미국의 경제제재 특징과 對중 기술 경제제재

Characteristics of the U.S. Economic Sanctions and Technological Economic Sanctions against the China

김덕중*, 조상규**

국문초록

본 연구는 미국의 경제제재 현황과 정책의 특징을 파악하고, 對중 기술 경제제재를 분석한다. 미국은 경제제재를 가장 많이 수행한 국가로, 정치 불안정·전쟁 및 분쟁·테러·인권·민주주의·정책 변경 등 다양한 목적을 달성하기 위해 경제제재를 수행했다. 21세기에 접어들어 중국이 기술발전을 토대로 급격한 군사적·경제적 성장을 달성하자, 미국은 이를 위협으로 인식하고 중국에게 기술 경제제재를 가했다. 본 연구는 과정에 주목해 미국의 對중 기술 경제제재 형성 과정을 종합적으로 고찰함으로써 효과와 목적 그리고 패권이라는 국제정치시각 분석에 중점을 둔 선행연구를 보완한다. 현재 미중 분쟁은 한국에게 큰 영향을 미치며, 한국은 새 정부가 출범한 미국과 긴밀하게 공조하고, 공급망을 다각화함으로써 특정 국가에 대한 무역의존도를 낮추어야 한다.

❖ 핵심주제어: 경제제재, 미국, 중국, 한국, 기술

❖ JEL 번호: F35, F51, F60

* (주저자) (前) 한국지식재산연구원 기획조정실 전문연구원, 주소: 서울시 강남구 테헤란로 131 한국지식재산센터 9층, 전화번호: 02-2189-2635, 이메일: rlaejrwnd312@naver.com

** (교신저자) 한국지식재산연구원 경제산업연구실 부연구위원, 주소: 서울시 강남구 테헤란로 131 한국지식재산센터 3층, 전화번호: 02-2189-2652, 이메일: sangkyujo@kiip.re.kr

Ⅰ. 서 론

제재국(sender)이 대상국(target)에게 부과하는 경제제재는 비단 오늘날의 얘기만이 아니다. 현재까지 국제사회에서 경제제재를 가장 많이 수행한 국가는 미국이며, 그 결과 미국을 사례로 이루어진 경제제재 연구가 가장 많다.

21세기에 접어들자 중국은 눈부신 기술발전을 토대로 군사적·경제적 성장을 이루었다. 이러한 중국의 행보를 미국은 위협으로 인식했고 중국에게 기술 경제제재를 가했다. 세계 초강대국인 미국과 중국의 대립과 갈등은 양국뿐만 아니라, 주변국들에게도 영향을 미쳐 세계 공급망 재편을 야기했다.

기존의 미국의 경제제재와 관련된 선행연구는 효과와 목적에 중점을 두었고, 그 중에서 對중 경제제재 연구는 패권이라는 국제정치 관점에서 분석했다. 그렇다 보니 미국 경제제재의 과정을 간과해 형성 과정을 종합적으로 고찰한 연구는 부족하다. 이에 본 연구에서는 미국의 경제제재 현황과 목적 그리고 정책의 특징을 설명하고, 현재 국제사회에서 가장 주목하고 있는 미국의 對중 기술 경제제재를 분석함으로써 한국에게 주는 함의를 모색하려고 한다.

본 연구를 수행하기 위해 미국 외교협회(Council on Foreign Relations, 이하‘ CFR’)·무역대표부(United States Trade Representative, 이하‘USTR’) · 산업안보국(Bureau of Industry and Security, 이하‘BIS’) · 백악관(The White House) · 의회 및 한국의 관세청 등 정부기관에서 발행한 1차 자료들을 활용한다. 그리고 경제제재를 주제로 1차 자료에서 관련된 내용을 파악해 그 의미와 경향과 패턴을 찾아내서 서술하는 내용분석(content analysis) 방법론을 적용한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저 제2장에서는 미국의 경제제재 현황을 파악해 경제제재 유형과 목적을 알아본다. 제3장에서는 미국의 경제제재 특징을 일반적인 측면과 정책적인 측면으로 구분해서 고찰하고, 정권별·정당별·이슈별로 세분화해서 그 기조를 분석한다. 제4장에서는 미국의 경제제재 사례로 최근에 이루어진 중국에 대한 기술 경제제재를 서술한다. 마지막으로 결론에서 현재 미중 양국의 상황이 한국에게 주는 시사점을 살펴본다.

Ⅱ. 미국의 경제제재 현황

국가는 상대 국가의 행동을 변화시키거나 자국의 이익을 달성하기 위해 강압정책을 수행한다. 그리고 여러 강압정책들 중에서 경제적 강압정책인 경제제재를 가장 많이 사용한다. 실제로 경제제재는 1945년부터 1990년까지 연평균 13.5건, 1990년부터 2005년까지는 53.5건 발생했다.[1] 경제제재를 많이 사용하는 이유는 무력을 동반한 군사적 강압정책은 국내외적으로 감수해야 하는 비용이 크기 때문이다. 자칫 전쟁으로 이어져 사상자가 발생하고, 기반시설이 파괴되며, 자국민과 국제사회로부터 비난을 받고, 외교관계가 악화 또는 단절될 수 있다. 그리고 외교적 제재나 스포츠 제재는 대상국의 행동을 변경시킬 만큼 치명적인 타격을 줄 수 없기 때문에 실효성이 낮다.

