

● KINU 정책연구시리즈 20-02

2020년 미국 대통령 선거 분석과 국내외 정책 전망

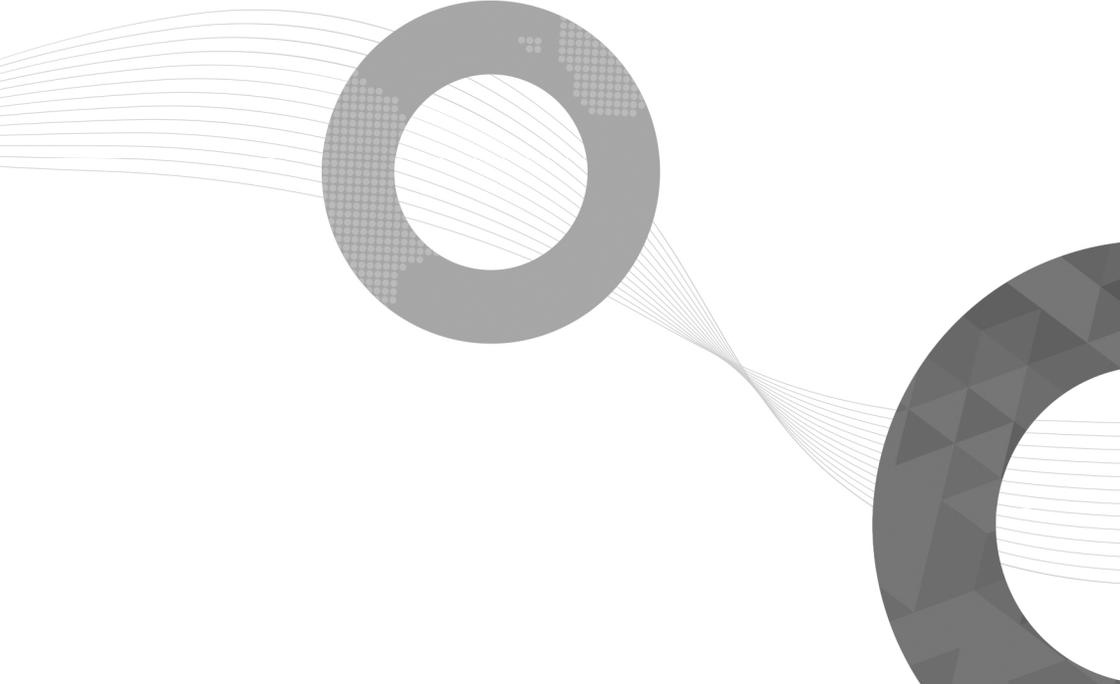
민태은·서정건·하상응

2020년 미국 대통령 선거 분석과 국내외 정책 전망

연구책임자 : 민태은 (통일연구원 연구위원)

공동연구자 : 서정건 (경희대학교 교수)

하상응 (서강대학교 교수)



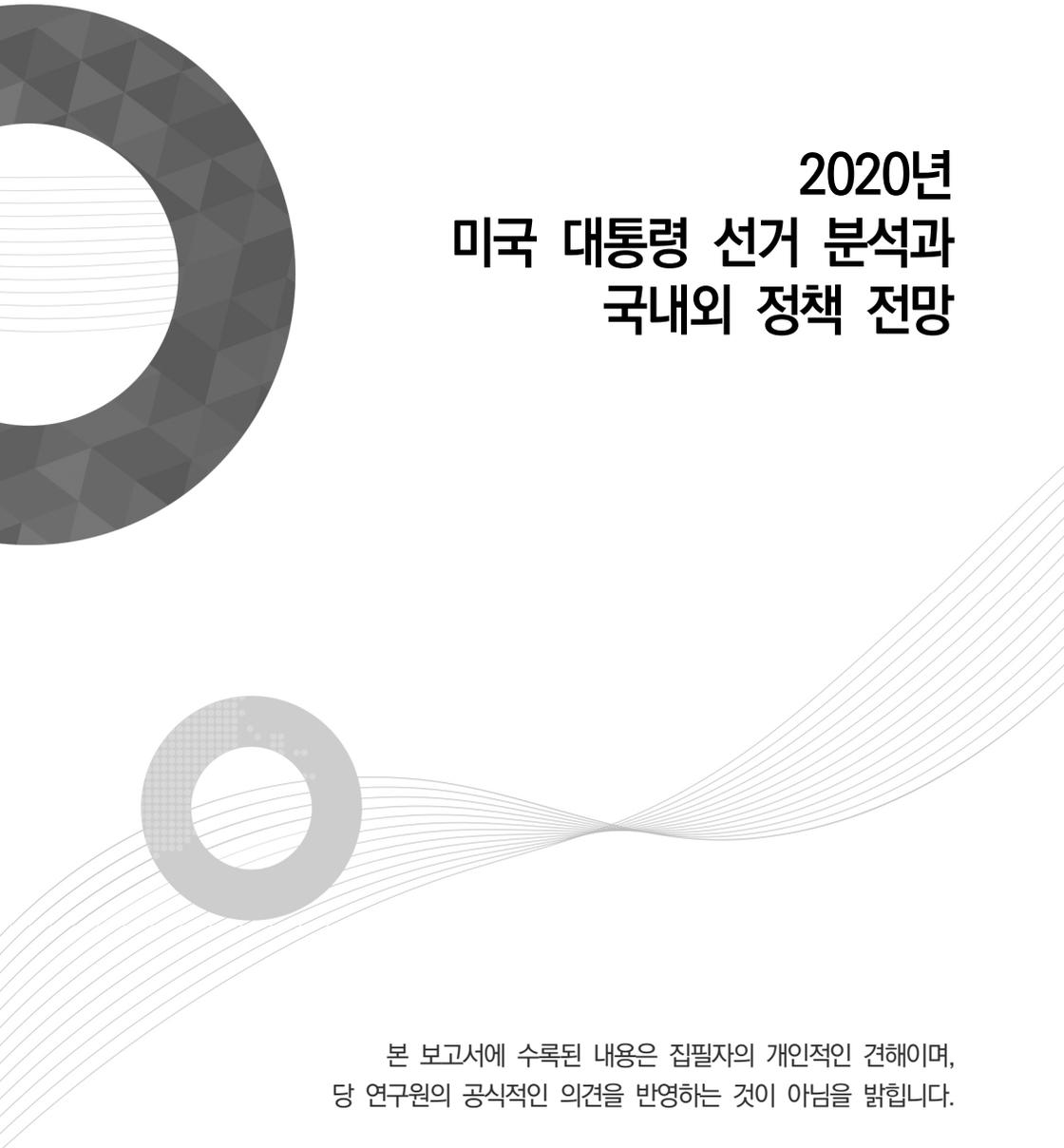
2020년 미국 대통령 선거 분석과 국내외 정책 전망

KINU 정책연구시리즈 20-02

발행일	2021년 1월 13일
저자	민태은, 서정진, 하상응
발행인	고유환
발행처	통일연구원
편집인	평화연구실
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	http://www.kinu.or.kr
기획·디자인	세일포커스 (02-2275-6894)
인쇄처	명문인쇄공사 (02-2079-9200)
ISBN	979-11-6589-012-4
가격	비매품

© 통일연구원, 2020

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



2020년 미국 대통령 선거 분석과 국내외 정책 전망

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

차례

요약	9
I. 서론	11
II. 2020년 대선과 의회선거	17
1. 미국 대통령 선거: 이론과 현실	19
2. 2020년 미국 대통령 선거	25
가. 대선 개요: 현직 대통령 평가 선거	25
나. 대선 쟁점: 트럼프 vs. 반(反)트럼프	31
다. 대선 특징: COVID-19와 우편 투표	35
3. 의회 외교와 2020년 미국 의회 선거	40
가. 의회 변천과 외교 정책	40
나. 2020년 미국 의회 선거	47
4. 요약: 평가와 전망	53
III. 2020년 미국 대선 평가: 여론과 투표행태	57
1. 주요 쟁점 현안에 대한 유권자의 태도	60
가. 이민정책	60
나. 인종문제	68
다. COVID-19	78
라. 건강보험	83
마. 환경, 에너지 정책	86

2. 2020년 대통령 선거에 나타난 투표행태: 집합자료를 중심으로	91
가. 인종	94
나. 교육	96
다. 세대	97
라. 소득	98
마. 종교	99
3. 요약: 평가와 전망	100
IV. 바이든 행정부의 주요 정책과 전망	105
1. 국내 정책 전망	107
2. 대외 정책 전망	110
가. 대외 정책 기조	110
나. 주요 대외 정책 전망	112
3. 한반도 정책과 한미관계 전망	118
가. 대북 정책 전망	118
나. 한미 관계 전망	122
4. 요약: 평가와 전망	127
V. 결론 및 정책제언	129
참고문헌	138
최근 발간자료 안내	143

표 차례

〈표 III-1〉 이민 정책 중요도	63
〈표 III-2〉 이민정책 중요도: 지지정당 별	64
〈표 III-3〉 이민과 미국의 정체성	65
〈표 III-4〉 이민과 미국의 정체성: 집단별 의견	66
〈표 III-5〉 DACA 및 불법이민자 정책에 대한 의견	67
〈표 III-6〉 인종 문제에 대한 관심도	71
〈표 III-7〉 흑인 인종차별에 대한 정부의 대응	71
〈표 III-8〉 인종 다양성에 대한 태도	73
〈표 III-9〉 인종 다양성에 대한 태도	74
〈표 III-10〉 흑인의 생명은 소중하다(Black Lives Matter) 운동지지	75
〈표 III-11〉 인종 문제에 대한 태도	76
〈표 III-12〉 인종 문제에 대한 태도: 집단 별 차이	77
〈표 III-13〉 백신 접종 의사	79
〈표 III-14〉 백신 접종 의사	80
〈표 III-15〉 COVID-19 대응 관련 기관 신뢰도	81
〈표 III-16〉 2020년 대통령 선거에서 정치 현안의 중요도	81
〈표 III-17〉 선호하는 건강보험 방식	84
〈표 III-18〉 연방정부가 독점적으로 건강보험을 제공하는 안에 대한 입장 ·	85
〈표 III-19〉 2020년 선거에서 환경 현안의 중요성	88
〈표 III-20〉 에너지 정책에 대한 태도	88

〈표 III-21〉 환경보호를 위한 정부의 노력	89
〈표 III-22〉 환경 보호를 위한 정부의 노력: 공화당 지지자 내 세대 차이 · 90	
〈표 III-23〉 환경 문제에 대한 의견: 공화당 지지자 내 세대 차이	91
〈표 III-24〉 인종 별 투표 선택	94
〈표 III-25〉 인종-성별 별 투표 선택	94
〈표 III-26〉 비백인, 소수인종 유권자의 투표 선택	95
〈표 III-27〉 교육수준 별 투표 선택	96
〈표 III-28〉 인종-교육수준 별 투표 선택	97
〈표 III-29〉 세대 별 투표 선택	97
〈표 III-30〉 소득수준 별 투표 선택	98
〈표 III-31〉 종교집단 별 투표 선택	99
〈표 III-32〉 종교 및 성지향성 기준 투표 선택	100

그림 차례

〈그림 II-1〉 2020년 2사분기 미국 역사상 최악의 경제 위기 상황	21
〈그림 II-2〉 미국 대통령 선거와 중대 선거 사례	24
〈그림 II-3〉 정당 지지 변화 상황: 2016년과 2020년 비교	28
〈그림 II-4〉 가짜 뉴스와 유권자 인식	32
〈그림 II-5〉 두 후보에 대한 투표 동기 조사	34
〈그림 II-6〉 사전 개표 준비 및 실제 개표 관련 주별 시기 차이	39
〈그림 II-7〉 중국에 대한 비호감도 추이와 지지 정당별 차이	43
〈그림 II-8〉 미국 양당제와 정당 간 정책 연합 분류	44
〈그림 II-9〉 여론 조사 기관 예측과 다른 상원 선거 결과	48
〈그림 II-10〉 2020년 미국 상원 선거 결과	49
〈그림 II-11〉 미국 하원 경합 지역구 선거 결과	51
〈그림 II-12〉 조지아 제7지역구와 민주당으로의 지지세 변화 양상	52

본 연구는 2020년 미국 대통령 선거 과정과 결과를 분석하고 향후 미국의 대외정책을 전망한다. 특히 본 연구는 미국 대선 과정과 결과를 미국정치 환경 속에서 이해하고자 한다. 2020년 미국 대선은 여러 가지 면에서 특이한 이력을 남긴 선거다. 우선 이번 대선은 바이든을 최고령 미국 대통령 당선자로 확정하면서 카밀라 해리스(Kamala Harris)라는 최초의 여성 부통령도 탄생시켰다. 그리고 1990년대 이후 공화당 표밭으로 알려진 애리조나(Arizona)와 조지아(Georgia)에서 바이든이 모두 승리하면서 미국정치에 변화의 바람을 예고하고 있다. 하지만 단연코 눈에 띄는 이번 선거의 특징은 기록적인 사전투표 참여율이다. 2020년 미국 대선의 이러한 이력의 배경에는 COVID-19의 대유행이 있었다. 다수의 미국 유권자들이 감염 우려로 투표당일 현장투표보다 사전투표를 선택하면서 COVID-19는 2020년 미국 대선 투표행태에 혁신적 변화를 가져왔다.

이번 대선 기간 동안 COVID-19가 불러온 미국의 보건 위기는 미국의 뿌리 깊은 소득 불균형과 인종 차별 문제를 보다 분명하게 노출시키며 미 대선의 핵심 쟁점 사안이 되었다. 따라서 국내 보건 위기 극복과 사회 갈등 봉합이 바이든의 취임 이후 우선정책 과제가 될 것이다. 그런데 이러한 국내 문제 해결은 바이든이 강조해 온 국제사회에서 미국의 위상과 권위를 되찾는 것과도 직결되어 있다. 그렇다면 우리는 미국 차기정부가 이들 정책을 추진하는 과정과 발맞추어 한미협력을 추진해야 한다. 즉 COVID-19라는 전례 없는 위기에 맞서 국내외 신뢰 회복을 목표로 하는 차기 미 정부의 정책추진 과정에 우리의 한반도 정책을 녹여 내야하는 것이다. 이를 위해서는 특이한 배경 속에 치러진 이번 미국 대선을 국내정치 환경 중심으로 면밀히 살펴보는 것이 필요하다.

요 약

본 연구는 5장으로 구성되어 있다. 서론에 이어 II장에서는 미국 대선 역사와 이론 그리고 2020년 미국 대선의 특징과 쟁점을 살펴본다. 그리고 미국 의회의 선거 특징과 결과를 함께 분석한다. III장에서는 2020년 대선의 주요 현안에 대한 유권자 태도와 2020년 대선 과정과 결과에 나타난 유권자 행태를 분석한다. 주요 쟁점으로 이민문제, 인종문제, COVID-19, 건강보험, 환경, 에너지 정책 등을 살펴본다. 그리고 투표에 참여한 유권자 행태를 인종, 세대, 교육, 소득, 종교에 따라 분석한다. IV장에서는 바이든의 국내외 주요정책과 한반도 정책을 살펴보고 관련 전망을 한다. 마지막 장은 앞 장의 분석을 요약하고 한미, 북미 그리고 남북관계 개선을 위한 정책제언을 한다.

주제어: 2020 미국대선, 바이든 행정부, 미중관계, 대북정책, 한미동맹

A decorative graphic on the left side of the page. It features several thin, curved lines that sweep across the page. Two large, dark gray circular shapes are positioned on the left, one near the top and one near the bottom. The right side of each circle is filled with a fine grid of small dots, creating a textured effect. The overall design is minimalist and modern.

I. 서론

민주당의 조 바이든(Joe Biden) 후보가 제46대 미대통령으로 당선되면서 59번째 미국 대통령 선거가 막을 내렸다. 미국의 대외정책 결정 과정에서 대통령은 제왕적이라 할 만큼 막강한 권한을 갖는다. 그리고 미국의 대외정책은 한반도 정세에 주요 변수이다. 특히 우리 정부가 추진하고 있는 다자적 한반도 평화체제 구축에 미국의 지지와 협조가 필수적임을 고려할 때 이번 미대선 결과는 우리에게 매우 중요하다. 우리가 큰 관심을 가지고 미국의 대통령 선거를 지켜보는 이유다.

특히 이번 미국 대통령 선거는 다음 세 가지 이유로 우리에게 중요한 의미를 가지고 있다. 첫째, 이번 대선 결과가 현재 논의 중인 한미동맹과 관련한 주요 사안의 향방에 미치는 영향 때문이다. 즉 방위비분담 문제와 전시 작전통제권 전환 문제 등 한미동맹을 둘러싸고 그 어느 때 보다 한미 양국의 변화와 협력이 요구되는 가운데 치러졌기 때문이다. 둘째, 교착상태에 빠진 한반도 정세 변화에 새로운 모멘텀을 가져올 수 있기 때문이다. 다시 말해 이번 대선 과정과 결과가 북핵 협상과 남북관계에 돌파구를 제공할 수 있다는 측면에서 중요하다. 세 번째 이유는 격화되는 미중갈등 속에서 치러진 이번 대선이 우리의 주변국 외교, 특히 대중외교에 미칠 파급 때문이다. 미국의 대중 정책이 강경해지는 가운데 치러진 이번 대선 결과가 우리의 대중정책에 선택과 변화를 요구할 수 있다는 측면에서 우리로서는 큰 관심을 가질 수밖에 없다.

이에 본 연구는 2020년 미국 대통령 선거 과정과 결과를 분석하고 향후 미국의 대외정책을 전망한다. 특히 미국 대선의 과정과 결과를 미국정치 환경 속에서 이해하고자 한다. 일반적으로 미국 대선에서는 경제, 의료, 교육, 이민 등 국내정책이 유권자들의 주요 관심 사안이다. 따라서 선거 이후 정책 수립 과정에서 주요 청중(audience)은 미국 유권자와 지지자들이다. 다시 말해 미국정치는 여론 및 다양한 국내정치 요소에 민감하게 반응하면서 국내외 정책 결정이 이루어지는 것을

그 특징으로 한다. 따라서 미국의 대외정책을 전망하는 데 있어 선거 과정의 제도 및 환경적 특징을 이해하고, 유권자 특징에 따른 대선 결과 분석은 필수적이다. 특히 이번 대선이 신종 코로나 바이러스 감염증(COVID-19)으로 촉발된 국내이슈에 그 어느 때보다 많은 영향을 받았다는 면에서 더욱 그러하다.

2020 미국 대선은 여러 가지 면에서 특이한 이력을 남긴 선거다. 우선 이번 대선은 바이든을 최고령 미국 대통령 당선자로 확정하면서 카밀라 해리스(Kamala Harris)라는 최초의 여성 부통령도 탄생시켰다. 그리고 1990년대 이후 공화당 표밭으로 알려진 애리조나(Arizona)와 조지아(Georgia)에서 바이든이 모두 승리하면서 미국 정치에 변화의 바람을 예고하고 있다. 또한 케네디(John Kennedy)와 닉슨(Richard Nixon)이 경합을 벌인 1960년 대선 캠페인에서 시작된 미국대선의 꽃이라 할 수 있는 TV 토론회도 트럼프 대통령이 비대면 토론형식에 반대하면서 2번만 이루어졌다. 하지만 단연코 눈에 띄는 이번 선거의 특징은 기록적인 사전투표 참여율이다. 현재까지 총 투표참여 유권자 1억 6천만 명 중 약 1억 1천만 명 정도가 사전투표에 참여한 것으로 집계되었다.¹⁾

2020년 미국 대선의 이러한 이력의 배경에는 COVID-19의 대유행이 있었다. COVID-19의 세계 최대 감염국인 미국의 유권자들이 감염 우려로 투표당일 현장투표보다 사전투표를 선택하면서 이번 선거는 향후 미국의 선거문화에 큰 전환점이 될 것으로 평가받고 있다.

1) 2020년 12월 07일 기준. “2020 Voter Turnout Hits Historic Level with States Still Counting Votes,” *Bloomberg*, November 5, 2020, <<https://www.bloomberg.com/graphics/2020-us-election-voter-turnout/>> (Accessed November 5, 2020); “2020 Turnout is the highest over a century,” *The Washington Post*, November 5, 2020, <<https://www.washingtonpost.com/graphics/2020/elections/voter-turnout/>> (Accessed November 5, 2020). 미국의 총 유권자(eligible voters) 수는 약 2억 4천 명이다.

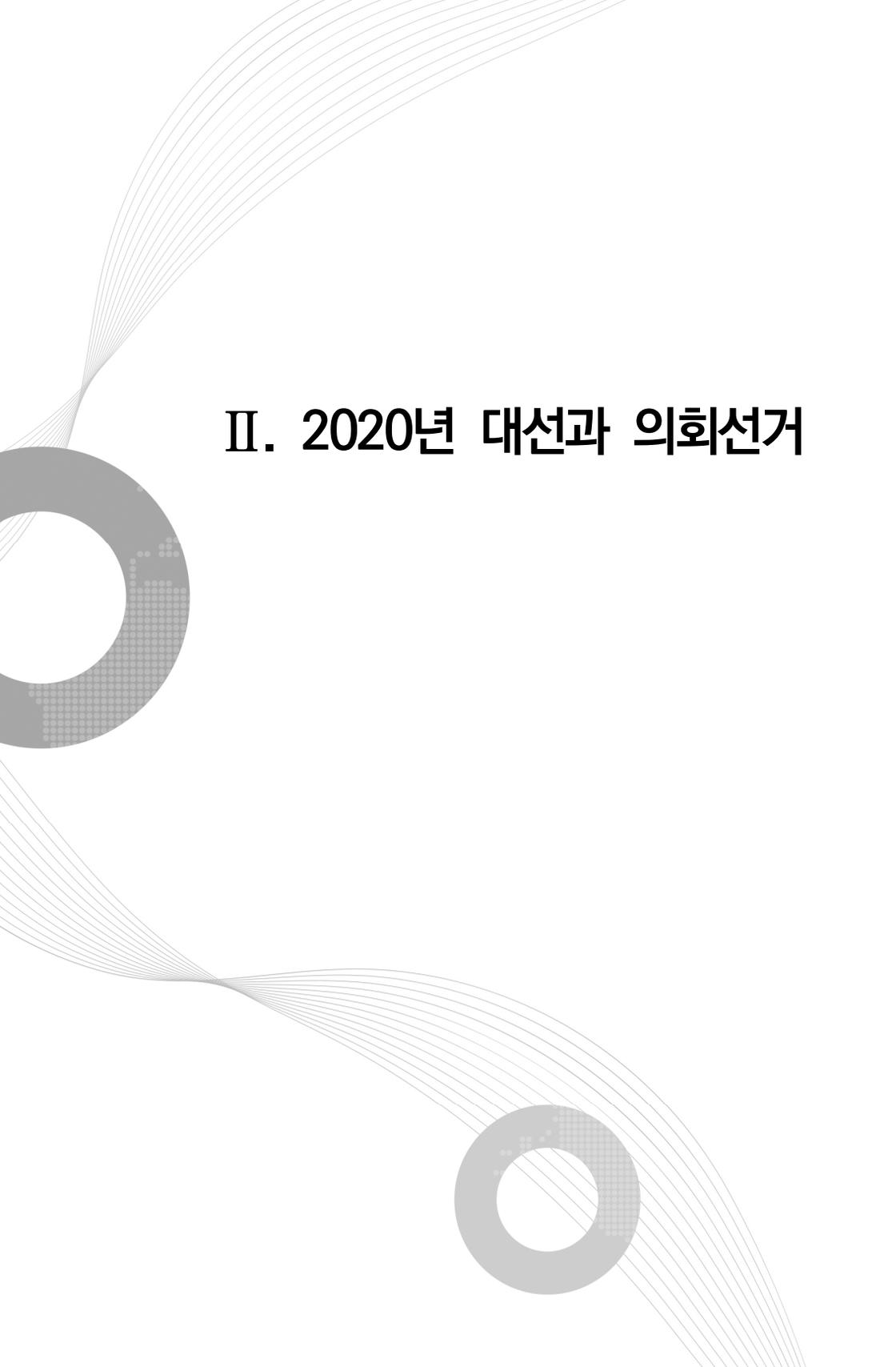
COVID-19는 미국민의 투표 행태뿐 아니라 선거과정에도 큰 영향을 미쳤다. COVID-19의 대유행과 관련한 마스크 착용, 재난 지원금 지급, 봉쇄조치, 오마바 케어, 중국 책임론 등을 둘러싸고 두 대선 후보자 뿐만 아니라 유권자 간에도 서로 극명한 이견차를 보이며 선거기간 내내 대립했다.

그런데 이러한 논쟁은 결국 미 대선의 전통 핵심이슈인 경제문제와 인종문제에 닿아 있다. 즉 COVID-19로 인한 실업률과 같은 경제지표 악화는 미국의 뿌리 깊은 소득 불균형과 인종 차별 문제를 보다 분명하게 노출시켰다. 특히 경제적 취약층의 비율이 상대적으로 높은 소수인종에 속하는 사람들 다수가 의료 및 보건체계 사각지대에 놓여있어 COVID-19의 가장 큰 피해자가 되었다. 즉, COVID-19는 미국의 인종 간 불평등 문제를 보다 선명하게 부각시켰다. 여기에 조지 플로이드(Gorge Floyd) 사건과 제이콥 블레이크(Jacob Blake) 사건은 인종 문제를 더욱 격화시켰다. 두 사건 모두 공권력에 의한 흑인 사망사건으로, 미 전역에서 이에 항의하는 시위가 일어났다. 흑인인 카밀라 해리스의 부통령 후보지명 그리고 흑인의 높은 투표 참여에는 이러한 인종 갈등이 배경에 있다.

따라서 국내 보건 위기 극복과 사회 갈등 봉합이 바이든의 취임 이후 우선정책 과제가 될 것이다. 이러한 국내 문제 해결은 바이든이 강조해온 국제사회에서 미국의 위상과 권위를 되찾는 것과도 직결되어 있다. 그렇다면 우리는 미국 차기정부가 이들 정책을 추진하는 과정과 발맞추어 한미협력을 추진해야 한다. 즉 COVID-19라는 전례 없는 위기에 맞서 국내외 신뢰 회복을 목표로 하는 차기 미 정부의 정책추진 과정에 우리의 한반도 정책을 녹여 내야하는 것이다. 이를 위해서는 특이한 배경 속에 치러진 이번 미국 대선을 국내정치 환경 중심으로 면밀히 살펴보는 것이 필요하다.

본 연구는 5장으로 구성되어 있다. 서론에 이어 II장에서는 미국

대선 역사와 이론 그리고 2020년 미국 대선의 특징과 쟁점을 살펴본다. 그리고 미국 의회의 선거 특징과 결과를 함께 분석한다. III장에서는 2020년 대선의 주요 현안에 대한 유권자 태도와 2020년 대선 과정과 결과에 나타난 유권자 행태를 분석한다. 주요 쟁점으로 이민문제, 인종문제, COVID-19, 건강보험, 환경, 에너지 정책 등을 살펴본다. 그리고 투표에 참여한 유권자 행태를 인종, 세대, 교육, 소득, 종교에 따라 분석한다. IV장에서는 바이든의 국내외 주요정책과 한반도 정책을 살펴보고 관련 전망을 한다. 마지막 장은 앞 장의 분석을 요약하고 한미, 북미 그리고 남북관계 개선을 위한 정책제언을 한다.

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 and right sides. The left circle is partially cut off by the edge and has a dense grid of small dots on its right side. The right circle is also partially cut off and has a similar dot pattern on its right side. The overall design is clean and modern.

II. 2020년 대선과 의회선거

1. 미국 대통령 선거: 이론과 현실

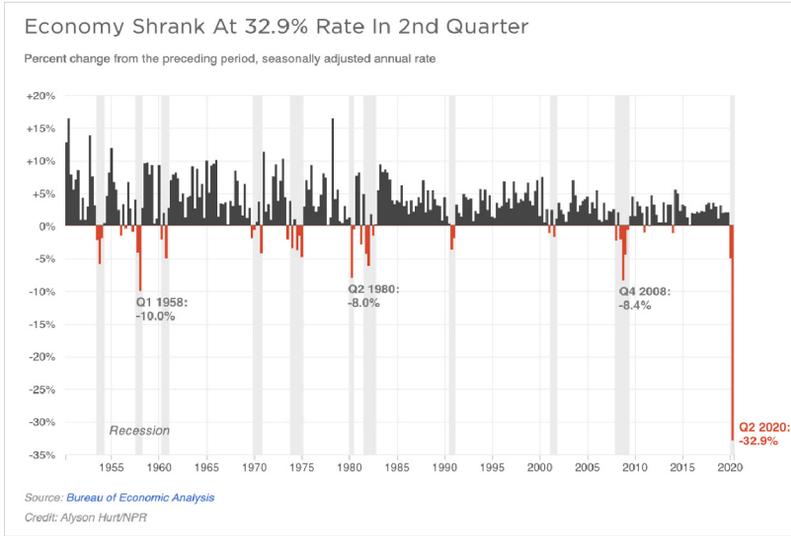
“미국은 선거의 나라다.”¹⁾ 대통령 선거를 매 4년마다 치루고 4년 임기 중간에 중간 선거(off-year elections)가 있다. 하원 의원 435명 전원을 2년마다 새로 뽑고 상원의 1/3을 세 개의 클래스(class)로 나누어 2년마다 다시 선출한다. 더구나 정당 지도부가 관리하는 위원회 형식의 후보 선출이 아닌 유권자 중심의 후보경선 방식으로 본선에 나갈 후보자들을 가려내는데 이 과정 또한 짧지 않다. 대통령 후보 선출 경우에는 ‘보이지 않는 경선(invisible primary)’이라 불릴 정도로 출마 예상자들이 일찌감치 아이오와(Iowa) 혹은 뉴 햄프셔(New Hampshire) 등 경선 전초전 지역을 방문하며 터를 닦아 놓는다. 결국 미국의 경우 이번 선거가 끝나자마자 다음 선거가 기다리고 있고 선거 과정이나 캠페인에 대한 제약이 상대적으로 적을 뿐 아니라 미디어(media) 보도와 여론 조사도 활발하다. 선거와 선거 사이의 물리적 기간 혹은 정치적 시간 모두 짧은 이유로 인해 선거와 정치의 분리가 매우 어려운 나라가 미국이다.

미국이 선거의 나라라는 점에 비추어 볼 때 미국 정치학이 미국 선거에 대해 큰 관심과 연구를 진행해 온 것은 그리 놀랍지 않다. 일찍이 콜롬비아 학파(Columbia School)라 불린 전통 연구자들은 주로 계급, 종교, 인종 등 사회적 요소들을 선거 및 투표 결정 요인이라 분석하였다. 동일 집단 관련 유대감이야말로 개별 유권자들의 주요 투표 동기라는 주장인데 이는 유럽 중심의 경험과 관찰에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 이후 미시건 학파(Michigan School)는 미국 고유의 선거 상황에 주목하였다. 실증 분석을 위주로 한 이들에 따르면 미국

1) 서정진, 『미국 정치가 국제 이슈를 만날 때: 정쟁은 외교 앞에서 사라지는가, 아니면 시작하는가?』 (서울: 서강대학교 출판부, 2019), p. 53.

유권자들의 투표 현상은 기존 유럽 상황과 차이점이 발견된다. 주로 정치 사회화 과정에서 형성되는 정당 일체감(party identification) 개념을 도입하여 미국의 양대 정당 시스템 하에서 유권자들의 일정한 투표 성향을 설명하고자 하였다. 미시건 학파가 체계적으로 정리한 정당 일체감은 거대 양대 정당 시스템 미국에서 공화당 혹은 민주당 주 어느 한 정당에 대해 오랫동안 이어져온 정당 지지 현상을 가리킨다. 특정 후보 혹은 개별 정책이 아닌 정당 그 자체 그리고 그 정당이 선출하여 제시한 후보에 대한 지지를 주요 내용으로 한다. 한편 합리적 기대(rational choice) 이론 연구자들은 사회적 요인 혹은 정당 일체감이 아닌 유권자와 정당 정책 간의 거리 및 차이 개념을 중시하여 공간 모형(spatial model)을 도입하였다. 합의 이슈 혹은 대립 이슈 등 선거 때 부각된 정책 이슈에 대해 유권자가 후보 및 정당의 이미지 및 단합도 등 다양한 차원을 종합적으로 고려하여 투표한다는 이론이다. 이처럼 미국 정치학에서 주로 제기해 온 투표 관련 이론은 사회적 요소, 정당 일체감, 이슈 변수 등을 중점적으로 다루고 있다.

<그림 II-1> 2020년 2사분기 미국 역사상 최악의 경제 위기 상황²⁾



사실 미국 대통령 선거만 관련된 특유의 이론적 발전과 관련하여 크게 주목할 만한 내용이 많지는 않다. 논의가 가장 빈번한 사항 중 하나는 대통령 선거 예측 모델(forecasting model)에 연관된 것이다. 어떤 후보가 승리할 것인가는 대선 기간 내내 제기되는 근본적 문제이므로 이와 관련된 정치학 이론 또한 발전해 왔다. 최근의 이론적 경향은 주로 대통령 선거 해의 2 사분기(2nd quarter) 경제 상황 및 대통령 국정 운영 지지도 등에 주목하고 있다. <그림 II-1>은 올해 코로나 팬데믹으로 인해 2사분기 경제 상황이 어느 정도 최악으로 악화되었는지 잘 보여주는 지표이다. 또한 후보경선 당시의 지지도와 투표율까지

2) “3 Months of Hell: U.S. Economy Drops 32.9% in Worst GDP Report Ever,” *NPR News*, July 30, 2020, <<https://www.npr.org/sections/coronavirus-live-updates/2020/07/30/896714437/3-months-of-hell-u-s-economy-worst-quarter-ever>> (Accessed September 10, 2020).

도 고려한 모델이 사용되고 있으며 경제 지표도 전국 상황 및 개인 상황까지 구분하여 측정 변수로 이용되고 있는 상황이다. 하지만 1948년 트루먼 대통령의 예상 외 승리부터 2016년 트럼프 후보의 충격적 대선 승리에 이르기까지 예측 실패의 사례들은 적지 않다고 볼 수 있다.

또 다른 대통령 선거 관련 이론적 내용으로는 선거 캠페인의 효과성과 관련이 크다(“Do campaigns matter?”). 쟁점은 캠페인을 통해 애초의 특정 후보 지지가 변하는가의 문제이다. 사실 선거 운동 기간이 길고 그 기간 중 소요되는 천문학적 선거 비용을 고려해 볼 때 캠페인이 유의미한가 여부에 질문을 제기하는 자체가 다소 의외가 아닐 수 없다. 하지만 많은 경우 유권자들이 이미 지지 후보를 정해 놓고 있는 상황에서 선거 운동이 유권자에게 어느 정도의 교육적 의미를 전달하는가 문제는 중대하다고 볼 수 있다. ‘캠페인을 보고 지지 후보를 변경하는 경우는 드물다’는 일반적 인식에 대한 정치학적 문제 제기를 통한 연구들은 어떤 상황에서 어떤 유권자들이 표심을 바꾸는지 연구 중이다.

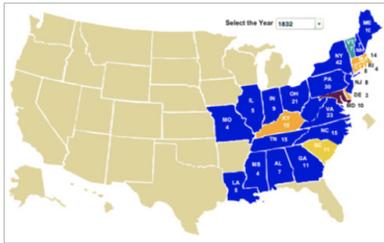
미국 대통령 선거 관련 미국 정치학의 특이 사항 중 하나는 미국 대통령 선거와 관련된 논의를 주로 정당 재편(partisan realignment)과 함께 다루고 있다는 점이라고 볼 수 있다. 이는 대통령 선거 승리가 미국 정치에서 가지는 의미의 중요성과 연관이 있다. 세계 최초의 민주주의 국가 미국이 선택한 정치 체제는 대통령제였다. 물론 미국 건국 헌법은 의회에게 많은 권한을 부여하였고 연방제 운영과 권력 분립 등 견제와 균형을 원리를 다층적으로 도입한 것은 분명하다. 동시에 1명에게 일정 정도 권력을 허용하고 맡길 수밖에 없는 대통령 제도를 채택한 것 또한 사실이다. 게다가 미국은 1장에서 구체적으로 명기한 의회 권한과 달리 시간이 흐를수록 경제 위기와 전쟁 수행 등 비상사국에서의 권력이 커질 수밖에 없는 대통령제를 운영해 오고 있는 점을 주목할 필요가 있다. 실제로 미국 대통령 권력과 관련하여 흔히 이용되

는 근대 대통령제(modern presidency)는 경제 대공황(Great Depression) 와중에 1932년 프랭클린 루즈벨트(Franklin D. Roosevelt) 후보의 대선 승리를 기점으로 한 설명이다. 이전의 모든 미국 대통령들의 권력 행사 방식을 소극적이고 국내적이라고 규정한 근대 대통령제 이론은 루즈벨트의 뉴 딜(New Deal) 정책을 계기로 이후의 미국의 대통령들은 적극적으로 권력을 행사하고 세계 강대국 미국의 국제적 결정들을 만들어 온 리더로 평가한다.

