

미국 바이든 행정부의 대동남아 정책 전망과 시사점

최인아 세계지역연구센터 신남방경제실 동남아대양주팀 부연구위원 (iachoi@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1049)

김미림 세계지역연구센터 신남방경제실 동남아대양주팀 전문연구원 (mlkim@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1096)



차 례

1. 바이든 행정부의 동남아 정책 전망
2. 주요 현안 및 국별 관계 전망
3. 시사점

주요 내용

- ▶ 미국 바이든 행정부는 오바마 정부의 동남아 중시정책을 계승하여 트럼프 대통령 임기 때 약화되었던 역내 리더십과 신뢰를 회복하기 위해 노력할 것으로 전망됨.
 - 바이든 정부는 아세안 정상외교 강화를 통해 동남아 국가들의 신뢰를 회복하는 한편, 안보적으로는 중국의 군사적 팽창, 경제적으로는 중국의 BRI(Belt and Road Initiative)를 견제하는 데 중점을 둘 것으로 보임.
 - 대부분의 동남아 국가들에서 미국의 대중국 강경기조가 완화되기를 바라고 있기 때문에, 미국이 대중 강경기조를 유지하면서 동남아 국가들의 협력을 이끌어낼 수 있을지가 관건이 될 것임.
- ▶ 중국이 RCEP 체결과 BRI를 앞세워 동남아 지역에 대한 영향력을 확대하는 상황에서, 미국은 동남아 교역·투자 확대를 통해 중국을 견제해야 하는 과제를 안고 있음.
 - 미국으로서는 RCEP에 대응할 대안적 협정을 모색해야 하나 국내 경제회복 문제로 새로운 자유무역협정을 체결하기는 어려울 것으로 예상되며, BRI를 견제할 자본과 추진 수단도 부족한 실정임.
- ▶ 인권과 민주주의를 중시하는 바이든 정부의 가치 외교는 권위주의적 성향이 강한 동남아 국가들과의 협력 확대에 딜레마로 작용할 전망이다.
 - 미국의 인권문제 제기는 태국, 필리핀, 베트남과의 군사·안보 협력 추진에 걸림돌이 될 것으로 보이며, 동남아에서 중국의 영향력을 견제하려는 대외 전략에도 부정적인 영향을 미칠 수 있음.
- ▶ 미국의 신(新)인태 전략과 우리나라의 신범빙정책 간 협력 수요가 더욱 커질 것으로 예상되는 가운데, 아세안의 협력 수요를 반영하면서 한·미 간 시너지 창출 가능성이 높은 협력사업을 선제적으로 발굴해 미국에 제안할 필요가 있음.
 - 인태 전략에 대한 동남아 국가들의 우려를 고려할 때, 동남아 내 한·미 협력은 전략·안보적 차원보다는 포용성에 기반한 경제협력 및 비전통안보에 중점을 둘 필요가 있음.
 - 한·미 협력과제 발굴 시 아세안이 '인도태평양에 대한 아세안의 관점(AOIP)', '아세안 포괄적 회복 프레임워크(ACRF)' 등을 통해 제시한 중점 협력 분야를 우선적으로 고려할 필요가 있음.
- ▶ 미국의 대미얀마 제재, 베트남 환율조작국 이슈 등은 미얀마와 베트남에 진출한 우리 기업들에 부정적인 영향을 미칠 수 있으므로, 관련 이슈들을 면밀히 관찰해 선제적인 대응방안을 마련할 필요가 있음.
 - 미국이 미얀마에 대한 일반특혜관세제도(GSP)를 철회하고 금융제재를 가할 경우 미얀마에 진출한 한국기업들의 타격이 예상됨.
 - 최근 베트남이 환율조작국 지위에서 해제되면서 베트남에 진출한 한국기업들의 부담이 다소 완화되기는 하였으나, 베트남이 중국의 주요 우회 수출기지로 지목 받고 있는 만큼, 향후 베트남의 대미 무역 흑자 증가 추이와 이에 대한 미국의 대응을 면밀히 주시할 필요가 있음.

1. 바이든 행정부의 대동남아 정책 전망

- 바이든 정부의 대동남아 정책은 아직 구체화되지 않았으나, 신정부의 대중국 견제정책과 연계되어 추진될 전망이다.
 - 미국 내에서 중국의 위협에 강경 대응해야 한다는 목소리가 초당적인 지지를 얻고 있는 만큼, 바이든 행정부도 트럼프 행정부의 대중 강경기조를 지속할 것으로 예상됨.
 - 토니 블링컨 국무장관은 ‘트럼프 정부의 대중 견제 방식에는 동의하지 않지만 그 기본 원칙은 옳다’고 평가함.¹⁾
 - 바이든 대통령은 취임 전부터 중국의 기술 탈취, 지재권 침해, 국영기업 보조금 지원 등에 대한 강경 대응을 예고했으며, 취임 후 중국의 불공정한 경제 관행과 홍콩, 신장 위구르 인권문제 개선을 촉구하는 등 전임 정부의 대중 강경기조를 이어나갈 것을 시사함.²⁾
 - 그러나 대중 견제 방식에는 차이를 보일 것으로 예상되는데, 트럼프 정부가 미국 우선주의의 일방주의적 접근을 선호했다면 바이든 행정부는 동맹 연대 및 다자협력을 통해 중국을 견제할 것으로 전망됨.³⁾
 - 바이든 정부의 대외정책이 대중 견제에 집중됨에 따라 미·중 전략 경쟁의 요충지로 평가받는 동남아에 대한 관여정책도 강화될 것으로 예상됨.
- 바이든 정부는 오바마 정부의 동남아 중시정책을 계승하여 트럼프 대통령 임기 때 약화되었던 역내 리더십과 신뢰를 회복하는 데 중점을 둘 것으로 보임.
 - 오바마 정부는 ‘아시아 재균형’ 정책의 일환으로 동남아에 대한 전방위적 협력 강화를 모색하였음.
 - 오바마 정부는 2011년 동아시아정상회의(EAS)에 가입하고 지역협의체인 아세안(ASEAN) 정상외교에 적극적으로 참여하며 동남아 국가와의 안보·전략적 파트너십을 강화하는 한편, 환태평양경제동반자협정(TPP) 추진을 통해 역내 경제 질서에 대한 리더십 행사 의지를 피력하였음.
 - 트럼프 정부의 인태 전략은 오바마 정부의 대동남아 국방·안보 협력을 상당 부분 계승하였으나, 트럼프 대통령의 ‘대아세안 외교 경시, 미국 우선주의, 미·중 간 선택을 강요하는 이분법적 접근 방식’은 동남아 국가들의 환영을 받지 못하였음.
 - 오바마 대통령이 아세안 다자협력 플랫폼을 중시하고 대아세안 외교에 많은 공을 들였던 것과 달리, 트럼프 대통령은 동아시아정상회의(EAS)에 불참하며 아세안을 등한시하는 모습을 보였음.⁴⁾
 - 트럼프 정부의 TPP 탈퇴, 보호무역주의, 미·중 무역 마찰 촉발은 역내 경제통합을 추진하고 있는 아세안 회원국에 실망과 우려를 안겼으며, 트럼프 정부는 2020년 말 베트남을 환울조작국으로 지정하고 싱가포르, 말레이시아, 태국을 관찰대상국에 올리는 등 동남아 개별국에 대한 통상압박을 가하였음.
 - 또한 대부분의 동남아 국가들이 미·중 간 양자택일을 피해야 한다는 입장을 고수하는 상황에서, 반(反)중국 성격이 강한 트럼프 정부의 인태 전략은 동남아 국가들의 전략적 부담을 가중시켰음.⁵⁾

1) Nikkei Asia(2021. 1. 20), "Biden's top diplomat pick says Trump 'right' to be tough on China," <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Biden-s-top-diplomat-pick-says-Trump-right-to-be-tough-on-China>(검색일: 2021. 2. 16).