미국은 패권국으로서 그 힘을 바탕으로 국제사회에서 경제제재를 가장 많이 수행한 행위자이다. CFR은 경제제재를 “외교 및 안보 정책 목적을 위해 관습적인(customary) 무역 및 금융 관계를 철회하는 것”이라고 정의했다.[2] 미국의 경제제재 현황을 파악하기 위해 최신 자료인 가브리엘 벨베르 마이어, 알렉산드라 키릴라카, 콘스탄티토느 시로폴로스, 에르달 옐친 그리고 요토 요토브(Gabriel Felbermayr, Aleksandra Kirilakha, Constantinos Syropoulos, Erdal Yalchin and Yoto Yotov)의 국제제재 데이터 베이스(Global Sanctions Database, 이하 ‘GSDB’)를 활용했다.[3] GSDB는 2020년에 발표한 데이터로 현재까지 네 차례에 걸쳐 발표했다. 가장 최근인 2025년 2월에 공개한 데이터에는 1949년부터 2023년까지의 경제제재 사례를 포괄하고 있는데, 미국이 참여한 경제제재는 589건으로 전체 1547건 중 1/3 이상이 해당된다. 본 연구에서는 제재를 시작한 날짜를 기준으로 1건 집계하였다.[4]

---

1) Jentleson(2022), p.3.
2) Council on Foreign Relations(2017).“What Are Economic Sanction?”, available at https://www.cfr.org/backgrounder/what-are-economic-sanctions (검색일: 2025.5.30.).
3) Felbermayr. G., Kirilakha. A., Syropoulos. C., Yalcin. E., and Yotov. Y.(2025),“Global Sanctions Database”, available at https://www.globalsanctionsdatabase.com (검색일: 2025.5.26.).
4) 가령 2017년에 시작한 경제제재가 현재까지 이어져 오고 있다면, 2017년에 1건으로 집계하고 2018년 이후부터는 반영하지 않았다.

〈표 1〉 미국의 경제제재 현황

(단위: 건)

구분	유형별 제재			목적별 제재[5]							
	단독 제재	다자 제재	합계	정치 불안정	전쟁 분쟁	테러	인권	민주 주의	정책 변경	기타	합계
1950년대	18	1	19	7	6	0	3	1	3	1	21
1960년대	36	1	37	14	11	0	7	7	6	3	48
1970년대	43	1	44	9	10	1	17	4	6	5	52
1980년대	46	1	47	11	5	5	16	11	8	2	58
1990년대	77	0	77	4	19	10	22	24	9	7	95
2000년대	58	2	60	2	16	5	18	18	7	13	79
2010년대	117	1	118	2	23	23	32	27	25	28	160
2020년대	176	11	187	2	24	30	55	37	30	68	246
합계	571	18	589	51	114	74	170	129	94	127	759

자료: USDB(2025) 자료를 활용해 저자 작성.

〈표 1〉은 GSDB를 바탕으로 미국의 경제제재 현황을 유형별과 목적별로 정리했다. 먼저 유형별 제재를 살펴보면 2000년대에 잠시 감소한 것을 제외하면, 지난 80여 년 동안 꾸준히 증가해 왔다는 것을 알 수 있다. 특히 2010년대 이후부터 미국이 경제제재를 급격하게 많이 시행했다. 통상 미국은 단독제재를 선호했지만, 2020년대에 국제기구와 다른 국가들과 협력한 다자제재가 비약적으로 증가했다.

다음으로 목적별 제재를 살펴보면 단일 건수는 589건인데 반해, 중복 건수는 759건이라는 것을 알 수 있다. 이는 미국이 단 하나의 목적뿐만 아니라 여러 목적을 달성하기 위해 경제제재를 가했다는 것을 의미한다. GSDB에 의하면 인권을 위한 경제제재가 가장 많았고, 민주주의가 그 뒤를 이었다.

5) 목적별 제재와 관련해 과연 해당 목적을 달성하기 위해 경제제재를 한 것이 맞는지에 대한 연구가 필요하다. 테러·인권·민주주의 등 평화를 위신한 자원·무역 등의 사적 이익 추구가 실제 경제제재의 목적일 수 있다.

〈표 2〉 미국의 경제제재 대상 국가별 현황

목적[6]	국가
정치 불안정	쿠바
전쟁·분쟁	(남)수단, 북한, 파키스탄
테러	시리아, 아프가니스탄, 이라크, 이란
인권	미얀마, 볼리비아, 소련, 중국
민주주의	나이지리아, 볼리비아, 피지
정책 변경	남아프리카 공화국, 러시아, 인도, 중국

자료: USDB(2025) 자료를 활용해 저자 작성.

〈표 2〉는 미국의 경제제재를 목적에 따라 대상 국가별로 정리한 것이다. 다른 국가와 달리 중국의 경우에는 두 가지 목적이 중복 해당된다. 구체적으로 중국은 미국의 경제제재를 가장 많이 받은 대상국(18건) 중 하나로 인권은 8건, 정책 변경을 목적으로는 7건의 제재를 받았다. 중국은 제2차 세계대전 이후 문화대혁명·천안문 사태·홍콩 독립 그리고 미중 기술패권 경쟁 등 다양한 이슈들을 겪었고, 미국은 이에 경제제재로 대응했다.

이상 미국의 경제제재 현황을 통해 경제제재의 세 가지 성격을 도출할 수 있다. 첫째, 경제제재는 약소국보다 강대국이 선호한다. 경제제재는 위협이라는 신뢰성이 있어야 하며, 신뢰성이 없거나 약하면 대상국은 자국의 정책을 변경하지 않는다. 둘째, 경제제재의 대상국은 주로 권위주의 국가이다. 내전·핵개발·인권유린·독재정치·테러활동 등은 비민주주의 국가에서 많이 발생한다. 셋째, 여러 경제제재를 동시에 한다. 하나의 경제제재보다 다수의 경제제재가 대상국에게 더 큰 압박이다. 그래서 제재국은 경제제재의 강도를 높이기 위해 군사적 제재를 함께 사용하기도 한다.