중대 선거(critical elections) 이론은 이와 같은 근대-전근대 이분법적 시각을 비판적으로 다룬다. 특히 대통령 선거에서의 승리 의미가 모든 선거에서 같지는 않다는 점에 주목한다. 4년마다 치러지는 대통령 선거가 그때그때 쟁점이 다르고 논쟁이 다르지만 역사적 맥락에서 볼 때 연속성이 차별성보다 더 큰 경우가 많다는 주장이다. 결국 한 동안의 평온한 시기가 지나고 국가가 새로운 도전에 직면하게 될 때 거의 정반대의 세계관과 정국 해법을 내놓은 두 후보가 충돌하는 경우 미국 대통령 선거의 중요성과 위상은 커질 수밖에 없다. 이처럼 중요한 의미를 가진 선거를 특히 중대 선거(critical elections)라 부른다. 미국 최초의 평화적 정권 교체 선거인 1800년 대통령 선거, 대중 민주주의를 개창하여 메디슨식 민주주의로부터 잭슨식 민주주의로 이행하게 만든 1828년 대통령 선거, 노예제 갈등이 최고조에 달했을 때 북부 출신의 링컨을 당선시켜 결국 미국이 남북전쟁으로 치닫게 만든 1860년 대통령 선거, 경제 발전 단계에서 금분위제와 산업 중심 발전 시스템으로 유권자들이 최종 선택지를 정한 1896년 대통령 선거, 경제 대공황 와중에 적극적 정부라는 미국 역사상 유례없는 해결책을 선택한 1932년 대통령 선거, 뉴딜 시대가 지속되면서 과도해진 정부 개입에 대해 비판적 입장을 취하게 만든 1980년 대통령 선거 등이 중대 선거로 꼽힌다. <그림 II-2>은 중대 선거가 보여주는 미국의 정당 재편성을 확인시켜 주고 있다. 잭슨, 루즈벨트, 레이건 모두 재선 당시

압도적 승리를 통해 새로운 시대 개창에 대한 국민들 지지를 확인한 것이 특징이다. 여전한 양극화 현상으로 인해 2016년 트럼프 후보 승리를 두고 중대 선거라고 규정하기 어려운 상황 또한 분명히 보여 주고 있다.

<그림 II-2> 미국 대통령 선거와 중대 선거 사례³⁾



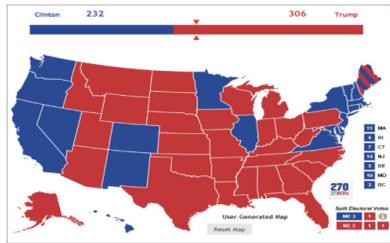
1832년 대선 결과(잭슨 압승)



1936년 대선 결과(루스벨트 압승)



1984년 대선 결과(레이건 압승)



2016년 대선 결과(트럼프 승리)

3) “Historical Presidential Elections,” *270toWin*, <<https://www.270towin.com/historical-presidential-elections/>> (Accessed November 25, 2020)을 바탕으로 저자정리.

2. 2020년 미국 대통령 선거

가. 대선 개요: 현직 대통령 평가 선거

올해 미국 대선은 코로나 팬데믹이라고 하는 미증유의 위기 상황에서 치러졌다. 임기 내내 미국 사회의 혼란과 분열을 초래하였지만 한편으로는 경제 호황을 이루어냈던 트럼프 대통령에 대한 평가가 COVID-19 상황에서 이루어진 것이다. 미국 정치 전반적으로는 보수와 진보 간 양극화가 지난 1980년대 이후 심화되어 왔고 더 이상 정책 제안에 따른 정치적 경쟁이 아닌 사회-문화 이슈 입장에 대한 전면적 충돌 양상이 그 특징으로 자리 잡게 되었다. 게다가 미국 역사에 전례 없이 자신의 지지층에게만 정치적 관심을 쏟아 붓고 반대편은 철저히 배제한 현직 대통령의 재선 시도가 이번 2020년 대통령 선거였다. 코로나 팬데믹으로 인해 사전 우편 투표가 광범위하게 도입되었고 경제 위기 상황과 바이러스 방역 대응을 놓고 책임론 전가가 이번 선거의 주요 이슈였다. 대외 정책 이슈는 거의 부각되지 않았던 특이 선거이기도 하다.

지난 세 번의 현역 대통령 재선 성공(1996년 클린턴, 2004년 부시, 2012년 오바마) 사례와 비교해 볼 때 올해 내내 지속되어 온 패턴을 주목해야 할 필요가 있다. 이전 사례와 마찬가지로 현역 대통령이 가지는 선거 관련 유리한 점은 부상(浮上)하는 상대당 도전자를 일찌감치 불리하게 규정하여 본선에서 맥을 못 추게 하는 전략 구사라고 볼 수 있다. 1996년 밥 돌 상원 의원을 워싱턴 정치인으로 규정한 클린턴 대통령, 2004년 존 케리 상원 의원을 우유부단하고 표리부동한 정치인으로 규정한 부시 대통령, 2012년 밋 롬니 주지사를 금융 위기 주범 공화당과 동일시되도록 만든 오바마 대통령 등의 예가 그것이다. 이번 선거에서도 현역 대통령 트럼프는 바이든 후보에 대해 일찌감치 민주당 혁신계의 꼭두각시 등으로 밀어붙일 계획이었다. 하지만 올해 3월

정부터 급격히 악화된 전대미문의 코로나 팬데믹 상황에 따라 민주당 대선 후보 경선 일정과 맞물리면서 트럼프 대통령의 계획은 수포로 돌아갔다. 대선 선거 운동 기간 내내 “If Biden wins, China wins” 혹은 “법과 질서(Law and Order)” 등 다양한 방식으로 바이든 후보와의 대결 구도로 선거 판을 짜 보려고 트럼프는 애썼지만 결국 9월 말 대통령 본인이 코로나 확진 판정을 받으면서 결국 이번 대선은 바이든과의 선택 선거(choice election)이 아닌 트럼프 심판 선거(referendum)로 귀결되었다. 이번 대선에 대해 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

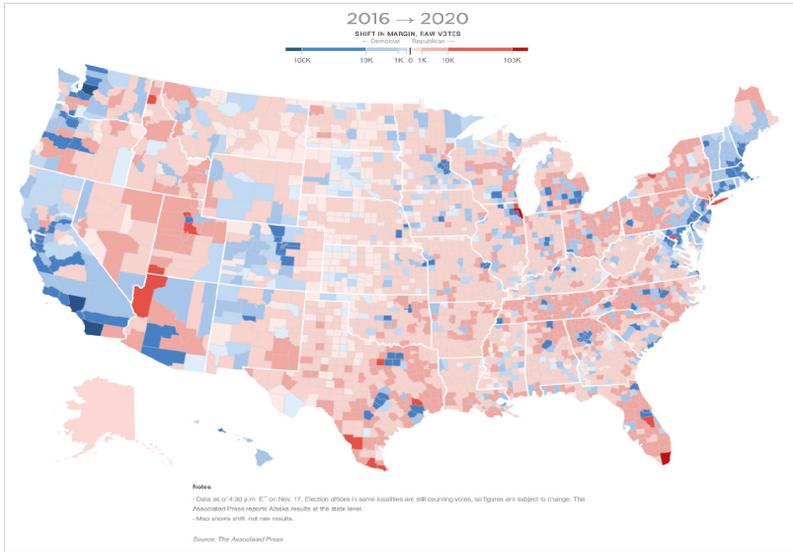
첫째, 트럼프 본인의 ‘자충수’ 선거였다. 만일 트럼프가 마스크 쓰기 와 일반적 방역 대책을 강조한 ‘보통 대통령’이었다면 이번 미국 대선 승패 결론은 달랐을지도 모른다. 실수와 실패를 인정하지 않고 오로지 자신감과 승리만을 일평생 강조해 온 트럼프라는 개인(personality) 차원이 현직 대통령(presidency) 차원을 과도하고 불필요하게 넘어선 결과라고 볼 수 있다. 미국 역사상 실패했다고 평가받는 대통령들의 일반적 특징은 “실수를 인정하지 않는 경향(persist not to acknowledge their failures)”이었다. 이에는 대체로 윌슨, 후버, 닉슨, 존슨 대통령 등이 적용된다⁴⁾. 트럼프 경우 10월 초 코로나 확진 후 의료진 도움으로 양호해진 상황에서 “코로나에 걸렸던 것은 신으로부터의 축복(a blessing from God)”이라는 표현을 사용함으로써 일반 국민 정서와 엇박자(out-of-touch) 대통령 이미지를 극대화하였다고 볼 수 있다. 이미 그 시기에 사전 우편 투표는 진행되고 있었다.

둘째, 트럼프 시대에 대한 일종의 ‘재확인’ 선거였다. 특이한 점은 이번 대선을 통해 트럼프가 얻은 약 7천 4백만 표는 2012년 오바마보

4) 서정진·차태서, “트럼프 행정부와 미국외교의 잭슨주의 전환,” 『한국과 국제정치』, 제33권 1호 (2017).

다 많이 받은 결과라는 점이다. 이는 진보 진영으로 하여금 2016년 선거 결과가 단순히 반(反)힐러리 정서 때문만은 아니었음을 제대로 깨닫게 하였다. 중서부 저학력 유권자들의 분노 정서(resentment)에 편승한 트럼프를 자화자찬 사기꾼 정도로만 여겼던 미국 엘리트들과 진보 그룹에게는 충격적 사실이 아닐 수 없다. 이번 대선 결과 트럼프에 대한 분명한 지지 재확인 이후 바이든 시대 민주당의 진로 및 2024년 대선 준비에도 큰 영향을 미치게 될 것으로 보인다. 다만 2008년과 2012년 모두 오바마를 선택하고 2016년 트럼프를 찍었던 ‘오바마-트럼프 유권자들(Obama-Trump voters)’의 선택은 다소 엇갈렸다. 예를 들어 위스콘신 주 키노샤(Kenosha) 카운티 경우 2016년 약 250여 표 차로 트럼프 손을 들어 주었지만 이번에는 거의 2,700여 표 차이로 트럼프 지지가 크게 늘었다. 이곳은 흑인 청년이 백인 경찰에 의해 사망한 또 하나의 인권 평등 이슈 충돌 지역이었음에도 불구하고 트럼프 지지가 더 늘어난 것이다. 이와 반대로 같은 성향의 펜실베이니아의 이리(Erie) 카운티 경우 2020년 선거에서 바이든 지지로 확실히 돌아왔음을 보여 주고 있다. 결국 러스트 벨트 지역에서 바이든이 2016년 트럼프에게 쏟았던 지지를 일부 되찾아 왔다고 볼 수 있지만 전부는 아니라는 점에서 민주당에게 향후 큰 숙제를 안겨 주었다. <그림 II-3>은 2016년에 비해 2020년에 어느 한 쪽으로 지지율 변화가 그리 크지 않은 현상, 즉 양극화 경쟁이 고스란히 유지된 선거임을 보여 주고 있다.

<그림 II-3> 정당 지지 변화 상황: 2016년과 2020년 비교⁵⁾



셋째, 공화당이 예상을 깨고 선전했던 선거였다. 미국 하원과 상원 선거 결과를 놓고 보면 민주당이 예상 외로 크게 부진하였고 공화당이 약진하였다. 하원의 경우 공화당은 12월 18일 현재 새로 얻은 의석이 10석에다 현직을 단 한 석도 빼앗기지 않았다. 상원의 경우에도 당초 적어도 4명의 현직 의원이 패배할 것이라던 예상과 달리 애리조나, 콜로라도에서만 패배하고 메인, 노스캐롤라이나는 수성하는데 성공하였다. 물론 내년 1월 5일 조지아 연방 상원 두 자리를 놓고 결선 투표가 예정되어 있지만 한 석만 건져도 공화당이 51대 49로 117대 상원 다수당 지위를 유지하게 된다. 이러한 결과는 트럼프가 지난 4년간

5) "How Biden Won: Ramping Up the Base and Expanding Margins in the Suburbs," NPR News, November 18, 2020, <<https://www.npr.org/2020/11/18/935730100/how-biden-won-ramping-up-the-base-and-expanding-margins-in-the-suburbs>> (Accessed November 20, 2020).

던졌던 메시지와 경제 성과로 인해 트럼프 정당이 된 공화당을 유권자들이 다시 선택하였음을 보여 준다고 할 수 있다.⁶⁾ 한편으로는 경쟁력 있는 후보들을 이번에 공화당 지도부가 총원하였고 경찰서 해체(defund the police) 혹은 환경 우선(Green New Deal)만 외치는 것으로 민주당을 효과적으로 공격하였던 것이 공화당 선전 원인으로 지목되고 있다. 결국 트럼프는 자신이 변모시킨 공화당에 큰 도움을 주었지만 자신은 낙선한 셈이 되었다. 물론 이후에도 트럼프는 공화당에 대한 영향력을 상당 부분 유지할 것으로 보인다.

넷째, 바이든 후보를 중심으로 한 현직 대통령 ‘평가(referendum)’ 선거였다. 트럼프는 2016년 대선 과정에서 그 동안 인종 및 경제 두 차원 모두에서 소외받아 온 중서부 저소득 백인 유권자들의 지지를 받았고 교외 지역 유권자들의 힐러리 퇴짜 놓기에 편승한 바 있다. 대신 취임 후에는 오바마 및 이전 대통령들이 추진했던 국제주의(internationalism) 기조를 부정함으로써 미국 전통의 비(非)개입주의를 부활시켰다. 경제 회복, 의료 보험, 교육 기회, 소득 불평등, 환경 문제 등 무수한 국내 문제에 주로 집중해 주기를 바라는 미국 국민들의 일반적 정서를 파고 드는데 성공한 셈이다. 또한 트럼프 행정부의 경제 정책 기여도를 특정하기는 쉽지 않지만 결과적으로 지난 50년 사이 최저의 실업률을 달성할 정도로 경제가 호황이었던 점은 분명하다. 돌이켜 보면 2차 대전 이후 미국이 국제 사회 리더로 자리 잡으면서 세계화(globalization)를 주도하는 과정에서 많은 이익을 누린 것은 분명하다. 동시에 미국의 국제적 리더십 유지를 위해 국내적으로 감수할 수밖에 없었던 부분도 있었는데 공화당과 민주당 모두 이들을 보호

6) 서정진·최민진, “트럼프 시대 한미FTA 변화와 미국 의회,” 『한국정당학회보』, 제 16권 3호 (2017); 서정진·장혜영, “미국 통상정책의 변화와 지속,” 미국정치연구회 편, 『트럼프는 어떻게 미국 대선의 승리가 되었나: 2016년 미국 대선과 아웃사이더 시대』 (서울: 오름출판사, 2017).

하는데 실패하였다. 전통적으로 노조와 연합하였던 민주당은 점차 월 스트리트에 정치 자금을 의존하게 됨과 동시에 민생 문제보다 환경 문제에 더 큰 관심을 기울이게 되었다. 공화당은 전통적으로 기업과 금융 편을 들었던 정당으로서 고졸 이하 백인 유권자들과는 정치적으로 거리가 멀었다.

미국의 거대 양당으로부터 소외받았던 중서부 유권자들에게 트럼프는 글자 그대로 “미국을 다시 위대하게(Make America Great Again)” 만들어 줄 정치 아웃사이더였던 셈이다. 이를 통해 트럼프의 다양한 미국 우선주의 정책들은 큰 호응을 얻었다. 하지만 코로나 팬데믹 상황과 인종 차별 반대 시위 상황이 겹치면서 트럼프는 실패한 리더십을 보여주게 되었다. 출구 조사 등에 따르면 민주당 지지자들뿐만 아니라 교외 지역(suburb) 유권자들 입장에서 볼 때 공동체 정신에 취약하고 공감 능력이 결여되었던 현직 대통령을 높은 투표율로 심판한 선거가 되었다.⁷⁾ 특히 존재감이 약했던 경쟁자 바이든이 이번 선거를 철저히 ‘트럼프 심판 선거’로 유지하는데 성공함으로써 트럼프가 결국 패배하게 된 셈이다.

이 장에서는 미국 대통령 선거를 역사와 이론 차원에서 간단히 먼저 알아본다. 특히 중대 선거(critical elections) 및 정당 재편성(partisan realignment) 위주의 미국 역사 발전(American political development) 관점을 통해 미국 대통령 선거가 바뀌어 온 미국 정치 역사를 다룬다. 다음으로는 2020년 미국 대선 특징과 쟁점을 검토한다. 이번 대선은 결국 트럼프 선거였음이 드러난 만큼 트럼프 대통령 시대 특징을 먼저 간략하게 분석한 후 올해 대선을 통해 나타난 미국의

7) “Philadelphia’s Suburbs Helped Deliver Crucial Pennsylvania For Biden,” *NPR News*, November 13, 2020, <<https://www.npr.org/2020/11/13/934372249/philadelphias-suburbs-helped-deliver-crucial-pennsylvania-for-biden>> (Accessed November 23, 2020).

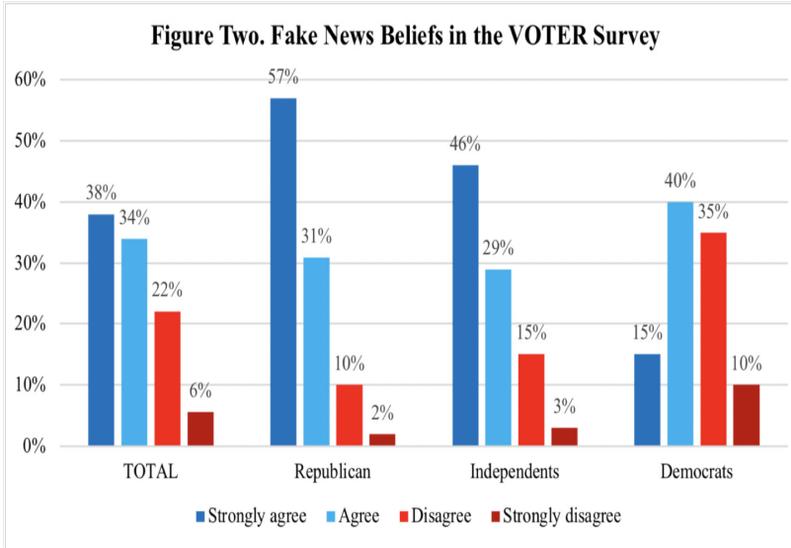
위기에 대해 정리해 본다. 코로나 팬데믹 상황에서 새롭게 대폭 도입된 사전 우편 투표 방식이 선거 결과에 미친 영향을 탐색해 보는 작업이다. 이후에는 기존 예상을 뒤엎은 이번 의회 선거를 짚어본다. 민주당이 의석수 차이를 더욱 늘릴 것으로 예상되었던 하원 선거와 민주당이 이번에 다수당 지위 회복도 충분히 노려볼 만하다던 상원 선거가 실제로는 정반대 결과를 낳게 된 배경 분석과 이후 전망을 시도해 본다.

나. 대선 쟁점: 트럼프 vs. 반(反)트럼프

2020년 미국 대선을 이해하기 위해서는 2017년 1월 취임 후 진행되어 온 트럼프 대통령 시대에 대한 이해가 선행되어야 한다. 왜냐하면 2020년 대통령 선거는 결국 트럼프 4년에 대한 평가일 수밖에 없기 때문이다. 사실 2017년 1월 20일 트럼프 대통령이 취임한 이후 임기 내내 트럼프가 만드는 국내외 정치 현상은 예측하기 어려웠던 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 트럼프 대통령 시대가 미국의 국내 정치와 외교 정책의 상관성에 대해 높은 관심을 불러일으킨 것은 확실하다. 우선 미국 정치 맥락에서 볼 때 청년, 여성, 흑인, 라티노, 그리고 동성애자들을 주축으로 한 ‘오바마 연합(Obama Coalition)’의 여파로 2008년 이후 백인 노동자 집단이 공화당 지지로 돌아서게 되었다. 이들의 분노감(resentment)과 위기의식(replacement)이 결국 트럼프라는 아웃사이드 후보를 통해 표출되었다는 것이 중론이다. 특히 2008년과 2012년 모두 오바마를 지지했다가 2016년에 트럼프 지지로 표심을 바꾼 소위 “오바마-트럼프 유권자들(Obama-Trump voters)”은 미국의 대통령이 국제 이슈보다는 국내 문제에 집중해 주기를 요구하였다. 또한 공화당 자체의 지지 연합 구성도 고졸 이하 백인 유권자들로 재편되었다. 게다가 주류 미디어(mainstream media)에 대한 보수 유권자들의 불신감이 극도로 커졌고 소위 가짜 뉴스 신봉자들(fake-news believer)을 양산하는 결과를 초래하기에

이른다.⁸⁾ <그림 II-4>는 미국 보수 유권자들의 대부분(88 퍼센트)이 주류 언론은 가짜 뉴스라는 점에 동의한다는 것을 보여준다.

<그림 II-4> 가짜 뉴스와 유권자 인식⁹⁾



정리해 보자면 ‘오바마 연합’과 대비되는 ‘트럼프 연합’을 파악하는 작업이 필요하다. 그 구성원은 강경 이민 정책 등을 포함한 우파 포퓰리즘을 지지하는 백인 농민과 노동자들, 주류 언론을 혐오하는 보수 유권자들, 자유주의적 국제주의에 반감을 가지는 중서부 러스트 벨트 유권자들이라고 분류해 볼 수 있다. 트럼프의 취임 이후 지지율을 살펴 보면 40퍼센트 초반 대에서 변동이 거의 없는데 이는 다시 말해 트럼

8) Lee, Taeku and Christian Hosam, “Fake News Is Real: The Significance and Sources of Disbelief in Mainstream Media in Trump’s America,” *Sociological Forum*. vol. 35, issue. S1 (2020).

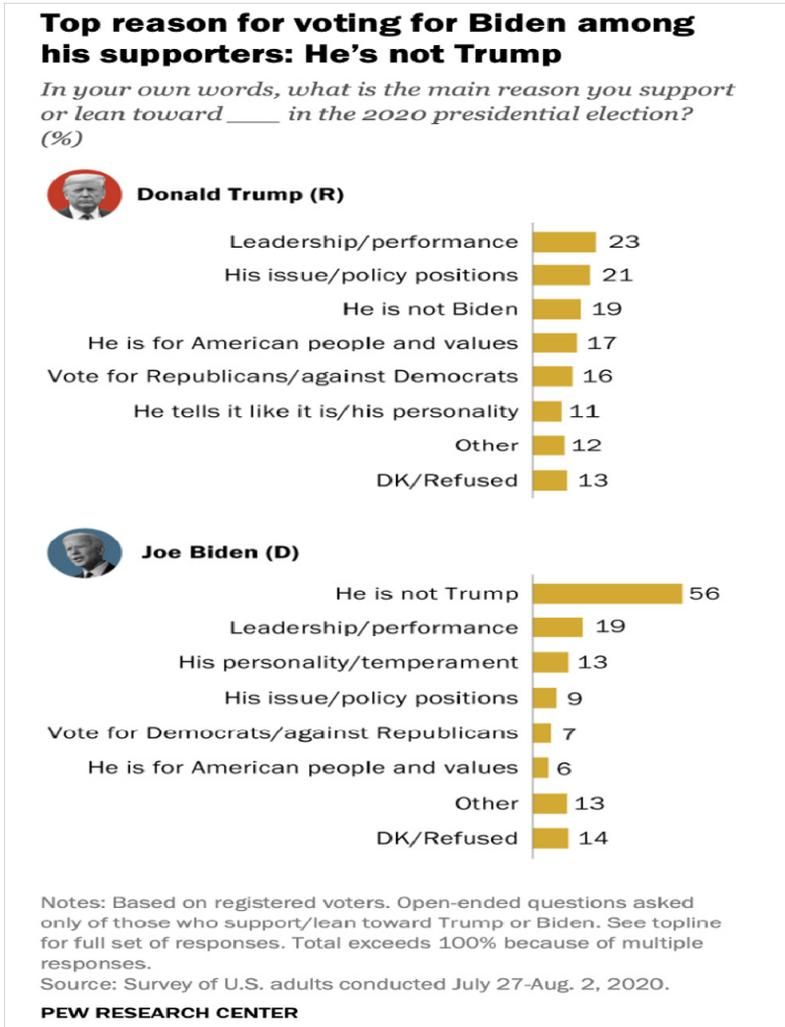
9) 위의 글, p. 1003.

프의 실적이나 실수에 크게 상관없이 트럼프 개인에 대한 호불호가 미국 대통령 국정 지지율에 큰 변수가 되어 버린 상황을 뜻한다고 볼 수 있다. 이러한 트럼프 대외 정책 기본 방향은 잭슨주의 외교 정책(Jacksonian foreign policy)으로 평가할 수 있다. 비(非)개입주의 원칙에 따라 아프가니스탄과 시리아에서 미군 철군을 감행하였다. 동시에 미국의 압도적 국방력을 유지하고 미국의 권위에 도전하는 세력에 대해서는 단호히 응징하는 내용이다. 다시 말해 해외 군사적 개입 측면에서는 고립주의보다 축소주의(restraint)에 가깝지만 국내 국방예산 차원에서는 여전히 군사주의(militarism) 원칙이 유지되고 있는 실정인 셈이다.¹⁰⁾

그런데 이민, 무역, 국제주의 등 거의 모든 영역에서 트럼프가 공화당을 정책 차원에서 자신의 정당으로 변모시켰는지에 대해서는 아직 결론 내기 이르다. 트럼프 지지 기반이라 할 수 있는 미국 중서부는 고립주의 전통이 오래된 곳이며 자유무역으로 인한 폐해가 가장 큰 곳 중 하나이므로 중국과의 무역 전쟁은 지지를 받고 있다. 하지만 중국이 가장 큰 수출 시장인 이 지역 농민들 입장(subsidy vs. market)을 고려할 때 어떤 형식으로든 중국과의 무역 분쟁을 끝낼 가능성이 대선 전에 높아 보였다. 코로나 사태로 모든 것이 뒤튼어진 상황에서 트럼프 대통령의 중국 정책 최종 정착지 또한 최종 판단이 어렵게 되었다.

¹⁰⁾ Harris Peter, "Why Trump Won't Retrench: The Militarist Redoubt in American Foreign Policy," *Political Science Quarterly*, vol. 133, no. 4 (2018), pp. 611~640.

<그림 II -5> 두 후보에 대한 투표 동기 조사¹¹⁾



11) "Election 2020: Voters Are Highly Engaged, but Nearly Half Expect To Have Difficulties Voting," Pew Research Center, August 13, 2020 <<https://www.pewresearch.org/politics/2020/08/13/election-2020-voters-are-highly-engaged-but-nearly-half-expect-to-have-difficulties-voting/>> (Accessed September 25, 2020).

결국 2020년 미국 대선은 트럼프 선거로 귀결되었다. 물론 트럼프 캠페인은 선거 구도를 ‘트럼프인가, 바이든인가’의 선택으로 전환하기 위해 부단히 애를 썼다. 중국 이슈로 올해 상반기 코로나 팬데믹 책임론에서 벗어나고자 애썼지만 바이든 후보 또한 중국에 대해 비판적인 상황에서 중국 이슈는 차별 이슈가 되기 어려웠다. 이후 인종 차별 반대 시위가 일부 폭력 시위로 전개됨에 따라 교외 지역 유권자들이 느낀 치안 불안감을 이용하여 ‘법과 질서(law and order)’의 대통령으로 스스로를 규정하면 바이든의 미국은 불안한 미국이 될 거라 강조하기도 하였다. 하지만 본인이 코로나 바이러스에 감염되면서 가장 중요한 10월 한 달 중의 절반을 날려버리게 된 트럼프는 10월 중순 이후 ‘방역이나 경제냐’의 구도로 다시 한 번 선택 선거로의 전환을 시도하였지만 이미 상당수의 유권자들이 사전 우편 투표를 마친 상황이었다. 민주당 지지자들 대부분이 인정하듯이 바이든 후보에 대한 선호 혹은 지지는 그리 강력하지 않았다. 하지만 코로나 팬데믹 시대 무분별하고 예측불허인 트럼프 리더십에 대한 불안과 비판은 경합주의 교외 지역 유권자들과 흑인 유권자들의 투표 참여를 불러일으켰고 트럼프 대통령은 결국 단임으로 임기를 마치게 되었다. 물론 향후 더 많은 자료 분석이 필요하지만 대체로 보아 트럼프에 대한 반대가 2020년 미국 대선 향배를 결정지은 것으로 볼 수 있다. <그림 II-5>는 이를 잘 보여준다.

다. 대선 특징: COVID-19와 우편 투표

2020년 한 해 전 세계를 혼란과 위기에 빠트린 COVID-19 팬데믹은 트럼프 대통령의 지지층 중심 통치 스타일과 예측 불허 자기중심적 리더십 성향에 큰 타격을 가했다. 사실 트럼프 대통령의 어떤 특정 정책이 경제를 호황으로 끌고 갔는지에 대한 논란은 차치하고 미국 경제가 트럼프 대통령 재임 시 팬데믹 이전까지 엄청난 회복세를 보였

다는 점에 대해서는 논란의 여지가 없다. 트럼프 대통령의 국정 운영에 대한 지지율은 4년 내내 거의 변화 없이 40 퍼센트 대를 유지하였지만 경제 운영에 대한 평가는 거의 50퍼센트에 가까울 정도로 인정받고 있었다. 물론 트럼프 대통령 자신이 경제 호황에 대해 적극 홍보하고 이를 선거 이슈로 활용하였는지는 별개의 문제이다. 예를 들어 2018년 중간 선거 당시 공화당 지도부는 대통령이 경제 이슈를 통해 당 득표력에 도움 줄 것을 즐기치게 요청하였지만 트럼프는 “경제 문제는 따분하다”고 말할 정도로 이민 등 다른 이슈들에 더욱 관심을 보인 적이 있다.

코로나 팬데믹 초기부터 대선 시기에 이르기까지 드러난 트럼프 대통령의 자충수는 매우 명확하다. COVID-19가 중국 우한에서 창궐하고 점점 미국 본토에 영향을 미치기 시작하던 초기에 트럼프 대통령은 중국이 잘 대비할 것이라는 실언을 내놓았다. 중국으로부터의 입국자를 봉쇄하는 등 일정한 조치들을 취했음에도 불구하고 코로나는 큰 문제가 안 될 것이라는 과도한 자신감과 잘못된 판단에 따른 리더십 실패는 유권자들에게 크게 각인되기 시작했다. 대통령 스스로 마스크 착용을 계속 거부하였고 검사자 수를 줄이면 확진자 수가 줄어들 것이라는 무책임한 판단을 거듭하였을 뿐만 아니라 코로나 바이러스를 “중국 바이러스(China virus)”라고 부르며 책임을 전가하는 데만 주력하였다. 이 사이 코로나 팬데믹 악화로 인해 뉴욕을 비롯한 개별 주들은 경제 및 사회 활동 봉쇄(lock-down)를 명령하게 되기에 이르렀고 크게 위축된 경제 활동으로 인해 경제 지표는 최악으로 치닫게 되었다.

코로나를 막기 위해 내린 어쩔 수 없었던 각 주의 봉쇄 결정에 대해 트럼프 대통령은 반발하였고 주별 경제 활동 재개를 명령할 권한이 자신에게 있다고 호언하기도 하였다. 이에 대해 리즈 체니(Liz Cheney) 같은 트럼프 충성과 공화당 의원조차 수정헌법 10조를 자신의 트윗에 올리며 트럼프 대통령의 무분별한 권한 남용 시도에 반발하

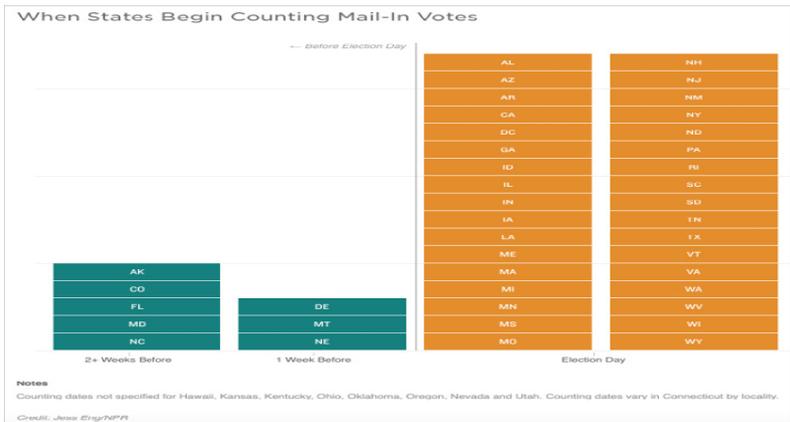
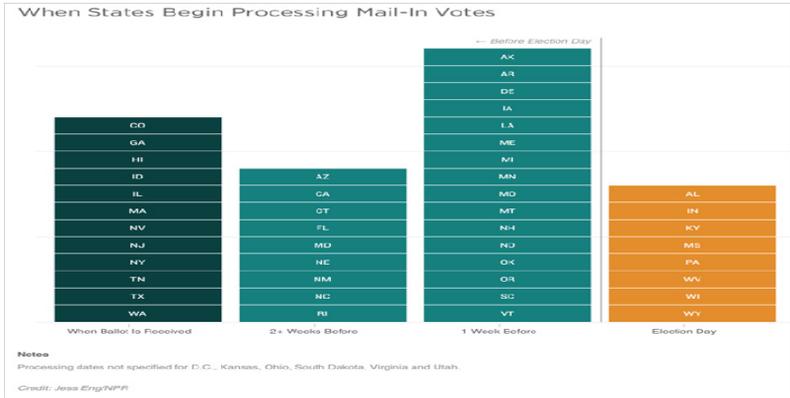
기도 하였다. 9월 말에는 급기야 트럼프 대통령 자신이 코로나 확진 판정을 받게 되었는데 사실 이 시기에도 병원 밖 지지자들에게 인사하기 위해 마음대로 출입하는 등 절제된 대통령의 모습과는 거리가 먼 행동으로 일관하였다. 의료진의 집중 치료로 회복된 이후 트럼프 대통령은 백악관으로 돌아온 후 결정적으로 코로나 관련 리더십 실패의 절정을 보였다. 자신이 코로나에 걸렸던 것이 “신의 축복(a blessing from God)”이었다고 말한 대목이 그것인데 당시 이미 사전 우편 투표가 진행 중이었고 20만 명 넘는 코로나 사망자들과 그 가족들에게는 어처구니없는 대통령의 행보가 아닐 수 없었다. 물론 임기 내내 선거 승리와 여론 변동에 극도로 민감했던 트럼프 대통령의 스타일을 고려해 볼 때 코로나 대응 실패로 보이는 일련의 언행은 미국 정치 양극화와 무관하다고 볼 수는 없다. 마스크 사용에 대해 극도의 거부감을 가지고 있는 미국 특유의 문화와 적극적 방역과 추적을 과도한 권력 개입이라고 인식하는 보수 유권자들의 존재로 설명되는 코로나 시대 양극화 현상을 주목할 필요도 있다.

코로나 팬데믹이 트럼프 리더십 실패와 연관이 크다면 COVID-19으로 인해 각 주별로 우편 투표를 대거 도입한 점은 위기 시 제도 개혁의 측면을 보여 준다. 올해 미국 대선은 2월 3일 아이오와 코커스를 기점으로 후보 경선을 치른 바 있다. 준비가 부족했던 애플리케이션 사용 문제로 아이오와 승자 결정이 미루어졌고 뉴 햄프셔 후보경선 시점부터 코로나 팬데믹에 대한 우려가 점점 커졌다. 이후 사우스 캐롤라이나 대역전승을 시작으로 슈퍼 화요일에서 대승, 미시건 압승 등을 통해 바이든 부통령이 민주당 대선 후보로 확정되어 갔지만 선거를 관리한 각 주는 우편 투표 제도의 미비점과 개선점을 직접 체험하는 기회가 되기도 하였다. 이에 따라 주로 부재자 투표(absentee voting)로만 이루어지던 사전 투표(early voting)에 우편 투표(mail-in voting)를 대폭 포함시킴으로써 코로나 시대 새로운 투표 방식에 대해

각 주는 서로 다른 시기에 서로 다른 방식으로 고민하기 시작하였다.

