

미국 중간선거 결과와 그것이 한반도에 미치는 영향

유승경 정치경제연구소 '대안' 부소장

지난 11월 초 미국 중간선거가 치러졌다. 미국에서 중간선거는 하원, 상원, 주지사 등을 뽑지만, 대통령 임기 중간에 실시되어 국정 운영 전반에 대한 중간 평가의 의미를 갖는다. 실제로 중간선거의 결과에 따라 미국 대내외 정책이 방향을 크게 전환한 사례는 많다. 특히 트럼프 미국 대통령이 국내외적으로 많은 반대를 불러일으켰기 때문에 이번 중간선거는 세계의 이목을 끌었다.

중간선거가 끝난 후 미국 언론뿐만 아니라 우리나라 언론들은 대부분 민주당이 8년 만에 하원을 되찾았고 주지사 선거에서 선전했기 때문에 트럼프와 공화당이 패한 것으로 분석했다. 그러나 이러한 평가는 기성 언론들이 트럼프에 대해서 강한 반감을 갖고 있기 때문에 나온 편향된 해석이다.

이 글에서는 2018년 미국 중간선거 결과를 분석하고 그 결과가 한반도와 관련이 깊은 사안인 북미 협상과 중미 무역 전쟁에 미칠 영향을 진단해 본다.

1. 미국의 의회 및 선거 제도

미국 중간선거를 평가하기 위해서는 우선 미국의 의회 및 선거 제도를 이해할 필요가 있다. 미국은 우리와 달리 의회가 상원과 하원으로 구성된 양원제를 운영하고 있기 때문에 상원과 하원에 대해서 먼저 살펴보자.

하원은 435명으로 구성된다. 각 주는 인구 비례에 따라 의석을 배분 받는다. 인구가 3천5백만 명인 캘리포니아는 하원 의원이 53명이지만, 인구가 73만 명에 불과한 알래스카는 1명이다. 인구가 적은 노스다코타, 버몬트, 와이오밍도 하원 의원은 1명에 불과하다. 하원의원의 임기가 2년이기 때문에 2년마다 한 번씩 하원선거가 치러지는데, 한번은 대통령선거와 함께 치러지고, 또 한 번은 이번과 같이 중간선거 때 치러진다.

이에 반해 상원은 주마다 2명이 선출된다. 그래서 미국 전체로 상원의원은 100명이다. 임기는 6년이고, 2년마다 1/3씩 새로 선출된다. 주마다 모두 2명의 상원의원을 선발하는 것은 미국이 연방국가라는 특성을 반영한 것이다.

미국이 현재와 같은 연방국가를 구성한 것은 1787년 필라델피아 헌법회의를 통해서인데, 연방국가를 건설하는 과정에서 각 주에 대등성을 부여하면서도 각 주의 인구 차이를 고려하여 양원제를 채택했다.

원리적으로는 하원은 국민을 직접 대표하며 상원은 주를 대표한다. 그래서 국민을 대표하는 하원은 좀 더 국민의 입장을 적기에 대변하라는 의미에서 임기가 2년이며, 상원은 보다 장기적이고 좀 더 신중한 의사 결정을 하라는 의미에서 임기를 6년으로 하고 있다.

위와 같은 원리에 의해서 구성되었기 때문에 하원은 세금과 경제에 관련된 권한을 주로 갖는다. 대표적으로 하원은 예산심의권을 가지며, 세금 관련 법안은 하원에서만 발의할 수 있다. 이에 반해 상원은 연방의 정책과 운영과 관련된 역할을 맡는다. 군대의 파병, 대법관 및 연방 관료 임명, 국제협약 승인 등의 권한을 갖는다. 이 같은 역할 분담이 있지만, 모든 법안은 양원 모두의 승인을 받아야 한다.

중간선거에서는 주지사 선거도 함께 치러진다. 주지사 선거는 연방과는 관계가 없고 각 주의 헌법에 규정되어 있는데, 보통 임기는 4년이고 일부 주가 2년이다. 선거 시기도 주마다 다르다. 50개 주 중에서 34개 주는 4로 나뉘지 않는 짝수 년에 뽑는데, 2018년이 그해에 해당하기 때문에 이번에는 34개 주에서 주지사 선거가 있었다. 그리고 나머지 중 9개 주는 4로 나뉘지는 짝수 년에 뽑는다. 홀수 년에 뽑는 주도 있다.

2. 2018 미국 중간선거 결과

트럼프 대통령의 임기 첫 2년간은 공화당이 상하 양원에서 모두 과반을 차지하고 있었다. 이번에는 앞서 설명한 것과 같이 하원 435석과 상원 총 100석 중의 35석(33개 + 2개는 임기 4년 남은 보궐선거 2곳)에 대한 선거가 있었다. 그리고 34개 주의 주지사 선거가 함께 치러졌다.