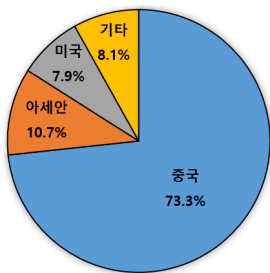
2) Bloomberg(2021. 2. 10), "Biden, in Call With Xi, Talks of 'Unfair Economic Practices,'" <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-02-10/biden-xi-plan-first-call-as-soon-as-wednesday-evening-in-u-s>(검색일: 2021. 2. 26).

3) Biden, Joseph R.(2020), "Why America Must Lead Again Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump," *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 2.

4) 트럼프 대통령은 2017년 필리핀에서 개최된 미·아세안 정상회의에는 참석했으나 EAS에는 참석하지 않고 귀국했으며, 2018년에는 펜스 부통령, 2019년과 2020년에는 오브라이언 국가안보보좌관을 EAS에 대신 참석시켰음.

- 2020년 싱가포르 싱크탱크인 ISEAS-Yusof Ishak Institute(이하 ISEAS)에서 아세안 10개국 오피니언 리더 1,000여 명을 대상으로 실시한 설문조사에 따르면, 응답자의 77%가 트럼프 정부 출범 이후 아세안에 대한 미국의 관여(engagement)가 줄어들었다고 평가했으며, 미국은 경제적 영향력뿐만 아니라 정치·전략 면에서도 중국에 뒤처진 것으로 나타남.⁶⁾

그림 1. 동남아에서 경제적 영향력이 가장 큰 국가
2019년



2020년

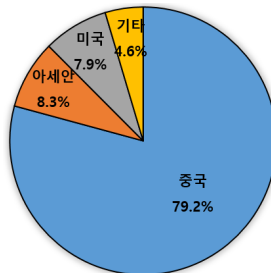
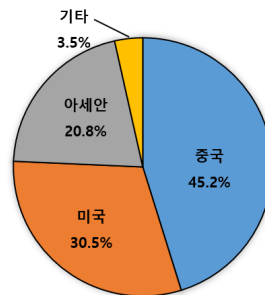
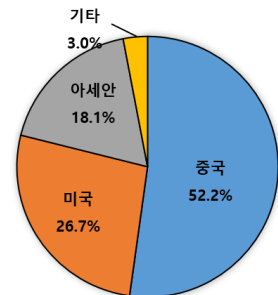


그림 2. 동남아에서 정치·전략적 영향력이 가장 큰 국가
2019년



2020년



자료: ISEAS-Yusof Ishak Institute(2020), "The State of Southeast Asia: 2020 Survey Report," p. 16, p. 18.

- 오바마 정부의 '아시아 재균형' 정책을 구상했던 커트 캠벨이 현 정부의 인태지역 전략을 총괄하는 NSC 인도태평양조정관 자리에 오른 것을 볼 때, 신정부에서는 대동남아 외교·안보·경제 협력이 보다 강화될 전망이다.

■ 바이든 정부는 동남아 주요국과의 전략적 협력을 확대하는 한편, 아세안 정상외교 무대에 복귀해 아세안 다자협력 틀 안에서 중국을 견제하려 할 것으로 보임.

- 바이든 정부는 동맹국인 태국, 필리핀을 비롯해 베트남, 싱가포르, 인도네시아, 말레이시아와의 국방·안보 협력을 지속·강화할 것으로 예상되며, Mekong-US Partnership을 통해 캄보디아, 라오스, 미얀마에 대한 중국의 영향력 견제를 도모할 것으로 보임.
- 단 최근 미얀마 쿠데타 사태에서 볼 수 있듯이, 동남아 국가들에 대한 관여는 해당 국가의 정치적 상황에 제약 받을 가능성이 높음.
- 한편 바이든 대통령은 트럼프 대통령이 연이어 불참했던 아세안 관련 정상회의에 참석해 역내 다자협력 복원에 대한 미국의 의지를 피력할 것으로 전망됨.
- 바이든 정부는 동아시아정상회의(EAS), 아세안지역안보포럼(ARF), 아세안확대국방장관회의(ADMM-Plus) 등 아세안 관련 다자협의체를 활용해 남중국해 문제 등 규칙 기반 질서 수호를 위한 다자협력을 촉구할 가능성이 높음.

■ 바이든 정부의 대동남아 협력은 안보적으로는 중국의 군사적 팽창, 경제적으로는 중국의 BRI(Belt and Road Initiative)를 견제하는 데 중점을 둘 것으로 보이며, 코로나19 대응협력도 강화할 것으로 전망됨.

5) Stromseth, Jonathan(2019), "Don't Make Us Choose Southeast Asia in the Throes of US-China Rivalry," The New Geopolitics Asia, Foreign Policy at Brookings. (October)

6) ISEAS-Yusof Ishak Institute(2020), "The State of Southeast Asia: 2020 Survey Report," p. 15, p. 17, p. 39.