예를 들어 주마다 각기 다른 사전 투표 기간은 별개로 치더라도 송부된 우편 투표와 관련하여 언제부터 개표 준비를 시작할 수 있는지 (processing) 그리고 언제부터 개표할 수 있는지(counting) 역시 각 주마다 각양각색이었다. 2018년 중간 선거 당시 주 헌법을 고쳐 2020년 대선에서 사전 투표를 역사상 최초로 도입한 미시건 주의 경우 11월 3일 대선 하루 전날 우편 투표 개표 준비를 시작할 수 있도록 허용하였다. 상당수의 주가 대선 현장 투표(in-person voting)가 마감된 후 우편 투표 개표를 허용한 반면 2000년 대선에서 오명을 뒤집어쥘었던 플로리다의 경우 선거 2주 전부터 우편 투표가 도착하는 대로 개표할 수 있도록 주 선거법을 규정하였다. 그 덕분에 이번 대선에서 최대 경합주 중 하나였지만 비교적 신속히 개표 결과를 발표할 수 있었다. 반대로 또 다른 경합주들인 펜실베이니아와 위스콘신의 경우 사전에 미리 개표 준비를 허용하지도 않았고 개표 또한 직접 투표 종료 이후에 가능토록 함으로써 바이든 후보의 역전승 기회를 제공하게 되었다. <그림 II-6>은 이를 잘 보여준다.

<그림 II-6> 사전 개표 준비 및 실제 개표 관련 주별 시기 차이¹²⁾



향후 우편 투표와 관련된 쟁점은 더욱 복잡해 보인다. 사실 2020년 선거 운동 기간 동안 트럼프 대통령이 반복해서 우편 투표 방식을 비판할 때만해도 트럼프 개인의 견해라는 인식이 지배적이었다. 특히

12) “When will Mail-In Ballots Be Counted? See States’ Processing Timelines,” *NPR News*, October 23, 2020, <<https://www.wgbh.org/news/national-news/2020/10/23/when-will-mail-in-ballots-be-counted-see-states-processing-timelines>> (Accessed November 1, 2020).

사회과학 연구 중 기준에 진행되었던 우편 투표 방식이 어떤 특정 정당에 유리 혹은 불리하다는 연구 결과는 나온 것이 없었기에 우편 투표와 정당 지지를 연관 짓는 일은 무리였다. 더구나 이미 6개 경합주(미시건, 펜실베이니아, 위스콘신, 아리조나, 조지아, 노스캐롤라이나)가 모두 선거 결과를 인정한 마당에 우편 투표의 불법성은 드러난 것이 없다고 보아도 무방한 상황이다. 그런데 현실적으로 늘어난 사전 투표 기간 중 우편 투표라는 편리한 투표 방식은 소수 인종이나 청년층의 투표율 제고를 초래하였고 이는 1900년 대선 이후 가장 높은 투표율(약 65퍼센트)을 기록하는데 큰 기여를 하였다. 적극적인 투표 참여라는 민주주의 기본 원리충실하게 반영된 선거 현실이 정작 특정 정당, 공화당에게 불리하게 돌아가는 측면에 대해 향후 논란이 있을 것으로 보인다. 특히 코로나 팬데믹이 완화되고 사라지게 되면 대폭 확대되었던 사전 우편 투표 시스템을 원상 복귀시킬 것인지 아니면 그대로 유지할지를 놓고 각 주의 주 의회가 논쟁을 벌일 것으로 예상된다. 대체적인 방향은 우편 투표 제도 자체는 유지하되 투명성을 높이기 위한 규제가 강화될 것으로 보인다. 결국 주 의회 선거 중요성이 더욱 높아지는 상황으로 이어질 것이다.

3. 의회 외교와 2020년 미국 의회 선거

가. 의회 변천과 외교 정책

비교 의회 관점에서 볼 때 미국 의회는 흔히 세계에서 가장 큰 권한을 보유한 의회로 평가받고 있다. 대통령을 탄핵하여 직위에서 물러나게 할 수 있지만 대통령이 의회를 해산할 수는 없다. 대법관이나 장관, 그리고 행정부의 상당수 실무 책임자들에 대해 상원은 인사 청문 권한을 가지고 있으며 단순 과반수로 대통령이 지명한 공직 후보를 낙마시킬 수 있다. 조약을 비준할 권한을 가지고 있고 전쟁을 선포할 권한

또한 의회에게 부여되어 있다. 그럼에도 불구하고 외교 정책 분야에 있어서는 대통령 및 행정부에 비해 소극적 역할을 한다고 인식되어 있다. 구체적으로 외교 정책 관련 의회의 역할은 적극적으로 권한을 이양한 상황 혹은 소극적으로 행정부 주도 정책에 대한 불개입 등으로 구분하여 파악할 수 있다. 예를 들어 관세 정책 권한의 행정부 이양을 최초로 규정한 바 있는 1934년 호혜통상합의법(Reciprocal Trade Agreements Act), 2001년 9/11 사태 이후 테러와의 전쟁 관련 행정부의 감시 권한을 대폭 강화한 애국법(Patriot Act) 등이 전자에 속한다. 반면 후자의 경우 “아프가니스탄은 내 지역구에 없다(Afghanistan is not in my district)” 혹은 “대통령을 칭찬하거나 비판하라(Praise him or blame him)” 등의 문구에서 알 수 있듯 소극적 임무를 맡고 있다고 볼 수 있다.

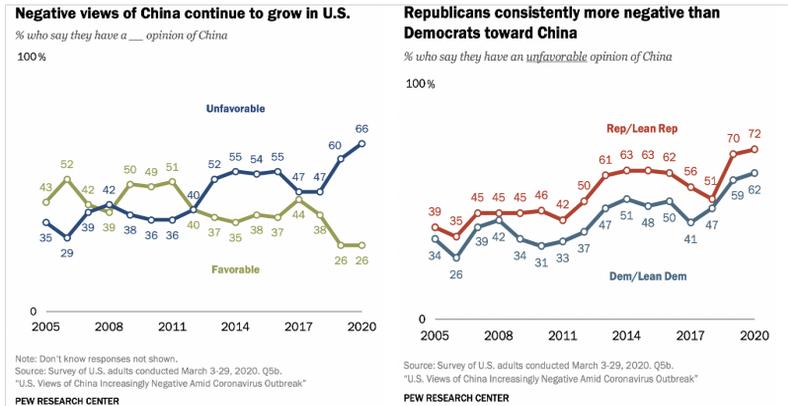
대통령이 주도하거나 혹은 무관심해 온 외교 이슈에 대해 적극적으로 지지 혹은 비판하고 여론을 움직여 온 “외교 정책 전문가 의원들(foreign policy legislative entrepreneurs)”을 주목할 필요가 있다. 상원을 중심으로 한 John McCain(R-AZ), John Warner(D-VA), Sam Nunn(D-GA), Dick Lugar(R-IN), William Fulbright(D-AR), Jesse Helms(R-NC), Arthur Vandenberg(D-MI) 등이 이 그룹에 속한다. 특히 윌리엄 노우랜드(William Knowland, R-CA) 의원의 경우 1950년대에 “포모사에서 온 상원의원(Senator from Formosa)”으로 불릴 정도로 중국 공산당을 배격하고 국민당(KMT)의 타이완 정부를 지지한 활동으로 유명하다. 이에 반해 한반도 평화 체제 혹은 비핵화 추진과 관련하여 “한국에서 온 상원 의원(Senator from Korea)”은 여전히 찾아보기 어렵다. 가드너 의원(Sen. Gardner, R-CO)은 상원 아시아태평양 소위원장을 역임하였고 워싱턴 내부에서 몇 안 되는 지한파 상원 의원이었지만 올해 선거에서 재선에 실패하였다. 또한 아태 소위 민주당 간사(ranking member) 역할을 맡았던

마키(Sen. Markey D-MA) 의원의 경우 9월 1일 매사추세츠 주 프라이머리를 간신히 통과하여 지난 11월 선거에서 재선되었다. 하지만 마키 의원을 외교 정책 전문가로 보는 워싱턴 시각은 거의 전무한 상황이다. 결국 이는 현재 미국 의회 내에서 한국 혹은 북한 이슈를 주도하는 의원이 없다는 것을 의미하는데 이는 행정부의 신속한 결정 혹은 독단적 결정이라는 양날의 칼 성격이 있다. 또한 미디어를 통해 미국 국민들에게 한반도 이슈의 복잡성을 체계적으로 설명해 줌으로써 미국 국내의 북한 관련 여론 변화가 가능하도록 만들 의원이 부재하다는 뜻도 된다. 한편 중국 문제를 긍정적이든 부정적이든 전문으로 다루는 상원 의원 또한 찾기 쉽지 않은 상황이며 아시아 문제에 정통한 의원 자체가 드문 상황이 현재의 미국 의회 현주소라고 할 수 있다.

미국 사회의 전반적인 국제 문제 인식도 의회 역할과 기능에 큰 영향을 미친다. 예를 들어 아들 부시 대통령 시기에 미국 행정부는 책임 있는 이해당사국(responsible stakeholder)으로 중국을 규정할 바 있으나 테러와의 전쟁 협조 등을 배경으로 중국과 대체로 우호적 분위기가 유지되었다. 하지만 오바마 행정부 2기 즉 2013년 이후 중국과의 대립적 관계가 심화되면서 미국 국민들의 중국에 대한 비호감이 비교적 상승하였다. 무엇보다 트럼프 대통령이 취임한 이후 중국과의 무역 분쟁, 기술 패권 경쟁 등의 영역에서 중국에 대해 비판을 집중하면서 중국에 대한 비호감은 크게 커졌다. 게다가 COVID-19 상황에서 부상한 중국 책임론으로 인해 이러한 추세는 강화되고 있는 중이다. 이는 미-중 관계에 있어 특히 대통령의 정책 및 이미지 드라이브의 중요성을 여실히 보여준다고 할 수 있다. <그림 II-7>은 중국에 대한 전반적인 비호감 추이와 더불어 공화당 지지자들이 민주당 지지자들에 비해 일관되게 중국에 대한 비호감을 보여준다. 구체적으로 살펴보면 중국 공산당 체제에 대한 비판적 시각 및 안보 경계심으로 인한 공화당 지지층의 중국 적대감이 고스란히 반영되는 상황이다. 그럼에

도 불구하고 여론 조사 특성상 거대한 중국 시장에 크게 의존하는 농업주의 공화당 민심이 정확히 반영되었다고 보기는 어려운 측면도 있다. 이 부분은 의회 정치와 중국 정책 분석에도 연관성을 지닌다.

<그림 II-7> 중국에 대한 비호감도 추이와 지지 정당별 차이¹³⁾

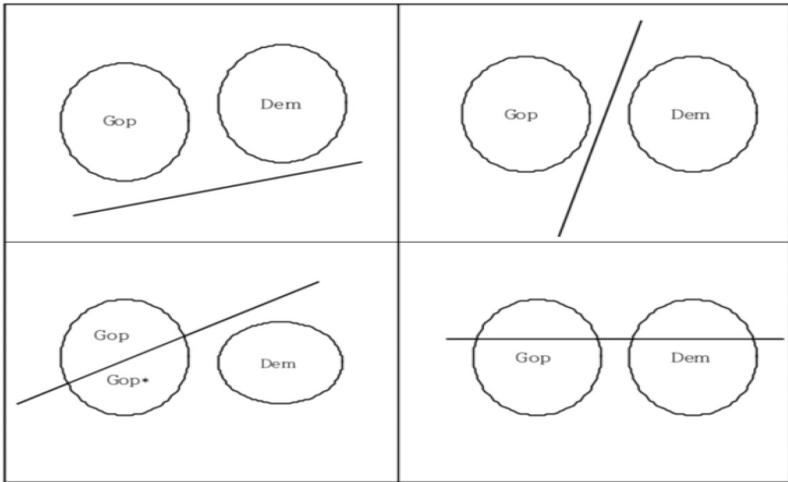


실제로 미국 의회를 구성하는 양당제(two-party system) 하에서 어떤 이슈이든 네 가지 중 하나인 정책 연합(coalition-building) 상황을 예상해 볼 수 있다(그림 II-8 참조). 구체적으로 초당파(bipartisan), 당파적(partisan), 분열 이슈(wedge issue), 동시 분열 이슈(cross-cutting) 상황이 그것이다. 예를 들어 대북 제재 혹은 북한 인권 이슈를 둘러싼 미국 의회 구도는 초당파적 상황으로 해석할 수 있고 최근 경찰 개혁과 관련한 법안 구도는 민주당 찬성-공화당 반대인 당파적 상황으로 파악할 수 있다. 친(親)이민 정책을 표방하는 민주

13) "U.S. Views of China Increasingly Negative Amid Coronavirus Outbreak," Pew Research Center, April 21, 2020, <<https://www.pewresearch.org/global/2020/04/21/u-s-views-of-china-increasingly-negative-amid-coronavirus-outbreak/>> (Accessed November 20, 2020).

당에 비해 경제적 동기와 사회적 반감이 내부적으로 엇갈리는 공화당 경우는 분열 이슈(wedge-issue) 상황인데 반해 민주당 또한 노조 그룹과 소수 인종 그룹으로 분열되었던 과거의 이민 이슈는 당시 분열(cross-cutting) 상황이라고 상정해 볼 수 있다. 이와 관련한 중요한 변수 두 가지는 현재의 정책 경쟁/연합 구도 파악과 미래의 정책 경쟁/연합 변화 파악이라고 할 수 있다. 특히 현재의 미-중 관계와 관련한 의회 정치가 ‘초당파적(bipartisan) 상황’인가 혹은 ‘동시 분열 이슈(cross-cutting)’인가에 대해서는 논란이 있다. 여기서 중요한 점은 미국 의회가 행정부에 일단 이양한 외교 정책 관련 권한은 어떠한 이유로든 다시 되찾아 오는 것이 쉽지 않다는 점과 현재 정당 경쟁 및 연합 구도 상 미국 의회를 통과할 중국 정책의 대전환은 가능성이 높지 않다는 점이다.

<그림 II-8> 미국 양당제와 정당 간 정책 연합 분류¹⁴⁾



14) Seo Jungkun, “Building Coalitions and Making US Policy toward China,” *Korean Social Science Journal*, vol. 46, no.2 (2019), p. 116.

케네디 행정부 당시 초당파적으로 통과시킨 무역확장법(Trade Expansion Act of 1962) 내용 중 Section 232(safeguarding national security)에 근거하여 트럼프 행정부는 중국과 무역 전쟁을 벌였다. 이와 관련하여 미중 무역 분쟁의 장기화를 우려한 공화당 코커(Bob Corker) 상원 외교위원장과 투미(Pat Toomey) 공화당 상원 의원(Finance Committee 핵심 멤버)은 115대 의회 당시 무역확장법 수정안을 상정 시도한 바 있다. 13명의 공동발의자(cosponsors)와 함께였다. 수정안의 주요 내용은 “232항 국가 안보 조항에 근거한 관세 부과에 대해 의회는 60일 이내에 이를 승인할 수 있다. 별도 조치가 없으면 대통령의 관세 부과는 무효화된다. 해당 수입이 국가 안보에 해를 끼치는지 여부 조사 권한을 상무 장관에서 국방 장관으로 이행한다”이다. 하지만 이 수정안은 맥코넬 상원 원내 대표 등의 반대로 인해 표결 자체가 이루어지지 않았다.”¹⁵⁾ 다만 트럼프가 낙선한 현재 바이든 행정부 시대에 과도한 대통령 권한 견제 시도가 두 정당 모두에 의해 합의된다면 이후 통과 가능성이 없지는 않다.

한편 최근 두 개의 중국 관련 미국 의회 법안은 상징적 의미를 가진다고 볼 수 있다. 케네디(Kennedy, R-LA) 의원이 주도한 해외 기업 책임법(Holding Foreign Companies Accountable Act)은 중국 기업이 미국 주식 시장의 회계 및 감사 원칙을 따르지 않을 경우 주식 시장에서 퇴출(delisting)도 가능하도록 하는 내용을 담고 있다. 그런데 이 법안이 발의된 것은 2019년 3월 즉 코로나 사태 훨씬 이전이고 만장일치 합의(Unanimous Consent Agreement) 방식으로 통과된 것을 보아 의회 내 논쟁이 크게 없었음을 알 수 있다. 이에 대한 해석은

15) “GOP senator pans Trump’s aid to farmers as ‘very bad policy’,” *The Hill*, May 15, 2019, <<https://thehill.com/homenews/senate/443816-toomey-pans-trumps-aid-to-farmers-as-very-bad-policy>> (Accessed November 1, 2020).

미국과 해외 미디어에서 주장하는 것처럼 미국 의회의 반(反)중국 초당파적 정서를 나타낸다고 볼 수도 있지만 반대로 어느 누구도 크게 이해관계에 연이지 않는 성격의 법안이라는 식으로 해석할 수도 있다. 2000년 클린턴 2기 행정부 마지막 해에 영구적 통상 관계법(Permanent Normal Trade Relations: PNTR) 통과를 마지막으로 미국 의회는 많은 외교 정책 결의안들을 통과시킨 바 있다. 이는 주로 미국 의회 입장 천명(Expressing the Congress)의 성격이었다. 두 번째 법안은 미주리 초선 상원 의원 홀리(Josh Hawley, R-MO)가 코로나 위기 상황에서 최근 발의한 법안인데 중국의 주권 면제 지위(sovvereign immunity)를 박탈하고 미국 시민이 중국 정부를 상대로 코로나 손해 배상을 청구할 수 있도록 하였다. 더 나아가 미국 내 중국 자산을 동결하여 손해 배상을 집행할 수 있도록 허용하고 있다. 홀리 의원 경우 스타일이나 성향 상 포스트 트럼프 시대를 노린다고 알려져 있는데 이 법안이 코로나 상황과 맞물려 미국 상원의 표결까지 간다면 미-중 관계는 돌아올 수 없는 강을 건너는 형국이 될 것이다. 하지만 맥코넬(McConnell, R-KY) 상원 공화당 원내 대표 및 미국 상원의 성향 상 그 가능성은 거의 없다고 볼 수 있다.

결국 이 두 법안이 상징하는 바는 중국에 대한 비호감/반감이 코로나 상황 이후 더욱 증폭됨에 따라 의회 내 강경한 중국 입장은 지속되겠지만 동시에 경제 회복을 위해 서로의 시장을 절대적으로 필요로 하는 미-중 관계 특성상 미국 의회가 주도적으로 중국 관계를 악화시키는 일은 예상하기 어렵다는 것이다. 결론적으로 트럼프 또한 농업주 보수 유권자들을 염두에 두고 지난 1차 미니 딜(mini-deal)을 성사시켰다고 볼 수 있고 재선 이후 트럼프는 “다음 선거가 없는 정치인”이 되므로 현재와 같은 대립적 정책을 보다 유연하게 사용하게 될 가능성이 있었다. 바이든 대통령의 경우 중국과의 무역 적자 및 기술 패권 문제에 대해서는 강경 대처할 것으로 예상된다. 하지만 오바마 시대

중국과의 협력 경험(예: 기후변화 협약, JCPOA 등)을 바탕으로 보다 협력적 접근을 취하게 될 가능성도 크다고 볼 수 있다.

나. 2020년 미국 의회 선거

(1) 미국 상원 선거

올해 2020년 11월 3일에 치러진 미국 의회 선거는 여론 조사 기관 예상이 다시 한 번 빗나간 사례로 기록될 전망이다. 상원의 경우 116대(2019-2020) 상원 구성이 공화당 53석, 민주당 47석(무소속 2명 포함)에서 민주당의 다수당 지위 탈환도 가능하리라 짐작되었었다. 현역 공화당 상원 의원들 중 맥셀리(AZ), 가드너(CO), 킬리스(NC), 콜린스(ME) 등 4명이 여론 조사 결과 민주당 도전자들에게 패배할 것으로 예상되었고 존스(AL) 민주당 현역 의원이 낙선한다고 해도 50대 50으로 귀결되고 백악관을 바이든이 차지하면 상원 다수당 지위를 민주당이 차지할 수 있을 것으로 예측되었다. 심지어 아이오와, 몬태나, 조지아 등에서 민주당 후보들이 선전하면 대선 결과와 상관없이 민주당이 약진할 것으로 보였다. 그러나 결과는 거의 정반대였다. 우선 맥셀리 의원과 가드너 의원은 예상대로 패배하였지만 킬리스 의원과 콜린스 의원이 살아남았다. <그림 II-9>에 따르면 거의 모든 상원 의원 선거 결과가 선거 운동 마지막 주 여론 조사 예측치와 매우 다른 결과로 나타났음을 알 수 있다. 특히 메인 주와 노스 캐롤라이나 주 경우 각각 13퍼센트, 5퍼센트가 뒤집힌 것으로 드러났다. 이와 관련하여 기존의 방식과 달리 미국 유권자들이 분할 투표(split-ticket voting)를 한 것인지에 대해 앞으로 연구가 필요한 상황이다.

<그림 II-9> 여론 조사 기관 예측과 다른 상원 선거 결과¹⁶⁾

In Competitive Senate Races, GOP Candidates Outperformed Polls			
STATE	RESULT SO FAR	POLLING AVG. IN LAST WEEK OF ELECTION	DIFFERENCE
Alaska*	R+20	R+3	R+20
Maine	R+9	D+4	R+13
South Carolina	R+10	R+0.2	R+10
Montana	R+10	R+1	R+9
Iowa	R+7	D+2	R+9
Alabama	R+20	R+12	R+8
Kansas	R+11	R+3	R+8
Michigan	D+2	D+8	R+6
Arizona	D+2	D+7	R+5
North Carolina	R+2	D+3	R+5
Texas	R+10	R+5	R+5
Georgia (Perdue-Ossoff)	R+2	D+2	R+4
Colorado	D+9	D+11	R+2

Notes

*Alaska: Results are incomplete, with 74% of the expected vote in as of Nov. 11. The pre-election polling average shown is for all of October, as there was only one poll in the last week, which also showed the Republican up by just 3 points.

Source: Election data from AP, as of Nov. 9. Polling averages computed by NPR from polls compiled by FiveThirtyEight.
Credit: Alyson Hurt and Domenico Montanaro/NPR

올해 특이하게도 2석 모두 선거가 진행되었던 조지아 상원 선거 경우 두 선거 모두 어떤 후보도 50퍼센트 득표를 넘어서지 못함에 따라 조지아 주 선거법에 의해 내년 2021년 1월 5일에 결선 투표(run-off elections)를 치르게 되었다. 만일 두 석 중 한 석이라도 공화당이 지킨다면 117대 미국 상원의 다수당은 공화당이 된다. 반대로 두 석 모두 민주당이 승리한다면 50대 50 상황에서 바이든 취임 이후 민주당이 다수당으로 등극한다. 물론 미국 상원의 경우 입법

16) "The 2020 Election Was A Good One For Republicans Not Named Trump," *NPR News*, November 11, 2020, <<https://www.npr.org/2020/11/11/933435840/the-2020-election-was-a-good-one-for-republicans-not-named-trump>> (Accessed November 12, 2020).

(lawmaking)을 위한 실질적 표는 60표이다. 그럼에도 불구하고 다수당이 모든 상임 위원회 위원장 지위를 차지하고 모든 상임위원회 위원 배정에 있어서 민주당 의원이 더 많도록 하는 규정에 따라 상임위원회 구성에 결정적 영향을 미치게 된다. 의회 역할이 법 제정보다 행정부 기능에 더 비중을 둬에 따라 상임위원장 자리와 위원회 구성 우위는 매우 중요한 의미를 가진다. 어떤 이슈를 두고 어떤 행정부 인사를 불러서 어떤 질문을 누가 얼마나 할 것인가에 대해 다수당 출신 위원장이 정하도록 되어 있다. 기왕에 필리버스터 방지(filibuster-proof) 상원이 아니라면 결국 다수당 지위가 중요한 사안이 된다. <그림 II-10>은 이번 미국 상원 선거의 구체적 선거 결과를 지역구 경쟁 차원에서 보여주고 있다.

<그림 II-10> 2020년 미국 상원 선거 결과¹⁷⁾

SENATE RESULTS			Net gain Dem +1		Dem. 46		GOP 50		Ind. 2		Not Yet Called 2			
Likely Democratic			Competitive Seats						Likely Republican					
Del.	Coons • 59%	Witzke 38% 100% in	Ala.	Gross 41%	Sullivan • 54%	99% in	Ark.	Harrington 33%	Colton • 67%	96% in				
Ill.	Durbin • 55%	Curran 39% 99% in	Ala.	Jones • 40%	Tuberville 60%	100% in	Idaho	Jordan 33%	Risch • 63%	99% in				
Mass.	Markey • 67%	O'Connor 33% 100% in	Ariz.	Kelly • 51%	Rickaby • 49%	99% in	Ky.	McGrath 38%	McCormack • 68%	100% in				
Minn.	Smith • 49%	Lewis 44% 100% in	Calo.	Hickento... 54%	Gardner • 44%	99% in	La.	Perkins 19%	Cassidy • 59%	96% in				
N.H.	Shahen • 57%	Messner 41% 99% in	Ga.	Osoff 48%	Pardue • 50%	99% in	Miss.	Espy 44%	Hyde-Smith • 54%	99% in				
N.J.	Booker • 57%	Mehta 41% 99% in	Ga. 2	Warnock 33%	Loeffler • 26%	98% in	Neb.	Janicek 26%	Basse • 67%	92% in				
N.M.	Lujan 52%	Ronchetti 46% 100% in	Iowa	Greenfield 45%	Ernst • 62%	99% in	Okla.	Broyles 33%	Inhofe • 63%	100% in				
Ore.	Herkley • 57%	Perkins 39% 99% in	Kan.	Bollier 42%	Marshall 63%	99% in	S.D.	Ahlers 34%	Rounds • 66%	99% in				
R.I.	Read • 67%	Waters 33% 96% in	Maine	Gideon 42%	Collins • 51%	100% in	Tenn.	Bradshaw 35%	Hagerty 62%	97% in				
Va.	Warner • 56%	Gade 44% 100% in	Mich.	Peters • 60%	James 48%	99% in	W.Va.	Swearengin 27%	Capito • 70%	99% in				
			Mont.	Bullock 45%	Daines • 65%	99% in	Wyo.	Ben-David 27%	Lummis 73%	100% in				
			N.C.	Cunning... 47%	Tillis • 49%	99% in								
			S.C.	Harrison 44%	Graham • 54%	100% in								
			Texas	Hegar 44%	Corrigan • 54%	99% in								

KEY
 Democrat / **Leading Winner** Republican / **Leading Winner** Independent / **Leading Winner** * Best pickup (party color)
 e.g. Going to a runoff election 76% in / Expected vote * Incumbent

*Note: Expected vote is an Associated Press estimate of the share of total ballots cast in an election that have been counted. Read more about how EVPP is calculated.
 Source: AP file of 3:53 AM on Nov. 20, 2020. U.S. Senate race ratings from the nonpartisan Cook Political Report. Seats listed as Likely Democratic or Likely Republican include contests rated as "Solid" and "Likely" for a particular party. Seats listed as Competitive include contests rated as leaning to a particular party, or a toss-up.

17) "Senate Election Results 2020 Live," *NPR News*, November 3, 2020. <<https://www.npr.org/2020/11/03/928083465/senate-election-results-2020-live>> (Accessed November 5, 2020).

(2) 미국 하원 선거

2020년 미국 선거에서 가장 충격적인 반전은 바로 미국 하원 선거 결과라고 할 수 있다. 주 단위의 선거로 치러지는 대통령 선거나 상원 의원 선거와 달리 전국 435개 지역구에서 행해지는 하원 선거의 경우 예측치를 크게 빗나가는 경우가 많지 않다. 이번 하원 선거와 관련된 전문가들의 예상이나 여론 조사 결과에 따르면 이미 다수당을 차지하고 있던 민주당이 공화당과의 의석 수 차이를 더 늘릴 것이라는 전망이 지배적이었다. 하지만 실제로 선거가 종료된 이후 이러한 예상은 완전히 틀린 것으로 나타났다. 물론 민주당이 다수당 지위를 유지하는데 성공하였지만 아래 <그림 II-11>이 보여주는 바와 같이 민주당 쪽에 비교적 유리한 것으로 관측되었던 경합 지역구에서는 공화당이 7석 이상 빼앗아 오는데 성공하였다. 반면 공화당 유리로 분류되었던 경쟁 지역구는 모두 공화당이 수성하였다. 결정적으로 승패를 가늠하기 어려웠던 초(超)경합 지역구들(toss-up seats) 경우 민주당이 승리한 곳은 단 한 곳도 없었다. 이처럼 민주당이 완패한 이번 하원 선거 경우 트럼프를 퇴출시키는데 성공했던 바이든 후보가 소위 ‘후광 효과(coattail effects)’는 거의 보여주지 못하였음을 짐작하게 한다.

<그림 II-11> 미국 하원 경합 지역구 선거 결과¹⁸⁾

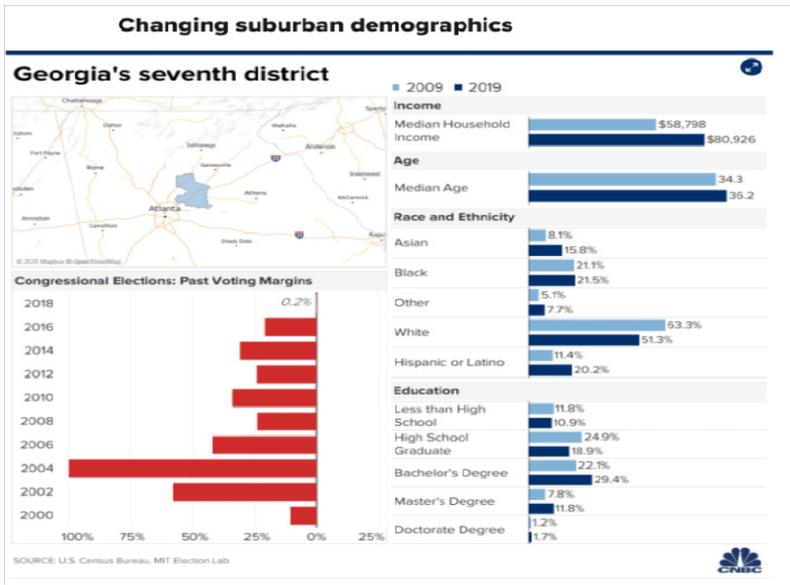
HOUSE RESULTS		Net gain GOP +10		Dem 222		GOP 208		Ind. 0		Not Yet Called 5					
NPR analysis: Dems retain House majority															
KEY RACES															
Lean Democratic				Toss-Up Seats				Lean Republican							
Ariz. 1	O'Haller. • 52%	Sneed	48%	100% (/)	ARK. 2	Elliott	45%	Hill • 55%	100% (/)	Alaska 1	Galvin	45%	Young • 55%	100% (/)	
Calif. 35	Cleaves • 49%	Kim	51%	99% (/)	Ariz. 6	Tipliner	48%	Schweil. • 52%	100% (/)	Calif. 50	Campa-N.	46%	Issa	54%	
Calif. 48	Rouca • 49%	Steal	51%	100% (/)	Calif. 21	Cox • 50%		Valadao	50%	96% (/)	Mich. 3	Hitch Du.	45%	Roebert	51%
Fla. 29	Mucars... • 48%	Cimenez	52%	100% (/)	Calif. 25	Smith	50%	Garcas • 53%	97% (/)	Fla. 15	Cohn	45%	Franklin	55%	
Fla. 27	Shalala • 49%	Salazar	51%	100% (/)	lowe 1	Finken... • 49%		Hinson	51%	100% (/)	Mich. 6	Hoadley	40%	Upton • 56%	100% (/)
Go. 7	Bourdeaux	51%	McCorm... • 49%	100% (/)	lowe 2	Hart	50%	Niken-M...	50%	100% (/)	Mont. 1	Williams	44%	Rosendale	56%
Iowa 3	Axne • 49%	Young	48%	100% (/)	Ill. 13	Dirksen...	46%	Davis • 54%	100% (/)	N.C. 8	Timmons...	47%	Hudson • 53%	100% (/)	
Ill. 17	Bustos • 52%	Kinq	48%	100% (/)	Ind. 5	Hale	46%	Spartz	50%	100% (/)	N.C. 9	Wallace	44%	Bishop • 56%	100% (/)
Mich. 0	Stolten • 51%	Junge	47%	100% (/)	Mich. 3	Schultz	47%	Mejjar	53%	100% (/)	N.C. 11	Davis	42%	Cawthorn	55%
Mich. 11	Stevens • 50%	Eshaki	48%	100% (/)	Minn. 1	Feehan	46%	Haged... • 49%	100% (/)	N.Y. 1	Goroff	39%	Zeldin • 61%	100% (/)	
N.C. 2	Ross	63%	Swair	35%	100% (/)	Minn. 7	Peter... • 40%	Fischbe...	53%	100% (/)	Pa. 1	Finnello	43%	Pfizer... • 57%	100% (/)
N.C. 9	Harting	92%	Haywood	58%	100% (/)	Mo. 2	Schupp	48%	Wagner • 52%	98% (/)	Texas 3	Seikaly	43%	Taylor • 55%	100% (/)
N.J. 7	Malinow... • 51%	Kean Jr	49%	100% (/)	Neb. 2	Eastman	46%	Bacon • 51%	100% (/)	Texas 31	Imam	44%	Carler • 53%	100% (/)	
Nev. 1	Lee • 49%	Rodimer	46%	100% (/)	N.J. 2	Kennedy	46%	Van Dr... • 52%	100% (/)	Wash. 3	Long	44%	Herrera • 56%	99% (/)	
Or. 4	DeFazio • 52%	Skarlatos	46%	99% (/)	N.M. 2	Small • 46%		Harrell	54%	100% (/)					
Pa. 8	Ca'Zur... • 52%	Bognet	48%	100% (/)	N.Y. 2	Gordon	43%	Garbar...	55%	100% (/)					
S.C. 1	Cunning... • 49%	Mhoo	51%	100% (/)	N.Y. 11	Rosa • 47%		Mallicote...	53%	100% (/)					
Texas 23	Ortiz J... • 47%	Gonzales	51%	100% (/)	N.Y. 22	B-Indis... • 49%		Taney	49%	100% (/)					
Texas 24	Valenzuela	47%	Van Duy... • 49%	100% (/)	N.Y. 24	Balter	43%	Ratso • 53%	100% (/)						
Va. 2	Lorte • 52%	Taylor	46%	100% (/)	Ohio 1	Schrauber	45%	Chabot • 52%	100% (/)						
Va. 7	Spanba... • 51%	Fretas	49%	100% (/)	Okl. 5	Horn • 48%		Bloo	52%	100% (/)					
Wis. 3	Kind • 51%	Var Orden	49%	100% (/)	Pa. 10	Dalbans...	47%	Barry • 53%	100% (/)						
					Texas 'O	Siege	45%	McCaull • 52%	100% (/)						
					Texas 21	Davis	45%	Roy • 52%	100% (/)						
					Texas 26	Keubane	48%	Nholt	50%	100% (/)					

민주당은 펠로시(Pelosi) 의장을 117대 새 하원 의장으로 다시 내부적으로 선출하였지만 이번 선거의 충격적 결과에 대한 내용은 쉽게 가라앉지 않을 전망이다. 이미 2020년 대선 후보를 치르는 과정에서 바이든이 대표하는 온건파와 샌더스 중심의 혁신파 사이 갈등이 확연히 드러난 바 있다. 코로나 팬데믹 와중에 트럼프 몰아내기가 최대 당면 과제였던 민주당은 일단 통합형 후보 바이든으로 대선 승리를 가져왔지만 민주당의 내부 상황은 의료보험부터 기후변화에 이르는 이슈 전반에서 단합된 모습과는 다소 거리가 있다. 이번 선거 패인에

18) "House Election Results 2020 Live," NPR News, November 3, 2020. <<https://www.npr.org/2020/11/03/928083866/house-election-results-2020-live>> (Accessed November 6, 2020).

