

Comparison of Security Policies between the Trump and Biden Governments toward China*

Yang, Haesoo**

ABSTRACT

The Trump administration, following the Obama administration, criticized previous administrations' security policies toward China, heralding the emergence of a groundbreaking strategy. Biden also criticized the Trump administration's security policy toward China from the time of his presidential nomination, implying the emergence of various containment policies. In this study, the Trump and Biden administration's China security policies were examined and compared with an emphasis on the integrated deterrence declared by the Biden government. The Trump and Biden administrations simultaneously pointed to China as a country that would undermine US interests. Accordingly, the two governments pursued a containment policy against China to maintain a US-centered international order. The Trump administration pursued a reckless alliance strategy based on the US-first principle as its integration policy and maintained multilateral security cooperation centered on the Indo-Pacific strategy as its deterrence policy. The Biden government maintained an ideological alliance strategy based on alliance priority as an integration policy and sought multilateral security cooperation by adding the NATO alliance to the Indo-Pacific strategy as a deterrence policy. The US anti-China policy can be divided into integration and suppression, and the detailed strategies applied at this time covered nonmilitary and military areas. Therefore, this study investigated the possibility of applying the entire military or nonmilitary domain to the scope of the analysis of the theory of integration and deterrence within the framework of international relations.

Keywords : national security strategy, Indo-Pacific strategy, security policy, competition for hegemony, integrated deterrence

* This research was supported by Seokyeong University in 2022.

** (First Author) Seokyeong University, Department of Military Studies, Professor, didgotn@hanmail.net,
<https://orcid.org/0000-0003-4626-0302>.

I. 서론

미국과 중국은 1979년 수교 이후 정치적 친분뿐만 아니라 경제, 학문, 문화 등 다방면에 걸쳐 개방적 교류를 추구해왔다. 20여 년간 양국은 이념적 차이에서 기인하는 위협보다 방대한 기회를 탐색하며 외교관계 공고화에 가속도를 붙였다. 제2차 세계대전 이후 소련과 냉전에 몰두하던 미국은 소련의 대항마로서 중국의 등장을 환영했다. 1989년 덩 샤오핑 지시로 발생한 천안문 사태는 미국 가치관으로 용납하기 힘든 인권유린 행위였으나 미국의 대중국 정책을 훼손시키지 않았다. 중국 최고 권력자 덩 샤오핑은 열악한 중국 경제발전에 미국의 협력을 필수조건으로 인식하고 개혁개방에 매진했다. 나아가 소련은 1991년 해체되면서 사실상 냉전 종식과 함께 존재감을 잃었고, 바야흐로 중국이 사회주의 맹주 국가 자리를 넘볼 기회가 찾아온 것이다. 2000년대 들어와 중국 개방정책이 빛을 내기 시작했다. 2001년 중국은 세계무역기구(WTO) 정회원국으로 가입했고, 이는 중국의 열악한 노동환경·인권유린·저가정책을 이유로 주변국의 반대의견이 팽배했으나 미국의 역할이 결정적이었다. 이로써 중국은 국제사회에 성공적으로 진출하여 경제성장의 동력을 마련했다. 또한, 시진핑은 2010년부터 아시아에서 미국의 우위를 점하기 위한 지배권에 도전하기 시작했다. 그는 개방정책을 통한 불공정한 이익 쟁취, 상업주의 기반의 첩보활동, 군사력 확장, 외교적 영향력 행사 등을 동원하여 아시아를 압박했다.

아시아에 대한 중국의 영향력 확대는 미국의 안보 정책에 고민거리로 부상했다. 2011년 오바마 대통령은 대중국 안보 정책으로 ‘아시아로 회귀(Pivot to Asia)’ 전략을 발표했고(Shambaugh, 2013), 이를 통해 전폭적인 지지와 찬사를 받으며 재선에 성공했다. 그러나 이는 시진핑 정책을 변화시키기에 한계가 있었고, 전략의 대상이 중국을 표적으로 하고 있어 미·중 관계에 악영향을 초래했다. 트럼프 행정부는 고도성장 기반의 광범위한 중국 도전을 ‘미국 우선주의’ 정책으로 대응했다. 트럼프 행정부는 미국과 중국을 ‘전략적 경쟁관계’로 규정하였으며, 중국을 미국에 경제적, 가치적, 안보적 도전을 가하는 ‘경쟁자’로 미·중 관계를 근본적으로 재평가하였다. 심지어 1979년 미국이 중국과 외교관계를 수립 후 약 40년 동안 중국에 취해왔던 정책은 완전히 실패했다고 지적했다.¹⁾ 이런 과정에서 트럼프의 대중국 안보 정책은 동맹국에 부담을 주는 부작용에도 불구하고 현실적인 정책이라는 등 긍정적 평가와 부정적 해석이 양립하고 있다.

바이든 대통령은 2020년 대선 과정에서 트럼프 행정부의 대외정책이 미국의 국익과 안보를 훼손하고 있다고 비판하여 대중국 안보 정책의 변화를 예고했다. 특히, 바이든은 트럼프의 동맹국에 대한 방위부담금 증액 요구, 보호무역 정책을 신랄하게 비난하며 세계 리더 국가로의 복귀를 차렷했다. 취임 후 적용한 바이든의 안보 정책은 전임 트럼프 정부와 차별화하여 대중국 봉쇄를 강화하고

1) The White House (National Security Council)(May 26, 2020). United States Strategic Approach to the People's Republic of China. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/articles/united-states-strategic-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>(검색일: 2022.10.06.).

동맹국들과 결속력을 복원시키고 있다. 그러나 바이든 정부의 대외정책은 트럼프 정부와 크게 다르지 않다는 분석도 있다(Kim, K. O., 2021). 그 예로 트럼프 정부가 인도-태평양의 안정을 위해 쿼드를 적극적으로 활용한 점(Roy-Chaudhury & de Estrada, 2018)이나 대중국 강경조치(Ajami, 2020)를 들 수 있다. 미국은 21세기 국제질서를 주도하고 있으며, 글로벌 패권국가로서 세계적 안보 이슈를 해결하는 과정에서 결정적 역할을 자처하고 있다.

특히, 인도-태평양전략을 기반으로 반중국 안보 정책의 확대는 한반도와 동북아의 안보를 비롯하여 국제질서에 영향을 미치는 핵심 변수이다. 따라서 미·중 패권 경쟁이 가중되는 상황에서 중국의 부상과 이에 대응하기 위한 트럼프-바이든 행정부의 안보 정책을 비교하고, 대중국 안보 정책이 한반도에 주는 시사점을 도출하는 데 본 논의의 목적을 두었다. 이러한 관점에서 본 연구는 코로나19 같이 현상적 요인의 분석을 배제하고, 트럼프와 바이든 행정부가 추구하는 안보 정책 관련 미·중 패권 경쟁 시각에서 접근할 것이다. 미국의 대중국 안보 정책 연구는 안보 관련 공식 보고서를 중심으로 분석했고, 대통령이나 주요 정책 담당자의 행적, 주요 연구보고서를 병행하여 활용했다. 공식 보고서는 백악관이 발행하는 최상위 전략서인 ‘국가안보전략(National Security Strategy, NSS)’²⁾을 비롯하여 이를 국방 차원에서 구체화한 ‘국방전략(National Defense Strategy, NDS)’을 참고하였다. 또한, 합참이 전략지침으로 제시한 ‘군사전략(National Military Strategy, NMS)’, ‘인도-태평양전략(Indo-Pacific Strategy of the United States, IPS)’을 활용하였다. 이외에도 8년 주기의 ‘핵 태세검토(Nuclear Posture Review, NPR)’와 이의 수정소요를 반영한 ‘4년 주기 국방검토(Quadrennial Defense Review, QDR)’ 등을 연구했다.

미국의 대중국 안보 정책에 관한 연구는 활발하게 진행되고 있다.³⁾ 중국의 부상에 대응하기 위한 대부분의 연구는 미국 역대 특정 행정부의 안보 정책을 다루거나 정책문서를 중점적으로 분석했다. 그런데 바이든 정부의 대중국 안보 정책은 집권 2년 차를 맞아 비로소 정체성이 가시화되었다. 특히, 안보 관련 최상위 문서인 ‘국가안보전략(NSS)’은 2022년 1월 발표될 계획이었으나 10월 12일에 공개되었는데, 이는 2월에 발발한 러시아의 우크라이나 침공으로 전략수정에서 기인한 것으로 추정된다. 결국, 기존 바이든 정부의 대중국 정책 연구는 대선 기간 유세내용, 주요 행보, 다른 정책으로부터 추정된 자료 등의 의존도가 높아져 정확한 분석에 한계가 있다. 따라서 본 연구는 현 집권 바이든 정부의 공식 보고서를 활용하여 국가안보전략에 관한 심도 있는 분석을 시도하고자 한다.

2) 1986년 미국은 골드워터-니콜스법(Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act)을 제정, 매년 대통령이 국가안보 여건과 현황을 의회에 보고하게 하였다. 또한, 차기 정부는 취임 150일 이내 추가 보고서를 내야 한다. 그러나 최근에는 일정이 지연되어 집권 기간 1~2회 보고하는 것이 일반적이다.

