



2020-22

## 2020 미국의 선택: 주요 변수 및 결정 요인과 한국에게 주는 함의

제임스 김 선임연구위원

아산정책연구원

2020.07.17

미국 대선이 코 앞으로 다가왔다. 미·중 패권 경쟁, 미·러 신전략무기감축 협상, 한미동맹, 그리고 북한 핵 문제 등 여러 외교·안보·통상 사안들이 미국과 연관 되어 있는 만큼 돌아오는 11월 3일 누가 차기 미국 대통령으로 당선될지 온 세상이 관심을 기울이고 있다. 2016년 도널드 J. 트럼프 대통령의 취임 이후 국제정세는 상상을 초월할 정도로 바뀌었고 지난 3~4년간 한반도에서 일어난 외교적 사례만을 살펴보아도 역사적인 순간들이 여러 차례 있었다. 그 중 트럼프와 김정은 위원장의 만남은 매우 인상적이면서도 이례적이었다. 2016년 대선 결과가 달랐다면 과연 이러한 외교적 움직임이 가능했을까? 따라서 2020년 미국 대선 결과가 한반도에 주는 함의에 집중할 필요가 있다.

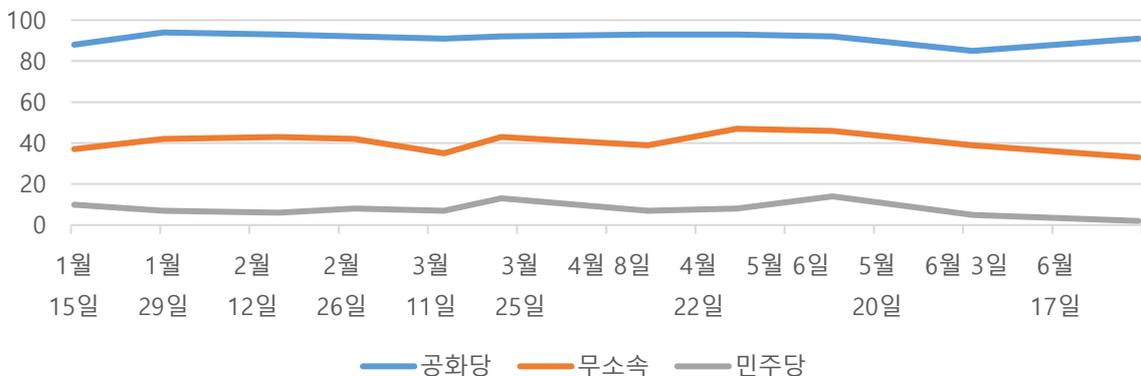
본 이슈브리프는 2020년 미국 대선에 대한 분석과 전망을 주요 변수 및 결정 요인 중심으로 정리하고 여러 가능한 시나리오들을 구상하여 한국에게 주는 정책적 함의를 알아보고, 선거 결과에 따라 한국이 마주할 도전에 대한 정책적 제안을 제시해 보고자 한다. 이번 미국 대선의 주요 변수는 트럼프 지지층의 향배를 포함해 코로나 사태, 민주당의 선거 전략, 선거 참여율, 경제와 현직 효과(incumbent effect) 등으로 나누어 생각해 볼 수 있다. 선거까지 남은 기간 동안 이러한 변수들이 어떻게 작용하는지에 따라 여러 가능한 시나리오들을 고민해 볼 수 있는데 이중 가장 가능성 높은 시나리오는 민주당이 상·하원을 모두 장악하는 경우이고 그 다음은 의회내 다수당이 상·하원에 따라 달라지는 경우이며 가장 가능성 낮은

시나리오는 공화당이 상·하원의 과반을 차지하는 상황이다. 각 시나리오에 따라 트럼프와 바이든의 당선이 한국에게 주는 정책적 함의를 고려해 볼 필요가 있는데 민주당 행정부가 들어설 경우 한미관계는 회복 궤도를 따를 것으로 보이고 트럼프 재선의 경우 한국은 어려운 국면을 맞이할 것으로 보인다.

## 미국 대선 분석

역사적으로 이번 미국 대통령 선거는 매우 이례적이다. 재선에 도전하는 트럼프 대통령이 다른 역대 대통령들에 비교해 매우 다른 성향을 가지고 있기 때문이다. 트럼프는 사회·정치적 타부를 피하기 보다는 오히려 이러한 주제를 하나의 정치적 도구로 이용해 이념적 양극화를 자극하여 트럼프 지지층을 결합하고 야권의 분열을 동시에 유도하는 성향을 가지고 있다. 최근 조지 플로이드 사건으로 인해 화제로 떠오른 'Black Lives Matter' ("흑인의 목숨도 소중하다"-BLM) 흑인 인권운동에 대처하는 데 있어 트럼프는 진보적 사회시민단체들에게 강경한 반응을 보여왔고 민주당 후보인 바이든은 이것을 트럼프의 정치적 "실수"로 해석하고 있지만 과연 이 "실수"가 공화당 내부의 분열로 이어질지는 두고 봐야 하는 상황이다. 이와 관련된 분석이 엇갈리기 때문이다.

[그림 1] 지지율, 2020.01.15~2020.06.30

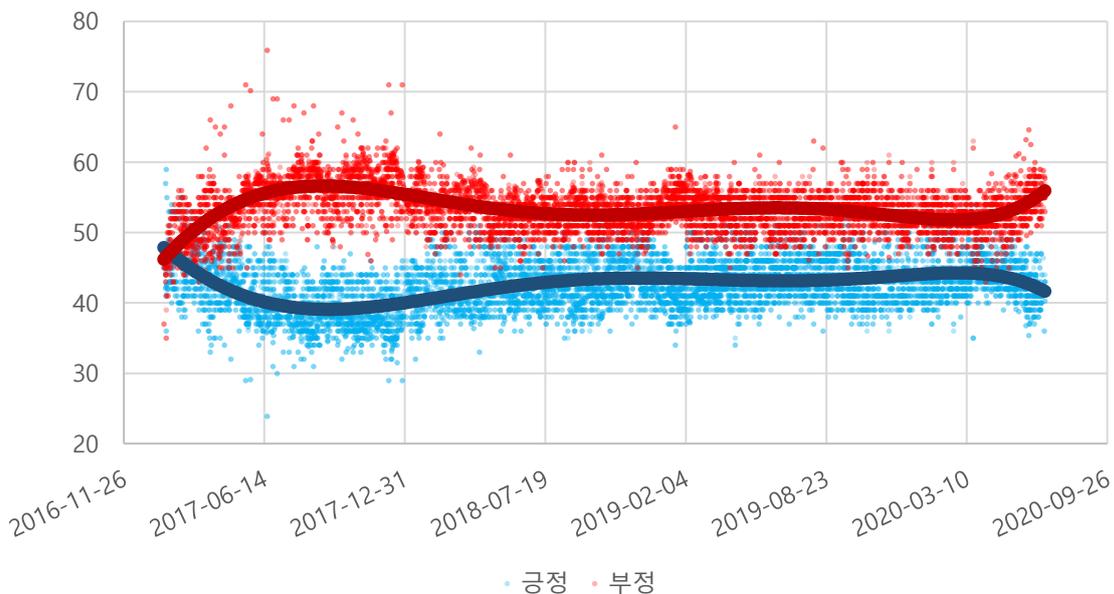


자료: 갤럽

최근 ABC와 IPSOS가 711명을 대상으로 시행한 여론조사에 의하면 공화당 응답자들 중 78%가 트럼프 대통령을 지지한다고 말했는데 같은 기관이 6월에 발표한 자료에 의하면 공화당 내 트럼프 지지율은 90%로 보도되었다. 그러나 갤럽이 지난 6개월간 수집한 자료에 따르면 트럼프에 대한 공화당 지지율이 80% 미만인 경우가 단 한번도 없는 상황이다 (그림 1). 이러한 결과는 여론에 구조적 변화가 있는지 결론짓기에는 아직 이르다는 것을 의미한다.<sup>1</sup>

2016년 선거에서 여성 후보인 힐러리 클린턴을 상대로 당시 여성과 관련된 온갖 도덕적 문제들이 스캔들로 제기되었던 트럼프가 당선되었던 사실을 잊어서는 안된다. 또한 취임 이후 이러한 문제들이 더욱 확산되었으나 트럼프의 지지율은 견고하였다 (그림 2). 따라서 공화당 내부 분열이 확실히 이루어지지 않는 한 이번 BLM 사태나 인종갈등 문제가 트럼프의 재선 가능성에 부정적인 영향을 미칠 거라고 예측하기에는 아직 이른 상황이다.

