

민주연구원 토론회

미국 차기 행정부의 대외정책 기조와 한반도 정책 전망

| 일 시 | 2020년 11월 6일(금) 14:00

| 장 소 | 국회 당대표 회의실



미국 차기 행정부의 대외정책 기조와 한반도 정책 전망

■ 일시

- 2020년 11월 6일(금) 14:00

■ 장소

- 국회 당대표 회의실

■ 프로그램

사회: 김은옥 민주연구원 수석연구위원

구 분	내 용
축 사	<ul style="list-style-type: none">· 이낙연 더불어민주당 당대표· 김태년 더불어민주당 원내대표
인 사 말	<ul style="list-style-type: none">· 홍익표 민주연구원 원장
좌 장	<ul style="list-style-type: none">· 민홍철 국회 국방위원장
발 제	<ul style="list-style-type: none">· 「미국 차기 행정부의 대외정책 기조와 미중 관계 전망」<ul style="list-style-type: none">- 이상현 세종연구소 수석연구위원· 「미국 차기 행정부의 한반도 정책 전망」<ul style="list-style-type: none">- 조성렬 국가안보전략연구원 자문연구위원
토 론	<ul style="list-style-type: none">· 서정건 경희대 교수· 김동엽 경남대 극동문제연구소 교수· 서진교 대외경제정책연구원 선임연구위원



Contents

■ 발제문

- 「미국 차기 행정부의 대외정책 기조와 미·중 관계 전망」 1
- 이상현 세종연구소 수석연구위원
- 「미국 차기 행정부의 한반도 정책 전망」 15
- 조성렬 국가안보전략연구원 자문연구위원

■ 토론문

- 「2020년 미국 대선과 미·중 관계 전망」 27
- 서정권 경희대 교수
- 「미국 차기 행정부의 한반도 정책 전망」 37
- 김동엽 경남대 극동문제연구소 교수
- 「미국 차기 행정부의 통상 정책과 미·중 관계 전망」 45
- 서진교 대외경제정책연구원 선임연구위원

발제 1

미국 차기 행정부의 대외정책 기조와 미중 관계 전망

이상현

세종연구소 수석연구위원

미국 차기 행정부의 대외정책 기조와 미중 관계 전망

이상현 세종연구소 수석연구위원

1. 2020년 미국 대선 평가: ‘기로에 선’ 선택

- 2020년 미국 대선은 미국의 장래와 국제질서의 미래가 여러 가지 의미에서 ‘기로에 선’ 상황에서 개최
 - 이번 대선의 결과에 따라 미국과 세계는 ‘트럼프즘 2.0’ 혹은 ‘리셋 2.0’ 외교의 시대를 맞게 됨.
 - 국제정치 질서 면에서 보면 COVID-19는 그 이전부터 시작된 강대국 정치의 귀환, 글로벌 거버넌스·다자주의의 퇴조, 전후 자유주의 국제질서를 지탱해온 레짐의 붕괴, 미중 전략 경쟁 등 기존 추세의 가속화는 국제정치적으로 많은 변화를 초래할 전망
- 미국의 글로벌 리더십의 향후 부침을 가르는 선거
 - 미국 우선주의의 지속 vs. 전통적 미국 외교로의 회귀 사이에서 기로에 선 선택
 - 트럼프 재선은 미국 패권의 종식을 확인하는 대사건으로 기록될 가능성이 있다는 평가가 있는 바, 미국 우선주의 기치하에 신고립주의, 미국 국익을 앞세운 대외정책을 지속할 경우 미국의 글로벌 리더십 추락은 가속화되고, 중국, 러시아 등 현상타파 국가군의 부상은 더욱 두드러질 것으로 예상
- 더욱 중요하게는 이번 선거는 미국 민주주의의 중요한 테스트
 - 트럼프 집권 이후 더욱 극심해진 정치적 분열 속에서 선거 과정의 관리를 둘러싼 민주주의 역량의 위기를 초래했고, 민주주의의 모범 국가라는 role model 이미지의 실추 심각, 어글리 아메리카라는 이미지를 조성, 내전 가능성까지 거론되는 혼란상을 노정
 - 트럼프는 국가의 수장으로서 역대 대통령들이 중시해왔던 미국적 가치의 수호, 세계의 양심적 목소리로서의 역할을 포기

2. 바이든 시대 외교정책 기조 - '리셋 2.0'의 시대

- 바이든 캠프가 제시한 정강은 과거 민주당의 전통적인 어젠다들을 거의 다 반영
 - 민주당도 COVID-19으로부터의 회복을 첫 의제로 제시
 - 강하고 공정한 경제 건설, 보편적 의료보험 제공, 사법제도 개혁, 기후변화와 환경 정의 실현, 민주주의 회복 및 강화, 선진 이민제도 도입, 교육 개혁 등 주로 국내정치 관련 내용이 정강의 많은 부분을 차지
 - 외교정책과 관련한 내용은 정강의 가장 마지막 부분인 '미국의 리더십 혁신' 부분에 포함. 외교의 중요성 강조, 동맹관계의 복원, 국제제도의 존중, 해외 개발원조 활용, 군사력 강화와 21세기형 변환, 초국가적 도전에 대한 국제적 대응 조율, 기후변화, 신기술, 비확산, 테러리즘, 민주주의와 인권, 그리고 미국의 이익 증진을 위한 지역별 전략을 언급
 - 아시아 정책은 핵심 동맹인 한국, 일본, 호주 등과의 관계를 강화하는 한편 태국, 필리핀 등도 협력 확대를 언급. 이들 동맹들과의 협력, 그리고 대북 외교를 통해 북한 핵프로그램이 제기하는 위협을 봉쇄하고 지역 도발을 억제한다고 지적
 - 북한 비핵화라는 장기적 목표 진전을 위해 지속적이고 조율된 외교를 전개하는 한편, 북한 주민들에 대한 인도적 지원을 제공하고 심각한 인권유린 중단을 위해 북한을 압박한다는 입장을 제시
- 주요 국내정치 및 외교안보 이슈에 대한 트럼프와 바이든 후보의 입장은 다음과 같이 비교¹⁾

1) 공화당, 민주당의 Party Platform, 국내외 다수 언론기사, Council on Foreign Relations, Election 2020, Candidate Tracker (<https://www.cfr.org/election2020/candidate-tracker/joe-biden>) 등 참조.

	트럼프	바이든
대중정책	<ul style="list-style-type: none"> • 통상·인권·안보 등 전방위적으로 중국과 대립, 독자적 제재조치로 대응 	<ul style="list-style-type: none"> • 중국의 악탈적 무역관행 비판, 대중 강경론 • 동맹과 우방 협력을 통해 맞춤형 보복, 광범위한 압박전선 구축
한반도 문제	<ul style="list-style-type: none"> • ‘무임승차론’ 제기하며 한국의 방위비 분담 대폭 증액 고수 • 주한미군 철수 가능성 제기 	<ul style="list-style-type: none"> • 지나친 방위비 인상 압박은 동맹 훼손, 주한미군 철수 반대
대북정책	<ul style="list-style-type: none"> • 화염과 분노, 최대의 압박과 관여 • 핵문제는 CVID, FFVD 입장 유지 • 직접 외교, 탑다운(top-down) 방식 	<ul style="list-style-type: none"> • CVID 입장 공유 • 전략적 인내 2.0 • 김정은과 개인적인 외교는 지양, 실무진이 핵협정을 위한 디테일을 만들어가는 바텀업(bottom-up) 방식
조세	<ul style="list-style-type: none"> • 상속세 폐지, 세제 간소화 등 부자감세 	<ul style="list-style-type: none"> • 개인소득세 최고세율 인상, 법인세 재인상, 부자증세
WTO	<ul style="list-style-type: none"> • WTO 체제의 비효율성 비판, 상소기구 위원선임 반대 	<ul style="list-style-type: none"> • WTO 체제 통한 국제규범 중시, WTO 개혁에서 미국의 리더십 강조
이민정책	<ul style="list-style-type: none"> • 불법체류 청소년 추방유예제(DACA) 폐지 • 국경장벽 설치 등 반이민정책 기조 지속 	<ul style="list-style-type: none"> • DACA 수혜자에 시민권 부여 • 국경장벽 건설 예산지출 중단
기후변화	<ul style="list-style-type: none"> • 지구온난화 불신, 석유·석탄 등 전통에너지 산업 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 기후변화는 안보위협, 2050년까지 배출제로 목표 추진, 파리기후협약 복귀

○ 미국 우선주의를 앞세운 트럼프에 비해 바이든 후보는 전반적인 외교정책의 기조로서 미국의 리더십 회복을 매우 강조²⁾

- 바이든은 트럼프 대통령이 새로운 글로벌 위협에 대처하는 데 있어서 미국의 리더십을 포기했고 미국을 강하게 하고 국민을 단합시키는 민주적 가치로부터 멀어지게 했다고 비판
- 그래서 대통령에 당선되면 첫 임무로서 미국의 민주주의와 동맹관계를 복원하고, 미국의 경제적 미래를 보호하며, 미국이 다시 세계를 리드하게 하겠다고 천명
- 구체적으로 세 가지 어젠다를 강조했는데, 첫째, 국내에서 민주주의를 혁신, 둘째, 미국 중산층을 위한 외교정책 추진, 셋째, 국제사회 리더의 자리로 복귀

2) Joseph R. Biden, Jr., "Why America Must Lead Again? Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump," *Foreign Affairs*, March/April 2020.

