세종연구소
THE SEJONG INSTITUTE

세종정책브리프

Sejong Policy Brief

No. 2021-02
(2021. 2. 2)

바이든 행정부의 외교정책 전망

이상현 (세종연구소 수석연구위원)
shlee@sejong.org

차 례

핵심요약

Ⅰ. 서론: 트럼프 시대의 외교정책 레거시
Ⅱ. 바이든 행정부 외교정책 기조
Ⅲ. 주요 현안 및 이슈
Ⅳ. 한미관계에 대한 함의

본 정책브리프는 필자가 지난 세종연구소 정세토론회에서 발표한 내용을 수정, 보완하여 작성하였습니다. 글의 내용은 필자의 개인적 의견이며 세종연구소의 공식 견해가 아닙니다.

[핵심 요약]

1 트럼프 시대의 외교정책 레거시

○ 트럼프 시대 외교정책 레거시에 대한 평가
- 트럼프 임기 중 주요 성과로 꼽히는 것으로는, 국내 정책에서는 기업 감세, 규제 철폐, 경제 호황 지속, 대중국 강경노선, NAFTA 등 무역 협정 개정, 우크라이나 지원, 이스라엘-아랍 관계 정상화 등
- 이러한 성과에 비해 더욱 두드러지는 세 가지 중요한 실패는 민주주의의 퇴조, COVID-19 대응의 실패, 글로벌 리더십의 약화를 초래

2 바이든 행정부 외교정책 기조

○ 바이든 취임사에서 가장 강조된 단일 주제는 '단합(unity)'
- 트럼프 4년이 남긴 가장 큰 레거시가 미국 정치의 분열과 갈등, 민주주의의 퇴행임을 반영
- 취임 첫날부터 트럼프 행정부의 정책을 뒤집는 17개의 행정명령 및 메모랜덤에 서명

○ 미국 우선주의를 앞세운 트럼프에 비해 바이든 후보는 전반적인 외교정책의 기조로서 미국의 리더십 회복을 매우 강조
- 세 가지 어젠다를 강조 - 첫째, 국내에서 민주주의를 혁신, 둘째, 미국 중산층을 위한 외교정책 추진, 셋째, 국제사회 리더의 자리로 복귀
- 바이든 시대 대외정책의 두 축은 다자주의와 가치·규범외교라고 요약 가능
- 하지만 바이든 행정부가 출범해도 크게 달라지지 않을 두 가지는 트럼피즘의 지속 및 대중국 강경노선
- 트럼프 시대의 후유증으로 인한 국내정치의 분열, 미국의 리더십 약화로 인한 동맹·우방국들의 규합 어려움 등으로 바이든의 외교 어젠다에는 많은 국내외 도전이 예상됨.

3 주요 현안 및 이슈

○ COVID-19 대응과 '트럼프 지우기'
- 새 행정부가 시급히 해결해야 할 4대 과제로 △코로나19 대응, △경기침체, △기후변화, △인종 불평등 문제를 제시

○ 강대국 관계
- 미중관계는 기본적으로 체제경쟁, 이념경쟁, 패권경쟁의 성격이 지속될 전망

- 미러관계의 갈등 요인으로 러시아의 미국 대선 개입, 푸틴의 정적 나발니에 대한 신경작용제 사용 여부, 미국 연방기관에 대한 해킹 의혹 등

○ 지역전략과 동맹정책
- 동맹관계의 리셋과 네트워킹, 특히 환대서양 공동체의 복원이 최우선 과제
- 아시아 정책으로는 인도-태평양전략 지속 예상

○ 글로벌 거버넌스, 다자주의의 회복
- 파리기후협약 재가입, WHO 재가입 및 COVAX 참여, 유엔인권위원회(UN Human Rights Council) 참여, 미-이란 JCPOA 재가입, 환태평양동반자협정(TPP) 재가입 검토, 미-러 New START 연장 추진, 영공개방조약(Treaty on Open Skies) 등에서 변화 예상

○ 경제·통상정책
- 바이든의 통상정책 또한 가치와 규범을 강조할 것으로 예상
- 그 특징은 다자주의와 국제규범 준수, 무역협정에서 노동·환경 기준 강화, 미국 중심의 GVC 강화, 대중국 강경노선 지속 등 특징을 지닐 것으로 전망

○ 비확산 및 안보
- 이란이 협력 준수를 전제할 경우 이란과의 JCPOA 재가입을 추진하겠다는 의사를 공개적으로 천명
- 북핵 문제를 '심각한 위협'으로 보며, 북한 억제에 대해 중대한 관심을 갖고 있으며, 동맹과 긴밀히 협의해 '새로운 전략'을 채택할 것이라는 입장

4 한미관계에 대한 함의

○ 바이든 행정부 출범 이후 한미동맹 현안으로 인한 갈등은 다소 완화될 전망이지만 새로운 도전으로서 한국이 준비해야 할 사안 두 가지는 매우 중요
- 첫째, 바이든식 가치지향형 외교에 얼마나 부응할 것인가의 문제
- 둘째, 동맹·우방의 네트워킹에 얼마나 참여할 것인가의 문제
- 바이든 행정부는 동맹과 우방에 대해 비용분담에서 가치분담과 역할분담을 요구해 올 가능성에도 대비

○ 바이든 행정부의 대한반도 정책 재검토 기간 중 바이든 정부의 한반도 정책을 정확히 파악하고 한국이 처한 현실을 주지시키려는 범정부·초당적 차원의 외교적 démarche가 필요
- 문재인 정부의 대북정책에 대한 부정적 인식을 시정하고 한반도 평화프로세스에 대한 한국의 입장과 합리적인 정책대안을 제시하는 외교적 노력을 강화
- 미중 패권경쟁이 가열될 경우, 우리의 안보와 경제를 특정 국가에 과도하게 의존하면 '무기화된 상호의존(weaponized interdependence)' 리스크가 커진다는 점을 유의하고 우리 외교와 시장의 포트폴리오 다변화에 주력

I. 서론: 트럼프 시대의 외교정책 레거시

❍ 2021년 1월 20일 출범한 바이든 행정부는 트럼프 시대 외교정책 레거시를 배경으로 출범
- 트럼프 임기 중 주요 성과로 꼽히는 것으로는, 국내 정책에서는 기업 감세, 규제 철폐, 경제 호황 지속을 꼽을 수 있으며,
- 외교안보 분야에서는 중국에 대한 현실주의적 강경 대응으로 중국의 공세 차단, NAFTA(현 USMCA) 등 무역협정 개정, 러시아의 공세에 맞선 우크라이나 지원, 이스라엘-아랍 관계 정상화 등 '미국 우선주의' 외교 어젠다 추진

