

## 2020년 미국 대선과 한미관계 전망

우정엽 (세종연구소 연구위원/미국연구센터장)

**2019년** 말까지만 해도 트럼프 행정부의 경제적 성과로 트럼프의 재선이 예상되었지만 코로나 사태, 인종갈등의 영향으로 조사 시기에 따라 트럼프와 바이든의 지지율 격차가 나타나고 있다. 그러나 2016년 선거에서 클린턴 후보가 트럼프 후보를 2.4%p 앞섰음에도 불구하고 트럼프가 당선된 선거 결과를 고려하면 지금 단순지지율 차이가 바이든의 당선을 의미하는지는 알 수 없다.

즉, 지난 대선에서 나타났던 것처럼 트럼프 지지층의 결집 효과, 샤이 트럼프 현상 여부에 따라 투표 결과가 달라질 것이다. 현재 여론조사 결과로 본다면 명확하게 바이든 후보가 이기는 것으로 나오고 있지만 트럼프 지지세력을 기반으로 한 샤이 트럼프 현상이 확실하게 나타난다면 트럼프가 재선될 수 있을 것으로 예상된다.

한미관계는 미국 행정부 대외정책에 따라 큰 영향을 받기 때문에 대선 결과를 전망하고 이에 따른 전략을 세우는 것이 중요하다. 미국의 대외정책은 다양한 행위자들이 정치과정에 영향력을 행사하므로 한국 정부는 미국 내부 '외교정책집단(foreign policy community)'의 영향력도 고려하여 정책 방향을 세워야 한다. 또한, 현재 초경합 선거로 인해 한쪽 진영에 외교력을 올린다는 전략은 바람직하지 않다. 트럼프의 독특한 의사결정 패턴이 북미관계에 도움을 줄 것이라는 근거 약한 기대에 따라 트럼프 재선이 한반도 문제에 긍정적이라는 분석 또한 과학적이라고 볼 수 없다. 동맹 관리의 차원에서는 바이든 정부가 과정 중심적인(process-oriented) 외교 안보 정책을 펼 가능성이 높아 우리에게 우호적 환경을 조성할 가능성이 높은 것으로 전망된다.

## 목 차

- I. 서론
- II. 2016년 대선 결과 분석
- III. 현재 미국 대선 과정과  
코로나19의 영향
- IV. 미국 대선과 한미관계
- V. 결론

*선거가 트럼프 대 바이든의  
구도로 가게 될 것인지,  
아니면 트럼프에 대한  
신임투표의 성격으로 갈 것인  
지가 이번 선거를 보는  
핵심이 될 것임.*

## I. 서론

- ◆ 2020년 11월 3일 실시되는 미국 대통령 선거는 한국의 안보, 외교, 정치, 경제 등 다양한 분야에 심대한 영향을 미치는 중요한 선거가 될 것임. 물론, 과거에도 미국의 대선 결과는 한국에 지대한 영향을 미쳤지만, 2016년 트럼프 정부가 들어선 이후 생긴 여러 가지 동맹의 상황 변화를 고려하면 이번 11월의 대선은 더욱 큰 의미를 가진다고 볼 수 있음.
- ◆ 한미관계는 군사동맹으로 제도화되어 지난 70년 가까이 양국이 긴밀한 정치·경제적 관계를 구축했음에도 불구하고 누가 행정부를 이끄느냐에 따라 영향을 받아옴. 따라서, 2020 미국 대선이 한미관계에 어떠한 영향을 미치게 될 것인가에 관한 관심은 매우 높을 수밖에 없음.
- ◆ 2020 미국 대선의 한미관계 영향을 분석하기 위해서는 2020 미국 대선의 결과에 대한 분석과 더불어 트럼프와 바이든 두 정부가 들어설 경우의 차이점에 대한 분석을 같이해야 함.
- ◆ 현재 미국은 2020년 초반 전 세계를 강타한 코로나 사태의 영향을 피해가지 못한 정도가 아니라 가장 큰 피해를 입고 있는 국가가 되어 정상적인 대선 과정이라고 보기 어려운 상황임. 과거 전통적인 선거 캠페인이 중지되고, 그동안 첨예하게 제기되어왔던 이슈들이 수면 아래로 내려가 있으며, 기존의 선거 관련 요인들에 대한 유권자들의 관심이 낮아짐.
- ◆ 어떤 식으로든 사태가 진정국면에 돌입하지 않는 한 과거 전통적으로 다루어지던 선거 관련 이슈들은 이전과 같은 관심을 얻기는 어려움. 결국, 이번 선거는 코로나 사태에 대한 트럼프 행정부의 대응에 대해 유권자들이 어떠한 평가를 내리게 될 지에 따라 결정될 공산이 큼. 선거가 트럼프 대 바이든의 구도로 가게 될 것인지, 아니면 트럼프에 대한 신임투표의 성격으로 갈 것인지가 이번 선거를 보는 핵심이 될 것임.
- ◆ 선거가 4개월도 채 남지 않은 시점에서 최근 여론조사에 따르면 조 바이든 민주당 대선후보가 전국 단위는 물론이고 트럼프가 우세했던 주요 경합주(swing states)에서도 상당한 우위를 보이고 있음.
- ◆ 코로나 사태 이전 트럼프는 경기 호황을 주요 업적으로 내세우며 재선에 매우 긍정적인 환경에 있었으나, 코로나19와 그로 인한 경기 침체로 도널드 트럼프가 재선할 수 있는 주요한 이유로 여겨졌던 경제 성장이 사라져 버림.

