외교입국
제43호
발행일 2020년 4월 7일
발행처 국회입법조사처
발행인 김하중 국회입법조사처장
www.nars.go.kr

의회외교 동향과 분석

Parliamentary Diplomacy: Trends and Analysis

Ⅰ. 독일 의회, 국가적 감염상황 대응을 위한 국민보호법 제정

2020년 3월 27일, 독일 연방상원(Bundesrat)은 3월 25일 연방하원이 의결한 「국가적 감염상황에서의 국민보호법(Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite)」을 통과시켰다.[1] 국민보호법은 코로나19 확산에 신속하고 효과적으로 대응하기 위해 한시적으로 연방보건부(BMG: Bundesministerium für Gesundheit)에 강력한 권한을 부여하는 것을 핵심으로 한다. 세부 내용은 다음과 같다.

첫째, 연방보건부는 국경이동 제한, 신고 및 검사 의무, 의약품 및 개인보호장비 조달 및 공급, 의료인력 확보 등의 권한을 갖는다. 이러한 조치 및 규정을 준수하지 않을 경우 25,000유로의 벌금형이 부과된다.

둘째, 연방보건부는 병원, 예방 및 재활시설을 코로나19 환자를 위한 임시의료시설로 지정할 수 있다. 또한 국가적 감염상황에서는 병원이나 요양원의 간호사에게도 이들의 역량과 환자의 상태를 고려하여 치료행위가 허용된다.

셋째, 보육시설 폐쇄로 인해 아동을 직접 보육해야 하는 부모에게는 수입손실에 대한 보전이 이루어진다. 손실보전은 12세 이하 아동이 있는 부모를 대상으로 2020년 12월 31일까지 한시적으로 시행된다.

넷째, 연방보건부 산하 로버트-코흐 연구소(RKI: Robert-Koch-Institut)가 연방과 주정부 및 공공기관 간 상호협력을 통합·조정하고 정보를 총괄하는 단일창구(One-Stop-Shop)의 역할을 수행한다.

다섯째, 코로나19 환자를 위한 치료시설의 건축을 용이하게 하기 위해 건축법상의 규정을 완화할 수 있고, 코로나19 확진자와 접촉한 사람들을 파악하기 위한 관련 정보의 제출도 의무화된다.

1) 독일 연방법률공보(최종 검색일: 2020.3.31.) 〈https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl120s0587.pdf〉

김종갑 입법조사관

II. 미국 대선 진행 현황과 주요쟁점 및 전망

1. 들어가며

2020년은 제46대 미국 대통령을 선출하는 선거가 있는 해이다. 미국 대선은 올해 2월 3일 아이오와 코커스를 시작으로 각 당의 후보 경선을 거쳐 오는 7월 13일~20일 민주당 전국 전당대회와 8월 24일~27일 공화당 전국 전당대회를 통해 각 당 후보가 지명되고, 11월 3일 본 선거를 치르는 것으로 마무리된다. 연일 최고치를 경신하고 있는 미국의 코로나19 상황으로 인해 민주당의 경선이 지연되고 있기는 하나 본 선거까지 연기되지는 않을 것이라는 전망이 우세하다.[2)]

미국 대통령이 누가 되는가에 따라 미국의 대외정책 방향이 달라질 것이기 때문에 전 세계의 이목은 미국 대선에 집중되고 있다. 특히, 한미동맹 관련 여러 현안과 북한 핵문제 해결이라는 과제를 안고 있는 우리 입장에서는 미국의 대선 결과에 따라 대응방향이 달라질 수 도 있기에 그 결과에 더 주목할 수밖에 없다.

이에 이 보고서는 미국 대선 방식과 경선 현황을 살펴보고, 대선에 영향을 미칠 수 있는 주요 변수를 중심으로 대선 결과를 전망해 보고자 한다. 그리고 이를 바탕으로 의회외교 차원에서 고려할 정책적 함의를 살펴보고자 한다.

2. 미국 대선 방식과 경선 현황

1) 미국 대선 방식과 일정

미국 대선은 크게 각 당의 대통령 후보를 선출하는 후보 경선과 대통령을 선출하는 본선으로 이루어진다.

