

# 2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망

민태은·김 정·정성윤

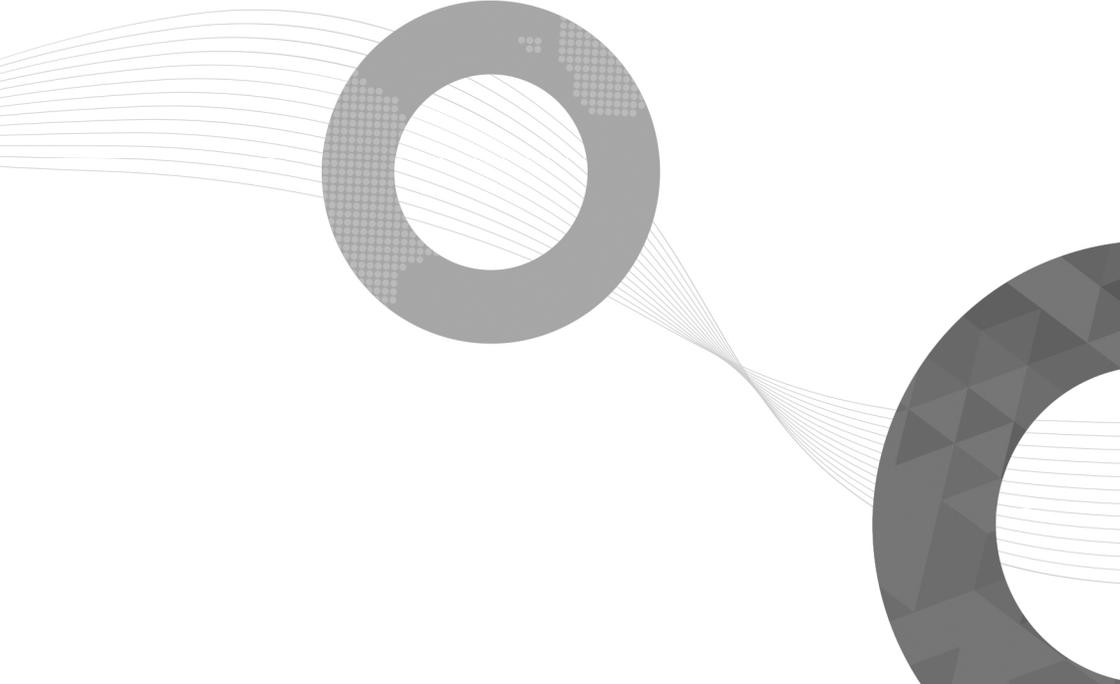


# 2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망

연구책임자 : 민태은(통일연구원 국제협력연구실장)

공동연구자 : 김 정(북한대학원대학교 교수)

정성윤(통일연구원 국제협력연구실 연구위원)



## 2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망

KINU 정책연구시리즈 18-02

---

발행일	2018년 12월 7일
저자	민태은, 김정, 정성운
발행인	김연철
발행처	통일연구원
편집인	국제협력연구실
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	<a href="http://www.kinu.or.kr">http://www.kinu.or.kr</a>
기획·디자인	세일포커스 (02-2275-6894)
인쇄처	명문인쇄공사 (02-2079-9200)
ISBN	978-89-8479-926-4 93340
가격	비매품

---

© 통일연구원, 2018

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

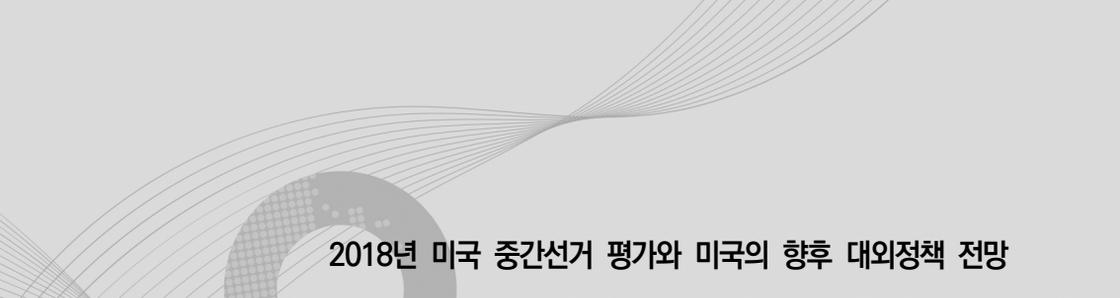


# 2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,  
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

# 차례

요약 .....	9
I. 연구 주제와 의의 .....	11
II. 2018년 중간선거 쟁점과 결과 .....	17
1. 서론 .....	19
2. 2018년 선거 쟁점 .....	19
3. 2018년 중간선거 특징과 결과 .....	21
4. 소결 .....	37
III. 미국의 동아시아 전략 전망: 대중국 및 일본 전략 .....	41
1. 서론 .....	43
2. 중간선거 전후의 '정상급' 외교 일정: 미국 동아시아 전략의 표층 .....	44
3. 트럼프 행정부의 외교 정책 전환: 미국 동아시아 전략의 심층 .....	55
4. 소결 .....	70
IV. 미국의 대북 정책과 북미관계 전망 .....	73
1. 서론 .....	75
2. 트럼프 행정부의 대북정책 특징 .....	77
3. 중간선거와 트럼프 행정부의 대북정책 .....	88
4. 북미관계 전망 .....	93
5. 소결 .....	97
V. 결론 .....	99



## 2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망

참고문헌 .....	105
최근 발간자료 안내 .....	109

# 표 차례

〈표 II-1〉 의식 변화 .....	23
〈표 II-2〉 상원 경합 주 경선 결과 .....	26
〈표 II-3〉 여성유권자의 정당별 지지율 변화 .....	32
〈표 II-4〉 의원구성 변화: 여성의원 수 .....	32
〈표 II-5〉 의회구성 변화: 인종 .....	34
〈표 III-1〉 미국, 중국, 일본의 교역 상대국 비중(2016년) .....	65

[그림 II-1] 성별, 인종, 교육에 따른 지지 정당별 유권자 분포 .....	35
[그림 II-2] 연령에 따른 지지 정당별 유권자 분포 .....	36
[그림 III-1] 미국 외교정책의 전통 .....	61
[그림 III-2] 미국, 중국, 일본의 국력 비교 .....	63
[그림 III-3] 미국 의회 공청회 일수 .....	68
[그림 IV-1] 강압전략의 분류 .....	79
[그림 IV-2] 중간선거 이후 북미관계 변화 동인 .....	94
[그림 IV-3] 중간선거 이후 북미관계 전망 시나리오 사분면 .....	94

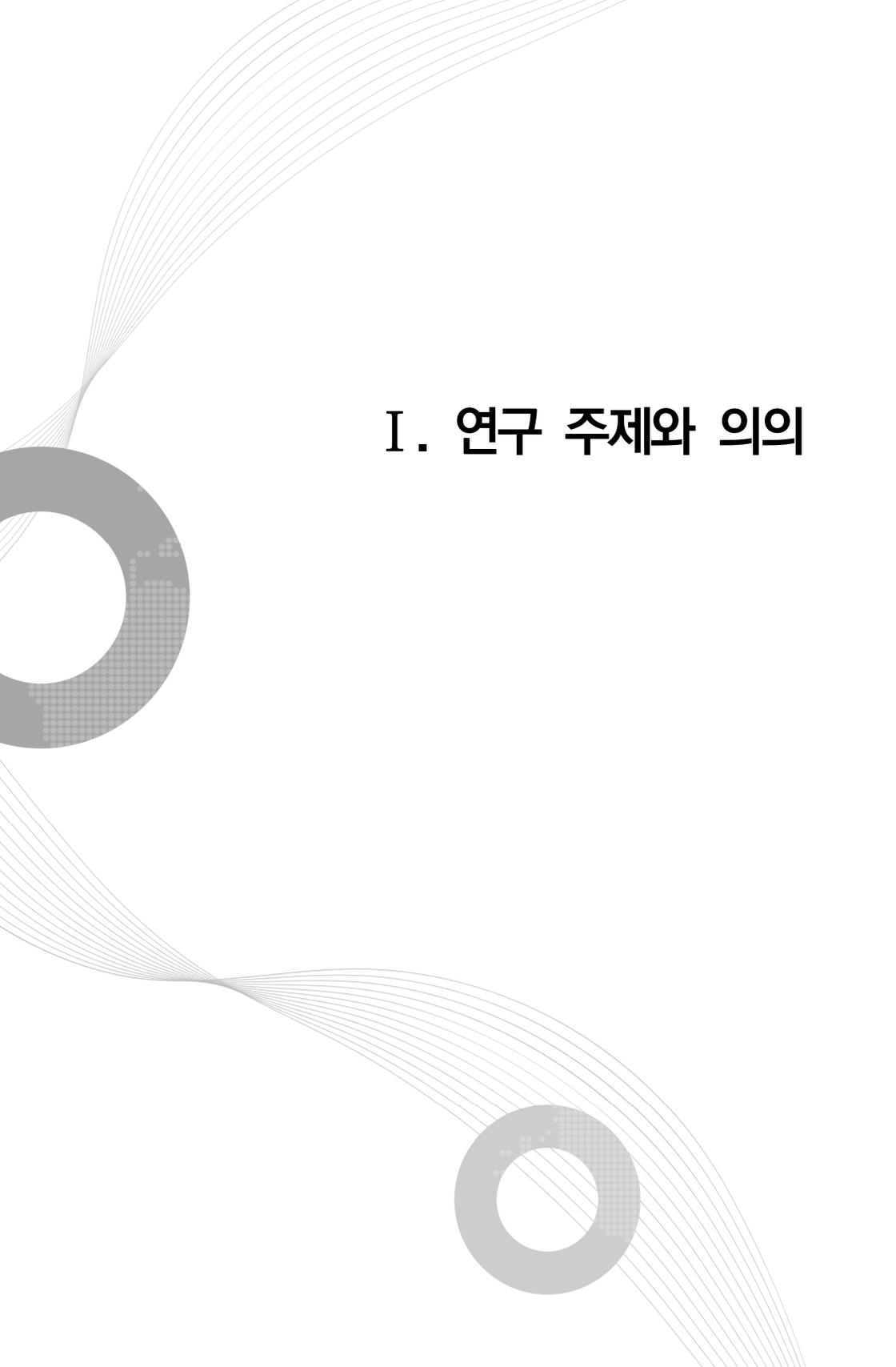


우리의 한반도 정책 특히 대북정책이 미국의 대북 및 동아시아 정책과 긴밀한 관계 속에서 이루어진다는 점을 감안할 때, 2018년 미국 중간선거로 인한 의회 지형 변화가 가져올 미국의 대외정책 변화에 주목할 필요가 있다. 특히 북핵문제 해결과정에 중요 행위자인 미국과 중국의 영향을 생각할 때 선거 결과에 따른 미중관계 방향을 가늠하는 것은 매우 중요하다. 더불어 중간선거 결과로 바뀌는 미국 의회 지형이 북한의 비핵화를 포함한 대북정책에 어떠한 기회와 위기로 작용하는지 분석할 필요가 있다. 이에 본 연구는 중간선거 이후 미국의 국내외정책 변화에 대한 엄밀한 분석을 통해 향후 한미관계의 발전, 북한의 비핵화 촉진 그리고 우호적인 역내 통일 환경 조성에 기여하는 외교정책 수립에 정책 제언을 하고자 한다.

구체적으로, 본 연구는 2018년 미국 중간선거 결과를 평가한다. 먼저 서론에 이어 II장에서는 2018년 미국 중간선거 결과로 생긴 의석 변화의 특징을 설명한다. 구체적으로 선거 결과를 당선자와 유권자의 정당, 지역구 그리고 인구학적 특성 등에 따라 분석한다. 더불어 의회 지형 변화로 인한 전반적인 미국정치의 국내외 변화의 방향을 논한다. III장에서는 미국 의회 구성의 변화로 인한 2020년 대선까지 미국의 동아시아 정책 변화 가능성과 방향을 전망한다. 특히 2018년 중간선거의 결과가 트럼프 행정부의 중국 및 일본 정책에 어떠한 영향을 미칠 것인지를 중심으로 분석한다. IV장에서는 중간선거 이후 미국의 대북정책을 전망한다. 또한 북한의 비핵화를 둘러싼 북미관계 전망을 네 가지의 시나리오로 나누어 분석한다.

**키워드:** 미국 중간선거, 북한의 비핵화, 대북정책, 북미관계, 미국의 동아시아 정책



The page features a decorative background of thin, curved lines that sweep across the top and bottom. Two large, stylized circular shapes are positioned on the left side. The upper circle is filled with a dense grid of small dots, while the lower circle is a solid grey ring. The text is centered in the upper half of the page.

# I. 연구 주제와 의의



미국의 중간선거는 현직 대통령과 여당의 중간평가라는 의미가 있다. 그런데 지난 6월 퓨 리서치(Pew Research) 조사에 따르면 민주당 지지자의 61%가 중간선거를 트럼프(Trump) 대통령에 반대하는 투표로 인식하는 것으로 나타났다. 반대로 53%의 공화당 지지자는 중간선거를 트럼프에 대한 지지를 표시하기 위한 투표로 인식하는 것으로 조사되었다.<sup>1)</sup> 이러한 수치는 선거 일주일 전 조사에서도 크게 변하지 않았다.<sup>2)</sup> 즉, 이번 선거는 여당인 공화당보다 트럼프 대통령에 대한 평가의 성격이 컸다.

정책 면에서 미국 중간선거는 경제나 복지와 같은 국내 문제에 대한 평가 성격이 크다. 다시 말해 전쟁과 같은 국제적 위기 사안이 없는 경우 중간선거에서 외교안보정책은 미국 유권자의 표심을 결정하는 핵심요인이 아니다. 심지어 2006년 중간선거의 경우에는 이라크전쟁이라는 공화당에게 유리한 대외정책 이슈가 있었음에도 불구하고 오히려 전쟁으로 국내 경제 사안과 이민자문제를 소홀히 했다는 유권자의 평가를 받아 패하는 경우도 있었다. 그리고 당시 공화당의 패배는 1995년 뉴트 깅그리치(Newt Gingrich) 하원의장의 지도력 아래 10여년간 강한 결속력을 바탕으로 강한 의회 권한을 누렸던 공화당과 공화당 지지자의 약화를 불러 왔다. 따라서 대부분의 중간선거 후보자들은

---

1) "Voters more Focused on Control of Congress and the President than in the Past Midterms," Pew Research, June 20, 2018, <<http://www.people-press.org/2018/06/20/voters-more-focused-on-control-of-congress-and-the-president-than-in-past-midterms/>> (Accessed October 3, 2018).

2) Pew Research가 선거 직전 발표한 9월 여론조사에 의하면 민주당 편향성이 있는 유권자 포함 민주당 지지자의 66%, 공화당 지지자의 48%가 중간선거를 대통령의 지지 여부를 표시하는 것으로 인식하는 것으로 조사되었다. "a Look at Views Ahead of the 2018 Midterms," Pew Research, November 1, 2018, <<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/11/01/a-look-at-voters-views-ahead-of-the-2018-midterms/>> (Accessed November 2, 2018).

국내 문제를 캠페인 쟁점 사안으로 강조하는 경향이 있다.

그럼에도 불구하고 이번 미국 중간선거에는 6월 싱가포르 북미정상 회담 이후 급변하는 북미관계와 특히 심화되는 미중 간 무역 마찰로 인해 과거의 미국 중간선거에 비해 외교정책이 유권자의 관심을 끌었다. 이는 전통적으로 경제와 복지문제가 주요 선거 쟁점이었음을 감안할 때 이번 선거 결과가 향후 미국의 대외 무역정책과 관련한 미중관계에 영향을 미칠 수 있다는 예측을 가능하게 한다. 특히 무역을 둘러싼 미중 간 갈등이 안보, 나아가 패권경쟁의 일환이라는 점에서 미국 선거 결과가 미중관계를 포함한 미국의 동아시아 전략에 가져올 변화를 분석·평가할 필요가 있다.

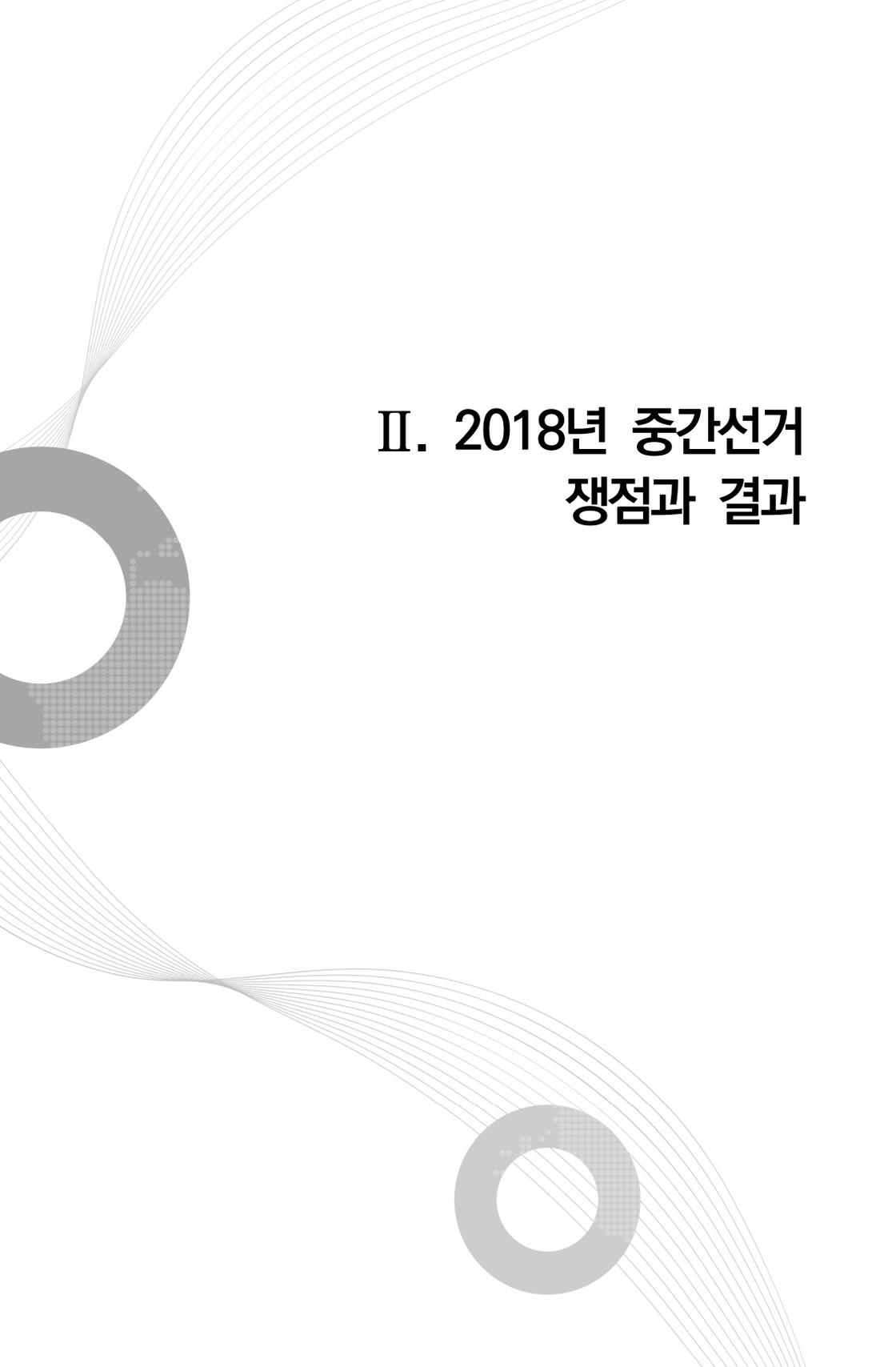
더욱이 한국 입장에서는 미국 중간선거에서 대외정책이 비교적 큰 쟁점 사안이 아니라고 하더라도 선거 결과가 가져올 미 의회 지형 변화에 주목할 필요가 있다. 왜냐하면 미 의회 구성변화로 인한 국내 정치와 정책 변화의 여파가 다양한 모습으로 미국의 대외정책에 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 예를 들어 새로운 의회가 선거에서 공약한 소득불평등 문제의 적극적 해결을 위해 세금을 늘리고 대신 국방예산 증액 폭을 크게 감소시키거나 보호무역을 강화해 수입품의 관세를 보다 강화할 수 있다. 이렇듯 국내 정치 결정이 대외정책에도 영향을 미칠 수 있다. 그리고 이러한 미국의 국방 및 무역정책의 변화는 안보와 경제에서 미국과 긴밀한 관계인 우리의 국내외 정책에도 영향을 미칠 수밖에 없다.

따라서 미국 중간선거 결과 분석을 통해 향후 미국 대외정책 방향을 가늠하는 것은 우리의 대미외교를 포함한 외교정책 수립과 이행에 의미가 있다. 특히 북핵문제 해결과정에 중요 행위자인 미국과 중국의 영향을 생각할 때 선거 결과에 따른 미중관계 방향을 가늠하는 것은 매우 중요하다. 더불어 중간선거 결과로 바뀌는 미국 의회 지형이 북한과의 비핵화를 포함한 대북정책에 어떠한 기회와 위기로 작용하는지

분석할 필요가 있다. 이에 본 연구는 미국 중간선거 결과를 분석하고 향후 미국의 동아시아 및 대북정책을 전망하고자 한다.

구체적으로, 본 연구는 2018년 미국 중간선거 결과를 평가한다. 먼저 서론에 이어 II장에서는 2018년 미국 중간선거 결과로 생긴 의석 변화의 특징을 설명한다. 구체적으로 선거 결과를 당선자와 유권자의 정당, 지역구 그리고 인구학적 특성 등에 따라 분석한다. 더불어 의회 지형 변화로 인한 전반적인 미국정치의 국내외 변화의 방향을 논한다. III장에서는 미국 의회 구성의 변화로 인한 2020년 대선까지 미국의 동아시아 정책 변화 가능성과 방향을 전망한다. 특히 2018년 중간선거의 결과가 트럼프 행정부의 중국 및 일본 정책에 어떠한 영향을 미칠 것인지를 중심으로 분석한다. IV장에서는 중간선거 이후 미국의 대북정책을 전망한다. 또한 북한의 비핵화를 둘러싼 북미관계 전망을 4개의 시나리오로 나누어 분석한다. 본 연구는 중간선거 이후 미국의 국내외정책 변화에 대한 엄밀한 분석을 통해 향후 한미관계의 발전, 북한의 비핵화 촉진 그리고 우호적인 역내 통일 환경 조성에 기여하는 외교정책 수립에 정책 제언을 하고자 한다.



The page features a decorative background with multiple thin, curved lines that sweep across the page. Two large, stylized circular shapes are present: one on the left side, partially cut off, and another at the bottom right. Both circles are filled with a grid of small dots, creating a textured effect.

## II. 2018년 중간선거 쟁점과 결과



## 1. 서론

2018년 미국의 중간선거는 2016년 대선에서 트럼프의 압승이 얼마나 견고한지 확인하는 장이었다. 2016년 대선에서 다수의 전문가도 예상하지 못했던 트럼프의 대통령 당선은 미국의 민심을 정말 대변하는 것인지, 아니면 트럼프 선택에 대한 유권자들의 실망감의 표출이 될지 관심을 모았다. 결과는 당선 이후 계속된 여러 논란과 낮은 지지율에도 불구하고 트럼프 대통령의 민심 기반은 안정적인 것으로 나타났다. 동시에 국내적으로는 반(反)이민·소수자 정책을, 대외적으로는 신고립주의와 보호무역을 추진해온 트럼프 대통령의 정책에 반대하는 유권자들의 결집 역시 목격되었다. 본 장은 이러한 평가의 배경을 2018 중간선거의 쟁점 사안과 선거 결과의 정리·분석을 통해 제시한다. 이를 통해 미국정치 전반의 향방을 가늠하고 향후 미국의 대외정책 결정 방향을 큰 틀에서 논의한다.

## 2. 2018년 선거 쟁점

미 의회의원의 의사결정 및 법안 처리가 지역구민의 선호와 여론에 민감하게 반응한다는 점을 고려할 때, 미 의회의원들의 지지를 얻는 우리 정부의 대미정책 수립을 위해서는 선거과정 및 결과에서 나타난 미국 유권자의 특징과 여론을 파악하는 것이 매우 중요하다.

일반적으로 미국 중간선거에서는 국내 문제가 캠페인의 주요한 쟁점 사안이다. 이번 중간선거의 경우 가장 중요한 쟁점 사안은 의료보험, 빈부격차, 이민정책, 그리고 여성을 포함한 소수자문제 및 인종평등이었다. 다시 말해 이 사안들에 대해 공화당과 민주당 지지자들이 서로 가장 큰 이견을 보였다는 것이다.

캠페인 진행 과정을 보면 공화당은 트럼프 집권 이후 미국 경제지표 회복을 강조하는 캠페인에 주력했다. 반면 민주당은 소득불평등 심화

와 관련하여 최저임금과 직업교육을 핵심 쟁점화했다. 그러나 무엇보다도 민주당은 지난 대선 트럼프가 공약했던 오바마 케어(Obama Care)의 폐지를 통한 의료보험제도 개혁이 실패한 것을 선거 캠페인의 핵심 쟁점 사안으로 강조했다.<sup>3)</sup> 과거 2010년 중간선거에서도 공화당은 오바마 대통령의 ‘오바마 케어’로 중산층의 의료비 부담이 올라갔다는 점을 쟁점화해서 중간선거에서 승리한 경험이 있다.

그런데 이러한 이번 중간선거 쟁점 사안들은 모두 빈부의 격차를 줄이는 데 있어 정부가 무슨 역할을 어디까지 해야 하느냐라는 전통적이고 근본적인 보수와 진보의 시각 차에 관한 것이다. 즉, 이번 선거는 유권자들 간에 세금과 복지국가에 대한 근본적 이견이 분명하게 드러난 선거라고 할 수 있다. 또한 이번 선거의 쟁점 사안들은 전통적으로 미국의 중간선거에서 대외정책은 유권자의 표심을 결정하는 데 비교적 덜 중요하다는 것을 재확인시켜주고 있다.

그럼에도 불구하고 미국 유권자들의 세금과 복지를 바라보는 시각 차가 미국이 세계무대에서 어떠한 역할을 해야 하는가에 대한 인식 차로 이어지는 모습을 보였다. 비즈니스 인사이더(Business Insider)가 45명의 경제학자를 대상으로 조사한 바에 의하면 경제학자의 76%가 트럼프 대통령의 관세정책이 미국의 경제에 부정적인 영향을 미친다고 응답했다.<sup>4)</sup> 그러나 미 국민의 여론은 조금 다른 모습을 보였다. 지난 7월 퓨 리서치 조사에 의하면 공화당 지지자의 약 73%가 수입품의 관세 인상에 찬성하는 반면 단지 13%의 민주당 지지자만이 이에 찬성하는 것으로 나타났다.<sup>5)</sup> 다시 말해 복지에서 개인의 책임을 강조하는

3) 오바마 케어의 정식 명칭은 ‘Affordable Care Act(ACA)’이다.

4) “Trump Tariffs Trade War Bad for Economy,” *Business Insider*, June 4, 2018, <<https://www.businessinsider.com/trump-tariffs-trade-war-bad-for-economy-poll-2018-6>> (Accessed October 11, 2018).

5) “As New Tariffs Take Hold More See Negative than Positive Impact for

보수 성향의 지지자들의 시각이 대외적으로는 국내 산업 보호를 통한 부국이라는 전형적 인식으로 이어지는 모습을 보였다.

사실 미국은 풀어야 할 많은 외교적 사안에 직면해 있다. 북핵, 멕시코 및 캐나다와 무역협정 재협상, 이민자 정책과 관련한 멕시코와 국경안보, 나토를 포함한 동맹국들과의 군비 분담금 조정, 브렉시트로 촉발된 영국의 고립과 EU 국가 간 관계 재편에 따른 미영관계 재구축, 그리고 중동에서 시리아 내전과 이란과 핵협상과 관련한 갈등 등의 문제가 있다.<sup>6)</sup> 그리고 이번 선거에서 예상보다는 크게 쟁점화되지는 못했지만 러시아 선거 개입 의혹과 관련한 물러 특검이 트럼프 집권 이후 국내 여론에서 지속적인 주목을 받았다. 그런데 이러한 많은 외교 사안 중 이번 선거에서는 무역 마찰로 표면화되고 있는 미중 갈등이 선거 기간 내내 여론의 관심을 끌었다. 즉, 국내 경제적 불평등 문제와 아시아지역에서의 패권 문제가 맞물려 중국과의 무역이 가장 중요한 문제로 쟁점화되었다.

### 3. 2018년 중간선거 특징과 결과

#### 가. 투표율

투표율의 경우 대통령선거에 비해 중간선거 투표율이 낮은 편이다. 대통령선거의 경우 유권자의 약 60%가 투표에 참여하는 반면 중간선

---

the U.S.,” Pew Research, July 19, 2018, <<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/07/19/as-new-tariffs-take-hold-more-see-negative-than-positive-impact-for-the-u-s/>> (Accessed October 5, 2018).

