

# 2024년 미국 대선과 인도-태평양 전략

김 아 람

제주평화연구원 연구위원

[초록] 2024년 5월 현재 바이든과 트럼프의 지지율이 팽팽하게 맞서며, 2024년 미국 대선의 불확실성이 높아져 가고 있다. 바이든 행정부는 그동안 다수의 다자협력체와 국가간 양자 협력을 강화하며 팽창적 인도-태평양 전략을 추진해 왔으나, 최근 여론조사에서 재선에 도전하는 트럼프를 지지하는 공화당 유권자들은 국제사회 내 미국의 활동 축소를 선호함이 보여지고 있다. 이 글은 여론조사에 나타나고 있는 미국 유권층의 대외정책 선호 양극화와 트럼프의 대중영합주의(populism)를 토대로 2024년 대선 결과에 따른 미국 인도-태평양 전략의 변화 추이를 예측해본다. [기획: 김아람 연구위원(akim@jpi.or.kr)]

\* 이 글에 포함된 의견은 저자 개인의 견해로 제주평화연구원의 공식입장과는 무관합니다.

## 1. 서론

바이든 행정부는 2022년 “인도-태평양전략 (Indo-Pacific Strategy of the United States)”의 발표 이후, 한미일 삼자 협력, US-ASEAN, Quad, PBP (Partners in the Blue Pacific), IPEF (Indo-Pacific Economic Framework) 등의 다자협력체를 강화시키는 한편 한국, 일본, 대만, 인도네시아, 필리핀 등 인도-태평양 지역 내 국가들과의 양자협력을 다지며, 미국 대외정책의 외연을 확장해 왔다. 이후 한국을 비롯한 주변 각 국은 미국의 인태전략과 상보적인 인도-태평양 전략들을 앞다투어 발표하였다. 이러한 맥락에서 현 미국 행정부의 인도-태평양 전략은 국제사회의 질서를 급격히 재정렬 해 왔다고 볼 수 있을 것이다. 우크라이나 전쟁과 가자전쟁 두 건의 전쟁이 동시에 벌어지고 있을 뿐 아니라, 미중간 경쟁이 심화되고 있는 지금 미국의 대외정책 활동력 증가에 비례하여 미행정부의 정책기조가 국제사회에 미치는 파급력 또한 증대되었다. 따라서 2024년 11월 치루어 지는 미국의 대선은 미국 행정부의 작은 정책 변화도 국제적으로 큰 파장을 일으킬 수 있는 시점에 치루어지는 결정적 선거이다. 더 나아가 출마하는 두 예비후보의 대외정책이 큰 차이를 보이고 있어, 2024년 11월 대선의 결과는 국제질서가 현상유지를 하게 될 것인지 혹은 다시금 급격한 변화를 겪게 될 것인지를 가름짓는 주요 변수가 될 것이다.

2024년 11월 대선은 현재 불확실성이 매우 높은 선거이다. 트럼프 출마 선언 이후, 여배우 성추문, 국가기밀문서 반출, 폭동 모의 및 투표권 방해 혐의 등 2024년 5월 현재까지 트럼프와 관련된 8건의 주요 소송들이 제기 되었다. 이에 트럼프 출마의 사법적 제지에 대한 높은 기대감으로 현 바이든 대통령의 재선이 순조로울 것이라는 낙관이 상당 기간 주류 여론이기도 하였다. 그러나 지난 3월 연방대법원은 트럼프의 2024년 대선 출마를 결정적으로 제지할 것으로 기대를 모았던 콜로라도주 대법 판결<sup>1)</sup>을 파기하는 결정을 내렸다. 연방법원의 이와같은 결정은 오히려 트럼프 지지세력을 더욱 결집시키는 효과를 낳았고, 트럼프는 공화당 예비선거에서 일찌감치 정

당후보가 될 충분한 대의원을 확보하여 대선 행보를 이어나가고 있다. 2024년 7월 공화당 전당 대회에서 공식 후보로 지명될 예정인 트럼프의 지지율은 현재 각종 여론조사에서 바이든을 근소하게 앞서고 있다.