대한 분석도 크게 엇갈리고 있다. 경찰서 재정 지원 금지(defund the police)라는 혁신파의 과격 슬로건이 결국 중도 성향의 경합 지역구에서 민주당 후보들에게 크게 불리하게 작용하였다고 온건파 의원들은 보고 있다. 반대로 혁신파들은 소수 인종과 청년층이 이번에 대거 투표에 참여하였던 것은 혁신파들이 내세운 개혁 어젠다 덕분이었다고 항변 중이다. 한편 공화당 지도부에서 이번 하원 선거를 위해 경쟁력 있는 여성 후보들을 대거 등용한 점과 트럼프 시대 강경 보수 정책을 효과적으로 선전한 점 또한 공화당 선전의 이유로 해석되고 있다.

<그림 II-12> 조지아 제7지역구와 민주당으로의 지지세 변화 양상¹⁹⁾



19) "These Atlanta suburbs show how Georgia has become a 2020 battleground state," *CNBC*, October 24, 2020, <<https://www.cnn.com/2020/10/24/georgia-7th-congressional-district-shows-how-state-has-become-2020-battleground.html>> (Accessed November 1, 2020).

이번 하원 선거에서 유일하게 공화당이 차지하고 있던 의석을 민주당이 빼앗아 온 곳은 조지아 7지역구인데, 이 지역구의 변화는 앞으로 미국 정치 변화를 예측할 수 있는 척도 중 하나라고 볼 수 있다. 공화당 텃밭인 포시드(Forsyth) 카운티와 민주당 지지율이 올라가는 그윈넷(Gwinnett) 카운티가 만나는 애틀랜타 북동쪽 교외 지역 지역구에서 현역 공화당 하원 의원이 은퇴하였고 캐롤린 보도우(Carolyn Bourdeaux) 민주당 후보가 약 1만 표 차이로 공화당 경쟁자를 따돌리고 당선되었다. 이 지역 공화당 현역 의원이었던 우달(Woodall, R-GA) 의원 경우 2016년과 2014년 각각 20퍼센트와 30퍼센트 차이로 당선되었지만 2018년에는 보도우 후보에게 단 0.2퍼센트, 즉 433 표 차이로 신승을 거두었다. 우달 의원이 은퇴를 선언한 지역구에 보도우 의원이 재도전하였고 이번에 승리를 거둠으로써 조지아 교외 지역 변화가 민주당에 유리한 방향으로 전개되고 있음을 보여주었다. <그림 II-12>에서 알 수 있듯이 교외 지역 백인 유권자 비중은 줄어들고 아시아계와 라티노 유권자들이 늘고 있는데 이는 교외 지역 관련 거의 전국적 현상이라고 보아도 무방하다. 교외 지역에서의 학력과 소득 수준 또한 올라가고 있는데 이로 인해 공화당 후보가 쉽게 낙승하던 곳에서 민주당이 경쟁력을 갖춘 곳으로 변모하고 있다.

4. 요약: 평가와 전망

이 장에서 다룬 올해 대선과 의회 선거를 요약하자면 현직 대통령 트럼프에 대한 심판 선거 및 공화당 의회 선거 선전 두 가지로 정리할 수 있다. 재임 기간 동안 기록적인 경제 호황을 누렸음에도 불구하고 대선 해인 2020년에 터진 코로나 팬데믹 위기 상황에서 우왕좌왕하는 리더십, 과학과 의학을 부정하는 리더십, 중국에 대한 일방적 비판 등 책임 전가 리더십을 보인 트럼프에 대해 미국 국민들은 도전자

바이든 손을 들어 주었다. 약 7천 4백만 표에 달하는 트럼프 지지에도 불구하고 훨씬 더 많은 표를 얻은 바이든 민주당 후보가 내년 1월 20일 제46대 미국 대통령으로 취임하게 되었다. 물론 반(反)트럼프 선거가 끝난 이후에 바이든 대통령이 민주당 내부의 다양한 정책 입장 및 공화당의 단합된 공격 등 국정 도전을 어떻게 헤쳐 나갈지는 예측 불허다. 더군다나 하원의 의석 수 차이가 크게 줄어들었고 상원 역시 여전히 다수당을 알 수 없는 상황도 새 행정부에 큰 부담으로 작용할 것으로 보인다.

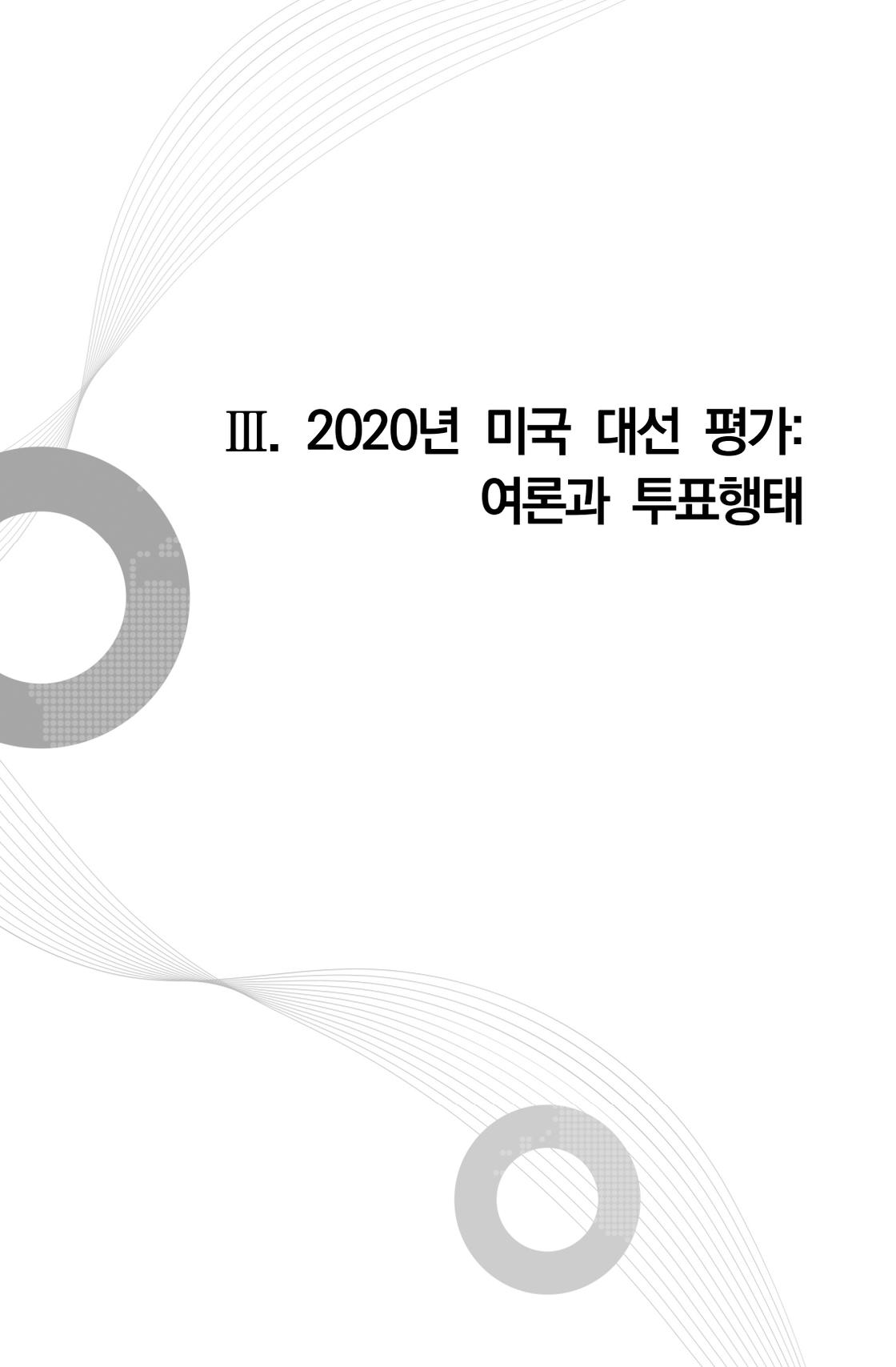
한편 바이든 시대 국제 문제 우선순위는 중국 통상, 이란 핵, 기후 변화 등이 될 것으로 보인다. 북한 이슈는 (1) 당장의 위기가 보이지 않고 당장의 해법이 마땅치 않은 상황, (2) 외교정책집단의 전통적 북한 불신, (3) 미국 미디어의 북한 관련 관심 약화 등으로 인해 바이든 행정부의 정책 우선순위가 되기는 쉽지 않은 상황이다. 하지만 오히려 이러한 상황을 우리 정부가 미국 신행정부와 북한 관련 새로운 제안 조율에 필요한 시간으로 적극 활용하는 것이 필요하다.

우선 내년 1월 20일 바이든 취임 이후 전개될 국무 장관 상원 인준 청문회 등을 적극적으로 활용할 방안을 강구해야 한다. 공화당 상원의원의 공세적 질문에 대비하고 민주당 상원의원의 협조적 질문을 활용하여 바이든 행정부의 새로운 대북 정책을 구체화 할 수 있도록 만드는 방안에 대해 고민해야 할 시점이다. 상원 외교위원회 소속 민주당 의원들 중 일부와 사전 교감도 고려해 볼 수 있다.

또한 우리 정부 입장에 동조하거나 지지하는 워싱턴 내 싱크탱크 한반도 전문가들 그룹을 체계적으로 조직하여 관리할 필요(예: North Korea Working Group)가 있다. 이들과의 빈번한 온라인 화상 회의와 전략 미팅은 현지 분위기 탐색을 수월하게 만든다. 이를 기초로 미국 의회 및 행정부 관련 전략을 수립할 필요가 있는데, 이를 위해서는 단순한 미팅이 아닌 전략 회의 기조로 운영되어야 할 것이다. 정부

가 강조하는 공공 외교 방식에 대한 전면 재검토를 통해 미국 미디어와 적극적으로 접촉하는 방법 또한 모색해야 한다.

그리고 미 의회 의원들과의 교류를 적극적으로 추진해야 한다. 구체적으로 올해 선거에서 재선에 성공하여 향후 6년간 임기가 보장된 공화당 린지 그레이엄(Lindsey Graham) 의원과 교류를 적극적으로 도모할 필요가 있다. 폭스 뉴스 등 미디어에 자주 출연할 뿐만 아니라 공화당 외교 정책에 영향력이 큰 그레이엄 의원에게 북미 관계 진전에 대한 당위성을 이해시킬 필요가 있다. 공화당 반응에 대한 사전 조율 목적인 셈이다. 또한 캘리포니아에서 당선된 영 킴(Young Kim), 미셸 스틸(Michelle Steel) 공화당 하원 의원 및 앤디 킴(Andy Kim), 메릴린 스트릭랜드(Marylin Strickland) 민주당 하원 의원 등 한인 하원 의원들을 “초당파 한반도 평화 그룹”으로 활용하는 방안도 모색해 볼 수 있다. 당연히 로 카나(Ro Khanna), 앤디 빅스(Andy Biggs) 등 한반도 종전선언 지지 의원들을 적극적으로 활용할 방안도 찾아보아야 할 것이다.

The page features a decorative background with several thin, curved lines that sweep across the top and bottom. On the left side, there are two large, stylized circular elements. The upper one is a dark gray ring with a white center, and the lower one is a smaller, lighter gray ring with a white center. Both rings have a fine grid of small dots on their outer edges.

Ⅲ. 2020년 미국 대선 평가: 여론과 투표행태

이 장에서는 2020년 미국 대통령 선거에서 나타난 유권자들의 투표 행태를 살펴보기 위해 다음의 두 가지 작업을 수행한다.: (1) 2020년 대통령 선거를 앞두고 관심사였던 주요 현안에 대한 유권자들의 태도, (2) 2020년 대통령 선거 출구조사(exit poll)에 나타난 투표 행태를 살펴본다.

주요 쟁점 현안에 대한 유권자의 태도를 보기 위해서는 선거를 앞두고 수행된 퓨리서치 센터(Pew Research Center)의 설문조사를 활용하였다. 퓨리서치 센터는 American Trends Panel(ATP)이라는 이름의 대규모 설문조사를 수시로 수행하고 있다. 이 장에서 보고되는 조사 결과의 대대분도 이 설문에 바탕을 두고 있다. ATP는 2017년까지 유선전화와 무선전화를 혼합한 형식의 설문조사였으나 2018년부터 완전히 온라인 조사로 전환하였다. Ipsos라는 회사에서 관리하는 온라인 패널에서 10,000명에 가까운 표본을 추출하여 다양한 정치 현안에 대한 질문들을 주기적으로 묻고 있다.

그리고 출구조사 결과는 양대 일간지인 뉴욕타임즈(*New York Times*)와 워싱턴포스트(*Washington Post*)에 보고된 내용을 참고하였다. 두 신문사의 출구조사는 Edison Research for the National Election Pool이라는 기관을 통해 당일 현장투표자와 사전 현장투표자의 대면면접, 그리고 우편투표자 전화조사를 혼합한 형식을 띠고 있다. 모두 15,590명이 조사에 참여하였고, 결과를 추후 인구비례에 맞추어 사후 보정하였다. COVID-19의 여파로 2020년 선거에서 우편 투표 및 현장 사전투표 제도를 이용하여 참가한 유권자의 비율이 높았다. 그렇기 때문에 선거 당일 현장투표를 하는 유권자만 놓고 출구조사를 한다면 결과에 편향이 생길 가능성이 높다. 이러한 문제 때문에 출구조사에 우편투표 및 사전투표를 한 유권자들을 포함시켜서 과거 다른 출구조사 결과와 비교를 가능하게 하였다. 그렇지만 출구조사 결과는 어디까지나 잠정적인 결과이지 확정된 결과라고 보아서는 안 된다.

1. 주요 쟁점 현안에 대한 유권자의 태도

이 절에서는 2020년 대통령 선거에서의 투표 선택에 영향을 주었을 만한 주요 쟁점 현안에 대한 태도에 대해 살펴본다. 여기서 관심 갖는 쟁점 현안들은 다음과 같다. (1) 이민 정책, (2) 인종 문제, (3) COVID-19, (4) 건강 보험, (5) 환경, 에너지 문제이다. 이 현안들은 트럼프 행정부 4년 동안 미국 정치의 전면에 등장한 현안들일 뿐만 아니라, 바이든 대통령 당선인의 선거 운동 및 인수위원회에서도 비중 있게 다루어지고 있다. 전문가들의 예상에 따르면, 트럼프 대통령이 오바마 정권에서 수행한 정책들을 뒤집는 정국 운영을 해 왔기 때문에 바이든 행정부가 이를 다시 오바마 정권이 구상하고 집행한 정책으로 되돌리려는 노력을 할 것이라고 한다. 그러나 COVID-19와 같은 새로운 현안이 중요 의제로 부상하였고, 인종 문제와 환경, 에너지 문제도 오바마 행정부 때와는 다른 의미로 새롭게 부각되는 상황이기 때문에 오바마 행정부와 바이든 행정부 간의 차별성이 있을 가능성을 배제할 수 없다.

가. 이민정책²⁰⁾

트럼프 행정부의 정책을 뒤집고, 오바마 행정부 때의 정책으로 돌아갈 가능성이 가장 높은 쟁점 현안은 이민 문제이다. 이민 문제가 크게

20) 트럼프 행정부의 이민 정책에 대한 개관으로는 Shoba Sivaprasad Wadhia, *Banned: Immigration enforcement in the time of Trump* (New York: New York University Press, 2019)를 참조; 트럼프의 이민 관련 행정명령에 대한 평가는 M. Waslin, "The Use of Executive Orders and Proclamations to Create Immigration Policy: Trump in Historical Perspective," *Journal on Migration and Human Security*, vol. 8, no. 1 (2020) pp. 54~67을 참고; 트럼프 행정부의 이민 정책을 법 관점에서 접근한 연구는 Kevin R. Johnson and Rose Cuisson-Villzor, "The Administration and the War on Immigration Diversity," *Wake Forest Law Review*, vol. 54 (2019), pp. 575~616을 참조.

주목을 받게 된 계기는 부모를 따라 어린 나이에 미국으로 불법 이민하여 정착한 성인과 합법적으로 미국에 들어와 비자가 만료되었음에도 불구하고 계속 거주하고 있는 성인을 구제하기 위한 법(The Development, Relief, and Education for Alien Minors Act: The Dream Act)이 논의되던 부시 행정부 시절로 돌아가 찾아보아야 한다. 당시 부시 행정부는 이민 문제에 대해서 비교적 온건한 입장이었다. 어린 나이에 부모를 따라 미국에 불법 입국한 사람들이 범법 행위를 저지르지 않고, 미국 시민으로서의 조건을 갖추고 있다면 그들에게 시민권을 부여하는 정책을 시행하지 않을 이유가 없다고 보았다. 이러한 정책의 수혜자는 주로 멕시코와 중미로부터 건너온 히스패닉계 이민자들일 것이기 때문에 부시 행정부의 판단에는 공화당 지지 유권자 기반을 장기적으로 넓힐 수 있다는 계산이 깔려있다고 보는 것이 일반적인 해석이다. 그러나 의회 내 공화당 강경파에서는 모든 종류의 불법이민자에 대해 선거를 베푸는 정책을 수행하면 안 된다고 주장하였다.

이에 이 법안에 대한 결정은 오바마 행정부로 넘어가게 되고, 결국 공화당 강경파의 목소리가 득세하여 법안 통과는 이루어지지 않는다. 오바마 대통령은 행정명령(Deferred Action for Childhood Arrivals: DACA)을 통해 불법이민자 문제를 어느 정도 해결하고자 했다. 오바마 대통령의 행정명령은 The Dream Act와 달리 1.5세 불법 이민자 자녀들에게 영주권 혹은 시민권을 부여할 가능성 자체를 고려하고 있지 않았다. 대신 16세 이하일 때 부모를 따라 미국으로 불법 입국하여 5년 이상 거주한 1.5세 자녀들에게 2년 주기로 연장 가능한 노동허가증을 발급해 주고, 이 증서가 유효한 시기 동안 추방되지 않을 권리를 보장해 주는 정책이다.

트럼프 대통령은 후보 시절부터 DACA에 대한 노골적인 적개심을 드러냈다. 트럼프 행정부는 불법 이민자 자녀에게 합법적인 체류의 가능성을 제공해 주는 오바마의 행정명령을 무효화 시키고자 하였다.

새로운 행정명령을 통한 폐지, 시효 만기 후 갱신을 하지 않음으로서 실질적으로 무력화하는 방법 등 여러 가지 고려를 하였으나 결국 시효 만기(phase-out)후 DACA를 갱신하지 않는 방법을 선택하였다. 트럼프 대통령의 이러한 행위는 소송을 낳았고, 2020년 6월 연방대법원은 5대 4로 DACA를 존치해야 한다고 판단하였다(Trump v. NAACP (DACA)).

DACA의 폐지는 실패했지만 트럼프 대통령은 다른 이민 정책에서 나름의 성과를 보인다. 트럼프 행정부는 이슬람교도 이민 금지 조치를 취해 미국의 정체성 확보에 나섰다. 트럼프 대통령은 취임 직후(2017년 1월 27일) 행정명령(Executive Order 13769)을 통해 시리아 난민들의 입국을 무기한 금지시키고, 이란, 이라크, 리비아, 소말리아, 수단, 시리아, 그리고 예멘으로부터의 이민을 실질적으로 금지시킬 뿐만 아니라 전체 입국 가능한 난민의 수를 연 5만 명으로 줄인다고 선언하였다. 이에 워싱턴 주는 트럼프 대통령의 행정명령이 위헌이라고 소송을 제기하였다. 이 행정명령이 이민을 금지시키는 나라들이 모두 이슬람권 국가들이기 때문에, 연방정부가 특정 종교를 우선시해서는 안된다는 수정헌법 제1조를 위배하였고, 또한 적법한 절차에 의거하지 않고 일부 이민자들의 권리가 침해되었기 때문에 수정헌법 제5조도 위배하였다고 주장한 것이다(Washington v. Trump, 2017). 하지만 트럼프 행정부는 ‘이민문제에 관련한 대통령의 권한이 모두 법적 판단을 요구하는 것은 아니고, 이 행정명령이 노골적으로 반이슬람적인 내용은 아니며, 잠재적 이민자들은 미국 시민이 아니기 때문에 수정헌법 5조의 적용을 받지 않는다’는 논리로 맞섰다.

2017년 2월 3일 연방지방법원은 우선 트럼프 행정부의 행정명령 집행을 일시 정지시켰다. 이에 트럼프 행정부는 연방고등법원에 소를 제기하였으나 연방고등법원은 이 요청을 받아들이지 않았다. 이에 2017년 3월 6일 트럼프 행정부는 수정된 행정명령을 반포하여 기존의 행정명령을 대체한다(Executive Order 13780). 이번에도 연방지방

법원(하와이 소재)이 반이슬람적인 내용이 수정헌법 제1조를 위배할 수 있다는 이유로 행정명령 집행을 일시 정지시킨다. 이에 대응하여 2017년 9월 24일 트럼프 행정부는 이 행정명령을 수정하는 선언을 한다(Proclamation 9645). 여기서 이민이 제약되는 국가들은 차드, 이란, 북한, 소말리아, 시리아, 베네수엘라, 그리고 예멘으로 수정되었다. 법정 공방이 지속되었고, 결국 2018년 6월 26일 연방대법원이 5대 4로 트럼프 행정부의 수정된 선언이 합헌이라고 판단함으로써 마무리되었다(Trump v. Hawaii). 다수 의견을 적은 로버츠 대법원장에 따르면 이 선언에 포함된 7개의 국가 중 5개가 이슬람 국가이고, 그 나라들의 인구는 세계 전체 이슬람교도의 10%도 안 되기 때문에 수정헌법 제1조에 위배된다고 보기 어렵다고 한다. 대신 이민현안에 있어서 국가 안보를 이유로 이와 같은 행정명령 혹은 선언을 대통령이 하는 데에 법적 하자가 없다고 판단하였다.

<표 III-1> 이민 정책 중요도(%)

	매우 중요함	중요함	별로 중요하지 않음	전혀 중요하지 않음
멕시코 국경에 장벽 설치	40	28	21	10
불법이민자에게 합법적 거주 기회 제공	33	34	18	15
전쟁, 폭력을 피해온 난민 수용	32	40	18	8
불법 이민자 예외 없이 추방	28	26	29	16

* 퓨리서치 센터 (2019년 9월 3일~15일 조사)²¹⁾

21) "Americans' immigration policy priorities: Divisions between-and within - the two parties," Pew Research Center, November 12, 2019, <<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/11/12/americans-immigration-policy-priorities-divisions-between-and-within-the-two-parties/>> (Accessed November 13, 2019).

〈표 Ⅲ-1〉을 보면 우선 2019년 가을 현재 과반수가 넘는 미국 국민들은 멕시코 국경에 장벽 설치, 불법 이민자에게 합법적 거주 기회 제공, 전쟁, 폭력을 피해온 난민 수용, 그리고 불법 이민자의 추방 문제가 모두 중요한 문제라고 인식하고 있음을 알 수 있다. 그런데 이 현안에 대한 입장은 지지 정당에 따라 갈린다. 이 내용은 〈표 Ⅲ-2〉에 정리되어 있다.

<표 Ⅲ-2> 이민정책 중요도: 지지정당 별(중요성 인식; %)

	멕시코 국경에 장벽 설치		불법이민자에게 합법적 거주 기회 제공		전쟁, 폭력을 피해온 난민 수용		불법 이민자 예외 없이 추방	
	매우 중요	중요	매우 중요	중요	매우 중요	중요	매우 중요	중요
공화당 지지	70	21	17	31	15	43	51	32
민주당 지지	15	34	46	36	47	38	10	21

* 퓨리서치 센터 (2019년 9월 3일~15일 조사)²²⁾

공화당 지지자의 경우 멕시코 국경에 장벽을 설치하는 일과 불법 이민자를 예외 없이 추방해야 하는 일을 중요하다고 생각하는 반면, 민주당 지지자의 경우 상대적으로 불법 이민자에게 합법적 거주 기회를 제공해 주는 일과 난민 수용 문제에 더 큰 관심을 보인다. 이러한 여론조사 결과는 이민 정책을 보는 공화당과 민주당 간의 입장 차이가 각 정당을 지지하는 유권자들 사이에서도 잘 반영되고 있음을 보여준다.

22) "Americans' immigration policy priorities: Divisions between-and within- the two parties," Pew Research Center.

<표 Ⅲ-3> 이민과 미국의 정체성(%)

	연도	미국의 이민자 수용이 미국 정체성에 도움	미국의 이민자 수용이 미국 정체성에 위협
응답자 전체	2017	68	29
	2018	68	26
	2019	62	33
공화당 지지자	2017	47	48
	2018	47	44
	2019	37	57
민주당 지지자	2017	84	14
	2018	85	13
	2019	86	11

* 퓨리서치 센터 (2019년 7월 10일~15일 조사)²³⁾

한편 <표 Ⅲ-3>에 제시된 결과를 살펴보면, 2017년 대비 2019년에 미국 국민들은 상대적으로 더 이민자의 유입이 미국의 정체성에 위협이 된다고 생각하고 있음을 알 수 있다. 이러한 인식의 변화는 공화당 지지자들에게 의해 이끌어지고 있다. 2017년에는 약 48%의 공화당 지지자들이 이민자의 유입으로 정체성이 위협받고 있다고 생각한 반면, 2019년에는 57%의 공화당 지지자들이 그렇게 생각하고 있다. 미국의 이민자 수용이 미국 정체성 형성에 도움이 된다고 보는 공화당 지지 유권자의 비율은 2017년 47%에서 2019년 37%로 줄었다. 한편 민주당 지지자들 중에서 이민자의 유입으로 미국의 정체성이 위협받고 있다고 생각하는 비율은 11~14% 정도에 불과하다. 그리고 미미한 차이이긴 하지만 민주당 지지자들은 시간이 지날수록 이민자의 유입이 미국의 정체성에 위협을 주지 않는다고 생각하는 경향성을 보인다.

23) "Growing share of Republicans say U.S. risks losing its identity if it is too open to foreigners," Pew Research Center, July 17, 2019, <<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/07/17/growing-share-of-republicans-say-u-s-risks-losing-its-identity-if-it-is-too-open-to-foreigners/>> (Accessed September 17, 2020).

<표 III-4> 이민과 미국의 정체성: 집단별 의견(%)

	미국의 이민자 수용이 미국 정체성에 위협	미국의 이민자 수용이 미국 정체성에 도움
남성	40	55
여성	25	70
백인	38	58
흑인	15	78
라틴계	29	66
18-29세	18	79
30-49세	31	62
50-64세	40	57
65세 이상	42	54
대학원	18	81
대졸	24	71
대학 중퇴	34	60
고졸 이하	41	55
백인 대졸	25	71
백인 고졸	44	51

* 퓨리서치 센터 (2019년 7월 10일~15일 조사)²⁴⁾

<표 III-4>는 <표 III-3>이 보여준 내용을 사회인구학적 집단별로 구분하여 제시하고 있다. 이민자의 유입이 미국 정체성에 위협이 된다고 생각하는 경향성은 여성보다는 남성, 소수인종 유권자보다는 백인 유권자, 젊은 세대 보다는 고령층, 교육수준이 높은 사람들보다는 교육수준이 낮은 사람들에게서 크다. 특히 백인 대졸자와 백인 고졸자 간의 인식 차이는 주목할 만하다. 백인 대졸자 중에서 이민자 수용이 미국 정체성에 위협이 된다고 생각하는 비율은 25%인데 비해, 백인 고졸자 중에서 그러한 태도를 보이는 비율은 44%나 된다. 미국의 이민자 수용

24) “Growing share of Republicans say U.S. risks losing its identity if it is too open to foreigners,” Pew Research Center.

이 미국 정체성에 도움이 된다고 생각하는 비율은 전자의 경우 71%, 후자의 경우 51%로 역시 극명하게 대비된다.

<표 III-5> DACA 및 불법이민자 정책에 대한 의견(%)

	DACA		불법이민자 거주 권리 부여	
	찬성	반대	찬성	반대
응답자 전체	74	24	75	24
민주당 지지자	91	8	89	10
공화당 지지자	54	43	57	42
백인	69	29	70	29
흑인	82	16	81	18
아시아인	72	27	76	22
라틴계	88	11	87	12
라틴계(미국 생)	86	14	82	17
라틴계(외국 생)	92	6	94	5

* 퓨리서치 센터 (2020년 6월 4일~10일 조사)²⁵⁾

구체적인 이민 정책에 대한 유권자의 태도는 <표 III-5>에서 확인할 수 있다. 우선 DACA에 대한 입장이 매우 우호적인 것에 주목해야 한다. 응답자들 중 74%가 DACA를 지지하는 반면, 24%만이 그 정책에 반대하고 있다. 예상대로 DACA에 대한 입장은 민주당 지지자와 소수인종 유권자에게서 보다 우호적이다. 민주당 지지 응답자 중 무려 91%가 이 정책을 지지하는 반면, 공화당지지 응답자 중에서는 54%만이 이 정책을 지지하고 있다. 적어도 이 설문조사 결과만을 놓고 보면

25) "Americans broadly support legal status for immigrants brought to the U.S. illegally as children," Pew Research Center, June 17, 2020, <<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/06/17/americans-broadly-support-legal-status-for-immigrants-brought-to-the-u-s-illegally-as-children/>> (Accessed September 18, 2020).

이념 양극화된 미국 정치 상황에서 과반수 이상의 공화당 지지자들이 이 정책을 지지하는 사실이 시사해 주는 바가 크다고 하겠다. 즉, 이 조사 결과가 미국 유권자들의 민심을 제대로 반영하고 있다면 공화당이 강경한 반이민정책을 펴는 데에 한계가 있을 수 있다는 말이다. 한편 라틴계 유권자를 미국 시민과 외국 출생자로 나누어 보았을 때, DACA를 찬성하는 정도에 약간의 차이가 있음을 알 수 있다. 미국 시민권을 소지하고 있는 라틴계 유권자들의 86%가 DACA를 지지하는 반면, 미국 시민권을 소지하고 있지 않은 라틴계 유권자들의 92%가 이 정책을 지지하고 있다. DACA보다 조금 더 진전된 아이디어인, 불법 이민자 및 체류자 모두에게 합법적으로 미국에 거주할 방안을 찾아보자는 의견에 대한 입장도 DACA에 대한 태도와 유사하다.

나. 인종문제²⁶⁾

트럼프 행정부의 포퓰리스트적 입장을 가장 잘 대변해 주는 것이 이민정책이지만, 최근 다시 수면 위로 올라온 인종문제를 대처하는 방식 역시 맥락을 같이하고 있다. 인종 문제는 해묵은 미국 사회의 고민 거리였는데, 오바마 행정부 들어서면서 다시 핵심적인 정치현안

26) 오바마 대통령 임기 중 역으로 인종 문제가 더욱 심각해졌다는 주장은 M. Tesler, *Post-racial or most-racial?: Race and politics in the Obama era* (Chicago: University of Chicago Press, 2016)에서 확인할 수 있다. “흑인의 생명은 소중하다” 운동의 초기 전개 과정에 대한 기술은 M. Tesler, *Post-racial or most-racial?: Race and politics in the Obama era* (Chicago: University of Chicago Press, 2016)을, 최근 이 운동의 평가는 A. Szetela, “Black Lives Matter at five: limits and possibilities,” *Ethnic and Racial Studies*, vol. 43, no. 8 (2020), pp. 1358-1383을 참조하고, 트럼프 대통령 시절 부상한 백인 민족주의(white nationalism) 혹은 백인 우월주의(white supremacy)에 대해서는 S. Pei, “White supremacy and racial conflict in the Trump Era,” *International Critical Thought*, vol. 7, no. 4 (2017), pp. 592-601를, 그리고 백인 우월주의와 개신교의 밀접한 관계에 대해서는 R. P. Jones, *White too long: the legacy of white supremacy in American Christianity* (New York: Simon & Schuster, 2020)를 참조하기 바란다.

으로 관심을 끌게 된다. 2012년 10대 흑인 마틴(Trayvon Martin)이 히스패닉계 백인 지머만(Geroge Zimmerman)에 의해 살해된 사건이 계기가 되었다. 마틴은 친척집을 방문 중이었는데 동네를 배회하는 마틴을 의심한 지머만이 경찰에 신고한 후 계속 마틴을 감시하면서 따라다니다가 서로 다투게 되었고 그 와중에 무장하지 않은 마틴을 총으로 살해한 것이다. 녹음된 지머만의 신고 기록에 따르면 경찰이 출동 할테니 아무 일도 하지 말라는 당부를 하였는데 지머만이 그것을 무시한 것이 사건이 일어난 이유라고 이야기 되었다. 문제는 이듬해 2013년 재판에서 지머만의 행동이 정당방위에 해당된다고 판단하여 무죄가 선고되었다는 것이다. 이 판결 결과를 듣고 많은 흑인들이 “흑인의 생명은 소중하다(Black Lives Matter)”라는 피켓을 들고 길거리에서 시위를 시작하였는데 이것이 바로 지금까지 이어지고 있는 흑인 인권 운동의 시작이다. 지머만 무죄 판결 직후 당시 대통령이었던 오바마는 마틴이 수 십년전 오바마 본인, 혹은 오바마가 아들이 있었으면 마틴이 바로 그 아들이었을 수도 있다고 이야기 하면서 미국 내 흑인들을 대상으로 한 제도화된 인종 차별을 철폐하기 위해 노력하자는 메시지를 내었다. 이러한 오바마 대통령의 입장은 역으로 인종 간 갈등을 심화시키는 결과를 낳았다.

이후 2014년 경찰의 과잉대응으로 사망한 가너(Eric Garner 뉴욕)와 브라운(Michael Brown 퍼거슨, 미주리), 그리고 2015년 역시 공권력과 흑인 간 충돌로 사망한 그레이(Freddie Gray 볼티모어)를 추모하는 모임은 시위로 번져 미디어의 주목을 받았다. 안타깝게도 모든 시위가 평화롭게 진행된 것은 아니었다. 이에 일부 보수 언론들은 시위대의 폭력행위 및 약탈에 초점을 맞추어 보도하여 백인 유권자들에게 불안과 공포감을 조장하려는 시도를 하기도 하였다. 특히 그레이 사망으로 비롯된 시위를 진압하기 위해 주 방위군까지 동원되고 볼티모어시를 봉쇄하는 상황까지 맞는 과정에서 당시 대통령 선거에 나설 생각

이 있었던 트럼프는 자신이 “법과 질서의 후보”가 되겠다는 입장을 명확히 밝히기까지 했다.

정치인 트럼프의 인종 문제에 대한 입장은 백인우월주의에 기반하고 있다는 지적이 끊임없이 제기되었다. 이러한 의심을 확인할 수 있는 사건이 2017년에 일어났다. 2017년 남북전쟁 때 남부연합의 사령관이었던 리(Robert Lee) 장군의 동상을 옮기는 문제를 놓고 극우 백인우월주의자들이 버지니아 주 샬롯빌에서 시위와 폭동을 일으켰을 때, 트럼프 대통령은 “양쪽 다 일리가 있다”는 식의 반응을 보였다. 양쪽 중 한 쪽은 명명백백한 인종차별주의자들임에도 불구하고 대통령의 자격으로 이러한 발언을 했다는 것은 백인우월주의 집단을 품는 내집단 중심주의(in-group favoritism)를 공공연하게 드러낸다고 볼 수 있다. 마찬가지로 2020년 5월 미네소타에서 공권력의 남용으로 조지 플로이드(George Floyd)라는 흑인이 사망하는 사건에서 비롯된 일련의 “흑인의 생명은 소중하다(Black Lives Matter)” 시위에 대해, 일부 시위대들의 폭력 행위를 부각하면서 제도화된 인종차별에 대한 대응 대신, 법과 질서를 회복하는 데에 노력을 기울이겠다고 하였다.

조지 플로이드 사망 사건은 미국 전역에서 대규모의 시위를 불러일으켰다. 1960년대 흑인 민권 운동 이후 가장 큰 규모의 시위가 벌어졌다는 보고가 있다. 사망 과정이 담긴 영상이 광범위하게 공유됨에 따라 미국이 아니라 다른 나라에서도 차별에 반대하는 시위가 잇달아 벌어졌다. 미국만으로 한정시켜 보자면 2020년 조지 플로이드 사망 사건 전에도 아머리(Ahmaud Arbery 조지아), 테일러(Breonna Taylor 루이빌, 켄터키) 사망사건이 있었고, 8월에는 제이콥 블레이크(Jacob Blake 위스컨신)가 경찰의 손에 의해 사망하는 사건이 있었다.

