

KIPEC BRIEFS

미국의회 주요동향



목차

1. 의회 일정 및 소식	2
2. 연방의회 주요 입법 동향	5
3. KIPEC 라운드테이블	7
4. 미 국방부 임시국가방어전략 지침 (Heritage Foundation 리포트 요지)	11
5. 조선업의 새로운 강자, 중국 (CSIS 리포트 요지)	13

3월						
일	월	화	수	목	금	토
						1
2	3	4	5	6	7	8
9	10	11	12	13	14	15
16	17	18	19	20	21	22
23	24	25	26	27	28	29
30	31					

4월						
일	월	화	수	목	금	토
		1	2	3	4	5
6	7	8	9	10	11	12
13	14	15	16	17	18	19
20	21	22	23	24	25	26
27	28	29	30			

음영 표시 : 의회 회의

□ 3월 의회 주요 소식



연방 상원, 공화당 주도 예산안 통과...셋다운은 막았지만 민주당 내 분열 심화

상원은 3월 14일(금) 저녁, 본회의에서 연방정부 셋다운을 불과 몇 시간 앞두고 공화당이 주도한 예산안을 통과시켰다. 최종 투표 결과는 찬성 54표, 반대 46표였으며, 진 샤힌(민주·뉴햄프셔)과 앵거스 킹(민주·메인) 상원의원이 공화당과 함께 찬성표를 던졌다. 반면, 랜드 폴(공화·켄터키) 상원의원은 반대표를 행사했다. 이번 법안은 오는 9월 30일까지 연방 예산을

확정하는 것으로, 국방 예산을 약60억 달러 증액하는 대신 비국방 예산을 약130억 달러 삭감하는 내용을 담고 있다.

앞서 3월 11일(화) 하원에서는 공화당이 단독으로 예산안을 마련해 217대 213의 근소한 차이로 통과시켰다. 민주당에서는 단 한 명만이 찬성표를 던졌다. 이후 공화당은 추가 협상을 거부한 채 즉시 휴회를 선언하며 상원을 압박했다. 민주당은 법안을 거부하고 셋다운을 감수할지, 아니면 받아들이기를 선택해야 하는 상황에 놓였고, 결국 슈머의 설득으로 일부 민주당 의원들이 찬성하면서 법안이 상원을 통과했다. 이번 결정으로 민주당 내 갈등이 극에 달했다. 특히 알렉산드리아 오카시오-코르테스(민주·뉴욕) 등 진보 성향 의원들은 슈머의 결정을 강하게 비판하며 "배신"이라고까지 표현했다. 반면, 존 페터먼(민주·펜실베이니아) 상원의원은 셋다운이 초래할 경제적 혼란을 고려해야 한다며 오카시오-코르테스의 반대를 일축했다.

과거에는 정부 예산안이 초당적 협상을 거쳐 마련되는 것이 일반적이었으나, 이번에는 공화당이 민주당의 참여

없이 법안을 단독으로 작성하고 통과시켰다는 점에서 이례적인 사례로 평가된다. 일각에서는 민주당이 별다른 저항 없이 법안을 수용하면서 공화당이 앞으로 더욱 강경한 태도를 보일 가능성이 크다고 보고 있다. 이번 협상이 공화당의 전략적 승리로 평가되며 민주당의 리더십 혼란과 내부 분열이 더욱 부각된 계기가 되었다는 의견도 나온다. 이에 따라 민주당이 공화당의 강경한 정책에 어떻게 대응 할지가 중요한 정치적 과제가 될 것이라는 분석이 제기되고 있다.



제이 바타차리아 박사, NIH 국장 임명

2025년 3월 25일(화), 도널드 트럼프 전 대통령이 지명한 제이 바타차리아 박사가 미국 국립보건원(NIH) 국장으로 공식 임명되었다. 상원의 인준 투표에서 53대 47로 승인된 바타차리아 박사는 COVID-19 팬데믹 기간 동안 정부의 마스크 착용 의무화, 학교 폐쇄 등 방역 조치를 비판하며 대중적 인지도를 얻은 인물이다.

그는 2020년 발표된 '그레이트 배링턴 선언서'의 주요 저자 중 한 명으로, 이 선언서는 집단 면역을 기반으로 한 방역 전략을 제시했다. 즉, 고위험군인 노인과 기저 질환자를 보호하는 한편, 저위험군인 젊은층은 정상적인 생활을 유지하면서 자연 면역을 형성하도록 허용하는 방안을 주장했다. 그러나 이 접근법은 당시 NIH 국장이었던 프랜시스 콜린스와 국립알레르기·전염병연구소(NIAID) 소장이었던 앤서니 파우치 박사를 비롯한 다수의 보건 전문가들로부터 위험하고 비윤리적이라는 비판을 받았다.

이제 바타차리아 박사는 연간 480억 달러의 예산을

운용하며, 50,000개 이상의 연구비 지원을 통해 30만 명 이상의 연구자들이 활동하는 세계 최대 규모의 과학 연구 기관을 이끌게 되었다. 그는 현대 생물의학 연구에서 제기되는 재현 가능성과 복제 가능성 문제를 해결하는 데 중점을 둘 것이라고 밝혔다.



마티 마카리, FDA 국장 인준

2025년 3월 25일(화), 미국 상원은 마티 마카리를 식품의약국(FDA) 국장으로 인준했다. 마카리는 57대 44로 인준되었으며, 민주당 의원 세 명이 공화당과 함께 찬성표를 던졌다. 딕 더빈(민주·일리노이), 매기 하산(민주·뉴햄프셔), 진 샤힌(민주·뉴햄프셔) 상원의원과 모든 공화당 의원들이 마카리 인준을 지지했다. 존스 홉킨스 대학교 외과의인 마카리는 최근 일론 머스크가 이끄는 정부 효율성 부서(DOGE)의 인력 감축으로 타격을 입은 FDA를 이끌게 된다. 또한, 보건복지부 장관 로버트 F. 케네디 주니어(대표적인 백신 회의론자) 아래에서 낙태약 미페프리스톤의 접근성과 백신 정책 등 정치적으로 민감한 결정을 내려야 하는 상황에 놓였다. 인준 청문회에서 민주당 의원들은 미페프리스톤에 대한 규제 권한 행사에 대해 집중적으로 질의했으나, 마카리는 신중한 태도를 보이며 미리 정해진 입장은 없으며 안전성을 철저히 검토하겠다고 답했다.