바이든 행정부의 활발한 대외활동은 미국의 대외정책과 파트너 국가들의 대외정책 간의 상호 보완성(complementarities)을 높였다. 예를 들어, 현 한국의 인태전략은 미국의 인도-태평양 전략의 일환으로 강화된 한미 협력 및 다자 협력들을 주요 전제로 하고 있다. 이 때 불투명한 바이든의 재선 가능성은 현재 진행중인 주요 국가간 협력체들이 2024년 대선 이후에도 작동할 지 여부에 대한 불확실성을 높이고 있다. 현재 미국 내 정치적 양극화는 트럼프 재선이라는 시나리오에서, 차기 행정부의 정책적 행보가 현 행정부로부터 크게 벗어날 것이라는 전망에 힘을 실어주고 있다. 미국 대외정책의 국제적 영향력이 급격히 고조된 시점에 미국 행정부의 교체가 이루어진다면 현 미국 및 주변국의 인도-태평양 전략에 어떠한 영향을 미치게 될 것인가? 본 글은 2024년 미국 내 여론에 대한 분석을 바탕으로 2024년 미국 대선 이후의 인도-태평양 전략을 전망해 본다.

## 2. 미국의 인도-태평양 전략

미국의 현 인도-태평양 전략은 미중관계를 최상위에 둔 상호 보완적 세부 전략들의 집합으로 볼 수 있다. 즉, “디리스크잉(de-risking)이라는 중국에 대한 선별적 봉쇄를 위해 다층적 외교채널과 견제수단을 확보하기 위해 팽창적 외교를 추구하는 전략체계이다.<sup>2)</sup> 바이든 행정부에서 인도-태평양 전략을 형성하게 된 요인으로는 (1) 국내 정치환경의 변화와 (2) 팬데믹이라는 외생적 충격이 있다. 트럼프가 “미국을 다시 위대하게 (Make America Great Again, MAGA)” 라는 슬로건을 내세워 2016년 당선될 수 있었던 국내 정치적 환경은 이후 인도-태평양 전략 출현의 촉진 요인이었다. 2016년 트럼프는 국제사회에 “지나치게” 개입 해 온 과거의 미국 행정부와 중국을 동시에 비판하는 레토릭으로 MAGA라는 견고한 지지층을 형성하였다. MAGA 형성의 배경에는 지속적으로 증가한 미국 내 경제적 양극화와 이로 인해 백인 저소득층 계층 사이에 팽배해진 박탈감이라는 정치사회적 환경이 있다. 당선 후 트럼프는 2018년부터 2020년 사이 중국제품에 대한 관세를 3.1%에서 21% 까지 인상하였고, 이와 같은 대중영합주의적 (populist) 정책은 트럼프가 재임 중 풀뿌리 지지기반을 다지는데 큰 기여를 한다.

트럼프 재임 중 발현한 코로나 (COVID-19)는 마스크 대란을 야기 하였다. 마스크 대란은 미국 각 지역의 정치인들과 유권자들 모두 미국의 중국 생산품에 대한 높은 의존도를 절감하게 하는 계기로 작용한다. 트럼프는 코로나 초기 대응에 실패했음에도 불구하고, 중국과의 디커플링 (de-coupling)이라는 레토릭을 앞세워 2020년 재임 선거 유세 중 상당한 지지를 끌어낼 수 있었다.

1) 2023년 12월 콜로라도주 대법원은 내란 선동을 이유로 트럼프를 2024년 투표용지에서 제외하는 판결을 내렸다.

2) Gerwitz, Paul, “Words and Policies: ” De-risking “ and China Policy” , *Brookings Institution*.

<https://www.brookings.edu/articles/words-and-policies-de-risking-and-china-policy/>.

2020년 선거에서 승리한 바이든은 취임 첫날 17개의 행정명령, 성명서, 메모랜덤을 통해 트럼프 행정부로부터의 전면적 변화를 선언한다. 민주당 지지기반의 주를 이루는 유색인종 및 중산층의 선호가 반영된 조치들이었다. 그러나 중국에 대한 여론의 인지도가 이미 높아져 있는 상황이었으므로, 대중정책은 바이든 행정부에서도 우선순위가 높은 정책으로 자리잡는다. 바이든 행정부는 중국에 대한 정책을 디커플링이 아닌 디리스크잉으로 전환하며, 인도-태평양 전략을 확대해 간다.<sup>3)</sup> 중국에 대한 의존도를 점진적으로 낮춰가는 전략인 디리스크잉이 추구하는 중국과의 선별적 단절은 디커플링이 목표로 한 포괄적 단절과 달리 국제사회에서 미국의 역할과 활동 증대를 요하였다. 트럼프는 미국 기업의 중국 내 생산공장 건설 및 운영에 제동을 걸고, 중국산 제품에 대한 관세를 인상하여 고립주의적 대중정책을 추구한다. 트럼프는 재임기간 동안 파리 기후협약 탈퇴를 선언하고, 주한미군 축소 및 철수의 의지를 밝히는 등 중국 외 국가들에 대한 대외활동마저 줄이고자 하는 움직임을 끊임없이 보였다. 바이든 행정부가 추구하는 중국과의 선별적 단절은 무역, 기후변화 등의 부문에서는 협력을, 군사, 기술 등의 부문에서는 봉쇄를 동시에 추구함을 의미한다. 중국에 대한 협력과 견제를 동시에 추구하는 전략이 가능하기 위해서는 한미협력, 미일협력과 같은 다수의 양국협력과 QUAD, IPEF와 같은 다자협력 등 다층적 수단들이 확대 되어야 했다.

