

아시아 브리프

Current Issues and Policy Implications



SNUAC
Seoul National University Asia Center
서울대학교 아시아연구소

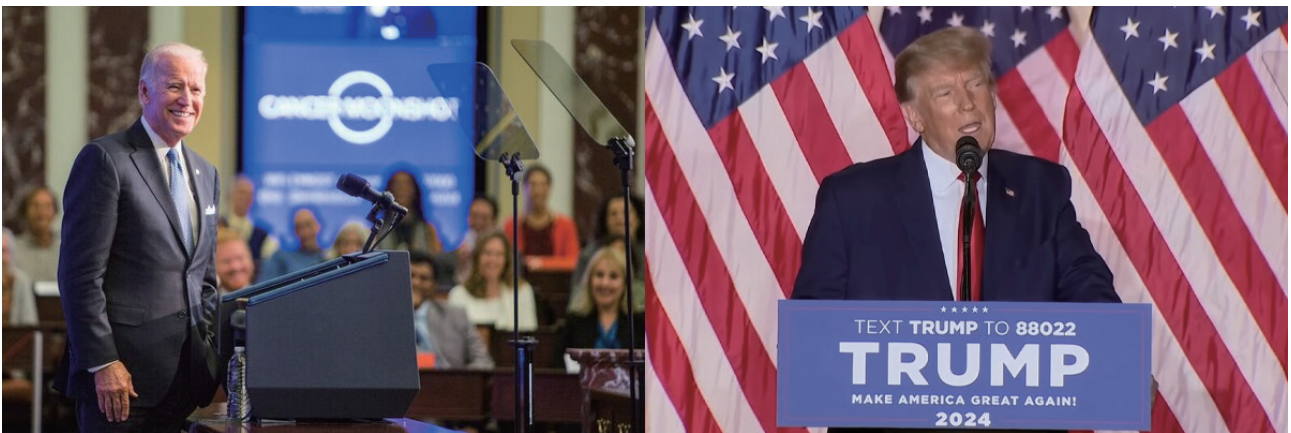
서울대학교 아시아연구소

세계를 잇다, 미래를 본다!

미국 중간선거 이후 아시아 정책 전망: 대중 정책을 중심으로

서정건 경희대학교

중간 선거를 통해 공화당이 하원 다수당 지위를 획득한 이상 바이든의 입법 의제는 국내외 정책 분야를 막론하고 의회를 통과하기 어려워졌다. 따라서 바이든 대통령은 2024년 대선을 앞두고 외교 정책의 상당 부분을 행정 명령 혹은 행정 협약에 의존하게 될 전망이다. 그런데 트럼프 시대에 확인된 것처럼 미국 행정부 단독의 대외 정책은 그 지속성에 의문이 생길 수밖에 없다. 특히 언론이 확대 재생산할 것으로 보이는 다양한 안보 위기 가능성에 대해 냉철하게 대처해야 한다. 미국의 아시아 정책에 대한 새로운 이해가 더욱 필요한 시점이다.



미국의 아시아 정책: 역사적 배경

미국의 아시아 정책을 보는 각도는 다양하다. 외교 정책을 주로 이끄는 대통령과 행정부의 입장과 변화를 분석하는 것이 일반적이다. 그런데 미국의 경우 의회 정치와 정당 경쟁이 외교 정책에 미치는 영향이 상대적으로 크기 때문에 행정부마다 바뀌는 단기적인 아시아 정책에 못지않게 선거 경쟁과 여론 흐름을 반영한 근본적인 아시아 정책을 이해하는 것이 필요하다. 물론 미국 정치 엘리트들의 관심은 전통적으로 아시아보다 유럽에 더 치중되었던 점을 부인하기는 어렵다. 아시아 태평양 보다는 유럽 대서양 쪽에 발휘될 미국 영향력을 더 중시했고, 아시아 지역에서의 안보 메카니즘은 상대적으로 더 북

잡했다는 점을 알 수 있다. 특히 미국이 이념과 통상 차원에서 유럽 대륙과 훨씬 더 가까웠다는 점을 비롯하여 다양한 이유로 인해 그 동안 미국 대외 정책과 국내 정치의 관심사에서 아시아의 비중은 상대적으로 적었다.

