

미국내 여론 동향과 대미 공공외교의 방향

한인택 (제주평화연구원 연구위원)

북한의 핵미사일이 미국에 위협을 줄 수 있는 수준으로 발전됨에 따라 이제는 미국의 일반 국민도 북한의 위협을 명확히 인식하고 그 대응방안에 대해서 의견을 형성하기 시작하였다. 따라서 미국의 일반 국민을 더 이상 '지식' 공공외교나 '문화' 공공외교의 대상으로만 간주할 수 없으며 그들과 우리의 정책에 관하여 소통하는 '정책' 공공외교를 수행할 필요가 있다.

여론조사에 의하면 미국 국민은 북핵의 위협이나 한미동맹의 중요성, 북한이 비핵화하는 경우에 대한 대응방안에 대해서 정파를 초월하여 공통된 인식과 단합된 대응을 하는 것으로 보인다. 따라서 중간 선거 이후 민주당이 하원을 장악하여 민주당 지지자들의 목소리가 커지더라도 미국의 대북정책에서는 돌발변수가 되지 않을 가능성이 크다.

여론조사에 의하면 미국 국민은 북한 비핵화에 대한 보상조치로 북미 수교나 주한미군의 '부분적' 철수는 지지하지만, 경제적 지원은 주저하며 주한미군의 전면적 철수는 지지하지 않는다. 이런 여론을 염두에 두고 비핵화 협상에 임하고 공공외교를 추진하는 것이 바람직하다.

목 차

1. 증가하는 대미 공공외교의 필요성
2. 최근 여론조사에 나타난 미국 국민의 인식
 - 가. 한반도 관련
 - 나. 외교정책
 - 1) 2017년 조사
 - 2) 2018년 조사
3. 대미 공공외교의 방향
 - 가. 엘리트 중심 공공외교의 한계
 - 나. 일반 국민 대상 공공외교의 필요성
 - 다. 디지털 공공외교의 필요성과 한계

1. 증가하는 대미 공공외교의 필요성

- 미국은 국제적으로 가장 영향력 있는 국가이고, 특히 우리로서는 경제적, 안보적으로 불가분의 관계에 있는 협력 파트너. 한때 한미관계에 대해서 “더 이상 좋을 수가 없다”라는 자신감을 가졌던 적도 있었으나 트럼프 대통령의 당선은 현실이 우리의 인식과는 다를 수 있다는 것을 깨닫게 하는 계기가 됨
 - 트럼프는 후보 시절 한미관계의 근간이 되어온 한미동맹과 한미FTA에 대해 비판적인 견해를 표시하였고, 그러한 견해를 가진 트럼프의 당선은 한미관계에 대해 부정적인 견해를 가진 유권자가 소수가 아니었음을 시사
- 트럼프 대통령의 당선을 예측하지 못한 것이나 일부 미국 국민이 한미관계에 대해 가진 부정적인 견해를 사전에 인지하지 못한 이유 중의 하나는 그간의 대미 외교가 워싱턴 중심이었기 때문
 - ‘워싱턴 아웃사이더(Washington outsider)’ 인 도널드 트럼프의 당선은 워싱턴 내 정치인이나 워싱턴 내 싱크탱크가 미국 일반 국민의 뜻을 잘 파악하지 못하고 있었다는 것을 의미. 이제는 워싱턴뿐만 아니라 워싱턴 밖에서 들리는 미국 국민의 목소리를 경청하고 그들과 소통해야 할 필요성이 증가
- ※ 미국 정치에서 워싱턴 아웃사이더가 등장하는 것은 이번만이 아니라 역사적으로 종종 반복되는 현상. 과거에도 워싱턴 아웃사이더가 미국 국민의 지지를 받아 대통령으로 당선되었거나 대통령에 당선되지 못하는 못하더라도 선거의 판세를 바꾼 경우가 발생
 - 70년대에는 주한미군의 철수를 주장한, 당시로서는 워싱턴 아웃사이더였던 지미 카터 후보가 대통령으로 당선되었고, 92년 대선에서는 NAFTA를 반대한 기업인 로스 페로(Ross Perot)가 무소속으로 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 기존 공화당과는 거리가 먼 도널드 트럼프의 부상, 그리고 민주당 내에서는 사회주의자로 알려진 버니 샌더스 상원의원이 인기를 얻는 현상 등은 미국의 전통적인 정당정치에 변화가 오고 있는 조짐일 수도 있음
- 특히 북한의 비핵화를 위한 협상을 진행 중인 지금의 시점에서 그 어느 때보다도 미국 내 여론을 정확히 파악하고 대비해야 함. 즉, 대미 ‘북핵’ 공공외교를 체계적으로 추진할 필요가 있음