[그림 2] 트럼프 지지율, 2017.01.20~2020.06.30 (단위: %)

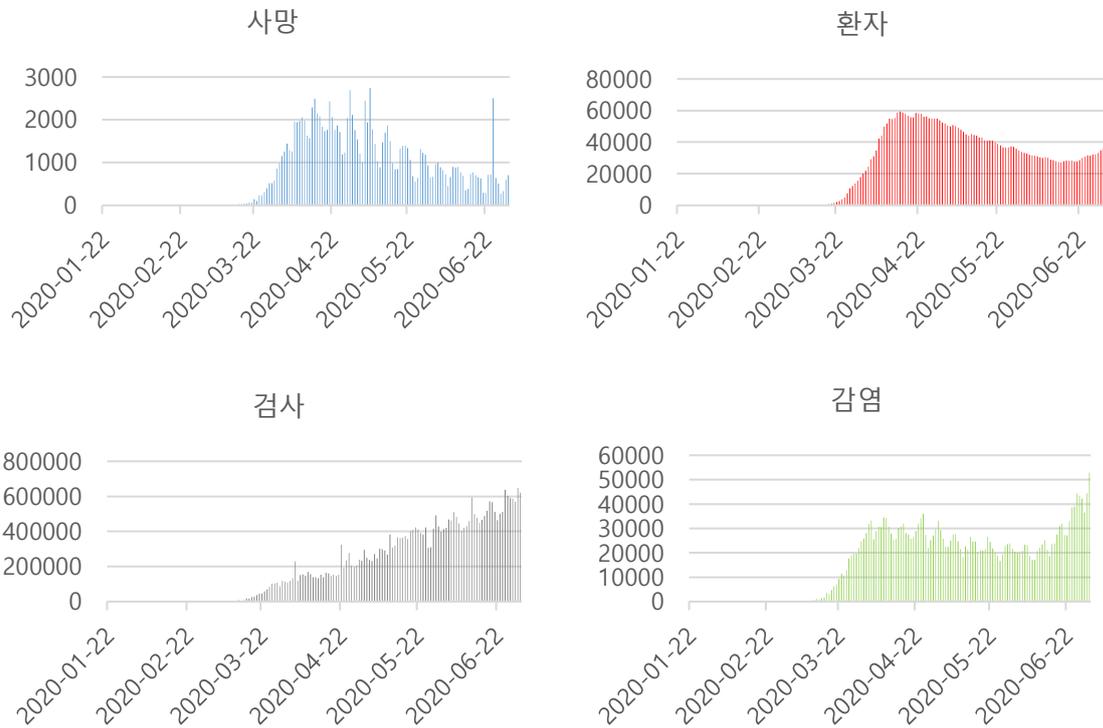


자료: RealClearPolitics

트럼프 대통령 개인 성향과 더불어 이번 선거를 둘러싼 배경 또한 매우 독특하다. 코로나 사태는 역사적으로 사례를 찾기 힘들다. 피해 정도만 가지고 볼 때에는 1918년 스페인 독감 팬데믹이 코로나 확산과 가장 유사하다고 볼 수 있는데 당시 감염자수가 전 세계적으로 약 5억이었고 사망자수는 약 5천만에서 1억 정도로 추정된다.<sup>2</sup> 미국에서만 감염자수가 1억을 넘었고 사망자수는 50~85만 정도였다.<sup>3</sup> 코로나 바이러스로 인한 피해가 정확히 어느 정도가 될지 두고 봐야 하지만 현재까지의 상황은 1918년 스페인 독감과 매우 다르다는 점을 부인할 수 없다. 당시 미 대통령은 우드로 윌슨이었고 그는 1916년 대선에서 전 뉴욕 주지사이자 전 연방 대법관이었던 공화당 출신의 찰스 에반스 휴즈를 상대로 재선에 성공하여 두번째 임기에 있었다. 스페인 독감은 1917년에 유럽에서 시작해 미국에서는 1918년 3월에 첫번째 확진자가 발생하였다. 즉 스페인 독감과 관련된 위기는 1916년 대선 이후에 발생한 문제였고 이번 코로나 팬데믹은 대선을 앞두고 진행되고 있는 사태이다. 따라서 코로나 팬데믹이 미국 대선에 주는 함의를 고려하려면 역사적인 단순 사례 비교보다는 이를 경제적 위기와 같은 도전과의 연관성을 중심으로 판단해 보는 것이 바람직하다. 즉 코로나 사태가 선거 직전까지 안정되지 않고 이것이 미국 경제에도 부정적인 영향을 미친다면 이번 선거에서 현직 대통령에게 부정적인 영향을 줄 것으로 보인다.

미국에서의 코로나 사태는 지난 4월 중순에 정점을 찍으며 확진자와 사망자 수가 최대를 기록한 이후 5월부터 6월 중순까지 안정되어 가는 모습을 보였으나 지역 봉쇄 조치가 완화되면서 감염된 확진자와 입원한 환자수가 다시 급등하고 있는 상황이다 (그림 3). 중요한 것은 사망자 수인데, 다행히 사망자수는 내림세를 유지하고 있다. 만약 사망자수가 예측 외로 내림세를 유지하게 된다면 코로나 사태와 관련된 여론은 트럼프 대통령과 공화당에게 유리하게 작용될 변수로 보인다. 물론 선거전까지 상황이 더욱 악화된다면 바이든에게 유리하다.

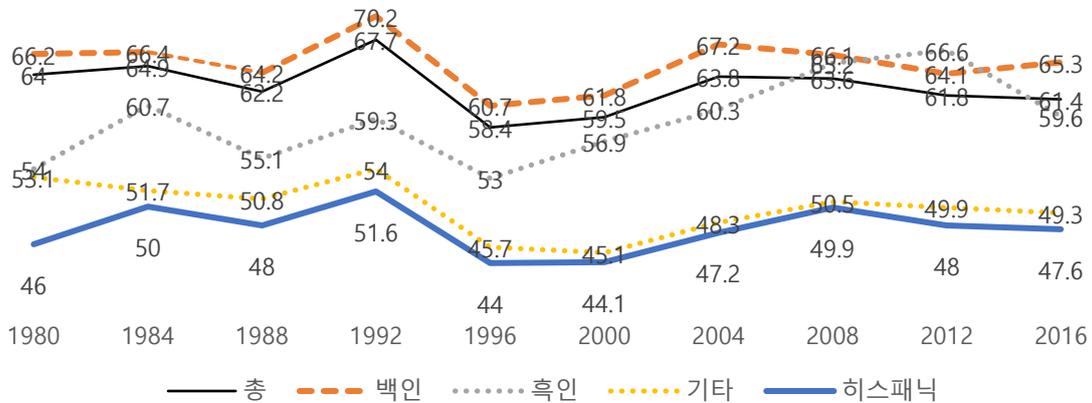
[그림 3] 미국 코로나 사태 현황, 2020.01.22~2020.07.01 (단위: 명)



자료: CDC

위와 같은 요소들을 제외하면 이번 대선에서 중요한 변수들은 지난 선거와 크게 다르지 않을 것으로 예상된다. 가장 중요한 변수는 유권자들의 선거 참여이다. 지난 2016 년도 선거투표율은 61.3%로 2000 년 대선 이후 가장 낮은 수준이었다. 특히 2016 년 투표율에서 힐러리 클린턴에게 불리하게 작용한 변수는 유색 유권자들의 투표참여였는데 흑인과 히스패닉 투표율이 각각 59.6% 그리고 47.6%로 오바마 대통령이 당선되었던 2008 년이나 2012 년에 비해 다소 낮은 수준을 기록하였다 (그림 4). 이러한 유색 유권자들의 선거 참여 감소가 펜실베이니아와 미시간과 같은 경합주에서 결정적인 역할을 한 것으로 드러났다.