9월 말 Pew Research 발표에 의하면 74%의 미국인은 무역을 좋은 것으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 이는 선진국 평균 88%에 비하면 낮은 편이다.

“Trade Widely Seen as Good,” Pew Research, September 26, 2018, <<http://www.pewglobal.org/2018/09/26/2-trade-widely-seen-as-good/>> (Accessed October 11, 2018).

6) 민태은·정성운, “중간선거 이후 미국대외정책,” (통일연구원 온라인시리즈 CO 18-45, 2018.11.12.), p. 1. 본 참고문헌 중 저자가 작성한 부분을 수정 및 보완.

거의 투표율은 약 40% 내외이다. 지난 2014년의 중간선거에서는 유권자의 36%가 투표에 참여했다. 그런데 이번 중간선거의 경우 사전선거에서 이미 약 4천만 명의 유권자가 투표함으로써 본 선거 이전부터 높은 투표율을 보일 것으로 기대되었다. 결과는 49%의 유권자가 투표를 한 것으로 조사되었다. 이는 1966년 린든 존슨(Lyndon B. Johnson, 민주당) 대통령의 재임 기간에 치러진 중간선거 투표율 47.8% 이후 최고 투표율이다. 이 선거에서 공화당은 대승을 거두었다. 당시 높은 투표율은 베트남문제, 흑인들의 시민권 확대 노력으로 표출된 인종갈등, 존슨 대통령의 사회복지 혁신 정책인 '위대한 사회 프로그램(Great Society Program)'으로 인한 사회적 논란 등 유권자들의 일상과 가치에 직결된 사안들이 유권자를 투표장으로 이끌면서 가능했다. 그러나 무엇보다도 '1965년 선거권법(Voting Rights Act of 1965)' 이후 처음 실시되는 선거로 인종소수자들의 투표권이 확대된 것이 큰 원인이었다.

이번 선거의 경우는 젊은 층의 투표참여 증가가 투표율 증가의 가장 큰 원인으로 분석되고 있다. 미국은 평균 40세 이하 젊은 층의 중간선거 투표율은 20% 정도였다. 그런데 2010년 이후 중간선거에서 젊은 층의 선거 참여율이 증가하는 추세이다. 지난 2014년 중간선거에서 40세 이하 유권자는 46%의 투표율을 보였다. 미국의 젊은 유권자들의 특징은 경제적 불평등 해소와 인권문제에 진보적 태도를 가지고 있는 것이다. 따라서 이번 선거에서 젊은 층의 투표율 증가는 인권문제, 총기규제, 이민자문제 그리고 복지문제 해결을 통한 경제사회 불평등 해소에 소극적이었던 트럼프에 반기를 표하는 것으로 해석될 수 있다. 즉, 크게는 반(反)트럼프 진영에 있던 유권자들이 적극적으로 의사표현을 한 것이라 할 수 있다.

## 나. 의석수 변화

다수의 중간선거에서 의회 내 다수당의 색깔은 바뀌어 왔다. 평균 32석이 바뀌는 것으로 알려져 있다. 임기 중 비교적 높은 인기를 누렸던 오마바 대통령의 경우도 초선 당시 2010년 중간선거에서 하원을, 재선 임기기간 중 치러진 2014년 중간선거에서는 양원 모두를 공화당에게 내주었다. 이러한 측면에서 이번 중간선거도 예외는 아니라고 할 수 있다.

이번 선거에서는 하원 435석 전체, 상원 35석 그리고 36개의 도지사 자리를 놓고 경합이 이루어졌다. 중간선거 전 100명으로 구성된 상원의 경우 공화당이 51석을, 민주당이 49석을 차지하고 있었다. 그리고 435명의 의원으로 구성된 하원의 경우 공화당이 240석, 민주당이 195석이었다. 따라서 다수당이 되기 위해 218석 이상이 필요한 하원의 경우 민주당은 23석 이상을 얻어야 했다.

선거 결과는 이전 중간선거에서 관찰되어 왔던 현상이 그대로 유지되었음을 보여준다. <표 II-1>에 보이듯이 민주당은 39석을 추가로 얻음으로써 하원 다수당이 되었다. 그러나 상원은 공화당이 의사진행 발언제지(filibuster)가 가능한 60석에는 미치지 못하나, 2석을 추가함으로써 민주당과의 격차를 더 벌렸다.

<표 II-1> 의석 변화

	중간선거 직전 115대 의회		116대 의회(2019년 시작)	
	상원	하원	상원	하원
공화당	51석	240석	53(+2)	201(-39)
민주당	49석	195석	47(-2)	234(+39)
합계	100석	435석	100석	435석

출처: POLITICO, <<https://www.politico.com/election-results/2018/house/>> (Accessed November 25, 2018).

## (1) 상원

6년마다 선거가 치러지는 상원의 경우는 Class I에 속하는 33개 주의 33석 외에 Class II에 속하는 미네소타 주(Minnesota State)와 미시시피 주(Mississippi State)에서 특별선거가 치러졌다.<sup>7)</sup> 35석 중 민주당은 무당파 의석 2석까지 포함해서 26석을 방어해야 하는 반면 공화당은 9석만 방어하면 되는 선거였다. 이번 35개 상원의석 중 경합 지역으로는 애리조나(Arizona), 인디애나(Indiana), 플로리다(Florida), 미주리(Missouri), 몬태나(Montana), 네바다(Nevada), 노스다코타(North Dakota), 테네시(Tennessee), 텍사스(Texas) 그리고 웨스트버지니아(West Virginia) 주가 꼽혔다.

선거 전, 미국 대중의 여론이 민주당 쪽으로 기울 것은 민주당의 상원 승리에 유리하게 작용할 것이라는 분석이 있었다. 그리고 3개의 공개 경선(open races: 현직자가 은퇴나 사망 등의 이유로 출마하지 않는 경선) 모두가 공화당 의석이었던 것도 민주당에 기대를 걸게 하는 요인이었다. 구체적으로 애리조나 주(Arizona State), 테네시 주(Tennessee State) 그리고 유타 주(Utah State)에서는 공개 경선이 있었다.<sup>8)</sup> 이 중 공화당 지지가 분명한 유타 주를 제외한 두 주에서는 경합이 예상되었다.<sup>9)</sup>

---

7) 100명의 의원으로 구성된 미국의 상원은 6년마다 선거를 통해 새로 선출된다. 그런데 상원의석 100개는 3분의 1씩 세 개의 Class로 나뉘어 2년마다 하원의원과 함께 선출된다. 그런데 미네소타와 미시시피 주의 경우는 Class I으로 이번 중간선거에서 상원의원 선출이 예정되어 있던 주이기 때문에 결과적으로 미시시피와 미네소타에서는 상원의원 의석 2개 모두에 대한 선거가 치러졌다.

8) 애리조나 주의 경우는 공화당 의원 존 매케인(John MaCCain) 사망, 테네시 주는 공화당 의원 밥 코커(Bob Corker)가 출마를 포기하면서 공개 경선을 치르게 되었다. 유타 주의 경우 공화당 의원 오린 헛치(Orrin Hatch)가 은퇴를 발표하며 재선에 나가지 않아 공개 경선을 치렀다.

9) 전통적으로 민주당이 강세를 보인 애리조나 주에서는 민주당 후보 크리스틴 시네마(Kyrsten Sinema)가 공화당 후보 마사 맥샐리(Martha McSally)를 상대로 승리하였다. 테네시 주에서는 공화당 여성후보 마사 블랙번(Marsha Blackburn)이 민주당 후보 필 브레데슨(Phil Bredesen)과 경합하여 승리를 거두었다. <표 II-2> 참조.

그러나 사실 이번 상원 선거는 공화당에 유리한 요소가 더 많았다. 먼저 전통적으로 공화당 지지자들의 투표 참여율이 높고 공화당 지지가 확고한 편이라 변화 가능성이 크지 않은 경향이 있다. 둘째, 트럼프 대통령의 지지율은 낮지만 일반적으로는 경제상황이 좋을 때 집권당을 지지하는 경향이 있다.

셋째, 소위 'big state disadvantage'가 2석차로 다수당 지위를 갖지 못해 한 표가 아쉬웠던 민주당에게 더욱 불리하게 작용했다. 이번 선거에서 미국 전역에 걸쳐 여론은 민주당에게 유리했다. 그러나 인구수와 관계없이 2석을 뽑는 상원의원 선출 방식 자체가 이번 선거에서 전국적으로 더 높은 인기를 누리는 민주당에는 불리했다고 할 수 있다. 예를 들면 이번에 상원의원을 선출한 캘리포니아는 미국 최대 인구 크기의 주다. 하지만 이번에 같이 상원을 선출한 와이오밍은 캘리포니아 인구의 60분의 1이다. 하지만 모두 한 석의 상원의원을 이번 선거에서 선출했다. 게다가 인구가 적은 주는 시골지역이고, 전통적으로 시골지역은 공화당 지지 성향이 강하다.

넷째, 이번에 상원 100개 의석 중 민주당이 차지하고 있는 23석과 공화당이 차지하는 42석에 대해서는 중간선거가 없었다. 다시 말해 51석을 차지하고 있던 공화당이 이번에 방어해야 하는 상원 의석수는 9석이었다. 그리고 그 9석 중 단 한 석만이 2016년 대선에서 힐러리가 승리를 거둔 주였다. 구체적으로 네바다 주(Nevada State)는 지난 대선에서 힐러리가 승리한 곳이지만 공화당이 상원을 차지하고 있는 주였다. 다시 말해 다른 8석은 트럼프 대통령이 승리한 주이고 동시에 공화당이 의석을 차지하고 있는 주였다. 반면 민주당은 방어해야 하는 26석 중 10석이 트럼프가 승리한 주에서 치러졌다.

결과는 공화당이 2개 의석을 추가하며 53석을 차지해 다수당 지위를 보다 강화했다. <표 II-2>는 경합 주 선거 결과이다. 특히 트럼프 대통령이 경합 주로 공 들어 선거운동을 지원한 플로리다 주(Florida

State) 상원의석을 공화당 후보가 차지한 것과 인디애나 주에서 공화당 후보 마이크 브라운(Mike Braun)이 민주당 현직의원 조 도넬리(Joe Donnelly)를 이기고 의석을 차지한 것을 두고 이번 선거에서 공화당과 트럼프가 승리한 상징이라는 평가가 있다.

<표 II-2> 상원 경합 주 경선 결과

경합주	후보		결과
	공화당	민주당	
애리조나	Martha McSally	Kyrsten Sinema	Kyrsten Sinema
인디애나	Mike Braun	Joe Donnelly(현)	Mike Braun
플로리다	Rick Scott	Bill Nelson(현)	Rick Scott
미주리	Josh Hawley	Claire McCaskill(현)	Josh Hawley
몬태나	Matt Rosendal	Jon Tester(현)	Jon Tester
네바다	Dean Heller(현)	Jacky Rosen	Jacky Rosen
노스다코타	Kevin Cramer	Heidi Heitkamp(현)	Kevin Cramer
테네시	Marsha Blackburn	Phil Bredesen	Marsha Blackburn
텍사스	Ted Cruz(현)	Beto O'Rourke	Ted Cruz
웨스트버지니아	Patrick Morrisey	Joe Manchin (현)	Joe Manchin

출처: CNN, <<https://edition.cnn.com/election/2018/results>>의 결과 보도 내용을 저자가 정리한 것임.

\*(현): 현직자

그러나 지난 대선에서 트럼프가 승리한 오하이오, 미시간, 그리고 펜실베이니아 주에서 민주당이 의석을 사수한 것은 주목할 만하다. 모두 민주당 현직의원이 있었음에도 불구하고 지난 대선에서 트럼프의 ‘러스트 벨트(Rust Belt)’ 인기 열풍에 트럼프가 승리한 주였다. 그러나 이들 세 주는 민주당 현직자들을 재선시킴으로써 미국의 일자리와 생산성 보호를 약속했던 트럼프의 국정능력이 기대에 미치지 못했다고 평가했다. 또한 이민자, 특히 라티노 인구가 많은 네바다 주에서 역시 민주당에 의석을 내주었다. 또 다른 공화당 텃밭이라 할 수 있는 텍사스에서는 지난 2016년 대선에서 공화당 후보 경합을

별였던 현직 공화당 상원의원 테드 크루즈(Ted Cruz)를 상대로 민주당 신예 베토 오리크(Beto O'Rourke)가 마지막까지 치열한 경합을 벌였다. 이러한 결과는 트럼프 대통령의 일련의 행정 명령(executive orders)을 통한 반(反)이민정책에 대한 반기일 뿐만 아니라 반이민 정책만으로는 유권자의 마음을 사기 어렵다는 사실을 보여준다. 이는 2020년 선거에서 이들 경합 주 지역에서 공화당이 새로운 정책 사안을 제시하지 못하면 고전할 가능성이 있음을 시사한다.

또한 공개적으로 반(反)트럼프 입장을 밝혀온 2012년 공화당 대선 후보 및 롬니(Mitt Romney)가 공개 경선이 있었던 유타 주에서 승리한 것 역시 주목할 만하다. 유타 주가 줄곧 공화당 지지 경향이 크다는 점이 작용했을 수 있다. 그러나 큰 논란 없이 반트럼프 공화당 후보에 투표했다는 사실은 공화당 내 뿐만 아니라 공화당 지지 유권자 사이에서 트럼프 대통령에 대한 평가가 나뉘고 있음을 잘 보여준다.

## (2) 하원

이번 선거에서 민주당은 하원 다수당이 되기 위해 필요한 23석보다 16석이 많은 39석을 얻었다. 갤럽 발표에 의하면 1946년부터 미국의 대통령선거에서 대통령의 당이 평균적으로 하원에서 25석을 잃는 것으로 조사, 집계되었다. 그런데 대통령 지지도(approval rating)가 50% 이하일 때는 보다 많은 평균 37석을 잃는 것으로 집계되었다.<sup>10)</sup> 트럼프 대통령의 지지도(approval rating)가 좋은 경제지표에도 불구하고 30% 후반에서 등락을 거듭한 것을 감안하면 이번에 공화당이 39석을 잃은 것은 오히려 선방한 것이라 평가할 수 있다. 트럼프에 비해 지지도가 높았던 1994년 클린턴 대통령 초임 기간 그리고 2014

---

10) "Midterm Seat Loss Average Unpopular President," Gallup, September 12, 2018, <<https://news.gallup.com/poll/242093/midterm-seat-loss-averages-unpopular-presidents.aspx>> (Accessed September 27, 2018).

년 오바마(Obama) 대통령 재임 기간 중 치러진 중간선거에 비해서는 심지어 공화당이 선전했다고 평가할 수 있다. 당시 민주당은 1994년에는 53석을, 2014년에는 63석을 공화당에 내주었다.

사실 이번 중간선거 이전부터 여러 가지 면에서 하원선거는 민주당이 유리할 것이라는 전망이 나왔다. 먼저 재선에 나서지 않는 하원 현직자 66명 중 38명이 공화당 소속이었다. 현직의원 재선율이 90%가 넘는 미국선거의 특징을 감안하면 민주당에 호재였다. 특히 플로리다와 펜실베이니아와 같은 경합 주(swing state)에서 공화당 현직자가 출마를 포기한 것은 민주당에 유리하게 작용할 것이라는 전망이 있었다. 둘째, 과거 중간선거에서 여당은 하원에서 많은 의석을 잃었다. 셋째, 경제 상황이 좋음에도 불구하고 트럼프 대통령의 지지율이 임기 내내 낮았다. 넷째, 과거 성추행 및 성폭력 행위에 대한 의혹이 일었던 대법관 브렛 캐버노(Brett Kavanaugh)의 상원 인준과 반이민정책 등으로 사회적 약자 보호에 소극적이었던 트럼프 대통령에 대한 사회적 반감이 높았다. 특히 선거 직전 여성 및 무당파들이 반트럼프 깃발 아래 정치적으로 집결하는 양상이 강화되는 사회 분위기였다.

선거 결과는 이러한 선거 전(前) 분위기를 그대로 반영했다. 미국 역사상 최대 여성후보가 출마해 최대 수로 당선되었다. 또한 두 명의 무슬림 여성이 하원의원에 당선되었으며 원주민 출신의 두 명의 여성 의원도 탄생했다. 그리고 최초로 동성애자가 콜로라도 주지사로 당선되었다.

### (3) 주지사 선거(governor election)

주지사 선거는 36개 주에서 치러졌다. 이 중 26석은 공화당 주지사였다. 선거가 없었던 14개 주의 경우 7석은 공화당이, 나머지 7석은 민주당이 주지사로 있다. 즉, 이번 중간선거 이전에 공화당 주지사의 총 수는 33석, 민주당은 17석이었다. 주지사 선거가 있었던 주 중 오하이오, 미시간, 플로리다, 위스콘신 그리고 펜실베이니아 주는 지

난 2016년 대선에서 트럼프가 승리한 대선 경합 주(swing state)였다. 선거 결과는 민주당의 선전이 돋보였다.

구체적으로 이번 선거에서 위스콘신, 일리노이, 메인, 미시간, 뉴멕시코, 캔자스, 네바다 7개 주에서 민주당이 새로 당선되었다. 그리고 이번 선거에서 주지사 경합 주로 꼽힌 콜로라도, 로드아일랜드, 오리건 주에서도 이겼다. 전통적으로 공화당이 우세한 캔자스 주에서 민주당 주지사가 새로이 선출된 것은 주목할 만하다. 캔자스 주는 현재 미국의 대외정책의 핵심 인물인 폼페이오 국무장관이 3선 하원의원을 지낸 곳이다. 따라서 캔자스 주에서 민주당 주지사의 선출은 공화당이 이번 중간선거 프레임인 반이민 또는 반무역 정서를 자극하는 선거 전략으로는 다음 선거에서 비산업 지역에서 2016년과 같이 승리하기 힘들 수 있다는 것이다.

한편 공화당은 무소속 현직자가 있던 알래스카에서 새로이 당선되었다. 그리고 공화당은 주지사 경합 주 중 플로리다, 조지아, 텍사스 주에서 승리하였다. 지난 대선 트럼프가 승리한 대선 경합 주에서의 성적표를 보면 공화당이 오하이오와 플로리다 주에서 승리하였고 민주당이 미시간, 위스콘신, 그리고 펜실베이니아 주에서 승리하였다. 결국 공화당이 총 33석 중 6석을 이번 선거에서 내주어 모두 27개 주를 차지하게 되었다.

이번 주지사 선거 결과는 사실 2020년 이후에 치러질 선거에 더욱 큰 의미를 갖는다. 왜냐하면 주지사가 매 10년마다 실시되는 인구조사 후 선거구 조정 시 최종 승인의 열쇠를 쥐고 있기 때문이다. 따라서 2020년 이후부터 치러질 선거는 이번에 당선된 주지사들이 확정하는 선거구에 따라 실시될 것이다. 즉, 게리맨더링(gerrymandering)까지는 아니더라도 선거구를 민주당 후보자에게 유리하게 결정할 수 있다는 것이다. 이러한 측면에서 민주당의 주지사 선거에서의 약진은 매우 주목할 만하다.

## 다. 의석 구성 변화

### (1) 성별

이번 선거에서는 특히 여성의원 수 변화에 주목할 필요가 있다. 많은 연구에 따르면 여성의원은 여성을 포함한 사회적 약자, 인권, 복지를 위한 의정활동을 더 많이 한다. 그리고 전쟁에 더 반대하는 것으로 알려져 있다.<sup>11)</sup> 즉, 성별 변화가 정책 결정에 영향을 미친다는 것이다.

이번 선거는 미국 역사상 가장 많은 여성후보가 예비선거에 출마하였고 본선에 진출한 여성후보 수도 273명으로 역대 최다로 기록되었다.<sup>12)</sup> 구체적으로 하원의 경우 235명, 상원의 경우 22명이 여성후보였다.<sup>13)</sup> 주지사로는 총 16명의 여성이 최종 후보가 되었다. 이들 최종 후보 273명을 정당별로 살펴보면 민주당이 210명, 공화당이 63명이다. 특히 미국 역사상 처음으로 트럼프 행정부의 반이민 정책에 반대하며 출마한 무슬림 여성후보 2명이 연방 민주당 하원의원이 되었다.<sup>14)</sup> 그

---

11) Jane Mansbridge, "Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent Yes," *Journal of Politics*, vol. 61, no. 3 pp. 628~657; Arturo Vega, and Juanita M. Firestone, "The effects of gender on congressional behavior and the substantive representation of women," *Legislative Studies Quarterly*, vol. 20, no. 2 (1995), pp. 213~222; 최정원·김원홍·윤덕경, "제17대 국회의원의 입법 활동 성차 분석: 여성관련 법률안 입법과정을 중심으로," 『의정연구』, 제25권 (2008), pp. 83~110; 이정진·민태은, "개방형 경선과 여성대표성: 제도적 고찰과 미국사례를 중심으로," 『정치정보연구』, 제18권 3호 (2015), pp. 75~97.

12) 이번 중간선거에서는 총 590명의 여성이 의회와 주지사 자리를 놓고 예비선거에 출마했다. 민주당의 경우 428명의 여성후보가 예비경선에 참가했고, 공화당은 162명의 여성이 후보로 예비선거에 참가했다. 여성후보에 대한 자세한 내용은 다음의 웹사이트 참고.

<<http://cawo.rutgers.edu/potential-candidate-summary-2018>>  
(Accessed November 7, 2018).

13) 이전 기록으로는 하원의 경우 지난 2016년 선거에서 여성후보가 167명으로 최다였고, 상원은 2012년 중간선거에서 18명의 여성후보가 예비선거를 통과하고 본선거에 진출하였다.

14) 두 명의 무슬림 당선인은 미시간 주 13구역의 라시드 탈리브(Rashida Tlaib)와 미네소타 주 5선거구에서 출마한 일한 오마르(Ilhan Omar)이다.

리고 미국 역사상 처음으로 두 명의 원주민(native-American) 여성 하원의원이 탄생했다.<sup>15)</sup> 또한 매사추세츠 주에서는 첫 흑인 여성 하원의원이 당선되었다.<sup>16)</sup> 테네시 주에서도 첫 여성 상원의원 당선자가 나왔다.<sup>17)</sup> 이러한 여성의원들의 약진으로 2019년 116대 의회는 약 20%가 여성의원으로 이루어지게 되었다.

이러한 여성의 활발한 의원 진출은 그간 미국사회에 축적되었던 여성들의 역량이 표출되는 현상으로 이해할 수 있다. 하지만 지난 2년간 트럼프의 여성을 포함한 사회적 약자에 대한 태도가 보다 큰 원인이라 할 수 있다. 다시 말해 트럼프 행정부의 여성관과 여성을 포함한 사회적 약자에 대한 정책이 여성 유권자로 하여금 여성의 의회진출 필요성을 절감토록 하였고, 이에 많은 여성운동가와 정치인이 반응한 결과 여성의원의 약진이 두드러졌다고 판단된다.

보다 구체적으로 <표 II-3>에 보이듯이 지난 선거에서 트럼프 대통령에 대한 지지가 높았던 백인여성 노동자 계층의 민주당 지지율은 크게 상승한 반면 공화당에 대한 지지율은 감소했다. 그리고 백인여성 대졸자의 공화당 지지율도 낮아졌다. 이러한 여성 유권자의 민주당 지지는 민주당의 하원 승리와 더불어 민주당 여성의원의 큰 폭의 증가라는 결과로 나타났다. 여성의원이 없었던 펜실베이니아의 경우 이번 선거를 통해 하원 21석 중 4석을 민주당 여성의원이 가져가게 되었다.<sup>18)</sup> 그리고 이들 여성이 차지한 4개 의석 중 3석이 공화당 남성의원

- 
- 15) 두 명의 여성 첫 원주민 당선자는 모두 민주당이다. 구체적으로 샤리스 다비드(Sharice Davids)는 캔자스 하원의원으로 당선되었고, 뎀 하랜드(Deb Haaland)는 뉴멕시코 하원의원으로 당선되었다.
  - 16) 당선자는 민주당 소속의 에이이나 프레슬리(Ayanna Pressley)로 10선 민주당 남성의원 마이클 카푸아노(Michael Capuano)을 예비선거에서 이기고 당선되었다.
  - 17) 공화당 소속의 마샤 블랙번(Marsha Blackburn)이 테네시 주 첫 여성 상원의원으로 당선되었다.
  - 18) 이들 여성의원은 Mary Lou Scanlon(D), Chrissy Hulanhan(D), Susan Wild(D) 그리고 Madelleine Dean(D)이다. Madeleine Dean은 현직자가 없는 자리(open seat)를 놓고 공화당 후보와 경합했다.

이 전직 의원이었다.

<표 II-3> 여성유권자의 정당별 지지율 변화

	2016년 대선	2018년 중간선거	변화
전체 여성유권자	민주당 지지: 54%	민주당 지지: 59%	5% 포인트 ↑
	공화당 지지: 41%	공화당 지지: 40%	1% 포인트 ↓
미혼 백인여성유권자	민주당 지지: 48%	민주당 지지: 54%	6% 포인트 ↑
	공화당 지지: 46%	공화당 지지: 43%	3% 포인트 ↓
대출 백인여성유권자	민주당 지지: 51%	민주당 지지: 59%	8% 포인트 ↑
	공화당 지지: 44%	공화당 지지: 39%	5% 포인트 ↓
노동자계층 백인여성유권자	민주당 지지: 34%	민주당 지지: 42%	8% 포인트 ↑
	공화당 지지: 61%	공화당 지지: 56%	5% 포인트 ↓

출처: "Trump is Beginning to Lose his Grip", *New York Times*, November 17, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/11/17/opinion/sunday/trump-is-beginning-to-lose-his-grip.html> (Accessed November 17, 2018).

<표 II-4> 의원구성 변화: 여성의원 수

	상원		하원	
115대 의회	23명(23%)	공화당: 6명	84명(19.3%)	공화당: 23명
		민주당: 17명		민주당: 61명
2018 중간선거 결과	23명(23%)	공화당: 6명	102명(23.4%)	공화당: 13명
		민주당: 17명		민주당: 89명

출처: "Potential Candidate Summary", Rutgers University, November 20, 2018, <http://cawo.rutgers.edu/potential-candidate-summary-2018>&<https://www.house.gov>을 참고로 하여 필자가 재구성하였음. 집계 현황임.

이러한 여성 유권자의 지지율 변화, 그 결과 여성의원, 특히 민주당 여성의원 수의 증가는 향후 미국의 정책 전반의 변화를 의미한다. 사실 의회의 여성 진출 증가와 더불어 공화당과 민주당의 여성 후보자 수와 당선자 수의 격차가 지난 20년간 꾸준히 증가해 왔다. 이러한 현상의 여러 가지 이유 중 하나는 민주당에 비해 공화당 내부적으로 관습 및 제도 면에서 여성 정치인에게는 높은 진입 장벽이다. 정치후

원금을 받을 네트워크에 있어서 여성 후보자에게 불리한 점도 있다. 그러나 공화당이 내세우는 여성의 '전통적인 역할'을 강조하는 보수적 가치도 큰 이유이다. 공화당이 가족 안에서 여성의 역할을 강조하는 입장을 고수한다면 이에 동의하지 않는 신진 여성 정치인이 공화당에 합류하기가 어렵다. 즉, 공화당이 앞으로 여성의 이미지와 역할에 대해 고수해오던 가치의 변화를 피하지 않으면 워싱턴에서의 성공이 점차 어려워진다는 것이다. 가깝게는 2020년 대선에서 폭넓은 후보군을 제시하지 못하고 인구의 절반인 여성 유권자의 표를 얻기가 점차 어려워진다는 것이다.

따라서 이번 선거 결과는 공화당으로 하여금 여성 정치인과 여성 유권자를 끌어들이는 정책 방안을 고민하게 할 것이다.<sup>19)</sup> 다음 선거를 위해서는 성 평등을 비롯한 사회적·경제적 평등의 가치를 수용하는 노력을 보여줄 수밖에 없기 때문이다. 민주당의 경우도 하원 승리를 가져다준 여성 유권자들의 요구사항인 복지실현과 불평등 해소를 위한 노력에 더욱 박차를 가할 것이다. 즉, 의회를 중심으로 공화당과 민주당 모두 다음 대선까지 이번 선거에서 핵심 쟁점으로 부각된 경제, 성별 그리고 인종 등과 관련한 다양한 사회적 불평등문제에 대한 해결방안 제시와 그 실현에 많은 역량을 집중할 것이다.

## (2) 인종

이번 선거에서는 미국 역사상 최대 수의 여성이 당선되었고, 최초의 동성애자 그리고 최초의 무슬림 그리고 최초의 여성 원주민 등이 당선되었다. 그러나 인종적으로 수적 변화는 크지 않은 것으로 집계되고 있다. 아직 공식적인 집계 발표되지 않았으나, 주목할 만한 것은

---

19) 민주당의 경우는 이미 카말라 해리스(Kamala Harris), 캘리포니아 상원의원 엘리자베스 워렌(Elizabeth Warren), 매사추세츠 상원의원 커스틴 길리브랜드(Kirsten Gillibrand) 뉴욕 상원의원이 유력한 2020년 민주당 대통령 후보로 거론되고 있다.