하원 청문회...CFPB의 미래와 정치적 갈등

2025년 3월 26일(수), 하원 금융기관 소위원회는 소비자 금융 보호국(CFPB)의 구조와 자금 조달 문제를 다루는 청문회를 열었다. 소위원회 위원장인 앤디 바(공화·켄터키) 의원은 개회 발언에서 CFPB를 “과잉 규제와 권한 남용의 대표적 기관”이라고 비판하며 1월 23일 자신이 발의한 TABS법안(H.R.654)을 강조했다. 이 법안은 CFPB가

연방준비제도에서 자금을 직접 지원받는 기존방식에서 의회 세출 절차를 거쳐 자금을 지원받을 수 있도록 그 절차를 변경하려는 내용으로 CFPB의 자율성과 독립성을 제한하려는 의도가 있다고 평가된다.

민주당 의원들은 CFPB가 소비자 보호를 위해 200억 달러 이상 환급하는 성과를 이뤘다고 강조했다. 또한, DOGE와 일론 머스크가 소비자 보호를 약화시키려 한다고 비판하면서 머스크의 XMoney(트위터 기반 결제 서비스)가 금융시장 공정성을 위협할 가능성이 있다고 지적했다.

한편, 트럼프 대통령이 CFPB 국장으로 지명한 조너던 맥커넨(전 연방예금보험공사 이사)은 아직 상원의 인준을 받지 못한 상태이다. 이번 청문회는 CFPB의 향후 방향성과 금융 규제 정책을 둘러싼 정치적 갈등이 지속될 것임을 시사했다.

연방의회 주요 입법 동향

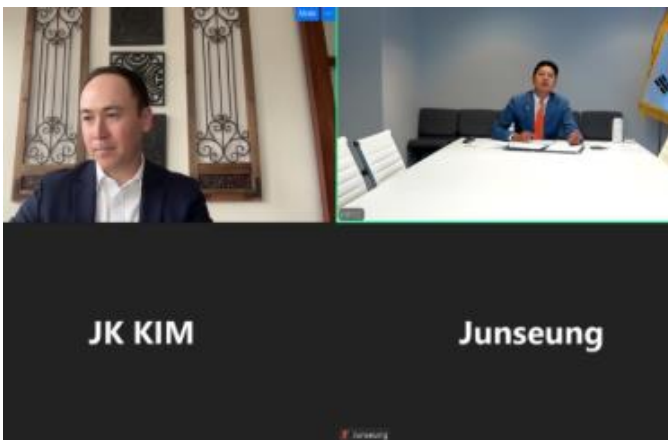
법률(안)	심의현황	대표발의자 (발의일)	주요내용
2025 연방 예산 연장법 (H.R.1968)	공포 (2025. 3. 15)	Tom Cole (공-오클라호마) (2025. 3. 10)	기존 임시예산이 2025년 3월 14일 만료됨에 따라, 연방정부 운영을 2025년 9월 30일까지 지속하기 위한 임시 예산 조치임. 사회복지 및 보건 프로그램 지원과 국가 안보 및 법 집행강화 등의 내용을 포함하고 있음.
DOE, NSF 상호 협력 연구법 (H.R. 1350)	하원통과 (2025. 3. 24)	Haley M. Stevens (민-미시간) (2025. 2. 13)	에너지부(DOE)와 국립과학재단(NSF)이 양해각서(MOU)를 체결하고 인공지능, 양자 컴퓨터, 에너지 등 첨단 기술 분야에서 협력 연구를 강화하도록 하는 법안
DOE, USDA 상호 협력 연구법 (H.R. 1326)	하원통과 (2025. 3. 24)	Frank D. Lucas (공-오클라호마) (2025. 2. 13)	에너지부(DOE)와 농무부(USDA)가 양해각서(MOU)를 체결하여 지속 가능한 연료 개발, 바이오매스, 인공지능등 농업과 에너지 분야에서 협력 연구를 강화하는 법안
미국 연구 보호법 (H.R. 1318)	하원통과 (2025. 3. 24)	Mike Kennedy (공-유타) (2025. 2. 13)	미국 내 연구 보안을 강화하기 위해 '외국 국가'(foreign country)라는 용어를 '우려대상국가'(foreign country of concern)로 수정하여 특정 외국 정부의 영향력으로부터 미국 연구진과 기술을 보호하고, 기술 유출 및 연구자원의 악용을 방지하는 것이 목표임.
펜타닐 방지법 (S. 331)	상원통과 (2025. 3. 18)	Bill Cassidy (공-루이지애나) (2025. 1. 30)	펜타닐과 그 유사물질의 확산을 막기 위해 강력한 처벌과 연구규제를 제시하는 법안으로, 100g이상 소지, 유통할 경우 최소10년이상의 징역이 부과되며, 연구자들이 합법적으로 연구할 수 있도록 새로운 등록 절차와 연구환경 제공을 목표로 함.
국토안보 위한 첨단 기술 개발법안 (PATHS 법안) (H.R.1692)	하원통과 (2025. 3. 12)	Michael Guest (공-미시시피) (2025. 2. 27)	이 법안은 국토안보부의 연구개발 프로젝트에 대한 기타거래(OT) 계약 사용 권한을 2028회계연도까지 연장하여 혁신적인 연구개발을 신속히 추진하도록 함. 인공지능(AI)관련 계약에는 72시간 내 의회 보고 의무를 부과해 투명성을 강화하며, 계약 공개 기준을 400만 달러에서 100만 달러로 낮춰 정부 지출 감시를 강화하려는 것을 목표로 함.

제재 회피 선박 감시 법안 (S.1103)	발의	Margaret Wood Hassan (민-뉴햄프셔) (2025. 3. 25)	제재 및 수출 통제를 회피하는 선박을 빅데이터 분석을 통해 식별, 예측하는 시범 프로그램을 도입하자는 법안
외국인 등록법 폐지 법안 (H.R.2129)	발의	Pramila Jayapal (민-워싱턴) (2025. 3. 14)	1940년에 제정된 외국인 등록법(스미스 법)의 일부 조항을 폐지하여 표현의 자유를 확대하고 이민자 권리 보호를 강화하는 것을 목표로 함. 기존법은 외국인의 등록을 의무화하고 반정부 활동을 범죄로 규정했으나, 일부 조항이 시대에 맞지 않거나 실질적으로 적용되지 않아 개정을 추진
이민 및 국적법 개정법안 (H.R.2090)	발의	Roger Williams (공-텍사스) (2025. 3. 11)	이민 및 국적법 제236A조를 개정하여 체포되거나 구금된 이민자의 신원 조회 시 테러리스트 감시 데이터베이스와 교차 조회를 의무화하는 것을 목표로 함. 또한, 국토안보부(DHS), FBI, 이민세관집행국(ICE)등 관련 기관과 정보 공유 및 협력을 강화하여 보다 체계적인 안보대응이 가능하도록 함.

