

최근 미국여론과 공공외교적 함의

한인택 (제주평화연구원 연구위원)

트럼프 대통령의 '미국 우선주의'와 공격적 일방주의 외교에 가려서 잘 보이지 않았지만, 최근 미국 국민들 사이에서는 국제무역이나 동맹에 대해서 초당적이고 전례 없이 높은 수준의 지지가 나타나고 있다. 한반도와 관련해서는, 미국 국민의 과반수가 주한미군은 유지 또는 증가해야 한다고 생각하고 있고, 북한을 러시아나 중국에 버금가는 위협으로 인식하고 있으며, 소수의 미국인들은 북한에 대한 예방적 핵공격도 꾸준히 지지하고 있는 것으로 여론조사에 나타났다.

2020년은 대통령 선거가 있는 해로서, 정치인들은 미국 국민의 선호를 외교정책이나 공약에 반영하여야 할 필요성이 커질 것이다. 미국 국민의 국제주의적 선호와 한반도 문제에 관한 생각을 활용하는 대미 공공외교가 바람직하다.

목 차

1. 증가하는 대미 공공외교의 필요성
2. 최근 여론조사에 나타난 미국 국민의 인식: 국제주의의 부상
 - 가. 국제주의적 여론의 증가
 - 나. 국제주의적 여론의 증가 원인과 함의
3. 한반도 관련 미국 국민의 여론
 - 가. 한미동맹과 주한미군
 - 나. 북한에 대한 대응
 - 다. 방위비 분담 증가 요구와 주한미군 감축/철수
4. 대미 공공외교의 방향
 - 가. 엘리트 대상 공공외교의 한계
 - 나. 대중 대상 공공외교의 모색

1. 증가하는 대미 공공외교의 필요성

- ◆ 2016년 트럼프 후보의 예상치 못한 대통령 당선으로 미국의 국내정치에 서뿐만 아니라 국제질서에 이르기 까지 여러 분야와 영역에서 커다란 변화가 발생.
 - 2020년 대통령 선거도 결과여하에 따라서 2016년 대통령 선거처럼 미국 국내정치뿐만 아니라 국제관계 전반에 커다란 변화를 가져올 가능성이 존재. 특히 민주당 후보가 당선이 된다면 트럼프 대통령이 추진해온 정책은 대대적으로 수정될 가능성이 높음.
- ◆ 한국의 국력이 신장되었고 북한의 핵미사일이 미국에 위협적인 수준으로 발전하자 이제는 미국의 일반 국민들도 한국과 북한에 대한 인식이 증가하였고, 특히 북핵의 위협에 대한 대응방안에 대하여 의견을 형성하기 시작. 즉, 미국 국민들이 이제는 문화나 지식 공공외교뿐만 아니라 정책 공공외교의 대상으로 등장했다고 할 수 있음.
- ◆ 전통적으로 대외 정책은 대통령 당선을 결정짓는 가장 중요한 요인이 아니지만,¹⁾ 선거를 앞두고 대외 정책에 대한 유권자의 선호도 후보자들의 관심사항이 될 수밖에 없음. 따라서 2020년도는 미국 국민들이 한반도에 관해 갖고 있는 견해가 단순한 견해에 머물지 않고 대통령 선거공약과 대외 정책에 반영될 가능성이 그 어느 때보다도 높음.
- ◆ 공공외교가 외국 국민으로 하여금 한국 문화를 사랑하고(문화 공공외교), 한국을 이해하고(지식 공공외교) 한국의 정책을 지지하게(정책 공공외교) 하는 외교라고 한다면 2020년은 대미 공공외교에 있어서 매우 중요한 한해가 될 것임.
- ◆ 어느 후보가 당선되느냐는 결국 후보자가 유권자의 선호를 얼마나 잘 인식하고 잘 대변하느냐에 의하여 결정됨. 트럼프 같은 ‘워싱턴 아웃사이더’의 등장에서 알 수 있듯이 기성 정치인들은 종종 유권자들의 선호를 정확히 파악하거나 충실히 대변하는 데에 실패.

※ 워싱턴 아웃사이더의 등장은 미국 정치에서 역사적으로 종종 반복되는 현상.

- 70년대에는 주한미군의 철수를 주장한, 당시로서는 워싱턴 아웃사이더였던 지미 카터 후보가 대통령으로 당선되었고, 92년 대선에서는 NAFTA를 반대한 기업인 로스 페로(Ross Perot)가 무당파로 출마하여 18.9%를 득표함으로써 당시 재선을 꿈꾸던 조지 H.W. 부시가 낙선되는

데에 기여.

- 미국 공화당 내 ‘티 파티 운동 (tea party movement)’ 의 발생이나 민주당 내에서는 사회주의자로 알려진 버니 샌더스 상원의원이 인기를 얻는 현상 등은 미국의 전통적인 정당정치에 변화가 오고 있는 조짐일 수도 있음.
- ◆ 트럼프 후보는 ‘워싱턴 아웃사이더’로 기성 정치인들을 통해서 파악되지 않거나 대변되지 못한 미국 국민의 선호를 대변함으로써 당선에 성공. 2020년도 미국 대선의 결과와 대외 정책의 향방을 파악하기 위해서는 우선적으로 트럼프 대통령 취임 이후 미국 여론의 추이를 알아볼 필요가 있음.

2. 최근 여론조사에 나타난 미국 국민의 인식: 국제주의의 부상

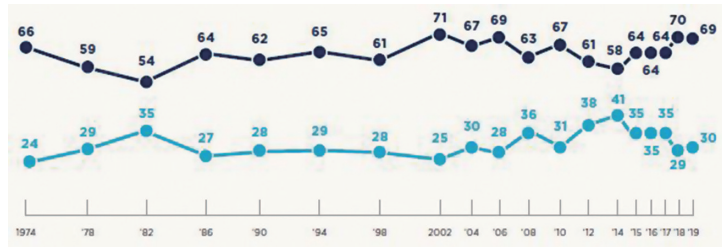
가. 국제주의적 여론의 증가

- ◆ 트럼프 대통령은 집권 이래로 ‘미국 우선주의(America First)’를 앞세우며 일방주의적 무역정책과 외교정책을 전개하여 왔음.
- 트럼프 대통령은 WTO를 무력화하고, 아시아태평양 지역 국가들의 다자간 자유무역협정인 환태평양경제동반자협정(TPP)에서는 탈퇴하였으며, 캐나다, 멕시코, 한국 등과 체결한 FTA 협상은 재협상하는 한편, 중국과는 무역전쟁을 벌이고 있음.
- 대외 관계에 있어서 트럼프 대통령은 외교보다는 제재를 앞세우고, 방위비 분담문제를 놓고 NATO등 전통적 우방과 불화를 낳고 있으며, 오히려 전통적으로 적대관계에 있던 러시아와는 우호적 관계를 유지.
- ◆ 트럼프 대통령의 당선을 기점으로 2016년 이후 미국 국민들 사이에서는 국제주의적 견해(미국의 국제적 역할지지, 국제무역 지지, 국제제도 존중, 동맹 중시)가 증가하는 현상이 각종 여론 조사를 통하여 확인되고 있음.
- 이러한 입장은 민주당 지지자뿐만 아니라 공화당 지지자들한테서 공히 발견되며 꾸준히 증가해서 지금 역대 최고 수준에 접근.