6) 만약 목적이 중복되는 경우에는 가장 해당이 많이 되는 목적을 기준으로 했다. 그리고 명확한 구분을 위해 기타 목적은 제외했다.

Ⅲ. 미국의 경제제재 특수성

1. 미국의 경제제재 특징

이번 장에서는 미국의 경제제재 특수성을 고찰하는 장으로, 일반적인 경제제재 특징과 미국이 국가들에게 부과한 경제제재를 면밀하게 분석한 정책적인 측면에서의 특징으로 구분해서 살펴본다. 우선 미국의 경제제재 특징을 설명하기에 앞서 경제제재의 유형을 이해해야 한다. 국가와 국제기구들은 자신의 목적을 달성하기 위해 무역제재와 금융제재를 수행한다. 무역제재는 경제제재의 방법들 중에서 가장 많이 사용되고 있으며, 수출입통제와 관세제재가 있다. 수출입통제는 각종 물자나 서비스를 비롯해 무기(미사일·대량살상무기·재래식무기 등)와 특정 상품(광물자원·농수산물·사치품 등) 교역금지를 의미한다. 그리고 관세제재는 대상국의 상품이나 서비스에 특정 관세를 부과하는 것인데, 관세제재의 핵심은 대상국과 동일한 타 국가의 품목에는 관세를 부과하지 않는 차별성이다. 금융제재에는 자산동결과 원조중단이 대표적인데, 자산동결은 제재국이 제재 대상을 지정해 이들이 해외에서 보유하고 있는 자산을 이동하거나 처분하는 것을 금지하는 것이다. 그리고 원조중단은 대상국에게 실질적으로 유입되는 유·무형의 자본을 막는 것으로, 여기에는 인도주의적 성격을 가진 공적개발원조(Official Development Assistance)와 같은 공적기금도 포함된다.

미국 경제제재의 첫 번째 특징은 경제제재 집행부서 간의 유기적인 역할이다. 미국의 외교정책은 통상적으로 대통령과 행정부가 주도하고, 의회는 사후검토와 감시 역할을 한다. 그래서 이들의 협력과 조율이 중요하다. 미국의 경제제재를 담당하고 있는 핵심부서는 재무부·상무부·국무부이다. 재무부는 미국의 경제제재를 수행하고 있는 가장 중요한 부서로 특별지정제재대상자(Specially Designated Nationals) 목록을 만들어 제재 대상자의 미국 내 자산을 동결하고, 제재 대상자와의 거래를 금지하고 있다. 재무부 내의 해외자산통제국(Office of Foreign Network Control)은 제재와 관련된 포괄적인 권한을 행사하고, 금융범죄단속네트워크(Financial Crime Enforcement Network)는 금융범죄를 추적해서 처벌하고 사전에 조사해서 차단하는 역할을 한다. 상무부는 수출입통제를 담당하고 있으며, 수출 규제대상 품목을 분류한 상업통제목록(Commercial Control List)을 발표해 BIS가 그 임무를 수행하고 있다. 국무부는 재무부와 상무부가 제재정책을 집행할 때 그 중간에서 조정 역할을 하며, 그 역할을 위협제재대응국(Division for Counter Threat Finance and Sanctions)이 한다.

이 외에 대통령 주도로 경제제재를 부과하기도 한다. 미국이 안보나 경제 등 위협에 처했을 때 대통령이 국제경제비상권한법(The International Emergency Economic Powers Act, 이하 'IEEPA')에 기반해 국가 비상사태 선포(declaration of national emergency)를 하고, 행정명령(executive order)의 공표를 통해 제재를 실시한다.

두 번째 특징은 보다 효과적인 경제제재를 위해 세컨더리 보이콧(secondary boycott)을 시행한다는 점이다. 세컨더리 보이콧은 제3의 국가들이 대상국과 거래하는 것을 저지하기 위해 제재국이 가하는 제재를 말한다. 제3국은 제재국과 대상국 중에 하나를 택해야 하는 양자택일을 강요받으며, 이때 제재국은 제3국의 참여를 이끌어내는 게 목적이다. 미국은 패권국이기 때문에 여타 국가보다 제3국과의 협력이 유리하다. 하지만 다자제재 성격을 지닌 세컨더리 보이콧은 다른 국가들과의 협업이 전제되어야 하며, 미국의 법률로 타국을 제재한다는 치외법권상의 문제로 종종 비판을 받았다.

미국의 세컨더리 보이콧은 금융제재로 IEEPA와 미국「애국법(USA PATRIOT Act of 2001)」제311조[7]에 근거한다. 그리고 대상국을 특정해서 제재를 부과하는 국가기반 제재와 어느 국가를 특정하지 않고 행위에 부과하는 행위기반 제재가 혼재되어 있는 기존의 경제제재와 달리, 세컨더리 보이콧은 행위기반 제재에만 해당된다.

미국의 대표적인 세컨더리 보이콧 성공사례는 2005년 9월에 발생한 방코델타아시아(Banco Delta Asia, 이하 'BDA') 사건이다. BDA가 지속적으로 북한의 위조 달러 유통과 마약 밀매 등을 방조하자, 미국은 BDA를 미국「애국법」제311조에 의거해 주요 자금세탁 우려 대상으로 지정했다. 그러자 뱅크런 사태가 발생했고, BDA는 신속하게 북한의 자산을 동결하고 거래를 중단했다. BDA의 조치는 타 은행들에게도 영향을 미쳐 북한과의 거래를 중단했고, 모든 국제 금융거래가 차단된 북한은 큰 치명상을 입었다.