이번에 새로 당선된 (초선)의원 중 백인남성이 50%에 미치지 못한다는 것이다. 그리고 이번에 초선으로 당선된 9인의 흑인당선자 중 8명이 백인 유권자 절반을 넘는 지역에서 당선되었다. 다양한 인종적 배경의 당선자가 늘어나는 것은 2000년대 들어 미국 선거 결과의 특징이라 하더라도, 초선의원 중 백인 비중이 낮아진 것은 매우 중요한 의미가 있다. 우선 백인 지지를 바탕으로 한 트럼프 대통령의 당선은 전반적인 미국사회의 최근 변화를 그대로 반영한 것이 아니라는 것이다. 또한 선거 이후 미국의회 특히 민주당 하원은 의정활동과 입법 결과가 소수 인종을 선출한 유권자의 의견을 반영하는 노력을 할 것이다. 따라서 트럼프 행정부가 앞으로 정책 결정 특히 이민 및 복지과 관련한 정책 결정에서 민주당과의 많은 갈등을 겪을 것으로 예상된다.

<표 II-5> 의회구성 변화: 인종<sup>20)</sup>

	중간선거 이전 (115대 의회)		중간선거 결과	
	상원	하원	상원	하원
백인	89명	329명	88명	미확정
흑인	3명	48명	3명	최소 48명
라티노	5명	41명	4명	최소 42명
아시아인	3명	15명	2명	최소 11명
인디언	0명	2명	3명	4명
합계	100석	435석	100석	435석

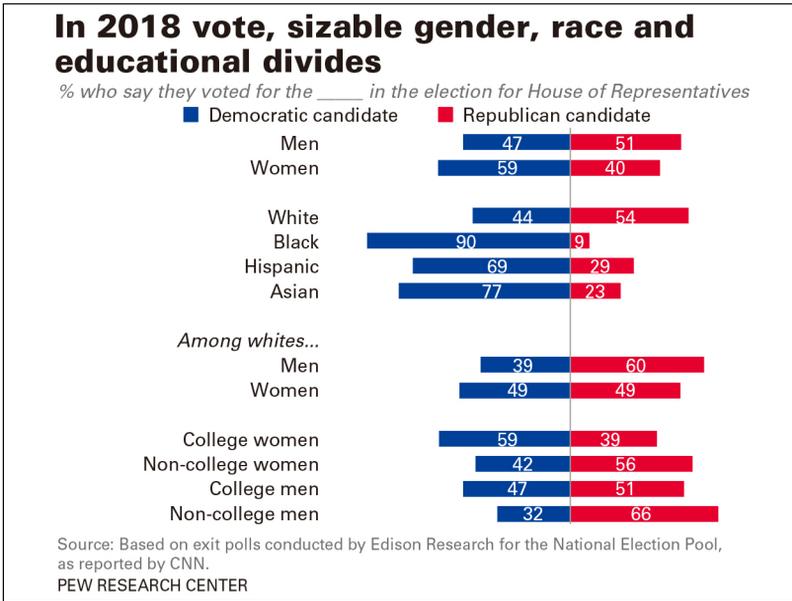
## 라. 유권자의 인구학적 특징

퓨 리서치의 출구 조사에 의하면 예년 선거와 유사하게 여성과 유색 인종의 민주당 지지가 뚜렷했다. [그림 II-1]에 보이듯이 여성의 60% 정도가 민주당 후보를 선택한 것으로 나타났다. 지난 대선에서 여성

20) 11월 26일 자까지 발표된 다양한 보도자료를 바탕으로 작성된 것이다. 공식적인 116대 의회의원의 인종 구성은 2019년 개원 무렵 공식적으로 확인된다.

유권자 중 투표에 참여한 54%가 민주당 후보 힐러리 클린턴을 선택한 것에 비해서도 높다. 특히 대학교를 졸업한 여성 유권자 중 60%가 민주당 후보를 선택한 것으로 조사되었다.

[그림 II-1] 성별, 인종, 교육에 따른 지지 정당별 유권자 분포



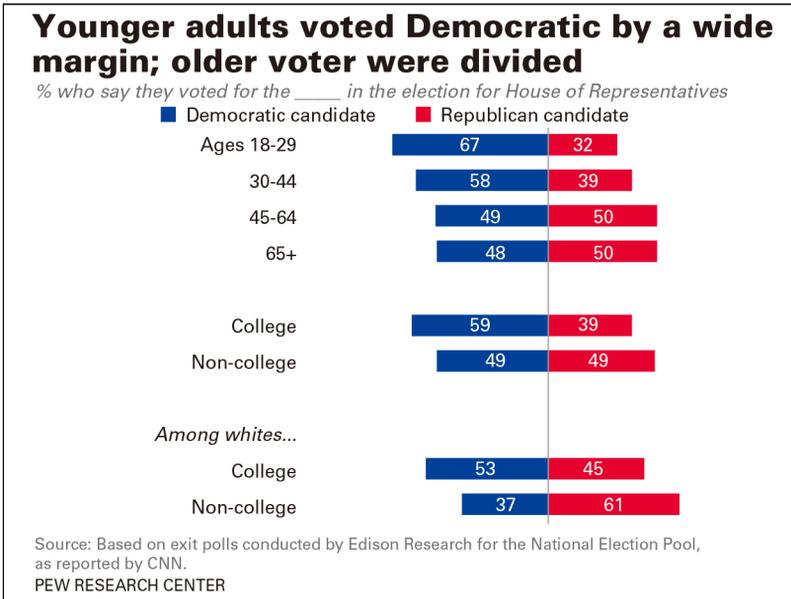
출처: "The 2018 Midterm Vote Divisions by Race, Gender, Education," Pew Research, November 8, 2018, (<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/11/08/the-2018-midterm-vote-divisions-by-race-gender-education/>) (Accessed November 10, 2018).

인종별로 살펴보면 백인을 제외한 유색인종의 민주당 후보 지지는 매우 뚜렷했다. 특히 흑인 유권자의 90%가 민주당 후보를 선택한 것으로 나타났다. 이는 다른 기관의 조사결과에서도 유사한 수준으로 조사되었다.<sup>21)</sup> 특히 눈에 띄는 것이 아시아인(Asian)들의 민주당 후보

21) CNN의 조사 결과도 이 연구에 인용된 Pew Research의 조사결과와 거의 일치하는 것으로 나타났다. CNN, (<https://edition.cnn.com/election/2018/exit-polls>) (Accessed November 21, 2018) 참조.

지지율이다. 지난 대선에서 65%가 민주당 후보자를 지지했다. 그런데 [그림 II-1]에 보이듯이 공식적인 정확한 집계는 아닐지라도 약 77%의 아시아인들이 민주당 후보를 선택한 것으로 집계되었다. 약 12% 포인트 증가한 것이다. 과거 2000년대 전에는 아시아인들의 공화당 지지율이 50%를 넘었다. 그러나 2000년대 이후 아시아인들의 민주당과 민주당 후보의 지지율은 점차 상승하고 있다. 이러한 변화 역시 공화당이 지향하는 전통적인 가족관과 안보관이 아시안 유권자들의 지지를 받는 데 한계에 다다랐음을 시사한다.

[그림 II-2] 연령에 따른 지지 정당별 유권자 분포



출처: "The 2018 Midterm Vote Divisions by Race, Gender, Education," Pew Research, November 8, 2018, <<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/11/08/the-2018-midterm-vote-divisions-by-race-gender-education/>> (Accessed November 10, 2018).

[그림 II-2]에 나타난 것처럼 투표가능 연령 18세부터 29세까지 투표에 참여한 유권자 중 67%가 민주당 후보를 지지한 것으로 조사되었다. 그리고 30세부터 44세까지의 유권자 58%가 민주당 후보를 선택했다. 베트남전쟁 직후부터 2000년 사이에 태어난 젊은 층의 민주당에 대한 압도적 지지는 향후 미국정치가 지향하는 바가 보다 '진보적'으로 변할 가능성을 시사한다. 즉, 소수자의 인권과 경제적 평등과 복지를 지향하는 쪽으로 정책 선호가 강해질 것이다. 이는 대공황 직후 미 국민의 광범위한 민주당 지지 기반을 바탕으로 인권과 복지정책이 한걸음 나아갔던 미국의 역사에서도 그 예를 찾아볼 수 있다.

#### 4. 소결

자신의 유세 지원을 받은 공화당 후보자들이 대거 당선되었다고 주장하는 공화당 대통령 트럼프의 정치적 입지는 공화당 상원 승리로 유지될 것이다. 구체적으로 공화당이 상원의 다수당 지위를 유지하게 됨으로써 트럼프 대통령이 앞으로 구성할 새 내각 및 연방법관 지명자에 대한 청문회에서 공화당에게 유리한 상황이 계속될 것이다. 그리고 트럼프 행정부가 최근 진행하고 있는 무역 관련 양자조약 및 기타 외국과의 협정에 대한 상원 비준 과정도 비교적 원활할 것으로 예상된다. 그러나 이는 공화당 소속의원이 트럼프의 국정운영 방향과 리더십 스타일을 지지한다는 전제하에서이다. 따라서 국내적으로는 선거 직후 이루어질 새로운 법무장관 임명을 위한 청문회에 공화당 상원의원들이 어떻게 임하는지 관심을 가질 필요가 있다. 이 청문회는 공화당이 트럼프 대통령에 대한 지지 여부를 보여주는 자리가 될 것이다.

그러나 민주당 역시 하원 다수당이 됨으로써 공화당의 견제 역할을 하는 데 수월해진 면이 있다. 특히 앞서 설명했듯이 지난 대선 트럼프를 지지했던 위스콘신, 미시간 그리고 펜실베이니아 주에서 민주당

주지사가 당선되었다. 또한 전통적인 민주당 지지 세력인 여성, 젊은 층 그리고 인종 소수자들이 지난 대선보다 더 높은 비율로 민주당 후보를 지지했다. 이러한 결과들은 민주당이 지지 기반을 새로이 결집시키는 데 성공했다는 것을 의미한다. 나아가 민주당 의원들이 실제 정책결과의 성공 여부를 떠나 보다 강력하게 자신들의 반트럼프 정책을 추진할 발판을 마련했다고 볼 수 있다. 결과적으로 민주당이 2020년 선거에서 승리할 수 있다는 기대가 높아진 상황이다.

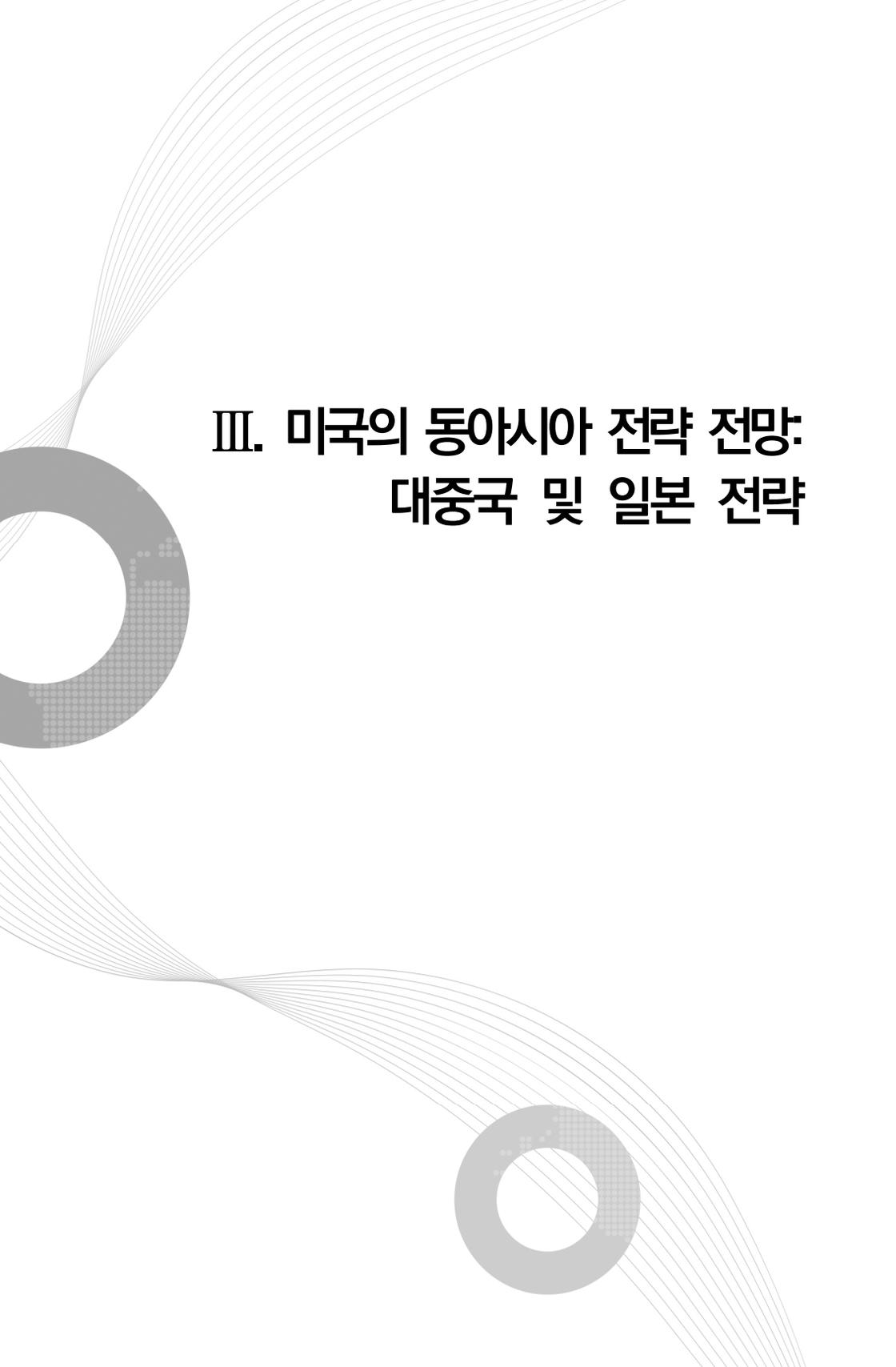
구체적으로 민주당이 하원을 차지하게 됨으로써 발의 법안의 투표 여부는 기본적으로 민주당이 결정하게 되었다. 특히 법안 내용 검토, 발의 그리고 의회 본회의에서 투표 여부를 결정하는 데 핵심적인 문지기(gatekeeper) 역할을 하는 하원상임위원회 의장직을 모두 민주당이 차지하게 됨으로써 민주당이 보다 큰 영향력을 행사하게 되었다. 특히 헌법이 보장하는 행정부의 정책 집행에 대한 하원의 감독권(oversight)을 보다 적극적으로 행사할 것이다. 의회의 감독권 행사 강화는 대통령의 정당과 의회의 정당이 서로 다른 분점정부(divided government)에서 보편적인 현상이다. 따라서 트럼프 대통령과 관련한 2016 미국대선에서 러시아 선거 개입 공모 의혹 그리고 성희롱 관련 혐의들에 대해 모두 엄중한 감독을 요구하고 실시할 것이다. 그러나 트럼프 대통령의 탄핵 가능성은 여전히 낮다. 기술적으로 탄핵은 상원의 3분의 2, 즉 67명 이상이 찬성해야 가능하다. 그런데 이번 선거 결과에서 공화당은 53석으로 오히려 의석수를 늘렸다.

그러나 이번 선거로 다수당이 된 민주당 하원은 다수결 원칙에 입각하여 트럼프와 공화당의 법안을 제지하려 할 것이다. 그 결과 공화당이 추진하는 법안의 통과가 난항을 겪는 경우가 늘어날 것이다. 다만 트럼프 대통령이 지난 임기 동안 TPP 탈퇴나 파리기후협정 탈퇴와 같은 주요 외교 사안을 행정 명령을 통해 결정했다. 이는 상원에서 공화당이 민주당의 의사진행발언제지(filibuster)를 막을 만큼의 의석

수를 확보하지 못한 것이 한 원인일 수 있지만, 트럼프 대통령의 국정 운영 특징임에는 틀림없다. 그리고 이러한 국정운영방식의 특징은 강력한 민주당 하원에 부딪힐 경우 더 강화될 수도 있다.

이러한 맥락에서 볼 때 대북정책에 큰 변화는 없을 것으로 예상된다. 왜냐하면 민주당과 트럼프 행정부 모두 대북제재를 유지하는 가운데 대화를 원하기 때문에 상호 입장 차로 인한 갈등으로 트럼프 대통령이 독단적 결정을 할 가능성은 크지 않기 때문이다. 무엇보다도 비핵화 문제는 초당파적 이슈이다. 따라서 대북정책도 극적인 변화는 없어 보인다. 현재와 같이 미국이 강압과 대화를 오가며 긴 협상과정을 거칠 가능성이 높아 보인다. 다만 민주당이 인권문제 등을 내세워 북한과의 대화 진전 속도를 트럼프 행정부가 의도하는 것보다 더 늦출 것을 요구하면서 갈등이 증폭된다면 소위 트럼프식 결정이 나올 수도 있을 것이다.



The page features a decorative background with several thin, curved lines that sweep across the top and bottom. On the left side, there is a large, dark gray circular shape with a white center, filled with a fine grid of small dots. A smaller, similar circular shape is located in the bottom right corner.

### Ⅲ. 미국의 동아시아 전략 전망: 대중국 및 일본 전략



## 1. 서론

2018년 중간선거의 결과는 트럼프 행정부의 중국 및 일본 정책에 어떠한 영향을 미칠 것인가? 이 장(章)은 이 질문에 답하려는 하나의 분석적 시도이다. 이 연구는 중간선거 결과가 트럼프 행정부의 동아시아 전략의 의제 설정 방향과 관련해서는 거의 영향을 미치지 못했다고 진단한다. 그것은 중국을 수정주의 세력으로 정의하고, ‘힘’에 의한 외교를 바탕으로 미국의 국가이익 확보를 최우선 목표로 삼아 패권경쟁에 나선다는 것이다. 동맹국인 일본에 대해서도 무역불균형의 시정을 ‘힘’에 의한 외교로 압박하고, 미국의 국가이익을 최우선으로 확보하기 위해 사실상의 자유무역협정의 체결을 도모한다는 것이다. 트럼프 행정부가 이끄는 미국은 자유주의적 국제질서의 유지를 미국의 국가이익에 부합하는 것으로 더 이상 간주하지 않는 하나의 강대국으로 스스로를 재정립하고 있다.

두 번째 절에서 이 연구는 중간선거를 이후에 열린 미국, 중국 및 일본 사이의 ‘정상급’ 외교 일정을 개관하여 트럼프 행정부의 동아시아 전략이 베이징, 워싱턴, 도쿄, 파푸아뉴기니의 외교무대에서 어떻게 표출되었는지를 밝힌다. 그 결과 드러난 미국의 동아시아 전략 기조가 중간선거 이전에 공표된 ‘국가안보전략(National Security Strategy)’ 및 마이크 펜스 미국 부통령의 ‘허드슨 연구소(Hudson Institute) 연설’의 논리와 일관된다는 사실을 확인한다.

세 번째 절에서 이 연구는 미국의 중국 및 일본 정책이 중간선거를 전후하여 크게 변화하지 않은 연유를 동아시아 전략이 ‘깊은 관여(deep engagement)’로부터 ‘느린 축소(slow retrenchment)’로 그 기조를 바꿈에 따라 트럼프 행정부의 외교정책이 ‘잭슨주의(Jacksonian)’ 전통으로 회귀한 점에서 찾는다. 다음으로 쇠락하는 미국이 상승하는 중국에 수세적으로 대응하는 과정으로 무역전쟁을 바라보는 시각을 비판하고 국가능력 차원에서 미국은 중국을 압도하고 있다는 시각에서

무역전쟁을 미국의 공세적 대응의 하나로 설명한다. 미국을 최대 수출 시장으로 하는 중국의 무역구조와 최대 수출 시장이 중국이 아닌 미국의 무역구조에서 발생하는 경제적 상호의존의 비대칭성 때문에 무역전쟁의 장기화는 중국에 불리하다는 점 또한 지적한다. 마지막으로 중간선거의 귀결 가운데 하나인 분점정부의 출현은 민주당에 트럼프 행정부의 외교정책을 견제할 기회와 권한을 부여하는 것은 사실이지만, 장기간에 걸쳐 진행된 의회의 행정부 견제 기능의 약화 및 의회를 우회하는 대통령 외교정책 관행의 진전 때문에 미국의 중국 및 일본 정책은 한동안 지속할 가능성이 높다고 진단한다.

소결에서는 연구 결과를 요약하고 한국의 미국 정책에 대한 함의를 간결하게 제시한다.

## 2. 중간선거 전후의 ‘정상급’ 외교 일정: 미국 동아시아 전략의 표층

2018년 11월 6일 치러진 미국 중간선거를 전후로 향후 미국의 동아시아 전략을 가늠해볼 수 있는 몇 가지 중요한 ‘정상급’ 외교 일정이 줄을 이어 펼쳐졌다. 중간선거 이전 시점에서는 10월 26일 베이징에서 아베 신조 수상과 리커창 수상 및 시진핑 국가주석이 연이어 만난 중일 정상회담이 있었다. 중간선거 이후 시점에서는 11월 9일 워싱턴에서 마이크 폼페이오 국무장관과 제임스 마티스 국방부 장관, 그리고 양제츠 외교담당 정치국원과 웨이 평허 국방부장이 참석한 미중 외교안보대화(U.S.-China Diplomatic and Security Dialogue)가 개최되었고, 11월 13일 도쿄에서 마이크 펜스 부통령과 아베 수상이 만나 미일 ‘정상급’ 회의가 열렸으며, 11월 17일 파푸아뉴기니에서 펜스 부통령과 시 주석이 아시아태평양 경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC) 정상회담에서 차례로 연설에 나섰다. 베이징, 워싱턴, 도쿄, 파푸아뉴기니로 이어진 ‘정상급’ 외교 일정

은 11월 30일부터 부에노스아이레스에서 개최되는 주요 20개국 (Group of 20: G20) 정상회의에서 예정되어 있는 도널드 트럼프 대통령과 시 주석이 마주 보는 미중 정상회담으로 일단락 지어질 것으로 보인다.

베이징 중일 정상회담으로부터 시작되어 부에노스아이레스 미중 정상회담에서 중간결산을 맞이할 ‘정상급’ 외교 일정에서는 향후 동아시아 지역과 관련한 미국의 외교 정책적 입장과 이에 대응하는 중국 및 일본의 외교 정책적 입장이 비교적 잘 드러나 있는 것으로 여겨진다. 중간선거의 결과가 미국의 동아시아 전략에 미친 영향을 헤아리는 작업을 베이징, 워싱턴, 도쿄, 파푸아뉴기니에서의 펼쳐진 외교무대에 초점을 맞추는 연유이다. 이 절에서는 외교무대를 시간의 흐름에 따라 역순(歷巡)하기보다는 시간을 거슬러 역순(逆順)하여 미국 동아시아 전략의 표층(表層)을 추출하고자 한다.

### 가. 미중 파푸아뉴기니 연설

2018년 11월 18일 파푸아뉴기니 APEC 정상회의는 1993년 APEC가 출범한 이래 처음으로 정상선언을 채택하지 못한 채 막을 내렸다. 가장 중요한 이유는 물론 미국과 중국 사이에서 정상선언 초안에 들어갈 문구 조율에 실패한 것 때문이다. 미국은 불공정 무역관행과 관련한 강력한 경고가 초안에 포함되어야 한다고 주장한 반면, 중국은 보호주의와 일방주의에 대한 반대를 확인하는 구절이 들어가야 한다고 버틴 결과였다.<sup>22)</sup> 이와 같은 미중 사이의 의견 대립은 하루

---

22) Stephen Wright, “Pacific Summit Ends with No Communique as China, US Differ,” *Washington Post*, December 18, 2018, [https://www.washingtonpost.com/business/pacific-rim-summit-highlights-strained-china-us-relations/2018/11/17/c07a25d8-eae7-11e8-aff1-eec29b6f92ca\\_story.html?utm\\_term=.063e8a94570d](https://www.washingtonpost.com/business/pacific-rim-summit-highlights-strained-china-us-relations/2018/11/17/c07a25d8-eae7-11e8-aff1-eec29b6f92ca_story.html?utm_term=.063e8a94570d) (Accessed November 25, 2018).

전날인 11월 17일 APEC ‘APEC 최고경영책임자 정상회의(APEC CEO Summit)’에서 이미 분명하게 드러났다. 시 주석의 연설 이후 10월 허드슨 연구소에서 중국을 격렬하게 비판했던 펜스 부통령이 등단하는 순서가 짜여 있었기 때문에 참석자들은 시 주석이 어떤 연설을 할지 침을 삼키고 귀를 세웠다.

시 주석은 “보호주의 혹은 일방주의가 세계경제의 성장에 그림자를 드리우고 있다”고 말하면서 세계가 향해야 할 방향에 대한 중국의 입장을 설파하기 시작했다. 고립주의를 강화하고 있는 트럼프 정부를 겨냥한 듯 “스스로 닫는 자는 세계를 잃고 궁극적으로는 자신을 잃는다”고 지적하면서, “만약 대결의 길을 걷는다면, 냉전이든 전쟁이든 아니면 무역전쟁이든 진정한 승자는 없다는 것을 역사는 가르쳐주고 있다”고 일갈했고 회의장은 박수 소리로 휩싸였다. 이어 시 주석은 자신이 추진하고 있는 ‘일대일로(一帶一路)’ 구상을 피력하면서 “일대일로는 누구도 배제하지 않는다. 누군가가 말하는 채무의 덫 또한 없다”고 단언했다.

시 주석은 환전일로에 있는 미중 무역 마찰에 강한 우려를 표명하면서도, 미국을 직접 지목하여 비판하는 일은 삼갔다. 무역전쟁 발발 이후 중국이 미국과 정면으로 대립하지 않으려는 태도는 매우 일관되어 있다. 그 이유는 관세의 상호 보복은 수출이 많은 쪽이 불리해진다. 즉, 당면한 무역분쟁은 미중이 모두 상처를 입거나, 아니면 중국이 패하는 두 가지의 선택지밖에 없다는 것이다. 중국은 ‘개방에 의한 경제성장’을 제창하여 세계의 동의를 구하면서, 트럼프 대통령과의 정상 간 협상으로 사태의 타결을 모색할 구상이다. 중국에 11월 말로 예정되어 있는 부에노스아이레스 미국과의 정상회담이 무엇보다도 중요한 전환점이 되는 연유이다.

시 주석에 이어 등단한 펜스 부통령은 중국의 일대일로 구상에 대한 대항(對抗) 의식을 강하게 표출했다. 중국이 기반구조(infrastructure)

지원으로 개발도상국에 거액의 채무를 지우고 있다는 비판을 염두에 두고, 펜스 부통령은 참석자들에게 “당신들의 주권을 손상시킬 수 있는 외국으로부터 차입금을 받아들여서는 안 된다”고 주장하면서, “미국은 보다 좋은 선택지를 제공할 수 있다는 점을 주지하기 바란다. 우리는 우호국을 빛의 바다로 끌어들이는 일은 하지 않는다”고 선언했다. 펜스 부통령이 말하는 선택지란 바로 ‘자유롭고 열린 인도태평양 (free and open Indo-Pacific)’ 구상이며, 그 일환으로 아시아태평양 지역 나라들에 600억 달러를 지원한다는 계획을 표명하면서 “도로, 선로, 항만, 파이프라인, 공항, 데이터회선 등 우리는 인도태평양을 최우선으로 기반구조 정비에 나설 것이다”라고 강조했다. 펜스 부통령의 허드슨 연구소 연설 이후 미중관계는 ‘신냉전’이라고 불린다. 이 점을 의식한 듯 펜스 부통령은 “미국은 중국과의 보다 좋은 관계를 모색하고 있다”고 전향적으로 발언했지만, 동시에 “제국과 침략은 인도태평양 지역에 있을 곳이 없다”고 강한 어조로 중국을 견제했다. 펜스 부통령은 “근린국의 주권을 존중하고, 자유롭고 공평한 무역에 나서며, 인권과 자유를 지지한다면, ‘자유롭고 열린 인도태평양’은 명예로운 지위를 가지게 될 것이다”라고 매듭지었다.