❍ 이러한 성과에 비해 세 가지 중요한 실패는[1)]
- 첫째, 민주주의의 퇴조는 미국 소트프 파워에 막대한 손실 - 향후 민주주의 정착을 지원하려는 미국 외교가 당위성과 설득력 상실했을뿐 아니라 바이든이 취임 첫 해에 열겠다고 공언한 민주주의 정상회담의 명분도 크게 퇴색
- 트럼프 지지자들의 의사당 난입은 인종문제의 양극화 노정 – 만일 흑인들이 난입했다면 다수의 사상자를 낸 폭동으로 진압됐을 것(BLM 시위와 비교)
- 백인 극우세력의 테러 위협을 인지하고도 미진한 대응을 한 이유로 폭도들은 '양해된 백인우월주의자(tacitly sanctioned white supremacists)'로 부르는 게 정확한 표현
- 둘째, COVID-19 대응의 실패로서, 세계 유일의 수퍼파워 미국이 세계 최대 감염자 숫자, 최대 사망자, 감염율 최고 등 불명예스런 실패를 기록
- 셋째, 외교정책 분야에서는 미국 우선주의 기치 아래 미중 패권경쟁 심화, 동맹관계의 후퇴, 글로벌 거버넌스의 약화를 초래하여 미국의 글로벌 리더십을 약화
- 임기말 직전까지 바이든 행정부의 발목을 잡기 위한 마지막 조치 세 가지 발표 – 이란이 후원하는 예멘 후티(Houthi) 반군을 테러조직으로 지정, 미국과 대만 간 관리들의 접촉 제한을 해제함으로써 'One China' 정책을 사실상 철회, 쿠바를 테러지원국으로 재지정 하는 등 '불지르기 외교(fire sale diplomacy)'를 지속한 바, 이는 모두 바이든 행정부가 조심스럽게 피해가야 할 지뢰밭
- 트럼프 시대 레거시의 후유증은 더 이상 미국이 국제질서를 주도하기 어려운 '포스트 아메리카(Post-America)' 시대를 더욱 재촉할 전망[2)]

1) Richard Haass, "Donald Trump's Costly Legacy," *Project Syndicate*, January 11, 2021(https://www.project-syndicate.org/commentary/donald-trump-costly-legacy-three-failures-by-richard-haass-2021-01).
2) Richard Haass, "Present at the Destruction: Trump's Final Act Has Accelerated the Onset of a Post-American World," *Foreign Affairs*, January 11, 2021 (https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-01-11/present-destruction).

II. 바이든 행정부 외교정책 기조

1. 바이든 시대의 외교안보 기조

❍ 바이든 취임사에서 가장 강조된 주제는 단일 주제는 '단합(unity)' - 트럼프 4년이 남긴 가장 큰 레거시가 미국 정치의 분열과 갈등, 민주주의의 퇴행임을 반영

- 바이든은 선거결과를 부정하고 의회 폭동을 부추긴 트럼프의 시도는 실패했고 '민주주의가 승리했다(Democracy has prevailed)'고 선언
- '저녁에는 울음이 머물지라도 아침에는 기쁨이 오리로다'(시편 30:5)는 성경구절을 인용하면서 현재의 도전과 위기를 국민적 단합으로 극복하자고 역설
- 미국을 주시하는 세계를 향해서는 동맹을 복원하고 세계와 협력하겠다는 입장 천명
- '힘의 모범(example of power)'이 아니라 '모범의 힘(power of example)'으로 세계를 이끌겠다고 선언
- "블루와 레드, 도시와 농촌, 보수와 진보 간의 비문명적(uncivil) 전쟁을 끝내자"고 촉구했지만 바이든은 앞날은 대·내외적인 도전이 산적한 어려운 시기가 될 전망

❍ 바이든 시대는 트럼프 시대의 부정적 레거시를 바로잡는 '트럼프 뒤집기', 혹은 '트럼프 흔적 지우기(ABT)'부터 출발할 전망

- 이미 예고한대로 바이든 대통령은 취임 첫날 트럼프 행정부의 정책을 뒤집는 17개의 행정명령 및 메모랜덤에 서명
- 마스크 착용 의무화, WHO 재가입, COVID-19 조정관직 신설, 주거 강제퇴거 연장, 학자금 융자 상환 연장, 파리기후협약 재가입, 키스톤 파이프라인 허가 철회, 1776 위원회 폐지 및 인종평등 권고안,[3] 인구센서스에 외국인 포함, DACA 유지, 특정 이슬람 국가들의 여행금지(Travel Ban) 종료, 이민과정 관리 정책 개선, 국경장벽 건설 중단, 라이베리아인 추방 연장 유예 연장, 직장내 인종차별 금지, 정부직원 윤리준수, 규제 재검토 절차 개선 등

❍ 미국 우선주의를 앞세운 트럼프에 비해 바이든 후보는 전반적인 외교정책의 기조로서 미국의 리더십 회복을 매우 강조[4]

- 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,

3) 1776 위원회(1776 Commission)는 반(反)인종차별 시위를 좌파 폭동과 대혼란으로 규정하면서 수십년 간 좌파가 학교에서 세뇌한 직접적인 결과라고 주장하는 트럼프 대통령이 애국교육을 위해 설치한 자문기구임.

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

미국의 경제적 미래를 보호하며, 미국이 다시 세계를 리드하게 하겠다고 천명하면서 구체적으로 세 가지 어젠다를 강조

- 첫째, 국내에서 민주주의를 혁신함. 민주주의는 세계의 진보를 추동하는 미국 힘의 원천이며, 이를 향한 세력을 결집하는 것은 미국 국내에서 출발하는 바, 이 핵심 가치를 회복하기 위한 조치 시행, 취임 첫 해에 민주주의정상회의(Summits for Democracy) 개최
- 둘째, 미국 중산층을 위한 외교정책 추진 – 미국이 세계경제를 리드하기 위해서는 경제안보가 기본이며, 중산층 강화는 이를 향한 최대의 자산
- 중산층을 위한 외교정책은 국제경제의 룰을 확립할뿐 아니라 공정한 경쟁, 보호무역주의의 장벽을 극복해야 하며, 오늘날 중국은 이러한 외교에 특별한 도전을 제기
- 셋째, 국제사회 리더의 자리로 복귀 – 미국이 그동안 국제사회에서 행해온 규칙, 협정, 제도의 제정에 있어서 핵심적 역할을 다시 회복
- 동시에 필요할 경우 미국을 방어하기 위해 군사력 사용도 불사하겠지만 군사력 사용은 미국의 사활적 이익을 방어하고 목표가 분명하며 국민들의 동의를 전제로 최후의 수단으로 활용
- 외교는 언제나 미국이 가진 힘의 첫째 수단이 되어야 하며, 트럼프 행정부가 약화시킨 외교역량을 강화하고, NATO 및 동맹조약 국가들과 공유된 가치 확대를 위해 투자
- 기후변화, 탄소중립, 핵비확산, 이란 핵합의, 북한, 러시아와의 New START, 첨단기술 등에 있어서도 다자적 리더십 회복을 추진

❍ 바이든 시대 대외정책의 두 축은 다자주의와 가치·규범외교라고 요약 가능

- 다자주의는 국제제도 및 기구, 레짐에 대한 존중과 복귀, 동맹 및 우방국들과의 협력 강화를 포함하며, 이는 바이든이 공언하고 있는 파리기후변화협약 재가입, 환태평양동반자협정(TPP) 재가입 검토, 이란 JCPOA 복귀 검토 등, 트럼프가 내세운 미국 우선주의의 반전(反轉)이라 할 수 있음.
- 가치·규범외교는 민주주의, 인권 등 가치와 규범 중시, 규칙기반의 무역질서 강화 등을 포함하며, 이는 트럼프가 강조해온 거래적 국제관계관의 반전