### 3. 2024년 미국 여론의 양극화

2024년 5월 현재 트럼프 전 대통령의 공화당 후보 선출이 확실시 됨에 따라, 2024년의 대선은 현 대통령과 전 대통령이 재선을 겨루는 이례적 선거가 될 것으로 전망되고 있다. 여론 조사 결과는 2024년 대선의 결과는 예측하기 어려움을 보인다. <그림 1>은 ANES (American National Election Studies) 2024년 3월 조사의 결과를 토대로 바이든과 트럼프 두 예비 후보에 대한 지지율을 비교한다.<sup>4)</sup> 만약 오늘 선거가 치루어 진다면 바이든과 트럼프 중 어느 후보에게 투표할 것인가라는 질문에 바이든에게 투표할 것이라고 답한 응답자 비율은 45%, 트럼프에게 투표할 것이라고 답한 응답자 비율은 46%로 11월 대선 두 예비후보 간 접전이 될 것임을 시사한다.

3) 바이든은 재임 초기 중국과의 완전한 단절을 추구했던 트럼프 행정부의 디커플링 (de-coupling) 기조를 유지하였으나, 2023년 중국에 대한 견제를 기술 등 특정 분야에 집중하는 디리스크잉 (de-risking) 으로의 변화를 보인다.

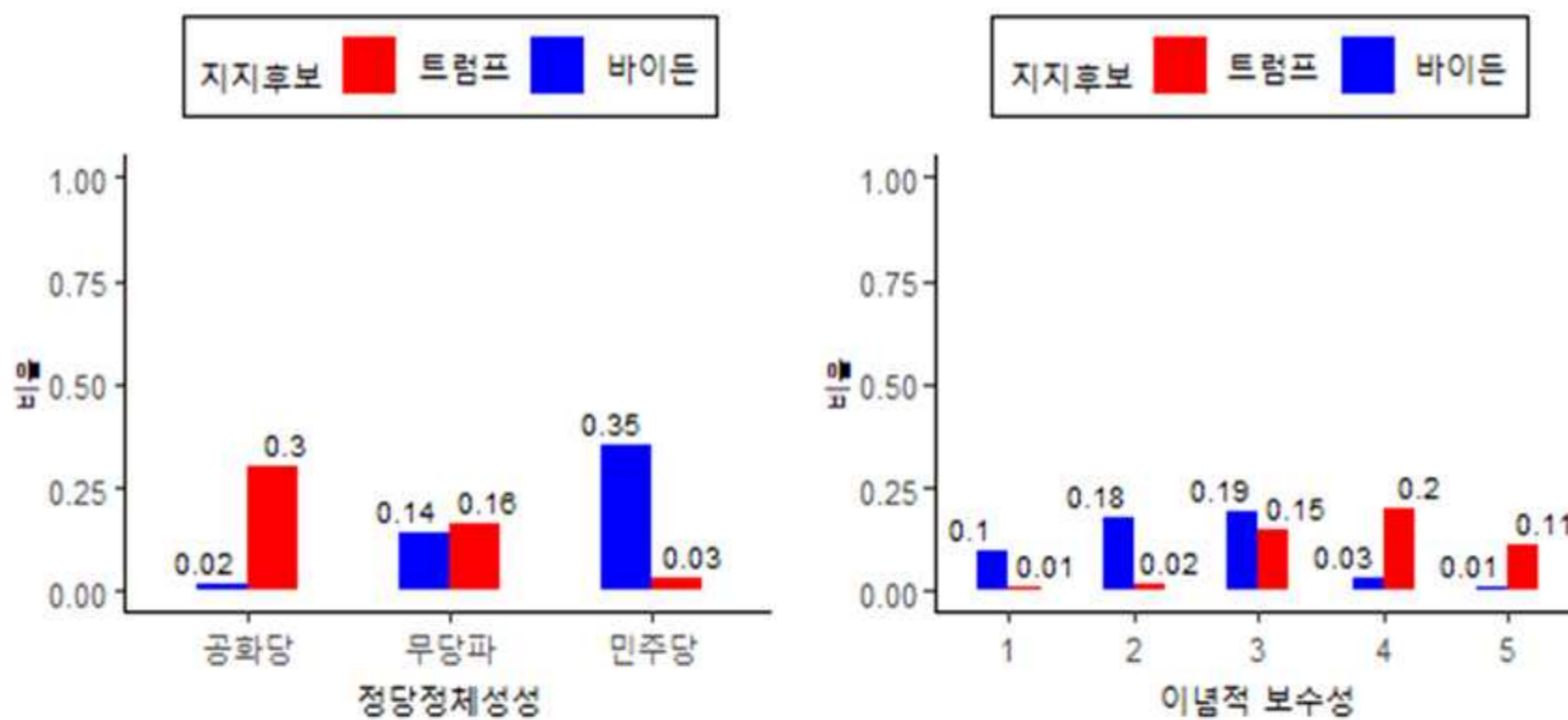
4) American National Election Studies (ANES) 는 1948년부터 대선 기간 실시되는 미국의 대표적 국가 단위 (national sample) 여론조사로, 투표, 여론, 정치 참여 등 선거와 관련된 광범위한 질의를 포함하고 있으며, 대면인터뷰, 전화설문, 인터넷 설문 등 다양한 방법을 통해 조사가 이루어진다. <https://electionstudies.org/>