- 1) 마이클 베클리, 터프츠대 정치학교수 2) 달시 درا우트, 카네기 국제평화재단 아시아프로그램 연구원
3) 브루스 클링너, 헤리티지 재단 선임연구원 초청

Executive Summary:

KIPEC은 2월 마지막 주부터 3월 말까지 세 명의 연사를 초청해 라운드테이블을 개최했다. 트럼프 2기 행정부의 미중관계 및 관세 전망, IRA/Chips 법의 어두운 미래와 한미관계의 다면적 정치성, 미국 공화당 내 레이건계 - 트럼프계 세력의 충돌 등을 주제로 각 분야의 전문가들로부터 의견을 청취했다. KIPEC 라운드테이블은 2주 간격으로 개최된다.



1) 트럼프 2기 행정부 미중 관계 및 관세 정책 전망 - 마이클 베클리 (Michael Beckley) 터프츠대 정치학교수 (2025. 2. 27.)

불량 초강대국 (Rogue Superpower)

21세기 미국과 중국이 둘 다 국제질서에서 마키아벨리적인 (강대국의 이익을 최우선으로 하는) 모습을 보일 것이다. 냉전 종식 이후 몇십 년간 강대국 간의 갈등이 없었지만, 중국의 평화로운 부상이 끝났고 미국은 냉전 시대 대전략(Grand Strategy)으로 회귀하고 있다. 다만 나는 중국의 부상이 예전 같지 않다고 본다. 우선 중국의 생산성 성장(Productivity Growth)이 지난 몇 년간 감소 추세를 보였다. 더불어 중국 인구의 고령화로 2050년까지 65세 이상 인구가 전체 인구의 약 1/3이 될 것이다. 또한 중국의 경제성장

둔화로 이전에 대출기관이었다면 지금은 채무를 독촉하는 입장이 됐다. 결과적으로 더 이상 같은 규모의 경제 성장을 유지하지 못하게 되면서 중국은 지정학적 반발에 직면하고 있다. 대외적 지정학적 반발에 직면한 중국은 국내적으로 정치 탄압을 더욱 가속화하는 모양새다. 1인 지도자를 우상 숭배하는 현재의 중국은 사실상의 파시스트 레짐(Fascist Regime)과 같다.

미국의 DNA: 미국우선주의 - 일방주의 vs 고립주의

현재 트럼프 행정부의 미국우선주의 정책은 미국이라는 나라의 DNA에 내재되어 있다. 1945년 이전 미국 역사를 보면 독립전쟁 당시 프랑스와의 짧은 동맹을 제외하고 미국의 동맹 네트워크는 전무했다. 또한 19세기 미국의 관세는 국내산업 보호를 위해 가장 높았으며 국제연맹 (League of Nations)과 같은 국제기구를 등한시했다. 다만 이러한 미국의 특징은 고립주의(Isolationism) 보다는 일방주의(Unilateralism)에 가깝다. 미국은 자신의 행동의 자유를 제한당하는 것을 원치 않기 때문이다. 1990년대 냉전 종식 이후 60% 이상의 미국인이 미국이 글로벌 리더십보다는 국내 문제에 집중해야 한다는 여론이 팽배했다. 따라서 트럼프는 변종이라기보다 가장 미국스러운 미국인이며 미국우선주의라는 DNA의 연장선이다.

미국 관세 및 낮은 무역 의존도

미국에게 무역은 일종의 선택사항과도 같다. 미국의 GDP 대비 수출 비율은 10% 남짓으로 낮은 편인데 그 중에 1/3은 캐나다와 멕시코가 차지하고 있다. 미국이 원한다면 무역상품의 대다수를 다소 높은 가격으로 국내에서 생산할 수 있다. 또한 미국으로 노동인구가 꾸준히 유입하거나 증가하고 있으며 이에 따른 국내시장 규모 증가로 무역의존도가 더욱 낮아질 전망이다. 따라서 이는 미국이 자국의 이익을 최우선으로 하고 동맹과 파트너를

가리지 않고 미국의 입맛에 맞게 관세를 부과하는 중상주의 (mercantilism)적인 성격을 더욱 강화할 것이다.

한미동맹 및 조선업 기회

나는 2020년 포린어페어즈지¹에서 미국의 아시아 동맹에서 핵심은 일본, 호주, 대만이며 한미 동맹은 그보다 중요성이 떨어진다고 지적했다. 이는 미국 전략가들이 동아시아를 바라볼 때 해상 분야(Maritime Domain)를 가장 중점적으로 보고 한반도 주둔 미군이 유라시아 대륙의 육지전에 미국을 끌어들이 위험이 높다고 평가했기 때문이다. 다만 한미간 방위산업 공동생산(defense coproduction)은 고도로 거래주의적인 트럼프 행정부에도 상당히 매력적일 것으로 판단한다. 미국의 방산역량이 예전같지 않고 특히 중국과의 경쟁에서 더욱 많은 선박들이 필요한 상황에서 한국과 일본의 강력한 조선업이 한미동맹의 새로운 기회가 될 수 있다.



2) IRA/Chips 법 및 한미 동맹의 다면적 정치성 - 달시 드라우트 (Darcie Draudt-Vejares) 카네기 국제평화재단 아시아프로그램 연구원 (2025. 3. 11.)

IRA, Chips Act 보조금 관련 부정적 전망

트럼프 2기 행정부의 IRA, Chips Act 보조금 관련 전망은 밝지 않다. 트럼프 행정부가 청정에너지를

적대적으로 바라보고 있기 때문이다. 다만, IRA 법안 관련 보조금을 가장 많이 받는 기업이 한국 기업이며 IRA 관련 투자의 80% 이상이 공화당 의원 지역구에 밀집되어 있다는 점은 주목할 만하다. 공화당 내부에서도 IRA 법안 관련 입장차가 보이기 시작한다. 공화당 지역구에 밀집된 청정 에너지 관련 산업들이 IRA법안의 일부 조항을 트럼프 행정부에서도 유지하려는 노력들이 관측되고 있다. 21명의 공화당 하원의원들이 IRA 법안의 클린 에너지 택스 크레딧 조항을 유지해달라고 촉구하는 서한²을 공개했다. 트럼프 행정부와 공화당 주류가 청정에너지를 바라보는 부정적인 관점을 고려할 때 이는 매우 놀라운 일이다.

