

ASAN REPORT

2016년 미국 대선: 결과와 정책적 함의

제임스 김, 김지윤, 한민정

2016년 12월



Asan Report

**2016년 미국 대선:
결과와 정책적 함의**

제임스 김, 김지윤, 한민정

2016년 12월

아산정책연구원

우리 연구원은 한반도와 동아시아 그리고 지구촌 현안에 대한 깊이 있는 정책 대안을 제시하고 올바른 사회담론을 주도하는 싱크탱크를 지향합니다. 특히 통일-외교-안보, 거버넌스, 공공정책-철학 등의 분야에 역량을 집중하여 우리가 직면한 대내외 도전에 대한 해법을 모색함으로써 한반도의 평화와 통일 및 번영을 위한 여건 조성에 노력하고 있습니다. 또한 공공외교와 유관분야 전문가를 육성해 우리의 미래를 보다 능동적으로 개척할 수 있는 역량을 키우는 데 이바지하고자 합니다.

* 본 보고서의 내용은 연구원의 공식 입장이 아닌 저자들의 견해입니다.

저자

제임스 김

J. James Kim 박사는 아산정책연구원의 지역연구센터 미국연구프로그램 연구위원으로 재직 중이며 Columbia University 국제대학원 겸임 강사이다. Cornell University에서 노사관계 학사와 석사학위를 마치고 Columbia University에서 정치학 박사학위를 취득하였다. California State Polytechnic University, Pomona의 조교수(2008~2012)와 랜드연구소의 Summer 연구원(2003~2004) 등을 역임한 바 있다. 주요연구 분야는 비교민주주의 제도, 무역, 방법론, 공공정책 등이다.

김지윤

김지윤 박사는 아산정책연구원의 여론·계량분석센터 여론연구프로그램 연구위원이다. 주요 연구분야는 선거와 재정정책, 미국정치, 계량정치방법론 등이다. 주요 연구실적으로는 “Cognitive and Partisan Mobilization in New Democracies: The Case of South Korea” (with Jun Young Choi and Jungho Roh, 2015, Party Politics), “The Party System in Korea and Identity Politics” (in Larry Diamond and Shin Giwook eds. New Challenges for Maturing Democracies in Korea and Taiwan, 2014, Stanford University Press), “기초자치단체에서 사회복지비 지출의 정치적 요인에 관한 연구” (이병하 공저, 의정연구, 2013), 『국회의원 선거결과와 분배의 정치학』 (한국정치학회보, 2010), 『Political Judgment, Perceptions of Facts, and Partisan Effects』 (Electoral Studies, 2010), 『Public Spending, Public Deficits, and Government Coalitions』 (Political Studies, 2010) 등이 있다. 연세대학교 정치외교학과를 졸업하고, 미국 UC 버클리대학에서 공공정책학 석사를, 미국 MIT대학에서 정치학 박사를 취득했다. 캐나다 몬트리올 대학에서 박사후 연구원을 지냈다.

한민정

한민정 연구원은 지역연구센터 연구원으로 재직 중이다. 한국외국어대학교에서 인도어와 경제학으로 학사학위를 수여받고, 서울대학교 국제대학원에서 국제지역학 석사 학위를 수여받았다. 주요 관심분야는 무역, 경제통합, 연방주의, 조사방법론 등이다.

목차

I. 들어가면서	07
II. 미국 대선 결과 분석: 빗나간 예측	08
III. 트럼프 차기 정부 정책 공약과 입장	15
1. 경제	
2. 국방 및 외교안보 정책	
IV. 의회 선거 결과와 합의	26
1. 미 의회 구성	
2. 정책적 합의	
V. 결론	33

그림

[그림 1]	지지율·득표율 격차 비교	09
[그림 2]	출구 조사	12
[그림 3]	주요 정책 사안	13
[그림 4]	누가 더 대통령다운 후보인가?	14
[그림 5]	트럼프/클린턴을 선택한 이유	14
[그림 6]	동맹국 방위비 분담 비율	22
[그림 7]	미 의회 구성	26
[그림 8]	미 상·하원 당별 평균 이데올로기	27
[그림 9]	미 상·하원 법안 생산성	28
[그림 10]	한미 무역수지 적자 추이	31
[그림 11]	양국 간 외국인 직접투자액	31

표

[표 1]	공화당과 트럼프 당선자 경제 공약	17
[표 2]	공화당과 트럼프 당선자 무역 공약	18
[표 3]	공화당과 트럼프 당선자 에너지 공약	19
[표 4]	공화당과 트럼프 당선자 이민 공약	21
[표 5]	공화당과 트럼프 당선자 외교안보 공약	23
[표 6]	트럼프 당선자 취임 후 100일 행동 계획	24
[표 7]	트럼프 당선자 취임 후 100일 법안 추진 계획	25

I. 들어가면서

2008년 미국. 이라크 전쟁의 후유증과 미국의 경제 상황이 대표적인 변수로 작용하여 버락 오바마(Barack Obama)가 대통령에 당선됐다. 이후 미국은 맥시멀리스트(maximalist) 외교안보 시대의 막을 내리고 긴축(retrenchment) 정책 시대를 맞이하게 된다.¹ 중동에서는 이라크와 아프가니스탄을 비롯해 시리아 사태와 IS(Islamic State) 문제가 확산되었고 크림반도에서는 러시아의 개입이 이어졌다. 아시아에서는 중국의 부상이 외교안보적인 문제로 떠올랐다. 여기에 더해 이란과 북한의 핵무기 개발과 끊이지 않는 테러 위협은 미국의 국제적 위상을 흔들었다. 이러한 문제들에 대응해 오바마 행정부는 ‘뒤에서 이끄는(leading from behind)’ 외교안보 전략을 구사했다. 그리고 8년이 지난 지금 미국은 도널드 트럼프(Donald Trump)의 당선으로 또 다른 변화를 맞이한다.

이번 대선은 기존 대선과는 다르다. 새로운 대통령을 맞이하는 것만이 아니라 트럼프의 당선으로 기존 정책에 적지 않은 변화가 있을 것으로 예상되기 때문이다. 미국이 건국 이래 240년간 총 57차례의 대선을 치렀지만 트럼프 같은 후보의 당선은 처음 있는 일이다. 무엇보다 트럼프는 정치나 정책 결정 과정에 대한 경험이 없다. 그래서 이 부분에서는 체계적으로 정리된 입장이 없어 보인다. 그만큼 트럼프 정부의 정책을 예측하기 힘들다는 것이고 미래에 대한 불확실성이 하나의 국제적 리스크로 남을 것이다.

미국 대선 이후 세계 정세 자체가 그 어느 때보다 불안정하다. 먼저, 경제적으로 유럽과 중국의 성장률이 급격히 낮아졌다. 미국 시장이 제일 활발한 움직임을 보이고 있으나 미국 연방준비위원회가 선거 후로 미뤄온 기준금리 인상을 거론하고 있다. 경제학자들은 구조적 장기 침체(secular stagnation)를 언급하며 국제 시장에 새로운 위기를 암시하고 있다. 외교안보적인 면에서는 국제적 ‘뉴 노멀(new normal)’이라는 개념이 등장했다. 미국의 패쇄된 리더십이 유발한 지역 안보적 긴장과 영토 갈등으로 인해 새로운 ‘국제 무질서론(new world disorder)’이 논의되고 있다. 이러한 배경에서 보았을 때 이번 미국 대선은 단순히 새로운 지도자를 지명하는 행사가 아니라 세계의 질서와 환경의 변화를 가져오는 중대한 이벤트로 더욱 깊은 관찰력과 이해가 필요하다.

1. Stephen Sestanovich, *Maximalist: America in the World from Truman to Obama*, Vintage: New York, 2014.

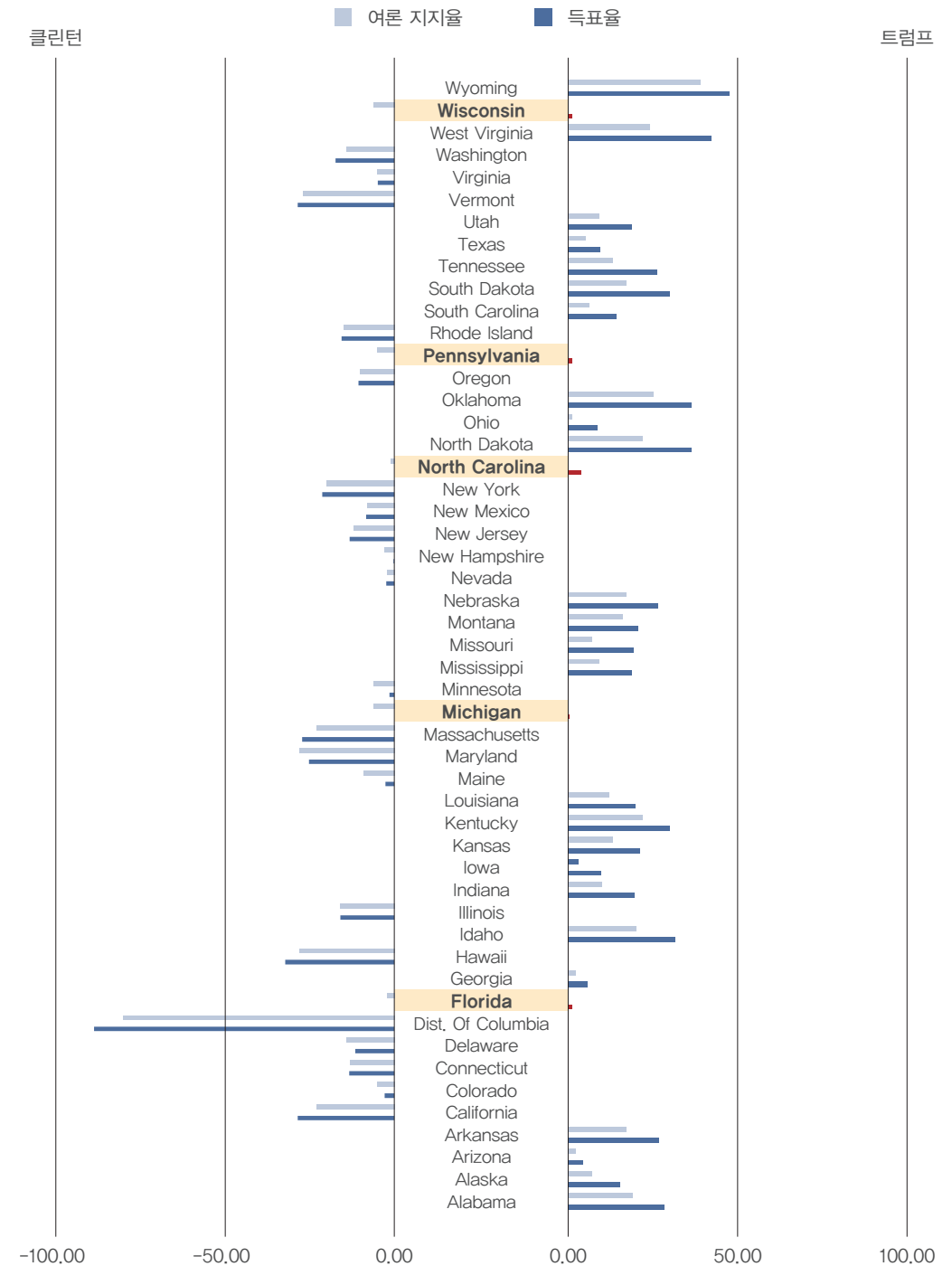
이 보고서는 미국 대선이 가져온 여러 가지 변화와 차기 행정부와 의회의 정책 입장을 분석하고 한국과 동아시아 지역에 주는 정책적 함의를 제시한다. 내용은 세 부분으로 나뉜다. 첫째, 미국 대선 결과를 분석한다. 기존의 여러 분석은 이번 선거가 미국 사회의 큰 변화를 의미한다는 점에 초점을 맞추고 있다. 하지만 선거 결과와 출구 조사 자료를 살펴 보면 미국 사회의 기초적인 변화보다 힐러리 클린턴(Hillary Clinton)의 선거 전략에 문제가 더 컸던 것으로 보인다. 이번 선거에서 결정적인 역할을 한 위스콘신, 미시간, 펜실베이니아 세 지역 유권자들은 트럼프의 정책이나 이데올로기보다는 기존 정당정치와 정책에서 벗어나는 변화를 간절히 원했던 것으로 분석된다. 그 다음으로는 차기 도널드 트럼프 행정부의 정책 입장을 분석한다. 선거기간의 발언과 공약, 당선 직후 CNN이 입수해 보도했던 ‘100일 계획’, ‘200일 계획’을 살펴 보면 대내 정책으로 미국 본토의 안보를 강화하며 정부 지출을 늘려 경제를 활성화한다는 방침이다. 대외적으로는 ‘위대한 미국’ 또는 ‘미국 우선주의’라는 힘에 기반한 국익 중심 외교를 기조로 군사력을 늘리는 한편 동맹국의 역할 증대도 강조하였다. 새로운 정부와 미 의회의 관계도 중요한 변수로 작용할 것으로 예상되는 만큼 의회의 구성과 상원과 하원의 과반을 확보한 공화당의 정책 입장도 분석한다. 마지막으로 미국 대선 결과가 한국에 주는 함의를 살펴보고 주요 사안에 대한 정책을 제안한다.