펜스 부통령과 시 주석이 파푸아뉴기니에서 차례로 연설에 나서 현재의 무역분쟁 및 각자의 지역구상에 대한 서로의 입장을 재차 확인했다. 결정적인 대립은 피하려는 중국과 대결 자세를 강화하려는 미국이 뚜렷이 드러난 모양새다. 무역분쟁을 둘러싸고 트럼프 대통령이 구상하는 흥정의 향방은 예측하기 어렵지만, ‘인도태평양’ 구상을 전면에 배치한 펜스 부통령의 연설에서 미중 대립의 구도가 더욱 심화되고 있다는 점은 선명해졌다. 미국의 입장에서도 부에노스아이레스 미중 정상회담이 하나의 전환점이 될 것이라는 점에서는 이론의 여지가 없어 보인다.<sup>23)</sup>

부에노스아이레스 미중 정상회담과 관련하여 파푸아뉴기니 연설

하루 전인 11월 16일 트럼프 대통령이 백악관 기자단에게 중국 측이 미중 무역분쟁과 관련한 협상 항목의 ‘완전한 리스트’를 제시해 왔다고 밝힌 점은 시사적이다. 트럼프 대통령은 그것은 “아직 수용할 수 있는 것이 아니다”라고 하면서도 부에노스아이레스 정상회담의 결과에 따라서는 미 행정부가 검토하고 있는 제4차 관세 부과 조치에 대하여 “할 필요가 없어질 수도 있다”고 말했다. 트럼프 대통령은 중국 측이 교섭할 의욕을 보인 것이 ‘142항목’에 달한다고 전하고, 구체적인 내용에는 언급을 피하면서도 “우리가 요구한 많은 항목이 들어가 있다. 4~5개의 큰 항목들이 빠져 있지만, 그것 또한 우리가 얻어낼 수 있을 것이다”라고 강조하면서 “중국은 우리와의 거래에 응하고 싶어 한다”고 지적했다.

현재 미 행정부는 지적재산권 침해를 이유로 약 2,670억 달러에 달하는 중국으로부터의 수입품에 제4차 추가 관세를 부과하는 것을 검토하고 있다. 트럼프 대통령은 정상회담이 잘 풀리지 않는다면 그것을 발동할 것이라고 위협하면서 중국 측의 양보를 요구해 왔다. 제4차 관세 조치가 발동되면 미 경제에도 타격이 크기 때문에 트럼프 대통령이 미중정상회담에서 어떻게든 ‘타결’의 모양새를 취하려는 가능성이 있다.<sup>24)</sup>

---

23) Gerry Shih, “Pence and Xi Deliver Dueling Speeches despite Signs of Trade Detente.” *Washington Post*, November 17, 2018, <[https://www.washingtonpost.com/world/pence-and-xi-deliver-dueling-speeches-despite-signs-of-trade-detente/2018/11/17/68e9926e-ea5f-11e8-bd89-eeef3b178206\\_story.html?utm\\_term=.7f296dfaebe6](https://www.washingtonpost.com/world/pence-and-xi-deliver-dueling-speeches-despite-signs-of-trade-detente/2018/11/17/68e9926e-ea5f-11e8-bd89-eeef3b178206_story.html?utm_term=.7f296dfaebe6)> (Accessed November 18, 2018).

24) Alan Rappeport, “Trump Calls China’s List of Trade Concessions ‘Not Acceptable,’” *New York Times*, November 16, 2018, <<https://www.nytimes.com/2018/11/16/us/politics/trump-china-trade-deal.html>> (Accessed November 18, 2018).

## 나. 미일 도쿄 회담

11월 13일 펜스 부통령은 도쿄의 수상관저에서 아베 수상과 회담을 가진 후 “제국과 침략은 인도태평양 지역에서 있을 곳이 없다. 이 생각은 미국과 일본이 공유하고 있다”고 발표하면서 미일이 중국에 대한 대응에서 생각이 일치한다는 점을 분명히 했다. 펜스 부통령은 허드슨 연구소 연설에서부터 “중국은 미국의 민주주의에 개입하고 있다”고 말하는 등 중국의 위협을 전면에 내세웠다. ‘제국과 침략’은 남중국해 문제 등에서 미국과 격렬하게 대립하는 중국을 염두에 두고 있는 것은 의심의 여지가 없다. 펜스 부통령이 이날 강하게 호소한 것은 중국의 일대일로 구상에 대항하기 위해 만들어진 ‘자유롭고 열린 인도태평양’ 구상이었다. 이 지역에서 각국의 기반구조 정비를 위하여 600억 달러의 지원을 행할 계획을 표명했다. 중국이 기반구조 투자에 나서려는 지역에서 미국도 존재감을 높이려는 노림수인 것이다. 이때 미국이 중국에 대항하는 데 있어 의지할 수 있는 것이 동맹관계에 있는 일본이다. ‘일방주의적 행동’ 때문에 비판 받는 트럼프 행정부 입장에서도 미일 두 나라 사이의 일체감을 높여 다른 아시아 나라들과의 협력 관계를 확장하려는 구상이다.

아베 수상도 회담 후 기자회견에서 “펜스 부통령과 면밀하게 정책을 조율하는 일을 할 수 있었던 것은 미일동맹의 강고한 연대를 나타내는 것이다”라고 강조했다. 중국에 대한 자세에 있어서도 “미일이 중국과 건설적인 대화를 하는데 있어 긴밀한 협력을 계속하는 것이 중요하다”고 말해 미일 두 나라 사이의 밀월 관계를 과시하려 했다. 동시에 아베 수상은 지난 달 7년 만에 단독으로 중국에 방문하여 경제협력 분야에서 중국과의 관계 개선의 방향으로 시동을 걸었던 바 있다. 그렇기 때문에 중국과의 대결 자세를 강화하려는 미국과 중국과의 관계 개선을 진전시키려는 일본 사이에는 온도 차가 있을 수밖에 없었다.

펜스 부통령은 미일 무역 문제에서는 ‘불균형’이라고 견제하면서

일본 측의 대응을 압박했다. 회담 후 기자회견에서 “미국은 너무나도 오래 일본과의 무역 불균형을 풀지 못하고 있었다”고 불만을 표명했다. “미국의 상품과 서비스는 너무나도 많은 무역 장벽에 직면하여 일본 시장에서 공정하게 경쟁할 수 없었다”고도 지적했다. 미 농산품에 대한 관세나 일본 독자의 자동차 안전기준 등 미국이 ‘비관세 장벽’이라고 비판해 온 제도가 염두에 있어 보인다. 펜스 부통령은 내년 1월 이후 본격화할 미일 통상교섭에 대해 “무역협정이 체결된다면 물품뿐만 아니라 서비스 등 중요 분야에서도 무역 조건을 정할 수 있다고 확신한다”고 뺨끼를 박고, “미일 무역협정이 인도태평양 지역의 모델이 된다”고 주장했다. 미국과의 통상 교섭을 서비스 등을 포함한 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA)과는 다른 물품무역협정(Trade Agreement on Goods: TAG)이라고 설명해 온 일본과의 입장 차이가 뚜렷이 드러났다. 일본과 오바마 행정부가 주도한 환태평양 경제 동반자 협정(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership: TPP)에는 다자주의 틀로 중국을 견제하려는 전략이 있었지만, 미국 스스로 TPP에서 이탈한 이상 양자 간 협정으로 어떻게 중국을 견제할 수 있는지는 불투명하다.<sup>25)</sup>

## 다. 미중 워싱턴 대화

11월 9일 중간선거 결과의 윤곽이 드러나고 있던 워싱턴에서 열린 미중 외교안보 대화에서 미국 측에서는 폼페이오 국무장관과 마티스 국방부 장관, 중국 측에서는 양 외교담당 정치국원과 웨이 국방부장이

---

25) Mari Yamaguchi, “Pence, Abe Agree on North Korea Sanctions, New Trade Talks.” *Washington Post*, November 13, 2018, <[https://www.washingtonpost.com/world/the\\_americas/pence-abe-discuss-trade-nkorea-ahead-of-regional-summits/2018/11/12/b58a3646-e6ef-11e8-8449-1ff263609a31\\_story.html?utm\\_term=.beb7225a8030](https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/pence-abe-discuss-trade-nkorea-ahead-of-regional-summits/2018/11/12/b58a3646-e6ef-11e8-8449-1ff263609a31_story.html?utm_term=.beb7225a8030)> (Accessed November 18, 2018).

참석했다. 이 대화는 2017년 트럼프 대통령과 시 주석 사이의 정상회담에서 설치가 합의된 것이며 같은 해 6월에 이어 두 번째로 열리는 것이다. 무역분쟁에서 두 나라의 긴장이 높아지는 가운데 10월에 예정된 대화가 연기된 이후 열린 이번 대화에서는 미국 중간선거 이후 두 강대국의 태도가 변화할지 여부가 주목을 끌었다.

두 나라 정부의 발표에 따르면 미국은 중국이 타이완과 외교관계에 있는 나라들에 단교를 압박하려는 움직임을 견제하려 “타이완이 만들어진 외교관계를 존중해야 한다”고 강조했다. 이에 대해 중국은 “타이완은 중미관계에서 가장 민감한 핵심적 문제다”라고 지적했다. 웨이 국방장은 “우리는 미국이 남북전쟁에서 그랬던 것처럼 어떠한 희생을 치루더라도 조국통일을 유지한다”고 강한 어조로 말하면서 타이완 문제에서는 절대 양보하지 않는다는 점을 강조했다.

위구르족을 둘러싼 인권문제도 미중 간 새로운 쟁점으로 부상했다. 이른바 ‘재교육시설’로 위구르족 주민들의 대규모 강제수용이 이루어지고 있다고 주장하는 미국은 이것이 “인권과 지역의 안정을 침해하고 있다”고 비판했다. 이에 대해 중국은 “내정 문제이며 외국이 간섭할 권리는 없다”고 응수했다.

미국은 중국이 남중국해에서 진행 중인 군사거점화에서 우려를 표명하고 중국이 건설한 미사일 시설의 철거를 요구했다. 이에 대해 중국은 시설은 방위목적용이며 ‘군사화’에 해당하지 않는다고 반론했다. 양 정치국원은 “빈번하게 군의 함정이나 비행기를 파견하는 행위를 중지해 줄 것을 미국에게 요구했다”고 회의 후 기자회견에서 말했다.

폼페이오 국무장관은 같은 기자회견에서 “미국은 내정이나 중국에 대한 봉쇄 정책을 추구하고 있지 않다”고 강조했다. 마티스 국방장관은 예측할 수 없는 사태를 회피하기 위한 군 사이의 대화메커니즘 구축을 진행 중에 있다고 밝혔고, 웨이 국방부장 또한 “교류나 협력을 확대하고 싶다”고 말했다. 북한 문제에서도 긴밀하게 연계한다는 점에

서 일치했다.

미국은 작년 작성한 국가안보전략에서 중국을 ‘경쟁국’으로 사정(射程)하여 대결 자세를 선명하게 했다. 중국이 첨단기술을 부정하게 취득하고, 경제적 패권을 노리고 있다는 의견도 확산되고 있다. 대중 압력 강화를 주장하는 피터 나바로 대통령보좌관은 한 강연에서 “소련도 중국도 통제 경제이며, 소련 경제는 형편이 없었다. 중국이 돈을 벌고 있는 이유는 미국의 기술을 훔치고 있기 때문이다”라고 규탄했다.

양 정치국원이 미국을 강한 어조로 비판한 것은 중국이 물러설 수 없는 선을 명확하게 하려는 의도가 있었다. 남중국해나 타이완은 양보할 수 없는 문제라는 점을 트럼프 대통령에게 이해시키려는 생각인 것이다. 동시에 펜스 부통령의 허드슨 연구소 연설 이후 미중 대립의 장기화를 각오한 중국은 더 이상 상처가 벌어지지 않도록 조치를 서두른다. 양 정치국원은 부에노스아이레스 미중 정상회담을 내다보면서 그 의미는 ‘중대’하다고 말하고, 결정적인 결렬은 피하려 했다. 중국의 가장 큰 우려는 무역분쟁이 국내 경제에 미칠 영향의 파급력이다.<sup>26)</sup>

이와 관련하여 11월 8일 베이징에서 키신저 전(前) 미국 국무장관과 회담한 시 주석은 “중미관계의 발전에 진력을 다한다. 미국도 양보해야 한다”고 지적하면서 트럼프 대통령과의 직접 교섭으로 사태의 타결을 지향할 자세를 보였다.<sup>27)</sup>

---

26) Matthew Pennington, “China, US Sparring Continues over South China Sea,” *Washington Post*, November 10, 2018, [https://www.washingtonpost.com/world/national-security/china-us-sparring-continues-over-south-china-sea/2018/11/10/2839f3ea-e4aa-11e8-ba30-a7ded04d8fac\\_story.html?utm\\_term=.0d2f560f24ab](https://www.washingtonpost.com/world/national-security/china-us-sparring-continues-over-south-china-sea/2018/11/10/2839f3ea-e4aa-11e8-ba30-a7ded04d8fac_story.html?utm_term=.0d2f560f24ab) (Accessed November 11, 2018).

27) Nathan Gardels, “Aiming to Contain China would be a Historic Blunder,” *Washington Post*, November 16, 2018, [https://www.washingtonpost.com/news/worldpost/wp/2018/11/16/us-china-4/?utm\\_term=.d24a4d5c3441](https://www.washingtonpost.com/news/worldpost/wp/2018/11/16/us-china-4/?utm_term=.d24a4d5c3441) (Accessed November 18, 2018).

## 라. 중일 베이징 회담

10월 26일 미국 중간선거를 약 열흘 앞두고 베이징 인민대회당에서 아베 수상은 리 수상과 회담을 가진 자리에서 “경쟁으로부터 협조로 일중관계를 새로운 시대로 이끌어 가고 싶다”고 말했다. 아베 수상은 ‘일중평화우호조약’ 체결 40주년에 맞춘 이번 중국 방문에서 ‘새로운 차원의 일중협력’을 내세웠다. 중국에 개발도상국 원조(Official Development Assistance: ODA)의 종료를 알리는 한편, 새롭게 중일 민간기업이 제3국에서 공동사업을 진행하는 것을 통해 “일중이 세계 평화와 번영을 위해 공동으로 공헌하는 시대”를 천명했다. 미중 무역 마찰과 관련하여 아베 수상은 “관세 보복 조치는 누구의 이익에도 부합하지 않는다. 대화를 통해 마찰을 해소하는 것이 중요하다”고 말했다. 아베 수상은 “일중평화우호조약 체결 40주년이라는 커다란 전환의 해에 제가 중국을 공식 방문하여 새로운 시대의 일중협력, 이제부터의 일중관계의 이정표라고 부를 만한 이러한 원칙들을 확인할 수 있었던 점은 매우 의의가 있었다”고 매듭지었다.

이에 호응하여 리 수상은 회담 모두(冒頭)에서 중일관계와 관련하여 “역사를 돌이켜 보면서 미래로 향한다는 정신에 입각하여 장기적으로 발전시키고 호혜를 실현하고 싶다”고 말했다. 리 수상은 “쌍방은 협력 동반자이며, 위협이 되지 않는다는 공통인식 및 건설적으로 모순과 차이를 관리한다는 점에 합의했다. 경제, 무역 분야에서도 진솔한 의견 교환이 있었다. 자유무역을 옹호하지 않으면 안 된다는 인식에 쌍방이 일치했다. 대국적인 관점에서 협력해 나가면 양국 관계가 올바른 궤도로 돌아가며 미래를 개척할 수 있다고 확신한다”고 말했다.

이어 아베 수상은 국빈관 다오위타이에서 시 주석과 정상회담을 가졌다. 시 주석은 “중일관계는 곡절을 경험해 왔지만 정상 궤도로 돌아오고 그 위에서 새로운 발전이 이루어지도록 추진해 갈 필요가

있다”고 말했고, 아베 수상은 중일관계의 미래와 관련하여 (1)경쟁으로부터 협조로 이행하며, (2)상호 위협이 되지 않고, (3)자유롭고 공정한 무역체제의 진화 발전한다는 3원칙을 제시하고 “새로운 시대를 시 주석과 더불어 펼쳐나가고 싶다”고 밝혔다.

일본 수상이 단독으로 중국을 방문해 정상회담이 열린 것은 2011년 12월 이래 처음이었다. 정상회담과 병행하여 두 나라의 정부기관 및 기업 사이에서 제3국 협력 등 52개의 협력 각서가 체결되었다.

중국은 일대일로를 추진하여 외국에서 기반구조 정비를 자국 기업의 비즈니스에 연결시키고 있고, 이에 프로젝트 관리 등에서 실적이 높은 일본이 중국과 공동으로 사업에 나서면 일본 기업의 비즈니스 기회를 늘릴 수 있다는 점이 고려된 것으로 보인다. 회의에서는 일본이 요구하는 사업의 개방성 등을 조건으로 중국도 이에 동조하려는 입장을 보였다. 이러한 ‘제3국 협력’이 상징하는 것은 중일 경제관계의 상대적 변화이다. 중국경제가 급성장하는 계기가 된 1978년 개혁개방으로부터 40년이 지난 오늘날 일본은 중국을 지도하는 입장에서부터 중국과 경쟁해야 하는 입장으로 바뀌었다. 인구가 감소하는 일본은 향후 점점 더 성장이 어렵고, 중국 또한 지금까지와 같은 고성장을 유지하기 힘들다는 조건에서 두 나라는 상호경쟁보다는 상호보완이 서로에게 득이 된다는 발상에서 일치했다.

두 나라는 최첨단분야에서도 협력한다. 회담에서 설립이 결정된 ‘이노베이션 협력대화’는 인공지능(Artificial Intelligence: AI) 등 첨단 기술이나 지적재산권 분야에서의 협력에 대하여 논의할 것이다. AI와 관련해서 일본은 높은 기술력을 가지고 있는 한편, 중국은 비즈니스 현장에서의 응용력을 살릴 수 있다는 상호보완성이 존재한다. 일본은 중국과의 대화를 통해 지적재산권 보호 관념 등을 촉진시켜 적극적으로 사업협력에 연결하려고 한다.

금융분야에서도 불비(不備)한 점을 보완한다. 두 나라의 중앙은행은

2013년 실효(失効)한 엔화와 위안화의 통화스왑(swap) 협정을 체결하여, 상대국의 통화가 부족한 금융기관에 중앙은행을 통해 통화를 공급하도록 했다. 한도액은 중국이 2천 억 위안, 일본이 3~4조 엔으로 결정하여, 지금까지 일본이 체결한 통화스왑 협정 가운데 최대 규모를 자랑한다.

금융분야의 대외개방을 점진적으로 진행하고 있는 중국이 일본 증권시장과 협력하여 ‘중일 증권시장 포럼’을 개최하는 것에도 합의했다. 중국은행 도쿄 지점이 위안화 결재를 담당하는 일종의 ‘결재은행’ 역할을 수행하고 위안화를 매개로 일본의 투자가 늘어날 것으로 기대한다.

고령화 문제에서 일본의 뒤를 따라가게 될 것이 확실한 중국은 의료 분야에서의 협력도 추진한다고 합의했다. 중국은 2017년 현재 60세 이상이 2억 4천만 명으로 인구의 18%를 점하고 있고, 향후 급속히 증가할 것으로 보여 이 문제를 앞서 대처하고 있는 일본 의료에 대한 관심이 높아지고 있는 것이다.<sup>28)</sup>

### 3. 트럼프 행정부의 외교 정책 전환: 미국 동아시아 전략의 심층

도쿄, 워싱턴, 파푸아뉴기니에서 펼쳐진 미국의 ‘정상급’ 외교 행각은 중간선거 이후 트럼프 행정부의 중국 및 일본 정책이 어떠한 양상을 띠게 될지 헤아려 볼 수 있는 하나의 기늩자 역할을 했다. 무엇보다도 그것은 2017년 12월에 공간된 국가안보전략 및 2018년 10월에 이루어진 펜스 부통령의 허드슨 연구소 연설에서 밝힌 미국 동아시아 전략의 연장선상에 위치하는 것이었다. 중간선거 결과가 미국의 동아

---

28) 福田直之, “競争から協調、相互補充へ: 日中経済協力、方向性固まる,” 『朝日新聞』, 2018年 10月 27日, <[https://digital.asahi.com/articles/ASLBV56V5LBVUTFK010.html?iref=pc\\_ss\\_date](https://digital.asahi.com/articles/ASLBV56V5LBVUTFK010.html?iref=pc_ss_date)> (검색일: 2018.11.11.).

시아 전략 의제의 방향성을 거의 바꾸지 못했다는 하나의 방증(傍證)이 될 만하다.

중간선거를 전후하여 집권 이후 트럼프 행정부가 표출한 중국 및 일본 정책의 윤곽이 그대로 유지되고 있는 이유는 보다 구조적 차원에서 접근할 필요가 있어 보인다. 우선 트럼프 행정부가 자유주의적 ‘관여(engagement)’로부터 현실주의적 ‘축소(retrenchment)’로 미국 외교정책 기조의 침로를 크게 전환시키고 있다는 점이 강조되어야 한다. 다음으로 ‘미중역전(美中逆轉)’이라는 통념과는 반대로, ‘힘’에 의한 외교를 지탱하는 미국의 국가능력은 총량(總量)적 지표가 아니라 순량(純量)적 지표로 측정할 경우 중국의 그것보다 월등하게 우위에 있다는 점도 간과할 수 없다. 덧붙여 중국의 최대 수출시장은 미국인 반면 미국의 최대 수출시장은 캐나다와 멕시코라는 비대칭적 상호의존 구조 때문에 무역전쟁이 장기화할 경우 시간은 중국의 편이 아니라는 점 또한 주목을 요한다. 마지막으로 중간선거 결과 등장한 ‘분점정부’ 상황은 민주당에 트럼프 행정부의 외교정책 자율성을 제약할 기회를 부여하는 것은 사실이다. 하지만, 정당정치에 양극화로 인해 의회의 대통령에 대한 견제 기능이 장기간에 걸쳐 약화되어 왔고, 대통령은 의회를 우회하여 외교정책을 구현할 수 있는 관행이 정착되어 왔다는 점에서 민주당이 얼마나 효과적으로 트럼프 행정부의 정책 실행에 제약을 부과할 수 있을지는 불확실하다. 이 절에서는 미국 외교정책 기조의 전환, 미중 국가능력의 격차, 미중 무역관계의 비대칭성, 그리고 미국 의회의 행정부에 대한 견제 기능 약화 등으로 이루어진 트럼프 행정부의 동아시아 전략의 ‘심층(深層)’을 들여다본다.

## 가. 국가안보전략 및 펜스 부통령의 허드슨 연구소 연설

앞의 절에서 분석한 ‘정상급’ 외교 일정에서 반복하여 등장하는 것이 펜스 부통령의 허드슨 연구소 연설이다. 2018년 10월 4일 ‘트럼프

행정부의 중국 정책'을 주제로 약 50분에 걸쳐 이루어진 이 연설의 골자는 다음과 같다. (1)미국은 '자유로운 중국(free China)'으로의 변화를 믿고 기술과 자금을 지원했으나 결국 그 기대는 배반 당했다. (2)국제질서를 유리하게 바꾸려는 중국에 대해 이제 미국은 새로운 자세로 임한다. (3)중국은 '중국제조 2025(Made in China 2025)' 계획을 통해 강제적인 기술이전, 지적재산 절도 등 불공정한 정책을 실행하고 있다. (4)미국은 기업의 지적자산을 지키기 위하여 중국으로부터 투자를 엄격하게 감시한다. (5)일대일로는 '채무 외교(debt diplomacy)'이며, 융자 조건은 불투명하고 이익은 중국으로 흘러간다. (6)시 주석은 "동중국해는 군사화하지 않는다"는 약속을 깨고 미사일을 배치했다. (7)중국은 미국의 대학과 연구기관에 압력을 넣어 자유로운 언론을 파괴하고 있다.<sup>29)</sup>

첫째, 펜스 부통령의 허드슨 연구소 연설은 무엇보다도 지금까지 미국의 중국 정책의 지배적 기조였던 자유주의적 관여를 거부한다는 선언이다. 즉, 트럼프 행정부는 중국을 자유주의적 국제질서(liberal international order)로 통합시켜 '책임 있는 당사국(responsible stakeholder)'으로 육성한다는 관여 전략이 파탄했다는 인식에 기초하여 자신들의 중국 전략을 새롭게 설계한 것이다.<sup>30)</sup>

둘째, 그 새로운 설계의 핵심적 내용은 2017년 12월 18일에 공간(公刊)한 국가안보전략에 잘 나타나 있다. 국가안보전략은 미국의 핵

29) Mike Pence, "Vice President Mike Pence's Remarks on the Administration's Policy Towards China," Hudson Institute, October 4, 2018, <<https://www.hudson.org/events/1610-vice-president-mike-pence-s-remarks-on-the-administration-s-policy-towards-china102018>> (Accessed November 11, 2018).

30) Randall L. Schweller, "Why Trump Now: A Third-Image Explanation," in *Chaos in the Liberal Order: The Trump Presidency and International Politics in the Twenty-First Century*, eds. Robert Jervis, Francis J. Gavin, Joshua Rovner, and Diane N. Labrosse (New York: Columbia University Press, 2018), pp. 22~39.

십 국가이익을 (1)미국의 본토, 국민, 생활방식을 수호하고, (2)미국의 번영을 촉진하며, (3)힘을 통해 평화를 보존하며, (4)미국의 영향력을 증대시킨다는 네 가지 축으로 정의했다. 새로운 ‘강대국 경쟁(great power competition)’ 속에서 중국은 러시아와 더불어 ‘현상변경(revisionist)’ 국가의 하나로 기술, 선전 및 강압을 통해 미국의 가치와 이익에 반하는 형태로 자신들의 지역 및 세계에서 영향력을 확대하려 하고 있고, 미국의 지정학적 이점을 부인하고 국제질서를 자신들에게 유리하게 바꾸려 한다는 의미에서 미국의 핵심 국가이익에 대한 뚜렷한 도전에 해당한다. 이러한 판단에 기초하여 미국은 공정성(fairness), 호혜성(reciprocity) 및 주권에 대한 존중(respect for sovereignty)에 바탕을 둔 새로운 중국 정책을 제시하는 것이다.<sup>31)</sup>

셋째, 국가안보전략 및 펜스 부통령의 허드슨 연구소 연설에 기초를 둔 트럼프 행정부의 동아시아 전략의 핵심 목표는 중국의 일대일로 구상에 대항하는 형태로 자유롭고 열린 인도태평양 구상을 추진하는 가운데 중국의 무역 관행을 공정하고 호혜적인 것으로 바꾸고 미국의 지적자산을 엄격하게 보호하는 것에 맞추어진다. 중국의 일대일로 구상을 부채의 덩어리 외교로 비난하면서 ‘개발 유도 투자 활성화 개선(Better Utilization of Investments Leading to Development: BUILD)법’의 통과를 매개로 미국 주도의 기반구조 지원 사업을 펼쳐 중국의 지역경제 패권 형성을 저지하겠다는 것이다.<sup>32)</sup> 또한 중국의

31) White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 18, 2017, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>> (Accessed November 11, 2018).

32) Runde, Daniel F. and Romina Bandura, “The BUILD Act Has Passed: What’s Next?” *CSIS Critical Question*, October 12, 2018, <<https://www.csis.org/analysis/build-act-has-passed-whats-next>> (Accessed November 11, 2018).

기술이전 관행을 미국의 지적재산에 대한 ‘약탈 행위(predatory practice)’라고 조준하고, 중국이 자유롭고, 공정하며, 호혜적인 국제 규칙에 따라 경쟁정책을 수정하지 않는다면, 미국에 대한 중대한 위협으로 간주하여 ‘글로벌 가치 사슬(global value chain)’로부터 몰아내겠다는, 즉, 미중 ‘기술(technology) 패권전쟁’을 불사하겠다는 의지를 천명한 것이다.<sup>33)</sup> 한 중국 전문가가 평가하듯이 이 연설은 트럼프 행정부의 ‘악의 제국(evil empire)’ 연설에 해당하며 ‘의도적인 대결(deliberate confrontation)’을 선언한 것으로 보인다.<sup>34)</sup>

넷째, 미국의 일방적 관세 부과 및 중국의 보복 관세 부과로 확산 중에 있는 이른바 ‘무역전쟁’은 중국의 일대일로 구상을 저지하고 기술 패권전쟁에서 미국의 우위를 확립한다는 트럼프 행정부의 전략적 목표를 성취하기 위한 ‘현실주의적’ 정책 수단에 해당한다. 국가안보 전략은 미국의 핵심적 국가이익 가운데 하나인 세계 주요 지역에서

33) 中山泰則, “ペンス米副大統領演説のもつ戦略的意義,” 『国問研戦略コメント』, no. 2, 2018年 11月 9日, <[http://www2.jiia.or.jp/RESR/column\\_page.php?id=320](http://www2.jiia.or.jp/RESR/column_page.php?id=320)>. (검색일: 2018.11.11.) ; Adam Chilton, Helen Milner, and Dustin Tingley, “Trump Just Blocked a Chinese Takeover of a Sensitive U.S. Company, Here’s What’s Going On,” *Monkey Cage*, September 15, 2017, <[https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/09/15/trump-just-blocked-a-chinese-takeover-of-a-sensitive-u-s-company-heres-whats-going-on/?utm\\_term=.0cc810747cd2](https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/09/15/trump-just-blocked-a-chinese-takeover-of-a-sensitive-u-s-company-heres-whats-going-on/?utm_term=.0cc810747cd2)> (Accessed November 11, 2018).

