

INSS 연구보고서 2019-4

2019 | INSS Research Report

트럼프 행정부의 대외 정책 분석

: 미국 여론과의 관계를 중심으로

강인선

INSS 연구보고서 2019-4

트럼프 행정부의 대외 정책 분석: 미국 여론과의 관계를 중심으로 | 강인선

2019 | INSS Research Report

INSS 연구보고서 2019-4

트럼프 행정부의 대외 정책 분석

: 미국 여론과의 관계를 중심으로

강인선 insunk@inss.re.kr

INSS INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY
국가안보전략연구원

06295 서울시 강남구 언주로120 인스토피아 빌딩
Tel. 02-6191-1000 Fax.02-6191-1111 www.inss.re.kr



ISBN 979-11-89781-10-1
ISBN 979-11-89781-05-7 (19)

INSS
INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY
국가안보전략연구원

INSS INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY
국가안보전략연구원

2019 | INSS
Research
Report

INSS 연구보고서 2019-4

트럼프 행정부의 대외 정책 분석

: 미국 여론과의 관계를 중심으로

강인선

INSS INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY
국가안보전략연구원

INSS 연구보고서 2019-4

트럼프 행정부의 대외 정책 분석
: 미국 여론과의 관계를 중심으로

발행처 사단법인 국가안보전략연구원
발행인 조동호
주소 06295 서울시 강남구 언주로 120 인스토피아 빌딩
전화 02-6191-1000 (Fax. 02-6191-1111)
홈페이지 <http://www.inss.re.kr>
인쇄일 2019년 12월
발행일 2019년 12월
편집 굿플러스커뮤니케이션즈(주)
ISBN 979-11-89781-10-1 (94340)
979-11-89781-05-7 (19)
가격 비매품

※ 본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며, 본 연구원의 공식입장이 아닙니다.

**트럼프
행정부의
대외 정책 분석**
: 미국 여론과의 관계를 중심으로

강인선

목차

국문초록	6
I. 연구배경과 목적	8
II. 대외 정책과 국내 여론의 관계	14
III. 트럼프 행정부의 대외 정책	22
1. 트럼프 행정부의 대외 정책 핵심 자료 분석	25
2. 트럼프 행정부의 대외 정책 핵심 기조	38
3. 트럼프 행정부의 대외 정책 평가	49

IV. 트럼프 행정부 대외 정책에 대한 미국 내 여론 분석	54
1. 트럼프 대통령 당선 이전 (2016년): 여론과 트럼프 후보의 공감대 형성	56
2. 트럼프 대통령 집권 이후: 대외 정책과 여론의 간극, 여론의 양극화와 지지층 결집	69
3. 소결	92
V. 결론	96
1. 트럼프 행정부의 대외 정책과 여론	97
2. 한국에의 시사점	102
Abstract	106
참고문헌	108

국문초록

2016년 대통령 선거에서 “다시 미국을 위대하게(Make America Great Again)”라는 슬로건을 내걸고 당선된 트럼프 대통령은 국내 정치 뿐만 아니라 대외 정책에 관해서도 기존의 정치를 벗어난 새로운 미국의 상을 제시했다. 보고서는 트럼프 대통령의 대외 정책을 구체적으로 정리하고 분석하여 트럼프 행정부 대외 정책의 핵심 기조를 (1) 힘에 의한 평화의 유지, (2) 미국 우선주의, (3) 양자 관계 중심의 동맹과 파트너십의 증진, (4) 인도 태평양 지역에 대한 전략적 집중, (5) 이란, 이슬람 극단주의에 대한 불관용으로 정리하였다. 트럼프 대통령 집권 이전과 이후를 나누어 미국의 대외 정책 관련한 여론 조사 결과를 분석하여 트럼프 행정부가 핵심으로 내세운 대외 정책의 기조가 국내 여론과 어떤 상관관계가 있는지를 밝히고자 했다. 대외 정책 관련 국내 여론의 동향과 변화의 분석을 통해 대통령 선거 기간 동안 트럼프 후보가 내세운 대외 정책은 미국 내 변화하는 여론과 관련이 있을 수 있음을 보였다. 그러나 트럼프 대통령 집권 이후 여론 조사 결과는 트럼프 행정부의 대외 정책이 전체 여론을 반영하지 못하고 정부 정책과 여론의 차이가 증가하는 추세를 보이고 있으며, 대외 정책 관련하여 정당 지지자들 사이의 양극화와 트럼프 지지층의 결집 현상이 더욱 심화되는 것으로 나타

났다. 이러한 분석에 기반하여 보고서는 트럼프 행정부의 대외 정책이 향후 큰 변화 없이 지속될 것이며, 따라서 한국은 트럼프 대통령이 이끄는 미국우선주의에 입각한 경제·안보 영역의 압박을 계속해서 받을 것이라는 전망을 내놓고 있다.

핵심어

트럼프 행정부, 미국 대외 정책, 미국 우선주의,
시카고 국제문제 협의회 여론조사,
국내 여론과 대외 정책 관계

I

연구배경과 목적

2016년 대통령 선거에서 “다시 미국을 위대하게(Make America Great Again)”라는 슬로건을 내걸고 기성정치의 틀을 깨는 정치 아웃사 이더로서 공화당 후보로 당선된 트럼프는 선거캠페인 기간 동안 다양한 발언들과 공약을 통해 기존의 정치를 벗어난 새로운 미국의 상을 제시했다. 이러한 트럼프 후보의 새로운 공약들은 국내정치 뿐만 아니라 대외 정책에 관해서도 새로운 방향을 제시했고, 이는 기존의 정치엘리트들로부터 많은 비판을 불러왔으며 국내·국제적인 혼란을 불러왔다는 평가를 받는다.

트럼프 후보는 대통령 선거 캠페인¹에서 아시아 지역에서 미국이 분담하고 있는 안보유지의 비용이 너무 높은 점을 비판하며 일본과 한국 정부의 방위비 분담 증가를 역설했다. 일본과 한국 정부의 상당한 수준의 방위비 분담이 합의되지 않을 경우 일본과 한국에 주둔하고 있는 미군의 축소 또는 철수 가능성, 덧붙여 일본과 한국의 핵무장 가능성을 언급하여 핵확산을 억제하고자 하는 국제 기조에 반하는 발언을 통해 국제적 반향을 일으켰고, 아시아 지역 안보와 관련한 혼란을 야기시켰다. NATO의 역할에 대한 심각한 도전과 미국의 위상과 역할에 대한 문제제기, 파리기후협약의 기본 전제인 지구온난화와 기후변화에 대한 불인정과 미국 탈퇴 의사 등은 오랜 기간 동안 정립되어온 국제 질서와 국제 기구를 통한 거버넌스 체제에 대한 도전으로 받아들여졌다. 이란 핵협정(JCPOA)에 대한 재평가와 비난, 이스라엘 대사관의 예루살렘 이전을 언급하며 이스라엘-팔레스타인 분쟁 재점화 등으로 중동 지역의 갈등을

1 New York Times, “Comments by Donald Trump draw fears of an arms race in Asia,” 2016년 3월 29일 (<https://www.nytimes.com/2016/03/29/world/asia/donald-trump-arms-race.html>)(검색일: 2019.9.25)

예고했고, 북미 자유무역 협정(NAFTA)을 비롯한 자유무역 협정에 대한 재논의 가능성을 제기하며 자유무역을 둘러싼 국제 통상 질서에 문제를 제기했다.

이러한 트럼프 후보의 대외 정책은 대통령 선거기간 내내 많은 의구심과 비판을 불러왔으나, 트럼프가 11월 대선에 승리함으로써 미국의 공식적인 대외 정책으로 자리 잡게 되었다. 대통령 후보로서 표방했던 트럼프의 대외 정책 기조는 트럼프 대통령 취임 이후에도 큰 틀에서 일관성을 유지하고 있는 것으로 평가된다. 2017년 1월 트럼프 행정부의 출범과 함께 북미 자유무역 협정 (NAFTA), 한미 FTA 등 자유무역협정에 대한 재협상 추진, 이란 핵협정 탈퇴, 파리 기후협약 탈퇴, 중국에 대한 관세 부과와 통상 압박, 강력한 이민 정책 등 미국의 이익을 최우선에 둔 강경한 정책들이 트럼프 대통령의 적극적인 주도하에 실행되었다. 더불어 국제협력기구에서 미국의 기여 축소가 강도 있게 논의되고 있으며, 이러한 트럼프 대통령 취임 이후 미국의 대외 정책은 미국 우선주의 (America First)라는 이름 아래 추진되고 있다.

이와 같은 트럼프 대통령의 대외 정책은 기존에 미국이 전통적으로 지향해오던 가치와 미국의 국제적 지위 등과는 많은 차이점을 보이고 있다. 또한 이러한 미국의 정책이 일방적, 독단적, 즉흥적이라는 평가와 함께 미국 대외 정책의 예측불가능성을 높이고 신뢰성을 떨어뜨린다는 우려를 낳고 있다. 반면 트럼프 대통령의 대외 정책은 큰 틀에서 일관성을 유지하며 실행되고 있고, 이는 레이건 대통령 또는 닉슨 대통령으로부터 이어지는 공화당의 대외 정책 원칙을 따르고 있다는 평가와 함께 트럼프 대외 정책이 ‘트럼프 독트린’으로 자리 잡았다는 주장도 제기되고 있다. 이 보고서는 ‘다양한 평가를 받고 있는 트럼프 대통령의 대외 정책의 핵

심 요소와 기조는 무엇인가?’ 또한 ‘이러한 트럼프 행정부의 대외 정책은 트럼프 당선으로 귀결된 미국 국내 여론의 발현으로 볼 수 있는가?’라는 질문에서 출발한다.

먼저 이 보고서는 트럼프 대통령의 대외 정책을 구체적으로 정리하고 분석하여 이해를 높이는 것을 목적으로 한다. 따라서 트럼프 행정부의 대외 정책의 핵심 원칙과 방향이 무엇인지를 밝혀내는 것이 이 보고서의 핵심 과제 중 하나이다. 이후 이러한 미국의 대외 정책이 국내 여론과 어떤 관계가 있는지 밝히고 미국의 국내 여론이 향후 미국 대외 정책과 어떻게 연결되는지 전망하고자 한다. 구체적으로 이 보고서는 트럼프 대통령의 대외 정책과 국내 여론의 관계를 분석함으로써 트럼프 대통령의 대외 정책이 어떠한 국내 정치적 기반을 가지고 있는지 살펴보고자 한다. 구체적인 국내 여론의 동향과 변화의 분석을 통해 첫째, 대통령 선거 기간 동안 트럼프 후보가 내세운 대외 정책은 국내 여론을 얼마나 반영하고 있는지, 둘째, 트럼프 대통령의 대외 정책의 국내 기반이 있다면 이러한 지지 기반이 얼마나 확고한지, 트럼프 집권 2년 반을 지나오며 국내 여론에 어떠한 변화가 있었는지를 추적하고자 한다.

국가의 대외 정책과 국내 여론의 상관관계에 대한 논의는 오랜 기간 동안 지속되어 왔다. 전통적으로 국가의 대외 정책은 대통령의 자율성과 권한이 가장 크게 발휘되는 영역이라는 인식이 강했다. 또한 시민들은 복잡하고 신속하게 변화하는 국제 정치에 대해서 평가할 만큼 충분한 정보와 지식을 갖기 어렵다는 이유로 국내 여론이 국가의 대외 정책에 미치는 영향에 대해서는 소극적인 주장들이 주를 이루었다. 그러나 최근 다양한 경험연구에 기반하여 이러한 기존의 주장들에 대한 반박이 활발하게 이루어지고, 국내 여론이 가지는 영향력이 재평가되고 있다. 국가

는 단일한 행위자가 아니며, 민주주의 국가에서 국내 여론을 포함한 국내 정치 변수들과 무관한 대외 정책은 불가능하다는 논리들이 설득력을 얻고 있다. 이 보고서는 이러한 논의들을 바탕으로 트럼프 행정부의 대외 정책을 국내 여론과 연결시키는 관점에서 이해하고 분석하고자 한다.