미국의 대(對)한국 무역적자 - 비교적 관점

트럼프 대통령은 미국의 대(對)한국 무역적자가 심각하다고 2025 의회연설에서도 언급한 바 있다. 다만 미국의 무역적자를 비교적 관점에서 바라볼 때 대한민국 무역적자 (약 600억 달러)는 상대적으로 미미하다는 점을 지적하고 싶다. 미국의 무역적자국 상위 10개국 중 미국의 대중국 무역적자는 약3천억달러, 대멕시코 무역적자는 약 1,700억 달러, 대베트남 무역적자는 약 1,200억 달러 등이다. 또한 나는 현재 집필중인 신간에서 한국의 대미투자를 단순한 무역적자로만 바라볼 것이 아니라 한국 기업들의 대미 투자로 인한 협력적 산업 네트워크 (Cooperative Industrial Network)가 미국 기업에 주는 이득을 고려해야 한다고 주장한다.

한미관계의 다면적 정치성

한미관계를 바라볼 때 워싱턴DC 중심적인 시각에서 벗어날 필요가 있다. 한국의 청정에너지 관련 투자가 조지아주, 테네시주, 켄터키주 등 보수 성향의 주지사들로부터 환영받고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 특히 산업 정책과 세제 혜택 등에 대한 구체적이고 실질적인 의사결정이 연방 차원보다 각 주 차원에서

¹ Michael Beckley, "Rogue Superpower," *Foreign Affairs*, October 6, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-10-06/illiberal-american-century-rogue-superpower>.

² Josh Siegel and James Bikales, "House Republican Support Grows for Keeping Clean Energy Tax Breaks," *Politico*, March 10, 2025, <https://www.politico.com/news/2025/03/10/house-republican-clean-energy-tax-breaks-00218126>.

이루어지는 비중이 높으므로 한국 정책결정자들이 미국의 주 단위 정치를 이해하는 것이 매우 중요하다. 예를 들어 조지아주의 경우 자동차, 배터리 및 타이어 등 분야에서 현대, SK, 금호 등 한국 기업들이 이미 협력적 산업 네트워크 (cooperative industrial network)를 구축하고 있다. 연방 의회와는 별개로 주 정부와 주 의회가 보조금 및 세제 혜택을 제공할 수 있다는 점이 중요하다. 또 다른 예로 가장 많은 전기차를 구매하는 캘리포니아주는 주민들의 전기차 충전기 수요에 대응하기 위해 주 맞춤형 보조금 및 관련 세제 혜택을 제공할 수 있다. 텍사스주와 캘리포니아주가 별도의 국가라면 경제규모로 세계 10위에 포함된다는 점을 지적하고 싶다.



3) 미국 공화당과 아시아: 한·중·일 및 인도태평양 외교정책의 변화와 전망 - 브루스 클링너 (Bruce Klingner) 헤리티지 재단 선임연구원 (2025. 3. 24.)

레이건계 전통적 공화당의 부상

레이건 시대 전통적 공화당의 외교 정책은 전임 지미 카터 행정부 당시 미국이 전세계로부터 존중받지 못한다는 인식에 기반을 두고 있다. 특히 카터 행정부 당시 444일간 지속된 주이란 미국대사관 인질사건으로 취약해진 미국의 위상을 회복하겠다고 레이건계 공화당 세력은 미국이 소련에 맞서 NATO 동맹을 강화하며 아프가니스탄 등 제3세계에서 미국의 영향력을 확대해

소련의 확장을 막겠다는 외교정책을 실행했다. 다만 1980년대 레이건 행정부 당시 아시아 및 인태지역은 미국의 정책 관심사에서 멀어져 있었다. 소련과의 냉전이 최우선이었기 때문이다. 이후 조지 W 부시 행정부의 9/11 테러를 기점으로 향후 20년간 대테러/중동지역에 미국의 정책 관심사가 쏠렸다.

트럼프계 신흥 공화당의 부상 및 특징

다만, 트럼프 1기 행정부의 등장 이후 공화당 내에서 레이건계 전통적 공화당원과 트럼프계 신흥 공화당원간의 이견이 보이기 시작했다. 레이건계 전통적 공화당원은 기존의 한-미, 미-일 동맹을 중시하고 동맹 네트워크가 미국의 이익을 진전시킨다고 믿는 반면, 트럼프계 신흥 공화당원은 미국이 동맹국들에게 이용당하고 있다는 인식이 강했다. 트럼프 2기 행정부의 가장 큰 차이점은 1기 행정부 당시 트럼프 정책에 미온적인 반응을 보였던 관료들을 대거 교체했다는 것이다. 아직 인태지역 정책이 확정되지 않은 것으로 보이지만 엘브리지 콜비 국방부 정책차관 지명자(2025. 4. 8. 상원 본회의 인준 완료)가 우선순위자(Prioritizer)³임을 고려할때 미국의 외교정책이 중국을 최우선으로 할 것임을 알 수 있다. 또한 트럼프 2기 행정부에서는 레이건계 전통적 공화당 세력이 대거 약화되었다. 이들 중 일부는 민주당으로 당적을 바꾸거나 이전처럼 목소리를 내지 않는 방식을 택하고 있다. 특히 트럼프 대통령의 의회 폭동을 공개적으로 비판한 리즈 체니 전 공화당 하원의원이 트럼프 지지자들의 공격을 받은 이후 레이건계 공화당 세력의 공개적인 트럼프 비판이 더욱 줄어들었다.

러시아의 우크라이나 침공을 두고도 레이건계 전통적 공화당원과 트럼프계 신흥 공화당원 간의 이견이 보였다. 레이건계 전통적 공화당원은 러시아의 국제 질서 및 규범 위반을 비판하고 개입하지 않으면 안된다는 입장인 반면, 트럼프계 신흥 공화당원은 우크라이나는 미국의 문제가 아니며 러시아와의 핵전쟁 위험을 감수할 이유가 없다는

³ 콜비 미 국방부 정책차관 등을 지칭하는 우선순위자(Prioritizer)라는 명칭은 제한된 미국 국방 자원을 이전과는 달리 미국의 정책 우선순위에 따라 사용해야 한다는 입장이다. 특히 콜비 정책차관은 미국의

최우선순위인 중국에 군사 역량을 집중해야하며, 이외 지역에서 미국의 군사역량을 재배치해야한다는 입장이다.

입장이다. 특히 트럼프 대통령은 우크라이나에서 지난 2021년 아프가니스탄 사례처럼 실패할 가능성이 높다는 인식을 가지고 있다.