❍ 바이든 행정부가 출범해도 크게 달라지지 않을 두 가지는 트럼피즘의 지속 및 대중국 강경노선

- 첫째, 바이든의 대선 승리는 트럼피즘에 대한 승리까지 의미하는 것은 아니며 트럼피즘의 근저는 주로 러스트 벨트의 백인 중산층 – 이들과 트럼피즘의 핵심인 미국 우선주의의 연결로 인해 바이든도 '미국 우선주의'라는 표현만 쓰지 않을뿐, 이를 외면하기는 사실상 불가능
- 중산층을 위한 외교정책을 강조한 바이든 대통령은 미국인에게 도움이 되는 노동자 기반 통상정책 추진을 강조하면서 미국내 제조, '미국산 구매(Buy American)'를 강조하는 행정명령에 서명[5)]

5) The White House, "Executive Order on Ensuring the Future Is Made in All of America by

- ‘Buy American’은 연방정부가 공공재를 조달할 때 미국 기업의 제품 구매를 원칙으로 한다는 점에서 트럼프 행정부의 미국 우선주의와 상통하는 개념

❍ 둘째, 미국 조야의 초당적 대중국 인식은 지난 40여년간의 대중 포용정책이 중국을 긍정적인 방향으로 변화시키지 못하고 오히려 힘만 키워서 결국 오늘날 미국의 전략적 경쟁자로 만들었다는 실패론에 근거하며, 바이든도 이런 인식을 공유하기 때문에 결국은 강경파(China Hawk)로 평가

- 중국이 제기하는 도전은 전방위적인 바, 첫째, 우선 경제적으로는 중국이 취하는 국가주도 보호무역주의와 국가자본주의의 위험성 - 2001년 중국이 세계무역기구(WTO) 회원국이 되었을 때 국제사회는 중국이 경제개혁을 통해 시장경제 및 자유무역 체제로 전환되기를 기대했지만 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 도전 - 중국은 이미 2013년 시진핑 주석의 연설에서 미중관계를 ‘장기적인 갈등과 협력의 체제경쟁’으로 규정하고 결국 자본주의는 망하고 사회주의는 흥할 것이라고 주장한 바, 시진핑 시대 들어 부쩍 강조되기 시작한 ‘중국특색의 사회주의’는 마르크스-레닌주의 이념에다 민족주의, 일당독재, 국가주도 경제, 공산당에 대한 개인적 자유의 복속 등이 특징
- 셋째, 안보적 도전 - 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 실행하고 있을뿐만 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 반영 - 예를 들면 중국에서 정보통신 관련 사업을 하는 외국기업들은 중국공산당이 데이터에 접근할 수 있도록 데이터 현지화 조치를 따르라고 강요[6)]
- 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 예상되는데, 바이든은 트럼프처럼 직접 중국을 압박하는 대신 동맹과 우방국들의 연대를 통한 다자적 압박으로 중국을 다루겠다는 입장

All of America's Workers," January 25, 2021 (https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/25/executive-order-on-ensuring-the-future-is-made-in-all-of-america-by-all-of-americas-workers/).

6) 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).

❍ 바이든 시대 외교안보 여건 평가와 전망

- 바이든 외교정책 어젠다의 실현 가능성은 우선 국내정치의 걸림돌을 극복해야 함. 여전히 영향력이 큰 트럼피즘 후유증, 공화당의 협조, 정치적 분열 극복, 코로나19 퇴치, 경제 회복 등 국내 정치·경제문제의 시급성으로 인해 외교안보 분야에 집중하기가 당분간 쉽지 않은 상황
- 바이든 행정부가 트럼프 흔적 지우기라는 당파적 이익을 우선시할 경우 외교정책의 연속성을 상실하고 결국은 실패할 것이라는 지적도 경청할 필요[7)]
- 트럼프 일방주의의 여파로 인해 동맹, 우방들이 과거처럼 협조할지도 의문 - 예를 들면 중국을 배제한 GVC 구축을 목표로 하는 경제번영네트워크(EPN)의 경우 과거 COCOM 시절처럼 미국 말 한마디에 동맹들이 따르는 시대가 아니라는 점을 고려할 필요
- 바이든이 공언한 글로벌 리더십의 회복 비전은 이미 드러난 미국의 공공재, 클럽재 제공 능력의 한계로 인해 단기간에 패권적 리더십으로 회복될 수 있을지 의문임. 미국의 공공재 제공 부족은 동맹 및 우방국들의 전략적 자율성 추구를 막기에도 한계가 있고, 호주의 경우처럼 중국발 보복에 대한 방어막 제공도 미력할 것으로 예상
- 중국 견제를 겨냥한 다자주의, 제도의 강화도 아직 구체적인 정책은 없고 대략적인 기조만 알려진 상태로서, 아직은 내용이 모호한 바이든 가치외교 기조에 너무 매몰되어 우리의 현실적 대응전략 구상에 발목을 잡힐 가능성을 경계할 필요

❍ 또한 바이든 행정부 외교안보 인선으로 볼 때, 바이든 외교가 '진보적 현실주의(progressive realist)'가 아니라 '진보적 이상주의(progressive idealist)'로 흐를 가능성에 대한 우려도 제기[8)]

- 외교안보 라인의 핵심인 토니 블링컨 국무장관과 제이크 설리번 국가안보보좌관은 대표적인 진보적 이상주의자라는 평가
- 진보적 이상주의자들이 특히 경계해야 할 것은 세상을 선과 악 이분법으로 보려는 네오콘식 경향 - ex) 토니 블링컨은 세계를 'techno democracy' 대 'techno autocracy' 사이의 투쟁으로 간주하고, 민주주의 연맹이 공통의 안보, 경제, 정치적 비전을 진전시킨다고 주장 - 하지만 민주주의 연맹은 필연적으로 그에 대항하는 권위주의 연대를 초래하리라는 우려도 존재

❍ COVID-19 이후 달라진 새로운 글로벌 환경도 국제질서 하에서 미국이 할 수 있는 것과 할 수 없는 것을 구분하는 요인

- 무엇보다도 바이든 행정부가 경계해야 할 유혹 두 가지는, 첫째, 트럼프 이후 미국이 세계 유일의 슈퍼파워 지위로 되돌아갈 수 있다는 낙관론으로, 바이든 행정부는

7) Dominic Green, "Why Joe Biden is Headed for Failure," *The National Interest*, December 23, 3020 (https://nationalinterest.org/feature/why-joe-biden-headed-failure-174926).
8) Robert Wright, "Biden's foreign policy team is full of idealists who keep getting people killed," *The Washington Post*, December 15, 2020.

미국이 더 이상 자유세계의 수장이 아니고 '예외적 국가'도 아니라는 점을 인식할 필요가 있음. 예를 들면 우크라이나이 독립을 지켜주는 것은 고상한 목표임에는 틀림없으나 러시아와 전쟁을 각오하지 않는 한 성취하기 어려운 목표임.