미국의 대외 정책에 대한 여론 조사는 시카고 국제문제협의회에서 정기적으로 행해지고 있으며 연속성과 신뢰성에서 높은 평가를 받고 있다. 시카고 국제문제협의회는 대외 정책을 주제로 한 설문조사를 매년 체계적으로 하고 보고서의 형태로 주요 설문 결과들을 공개하고 있어 여론의 추이를 살펴볼 수 있는 좋은 자료를 제공하고 있다. 이 중 본 보고서는 트럼프 행정부가 들어서기 전인 2016년부터 트럼프 행정부 2년째인 2018년까지 매년 실행된 여론조사 결과를 중심으로 분석해 트럼프 대통령의 대외 정책에 대한 미국 내 여론의 평가와 이해를 살펴보고자 한다. 이외에도 퓨 리서치 센터와 AP-NORC에서 미국의 외교 정책에 대한 미국 내 여론조사를 하고 있는데, 이러한 설문 조사 결과들도 함께 살펴봄으로써 분석의 신뢰성을 높이고자 한다.²

보고서는 다음과 같은 순서로 구성된다. 2장에서는 대외 정책과 국내 여론의 관계에 대한 선행연구를 이론분석과 경험연구의 소개와 정리를 통해 검토하여 이 보고서가 택하고 있는 분석 방법에 대한 이론적 토대를 제시하고자 한다. 다음 장은 트럼프 대통령의 대외 정책을 정부 공식 문서와 트럼프 대통령의 주요 연설 등을 통해 국방, 경제, 동맹국 관계

등에서 구체적으로 분석한다. 이러한 분석을 통해 트럼프 행정부의 대외 정책이 추구하는 5가지 핵심 기조를 정리하고, 덧붙여 트럼프 행정부의 대외 정책에 대한 전체적인 평가 또한 정리하여 제시한다. 4장에서는 3장의 핵심 기조 분석 결과에 기반하여 미국 외교 정책에 대한 미국 내 여론 조사 결과들을 시기별, 주제별로 나누어 정리하였다. 이러한 체계적인 정리와 분석을 통해 미국 내 여론이 트럼프 행정부의 대외 정책과 어떠한 상관관계를 갖는지 보이고자 한다. 마지막으로 결론에서는 이러한 상관관계의 분석을 통해 향후 미국 외교 정책의 변화 가능성을 전망하고 시사점을 도출하는 것으로 보고서를 마치고자 한다.

2 그럼에도 불구하고 특정 설문 조사 결과를 일반화시키는 위험을 가지고 있다는 비판이 가능하다는 것을 인정한다. 이러한 비판을 구체적으로 반박할 수는 없으나, 본 보고서가 다루는 기간 동안 저자가 살펴본 여론 분석 기사와 논문들은 시카고 국제문제 협의회나 퓨 리서치 센터 등의 여론 조사 결과들이 편향된 데이터를 보여주고 있지는 않다는 결론을 내리게 한다.

III

대외 정책과 국내 여론의 관계

대외 정책과 국내 여론의 상관관계에 대한 논의는 기존에 많은 연구가 이루어진 분야는 아니다. 이는 첫째, 국가의 대외 정책은 일반 대중들이 이해하고 판단하기에는 복잡하고, 때로는 신속한 결정을 필요로 하는 전문적인 영역이라는 인식과 둘째, 그러한 전문적인 영역에 있어서는 대통령이 큰 권한을 가지고 자율성을 발휘할 수 있어야 한다는 공론이 존재해 왔기 때문이다. 윌다브스키³는 두 대통령제 이론에서 미국 대통령은 국내 문제를 담당하는 대통령과 국방과 외교 정책을 담당하는 대통령으로 서로 독립적으로 나누어 이해할 필요가 있으며, 대통령은 국내 문제보다는 국제 문제에서 더 중요한 역할을 할 수 있다고 주장한다. 두 대통령제 이론이 주장하는 바와 같이 대통령은 안보, 통상 등 대외 정책에 있어서 정보, 자원, 추진동기 등의 우위를 차지하며, 또한 대외 정책에 있어서 결정과 집행의 신속함이 요구되는 경우가 많다. 따라서 대외 정책을 결정하는데 있어서는 대통령이 자율성을 가지고 최고결정권자로서 역할 하는 것이 타당하다는 설명이 오랜 기간 동안 설득력을 가져왔다. 이러한 이론적 관점에서 전통적인 접근방법은 대외 정책 영역에 대통령 권한이 집중되어 있고 따라서 핵심적인 결정권을 갖는다는 논리에 기반하여 국제관계를 분석할 때 국가를 단일 행위자로 취급해왔다.

그러나 로즈노는 연계정치이론(linkage politics theory)⁴을 통해 국내정치의 변수들과 국제정치의 연계 가능성에 주목하여 두 영역이 서로

3 Wildavsky (1966), "The Two Presidencies - Presidential Power is Greatest When Directing Military and Foreign Policy," *Society* 4(2).

4 Rosenau (1966), "Pre-theories and Theories of Foreign Policy," in R. Barry Farrell, ed. *Approaches to Comparative and International Politics*. Evanston, Illinois: Northwestern University Press. pp. 27-92. 박영환, 박수진 (2014). "여론과 대외 정책 인식: 한미 FTA 사례" 『의정연구』 제41호, p. 65에서 재인용.

연결될 수 있다는 이론을 제시했다. 또한 푸트넘의 양면게임이론(two level game theory)⁵은 국제관계에서 국가 간의 갈등이나 협상은 국제 정치의 장과 국내정치의 장 두 차원으로 나뉘어져 있고, 이 두 차원에서 합의 또는 협상이 서로 긴밀하게 맞물려 있다고 주장함으로써 국제정치 연구에 전환점을 가져왔다. 이와 같이 연계정치이론이나 양면게임이론의 틀 위에서 정확한 국제정치 분석을 위해서는 국내정치를 고려해야 한다는 주장이 최근에는 널리 받아들여지고 있다.⁶

국내정치가 중요한 변수라는 논리는 국제 정치의 행위자로서 인식되는 국가가 미국과 같이 공고한 민주주의 정치체제일 때 더욱 힘을 얻는다. 이는 주기적인 선거에서 유권자들의 투표로 대표자가 선출되는 민주주의 체제에서 국가의 이해는 정권의 지지기반이 누구인가에 따라 변화할 수 있기 때문이다. 따라서 민주주의 국가는 하나의 이해를 가진 결정권자로 이해하기 보다는 국가 내 다양한 이해관계를 가진 시민들이 선거에서 선출한 대표자들의 집합체로서 국내 정치의 변화에 영향을 받는 변화 가능한 행위자로서 접근할 필요가 있다. 따라서 미국 외교정책에 대한 분석은 미국 국내정치의 다양한 변수들을 고려해야 하고, 국내정치와 외교정책이 어떻게 상호 영향을 주고받는지에 대한 이해가 뒷받침되어야 한다. 이러한 이유로 서정건(2018)은 미국 국내정치와 미국 외교정책의 상관관계를 역사적 맥락에서 서술하며, “미국 외교정책의 경우 이를 외교정책 결정을 둘러싼 미국 정치 (American politics of foreign

policy-making)로 파악하는 시각이 필요”함을 역설한다.⁷

이와 같이 국내정치와 대외 정책이 상호 연결될 수 있다는 이론적 논의는 상당한 진전을 보여 왔다. 그리고 이러한 논리의 연장선에서 국가의 대외 정책과 국내 여론의 상관관계를 밝혀보려는 경험 연구 또한 다양하게 시도되고 있다. 그러나 기존의 경험 연구들은 첫째, 국가의 대외 정책에 대한 시민들의 인식과 이해 수준이 낮고, 따라서 대외 정책에 대한 국내 여론은 불완전하고 신뢰성이 낮음을 보여주었다.⁸ 시민들은 국제 문제에 대해서 무관심하거나 무지하고, 그 결과 언제 어디에서 어떤 문구를 사용해서 여론조사를 했느냐에 따라 다른 대답을 한다는 것이다. 따라서 이러한 시민들의 대외 정책에 대한 낮은 인식을 이유로 국내 여론과 국가의 대외 정책을 연결시켜 분석하려는 시도는 설득력을 갖기 어려웠다.

그러나 최근 들어 다양한 경험 연구들을 통해서 국제 정치 관련해서도 국내 여론 등의 변수가 중요한 역할을 한다는 논의들이 자리를 잡고 있으며, 대외 정책과 국내 여론과의 상관관계에 대한 경험 분석들이 증가하고 있다. 국제정치 이슈들과 대외 정책에 대한 시민들의 여론조사에 대한 신뢰성을 높여주는 분석들에 기반하여 체계적인 국내여론조사 또한 시기별로 이루어지고 있다. 아이켄버그(2016)는 미국 국방비지출과 관련하여 비슷한 기간에 실시된 세 개의 서로 다른 여론조사 결과를 통해 국방비지출 또는 감소에 대한 여론지지의 절대적인 수치에서는 차이

5 Putnam (1988), "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games," *International Organization* 42(3), pp. 427-460.

6 국제정치와 국내정치 변수들 간의 관계와 영향에 대한 정리글로 Fearon (1998), "Domestic Politics, Foreign Policy, and Theories of International Relations," *Annual Review of Political Science* 1, pp. 289-313 참조.

7 서정건 (2018), "미국 국내 정치와 북한 비핵화 이슈: 합의(agreements)에서 이행(commitments)으로." 『국방연구』 제61권 제3호, p. 88.

8 Eichenberg (2016), "Public Opinion on Foreign Policy Issues." *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, pp. 3-4.

가 있지만, 증가와 감소의 트렌드에서는 여론조사 결과가 유사한 그래프를 그리고 있음에 주목하여 여론조사를 통해 시민들이 국방예산과 관련하여 가지고 있는 느낌 또는 무드를 파악할 수 있음을 보여준다.⁹ 따라서 여론조사 결과가 국내 여론의 추이를 반영한다고 판단할 수 있다는 것이다. 오랫동안 시민들은 국제정치에 대해서 무지하고 무관심하다는 평가가 지배적이었고, 이러한 시민들의 여론을 신뢰할 수 있는가에 대한 의문이 제기되어 왔다. 이에 따라 국제정치에 관한 여론 조사는 실질적인 의미를 갖기 어렵다는 평가가 주를 이루었다. 그러나 이러한 의문에 대해서도 긍정적인 연구결과들이 발표되고 있는데, 최근의 연구결과들은 국제문제에 관련하여 국내여론이 안정적이고, 일관적이며, 현실성이 있어 합리적이라고 평가할 수 있다는 근거를 제공한다.¹⁰ 첫째, 여론의 안정성과 관련하여 샤피로와 페이지(Shapiro and Page, 1988)는 1935년부터 1985년까지 대외 정책 관련한 방대한 미국 여론조사결과를 분석하여 같은 사안, 비슷한 시기에 실시된 여론조사 결과에 큰 차이와 변동이 없음을 밝히고 있다. 아이켄버그(1989)는 서유럽 국가들에서 행해진 동서의 군사적 균형, 핵무기, 군비감축 등에 관한 여론조사 분석을 통해 여론의 연속성이 존재함을 보였다.

둘째, 개개인의 국제 정치 이슈에 대한 의견에서 일관성을 보이는가? 위트코프(Wittkopf, 1990)는 미국 대외 정책과 관련한 시카고 국제 문제 협의회의 미국 여론 조사를 분석하여 서로 연계된 이슈들에 있

어서 개인들이 일관성 있는 의견을 가짐을 보여주었다. 위트코프에 의하면 미국 시민들을 구분 짓는 가장 큰 대외 정책 이슈의 축은 국제 관계에서 국방력의 역할인데, 이에 대한 태도와 접근 방식에 따라 시민들은 강성파 (hardliner), 타협파 (accommodationist), 국제주의파 (internationalist), 세 그룹으로 크게 나뉘어지며, 이를 중심으로 다양한 차원의 국제 문제들에 대하여 일관성을 보이며 의견이 모이는 것으로 나타난다. 지글러(Ziegler, 1987)는 1980년대 환태평양 관계와 관련한 유럽 여론을 분석하여 비슷한 결과를 보여주고 있는데, 이러한 경험연구들은 국제 문제에 대한 개인들의 의견이 중요한 변수를 중심으로 구분되고 각 그룹 내에서 일관성을 가짐을 보여준다.