II. 미국 대선 결과 분석: 빛나간 예측

이번 미국 대선 결과는 놀라웠다.² 선거 직전까지도 여론조사에서 각 후보와 현직 대통령에 대한 지지도는 여당인 민주당 쪽으로 쏠리고 있었고 실제 선거 결과에서도 힐러리 클린턴 민주당 후보의 득표수가 도널드 트럼프 당선자를 약 270만 표 앞섰다. 이번 선거 결과에 결정적인 역할을 한 지역은 위스콘신, 미시간, 그리고 펜실베이니아다. 모두 득표율과 여론 지지율의 방향이 달랐던 지역이다. 만약 이 세 지역에서 클린턴의 득표율이 트럼프보

2. 제임스 김과 로버트 샤피로, “트럼프 누가 왜 지지하는가?” 문화일보, 2016.07.18; 제임스 김과 로버트 샤피로, “클린턴이 넘어야 할 장벽,” 문화일보, 2016.07.25; 제임스 김과 로버트 샤피로, “대선 6주전, 막판 뒤집기 가능한가?” 문화일보, 2016.09.26; 제임스 김과 로버트 샤피로, “트럼프 리스크” 문화일보, 2016.10.06; 제임스 김과 로버트 샤피로, “캐스팅보트 켜 젊은세대,” 문화일보, 2016.10.12; 제임스 김과 로버트 샤피로, “여전히 알 수 없는 승부,” 문화일보, 2016.10.19; 제임스 김과 로버트 샤피로, “선거막판변수와 조기 투표,” 문화일보, 2016.11.02; 제임스 김과 로버트 샤피로, “‘초박빙’ 미대선… 한미 전문가 대담,” 문화일보, 2016.11.9.

[그림 1] 지지율·득표율 격차 비교³ (단위: %p)



다 높았다면 결과는 달랐을 것이다. 이 세 지역의 다수 유권자들은 왜 트럼프를 선택했을까? 출구 조사 자료를 살펴보면 트럼프를 선택한 유권자들은 트럼프가 경력이나 판단력이 좋기 때문이 아니라 변화를 추구했기 때문이라고 말했다. 즉 기존 정당 정치인들이 지난 몇 년간 내세운 정책에 대해 불만이 컸던 것이고 새로운 정치와 변화를 간절히 원했던 것으로 판단된다. 특히 무소속 유권자들 사이에서 크게 작용한 것으로 보인다. 여론조사와 선거 결과를 자세히 살펴보자.

두 후보의 득표율과 여론조사 지지율을 비교해보면 트럼프 당선자는 많은 지역에서 득표율이 여론 지지율보다 높았다(그림 1). 여론 조사에서 트럼프에 대한 지지율이 과소 평가됐다고 볼 수 있다. 지역별로 적게는 0.1%p 높게는 14.7%p 정도의 차이를 보인다. 이와 달리 클린턴 측은 여론 지지율이 득표율보다 높았던 경우가 많은 편이다.

더 중요한 것은 방향이다. 대부분 지역에서 여론조사 지지율의 방향과 득표 결과가 일치했다. 그런데 플로리다, 노스캐롤라이나, 위스콘신, 미시간, 펜실베이니아 다섯 개 지역에서는 방향이 바뀌었다. 여론조사에서는 클린턴이 우세했지만 선거에서는 트럼프가 승리했다. 플로리다와 노스캐롤라이나에서 두 후보의 득표율 격차는 각각 1.3%p와 3.8%p였다. 지지율 격차도 1~2%p 사이다. 이를 합산하면 적게는 약 3%p 많게는 5%p의 차이로 통계적으로 오차 범위 안이다.

하지만 미시간, 위스콘신과 펜실베이니아에서는 오차 범위를 벗어났다. 세 지역 모두 득표율과 여론 지지율 격차의 합이 적게는 6.2%p 높게는 7%p의 차이를 보였다. 언론에서 제기된 해석 중에서 가장 신빙성 있는 설명은 여론조사 방법에 있어 샘플링 가중치가 적합하지 않았을 가능성이 높다는 논리다.

쉽게 말해서 이번 선거는 달랐다. 2012년과 비교했을 때 백인 투표 참여는 약 390만 명, 흑인 투표 참여는 180만 명, 젊은 세대층(18~44세)의 투표 참여도 약 360만 명 줄어들었다. 소수계와 젊은 세대층은 2012년 오바마의 재선에 힘을 실어 주었던 중요한 지지층이다.

3. 지지율 격차는 (트럼프 지지율 - 클린턴 지지율)로 계산했다. +는 트럼프 지지율이 클린턴 지지율보다 보이는 값만큼 높다는 것을 의미하며 -는 클린턴의 지지율이 그만큼 높다는 것을 의미한다. 득표율 격차는 (트럼프 득표율 - 클린턴 득표율)로 계산했다. +는 트럼프 득표율이 클린턴 득표율에 비해 보이는 값만큼 높다는 것을 의미하고 -는 클린턴 득표율이 그만큼 높다는 것을 의미한다.

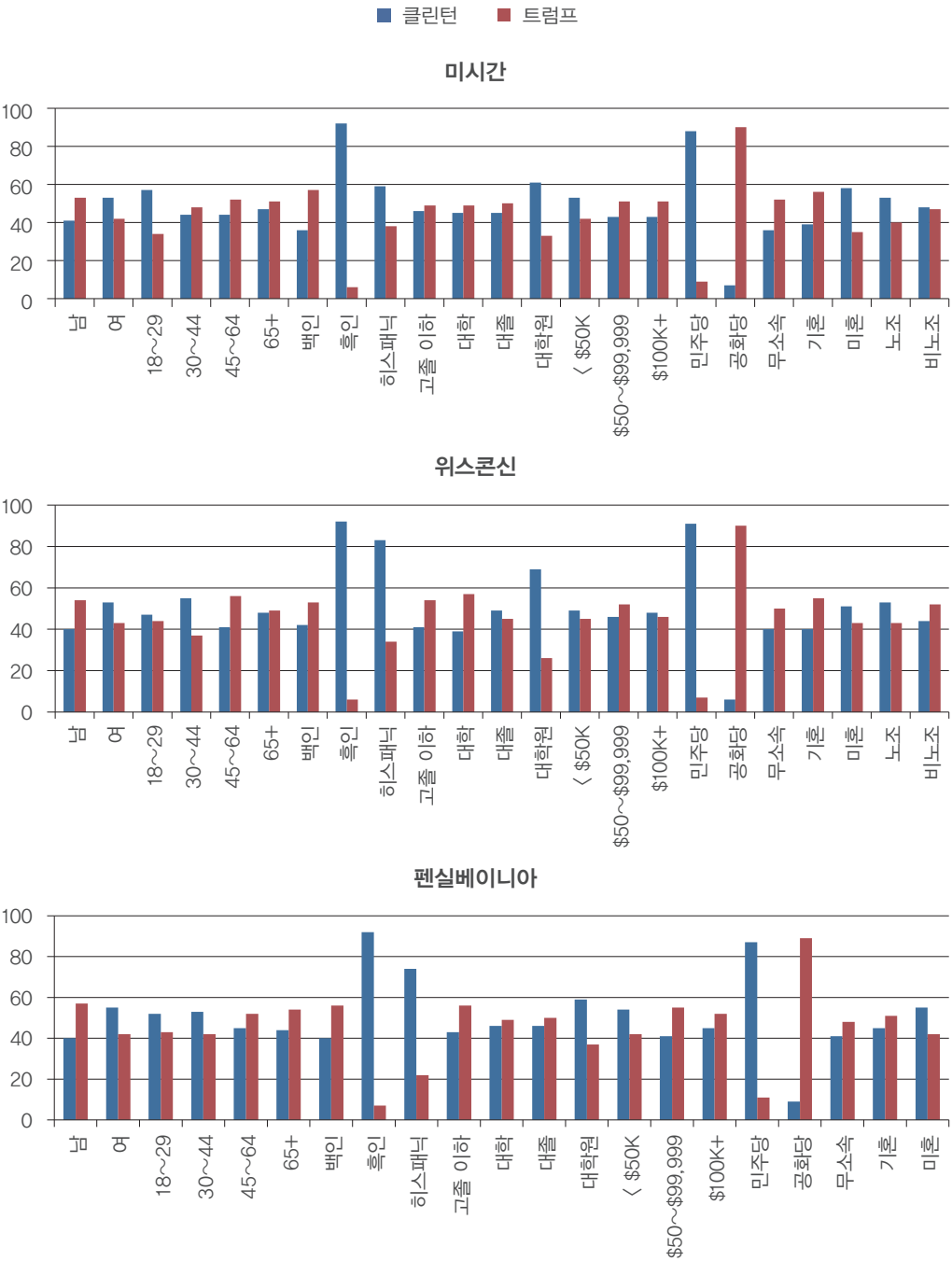
색다른 면도 있었지만 민주당의 패배를 예측할 수 있었을 요소도 적지 않았다. 1948년 이후 한 당이 연속 3번 승리한 적은 1988년밖에 없다. 거시경제적인 측면에서 미국의 경제 회복은 꾸준히 이루어졌으나 취업률은 2008년 전 상황보다 나빴다. 클린턴 선거 진영의 전략 자체에도 문제가 있었다. 클린턴은 역사적으로 민주당 후보에게 유리했던 펜실베이니아, 미시간, 그리고 위스콘신에서 지지가 확고하다고 생각했다. 위스콘신은 1988년, 미시간과 펜실베이니아는 1992년 이후 단 한번도 공화당 후보가 다수표를 획득한 경우가 없었다. 무엇보다도 이 세 지역의 여론조사에서도 클린턴 후보가 높은 지지율을 유지하고 있었기에 이 지역들이 모두 공화당 후보에게 넘어갈 것이란 상상조차 못했던 상황이었다. 이러한 사고가 클린턴 진영의 유세와 선거 전략에 영향을 주었다. 예를 들어 클린턴은 경선 이후 위스콘신에서 단 한번도 유세를 하지 않았다. 클린턴 돕기에 발벗고 나섰던 버락 오바마 대통령과 미셸 오바마 영부인도 선거 전에 위스콘신은 방문하지 않았다. 만약 클린턴이 이 세 지역에서 승리를 거두었다면 이번 선거의 승자는 트럼프가 아니고 클린턴이었을 것이다. 클린턴 선거 캠프가 이 세 지역에 시간과 인력 그리고 자본을 투자하지 못한 점은 결정적인 실수로 보인다.