34) ‘악의 제국’ 연설이란 1983년 3월 8일 미국 플로리다 주 올랜도에서 개최된 미국 복음파 협회(National Association of Evangelicals) 연차총회에서 로널드 레이건 당시 미국 대통령이 행한 연설을 말한다. 이 연설에서 레이건 대통령은 소련을 ‘악의 제국’이라 칭하고, 미국이 그 최종 역사를 쓸 수 있도록 ‘반격(rollback)’ 전략을 취해야 한다고 주장하여 소련의 강한 반발을 불러왔고, 그 결과 미소 냉전이 확산되는 도화선 역할을 했다. 연설의 원문은 <<http://voicesofdemocracy.umd.edu/reagan-evil-empire-speech-text/>>에서 확인할 수 있다. Alex Ward, “Pence Says US “Will not Back Down” from China’s Aggression in Fiery Speech,” *Vox*, October 4, 2018, <<https://www.vox.com/2018/10/4/17936514/pence-china-speech-text-hudson>> (Accessed November 11, 2018).

미국의 영향력을 유지 및 확장하는 일에 ‘힘(strength)’의 사용을 주저하지 않는다고 천명했다. 인권 보호, 민주주의 증진, 법의 지배 확립 등 과거 미국의 행정부가 국가이익으로 정의했던 자유주의적 관여 전략의 국제 ‘규범(norm)’은 전혀 고려되고 있지 않은 것이다.

트럼프 행정부의 외교 정책의 특징을 (1)자유무역 체제로부터의 이탈을 상징하는 경제적 민족주의(economic nationalism), (2)자유주의적 국제질서를 지탱해 왔던 다자주의적 틀에 대한 명백한 거부 및 양자주의적 틀에 대한 선호, 그리고 (3)지역 안보체제에서 공평한 부담 원리에 기초한 동맹관계의 재조정이라고 한다면, 국가안보전략 및 펜스 부통령의 허드슨 연구소 연설이 중국에 대한 자유주의적 관여 전략을 부정하고 현실주의적 봉쇄 전략으로 전환했다는 지적은 놀랍지 않다.<sup>35)</sup> 다시 말하자면, 중간선거 이후에 ‘정상급’ 외교 일정을 통해 드러났던 미국의 동아시아 전략은 중간선거 이전에 발표된 국가안보전략 및 펜스 부통령의 허드슨 연구소 연설의 내용과 매우 높은 일관성을 보여주고 있다는 것이다. 중간선거 결과가 트럼프 행정부의 동아시아 전략 의제 설정 방향성에 미친 영향이 크지 않다는 진단이다.

## 나. 트럼프 행정부의 동아시아 전략과 잭슨주의 외교정책

트럼프 행정부의 동아시아 전략의 의제가 중간선거를 전후하여 크게 변화하지 않은 이유는 그것이 선거 결과라는 사건사적 충격보다 심층적인 차원의 구조사적 전환을 반영하고 있기 때문이다. 미국 역사에서 나타난 외교정책의 전통을 (1)국제주의(internationalism) 대 고립주의(isolationism)를 한 축으로 하고, (2)자유주의(liberalism) 대 현실주의(realism)를 다른 한 축으로 하여 분류한다면 [그림 III-1]

---

35) Randall L. Schweller, “Three Cheers for Trump’s Foreign Policy: What the Establishment Misses,” *Foreign Affairs*, vol. 97, no. 5 (2018), pp. 133~143.

과 같은 유형화 결과를 얻을 수 있다.

[그림 Ⅲ-1] 미국 외교정책의 전통

자유주의	월슨주의	국제주의	해밀턴주의
	제퍼슨주의	고립주의	현실주의
			잭슨주의

트럼프 행정부 외교 정책은 고립주의와 현실주의가 중첩하는 지점에 위치하는 ‘잭슨주의’ 전통에 속한다고 볼 수 있다. 탈냉전 이후 단극체 제하에서 초강대국 미국의 외교 정책은 국제주의적 협조의 틀에서 자유주의 국제질서의 확장을 추구하는 것이 미국의 국가이익에 부합한다는 ‘월슨주의(Wilsonian)’ 전통이 지배하고 있었다. 국제관계를 ‘포지티브섬(positive-sum)’ 게임으로 인식하는 자유주의적 입장에서 ‘깊은 관여’를 기조로 하는 국제주의 전략이 전면에 부상한 것이다. 그러나 동시에 1969년 닉슨 독트린 이래 미국 외교 정책 전통의 또 다른 기류로 국제관계를 ‘제로섬(zero-sum)’ 게임으로 인식하는 현실주의적 입장에서 ‘느린 축소’를 기조로 하는 고립주의 전략 또한 그 기저(基底)에 면면히 흐르고 있었다는 점이 중요하다.<sup>36)</sup> 2008년 글로벌 금융위기 직후 등장한 오바마 행정부가 ‘깊은 관여’와 ‘느린

36) Michael J. Green, *By More Than Providence: Grand Strategy and American Power in the Asia Pacific Since 1783* (New York: Columbia University Press, 2017).

축소' 사이에서 동아시아 전략의 기초를 '제퍼슨주의(Jeffersonian)' 전통에 속하는 자유주의와 고립주의가 중첩하는 지점에 두었고, 트럼프 행정부는 그것을 더욱 현실주의적 방향으로 끌어와 '느린 축소'의 기초가 '깊은 관여'의 기초보다 우위에 서도록 미국 외교 정책의 방향을 전환시켰다고 볼 수 있다.<sup>37)</sup>

#### 다. 미국의 국가능력과 '힘'에 의한 외교

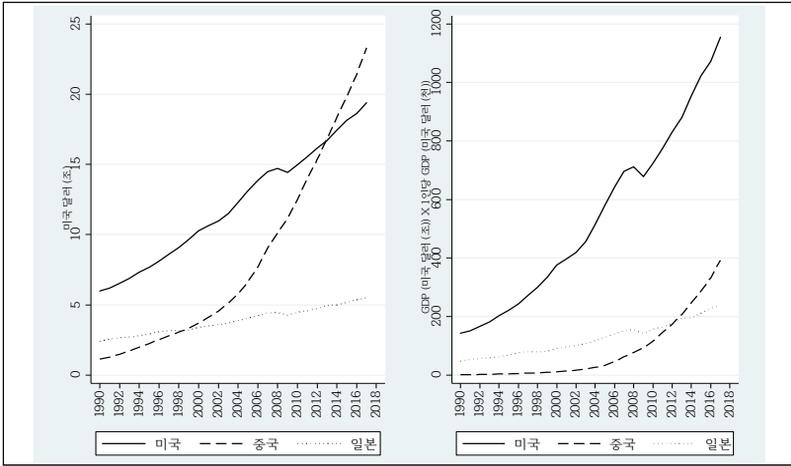
트럼프 행정부의 '잭슨주의' 외교 정책 전환을 미국의 '국가능력(national capabilities)' 쇠퇴로부터 그 연원을 찾는 것은 일종의 통념에 속한다. 미국이 더 이상 '깊은 관여'를 할 수 없을 만큼 국가능력이 떨어져 '느린 축소'에 가속도를 내는 것은 불가피하다는 인식이다. 이른바 '세력 전이(power shift)' 이론에 입각하여 기성 패권국과 신생 도전국 사이의 갈등이 전쟁으로 이어질 수밖에 없다는 '투키디데스의 덫(Thucydides's Trap)'의 논리는 바로 미국 국가능력의 쇠퇴를 자명한 것으로 전제하고 있다.<sup>38)</sup> 이 논리의 연장선상에 서면, 미중 무역전쟁을 세력 전이를 조금이라도 늦추려는 기성 패권국 미국의 다분히 수세적인 정책 처방이라고 해석하게 된다.

---

37) Walter Russell Mead, "The Jacksonian Revolt: American Populism and the Liberal Order," *Foreign Affairs*, vol. 96, no. 2 (2017), pp. 2~7.

38) Graham Allison, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* (New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2017).

[그림 Ⅲ-2] 미국, 중국, 일본의 국력 비교



출처: “World Bank Open Data, “GDP,” *World Bank*, 2018, <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.PP.CD>>; “1인당 GDP,” <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>> (Accessed November 11, 2018).

실제로 [그림 Ⅲ-2]의 왼쪽 도표에 나타난 것처럼, 구매력 평가 기준 (Purchasing Power Parity: PPP) 국내총생산(gross domestic product: GDP)을 지표 삼아 국가능력을 측정하면 2013년 시점에서 16.7조 달러를 기록한 미국은 16.8조 달러를 기록한 중국에게 추월당한 것으로 나타난다. 중국은 1999년 시점에서 33조 달러를 기록하여 3.2조 달러를 기록한 일본을 제치고 세계 제2위의 강대국으로 올라선 이후 약 15년 만에 세계 제1위의 강대국으로 우뚝 선 것이다.

이와 같은 ‘총량적 국가능력(gloss national capabilities)’ 지표는 인구가 많은 나라의 국가능력을 과대평가하는 편향이 있다. 국가능력의 측정에서 보다 중요한 점은 주어진 권력자원을 얼마나 효율적으로 실제 능력으로 바꾸어 내는지와 관련한 ‘권력전환 능력(conversion capabilities)’까지를 고려할 필요가 있다는 것이다. 권력전환 능력이 국가의 정치경제적 효율성과 관련한 제도적 능력을 의미한다면, 그것

을 고려한 ‘순량적 국가능력(net national capabilities)’ 지표로 두 나라의 격차를 측정할 경우 미중 무역전쟁을 보는 시각이 판이하게 달라질 수 있다.<sup>39)</sup>

[그림 III-2]의 오른쪽 도표는 국가의 권력자원을 ‘PPP 기준 GDP (조 달러)’로 측정하고 권력전환 능력을 ‘PPP 기준 1인당 GDP(천 달러)’로 측정하여 그것을 곱한 결과를 ‘순량적 국가능력’의 지표로 삼아 미국, 중국, 일본을 비교한 것이다. 이에 따르면 중국의 ‘순량적 국가능력’은 2013년 시점 207.6으로 193.6을 기록한 일본의 그것을 넘어섰다. 하지만 2017년 시점에서도 중국의 ‘순량적 국가능력’은 391.6에 그쳐 1,154.3을 기록한 미국이 그것과는 여전히 약 3배 가까운 격차가 존재한다.

이렇게 국가능력을 평가하는 기준을 ‘총량적’ 시각에서 ‘순량적’ 시각으로 전환하면, 미중 무역전쟁이 쇠락하는 미국의 수세적 정책처방이라고 해석하기보다 오히려 국가능력의 격차에서 비롯한 미국의 공세적 정책처방이라고 이해하는 것이 현실에 가까운 것으로 보인다. 다시 말하면, 미국은 자유주의적 국제질서를 유지하면서 중국을 ‘책임 있는 당사국’으로 포용할 ‘깊은 관여’ 전략을 수행할 충분한 국가능력을 여전히 보유하고 있지만, 그것을 중국을 압박하여 경제적 민족주의의 방향에서 미국의 국가이익을 최우선으로 확보하려는 ‘느린 축소’ 전략에 가속도를 붙이는 작업에 활용하고 있는 것이다. 요컨대 트럼프 행정부가 이끄는 미국은 자유주의적 국제질서를 유지할 충분한 능력으로 그것을 해체하여 경제 민족주의에 입각하여 ‘힘’에 의한 외교로 미국의 국가이익을 극대화하는 국제관계의 새판 짜기에 나서는 전형적인 현상변경 국가의 속성을 보여주고 있다.

---

39) Michael Beckley, “The Power of Nations: Measuring What Matters,” *International Security*, vol. 43, no. 2 (2018), pp. 7~44.

<표 III-1> 미국, 중국, 일본의 교역 상대국 비중(2016년)

미국				중국				일본			
수출 대상국	%	수입 대상국	%	수출 대상국	%	수입 대상국	%	수출 대상국	%	수입 대상국	%
캐나다	18.39	중국	21.42	미국	18.39	한국	10.01	미국	20.25	중국	25.79
멕시코	15.84	멕시코	13.20	홍콩	13.69	일본	9.17	중국	17.65	미국	11.41
중국	7.97	캐나다	12.59	일본	6.16	타이완	8.74	한국	7.17	호주	5.01
일본	4.36	일본	6.01	한국	4.47	미국	8.51	타이완	6.09	한국	4.12
영국	3.81	독일	5.17	독일	3.11	독일	5.41	홍콩	5.21	타이완	3.78
독일	3.39	한국	3.20	베트남	2.91	호주	4.46	태국	4.25	독일	3.63
한국	2.92	영국	2.45	인도	2.78	말레이시아	3.10	싱가포르	3.08	태국	3.32
네덜란드	2.74	프랑스	2.12	네덜란드	2.74	브라질	2.89	독일	2.74	사우디아라비아	3.22
홍콩	2.40	인도	2.12	영국	2.65	스위스	2.52	호주	2.19	인도네시아	3
프랑스	2.25	이탈리아	2.07	싱가포르	2.12	태국	2.43	영국	2.12	말레이시아	2.86

출처: "World Integrated Trade Solution," *World Bank*, 2018. 미국: <<https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/USA/StartYear/2016/EndYear/2016/TradeFlow/Export/Partner/BY-COUNTRY/Indicator/XPRT-PRTNR-SHR>>; 중국: <<https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/CHN/StartYear/2016/EndYear/2016/TradeFlow/Export/Partner/BY-COUNTRY/Indicator/XPRT-PRTNR-SHR>>; 일본: <<https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/JPN/StartYear/2016/EndYear/2016/TradeFlow/Export/Partner/BY-COUNTRY/Indicator/XPRT-PRTNR-SHR>>. (Accessed November 11, 2018).

잭슨주의 외교정책 기조 및 압도적 국가능력에 더하여 미국이 중국과의 무역전쟁을 공세적으로 밀어붙이는 또 하나의 이유는 비대칭적 경제적 상호의존성에 있다. 무역전쟁의 성패를 가늠하는 중요한 지표 가운데 하나는 교역 상대국에 대한 수출의존도가 높을수록 보복 관세의 부정적 효과가 커진다는 점이다. <표 III-1>에 드러난 것처럼, 2016년 시점에서 미국의 무역에서 수출 대상국 비중은 캐나다 18.39%, 멕시코 15.84%, 중국 7.97%의 순서로 짜여 있다. 반면, 중국 무역에서 수출 대상국 비중은 미국 18.39%, 홍콩 13.69%, 일본 6.69%의 순서로 짜여 있다. 즉, 미국에게 최대 수출시장은 국경을 맞대고 있는 캐나다와 멕시코의 시장인 반면 중국에 최대 수출시장은 (사실상 중국의 관할권에 속하는 홍콩을 제외하면) 미국과 일본의 시

장이라는 사실이다. 보복 관세의 악순환이 장기화될수록 비대칭적 경제적 상호의존의 구도 때문에 시간은 중국보다는 미국의 편에 설 가능성이 높은 연유가 여기에 있다.<sup>40)</sup>

흥미로운 점은 일본 무역에서 수출 대상국 비중의 순서가 미국 20.25%, 중국 17.65%, 한국 7.17%로 짜여 있다는 것이다. 일본은 미국과 중국 어느 한쪽의 시장도 무시할 수 없을 만큼 중요하고, 그 때문에 미국과 중국의 압력에 동시에 취약한 상태에 놓여 있다. 중간선거 이전 시점에서 아베 수상이 시 주석, 리 수상과 정상회담을 통해 제3국 경제협력 방안을 포함하여 중일 간 협력 기조로 전환한 정책 선택의 배후에는 경제적 상호의존에서 비롯한 취약성을 오히려 지렛대로 활용하여 트럼프 행정부의 일방주의적 압력에는 중국 카드로, 시 주석의 일방주의적 압력에는 미국 카드로 대응한다는 일종의 ‘위험 분산(hedging)’이라는 전략적 고려가 녹아들어가 있는 것으로 보인다.

## 라. 미국 의회의 행정부 견제 기능 약화

중간선거 이후 시점의 ‘정상급’ 외교 일정에서 드러난 미국의 동아시아 외교정책의 기조는 중간선거 이전 시점에서 공표한 국가안보전략 및 펜스 부통령의 허드슨 연구소 연설의 논리에 일관되게 부합한다. 그것은 ‘힘’으로 미국의 국가이익을 달성하며 동아시아 지역에서 미국의 영향력을 유지 및 확대하겠다는 것이다. 트럼프 행정부는 자유주의적 관여 전략에서 탈피하여 현실주의적 축소 전략으로 외교 정책의 기조를 확실하게 전환시키고 있는 셈이다. 중간선거 결과는 트럼프 대통령

---

40) Josh Rogin, “The Trump Administration Just ‘Reset’ the U.S.-China Relationship,” *Washington Post*, October 4, 2018, <[https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/the-trump-administration-just-reset-the-us-china-relationship/2018/10/04/c727266e-c810-11e8-b2b5-79270f9cce17\\_story.html?utm\\_term=.f58ce18f2367](https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/the-trump-administration-just-reset-the-us-china-relationship/2018/10/04/c727266e-c810-11e8-b2b5-79270f9cce17_story.html?utm_term=.f58ce18f2367)> (Accessed November 11, 2018).

집권 이후 ‘잭슨주의’ 전통에 기초하여 그 의제가 설정되고 있는 중국 및 일본 정책의 방향성을 바꾸지 못했다는 평가가 가능한 연유이다.

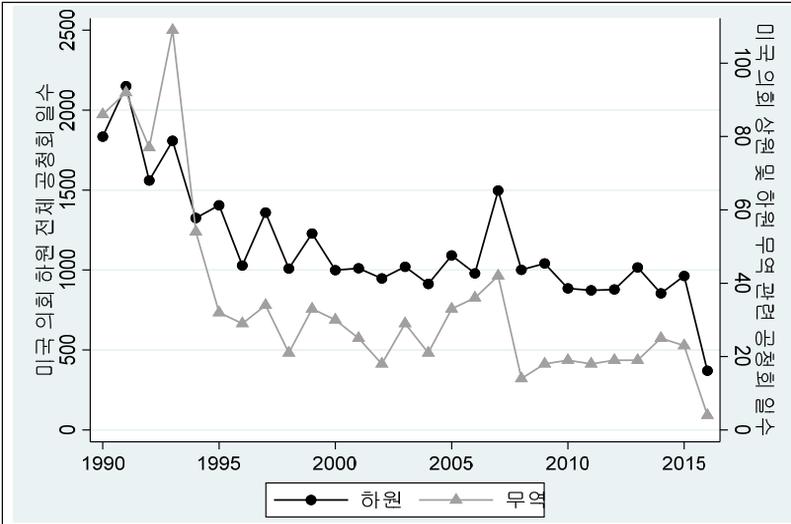
단, 중간선거의 결과 등장한 ‘분점정부(divided government)’ 상황 때문에 트럼프 행정부의 중국 및 일본 정책의 실행 속도가 중간선거 이전과 비교하여 다소 늦춰질 개연성은 존재한다. 특히, 다수당이 위원회 위원장을 독점하는 하원의 관행에 따라 민주당이 장악할 세입위원회(Ways and Means Committee) 및 무역 소위원회(Trade Subcommittee)를 중심으로 대중 및 대일 외교정책을 수행한 행정부 인사에 대한 소환 및 청문 절차를 개시하여 그 실행을 지연시킬 가능성은 매우 높다고 할 수 있다. 덧붙여 2020년 대선을 겨냥하여 민주당이 하원의 권한을 최대한 활용해 트럼프 행정부를 견제하려는 의회운동 기조에 나선다면, 그 가능성은 더욱 높아질 것이다.<sup>41)</sup>

하지만 동시에 고려해야 할 점은 미국에서 행정부에 대한 의회의 견제 및 균형 능력이 오래전부터 쇠퇴하고 있었다는 점이다(Fowler 1998). [그림 III-3]은 의회의 행정부 정책에 대한 감시 및 감독 권한을 나타내주는 대표적인 하나의 지표로 청문회 개최 일수를 시계열로 보여주는 것이다. 첫째, 1991년 2,150일에 달했던 하원 공청회(Hearings) 개최 전체 일수(왼쪽 축)는 점점 줄어들어 2000년 999일로 1946년 이후 처음으로 1,000일 이하로 하락한 후 좀처럼 회복 기미를 보이고 있지 못하다. 평균치로 비교하자면, 1990년대 1,471일, 2000년대 1,050일, 2010년대 834일을 각각 기록하고 있다.

---

41) William Alan Reinsch, "Midterm Election Results: What Did It Mean for Trade?" *CSIS Commentary*, November 13, 2018, <<https://www.csis.org/analysis/midterm-election-results-what-did-it-mean-trade>> (Accessed November 18, 2018).

[그림 Ⅲ-3] 미국 의회 공청회 일수



출처: “Comparative Agendas Project,” *Comparative Agendas Project*, 2018; 하원: <<https://www.comparativeagendas.net/us/datasets>>; 무역: <<https://www.comparativeagendas.net/tool?project=us>> (Accessed November 25, 2018).

둘째, 상원과 하원의 무역 관련 공청회 개최 일수를 더한 수치(오른쪽 축) 또한 유사한 추세를 보여주고 있다. 1993년 109일로 1946년 이후 최고치를 기록한 미국의회의 무역 관련 공청회 개최 일수는 1995년 32일로 줄어들어 50일 이하로 축소된 이후 역시 회복세를 나타내고 있지 못하다. 평균치로 비교하자면, 1990년 57일, 2000년대 27일, 2010년대 18일을 각각 기록하고 있다.

이렇게 미국 의회의 행정부에 대한 견제 및 균형 기능이 저하한 것에는 여러 가지 이유가 있지만, 무엇보다도 중요한 것은 미국 정당 정치의 양극화 심화라고 할 수 있다. 1990년대 이후 매우 높아진 정당 간 정책적 이질성과 정당 내 이념적 동질성은 상대적으로 초당파적 협력의 대상이었던 외교정책을 당파적 갈등의 중심으로 옮겨오게 만들었다. 그 결과 단점정부(unified government) 상황에서는 의회를

장악한 집권당은 대통령의 외교정책에 대해 맹종에 가까운 행태를 보였고, 분점정부 상황에서는 의회를 통제하는 반대당이 대통령의 외교정책을 무분별하게 반대하는 행태를 보였다.

정당 양극화가 심화하는 조건에서 들어선 분점정부는 항상적인 의회교착(legislative gridlock) 상태를 의미하기 때문에 대통령의 입장에서 의회를 우회하여 행정부 권한으로 실행 가능한 정책수단에 의지하여 외교정책을 수행하는 관행이 자리 잡게 되었다. 그 하나의 귀결로 앞서 살펴본 대통령에 대한 의회의 견제 기능 가운데 하나인 공청회 일수가 감소하는 추세를 관찰할 수 있는 것이다.<sup>42)</sup>

의회가 대통령을 견제하는 제도적 기능이 저하하고, 대통령이 의회를 우회하는 정책 실행 방식이 일상화되고 있는 것이 미국 정치의 특징짓는 장기적 추세 가운데 하나라면, 중간선거 이후 트럼프 행정부의 외교정책 실행과정 또한 예외는 아닐 것이다. 더군다나, 트럼프 대통령의 외교 정책, 특히 보호주의적 입장에서 중국에 대한 압박을 부과하는 무역정책 기조는 전통적으로 민주당의 무역정책 기조와 크게 다르지 않다는 점은 하원을 장악한 민주당 입장에서 의회 운용 전략을 복잡하게 만드는 요인이다.<sup>43)</sup> 미국 유권자들 가운데 느끼는 중국의 위협의 원천이 ‘군사적 힘(military strength)’이라고 느끼는 비율은 29%인 반면 ‘경제적 힘(economic strength)’라고 느끼는 비율이 58%에 달한다는 중간선거 이전 시점의 여론조사 결과에 비추어 볼 때 트럼프 대통령의 대중 무역전쟁 기조를 민주당이 노골적으로

---

42) James Goldgeier and Elizabeth N. Saunders, “The Unconstrained Presidency: Checks and Balances Eroded Long Before Trump,” *Foreign Affairs*, vol. 97, no. 5 (2018), pp. 144~156.

43) William Alan Reinsch and Jack Caporal, “Will the Election Results Turn the Tide on Trade?” *CSIS Critical Questions*, November 8, 2018, <<https://www.csis.org/analysis/will-election-results-turn-tide-trade>> (Accessed November 11, 2018).

반대하기에는 무리가 따를 수밖에 없을 것이다.<sup>44)</sup> 미국 유권자의 민심 속에서도 트럼프 행정부의 동아시아 전략은 민주당이 쉽게 쟁점을 동원하기 어렵다는 점을 알 수 있다.

결국, 분점정부의 상황이 민주당이 트럼프 대통령의 외교정책 실행을 견제할 기회를 발생시키고 그 이행 속도를 늦출 수 있는 권한을 부여한다는 점은 사실이지만, 의회의 견제 기능 약화 및 의회를 우회하는 대통령의 외교정책 실행 가능성을 고려하면 민주당의 견제가 얼마나 현실화될 수 있을지는 미지수라고 할 수 있다.

#### 4. 소결

이 장에서는 중간선거 이후 트럼프 행정부의 중국 및 일본 정책이 어떻게 변화 혹은 지속할 것인가에 대한 분석을 표층적 차원 및 심층적 차원으로 나누어 분석했다. 분점정부의 출현이라는 트럼프 대통령에게 불리한 중간선거의 결과에도 불구하고, 미국이 중국 및 일본에게 전달한 동아시아 전략의 기조는 중간선거 이전과 거의 달라진 것이 없었다. 국가안보전략 및 펜스 부통령의 허드슨 연구소 연설에서 표명된 바와 같이 중국을 전략적 경쟁국으로 정의하고, 자유주의적 관여 노선에서 탈피하며, ‘힘’에 의한 외교를 바탕으로 미국의 국가이익을 최우선으로 확보하기 위하여 관세전쟁과 같은 ‘대결(confrontation)’도 불사한다는 정책 기조가 바로 그것이다. 동맹국인 일본에 대해서도 무역불균형의 시정을 강하게 압박하고, 사실상의 자유무역협정 협상을 통해 미국의 국가이익을 ‘힘’에 의한 외교로 확보한다는 외교 노선의 표층을 분명하게 드러냈다.

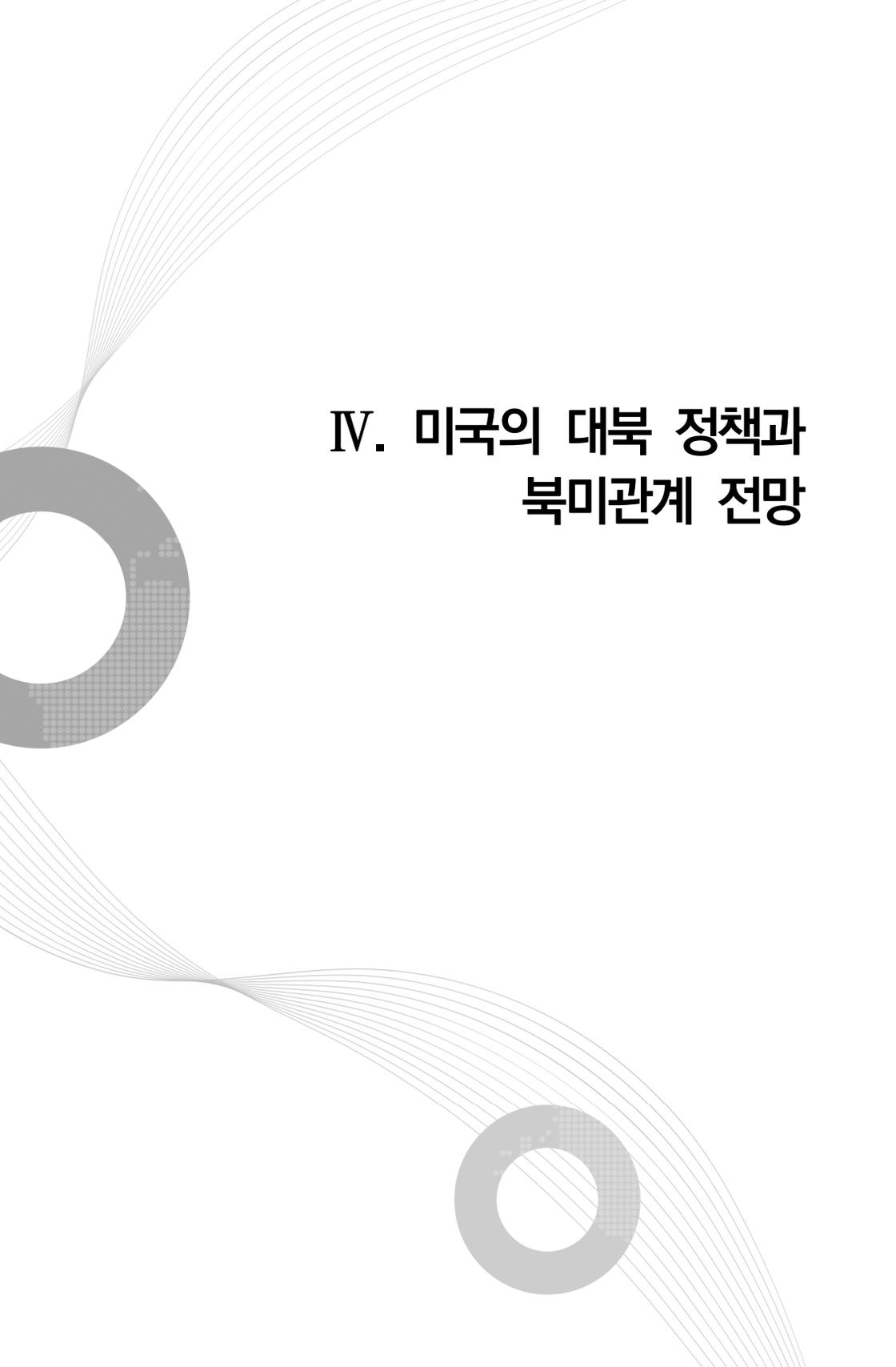
---

44) Richard Wike and Kat Devlin, “As Trade Tensions Rise, Fewer Americans See China Favorably,” Pew Research Center, August 28, 2018; Dina Smeltz et al. “America Engaged,” Chicago Council on Global Affairs (2018).