- [군사·안보] 남중국해 해상 내 항행의 자유 작전을 지속하는 한편, 동맹·파트너 국가들의 해군기지 활용 및 해양 동남아 국가들의 국방역량 강화에 힘쓸 것으로 보임.
 - 미국은 오바마 정부 시절부터 동남아 국가들과의 양자·다자 합동군사 훈련을 확대하는 한편, 동남아해양안보 이니셔티브(MSI) 등을 통해 해양국가들의 해양정찰 및 방어역량 강화를 지원해왔음.⁷⁾
 - 바이든 정부도 전임 정부들과 마찬가지로 남중국해 항행의 자유 작전 지속 및 동맹·파트너 국가와의 안보협력 확대를 통해 중국의 군사적 팽창을 억제하려 할 것임.⁸⁾
 - [경제] 트럼프 정부는 BRI에 대항하기 위해 민간투자 중심의 개발을 독려했는데, 신정부에서도 분야별 정책에 따라 일부 내용에는 변화가 있겠으나, 디지털 연결성·사이버안보 파트너십(DCCP), 에너지를 통한 개발 및 성장(ASIA EDGE), 인프라 사업 및 지원 네트워크(ITAN) 등 기존 인태 전략의 주요 이니셔티브 들은 지속할 것으로 예상됨.⁹⁾
 - [인프라] 2019년 신설된 국제개발금융공사(DFC), 인프라 사업 및 지원 네트워크(ITAN), 인도태평양사업자문 기구(TAF) 등을 활용해 민간 주도의 ‘양질의 인프라 개발’ 협력을 지속·확대할 것으로 보이며, 동남아 국가를 대상으로 미·일, 미·일·호 등 동맹국간 소다자협력을 강화할 것으로 예상됨.
 - [디지털] 중국이 동남아에서 5G 네트워크, 전자상거래 플랫폼 부문에 대한 영향력을 강화하는 추세에 대응하여, 신정부는 미국 주도의 디지털 표준 및 기술 확산, 사이버안보, 스마트시티 등에 대한 협력을 확대할 것으로 보임.
 - [에너지] 트럼프 정부가 동남아 내 LNG 인프라 건설 및 시장 활성화에 중점을 두었다면, 바이든 정부는 친환경·신재생에너지 협력을 보다 강화할 것으로 전망됨.¹⁰⁾
 - [코로나19 대응] 중국이 공격적인 백신 외교를 펼치며 동남아에 대한 영향력을 확대하고 있는 상황에서,¹¹⁾ 바이든 정부도 대아세안 코로나 대응협력을 강화하며 보건 영역에서의 리더십을 회복하려 할 전망이다.
 - 2021년 3월에 개최된 쿼드 정상회의에서 미·일·호·인도 4개국은 2022년까지 동남아를 포함한 인태지역에 코로나19 백신 공급을 확대하기로 합의한 바 있음.¹²⁾
- 동남아 국가들은 바이든 행정부 출범으로 그간 소원했던 미·아세안 관계가 개선되기를 기대하고 있으며, 미국과의 안보·경제 협력을 통해 중국의 역내 영향력이 축소되기를 바라고 있음.
- 동남아 현지 전문가들은 대체적으로 바이든 정부하에서 미국의 대동남아 협력이 강화될 것으로 예상하고 있으며,¹³⁾ 동남아 엘리트층 대상으로 한 2021년 ISEAS 설문조사 결과도 이러한 기대를 반영하고 있음.

7) 최인아 외(2020), 『인도태평양 전략과 신남방정책의 협력 방향』, p. 33, 재인용, 대외경제정책연구원(발간 예정).

8) Bloomberg(2021. 1. 28), "Biden Team Slams China Claims in Swift Calls to Asia Allies," <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-01-28/biden-commits-to-defense-of-japan-held-isles-claimed-by-china>(검색일: 2021. 3. 15).

9) 트럼프 정부의 인태 전략 주요 이니셔티브 및 각 이니셔티브별 대동남아 협력 현황은 최인아 외(2020), pp. 37~62를 참고.

10) Tsafos, Nikos(2021. 2. 8), "Goeconomics without Fossil Fuels," <https://www.csis.org/analysis/geoeconomics-without-fossil-fuels> (검색일: 2021. 2. 15).

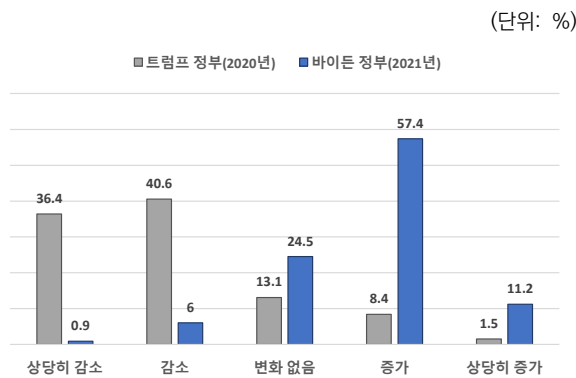
11) Hunt, Luke(2021. 1. 22), "China's 'Vaccine Diplomacy' Leaves its Mark on ASEAN," <https://thediplomat.com/2021/01/chinas-vaccine-diplomacy-leaves-its-mark-on-asean/>(검색일: 2021. 3. 30).

12) BBC News(2021. 3. 12), "Covid: US and allies promise one billion jobs for South East Asia," <https://www.bbc.com/news/world-56381104>(검색일: 2021. 4. 1).

13) Anwar, Dewi Fortuna Anwar(2021. 4. 1), "What Southeast Asia wants from the Biden presidency," <https://www.eastasiaforum.org/2021/04/01/what-southeast-asia-wants-from-the-biden-presidency/>(검색일: 2021. 4. 3).

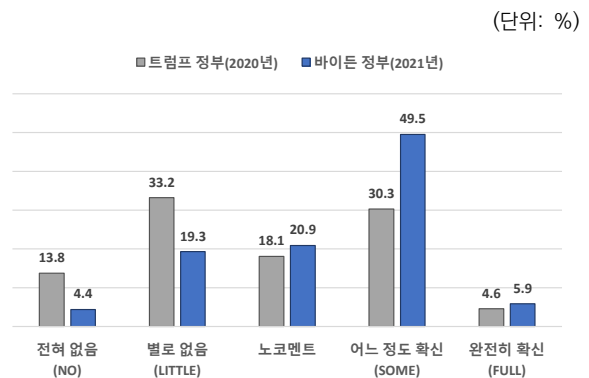
- 2021년 조사에서 응답자의 68.6%가 바이든 정부하에 미국의 대동남아 관여가 확대될 것이라고 답하였는데, 이는 2020년 조사에서 응답자의 77%가 트럼프 정부 들어와 미국의 역내 관여가 줄었다고 답한 것과 대조적임.
- 또한 ‘전략적 파트너·역내 안보 제공자’로서 미국을 신뢰할 수 있는가라는 질문과 관련해, 2020년 조사에서는 부정적 답변 비중(47%)이 더 높았던 반면, 2021년 조사에서는 긍정적 답변 비중(55.4%)이 증가하였음.
- 미·중 간 어느 편을 택할 것인가에 대한 질문에서도 미국에 대한 선호도가 2020년 53.6%에서 2021년 61.5%로 증가했으며, 강대국에 대한 신뢰도 평가에서도 미국은 트럼프 정부 재임 시절보다 높은 비율인 48.3%를 기록함.

그림 3. 미국의 역내 관여 평가



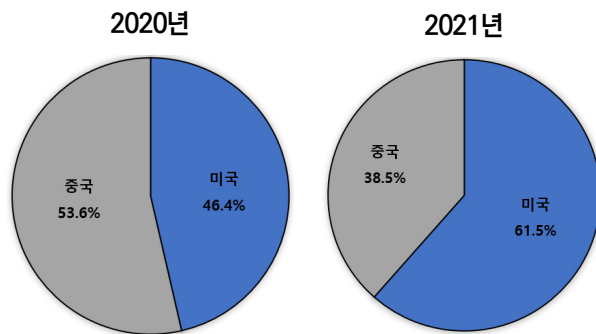
자료: ISEAS-Yusof Ishak Institute(2020), "The State of Southeast Asia: 2021 Survey Report," p. 39; ISEAS-Yusof Ishak Institute (2021), "The State of Southeast Asia: 2021 Survey Report," p. 39.