**트럼프의 당선 이후
미국 국민들 사이에서
국제주의적 견해가 급증**

1) 국제문제에서 미국의 역할

미국이 국제문제에 적극적인 참여하는 하는 것이 미국의 미래를 위해서 최선인가 아니면 관여를 안 하는 것이 최선인가(%)?



* 적극적 참여: 군청색, 불관여: 하늘색

출처: Dina Smeltz, et. al. 2019. "Rejecting Retreat: Americans Support US Engagement in Global Affairs." p.3 & p.10.

- ◆ 시카고 국제문제협의회에서 2019년 발표한 여론조사 결과에 따르면 최근 들어 미국인 10명 중에 7명꼴로 미국의 미래를 위해서는 미국이 국제문제에 적극적으로 참여하는 것이 최선이라고 응답 (2018년 70%, 2019년 69%).
 - 적극적 참여를 선호하는 응답자의 비율은 2015년, 2016년, 2017년 내내 64%였는데 최근에 5~6 퍼센트 포인트 증가한 것임.

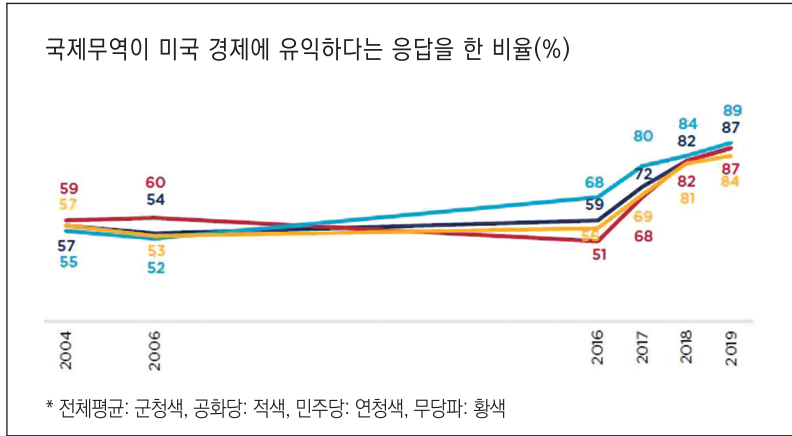
- ◆ 2018년과 2019년의 응답률 70%와 69%는 국제문제에서 미국의 역할에 대해 여론조사가 시행된 1974년 이래로 2번째와 3번째로 높은 수치.
 - 가장 높은 수치는 2002년의 71%로서, 2002년의 71%는 2001년 9.11 테러에 따른 일시적 효과였을 것으로 보이며 2003년 이후에는 감소하였음. 이와 달리 2018년과 2019년의 수치는 9.11 테러 같은 예외적 사건이 없는 평시에 나타난 수치이며, 높은 수치가 2년 연속된다는 점에서 주목할 필요가 있음.

정치적 양극화에도 불구하고 국제주의적 견해는 초당파적 현상

- ◆ 아울러 트럼프의 당선 이후 미국 국민들의 견해가 심하게 양극화되었는데 2018년과 2019년 여론조사에서 나타난 국제문제에서 미국의 적극적 참여에 대한 미국인들의 지지는 초당파적 현상이라는 점도 주목할만 함.
 - 2019년의 경우 민주당 지지자의 75%, 무당파의 64%, 공화당 지지자의 69%가 미국이 국제문제에 적극적으로 참여하는 것을 지지함. (전체평균은 69%).
- ◆ 트럼프 당선 이후 미국이 고립주의로 회귀하고 있다고 우려되었는데, 이러한 여론조사 결과는 미국 국민들이 정파를 불문하고 고립주의가 아니라 오히려 국제주의에 대한 지지를 증가하고 있는 것을 보여줌. 이 같은 국제주의적 성향의 증가는 아래에서처럼 다른 질문에 대한 응답에서도

추가적으로, 그리고 더 명확하게 확인할 수 있음.

2) 국제무역에 대한 지지



출처: Helm, et. al. Oct. 2019. "Record Number of Americans Say International Trade Is Good for the US Economy." p.3.

- ◆ 국제무역에 대한 미국 국민의 입장을 묻는 질문에 대해서 2004년에서부터 2016년까지는 국제무역이 유익하다는 응답자의 비율이 50~60 퍼센트 내외로 유지되다가 트럼프의 집권 이후부터 해마다 5~13% 포인트 증가
 - 전체평균이 2006년 54%, 2016년 59%였다가 2017년 72%, 2018년 82%, 2019년 87%로 역대 최고치
- ◆ 국제무역에 대한 긍정적 평가에 있어서는 정당간의 차이가 2016년에 17 퍼센트 포인트로 최대치를 보이다가 매년 감소하여 2019년에는 5 퍼센트 포인트로 축소.
 - 즉, 정파를 초월하여 국제무역에 대한 긍정적인 인식이 형성되고 있다고 결론 내려도 크게 틀리지 않아 보임.
- ◆ 트럼프 대통령은 기본적으로 국제무역이 불공정하여 미국에 불이익이 된다고 인식하고 있고, WTO의 무력화, 환태평양경제동반자협정(TPP)에서 탈퇴, 캐나다, 멕시코, 한국 등과 체결한 FTA의 재협상, 중국에 대한 제재 관세 등 반자유주의적 조치를 시행. 트럼프의 이러한 인식이나 정책 결정은 국제무역이 미국 경제에 유익하다는 국민들의 인식과 점점 상충될 가능성이 존재.
- ◆ 트럼프 대통령이 집권 후에 연이어 반자유주의적 조치들을 시행하였기 때문에 공화당 지지자들이 국제무역이 미국에 유익하다고 인식하게 되었

정파를 초월하여 국제 무역에 대한 긍정적 인식이 형성되고 있어

다는 해석도 이론적으로는 가능.