<표 Ⅲ-6> 인종 문제에 대한 관심도(%)

	지난 3개월 동안 인종 차별 문제에 더 관심을 갖게 됨	지난 3개월 동안 인종 차별 역사에 대해 더 공부함
백인	40	51
흑인	64	65
라틴계	39	50
아시아인	40	54

* 퓨리서치 센터 (2020년 9월 8일~13일 조사)²⁷⁾

2020년 5월 말 조지 플로이드 살해 사건으로 미국 전역에 시위가 벌어졌다. 이 사건을 계기로 많은 미국인들이 인종 차별 문제에 더 많은 관심을 가졌을 것이라 기대된다. <표 Ⅲ-6>에 제시된 설문조사 결과에 따르면 과반수가 넘는 흑인들, 과반수에 못 미치는 백인, 라틴계 유권자, 그리고 아시아계 유권자들이 이에 관심을 가진 것으로 확인된다. 즉, “흑인의 생명은 소중하다” 운동의 영향은 공권력의 피해자인 흑인 유권자들의 의견에 강하게 반영되는 반면, 다른 인종 유권자들에게는 상대적으로 덜 반영되었음을 알 수 있다.

<표 Ⅲ-7> 흑인 인종차별에 대한 정부의 대응(%)
(백인과 동등한 권리를 흑인에게 보장하기 위한 연방정부의 노력은?)

		부족하다	과다하다	적당하다
전체 응답자	2020	49	15	34
	2019	45	15	39
백인	2020	39	18	42
	2019	37	19	43

27) “Amid National Reckoning, Americans Divided on Whether Increased Focus on Race Will Lead to Major Policy Change,” Pew Research Center, October 6, 2020, <<https://www.pewsocialtrends.org/2020/10/06/amid-national-reckoning-americans-divided-on-whether-increased-focus-on-race-will-lead-to-major-policy-change/>>.

		부족하다	과다하다	적당하다
흑인	2020	86	6	5
	2019	78	6	14
라틴계	2020	57	13	28
	2019	48	9	40
아시아인	2020	56	15	28

* 퓨리서치 센터 (2020년 9월 8일~13일 및 2019년 1월 22일~2월 5일 조사)²⁸⁾

〈표 III-7〉은 2020년 미국 전역을 강타한 인종차별 반대 시위의 여파로 유권자들의 의견이 2019년 대비 어떻게 바뀌었는지를 보기 위한 정보를 제공하고 있다. 일반적으로 연방정부가 인종 차별 문제를 적절히 다루지 못하고 있다는 의견의 비율은 흑인들에게서 컸고, 백인들, 라틴계 유권자, 아시아계 유권자에게서는 상대적으로 낮았다. 흑인 유권자의 경우 2019년 연방정부의 노력이 부족하다고 응답한 비율이 78%였는데, 2020년 86%로 올라간다. 백인 유권자의 경우에도 2019년 연방정부의 인종차별 해소 노력이 부족하다고 응답한 비율이 37%였으나, 2020년 39%로 다소 올라감을 확인할 수 있다. 라틴계 유권자의 경우 그 비율이 2019년 48%, 2020년 57%로 나타난다. 모든 인종(2019년 정보가 없는 아시아계 유권자 제외) 유권자에게서 2019년 대비 2020년에 전체적으로 더 연방정부의 적극적인 노력을 바라는 의견이 우세한 것으로 확인된다.

28) "Americans are more positive about the long-term rise in U.S. racial and ethnic diversity than in 2016," Pew Research center, October 1, 2020, <<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/10/01/americans-are-more-positive-about-the-long-term-rise-in-u-s-racial-and-ethnic-diversity-than-in-2016/>> (Accessed October 17, 2020).

<표 III-8> 인종 다양성에 대한 태도(%)
 (앞으로 25~30년 후면 미국의 소수인종이 백인을 제치고 다수가 될 것 같은데 이것은 미국의 미래를 위해 좋은 일인가?29)

	연도	좋은 일	안 좋은 일	좋지도 안 좋지도 않음
전체 응답자	2016	14	22	63
	2018	24	17	58
	2019	21	13	66
	2020	24	11	64
공화당 지지자	2016	4	39	57
	2018	6	31	62
	2019	6	21	73
	2020	9	19	72
민주당 지지자	2016	23	8	67
	2018	37	6	56
	2019	33	7	60
	2020	38	4	57

* 퓨리서치 센터³⁰⁾

<표 III-8>은 앞으로 점점 더 강화될 미국 내 인종다양성에 대한 입장을 지지 정당별로 구분하여 정리하고 있다. 앞으로 25~30년 후면 미국의 소수인종이 백인을 제치고 다수가 될 것 같은데 이것이 미국의 미래를 위해 좋은 일인지 아닌지를 묻는 질문에 2016년 이후 점점 긍정적인 대답을 하는 응답자들의 비율이 높아짐을 확인할 수 있다. 인종다양성 심화에 긍정적인 입장을 보이는 응답자의 비율이 2016년 14%였다가 2020년에는 24%로 증가하는 반면, 그에 대해 부정적인 입장을 보이는 응답자의 비율은 22%에서 11%로 줄어들고 있다. 그러나 인종다양성이 심화되는 현상에 대해서 공화당 지지자들과 민주당

29) 위의 자료.

30) 위의 자료.

지지자들 간의 의견이 확연히 구분된다. 2016년부터 2020년에 걸친 설문조사를 보면 공화당 지지자 중에서 인종다양성 심화를 긍정적으로 바라보는 비율은 10%가 안되는 반면, 민주당 지지자 중에서 그것을 부정적으로 바라보는 비율 역시 10%가 안됨을 알 수 있다. 아주 미미한 차이긴 하지만 지지 정당별 의견의 격차가 시간이 지남에 따라 조금씩 줄고 있긴 하다.

<표 III-9> 인종 다양성에 대한 태도(%)
(앞으로 25~30년 후면 미국의 소수인종이 백인을 제치고 다수가 될 것 같은데 이것은 미국의 미래를 위해 좋은 일인가 아닌가?)

	좋은 일		안 좋은 일	
	2016	2020	2016	2020
백인	7	14	29	14
흑인	35	46	4	4
라틴계	34	42	7	6
아시아인		46		8
Z 세대		40		7
밀레니얼	21	33	13	8
X 세대	16	24	20	10
베이비부머	9	15	27	14
Silent 세대	7	11	35	16
고졸	12	21	29	13
대학 중퇴	16	24	21	12
대졸 이상	14	28	15	7

* 퓨리서치 센터³¹⁾

<표 III-8>에 정리된 내용을 사회인구학적 집단 별로 나누어 본 결과가 <표 III-9>에 제시되어있다. 흥미롭게도 인종 다양성이 심화되는 현상에 대해 2016년 대비 2020년에 모든 유권자 집단(아시아계 유권

31) 위의 자료.

자와 Z세대 유권자의 정보는 2016년에 없음)에게서 상대적으로 우호적인 반응이 확인된다. 특히 백인 유권자의 태도 변화가 눈에 띈다. 2016년 인종다양성 심화에 긍정적인 반응을 보인 백인 유권자는 7%에 불과했는데 2020년에 두 배인 14%로 증가한다. 반면 2016년 인종다양성 심화에 부정적인 반응을 보인 백인 유권자의 비율이 29%였는데 그것이 2020년 14%로 크게 줄어든다. 세대 별 입장 차이도 확연하다. Silent 세대로부터 Z 세대로 내려올수록 인종다양성이 심화되는 현상에 대한 태도가 긍정적이다. 교육수준 기준으로 보아도, 고졸 혹은 전문대 졸/대학 중퇴자들에 비해 대졸 이상의 학력을 가진 유권자들이 인종다양성 심화에 상대적으로 긍정적인 입장을 보임을 알 수 있다.

<표 III-10> 흑인의 생명은 소중하다(Black Lives Matter) 운동지지(%)

	2020년 6월	2020년 9월
전체 유권자	67	55
백인	60	45
흑인	86	87
라틴계	77	66
아시안	75	69
백인 공화당 지지	37	16
백인 민주당 지지	92	88

* 퓨리서치 센터 (2020년 9월 8일~13일 조사)³²⁾

2020년에 큰 사회문제로 부상한 인종차별 문제에 대한 의견을 묻는 설문조사 결과를 <표 III-10>에서 확인할 수 있다. “흑인의 생명은 소중하다” 운동에 대한 지지도는 조지 플로이드(George Floyd) 사건

32) “Support for Black Lives Matter has decreased since June but remains strong among Black Americans,” Pew Research Center, September 16, 2020. <<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/09/16/support-for-black-lives-matter-has-decreased-since-june-but-remains-strong-among-black-americans/>> (Accessed October 1, 2020).

직후인 6월에 꽤 높게 나왔으나 9월에는 지지도가 많이 내려갔음을 확인할 수 있다. 3개월 사이 전체 유권자의 ‘흑인의 생명은 소중하다’ 운동 지지도는 12%(67%에서 55%로) 내려갔다. 그런데 흑인 유권자의 지지도에는 변화가 전혀 없었던 반면, 다른 인종 유권자들의 지지도가 내려갔기 때문에 이런 현상이 나타난 것으로 해석 가능하다. 공화당 지지 백인 유권자의 경우 6월에도 인종차별 요구 운동에 대한 지지도가 37%밖에 안 되었는데, 9월에는 16%로 대폭 줄어든다. 하지만 민주당 지지 백인 유권자의 흑인의 생명은 소중하다 운동에 대한 지지도는 6월 92%, 9월 88%로 큰 변화를 보이지 않는다.

<표 III-11> 인종 문제에 대한 태도[동의, %]

	백인이 흑인에 비해 특권을 누리고 있다 (동의)		흑인이 백인처럼 되기란 매우 어렵다 (동의)	
	2016	2020	2016	2020
전체 응답자	23	34	35	44
민주당 후보 지지자	40	59	57	74
트럼프 지지자	4	5	11	9

* 퓨리서치 센터 (2020년 9월 8일-13일 조사)³³⁾

인종차별 문제 관련하여 미국사회에서의 흑인 지위가 백인에 비해 어떠한지를 묻는 질문을 한 설문조사 결과가 <표 III-11>에 정리되어 있다. 전체 응답자 기준으로 볼 때 2016년 대비 2020년에 백인이

33) “Amid National Reckoning, Americans Divided on Whether Increased Focus on Race Will Lead to Major Policy Change,” Pew Research Center, October 6, 2020, <<https://www.pewsocialtrends.org/2020/10/06/amid-national-reckoning-americans-divided-on-whether-increased-focus-on-race-will-lead-to-major-policy-change/>> (Accessed October 9, 2020).

흑인에 비해 우월한 지위를 누리고 있다는 입장을 취하는 비율이 늘어난 것으로 확인할 수 있다. 이러한 의견의 변화는 민주당 소속 대통령 후보를 지지하는 응답자들에 의해 주도된 것이다. 2016년 당시 민주당 대통령 후보였던 클린턴을 지지하는 응답자들의 40%가 백인이 흑인에 비해 특권을 누리고 있다고 보았는데, 그 비율이 2020년 바이든 후보를 지지하는 응답자들에게선 59%로 증가했다. 마찬가지로 2016년에 민주당 지지 응답자들 중 57%가 흑인이 백인처럼 되기가 어렵다고 보았는데, 그 비율이 2020년에는 74%로 올라간다. 한편 트럼프 지지자들 중에서 백인이 흑인에 비해 특권을 누리고 있다는 진술 혹은 흑인이 백인처럼 되기가 매우 어렵다는 진술에 동의하는 비율은 10% 이하이다.

<표 Ⅲ-12> 인종 문제에 대한 태도: 집단 별 차이[동의, %]
(흑인이 백인처럼 되기란 매우 어렵다)

	2016	2020
백인	28	36
흑인	63	81
라틴계	39	49
아시아인		55
밀레니얼	40	55
X 세대	36	44
베이비부머	32	37
Silent 세대	33	39
백인 공화당 지지자	10	7
백인 민주당 지지자	53	72

* 퓨리서치 센터 (2020년 9월 8일~13일 조사)³⁴⁾

34) 위의 자료.

‘흑인이 백인처럼 되기란 매우 어렵다’는 진술에 대한 입장을 집단별로 나누어 보면 2016년 대비 2020년 흑인들이 겪고 있는 차별에 대한 공감감이 높아졌음을 확인할 수 있다. <표 III-12>에서 2016년 대비 2020년에 이 진술에 대해 동의하는 비율이 줄어든 집단은 백인 공화당 지지자 밖에 없다. 인종 집단 중에서 백인의 경우에만 이 진술에 대한 지지도가 상대적으로 낮으나, 2016년에 비해 2020년 동의하는 비율이 올라갔다. 세대 간 차이 역시 예상대로 나타났다. 나이든 세대보다 젊은 세대에서 이 진술에 대한 지지도가 높았다. 백인 민주당 지지자의 경우만 보아도 2016년 53%의 동의율을 보이다가 2020년 72%의 동의율을 보이기 때문에, 백인 공화당 지지자들과의 차이가 확연하게 나타난다.

다. COVID-19³⁵⁾

2020년 1월 21일 미국에서 첫 확진자가 발생한 이후 COVID-19는 걷잡을 수 없는 속도로 확산되었다. COVID-19에 대한 트럼프 행정부의 대처가 미흡했기 때문이다. 트럼프 대통령은 COVID-19 확산 초기 그 심각성을 애써 부인했다. 객관적인 수치만 보아도 미국은 전 세계에서 가장 많은 숫자의 확진자 및 사망자를 기록한 나라이다. 게다가 트럼프 대통령과 일부 주지사 간 방역을 둘러싼 갈등, 트럼프 대통령과 방역 전문 관료들 간의 다툼 등이 미국의 방역 정책에 대한 불신을 증폭시키는 역할을 했다.

35) 트럼프 행정부가 코로나 바이러스의 확산에 어떻게 대처했는지, 그러한 대응책을 마련한 이유는 무엇인지에 대한 학술적인 논의는 아직 많이 축적되어 있지 않다. 다음 두 개의 연구를 참고할만 하다: C. J. Bowling, J. M. Fisk, and J.C. Morris, “Seeking patterns in chaos: Transactional federalism in the Trump administration’s response to the COVID-19 pandemic,” *The American Review of Public Administration*, vol. 50, no. 6-7 (2020), pp. 512-518; D. P. Carter and P. J. May, “Making sense of the US COVID-19 pandemic response: A policy regime perspective,” *Administrative Theory & Praxis*, vol. 42, no. 2 (2020), pp. 1~13.

더 큰 문제는 객관적인 과학 지식에 근거한다면 합의가 가능한 COVID-19라는 현안이 지나치게 정치화되어 트럼프 대통령을 지지하는 유권자와 그렇지 않은 유권자 간에 입장 차이가 보인다는 것이다. COVID-19에 대한 유권자들의 입장이 지지 정당 혹은 정치 이념에 따라 현저하게 다르게 나타난다면 미국 정부가 이에 대해 대처하고 COVID-19로 인한 어려움을 극복하는 과정에서 장애물로 작동할 수 있다.

<표 III-13> 백신 접종 의사(%)

	반드시 접종할 것임	아마도 접종할 것임	아마도 접종하지 않을 것임	절대 접종하지 않을 것임
2020년 5월	42	30	16	11
2020년 9월	21	30	25	24
2020년 11월	29	31	21	18

* 퓨리서치 센터 (2020년 11월 18일~11월 29일 조사)³⁶⁾

우선 <표 III-13>은 올 5월, 9월, 그리고 11월에 COVID-19 백신이 개발된다면 그것을 접종받을 의사가 있는지를 물어보는 질문에 대한 답을 정리한 것이다. 5월까지만 해도 약 72%의 응답자들이 백신 접종 의사가 있다고 답한 반면, 9월에는 그 비율이 51%로 줄고, 11월에는 다시 그 비율이 60%로 올라감을 확인할 수 있다. 5월 현재 27%에 불과했던 백신에 대한 회의적 시각이 11월 현재 약 39%로 올라갔다는 사실은 그 사이 COVID-19 관련 의제들이 과학자들의 전문성에 의해 프레임되기 보다 정치적인 입장의 하나로 포섭되었을 가능성을 시사해준다.

36) "Intent to Get a COVID-19 Vaccine Rises to 60% as Confidence in Research and Development Process Increases," Pew Research Center, December 3, 2020, <<https://www.pewresearch.org/science/2020/12/03/intent-to-get-a-covid-19-vaccine-rises-to-60-as-confidence-in-research-and-development-process-increases/>> (Accessed December 5, 2020).

<표 Ⅲ-14> 백신 접종 의사(%)
(반드시 접종할 것임+아마도 접종할 것임)

	2020년 5월	2020년 11월
남성	76	67
여성	69	54
백인	74	61
흑인	54	42
라틴계	74	63
아시아인	91	83
대학원	84	75
대졸	77	66
대학 중퇴	69	56
고졸 이하	68	55
민주당 지지	79	69
공화당 지지	65	50

* 퓨리서치 센터 (2020년 11월 18일~11월 29일 조사)³⁷⁾

백신 접종 의사를 사회인구학적 집단 별로 나누어 보아도 5월 대비 11월에 백신 회의론이 조금 더 힘을 얻고 있다는 것을 <표 Ⅲ-14>를 통해 확인할 수 있다. 특히 흑인 응답자들 사이에서 백신에 대한 신뢰가 낮다는 점, 그리고 교육 수준이 낮은 응답자들의 백신에 대한 신뢰가 낮다는 점은 이 현안에 대한 태도가 과학 지식의 노출 정도와 상관 관계를 맺는 것이 아닌지를 의심케 한다.

37) 위의 자료.

<표 Ⅲ-15> COVID-19 대응 관련 기관 신뢰도[동의, %]
(코로나 대응을 다음의 기관이 잘 하고 있다)

	의료기관	CDC	지방 정치인	주 정치인	트럼프 대통령
민주당 지지	89	75	61	59	7
공화당 지지	86	58	56	49	67

* 퓨리서치 센터 (2020년 6월 4일-6월 10일 조사)³⁸⁾

<표 Ⅲ-15>를 보면 지지 정당을 막론하고 전문가 집단인 의료 기관과 CDC에 대한 신뢰가 정치인에 대한 신뢰보다 높은 것을 확인할 수 있다. 그런데 공화당 지지 응답자들의 CDC에 대한 상대적으로 낮은 신뢰와 트럼프 대통령에 대한 상대적으로 높은 신뢰는 COVID-19 현안이 상당히 정치화되어 있음을 의미한다. 민주당 지지 응답자의 경우 COVID-19 대응 관련하여 트럼프 대통령을 신뢰하는 비율이 7%에 불과하다는 것 역시 의미심장하다.

<표 Ⅲ-16> 2020년 대통령 선거에서 정치 현안의 중요도(%)

	전체 응답자	민주당 지지자	공화당 지지자
경제	74	66	84
건강보험	65	82	44
연방대법관 임명	63	66	64
COVID-19	55	82	24
외교정책	51	50	53
임신중절	44	42	48

* 퓨리서치 센터 (2020년 10월 6일-12일 조사)³⁹⁾

38) "1. Americans rate CDC highly, Trump and his administration poorly on getting the facts right about COVID-19," Pew Research Center, June 29, 2020, <<https://www.journalism.org/2020/06/29/americans-rate-cdc-highly-trump-and-his-administration-poorly-on-getting-the-facts-right-about-covid-19/>> (Accessed September 3, 2020).

〈표 III-16〉은 COVID-19라는 새로운 현안에 대한 유권자들의 입장을 다른 중요 정치 현안에 대한 입장과 비교하고 있다. 전체 응답자 기준으로 볼 때 2020년 대통령 선거에서 가장 중요한 현안으로 경제 문제가 제시되고 있다(그런데 경제 문제가 여기서 정확하게 무엇을 의미하는지는 불분명하다. 예를 들어 어떤 응답자는 고용 문제를 경제 문제로 보는 반면, 다른 응답자는 세금 문제를 경제 문제로 볼 수도 있기 때문이다). 그 다음으로 중요한 현안으로는 건강보험, 연방대법관 임명, COVID-19가 순서대로 제시되고 있다. 외교정책의 중요성을 인정하는 비율은 51% 정도 되는데, 이것도 경제 문제와 마찬가지로 정확하게 어떤 외교정책(이스라엘 정책, 중국과의 무역전쟁, 동맹국 간의 유대 강화 등)을 응답자들이 생각하고 있는지 알 수 없기 때문에 별로 유용하지 않은 정보이다. 한편 2020년 언론에서 비교적 빈번히 다루어진 임신중절 문제를 중요 현안으로 보는 비율은 44%에 불과하다.

정치현안에 대한 태도에 지지 정당별 차이가 보인다는 사실이 흥미롭다. 민주당을 지지하는 응답자들 중 82%가 건강보험이 2020년 대통령 선거에서 중요한 현안이라고 답한 반면, 공화당을 지지하는 응답자들 중 44%만이 그러한 대답을 하였다. 또한 민주당을 지지하는 응답자들 중 82%가 COVID-19가 이번 대통령 선거에서 중요한 현안이라고 답한 반면, 공화당을 지지하는 응답자들 중에서는 불과 24%만이 그러한 입장을 취했다.

39) “Only 24% of Trump supporters view the coronavirus outbreak as a ‘very important’ voting issue,” Pew Research Center, October 21, 2020, <<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/10/21/only-24-of-trump-supporters-view-the-coronavirus-outbreak-as-a-very-important-voting-issue/>> (Accessed October 23, 2020).

라. 건강보험⁴⁰⁾

오바마 행정부 초기 극적으로 입법에 성공한 연방정부 주도 건강보험 제도(Affordable Care Act: ACA, 2010)는 오바마의 가장 큰 업적 중의 하나이다. 입법 과정이 순탄하지는 않았지만 당시 민주당이 상원과 하원에서 다수당의 위치를 차지하고 있었을 뿐만 아니라, 상원에서 공화당의 필리버스터를 저지할만한 정치력을 발휘할 수 있는 여건이 었다. ACA는 민간보험을 구입할 수 없는 저소득층 미국인들에게 건강보험 가입 기회를 제공해 주었을 뿐만 아니라, 청소년들이 부모의 건강보험 혜택을 받을 수 있는 기간을 늘렸고, 기저질환이 있는 사람들에게도 건강보험 가입을 가능하게 하는 제도이다. 하지만 이러한 제도를 만들어 놓았는데 가입률이 저조하면 곤란하기 때문에, 별도의 민간보험을 들 수 없는 사람들이 특별한 사유 없이 ACA로 제공되는 정부 주도 보험에 가입하지 않으면 벌금 형식의 세금을 내야하는 조항을 삽입하였다. 공화당 정치인들은 바로 이 조항을 문제 삼아 ACA의 실질적인 폐지를 지속적으로 주장하였다.

실제로 공화당은 2010년부터 2017년에 이르기까지 무려 70여번에 걸쳐 ACA를 수정 혹은 폐지하기 위한 시도를 하였다. 문제는 공화당과 트럼프 대통령이 ACA를 폐지하고 더 나은 제도를 만들겠다고 주장은 해 왔으나 그 실체가 무엇인지 아무도 파악하지 못했다는 것이다.

40) 오바마 행정부의 ACA와 그것을 폐지하고자 하는 공화당 및 트럼프 대통령의 행보에 이르는 과정은 W. G. Howell and T. M. Moe, *Presidents, Populism, and the Crisis of Democracy* (Chicago: University of Chicago Press, 2020)에 간략하게 기술되고 있다. 조금 더 구체적인 내용 및 시사점에 대해서는 다음의 두 저작을 참조: W. Hatcher, "President Trump and health care: a content analysis of misleading statements," *Journal of Public Health*, vol. 42, no. 4 (2020) pp. e482-e486; D. U. Himmelstein, S. Woolhandler, and C. Fauke, "US Health Care in the Trump Era: A Data Update," *International Journal of Health Services*, vol. 49, no. 3 (2019), pp. 402-411.

ACA를 통해 만들어진 정부 주도 건강보험 제도를 원활하게 유지하기 위해 필요한 재원을 확보하는 문제는 입법 초기부터 제기된 문제이다. 역시 개인에게 별금 형식으로 가입을 강요할 수 있는지의 여부에 대해 서도 법적 논란은 지속적으로 제기되었다. 흥미로운 점은 ACA 집행 초기 정부주도 건강보험 제도에 부정적인 반응을 보인 유권자들의 상당수가 긍정적인 입장을 취하고 있다는 것이다. 그러나 공화당 의원들이 가한 몇 가지 수정 때문에 약 640만 명의 미국 국민들이 ACA의 혜택을 더 이상 못 받고 있는 실정이다. 그리고 국민 개인이 부담해야 할 프리미엄도 32% 오른 상황이기 때문에 제도 자체가 건전하게 유지될지 여부가 미지수이다. ACA의 대안이 필요한 것은 사실인데 이념 양극화가 심화된 미국 의회에서 양당 간 합의를 통해 난관을 헤쳐나갈 가능성은 희박하다.

<표 III-17> 선호하는 건강보험 방식(%)

	2019				2020			
	연방 정부 독점 제공	연방 정부 + 민간 보험	Medicare/Medicaid 만 정부에서	연방 정부 가입 반대	연방 정부 독점 제공	연방 정부 + 민간 보험	Medicare/Medicaid 만 정부에서	연방 정부 가입 반대
전체 응답자	30	28	35	6	36	26	30	6
공화당 지지자	13	16	59	11	15	18	54	11
민주당 지지자	44	38	15	2	54	33	10	2

* 퓨리서치 센터 (2020년 7월 27일-8월 2일 조사)⁴¹⁾

41) "Increasing share of Americans favor a single government program to provide health care coverage," Pew Research Center, September 29, 2020. <<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/09/29/increasing-share-of-americans-favor-a-single-government-program-to-provide-health-care-coverage/>> (Accessed October 2, 2020).

<표 III-17>을 보면 건강보험에 대한 입장이 공화당 지지자와 민주당 지지자 사이에 확연히 다름을 확인할 수 있다. 2019년 공화당 지지자의 과반수 이상은 메디케어(Medicare: 65세 이상의 미국 시민에게 연방정부가 제공하는 건강보험)와 메디케이드(Medicaid: 가난한 사람들에게 연방정부가 제공하는 건강보험)만을 연방 정부에서 제공하고 나머지는 민간 보험에 맡기는 것을 선호하는 반면 민주당 지지 응답자의 44%는 연방정부가 독점적으로 건강보험을 제공하는 제도를, 38%는 연방정부가 제공하는 건강보험과 민간 건강보험이 혼합된 방식을 선호하고 있다. 2020년에는 전체적으로 건강보험제도에 연방정부가 개입하는 것을 선호하는 방향으로 약간 이동하고 있다. 2020년 민주당 지지 응답자의 54%가 연방정부가 독점적으로 건강보험을 제공하는 것을 선호하고 있다.

<표 III-18> 연방정부가 독점적으로 건강보험을 제공하는 안에 대한 입장 (찬성, %)

	2019년	2020년
남성	47	58
여성	41	51
백인	48	58
흑인	33	42
라틴계	40	50
18-29	50	57
30-49	47	59
50-64	41	49
65세 이상	34	45

* 퓨리서치 센터 (2020년 7월 27일-8월 2일 조사)⁴²⁾

42) 위의 자료.

〈표 III-18〉은 연방정부가 독점적으로 건강보험을 제공하는 제도에 대한 지지가 주요 집단 별로 어떻게 다른지를 보여주고 있다. 전체적으로 2019년에 비해 2020년 연방정부 주도의 건강보험제도에 대한 지지율은 올라간 것으로 확인된다. 여성보다는 남성, 유색인종보다는 백인, 그리고 비교적 젊은 세대에서 연방정부 주도의 건강보험 제도를 지지하고 있다. 상대적으로 저소득층이 많은 흑인과 라틴계 이민자 및 그 후손들이 정부가 독점적으로 제공하는 건강보험의 혜택을 받을 가능성이 높음에도 불구하고 백인 응답자들에 비해 이 안을 덜 지지한다는 사실은 흥미롭다. 이러한 의견의 이면에는 건강보험이라는 현안이 이해하기 어려운 현안이라는 점도 작용했을 것이다.

마. 환경, 에너지 정책⁴³⁾

트럼프 행정부는 퇴행적인 환경, 에너지 정책을 수행하였다. 트럼프 행정부는 환경 보호를 위해 이전 행정부들이 마련한 규칙들을 대규모로 파기하였다. 대기오염 및 가스 배출 관련 사안, 시추 및 채굴 관련 사안, 인프라 건축 관련 사안, 생물 다양성 관련 사안, 독성 물질과 안전 관련 사안, 수질오염 관련 사안 모두를 건드려 왔다. 최근 트럼프는 오랫동안 환경 법안의 기반 역할을 해온 국가환경정책법(National Environment Policy Act: NEPA)을 개정하겠다고 선언하였다. 수정하고자 하는 핵심 내용은 대규모 인프라 사업의 엄격한 환경영향평가

43) 닉슨 대통령부터 트럼프 대통령에 이르기까지 공화당의 환경정책을 보는 시각을 잘 정리해 놓은 저작은 J. M. Turner, *The Republican reversal: conservatives and the environment from Nixon to Trump* (Cambridge: Harvard University Press, 2018)이다. 트럼프 행정부의 환경 정책에 대한 평가는 J. M. Rios, "The Rollback of Environment Justice: Executive Orders, Rulemaking, and the Administrative Process Under the Trump Administration," *Environmental Justice*, vol. 13, no. 3 (2020), pp. 91-96에서 확인할 수 있다.

완화이다. 개정안에 따르면 연방기관들은 대형 인프라 프로젝트를 수행할 때 환경영향평가를 받는 불편함을 겪지 않을 수 있다. 즉, 개정안은 송유관이나 도로, 교량 같은 대규모 인프라 사업 추진에 환경영향평가 부담을 대폭 줄이는 방안이다. 이 개정안이 실제로 집행되면 환경에 주는 악영향이 클 것이라는 것은 명약관화한 일이다.

또한 트럼프 행정부는 작년 차량 배출가스 기준을 자체적으로 정할 수 있는 캘리포니아주의 권한을 취소하라는 내용의 발언을 하였다. 원래 캘리포니아주는 그동안 연방 기준보다 더 엄격한 차량 배출가스 기준을 제정하고 적용해 왔다. 트럼프는 자동차를 더 싸게 만들고, 추가적인 일자리를 만들기 위해 이러한 주 차원의 엄격한 법은 필요 없다고 주장하였다. 트럼프는 취임직후 신규 화력발전소 동결 및 2030년까지 이산화탄소 배출을 감축하는 내용을 골자로 하는 법을 무력화시켰다. 덧붙여 오바마의 메탄 배출규제 규칙을 완화하겠다는 내용의 수정안도 고려하였다. 메탄은 지구온난화 주범인 온실가스의 주요 요인일 뿐만 아니라 이산화탄소보다 환경에 주는 영향이 안 좋고 알려진 물질이다. 트럼프는 오바마의 환경정책을 뒤집음으로써 화석연료 사용에 더욱 의존할 수밖에 없는 상황을 만들었다.

트럼프는 연방환경청의 수장으로 이산화탄소가 지구 온난화의 주된 원인제공자라는 사실을 믿지 않는 프루이트(Scott Pruitt)를 임명하기도 하였다. 프루이트가 2018년 사임하고 새 청장이 된 휠러(Andrew Wheeler)는 화석연료 사용 지지자로, 대표적인 석탄산업 로비스트다. 오바마 환경규제 철폐에 앞장선 로펌에 근무한 경험이 있는 사람이다. 바이든 행정부가 들어섬에 따라 트럼프 대통령이 지난 4년 동안 퇴보시킨 환경정책을 어떻게 재건할 것인가가 주목을 받는 이유이다.

<표 Ⅲ-19> 2020년 선거에서 환경 현안의 중요성(중요하다, %)

	바이든 지지자	트럼프 지지자
전체 응답자	68	11
남성	72	8
여성	65	14
밀레니얼	68	17
X 세대	63	10
베이비부머	73	9

* 퓨리서치 센터 (2020년 7월 27일-8월 2일 조사)⁴⁴⁾

2020년 선거에서 환경 현안이 중요하다고 생각하는 설문 응답자의 비율은 바이든 후보를 지지하느냐 아니면 트럼프 후보를 지지하느냐에 따라 확연하게 갈린다. 바이든 지지 응답자의 68%가 환경 현안이 중요하다고 답한 반면, 트럼프 지지 응답자의 11%만이 그러한 대답을 하였다. 성별과 세대로 구분해보면 이러한 차이가 더욱 확연하게 나타난다. 바이든 지지 남성 응답자의 72%가 환경 현안의 중요성을 응답한 반면, 트럼프 지지 남성 응답자의 8%만이 그러한 입장을 보인다. 바이든 지지 응답자 중에서 환경 현안의 중요성을 인식하는 X세대의 비율이 63%인 반면 트럼프 지지 응답자 중에서 그나마 환경 현안에 신경을 쓰는 밀레니얼 세대의 비율은 17%에 불과하다.

<표 Ⅲ-20> 에너지 정책에 대한 태도(%)

	화석 연료 지속적 사용	대체 에너지를 이용
전체 응답자	20	79
공화당 지지자	35	65

⁴⁴⁾ “Fast facts about U.S. views on oil and gas production as White House moves to open Alaska refuge to drilling.” Pew Research Center, August 17, 2020, <<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/08/17/fast-facts-about-u-s-views-on-oil-and-gas-production-as-white-house-moves-to-open-alaska-refuge-to-drilling/>> (Accessed August 20, 2020).

	화석 연료 지속적 사용	대체 에너지를 이용
민주당 지지자	8	91
보수적 공화당 지지자	45	54
중도 공화당 지지자	18	81
중도 민주당 지지자	12	88
진보적 민주당 지지자	3	97

* 퓨리서치 센터 (2020년 7월 27일-8월 2일 조사)⁴⁵⁾

<표 Ⅲ-20>은 에너지 정책에 대한 입장을 지지 정당과 정치 이념 기준으로 나누어 보고 있다. 설문 응답자들의 대부분(79%)은 화석 연료를 지속적으로 사용하는 대신 대체 에너지를 이용해야 한다고 생각한다. 이러한 경향성은 공화당 지지자들에게서도 나타나는데, 민주당 지지자들에게서는 특히 확연하게 나타난다. 민주당 지지 응답자의 91%가 대체 에너지원의 이용을 선호하는데, 공화당 지지 응답자의 65%가 동일한 응답을 하고 있다. 보수적 공화당 지지자의 대체 에너지원 사용 지지율을 54%이지만 진보적 민주당 지지자의 지지율은 97%에 이른다.

<표 Ⅲ-21> 환경보호를 위한 정부의 노력(미흡하다 %)

	기후변화 대처	대기의 질	수질	생물 다양성 보호	국립공원 관리
민주당 지지자	89	87	85	81	75
공화당 지지자	35	39	45	39	29

* 퓨리서치 센터 (2020년 4월 29일-5월 5일 조사)⁴⁶⁾

45) 위의 자료.

46) "Two-Thirds of Americans Think Government Should Do More on Climate," Pew Research Center, June 23, 2020, <<https://www.pewresearch.org/science/2020/06/23/two-thirds-of-americans-think-government-should-do-more-on-climate/>> (Accessed June 26, 2020).

환경보호를 위한 정부의 노력이 미흡하다는 의견은 주로 민주당 지지 응답자들로부터 나온다. <표 III-21>을 보면 민주당 지지 응답자들 중 적어도 3/4 이상이 기후변화대처, 대기의 질, 수질, 생물 다양성 보호 및 국립공원 관리에 연방정부가 더 많은 노력을 해야 한다고 생각함을 알 수 있다. 상대적으로 공화당 지지 응답자들은 환경보호를 위한 정부의 노력이 적절하다고 생각하고 있다.

<표 III-22> 환경 보호를 위한 정부의 노력: 공화당 지지자 내 세대 차이 (미흡하다, %)

	기후변화대처	대기의 질	수질	생물 다양성	국립공원
공화당 지지 밀레니얼 세대	49	53	57	52	38
공화당 지지 베이비부머 세대	25	30	38	33	24
민주당 지지자	89	87	85	81	75

* 퓨리서치센터 (2020년 4월 29일-5월 5일 조사)⁴⁷⁾

그렇지만 공화당 지지자 내에서도 환경 문제에 대한 세대 간 인식 차이가 있다. <표 III-22>을 보면 공화당지지 밀레니얼 세대 응답자들이 공화당지지 베이비부머 세대보다 환경 보호를 위한 정부의 노력이 더 필요하다고 생각함을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 공화당 지지 밀레니얼 세대의 인식은 민주당 지지자들의 입장과 여전히 큰 차이가 난다.

