

바이든 행정부의 안보정책 시리즈

1. 바이든 시대 트럼프 외교안보 독트린의 연속 요인 분석

한국국방연구원 권보람

2. 바이든 행정부의 민주주의 외교의 의미

고려대 평화와민주주의연구소 신영환

3. 바이든 행정부의 핵안보 정책 전망

경상대학교 김영준

4. 바이든 행정부의 미중관계 인식과 대중국 억제 전략의 방향성

강원대학교 정구연

바이든 시대 트럼프 외교안보 독트린의 연속 요인 분석



한국국방연구원
선임연구원
권 보 람

바이든 행정부는 미국의 외교정책 수행 방식에 대한 변혁을 공약하고 있다. 동맹국과의 소통 및 연대 강화, 국가안보의 비군사화(demilitarization), 그리고 다자주의 재활성화로 인한 국제기구 및 제도의 위상 복구가 변화를 예고하는 주요 정책 기조이다. 그러나 2021년 1월 현재 여러 정황을 살펴보았을 때, 자국 중심적 현실주의를 표방하는 트럼프 외교안보 독트린(이하 트럼프 독트린)을 쉽게 뿌리 뽑지는 못할 것으로 보인다. 이 글은 그 요인을 간략히 설명하고 향후 과제를 식별한다.

2020년 대선 및 2021 의사당 난입사건 이후, 트럼프 지지층의 공고함 확인

민주당 정권이 출범해도 트럼프 독트린이 지속해서 영향을 미칠 것을 예상하게 만드는 요인에는 크게 세 가지가 있다. 첫째, 비록 재선에는 실패했지만, 2020년 대선에서 트럼프 대통령이 바이든 후보 다음으로 역사상 두 번째로 많은 7천4백만 표 이상을 얻어 국내 지지층의 공고함을 확인했다. 심지어 2016년보다 소폭 확대된 흑인, 라티노, 여성 유권자를 포섭하는 데 성공해 공화당의 지형이 확대된 모습이다. 이들은 자신을 속박하고 있는 사회적, 경제적 불평등을 해소해줄 기제로 미국 우선주의 “처방”도 믿지만, 자신들을 위해 싸우고 고통을 감내하고 있다는 트럼피즘(Trumpism)의 “감정적 호소”에 더 열광한다. 트럼프 대통령이 거듭 대선 불복을 선언하고, 현재까지 60여 차례 소송을 제기한 데에는 자신의 지지층을 결집하려는 의도가 있다. 2020년 12월 8일, 텍사스 주에서 바이든 당선인이 승리한 펜실베이니아, 조지아, 위스콘신, 미시간 주의 대선 결과를 무효화하는 소송을 제기했을 때 트럼프 대통령은 원고로 참여했다. 연방대법원에서 소송을 기각했지만, 공화당이 장악한 17개 주와 당 하원의원 100여 명이 동참했다는 사실은 당내에서 트럼프 지지층의 저력을 의식하고 끌어안고 있음을

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

KIMS Periscope

보여준다.

지난 1월 6일, 바이든 후보의 승리 인증을 위한 상하원 합동회의 중 트럼프 지지자들이 의사당을 난입한 사건은 트럼프 대통령의 두 번째 탄핵으로 이어졌다. 이는 국내 여론이 부정적으로 돌아섰기 때문에 가능했다. 퓨리서치센터(Pew Research Center)가 실시한 여론조사(1월 8~12일)에 따르면, 트럼프 대통령의 국정 운영에 대한 지지율은 29%로 하락해 이 기관 조사에서 최저치를 기록했다. 그러나 이 조사의 세부 문항을 살펴보면, 공화당 지지자 중 트럼프 대통령이 국정 운영을 긍정적으로 평가한 사람이 여전히 60% 이상으로 정치적 양극화가 심각하다. 게다가 11월 대선에서 트럼프 대통령이 승리했다고 믿는 공화당 지지자는 64%, 향후 정치 세력으로 남아야 한다고 생각하는 공화당 지지자는 57%에 달한다. 트럼프 대통령의 두 번째 탄핵 절차가 진행 중인 가운데, 이처럼 분열된 여론은 공화당 자체가 트럼프즘을 극복하기 위해 대대적인 개혁을 단행하지 않는 한, 당내 트럼프즘이 잔존하고 트럼프 독트린을 추동하는 세력으로 작용할 것을 예고한다.