셋째, 대외 정책에 대한 일반 시민들의 의견이 안정성과 일관성을 보이는 동시에 국제 환경과 정부 정책의 변화 등에 반응하여 변화하는 현실성을 갖는가에 대한 질문에 다수의 경험연구들은 긍정적인 답변을 내놓고 있다. 아이켄버그와 달톤 (Eichenberg and Dalton, 2007), 닌식 (Nincic, 1988), 윌레지엔 (Wlezien, 1996) 등은 구체적인 국제 정세 변화와 정부 정책에 대하여 여론이 평가하고 반응하고 있음을 미국과 유럽의 여론 분석을 통해 보여준다. 또한 하틀리와 러셋 (Hartley and Russett, 1992), 윌레지엔 (1996) 등은 미국 정부가 여론의 선호를 반영하여 예산을 조정하는 것을, 즉 국내 여론이 국가의 대외 정책 결정에 영향을 미치고 있음을 데이터를 통해 보여준다. 이와 같이 경험연구들은 국내 여론의 안정성, 일관성, 현실성에 대한 근거를 제시해주고 있으며, 이러한 연구들에 기반하여 국제 이슈와 대외 정책에 대하여 일반 시민들이 합리적인 의견을 형성할 수 있음을 주장하고자 한다.

이제 이러한 제한적이거나 합리적인 국내 여론이 국가의 대외 정책 결

9 Eichenberg (2016), pp. 4-5.

10 여론의 안정성, 일관성, 현실성을 입증한 경험연구들에 대한 정리는 Eichenberg(2016)에서 재인용, 따로 각주로 표기하지 않고 참고문헌에 정보를 담았다.

정에 어떻게 영향을 미치는가를 살펴보아야 한다. 민주주의 국가에서 국내 여론이 대외 정책에 영향을 미치는 이유는 위에서 언급한 바와 같이 민주주의 국가에서 대표자가 선거에 의해 선출되기 때문이다. 민주주의 국가에서 국내 여론이 중요한 이유는 국민의 지지를 받지 못하는 정책을 시행할 경우 대표자(대통령, 국회의원 등)는 국민의 신임을 잃거나 책임을 물어 재선에 실패할 수 있기 때문인데, 대외 정책과 관련해서도 같은 이론이 적용될 수 있다. 민주주의 선거에서 유권자들이 대표자에게 책임을 묻는 방식은 두 가지인데, 하나는 전망적 투표를 통해서 다른 하나는 회고적 투표를 통해서이다. 첫째, 전망적 투표는 유권자들이 자신들과 정책적으로 가장 가까운 후보자를 선택하고자 하는 것으로 후보자의 선거 캠페인 등을 통해 원하는 정책을 실행하고자 하는 후보자를 대표자로 선출하는 것이다. 둘째, 회고적 투표는 자신들이 지지하지 않는 정책을 실행한 대표자를 유권자들이 심판하여 다음 선거에서 탈락시키는 것으로, 이러한 회고적 투표의 가능성은 대표자들로 하여금 유권자들이 지지하는 정책을 실행하도록 유도한다.¹¹

이 보고서는 이러한 민주주의 국가 내 전망적/회고적 투표 가능성에 따른 국내 여론과 미국 대외 정책의 연계 가능성을 논의의 기반으로 삼고, 트럼프 행정부의 대외 정책에 대한 미국 내 여론의 분석을 통해 향후 미국 대외 정책의 변화 가능성을 전망해 볼 수 있을 것으로 기대한다. 대외 정책에 대한 여론의 체계적 분석을 위해서 먼저 다음 장에서는 트럼프 행정부의 대외 정책을 정리하고자 한다.

11 국내 여론과 국가의 대외 정책이 상호 연결되는 메커니즘에 대한 정리는 Michael Tomz, Jessica Weeks, and Keren Yarhi-Milo, 2017, "How and why does public opinion affect foreign policy in democracy?" pp. 3-8 참조.

III

트럼프 행정부의 대외 정책*

1. 트럼프 행정부의 대외 정책 핵심 자료 분석
2. 트럼프 행정부의 대외 정책 핵심 기조
3. 트럼프 행정부의 대외 정책 평가

* 3장의 내용은 강인선, “트럼프 행정부의 대외 정책 분석 및 전망”, INSS 전략보고 2019년 제 39호의 내용을 수정·보완하여 재출판하였다.

트럼프 대통령은 2016년 공화당 대통령 경선에 후보로 나섰을 때 ‘미국 우선주의 (America First)’를 슬로건으로 내세운 대외 정책을 표방하며 기존의 미국 외교 정책 기성세력 또는 전통세력들과는 뚜렷한 차이점을 보였다. 이후 공화당 대통령 후보로 당선되고 11월 대선에서 승리함으로써 이제까지 미국이 지향해오던 자유주의적 국제주의에서 벗어난 새로운 대외 정책으로의 변화를 알렸다. 이 장은 트럼프 대통령이 표방하는 대외 정책을 정부 공식 문건과 트럼프 대통령의 연설 등을 통해 구체적으로 정리하고자 한다. 이를 토대로 트럼프 대통령의 대외 정책에 있어 5가지 핵심 기조를 도출하여 정리하고, 덧붙여 현재까지 트럼프 대통령의 대외 정책에 대한 분석과 평가를 제시하고자 한다.

이 보고서에서 다루고자 하는 트럼프 대통령의 대외 정책에 대한 공식 발표와 문건은 (1) 2016년 4월 경선 당시 국가 이익 센터 (Center for the National Interest)에서 대통령 후보로서 발표한 대외 정책, (2) 2017년 대통령 취임 직후 백악관 홈페이지를 통한 미국 우선주의 대외 정책¹², (3) 2017년 12월 발표한 국가 안보 전략 (National Security Strategy)¹³, (4), 2018년 2월 국방부에서 발표한 국방 전략 (National Defense Strategy)과 핵태세 검토 보고서 (Nuclear Posture Review)¹⁴

12 트럼프 행정부는 2017년 1월 20일 대통령 취임식 직후에 백악관 홈페이지를 전면 개편하고 미국 우선주의에 기반한 대외 정책 기조를 전면 부각시켰다.

13 국가 안보 전략은 미국의 안보 관련한 전략을 제시하기 위해 행정부에서 발간하는 대외 정책 문서이다. 국가 안보 전략은 각 행정부가 인식하는 미국의 안보 이슈가 무엇인지, 그러한 안보 문제를 어떻게 해결하고자 하는지 의회를 비롯한 국내 시민들과 미국과 이해관계가 있는 다른 국가들에게 알리는 것을 목적으로 한다. 2002년 부시 행정부가 발간한 후, 2010년, 2015년에 오바마 행정부가 2번에 걸쳐 발간했다. 트럼프 대통령은 새 행정부 출범 첫해에 국가 안보 전략을 발간하여 새로운 행정부가 추구하는 대외 정책에 대한 기초와 방향을 제시하였다. (위키피디아, [https://en.wikipedia.org/wiki/Natinal_Security_Strategy_\(United_States\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Natinal_Security_Strategy_(United_States))(검색일: 2019.9.25.))

14 국방 전략은 국방부 장관실에서 발간하는 국방 관련 전략 문서로서 행정부에서 발간한 국가 안보 전략에 기초하여

이다. 이러한 공식 발표와 문건 외에 트럼프 대통령은 임기 초기 미국이 지향하는 대외 정책을 사안별로 구체적으로 밝힐 기회를 가졌는데, 이 보고서에서는 2017년 9월 뉴욕에서 열린 UN 총회 연설과 2017년 11월 베트남 다낭에서 열린 APEC 정상회담 연설에 주목하고자 한다.

물론 트럼프 행정부의 대외 정책은 이 보고서에서 채택한 공식 발표와 공식문건, 연설 이외에도 다양한 경로를 통해 다양한 장소에서 구체적으로 표명되었다. 이 보고서는 트럼프 행정부의 대외 정책을 논하는 다양한 기사들과 분석 보고서, 논문들을 바탕으로 가장 많이 언급되고 중요하다고 평가받는 문서와 발표들을 선별하고자 했다.¹⁵ 이러한 트럼프 행정부의 공식 발표, 문건, 연설의 분석을 통하여 이 보고서는 첫째, 트럼프 대통령이 표방하는 대외 정책의 중요한 키워드를 추출하고, 이에 기반하여 트럼프 대통령의 대외 정책에 대한 이해를 높이고자 한다. 둘째, 트럼프 대통령의 대외 정책에 대한 평가를 통해 트럼프 행정부의 대외 정책과 미국 내 여론을 연결시킬 수 있는 주제들을 찾아보고자 한다.

국방 정책의 핵심사항을 담고 있다. 핵태세 검토 보고서 또한 국방부에서 발간하는 문서로서 향후 장기적인 관점에서 미국의 핵무기 관련 정책과 전략 등을 정리한다. 2002년 부시 행정부와 2010년 오바마 행정부에서 발간되었고, 새 행정부의 출범 초기에 발간하는 것으로 기대되고 있다.

15 이 보고서에서 다루는 자료 외에 트럼프 행정부 3년을 지나며 발간된 대외 정책 관련 공식 문서와 발표들은 많다. 매년 채택되는 국방수권법은 연도별 트럼프 행정부의 대외 정책의 구체적인 방향과 변화를 이해할 수 있는 중요한 자료이나, 트럼프 행정부의 대외 정책에 대한 밀바탕이 되는 기초자료라기보다는 구체적으로 국방예산이 얼마나, 어떻게 사용되어야 하는지 등에 초점을 맞춘 법안이기 때문에 이 보고서에서는 다루지 않았다. 또한 국가 사이버안보전략(2018년 9월), 인도태평양 전략보고서(2019년 6월) 등도 트럼프 행정부의 주요 대외 정책을 제시하고 있으나, 대외 정책에 대한 전체 그림보다는 각 영역별 핵심 정책 방향을 제시하고 있어 따로 분석에 포함하지는 않았다. 트럼프 대통령이 행한 주요한 연설들에 있어서도 이 보고서는 트럼프 행정부 출범 초기에 미국 대외 정책을 구체화했다고 평가받는 두 개의 연설에 초점을 맞추어 이후 2018년, 2019년 트럼프 대통령이 행한 대외 정책 관련 연설들을 포함하지 않았다.

1. 트럼프 행정부의 대외 정책 핵심 자료 분석

가. 트럼프 행정부의 대외 정책 구상

대통령 선거 후보자 신분이던 트럼프 공화당 후보는 2016년 4월 27일 국가이익센터(Center for the National Interest)에서 대외 정책 연설을 통해 트럼프 당선 이후 미국의 대외 정책에 대한 큰 그림을 제시했다.¹⁶ 미국 우선주의를 내세운 트럼프 후보의 대외 정책은 과거 미국의 전통적인 대외 정책과는 큰 차이를 보였다. 이 연설에서 트럼프 후보는 이전 행정부 대외 정책의 문제점을 지적하며 트럼프 행정부의 대외 정책은 큰 틀에서 과거와는 다를 것임을 주장했다.

첫째, 민주주의 가치 확산을 위한 국가 건설은 미국의 이해를 증진시키는 정책이 아님을 명확히 했다. 대신 서구 문명의 강화와 확산을 통해 서구 가치와 제도의 우월성을 보이는 새로운 방법론을 제시했다. 둘째, 급진주의적 이슬람의 문제가 심각하게 미국의 안전을 위협하고 있으며 이에 대한 적극적 개입이 이루어져야 함을 강조했다. 트럼프 후보는 극단주의 이슬람과 ISIS의 성장에 있어 이란이 중요한 역할을 해왔음을 역설하며 이란에 대한 강력한 조치가 취해져야 함을 강조했다. 셋째, 국방비의 증가를 통해 미국 군사력의 증대와 향상이 필요함을 역설했다. 미국이 국제관계에서 우위를 점하기 위해서는 군사적 우월함이 필수적이며 따라서 강력한 미군을 만들기 위한 투자가 이루어져야 한다는 것이

16 "Transcript of Donald Trump's Foreign Policy Speech," April 27, 2016. (<https://www.nytimes.com/2016/04/28/us/politics/transcript-trump-foreign-policy.html>)(검색일: 2019.9.25)

다. 넷째, 트럼프 후보는 동맹국들의 안전과 번영을 미국이 책임지고 있는 현재의 구조는 미국의 이익을 대변한다고 할 수 없다는 인식을 명확히 했다. 따라서 미국의 동맹국이라고 자처하는 국가들과 NATO와 같은 국제 동맹 기구들도 미국에게만 국제 질서와 평화에 대한 책임을 전가하지 말고 각자의 몫을 해야 한다는 것이다. 다섯째, 국가(nation-state)가 모든 정책결정의 기본이 되어야 하고 또한 국가의 이익 증진이 국가 정책 결정에 가장 중요한 목표가 되어야 함을 강조했다. 선거에 승리할 경우 트럼프 행정부는 더 이상 미국의 이익에 반하는 국제주의를 받아들이지 않을 것이며 국제 협약 등에 대해서도 미국의 이익을 최우선에 둘 것임을 명확히 했다.

