

# UNINOMIC REVIEW

VoL.5 No. 2

## 바이든 행정부 1년

바이든 행정부의 안보 전략과 한미관계	정하용
바이든 대통령의 1년과 한국의 과제	김인한
바이든 행정부 1년, 미국의 대중 압박과 중국의 대응	강준영
바이든 정부의 기후정책과 우리나라의 탄소중립 전략	김용건
바이든 행정부의 경제정책과 한국의 대응방안	강구상
바이든 행정부의 對 중국 외교·국방정책	김지용



세  
종  
연  
구  
원

# UNINOMIC REVIEW

Vol.5 No.2

---



세 종 연 구 원

# UNINOMIC REVIEW

Vol.5 No.2

---

## 목 차

바이든 행정부의 안보 전략과 한미관계 | 정하용

바이든 대통령의 1년과 한국의 과제 | 김인한

바이든 행정부 1년, 미국의 대중 압박과 중국의 대응 | 강준영

바이든 정부의 기후정책과 우리나라의 탄소중립 전략 | 김용건

바이든 행정부의 경제정책과 한국의 대응방안 | 강구상

바이든 행정부의 對중국 외교·국방정책 | 김지용

---

# 바이든 행정부의 안보 전략과 한미관계

---

정하용\*

## 1. 들어가며

미국의 바이든 대통령은 2021년 취임사에서 “미국이 돌아왔다(America is Back)”라고 선언하면서 트럼프 행정부의 미국 우선 정책에 근거한 동맹 정책을 벗어나 기존의 동맹관계를 복원시킬 것을 약속하였다. 바이든 대통령이 천명한 동맹 정책은 민주주의를 공유하는 가치(value)의 동맹으로 요약되는데 트럼프 대통령이 약화시킨 미국의 민주적 가치를 회복해 동맹·우방국들과 공유하며 가치와 규범에 기반을 둔 미국의 리더십을 복원하겠다는 구상이다.

바이든의 안보 전략은 근본적으로는 트럼프 행정부의 대중 견제, 봉쇄 정책을 지속하면서도 방법론적으로는 트럼프의 미국 이익을 앞세운 사업적 거래 방식을 폐기하고 민주주의 가치로써 동맹의 결속력을 강화하여 대중 봉쇄 정책을 다자적 안보 협력으로 완성하겠다는 전략으로 볼 수 있다. 민주주의 가치를 중심으로 동맹 관계의 복원과 나아가 안보 동맹의 강화를 시도하고 있다는 점에서는 새롭다고 할 수 있으나 중국 견제라는 목표는 트럼프 행정부에서 근본적으로 변화된 미국의 대중국 정책을 유지하고 있다.

앞으로 전개될 수 있는 한·미관계의 양상을 예측하고 미국의 전략 변화에 대한 적절한 대응을 모색하기 위해서 지금까지 전개되어온 바이든 행정부의 대외정책을 평가하고 우크라이나 사태 이후 예측되는 안보 전략의 변화를 분석할 필요가 있다. 이를 위해 탈냉전 시기 미국의 안보 전략 변화 과정의 맥락에서 바이든 행정부의 대외 정책과 새로운 안보 전략에서 한·미동맹의 역할을 조망해 본다.

---

\* 現 경희대학교 국제대학 교수  
미국 University of Iowa 정치학 박사

## 2. 바이든 행정부 대외정책의 성과와 한계

바이든 행정부의 대외정책에 대한 평가는 적어도 러시아의 우크라이나 침공 이전까지는 부정적인 평가가 지배적이었다. 바이든의 가치 동맹 전략은 러시아의 우크라이나 침공 이전까지는 별다른 성과를 거두지 못하였다. 가치 동맹을 구체화하기 위하여 ‘민주주의 정상회의’와 ‘D10’(민주주의 10개국) 구상을 제시하였고 새로운 인도-태평양 안보 동맹으로 영국, 호주와 AUKUS 동맹체계를 발족시켰다. 그러나 전 세계 민주주의 국가들을 한데 모아 정상회의를 열겠다는 공약은 연기되었다. G7(미국·영국·독일·프랑스·캐나다·이탈리아·일본)에 한국, 호주, 인도 등 3개국을 추가하자는 D10 구상 역시 미뤄지고 있다. 이들 국가가 모두 반중 협력 문제를 놓고 관심사가 다르기 때문이다. 한국 입장에서는 미국의 편에 서서 반중 전선에 동참하기에는 지정학적으로나 경제적으로나 부담이 큰 상황이다. 오히려 국가 차원의 손해를 감수해야 한다. 러시아와 가스관 연결을 적극적으로 추진 중인 독일은 중국에 대해서도 미국의 입장대로 움직이지 않고 있었다. 인도, 싱가포르, 터키 등은 미국의 기준으로는 불완전한 ‘민주주의’ 국가이지만 대 중국 견제 등 전략적으로 중요한 국가들이다.

2021년 급격하게 이루어진 아프가니스탄 철수 결정과 이후 철군 과정에서 보인 혼란과 미흡한 대처는 미국 국내적으로도 바이든의 대외정책에 대한 불신을 크게 가중시켰다. 바이든 행정부의 안보 전략과 관련 대외정책이 노정해 온 난맥상의 주된 원인은 민주주의 가치에 기반을 둔 다자주의적 접근을 시도하고 있지만, 가치 동맹의 구체적인 내용과 체계적인 역할 분담이 분명하게 제시되고 있지 못했기 때문이었다. 이는 한편으로는 오바마 행정부의 의도적인 전략적 모호성을 따르면서 현 상태의 유지를 목표로 했던 것으로도 해석될 수 있다. 그러나 오바마 행정부의 중국 정책과 달리 트럼프 행정부에서 근본적으로 바뀐 대중국 견제를 목표로 하면서도 가치라는 모호한 개념으로 동맹 간의 협력을 강화하여 대중 견제를 이루려 한 것에 어려움이 있다.

바이든이 표방하는 가치 동맹의 안보 전략은 중국 견제를 위한 동맹 간 협조의 어려움, 강대국 중심 정치와 다자주의적 접근 간의 비정합성, 양극화로 인한 초당적 지지의 부재라는 미국의 국내정치적 상황으로 인하여 별다른 성과를 거두지 못하였다. 대중국 봉쇄와 러시아 견제라는 목표만 제시한 채 구체적인 정책 수행 전략을 제시하지 못함으로써 바이든 행정부 스스로 국가 안보 전략 수립에 난맥상을 보여주고 있는 점도 바이든 행정부 출범 이후 1년간 대외 정책의 성과가 미미한 상태로 머물고 있게

한 요인이다. 트럼프 행정부와 비교하면 비교적 순탄하게 전개되어 온 한·미관계 역시 전략적 모호성으로 인하여 한·미동맹의 새로운 역할이 아직 제대로 규정되지 않고 있다는 사실에서도 그 원인을 찾을 수 있다.

우크라이나 전쟁은 중국과 더불어서 러시아가 미국의 안보 위협임을 분명하게 하였으며 미국으로서는 중국과 러시아를 동시에 견제해야 하는 이중적 과제를 수행할 수 있는 안보 전략의 수립을 불가피하게 만들고 있다. 아직 분명하게 드러나지는 않았지만, 우크라이나 사태를 반영한 안보 전략은 동맹의 역할 강화를 명시할 가능성이 크며 한국에게도 더 큰 역할과 부담을 요구할 수 있다.

### 3. 탈냉전 시기 미국의 안보 전략

소련의 붕괴와 함께 냉전이 막을 내리면서 지금까지 한·미관계는 미국의 안보 전략에 따라서 부침을 거듭했다. 1990년대 이후 한·미관계는 특히 한·미동맹의 역할이 규정되는 방식에 따라서 크게 영향을 받으며 변화했다. 소련의 붕괴로 인하여 미국의 국가 안보 전략이 형성되고 실현되는 방식이 근본적으로 바뀌었기 때문이다. 미국의 국가 이익을 설정하고 이를 위협하는 요인들을 억지하거나 해소하는 것은 안보 전략의 기본적인 형식이지만, 미국의 국가 이익에 가장 큰 위협이었던 소련의 해체는 안보 전략의 수립에 상당한 변화를 가져왔다. 중국의 급격한 부상 이전까지는 미국 주도의 단극 체계를 위협할 수 있는 경쟁국이 쉽게 드러나지 않는 상황에서 냉전 시대의 봉쇄 전략과 같은 대전략은 존재할 수 없었다(Wohlforth, 1999). 탈냉전 시기에는 대통령이 규정하는 국가 이익과 그에 대한 위협에 의하여 안보 전략이 수립되는 것이다\*. 국내적인 정치·경제적 조건이라는 제약 하에서 개별 대통령들의 이념, 세계관, 동맹에 대한 관점에 따라서 안보 전략은 재편되고 동맹 관계 역시 새롭게 규정되는 안보 전략에 의하여 다시 설정되어 왔다.

1991년 이후부터 현재에 이르기까지 한·미동맹은 미국의 안보 전략이 새롭게 설정될 때마다 변화하고 적응하는 진통을 겪어 왔다. 한·미동맹은 북한이 가하는 위협의 성격과 한반도의 안정이 동아시아 안보에 미치는 영향에 대한 미국의 전략적 판단에 의해 변화했다. 각각의 행정부들은 미국이 처한 위협의 성격과 강도에 따라서 전 세계적인 군사력의 재배치와 운용 방식, 동맹의 역할 등에 대해서 차별성 있는 정책을

---

\* 단극 체계가 지속하는 한 미국의 안보 전략을 규정하는 유일한 제약은 미국의 국내적인 정치·경제적 조건이다. 국내적인 제약에 따라서 미국의 개입 강도와 범위는 변하여 왔으나, 미국의 대외정책 수립에서 대통령의 역할과 영향력은 냉전 시대보다 훨씬 증대하였다고 보아야 한다(Peterson 1997).



펼쳐왔지만, 한·미 동맹에 대해서는 비교적 일관된 변화를 추진했다. 변화의 핵심은 북한의 재래식 군사력에 의한 위협을 미국의 안보 위협과 분리시켜 한국에 대한 국지적 위협으로 제한함으로써 한반도의 군사적 안정을 한국이 주도적으로 책임지는 것이다. 2010년대부터는 한반도의 안정을 넘어서 포괄적 전략 동맹으로 지역 안보의 분담 증대와 유사시 역할 강화를 지속적으로 요구받고 있다.

1990년 4월 미국 국방부가 의회에 제출한 1차 동아시아전략보고서는 탈냉전 시기 미국의 동맹 전략, 특히 한·미동맹에 대한 미국의 입장을 처음으로 정리한 문건이다. 1차 동아시아전략보고서는 부시 행정부가 냉전 해체 이후 추구한 미국 우월 전략의 동아시아 지역 구상이라 할 수 있다. 우월 전략은 미국의 압도적인 힘의 우위만이 평화를 보장해 줄 수 있다고 본다. 평화는 모든 잠재적 경쟁국들을 제압할 만큼 미국의 역량이 충분한 힘의 불균형 상태의 결과이다.

이 전략의 가장 큰 고려 대상은 강대국들이다(Evera, 1990). 강대국 중에서 경쟁국들이 부상하는 것이 국제 질서의 가장 큰 위협이자 전쟁의 위험을 높이는 것이며 미국의 최대 위협이 되기 때문이다. 미국 우월 전략의 목적은 따라서 강대국 간의 평화를 유지하는 것에 그치는 것이 아니라, 어떠한 도전 국가와 비교해도 압도적인 정치, 경제, 군사적 우위를 지키는 것이다(Posen&Ross, 1996). 우월 전략은 한·미동맹의 완전한 재설정을 요구하였다\*. 한편으로는 미국의 “군사력 감축 범위와는 무관하게, 우리는 한국의 국방비 증액을 지속해서 촉구하며, 국방비 증액은 미군 감축을 상쇄하기 위한 것뿐이 아니라 미군의 주둔 비용에 대한 기여를 늘리는 것이어야 한다”라고 못 박고 있다. 미국이 제공할 최소한의 억지력 혹은 안정화 역할에 대해서도 충분한 비용을 지불해야 한다는 요구이다.

1995년 미국 국방부는 동아시아 지역에 전진배치 미군 병력을 10만 명 수준에서 유지할 것이라고 선언한다. 나이보고서라고도 알려진 1995년 동아시아전략보고서는 클린턴의 “개입과 확산” 전략에 의거한 지역 안보 전략이다. “개입과 확산” 전략은 안보 문제의 근원을 강대국 경쟁이 아니라 소규모 분쟁과 국지전의 확산에서 찾는다. 민주주의 국가들간의 전쟁이 없었던 역사적 경험에 비추어 대부분의 강대국이 민주주의 국가들이거나 민주주의로 이행하고 있는 현실에서 강대국 간의 군사적 갈등과 경쟁이 촉발된 가능성은 희박하다고 본다. 대신에 국지전이나 소규모 분쟁이 핵심적인

---

\* 1990년과 1992년 보고서는 중국의 부상을 거의 고려하고 있지 않다. 소련의 위협이 해소된 이후 동아시아의 안정은 미국의 압도적인 힘에 의해 유지될 수 있으며 북한의 재래식 군사력 위협을 억지하기 위한 한·미동맹의 해체를 선언한 것이었다.

안보 위협이 된다. 약소국 간의 분쟁이 미국의 안보 위협이 되는 이유는 “원격지의 갈등이 미국 본토에 직접 영향을 주었던 수많은 역사적 선례” 때문이다(Albright 1994). 적은 비용으로 더 많은 파괴를 가능하게 만든 대량 살상 무기의 등장은 국지적 분쟁으로 인한 안보 위협을 가중시킨다. 더욱이 이미 핵무기를 보유한 극소수의 강대국들을 제외하면 핵무기 보유를 추구하는 국가들은 현 상태를 위협하려는 의도를 지니고 있다. 따라서 비확산과 국지적 분쟁의 방지가 협력 안보 전략의 핵심이 된다.

년-워너 보고서와는 달리 1995 보고서는 “역사, 지리, 그리고 인구 구성으로 인해 미국은 이 지역의 주요 구성원”임을 천명하면서 동아시아의 중요성을 강조한다. 동아시아 지역의 중요성을 강조하는 가장 큰 이유는 동아시아가 미국 경제에 갖는 비중의 증가 때문이다. 따라서 아시아의 번영과 안정이 미국 경제의 건강성과 세계 안보에 “핵심적(vital)”이며, 동아시아 지역의 안정은 미국의 지속적인 경제 성장에 매우 중요하다(US DoD 1995). 나아가 1995년 보고서는 동북아의 안정은 한반도의 안정과 직결되어 있고, 한국과 미국의 안보 관계를 “한반도와 동북아 안정의 중심”으로 규정한다. 부시 행정부의 1990년 보고서에서 한반도의 갈등이 동아시아의 안정에 별다른 영향을 미치지 못하는 국지적 갈등으로 평가했던 반면에 클린턴 행정부는 한반도의 안정을 동북아 안정의 필수적 요인으로 규정한 것이다. 한국이 한국 방어의 주도적 역할로 전환하는 것은 한국군의 충분한 성숙(maturity)과 역량의 신장을 반영하여 이루어질 장기적 목표로 미루어 졌다(US DoD, 1995).

2001년 부시 행정부의 출범 이후 한·미동맹은 급격한 변환을 겪게 된다. 2001년 9/11 테러 직후 미국 국방부는 전면적인 국방 변환 계획을 천명하였다. 국방 변환의 중요한 목표 중 한 가지는 전진배치 미군, 특히 지상군 병력의 재배치였다(Rumsfeld 2011, 294-296). 해외 주둔 미군 재배치 계획의 핵심 원칙은 전략적 유연성의 확보이다.\* 전략적 유연성은 미국이 새롭게 설정한 새로운 군사 전략의 수행을 위해서 필수적이다. 미국의 국방 계획을 지배한 이전의 전략을 고정된 적들만을 위협으로 간주한 “위협 기반” 전략으로 부르면서 새로운 안보 환경에 맞춘 “역량 기반” 전략을 내세웠다. 다양한 층위의 우발 사태에 맞추어 군사 역량을 정비하고 비가측적 상황을

---

\* 전략적 유연성은 미군이 주둔국의 동의를 받지 않고 신속하게 이동할 수 있는 유연성을 의미한다(Rumsfeld 2011, 303). 럼즈펠드를 위시한 국방 변환 추진론자들은 2000년대 초부터 주한·미군을 국제 분쟁 지역에 파견하려는 의사를 개진하였고, 2000년대 중반 양국 정부는 전략적 유연성에 대한 합의에 이르렀다. 합의의 내용은 한국이 미국이 한반도에서 타 지역으로 미군 병력을 파견할 수 있다는 것을 인정하고 파견 병력이 한반도로 귀환하는 문제는 양국 간 논의의 대상(subject to discussion)으로 남겨두었다 (Manyin et al. 2011).

처리하고 역지 전략의 불확실한 결과들에 대비하기 위해서 유연성이 필요한 것이다 (Fieth, 2002).

전진배치 지상군이 독일과 한국에 집중되어 있는 상황에서 주한·미군의 재배치는 실질적으로 국방 변환의 핵심이었다. 이와 같은 주한 미군 재배치는 한·미동맹의 성격이 결정적으로 변화했음을 의미한다. 한·미동맹의 존재의 근거인 북한 위협의 역지와 방어에서 “역량 기반” 전략은 주한·미군의 역지 역할을 근본적으로 변화시켰다. “역량 기반” 전략은 기존의 고정된 적에 의해 가해지는 예측 가능하고 역지할 수 있는 위협은 기존의 핵전력으로 역지가 가능하며, 따라서 미국에 치명적인 위협이 되지 않는다고 전제한다. 역량 기반 전략이 요구하는 동맹은 미국이 상정하는 전 지구적 위협에 신속하게 대처하기 위한 임시적인 편의의 동맹이다. 미국의 요구를 적극적으로 따르지 못하는 동맹은 효용이 크게 감소하는 것이다.

한·미동맹은 오바마 행정부 출범 이후 새롭게 중요성이 강조되었다. 동아시아 지역의 점증하는 정치·경제적 영향력, 안보 위협의 관리와 지역 안정을 위한 동맹 강화 필요성 등으로 인하여 한·미동맹의 중요성이 다시 강조된 것이다. 한반도의 안정이 미국의 이익과 직결되고 있다는 점을 재차 강조하면서 한·미동맹을 포괄적 동맹으로 진전시켜 전 지구적 공조의 동맹으로 정립시켰다. 동아시아 지역의 중요성이 점증하고 미국의 경제력은 쇠퇴하고 있는 상황에서, 미국의 동맹국들은 “지역적 안정을 위한 비용과 지원을 일조하는 것을 넘어서, 21세기에 미국이 다 측면적인 위협을 대처하도록 도울 수 있어야 한다”라고 강화된 역할을 요구하게 된다(Campbell et al., 2009). 포괄적 동맹은 군사 전략적으로는 한국의 전략적 효용성, 즉 전투 역량의 엄청난 잠재력을 부각시켜 협소한 공동의 이익에서 전 지구적 목표로 동맹의 초점을 전환하는 것이다. 오바마 행정부의 한·미동맹 강화는 그 내용에 있어서는 한국은 한국 방위를 조속히 책임지고 “전 지구적 공조(Going Global)”를 위해 적극적으로 비용을 분담하고 책임을 강화해야 함을 의미하였다.

한·미동맹은 트럼프 대통령 시기에 또 다른 변화와 도전을 맞이하였다. 트럼프의 세계관은 거래를 통해 승자와 패자가 분명히 드러나는 공격적 협상가의 시각이며 가치와 목표를 공유하는 국가 간의 동맹이란 것은 이러한 세계관에서는 존재할 수 없다. 모든 관계는 제로섬 관계이며 최고의 목표는 더 많은 이익을 취하는 승자가 되는 것일 때 미국이 더 많은 비용을 부담해야 하는 동맹 관계는 미국에 아무런 도움이 되지 않는다. 미국의 전 지구적 안보 공약을 축소하거나 부담을 전가하겠다는 의도를

명확히 하면서 나토를 낡은 것으로 비판하고 여타의 안보 동맹의 효용성에도 지속해서 의문을 제기하였다.

트럼프의 미국 우선 정책이 가장 잘 드러났던 분야는 중국을 겨냥한 아시아 정책의 변화이다\*. 2017년과 2018년 미국의 국가 안보 전략은 중국에 대하여 이전 어느 행정부에서도 선례를 찾을 수 없는 공격적인 입장을 분명히 밝힌 바 있다. 중국을 “인도-태평양 지역에서 미국을 대체하려는 수정주의 세력”(White House 2017)이며, “약탈적 경제와 점증하는 군사력을 이용하여 인접 국가를 위협하는 전략적 경쟁국”(DoD 2018)으로 규정하였다. 트럼프 안보 전략의 핵심은 개입 정책의 폐기이다. 개입과 균형 정책을 축으로 하였던 아시아 회귀 정책에서 중국의 이익을 국제 사회의 “책임 있는 지분 보유자(responsible stakes holder)”로서 찾도록 유도하고 경제 성장을 촉진하여 점증적 민주화와 개방을 통해 중국을 전환시키려는 개입 부분은 삭제되고 중국의 군사력 신장에 대한 균형만이 남게 된 것이다.

트럼프 행정부의 경쟁과 군사적 균형의 대중국 정책은 민주당으로부터도 지지를 받았다. 트럼프의 대중국 전략은 경제적으로는 첨단산업의 기술 이전을 저지하고 무역 분쟁을 통해 성장의 속도를 늦추려는 것이다. 군사적으로는 외적 균형과 내적 균형의 동시적 강화이다. 동맹은 미국과 일본, 호주, 인도를 축으로 하는 새로운 인도-태평양 동맹으로 중국의 세력권(sphere of influence) 형성을 저지하여 미국의 아시아 지역에서 패권을 유지하는 것이다. 내적 균형은 국방비를 증대하여 중국의 접근거부 전략을 무력화할 수 있는 첨단 무기 체계를 강화하는 것으로 나타나고 있다.

#### 4. 인도-태평양 전략과 한·미동맹

이상의 논의에서 알 수 있듯이 지금까지 드러난 바이든 행정부의 안보 전략은 냉전 이후 미국의 안보 전략들과 상당 부분 중첩된다. 특히 중국과의 협력을 강조하면서도 중국에 대한 견제를 지속하고 있다는 점에서 트럼프 행정부의 아시아 전략을 그대로 계승하고 있다. 문제는 중국의 견제 내지는 봉쇄라는 현실주의적 정책 목표를 이전의 공화당 행정부들과는 다르게 자유주의적 접근에 기반한 다자적 협력으로 이루려고 했다. 이로 인하여 전략적 목표는 포괄적이면서 이를 이루기 위한 구체적인 정책들은 모호하게 남아있는 안보 전략이 지속되어 왔다. 이러한 난점은 2022년 2월에 발표된 인도-태평양 전략에 잘 나타나고 있다.

---

\* 트럼프의 대외정책은 반자유주의적 패권, 목적과 원칙 없는 미국 우선 정책(Posen 2018)으로 비판받고 있다.

2022년 2월 발표된 인도-태평양 전략은 중국과 경쟁과 협력을 동시에 천명하고 있다. 경제, 외교, 군사, 기술 분야에서 중국의 도전을 강조하면서도 미국의 중국 정책 목표(objective)는 중국을 변화시키려는 것이 아니라, 미국과 동맹국들에 유리한(favorable) 전략적 환경을 형성하려는 것이라고 밝히고 있다. 중국과 경쟁을 강조하면서도 기후변화와 비확산 분야의 협력을 추구하겠다는 것이다. 유리한 전략적 환경을 창출하기 위해 추구해야 지역적 목적(goal)들은 ‘자유롭고 개방된 인도-태평양’, ‘역내와 지역을 넘어서는 연계 구축’, ‘지역적 번영 추동’, ‘인도-태평양 안보 지원’, ‘초국적 위협에 대한 지역적 복원력(resilience) 구축’ 등의 다섯 가지이다. 그러나 인도-태평양 전략은 이러한 목표를 이루기 위한 수단과 방법, 전략적 우선순위 등에 대한 구체성은 결여하고 있다는 평가이다(Blivas, 2022). 중국의 행동을 설정하기 위한 지역 전략은 제시하였지만 단지 중국과의 관계에서 경쟁과 협력의 균형만을 언급하고 있을 뿐이다.

바이든 행정부의 안보 전략과 그 일환인 인도-태평양 전략은 가치 동맹을 강조하면서도 구체성을 결여하고 있는 것은 중국과 러시아를 견제해야 하는 현실적 필요에도 불구하고 해결해야 할 국내 문제들이 산적해 있기 때문이기도 하다. 대통령 안보 보좌관 설리번은 미국이 당면한 가장 중요한 국가 안보상의 도전은 “국내 문제부터 해결하는 것”이라고 밝힌 바 있는데 이는 바이든 대통령이 참모들에게 강조한 “외교가 국내 정책이고, 국내 정책이 외교다”라는 대외정책 기조를 확인한 것이었다(조은정, 2021). 중국의 부상과 유럽에서 러시아의 공세로 이들을 견제해야 하는 전략적 필요성은 여전히 상존하지만 국내정치적 제약으로 인하여 수단과 방법은 가치 공유의 민주주의 동맹 강화라는 모호한 영역에 머물 수밖에 없는 상황이었다.

러시아의 우크라이나 침공은 미국의 안보 전략을 보다 구체적으로 설계하도록 추동하는 중요한 계기가 될 것으로 보인다. 2022년 3월 말 미국 국방부는 2022년 국가 안보 전략((NDS·National Defense Strategy))을 의회에 제출하고 잇달아서 ‘핵 태세 검토 보고서,’ ‘미사일 방어 검토(MDR) 보고서’의 요약본을 공개하였다\*. 아직은 요약본만 공개되었지만, 안보 전략 전반과 한국에 직접 영향을 미칠 중국 정책에 있어서 중대한 변화가 일어나고 있음을 알 수 있다.

우선 안보 전략 수립의 핵심인 위협의 성격이 변화하였다. 2022 NDS는 침략을 억지해야 하는 최우선 위협으로 인도-태평양 지역에서 “다양한 영역에서 증가하고 있는

---

\* 이 문건들은 모두 국가 안보 전략보고서에 통합되어 있는데 2022년 3월 말 현재로는 의회의 검토를 위한 기밀문서로 분류되어 있고, 기밀이 해제된 형태의 보고서는 아직 발표하지 않고 있다.

(growing multi-domain)” 중국의 위협으로 명시하고 중국을 ‘가장 중요한 전략적 경쟁자이자 당면한 도전’으로 ‘역지력 유지·강화에 긴급하게 나설 것’이라고 밝혔다. 다음으로는 유럽에서 러시아의 ‘시급한(acute)’ 위협으로 “북대서양조약기구(NATO) 동맹 및 파트너와 협력해 대응할 것”이라고 밝혔다. 북한에 대해서는 이란, 폭력적 극단주의적 집단과 함께 관리해야 하는 기타(other)의 지속적(persistent) 위협으로 규정하였다. 2018년 국방 안보 전략보고서에서는 북한을 ‘현실적이고 임박한 위협’으로 명시하고 중국·러시아·이란·테러리스트와 함께 미국 안보의 5대 주요 위협으로 적시한 바 있다. 위협의 우선 순위가 중국, 러시아, 그리고 북한 등으로 재분류 된 것이다.

또한 핵 무력에 대해서도 중대한 변화가 일어났다. 조 바이든 미국 행정부가 적대국의 핵 공격을 억지하거나 반격하기 위해서만 핵무기를 사용하겠다는 바이든 대통령의 ‘핵무기 단일 목적 사용’ 공약을 사실상 폐기했다. “미국은 미국이나 동맹 및 파트너들의 핵심적 이익을 방어하기 위해 ‘극단적인 상황’에서만 핵무기 사용을 고려할 것”이라고 밝혔다. 이는 기본적으로 미국의 핵무기를 적대국의 핵 억지 수단으로 사용하지만, ‘극단적인 상황’에서는 핵무기를 사용할 수 있다고 천명한 것이다. ‘극단적인 상황’에서 적대국의 생화학 무기나 재래식 무기, 사이버 공격 등을 억지하기 위해 미국이 선제적으로 핵무기를 사용할 수 있는 가능성을 열어둔 것이다.

구체적인 동맹 정책의 변화는 언급되어 있지 않지만, 한·미관계에서 주목할 것은 ‘통합 억지(integrated deterrence)’를 전략 목표 달성을 위한 세 가지 주된 수단 중 최우선으로 언급하고 있는 점이다. 통합 억지의 개념은 오스틴 국방 장관이 반복해서 강조해 온 억지 개념으로 미국이 기존 역량을 사용하고 새로운 역량을 구축하며 이 모든 역량을 동맹국, 우방국들과 협력해 새롭고 네트워크화된 방식으로 사용하자는 것이다. 국방, 경제, 외교 분야를 망라한 ‘연결성’과 ‘통합성’에 초점을 맞추고 있는 것으로 미국의 국내적 자원뿐 아니라 동맹과 우호국 간의 다층적 역량의 결집을 의미한다.