[그림 4] 미국 대통령 선거 참여율, 1980~2016 (단위: %)



자료: US Census Bureau

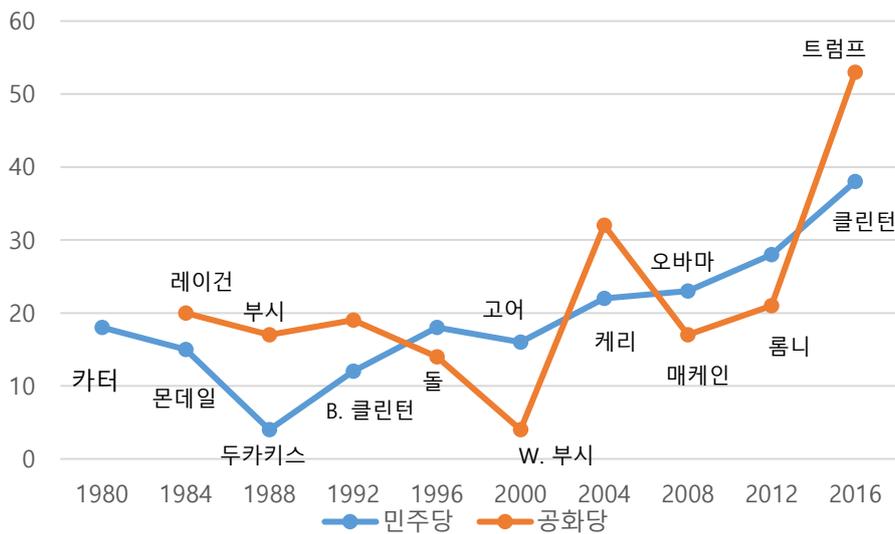
이러한 결과가 놀랍지 않은 이유는 2016년 여론조사 자료를 살펴보면 알 수 있다. 힐러리 클린턴과 도널드 트럼프 모두 유권자들에게 비호감이었기 때문이다. 역사적으로 대선주자 후보들의 비호감도가 2016년과 같이 높았던 적은 없었던 것으로 드러났고<sup>4</sup> 이러한 현실로 인해 트럼프를 적극 지지한 유권자들을 제외한 민주당 지지자들과 중도성향 유권자들이 투표에 참여하지 않게 되며 트럼프에게 유리한 결과를 낳은 것이다 (그림 5). 이번 선거도 크게 달라 보이지 않는 상황이다. 트럼프 대통령은 공화당 유권자들에게 높은 지지율을 유지하고 있고 바이든은 민주당 유권자들의 관심을 끌지 못하고 있는 상황이다.<sup>5</sup>

지난 5월 워싱턴포스트와 ABC 뉴스가 공동으로 시행한 여론조사에 따르면 이번 선거에서 바이든을 지지하는 유권자들은 53%로 트럼프를 지지하는 응답자들 (40%) 보다 13%p 많은 것으로 나타났다. 그러나 이 중 다음 선거에서 투표를 반드시 하겠다는 응답자 비율은 약 68%였고 트럼프 지지자의 비율은 84%였다. 2016년과 비교해 보았을 때 트럼프와 클린턴에 대한 지지자 중 투표를 반드시 하겠다는 응답자는 각각 75%와 72%였다.

선거전까지 이러한 여론 추세에 큰 변화가 없다면 바이든의 당선 가능성은 트럼프에 비해 다소 낮을 것으로 예상된다. 물론 후보들의 선거 전략과 공세도 매우 중요하다. 예를 들어

바이든은 차기 부통령 후보가 여성이 될 것이라고 발표하였고 일부 민주당 지지층은 바이든이 진보적 성향의 소수민족 출신 여성 후보를 선거 파트너로 선정할 것을 기대하고 있다. 역사적으로 부통령 후보가 누구인지 결정적이지는 않지만 선거가 박빙이라면 아주 작은 차이점도 중요하게 작용할 수 있다.

[그림 5] 대선주자 별 “매우 비호감” 비율 선거년 3 월말부터 4 월말 (단위: %)



자료: FiveThirtyEight

무엇보다 더욱 중요한 것은 선거 공약이다 (표 1). 바이든과 트럼프의 선거 공약을 살펴보면 외교안보 정책에서 라이벌 국가인 중국, 러시아, 북한, 그리고 이란에 대해 크게 다른 점을 찾기 어렵다. 바이든과 트럼프 모두 중국과의 경쟁을 인정하고 있으며 러시아를 대상으로 새로운 군축 협상을 추진해야 한다고 말하고 있고 대테러 위협에 있어 드론 공습을 확대해야 한다는 입장을 유지하고 있다. 차이점이 있다면 바이든은 무역과 다자협력체제에 대해 긍정적이며 동맹관계의 중요성을 강조하는 반면 트럼프는 더욱 고립주의적이고 민족주의 향의 외교안보 정책을 선호한다. 또한 바이든은 부분적인 협력이 가능하다면 그 대상이 중국이나 이란이라도 차별하지 않고 다자협력을 추진할 의사가 있다고 주장하고 있는 반면 트럼프는 강경한 정책을 유지하겠다는 입장을 밝혔다.

[표 1] 2020 대선 후보 별 선거 공약

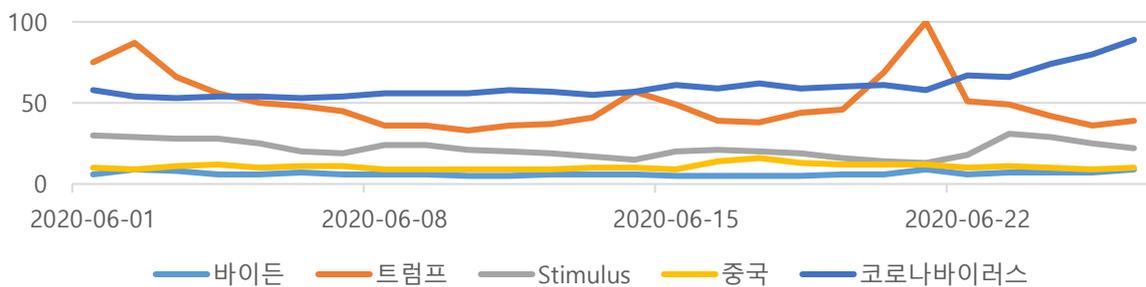
이슈	트럼프	바이든	
외교안보	중국	중국의 부상 중대한 도전으로 인식, 중국의 무역 관행 및 지적재산 탈취 등 비판	
		신규 관세 포함한 다수 조치 고려, WTO 탈퇴 시사	폭넓은 관세 비판적, 규범 및 제도 강조 (TPP 강화)
		대만과의 협력 강화	지역 동맹국들과의 협력 강화 (아태평양 지역에서의 해군 주둔 증가)
		기업들의 탈중국화 및 공급망 재편 추진	기후, 핵무기 등의 이슈들에 있어서 협력 가능성 시사
	중동	이스라엘에 우호적	
		사우디와 이집트에 우호적; 이란에 적대적	이스라엘-팔레스타인 두 국가 해법 (Two State Solution) 지지, 사우디에 대한 미국의 지원 재검토, 이란 핵 합의 (JCPOA) 복귀
		시리아 미군 완전 철수, IS 와 이란 견제 차원에서 이라크 미군 주둔 지지	트럼프의 북부 시리아 미군 철수 비판, 터키에 핵 배치 우려, 터키 내 반-에르도안 세력 지지,
	북한	전례 없이 김정은과 직접 대화함	북한과의 외교 지지하지만, 김정은과의 직접 대화는 반대 (트럼프-김정은 대화는 성공하지 못했으며 오히려 역효과를 낳음 - 단지 독재자를 정당화시키는데 도움을 주었음)
		한국에 대해 주한미군 주둔 비용 증액 요구	북한과의 협상에 있어서 아시아 동맹국들 및 중국과의 협력 강화 (특히 한국과의 관계 강화 강조)
	러시아	새로운 군축 협상 추진	
		크림 반도 합병 이후 부과된 제재 유지	크림 반도 합병 이후 부과된 제재 유지 및 필요시 확대
		우크라이나 군사원조 승인, 그 외 우크라이나 및 동유럽과 발틱 국가들의 국방을 지원하는 프로그램 예산 삭감	우크라이나 군사원조 확대
		긴밀한 협력 추진, 러시아의 G7 복귀 추진, 러시아의 미국 내 개입 방지하기 위한 조치 추진	나토 강화 및 확대 지지, 유럽 동맹국들과 함께 사이버 인프라 및 금융 보안 강화 등 추진, 러시아 선거 개입에 대한 독립 수사 추진
	남미	마두로를 독재자로 칭하고 과이도를 국가수반으로 인정, 베네수엘라에 대한 제재 확대	
		쿠바와의 관계 정상화를 위한 오바마 정부 정책 철회	베네수엘라와 주변 국가들의 난민 문제 해결을 위한 지원 확대