출구조사 자료를 살펴보면 이 지역의 어떤 유권자들이 왜 트럼프를 선호했는지 이해할 만하다. 첫째로 이번 선거에서 블루칼라 노동자들이 트럼프를 지지한 것만은 아니었다(그림 2). 클린턴을 지지한 유권자들 중 상당수가 저소득층과(52%) 노조 관계자(51%)였다. 특히 미시간과 위스콘신에서는 노조 관계자 중 53%는 클린턴을 선호했고 약 41%만 트럼프를 지지했다. 12%p의 격차다. 미시간, 위스콘신과 펜실베이니아에서 소득이 5만 달러 미만인 경우 52%가 클린턴에게 표를 던졌다. 트럼프의 경우 중·상위 소득층 유권자들의 지지가 오히려 높았다는 점을 무시할 수 없다. 따라서 이번 선거에서 트럼프가 당선된 이유는 중·상류층의 지지가 확고했기 때문이었다.

둘째로 무소속 유권자들의 역할이 결정적이었던 것으로 보인다. 전국적으로 무소속 유권자들 중 클린턴(42%)보다 트럼프(48%)를 선호한 유권자들은 6%p 정도 많았다. 하지만 미시간에서는 클린턴이 36% 트럼프가 52%, 펜실베이니아에서는 클린턴이 41% 트럼프가 48% 그리고 위스콘신에서는 클린턴이 40% 트럼프가 50%로 각각 16%p, 7%p, 10%p 차이를 보였다.

셋째는 예측한대로 백인·남성·기혼·고연령·저학력 유권자들이 트럼프 쪽으로 쏠렸고 소수계·여성·미혼·저연령·고학력 유권자들은 클린턴을 선호하였다. 이들의 움직임은 예측

[그림 2] 출구 조사 (단위: %)



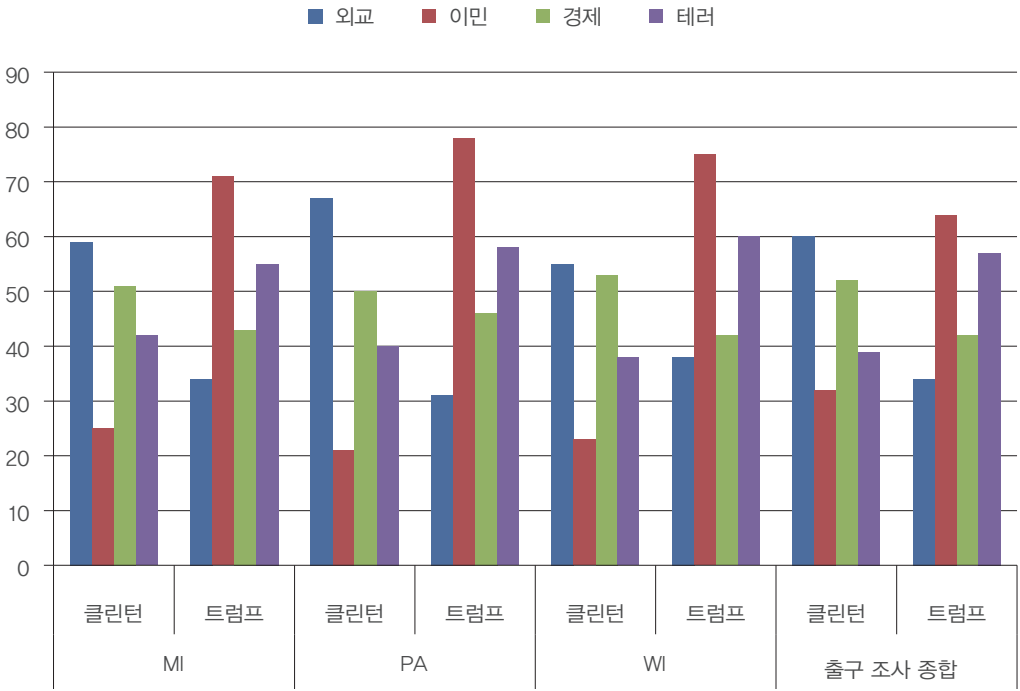
자료: Edison Research.

했던 대로였지만 한 가지 특별한 점은 미시간과 위스콘신 그리고 펜실베이니아에서 백인 참여율이 전국에 비해 높았다는 점이다. 이 지역에서 백인 투표율이 결과에 더욱 중요한 역할을 했다고 봐야 한다.

넷째는 클린턴을 지지한 유권자들의 정책 선호도가 트럼프 지지자들과 크게 달랐다는 점이다(그림 3). 약 50%가 넘는 유권자들에게 경제는 외교나 이민, 테러보다 중요한 이슈였다. 이 중 과반이 넘는 유권자들은 클린턴을 선호했고 약 44%가 트럼프에게 표를 던졌다. 외교가 중요하다고 응답한 유권자들 중 60% 정도가 클린턴을 지지했다. 트럼프를 선호한 유권자들에게 제일 중요한 정책 사안은 이민과 테러였다. 특히 이 세 지역에서 이민 문제를 중요하게 생각하는 유권자들 중 약 75%가 트럼프를 선택했다.

더욱 놀라운 건 출구 조사 응답자 중 두 후보 모두 대통령답지 않다고 한 사람 중 63~67% 정도는 트럼프를 선택했다는 점이다(그림 4). 이 사람들은 왜 트럼프를 선호했을까? 트럼

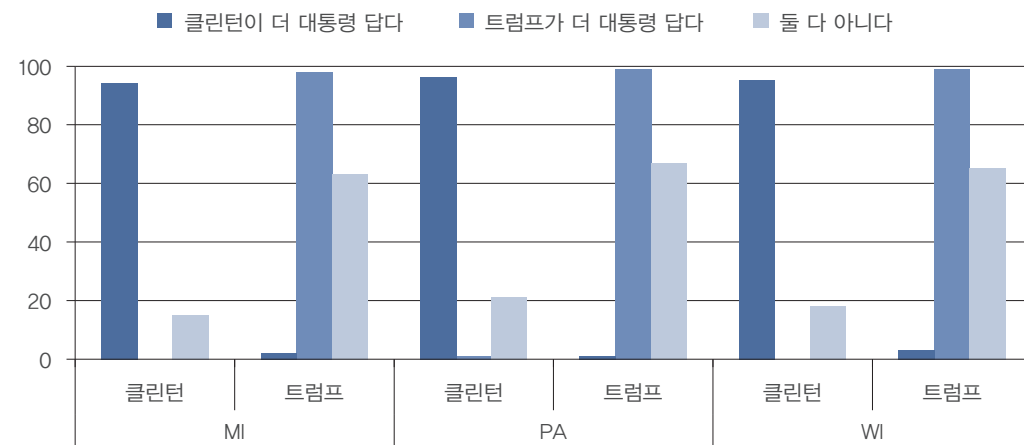
[그림 3] 주요 정책 사안 (단위: %)



자료: Edison Research.

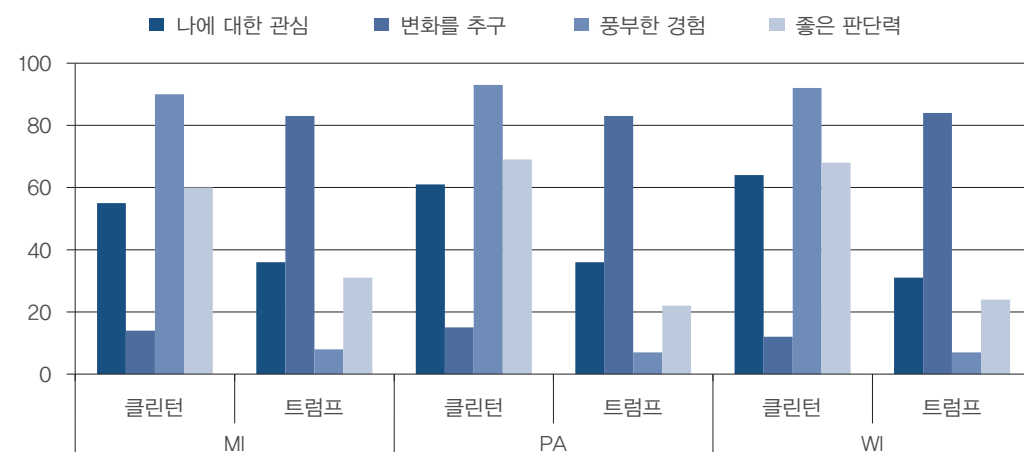
프를 지지한 유권자들 중 약 83%가 트럼프는 변화를 추구할 것이기 때문이라고 답했다. 즉, 트럼프에게 표를 던진 유권자들은 트럼프가 대통령답다고 여겼다가 보다는 변화를 일으킬 것으로 기대한 것이다(그림 5). 따라서 이번 대선은 지난 대선과 다름없이 변화를 약속한 후보에게 넘어갔다고 볼 수 있다.

[그림 4] 누가 더 대통령다운 후보인가? (단위: %)



자료: Edison Research.

[그림 5] 트럼프/클린턴을 선택한 이유 (단위: %)



자료: Edison Research.

마지막으로 미시간, 펜실베이니아와 위스콘신에서 약 13%의 유권자들이 선거 일주일 전 까지도 투표 후보를 결정짓지 못했다는 점도 고려해 보자. 이 중 절반 이상이 트럼프를 선택했다. 이러한 막판 부동층으로 인해 트럼프의 지지가 약 2~3%p 정도 늘었다고 볼 수 있다. 하지만 이 수치를 보았을 때 클린턴 진영에서 말하는 막판 뒤집기론은 신빙성이 떨어진다.

트럼프가 50%도 안 되는 지지로 대통령직에 당선되었다는 점은 차기 정부의 통치력에 문제가 있을 것이고 향후 4년간 어떠한 일들이 벌어질지 아직은 예측하기 어렵다는 점을 의미한다. 하지만 트럼프 정부가 변화를 추구할 것은 분명하다. 트럼프 행정부 출범으로 미국의 내부 정책과 미국의 국제적 위치에 어떠한 영향이 있을지 살펴보도록 하자.

III. 트럼프 차기 정부 정책 공약과 입장

지난 9월 이후 트럼프 당선자와 공화당은 선거에 앞서 여러 차례 새로운 정책 공약을 내세웠다. 차기 정부와 관련된 정책 입장을 정리하는 과정에 있어 한 가지 어려움은 트럼프가 내세운 공약이 때에 따라 변화하였다는 것이다. 한 언론 매체에 의하면 지난 1년간 트럼프의 정책 입장이 140차례 넘게 바뀌었다고 한다.⁴ 아래 내용은 공화당과 트럼프 차기 정부가 11월 20일을 기준으로 제일 최근 밝힌 입장들이다.