한·미동맹의 관점에서 통합 억지 전략은 미국의 대중국 경쟁 및 견제 전략에서 한국의 포괄적이고 적극적인 참여를 요구하는 것으로 이어질 가능성이 크다. 이미 미국은 암묵적으로 한국의 쿼트 참여를 요청하고 있으며, 나아가 한·미일 합동군사훈련과 한·미·일 공조 강화를 요구하고 있다. 미·일 양국은 2022년 2월 하와이에서 열린 한·미·일 외교 장관회담 등을 통해 3국 합동군사훈련을 제안한 바 있다.\* 한국 정부는

\* 2022년 2~3월 한·미·일 고위급 협의 과정에서 미·일이 3국 군사훈련을 거듭 제안했으나 문재인 정부가 이에 동의하지 않았다고 보도하였고(한겨레 2022.3.30), 국방부는 논의된 바 없다고 부인하였다(동아

한·미·일 합동군사훈련은 미국이 오래전부터 구상해 왔던 한·미·일 삼각 안보 동맹의 출발점이 될 수 있다는 점에서 한·미관계는 물론 한국의 국내 정치에 있어서 대단히 중요한 쟁점으로 부각될 수 있다. 미국의 인도·태평양사령부는 2021년 향후 역내 미군의 주요 훈련장을 동맹군에게 개방하겠다고 한 것 역시 쿼드 참여시 한국의 어려운 선택에 직면할 수 있음을 예고하는 것이다. 미군 훈련장 개방의 최우선 적용 대상으로 일본과 호주군을 지목하였는데, 한국이 쿼드에 참여하는 경우 미군의 훈련장을 사용할 수도 있겠으나, 역으로 한국도 훈련장을 쿼드에 참여하고 있는 일본 호주 등에 개방해야 할 수 있는 것이다.

한·미관계에 있어서는 트럼프시기의 방위비 분담 증가를 둘러싼 노골적인 압박과 사실상 한국을 방기했던 한반도 정책은 바이든 행정부에서 폐기되었다고 볼 수 있다. 2021년 5월 한·미정상회담에서 한·미동맹이 한·미 간 공동 가치에 기초하고 있음을 강조하고, 한·미동맹의 지역 및 글로벌 차원에서의 역할을 강화하는 포괄적 전략동맹으로 규정하였다. 바이든 행정부의 출범 이후 한·미관계는 별다른 갈등을 노정하지 않고 비교적 순탄하게 전개되고 있다. 지금까지는 인도-태평양 전략의 핵심인 쿼드에 한국의 참여 요구, 한·미·일 군사협력 강화 요구 등이 갈등의 소지로서 작용하고 있으나 한국의 차기 정부에게 과제를 넘기면서 갈등이 표면화되고 있지는 않다. 그러나 우크라이나 사태 이후 미국의 안보 전략은 인도-태평양 지역에서 한국의 역할 강화를 강하게 요구할 것이 분명해 보인다. 미국이 구상하고 있는 한국의 쿼드 참여, 한·미·일 군사협력의 강화와 한·미·일 삼각이 본격적으로 요구될 때 한국은 국내정치적으로나 국제정치적으로 중대한 도전에 직면할 수 있다.

## 참고문헌

- 조은정. “백악관 안보 보좌관 '힘의 우위' 확립... '쿼드'는 태평양 정책 토대,” VOA, 2021.1.30
- 송승종, 2021. “미국의 21세기 대중국 억제전략은 ‘통합억제’,” 안보 현안 분석(국가안보전략연구소).
- Albright, Madeline K. 1994. “Realism and Idealism in American foreign policy today.” US Department of State Dispatch 5. No. 26, 434-437.
- Alec Blivas. “The Biden Administration’s Indo-Pacific Strategy Lacks Clarity on China,” The Diplomat, February 18, 2022.

---

일보 2022.3.31).

- Biddle, Stephen and Ivan Oelrich. 2016 "Future Warfare in the Western Pacific: Chinese Antiaccess/Area Denial, U.S. AirSea Battle, and Command of the Commons in East Asia." *International Security*, 41: 1, 7-48.
- Blivas, Alec. "The Biden Administration's Indo-Pacific Strategy Lacks Clarity on China," *The Diplomat*, February 18, 2022.
- Campbell, Kurt, Lindsey Ford, Nirav Patel, Vikram J. Singh. 2009. "Going Global: The future of the U.S.-South Korea Alliance." Washington D.C.: Center for New American Security.
- Campbell, Kurt and Ely Ratner. 2018. "How Beijing Defied American Expectations." *Foreign Affairs* March/April 60-70.
- Denmark, Abraham M. and Zachary M. Hosford. 2010. "Securing South Korea: A Strategic Alliance for the 21st Century." Washington D.C.: Center for New American Strategy.
- Evera, Stephen Van. 1990. "Why Europe Matters, Why the third World Doesn't: American Grand Strategy after the Cold War." *Journal of Strategic Studies* 13: 2, 1-51.
- Feith, Douglas. 2002. "Statement of Hon. Douglas J. Feith, Under Secretary of Defense for Policy." Department of Defense Authorization for Appropriations for Fiscal Year 2003. Hearings Before the Committee on Armed Services US Senate, 107th Congress 1st session(FEBRUARY 14). Washington D.C.: US GPO.
- New York Times. 1992. "U.S. Strategy Plan Calls for Insuring No Rivals Develop: A One-Super Power World." March 8.
- Rumsfeld, Donald. 2011. *Known and Unknown: A Memoir*. New York: Sentinel Trade.
- U.S. Department of Defense. 1990. *A Strategic framework for the Asian Pacific rim: report to Congress: looking toward the 21st Century*. Washington D.C.: US GPO.
- 1992. *A Strategic framework for the Asian Pacific Rim: report to Congress*. Washington D.C.: US GPO.
- 1995. *United States security strategy for the East Asia-Pacific Region*. Washington D.C.: US GPO.
- Wohlforth, William C. 1999. "The Stability of a Unipolar World." *International Security* 24: 1, 5-41.



## **Abstract**

### **Biden's national security strategy and the Korea-U.S. relation**

Ha-lyong Jung

The U.S. President, Joe Biden, came into office vowing to reset the United States' standing in the world and repair ties with its allies after a tumultuous era under Trump. However, a series of foreign-policy crises have thrown a wrench into the president's "America is back" promise. It is hard to see when America comes back in the foreseeable future. This has partly resulted from the gap between the principles and objectives of his foreign policy: shared values with alliances and partners to contain competitors. The Korea-U.S. alliance relation has delayed previous issues while Biden's security strategy remained unclear. The Ukraine crisis should compel Biden to adapt more aggressive policies to contain China and Russia. Korea would be forced to participate in a renewed Indo-Pacific alliance system that will render domestic and diplomatic turmoils in Korea.

---

# 바이든 대통령의 1년과 한국의 과제

---

김인한\*

## 1. 들어가며

바이든 대통령은 취임 직후 전임 트럼프 대통령과의 차별성을 강조하면서 트럼프의 4년 동안 훼손된 동맹국 간의 관계, 국제기구 내 영향력, 국제규범 설정 능력 등을 포함한 미국의 리더십 회복을 공언하였다. 미국 내외적으로 민주주의라는 가치를 회복하고, 국제정치 문제에 미국이 적극적으로 관여할 것임을 선언한 바 있다. 하지만, 취임 후 첫 1년 동안 바이든이 마주했던 도전들은 녹록지 않았고, 바이든 행정부가 보여준 성과 역시 긍정적이지 않은 것이 사실이다. 이 글은 바이든 취임 이후 1년을 돌아보면서 바이든 행정부는 미국의 리더십 회복을 위해 어떤 노력을 해왔는지, 그 노력은 나름의 성과를 내고 있는지에 대해 논해보고자 한다. 그리고 한국에게 주는 전략적 기회와 도전은 무엇인지 살펴보고자 한다.

## 2. 바이든의 외교 노선과 현주소

전임 트럼프 대통령이 내걸었던 미국 우선주의는 미국 이익의 극대화보다는 기존 세계질서와 미국의 역할에 대한 파괴로 기억되고 있다. 트럼프 집권 4년 동안 많은 국제협약과 협정들이 미국의 이익에 부합하지 않는다는 이유로 폐기 처분되거나 수정되었다. 오바마 대통령 후반기 체결되었던 파리기후협약, 환태평양동반자협정, 그리고 이란과의 핵 합의가 좋은 예들이다. 트럼프식 즉흥적 외교의 결정판은 김정은과의 직접적 핵 담판의 시작과 파국, 그리고 코로나 대유행병 가운데 중국의 입장이 대변된다는 이유로 세계보건기구와 미국의 관계를 단절한 사건일 것이다. 트럼프는 미국과 우방 간의 관계 역시 악화시켰다. 그는 북대서양조약기구의 국가들과 일본, 한국과 같은 부유한 동맹국들이 미국의 안보 공약과 재원에 무임승차하고 있다고 비판하면서

---

\* 現 이화여대 정치외교학과 부교수  
University of Virginia 정치학 박사

방위비 분담에 적극적으로 나서라고 압력을 가했으며, 동맹국들의 미국산 무기구입 확대는 자신의 세일즈 능력 선전으로 활용하였다.

트럼프의 일방주의와 미국 우선주의에 대항하듯 바이든이 준비한 미국 외교정책의 키워드는 다자주의와 국제규범의 강화, 그리고 동맹관계 복원을 통한 미국의 리더십 회복이었다. 대선 레이스 동안 바이든 측에서 제기한 트럼프 4년의 대외정책에 대한 비판들은 신랄하다(Biden, 2020). 이란과의 핵 폐기는 이란 핵 활동의 재개와 더불어 이란을 중동 내 여러 분쟁에 적극 개입하게 만들었고, 김정은과의 핵 담판은 핵 문제에 대한 진전의 부재는 물론이고, 세계의 문제아로 취급되어오던 김정은이라는 독재자를 세계무대에 매력적으로 데뷔시키는 어처구니없는 결과를 가져왔다고 비판해왔다. 결국 트럼프 4년 동안 대외적으로 미국 민주주의와 인권의 가치는 훼손됐고, 미국의 공약들에 대한 신뢰도는 큰 타격을 입었다고 통탄했다. 특히, 미국이 자초한 리더십 공백은 중국을 비롯한 권위주의 국가들을 대담하게 만들어줬다고 지적한다. 그렇기에 바이든 대통령이 취임 연설 때 던진 메시지는 “미국은 동맹관계를 수리할 것이며, 세계문제에 다시 관여할 것”이었다(The White House, 20 January 2021). 바이든은 미국 외교에 있어 가장 시급한 과제로서 전염병과 기후변화와 같은 인류 공통의 문제에 대한 대응, 강대국 역학관계의 변화 대비, 핵확산 및 테러리즘 방지, 그리고 무역과 사이버 영역, 첨단 미래기술 분야에서의 규범과 기준설정의 선점을 꼽고 있다. 이러한 문제의식은 2020년 초 포린 어페어스지에 기고한 글과 2021년 3월 발표한 국가안보 전략 임시지침서, 그리고 9월의 UN 총회 연설에서도 일관되게 언급되고 있다. 이러한 문제들을 다루어 나아감에 있어도 힘의 사용보다는 외교를 강조하고, 미국의 민주주의를 회복하는 동시에 여타 민주주의 국가와의 국제협력을 추구하는 것을 수단으로 삼고 있는 것이 특징이라고 할 수 있다.

바이든 정부가 강조하는 강대국 역학관계의 변화에 대한 대응의 주요 대상국은 중국이라는 것은 잘 알려진 사실이다. 작년 3월의 임시지침서는 “중국은 미국 국력에 대한 견제를 위해 많은 투자를 해왔고, 경제적·외교적·군사적·기술적 역량을 결합하여 안정적이고 개방적인 국제체제에 지속적으로 도전할 수 있는 유일한 경쟁국 only competitor이다”라고 기술하면서 미국이 가지는 우려를 극명하게 보여주고 있다(The White House, March 2021). 여기에 더해 중국은 고압적인 외교적 자세를 취하면서 전 세계에 걸친 미국의 이익과 동맹을 보호하는데 장애물이 되는 국가라고 해석한다. 또한, 중국의 비민주적 정치체제는 자유 진영 국가들 내에서 혹은 그들 간 관계에서

가짜뉴스를 유포하거나 분열을 조장하며, 기존 국제규범을 잠식하고, 권위주의체제를 대안으로써 제공하고 있다고 비판한다. 바이든 행정부는 이러한 중국의 도전에 단호히 대응할 것을 공언하면서, 미국의 동맹국 및 우방들과의 협력과 연대를 강조한다. 트럼프가 임기 말 중국의 주변국인 인도, 일본, 호주와 창설한 쿼드(Quad)를 강화할 뿐 아니라 유럽의 동맹국들 역시 중국에 대한 대항에 동참하기를 독려해 왔다. 바이든 행정부는 더 많은 국가들이 미국 편에 서서 중국에 대한 압박에 동참할수록 미국이 행사할 수 있는 지렛대가 강해진다고 보고 있다.

하지만, 바이든 취임 후 미국의 리더십이 복원되고 국제문제에 활발히 관여하고 있는지에 대해서는 확신을 주지 못한다. 오히려 미국의 약점들이 두드러지게 나타나고 있다. 미국이 아프가니스탄 철군 과정에서 보여주었던 무력함이 좋은 예이다. 미국이 아프가니스탄 정부 및 탈레반과 맺었던 각각의 평화협정과 그 속에서 약속한 철군 일정은 분명 전임 트럼프의 작품이다. 하지만, 지난해 봄과 여름 동안 이어진 아프가니스탄 정부의 몰락과정은 미국의 군사력과 정보력, 그리고 우방에 대한 협력 의지에 대해 의문을 갖게 했다. 미국이 아프가니스탄군에 통보도 없이 바그람 공군기지에서 철수한 사건은 한 달 후 다가올 친미 아프가니스탄 정부 몰락의 서곡이었다. 8월 15일 탈레반의 카불 입성은 미국 정보당국의 탈레반 세력에 대한 평가의 부정확성을 고스란히 나타냈으며, 미국이 무책임하게 행동한다는 충격을 안겨주기에 충분했다. 특히 미국은 미군의 훈련을 통해 양성된 아프가니스탄 정부군이 미군으로부터 물려받은 무기들을 보유하고 있으므로 탈레반의 공세를 막아낼 수 있다는 희망 섞인 기대를 했다. 하지만, 미국 공군의 화력지원이 없는 아프가니스탄 정부군은 무기력하게 무너졌고, 미국이 지원해 온 카불 중앙정부는 탈레반 세력에 항복하고 만다. 친미 아프가니스탄 정권의 몰락은 아프가니스탄 내 서방식 정치 시스템과 사회구조를 이식하려던 미국의 20년 가까운 국가건설 노력이 실패한 가장 최근의 사례가 된다. 신속한 미군 철수의 불가피성에 대한 바이든 행정부의 고민은 수궁할 수 있다. 20년 가까운 국가건설 노력과 탈레반과의 전쟁에 투입된 비용이 막대했기 때문이다. 하지만, 미국의 철수는 국제정치 문제에 미국의 책임감 있는 개입이 재개된다는 바이든의 공언을 공허하게 만들었다는 것은 부인할 수 없다.

대중 연합전선의 구축도 허점이 많아 보인다. 최근 중국과 소규모의 군사 충돌을 경험한 인도, 동중국해에서 도서 분쟁과 해상교통로 분쟁을 겪고 있는 일본, 그리고 코로나바이러스의 기원에 대한 조사로 인해 중국의 경제제재를 받는 호주는 분명 미

국과 적극적으로 협력할 의사를 보이고 있다. 최근 워싱턴에서 열린 쿼드 관계국 정상회의에서 항행의 자유와 영토의 보존과 같은 기존 안보 이슈에 대한 협의뿐 아니라 회원국 간에 코로나 백신, 환경문제, 정보통신기술, 그리고 우주 분야에 대해서 협력을 강화하기로 한 합의 내용은 쿼드가 꾸준한 진전을 보이는 것이라고 해석할 수 있다. 하지만, 쿼드는 여전히 4개국 간 대화체로서의 성격을 가질 뿐 대중 전선의 최선봉에 설 안보 기구로 발전하기에는 갈 길이 멀다는 비판적 시각이 지배적이다.

여기에 더해 바이든 대통령이 지금까지 보여준 대중 정책은 실효성보다는 상징성만을 갖고 있다. 전 세계 민주주의 국가 간의 연합을 통해 중국의 팽창에 대항한다는 구상은 매우 더디게 진행되고 있다. 백악관은 작년 12월 9일부터 이틀간 제1차 민주주의 정상회의를 주최했다. 하지만, 이 회의는 화상으로만 진행되면서 민주주의 가치 공유국 사이의 정상회의라는 상징성 이외의 성과는 보여주지 못했다. 더 큰 문제는 미국이 대중 연합전선에 가입시키기 원하는 유럽의 다수 민주주의 국가들은 미국의 초청장에 적극적으로 반응하고 있지 않다는 것이다. 오히려 바이든이 취임도 하기 직전 EU는 중국과 포괄적 투자협정을 맺으면서 중국과의 경제적 관계를 강화했으며, 프랑스와 독일은 중국의 5G 기술이 유럽에서 확산하지 않도록 하자는 미국의 제안에 호응하지 않고 있는 것이 현실이다. 바이든 대통령은 작년 6월에 열린 G-7 정상회의 참석을 위해 영국을 방문했을 당시 NATO 및 EU 회원국의 주요 정상들과 연쇄 회동하면서 미국과 유럽 국가 간의 관계를 재정립하였다고 자평한 바 있다(The White House, 21 September 2021). 하지만, 현재 미국과 유럽의 관계를 살펴보면 바이든의 평가는 과장으로 들린다. 최근 호주의 핵잠수함 구입과정에서 드러난 미국과 프랑스 간의 갈등은 민주주의 연합을 통한 중국 견제라는 바이든 행정부의 기본 틀에 언젠가 균열이 생길 수 있음을 보여주었다.

중국의 반응 역시 흥미롭다. 트럼프 말기부터 본격화된 중국 고립화 정책에 대한 대응으로 중국은 내수 시장 강화와 자체의 산업공급망 확보에 집중하고 있다. 미국의 압박에 대항하여 내부 진지를 구축하고 장기전의 태세를 취하고 있는 것이다. 여기에 더해 핵확산, 보건, 의료문제에 있어 중국과의 협력을 추구한다는 미국의 선언을 상기시키면서 이들 분야에서의 협력 여부는 미-중 관계의 전반적 흐름에 의해 좌우될 것이라고 강조하고 있다. 마치 시간은 중국의 편에 있다고 보고 있고, 중국 역시 미국에 대한 지렛대를 가지고 있다고 생각하는 듯하다.

북한 핵 문제 역시 뚜렷한 진전을 보이지 않고 있다. 후보 시절부터 바이든이 북핵

문제에 대해 갖는 입장은 일관적이다. 핵 문제 해결에 대한 북한의 진정성 있는 움직임이 없이는 트럼프와 김정은식의 정상 간 회동은 의미가 없다는 것이다. 오히려 북한의 비핵화에 대한 긍정적인 움직임을 보이기 전까지 기존 제재는 그대로 유지되어야 한다고 강조해왔다. 그리고, 단계적 비핵화를 현실적인 해결책으로 생각해왔다. 트럼프식의 정상회담을 통한 일괄타결은 지양하고 실무회담을 통해서 북한의 비핵화에 대한 구체적인 로드맵을 마련하고, 지역 국가들과의 조율을 통해 북한의 비핵화 진전에 맞춰 제재 해제나 기타 북한의 요구를 수용하면서 최종 목표에 도달하겠다는 입장이다.

하지만 여전히 미국과 북한은 접점을 찾지 못하고 있다. 미국은 북한에 대해 조건 없이 만날 의사가 있음을 여러 차례 피력하였지만, 여전히 제재의 해제나 한국이 요구하고 있는 비핵화의 첫 관문으로서의 한국전쟁 종전선언에 대해서는 유보적이다. 반면, 북한은 제재 해제뿐 아니라 미국의 적대행위가 종식되는 것이 비핵화 대화의 전제조건임을 주장하고 있다. 바이든 행정부 취임 1년이 지난 현재까지도 미북 양측은 계속해서 평행선을 달리고 있다. 급기야 지난해 말 북한이 SLBM을 실험발사하고 영변 핵시설을 재가동하는 움직임을 보이자, 바이든의 미국은 북한과의 대화에 대한 기대를 접고 과거 오바마 행정부 시절의 전략적 인내로 회귀하는 것이 아니냐는 진단마저 나오고 있다. 여기에 더해, 한국의 20대 대선 정국에 맞물려 지속된 북한의 대륙간 탄도탄 실험을 비롯한 여러 차례의 미사일 실험은 북핵 문제의 해결이 요원하다는 현실을 직시하게 만들고 있다.

최근의 우크라이나 사태도 미국의 리더십에 큰 도전이 되고 있다. 분명, 우크라이나 사태는 미국의 힘과 지도력이 여전히 살아있음을 보여준 사건이기도 하다. 직접적 군사 개입은 피하면서도, 정보 자산을 동원해 러시아의 침공 계획에 대한 정보를 우크라이나 및 주요 국가들과 공유하고, 침공 초기 대러시아 경제제재를 주도하고, 또한 우크라이나에 대한 무기 지원에 적극적으로 나서면서 러시아의 전쟁 수행 능력에 큰 타격을 주었던 미국의 능력과 대처는 높이 평가할 수 있다. 하지만 이면에는 여전히 미국에게 많은 도전 요인들이 있음을 알 수 있다. 무엇보다 미국이 앞장서고 있는 대러시아 제재에 미국의 동맹국들이 주저하고 있기 때문이다. 특히 독일은 러시아 천연자원에 대한 높은 의존도로 인해 러시아에 대한 제재에 미온적이다. 또한, 쿼드 회원국인 인도는 러시아에 대한 높은 무기 수입 의존도로 인해 미국과의 보조를 맞추는 것에 대해 꺼리고 있다. 바이든 행정부가 이러한 도전 요인들을 어떻게 극복하면서

대러시아 제재를 유지해 나갈지는 향후 국제정치에서 주요 관전 포인트가 될 것이다.

### 3. 한국에게 주어진 기회와 제약

바이든 행정부의 등장과 미국 외교 노선의 재정립은 분명 한국에게 기회와 함께 도전을 안겨준다. 동맹의 중시는 트럼프와 바이든의 외교 노선을 명확하게 구분시키는 기준점이다. 트럼프의 급작스러운 동맹국들에 대한 방위비 분담 인상 요구나 자구노력 강화 요구에 대해 바이든은 부정적이었다. 안보 문제에 있어서 트럼프의 미국 우선주의에 대해 바이든은 “동맹을 무시했고, 근간을 훼손시켰으며, 때로는 방기해 왔는데 이는 미국의 지위를 약화시켰다”고 강하게 비판해 왔다. 분명, 바이든 행정부는 향후 한·미 동맹관계의 안정화에 우호적인 환경을 제공한다. 트럼프 4년 동안 빈번히 등장했던 모욕적인 동맹국에 대한 무임승차론 비판이나 과도한 방위비 분담 인상 요구 등은 잦아들 것이다.

동맹복원과 다자주의와 같은 지역 국가들과의 협력에 대한 약속도 분명 한·미관계 강화에 긍정적 요인으로 작용할 것이다. 강대국이 주요 외교 문제에 있어 다자주의적 접근을 모색한다는 것은 일방적 행동 대신 이해관계자들의 의견을 경청하고 자신의 행동을 조율해 나간다는 의미이다(Thompson, 2006). 바이든 행정부가 약속한 외교 채널과 다자주의의 복원은 분명 한국에게는 한국의 우려와 바람을 전달하는 통로가 만들어진다는 의미이다. 즉, 미국의 정책에 한국의 의사를 반영할 수 있는 기회가 주어진다고 할 수 있다.

물론, 선부른 기대는 금물이다. 바이든 행정부가 던져주는 큰 도전도 있기 때문이다. 혹자는 한국과 미국 정부 간의 이념적 간극을 우려하기도 한다. 1993년 제1차 북핵 위기의 시작부터 오늘에 이르기까지 한국과 미국 정부는 진보와 보수 사이의 미스매치를 보여줬고 이 가운데 효율적이고 통일적인 대북 정책을 취하기 어려웠다는 주장도 있다. 1993년부터 1998년 사이의 김영삼 정부 시기 미국의 파트너는 민주당 클린턴 행정부였고, 다음의 김대중·노무현의 진보 정권은 공화당의 보수적인 조지 W. 부시 대통령과 대북 정책을 조율했어야 했다. 이후 이명박·박근혜 정부는 민주당의 진보 대통령인 오바마 행정부와 보조를 맞춰야 했고, 이후 등장한 문재인 정부는 공화당의 트럼프 대통령과 임기 대부분을 함께 했어야 했다.

하지만, 한국과 미국 행정부 간 이념적 미스매치가 북한 문제의 해결을 어렵게 만든 장애 요소라는 지적은 설득력이 떨어진다. 단적인 예로, 문재인 정부의 대북 정책이 가장 탄력을 받았던 시기는 트럼프 대통령 재임기다. 문재인 정부의 한반도 비핵·

평화 프로세스의 핵심은 남북관계 개선을 통해 미북 관계 개선을 유도하고, 미북 간 비핵화 협상의 진전을 통해 남북관계를 불가역적으로 발전시켜나가는 것이다. 즉, 미국과 북한 사이에서 한국이 중재자, 조정자 역할을 담당할 것을 추구했다. 소위 말하는 한반도 운전자론의 배경이다. 한반도 운전자론은 2017년 6월 말과 7월 초에 있었던 문재인 대통령의 워싱턴 방문 및 한·미정상회담을 통해서 소개되었다. 트럼프 대통령과의 첫 번째 정상회담 후 가진 공동 기자회견에서 문재인 대통령은 트럼프 대통령이 “한반도의 항구적 평화 체제 구축을 위한 한국의 주도적 노력을 지지”했다고 밝히면서 한반도 이슈에 있어 한국이 운전대에 앉게 되었다는 것이다(김승욱, 2017).

2018년 남북정상회담이 재개되고, 곧이어 트럼프와 김정은의 미북 정상회담이 싱가포르에서 열리면서 한반도 평화 프로세스는 탄력을 받는 듯 보였지만, 2019년 2월 하노이 미북 회담의 결렬과 함께 한반도 평화 프로세스는 사실상 가동을 멈췄다. 하지만, 문재인 정부는 끝까지 희망을 놓지 않았다. 2020년 미국 대선을 앞두고는 한반도 평화 프로세스의 복원을 위해서 트럼프 대통령이 재선되는 것이 유리하다고 판단했다. 예측 불가능하긴 하지만, 극적이고 즉흥적인 행동들을 통해 정치적 점수를 획득하고자 하는 경향이 강했던 트럼프가 미북 관계 개선에서는 바이든 대통령보다는 쉬울 수 있다는 기대가 반영된 것이다. 하지만, 승자는 바이든이었다.

한국과 미국의 정부 이념의 유사성 측면에서 봤을 때는 문재인-바이든의 조합이 정책 노선의 공통분모를 찾기 쉬워 보인다. 둘 다 정치적으로 진보적인 성격을 갖고 있기 때문이다. 하지만, 문재인 정부의 대북 정책은 바이든 대통령 시기에는 탄력을 받지 못했다. 바이든 대통령과 그의 외교팀은 북한 문제에 있어서 신중했기 때문이다. 바이든 대통령은 오랜 상원의원의 경험을 통해 다양한 외교 경험을 갖고 있고, 특히 오바마 대통령 시절 부통령으로서 북한과의 2·29 합의가 북한의 위반으로 파기되는 것을 목격했다. 그뿐만 아니라, 그의 외교팀 역시 북한은 믿기 어려운 대화상대라는 인식을 공유하고 있다. 미국은 작은 양보를 통해 큰 실리를 얻으려는 북한의 살라미 전술에 말려들지 않을 것이며, 영변 핵시설 폐기와 같은 재활용 협상카드는 받아들이지 않겠다는 것이다.

그렇기에 문재인 정부의 대북 유화 노선에 대해서는 우려를 갖고 있었다. 최근 한국과 미국 사이에 있었던 한국전쟁 종전선언에 대한 의견 불일치가 좋은 예가 될 수 있다. 문재인 정부는 2018년 4월의 판문점 선언 이후 한국전쟁의 종전선언을 이루기 위해 전방위적인 외교 노력을 기울였다. 임기 마지막 해에도 UN 총회 연설을 통해



종전선언의 필요성을 역설하기도 했다. 하지만, 미국의 반응은 냉담했다. 작년 10월 말 제이크 설리번(Jake Sullivan) 백악관 국가안보보좌관이 “종전선언의 순서, 시기, 그리고 조건에 있어서 한국과 미국 간에 시각차가 존재”한다고 밝히며, 종전선언에 대해서 유보적인 입장을 분명히 보였다. 종전선언을 위해서는 북한의 검증 가능한 비핵화 조치가 선행돼야 한다는 미국의 기존 입장을 재차 확인한 것이다. 설리번의 발언은 한국의 종전선언에 대한 집요한 설득에 대해 부담감과 피로감을 비교적 직설적으로 표현한 것이라는 전직 고위 외교관의 해석은 귀 기울일 필요가 있다(이용수 외 2인, 2021).