그림 4. ‘전략적 파트너·역내 안보 제공자’로서 미국에 대한 신뢰



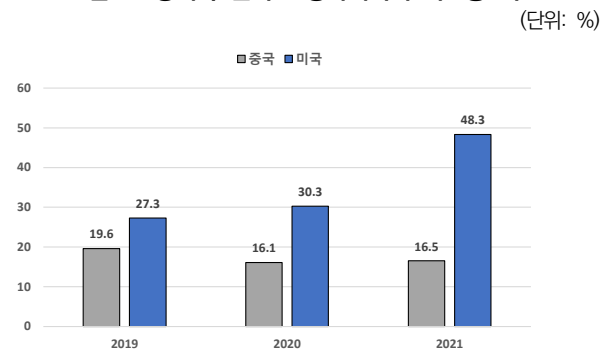
자료: ISEAS-Yusof Ishak Institute(2021), "The State of Southeast Asia: 2021 Survey Report," p. 40.

그림 5. 양자택일을 요구 받을 시 미·중 간 선호도



자료: ISEAS-Yusof Ishak Institute(2021), "The State of Southeast Asia: 2021 Survey Report," p. 33.

그림 6. 강대국 신뢰도 평가에서의 미·중 비교



자료: ISEAS-Yusof Ishak Institute(2021), "The State of Southeast Asia: 2021 Survey Report," p. 52.

- 대부분의 동남아 국가들은 중국의 영향력 확대가 자국의 주권과 독립성을 침해할 것을 우려하고 있기 때문에,¹⁴⁾ 미국과의 교역 증진 및 투자 유치를 통해 대중 경제 의존도를 완화하고 싶어하며, 미국이 역내 경제 통합에 적극적으로 참여해 TPP 탈퇴 이후 약화된 경제적 리더십을 제고해주기를 희망하고 있음.
- 2021년 발표된 ISEAS 설문조사에서 응답자의 72.3%가 ‘중국의 경제적 영향력 확대를 우려한다’고 답하였으며, 응답자의 75%는 ‘미국의 경제적 영향력 확대를 환영한다’고 답하였음.¹⁵⁾

14) ISEAS-Yusof Ishak Institute(2021), "The State of Southeast Asia: 2021 Survey Report," p. 37.

15) *Ibid.*, p. 21.

2. 주요 현안 및 국별 관계 전망

가. 미·동남아 주요 현안과 미국의 도전과제

- [미·중 갈등] 동남아 국가들은 대체적으로 중국에 대한 미국의 공세적 태도가 완화되기를 희망하는바, 미국이 대중 강경기조와 함께 동남아 국가들의 협력을 이끌어낼 수 있을지가 향후 미·동남아 관계의 관건이 될 전망이다.
- 동남아 국가들은 미국이 중국의 영향력 확대를 견제해주기를 바라면서도, 미국이 중국을 적대시해 역내 불안정성이 커지는 상황에는 반대하는 입장임.
 - 동남아 국가들은 미·중 관계가 안정적으로 관리되는 상황에서 미·중 양측에서 실리를 얻는 실용외교를 추구해왔으나, 트럼프 정부 들어와 미·중 관계가 악화되면서 자국의 외교적 유연성과 전략적 공간이 축소되었다고 평가함.¹⁶⁾
- 또한 동남아 국가들은 아세안 다자협의를 통해 강대국간 대화와 관여를 촉진하고 지역협력을 주도해왔는데, 미·중 갈등 고조로 인해 이러한 아세안 중심성(ASEAN Centrality)이 약화될 것을 우려하고 있음.¹⁷⁾
 - 일례로 아세안은 2019년 미국의 인태 전략에 대한 대응으로 '인도태평양에 대한 아세안의 관점(AOIP)'을 발표하며 '인태 지역이 특정국을 배제하지 않는 포용적인 협력의 장(場)'임을 선언하고, 기존 아세안 다자협의를 통해 인태 지역의 협력을 주도하겠다고 밝혔음.¹⁸⁾
- 특히 아세안 국가들은 아세안을 배제한 쿼드 협의체가 아세안 중심성을 약화시킬 것을 우려하고 있으므로,¹⁹⁾ 바이든 정부는 아세안 다자협체에 활발히 참여하는 한편, 아세안 중심성 및 AOIP 지지를 통해 쿼드 협력에 대한 아세안의 우려를 불식시키려 할 것으로 예상됨.
- [교역] 아세안의 교역에서 미국이 차지하는 비중은 감소 추세를 보여온 반면, 아세안의 최대 교역국인 중국은 RCEP 체결을 계기로 동남아 경제에 대한 영향력을 더욱 확대하려 하고 있어, 바이든 정부는 대아세안 무역수지 적자가 증가하는 상황에서 아세안과의 교역 확대를 모색해야 하는 과제를 안고 있음.
 - 아세안과 미국의 교역액은 2000년 이후 완만히 증가해왔으나, 중·아세안 생산망 연계 심화에 따라 아세안과 중국의 교역이 가파르게 증가하며 미국이 아세안 총교역에서 차지하는 비중이 감소하였음.²⁰⁾
 - 미국이 아세안의 총교역에서 차지하는 비중은 2000년 16.6%에서 2020년 11.1%로 감소한 반면, 중국의 비중은 같은 기간 4.4%에서 19.2%로 약 4.4배 증가하였음.²¹⁾

16) Liow, Joseph Chinyong(2020), "Southeast Asia and Sino-U.S. Competition: Between a Rock and a Hard Place," Ashley J. Tellis, Alison Szalwinski, and Michael Wills eds. Strategic Asia 2019: China's Expanding Strategic Ambitions. The National Bureau of Asian Research.

17) Storey, Ian and Malcolm Cook(2018), "The Trump Administration and Southeast Asia: America's Asia Policy Crystalizes," ISEAS-Yusof Ishak Institute Perspective No. 77. (November 20)

18) ASEAN(2019), "ASEAN Outlook on the Indo-Pacific," <https://asean.org/asean-outlook-indo-pacific/>(검색일: 2021. 4. 5).

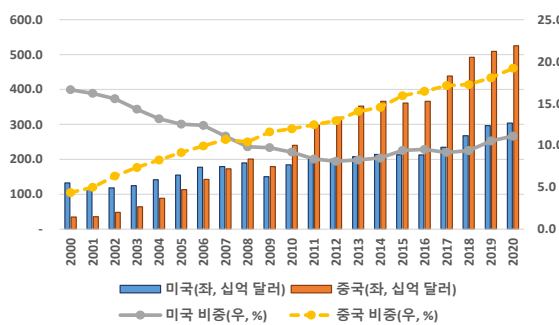
19) Dermawan, Rifki(2021. 3. 18), "Is the Quad's Revival a Threat to ASEAN?" <https://thediplomat.com/2021/03/is-the-quads-revival-a-threat-to-asean/>(검색일: 2021. 4. 5).