1. 경제

트럼프 당선자의 경제정책은 국내중심적일 것으로 보인다. 유권자가 가장 쉽게 영향을 받는 것은 국내 문제이기 때문이다. 트럼프 공약과 관련된 모든 자료를 검토해 보았을 때 국내 경제정책의 핵심은 개혁이다. 1) 세제 개편, 2) 규제 철폐, 3) 미국 우선주의(America First) 무역정책, 4) 자유로운 에너지 개발, 5) 정부 지출 감축 등 현 제도를 파격적으로 바꾸겠다는 계획이다. 트럼프 당선자는 10년간 연평균 경제 성장률을 최소 3.5%에서 최대

4. Jane C. Timm, "Here are the New Policy Stances Donald Trump has taken since the Election," *NBC News*, November 20, 2016.

4%까지 올리고 새로운 일자리 2,500만 개를 창출하겠다고 주장하고 있다.⁵

먼저 미국 국내 경제 성장률을 견인할 정책 중 가장 큰 논란이 된 부분은 세제 개편안이다. 세제 개편안은 미 국내에서 많은 논란이 있었다. 현실성이 떨어지고 부유층에 유리한 제도라는 비판이 많기 때문이다. 이를 의식했는지 트럼프 당선자 캠프는 대선이 얼마 남지 않은 9월 15일에 수정안을 발표했다. 기존 공약에 비해서는 세율을 높이고 공제액도 줄이며 세수 확보에 신경 쓴 것으로 보인다. Tax Foundation은 기존안이 연방정부 세수를 향후 10년간 약 10조 1천 4백억 달러를 감소시키는 반면, 수정안은 최대 3조 9천억 달러를 감소시킬 것으로 전망했다.⁶ 법인세를 인하해 미국 기업이 국내로 돌아올 유인을 제공하고 일자리를 되찾아오겠다는 계획은 그대로 유지했다.

규제 철폐와 에너지 생산 확대 계획도 일자리 창출과 연결시킨다. 트럼프 당선자는 미국 환경보호청(Environmental Protection Agency, EPA)의 청정발전계획(Clean Power Plan, CPP) 등 환경 관련 규제로 일자리가 없어지고 있다는 입장이다. 에너지 생산 확대에 필요한 승인 절차가 복잡하고 기술 사용에도 제한이 있기 때문에 일자리가 사라지고 있다는 것이다. 이러한 입장이 정책에 반영될 가능성이 높은 이유는 공화당의 강령에서 언급된 내용과 큰 차이가 없기 때문이다. 공화당도 세제를 단순화 하길 원하고 전반적으로 시장에 대한 규제를 풀길 원한다.

하지만 정부 지출에서는 이견이 있을 수 있다. 트럼프 당선자는 승리 연설에서 퇴역 군인을 위한 약 5,000억 달러 지출과 국방비 지출 확대를 약속했다. 총 1조 달러 규모의 공항, 고속도로 등과 같은 인프라 사업 추진 계획도 다시 한 번 설파했다. 인프라 투자 사업과 관련된 지출은 진보적 성향의 정책이다. 의회의 승인을 거쳐야 하니 공화당 의회가 이러한 제안을 어떻게 받아들일지 두고 봐야 한다. 하지만 절충도 가능해 보인다.⁷ 만약 트럼프의 계

[표 1] 공화당과 트럼프 당선자 경제 공약

공화당		트럼프
1) 성장 중심의 세제 개혁, 세제 단순화 2) 법인세 인하 및 영토주의 과세 체계로 전환: 미국 국내 일자리 창출과 투자 진흥	세제 개편	세금 인하, 세제 단순화 - 법인세: 15%로 단일화 및 인하 - 소득세: 과세구간 3개, 구간별 과세율은 12%·25%·33% (10%·20%·25%에서 변경) - 세액공제 한도: 개인 1만 5천 달러, 부부는 3만 달러(2만 5천 달러, 5만 달러에서 변경)
규제 축소, 도드-프랭크 법 관련 규제 철폐	규제 철폐	일 자리를 없애는 모든 규제 파악 후 폐지 예) EPA의 Clean Power Plan, Waters of the US
‘균형재정법안(Balanced Budget Amendment)’ 통과 추진: 정부지출 상한을 국내총생산 대비 일정 비율로 한정. 모든 세금 인상에는 절대다수 가결 요구. 단, 전시와 비상상황은 제외.	정부지출	1) ‘페니 플랜(Penny Plan)’ : 향후 10년간 매년 국방·안전 외 분야의 정부 순지출을 전년대비 1% 감축. 국방 지출 및 복지 지출은 유지한 채로 1조 달러 감축. 2) 인프라 사업과 국방비 지출 확대는 긍정적

획대로 움직인다면 당분간은 미국 내 경제적 불이 일어날 수도 있다. 하지만 장기적으로 세율을 감축하면서 정부 지출을 늘리는 경우 미국 정부의 부채는 늘어날 것이고 달러에 대한 신뢰가 하락할 가능성도 있다.

트럼프 당선자는 무역을 일자리 창출과 미 연방정부의 협상력 문제로 연결시켰다.⁸ 연방 정부가 제대로 협상을 이끌지 못해 무역적자가 증가하고 일자리를 해외에 빼앗겼다는 논리다. 트럼프 당선자는 이런 자유무역협정을 재협상하거나 파기해 미 국내로 일자리를 가져오고 미국 경제의 ‘자립성’을 높이겠다고 주장한다. 보호무역으로의 회귀다. 오바마 정부와 눈에 띄게 다른 점은 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP)과 북미자유무역협정(North American Free Trade Agreement, NAFTA)에 대한 입장이다.

5. “Fact Sheet: Donald J. Trump’s pro-growth economic policy will create 25 million jobs,” September 15, 2016. <https://www.donaldjtrump.com/press-releases/fact-sheet-donald-j.-trumps-pro-growth-economic-policy-will-create-25-milli>.
6. Alan Cole, “Details and Analysis of Donald Trump’s Tax Reform Plan, September 2016” Tax Foundation, September 19, 2016. <http://taxfoundation.org/article/details-and-analysis-donald-trump-tax-reform-plan-september-2016>; Alan Cole, “Details and Analysis of Donald Trump’s Tax Plan,” Tax Foundation, September 29, 2015. <http://taxfoundation.org/article/details-and-analysis-donald-trump-s-tax-plan>.

7. 일자리 창출이라는 명목으로 설득도 가능할 뿐더러, 현재 트럼프가 의회 의원들의 선수제한(term limit) 이슈를 들고나온 것이 이후 의회와의 협상 카드 중 하나일 수 있다는 의견도 있다. 물론, 트럼프가 대중적 인기와 지지를 이어나가기 위한 수사임은 틀림없다.
8. “Declaring America Economic Independence,” June 28, 2016. <https://www.donaldjtrump.com/press-releases/donald-j.-trump-addresses-re-declaring-our-american-independence>.

[표 2] 공화당과 트럼프 당선자 무역 공약

공화당		트럼프
1) 지재권 침해, 시장 접근 제한 비난 2) 환율 조작, 조달 시장에 대한 미국 상품 제한, 보조금 지급 비난	중국	1) 환율조작국으로 지정 2) 지재권 보호법 준수 강제 3) 불법 수출 보조금 및 노동, 환경 기준 중단
보호무역에 대한 처벌 강화	처벌 강화	자유무역 규율 침해 시 관세와 벌금부과. 모든 자유 무역 침해 관행 조사 및 적발
TPP 연내 처리에 부정적	TPP/ NAFTA	1) TPP 반대 2) NAFTA 재협상 추진, 불가시에는 탈퇴

9월에 경제정책을 업데이트 하면서 트럼프 당선자는 TPP 무효화 의지를 다시 한 번 확인하고 NAFTA에 대해서는 재협상 불가시 탈퇴라는 강경한 입장을 취했다. 중국의 자유무역 위반 관행에 대해서도 비난의 목소리를 내고 있다. 그 정도는 초기보다 낮아졌으나 중국을 환율조작국으로 지정하겠다고 주장한다. 중국의 불공정한 무역 관행을 모두 찾아내 제소하고 필요한 경우 합법적인 처벌은 강화한다는 계획이다.

전적으로 공화당은 공정한 자유무역 체제와 지적재산권 침해, 환율 조작에 대해서는 당선자와 의견을 같이한다. 하지만 자유무역협정에 대한 의지는 버리지 않을 것으로 보인다. 즉 부분적인 조율 가능성은 높으나 기존에 있는 무역 협정을 폐기하자는 트럼프의 입장과는 다르다.

에너지 문제에서는 생산 확대를 통해 에너지 산업을 부흥시키겠다는 목표다. 환경 문제의 우선순위는 떨어진다. 석유, 천연가스, 석탄 등 자원 탐사를 확대하고 미국 내 생산을 확대해 가격을 인하시킨다는 것이 골자다. 오바마 행정부가 반대하던 키스톤(Keystone) XL 송유관 건축 사업도 공화당을 통해 다시 제기될 가능성이 높다. 이러한 에너지 공급 확대 정책은 미국이 석유수출국기구(Organization of Petroleum Exporting Countries, OPEC)나 중동에 대한 의존도를 낮추고 대테러 전략에 기반한 에너지 수급관계를 세우겠다는 입장에 힘을 실어줄 것으로 보인다.

지구온난화를 믿지 않는 만큼 CPP 폐지와 파리기후변화협정 무효화 등을 제시했다. 보다 현실적인 문제에 집중해야 한다는 입장이다. 깨끗한 공기와 안전한 식수를 확보하고 환경 대책은 전기요금을 인상하지 않는 선에서 그쳐야 한다는 입장이다. 현 정부의 메탄가스 배

[표 3] 공화당과 트럼프 당선자 에너지 공약⁹⁾

공화당		트럼프
1) 탐사 및 개발 확대 - 생산하지 않더라도 정확한 매장량을 파악해 장기적인 안보 계획 수립. 연방정부 소유 토지와 외변 대륙붕(Outer Continental Shelf, OCS) 내 매장량 탐사 허가/ 탐사 승인 기간 축소 2) 석탄 산업 부활 3) 키스톤 파이프라인 건설 4) 에너지 수출 장려: 일자리 창출, 무역 적자 축소, 경제 성장, 에너지 안보 확보, 현재 및 미래 무역 협정을 통해서 수출 장려	생산	1) 생산 확대: 외변 대륙붕(OCS) 석유와 천연가스 생산 허가, 연방정부 소유지 내 에너지 생산 및 탐사 허용, 석탄 산업 부활 2) 석탄 생산 확대 3) 규제 철폐: 미국 내 에너지 생산 및 탐사를 제한하는 규제와 관료주의 철폐, 수압파쇄 승인 확대, 에너지 생산 인프라 건설 승인 절차 간소화 4) 인프라: 에너지 생산 수익은 인프라 개선에 투자, 키스톤 파이프라인은 허가 재신청 제안
1) 기후변화는 극단주의가 상식을 이긴 사례로 미국 안보 문제에서 후순위 2) CPP 등 석탄 산업에 불리한 제도 폐지, 교토의정서, 파리기후변화협약 모두 반대. 유엔기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)에 대한 출연금 중단 3) 환경대책: 탄소세 반대. 민간의 탄소 포집 및 저장(Carbon Capture and Storage, CCS) 기술 개발 장려. 재생에너지 보조금은 폐지 4) 환경 규제 관련 권한을 연방정부에서 주정부로 이전. EPA를 독립기관으로 전환	환경	1) 기후변화 부정 2) CPP 폐지, Climate Action Plan 중단, 파리 기후변화협정 반대, 유엔의 기후변화 프로그램에 대한 미국의 출연금 중단 3) 환경대책: 전기요금 인상 없는 방안 추구. 현 정부의 메탄 배출 감축 목표 현실적으로 조정 4) 깨끗한 공기 안전한 식수 확보

출 감축 목표는 현실성이 없다고 본다. 청정 석탄(clean coal) 등 배출량을 줄이면서도 경제성장을 도모할 수 있는 수준의 정책이 필요하다는 입장이다. 공화당과 추구하는 방향이 상당 부분 일치한다. 오바마 정부의 에너지·환경 정책을 뒤집는 시도가 계속될 가능성이 높다.