곧 들어설 한국의 새 정부에게 있어 가장 큰 도전은 사실 미국의 힘과 외교정책의 향방을 주시하고 대응하는 것이다. 종합적 국력의 측면에서 미국은 아직까지 그 어느 나라보다 강하다는 것에는 이견이 없다(Beckley, 2018; Brooks and Wohlforth, 2015/2016). 하지만 미국이 국제문제 개입을 통해 느끼는 피로도 역시 상당하다는 것과 국제문제들에 대한 미국의 해결과 대응 능력이 저하되고 있는 것 역시 부인할 수 없다. 2016년 트럼프의 당선과 2020년 재선 실패 이후에도 계속되는 그에 대한 높은 지지는 국제문제에 대한 개입과 리더십 행사보다는 미국의 이익을 우선적으로 바라는 미국인들의 목소리가 상당함을 증명한다. 또한, 아시아-태평양 지역에서 안보 질서 유지에 대한 미국의 계속된 공언에도 불구하고 지역 국가들의 적극적 동참과 보다 많은 자구적 노력을 독려하는 미국의 모습에서는 미국 혼자서는 여러 국제적 안보 문제를 홀로 대응하고 해결하기 어렵다는 고백이 엿보인다(Lind, 2018). 동아시아에서 냉전 초기부터 2010년대 중반까지 미국은 패권적 위치를 행사했던 지역 외 국가(extra-regional hegemony)였다면 이제는 아시아 지역문제는 우선 아시아 국가들이 해결하고 대응하기를 바라고 균형이 파괴되었을 때만 개입하려는 역외 균형자(off-shore balancer)로 태세를 전환하는 것 아닌가 하는 의구심을 낳기마저 한다. 분명 미국은 아직 동아시아에서 튼튼한 동맹체제를 유지하고 있고, 기회가 있을 때마다 동맹들에 대한 보호를 약속하고 있다. 하지만, 유사시 “미국이 지켜주겠지” 하는 무한정의 기대는 금물이다. 몇 달 전 있었던 아프가니스탄의 몰락은 미국 역시 자신의 힘이 한계를 보일 때는 언제든지 철수할 수 있다는 것을 상기시킨다.

한국이 당면한 또 다른 큰 도전은 새로이 들어서는 윤석열 정부가 공언해온 친미 노선 강화가 초래할 중국으로부터의 반발을 어떻게 무마할 것이냐이다. 윤석열 당선인의 외교·안보 정책의 최우선 과제는 북한의 완전한 비핵화 실현이며, 그 주요 수단

은 미국과의 긴밀한 공조를 통한 유엔 안보리 대북 제재 결의 이행이다. 그리고 외교 정책의 근간으로서는 이명박·박근혜 정부가 강조했던 ‘한·미 포괄적 전략동맹’의 실천을 내세우고 있다. 이는 아태지역 및 세계문제에 있어 비전과 이익을 미국과 공유하며, 미국이 주도하는 세계 전략에 적극적으로 동참한다는 의지를 밝힌 것이다. 이러한 정책 기조는 중국의 반발을 불러올 것이 자명하다. 중국이 여전히 한국의 가장 큰 교역 상대국이며 동시에 북한 문제를 다룸에 있어 지렛대를 행사할 수 있는 잠재적 국가라는 점을 감안할 때, 중국의 반발과 우려를 어떻게 무마할 것인가는 분명 앞으로 한국에게 큰 도전과 숙제가 될 것이다.

#### 4. 결론

취임 직후 바이든 대통령은 분명 자신 앞에 놓여있는 대내외적 도전들에 대응하느라 동분서주해 왔다. 내적으로는 코로나 전염병 전이 확산으로 인한 의료문제뿐 아니라, 트럼프와 그의 지지자들이 제기하는 선거 불복, 연방정부 채무 한도 조정 협상, 그리고 40년 내 최악의 인플레이션에 대한 대응 등 산적한 문제들과 씨름해왔다. 여기에 더해 민주당이 비인도적이라고 비판해왔던 트럼프의 이민정책에 대해서도 별반 차별적인 조치를 내놓지 않고 있다는 조롱 역시 직면하고 있다. 외적으로는 트럼프가 남겨놓은 동맹 및 국제기구 내에서 약해진 미국의 지도력, 악화일로인 미·중 관계, 아프가니스탄 철군의 완료, 이란과의 핵 협상 재개, 그리고 최근의 우크라이나 사태에 이르기까지 굵직한 국제정치적 이슈들을 다뤄왔다. 하지만, 미국 국민의 바이든 대통령 취임 1년에 대한 평가는 박하다. 어느새 바이든 대통령의 지지율은 40%를 넘어서지 못하고 있다.

대외정책에 대한 평가는 어떠한가? 트럼프식의 충동적이고 오만한 외교보다는 바이든의 성숙한 외교는 분명 초기에 환영받았다. 하지만 적어도 현재까지 국제문제에서의 미국 리더십 복원과 국제문제에 적극 개입할 것이라면서 미국의 귀환을 알렸던 바이든 대통령 자신의 공언에 대해서는 후한 평가를 주기 어렵다. 미국의 능력이 예전만 못하다는 것이 드러나고 있기 때문이다. 국제무대에 돌아온 미국은 바이든 대통령 자신만큼이나 노쇠해 보인다. 물론 리더십은 압도적 힘과 능력만으로 실현되는 것은 아니다. 그리고 아직 종합적 국력과 같은 경성권력이나 문화적 힘이나 규범 설정 능력을 포함한 연성권력의 측면에서도 미국은 다른 경쟁자들보다 앞서 있다. 향후 3년의 시간 동안 바이든 대통령이 어떻게 국내적 도전을 극복하고 국제적으로 미국의 리더십을 회복하는지는 우리 모두 인내심과 관심을 가지고 지켜볼 필요가 있다. 미국의

리더십 회복 여부, 그리고 미국의 외교정책 향배가 한국의 외교에 주는 파급효과가 막중하다는 것을 우리는 잘 알고 있기 때문이다.

바이든 행정부 1년의 미국은 한국에게 중요한 숙제를 던지고 있다. 새 정부의 외교 노선은 자유민주주의와 자유주의 경제라는 가치를 내세우며 미국과 함께한다는 방향으로 확고히 정해져 있지만, 아직 미국과 해결해야 할 문제들이 남아 있다. 예를 들어, 쿼드, 확장 억제, 전략 자산 전개 등의 문제에서 한국이 바라는 바와 미국의 선호를 어떻게 조화시키느냐는 숙제로 남아 있다. 또한, 미국과 중국 사이의 상대적 힘의 균형 변화와 둘 간의 역학관계 변화, 그리고 미국 외교 노선의 방향에 대해 주목하면서 만반의 대비를 해야 할 때이다. 특히, 한국으로서는 동맹 복원을 내세우는 바이든 행정부에 계속해서 한국의 대중 정책 및 대북 정책에 대하여 소통하면서 한국과 미국 간의 공통분모를 찾아내고, 그 안에서 한국의 입장을 설명하고 한국이 바라는 운신의 여지를 미국 외교에서 반영하고 확보할 수 있도록 노력해야 한다.

지금은 한국의 외교역량을 총동원할 때이다. 한국의 능력 있는 외교관들과 통찰력 있는 학자 및 외교 전문가들이 한국이 나아갈 방향과 한국이 추구해야 할 국가이익에 대해서 고민하고 준비할 수 있게 해야 한다. 바이든의 남은 3년과 새로이 들어설 한국 정부가 지난 70년간 성공한 동맹으로 기억되는 한·미관계를 한 단계 더 성숙시키고, 안정된 한반도와 동아시아, 그리고 세계질서를 형성해 나가는데 협력할 수 있는 조건을 만들어가야 할 것이다.

## 참고문헌

- 김승욱. 2017. “문대통령 방미성과 두둑. 신뢰회복 한반도 이슈 주도확보,” 『연합뉴스』, 7월 2일, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20170701067900001> (검색일: 2021. 8. 21)
- 이용수, 김명성, 이민석. 2021. ‘종전선언, 한국과 시각차’ 미 안보 사령탑이 공개 언급,”『조선일보』, 10월 28일, A6.
- Michael Beckley. 2018. *Unrivaled: Why America Will Remain the World's Sole Superpower*. Ithaca: Cornell University Press.
- Joe R. Biden, Jr. 2020. “Why America Must Lead Again,” *Foreign Affairs* 99(March/April), pp. 64-76.
- Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth. 2015/2016. “The Rise and Fall of the Great Powers in the Twenty-first Century: China's Role and the Fate of America's Global Position,” *International Security* 40(Winter), pp. 7-53.

Jennifer Lind. 2018. "Life in China's Asia: What Regional Hegemony Would Look Like," *Foreign Affairs* 97(March/April), pp. 71-82.

Alexander Thompson. 2006. "Coercion through IOs: The Security Council and the Logic of Information Transmission," *International Organization* 98(Winter), pp. 1-34.

The White House. 2021. "Inaugural Address by President Joseph R. Biden, Jr.," January 20,  
<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/01/20/inaugural-address-by-president-joseph-r-biden-jr/>

The White House. 2021. *Interim National Security Strategic Guidance*. Washington D.C: The White House.

The White House. 2021. "President Biden to Convene Leaders' Summit for Democracy," August 11,  
<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/08/11/president-biden-to-convene-leaders-summit-for-democracy/>

The White House. 2021. "Remarks by President Biden before the 76th Session of the United Nations General Assembly," September 21,  
<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/09/21/remarks-by-president-biden-before-the-76th-session-of-the-united-nations-general-assembly/>

Abstract

## **Biden's Foreign Policy for the First Year and Challenges to Korea Lying Ahead**

Inhan Kim

Upon his arrival at the White House Mr. Joe Biden wasted no time in resetting Donald Trump's domestic and foreign policies. For foreign policy, he declared that he would restore U.S. leadership in world politics. However, it is more accurate to say that Mr. Biden has revealed weaknesses of the United States rather than its capabilities to lead the world again during his first year in office. Evidence is abundant: the hasty retreat from and the quick fall of Kabul, a slow progress in forming a coalition to counter the expansion of Chinese influence across the globe, and a lack of concrete effort to address nuclear challenges from North Korea. The symptoms of U.S. weaknesses pose formidable challenges to the new administration of Seoul. The Yoon administration has pledged to upgrade the military ties with the United States to the level of comprehensive strategic alliance. Its turn to Washington will certainly invite opposition from Beijing. It is time for Seoul to pay close attention to any changes in the relative distribution of capabilities between China and the United States, design a smart way to ward off Beijing's pushback, and exercise a diplomatic wisdom to make the best use of opportunities for policy coordination with Washington to serve its security and prosperity.

---

# 바이든 행정부 1년, 미국의 대중 압박과 중국의 대응

---

강준영\*

## 1. 문제의 제기 - 구조화된 미·중 갈등

‘원래의 미국’으로 돌아와(America is Back) 동맹관계의 회복을 통해 세계를 이끄는 (America must lead again) 다자주의 노선으로의 회귀를 공언한 바이든 행정부가 출범 1년을 맞았다. 그러나 미국의 자랑하는 민주주의 질서가 무색하게 대선 과정에서 불거진 ‘정치적 부족주의(tribalism)’를 치유하면서 민심을 통합해야 하고, 중산층 복원을 위한 경제 회복이 급선무인 상황에서 바이든 행정부의 지난 1년은 결코 순탄치 않았다. 특히 코로나 팬데믹의 지속과 부진한 국내 경기 및 지속되는 미·중 갈등과 북핵·이란 핵 문제, 아프카니스탄에서의 미군 철수 및 베이징 동계 올림픽에 대한 외교적 보이콧 등 국제문제가 복잡하게 얽혔기 때문이다. 급기야 러시아의 우크라이나 침공까지 현실이 되고 전쟁이 장기전이 되면서 중국과 러시아를 동시에 상대해야 하는 바이든 행정부의 어려움은 가중되고 있다.

그럼에도 바이든 행정부의 대중국 압박은 더욱 규범적으로 시행되고 있다. 트럼프 대통령의 대중 정책을 계승하면서 여기에 자유민주주의(liberal democracy)의 안보와 복지를 진작시키는 국제 질서를 구축을 위해 자유주의 패권국 또는 자유주의 국가 집단의 컨소시엄이 위계적 국제 질서 규칙을 제도화해야 한다는 ‘자유주의적 국제주의(liberal internationalism)에 기반해 ‘공산 독재 중국’을 포위하는 국제 구도를 구축해 ‘민주 대 권위주의’라는 가치 경쟁으로 대중 압박을 형상화했다(국가안보전략연구원, 2021) 또 실질적 포위 전략도 가동해 기존의 일본·인도·호주와의 4개국 안보 협의체인 ‘쿼드’(Quad)를 정상 협의체로 격상했고, 영국·호주와 안보 동맹인 ‘오커스’(AUKUS)도 출범시켰다. 중국 견제를 적시한 ‘혁신 경쟁법안’과 ‘미국 국제 리더십 관련 보장 법안’(EAGLE act)은 물론 ‘파이브 아이즈’(Five eyes) 첩보 동맹을 확대하

---

\* 現 한국외국어대학교 국제지역대학원 중국학과 교수  
대만 國立政治大學 중국정치경제학 박사

는 방안도 초당적으로 논의 중이다. 특히 중국의 일대일로(一帶一路)에 대해 G7과 글로벌 인프라 투자 계획인 'B3W' (Build Back Better world)도 발족해 중국에 대한 전방위적 포위 압박 전략을 구체화해 경제적으로도 중국 중심 글로벌 공급망 재편을 주도하면서 미·중 간 무역 합의 이행도 종용하고 있다.

중국 역시 결사적인 대미 항전을 천명하는 중이다. 중국은 미국이 양국 관계를 '경쟁'으로 정의하는 것에 반대하면서 미국이 국제적 영향력 감소와 경제력 약화를 중국을 희생양으로 삼아 보완하려는 것으로 결코 물러서지 않겠다는 뜻을 분명히 하고 있다. 이는 미국의 공세가 중국에 결정적 타격을 입히지 못했고, 여전히 영향력을 발휘하는 중국의 글로벌 공급망을 기반으로 한 중국식 버티기가 유효하다는 자신감도 있다. 특히 인권과 민주 등 보편가치를 앞세운 미국의 공세에 '민주 백서'를 발간해 미국 인권 상황을 비판하는 정면 대응에 나섰다. 공산당 중앙선전부도 '민주'를 주제로 국제포럼을 여는 등 중국식 민주와 인권 발전을 강조하면서 미국식 '인권 질서'에 강력한 도전장을 던졌다.

이는 미·중 양국 관계가 기존의 무역 분쟁과 기술 패권, 공급망 재편 등을 넘어 본격적인 제도와 가치 논쟁으로 접어들었음을 뜻하는 것이다. 중국은 '글로벌 리더로 복귀한 미국'이 주도하는 다자 규범을 공유하는 국제사회의 대중 압박에 대해 가치 차원에서 미국에 도전장을 던져 미·중 대결 구도가 '혼합형 갈등' 양상을 보이면서 전 분야에서 구조화되고 있음을 보여준다. 결국 미국은 자신을 위협하는 중국을 도전자의 반열에서 탈락시키는 전략을 계속 추진할 것임을 강조한 것이고, 중국은 전혀 물러설 뜻이 없음을 밝힌 것이어서 양국 갈등의 장기화는 불가피한 상황이다. 양국은 자국의 핵심 이익(core interests) 혹은 사활적 이익(vital interests)을 둘러싼 전략 경쟁(strategic competition) 단계에 진입한 것으로 보이며 국제사회가 미·중 관계를 '신냉전'(New Cold War) 시대의 도래로 인식하는 것도 이 때문이다.

## 2. 바이든 행정부의 대중 정책 - 트럼프 대중 정책의 계승과 규범화

트럼프 행정부는 중국이 국제 사회의 포용 정책에도 불구하고 오히려 악랄한 독재 정권이 되었고, 국제경제의 약탈자로 미래를 함께할 수 없는 국가가 되어 자유세계를 위협하는 괴물로 인식하면서 중국 사회주의 제도에 대한 불신, 공산당 독재의 불투명성을 가진 '반(反)민주 독재국가'인 중국과의 탈동조화(decoupling)를 추진하였다. 트럼프 행정부는 2017년 말 발간된 '국가 안보 전략보고서'에서 중국을 '전략적 경쟁자'로 규정하고 전면적인 '미·중 전략경쟁'을 선언해 교류 협력의 확대를 통해 중국의 시

장경제화와 민주화를 추구했던 대중 연계 및 변화정책을 폐기했다(The White House, 2017). 2020년 5월의 ‘대 중국 전략보고서’를 통해서도 ‘미·중은 전략적 경쟁 관계이며 중국은 경제적·가치적·안보적 측면에서 미국에 도전’한다면서 중국의 도전에 맞서 미국인과 국토, 미국식 삶을 보호하고, 미국의 번영을 증진하며, 힘을 통한 평화의 보존 및 미국의 영향력 증대를 목표로 삼는다는 점을 천명해 사실상의 ‘미·중 신냉전 시대’를 공표했다.

트럼프 대통령은 2018년 3월, 대중 관세 부과 행정명령을 발동해 강력한 대중 견제와 압박의 시동을 걸었다. 이미 트럼프 행정부는 대만을 지원하는 ‘대만 여행법’(Taiwan Travel Act, 2018)을 제정했고, 아시아 안심법(Asia Reassurance Initiative Act, 2018)을 통해서도 대만의 안전보장을 규정한 바 있다. 또 중국의 군사적 도발을 억제하는 차원에서 ‘공해 항행의 자유 작전’(FONOP)도 실행했고, 인권 문제와 관련해서는 홍콩 인권과 민주 법안(Hong Kong Human Rights and Democracy Act of 2019)과 ‘티베트 정책 및 지지 법안’(Tibet Policy and Support Act of 2020) 제정했다. 트럼프의 대중 정책은 결국 ‘중국이 변하지 않으면 미국의 지위가 위협받고 궁극적으로는 세계가 안전하지 않다는 것’에서 출발한다. 중국을 기술절취와 해킹, 지식 재산권 도용과 불법적인 기술 이전 등으로 생산한 제품을 불법 보조금과 환율 조작을 통한 불공정 무역을 자행하고, 여기서 획득한 재화를 군사력에 투사해 미국의 이익을 침해하고 미국에 도전장을 던졌다면 진행한 중국 압박은 미국 조야의 공정을 받았다. 양자 관계가 전략적 경쟁 시대를 넘어 전략적 대항 시대에 진입했음을 공식화한 것이다.

바이든 행정부도 이를 부정하지 않는다. 트럼프가 촉발한 무역전쟁에는 비판적이었지만, 이는 대중 관세 부과 등이 일방적이고 거친 방법으로 시행되었다는 것이었지 중국 견제나 압박 자체가 잘못됐다는 것은 아니라는 것이다. 바이든 대통령은 취임 3주 만에 가진 미·중 간 첫 번째 정상 통화에서 미국은 비핵화나 보건·환경 분야 등 ‘미·중 이익이 교차하는’ 영역에서는 협력을 밝혔지만, 중국의 불공정한 경제적 관행과 민주 가치와 관련된 홍콩 탄압 문제, 신장 위구르 지역에서의 인권 유린, 대만을 포함한 남중국해 역내에서의 독선적인 행동에 대한 근본적인 우려를 강조하면서 중국에 부과된 관세 철회는 언급도 하지 않았다. 중국은 당연히 대만, 홍콩, 신장 위구르 문제는 중국 내정이라면서 주권과 영토 보전과 관련된 중국의 핵심 이익을 존중하고 신중하게 행동해야 한다고 되받아쳤다.



이러한 바이든 행정부의 인식은 작년 3월 3일 공개된 미국의 잠정 국가 안보 전략(Interim National Security Strategy)보고서에 잘 드러난다. 이 보고서는 인권과 민주 가치를 강조하면서 중국을 '경제, 외교, 군사, 기술력을 결합해 안정적이고 열린 국제 체계에 계속 도전하는 잠재력을 보유한 유일한 경쟁자'로 지목하고, '중국 견제'를 미국 외교정책의 핵심으로 강조하고 있다. 바이든 행정부가 기존의 대중 무역정책 유지와 더불어 인권과 민주 가치를 대중 압박의 첨병으로 제시한 것은 트럼프의 대중 경제압박이 성공했다고 보기 어렵고, 서로 얽혀있는 미·중 간의 공급망이 어느 일방의 패배로 끝나기가 어렵기 때문이다. 따라서 미국은 중국의 최대 약점인 민주, 자유, 인권 등 인류 보편가치로 중국을 공략하는 것이 미국의 부담을 최소화하면서 바이든 대통령이 강조하는 민주동맹 규합에 적절하기 때문이다.

또 미국은 국제 공급망 질서 재편을 위해 자유민주주의와 시장경제를 추구하는 국가들과의 연대를 통해 권위주의 중국의 도전을 물리치고, 미국 국익과 가치 증진에 도움을 줄 수 있는 글로벌 규칙과 관행(Rules and Practices)을 도출해 새로운 국제 규범(new international norms)을 만든다는 목표를 가지고 있다(The White House, 2021). 이러한 미국의 의도는 상원 외교위원회가 작년 6월에 제정한 '2021 전략적 경쟁법(The Strategic Competition Act of 2021)'에 잘 나타난다. 이 법은 중국의 정책이 국제 질서 및 국가 간 통용되는 규범과 제도의 재편을 시도하는 등 미국의 국익과 국제사회의 자유와 번영을 위협하므로 중국의 경쟁 노력에 대항하여, 동맹국 및 파트너국들과 함께 미국의 이익과 가치를 보호하고 증진하는 데 목적을 두고 있다(Jake Harrington, 2021). 특히 이 법은 미국이 인도-태평양 지역에 6억 5,500만 달러 규모의 외교적 군사 지원을 하고, 같은 기간 해상안보 활동에 4억 5,000만 달러를 지원함을 구체적으로 명시하였다. 또 중국의 초음속·탄도·순항미사일 확보 등 전략무기 부분 감시 조항과 미국의 인도-태평양 전략에서 대만을 필수적인 요소로 평가해 대만에 무기·방어 기술 이전을 권고하는 내용도 있으며 중국 신장지역의 인권 유린에 대응 및 미래 산업 분야 과학기술, 글로벌 인프라, 디지털 기술 및 연결망 등에서 미국과 동맹국·파트너 간의 기술 협력 및 공동 대응을 강조하는 등 매우 구체적이다.

또한 '중국의 군사적 도전에 대응'해 바이든 행정부는 인도-태평양 억지 구상(Indo-Pacific Deterrence Initiative)개념을 도입하여 코로나 사태에도 불구하고 대중 군사태세를 강조하고 있다. 남중국해 항행의 자유 보장 및 미국-일본-호주-인도 간의 안보 협의체인 Quad(+3)를 최대한 활용하고, '대만관계법'에 따른 대만에 대한

지원 지속, 중국의 아킬레스건인 ‘제도’와 ‘가치’라는 판도라의 상자를 건드린 티베트·신장 위구르의 인권 탄압에 대한 비판과 홍콩에서의 일국양제(一國兩制)의 이행 여부 감시에도 분명한 목소리도 내고 있다.

아시아 지역으로만 국한해보더라도 기존의 인도-태평양 전략(FOIP)과 환태평양 경제동반자 협정(CPTPP)에 더해 중국의 대외 확장 정책인 일대일로에 맞서 미국이 향후 아시아태평양 지역에 투자와 교역을 더 늘리겠다는 ‘블루 닷 네트워크’(Blue Dot Network), 반중 기술 연대인 클린 네트워크(Clean Network), 반중(反中) 경제블록으로 미국과 협력하는 국가들만의 산업 공급망을 의미하는 경제 번영 네트워크(Economic Prosperity Network), G7에 한국, 호주, 인도를 추가한 '민주주의 10개국 연합, D10(Democracy 10)', 미국·일본·호주의 삼국 간 개발 금융 협정 및 전략대화 등 다양한 대중 압박 기제가 작동되고 있다. 민주주의 국가를 규합한 회의가 작년 12월 9-10일 대만을 포함한 110개국을 초청해 개최한 민주주의 정상회의(The Summit for Democracy)다.

또 이들 민주주의 국가들과의 국제 공조 강화를 통해 중국 중심의 글로벌 가치 사슬 재편(GVC)을 주도하는 글로벌 리더로서 중국의 첨단산업 추격 전략인 ‘중국제조 2025’를 겨냥하는 ‘산업재건’(Build Back Better) 전략을 통해 중국 의존적 공급망을 타파할 계획도 천명했다. 미국은 중국 정부 주도의 첨단기술 육성정책이 미국의 경제 이익과 ‘국가 안보’를 해친다며, 미국 기술이 활용된 최첨단 제품 등을 중국에 공급하지 않겠다고 선언하면서 ‘경제적 안보(economic security)를 ‘국가 안보’로 규정하고 중국에 대한 규제를 규정한 기존 ‘수출통제개혁법(ECRA)’이나 ‘국방수권법’, ‘외국인 투자 위험심사 현대화법(FIRRMA)’은 물론 대 중국 견제법안인 ‘미국 혁신 경쟁법(USICA: U.S. Innovation And Competition Act of 2021)’도 통과시켰다. 이 법은 미국 주도의 민주주의, 시장경제, 국제 규범 등이 중국과 충돌한다고 인식하고 새로운 국제체제를 모색하는 미국을 위협하고 있다고 판단하고 있다. 중국이 7개 분야 미래 산업 기술 육성에 집중적으로 투자하는 움직임에 대해 미국 정부는 특히 미래 첨단기술의 연구, 개발, 설계, 제조 역량 함양을 최우선 목표로 삼고 국가 차원의 차세대 기술 산업을 육성을 주장한다. 이 법은 첨단 기술 육성을 위한 ‘무한 국경 법안’(Endless Frontier Act)을 기본법안으로, 지정학적으로 중국을 견제하기 위한 ‘전략경쟁법’(Strategic Competition Act) 및 ‘중국 도전 대응법’(Meeting the China Challenge Act)과 반도체 산업 육성, 미국산 조달 우대제도 강화 등 다수 법안이 포

함되어 있다. 이는 미국이 중국 견제를 다방면에서 법률적으로 대처해 장기적 경쟁에서 승리하겠다는 구상을 구체화 시킨 것이기도 하다(우정엽, 2021). 또 작년 7월 영국에서 열린 G7 회의에서는 동맹을 규합해 중국의 일대일로(一帶一路) 정책에 대항하는 B3W(Build Back Better World) 계획을 공식 출범시켰다(The White House Fact Sheet, 2021). 11월 16일 열린 양국의 첫 번째 화상 정상회담에서도 양국은 서로의 주장을 확인하는 평행선을 달렸다. 이날 회담에서 바이든 대통령은 양국 갈등이 충돌로 번지는 걸 막기 위해 이 회의를 열었다면서 우회적으로 시작했으나 기존 현안 문제에 대한 미국측 입장을 숨기지 않았고, 시진핑 주석 역시 중국과 미국은 세계 양대 경제체이자 유엔 안전보장이사회 상임 이사국으로 소통과 협력을 강화해야 자국의 일을 잘 처리할 뿐 아니라 국제적 책임도 다할 수 있다면서 협력을 강조했으나 기존의 대미 입장을 그대로 주장했다.

특히 대만 문제에 대해서는 극명한 입장 차를 드러냈다. 주지하다시피 미국은 대 중국 수교를 위해 대만과 단교하면서 대만의 안전 보장을 명문화한 '대만관계법'(Taiwan Relation Act.)를 제정해 '실질적인'(de facto) 외교관계를 유지하고 있다. '전략적 모호성(strategic ambiguity)'이라는 양안 정책을 바탕으로 중국이나 대만 어느 일방이 현재의 상태를 변화시키는 것에 대해 반대하는 '현상 유지'정책을 표명하면서 대만 문제에 대한 중국의 입장을 지지하지만 실질적으로는 대만에 공간을 확보해 주는 전략으로 대만에 대한 무기판매 등 경제적 실익도 확보하고 중국의 동아시아 패권 국가화를 견제하는 이중적인 외교 전술을 구사해왔다(강준영, 2022).