그럼 미국 의회와 정당의 아시아 정책과 활동은 어떨까? 우선 중국의 공산화를 비판하며 대만을 옹호했던 “중국 로비 (China Lobby)” 그룹이 보수 성향 의원들 사이에 조직되어 활발히 움직였던 적이 있다. 또한 공화당 리더였던 태프트 (Robert Taft) 상원 의원을 중심으로 한 “아시아 우선 (Asia-First)” 계파가 냉전 초기 미국의 대외 정책 방향을 두고 공화당 내 유럽 중심 계파와 경쟁하기도 했다. 그런데 1950년대

이후 미국 정치인들의 아시아에 대한 관심은 점차 줄어들었다. 아시아 지역은 양자 동맹이 굳건한 지역으로서 일본, 한국, 대만 등 무역과 기술이 급속히 발전한 나라들로 구성된 곳이라는 인식을 넘어선 긴장감과 급박함은 거의 없었다. 결국 인도양 및 태평양 지역을 중심으로 민주주의와 더불어 첨단 기술 발전이 확인되는 최근에 와서야 기존의 유럽 중심 대외 전략을 벗어난 새로운 접근법과 중요성을 미국이 부여하는 것으로 보인다. 이미 중국 견제가 미국 대외 정책의 최대 화두가 되었지만 미국 의회 내에 중국 전문가를 자처하거나 인정받는 의원은 거의 없다는 사실은 주목할 만하다. 이러한 배경 하에서 지난 11월 8일에 치러진 미국 중간 선거(midterm elections) 이후 미국의 아시아 정책을 주로 중국 관련 정책을 중심으로 분석해 본다.

2022년 미국 중간 선거: 민주당 선전과 공화당 부진

2차 대전 이후 미국 정치의 중요 특징 중 하나를 꼽자면 분점 정부(divided government)가 자주 등장한다는 점이다. 대통령과 의회 선거를 별도로 실시하는 대통령제 국가인 미국에서 공화당이 주로 대통령 선거를, 민주당이 주로 의회 선거를 이김으로써 각각 대통령직(행정부)과 의회를 장악해 온 측면이 크다. 헌법에 규정된 대선 방식은 잘 알려진 대로 대통령 선거인단(Electoral College) 방식인데 주(州)별로 승자 독식 시스템이 적용되며 공화당에 유리한 측면이 있다. 그런데 2020년 팬데믹 대통령 선거를 계기로 사전 투표(early voting) 시스템이 정착되면서 민주당이 새로운 이점을 안게 된다. 이제는 미국 유권자들 10명 중 4명 정도가 우편 투표 방식을 포함하여 연장된 선거 기간 동안 투표에 참여하게 됨으로써 소수 인종과 젊은 층이 선호하는 민주당에 유리한 선거 시스템이 시작된 셈이다.

코로나19 이후 미국에서는 사전 투표가 활발해진 만큼 개표 작업 역시 주마다 매우 복잡해졌고 유효 투표인지 판별하는 시간도 꽤 걸리게 되었다. 이제 미국에서는 투표일(日)이 아닌 투표월(月)로 불러야 한다는 얘기가 나올 정도다.¹ 11월 8일에 선거를 치르고 닷새 만에 네바다주 연방상원의원 선거의 승자가 결정된 후 민주당이 상원에서 50석을 차지하여 49석을 차지한 공화당에 이겼다. 100석이 정원인 상원에서 나머지 1석은 조지아주의 결선투표에서 판가름 나게 되었다. 과반을 넘지 못하면 결선 투표를 시행하는 조지아 주에서 만일 공화당이 승리한다면 현재와 같은 50 대 50 상원 구도가 이어진

¹ 중간 선거 분석은 11월 16일자 서울 신문 “글로벌 In&Out”에 실린 저자의 기고문을 참고하였다.

다. 이 경우 민주당의 해리스 부통령이 상원의장이기 때문에 표결에서 50대 50인 경우 결정권을 가진다. 따라서 조지아 선거결과와 상관없이 118대 상원에서도 민주당은 다수당 지위를 유지하게 되었다. 한편 하원의 경우 경합선거구의 개표가 계속되고 있어서 선거 후 8일만인 11월 16일 공화당이 정원 435석 중 과반인 218석을 획득하게 되었다. 다만 하원에서 양당간의 의석 수 차이는 매우 적을 것으로 예상된다. 예컨대 117대 하원의 민주당 222석, 공화당 213석 상황이 다수당-소수당만 바뀐 채 유지될 것이라 전망도 있다. 박빙의 승부가 말해주듯이 이번 선거가 미국의 심각한 정치적 양극화를 보여주었다. 결국 남아 있는 개표 결과와 상관없이 민주당은 아슬아슬하게 상원을 지킴으로써 선전한 반면, 공화당은 “공화당 돌풍(Republican Wave)”이 불거라는 예상과 달리 부진했다는 총평이 가능하다. 정치는 기대의 게임인데 선거 후 가슴 졸이던 바이든은 웃었고, 의기양양했던 트럼프는 화를 냈다.