20) Nikkei Asia(2020. 7. 15), "ASEAN becomes China's top trade partner as supply chain evolves," <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/ASEAN-becomes-China-s-top-trade-partner-as-supply-chain-evolves>(검색일: 2021. 4. 1).

21) IMF DOTS(검색일: 2021. 4. 1).

- 미·중 무역분쟁 이후 미국과 아세안 간 교역이 증가 추세를 보이고는 있으나, 미국은 아세안 주요국 모두에서 무역수지 적자를 기록하고 있으며, 특히 중국의 주요 우회 수출국으로 지목 받은 대베트남 무역수지 적자가 크게 증가하였음.
- 미국은 아세안 10개국 중 싱가포르와 유일하게 FTA를 맺고 있는 반면, 중국은 아세안 10개국 모두와 FTA를 맺고 있으며, RCEP 체결을 통해 역내 무역질서에 대한 영향력을 확대하려 하고 있음.²²⁾
- 미국으로서는 중국의 영향력 확대를 견제하기 위해 CPTPP 가입 혹은 역내 무역질서를 선도할 대안적 협정을 모색해야 하는 상황이나, 코로나19 이후 국내경제 회복문제와 보호무역기조로 인해 당분간 새로운 자유무역협정을 체결하기는 어려울 것으로 보임.
- 바이든 정부는 자유무역 복귀 가능성을 시사하면서도 미국산 제품 우대정책(Made in All of America)을 통해 중산층 회복을 강조하고 있으며, 코로나19 상황이 진정될 때까지 추가 FTA 체결은 없을 것이라는 입장임.²³⁾

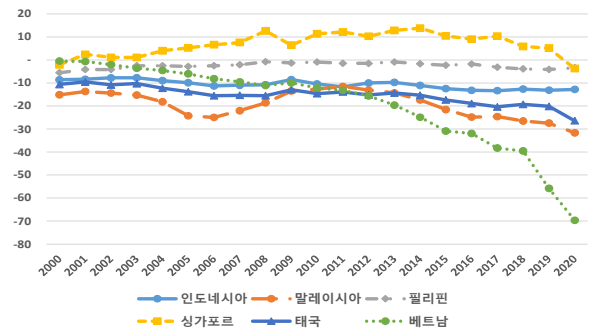
그림 7. 아세안의 대미, 대중 교역 추이



자료: IMF DOTS(검색일: 2021. 3. 31).

그림 8. 미국의 대아세안 무역수지 추이

(단위: 십억 달러)



자료: IMF DOTS(검색일: 2021. 3. 31).

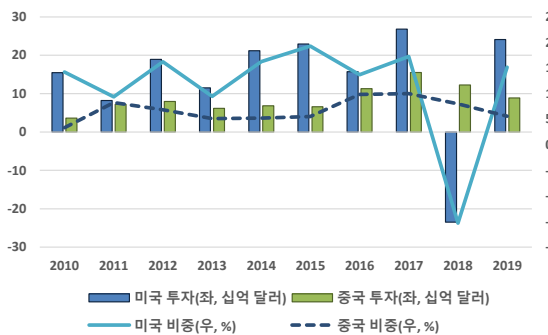
■ [투자] 미국은 일본과 더불어 아세안의 최대 투자국 중 하나이나, 중국이 BRI를 앞세워 동남아 국가들이 가장 필요로 하는 인프라 투자에서 우위를 보이고 있어 BRI를 견제할 경제협력 확대가 필요한 상황임.

- 미국의 대아세안 직접투자 흐름은 2018년을 제외하면 2010년 이후 대체적으로 증가세를 보여왔으나, 최근에는 아세안 내 투자 비중이 줄어드는 추세를 보이고 있음.
- 미국의 대아세안 FDI는 특히 싱가포르에 집중되어 있는데, 이는 미국의 대아세안 투자에서 금융·보험업이 차지하는 비중이 타 산업에 비해 압도적으로 높다는 점이 영향을 미친 것으로 보임.²⁴⁾
- 한편 중국은 FDI 규모에서 미국에 미치지 못하나 BRI를 앞세워 대아세안 인프라 투자를 대폭 확대해왔으며, 동남아 국가들은 자국 인프라 개발에 BRI를 적극 활용하며 인프라 개발자금의 상당 부분을 AIIB를 통해 조달하고 있음.²⁵⁾

22) Ward, Robert(2020. 11. 25), "RCEP trade deal: a geopolitical win for China," <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2020/11/rcep-trade-deal>(검색일: 2021. 4. 5).
 23) Crabtree, James(2021. 2. 16), "Biden's Trade Plans Will Boost China's Power in Asia," <https://foreignpolicy.com/2021/02/16/biden-trade-deals-workers-middle-class-china-asia-alliances-globalization/>(검색일: 2021. 4. 6).
 24) 2015~19년 누적 기준 미국의 대아세안 최대 투자 산업은 금융·보험업(449억 4,300만 달러)이었으며, 그 뒤를 제조업(198억 4,000만 달러), 기타 서비스업(99억 3,600만 달러)이 따름(<https://www.aseanstats.org/>, 검색일: 2021. 4. 1).
 25) 최인아 외(2020), p. 114.

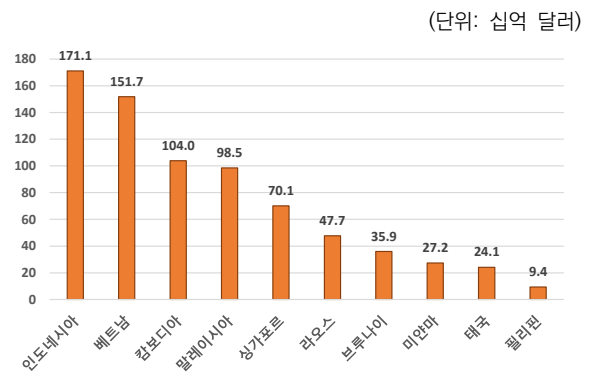
- 미국은 BRI를 견제하기 위해 2019년 국제개발금융공사(DFC)를 신설하고 민간투자 유도 지원규모를 기존 연 290억 달러에서 600억 달러로 증액하였으나, BRI 지원 규모와 비교하기에는 어려움이 있음.
- Oxford Economics는 동남아 주요국의 BRI 연계 프로젝트 규모가 약 7,400억 달러에 달한다고 추정(그림 10)
- 미국은 차관 형태로 이뤄지는 BRI식 인프라 개발이 협력대상국의 부채 부담을 가중시킨다며 민간 주도의 인프라 개발을 강조하고 있으나, 대규모 자금이 투입되는 인프라 개발을 민간이 주도하기에는 한계가 있음.

그림 9. 미국과 중국의 대아세안 FDI 추이(2010~19년)



자료: ASEAN Secretariat(검색일: 2021. 3. 12).