트럼프 행정부의 동아시아 전략은 오랫동안 미국 외교정책의 주류 역할을 해 왔던 월슨주의 전통이 힘을 잃고 비주류 역할에 머물러 있었던 잭슨주의 전통이 힘을 얻어 나가는 과정 위에 구현되는 것이다. 경쟁국인 중국뿐만 아니라 동맹국인 일본에게조차 ‘힘’에 의한 압박을 구사하는 것은 미국이 더 이상 자유주의 국제질서를 지탱하는 지도국이 아니라 비(非)자유주의적 패권질서를 추구하는 강대국 가운데 하나로 그 국제적 위상을 재정립하고 있다는 점을 시사한다. 압도적 힘의 우위에 선 강대국으로서의 미국이 국제사회의 규칙에 기반한 외교정책이 아니라 권력정치의 논리에 따른 외교정책을 실행에 옮기고 있다는 것이다. 확고한 권력분립이 헌정설계의 핵심에 자리 잡고 있었던 미국의 국내 정치에서, 의회의 대통령에 대한 견제 및 균형 기능이 형해화(形骸化)한 지 오래이며, 그 원인을 제공한 정당의 양극화 또한 가까운 시일 안에 완화한다는 것은 기대하기 어려워 보인다. 중간선거의 결과가 미국 동아시아 전략 의제의 심층에 켜켜이 쌓여 있는 구조적 요인들이다.

자유주의적 관여를 버리고 ‘힘’에 의한 외교정책을 구사하는 미국과 ‘도광양희(韜光養晦)’로부터 ‘분발유위(奮發有爲)’로 외교정책의 기초를 전환한 중국의 동아시아 패권경쟁에서는 강자가 가려질 때까지 휴전과 확전이 되풀이될 것을 한국 정부는 각오해야 한다. 이 과정에서 한국의 국가전략이 우선 지정학적 차원에서 부상하는 중국의 군사적 위협에 적절하게 대응하기 위해서 미국과의 안보동맹을 공고화하는 것에서 출발해야 한다는 점에는 이론의 여지가 없어 보인다. 동시에 트럼프 행정부의 무역정책이 자유주의적 국제질서가 확립한 규칙을 무시하고 동맹국에 대해서조차 힘에 의한 압박으로 경제외교를 일관한다면, 한국은 자유주의적 국제 규범을 수호하기 위한 다자주의 제휴에 적극 나설 필요가 있다. 역사 문제의 우선순위를 조정하여 일본과의 협력을 조율하고, 신남방정책을 매개로 동남아 국가들과의 연

계 또한 적극적으로 활용하여 한국의 국가이익을 확보할 필요가 있으며, EU 국가들과의 연결망 또한 두텁고 촘촘하게 교직하는 것이 바람직하다. 미중 패권경쟁의 소용돌이 속에서 평화를 유지하고 번영을 지속하기 위한 한국의 미국 정책에는 전통적 한미동맹의 틀을 넘어선 ‘한미동맹 플러스 알파’의 내실이 다져져야 하는 것이다.

The page features a decorative background with several thin, curved lines that sweep across the top and bottom. Two large, stylized circular shapes are positioned on the left side. The upper circle is filled with a dense grid of small dots, while the lower circle is solid gray. The text is centered in the upper right quadrant.

## IV. 미국의 대북 정책과 북미관계 전망



## 1. 서론

본 장은 미국의 중간선거 이후 트럼프 행정부의 대북정책과 북미협상의 향방에 대한 연구이다. 즉, 2018년 11월 미국의 중간선거가 트럼프 행정부의 대북정책에 미치는 영향 구명이 본 연구의 주요 목적이다. 이러한 연구 주제가 관심을 끌었던 이유는 다음과 같은 두 가지 이유이다. 첫째, 중간선거가 가지는 미국 국내정치에 대한 함의와는 별도로, 선거 결과가 트럼프 행정부의 대북 정책과 전략 구상에 지대한 영향을 끼칠 수 있다는 예상과 분석이 있었기 때문이다. 둘째, 북한이 미국 국내 선거와 같은 트럼프 행정부의 정치적 일정과 연계해 북미 협상 및 비핵화 문제를 수차례 언급 및 암시해 왔기 때문이다.

트럼프 행정부의 대북정책 변환 가능성과 관련해서는 다시 세 가지 차원의 주장들이 있다. 만약 트럼프 대통령이 선거에서 참패한다면, 트럼프 행정부가 북한 문제에 대한 우선순위를 높일 정치적 필요성이 제기되고, 북미 협상을 통한 외교적 성과를 조기에 극대화하려는 방향으로 대북 정책을 재설계할 가능성이 있다는 주장이다. 이러한 주장은 중간선거 이후 북한과의 과도기적이고 불완전한 비핵화 타협 예상을 동반했다. 또 다른 주장은 만약 트럼프 행정부가 선거에 대승을 거둔다면 국내정치에 대한 성공과 자신감을 바탕으로, 현재의 대북정책 노선에 큰 변화를 도모하지 않고 북미관계를 안정적으로 관리하리라는 예상이다. 마지막 주장은 선거 결과와 행정부의 대북정책 전환과의 상관관계 자체가 크지 않을 것이라는 주장이다. 즉 트럼프 행정부가 집권 이후 비교적 일관된 대북전략을 구사하고 있으며, 이러한 전략은 향후 미국의 국내정치 요인에 큰 영향을 받지 않고 상당 기간 지속될 것이라는 주장이다.

북한의 대미전략 차원에서, 선거 자체와 향후 북미관계 및 트럼프 행정부의 대북정책 변화 간 상관관계를 예상할 수도 있었다. 북한은 2018년 진행되고 있는 북미 협상과정에서 미국의 정치 일정을 염두에

둔 전략적 입장을 제시한 바 있다. 미국과의 비핵화 협상 시한을 트럼프의 재선 결정 시점과 연동해 제시한 것이 대표적이다. 아울러 금번 11월 중간선거 직전에 미국의 큰 양보를 기대하며 빠른 비핵화 협상의 진척을 요구했던 것도 또 다른 정황 증거가 될 수 있다. 북한은 가능하다면 미국의 중간선거 이전에 자신들의 전략적 가치를 한껏 높여, 트럼프 행정부의 관심을 제고시키고자 했을 것이다. 즉, 만약 트럼프 대통령이 북미관계를 선거를 위해 충분히 활용하고, 그 과정에서 미국이 성급한 합의에 집착해 자신들에게 큰 양보를 할 수도 있을 것이라고 내심 기대했을 가능성이 있다.

본 연구는 미국의 중간선거 이후 트럼프 행정부의 대북정책 노선과 북미관계에 큰 변화는 없을 것이라고 주장한다. 중간선거 결과 자체의 영향력이 미미할 뿐 아니라, 미국과 북한이 자신들의 기존 전략을 상당 기간 고수할 가능성이 높다고 판단하기 때문이다. 나아가 설사 선거 결과가 다소 파격적이었다고 하더라도, 선거 결과 자체가 트럼프 행정부의 대북전략 구상에 큰 영향을 미치지 어려웠을 것이라고 주장한다. 이러한 주장에 대해 본 연구는 트럼프 행정부의 대북정책은 소위 '강압전략'의 전형이며, 집권 이후 이를 일관되게 추진하고 있고 이를 상당 기간 고수할 것이라고 주장한다. 아울러 향후 북미관계를 결정짓는 주요 변수로 미국의 강압전략, 북한의 제재저항능력이라는 두 가지 요소를 설정한다.

본 연구가 지향하는 기대하는 효과는 크게 두 가지 차원이다. 첫째, 향후 미국의 대북전략과 정책이 어떠한 방향과 방식으로 투사될 것인가와 관련한 다양한 논쟁들에 대해 입장을 제시하고자 한다. 둘째, 향후 북미관계의 경로에 대한 거시적 방향과 구조적 특징을 제시함으로써, 한국 정부의 북한 비핵화 촉진 전략에 원용할 수 있는 분석틀을 제공하고자 한다.

이를 위해 본 연구는 먼저 트럼프 행정부의 대북정책의 특징을 분석

한다. 특히 국제안보와 위기협상(crisis bargaining) 분야에서 종종 활용되는 강압전략(coercion strategy)의 주요 명제와 간단한 가설 등을 원용해, 트럼프 행정부 대북전략의 요체와 그 주요 내용을 제시하고자 한다. 이어 미국의 중간선거가 대북정책에 미치는 영향과 이후 미국의 대북정책의 방향을 분석 및 예상하고자 한다. 마지막으로 중간선거 이후 북미관계의 향배를 미국의 전략과 북한의 전략 환경을, 미국의 강압전략과 북한의 제재저항능력 중심으로 전망할 것이다. 즉 이 두 가지 핵심 정책결정 구성요소를 중심으로 간단한 네 가지 시나리오로 향후 북미관계의 방향을 제시할 것이다.

## 2. 트럼프 행정부의 대북정책 특징

### 가. 적용 이론: 강압전략

미국 트럼프 행정부의 대북정책은 그 본질적·현상적 측면에서 강압적 수단과 유화의 수단을 병행 및 교차시키며 북한을 ‘강압(coercion)’하는 것이다. 여기서 강압의 의미는 “상대에게 위협을 가함으로써 상대의 행동방식이나 의지 그리고 결심을 변화시키려는 행동 및 전략”을 말한다.<sup>45)</sup> 전략적 의미에서 ‘강압’은 비단 군사적 강압만을 지칭하지

---

45) 정성윤, 『김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략』 (서울: 통일연구원, 2017), p. 31. 강압전략과 관련한 이론적 분석은 다음과 같은 연구들을 참조. Robert J. Art, “The Fungibility of Force,” in *The Use of Force: Military Power and International Politics*, eds., (Maryland: Rowman & Littlefield, 2004), Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1960); Stephen J. Cimbala, *Coercive Military Strategy* (Texas Commerce: Texas A&M University Press, 1998); Alexander L. George, *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War* (Washington, D.C.: U.S. Institute of Peace, 1991); Alexander George and William E. Simons eds., *The Limits of Coercive Diplomacy* (Boulder, CO: Westview Press, 1994); Lawrence Freedman, “Strategic Coercion,” in *Strategic Coercion: Concepts and Cases*, ed. Lawrence Freedman (Oxford: Oxford University, 2003); Daniel L. Byman and Matthew C.

는 않으며, 정치·외교·경제적 수단을 동원한 위협과 압박도 포괄한다. 즉 무력 사용을 포함해 다양한 힘의 우위 수단을 통해 피강압국의 정책 내용과 결정 등에 영향을 미치는 전략적 행위이다. 따라서 강압 전략의 궁극적 목적은 무조건 상대 피강압국의 전멸을 의도하는 것이 아니다. 하지만 군사적 수단은 종종 상대국의 설득과 굴복이 상당히 난망한 경우, 상대를 위협하기 위한 전략적 수단으로 종종 활용된다. 하지만 군사적 강압은 종종 확전의 부작용을 동반하며, 강압국에게 예상치 못했던 비용을 부가한다. 따라서 가장 성공적인 강압은 위협이 실행으로 옮겨지지 않은 채 그 목적을 달성하는 경우이다.<sup>46)</sup>

통상 강압은 아래 그림과 같이 강제(compellence)<sup>47)</sup> 억지(deterrence)로 구분된다. 그리고 강제는 다시 강압외교(coercive diplomacy)와 공갈(blackmail)로 대별한다<sup>48)</sup>. 여기서 억지는 ‘위협을

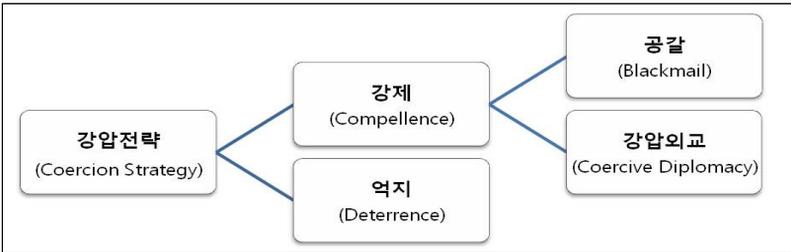
---

Waxman, *The Dynamics of Coercion: American Foreign Policy and the Limits of Military Might* (New York: Cambridge University Press, 2002); 정성윤, “북한 화전양면전략의 특징과 전망,” 『전략연구』, 제19권 1호 (2012); 정성윤, “미국의 대북 무력강압 실패에 대한 연구,” 『국제정치논총』, 제54집 2호 (2014); 정성윤, “미국의 대북 군사 강압 성공에 대한 연구,” 『국제관계연구』, 제19권 2호 (2014).

- 46) 정성윤, 『김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략』, pp. 31~32.
- 47) 본 연구에서 강제(compellence)의 개념은 쉘링(Schelling)의 개념을 활용한다. Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict* (Cambridge, M.A.: Harvard University Press, 1960), pp. 13~29, 재인용: 위의 책, p. 32.
- 48) 강제전략은 ‘공갈’과 ‘강압외교’로 구분된다. 공갈은 상대국가에 대한 위협만을 투사한다는 점에서, 비 위협적인 설득과 협상 등 긍정적 유인을 포함하는 강압외교와 구분된다. 또한 공갈은 보통 강압국이 ‘공격적 의도’를 견지하는데 반해, 강압외교를 투사하는 국가는 ‘방어적’ 조치에 초점을 맞춘다. ‘강압외교’는 이미 진행 중인 상대국가의 행동을 저지하거나 원래 상태로 돌리기 위해 ‘제한된’ 힘과 위협을 사용하는 전략이다. 따라서 방어적 혹은 공격적 목적에 상관없이 ‘총체적 무력 사용(full-scale or brutal use of force)’을 사용하는 군사전략과 구분된다. 즉 강압외교에서의 강압의 의미는 적의 침략적 행위나 의도를 물리적인 힘으로만 좌절시키고자 하는 사전적 의미의 강압이 아니라, 위기가 고조되는 것을 피하고 무력 사용 이전에 상대국을 순응시키기 위해 ‘설득적 방법’을 통한 외교적 해결에 비중을 둔 전략이다. 재인용: 정성윤, 『김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략』, pp. 33~34.

사용하여 상대방의 의지에 영향을 주어 어떠한 행동을 막는 것'이다.<sup>49)</sup> 그리고 억지를 위한 위협은 시한을 정해 두고 무엇을 해야 한다는 제한을 두고 있지 않으며, 상대국가가 어떠한 결정을 하는가에 따라 자국의 대응방향도 결정되므로 상대국가가 주도권을 갖는 경우가 대부분이다.<sup>50)</sup> 하지만 강제는 억지와 달리 기본적으로 위협을 통해 상대방이 '무엇을 하도록 하는 것'을 의미하는 적극적이고 능동적 개념이다. 보통 강압 중 강제전략을 채택하는 국가는 피강압국의 효과적인 순응과 굴복을 유도하기 위해서, 피강압국에 긴박감을 인식할 수 있도록 시간제한을 둔다. 즉 자신들의 중요한 국익을 위해 피강압국이 '이미 시작한 행위'에 대해 위협적인 행동을 하는 것이기에, 자신들이 설정한 방향과 내용으로 상대의 반응과 결정이 현실화될 때까지 강압 수단을 적절히 조절한다. 그 과정에서 상대에 대한 주도권을 유지하고 강화하려는 다양한 노력들을 강구하며, 비록 상대방이 강압에 순응하며 일부 호의적 대응을 하더라도 궁극적 목적을 최종적으로 성취하기 전까지는 쉽사리 그 강압적 수단을 철회하지 않는다.

[그림 IV-1] 강압전략의 분류<sup>51)</sup>



49) 이러한 의미에서 엄정히 평가하면 억지는 위협이 행사되는 '순간' 실패를 의미한다.

50) 정성윤, 『김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략』, pp. 32~33.

51) 위의 책, p. 32; 정성윤, “북한 화전양면전략의 특징과 전망,” p. 66~68.

강압전략을 구상하는 국가는 강압을 위한 능력 보유 뿐 아니라 강압 메커니즘의 효율적 구성에도 노력한다. 이는 강압을 통한 위협이나 고통을 통해 강압 대상국이 굴복 혹은 순응하는 ‘과정’이 중요하다는 점을 의미한다. 강압 메커니즘을 이해하면 강압의 효력이 발생하는 이유와 경로를 파악할 수 있다.<sup>52)</sup> 본 연구에서 다루는 트럼프 행정부의 대북전략을 이해하는 데 도움이 되는 여섯 가지 대표적 강압 메커니즘은 다음과 같다.<sup>53)</sup>

첫째, ‘정치적 권력기반의 잠식(power base erosion)’이다.<sup>54)</sup> 이는 강압적 수단을 통해 피강압국 정권과 엘리트 그룹 간의 관계를 위협하는 것이다. 즉 정권과 정권을 뒷받침하는 엘리트 그룹 간의 관계를 압박점(pressure point)으로 활용한다.<sup>55)</sup> 둘째, 사회동요(unrest)이다. 이는 대중의 불만 유도가 핵심이다. 핵심 권력기반을 잠식하고 균열하는 것이 힘들 경우에 엘리트 그룹이 아닌 국민 일반이나 특정 집단으로 강압 대상을 설정하는 것이다. 이러한 방식의 강압 메커니즘은 지도자로 하여금 국민들의 저항으로 인해 정치권력 기반을 상실할 수 있음을 인식하게 하는 것이다. 종종 독재 국가들의 지도자들은 이러한

52) 상대 적국과 대치하는 국가가 강압전략을 채택할 때, 강압국가는 강압의 수단과 목표 간 연계에 주목한다. 즉 강압은 수단, 메커니즘, 결과라는 세 가지 요소로 구성되는 개념 틀이다. 정성윤, 『김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략』, pp. 34~35.

53) 본 연구에서 소개하는 강압전략 메커니즘들의 주요 내용은 바이먼(Daniel Byman)과 왁스먼(Matthew Waxman)의 연구를 중심으로 작성된 것이다. Daniel L. Byman and Matthew C. Waxman, *The Dynamics of Coercion: American Foreign Policy and the Limits of Military Might* (New York: Cambridge University Press, 2002), pp. 48~86; 정성윤, 위의 책, pp. 35~40.

54) 정성윤, 『김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략』, p. 35.

55) 만약 강압국이 피강압국의 권력 생태계를 위협해 개인이나 정파의 권력 장악 가능성이나 유지력을 효과적으로 위협할 수 있다면, 강압국의 지도층들은 자신들의 안위와 정치적 영향력의 전멸을 회피하기 위해 강압에 대한 순응을 선택할 수 있다. 또한 절대 권력자가 저항을 선택하는 경우 권력기반층이 지도층에 반기를 들고 저항할 가능성도 높다. 위의 책, pp. 35~36.

위협을 내란이나 봉기로 확산될 수 있음을 경계한다.<sup>56)</sup> 셋째, 최고 권력층의 제거(decapitation)이다. 이는 권력 지도층의 신변 위협을 통해 강압의 목적을 달성하고자 하는 것이다. 이는 정책결정자의 선호에 직접 강력한 영향력을 가하려는 강압책이다.<sup>57)</sup>

넷째, 국가의 종합 능력 약화(weakening)이다. 전력, 통신 기간망 등 국가 기간산업의 파괴를 위협함으로써, 국가 지도자의 행복을 견인하는 것이다.<sup>58)</sup> 다섯째, 피강압국의 정치적·군사적 승리의 거부(denial)이다. 즉 거부전략은 피강압국의 승리를 방해하거나 무력화시키는 것이 핵심이다. 피강압국의 지도자들은 종종 자신이 추구했던 전략의 효과가 강압국의 행위로 인해 심각한 방해를 받고 있으며, 강압국의 이러한 방해가 자신들이 굴복할 때까지 지속될 것이라고 강하게 인식할 때 성공확률이 높아진다.<sup>59)</sup> 여섯 번째, 간접 강압(second-order coercion) 방식이다. 강압국의 지속적이고 강력한 노력에도 불구하고

- 
- 56) 하지만 이러한 메커니즘은 그 효과가 불분명하고 가끔 국민들의 저항을 지지하도록 부추김으로써 역효과를 낼 수도 있다. 북한이 주민의 고통을 정의에 반하는 미국의 제재와 압박 때문이라 선전하며, 오히려 국민 결속력을 강화하고자 노력하는 것이 대표적 예이다. 정성윤, 『김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략』, p. 36.
  - 57) 이러한 강압 메커니즘은 지도층에 대한 강압이 비록 실패를 하더라도 부수적으로 획득될 수 있는 효과에도 주목한다. 즉 공포에 직면한 지도자의 순종을 유도할 수 있다. 즉 지도자의 생명과 안위 그 자체가 강압의 압박점은 아니다. 특히 현대에서 이러한 강압 방식이 갈수록 선호 받지 못하는 것은 바로 효과가 저조하기 때문이다. 어떤 지도자들은 자신의 정책과 이념에 개인적으로 몰두하고 있기 때문에 굴복하기보다는 죽음을 무릎 쓰는 것을 선호할 수 있다. 아울러 강압국에 대한 정치적 오명이 가해지거나 도덕적 비난에 직면하게 함으로써, 실제 민주주의 국가가 이를 강압전략을 채택하기는 쉽지 않다. 위의 책, pp. 36~37.
  - 58) 하지만 이러한 국가능력 약화 메커니즘은 그 수단이 핵공격이든 대규모 경제적 타격이든, 강압 대상국의 지도자들, 특히 독재국가 지도자들의 정책 전환에 직접적 효과가 크다고 단언하기 어렵다. 대부분의 독재국가 지도자들은 국가 전반의 안위와 타격에 무관심하다. 또한 부분적 국가능력 약화에 직면한 정부가 민간부문이나 기타 공공부문의 자원을 활용해 손실을 상쇄하려 하기 때문에, 응징이 과다하지 못하거나 분산되는 경우에도 강압의 효과는 기대하기 힘들다. 정성윤, 『김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략』, pp. 37~38.
  - 59) 거부적 메커니즘의 한계는 궁극적 효과를 달성하기까지 많은 자원과 시간이 소모될 가능성이 높다는 점이다. 위의 책, p. 38.

피강압국의 강력한 저항으로 인해 강압의 효과는 쉽게 발생하지 않는 경우가 있다. 강압국은 이 경우 피강압국에 지배적인 영향력을 행사하고 있는 타국을 이용해 강압의 직접적 효과의 부족을 상쇄하려 한다. 즉 제 3국을 간접적으로 압박해 그 국가가 피강압국을 강압하도록 강제하는 것이다. 보통 이러한 간접 강압방식이 성공하기 위해서는 다음과 같은 전제조건이 충족되어야만 한다. 우선 간접 강압 대상국이 애초의 강압 대상국에 대한 영향력이 높아야만 한다. 아울러 간접 강압 대상국에 대한 강압국의 영향력이 우세해야만 한다.<sup>60)</sup>

이상 여섯 가지 강압 메커니즘들은 트럼프 행정부 1년 차였던 2017년에 거의 대부분 적용을 심각히 고려했거나 실제 시행되었다. 즉 2017년 한 해는 트럼프 행정부의 '최대의 압박과 관여'라는 대북정책 기조 중 최대압박을 위한 전방위적이고 포괄적 강압이 지속되었던 시기였다. 2년 차인 2018년 대화국면이 전개되면서 '정치적 권력기반의 잠식(power base erosion)·사회동요(unrest)·최고 권력층의 제거(decapitation)와 같은 메커니즘은 적용되지 않고 있다. 즉, 2018년 한 해 동안 미국이 주력했던 대북 강압 메커니즘은 국가의 종합능력 약화(weakening)·북한의 정치적·군사적 승리의 거부(denial)·간접 강압(second-order coercion) 방식이다. 이러한 메커니즘들은 미국이 대북 경제제재를 엄격히 고수하고 있으며, 북미 협상과정에서의 주도권 확보를 위해 노력하고 있고, 북한의 변화를 위해 중국을 압박하고 경계하는 것을 통해 확인할 수 있다.

60) 북한에 대한 제재와 압박이 불충분한 경우 북한에 대한 외교·경제적 영향력이 압도적인 중국을 대신 압박함으로써 북한의 정책 변화를 유도하는 것이 대표적인 사례이다. 강압국의 입장에서 볼 때 두 국가(간접 피강압국과 직접 피강압국)에 대한 강압을 동시에 추진해야 하기 때문에, 강압국의 입장에서 훨씬 많은 자원을 동원하게 만든다. 강압국이 감수해야만 하는 기대 손실의 증대 뿐 아니라 두 피강압국들에 대한 보상 총액도 증가한다. 정성윤, 『김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략』, pp. 39~40.

## 나. 2017년 트럼프 행정부 대북정책: 강압을 통한 대화 강제

북핵 문제에 관한 한반도 정세는 2017년 미국 트럼프 행정부의 집권 이후 큰 질적 변환의 시기에 진입하였다. 북한은 이미 2016년부터 고강도의 도발과 핵 고도화 진척을 공세적으로 과시했다. 2016년 후반부터 미국 대통령 선거 시기 동안 북한은 미국의 대통령이 누가 되든 상관없이, 2017년 한 해의 전략적 과업과 목표를 설정했을 것이다. 그 핵심은 ‘비핵화 대화 거부 및 핵 무력 조기 완성으로의 매진’이었을 것이다. 당시 트럼프 후보자가 대선 캠페인 기간 중 북미관계 개선에 대한 우호적 언급을 했음에도, 북한은 도발을 통한 전략적 가치를 고양하는 방향으로 정책을 추진했다.

이러한 분석과 평가의 이유는 다음과 같은 몇 가지 가설 및 사실에 따른 것이다. 우선 북한은 2016년 하반기 이후 미국과의 몇 차례 타협의 기회를 거부하고 도발을 통한 전략적 가치 고양에 집중했다. 우선 북한은 2016년 하반기부터 수개월 지속된 타협의 기회를 거부했다. 당시 미국 트럼프 대통령은 대선 유세 기간 중 소위 ‘햄버거 발언’ 등을 하며 북한과 적극적인 대화를 할 용의가 있음을 수차례 피력했다. 하지만 북한은 트럼프 행정부 출범 직후인 2월 12일 북극성-2호인 중거리 미사일 실험 도발을 강행함으로써 미국과의 관계 개선 기회를 활용하지 못하였다.

둘째는 트럼프 행정부 출범 초기인 2017년 3월, 당시 미국의 틸러슨 국무장관이 방한기간 제안했던 소위 4NO에 대해 북한이 적극적 호응을 보이지 않았을 뿐 아니라, 이후 추가 고강도 도발로 스스로 타협과 대화의 계기를 걷어찬 부분이다.<sup>61)</sup> 틸러슨 국무 장관은 당시 김정은 정권의 교체나 북한 정권 붕괴 불 추진, 통일 가속화 불 추진, 미국이 38선을 넘지 않겠다는 일종의 체제보장 약속을 제시했다. 이

---

61) 위의 책, p. 95.

러한 내용들은 북한 뿐 아니라 중국과 러시아의 전략적 관심사에 대해 미국이 예전 정부와 달리 상당히 전향적이고 분명한 입장을 천명한 것이었다.<sup>62)</sup> 하지만 북한은 미국의 이러한 전향적인 제안에 도발로 응수했다. 북한은 미국의 제안 직후인 북극성-2호와 무수단 미사일 실험 등 4월에만 총 4번의 미사일 도발을 강행했다.

세 번째 기회는 미국이 2017년 중반 비핵화 대화 재개 조건을 완화했지만 북한이 또다시 도발로 이를 거부한 것이다. Tillerson 장관은 2017년 3월 방한 시 북한이 비핵화 결단을 할 때 대화가 개시될 것이라 밝혔고, 이어 국무부는 4월 10일, 북한의 비핵화와 대량살상무기 포기가 북미 대화 재개 조건이라 밝히며 기존의 엄격한 입장을 고수했다.<sup>63)</sup> 북한은 이에 호응하기는커녕 미국 본토를 위협할 수 있는 ICBM 급 화성-14형 실험 도발을 두 차례나 강행했다. 하지만 미국은 북한의 이러한 도발에 강경한 무력시위와 동시에 북미 대화를 위한 세 가지 가이드라인을 제시하며 북한의 대화 복귀 조건을 다시 제시했다. 당시 미 국무부가 제시한 세 가지 조건은 핵 실험 중단, 미사일 시험 발사 중단, 역내를 불안정하게 하는 행위 중단이다. 당시까지 미국이 구체적으로 제시한 북미 대화 재개 조건 중 가장 문턱이 낮으며 구체적인 제안이었다. 즉 북한이 도발 유예만 선언하면 대화에 나서겠다는 것이고, 일종의 중국이 중재안으로 주장했던 소위 쌍중단을 대폭 수용한 주장이었다.<sup>64)</sup>

하지만 북한은 미국과의 대화 재개 대신 2017년 9월 6차 핵실험을 강행했다. 이는 당시 북한이 미국과의 대화 보다는 핵능력 조기 확보가 더 큰 전략적 목표로 설정하고 있었음을 반증하는 것이었다. 이와

---

62) 정성윤, 『김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략』, p. 95.