바이든 인수위, 트럼프 독트린의 일부 “성공적인” 정책 승계 주문

둘째, 바이든 행정부에 자문하는 외교정책 전문가 다수가 트럼프 독트린과 이론적인 궤를 같이 하는 대아시아, 대중동, 대동맹 정책을 주문하고 있다. 브루킹스 연구소의 Thomas Wright에 따르면, “2021 Democrats”라고 불리는 비공식 민주당 출신 외교안보정책 전문가들이 바이든 행정부에서 중요한 역할을 하게 될 것이다. 이들은 트럼프 시대 외교정책을 무조건적으로 되돌리거나 오바마의 정책을 비판하는데 치중하지 않고 보다 나은 방향의 외교정책을 설계하는데 주력한다. 미국이 그간 중국을 자유주의적 국제주의 세계질서로 편입시키는데 실패했음을 인정하고 기술 혁신 부문에서의 경쟁의 중요성을 강조하며 산업정책을 통해 미국 기업의 경쟁력을 키워야 한다고 주장한다. 또한 중동의 전략적 중요성이 감소했음을 인정하고 유럽 및 아시아 동맹의 방위비 부담률에 치중하기보다 역할 부담 확대에 초점을 맞춰야 한다고 강조한다. 듀크 대학교의 Peter Feaver는 트럼프 행정부의 외교정책 수행방식은 비판하면서도 공화당의 전통적인 가치를 반영하거나 미국에게 우위를 제공한 정책을 부문별로 이어갈 수 있도록 바이든 행정부를 설득해야 한다고 주장했다. 일례로 중동에서는 아브라함 협정 준수, 예루살렘으로의 미 대사관 이전, 이란에 대한 압박 증대와 ISIS 격퇴를 강조했고, 아시아에서는 중국을 본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

KIMS Periscope

주적으로 인식하는 가운데 중국의 경제적 강압 행위에 대한 규제 강화, 미국 내 중국의 불법 정보활동 퇴치, 그리고 쿼드(Quad) 결성을 지목했다. 한편, 퀸시 연구소의 Andrew Bacevich는 미국의 무력사용 절제(restraint)가 초당적 합의를 이끌어낼 수 있다고 강조했다. 같은 맥락에서 조지타운 대학교의 Charles Kupchan은 진보 민주당원들도 중동에 대한 개입을 종결하고 무역을 제한함으로써 중국과 공정하게 경쟁하는 것을 지지하기 때문에 바이든 행정부가 외교정책 부문에서 정치적 양극화를 중화시킬 기회를 마련할 수 있다고 역설했다.

코로나19로 인한 현실적 제약과 선거 주기

셋째, 미국뿐 아니라 상대국가들의 변화에 의해 그럭저럭 외교정책을 수행해가는(muddling through) 국면이 이어질 가능성이 높다. 바이든 행정부는 취임과 동시에 코로나19 극복을 위한 대내 안정을 우선시해야 하는 상황에 놓여 있다. 외교정책 수행 목표로 미국의 심장부인 중산층의 번영을 최우선시 하겠다고 선포했으나 트럼프 행정부가 증폭시킨 국내외 혼돈의 상황을 바로잡아 줄 것이라는 기대가 여전히 존재한다. 한편, 트럼프 독트린이 국제사회의 성질 변화를 추동해 자유주의적 국제주의 질서가 약해진 상태에서 코로나19가 이를 가속화시키고 있다. 백신을 획득, 배분하는 과정에서 돌연 “가진자”를 중심으로 다극적 국제사회가 펼쳐지고 있고, 이 국면에서 국제협력이 어떻게 이루어지는지에 따라 각국의 자국 우선주의가 강화 혹은 완화되느냐의 갈림길에 놓일 것이다. 바이든 행정부에 대한 공식 평가가 이루어지는 2022년 중간선거와 2024년 대통령 선거가 곧 도래할 것이므로 민주당에서는 정권 유지를 위한 선거 전략을 현실적으로 실천해야 할 것이다.

요약하자면, 트럼프 독트린의 지속은 국제정치학에서 이야기하는 중국의 부상이라는 구조적인 요인에서만 비롯되는 것이 아니라 국내정치적 타협과 경쟁력 제고를 목표로 하는 미국의 자발적 선택의 결과이기도 하다. 아직 내부 토론이 진행 중이기 때문에 불확실성이 높지만, 몇 가지 전망을 해보자면 미국은 세계 경찰국으로 활동할 의지와 명분이 약해진 상태에서 수 조 달러 규모의 경기 부양책 때문에 예산이 감축되어 동맹국의 역할 증대 압박을 계속할 것이다. 재정 악화뿐 아니라 여론에 의한 대외 군사적 개입 의지가 축소되면서 역외균형 전략의 호소력이 강해질 것이다. 그 결과 해외주둔미군은 지역간 재조정을 통해 점진적으로 감축되는 한편 미군의 순환배치가

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

KIMS Periscope

확대될 수 있다. 핵·미사일 전략, 인공지능, 사이버 및 우주 전략 모두 치명성과 효율성 제고를 목표로 재정비될 것이다. 한편, 무력 사용을 더욱 기피하게 되면서 경제적 강압수단을 확대 적용하게 될 것이다. 동맹국 및 파트너국은 자국의 국방비 증대 및 기술 혁신을 통한 국방력 강화를 도모하는 한편, 미국의 복합적인 제재 레짐에 참여하라는 요구에 직면할 것이다. 특히, 미국이 강조하고 있는 외교정책 수단의 “비군사화”는 중국의 군사적, 기술적 굴기를 억제할 목적으로 경제적 수단의 전면 활용을 의미하기 때문에, 부문별 디커플링에 대한 부담이 증가할 것이다.