	국방	우주 및 사이버 영역의 중요성 강조, 중국 및 러시아 견제 강조, 중동에서의 전쟁 종식	
		아프간 미군 완전 철수	아프간 미군 전투부대 철수하되 소규모 특수부대 및 정보 자산 유지
		국방비 증액, 핵무기 사용할 수 있는 상황 확대, 러시아와의 새로운 군축 협상 추진, 성전환자 군복무 금지	무력사용에 있어서 narrow objective 옹호 (단, 대량학살 및 화학무기에 대응한 무력 사용 찬성, 세계 석유 무역 안정을 위한 무력 사용 찬성), 군을 동원한 타국 정권 교체 정책 부정적, 동맹 및 국제제도를 통한 노력 강조, 고문 금지, 군사작전 (esp. 민간인 사상 관련) 투명성 강화
	대테러	드론 공습 확대	
		논란의 NSA 감시 프로그램 지지, 고문 등의 가혹한 심문 방법 지지, 관타나모 수용소 유지, 이주 및 난민에 대한 더욱 엄격한 심사	몇몇 감시 프로그램에 비판적, 관타나모 수용소 완전 폐지, 알카에다와 IS 잔여 세력 부활하지 못하도록 하는데 정책 중점
	기타	나토 실효성 의문, 나토 및 동맹국들로부터 방위비 증액 요구	동맹 강화
		다수 국제제도에 비판적	트럼프 행정부 하에서 탈퇴한 국제제도 재가입
		해외 원조 예산 삭감, 권위주의 리더들과의 만남 의사 있음 (김정은, 로하니 등.)	민주주의 국가들간의 연대 강조, 미국 리더십 강조
	사이버	사이버 위협 강조 (중국 및 러시아 등의 국가들로부터)	
러시아 및 기타 국가들을 상대로한 사이버 사령부의 공격적인 사이버 공격 수행 지지, 연방 사이버안보 인력 확충		사이버 인프라에 대한 투자 확대 및 높은 규제 기준 마련, 동맹국들과 함께 5G 무선통신망 및 첨단기술 개발	
미국 선거에 있어서 구글 및 페이스북 등 테크 기업들의 위협 강조 (이들 기업들의 반-보수적인 선입견이 선거에 위협적)		감시나 억압 및 증오연설 등과 관련한 테크 기업들의 관행 개혁	
경제	인프라 개발		
	경제	세금 삭감 및 규제 완화	2017년 개정 세법 폐지
	무역	중국의 무역 관행 비판, 미중 무역협상 추진	
글로벌 무역 시스템 재편 (다수 무역협정 재협상, 수입산 철강, 알루미늄, 태양 전지판, 세탁기 등에 관세 부과, WTO 탈퇴 가능성 시사 등.)		무역 시스템 재편 (노동자 권익과 환경 보호 방향으로), 트럼프의 관세 정책 비판적	

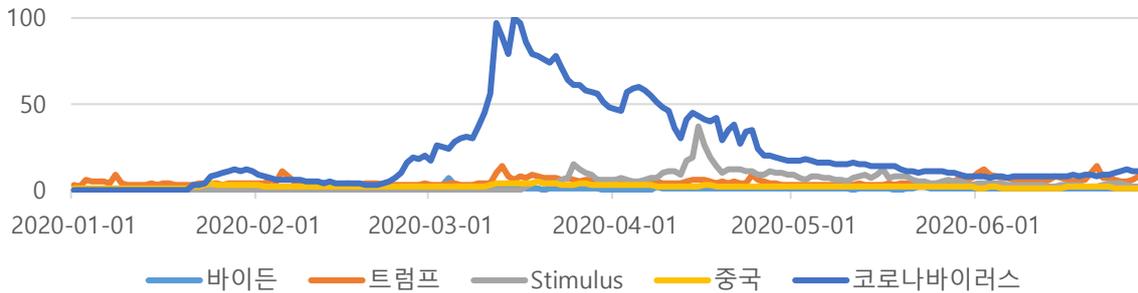
기후/에너지	화석 연료 생산 확대 옹호, 대다수 수역 및 보존지역 석유 및 가스 시추에 개방	탄소 배출 감축 (관련 정부 지출 확대, 법 제정, 행정명령 계획), 공유지에 대해 수압파쇄 (fracking)를 포함하여 신규 시추 금지
	다수의 환경 규제 철폐, 파리기후변화협약 탈퇴	파리기후변화협약 복귀, 외교/무역 정책 활용 (ex. 높은 탄소를 함유하고 있는 타국 제품에 관세 부과, 해외의 석탄 화력 발전소에 대한 원조 금지, 친환경 정책 추진 국가들에 대한 채무 구제 조치 등.)
이민	기존의 가족 재결합 우선시 제도 탈피 및 능력 기반 (merit-based) 이민 정책 추진, 장벽과 E-Verify 등을 통한 국경 경비 강화	오바마의 2013 포괄적 이민개혁 지지, 드림머(dreamer)들에게 시민권 즉시 부여, 임시보호신분 (TPS) 프로그램 복원 및 베네수엘라 시민들에게 확대
코로나 바이러스	중국 책임론 주장, WHO 비판, 여행 금지, 경기 부양 대책, 전례 없는 봉쇄 포함한 국가적 대응 실시	초기 단계에서의 중국의 투명성 부족 비판, 국가 비상 보건 시스템 확립 (진단검사 늘리고 무료로 하며, 대규모 병실 확보하는 등의 내용), 의료/제약 공급망 미국으로의 복귀 추진, 취약 국가들 지원하고 WHO, UN 및 주요 국가들과의 긴밀한 협력 추진, NSC 산하 전염병 대응 전담 기구 복원

자료: 홍상화, CFR

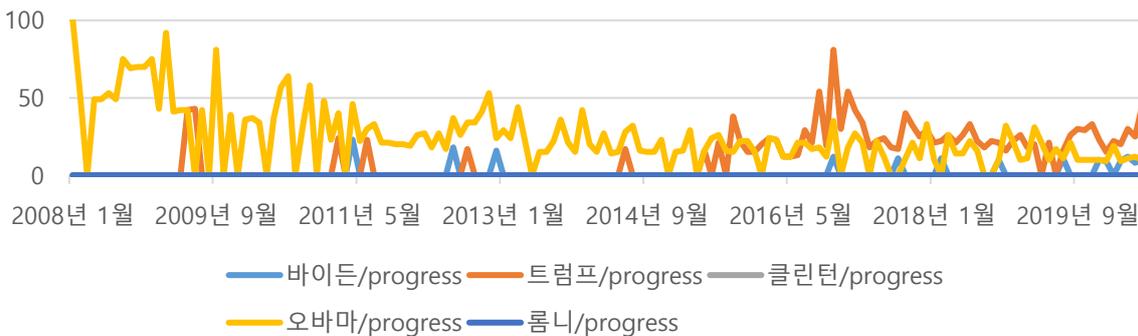
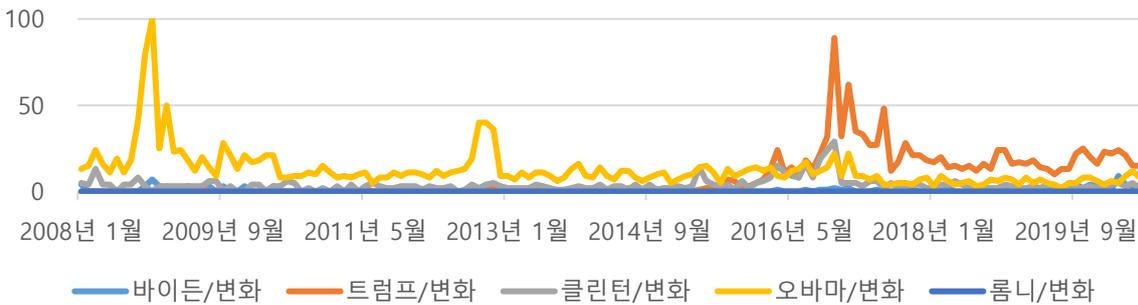
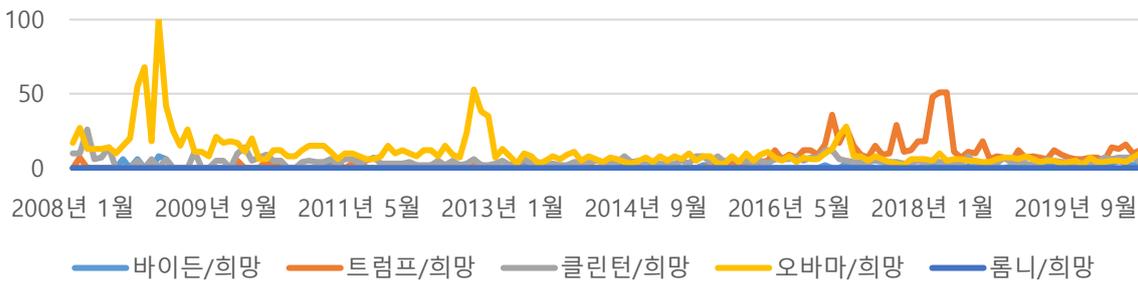
[그림 6] 웹 검색 단어, 2020.06.01~2020.06.26<sup>6</sup>