- 바이든의 어젠다는 민주당의 대체적인 외교정책 방향성을 반영하고 있는 바, 트럼프 집권 4년 동안 외교 편협, 일방주의, 실패한 외교로 미국의 동맹관계를 엉망으로 만들었고, 이제 동맹관계를 재건해야 할 때라고 주장
 - “Present at the Creation” (딘 애치슨, 1969)은 프랭클린 루즈벨트와 해리 트루먼 시기에 걸쳐 향후 40년간 지속된 전후 질서의 틀을 건설한 과정을 서술한 회고록으로, 대소 봉쇄전략 채택, 독일/일본의 부활과 변화, 아시아와 유럽의 동맹네트워크 구축, 국제제도와 기구 창설(UN, IMF, World Bank, GATT), 미국 국가안보체제 재정비(NSC, CIA, 국방부 창설) 등 이른바 liberal international order의 탄생을 기록
 - 트럼프 행정부의 외교에 대해서는 “Present at the Destruction” (다니엘 드레즈너), 혹은 “Present at the Disruption” (리차드 하스) 같은 평가가 다수
 - 리차드 하스는 “트럼프 행정부는 미국 국익에 대한 지나치게 좁은 정의로 인해 외교의 다른 목표들을 간과하고 있다... 지나치게 대결적 언사로 인해 외교적 레버리지를 무용화시켰다... 동맹국들조차 미국을 다시 보게 됐다”고 평가
- 참고로 오바마 시대의 외교정책 원칙을 보면, 버락 오바마는 대선과정에서 ‘미국 리더십의 회복(Renewing American Leadership)’을 모토로 내세웠는데, 이는 국제사회에서 미국의 리더십을 회복해 다시 ‘존경받고 품격 있는 국가’로 만들겠다는 의미
 - 오바마는 부시-체니 정권의 대외정책이 가진 가장 큰 문제점은 대화를 통한 외교적 접근을 거부해왔다는 것이라고 비판
 - 이는 외부에 미국이 일방주의적이고 오만한 모습으로 비춰지게 할 뿐만 아니라 미국의 리더십을 발전시키고 공고히 하는데 심각한 장애가 되었고, 미국의 일방주의는 전세계적으로 반미감정이 확산되는 데 주된 원인이 되었다고 비판. 이를 개선하기 위해 적대적인 국가들에게도 먼저 손을 내미는 ‘리셋’ 외교를 선언
- 바이든 시대는 오바마 시절로의 복귀라기보다는 근간 국제질서에서 두드러진 변화를 반영하여 현실주의적 색채를 가미한 진화된 버전이 될 전망이라서 ‘리셋 2.0’으로 부르는 것이 타당
 - 그 변화란 첫째, 중국 위협론의 부상임. 공화·민주 초당파적으로 중국에 대한 인식이 ‘책임있는 이해상관자’에서 ‘전략적 경쟁자’로 변화. 앞으로 국제질서의 핵심적 특징은 경쟁이며, 상호의존이 커져도 이런 경쟁을 피할 수는 없다, 지정학은 영원하다(geopolitics is eternal)는 인식 확산

- 둘째, 다자주의와 국제체제의 개선 필요성임. 국제제도와 기구, 규범 등에서 상호성 원칙을 강조. 서구 주도의 국제질서를 유지하기 위해서는 각국이 자국의 안보를 위해 더 많은 책임을 져야 한다는 인식 대두. 다자주의가 반드시 좋은 것만은 아니라는 현실 인식하에 소수 선진 민주국가들의 '제한적, 심층적 자유주의 질서(small, deeper liberal order)' 개념에 입각한 '임무지향적 연대(mission-driven coalition)'가 더 효과적이라는 인식 확산 - ex) G-20 대신 D-10 개념 등장

○ 바이든도 미국 우선주의를 외면하기는 사실상 불가능하기 때문에 미국 우선주의는 트럼프 이후에도 지속할 가능성 큼.

- 미국 역사에서 뿌리깊은 백인 정체성의 정치가 트럼프 시대를 거치면서 미국 사회의 전반적 특징으로 정착
- 누가 대통령이 되든 세계화로 인한 미국내 피해 계층, 특히 러스트 벨트의 노동 계층을 외면하기는 어려운데, 이들 대부분은 교육 수준이 낮은 백인 중산층
- 건국 과정에서부터 Anglo-saxon race에 기반을 두고, 이상주의적 색채를 띤 초국가적 국제주의, 대서양 공동체와의 연관성과 출발부터 민주주의였다는 인식이 결합되어 미국 예외주의(American exceptionalism)를 형성

○ 바이든도 결국 China Hawk이기 때문에 대중국 강경론은 지속될 전망

- 미국의 기본적인 대중국 인식은 지난 40여년간의 대중 포용정책이 중국을 긍정적인 방향—개방된 체제, 기존 국제질서 순응, 법치, 민주주의 가치 수용 등—으로 변화시키지 못하고 오히려 힘만 키워서 결국 오늘날 미국의 전략적 경쟁자로 만들었다는 실패론에 근거
- 중국은 미국의 관여 정책 하에서 최대의 혜택을 받은 국가이지만 갈수록 기존 국제체제와 룰에 순응하는 것이 아니라 중국 자신이 주도하는 국제질서를 창출하려는 방향으로 노력
- 시진핑의 '위대한 중화민족의 부흥,' '중국몽' 슬로건을 앞세워 대외적으로는 더욱 공세적인 외교, 대내적으로는 더욱 강화되는 권위주의체제를 공고히 하고 있음.

○ 바이든 행정부 출범시 주요 입각 예상 인물로 다음 인사들을 주시할 필요

- 미셸 플루노이(Michèle A. Flournoy)는 오바마 행정부 시절 국방차관을 역임, 바이든 행정부 국방장관 후보 1순위로 거론되는 인물

- 엘리 라트너(Ely Ratner)는 바이든의 국가안보 부보좌관 역임, 현재 외교안보 분야 자문 그룹 총괄 관리 임무를 맡고 있음.
- 앤서니 블링큰(Anthony Blinken)은 바이든이 상원 외교위원장이던 시절 정책보좌관으로 일했고 오바마 행정부 1기 내내 바이든 부통령의 안보보좌관, 백악관 국가안보 부보좌관, 국무부 부장관 등을 역임
- 커트 캠벨(Kurt Campbell)은 1기 오바마 행정부에서 국무부 동아태차관보를 맡았었고, 역시 오바마 행정부에서 국가안보보좌관을 지낸 수전 라이스(Susan Rice)는 바이든의 러닝메이트로 하마평에 오르기도 함.
- 제이크 설리번(Jake Sullivan)은 오바마 행정부 시절 힐러리 클린턴 국무장관의 부비서실장을 지냈고, 대선 자문관으로 활약, 국무부 정책실장 역임
- 프랭크 자누지(Frank Jannuzzi) 맨스필드재단 대표는 한반도 문제 전문가로서 상원 외교위원회 민주당 정책국장, 국무부 정보조사국 동아시아 정치군사분석관을 역임하였고, 2008년 오바마 대선 캠프의 한반도 정책팀에서 활동
- 박정현(Jung H. Pak)은 한국계로서 오바마 행정부 시절 CIA 정보분석관을 지낸 후 브루킹스 연구소에서 한국석좌로 근무하면서 한반도 문제를 연구

3. 미중관계 전망

- 트럼프, 바이든 상관 없이 중국 위협론, 포용정책 실패론을 공유하기 때문에 미중 패권 경쟁은 지속될 전망
 - 지난 5월 코로나19와의 전쟁이 한창인 와중에 트럼프 행정부는 중국에 대해 협력보다는 공개 압박과 봉쇄전략 등 ‘경쟁적 접근(competitive approach)’을 하겠다는 보고서를 발표³⁾
- 보고서에 의하면 오늘날 중국이 제기하는 도전은 전방위적인 바, 첫째, 우선 경제적으로는 중국이 취하는 국가주도 보호무역주의와 국가자본주의의 위험성이 있음.

3) The White House, “United States Strategic Approach to The People’s Republic of China,” May 20, 2020 (<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.20.20.pdf>).

- 미 무역대표부(USTR)의 판단에 의하면 중국은 거래하는 미국 기업에 대해 기술이전 강요, 미국 기업들에 대한 기술규제, 중국 기업들에 대해 미국 기업들로부터의 기술획득 강요, 불법적인 사이버 침해 묵인 및 지원 등 불공정한 관행을 지속
- 둘째, 미국적 가치에 대한 도전임. 중국은 이미 2013년 시진핑 주석의 연설에서 미중관계를 '장기적인 갈등과 협력의 체제경쟁'으로 규정하고 결국 자본주의는 망하고 사회주의는 흥할 것이라고 주장
 - 시진핑 시대 들어 부쩍 강조되기 시작한 '중국특색의 사회주의'는 마르크스-레닌주의 이념에다 민족주의, 일당독재, 국가주도 경제, 공산당에 대한 개인적 자유의 복속 등이 특징임. 국제적으로는 '인류운명공동체' 건설이라는 미명하에 중국 나름의 글로벌 거버넌스를 추진하려 시도
 - 중국의 당-국가체제는 다양한 프로파간다 수단을 광범위하게 활용, 신장-위구르 지역 같은 소수민족 지역에 대한 탄압, 종교적 박해도 만연한 현상
 - 중국 공산당이 주도하는 각종 전위조직들은 미국 내 대학이나 싱크탱크, 언론인, 학자들은 물론 주·연방 공무원들을 친중국 세력으로 포섭하기 위해 노력
- 셋째, 안보적 도전임. 중국 공산당은 타국 내정에 대한 불간섭, 분쟁의 평화적 해결 등을 주장하지만 황해(서해), 동·남중국해, 대만해협, 중·인 국경지역 등에서 선제적이고 강압적인 군사·준군사 행동을 실행
 - 뿐만 아니라 민군융합(Military-Civil Fusion) 전략에 따라 중국 군대는 민간분야의 자원에 제약 없이 접근이 가능
 - 글로벌 정보통신 기술 산업을 지배하려는 중국의 시도는 국가사이버안보법(National Cyber Security Law) 같은 불공정·차별적 관행에 반영됨. 예를 들면 중국에서 정보통신 관련 사업을 하는 외국기업들은 중국공산당이 데이터에 접근할 수 있도록 데이터 현지화 조치를 따르라고 강요당함.
- 이러한 현실을 감안한 미국의 대중국 전략은 우선 미중관계의 본질이 전략적 경쟁(strategic competition)이라는 점을 인정하고 적절한 방법으로 미국의 국익을 방어하는 것이라고 지적
 - 중국이 자유롭고 개방적인 규칙기반 국제질서를 더 악화시키려는 추가적인 행동을 용납하지 않을 것이라고 언급

- 폼페이오 국무장관의 닉슨도서관 연설은 미중관계가 이제 본격적인 패권경쟁으로서 가치 경쟁, 체제경쟁으로까지 확대되고 있음을 시사⁴⁾
 - 닉슨 대통령이 역사적인 베이징 방문을 통해 관여전략을 시작했을 때 미국의 정책결정자들은 중국이 점차 더 번영해지고 개방적이며 국내에서는 더 자유롭고 세계에는 덜 위협적인 국가가 될 것으로 기대. 하지만 중국은 오늘날 국내적으로는 더욱 권위주의 체제로 변했고, 세계 도처에서 자유를 위협하는 공격적인 국가로 변모
 - 중국공산당은 마르크스-레닌주의 정권이며 시진핑 주석은 파산한 전체주의 이념의 진정한 신봉자임. 중국공산당이 원하는 것은 글로벌 패권을 장악하는 것임.
 - 중국은 결코 정상적인 국가로 대해서는 안 되며, 중국 유학생이나 기업 근로자 상당수는 미국의 지적재산권을 절취해 중국으로 가져가려는 사람들임. 미국이 휴스턴 중국총영사관을 폐쇄한 것도 그곳이 스파이 행위와 지재권 절취의 중심지였기 때문
 - 폼페이오 장관은 중국의 도전에 맞서는 것은 미국 혼자만의 힘으로는 안 되지만 유엔, 나토, G7, G20 등 국가들이 경제, 외교, 군사적 힘을 합치면 충분히 대응할 수 있다고 지적.
- 중국에 대한 이러한 인식은 미국 조야의 광범위한 인식으로서 공유되고 있으며, 바이든 행정부의 시각도 크게 다르지 않을 것으로 추정
 - 다만 중국을 대하는 레토릭과 접근방식에 있어서 차이를 보일 것으로 예상됨. 트럼프처럼 직접 중국을 압박하는 대신 동맹과 우방국들의 연대를 통한 다자적 압박으로 중국을 다루겠다는 입장
 - 이에 따라 한국의 입장에서는 미중 사이에서 어떤 스탠스를 취할 것인지 입장 정리가 중요해질 전망

4. 한반도에 대한 함의

- 한미관계
 - 바이든 후보는 최근 연합뉴스 기고문, “Hope for Our Better Future”에서 한미동맹을

4) Mike Pompeo, “Communist China and the Free World’s Future,” Yorba Linda, California, The Richard Nixon Presidential Library and Museum, July 23, 2020 (<https://www.state.gov/communist-china-and-the-free-worlds-future/>).