- 트럼프 대통령 또한 여론 제약 아래에서 북한과 협상을 하고 있을 뿐만 아니라 중간선거 결과 민주당이 하원을 장악함에 따라 민주당 지지자들의 여론이 실질적으로 정책과정에 영향을 주게 될 가능성이 증가하였기 때문
- 이 글에서는 최근 미국에서 시행한 여론조사 결과들을 바탕으로 미국 국민의 인식을 살펴보고 대미 공공외교의 방향에 대해 생각해 보고자 함

비핵화협상을 진행 중인 지금 '북핵' 공공외교를 체계적으로 추진할 필요가 있어

2. 최근 여론조사에 나타난 미국 국민의 인식

가. 한반도 관련¹⁾

- 북한의 핵 프로그램이 미국이 당면한 '심각한 위협(critical threat)'이라고 응답한 미국인의 비율이 2017년에는 75%까지 달했다가 북미 정상회담이 있고 난 2018년 7월에는 59%로 감소(참고로 응답자의 66%가 테러리즘을 심각한 위협이라고 선택)
- 2018년 7월 조사에서 북한 핵 프로그램의 위협에 대한 인식에 있어서 공화당 지지자와 민주당 지지자 간에 인식격차가 사실상 부재
 - 공화당 지지자의 61%, 민주당 지지자의 62%가 북한의 핵 프로그램을 심각한 위협이라고 인식(지지 정당이 없는 무당파 응답자의 경우 53%가 북한의 핵 프로그램을 심각한 위협으로 인식)
 - 북한의 핵을 '중요하지만 심각하지 않다(important but not critical)'라고 대답한 비율은 공화당 지지자의 경우 32%, 민주당 지지자도 32%였고, 무당파는 36%에 달함
- 북미 정상회담 이후 북핵을 중대한 위협으로 보는 비율은 감소하였지만, 주한미군의 주둔에 대한 지지도는 74%로서 역대 최고였으며, 북한이 남한을 공격하는 경우 남한의 방위를 위해 미군을 파병해야 한다고 대답하는 응답자의 비율도 64%로서 사상 최고를 기록
 - 주한 미군 주둔과 관련, 공화당 지지자의 79%, 민주당 지지자의 73%가 주둔을 지지
 - 북한이 남한을 공격하는 경우, 공화당 지지자의 70%, 민주당 지지자의 63%가 미군의 파병을 지지

1) 시카고 국제문제협의회 (Chicago Council on Global Affairs)에서 2018년 7월 실시한 여론조사를 바탕으로 작성.
<https://www.thechicagocouncil.org/publication/american-public-remains-committed-defending-south-korea>.

북한이 비핵화하는 경우 국민의 77%가 북미 수교를, 54%가 경제적 지원을 지지

- 아울러 북한이 태평양지역에 있는 미군 부대를 공격할 경우 미군을 보내야 한다는 응답자의 비율은 84%에 달함(꿈을 염두에 둔 질문으로 생각되나 북한이 남한을 공격할 시에도 주한미군에 대한 공격도 있기 때문에 결과적으로 북한의 남한 공격 시 미군의 개입을 지지하는 비율이 84%라는 해석도 가능)

※ 한편, 2017년 봄 실시한 퓨리서치센터(Pew Research Center)의 조사에 따르면 한국국민의 91%, 일본국민의 82%가 유사시 미국이 자국(한국이나 일본)을 돕기 위해 개입할 것이라고 기대²⁾. 이러한 결과는 한반도 유사시 미국의 개입에 대해서 한국국민의 기대와 미국 국민의 지지가 대체로 근접함을 시사

○ 북한이 비핵화를 하는 경우, 77%의 응답자가 북미 수교를 하는 것을 지지했으며(공화당 지지자의 82%, 민주당 지지자의 75%), 54%의 응답자가 북한에 대한 경제적, 인도주의적 지원을 하는 것을 지지하였음(공화당 지지자의 52%, 민주당 지지자의 57%)

- 북한 비핵화 시, 54%의 응답자가 주한미군의 '부분적' 철수를 지지(공화당 지지자와 민주당 지지자, 53%로 같음). 하지만 한미군사훈련을 취소하는 것에 대해서는 44%만 찬성하였고 (공화당 지지자 45%, 민주당 지지자 41%), 단지 18%만이 주한미군의 '전면적' 철수를 지지하였음(공화당 지지자 15%, 민주당 지지자 18%)

○ 북한이 비핵화를 하지 않은 경우의 대응책으로 77%는 더 강력한 경제제재를 지지(공화당 지지자 86%, 민주당 지지자 75%). 북핵시설에 대한 공습에 대해서는 응답자의 37%가 지지(공화당 지지자 55%, 민주당 지지자 29%). 북한 정권을 전복시키기 위하여 미군을 투입하는 방안에 대해서는 25%가 지지(공화당 지지자 34%, 민주당 지지자 20%)

- 북한이 핵무기를 더 이상 생산하지 않을 것이라는 약속을 받고 북한의 핵 보유를 허용하는 방안에 대해서는 29%가 지지(공화당 지지자 20%, 민주당 지지자 37%), 아무 행동도 하지 않는 방안에 대해서는 단 13%만이 지지 의사를 밝힘(공화당 지지자 10%, 민주당 지지자 15%)