이번 선거에서 민주당은 하원에서 38석을 늘려 233석을 차지해 절반 의석(218석) 이상을 확보했다. 상원에서는 공화당이 기존 의석에 2석을 늘려 과반인 52석을 확보했다. 그리고 주지사 선거에서는 민주당이 선전해서 기존보다 7개 주를 더 얻었고 공화당은 6개 주를 잃었다. 그렇지만 공화당은 여전히 총 27개 주를 장악했고, 민주당은 이번 승리에도 불구하고 23개 주를 장악하는 데 그쳤다.

이 통계만을 두고 보면 양당 중 어느 한 당이 일방적으로 승리했다고 하기가 힘들다. 공화당이 상하 양원을 모두 차지하다가 하원을 민주당에게 빼앗겼다는 점에서 트럼프의 공화당이 패했다고 할 수 있지만, 공화당은 상원에서 의석이 늘었다. 그리고 주지사 선거에서도 민주당이 선전했지만 공화당을 압도하지는 못했다.

그렇다 보니, 미국 언론들의 평가도 조금 모호하다. 일단 표면적으로는 미국 언론들은 민주당의 ‘판정승’이라는 분석을 내놓고 있다. 『뉴욕 타임스』는 “민주당 바람이 어느 정도 불길 붙었는데 태풍은 아니었다”라고 결론 내렸지만, 2016년 대선과 비교해 하원 선거구 317곳에서 민주당 지지가 늘었고, 전체적으로 평균 10%포인트 민주당 지지가 늘었다는 점을 들어 민주당의 손을 들었다. 한편 CNN은 민주당이 2016년 대선에서 잃어버렸던 ‘블루 월blue wall’(민주당의 아성 지역) 중 일부 지역(미시건, 펜실베이니아, 위스콘신)에서 상원 의석과 주지사직을 확보했기 때문에, 이 승리가 2020년 대선을 앞두고 민주당에 큰 힘이 될 것이라고 전망했다.

그러나 이러한 평가는 미국의 주요 언론, 특히 자유주의 성향의 언론들이 트럼프 개인을 좋아하지 않는다는 점을 고려해서 파악할 필요가 있다. 선거 결과의 평가에도 그런 선호가 작용하고 있기 때문이

다.

사실, 그러한 선호를 감안하여 냉정하게 분석하면 이번 선거는 트럼프와 공화당의 선방이라고 할 수 있다. 이번 중간선거를 통해 트럼프의 지지층이 꽤 견고하다는 것이 사실로 확인되었다. 왜냐하면 전통적으로 중간선거는 집권 여당에게 불리하게 작용하기 때문이다.

버락 오바마 전 대통령 첫 임기에 치러졌던 2010년 중간선거에서 민주당은 상원 6석, 하원 63석, 주지사 6곳을 공화당에 내줬고, 두 번째 임기 중간선거(2014년)에서는 상원 8석, 하원 13석을 잃어 공화당에 상원과 하원 다수당 지위를 모두 내줬고, 주지사 3곳을 잃었다. 그에 비하면 이번 중간선거에서 트럼프 대통령과 공화당은 하원은 빼겼지만 상원에서는 오히려 의석을 늘렸기 때문에 선방했다고 할 수 있다. 한 언론의 분석에 따르면, 지난 105년 동안 미국의 현직 대통령이 속한 당이 상원 선거에서 의석수를 오히려 늘린 것은 딱 다섯 번이다.

그리고 트럼프는 가장 극단적으로 호불호가 엇갈리는 대통령이 다. 싫어하는 사람은 아주 싫어하고 좋아하는 사람은 아주 좋아한다. 이번 중간선거는 그의 반대파만큼이나 트럼프의 지지층이 견고하다는 점을 확인시켜 줬다. 『뉴욕 타임스』의 칼럼니스트 다니엘 매카시도 비슷한 분석을 했다. 트럼프는 “널리 증오 받는 우려의 대상이지만 또한 그는 자신의 지지층들에게 깊이 사랑받는 인물”이라는 사실이 다시 확인됐다고 진단했다.

또한 중간선거가 중요한 이유는 그 결과를 통해서 대선의 향방을 어느 정도 가늠할 수 있기 때문이다. 이번에 공화당이 대선의 승부를 좌우하는 플로리다, 인디애나, 오하이오 등 이른바 “스윙 스테이트” 지역(공화당과 민주당이 번갈아 차지하는 주)에서 모두 승리했다는

점도 중요하다. 트럼프가 재선 가도에 중요한 고비 하나를 넘었다는 것을 의미하기 때문이다.

3. 중간선거 결과가 대외 정책에 미칠 영향

그러면 이번 중간선거 결과가 미국의 대외 정책, 특히 한반도와 관련된 대외 정책에 미칠 영향을 검토해 보자.