바이든 대통령은 오히려 대만과의 협력 수위를 한 차원 더 높여 취임식 때 대만 대표를 처음으로 초대했고, 상원의원들을 대만에 보내 코로나19 백신 기부를 약속하기도 했다. 한·미 정상회담과 미·일 정상회담, 주요 7개국(G7) 및 나토(NATO·북대서양 조약기구) 정상회의 공동선언에 '대만해협의 평화와 안정'을 촉구하는 문구를 넣어 국제사회 공감대를 확보하면서 중국을 견제하고 있다. 바이든은 양안의 평화와 안정이 아태지역에서 미국과 대만이 공유하는 공동이익(common interest)이라면서 대만에 대한 전략적 명료성(clarity)을 강화하는 모양새다. 이는 대만에 아시아 재균형 전략에 중요한 역할을 담당시키기 위해 대만과 미국의 관계를 강화하고, 대만과 아태지역 동맹국들과의 관계를 확대시킬 복안을 갖고 있기 때문이다.

물론 미국의 일부 학자들은 전략적 명료성에 반대한다. 중국이 이미 대만에 군사적 압력을 행사하고 있고, 군사 행동이 아니더라도 다양한 강압적 옵션들을 갖고 있는데,

만약 미국이 전략적 명확성 입장을 취한다면 대만을 포함한 지역 및 세계를 위협에 빠뜨리면서 중국과의 긴장이 고조될 수 있기 때문이다. 또 만일 대만을 구하지 못하면 한국과 일본 등 동맹이 상호방위조약에 대한 의구심을 떨칠 수 없고, 이는 아시아에서 ‘팍스 아메리카나’ 시대 종료를 의미하는 것이기 때문이다.

여기에 또 하나의 변수가 불거졌다. 지난 2월 24일 러시아가 우크라이나를 침공하면서 전쟁이 장기화되고 서방의 제재로 러시아가 곤란에 빠지자 중국의 러시아 지원 여부가 미·중 관계의 또 다른 쟁점이 되고 있다. 기본적으로 러시아와는 동맹에 가까운 연대로 미국에 대항하는 협력을 하고 있는 중국은 처음에는 러시아 안보 위협에 대한 이해가 우선이며 미국과 나토의 동진에서 원인을 찾아야 한다면서 러시아를 두둔하는 입장으로 침공이나 전쟁이라는 말도 사용하지 않았고 유엔의 러시아 제재 논의에도 기권을 했다. 러시아의 우크라이나 침공은 ‘완전한 영토 보전’과 ‘내정 불간섭’을 내세우는 중국 외교 원칙에 맞지 않음에도 러시아와의 관계도 고려해야 하는 중국으로선 아주 곤혹스러운 입장이다. 다만 이 문제가 대만과 연결되면 미·중 갈등 확산으로 이어질 수 있으므로 그 파장에 촉각을 곤두세우고 있는 중이다. 3월 18일에 열린 시진핑-바이든 화상 정상회담에서도 바이든은 중국이 러시아를 지원하면 엄청난 후과가 있을 것을 경고하면서도 ‘하나의 중국’원칙에는 변화가 없으면서 중국을 달래기도 했지만, 중국은 러시아에 대한 인도적 교류와 정상적 무역 관계를 지속할 것이라고 하면서 오히려 미국 내에 대만 독립 분위기를 고취하는 세력이 있다는 우려를 전달하는 등 양측의 입장 차만 확인하였다.

이러한 중국의 입장과 애매한 태도는 러시아와의 관계에서도 감지된다. 3월 30일 열린 중·러 외무장관 회담에서 양국은 협력 의지를 표명했지만, 협력의 범위에 대해서는 분명한 온도 차이를 보였다. 또 4월 1일 열린 중국과 유럽연합(EU) 정상회담에서도 전쟁 조기 종식은 환영했지만, EU는 재정·군사적으로 러시아 도우면 안 된다는 강력한 경고를 보냈고, 중국은 중국 방식으로 평화를 추진하겠다고면서 시각차를 보였다. 사실 중국 내에서는 러시아의 우크라이나 침공으로 인한 서방 제재로 러시아가 곤궁에 빠질수록 중국에 대한 의존도가 높아질 것이므로 중국 영향력 확대에 큰 기회가 될 수 있다는 시각도 있다. 그러나 만약 미국이 중국의 애매할 수밖에 없는 태도를 간파하고 EU까지 동원해 중국을 압박하고 있다면 중국의 어정쩡한 태도는 미국에 빌미를 줄 수 있다면서 경계하는 분위기도 있다.

물론 미국이 일방적인 압박만 하는 것은 아니다. 군사 안보 차원이나 인권 및 보편

가치 문제에 대해서는 타협의 여지가 별로 없지만 경제 문제에 있어서는 미국도 유화적인 제스처를 보이는 면이 있다. 미국 무역대표부(USTR)의 캐서린 타이 대표는 작년 10월 4일 전략과 국제연구센터(CSIS)에서 바이든 행정부의 첫 번째 공식 대중 무역정책을 설명하면서 ‘재동조화’(re-coupling)와 ‘항구적 공존’(durable coexistence)이라는 두 개의 신개념을 제시하기도 했다(CSIS, 2021; 강준영, 2021). 물론 중국이 장기간 국제 무역 규범을 준수하지 않아 미국과 세계경제발전을 저해했으며, 베이징이 국제 규범을 지키려는 유의미한 개혁을 진행하지 않고 있음을 분명히 지적하기도 했다. 중국이 여전히 정부 보조금 지원 및 강제 기술 이전 및 지식 재산권 절취, 환율 조작과 비관세 장벽의 남용 등 국가 중심의 경제체제를 운영함으로써 글로벌 시장의 혼란을 초래하고 있다는 것이다.

또, 트럼프 전 행정부가 2천 200여 개에 달하는 중국산 제품에 적용한 관세에 대해 2020년 말 549개를 제외한 나머지 제품에 대한 관세 예외를 적용한 이후, 그동안 관세 예외 적용을 일절 검토하지 않던 바이든 행정부가 3월 24일 전격적으로 352개 중국산 품목에 대해 관세 부과 제외를 부활하기로 결정하는 당근책을 제시하기도 했다. 물론 이는 11월 중간 선거를 앞두고 급격한 인플레이션에 시달리는 바이든 행정부 입장에서 물가 안정과 공급망 교란 사태를 해소하기 위한 방편이 더 크지만, 한편으로는 중국 달래기 혹은 중국과의 관계 개선을 위한 포석이기도 하며, 중국을 러시아로부터 분리시키기 위한 당근책으로도 읽힌다.

이렇듯 미·중 갈등은 양국 관계는 서로 다른 생각과 행위를 지닌 강대국이 국제무대에서 조우했을 때 나타나는 구조적인 모순을 그대로 구현하고 있다. 서로가 평행선을 달리면서 갈등 관리 모델 창출에도 실패하면서 장기적인 갈등 구조로 빠졌고, 이는 더 이상 변수가 아닌 상수로 작용하고 있다.

### 3. 중국의 대응 방식과 추세

이러한 미·중 갈등을 맞이한 중국의 속내는 복잡하다. 중국은 트럼프 행정부의 압박에 이어 더욱 규범화된 바이든 행정부의 견제를 겪으면서 미국의 대중 압박이 완화될 가능성이 희박함을 잘 알고 있다. 중국은 미래 패권과 국제 질서 주도권에 대해 중국이 미국의 패권에 직접적으로 도전하고 있다면서 ‘원칙적 현실주의’ 입장에서 중국을 속히 도전자의 반열에서 제거해야 한다는 입장임을 잘 알고 있다. 또 사회주의 제도와 문화 그리고 이데올로기와 관련해 중국을 서방의 민주제도와 문화를 위협하는 최대의 도전자로 간주하면서 중국을 압박하고 있다는 인식도 분명히 하고 있다. 게다가

중국이 패권을 추구할 의사가 없고 미국에 도전하지 않는다는 반복적 언급도 미국 조야, 심지어 미국 국민까지 이를 인정하려 하지 않음도 잘 알고 있다.

그럼에도 중국은 미국의 압박과 견제에 대해 대장정(大長征) 정신까지 소환하면서까지 장기전을 통한 정면 돌파를 선언했다. 이미 중국은 제14차 5개년(2021~2025년) 경제·사회 발전 계획을 제정하고 국내 수요 확대와 국제 무역 활성화를 병행하는 쌍순환(雙循環·dual circulation) 발전과 ‘과학기술 강국 건설’ 목표를 제시했다. 이는 미국의 강력한 견제를 받는 ‘중국 제조 2025’의 첨단 기술에 대한 국외 의존도를 줄이고 자체 역량을 강화해 중국적으로 과학기술로 무장된 ‘과학기술 사회주의(科技社會主義/Digital Leninism)’ 국가 건설을 달성하겠다는 선언이다. 특히 작년 11월 말에 열린 19기 6중전회(중앙위원회 전체 회의)는 공산당의 세 번째 ‘역사결의’를 통해 시진핑의 확고한 리더십을 구축해 중국몽(中國夢)을 달성하는 공산당의 역사적 당위성과 사명을 강조하고 나섰다.

물론 여기에는 트럼프 행정부 이후 미국이 추구하는 중국과의 디커플링이 생각보다 쉽지 않을 것이라는 자신감도 있다. 미·중 갈등은 이념과 군사 안보에 초점이 맞춰져 있었고 분리된 경제 블록에 기반한 미·소 냉전 시대와 구분된다. 중국은 글로벌 시장을 공유하면서 부품 공급망을 보유한 막강한 경제 실체이기 때문에 미국 내에서도 중국과의 전면적인 디커플링은 막대한 경제적 비용과 미국의 글로벌 경쟁력 손실이 예상된다면서 회의적인 시각도 있다. 하지만 정책적으로 최대한 디커플링을 추진해야 중장기적 이익이 확보된다는 주장도 있다. 중국 역시 미국과의 협력을 통한 중국의 역할을 계속 강조한다. 미국으로부터의 기술 유입이 필요한 중국은 미국이 기술 수출과 이전을 제한할 경우 첨단산업 발전에 지장을 받을 수밖에 없다. 미·중 디커플링이 민주 진영과 중국과의 대립으로 발전할지는 미지수지만 미·중 관계는 ‘협력 속의 경쟁’보다는 ‘경쟁 속의 협력’으로 전개되면서, 첨단 기술 분야에서 미국 주도의 디커플링 시도와 이를 저지하려는 중국의 대응이 교차하게 될 것이다.

일단 중국은 미국과의 직접 대결을 피하면서도 장기적이고 다층적 대응을 전개하고 있다. 우선, 중국은 미국 및 서방과의 가치 논쟁에 대한 대응으로 서구 자유주의 가치·규범의 차별성을 강조하는 중국 주도의 인류운명공동체(人類命運共同體)론을 설파 중이다.(张维为,2011) 5천 년 이상 지속된 문명형 국가(CIVILIZATIONAL STATE) 중국의 경험은 인류가 직면하고 있는 문제들을 ‘중국적 지혜와 중국식 접근’으로 해결할 수 있다고 주장한다. 시진핑 주석이 중국이 세계평화의 구축자, 국제 질서의 수호자,

글로벌 발전의 기여자가 될 수 있음을 강조하는 것도 이 때문이다. ‘중국몽’의 추구는 ‘역사적으로 정당한 지위(historically rightful position)’와 국제 질서 중심으로의 복귀라는 정당한 절차이므로, 미국이 중국의 제도와 이념을 문제 삼아 자신의 이데올로기를 타국에 강요하는 것은 패권주의적 행태이며 내정 간섭이라는 것이다. 이러한 중국의 주장에는 가치 논쟁에서 밀리면 미국을 극복할 기회를 잃게 된다는 절박함도 있다.

둘째, 전 세계가 코로나 팬데믹에 신음하고 있고 선진국을 비롯한 많은 국가들이 경제적 부진에 빠진 틈을 이용해 국제 통상질서 재편에도 적극적이다. 중국은 세계 최대 규모 자유무역협정(FTA)인 ‘역내포괄적경제동반자협정’(RCEP)을 2020년 11월 15일 타결시켰고, 12월에는 EU(유럽연합)와의 무역 투자협정에도 합의한 바 있다. 시진핑 체제는 ‘중국식 발전 모델(中國模式)’의 결과가 또 다른 국제 질서의 제정자가 충분히 될 수 있음을 역설하면서 통상 질서 재편에 적극 참여하여 미·중 간의 첨단 기술 패권 경쟁에 따른 블록화를 저지하고, 자국의 강점인 국제적인 공급 체인을 기반으로 공급망 우위를 지속해보겠다는 시도를 하고 있는 것이다. 물론 이를 간파한 미국은 중국을 고립시키기 위해 미국은 인도-태평양 경제 프레임 워크(IPEF) 구축을 주도하고 있어 국제통상 질서를 둘러싼 양국의 경쟁도 강화될 수밖에 없다.

셋째, 중국은 미국의 법적 공세에 대응하면서 미국 주도의 반중 연대에 반격을 가하는 국내법 제정을 통해 법적 기반을 마련하고 있다. 2020년 9월, 중국 상무부는 자국의 주권과 안보, 발전 이익을 해치는 외국기업 및 개인에 대한 제재를 가할 수 있는 ‘외국기업 블랙 리스트 규정’을 발표했으며, 2020년 12월에는 전략물자와 첨단기술 등의 수출관리를 강화하는 ‘수출통제법’을 전격 시행했다. 이 법은 국가 안보를 강화할 목적으로 희토류 같은 민감 물질과 기술을 전략물자로 분류하여 수출을 규제하겠다는 법안이다. 또 2021년 6월에는 ‘반외국제재법’을 제정해 미국 등 서방 국가들이 중국 기업을 부당하게 제재하면 중국 정부가 나서서 이들을 지원하고 서방 국가 조직과 관련 인물에게 보복 조치를 하겠다는 것이다. 미국이 대중 제재에 대한 법적 근거를 마련하면 그에 대한 상응 법안을 계속 제정해 대응하고 있는 것이다.

넷째, 미국의 공세에 대항하는 우군(友軍) 만들기에 열중이다. 쉽지 않지만, 북한이나 러시아와의 관계 강화 및 이란과의 연대나 파키스탄과의 협력 강화 그리고 아세안(ASEAN)·상하이협력기구(SCO) 등 역내 협력체와의 유대 및 영향력 강화에 공을 들이고 있다. 러시아와는 대미 항쟁에서는 연대가 가능하지만 양자 관계에서는 상대방

의 영향력 향상에 대한 선천적 의구심과 견제심리가 작동하기 때문에 실질적 협력이 어렵고, 북한과도 혈맹 차원의 연대를 강화하고 있지만, 실질적 핵보유국 북한 역시 만만치 않은 존재이기 때문이다. 그럼에도 러시아나 북한과의 연대는 미국과의 경쟁에 유효하므로 ‘건설적 역할’을 강조하면서 활용하려 할 것이다.

마지막으로 시진핑 체제 강화를 통한 확고한 리더십 구축도 대미 응전의 한 축이다. 사실 미국에 대한 단기적 대응 수단이나 제도적 설득력을 갖추지 못한 중국은 제도 개선이나 국제 공감대 확보가 어려운 상황에서 공산당 정권의 안전과 사회주의 제도의 유지를 근간으로 하면서 이를 지탱할 수 있는 지도체제 구축에 초점을 맞추고 있다. 특히 시진핑 지도부는 향후 중국 발전을 두 개의 백 년, 즉 공산당 창당 100년과 중화인민공화국 건국 100년을 통해 사회주의적 방식으로 현대화를 완성해 세계 최강의 국가가 될 것임을 국가 목표로 제시한 바 있다. 2035년 사회주의적 방식으로 현대화된 사회주의 국가를 기본적으로 완성해 2050년 세계 최강의 국가 건설을 위해 향후에도 시진핑 주석의 지휘 아래 이 목표를 추진하겠다는 것이다.

물론 중국은 미국을 일 대일로 상대하기가 벅하다는 사실을 잘 알고 있다. 그러나 미국과의 ‘신형대국관계’를 주장하면서 미국에 도전한 시진핑은 세계 양 강의 하나로 평가받고 있는 지금의 중국이 미국을 극복할 수 있는 기회라고 인식하고 있으며, 이를 놓치지 않으려 한다. 문제는 체제와 가치의 차이에서 비롯된 양국의 국가목표와 발전 방식의 상이성으로 공집합을 찾기 어렵다는 점이다. 따라서 중국은 자신들의 힘이 미국과 대등하게 될 때까지는 안정적인 대미 관계를 유지하는 것이 일차적인 목표이며, 양국 관계가 악성 경쟁에 빠져 양자 관계의 후퇴나 조정으로 이어지는 데 대해 부정적이다. 장기적인 패권 경쟁을 포기하는 것은 절대 아니지만, 미국의 공세를 초월하는 대응은 최대한 자제하면서 충돌과 대립보다는 평화 공존을 강조하는 저 강도 대응(Tit-for-tat)을 하는 것도 이 때문이다.

#### 4. 미·중 갈등 - 한국은 무엇을 해야 하나?

2022년은 시작부터 코로나 팬데믹은 여전히 기승을 부리고 있고, 러시아의 우크라이나 침공은 장기전 태세로 접어든 모양새다. 미국은 서방세계를 규합해 대러시아 제재에 열중이고, 중국은 러시아와의 공조로 미국에 대항하려 하지만 러시아의 무모한 침공으로 외교적 운신의 폭이 크게 제약받는 상황이다. 미·중 갈등도 간극을 좁히지 못하고 구조적으로 진영화 되고 고착화되는 상황에서 러시아 제재를 둘러싼 이견까지 더해지면서 갈등의 폭이 넓어지는 양상이다. 여기에 한반도 최대 현안인 북핵과 미사



일 문제도 악화일로다. 북한은 현 정부가 지난 5년간의 최대 치적으로 내세우는 ‘한반도 평화’를 비웃기라도 하듯 년 초부터 온갖 미사일 실험을 하더니 결국 유엔 안보리 2375 제재 결의안을 정면으로 위반하는 화성 17호 ICBM(대륙간탄도미사일)을 시험 발사했다. 게다가 7차 핵실험 얘기까지 나오면서 한반도가 다시 격랑으로 빠져들고 있다. 특히 북한이 4년 전 폭발했던 풍계리 핵 실험장을 빠른 속도로 복구하고 있는 것으로 알려진 가운데 대륙간탄도미사일(ICBM) 발사에 이어 조기에 핵실험 도발에 나설 것이라는 전망이 나오고 있기 때문이다. 현재 복구가 진행 중인 3번 갱도의 특성 등으로 미뤄 전술 핵폭탄 실험이 유력한 것으로 보인다.

이 상황에서 한국은 미래 5년을 책임질 새로운 대통령을 뽑았고 새 정부의 외교정책 방향에 관심이 집중되고 있다. 윤석열 당선인은 당당한 외교와 튼튼한 안보를 바탕으로 자유, 평화, 번영에 기여하는 글로벌 중추 국가로 거듭나겠다는 의지를 피력했다. 외교 분야는 현 정부의 기조와 가장 차별화되는 부문이다. 새 정부의 대외 정책 방향은 비핵·번영의 한반도 실현과 한·미 동맹 재건과 포괄적 전략동맹 강화, 경제 안보 외교의 적극적 추진 및 인공지능(AI) 과학기술 강군 육성, 실질적인 북핵·미사일 대응체계 구축을 핵심으로 한다. 따라서 ‘한반도 평화 프로세스’ 구축 시도를 실패한 정책으로 규정하고 기존 대북 정책 수정은 물론 그동안 소외되었다고 판단하는 한·미 관계의 복원 및 ‘저자세 외교’라는 비판을 받아온 대중 외교의 ‘상호주의 강화’를 강조하면서 대일 외교정책도 미래지향적 한·일 관계 구축을 통해 역사와 현실을 분리하는 노선 수정을 예고하는 등 차별성이 뚜렷하다.

핵심은 한·미동맹의 복원이다. 당선자는 미 외교 전문지 '포린 어페어스'에 기고한 문장에서 한·미는 특정 군사적 위협에만 대처했던 과거의 형태를 넘어 포괄적 경제·안보 전략동맹 강화를 통해 아태지역과 글로벌 질서의 미래 비전을 함께 설계한다는 구상을 밝혔다. 혈맹을 넘어 자유민주주의와 시장경제, 인권 등 가치를 공유하는 포괄적 가치 동맹을 구축해 미국이 주도하는 글로벌 공급망 재편이나 민주주의·인권 등 보편적 가치 수호 전선에서도 적극적으로 보조를 맞출 것으로 예상된다. 특히 AI, 반도체, 6G, 항공우주 등 첨단 산업까지 한·미 동맹을 확장하겠다는 구상을 밝히면서 4개국 협의체인 쿼드와 5개국 정보공유 동맹인 파이브아이스(Five Eyes)에의 참여 및 한·미 연합 군사훈련 재개 의사를 밝혔다. 미국은 바이든 정부의 철학과 부합한다면서 환영의 뜻을 밝혀 다양한 한·미 공조가 예상된다.

중국에 대해선 '당당한 외교'와 상호존중에 기반한 한·중 관계를 구현하겠다며 '책

임 있는 역할'을 요구하고 나섰다. 현 정부는 중국의 대북 영향력에 대한 과도한 기대를 품었고, 대중 경제 교류 손상에 고심하면서 중국을 최대한 자극하지 않으려는 정책을 펼쳤고, 이는 기본적으로 남·북 관계를 위주로 국제관계를 재단하고 북한에 대한 직접 영향력 구사에 대한 중국의 역할을 과대평가했기 때문이다. 결국 중국이 소위 '건설적 역할'만을 강조하면서 실질적 대북 영향력 발휘에 소극적이었다고 평가한다면 이를 보완하는 정상적 관계 설정이 필요한 상황이었다(Kang Jun-young, 2022). 이 상황에서 고도화된 북핵 위협에 노출돼있는 한국이 유일 동맹국인 미국과의 공조를 강화하는 것은 동맹 관계의 정상화 차원에서 너무도 당연한 일이다.

이에 대해 중국은 우려가 크다. 한·미 동맹의 범위 확대에 민감하게 반응하면서 한·미 동맹 강화가 냉전적 산물로 국제 협력 시대에 맞지 않는다는 우려를 계속 전달하고 있다. 한국 측이 한·미 동맹의 복원이 한·중 관계의 약화를 가져오지 않는다는 다양한 경로를 통한 설명에도 불구하고 중국은 이에 동의하지 않는다. 한·중 간의 상호 이해와 신뢰가 부족함을 여실히 보여주는 것이기도 하고 한·미 동맹의 강조가 중국으로서 불편한 일이기 때문이다. 특히 기회가 있을 때마다 사드(THAAD/고고도미사일 방어체제) 문제의 적절한 처리를 주장한다. 또 사드를 추가 배치하지 않고, 미국의 미사일 디펜스 체제(MD)에 편입하지 않으며, 한·미·일 군사 동맹화를 추구하지 않는다는 사드 '3불'을 지키라며 우리를 압박한다. 그러나 중국의 대북 영향력과 무성의를 목도한 새 정부는 경선 과정이기는 하였지만, 사드의 추가 배치와 중국이 자국 포위망으로 인식하고 있는 쿼드 가입 추진 의사를 밝혀 중국을 더욱 긴장시키고 있다.

사실 군사 안보 분야보다는 포괄적 국제협력 협의체를 지향하는 쿼드도 국제협력이 나 공조 차원의 워킹 그룹 참여는 한국으로서는 자연스러울 수 있고, 사드는 북핵 위협과 연계된 사안으로 북핵 문제의 처리 상황에 따라 처리할 수 있는 문제임을 중국에 분명히 전달할 필요가 있다. 중국 역시 한국의 대미 경사 저지와 한·미·일 삼각 협력 구도 와해에 초점을 맞추면서 한국에게 자신들의 주장만을 강변해서는 안 된다. 용어는 다르지만, 핵심 이익은 중국에만 있는 것은 아니기 때문이다.

이 대목에서 한국은 새로운 외교적 그림을 그릴 필요가 있다. 미국과 중국의 갈등에서 어느 한쪽을 선택해 문제가 해결될 수 있다면 선택을 하면 된다. 그러나 실제 상황은 그렇게 간단하지 않다. 북핵 위협에 노출된 상황에서 한·미 동맹 관계와 한중 협력관계에는 엄연한 차이가 존재하므로 한·미 동맹이 기반이 돼야 함은 불문가지다. 그렇다고 중국을 적으로 돌려서는 안 된다. 미국의 중요성을 지나치게 강조하면서 친

미(親美)·반중(反中) 프레임을 만드는 우를 범하면 안 되기 때문이다. 특히 국내적으로 친중(親中)·반중(反中)으로 구분하여 중국을 자극하는 등 감정적 언급은 대중 레버리지 상실로 이어질 수 있음에도 유의해야 한다. 따라서 미·중 양국은 이제 선택의 대상이 아니라 설득의 대상이 되어야 한다.(강준영, 2022; 中評論壇, 2022)

한반도의 최대 과제인 평화와 안정은 어느 한 국가에 의존해서 해결할 수 없는 문제다. 지난 4년간 펼쳐진 남북관계의 진전 시도가 한반도의 평화와 안정 구축에 절대적이지 못했듯, 중국의 역할도 기대 이하였고, 미국의 의지와 한·미 동맹도 벽에 부딪혔었다. 지금 필요한 것은 국민적 공감대에 기반해 우리 국익과 원칙을 분명히 하는 것이다. 한국은 산업화와 민주화를 거쳐 원조받는 국가에서 원조를 공여하는 국가로 성장한 자유 민주주의 국가다. 우리와 맞지 않는 가치에 대해서는 중국이든 북한이든 쓴소리를 할 수 있어야 한다. 이렇게 돼야 미국에도 우리 의지를 제대로 피력할 수 있다. 분명한 전략 논리가 없으면 선택에 몰리게 된다.

한국은 이제 더 이상 고래 싸움에 고민하는 새우가 되어서는 안 된다. 세계 9위권의 경제력과 21세기 세계 문화의 아이콘으로 성장한 한류 원조국인 한국이 스스로를 왜소화하면서 모호한 태도를 보일 필요는 없다. 오히려 자기 객관화를 통해 독자적이고 분명한 외교 원칙을 설정해야 한다. 여기에 미·중은 물론 북한도 예외가 될 수 없다. 세계질서는 어느 한 나라가 일방적으로 주도하기 어려운 상황이며, 첨예한 미·중 갈등에도 공존의 여지는 있다. 우리는 미국도 아니고 중국도 아니다. 미·중처럼 자신의 관점에서 상대 문제를 재단하기는 어렵지만 적어도 확고한 원칙을 가지고 국제사회에 보편적 가치를 지향하는 평화와 공존의 메시지를 꾸준히 낼 수 있는 국가로 거듭나야 할 것이다.

## 참고문헌

강준영, 「새로운 한중 관계 어떻게 풀어야 하나」, 『매일경제』, 2022.03.17.

<https://www.mk.co.kr/opinion/contributors/view/2022/03/244116/>

강준영(2022.1) 중국-대만, 양안 무력 충돌 위기의 함의-미국의 대만 지원 및 갈등 시나리오를 중심으로, 『한중사회과학연구』 62권, p.15. <https://doi.org/10.36527/KCSSS.20.1.1>

강준영, 「美·中 관계, 타협과 갈등 격화의 기로에서」, 『아주경제』 2021.10.13.

『국가안보전략연구원 이슈브리프』 (2021.3.23)

CSIS, A Conversation with Ambassador Katherine Tai, U.S. Trade Representative, Oct

4,2021.

<https://www.csis.org/analysis/conversation-ambassador-katherine-tai-us-trade-representative>

Jake Harrington, "What the U.S. Innovation and Competition Act Gets Right" July 1, 2021,

<https://www.ajunews.com/view/20211012090041766>

Kang Jun-young, "South Korea's new president needs to avoid predecessor's mistakes and reframe foreign policy priorities", THINK CHINA, 29. Mar 2022,

<https://www.thinkchina.sg/south-koreas-new-president-needs-avoid-predecessors-mistakes-and-reframe-foreign-policy-priorities>

The White House, National Security Strategy of the United States of America, 2017.12.

The White House, "Interim National Security Strategic Guidance", March 2021.

The White House Fact Sheet: President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World (B3W) Partnership, STATEMENTS AND RELEASES, June 12, 2021.

「中評論壇：康焄榮論韓中結構性矛盾」, <http://www.CRNTT.com>, 2022.3.26.

张维为, 『中国震撼·一个“文明型国家”的崛起』(上海:上海人民出版社,2011

Abstract

## **The first year of the Biden administration, U.S. Pressure on China and China's Response Trend**

Jun-young Kang

The Biden administration's pressure on China is being enforced more normatively. While inheriting President Trump's policy toward China, he continues to press "Quad" and "AUKUS," a security alliance, as a practical siege strategy. In addition, it has shaped pressure on China with the value competition of "democratic versus authoritarian," and is also urging the implementation of the U.S.-China trade agreement while leading the reorganization of China-centered global supply chains economically.

China is also vowing to fight desperately against the U.S. China opposes the U.S. defining its relationship as a "competition," making it clear that the U.S. will never back down to supplementing the decline in international influence and weakening economic power with China as a scapegoat. In particular, he emphasized Chinese democracy and human rights development, posing a strong challenge to the American-style "human rights order."