2. IEEPA 현황 분석

미국이 국가들에게 부과한 경제제재를 분석하기 위해 본 연구에서는 IEEPA 현황을 통해 정책적인 측면에서의 미국 경제제재 특징을 도출한다. IEEPA 현황은 미국 의회 홈페이지에서 확인할 수 있으며, 행정명령·관련 국가·주요 이슈 등의 내용이 있어 미국의 경제제재 특성을 고찰하기 위해 중요하면서도 유용한 자료이다.[8]

---

7) 2001년 9.11 테러 이후 테러 자금조달 방지의 중요성을 인지하고, 국제 자금세탁 문제를 국가 안보문제로 받아들여 금융시스템 보호를 목적으로 입법했다.

8) U.S. Congress(2024),"The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use", available at, https://www.congress.gov/crs-product/R45618 (검색일: 2025.6.4.).

〈표 3〉은 IEEPA 현황으로 현재 1977년 지미 카터(Jimmy Carter) 대통령 때부터 조 바이든(Joe Biden) 대통령의 임기 중인 2023년까지의 자료가 공개되어 있다. 본 연구에서는 IEEPA 현황을 활용해 정권별·정당별·이슈별로 나누어서 미국의 경제제재 특징을 설명한다. 먼저 정권별 관점에서 보면 전반적으로 시간이 지날수록 경제제재의 수가 증가하였다는 것을 알 수 있다. 특히 도널드 트럼프(Donald Trump) 정권 때에는 전임 정권이었던 버락 오바마(Barack Obama) 정권 대비 약 50% 증가하였다.

〈표 3〉 IEEPA 현황

정권	건수	정당	관련 국가(주요 이슈)
지미 카터 (1977-1981)	13	민주당	이란(인질 구출)
로널드 레이건 (1981-1989)	9	공화당	리비아(테러리즘) 남아프리카 공화국(아파르트헤이트)
조지 H. W. 부시 (1989-1993)	13	공화당	유고슬라비아(전쟁) 이라크(전쟁), 쿠웨이트(전쟁)
빌 클린턴 (1993-2001)	35	민주당	유고슬라비아(전쟁) 아이티(군부 쿠데타), 이란(무기확산)
조지 W. 부시 (2001-2009)	35	공화당	이라크(전쟁), 시리아(내전) 시에라리온(내전), 미얀마(군부 쿠데타)
버락 오바마 (2009-2017)	44	민주당	북한(무기확산), 이란(전쟁) 시리아(전쟁), 러시아(크림반도 합병)
도널드 트럼프 (2017-2021)	32	공화당	베네수엘라(민주주의) 중국(기술경쟁), 이란(테러리즘)
조 바이든 (2021-2023)	21	민주당	러시아(우크라이나 침공)

자료: IEEPA(2024) 자료를 활용해 저자 작성.

다음으로 정당의 시각에서 살펴보면, 특정 정당이 경제제재를 많이 부과하거나 적게 부과하지 않았다. 대외정책 측면에서 통상 공화당은 국익을 중시해 국익을 위해서는 무력도 행사할 수도 있다는 강경정책을 선호하고, 민주당은 인권과 민주주의를 중요하게 생각해 국가들 간의 관계를 우선하는 유화정책을 따른다. 그래서 민주당보다 공화당이 경제제재를 더 많이 부과할 것 같지만 실제로는 그렇지 않았다.

또 하나 눈여겨봐야 할 점은 정권이 바뀌어도 기조를 유지하는 정책의 일관성이다. 조지 H.

W. 부시(George H. W. Bush) 대통령 이후에 재임을 제외하고는 공화당과 민주당이 번갈아 가면서 정권을 장악했는데, 유고슬라비아·시리아·이란 등 전임 정권이 부과한 경제제재를 후임 정권이 계승했다. 이는 정권이 바뀌면 전임 정권의 정책을 폐기하고 새로운 정책을 추진하는 관례와는 사뭇 다르다.

끝으로 이슈별 관점에서 IEEPA 현황을 분석하면, 분쟁이 미국 경제제재의 주요 요인이었다. 먼저 분쟁의 예방 차원에서 핵무기를 포함한 대량살상무기(Weapon of Mass Destruction)를 개발하면 미국은 경제제재로 응수했다. 그리고 실질적으로 발생한 분쟁은 국내 분쟁인 내전과 국외 분쟁인 전쟁으로 구분할 수 있다. 내전의 경우에는 남아프리카공화국의 아파르트헤이트(Apartheid)라는 인종차별, 아이티와 미얀마의 군부 쿠데타, 시에라리온의 다이아몬드를 둘러싼 자원쟁탈, 그리고 인권탄압으로 인한 민주주의 등 다양한 원인이 있다. 국외 분쟁인 전쟁은 영토 침입과 테러가 주요 원인이며 유고슬라비아 전쟁, 러시아의 크림반도 합병과 우크라이나 침공 그리고 중동지역에서의 전쟁 등이 대표적이다. 특히 중동 지역은 미국이 경제제재를 가장 많이 가한 지역으로, 이 지역에서의 분쟁이 끊이지 않아 이들에 대한 경제제재는 현재진행 중이다.