일단 몇 가지 원론적인 평가는 내릴 수 있다.

첫째, 기존에 공화당이 상하원을 독점하는 구조가 깨졌기 때문에 트럼프의 정책에 일정 정도 제동이 걸릴 수 있다.

둘째, 대외 정책과 관련된 사안과 관련해서는 상원이 큰 영향력을 행사하는데 상원이 여전히 공화당에 의해 장악되었기 때문에, 트럼프가 대외 정책 면에서는 기존 노선을 지속하기가 더욱 유리하다. 더군다나 이제까지 트럼프의 정책은 공화당 지도부에 의해서 견제를 받았지만 그러한 장애물도 사라질 전망이다. 지난해 사망한 존 매케인은 공화당 상원의원으로 군사위원회 위원장을 맡았는데 트럼프에게 매우 비판적이었다. 그리고 외교위원회 위원장인 톰 코커도 공화당이었지만, 트럼프 노선에 반대 입장을 취했다. 그런데 이들이 사망하거나 은퇴함으로써 상원의 주요 위원회 위원장이 트럼프의 추종자들로 교체될 것이기 때문에 트럼프의 외교 노선은 더 힘을 얻을 것 같다.

1) 북미 협상

북미 협상과 관련해서는 하원이 민주당으로 넘어간 것이 트럼프

에게 다소 불리하게 작용할 수도 있다. 민주당이 트럼프의 대북 정책에 비판적이기 때문이다. 미국의 주류 정치인들은 기본적으로 북한에 대해서 부정적 인식을 갖고 있다. 북한은 비민주적 체제를 유지하면서 핵을 개발하는 ‘불량 국가’라는 것이다. 대다수가 상대를 그렇게 규정하고 있는 전제하에서는 미국 정부가 외교정책에서 미국적 가치를 유지하는 것이 “정치적인 정도political correctness”로 간주된다. 집권 행정부는 실리 외교realpolitik를 펼 수 있지만 야당은 미국이 나름대로 견지하고 있는 “나쁜 적에게는 굴복하지 않는다”라는 원칙을 미국 정부가 견지할 것을 요구할 수밖에 없다. 그런 원칙적 입장이 미국 국내적으로는 더 정당성이 있기 때문이다.

그러나 민주당의 견제가 있겠지만 트럼프의 노선을 가로막지는 않을 것 같다. 왜냐하면 북한에 대해서 원래 민주당이 대체적으로 유화적이었고 공화당이 강경했기 때문이다. 클린턴 민주당 정부 때 북미 제네바 기본합의가 이뤄졌고, 부시 공화당 정부가 들어서면서 북미 관계가 파탄이 나고 북핵 문제가 극단적으로 전개되었다. 따라서 민주당이 원칙론을 내세우며 트럼프의 현실 외교를 견제하겠지만 정면으로 가로막지는 않을 것이며 사실 그럴 만한 수단을 확보하지도 못했다.

그러나 북미 협상 단계에서 미국이 북한에 줄 수 있는 당근인 대북 제재 완화 카드를 활용하기가 많이 까다롭게 된 것으로 보인다. 왜냐하면 대북 제재 완화를 위해서는 의회의 비준 절차가 필요한데, 하원에서 수적 우위를 보이는 민주당이 보다 꼼꼼한 잣대를 들이댈 수 있기 때문이다. 그리고 하원은 예산을 통제할 수 있다. 아직까지 대북 협상은 비용을 발생시키지는 않았지만, 미국이 관계 개선의 신호로 평양에 ‘북미 간 연락사무소’를 설치하려 하다면 민주당이 예산을 주지

않는 상황도 일어날 수 있다.

북한은 최근 미국이 협상 진전에 따라서 대북 제재를 해제하지 않는다고 항의하고 있고, 미국, 특히 트럼프 대통령은 완전 비핵화까지 제재를 완화하지 않을 것이란 원칙을 반복하고 있다. 트럼프가 이런 태도를 보이는 데에는 두 가지 이유가 있다. 우선 실제로 미국은 제재에 따르는 비용이 거의 없기 때문에 급할 이유가 없으며, 둘째는 트럼프 대통령으로서 비핵화 없이 제재 완화 없다는 원칙을 강조해야 대북 협상의 정당성을 국내적으로 확인 받을 수가 있기 때문이다.

만일 이런 상황이 지속된다면, 북핵 문제가 교착상태에 빠질 가능성도 완전히 배제할 수는 없다. 하지만 트럼프가 북핵 문제 해결을 통해서 외교적 성과를 내려고 한다는 점에서 크게 달라진 것이 없는 것 같다. 2020년이 대선이기 때문에 그로서도 그리 시간이 많은 것은 아니다. 그 이전에 외교적 성과를 내야 하고 대북 압박에도 한계가 있기 때문에 북미 관계는 명분을 갖추려는 절차가 추가될 수는 있지만 큰 차질 없이 관계가 개선되는 방향으로 갈 것으로 예상된다.