그렇다면 우리의 과제는 무엇인가. 무엇보다 원칙에 입각한 동맹 협력의 지평 확대가 필요하다. 바이든 행정부도 강조하듯, 현재와 미래 한국의 중산층 안정을 위한 동맹 협력이 무엇인지 고민하고 범정부 차원에서 동맹국으로서의 역할을 증대하는 구체적인 방안을 마련해 제시할 수 있어야 한다. 국내 동력이 이끄는 동맹 협력이 선행된다면 외부 위협에 대한 인식 차이나 우선순위 차이에 의한 불협화음도 지혜롭게 조율해나갈 수 있을 것이다.

약력

권보람(brkwon@gmail.com)은 이화여자대학교에서 학부를 졸업하고 고려대학교에서 석사 학위를 취득한 후, 미국 노스캐롤라이나 주립대학교(UNC Chapel Hill)에서 석박사학위를 마쳤다. 한국국방연구원 선임연구원으로 현재 싱가포르 난양공대 라자라트남국제관계대학원(S. Rajaratnam School of International Studies: RSIS) 방문학자로 활동하고 있다. 주요 연구분야는 미국 군사안보전략과 외교정책, 경제제재이다.

국내외 참고자료

- Andrew J. Bacevich, "Biden Can Start To Heal America By Embracing Foreign Policy Restraint," *The American Conservative*. 2020. 11. 10.
- Charles A. Kupchan, "Aspects of Trump's foreign policy were good for the U.S. Biden should keep them." *The Washington Post*. 2020. 11. 25.
- Derek Thompson. "The Deep Story of Trumpism." *The Atlantic*. 2020. 12. 29.
- Kevin D. Williamson. "Trumpism expanded the GOP tent. Don't expect Republicans to

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.



- abandon it now." *The Washington Post*. 2020. 11. 9.
- Madiha Afzal et al. "What leaders overseas will want to ask of the Biden administration." *The Brookings Institution*. 2020. 11. 13.
- Peter Feaver and Will Inboden, "The Coming Republican Reckoning With Trump's Legacy," *Foreign Policy*. 2021. 1. 3.
- Thomas Wright. "The Quiet Reformation of Biden's Foreign Policy." *The Atlantic*. 2020. 3. 19.

알림

- 본지에 실린 내용은 필자 개인의 견해이며 본 연구소의 공식 입장이 아닙니다.
- KIMS Working Paper는 매월 카카오톡 채널과 이메일로 발송됩니다.

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

바이든 행정부의 민주주의 외교의 의미



고려대
평화와민주주의연구소
신영환

“미국이 상실한 국제사회에서의 리더십을 회복해야 한다.” 바이든 미국 대통령 당선인은 줄곧 트럼프 행정부의 외교정책 노선을 비판하며, 지난 5년 동안 ‘잃어버린’ 미국의 역할과 위상을 회복해야 한다고 주장했다. 트럼프 행정부 기간 동안 미국이 과연 무엇을 잃었는지, 혹은 잃은 것이 있기는 한지, 오히려 더 취한 것이 있는지에 대해서는 정치적 입장에 따라 의견이 분분할 것이다. 그럼에도 분명한 차이점 한 가지를 꼽는다면, 전통적으로 미국 외교의 바탕이면서 중심적인 역할을 했던 “민주주의”라는 가치를 들 수 있다. 트럼프 행정부가 ‘실리’ 중심의 미국 제일주의를 내세웠다면, 바이든은 민주주의 가치를 바탕으로 한 외교정책의 틀을 구상하고 있는 것이다.

국제적 개입주의로의 전환?

냉철한 ‘현실적 관점’으로 본다면, 미국이 국제사회에서 내세우는 민주주의의 가치는 국익을 추구하는 이기적 행태를 치장하는 한낱 허울처럼 여겨지기도 한다. 차라리 트럼프 행정부의 미국 제일주의가 더욱 솔직한 것처럼 보이는 이유이다. 그러나 미국 외교정책에서 민주주의 가치가 가지는 의미는 이처럼 가볍게 치부할 수 있는 것이 아니다. 20세기 초 제1차 세계대전 시기까지 유럽 대륙은 국제정치 중심 무대였다. 당시의 국제정치도 안보와 번영으로 정의되는 국가의 이익들이 경쟁하고 충돌하는 투쟁의 장이었다. 그리고 유럽의 질서 혹은 세력균형은 국가들이 공통적으로 수용하는 외교정책의 명분이었다. 그런데 이 복잡하고 ‘타락’한 유럽의 싸움에 1917년 미국이 참전하면서, 우드로우 윌슨(Woodrow Wilson) 대통령은 “자유”와 “민주주의”를 수호한다는 전쟁의 목적을 제시했다. 이로써 미국민의 대중적 지지를 동원하고 참호전으로 지칠대로 지친 전선의 무기력함에 활력을 불어 일으켰다.