이러한 트럼프 후보의 대외 정책을 분석가들은 미국 우선주의라고 요약하였다. 미국의 이익을 최우선에 두고 국방강화와 동맹국의 분담 비용 증가를 전면에 내세운 트럼프 후보의 대외 정책은 미국이 전통적으로 지향해오던 대외 정책에 큰 변화를 예고했다. 트럼프 후보가 공화당 경선에서 승리하고 이후 민주당 클린턴 후보를 상대로 대선에서 승리함으로써 민주주의와 인권, 지구 온난화 등에서 세계질서를 선도하던 기존의 미국의 대외 정책 기조와는 차별성을 두는 트럼프 대통령이 이끄는 새로운 행정부의 대외 정책 구상이 현실화되었다.

나. 트럼프 행정부의 6대 국정기조

대선에서 승리한 트럼프 대통령은 2017년 1월 20일 취임식과 함께 백악관 홈페이지를 개편하여 새로운 행정부의 6대 국정기조를 발표했다.

다. 트럼프 행정부의 6대 국정기조¹⁷는 미국 우선 에너지 계획 (America first energy plan), 일자리 창출과 성장 (Bringing back jobs and growth), 법질서의 회복 (Standing up for our law enforcement community), 모든 미국인을 위한 무역협정 (Trade deals working for all Americans), 미국 우선 외교정책 (America first foreign policy), 미군의 재건 (Making our military strong again)으로 그 주요 내용은 아래 표에 정리되어 있다. 트럼프 행정부의 대외 정책은 이러한 6대 국정기조를 통해 다양한 영역에서 구체적으로 나타나고 있다.

17 민정훈, "트럼프의 등장과 동북아 안보," 『한국정치외교사논총』 제 39권 제2호, 2018, pp. 206-207.

〈표 1〉 트럼프 행정부의 6대 국정기조¹⁸

국정기조	주요내용
미국 우선 에너지 계획	<ul style="list-style-type: none"> -미국인들을 위해 에너지 비용을 낮추고 미국의 에너지 자원을 최대한 이용하여 외국 에너지 의존으로부터 자유로워지도록 함 -유해하고 불필요한 에너지 규제 정책들을 폐지할 것임 -세일 오일과 가스 개발을 통해 수백만 미국인들에게 일자리와 번영을 가져오도록 할 것임 -에너지 생산으로부터 얻는 세금을 도로, 학교, 다리, 공공 인프라를 재건하는데 사용할 것임 -정정 석탄 기술을 개발하고 미국 석탄 산업을 부흥시킬 것임
일자리 창출과 성장	<ul style="list-style-type: none"> -경제를 되살리기 위해 향후 10년간 2천5백만 개의 새로운 일자리를 창출하고 연 4%의 경제성장률로 돌아가는 경제계획을 추진할 것임 -일자리 창출과 성장 계획은 미국 노동자와 기업들을 도와줄 성장 지향적 세제 개혁으로부터 출발하며, 이러한 계획은 세금 인하, 세법 단순화, 법인세 인하로 구체화할 것임 -또한 경제성장을 방해하는 새로운 규제를 만들지 않을 것이며, 일자리 창출을 저해하는 기존 규제들을 철폐할 것임 -미국에게 가장 이로운 무역 협정을 맺는 것이 중요함 -기존 무역 협정들을 재협상하고 미래의 협상에 대해서는 강경한 태도를 보임으로써 무역 협정들이 미국 내 좋은 일자리를 가져오게 하고 미국 제조업 부활을 지원할 것임 -미국 노동자에게 해를 끼치는 불법적 혹은 부당한 무역 관행을 하는 교역국에게 제재를 가할 것임
법질서의 회복	<ul style="list-style-type: none"> -폭력 범죄를 줄이고 모든 미국인의 안전을 위해 노력할 것임 -법 집행을 지원하는 것은 시민들이 스스로 보호하는 능력을 지원하는 것을 의미함. 따라서 총기소유를 위해 수정헌법 2조를 지지함 -불법 이민, 폭력배들과 폭력, 마약의 유입을 막기 위해 국경 장벽을 건설할 것임 -국경을 지키기 위한 법률을 집행하고 안식처 도시(Sanctuary City)를 끝낼 것임 -불법이민과 관련된 무법상태를 저지하고 폭력 전과가 있는 불법 이민자들을 추방할 것임
모든 미국인을 위한 무역협정	<ul style="list-style-type: none"> -‘미국우선주의’에 따른 통상정책 방향을 제시할 것임 -TPP에서 탈퇴하고 미국 노동자의 이익을 대변하는 무역협정을 맺을 것임 -북미자유무역협정(NAFTA) 재협상을 공약했으나 공정한 재협상 거부시 NAFTA에서 탈퇴할 것임 -무역협정을 위반하고 미국 노동자들에게 해를 끼치는 국가들에 단호한 조치를 취할 것임
미국 우선 외교정책	<ul style="list-style-type: none"> -미국의 이익과 국가안보에 초점을 맞춘 외교정책을 추진할 것임 -힘을 통한 평화가 외교정책의 중심임 -ISIS와 다른 급진 이슬람 테러단체들을 격퇴하는 것이 최우선과제이며, 이를 위해 필요하면 연합 군사작전을 수행할 것임 -테러단체로의 자금유입을 막고, 정보공유를 확대하고, 사이버전에 참여하기 위해 국제적 파트너들과 함께 일할 것임 -미군을 재건할 것임

국정기조	주요내용
미군의 재건	<ul style="list-style-type: none"> -다른 나라가 미국의 군사력을 능가하는 것을 절대 허용하지 않을 것이며, 최고 수준의 군사적 대응태세를 추구할 것임 -국방 시퀘스터(sequester)를 끝내고 미군을 재건할 새 예산안을 의회에 제출할 것임 -이란, 북한과 같은 국가들의 미사일 공격에 대비하기 위해 최첨단 미사일 방어시스템을 개발할 것임 -사이버 방어 및 공격 능력을 발전시키는데 우선순위를 두고, 이 분야에 종사할 최정예 인재를 모집할 것임

다. 국가 안보 전략 (National Security Strategy 2017)

2017년 12월 트럼프 행정부는 국가 안보 전략을 발표하여 국가 안보 전략의 기둥이 되는 핵심적인 미국의 국가 이해 4가지와 트럼프 행정부가 인식하는 국제사회의 핵심 도전 과제들을 명시했다. 미국의 국제사회에서의 위치에 영향을 주는 핵심 도전 과제들과 변화들로서 트럼프 행정부는 첫째, 중국과 러시아와 같은 수정주의국가들(revisionist powers)의 부상을 들고 있다.¹⁹ 중국과 러시아가 기술, 선전, 강제를 동원하여 미국의 이해와 가치에 반하는 세계질서를 만들고자 영향력을 확대하고 있는데 이는 미국의 국제적 지위를 위협하는 가장 큰 변화이다. 둘째, 테러를 자행하고 주변국을 위협하고 대량 살상 무기를 추구하는 지역 독재자들이 국제 사회의 안전과 안보를 위협하고 있다. 셋째, 사악한 이데올로

19 트럼프 행정부는 중국과 러시아를 수정주의국가로 규정하고 이러한 규정이 국가 안보 전략의 출발점이 되고 있으나, 중국과 러시아가 수정주의국가인가에 대해서는 논의가 진행되고 있다. 쉬엘러는 기계적인 수정주의 국가의 정의에 반대하며, 찬 등은 중국과 미국을 비교하며 수정주의국가 대 현상유지국가의 전통적인 구분에 의문을 제기한다. (Randall L. Schweller, 2015, "Rising Powers and Revisionism in Emerging International Orders," Valdai Papers #16; Steve Chan, Weixing Hu, and Kai He, 2018, "Discerning states' revisionist and status-quo orientations: Comparing China and the US," *European Journal of International Relations* 25(2), pp. 614-640.)

18 출처: 민정훈 (2018)

기의 이름하에 무고한 사람들을 향한 증오와 폭력을 조장하는 지하디스트 테러리스트들과 마약과 폭력을 유포하는 초국가적 범죄 조직들은 미국이 맞닥뜨린 핵심적인 도전 과제이다.

이러한 변화와 도전 과제들로부터 지켜내야 할 미국의 핵심적 국가 이해는 (1) 미국 영토, 미국 국민, 미국의 삶의 방식을 보호하는 것, (2) 미국의 번영을 증진시키는 것, (3) 힘을 통한 평화 유지, 그리고 (4) 미국의 영향력 증대이다. 이러한 국가 이해를 증진시키기 위한 구체적 전략을 <표 2>로 정리했다.

<표 2> 미국의 4가지 핵심 이해를 증진시키기 위한 구체적 전략²⁰

핵심 요소	주요 전략
미국 영토, 미국 국민, 미국의 삶의 방식을 보호	<ul style="list-style-type: none"> -미국 영토(homeland)를 지키고 주권을 회복하기 위해서 국경 통제를 강화하고 이민시스템을 개혁할 것임 -가장 큰 초국가적 위협은 지하디스트 테러리스트들과 초국가적 범죄 조직인바, 이러한 위협이 미국 국경 안으로 들어오기 전에 원천적으로 차단할 것임 -미국의 핵심인프라와 디지털 네트워크를 보호하기 위한 노력을 배가시켜 새로운 기술과 새로운 적들에 대항할 것임 -미국을 미사일 공격으로부터 방어하기 위하여 중층적인 미사일 방어시스템을 구축할 것임
미국의 번영을 증진	<ul style="list-style-type: none"> -미국의 국력 회복을 위해 필수적인 미국 노동자와 미국 회사의 이익을 증진시키기 위해 미국 경제를 활성화시킬 것임 -미국은 더 이상 고질적인 무역 약용을 간과하지 않을 것이며 자유롭고 공정하고 상호적인 경제 관계를 추구할 것임 -21세기 지정학적 경쟁에서 성공하기 위해서 미국은 연구, 기술, 혁신을 이끌어야 함, 또한 지적 재산권과 혁신 기술의 약탈로부터 국가 안보 혁신 기지를 보호할 것임 -미국의 경제 안보와 국가 안보를 증진시키기 위해서 미국의 에너지 우위를 이용해 국제 시장을 개방하고 다양한 에너지원의 확보와 에너지 사용을 위해 노력할 것임

20 출처: The White House, "President Donald J. Trump announces a National Security Strategy to advance America's interests," (<https://amgreatness.com/2018/12/14/the-trump-doctrine-is-the-future-of-conservative-foreign-policy/>)(검색일: 2019.9.25) 내용을 저자가 표로 구성

핵심 요소	주요 전략
힘을 통한 평화 유지	<ul style="list-style-type: none"> -어떤 국가에도 뒤지지 않는 미국의 군사적 우위를 확보하기 위해서 미국의 국방력을 재건할 것임 -새로운 전략적 경쟁의 시대를 맞아 미국의 이해를 보호하기 위해서 외교, 정보, 군사, 경제 등의 모든 수단을 사용할 것임 -우주와 사이버 공간을 포함하여 다양한 영역에서 미국의 능력을 강화하고 여태까지 간과되었던 능력들을 재활성화시킬 것임 -미국의 동맹국들과 파트너들은 미국의 힘을 강화시키고 공동된 이해를 보호함, 따라서 공동된 위협에 대항하여 더 큰 책임감을 갖기를 기대함 -인도 태평양 지역, 유럽, 중동 등의 핵심 지역에서 힘의 균형이 미국에 유리하도록 유지할 것임
미국의 영향력 증대	<ul style="list-style-type: none"> -미국 국민을 보호하고 미국의 번영을 증진시키기 위해서 미국의 해외 영향력을 계속해서 증진시킬 것임 -미국은 외교와 개발 노력을 통해 양자관계, 다자관계, 정보 영역 등 모든 분야에서 더 나은 결과를 달성하고자 경쟁할 것이며 이를 통해 미국의 이익을 보호하고 새로운 경제적 기회를 찾고 경쟁자들에게 도전하고자 함 -미국은 자유 시장경제, 사적 영역 성장, 정치적 안정, 평화를 증진시키고자 하는 목적을 공유하는 국가들과 파트너십을 맺고자 함 -미국은 강하고 안정되고 번영하는 주권 국가의 증진을 위해 법치, 개인의 권리와 같은 미국의 가치를 지지함 -미국 우선주의 외교 정책은 국제사회에서 평화, 번영, 성공적인 사회 발전의 조건을 만들어 주는 미국의 영향력을 갖게 함

중국과 러시아 등 수정주의 국가들의 부상으로 인한 국제적 힘의 관계의 변화와 다양한 도전에 직면한 트럼프 행정부는 국제사회의 도전 과제들에 대항하여 미국의 핵심적인 이해를 지켜내기 위하여 원칙에 기반한 현실주의(principled realism)를 내세우고 있다. 트럼프 행정부는 국제 정치에서 힘이 갖는 역할이 가장 중요함을 인정하고 세계 평화 구축을 위해서 강력한 주권국가 건설이 필요함을 인식하는 현실주의 원칙을 대외 정책의 출발점으로 삼고 있다. 동시에 트럼프 행정부는 국가 안보 전략을 통해 미국이 추구하는 전략이 원칙에 기반한 현실주의 접근임을 강조하고 있는데, 이는 미국의 대외 정책이 미국의 이익을 우선에 두고 있으나 전 지구적 평화와 번영을 가져오하고자 하는 원칙 또한 중요하다는 인식을 보여주고 있다고 하겠다.