이슈와 관련해 과거의 고위 정치(high politics)에서 저위 정치(low politics) 문제의 이슈화도 중요하다. 앞서 언급했듯이, 미국 경제제재의 주요 요인은 분쟁으로 주권·영토·국민의 안전을 위협한다. 초창기 미국의 경제제재는 이들을 보호하기 위한 전통안보에 힘썼다. 하지만 2010년대 중반에 접어들자 경제 및 사회 문제를 위협하는 비전통안보 문제가 대두되었다.[9] 그 시작은 사이버 안보로 오바마 대통령은 악의적인 사이버 활동을 제한하기 위해 '행정명령 13694'에 서명했다. 이후 경제성장에 힘입어 중국의 기술 경쟁력이 제고되자, 트럼프 대통령은 중국의 기술 경쟁력 약화를 목적으로 여러 차례에 걸쳐 경제제재를 부과했다. 그리고 바이든 정권 때에는 국내에 펜타닐을 필두로 마약 문제가 심각하자 마약과 관련된 경제제재 법안을 입법했다. 이처럼 미국은 다양한 이슈로 경제제재를 수행했는데, 앞으로 더 많은 비전통안보 문제가 발생함에 따라 미국의 경제제재는 증가할 것이다.

본 연구에서 수행한 IEEPA 현황 분석은 후속연구에 함의를 준다. 기존의 경제제재 실증 분석은 경제제재 부과 사례를 모두 포함한 데이터를 활용해 시기별 경향의 차이를 설명하지 않았다. 효과와 목적에 중점을 둔 기존 연구에 시점을 고려하면, 보다 정교한 경제제재 연구가 될 것이다.

9) 본래 테러는 비전통안보로 분류되나 2010년대 중반부터 기존과는 다른 새로운 문제들이 발생해 이렇게 서술했다.

Ⅳ. 미국의 對중 기술 경제제재

21세기 국제사회에서 가장 큰 화두는 '투키디데스의 함정(Thucydides Trap)'으로 비유되는 미중 경쟁이다. 미중 경쟁의 원인은 중국의 급격한 경제성장 때문이었고, 경제가 성장하기 위해서는 기술발전은 필수적이다. 그리고 기술은 산업·경제의 민간영역일뿐만 아니라 군사·안보의 국가영역이기도 하다. 린다 웨이스(Linda Weiss)는 제2차 세계대전 이후 미국이 기술우위를 점할 수 있었던 것은 민간 부문에서 기술혁신을 이끌어 왔지만, 군사 부문에도 활용하여 국가안보와 리더십 유지를 위해 정부에서도 적극적인 역할을 했기 때문이라고 주장한다. 그는 미국을 안보국가(National Security State)라고 칭하며, 국제사회 패권을 둘러싼 흥망성쇠는 기술의 발전과 밀접한 연관이 있다는 것을 보여주었다.[10]

중국은 후진타오 집권 때 '국가중장기과학 및 기술발전규획강요(2006~2020)'를 추진함으로써 과학·기술 강국 도약을 꿈꾸었다. 이후 2015년 5월 8일에 국무원이 '중국제조 2025'를 발표해 기술발전에 더욱 박차를 가했다. 9대 임무, 10대 중점분야 그리고 5대 중대 프로젝트 하에 반도체 내수화를 2025년까지 70% 수준으로 끌어올리겠다는 핵심가치를 설정하고 막대한 자금을 지원했다.[11] 미국을 비롯한 많은 국가들이 중국에 공장을 건설함으로써 중국은 자연스럽게 선진기술과 지식재산권, 그리고 경영방식을 흡수했다. 국가 주도의 기술정책으로 중국의 기술이 비약적으로 성장하자 미국은 견제하기 시작했다.

미국의 對중 기술 경제제재가 본격적으로 이루어진 것은 트럼프 대통령 때부터이며, 당시에는 수출통제가 중심이었다. 트럼프 대통령은 2017년 7월에 '행정명령 13806'을 발표해 공급망 확보와 제조업 부흥을 통해 일자리 창출에 힘쓰겠다고 했다.[12] 이듬해에는 USTR이 'Finding of the Investigation into China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation under Section 301 of the Trade act of 1974'[13]와 'Update Concerning China's Acts, Policies and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation'[14] 보고서를 연이어 발간하면서 중국이 미국의 기술과 지식재산권을 무단으로 사용하고 있다고

10) Weiss(2014), p. 2.
11) KIEP 북경사무소(2015), p. 4-11.
12) Peters&Woolley(2017),"Executive Order 13806: Assessing and Strengthening the Manufacturing and Defense Industrial Base and Supply Chain Resiliency of the United States", available at, https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-13806-assessing-and-strengthening-the-manufacturing-and-defense-industrial (검색일: 2025.6.9.).
13) USTR(2018), p. 65.
14) USTR(2018), p. 10.

주장했다.

트럼프 행정부는 기술과 지식재산권을 보호하기 위해 먼저 「외국인 투자위험 심사 현대화법(Foreign Investment Risk Review Modernization Act)」을 제정해 인수 및 합병을 관할하는 외국인 투자위원회(Committee on Foreign Investment in the United States)의 권한을 강화했다. 이로써 기존의 인수 및 합병 외에 핵심 기술·인프라와 민감 개인정보와 관련된 사업도 심의 대상으로 확대했다.[15] 그리고 '중국제조 2025'와 관련된 기술의 수출을 엄격하게 통제하는 「수출통제개혁법(Export Control Reform Act)」을 입법했다. 「외국인 투자위험 심사 현대화법」과 「수출통제개혁법」은 2018년 8월 18일 트럼프 대통령의 서명으로 '국방수권법(National Defense Authorization Act)'에 포함되었다.[16]