- 둘째, 트럼프가 했듯이 전임자의 흔적 지우기와 정책 뒤집기 유혹에 빠지지 말고 미국이 당면한 여러 사안들에 대해 현실적 정책 재검토가 필요함.[9]

2. 'Personnel is Policy' - 바이든 행정부 내각 인선 현황[10]



❍ 바이든 행정부의 외교정책 방향성을 예상하기 위해서는 외교안보 주요 보직에 누가 임명되는지가 중요 - 결국 '사람이 정책'을 만들기 때문

- 외교안보 분야의 주요 직책으로는 국무장관 토니 블링컨, 국방장관 로이드 오스틴, 국가안보보좌관 제이크 설리번, 국무부 부장관 웬디 셔먼, 국무부 아시아 차르 커트 캠벨, 국무부 동아태차관보 성 김, 동아태 부차관보 정 박, DNI 국장 에브릴 헤인스, CIA 국장 윌리엄 번스 등을 꼽을 수 있음.

❍ 국무부 장관: 토니 블링컨[11]

- 블링컨 국무장관 내정자는 기본적으로 친유럽 다자주의 및 국제주의자로서, 중요한 외교정책 거의 모든 이슈에 있어서—예를 들면 테러리즘, 기후변화, 팬데믹, 무역, 중국문제, 이란 핵문제 등—미국은 국제조약과 기구 틀 안에서 동맹국들과 함께 협력해야 한다는 확고한 신념의 보유자
- 국제문제에 있어서는 기본적으로 interventionist - NSC 근무 시절 바이든의 입장과 달리 시리아 분쟁에 적극 개입과 리비아에 대한 무장 개입을 지지, 2003년 바이든 상원의원이 이라크 침공을 주장했을 때 이를 보좌했고, 외교는 반드시 억지력으

9) Barry Gewen, "Why Joe Biden Will Confront the Limits of American Power," *The National Interest*, December 23, 2020 (https://nationalinterest.org/feature/why-joe-biden-will-confront-limits-american-power-174923).

10) 그래픽 출처: 『경향신문』, 2021.01.20.

11) David M. Herszenhorn and Rym Momtaz, "9 things to know about Antony Blinken, the next US Secretary of State," *POLITICO*, November 23, 2020 (https://www.politico.eu/article/nine-things-to-think-about-antony-blinken/).

로 보완돼야 하고 효과적인 외교에는 군사력이 필수라는 시각을 보유
- 유대계로 어린 시절 부모를 따라 프랑스에 거주했고 불어를 유창하게 구사하는 Francophile, 바이든의 수석보좌관으로 상원 외교위원회에 6년간 근무, 일가 중에 공직자가 다수인 public service 집안 출신
- 북한에 대한 '새로운 전략' 필요성을 주장해온 블링컨 장관은 최근 NBC방송 인터뷰에서 한반도 비핵화를 위한 가장 효과적인 방법을 결정하기 위해 대북정책에 대한 전반적인 재검토를 국가안보팀에 요청했으며, 여기에는 북한에 대한 외교적 인센티브뿐 아니라 동맹국들 사이에 조율된 추가 제재 가능성이 포함된다고 지적[12)]

❍ 국무부 부장관: 웬디 셔먼
- 버락 오바마 행정부 2기 때인 2015년 이란 핵 협상의 주역으로서 이란 핵문제와 북핵문제 모두를 경험한 전문가
- 1999~2001년 국무부 대북정책조정관으로 당시 매들린 올브라이트 국무장관 평양 방문에 동행
- 블링컨 국무장관 내정자와 함께 치밀한 대북 압박을 강조하는 '제재론자'라는 평가이며, 북한이 협상장으로 나오게 하려면 북한 정권의 붕괴나 쿠데타가 임박했다고 느낄 정도로 혹독한 제재가 필요하다는 입장
- 북한 핵문제 해결을 위해 한국, 일본, 중국과의 협력을 강조 - 한일관계 재건이 북핵문제 해결의 시작점이라는 인식

❍ 백악관 국가안보보좌관: 제이크 설리번
- 2016년 대선 당시 힐러리 클린턴 후보의 수석외교정책 자문관, 이란 핵협상 대표 수석 자문관, 힐러리 클린턴 국무장관 시절 국무부 정책기획국장 역임
- Foreign Policy 기고문에서 중국이 세계를 제패하는 두 가지 방식을 분석 - 하나는 서태평양에서 패권을 장악한 뒤 점차 세계패권을 노리는 것으로, 미국을 몰아내고 서태평양을 중국의 내해로 만드는 것 - 두번째 길은 서쪽 유라시아 대륙으로 뻗어나가면서 점차 세계패권을 장악하는 것인데, 경제력과 5G 등 기술우위를 확보, 국제기구에서 영향력 확대 등을 통해 추진
- 이러한 중국의 도전에 처해 미국은 동맹을 재건해 맞서야 한다는 입장을 피력[13)]
- 미국내 민주주의의 위기, 백인우월주의, 포퓰리즘, 정치적 분열 등이 결국은 미국 중산층의 약화와 관련된다는 인식을 바이든과 공유하고 중산층을 위한 외교 추진을 주장[14)]

---

12) 『조선일보』, 2021.02.02.

13) Hal Brands and Jake Sullivan, "China Has Two Paths to Global Domination," *Foreign Policy*, May 22, 2020 (https://foreignpolicy.com/2020/05/22/china-superpower-two-paths-global-domination-cold-war/).

14) Salman Ahmed and Rozlyn Engel (eds.), "Making U.S. Foreign Policy Work Better for the Middle Class," Carnegie Endowment for International Peace, 2020 (https://carnegieendowment.org/2020/09/23/making-u.s.-foreign-policy-work-better-for-middle-class-pub-82728).

❍ 커트 캠벨 전 국무부 동아태차관보를 '아시아 차르(tsar)'로 알려진 백악관 국가안보회의 인도·태평양조정관(Coordinator for Indo-Pacific Afffairs)으로 임명

- 버락 오바마 행정부 당시 2009년~2013년까지 국무부 동아태 차관보, 빌 클린턴 행정부에선 국방부 아태 담당 부차관보를 역임했고 오바마 행정부의 아시아 중시 정책인 아시아 피벗(Asia Pivot) 정책을 설계하고 깊이 관여
- 한반도 문제 전문가이며 북한 핵문제와 남북관계는 물론 한·일 간 예민한 기류에 대해서도 잘 알고 있는 인물로 평가

❍ 국무부 동아태차관보: 성 김 전 주한대사

- 2006~2008년 국무부 한국과장, 2011~2013년 주한 미국대사, 2014~2016년 대북정책특별대표 겸 동아태 부차관보
- 2018년 북미정상회담 실무협상 당시 북한 최선희와 CVID 개념을 놓고 설전

❍ 국가정보국(DNI) 국장: 에브릴 헤인스

- DNI는 중앙정보국(CIA), 연방수사국(FBI) 등 미국의 17개 정보기관을 총괄 통솔하는 기관
- 헤인즈 국장은 오바마 행정부 시절 백악관 국가안보 부고문, NSC 부보좌관, CIA 부국장을 등을 역임한 정보통
- 상원 인사청문회에서 국가안보에 대한 주요 위협으로서 전통적인 국가 행위자인 중국, 이란, 북한, 러시아뿐 아니라 진화하는 초국가적인 위협으로서 기후변화, 사이버 공격, 테러, 감염병 대유행, 세계적인 조직범죄, 부패, 허위정보 캠페인 등을 지적