○ 대북 군사행동 시 동맹국의 동의를 있어야 한다는 견해는 43%(공화당 지지자 33%, 민주당 지지자 54%), 남한의 동의를 얻어야 한다는 견해는 42%(공화당 지지자 35%, 민주당 지지자 49%), 중국의 동의를 얻어야 한다는 견해는 22%로 나타남(공화당 지지자 15%, 민주당 지지자 28%)

2) 2017년 7월 13일 퓨리서치센터(Pew Research Center)가 발표한 "In Asia-Pacific countries, many are concerned about North Korea's nuclear program." <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/07/13/in-asia-pacific-countries-many-are-concerned-about-north-koreas-nuclear-program/>

○ 2017년과 마찬가지로 2018년 조사에서도 단지 6%의 응답자만 북한지도자에 대해 호감을 갖고 있고(공화당 지지자 8%, 민주당 지지자 6%), 91%는 비호감을 가진 것으로 응답 (공화당 지지자 90%, 민주당 지지자 93%). 특히 67%는 매우 비호감이라고 응답

※ 한편, 2017년 봄 퓨리서치센터(Pew Research Center) 조사에서 한국국민의 76%가 북한에 대해 비호감을, 17%가 호감을 갖고 있는 것으로 응답하였고, 미국 국민의 78%가 북한에 대한 비호감, 12%가 호감을 갖고 있는 것으로 응답해서 2017년 봄을 기준으로 볼 때 한국국민과 미국 국민의 북한에 대한 인식이 대체로 유사한 것으로 나타남

분석과 함의

- 최근 미국 여론의 양극화 추세에 비추어 북핵의 위협에 대한 인식이나 주한미군의 주둔, 유사시 미군의 파병에 관하여 정당 간 차이가 거의 없는 것은 대단히 예외적인 현상임
- 아울러 북미 정상회담 이후 북핵에 대한 위협인식이 감소하였음에도 불구하고 한미동맹에 대한 지지가 확고하며(정당 간 응답률 차이도 1자리 이내) 북한지도자에 대한 인식도 변화하지 않고 있는 현상(정당 간 응답률 차이도 1자리 이내)도 주목할 만한 현상
 - 대통령 선거기간에 트럼프 후보가 제기했던 주한미군 철수론은 실제로 국민적인 지지가 없었거나 있었더라도 2017년 위기를 경험하면서 주한미군 주둔을 지지하는 쪽으로 여론이 바뀐 것으로 보임
 - 만약 한국 국민 사이에서 북한 지도자에 대한 인식이 개선되고 있는 가운데 미국 국민 사이에서 북한지도자에 대한 인식이 개선되지 않는 현상은 계속되면 장래에 한미 간에 인식격차가 발생할 가능성이 존재
- 북한이 비핵화를 하는 경우 가능한 미국의 대응방안에 관해서도 공화당 지지자와 민주당지지자 간 인식격차는 모두 응답률 1자리 이내로 근소
- 북한이 비핵화를 하지 않는 경우 미국의 대응방안에 대해서는 공화당 지지자와 민주당 지지자 간 견해차가 증가
 - 민주당 지지자들보다 공화당 지지자들이 더 강력한 경제제재와 대북 군사행동을 지지
- 이러한 결과를 종합하여 볼 때 북핵의 위협에 대한 인식이나 한미동맹의 중요성, 북한이 비핵화하는 경우에 대한 대응방안에 대해서 미국 국민은

북핵위협, 주한미군, 미군파병에 관하여 정파에 따른 인식차이가 거의 없어

정파를 초월하여 공통된 인식과 단합된 대응을 하는 것으로 보임

- 북한이 비핵화를 거부할 경우 대응방안에 대해서는 정당 간 인식의 차이가 있으나 공화당 지지자나 민주당 지지자 모두 과반수가 경제제재의 강화를 지지
- 따라서 중간선거 이후 민주당이 하원을 장악하여 민주당 지지자들의 목소리가 커지더라도 민주당 지지자들이 가진 견해는 적어도 미국의 대북 정책에서는 돌발적 변수가 되지 않을 가능성이 큼. 공화당 지지자들의 견해와 크게 다르지 않기 때문
- 앞으로 북미협상이 잘 진행되어 북한이 비핵화를 하더라도 그에 대한 보상으로 북한에 대해 경제적 지원을 하거나 남한에서 미군이 전면철수하는 것에 대해서 미국 국민은 경제지원에 대해 주저하거나 미군 전면철수에 대해 거의 생각하지 않아 보임
- 따라서 만약 북한이 비핵화의 대가로 미국으로부터 경제적 지원을 바라거나 주한미군의 전면철수를 요구한다면 미국 국민에게 그러한 양보를 받아내기 어려울 것으로 보임
 - 트럼프 대통령은 이미 한국 등 동맹국에 더 많은 방위비를 분담시키려 하고 있고, 북한 비핵화 시 북한에 대한 경제적 지원을 한국과 중국, 일본이 해야 할 일이라고 주장하고 있어서 미 정부 차원에서도 북한에 대한 경제적 지원은 용의와 가능성이 적어 보임
- 달리 말하면 미국 국민의 여론 상으로는 북한 비핵화에 대한 보상으로 미국이 북미 수교와 주한미군의 부분적 철수 이상의 조치를 취할 가능성이 크지 않기 때문에 이 점을 북한뿐만 아니라 우리나라도 염두에 두고 비핵화 협상에 임하여야 함
 - 만약 북한이 미국 국민이 동의할 수 있는 것보다 더 많은 보상을 미국으로부터 요구한다면 비핵화 협상은 중국에는 결렬될 가능성이 존재