두 나라 사이에 ‘피로 맺어진 동맹’이라고 칭하며, ‘주한미군 철수 협박으로 한국을 갈취하지 않겠다’는 입장을 표명

- 공동번영과 가치, 안보 증진, 국제사회의 도전에 대한 대처에서 한국과 미국은 강력한 동맹이라고 언급. 한미관계가 단순히 군사동맹의 차원을 넘어선 전략적 동반자임을 지적

○ 통상정책에 있어서 바이든과 트럼프의 공통적인 관심은 중국 견제와 미국 중심으로의 글로벌 공급망 재편

- 미국은 중국의 경제성장을 위협으로 인식하며 중국과의 무역 이슈를 안보 관점에서 접근. 특히 두 후보 모두 중국으로 첨단기술 유출 방지를 목적으로 무역·투자 관련 규제를 강화할 것으로 전망
- 바이든이 당선되면 대중국 견제 강화를 위해 동맹과의 결속 유지에 한층 힘을 쓸 것으로 전망됨. 반중 경제연대의 일환인 Clean Network, EPN 등 대중국 압박 전선에 동참을 요구받게 될 가능성에 대비해야 하며, 화웨이 장비 선택 문제로 인해 LG U+ 등 다수의 한국 기업들이 선택의 기로에 직면할 가능성이 있음.
- 민주당이 전통적으로 중시하는 환경과 노동기준 강화가 새로운 통상 이슈로 부각될 가능성 있음.
- 화석연료 사용에 제한, 탄소저감 경제, 신재생에너지 확대, 원자력은 친환경 에너지라는 점에서 장려될 가능성이 있지만, 그와 병행해서 엄격한 핵비확산 입장도 견지할 것으로 예상

○ 대북정책

- 협상방식의 차이가 예상되는 바, 트럼프는 김정은과의 직접 외교를 통한 ‘탑다운’ 방식, 先 정상회담, 後 협상 vs 바이든은 북한의 선 태도변화와 철저한 실무적 준비, 후 정상회담 등 ‘바텀업’ 전략
- 전략적 인내 기조 하에서 강한 제재와 압박을 지속될 전망이다. 원칙에 입각한 외교를 통해 대북 관여, 비핵화한 북한과 통일된 한반도를 향해 나아갈 것이라는 입장
- 민주당의 가치외교 연장선상에서 북한의 인권문제는 다시 중요한 어젠다로 부상할 가능성이 있음. 서해 공무원 피살 사건을 북미 인권문제로 다룰 경우 북한은 다시 수세로 몰릴 가능성
- 종전선언 문제도 한미간 온도차가 감지되는 문제임. 종전선언에 대한 미국 조야의 시각도

대체로 종전선언은 협상과정의 일부로서 비핵화라는 전체 큰 틀 안에서 봐야 할 필요가 있는 사안으로서, 비핵화 협상과정에서 활용할 수 있는 상징적 신뢰구축 조치의 하나라고 생각

- 한국 정부는 종전선언을 입구로 하여 비핵화라는 출구로 나올 구상을 갖고 있지만, 만일 종전선언을 했는데 비핵화가 진전되지 않으면 결국 북한에게 다시 한번 종전선언이라는 선물만 안겨주는 결과가 될 것임.

○ 바이든 행정부가 출범하게 되면 당분간 한국은 입지가 더 어려워질 가능성이 있음.

- 첫째, 안보와 경제의 portfolio 다변화를 통해 리스크 분산이 중요한 상황임. 안보는 한미동맹 중심으로 가더라도 동맹 외에 지역 안보협력, 중견국 외교 등을 통해 한국의 외교적 입지를 강화하고 국제무대에서 우군을 확보하려는 노력 필요
- 중견국으로서 좋은 어젠다와 명분을 선점하는 생각의 리더십(thought leadership), 주창외교(advocacy diplomacy) 등을 활용하는 것임. 한국 같은 중견국은 뜻을 같이 하는(like-minded) 국가들과의 연대를 통해 규범, 인프라, 개발 등 분야 등 한국이 잘 할 수 있는 분야에 외교안보 역량을 집중해야 함. 요컨대 미중 대립구도에서 우리와 비슷한 처지에 있는 국가들과의 협력이 중요
- 둘째, 동맹과의 네트워킹을 중요시하는 바이든 행정부에 대해 한국의 전략적 의도를 좀 더 분명하게 해야 할 필요성 증대하고, 그에 따라 갈수록 선택의 기로에 직면하는 상황이 빈발할 가능성 있음.

○ 우리 정부는 초기 90일 이내에 우리 정부의 입장이 충분히 전달될 수 있도록 범정부 차원의 demarche 준비를 해야 함.

- 국회에서 해야 할 일은 의원외교를 구상하되, 민주당만 대상으로 하지 말고 초당적 대미 외교 전략을 구상
- 글로벌 정세는 물론 한반도를 둘러싼 전략적 불확실성이 커지는 현 국면에서 한미간 전략적 소통이 과거 그 어느 때보다도 중요해짐. 70년을 지속한 동맹이 몇 가지 문제만으로 당장 파탄을 맞지는 않을 것이지만 작은 개미구멍 하나에서 새는 물 때문에 거대한 제방이 무너지듯이 작은 이견들이 해소되지 못한 채 쌓이면 한미동맹의 파열 가능성이 커짐.
- 동맹관리 차원에서 지금은 양측 모두 잘못된 시그널, 혹은 노이즈 관리에 유의할 필요가 있음.

- 미중관계는 이제 패권경쟁, 체제경쟁으로 빠르게 변하고 있는 상황 속에서 한국도 이제는 사안별로, 일방적으로 미국 편을 들거나 중국을 적대하는 것이 아닌, ‘현명한 국가이익 (enlightened self-interest)’ 기준으로 선택을 한다는 평판을 만들어가야 함.

발제 2

미국 차기 행정부의 한반도 정책 전망

조성렬

국가안보전략연구원 자문연구위원

미국 차기 행정부의 한반도 정책 전망

조성렬 국가안보전략연구원 자문연구위원

1. 패권도전국에 대한 미국의 정책과 담론 변화

□ GDP 40%의 법칙

- 1970년 소련: 미 GDP의 42% 도달
 - 1972년 2월 미중 상하이 공동성명, 군비경쟁의 가속화(SDI 추진)

- 1985년 일본: 미 GDP의 38% 도달
 - 1985년 9월 미일 플라자합의로 인한 엔고(円高) 현상 유발



- 2010년 중국: 미 GDP의 40% 돌파
 - 2001년 9.11테러 사태 뒤 '테러와의 전쟁' 선포, 중국의 세계무역기구(WTO) 가입 허용(11.10), 2008년 9월 리먼 브러더스 투자은행 파산
 - ※ 1949년 사회주의→중국, 1979년 자본주의→중국, 1989년 중국→사회주의, 2009년 중국→자본주의

향후 미 대선 일정

- 2020.11.03. 미 대선 및 총선(상원 35명, 하원 538명)
- 12.08. 대통령 선거인단 선출
 - 불발 때는 하원(50주 다수당 1명씩) 대통령, 상원(100명) 부통령 선출
- 12.14. 선거인단의 대통령 투표
- 2021. 1.06. 투표결과에 대한 의회 승인
- 1.20. 대통령 취임
 - 불발 때 부통령 당선자, 하원의장 순으로 대행

□ 부상하는 중국에 대한 미국 내 담론 변화

○ 데이비드 샴보(David Shambaugh) 조지 워싱턴대 교수

- 〈중국공산당, 위축과 적응〉(2008): ‘중국공산당은 회복력이 있으며 권력장악을 지속할 것’
- 〈중국의 미래〉(2016): ‘경성권위주의인 중국공산당 통치는 쇠락할 것’
- ※ 新권위주의(1989~92), 경성권위주의(2008~현재), 연성권위주의(1998~2008), 準민주주의

○ 존 미어쉐이머(John J. Mearsheimer) 시카고대 교수: 〈강대국 정치의 비극〉

- 2001년판: 성장억제(China's economy stops growing at a rapid pace.)
- 2014년판: 봉쇄정책(Containment Policy)

2. 중국의 부상에 대한 미국의 대응전략 변화

□ 오바마 행정부의 대응전략: 아시아 재균형 정책과 오바마 독트린

○ 아시아 재균형 정책:

- 힐러리 국무: 동남중국해 항행의 자유권 확보를 위한 적극 개입
- 파네타 국방: 미 해군력 60%를 2020년까지 아시아 배치
- 미·일·호 삼각안보대화(TSD, 2007) 및 정상회담(2015.10 ASEM)

○ 오바마 독트린(2014.4): “‘2개의 전쟁’에서 지불한 대가가 너무 컸다.”