9. "Trump outlines plan for American energy renaissance," September 22, 2016. <https://www.donaldjtrump.com/press-releases/trump-outlines-plan-for-american-energy-renaissance>; "An America First Energy Plan," May 26, 2016. <https://www.donaldjtrump.com/press-releases/an-america-first-energy-plan>.

2. 국방 및 외교안보 정책¹⁰

외교안보 정책에 있어 트럼프는 오바마 정부와 완전히 다른 방향을 제시했다. 선거 초기에는 중국에 대한 비난이 거의 유일한 외교 정책이었지만 대선이 가까워지면서 이러한 자세는 누그러졌고 대중 관계를 무역 문제로 국한시켰다. 그 대신 중동과 대테러가 외교 정책의 핵심이 됐다. 이슬람 급진주의가 미국 안보의 적이라고 하고, 냉전 당시 공산주의와 비교하며 미국이 군사전 뿐만 아니라 ‘이념전’에 나서야 한다고 주장한다. 오바마 정부의 이란 핵 협정과 중동 내 ‘국가 재건과 정권 교체’ 노력을 비난한다. IS 격퇴와 점진적인 역내 안정 확보를 최우선 과제로 내세웠다. 이스라엘, 요르단, 이집트와의 협력, 특히 시리아 사태에 대해서는 러시아와의 협력 가능성을 제시했다. IS가 인터넷으로 신병을 모집하는 만큼 인터넷 사용을 차단해야 한다는 주장도 있다.

중동 출신 피난민 또는 이민자 수용을 반대하고 있다(표 4). 트럼프가 제안한 ‘무슬림 입국 금지 (Muslim Ban)’는 미국에서도 큰 논란이 됐는데 마이클 펜스는 트럼프 당선자의 입장이 변했다고 밝혔다. 하지만 정작 트럼프는 2차 대선 토론회에서 관련 질문에 정확한 답을 회피했다. 용어를 ‘철저한 검열(extreme vetting)’로 바꿨지만 그 이유나 차이점을 설명하지는 않았다. 트럼프 정부가 들어서면 무슬림의 미국 입국이 어려워질 수 있고 이는 중동 국가들과의 관계를 자극시키는 요인이 될 수 있다.

동맹 관계에 있어 트럼프는 한국은 물론 일본과 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO)에 더욱 적극적인 자세를 요구해 왔다. 특히 방위비 분담 문제에 있어 동맹국들이 비용을 더욱 부담해 주길 원한다는 입장을 여러 차례 밝혔다. 현재 미국이 주둔군을 장기적으로 파견한 동맹국들은 독일과 일본 그리고 한국이다. 매년 총 국방부 예산의 1.4%(70억 달러)가 이 세 국가에 투입된다. 이 중 동맹 국가별 방위비 분담 비율은 그림 6과 같다.

10. "DONALD J. TRUMP FOREIGN POLICY SPEECH," April 27, 2016. <https://www.donaldjtrump.com/press-releases/donald-j.-trump-foreign-policy-speech>; "Understanding the Threat: Radical Islam and the Age of Terror," https://assets.donaldjtrump.com/DJT_Radical_Islam_Speech.pdf; "FACT SHEET: KEY POLICIES PROPOSED IN MR. TRUMP'S MILITARY READINESS SPEECH," September 07, 2016. <https://www.donaldjtrump.com/press-releases/fact-sheet-key-policies-proposed-in-mr.-trumps-military-preparedness-speech>.

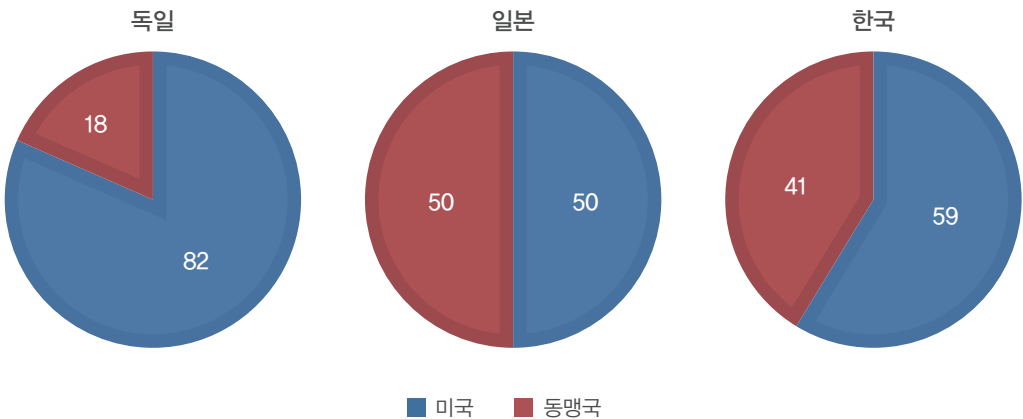
[표 4] 공화당과 트럼프 당선자 이민 공약

공화당		트럼프
국내 치안 확보, 합법 이민자들의 일자리 확보	목표	국내 치안 확보, 일자리 확보와 국가 부채 감축
남부 국경에 장벽 설치, 입국항 보호	장벽	남부 국경에 장벽 설치. 설치 비용은 아래 방법으로 멕시코 정부가 부담 - 불법이민자 임금 압수 - 사업가 및 외교 임시 비자 발급비 인상 - 국경통행카드 발급비 인상 - NAFTA 근로비자 발급비 인상 - 멕시코 - 미국 간 입항비 인상
1) 추방됐던 불법이민자의 재입국 시 최소 5년 징역 2) 불법이민자 추방 관련 주정부 권한 강화	처벌 강화	1) 불법이민자는 추방 직전까지 구금 2) 불법이민자 중 전과자 추방 3) 외국인 전과자 재입국 시 최고 형량 선고
모든 직장에 전자고용인증(E-verify) 도입	제도 개혁	1) 전자고용인증(E-verify) 활용 확대 및 생체 인식 출입국 제도 도입 2) 이민법 개혁 관련 오바마 대통령 행정명령 중단, 이민세관단속국(U.S. Immigration and Customs Enforcement, ICE) 직원 3배 증원, 불법이민자 추방 명령 시 이민자 국적 국가가 인계하도록 강제 조치 3) 불법이민자에 대한 행정명령 중단, 테러 관련 국가(시리아, 리비아) 이민은 새로운 검열 제도 마련 때까지 금지, 자동 시민권 폐지

트럼프는 여러 차례 동맹국이 전액을 부담해야 한다고 말했지만 국가마다 어느 정도까지 이러한 자세를 취할 수 있을지는 두고 봐야 한다. 한국은 2014년 2월에 미국과 방위비 협정을 체결한 상황이다. 한미 방위비 분담 특별협정(Special Measures Agreement, SMA)은 2018년까지 유지될 것이고 그 이후 새로운 협상이 필요하다. 즉 동맹 관계에 있어 변화가 있다면 2018년 이후로 미루어질 것이고 그 이후 주한 미군의 준비 태세가 어떻게 바뀔지 고민할 필요가 있다.

트럼프의 외교안보 정책은 전 세계적으로 긴장을 고조시킬 수 있다. 사전 예고 없는, 예측 불가능한 행동을 주장하고 있기 때문이기도 하고 기존 오바마 정책에서 벗어나는 성향이

[그림 6] 동맹국 방위비 분담 비율 (단위: %)



자료: US Senate Armed Services Committee.

있기 때문이다. 트럼프는 선거기간 동안 외교안보 정책에 대해 모호한 입장을 유지해 왔다. 상대방이 예측할 수 없는 외교안보 정책이 더욱 유리한 정책이라는 논리다.¹¹ 이러한 주장은 미국의 외교안보 태세에 불확실성을 고조시킬 수 있다. 나토나 일본 또는 한국과 같은 동맹들의 역할 증대를 강조했기 때문이다. 미국뿐만 아니라 다른 국가들의 행동도 예측이 안 되고 그만큼 불확실성은 커진다. 또 도발이 동시 다발적으로 이뤄지는 경우 트럼프 정부가 어떠한 방식으로 대처할지 확신할 수 없는 상황인 만큼 국제 안보 상황이 긴장 상태로 가게 될 가능성이 다소 높아 보인다. 다음은 트럼프 당선자와 공화당이 내세운 외교안보와 관련된 정책 제안이다(표 5).

표 5에 논의 된 사안 중 트럼프 정부의 우선순위는 취임 후 100일 행동 계획에서 발표한 정책과 법안일 것이다(표6, 표7).¹² 워싱턴 정가 개혁과 외국에 빼앗긴 일자리 회복, 국가안보 강화가 핵심이다.

[표 5] 공화당과 트럼프 당선자 외교안보 공약

공화당		트럼프
힘을 통한 평화 유지, 국가 재건이 아닌 보호가 목표	목표	급진적 이슬람주의 미국 국내외에서 척결
1) 군축이 미국 세력 약화의 원인 2) 안보를 최우선시하며 예산 주도 국방 탈피하고 2.5개 동시 전쟁 승리 가능한 전력 준비 3) 국방 예산 증액과 미사일 방어 시스템 확대 4) 사이버 테러리즘과 전자기펄스(Electromagnetic Pulse effect, EMP)를 새로운 위협으로 정의: EMP를 실제 위협으로 정의하고 전력망 보호 대책에서 민관협력	국방 전략 및 예산	1) 오바마 정부의 국방 예산 삭감 중단, 미군 무기 최신화. 중국과 러시아의 군사 능력 확장 2) 국방 부문 시퀀스터(sequester; 자동예산삭감) 무효화 3) 미군 전력 확대 - 미 육군 규모 확대(54만 현역군), 해군 재건(군함 350척까지 확대), 공군에 전투기 1,200개 제공, 해병대 36개 부대로 확대 4) 사이버전 대응 강화 5) 국방부 전면 감사 실시
1) 북한 인권 재건에 아시아태평양 지역 동맹국들과 협조. 중국의 협조 요구 2) 중국에 대만과의 평화적인 해법 강조 3) 중국에서 마오이즘 부활과 남중국해에서의 행태 비난	아시아	1) 대중국 무역 적자 해결에 집중 2) 동중국해 및 남중국해 미군 전력 증강을 통한 대중국 협상력 재고
1) 이란 핵 협정: 상원 통과 없이는 다음 정권에서 무효 2) 바샤르 알 아사드 정권 후 안정 지원할 것 3) 쿠르드족 지원 지속	중동	1) 테러리스트 척결과 지역 안정 복구가 최우선 과제: 국가 재건 활동 중단, 안정성 확보에 집중 2) 급진적 이슬람 종단을 주요 외교 정책 목표로 설정. 중동 내 동맹국들과 협조 3) 이민법 개혁으로 급진주의자 유입 방지
대러 제재 유지 및 확대, 전략무기감축협정(Strategic Arms Reduction Talks, START) 검증 강화, 우크라이나 지원 강화	러시아	협상을 통한 관계 개선 시도
나토 회원국의 분담금 인상. 나토군 폴란드 배치. 무력에 의한 동유럽 영토 재편 반대	유럽	나토 회원국의 분담금 인상. 나토 재정 분담금 조정과 대테러 대책 기능 강화 제안
대쿠바 제재 해제 조건으로 정치 정당 합법화, 언론 독립성 확보, 자유 및 공정 선거(외국 기관의 감독) 제시	쿠바	-

11. Steven J. Brams. "Here's how game theory helps explain Donald Trump's strategies." *The Washington Post*, June 17, 2016.