**동의할 수 있는 것보다
많은 보상을 요구하면
비핵화 협상은 결렬될
수 있어**

나. 외교정책

1) 2017년 조사³⁾

3) 퓨리서치센터(Pew Research Center)가 2017년 10월 5일 발표한 "The Partisan Divide on Political Values Grows Even Wider: Sharp shifts among Democrats on aid to needy, race, immigration." 여론조사 자체는 2017년 6~7월 실시.
<http://assets.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/5/2017/10/05162647/10-05-2017-Political-landscape-release.pdf>.

- 근본적인 정치적 가치들에 대한 공화당 지지자들과 민주당 지지자들의 견해 차이가 트럼프 대통령이 집권하고 나서는 크게 확대됨. 이미 오바마 대통령 집권 중 역대 최고 수준에 달하였는데 더 확대됨
- 2017년 여론조사 및 후속 여론조사에 의하면, 근본적 정치적 가치에 대한 견해의 차이는 성, 인종, 종교, 교육 등의 요인보다 지지 정당(정당일 체감) 때문에 압도적으로 결정됨
 - 특히 민주당 지지자들이 과거보다 더 강한 견해를 갖게 되면서 공화당 지지자들과 견해차가 증가

성, 인종, 종교, 교육 등의 요인보다 정당일체감이 견해를 압도적으로 결정

국제주의 vs. ‘미국 우선주의’⁴⁾

- 2017년 조사에서 응답자의 47%는 미국이 국제문제에 있어서 적극적인 것이 미국의 미래를 위해서 좋다고 응답하고, 47%는 미국이 해외의 문제에 관한 관심을 줄이고 대내적 문제에 집중하여야 한다고 응답
 - 불과 3년 전에는 35%만이 미국이 국제문제에 관여하는 것이 좋다고 응답하였고, 60%는 미국이 외부문제에 관해 관심을 줄여야 한다고 응답하였는데 3년 사이에 국제주위에 대한 지지가 2자리 수로(12% 포인트) 증가한 것임
- 3년 사이에 여론이 변화하게 된 것은 전적으로 민주당 지지자와 민주당으로 기우는 무소속 유권자들 때문임
 - 2017년 현재 민주당 지지자 또는 민주당 동조자 중 56%가 국제주의를 지지하고 39%가 미국 우선주의를 지지. 2014년에는 정반대로 민주당 지지자 또는 민주당 동조자 중 58%가 미국 우선주의를 지지하고, 38%가 국제문제에 있어서 적극적인 미국의 역할을 지지하였음

동맹국 관계

- 응답자의 59%가 미국은 동맹국의 이익을 고려하여야 한다고 생각하고 36%는 동맹국들이 반대하더라도 미국의 국익을 추구해야 한다고 생각. 미국이 동맹국의 이익에 관심을 가져야 한다고 대답한 응답자의 비율은 2016년 4월보다 8% 포인트 증가
 - 이러한 변화도 역시 전적으로 민주당 지지자들의 견해가 변화하였기 때문에 발생 (공화당 지지자 중 동맹국의 이익을 고려해야 한다고 응답한 사람의 비율은 41%로 동 기간 중 변화가 없었음)

4) 국제주의의 반대말로 보통 고립주의라는 표현이 쓰이나 국제화, 세계화된 오늘날의 세계에서 고립주의는 가능한 선택도 아니고 응답자의 정확한 의도도 아닐 가능성이 크다. 이 글에서는 편의상 ‘미국 우선주의’라는 표현을 선택.