- 여러 여론 조사를 통해서 민주당 지지자들과 무당파, 특히 민주당 지지자들은 자유무역을 지지하는 것으로 나타났기 때문에 이러한 설명은 무당파에는 적용되기 어렵고 민주당 지지자들한테는 적용이 불가.
- 미국 국민의 국제주의적 성향은 다음의 질문을 통해서도 추가로 확인가능.

3) WTO에 대한 지지

WTO가 미국에 불리한 판결을 내릴 경우에도 미국은 그 판결을 이행하여야 하는가?(%)	
이행하여야 한다	이행하지 말아야 한다
전체평균: 77	전체평균: 20
공화당 지지자: 65	공화당 지지자: 31
민주당 지지자: 87	민주당 지지자: 12
무당파: 76	무당파: 22

출처: Helm, et. al. Oct. 2019. "Record Number of Americans Say International Trade Is Good for the US Economy." p. 7.

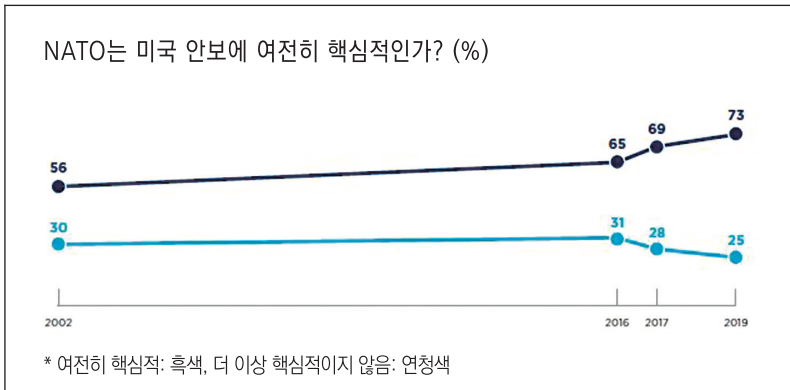
- ◆ 트럼프는 WTO가 미국을 제외한 모든 다른 국가의 이익을 위해 만들어졌으며 최악의 무역협상 ("the single worst trade deal ever made")이라고 비난하였고, WTO 상소위원의 선임을 반대하여 현재 상소위원 7명 중 6명이 공석으로 WTO의 불능화를 초래.
- ◆ 하지만 미국인들 사이에는 WTO에서 미국에 불리한 판결을 내렸을 때에도 그 판결을 이해하여야 한다는 견해가 77%에 달하며, 그러한 지지는 초당적.
 - 공화당 지지자, 민주당 지지자, 무당파의 과반수가 판결에 따라야 한다고 응답.
- ◆ WTO를 존중하는 이러한 초당적 여론은 그동안 WTO에 대해 부정적 언급과 행동으로 일관해온 트럼프와 상충가능성이 존재.

4) 군사동맹에 대한 지지

- ◆ 트럼프 대통령 집권 후 미국과 다른 NATO 회원국과의 관계는 역사상 최악으로 악화. 하지만 미국 국민들은 다음의 차트에서 볼 수 있듯이 NATO에 대해서 긍정적으로 평가.
 - NATO가 미국의 안보에 핵심적이라는 견해가 미국 국민들 사이에 2002년 이래로 계속 증가하여 2019년 역대 최고치를 기록.

NATO가 미국안보에 핵심적이라는 견해가 역대 최고치를 기록

〈NATO와 미국의 안보〉



출처: Smeltz, et. al. "Rejecting Retreat: Americans Support US Engagement in Global Affairs." p. 18

- ◆ 동맹 일반에 관한 질문에 대해서도 미국인들은 비슷하게 답변. 2019년 조사에서 미국 국민의 74%가 다른 나라와 맺은 군사동맹이 미국의 안보에 기여를 한다고 인식.
- 다른 나라와 군사동맹이 미국의 안전에 미치는 영향에 대해 묻는 질문에 응답자의 74%가 군사동맹이 미국을 더 안전하게 만든다고 대답했고, 18%는 별 차이를 만들지 않는다고 대답했으며, 8%는 군사동맹이 미국을 덜 안전하게 만든다고 대답.
- ◆ 아울러 미국이 군사력 우위를 유지하는 것보다도 다른 나라와의 군사동맹을 맺는 것이 미국의 안보에 더 많이 기여할 수 있다고 인식.
- ◆ 미국이 동아시아와 유럽에서 맺고 있는 지역 동맹에 대해서도, 이들 동맹이 미국과 동맹국 모두에게 유익하다는 견해가 2017년 조사와 2019년 조사에서 모두 50% 이상이고, 2017년에 비해 2019년에 그러한 대답을 하는 비율이 증가.

동맹이 미국을 안전하게 만든다는 견해가 74%, 동맹이 미국과 동맹국에 모두 유익하다는 견해가 과반수

〈동아시아 지역 동맹에 대한 평가 (2017년 vs. 2019년)〉

	2017	2019	증감 (퍼센트 포인트)
주로 미국에 이익	9	7	-2
주로 동맹국에 이익	21	21	0
미국과 동맹국에 모두 이익	51	53	2
아무에게도 이익 없음	15	15	0

〈유럽 지역 동맹에 대한 평가 (2017년 vs. 2019년)〉

	2017	2019	증감 (퍼센트 포인트)
주로 미국에 이익	9	6	-3
주로 동맹국에 이익	26	24	-2
미국과 동맹국에 모두 이익	53	58	5
아무에게도 이익 없음	9	9	0

출처: Smeltz, et. al. "Rejecting Retreat: Americans Support US Engagement in Global Affairs." p. 17

나. 국제주의적 여론의 증가 원인과 함의

- ◆ 트럼프 대통령의 당선 이후 미국 정부는 국제주의를 배격하고 미국 위주의 일방주의를 공격적으로 추구하여 왔음. 미국 정부가 '미국 우선주의' 외교를 추진하는 바로 그동안 미국 국민들 사이에서 국제주의적 성향이 갑자기 그리고 초당적으로 발생하고 있음을 일련의 여론조사를 통해서 확인할 수 있었음.
- ◆ 트럼프의 집권 이후 이처럼 여론이 변화하게 된 원인에 대해 아직 명확한 분석은 존재하고 있지 않음. 하지만 James Stimson과 Magnus Carlsson, Gordon B. Dahl, and Dan-Olof Rooth의 연구는 중요한 단서를 제시. 이들 학자들은 정치인이 극단적인 정책을 취하거나 (James Stimson의 연구) 극단주의 정당이 의석을 획득하면 (Carlsson et al.의 연구) 여론이 변화할 수 있음을 이론적, 실증적으로 설명.
- ◆ 따라서 트럼프의 대통령 당선을 기점으로 트럼프 대통령이 추진하고 있는 정책에 정반대되는 여론이 증가하고 있는 현상을 James Stimson가 말하는 'mood swing' 이나 Carlsson과 공저자가 말하는 '백래시 (backlash)'로 설명가능해 보임.
 - 미국의 경우, 보수적 정책은 진보적 정책에 대한 요구를 낳고, 진보적 정책은 보수적 정책에 대한 요구를 낳는 현상(mood swing)이 발견됨.
 - 스웨덴의 경우, 극우정당이 의석을 획득하면 극우적 정책에 대한 지지가 감소하고, 극좌정당이 의석을 획득하면 극좌적 정책에 대한 지지도가 감소하는 현상(backlash)이 발생.
- ◆ 다른 대통령이 집권하였을 때도 어느 정도 여론의 변화가 발생하였으나 트럼프의 경우는 정책뿐만 아니라 개인적 스타일도 이전의 대통령과 너무 달랐기 때문에 여론변화의 속도나 수준이 현저한 것으로 보임.