바이든 당선인이 외교정책의 가치로서 민주주의를 부활시킨 것은 이러한 관점에서 본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

KIMS Periscope

이해할 수 있다. 트럼프의 미국 제일주의는 탈냉전 직후 정점에 이른 후 점차 퇴조의 압력에 직면했던 국제적 개입주의로부터 고립주의 외교 전통으로 회귀를 알리는 것이었다. 미국 제일주의가 국제사회에서 우월적 힘을 일방적으로 행사한다는 의미도 있었지만, 그보다는 국제문제에 대한 기대 역할로부터 미국의 이해가 이반되는 것을 뜻했다. 이에 바이든 당선인은 국내적으로 미국민들을 향해 민주주의의 가치를 환기하면서 미국의 국제적 역할에 대한 회의적인 여론을 달래려고 했던 것이다. 미국이 국제주의 노선으로 돌아섰다고 말할 수는 없지만, 개입과 고립 사이의 팽팽한 긴장 속에서 새로운 균형점을 찾기 위한 시도라고 이해할 수 있다.

반민주주의 세력에 대한 견제

월슨이 내세웠던 민주주의 가치를 오늘에 다시 내세우는 이유는 100여 년 전과 사실상 차이가 없다. 그것은 오늘의 미국 민주주의, 나아가서 세계의 자유주의와 민주주의의 가치가 현실적 위기에 당면해 있다는 인식에서 출발한다. 그리고 이러한 위협의 원천으로 중국과 러시아가 지목되었다. 자유주의 가치를 공유하지 않으면서도 자유주의 국제무역 질서를 이용하여 경제대국으로 부상한 중국은 어느덧 미국의 경제력을 넘보고 있다. 미국을 비롯하여 다른 국가들의 민주적 선거에 개입했다는 의혹을 받는 러시아는 중국과 함께 민주주의 세계를 분열시키고 교란하는 권위주의의 축으로 간주된다. 차세대 정보통신 네트워크와 융합의 플랫폼 경쟁에서 중국이 전세계를 장악해가는 것은 핵심 정보의 탈취와 유출 가능성에 대한 심각한 우려를 낳고 있다. 또한 서구 선진국의 약점을 지적하며 중국이 자국 체제의 우월성을 선전하는 것은 비단 코로나-19 국면에서만이 아니다. 권위주의 세력이 인터넷 네트워크를 통해 민주주의 세계의 여론을 조작하고 진실을 왜곡하는 타락한 형태의 매력 공세(charm offensive)로서 샤프 파워(sharp power)의 위협은 미국 사회에서 실재하는 것으로 인식된다.

이처럼 민주주의 가치에 대한 다방면의 도전이 목격되는 가운데 바이든 당선인은 자유와 민주주의 가치를 공유하는 동맹의 결속과 중요성을 강조했다. 그리고 권위주의의 도전과 위협에 공동으로 대응할 것을 주문했다. 그리하여 중국과의 디커플링 과정에 동맹국들이 동참할 것을 독려하면서 세를 결집시키는 형태이다. 개별 동맹관계를 이익의 관점에서 접근했던 트럼프 행정부와 차별화하면서 지구적인 동맹체제가 미국 외교와 안보의 핵심적인 자원임을 제고(提高)한 것이다. 유럽과 서남아시아를 거쳐 아시아와

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

KIMS Periscope

오세아니아에 수립된 미국의 동맹체제는 세계지도를 놓고 보았을 때에도 권위주의의 축을 에워싸고 견제하는 모습이다.

신냉전의 도래?

미중 경쟁과 갈등의 상승은 새로운 냉전이 도래할 수 있다는 우려를 자아낸다. 베를린 장벽이 무너지고 몰타에서 미소 정상회담이 냉전의 종식을 선언한 뒤 자유민주주의의 궁극적 승리를 낙관하였지만, 100년 전 윌슨이 구상했던 세계는 온전히 실현되지 못했다. 21세기 신냉전의 도래에 대한 우려는 미소 냉전의 중심에 이념이 있었고 오늘날 미중 간 대립이 실리적 경쟁과 갈등을 넘어 이념과 가치의 대립으로 상승할 가능성에서 기인한다. 그리하여 바이든 행정부의 외교정책 노선이 민주주의 가치를 중심으로 대중 대립 전선을 단순화하고 실용적 접근의 여지를 축소한다면, 결과는 위험해질 수 있다. 신냉전의 도래 가능성을 경고한 헨리 키신저(Henry Kissinger)가 바이든 행정부가 구상하는 세계 민주주의 국가연합에 대해 특히 신중할 것을 권고하는 이유이다. 이미 현실이 된 양국 간의 갈등과 대립을 인정하고 이것이 무력충돌로 상승하지 않도록 막는 외교적 결단에 대한 요구가 보다 현실적인 방법일 수도 있다. 그러나 미중 간의 대립이 점차 본격화되는 흐름 속에서도 오늘의 세계는 1945년과는 다르기에 양국 대결구도가 재현될 것이라는 선부른 판단은 경계할 필요가 있다.