- ◆ 선거의 구도가 코로나 사태에 대한 대응, 그리고 본인에 대한 신임 투표적 성격으로 변하고 있다는 것을 잘 알고 있는 트럼프는 이미 다른 대상에게 책임을 전가하는 전략을 취하고 있음. 현재 중국과 WHO에 집중되어 있으나 향후 본격적인 선거전이 시작되면, 민주당 소속 주지사들에게 화살을 돌릴 가능성이 큼. 민주당의 입장에서는 이러한 책임 전가를 어떻게 효과적으로 봉쇄하느냐가 관건이 될 것임.
- ◆ 문제는 이렇게 트럼프의 재선에 불리한 상황 여건이 조성되고 있음에도 불구하고 민주당에서조차 바이든의 당선을 확신하지 못하고 있는 상황이라는 점임. 그 이유는 바이든 후보가 충분한 투표를 끌어낼 정도로 매력이 있는 후보이냐 하는 점임.
- ◆ 이것은 지난 2016년 힐러리 클린턴 후보가 모든 여론조사에서 앞섰음에도 불구하고 선거에서 패한 트라우마와 관련이 있음. 2016년 미국 대통령 선거 당시 대부분의 여론조사에서는 힐러리 클린턴이 승리할 것으로 예측되었으나 예상을 뒤엎고 도널드 트럼프가 승리한 결과는 여론조사의 한계를 보여주었고, 선거인단제도를 채택하고 있는 미국 선거 제도의 특성을 부각시켰음.
- ◆ 선거인단제도를 채택하고 있는 미국 대선 결과를 예측하기 위해서는 전국 단위의 정보보다는 주 단위별 정보를 바탕으로 분석할 필요가 있음. 어떤 상황에서도 미국의 대통령 선거는 몇몇 경합주에서 결정이 될 것이기 때문임. 오바마 정부 이후에는 트럼프가 2016년 당선되는 과정에서 경제 현안도 중요하지만 인종, 이민, 정체성 문제로 대표되는 사회 현안의 영향력이 더 커지고 있음에도 주목해야 함.
- ◆ 사회 전체의 분위기와 미국 선거 제도의 특성에서 나오는 차이는 2020년에도 2016년과 마찬가지로 매우 극명하게 드러날 가능성이 있음. 그러므로, 언론 등에 보도되는 바이든 당선에 대한 추측에도 불구하고, 2020년의 대선 전망은 아직 어려운 상황이라고 보임.
- ◆ 본 글은 2020 미국 대선을 전망하기 위해 2016년 대선 결과를 분석하고 현재 코로나19에 따른 현재 미국 대선 과정을 알아본 후, 트럼프와 바이든 양자구도 속 한반도 정책의 차이를 분석하고자 함.

*문제는 이렇게 트럼프의 재선에 불리한 상황 여건이 조성되고 있음에도 불구하고 민주당에서조차 바이든의 당선을 확신하지 못하고 있는 상황이라는 점임. 그 이유는 바이든 후보가 충분한 투표를 끌어낼 정도로 매력이 있는 후보이냐 하는 점임.*

## II. 2016년 대선 결과 분석

- ◆ 2016년 미국 대통령 선거에서 공화당 후보인 도널드 트럼프는 거의 이길 수 없는 선거에서 이긴 선거임. 반대로, 민주당의 힐러리 클린턴 후보는 질 수 없는 선거를 진 것이라는 평이 많음.
- ◆ 선거 결과를 보면, 트럼프는 전국적으로 클린턴보다 약 300만 표를 적게 얻었음에도 대통령에 당선되었음. 트럼프의 득표수(득표율)는 62,984,828표(46.1%)로, 클린턴이 확보한 65,853,514표(48.2%)보다 약 286만 표 적었음. 그러나 트럼프는 선거인단 309명을 확보하여 선거인단 과반(270명)을 넘겨 대통령 당선을 확정 지었음. 클린턴이 확보한 선거인단은 232명에 그침. 즉, 클린턴은 전국적으로 트럼프보다 더 많은 표를 얻었지만, 미국의 독특한 선거 방식으로 인해 선거의 결과가 바뀐 것임.
- ◆ 특히, 선거의 결과를 결정지은 주요 경합주들의 결과를 살펴보면 당시 선거가 얼마큼 클린턴에게 유리했었는지 알 수 있음. 미시간에서는 트럼프가 0.23%포인트 차(2,279,543 대 2,268,839)로 승리하여 선거인단 16명을 모두 확보함. 위스콘신에서도 트럼프가 0.77%포인트 차(1,405,284 대 1,382,536)로 우세하여 선거인단 10명을 확보함. 펜실베이니아에서는 트럼프가 0.72%포인트 차(2,970,733 대 2,926,441)로 앞서 선거인단 20명을 모두 확보함. 플로리다에서도 트럼프가 1.20%포인트 차(4,617,886 대 4,504,975)로 승리하여 선거인단 29명을 확보함. 뉴햄프셔에서는 클린턴이 0.37%포인트 차(348,526 대 345,790)로 승리하여 선거인단 4명을 확보함. 미네소타에서도 클린턴이 1.52%포인트 차(1,367,716 대 1,322,951)로 승리하여 선거인단 10명을 확보함.
- ◆ 미시간, 펜실베이니아에서 공화당 대통령 후보가 승리한 것은 1988년 이후 처음이며, 위스콘신에서도 공화당 대통령 후보가 승리한 것은 1984년 이후 처음임. 당시 힐러리 클린턴은 위스콘신에 유세를 갈 생각조차 하지 않았을 정도로 위스콘신에서 공화당 후보가 당선된다는 것은 예상하기 어려웠음. 공화당 후보의 승리를 생각지도 못한 지역에서 트럼프가 승리하자 2016년 대선 결과는 “러스트 벨트”에 거주하는 교육수준이 낮은 백인들의 반란이었다는 평가가 제시되었음.
- ◆ 만약 1% 미만으로 승부가 결정되었던 전통적인 민주당 강세지역인 미시간, 위스콘신, 펜실베이니아에서 힐러리 클린턴이 승리했다면 클린턴은 모