❍ 중앙정보국(CIA) 국장: 윌리엄 번즈

- 국무부에서 30년 이상을 근무한 베테랑 외교관으로서 오바마 행정부 당시 국무부 부장관을 역임
- 트럼프 행정부 시절에 약화된 국무부의 재활성화를 주장하는 등, 미국 외교의 역량 강화와 질적 전환을 주장
- 오랜 외교관 생활을 배경으로 국가안보 관련 정보기관 수장으로서 균형 감각을 지닌 것으로 평가

III. 주요 현안 및 이슈

1. COVID-19 대응과 '트럼프 지우기'

❍ 바이든의 비서실장 내정자인 론 클레인의 메모에 의하면 새 행정부가 시급

히 해결해야 할 4대 과제로 △코로나19 대응, △경기침체, △기후변화, △인종 불평등 문제를 제시
- 현재 백악관 홈페이지에는 우선 과제로서 코로나19, 기후변화, 인종 평등, 경제 재건, 헬스케어, 이민 시스템, 국제적 위상 회복 등 7대 과제를 제시

❍ 바이든 행정부의 최우선 과제는 COVID-19 대응
- 이미 사망자 40만명을 넘긴 미국의 코로나19 상황을 전시에 준하는 위기상태로 규정하고 COVID-19 대응을 위한 국가전략 보고서에서 당면한 7가지 목표를 제시[15)]
- ①미국 국민과의 신뢰 회복, ②안전하고 효과적이며 포괄적인 예방 접종 캠페인 전개, ③마스크 착용, 테스트, 치료, 데이터, 의료 인력 및 명확한 공중 보건 표준을 통해 확산을 완화, ④즉시 긴급구호를 확대하고 국방생산법(DPA)을 시행, ⑤근로자를 보호하면서 학교, 기업 및 여행을 안전하게 재개, ⑥가장 위험한 사람들을 보호하고 인종, 민족, 시골/도시 노선에 걸쳐 형평성을 향상, ⑦전 세계적으로 미국의 리더십을 회복하고 향후 위협에 대한 대비책을 강화
- 바이든은 취임 100일 내에 1억 명에게 백신 접종을 추진하는 한편 경기부양책으로 1조9천억 달러 패키지를 추진한다는 계획을 발표

❍ 바이든은 취임 즉시 '신속하고 과감하게(go fast, be bold)' 트럼프 지우기와 더불어 미국을 정상으로 돌려놓기 위한 조치에 착수할 것이며, 첫 100일간의 외교정책 어젠다로는 다음의 이슈들을 다룰 전망[16)]
- 대중국 정책 - 트럼프 시대와 비슷한 대중국 강경노선 지속 전망이지만 트럼프 시대보다 덜 거칠고 동맹국들과의 조율을 통한 접근 예상 - 트럼프의 마지막 행정명령인 미-대만 관리들 간 접촉제한 해제 문제, 홍콩 인권문제, 무역전쟁, 기술패권 경쟁 지속 등이 갈등 요인
- 러시아 관계 - 트럼프의 근거 없는 대러시아 우호정책을 재검토하고, 러시아의 미국 대선 개입, 허위정보, 우크라이나 사태, New START 연장, 미연방정부 해킹 등이 갈등 요인
- 이란과의 핵, 미사일 문제 재협상, 대북정책도 근본적인 재검토 시행
- 파리 기후협약 재가입, 일부 무슬림 국가들의 여행제한 조치 철회, 팬데믹 관련 주거 강제퇴거 및 학자금 융자 상환 연장, 연방정부 시설 및 주간 이동시 마스크 착용 의무화
- 이민·국경정책 개선 - 미 입국 후 부모와 분리된 아동 문제 해결
- 미국 제품 구매 독려를 위한 '바이 아메리카' 강화, 형사사법 제도 개혁 방안, 저소

15) The White House, "National Strategy for the COVID-19 Response and Pandemic Preparedness," January 21, 2021 (https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/01/National-Strategy-for-the-COVID-19-Response-and-Pandemic-Preparedness.pdf).

16) Robbie Gramer, Amy MacKinnon, Jach Detsch, and Christina Lu, "What to Expect in Beiden's First 100 Days in Foreign Policy," *Foreign Policy*, January 29, 2021 (https://foreignpolicy.com/2021/01/19/biden-first-100-days-foreign-policy-china-russia-europe-trump-climate-change/).

득·유색인종 등 소외계층을 위한 의료 서비스 접근권 확대 등[17)]

2. 강대국 관계

❍ 미중관계는 기본적으로 체제경쟁, 이념경쟁, 패권경쟁의 성격이 지속될 전망

- 대부분의 내각 내정자들 역시 중국에 대한 위협인식을 공유
- “바이든 정부는 중국을 미국의 가장 심각한 경쟁자이자 각지에서 증대하는 군사적 위협으로 보고 있다”(로이드 오스틴 국방장관)
- “(중국이) 방첩 분야에선 분명히 미국의 적이다.....바이든 정부는 중국 감시를 우선순위에 두고 있다”(애브릴 헤인스 국가정보국장)
- “중국이 불법적 기업 보조금과 덤핑, 지식재산권 절취, 무역 장벽 등을 동원해 미국을 약화시키고 있다”(재닛 옐런 재무장관)
- “미국이 직면한 가장 중대한 도전은 중국이다... 트럼프 대통령의 방식엔 동의하지 않지만, 대중 강경책의 기본 원칙은 올바른 것이었고 우리 외교에 도움이 됐다”(토니 블링컨 국무장관)
- 중국은 미국이 중국과의 대결구도를 다자방식으로 확대하는 것을 우려 - 그럴 경우 미중관계는 제도화된 최악의 대결구도에 빠져들 우려가 크다는 것[18)]

❍ 미중 패권경쟁은 이미 트럼프 행정부 시기부터 중요한 문건과 고위 공직자들의 언급에 반영

- 트럼프 행정부 시절에 나온 5대 중요 연설에서 미중관계를 경쟁(competition)에서 대결(confrontation)로 재규정하고 중국이 국제규범과 가치를 위배하며 불법적 조건 하에서 경쟁한다고 비판[19)]
- 국무부 정책기획국이 작성한 중국 보고서는 중국 행태의 지적 기원을 마르크스-레닌주의 이념에다 중국 민족주의에 대한 극단적 해석이 합쳐진 결과라고 분석[20)] -

---

17) “Biden plans to roll out dozens of executive orders in his first 10 days as president,” *The New York Times*, January 18, 2021.

18) “미중 대결 제도화 최악 상황 막아야,” 쑤하오 중국 외교학원 교수 인터뷰, 『중앙일보』, 2021.01.23.

19) National Security Advisor Robert O’Brien, “The Chinese Communist Party’s Ideology And Global Ambitions,” Remarks delivered at Arizona Commerce Authority, June 24, 2020, Phoenix, Arizona; FBI Director Christopher Wray, “The Threat Posed by the Chinese Government and the Chinese Communist Party to the Economic and National Security of the United States,” Hudson Institute, Video Event: China’s Attempt to Influence U.S. Institutions, July 7, 2020; Attorney General William Barr, “Remarks on China Policy,” Remarks at the Gerald R. Ford Presidential Museum, Grand Rapids, MI, July 16, 2020; Secretary of State Michael Pompeo, “Communist China and the Free World’s Future,” Speech, The Richard Nixon Presidential Library and Museum, Yorba Linda, California, July 23, 2020; Secretary of State Michael Pompeo, “U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea,” U.S Department of State, July 13, 2020.