바이든 당선자의 민주주의 외교는 트럼프 시기 단절된 미국 외교정책의 핵심 방침을 복원한 것이기도 하지만, 오늘날 중국이 다방면에서 제기하는 현실적인 위협에 적극 대처하겠다는 의지를 표명한 것이기도 하다. 점점 분명해지는 대결구도 속에서 갈등을 관리하고 공동의 문제에 대처하기 위하여 지속적인 관여와 대화가 강조되는 것은 오히려 미중 대결의 엄중함을 방증한다고 하겠다. 미국과의 동맹과 중국과의 교역 사이에서 한국의 줄타기가 더욱 위태로운 국면을 맞게 된 것이다.

약력

신영환(to.yhshin@gmail.com)은 고려대학교 정치외교학과에서 학부를 졸업하고 동대학원에서 석사 및 박사학위를 취득하였다. 동아시아연구원에서 수석연구원을

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

KIMS Periscope

역임하였고, 현재 고려대학교 평화와민주주의연구소 위촉연구원이며 충북대학교 정치외교학과에 출강 중이다. 주요 연구 관심은 전통안보와 동아시아 국제관계, 종러관계, 지정학 등이다.

국내외 참고자료

- Mead, Walter Russell, "The End of the Wilsonianism: Why Liberal Internationalism Failed," *Foreign Affairs*, January/February 2021.
- Kagan, Robert, *The Jungle Grows Back: America and Our Imperiled World*, New York: Alfred A. Knopf, 2018.
- Walker, Christopher and Ludwig, Jessica, "The Meaning of Sharp Power: How Authoritarian States Project Influence," *Foreign Affairs*, November 16, 2017.
- U.S. National Security Council, "United States Strategic Approach to the People's Republic of China," May 26, 2020.

알림

- 본지에 실린 내용은 필자 개인의 견해이며 본 연구소의 공식 입장이 아닙니다.
- KIMS Working Paper는 매월 카카오톡 채널과 이메일로 발송됩니다.

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

바이든 행정부의 핵안보 정책 전망



경상대학교
교수
김영준

전통적으로 선거일 다음날 시작되는 미국의 정권 인수인계 절차가 약 3주간의 지연 뒤 시작되었다. 인수인계가 시작되면서 바이든 행정부의 요직 내정자들도 발표되고 있다. 현재까지 발표된 국방·안보 요직 내정자들을 보면 바이든 행정부는 대외안보 정책에서 트럼프 행정부와 대비되는 큰 변화가 있을 것으로 보인다. 그 중에서도 특히 관심이 모아지는 부분은 핵정책의 변화 가능성이다. 트럼프 행정부 4년 동안 국방예산을 큰 폭으로 늘려왔고, 특히 핵능력에 대한 투자도 확대해왔다. 국방부 예산만 보더라도 2019 회계연도에는 전년 대비 3.9%, 2020 회계연도에는 전년 대비 20.3% 증가하였다.

트럼프 행정부가 마지막으로 제출한 2021회계연도 연방정부 예산에서 핵무기관련 예산 규모는 445억불이다. 이는 트럼프 행정부가 출범하였던 2017회계연도 핵무기관련 예산 규모인 280억불에 비해 약 59% 증가한 금액이다. 2021회계연도에 핵전력 현대화 예산이 배정된 주요 항목들을 구체적으로 보면, 핵 지휘통제 시스템 개선을 위해 42억불, 컬럼비아급 탄도미사일 발사 잠수함에 44억불, 차세대 장거리 폭격기인 B-21 도입에 28억불, 지상배치 전략억제전력(GBSD) 증강에 15억불 등이다. 한편 핵무기 안전을 담당하는 에너지부 산하 국가핵안보국(NNSA)에도 전년대비 20%가 증액된 198억불이 배정되었다.

트럼프 행정부는 이처럼 자국의 핵능력에 많은 투자를 하는 한편 미국이 체결한 주요 핵·미사일 관련 군축 조약들은 파기하거나 탈퇴하였다. 2018년 5월, 오바마 행정부 시절 이란과 체결하였던 핵합의 탈퇴를 선언하였다. 2019년 8월에는 미국이 1987년 러시아와 체결하였던 중거리핵전력(INF) 조약에서 탈퇴하였다. 또 2010년 핵탄두 수를 제한하기 위해 러시아와 체결한 신전략무기감축협정(New START)도 트럼프 행정부가 미국·러시아·중국 3자 간의 핵군축 협정으로 대체할 것을 주장하고 있어 조약이 만료되는 2021년 2월을 앞두고 연장여부가 불확실한 상황이다. 트럼프 행정부의 이러한 행보는

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

KIMS Periscope

힘을 통한 평화를 신조로 삼는 보수진영으로부터는 지지를 받았으나 다른 한편에서는 국제안보의 불안정성을 증가시킨다는 비판도 받았다.