외교 vs. 군사력

- 평화를 이루기 위해서는 군사력보다는 좋은 외교가 더 바람직하다는 견해가 20년이 넘는 기간 동안 중 계속 다수를 차지. 지금도 응답자의 61%가 좋은 외교가 평화를 이루는 데 더 바람직하다고 생각(30%는 군사력이 더 좋은 방법이라고 생각)
 - 따라서 외교 대 군사력에 대한 선호에는 커다란 변화가 없었으나 자세히 들여다보면 정당별로 선호가 다르고 그 차이는 역대 최대 수준
- 2017년 현재 민주당 지지자/동조자 중 83%가 좋은 외교가 평화를 달성하는 최선의 방법이라고 응답. 이는 전년도 (80%) 대비 크게 다르지 않으나 역대 최고치
- 한편 공화당 지지자/동조자 중 33%만이 좋은 외교가 평화를 달성하는 최선의 방법이라고 응답. 이는 이 질문이 처음 포함된 1994년 이후 가장 낮은 수준. 2014년만 하더라도 공화당 지지자/동조자 중 44%가 좋은 외교가 평화를 달성하는 최선의 방법이라고 응답

분석 및 함의

- 정당 간 외교 목표나 수단에 대한 인식 차이가 트럼프 집권 이후 더 확대되어 양극화가 심각
- 양극화가 심화한 원인은 주로 민주당 지지자나 동조자의 견해가 변화했기 때문. 민주당 지지자/동조자들의 외교적 선호가 지난 1-2년 사이에 실제로 급격하게 변화한 것인지 아니면 트럼프의 외교정책에 대한 불만의 표시에 불과한지는 추가적인 조사가 필요함
- 만약 민주당 지지자/동조자들의 외교적 선호가 실제로 변화하였다면 향후 트럼프 대통령은 훨씬 국제주의적이고, 동맹국을 매우 중시하며, 좋은 외교를 우선시하는 여론과 하원을 염두에 두고 외교정책을 수행하지 않으면 안 될 것. 하지만 여론조사에서 나타난 민주당 지지자/동조자의 외교적 선호의 변화가 아래의 예에서처럼 실제로는 잘 나타나지 않는 경우도 존재
- 북미 정상회담을 앞두고 실시된 여론조사에서 미국인들의 71%가 북한과의 직접 대화를 지지한 것으로 나타났음⁵⁾. 하지만 정당 지지자 별로 보면

인식이 양극화된 이유는 주로 민주당 지지자의 견해가 변화했기 때문

5) 2018년 5월 발표된 퓨리서치센터(Pew Research Center)의 "Public Supports U.S. Talks With North Korea; Many Doubt Whether Its Leaders Are 'Serious'".
<http://assets.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/5/2018/05/10121616/05-10-18-foreign-policy-release.pdf>.

공화당 지지자/동조자들의 85%가 북미 간 직접 대화를 지지하지만, 민주당 지지자/동조자들의 경우는 지지도가 63%에 그쳤음

- 앞의 여론조사에서 공화당 지지자/동조자들의 33%만이 좋은 외교가 평화를 달성하는 최선의 방법이라고 응답하였으나 공화당 지지자/동조자들의 북미 간 직접 대화에 대한 지지율은 85%로 앞에서 언급한 여론조사 결과는 물론 민주당 지지자/동조자의 북미 간 직접 대화 지지율(63%)을 상회
 - 한편 민주당 지지자/동조자들은 앞의 여론조사에서 좋은 외교가 평화를 달성하는 이상적인 방법이라고 83%가 응답하였으나(2016년에는 80%), 북미 간의 직접 대화에 대한 지지율은 63%로 공화당의 지지율보다도 낮음
- 민주당 지지자/동조자들이 국제주의, 동맹국 관계, 좋은 외교 그 자체를 잡자기 강하게 선호하게 되었다기보다는 트럼프 대통령에 대한 반발로 국제주의, 동맹국 관계, 좋은 외교를 지지한다고 응답하는 측면도 분명 있어 보이며, 트럼프 대통령이 하는 외교이면 무엇이든 반대하는 반응도 있을 수 있는 것으로 보임('Anything but Trump')
- 역으로 공화당 지지자/동조자들은 트럼프 대통령이 하는 외교이면 일단 지지하는 경향을 보이는 측면이 있어 보임
 - 이는 인물에 대한 지지나 반대가 정책에 대한 지지나 반대로 이어지는 현상으로 뒤에서 논의하게 될 우리의 대미 정책 공공외교 전략에 주는 함의가 있음

2) 2018년 조사⁶⁾

- 2018년 조사에서도 민주당 지지자와 공화당 지지자 간 외교적 최우선 목표가 다를 뿐만 아니라 최근에는 그 정당 간 차이가 더욱 확대된 것을 재확인

**2018년 조사에서도 정
당 간 인식차이가 재확
인되어**

동맹국 관계

- 민주당 지지자들의 경우 동맹국과의 관계개선이 외교적 최우선 순위라고 응답한 비율이 70%이지만 공화당 지지자들의 경우는 그 비율이 44%에 그침

6) 2018년 11월 발표된 퓨리서치센터(Pew Research Center)의 "Conflicting Partisan Priorities for U.S. Foreign Policy: Terrorism, protecting U.S. jobs top the public's agenda".