우선, 각 당의 대통령 후보는 코커스(caucus, 당원대회)와 프라이머리(primary, 예비선거)로 대별되는 주별 경선을 통해 각 주에 할당되는 일정수의 대의원을 확보한 이후 전국 전당대회에서 이들 대의원에 의해 후보로 선출된다. 각 정당별로 대의원 할당기준은 다르나 대선 후보가 되려면 민주당은 대의원 1,991명을 확보해야하고, 공화당의 후보가 되려면 대의원 1,276명을 확보해야한다.[3)]

미국 대선의 본선은 선거인단 투표에 의해 대통령을 선출하는 간접선거로, 11월 3일에 실시되는 유권자 투표의 결과를 토대로 '승자독식제(winner takes all)'에 따라 각 주별 선거인단을 배분한 이후, 12월 14일 이들 선거인단 투표를 통해 대통령을 선출하게 된다.

2) 공화당 경선 현황

공화당의 경우 현직 도날드 트럼프(Donald Trump) 대통령이 2019년 6월 출마를 공식화하였고, 윌리엄 웰드(William Weld) 전 매사추세츠 주지사, 조 월시(Joe Walsh) 전 하원의원 등이 출마하였다. 그러나 2020년 3월 17일 트럼프 대통령이 후보 선출에 필요한 대의원 수를 넘는 1,454명의 대의원을 확보함에 따라 사실상 트럼프 대통령이 공화당의 차기 대통령 후보로 선출되었다. 전통적으로 현직 대통령이 출마할 경우 경선을 실시하지 않거나 형식적인 경선을 통해 대통령을 후보로 선출하는 것이 관례로 여겨지기 때문에 버지니아, 캔자스, 애리조나, 알래스카, 하와이, 네바다 등 일부 주에서는 경선을 실시하지 않았다. 이에 따라 미국 내 관심은 사실상 민주당 경선에 집중되는 상황이었다.

2) The New York Times, 2020.4.14.(최종 검색일: 2020.4.3.)〈https://www.nytimes.com/2020/03/14/us/politics/election-postponed-canceled.html〉

3) 민주당이나 공화당의 전국 전당대회에 참가하는 대의원에는 지역 경선 결과와 상관없이 투표할 수 있는 대의원들인 '비서약 대의원(unpledged 또는 bounded delegates)'이 포함되어, 이들의 지지를 확보하는 것이 매우 중요함. 민주당에서는 이 대의원들을 '슈퍼(특별) 대의원(super delegates)'으로 지칭함. 2020년 민주당 전당대회에서 비서약 대의원은 경우 전체 대의원 4,750명 중 771명이고, 공화당의 경우에는 전체 대의원 2,551명 중 110명임

3) 민주당 경선 현황

초반 20여명이 넘는 후보가 난립했던 민주당 대통령 후보 경선은 슈퍼화요일(Super Tuesday)[4] 경선을 비롯한 19개 주에서 승리한 조 바이든(Joe Biden) 후보와 초반 뉴햄프셔, 네바다 등 9개 주에서 승기를 잡았던 버니 샌더스(Bernie Sanders) 후보의 경쟁으로 좁혀졌다.

경선 초반에는 샌더스 후보가 독주하였으나, 오히려 그의 독주가 급진적인 샌더스 후보가 민주당 후보가 된다면 트럼프 대통령의 대항마가 될 수 없을 것이라는 우려를 확산시켰다. 이에 따라 후보였던 피트 부티지지(Pete Buttigieg) 전 사우스 밴드 시장, 에이미 클로버샤(Amy Klobuchar) 상원의원, 마이크 블룸버그(Mike Bloomberg) 전 뉴욕 시장이 사퇴하고 바이든 후보를 지지하면서 바이든 후보의 상승세로 연결되었다.

최근 3월 17일 치러진 애리조나, 플로리다, 일리노이 주 경선까지 바이든 후보는 총 1,217명의 대의원을 확보하여 이제 후보 선출 과반수까지 774명의 대의원만 더 확보하면 되는 상황이다. 반면 샌더스 후보는 914명의 대의원을 확보하는데 그치고 있어 당내의 사퇴압력이 높은 것으로 알려지고 있다.[5] 특히, 코로나19로 인해 민주당 경선이 중단 또는 연기되는 상황에서 자신의 강점이던 대중유세를 중단한 샌더스 후보가 극적 반전을 이루기는 쉽지 않을 것으로 보인다.[6]

4) 슈퍼화요일은 2020년 3월 3일로 미국 내 많은 주에서 후보 경선이 치러지는 날로, 민주당의 경우 미국 내 14개 주와 미국령 사모아 등지에서 예비선거가 진행되어 전체 대의원의 34%가 이날 선출됨