이런 관점에서 보면, 제2차 북미 정상회담은 내년 초에 열릴 것 같다. 중간선거 이후 마이크 펜스 부통령은 “제2차 북미 정상회담 이전에 트럼프 행정부가 북한에 모든 핵과 미사일 기지 목록을 제시하라고 요구하지 않을 것”이라고 밝혔다. 즉 핵 목록 제시를 2차 회담의 전제로 하지는 않겠다고 양보했다. 그리고 문재인 정부가 김정은의 방남에 많은 노력을 기울고 있는데, 김정은이 서울을 방문하고 보다 유화적이고 개방적인 자세를 보인다면, 미국을 비롯한 세계 여론도 협상의 진전을 기대하는 방향으로 바뀔 가능성도 있다.

2) 중미 무역 전쟁

미국의 대외 정책 중 한국과 관련해서 다음으로 중요한 것은 중국과의 무역 전쟁이다. 트럼프의 무역 전쟁은 미국 국내적으로 많은 비판을 받고 있다. 관세 부과는 수입 제품의 가격을 인상시켜서 소비자들에게 피해를 줄 수 있고, 미국 자체의 생산 비용도 높아지기 때문에 미국 경제가 오히려 힘들어질 수 있기 때문이다. 그래서 하원을 차지한 민주당이 무역 전쟁을 견제할 것이라는 예상도 나오고 있다.

그러나 이와 관련해서는 원래 민주당이 보호무역 편이었고 공화당이 자유무역을 옹호했다는 점을 고려할 필요가 있다. 그래서 트럼프의 무역 전쟁에 대해서는 내부적으로는 민주당 쪽의 지지가 상당하다. 많은 경제학자들은 트럼프를 비판하지만 그것이 민주당의 입장은 아니다.

물론 미국 경제가 관세 정책으로 어려움을 겪게 되면 논쟁이 다시 가속되겠지만, 민주당은 중국의 통상 정책 및 지적재산권 관행에 대해 강경한 입장을 유지해 왔기 때문에 트럼프의 대중 통상 정책은 양당의 지원을 받을 수도 있다. 그동안 민주당 지지 세력과 밀접한 연관이 있는 지적재산권 문제에서 민주당은 매우 보호무역주의 성향을 보여 왔다. 더구나 민주당의 하원 지도자로 부상한 낸시 펠로시가 중국의 인권 문제, 대만 문제, 북한 핵 문제 등과 관련하여 아주 강경파라는 점도 트럼프의 강경 노선에 힘을 실어 줄 수 있다. 이런 점에서 하원이 트럼프의 통상 정책을 가로막는 반대의 주요 장소가 되지 않는 것 같다.

최근 들어 중국은 미국에 대해서 계속 타협적인 자세를 보이고 있

다. 미국 중간선거 하루 전에 열린 국제수입엑스포에서 시진핑은 외국 기업의 시장 접근을 확대하겠다고 발표하고, 상품과 서비스를 향후 15년간 각각 30조달러와 10조달러어치를 수입할 것이라고 선언하기까지 했다. 그렇지만 트럼프의 통상 문제 자문을 맡고 있는 피터 나바로는 그것은 충분하지 않다는 것으로 반응했다. 이런 태도를 보면 민주당의 지지 속에서 트럼프가 더 강경한 통상 정책을 취할 가능성도 있다.

4. 결론

트럼프는 이민에 반대하고 인종주의적 정서를 자극하는 데서 알 수 있듯이, 미국적 민주주의의 관점에서는 분명한 퇴행이다. 이런 이유로 사실, 트럼프는 미국의 지식인과 중상류층의 입장에서는 매우 혐오적인 인물이다. 그래서 민주당이 압승할 것이라는 기대가 일기도 했다.

그러나 트럼프는 인종주의적 성향이 강한 백인 남성 유권자에게 다가갔고 그것은 공화당의 상원 장악 유지로 나타났다. 결국 이러한 상황에서 반 이민 정서, 인종주의적 태도, 소수자에 대한 적대적 분위기 등이 더욱 강화되면서 미국의 국내적 분열은 가속될 여지가 있다. 그럴수록 트럼프는 대외적으로 강경책을 사용함으로써 미국의 국가주의를 강화하는 방향으로 나갈 가능성이 높다.

그런 경향은 오히려 북미 협상의 속도를 가속하는 결과를 가져올 수 있지만, 중미 무역 전쟁을 심화시키고 한국에 대한 통상 압력을 높이는 방향으로 전개될 수도 있다. 이런 점에서 트럼프는 한반도에 하나의 기회이자 도전이 될 것 같다. 시더