[그림 1. 2024년 대선 예비 후보 지지율]



이 가운데 두 예비후보 지지자 집단의 정책적 선호는 양극화 되어 있다.<sup>5)</sup> <그림 2>는 설문 응답자의 정당정체성 및 이념성향과 지지후보의 높은 상관성을 보여준다. 2023년 ANES 설문 응답자 중 32%가 공화당, 38%가 민주당을 지지하며, 30%가 무당파인 것으로 집계 된 가운데, 공화당 지지자 중 트럼프를 지지하는 응답자의 비율(전체응답자의 30% 대 2%)과 민주당 지지자 중 바이든을 지지하는 응답자의 비율(전체응답자의 35% 대 3%)이 각각 압도적으로 높음을 확인할 수 있다. 다시 말해, 공화당을 지지하는 유권자 중 절대적 다수가, 그리고 민주당을 지지하는 유권자 중 절대적 다수가 각각 트럼프와 바이든을 지지한다는 것이다.

[그림 2. 유권자 정당정체성 및 이념적 성향과 지지후보의 상관성]

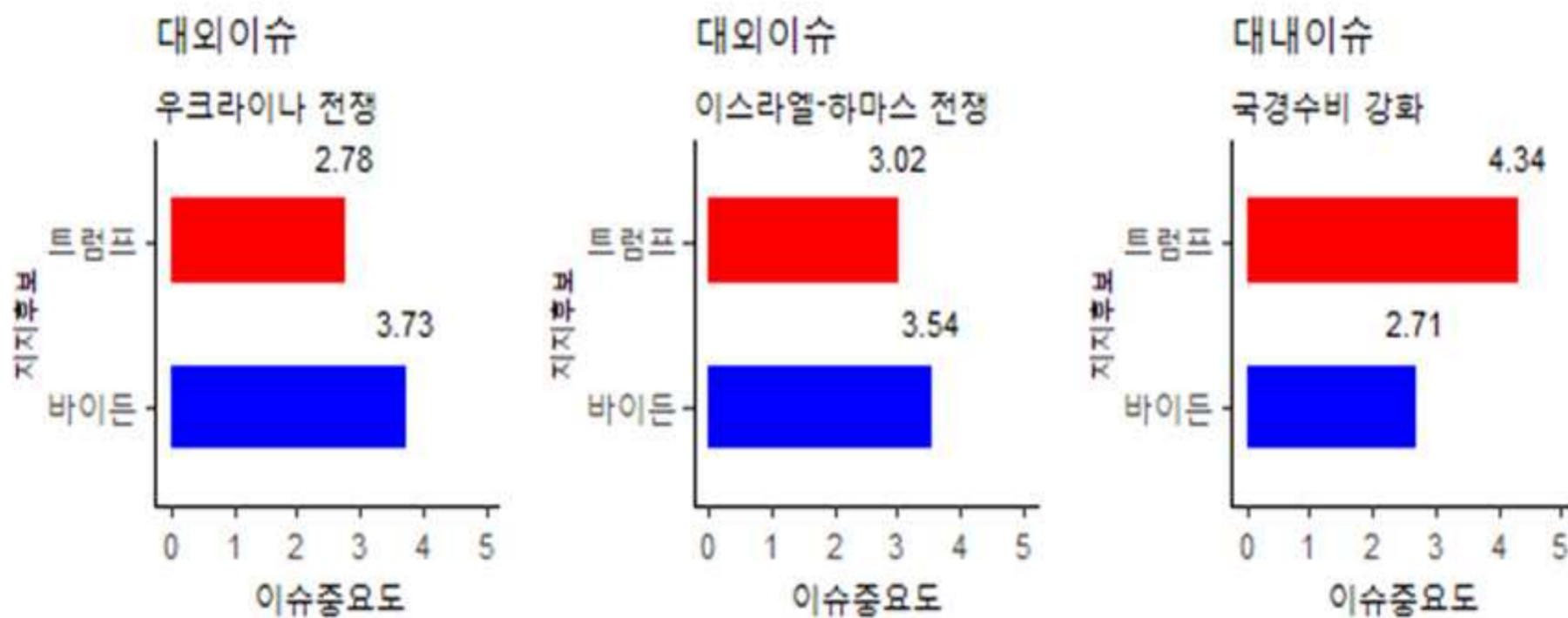


이념성향과 지지후보의 상관관계 역시 명확하다. 1~5 의 값을 가지는 이념적 보수성에 대한

5) 이것은 미국과 같이 다수결 선거제와 두 정당이 존재하는 경우 유사한 정책적 플랫폼을 가지는 두 후보간 접전이라는 고전적 민주주의 모델들의 예측에서 벗어난다.

문항에<sup>6)</sup> 스스로 이념적 보수성이 높다고 답한 응답자들 (이념적보수성 4 이상) 중 압도적인 다수가 트럼프를 지지하며(전체응답자의 31% 대 4%), 이념적 보수성이 낮다고 답한 응답자들 (이념적보수성 2 이하) 중 다수가 바이든을 지지함(전체응답자의 28% 대 3%)을 육안으로 확인할 수 있다. 즉, 보수적 성향을 가진 유권자들은 트럼프를, 진보적 성향을 가진 유권자들은 바이든을 지지한다.<sup>7)</sup>