<http://www.people-press.org/2018/11/29/conflicting-partisan-priorities-for-u-s-foreign-policy/>

- 이 질문을 처음 하기 시작한 2004년 이후 지지 정당에 따른 응답률의 차이가 최대로 나타남(2011년은 민주당 지지자 48% vs. 공화당 지지자 47%)

비용(방위비)분담

- 한편 동맹국이 세계질서 유지에 드는 비용을 부담하게 하는 것이 외교적 최우선 순위라고 응답한 공화당 지지와 민주당 지지자 간에는 30% 포인트 차이가 있음(공화당 지지자 56% vs. 민주당 지지자 26%)
- 2004년은 공화당 지지자는 59%, 민주당 지지자는 58%로 거의 차이가 없었음

러시아, 이란, 북한

- 러시아의 영향력을 견제하는 것이 외교적 최우선 순위라고 응답한 민주당 지지자의 비율은 52%에 달하지만, 러시아 견제를 최우선 순위라고 응답한 공화당 지지자의 비율은 32%에 불과
- 이란에 관해서는 정반대로 이란의 영향력을 견제하는 것을 최우선 순위라고 보는 공화당 지지자의 비율은 52%, 민주당 지지자의 비율은 29%에 불과
- 북한에 대한 정당 차이가 상대적으로 크지 않아서 공화당 지지자의 43%, 민주당 지지자의 35%가 북한을 견제하는 것이 외교적 최우선 순위라고 대답

분석 및 함의

- 2018년 조사결과는 2017년 조사에서 나타난 경향을 재확인해 줌
 - 공화당 지지자/동조자들과 민주당 지지자/동조자들 간에 견해차가 역대 최고 수준
 - 견해차가 증가하게 된 원인은 민주당 지지자/동조자들의 견해가 트럼프 집권 이후 급변하였기 때문임. 과거에는 정당 간 인식격차가 지금처럼 크지 않았음
- 하지만 북한에 대한 견해에서는 정당 간 인식격차가 상대적으로 크게 나타나지 않았음 이러한 결과는 앞서 살펴본 시카고 국제문제협의회와 여론조사를 비롯하여 복수의 여론조사에서 공통으로 나타나는 결과로서 유념할 필요가 있음

**북한에 대한 견해에서
는 정당 간 인식격차가
크지 않아**

3. 대미 공공외교의 방향

- 트럼프 대통령이라는 매우 비전형적인 스타일의 지도자가 집권하고 미국 국민도 전례 없이 분열된 가운데 한반도와 동북아 평화와 미래를 좌우할 외교가 전개되고 있음. 우리가 소망하는 과정과 결과를 성취하기 위해서는 미국 정부의 의도나 미국 국민의 여론을 정확히 파악하고 가능한 한 그들이 우리나라와 우리나라의 정책을 이해하고 지지하도록 적극적인 정부 간 외교와 공공외교를 펼칠 필요가 있음

가. 엘리트 중심 공공외교의 한계

- 그간의 대미 공공외교는 주로 대학 캠퍼스와 워싱턴 내 싱크탱크를 중심으로 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
- 워싱턴에 있는 싱크탱크는 미국에 우리의 정책을 미국에 알리고 지지를 구하는 채널로서 대미 공공외교의 중요한 대상으로 자리 잡았음. 싱크탱크를 대상으로 하는 대미 공공외교는 중요하고 앞으로 더욱 적극적으로 추진되어야 할 필요가 있지만, 다음과 같은 한계를 가지고 있음
 - 많지도 않은 공공외교 예산이 소수의 한반도 전문가들을 대상으로 하는 사업에 집중되고 있음. 소수의 한국 전문가들이 각종 행사에 초청을 받으며 연구비 지원의 혜택도 누리고 있는데, 이들에 대해 집중적으로, 중복적으로 지원한다고 해서 그에 비례하여 공공외교 효과가 증가하는 것이 아님
 - 한반도 전문가들은 지역 연구자들이지 경제나 안보 전문가가 아니므로 정책적 사안에 대한 전문지식이 부족하거나 워싱턴 정책서를 내에서 입지가 강하지 않음⁷⁾
 - 일부 한국 전문가들은 사고가 고정된 경우가 많음. 과거에도 포용론보다는 억제봉쇄론을 주장하는 한반도 전문가가 워싱턴 싱크탱크에서 주를 이루었는데⁸⁾ 지금의 상황도 그때와 크게 다르지 않음

싱크탱크를 대상으로 하는 공공외교는 중요하지만 한계가 있어

7) 우정엽, "워싱턴 싱크탱크에 대한 공공외교 평가 및 전략," 『세종정책브리핑』 2018-11 (2018).

8) 김인욱, "한반도 문제에 대한 미국 주요 싱크탱크 성향 및 영향력 조사," 통일부 정책연구 과제 (2011).