This means that the relationship between the U.S. and China has entered a full-fledged system and value debate beyond existing trade disputes, technology hegemony, and supply chain reorganization. As such, the US-China conflict embodies the structural contradictions that appear when powerful countries with different thoughts and actions encounter on the international stage. As they failed to create a conflict management model as they ran parallel to each other, they fell into a long-term conflict structure, which is no longer acting as a variable but a constant. This means that competition between the U.S. and China is bound to be prolonged.

At this point, Republic of Korea needs to draw a new diplomatic picture. In

the face of exposure to the North Korean nuclear threat, there is a stark difference between the South Korea-U.S. alliance and the Korea-China cooperation relationship, so it is irrelevant that the Korea-U.S. alliance should. Nevertheless, China should not be blamed as an enemy. This is because the government should not create a pro-U.S. and anti-China frame by overemphasizing the importance of the U.S. In particular, it should be noted that emotional references, such as stimulating China by dividing it into pro-China and anti-China domestically, can lead to the loss of leverage with China.

Therefore, the U.S. and China should now be persuaded, not chosen. It is difficult to judge other issues from one's point of view like the U.S. and China, but at least it should be reborn as a country that can steadily send a message of peace and coexistence aiming for universal value to the international community with firm principles.

---

## 바이든 정부의 기후정책과 우리나라의 탄소중립 전략

---

김용건\*

### 1. 탄소중립 정책 국제 동향

기후변화와 기상이변은 해가 갈수록 전 세계 인류에 커다란 위협으로 다가오고 있다. 지난해에도 북미의 폭염과 산불, 유럽과 아시아의 홍수 등 극심한 이상 기후를 겪었으며, 우리나라도 올해 초부터 빈번한 산불로 막대한 피해를 입고 있다. 이러한 기후변화 문제는 화석연료 이용에 따른 온실가스 배출에 기인하는 것인데, 국제사회도 점차 적극적인 대응을 모색하고 있다. 특히 2018년 IPCC의 1.5°C 특별보고서가 발표된 이후로는 2050년까지 온실가스 순배출량을 '0'으로 낮추는 2050 탄소중립 목표가 거스를 수 없는 대세로 자리 잡고 있다.

2021년 4월 현재 EU와 함께 전 세계 44개국이 탄소중립을 약속하였는데, 이는 전 세계 온실가스 배출 및 GDP의 약 70%를 점하는 것이다. 탄소중립을 선도적으로 이끈 국가는 EU이다. 2019년 기후변화 대응 및 성장 전략으로서 유럽 그린딜을 발표하면서 2050년 탄소중립 목표를 선언하였고, 이를 위해 그린 모빌리티, 재생에너지, 건물 에너지 효율화, 청정 및 순환 경제 등에 1조 유로를 투자한다는 계획을 발표하였다. 2030년 감축목표 또한 1990년 대비 40%에서 55%로 크게 상향하였으며 목표 달성의 핵심 정책 수단으로 탄소 배출권 거래제를 확대해 나갈 예정이다.

미국은 바이든 행정부가 들어서면서 트럼프 행정부에서 탈퇴한 파리협정에 재가입하고 2050 탄소중립 선언은 물론 세계 기후 정상회담 개최 등을 통해 국제 기후 외교 리더십을 강화하고 있다. 일본 등 타 선진국은 물론 중국과 같은 주요 개도국도 탄소중립 노력에 동참하고 있다. 일본은 2050 탄소중립 약속과 함께 2030년 감축목표를 2013년 대비 26% 감축에서 46% 삭감으로 대폭 강화하였으며, 재생에너지는 물론 수소의 대규모 보급을 통한 탈탄소 사회 실현을 비전으로 채택하였다. 중국은

---

\* 現 한국환경연구원 선임연구위원. IPCC 제6차 평가보고서 주저자  
KAIST 산업경영학 박사

2060년 탄소중립을 목표로 채택하고 있는데, 선진국보다 10년 늦은 목표이긴 하지만 아직 개발도상국이라는 점을 고려할 때 매우 도전적인 의지를 표현한 것으로 평가된다.

<표 4-1> 주요국의 탄소중립 정책 동향

국가	탄소중립 목표연도	2030년 감축목표 강화	탄소 시장	주요 정책 방향
EU	2050	1990년 대비 40% ⇒ 55%	EU-ETS 시장개혁(MSR)	EU 그린딜- 재생에너지, 그린모빌리티, 건물 에너지효율국 향상 등 1조 유로 투자
미국	2050	2005년 대비 35% ⇒ 52%	일부 주 정부	세계 기후 정상회담(4/22); 발전 부문 '35 탄소중립; 탄소의 사회적 비용(SCC) \$8 ⇒ \$51/tCO2
중국	2060	집약도 60~65% ⇒ 65% 이상	지역+전국	재생에너지, 탄소 포집/이용/저장(CCUS), BECCS, 에너지 저장, 수소
일본	2050	2013년 대비 26% ⇒ 46%	일부 지역	재생에너지, 수소 2천만 톤 도입('50), 암모니아/수소/SMR; 전기차
영국	2050	1990년 대비 53% ⇒ 68%	UK-ETS 최저가격제	발전 부문 '35 탄소중립; 전기/수소화; CCS; 육류 소비 저감, 단거리 항공 제한
독일	2045	1990년 대비 40% ⇒ 65%	EU-ETS + 수송/건물	내연/플러그인 차량 금지('32), 수송 부문 전력화, 수소 환원 제철,

자료: 김용건(2021a)

우리나라도 2020년 말 2050 탄소중립 목표와 달성 전략을 UN에 제출하였다. 이에 따르면 재생에너지, 동북아 슈퍼그리드 등을 통한 그린 전기 및 수소 활용 확대와 함께, 스마트 그리드, 자율주행차 등을 활용하여 디지털 기술과 연계한 혁신적 에너지 효율 향상을 추진할 계획이다. 또한 탄소 포집 및 이용/저장 (CCUS), 수소 환원 제철, 생물원료, 바이오 플라스틱 등 탈탄소 미래기술 개발 및 상용화와 함께, 재활용 및 재사용을 통한 순환 경제 실현으로 지속 가능한 산업 혁신을 이룬다는 전략이다. 이와 함께 산림, 갯벌, 습지 등 자연/생태 탄소 흡수 기능도 강화할 계획이다. 또한 2030년 국가 온실가스 감축목표를 기존의 2017년 대비 24.4% 감축에서 2018년 대비 40% 감축으로 대폭 강화하였고 2050 탄소중립 시나리오도 구체화하였다.

이처럼 기후변화와 탄소중립 정책은 전 세계의 환경 및 경제 정책을 획기적으로 전환하는 동력이 되고 있다. 이러한 움직임은 우리나라에 심각한 위협 요인과 함께 잘



대응 할 경우 새로운 발전의 기회를 동시에 제공한다. 아래에서는 기후변화와 탄소중립에 관한 선진국의 정책, 특히 우리나라에 가장 큰 영향을 미치는 미국의 관련 정책 동향을 살펴보고, 우리나라의 탄소중립 방향을 모색하도록 한다.

## 2. 바이든의 기후 정책

미국은 민주당과 공화당 중 어느 당이 집권하느냐에 따라 기후 정책의 방향이 크게 달라지는 경향을 보여왔다. 클린턴 행정부에서 교토의정서(Kyoto Protocol) 합의를 주도하는 등 기후변화 예방에 적극적인 노력을 기울인 반면, 부시 행정부가 들어와서는 교토의정서를 탈퇴하고 온실가스 규제에 미온적인 태도를 보인 바 있다. 또한 오바마 대통령은 청정 발전계획(Clean Power Plan)과 다양한 행정명령을 통해 온실가스 규제를 강화하였으나 트럼프 행정부는 이러한 규제를 대부분 무효화 하였을 뿐만 아니라 급기야 파리협약에서도 탈퇴하는 극단적인 선택을 하게 된다.

바이든은 대통령 선거 과정에서부터 강력한 기후 정책을 공약으로 제시하였으며, 당선과 동시에 이를 적극적으로 실천하고 있다. 바이든의 기후 관련 선거 공약은 다양한 진취적인 내용을 담고 있는데, 2050년까지 탄소중립을 달성하고 전력 부문에 대해서는 2035년까지 온실가스 순배출 제로를 달성한다는 목표하에 2035년까지 환경/청정에너지 산업 및 저탄소 인프라에 2조 달러를 투자하고, 2030년까지 모든 버스를 전기자동차로 교체할 계획이다. 또한 전기자동차에 대한 세제 혜택 및 보조금 지원을 확대하고 2030년까지 전기차 충전소 50만 개를 추가하며, 태양광 지붕 8백만 개, 태양광 패널 5억 개, 풍력터빈 6만기 등 재생에너지 보급 확대 목표를 제시하였다. 이와 함께 화석연료에 대한 보조금을 금지하고, 가스 및 석유 대상 공유지 임대 신규 허가를 금지한다고 약속하였으며, 친환경 공공주택 150만 호를 공급하고, 건물 4백만 채와 주택 2백만 호의 친환경 리모델링을 추진할 계획이다. (최현정, 2021)

바이든 대통령은 취임 직후 송유관 허가 취소, 공유지와 연방 해역 석유·가스 시추를 위한 신규 임대 중지 등 실질적인 노력을 기울였으며, 지난해 11월에는 청정에너지 연구와 지역사회 기후복원력에 투자하는 1조 달러 규모의 인프라 투자 및 일자리 법을 양당 합의로 통과시켰다.

특히 기후 문제를 경제와 외교는 물론 안보 측면에서도 핵심 아젠다로 채택하였는데, 취임 직후 백악관에 기후정책실을 신설하고 기후특사를 임명하였으며, 지난해 4월에는 세계기후정상회의를 개최함으로써 기후 리더십을 제고하였다. 제26차 기후변화 당사국총회(COP26)에서도 세계 각국에 화석연료 사용 감축을 요청하고 EU와 함

께 글로벌 메탄 서약 출범을 주도하였다.

바이든 행정부는 선거 공약으로도 소형원자로 지원을 약속하는 등 원자력 발전에 대해서는 기후 위기 대응을 위해 필요하다는 입장을 취하고 있다. 미국 에너지부는 올해 들어 60억 달러(약 7조2,000억 원) 규모의 원자력발전소 운영지원 계획을 발표했는데, 에너지 시장과 경제 상황 변화 등 여러 이유로 조기 폐쇄되고 있는 원전에 2035년까지 운영금을 지원하겠다는 계획으로 바이든 정부의 의지가 반영됐다. 미국 에너지부는 “바이든 정부의 기후 목표 달성에 원자력발전소는 필수적”이라며 “이번 지원으로 원전을 조기 폐쇄하지 않도록 최선을 다할 것”이라고 밝혔다.\*

여러 가지 적극적인 노력에도 불구하고 바이든 행정부는 지지율 하락과 공화당의 반발 등 복잡한 내부 갈등으로 기후변화 대응 정책이 여러 가지 난관에 봉착해 있다. 기후 관련 예산 5,550억 달러를 포함하는 ‘더 나은 재건법(Build Back Better Act)’이 당초 3조 5천억 달러 규모에서 재생에너지 인센티브 등을 제외한 1조 7천억 달러 규모로 축소되었으며, 이마저도 하원은 통과하였으나 상원에서는 여당에서조차도 반대가 나오는 등 통과가 어려운 상황이다. 또한 ‘온실가스의 사회적 비용(Social Cost of GHG)’을 상향 산정하려는 바이든 행정부의 시도는 연방법원의 반대로 중지 가져분 명령에 직면해 있으며, 최근 발생한 우크라이나 전쟁은 유가 상승을 더욱 부추김에 따라 온실가스 감축과 화석연료 억제 정책을 더 어려운 여건으로 몰아가고 있다.

바이든 행정부는 탄소중립을 위한 노력과 함께 자국 산업 보호를 위한 노력을 병행함에 따라 상호 모순되는 상황을 연출하고 있다. 예를 들면 올해 2월 외국산 태양광 패널에 대한 부과기한을 4년 연장했는데, 이는 도널드 트럼프 대통령 당시 자국 산업 보호 명분으로 태양광 수입 제품에 고율 관세를 물린 정책을 이어받은 것이다. 경기 침체와 지지율 하락세에 빠진 바이든의 출구 전략의 일환이지만 탄소 제로 목표에도 불구하고 트럼프식 ‘아메리칸 퍼스트’를 계승했다는 지적을 피하기 어렵게 됐다.\*\* 또한 우리나라와 EU를 상대로 배출권 무상할당에 대해 보조금으로 간주하고 상계관세를 부과하려는 절차를 진행 중이다. 이는 온실가스 배출권 거래제를 통한 탄소 가격 규제를 하지 않는 나라에서 이를 시행하는 나라에 대해 일부 할당이 무상이라는 이유로 관세를 부과한다는 것으로 매우 부당한 주장임에도 불구하고 법적인 논쟁이 지속되고 있다.

\* 동아사이언스, 2022. 2. 18. 탄소중립에 원자력은 필요할까.. 가열되는 친환경논란

\*\* 조선일보, 2022. 2. 7 [Why] 탄소중립 내건 바이든이 ‘태양광 패널 관세’ 연장한 이유

### 3. 우리나라의 탄소중립 여건과 정책 방향

바이든의 기후 정책 방향은 우리나라의 탄소중립 정책 방향과 매우 유사하며 상호 협력의 기회가 많을 것으로 보인다. 특히 전 세계적인 탄소중립 노력이 확산되는 추세에서 적극적인 입장을 갖는 양국이 협력한다면 탄소중립으로의 이행 비용을 줄이고 그 과정에서의 성장 동력을 확대하는 긍정적 효과가 기대된다.

국제적인 탄소중립 움직임은 우리나라에 여러 가지 기회와 함께 위협 요인을 제공할 것이다. 탄소중립은 전 세계적인 온실가스 규제와 함께 화석연료의 소비를 감소시키게 됨에 따라 화석연료 가격을 떨어뜨릴 것이며, 이는 우리나라와 같이 매년 100~200조 원에 달하는 화석연료를 수입하는 국가에는 대규모의 교역조건 개선 이득을 가져다준다. 또한, 전기·수소차와 같은 새로운 운송 수단과 함께 배터리를 비롯한 에너지 저장장치 시장의 급속한 성장이 기대되며, 이 분야에 세계적인 경쟁력을 갖고 있는 우리 산업의 성장 잠재력 또한 작지 않다. 국내 노력만으로 해결하기에 한계가 있는 미세먼지 오염 문제도 중국과 여러 주변 국가가 화석에너지에서 탈피하게 되면 저절로 해결될 것이라는 점에서 또 하나의 이득으로 다가올 것이다.

반면에 탄소중립은 몇 가지 심각한 위협 요인을 제공하기도 한다. 무엇보다 최근 EU에서 공표한 바 있는 탄소 관세(Carbon Tariff)와 이를 통해 촉발될 수 있는 보호무역주의 가능성이다. EU는 2021년 7월 탄소 국경조정 메커니즘(Carbon Border Adjustment Mechanism: CBAM)이라 명명한 탄소 관세를 2026년부터 본격 시행한다고 발표하였다. 처음에는 시멘트, 철강, 알루미늄, 비료, 전기 등 5개 품목을 대상으로 시작하지만, 점차 확대할 예정인데, EU 탄소 시장의 배출권 가격에 상응하는 관세를 부과한다는 것이다. 미국, 캐나다 등 타 선진국도 탄소 관세 부과를 검토 중인데, 우리나라와 같이 탄소집약도가 높은 대외 의존형 경제구조를 가진 상황에서는 매우 심각한 위협이라 하지 않을 수 없다. 뿐만 아니라 우리나라는 과거 온실가스 감축 목표를 크게 후퇴시킨 적이 있으며, OECD 국가 중 최고의 온실가스 배출 증가율을 기록함은 물론, 석탄 발전소의 과도한 건설 및 지원 등으로 '기후 악당'이라는 오명을 갖고 있다. 이러한 대외 신인도의 하락 또한 탄소중립 시대에 우리가 극복해 나가야 할 위협 요인의 하나로 등장하고 있다. (김용건a, 2021)

탄소중립을 위한 전 세계적인 변화에 대응하기 위한 최선의 전략은 국내적으로 탄소중립을 효율적으로 달성함과 함께 국제 시장에서의 경쟁력을 강화해 나가는 것이다. 이를 위해서는 미래 저탄소 기술개발 지원, 신재생에너지 보급을 위한 규제와 인

센티브, 교육 및 홍보, 탄소중립 관련 정보의 제공 등 여러 가지 정책이 모두 체계적으로 추진되어야 한다. 이 중에서도 특히 중요한 정책은 온실가스 감축목표 달성에서 핵심적 역할을 담당하는 배출권 거래제이다.

온실가스 배출권 거래제(탄소 시장)는 우리나라 배출량의 70% 이상을 규제하는 정책 수단으로 국가 감축목표 달성에서 가장 중요한 역할을 담당하고 있다. 국가 목표에 따라 허용 가능한 총 배출 한도에 대해 배출권을 할당하고, 배출량이 이를 초과할 수 없도록 배출권 거래시장을 운영함으로써, 보다 경제적인 감축 수단을 최대한 활용할 수 있도록 유도한 것이다. 기후변화라는 환경문제가 시장의 실패에 기인하는 대표적인 문제인 반면, 온실가스 배출권 거래제는 시장의 실패를 또 다른 시장으로 해결하려는 시도이다. 온실가스 배출권 거래제는 탄소세와 함께 온실가스 감축 문제를 해결하는 가장 효율적인 정책 수단으로 평가된다. 우리나라의 탄소 시장은 국제적으로도 EU 탄소 시장에 버금가는 큰 시장으로 평가받는다.

이처럼 중요한 역할을 하는 탄소 시장이 다양한 문제점으로 인해 충분한 기능을 발휘하지 못하고 있다. 무엇보다 전력시장의 왜곡으로 인해 탄소 시장가격이 발전소의 온실가스 감축을 유인하는 역할을 하지 못하고 있다. 탄소 배출권의 시장 가격이 높을수록 탄소 배출이 많은 석탄 발전기의 가동을 줄이고 보다 청정한 발전기의 가동을 늘리도록 에너지 구성이 변화하여야 함에도 불구하고, 우리나라의 발전시장은 탄소 가격의 기능을 근원적으로 막고 있다. 심지어 온실가스 배출권의 구입비용에 대해 보조금까지 지불함으로써 탄소 시장의 기능을 사실상 무력화하고 있다. 뿐만 아니라 배출권의 이월을 제한함으로써 온실가스를 선제적으로 줄이려는 노력을 저해하고 있다. 또한 정부의 시장개입 과정이 투명하지 못하고 정부의 재량권이 지나치게 커서 시장의 예측 가능성과 신뢰성을 저하시키고 있다. 특히 2020년 국가 목표의 후퇴와 함께 배출권을 추가 공급한 과거의 사례는 배출권이 부족하면 언제든지 정부가 추가로 배출권을 할당할 것이라는 잘못된 기대마저 불러일으키고 있다. 이러한 탄소 시장의 왜곡은 극심한 유동성 부족과 가격 불안정을 초래하고 있으며, 거래회전율은 EU의 1/100 수준에 불과한 유동성 부족에 빠져 있다.

탄소중립을 효율적으로 달성하고 국제 탄소관세 전쟁에 효과적으로 대응하기 위해서 무엇보다 중요하고 시급한 과제는 탄소 시장의 정상화이다. 공급 부족과 구매자의 불안 심리를 완화하기 위해 적정한 수준의 잉여 배출권이 유지될 수 있도록 해야 하며, 배출권의 이월 제한을 폐지하거나 대폭 완화함으로써 현재와 미래 시장의 단절을

해소해야 한다. 정부의 시장개입은 명확하고 투명한 규칙에 따라야 하며, 배출권의 할당은 중장기적 예측 가능성과 신뢰성을 바탕으로 충분한 준비기간을 보장하도록 해야 한다. 배출을 많이 했던 기업에 더 많은 배출권을 보장하는 할당 방식은 유상 할당 방식으로 전환되어야 하며, 그에 따른 재원은 공정한 에너지 전환과 고용 촉진 및 양극화 해소를 위해 활용되어야 한다. (김용건, 2021b)

기후변화 대응과 탄소 시장 정책에 있어 미국과의 협력은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 최근 EU의 탄소관세(CBAM) 도입 움직임은 미국과의 공조 필요성을 특히 부각시키는 사건으로 보인다. EU는 탄소관세를 통해 온실가스 규제가 약한 국가들에 대한 압력을 증가시키고 있는데, 이 과정에서 미국과 우리나라는 유사한 입장에 처해 있다. 한·미 양국은 EU와의 협상 과정에서 공동 대응을 통해 양국의 경제를 보호함은 물론 EU와의 관계도 발전시킴으로써 기후변화 대응을 위한 보다 포괄적인 협력 구도를 형성할 수 있을 것이다. 최근 미국이 EU와 한국에 제기한 배출권 무상 할당 관련 상계관세 부과 움직임은 EU와 탄소관세 부과 계획에 정면 배치되는 조치로서 미국과 EU의 이해관계 조정이 필요한 민감한 영역이다. 우리나라는 미국과 EU의 기후 정책 갈등에 동시에 결부되어 있는 당사자로서, 현명하게 대처한다면 두 강대국의 갈등 해소에 중개자 역할을 할 수도 있다. 국내 탄소 시장의 발전과 함께 미국과 EU의 갈등 해소에도 기여하고 한·미·EU 3자 간 국제 기후협력을 통해 글로벌 기후협력을 주도할 수 있도록 노력해야 하겠다.

원자력 에너지에 있어서도 미국과의 협력이 유망한 분야이다. 우리나라는 원자력 발전소 건설과 운영에 있어 우수한 능력을 보유하고 있으며, 최근 원자력발전소의 활용에 적극적인 미국과의 협력을 통해 상호 호혜적인 거래를 촉진할 수 있을 것이다. 또한 소형원자로 등 첨단 기술 개발 과정에서도 협력을 확대하여 미래 성장 동력 확충을 도모할 필요가 있다. 최근 우리나라에서 심화되고 있는 원자력 관련 국론 분열은 에너지 문제에 대한 지나친 정치화에 기인하는 것이다. 과학에 기반한 합리적인 분석과 평가를 통해 기술 중립적 에너지 전략이 수립되어야 할 것이다.

핵심 우방국과의 협력을 통한 탄소중립 정책 공조는 국가 감축목표 달성과 이를 통한 저탄소 녹색성장을 위해 필수 불가결한 요소이다. 주요국과의 국제 협력 확대를 통해 국제 경쟁력을 보호함과 동시에, 탄소 시장을 비롯한 국내 정책 수단의 개혁과 합리화를 조속히 추진하고 과학에 기반한 기술 중립적 정책설계를 통해 2030년 국가 감축목표를 비용 효과적으로 달성하는 것만이 기후 악당이라는 오명에서 벗어나는 지

름길일 것이다. 적극적인 기후 외교와 탄소 시장 개혁을 통해 국제사회에 약속한 2030 감축목표를 지키지 못할 경우, 탄소 관세 전쟁에서의 패배는 물론 역사상 최악의 기후 사기꾼으로 전락할 수도 있다는 점을 간과해서는 안 될 것이다.

## 참고문헌

최현정 (2021), 바이든 행정부의 기후변화 정책: 쟁점과 전망, 아산정책연구원

신동원, 양유경, 이창훈 (2020), 바이든 대통령 당선자의 기후-에너지 공약과 시사점, 한국환경정책평가연구원

김용건(2021a), 탄소 중립 국제 동향과 우리나라의 대응 전략, 국가전략연구. 4(1)

김용건(2021b), 탄소 시장은 탄소 중립 달성에 어떤 도움이 될까?, 『기후위기 시대, 12가지 쟁점』, 박영스토리

Abstract

## **Climate Policies of Biden Administration and Net-Zero Emission Development Strategy of Korea**

Yong-Gun Kim

Contrary to the former Trump Administration, the Biden Administration has been taking bolder steps towards Carbon-neutrality and climate-resilience, including the commitment of net-zero emission by 2050 and the enhancement of 2030 national mitigation target. The President Biden established a dedicated climate policy department in the White House and appointed a special climate envoy. He organized a global climate summit in April last year to strengthen the climate leadership. The proactive action by the Biden Administration provides an ample room for mutual cooperation with Korea, which is also taking aggressive commitment toward 2050 carbon neutrality.

Carbon market plays a key role in the effective achievement of mitigation commitment. An efficient carbon market minimizes the mitigation cost for a given policy target of emission limitation and maximizes the chance of exempting the exports from carbon tariff by trade partners, which has gained supports these days from major advanced economies including EU and USA.

The global net zero initiatives provide enormous opportunities for Korean economy through improvement of terms of trade, rapid expansion of global market for electric/hydrogen vehicle and electricity storage system, where Korean industry has strong competence, and the cleaner air quality. The carbon market reform is the key to harvesting these potential benefits and to prepare for the carbon tariff war with powerful trade partners. Policy coordination and cooperation with the United States is indispensable in this pathway in order to overcome the conflicts with the EU and to move forward to form a wider and more effective international climate regime.

---

## 바이든 행정부의 경제정책과 한국의 대응방안

---

강구상\*

2020년에 발발한 전대미문의 코로나19 팬데믹 여파로 인해 미국은 상당한 경기 침체를 겪게 되었으며 코로나바이러스 확산이 심화되는 과정에서는 마스크, 인공호흡기, 방호복과 같은 필수 의료물자가 환자 및 의료진들에게 제대로 공급되지 못하는 사태가 발생하였다. 이와 같은 국가적 재난 상황 속에서 2021년 1월 미국 행정부의 수장으로 취임하게 된 바이든 대통령은 자연스럽게 코로나19가 촉발한 국내 문제 해결을 정책의 최우선순위에 둘 수밖에 없었다. 이에 바이든 행정부는 전임 트럼프 정부가 추진해 왔던 코로나19 백신 확보 및 안정적인 공급에 총력을 다 했을 뿐만 아니라 코로나19로 인해 경제적 피해를 입은 개인, 기업 및 지방정부 등을 대상으로 한 대규모 경기부양책을 시행하였다. 본고에서는 취임 후 1년에 가까워지고 있는 바이든 행정부가 그간 펼쳐왔던 경제정책 및 그에 따른 정책 효과와 함께 향후 한국에 대한 시사점을 모색하고자 한다.

바이든 행정부의 경제정책 기초를 살펴보면 바이든 대통령은 취임과 함께 4대 정책 우선순위를 제시하고 있다. 이들은 각각 코로나19 대응, 경제위기 극복, 기후변화 대응, 인종차별 해소를 가리킨다. 이와 관련하여 바이든 대통령이 취임 후 첫 달 동안 서명한 행정명령(Executive Order) 건수는 총 31건에 달한다. 이는 전임 오바마 대통령(1기: 14건, 2기: 1건)이나 트럼프 대통령(12건)이 같은 기간에 서명한 행정명령 건수에 비해 상당히 많은 건수로 바이든 대통령이 그만큼 임기 초에 상당히 적극적인 행보를 보였음을 나타낸다. 분야별로 보면 코로나19 대응 관련 행정명령이 6건, 기후변화 대응 관련 행정명령이 3건, 노동정책 관련 행정명령이 2건, 미국 내 제조와 오바마케어 확대 관련 행정명령이 각각 1건으로 이를 통해 바이든 정부의 정책 우선순위를 엿볼 수 있다. 또한 대통령 각서(Memorandum)와 포고문(Proclamation)을 포

---

\* 現 대외경제정책연구원(KIEP) 미주팀 팀장  
미국 University at Albany



함한 대통령 행정조치(Executive Action)로 범위를 확장하면 50건 이상의 조치가 발표되었다. 여기에는 파리기후변화협약 재가입, 세계보건기구(WHO) 탈퇴 결정 번복, 불법체류청소년추방유예(DACA) 프로그램 유지 등과 같이 전임 트럼프 정부의 행정조치를 취소하는 내용이 다수 포함되어 있다. 이를 통해 바이든 대통령이 전임 트럼프 행정부 하에서 취해진 정책을 뒤집음으로써 본인만의 색깔을 더욱 부각시키려고 노력하였음을 알 수 있다.

이제 바이든 행정부의 4대 정책 우선순위에 대해 각각 살펴보겠다. 먼저 코로나19 대응 관련 정책으로는 적극적인 백신 확보 및 공급 정책을 들 수 있다. 2020년 3월부터 코로나19 확산세가 심화된 미국은 2021년에도 여전히 누적 확진자 및 사망자 수 기준으로 전 세계 1위를 기록하고 있다. 세부 수치를 보면 2021년 11월 30일 기준으로 누적 확진자는 4,842만 9,713명으로 집계되고 있으며, 누적 사망자 수는 77만 8,232명을 기록하고 있다(존스홉킨스대학 시스템과학공학센터). 2020년에는 코로나19 확산세를 누그러뜨리기 위해 미국 연방정부 차원에서 주요 제약사(화이자, 모더나, 아스트라제네카 등)를 통한 코로나19 백신의 적극적인 확보가 이루어졌고, 이와 같은 노력은 차기 바이든 행정부에서도 그대로 이어졌다. 이러한 노력을 통해 미국의 백신 확보가 원활하게 진행되면서 미국 내 코로나19 백신 접종자 수도 크게 증가하였고, 바이든이 백악관에 들어서며 공약했던 취임 후 100일 내 미국인 2억 명에 대한 백신 접종 목표는 92일 만에 달성되었다. 이처럼 미국 내 코로나19 백신 접종 인구 확대에 따른 바이러스 확산이 조금씩 잦아들면서 미국의 독립기념일인 2021년 7월 4일에 바이든 대통령은 코로나19로부터의 독립이 가까워졌음을 자축하기도 하였다. 물론 당시는 신종 델타 변이 바이러스가 출현하면서 미국을 포함하여 전 세계적으로 코로나19 확진자가 다시 늘어나는 추세로 돌아서기 시작한 시점이었다.