3) 가령, 각종 논문 및 학술저널을 제공하는 ‘DBpia’에서 ‘미국의 대중국 안보정책’이라는 검색어를 입력하여 연구실적 조회결과, 학위논문이 25건, 학술저널이 61건, 연구보고서가 11건, 기타 5건 등 총 102건이 검색되는 등 연구한 자료들이 다수 식별되고 있다. (검색일: 2022.11.16.).

II. 통합과 억제 이론적 고찰

국제정치는 국가를 기본 단위로 국력의 강약에 의해 작동되지만, 유럽공동체는 초국가적인 기구를 조직하여 각자의 이익을 추구하는 기조가 있다. 이처럼 국가통합이론은 무력을 행사하지 않고 평화적인 방법으로 여러 국가의 통합과정을 설명하거나 예측하기 위한 이론이다(Han, 2003). “현재의 구체적인 국제시스템을 국가 사이의 경계선이 모호해지는 미래의 국가시스템에 연결하는 과정”이라고 통합을 정의하고 있다(Haas, 1958). 이는 현재 상호관계를 맺고 있는 국가들이 국제기구를 통해 서로 의존적 관계를 맺고 있는 상태로 국가 사이의 구분은 무의미한 것으로 분석된다. 이때 통합의 유형은 경제적·사회적·정치적 통합으로 구분할 수 있으며, 하아스는 정치적 통합이 가장 어려우나 효과는 가장 크다고 설명한다.

Koo(2009)의 유럽통합의 발전과정 분석에서 유럽은 제2차 세계대전 중 독일의 점령과 학살에 대한 저항으로 유럽합중국 건설을 구상하였으며, 이러한 급진적 이상주의가 냉전체제의 도래로 급격히 소멸하면서 유럽통합은 서유럽통합으로 축소되었다고 주장했다. 그는 소련 및 공산주의에 대항할 정치적 동맹체로 1949년 서유럽의 나토(NATO)를 출범시켜 통합의 제도적 기틀을 마련했다고 분석했다. 나아가 미국은 서유럽 경제재건을 위해 다양한 프로그램을 가동하였고, 특히 마셜 플랜을 통해 130억 달러의 재정적 원조를 단행하였다. 즉, 그는 이 시기 유럽통합이 주로 경제적 통합으로 인식되었다고 피력했다. 냉전 종식과 함께 동아시아의 통합도 변화가 시작되어 대표적으로 1994년 아세안지역안보포럼(ASEAN Regional Forum), 1997년 ASEAN+3 정상회담 등이 추진되었다(Son, 2009). 2010년 들어와 중일 간 센카쿠(중국어: 댜오위다오)를 두고 갈등이 깊어지면서 동아시아의 안보환경이 악화되면서 중국·일본·한국을 비롯한 동아시아 지역의 민족주의(또는 국가주의)가 지역 통합을 저해하는 장애요인으로 작용하였다. 결국, 중국이 지향하는 문화 중심적 민족주의가 주변국에 부담으로 작용할 것이라 평가된다.

한편, 억제는 어떤 행위나 현상이 일어나는 것을 미리 막는다는 의미로 일이 벌어진 후 해결하는 것과 다르다. 즉, 상대방의 의지에 영향을 미쳐 상대가 수행하려 했던 일을 포기하게 만드는 것이다. 이런 맥락에서 전쟁 억제는 “상대에게 전쟁을 통하여 얻는 이익보다 피해가 더 크다는 것을 인식시켜 전쟁을 포기하게 만드는 행위”라고 정치학적으로 재정의할 수 있다.⁴⁾ 이때 억제는 힘으로 행위를 막는 것으로 억제전략의 성공요건은 능력, 의지, 의사전달, 신뢰도를 들고 있다. 장노순은 합리적 억제이론을 주장하면서 잠재적 공격 국가가 인식을 조절할 수 있는지 여부에 초점을 두고 연구하였다.⁵⁾ 여기서 공격 국가가 염두에 둔 전쟁 비용이나 승리 가능성을 조절할 수 있는 조건은 기존 관계를 유지하려는 억제력과 밀접한 관련이 있다는 것이다. 예컨대, 제2차 세계대전 종전 직후 미국의 대규모 보복 응징전략은 소련이 핵무장을 하지 않은 시기에 유용한 억제전략이라고 주

4) 이상우(2013). 국제관계이론. 서울 : 박영사, pp.460~464.

5) 장노순(2001). 합리적 억제이론의 한계: 정보전을 중심으로. 국제정치논총, 41(4), p.32.

장했다. 하지만, 소련 상당한 보복능력을 갖추면서 단순한 대량 파괴가 충분한 억제 효과를 담보하기에 한계가 있다고 분석했다. 나아가 Lee(2015)은 방어자가 도발에 대응할 목적으로 단지 군사능력 확보에만 치중하는 것은 진정한 억제방안이 아니라고 주장했다. 따라서 도발자 시각에서 판단할 경우, 도발 자체는 전략목표 달성을 위한 수단일 뿐 목적이 아니라는 점에 주목해야 한다. 결국, 군사대비태세 강화나 응징 보복능력 확충 등의 방어 준비는 도발자가 도발의 감행 여부를 결심하는데 결정적인 고려 요소가 아님을 유추할 수 있다.

정리하면, 트럼프-바이든 행정부는 급속한 중국의 부상을 견제할 목적으로 각종 대중국 안보 정책을 추진하고 있으나 이러한 대응책은 억제이론 측면에서 능력, 의지, 의사전달, 신뢰도를 담보해야 효과적이다. 또한, 미국이 대중국 안보 정책을 효과적으로 수행하여 적절한 대응역량을 갖추었다 하여 반드시 중국의 도발이 억제될 것으로 오해하는 것은 금물이라는 것이 이론적 논의에 대한 시사점이다. 트럼프-바이든 행정부의 국방전략은 자국의 핵심 가치를 보호하기 위한 전반적 맥락에서 연속성을 가지고 있을 것이다(Kupchan & Trubowitz, 2021). 단지, 이를 구현하기 위한 세부 실천정책은 행정부 정체성을 반영하여 차별화가 불가피할 것으로 예상된다. 바이든 행정부는 중국의 도발이 자국 이익에 부합하지 않는다는 사실을 스스로 인식하도록 국방전략 목표를 범세계적 통합성(global integration)으로 제시하였다. 이러한 통합적 억제는 트럼프 정부의 국방전략으로 설정하지 않았더라도 적극적 의지와 무관하게 이미 반영하였거나, 시각 차이로 인해 배제되었을 수 있다. 따라서 트럼프 정부와 바이든 정부가 추진한 대중국 안보 정책을 비교 논의하면서 통합적 억제를 분석기준으로 연구한다면 유의미한 함의를 도출할 것으로 기대된다. 이런 맥락에서 본 논의는 트럼프와 바이든 정부의 안보정책을 분석 후, 통합과 억제를 비교 기준의 분석틀로 활용하여 고찰하였다.

III. 중국의 군사 대국화와 미국 안보에 대한 위협

2000년대 들어와 개혁개방에 속도를 낸 중국은 급속한 경제성장을 기반으로 군사력 팽창의 동력을 마련했다. 중국의 군사 대국화는 미국의 글로벌 패권에 직접적 위협요인으로 작용했고, 미국은 중국의 지배권 도전을 견제하기 위해 상응한 억제전략이 필요했다. 따라서 트럼프-바이든 정부의 안보정책을 분석하기 위해서는 미국 정책과 연계하여 직간접적 영향을 미쳤던 중국의 군사력 팽창을 먼저 논의할 필요가 있다.

2012년 11월 18차 당 대회에서 시진핑 주석은 공산당 총서기로 추대되면서 국가이념으로 ‘중국몽(中國夢)’을 내세워 ‘위대한 중화민족의 부흥’을 추구하고 있다. 이를 위한 군사 분야 추진전략이 ‘적극적 방어’ 기반의 ‘반접근 및 지역거부’(Anti-Access Area Denial, A2/AD)⁶⁾이다(Yang, 2021).

6) A2/AD는 미국의 시각에서 중국의 서태평양 영역에 대한 지배전략을 부르는 명칭이다.