20) The Policy Planning Staff, Office of the Secretary of State, “The Elements of the China Challenge,” November 2020 (s://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/11/20-02832-Elements-of-China-Challenge-50

국내적으로는 권위주의, 경제적 독점과 강압, 세계적 수준의 군사력을 겸비한 중국 지도부는 인도-태평양을 시작으로 지역에 대한 영향력을 키우고 국제기구를 장악함으로써 글로벌 차원의 우위를 노리는 것으로 분석

❍ 에브릴 헤인스 신임 DNI 국장은 미러관계의 갈등 요인으로 러시아의 미국 대선 개입, 푸틴의 정적 나발니에 대한 신경작용제 사용 여부, 미국 연방기관에 대한 해킹 의혹 등에 관한 조사를 시작할 것이라고 천명

- 첫째, 미국 대선 개입 - 바이든 행정부는 러시아의 대선 개입 본격적인 조사에 착수할 계획 - 2016년 미국 대통령 선거 당시 민주당 전국위원회(DNC) 해킹을 통해 힐러리 클린턴 후보에게 불리한 정보를 퍼뜨렸다는 사실이 후에 로버트 뮬러 특검에 의한 수사로 밝혀짐.
- 당시 미국 정부는 대선 개입 의혹과 관련된 러시아 외교관 35명을 추방했고, 러시아도 그 이듬해에 미국 외교관 추방으로 맞대응 - 2018년 3월에는 영국에 망명한 전직 러시아 스파이 세르게이 스크리팔 부녀의 독살 시도 배후에 러시아가 있다며 시애틀 러시아 영사관을 폐쇄 - 러시아는 그 보복으로 상트페테르부르크 미국 영사관을 맞폐쇄
- 둘째, 러시아의 무차별 해킹 - 텍사스 오스틴 소재 솔라윈즈 오리온(SolarWinds Orion) 해킹 사건, 일명 솔로리게이트(Solorigate) - IT 인프라 소프트웨어 업체인 솔라윈즈는 전세계적으로 30만 이상의 정부, 민간고객에게 네트워크 소프트웨어를 공급하는 업체로서 2019년말~2020년초 사이에 해커들에 의해 심겨진 악성소프트웨어(malware)가 최소한 18,000 이상의 업체들에게 소프트웨어 업데이트를 통해 배포되었고, 감염되면 정보를 빼돌리는 백도어를 생성
- 미 국방부, 국토안보부, 국무부, 에너지부, 재무부, 각군, 국가핵안보국(NNSA), 포춘500대 기업 중 425개(Cisco, Equifax, 마스터카드, 마이크로소프트 등 포함) 등이 해킹 대상
- 폼페이오 국무장관은 이 해킹의 배후가 러시아가 확실하다고 못박은 반면, 트럼프 대통령은 트위터를 통해 배후가 러시아가 아닌 중국일 수도 있다고 주장 - 러시아는 2020년 7월에도 미국, 캐나다, 영국 등에서 코로나19 백신 연구기관 해킹을 시도한 적이 있음.
- 2016년 대선에서 러시아의 개입이 대선 패배의 원인을 제공했다는 민주당의 시각과 러시아에 줄곧 비판적 태도를 견지해온 바이든 대통령은 미국에 대한 사이버 공격 배후에 있는 적으로 하여금 대가를 치르게 하겠다고 공언하고 있어 향후 미러 관계가 순탄치 않을 것임을 시사

3. 지역전략과 동맹정책

❍ 동맹관계의 리셋과 네트워킹

- 특히 환대서양 공동체의 복원이 최우선 과제로서, 소원해진 EU, NATO 국가들과의

8.pdf).

관계 복원을 중시

- EU는 2020년말, 바이든 진영의 우려에도 불구하고 중국과 투자협정(CAI)을 타결함으로써 독자적 입장을 취하기 시작
- 아시아 동맹국들과의 관계도 중시하지만 동시에 역내 국가들의 역할과 책임의 분담도 강조 – ex) 중국은 'techno autocracy' 국가이며 'techno democracy' 국가들이 미래의 규범과 규칙을 만들어가기 위해 협력해야 한다 (토니 블링컨, 상원 청문회)

❍ 아시아 정책과 인도-태평양전략 지속

- 바이든 행정부 '아시아 차르'에 내정된 커트 캠벨은 최근 Foreign Affairs지 기고문에서 중국의 도전에 대처하려면 동맹 및 파트너 국가들과 연합이 필요하다고 지적[21)]
- 인도-태평양 지역에서 미국이 처한 도전을 첫째, 중국의 경제적·군사적 부상; 둘째, 트럼프 행정부의 실책으로 미국이 자초한 인도-태평양 지역 동맹체제의 동요라고 분석하면서 세 가지 대응전략을 제시
- 첫째, 힘의 균형 회복 – 중국과 세계 간의 물리적 힘의 격차는 갈수록 확연해지는 추세로서 이에 대응하려면 미국이 역내 동맹 및 파트너 국가들이 중국을 겨냥한 비대칭 역량을 강화하도록 지원해야 한다고 지적 – 역내 국가들과 새로운 군사·정보 파트너십을 강화
- 둘째, 역내 국가들이 정당하다고 인정하는 질서의 창출 – 어떠한 형태의 국제체제에서든 안정을 위해서는 일반적으로 인정되는 정당성이 필요 – 아시아의 질서는 정치·안보 및 경제 두 차원의 질서로 구성되는데, 중국의 영토·해양 영유권 주장은 정치·안보 질서를, 강압적 경제정책은 경제질서를 저해하며, 미국의 모호한 태도는 두 가지 모두를 저해 – 인도-태평양 지역의 질서 회복을 위해서는 미국의 강력한 재관여(re-engagement)가 필요
- 셋째, 중국발 도전에 대처하기 위한 동맹과 파트너 국가들의 연대 – 모든 이슈를 다루는 대규모 다자주의보다는 개별 사안에 초점을 맞춘 D-10 같은 맞춤형 연대를 추구해야 하며, 쿼드를 확대하여 군사 억지력을 강화
- 한편, 트럼프 행정부가 작성한 지 3년도 안 돼 해제한 인도-태평양 전략 관련 비밀문서는 중국 견제를 위해 미국, 호주, 일본, 인도로 구성된 전략협의체 역할을 강조하면서, 한국이 지역안보에 역할을 더 해야 한다는 내용도 포함[22)]
- 특히 한국에 대해서는 한반도를 넘어 아시아·태평양 지역 안보 문제에서 더 큰 역할을 하도록 독려해야 한다고 지적 - 미국, 일본, 호주, 인도를 중심으로 한 4각 안보협의체인 쿼드에 합류하길 희망한다고 표현하진 않았지만, 한국의 역할 확대를 언급한 점은 주목할 필요

---

21) Kurt Campbell and Rush Doshi, "How America Can Shore Up Asian Order," *Foreign Affairs*, January 12, 2021 (https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-01-12/how-america-can-shore-asian-order).

22) "U.S. Strategic Framework for the Indo-Pacific," accessed: January 5, 2021 (https://beta.documentcloud.org/documents/20455499-ips-final-declass_ocr).