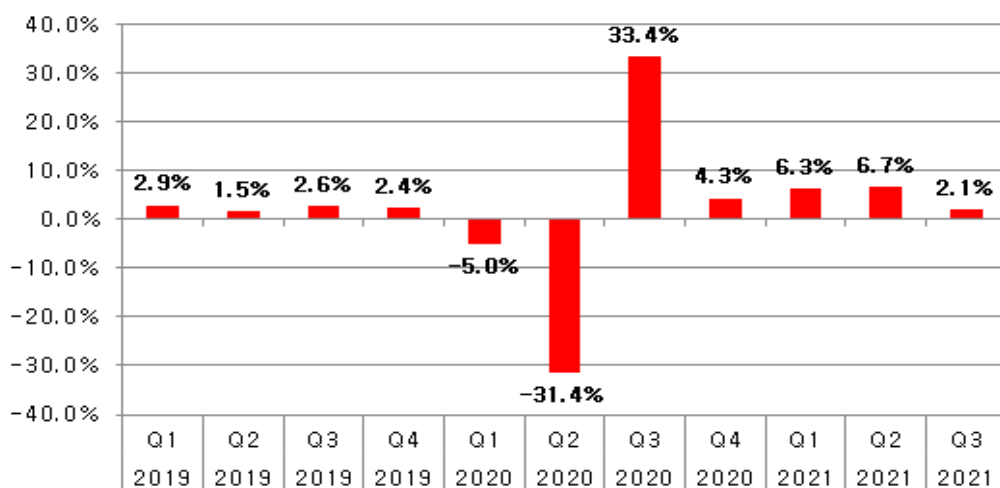
다음으로 경제위기 극복을 위한 정책을 살펴보자. 2020년에는 미국경제 전반에 걸쳐 코로나19 팬데믹의 부정적 여파가 미치면서 특히 4월 미국 실업률은 해당 통계가 집계된 이래 가장 높은 14.8%를 기록하였다. 또한 주간 신규 실업수당 청구 건수는 한 때 22백만 건을 돌파하기도 하였다. 이와 같은 대량 실업 사태와 함께 주 단위의 이동제한조치(lock down)가 적극적으로 실시됨에 따라 미국 GDP 중 70% 가까이 차지하는 민간소비지출이 크게 위축되어 2020년 2/4분기에는 전분기 대비 33.2%까지 감소한 바 있다. 다만 현재 미국경제는 코로나19 충격에서 벗어나 회복세에 접어들고 있다. 2020년 -3.5%를 기록했던 경제성장률이 2021년 1/4분기에는 6.3%로 크게 반

등하였고, 이어 2/4분기에는 6.7%까지 기록하였다(<그림 5-1> 참고, 미국 상무부 경제분석국). 이와 같은 회복세에는 2020년 미국 연방정부의 5차례에 걸친 총 4조 달러에 가까운 대규모 경기부양책 시행과 연방준비제도(연준)의 완화적 통화정책이 긍정적 영향을 준 것으로 판단된다. 이에 더하여 바이든 행정부 또한 코로나19 팬데믹으로 인한 경제위기를 극복하기 위해 대규모 경기부양책을 시행하고 있는데, 이는 바로 1조 9,000억 달러 규모의 ‘미국구제계획(American Rescue Plan)’을 가리킨다. 해당 계획에 포함된 지원 내용 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 부분은 개인에 대한 직접 현금 지원 항목이다. 앞서 언급했듯이 미국경제에서 민간소비지출이 차지하는 비중이 워낙 크기 때문에 개인들의 가처분 소득을 일시적으로 늘려주어 소비를 진작시키는 것이 침체된 미국 경기 회복에 무엇보다 중요하다. 연 소득 7만 5천 달러 미만을 버는 개인 또는 합산 연 소득 15만 달러 미만의 부부에게 계좌이체 또는 우편을 통한 수표로 지급되었으며, 개인당 지급액은 1,400달러에 이른다. 2020년 12월 5차 경기부양책을 통해 개인에게 600달러의 현금이 일시적으로 지급된 점을 고려하면 ‘미국구제계획’의 재난지원금까지 개인은 총 2,000달러에 이르는 가처분 소득 증가를 누리게 되었다. 또한 민간 소비 진작을 위한 또 다른 방안으로서 코로나19로 직장을 잃은 개인들에게 주당 300달러의 실업수당이 2021년 9월 6일까지 연장 지급되었다.

2021년 들어 미국 소매판매액 추이를 살펴보면 2020년과 2021년에 지급된 재난지원금의 효과는 더욱 선명하게 나타나고 있다. 공식적인 수치가 발표된 2021년 1월부터 5월까지의 소매판매액 평균은 약 5,400억 달러로 집계되었으며, 이는 전년 동기

<그림 5-1> 미국의 분기별 GDP 성장률\*

(단위: %)



자료: 미국 상무부 경제분석국(BEA)

(2020년 1월~5월) 소매판매액 평균인 4,358억 달러 대비 23.9% 증가한 수치이다(미국 인구통계국). 특히 2021년 4월 소매판매액의 전년 동월 대비 증가율은 약 48.1%까지 기록하면서 민간소비지출의 뚜렷한 회복세를 보여주었다. 또한 바이든 행정부의 ‘미국구제계획’에 포함된 1,400달러의 재난지원금이 올해 4월부터 미국인들의 지갑에 들어감에 따라 이후 미국 내 소매판매액은 더욱 큰 폭으로 늘어나게 되었다.

바이든 행정부는 경제위기를 극복하기 위한 또 다른 수단으로서 미국의 침체된 제조업을 부흥시키려 하고 있다. 미국 제조업 고용자 수는 2000년 초반부터 글로벌 금융위기 때까지 큰 폭으로 감소하다가 오바마 대통령이 집권한 이후에 완만하게 증가하였다(세인트루이스 연방준비은행 경제통계). 다만 2020년에는 코로나19 팬데믹이 터지면서 제조업 고용인원은 다시 큰 폭으로 감소하게 되었다. 또한 미국 GDP에서 제조업 부가가치가 차지하는 비중도 꾸준히 감소 추세를 보이면서 제조업 침체 국면이 이어지고 있는 상황이다(세인트루이스 연방준비은행 경제통계). 이러한 상황을 타개하기 위해 앞선 미국구제계획에 더해 바이든 대통령은 본인의 대선 슬로건이었던 ‘Build Back Better’, 즉 미국의 ‘더 나은 재건’을 위한 ‘미국 일자리 계획(American Jobs Plan)’을 지난 3월 31일에 발표했다. 해당 인프라 투자 계획의 예산 규모는 총 2조 2,500억 달러에 달했으며, 8년에 걸쳐 미국의 다양한 인프라 부문에 대한 투자방안이 포함되었다. 구체적으로 보면 인프라 투자 부문은 크게 △운송, △제조업·혁신, △돌봄 시설, △주택·학교·병원, △상수·통신·전력 부문으로 구분된다. 특히 제조업·혁신 부문에서는 반도체 제조역량 강화, 코로나19 팬데믹에 대응한 의료분야 투자 확대, 정부조달을 통한 청정에너지 제품 생산 및 구매 지원, 청정에너지 및 반도체 기술 R&D 투자 확대 등에 총 4,800억 달러의 자금을 배정하였다. 다만 동 인프라 투자 계획은 미국의 상원 및 하원 의회의 논의과정을 거치면서 당초 예산의 절반 수준인 1조 2,000억 달러로 규모가 축소되어 지난 11월에 최종 통과된 바 있다. 앞서 ‘미국 일자리 계획’이 미국의 노후한 물적 인프라를 재건하고 침체된 제조업을 부흥시키기 위한 대규모 프로젝트라면 다른 한 축은 바이든 대통령이 인적 인프라에 대한 투자를 천명한 ‘미국 가족 계획(American Families Plan)’이다. 이를 시행하기 위해 향후 10년간 1조 8,000억 달러의 예산 투입이 당초에 계획되었다. 바이든 대통령은 대선 전부터 중산층을 위한 경제정책을 표방해 왔으며, 여기에 미국의 지속적인 경제성장 및 경쟁력 제고, 미래 산업과 인재 육성을 위해 이와 같은 계획이 준비되었다. 구체

---

\* 전기 대비 연 율 기준(계절조정).

적으로 보면 유아 및 커뮤니티 대학 대상 무상교육 실시, 가정 보육비 지원, 유급휴가제도 실시, 중산층 및 저소득층 가정 대상 세액공제 확대 등이 포함되었다. 대규모의 자금 투입이 예정되어 있는 만큼 미 연방정부가 필요한 재원을 어떻게 조달할 것인가에 대한 논란도 뜨겁다. 현재 바이든 행정부는 세제 개편을 통해 필요한 자금을 조달하려는 계획을 가지고 있다. 구체적으로 보면 전임 트럼프 행정부 하에서 낮춰졌던 법인세율을 인상하고, 고소득자에 대한 세율 인상, 즉 부자증세를 통해 재원을 확보한다는 계획이다. 하지만 공화당은 증세를 통한 재원 마련 및 총 예산 규모에 강하게 반대하고 있으며, 이에 공화당과 민주당 일부 세력의 요구로 ‘미국 가족 계획’을 포함한 3조 5,000억 달러 규모 대형 사회복지법안의 총예산은 1조 7,500억 달러까지 축소되어 양원 의회에서 논의되고 있는 중이다.

한편 코로나19 사태의 부정적 충격에 대응하기 위해 미 연준은 2008년 글로벌 금융위기 당시에 시행했던 제로금리 체제에 다시 돌입하였다. 이와 동시에 그간 축소해왔던 국채 및 주택저당증권 매입량을 다시 늘리는 양적완화 정책을 펼쳤다. 이에 따라 국채 및 주택저당증권으로 구성된 연준의 보유자산 규모는 올해 7월 7일 기준으로는 약 8조 1,000억 달러를 기록하면서 코로나바이러스 확산이 심화되기 전인 2020년 2월 26일(약 4조 1,600억 달러) 대비 2배 가까이 늘어났었다(세인트루이스 연방준비은행 경제통계). 미국 금융시장에서는 이처럼 시중에 공급된 풍부한 유동성이 부동산 및 주식시장으로 몰리면서 자산 거품에 대한 우려가 커졌다. 여기에 코로나19로 인해 급감했던 수요가 점차 회복되면서 원유를 비롯한 각종 원자재 가격이 상승하고, 백신 접종자 수 증가에 따른 경기 회복의 기대감이 커지면서 인플레이션에 대한 경고의 목소리도 커져 왔다. 이를 반영하듯 지난 5월에 열린 연방공개시장위원회(FOMC)에서는 물가 상승 압력을 막기 위한 자산매입 축소 조치인 테이퍼링(tapering) 가능성이 처음으로 언급되기도 하였다. 다음 달인 6월에 열린 FOMC 회의에서는 2023년까지 기준금리 인상은 없을 것이라던 연준의 기존 입장이 2023년에 한 차례 이상 금리가 인상될 것으로 바뀌었다. 결국 연준은 지난 11월 3일에 이번 달부터 국채는 매월 100억 달러, 주택저당증권은 50억 달러씩 매입을 줄여나가는 동시에 경제 상황 변화에 따라 매입 속도를 조절하겠다는 테이퍼링 계획을 발표하였다.

이번에는 바이든 행정부의 세 번째 정책 우선순위인 기후변화 대응 정책을 살펴보자. 전임 트럼프 대통령은 기후변화 이슈 자체를 날조된 것으로 규정하면서, 화석연료 산업에 대한 규제 완화, 자동차 연비 기준 완화 정책을 적극적으로 시행하였고, 파리

기후변화 협약을 탈퇴하였다. 이에 반해 환경 문제를 중요한 아젠다로 인식하고 있는 바이든은 대통령 취임과 함께 파리기후변화 협약에 재가입하였고, 존 케리 전(前) 국무장관을 기후변화 특사로 임명하면서 전례 없이 그를 백악관 국가안보회의(NSC)에 참여시켰다. 즉, 이는 기후변화 이슈가 미국의 국가 안보와 직결된다는 바이든 대통령의 생각을 직접 보여준 것으로 볼 수 있다. 또한 2050년까지 경제 전반에 걸쳐 탄소 중립(Net-Zero)을 달성하겠다는 목표를 제시하면서 이를 달성하기 위한 세부 액션플랜들을 계속해서 내놓고 있다. 예컨대, 앞서 언급하였던 ‘미국일자리계획’에 친환경정책 기조에 맞춰 전기차 시장에 대한 투자 확대를 포함시켰고, 청정에너지 기술에 대한 R&D 투자도 확대할 것임을 밝혔다. 또한 2025년까지 탄소국경세를 도입하고, 2030년에는 상업용 건물에서 나오는 배출가스 순제로를 달성하는 한편, 2035년까지 전기 발전 부문에서의 이산화탄소 배출량 제로를 달성하겠다는 계획을 제시하고 있다. 대외적으로는 올해 2월 열린 G7 정상회의, 그리고 4월에 주요 40개국 정상들이 참여하여 개최된 기후정상회의 등을 통해 국제사회의 협력을 요청하면서 미국의 기후변화 분야에서의 리더십을 회복하려는 적극적인 행보를 보인 바 있다.

이제부터는 바이든 행정부의 통상정책을 포함한 대외경제정책 전반에 대해 살펴보자. 먼저 바이든 대통령의 대외정책 기조를 키워드로 살펴보면 미국의 리더십 부활, 동맹국과의 적극적인 협력 및 관계 회복, 인권 및 민주주의 가치 중시, 중산층을 위한 대외정책으로 나뉘볼 수 있다. 우선 바이든 대통령은 전임 트럼프 행정부 하에서 추락한 미국의 국제사회 리더십을 회복시키려 하고 있다. 전임 트럼프 대통령은 임기 중 동맹국과 비동맹국을 가리지 않는 무분별한 수입 규제 조치를 실시하였고, 이는 해당 국가들의 미국에 대한 신뢰도를 추락시키는 결과를 낳았다. 하지만 바이든 행정부는 국제질서를 주도할 역량을 가진 국가는 미국이라는 신념 하에 이와 같이 추락한 미국의 대외 신인도를 끌어올리기 위해 동맹국들과 외교, 안보, 통상 등 다양한 분야에 걸쳐 적극적으로 협력하려 하고 있다. 또한 바이든 정부는 중국 정부의 홍콩에 대한 주권 침해, 신장위구르 자치구에 대한 인권 탄압 등을 강력하게 비판하면서 민주주의 가치를 지키는 한편 인권 보호 이슈에 대해 적극적으로 대응하려는 자세를 보이고 있다. 마지막으로 바이든은 대선 후보 시절부터 중산층을 위한 정책을 펼치겠다고 공언한 만큼 대외적으로는 공정한 국제통상질서를 확립하고 국내적으로는 청정에너지, 인프라, R&D, 교육 투자 등을 통한 기반을 조성하려는 노력을 펼치고 있다.

한편 바이든 대통령은 전임 트럼프 행정부에서 탈퇴한 주요 국제협약 및 국제기구

에 재가입하거나 새로운 경제협력 프레임워크 구축을 고려하고 있다. 앞서 언급하였듯이 바이든은 대통령 취임과 동시에 파리기후변화협약과 WHO에 재가입하는 행정명령에 서명하였다. 이와 같은 바이든 대통령의 행보는 기후변화 이슈를 외면하고, 코로나19 팬데믹 국면에서 WHO와 대립각을 세웠던 트럼프 정부의 조치를 바로잡기 위함이었다. 한편 바이든 행정부는 아직 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP)에 대한 공식 입장을 밝히진 않고 있으나, 아시아-태평양 지역에서 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)이나 일대일로를 통해 영향력을 확대하려는 중국을 견제하기 위해 CPTPP를 넘어선 더욱 강력하고 광범위한 인도-태평양 경제 프레임워크(Indo-Pacific Economic Framework) 구축을 준비하고 있다. 동 프레임워크에는 코로나19 팬데믹으로 인해 큰 타격을 입은 글로벌 공급망 회복, 역내 디지털 경제협정 체결, 기후변화 대응 등 기존의 자유무역협정에서 주로 다루지지 않았던 이슈들이 대거 포함될 것으로 예상된다.

다음으로 바이든 행정부가 최근 특히 강조하고 있는 미국 중심의 공급망 재편에 대해 살펴보겠다. 바이든 대통령은 올해 2월 24일에 ‘미국 공급망(America’s Supply Chain)’ 행정명령에 서명하였는데, 4대 품목(반도체, 대용량 배터리, 희토류를 포함한 주요광물, 의료물자)에 대한 공급망 리스크를 점검하고 6대 산업(방위, 보건, 에너지, ICT, 운송, 농업)의 공급망 분석 및 리스크 해소를 위한 정책을 마련하라는 것이 행정명령의 골자였다. 이 같은 행정명령의 목적은 미국기업들의 리쇼어링을 지원하고, 필수물자에 대한 충분한 재고를 확보하며, 해당 물자 및 산업에서 미국 내 제조역량을 강화하겠다는 것이다. 코로나19 팬데믹과 예기치 못한 한파가 빚어낸 차량용 반도체 공급난으로 인해 GM, 포드와 같은 미국의 완성차 제조사들의 차량 생산에 차질이 빚어지면서 미국 중심의 안정적인 공급망 구축 필요성이 더욱 대두된 상황이기 때문이다. 이러한 바이든 행정부의 미국 중심 공급망 재편의 배경으로는 3가지를 꼽을 수 있다. 먼저 바이든 대통령은 민주당 대선후보 시기였던 2020년 미국 내 코로나19 확산 시 마스크, 산소호흡기 등 필수 의료물자가 의료진 및 환자들에게 원활히 공급되지 못한 원인으로 미국이 해당 물자 수급을 글로벌 공급망에 지나치게 의존했기 때문이라며 비판하였다. 이에 따라 필수 의료물자 뿐만 아니라 반도체, 에너지, ICT 등 국가안보에 중요한 분야에서도 미국 중심의 공급망을 구축할 것을 대선공약으로 제시하였다. 앞서 언급한 ‘미국 공급망’ 행정명령은 이와 같은 바이든의 대선공약이 구체화된 것이다. 두 번째 배경으로는 반도체, 5G, 인공지능 등 첨단기술 분야에서 미·중

간 기술패권경쟁이 첨예하게 벌어지는 것을 들 수 있다. 우선 반도체의 경우 ‘중국제조2025’ 계획을 통해 자국의 반도체 자급률을 2020년에 40%, 2025년에 70%까지 끌어올림으로써 반도체 굴기를 이루겠다는 중국의 목표를 직접 견제하려는 것으로 보인다. 다만 2020년 기준 중국의 반도체 자급률이 15.9%에 불과하다는 점에서 중국이 향후 설정한 자급목표를 달성하기가 쉽지 않을 것이라는 전망도 나오고 있다. 5G 분야와 관련하여 미국의 5G 통신장비 수입시장 점유율을 살펴보면 중국의 점유율은 2016년부터 꾸준히 증가하여 2018년에는 거의 50%에 육박했다(USA Trade Online: <https://usatrade.census.gov/>). 하지만 2019년부터는 큰 폭의 감소 추세를 보이고 있는데, 이는 5G 기술 분야에서 중국을 견제하기 위해 미국 상무부가 5G 통신장비 제조업체인 중국의 화웨이를 자국의 수출통제기업리스트(Entity List)에 등재한 데서 비롯된 결과로 볼 수 있다. 다음으로 인공지능 주요 분야에 대한 특허 출원 건수에서 미국은 중국과 1, 2위를 다투고 있다. 특히 퍼지 논리와 논리 프로그래밍 분야에서는 미국이 중국에 근소한 우위를 점하고 있는 반면, 기계학습 분야에서는 중국이 미국을 큰 격차로 앞서는 것으로 알려져 있다. 미국 공급망 재편의 세 번째 배경으로는 앞서 언급한 차량용 반도체 공급난을 꼽을 수 있다. 2020년 코로나19 팬데믹으로 인해 전 세계 자동차 수요가 감소하면서 차량용 반도체를 생산하는 글로벌 파운드리 기업들이 수익성 낮은 차량용 반도체 생산을 줄이고 높은 마진률의 스마트폰, PC, 가전제품용 반도체 생산을 늘리면서 차량용 반도체 공급난이 야기되었다. 이에 더해 올해 2월 미국 텍사스주에 기록적인 한파가 덮치면서 전력 공급이 중단되었고, 텍사스주 오스틴에 위치한 인피니언, NXP 등 글로벌 차량 반도체 제조사들의 공장 가동이 중단되면서 차량용 반도체 공급난은 더욱 심화되었다. 2020년 기준으로 보면 글로벌 차량용 반도체 시장점유율은 인피니언이 13.2%, NXP가 10.9%를 차지하는 데서 볼 수 있듯이 이들의 생산 중단은 미국 완성차 제조사들의 차량 생산에 큰 차질을 빚게 만들었다.

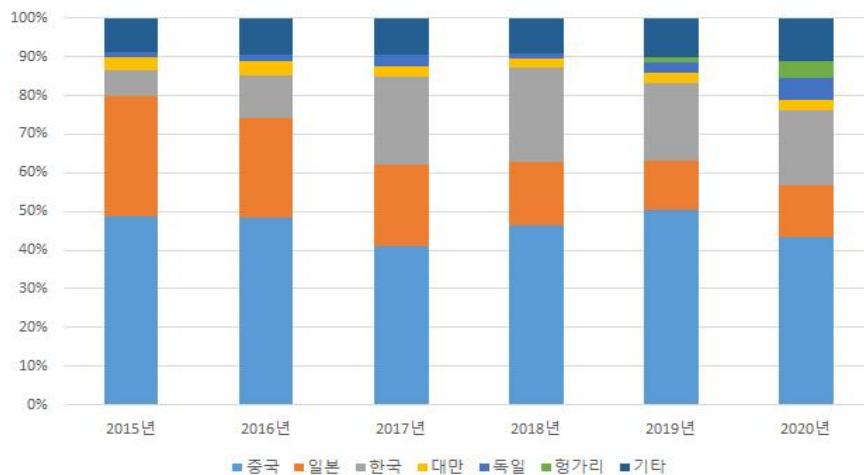
이와 같은 배경하에서 미국은 자국 중심의 공급망 재편에 대해 반도체, 전기차 배터리 분야에서 동맹국들과의 협력을 통해 안정적이고 회복력 있는 공급망을 구축하겠다는 입장이다. 반도체 분야에서 미국은 설계 및 핵심기술, 제조 장비 분야에 특화된 반면, 최첨단 반도체 제조는 대만과 한국을 포함한 글로벌, 특히 아시아 지역 공급망에 대부분 의존하고 있다. 따라서 바이든 행정부는 자국의 반도체 공급망 상 취약한 영역은 동맹국과 협력하여 보완하는 한편, 자국의 반도체 제조 능력도 강화하는 두

가지 목표를 추구하고 있는 것으로 보인다. 앞서 언급한 ‘미국 일자리 계획’에서 반도체 제조역량 강화를 위해 500억 달러를 투자하겠다는 계획이 바이든 행정부가 자국의 반도체 생산능력을 강화하겠다는 의도를 직접적으로 드러낸 것이라고 할 수 있다. 이러한 바이든 행정부의 의도에 맞춰 미국의 대표적인 반도체 업체인 인텔도 올해 IDM 2.0이라는 비전을 선포하면서 반도체 파운드리, 즉 위탁생산 사업에 대한 재투자 의사를 밝히기도 하였다. 인텔은 총액 기준으로 200억 달러를 투자하여 애리조나주에 2개의 파운드리 공장을 건설할 예정이다.

또한 바이든 대통령은 ‘미국일자리계획’을 통해 전기차 시장에 대한 투자도 확대할 계획을 가지고 있다. 구체적으로는 전기차 및 배터리 제조, 2030년까지 전기차 충전소 50만 개소 설치 등에 1,740억 달러를 투자할 계획인데, 특히 바이든 대통령은 미국의 전기차 시장점유율이 중국의 1/3 수준에 그친다는 점을 비판하기도 하였다. 미국의 전기차용 리튬이온 배터리 수입시장 점유율을 살펴보면 2020년 기준으로 중국, 한국, 일본이 76% 이상을 차지하고 있다(<그림 5-2> 참고, USA Trade Online). 그 중에서도 중국의 점유율은 43%에 달하고 있어 미국이 미래 전기차 시장에서 중국의 점유율 확대를 우려하고 있는 것으로 보인다.

<그림 5-2> 연도별 미국의 리튬이온 배터리 수입시장 점유율\*

(단위: %)



자료: USA Trade Online

바이든 행정부는 중국에 대해 전임 트럼프 행정부와 마찬가지로 강경한 정책을 펼칠 것으로 보인다. 이와 같은 배경에는 코로나19 발원 책임론 등 미국 내 반중국 정서가 계속해서 강화되고 있는 점을 꼽을 수 있다. 다만 바이든 행정부는 전임 트럼프

\* HS code 8507.60 품목



행정부가 사용했던 일방적 관세부과 조치 등은 지양할 것으로 보인다. 그 대신 동맹과의 연대 강화를 통해서 중국의 불공정 무역관행 시정을 공동으로 압박하는 전략을 펼칠 것으로 예상된다.

다음으로 무역협정과 관세 조치에 대한 바이든 행정부의 정책 방향을 살펴보자. 먼저 바이든 대통령은 무역협정에 대해 국내 상황이 정비되기 전까지는 새로운 무역협정에 참여할 의사가 없음을 그동안 수차례 밝혀 왔다. 이는 코로나19 누적 확진자 수와 사망자 수에서 전 세계 1위를 기록하고 있는 미국의 상황을 고려할 때, 당연한 판단이라고 생각된다. 다만 코로나19 상황이 안정적으로 관리되고 국내 제반 여건이 개선되어 새로운 무역 협상을 추진할 수 있는 환경이 되면, 바이든 행정부는 노동 및 환경 이슈를 특히 강조할 것으로 전망된다. 이미 2018년에 체결된 USMCA안에 강화된 형태의 노동 및 환경 조항이 민주당의 요구에 의해 포함되었다는 점이 이를 뒷받침해 준다.

관세정책과 관련하여 바이든 행정부는 전임 트럼프 정부가 실시했던 대중국 관세를 유지하고 있다. 해당 관세의 적절성에 대해서는 2020년 1월 15일 발표된 미·중간 1단계 무역 합의 내용 중 중국의 이행 수준을 근거로 판단하겠다는 입장이다. 따라서 관세 수준에서의 미세한 조정은 일어날 수 있겠으나 전면적인 철폐는 없을 것으로 보인다. 또한 국가안보를 명분으로 시행된 철강 및 알루미늄 수입품에 대한 232조 관세 부과 조치 역시 당분간은 유지될 가능성이 높다. 예컨대, 전임 트럼프 대통령은 이임식이 열리기 하루 전 아랍에미리트(UAE)로부터 수입하는 알루미늄에 대한 10% 관세를 면제하는 대신 쿼터를 도입하기로 합의하였는데, 바이든 대통령은 취임과 동시에 해당 관세를 재부과하기로 결정하였다. EU 역시 바이든 행정부에 232조 관세를 철폐해 줄 것을 지속적으로 요구하였고, 그 결과 최근 미국과 EU는 그간 EU 회원국들에 부과되고 있었던 232조 철강 관세는 철폐하기로 합의하였다.

지금까지 바이든 행정부의 경제정책 기조와 주요 정책 방향에 대해 살펴보았다. 이와 같은 부분을 종합적으로 고려했을 때, 바이든 시대에는 다음과 같은 기회 및 리스크 요인이 있을 것으로 보인다. 먼저 코로나19 백신 접종인구 확대 등에 따라 미국의 경기회복세가 지속되고 있으며, 바이든 대통령이 적극적으로 추진하고 있는 대규모 인프라 투자 계획으로 인한 다양한 기회가 발생할 것으로 예상된다. 건축자재, 중장비, 기계 및 부품, 철강 등에 대한 미국 내 수요가 크게 증가할 것으로 예상됨과 동시에 청정에너지 제품 및 인프라에 대한 미 연방정부의 조달규모도 크게 확대될 전망

이다. 다만 미국산제품우선구매법(Buy American Act) 강화 적용과 같이 연방정부의 물품 조달 시 미국산 요건을 강화하겠다는 움직임이 있으므로 이와 관련된 동향에 주목할 필요가 있다. 한편으로는 바이든 행정부가 대규모 인프라 투자 계획을 시행하는데 필요한 재원을 마련하기 위해 법인세 인상을 계획하고 있고, 미국이 제안하여 세계 각국이 최근에 합의한 법인세 하한선(15%)이 정해진 부분은 리스크 요인으로 작용할 전망이다. 이미 미국에 진출해 있거나 미국 진출을 계획하고 있는 국내 기업들은 미국 내 법인세 인상 동향에 맞춘 대응 전략을 마련할 필요가 있을 것이다.