중간 선거 이후 미중 경쟁: 바이든 행정부, 공화당 하원, 그리고 2024년 대선

사실 올해 중간 선거 이후 바이든의 외교안보 정책에 큰 변화가 없을 것으로 전망한다. 이번 선거에서 외교 정책 이슈는 거의 다루어지지 않았다. 대신 40년만에 최악의 인플레이션, 높아진 자동차 기름 값, 낙태 금지를 둘러싼 찬반, 범죄율, 그리고 민주주의 위기론 등이 선거의 쟁점이었다. 그럼에도 불구하고 향후 미국의 아시아 외교안보 현안에 대해서는 “하원 공화당 등장”과 “2024년 대선 경쟁 개시”라는 두 가지 변수가 작동하게 될 것이다.

중간선거 직후 11월 중순에 개최된 바이든-시진핑 간 최초의 대면 정상 회담은 첫째, 바이든이 중요하게 생각하는 정상 외교(personal diplomacy) 재가동, 둘째, “경쟁하되 판을 깨지는 않는다(competition without catastrophe)”는 바이든 초기의 중국 정책 방향 재확인, 셋째, 중간 선거에서 승리한 것과 다름없는 바이든과 최근 3연임을 확정지은 시진핑이 국내 정치적 이점을 안고 국제 정치적 타협 가능성을 어느 정도 보여주었다. 물론 향후 전개 상황에 따라 극도의 미중 갈등 상황이 재연될 가능성은 있다. 다시 말해 향후 미국 국내 정치적 상황 및 양국 간 군사적 긴장에 따라 얼마든지 갈등 국면으로 다시 넘어갈 수 있는 것이 현재의 미중 관계다.

우선 향후 2년 간 바이든이 정치적으로 중시하는 기후 위기 대응과 관련하여 시진핑 주석과의 협력 가능성을 예상해 볼 수 있는데, 이에 대해 하원을 장악한 공화당이 비판적일 수 있

다. 기후 위기 대응의 경우 오바마 당시의 파리 기후 협약 같은 행정 협약(executive agreements) 방식을 쓰게 될 것으로 비교적 수월하게 성과를 낼 수 있을 것으로 예상된다. 한편 대만 문제의 경우 하원 공화당이 바이든에게 강경 대응을 요구함으로써 민주당 대통령-공화당 하원 간에 일종의 논란거리로 작용할 수도 있다. 만약 대만 문제와 관련 공화당이 “중국에 유약(soft on China)”하다고 바이든 리더십을 공격하는 경우 대선을 앞두고 바이든이 어떤 행보를 할 것인지 주목된다. 따라서 만일 공화당의 압박과 바이든의 수용 수순으로 이어질 경우 점점 미중갈등이 커질 수도 있다. 이는 대만과 관련된 시진핑의 구체적 전략 및 행동 여부와 관련이 클 수밖에 없다. 한편 중국과 관련된 안보 문제가 장차 2024년 대선의 주요 이슈가 될 수 있는데 가장 흥미로운 대목은 바이든의 “동맹을 중시하는 다자주의 방식”과 트럼프의 “미국 단독의 일방주의 방식”이 대립할 가능성이 있다는 점이다. 이는 냉전 초기 형성된 미국 공화당과 민주당간의 “냉전 합의(Cold War Consensus)”와 비교해 보면 차이가 있다. 중국을 견제해야 한다는 목표에는 쉽게 합의가 이루어진 상태이지만 과연 어떤 방식으로 얼마나 어떻게 해야 할 지에 대해서는 누가 앞으로 미국 유권자들을 더 잘 설득할 수 있을지 주목된다.

미중 통상 문제의 경우, 이미 트럼프가 민주당과 유사한 입장을 취한 바 있고 바이든이 이를 그대로 따라하는 상황이므로 새로운 변수가 생기기 어려울 것으로 본다. 다만 지난 7월말에 통과된 반도체 지원법(CHIPS and Science Act of 2022)처럼 연방정부가 주도하는 “산업 정책” 스타일의 중국 견제를 바이든이 다시 시도하게 되는 경우 공화당의 입장이 애매해 질 수도 있다.