라. 국방 전략과 핵태세 검토 보고서

2018년 2월 국방부는 국방 전략(National Defense Strategy)과 핵태세 검토 보고서(Nuclear Posture Review)를 발간했다.²¹ 제임스 매티스 국방장관의 이름으로 펴낸 국방 전략에서 중국, 러시아와의 장기적인 전략적 패권경쟁이 국방부의 주요한 우선 과제임을 명시하고, 이를 위해 국방 관련한 지속적인 투자의 증가가 필요함을 강조했다. 국방 전략에서 국방부는 국방의 주요 목표를 다음과 같이 내세우고 있다. 첫째, 미국 영토를 공격으로부터 방어하고, 전 지구적 차원과 주요 지역에서 합동 군사력의 장점을 유지하며, 미국의 핵심 이해에 반하는 적의 공격을 저지할 수 있어야 한다. 둘째, 인도 태평양 지역, 유럽, 중동, 서반구에서 미국에게 유리한 지역적 힘의 균형을 유지하고, 미국의 영향력과 이해 증진을 위해 미국 부처에 상응하는 파트너 부처를 활성화해야 한다. 셋째, 군사적 공격으로부터 동맹국을 방어하고 억압에 대하여 파트너국가를 강화하고, 공동 국방의 책임을 공정하게 분담할 수 있어야 한다. 넷째, 대량살상무기를 획득, 확산, 사용하는 적대국과 비국가 행위자들을 설득하여 대량살상무기 사용을 방지하고 억지할 수 있어야 한다. 다섯째, 전 지구적으로 공동 영역(common domains)이 자유롭게 개방되도록 해야 한다. 여섯째, 경제성(affordability)과 속도감을 유지하며 계속해서 성과를 도출해야 하며, 21세기에 걸맞는 최고의 국가 안보 혁신 기지를

21 국방 전략은 국방부 장관실에서 발간하는 국방 관련 전략 문서로서 행정부에서 발간한 국가 안보 전략에 기초하여 국방 정책의 핵심사항을 담고 있다. 핵태세 검토 보고서 또한 국방부에서 발간하는 문서로서 향후 장기적인 관점에서 미국의 핵무기 관련 정책과 전략 등을 정리한다. 2002년 부시 행정부와 2010년 오바마 행정부에서 발간되었고, 새 행정부의 출범 초기에 발간하는 것으로 기대되고 있다.

구축해야 한다.

이러한 목적에 맞춰 국방부는 국방 전략에 있어 전략적 접근방법을 구체화하고 있는데, 이를 (1) 더욱더 치명적인 합동 군사력을 건설하여 군사적 신속함을 제고, (2) 동맹을 강화하고 새로운 파트너십을 구축함, (3) 더 좋은 성과와 경제성(affordability)을 위해 국방부의 운영 방식을 개혁이라는 세 가지 영역에서 나눠 제시하고 있다. 이를 아래 표에 정리했다.

〈표 3〉 세 가지 핵심 목표 달성을 위한 전략적 접근방법²²

핵심 목표	구체적 방법
<p>더욱더 치명적인 군사력 건설</p>	<p>-전쟁에 대한 준비태세 강화로 무력 충돌을 저지: 세 핵심 지역 (인도 태평양, 유럽, 중동)에서의 침략을 저지, 테러리스트와 WMD 위협을 무력화, 무력 분쟁 이전 수준의 도전으로부터 미국의 이해를 방어</p> <p>-핵, 우주, 사이버공간, 정보, 미사일 방어, 자율 시스템 등 모든 가능한 주요 영역에서 현대화를 위한 투자: 2019-2023년 국방 예산의 증가 요구</p> <p>-새로운 기술 발전에 맞춰 혁신적인 운영 방식의 진화, 국방 종사자들의 능력 개발</p> <p>-치명적이고 기민하고 견고한 군사 태세와 배치를 개발</p>
<p>동맹의 강화와 새로운 파트너십 구축</p>	<p>-동맹과 연합에 대한 상호 존중; 상호 이익이 되는 집단 안보에 있어서 동등한 분담; 각국의 국방력 현대화를 위한 효과적인 투자; 권위주의 트렌드와 급진 이데올로기, 불안정에 대항한 책임 분담을 기대</p> <p>-지역 연합과 안보 협력을 강화하기 위한 지역적 힘의 메카니즘과 협력에 기반한 기획의 확장</p> <p>-미군과의 상호 운영성(interoperability)을 높이기 위해 미 군수장비들의 판매, 파트너 국가들의 군사 현대화를 촉진</p> <p>-견고한 연합과 장기적인 안보 파트너십에 우선성 부여: 인도 태평양에서의 동맹과 파트너십 확장, NATO 동맹 강화, 중동에 견고한 연합 형성, 서반구의 강점 유지, 아프리카의 테러리스트 위협을 해결할 수 있는 관계 구축</p>
<p>더 좋은 성과와 경제성을 위해 국방부 개혁</p>	<p>-좋은 성과와 더불어 사안에 맞는 신속성 제고, 혁신적인 조직 운영</p> <p>-체계적인 예산 운용과 경제성 제고, 개발에서 실천 배치까지의 신속하고 반복적인 방식의 활성화, 국가 안보 혁신 기지의 성공적 운영을 지원</p>

22 출처: U.S. Department of Defense, "Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America: Shaping the American military's competitive edge" 내용을 저자가 표로 구성.

2018년 국방부는 국방 전략과 함께 핵태세 검토 보고서(Nuclear Posture Review)를 발간했는데, 이 보고서에서 미국이 현재 핵관련 국제 정세를 바라보는 시각을 확인할 수 있다. 미국은 미국의 지속적인 핵 무기감축 노력과는 달리 중국과 러시아는 신중 핵무기 기술 개발 등 핵 무기 비중을 높여 왔음을 지적하고 이와 더불어 북한과 이란이 핵개발 능력을 확장하고 있음에 주목한다. 따라서 미국 본토, 동맹국, 파트너들의 안보를 위해 미국의 핵능력 강화가 요구된다고 평가했는데, 이러한 미국의 핵 정책은 핵무기와 비핵무기 공격을 억지하는데 전략적 우선성을 두고 있음을 명시하고 있다.

국방부는 미국의 핵전략의 핵심 역할을 (1) 핵과 비핵 공격의 억지, (2) 동맹국과 파트너 국가들의 안전 보장, (3) 억지 전략이 실패할 경우 미국이 추구하는 목적 달성, (4) 불확실한 미래에 대비한 능력 증강, 네 가지로 제시하고 있다. 미국이 추구하는 미국 핵전략의 세 축은 잠수함(SSBNs)과 잠수함 발사 탄도미사일(SLBM), 지상기지 대륙간 탄도미사일(ICBM), 그리고 전략 폭격기와 공중 발사 크루즈미사일(ALCMs)이다. 핵관련 국제 환경이 변화함에 따라 국방부의 최우선 과제는 핵공격 억지와 그에 필요한 핵능력의 유지로서, 미국이 추구해 오던 전통적 세 가지 핵전략 외에도 다양성과 유연성을 더한 전략적 확장이 필요함을 주장하고 있다. 따라서 핵무기 관련한 개발, 보수, 교체 등을 위한 국방부 예산 투입이 필요하며 이러한 투자를 통해 미국의 핵능력을 제고할 필요가 있음을 명시하고 있다.

미국의 NC3 (Nuclear Command, Control, Communications) 핵 전략 체제 또한 현대화할 필요성이 있는데 이는 우주, 사이버 공간, 적대국의 제한적 핵 확장 전략 등으로 21세기 새롭게 등장할 위협에 대비할

필요가 있기 때문이다. 이와 함께 핵무기 관련한 인프라 구축과 개발을 지속해야 하고 테러조직의 핵무기 획득 또는 핵무기 이용 가능한 기술 획득 등에 대한 방어 능력을 계속해서 유지할 필요가 있음을 강조한다. 미국은 핵 비확산 조약(NPT: Nuclear Nonproliferation Treaty) 준수와 군비 통제를 계속 이어나갈 의지가 있으나 러시아의 비확산 조약 준수와 군비 통제 관련한 위반에 대한 대처 방안을 강구할 필요가 있음을 제안하고 있다.

2018년 핵태세 검토 보고서는 2017년 1월 트럼프 대통령이 취임과 함께 국제 정세의 변화에 따른 새로운 핵전략이 요구된다며 지시하여 작성되었다. 트럼프 대통령은 전 지구적인 비핵화가 미국의 궁극적인 목표이나 그 이전 단계에서는 중국, 러시아 등의 핵무기 개발에 맞설 수 있는 핵억지력을 가져야 함을 강조했고, 2018년 핵태세 검토 보고서를 통해 이러한 트럼프 행정부의 입장이 분명하게 나타나고 있다. 2019년 2월 1일 트럼프 대통령이 발표한 미국의 중거리 핵전력 조약(INF: Intermediate-range Nuclear Forces Treaty) 탈퇴는 이러한 미국의 핵전략의 연장선에서 이해할 수 있다.

마. 2017년 트럼프 대통령 대외 정책 연설

2017년 뉴욕에서 열린 UN 총회 연설과 같은 해 다낭에서 열린 APEC 정상회담 연설은 트럼프 대통령의 대외 정책을 논할 때 빼놓지 않고 등장하는 중요한 자료이다. 따라서 이 절에서는 두 연설문을 트럼프 행정부의 대외 정책에 대한 정부 공식 문건과 발표 이외의 추가적인 자료로 살펴보고자 한다.

2017년 9월 20일 유엔 총회에서 트럼프 대통령은 연설²³을 통해 미국의 대외 정책의 구체적인 방향을 제시했다고 평가받는데, 먼저 트럼프 대통령은 다양한 국가들이 각국의 주권을 지키고 안보를 유지하며 번영을 증진시키기 위해 협력하는 것이 유엔 창설의 기반이 되는 핵심 개념이라고 정의했다. 따라서 세계평화의 세 중심축은 주권, 안보, 번영으로 국제 정치의 장에서 개별 국가 주권의 중요성을 역설하며 각국의 이해와 권리가 있음을 인정해야 한다고 강조했다. 이 연설에서 트럼프 대통령은 미국의 이해와 미국민의 우선성을 내세우며 미국의 필요, 안전, 권리와 가치를 지키는 것이 무엇보다 우선되어야 한다는 미국 우선주의 원칙을 다시 한 번 강조했다. 국제 정치에서 핵심 행위자는 국가(nation-state)임을 명시하고, 미국은 이데올로기가 아닌 결과에 의해서 인도되는 원칙에 기반한 현실주의(principled realism)에 입각하여 대외 정책을 추구할 것이라고 말했다.