- 무엇보다도 워싱턴 엘리트와 미국 일반 국민 간의 간극이 증가하였음 (disconnect). 따라서 워싱턴 싱크탱크를 통해서 미국 일반 국민의 생각을 읽어낸다든가 워싱턴 싱크탱크를 통해서 미국의 일반 국민과 소통하기가 쉽지 않음. 특히 2016년 대선에서 트럼프를 지지한 ‘저학력, 저소득, 농촌 거주 중장년 백인들’의 생각이나 고민은 워싱턴 싱크탱크에 있는 한반도 전문가들의 관심이나 문제의식과는 천양지차임
- 주류 엘리트와 일반 국민 간에 간격이 발생하고 있을 때는 주류 엘리트를 대상으로 하는 공공외교에 추가하여 비주류(대안) 엘리트와 풀뿌리 대중 (grassroots)을 대상으로 하는 제2의 공공외교도 필요
 - 그뿐만 아니라 공공외교 방법론적으로도 새로운 시도가 바람직. 특히 디지털 기술의 활용을 검토해 볼 필요가 있음

나. 일반 국민 대상 공공외교의 필요성

- 대미 공공외교의 대상을 우정엽 박사는 ‘싱크탱크를 포함한 전문가 그룹’, ‘의회 보좌관 그룹’, ‘일반 유권자 그룹’으로 삼분(三分)하였음⁹⁾. 그간의 우리의 대미 정책 공공외교는 주로 싱크탱크를 포함한 전문가 그룹과 의회 보좌관 그룹을 대상으로 하였음
 - 일반 유권자 그룹을 대상으로 하는 공공외교는 그동안 활발하지 않았을 뿐만 아니라 정책 공공외교보다는 지식이나 문화 공공외교를 주로 수행하였음. 즉, 미국의 일반 대중을 상대로 한국학을 진흥하거나 한국문화를 소개하는 사업을 주로 수행하여온 것임
- 북한의 핵미사일이 미국에 위협을 줄 수 있는 수준으로 발전됨에 따라 이제는 미국의 일반 국민도 북한의 위협을 명확히 인식하고 그 대응방안에 대해서 의견을 형성하기 시작하였음. 이제 미국의 일반 국민을 ‘지식’ 공공외교나 ‘문화’ 공공외교의 대상으로만 간주할 수 없으며 그들이 우리의 입장을 이해하고 가능하다면 우리의 정책을 지지하도록 ‘정책’ 공공외교를 수행할 필요가 있음
- 인터넷의 발달과 포퓰리스트적 정치인의 출현으로 인해서 미국의 국민이 과거보다 정치적으로 활성화가 되었음. 일부는 전문가의 견해보다는 인터넷을 떠도는 가짜뉴스(fake news)를 더 신뢰하며, 워싱턴 엘리트는 부패한 특권층이라고 경멸하면서 인터넷을 통하거나 직접 집회나 투표에

일반국민도 북한의 위협을 인식하고 대응방안에 대해 의견을 형성하기 시작

9) 필자는 ‘의원 보좌관 그룹’이 공공외교의 대상인지 로비의 대상인지 아니면 정부 간 외교의 대상인지에 대해서는 우정엽 박사의 견해가 다소 차이가 있음.

참여하여 자신의 이익과 견해를 적극적으로 대변하고 있음

- 향후 대미 공공외교의 과제는 이처럼 한반도 문제에 대해서 의견을 형성하고, 정치적으로 활성화된 미국 국민의 등장에 어떻게 대응하느냐 하는 것임
- 이들과 소통하고 이들로부터 우리 정책에 대한 지지를 이끌어내는 것이 중요하지만, 일반 국민을 상대로 하는 적극적인 공공외교, 특히 적극적인 정책 공공외교는 ‘외국 정부에 의한 국내 여론 조작’이라는 의심을 받을 수도 있으므로 의욕을 앞세울 수만은 없음
- 따라서 일반 국민을 대상으로 하는 ‘정책’ 공공외교의 시작은 조심스럽게 시작할 필요가 있는데 첫 단계는 우선 그들을 경청하는 것이 될 것. 여론 조사를 수시로 실시하고 그 결과를 잘 분석 및 활용하는 것이 바람직
- 아울러 사이버 공간에서는 매일 수많은 사진과 메시지가 생성되고 확산되기 때문에 미국인들이 무슨 생각을 하고 어떤 의견을 가졌는지 파악하는데 훌륭한 데이터를 제공. 문제는 오히려 데이터가 너무 많다는 것이 될 것
 - ‘빅데이터 분석’은 데이터 홍수의 문제를 해결하고 미국인들의 생각과 견해를 이해하는데 이바지할 수 있음
 - 하지만 아직 기존의 공공외교 행위자들은 빅데이터 분석에 관해 관심이 깊지 않고 설사 관심이 있다고 하더라도 분석할 수 있는 능력을 갖추고 있지 못하다는 것이 해결되어야 할 과제임