현재 민주당과 공화당을 망라하여 중국을 견제해야 한다는 큰 방향성에 대해서는 민주당 내 일부 의원들과 진보 성향 연구소인 퀸시 재단(Quincy Institute)를 제외하면 미국 내 이견이 거의 없다. 문제는 어떤 방식으로 해야 하는가에 대해서는 아직 합의가 완성되었다고 보기 어렵다. 문제는 중국 견제의 핵심인 과학기술 정책의 경우 첫째, 어떤 내용이 가능할 것인가? 둘째, 과연 의회를 통과하게 될 것인가? 셋째, 바이든의 행정 명령 형식을 취하게 된다면 실제로 어느 정도 파급력을 얼마나 신속하게 가지게 될 것인가 등에 대해서 면밀한 검토가 필요하다. 예를 들어 올해 통과된 반도체 지원법안의 경우 민주당 하원 의원들은 전원 찬성했지만 공화당 내에서는 반대 187표, 찬성 24표가 있었다. 국내 언론에서 보도하는 것처럼 미국의 중국 견제가 항상 초당파적인지는 사실 확인이 필요하다.

반도체 지원법의 경우 공화당 내부의 상황이 다소 복잡해 보인다. 구체적으로 대통령(president), 항의(protest), 압박(pressure), 철학(philosophy) 등 다양한 차원에서 공화당 하원의원들의 반대투표 동기를 분석해 볼 필요가 있다. 첫째, 바이든 대통령이 추진했기 때문에 반대한 것인가? 둘째, 상원에서 반도체 지원법을 당파적으로 통과시키자마자 바로 인플레이션 감축법안에 대한 슈머-맨신(Schumer-Manchin) 합의를 발표하는데 대한 항의 표시로 반대한 것인가? 셋째, 공화당 원내 대표인 맥카시(McCarthy) 의원이 이례적으로 당 소속 의원들에게 반대표를 던지라고 압박해서 반대한 것인가? 넷째, 공화당의 정책 입장이 산업 정책을 통한 중국 견제에는 반대이기 때문에 반대한 것인가? 반도체 지원법안에 반대한 공화당의 187명의 투표 동기는 이처럼 다양할 수 있다. 이와 마찬가지로 중국견제를 위한 반도체 지원법에 찬성한 공화당 의원들도 중국견제라는 이유 외에 다양한 동기에 따라 투표했을 것이다.

한편 민주당 대통령 바이든이 제안한 반도체지원법에 찬성표를 던졌던 온건 중도파 공화당 하원 의원 24명이 이번 중간선거를 전후로 어떤 상황에 처하게 되었는지 살펴보자. 24명 중 13명은 경선 낙선, 은퇴, 본선 패배 등의 성적표를 받았고 11명만 재선에 성공하였다. 이들 11명은 대부분 온건파에 경합 지역구 출신인데 예를 들어 가르시아(Mike Garcia, R-CA) 의원이 가까스로 수성에 성공하면서 공화당은 선거가 끝난 지 8일 만인 지난 11월 16일에 다수당(218석) 지위를 확보하게 되었다. 물론 반도체 지원법 하나가 이들의 정치 상황을 모두 설명하지는 못하지만, 적어도 이 법에 찬성한 공화당 온건 중도파의 중간선거 결과는 초라하다.

복잡해진 미국의 아시아 정책

내년 1월 3일에 개원하는 118대 의회와 바이든의 집권 후반 2년동안 분점 정부가 형성될 예정이다. 게다가 의회 자체도 상원과 하원에 다른 정당이 다수당 지위를 가지게 되므로 적어도 향후 2년 간 미국 정치는 더욱 혼란스러워질 전망이다. 특히 공화당이 하원에만 다수당 지위를 가지게 되므로 역설적으로 의회 책임론에서 보다 자유로워진 상황이다. 따라서 공화당 하원이 바이든 대통령의 아들, 헌터 바이든의 비리 혐의, 아프가니스탄 철군 참사, 국경에서의 이민자 대응 실패, 코로나19 대응과 관련한 문제점들을 조사하는 위원회 활동을 적극적으로 하게 될 것이다. 결국 바이든 탄핵 시도 등 입법 정치가 아닌 입장 정치(position-taking)에 주력하게 될 전망이

다. 더구나 중간 선거가 끝나자마자 트럼프가 차기 대선 출마를 공식화함으로써 이제 미국 정치의 상당 부분은 대선 레이스 성격을 가지게 된다. 특히 바이든 대통령이 공식 선언한대로 내년 초에 재선 출마 결정을 발표한다면, 바이든 행정부 정책들 대부분이 2024년 대선 경쟁과 상관성을 가지게 될 것으로 보인다.