끝으로 최근 중요한 이슈로 떠오르고 있는 미국 중심의 공급망 재편과 관련하여 다음과 같은 부분에서 한·미 간 경제협력 방향을 생각해 볼 수 있다. 먼저 공급망 재편 움직임은 각국이 보유한 공급망 상의 취약점을 파악하고 이를 보완할 수 있는 방안을 마련하는 것이 핵심이므로 양국이 파악하고 있는 주요 물자 및 산업에서의 공급망 관련 리스크를 공유하는 것이 필요하다. 또한 코로나19 팬데믹 대응을 위한 백신이나 4차 산업혁명에 필수요소인 반도체 등 전략물자가 부족할 경우를 대비한 양국간 협력이 강화되어야 한다. 그리고 공급망상의 물자 수급이 원활하게 이뤄질 수 있도록 양국간 운송 및 물류 분야에서의 협력이 강화될 필요성이 있다. 한편 한·미 정상회담을 통해 삼성, SK를 포함한 한국의 대기업들이 미국 내 대규모 투자를 계획하고 있는 만큼 미국에 투자 관련 규제 완화 및 인센티브 제공을 적극적으로 요구해야 할 것이다.

존스홉킨스대학 시스템과학공학센터. COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE).

<https://www.arcgis.com/apps/dashboards/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6>

미국 상무부 경제분석국. Gross Domestic Product, Third Quarter 2021 (Second Estimate); Corporate Profits, Third Quarter 2021 (Preliminary Estimate).

<https://www.bea.gov/news/2021/gross-domestic-product-3rd-quarter-2021-second-estimate-corporate-profits-3rd-quarter>

미국 인구통계국. Monthly Retail Trade.

<https://www.census.gov/retail/mrts/www/mrtssales92-present.xls>

세인트루이스 연방준비은행 경제통계. All Employees, Manufacturing (MANEMP).

<https://fred.stlouisfed.org/series/MANEMP>

세인트루이스 연방준비은행 경제통계. Value Added by Industry: Manufacturing: Durable Goods as a Percentage of GDP (VAPGDPMD).

<https://fred.stlouisfed.org/series/VAPGDPMD>

세인트루이스 연방준비은행 경제통계. Assets: Total Assets: Total Assets: Wednesday Level (RESPPANWW). <https://fred.stlouisfed.org/series/RESPPANWW>

USA Trade Online. <https://usatrade.census.gov/>

Abstract

## **The Economic Policies of the U.S. Biden Administration and Policy Implications for South Korea**

Gu Sang Kang

In the aftermath of the unprecedented COVID-19 pandemic that broke out in 2020, the United States has suffered a significant economic downturn. Moreover, as the spread of the Corona virus deepens, essential medical supplies such as masks, respirators, and protective suits were not properly supplied to patients and medical staffs. President Joe Biden, who took office as the head of the U.S. administration in the midst of such a national disaster in January 2021, had no choice but to put the resolution of domestic problems triggered by COVID-19 as the top priority of his policy. In response, the Biden administration not only did its best to secure and supply COVID-19 vaccines, which the previous Trump administration had been pushing for, but also implemented a large-scale economic stimulus package for individuals, businesses, and local governments who have suffered economic damage due to COVID-19. This paper intends to explore the implications for South Korea in the future, along with the economic policies that the Biden administration has implemented as well as its policy effects.

---

# 바이든 행정부의 對 중국 외교·국방정책

---

김지용\*

## 1. 잠정국가안보전략지침(2021.3.3)과 인도·태평양전략서(2022.2.11)

소련 해체 이후 30년 동안 지속된 NATO의 동진은 동유럽을 넘어 흑해, 코카서스, 카스피해, 중앙아시아까지 확장되었고, 서방의 초점은 미국과 더불어 G2로 부상한 중국으로 쏠려 있었다. 이 과정에서 유럽의 변방 국가로 취급된 러시아의 영토적 상실감, 안보적 불안감, 정치적 열패감은 누적되었다. 이러한 상황을 반전시키기 위해 러시아가 선택한 것은 '전면전의 임계점을 넘지 않으면서 작은 현상 변경의 장기간 축적을 통해 전략 환경에 돌이킬 수 없는 변화를 초래하는' 회색지대(gray zone) 전술인 살라미(salami), 기정사실화(fait accompli), 대리전(proxy war)이었다. 2008년 친서방국인 조지아 내에 친러계인 압하지야 및 남오세티야 공화국의 분리 독립을 승인한 것, 2014년 크림반도를 전격 합병한 것, 2018년 친서방국인 우크라이나 내에 친러계인 돈바스 지역의 내란을 획책한 것 등이 그것이다. 이것들은 역제 시점(너무 느린 살라미, 너무 빠른 기정사실화)과 역제 대상(대리전을 수행하는 친러계 시민군)이 모호하여 서방의 대응을 어렵게 했다. 그런데 2022년 2월 24일, 러시아는 우크라이나와의 전면전을 감행했다. 이것은 노골적인 침략전쟁이기 때문에 국제사회는 미국과 NATO의 참전을 예상했다. 그러나 2022년 3월 1일, 취임 1년 만에 행한 첫 국정연설에서 바이든 대통령은 62분 가운데 12분을 러시아 규탄에 할애했지만, NATO 회원국에 대한 공약만을 강조할 뿐 비회원국인 우크라이나를 위해 참전하지 않을 것임을 분명히 했다.

이것은 우크라이나의 저항에 고전하고 있는 러시아의 군사력과 하이브리드 전쟁(hybrid warfare)의 약점을 관찰하기 위한 것일 수도 있고, 공포를 방치하여 NATO 회원국들의 자발적인 방위 분담비 인상을 유도하는 동시에 중국의 위협에 직면해 있

---

\* 現 해군사관학교 국제관계학과 부교수  
미국 University at Buffalo, SUNY 정치학과 국제정치/방법론 박사

는 동아시아 국가들의 Quad+ 동참을 유도하려는 노림수일 수도 있다. 또한 3차 대전 및 핵전쟁을 회피하고 협상의 여지를 두기 위함일 수도 있다. 하지만 이들보다 더 중요한 고려사항은 세력전을 목전에 둔 중국과의 일전에 대비하기 위해 국력을 비축하려는 육참골단(肉斬骨斷)의 결단일 수도 있다. 이는 두 개의 전략문서를 통해 유추될 수 있다. 2021년 3월 3일에 공개된 ‘잠정국가안보전략지침’(Interim National Security Strategic Guidance)은 “경제, 외교, 군사 그리고 기술력을 결합해 미국에 도전할 수 있는 유일한 경쟁국”으로 중국을 지목하고 있고, 2022년 2월 11일에 공개된 ‘인도·태평양전략서’(Indo-Pacific Strategy of the United States)는 미국을 “인도·태평양 국가”로 규정하고 있다. 특히, 우크라이나 전쟁 위기가 고조되는 가운데 인도·태평양전략서가 발표되었다는 사실은 미국의 국가안보 전략의 최우선순위가 중국을 포함한 인도·태평양에 있음을 의미한다.

잠정국가안보전략지침은 세계가 직면해 있는 팬데믹, 기후변화, 가짜뉴스, 사이버 공작, 오용되고 있는 4차 산업혁명 기술 같은 다양한 신안보 위협에 대응할 수 있는 역량을 강화하는 것이 미국의 사활적 안보 과제임을 명시하고 있다. 또한, 이러한 신안보 위협의 발원지가 권위주의 국가임을 역설하면서, 민주국가의 집단적 역량을 제고하고 결집하는 방식으로 대응할 것임을 천명하고 있다. 즉, 냉전 시대가 공산주의와 자본주의의 대결이라는 프레임을 특징지어졌다면, 신냉전 시대의 프레임은 권위주의와 민주주의의 대결이 될 것이라라고 예고한 것이 잠정국가안보전략지침의 핵심이다. 그리고 권위주의와 민주주의의 대결이 가장 첨예할 지역이 인도·태평양이기 때문에 이 지역을 한 치의 양보 없이 “더욱 연결되고, 번영하며, 안정적이고, 회복력을 갖춘 자유롭고 열린” 공간으로 만들 것임을 천명한 것이 인도·태평양전략서다. 이 전략서에서 미국은 역내 국가들의 민주적 거버넌스와 재정적 투명성을 제고하고, 국제법에 부합하는 방식으로 역내 공공재(특히, 해양과 공중)를 관리할 것이며, 신기술 분야에 대한 다자적 거버넌스를 구축할 것임을 강조하고 있다. 이 전략서에서 언급된 ‘인도·태평양 경제 프레임워크’(Indo-Pacific Economic Framework)가 부분적 역할을 할 것으로 보인다.

동시에 ‘통합억제’(integrated deterrence)란 개념도 제시되었다. 이것은 미국의 각 군과 지역별 사령부로 구획화되어 있는 ‘책임 구역’(area of responsibility)의 경계를 허물고 모든 군과 사령부가 육상·해상·공중·우주·사이버·지역 등을 넘나들 수 있게 하는 합동성 강화, 군사적 수단과 비군사적 수단을 병행하는 통합성 강화, 핵전력과 재

래식 전력의 유기적 억제력 강화, 미국·동맹국·우방국간 상호운용성 강화 등을 목표로 하고 있다. 통합억제는 회색지대 전술을 방관하다가 전면전까지 허용한 우크라이나 사태가 인도·태평양에서 재현되지 않도록 하기 위한 것이다. 그렇다면, 잠정국가안보 전략지침 이후 인도·태평양전략서가 발표되기까지 1년간 미국은 무엇을 해왔는가? 본고는 바이든 행정부가 실행한 대중 정책들을 살펴보고, 한국의 생존전략을 제시하고자 한다.

## 2. Post-Trump 1년, ‘새로운’ 방식의 중국 때리기 외교정책

중국의 급부상과 영향력 확장은 자유주의 국제질서, 특히 샌프란시스코 체제에 균열을 냈으며 미국의 리더십을 잠식했다. 2016년 미국 대선에서는 “미국을 다시 위대하게”(Making America Great Again)라는 표어가 등장했다. 이것은 미국의 경제력이나 군사력 같은 하드 파워의 상대적 쇠퇴가 가시권에 들어섰다는 것에 대한 우회적인 표현이었다. 그러나 다자주의 국제 레짐 및 동맹을 무시하면서 협소한 이익에만 골몰한 트럼프 행정부는 그러한 균열과 잠식을 가속시켰고, 미국의 소프트 파워인 리더십마저 소멸할지 모른다는 위기감이 고조되었다. 실제로 트럼프 대통령 재임 중 세계 지도국가를 선택하는 여론조사에서 일대일로(BRI)를 통해 4,200조 원의 재원을 쏟아부었다고 있는 중국을 선택한 비중(33%)이 미국을 선택한 비중(30%)을 앞섰다(Gallup, 2018). 2년 후인 2020년 11월 미 대선에서 승리한 바이든 대통령은 다자주의와 동맹의 복원을 천명하며 “미국이 돌아왔다”(America is back)라고 일갈했다. 곧이어, 미국은 파리기후변화협약, 세계보건기구, 유엔인권이사회에 공식 복귀하고, BRI의 10배가 넘는 4경 4,640조 원을 쏟아부으겠다는 B3W(Build Back a Better World) 구상을 G-7 정상회의에서 발표했다. COVID-19 백신 10억 8천만 회분 공여도 약속했다. 이에 2021년 12월에 발표된 동일한 여론조사에서 미국을 선택한 비중은 49%로 대폭 상승했다(Gallup, 2021).

이 여세를 몰아 바이든 행정부는 외교·국방정책의 초점을 중국 때리기에 맞추고 있다. 바이든 대통령은 오바마 행정부의 부통령으로 당시 부주석이었던 시진핑과 8차례 만나면서 신뢰를 쌓기도 했다. 그러나 그는 주석이 된 시진핑이 남중국해 인공섬을 군사기지로 만들지 않겠다는 약속을 파기한 것을 똑똑히 지켜본 인물이다. 이러한 이유로 그는 2020년 대선 국면에서 자신만큼 시진핑을 잘 알고 다룰 줄 아는 지도자가 없음을 강조하면서 깡패(Thug)가 된 중국을 때릴 것이라고 천명했다. 트럼프 행정부가 일대일 구도로 대응했던 것과 달리 바이든 행정부는 중국 대 다자 구도로 (특히,

대서양 세력과 함께) 대응하고 있다. 이것은 트럼프 행정부와 중국 간의 무역전쟁에서 처럼 상호 보복관세로 미국도 다치는 자멸적인(self-defeating) 중국 때리기가 아닌 중국 때리기의 비용을 공동으로 분담하는 중국 때리기다. 현재 진행형인 우크라이나 전쟁에서 일대일 구도 대신 UN, NATO, EU, 국제은행간통신협회(SWIFT) 등 다자 구도를 활용하고 있는 미국의 러시아 때리기가 중국 때리기의 사전 연습용일 수 있다. 중국 때리기 외교정책은 크게 세 가지로 방식으로 진행되고 있는데, 이들 모두 중국을 악마화하는 초당적 입법, 미국인 10명 중 9명은 중국을 경쟁자 또는 적국으로 보고 있는 대중국 여론 등으로 인해 국내적 지지를 받고 있다(Pew Research Center, 2021).

첫째, 미국은 반도체 산업경쟁을 국가안보의 관점에서 바라보면서, 인공지능, 사물 인터넷, 로봇, 블록체인, 자율주행, 5세대 이동통신 등 4차 산업혁명에 필수적인 반도체와 관련된 글로벌 공급망 재편을 주도하고 있다. 2019년 현재 반도체 글로벌 생산에서 차지하는 중국의 비중은 35%로 세계의 대중국 의존도는 매우 높아졌고, 부정적인 무역 안보 외부효과(security externalities of trade)에 대한 우려도 증폭되었다. 이에 미국은 반도체 글로벌 생산에서 자국(19%)을 포함하여 65%를 차지하고 있는 EU(10%), 대만(15%), 한국(12%), 일본(9%)과 연대함으로써 세계와 중국 간의 디커플링(decoupling)을 시도하고 있다. 특히 반도체 글로벌 생산 비중보다 반도체 글로벌 수요 비중이 더 높은 미국(25%)과 EU(20%)는 자구책도 마련하고 있다. 바이든 행정부는 2021년 2월에서 4월 사이에 CHIPS for America Act와 American Foundries Act 등 반도체 관련 연방 재정지원 법안을 통과시켜 2024년까지 국내 반도체 장비 및 제조시설 투자비의 40% 수준까지 세액을 공제하고 5년 동안 520억 달러 규모의 자금을 지원하기로 했다. EU도 2030년까지 반도체 글로벌 생산 비중을 20%까지 증가시키기 위해 1,450억 유로를 투자하고 Digital Compass를 통해 반도체 전문인력을 양성한다는 계획을 2021년 3월에 발표했다(신규섭, 설송이, 2021). 2021년 10월 31일의 G-20 회의에서도 바이든 대통령은 14개국 대표와 중국 견제를 위한 ‘공급망 정상회의’를 별도로 개최했다.

둘째, 미국은 보건, 기후 등의 사안이 중국 때문에 긴급한 국제 안보 위협이 되었다고 하는 화행(speech act)과 안보 문제화(securitization)를 주도하고 있다. 취임 직후 바이든 대통령은 약 500만 명의 사망자를 초래한 COVID-19가 연평균 500만 명의 사망자를 초래한 2차 세계대전 이후 최대의 안보 위협이라는 점을 강조하면서, 이



렇게 된 이유가 축소와 은폐에 급급했던 중국의 권위주의 정치체제 때문이라고 언급했다. 동시에 기후변화가 300개에 달하는 고대 시대의 동물 매개 이종 간 팬데믹의 부활 가능성을 높이고 있는데, 이것 역시 가장 많은 탄소를 배출하는 중국 때문이라는 점을 역설했다(White House, 2021). 또한 화석연료 사용에 기반한 사회간접시설을 전파하는 BRI가 지구적 공공재가 아닌 지구 훼손의 주범이자 개발도상국을 부채함정에 빠트리는 약탈적 도구라는 여론전도 펼치고 있다. 특히, 미국은 EU와 함께 E·S·G(환경·사회·지배구조) 가치를 선도하면서 환경, 노동 등 비재무 정보의 공개를 의무화하고 이를 준수하지 않는 중국 기업에 대해 막대한 탄소세를 2024년부터 부과할 예정에 있다. 중국은 2060년까지 탄소중립을 약속했지만, 탄소 의존도가 높은 산업구조의 개편에는 오랜 시간이 소요될 것이므로 상당한 비용을 감수해야 할 것이다(J.P. Morgan, 2021).

셋째, 미국은 거의 모든 국가가 동의할 수 있는 보편적 인권 문제로 중국의 약한 고리인 영토적 통합성 흔들기를 시도하고 있다. 이것은 역사적 교훈에서 비롯된다. 영국은 남북전쟁(1861-1865)으로 미국이 자멸할 것이라 보고 내전에 개입하지 않는 방관적인 자세를 취했다가 미국의 추월을 허용하고 말았다. 따라서 21세기 미국은 기회의 창을 활용하지 못한 19세기 영국의 실책을 반복하지 않기 위해 세 가지 약한 고리인 홍콩, 대만 그리고 위구르·티베트의 인권을 적극적으로 활용하고 있다. 이미 2020년 민주당 정강에는 홍콩 인권·민주 법안의 완전한 이행, 대만 민주주의 방어, 위구르·티베트 강제수용 규탄 등의 내용이 포함되어 있다. 우선 홍콩과 관련해서, 2020년 5월 중국은 홍콩의 자치권을 제약하는 국가보안법을 통과시켰다. 이에 트럼프 행정부는 관세, 투자, 무역, 비자 발급 등에서 중국 본토와 다른 특별 대우를 보장했던 홍콩의 특별 지위를 박탈했다. 바이든 행정부 역시 이러한 정책을 유지하고 있다. 한발 더 나아가, 바이든 행정부는 2021년 7월과 8월 미국에 체류 중인 홍콩 시민에게 안전한 피난처를 제공하는 차원에서 18개월 동안 미국에 거주할 수 있는 혜택을 제공했고 이들에게 난민 지위를 부여하는 법도 통과시켰다(Martina, Hesson and Brunnstrom, 2021).

다음으로 대만과 관련해서, 미국은 1979년의 미·중 수교 이후 유지되어온 ‘하나의 중국’ 원칙을 2021년 9월의 미·중 정상 통화와 11월의 미·중 화상 정상회담에서 재확인해주었다. 하지만 동시에, 미국은 국내법인 대만관계법에 의거 대만에 대한 비공식적 방위 공약을 유지하면서 최신 무기를 수출해 왔다. 2019년부터 2020년까지 총 21

조 월에 달하는 무기를 판매했고, 2021년에는 자주포 40대 및 대함 미사일인 하푼(발사대 32대 포함)도 판매했다. 동시에 141대의 F-16A를 F-16V로 개량하는 사업도 하고 있다. 또한 미국은 대만과 해양경찰 협력 양해각서를 체결했고, 정부 관리 교류 확대 지침도 발표했다. 행정부뿐만 아니라 상·하원 의회 대표단도 2021년 6월과 11월 두 차례에 걸쳐 대만을 방문했다. 남중국해 항행의 자유 작전과 별개인 대만 해협 통과 작전은 2021년 한 해 동안 11회로 예년보다 그 횟수가 증가했고, 2022년에는 3월 5일 현재까지 2회가 실시되었다. 이 지역에서의 정찰기 활동도 2021년 월평균 60여 회로 2020년보다 2.4배 증가했다. 이와 더불어 2021년 9월에는 중국과의 관계 악화를 우려하여 대만과의 투자보호협정 체결을 지연했던 EU 의회가 압도적 찬성(재적의원 671명 중 570명)으로 협정 체결 결의안을 통과시켰고, 11월에는 EU 의회 대표단이 역사상 처음으로 대만을 공식 방문하여 민주주의 방어를 천명했다. 대만은 미국 주도로 12월 9일에 개최된 ‘민주주의를 위한 정상회의’에도 초청되었다(김지용, 박주현, 2021; 김지용, 서윤정, 2021).

마지막으로 위구르·티베트와 관련해서, 바이든 대통령은 국내외의 반대를 무릅쓰고 2021년 7월부터 아프가니스탄 철군을 단행했는데 여기에도 중국의 영토적 통합성을 흔들기 위한 노림수가 있다. 2020년 트럼프 행정부는 중국이 이슬람 테러 집단으로 간주하고 있는 아프가니스탄 내의 동투르키스탄 이슬람 운동(ETIM)을 미국의 테러 집단 목록에서 제외했다. 아프가니스탄은 신장과 76km의 국경을 접하고 있는데, 중국은 신장의 독립을 요구하고 있는 ETIM이 미국의 철군으로 아프가니스탄 정국이 혼란한 가운데 국경을 침투하여 신장 위구르의 반란을 획책할 가능성을 심각히 우려하고 있다. 2021년 5월에는 세계 위구르 회의와 동투르키스탄 망명정부가 각각 소재해 있는 독일과 미국을 중심으로 신장 위구르 인권 컨퍼런스가 개최되었다(Martian and Lambert, 2021). 이의 연장선에서 미국은 2022년 2월 베이징 동계올림픽에 정부 대표단이 참석하지 않는 외교적 보이콧도 행사했다. 한편, 티베트의 정신적 지주인 달라이 라마가 미국으로 초청된 적은 몇 번 있었지만, 2020년 11월 20일에는 티베트 망명정부 수립 이후 60년 만에 최초로 망명정부 총리가 초청되었다. 바이든 대통령 취임 직후인 1월 미 하원은 티베트 정책지지 법안을 가결시켰고, 7월에는 블링컨 국무장관이 전례 없이 금기를 깨고 인도에 소재한 티베트 망명정부 인사들 및 국경분쟁으로 중국과 관계가 틀어진 인도의 모디 총리와 회동을 가졌다(Lewis and Ahmed, 2021).

### 3. Post-Trump 1년, 해군력·합동성·상호운용성 강화라는 ‘계승된’ 국방정책

‘투키디데스의 덫’ 프로젝트에 따르면, 지난 530년 동안 지배국과 도전국 간 세력전이 가시화되고, 양국의 힘겨루기가 ‘제해권’과 관련되어 있을 때 전쟁 발발 확률은 0.91에 달한다(Allison, 2017). 마찬가지로, 전쟁으로 가는 단계이론(steps-to-war theory)에 따르면, 영토분쟁의 횡수가 5년간 15회 이상이고, 군비경쟁이 치열하며, 역외 동맹 세력의 개입이 강화될 때, 전쟁 발발 확률은 0.9를 상회한다(Senese and Vasquez, 2008). 인도·태평양은 현재 이러한 조건들을 모두 충족하고 있다는 점에서 전쟁 가능성은 매우 크다. 특히 2021년 11월 4일 미 국방부가 의회에 제출한 ‘중국 군사·안보 연례 보고서’(Military and Security Developments involving the People’s Republic of China)에 따르면, 중국은 2030년까지 최소한 1,000기 이상의 핵탄두(미국과 중국은 2022년 3월 현재 각각 5,600기와 350기)를 보유할 것으로 예상되고 있다. 이런 가운데 중국이 극초음속 미사일 개발에도 성공했다는 점에서, ‘안정성-불안정의 역설’(stability-instability paradox)로 인해 남·동중국해에서의 국지전 가능성은 매우 커지고 있다(the Office of the Secretary of Defense, 2021). 실제로 2021년 10월 26일 신미국안보센터(CNAS)가 공개한 ‘독개구리 전략: 대만의 섬들에 대한 중국의 기정사실화 저지하기’(The Poison Frog Strategy: Preventing a Chinese Fait Accompli Against Taiwanese Islands)는 보다 구체적인 우려를 표명했다.

이 보고서에 따르면, 대만군 500명이 주둔하고 있는 프라타스(Pratas) 군도는 대만으로부터 460km나 떨어져 있어 중국의 기정사실화에 극도로 취약하다. 이러한 상황에서, 프라타스 군도를 기습 점령한 중국이 미 해군의 진입을 차단하는 해상봉쇄를 실시하면, 미국은 군도 탈환을 위해 중국과의 해상 무력 충돌을 감수해야 할 것이나 그 성공 가능성은 낮다고 이 보고서는 경고하고 있다(Dougherty, Matuschak, and Hunter, 2021). 이뿐만 아니라 2020년 현재 항모를 제외한 호위함 이상의 수상전투함, 초계/연안전투함, 잠수함의 수에서 중국은 미국의 85.14%, 200%, 98%로 추월 직전에 있거나 이미 추월한 상태이다.\* 더 큰 문제는 함정 총톤수에서 미국(345만 톤)이 중국(122만 톤)을 압도하고 있지만, 미국의 6개 함대는 전 세계에 분산 배치되어 있고, 중국 앞마당에서 중국 해군 3개 함대(북해함대, 동해함대, 남해함대)를 상대해야 하는 미 7함대의 함정 가운데 실제로 전진 배치된 함정은 20여 척에 불과하다

\* 2022년 3월 현재 항공모함의 수는 미국이 11척, 중국이 3척이다.

는 사실이다. 심지어 개전 시 샌디에이고나 하와이에서 증파되더라도 대략 10일에서 15일이 소요되기 때문에 중국의 기정사실화에는 극도로 취약하다(김지용, 박주현, 2021). 때문에, 미국은 해양에서 전개되는 무력 충돌에 대비하기 위해 해군력 중심의 전력을 강화하고 있다. 현시점에서 바이든 행정부의 국방정책은 1개 강대국(중국)과의 전면전을 상정한 2018년도 ‘국가방위전략서’(National Defense Strategy)의 기초를 유지하고 있다.

미국의 국방정책은 크게 세가지로 방식으로 진행되고 있다. 첫째, 바이든 대통령은 2021년 12월 27일에 2022년도 국방예산을 결정하는 국방수권법에 최종 서명했다. 이에 따라, 국방예산은 2021년 대비 약 5% 증액된 7,777억 달러로 편성되었다. 특히, 중국의 기정사실화 저지 및 대만 방어를 위한 ‘태평양 억제 구상’(Pacific Deterrence Initiative)에 71억 달러가 편성되었다. 중국의 도전이 해양에서 가장 거세질 것으로 예상되는바, 2020년 현재 보유 중인 288척을 2045년까지 355척의 함정 및 무인수상정·무인잠수정·무인항공기 등 유령함대(ghost fleet)로 구성된 500척 해군을 건설한다는 계획인 ‘Battle Force 2045’가 2020년 미 대선 한 달 전인 10월에 발표되었다. 이에 미 해군은 ‘선수에서 선미까지’(Stem to Stern)라는 계획하에 향후 5년간 80억 달러의 예산 절감을 추진하고 있다. 그리고 국방수권법에 따라 함정 13척(구축함 3척, 잠수함 2척, 호위함 1척, 수송선 2척, 군수지원함 2척, 정보함 1척, 예인/구조함 2척)을 새로 건조하고 해군 항공기를 추가하기로 했다. 무엇보다 미국은 2,740여 개의 미사일로 구성된 중국의 반접근/지역거부(A2/AD) 전력을 극복하기 위해 유령함대를 건설하고 있다(김지용, 박주현, 2021).