**트럼프 정책에 정반대
되는 여론의 증가는
'백래시' 현상으로 보여**

- ◆ 여론변화의 정확한 원인이나 메커니즘에 대한 설명이 어떻게 되든 중요한 점은 국민의 여론이 트럼프의 정책과 정반대 방향으로 움직이면 트럼프 대통령의 재선 가능성이 낮아질 수밖에 없다는 점임.
- 다만 대외 정책은 원래 유권자의 투표결정에 많은 영향을 주지 않아 왔기 때문에 양호한 경제상황이 계속 유지되고 핵심지지층의 지지가 계속 되면 트럼프 대통령의 대외 정책이 미국 국민의 여론과 괴리를 보이는 것이 당선에는 결정적 장애가 되지 않을 수도 있음.

3. 한반도 관련 미국 국민의 여론

가. 한미동맹과 주한미군

- ◆ 2019년 시카고 국제문제협의회 여론조사에서 미국이 한국과 맺고 있는 관계가 미국의 안보를 강화시키느냐 약화시키느냐라는 질문에 대해서 미국인의 70%가 초당적으로--공화당 지지자의 74%, 민주당 지지자의 70%, 무당파의 68%--미국이 한국과 맺고 있는 관계가 미국의 안보를 강화시킨다고 응답하였음.²⁾
- ◆ 한미동맹의 중요한 부분이 되어온 주한미군 주둔 문제와 관련하여 미국인 10명중 7명꼴로 (69%) 주한 미군은 증가되어야 하거나 같은 수준으로 유지되어야 한다고 응답.
- 응답자의 12%는 주한미군의 증가를, 57%는 현 수준의 유지를 선호. 16%는 주한미군이 감축되어야 한다고 응답했으며 13%는 철군을 선호.
- ◆ 한미동맹과 주한미군에 대한 지지는 한국 국민들 사이에서도 높게 나타나서, 2018년 12월 시카고국제문제협의회에서 실시한 한국 국민 대상 여론 조사에서 지난 10년간 북한의 대규모 남침을 예방한 가장 중요한 원인으로 한미동맹을 꼽은 응답자가 36%, 주한미군을 꼽은 응답자가 20%, 미국의 핵우산을 꼽은 응답자가 7%로 광의의 한미동맹 (한미동맹+주한미군+미국의 핵우산)이 한반도 평화의 유지에 가장 중요한 기여를 했다는 응답자가 전체의 63%에 달함.³⁾
- 이러한 결과는 지난 4년간 한국의 안보상황이 개선되었거나(42%) 동일한 수준(30%)이라는 평가가 대체를 이루는 상황에서도 나온 것이기 때문에 더욱 의미가 있음. 안보상황의 개선이나 안정이 한미동맹과 주한미군의 필요성이나 역할에 대한 한국민의 지지를 약화시킬 수 있을 것이나 조사결과 한미동맹과 주한미군에 대한 한국민의 지지는 여전히 높게 나옴.

한미 국민들에게는 한미 동맹/주한미군이 양국 모두에 이익이라는 견해가 다수

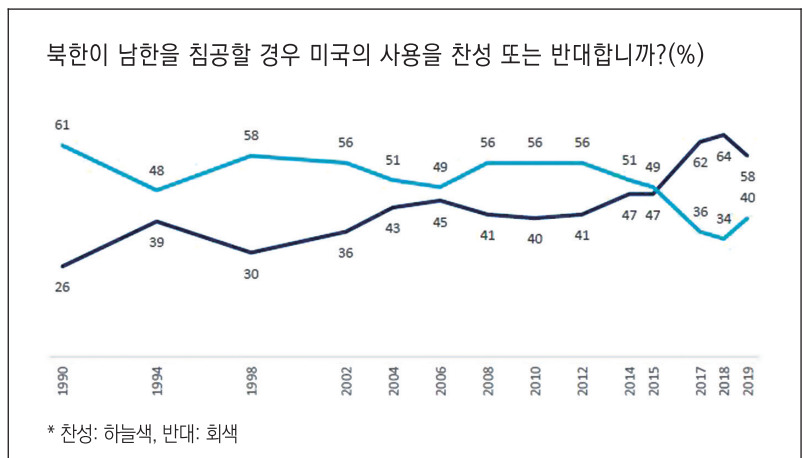
- ◆ 이러한 결과를 종합하면 적어도 미국 국민과 한국 국민들 간에는 한미동맹/주한미군이 양국에 이익이라는 견해가 공통적으로 다수로서, 양국 국민들 간에는 한미동맹/주한미군의 필요성이나 역할에 대해 이견의 소지가 없거나 크지 않다는 것을 의미.

나. 북한에 대한 대응

북한의 남침시 미군 투입에 대해 미국민 과반수가 초당파적으로 지지

- ◆ 다음의 2019년 조사에서 미국인들은 북한이 한국을 공격할 경우 과반수(58%)가 한국을 방어하기 위하여 미군을 투입하는 것에 대해 초당파적으로 지지를 표시.
 - 공화당 지지자의 63%, 민주당 지지자의 57%, 그리고 무당파의 56%가 미군의 사용을 지지함.
 - 미군 사용에 대한 지지율은 2017년에는 62%, 2018년에는 64%까지 증가하였다가 2019년도에는 58%로 다소 감소.

〈북한의 남침 시 미군 사용에 대한 찬반 여론〉



출처: Friedhoff, Karl. 2019. "Americans Remains Committed to South Korea."