기술패권을 놓고 미중 양국이 가장 첨예하게 대립한 것은 화웨이 사태 때였다. 미국은 화웨이가 사이버 안보에 위협이 된다고 판단하면서 화웨이가 생산한 핸드폰 구매와 판매를 금지했다. 화웨이를 제재하기 위해 미국은 2019년에 '행정명령 13873'인 'Executive Order on Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain'을 발표했다. '행정명령 13873'은 국가안보를 위협하고 기술 유출을 시도하는 다른 나라의 기업들과 거래를 금지하는 내용을 담고 있다.[17] 그리고 이듬해 5월에는 '수출관리규정(Export Administration Regulation)'을 개정해 수출통제기업 리스트(Entity List)에 화웨이 본사 및 계열사에 대한 수출규제 적용 범위를 확대하고, 화웨이가 미국의 안보에 위협이 된다고 명시했다.[18] 이 때 미국은 자국의 소프트웨어나 기술을 이용해서 생산한 전자·컴퓨터·정보통신과 같은 물품들을 수출통제 품목으로 지정했다. EAR과 더불어 '해외직접생산품규칙(Foreign Direct Product Rule, 이하'FDPR')' 또한 화웨이에 치명적이었다. FDPR에 근거해 설령 해외에서 제품을 생산하더라도 미국의 기술을 사용했다면, 미국이 그 제품 판매를 금지할 수 있는 권한을 보유하는 것이다. EAR이 통제되어야 할 품목들을 명확하게 명시했다면, FDPR은 EAR의 범위를 확장해 미국 기술의 간접사용도 통제한 것으로 볼 수 있다.[19]

바이든 행정부는 수출통제를 넘어 보다 진일보된 對중 경제제재를 펼쳤다. 2021년 6월 바이든 대통령은 공급망 확보 강화에 중점을 둔 '행정명령 14017', 'Building Resilient

---

15) The White House(2018),"Remarks by President Trump at a Roundtable on the Foreign Investment Risk Review Modernization Act (FIRRMA)", available at, https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-roundtable-foreign-investment-risk-review-modernization-act-firrma (검색일: 2025.6.9.).

16) Lazarou and Lokker(2019), p. 2-3.

17) The White House(2019),"Executive Order on Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain", available at https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/executive-order-securing-information-communications-technology-services-supply-chain (검색일: 2025.6.9.).

18) Rose(2020),"Export Administration Regulations: Amendments to General Prohibition Three (Foreign-Produced Direct Product Rule) and the Entity List", available at https://www.federalregister.gov/documents/2020/05/19/2020-10856/export-administration-regulations-amendments-to-general-prohibition-three-foreign-produced-direct (검색일: 2025.6.9.).

19) 유인태(2025), pp. 108-110.

Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth'를 발표했다.[20] 그 일환으로 이듬해에 CHIP4라는 미국 주도의 반도체 4국(미국·일본·한국·대만) 협력 체제를 결성해 안정적인 반도체 공급망을 형성했다.

한편, 미중 기술패권 경쟁은 AI의 등장으로 더욱 심화되었다. 2016년 구글의 알파고(Alpha Go)와 이세돌 기사 간의 대국으로 AI가 세상에 알려졌고, 2022년 OpenAI가 ChatGPT 3.5를 출시해 창작까지 하면서 주어진 데이터로부터 콘텐츠를 창출하는 생성형(generative) AI가 등장하였다. 중국은 국제사회에서 생성형 AI 발전을 선도했는데, 2024년에 발간된 세계지식재산권기구(World Intellectual Property Organization)의 보고서에 의하면, 중국은 지난 10년(2014~2023) 동안 3만 8,210건의 특허를 출원해 세계에서 가장 많은 특허를 출원한 국가로 6,276건을 출원한 2위 국가인 미국보다 6배 이상의 격차를 보였다.[21]

중국의 AI 부상을 인지하고 처음 경고한 것은 미국 인공지능국가안보위원회(National Security Commission on Artificial Intelligence)였다. 2018년 3월에 설립된 이 위원회는 에릭 슈미트(Eric Schmidt) 전 구글 회장이 위원장을 맡고, 정부·학계·산업계 등 여러 분야의 전문가들이 참여했다. 창설 이후 위원회는 조사 및 연구를 통해 2021년에 'NSCAI Final Report'를 발간했다. 본 보고서에서 AI 기술은 지식을 확장하고, 번영을 야기하며, 인간의 경험을 풍부하게 하는 가장 강력한 도구로, 이 기술은 혁신경제의 기초이자 국가들에게 막대한 힘의 원천이 될 것이라고 명시했다. 그리고 AI 기술을 놓고 정부와 기업들 간의 경쟁이 심화될 것이라고 전망했다.[22]

위원회는 중국의 AI 성장을 견제하기 위해 크게 두 가지 정책을 제안했다. 먼저 첨단기술을 보호해야 한다. 위원회는 미국의 경쟁자들이 기술혁신을 함에 따라 미국의 기술우위가 위협받는 상황에서 미국의 아이디어·하드웨어·가치·지식재산권 등을 어떻게 보호할 것인지에 대한 논의가 필요하다고 언급했다. 경쟁자들의 민감 기술 거래를 미국 외국인투자심사위원회(Committee on Foreign Investment in the United States)에 공개하고, 특히 중국과 러시아 기업의 민감한 기술투자에 대한 공개 요건을 강화해야 한다고 주장했다. 또한 16nm 노드 이하 칩을 생산하는 데 필요한 극자외선 노광스캐너 장비와 불화아르곤(ArF, ArFi) 심자외선 노광스캐너 장비와 같은 반도체 제조 장비(semiconductor manufacturing equipment)를 수출 통제해야 한다고 권고했다.[23]

두 번째는 배타적 공급망을 구축하는 것이다. AI 혁신을 위해 동맹국들과 긴밀하게 협력해

20) The White House(2021), p. 6.
21) WIPO(2024), p. 42.
22) NSCAI(2021), p. 19.
23) Ibid., p. 225, 229, 231.