[그림 3. 유권자가 인지하는 대외 및 대내 이슈의 중요도와 지지후보]



<그림 3>은 바이든과 트럼프 지지자들이 중요하다고 느끼는 대외정책이 다름을 보인다. 1~5의 값을 가지는 이스라엘-하마스 전쟁이라는 이슈의 중요도에<sup>8)</sup> 대한 문항에, 바이든 지지자들은 3.54, 트럼프 지지자들은 3.02 라고 응답하였다.<sup>9)</sup> 우크라이나 전쟁에 대해서는, 바이든 지지자들은 3.73, 트럼프 지지자들은 2.78 이라고 응답하였다. 반면 멕시코와 인접해 있는 국경 수비의 강화에 대해서는, 바이든 지지자들은 2.71, 트럼프 지지자들은 4.34 라고 응답하는 차이를 보였다. 즉, 바이든의 지지층은 이스라엘-하마스, 우크라이나 전쟁과 같은 대외이슈와 국제사회에서 미국의 역할 등을 상대적으로 중요시 여기는 반면, 트럼프의 지지층은 국경 수비와 같은 직접적으로 유권자들에게 영향을 미치는 대내적 이슈들을 더 주요하게 인식하고 있다.

#### 4. 트럼프 재선 시나리오

바이든 행정부는 기존의 다자협력체를 강화하는 한 편, IPEF와 같은 새로운 다자협력체를 구성하는 등 팽창적 대외정책을 지향해 왔다. 지난 2년간 다수의 국가들이 미국의 인태전략과 상호 보완적인 대외정책을 앞다투어 펴왔기 때문에 현 시점에 일어나는 미국 대외정책의

6) 이념적 보수성의 스케일은 다음과 같다 - 1 Very liberal (매우 진보적); 2 Liberal (진보적); 3 Moderate (중도적); 4 Conservative (보수적); 5 Very Conservative (매우 보수적).