트럼프 대통령은 북한의 핵개발과 이란의 이슬람 극단주의 지원 문제에 대항한 국제 사회의 공조가 필요함을 강조하면서도, 모든 국가가 전 지구적 문제들을 해결하고자 하기 보다는 각 지역 국가들이 해당 지역의 안보 증진과 경제 번영을 위해서 큰 역할을 해야 한다고 주장했다. 또한 미국은 모든 국가들과 사업과 교류를 강화하고자 하나 모든 경제 교류는 공정하고 상호주의 원칙에 입각해야 한다고 주장함으로써 기존에 미국이 맺은 경제 교류의 관행에 새로운 변화가 있을 것임을 예고했다. UN과 같은 국제 기구가 강해지기 위해서는 각 국가가 독립적인 힘을 가져

23 트럼프 대통령 UN 연설 전문. NBC news, "America first: Read Trump's full United Nations speech," (<https://www.nbcnews.com/politics/white-house/america-first-read-trump-s-full-united-nations-speech-n802676>)(검색일: 2019.9.25)

야 하고, 따라서 미국의 번영이 국제 평화와 번영을 위해 중요하다고 주장하며 미국 우선주의를 내세운 미국의 대외 정책은 모든 국가가 자국에 대한 애국심을 가져야 한다는 평범한 논리에 근거하고 있음을 강조했다.²⁴

트럼프 대통령은 2017년 11월 10일 APEC 정상 회담 연설²⁵을 통해 인도 태평양의 전략적 중요성과 미국의 영향력 증대를 위한 파트너십 구축을 역설했다. 이 연설에서 트럼프 대통령은 미국의 자유롭고 개방된 인도 태평양 구상을 언급하며 인도 태평양은 다양한 문화를 가진 독립적인 주권 국가들이 서로 번영하고 자유와 평화 속에서 발전하는 지역이고 APEC은 이러한 비전이 현실화될 수 있도록 세워진 조직임을 강조하며, 그 기초로서 인도 태평양 지역의 항행의 자유가 보장되어야 함을 역설했다. 또한 세계무역기구(WTO)의 불공정성, 현재 형평성에 어긋나는 무역 불균형에 대한 미국의 불만을 표출하며 이러한 불공정한 무역 관행을 더 이상 받아들일 수 없고 미국이 무역에서 지속적인 불이익을 당하는 것을 좌시하지 않을 것이라고 천명했다. 따라서 상호 이익이 되는 상업 교류의 확대를 통해 새로운 경제 교류 질서를 구축할 필요가 있고, 미국은 각국의 번영과 안보를 증진시키기 위해 인도 태평양의 모든 국가들 간 상업과 우애의 결속이 강화되도록 미국과 파트너십을 재개하기를 희

24 트럼프 대통령은 자국 우선주의와 국가주의(nationalism), 국가 주권의 절대성 등을 2018년에 이어 2019년 유엔 연설에서도 계속해서 강조했다. (NBC news, "Trump pushes nationalism in U.N. speech: 'The future does not belong to globalists'," 2019년 9월 25일 (<https://www.nbcnews.com/politics/donald-trump/future-does-not-belong-to-globalists-trump-pushes-nationalism-u-n-n1058171>)(검색일: 2019.9.25))

25 트럼프 대통령 APEC 연설 전문: The White House, "Remarks by President Trump at APEC CEO Summit [Danang, Vietnam]," (<https://www.nbcnews.com/politics/white-house/america-first-read-trump-s-full-united-nations-speech-n802676>)(검색일: 2019.9.25)

망한다고 말했다. 또한 새로운 파트너십의 핵심은 공정과 상호성의 원칙에 입각한 견고한 무역 관계를 맺는 것으로 미국과 파트너십을 맺는 국가는 미국과 마찬가지로 철저히 규칙을 지켜야 하고 시장은 양국 모두에게 동등하게 개방되어야 함을 강조했다. 이러한 새로운 시장 질서에 입각하여 미국은 인도 태평양 지역 국가들과 양자 무역 협상(bilateral trade agreements)을 추구해 나갈 것임을 명시했다.

2. 트럼프 행정부의 대외 정책 핵심 기조

지금까지 트럼프 행정부의 대외 정책을 논하는데 있어 핵심적이라고 평가되는 공식 발표와 문서, 연설들을 살펴보았다. 이 장에서는 앞서 정리한 자료들에서 공통적으로 나타나는 핵심 키워드를 찾아 분석하고자 한다. 이 보고서는 트럼프 대통령의 대외 정책 핵심 기조를 (1) 힘에 의한 평화의 유지, (2) 미국 우선주의, (3) 양자 관계 중심의 동맹과 파트너십의 증진, (4) 인도 태평양 지역에 대한 전략적 집중, (5) 이란, 이슬람 극단주의에 대한 불관용으로 정리하였다. 아래에서 다섯 가지 핵심 키워드에 대한 구체적인 해석을 제공하고 그 의미를 분석하고자 한다.

가. 패권경쟁의 재개: 힘에 의한 평화의 유지 전략

크리스토퍼 포드 국무부 국제안보비확산 담당 차관보는 기존의 국제

정치를 지배하던 패권 안정론이 실패했다고 평가한다.²⁶ 패권 안정론이 등장하고 유지된 역사적 배경을 살펴보면 먼저 공산주의 붕괴와 냉전 시대의 종식으로 미국이 표방하는 민주주의와 자본주의의 운영시스템의 우월성이 입증되었다고 평가되었다. 이 후 경쟁 상대가 없는 미국의 패권이 안정적으로 유지되고 있으며, 이러한 안정된 패권의 유지가 세계 질서와 안녕에 기여한다는 공감대가 형성되었다. 따라서 국제 정치 상황이 평화적이고 우호적으로 전개될 것이라는 전망이 지배적이었고 미국은 미국의 패권에 도전하는 경쟁자를 상정하지 않았다. 이러한 패권의 유지와 함께 국제주의적 자유주의의 기치 아래 민주주의와 자유의 가치를 전파하고 이에 기반하여 국가를 재건하는 데 미국이 적극적인 역할 수행이 필요하다는 데 국제적인 동의가 존재해 왔다고 할 수 있다.

그러나 이러한 패권 안정론은 실패했다는 평가가 대두되고 있는데, 미국이 단국 체제 패권 안정론에 젖어 있는 동안 러시아와 중국 등 다른 국가들은 군사적, 경제적 성장 전략을 통해 미국의 패권에 도전하는 상황이 만들어졌기 때문이다. 군사적 영역에서 미국의 우위는 여전히 유지되고 있으나 9/11과 경기침체를 거치며 미국의 안정과 번영이 크게 위협받고 있으며 단일 패권국으로서의 미국의 위상 또한 흔들리고 있다는 평가가 대두되고 있는 것이다.

이러한 국제 정치 환경의 변화에 대하여 미국은 중국과 러시아를 세계 질서를 흔들고자 하는 수정주의 국가로 규정하고, 이와 더불어 불량 국가(rogue state) 북한과 이란, 그리고 국경을 넘어선 위협 조직들에 의

²⁶ 2018년 미국 핵태세 검토보고서와 국방전략 관련하여 크리스토퍼 포드 국무부 국제안보·비확산 담당 차관보가 대외 정책연람에서 발표한 내용(2018.6.6)에 기반하여 정리했다.

해서 국제정치는 이미 패권을 향한 경쟁이 시작되었다고 평가하고 있다.²⁷ 미국이 핵 비확산을 위해 끊임없이 노력해 온 것과는 달리 러시아와 중국을 포함한 국가들은 핵 무력 증강에 기초한 공격적인 군사 정책과 전략들을 발전시켜 왔기 때문이다.²⁸ 또한 북한은 UN 안전보장이사회의 제재를 위반하고 핵개발과 미사일발사 실험을 계속하고 있고, 이란은 포괄적 공동행동 계획(JCPOA)의 합의에도 불구하고 여전히 핵개발의 가능성을 보이고 있다고 미국은 평가한다.²⁹ 구체적으로 <2018년 국방 전략>은 미국의 번영과 안보에 핵심적인 도전으로 수정주의 국가들에 의한 장기적이고 전략적인 패권경쟁이 다시 시작된 것이라고 평가하고 있다. 중국은 남중국해를 군사화하며 주변국들을 위협하는 약탈적인 경제정책으로 전략적 경쟁국으로 부상하였고, 러시아는 주변국들을 군사적으로 침범하고 경제, 외교, 안보 정책들에서 주변국들에게 영향력을 행사함으로써 미국의 패권에 도전하고 있으며, 북한은 UN의 압박과 제재에도 불구하고 국제질서를 흔드는 행위들을 계속하고 있고 이란은 중동 지역의 안정에 심각한 도전이 되고 있다는 평가를 내리고 있는 것이다. 이와 같이 국제정치는 다시 패권 경쟁이 시작되었고, 이에 따라 힘에 의한 평화 전략이 요구된다는 것이 미국의 입장이다.

트럼프 대통령은 취임 후 외교 정책의 기초를 발표하며 힘에 의한 평화(peace through strength)가 트럼프 행정부 외교 정책의 중심이 될 것이라고 언명하였다. 트럼프 대통령은 더욱 안정적이고 평화로운 세계

를 만들기 위하여 힘을 통한 평화의 원칙이 필요하고, 미국의 패권 경쟁에서의 승리가 국제사회의 갈등과 전쟁을 막고 세계 평화를 증진시키는 최선의 방법이라고 주장한다. 힘에 의한 평화 전략의 핵심은 미국 국방력 강화이고, 이를 위해서는 미국의 국방예산 지출이 증대되어야 한다. 구체적으로 트럼프 행정부는 미군의 재건을 약속했는데, 1991년 이후 계속된 해군 전투함과 공군 전투기의 점진적인 감소 추세를 뒤집어 다시 강력한 군을 만들어 군사적 우위를 튼튼하게 하는 것을 목표로 제시했다. 구체적으로 무기 개발과 미사일 방어체제 강화, 핵무기 개발 계획 등을 제시하고 있는데, 트럼프 행정부에서 국방부 예산은 매년 증가하고 있으며, 국방부 예산에서 신무기 도입과 연구개발 등이 큰 비중을 차지하고 있다.³⁰ 핵무기 개발과 관련하여 트럼프 대통령은 2018년 국정연설에서 미국은 가장 강력한 핵무기를 개발하여 핵역지력을 증강시킬 것이라고 발표하였다.³¹ 이러한 국방 관련 신무기 개발과 핵무기 개발 등은 국가 간 군비 경쟁의 가속화를 불러 올 것으로 예상된다. 2019년 2월 미국이 탈퇴를 선언한 중거리 핵전력 조약(INF)이 마무리되는 8월 이후 군비 경쟁이 본격적으로 가속화될 것이라는 우려가 높아지고 있다.

27 The White House, *National Security Strategy*, 2017, p. 27.

28 Office of the Secretary of Defense, *Nuclear Posture Review*, 2018, p. 1.

29 위의 글.

30 국방부 예산안 자료(dod.defense.gov)에 따르면 국방부는 2017년 6390억 달러, 2018년 6860억 달러, 2019년 7500억 달러의 예산안을 제출하였다. 그런데 국방부가 의회에 제출한 예산안과 이후 의회에서 책정한 국방부 예산은 차이가 있을 수 있다. 일례로 2018년 국방부는 6860억 달러 예산안을 제출했는데, 의회는 국방부 예산으로 7160억 달러를 승인 책정했다.

31 The White House, 2018, "President Donald J. Trump's State of the Union Address," (<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-state-union-address/>)(검색일: 2019.9.25)

나. 미국 우선주의

미국 대외 정책의 핵심 키워드 중 하나가 미국 우선주의라는 것에는 이견이 없을 것이다. 트럼프 대통령은 대통령 후보 시절부터 미국 우선주의(America First) 구호를 공공연히 내걸었고, 따라서 트럼프 행정부의 대외 정책은 미국 우선주의로 요약될 수 있다고 해도 과언이 아니다. 그러나 이러한 미국 우선주의에 대한 해석과 이해는 완전한 합의를 보이고 있는 것 같지는 않다. 본 보고서는 트럼프 행정부의 미국 우선주의를 경제 민족주의, 탈국제주의, 역외균형 전략으로 요약하였다.

트럼프 행정부의 미국 우선주의의 핵심 요소는 경제 민족주의로서 이는 힘을 통한 평화를 기반으로 한 외교, 안보 정책의 효율 증대와 적극적인 국가개입을 통해 국제적 경쟁에서 자국의 경제적 이익을 도모한다는 원칙이다.³² 이러한 트럼프 행정부의 경제 민족주의 원칙은 기존 무역 질서에서 미국의 손실 증가를 지적하며 환태평양경제동반자협정(TPP)을 탈퇴하고 한미 FTA를 재협상하고, 북미자유무역협정(NAFTA)을 탈퇴 후 재협상하는 등 트럼프 행정부 초기부터 미국의 이익 계산에 기반한 경제 정책 추진으로 뚜렷하게 표출되고 있다. 미국은 다양한 채널을 통해 미국의 이익을 최우선에 두는 현실주의 노선을 채택할 것임을 공표하였고, 가치와 이데올로기에 좌우되지 않는 국제관계에 대한 현실주의 접근에 기반하여 주요 흑자국 통화에 대한 환율 조작국 지정과 평가절상 요구, 공정 무역의 이름으로 미국 무역 적자 해소를 추진하겠다는 강한

32 김진하 (2017), 민정훈에서 재인용. (민정훈, "트럼프의 등장과 동북아 안보," 『한국정치외교사논총』 제39권 제2호, 2018. p. 207)

의지를 보여주고 있다.