5) The New York Times, 2020.3.18.(최종 검색일: 2020.4.3.)〈https://www.nytimes.com/2020/03/18/us/politics/bernie-sanders-campaign.html〉

6) 코로나19로 인해 15개 주와 1개의 미국령에서 후보 경선이 연기되거나 우편투표로 대체되었는데, 경선을 연기하거나 투표방식을 바꾼 주는 알래스카, 코네티컷, 델라웨어, 조지아, 하와이, 인디아나, 켄터키, 루이지애나, 메릴랜드, 뉴욕, 오하이오, 펜실베이니아, 로드아일랜드, 웨스트버지니아, 와이오밍, 푸에르토리코임. The New York Times, 2020.4.1.(최종 검색일: 2020.4.3.)〈https://www.nytimes.com/article/2020-campaign-primary-calendar-coronavirus.html〉

3. 2020년 미국 대선의 주요변수와 전망

일반적으로 현직 대통령이 출마하는 경우에는 현직 대통령의 이점, 대통령의 지지율 그리고 경제상황이 대선의 중요한 변수이다. 이에 더하여 최근 미국의 모든 상황을 압도하고 있는 코로나19의 영향을 고려해야한다.

첫째, 미국 내에서는 현직 대통령이 선거에 활용할 수 있는 자원이 더 많고, 대선자금 모금도 더 용이하다는 점에서 선거에서 유리할 것이라는 것이 오랜 가정으로 받아들여지고 있는데 이를 현직의 이점(incumbency advantage)이라고 한다. 가장 최근인 42대 빌 클린턴(Bill Clinton) 대통령, 43대 조지 부시(George Bush) 대통령, 44대 버락 오바마(Barack Obama) 대통령이 모두 재선에 성공하면서 이 가정에 더 무게가 실리고 있다. 또한 최근 코로나19 확산으로 인해 선거운동이 중단된 상황에서 '바이든은 어디에'(#WhereIsJoe)라는 사회관계망서비스(SNS) 해시태그가 유행할 정도로 바이든 민주당 후보를 주요 언론에서 볼 수 없는 반면, 공화당 대통령 후보인 트럼프 대통령은 백악관의 코로나19 상황 브리핑을 통해 매일 국민들을 만나 코로나에 대응하는 현 정부의 성과를 언급할 수 있다는 것 역시 현직의 이점으로 볼 수 있다.[7]

둘째, 갤럽(Gallup)에 따르면 2017년 취임 이래 트럼프 대통령의 지지율은 최저 35%에서 최고 49%였는데, 평균 40%대를 유지하고 있다. 평균 40% 지지율은 1938년 이후 측정된 평균 대통령 지지율 53%보다는 낮은 것으로 역대 대통령 지지율 면에서는 낮은 편에 속한다. 그러나 트럼프 대통령이 급등락 없이 꾸준히 40%대의 지지율을 유지하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.[8] 이는 親트럼프 대 反트럼프 구도를 주도하는 트럼프 대통령에 대한 견고한 지지층이 존재함을 의미하기 때문이다. 즉, 이러한 트럼프 대통령에 대한 견고한 지지

7) The Guardian, 2020.3.28.(최종 검색일: 2020.4.3.)〈https://www.theguardian.com/us-news/2020/mar/28/joe-biden-campaign-coronavirus〉

8) 「Presidential Approval Ratings-Donald Trump」, Gallup News (최종검색일: 2020.4.3.)〈https://news.gallup.com/poll/203198/presidential-approval-ratings-donald-trump.aspx〉

가 최근 미국 정치에서 지속적으로 강화되고 있는 정당지지의 양극화 현상과 결합하면서 트럼프 대통령과 공화당에 대한 높은 충성도를 가진 유권자들을 결집시키고 있고, 이는 트럼프 대통령의 재선에 유리한 정황으로 볼 수 있다.

셋째, 선거에서 가장 중요한 변수인 경제상황은 트럼프 행정부가 들어선 이후 꾸준히 상승세를 보여 왔다. 2018년 이후 실업률은 4%대에서 지속적으로 하락했으며, 2020년 2월 실업률은 3.5%로 사실상 완전고용상태라 할 수 있었다.[9] 이러한 경제호조는 트럼프 대통령의 재선을 긍정적으로 전망하는 가장 중요한 지표가 될 수 있었으나, 코로나19 상황으로 인해 판단을 유보할 수밖에 없게 되었다.