A2/AD는 중국이 ‘핵심 이익’으로 설정한 지역에 미국의 접근을 차단하거나 위협부담을 높이고자 제시했다고 분석했다. 여기서 반접근은 ‘적이 작전지역 내부에 진입하는 것을 중장거리 무기로 차단하는 것’을 의미하고, 지역거부는 ‘작전지역 내부에서 적의 자유로운 행동을 단거리 무기로 제한하는 것’을 의미한다. 그는 이를 위해 중국이 태평양 섬을 연결하여 2개의 도련선(Island Chain)을 설정하였다고 주장했다. 1도련선은 지역거부 개념을 적용하여 미국의 군사작전을 제한하고자 쿠릴 열도~오키나와~필리핀을 연결하는 선에 전투기, 단거리 대함탄도미사일, 지대함 순항미사일, 구축함 등을 배치하는 것이다. 또한, 2도련선은 반접근 개념에 의해 미국 항모전단의 접근을 거부하고자, 동경~사이판~괌을 연결하는 선에 항공모함, 이지스형 구축함, 폭격기, 중거리 대함탄도미사일 등을 배치하는 것이다. 나아가 2022년 11월 16일 시진핑 주석은 중국공산당 제20차 전국대표대회(당대회) 개막식에서 “대만 무력통일 포기는 약속할 수 없다”라며 강경 기조를 표명⁷⁾함으로써 도련선을 연한 대만을 둘러싸고 미·중의 긴장이 가중되고 있는 것으로 평가된다. 시진핑 주석의 군사전략은 국방예산 반영실태에서 적극적인 의지가 입증되고 있다. 2022년 중국의 국방예산은 2,249억 달러 전년 대비 7.1% 증가하였다.⁸⁾ 2014년까지 상승 폭이 두 자릿수로 증가하다 한 자릿수로 감소하였지만, 가파른 상승세가 지속되고 있다. 이와 같은 수치는 리커창 총리가 3월 5일 제13차 전국인민대표대회 5차 회의에서 공식 발표하였는데, 중국의 국방비 책정이 불투명하고 정부 부처 예산에 숨겨놓고 있어 실제 예산은 공개된 금액보다 훨씬 많을 것으로 추정된다.

특히, 중국의 ‘반접근 및 지역거부’ 전략을 구현하기 위한 중추적인 역할은 해군이 담당한다. 중국은 1989년 구소련의 미완성 바야그 항공모함(이하 항모)을 고철로 구매하여 항공기 20대를 탑재할 수 있는 첫 번째 항모 ‘랴오닝호’를 2012년 완성하였다. 이어 2019년 두 번째 항공모함인 ‘산둥호’를 건조하여 취역시켰고 2022년 6월 17일 셋째 항모 ‘푸지엔호’를 진수시켰는데, 이는 미 해군의 접근을 거부하고 항모를 군사적 역량을 발휘하는 핵심수단으로 평가된다. 이는 중국이 해군 전력을 연안 방어에 국한하지 않고 원해에서 미 해군과 경쟁하며 신흥 해양 강국의 위상을 대변하는 기능으로 전환하였음을 의미한다.⁹⁾ 중국 해군은 항공모함과 더불어 잠수함 역량확보에 관심이 지대하다. 중국은 원자력 추진 잠수함 10척과 디젤 잠수함 47척을 배치하여 전통적인 대함작전에서 벗어나 대만 봉쇄나 미국 항공모함을 위협하고 있다. 2021년 11월 3일에 미 국방부는 베이징의 핵무기 프로그램에 인민해방군 해군이 핵탄도미사일 잠수함(SSBN) 6척을 보유하고 있어 미국 본토에 큰 위협이 된다고 의회에 관련사항을 보고하였다.¹⁰⁾

7) 한겨레(2022) 3연임 당대회 첫날 ‘대만 통일 무력불사’ 확인한 시진핑. <https://www.hani.co.kr/arti/opinion/editorial/1062881.html> (검색일: 2022.11.21.).

8) 외교부(2021). 중국 특이사항. https://www.mofa.go.kr/www/nation/m_3458/view.do?seq=4.

9) 윤석준(2022.7). 중국 해군의 항공모함 성과와 문제. 월간KIMA, 53호, 한국군사문제연구원, pp.68~69.

10) The EurAsian Times (July 20, 2022). China Launches New Ballistic Missile Submarine That Can Strike US Mainland From Indo-Pacific Itself. <https://eurasianimes.com/china-launches-new-ballistic-missile-submarine-that-can-strike-us-mainland-from-indo-pacific-itself/>. (검색일: 2022.07.20.).

중국은 공군 전력의 운영에서도 공격적 군사전략을 추진하고 있다. 중국 관영 Global Times에 따르면(2021년 12월 12일), 제5세대 스텔스 J-20 전투기가 개발되었고, 대량 양산 계획을 보도하였다.¹¹⁾ J-20 전투기는 중국 최초의 스텔스 성능을 갖춘 기종으로 미 공군의 F-22와 F-35에 이어 세계 세 번째 스텔스 전투기로 알려져 향후 미국과의 전략경쟁에서 공중 우세권 장악을 시도할 것으로 평가되고 있다. 이런 공중공격 역량은 첨단 감시자산의 뒷받침으로 전력의 통합 운용이 가능해졌다. 2021년 9월 28일 시작된 광둥(廣東)성 주하이(珠海) 에어쇼에서 중국이 첨단 전자전 항공기를 선보였다. 이는 차이홍(彩虹·CH)-6인데, 고고도 장기체공 무인기로 미국의 RQ-4 글로벌호크와 비슷한 크기에 성능은 약간 뒤진다.¹²⁾ 또한, 적 전자정보를 수집하거나 전자 공격을 방어하고, 전자 공격으로 적 방공망을 무력화시키는 중국판 그라울러 J-16D 전자전기를 공개했다. 2022년 2월 25일에는 러시아가 우크라이나를 침공한 날, 중국도 전날 J-16 전투기 8대와 Y-8 기술정찰기 1대 등 9대의 군용기를 대만 서남부 방공식별구역(ADIZ)에 진입시켜 인도-태평양 지역의 긴장을 고조시켰다. 이처럼 중국 공군은 기존의 양적 전력증강에 더불어 질적 팽창을 시도하며 미국을 위협하고 있다.

이처럼 중국은 해군과 공군의 공격능력 강화와 병행하여 로켓군 125,000명, 전략지원군 175,000명으로 구성된 전략군으로 미국을 압박하고 있다. 전략군의 단거리 탄도미사일(CS-6 및 CS-7)은 1,000개가 넘으며, 특히 ‘항공모함 킬러’라고 불리는 중·장거리 탄도미사일 동풍(東風·DF)을 배치¹³⁾하여 대만을 지원하기 위한 미 항공모함의 접근을 저지하고 있다. 이와 같은 전력을 활용한 구체적 위협사례로 사우스차이나모닝포스트(SCMP)는 “2020년 8월 26일 미국의 정찰기가 중국이 설정한 비행금지구역에 진입하자 동풍 2발을 발사했다.”라고 전하면서, 동풍 발사는 남중국해에 미국의 접근을 허용하지 않겠다는 경고장이라고 보도했다.¹⁴⁾ 또한, 중국 전략군은 장거리 대륙간탄도미사일(ICBM) 역량도 강화하고자 구형 대륙간탄도미사일(DF-5)을 운용하는 기존 18~20기의 지하 격납고에 추가하여 최소 16개의 신형 ICBM(DF-41) 사일로를 건설하고 있다.¹⁵⁾ 신형 DF-41은 핵탄두를 장착하고 알래스카와 미국 본토 전역을 타격할 수 있는 것으로 추정된다. 나아가 중국 당국이 관리하는 서북공대는 외부에서 유입된 공기로 연료를 연소시켜 기존보다 저공으로 장거리 비행

11) Global Times (December 12, 2021). China ramps up J-20 stealth fighter production after domestic engine switch. <https://www.globaltimes.cn/page/202112/1241309.shtml>.

12) AirDataNews (September 26, 2021). China unveils multiple drones and electronic warfare aircraft at Zhuhai Airshow. <https://www.airdatanews.com/china-unveils-multiple-drones-and-electronic-warfare-aircraft-at-zhuhai-airshow/>. (검색일: 2022.07.20.).

13) Defense Polish Division (June, 2021). 2020 DEFENSE WHITE PAPER, Ministry of National Defense, p.354.

14) South China Morning Post (26 Aug, 2020). Chinese military fires ‘aircraft-carrier killer’ missile into South China Sea in ‘warning to the United States’. <https://www.scmp.com/news/china/military/article/3098972/chinese-military-launches-two-missiles-south-china-sea-warning>. (검색일: 2022.08.09.).

15) VOA뉴스(2021.3.2.). 중국 핵미사일 지하기지 확충.. 최소 16개 건설중. https://www.voakorea.com/a/world_asia_china-nuclear-missile-bases/6056578.html. (검색일: 2022.08.09.).

이 가능한 극초음속 발사체를 자체 개발했다고 밝혔는바,¹⁶⁾ 이는 미국을 앞서는 기술로 전장의 판도를 바꾸는 ‘게임체인저’로 평가된다. 한편, 시진핑 주석은 중국공산당 제20차 전국대표대회(당대회)에 참석하여 정치공작 보고를 통해 인민해방군의 핵전력 증강방침을 표명하였으며,¹⁷⁾ 이는 서태평양에서 미국에 열세한 재래식 전력을 핵전력으로 반전시키려는 의도로 추정된다. 이외에도 중국은 위성을 공격하는 공격위성(anti-satellite: ASAT)을 개발했는데, 그물이나 로봇 팔을 사용하여 위성을 포획하거나 레이저 빔으로 위성에 손상을 주는 기술을 사용한다.¹⁸⁾ 동시에 미 사이버 보안 및 인프라 보안국(Cybersecurity and Infrastructure Security Agency) 보고서¹⁹⁾에 따르면, 중국 정부는 의료, 금융, 방위산업 등 다양한 목표를 대상으로 지적재산이나 민감한 데이터를 훔치고 있어 미군의 대중 작전 수행을 곤란하게 만들고 있다(Iasiello, 2021; Kim, S. B., 2018).