두 46명의 선거인단을 추가로 확보하여(총 278명) 대통령으로 당선되었을 것임. 이러한 결과는 2012년과 비교해 볼 때 2016년 민주당 대통령 후보인 클린턴은 아깝게 진 주들(미시간, 위스콘신, 펜실베이니아, 플로리다)에서 소수인종 유권자들의 상대적으로 낮은 투표율과 지지율로 인해 패한 것으로 볼 수 있음. 또한, 상대적으로 2012년 대비 2016년에 고졸 백인 유권자들이 적극적으로 투표에 참여해 트럼프 후보에 표를 던졌음.

- ◆ 문제는 힐러리 클린턴이 과거 선거에서 오바마를 선택했던 유권자들의 표를 가져올 힘이 부족했기 때문으로 볼 수 있음. 이러한 결과는 2012년과 2016년 투표율과 투표선택 결과를 놓고 시뮬레이션을 해 보면 더 분명히 드러남.
- ◆ 2016년 대선의 흑인 투표율과 투표선택 비율이 2012년 대선의 비율과 같았다면 클린턴 대통령이 당선되었을 것으로 예상함. 미시간, 펜실베이니아, 위스콘신, 플로리다에서는 2012년에 비해 2016년에 흑인 투표율이 감소하였는데, 2012년과 2016 흑인 투표율이 같았다면 클린턴이 승리하여 더 많은 선거인단을 확보하였을 것임.
- ◆ 2016년 대선에서 백인 유권자들, 특히 교육수준이 낮은 백인 유권자들이 상대적으로 선거에 적극적으로 참여하였는데 만약 2016년 고졸 이하의 백인의 투표선택 비율이 2012년 대선과 동일했다면 클린턴은 미시간, 펜실베이니아, 위스콘신, 플로리다에서 승리하여 선거인단을 더 확보하고, 대통령에 당선될 수 있었음.
- ◆ 반면, 라티노 유권자들은 2016년 선거에 덜 참여하였는데 2012년 대선 때만큼 참여하였어도 미시간, 펜실베이니아, 위스콘신, 플로리다에서는 트럼프가 승리하였을 것임. 따라서, 트럼프의 대선 승리 공식은 (1) 흑인 유권자들의 낮은 투표율과 (2) 교육수준이 낮은 백인 유권자들의 높은 투표율이라고 할 수 있음.
- ◆ 이러한 2016년 결과를 다시 돌아봤을 때, 현재 각종 여론조사에서 바이든이 우위로 나타나고 있음에도 11월의 결과를 낙관할 수 없다는 것을 알 수 있음.

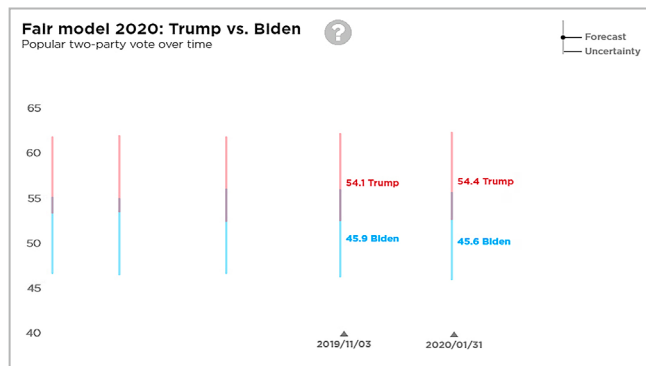
*2016년 결과를 다시  
돌아봤을 때, 현재 각종  
여론조사에서 바이든이  
우위로 나타나고 있음에도  
11월의 결과를 낙관할 수  
없다는 것을 알 수 있음.*

### III. 현재 미국 대선 과정과 코로나19의 영향

- ◆ 2020 미국 대선 전망 분석에서 중요한 것은 이러한 트럼프의 필승 공식에 있어서 코로나19, 경제, 인종갈등 등의 이슈에 따른 트럼프 지지층의 결집과 경합주의 향방이 선거에 어떠한 방향으로 영향을 미칠 가능성이 높은가를 보는 것임.

트럼프에 대한 지지는  
핵심 지지층을 기반으로  
확고해 보였지만,  
바이든에 대한 지지는  
트럼프의 지지층과  
비교하면 그리 확고해  
보이지 않았음.

- ◆ 예일대학교의 Ray Fair의 모델에 따른 작년 11월 연구결과는 트럼프가 54% 정도를 얻어서 대선에서 승리할 것이라고 예상함.<sup>1)</sup> 2020년 1월까지만 해도 트럼프가 앞서고 있다는 예측은 달라지지 않았음.