코로나19는 미국 대선 전망에 다음과 같은 복잡성을 가중시키고 있다. 우선, 코로나19 발생으로 전 세계 지도자들의 지지율이 상승한 것으로 나타났는데,[10] 특히 트럼프 대통령은 그의 임기 내 최고치인 49%의 지지율을 보였다.[11] 이는 코로나19 위기가 야기한 결집효과(Rally Effect)로[12] 볼 수 있으며, 현직의 이점으로 볼 수 있다. 반면, 미국 내 코로나19 상황이 날로 심각해지고 있고, 의료인력 및 물자 부족문제와 의료비용과 보험 등 의료 체계 전반에 대한 문제가 부각되고 있다는 점에서 이러한 난맥상이 해결되지 못할 경우 현 대통령의 국정수행능력에 대한 의문이 제기될 가능성도 있다.

또한, 코로나19의 경제적 충격으로 인해 최근 2주 동안에만 천만 명이 실업수당을 청구하였고, 주식시장이 급락하는 등 경제적 상황이 급변하고 있다. 이에 대응하기 위해 트럼프 대통령은 최근 서명한 2조 2천억 달러 규모의 경기부양책 「Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act (CARES) Act」에 이어, 2조 달러 규모의 4단계 경기부양책을 연이어 제시하고 있다. 그러나 만약 이로 인한 경제침체가 지속될 경우 이는 트럼프 대통령의 재선에 가장 큰 걸림돌이 될 수밖에 없다.

4. 정책적 함의

미국의 현 상황은 트럼프 대통령의 재선에 유리한 정황들이 없지는 않으나, 코로나19라는 변수로 인해 모든 경우의 수에 대비할 필요가 있는 것으로 보인다.

우선, 트럼프 대통령이 재선될 경우 그의 재선 캠페인 슬로건인 '미국을 계속 위대하게'(Keep America Great)에서 볼 수 있듯이 미국 우선주의(America First) 기조는 더 강화될 것으로 보인다. 즉, 미중경쟁이 심화되고, 대북관여 정책이 지속될 것이며 비용중심적인 동맹관이 유지될 것이다.

반면, 현재 민주당의 수위를 달리고 있는 바이든 후보가 당선될 경우 그가 부통령으로 봉직했던 오바마 행정부의 정책기조를 계승할 것이므로, 한미동맹이 강화될 것이 예상된다. 또한, 바이든 후보는 트럼프 대통령과 같이 김정은 위원장과 개인적 친분을 맺지는 않을 것이며, 북한에 대한 제재 강화에 중점을 둘 것이라고 밝혔다.[13] 다만, 워싱턴 내의 초당적 기조에 따라 바이든 후보가 당선된다고 해도 미중경쟁의 기조는 유지될 것으로 보인다.

우리나라 외교안보정책에 있어서 미국 대통령이 누가 되느냐는 매우 중요한 사안이다. 따라서 미국의 정치·사회·경제적 변화와 그에 따른 대외정책 변화에 대한 체계적인 분석이 필요하며, 이를 토대로 선제적인 대응방안을 마련할 필요가 있다. 이 맥락에서 한미 의회외교 차원의 대응방안에 대해서도 적극적인 논의가 있어야 할 것이다.

김도희 입법조사관

「의회외교 동향과 분석」은 국회의원의 의회외교 활동 동향 및 비전에 대해 주간으로 발간하는 정보 소식지입니다.

9) Bureau of Labor Statistics in US Department of Labor, 「News Release- The Employment Situation, Feb. 2020」, 2020.3.6.

10) Financial Times, 2020.3.31(최종 검색일: 2020.4.3.)〈https://www.ft.com/content/c7f5a8bc-eb0e-45e5-a080-bbfd6d317def〉

11) 「Presidential Approval Ratings-Donald Trump」, Gallup News (최종검색일: 2020.4.3.)〈https://news.gallup.com/poll/203198/presidential-approval-ratings-donald-trump.aspx〉

12) 전쟁과 같은 외부적 요인으로 인해 국내적 위기가 발생하면 국가 지도자에 대한 지지가 확대되는 현상을 결집효과라고 함. 우정엽, 「코로나바이러스가 초래한 결집효과(Rally Effect)와 미국의 대선」, 『정세와 정책』, 2020.4.1.

13) New York Times Survey(최종 검색일: 2020.4.3.)〈https://www.nytimes.com/interactive/2020/us/politics/joe-biden-foreign-policy.html.〉

07233 서울시 영등포구 의사당대로 1 국회입법조사처
Tel. 02-788-4510
발간등록번호 31-9735008-001708-14
ISSN 2671-809X
국회입법조사처