요약하면, 2010년 이후 중국의 군사전략은 ‘핵심이익’ 측면에서 미국이 이를 침범하지 못하도록 ‘반접근/지역 거부’라는 방어적 개념을 취하고 있다. 하지만 중국은 급속한 경제 성장을 바탕으로 군사력 강화에 매진하고 있으며, 항공모함 · 스텔스전투기 · 중장거리중 · 장거리탄도미사일 등으로 무장하고 공격적인 군사전략으로 변모하고 있다. 즉, ‘반접근/지역 거부’라는 방어적 개념에서 벗어나 미국에 대한 공격적인 작전개념을 투사하고 있어 이에 대응하기 위한 미국의 대중국 국방 정책에 귀추가 주목된다.

IV. 최근 미국 정부의 대중국 안보 정책 분석

4.1 트럼프(Donal Trump) 정부의 대중국 안보 정책

트럼프 정부는 각종 안보 정책 관련 주요 보고서를 통해 자국의 안보를 위협하는 국가로 군사대국화를 시도하는 중국을 명시하였으며, ‘미국우선주의’ 대외정책을 기조로 대응하였다. 실제 트럼프 정부는 “중국이 미국의 가치와 이익에 반하는 세상을 만들려는 수정주의 세력이다”라고 평가했다.²⁰⁾ 아울러 “중국은 군사 현대화와 지역 패권을 추구하여 미국의 이익에 도전하는 국가다”고 규

16) SBS news(2022.7.6.). 중국 자체 개발 ‘극초음속 발사체’ 쏘다…격화하는 ‘게임체인저’ 개발 경쟁”. https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1006813419 (검색일: 2022.11.21.).

17) Newsis(2022.10.16.). “중국, 강대한 전략 억지 핵전력 증강하겠다” 시진핑 총서기. https://www.newsis.com/view/?id=NISX20221016_0002049703 (검색일: 2022.11.21.).

18) EurAsian Times (August 9, 2022.). “China Says Its New ASAT Missile Can Not Only ‘Melt Down’ Enemy Satellites But Also Capture Them In Orbit”. <https://eurasianimes.com/china-anti-satellite-weapon-can-destroy-space-assets-sans-debris/>. (검색일 : 2022.08.09.).

19) Cybersecurity and Infrastructure Security Agency (April 9, 2021). China Cyber Threat Overview and Advisories. <https://www.cisa.gov/uscert/china>. (검색일 : 2022.08.09.).

정했다.²¹⁾ 동시에 “중국은 공산당 지도하에 주변 국가를 압박하여 지역의 패권을 유리하게 재정렬하려 한다”라고 성토했다.²²⁾

더 나아가 국가안보전략(NSS) 도입부에 중국에 대한 부정적 인식을 적시하기까지 하였다. 본 보고서에서 미국은 20여 년 동안 국제 제도와 글로벌 교역에서 중국을 포용하면 신뢰할 수 있는 파트너로 만들 것이라는 가정하에 안보 정책을 시행하였다고 설명했다. 하지만, 트럼프 정부는 이제 중국을 신뢰할 수 없는 국가라고 평가하면서 미국의 포용에도 불구하고 그들은 미국의 권력, 영향력, 국익에 도전하여 자국의 안보와 번영을 해치고 있다고 역설하였다.²³⁾ 예를 들어, 트럼프 정부는 중국이 인도-태평양에서 자국의 지위를 대신 행사하려 하고, 다른 나라의 주권을 희생시키면서 세력을 확장하고 있다고 비난했다.²⁴⁾ 미 정부는 인구가 많고 경제적 성장 가능성이 높은 인도-태평양 지역의 중요성을 강조하면서 중국이 이런 남중국해에 전초기지를 점령하여 자유로운 무역과 다른 국가의 주권을 위협하고, 미국의 접근을 제한하기 위해 군사적 팽창을 추구하고 있음을 명시했다.²⁵⁾ 즉, 미국은 이런 중국의 활동에 대한 비난과 견제를 통해 국제지역 질서를 유지하기 위해 미국의 대응에 관한 당위성을 부여하고 있다. 게다가 중국이 일대일로(一帶一路; One Belt, One Road) 전략을 통해 미국의 핵심 이익과 직결되는 남중국해의 해양주권을 주장하고 있어 미국은 미국·일본·인도·호주 간 쿼드 협력을 통해 ‘인도-태평양전략’을 모색하였다.

이러한 의지는 국방부의 국가국방전략(NDS, National Defense Strategy) 보고서에 다시 명시되어 있다. 즉, 미국은 중국이 이웃 나라를 약탈하여 경제를 위협하고 남중국해를 군사 기지화하는 미국의 전략적 경쟁자라고 규정하였다.²⁶⁾ 트럼프 정부의 2018 핵태세검토편(NPR)은 국가안보전략(NSS)에서 제시한 정책방향에 대해 가시적인 전략목표를 설정한 보고서로 판단된다. 해당 보고서에서 “중국은 ICBM 및 SLBM 핵탄두로 미국 본토는 물론 동맹국을 공격할 능력을 보유하고 있으며, 우주 및 사이버 전쟁도 배제할 수 없다”라고 경고했다. 이에 대비한 미국의 맞춤형 전략은 “중국이 핵무기를 사용하지 못하도록 우위를 확보하거나, 제한적인 사용의 결정을 방지하는 것이다”라고

20) The White House (December 2017). *National Security Strategy of the United States of America*, p.25. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>. (검색일: 2022.08.11.).

21) The Department of Defense (February 2018). *Nuclear Posture Review*, p.31. <https://dod.defense.gov/News/SpecialReports/2018NuclearPostureReview.aspx>. (검색일: 2022.08.11.).

22) U.S. Department of Defense (1 June 2019). *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, MESSAGE FROM THE SECRETARY OF DEFENSE. <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>. (검색일: 2022.08.11.).

23) The White House (2017). *NSS*, pp.2~3.

24) The White House (2017). *NSS*, p.25.

25) The White House (2017). *NSS*, pp.45~46.

26) The Department of Defense (2018). *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America: Sharpening the American Military's Competitive Edge*, p.1. <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>. (검색일: 2022.08.12.).

강조하였다.²⁷⁾ 구체적인 대응책은 국방부에서 발행한 ‘인도-태평양전략보고서(IPSR)’를 통해 수립하고 있다.

사실 미국의 인도-태평양 지역에 대한 관심은 오바마 정부 때부터 중국으로부터 이익을 보호한다는 명목에서 시작되었다. 오바마 정부는 중국이 시진핑 정부 이후 급속한 성장을 이루면서 지역 패권을 위협하자, 대외정책 기조를 ‘아시아로 회귀(pivot to Asia)’로 맞서면서 미군 주력을 아시아로 전환하여 견제했다. 하지만 트럼프 정부는 오바마 정부를 비롯하여 이전 정부의 대중국 정책이 중국을 효과적으로 견제하기에 한계가 있다고 진단했다.²⁸⁾ 결국, 중국에 대한 안보 정책의 재검토가 필요하며, 그 산물로 ‘인도-태평양전략’을 제시한 것으로 판단된다. 2019년 ‘인도-태평양전략보고서’는 “미국은 태평양 국가이다.”라고 분류하면서 인도-태평양 지역을 양보할 수 없는 가장 중요한 지역으로 규정했고, 이곳의 안정에 필요한 핵심적 역할을 계속하겠다고 천명했다. 인도-태평양전략의 비전은 이 지역의 모든 국가가 다른 국가들의 강요 없이 주권을 행사하고, 국제수역·항로·사이버 및 우주 영역에 대한 접근을 추구하며, 경제적으로 호혜적인 무역을 보장하는 상태라고 정립했다.²⁹⁾ 본 보고서는 중국이 단기적으로 인도-태평양 지역의 패권을 추구하고, 장기적으로 세계의 패권을 추구하기 위해 주변 지역에서 미국의 작전 수행을 방지하려는 ‘접근 방지/지역 거부(A2/AD)’ 전략을 구사하고 있다고 분석하였다. 그 사례로 남중국해의 미사일 배치, 일본이 통제하는 동중국해의 센카쿠열도 인근 순찰, 대만 비상사태 대비훈련 및 침공훈련 등을 제시하였다. 그 외에 중국은 주변국에 군사기술로 전용 가능한 기술이전을 강요하거나 상환 불가능한 부채로 주권을 침해하고 있다고 비난하였다.³⁰⁾

상기한 상황에 대한 대응방안으로 트럼프 정부는 인도-태평양 지역의 자유 국제질서 유지 방안으로 세 가지 강화 전략을 제시했다.³¹⁾ 첫째, 해당 지역에서 미국의 군사력을 강화하여 적의 선제 공격에 대해 즉각 합동군으로 대응하기 위한 전투준비태세(Preparedness) 강화이다. 둘째, 기존 동맹국(한국·일본·호주·태국·필리핀) 외에 싱가포르·타이완·뉴질랜드 등과 파트너십을 강화하고, 추가적으로 영국·프랑스·캐나다를 포함하는 동맹관계(Partnership)를 확대하는 전략이다. 트럼프 정부가 인도-태평양 사안에 NATO 회원국을 포함하여 다중 대비하겠다는 구상은 이전 정부와 다른 전략으로 평가된다. 셋째, 지역 네트워크 증진(Promotion of a Networked Region) 측면에서 인도-태평양 지역의 공동 안보를 위해 한·미·일, 미·일·호, 미·일·인 등 3자 협력, 아세안(ASEAN)·동아시아정상회의(EAS, EAST ASIA Summit)·아세안지역포럼(ASEAN Regional Forum) 등 국제기구와 적극적 협력을 추진하고자 노력하고 있다. 가장 최근 2020년에 미

27) U.S. The Department of Defense (2018). *NPR*, pp.31~32.