12. "Donald Trump's Contract with the American Voter," https://assets.donaldjtrump.com/_landings/contract/O-TRU-102316-Contractv02.pdf.

[표 6] 트럼프 당선자 취임 후 100일 행동 계획

	부패척결	일자리 보호	국가 안보 및 법치
1	의원 임기 제한	NAFTA 재협상 또는 탈퇴 발표	오바마 대통령의 행정 조치 및 명령, 대통령 지침 모두 폐기
2	연방정부 공무원 고용 동결 및 충원 금지	TPP 철회 발표	엔터닌 스캘리아 대법관 후임 임명 절차 시작
3	신규 규제 추가 시 기존 규제 2개 폐지	재무부에 중국을 환율조작국으로 지정할 것을 지시	불법체류자 보호 도시 (sanctuary cities)에 연방정부 예산 지원 중단
4	백악관과 미 의회 관료는 퇴직 후 5년간 로비스트로 활동 금지	상무부와 미 무역대표부에 외국의 자유무역 침해 관행 모두 적발 후 합법적 조치를 취하도록 지시	불법이민자 중 2백만 명 이상의 전과자 추방, 추방된 불법이민자의 국적국가가 인계 거부 시 해당국에 비자발급 중단
5	백악관 출신 관료는 외국 정부 로비스트로 활동 금지	미국 내 매장된 에너지원의 개발 및 생산 관련 규제 폐지	테러 관련 국가(terror-prone)에 서의 이민 일시 중단. 모든 이민 신청자에 대한 철저한 검열 (extreme vetting) 시행
6	외국 로비스트의 미국 선거 자금 모금 전면 금지	에너지 인프라 시설(예: 키스톤 파이프라인) 건설 관련 규제 폐지	-
7	-	UN 기후변화 프로그램 분납금을 미국 내 수자원과 환경 인프라 시설 개선에 활용	-

당선 이후 올린 영상¹³에서는 무역에서 TPP 철회와 양자 자유무역으로 선회, 에너지 생산 관련 규제 철폐, 조건부 규제 신설, 미국 내 주요 인프라 시설의 사이버 공격 등에 대한 대비 강화, 정치 개혁을 별도로 언급했다. 당선 이후 트럼프는 후보 시절 공약과의 일관성을 유지한 채 구체화하는 데 집중하고 있는 것으로 보인다. 그러나 각각의 실행 가능성은 의회의 협조 여부에 달려있다.

13. “A Message from Presidential-Elect Donald J. Trump,” <https://www.greatagain.gov/news/video-message-president-elect-donald-j-trump.html>.

[표 7] 트럼프 당선자 취임 후 100일 법안 추진 계획

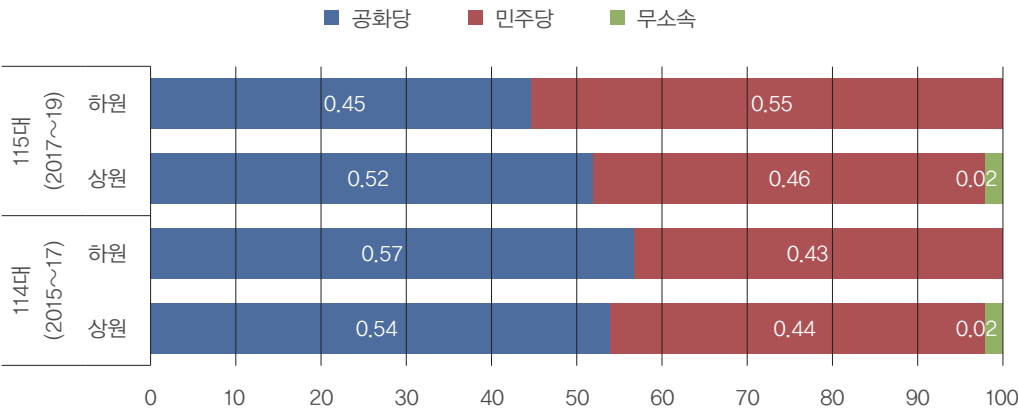
	법안명	내용
경제	중산층 세금 감면 및 세제 단순화법 (Middle Class Tax Relief and Simplification Act)	- 중산층 세금감면액을 가장 크게 설정. 두 자녀 중산층 가정의 세금감면율은 35% - 현 7개 과세 구간 3개로 축소. 세금신고서 간소화 - 법인세 현 35%에서 15%로 축소
	법인 해외 이전 끝내기 법 (End the Offshoring Act)	- 해외 미국 법인이 미국으로 송금 시 세금 10% 부과 - 미국 법인이 해외 생산 후 미국으로 상품 재반입할 때 관세 부과. 공장과 일자리의 해외 이전 유인 제거
	미국 에너지와 인프라 시설 법 (American Energy and Infrastructure Act)	- 민간 협력, 세금 혜택을 통한 민간 투자로 향후 10년간 1조 달러 투자. 세수 중립적으로 추진
복지	학교 선택권과 교육 기회 보장법 (School Choice and Education Opportunity Act)	- 부모들이 원하는 학교에 자녀를 보낼 수 있는 선택권 보장 - 공통교육과정(Common Core) 폐지. 지방 기구 교육 감독 권한 강화 - 직업 훈련 및 기술 교육 강화. 2년제와 4년제 대학 등록비 인하
	오바마케어 폐지 및 대체법 (Repeal and Replace Obamacare Act)	- 오바마케어 전면 폐지 - 건강저축계좌(Health Savings Accounts, HSA)로 대체. HSA 제도에서 시민들은 거주 지역에 관계없이 보험 상품을 구매할 수 있으며 주정부가 메디케이드(Medicaid) 예산 관리 - 미국 식품의약국(Food and Drug Administration, FDA) 관료 주의 척결해 신약 승인 과정 신속화
	합리적인 아동복지 및 노인복지 제도 법 (Affordable Childcare and Eldercare Act)	- 보육비 및 노인 부양비에 세금 공제 - 고용주가 직장 내 보육 시설 제공 시 세금 혜택 제공 - 피부양자 전용 비과세 저축 계좌 신설
안보	불법이민 끝내기 법 (End Illegal Immigration Act)	- 남부 국경 장벽 설치하고 설치 비용은 멕시코가 전액 부담 - 1차례 추방됐던 불법이민자는 재입국 시 최소 2년 징역형. 2차례 이상 추방됐거나 다수의 경범죄나 중범죄 전과가 있는 불법이민자는 최소 5년 징역형 - 비자 기한 초과 체류 시 처벌 강화 - 일자리는 미국인에 우선 보장
	지역사회 치안 강화법 (Restoring Community Safety Act)	- 폭력 범죄 전담팀 신설. 지역 경찰 훈련 및 지원 예산 인상 - 연방 검·경찰 인력 증원으로 범죄 조직 소탕 및 처벌
	국가 안보 강화법 (Restoring National Security Act)	- 국방비 시퀘스터 취소 및 국방 부문 투자 확대 - 주요 인프라 시설의 사이버 보안 강화 - 새로운 이민자 검열 제도 도입
정치 개혁	워싱턴 부패 척결법 (Clean Up Corruption in Washington Act)	- 정치 개혁으로 부패한 이익집단의 영향력 감소

IV. 의회 선거 결과와 합의

트럼프 정부가 추진하려는 정책이 새로운 법률과 예산에 따라 제한되는 만큼 의회의 역할이 중요하다. 그러므로 의회 구성과 정책적 합의를 살펴 볼 필요가 있다.

1. 미 의회 구성

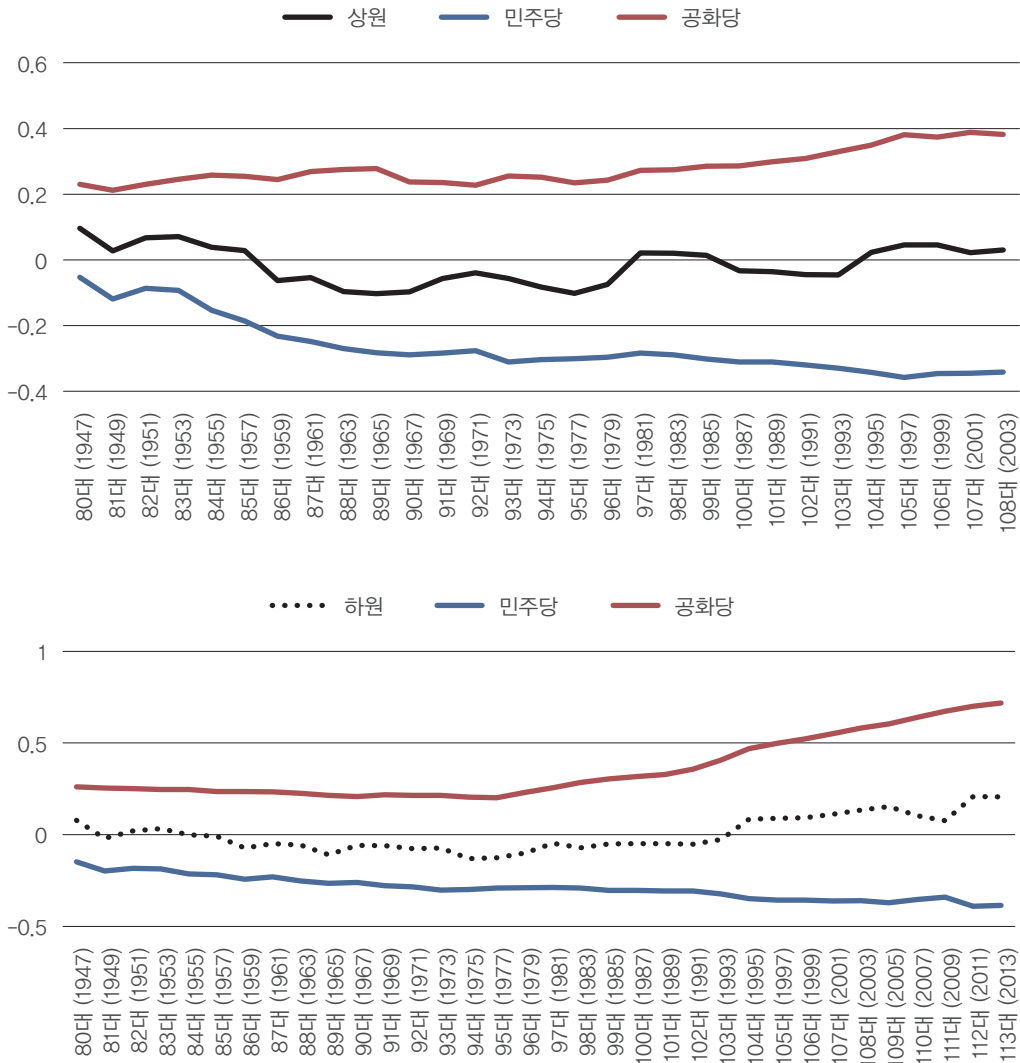
[그림 7] 미 의회 구성 (단위: %)



자료: The US Congress.