47) 위의 자료.

<표 Ⅲ-23> 환경 문제에 대한 의견: 공화당 지지자 내 세대 차이(동의, %)

	대체 에너지 사용	인간 활동이 기후변화의 원인
공화당 지지 밀레니얼 세대	79	29
공화당 지지 베이비부머 세대	55	16
민주당 지지자	91	72

* 퓨리서치 센터 (2020년 4월 29일-5월 5일 조사)⁴⁸⁾

비슷한 맥락에서 공화당 지지 밀레니얼 세대, 공화당 지지 베이비부머 세대, 그리고 민주당 지지 성향의 응답자간 대체 에너지 사용에 대한 입장과 기후변화의 원인 인식을 비교해 보면 흥미로운 결과를 얻을 수 있다. 전술한 바와 같이 민주당 지지 응답자 중 91%가 대체 에너지 사용에 찬성하고 있는 반면, 공화당 지지 베이비부머의 55%만이 같은 입장을 취하고 있다. 공화당 지지 밀레니얼 세대 응답자의 대체 에너지 사용 지지율은 79%로 일면 민주당 지지자의 입장과 가까워 보인다. 하지만 인간 활동이 기후변화의 원인이라고 생각하는 민주당 지지 응답자의 비율이 72%나 되는 반면, 그렇게 생각하는 공화당 지지 밀레니얼 세대 응답자의 비율은 29%에 불과하기 때문에 공화당 지지 젊은 세대의 환경 문제에 대한 의견이 민주당 지지 응답자와 비슷하다고 보기 어렵다.

2. 2020년 대통령 선거에 나타난 투표행태: 집합자료를 중심으로

2020년 11월 3일에 열린 대통령 선거에서 민주당 바이든(Joe Biden) 후보는 2016년 당시 공화당 트럼프(Donald Trump) 후보가

48) 위의 자료.

가져간 다섯 개 주(위스컨신, 미시간, 펜실베이니아, 조지아, 애리조나)에서 승리하여 제46대 대통령으로 당선되었다. 바이든 후보의 승리를 분석하기 위해서는 이들 다섯 개 주가 미국 대통령 선거에서 어떤 위상을 차지하고 있는지에 대한 이해가 필요하다.

우선 위스컨신, 미시간, 펜실베이니아, 소위 블루월(Blue Wall)이라고 불리는 주들이 갖는 공통점에 주목해야 한다. 이들 세 개 주에서는 2016년 이전 민주당 대통령 후보가 좀처럼 저 본 적이 없다. 위스컨신에서는 1984년 공화당 레이건(Ronald Reagan) 대통령의 승리 이후 계속 민주당 후보가 승리한 주이고, 미시간과 펜실베이니아에서는 1988년 공화당 부시(George H. W. Bush) 대통령의 승리 이후 계속 민주당 후보가 승리하였다. 그런데 2016년 이 세 개주가 공화당 트럼프 후보에게 매우 근소한 차이로 넘어갔다. 트럼프 후보가 미시간, 위스컨신, 펜실베이니아에서 얻은 득표율의 차이는 불과 0.23%포인트, 0.77%포인트, 0.72%포인트에 불과하였고, 이것은 대략 1만 표, 2만 표, 5만 표 정도의 차이였다. 미시간은 16명, 위스컨신은 10명, 그리고 펜실베이니아는 20명의 선거인단이 배정되어 있기 때문에, 232명의 선거인단을 확보하는 데에 그친 민주당 클린턴(Hillary Clinton) 후보가 이들 세 개 주에서 이겼다면 278명의 선거인단을 확보하여 대통령으로 당선되었을 것이다.

그렇다면 이들 세 개주가 2016년 공화당으로 넘어간 이유는 무엇인가? 이 지역 경제의 버팀목이었던 중공업이 쇠락하면서 오랫동안 유지해 왔던 중산층의 지위에 위협을 받는 고졸 백인 유권자들이 민주당으로 버리고 트럼프 후보를 선택했다는 것이 중설이다. 루즈벨트(Franklin D. Roosevelt) 대통령의 뉴딜 정책 이후 줄곧 친노동 정책을 펴왔던 민주당을 버린 이유는 이들 유권자들이 갖는 자유무역에 대한 반감을 트럼프 후보가 효과적으로 공약에 반영했기 때문이다. 이러한 맥락을 고려하면 바이든 후보가 이번 선거에서 위스컨신, 미시

간, 펜실베이니아에서 승리했다는 사실은 2016년 트럼프 후보로 간 고졸 백인 유권자들의 표심을 다시 돌린 것으로 해석될 수 있다.

한편 바이든 후보가 승리한 애리조나와 조지아는 전통적으로 공화당의 텃밭이었던 지역이다. 1992년 클린턴(Bill Clinton) 후보의 승리 이후 민주당 대선 후보가 조지아에서 이겨본 적이 없다. 그리고 애리조나에서 마지막으로 민주당 대통령 후보가 이긴 때는 1996년이다. 바이든 후보가 이 두 개 주에서 승리한 원동력은 서부와 동부 지역으로부터 물가가 상대적으로 싼 이 지역 대도시로 유입된 민주당 성향의 소수인종 유권자, 대졸 유권자들의 적극적인 참여의 도움 때문이라고 알려져 있다. 이러한 해석은 특히 2018년 조지아 주지사 선거에서 예상을 뒤엎고 흑인 여성 민주당 후보인 아브람스(Stacey Abrams)가 석패한 사건의 연장선상에서 공유되고 있다.

여기서 다음과 같은 질문들을 던져볼 수 있다. 바이든 후보는 고졸 백인 유권자 때문에 이겼는가, 아니면 소수인종 유권자 때문에 이겼는가? 앞으로 민주당이 계속 정권을 잡으려면 고졸 백인 유권자를 포섭해야 하는가, 아니면 소수인종 유권자를 포섭해야 하는가? 서로 이질적인 이 두 유권자 집단을 민주당이 장기적으로 같이 끌고 가긴 어렵기 때문에 의미 있는 질문들이다.

이번 선거 직후 공개된 출구조사 결과를 보면 바이든 후보가 소수인종 유권자의 지지를 받아 당선된 것이 아니라, 오히려 백인 유권자들의 지지를 2016년 대비 상대적으로 더 받아 당선되었음을 알 수 있다. 즉, 조지아, 애리조나에서의 승리가 고무적인 것이 사실이지만, 여기서의 승리가 반드시 소수 유권자들을 결집시켜 얻은 결과가 아니라는 것이다. 그 대신 위스콘신, 미시간, 펜실베이니아의 고졸 백인 유권자를 포섭하는 전략이 효과적이었고 앞으로도 이 세 개 주를 확보하는 선거 운동을 한다면 민주당이 우위를 점할 수 있다는 말이다.

가. 인종

<표 Ⅲ-24> 인종 별 투표 선택

	2016		2020	
	클린턴	트럼프	바이든	트럼프
백인 (67%)	37	58	41	58
흑인 (12%)	88	8	87	12
라틴계 (13%)	65	29	65	32
아시아인 (4%)	65	29	61	34
기타 (4%)	56	37	55	41

* 뉴욕 타임즈 출구조사 결과 (단위: %)⁴⁹⁾

<표 Ⅲ-24>를 보면 2016년 대비 민주당 대통령 후보인 바이든의 백인 유권자로부터의 지지율은 높아지지만, 소수인종 유권자로부터의 지지율은 줄어드는 것을 확인할 수 있다. 반면 트럼프 대통령은 4년 전에 비해 2020년 소수인종 유권자의 지지를 상대적으로 더 받았다.

<표 Ⅲ-25> 인종-성별 별 투표 선택

	2016		2020	
	클린턴	트럼프	바이든	트럼프
백인 남성(35%)	31	62	38	61
백인 여성(32%)	43	52	44	55
흑인 남성(4%)	82	13	79	19
흑인 여성(8%)	84	4	80	9
라틴계 남성(5%)	63	32	59	36
라틴계 여성(8%)	69	25	69	30

* 워싱턴 포스트 출구조사 결과 (단위: %)⁵⁰⁾

49) "Election Exit Polls 2020," *The New York Times*, November 3, 2020, <<https://www.nytimes.com/interactive/2020/11/03/us/elections/exit-polls-president.html>> (Accessed November 12, 2020); "Election 2016: Exit Polls," *The New York Times*, November 8, 2016, <<https://www.nytimes.com/interactive/2016/11/08/us/politics/election-exit-polls.html>> (Accessed November 13, 2020)을 바탕으로 저자정리.

50) "Exit polls results and analysis for the 2020 presidential election," *The Washington Post*, December 14, 2020, <<https://www.washingtonpost.com>>

조금 더 구체적으로 인종과 성별을 이용해 유권자 집단을 구분해 보아도 유사한 양상이 확인된다. <표 III-25>를 보면 바이든 후보가 2016년 클린턴 후보에 비해 백인 유권자들에게 표를 더 많이 받았음을 알 수 있다. 특히 전체 유권자의 35%를 차지하는 백인 남성 유권자에게서 바이든은 4년 전 보다 7%포인트 더 표를 얻었다. 한편 소수인종 유권자들은 상대적으로 4년 전보다 트럼프 대통령을 더 지지하였다. 트럼프 대통령의 지지율은 흑인 남성 유권자에게서 6%포인트, 흑인 여성 유권자에게서 5%포인트, 히스패닉 남성 유권자에게서 4%포인트, 히스패닉 여성 유권자에게서 5%포인트 올라갔다. 흥미로운 점은 19%의 흑인 남성 유권자가 트럼프 공화당 후보를 지지한 숫자가 1980년 이후 가장 높다는 것이다.

이상은 전국 단위 출구조사 결과의 일부이다. 일부 공개된 주 단위 출구조사 결과를 보면 바이든의 승리가 소수인종 유권자들의 참여와 선택에 기인한 것이 아니라는 심증을 더욱 굳힐 수 있다. <표 III-26>는 조지아와 애리조나 주 비백인, 소수인종 유권자의 투표 행태가 어떠한지를 보여준다.

<표 III-26> 비백인, 소수인종 유권자의 투표 선택(%)

	2016		2020	
	클린턴	트럼프	바이든	트럼프
조지아(39%)	83	14	81	18
애리조나(26%)	59	32	60	38

* 워싱턴 포스트 출구조사 결과 (단위: %)⁵¹⁾

m/elections/interactive/2020/exit-polls/presidential-election-exit-polls /> (Accessed December 15, 2020); "2016 Election exit polls," *The Washington Post*, November 8, 2016, <<https://www.washingtonpost.com/graphics/politics/2016-election/exit-polls/>> (Accessed December 16, 2020) 를 바탕으로 저자정리.

51) 위의 자료.

조지아 주 전체 유권자의 39%를 차지하는 비백인 유권자들은 2016년 대비 2020년에 예상과 달리 민주당 후보를 덜 찍고, 공화당 후보를 더 지지한 것으로 확인된다. 2016년에 83%의 득표율을 얻었던 민주당 클린턴 후보에 비해, 2020년 바이든 후보는 81%의 득표율에 그쳤다. 반면 트럼프 대통령의 득표율은 2016년 14%에서 2020년 18%로 증가한다. 마찬가지로 애리조나에서 비백인 유권자의 트럼프 대통령 지지율은 지난 4년 사이 6%포인트 성장한 반면, 민주당 후보의 지지율에는 큰 변화를 보이지 않음을 확인할 수 있다.

나. 교육

<표 III-27> 교육수준 별 투표 선택(%)

	2016		2020	
	클린턴	트럼프	바이든	트럼프
고졸 이하	45	51	48	50
대학 중퇴	43	52		
대졸	49	45	55	43
대학원졸	58	37		

* 뉴욕 타임즈 출구조사 결과 (단위: %)⁵²⁾

교육수준 기준으로 유권자 집단을 나누어 투표 행태를 보아도(<표 III-27>) 2016년 클린턴 후보에 비해 2020년 바이든 후보가 고졸 혹은 대학 중퇴 유권자로부터 상대적으로 지지를 더 받은 것을 확인할 수 있다. 2016년과 2020년 교육수준 별 집단 구분이 서로 다르기 때문에 직접적인 비교가 어렵긴 하지만, 바이든 후보가 4년 전 클린턴 후보에 비해 상대적으로 지지를 덜 받은 집단은 대학원을 졸업한 유권자 집단 밖에는 없는 것으로 파악된다.

⁵²⁾ 위의 자료.

<표 III-28> 인종-교육수준 별 투표 선택(%)

	2016		2020	
	클린턴	트럼프	바이든	트럼프
백인 대졸(32%)	45	49	51	48
백인 고졸(35%)	28	67	32	67
소수 대졸(10%)	71	23	70	27
소수 고졸(24%)	75	20	72	26

* 뉴욕 타임즈 출구조사 (단위: %)⁵³⁾

<표 III-28>을 보면 전체 유권자의 32%를 차지하는 백인 대졸 유권자들이 2016년에 비해 2020년 민주당 후보인 바이든을 6%포인트만큼 더 지지했음을 확인할 수 있다. 백인 고졸 유권자에게서도 바이든 후보는 2016년 대비 4%포인트만큼 표를 더 얻었다. 반면 소수인종 유권자들에게서 2016년 대비 더 많은 표를 얻은 후보는 트럼프 대통령이었다. 상대적으로 2016년 클린턴 후보에 비해 바이든 후보는 소수인종 유권자들의 표를 덜 얻었다.

다. 세대

<표 III-29> 세대 별 투표 선택(%)

	2016		2020	
	클린턴	트럼프	바이든	트럼프
18-29세(17%)	55	37	60	36
30-44세(23%)	50	42	52	46
45-64세(38%)	44	53	49	50
65세 이상(22%)	45	53	47	52

* 뉴욕 타임즈 출구조사 결과 (단위: %)⁵⁴⁾

53) 위의 자료.

54) 위의 자료.

〈표 Ⅲ-29〉를 보면 전 세대에 걸쳐 4년 전에 비해 민주당 후보에 대한 지지율이 높아졌음을 확인할 수 있다. 2016년 대비 트럼프에 대한 지지도가 높아진 세대는 30-44세 집단이고, 나머지 세대에서는 트럼프에 대한 지지도가 4년 전에 비해 줄어들었다. 구체적으로 보면 30-44세 집단은 2016년에 비해 2020년 양대 정당 후보를 상대적으로 더 지지하였다. 이 집단의 민주당 후보의 지지도는 2016년 50%였다가 2020년 52%로 늘었고, 마찬가지로 트럼프 지지도도 2016년 42%에서 2020년 46%로 늘었다.

라. 소득

〈표 Ⅲ-30〉 소득수준 별 투표 선택

	2016		2020	
	클린턴	트럼프	바이든	트럼프
50K(35%)	52	42	55	44
50K-100K(39%)	46	50	59	42
100K(26%)	47	48	42	53

* 뉴욕 타임즈 출구조사 결과 (단위: %)⁵⁵⁾

소득수준 별 투표선택을 보아도 4년 전 클린턴에 비해 2020년 민주당 후보인 바이든이 연 가계소득이 5만 불에서 10만 불 정도 되는 중산층의 지지를 압도적으로 더 받은 것을 확인할 수 있다. 2016년 클린턴 후보를 찍은 비율이 46%였는데, 2020년 바이든 후보를 찍은 비율은 59%나 된다. 상대적으로 트럼프 후보는 소득이 연 10만 불이 넘는 유권자 계층에게서 4년 전보다 더 높은 지지율을 확보하였다. 저소득층이라고 부를 수 있는 연 가계소득 5만 불 이하의 유권자에게서도 바이든 후보는 4년 전 클린턴 보다 선전하였다.

55) "Election Exit Polls 2020," *The New York Times*; "Election 2016: Exit Polls," *The New York Times*을 바탕으로 저자정리

마. 종교

바이든 대통령 당선자는 케네디 이후 첫 가톨릭 신자 대통령이다. 이러한 사실이 반영되었는지 가톨릭을 믿는 유권자들의 지지를 4년 전 클린턴에 비해 더 받았다. 종교가 없다고 설문에 응답한 유권자와 개신교를 믿는 유권자는 상대적으로 트럼프를 2016년에 비해 더 지지한 것으로 확인된다.

<표 III-31> 종교집단 별 투표 선택

	2016		2020	
	클린턴	트럼프	바이든	트럼프
개신교 (43%)	39	58	39	62
가톨릭 (25%)	46	50	52	47
종교없음 (22%)	68	26	66	32

* 뉴욕 타임즈 출구조사 결과 (단위: %)⁵⁶⁾

종교와 성지향성을 기준으로 구분한 유권자의 투표 행태를 보면 통념과는 다른 결과를 확인할 수 있다. 전체 유권자의 28%를 차지하는 백인 근본주의 기독교 신자들(white evangelicals)은 2016년 대비 2020년 오히려 민주당 후보를 상대적으로 더 지지한 반면, LGBT 유권자들은 2016년 대비 2020년 트럼프 대통령을 더 지지하였음을 <표 III-32>에서 확인할 수 있다.

56) 위의 자료.

<표 Ⅲ-32> 종교 및 성지향성 기준 투표 선택(%)

	2016		2018	
	클린턴	트럼프	바이든	트럼프
근본주의(28%)	16	81	24	76
LGBT(7%)	78	14	64	27

* 뉴욕 타임즈 출구조사 결과 (단위: %)⁵⁷⁾

3. 요약: 평가와 전망

출구조사 결과에 따르면 2020년 바이든 후보에게 승리를 안겨준 유권자 집단은 경합주 백인 유권자들이라는 결론이 가능하다. 그런데 문제는 이들이 대통령 선거를 제외한 나머지 선거(연방 상하원 선거, 주 의회 선거)에서 민주당을 반드시 지지한 것은 아니라는 것이다. 연방하원선거의 경우 민주당이 여전히 하원 다수당의 지위를 유지하긴 하지만 2018년에 비해 오히려 의석수가 줄어드는 상황이 벌어졌다. 그리고 주 의회 선거 결과를 보아도 공화당이 선전한 것을 확인할 수 있다. 이 사실은 2016년에 민주당을 떠났다가 2020년 다시 돌아온 백인 유권자들이 트럼프에 대한 염증을 표현하여 투표를 한 것이지, 공화당에 대한 반감을 갖고 있다고 보기 어렵다는 점을 시사해 준다. 다시 말해 상황의 변화에 따라 바이든 후보를 찍은 경합주 고졸 백인 유권자들이 언제든지 민주당을 버릴 준비가 되어있다는 이야기이다. 그렇다고 반대로 소수인종 유권자들을 포섭하기 위한 전략을 쓰자니 이것만으로 2024년 승리를 확보할 수 있을지 의심스럽다는 교훈을 민주당이 이번 선거에서 얻었을 것이다.

어느 유권자 집단의 지지를 확보해야 하느냐의 문제는 민주당 내 온건파와 급진파 간의 갈등과도 연관되는 문제이다. 민주당 당내 갈등

57) 위의 자료.

은 2016년 클린턴과 샌더스(Bernie Sanders) 간의 경쟁 때문에 잘 알려져 있다. 급진파의 대표적인 인물들은 샌더스, 워렌(Elizabeth Warren), 오카시오-코르테스(Alexandria Ocasio-ortez) 등이 있다. 급진파는 대대적인 미국 사회의 변화를 원한다. 구체적으로 국가 주도의 의료보험제도 도입(Medicare-for-all), 중산층 보호를 위해 학자금 대출 탕감, 공립대학 무상 교육, 부자에 대한 세금 인상, 최저임금 인상, 국방비 감소 및 미국의 해외 개입 최소화, 그린뉴딜(Green New Deal) 등의 이슈를 전면에 내세우고 있다. 일반적으로 급진파의 주장은 교육수준이 높은 진보적 유권자, 젊은 유권자(밀레니얼 세대 혹은 Z세대) 및 소수인종 유권자에게 호소력이 있다. 민주당 내 온건파는 이들의 입장이 너무 급진적이고 비현실적이라고 생각한다. 그리고 급진파의 목소리가 세지면 공화당이 민주당 전체를 사회주의 정당으로 프레임 씌울 것을 염려하기도 한다. 기본적으로 몰락한 중공업 지역에 사는 고졸 백인 유권자, 그리고 교외지역에 사는 무당파 유권자들의 지지를 얻지 못하면 민주당의 미래가 없다고 보는 것이 온건파의 입장이다.

민주당 내 급진파는 트럼프 대통령의 재선 저지를 목표로 삼았기 때문에, 2016년에 비해 상대적으로 당내 잡음을 내지 않고 2020년 선거를 맞이하였다. 이 목표를 달성한 이상, 급진파는 이제 서서히 목소리를 낼 것이다. 이 대목에서 한 가지 흥미로운 점은 급진파 아젠다 중 하나인 그린뉴딜에 바이든 행정부가 관심을 갖는 것으로 보인다는 것이다. 기후 특사로 케리(John Kerry) 전 국무장관을 임명하고 트럼프 대통령이 일방적으로 탈퇴한 파리 협약에 다시 가입하겠다고 천명한 일이 그러한 기대를 갖게 한다. 그런데 그린뉴딜이 본격화되면 가장 타격을 입을 유권자 집단이 석유, 석탄, 천연가스 등 화석연료업계에 종사하는 백인 노동자들이라는 것이 바이든 행정부의 고민이다. 위에서 확인한 바와 같이 2020년에 바이든 당선에 공헌한 유권자들이

바로 이들이기 때문이다.

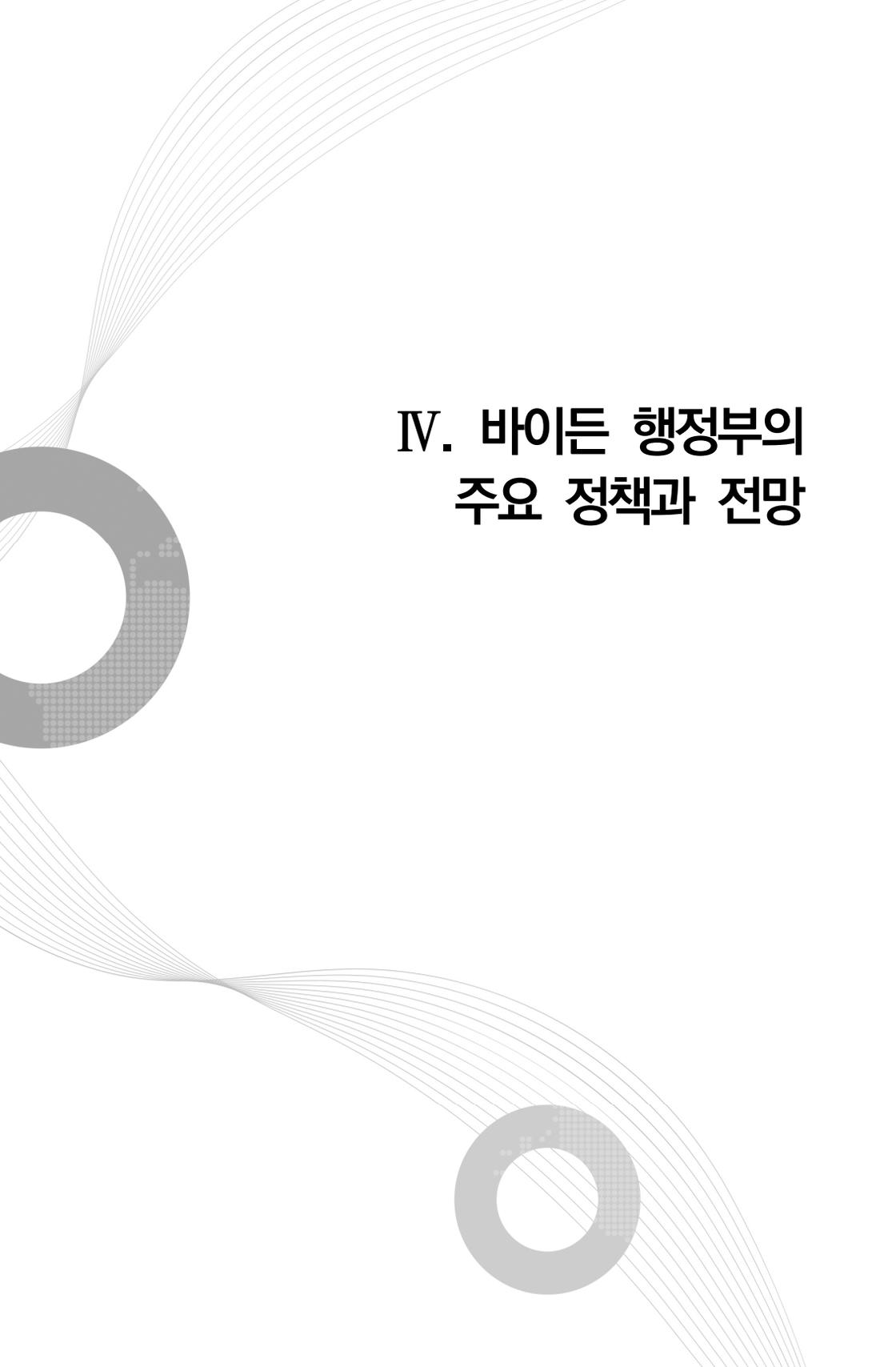
민주당 급진파의 아젠다를 반영하여 인종 차별 철폐와 그린뉴딜의 실현을 위해 정책을 수행하게 되면 바이든 후보에게 우호적이었던 백인 유권자들을 다시 잃을 가능성이 있다. 그렇다고 해서 당내 온건파의 주장을 따라 백인 유권자들에게 힘을 쏟기에는 소수 인종 유권자들의 인구가 늘고 정치 참여율이 높아지는 추세에 편승하고 싶은 유혹이 있을 것이다. 이 두 유권자 집단을 어느 정도 같이 끌어안고 가는지의 여부가 앞으로 있을 선거에서 민주당이 선전을 할 수 있을지를 판단하는 중요한 기준이 된다.

유권자 지형과 민주당 내 경쟁 뿐 아니라 연방 상원의원의 구성 역시 민주당에게는 걱정거리이다. 12월 4일 현재 민주당은 48석, 공화당은 50석을 확보한 상황이다. 아직 선거 결과가 확정되지 않은 두 석은 2021년 1월 5일에 열릴 조지아(Georgia) 주 연방 상원 결선투표로 채워지게 된다. 만약 조지아 주 결선투표에서 공화당이 최소한 석을 확보하게 되면 연방 상원 다수당은 공화당이 된다. 민주당이 연방 상원에서 다수당이 되려면 결선투표에서 두 석을 모두 확보해야 한다. 연방 상원에서 50대 50 찬반 동수인 경우 민주당 소속 해리스(Kamala Harris) 부통령이 결정권(casting vote)을 행사할 수 있기 때문이다. 그러나 현재 두 석 모두 민주당이 가져갈 가능성은 희박하다. 설사 민주당이 50석을 확보한다고 해도, 입법 과정에서 필리버스터(filibuster)를 저지하기 위한 60석에는 못 미치기 때문에 공화당의 견제를 피할 방법이 없다.

또한 바이든 행정부는 지난 몇 년 동안 급격히 변화한 연방사법부를 마주해야 한다는 부담을 안고 있다. 트럼프 대통령은 4년 밖에 안 되는 임기 중 총 9명 중 3명의 연방대법원 판사를 지명하는 행운을 누렸다. 트럼프 대통령에 의해 지명되고 공화당이 다수당의 지위를 누리고 있었던 상원의 인사청문회를 통과한 연방대법관들이 모두 보수 성향의

판사들이기 때문에, 현재 연방대법원의 이념 지형은 6명의 보수적 판사와 3명의 진보적 판사로 구성되어 있다는 의견이 지배적이다. 이는 바이든 행정부가 의회로부터 견제를 받는 동시에, 사법부로부터의 강한 견제에도 노출되어 있음을 의미한다.

바이든 행정부는 미국을 보다 나은 방향으로 재건하겠다(Build Back Better)는 슬로건을 걸고 COVID-19 방역, 경기 회복, 인종 문제 해결, 기후 변화 대처로 이루어진 네 가지 주력 사업을 제시하였다. 문제는 위에서 언급된 바이든 행정부 및 민주당이 직면하고 있는 현실이 이 사업 중 그 어떤 것도 효과적으로 수행하기 어렵게 만들 것이라는 점이다. 효과적인 방역을 위한 종교시설 집합 제한 명령에 이미 보수성향의 연방대법원이 제동을 걸고 있다. 경기 회복을 위해 정부의 지출을 늘리고자 한다면 연방 상원 내 공화당 의원들이 협조하지 않을 가능성이 농후하다. 인종 문제 해결을 위한 정책을 펴자니, 정작 이번 선거에서 백인 고졸 중산층 유권자들이 2016년 대비 상대적으로 민주당을 지지한 것이 마음에 걸린다. 마지막으로 기후 변화를 대처하기 위한 환경, 에너지 정책을 펴는 과정에서 민주당이 사회주의 급진세력에 의해 포섭되었다는 이미지가 형성될까 두렵기도 할 것이다. 연방 의회, 연방 사법부, 유권자, 그리고 민주당 내의 분파로부터 제기되는 도전에 효과적으로 대처하지 못한다면 바이든 행정부는 앞으로 4년 동안 아무런 성과를 내지 못할 것이다.

The page features a decorative graphic on the left side consisting of several thin, curved lines that sweep across the page. Two large, grey, circular elements are positioned on the left: one is a solid ring, and the other is a ring filled with a fine grid of small dots. The text is centered on the right side of the page.

IV. 바이든 행정부의 주요 정책과 전망

1. 국내 정책 전망

기본적으로 민주당 행정부는 주로 고용, 의료 보험, 환경, 노동, 교육 등 국내 어젠다에 큰 관심을 쏟아 온 경우가 대부분일 뿐만 아니라 바이든 후보 본인이 COVID-19 극복 및 경제 재건을 최대 목표로 당선된 점을 고려해 볼 때 바이든 행정부는 국내 정책과 이슈를 우선시 할 것으로 예상된다. 그런데 탈냉전 이후 G-2 시대인 현재 상당수의 주요 국내 아젠다가 동시에 국제 이슈일 수밖에 없다는 현실이 작용하게 될 것이다. 달리 말해 미국의 새 행정부가 완전히 국내적 이슈에만 천착하기는 쉽지 않을 것이다. 예를 들어 민주당 내부 혁신파 세력이 강조하는 기후 변화 대책의 경우 파리 기후 협약 복원을 위해서는 중국과의 국제적 협력이 필수적이므로 중국과의 협력 방안 모색은 선택이 아니라 필수가 될 것이다. 새 행정부 안보 보좌관으로 임명된 설리번(Jake Sullivan)이 고안한 코로나 관련 국제 정보 공유 시스템은 중국의 협조 없이 유명무실하게 될 것이기 때문이기도 하다. 이와 같이 의료 보험 개혁 등 특정 순수 국내 이슈를 제외하고는 상당수의 소위 국내 이슈가 이제는 동시에 국제 이슈임을 주목해야 한다.

그리고 현재까지 임명된 바이든 행정부 인사 면면을 고려해 본다면 다양한 인종 안배 및 오바마 시대 인물 재등용이라는 두 가지 특징이 드러난다. 이는 바이든 대통령 개인의 강력한 리더십 혹은 카리스마 보다 트럼프 시대 망가진 미국의 이미지 회복과 중도 성향 민주당 색채에 국정 운영 초점이 맞추어질 것을 예고하는 대목이라고 볼 수 있다. 한편 민주당 내부 상황은 이번 선거의 패인(敗因)을 어떻게 정리하고 넘어가느냐에 달려있기도 하다. 대부분의 초경합 지역에서 민주당이 완패한 이상 혁신파가 지난 트럼프 시대 4년간 목소리를 키워 온 흐름에는 일단 제동이 걸릴 것으로 보인다. 이와 관련하여 중요한 포인트는 이전에 무시되어 온 의회 정치가 바이든 행정부 시대에 어디

까지 복원될 수 있을까이다. 이미 필리버스터 등으로 인해 실질적인 입법 정치는 활성화되기 어려운 상황이며 민주당 내부에서도 트럼프 시대와 마찬가지로 행정 명령 발동을 통해 민주당 버전의 개혁 정치를 완수해야 한다는 목소리가 벌써부터 등장하고 있다. 오바마 8년의 업적들이 트럼프 등장 이후 순식간에 사라지는 상황을 목도하였음에도 불구하고 정당 양극화 상황에서 현실적으로 상대 정당 상원 의원을 거의 10명 가까이 우리 편으로 만든다는 것은 쉽지 않은 상황이기 때문이다.

국내 정치와 관련하여 바이든 행정부가 오바마 시대의 연장선상에 있는 것으로 비치는 것에 비해 정당 정치 양상은 사뭇 다르다고 볼 수 있다. 먼저 민주당 경우 트럼프 4년 동안 추구된 미군 철수 및 보호 무역 등 대외 관계 축소 정책과 유사한 입장을 가진 샌더스 계열 그룹이 나름 세력을 불려왔다. 이번 대선 후보 경선 과정에서 샌더스 후보를 중심으로 결집했던 이들은 본선에서는 바이든 후보를 지지하였다. 하지만 트럼프 축출 소임을 마친 바이든 대통령을 향해 개별 이슈에 따라 비판 혹은 지지 입장을 번갈아 취할 것으로 보인다. 특히 바이든 대통령이 오래된 전통 민주당 이념 및 정책 입장을 고수할 경우 상원과 하원의 줄어든 의석수 차이를 빌미로 나름의 압박을 가할 것으로 보인다. 특히 기후 변화 및 의료 보험 전면 개혁 등 국내 정책 어젠다 못지않게 이를 위한 예산 확충 차원에서 과도한 군사주의(militarism)에서 벗어날 것을 요구할 것으로 보인다.

공화당 경우 사정이 훨씬 복잡하면서 또한 단순하다. 트럼프 대통령이 향후 어떤 입장을 취할 것인가에 따라 공화당 내 조직, 이념, 인물 등 다양한 차원이 영향을 받게 될 것이다. 만일 1월 20일 정오 백악관을 떠나면서 차기 대선 도전을 공식화한다면 공화당은 앞으로 4년간 거의 모든 측면이 동결되는 상황을 맞게 될 것이다. 이미 트럼프 사람들로 채워진 조직이 그대로 유지될 것이고 트럼프가 내세웠던 이념과

정책을 재조명하는 의원들로 의회 정치가 운영될 것이다. 펜스, 폼페이오, 헤일리 등 포스트 트럼프를 노려 왔던 공화당 리더들도 트럼프와 대립각을 세울 수 없으므로 2028년을 기약해야 하는 딜레마에 빠지게 될 것이다. 세스(Ben Sasse, R-NE) 의원, 호건 주지사 등 반(反)트럼프 인사들 또한 어떤 입장을 취해야 할지 숙고하게 될 것이다. 그리고 트럼프가 퇴임 후 폭스 뉴스에 대항하는 또 하나의 보수 미디어를 만들게 된다면 이 역시 공화당 및 보수 유권자들에게 새로운 미디어 정치를 경험하게 되는 상황을 초래할 것이다.

구체적 정책 차원에서 살펴본다면 우선 COVID-19 관련 논쟁들이 바이든 행정부 초기에 부각될 것으로 보인다. 그런데 3차 재난 지원 예산을 의회가 통과시켰고 백신이 접종되기 시작하면서 바이든 대통령이 코로나 대응과 관련하여 구체적으로 어떤 정책들을 새로 내놓을 수 있을지 다소 불투명한 것이 현실이다. 마스크 착용 의무화 경우 연방 정부 시설 및 장소를 벗어나서 시행하기는 쉽지 않고 재정 악화로 인해 더 이상 파격적인 코로나 구제 예산 투입도 쉽지 않다. 대신 당시에는 트럼프 대통령과의 대립각 세우기만으로도 코로나 대응 차별화를 보여 주었지만 막상 대통령에 취임한 이후 바이든의 정책 선택지가 그리 넓지 않은 것이 문제다. 이민 이슈의 경우 트럼프 행정부 당시의 행정 명령들을 취소 혹은 철회할 것으로 예상된다. DACA 경우 연방 대법원의 우호적 판결을 그대로 인용할 것이며 보다 근본적인 이민 개혁법을 시도할 것으로 보인다. 기후 위기 이슈는 민주당 진보파의 최대 관심사인데 공화당과 중국이라는 두 가지 중대 변수를 어떻게 잘 관리할 것인가가 쟁점이다.