28) The White House (2017). *NSS*, pp.2~3.

29) U.S. Department of Defense (2019). *IPSR*, pp.2~4.

30) U.S. Department of Defense (2019). *IPSR*, pp.8~9.

31) U.S. Department of Defense (2019). *IPSR*, pp.17~50.

백악관의 ‘대중국전략보고서(The United States Strategic Approach to the People’s Republic of China)³²⁾’에 따르면, 미국은 중국의 경제, 가치, 안보 부문의 도전에 대응하여 로 분류하여 이에 대응하여 미국 시민과 본토 및 생활방식을 수호하고, 미국의 번영을 꾀하며, 힘으로 평화를 유지하면서 미국의 영향력을 확대하겠다고 발표하였다.³³⁾ 다시 말해, 트럼프 정부는 2017년 국가안보전략(NSS)에서 기인한 대중국정책 방향을 해당 보고서를 통해 ‘미국우선주의’에 입각한 미국의 이익과 번영 추구 차원에서 중국 견제 전략추진이라는 결론에 도달하였다. 그래서 트럼프 정부는 이전 정부의 지역 전략과 비교하여 유럽·중동보다 인도-태평양 지역에 관한 관심을 높이고 있다고 볼 수 있다.

정리하면, 상기한 미국의 ‘인도-태평양전략’은 단순히 중국 봉쇄·고립 전략보다 오바마 정부가 추진한 아태(아시아-태평양) 재균형의 연장선에서 경제적 연결성 차원에서 중요한 지역에 대한 자국의 위상과 이익 확보에 기인한다고 평가할 수 있다. 반면, 이런 미국의 중국 견제에 초점을 둔 안보정책은 자국 이익 위주의 동맹전략으로 갈등 상황을 유발하고 있으며(Hopewell, 2021), 현실적으로 인도-태평양 지역이 방대하여 일거에 봉쇄하는 것이 불가능하므로 일방주의로 대중국 제재정책 시행에서 인도-태평양전략 및 쿼드 조성을 통해 다자간 안보협력체로 중국에 공동대응을 모색하고 있다.

4.2 바이든 정부의 대중국 안보 정책

트럼프 정부 이후, 2021년 1월 취임한 바이든은 이전 정부가 주장한 ‘미국 우선주의(America First)’ 대외정책의 부작용을 수습하기 위해 새로운 정책 기조로 ‘동맹 이익 우선’을 추구하는 ‘잠정 국가안보 전략지침’을 제시하였다. 이를 위해 민주주의 동맹을 재강화하고, 전략적 파트너십을 확대하여 미국의 이익을 수호하겠다는 의지를 드러냈다.³⁴⁾ 아울러 바이든은 중국의 불법적인 무역 관행, 사이버 절도, 인권 문제에 대해 “미국의 국익에 관련된 현안은 중국과 협력하겠지만, 새로운 이익을 위해서라면 대결도 불사하겠다”고 천명했다.³⁵⁾ 즉, 바이든 정부는 ‘동맹복원’을 자유민주주의 수호와 중국의 전력적 위협의 대응 측면에서 최선책으로 인식하여 실용적인 외교를 통해 불필요한 위협의 축소를 병행하는 안보정책 기조를 표명한 것으로 평가할 수 있다. 그러면서 국가안보 관련 상위 기준 문서인 ‘국가안보전략(NSS)’을 통해 미국의 가장 중대한 도전 국가로 중국을 지목

32) 이는 2019년 미국 국방수권법(National Defense Authorization Act)을 적용, 의회에 제출하도록 작성된 보고서이다.

33) The White House(May 26, 2020). *The United States Strategic Approach to the People’s Republic of China*, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.24v1.pdf>. (검색일: 2022.08.16.).

34) The White House (March 2021). *Interim National Security Strategy Guidance*, p.9. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>. (검색일: 2022.08.19.).

35) The White House (2021). *INSSG*, pp.20~21.

하면서 중국을 경제·외교·군사·기술적 부문에서 유일한 경쟁자라고 평가하면서 중국의 독단적인 행동이 국제평화와 안정에 도전을 유발한다고 비판하였다.³⁶⁾ 바이든 정부는 대중국 안보 문제의 해법으로 2트랙(dual-track) 접근을 모색했다. 해당 전략은 국제질서 속에서 공동의 도전을 해결하려는 모든 나라와 협력하고, 다른 하나는 민주주의 우월함이 증명되도록 민주 국가와 협력을 심화하는 것이다.³⁷⁾ 이를 위해 인도-태평양의 한국·호주·일본·필리핀·태국과 동맹을 재확인하면서, 특히 중국과 일본의 최대 갈등 지역인 센카쿠 열도(중국명 댜오위다오)의 공동방위를 포함한 점이 주목된다.³⁸⁾

2022년 2월 바이든 정부 발표한 ‘인도-태평양전략(IPS, Indo-Pacific Strategy)’에 따르면, “인도-태평양 지역을 미국의 이익이 집중된 곳이다”라고 규정하여 “중국은 경제적, 외교적, 군사적, 기술적 위력을 추구하면서 미국의 국익을 침해하고, 특히 동중국해와 남중국해에서의 강압적인 행동으로 주변 동맹국에게 부담을 준다”라며 불쾌감을 표실했다.³⁹⁾ 이는 트럼프 정부가 백악관의 국가안보전략(NSS) 기초하에 국방부 명의로 인도-태평양전략보고서를 공개한 것과 달리 바이든 정부는 백악관 주도로 본 보고서를 발표하여 인도-태평양의 중요성을 부각함과 동시에 범정부 차원의 전략목표를 제시하여 동맹국과 포괄적 협력을 유도하려는 의도로 판단된다. 현 미국 정부의 ‘인도-태평양전략(IPS)’의 세부 전략은 ① 자유롭고(free) 개방된(open) 인도-태평양 발전, ② 지역 내·외부 연계성(connected) 구축, ③ 인도-태평양 번영(prosperous) 추진, ④ 인도-태평양 안보(secure) 강화, ⑤ 21세기 초국가적 위협에 대한 지역 회복력(resilient) 구축의 5가지 행동 지침을 구성되며, 이를 토대로 해당 지역의 번영과 안정을 추구하고자 한다.⁴⁰⁾ 특히, 이를 이런 목표달성을 위해 쿼드(Quad, Quadrilateral Security Dialogue)⁴¹⁾ 협력을 적극적으로 활용하여 이 지역의 중심인 ASEAN과 Quad가 원활하게 협력할 기회를 창출하여 미국에 우호적인 세력의 균형을 유지하고자 하였다(Chung, Lee, Paik, & Lee, 2018). 나아가 지역 외부의 유럽연합(EU)과 북대서양조약기구(NATO)를 활용할 수 있도록 접근방식을 조정하겠다고 동맹관계의 변화를 예고했다.

이런 ‘인도-태평양전략(IPS)’에서 드러난 동맹관계의 변화 조짐은 2022년 6월 29일~30일 개최된 NATO 정상회담에서 구체화되었다. 여기서 채택된 ‘NATO 2022 전략적 개념’은 러시아를 가장 직접적인 위협국가로 지정했고, 나토가 지향하는 이익·안보의 도전 국가로 중국을 처음으로 명시했다.⁴²⁾ 이와 함께 NATO(나토)는 인도-태평양 지역이 NATO 안보에 중요한 파트너임을 인식하

36) The White House (2022). *NSS*, pp.8~9.

37) The White House (2022). *NSS*, p.27.

38) The White House (2022). *NSS*, pp.16~20.

39) The White House (February 2022), *Indo-Pacific Strategy of the United States*, p.5, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>. (검색일: 2022.08.19.).

40) The White House (2022). *IPS*, pp. 8~14.