이러한 행정책의 기초가 바이든 행정부에서 과연 유지될 수 있는 것인지에 관심이 모아진다. 일각에서는 바이든 행정부가 국방예산과 함께 핵능력에 대한 투자 규모를 축소할 것이라 주장한다. 바이든 당선인의 트럼프 행정부의 정책에 대한 비판적 태도가 행정책 선회론의 근거이다. 바이든이 핵전력에 대한 투자 문제에 대해 구체적인 입장을 밝힌 적은 없으나 국방예산에 대해 "시대와 동떨어지게 된 유물이 된 체계"에 대한 지출을 줄이고, "사이버, 우주, 무인체계, 인공지능을 포함한 기술과 혁신에 스마트한 투자"를 할 것이라며 방향을 제시한 바 있다. 또 저위력잠수함발사탄도미사일(Low-Yield Submarine Launched Ballistic Missile Warhead) 핵탄두인 W76-2와 잠수함발사순항미사일(SLBM)의 개발과 배치를 비판한 바 있다.

그러나 오바마 행정부의 전례를 보면 바이든 행정부가 트럼프 행정부에서 추구하였던 행정책 기초를 독자적으로 뒤집을 가능성은 낮다. "핵없는 세상"을 행정책 기초로 삼았던 오바마 행정부도 국방예산 축소를 검토하였으나 결과는 증액이었다. 또 핵무기의 선진화도 지속적으로 이뤄졌다. 바이든 행정부는 오바마 행정부 시기 보다 더 관계가 악화된 중국과 러시아를 상대하게 되었다. 이들과 핵·미사일 군축협력의 보장 없이 미국의 행정책 선회가 이뤄지기 쉽지 않다.

한편으로 바이든 행정부는 핵군축협정과 조약의 복귀와 복원에 대해 적극적인 입장을 취할 것으로 예상된다. 현재까지 발표된 바이든 행정부의 주요 외교안보 정책결정자들은 외교와 협상을 핵문제 해결의 수단으로 여긴다. 이들 중 상당수가 이란핵합의 도출의 주역들이기도 하다. 국방장관으로 내정된 로이드 오스틴(Lloyd Austin) 또한 외교를 통해 갈등을 해소하는 것이 우선이라는 입장이다. 따라서 바이든 행정부는 협상을 통해 핵문제 해결을 시도하는데 주력할 것이다.

바이든 행정부의 행정책 향배를 전망에는 연방의회의 영향이라는 변수도 고려해야 한다. 민주당은 행정부와 연방 상하원을 모두 장악하였다. 야당인 공화당이 행정부를 견제할 힘을 상실한 것이다. 따라서 바이든 행정부로서는 자신들이 추진하고자 하는 정책을 야당의 견제를 의식하지 않고 추진할 수 있는 환경이 마련되었다. 관건은

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

KIMS Periscope

민주당내 노선투쟁이다. 2018년 연방하원의원에 당선되며 민주당내 진보의 상징이 된 오카시오코르테스(Alexandria Ocasio-Cortez)는 2020년 선거에서 공화당 후보 보다 두 배 가까운 득표를 하며 재선에 성공하였다. 그와 함께 2018년에 연방의회에 첫 입성한 이른바 '스쿼드'로 불린 진보성향의 민주당 여성 의원들인 소말리아계 무슬림인 일한 오마르(Ihan Abdullahi Omar), 팔레스타인 난민 2세인 라시다 트라립(Rashida Harbi Tlaib), 흑인인 아이아나 프레슬리(Ayanna Soyini Pressley)가 모두 재선에 성공했다. 이들이 버니 샌더스, 워렌 엘리자베스 등 기존의 진보 세력들과 결합하여 의회에서 진보세력이 영향력을 확대하게 되면 의회는 바이든 행정부에 대해 환경, 기후변화, 이민, 인권 등 진보의 정책 아젠다에 더 많은 자원을 투자하도록 영향력을 발휘할 것이다.

약력

김영준(youngjoonkim@gnu.ac.kr)은 미국 클레어몬트 대학원대학교(Claremont Graduate University)에서 국제정치학 박사학위를 취득하였으며, 국가안보전략연구원에서 선임연구원으로 한반도 외교안보문제를 연구하였다. 현재는 국립경상대학교 정치외교학과 조교수로 국제정치를 강의하고 있다.

알림

- 본지에 실린 내용은 필자 개인의 견해이며 본 연구소의 공식 입장이 아닙니다.
- KIMS Working Paper는 매월 카카오톡 채널과 이메일로 발송됩니다.

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

바이든 행정부의 미중관계 인식과 대중국 억제 전략의 방향성



강원대학교
교수
정 구 연

바이든 행정부의 대중국 위협인식과 미중경쟁 향방에 대한 예측은 향후 미국의 인도태평양 역내 억제 전략의 방향을 결정하는 주요 요인이 될 것이다. 바이든 행정부는 지금의 미중경쟁 상황을 신냉전으로 규정하지 않으며, 보다 안정적인 강대국 경쟁을 선호한다. 비록 중국에 대한 관여는 실패하였으나, 미중 양국은 모두 '자유롭고 열린(free and open)' 인도태평양 역내 위치한 강대국으로서 상호의존을 유지하는 가운데 전략적 경쟁을 추진해야하는 입장에 놓여있기 때문이다. 결과적으로 양국 간 역내 영향권 분할을 위한 대타협도(grand bargain), 협조체제(concert) 구축도 어렵다. 인도태평양 역내 국가들 역시 미중 양국 모두에 대한 상호의존도가 높기에, 어떤 한 국가에 대한 선택을 강요할 수 없는 상황이라는 점도 바이든 행정부는 알고 있다. 이에 따라

