨 안보회의에 참석한 미국 밴스 부통령의 고압적 자세는 나토 동맹국들을 격분시켰다. 이에 더해, 피트 헤그세스 국방장관이 러시아와 우크라이나의 정전/종전 협상 국면에서 협상의 우호적 분위기 조성을 위해 러시아 대상 사이버 작전을 중단하라는 지시를 내렸다는 언론 보도에 나토 동맹국은 상당한 우려를 표명했다. 이는 마이클 왈츠 전 국가안보보좌관이 전 행정부와 달리 사이버 억제 대상국으로 러시아는 언급하지 않고, 중국과 이란만 언급한 바 있어 더욱 그러했다.

한편 트럼프 대통령이 취임 후 첫 번째로 캐나다에 고관세를 부과하고, "미국의 51번째 주"가 되라고 조롱함으로써 미국과 캐나다 관계가 급속히 냉각되었다. 캐나다가 파이프라인의 일원인바, 향후 파이프라인의 응집력이 약화할 수 있다는 전망도 나오고 있다.

따라서, 파이프 아이즈 내의 오키스 3국, 즉 미국, 영국, 호주 정보협력이 파이프 아이즈의 핵심으로 작동할 가능성이 크다.

사이버 소다자 외교 전망

트럼프 2기 행정부가 전임 바이든 행정부의 쿼드, 오키스, 파이프 아이즈 등 소다자 중심의 사이버 연대 외교를 지속할 것인가? 이는 좀 더 큰 그림에서 미국 트럼프 행정부가 전임 바이든 행정부의 소다자 안보협력 중시 전략을 계승할 것인지와 밀접한 관련이 있다. 일각에서는 트럼프 대통령의 '신고립주의' 기조와 '동맹국 무임승차' 인식 때문에 미국이 인-태 지역에서의 관여와 개입을 축소할 것이며, 따라서 전임 행정부가 추진한 동맹 강화 및 '중층적 소다자 안보네트워크(lattice work)' 구축 전략이 심각한 도전에 직면하게 될 것으로 전망한다. 그러나 미국이 소다자 안보 네트워크를 통해 역내 안보 의제를 관리하면 구성 국가 간의 역할 분담 구조를 명확히 하고, 특정 사안에 대한 공동 대응을 협의하는 데 매우 유용하다. 또한 미국은 안보 네트워크를 통해 '운영 시스템'의 규칙과 규범을 네트워크 구성 국가들에 상대적으로 쉽게 확산시킬 수 있고, 구성 국가들의 준수 여부를 다각적으로 검증할 수 있게 된다. 이러한 일련의 과정에서 미국과 네트워크 구성 국가들은 '거래비용(transaction costs)'을 줄이게 된다. 성공한 기업가 출신의 트럼프 대통령이 저비용·고효율로 인-태 지역 안보 질서를 효율적으로 관리할 수 있는 소다자 안보협력 네트워크의 구축을 배척하기보다 오히려 적극적으로 수용할 가능성이 크다.

특히 주목할 것은 2007년 등장하였다가 호주와 일본의 발 빼기로 1년도 안 돼 좌초되었던 쿼드가 트럼프 대통령의 2017년 11월 아시아 순방 시 부활하였다는 점이다. 당시 필리핀에서 개최되었던 아세안 관련 정상회의의 부속 회담 형식으로 4국 국장급 관료 회동이 성사된 이래, 쿼드 회담은 트럼프 행정부 시기 8번 개최되었다. 이 중 2019년 9월 회담은 유엔 총회 시 각국 정상을 수행하였던 외교장관이 참석한 첫 번째 외교장관 회담이었고, 2020년 10월에는 4국 외교부 장관이 전 세계적인 코로나 확산 속에서도 화상이 아닌 대면 회담을 개최했다. 트럼프 2기 행정부 출범 후인 2025년 2월 10일에 개최된 미국과 일본의 정상회담에서 양 정상은 "미·일·호주·인도로 구성된 '쿼드(Quad)', 한·미·일, 미·일·호주, 미·일·필리핀 등의 다층적 협력을 강화할 예정"임을 강조했다. 2025년 1월 21일에 개최된 쿼드 외교장관 회의에서는 4국 장관이 '자유롭고 개방된 인도-태평양(Free and Open Indo-Pacific, FOIP)'을 지지하면서 유사 입장국들 간 해양, 경제, 기술협력을 강화하기로 하였는데 사이버 안보와 직·간접적으로 관계가 있는 영역들이다. 이어 7월 1일에 개최된 쿼드 외교장관 회의도 사이버 보안, 인공지능, 바이오 기술 등의 첨단기술 협력을 강조하였다.