41) The Quadrilateral Security Dialogue; 4개국 안보대화

42) Anadolu Agency (June 29, 2022). *NATO 2022 Strategic Concept*, pp.4~5. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/

면서, 유럽-대서양의 안보를 위해 인도-태평양국가와 협력 강화를 합의했다.⁴³⁾ 이때 한국은 물론 호주·뉴질랜드·일본이 ‘NATO의 아시아 파트너십 국가’ 자격으로 정상회담에 처음 초청되어 유럽-대서양과 인도-태평양 간 파트너십을 모색한 것이 바이든 정부 외교정책의 특이점이라고 평가할 수 있다. 동시에 2022년 6월 29일 백악관은 NATO 정상회담에서 합의한 신 동맹관계 관련 입장을 ‘팩트시트(Fact Sheet)’로 발표했다. 여기에서 미국은 나토가 아시아 파트너십 국가와 러시아의 우크라이나 침공을 저지하고, 자유주의 국제질서 구축에 이바지하였으며, 스페인 정상회담을 역사적 모멘트로 평가했다.⁴⁴⁾ 이러한 미국의 입장은 기존 분리해왔던 유럽과 인도-태평양을 전략적으로 일원화하였다는 의미로 해석된다. 하지만 나토가 회원국을 확대하는 합의와 별개로 ‘전환기’에 직면한 것으로 평가된다. 표면적으로 볼 때, 회원국의 국방비 부담 증가와 동시에 내부적으로 유럽 역외에서 중국의 도전에 대한 대응방안에 문제가 있었기 때문이다. 즉, 미국은 글로벌 전략 일환으로 NATO 정상회담에 한국·호주·뉴질랜드·일본을 참가시켰으나, 나토가 인도-태평양으로 안보 전략을 확대할 수 있는 역량이 있는지 의문을 제기하는 주장도 존재한다.⁴⁵⁾ 한편, 바이든 정부는 안보 정책 정립과 연계하여 중국 견제를 위한 국방예산 마련에 적극적인 태도를 보이고있다. 예산 항목에 ‘태평양억지구상(Pacific Deterrence Initiative)’을 신설 후, 중국 억지에 필요한 핵심 군사역량 확보 관련 재원을 반영한 것이다. 세부 소요예산은 2021년 22억 달러, 2022년 46억 달러, 2023년부터 2027년까지 226억 달러로 배정할 것으로 예상된다. 주요 예산 사용 목적은 핵심 군사역량을 확보하여 제1 열도라인과 제2 열도라인으로 중국의 팽창을 봉쇄하는 것이 목표이다(Kim, 2021). 이는 2014년 러시아가 우크라이나 크림반도를 병합하자 유럽에 미군을 주둔시켜 러시아를 억지하려 했던 ‘유럽억지구상(European Deterrence Initiative)’과 유사한 것으로 평가된다.

정리하면, 바이든 정부가 중국 견제를 위해 적용한 안보정책은 동맹 우선주의 기조하에 동맹국과 자국 이익을 동일시하였다. 또한, 자유민주주의의 이념적 가치를 중시하여 방위비 문제 등으로 동맹국을 압박하는 정책은 자제했다. 한편, 중국의 도발을 억제하기 위해 정교한 다자주의로 대중국 봉쇄정책을 추구하였는바, 기존의 인도-태평양전략에 추가하여 NATO와 공동으로 중국을 압박하기 시작했다. 여기에 다자간 안보협력체의 운영은 트럼프 정부의 쿼드를 포함하여 친중국국가 및 태평양 도서국과 우호를 증대하고자 노력하고 있다.

assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf

43) 이에 대해 중국은 냉전 전략을 사용하여 중국을 봉쇄하려 한다면 NATO의 결정에 거세게 반발했다. 중국 관영 ‘신화(Xinhua)’는 논평에서 미국이 동맹국을 강제로 밀어붙여 중국을 탄압한다고 비난하면서, 중국을 제약하고 러시아를 파괴하는 미국에 대해 일격을 가해야 한다고 불쾌감을 표시했다.; *The New York Times* (July 1, 2022). Labeled a ‘Challenge’ by NATO, China Signals Its Own Hard-Line Worldview. <https://www.nytimes.com/2022/07/01/world/asia/china-nato.html>. (검색일: 2022.08.31.).

44) United States White House (June 29, 2022). *Fact Sheet: The 2022 NATO Summit in Madrid*.

45) 한국군사문제연구원(2022.07.15.). 나토 정상회담 후 나토의 근원적 문제 분석. KIMA Newsletter, 제1282호.

4.3 트럼프와 바이든 정부의 대중국 안보 정책 비교

트럼프 정부는 20여 년 동안 이전 정부가 시행한 대중국 안보 정책에 회의적인 시각으로 제고의 필요성을 제기하였다. 한편, 바이든 정부는 대선 유세 과정에서 트럼프 대통령의 ‘미국 우선주의’ 대외정책 방향에 우려를 표하며 대중국 안보 정책에 변화를 강조하였다. 그 연장선에서 집권 2년 차 바이든 정부는 대중국 견제 정책을 유지하면서 동맹국들과 결속력을 복원하고 있다. 트럼프와 바이든 정부가 중국을 바라보는 기본적인 안보 시각은 일관되게 부정적이다. 트럼프는 중국을 지역 패권 추구로 미국의 이익에 반하는 국가라고 평가했고, 바이든은 중국을 미국에 가장 중대한 도전 국가로 지목하면서 국제평화와 안정을 해칠 위험성에 대해 경고했다. 즉, 두 정부 모두 중국이 미국 패권에 도전하여 이익을 침해할 수 있다는 안보 인식 측면에서 유사한 것으로 판단된다. 그래서 바이든은 취임과 동시에 트럼프 정부의 각종 정책기조에 관한 반대에도 불구하고 전임 정부의 대중국 정책 기조를 계승하겠다는 의지를 내세웠다. 바이든 대통령 취임 하루 전날 토니 블링컨 국무장관 후보자는 미 상원 청문회에서 트럼프 정부의 정책 하나를 거론하며 계승 의지를 밝혔다. 그는 “트럼프 대통령의 대중국 강경 접근법은 타당했다. 미국 외교에 긍정적으로 작용했다”라고 말했다.⁴⁶⁾ 이는 정권 이양 후 미국의 대중국 안보 정책에 큰 변화가 없을 것임을 예고한 대목으로 평가된다.

하지만, 중국 군사 팽창 위협에 대비하여 공동대응을 위한 트럼프와 바이든 정부의 대외정책 기조는 지향점은 서로 차이가 있다고 볼 수 있다. 트럼프 정부는 ‘미국우선주의’를 전제로 전통적 동맹국과 대중국 견제 전략을 구사하면서, 동시에 방위비분담금 증액 요구 등 저돌적 정책으로 동맹 국가와 갈등을 유발했다. 이런 의미에서 트럼프 정부는 우방국과의 동맹관계를 영리주의 시각으로 조명했다. 2014년 한·미가 체결한 ‘제9차 방위비 분담협정’은 5년간의 분담금을 미리 결정하고, 매년 지급하도록 합의하여 예측 가능토록 책정했다. 증액 기준도 물가 상승률을 적용하여 양국의 갈등 요인을 최소화하였다.⁴⁷⁾ 그런데 트럼프 정부는 동맹국이 안보 무임승차를 하고 있다는 부정적 인식(Oh & Chun, 2021)에서 방위비를 충분히 지출하지 않는다고 비난하면서 한국과 일본에게 100% 부담을 요구하였다. 이러한 기조하에 트럼프 정부는 동맹국 공조보다 일방주의로 대중국 안보 제재를 가하는 전략을 적용했다. 이에 반해 바이든 정부는 ‘동맹우선주의’ 기조하에 동맹국과 대중국 봉쇄를 위한 공동보조를 추구하였고, 동맹관계를 공고화하기 위해 중국과 일본의 최대 갈등 지역인 센카쿠 열도를 미·일 공동방위계획에 포함하는 등 동맹 이익을 자국의 이익과 동일시하는 전략을 취하였다. 이와 같은 상호관계는 트럼프와 바이든 정부가 동맹을 유지하는 가치의 차이에서 기인한 것으로 분석된다. 그래서 바이든 정부는 동맹국을 방위비로 압박하지 않겠다고 선언하는

46) 조선일보(2021.2.2.). [동서남북] 중국에 관한 한 트럼프가 옳았다. <https://www.chosun.com/opinion/dongseonambuk/2021/02/02/PZQ6OSU445DABKG35X23FNGU6I/>. (검색일: 2022.08.31.).

47) 외교부(2014.01.12). 제9차 한·미 방위비 분담 협상 타결. https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=349017&page=4. (검색일: 2022.10.11.).

등⁴⁸⁾ 동맹국의 신뢰를 회복하기 위해 이념적 가치를 중시하였다. 즉, 바이든의 군사동맹 개념은 한·미 및 미·일, NATO와의 동맹관계를 복원시켜 정교한 다자주의 기반의 대중국 압박정책을 의미한다. 실제 이런 정책 기조에 따라 트럼프 정부에서 훼손된 동맹관계를 복원하기 위해서 관료 임명을 시도한 사례가 있다. 인도-태평양 조정관 직책을 NSC에 신설하고 인도-태평양 정책에 대한 총괄책임자로 커트 캠벨(Kurt Campbell)을 임명하여 대중국 정책에 역량을 집중했다.⁴⁹⁾ 그는 안보 정책 외에 인권, 통상, 코로나 등 제반 사항을 관장하면서 바이든 정부의 중국 견제 의지를 공고히 한 인물로 평가된다.