- ① 다자주의: 동맹, 우방의 국제공조로 국제분쟁 해결
- ② 온건파 반군 지원 및 대테러방식 전환
- ③ 미국 안보이익이 직접 침해될 때만 무력사용

□ 트럼프 행정부의 대응전략: 힘에 의한 평화, 위대한 미국의 재건

○ 트럼프의 문제의식:

- 오바마: “미국은 부동의 넘버1, 의심치 말라”(2014.5 미 육사 졸업식)
- 트럼프: “과연 미국은 넘버1인가, 기존 정책의 재검토 필요하다”(2017.1. 대통령 취임사)

○ 닉슨 역발상(Reverse Nixon)과 ‘미친놈 전략(Madman Strategy)’

- ‘적(러시아)과의 동침’ 통한 중국 견제: 러시아 스캔들로 미시행
 - 선 행동: 무역전쟁(한미FTA, NAFTA 재협상, 대중 고관세), 기술전쟁, 핵군비경쟁, 이데올로기전쟁 및 ‘하나의 중국’ 흔들기
 - 후 제도화: FOIP strategy, Quad plus, Five Eyes+, Economic Prosperity Network(EPN), 5G Clean Network, TAIPEI act, (G7→G11).
- ※ 환태평양경제동반자협정(TPP) 철회(2017.1), JCPOA 파기(2018.5), 파리기후변화협약 탈퇴 선언 (2019.11), 국제보건기구(WHO) 탈퇴 통보(2020.7)

□ 바이든 후보의 공약: 리더 지위의 회복(Back At The Head of The Table)

○ 자유롭고 개방적이고 규칙에 기반한 국제질서의 회복

- 군사분야: 항행의 자유 작전(FONOP) 지속, 국가방위전략(NDS)에 따른 해외미군의 재배치·재할당·재전개 작업 지속
- 무역분야: 파리기후변화협약 복귀 및 TPP 복귀 가능성, 대중 첨단기술 디커플링 지속 추진
- 외교분야: ‘민주주의 동맹(democratic alliance)’ 재건- 임기 첫째 Global Summit for Democracy(GSD) 개최, 이란핵합의(JCPOA) 복귀

○ 오바마와 바이든의 대외정책 비교

- 바이든은 부통령 재임 당시 오바마 대통령(당시)과 주요한 대외정책에서 몇 가지 입장차이 노정
- 우크라이나에 대한 〈부다베스트 합의〉 이행, 불요불급한 전쟁 개입 반대 등 오바마 대통령보다 다소 온건한 입장

〈표-1〉 오바마 대통령과 바이든 부통령의 대외정책 입장 차이(당시)

	오바마 대통령	바이든 부통령
우크라이나 대전차 미사일 제공	반 대	찬 성
리비아 비행금지구역 설정	찬 성	반 대
아프가니스탄 미군 병력증강	증파 (17,000명+30,000명)	반 대
이집트 무바라크 대통령 퇴진	조기퇴진 찬성	반 대

〈출처〉 Hans Nichols, “Biden's doctrine: Erase Trump, re-embrace the world”, AXIOS, July 12, 2020.

3. 미국의 한반도 정책 변화

□ 미 행정부의 한미동맹 인식과 정책

【트럼프 행정부】

○ 경제주의적 동맹관:

- 한미FTA 재협상 타결에도 불구하고, 무역적자 해소 요구 지속
- 방위비분담금특별협정(SMA)에서 방위비 50% 증액 요구 (↔ 한국측 13% 증액안)

○ 대중 견제와 한미협력

- 개방성, 포용성, 투명성에 입각한 우리 신남방정책과 '자유롭고 개방된 인도-태평양 (FOIP)' 전략 간의 조화로운 추진을 지속
- Quad plus, EPN 추진은 유보하되, 첨단기술을 중심으로 한 Clear Network은 지속 추진할 것으로 예상

〈표-2〉 미 행정부의 인도-태평양 관련 보고서

	보고서명	주요내용
국방부	인도-태평양 전략 보고 (2019.6.1.)	중국을 '현상변경국가'로 규정 美.日.豪.印(Quad Bloc)주도로 韓國참여 압박
국무부	인도-태평양 비전 공유 (2019.11.4.)	자유롭고 열린 질서 보호, 중국의 '구단선' 비판 및 항행의 자유, 豪日韓 역내 협력 강조
백악관	미국의 대 중국 접근 (2020.5.20.)	중국과 중국공산당의 구분, 중국정부를 독재정권이라 부르고 일대일로 참여의 위험성 경고

【바이든 후보】

○ 정책기조:

- 원칙에 입각한 외교, 북한 비핵화와 통일된 한반도 지향
- 한미동맹을 통하여 공동번영과 가치, 안보 증진, 국제사회 도전에 공동 대응

○ 한미동맹

- 북핵 협상보다는 미국의 영향력 증대를 정책 우선순위에 둘 것으로 보이며, 북한과의 협상에 주한미군 감축을 카드로 활용할 가능성도 낮은 것으로 판단
- 주한미군 철수 협박을 통한 방위비 갈취에는 반대하고 주한미군 철수를 반대한다는 입장
 하지만, 국가방위전략(NDS)에 따른 주한미군 재조정을 그대로 수용해 추진할 가능성
 ※ 미 민주당은 트럼프 대통령이 대북협상에 주한미군 감축 카드를 쓸 것을 우려해 상하양원에서 통과된 「2019국방수권법」, 「2020국방수권법」 및 미 하원을 통과한 「2021국방수권법」에서 까다로운 감축 조건을 설정
- 한미 군사연습이 대북 압박과 동시에 대중 압박에도 유용하다고 판단하고 있으며, 북핵 협상이 부진할 경우 한미군사연습의 원상회복 가능성

○ 바이든 행정부가 들어설 경우, 한미 국방당국 간에 진행되어온 3단계 전작권 전환을 ‘조건’이 충족되는 대로 이행할 것으로 예상

- 2019년 8월 제1단계 기초운용능력(IOC) 검증평가를 통과한 데 이어 2020년 8월 제2단계 완전운용능력(FOC), 제3단계 완전임무수행능력(FMC)검증평가는 2021년 8월에 실시 될 예정
- 한반도정세가 급격히 악화되거나 우리측의 준비태세가 현저히 미흡한 경우가 아니면 순조롭게 추진될 것으로 전망

○ 한미일 협력 증시

- 한미일 안보협력: 오바마 행정부 당시 ‘한미일 군사정보보호약정’(TISA, 2014.12.), ‘한일 군사정보보호협정’(GSOMIA, 2016.11) 체결 ← 한일 위안부 합의(2015.12)
- 사드체계 개선조치: 2016.7 사드 배치 이후 3단계 성능개량사업으로 △유선지휘방식의 원격무선방식 전환, △사드레이더 활용한 패트리엇의 교전능력 지원, △저고도용 패트리엇과 고고도용 사드의 통합운용 추진
- 신국제협력: 글로벌 민주주의정상회의(GSD) 및 환태평양경제동반자협정(TPP)에 한국 참여를 지지

□ 미 행정부의 북한 핵문제 인식과 대응기조 변화

- 부시 행정부, 오바마 행정부는 각각 은근한 무시(Benign Neglect) 정책과 전략적 인내(Strategic Patience) 정책으로 북한 핵문제에 소극적 대응

【트럼프 후보】

- 대북 군사행동 검토→ 직접 대화(톱다운 방식)
- 백악관 고문 쿠쉬너 주도로 이스라엘-UAE평화조약에 이은 한반도문제 해결로 노벨 평화상에 대한 기대
- 제3차 북미 정상회담의 조기개최로 임기 중 가시적인 비핵화 성과 거양
 - 단계적 접근, 동시행동론 거부감의 희석화 (*존 볼턴의 부재)

【바이든 후보】

- 기본입장: 군사행동 배제, 조건충족 후 북미 정상회담
 - 트럼프의 북핵 정책 비판: “(북한의) 미사일이나 핵무기는 한 대도 파괴되지 않았으며, 조사관 한 명도 현장에 있지 않다.”
- 대북제재와 인도적 지원
 - 바이든 행정부에서 대북 제재와 인도적 지원의 투트랙으로 진행될 가능성이 농후
 - 대북 경제제재는 모든 핵·미사일 프로그램을 포기할 때까지 지속될 가능성이 높으나, 제재 틀 내에서 허용 가능한 인도적 지원의 폭을 넓히고 운용의 유연성을 제고할 가능성이 높음
 - 북한 핵문제는 물론 인권유린, 납치자 문제 등 민주주의적 가치와 인권문제를 중요한 판단기준으로 삼아 정책을 결정할 것으로 예상
 - 대북 인도적 지원문제를 인류 공생의 문제, 글로벌 위기인 감염병 공동 극복의 문제 틀에서 접근할 경우 트럼프 행정부에 비해 바이든 행정부가 상대적으로 유연한 태도를 보일 것으로 예상

※ 민주당 정강 초안(2020.7.27.): “북한주민을 잊지 않을 것”, “인도주의적 원조를 지원하고 인권 침해 중단을 하도록 북한 정권을 압박할 것”을 명시

○ 협상방식과 원칙

- CVID원칙을 내세우며 한반도를 ‘Nuclear Free Zone’로 만들겠다고 공약하고, 핵 없는 한반도를 위하여 한국, 일본과 관계를 강화하고 중국이 북한에 압력을 넣도록 압박할 것이라고 공약 → TCOG, 6자회담
- 양자협상이 아닌 다자협상으로 북핵 협상이 이뤄질 가능성도 있으나, 이 경우에도 과거 6자회담과 달리 중국이 주도할 수 있는 형식의 다자협의체를 구성하지는 않을 것으로 예상
- 트럼프 행정부의 북미정상회담에 대해 ‘독재자 합법화’에 그쳤다고 부정적으로 평가하며, 실무진 협상을 통한 버텀업(Bottom UP) 방식을 취하되, 핵능력 축소에 동의하는 조건에서 김정은 위원장과 정상회담 용의
- 단계적 접근: 이란핵합의(JCPOA) 모델로 단계적 접근을 취하고 있으며, 비핵화의 장기 목표 아래 핵군축 접근법(Arms Control Approach) 부상

※ 미 민주당 내 원칙론을 주장하는 ‘지역전문가 그룹’과 현실론을 수용하는 ‘핵군축 그룹’간의 입장차이 존재

〈표-3〉 트럼프와 바이든의 북핵 문제 접근법 비교

트럼프 공화당 후보	바이든 민주당 후보
톱다운 방식 - 정상회담으로 해결	버텀업 방식 - 실무협상을 거쳐 정상회담으로
양자방식 - 한국 참여도 불원	다자방식 - 한국, 일본 및 중국 등 참여 고려
일괄타결식 접근 - 리비아해법은 배제	단계적 점진적 접근 - 이란핵합의(JCPOA) 방식이 모델

4. 우리의 전략적 대응방향

□ 기본원칙

- ‘자기주도외교(self-directed diplomacy)’ 원칙에 따라 우리 정책과 미국 정책과의 접점을 찾아 협력

□ 대응방향 및 정책기조

- 한미동맹을 우선시하되 중국과의 전략협력동반자관계 훼손을 회피
- 한미동맹 사각지대(회색지대 사태)의 분쟁에 대비해 자주국방력을 강화
- 미 동맹국들과의 연대 구축 또는 비전통 안보협력을 확대 강화로 미-중 충돌의 완충지대를 창출함으로써 양자선택의 압박에서 탈피