- ◆ 한국을 방어하기 위하여 미군을 투입하는 것에 대한 지지는 1990년 26%에 불과하였다는 점을 생각하면 2019년의 58%는 대단히 높은 비율.
 - 북한이 핵개발을 지속한 2000년대 들어서도 40%를 맴돌던 미군 사용 지지율이 60% 전후까지 증가하게 된 것은 북한이 핵실험뿐만 아니라 미국을 타격할 수 있는 대륙간탄도탄급 미사일의 발사 실험에도 성공하였기 때문인 것으로 보임.
- ◆ 북한의 남침 시 미국이 한국을 방어할 것이라는 기대가 한국 국민들 사이에서도 높음. 2018년 12월 여론조사에서 한국인 응답자의 30%가 북한

의 남침시 미국이 한국을 방어할 것이라고 '매우(very)' 확신한다고 답하였으며, 45%는 '다소(somewhat)' 확신한다고 답하였음. 즉, 한국인 응답자의 75%가 북한의 남침 시 미국이 한국을 방어해줄 것으로 기대.

- 2017년 여론조사에서는 남한과 북한이 심각한 군사적 충돌을 할 경우 미국이 군사력을 투입해서 남한을 지켜줄 것이라고 대답한 응답자의 비율이 무려 91%에 달했음.⁴⁾

- ◆ 이러한 결과를 종합하면 적어도 미국 국민과 한국 국민 들 간에는 북한의 남침 시에 미국이 한국을 지켜줘야 한다는 견해가 공통적으로 다수로서, 양국 국민들 간에는 이에 대해 이견의 소지가 크지 않다는 것을 의미.

※ 예방공격에 대한 찬반 여론

- ◆ 앞서서도 언급하였듯이 북한의 핵미사일이 미국에 위협적인 수준으로 발전하자 이제는 미국의 일반 국민들도 북한의 위협에 대한 대응방안에 대하여 의견을 형성하기 시작하였고, 대응방안의 하나로 한국의 방어하기 위한 미군 사용에 대해 지지를 증가하는 것으로 보임.

- ◆ Alida Haworth, Scott D. Sagan, Benjamin A. Valentino는 북한의 핵위협으로부터 한국과 미국을 지키기 위해서 미국 국민들이 어느 정도까지의 대응을 생각하고 있는지 알아보기 위하여 연구를 수행.⁵⁾

- ◆ Haworth et al. 이 3천명의 미국인을 대상으로 조사한 결과에 따르면, 미국인의 다수는 북한이 미국을 타격할 수 있는 핵미사일을 개발하더라도 북한에 대해 예방공격(preventive attack)을 실시하는 것에 대해서 반대.

- 한편, 북한이 남한을 공격할 경우에는 69%의 응답자가 재래식 무기를 사용해서 북한에 대해 사후에 보복공격을 하는 것을 지지.

- ◆ 즉, 미국인들은 북한의 '군사적 능력'(미국 본토 타격 대륙간탄도미사일 개발)에 대해서는 군사적 대응을 지지하지 않는 한편, 북한의 '군사적 행위'(남한 침공)에 대해서는 군사적 대응을 지지.

- ◆ Haworth et al. 은 연구를 통해서 미국인의 약 1/3 정도가 북한에 대한 예방공격을 지지하며, 예방공격이 핵무기를 사용하여 이루어지는 경우에 그 그들의 선호도가 비슷하게 유지된다는 것을 발견.

- ◆ 이들은 예방공격, 심지어 핵무기를 사용하고 많은 민간인이 죽을 수 있는 예방공격에 대해서도 지지를 표명. 이들이 소수이기는 하지만 이들의 선호를 통해서 Haworth et al. 은 미국 국민들이 핵무기는 사용하면 안 된

**미국인들은 북한의
군사적 능력보다는
군사적 행동에 대해
군사적인 대응을 지지**

다는 ‘금기’에 대해 별로 민감하지 않고 적국의 민간인들의 죽음에 대해서도 별로 민감하지 않다는 선행연구의 결과를 재확인.

- ◆ 이들의 발견이 정확하다면 북한에 대한 예방적 공격, 심지어 핵무기를 사용한 예방적 공격이 완전히 불가능하게 보이지는 않음.
 - 물론 응답자들은 가상적 시나리오에 대해서 의견을 밝힌 것이고, 수적으로는 소수 (약 1/3).
 - Herbert J. Gans가 주장하였듯이 여론조사 결과는 진정한 의견을 반영한다기 보다 조사자의 질문에 대한 대답에 불과할 수 있음 (“Polls are answers to questions rather than opinions”).⁶⁾
- ◆ 하지만 대상을 바꾸어가며, 조건을 달리하며 물어도 응답자의 1/3 정도가 꾸준히 핵무기를 사용한 예방공격을 지지하는 것으로 나타나면 이러한 결과를 무시하기는 어려움. 만에 하나 만약 그들 중의 일부가 정책결정자가 된다면 북한에 대한 예방공격, 심지어 핵무기를 사용한 예방공격을 고려해 볼 수도 있을 것임.

대상과 조건을 달리 하여도 응답자의 1/3 정도는 꾸준히 핵무기를 사용한 예방공격을 지지

다. 방위비 분담 증가 요구와 주한미군 감축/철수

- ◆ 트럼프 대통령은 한국이 방위비를 더 많이 분담하지 않는다면 주한 미군을 철수할 수 있다고 공개적으로 언급하고 있음.
- ◆ 2019년 1월말 한국인을 대상으로 실시한 여론조사에서 응답자의 59%가 미국의 분담금 증가 요구를 수용한 것에 반대한다고 대답. 26%는 미국의 분담금 증가 요구를 수용하는 것을 찬성.⁷⁾
 - 미국의 분담금 증가 요구를 수용하는 데에 대한 반대는 연령, 지역, 성별, 이념 등과 상관 없는 것으로 밝혀져 미국의 분담금 증가 요구의 수용에 대한 반대는 한국사회 저변에 넓게 존재한다고 볼 수 있음.
- ◆ 만약 미국이 주한미군 감축이나 철수를 위협한다면 한국이 방위비 분담을 증가하여야 하는지를 물었을 때에도 방위비 분담 증가에 대한 반대가 52%로 과반수를 넘었으며, 찬성은 31%.
- ◆ 만약 여론조사 결과 그대로, 과반수의 한국인들이 주한미군의 감축이나 철수 위협에도 불구하고 방위비 분담 요구를 거부하면 트럼프 대통령은 주한미군의 감축이나 철수를 추진하려고 할 수도 있을 것임. 미국 국민을 대상으로 한 여론조사에 따르면 그러한 시도에 대해 미국 국민의 호응은 높지 않을 것으로 보임. 주요 국가와 지역에 주둔된 미군을 증가시키거나 적어도 같은 수준 유지하여야 한다는 것이 미국 국민 과반수의 의견이기

때문.