트럼프 정부의 ‘인도-태평양전략’은 기존 ‘아시아-태평양’ 구도에 인도를 포함하여 정치, 경제, 안보 등 다방면의 협력을 추진하는 기조를 내포하고 있다. 바이든 정부의 전략은 이를 강화하여 인도-태평양 지역 질서를 유지하는데 NATO를 참여시켜 EU와 공동으로 중국을 견제하려는 의도로 해석된다. 이와 동시에 한국과 일본도 NATO 협의체에 참여할 여건을 보장하여 EU의 인도-태평양 진출이 양 지역 공동의 이익을 증진토록 한 점도 이를 방증한다. 한편, ‘인도-태평양전략’을 구현할 협의체 Quad에 대해 바이든 정부는 트럼프 정부의 운영방식을 계승하여 다자간 안보협력체로 강화하였다. 미국·일본·인도·호주의 4개국이 주도하여 결성된 쿼드는 2004년 12월 동남아의 대형 쓰나미 피해복구를 위한 임시 협의체로 출발했다가, 2007년 연합 군사훈련에 대한 중국의 반발로 활동을 중단했다. 2017년 11월 트럼프 대통령은 필리핀에서 개최된 아세안 정상회담(ASEAN Summit)에서 쿼드를 ‘중국의 팽창에 대응하기 위한 인도-태평양 4개국 안보협력체’라고 재정의하며 활동의 재개를 선언했다. 나아가 2020년 3월 참가 국가를 기존 4개국에 한국·베트남·뉴질랜드를 추가한 ‘쿼드 플러스’를 제기하였다. 이때 트럼프 정부는 쿼드의 운용 목적을 기존 동남아의 자연재해 대비 목적에서 남중국해·동중국해에서의 국제법 질서 구축으로 협의 범위를 확대하였으며, 바이든은 트럼프의 안보동맹에 경제동맹을 쿼드의 협력 범위로 추가하면서 참가 국가의 문호를 확대하였다.

따라서 바이든 정부는 전임 트럼프 정부에서 구축한 쿼드 체제의 기본적인 대중국 집단안보 전략을 계승했다고 평가할 수 있다. 한편, 바이든 정부는 아세안 회원국 중 친중 성향을 보이는 베트남·필리핀·인도네시아와 관계 개선을 통해 인도-태평양전략에 동참할 것을 촉구하였으나 효과는 미진했다. 이에 2022년 5월 12일~13일 ‘제2차 미국-아세안 특별 정상회담’을 통해 아세안 회원국과 함께 중국 견제를 시도했으나, 미얀마·필리핀의 불참으로 극적인 방향 전환에 실패했다.⁵⁰⁾ 그럼에도 바이든 정권이 인도-태평양의 평화와 안정을 위해 인도-태평양의 친중 국가와 동맹관계를 굳건히 하려는 의도가 있음을 확인할 수 있다. 이외에도 바이든 정부는 중국에 우호적인 태평양

48) The Korea Times (October 11, 2022). Biden to ease tensions over defense cost-sharing talks. https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2020/11/356_298831.html. (검색일: 2022.10.11.).

49) The Washington Post (January 13, 2021). Biden's pick for top Asia official should reassure nervous allies. <https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/01/13/kurt-campbell-biden-china-asia-nsc/>. (검색일: 2022.09.05.).

50) 한국군사문제연구원(2022.05.16.). 제2차 미국-아세안 특별 정상회담 개최와 함의. KIMA Newsletter, 제1240호.

도서국들을 향해 뒤늦은 관심을 보이며 중국과 인도-태평양 지역의 주도권 경쟁에 나섰다. 2022년 9월 28일~29일 태평양도서국포럼(PIF) 회원국 정상을 워싱턴 DC로 초청한 ‘미국-태평양도서국 정상회의’에서 인도·태평양 지역 현안을 논의했다. 나아가 바이든 행정부의 기존 인도·태평양 전략을 보완하여 세부 태평양전략을 처음으로 공개했다.⁵¹⁾ 이처럼 미국은 중국에 밀착한 태평양 도서국과 관계 회복을 통해 중국을 전방위적으로 압박하고 있는 것으로 판단된다.

결론적으로 트럼프와 바이든 행정부의 대중국 안보 정책을 비교 분석한 결과, 양 정부는 전임 정부의 대중국 안보 정책을 회의적으로 평가하면서도 중국을 자국의 이익을 침해하는 국가로 규정한 공통적인 시각을 갖고 있었다. 양 정부에서 정립한 대중국 안보정책의 통합과 억제 측면에서 개념이 다른 부분을 재정리하면 다음과 같다(Table 1).

<Table 1> Trump and Biden administration's security policy

Division	Trump government (2017 to 2021)	Biden government (current)
Perspective	• Deep concerns about China violating international norms and harming U.S. interests. • Skeptical assessments of the former administration's security policy toward China.	
Integration	• America First (interests of the American people and American security above all else) as the official foreign policy doctrine. • Tense relations with allies due to International alliance policy based on commercialism. • Demanding allies pay 100% of defense burden-sharing cost for U.S. forces.	• Alliance First principle focusing on multilateral diplomacy and strengthening cooperation in international affairs and common interests with allies. • Alliance relations based on shared ideological values. • Refraining from pushing allies on defense spending.
Deterrence	• Use of unilateral sanctions against China. • Strategy for Free and Open Indo-Pacific from China. • Multilateral security cooperation with the Quad countries.	• Promotion of U.S.-led multilateralism aimed at containing China. • Joint response through extending NATO into the Indo-Pacific region against China. • Formation of security cooperation in Asia-Pacific with Quad and pro-China countries and Pacific Islands.

* Source: rearranged a review of the previous studies in the current study.

51) 연합뉴스(2022.9.29.). 中 의식해 뒤늦게 ‘태평양 챙기기’ 나선 美.. 일부 도서국 반발도. <https://v.daum.net/v/20220929045532359>. (검색일: 2022.10.11.).

V. 결론 및 논의사항

중국 경제는 최근 수십 년간 호황을 누리고 있으며 이를 기반으로 패권국 지위를 넘보고 있다. 현재 중국은 국가주석 시진핑이 2013년 3월 후진타오 뒤를 이어 최고지도자가 된 이후에 2022년 10월 23일 제20차 중국 공산당 전국대표대회(당 대회)에서 국가주석으로 3연임 하여 장기 집권의 초석이 마련됨에 따라 패권 경쟁이 지속될 전망이다. 이런 상황에서 미국은 중국의 정책방향이 자국 이익에 부합하지 않는다는 인식 하에서 대중국 안보정책을 강화하고 있으나 트럼프와 바이든 정부의 세부 추진정책에서 차이가 존재하여 미국과 동맹관계로 의존도가 높은 한국 정부의 입장에서 이런 정책방향과 특징을 심층적으로 이해하는 것이 중요하다.

트럼프 행정부와 바이든 행정부는 중국을 미국 이익의 침해국가로 규정하고 대중국 견제노선을 강화해 왔으며, 향후 미·중 패권경쟁은 더욱 첨예화하고 가속화될 것으로 전망된다. 이에 논의한 트럼프-바이든 행정부의 대중국 안보정책은 중국에 대한 견제 기류가 강해지면서 한국 정부에 부담 요인이라는 시사점이 발견된다. 이런 상황에서 NATO의 아시아 4개국 정상 초청으로 유럽의 진영대결이 자칫 아시아로 확대되어 한국 안보에 위협을 가할 수 있다. 트럼프-바이든 행정부의 대외 정책에서 중국을 바라보는 안보전략의 최종 목표는 유사하다는 분석 결과를 고려할 때, 미국의 강력한 대중 견제 기류는 미·중 갈등을 넘어 한·중 군사 대결로 확대될 수 있다. 이에 한국 정부는 대북정책에 추가하여 대중국 군사 대비체계 구축이 필요하며, 한국의 군사역량을 고려한다면 한미 동맹을 기반으로 준비해야 현실적이다. 따라서 연합작전 수행을 위한 대중국 한·미 연합 군사작전 계획이 마련되어야 한다는 군사적 함의를 찾을 수 있다. 이런 의미에서 본 연구는 국제정치상 통합과 억제 분석틀로 활용하여 트럼프와 바이든 정부의 공식보고서를 토대로 안보정책을 비교 분석하였다.

트럼프와 바이든 정부의 대중국 안보정책을 비교한 결과, 트럼프 정부의 국방목표에 따른 세부 추진 정책은 다음과 같다. 첫째, 통합 관점에서 트럼프 정부가 적용한 대중국 안보 정책은 바이든 정부보다 소극적이었다. 즉, 트럼프 정부의 저돌적인 정책은 동맹국과 갈등을 유발했고, ‘미국 우선주의’ 정책 역시 국제질서를 주도하려는 미국 대외전략에 역효과를 초래했다. 특히, 트럼프 정부는 대중국 견제의 소요 비용을 최소화하기 위해 동맹국에 방위비 분담금 전액을 요구하는 등 영리주의 시각으로 동맹관계를 표명하여 통합의 안보 정책이 추진되지 못하였다. 한편, 바이든 정부는 동맹국 영토의 분쟁 지역을 자국의 핵심 이익과 동일하게 관리하면서 동맹 우선주의를 고수하였다. 또한, 대중국 봉쇄의 소요 비용을 동맹국에게 전가하는 불협화음을 중단하였는데 이는 이념적 가치를 중시한 통합 중심의 동맹관계로 인식하였다. 둘째, 억제의 관점에서 트럼프 정부의 안보 정책은 바이든 정부보다 소극적이었다. 표면적으로 트럼프 정부는 쿼드를 기반한 다자간 안보협력체와 인도-태평양전략으로 중국에 대응을 추진하였으나 미국의 일방주의 기조로 대중국 견제는 패권국가 역량을 발휘하는 데 한계점을 노출했다. 그러나 바이든 정부가 적용한 대중국 안보 정책 마찬가지로

트럼프 정부보다 정교하였다. 즉, 다자간 안보협력체는 기존 쿼드에 추가하여 친중국국가 및 태평양 도서국과 우의를 모색하였고, 인도-태평양전략은 아시아 정책에 NATO를 합류시켜 중국 압박의 수위를 높였다(Song, 2021). 이와 같은 정교한 다자주의는 미국의 대중국 견제 능력을 향상하여 억제전략의 일익으로 작용했다.