트럼프 2기 행정부 내 공화당 세력 분류

현재 트럼프 행정부 내에는 세 개의 부류가 있다. 1) 전통주의 계승자(Traditionalist) - 마이크 루비오 국무장관, 마이크 월츠 국가안보보좌관, 2) 우선순위주의자(Prioritizer) - 엘브리지 콜비 국방부 정책차관 지명자, 3) 재정적 매파 (Financial Hawks) - 트럼프 대통령. 어느 세력이 우세한지는 아직 알기 어려우나 미치 맥코넬 공화당 상원의원이 다음 선거에 출마하지 않겠다고 발표하는 등 레이건계 전통적 공화당 세력은 더욱 약화될 것으로 보인다.

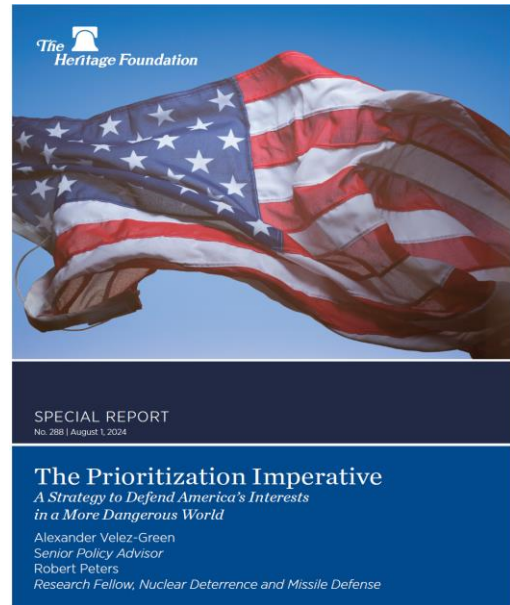
2025. 3. 미 국방부 임시국가방어전략지침의 배경

국방부 지침과 유사한 2024. 8. 헤리티지 보고서 핵심 내용

2025. 3. 29.(토) 워싱턴포스트⁴는 헤그세스 미 국방장관이 배포한 임시국가방어전략지침(Interim National Defense Strategic Guidance)에 따라 미국이 군사력을 중국 견제 및 대만 방어에 집중하면서 다른 지역의 위험을 감수할 것이라고 보도했다. 특히, 이 보도는 헤리티지재단이 2024. 8. 발표한 우선순위화의 긴요성⁵(The Prioritization Imperative) 보고서와 이번 지침의 내용이 상당히 유사하다고 지적했다.

헤리티지 보고서는 미국이 중국 견제에 집중하기 위해 북한과 러시아 문제는 역내 동맹에 더 많은 역할을 분담시켜야한다고 주장하고 있다. 2025. 4. 8. 상원 인준을 받아 임명된 엘브리지 콜비 미 국방부 정책차관은 미 국방부 자산을 중국에 집중해야 한다고 주장하는 우선순위주의자(Prioritizer)다. 국방부 지침 배포 당시 미 국방부 정책차관 직무대행을 맡았던 알렉산더 벨레즈-그린(Alex Velez-Green)은 헤리티지 보고서의 주저자이기도 하다.

따라서 대외적으로 공개된 헤리티지 보고서를 통해 대외비인 국방부 지침의 핵심 주장 및 논리를 유추할 수 있고, 트럼프 행정부에서 부상하고 있는 우선순위주의자들의 주장을 이해하는 데에도 유용할 수 있으므로 헤리티지 보고서의 핵심 내용을 소개한다.



우선순위화의 긴요성

현재 미국의 최우선순위는 중국이 인태지역을 지배하는 것을 막는 것이며, 중국의 대만 침공을 막는 것이 가장 시급한 과제다. 미국의 군사력은 전세계에 동시에 전개할 수 없기에, 가장 필요로 하고 미국의 이익에 부합하는 지역에 집중되어야 한다. 동시에 타 지역에서는 동맹과 파트너에게 부담을 나눠야(Burden sharing)한다. 특히 미국은 러시아, 이란, 북한을 억제하기 위해 중요하지만 다소 제한된 지원(Critical but more limited)을 해야하며 역내 동맹과 파트너에게 권한을 주어야(Empower) 한다. 우선순위화(Prioritization)는 어렵지만 반드시 필요하며 더 나은 대안이 없다.

대만 방어의 중요성 및 미국의 핵심 국익

인태지역 내 대만 방어를 위해 대규모의 전쟁을 준비하는 것이 가장 시급한 과제다. 중국의 성공적인 대만 침공은 미국의 이익에 여러 영향을 준다. 첫째, 중국이

⁴ Alex Horton and Hannah Natanson, "Secret Pentagon Memo on China, Homeland Has Heritage Fingerprints," Washington Post, March 29, 2025, <https://www.washingtonpost.com/national-security/2025/03/29/secret-pentagon-memo-hegseth-heritage-foundation-china/>.

⁵ Alex Velez-Green and Robert Peters, "The Prioritization Imperative: A Strategy to Defend America's Interests in a More Dangerous World" (The Heritage Foundation, August 1, 2024), <https://www.heritage.org/defense/report/the-prioritization-imperative-strategy-defend-americas-interests-more-dangerous>.

제1도련선(First island chain)을 넘어서는 중요한 군사적 우위를 점하게 된다. 중국은 대만을 통해 한국, 일본, 필리핀, 괌 등 인태지역 내 군사력 사용에 유리해진다. 둘째, 중국의 대만 정복은 역내 국가들이 중국의 강압(Coercion)에 저항할 수 있는 미국의 역량을 약화시킨다. 대만의 방어 실패는 미국이 대만 방어 약속을 지키지 못한 결과이기 때문에 역내 미국의 신뢰도가 하락하게 된다. 셋째, 중국이 대만의 반도체 산업을 장악하게 된다. 중국은 이를 통해 인태지역, 유럽, 중동 및 전세계에 경제적 강압(Economic coercion)을 사용할 수 있다.

First and Second Island Chains



SOURCE: Heritage Foundation research.

SR288 ■ heritage.org

제 1, 2 도련선 지도 (출처: 헤리티지 재단 보고서)

북한의 상대적으로 낮은 위험

북한의 경우 미국의 이익을 위협하기는 하나 중국만큼의 위험은 아니다. 북한이 역내 헤게모니를 위협할 수준은 아니기 때문이다. 다만, 미국은 북한이 미국의 동맹인 한국과 일본을 상대로 핵무력을 행사하지 않도록 억제할 큰 이해관계가 있다. 기존의 상호방위조약도 있지만 미

군사력에 중요한 접근성을 제공하는 한국, 일본과의 관계가 손상될 수 있기 때문이다. 특히 일본은 중국을 억제하고 중국의 제국주의적 야망을 제한하는데 필수적이다.