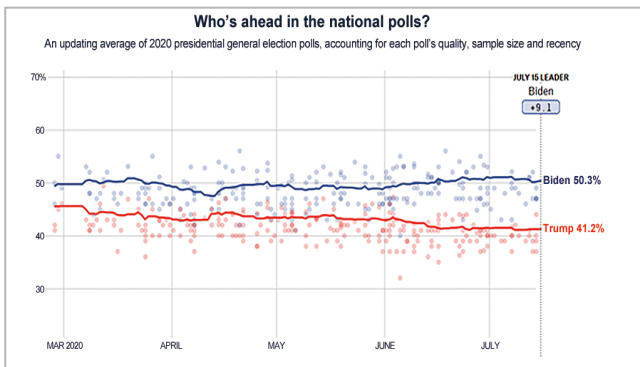


(출처: <https://pollyvote.com/en/components/models/retrospective/fundamentals-only-models/fair-model/>)

- ◆ 트럼프에 대한 지지는 핵심 지지층을 기반으로 확고해 보였지만, 바이든에 대한 지지는 트럼프의 지지층과 비교하면 그리 확고해 보이지 않았음. 유권자들은 바이든 후보가 구체적인 정책 대안을 내놓지 못하고 있는 것을 지적하며 그의 리더십에 크게 확신을 갖지 못하고 있었음. 즉, 바이든을 지지하는 사람들은 바이든을 지지한다기보다 트럼프를 지지하지 않는다는 것임.
- ◆ 미국 대선의 기본 판세를 결정하는 주요 요인인 ‘대통령 지지율’과 ‘경제 상황’으로 보았을 때, 많은 비판에도 불구하고 2019년 말, 2020년 초 트럼프 대통령의 지지율은 40% 내외 국정 운영 지지율을 보였으며, 2016년 그에게 표를 던진 견고한 지지층은 계속해서 결집하는 양상을 보이고 있었음.
- ◆ 코로나가 확산되기 전 미국은 경제성장률, 실업률, 임금상승 등을 포함한 경제 상황에서 트럼프 대통령에게 매우 유리한 환경이었음. 예를 들어,

트럼프 집권 이후 미국은 2017년 2.47%, 2018년 2.97%, 2019년 1/4분기 3.21% 등 전반적 경기 상승을 보였고, 집권 이후 실업률은 지속적 하락세를 보였음.

- ◆ 그러나, 코로나 사망자 수, 경제지표, 인종갈등으로 인한 여러 지표가 달라지다 보니 트럼프와 바이든의 지지율 격차가 나타났고, FiveThirtyEight의 여론조사 결과는 트럼프와 바이든의 지지율 격차가 벌어지고 있는 것을 보여줌.



(출처: <https://projects.fivethirtyeight.com/polls/president-general/national/>)

- ◆ 코로나19로 인한 인적·경제적 피해가 심각해지면서 지지율에 변화가 나타나기 시작함. 미국 언론의 보도를 보면 미국의 코로나19 사망자는 14만 명을 넘어서 압도적인 세계 1위임. 2위인 브라질의 7만 5366명보다 두 배 가까이 많으며, 전 세계 사망자(58만5619명)의 약 24%를 차지함.
- ◆ 미국의 코로나19 관련 통계자료에 따르면, 흑인 인구는 인구 비율보다 훨씬 높은 사망 비율을 나타내어 흑인 사망률이 다른 인종보다 높은 것으로 보고됨. 경합주에 사는 흑인 유권자들은 보통 대도시에서 거주하는데, 코로나의 피해가 가장 큰 지역이 바로 이러한 대도시(예를 들어, 미시간 주 디트로이트, 펜실베이니아 주 필라델피아)이기 때문에 코로나 사태로 인해 흑인 유권자들의 투표율이 낮아질 것으로 전망하는 경우가 많음. 이와 반대로, 상대적으로 시골에 퍼져 거주하여 피해 규모가 비교적 작고, 교육수준이 낮은 백인 유권자들의 투표율에는 변화가 없을 것으로 예상함. 그러므로, 코로나 사망률을 고려하였을 때는 트럼프가 대선에서 유리한 측면이 있음.
- ◆ 그러나 코로나 사태로 인한 경제적 피해를 고려한다면 트럼프가 대선에

2016년 대선에서  
아슬아슬한 결과를  
나타낸 주와 현재  
2020년 대선의 경합주로  
언급되는 주의 트럼프  
지지도를 민주당 소속  
주지사 또는 바이든  
후보와 비교하면  
트럼프의 재선에 코로나  
변수가 크다고 볼 수 있음.

서 유리하다고 할 수 없음. 특히, 2016년 대선에서 트럼프가 아슬아슬하게 이긴 위스콘신, 플로리다, 미시간, 펜실베이니아 등의 피해가 큰 것으로 나타남.