바이든 행정부의 미중 경쟁의 궁극적인 최종단계(end state)의 설정은 트럼프 행정부의 그것과는 매우 상이하다. 2021년 1월 5일 기밀해제되어 공개된 "US Strategic Framework for the Indo-Pacific"은 인도태평양지역에 대한 트럼프 행정부의 전략적 이익이 우위(primacy) 유지로 설정되어있었음을 재확인시켜주었다. 그러나 바이든 행정부는 우위보다는 미중관계의 균형(balancing)과 정당성(legitimacy)을 재확립하여 자유주의 질서의 작동체제(operating system)를 유지하는데 그 목적을 두고 있다. 지금의 인도태평양 지역은 강대국의 부상으로 불균형의 상태에 놓여있고, 이에 따라 미국의 단극적 균형에 기반을 두었던 자유주의 질서는 쇠퇴하고 있으며, 코로나19 이후 더욱 점증하고 있는 다양한 글로벌 현안들을 해결하기 위해 협력할 수 있는 연합체의 존재 역시 불분명해졌기 때문이다.

요컨대 이러한 미중관계에 대한 인식은 바이든 행정부의 억제전략을 구상하는데 있어 상당부분 영향을 미칠 것이다. 한편 코로나19와 그로인한 재정적 압박, 미국 내

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

KIMS Periscope

정치적·사회적 혼돈 상태는 바이든 대통령으로 하여금 집권초기 대외정책에 대한 우선순위를 두기 어렵게 할 가능성도 높다. 이러한 점들을 고려해 향후 미국의 인도태평양 역내 억제전략의 전개 방향을 가늠해 본다.

인도태평양 역내 억제의 지점과 수단

바이든 행정부는 미중 간 전략경쟁이 인도태평양 역내, 특히 중국의 A2/AD 역량이 견고해진 제 1도련선을 넘어 제 2도련선까지 확장될 것이라 예측할 것이다. 이에 따라 남중국해, 동중국해, 대만해협과 한반도 등 전통적 갈등 지역에 대해 미국은 신뢰도 높은 억제(credible deterrence) 역량과 결의(resolve)를 동시에 보여줘야 할 필요성에 직면해있다. 만약 국내정치적 혼란과 코로나19로 인해 미국이 중국의 역내 기정사실화(fait accompli) 전략 수행에 적극적으로 대응하지 않을 것이라 중국이 오판한다면 그것만으로도 역내 불안정이 야기될 수 있기 때문이다. 그러나 미국이 서태평양 역내 중국의 A2/AD역량에 대한 작전적 우위(primacy)를 단기간에 확보하기 어려운 상황에서 어떻게 억제를 달성할 것인가? 미국은 냉전기와 같이 압도적 군사적 우위에 근거한 대중국 억제가 불가능한 상황에 놓여있으며, 현대화된 재래식 전력과 핵전력을 보유한 중국에 대해 기존과는 다른 전쟁수행 및 억제 전략을 고안해야 할 필요성에 직면하고 있다.

특히 중국은 체제파괴전(system destruction warfare) 개념을 중심으로 전쟁 개시 초기단계에서부터 전자기전, 사이버전을 통해 미국의 C4ISR(지휘, 통제, 통신, 컴퓨터, 감시 및 정찰)를 무력화시켜 군사력 투사를 막아내고, 이를 통해 미국의 결의를 약화시키려 한다. 중국뿐만 아니라 러시아 역시 역내 A2/AD 능력 제고를 통해 미국의 작전적 우위를 약화시키며 전통적 군사적 수단 채택이 어려운 회색지대분쟁 혹은 하이브리드 위협을 확대시키고 있다.

또한 미국의 <2020 중국 군사·안보보고서(Military and Security Developments Involving the People's Republic of China)>는 중국 해군전력의 우위를 언급하고 있는데, 350여척의 중국 함정, 1,250여개로 추정되는 사거리 500-5,500km의 지상발사 재래식 탄도미사일 및 크루즈 미사일 등은 중거리핵전력조약(INF Treaty)으로 인해 미국이

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

KIMS Periscope

운용하지 못하는 자산이다. 또한 본 보고서는 러시아 및 중국 자체 개발 지대공 미사일로 보완된 중국의 통합 방공체제의 견고함에 대해서도 논의하고 있다.

마지막으로 중국은 반개입(Counter Intervention) 및 군사력 투사 역량강화를 통해서 태평양 역내 갈등 발생 시 제3국의 개입, 즉 미국의 개입을 거부 및 억제, 혹은 패배시키기 위한 역량을 개발 중이며, 제 2도련선 내 작전수행을 위한 작전개념도 개발하며 미사일방어, 대함 및 대잠전능력, 사이버, 우주전에도 집중하고 있다.