북한 침공 시 한국의 주도적 역할 필요성 및 미국의 제한된 지원

미국은 한국, 일본과의 상호방위조약 의무를 수행함과 동시에 미 본토를 수호하고 중국을 억제해야 한다. 미 군사력의 한계를 고려할 때 한국이 주도적으로 북한의 침략을 억제하거나 방어하는 것이 가장 좋은 방안이다. 양국이 기존에 합의한대로 조건부 전시작전권 이양 계획을 최대한 빠르게 완료해야 한다. 이를 통해 미국이 중국-대만 갈등에 개입하더라도 한국이 주도적으로 북한의 침략을 방어할 수 있다. 미국이 중국의 대만 침공을 방어하는 것은 중국의 한국 해상교통로 통제를 방지할 수 있기에 한국에도 필수적이다. 그럼에도 미국은 한미동맹 및 상호방위수호조약에 근거해 미 본토 방어 및 중국 억제에 필요한 우선순위에 해당되지 않는 재래식 전력(Conventional forces that are not required to defend the U.S. homeland or deter China and do not need to be divested in the service of those priorities)을 제공해 한국의 주도적 역할을 지지할 것이다.

*본 보고서는 2024년 8월 1일 The Heritage Foundation이 발간한 *The Prioritization Imperative: A Strategy to Defend America's Interests in a More Dangerous World* (총 49페이지)를 요약한 것입니다

조선업의 새로운 강자, 중국

: 세계 경제와 안보에 미치는 영향, 그리고 상업·군사 조선업의 위험한 공존



(사진: Tian Yuhao/China News Service/Getty Images)

불과 20년 전만 해도 중국의 조선업은 글로벌 시장에서 미미한 입지에 불과했다. 그러나 현재 중국은 이 산업을 지배하는 강국으로 자리 잡았으며, 그 변화의 중심에는 세계 최대 조선 기업인 중국선박공업그룹(CSSC, China State Shipbuilding Corporation)이 있다. CSSC는 단순히 상업용 선박 건조에 머무르지 않고, 중국이 세계적인 해군을 구축하는 핵심 동력으로 작용하고 있다. 이 기업은 첨단 군함을 빠른 속도로 대량 생산하며, 중국 인민해방군 해군(PLAN, People's Liberation Army Navy)을 강력한 해군으로 변모시키는데 중요한 역할을 했다. CSSC는 중국 최고 지도부의 강력한 통제 아래 운영되며, 군민융합(MCF, Military-Civil Fusion) 전략의 대표적인 사례로 꼽힌다. 특히, 중국의 조선업은 군사와 민간의 경계를 모호하게 운영하며 군사와 민간을 함께 활용하는 이중용도(dual-use)로 발전해왔다. 이러한 방식 때문에 해외 기업들은 중국과의 선박 주문, 기술 이전, 기타 협력이 중국 해군력 강화에 어떤 영향을 미치는지 정확히 파악하기 어렵다. 따라서 중국 조선업과의 협력에는 신중한 접근이 필요하다.

◆ 중국 조선업의 부상과 전략적 변화

조선업을 국가전략의 핵심으로 삼은 중국 지도부

중국의 역대 지도자들은 조선 산업을 경제 발전과 군사력 강화의 핵심기둥으로 우선시해왔다. 초기에는 경제 성장과 산업 현대화에 중점을 두었지만, 최근에는 조선업이 전략적, 안보적 측면에서 더욱 중요한 역할을 하고 있다. 특히 시진핑 주석 집권 이후(2012년-), 중국은 해양

강국(海洋强国)으로 도약하기 위해 조선업 육성을 가속화하고 있다. 시진핑 정부는 중국 조선업이 세계 시장에서 유리한 위치를 차지하도록 강력한 재정 지원 정책을 펼치고 있다. 이는 단순한 경제 성장뿐만 아니라 중국의 군사 현대화와도 밀접한 관련이 있다.

군민융합(MCF)과 조선업의 전략적 역할

중국은 민간과 군사 생산을 적극적으로 통합하는 정책을 추진해왔다. 이는 시진핑이 주도한 국가전략인 군민융합(MCF, Military-Civil Fusion)과도 일맥상통한다. MCF 전략은 국가 안보와 경제 발전을 결합하여 국방 산업과 민간 경제를 동시에 발전시키는 것을 목표로 한다. 중국은 제13차 5개년 계획(2016-2020년)에서 “군민 표준화 공동 프로젝트”를 추진하며 군사와 민간 기술의 상호 이전을 강조했다. 최근 몇 년간 조선업은 MCF가 가장 적극적으로 실행되는 대표적인 산업으로 자리 잡았다.

중국선박공업그룹(CSSC): 중국 조선업의 핵심 기업

중국선박공업그룹(CSSC)은 중국 조선업 육성 전략에서 핵심적인 역할을 수행하고 있다. CSSC는 조선소, 공장, 연구소 등으로 구성된 중국 최대의 조선 대기업으로 최고 정치 및 군사 지도부의 직접적인 감독을 받는다. 총 84개의 자회사를 보유하고 있으며, 조선, 해양공학, 연구개발 등 다양한 분야에서 20만명 이상의 직원이 근무하고 있다. 2024년 한 해 동안 건조한 상업용 선박의 전체총량은 미국이 제2차 세계 대전 이후 건조한 선박의 총량을 초과했으며, 중국 해군의 전투함을 건조하여 현재 세계 최대 규모의 해군 함대를 빠르게 구축하고 있다. CSSC는 민간 선박과 군함을 모두 건조하면서, 상업용과 군사용의 구분이 모호해지고 있다. 이로 인해 두 분야 간의 경계가 불명확 해져 군사 기술이 민간 산업에 영향을 미칠 위험이 커지고 있다. 이에 따라 2020년 미국 상무부는 CSSC의 25개 자회사를 블랙리스트에 올리고 미국 기술 이전을 제한했으며, 2021년에는 미국 재무부가 CSSC는 BISDN 중국 군사복합체 기업 리스트(Non-SDN Chinese Military-Industrial Complex Companies List)에 추가해 특정 금융 거래를 제한했다.