국제관계에서 통합과 억제의 개념은 기원전부터 적용되어 오랜 역사성을 지니고 있음에도 온전한 이론체계를 정립한 것은 제2차 세계대전 이후이다. 전후 국제질서는 냉전과 더불어 국가통합이나 억제를 통해 국력 이동이 수없이 이루어졌다. 본 연구는 이러한 현상을 중국 부상으로 전개되고 있는 미·중 패권 경쟁에 적용한 결과, 미국의 반중정책을 통합과 억제로 구분하여 접근했다는 데 연구적인 의의가 있다고 볼 수 있다. 이때 분석한 정책의 범주에는 군사력 투사, 전략 증강, 군사 작전계획 등 군사적 영역을 포함할 수 있었고, 이외에도 다자간 협의기구 운영이나 동맹관계, 안보 협력 등 비군사적 영역을 망라하여 분석할 수 있었다. 따라서 국제관계의 틀 속에서 통합 및 억제 이론의 분석범위에는 군사나 비군사 영역 전반을 적용 가능하다고 평가할 수 있다.

앞에서 언급한 연구의 성과에도 불구하고 한계점이 존재한다. 우선 분석 대상인 바이든 정부의 안보정책은 안보전략이 정립되었으나 가시적인 성과와 효과를 판단하는데 시기상조일 수 있다는 점에서 비교분석 내용의 해석에 유의할 필요가 있다. 그리고 최근 변화하는 안보환경의 영향을 고려한 국가 간의 역학관계에서 안보정책의 효과성을 검토할 필요가 있다. 2022년 2월 발발한 러시아-우크라이나 전쟁을 계기로 글로벌 안보환경은 신냉전적 국제질서 구축으로 변모하고 있다. 2022년 NATO 정상회의에서 발표된 신전략개념(Strategic Concept)을 계기로 미국 중심의 자유민주주의 진영, 중국과 러시아 중심의 권위주의 체제 간 블록화 대결 양상이 분명해지고 있다. 그러므로 이런 전쟁 관계에서 발생하는 미국과 동맹국가 중심의 나토와 그 외 동맹관계 국가 간의 안보전략의 변화를 반영한 미국의 방중전략을 분석하는 후속 연구가 필요할 것이다.

Acknowledgements

We would like to thank Editage (www.editage.co.kr) for English language editing.

Declaration of Conflicting Interests

The author(s) declared no potential conflicts of interest with respect to the research, authorship, and/or publication of this article.

Author contributions

Conceptualization, Resources and Literature review, Investigation and Methodology, Writing, and Project administration and Supervision: YH.

Reference

- Ajami, R. A. (2020). US-China Trade War: The Spillover Effect. *Journal of Asia-Pacific Business*, 21(1), 1-3. <https://doi.org/10.1080/10599231.2020.1708227>
- Chung, K. H., Lee, J. H., Paik, W. Y., & Lee, K. T. (2018). Forging a Indo-Pacific Rule-based Order and Prospect for the QUAD Cooperation. *Journal of International Politics*, 23(2), 5-40. <https://doi.org/10.18031/jip.2018.12.23.2.5>
- Haas, E. B. (1958). *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Han, J. S. (2003). European Integration and Korean Integration in View of Integration Theories. *The Journal of Contemporary European Studies*, 17, 1-18. UCI : G704-001327.2003.17..002
- Hopewell, K. (2021). Trump & trade: The crisis in the multilateral trading system. *New Political Economy*, 26(2), 271-282. <https://doi.org/10.1080/13563467.2020.1841135>
- Iasiello, E. (2021). What is the Role of Cyber Operations in Information Warfare?. *Journal of Strategic Security*, 14(4), 72-86. <https://doi.org/10.5038/1944-0472.14.4.1931>
- Kim, K. O. (2021). The Trump government's Security Policy Toward China: A Comparative study with the Biden Government's Policy. *THE JOURNAL OF INTERNATIONAL RELATION*, 24(2), 53-74. <https://doi.org/10.15235/jir.2021.06.24.2.53>
- Kim, S. B. (2018). Cybersecurity Strategies of the Trump Administration: Complex Geopolitical Responses to State-sponsored Hacking. *Review of International and Area Studies*, 27(4), 1-35. <https://www.kci.go.kr/kciportal/ci/sereArticleSearch/ciSereArtiView.kci?sereArticleSearchBean.artiId=ART002417640>
- Koo, C. K. (2009). European Integration and Theories of Integration: Historical Context of the Development of Theories of Integration and Their Differentiation. *21st century Political Science Review*, 19(1), 253-276. <https://doi.org/10.17937/topsr.19.1.200905.253>
- Kupchan, C. A., & Trubowitz, P. L. (2021). The Home Front: Why an Internationalist Foreign Policy Needs a Stronger Domestic Foundation. *Foreign Aff.*, 100, 92. <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/fora100&div=72&id=&page=>
- Lee, S. H. (2015). Enhancing effectiveness of Deterrence Strategies against North Korea Provocation. *National Strategy*, 21(3), 125-160. <https://doi.org/10.35390/sejong.21.3.201509.005>
- Oh, J. T., & Chun, K. H. (2021). A Study on ROK-US Defense Burden-Sharing Policy: Focusing on Abandonment-Entrapment Dilemma. *The Journal of Humanities and Social science*,

- 12(1), 129-142. <https://doi.org/10.22143/HSS21.12.1.10>
- Roy-Chaudhury, R., & de Estrada, K. S. (2018). India, the Indo-Pacific and the Quad. *Survival*, 60(3), 181-194. <https://doi.org/10.1080/00396338.2018.1470773>
- Shambaugh, D. (2013). Assessing the US “pivot” to Asia. *Strategic Studies Quarterly*, 7(2), 10-19. <https://www.jstor.org/stable/26270763>
- Son, K. Y. (2009). East Asian Integration in Crisis: The Levels of Analysis in Integration Theory and the Analysis of Integration Environment. *Journal of International Politics*, 24(2), 5-41. <https://doi.org/10.18031/jip.2019.12.24.2.5>
- Song, S. J. (2021). Indo-Pacific Strategy of the Biden Administration. *Journal of Korean-Japanese Military and Culture*, 31(31), 81-112. <https://doi.org/10.47563/KJMC.31.3>
- Yang, H. (2021). A study of the United States of America and China's new cold war conflicts and the flexible survival strategy for Korean security. *Journal of Advances in Military Studies*, 4(3), 91-112. <https://doi.org/10.37944/jams.v4i3.123>

원 고 접 수 일 2022년 10월 27일

원 고 수 정 일 2022년 12월 08일

게 재 확 정 일 2022년 12월 19일

트럼프 정부와 바이든 정부의 대중국 안보정책 비교연구*

양해수**

국문초록

오바마 정부를 이은 트럼프 정부는 역대 정부의 대중국 안보 정책을 비난하며 획기적인 전략의 출현을 예고했다. 바이든 역시 대선 후보 때부터 트럼프 정부의 대중국 안보 정책을 비난하며 각종 봉쇄정책의 출현을 암시했다. 이에 따라 본 연구는 트럼프 정부와 바이든 정부의 대중국 안보 정책을 비교하되, 바이든 정부의 통합적 억제에 중점을 두고 국가안보전략을 이해하는 데 목적을 두고 있다. 트럼프와 바이든 정부는 미국의 이익에 반하는 국가로 중국을 지목했다. 이에 미국 중심의 국제질서를 지속 유지하기 위해 중국에 대한 봉쇄정책을 추진하였다. 트럼프 정부는 통합정책으로 미국 우선주의에 입각한 저돌적 동맹전략을 추진하였고, 억제정책으로 인도-태평양전략 중심의 다자간 안보협력체를 유지하였다. 바이든 정부는 통합정책으로 동맹 우선주의에 입각한 이념적 동맹전략을 유지하였고, 억제정책으로 인도-태평양전략에 NATO 동맹을 추가하여 다자간안보 협력체를 모색하였다. 미국의 반중정책은 통합과 억제로 구분할 수 있고, 이때 적용한 세부 전략은 비군사적 영역과 군사적 영역을 망라하였다. 따라서 국제관계 틀 속에서 통합 및 억제이론의 분석범위에 군사나 비군사 영역 전반을 적용 가능하다고 연구하였다.

주제어 : 국가안보전략, 인도-태평양전략, 안보 정책, 패권 경쟁, 통합적 억제

* 본 연구는 2022년도 서경대학교 교내연구비 지원에 의하여 이루어졌음.

** (제1저자) 서경대학교 군사학과 교수, didgotn@hanmail.net, <https://orcid.org/0000-0003-4626-0302>.