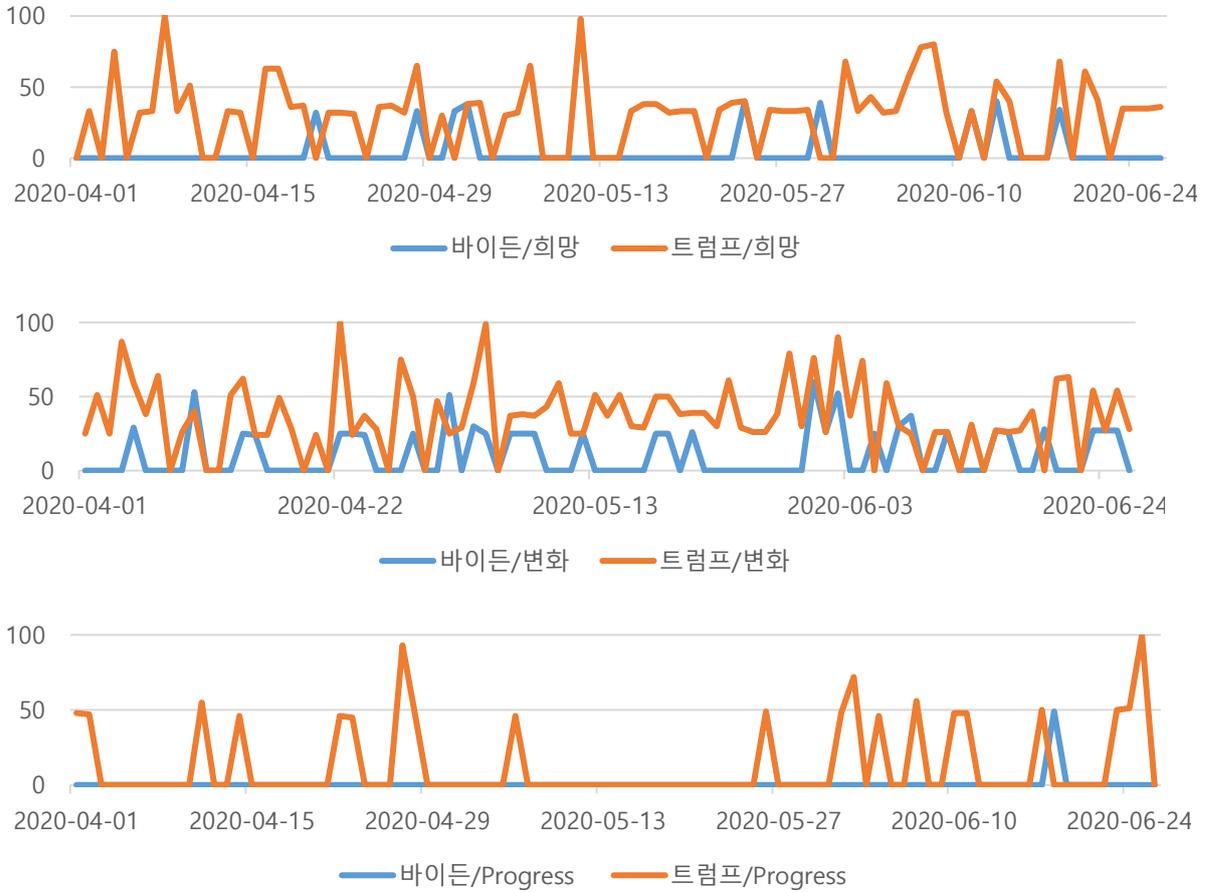
[그림 7] 웹 검색 단어, 2020.01.01~2020.06.26



[그림 8] 웹 검색 단어, 2008.01.01~2020.06.26



[그림 9] 웹 검색 단어, 2020.04.01~2020.06.26



자료: 구글 트렌드

경제에 있어 트럼프는 세금 삭감과 규제 완화를 주장하고 있으나 바이든은 경제 기회 및 유동성 감소에 대한 진보적 정책을 선호하고 있다. 즉 바이든은 오바마 행정부 시절로 되돌아가겠다고 말하는 것이나 마찬가지이고 트럼프는 첫 임기에 이루지 못한 업적을 마무리 짓겠다는 입장을 유지하고 있는 것이다.

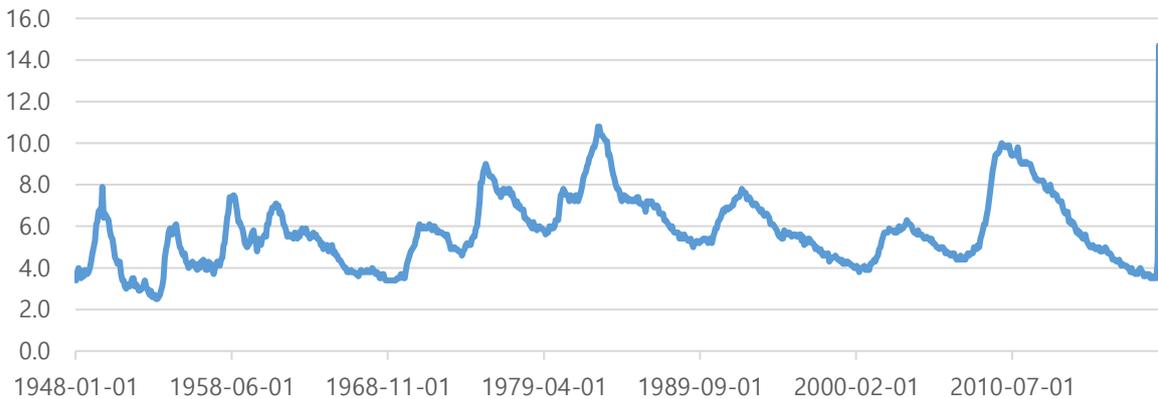
이러한 자세가 유권자들에게 과연 긍정적인 메시지로 전달되는지가 관건이다. 민주당의 가장 큰 우려는 바이든의 선거 전략이 낙관적이나 적극적이지 못하다는 것이다.<sup>7</sup> 바이든의 선거 전략은 현재 미국이 직면한 위기를 트럼프 행정부가 어떻게 대응하는지 지켜보는 것인데

이러한 접근방식은 한계가 있기 마련이고 만약 코로나 사태가 선거 직전까지 안정적으로 관리된다면 트럼프 대통령에게 유리한 상황이 될 수밖에 없다.

바이든이 의미 있는 선거를 치루지 못하고 있다는 징조는 빅데이터를 살펴보면 확인 가능하다. 예를 들어 웹검색단어를 분석해보면 바이든에 대한 관심이 다른 사안들에 비해 낮은 편인 것이 보인다 (그림 6, 7). 오히려 트럼프와 코로나에 대한 관심이 비교적 높은 상황이다. 더욱 놀라운 점은 “희망”(hope)이나 “변화”(change) 또는 “향상/진전”(progress)과 같은 개념에 있어 많은 웹 사용자들 대부분이 이러한 단어를 트럼프와 연관시키는 경우가 바이든과 연관시키는 경우보다 많다는 것을 확인할 수 있다 (그림 9). 이러한 데이터가 매우 흥미로운 이유는 지난 대선과 비교해 보았을 때 희망이나 변화 또는 진전/향상 같은 개념이 대선 당선자와 연관되는 성향이 있기 때문이다 (그림 8). 이번 선거에도 이러한 단어들이 어떤 후보와 연관성 있어 보이는지 관찰해볼 필요가 있다. 자료에 의하면 바이든이 트럼프에 비해 처져있는 상황으로 아직은 트럼프가 유리해 보인다.