□ 사안별 대응방향

【미중관계】

- 현상황:
 - 인태전략에 대한 한미 입장은 정리됐으나 Five Eyes plus, 쿼드+, EPN 참가, INF 배치 등 중국과 연관된 사안에 대해서는 다소 이견이 존재
- 예상 전개방향:
 - Five Eyes plus는 회원국 확대보다는 옵저버의 확대 형태로 운영 전망
 - 인태전략 및 Quad plus: 미국은 인태판 NATO를 지향하려 할 것이나 중국을 의식한 각국은 경제협력 및 제한적 군사협력에만 호응 전망
 - 경제번영네트워크(EPN): 미국은 일반 제품까지 포괄하는 공급망 재편을 구상하고 있으나 사실상 불가능하며, 첨단기술제품 중심으로 진행 전망

○ 우리의 대응방안

- Five Eyes plus 옵서버 참여는 고급정보 공유 차원에서 바람직
- 인태전략 참가는 신남방정책과의 조화로운 추진이라는 기존 입장을 유지하되, Quad plus에는 준회원국 수준으로 제한적 협력이 바람직
- EPN이 첨단기술분야 위주로 운영될 경우, 정부 차원에서는 동참하되 민간기업의 경우는 자율적인 판단에 맡기는 것이 바람직
- THAAD 추가배치, MD참가 등은 '대중 3불 방침'도 있는 만큼 최대한 자제하되, 북한의 위협 대비 위해 THAAD 3단계 성능개발사업은 용인
- 중국도 포함한 신INF 조약체결을 지지하며, 미국의 파리기후협약 복귀, 자유무역 보장 촉구 등 우리 국익의 관점에서 접근

【남북관계】 북핵협상, 미북관계 개선, 대북제재

- 미 대선 직후 '종전선언' 카드로 북미대화 재개를 중재하며, 비핵화 협상 단계에 맞춰 대규모 인도지원 방식으로 대북제재를 우회
- 비핵화 상응조치로 평화협정에 대한 우려(유엔사 폐지, 한미동맹 약화)를 불식하기 위해 북미 관계의 정상화 추진방안을 먼저 검토

【한미동맹】 전작권 전환, 방위비 분담금, 주한미군

- 2021년 2단계 검증까지 마친 뒤 문 정부 내에 전작권을 반환 받고, 차기 한국정부에서 3단계 검증연습을 추진
- 방위비분담금을 일정 수준으로 인상해 주는 대신, 우리측 첨단군사장비 개발의 제약을 푸는 방안 고려
- 비핵화 협상 진전, 자주국방력 향상 및 전작권 환수가 진행될 경우, 사전협의를 전제로 해외미군 재편계획에 따른 부분적 주한미군 감축은 수용

□ 주요 일정 계기 대미접촉 추진방안

【당선 확정 이후】

- 바이든(트럼프?) 대통령 당선 확정 후 문 대통령과 화상 통화
- 인수팀에서 주요인사를 해 나갈 것으로 보이므로 인사동향에 주목해 정부, 국회, 기업 등 다차원에서 인수팀 관계자 접촉

【대통령 취임 후】

- 미 대통령 취임식에 축하사절(국무총리, 국회의원 등) 파견
- 신행정부의 핵심 인선을 보며 외교·국방·통상 및 한반도 정책에 관하여 미 싱크탱크에 연구용역 의뢰 및 한미 공동연구를 조직

【대 의회 접촉 강화】

- 국회 대표단 방미(코로나19 방역 전제)를 추진하고, 새로 구성된 미 하원에서 ‘종전선언 촉구 결의안’ 추진 지지
- KAPAC 등 재미동포단체를 활용하여 당선된 지역구 의원에 대한 친한화작업 착수·심화

□

토론 1

2020년 미국 대선과 미·중 관계 전망

서정건

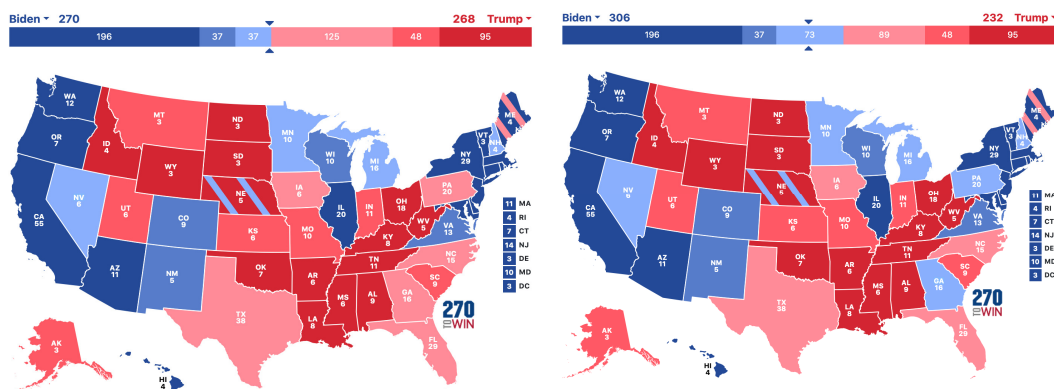
경희대 교수

2020년 미국 대선과 미·중 관계 전망

서정건 경희대 교수

I. 2020년 미국 대선 (잠정)결과 및 특징

- 코로나 팬데믹으로 인한 사전 및 우편 투표 급증으로 인해 이미 예견된 것처럼 올해 미국 대선 결과는 “election night” 이 아닌 “election week” 로 진행되는 중임.
- 플로리다 주처럼 미리 우편 투표를 개표할 수 있었던 주의 결과는 비교적 일찍 나왔던 것에 반해 중서부 3개 주(MI, WI, PA) 경우 선거 마감 이후 우편 투표를 개표할 수 있도록 주 법에 규정하고 있음. 자연적으로 개표가 늦어졌고 특히 흑인 유권자들 밀집 지역 (밀워키, 디트로이트, 필라델피아, 애틀란타)에서 우편 투표 몰표가 바이든 쪽으로 쏠리면서 현재 바이든 후보가 유리한 상황임.
- 만일 네바다 주를 2016년과 마찬가지로 바이든이 가져간다면 펜실베이니아, 노스캐롤라이나, 조지아에서 트럼프에게 지더라도 270명 확보로 대선 승리 가능함(아래 왼쪽). 만일 펜실베이니아와 조지아마저 역전한다면 바이든 후보는 306명의 선거인단을 확보하여 대승을 거두게 됨(아래 오른쪽)



- 하지만 트럼프 대통령의 반격이 예상대로 진행 중인데 표 차이 1퍼센트 미만인 위스콘신 주 경우 재검표를 요구할 계획이고 미시건과 펜실베이니아 주의 개표 작업 중단 소송을 이미 제기한 상황임.
- 트럼프 전략은 개표 지연 상황을 최대한 끌고 가서 내년 1월 6일 개원하는 117대 하원에서 수정 헌법 12조에 따라 하원이 대통령을 선출하는 단계로 가져가는 것으로 보임. 이 경우 각 주가 한 표씩 행사하는 표결 원칙에 따라 트럼프에게 유리함.
- 이번 대선은 인종과 경제 두 차원 모두 양극화가 더욱 심화된 선거 결과로 이어짐. 2016년 트럼프를 지지하였던 곳은 더욱 강력하게 트럼프를 지지하였고 2016년 대선에서 힐러리에 표를 던지지 않았던 많은 흑인 유권자들이 바이든에게 몰표를 줌.
- 또한 플로리다 라티노와 애리조나 라티노가 다른 선택을 한다는 것을 보여줌으로써 향후 미국의 인종 정치를 더욱 복잡하게 만들 것으로 보임. 특히 민주당 내부에서는 예상과 달리 압승하지 못했던 원인을 두고 내부 논쟁이 벌어질 수 있는데 더 이상 “anti-Trump” 메시지는 부족하다는 점을 샌더스 계 혁신파 의원들이 들고 나올 가능성이 있음.

II. 미국 국내 정치와 미-중 관계: 역사와 이론

- 미국과 중국 간의 역사적 관계는 주로 국가와 국가 수준에서 연구되어 왔지만 미국과 중국 양 국가 모두 국내 정치적으로 관계 설정, 강화, 혹은 약화와 관련된 사회 및 경제적 동인(motivation)과 정치적 연합(coalition)을 경험해 왔고 이에 대한 분석이 더욱 필요한 실정임.
- 특히 2017년 취임한 트럼프 대통령이 주도한 결과 현재 중국 이슈는 급속히 미국 정치화(Americanization)되는 경향을 보이고 있고 따라서 미국 내 대통령-의회 관계, 정당 경쟁 구도, 외교 정책 관련 미디어 영향력, 국제 이슈와 선거 정치 등 다양한 차원에서 이전과 다른 양상을 보이고 있음. 다시 말해 미국과 중국 관계의 역사적 변화는 일정 정도 규칙성(regularity)을 상정해 볼 수 있는데 우선 그 일례로 미중 관계와 정당 경쟁사를 살펴봄.

1. 1868년 미국과 중국 간 최초 조약 체결과 초당파적 합의(bipartisanship)

- 남북전쟁 종료 이후 미국의 앤드류 존슨 (Andrew Johnson) 행정부와 중국의 청(淸)왕조는 1858년 체결된 텐진 조약(Tianjin Treaty)의 내용을 확대하여 1868년 양국 간 최초의 벌링게임(Burlingame) 조약을 체결함. 중국에 선교사로 건너 간 안톤 벌링게임(Anton Burlingame)은 중국 왕조에게 미국과의 관계 강화 필요성을 설명하였고 그 결과 두 국가 최초의 정식 조약이 만들어짐.
- 주요 내용은 미국의 중국에 대한 내정간섭을 금지하고 최혜국대우(most-favored nation) 조항을 양국 무역 거래에 적용할 뿐 아니라 중국 노동자들의 미국 이주 규제를 완화하는 것이었음. 당시 미국 상황은 급진파 공화당(Radical Republicans)이 민주당 출신 존슨 대통령과 대립하고 있던 중이었는데 중국과의 조약 당시 공화당, 민주당, 대통령이 모두 환영하는 외교 정책 꽤기로 인식됨.
- 돌이켜 보면 미-중 관계는 1868년 벌링게임 조약 체결 이후 민주당과 공화당이 모두 찬성하는 중국 친화적(pro-China) 정책 결정 및 정치 연합을 보인 적이 거의 없다고 해도 과언이 아님.