AI를 윤리적이면서도 책임감 있게 사용하는 원칙을 만들고, 디지털 시장을 촉진하고, 민주주의 가치에 대한 권위주의 공격으로부터 방어해야 한다고 주장했다. 이러한 목표를 달성하기 위해 위원회는 첨단기술연맹(Emerging Technology Coalition)과 국제디지털민주주의이니셔티브(International Digital Democracy Initiative) 창설을 제의했다.[24]

정부 차원에서는 바이든 행정부가 2025년 1월 13일에 'Framework for Artificial Intelligence Diffusion'을 발표해 AI 기술을 개발하고, 글로벌 공급망에 대한 지배를 지속하려고 했다. 이와 더불어, 미국은 AI 확산 규칙(AI Diffusion Rule)에서 중국을 수출 전면 금지에 해당하는 Tier 3에 분류해 중국이 AI와 관련된 반도체와 제조 장비, 그리고 AI 칩을 활용해 훈련된 첨단 모델 등과 같은 AI 역량에 접근하지 못하도록 금지시키는 동시에 파트너 국가들에게도 위 사항에 협력할 것을 요청했다.[25]

트럼프 대통령은 공화당 출신이기에 보호주의를 옹호하고, 바이든 대통령은 민주당에서 선출되었기 때문에 자유주의를 신봉할 것이라는 예상과 달리, 중국에 대한 기술 경제제재만큼은 두 행정부 모두 적대적인 기조를 유지했다. 이는 미국이 중국의 기술성장을 경제·산업뿐만 아니라 군사·안보에도 위협이 된다고 인식했기 때문이다. 또한 제조업 부활을 통해 경제성장을 달성함과 동시에, 미국 대선의 향방을 가르는 경합주인 러스트벨트(Rustbelt) 지역의 지지를 획득하기 위한 목적도 있다. 미국의 對중 기술 경제제재는 시간이 흐를수록 보다 공세적이면서 정밀해지고 있으며, 앞으로의 향방이 주목된다.[26]

---

24) Ibid., p. 244.

25) Bureau of Industry and Security(2025),"Framework for Artificial Intelligence Diffusion", available at https://www.federalregister.gov/documents/2025/01/15/2025-00636/framework-for-artificial-intelligence-diffusion (검색일: 2025.06.12.).

26) 트럼프 2기 행정부의 경제제재 정책은 현재진행 중이라 변동성이 크기 때문에 본 연구에서 다루지 않았다.

V. 결 론

본 연구는 미국의 경제제재 현황과 목적 그리고 정책의 특징을 분석하고, 對중 기술 경제제재를 검토했다. 미국은 전체 경제제재의 1/3 이상을 관여했고, 주로 비민주주의 국가들에게 정치 불안정·전쟁 및 분쟁·테러·인권·민주주의·정책 변경 등 다양한 목적을 달성하기 위해 경제제재를 수행했다. 그리고 보다 효과적인 경제제재를 위해 집행부서 간에 유기적으로 행동하고, 세컨더리 보이콧을 부과했다. IEEPA에 의하면, 미국 경제제재의 주요 원인은 분쟁 해결이었으며, 지난 10년 동안 비전통안보 문제가 대두됨에 따라 경제 및 사회 문제 해결을 위한 경제제재도 있었다. 또한 정권이 바뀌어도 경제제재 정책의 기조를 유지하는 일관성도 보였다.

미중 양국은 한국의 1·2위 교역국으로 밀접한 경제관계를 유지하고 있다. 관세청의 2024년 자료에 따르면 중국과는 약 1,330억 달러를 수출하고 1,399억 달러를 수입했으며, 미국과는 약 1,278억 달러를 수출하고 721억 달러를 수입했다.[27] 특히 한국은 제조업 산업이 중간재 중심이라 미국으로부터 원천기술을 도입하고, 중국의 값싼 노동력과 거대한 내수시장을 활용해 왔다. 따라서 현재 미국의 對중 기술 경제제재가 한국에게 미치는 영향력은 상당하며, 그 어느 때보다 전략적 논의가 필요한 시점이다.

먼저 미국과는 새 정부와 긴밀한 공조와 협력을 해야 한다. 올해 초 트럼프 2기 행정부가 출범함에 따라 국제사회는 불확실성의 시대를 겪고 있다. 미국 우선주위를 앞세워 각국들과 관세협상과 수출통제를 하고 있는데, 여기에 한국의 주요 수출품인 자동차·반도체·철강 등이 포함되어 있다. 여기에 더해 바이든 행정부가 추진했던 인플레이션 감축법(Inflation Reduction Act)과 칩스법(CHIPS Act)이 폐지될 수 있다는 우려도 증폭되고 있다. 불확실성을 줄이고, 원활한 교역을 위해 한국은 미국 의회와 행정부 그리고 기업들과 긴밀한 소통과 협력을 해야 한다.

다음으로 특정 국가에 대한 무역의존도를 낮추어야 한다. 많은 국가들이 중국의 희토류에 상당히 의존하는데 중국은 전 세계 희토류의 절반이 매장되어 있고, 약 70%를 생산하는 최대 생산국이다. 희토류는 현대 산업에서 반드시 필요한 자원이다 보니, 중국은 희토류 수출통제를 무기화하고 있다. 이에 반해 한국의 1위 수출품인 반도체의 경우 기존에 對중 수출 의존도가 40%에 육박했다가 최근에는 낮아지고 있으며, 미국·대만·베트남 등 타 국가에 수출하는 비중이 증가하고 있다. 특정 국가에 대한 무역의존도가 지나치게 높으면, 그 국가는 우위를 가지고 자국에게 유리한 교역을 하기 때문에 반도체처럼 공급망을 다각화해야 한다.