7) 이 때, 조사에서 측정된 이념적 보수성은 응답자 스스로의 인식에 기초하기 때문에, 실질적 정책 선호와 괴리가 있을 가능성은 배제할 수 없다.

8) 중요도의 스케일은 다음과 같다 - 1 Not at all important (전혀중요하지않다); 2 Slightly important (조금중요하다); 3 Moderately important (중요한편이다); 4 Very important (상당히중요하다); 5 Extremely important (매우중요하다).

9) 각 값은 각 후보 (트럼프, 바이든) 지지자들의 이슈중요도에 대한 응답 1~5 의 평균치이다.

변화는 큰 국제적 영향력을 가질 것으로 예측된다. 최근 이루어진 일련의 여론조사들은 2024년 대선 도전자인 트럼프가 재선에 성공할 가능성이 결코 낮지 않음을 보이고 있다. 여기에 고조되고 있는 미국 내 양극화는 트럼프의 재선의 부산물인 정책 변화의 폭이 심지어 작지 않을 것임으로 예고하고 있다. 구체적으로 트럼프 재선 시나리오에서는 다음과 같은 변화들이 있을 것임을 짐작해 볼 수 있다.

첫째, 미국의 국제사회에서의 활동성이 크게 축소될 것이다. 앞서 2024년 ANES 조사결과를 토대로 분석해 보았듯, 트럼프의 지지자들은 우크라이나 지원과 같은 대외활동보다 국경수비와 같이 국내에 직접적인 영향을 미치는 활동을 우선시 한다. 트럼프의 정치적 생명력이 사실상 MAGA를 중심으로 하는 풀뿌리 지지층에 대한 대중영합주의(populism)에 의지하고 있기 때문에, 미국 행정부의 교체는 미국의 국제사회에서의 역할 축소를 동반할 것임을 짐작해 볼 수 있다.

둘째, 미국 행정부가 트럼프 행정부로 교체되는 경우, 미국의 대중정책은 과거 트럼프의 “디커플링”에 보다 가까운 전략으로 회귀할 것을 예측해 볼 수 있다. 이것은 현재 미국의 인도-태평양 전략의 중심에 있는 중국에 대한 선별적 견제 기조인 “디리스크”가 소극적인 대외협력활동으로는 유지될 수 없기 때문이다. 따라서 트럼프의 풀뿌리 지지세력이 요구하는 미국의 국제사회에서의 역할 축소는 미국 대중정책의 변화를 필히 수반할 것이다.

셋째, 대중정책의 전환과 맞물려 다자협력체들의 중요도 역시 감소할 것이다. MAGA를 집결하기 위한 수단으로 트럼프는 한국 등 동맹국에 주둔하고 있는 미군을 감축 혹은 철수시키고, 대내정책에 재정을 집중하겠다고 이미 여러 차례 언급한 바 있다. 동맹국 혹은 협정국에 대한 미국의 지원과 협력이 축소되는 경우, 상대국가들의 양국 혹은 다자협력체에 대한 헌신(commitment) 역시 기대하기 어렵게 된다. 다자간 협력은 서로의 헌신에 대한 신뢰(trust)를 기초로 존속하기 때문에, 현존하는 미국 중심의 인도-태평양 지역 다자협력체들 대부분이 제 기능을 발휘하지 못하게 될 가능성이 매우 높다.

넷째, 대외정책과 관련된 미국 내 양극화는 선거 이후에도 지속될 것이며, 이에 따라 트럼프가 재선에 성공할 시, 트럼프의 미국 우선주의 레토릭은 실제 정책 논쟁으로 진화할 것으로 보인다. 현재 트럼프와 바이든 두 예비후보에 대한 지지세력의 대립은 민주당과 공화당 두 정당간 대립의 양상이 매우 강하다. 2024년 ANES 조사결과를 통해 살펴보면, 트럼프와 바이든 두 후보에 대한 지지를 중심으로 한 미국 내 두 정당의 이념적 정렬의 정도(민주당은 진보적 이념성향을 가진 유권자의 집합으로, 공화당은 보수적 이념성향을 가진 유권자의 집합으로 정렬되고 있음을 의미)는 지속적으로 증가추세에 있다. 이와 같이 민주당과 공화당 지지 유권자 및 정치 엘리트들의 양극화 정도가 높다는 것은, 현재 고조되어 있는 대외정책 이슈가 지속적으로 양당간 갈등의 요인이 될 것임을 시사한다. 즉, 선거 이후에도 미국의 중국에 대한 전략과 국제사회에서 미국의 역할에 대한 정당 엘리트들 간의 정책 논쟁이 지속될 가능성이 높다는 것이다.