2. 1882년 중국인 배척 법안(Chinese Exclusion Act)과 분열 이슈(wedge issue)

- 벌링게임 조약 이후 남북 전쟁으로 부족해진 미국 내 노동력을 보완하는 의미에서 중국인 노동자들이 대거 입국하였고 주로 캘리포니아 등 미국 서부에 정착하였음. 1860년과 1870년 사이에 샌프란시스코 거주 중국인 노동자들 수는 두 배 가까이 급증하여 거의 15만 명에 이르게 되었음. 그런데 이들 중국인 노동자들은 미국 사회에 동화하려는 노력을 하기 보다는 변발을 고수하고 자신들만의 집단생활을 유지함으로써 이미 이들로 인해 저임금을 받아야 했던 백인 노동자들의 분노를 사게 됨.
- 1874년 중간 선거를 통해 남북 전쟁 이후 몰락한 정치적 위상을 어느 정도 회복한 민주당은 1876년 대통령 선거 또한 박빙의 승부로 이끌어 냄으로써 1880년대 산업 혁명에 따른 사회적 이슈를 제기하는 정당으로서 재기에 성공함. 이후 펼쳐진 대통령 선거 경우 북부를 장악한 공화당, 남부를 지배하는 민주당이 당시 경합주(swing states)였던 캘리포니아,

콜로라도, 네바다 등에서 승리하기 위해 경쟁하는 양상으로 변함.

- 링컨 정당(Party of Lincoln)으로서 중국인 차별을 반대했던 전통파 공화당 그룹과 선거 승리를 위해서는 중국인 차별 정책을 도입해야 한다고 주장하는 서부 공화당 의원들 간 갈등을 틈타 단합된 민주당이 공화당 대통령과 공화당을 공격하였음. 그 결과 향후 10년 간 중국인의 미국 입국 금지를 골자로 한 중국인 배제 법안(Chinese Exclusion Act)을 1882년 미국 의회가 통과시킴.

3. 1950년 중국 공산화(Fall of China) 책임론과 소수당의 공격 소재

- 1932년 대공황의 와중에 민주당에게 대권을 넘겨 준 공화당은 이후 1936년, 1940년, 1944년 그리고 승리를 기대했던 1948년 대통령 선거에서 연달아 패배함. 이에 따라 더 이상 따라 하기 식 “me-too” 전략으로는 민주당을 이길 수 없다는 점을 깨닫고 있었고 마침 1949년 10월 중국 본토가 모택동의 공산당에 의해 공산화(“Fall of China”)되었다는 소식을 접하게 됨.
- 트루먼 행정부는 2차 대전 이후 일종의 축소 전략(retrenchment) 일환으로 장개석의 국민당이 옮겨 간 포모사(대만의 옛 이름)에 대한 지원을 줄이고자 함. 공화당은 이를 공산주의에 유약한 모습을 보이는 취약한 트루먼 리더십의 실패로 규정하여 정당 정치에 이용하고자 했고 1950년 1월 한국에 대한 트루먼 행정부의 지원 요청 법안에 대해 “포모사가 아니라면 왜 한국인가?(If not Formosa, why Korea?)”라는 반론을 통해 단합된 반대 입장을 설정하게 됨.
- 당시 뉴욕타임즈 분석대로 2차 대전 종료 후 냉전 초기 트루먼 행정부의 봉쇄 정책(containment policy)에 대해 초당파적 지지를 보내던 워싱턴 정가에서 중국 공산화 및 포모사 지원 관련 이슈는 미국 외교 정책의 국내적 분열상을 보이는 최초의 사례가 됨.

4. 1989년 천안문 사태 이후 중국 통상을 둘러싼 의회 정치와 정당 변화

- 1980년, 1984년, 1988년 연달아 세 번 대통령 선거 패배를 기록하고 있던 당시 민주당에게 아버지 부시 대통령의 베이징 관련 미온적 대처는 정치적 공격을 위한 좋은 소재가 되었고 1990년부터는 중국에 대한 최혜국 대우 조항(MFN)에 대해 의회 표결을 이끌어 냄.
- 이러한 상황에서 중국에 대한 강경 입장을 가진 공화당 안보 중시 그룹과 중국 시장을 포기할 수 없는 기업 및 중국 친화적 공화당 그룹은 분열하게 되었고 이를 틈탄 민주당은 단합하여 중국 이슈를 미국 국내 정치화함.
- 흥미로운 점은 1992년 대선 결과 클린턴이 승리함으로써 민주당이 정권을 잡게 되자 대통령의 외교 리더십 지원을 위해 민주당 의원들이 1993년 클린턴 정부 첫 해 중국 최혜국 대우에 대한 반대 입장을 급격히 누그러뜨렸다는 점임. 중국 이슈가 정당 경쟁 뿐 아니라 대통령-의회 관계까지 얼마나 복잡하게 연결되어 있는지 극적으로 보여 주는 사례임.

5. 2000년 PNTR(Permanent Normal Trade Relations)과 정당 초월 대통령 리더십

- 클린턴 대통령은 2기 행정부 임기 마지막 해인 2000년에 중국의 WTO 가입을 위한 미국 국내 통상법 정비의 일환으로 중국에 대한 최혜국대우 조항을 영구화하려는 시도를 함. 이러한 클린턴 대통령의 제안에 대해 당시 자유 무역 친화적인 공화당은 대체로 찬성하였지만 대통령 소속 정당인 민주당은 내부적으로 의견 분열을 겪게 됨. 특히 보호 무역 정책을 오랫동안 주장해 온 게파트(Gephardt) 의원 등 민주당 하원 지도부가 강력 반발하고 나섰지만 결국 공화당과 일부 민주당 그룹 지지를 통해 클린턴 대통령은 중국을 위한 PNTR 법안 통과에 성공함.
- 이는 더 이상 선거가 없는 재선 대통령이 자신의 업적(legacy)을 위해 국내 특히 자신의 소속 정당이 반대하는 것을 무릅쓰고 중국과의 관계 개선에 성공한 흔치 않은 사례로서 향후 미-중 관계 개선 관련 하나의 시금석이 될 수 있음.

6. 2005년 위안화 평가절하와 미국 정치의 진보-보수 연합(strange bed-fellows)

- 부시 43 행정부가 들어선 이후 테러와의 전쟁에 중국의 도움이 필요하였으므로 미-중 관계는 어느 정도 회복되는 양상을 보이려는가 싶었지만 점증하는 무역 적자와 미국 내 제조업 몰락으로 인해 의회에서는 이에 대한 강력한 대처를 요구하는 목소리가 커지게 됨.
- 특히 중국 정부가 위안화를 고의적으로 평가 절하함으로써 중국 수출품 가격을 낮추는 전략을 쓰고 있다는 의심(currency manipulation)이 미국 내에서 팽배해졌음. 이에 대해 중국 관련 경제적 피해를 입고 있던 주를 대표하는 공화당의 그레이험(Lindsey Graham, R-SC) 상원 의원과 민주당의 슈머(Chuck Schumer, D-NY) 의원이 손을 잡고 중국에서 들어오는 모든 수입품에 대해 일괄적으로 27.5 퍼센트 관세를 부과하는 법안을 상원에 제출함.
- 이 법안을 실제로 국내외 큰 파장을 불러 일으켰음에도 불구하고 결국 상원에서 표결에도 이르지 못함. 하지만 그레이험과 슈머라는 대표적 보수-진보 의원 간의 당시 정치적 연합은 이후에도 미국 의회 내부에서 서로 다른 목적을 가진 의원들 간 반(反)중국 전선을 형성하도록 만드는 하나의 모델로서 여전히 작용하고 있음.

III. 2020년 미국 대선 이후 미-중 관계 전망

- 올해 대선 과정에서 중국 이슈는 상반기에 코로나 원인 국가로 지목한 트럼프 대통령의 강경 드라이브로 인해 악화일로였지만 여름 이후 후보 간 차별성 효과를 보지 못함에 따라 급속히 선거 이슈로서의 가치가 소멸됨. 하반기에는 거의 중국 문제가 부각되지 않았던 특이한 선거로 기록될 전망이다.
- 출구 조사에서 드러났듯이 미국 유권자들의 최대 관심사가 코로나 방역이 아니라 경제 회복이었지만 여기에도 중국 이슈를 끌어들일 수 있었던 여지는 크지 않았음. 트럼프 대통령은 민주당 주지사들이 시행한 경제 봉쇄(lock-down)을 비판하는데 역점을 두었음. 이는 이전의 소련 공산주의 이슈와 달리 선거 혹은 국내 정치 이슈로서의 중국 문제가

가지는 일종의 한계를 여실히 보여주었다고 판단됨.

- 바이든 행정부 경우 일단 관세(tariffs)로 중국을 몰아붙이는 트럼프 접근법은 취하지 않을 것으로 보이며 기술 패권은 양보하지 않되 기타 이슈는 중국과 전략적 경쟁 혹은 “재앙 없는 경쟁(competition without catastrophe)”으로 방향을 정할 가능성이 높음. 이런 핵협정(JCPOA)과 기후변화 협정 과정에서 중국과 맺었던 전략적 협력의 기억을 바이든 부통령이 가지고 있음.
- 근본적으로 생각해 볼 이슈 두 가지는 1) 미국 의회가 행정부에 이양한 외교 정책 관련 권한을 어떠한 이유로든 되찾아 오려고 할 때 쉽지 않다는 점 2) 현재 정당 경쟁 및 연합 구도 상 미국 의회를 통과할 중국 정책의 대전환은 가능성이 높지 않다는 점임.
- 케네디 행정부 당시 초당파적으로 통과시킨 Trade Expansion Act of 1962 내용 중 section 232(safeguarding national security)에 근거하여 트럼프 행정부가 벌인 중국과의 관세 전쟁에 대해 미중 무역 분쟁의 장기화를 우려한 공화당 코커(Bob Corker) 상원 외교위원장과 투미(Pat Toomey) 공화당 상원 의원(Finance Committee 핵심 멤버)은 115대 의회 당시 무역확장법 수정안을 상정 시도하였음(13명 cosponsors).
- “232항 국가 안보 조항에 근거한 관세 부과에 대해 의회는 60일 이내에 이를 승인할 수 있다. 별도 조치가 없으면 대통령의 관세 부과는 무효화된다. 해당 수입이 국가 안보에 해를 끼치는지 여부 조사 권한을 상무 장관에서 국방 장관으로 이행한다.”는 내용의 수정안이었지만 표결 자체가 이루어지지 않았음.(Alexander Bolton. “GOP senator pans Trump's aid to farmers as 'very bad policy'” The Hill, May 15, 2019). 다만 트럼프 이후 시대 투미 의원 등이 지속적으로 문제 제기하고 민주당 지지를 얻는다면 통과 가능성이 없지 않음.
- 결국 중국에 대한 비호감/반감이 코로나 상황 이후 더욱 증폭된 이유로 의회 내 강경한 중국 경계 목소리는 지속되겠지만 동시에 경제 회복을 위해 서로의 시장과 공장을 절대적으로 필요로 하는 미-중 관계 특성상 미국 의회가 입법 정치로 중국 관계를 악화시키는 일은 예상하기 어려움.