- ◆ 2019년 시카고국제문제협의회 조사에서 응답자들의 과반수가 한국, 일본, 그리고 페르시아만 지역에 주둔한 미군을 증가시키거나 동일한 수준으로 유지하여야 한다고 대답.⁸⁾
- 주한 미군을 증가 또는 유지하여야 한다고 대답한 비율은 69%, 주일 미군을 증가 또는 유지하여야 한다고 대답한 비율은 57%. 중동지역에 주둔한 미군을 증가 또는 유지하여야 한다고 대답한 비율은 60%.
- 주한 미국의 감축을 선호한 비율은 16%, 철수를 선호한 비율은 13%에 불과.

4. 대미 공공외교의 방향

- ◆ 트럼프 대통령이라는 매우 비전형적인 스타일의 지도자가 집권하고 미국 국민들도 전례 없이 분열된 가운데 한반도와 동북아 평화와 미래를 좌우할 외교가 전개되고 있음.
- ◆ 트럼프 대통령의 ‘미국 우선주의’와 공격적 일방주의 외교에 가려서 그간 잘 보이지 않았지만 최근 미국의 여론은 ‘국제주의의 강화’로 향하고 있음. 미국 국민들은 국제무역이나 동맹체제에 대해서 전례 없이 높고 초당적인 지지를 보이고 있음.
- ◆ 우리가 소망하는 과정과 결과를 성취하기 위해서는 미국 국민들의 여론을 정확히 파악하고 가능하면 미국의 여론을 우리 공공외교에 활용할 필요가 있음. 특히 2020년은 대통령 선거가 있는 해이기 때문에 여론이 정부의 정책이나 선거 공약에 반영될 가능성이 높음.
- ◆ 트럼프 대통령의 정책 중에서 우리한테 유리한 정책이 있을 수도 불리한 정책이 있을 수도 있음. 마찬가지로 미국 국민의 여론 중에서도 우리에게 유리한 내용이 있을 수도 있고 우리에게 불리한 내용이 있을 수도 있음.
- ◆ 성공적인 대미 외교란 정부 간 외교를 통하여 최대한 우리에게 유리한 정책을, 공공외교를 통하여 최대한 우리에게 유리한 여론을 이끌어내는 것이 될 것임. 그러기 위해서는 적극적인 정부 간 외교에 추가하여 적극적인 공공외교도 필요.
- 다만, 일반 국민을 상대로 하는 적극적인 공공외교, 특히 적극적인 정책 공공외교는 ‘외국정부에 의한 국내여론 조작’이라는 의심을 받을 수도 있

**국제무역이나 동맹에
대한 전례없이 높고
초당적인 지지여론을
대미외교에 활용할 필요**

기 때문에 조심스럽게 접근할 필요가 있음.

가. 엘리트 대상 공공외교의 한계⁹⁾

- ◆ 그간의 우리나라의 대미 공공외교는 주로 엘리트, 특히 대학 캠퍼스와 워싱턴 내 싱크탱크를 대상으로 이루어졌음.
 - 한국국제교류재단은 미국 우수 대학에서 한국학 진흥과 미국 주요 싱크탱크에서 한국연구 증진을 지원하여 왔음.
 - 워싱턴 내에서는 한국국제교류재단 워싱턴 사무소, 한미경제연구소 (KEI), 그리고 지금은 활동이 중단된 한미연구소(USKI)가 정책에 포커스를 맞춘 공공외교를 수행하여 왔음.

그간 일반 대중은 공공 외교의 주대상이 아니었고 소통전략도 개발되지 않아

- ◆ 엘리트를 대상으로 하는 대미 공공외교는 중요하고 앞으로 더욱 적극적으로 추진되어야 할 필요가 있지만, 엘리트와 미국 일반 국민 간에 간극(disconnect)이 전례 없이 증가하였기 때문에, 엘리트, 특히 대학 캠퍼스와 워싱턴 싱크탱크를 통해서 미국 일반 국민의 생각을 읽어낸다든가 미국의 일반 국민과 소통하는 것이 쉽지 않음.
- ◆ 여론조사에서 살펴보았듯이 이제는 미국의 일반 국민들도 미국의 국제적 역할, 국제무역, 동맹체제 등에 관하여 관심을 갖기 시작했고, 특히 북핵 위협에 대한 대응방안에 대해서는 구체적인 의견도 형성하기 시작했음. 즉, 미국 국민들이 이제는 문화나 지식 공공외교뿐만 아니라 정책 공공외교의 대상으로 등장했다고 할 수 있음. 문제는 그동안 미국의 일반 대중은 우리의 대미 공공외교의 주요 대상이 아니었고, 그들에게 접근하거나 그들을 활용하는 공공외교 전략이 개발되지 않았다는 점임.

나. 대중 대상 공공외교의 모색

- ◆ 인터넷의 발달과 포퓰리스트적 정치인의 출현으로 인해서 미국의 국민들이 과거에 비해 정치적으로 활성화가 되었음. 일부는 주요언론이나 전문가의 견해보다는 인터넷을 떠도는 fake news를 더 신뢰하며, 워싱턴 엘리트는 부패한 특권층이라고 경멸하면서 인터넷을 통하거나 투표에 참여하여 자신의 이익과 견해를 적극적으로 대변하고 있음.
 - 특히 공화당 지지자들은 기존의 언론사와 언론인에 대해 강한 불신을 가지고 있는 것으로 나타남. 2019년 Pew Research Center 여론조사에서 공화당 지지자들의 31%가 언론인들은 윤리적이지 않다고 생각. 이에 비해 민주당 지지자들은 5%만이 언론인들이 윤리적이지 않다고 생각.¹⁰⁾