결론적으로 바이든 시대 국내 정치 및 정책 양상은 주로 오바마 행정부 인사들로 채워진 행정부와 중도-혁신 갈등이 잠복된 의회, 그리고 보수강세인 연방대법원(보수대법관6: 진보대법관3), 새로 등장할지 모를 보수 미디어와 바이든 친화적인 진보 미디어 간 갈등이

주요 관전 포인트가 될 전망이다. 한 가지 흥미로운 사실은 바이든 대통령 개인에 대한 관심이나 전망은 이전 새 대통령들에 비해 훨씬 덜하다는 점이다. 1973년부터 상원 의원을 지내며 부통령 8년까지 도합 44년간 워싱턴 인사이드로 지낸 바이든 대통령에게 거는 기대 혹은 우려 어느 쪽도 그리 크지 않다. 대통령제 국가 미국에서 대통령이 잘 드러나지 않는 상황이 올 수도 있다. 과도하게 드러났던 직전 트럼프 대통령 시대에 비해 미국 대통령 과소(過少) 역할 시대가 혹시 우리 앞에 기다리고 있는지도 모른다.

2. 대외 정책 전망

가. 대외 정책 기조

바이든 당선자의 대선 공약집인 민주당 정강정책에 나타난 대외정책의 핵심 기조는 ‘다자주의’와 ‘동맹강화’로 요약될 수 있다. 바이든은 트럼프의 ‘미국 우선주의’가 국제무대에서 미국의 영향력과 신뢰를 약화시켰다고 비판해 왔다. 대신 바이든은 다자주의를 바탕으로 동맹을 재건하여 세계무대에서 미국의 리더 지위를 회복하는 것을 핵심 대외정책 기조로 할 것임을 분명히 하고 있다.⁵⁸⁾ 따라서 취임 후 바이든은 경제주의적 이익 동맹관에 입각해 동맹국들의 방위보다 미국의 이익과 안보를 우선시하는 미국 우선주의를 폐기할 것이 분명해 보인다. 다시 말해 트럼프가 임기 내내 ‘오바마 정책 뒤집기’를 했듯이 바이든은 ‘트럼프 정책 뒤집기’를 할 것으로 예상된다.

그런데 바이든이 ‘트럼프 정책 뒤집기’를 통해 동맹중심의 다자주의, 최소 관여주의 등에 입각한 오바마 정부의 대외정책을 그대로 계승

58) Joseph R. Biden, Jr., “Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump,” *Foreign Affairs* (March/April, 2020).

할 수 있을지에 대해서는 이견이 있다. 일각에는 바이든의 대외정책이 오바마 정부를 거의 그대로 계승할 것이라는 전망이 있다. 바이든이 여러 차례 밝힌 ‘포괄적 공동계획(Joint Comprehensive Plan of Action)’ 복귀가 그 대표적인 예이다. 그러나 다른 일각에는 오바마 정부와 다를 것이라는 예측도 있다. 바이든 캠프의 외교정책 고문인 브라이언 매키언(Brian Mckeon)은 “바이든은 트럼프 대통령과 매우 다르지만, 오바마 대통령도 아니다”라고 말하기도 했다.⁵⁹⁾

그러나 두 가지 이유로 바이든의 대외정책은 오바마의 그늘을 벗어나기 어렵다. 먼저 바이든이 민주당 내 이견을 아우르고 민주당 지지자를 포용해 정책을 추진하는 데 오바마 레거시(legacy)를 벗어나기 어렵다. 대선 과정에서도 오바마 전 대통령의 바이든 지지유세는 민주당을 지지하는 유권자들을 결집시키며 바이든이 승리하는 데 큰 역할을 했다. 두 번째로 바이든 정부에 참여하게 될 것으로 언급되는 다수 인사가 오바마 행정부를 위해 일했던 사람들이다. 오바마 행정부에서 일했던 잭 설리번(Jack Sullivan, 전 바이든 부통령 국가안보 보좌관 및 클린턴 국무장관 부비서실장), 앤토니 블링컨(Antony Blinken, 전 국무부 부장관), 존 케리(John Kerry, 전 국무장관), 그리고 에브릴 헤인즈(Abril Haynes, 전 중앙정보국 부국장) 등은 이미 복귀가 결정되었다. 만약 바이든 정부의 정책 선택과 추진방식이 달라진다면 이는 상황이 바뀐 탓으로 보아야 할 것이다. 예를 들어 북한에 대해 오바마 정부가 추진한 “북한의 변화 없이 대화는 없다”는 ‘전략적 인내(Strategic Patience)’는 북한의 핵무기 보유로 더 이상 유효하지 않다. 즉, 대화 없이 경제적 압박만으로 북한의 핵개발을 저지한다는

59) “바이든의 한반도 정책 구상은...트럼프 기초서 대전환 예고,” 『연합뉴스』, 2020.10.11., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20201010010100071> (검색일: 2020.10.12.).

정책은 변화가 불가피하다. 따라서 바이든의 대외정책은 오바마 정부의 핵심기조에 바탕을 두되, 상황변화에 따른 세부전략 수정이 있을 것으로 예상된다.

나. 주요 대외 정책 전망

바이든의 대외정책 목표는 세계질서를 미국 중심으로 재건하는 것이다. 그리고 미국의 글로벌 리더십 강화는 동맹관계 복원을 통해 가능하다고 본다. 구체적으로 바이든은 NATO(North Atlantic Treaty Organization)와 TPP(Trans-Pacific Partnership) 등 다자협약기구들을 통해 동맹관계와 경제협력관계를 강화할 것임을 강조해 왔다. 특히 바이든은 NATO를 세계 역사상 가장 강력한 군사동맹이라고 평가하고 있다. 그리고 바이든은 글로벌 리더십 회복을 기후변화 대응, 중동지역에서 평화 주도 그리고 대 중국 견제에 방점을 두고 추진할 것으로 전망된다.

먼저, 바이든은 미국의 세계리더로서 위상회복을 위해 동맹 및 우방국들과 함께 적극적으로 기후변화에 대응할 것임을 예고하고 있다. 그리고 기후변화 대응은 바이든이 대통령 수락연설에서 밝힌 4개의 핵심정책 중 하나이기도 하다. 또한 바이든은 오바마 행정부 당시 체결한 ‘포괄적 공동계획(Joint Comprehensive Plan of Action)’으로 북귀해 이란과의 관계를 회복하고, 중동지역에서 미국의 리더십을 회복할 것임을 강조해 왔다. 마지막으로 인도태평양지역을 중심으로 미중경쟁에서 전략적 우위를 확보하기 위해 강경한 대중정책을 추진할 것으로 보인다.

(1) 기후변화와 에너지

바이든은 기후변화를 ‘미국안보에 가장 큰 위협(greatest threat to our security)’이라고 평가한다.⁶⁰⁾ 오바마 정부 시절부터 바이든은 화

석연료소비 감축을 위해 노력해 왔고, 그 성과 중 하나가 2015년 ‘파리 기후변화협정’ 성사이다. 이러한 바이든의 기후변화에 대한 관심이 집약된 것이 ‘그린뉴딜(Green New Deal)’ 정책이다. 바이든의 대선 정강 정책과 정권인수 공식 홈페이지를 살펴보면, 그린뉴딜정책은 기후변화 대응 이상의 정책이다. 그린뉴딜 정책은 기후변화를 초래하는 탄소 등 오염물질의 배출규제뿐만 아니라 관련된 사회기반 시설 확충, 일자리 창출, 그리고 환경으로 불평등한 피해를 보는 사회 취약계층을 위한 환경지원 프로그램 등 사회정의 실현까지 목표로 하는 포괄적인 정책안이다. 루즈벨트 대통령이 고용과 사회기반시설 확충을 위해 시행한 뉴딜 정책에 다양한 환경 및 사회정의 정책이 더해진 것으로 볼 수 있다.

기후변화 대응과 관련된 내용을 구체적으로 살펴보면 미국은 2050년까지 탄소중립(net-zero)배출(총 배출량=0)을 달성하고, 청정에너지(clean energy)를 위해 정부가 1.7조(trillion) 달러(2천조 원)를 직접 투자한다. 즉 이산화탄소 배출량을 줄이기 위해 화석연료 대신 핵에너지와 같은 청정에너지로 대체한다는 것이다. 이밖에 바이든의 그린 뉴딜 정책은 더 엄격한 화석연료 사용 경제(fuel economy) 기준 적용, 메탄가스 배출 규제, 그리고 전국적인 에너지 효율성 개선과 관련해 대통령의 권한을 적극적으로 행사하겠다는 계획도 담고 있다. 그리고 고탄소 배출 상품에 부과되는 세금 및 관세를 올리는 증세안과 과세 방안도 담고 있다. 무엇보다도 기후변화 및 에너지와 관련해 바이든은 트럼프가 탈퇴한 ‘2015 파리기후협약(2015 Paris Climate Agreement)’에 복귀할 것이다. 이는 고탄소 배출 수입품에 고관세를

60) “The Biden Plan for a Clean Energy Revolution and Environmental Justice,” Biden Harris, <<https://joebiden.com/climate-plan>> (Accessed November 1, 2020).

부과하겠다는 계획과 함께, 미국이 국제 환경 분야에서 책임 있는 리더의 모습을 회복하겠다는 의지로 해석된다.

(2) 대중 정책

워싱턴에는 중국에 대해 경제, 외교, 군사 등 제반 분야에서 우위를 지켜야 한다는 초당적 인식이 있다. 따라서 바이든의 대 중국 정책의 기초는 사실 트럼프와 크게 다르지 않을 것으로 전망된다. 즉 방식은 다르겠지만 견제에 방점이 있는 최근 미국의 대중정책 기초는 바이든 행정부에서도 계속될 것으로 보인다.

특히 오바마 정부의 대외정책을 계승한다는 면에서도 중국에 대해서는 강경한 입장을 보일 것이다. 오바마 정부의 ‘아시아로의 회귀(Pivot to Asia)’ 그리고 ‘아시아 재균형 전략(Strategic Rebalance to Asia-Pacific)’은 중국의 시장경제를 지지하고 기후변화와 같은 문제에서 상호협력을 전제로 한다. 그러나 동시에 해양안보, 무역, 사이버 안보, 인권 문제에서는 중국이 국제규범(rules and norm)을 준수하도록 미국이 관리하겠다는 전략이다.⁶¹⁾ 바이든 당선자도 중국과의 협력을 강조하지만, “경제 안보가 국가 안보(economic security is national security)”라고 말하며 세계화가 가져온 미국 중산층 파괴의 뒤에 중국의 책임이 있다고 지적한다.⁶²⁾ 특히 중국을 ‘고기술 독재 체제(high-tech authoritarianism)’라고 부르며 중국이 자유시장 질

61) The White House - President Barak Obama, “National Security Strategy,” May 2010, <https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf> (Accessed November 10, 2020).

62) “Candidates Answer CFR’s Questions - Joe Biden,” Council on Foreign Relations, August 1, 2019, <<https://www.cfr.org/article/joe-biden>> (Accessed September 21, 2020); “The Power of America’s Example: the Biden Plan for Leading the Democratic World to Meet the Challenges of the 21st Century,” Biden Harris, <<https://joebiden.com/americanleadership/>> (Accessed November 20, 2020).

서를 해치고 있다고 평가하고 있다. 즉 바이든은 중국과의 불공정한 무역, 그리고 그것을 가능하게 하는 기업 지원금 지급과 같은 중국 정부 주도의 생산 환경이 미국의 이익을 해치고 있다고 판단하고 있다. 이를 개선하기 위해 바이든은 미국 기업에 대한 지원 강화와 제조업의 미국 귀환 등을 통해 일자리를 창출할 것으로 전망된다.

바이든 당선자는 중국과의 불공정 무역거래 외에 기술이전 및 사이버 안보 문제에서도 중국에 강경한 입장을 보일 것으로 전망된다. 특히 사이버 안보 문제는 오바마 정부에서도 강하게 제기했던 문제이다. 바이든도 이번 선거에서 정당강령을 통해 앞으로 미국의 국방력 강화는 전통적 군대보다 사이버 안보 강화에 있다고 강조했다. 따라서 중국의 기술 및 사이버 스파이 활동에 대해 강경한 정책을 펼칠 것으로 예상된다.

앞서 논의한 기후변화와 관련해서도 중국을 관리하려 할 것으로 전망된다. 바이든은 '파리기후협약'에 중국의 적극적 참여를 강조해 왔다. 동시에 바이든 정부는 그린뉴딜 정책의 일환으로 무역거래에서 탄소배출 상품에 고관세를 부과할 계획이다. 이 고관세 정책은 탄소배출 과정을 통한 상품 생산이 많은 중국에게 직접적인 영향을 줄 수 있다. 따라서 이러한 관세부과 방안은 중국과의 향후 통상 및 무역 협상에서 중국을 압박하는 근거가 될 수 있다. 이러한 측면에서 바이든의 기후변화 대응 정책은 중국을 견제하고 역내 리더십을 유지하는 것에도 관련이 있다 할 수 있다.

역내 리더십 유지와 관련해 바이든은 남중국해를 포함한 인도태평양 지역에서 미국의 경제 및 군사력 강화를 추진할 것으로 전망된다. 특히 동맹과 함께 중국을 견제하는 것이 가장 효과적(effective)이라고 보는 바이든은 역내 동맹국 및 인도태평양 우방국들과 연대 강화를 강조할 것으로 보인다. 구체적으로 중국에 대한 견제와 글로벌 리더십 회복을 위해 CPTPP와 ASEAN 등과 같은 다자 네트워크를 미국 중심

으로 구축하고 확장할 것으로 보인다. 사실 이 지역에서 미국의 외교, 안보, 경제력 강화와 관련해서는 트럼프 행정부도 다자주의를 지향했다.⁶³⁾ 2019년 발표된 ‘2019 인도태평양 전략보고서’에 따르면 트럼프 행정부가 국제규범을 위반하는 수정주의 세력을 억제하기 위해서는 동맹을 중심으로 한 공동 대응이 필요함을 명시하고 있다. 또한 아세안 및 쿼드(Quad) 국가들이 다자적 안보협력 체계를 강화해야 한다고 강조하고 있다.⁶⁴⁾ 대선 기간 중 쿼드 또는 쿼드 플러스(Quad-Plus)를 직접 언급한 적이 없는 바이든이 이를 그대로 이어 갈지는 불투명하다. 그러나 바이든 행정부에 들어서도 동아시아 지역에서 미국 중심의 네트워크 강화는 계속 추진될 것으로 보인다.

또한 바이든 정부는 인권문제와 관련해서 트럼프 행정부에 비해 적극적으로 중국을 압박할 가능성이 있다. 대선기간 동안 바이든은 국내 외적으로 ‘민주주의 재건’을 강조하며 홍콩 및 신장에서 중국의 인권침해를 지적했다.⁶⁵⁾ 인권문제는 중국과의 무역협상에서뿐 아니라 대북제재와 같은 동북아정책에서 미국이 중국을 압박하는 카드로도 중요하다. 그러나 무엇보다도 중국에 대한 인권문제 제기는 중국의 체제 자체에 대한 문제 제기로 민주주의 국가로서 미국의 우위와 자신감을 과시할 수 있는 사안이기도 하다. 따라서 공화당보다 인권문제를 중시하는 민주당과 함께 바이든 정부는 트럼프 행정부에 비해 적극적으로 중국의 인권문제를 제기할 것으로 보인다.

63) 2020년 8월에 열린 아스펜 안보포럼에서 에스퍼(Mark Esper) 미 국방장관은 아시아에서 미국의 양자관계보다 다자관계가 중국에 대항하는 데 최선이라고 말하며, 아시아에서 양자관계를 다자화할 필요성을 강조했다.

64) The Department of Defense, “Indo-Pacific Strategy Report,” June 1, 2019, <<https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/department-of-defense-indo-pacific-strategy-report-2019.pdf>> (Accessed September 9, 2020).

65) “Presidential Candidates on China and Human Rights,” CFR (Accessed July 30, 2019).

중국에 대해 우위를 유지하려는 바이든 정부의 입장은 미국민으로 부터도 지지를 받을 것으로 전망된다. 미국여론 역시 강경한 대중정책을 지지하고 있기 때문이다. II장에서 논의된 바와 같이 최근 미국민의 중국에 대한 자신감은 여전한 반면 반감은 커지고 있다.⁶⁶⁾ 미국의 퓨리서치(Pew Research) 조사에 따르면 지난 10여 년간 중국에 대한 미국인의 부정적 인식은 꾸준히 증가했다. 구체적으로 지난 2005년 조사에서 35%의 미국인이 중국에 대해 부정적(unfavorable)으로 인식하고 있었다. 그러나 2020년 7월 조사에서는 73%의 미국인이 중국에 대해 부정적 인식을 하고 있는 것으로 조사되었다. 그리고 무역과 관련해 중국에 대해 강경한 입장을 취해야 한다는 인식도 꾸준히 증가해왔다.⁶⁷⁾ 이러한 국민적 지지는 바이든이 대중국 견제 정책을 시행하는데 정치적 부담을 덜어주는 것이다.

(3) 중동 정책

바이든은 상원의원 시절부터 이스라엘을 비롯한 중동문제에 큰 관심을 가져왔던 것으로 알려져 있다. 특히 그는 자신을 시온주의자(zionist)라 부를 만큼 팔레스타인과 이스라엘의 갈등에서 이스라엘에 대한 강한 지지를 표명해 왔다. 그리고 중동국가들이 이스라엘과 좋은 관계를 맺기를 촉구해 왔다. 당연히 이스라엘을 경제적으로 압박하려는 세계적인 ‘보이콧, 투자철회 그리고 제재(Boycott, Divestment and Sanctions: BDS)’ 운동을 미 의회가 지지하는 것도 반대하는

⁶⁶⁾ Pew Research Center와 Gallup 조사에 따르면 중국에 대한 경제 자신감은 트럼프가 집권한 해인 2017년부터 2020년까지 꾸준히 증가했다.

⁶⁷⁾ Pew Research Center의 2020년 7월 조사에서 46%의 미국인이 무역과 관련해 중국에 강경한 입장을 취해야 한다고 대답했다. “Americans Fault China for Its Role in the Spread of COVID-19,” Pew Research Center, July 30, 2020, <<https://www.pewresearch.org/global/2020/07/30/americans-fault-china-for-its-role-in-the-spread-of-covid-19/>> (Accessed September 25, 2020).

입장이다. 그러나 바이든은 가자지구에서 이스라엘 정착과 요르단 강 서안지구(West Bank) 합병계획에 대해서는 중동지역의 평화를 방해한다며 반대하는 입장이다.

무엇보다도 중동지역과 관련해 바이든은 미국이 이란과 맺은 '2015년 이란핵 협정'으로 복귀하겠다는 의지가 분명하다. 그는 오바마 정부가 2015년 이란과 맺은 협정을 트럼프가 파기한 것에 대해 '재난수준의 자해 (self-inflicted disaster)'라고 평가했다.⁶⁸⁾ 그러나 이란 협정으로의 복귀여부는 트럼프 대통령의 협정 파기로 인한 이란의 미국에 대한 불신을 극복하는 것, 즉 신뢰 회복 여부가 관건이다. 게다가 파기 이후 이란의 핵무장 의지가 재확인된 바, 복귀로의 여정이 쉽지 않을 것으로 보인다.

3. 한반도 정책과 한미관계 전망

가. 대북 정책 전망

다자주의와 동맹을 강조하는 바이든 행정부의 대외기조를 감안하면, 대북 정책은 한미동맹을 바탕으로 전통적인 대외정책 방식을 추진할 것으로 예상된다. 즉 실무자급의 전문가 중심의 외교방식을 선택할 것이다. 현재 미국의 대북정책 주요 현안은 북핵문제와 관련된 북미협상과 대북제재이다.

(1) 북핵문제

바이든은 북한의 비핵화를 위해 트럼프식 접근법은 취하지 않을 것이라고 기조전환 방침을 분명히 해왔다. 바이든 대선에서 트럼프식

⁶⁸⁾ "Biden Slams Trump's Iran Strategy as a Self-inflicted Disaster," *Politico*, June 20, 2019, <<https://www.politico.com/story/2019/06/20/joe-biden-trump-iran-1372607>> (Accessed June 20, 2020).

개인외교를 “실체없는 프로젝트(vanity project)”라고 부르며 신뢰하지 않는 입장을 분명히 했다. 트럼프 행정부 동안 성사된 3번의 북미 정상 간 만남이 의미 있는 비핵화 진전을 이루지 못한 상황에서, 바이든의 이러한 입장은 매우 확고하다. 대신 북핵문제 해결을 위해 전통적인 외교방식, 즉 실무자 중심의 외교노력이 선행되어야 한다고 강조한다. 이에 따라 바이든은 북한과의 비핵화 협상에서 미국의 실무협상가들(negotiators)의 권한을 강화할 것이라고 강조했다.⁶⁹⁾ 그리고 다자주의적 외교측면에서 바이든은 북핵문제를 중국 및 동맹들과 지속적이고 조율된 전략으로 풀겠다는 입장이다.⁷⁰⁾ 이러한 맥락에서 바이든은 북핵문제 해결을 위해 한·미·일의 공조를 강조할 것으로 예측된다.

그러나 전략적으로 북미정상회담을 완전히 배제하지는 않을 것이다. 먼저 대선기간 바이든은 “조건이 맞으면 김정은을 만날 수 있다”는 입장을 밝혔다. 그리고 민주당 내 버니 샌더스와 같은 진보 진영은 북미 정상회담을 지지한다. 무엇보다도 관여와 압박 정책 모두 북한의 비핵화를 이끌어 내는 데 크게 효과를 보지 못하고 있는 미국으로서는 대북정책에 있어 선택지가 많지 않다. 다만 실무자 중심의 대외정책을 추진하고자 하는 바이든의 정책기조로 미루어 볼 때 북한과 사진 찍기식의 이벤트성 만남은 진지하게 고려하지 않을 것으로 보인다.

북한의 비핵화 문제 해결에 있어서 바이든이 완전한 비핵화와 단계적 비핵화 중 어느 방식을 택할지 직접적으로 언급하지 않았지만, 원칙적으로 단계적 비핵화 방식을 목표로 할 가능성은 상대적으로 낮아 보인다. 바이든은 트럼프 대통령이 북한과 합의된 바를 이행하는 차원

69) 후보자 공식 웹 사이트의 글을 참고: “The Power of America’s Example: the Biden Plan for Leading the Democratic World to Meet the Challenges of the 21st Century,” Biden Harris.

70) *Ibid.*, “Candidates Answer CFR’s Questions - Joe Biden,” Council on Foreign Relations.

에서 취한 상호 조치가 북한의 실질적인 행동 변화를 이끌어내지 못했다고 평가하고 있다. 즉, 북미회담 결과로 한미연합훈련 축소와 북한의 풍계리 핵실험장 폭파 등을 상호 주고받았지만 실질적인 비핵화 조치는 이루어지지 못했다. 따라서 단계적으로 주고받기 식으로 북한의 행동변화가 가능하다고 믿지 않을 가능성이 크다. 다만, 김정은과의 대화와 단계적 비핵화 문제 해결에 긍정적인 샌더스계 의원들과 현실적인 대북 전문가가 바이든 정부에서 영향력이 커진다면 단계적 비핵화를 긍정적으로 볼 가능성은 커질 것이다.

(2) 대북제재 해제

대북제재 해제와 관련해 바이든의 대북제재 유지 의사는 분명하다. 그리고 민주당도 제재의 효과를 신뢰하고 있다. 즉 바이든과 민주당은 비핵화 문제에 있어서 북한의 행동변화를 유도할 수 있는 가장 유효한 수단이 대북제재라고 판단하고 있다. 따라서 바이든 정부는 현재의 대북제재를 유지할 가능성이 높다. 그렇다면 특별한 계기가 없는 한 현 대북제재 상황은 장기화될 가능성이 높다. 게다가 바이든이 후보자 정강정책 및 당선자 공식 웹 사이트에서도 밝혔듯이 차기정부는 국내 외적으로 민주주의 기반을 강화하고 인권을 개선하기 위해 트럼프 정부보다 더 적극적인 노력을 할 것으로 예상된다. 이러한 바이든의 정책 기조에서 볼 때 대북제재는 북핵문제뿐만 아니라 북한의 인권문제에 대한 조치로도 유효하게 사용될 수 있다. 따라서 대북제재 해제가 완하는 북한의 의미 있는 변화 없이 어려울 것으로 예상된다. 또한 미중경쟁의 심화 속에 대북제재는 미중관계의 레버리지로 사용될 수 있다. 즉 미국이 대북제재에 중국의 적극적인 동참을 요구하며 중국을 압박하는 또 하나의 수단으로서도 의미가 있다.

다만 북미대화가 급진전되면 미국이 제재 일부완화를 상호 신뢰 회복 조치로 취할 수 있다. 하지만 ‘대화의 급진전’으로는 제재 완화를

‘약속’하는 것 정도만 가능할 것이다. 즉 성과 중심의 실무진 외교를 표방하는 바이든 정부가 실제 비핵화 행동 없는 북한에 실질적 완화조치를 할 것을 기대하기는 원칙적으로 어렵다. 북한에게만 예외적으로 성과없이 보상을 주는 것은 미국의 위상을 세우려는 바이든의 대외정책 기조 전반의 신뢰에도 영향을 줄 수 있기 때문에 더욱 그러하다.

(3) 무력사용과 체제변화

바이든 이번 대선에서 미국의 이익을 수호하기 위해서 필요하다면 무력 사용도 불사하겠다고 밝혔다. 그러나 동시에 무력은 마지막 수단임도 분명히 했다. 그러면서 아프가니스탄 및 중동에서 ‘forever wars’를 끝내야 한다고 언급했다. 또한 아프가니스탄에서 미군을 철수시키고 탈리반과 평화 대화를 추진하기를 원한다고도 밝혔다. 특히 바이든은 다른 나라의 체제(regime) 변화를 위한 무력사용에는 반대 의사를 분명히 하고 있다.⁷¹⁾ 기본적으로 무력사용은 특별한 경우를 제외하고 반대하는 입장이라는 것이며, 이러한 측면에서 예방전쟁에도 반대한다.

무력사용에 대한 과거 발언과 입장을 살펴봐도 바이든 당선자가 무력사용에 신중함을 알 수 있다. 사실 바이든은 2001년 상원의원 시절에 미국의 아프가니스탄 침공을 찬성한 바 있다. 그러나 오바마 정부에서 부대통령으로 재임할 때에는 아프가니스탄에서 미군 감축과 더불어 미군의 역할을 축소하는 것에 찬성했다. 또한 트럼프가 1월에 이란의 카셈 솔레이마니(Qasem Soleimani)를 공습을 통해 사살한 것을 두고 바이든은 이러한 공습은 미군 공격에 대한 대가로 정의의 실현이라 평가하면서도, 중동지역의 긴장을 고조시키는 행위라고 비난했다. 그리고 트럼프가 의회 승인 없이 이란과 전쟁을 수행할 권한은

71) *Ibid.*

없다고 지적했다. 이러한 맥락에서 볼 때 바이든이 무력을 사용한 북한의 핵문제 해결이나 체제 변화를 꾀할 가능성은 희박하다고 판단된다.

결국 바이든은 큰 틀에서 경제재재를 통해 북한의 변화를 유도한다는 오바마 정부의 대북정책인 '전략적 인내'를 계승할 것이다. 그러나 세부전략 수정은 불가피하다. 왜냐하면 북한의 변화 없이는 6자회담이나 북미대화를 하지 않겠다는 오바마식 전략적 인내 방식은 북한의 핵무기 보유로 고수하기 어려운 상황이다. 오바마의 전략적 인내가 북한의 핵개발을 저지하지 못했고, 사실상 핵을 가진 북한의 비핵화는 대화 없이 해결이 불가능하다. 따라서 경제적 압박과 대화, 특히 실무자급 대화를 동시에 추진할 가능성이 높다고 판단된다.

그리고 바이든 당선자는 오바마와 같이 북한문제 해결에 중국의 적극적인 동참을 요구하겠다는 입장이지만 현재의 미중관계를 감안할 때 중국의 동참여부는 불투명하다. 오히려 미국과 같이 중국도 북한에 대한 압박을 미중갈등에서 중국의 요구를 관철시키는 지렛대로 활용할 가능성도 있다. 즉 북한문제 해결을 위해 중국의 협력을 유도하려면 미국의 구체적 대안과 보상이 중국에 제시되어야 할 것이다.

나. 한미 관계 전망

현재 한미 간에 놓여 있는 가장 중요한 사안은 한미동맹 관련 사안이다. 구체적으로 미군감축 및 철수, 방위비 분담 그리고 전시작전권 전환 문제가 있다. 또한 한반도 평화프로세스와 관련해 종전 선언 및 평화협정 등의 문제가 있다.

(1) 주한미군 주둔과 한미연합 군사훈련

동맹강화를 통해 미국의 리더십을 구축하겠다는 바이든의 정책기조에서 볼 때 주한미군 철수 가능성은 낮다. 특히 '트럼프 뒤집기'라는 대외정책 기조에서 볼 때도 트럼프와 같이 동맹 압박용으로 주한 미군

철수를 거론할 가능성은 희박하다. 그리고 과거 해외주둔 미군에 대한 바이든의 입장을 살펴봐도 바이든이 임기동안 대규모 미군철수를 감행할 가능성은 낮다고 할 수 있다. 구체적으로 바이든은 미 상원 외교상임위원 시절에 원칙적으로 미군감축에 반대하는 입장을 견지했다. 그리고 2018년과 2019년에 걸쳐 트럼프 대통령이 시리아 북부에서 미군을 철수시킨 것을 두고 쿠르드 족에 대한 배신이라고 비난하며 그 지역 미군의 군사력과 안보를 약화시켰다고 평가했다.

그러나 대선 정강정책을 보면, 바이든이 해외주둔 미군 감축 자체에 부정적인 것은 아니다. 사실 부통령으로서 바이든은 시리아에 미군이 주둔하는 것에 비판적이었다. 그리고 상원의원시절에도 일관되게 미군감축에 반대한 것은 아니다. 2003년 부시의 이라크 침공에는 찬성했지만, 2007년 추가파병에는 반대했다. 2011년 부통령으로서 이라크에서 150,000명의 미군철수를 이끌어내는 데 기여한 것을 자신의 업적으로 평가하기도 했다. 나아가 대통령이 되면 아프가니스탄에서 군대를 철수시킬 계획이라고도 밝혔다.⁷²⁾ 해외주둔 미군에 대한 바이든의 이러한 과거 입장과 결정들을 종합하면, 상황에 따른 미군 철수와 재배치에는 긍정적이라고 할 수 있다. 따라서 동맹강화 측면에서 주한 미군철수 가능성은 낮지만, 상황변화나 전략 및 군비 효율성면에서 미군의 감소나 재편·재배치 가능성을 완전히 배제하기는 어렵다.

(2) 방위비 분담금 협상

2019년 9월에 시작된 제11차 방위비분담금협상(Special Measure Amgreement: SMA)은 한미 양국이 분담금 인상폭에 합의하지 못한 채 11월 회의를 마지막으로 결렬되었다. 11차 협상에서 미국은 10차 SMA에서 양국이 합의한 약 1조 400억 원에서 50% 인상된 약 1조

72) "Candidates Answer CFR's Questions - Joe Biden," Council on Foreign Relations.

5천 9백억 원 (13억 달러)을 한국이 부담할 것을 요구했다.⁷³⁾ 이러한 미국 측 요구에 대해 바이든은 트럼프가 한국을 갈취(extort)한다고 비난했다. 그러나 바이든 차기 정부도 우리가 요구하는 10차에서 결정된 분담금의 13%(약 1조 1700억) 인상안보다 높은 인상률을 적용할 가능성이 크다.

코로나로 미국 경제가 어렵고, 다수의 미국인은 그들의 세금이 미국 밖에서 쓰이는 것을 원하지 않고 있다. 대선 후반부에 바이든이 소위 “바이 아메리칸(Buy American)” 계획을 발표한 것이나 공정무역 규범 수립을 강조한 것도 대외적으로 미국의 경제를 보호하기 위한 조치이지만, 내부적으로 결국 유권자들의 주머니를 지키겠다는 의지로 보아야 한다. 이러한 맥락에서 바이든도 방위비 분담금 인상폭을 13% 이상 요구할 가능성이 높다.

(3) 전시작전통제권 전환

미국이 한반도에서 전시작전통제권(전작권)을 유지하는 것은 역내 동맹 강화와 미국의 영향력 유지라는 측면에서 미국에게 매우 중요하다. 따라서 전작권 환수를 우리가 기대하는 속도로 진행하기 어려울 가능성이 크다. 특히 더욱이 동북아에서 중국과의 패권전쟁이 심화되고 있는 상황에서 미국이 얻을 수 있는 군사적, 전략적 실익이 분명치 않은 전작권 환수를 바이든 차기정부가 적극적으로 진행하는 것은 미국의 주요 이익(vital interest)을 지키겠다는 바이든의 입장에서 보면 기대하기 어렵다.

무엇보다도 전작권 전환을 위해서는 한국군이 지휘 역할을 실제로 수행해보고 확인하는 과정을 거쳐야 한다. 그러나 2018년 6월 첫 북미 정상회담 이후 ‘을지프리트엄 가디언(UFG)’과 같은 한미연합훈련이 중

73) 미국은 당초 50억 달러(6조 원) 인상을 요구했다.

단되거나 취소되었다. 게다가 전작권 전환 평가 2단계인 미래연합사의 '완전운용능력(Full Operational Capacity, FOC)' 검증과정이 COVID-19로 인해 연기된 상황이다.⁷⁴⁾ 다만, 트럼프 대통령도 다른 한반도 이슈에 비해 이 사안 자체에 큰 관심이 없었던 점을 고려하면 바이든의 당선이 전작권 전환 문제와 관련해 한미관계에 더 큰 어려움을 준다고 할 수는 없다.

(4) 종전선언과 평화체제

마지막으로 한미관계의 주요 사안으로 종전선언과 평화체제가 있다. 바이든은 종전선언에 대해 공식적으로 언급한 바는 없다. 하지만 비핵화와 관련해 북한의 변화가 없는 한 종전선언에 대한 미국 차기정부의 적극적인 지지는 기대하기 어려워 보인다. 왜냐하면 미국의 위상과 글로벌 리더십을 회복하겠다는 바이든 입장에서 미군의 한반도 주둔 및 유엔사령부 존립 근거를 약화시킬지도 모를 종전선언을 받아들이기 어렵기 때문이다. 따라서 북한의 비핵화 노력에 상당한 진전이 있기 전에는 종전선언을 위한 우리의 노력에 대해 적극적 지지를 보이지 않을 가능성이 높다. 이러한 맥락에서 종전선언을 평화프로세스의 주요 과정인 평화협정으로 전환하는 것에 대해서도 소극적 태도를 견지할 것으로 보인다.

또한 실무자 중심의 외교를 추진할 것으로 예상되는 바이든 정부가 귀를 기울이게 될 워싱턴 외교전문가들이 우리가 제안하는 평화체제 구축 방식에 회의적일 가능성이 크다. 한반도 평화체제 구상과 그 실현 방식은 비핵화, 재래식 군축, 대륙 간 단중거리 미사일 감축, 이에 상응하는 대북제재 해제 및 인도적 지원, 북한의 인권 개선, 남북 교류,

⁷⁴⁾ 전작권 전환을 위한 검증평가는 기본운용능력(IOC), 완전운용능력(FOC), 그리고 완전임무수행능력(FMC) 3단계로 진행된다. 1단계 기본운용능력 검증은 2019년에 마무리되었다.

그리고 남북 시민사회 구축 등을 병렬적 또는 점진적으로 추진하는 것을 내용으로 하고 있다. 그런데 비핵화가 우선이라고 생각하는 미국의 대외정책 전문가 및 실무자들은 수준과 차원이 다른 이들 문제를 남·북·미가 협상을 통해 동시에 다룰 수 있을 것이라는 데에 회의적이다. 그리고 이러한 회의적 인식은 비민주주의 국가에 대한 불신, 북한 체제에 대한 불신에 기반을 두고 있다. 다시 말해, 북한의 전향적 노력이 없는 한 그러한 미국 전문가와 실무자들의 인식 전환은 어려워 보인다. 다만, 바이든이 민주당 내 센터스 계의 대북인식, 즉 현실주의적 대북접근 방식을 얼마나 수용하느냐에 따라서, 정전협정을 긍정적으로 고려할 가능성은 열려 있다.