- 결론적으로 트럼프 또한 농업주 보수 유권자들을 염두에 두고 지난 1차 미니 딜 (mini-deal)을 성사시켰다고 볼 수 있고 혹시 재선이 된다면 이후 트럼프는 “다음 선거가 없는 정치인”이 되므로 현재와 같은 대립적 정책을 보다 유연하게 사용하게 될 가능성이 있음.
- 바이든 대통령의 경우 중국과의 무역 적자 및 기술 패권 문제는 강경 대처하겠지만 오바마 시대 중국과의 협력 경험(예: 기후변화 협약, JCPOA 등)을 바탕으로 보다 협력적 접근을 취하게 될 가능성이 있음.

토론 2

미국 차기 행정부의 한반도 정책 전망

김동엽

경남대 극동문제연구소 교수

미국 차기 행정부의 한반도 정책 전망

김동엽 경남대 극동문제연구소 교수

1. 미 대선 결과와 한반도 평화프로세스 진전 간 연관성 빈곤

- 미국 대통령 선거와 선거 이후 정책의 우선순위는 해당 선거 시기의 기본 판세와 대선 캠페인 효과에 의해 결정되며 최우선순위의 어젠더는 대내적으로 미국 경제 상황이고 대외적으로 미중관계임.
 - 북핵이나 한반도 문제가 미 대선에 영향을 줄 수도 있다는 October surprise는 우리의 근거 없는 희망이었듯이 미 대선 이후 시급성이나 중요성 차원에서 미국의 대한반도 정책의 우선순위는 그렇게 높지 않을 것임.
 - 미 대선 결과와 무관하게 2021년에는 미 대선 이후 변화의 유동성과 미중의 전략적 대결의 지속, 한반도에서는 북한의 제8차 당대회 이후 김정은 정권의 2기 시작 그리고 한국의 대선 국면 진입이라는 정치적 상황까지 겹치면서 한반도 문제(평화프로세스)에 실질적인 진전을 기대하기는 매우 복잡하고 어려운 환경이 조성될 가능성이 높음.
- 2021년은 포스트코로나 또는 위드-코로나 시대라고 하는 코로나 사태 대응이 우선인 예측 불가한 환경이 상수가 된 시대로 미국을 통해 한반도 평화프로세스의 단기간 진전을 기대하기는 어려운 상황임.
 - 바이든 당선만으로 2021년 한반도 정세와 북미협상, 한미동맹에 대한 예측 불가능성을 해소해 줄 것이라고 기대하는 것은 시기상조임.
 - 바이든의 당선으로 트럼프의 미국우선주의를 폐기하고 동맹·파트너와의 공조를 통한 ‘미국 리더십의 복원(Renewing American Leadership)’을 추구할 것이라고 해서 미국의 국익 우선을 포기하는 것은 아님.
 - 중국과 러시아 등 경쟁세력에 대한 대응과 보건, 기후 등 글로벌 문제 해결 위한 동맹국

과의 협력을 강조하겠지만 이것이 긍정적인 요인으로만 작용하지는 않을 것임. 대중 정책에서만 놓고 본다면 트럼프와 내용적으로 크게 차이가 나지 않기 때문에 탈동조화(디커플링) 심화 상황 지속이 한미동맹과 한반도 문제 해결에 장애물이 될 수 있음.

2. 바이든 행정부의 대북정책 선택지와 북한의 반응

- 바이든 행정부의 대북정책은 양자적 접근보다 우선 동맹국들과 함께 다자적으로 북한 핵 문제와 군사적 위협에 대응해 나갈 것이고 북한 비핵화 문제를 단기적 성과가 아니라 미중 관계와 연결하여 장기적 과제로 설정하고 나갈 가능성이 높음
 - 바이든에게 북핵문제와 관련해 2가지 선택지가 있음. 하나는 정상회담과 같은 이벤트성 단기적 성과를 통해 노벨평화상에 도전하는 하향식 접근이고, 다른 하나는 대중국 견제 차원의 장기 동북아전략 속에서 우선 동맹국들과 함께 북한 핵문제와 군사적 위협에 대응해 나간다는 명분을 내세우면서 실무협상을 우선한 절차와 규정에 따른 상향식 단계적 접근임.
 - 단임으로 끝날 가능성이 높은 바이든에게 전자의 가능성도 있지만 미 대선 후보 2차 TV 토론회에서 김정은이 핵능력 축소에 동의할 경우 만날 용의가 있다고 언급한 바처럼 전통적인 접근법인 후자일 가능성이 높음.
 - 장기적으로 북한 비핵화가 목적이거나, 단기적으로 북한의 핵능력 강화 및 확산을 억제하기 위해 동맹국들과의 긴밀한 협의 하 외교적 노력에 우선 집중해 나갈 것으로 보인다는 점에서 북핵문제 및 한반도 문제의 진전은 더디게 나타날 수 있음.
 - 실제 바이든 정부가 들어서면 부통령 후보 카멀라 해리스와 국무장관 후보로 거론되는 수잔 라이스 등 매파 외교 인사들로 인해 대북강경책으로 선회할 가능성도 배제할 수 없고 인권문제 역시 중시할 것임.
- 북은 불확실성 측면에서 트럼프의 당선을 원했을 수도 있지만 북미대결에 장기전을 선언한 만큼 바이든이 되었다고 북미협상의 밀고 당기기가 더 어려워지거나 쉽게 끝나지도 않을 것임
 - 북한은 북미관계 과도한 기대로 하노이 이후 시간을 낭비했다고 보고 있어 바이든으로 교체되었다고 해서 무조건 북미관계에 기대를 갖지는 않을 것임. 오히려 내년 1월 제8차 당대회를 통해 발표할 새로운 5개년 계획 및 국가전략은 제재를 상수로 놓고 북미대화에

기대를 낮추고 수립하고 있을 것임.

- 북한은 이번 미 대선 이후 혼란을 지켜보면서 긍정적인 표현으로 미국의 권위가 해체 되었다고 보고 있을 것임. 이는 바이든이라고 할지라도 북핵문제 해결을 위해 자신들의 체제 안정보장이라는 안보적 우려 해소를 보장할 수 있는 합의 이행의 안정성을 담보 하기는 어려울 것이라고 판단하고 있을 것임.
- 2021년 1월 제8차 당대회에 발표할 새로운 5개년 계획을 기준으로 하는 장기적이고 상호단계적인 로드맵이 제시되지 않으면 북이 대화에 나오기는 쉽지 않을 것임
- 한반도 평화프로세스의 진전은 북한의 변화만큼 미국의 변화가 함께 해야 한다는 점에서 북미 양측 모두의 변화와 양보를 유인할 수 있는 방안을 모색해야 함.

○ 2009년 데자뷰 : 미 대선 이후 대북정책의 공백기와 북한의 몸값 높이기

- 미 차기 정부에서 국무부 동아태차관보와 같은 한반도 문제를 실제 다루게 될 차관보급 인선이 마무리되기 전인 2021년 전반기는 미국의 한반도 정책은 공백기라고 보는 것이 현실적이며 북한도 경험을 통해 학습효과를 가짐.
- 2021년 전반기는 미국의 한반도 정책이 세팅되기 전으로 관련 직위의 인선도 이루어지기 않았을 것이란 점에서 상대와 대결하기 전 몸값을 극대화하고 비핵화 협상에 필요한 카드를 최대한으로 늘여갈 수 있음
- 특히 내년 전반기 우리가 전작권 전환의 조건을 이유로 실행할 가능성이 높은 한미연합 훈련을 빌미로 쌍중단(북한의 핵실험/ICBM 발사 중단과 연합훈련의 중단)을 우리측이 먼저 지키지 않고 파기했다는 명분을 내세워 열병식에 공개한 북극성-4형의 실제 잠수함 발사나 신형 ICBM 지상 연소실험과 제한된 사거리 발사 등 핵무력의 질량적 증가와 선택적 재래식 무기의 현대화를 위한 시험이 나타날 가능성이 높은 시기임.

* 과거 북한은 2009년 오바마 정부가 들어서고 대화 가능성의 이야기 나왔을 때 오바마 정부의 대북 협상 관련 인선이 마무리되기 이전에 장거리로켓 발사(4.5)와 핵실험(5.25)을 감행함.

○ 바이든 정부의 대북정책과 인선이 마무리 되기 전 북한의 군사적 행동으로 과거 오바마 시기 '전략적 인내' 재현 가능성에도 유념할 필요가 있음

- 북한의 핵무력 완성 선포 이전과 이후 상황과 당시 한국 정부의 성향에도 차이가 있고 2009년의 경험으로 인해 반복할 가능성은 높지않으나 북한의 군사행동 수위에 따라 미국이 어떻게 반응할지 사전 논의 및 다양하게 대응책 모색

3. 바이든 행정부의 다자주의 참여 등 동맹강화정책과 한미동맹

- 바이든은 전임 트럼프 대통령과 달리 동맹국과의 협력을 강조하고 대외 정책에 대한 불확실성과 위험 요인도 완화될 전망
 - 바이든의 당선은 전 정부 정책의 단절이라는 차원에서 한미관계 측면에서 보면 기존 트럼프 정부 시기 방위비분담금이나 저작권 전환 협상 등에서 나타난 부정적 요인들 백지화할 수 있다는 점이 있음
 - 바이든 역시 경제 분야에서 미국 중심의 보호주의 경향이 크게 변하지 않을 것으로 예상되어 양보를 얻어내기는 쉽지는 않을 것임.
 - 방위비 분담금 경우 트럼프가 거부한 우리의 제시안 수준에서 합의(기준금액 13% 인상안)가 가능할 것으로 보이고 저작권 전환은 한미연합 훈련과 연관된 문제로 신중한 접근이 필요함

4. 바이든 차기 정부와 한반도 프로세스 진전 방안 모색

- 북미관계에 끌려가지 않는 남북관계와 보편적 국제규범의 틀 속에서 남북관계가 한반도 평화프로세스의 새로운 돌파구가 될 수 있음.
- 2018년의 재현: 도쿄올림픽과 북미대화 재개를 위해서는 내년 전반기 상황 관리가 중요
 - 도쿄올림픽을 한일 관계 개선과 함께 남북/북미 관계의 돌파구로 삼겠다는 문재인 대통령의 구상과 함께 미국 역시 새로운 정부 시작 이후 도쿄올림픽 개최까지를 향후 북미 비핵화 협상 재개를 위해 준비가 필요한 적절한 기간으로 볼 수 있음.
 - 그러나 남북관계와 북미관계에 도쿄올림픽을 활용하는 카드는 생각하는 것 만큼 쉽지 않을 수 있음.
 - 코로나 2차 웨이브 속 도쿄올림픽 개최 자체가 쉽지 않을 수 있는 상황이고 북한 입장에서 평창올림픽 이후 경로를 답습하는 수준의 시간이 오래 걸리는 비핵화 협상을 반복하고 싶어하지는 않을 수 있음.
 - 도쿄올림픽을 무대로 북미 정상회담을 비핵화 협상 테이블에 다시 마주 앉을 수 있도록 중재하고, 현재까지 선제적으로 취한 북한의 비핵화 조치에 대한 미국의 상응조치로 정치적 선언 수준의 종전선언 카드를 제시하는 조건으로 북미대화를 재점화하기 위해서는 3월

한미연합훈련과 북한의 동계훈련이 분수령이 될 가능성이 높음.