다섯째, 대외정책과 관련된 선거 캠페인 논쟁이 실질적 정책 논쟁으로 지속된다는 것은 행정 수장으로서 트럼프가 MAGA를 비롯한 트럼프 및 공화당 지지 여론을 염두에 둔 대중영합주의적(populist) 유세 캠페인을 실행에 옮길 것임을 의미한다. 길지 않은 정치 이력을 가진

트럼프가 공화당 정치 엘리트들에 대한 장악력을 가질 수 있는 요인은 MAGA의 동원력이다. 따라서 정당 내 영향력을 유지하기 위한 수단으로서도, 트럼프의 미국 고립과 우선주의 정책들에 대한 집요함이 지속될 것이라 짐작해 볼 수 있다.

마지막으로, 공급망 재편과 관련된 대외정책은 한편 트럼프 재임시, 더욱 공격적이 될 것으로 보여진다. 공급망 재편을 위해 2022년 발효된 미국의 반도체과학법 (The Chips and Science Act) 은 상하원 내 초당적 지원으로 통과된 법안으로 미국내 반도체 산업 육성 및 일자리 창출이라는 목표를 가진다는 점에서 MAGA 및 공화당 정치 엘리트들의 전폭적인 지지를 이미 받고 있다. 미국의 공급망 재편에 대한 의지는 미국 우선주의를 내세우고 있는 트럼프의 재임시, 초당적 의회의 지지를 바탕으로 더욱 공격적이 될 것임을 예측해 볼 수 있다.

## 5. 정책적 시사점

2024년 미국대선의 양상은 당장 벌어질 수 있는 미국 행정부의 교체와 수반되는 대외정책 변화에 대한 대비가 필요하다는 단기적 함의를 넘어 중장기적 시사점을 던지고 있다. 현재 미국의 선거 경쟁에서 보여지고 있는 여론의 양극화와 그에 상응하는 후보간 정책적 플랫폼의 양극화는 미국에 국한되어 벌어지고 있는 현상이 아니다. 주기적 선거와 정책 결정자들의 교체를 근간에 두고 있는 선진 민주주의 국가들에서 정치경제적 양극화 현상이 관찰되고 있다. 정치적 양극화는 선거가 치루어지고, 행정부와 의회를 주도하는 정치세력이 교체되는 경우, 정책적 지향점에 큰 변화가 초래됨을 시사한다. 주도적 정치세력이 교체되어 나타나는 정책적 변화는, 상대적으로 행정수장의 재량(discretionary power)이 큰 대외정책 분야에서 더욱 크고 신속하게 나타날 가능성이 높다. 민주국가들 간의 교류와 협력이 두드러지는 현대 국제사회에서 나날이 깊어지고 있는 각 국의 대내적 정치 양극화는, 트럼프 재선이 야기할 것으로 예측되는 국제적 파급효과에서 보여지듯, 국제사회 질서의 변동성(volatility)을 높일 것이다. 2024년 현재 우리는 바이든 행정부의 팽창적 인도-태평양 전략의 존폐 여부를 넘어, 급격한 변동의 가능성이 높아져 가고 있는 국제 환경에 장기적 시각으로 대비할 수 있는 제도적 역량 강화(전문인 자문집단의 확대 등)의 필요성을 목도하고 있다.

## 저자소개

김아람 (제주평화연구원 연구위원)

로체스터대학교(University of Rochester)에서 정치학 박사를 취득하였으며, 선거제도, 유권자 정당정체성, 정당정치, 민주주의 대표성, 미국정치, 불평등 등이 주요 연구분야이다. 주요저작은 “Effect of Income Inequality on Party Positions in OECD Countries” (*Korea Observer*), “How Progressive is the Most Popular Tax Scheme?: The Case of South Korea” (*Hitotsubashi Journal of Economics*), “Inequality and Political Parties in US” (사회과학연구)가 있다.

2024년 6월

저작권자 © 제주평화연구원, 무단 전재 및 재배포 금지