한반도 문제에 대해 의견을 형성한 국민의 등장에 어떻게 대응하느냐가 관건

다. 디지털 공공외교의 필요성과 한계

- 미국의 일반 국민은 특정 지역이나 특정 기관에 모여 있는 것이 아니라 50개 주의 도시와 농촌에 분산되어 있음. 따라서 워싱턴이나 대학 캠퍼스, 싱크탱크를 대상으로 수행해온 전통적 공공외교 사업이나 방식을 통해서 미국의 일반 국민에 접근하기가 쉽지 않음
- 이에 비해 인터넷과 SNS를 활용하는 디지털 공공외교는 전통적 공공외교 대비 상대적으로 비주류 엘리트나 풀뿌리 대중에 대한 접근 가능성이 큼
- 하지만 엄밀히 말하면 디지털 공공외교의 최적 대상은 젊고 고소득, 고학력, 도시 및 교외거주자들로서 이들은 비주류 엘리트나 풀뿌리 대중과는 다른 특성이 있음

디지털 공공외교를 통하여 훨씬 많은 대상에 접근할 수 있는 가능성이 생겨

- 퓨리서치센터(Pew Research Center) 조사결과에 의하면, 젊고, 고학력, 중상류층 이상, 도시 또는 교외 지역에 거주, 영어 사용하는 아시아계 또는 백인일수록 인터넷과 SNS 사용률이 높음
 - 만약 특정 집단을 타깃팅하지 않고 인터넷을 사용하여 대미 디지털 공공외교를 할 경우, 우리가 보내는 메시지는 주로 젊고, 고학력, 중상류층 이상, 도시 또는 교외 지역에 거주, 영어 사용하는 아시아계 또는 백인에게 전달될 가능성이 큼
- 디지털 공공외교의 한계에도 불구하고 디지털 공공외교의 활용을 모색해야 하는 이유는, 선거기간에 트럼프의 잦은 트위터 사용에서도 알 수 있듯이 비주류 엘리트나 풀뿌리 대중의 인터넷과 소셜 미디어 사용도 이제는 상당한 수준으로 증가하였을 뿐만 아니라 이들이 미국 전역에 산재하여 있으므로 다른 방식으로는 접근이 쉽지 않기 때문
 - 2015년 현재, 성인인 미국인의 65%가 SNS를 사용하고 있는 것으로 조사됨. 한편, 성인의 84%가 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 방식보다는 훨씬 접근 대상이 증가한 것임
- 체계적인 디지털 공공외교를 통하여 먼저 우리나라에 대한 우호적 이미지를 형성하고, 특히 문재인 대통령에 대한 이미지를 높이는 것이 효과적일 수 있음¹⁰⁾
 - 앞서도 언급하였지만, 미국 국민은 호감을 느끼고 있는 대통령의 정책에 대해서는 그 정책이 평소 자신들이 가진 정책 선호와 일치하지 않더라도 긍정적으로 평가하기 때문임. 이는 앞서 본 북미 간 직접 대화에 대한 지지도 조사뿐만 아니라 이란 핵 협상 및 그 파기에 대한 지지도 조사에서도 공통으로 발견된 현상임¹¹⁾
 - 일반 국민으로서 이란 핵 협상이든 북미 핵 협상이든 세부적인 내용을 잘 알 수도 없고 알려고 하지도 않기 때문에 자신들이 지지하고 신뢰하는

10) 시카고 국제문제협의회(Chicago Council on Global Affairs)에서 2018년 7월 실시한 여론조사에서 미국 국민의 67%가 문재인 대통령에 대해 호감을 느끼고 있다고 응답(공화당 72%, 민주당 65%).

11) 퓨리서치센터(Pew Research Center)가 2015년 3월 18일 발표한 "Americans (especially Republicans) distrustful of Iran as nuclear deal looms." 2018년 5월 8일 발표한 "Public Is Skeptical of the Iran Agreement - and Trump's Handling of the Issue: Only about a quarter have heard 'a lot' about the nuclear agreement".

- 지도자가 그 협상을 지지하면 따라서 지지하는 현상이 발생
- 이러한 현상이 다른 나라의 대통령까지도 같은 정도로 나타나는지 알 수 없지만, 호감이 없으면 관심이나 지지가 따르지 않는 것은 일반적인 현상이라고 할 수 있겠음
 - 다행히도 지금까지는 한국과 문재인 대통령에 대한 인식이 좋으나 인터넷과 SNS의 다양한 플랫폼과 서비스를 활용하면 더욱 개선될 수 있을 것으로 보임¹²⁾
 - text를 기반으로 한 트위터, 사진을 기반으로 하는 인스타그램, 동영상을 전문으로 하는 유튜브, 관계에 기반한 페이스북, 개인화가 쉽고 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

다양한 플랫폼과 서비스를 조합하면 효과적인 메시지 전달과 인식 개선이 가능

12) 한인택 “대미 디지털 공공외교의 전략과 과제,” 『대미 디지털 공공외교 강화방화 연구』 (한국국제교류재단 2016).

❖ 저자 약력

■ 한인택

現 제주평화연구원 연구위원(연구실장). 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: 황지나 (제주평화연구원 연구위원)



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