---

27) 관세청 수출입무역통계, https://tradedata.go.kr/cts/index.do (검색일: 2025.6.10.).

경제안보를 중심으로 비전통안보 문제가 부상함에 따라 앞으로 경제제재는 더욱 증가할 것이다. 효과와 목적을 분석한 기존연구는 많지만, 경제제재의 형성 과정을 종합적이고 체계적으로 고찰한 연구는 부족하다. 본 연구는 그 일환으로 미국 경제제재의 현황과 특수성을 파악하고, 對중 기술 경제제재 사례를 고찰했다. 국내 정치와 정책 결정 과정에 기반한 관점으로 경제제재를 분석함으로써 현실을 냉철하게 인식하고, 충분한 검토를 통해 한국 외교에 활용해야 할 것으로 보인다.

참고문헌

1. 국내문헌

· 유인태(2025),“인공지능과 미중 전략 경쟁의 국제정치: 글로벌 AI 반도체 공급망과 미국의 경제적 강압을 중심으로”,「국제정치논총」, 65(1), 103-140면.

· KIEP 북경사무소(2015).“‘중국제조 2025’ 추진배경과 중점분야”,「대외경제정책연구원」, 1-14면.

2. 해외문헌

· Jentleson. B., (2022). 「Sanctions: What Everyone Needs to Know」. Oxford University Press.

· Lazarou. E., and Lokker. N., (2019),“United States: Export Control Reform Act(ECRA)”, *European Parliament*, pp. 1-4.

· NSCAI. (2021).“NSCAI Final Report 2021.” *NSCAI*, pp. 1-754.

· USTR, (2018),“Finding of the Investigation into China’s Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation under Section 301 of the Trade act of 1974.” *USTR*, pp. 1-215.

· USTR, (2018),“Update Concerning China’s Acts, Policies and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation.” *USTR*, pp. 1-50.

· The White House, (2021),“Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth.” *The White House*, pp. 1-250.

· Weiss. L., (2014). 「America Inc.?: Innovation and Enterprise in the National Security State」. Cornell University Press.

· WIPO, (2024),“Patent Landscape Report: Generative Artificial Intelligence.” *WIPO*, pp. 1-114.

3. 인터넷 자료

· 관세청 수출입무역통계, https://tradedata.go.kr/cts/index.do (검색일: 2025.06.10.).

· Bureau of Industry and Security, (2025),"Framework for Artificial Intelligence Diffusion", https://www.federalregister.gov/documents/2025/01/15/2025-00636/framework-for-artificial-intelligence-diffusion (검색일:2025.06.12.).

· Council on Foreign Relations, (2017),"What Are Economic Sanctions?", https://www.cfr.org/backgrounder/what-are-economic-sanctions (검색일: 2025.05.30.).

· Felbermayr. G., Kirilakha. A., Syropoulos. C., Yalcin. E., and Yotov. Y., (2025),"Global Sanctions Database", https://www.globalsanctionsdatabase.com (검색일: 2025.05.26.).

· Peters. G., and Woolley. J., (2017),"Executive Order 13806: Assessing and Strengthening the Manufacturing and Defense Industrial Base and Supply Chain Resiliency of the United States", https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-13806-assessing-and-strengthening-the-manufacturing-and-defense-industrial (검색일: 2025.06.09.).

· Rose. W., (2020),"Export Administration Regulations: Amendments to General Prohibition Three (Foreign-Produced Direct Product Rule) and the Entity List", https://www.federalregister.gov/documents/2020/05/19/2020-10856/export-administration-regulations-amendments-to-general-prohibition-three-foreign-produced-direct (검색일: 2025.06.09.).

· The White House, (2018),"Remarks by President Trump at a Roundtable on the Foreign Investment Risk Review Modernization Act (FIRRMA)", https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-roundtable-foreign-investment-risk-review-modernization-act-firrma (검색일: 2025.06.09.).

· The White House, (2019), "Executive Order on Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain", https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/executive-order-securing-information-communications-technology-services-supply-chain (검색일: 2025.06.09.).

· U.S. Congress, (2024),“The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use”, https://www.congress.gov/crs-product/R45618 (검색일: 2025.06.04.).

| Abstract |

Characteristics of the U.S. Economic Sanctions and Technological Economic Sanctions against the China

Deokjoong Kim*, Sangkyu Jo**

This study identifies status, purposes and policy characteristics of the U.S. and analyzes its technological economic sanctions against the China. The U.S. has carried out the most economic sanctions in International Relations. And they has imposed economic sanctions for a variety of purposes, including political instability·war and conflict·terrorism·human rights·democracy·policy change. In the 21st century, the China has experienced rapidly military·economic growth based on technological advances. Then, the U.S. recognized this as threat and imposed technological economic sanctions against the China. This study comprehensively examines process of forming the U.S. technological economic sanctions against the China. Therefore, this study supplements previous studies focusing on the analysis of effectiveness, purpose, and hegemony of international relationship perspective. Currently, the U.S.-China dispute has a great impact on the South Korea. As a result, the South Korea should connect closely with the U.S., where the new government was launched, and diversify its supply chain to reduce trade dependence in certain countries.

❖ Key words : Economic Sanctions, United States, China, South Korea, Technology

❖ JEL Code : F35, F51, F60

* (Lead Author) (before) Researcher, Korea Institute of Intellectual Property, TEL: 02-2189-2635, E-mail: rlaejrwnd312@naver.com

** (Corresponding Author) Associate Research Fellow, Korea Institute of Intellectual Property, TEL: 02-2189-2652, E-mail: sangkyujo@kiip.re.kr