코로나 사태와 연관된 가장 중요한 이슈는 아마도 경제와 일자리 문제일 것이다. 트럼프 행정부 취임 이후 코로나 사태가 확산되기 전까지 미국 경제 상황은 매우 좋은 편이었다. 실업률은 역사적으로 낮은 3.5%를 기록하였고 2018년 성장률 또한 2.9%로 매우 안정적인 모습을 유지해 왔다 (그림 10). 그러나 코로나 사태로 인해 이러한 상황은 유지가 불가능해졌다. 코로나 사태로 인한 경제적 위기에 대면하여 미국 행정부와 연방준비위원회는 역사적 최대규모의 확산통화정책과 부양정책(~2.8 조 달러)을 동시에 추진하고 있으나 경제적 회복이 어느정도 빠르고 견고 할지는 두고 봐야 하는 문제이다. 만약 경제위기가 더욱 악화되거나 현 상황이 지속 유지된다면 경제 문제는 트럼프에게 불리한 변수로 작용할 것이다.

[그림 10] 실업률, 1948.01~2020.05 (단위: %, 계절적 조정)



자료: Bureau of Labor Statistics

물론 이러한 딜레마에 대응할 정치적인 해결책이 트럼프에게 없는 것은 아니다. 만약 코로나 사태가 효율적으로 관리되지 않아 트럼프와 현직 의원들의 재선 가능성이 낮아진다면 정부는 예산지출을 늘리는 반면 중국에 대한 압박 수위를 높일 것으로 예상된다. 연준위의 역할이 소진될수록<sup>8</sup> 의지할 만한 정책적 해법은 정부의 지출을 늘리는 방법밖에 없는 상황이고 미국의 여론 또한 중국에 대한 책임에 집중적인 관심을 보이고 있다. 모닝컨설트가 최근 진행한 여론조사에 의하면 정치적 사상과 상관없이 코로나 사태의 책임이 중국이라고 말하는 여론 비율이 약 70~80%로 나타났다.<sup>9</sup> 물론 사회적 거리두기나 정부의 대응에 대한 불만도 높지만 범정치적으로 이번 코로나 사태의 책임은 중국정부가 지어야 한다는 의견이 미국 내에서 지배적인 상황이다.

트럼프 행정부의 동향을 살펴보면 이러한 여론에 맞추어 중국을 압박하는 움직임이 보이기 시작한다. 지난 6월 24일 로버트 오브라이언 국가안보보좌관이 애리조나에 입성한 TSMC 공장 개업식 연설문에서 “중공은 막시즘과 레닌니즘의 조직”이라며 시진핑을 “요세프 스탈린의 후임자”로 지명하면서 “미국은, 트럼프 대통령의 리더십 아래, 중국공산당의 위협을 인정하기 시작”했다고 주장하였다. 그리고 최근 보도된 워싱턴포스트 기사에 의하면 오브라이언의 발언보다 더욱 수위 높은 공개 발언과 조치들이 발표될 것으로 예상된다.<sup>10</sup>

따라서 만약 문제가 악화된다면 트럼프에게는 “중국”이라는 카드가 정치적인 도구로 활용될 가능성이 높다는 것을 의미한다.

마지막으로 미국 대선을 둘러싼 역사적인 배경 또한 무시할 수 없다. 지난 30년간 재선에 성공하지 못한 대통령은 단 1명인데 이는 조지 H. W. 부시로 어떻게 보면 레이건 행정부의 3선이라고 해석할 수 있는 사례이다. 물론 트럼프 행정부 자체가 역사적으로 매우 이례적이기 때문에 역사적인 배경이 중요하지 않을 수도 있지만 현직 대통령의 권위와 지명도는 무시할 수 없다. 트럼프가 대통령이란 사회적 위치에 있는 만큼 대선과 관련된 의제 설정이나 상황을 자신에게 유리하게 형성해 나아갈 수 있다.

## 미국 대선 전망과 한국에 주는 함의

이번 미 대선을 둘러싼 변수들을 살펴보았을 때 대선 결과에 대한 예측은 여전히 어렵다는 것을 인정할 수밖에 없지만 한국에 주는 정책적 함의에 대해 몇 가지 가능한 시나리오는 생각해 볼 수 있다. 특히 지난 중간선거에 비해 이번 선거에서는 재선에 도전하는 상원 공화당 현직 의원수가 더욱 많기 때문에 상원이 민주당으로 넘어갈 가능성이 높아 보인다. 현재 공화당이 보유하고 있는 상원 의석수는 53으로 민주당의 45보다 8석이 많지만 남은 2명의 무소속 의원들이 민주당 코커스<sup>11</sup> (Caucus)에 참여하기 때문에 사실상 여야 의석수 차이는 53대 47이나 마찬가지이다.

이번 선거로 인해 4석이 공화당에서 민주당으로 넘어 간다면 민주당이 상원의 과반을 차지할 수 있는 상황이다.<sup>12</sup> 35명의 상원의원들이 재선에 도전하는데 12명이 민주당 소속이고 23명이 공화당 소속이다. 공화당이 지켜야 할 의석수가 약 2배 가까이 되는 반면 이 중 애리조나, 메인, 몬태나, 노스캐롤라이나가 경합주로 평가받고 있다. 민주당 상원의원인 더그 존스가 유지하고 있는 앨라배마 주 상원직은 공화당으로 바뀔 가능성이 있지만, 앨라배마가 공화당에게 넘어간다 해도 공화당이 4석 이상의 의석수를 잃게 된다면 민주당이 상원 과반을 차지할 수 있는 상황이다. 만약 상원의 과반이 민주당에게 넘어간다면 공화당 상원 원내 대표

미치 메코넬이 발휘한 여러가지 권한을 민주당이 가져가게 된다. 예를 들어 의제 결정이나 법안 표결 순위에 있어 민주당이 더욱 중심적인 역할을 할 수 있게 된다는 것을 의미한다. 하원은 지난 선거와 별 다른없이 민주당에게 유리한 상황이지만 결과는 예측하기 힘들다. 선거구 획정이 공화당에게 유리한 구조이기 때문이다.<sup>13</sup> 따라서 하원에서는 민주당이 과반을 유지할 가능성이 더욱 높지만 공화당이 역전을 이룰 가능성 또한 배제할 수 없는 상황이다. 따라서 선거 결과는 다음과 같은 시나리오로 나누어 볼 수 있다.

### **트럼프와 여소야대 정부 (시나리오 1a)**

가장 가능성 높은 시나리오는 두가지 상황으로 나뉘어진다. 하나는 트럼프가 재선에 성공하고 민주당이 상·하원을 장악하며 여소야대 정부가 구성되는 경우이다. 트럼프 대통령은 남은 임기 동안 재선에 대한 고민을 접고 외교·안보 사안에 집중하는 반면 내부적으로는 정치적 갈등과 정체상태가 유지될 가능성이 높다. 새로운 정책이나 개혁은 어려울 것이며 민주당의 견제와 탄핵이 제기될 가능성 또한 배제할 수 없다. 이러한 상황에서 트럼프 대통령은 내부 정책 보다 대외 정책에 더욱 집착할 것이고 아직 이루지 못한 사안들에 있어 더욱 적극적인 모습을 보일 것이다. 따라서 북핵 문제에 대한 새로운 돌파구나 중국을 대상으로 더욱 강경한 외교·안보 자세 그리고 러시아와는 새로운 전략무기협상과 중거리미사일 협정을 체결하려고 노력을 기울일 가능성이 높다. 물론 이 모든 사안들에 있어 민주당 중심인 의회가 대통령을 견제하려 노력할 것이다. 따라서 미국의 고립주의 행진은 더욱 가속화될 가능성이 높고 국제 정세 환경 또한 이러한 미국의 움직임에 따라 더욱 커다란 위기에 직면하게 될 수 있다. 한국은 이러한 상황에서 북한과의 협상 가능성을 배제할 수 없으나 더욱 시급한 것은 미·중 사이에서 한국의 선택 그리고 트럼프 행정부의 동맹국 압박을 상대로 어떠한 자세를 취하는 게 바람직한지 고민하고 준비할 필요가 있다.