63) 위의 책, p. 96.

64) 정성윤, 『김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략』, p. 96.

더불어 북한 입장에서는 트럼프 행정부가 비록 과거 행정부에 비해 구체적인 대화 재개 조건을 내세우고는 있지만, 북한이 지속적으로 주장해 왔던 미국의 전략자산 한반도 전개 등 한미연합훈련 중단 문제에 대해서는 양보하지 않고 있음에 불만을 느꼈을 가능성도 있다. 아울러 아마도 북한 입장에서는 자신들의 도발 강도 및 핵능력 고도화 증강 수준이 높아지면 질수록 미국이 더 큰 양보를 할 것이라고 기대했을 가능성도 있다.

북한의 지속적인 도발과 완강한 비타협에 직면한 트럼프 행정부는 2017년 3월 천명한 ‘최고의 압박과 관여’ 전략 중 관여 대신 ‘최대 압박’ 정책에 더욱 집중하였다. 2017년 중반 이후 트럼프 행정부의 대북정책 기조는 타협을 거부하는 북한에 대해 자신들의 압도적 국력을 바탕으로 북한을 비핵화 대화로 강제(compellence)하겠다는 것이었다. 이는 앞서 설명한 바와 같이 강압전략(coercive strategy)의 전형이다.

하지만 미국이 북한만을 강압한 것은 아니었다. 미국은 북한에 대한 직접 강압 외에도 중국에 대한 압박 수위를 높여 중국을 대북 강압에 적극 활용하고자 노력했다. 이미 트럼프 행정부는 2017년 4월 미국에서 개최된 중국과의 정상회담에서 이러한 전략 추진을 공개한 바 있다. 즉 미국은 중국의 전략적 이해 사안인 양국 간 무역 문제를 활용해 중국의 대북 압박 참여를 촉구했다. 즉 트럼프 행정부는 대중 무역 관련 경제적 손실과 중국의 정치외교적 저항을 감내하더라도, 중국의 더 큰 상대적 손실에 대한 두려움을 극대화해, 중국을 대북 강압을 적극적으로 견인하겠다는 전략을 채택하였다.<sup>65)</sup> 이는 앞서 살펴보았던 강압전략 메커니즘 여섯 가지 중 ‘간접 강압’ 전략에 해당된다. 당시 트럼프 행정부가 중국을 강압한 주요 수단은 세컨더리 보이콧

---

65) 위의 책, p. 97.

전면 실행, 슈퍼 301조 적용 검토, 환율조작국 지정 문제, 지적 재산권 침해 문제 등 양국 간 무역 분야 제재 조치들이었다. 이러한 미국의 전략은 미중 무역관계 중 중국의 민감성과 취약성이 극히 높은 취약 영역을 대중 강압의 압박점(pressure point)으로 적극 활용하고자 하는 전략의 일환이었다.<sup>66)</sup> 이러한 중국을 대상으로 하는 간접 강압 메커니즘은 2018년에도 계속되었다.

#### 다. 2018년 트럼프 행정부 대북정책: 강압을 통한 협력 강제

2018년은 한반도 정세가 급변한 해였다. 김정은 정권 등장 이후 북한의 급격한 핵능력 증강으로 촉발되고 지속되었던 한반도 위기 국면이 급격히 안정화 추세로 전환되었다. 특히 과거 비핵화 추진 과정과는 달리 미국과 북한의 양 정상이 직접 협상 국면을 주도하고 담판을 벌이면서, 그 어느 시기보다 높은 수준의 비핵화 합의를 기대하는 상황이 전개되고 있다.

미국 트럼프 행정부의 대북정책 또한 정세 전환의 주요 요인이다. 트럼프 대통령은 취임 이후 ‘북핵 절대 불용’이라는 기존 미국 행정부 입장을 계승했다. 하지만 힘의 절대적 우위를 바탕으로 북한을 대화로 강제(compellence)하려 한다는 점에서 기존 행정부와 차별적 모습을 보여 왔다. 트럼프 행정부는 북한의 도발에 대해 과거 행정부보다 훨씬 높은 수준의 대북 강경책을 투사해 왔다. 실효성 있는 UN안보리 대북제재결의안을 위해 중국과 러시아를 설득하고 강압하였다. 특히 2017년 4월 북중 정상회담에서 북핵 문제와 대중 무역 문제 연계를 공식화한 이후, 중국의 대북압박 동참과 지속을 위한 2차 강압(second sanction)을 강화하였다. 아울러 군사적 압박 차원에서 대북 선제공격 가능성에 대한 신뢰성을 높이기 위한 공식적 언사 수준을

66) 정성윤, 『김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략』, p. 97.

높이고, 북한의 도발에 대해 전략자산을 한반도에 적극 동원하는 등 군사적 대응 수위를 높였다.

미국의 정책결정자들은 2018년 북한이 비핵화 협상으로 복귀한 이유가 자신들의 대북 강압의 긍정적 효과로 인식하고 있을 것이다. 미국 트럼프 행정부의 이러한 자심감은 북한의 비핵화 대화 참여 선언에 대한 즉각적인 호응으로 이어졌다. 2018년 3월 한국 특사단 방미 과정에서 트럼프 대통령은 전격적인 북미 정상회담 수용 의사를 밝혔고, 이후 3개월만인 6월 12일에 역사적인 싱가포르 북미 정상회담이 성사되었다. 하지만 이 기간 동안 미국의 대북정책은 상당히 비합리적이었다. 트럼프 대통령 자신이 북한의 비핵화 대화 제의에 대한 합리적 의심을 게을리했으며, 국제정치에 대한 무지가 상당 부분 반영되었다. 앞서 언급한 바처럼 북한의 전략변화(혹은 목표 변화)를 자신들의 강압책에 대한 일종의 ‘굴복’으로 인식한 나머지, 북한의 전략적 의도 분석과 향후 비핵화 협상 행보에 대해 상당히 낙관적인 인식을 하였다. 즉 북한이 도발과 핵시설 등의 동결을 넘어, 핵무기 일부 반출과 핵 리스트 제공, 사찰과 검증에 대한 전향적인 약속 이행 등을 비교적 낙관한 듯했다.

하지만 2018년 5월 하순 소위 김계관, 최선희 등의 대미 발언으로 촉발된 북미 정상회담 좌초 위기를 전후해, 미국은 북한에 대한 ‘합리적 의심’을 하기 시작했다. 그 결과 미국은 이전 3개월 동안 주고받았던 북한과의 거래 이슈에 대한 전략적 평가를 다시 시도하였고, 이는 종전선언과 대북제재에 대한 미국의 엄격한 입장으로 정리되었다. 즉 6월 이후 북미 정상회담, 북미 간 예비협상과 고위급회담, 그리고 정부관계자의 공식 발언 등을 종합해 보면, 미국은 북미 협상과 관련해 몇 가지 원칙과 방향을 설정하고 고수하고 있는 것으로 판단된다.

첫째, 협상을 통한 해결 원칙의 고수이다. 협상이 지난해질지라도 협상판의 근간을 훼손하는 것은 가급적 지양한다는 입장이다. 둘째,

협상과정은 철저히 미국이 주도한다는 입장이다. 자신들의 강압적 대북정책에 굴복해 북한이 협상에 나왔다는 인식하에, 대북제재를 비롯한 강압책은 여전히 북한을 자신들이 원하는 합의로 견인하는 유효한 전략적 수단이라고 평가하고 있다. 따라서 향후 시간도 자신들의 편이라고 인식하고 있을 것이다. 셋째, 현재 진행되고 있는 정세에 대해서는 긍정적이지만 불만족스러운 상황, 즉 ‘Good but Not Enough’이라고 평가하고 있다. 이러한 인식과 평가에 따라 미국은 북한에 대한 요구 수준을 높게 설정하고 있으며, 북한의 요구에 대한 전격적인 수용에는 신중을 기하고 있다.

이러한 원칙과 방향은 강압전략의 전형을 보여준다. 앞서 이룬 검토 부분에서 제시했던 강압전략의 원칙 및 메커니즘과 상당 부분 일치한다. 앞서 살펴보았듯이 강압국은 압도적 힘을 통한 주도권 행사·협상 메커니즘 과정에서 시간의 통제·높은 수준의 협력 목표 설정·최종목표 달성 시 까지 강압의 지속(중간 단계의 협력 성과와 상관없이)과 같은 전략을 구사한다. 현재 트럼프 행정부는 북한의 완전한 비핵화(FFVD)까지 대북제재를 해제 하지 않겠다는 입장을 넘어, 대북제재 완화의 조건 등도 구체적으로 밝히지 않고 있다. 이는 북한의 양보와 협력을 최대한 견인하기 위해 대북제재라는 강압책을 최대한 활용하겠다는 속내이다. 아울러 완전한 비핵화 달성 시한에 구애 받지 않겠다는 입장을 밝힘으로써, 시간은 자신들 편이라는 점을 명확히 하고 있고 맹신하고 있다.

### 3. 중간선거와 트럼프 행정부의 대북정책

#### 가. 중간선거가 대북정책에 미치는 영향<sup>67)</sup>

2018년 11월에 실시된 미국의 중간선거 결과가 트럼프 행정부 대북

67) 민태은·정성윤, “중간선거 이후 미국대외정책,” (통일연구원 온라인시리즈 CO 18-45, 2018.11.12), pp. 3~4. 본 참고문헌 중 저자가 작성한 부분을 수정 및 보완.

정책에 미치는 영향은 상당히 미미할 것이다. 선거의 승패 등 결과와 중간선거의 영향 등 다음과 같은 세 가지 차원에서 선거 결과와 정책변화 간 관계를 예상할 수 있을 것이다.

첫째, 우선 이번 중간선거에서 공화당은 상원에서 승리했다. 하지만 공화당의 상원 승리가 트럼프 행정부의 대북정책에 큰 영향을 미치지 못할 것이다. 가장 중요한 요인은 공화당이 상원 내 영향력을 유지하게 됨으로써, 트럼프의 정치적 입지가 크게 위협받을 가능성이 낮아졌다. 만약 상원에서 압도적으로 민주당이 승리했다면, 트럼프의 탄핵 추진 여건이 형성될 가능성이 높아지고, 공화당 내 정치적 갈등이 높아지면서 자칫 차기 대선 후보 선출과 관련한 혼란이 초래되었을 것이다. 하지만 공화당이 상원의 다수당 지위를 유지하면서 트럼프 개인의 정치적 지위는 향후 2년 동안 크게 위협받지 않을 것이다.<sup>68)</sup> 따라서 무엇보다도 트럼프 개인이 북한과의 협상 등 북미관계를 정치적 입지 강화와 급박한 위기 모면을 위해 긴급하게 그리고 적극 활용할 필요성이 낮아졌다. 미 상원이 전통적으로 대외정책에 큰 관여와 영향력을 행사하지 않았던 점도 이러한 예상의 구조적 요인이다.

둘째, 하원에서의 민주당 승리 또한 트럼프 행정부 대북정책의 근간을 크게 변화시키지는 못할 것이다. 물론 중간선거 결과 민주당이 승리함에 따라 대북정책에 영향을 미치는 각종 하원 위원회는 민주당이 주도할 것이다. 따라서 향후 외교, 군사, 정보 위원회 등에서 민주당은 트럼프 행정부 고위급 정책결정자들의 증언 청취를 통해 행정부 대북정책에 대한 전반적인 리뷰와 평가를 시도할 것이다. 이러한 위원회의 활동으로 트럼프 행정부가 다소 불편할 수는 있지만, 이로 인해 트럼프 대통령 자신이 큰 영향을 받지 않을 것이다.

더욱이 민주당 스스로가 대북 정책의 급격한 전환에 방점을 두고

---

68) 위의 글, p. 3.

의회권력을 활용할 가능성은 높지 않을 것이다. 현재 행정부가 추진하고 있는 협상을 통한 비핵화 정책에 민주당이 반대할 명분과 대안이 부족하고, 민주당 계열 조야가 그간 트럼프 행정부의 대북정책에 큰 반대를 해 오지 않았기 때문이다. 따라서 민주·공화 양당의 대북정책에 대한 방법론적 공감대는 당분간 상당히 높은 수준에서 유지될 것이다.<sup>69)</sup> 다만 민주당은 트럼프 대통령이 국제정치에 대한 무지와 자기 과시를 위해 북한과 성급한 과도적 합의를 할 가능성은 경계할 것이다. 또한 북한의 인권 문제를 북핵 협상과정에서 주요 의제로 포함 혹은 연계시킬 것을 강하게 요구할 가능성은 있다. 하지만 최근 트럼프 행정부의 북한 인권문제에 대한 비타협적 자세를 수차례 피력했기 때문에, 이 문제에 대해 트럼프 행정부는 민주당의 요구를 일정 정도 수용할 가능성도 전혀 배제하기는 힘들 것이다.<sup>70)</sup>

셋째, 중간선거 결과의 간접적 파급영향을 예상할 수 있다. 민주당은 오바마 행정부 시절 자신들이 추진했던 대외 업적들을 뒤집는 트럼프 행정부의 외교정책 주요 사안에 대해 집중적인 공세를 펼칠 것으로 예상된다. 그중에서도 북핵 문제에 직간접적인 영향을 미치는 이슈는 아래와 같은 세 가지 사안이 될 것으로 보인다. 미중 무역전쟁과 이란 핵 협정 파기, 동맹국들에 대한 무차별적 부담 전가(buck passing)이다.<sup>71)</sup> 이들 각각 사안은 오바마 행정부의 강대국 정책, 세계적 비확산 정책, 동맹국 정책의 핵심적 사안이었다.

미중관계 측면에서 현재 진행되고 있는 미중 무역전쟁의 양상이 당분간 트럼프 행정부의 대북정책에 중대하고도 새로운 변화를 야기하지는 않을 것이다. 비록 오바마 행정부의 대중 정책과 달리 트럼프

69) 민태은·정성윤, “중간선거 이후 미국대외정책,” pp. 3~4.

70) 위의 글, p. 4.

71) 민태은·정성윤, “중간선거 이후 미국대외정책,” p. 4.

행정부가 강력한 대중정책을 구사했지만, 현재의 민주당이 행정부의 대중정책에 대한 적극적 반대와 관여를 할 가능성이 높지 않아 보인다. 민주당이 그간 중국의 입장을 옹호 및 배려하지 않았으며, 핵심 사안인 대중 관세 부가 조치는 행정부의 배타적 권한이기 때문이다. 설사 민주당이 대중 정책 변화를 요구하고 트럼프 대통령이 이를 수용한다고 하더라도, 이러한 변화가 앞서 언급했던 행정부의 중국을 통한 대북 간접 강압정책(second order sanction)의 근본적 변화로 이어지는 않을 것이다. 중국이 미중·북중관계를 일정 정도 분리하며 그간 큰 틀에서 미국의 요구를 수용하는 자세를 보여 왔기 때문이다.<sup>72)</sup>

미국의 이란 핵협정 파기 이슈는 행정부의 대북정책에 미치는 직접적 영향보다 북한의 인식과 전략에 상대적으로 더 큰 영향을 미칠 것이다. 북한이 자신들과 미국 간 합의의 불가역성을 높은 수준에서 의심할 것이며, 이를 북미 협상과정에 반영할 가능성이 있기 때문이다. 트럼프 행정부의 동맹 정책에 대한 민주당의 우려와 의회 내 갈등이 가시화될 수도 있을 것이다. 하지만 주한미군 주둔과 같은 핵심 안보 이슈가 아니고, 지금처럼 경제적 차원에 집중된 동맹국 관여 정책이 지속된다면 미 조야의 큰 저항은 없을 것이다. 경제에 대한 관심이 높은 정치적 상황에서, 미국의 조야가 소중한 정치적 가치와 기반을 희생해가며 외교적 사안을 최우선시하기 어렵기 때문이다.<sup>73)</sup>

## 나. 중간선거 이후 미국의 대북정책 전망

2018년 중간선거 이후 미국의 대북정책 기조는 전반적으로 그 이전과 비교해 큰 차이가 없을 것이다. 즉, 앞서 분석했던 2018년의 대북정책 처럼, 미국은 강압전략에 철저히 기반해 북한의 협력과 양보를 강제하

72) 위의 글, p. 4.

73) 민태은·정성윤, “중간선거 이후 미국대외정책,” p. 4.

는 정책을 당분간 유지할 것으로 예상된다. 하지만 북한이 협력에 불응한다고 해서 미국이 강압의 수준을 현격히 높일 가능성은 상대적으로 낮을 것이다. 미국이 2018년 하반기 현재 북한에 대한 높은 요구 수준을 견지하고 있고 이에 대한 강력한 달성 의지를 밝혔기 때문에, 당분간 요구 수준을 상향하는 방식으로 북한의 협력 불응에 적극 대응할 가능성은 그리 높지 않다. 자칫 강압 수준을 급격히 높임에 따른 부작용으로 북한이 협상에 대한 미련을 버리고 2017년과 같은 정세로 복귀할 가능성에 대해 미국이 신중을 기할 것이기 때문이다. 대신 '북한에 대한' 요구 수준의 조절이 아니라 북한이 원하는 대가에 대한 엄격함을 지속적으로 유지하는 방식으로 당분간 대응할 가능성이 더욱 높다.

2018년에 그러했듯 2019년의 미국 대북정책의 기초는 북미 정상 회담과 고위급 회담 등의 성사 과정과 그 결과를 통해 확인이 가능할 것이다. 2018년 미국은 북한의 비핵화 대화 참여와 일부 비핵화 조치에 대한 결정을 호의적으로 평가하면서도, 북한의 완전한 비핵화 조치가 상당히 미흡하다고 인식했다. 미국은 북한의 비핵화 조치에 대해 세 가지 차원의 평가를 하고 있는 것으로 예상된다. 첫째, 북한이 여러 상황에서 비핵화 조치 가능성에 대해 말만 하고 있지 즉각적인 실천을 하지 않는다고 불평하고 있을 것이다. 둘째 북한이 이미 취했거나 취하려고 약속한 비핵화 조치들이 이미 북한에게는 전략적으로 큰 효용이 없는 것들인데, 북한이 이를 북미 협상과정에서 너무 과도하게 평가하고 활용하고 있다는 것이다. 셋째, 북한이 그나마 취한 조치들에 대한 사찰과 검증에 적극적인 모습을 보이지 않고 있다고 판단하며, 북한의 비핵화 약속 전반에 대한 불신을 키워 가고 있는 중이다.

중간선거 이후 미국의 대북정책은 앞서 제시한 이러한 미국의 인식과 평가가 고스란히 반영될 것으로 예상할 수 있다. 미국은 고위급 회담이나 정상회담 준비 모임을 통해 북한에게 좀 더 전향적인 비핵화

조치 약속과 이미 약속한 조치들의 실천 및 확인을 강력히 주문할 것이다. 2019년 미국은 북한의 비핵화 실천에 대한 진정성을 적극 확인하고자 할 것이다. 북한 지도자의 말이나 한국의 부연 설명에 귀 기울이지 않을 가능성이 높다. 즉 북한의 비핵화 진척에 대한 실질적 증거를 강력히 요구할 것이다. 따라서 2019년 한 해 동안은 북한 비핵화 조치들에 대한 ‘사찰 및 검증’이 주요 이슈로 등장할 가능성이 높다. 이 경우 미국은 ‘anytime, anywhere’을 내세우며 북한의 기만을 차단하려 할 것이다. 북한이 이를 거부하거나 아주 높은 수준의 상응 조치를 미국에게 요구한다면 2019년 북미관계는 상당한 어려움에 직면할 가능성을 배제하기 힘들다.

## 4. 북미관계 전망

### 가. 북미관계 결정요인

중간선거 이후 북미관계의 내용과 방향에 미치는 변수들은 너무나 다양할 것이다. 주요 변화 동인은 미국의 대북전략, 북한의 제재저항 능력, 관련국 간의 양자 및 다자 관계 등이 될 것이다. 이중 향후 북미 관계에 미치는 ‘불확실성’과 ‘영향력’ 차원에서 가장 주요한 결정 변수는 ‘미국의 대북 강압전략의 수준’과 ‘북한의 제재저항 능력’일 것이다.<sup>74)</sup> 비핵화 합의와 북미관계가 기본적으로 북미 양국이 주도할 수밖에 없는 현실을 고려할 때, 한미·남북관계가 직접적으로 북미관계에 미치는 영향은 아주 높지 않을 것이다. 또한 북미 협상의 진척 여부 및 과정의 내용에 따라 한미·남북관계가 일정 수준 영향을 받을 가능성이 있으므로, 양 관계가 현재의 추세대로 반드시 지속될 것이라고 단언하기도 어렵다. 따라서 본 연구에서는 향후 북미관계는 불확실성

74) ‘불확실성’이 높다(high)는 의미는 변수가 어느 한 방향으로 경도된다는 의미가 아니라 확률적으로 50:50에 근접하고 있음을 의미한다.

과 영향도 차원에서 미국의 대북 강압전략의 변환 여부, 북한의 제재 저항능력의 정도에 따라 결정될 가능성이 높다고 판단한다. 아래 [그림 IV-2]는 향후 북미관계에 영향을 미치는 핵심 결정요소를 불확실성과 영향력이라는 두 가지 차원에서 제시한 것이다.

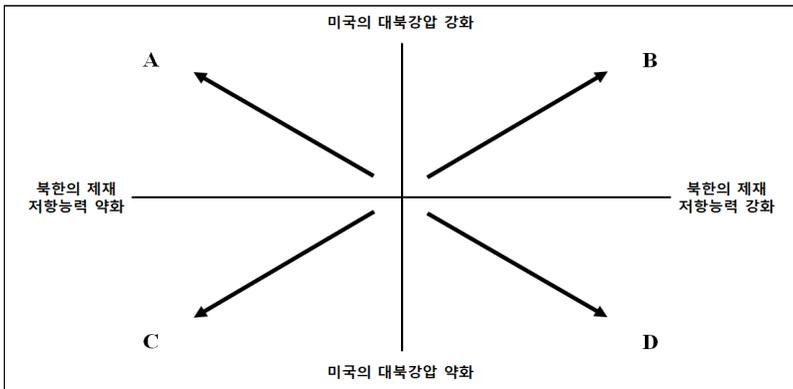
[그림 IV-2] 중간선거 이후 북미관계 변화 동인

불 확 실 성	High		· 미국의 강압전략 · 북한의 제재저항능력	→ 핵심 변화 동인	
	Mid	· 한미관계 · 남북관계			
	Low	· 북중관계			
		Low	Mid	High	영향도

## 나. 전망

앞서 제시한 두 가지 핵심 변화 동인을 중심으로 중간선거 이후 북미관계를 전망하면 다음과 같은 시나리오 사분면을 작성할 수 있다.

[그림 IV-3] 중간선거 이후 북미관계 전망 시나리오 사분면



### (1) A 방향 시 북미관계: 미국의 강압적 협력 견인 가능성 증가

이러한 시나리오는 두 가지 상황이 상호 연동되는 경우이다. 전반적으로 2018년 하반기와 유사한 상황이 지속되는 상황이다. 우선 미국이 대북제재에 대한 엄격성을 유지하고 북한의 협력을 강제하기 위해 혹은 북한의 협력 불응에 대한 징벌적 조치로 제재의 강도를 서서히 높이는 상황(screw up)이다. 아울러 북한은 미국의 요구에 불응하고 자신의 요구 수준을 견지하나, 북미 타협의 지연으로 시간이 지나면서 제재에 대한 부담이 증가하는 상황이다. 이 경우 북미관계의 전반적인 주도권은 미국이 가진다. 특히 미국이 북한의 제재저항능력을 지속적으로 낮추기 위해 중국에 대한 간접 강압을 지속하고, 중국이 미국과의 불필요한 마찰을 피하기 위해 현재처럼 국제 대북제재레짐에 능동적으로 참여한다. 한국의 경우에도 정부가 공식적으로 밝힌 바처럼, 제재의 틀을 훼손시키는 남북경협 등에는 신중을 기하는 상황이다.

이 경우 시간이 지날수록 북한은 두 가지 전략적 선택지를 두고 고민할 가능성이 높다. 우선 자신들의 요구 수준을 낮추거나 미국의 요구를 능동적으로 수용하는 방안이다. 둘째, 다시 과거와 같은 핵능력 중심의 전략적 가치를 고조하며, 비핵화 협력 게임에서 이탈하는 방안이 될 것이다. 아래 B 시나리오와는 달리 북한에게 시간적 여유가 많지 않다는 것이 중요한 북한의 정책결정과 관련한 중요한 상황 변인이 될 것이다.

### (2) B 방향 시 북미관계: 비핵화 장기화 구조 진입 가능성 증대

이 시나리오는 앞서 1사분면과 유사하게 미국이 강압전략을 고수하지만, 북한이 제재저항능력에 대한 자신감을 바탕으로 미국의 요구에 강력히 저항하는 경우이다. 북한의 제재저항능력이 높아지는 상황은 북한의 대내적 저항능력이 강화되거나 국제 대북제재레짐이 약화되는 경우이다. 후자의 경우 중국이 지금과는 달리 제재 공조에서 이탈해

흑기사 역할을 수행할 때, 북한의 제재저항능력은 상당히 배가될 것이다. 하지만 이 경우 미국의 대중국 간접 강압도 증가할 것이다. 따라서 전반적인 주도권은 미국이 보유하나, 북한 또한 정세 장악력을 높이고 자신들의 사활적 전략 이익을 수호하기 위해 미국의 요구를 쉽게 수용하지 않는 상황이 전개된다.

전반적으로 비핵화 타협이 쉽게 달성되지 못하고 북미관계 또한 개선되지 못하는 상황이다. 다음과 같은 두 가지 특징 중 하나로 전개될 가능성이 있다. 먼저 북한의 타협 거부-미국의 강압증가가 악순환되는 상황이나, 북미 양국 모두 비핵화 협상 틀을 깨는 것에 대한 부담을 느끼며 지지 부진한 협상이 상당히 오랫동안 지속되는 상황이다. 또 다른 상황은 2017년의 상황으로 복귀하는 것이다. 북한이 미국의 강압에 반항하며 북미 협상 판에 대한 미련을 버리고 미진했던 핵능력 마무리와 단기간 핵전력 증강으로 전략을 전환하는 상황도 예상할 수 있다. 이러한 판단에는 제재저항에 대한 자신감과 미국의 실제 군사행동 가능성이 낮을 것이라는 예상이 주요하게 작용할 것이다.

### (3) C 방향 시 북미관계: 북미 상호 협력게임으로의 진입 가능성 증가

이 시나리오는 미국이 대북제재의 큰 틀은 유지하나 북한에 대한 제재 조치를 일부분 해제 및 완화하는 경우이다. 즉 북미 고위급 협상 등을 통해 양국이 대북제재와 비핵화 조치의 상호 거래를 본격화하는 상황이다. 하지만 현실적으로 미국의 강압 고수에 대한 의지가 상당히 높고, 이에 대한 기대 이익이 높은 상황에서, 이러한 시나리오는 전개될 수 있는 촉발 요인은 북한이 미국의 요구를 일정 정도 수용하는 것이 될 것이다. 북한 입장에서 제재 장기화 국면이 초래할 기대 손실에 대한 민감성과 취약성이 높아지는 상황이기 때문이다. 이 경우 한국의 중재능력이 상당히 중요한 상황이 전개될 수 있는 바, 한국이 북한의 조치에 대한 등가적 교환으로 미국에게 제재 완화와 관련한 협의를 요구해야만 하는 상황을 동반할 수 있다. 전반적으로 이러한

상황 속에서도 주도권은 미국이 보유할 것이나, 미국이 이를 강압적으로 활용하는 것에는 다소 신중을 기하는 상황이다.

(4) D 방향 시 북미관계 : 북미 간 잠정·과도적 합의 가능성 증가  
이 시나리오는 앞서 C 시나리오처럼 북미 고위급 협상 등을 통해 양국이 대북제재와 비핵화 조치의 상호 거래를 본격화하는 상황 속에서 전개될 가능성이 높다. 하지만 이러한 거래를 결정하는 촉발 요인이 앞서 시나리오와 다른 점은, 북한의 요구를 미국이 선제적으로 수용한다는 점이다. 북미 간 협상이 일정 기간 난항에 접어드나, 북한의 엄격한 입장 고수에 따라 미국이 북한이 요구하는 대북제재 완화에 대한 유연한 입장으로 선회하는 상황이다. 이는 트럼프 행정부가 협상의 난항과 장기화에 대한 정치적 편익을 상당히 부정적으로 인식하거나, 북미 협상의 결과에 대한 정치외교적 효용을 높게 재평가 하는 상황이다. 이 경우에 미국이 북한의 비핵화 조치에 따라 단계적 대북제재 완화를 결정할 가능성이 높다. 이 경우 미국은 UN 안보리 대북제재는 유지하고 미국 독자 제재 중 행정명령에 따른 강압책의 철회를 우선 고려할 것이다. 북한의 기만 시 국제 대북제재레짐의 복원에는 시간과 자원이 상당히 요구되나, 미국 독자 제재는 가역성이 상대적으로 높다고 판단할 것이기 때문이다.