그림 10. 아세안 국별 총 BRI 프로젝트 규모(추정)



자료: LSE IDEAS and CIMB ASEAN Research Institute(2018), "China's Belt and Road Initiative (BRI) and Southeast Asia," p. 8, 재인용

- 또한 미국의 인태 전략이 투명성, 표준화 등 글로벌 기준에 기반한 인프라 개발을 강조하고 있는데, 대부분의 동남아 국가들은 인프라 개발 추진 시 이러한 조건을 충족시키기 어려운 상황임.²⁶⁾

■ [디지털] 미·중 기술패권 경쟁이 지속되는 상황에서, 바이든 정부는 중국의 디지털 실크로드를 견제하기 위한 협력을 강화할 것으로 보임.

- 미국의 화웨이 제재에도 불구하고, 베트남을 제외한 대부분의 동남아 국가들이 자국 5G 네트워크 구축에 화웨이, ZTE 등과 협력하고 있음.
- 중국은 화웨이, 알리바바, 텐센트 등 자국 기업들의 동남아 진출을 앞세워 중국 중심의 디지털 생태계를 확대하는 중이며,²⁷⁾ 코로나19 이후 동남아 디지털 산업 성장이 더욱 가속화될 것으로 예상되는 상황에서 동남아 디지털 시장을 둘러싼 미·중 간 경쟁이 심화될 전망이다.
- 미국은 디지털 연계성·사이버안보 파트너십(DCCP) 프로그램 및 동맹·파트너 국가들과의 디지털 통상협정 체결을 통해 인태지역의 디지털 표준 수립을 모색하려 할 것으로 보임.²⁸⁾

26) 미국 인태 전략 경제이니셔티브의 한계에 대해서는 최인아 외(2020), pp. 133~136 참고.

27) 조은교, 김계환(2021), 「중국의 디지털실크로드(DSR) 전략과 시사점: 중국 디지털 기업의 해외진출을 중심으로」, KIET 산업경제, pp. 56~66.

28) Feldman, Alexander(2021. 1. 20), "Trade Can Drive a Revived U.S. Strategy in Asia," <https://foreignpolicy.com/2021/01/20/asia-trade-strategy-biden-trump/>(검색일: 2021. 4. 6); Schneider-Petsinger, Marianne(2021. 3. 10), "Three pillars for a US trade strategy in Asia-Pacific," <https://www.chathamhouse.org/2021/03/three-pillars-us-trade-strategy-asia-pacific>(검색일: 2021. 4. 6).

■ [가치와 실리 사이의 딜레마] 인권과 민주주의를 중시하는 바이든 정부의 가치 외교는 권위주의적 성향이 강한 동남아 국가들과의 협력 확대에 딜레마로 작용할 전망이다.

- 미얀마 쿠데타 상황은 진정될 기미가 보이지 않고, 태국과 캄보디아는 반정부 인사에 대한 탄압을 지속하고 있으며, 베트남과 필리핀도 인권문제로 국제사회의 비난을 받고 있음.
- 인권단체 ‘프리덤하우스’의 세계자유지수에 따르면 라오스(13), 베트남(19), 캄보디아(24), 브루나이(28), 미얀마(28), 태국(30)이 ‘자유롭지 않은 국가’로 분류되고 있으며, 싱가포르(48), 말레이시아(51), 필리핀(56), 인도네시아(59)는 ‘부분적으로 자유로운 국가’로 분류되는 등 전체적으로 동남아의 민주주의 지수는 낮은 편임.²⁹⁾
- 바이든 정부가 중국의 인권문제를 공론화하면서 동남아에 같은 원칙을 적용하지 않을 경우 가치 외교를 내세우는 바이든 정부의 대외정책은 모순적 상황에 처할 수밖에 없으며,³⁰⁾ 동남아 인권문제를 제기할 경우 동남아 국가와의 협력을 통해 중국을 견제하려는 대외 전략이 차질을 빚게 됨.

나. 국별 현안 및 관계 전망

■ [베트남] 미국의 대중 강경기조를 환영하며 바이든 정부에 가장 우호적으로 협력할 국가로 꼽히나, 환율조작국 이슈 및 인권문제 등이 미·베 관계 발전에 변수로 작용할 전망이다.

- 베트남은 바이든 정부가 전임 정부의 대중 강경기조를 지속하기를 희망하며, 미국과의 안보·경제 협력 강화를 통해 남중국해 내 중국의 공세적 행보를 견제하고 대중 경제 의존도를 완화하고 싶어함.
- 베트남은 동남아에서 유일하게 자국 5G 네트워크 사업에서 화웨이를 배제하는 등 미국의 대중 견제조치에 동참하고 있으며, 현재 양국 관계를 전략적 파트너십으로 격상하는 것을 논의 중임.
- 베트남은 미국과의 FTA 체결을 통해 대미 수출 확대를 희망하는 한편, 인태 전략 경제 이니셔티브, ‘Mekong-US Partnership’ 등을 통해 메콩 지역에 대한 중국의 영향력이 축소되기를 바라고 있음.
- 베트남은 바이든 대통령 취임 이후 미국 재무부가 지정한 환율조작국 리스트에서 해제되기를 희망하였으며, 최근 바이든 정부는 환율조작국 지위에서 베트남을 해제하며 전임 정부의 통상압박기조를 다소 완화하는 제스처를 취하였음.
- 2021년 4월 16일 미국 재무부가 발표한 환율정책보고서에서 베트남은 증거불충분으로 환율조작국 지위에서 해제되었으며, 베트남 당국은 ‘조화롭고 공정한 무역 관계를 위해 미국과 협력할 것’이라 밝힘.³¹⁾
- 한편 바이든 정부가 인권을 중시함에 따라 베트남 인권문제가 양국 관계 발전에 걸림돌이 될 수 있음.
- 2019년 2월 미 의회는 「베트남 인권법안(Vietnam Human Rights Act)」을 발의하고 정치·종교 사범 석방과 종교·인터넷 자유를 촉구한 바 있으나,³²⁾ 트럼프 정부에서는 베트남의 인권문제를 크게 문제 삼지 않았음.

29) 팔호 안의 숫자는 자유화 점수를 뜻하며, 점수가 높을수록 민주주의가 발전했음을 의미. <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>(검색일: 2021. 4. 6).

30) 이재현(2020. 12. 7), 「바이든 행정부의 동남아 정책 전망: 원칙과 관여 사이에서」, 아산정책연구원.

31) Vietnam Insider(2021. 4. 17), “Why the U.S stopped labeling Vietnam as currency manipulator?” <https://vietnaminsider.vn/why-the-u-s-stopped-labeling-vietnam-as-currency-manipulator/>(검색일: 2021. 4. 19). 단 베트남은 스위스, 대만과 함께 심층분석국 리스트에 이름을 올렸기 때문에, 향후 추이를 지켜볼 필요가 있음.

32) 최인아 외(2020), p. 88, 재인용.