- 공화당 지지자들의 64%만이 CNN 이나 NYT 같은 전국적 언론매체로 부터 얻는 정보에 대해 신뢰감을 갖는다고 응답. 민주당 지지자들의 경우는 86%가 신뢰감을 갖는다고 응답.
- ◆ 미국의 일반 국민은 특정 지역이나 특정 기관에 모여 있는 것이 아니라 50개주의 도시와 농촌에 분산되어 있음. 따라서 워싱턴이나 대학 캠퍼스, 싱크탱크를 대상으로 수행해온 전통적 공공외교 사업이나 방식을 통해서 미국의 일반 국민에 접근하는 것이 쉽지 않음.
- ◆ 그렇다고 해서 기존의 언론매체를 활용하는 것도 한계가 있음. 앞에서 언급하였듯이 공화당 지지자들 사이에서는 기존의 언론매체에 대한 불신감이 높기 때문.
- ◆ 따라서 미국의 일반 대중과 소통할 수 있는 새로운 방식이 필요한데 필자는 ‘디지털 공공외교’를 제안하고자 함.¹¹⁾ 디지털 공공외교는, 공공외교에 정보통신기술을 도입하여 상대국 일반 국민의 인식을 자국에 유리하도록 변화시키는 정부 및 비정부 행위자의 의도적 노력으로 정의할 수 있음.
- ◆ 인터넷과 SNS를 활용하는 디지털 공공외교는 전통적 공공외교 대비 상대적으로 일반 대중에 대한 접근가능성이 높음.
 - 엄밀하게 말하면 디지털 공공외교의 최적의 대상은 젊고 고소득, 고학력, 도시 및 교외거주자.
 - 만약 전략적으로 특정 집단을 타깃팅하지 않고, 그냥 인터넷을 사용하여 디지털 공공외교를 할 경우, 우리가 보내는 메시지는 주로 젊고, 고학력, 중상류층 이상, 도시 또는 교외지역에 거주, 영어 사용하는 아시아계 또는 백인에게 전달될 가능성이 높음.
- ◆ 디지털 공공외교의 이러한 한계에도 불구하고 디지털 공공외교의 활용을 모색해야 하는 이유는 대중의 인터넷과 소셜 미디어 사용도 이제는 전반적으로 상당한 수준으로 증가하였을 뿐만 아니라 이들이 미국 전역에 산재하여 있기 때문에 다른 방식으로는 접근이 쉽지 않기 때문.
 - 2015년 현재, 성인인 미국인의 65퍼센트가 SNS를 사용하고 있는 것으로 조사됨. 한편, 인터넷의 경우는 성인의 84퍼센트가 인터넷을 사용하고 있는 것으로 조사되었음.
 - 따라서 웹사이트나 이메일을 잘 활용한다면 최대 84%의 미국인에게, SNS를 잘 활용한다면 최대 65%의 미국인들에게 메시지를 전달할 수 있음. 물론 실제로는 이보다 훨씬 낮은 퍼센티지가 되겠지만 전통적인 공공외교 사업이나 방식에 비해서는 훨씬 접근 대상이 증가한 것임.

**공화당 지지자들에게
대해서는 기존 언론
매체를 활용한 접근도
어려워**

- ◆ 디지털 공공외교를 통하여 우선 우리나라에 대한 우호적 이미지를 형성하고, 가능한 한 그들이 우리나라의 정책을 이해하고 지지하도록 설득하는 것이 필요.
 - text를 기반으로 한 트위터, 사진을 기반으로 하는 인스타그램, 동영상을 전문으로 하는 유튜브, 관계에 기반한 페이스북, 개인화가 용이하고 방문자와 작성자 간 소통이 가능한 블로그, 그리고 전통적인 웹사이트 등을 효과적으로 조합하여 사용하면 짧은 시간 내 다수의 대상을 상대로 메시지 전달과 이미지 개선이 가능할 수 있음.
- ◆ 하지만 대중을 대상으로 하는 디지털 공공외교의 첫 단계는 우선 그들을 경청하는 것이 될 것임. 사이버 공간에서는 매일 수많은 사진과 메시지가 생성되고 확산되기 때문에 미국인들이 무슨 생각을 하고 어떤 의견을 갖고 있는지 파악하는데 훌륭한 데이터를 제공. 오히려 문제는 데이터가 너무 많다는 것이 될 것임.
 - ‘빅 데이터 분석’은 데이터 홍수의 문제를 해결하고 미국인들의 생각과 견해를 이해하는데 기여할 수 있음.
 - 하지만 아직 기존의 공공외교 행위자들은 빅 데이터 분석에 대해 관심이 깊지 않고 설사 관심이 있다고 하더라도 분석할 수 있는 능력을 갖추고 있지 못하다는 것이 해결되어야 할 과제.
- ◆ 경청의 단계를 넘어서 소통을 할 경우, 문제는 과연 누가 그러한 소통을 하느냐 하는 것이 될 것임. 김상배 교수는 외교관이 소셜 미디어를 자유롭게 사용할 수 있게 허용하는 것은 정부의 입장에서는 부담스러운 일이라고 지적하고, 소셜 미디어의 활용과 외교조직의 속성 간에는 “태생적이 모순관계”가 존재한다고 주장.¹²⁾ 이 주장이 맞는다면 외교관은 대미 디지털 공공외교에 있어서 최적의 행위자는 아닐 수 있음.
- ◆ 달리 말하면 디지털 공공외교 수행에 있어서 궁극적인 도전과제는 정보통신기술의 습득과 활용이 아니라 디지털 공공외교 수행에 적합한 ‘조직’과 ‘문화’의 창출이 될 것임. 당분간은 공공외교 수행주체--외교부, 주미 대사관, 국제교류재단, 국제교류재단 워싱턴 사무소--들을 활용할 수밖에 없지만 장기적으로는 별도의 조직을 설치하거나 인력을 충원하는 것이 바람직.
 - 일본 사사카와재단 워싱턴 사무소가 Nelson Report 발행인인 Chris Nelson을 영입한 것처럼 외부의 민간 전문가를 영입하여 디지털 공공외교의 수행을 맡기는 것도 고려해 볼 만함.
- ◆ 미국은 지난 번 대선을 계기로 엘리트와 대중 간, 그리고 공화당과 민주당 간 양극화가 극도로 심화되었고, 트럼프 대통령의 집권으로 인해서 국

**궁극적 도전과제는
디지털 공공외교 수행에
적합한 ‘조직’과 ‘문화’의
창출**

제질서에서부터 한반도 정세까지 불확실성이 증가하였음. 이러한 변화와 불확실성에 가려서 잘 주목받지 못했지만, 최근에 미국 국민들 사이에서는 국제주의적 여론이 강화되고 한반도 문제에 대해서 국민들이 의견을 형성하기 시작하였음.

- ◆ 이러한 새로운 현실--국제주의의 부활 속에서 엘리트와 대중 간 간극 증가, 미국 정치의 양극화 속에 한반도 문제에 대해 의견을 형성하고 있는 대중의 등장--속에서 우리의 국익을 실현하기 위해서는 기존의 워싱턴 엘리트 중심의 공공외교뿐만 아니라 미국 일반국민들이 갖는 생각에 귀를 기울이고 그들과도 소통하는 새로운 공공외교를 모색할 필요가 있음.
- 특히, 2020년은 대통령 선거가 있는 해로서, 정치인들은 미국 국민의 선호를 외교정책이나 공약에 반영하여야 할 필요성이 커질 것이므로, 미국 국민의 국제주의적 선호와 한반도 문제에 관한 생각을 활용하는 대미 공공외교가 요구됨 .