중국 조선업 성장의 정책적 배경

중국이 세계적인 조선 강국으로 부상한 배경에는 2000년대 초반 주요 정책 변화가 있다. 2002년, 당시 총리이자 경제 설계자인 주룽지는 CSSC 본사를 방문한 자리에서 “2015년까지 세계 최대 조선 국가가 되겠다”고

선언했다. 2003년 중국 정부는 해양경제 발전 개요를 발표하며 보하이, 상하이, 광저우 등 3대 조선 산업 클러스터를 구축하는 정책을 추진했다. 이들 지역은 현재에도 중국 조선의 핵심 생산 거점으로 자리잡고 있다. 그 결과, 중국 내 조선소 수는 2000년 46개에서 2010년 296개로 급증했으며 연간 선박 생산량은 같은 기간 동안 3,700%이상 증가했다. 그러나 이러한 과잉 생산은 글로벌 시장 수요를 초과하면서 저가 선박이 대량 유입되었고, 이로 인해 업계의 가격 하락과 수익성 악화로 이어졌다. 결국 한국과 일본의 조선업체들은 시장 점유율이 급격히 하락하며 경쟁에서 밀려나기 시작했다.

중국 정부의 대규모 재정 지원과 시장 장악

중국 조선업의 급성장에는 막대한 정부 보조금과 금융 지원이 결정적인 역할을 했다. 2006-2013년 동안 중국 정부가 조선업에 제공한 보조금은 총 910억 달러로 추정되며, 이는 해당 기간 조선업 총 매출의 46%에 해당하는 금액이다. 이러한 지원으로 인해 중국 조선업체들의 글로벌 시장 점유율은 42% 증가했으며, 한국과 일본이 가장 큰 타격을 입었다. 2010-2018년, 중국 정부는 조선 및 해운 산업에서 최소 1,320억 달러를 추가 지원했으며, 이 지원은 주로 국유은행의 우대 금융 대출을 통해 이루어졌다. 철강 산업에 대한 대규모 보조금 지급은 조선업 핵심 원자재인 강판 가격을 인위적으로 낮추는 역할을 했으며, 이는 조선 비용의 최대 25%를 차지하는 강판 비용을 절감시켜 중국 조선업체들의 가격 경쟁력을 더욱 강화했다.

글로벌 시장에서 중국 조선업의 압도적 우위

중국의 국가 주도형 산업 정책은 글로벌 시장 점유율 확대라는 목표 측면에서 매우 효과적이었다. 2025년 1월 기준, 중국은 2033년까지 인도될 상선 수주 잔량의 62%를 확보하고 있으며, 신규 컨테이너선 주문량의 80% 이상을 차지하고 있다. 또한, LNG 운반선 시장에서도 30%의 점유율을 기록하고 있다. 이러한 추세가 지속된다면, 향후 수년간 전 세계를 향해하는 상업용 선박의 절대 다수는 중국에서 건조될 전망이다.

◆ 중국 상업 및 군용 조선업의 연계 분석

중국 조선업과 군수 산업의 연계 구조

중국의 조선업은 단순한 민간 산업이 아니라 국가의 국방 전략과 긴밀하게 연계되어 있으며, 군민융합(MCF) 정책을 통해 상업 조선업의 수익이 중국 해군의 현대화에 기여하는 구조를 형성하고 있다. 특히, 해외 기업들이 중국 조선소에서 선박을 구매하는 과정에서 중국 군사 산업에 수십억 달러의 재정을 제공하고 있으며, 기술

협력을 통해 중국 해군의 전력 강화에 직, 간접적으로 기여하고 있다.

아래의 표는 2019년부터 2024년까지 운영된 307개의 중국 조선소를 군수 산업과의 연계 정도에 따라 4개 등급으로 분류하였고 등급이 높을수록 중국의 군사 및 국가 안보 체계와 더욱 긴밀한 관계를 맺고 있는 조선소이다.

[2019-2024년 중국 조선 산업의 등급별 분포]

위험등급	조선소 수	총 생산량 (선체수)	총 생산량 (용량, 백만톤)	생산 점유율(%)	해외 구매 비율(%)
1등급 (매우높은위험)	12	434	28.1	17%	75%
2등급 (높은 위험)	23	659	37.5	23%	76%
3등급 (중간 위험)	46	1,034	39.3	24%	58%
4등급 (낮은 위험)	226	2,325	59.3	36%	71%

(출처: 본 리포트 저자 및 S&P Global Sea-web)

중국의 조선 산업에서 국방 산업과 조선소들이 상당한 비중을 차지하고 있다. 1등급과 2등급 조선소는 전체 조선소 수의 15%에 불과하지만, 중국 전체 상업 조선 생산량의 40%를 차지한다. 반면, 민간 조선소(4등급)는 전체 조선소의 74%를 차지하지만, 전체 상업 생산량의 36%만의 담당하고 있다. 이러한 데이터는 중국의 상업 조선업이 국가 방위 산업과 밀접하게 연결되어 있음을 보여준다. 또한, 중국 조선 산업에서 외국 구매자들이 대부분의 생산량을 차지하고 있으며, 특히 1등급과 2등급 조선소에서 75% 이상의 선박이 해외기업에 판매되었다. 주요 판매 국가로는 미국의 동맹국에는 덴마크, 프랑스, 그리스, 한국, 일본이 있고 기타 주요국에는 카타르, 싱가포르, 스위스, 대만 등이 있다.

상업 조선업과 군사 조선업 간의 연계 메커니즘

중국 조선업에서는 상업 조선업과 군사 조선업이 원자재, 생산 기술, 인력, 인프라를 광범위하게 공유하고 있다. 이로 인해 상업 조선업의 수익이 군사 조선업 확장으로 이어지는 구조가 형성되었다. 또한, 외국 기업들은 합작 투자, 라이선스 계약, 직접 구매 등의 방식으로 중국 방산업체에 핵심적인 조선 기술을 제공해 왔으며, 이러한 기술 이전과 협력은 중국 조선업의 기술 수준을 높이고 군사력 증강을 촉진하는 요인으로 작용하고 있다.

◆ 중국 조선업의 지배력 확대와 동맹국에 대한 도전과제

중국 조선업은 빠르게 성장하며 미국과 동맹국들에게 중요한 경제 및 국가안보 위협이 되고 있다. 중국 해군은 현재 미 해군보다 더 많은 군함을 보유하고 있으며, 그 격차를 좁혀가고 있다. 또한, 2030년까지 425척의 함대를 배치할 계획이다.

중국의 공격적인 확장으로 한때 조선업을 주도했던 한국과 일본의 시장 점유율이 감소하고 있다. 최근 몇 년 동안, 일본의 주요 조선업체인 스미토모 중공업, 미쓰이 E&S, 사세보 중공업 등의 기업들이 비용 증가 및 수익 감소로 인해 조선소를 폐쇄하거나 다른 용도로 전환했다.