중국의 A2/AD 전력이 미 해군의 대형함정들을 손쉬운 표적이자 고비용·저효율 전력으로 만들었다면, 유령함대는 A2/AD를 고비용·저효율 전력으로 만들게 될 것이다. 현재 미국은 2025년부터 유령함대를 운용한다는 목표하에 ‘PMS 406’으로 명명

---

\* 유령함대는 공식용어가 아니고 언론이 미 해군의 무인함정 개발과 운용을 표현하기 위해 편의적으로 사용하는 용어다. 전투 능력을 갖춘 무인함정에 대한 연구와 개발은 2010년 미 국방부 기술연구원(DARPA)의 무인수상정 개발 제안으로 시작되었다. 2016년 4월에 길이 40m, 만재 배수량 140t, 속력 27노트, 최대 파고 6m의 해상상태에서 약 70일간 10,000마일의 작전 지속성을 갖는 무인수상정 Sea Hunter가 탄생했다. 대잠전, 대기뢰전, 대수상전, 전자전, 정찰 및 감시와 원해 단독 해상작전 등을 수행하기 위한 각종 모듈형 무기와 장비가 Sea Hunter에 탑재되어 있다. 이지스 구축함에 매일 약 70만 달러의 운용비가 소요되는 반면, Sea Hunter에는 약 1만5천 달러에서 2만 달러가 소요되는 것으로 추정되었다. 2018년 1월 미 해군에 인도되었으며 2020년 10월에는 샌디에이고에서 하와이까지 5,200마일의 항해 시험을 성공적으로 마쳤다. 이러한 성공에 힘입어 2024년까지 총 27억 달러 예산으로 매년 2척씩 10척의 무인수상정을 획득한다는 계획이 진행되고 있다. 현재 Sea Hunter의 후속인 Sea Hunter II가 개발되고 있다. 또한 미 해군은 무인잠수정도 개발하고 있다. 2018년 미 해군개발연구소는 미 보잉사

된 무인함정 건조계획을 추진하고 있다. 초기 개발비용이 천문학적으로 들어갈 것이고 기술적 난관이 매우 많겠지만, 시험 운용이 성공하고 생산라인이 완료되기만 하면, 무인함정을 주조 틀에서 찍어 내듯이 대량 생산할 수 있다. 또한, 장비운용에 필요한 교육 및 훈련 없이 개량된 소프트웨어를 탑재하기만 하면 곧바로 작전에 투입이 가능하다는 점에서 유인함정보다 운용유지비가 훨씬 저렴하다. 2021년 4월 19일부터 26일 사이 미국은 샌디에이고 해역에서 무인수상정·무인잠수정·무인항공기와 유인 해군 전력의 합동성을 제고하는 훈련을 실시했다(김지용, 박주현, 2021). 그리고 2022년 1월부터 2월 사이 17일간 미 5함대 주관으로 중동 및 인도양에서 실시된 ‘IMX/CE’ 연합훈련에서 유령함대가 그 모습을 드러냈다. 이 연합훈련에는 10개국에 참가했고, 100여 종의 무인수상정·무인잠수정·무인항공기가 동원되었다. 미국은 2023년에 인공지능이 탑재된 유령함대를 출범시키고, 2025년부터는 남·동중국해 및 대만 해협에서 전개되는 항행의 자유 작전에 유령함대를 투입할 예정이다(Vavasseur, 2022).

둘째, 인도·태평양전략서에 언급된 통합역제 개념에 따라 미군의 합동성을 제고하기 위한 합동 전(全) 영역작전(JADO: Joint All-Domain Operation)이 추진되고 있다. 사실 JADO는 바이든 행정부에서 새로이 시작된 것이 아니라 트럼프 행정부가 추진하던 것을 계승한 것이다. JADO는 육군의 다영역작전(MDO: Multi-Domain Operation), 해병대의 원정 전진기지 작전(EABO: Expeditionary Advanced Base Operation), 해군의 분산 해양작전(DMO: Distributed Maritime Operation), 공군의 합동 전(全) 영역지휘통제(JADC2: Joint All-Domain Command and Control) 등 각 군간 경쟁으로 인한 과잉중복(over-match)의 문제를 해결하기 위한 합동 군사작전이다. 2020년 7월 30일 미국은 인도·태평양 사령부 예하에 JADO를 전담할 특임단을 창설했다. 그리고 2020년 9월 14일부터 열흘 넘게 괌과 마리아나 해구 일대에서 육·해·공·해병대 11,000명이 참가한 ‘용감한 방패’(Valiant Shield) 훈련을 실시했다. 목적은 JADO의 실전 역량 증진이였다. JADO는 우주전·사이버전으로 중국의 지휘·통제(C2) 및 정보·감시·정찰(ISR) 기능을 마비시키고, 중국의 A2/AD 전력을 손상시킨

---

와 약 4천3백만 달러 계약을 맺고 무게 50톤, 수중속도 5노트, 단일 연료전지로 6,500마일의 수중작전 거리, 약 3개월간의 수중작전 지속성을 갖는 무인잠수정 Echo Voyager를 건조하고 있다. 이외에도 스카이워스가 개발한 무인항공기는 잠수함을 위한 비행 잠망경 역할을 한다. 잠수함이 적 함정을 격침하기 위해서는 중어뢰를 사용해야 하고, 이를 위해선 잠수함이 적 함정의 대잠수색과 대잠공격의 범위 내에 들어가 노출의 위험성을 무릅쓰고 잠망경을 올려 적 함정의 위치를 파악해야 한다. 그러나 무인항공기를 통해 공중 시야를 확보할 경우 잠수함은 대잠수색과 대잠공격이 미치지 않는 원거리에서 적 함정을 공격할 수 있게 된다(김지용, 박주현, 2021).

뒤, 중심을 신속히 돌파한다는 공격적 성격을 띠고 있다. 이것은 정보수집 센서와 공격무기를 연결하여 최적의 무기를 선택해 공격하고 상대가 대응하기 전에 신속한 기동작전을 할 수 있도록 하는 단일화된 지휘통제 체계의 구축을 전제로 한다(김지용, 박주현, 2021).

가령, JADO의 틀에서 공군의 JADC2가 카카오 택시처럼 공격대상·공격무기·기동경로를 각 군에 전송하면, 사전에 격자 구획으로 구분된 남·동중국해 인근 도서 및 국가에 배치된 육군과 해병대는 각각 MDO와 EABO에 따라 경량급 이동식 지대함·지대공·지대지 미사일 발사차량을 가지고 최적의 장소로 신속 이동하여 중국 함정, 항공기와 교전하고, A2/AD를 공격함으로써 남·동중국해로 진입하는 해군의 작전 소요를 최소화한다. 그러면 해군은 DMO에 따라 치명적 공격무기를 탑재한 많은 소형 이동플랫폼을 산개대형으로 전개해 공격한다. 시속 56km로 이동하는 미국의 대형함정을 대상으로 한 중국의 지대함 미사일의 적중률이 16% 남짓으로 평가되고 있다는 점에서, 중소형 유령함대 위주의 DMO는 A2/AD의 식별 능력 저하, 표적 오인, 표적 우선순위 혼선, 명중률 저하를 유발할 수 있다. 유령함대는 A2/AD의 공격을 두려워하지 않고 낮설고 위험한 해역에서도 작전 수행이 가능하다는 장점이 있다. 이렇게 A2/AD가 무력화되면, 압도적 우위의 재래식 해군 전력으로 중국의 재래식 해군 전력을 72시간 내 전몰시킨다는 것이 바로 JADO다(김지용, 박주현, 2021). 그러나 COVID-19 여파와 유가 상승으로 40년 만에 7%대라는 최대의 인플레이션, 반도체 산업 구조조정 예산, 기후변화 대응 예산 등으로 Battle Force 2045, PMS 406, JADO에 대한 전망은 어둡다.

셋째, 통합억제 개념에 따라 바이든 행정부는 동맹 강화, 파트너십 확대 그리고 이들 간 상호운용성 강화에 총력을 기울이고 있다. 향후 재정적 어려움이 예상되는 가운데 바이든 행정부는 트럼프 행정부보다 상호운용성 강화에 훨씬 많이 주력할 것이다. 또한 군사적 상호운용성 이외에 통합억제의 또 다른 한 축인 비군사적 수단의 상호운용성도 강화될 것이다. 이것은 이미 2022년 2월 24일 우크라이나를 침공한 러시아를 대상으로 한 SWIFT 결제망 차단, 세계증권시장 퇴출, 제품 및 에너지 수입금지, 국가신용등급 대폭 하향 조정, 32개에 달하는 글로벌 기업들의 철수 등으로 나타나고 있다. 중국을 겨냥한 비군사적 수단은 인도·태평양전략서에 언급된 인도·태평양 경제 프레임워크를 통해 결집되어 행사될 가능성이 높아 보인다. 그렇다면 지난 1년간 바이든 행정부는 동맹 강화, 파트너십 확대 그리고 특히 이들 간 군사적 상호운용

성 강화를 어떻게 진행해 왔는가? 사실, JADO의 토대는 미군이 사전에 배치되어야 할 격자 구획 내의 동맹국 및 우방국을 확보하여 역(逆) A2/AD 공격망과 미사일 방어망을 구축하고 미국과 이들 국가의 상호운용성을 증진하는 것이다. 이 점에서 2019년 6월 1일 트럼프 행정부가 공개한 ‘인도·태평양전략보고서’(Indo-Pacific Strategy Report)의 기조는 바이든 행정부의 인도·태평양전략서에서도 유지되고 있다.

왜냐하면, 이 두 가지 전략서의 핵심이 인도·태평양 세력의 결집과 대서양 세력의 인도·태평양 진입을 도모하여 상호운용성을 강화하는 것에 있기 때문이다. 그러나 역외균형(offshore balancing) 전략을 표방한 트럼프 행정부는 인도·태평양 세력의 결집과 대서양 세력의 인도·태평양 진입을 견인하지 못했다. 반대로 동맹의 신뢰성 회복을 천명한 바이든 행정부는 미군 주둔의 정치적 의미를 강조했다. 가령, 바이든 대통령은 2021년 4월 29일의 상·하원 합동 연설에서 “유럽, NATO에서처럼 인도·태평양 지역에 강력한 군사력을 주둔시킬 것”이라고 천명했다. 이것은 같은 민주당 정권이었던 오바마 행정부와도 매우 차별적이다. 태평양과 대서양의 해·공군 전력 비율을 5:5에서 6:4로 재조정한다는 ‘아시아 재균형’(rebalancing to Asia) 정책에도 불구하고, 오바마 대통령은 미 육군사관학교에서 “최고의 망치를 가졌다고 해서 모든 못을 다 박으려고 해서는 안 된다”라고 연설했다. 이것은 오바마 대통령의 속내 역시 지상군 파병 반대(“No boots on the ground”)였다는 것을 의미한다. 2021년 3월에 개최된 Quad-1(미국, 일본, 인도, 호주) 첫 화상 정상회담을 시작으로, 바이든 행정부는 연이어 Quad-2(미국, 인도, 이스라엘, 아랍에미리트), Aukus(미국, 영국, 호주), Five Eyes(미국, 캐나다, 영국, 호주, 뉴질랜드)를 공식 출범 내지는 재가동시켰다. 또한 한국, 베트남, 뉴질랜드, 싱가포르, 대만 등을 포함하는 Quad+도 추진하고 있다.

2021년 10월 28일에는 미 하원 정보위원회가 Five Eyes에 한국, 일본, 인도, 독일, 프랑스를 포함하는 방안과 관련된 보고서를 2022년 5월 20일까지 제출하도록 요구했다. 이외에 바이든 행정부는 양자 협력도 진행하고 있다. 캄라인만 해군기지, 수빅만 해군기지, 미 1함대의 부활과 배치, 바탐섬 해경센터 건설과 관련해 바이든 행정부는 각각 베트남, 필리핀, 싱가포르, 인도네시아와도 협력을 진행하고 있다. 다른 한편, 바이든 행정부는 대서양 세력이 인도·태평양에 관여할 수 있는 토대도 마련했다. NATO는 2020년 미 대선이 끝난 직후인 11월 25일에 중국을 유럽의 위협이라고 명시한 ‘NATO 2030: 새로운 시대를 위한 통합’(NATO 2030: United for New Era)이라는 보고서를 발간했다. 마찬가지로, 2021년 6월 14일과 15일 양일간 열린 NATO

정상회의에서는 중국에 대한 견제가 공식화되었고, 2022년까지 새로운 전략개념 수립을 추진한다는 합의가 도출되었다. 이로써 바이든 행정부는 인도·태평양 세력과 대서양 세력 모두를 미국의 지정학적 전략에 동원할 수 있게 되었다. 실제로, 2021년 1월부터 12월까지 인도·태평양 세력과 대서양 세력은 총 43차례에 걸쳐 연합 해상 훈련을 실시했다. 이 가운데 미국의 4개 항모전단이 총 10회 참가했는데 이것은 예년에 비해 2배 증가한 횟수다(김지용, 박주현 2021). 2022년 여름에 예정된 ‘환태평양 훈련’(RIMPAC)에는 인도·태평양 및 대서양의 27개국이 참가하는데 대만이 최초로 초청될 예정이다. 그렇다면, 한국은 어떻게 대응해야 할 것인가?

#### 4. 한국의 생존전략

해상으로 운송되는 한국의 수출입 물동량의 경제가치는 2018년 기준으로 약 521조 원이며 이것은 2018년 GDP의 27% 수준이다. 해상 수송이 차단될 시 초래되는 비용은 1일 최대 약 6천억 원 수준이다. 문제는 이러한 해상 물동량의 33% 정도가 중동, 인도양, 말라카 해협, 남·동중국해를 통해 운송된다는 점이다(해군 전력분석시험평가단, 2021). 특히, 에너지 수송을 위한 인도양 출입로가 말라카 해협 하나뿐이라는 점에서 대만 해협, 센카쿠/다오위다오 열도 또는 남중국해 해상에서 중국이 주변 국가를 대상으로 무력도발을 감행한다면 한국 경제는 막대한 타격을 입게 될 것이다. 이를 예방하려면 한국은 미국의 외교·국방정책에 가담해야 한다. 그러나 한국의 원자재 대중 의존도는 80%가 넘는다. 한국 산업의 미래 먹거리인 전기차 배터리의 원자재인 망간제품, 알루미늄케이블, 마그네슘과 및 스크랩, 아연도강판, 흑연, 전기강판, 개별 소자 반도체 부품의 대중 의존도는 각각 99%, 97.4%, 94.5%, 93.8%, 87.7%, 82%, 76.9%에 이른다(송광섭, 백상경, 박윤구, 2021). 중국과 적대관계가 된다면 제2, 제3의 요소수 사태가 발생하는 것은 물론 한국 경제 전반이 휘청거릴 수 있다. 이 점에서 한국은 이른바 ‘연루’(entrapment)와 ‘방기’(abandonment)의 딜레마에 처해 있다.

중국의 군사적 도발을 억제함으로써 해상 수송로를 보호해야 한다는 관점에서 본다면, 한국은 미국의 중국 때리기 외교정책 및 합동성·상호운용성 강화라는 국방정책에 가담해야 한다. 미국은 사거리 2,775km에 달하는 중거리 미사일의 배치 후보지로 일본 큐슈와 한국을 고려하고 있지만, 유사시 한국이 협력할지를 의문시하고 있다. 따라서 미국의 중거리 미사일을 배치하는 것은 물론 한·미 미사일 지침이 2021년 5월 21일 종료된 것을 활용하여 미국의 역(逆) A2/AD 공격망에 참여해야 한다. 동시에 미



국의 미사일 방어망 구축에도 더욱 협조해야 한다. 그리고 Quad+와 Five Eyes에 서둘러 참여 의사를 밝혀야 하고, 그 일환으로 일본과의 군사정보보호협정(GSOMIA)을 재가동시켜야 한다. 또한 한국은 군함의 무해통항과 관련된 '사전통고제'를 고수하고 있는바, 이를 수정하여 미국 주도의 남중국해 항행의 자유 작전과 대만 해협 통과 작전에도 참여해야 한다. 이 경우, 한중 관계가 틀어지면서 한국은 막대한 연루 비용을 지불해야 한다. 그러나 중국 눈치 보기 때문에 미국의 외교·국방정책에 미온적인 자세를 보인다면 동맹으로서 한국의 평판이 추락하고, 해상 수송로의 안전이 위태롭게 되며, 굴종적인 한중 관계를 요구받는 등 막대한 방기 비용을 지불해야 한다.

현재로서 한국이 취해야 할 대응은 다섯 가지 정도로 요약될 수 있다. 첫째, 한국은 중국발 공급망 불안에 대처하기 위해 중장기적인 방안을 강구해야 한다. 대중 의존도를 크게 낮추고 미국이 주도하는 공급망에서 새로운 활로를 조속히 개척해야 한다. 그렇게 하려면 미국의 외교·국방정책에도 일정 정도 참여할 필요가 있다. 다만 글로벌 공급망 재편은 단기간에 이루어지는 것이 아니므로 대중 의존도가 낮아지는 속도와 미국의 외교·국방정책에 가담하는 속도가 균형을 이루어야 한다. 전자의 속도보다 후자의 속도가 빠르면 연루 비용이 커질 것이고, 전자의 속도보다 후자의 속도가 느리면, 방기 비용이 커질 것이다. 따라서 균형적인 속도 조절을 통해 두 가지 비용 모두를 동시에 낮출 수 있어야 한다. 둘째, 인도·태평양 세력과 대서양 세력의 결집을 너무 신뢰해서도 안 된다. 민주국가는 행정부가 자주 교체된다는 점에서 국내적 이유로 동맹의 응집력이 약해질 수 있고, 참여국 수가 많을수록 무임승차로 인한 집단행동 문제가 발생할 수 있다. 가령, 미국은 자국의 육·해·공·해병대의 합동성 강화를 위한 JADO의 토대인 JADC2 뿐만 아니라, 미군, 인도·태평양 세력, 대서양 세력 간의 합동성 강화를 위한 연합·합동 전(全) 영역 지휘통제(C-JADC2)의 구축에도 힘쓰고 있다. 즉, 인도·태평양 세력 및 대서양 세력에게 미군이 주도하는 합동성 공동표준을 적용한다는 것이다.

하지만 C-JADC2 구축에 소요되는 막대한 비용의 부담 문제, 기술 유출의 문제, 국가 간 역량의 차이 등에 관한 논란이 불거지고 동맹결사체에 소속된 민주 국가들 내에서 정권 교체가 일어난다면, C-JADC2가 실현될지의 여부는 미지수이다. 이러한 점에서 민주국가 간 동맹결사체의 응집력을 과신해서는 안 된다. 실제로 1816년부터 1991년 동안 전쟁이 발발했을 시 민주국가의 34%만이 동맹국을 지원했다는 연구 결과가 있으며, 다른 연구의 경우에는 그 비율이 6%인 경우도 있었다(Leeds and

Gigliotti-Labay, 2003; Gartzke and Gleditsch, 2004). 따라서 해상 수송로 보호를 위한 자구책으로 경항공모함 및 항모전단 건설을 조속히 이행해야 한다. 셋째, 신남방 정책의 방위산업(방산)협력을 2022년 대선 이후에도 지속해야 한다. 중국과 직접적인 마찰을 겪고 있는 베트남, 필리핀 등과의 방산 협력을 통해 간접적인 경성 균형(indirect hard balancing)을 도모할 수 있어야 한다. 미국의 대중 외교·국방정책의 성패는 일정부분 동아시아 국가들과의 상호운용성에 달려있다. 가령, 인도는 무기 구입의 90%를 러시아에 의존하고 있다. 다시 말해, 한국과 신남방지역 간의 방산 협력은 중국을 노골적으로 적대시하지 않으면서도 국부를 창출하고 미국의 외교·국방정책에 가담하는 효과를 거둘 수 있다.

넷째, 오바마 행정부 당시의 ‘미·중 전략경제대화’(US-China Strategic and Economic Dialogue) 이후, 현재 냉전 2.0으로의 진입을 앞두고 있는 미·중 관계는 분쟁 관리 메커니즘이 부재한 상태에 있다. 이는 해상·공중 충돌 방지협정, ABM Treaty, SALT I, SALT II 같은 분쟁 관리 메커니즘이 작동했던 냉전 1.0의 미소 관계보다 더 위중한 상태이다. 특히, 미국이 주도하는 공격적 성향의 JADO는 4차 산업혁명의 기술적 우위에 기반하고 있기 때문에 전쟁에서 쉽게 이길 수 있다는 낙관론, 강압 외교 행사, 선제공격 유인을 촉발할 수 있다. 동시에 공격우위(offensive advantage)의 기술이 동맹국들로 전파될 경우, 공격우위의 이점을 선제적으로 차지하기 위해 서둘러 참전하는(chain-ganging) 경향성이 높아져 확전 가능성도 매우 커지고 있다. 이러한 시나리오 전개를 예방하기 위해 한국의 신정부는 말싸움의 장소뿐만 아니라 기존의 동아시아 안보 거버넌스를 대체할 새로운 안보 거버넌스를 조속히 구상해야 한다. 마지막으로 다섯째, 미국 내 여론 변화의 추이와 중간 선거 결과 그리고 미국의 경제력 변동의 추이를 주시해야 한다. 국내정치적 역학 구도의 변화와 국내경제적 부침이 미국이 주도하는 외교·국방정책의 내부적 추동력을 가늠할 수 있게 해주기 때문이다.

## 참고문헌

- 김지용, 박주현. 2021. “미국의 해양전략과 해군력 증강 동향.” 『2020-2021 동아시아 해양안보 정세와 전망』. 박영사.
- 김지용, 서운정 공역. 2021. 『중국의 외교정책과 대외관계』. 명인문화사.
- 송광섭, 백상경, 박윤구. 2021. “중국이 마음만 먹으면 K배터리 숨통 끊는다...원자재 의존도

- 80% 넘어.” <https://www.mk.co.kr/news/economy/view/2021/11/1061044/>(검색일: 2021.11.9).
- 신규섭, 설송이. 2021. “주요국의 반도체 산업정책과 공급망 변화 전망.” 『KITA 통상리포트』 Vol. 17.
- 해군 전력분석시험평가단. 2021. 『해상교통로 통항 제한 시 경제영향성 분석』. 해군본부.
- Allison, Graham. 2017. *Destined for War*. New York: Houghton Mifflin Harcourt.
- Gallup. 2021. “Rating World Leaders.” <https://www.politico.com/f/?id=00000161-0647-da3c-a371-867f6acc0001>(검색일: 2021.11.12).
- Gallup. 2018. “Rating World Leaders.” <https://www.gallup.com/analytics/355787/gallup-rating-world-leaders-report.aspx>(검색일: 2021.11.12).
- Gartzke, Eric, and Kristian S. Gleditsch. 2004. “Why Democracies May Actually Be Less Reliable Allies.” *American Political Science Review* 48(4).
- J.P.Morgan. 2021. “Overcoming the ESG Data Challenge in China.” <https://am.jpmorgan.com/be/en/asset-management/adv/investment-themes/sustainable-investing/esg-china/>(검색일: 2021.11.5).
- Leeds, Brett Ashley, and Jennifer Gigliotti-Labay. 2003. “You Can Count on Me? Democracy and Alliance Reliability.” Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association.
- Lewis, Simon, and Aftab Ahmed. 2021. “Risking China's anger, Blinken meets representative of Dalai Lama in India.” <https://www.reuters.com/world/india/blinken-starts-india-meetings-with-address-civil-society-group-2021-07-28/>(검색일: 2021.11.18).
- Martina, Michael, and Lisa Lambert. 2021. “China's foreign minister slams hurried US withdrawal from Afghanistan.” <https://www.reuters.com/world/us-secretary-state-discussed-afghanistan-with-top-chinese-russian-diplomats-2021-08-16/>(검색일: 2021.11.19).
- Martina, Michael, Ted Hesson and David Brunnstrom. 2021. “Biden offers safe haven to Hong Kong residents in U.S. after China crackdown.” <https://ph.news.yahoo.com/biden-offer-temporary-safe-haven-120400670.html>(검색일: 2021. 11.15).
- Office of the Secretary of Defense. 2021. “Military and Security Developments

Involving the People's Republic of China.”

<https://media.defense.gov/2021/Nov/03/2002885874/-1/-1/0/2021-CMPR-FINAL.PDF>(검색일: 2021.11.15).

Pew Research Center. 2021. “Most Americans Support Tough Stance Toward China on Human Rights, Economic Issues.”

<https://www.pewresearch.org/global/2021/03/04/most-americans-support-tough-stance-toward-china-on-human-rights-economic-issues/>(검색일: 2021.11.10).

Senese, Paul, and John Vasquez. 2008. *The Steps to War*. Princeton: Princeton University Press.

Vavasseur, Xavier. 2022. “IMX 2022: The Largest Unmanned Maritime Exercise in the World.”

<https://www.navalnews.com/naval-news/2022/02/imx-ce-2022-large-scale-international-exercise-concludes/#:~:text=17%20at%20a%20ceremony%20in%20Manama%2C%20Bahrain.&text=More%20than%209%2C000%20personnel%20and,unmanned%20systems%20from%2010%20nations>(검색일: 2022.3.7).

White House. 2021. “Statement by President Joe Biden on the Investigation into the Origins of COVID-19.”

<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/26/statement-by-president-joe-biden-on-the-investigation-into-the-origins-of-covid-19/>(검색일: 2021.11.14).

Abstract

## **The Biden Administration's Foreign and Defense Policies to China**

Jeeyong Kim

The Biden administration's foreign policy can be called the China-bashing policy. It is distinct from the Trump administration's self-defeating China-bashing policy. The latter has had a single fight with China whereas the former has dealt with China under multilateral frameworks. The former is using the coordinated strategy to realign supply chains, the speech act strategy to securitize the covid-19 and climate change and link them to China's political intransparency, and the strategy of shaking China's territorial integrity with universal values such as human rights and democracy. These are for minimizing American costs by sharing the burden of China-bashing with allies and like-minded nations. The Biden administration's defense policy succeeds to the Trump administration's approach in that it focuses on enhancing the jointness among American armed forces and the interoperability among the US, Indo-Pacific powers and Atlantic powers. The Joint All-Domain Operation (JADO) integrating the army's Multi-Domain Operation (MDO), the navy's Distributed Maritime Operation (DMO), the air force's Joint All-Domain Command and Control (JADC2), and the marine's Expeditionary Advanced Base Operation (EABO) is for the jointness, whereas the Combined Joint All-Domain Command and Control (C-JADC2) is for the interoperability. However, the JADO and the C-JADC2 are delayed due to the budget problem and the collective action problem, respectively. Therefore, the US devotes all its energy to prohibit free-riding. These foreign and defense policies make South Korea suffer from the dilemma of entrapment and abandonment. This paper offers five policy suggestions to alleviate the dilemma.

Vol. 5 No. 2

---

발행인 겸 편집인 | 김경원

---

편집위원(가나다순)

김경원

김대종

박종현

배기형

백승준

변재문

신원문

이덕로

이태환

이희수

이희찬

---

발행처 | 세종연구원

주소 | 서울특별시 광진구 천호대로

132길 15 세종연구원

전화 | 02-499-5765

---

인쇄일 | 2022년 03월

발행일 | 2022년 03월

---





“철저한 위생관리, 안전한 제품생산, 체계적인 품질관리와 더불어 국제적인 식품안전 기준인 HACCP을 통해 안전하고 믿을 수 있는 제품의 공급을 최우선 가치로 추구하고 있습니다.”

### 국내 육가공 선도적 기업

(주)코빅푸드는 최첨단 생산설비, 선진의 육가공 기술, 체계적인 품질관리, 효율적인 경영시스템 등을 통하여 한국의 축산물 수입, 생산, 유통시장에 있어서 선도적인 위치를 점유해 왔습니다.

### 국민의 안전한 식생활에 기여하는 기업

식생활 문화의 발달로 인하여 안전한 식품 및 고품질 위주로 재편되고 있는 한국시장에서 코빅푸드는 한국의 축산물 공급에 있어 중추적 역할을 하고 있습니다. 주요 고객사는 대형 유통업체, 패밀리 레스토랑, 호텔, 식자재 기업, 홈쇼핑, 온라인 쇼핑몰 등에 양질의 축산물을 공급 하고 있습니다.





## KTS KTSC

(주)KTSC(구.한국관광용품센터)는 1972년 관광산업을 활성화 시키고, 무분별한 식자재의 개별 수입으로 인한 외화낭비를 방지하기 위해 정부주관으로 모든 관광호텔의 공동출자로 설립된 수입 식자재 유통 전문회사입니다.

KTSC가 직수입한 다양한 카테고리의 최고의 프리미엄 식자재를 온라인 쇼핑몰 ekts에서도 만나보실 수 있습니다.



### 전국의 호텔 및 외식업체 공급

육류, 수산물, 가공식품 및 신선 채소를 비롯한 3,000여 종의 다양한 식자재



### 전국 유통망 구축. 신속한 배송

4,000여평 규모의 KTSC 물류센터와 본사, 전국 지사, 종합물류센터 연결



### Total Food System

한 곳에서 구매하여 일괄 배송을 실시하는 One Stop Shopping



# 세종대학교

세상 世 으뜸宗



2021 QS 아시아 대학평가  
TOP 1%

2021 Leiden 세계대학평가  
4년 연속 국내 일반대학 1위

2022 Times 세계대학평가  
국내 8위

## 세종대학교 2023학년도 수시모집

원서접수 2022. 09. 14(수) ~ 09. 17(토)



세종대학교

# UNINOMIC

# REVIEW

Vol. 5 No. 2

## The First-year of Biden Administration

---

Biden's national security strategy and the Korea-U.S. relation	Ha-lyong JUNG
President Biden's One-year and Korea's Task	InHan KIM
The first year of the Biden administration, U.S. Pressure on China and China's Response Trend	Jun-young KANG
Climate Policies of Biden Administration and Net-Zero Emission Development Strategy of Korea	Yong-Gun KIM
The Economic Policies of the U.S. Biden Administration and Policy Implications for South Korea	Gu Sang KANG
The Biden Administration's Foreign and Defense Policies to China	JeeYong KIM

---