오키스의 경우, 미국의 자국 우선주의로 인해 호주에서 미국이 오키스를 파기할 것이라는 우려가 있다. 2030년대 이후 미국 핵잠수함 수가 감소하는 상황에서 미국이 자국의 이

익을 우선시할 수 있기 때문이다. 하지만, 2025년 2월 리차드 말스 호주 국방장관과 피트 헤그세스 미국 국방장관의 만남에서 헤그세스 장관은 트럼프 대통령이 오커스를 지지하고 있다고 언급하였고, 호주는 처음으로 오커스 관련 비용 5억 달러를 미국에 지불하였다. 지난 6월 초에 미국 트럼프 행정부 관계자가 미국이 바이든 행정부 때 출범한 오커스를 재검토한다고 발언하여 호주와 영국 정부를 긴장시켰지만, 6월 중순 캐나다에서 개최된 51차 G7 정상회의 계기 성사된 미국과 영국의 양자 정상회담 후 트럼프 대통령과 스타머 총리가 오커스의 지속한 추진을 확인하였다. 트럼프 2기 행정부 출범 후 오커스 제1기등이 긍정적 전개된다면 제2기등의 전망도 밝을 것으로 보인다.

3. 한국의 사이버 외교에 대한 함의

트럼프 2기 행정부 출범 후, 미국은 “사이버보안 강화를 위한 동맹과 국제협력을 축소하고 1기 행정부 때와 같이 미국의 사이버보안 강화를 위해 국방부 등의 부처 능력을 강조하는 다양한 사이버보안 정책”을 펼쳐왔다.¹⁾ 하지만, 위에서 언급한 것처럼 소다자 안보연대의 장점으로 인해, 트럼프 2기 행정부도 사이버 안보 외교에 있어 바이든 행정부 때와 유사하게 쿼드, 오커스 등 소다자 안보 협력체를 사이버 안보 외교의 중심축으로 활용할 것으로 전망된다. 다만, 파이브 아이즈는 확장보다는 앞서 언급한 것처럼 확장보다는 파이브 아이즈 내 오커스 국가인 미국, 호주, 영국을 핵심으로 폐쇄적으로 운영될 가능성이 더 커 보인다.

따라서 쿼드와 오커스 제2기등의 확대가 다시 수면으로 떠오른다면 우리는 참여를 적극적으로 고려할 필요가 있다. 2024년 10월 21일, 전임 윤석열 대통령을 예방한 데이비드 라미 영국 외교부 장관은 한국과 오커스 3국 간의 제2기등 협력이 강화되기를 희망한다고 밝혔다. 이는 동년 9월 17일 열린 오커스 3주년 정상회담 공동성명에서 오커스 3국이 캐나다, 뉴질랜드, 한국과 제2기등 협력 협의를 진행 중이라고 언급했던 것과 일맥상통했다. 2024년 5월 1일에 개최된 한국과 호주 ‘2+2’ 외교·국방 장관 회담 이후 당시 신원식 국방부장관이 한국의 오커스 제2기등 참여를 논의했다고 강조하기도 하였다.

이재명 정부는 쿼드 플러스와 오커스 제2축 참여를 긍정적으로 검토해야 한다. 일부에서는 한국의 미국 주도 사이버 연대 참여에 신중론을 제기한다. 중국의 반발, 자체 방위 역량 개발 저하, 공동 연구와 개발에 드는 막대한 비용 등이 주요 원인이다. 그러나 한국이 첨단기술 쿼드 플러스와 오커스 제2기등에 참여하면 얻을 수 있는 편익이 비용을 상쇄할 것이라는 긍정론이 신중론보다 우세해 보인다. 무엇보다 쿼드 4국과 오커스 3국은 민·군 첨단기술 개발 및 사이버 안보를 선도하고 있는 국가이다. 우리가 참여하면 우리의 관련 기술 개발 속도와 효율성을 높이고, 세계 방산 시장에서 입지를 확장할 수 있게 된다. 한편, 쿼드

1) 이경복·박태현, “트럼프 2기 행정부의 미국 사이버보안 정책방향 전망,” 2025년 3월 27일, ifs POST, https://www.ifs.or.kr/bbs/board.php?bo_table=News&wr_id=54878&sfl=wr_subject%7C%7Cwr_content&stx=1&sop=or&page=33

4국 및 오커스 3국과 우리 군대의 상호운용성도 향상될 것이다. 또한, 쿼드와 오커스는 미국이 인·태 지역에서 운영하는 주요한 소다자 안보 협의체 중 하나이어서 이에 참여하는 것은 미국 주도 안보 네트워크에서 우리의 위상을 높이는 것이다. 이미 쿼드 구성국 중 하나인 일본이 오커스 제2기동에 참여하고, 한국은 망설인다면 우리의 위상은 상대적으로 떨어진다.

위의 이익에 근거해 우리가 쿼드 플러스와 오커스 제2기동에 참여한다면 참여 시기, 분야, 수준에 관한 면밀한 검토가 필요하다. 참여가 빠르면 빠를수록 우리의 지분이 커진다. 하지만, 쿼드 4국 및 오커스 3국이 한국에 관련 법제 정비와 더불어 그들과 유사한 산업 보안 표준과 데이터 공유 및 관리 플랫폼을 갖추도록 요청할 것이다. 이를 준비하는데 적지 않는 시간과 노력이 필요하다.

※ 이슈브리핑에 수록된 내용은 필자 개인의 의견이며, 한국사이버안보학회의 공식적인 입장이 아님을 알려드립니다.