이번 선거로 인해 의회 구성에 작은 변화가 있었다(그림 7). 민주당은 상원에서 2석을 늘렸고 하원에서 6석을 더 확보했으나 전체적으로는 공화당이 상·하원에서 과반을 유지하는 데 성공하였다. 전적으로 공화당의 승리라고 볼 수 있으나 모든 정책이 여당 위주로 움직일 것이란 보장은 없다. 상원에서 법안을 통과 시키려면 필리버스터를 중단시킬 수 있는 60표가 필요하기 때문이다. 즉 공화당에게 상원은 쉽게 풀지 못하는 정치적 문제로 남을 것이다. 공화당이 중요한 이슈로 손꼽고 있는 정책 제안이 새로운 법안으로 창출될 가능성은 바뀌지 않았다. 미국 정치는 양극화로 인해 정체 상태로 갈 가능성이 높기 때문이다. 키스 풀(Keith Poole)과 하워드 로즌솔(Howard Rosenthal)이 미 의회의 공개투표 결과를 기반으로 의원들의 이데올로기를 조사한 데이터에 의하면 여야 간의 이념 격차가 심해지고 있다(그림 8).

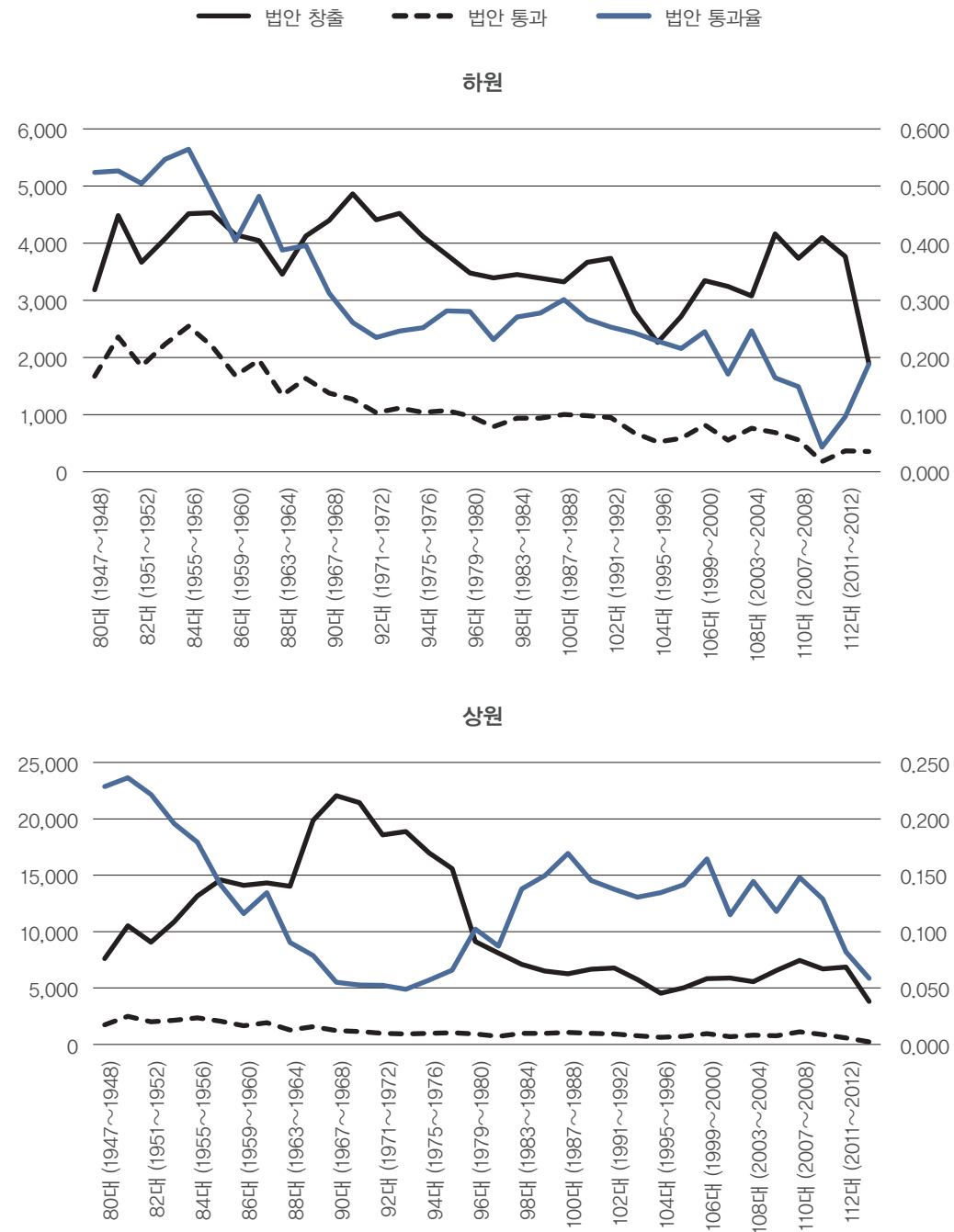
[그림 8] 미 상·하원 당별 평균 이데올로기



자료: Wakeman, Ornstein, Mann, Malbin, and Rugg (2013).

이데올로기 격차는 정부의 법안 생산성에 직접적인 영향을 줄 것으로 보인다(그림 9). 통계적으로 여야 간의 이데올로기 양극화가 심해지고 있는 가운데 새로운 법안 창출은 줄어들고 있다. 최근 몇 년간 출간된 미국 정치학의 연구 내용을 살펴보면 사안이 중요할수록 새로운 법안 통과는 어려워지고 있다. 양극화 때문이다. 의견 차이를 좁히기가 어렵고 중요한 이슈일수록 여야 간의 합의 의지도 낮다. 즉, 공화당이 희망하고 있는 '환자보호 및 부

[그림 9] 미 상·하원 법안 생산성



자료: Wakeman, Ornstein, Mann, Malbin, and Rugg (2013).

담적정보협법(Affordable Care Act)’ 또는 오바마케어 폐지, 극보수 성향의 대법원 판사 인준, 이민법 개혁, 테러 수사에 고문을 허용하는 내용의 법안은 민주당의 반대를 넘기 쉽지 않을 것이다.

하지만 트럼프와 공화당이 기대하는 모든 정책 제안이 불가능한 것은 아니다. 사안에 따라 민주당 의원들도 개별적으로 트럼프와 동의하는 정책이 있다. 예를 들어 사회기반시설에 대한 투자 정책이나 오바마케어의 부분적 수정, 자유무역협상 조정, 세율 인하 같은 정책은 추진될 가능성이 비교적 높다. 일부 민주당 의원들과 적지 않은 수의 공화당 의원들도 동의하기 때문이다.

외교안보나 통상 정책에 있어 한미 동맹의 중요성과 가치는 행정부보다 의회가 더욱 깊은 이해를 가지고 있다. 동맹 관리에서 방위비 분담이나 한미 FTA이행은 오랜 세월을 거쳐 미 의회의 동의와 합의하에서 이루어진 사안들이다. 한국의 중요성에 대해 여야 간의 의견이 크게 다르지 않고 이번 선거에서 한국을 중요하게 생각하는 많은 의원들이 재임에 성공하였다는 점도 중요하다. 또한 정권이 바뀔다고 해서 의회가 설정하는 미 정부 예산이 크게 감소하지는 않을 것이다. 경제 회복은 원활하게 이루어졌고 정부 예산 삭감은 다음 선거에 정치적인 타격을 주기 때문이다. 하지만 지난 몇 년간 미국 정부가 요구해온 방위 분담금이나 한미 FTA 이행에서는 보다 적극적인 자세가 필요하다. 동맹은 중요하나 동맹국의 기여도 증가해야 한다는 기류와 FTA에 대한 일부 불만을 고려할 때 새로운 정부의 정치적 압박이 있을 가능성도 배제할 수 없다.

2. 정책적 함의

트럼프 당선자의 정책 입장은 한국에 새로운 도전을 가져올 것이다. 이미 큰 감세 계획을 담고 있는 세제 개편안, 사회기반시설에 대한 투자 확대, 국방비 지출 확대 계획을 공개한 만큼 연방준비위원회는 금리 인상으로 인플레이션을 조절할 것이고 달러 강세 수순을 밟을 것이다. 단기적으로 한국 수출 업계에는 나쁘지 않은 환경이다. 하지만 장기적으로 큰 규모의 정부 예산 적자와 경제 불황을 가져올 가능성이 있다.

트럼프 당선자의 외교 정책 중 통상 정책은 보호무역주의이다. 특히 유세 기간 동안 한국과의 양자무역협정은 좋은 타겟이 되었다. 미국에 도움이 되지 않는 협정은 재협상을 하거나 파기하겠다는 말을 공공연히 해왔다. 그 중 제일 가능성 높은 변화는 TPP 탈퇴 선언이다.

아직 의회의 승인이 없는 상황이므로 미국의 TPP 참여 가능성은 급격히 줄어들 것으로 보인다. 이 외에도 한국과의 자유무역협정(KORUS FTA)의 경우 대부분의 FTA가 그러하듯 협정국인 한국에 6개월간 통보 기간을 두고 탈퇴가 가능하다.¹⁴ 또한 새로운 협정을 체결하는 것이 아니므로, 의회의 비준을 필요로 하지 않는다. 하지만 무역협정을 파기한 후 따르는 후폭풍을 감안한다면 일방적 파기는 쉽지 않을 것이다. 현실적으로는 기존 한미 FTA의 이행 관련 문제를 두고 압박이 들어올 것이다.

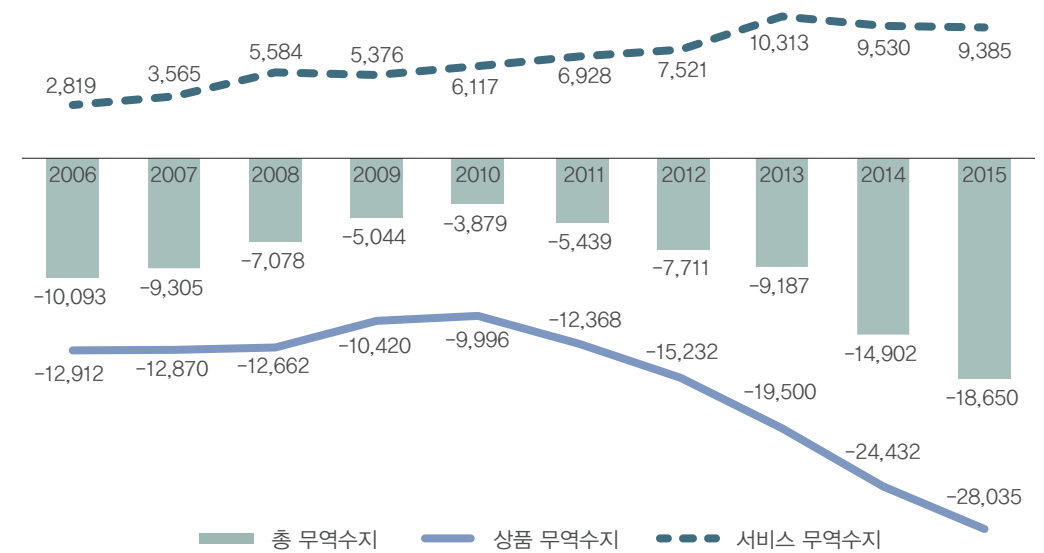
한미 FTA 이행 관련 문제를 두고 가장 많이 언급되는 부분이 법률 시장 개방 문제이다. 양국은 한미 FTA 발효 후 5년 이내에 한국과 미국의 법률 회사가 동업할 수 있도록 한국 시장을 개방하는 데 합의했다. 미국 측은 합작 법인에서 외국 기업의 지분을 49%로 제한하는 규정과 지적재산권 업무를 제한하는 규정을 완화하기를 원하고 있다. 시장 개방에 대한 압박이 더욱 커질 가능성을 보여준다. 법률 시장 개방 문제는 한미 간 무역 증가와도 밀접한 관계를 맺고 있다. 한국과 미국 사이의 무역이 증가함에 따라 법적 갈등 역시 증가할 것으로 보이기 때문이다. 법률 시장 개방 문제와 자유무역협정은 함께 움직이는 것이라 할 수 있다.