미국 우선주의의 두 번째 요인은 국제주의에서의 탈피로 트럼프 행정부는 국제 관계에서 국가가 주요 행위자가 되어야 함을 강조한다. 탈국제주의 움직임은 이란 핵협정 탈퇴, 파리 기후협약 탈퇴, UN, NATO, WTO 등 국제 기구와 국가의 주권을 넘어서는 국제협약 등에 대한 불만 표출에서 공개적으로 나타나고 있으며, 국제협력기구에서 미국의 역할 감소를 강력하게 주장하고 있다. 그러나 이러한 탈국제주의 원칙이 미국의 고립주의 외교정책으로 직결되는 것은 아니다. 트럼프 행정부는 국제 무대에서 미국의 이익을 지키기 위한 전략적 선택과 상호작용의 중요성을 인식하고 있으며³³ 특히 양자관계 중심의 동맹과 파트너십의 증진이 미국의 이익 증진을 위해 필요함을 강조하고 있다. 이러한 점에서 미국 우선주의 대외 정책을 고립주의로의 회귀로 평가하기는 어렵다. 다만 이러한 전략적 상호작용의 필요성과 파트너십의 추구를 강조하면서도 동시에 국제 평화 유지를 위한 비용 분담과 공정한 무역 관계 추진이 필요함을 역설하고 있다는 점을 주목해야 한다.³⁴

마지막으로 미국 우선주의 대외 정책의 핵심 요소는 역외균형(offshore balancing) 전략 추진이라고 할 수 있다. 미어사이머와 왈트

33 트럼프 대통령은 국제사회에서 다자적인 경제 압력이 타겟 국가가 우회적인 방법으로 경제 제재 등을 피해갈 수 있는 능력을 제한하여 더 효과적이라는 것에 동의한다. (The White House, *National Security Strategy*, 2017, p. 34)

34 조금 다른 관점에서 김관욱(2017)은 미국을 쇠퇴하는 패권국으로 규정하고 트럼프 정부의 대외 정책을 패권유지의 장기화 방안의 일환으로 파악한다. 쇠퇴하는 패권국들은 패권유지를 위해 (1) 부상하는 도전국을 아직 남아있는 유일한 군사력을 이용한 예방전쟁으로 약화, (2) 패권국의 역할을 축소하고 도전국과 타협, (3) 패권국의 역할을 축소해서 국제적 공공재 제공의 비용을 절감하고 체제유지에 대한 부담을 다른 국가들에 전이시켜 패권을 유지하는 방안을 사용할 수 있는데, 트럼프 행정부는 타국에 대한 자원추출 강화와 부담전이를 통해 기존의 미국 중심의 질서를 유지하는 대외 정책을 추진한다고 평가한다. (김관욱, "트럼프 행정부의 '미국우선주의' 대외 정책," 『국제정치연구』 제20권 제1호, 2017, pp. 77-98.

는³⁵ 자유주의 이데올로기 확산을 앞세운 전통적인 대외 전략의 한계를 지적한다. 미국이 국제 기구, 대외 정부, 시장 개방, 인권 등에 기반한 세계 질서를 유지하고 국제 문제들을 해결하는데 앞장서야 한다는 대외 추구는 한계를 가지며, 미국이 모든 책임과 비용을 전담해야 한다는 자유주의 헤게모니 전략은 실효성을 잃었다고 평가한다. 따라서 미국은 서반구(western hemisphere)에서의 우위를 유지하는데 집중하고, 유럽, 동북아시아, 중동 등 다른 지역에서는 지역헤게모니를 장악하려는 국가에 대항하는 새로운 대전략으로 전환이 필요하다는 것이다.

미어샤이머와 왈트에 따르면 역외균형 전략의 목표는 미국을 더욱 강한 나라로 만들어 전 지구적 차원의 우위를 점하는 것으로, 역외균형 전략의 핵심은 유럽, 동북아시아, 중동 등에서 각 지역별 힘의 균형 상태가 지역 국가들의 감독과 견제를 통해 유지되도록 하는 것이다. 이러한 지역 내 힘의 균형 상태 유지는 미국의 서반구 헤게모니 권력에 영향을 미치지 않는 한 미국의 국방력을 사용할 필요가 없게 하는 역할을 한다. 따라서 역외균형 전략은 미국의 국제 안보를 위한 비용부담을 줄이고 미국의 이익에 집중할 수 있게 하는 효과가 있다. 자유주의 이데올로기를 앞세우지 않는 지역 균형 전략과 각 나라의 주권과 독립성을 인정하는 역외균형 전략은 동시에 미국을 향한 테러리즘의 위협을 감소시킬 수 있다.

35 John J. Mearsheimer and Stephen M. Walt, "The case for Offshore Balancing: A superior U.S. Grand Strategy," *Foreign Affairs* 95 (4), 2016, pp. 70-83.

다. 양자 관계 중심의 동맹과 파트너십의 증진 전략

트럼프 행정부의 대외 정책이 기존의 자유주의적 국제질서와 다자간 국제 협력에 대한 비판에서 출발하고 있으나, 위에서 설명한 바와 같이 트럼프 행정부의 대외 정책이 고립주의로의 회귀를 의미하는 것은 아니다. 트럼프 대통령은 2017년 APEC 정상회담에서 "미국은 더 이상 미국의 손을 묶고 주권을 포기하는 대규모 합의에 들어가지 않을 것"이나, 양자 무역 합의 등을 통해 상호 이익이 되는 교역을 추구해 나갈 것임을 강조³⁶하는 등 미국의 이익에 유리한 힘의 균형을 찾기 위한 전략적 동맹관계, 파트너십의 필요성을 인식하고 적극적인 모색을 하겠다는 신호를 보내고 있다. 이러한 의지는 국가 안보 전략 문건에서도 분명하게 나타나는데, '마음이 맞는 (like-minded)' 파트너 국가를 모색하고 관계 강화를 통해 미국의 이익 증진을 추진하겠다는 전략이 여러 차례 명시되고 있다.³⁷

이러한 전략적 동맹관계와 파트너십을 통한 각 국의 경제적 번영과 안보확보를 위해 미국은 국경을 넘어선 공동 영역의 전략적 이용을 촉구하고 있다. 구체적으로 바다, 우주, 사이버 영역 등 공동 영역(common domains)이 자유롭게 개방되어야 함을 다양한 채널을 통해 강조하고 있으며 특히 바다에 대한 자유로운 접근은 국가의 안보와 경제적 번영을 위한 핵심 원칙임을 여러 차례 밝히고 있다. 바다와 우주의 자유로운 개

36 APEC 정상회담 연설문

37 국가안보전략은 다자주의적 합의에서 탈피하고자 하는 트럼프 행정부의 정책적 전환과 함께 상호 이익이 존재하는 것에 동의하는 파트너 국가와의 양자 관계를 적극적으로 추진하겠다는 의지를 반복적으로 표명하고 있다. 참고로 "마음이 맞는 (like-minded)" 파트너십의 모색은 국가안보전략에서 7번 이상 언급됐다.

방은 상업적, 과학적 개발과 탐사를 통해 모든 국가의 이익을 증진시킬 수 있다고 주장한다.

라. 인도 태평양 지역에 대한 전략적 집중³⁸

인도 태평양 지역은 트럼프 행정부의 역외균형 전략과 전략적 동맹 관계 증진 등의 대외 전략에서 핵심적인 관심지역이다. 이는 중국이 인도 태평양 지역에서 국가 주도 경제 모델을 확산시키며 중국의 이해에 맞는 새로운 질서를 재정립하여 미국의 지위를 위협하고 있다는 인식에 기반하고 있다. 이러한 중국의 영향력 증대에 대항하여 새로운 지역 질서를 정립할 필요가 있고, 이를 위해 미국은 지역 국가들과 파트너십을 구축할 필요가 있다는 것이다. 구체적으로 동북아시아 지역에서는 북한의 위협에 대항하기 위해 한국의 역할이 중요함을 지적하고, 동북아의 변영과 안보에 뉴질랜드가 갖는 핵심적 역할과 새롭게 떠오르는 인도와 일본, 호주를 묶는 4자 협력의 추진 방안을 모색하고 있다. 동남아시아 지역에서는 필리핀, 타이, 베트남, 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르 등 미국의 주요 시장이 될 수 있는 국가들과 전략적 동맹관계를 맺는 방안을 추진하고자 한다. 또한 인도 태평양 지역에서 동남아시아 국가연합(ASEAN)과 아시아 태평양 경제협력기구(APEC)가 갖는 영향력을 인정

38 트럼프 대통령의 외교안보정책을 분석한 강량(2018)은 트럼프 대통령의 외교안보정책이 현실주의에 기반을 둔 선별적 개입정책일 가능성을 높게 평가하며, 이 경우 (1) 지정학에 기반을 둔 세력균형정책이 정책입안에 항상 가용되고 있다는 점, (2) 대내외언론에서 거론되는 트럼프 대통령의 고립주의정책은 비현실적인 인식이라는 점, (3) 전략적으로 중요한 지역에 대해서 더 많은 미군의 전략자산이 투입될 수 있다는 점을 지적하는데, 이러한 분석은 이 보고서의 주요 분석과 궤를 같이 한다. (강량 (2018), "최근 미국 내 외교안보정책 관련 쟁점 분석," 국가안보전략연구원 이슈브리프 103호)

하고 이를 유지하는데 미국의 적극적인 지원을 약속하고 있다. 무엇보다 미국의 인도 태평양 전략의 핵심은 항행의 자유 보장, 자유롭고 개방된 바다, 제약 없는 교역, 공정하고 상호주의에 입각한 무역 합의 등을 통해 지역 내 미국의 영향력을 증대하는 것에 초점이 맞춰져 있다.

이러한 트럼프 행정부의 인도 태평양 지역에 대한 중요성과 추진전략은 2019년 6월 발간된 국방부의 인도 태평양 전략보고서³⁹에서 더욱 구체화되었다. 보고서를 통해 미국은 인도태평양 지역의 안정과 번영을 위한 핵심적인 역할을 계속해나갈 것임을 강조하고, 이를 위해 신뢰할 만한 전투자세를 유지하고 새로운 파트너십을 구축하고 동맹을 강화하며, 지역 내 네트워크 형성을 촉진하는 다양한 방안들을 제시하였다.

마. 이란, 이슬람 극단주의에 대한 불관용

트럼프 행정부의 대외 정책에서 반복적으로 언급되고 그 중요성이 부각된 마지막 핵심 키워드는 이란, 이슬람 극단주의에 대한 불관용이라 할 수 있다. 트럼프 행정부는 급진주의적 이슬람을 미국의 안전을 위협하는 핵심 도전 과제로 규정하고 있으며, 이에 대한 미국의 적극적 개입이 필요함을 주장하고 있다. 미국의 안전을 위협하는 극단주의 이슬람과 ISIS의 성장에 이란의 역할이 핵심적이라는 평가와 함께 미국은 이란을 테러 지원국으로 지정, 이란에 대한 불관용 정책을 채택하고 있다. 트럼프 대통령은 중국, 러시아, 북한과 함께 이란의 핵개발 기술 확장 시도가

39 The Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*. June 1, 2019.

지속적으로 유지되고 있다고 주장하고 있으며, 이란 협정(JCPOA: Joint Comprehensive Plan of Action)이 이러한 이란의 핵개발 가능성을 차단하지 못할 뿐만 아니라 이란의 지역 내 테러 지원과 같은 활동을 제한하지 못하고 있다고 평가한다. 그 결과 트럼프 대통령은 오바마 대통령의 업적 중의 하나인 이란 협정에서 미국의 탈퇴를 선언했으며, 이란의 이슬람 극단주의 지원 문제에 대한 국제 사회의 공조를 요청하고 있다.⁴⁰

이러한 이란에 대한 강경한 정책은 트럼프 대통령 임기 내내 이란 협정의 탈퇴를 포함하여 이어져 오고 있으며, 구체적으로 이란의 중앙은행과 국가발전기금, 이란 지도자와 이란 3대 수출품에 대하여 경제 제재를 단행하였다. 또한 트럼프 대통령은 여러 차례 공개적으로 이란에 대한 최대 수준의 제재에 국제 사회가 함께 해줄 것을 촉구해왔다. 2019년 9월 24일 유엔 총회 연설에서도 트럼프 대통령은 이란이 국제적인 테러와 중동 지역의 폭력과 불안에 책임이 있다며 강력한 경제제재가 필요함을 역설했다.⁴¹