4. 글로벌 거버넌스, 다자주의

❍ 파리기후협약 탈퇴 선언 이후 CFR 회장 리차드 하스는 트럼프의 외교독트린을 '철수 독트린(Withdrawal Doctrine)'이라고 명명한 바, 바이든은 미국이 탈퇴한 각종 국제기구 재가입을 추진[23)]

- 최근 국제관계에서 레짐과 제도, 국제기구의 위축은 '레짐 붕괴(regime meltdown)' 현상으로 불릴 정도로 뚜렷한 추세
- 파리기후협약 재가입, WHO 재가입 및 COVAX 참여, 유엔인권위원회(UN Human Righst Council) 참여도 확인
- 미-이란 JCPOA 재추진 – 이란이 공동행동계획을 준수할 의사를 표명할 경우 바이든은 이란과 재협상을 추진한다는 입장
- 환태평양동반자협정(TPP) 재가입 검토 - 트럼프 행정부가 2017년 탈퇴한 후 나머지 11개국은 포괄적·점진적 환태평양동반자협정(CPTPP) 협상을 타결해 2018년 12월 30일 발효
- 미-러 New START 연장 추진, 영공개방조약(Treaty on Open Skies) 탈퇴 재검토
- 무기거래조약(Arms Trade Treaty) - 재래식 무기 거래에 대한 국제표준 협약으로 오바마 행정부가 2013년 조인했으나 상원이 비준 거부
- 2011년 이후 팔레스타인 영토의 세계유산 승인 문제에 대한 이견으로 미국이 중단해온 UNESCO 분담금 다시 지급
- 핵무기금지조약(TPNW, 50개국 비준 완료로 2021.01.22. 발효), 포괄적핵실험금지조약(CTBT) 비준은 미완의 과제

❍ 트럼프 행정부와 가장 크게 대조되는 것 중 하나가 기후변화·에너지 정책 분야

- 지구온난화 자체를 가짜뉴스로 비하했던 트럼프와 달리 바이든은 오바마 행정부의 기후행동계획(Climate Action Plan, 2013) 등 주요 기후변화 정책을 승계하는 한편, 민주당의 그린뉴딜(Green New Deal, 2019)을 대선 정강에도 반영
- 바이든 기후변화 정책의 주요 내용은 2050년 탄소중립(carbon neutrality) 목표, 2035년 발전부문 탄소 무배출, 2035년 건물부문 탄소배출량 50% 감축 등 과감한 공약을 포함
- 향후 4년간 2조 달러의 막대한 예산 투입과 병행해 평균연비제도 강화, 건물 에너지 효율 규제, 환경세 도입 등 규제도 강화
- 원자력, 수력 등 기존의 온실가스 무배출 에너지원의 이용을 지지하나, 이러한 시설들에 대해 노동자 안전, 공공 안전, 환경 안전 등 환경정의 관련 엄격한 기준을 적

23) Lindsay Maizland, "Biden's First Foreign Policy Move: Reentering International Agreements," Council on Foreign Relations, January 21, 2021 (https://www.cfr.org/in-brief/bidens-first-foreign-policy-move-reentering-international-agreements).

용[24]
- 존 케리 전 국무장관을 기후변화특사로 임명하여 정책 이행 의지를 천명

5. 경제 · 통상정책

❍ 바이든의 통상정책 또한 가치와 규범을 강조할 것으로 예상
- 그 특징은 다자주의와 국제규범 준수, 무역협정에서 노동·환경 기준 강화, 미국 중심의 GVC 강화, 대중국 강경노선 지속 등 특징을 지닐 것으로 전망
- 바이든은 다자간 협력과 국제규범 준수를 통한 자유무역을 지향하고 있지만, 중국이 아닌 미국이 새로운 국제무역규범 수립에서 주도적인 역할을 해야 한다는 점을 강조
- 또 미국 주도로 5G 네트워크를 구축하려는 바이든의 정책은 7,000억 달러 규모의 'Buy American' 정책과 함께 중국을 견제하고 미국 기업의 국내생산 장려를 통해 미국 중심의 GVC를 강화하려는 성격이 강한 것으로 평가
- 바이든의 통상정책은 국제규범을 준수하고 환경·노동 문제를 중시한다는 점에서 트럼프의 통상정책과 차별화되지만, 중국 견제라는 측면에서는 트럼프의 통상정책과 유사한 점을 상당 부분 공유[25]

6. 비확산 및 안보

❍ 이란 핵협상 재개 - 바이든 대통령은 취임 후 이란이 협력 준수를 전제할 경우 이란과의 JCPOA 재가입을 추진하겠다는 의사를 공개적으로 천명
- 이란 또한 미국과의 JCPOA 재가입 협상이 가능하다는 입장이며, 미국이 과거의 협약을 존중하기를 촉구
- 민주당은 이란 JCPOA가 충분히 이행될 경우 이란의 핵무기 경로를 차단하는 효과적이고 검증가능한 합의라는 인식을 공유하며, 트럼프 대통령의 JCPOA 탈퇴는 이란과의 추가 협상 가능성을 봉쇄했다는 입장임.

❍ 북핵문제는 바이든 행정부 외교안보에서 우선순위가 낮다는 것이 보편적 평가
- 미국 백악관은 22일(현지 시각) 조 바이든 대통령이 북핵 문제를 '심각한 위협'으로 보고 있다고 언급했고, 여전히 북한 억제에 대해 중대한 관심을 갖고 있으며, 동맹과 긴밀히 협의해 '새로운 전략'을 채택할 것이라고 지적
- 젠 사키 백악관 대변인은 이날 언론 브리핑에서 "바이든 대통령이 북한의 핵과 탄도미사일, 다른 확산 관련 활동이 세계 평화와 안전에 심각한 위협(serious threat)이

24) 신동원·양유경·이창훈, 「바이든 대통령 당선자의 기후·에너지 공약과 시사점」, 한국환경정책평가연구원, KEI 포커스, 제8권 16호(2020.11.30.).
25) 송영관, 「바이든 시대 국제통상환경과 한국의 대응전략」, KDI FOCUS, 2021.01.19(통권 제104호) 참조.

되고 글로벌 비확산 체제를 훼손한다고 보고 있다는 점은 의문의 여지가 없다"고 언급

- 그러면서 "우리는 미국인들과 동맹국들의 안전을 지키기 위해 새로운 (대북) 전략을 채택할 것"이라며 "이 접근법은 현재 진행 중인 대북 압박과 미래 외교 가능성 등에 대한 한국과 일본, 다른 동맹들과 긴밀한 협의 속에 북한의 현 상황에 대한 철저한 정책 검토로 시작된다"고 지적
- 새 전략을 채택하겠다는 언급은 전임 정부의 실패 전철을 밟지 않기 위해 창의적인 해법이 필요하다는 인식을 나타낸 것으로 해석됨. 바이든 행정부는 트럼프 행정부의 '톱다운' 방식의 대북 접근법을 지양하고, 실무협상부터 시작하는 상향식 접근법과 동맹과의 공조를 중시하는 다자적 접근법을 택할 것이라는 관측이 나옴.[26]

IV. 한미관계에 대한 함의

❍ 크게 보면 한미동맹은 안정적이고, 국무부 등 실무부서는 여전히 동맹을 중시하고 존중한다고 평가할 수 있음.