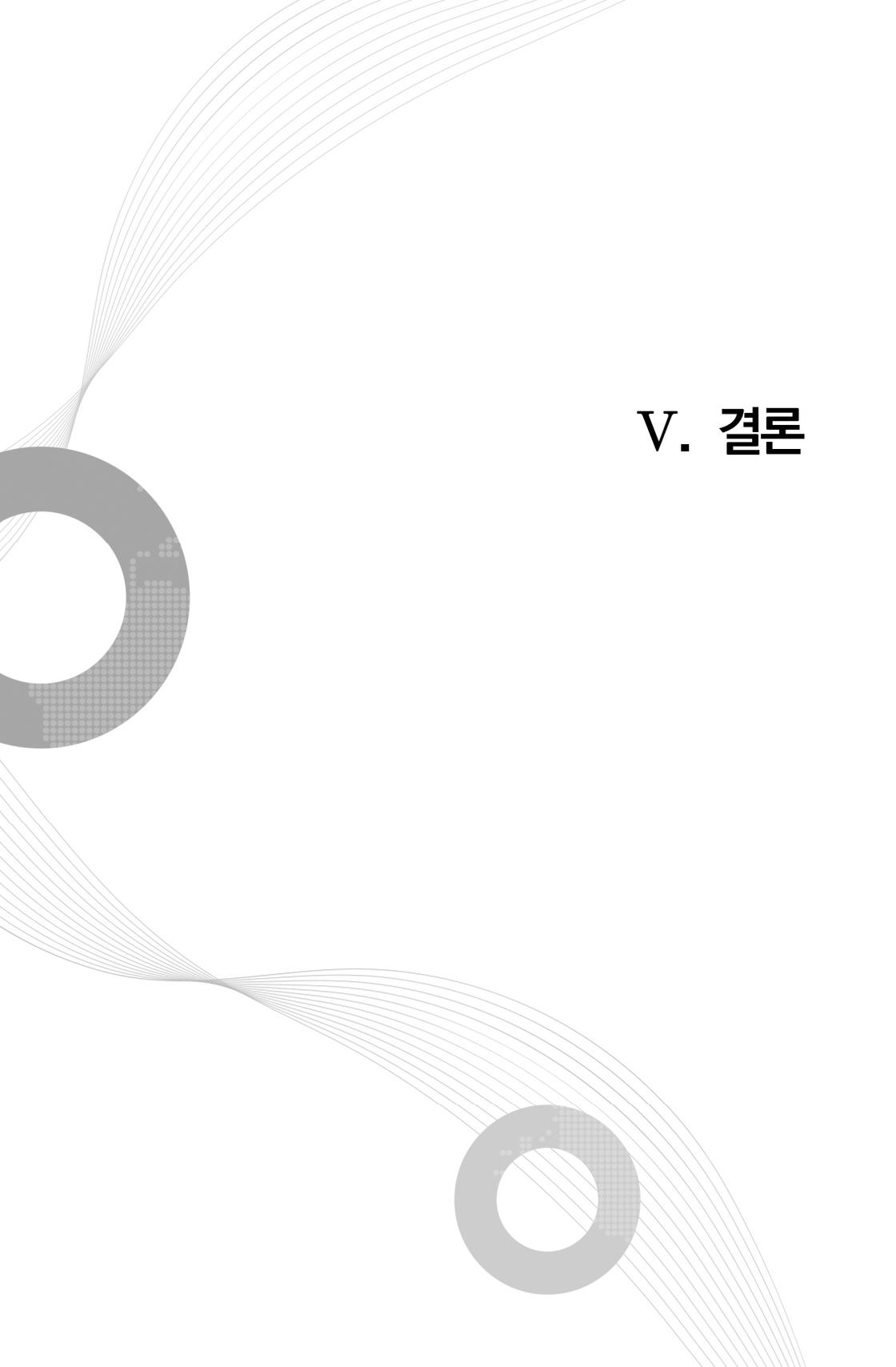
## 5. 소결

2018년 미국 중간선거 결과 자체가 트럼프 행정부의 대북정책에 미치는 영향은 극히 미미할 것이다. 다만 미국 의회 지형의 변화로 인해 미국 조야에서 과거와는 달리 트럼프 행정부의 대북정책에 대한 다양한 견해가 표출될 가능성은 높다. 하지만 트럼프 행정부가 이에 개의치 않고 기존의 대북정책을 고수할 가능성이 높다는 것이 본 연구의 결론이다.

당분간 미국의 대북정책은 2017년 3월 이후 실행되고 있는 강압정책의 기초에서 큰 변화가 없을 것으로 예상된다. 다만 2017년의 강압정책이 북한의 도발에 대한 징벌적 성격이 강했다면, 향후 대북정책은 2018년과 마찬가지로 북한의 (미국에 대한) 협력 불응에 대한 조치로, 미국이 설정한 게임의 룰을 북한이 순응할 수밖에 없는 방향으로 전개될 것이다. 하지만 미국 또한 북한과의 협상 게임이 파탄화되는 것을 경계할 것이다. 더 큰 비용의 추가 지불 없이 현재의 강압으로도 충분히 협상에서 우위를 확보할 수 있다는 확신을 가지고 있을 것이기 때문이다. 따라서 북한에 대한 징벌 조치를 새로 부가하거나 요구 수준을 높이는 강압 방식에는 신중할 것이다. 대신 이미 상당히 높은 수준에서 제시한 북한에 대한 요구 수준을 엄격히 견지하면서, 북한의 요구 수용에는 인색한 방식의 정책을 당분간 지속할 가능성이 높다.

이 경우 향후 북미 협상에 미치는 다양한 변수들이 있겠지만, 정세 결정요소의 불확실성과 영향력 차원에서 '미국의 대북 강압전략의 변화 여부'와 '북한의 제재저항능력의 정도'가 거시적·구조적 차원에서 북미관계의 미래를 결정할 가능성이 높다. 앞서 제시한 네가지 시나리오 각각에 따라서 북미 타협 가능성, 타협의 시기와 내용, 과정에서의 도전 요인의 종류와 파급 효과는 상이할 것이다. 현재와 같은 국면이 지속된다면 결국 A방향으로 양국 관계가 지속될 가능성이 높다. 이 경우 협상 게임의 지속 가능성에 대한 취약성이 부각될 수 있는 반면에, 북한의 대응에 따라 북미 간 타협 가능성도 배제할 수 없다. 한국에게는 모든 시나리오에서 만만치 않은 도전 과제들이 잠재되어 있을 것이다. 특히 B 국면으로 상황이 전개될 경우 한국의 중재력이 발휘될 전략적 여백이 상당히 축소되면서, 남북관계와 한미관계에 대한 도전 요인들이 동시에 발생할 가능성이 있다.

## V. 결론





남북관계 발전과 정전협정 및 평화협정을 포함한 한반도 평화체제 수립 과정에 미국을 포함한 주변국의 역할과 협조가 필수적인 상황을 고려할 때, 미국의 선거 결과가 가져올 미국의 대외정책을 선제적으로 예측하고, 이를 바탕으로 대북정책을 수립하는 것은 매우 중요하다. 특히 4·27 남북정상회담 이후 한반도 정세는 한미동맹의 강화와 변화를 동시에 요구하고 있다. 따라서 향후 한미동맹의 방향을 예측하고 관련 대책을 수립하기 위해서는 미국의 의회 환경 변화로 인한 대북정책 및 한반도 정책 변화를 파악해야 한다.

공화당의 상원 승리는 트럼프 행정부의 지지가 어느 정도 안정적인지라는 것을 의미한다. 반면 공화당의 하원 패배 그리고 관련한 의석 변화 특징을 들여다 보면 공화당은 미국사회의 변화 요구에 직면해 있다. 이번 선거 결과를 보면 여성, 성소수자, 그리고 종교 및 인종 소수자 의원의 약진이 두드러진다. 그리고 이들 대부분이 민주당 소속이라는 점도 눈에 띈다. 또한 이들은 공화당 의석이었던 곳을 40석 이상 민주당 의석으로 바꾸며 당선되었다. 이러한 결과는 유권자가 다양한 배경의 의원을 원하고 있다는 것이다. 동시에 사회적 약자로 불리는 이들의 진출은 미국 국민이 미국사회의 다양한 측면에서의 불평등문제를 심각하게 인식하고 있다는 것을 의미한다.

이들의 약진으로 이제 공화당의 정책 내용과 방향의 변화를 위한 노력은 불가피하다. 곧 있을 2020년 대선을 위해서 다양한 사회적 약자들을 포용할 정책을 마련하고, 이들 정책을 대변할 정치인을 물색해야 한다는 요구가 커질 것이다. 이러한 맥락에서 향후 공화당과 트럼프 행정부는 민심과 사회변화 읽기에 주력할 것으로 예상된다. 특히 여성 유권자와 여성 정치인의 지지 확보를 위해 노력할 것으로 예측된다. 그리고 민주당 하원의 불평등 해소 목소리가 보다 커질 것이 예상되기 때문에 공화당 상원과 행정부도 소득과 복지와 관련한 불평등 해소를 국내 주요 사안으로 다룰 수밖에 없을 것이다.

대외정책의 큰 방향도 이러한 국내 정치의 방향에 맞추어 정해질 것이다. 다시 말해 대외무역과 안보문제의 접근이 미 국민의 평등과 안정성 요구에 반응하는 방향으로 나아갈 것이다. 따라서 트럼프 행정부보다 대화를 통한 분쟁 해결, 다자간 국제 협력, 인권 등을 강조할 것이다. 그리고 민주당 하원의 적극적인 실력 행사로 이견이 있는 경우 공화당과 트럼프 대통령의 정책 실행 속도에 영향을 줄 것이다. 그러나 미 의회와 의회와 행정부간 국정운영 방식상 이번 선거 결과가 경제 민족주의노선, 다자주의 거부, 그리고 공정한 비용 부담을 하는 동맹이라는 트럼프 대통령의 대외정책 추진 방향을 크게 바꾸지는 않을 것으로 예상된다.

구체적으로 다음 대선까지 대중국정책에서 양국 간 긴장과 경쟁은 지속될 것이다. 중국과의 경제 마찰은 트럼프 행정부의 일방적 관세 인상 및 이에 대한 중국의 대항 조치로 이루어진 '관세전'과 첨단기술을 둘러싼 '기술패권전쟁'이라는 두 가지 측면을 갖는다. 전자는 양국의 경제적 상호의존관계를 고려하면 11월 말로 예정되어 있는 G20 정상회담에서 타협이 모색될 수 있지만, 후자는 양국의 경쟁이 국제적 규칙 및 규범에 맞추어 이루어진다는 판단이 없을 경우 중국을 글로벌 가치 사슬로부터 배제할 때까지 지속될 가능성이 있다.

미국은 동북아 전략 차원에서 미일동맹은 지속적으로 강화할 것이다. 그러나 무역과 관련해서 미일관계의 변화가 예측된다. 2019년부터 시작될 미일 '물품무역협정' 교섭은 지금까지 일본이 비대칭적 동맹관계로부터 발생하는 협상의 불리함 때문에 거부해 왔던 사실상의 자유 무역협정 교섭이 될 것이다. '리스트 벨트' 유권자를 핵심 지지 기반으로 하는 트럼프 행정부가 동맹국인 일본에게도 25% 자동차 관세 카드를 꺼내들면서 강한 압박에 나설 것이 예상된다.

다만 민주당이 다수당인 하원으로 인해 트럼프식 정책 추진 방식과 속도의 조정은 불가피해 보인다. 취임 이후 트럼프 행정부는 자유주의

대신 보호무역주의를 강화해 왔다. 그러나 지난 2년과 달리 민주당이 장악한 하원의 견제 때문에 대중 및 대일 외교정책의 실행은 그 속도가 늦춰질 가능성이 있다. 민주당은 세입위원회 및 무역 소위원회를 중심으로 대중 및 대일 외교정책을 수행한 행정부 인사에 대한 소환 및 청문 절차를 개시하여 검토와 감독을 엄밀히 할 것이다. 결과적으로 정책 실행이 지연될 수 있다.

그런데 민주당의 문제는 트럼프 대통령의 대중 및 대일 무역정책 의제가 전통적으로 민주당 및 민주당 핵심 지지 세력인 노조의 보호무역 의제와 겹친다는 것이다. 트럼프 행정부에 대한 과도한 비판은 스스로의 선거 기반 가운데 중요한 한 축을 무너뜨릴 수도 있다는 점에서 민주당의 하원 운용 전략이 제한적일 수밖에 없다.

대북정책의 경우도 2018년 미국 중간선거 결과로 인해 큰 변화가 생길 가능성은 크지 않다. 다만 미국 의회 지형의 변화로 인해 트럼프 행정부의 대북정책에 대한 다양한 견해가 표출될 가능성은 높다. 하지만 트럼프 행정부가 이에 개의치 않고 기존의 대북정책을 고수할 가능성이 높을 것으로 예측된다.

향후 북미관계에 미치는 주요 변화 동인은 미국의 대북전략, 북한의 제재저항능력, 관련국 간의 양자 및 다자관계 등이 될 것이다. 그러나 미국이 대북제재에 대한 엄격성을 유지하고 북한의 협력을 강제하거나 북한이 협력하지 않을 경우 제재의 강도를 서서히 높일 가능성이 높아 보인다. 특히 북한이 협력하지 않을 경우 북미 타협의 지연으로 북한의 제재에 대한 부담이 커진다. 이럴 경우 시간이 가면서 점차 미국이 주도권을 가지게 되고 북한의 제재저항능력을 낮추기 위해 중국에 대한 간접 강압을 지속할 가능성이 있다. 중국은 미국과의 불필요한 마찰을 피하기 위해 현재와 같이 제재레짐에 능동적으로 참여하게 될 것이다. 이럴 경우 우리 정부 역시 남북경협을 추진하기 어려워진다. 결국 북한은 미국의 요구를 능동적으로 수용하거나 다시 과거와 같이 핵능력

중심의 전략적 가치를 높이며 비핵화 협력 게임에서 이탈할 수 있다. 요약하면 제재 시간이 길어질수록 북한의 제재저항능력이 낮아지고 미국의 주도권은 강화되어, 미국의 강압하에 북미가 대화를 이어나갈 것으로 전망된다.

# 참고문헌

## 1. 단행본

- 정성윤. 『김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략』. 서울: 통일연구원, 2017.
- Allison, Graham. *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?*. New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2017.
- Art, Robert J. "The Fungibility of Force," in *The Use of Force: Military Power and International Politics*. edited by Robert J. Art and Kenneth N. Waltz. Maryland: Rowman & Littlefield, 2004.
- Byman, Daniel L. and Matthew C. Waxman. *The Dynamics of Coercion: American Foreign Policy and the Limits of Military Might*. New York: Cambridge University Press, 2002.
- Cimbala, Stephen J. *Coercive Military Strategy*. Texas Commerce: Texas A&M University Press, 1998.
- Freedman, Lawrence. "Strategic Coercion," in *Strategic Coercion: Concepts and Cases*. edited by Lawrence Freedman. Oxford: Oxford University, 2003.
- George, Alexander L. *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War*. Washington. D.C.: U.S. Institute of Peace, 1991.
- George, Alexander L. and William E. Simons eds. *The Limits of Coercive diplomacy*. Boulder, CO: Westview Press, 1994.
- Green, Michael J. *By More Than Providence: Grand Strategy and American Power in the Asia Pacific Since 1783*. New York: Columbia University Press, 2017.
- Schelling, Thomas C. *The Strategy of Conflict*. Cambridge. M.A.: Harvard University Press, 1960.

## 2. 논문

- 민태은·정성윤. “중간선거 이후 미국대외정책.” 통일연구원 온라인시리즈 CO 18-45. 2018.
- 이정진·민태은. “개방형 경선과 여성대표성: 제도적 고찰과 미국사례를 중심으로.” 『정치정보연구』. 제18권 3호, 2015.
- 정성윤. “미국의 대북 군사 강압 성공에 대한 연구.” 『국제관계연구』. 제19권 제2호, 2014.
- \_\_\_\_\_. “미국의 대북 무력강압 실패에 대한 연구.” 『국제정치논총』. 제54집 2호, 2014.
- \_\_\_\_\_. “북한 화전양면전략의 특징과 전망.” 『전략연구』. 제19권 1호, 2012.
- 최정원·김원홍·윤덕경. “제17대 국회의원의 입법 활동 성차 분석: 여성관련 법률안 입법과정을 중심으로.” 『의정연구』. 25권. 2008.
- Beckley, Michael. “The Power of Nations: Measuring What Matters.” *International Security*. vol. 43, no. 2. 2018.
- Goldgeier, James and Elizabeth N. Saunders. “The Unconstrained Presidency: Checks and Balances Eroded Long Before Trump.” *Foreign Affairs*. vol. 97, no. 5. 2018.
- Mansbridge, Jane. “Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent Yes.” *Journal of Politics*. vol. 61, no. 3. 1999.
- Mead, Walter Russell. “The Jacksonian Revolt: American Populism and the Liberal Order.” *Foreign Affairs*. vol. 96, no. 2. 2017.
- Vega, Arturo and Juanita M. Firestone. “The effects of gender on congressional behavior and the substantive representation of women.” *Legislative Studies Quarterly*. vol. 20, no. 2. 1995.
- Schweller, Randall L. “Three Cheers for Trump’s Foreign Policy: What the Establishment Misses.” *Foreign Affairs*. vol. 97, no. 5. 2018.
- \_\_\_\_\_. “Why Trump Now: A Third-Image Explanation.” In *Chaos in the Liberal Order: The Trump*

*Presidency and International Politics in the Twenty-First Century.* edited by Robert Jervis, Francis J. Gavin, Joshua Rovner, and Diane N. Labrosse. New York: Columbia University Press, 2018.

Smeltz, Dina et al. "America Engaged." Chicago Council on Global Affairs. 2018.

### 3. 기타 자료

*Business Insider.*

*CNN.*

*New York Times.*

*Vox.*

*Washington Post.*

朝日新聞.

통일연구원 <[www.kinu.or.kr](http://www.kinu.or.kr)>

Comparative Agendas Project <<https://www.comparativeagendas.net>>.

CSIS <[www.csis.org](http://www.csis.org)>.

Gallup <[www.gallup.com](http://www.gallup.com)>.

Hudson Institute <[www.hudson.org](http://www.hudson.org)>.

Pew Research <[www.people-press.org](http://www.people-press.org)>.

Rutgers University <[www.rutgers.edu](http://www.rutgers.edu)>&<<https://www.house.gov>>

White House <[www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov)>.

World Bank <[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)>.

日本国際問題研究所 <<http://www2.jiia.or.jp>>.



**KINU 통일포럼 시리즈**

2016-01	제12차 KINU 통일포럼: 북한의 4차 핵실험 이후 한반도 정세와 대북정책방향	통일연구원
2016-02	제13차 KINU 통일포럼: 북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망	통일연구원
2016-03	제14차 KINU 통일포럼: 북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향	통일연구원

**통일나침반**

2016-01	효율적 대북제재: 데이터 분석과 함의	이 석
2016-02	2016년 북한 신년사 분석	김갑식 외
2016-03	4차 북핵실험 이후 대북정책	통일연구원 현안대책팀
2016-04	4차 북핵실험 이후 정세 전개와 향후 전망	통일연구원 현안대책팀
2016-05	사드 배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응 방안	통일연구원 북핵대응 T/F팀
2016-06	4차 북핵실험 이후 미중관계와 대북정책 방향	통일연구원 대외협력팀
2017-01	트럼프 대통령의 한반도 관련 주요 발언	통일연구원
2017-02	2017년 북한 신년사 분석	홍 민 외

**KINU Insight**

2017-01	북한의 핵·미사일 관련 주요 활동 분석	홍 민
2017-02	중국의 19차 당 대회 평가와 정책적 고려사항	전병곤
2017-03	북한 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 평가 및 권력구조 전망	박영자
2018-01	2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외

**북한인권백서**

북한인권백서 2016	도경옥 외 18,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2016	도경옥 외 22,500원
북한인권백서 2017	도경옥 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2017	도경옥 외 24,500원
북한인권백서 2018	한동호 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2018	도경옥 외 24,000원

2016년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2016-01	북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향	정성윤 외	14,000원
2016-02	일본 아베정권의 대외전략과 대북전략	이기태, 김두승	6,500원
2016-04	과학기술발전과 북한의 새로운 위협: 사이버 위협과 무인기 침투	정구연, 이기태	6,000원
2016-05	김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석	오경섭, 이경화	8,000원
2016-06	남북통일과 국가재산·채무·양허권의 승계	이규창	8,000원
2016-07	남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2016-08	대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로	홍우택 외	7,000원
2016-09	북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안	김석진, 홍제환	8,000원
2016-10	북한 기업의 운영실태 및 지배구조	박영자 외	13,000원
2016-11	북한에서 사적경제활동이 공적경제부문에 미치는 영향 분석	조한범 외	9,500원
2016-12	북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구	임예준 외	8,500원
2016-13	최근 중동사태에 비추어본 북한 체제지속성 연구	김진하 외	7,000원
2016-14	「그린데탕트」 실천전략: DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로	조한범 외	7,000원
2016-15	Pathways to a Peaceful Korean Peninsula: Denuclearization, Reconciliation and Cooperation	도경욱 외	14,000원
2016-16	한중수교이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가	이기현 외	8,000원
2016-17	국내적 통일준비 역량 강화방안	김수암 외	8,500원
2016-18	민주주의 및 시장경제에 대한 탈북민 인식조사	김수암 외	15,000원
2016-19	전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향	신중호 외	16,500원
2016-20	북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범위에 대한 형사소추 문제를 중심으로	이규창 외	12,000원
2016-21	2016년 통일예측시계	홍우택 외	7,000원
2016-22	남북한 주민의 통일국가정체성 인식조사	박종철 외	19,000원
2016-23	구술로 본 통일정책사	홍민 외	12,000원
2016-24	북한 전국 시장 정보	홍민 외	13,000원
2016	국제사회의 북한인권 논의와 한국의 정책	북한인권연구센터 편	7,500원
2016	북한의 제4차, 5차 핵실험 이후 통일환경 변화에 따른 통일전략 모색과 통일공감대 확산 방안	홍석훈 외	9,500원

■ 정책연구시리즈 ■

2016-01	미국 대선 주요 후보의 Think-Tank 및 의회 네트워크 분석	정구연, 민태은
2016-02	대북제재 평가와 향후 정책 방향	신중호 외
2016-03	개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈	임강택, 이강우
2016-04	북한 해외노동자 실태 연구	이상신, 오경섭, 임예준

■ Study Series ■

- 2016-01 Identifying Driving Forces for Changes and Policy Challenges on the Korean Peninsula(2015-2030) Park, Hyeong Jung et al.
- 2016-02 China's Neighborhood Diplomacy and Policies on North Korea: Cases and Application Lee, Ki-Hyun et al.
- 2016-03 The Costs and Benefits of Unification on the Korean Peninsula: in the Political, Social and Economic Areas Cho, Han-Bum et al.
- 2016-04 Development of Unification Diplomacy Contents Kim, Jin-Ha
- 2016-05 South and North Korean Integration and North Korea's Adaptability: From the Perceptive Point of View Kim, Soo-Am et al.

2017년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

- 2017-01 북한인권 피해구제 방안과 과제 - 인도에 반한 죄를 중심으로 - 이규창 외 11,500원
- 2017-03 2017 남북통합에 대한 국민의식조사 박주화 외 12,000원
- 2017-04 통일 이후 통합방안: 민족주의와 편익을 넘어선 통일담론의 모색 이상신 외 8,500원
- 2017-05 대북-통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향 민태은 외 9,500원
- 2017-06 북한이탈주민의 교육, 복지, 그리고 시민권에 대한 인식 민태은 외 13,000원
- 2017-07 전환기 남북관계 발전 추진 방안 조한범 외 7,500원
- 2017-08 한반도 평화로드맵 실천전략 홍민 외 7,000원
- 2017-09 북한 주민들의 복지와 시장화 임강택 8,000원
- 2017-10 한반도 평화체제 구성과 대북정책 정성윤 외 8,000원
- 2017-11 평양과 해산, 두 도시 이야기: 북한 주민의 삶의 공간 조정아, 최은영 9,500원
- 2017-12 북중관계 주요분야별 현황 분석 임강택 외 12,000원
- 2017-13 트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응 김상기 외 11,000원
- 2017-14 동맹의 진화와 글로벌 파트너십 정구연 외 7,000원
- 2017-15 북한인권 정책환경 분석 한동호 외 7,500원
- 2017-16 북한 재난협력 방안과 과제 임예준, 이규창 9,000원
- 2017-17 김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로 박영자 13,000원
- 2017-18 김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로 홍제환 7,500원
- 2017-19 김정은 정권의 통치 테크놀로지와 문화정치 홍민 6,000원
- 2017-20 김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략 정성윤 6,500원
- 2017-21-01 뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(1부) 전병곤 외 9,500원
- 2017-21-02 뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(2부) 전병곤 외 9,500원
- 2017-22-01 주변국 국경안보: 이론과 실제 현승수 외 10,000원
- 2017-22-02 주변국 국경안보: 사례와 검증 현승수 외 9,500원
- 2017 사회권의 관점에서 본 북한인권 북한인권연구센터 편 13,500원

■ 정책연구시리즈 ■

- 2017-01 지속가능한 통일·대북정책: 환경 분석과 추진방향 이규창 외
- 2017-02 통일국민협약 추진방안 조한범, 이우태
- 2017-03 동서독 통일과정에서 서독정부의 대동독정책 연구 이상신 외
- 2017-04 대북제재 국면에서 남북교류협력 추진 방안 임강택, 홍제환
- 2017-05 평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향 이규창 외

■ Study Series ■

- 2017-01 Implications of North Korea's Nuclear Advancement and Response Measures Chung, Sung-Yoon et al.
- 2017-02 Study on Changing Trend of Human Rights Institution and Situation in North Korea Rim, Ye Joon et al.
- 2017-03 Advancement of Science and Technology and North Korea's Asymmetric Threat: Rise of Cyber Warfare and Unmanned Aerial Vehicle Chung, Kuyoun·Lee, Kitae
- 2017-04 Study on North Korean Defectors' Perception about Democracy and the Market Economy Kim, Soo-Am et al.

2018년도 연구보고서

■ 정책연구시리즈 ■

- 2018-01 김정은 시대 북한: 경제사회 8대 변화 박영자 외
- 2018-02 2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망 민태은 외

■ Study Series ■

- 2018-01 The Implementation Strategy of the Establishment for Peaceful Community on the Korean Peninsula Hong, Min · Cho, Han-Bum·Park, In-Hwi
- 2018-02 2017 Survey of Inter-Korean Integration Park, Juhwa · Rhee, Minkyu · Cho, Won-Bin
- 2018-03 North Korean Economy in the Kim Jong-un Regime Hong, Jea Hwan
- 2018-04 Peace Regime of the Korean Peninsula and North Korean Policy Chung, Sung-Yoon · Lee, Moo Chul·Lee, Soo-hyung

연례정세보고서

- 2016 통일환경 및 남북한 관계 전망 2016~2017 통일연구원
- 2017 통일환경 및 남북한 관계 전망 2017~2018 통일연구원

## 논 총

통일정책연구, 제25권 1호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 1 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제25권 2호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 2 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제26권 1호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 1 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제26권 2호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 2 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원

## 기 타

2016	북한 내 고문 및 비인도적 처우	한동호 외
2016	Torture and Inhumane Treatment in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2016	북한 여성·아동 인권 실태	도경옥 외
2016	Human Rights Situation of Women and Children in North Korea	Do, Kyung-ok et al.
2016	러시아 사할린 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2017	북한 내 이동의 자유	한동호 외
2017	Freedom of Movement in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2017	러시아 모스크바 및 상트페테르부르크 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주화, 윤혜령 53,500원



## 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, *International Journal of Korean Unification Studies*, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입 기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.



# 회원가입신청서

\* 표는 필수항목입니다.

신청자 성명* (입금자가 다를 경우 별도 표기)		소속*	
간행물* 받을 주소	(우편번호 : )		※도로명 주소 기입必
연락처*	TEL		이메일
이메일 서비스	수신 ( )		수신거부 ( )
회원 구분*	학생회원 ( )	일반회원 ( )	기관회원 ( )
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.			
20 년 월 일		성명 (인)	

## 개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법 등 관련 법령상의 개인정보보호 규정을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 이용하는데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 가입 신청 관리
2. 수집하려는 개인정보의 항목  
성명, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년  
※ 회원자격 갱신 시 개인정보 보유기간은 1년간 연장됩니다.
4. 동의를 거부할 권리 안내  
귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.

20 년 월 일 성명 (인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주십시오.

(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞

전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8298, E-Mail: books@kinu.or.kr

※ 온라인 신한은행 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)