- [싱가포르] 미국과 준동맹 수준의 협력을 추진하며 미국의 대동남아 관여를 적극적으로 지원해왔던 만큼 바이든 정부의 대동남아 정책에 협력할 것으로 예상되나, 미국의 대중 강경기조에는 동의하지 않음.
 - 트럼프 정부의 TPP 탈퇴는 TPP 타결을 희망했던 싱가포르에 실망을 안겨주었으나, 싱가포르는 2019년 미국의 싱가포르 기지 사용 기한을 15년 연장하는 등 미국의 역내 군사활동 지원을 지속하였음.
 - 싱가포르는 남중국해 영유권 주장국은 아니지만 ‘규칙에 기반한 질서’ 수호 차원에서 남중국해에 대한 중국의 공격적 행보를 우려하고 있으며, 미국 주도의 남중국해 항행의 자유 작전(FONOP)에 참여하지는 않으나 FONOP을 수행하는 미 군함들이 싱가포르의 창이(Changi) 해군기지를 이용하도록 하고 있음.³³⁾
 - 그러나 싱가포르는 그간 미국의 대중 강경정책을 공개적으로 비판해왔기 때문에, 미국 주도의 반중 연대에는 참여하지 않을 것으로 보임.
 - 리셴룽 총리는 바이든 정부 출범 후 “미국이 공통의 이해를 기반으로 중국과 건설적인 협력을 추진해나가길 희망한다”고 밝히며, 미국이 도모하고 있는 민주주의 연합과 관련해 과거 냉전식의 연대는 바람직하지 않다는 의견을 제시함.³⁴⁾

- [태국] 2014년 쿠데타 이후 경색되었던 미·태 관계는 트럼프 정부 들어와 회복되는 양상을 보였으나, 바이든 정부가 태국의 민주화 이행을 요구할 경우 태국의 친중 성향은 더욱 심화될 전망이다.
 - 태국은 미국의 동맹국이나, 쿠데타 직후 미국의 안보협력이 축소되자 중국과의 국방·안보 협력을 급속히 강화해 미국의 우려를 사고 있음.
 - 태국은 미국의 무기 수출금지 조치가 내려지자 디젤 잠수함, 탱크, 지대함 순항 미사일 등을 포함한 중국산 무기 수입에 박차를 가하였으며, 현재 동남아에서 중국과 육해공군 공동 훈련을 실시하는 유일한 국가임.³⁵⁾
 - 특히 미국은 자국 군함 기항지인 태국 사타힙(Sattahip) 해군기지에 중국이 잠수함 정비시설을 짓고 있는 것에 대해 불편한 기색을 내비치고 있음.³⁶⁾
 - 2019년 태국정부가 민정이양을 위한 총선을 실시하고 트럼프 정부가 태국 군부에 대한 비판을 자제하면서 양국 관계가 개선되는 모습을 보였으나, 가치 외교를 중시하는 바이든 정부가 태국 군부의 민주화 탄압을 문제삼을 경우 미·태 관계는 오바마 정부 시절의 경색 관계로 돌아설 수 있음.

- [필리핀] 두테르테 대통령 취임 이후 미·필 관계는 가장 불안정한 시기를 겪고 있으며, 미국은 2021년 8월 종료되는 상호방위협정(VFA) 연장문제를 조속히 해결해야 하나, 바이든 정부가 필리핀의 인권문제를 제기할 경우 양국 관계 개선은 녹록지 않을 전망이다.
 - 두테르테 대통령은 취임 직후부터 친중 노선을 펼치며 미국과의 안보협력에 회의적인 태도를 보여왔음.
 - 2020년 1월 두테르테 대통령은 미국의 인권문제 제기에 대한 불만으로 VFA 파기를 경고한 바 있으며, 최근에는 VFA를 연장하기 위해서는 미국이 필리핀에 대한 군사원조를 4배 증액해야 한다고 주장하였음.³⁷⁾

33) 싱가포르의 대미 안보협력에 대한 자세한 내용은 위의 자료, pp. 84-86 참고.

34) Cook, Malcolm and Ian Storey(2020), “The Impending Biden Presidency and Southeast Asia,” p. 5, 재인용, ISEAS-Yusof Institute Perspective No. 143. (December 16)

35) 최인아 외(2020), p. 90, 재인용.

36) 위의 자료, p. 90, 재인용.

37) South China Morning Post(2021. 2. 21), “Duterte wants US\$16 billion for VFA with American military. Fair price for a US ally in the South China Sea, or ‘extortion?’” <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3122425/duterte-wants-us16-billion-vfa-american-military-fair-price-us>(검색일: 2021. 4. 2).

- 바이든 정부는 VFA 파기를 피하기 위해 필리핀 인권문제에 적극적으로 대응하지 않을 가능성이 크며, 2022년 두테르테 대통령의 임기 종료 후 미·필 관계 재강화를 모색하려 할 수 있음.
- 두테르테 대통령과 달리 필리핀 국방·외교 엘리트들은 친미 성향이 강하므로, 국방·외교 채널을 통해 양국 관계를 관리해나갈 것으로 예상됨.

■ [인도네시아·말레이시아] 미국은 대중 견제를 위해 인도네시아·말레이시아의 전략적 파트너십을 강화하고자 할 것이나, 이 국가들은 중립 노선을 표방하며 미·중 양측으로부터 실리를 챙기려 할 것으로 보임.

- [인도네시아] 나투나(Natuna) 섬을 둘러싼 중국과의 갈등에도 불구하고 미국의 대중 강경기조에는 동의하지 않으며, 미국 인태 전략의 반중국 담론에 대항하고자 포용적·개발지향의 인태지역 협력을 표방하는 AOIP 문서 채택을 주도한 바 있음.
- 인도네시아는 BRI에 참여하며 중국의 인프라 투자를 적극적으로 유치하는 한편, 대중 경제 의존도를 완화하기 위해 미국과의 교역 확대, 인프라 구축, 재생에너지, 미래산업 협력 강화를 기대하고 있음.
- [말레이시아] 중립 노선을 표방하나 중국에 편향된 경향이 크며, 남중국해 영유권 주장국으로서 미국과의 안보협력에는 긍정적인 입장이나 미국의 군사적 대응이 역내 불안정성을 가중시킬 것을 우려하고 있음.
- 마하티르 전 총리는 미국의 FONOP이 중국을 자극해 군사 충돌을 야기할 소지가 있다고 비판한 바 있음.³⁸⁾

■ [미얀마] 2016년 민주화 이행 이후 해빙기를 맞았던 미·미얀마 관계는 2017년 로힝자족 인권탄압 사태로 경색되었으며, 2021년 2월 쿠데타 재발로 더욱 악화되었음.

- 바이든 정부는 쿠데타 이후 대미얀마 경제제재 조치를 계속 내놓고 있으며, 군부의 인권탄압 상황이 개선되지 않을 경우 추가 제재를 통해 군부를 압박할 것으로 보임.
- 미국정부는 2월 10일 대미얀마 경제제재 행정명령(Executive Order 14014)을 발령하고, 군 주요인사 및 군부와 연계된 사업체를 특별제재 대상으로 지정하여 이들의 미국 내 자산과 이익을 동결함.³⁹⁾
- 미 상무부는 2월 17일 「수출관리법」 적용을 통해 민감품목에 대한 긴급 수출과 재수출을 제한하였으며,⁴⁰⁾ 3월 29일에는 민주정권이 이양되기까지 2013년 체결된 미·미얀마 무역투자협정(TIFA)과 관련된 모든 교역을 중단하고 미얀마에 대한 일반특혜관세제도(GSP)를 재검토하겠다고 선언함.⁴¹⁾
- 미국의 제재가 강화될수록 미얀마는 중국, 러시아 등 미국이 수정주의(revisionist) 세력으로 간주하는 국가들 쪽으로 기울어질 가능성이 큼.