워싱턴 엘리트뿐만 아니라 일반 국민과도 소통하는 새로운 공공외교를 모색하여야

참고문헌

- 김상배. 2012. “소셜미디어와 공공외교.” 『국제정치논총』 제52집 2호. 117-142.
- 한인택. 2018. “미국내 여론동향과 대미 공공외교의 방향.” 『JPI 정책포럼』. 제주평화연구원
- 한인택. 2016. “대미 디지털 공공외교의 전략과 과제.” 『대미 디지털 공공외교 강화방화 연구』. 한국국제교류재단
- Bialik, Kristen. 2018. “5 facts about how the US and its allies see North Korea.” Pew Research Center.
- Carlsson, Magnus, Gordon B. Dahl, and Dan-Olof Rooth. 2015. “Do Politicians Change Ppublic Attitude?” *NBER Working Paper* 21062. <http://www.nber.org/papers/w21062>
- Friedhoff, Karl. 2019. “American and South Korean Publics Doubtful about Success of Talks with North Korea.” Chicago Council on Global Affairs.
- Friedhoff, Karl. 2019. “Americans Remains Committed to South Korea.” Chicago Council on Global Affairs.
- Friedhoff, Karl. 2019. “South Korean Public Ready to Call Trump's Bluff.” Chicago Council on Global Affairs.
- Friedhoff, Karl, Dina Smeltz, J. James Kim, Kang Chungku, Scott A. Snyder. 2019. “Cooperation and Hedging: Comparing US and South Korean Views of China.” Chicago Council on Global Affairs.

Haworth, Alida, Scott D. Sagan & Benjamin A. Valentino. 2019. "What do Americans really think about conflict with nuclear North Korea? The answer is both reassuring and disturbing." *Bulletin of the Atomic Scientists*. 75:4. 179-186

Helm, Brendan, Dina Smeltz, and Alexander Hitch. 2019. "Record Number of Americans Say International Trade Is Good for the US Economy." Chicago Council on Global Affairs.

Pew Research Center. 2015. "Americans' Internet Access: 2000-2015 As internet use nears saturation for some groups, a look at patterns of adoption."

Pew Research Center. 2017. "The Partisan Divide on Political Values Grows Even Wider: Sharp shifts among Democrats on aid to needy, race, immigration."

Pew Research Center. 2018. "Conflicting Partisan Priorities for U.S. Foreign Policy: Terrorism, protecting U.S. jobs top the public's agenda."

Pew Research Center. 2019. "Trusting the News Media in the Trump Era: Partisan dynamics overshadow other factors in Americans' evaluations of the news media."

Smeltz, Dina, Ivo Daalder, Karl Friedhoff, and Craig Kafura. 2016. "America in the Age of Uncertainty: American Public Opinion and US Foreign Policy." Chicago Council on Global Affairs.

Smeltz, Dina, Ivo Daalder, Karl Friedhoff, Craig Kafura, and Brendan Helm. 2019. "Rejecting Retreat: Americans Support US Engagement in Global Affairs." Chicago Council on Global Affairs

Smeltz, Dina, Ivo H. Daalder, Karl Friedhoff, Craig Kafura, and Lily Wojtowicz. 2018. "America Engaged: American Public Opinion and US Foreign Policy." Chicago Council on Global Affairs

Smeltz, Dina, Karl Friedhoff, and Lily Wojtowicz. 2019. "South Koreans See Improved Security, Confident in US Security Guarantee." Chicago Council on Global Affairs

주 석

- 1) 잘 알려져 있듯이 미국 대선에서 여당후보의 당선을 결정하는 가장 중요한 요인은 경제. 향후 경제상황의 큰 변화가 없는 한 트럼프 대통령은 2020년 대선을 위해 유리한 고지를 일단 확보한 상태.
- 2) Friedhoff, Karl. 2019. "Americans Remains Committed to South Korea." Chicago Council on Global Affairs.
- 3) Smeltz, Dina, Karl Friedhoff, and Lily Wojtowicz. 2019. "South Koreans See Improved Security, Confident in US Security Guarantee." Chicago Council on Global Affairs

- 4) Bialik, Kristen. 2018. "5 facts about how the US and its allies see North Korea." Pew Research Center.
- 5) Haworth, Alida, Scott D. Sagan & Benjamin A. Valentino. 2019. "What do Americans really think about conflict with nuclear North Korea? The answer is both reassuring and disturbing." *Bulletin of the Atomic Scientists*. 75:4. 179-186
- 6) Gans, Herbert. 2013. "Public opinion polls do not always report public opinion." <https://www.niemanlab.org/2013/04/public-opinion-polls-do-not-always-report-public-opinion/>
- 7) Friedhoff, Karl. 2019. "South Korean Public Ready to Call Trump's Bluff." Chicago Council on Global Affairs. <https://www.thechicagocouncil.org/blog/running-numbers/south-korean-public-ready-call-trumps-bluff>
- 8) Smeltz, et. al. "Rejecting Retreat: Americans Support US Engagement in Global Affairs." p. 35.
- 9) 이 절의 내용의 일부는 다음을 바탕으로 하였음. 한인택. 2018. "미국내 여론동향과 대미 공공외교의 방향." 『JPI 정책포럼』. 제주평화연구원.
- 10) Pew Research Center. 2019. "Trusting the News Media in the Trump Era: Partisan dynamics overshadow other factors in Americans' evaluations of the news media."
- 11) 이 절의 내용의 일부는 다음을 바탕으로 하였음. 한인택. 2016. "대미 디지털 공공외교의 전략과 과제" 『대미 디지털 공공외교 강화방향 연구』 한국국제교류재단
- 12) 김상배. 2012. "소셜미디어와 공공외교." 『국제정치논총』 제52집 2호. 117-142.

❖ 저자 약력

■ 한인택

現 제주평화연구원 연구위원 겸 제주포럼 사무국장. 서울대학교 경제학과와 同 대학원 외교학과를 졸업한 후 UC, Berkeley 정치학과에서 박사학위를 취득. UC, Davis, University of Washington, 이화여자대학교, 제주대학교 등에서 강의. 핵전략, 안보협력, 공공외교가 주요 관심분야이며, "한국형 공공외교 모델의 모색: 정책네트워크를 활용한 맞춤형, 과학적 공공 외교"와 "핵폐기 사례연구: 남아프리카공화국 사례의 함의와 한계" 등의 저술이 있음.

기획 및 감수: 한인택(제주평화연구원 연구위원)

편집: 한유진(제주평화연구원 연구조교)



제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (63546)
전화: 064) 735-6500 팩스: 064) 738-6522
E-mail: policyforum@jpi.or.kr <http://www.jpi.or.kr>

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

ISSN: 2005-9760