### **바이든과 민주당 장악 의회 (시나리오 1b)**

두번째 가능성 높은 시나리오는 민주당이 상·하원과 행정부를 모두 장악하는 경우이다. 이러한 결과는 내·외부적으로 새로운 변화 가능성을 제기한다. 지난 4년간 트럼프 행정부가

성사시킨 세금 정책과 규제가 폐지되고 다시 오바마 행정부 시절 집행되었던 ‘올드 노멀’ (old normal)로 되돌아갈 가능성이 높고 이에 따라 미국의 경제 또한 위축될 가능성이 적지 않아 보인다. 그러나 주요 외교·안보 사안에 있어 중국과 러시아와의 관계가 과연 오바마 행정부 시절로 되돌아갈 수 있을지 의문스럽다. 이유는 여러가지인데 미·중 그리고 미·러 관계는 오바마 행정부 시절에 비해 매우 바뀌었다는 점을 인정할 수밖에 없기 때문이다. 최근 중국은 홍콩 그리고 신장, 대만 그리고 남중국해에 있어 더욱 대담하고 강경한 자세를 취하고 있다. 또한 이러한 중국을 대상으로 미 의회는 새로운 법안들을 통과시키며 중국을 견제하는 외교·안보 정책을 제도화시키는 조치를 취하였다. 러시아와는 과거 선거 개입 가능성에 대한 미국의 의심이 사라지지 않은 상황이고 러시아를 대상으로 진행중인 제재 또한 미·러 관계를 더욱 깊은 수렁에 빠져들게 하고 있다. 미국의 2017 년 국가안보전략 보고서와 2018 년 국가국방전략 보고서가 발행된 이후 미국의 대 중·러 정책은 루비콘강을 건넌 셈이나 마찬가지이다. 따라서 강대국 경쟁 구도는 바뀌지 않을 것으로 예상되지만 민주당이 이끄는 미국 정부는 이를 혼자서 떠안기보다는 동맹국과의 협력을 통해 해결하려 할 것이며 우방/동맹관계를 회복시키기 위한 노력에 힘을 기울일 것으로 예상된다. 북한이나 이란 문제에 있어서는 오바마 행정부와 다를 것 없이 전략적 인내심을 유지할 가능성이 높아 보인다. 물론 이러한 자세는 북한과 이란의 반응에 따라 바뀔 수도 있을 것이다. 문제는 전략적 인내가 이미 한 번 사용되었고 별다른 북한의 변화를 이끌어내지 못 했다는 점이다. 바이든 행정부로서는 새로운 대북정책이 왜 트럼프의 직접 협상에 비해 유리한지를 부각시키지 못 할 경우 또 다른 논란에 휩싸이게 될 것이다. 또한 한국 정부가 조기 제재 완화와 남북협력에 중점을 둔 정책을 추진할 경우, 한미간에 정책상의 이견 역시 커질 수 있다.

### **트럼프와 갈라진 의회 (시나리오 2a)**

다음 시나리오는 현재 상황이 유지되는 경우다. 공화당이 행정부와 상원 과반을 유지하고 민주당이 하원을 장악하며 현 구도가 2022 년 중간선거까지 유지될 수 있다.<sup>14</sup> 의회가 갈라져 있는 상황에서 트럼프 대통령을 완벽하게 견제하기엔 불가능하겠지만 의회를 통해 새로운 개혁을 이루기도 어려울 것이다. 따라서 행정부는 외교·안보 정책에 몰입할 가능성이 높고 의회가 갈라진 이유로 대통령에 대한 견제가 시나리오 1a 에 비해 낮을 것이 예상된다. 즉

이러한 상황에서 트럼프 대통령은 시나리오 1a 언급한 대외정책을 더욱 자유스럽게 추진할 것으로 예상된다.

### **바이든과 갈라진 의회 (시나리오 2b)**

바이든이 당선되고 의회가 지금과 같이 갈라져 있을 가능성도 배제할 수 없다.<sup>15</sup> 의회가 갈라져 있는 만큼 위에 거론된 상황과 비슷하게 민주당 정부가 원하는 정책을 추진하기엔 어려움이 있을 것인 반면 외교·안보 정책은 동맹관계 회복과 다자협력체제 중심으로 중·러에 대응하는 전략이 추진될 것으로 예상된다.

### **바이든과 여소야대 정부 (시나리오 3a)**

다음 시나리오는 바이든이 대통령으로 당선되고 의회가 공화당으로 넘어가는 상황이다. 바이든의 우크라이나 스캔들이 공화당 사이에서 활발하게 제기되고 있는 한 공화당이 바이든 행정부의 걸림돌 역할을 철저히 할 것으로 예상되고 바이든의 탄핵 가능성까지 배제할 수 없는 상황이다. 여소야대 구도를 유지하는 한 새로운 정책 변화를 바이든이 추구하기엔 어려울 것으로 보이고 대외정책에 있어서 시나리오 1b와 크게 다르지 않을 것으로 예상된다. 하지만 중국과 러시아에 있어 바이든이 유화정책(rapproachment)을 추진한다면 의회의 감시와 견제가 있을 것으로 예상된다.

### **트럼프와 공화당 장악 의회 (시나리오 3b)**

가장 가능성 낮은 시나리오는 공화당이 행정부와 의회를 모두 장악할 경우인데 이러한 상황을 완전히 배제할 수는 없다. 만약 이번 선거에서 공화당이 행정부와 의회의 통합을 이룬다면 현 정부가 첫번째 임기에 이루지 못한 의료보험 정책 개혁안과 미국의 인프라투자는 물론 세금 삭감 그리고 규제 완화를 동시에 집행할 것이고 대통령에 대한 의회의 견제가 없을 가능성이 높은 상황이기에 시나리오 1a에서 거론된 외교·안보 정책을 더욱 자유스럽게 추진할 것으로 예상된다.

## 결론

결과적으로 오는 11월 민주당 후보인 바이든이 당선된다면 한·미관계는 더욱 좋아질 것으로 예상되고 환태평양경제동반자협력(TPP)이나 파리기후변화협약 같은 다자협력체제에 있어 미국의 더욱 적극적인 참여가 예상된다. 대북정책에 있어 바이든은 지난 정부들이 선호했던 억제력 강화와 전략적 인내심을 선호할 것으로 예상된다. 다만, 남북관계의 진전속도와 대북제재 완화/해제를 둘러싼 한·미간 이견이 노출될 가능성에 대해 유의해야 할 것이다. 미국의 전략적 인내심은 강경한 접근방식이나 적극적 관여를 선호하는 정책이 아니기 때문이다. 따라서 만약 한국 정부가 선호하는 대북정책이 남북경협이나 대북 지원을 추진하는 방법이라면 바이든 행정부의 정책 방향과 맞지 않을 가능성이 있고 이러한 입장 차이는 한·미공조에 대한 문제를 제기시킬 가능성이 있다.

트럼프 대통령이 당선된다면 미국우선주의 정책에 대한 집착이 더욱 깊어질 것이고 동맹관계에 있어 지난 4년간 미뤄왔던 요구사항에 대한 압박 수위가 한단계 높아질 것으로 예상된다. 물론 민주당 의회가 트럼프 행정부를 견제한다면 트럼프 대통령이 자유롭지는 않겠지만 외교·안보 정책은 어디까지나 행정부의 관할 아래 이루어지는 사안이기 때문에 의회의 견제는 매우 제한적일 것으로 예상된다. 대북정책에 있어 전격적인 협상 재개 혹은 미국의 양보를 전제로 한 ‘빅딜’ 가능성 또한 배제할 수 없는 상황이다. 트럼프 대통령이 북미 협상 타결에 대한 의지를 여러 차례 밝혔고 최근에도 김정은 위원장과의 만남에 대해 가능성을 열어 놓았기 때문이다. 결정적인 요인은 북한의 의지와 선택이다. 하노이 회담이 결렬된 이유는 북한이 영변  $+α$ 를 제시하지 않은 채 미국에게 2016년 이후 집행된 제재 해제를 요구해 왔기 때문이다. 이러한 북한의 입장에 변화가 없는 한 트럼프 행정부도 외교적 해법에 있어 조심스러운 자세를 취할 가능성도 있다.