이때 유념할 점은 바이든 행정부의 레토릭(rhetoric)과 공식 정책(record)를 구별하는 일이다. 공화당이 하원 다수당 지위를 획득한 이상 바이든의 입법 의제는 국내외 정책 분야를 막론하고 의회를 통과하여 법으로 만들어지기 어려워졌다. 물론 클린턴이나 오바마 때처럼 민주당 대통령이 공화당 의제에 협력하여 초당파적 성과를 내기도 했지만 트럼프 시대 이후 많은 것이 달라졌다. 공화당이 예전의 레이건 정당이 아니라 트럼프 정당이 되었다. 민주당도 점점 더 진보 그룹이 주류 세력으로 자리 잡게 되었다. 공화당과 민주당의 이념 성향이 더욱

한쪽으로 기울어짐에 따라 양당간의 대립이 커질 것으로 예상되는 가운데 대외 정책에 있어서는 오랫동안 의회보다 대통령이 주도권을 장악하였다. 따라서 바이든 대통령은 2024년 대선을 앞두고 상당 부분 행정 명령 및 행정 협약(executive agreements)에 의존한 외교 정책을 펼칠 것으로 보인다. 그런데 트럼프 시대에 확인된 것처럼 행정부 단독의 대외 정책은 그 지속성에 의문이 생길 수밖에 없다. 그러나 미국 외교정책의 대부분이 전 세계와 한반도에 미치는 파장은 크다. 특히 언론이 확대 재생산할 것으로 보이는 한반도의 다양한 안보 위기 가능성에 대해 우리 정부가 냉철하게 대처하고 국민에게 정기적으로 잘 설명하는 것이 필수적이다. 미국의 아시아 정책은 한반도 평화뿐만 아니라 한국 민주주의에도 큰 영향을 미치는 변수로 작동하고 있다. 따라서 미국의 아시아 정책에 대한 새로운 이해가 더욱 필요한 시대가 되었다.

* 이 글의 내용은 아시아연구소나 서울대의 견해와 다를 수 있습니다.

최신 관련 자료

- 박재적(2022). “인도-태평양 지역 미국 주도 삼자 안보협력과 삼각관계” 『삼각관계로 바라보는 국제정치』, 서울대학교 국제문제연구소.
- Walt, Stephen M(2018). *The Hell of Good Intentions: America's Foreign Policy Elite and the Decline of U.S. Primacy*. New York, NY: Farrar, Straus, and Giroux.
- Christensen, Thomas J(2021). “There Will Not Be A New Cold War: The Limits of US-China Competitions.” *Foreign Affairs* (March 24). <https://www.foreignaffairs.com/>
- Fearon, James D(2017). “The big problem with the North Koreans isn't that we can't trust them. It's that they can't trust us.” *The Washington Post* (Aug 16). <https://www.washingtonpost.com/>
- Green, Michael J. and Evans S. Medeiros(2022). “Can America Rebuild Its Power in Asia?” *Foreign Affairs* (Jan 31). <https://www.foreignaffairs.com/>

Tag: 바이든행정부, 미국의회, 중국견제, 산업정책, 행정협약

서정건 (seojk@khu.ac.kr)

현) 경희대학교 정치외교학과 교수, 통일부 정책자문위원, 한국연구재단 인문사회연구본부 책임전문위원
전) 미국 노스캐롤라이나주립대(윌밍턴) 교수(2007-2012), 미국정치연구회장(2020), 미국 우드로우 윌슨 센터 풀브라이트 펠로우(2019)

저서와 논문: 『미국 국내 정치와 외교 정책』 (서울대학교 국제문제연구소, 2020).

『미국 정치가 국제 이슈를 만날 때』 (서강학술총서, 2019).

“의회 조직과 외교 정책: 미국 의회 코리아 코커스 사례를 중심으로” 『미국학』 44권 2호, 2021.

“트럼프 이후 바이든 시대 미국 의회-대통령 관계와 북한 정책 변화” 『국가전략』 27권 3호, 2021.

“Do Election Cycles Matter for Foreign Policy? A Case Study of US Normalizing Relations with Former Adversaries.” *Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 33 No. 4, 2021.

발행처: 서울대학교 아시아연구소, HK+메가아시아연구소사업단

발행인: 박수진 편집위원장: 김용호 편집위원: 이명무, 김윤호 객원편집위원: 지해범

편집간사: 이해란 편집조교: 강정은, 민보미, 정민기, 최태수 디자인: 박종홍

연락처: 02-880-2080, snuac.issuebrief@gmail.com

아시아 브리프의 목표

- 아시아의 현안 분석과 정책적 함의 제시
- 한국의 아시아 진출 전략 개발
- 메가 아시아 건설을 위한 공론장