- ◆ 미국 전역의 일시적 경제활동 중단으로 학교 휴교령이 내려지고, 레스토랑이 영업을 중단하자 우유, 버터, 치즈 소비가 전국적으로 급감하여 낙농업에 종사하는 인구가 많은 위스콘신, 오하이오의 경제적 타격이 큼. 플로리다는 그린빈, 양배추 농장의 경제적 피해가 큰 것으로 나타남.
- ◆ 코로나 사태에 따른 석유·가스 수요 감소로 미국 내 최대 셰일가스 생산지인 미시간, 펜실베이니아의 경제적 타격도 큼. 여기에 저유가 고착화, 사우디아라비아와 러시아의 원유 증산 경쟁까지 겹쳐 업계 전체가 공멸 위기에 놓였다는 우려가 제기됨. 미국의 석유가스 기업인 화이팅 석유(Whiting Petroleum)는 2020년 4월 1일 파산보호를 신청하였고, 이는 미국의 오일·가스 업계에 닥칠 줄도산을 예고함. 11월 재선을 노리는 트럼프는 유가 하락으로 인한 피해가 큰 주들의 경제를 살리고, 업계에 대한 지지를 보여주기 위해 지원책을 내놓을 것으로 예상되지만 쉽게 회복되지 않을 것임.
- ◆ 더불어 George Floyd 사건은 인종갈등 및 과거사 문제로 변저 국민 통합보다는 분열을 조장하는 트럼프의 리더십이 지적을 받고 있음. 특히, Black Lives Matter(BLM), 러시아의 개입 등은 트럼프에 대한 부정적인 평가를 강화하는 요소로 작용할 수 있음. 트럼프의 지지층이 흔들린다거나 반트럼프 성향의 유권자들이 결집하여 민주당의 지지하는 투표율이 높아진다면 트럼프의 재선은 대단히 어려워질 것임.
- ◆ 2016년 대선에서 아슬아슬한 결과를 나타낸 주와 현재 2020년 대선의 경합주로 언급되는 주의 트럼프 지지도를 민주당 소속 주지사 또는 바이든 후보와 비교하면 트럼프의 재선에 코로나 변수가 크다고 볼 수 있음.
- ◆ 미시간 주지사와 트럼프의 코로나 사태 대응에 대한 설문조사에 따르면 미시간 주민들은 트럼프 대통령보다 민주당 소속인 그레첸 휘트머(Gretchen Whitmer) 주지사를 더 많이 지지하고 있음. 펜실베이니아, 위스콘신에서도 트럼프 지지도보다 민주당 소속의 톰 울프(Tom Wolf) 주지사와 토니 에버스(Tony Evers) 주지사의 지지도가 훨씬 높음.
- ◆ 2020년 대선의 경합지로 예상되는 플로리다, 노스캐롤라이나, 아리조나, 미

네소타에서는 트럼프보다 바이든의 지지율이 높은 것으로 나타나고 있음.

- ◆ 그러나, 여기서 문제는 과연 바이든 후보가 이러한 유리한 조건을 이용하여 오바마를 지지했던 소수인종 유권자들의 표를 얻어낼 수 있느냐 하는 것임.
- ◆ 바이든 민주당 후보는 소수인종 유권자들의 지지를 미시간, 위스콘신, 펜실베이니아, 플로리다에서 최대한 많이 얻어내야 하는데, 힐러리 클린턴이 유권자들의 표심을 얻지 못한 것을 고려하면 바이든 역시 쉽지 않은 문제임.
- ◆ 즉, 트럼프의 승리를 예상하는 측에서는 바이든 후보가 정책 대안을 내놓지 못하고 있고, 여론조사에서 샤이 트럼프(Shy Trump) 현상이 간과되었을 수도 있다는 이유로 트럼프의 승리를 예상함. 반면, 바이든의 승리를 예상하는 측에서는 코로나19로 인한 인적·경제적 피해, 트럼프의 분열적 리더십으로 인해 반트럼프 세력이 결집할 수 있기 때문에 바이든의 승리를 예상함.
- ◆ 책임 전가에 능한 트럼프의 통치 스타일은 코로나19, 경제적 타격, 인종갈등 등 부정적인 요소들을 상쇄시킬 수 있는 가능성을 가지고 있고, 2020년 미국 대선에서도 2016년 대선처럼 예상치 못한 결과가 나올 수 있어 바이든 후보는 안심할 수 없음. 만일 트럼프 행정부의 ‘중국때리기’가 효과적으로 작용하고, BLM이 폭력적인 사태를 가져온다면 트럼프에게는 국면전환의 기회가 될 수도 있음.
- ◆ 미국의 정치적 양극화가 심화되거나 코로나 사태 때문에 경제에 큰 타격이 오더라도 2016년 트럼프를 찍은 유권자가 그 책임을 트럼프에게 물으면서 바이든에게 투표할 것인지에 대해서는 그 가능성을 낮게 봄. 다시 말해, 2016년의 선택과 반대되는 선택을 유권자가 할 가능성이 높다고 볼 수 없으므로 2020년 미국 대선에서도 샤이 트럼프 현상이 나타날 가능성을 배제할 수 없음.
- ◆ 결국, 이번 대선은 2016년의 경험을 가지고 있는 민주당 지지자들 그리고 반트럼프 성향의 경합주의 유권자들이 얼마나 선거의 장에 나올 것인가에 따라 그 결과가 달라질 것임.

*미국의 정치적 양극화가  
심화되거나 코로나  
사태 때문에 경제에 큰  
타격이 오더라도 2016년  
트럼프를 찍은 유권자가  
그 책임을 트럼프에게  
물으면서 바이든에게  
투표할 것인지에  
대해서는 그 가능성을  
낮게 봄.*