■ [캄보디아·라오스] 메콩 지역에 대한 중국의 영향력을 견제하기 위해서는 캄보디아·라오스와의 관계 개선이 필요하나, 친중 성향이 강한 이 국가들과의 협력을 기대하기는 어려울 전망이다.

38) 최인아 외(2020), p. 99, 재인용.

39) 정재완 외(2021), 「미얀마 쿠데타 이후 국제사회의 제재 동향과 시사점」, p. 9, 대외경제정책연구원.

40) 위의 자료, pp. 10~11.

41) USTR(2021. 3. 29), "USTR Suspends Trade Engagement with Burma following Military Coup and Violence against Civilians," <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/march/ustr-suspends-trade-engagement-burma-following-military-coup-and-violence-against-civilians>(검색일: 2021. 4. 5).

- [캄보디아] 2017년 훈센 정부의 야당 강제 해산 이후 미·캄 관계는 개선의 기미를 보이지 않고 있으며, 미국은 중국이 캄보디아에 군사기지를 건설할 가능성에 대해 우려하고 있음.
- 캄보디아는 미국이 레암(Ream) 해군기지에 건설했던 군 시설을 철거했으며, 현재 레암 기지 인근에서 중국기업 UDG가 다라 사코르(Dara Sakor) 공항을 건설하고 있는데, 미국은 이 공항 부지가 중국 군사기지로 활용될 것을 우려해 중국 UDG 기업에 제재를 부과한 바 있음.⁴²⁾
- [라오스] 캄보디아만큼 대중 의존도가 높아 미국과의 실질적인 협력 확대를 기대하기 어려우며, 다른 동남아 국가들과 비교해 전략적 중요성이 낮아 미국에도 우선순위 협력국이 되지 않는 것으로 보임.

3. 시사점

■ 바이든 정부가 아세안 중시정책을 복원할 것으로 예상되면서, 미국의 신(新)인태 전략과 우리나라의 신남방정책 간 협력 수요는 더욱 커질 전망이다.

- 2019년 한·미는 신남방정책과 인태 전략 간 협력에 합의하고, 두 차례에 걸친 협력 관련 설명서(Fact Sheet)를 통해 3P(People, Prosperity, Peace) 원칙하에 경제협력, 거버넌스·인적자원 개발, 비전통안보 중심의 평화협력을 모색해나가기로 합의한 바 있음.
- 바이든 정부의 신인태 전략이 전임 정부의 정책을 상당 부분 이어나갈 것으로 예상됨에 따라, 미국은 대동남아 협력을 강화하기 위해 일본, 호주뿐만 아니라 한국 신남방정책과의 연계도 적극적으로 모색할 가능성이 큼.
- 한국도 2020년 신남방정책을 업그레이드하는 ‘신남방정책 플러스’를 발표하고 미국, 호주 등 주변국의 인태 지역 구상과 연계를 추진하겠다고 밝힌 만큼, 신남방지역에 대한 한·미 협력 논의는 지속될 전망이다.

■ 인태 전략에 대한 동남아 국가들의 우려를 고려할 때, 동남아 내 한·미 협력은 전략·안보적 차원보다는 포용성에 기반한 경제협력 및 비전통안보에 중점을 둘 필요가 있음.

- 아세안이 ‘인도태평양에 대한 아세안의 관점(AOIP)’, ‘아세안 포괄적 회복 프레임워크(ACRF)’ 등을 통해 제시한 중점 협력 분야를 우선적으로 고려해 아세안의 협력 수요를 반영하면서, 한·미 간 시너지 창출 가능성이 높은 협력 의제를 선제적으로 발굴해 미국에 제안할 필요가 있음.
- 아세안은 AOIP를 통해 △해양협력 △연계성 강화 △SDGs △경제 및 기타 협력 등 4대 협력 분야를 명시했으며, 2020년에는 ACRF를 발표하고 △보건시스템 △인간안보 △아세안 시장의 잠재력 극대화·경제통합 확대 △포용적 디지털 전환 △지속가능하고 복원력 있는 미래 등 포스트 코로나 시대에 부응할 5대 협력과제를 제시한 바 있음.
- 한·미 간 실무급 정례협의체 설치를 통해 그간 한·미가 ‘협력 관련 설명서’를 통해 합의한 내용을 구체적 인 사업으로 발전시켜 나갈 필요가 있음.

42) Long, Drake(2020), "Cambodia, China and the Dara Sakor Problem," <https://thediplomat.com/2020/10/cambodia-china-and-the-dara-sakor-problem/>(검색일: 2021. 4. 5).

- 일본의 경우 미국과 미·일 전략에너지 파트너십(JUSEP), 메콩전력파트너십(JUMPP), 전략적 디지털경제 파트너십(JUSDEF)을 맺고 공동의 목표와 구체적 사업을 논의하고 있는바, 한국도 중점 협력 분야에 대한 유사 파트너십 구축을 고려해볼 수 있음.
- 특히 미국이 2020년 기존의 ‘메콩하류이니셔티브(LMI)’를 ‘Mekong-US Partnership’으로 업그레이드해 메콩 지역과의 협력을 강화하고자 하는 만큼, 한국의 대메콩 7대 중점 협력과제와 연계할 수 있는 구체적 사업을 발굴할 필요가 있음.

■ 미국의 대미얀마 제재, 베트남 환율조작국 이슈 등은 미얀마와 베트남에 진출한 우리 기업들에 부정적인 영향을 미칠 수 있으므로,⁴³⁾ 관련 이슈들을 면밀히 관찰하고 대응방안을 마련할 필요가 있음.

- 미얀마의 군부 독재가 장기화될 가능성이 높아지는 상황에서 미국의 대미얀마 제재가 확대될 경우, 미얀마에 진출한 한국기업들의 피해도 커질 전망이다.
- 미국이 미얀마에 대한 일반특혜관세제도(GSP)를 철회하고, 과거와 같이 금융제재를 통해 달러화 직접 거래를 중지할 경우 미얀마에 진출한 한국기업들도 타격을 받을 수밖에 없음.
- 최근 베트남이 환율조작국 지위에서 해제되면서 베트남에 진출한 한국기업들의 부담이 다소 완화되기는 하였으나, 베트남이 중국의 주요 우회 수출기지로 지목 받고 있는 만큼, 향후 베트남의 대미 무역 흑자 증가 추이와 이에 대한 미국의 대응을 면밀히 주시할 필요가 있음. KIEP

43) 한국기업들에 미칠 영향에 대한 자세한 내용은 정재완 외(2021), 「미얀마 쿠데타 이후 국제사회의 제재 동향과 시사점」 및 정영식 외(2020), 「미국의 베트남 환율조작국 지정과 영향」, 대외경제정책연구원 참고.