- 결론적으로 미 대선 이후 북미대화가 재개되고 북미관계 진전의 속도가 가속화되기를 기대하기는 어려울 것이란 점에서 남북관계를 북미관계와 연계해서 기대하는 것은 한계가 있음.
 - 한미 진보정당의 만남만으로 한미공조가 원만할 것이라는 희망과 단정은 금물이며 그럴수록 독자적 대북정책을 마련
 - 바이든의 선택에 따라서 향후 한반도 평화프로세스에 큰 영향을 받게 되는 만큼 한국 정부는 바이든이 한반도 평화프로세스가 긍정적인 방향으로 조기에 진전이 가능한 선택을 할 수 있도록 동기부여 및 유인책을 무엇인지 고민하고 제시할 필요가 있음.
 - 2021년 이후 보다 장기적이고 포괄적인 관점에서 북미관계를 예측하고 당분간 북미 대화를 기대하지 않고 남북관계를 어떻게 모색해 나갈 것인가에 대한 고민이 필요한 시점임. <끝>

토론 3

미국 차기 행정부의 통상 정책과 미·중 관계 전망

서진교

대외경제정책연구원 선임연구위원

미국 차기 행정부의 통상 정책과 미·중 관계 전망¹⁾

서진교 대외경제정책연구원 선임연구위원

I. 미 차기 행정부의 통상정책 방향

□ 국내 노동자들의 이익을 최우선하는 통상 정책

○ 시장개방이나 자유무역을 추진한다고 해도(현재는 명시적인 언급 없음) 그것은 **미 중산층 노동자들의 이익(특히 일자리 관련)이 최우선시 고려되어야 한다는 입장**

- 그 동안 민주당 및 공화당내 일부에서의 자유무역에 대한 비판(제조업 일자리를 줄이는 부정적 영향)을 고려

- 바이든 후보 역시 미국내 제조(Made in America), 미국산 구매(Buy American)를 강조하고 있는 것은 트럼프 행정부와 큰 차이 없음.

※ 해외 outsourcing기업에 대한 제재와 reshoring기업에는 지원은 트럼프 행정부와 유사

□ 전통 우방과의 협력에 기초한 통상 정책

○ 미국 혼자서만은 미국의 우위를 지킬 수 없으며, 국제사회에서 전통적 우방국과 협력을 통해 미국이 Leader역할을 했을 때만이 국제사회에서 미국은 초국가적 우위를 지킬 수 있었음.

- 우방과의 협력이 미국의 super power 유지에 보다 효과적

1) 바이든 신 행정부의 출범을 전제로 하였음. 주별 사전투표(우편투표 및 사전 현장투표 포함)의 통계(11.3 까지 도착)에 기초해 볼 때 바이든 후보가 위스콘신, 미시간 등에서 역전하여 최대 경합주인 펜실베이니아에서의 승패와 관계없이 최소 270명의 선거인단을 확보할 것으로 판단되며, 이에 따라 바이든 신행정부의 출범은 트럼프 대통령의 소송으로 일정 기간 지연은 될 수는 있어도 바뀌지는 않을 것으로 봄.

○ 트럼프 행정부 때와 같은 일방적 무역규제조치 남발은 줄어들 전망

* 무역확장법 232조 및 수퍼 301조 등에 기초한 수입규제 등은 완화

○ WTO체제 개혁(특히 fair trade rule)을 통한 복원

- WTO 다자체제의 유용성은 충분히 인식, 그러나 WTO체제가 출범 당시와 달리 급격히 바뀐 최근의 국제무역 현실을 적절히 반영하지 못하고 있다는 점도 잘 인식하고 있음.

□ 노동 및 인권, 환경 중시의 통상정책

○ 민주당의 전통적인 노동 및 환경에 대한 중요성은 계속 유지

- USMCA도 노동 및 환경기준이 강화 수정되어 미 의회 통과

* 향후 기후변화협정 복귀시 탄소국경세 부과 논의도 진전될 가능성

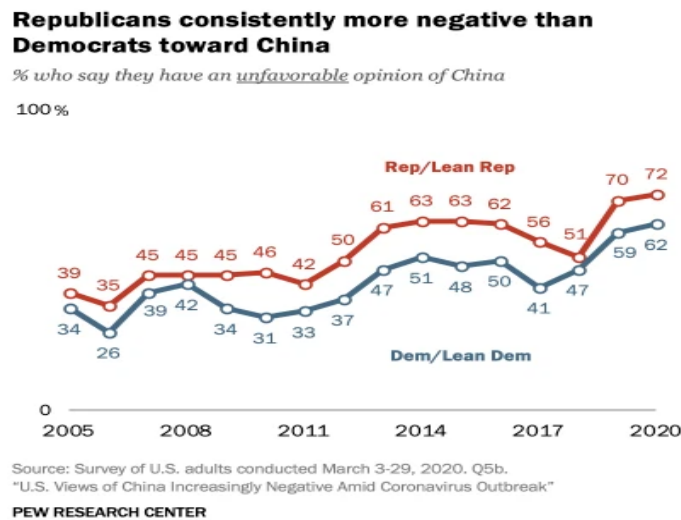
○ 새로운 무역협정 추진시 노동 및 환경 기준, 인권 등이 핵심 내용으로 포함될 전망

II. 미·중 관계 전망(통상)

□ 대 중국 견제라는 기본 기조는 유지

○ 공화, 민주당 관계없이 미국의 대 중국 인식은 역사상 최악

- 2020년 조사 결과 공화 72%, 민주 62%가 중국에 비우호적



□ 기존 전통 우방과의 공조체제를 통한 대 중국 견제

○ 우방과의 연합공세를 위한 **다양하고 치밀한(bottom-up) 수단과 전략**이 만들어질 것으로 전망

- 우방과의 공조체제를 통한 대 중국 견제가(일방적 제재에 비해) **효과적이고, 미국의 부담도 그 만큼 가벼워진다는** 기본 시각

* 국무부를 재건해서 full 가동하여 치밀하고 촘촘한 전략이 나올 듯

* 예: CPTPP 보다는 더 큰 개념의 제2의 Pivot to Asia가 나올 수 있으며, 이는 기존의 TPP 보다 더 적극적으로 중국의 기술패권을 저지 내지 현 격차를 유지하는 내용이 될 수 있음.

* 다만 중장기 관점에서 중국과의 협력이 미국의 power 유지에 유리하다면(새로운 재균형-당분간 미국 우위 인정, 미국도 중국의 아시아에서의 부분적 영향력 인정 - 중장기 본격 대결을 위한 단기 전략적 휴전으로 해석 가능) **대결 보다 의외로 협력게임이 나타날 수도 있음**. 이 경우 일본이나 한국의 이해가 반영될 가능성은 낮음.

○ 특히 **전통적인 동맹 및 파트너와 협력해 새로운 국제무역규범**을 만들 가능성

* 미국이 이에 적극 나서지 않는다면 중국이 결국 그 역할을 하게 되고, 이것은 미국의 노동자와 중산층에 많은 희생을 초래하게 될 것이라는 민주당의 기본 인식

○ 대 중국 일방적 관세부과는 확대되지 않을 전망

- 대 중국 견제 효과 보다 오히려 미 국민(특히 농업계)과 기업에 부정적 영향을 주었다는 판단(오히려 다자체제를 활용할 가능성)

* WTO 다자체제를 활용하여 중국의 불공정무역이나 보조행위를 규제(국제규범 준수 요구 등)하여 중국을 다자적으로 견제

○ 모든 갈등과 대립에 있어 **외교적 수단(타협)을 우선시**

- 국무부 부활과 자원의 집중적 투입을 통해 외교를 통한 우선적 해결을 도모(극단적 대결은 최후의 수단)

Ⅲ. 한·미 관계(통상)

□ 한·미 간 직접적 통상 마찰은 줄어든 듯

- 트럼프 행정부의 상품중심의 대미 무역수지 흑자에 대한 압박은 완화되어 통상마찰은 줄어들 것으로 전망
- 그러나 노동이나 환경기준 강화에 따른 마찰 소지는 남아 있음.
 - 아울러 노조의 힘이 강한 철강·자동차 등에서 수입규제 가능성은 상존(그러나 극단적인 조치는 예상되지 않음)

□ 미국의 전반적 대아시아 정책 추진에 따른 갈등은 심화될 수도

- 미국의 대 중국 견제와 압박을 위한 대 아·태지역 공조체제 또는 WTO 공조체제 참여 요청에 따른 갈등은 심화될 가능성 높음.

Ⅳ. 정책 제언

□ 미국의 대중국 견제를 위한 동맹국 공조체제 구축에 철저한 대비

- 특히 디지털 및 첨단기술 관련, 미국 중심의 공급망 구축에 참여할 경우 경제적 장·단점 분석 및 지정학적 유·불리를 사전 철저 검토

□ 제2의 Pivot to Asia에 대한 준비

- TPP2.0 또는 확대된 CPTPP 등 대 중국 견제를 위한 포괄적인 자유무역협정을 추진될 경우에 사전 준비
 - 우리의 경제적 이익과 영향* 검토
 - * 특히 일본과 경쟁부문(예: 자동차), 노동·환경 기준 강화에 따른 영향, 추가 개방부문(농업), 공기업 부분과 전자상거래 개인정보보호 부문 등

○ 신남방정책과의 조화와 균형 체크

□ 미국의 노동 및 환경기준, 인권 등 중시에 대한 점검

○ 한미 FTA 내 노동 및 환경 관련 조항 재검토

- 바이든 신 행정부의 환경·노동 중시 경향에 따라 관련 기준의 상향 조정에 따른 리스크 사전 검토

○ 미국 내에서 노조의 힘이 쉰 철강·자동차 부문에서 미국의 수입자율규제 요청 가능성 대비

□ 미국의 청정에너지 계획 활용 및 대응 방안 강구

○ 활용분야: 인프라 구축에 우리 기업의 참여·협력 방안 모색

- 에너지 효율화를 위한 스마트 그리드, 풍력 및 태양광 활용의 대규모 재생에너지 단지 구축, 전기차 및 수소차 보급 확대를 위한 인프라 구축에서 우리 기업의 참여·협력 방안 모색

○ 대응: 탄소국경세 부과 움직임에 대비

- 기후변화협정에의 복귀 및 탄소집약적 상품에 대한 탄소국경세 부과에 사전 대비할 필요