## IV. 미국 대선과 한미관계

### 1. 트럼프와 바이든의 외교정책과 한반도 관련 정책·공약 비교

- ◆ 트럼프 대통령은 ‘미국 우선주의’를 내세우며 중국뿐만 아니라 유럽, 아시아 동맹국에 이해타산적 태도를 보였음. 미국의 경제적 이익을 위해 전면적 대중관세를 부과하고, 첨단기술에서 우위를 점하기 위해 중국의 5G 기술을 견제하고 동맹의 동참을 촉구함.
- ◆ 대북정책 관련해서는 김정은 북한 국무위원장과와의 협상을 통한 ‘톱다운’ 방식을 채택하여 대북관여 정책을 유지해나감.<sup>2)</sup>
- ◆ 트럼프 대통령은 동맹의 가치보다는 동맹관계를 유지하기 위한 비용을 우선적으로 고려하며, 동맹관계를 언제든지 만들기도 쉽고 깨기도 쉬운 ‘편의적 계약’으로 여김. 분담금 증액 등에서 성과를 과시하여 국내 지지층을 결집하려는 시도인데, 대선을 앞두고 동맹국 안보 지원 부담 축소 등을 전면에 내세우는 것은 트럼프에 환호하는 유권자들에게는 효과적인 전략임. 주한미군 철수와 관련한 입장은 명확하지 않음.
- ◆ 반면 바이든 전 부통령은 국제 파트너십 재건을 대선 외교·안보 공약으로 내세움. 미국이 세계적 리더십을 회복해야 하며 이를 뒷받침하는 동맹의 중요성을 강조함. 바이든의 대중국 공약은 트럼프 행정부의 정책과 비슷한 면이 있음.
- ◆ 북핵 문제 접근법은 트럼프 대통령의 톱다운식 접근 대신 실무협상을 통한 최종합의를 추구하는 보텀업 방식을 선호함. 대북제재와 관련해서는 트럼프 정부와 비슷한 입장으로, 북한이 모든 핵·미사일 프로그램을 포기할 때까지 대북제재를 유지할 것을 명확히 함.<sup>3)</sup>
- ◆ 한미동맹에 대한 중요성도 인식하고 있는 것으로 보이며 동맹을 경제적 가치로만 재단하는 트럼프와 달리, 지나친 분담금 요구는 동맹 균열을 야기한다고 인식함. 주한미군 철수에 대해서도 반대 입장을 밝히고 있음.<sup>4)</sup>

*바이든의 대중국 공약은  
트럼프 행정부의 정책과  
비슷한 면이 있음.*

### 2. 코로나19 이전의 한반도 정책

- ◆ 2019년의 상황을 살펴보면, 워싱턴에서는 지난 2년에 걸친 협상의 결과가 아무런 진전을 만들어 내지 못하자 북미 협상에 관한 관심이 많이 사

라진 상황이었음.

- ◆ 스톡홀름 협상을 지속시키지 않고 결렬시킨 것이 북한의 전술적인 고려라고 하더라도, 과연 북한이 어떠한 명분을 내세워 다시 실무협상을 재개시킬 수 있을 것인가에 대해 워싱턴은 회의적인 시각을 가지고 있었음.
- ◆ 미국은 북미 간 협상 재개는 북한이 어떤 결정을 할 것인가에 따라 달라질 것이라고 보고 있었음. 미국은 언제든 북한과의 협상에 응할 것이라는 메시지를 계속해서 보낼 것이나, 북한이 원하는 방식으로 미국의 정책을 사전에 완화할 가능성은 매우 낮은 상황이었음.
- ◆ 코로나19가 미국에서 확산되기 이전, 미국 대선과 관련한 민주당의 경선 과정을 살펴보다도 북미 관계는 미국 정치에서 큰 이슈가 되고 있지 않았음.
- ◆ 트럼프 개인의 입장에서든 북한 문제는 더 이상 정치적으로 도움이 되는 사안으로 여겨지지 않은 것으로 보임. 과거 두 차례 트럼프 대통령의 신년 국정연설에서 북한 문제를 언급했던 것과 달리, 2020년 신년 국정연설(State of the Union address)에서는 북한 문제를 전혀 언급하지 않았음.
- ◆ 2019년 하노이 회담과 판문점 만남 이후 성과로 내세울 만한 진전이 없는 북미협상을 부각시키는 것에 부담을 느낀 것으로 보임.
- ◆ 미국의 외교·안보 분야에서는 북한 문제 이외에 ISIS 세력 약화 및 알 바그다디 사살, 이란 솔레이마니 사령관 제거, 중동 평화계획 등 내세울 수 있는 성과가 존재함.

### 3. 트럼프가 재선할 경우 한미관계

- ◆ 트럼프 대통령이 재선될 경우, 미국의 대북정책은 큰 변화가 없을 가능성이 큼. 현재 트럼프 대통령은 과거 오바마 행정부와 마찬가지로 '전략적 인내' 형태의 대북 전략을 추진하고 있는 것으로 보임.
- ◆ 김정은이 실무진 간의 협상을 통해 큰 성공으로 보일만 한 합의를 트럼프 대통령에게 건네주지 않을 경우, 2018년에 이루어진 회담처럼 사전 합의 없이 김정은 위원장을 만나는 것과 같은 협상은 트럼프 대통령에게 큰 의미가 없음.

*대북제재와 관련해서는  
트럼프 정부와 비슷한  
입장으로, 북한이 모든  
핵·미사일 프로그램을  
포기할 때까지  
대북제재를 유지할 것을  
명확히 함.*

*트럼프 대통령이  
재선될 경우, 미국의  
대북정책은 큰 변화가  
없을 가능성이 큼.*

- ◆ 또한, 트럼프 대통령에게 대북정책을 보고할 수 있는 라인에 있는 인사들은 이미 지난 2년간 북한과의 협상 과정을 통해 북한과의 협상이 매우 어렵다는 점을 알고 좌절감이 높은 상황임. 북한과 낮은 수준의 합의를 거쳐 비핵화를 이루는 방법을 고려하고 있지 않은 것으로 보임.
- ◆ 트럼프 대통령은 동맹의 외교 또는 안보 가치를 고려하기보다는 금전적인 이익으로 동맹의 가치를 환산하고 있음. 트럼프 대통령의 동맹에 대한 방위비 증액 압박은 방위비 분담금 협상 등에서 성과를 과시하여 국내 지지층을 결집하려는 시도인데, 대선을 앞두고 동맹국 안보 지원 부담 축소 등을 전면에 내세우는 것은 트럼프에 환호하는 유권자들에게는 효과적인 전략임. 한국의 기여분 인상을 기정사실화함으로써 더 많은 돈을 받아내겠다는 압박이며, 동맹 관계도 미국 유권자를 향한 과시용으로 사용하고 있는 현실임.