법률 시장 외에도 서비스 업계에 관한 규제를 전반적으로 완화하는 방안도 고민할 필요가 있다. 한미 FTA로 인한 미국 측의 무역 적자는 대부분 상품 무역으로 인한 것이다. 서비스 분야에서는 오히려 미국 측이 흑자를 기록하고 있다(그림 10). 그런 관점에서 볼 때, 미국은 한미 FTA의 폐기나 전면적인 재협상보다는 서비스와 기술 시장의 적극적인 개방을 요구할 가능성이 크다.

트럼프 당선자의 선거 캠페인 당시 주장과는 달리 한미 FTA가 미국에도 이익이 된다는 사실은 양국 간의 외국인 직접투자(Foreign Direct Investment, FDI)를 보면 알 수 있다. 2000년 이후 한국의 대미 직접투자자와 미국의 대한 직접투자를 비교해보면, 2006년 이후 한국 기업의 대미 직접투자 액수가 미국 기업의 대한 투자 액수를 넘어선 것을 알 수 있다. 특히 의회 비준을 거친 2011년에 급등했고, 한미 FTA가 발효된 2012년 이후 한국 기업의 미국 투자는 미국 기업의 한국 투자액을 상회하고 있다(그림 11). 외국인 직접투자가 이끌

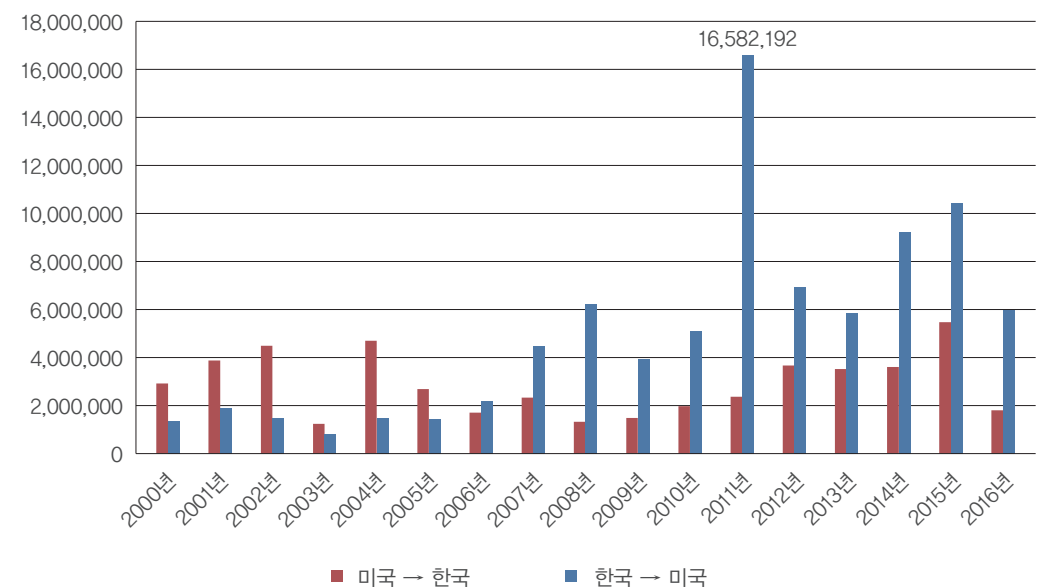
14. 다만 이것이 대통령의 의지로 권한 행사가 되는지에 대해서는 헌법상 위헌 논란의 여지가 있다. 그렇지만 대통령이 일방적으로 탈퇴할 경우, 이에 반발한 의회나 기업이 위헌 여부를 놓고 대법원에 소송을 한다 하더라도 해결되기까지는 상당한 시간이 걸리기에 유리한 게임은 아니다.

[그림 10] 한미 무역수지 적자 추이 (단위: 백만 달러)



출처: 그래프는 미국의 대(對)한국 무역수지를 나타낸 것임.

[그림 11] 양국 간 외국인 직접투자액 (단위: 1,000달러)



출처: “미국의 대한국투자”, 산업통상자원부 외국인투자통계, “한국의 대미국 투자”, 수출입은행 해외투자통계.

어내는 경제적 효과(일자리 창출 등)를 감안했을 때, 한미 FTA를 파기하는 것은 미국 경제에 도움이 되지 않는다. 또한 농업 분야에서 흑자를 내고 있고 미국 농업계에 기반을 두고 있는 공화당이 양원을 다 차지한 만큼, 한미 FTA 파기나 전면적인 재협상은 쉽지 않을 것으로 보인다.

취임 200일내 가장 먼저 손보겠다고 공언한 NAFTA도 공화당 의원과 공화당 주지사들의 반대에 부딪힐 가능성이 있다.¹⁵ 하지만 캐나다의 재협상 의지가 강한 만큼 조율 가능성도 배제할 순 없다. 즉, 모든 무역 체제에 있어 부분적인 개정 가능성이 있다. 따라서 한국은 FTA 이행 문제에 대한 압박에 대비해야 할 것이고 이 문제에서 더욱 적극적인 자세를 취해야 한다. 중국과 미국에 대한 의존도와 리스크를 분산시키는 무역 정책도 고려해야 한다.

한미 동맹의 내구성에 있어 3가지 변수가 중요하다. 하나는 한미 양국의 의지다. 도널드 트럼프가 선거기간 동안 아무 이유나 조건 없이 동맹 관계와 주한 미군의 철수를 언급한 것은 아니다. 구체적으로 어떠한 조건을 내세울지는 두고 봐야 하지만 트럼프 정부의 조건을 한국이 어느 정도 수락하고 미국이 이러한 한국의 자세에 대해 어떠한 반응을 보이는지가 관건이다. 둘째는 한미가 합의하에서 동맹 관계의 변화를 추진한다면 많은 시간과 대화가 필요할 것이다. 조금 더 구체적으로 말하자면 한국의 방위비 분담이나 전작권(Wartime Operational Control, OPCON) 전환에 대한 문제가 제기될 수 있으나 한미 동맹은 오랜 세월과 경험을 통해 상당한 부분은 제도화 돼 있는 상태이다. 방위비 분담에 관한 재협상이 필요하다면 현재 방위비 분담 특별협정이 완료되는 2018년 이후로 미루어 질 수밖에 없다. 미국의 대북정책은 북한과 지역 정세에 따라 영향을 받을 수 있다. 북한의 핵 위협이 시간이 갈수록 증가하고 있는 상황이고, 중국의 부상은 미국의 안보와 경제에 적지 않은 영향을 주고 있다. 아무리 트럼프 행정부의 관심이 국내 정치와 정책에 쏠려있다 해도 국제적으로 아시아나 중동 또는 유럽에서 급변 상황이 발생한다면 무시할 순 없을 것이다. 이 중

15. 트럼프 당선자가 취임 후 200일 선결 과제로 꼽는 것 중에는 여러 통상정책이 포함돼 있다. 자유무역협정 중에는 NAFTA가 들어있다. 유세 중에는 한미 FTA를 두고 미국 내 일자리를 죽이는 협정이라 맹비난했다. 그렇다면 트럼프 당선자는 과연 자신이 원하는 대로 자유무역협정을 파기할 수 있을까. 전통적으로 자유무역을 선호하는 공화당이 장악한 의회의 찬성 없이 가능할 것인가. 이 부분에 대해서는 의견이 분분하다. 새로운 협정 체결과 달리 파기의 경우는 대통령이 독단적으로 할 수 있다는 해석도 있다. 다른 한 쪽에서는 무역협정이 의회를 통과해서 이행법으로 제정됐기 때문에(Implementation Act), 의회의 승인이 필요하다고 해석하기도 한다. 확실한 답은 만일 트럼프 당선자가 자신의 의지대로 밀어붙인다면, 대법원 소송이 잇따른다는 것이다.

북한은 중요한 리스크로 남을 것이고 미국이 어떠한 반응과 조치를 취하는지에 따라 대북 정책에도 변화가 올 수 있다.

미국의 국제 안보 전략과 준비 태세도 고려해야 한다. 전적으로 미국의 외교안보 자세가 맥시멀리스트에서 긴축 정책 위주로 접어들고 있는 시점에서 한국은 자주국방 체제에 대한 중요성과 효율성을 늘리는 방안을 고려해야만 한다. 단기적으로 국방 지출을 늘리는 가능성을 모색해야 할 것이고 중-장기적으로 미국 외에도 안보 협력을 추진할 수 있는 파트너십을 늘릴 가능성을 열어두어야 한다. 그러나 단기적으로 한미 동맹의 중요성을 부인하거나 거부하는 것은 현실성이 떨어지는 자세다. 한국은 미국이 요구할 방위비 분담이나 FTA 이행 문제에 대해 나름대로의 대책을 준비해 나갈 필요가 있다. 예를 들어 한국의 방위비 분담률을 일본과 비슷하게 50% 정도까지도 늘릴 수 있다. 주변 국가들과 안보 협력을 늘리며 군사 자산 조달에 관한 지출에 대해 열린 사고가 필요하다.

V. 결론

지난 20년간 국제 체제는 냉전시대의 양극 체제(bipolar system)에서 패권 안정(hegemonic stability), 그리고 G-Zero 체제로 진화를 거치고 있는 상황이다.¹⁶ 2016년 대선에서 미국은 미국 우선주의 정책을 선호하는 공화당 후보 도널드 트럼프를 대통령으로 선택했다. G-Zero 체제에 관한 보다 확고한 신호를 세계에 보내며 국제사회에 새로운 도전장을 건네 주었다. 유럽 연합은 브렉시트(Brexit)와 2017년에 맞이할 선거들로 인해 작지 않은 정치적 변화를 겪을 것이다. 국제적으로 폐쇄적 국수주의가 민주주의를 위협하고 있고 미국이 남기는 공간을 러시아와 중국이 채울 준비를 하고 있다. 이러한 시점에 한국은 악화되는 내부 정치 상황과 날이 갈수록 증가하는 북한 위협에 더해 미국과의 동맹이 흔들릴 가능성도 걱정해야 한다. 한국은 국내 정치 상황을 신속히 정리하고 미국의 새로운 정부와 관계를 개선해야만 한다. 국가 안보 정책에 대한 중요성을 인정하고 자주국방에 대한 의지를 행동으로 옮기는 노력이 필요하다.

16. Ian Bremmer and Nouriel Roubini, "A G-Zero World," *Foreign Affairs*, March/April, 90:2, 2011.

A S A N
R E P O R T

2016년 미국 대선: 결과와 정책적 함의

발행일 2016년 12월

지은이 제임스 김, 김지윤, 한민정

펴낸곳 아산정책연구원

주소 (03176) 서울시 종로구 경희궁1가길 11

등록 2010년 9월 27일 제 300-2010-122호

전화 02-730-5842

팩스 02-730-5849

이메일 info@asaninst.org

홈페이지 www.asaninst.org

편집 디자인 EGISHOLDINGS

ISBN 979-11-5570-181-2 93340 비매품



9 791155 701812 비매품
ISBN 979-11-5570-181-2