한국은 액화천연가스(LNG) 운반선 및 이종 연료 선박 등 고부가가치 시장에서 강한 입지를 유지하고 있었으나, 중국 조선업 성장으로 인해 어려움을 겪고 있다. 2024년 한국의 글로벌 조선 시장 점유율은 거의 10년만에 처음으로 20% 이하로 떨어졌다. 한국 조선업체가 주도했던 LNG 운반선 분야에서 중국 시장 점유율이 두 배 이상 증가했기 때문이다(2020년 14% → 2024년 32%). 이는 한국 조선소의 생산능력 한계로 인해 구매자들이 중국 조선소로 눈을 돌리는 현상에서 비롯된 것으로 보이며 이러한 문제를 해결하기 위해 삼성중공업 등 일부 기업들이 노동력, 도크 공간 부족 문제 해결을 위해 중국 조선소에 생산을 아웃소싱 하기 시작했다.

유럽 국가들은 크루즈선과 쇄빙선과 같은 특수 선박 분야에서 오랫동안 선두를 유지해왔지만, 중국 조선소들이 고부가가치 시장으로 진출하면서 점점 더 치열한 경쟁에 직면하고 있다. 2024년, CSSC 산하 와이가오차오조선소는 중국 최초의 국산 크루즈선 아도라 매직시티 건조에 성공했으며, 이는 CSSC와 미국 카니발 크루즈의 합작회사 '아도라 크루즈 라인'에 인도되었다. 이로써 1,170억 달러 규모의 여객선 산업에서 유럽의 지배력이 점점 더 위협받고 있다.

미국은 수십 년 동안 글로벌 상업용 조선 시장에서 미미한 점유율을 유지했으며, 중국 조선업의 부상으로

인해 더욱 위축되었다. 2014년부터 2024년까지 미국 시장 점유율은 0.33%에서 0.11%로 감소하였으며, 벤더 조선소, 아본데일 조선소, 앨라배마 조선소 등 적어도 3개의 주요 조선소가 폐쇄되거나 운영을 중단했다.

중국의 민간 선박을 활용한 군사적 전략

중국은 방대한 상업용 선박을 활용하여 군사 작전을 지원하는 전략을 추진하고 있다. 예를 들어, 중국은 차량을 운반하는 용도의 선박 생산을 가속화하고 있는데, 이는 군사분쟁 시 병력과 군사 장비를 수송하는데 활용될 수 있다. 중국군은 이미 이러한 선박을 상륙 작전 훈련에 적극적으로 포함시키고 있으며, 일부는 군사적 요구 사항에 맞게 개조되었다. 미국 해군 작전 지침에는 이러한 방식의 민간 선박 활용이 명확히 금지되어 있다. 더 나아가, 중국은 어선, 연구선, 시추선, 컨테이너선 등 다양한 민간 선박을 활용하여 자국의 군사 및 전략적 목표를 달성해 왔다. 이러한 요소들이 복합적으로 작용하면서 중국 해군은 미국 해군에 대한 수적 우위를 더욱 강화하고 있다.

◆ 중국 조선업 확대에 대한 전략적 대응 정책

중국의 조선업 지배력과 해군 확장은 미국 및 동맹국의 경제, 안보에 직접적인 영향을 미치고 있다. 따라서, 미국은 강력한 정책적 대응을 통해 조선업 경쟁력을 회복하고, 글로벌 공급망에서의 주도권을 강화할 필요가 있다.

1. 중국산 선박에 대한 접안료 부과

- 미국 항만에 입항하는 중국산 선박에 대한 접안료 부과 방안 추진
- 1등급, 2등급 조선소에서 건조된 선박에 더 높은 비용을 부과하는 차등 정책 적용

2. CSSC 및 계열사와의 금융 및 사업 연계 차단

- 미국 정부는 이미 CSSC를 블랙리스트에 포함했지만, 추가적인 보완 조치 필요

- CSSC 및 관련 기업들과의 금융 거래 차단을 강화하고, 미국 기업의 CSSC 관련 사업 투자 금지

3. 중국 조선소에 대한 지속적 감시 및 정보 분석

- 중국 조선업계는 불투명하며, 민간 조선소도 군사적 용도로 전환될 가능성이 높음
- 위성 감시, 산업 정보 수집 등을 통해 중국 조선업의 군사적 활용 여부를 지속적으로 평가

4. 외교적 협력을 통한 중국 조선업의 이중용도 문제 해결

- 중국 조선 산업이 민간 및 군사 용도로 동시에 활용되는 문제를 해결하기 위해 국제 협력이 필요
- 강력한 조치보다는 신중한 외교적 접근을 통해 동맹국들과 공조

5. 미국 내 조선산업 역량 강화 및 재투자

- 중국산 선박 접안료 등으로 조성된 기금을 미국 조선업에 재투자
- 고급 기술 일자리 창출을 통한 국가 안보 강화 효과 기대

6. 미국 조선업에 대한 외국인 투자 유치

- 한국과 일본 등 글로벌 조선 강국의 미국 내 투자 적극 유도
- 미국 내 조선업 투자 시, 상호 투자 기회를 제공하여 경제, 안보 협력 강화

7. 한국, 일본과의 Friendshoring(우호적 공급망) 구축

- 미국 단독 대응이 아닌, 한국, 일본과 협력하여 “우호적 조선 공급망” 구축
- 미국, 한국, 일본이 전략적 파트너십을 통해 조선업 분야에서 긴밀한 협력 추진

◆ 미국 의회의 대응:

SHIPS for America Act

2024년 12월, 제118대의회 임기말에 미국 의회에서 초당적 상하원 그룹이 “SHIPS for America Act”를 발의했다. 미국 조선업과 해양산업을 재건하고, 미국산 선박 및 조선소 경쟁력을 높이기 위한 법안으로 미국 조선업 주요 단체 및 트럼프 행정부 핵심인사들의 지지를 받았다. 특히, 마이크 월츠 당시 하원의원/현 국가안보보좌관이 법안 초안 작성에 중요한 역할을 했다.

*본 보고서는 2025년 3월 15일 CSIS가 발간한 *Ship Wars: Confronting China's Dual-Use Shipbuilding Empire* (총 68페이지)를 요약한 것입니다.

발행일 2025년 4월 11일

발행처 한미의회교류센터

『KIPEC BRIEFS』는 한미의회교류센터가 고객을 대상으로 월 1회 발행하는 미국 의회 입법 및 현지 소식입니다.