#### 4. 바이든이 당선될 경우 한미관계

*바이든 후보는 보다 더 전통적인 방식으로 대북 문제에 접근할 가능성이 큼.*

*민주당이 공화당보다 북한에 대해 유화적일 것이라는 기대를 버려야 함.*

- ◆ 바이든의 북핵 해결 접근법은 김정은 북한 국무위원장과 두 차례 정상회담을 통해 담판을 시도했던 트럼프 대통령의 '톱다운' 방식과는 다름. 바이든 후보는 보다 더 전통적인 방식으로 대북 문제에 접근할 가능성이 큼. 특히, 그는 실무협상에서 진전이 없으면 김정은과 만날 의사가 없다는 점을 분명히 함으로써, 트럼프 식의 톱다운 접근법이 성공적이지 못했다는 인식을 하고 있는 것으로 보임.
- ◆ 그의 아시아 정책을 보좌하고 있는 것으로 알려진 토이 블링큰(Tony Blinken) 전 국무부 부장관, 일라이 래트너(Ely Ratner) 전 부통령 부안보보좌관, 그리고, 정 박 (Jung Pak) 브루킹스 한국 석좌 등은 트럼프 식의 접근법보다 전통적인 접근법과 전략적 인내의 대북 정책 접근법을 선호하고 있는 것으로 알려져 있음.
- ◆ 특히, 일라이 래트너와 정 박의 경우, 현 한국 정부의 대북정책에 매우 비판적 시각을 가지고 있기 때문에 실제로 바이든 후보가 당선되고, 이들이 국가안보보장회의(National Security Council: NSC) 등에서 주요 보직을 맡게 될 경우, 현 트럼프 행정부의 대북정책과 큰 차이가 없는 상황이 전개될 것으로 보임.
- ◆ 또한, 민주당이 공화당보다 북한에 대해 유화적일 것이라는 기대를 버려야 함. 과거 클린턴 정부 시절 북한과 대화를 통한 접근방법을 취했다고

해서 민주당이 북한에 대해 부드러운 정책을 쓸 것이라는 근거가 되지 않음. 오히려 민주당은 개성공단과 관련한 부분에서는 공화당보다 더욱 강경한 견해를 보임. 예를 들어, 개성공단이 재개되어 개성에서 생산된 제품이 한미자유무역협정에 따른 혜택을 받아 미국으로 오는 상황에 대해 민주당은 매우 부정적인 견해를 가지고 있음.

- ◆ 다만, 바이든이 당선될 경우, 필자가 생각하는 변화 가능성은 현 트럼프 행정부에서 아무런 역할을 하고 있지 못하는 군축학파들이 민주당 정부 하에서 보다 많은 활동을 할 가능성이 있고, 군축론적 접근이 채택될 가능성이 높아진다는 것임.
- ◆ 전직 관료 중 군축학파인 로버트 아인혼(Robert Einhorn), 게리 세이모어(Gary Samore), 그리고, 민간 부문에서 군축학적 접근을 주장하는 Carnegie 평화연구소의 토비 달튼(Toby Dalton), 제임스 액턴(James Acton), MIT의 비핀 나랑(Vipin Narang) 등은 현재 북한의 핵미사일 능력 고도화를 중지시키는 것이 중요하다는 입장을 취하고 있음. 따라서, 이들은 중간 수준 단계의 합의, 즉 핵과 미사일 프로그램을 동결하고 그에 맞추어 제재를 풀어나가는 합의를 많이 거론하고 있음.
- ◆ 이들의 이러한 접근법은 어느 정도 현재 한국 정부가 생각하는 대북정책 방향과 비슷한 부분이 있고, 중요한 것은 워싱턴에서 어느 정도 정책적 지지를 받을 수 있다는 점임.
- ◆ 이들 외에 우리 정부의 호응을 얻고 있는 헤커 박사, 밥 칼린 등은 그들의 대북정책이 과학적이기보다 정치적으로 경도되어 있다는 인식 때문에 워싱턴 주류 그룹에서 호응을 얻고 있지 못하고 있음.
- ◆ 다만, 아인혼 등 군축학파들도 북한이 핵과 미사일 프로그램에 관해 북한이 쉽게 받아들이기 어려운 수준의 국제기구 사찰과 검증이 필수적이라는 부분을 강조하고 있고, 반면에 초기 수준에서 북한에 양보할 수 있는 제재 완화 및 해제는 money making이 아닌 제재, 예를 들어 luxury goods 수입 제재 같은 부분이거나 석유 수입 제한 양의 상향 조정과 같은 돈을 써야만 하는 부분에서의 제재 완화가거나, 아주 많이 양보해야 금강산 관광의 한시적 허가와 같은 부분임.
- ◆ 따라서, 현 수준에서는 북한이 받아들일 가능성이 높다고 볼 수 없으나, 현 트럼프 행정부 인사들에 비해서는 적어도 그러한 군축론적 입장에서

*다만, 바이든이 당선될 경우, 필자가 생각하는 변화 가능성은 현 트럼프 행정부에서 아무런 역할을 하고 있지 못하는 군축학파들이 민주당 정부 하에서 보다 많은 활동을 할 가능성이 있고, 군축론적 접근이 채택될 가능성이 높아진다는 것임.*

*현 수준에서는 북한이 받아들일 가능성이 높다고 볼 수 없으나, 현 트럼프 행정부 인사들에 비해서는 적어도 그러한 군축론적 입장에서 북한과의 대화에 보다 적극적으로 나설 가능성은 있음.*

북한과의 대화에 보다 적극적으로 나설 가능성은 있음.