- 지난 오랜 기간에 걸쳐 한미관계는 성숙화, 제도화된 관계로 발전한 결과 동맹의 근간은 안정적으로 평가되며, 미국 행정부와 의회 등 정책결정 써클에서는 초당파적으로 동맹을 여전히 중시하고 존중
- 하지만 동맹을 '거래적 관점'에서 보는 트럼프 시대 들어 미국 전체로 보면 동맹의 필요성에 대한 인식이 대체로 미흡하며, 워싱턴 내에서의 동맹 관련 저하된 인식은 트럼프 현상의 일부로 여겨짐.
- 트럼프는 동맹에 대해서도 '돈과 승리' 외에는 별 관심이 없고, 이는 한국뿐 아니라 다른 동맹국들도 비슷한 상황 - 동맹에 대한 트럼프 행정부의 비정상적 접근은 한국에만 국한된 현상은 아니며, 전반적인 미국 외교태세 붕괴의 한 측면
- CIA 국장에 내정된 윌리엄 번즈 전 국무부 부장관은 트럼프의 외교조직 폄훼가 맥카시 이래 최대의 조직적 자해행위라고 비판을 제기 - 트럼프 행정부는 미국 우선주의라는 슬로건 아래 일방주의와 중상주의, 국가주의를 결합함으로써 미국 외교의 영향력을 까먹는 자발적 무장해제로 몰아가고 있다고 비판[27]

❍ 바이든 행정부 출범 이후 한미동맹 현안으로 인한 갈등은 다소 완화될 전망이지만 새로운 도전으로서 한국이 준비해야 할 사안 두 가지는 매우 중요

- 방위비 분담, 주한미군 및 UNC 위상 변경, 전작권 전환, 한미연합훈련 등 한미동맹의 군사적 관리와 관련된 이슈들은 대체로 일상적인 협의 틀 내에서 관리할 사안
- 첫째, 바이든식 가치지향형 외교에 얼마나 부응할 것인가? - 인권, 기후변화, 규칙기반 국제질서 규범, 민주주의, 시장경제, D-10, 민주주의정상회의, 북한 인권문제

26) 『조선일보』, 2021.01.23.

27) William J. Burns, "The Demolition of U.S Diplomacy: Not Since Joe McCarthy Has the State Department Suffered Such a Devastating Blow," *Foreign Affairs*, October 14, 2019 (https://www.foreignaffairs.com/articles/2019-10-14/demolition-us-diplomacy).

등

- 둘째, 동맹·우방의 네트워킹에 얼마나 참여할 것인가? - 대중국 다자적 관여, 글로벌 거버넌스, 쿼드 플러스, 경제번영네트워크(EPN), 화웨이, 반도체, 5G 등 미국의 동맹 네트워크인 동시에 대중국 정책 조율과 관련되는 이슈들 참여 여부 등

❍ 바이든 행정부는 동맹과 우방에 대해 비용분담에서 가치분담과 역할분담을 요구해올 가능성에도 대비

- 가치의 문제 – 북한 인권, 클린네트워크(Clean Network) 같은 미중 첨단기술 경쟁에서의 협력 등 여러 이슈를 포함
- 한반도 평화프로세스와 미국이 생각하는 북한/북핵 문제의 진도 연계성을 고려하고 문재인 정부 임기내 성과를 거두려는 대북 조급증은 경계할 필요
- 역할과 관련해 한미일 안보협력 강화를 요구하고, 선결조건으로서 한일관계 정상화를 강력히 희망할 것으로 예상되나 현실은 한국법원의 위안부 판결로 문제해결이 더 어려워진 상황
- 바이든 입장에서 한일관계 악화는 위험하고 곤란한 일이라는 점을 유념해야 함. 중국의 도전에 대응하는 다자간 동맹을 만들기 위해서는 우호적인 관계는 아니더라도 한일 간에 업무가 작동할 수 있는 기능적인 관계는 필수적 요건

❍ 바이든 행정부의 대한반도 정책 재검토가 시행되는 향후 6개월 정도의 시기에 바이든 정부의 한반도 정책을 정확히 파악하기 위한 노력과 동시에 한국이 처한 현실을 주지시키려는 범정부·초당적 차원의 외교적 démarche가 필요

- 중앙정보국(CIA)과 국가정보국(DNI)에서 한반도 정보 분석관으로 근무한 북한 전문가로 바이든 행정부 동아태부차관보에 내정된 정 박(Jung H. Pak) 브루킹스연구소 한국석좌는 최근 보고서에서 문재인 대통령이 대북 포용정책 추진을 위해 인권을 외치는 탈북단체와 시민단체를 억압하고 대북 전단살포를 금지했으며, 이런 정책이 북핵 문제를 해결하기는커녕 북한 정권의 잘못된 인식을 강화시킬뿐 아니라 한국의 민주주의도 약화시킬 수 있다고 비판[28)]
- 이는 한국 정부의 대북정책에 대한 바이든 행정부의 부정적인 인식을 보여주는 한 사례로서, 한국과 미국 사이에 북한 인권문제를 둘러싼 갈등의 소지가 있음을 시사
- 바이든 행정부의 대북정책 재검토 기간 중 이러한 부정적 인식을 시정하고 한반도 평화프로세스에 대한 한국의 입장과 합리적인 정책대안을 제시하는 외교적 노력을 강화해야 함.

❍ 미중 패권경쟁이 가열될 경우, 우리의 안보와 경제를 특정 국가에 과도하게

28) Jung H, Pak, “North Korea’s long shadow on South Korea’s democracy,” The Brookings Institution,“ January 22, 2021 (https://www.brookings.edu/articles/north-koreas-long-shadow-on-south-koreas-democracy/).

의존하면 ‘무기화된 상호의존(weaponized interdependence)’ 리스크가 커진다는 점을 유의할 필요

- 세계화가 진행될수록 상호의존은 특정 허브(hub)가 비대칭적 파워를 갖는 네트워크로 발전 – 유리한 위치를 차지한 허브 국가는 네트워크 지위를 활용해 유리한 정보를 획득하고(전지적 감시자의 위치에서 관찰할 수 있는 ‘panopticon’ 효과), 필요할 경우 적대국을 네트워크에서 배제(필요한 정보를 차단함으로써 압박하는 ‘chokepoint’ 효과)함으로써 상호의존을 영향력의 무기로 활용[29)]
- 안보와 경제를 미국과 중국에 크게 의존하는 한국이 강대국 리스크를 완화하려면 우리 외교와 시장의 포트폴리오 다변화가 필수적
- 한미동맹을 중심으로 하되, 중견국 및 유사입장 국가들을 규합하는 다자·소다자 안보협력을 통해 안보적 입지를 넓히는 한편, 중국에 편향된 수출시장과 공급망을 다양화하려는 노력을 배가해야 함.

메일 수신을 원치 않으시면 수신거부 메일을 보내주시기 바랍니다.
주 소: 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 851번길 20 세종연구소
홈페이지: http://www.sejong.org 문 의: public@sejong.org
『세종정책브리프』에 게재된 내용은 필자의 개인적인 의견으로 세종연구소의 공식견해가 아님을 밝힙니다.