이러한 우려들은 지난 2020년 미국의 태평양억제구상(Pacific Deterrence Initiative) 및 2020년 국방수권법 1253조 보고서(National Defense Authorization Act 2020, Section 1253 Assessment)에 언급되어있으며, 이에 대응하기 위한 아태지역 내 미사일 방어체계 강화, 전진배치 전력의 전투준비태세 강화, 동맹국 및 파트너 국가들과의 상호운용성 증대 필요성을 강조한다. 또한 바이든 행정부에게 중요한 것은 앞서 언급한 중국의 체제파괴전에 대응할 수 있는 미래전 수행개념을 어떻게 구체화시킬 것인가일 것이다. 예컨대 모자이크전(Mosaic Warfare)과 같은 미래전 수행개념은 미국이 이제껏 서태평양에서 군사적 우위를 유지하기 위한 수단이었던 항공모함 전단 중심 군사력 투사 방식이 중국의 체제파괴전에 매우 취약하며, 중국은 위와 같은 미국의 군사력 투사를 거부 및 억제하기 위해 사이버, 미사일 전력 등의 A2/AD역량을 제고해왔다는 데 기반을 둔다. 또한 중국의 A2/AD 위협으로 인해 유무인복합전의 필요성 역시 더욱 높아졌다. 미국은 코로나19로 인해 국방예산을 감축해야할 필요성에 직면해있기도 하지만, 위협과 비용을 감수해야하는 유인첨단전력보다 무인전력 개발의 필요성을 바이든 행정부의 주요 인사들이 최근 언급하는 것도 이러한 측면에서 이해할 수 있을 것이다.

동맹국들과의 협력

위와 같은 논의를 고려한다면, 서태평양 지역 내 균형회복을 위해 필요한 것은 동맹국과 파트너 국가들과의 협력일 것이다. 바이든 행정부는 현재의 전진배치를 유지하고자 할 것이나, 동남아시아 및 인도양으로 이들을 좀 더 분산시킬 가능성도 크다. 중국의 위협으로부터 취약한 도련선 내부의 고정된 기지보다는, 중국의 전략적 사고에 불확실성을 가중시키기 위해 미군의 민첩성과 유연성을 강조할 것이며, 이는 다시 말해

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

KIMS Periscope

인도태평양 역내 국가들과의 긴밀한 협력이 필요함을 의미한다. 더욱이 역동적 전력운용(dynamic force employment)의 개념이 바이든 행정부의 군사전략에 적극적으로 적용될 시 아시아 역내 주둔 미군들의 전략적 유연성은 높아질 것이다.

이러한 이유로 미국은 단순히 물리적 힘의 균형뿐만 아니라 정당성 강화를 인도태평양 지역에 있어서의 전략적 이익으로 설정할 필요가 있다. 트럼프 대통령 집권 4년의 시간 동안 미국이 주도해온 자유국제주의질서는 쇠퇴했기도 하지만, 인도태평양 역내 국가들은 중국의 위협과 미중관계에 대한 상이한 인식과 전망을 갖고 있기 때문이다. 바이든 행정부의 민주주의와 가치외교 등에 강조는 이러한 측면에서도 이해할 수 있을 것이며, 이와 같은 다양한 현안들에 대응하기 위해 미국은 사안별로 다자 혹은 소다자 협의체를 구축하여 자유주의 질서에 대한 광범위한 합의를 도출해내고자 할 것이다. 궁극적으로 미국의 힘의 균형 복원, 미국의 자유국제주의질서 회복 등에 대해 동맹국들은 다차원적 협력을 요청받을 가능성이 높다. 한국 역시 예외가 아니며, 지역안보안정을 위한 더 많은 역할과 부담을 요구받게 될 것이다. 이는 트럼프 행정부 때와는 달리 더욱 다양한 영역에서의 외교안보적 부담으로 전달될 것이기에, 이에 대한 미국과의 철저하고 끊임없는 조율과 협의가 필요하게 될 것이다.

약력

정구연(ckuyoun@kangwon.ac.kr)은 고려대학교 학·석사를 마친 후 미국 캘리포니아 대학 로스앤젤레스(University of California, Los Angeles, UCLA)에서 정치학 박사학위를 취득하였다. 국립외교원 객원교수, 통일연구원 연구위원을 거쳐 현재 강원대학교 정치외교학과 조교수로 재직 중이며, 주요 연구분야는 미국 대외정책, 국제안보이다. 현재 외교부·통일부 정책자문위원, 해군발전자문위원이며, 한국해양전략연구소 <해양안보> 편집위원장, 한국국제정책연구원 기획조정실장을 맡고 있다.

국내외 참고자료

- Kurt Campbell and Rush Doshi, "How America Can Shore up Asian Order" *Foreign Affairs* (January 12, 2021).
- Kurt Campbell and Jake Sullivan. "Competition without Catastrophe," *Foreign Affairs* (September/October 2019).

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.



- The White House, "U.S. Strategic Framework For the Indo-Pacific" Declassified (January 5, 2021).

알림

- 본지에 실린 내용은 필자 개인의 견해이며 본 연구소의 공식 입장이 아닙니다.
- KIMS Working Paper는 매월 카카오톡 채널과 이메일로 발송됩니다.

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.