따라서 만약 바이든이 당선된다면 한국은 2016년 전에 유지하였던 외교·안보 자세에 대한 준비와 더불어 동맹관계를 회복시키는데 초점을 맞추는 것이 바람직할 것이고 트럼프의 재선 가능성을 대비해 방위비분담이나 전작권 전환에 대한 조치를 고려할 필요가 있다. 한가지 바뀌지 않는 사안은 미·중 전략 경쟁인데 이 문제에 있어 현 정부는 한국의 선택에 대해 고민할

필요가 있다. 민주당 행정부는 동맹국들에 대한 생각을 존중하는 자세로 이 문제를 접근하겠지만 트럼프 행정부는 이와 달리 지금보다 한단계 더욱 강경한 자세를 취할 가능성이 높을 것으로 예상된다. 물론 이러한 차기 미 정부의 입장은 다른 국가들의 대응에 따라 바뀔 수 있다.

<sup>1</sup> “Broad Disapproval for Trump’s Handling of Coronavirus, Race Relations: POLL.” *ABC News*. 2020.07.10; “Presidential Approval Ratings – Donald Trump,” *Gallup* (<https://news.gallup.com/poll/203198/presidential-approval-ratings-donald-trump.aspx>).

<sup>2</sup> Jeffrey K. Taubenberger and David M. Morens. 2006. “1918 Influenza: The Mother of All Pandemics.” *Emerging Infectious Diseases*. 12(1): 15-22; Niall P.A.S. Johnson and Juergen Mueller. 2002. “Updating the Accounts: Global Mortality of the 1918-20 ‘Spanish’ Influenza Pandemic,” *Bulletin of the History of Medicine*, 76(1): 105-115; Stacey L. Knobler, Alison Mack, Adel Mahmoud, and Stanley M. Lemon (eds.). 2005. “The Threat of Pandemic Influenza: Are We Ready?” *Workshop Summary*. Washington, DC: The National Academies Press.

<sup>3</sup> B. Wayne Blanchard “1918-1920 Influenza and Pneumonia Pandemic – Nationwide – 820,000-850,000” (<https://www.usdeadlyevents.com/1918-1920-influenza-and-pneumonia-pandemic-nationwide-820000-850000/>); “The Great Pandemic: The United States in 1918-1919,” U.S. Department of Health and Human Services (<https://web.archive.org/web/20160923152823/http://www.flu.gov/pandemic/history/1918/>)

<sup>4</sup> “Clinton and Trump Have Terrible Approval Ratings. Does It Matter?” *The New York Times*. June 3, 2016; “Americans’ Distaste for Both Trump and Clinton is Record-Breaking.” *FiveThirtyEight*. May 5, 2016.

<sup>5</sup> “Both Candidates are Widely Disliked (Again. This Time, Biden Could Benefit)” *The New York Times*. 2020.06.12. Washington Post-ABC News Poll, May 25~28, 2020 (<https://www.washingtonpost.com/context/may-25-28-2020-washington-post-abc-news-poll/bb30c35e-797e-4b5c-91fc-1a1cdfbe85cc/>).

<sup>6</sup> 수치는 미국에서 특정 기간을 기준으로 차트에서 가장 높은 지점 대비 검색 관심도를 보여준다. 값은 검색 빈도가 가장 높은 검색어의 경우 100, 검색 빈도가 그 절반 정도인 검색어의 경우 50, 해당 검색어에 대한 데이터가 충분하지 않은 경우 0 으로 나타난다.

<sup>7</sup> David Axelrod and David Plouffe. “What Joe Biden Needs to Do to Beat Trump.” *The New York Times*. 2020.05.04; “Dems Warm to Biden’s Bunker Strategy.” *Politico*. 2020.06.24; “Joe Biden’s Winning Strategy: Shelter in the Basement and Let Trump Beat Himself.” *San Francisco Chronicle*. 2020.05.23.

<sup>8</sup> 지난 6 월 10 일 미국 연방준비제도는 기준금리를 0.00~0.25%로 동결할 것을 시사하였고 소상공인과 기업을 지원하기 위한 메인스트리트 대출시설과 소비자를 지원하는 ABS 대출 시설을 마련하였다. 더욱 놀라운 것은 연준위가 발표한 회사채 매입인데 이러한 조치들은 연준위의 기준 역할을 벗어난 행위로 평가받고 있다.

그러나 연준위의 통화 완화 정책이 유지되면서 추가 금리 인하는 제한적일 수밖에 없는 상황이고 연준위에게 남은 조치들은 사채와 주식을 사들이는 방법이 있는데 이와 관련된 조치는 일부 시작되었고 이러한 조치들이 추가 도입된다면 연준위의 독립성과 타당성에 대한 의심을 증가시킬 것으로 예상된다.

<sup>9</sup> "Nearly 3 in 4 Americans Blame the Chinese Government for America's High Death Rate." *Morning Consult*. 2020.05.08 (<https://morningconsult.com/form/nearly-3-in-4-americans-blame-the-chinese-government-for-americas-high-death-count/>)

<sup>10</sup> "Trump's China Hawks are Loose and Not Wasting Any Time." *Washington Post*. 2020. 06. 26.

<sup>11</sup> 무소속 상원의원들은 버몬트주의 버니 샌더스와 메인주의 앵거스 킹이다. 이 두 의원은 민주당과 깊은 사연이 있다. 킹의 경우 1972 년에 메인주의 민주당 상원의원인 윌리엄 해서웨이의 보좌관이었고 샌더스는 자신을 한번도 민주당 소속이라고 말하지 않았지만 지난 대선과 이번 대선 출마의 경우 민주당 소속으로 출마를 선언하였다. 또한 의회에서 민주당 지도층이 당 회의(민주당 코커스)를 개최하면 두 무소속 의원은 항상 민주당 회의에 참여하는 것으로 알려져 있다. 여기서 의회 코커스(party caucus)란 예선 코커스(primary caucus)와 달리 정당 소속 의원들이 참여하는 회의를 가리켜 말하는데 당 지도층 선거나 당이 이루고자 하는 사안에 대해 논의하는 회의를 가리켜 말한다.

<sup>12</sup> 만약 상원 의석수가 50 대 50 으로 갈린다면 부통령 당 소속에 따라 여당이 정해진다.

<sup>13</sup> 미국의 선거구 획정은 10 년마다 진행되는 국가인구조사에 따라 이루어지는데 대부분의 경우 지역 정부(주 의회와 주지사)가 다양한 방법으로 선거구를 획정한다. 상원은 지역 인구와 상관없이 각 주마다 2 개이기 때문에 선거구 획정은 별 의미가 없지만 하원의석 구성에는 결정적인 요소 중 하나로 평가받고 있다. 39 개의 주는 주 의회가 자체적으로 또는 주지사의 동의에 따라 선거구를 정하지만 나머지 11 개 주는 독립적인 선거구획위원회(알래스카, 애리조나, 캘리포니아, 코로라도, 하와이, 아이다호, 미주리, 몬태나, 뉴저지, 펜실베이니아와 워싱턴) 통해 선거구를 정하는 방식을 사용한다. 미국의 50 개 주 중 7 이 (알래스카, 델라웨어, 몬태나, 버몬트, 와이오밍, 노스다코타와 사우스다코타) 하원의원석이 1 이기 때문에 이 지역들에서는 선거구 획정이 그다지 중요하지 않지만 나머지 43 개의 지역은 인구 변화에 따라 선거구가 바뀔 수 있다는 것을 의미한다. 또한 선거구 획정에서 주 정부가 직접적으로 개입하는 경우가 대부분인 만큼 주의회와 주지사의 정치적인 성향이 선거구 획정에 영향을 주는 것이 현실이다. 미국이 마지막으로 시행한 선거구 획정은 2010 년 중간선거 이후였는데 2008 년과 2010 년도 지역 선거에서 공화당이 선전한 관계로 지방 선거구 형태는 공화당에게 유리한 판이었다고 공화당이 2018 년까지 하원을 지배할 수 있었던 이유 중 하나였다.

<sup>14</sup> 민주당이 상원의 과반을 장악하고 공화당이 하원을 장악한다 해도 같은 구도가 형성되기 때문에 결과 또한 다르지 않을 것으로 예상된다.

<sup>15</sup> 민주당이 상원을 장악하고 공화당이 하원을 장악해도 같은 결과일 것으로 예상된다.