- ◆ 외교정책의 최우선 순위에 대한 <뉴욕 타임스>의 질문에 바이든 후보는 부상하는 권위주의(중국·러시아)에 맞서 ‘자유세계’를 결집하고, 기후변화에서 미국의 리더십 발휘하고, 동맹을 복원해야 한다고 답함. ‘패권경쟁’을 사실상 공식화하여 중국 부상을 적극적으로 견제하는 것을 우선순위로 두고, 국제 파트너십 재건을 대선 외교·안보 공약으로 내세움.
- ◆ 군사 분야에서는 ‘아시아-태평양 지역의 해군 주둔을 늘리고, 한국, 일본, 호주를 포함한 나라들과 유대를 심화해야 한다고 주장함. 이러한 측면에서 한미동맹에 대한 중요성도 인식하고 있는 것으로 보이며 주한미군 철수에 대해서도 반대 입장을 밝히고 있음. 또한, 지나친 분담금 요구는 동맹 균열을 야기한다고 인식함.

## V. 결론

*동맹 관리의 차원에서는 바이든 정부가 process-oriented된 외교 안보 정책을 펼 가능성이 높아 우리에게 우호적 환경을 조성할 가능성이 높음.*

- ◆ 2019년 말까지만 해도 트럼프 행정부의 경제적 성과로 트럼프의 재선이 예상되었음. 그러나 코로나 사태, 인종갈등의 영향으로 조사 시기에 따라 트럼프와 바이든의 지지율 격차가 나타나고 있음.
- ◆ 그러나 2016년 선거에서 클린턴 후보가 2.4%p 앞선 것에도 불구하고 트럼프에게 후보에게 졌던 선거 결과를 고려하면 지금 단순지지율 차이가 바이든의 당선을 의미하는지 알 수 없음.
- ◆ 즉, 지난 대선에서 나타났던 것처럼 트럼프 지지층의 결집 효과, 샤이 트럼프 현상 여부에 따라 투표 결과가 달라질 것임. 단순 득표율의 여론조사 결과로 본다면 명확하게 바이든 후보가 이기는 것으로 나오고 있지만 트럼프 지지세력을 기반으로 한 샤이 트럼프 현상이 확실하게 나타난다면 트럼프가 재선될 수 있을 것으로 예상됨.
- ◆ 한미관계는 미국 행정부 대외정책에 따라 큰 영향을 받기 때문에 대선 결과를 전망하고 이에 따른 전략을 세우는 것이 중요함.
- ◆ 미국 내부 ‘외교정책집단(foreign policy community)’의 영향력도 고려하여 한국 정부의 정책 방향을 세워야 함.

- ◆ 초경합 선거로 인해 한쪽 진영에 외교력을 올린다는 전략은 바람직하지 않음.
- ◆ 트럼프의 독특한 의사결정 패턴이 북미관계에 도움을 줄 것이라는 근거 약한 기대에 따라 트럼프 재선이 한반도 문제에 긍정적이라는 분석 또한 과학적이라고 볼 수 없음.
- ◆ 동맹 관리의 차원에서는 바이든 정부가 process-oriented된 외교 안보 정책을 펼 가능성이 높아 우리에게 우호적 환경을 조성할 가능성이 높음.

## 주 석

- 1) Fair model 2020: Trump vs. Biden. Polly Vote. <https://pollyvote.com/en/components/models/retrospective/fundamentals-only-models/fair-model/>.
- 2) 민정훈. “2020 미국 대통령 선거 경선 결과 및 대선 전망.” IFANS 주요국제문제분석 2020-15. <http://www.ifans.go.kr/knda/ifans/kor/act/ActivityView.do?sn=13588&boardSe=pbl>.
- 3) 이용인. 2020. 4. 27. “바이든, ‘툭다운’보다 ‘보탑업’ 선호...김정은과 ‘답판’ 없다.” <http://www.hani.co.kr/arti/politics/diplomacy/942126.html>.
- 4) 국회입법조사처. 2020. 4. 7. “의회외교 동향과 분석.” [https://www.assembly.go.kr/common/download.do?fid=bodo1&a.bbs\\_num=48623&file\\_num=45033&fpath=Bodo](https://www.assembly.go.kr/common/download.do?fid=bodo1&a.bbs_num=48623&file_num=45033&fpath=Bodo).

## ❖ 저자 약력

### ■우정엽

서울대학교 경영학과를 졸업한 후 미국 조지타운대학교에서 정책학 석사학위를 받았으며 미국 위스콘신 주립대학교-밀워키에서 정치학 박사학위를 받았다. 서던 캘리포니아 대학교 한국학연구소에서 박사후 연구원, 아산정책연구원에서 연구위원과 워싱턴소장을 지냈으며, 현재 세종연구소 연구위원/미국연구센터장이다. 주요 연구 분야는 국제안보, 외교정책, 한미관계이다. 주요 저서로 『Foreign Intervention in Civil Wars』 (Cambridge Scholars Publishing, 2017) 가 있고, 「Changing Security Environment in Northeast Asia and South Korea's Security Dilemma」 (2019), 「북한의 불완전 비핵화와 한미 동맹의 문제」 (2019), 「북미관계에 대한 예측은 가능한가?」 (2018) 등 다수의 논문을 발표하였다.

기획 및 감수: 정승철 (제주평화연구원 연구위원)

편집: 장훈필 (제주평화연구원 연구위원)



제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (63546)

전화: 064) 735-6500 팩스: 064) 738-6522

E-mail: [jpi@jpi.or.kr](mailto:jpi@jpi.or.kr) <http://www.jpi.or.kr>

『JPI정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,  
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760