그러나 바이든 정부가 남북관계 개선을 우리 정부가 주도적으로 이끌어 가는 것에 대해서는 지지할 가능성이 높다. 바이든 정부는 취임 후 COVID-19로 인한 국내 보건 위기 및 인종갈등 문제, 이란 핵 협상 그리고 중국과의 무역·통상 문제 등을 해결하는 데 집중할 것이다. 따라서 북핵문제를 도외시 하지는 않겠지만, 최우선과제로 하기도 어려운 상황이다. 그렇다면 한국정부가 남북관계 개선을 주도적으로 이끌고 나가 주기를 기대할 수 있다. 왜냐하면 북미대화의 진전이 없다는 이유로 남북관계의 교착상태가 장기화되면 한반도 긴장이 다시 고조될 가능성이 있기 때문이다. 이러한 상황은 '선 비핵화 후 평화구축', 즉 북한의 핵위협 감소가 한반도 긴장완화에 최선이라는 미국의 정책 명분을 약화시키고 있다.

무엇보다도 바이든 정부의 동북아 전략은 대중정책을 중심으로 마련될 것이다. 즉, 북한문제를 대중정책의 하위로 둘 가능성이 크다는 것이다. 그렇다면 바이든 정부는 한반도 긴장관리 차원에서 한국정부 주도의 남북관계 회복노력을 지지할 가능성이 있다. 그렇다면 남북관계 개선을 북미 비핵화 대화와 함께 추진하거나, 남북관계 회복을 북미 대화 촉진을 위한 수단으로서 긍정적으로 고려할 가능성은 열려있다.

4. 요약: 평가와 전망

바이든의 대외정책은 ‘트럼프의 대외정책 뒤집기’로 요약될 수 있다. 즉 바이든은 가치 공유 보다 미국의 이익 지키기만을 중시하는 경제주의적 ‘미국우선주의’를 폐기할 것이다. 대신 동맹 및 다른 민주주의 국가들과 협력하여 미국의 리더 지위를 세계무대에서 재건하고자 할 것이다. 그리고 이를 추진하는 방식으로 다자주의와 실무진 중심의 성과주의를 지향할 것으로 전망된다.

따라서 바이든은 대북정책에서도 트럼프식 정상외교 중심의 ‘개인외교’, 즉 하향식(top-down) 외교방식 대신 상향식 외교방식을 추진할 것이다. 이에 따라 북핵문제 해결을 위해 실무자급 외교가 강조될 것이다. 이러한 관점에서 보면 북한의 의미 있는 행동변화 없이 대북제재 완화와 해제는 어려울 수 있다. 그러나 북한과의 대화 노력은 지속적으로 추진할 것으로 보인다. 왜냐하면 대화 없이는 현재 북한의 비핵화 문제를 풀 수 없기 때문이다. 게다가 대화는 바이든 정부가 추구하는 민주주의 재건과 세계 리더로서 위상 회복에 걸맞은 수단이다. 동맹 재건을 강조하는 바이든의 대외정책기조에 따라 한미관계 역시 상호 협의과정이 중요해 질 것이다. 따라서 향후 방위비 분담금 및 전시작전통제권 전환과 같은 한미 현안을 협의하는데 있어 관련 실무진의 세심한 준비가 필요하다.

무엇보다도 미국 차기 정부가 북핵문제를 포함한 한반도 문제에 지속적인 관심을 가질 수 있도록 우리의 외교력을 집중할 필요가 있다. 동시에 우리 정부는 남북관계 개선이 북미관계 개선을 선도할 수 있도록 남북관계 개선을 위한 실질적 조치들을 취해야 한다. 구체적으로, 바이든 정부 취임 전후에 우리 정부가 직간접 대화 채널을 통해 대북 인도적 지원과 남북한 문화 교류 등의 사안을 북한에 적극적으로 제기하는 노력이 필요하다.

V. 결론 및 정책제언



COVID-19로 촉발된 경제, 보건 그리고 인종 문제에 대한 후보자와 유권자의 인식과 대응이 2020년 미 대선의 판세를 결정했다. II장에서 살펴본 바와 같이, COVID-19로 야기된 보건위기가 미국사회의 경제 계층 및 인종 간 갈등으로 전이되는 과정에서 트럼프 대통령이 보인 미숙한 국정운영은 트럼프의 선거 패배로 이어졌다. 트럼프 행정부의 방치에 가까운 코로나 대응은 미 유권자로 하여금 정부의 역할과 도덕성을 재고하게 하였다. 여기에 코로나 감염에 대한 두려움이 상대적으로 컸던 의료사각 지대에 놓인 저소득층과 소수인종집단에 속한 사람들이 전례 없는 수준으로 사전투표에 참여하면서 바이든의 당선을 이끌어 냈다. 이러한 배경에서 당선된 바이든이 COVID-19와 인종차별 문제에 적극적으로 대응하고 대내외적으로 미국의 신뢰와 도덕적 위상을 재건하는 것을 우선 정책 과제로 삼은 것은 어쩌면 당연하다.

그러나 III장에서 논의된 바와 같이 바이든이 이러한 문제에 대응하는 데 국내적으로 직면하고 있는 상황이 녹록치 않다. 예를 들어, 이번 대선에서 바이든의 승리에 기여한 백인노동자들에게 화석연료를 제한하려는 그린뉴딜 정책은 환영받기 어렵다. 즉, 화석연료사용 제한 방침은 중국 노동자뿐 아니라 다수 미국 노동자에게도 환영받지 못할 것이다. 거기에 인종 차별문제를 해결하려는 노력이 표를 준 백인들의 반감을 살 수 있다. 또한 민주당 내 갈등이 일어날 가능성도 관리해야 한다. 게다가 의회선거에서 민주당이 견고한 상원의 다수당이 되지 못해 바이든이 대통령으로서 자신의 정책의지를 실현하는 과정이 쉽지 않을 것으로 보인다.

대외적으로는 바이든은 심화되는 중국과의 경쟁 속에서 미국의 리더십을 재건해야 하는 상황이다. 이번 대선기간 동안 트럼프 대통령이 대선 전략으로 유권자의 반중국 정서에 기반을 둔 ‘중국 때리기’를 하면서 팬데믹 책임론 및 무역을 둘러싼 미중갈등이 그 어느 때보다 크게 가시화되었다. 그러나 사실 트럼프 행정부 이전부터 미국의 지배

적인 대중국 인식은 협력보다 ‘견제’ 쪽으로 강화되어 왔다. 지난 20여년간 미국은 중국이 동아시아를 넘어 세계적 패권국으로 부상하자 안보·외교·통상 등 제반분야에 걸쳐 중국에 대한 견제를 강화해 왔다. 바이든 역시 이러한 미국의 대중국 인식과 정책 흐름에서 벗어나지 않을 것이다. 필요에 따라 중국과 협력하더라도 강경한 대중정책이 불가피하다는 것이다. 더불어 부통령시절부터 관심을 가져왔던 기후변화 등 환경문제를 파리기후협약 복귀를 시작으로 다른 나라와 함께 적극적으로 대처하는 데 주력할 것으로 전망된다.

미국이 처한 이러한 국내 상황과 바이든이 밝힌 대내외 정책을 살펴보면 한반도와 북핵문제가 최우선 과제가 되기 어렵다는 전망은 설득력이 있다. 게다가 바이든은 실무자 중심의 다자주의 외교를 통해 동맹 및 우방국들과의 관계를 재건하겠다고 밝히고 있다. 이러한 바이든의 정책기조는 북미관계 및 한미관계를 풀어나가는 데 어려움으로 작용할 수 있다. 왜냐하면 실무진 중심으로 북미관계를 풀어나가고자 하는 바이든식 접근은 실질적 성과가 없다면 비핵화 협상을 포함한 북미 간 관계에 큰 변화가 생기기 어렵다는 의미이기 때문이다.

또한 동맹과 함께 북미관계를 풀겠다는 바이든의 입장은 비핵화 협상과정에 참여하는 플레이어의 증가로 해법이 복잡해질 수도 있다. 게다가 한미동맹 강조의 기저에는 중국에 대한 견제가 자리하고 있어, 미중 사이에서 우리의 외교적 입장이 더욱 난처해질 것이라는 전망도 나오고 있다. 무엇보다도 북미관계 진척 정도와 조율하면서 남북관계 개선을 모색하고 있는 우리로서는 북미관계의 진전을 더디게 할 수 있는 바이든식 외교가 부담이 될 수 있다.

그러나 바이든 정부가 실무자 중심의 전통 외교방식으로 복귀함에 따라 정책에 대한 예측 가능성은 높아질 것이다. 특히 대북정책의 경우, 예방전쟁 위협에서 정상회담을 오가는 트럼프식의 예측 불가능성은 줄어들 것이다. 따라서 우리가 안정적이고 장기적인 대북정책을

마련하는 데는 바이든식 외교가 긍정적일 것으로 판단된다. 또한 트럼프 대통령은 북미정상회담을 자신의 외교적 치적 보여주기ye 방점을 둠으로써 실질적 비핵화 진전 또는 남북관계 개선이 우리의 기대에 미치지 못한 것이 사실이다. 반면 바이든 정부는 구체적 성과를 강조하며 전문가 및 실무자 위주로 대외정책을 추진할 것이다. 이러한 바이든 정부의 방식은 우리가 장기적으로 성과를 낼 수 있는 대북정책을 마련하고 수립하는 데 유리하게 작용할 수 있다. 이는 우리가 안정적으로 대북정책 및 한반도 평화구축 방안을 추진함으로써 국내외적으로 정책 신뢰도를 높이는 데에 기여할 수 있다. 결과적으로 우리가 대북 관련 정책 추진과정에서 필수적인 주변국의 협력을 얻는 데 긍정적으로 작용할 것이다. 무엇보다도 동맹관계 재구축을 강조하는 바이든의 대외정책 전략은 우리 정부를 압박하기 위해 무리하게 한미동맹을 이용할 우려를 상당히 낮추어 주고 있다.

그런데 바이든 정부가 한미관계에 가져올 이러한 긍정적 영향이 남북관계 개선과 한반도 평화구축에도 긍정적인 기여를 하기 위해서는 한미양국의 실질적이고도 정책적인 노력이 필요하다. 첫째, 우리 정부는 미국이 북한 문제에 지속적으로 관심을 갖도록 다각적인 외교 노력을 기울여야 한다. 앞서 논의된 바와 같이 바이든 차기 정부는 내상 회복을 최우선 정책목표로 내세우고 있다. 게다가 바이든의 당선을 위해 결집했던 민주당이 당내 진보의원을 중심으로 내분되어 갈등할 가능성도 있다. 이럴 경우 바이든은 민주당의 재정비에도 상당한 정치적 에너지를 쏟을 것으로 예상된다. 무엇보다 바이든 정부의 대북정책을 포함한 한반도 정책은 대중국 정책의 하위로 다루어질 것으로 전망된다. 따라서 북한문제에 미국이 더 큰 관심을 갖도록 하는 외교적 노력이 필요하다. 이를 위해 공공외교를 포함한 다양한 채널을 통해 적극적인 대미외교를 펼쳐야 한다. 특히 바이든이 북미정상회담 가능성은 배제하지 않더라도 적극적으로 추진할 가능성이 크지 않으므로

먼저 한미정상이 다양한 형태로 만날 수 있는 자리를 마련하는 것이 필요하다. 또한 한반도 문제에 관심이 큰 미 싱크탱크 전문가 및 연방 의회 상하원 의원들과 다양한 회의와 전략 미팅을 적극적으로 마련해 한반도 문제에 대해 활발한 논의를 이어가도록 할 필요가 있다. 이와 동시에 미국의 미디어를 적극 활용할 필요가 있다.

둘째, 한반도 긴장 해소에 필수적인 남북관계 개선을 위한 양국의 노력이 필요하다. 우선 우리는 북미관계 개선에 오랜 시간이 걸린다는 전제 하에서 대북정책과 한반도 평화구축 전략을 추진해야 한다. 특히 바이든 행정부가 실무자 중심의 성과를 바탕으로 한 전통적 방식의 외교를 추진할 계획이므로 북미관계 개선을 보다 장기적 시각에서 접근할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 북미관계 개선 추진에 앞서 한미 간 현안 해결 및 남북대화 추진 노력이 우선되어야 한다. 이 과정에서 우리가 선제적으로 북미가 만날 명분과 북미회담을 통해 실현가능한 성과를 미국에 제시하는 것이 필요하다. 동시에 북한과 다각적 접촉을 통해 북한이 비핵화 대화에 나오도록 설득하는 노력도 필요하다. 한편 미국은 북한의 비핵화가 우리에게 안보 이상의 사안임을 충분히 공감하고 이해하려는 노력이 필요하다. 한반도에서 북한의 비핵화는 남북이 함께 평화를 구축하는 한 과정이다. 따라서 북한의 비핵화 문제를 남북공존의 문제로 보다 넓게 인식하려는 노력이 필요하다.

그 일환으로 대북제제가 원칙적으로 금하지 않는 대북 인도적 지원을 위해 미국이 보다 적극적으로 노력해야 한다. 이러한 미국의 노력은 북한을 대화에 나오도록 하는 명분으로도 그 중요성이 크다. 우리 정부는 북한과의 대화 및 인도적 지원 등에 적극적인 스웨덴 등 유럽국가, 국제인권단체들과 협력하여 대북 인도적 지원과 관련한 국제적 지지 확보를 위한 세부정책 마련이 필요하다. 그리고 제재 완화의 필요성을 미국에 설득하는 것이 큰 효과가 없었던 바, 그 보다 남북협력이 제재 레짐을 훼손하지 않는다는 것을 미국에 확신시키는 쪽으로 담론의 변

화를 피하는 데 외교력을 결집시킬 필요가 있다.

셋째, 다자기구와 지역네트워크를 통한 한미협력에 있어 상호 긴밀히 조율해야 한다. 바이든은 중국경제 측면에서 인도태평양 지역에서 동맹국의 연대 강화를 강조하고 있다. 이때 역내 연대강화 노력의 일환으로 지역네트워크형 안보체계 구축을 추진하면서 우리의 참여를 요구할 수 있다. 대통령 당선 확정 직후 문재인 대통령과의 통화에서 바이든이 한국을 “인도 태평양 지역의 핵심축(linchpin of security and prosperity in the Indo-Pacific region)”이라고 언급한 것은 한반도의 전략적 중요성을 강조하는 것과 더불어, 인도태평양 지역에서 미국의 리더십 강화 노력에 한국이 동참할 것을 촉구하는 것으로 보아야 한다. 그러나 우리에게 중국 역시 주요한 협력 대상국이다. 따라서 동맹국과의 연대강화를 강조하는 바이든이 지역네트워크 참여를 요구할 때, 이에 대응할 우리의 일관된 네트워크 참여 원칙과 논리를 마련해야 한다. 한반도는 미국과 중국도 소홀히 할 수 없는 전략적 위치에 있다. 즉 우리가 양국 사이에서 균형 잡기가 어려운 만큼, 미국과 중국 또한 동북아에서 우리를 빼고 세력 균형이나 확장을 꾀할 수 없다. 따라서 무엇보다도 우리가 미중 사이에서 우리의 외교원칙을 분명히 보여주는 자세가 필요하다. 또한 우리가 미중 사이에서 어느 한쪽을 선택해야 한다는 식의 담론과 여론을 관리할 필요가 있다.

넷째, 미국이 대중국 정책을 이행하는 데 있어 한미 양국이 관련 정책에 대해 사전에 상호 조율하는 노력이 필요하다. 그 과정에서 미국은 미중관계에서 한국에게 정책적 선택을 요구할 때 그 선택을 통해 한국이 무엇을 얻을 수 있는지 명확히 제시해 줄 필요가 있다. 한편 우리 정부는 미국이 우리에게 요구할 사항을 미리 예측하고 대비하는 것이 필요하다.

다섯째, 미국이 북한 인권문제를 강하게 제기할 가능성이 제기되고 있다. 특히 미국이 중국 압박을 위해 중국에 인권문제를 제기하는 경

우, 북한도 예외가 되기 어려운 것이 현실이다. 즉 대북제재 완화의 어려움을 넘어 제재 강화로 이어질 수 있으며 이는 북한의 반발로 이어질 것이다. 결과적으로 남북관계 개선 장벽이 더 높아질 수 있다는 의미다. 더욱이 바이든 정부가 한미연합 훈련을 동맹 강화 차원에서 적극적으로 활용할 가능성도 높다. 이럴 경우, 북한이 미국과 한국 모두에 반발하여 북미 및 남북관계의 긴장이 높아질 수도 있다. 인권문제 제기 또는 한미 연합훈련과 관련한 북한의 반응을 관리할 방안을 마련해야 한다.

여섯째, 한미관계 및 남북관계 변화에 따른 국민적 기대와 여론에 귀 기울여야 한다. 통일연구원이 실시한 2019년 및 2020년 'KINU 통일의식조사'에 의하면 우리 국민은 남북관계가 좋지 않을 때 안보 측면에서 미국을 보다 중요하게 인식한다. 그리고 국민의 90% 이상이 한미동맹이 중요하다고 판단하고 있다. 따라서 정부는 남북관계 개선 추구가 국민의 안보위기 의식을 높이거나 한미동맹을 해친다는 인식을 유발하지 않도록 해야 한다. 즉 남북관계 추진에 있어 국민적 지지와 공감대를 얻는 과정이 동반되어야 한다. 이를 위해서는 미국의 대북 정책과 조율되지 않은 모습을 보이지 않도록 주의해야 한다. 하지만 높은 비율의 한미동맹 지지에도 불구하고 우리 국민의 70% 이상이 현 수준의 방위비 분담을 적절하다고 판단하고 있는 것으로 조사되었다. 따라서 방위비 분담과 관련해서도 높은 인상률이 적용될 가능성에 대비해 국민적 이해를 얻을 방안이 준비되어야 한다.

한일관계와 관련한 여론의 관리도 필요하다. '2020년 KINU 통일인식조사'에 의하면, 우리 국민의 대일본 인식은 북한에 대한 인식보다도 훨씬 부정적이다. 역사와 영토문제에 있어서도 일본에게 양보하지 않겠다는 인식이 매우 강한 것으로 조사되었다. 이런 가운데 새로 취임하는 바이든 정부는 중국 및 북한 견제 차원에서 한·미·일 공조를 강조할 가능성이 크다. 즉 바이든 정부가 한일관계 개선을 '세련되게' 요구

할 것이다. 이에 정부가 한일관계 개선조치를 취할 때 정부의 속도에 맞추어 여론이 함께 움직이지 않을 수도 있으며 정무적 판단을 해야 하는 정부의 결정에 강하게 반발할 수도 있다. 한일관계 개선과 관련한 여론의 움직임에 귀를 기울이고 국민적 이해를 구할 방안이 마련되어야 한다.

참고문헌

1. 단행본

- 권용립. 『미국의 정치문명』. 서울: 도서출판 삼인, 2003.
- _____. 『미국외교의 역사』. 서울: 도서출판 삼인, 2010.
- 백창재. 『미국무역정책연구』. 서울: 사회평론아카데미, 2015.
- 서정건. 『미국 정치가 국제 이슈를 만날 때: 정쟁은 외교 앞에서 사라지는가, 아니면 시작하는가?』. 서울: 서강대학교 출판부, 2019.
- 서정건·유성진·이재묵. 『미국 정치와 동아시아 외교 정책』. 서울: 경희대학교 출판부, 2017.
- Howell, W. G. and T. M. Moe. *Presidents, Populism, and the Crisis of Democracy*. Chicago: University of Chicago Press, 2020.
- Jones, R. P. *White too long: the legacy of white supremacy in American Christianity*. New York: Simon & Schuster, 2020.
- Taylor, Keeanga-Yamahtt. *From #BlackLivesMatter to Black Liberation*. Chicago: Haymarket Books, 2016.
- Tesler, M. *Post-racial or most-racial?: Race and politics in the Obama era*. Chicago: University of Chicago Press, 2016.
- Turner, J. M. *The Republican reversal: conservatives and the environment from Nixon to Trump*. Cambridge: Harvard University Press, 2018.
- Wadhia, Shoba Sivaprasad. *Banned: Immigration enforcement in the time of Trump*. New York: New York University Press, 2019.

2. 논문

- 서정건·장혜영. “미국 통상정책의 변화와 지속.” 미국정치연구회 편. 『트럼프는 어떻게 미국 대선의 승리자가 되었나: 2016년 미국 대선과 아웃사이드 시대』. 서울: 오름출판사, 2017.

- 서정건·차태서. “트럼프 행정부와 미국외교의 잭슨주의 전환.” 『한국과 국제 정치』. 제33권 1호, 2017.
- 서정건·최민진. “트럼프 시대 한미FTA 변화와 미국 의회.” 『한국정당학회보』. 제16권 3호, 2017.
- Biden, Joseph R. Jr. “Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump.” *Foreign Affairs*. March/April, 2020.
- Bowling, C. J., J. M. Fisk, and J. C. Morris. “Seeking patterns in chaos: Transactional federalism in the Trump administration’s response to the COVID-19 pandemic.” *The American Review of Public Administration*. vol. 50, no. 6-7, 2020.
- Carter, D. P. and May, P. J. “Making sense of the US COVID-19 pandemic response: A policy regime perspective.” *Administrative Theory & Praxis*. vol. 42, no. 2, 2020.
- Hatcher, W. “President Trump and health care: a content analysis of misleading statements.” *Journal of Public Health*. vol. 42, no. 4, 2020.
- Himmelstein, D. U., S. Woolhandler, and C. Fauke. “US Health Care in the Trump Era: A Data Update.” *International Journal of Health Services*. vol. 49, no. 3, 2019.
- Lee, Taeku and Christian Hosam. “Fake News Is Real: The Significance and Sources of Disbelief in Mainstream Media in Trump’s America.” *Sociological Forum*. vol. 35, issue. S1, 2020.
- Mendelevitch, R., C. Hauenstein, and F. Holz. “The death spiral of coal in the US: will changes in US Policy turn the tide?.” *Climate Policy*. vol. 19, no. 10, 2019.
- Pei, S. “White supremacy and racial conflict in the Trump Era.” *International Critical Thought*. vol. 7, no. 4, 2017.
- Rios, J. M. “The Rollback of Environment Justice: Executive Orders, Rulemaking, and the Administrative Process Under the Trump Administration.” *Environmental Justice*. vol. 13, no. 3, 2020.

- Seo, Jungkun. "Building Coalitions and Making US Policy toward China," *Korean Social Science Journal*. vol. 46, no. 2, 2019.
- Selby, J. "The Trump presidency, climate change, and the prospect of a disorderly energy transition." *Review of International Studies*. vol. 45, no. 3, 2019.
- Szetela, A. "Black Lives Matter at five: limits and possibilities." *Ethnic and Racial Studies*. vol. 43, no. 8, 2020.
- Villazor, R. C. and K. R. Johnson. "The Trump administration and the war on immigration diversity." *Wake Forest Law Review*. vol. 54, 2019.
- Waslin, M. "The Use of Executive Orders and Proclamations to Create Immigration Policy: Trump in Historical Perspective." *Journal on Migration and Human Security*. vol. 8, no. 1, 2020.

3. 기타 자료

<신문>

『연합뉴스』.

Bloomberg.

CNBC.

NPR News.

Politico.

The Hill.

The Washington Post.

<웹자료>

Biden Harris <<https://joebiden.com/>>.

Council on Foreign Relations <<https://www.cfr.org/>>.

Pew Research Center <<https://www.pewresearch.org/>>.

〈보고서·보도자료〉

The Department of Defense. “Indo-Pacific Strategy Report.” June 1, 2019.

The White House - President Barak Obama. “National Security Strategy.” May 2010.

연구보고서

2018년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2018-01	평화의 심리학: 한국인의 평화인식	박주화 외 19,000원
2018-02	사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안	이규창 외 14,000원
2018-03	남북관계 발전과 북한주민 의식 변화	성기영 외 10,500원
2018-04	국경협력의 가능성과 미래	이기태 외 9,000원
2018-05	북한과 주변국의 국경안보	이기태 외 8,000원
2018-06	중국 초국경 경제협력 연구: 통일 한반도 국경안보에 대한 시사점	현성백 외 12,000원
2018-07	KINU 통일외식조사 2018: 남북평화 시대의 통일외식	이상신 외 11,000원
2018-08	한반도 비핵·평화체제 구축과 남북관계 전략	조한범 외 8,000원
2018-09	북한의 주민 일탈과 법적 대응	박영자 외 11,500원
2018-10	'하나의 시장' 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력방식의 모색	임강택 외 9,500원
2018-11	한반도 평화통일을 위한 글로벌 네트워크 전략	김진하 외 9,500원
2018-12	북한 민생 실태 및 협력 방안	홍제환 외 9,000원
2018-13	북핵위기와 북미 간 전략환경 인식	이우태 외 11,000원
2018-14	북한의 핵전략 분석	홍우택 외 6,500원
2018-15	제재 국면에서의 주민의 인권	도경욱 외 10,000원
2018-16	한반도 평화와 남북협력 종합연구(총괄보고서)	김상기 외 5,500원
2018-17	북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략	정성윤 외 21,000원
2018-18	동북아 플러스 책임공동체 형성 방안	이기태 외 12,000원
2018-19	북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석	홍 민 외 20,500원
2018-20	한반도 평화체제 구축과 한미관계	김상기 외 10,000원
2018-21	북한에서 국가·사회관계 양상 연구	한동호 외 14,000원
2018-22	김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성	박영자 외 13,500원
2018-23	북한 군사경제 비대화의 원인과 실태	오경섭 외 12,000원
2018-24	한반도 평화변영과 남북중 협력방안	정은이 외 9,500원
2018-25	중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망	신중호 8,500원
2018-26	2030 미중관계 시나리오와 한반도	신중호 외 12,000원

■ 정책연구시리즈 ■

2018-01	김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화	박영자 외
2018-02	2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망	민테은 외
2018-03	대북 제재 현황과 완화 전망	서보혁 외
2018-04	자자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향	나용우 외

■ Study Series ■

- 2018-01 The Implementation Strategy of the Establishment for Peaceful Community on the Korean Peninsula Hong, Min·Cho, Han-Bum·Park, Ihn-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
- 2018-05 Eight Changes in North Korean Economy and Society under the Kim Jong Un Regime Park, Young-Ja et al.

2019년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

- 2019-01 트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망: 미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점 이기태 외 8,000원
- 2019-02 남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향 김갑식 외 17,500원
- 2019-03 한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제 도경옥, 안준형 8,500원
- 2019-04 한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력 이재영, 김주리 8,000원
- 2019-05 화해협력 이론과 사례 그리고 한반도 서보혁 외 12,000원
- 2019-06 한반도 평화체제 구축을 위한 한중협력방안 이재영 외 11,500원
- 2019-07 북한 여성의 일상생활과 젠더정치 조정아 외 11,000원
- 2019-08 북한 변화의 변수와 경로: '핵문제'와 '개혁·개방'의 조합을 중심으로 박영자 외 11,000원
- 2019-09 남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로 이무철 외 15,000원
- 2019-10 뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략 신종호 외 18,000원
- 2019-11 남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리플 넥서스 홍석훈 외 9,000원
- 2019-12 남북 사회문화교류 활성화를 위한 교류거버넌스 구축방안: 체육교류를 중심으로 이우태 외 9,000원
- 2019-13 분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제: 대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로 내용우 외 10,000원
- 2019-14 북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석 김진하 외 10,000원
- 2019-15 김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학 오경섭 외 9,500원
- 2019-16 북한이탈주민 가치적응 실태연구: 지역사회통합 중심으로 김수경 외 7,500원
- 2019-17 변화하는 통일환경에 따른 대북·통일정책 개선과제: 신한반도체제 구상을 중심으로 조한범 외 14,500원
- 2019-18 남북교류협력 재개 과정에서 신변안전 보호에 관한 연구 - 영사접견 기능의 제도화를 중심으로 - 이규창 외 11,500원
- 2019-19 국민과 함께하는 통일·대북 정책 이상신 외 24,000원
- 2019-20 한반도 평화와 남북 협력 종합연구 총론: 평화·경제·화해 협력 구상 서보혁 10,000원
- 2019-21 한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안 서보혁 외 14,000원
- 2019-22 2019 한국인의 평화의식 박주화 외 19,000원
- 2019-22-01 평화의식 문항별 분석 박주화 18,500원

2019-22-02	평화의식 문항별 테이블	박주화	14,500원
2019-23	평화교육의 실태와 쟁점: 통일교육과의 접점을 중심으로	조정아 외	12,000원
2019-24	북한 실태 연구: 도시경제의 네트워크와 로지스틱스	홍민외	10,500원
2019-25	김정은 시대 서부 주요 도시의 기업현황 및 가동을 결정요인 분석	정은이 외	14,000원
2019-26	남북경협 발전 잠재력과 정책 과제	김석진, 홍제환	10,000원
2019-27	한반도 평화·번영 실현을 위한 국경 협력	현승수 외	14,000원
2019-28	한반도 접경국과의 초국경 관광·교통 협력	최장호 외	10,000원
2019-29	주변국의 사이버 환경과 한반도 평화체제 구축	채재병 외	8,500원
2019	제3세대 인권과 북한	인도협력연구실 편	16,500원

■ 정책연구시리즈 ■

2019-01	한반도 평화협정문 구성과 제안	김상기 외	
2019-02	국제전략환경의 변화와 한국의 신남방정책	이기태, 배정호	
2019-03	국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준	김석진, 홍제환	
2019-04	급변하는 동북아 정세가 한국인의 주요 인접국가 인식에 미치는 영향: 한미동맹과 한일관계를 중심으로	이상신 외	

■ Study Series ■

2019-01	North Koreans' Current Living Conditions Based on UNICEF Survey Results: With a Focus on the Status of Infant Nutrition	Hong, Jea Hwan	
2019-02	The Impact of Sanctions on the Enjoyment of Human Rights	Do, Kyung-ok · Baek, Sangme	
2019-03	South Koreans' Perception on Peace: With a Focus on Peace, War, the Way Peace is Realized, and the Attitude for Inter-Korean Reconciliation	Kim, Kap-Sik · Park, Juhwa	

2020년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2020-01	평화경제 실현방안: 국제협력을 중심으로	김석진, 홍제환	10,000원
2020-02	남북한 주민 왕래 및 이주와 혼인에 관한 법적 연구	이규창, 문선희	10,000원
2020-03	북한 주민의 정보접근에 관한 연구	김수암 외	9,000원
2020-04	평화-인권-발전의 트리아앵글: 이론적 검토와 분석틀	홍석훈 외	11,000원
2020-05	중·러 협력과 한반도 평화·번영	현승수 외	11,500원
2020-06	한반도 평화번영과 북일관계 연구	이기태 외	8,000원
2020-07	미국의 대북 독자제재: 정치적 배경과 법적 기반 분석	민태은 외	8,500원
2020-08	남북기본협정 체결방향과 과제	도경욱 외	9,000원
2020-09	남북연합 구성과 추진방안	이무철 외	11,000원
2020-10	새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제	김감식 외	13,000원
2020-11	평화공감대 확산 추진전략과 정책과제	박주화 외	12,500원
2020-12	한반도 비핵·평화프로세스 추진전략과 정책과제	정성윤 외	15,500원

2020-13	한반도 신경재구상 추진전략과 정책과제	정은이, 이해정	11,000원
2020-14	신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제	나용우 외	14,500원
2020-15	해외의 시각으로 본 신남방·신북방정책의 평가와 과제	나용우 외	17,500원
2020-16	2020 한국인의 평화의식	박주화 외	15,000원
2020-16-01	2020 한국인의 평화의식- 부록 1: 문항별 분석	박주화	16,500원
2020-16-02	2020 한국인의 평화의식- 부록 2: 문항별 테이블	박주화	16,500원
2020-17	'통일에 대한 태도' 척도 개발 및 타당화 연구	박주화 외	12,500원
2020-18	평화경제의 비전과 추진방향: 남북 육상·해상협력을 중심으로	서보혁 외	20,000원
2020-19	국제 평화경제 사례와 한반도	조한범 외	11,500원
2020-20	북한의 발전전략과 평화경제: 사회기술시스템 전환과 지속가능한 발전목표	홍 민 외	18,000원
2020-21	강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신종호 외	23,000원
2020-22	북한의 인구변동: 추세, 결정요인 및 전망	홍제환 외	14,000원
2020-23	체제전환 과정에서 인구구조 변화 연구	최장호 외	7,000원
2020-24	'지식경제시대' 북한의 대학과 고등교육	조정아 외	13,000원
2020-25	KINU 통일외식조사 2020: 주변국 인식 비교연구	이상신 외	24,500원
2020-26	김정은 정권 통치담론과 부문별 정책 변화: 텍스트마이닝을 이용한 담화·연설 분석	오경섭 외	14,500원
2020-27	구술로 본 통일정책사2	홍 민 외	13,000원

■ 정책연구시리즈 ■

2020-01	감염병 공동대응을 위한 남북인도협력	이규창 외
2020-02	2020년 미국 대통령 선거 분석과 국내외 정책 전망	민태은 외

■ Study Series ■

2020-01	The Peace Agreement on the Korean Peninsula: Legal Issues and Challenges Do, Kyung-ok·Ahn, Jun-hyeong
2020-02	Variables and Pathways of Changes in North Korea: Focused on Different Combination of 'Nuclear Issues' and 'Reform·Opening' Park, Young-Ja·Jeong, Eun Mee·Han, Ki Bum
2020-03	Daily Lives of North Korean Women and Gender Politics Cho, Jeong-ah·Yee, Ji Sun·Yi, Hee Young
2020-04	2019 Annual Reports of Attitude of Koreans toward Peace and Reconciliation Park, Juhwa et al.

KINU Insight

2018-01	2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-01	2019년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-02	김정은 정권의 정보화 실태와 특징: ICT 부문을 중심으로	정은미
2019-03	미국의 INF조약 탈퇴 의미와 트럼프 행정부의 군사·안보 전략에 대한 함의	김주리

2019-04	'우리 국가제일주의'의 문화예술적 표상과 시사점	이지순
2019-05	중국의 4차 산업혁명과 북한에 주는 함의	이재영
2019-06	한반도 국제정세의 역동성과 한국의 대응 방향	서보혁
2019-07	신한반도 체제 구상의 이해	조한범
2019-08	최근 한반도 정세 평가와 정책 과제	김갑식 외
2020-01	북한의 제7기 제5차 당중앙위원회 전원회의 분석과 정세 전망	홍 민 외
2020-02	평화의 경제적 가치: 2018 남북 간 주요 군사합의를 중심으로	장철운
2020-03	미국의 확산성공 관계정상화 프로세스와 대북정책	김유철
2020-04	대북제재 강화가 북한경제에 미치는 영향 - 북중무역 감소의 파급효과를 중심으로	최자영

북한인권백서

북한인권백서 2018	한동호 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2018	한동호 외 24,000원
북한인권백서 2019	김수경 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2019	김수경 외 24,500원
북한인권백서 2020	이규창 외 21,500원
White Paper on Human Rights in North Korea 2020	이규창 외 27,000원

연례정세보고서

2018	2019 한반도 정세 전망	통일연구원
2019	2020 한반도 정세 전망	통일연구원
2020	2021 한반도 정세 전망	통일연구원

정기간행물

통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제28권 1호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 1 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제28권 2호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 2 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제29권 1호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 1 (2020)	10,000원
통일정책연구, 제29권 2호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 2 (2020)	10,000원

기 타

2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주화, 윤혜령 53,500원
2018	북한의 건강권	이금순 외
2018	The Right to Health in North Korea	Lee, Keumsoon et al.
2018	미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 디렉토리	김진하 외
2020	동서화해사상으로 본 통일공동체의 상과 과제	김범수 외
2020	DMZ접경지역의 비평화 실태에 관한 인문학적 연구: 전략촌을 중심으로	정근식 외

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, 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)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

회원가입신청서

* 표는 필수항목입니다.

신청자 성명* (입금자가 다를 경우 별도 표기)		소 속*	
간 행 물* 받 을 주 소	(우편번호 :)		※도로명 주소 기입必
연 락 처*	TEL		이메일
이메일 서비스	수신 ()		수신거부 ()
회 원 구 분*	학생회원 ()	일반회원 ()	기관회원 ()
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다. 20 년 월 일 성 명 (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 성 명 (인)

- ※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주십시오.
(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞
전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
※ 온라인 신한은행 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)

www.kinu.or.kr



2020년 미국 대통령 선거 분석과 국내외 정책 전망