40 The White House, "President Donald J. Trump is Ending United States Participation in an Unacceptable Iran Deal," 2018년 5월 8일 (<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-ending-united-states-participation-unacceptable-iran-deal/>)(검색일: 2019.9.25); 그러나 트럼프 대통령의 이란 핵협정에 대한 비난이 사실관계에 기반하고 있지 않다는 비판이 제기되고 있으며, 이는 이란 핵협정에 참여한 유럽 국가들의 입장에도 상반된다. (Washington Post, "Fact-checking President Trump's reasons for leaving the Iran nuclear deal," 2018년 5월 9일. (<https://www.washingtonpost.com/news/fact-checker/wp/2018/05/09/fact-checking-president-trumps-reasons-for-leaving-the-iran-nuclear-deal/>)(검색일: 2019.9.25); The Guardian, "Iran deal: Trump breaks with European allies over 'horrible, one-sided' nuclear agreement," 2018년 5월 9일 (<https://www.theguardian.com/world/2018/may/08/iran-deal-trump-withdraw-us-latest-news-nuclear-agreement>)(검색일: 2019.9.25)

41 2019년 9월 24일 연설 전문: The White House, "Remarks by President Trump to the 74th Session of the United Nations General Assembly," 2019년 9월 25일 (<https://www.whitehouse.gov/briefings->

3. 트럼프 행정부의 대외 정책 평가

이제까지 트럼프 행정부 초기의 주요 문건과 발표, 연설 등을 통해 트럼프 행정부 대외 정책의 다섯 가지 핵심 기조를 도출하여 분석하였다. 이 장에서는 이러한 트럼프 행정부의 대외 정책에 대한 평가를 정리한다. 트럼프 행정부의 대외 정책에 대해서는 두 가지 상반된 평가가 존재한다. 한 편에서는 트럼프 행정부의 대외 정책이 대외 정책에서 차지하는 전통적인 대통령의 자율성과 독립성의 수준을 넘어서는 트럼프 대통령 개인에 대한 집중으로 여러 가지 문제점을 만들고 있다는 평가가 있다. 다른 한편에서는 트럼프 대통령의 대외 정책은 일관된 원칙에 따라 추지되고 있으며 이러한 정책 일관성은 트럼프 독트린으로 자리 잡았다고 평가한다.

가. 트럼프 개인에 집중된 국가 정책

트럼프 행정부의 대외 정책에 대한 가장 큰 비판은 미국의 대외 정책이 대통령의 독자적 정책 결정에 크게 좌우되어 미국 대외 정책의 예측 불가능성이 커지고 있으며, 이로 인해 미국 대외 정책의 신뢰성이 저하되고 있다는 것이다.⁴² 트럼프 대통령의 외교 안보 분야 정책 집행이 대

statements/remarks-president-trump-74th-session-united-nations-general-assembly/)(검색일: 2019.9.25)

42 트럼프 대통령의 대외 정책을 평가하며 이코노미스트지는 예측불가능성이 갖는 정책적 이점도 있음을 지적한다. (The Economist, "Trump is not doing badly abroad: Unpredictability has some advantages," 2018.10.27. (<https://www.economist.com/united-states/2018/10/27/trump-is-not-doing-badly-abroad>)(검색일: 2019.9.25))

부분 행정조치를 통하여 이루어졌고 국회를 통한 입법화 시도는 미미한 수준⁴³이라는 것이 이러한 비판을 뒷받침한다. 또한 국내 이슈와는 달리 대외 정책 관련하여 공화당 의원들이 트럼프 대통령의 결정을 공개적으로 비판하거나 상원에서 결의안 등을 통과시키는 사례를 통해 트럼프 대통령이 대외 정책을 결정하는데 있어 공화당 중진의원들의 의견을 구하지 않고 대통령 개인의 일인 결정에 따르는 경우가 적지 않음을 보여준다고 할 수 있다. 이러한 독단적 정책 결정과 관련하여 언론과 정책 전문가들은 트럼프 대통령의 대외 정책이 원칙 없이 모호하고 따라서 미국의 대외 정책의 큰 틀을 규정하기 어렵게 한다고 평가한다.⁴⁴ 전통적인 미국의 대외 정책의 추진방향을 벗어난 트럼프 행정부의 대외 정책은 이러한 예측불가능성으로 동맹국들이 취할 수 있는 전략적 선택을 어렵게 하고 미국의 신뢰를 저하시킨다는 것이다. 또한 미국의 이익을 앞세운 대외 정책은 국제 사회에서 도덕적 지원을 힘들게 한다.

나. 트럼프 독트린에 기반한 대외 정책

트럼프 행정부의 대외 정책에 대해서 원칙 없는 예측불가능성이 가장 큰 특징이라는 비판의 맞은편에는 트럼프 독트린이 자리 잡고 있다. 트럼프 대통령은 2016년 대통령 후보 시절 이전부터 미국 우선주의를 내

세운 국제 정치 시각을 일관되게 견지해 왔다는 주장으로 트럼프 대통령이 추구하는 대외 정책이 이미 독트린이라 부를 만큼 안정적이라는 것이다. 존 폰테(John Fonte)는 트럼프 대통령의 대외 정책들이 전통적인 공화당의 정책과 맥을 같이 하며, 미국의 경제력 회복과 상호주의에 입각한 무역 정책 등은 링컨, 맥킨리⁴⁵를 지나 레이건 대통령까지 이어지는 정치 수사와 정책을 따라가고 있다고 평가한다.⁴⁶

마이클 안톤은 트럼프 독트린은 네 개의 기둥으로 이루어져 있고 이 기둥위에 트럼프 대통령의 대외 정책이 굳건하게 자리 잡고 있다고 정의한다.⁴⁷ 첫째, 트럼프 독트린은 국제문제에 대한 엘리트 리더십을 탈피한 대중주의 접근을 취하고 있다. 둘째, 자유주의적 국제주의를 폐기하고 있는데, 이는 국제주의와 초국가주의가 미국과 같은 기성 권력에게 부과하는 비용이 이익을 넘어섰기 때문이다. 셋째, 트럼프 독트린은 미국의 국가 이익에 기반한 일관성을 추구한다. 넷째, 트럼프 독트린은 전 세계를 동질화시키는 것이 미국의 이해가 아님을 명시하고 있다는 것이다. 그러므로 트럼프 독트린은 국제 정치의 장에서 각 국가가 현실주의적 전망을 가지고 정상으로 회귀하는 과정에서 나타난 자연스러운 국가주의의 현실화로 이해해야 한다는 것이다.

더 나아가 폰테는 트럼프 독트린이 표명하는 가치는 트럼프 대통령 개

43 민정훈, "트럼프 대통령의 정치적 목적과 북한 비핵화 프로세스," 『국방연구』 제61권 제3호, 2018, pp. 103-129; 서정건, "미국 국내 정치와 북한 비핵화 이슈: 합의(agreements)에서 이행(commitments)으로," 『국방연구』 제61권 제3호, 2018, pp. 85-102.

44 Elliott Abrams, "Trump versus the government: Can America get its story straight?" *Foreign Affairs* 98(1), 2019, pp. 129-137.

45 William McKinley는 미국의 25대 대통령으로 (1897년-1901년) 보호 관세를 통해 미국의 산업을 보호하는 정책을 펼치고 금본위제를 고수하며 미국의 경제 우위 우선정책을 이끌었다.

46 John Fonte, "The 'Trump Doctrine' is the future of conservative foreign policy," 2018 (<https://amgreatness.com/2018/12/14/the-trump-doctrine-is-the-future-of-conservative-foreign-policy/>) (검색일: 2019.9.25)

47 Michael Anton, "The Trump doctrine: An insider explains the president's foreign policy," *Foreign Policy* 232, 2019.

인에게만 국한되는 것이 아니며, 향후 보수주의가 추구해야 하는 외교 정책으로 채택, 추진되어야 한다고 주장한다.⁴⁸ 세계는 이미 지정학적 경쟁이 심화되었고 중국, 러시아, 이란 등 수정주의적 국가들이 지역별로 부상하고 있으며, 특히 중국이 향후 미국의 패권에 강력한 도전국가가 될 것이라는 공감대가 보수주의자내에 형성되어 왔다. 그러나 국가의 주권 위의 권한을 갖는 초국가 기구의 전 지구적 거버넌스의 확장과 합법적 권위를 갖는 최종 중재자로서의 국제법 적용이 자유주의적 국제주의라는 이름으로 발전해오면서 보수주의의 가치로부터 멀어졌다. 따라서 자유주의적 국제주의를 폐기하고 주권 국가로서의 미국의 독립성과 자치, 자유로운 기업 경제 체제, 미국의 종교와 생활 방식의 보존과 유지가 국제사회에서도 관철되어야 할 필요가 있고 이것이 트럼프 독트린이 추구하는 가치라는 것이다.

48 Fonte, 2018.

IV

트럼프 행정부 대외 정책에 대한 미국 내 여론 분석

1. 트럼프 대통령 당선 이전:
여론과 트럼프 후보의 공감대 형성
2. 트럼프 대통령 집권 이후:
대외 정책과 여론의 간극,
여론의 양극화와 지지층 결집
3. 소결

3장에서 트럼프 대통령을 중심으로 한 미국 정부의 대외 정책을 분석하고 이에 기반하여 5가지 핵심기조를 정리하였다. 4장에서는 이러한 트럼프 행정부의 대외 정책 기조가 미국 내 일반 여론과는 어떻게 연결되어 있는지를 살펴보고자 한다. 먼저 2016년 대선을 앞두고 행해진 여론 조사 결과들을 통해 (1) 미국의 여론이 그 전과는 다른 방향으로 변화하고 있었는지, (2) 트럼프 대통령의 당선이 미국 여론을 어느 정도 반영하고 있는지를 파악하고자 한다. 이를 근거로 트럼프 행정부의 대외 정책 기조가 달라진 미국 여론의 반영인지 아니면 여론과는 동떨어진 정치 아웃사이드 집권에 의한 일시적인 변화인지 평가해 보고자 한다. 다음으로 2절에서는 트럼프 대통령 집권 이후 행해진 여론 조사 결과들을 통해 대외 정책 관련한 미국 내 여론이 어떻게 변화했는지 추이를 살펴본다. 2017년과 2018년 시카고 국제문제 협의회 설문조사 결과를 중심으로 트럼프 집권 이후 여론의 특징을 분석하고, 이러한 분석에 기반하여 여론과 향후 미국 대외 정책 변화 가능성을 연결시켜 보고자 한다.

1. 트럼프 대통령 당선 이전 (2016년)⁴⁹: 여론과 트럼프 후보의 공감대 형성

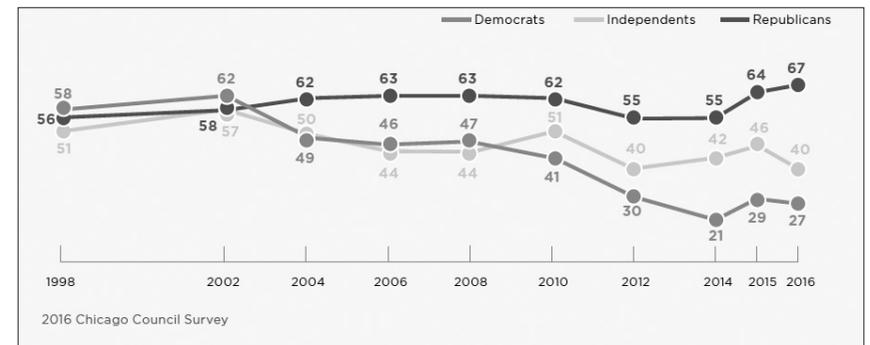
가. 미국을 위협하는 국제 정치 변수들

2015년 12월 연합뉴스와 NORC 공공 정책 연구소가 공동 실시한 여론 조사는 2016년 대선에서 미국의 대외 정책이 갖는 중요성을 보여주고 있다. 2016년 미국 정부가 다루어야 할 가장 중요한 문제들이 무엇인가에 대한 질문에 테러리즘이 1위를 이민문제가 3위를 차지했는데 (건강보험 문제 (2위), 교육 문제 (4위), 실업 문제 (5위)) 이는 국내 이슈들 뿐만 아니라 대외 정책 이슈들 또한 미국 시민들이 주요하게 생각하는 이슈들임을 보여준다고 할 수 있다.⁵⁰ 또한 이 설문조사 결과에서 주목할 사항은 대외 정책에 대한 관심이 공화당 지지자들 사이에서 더 높다는 점이다.⁵¹ 설문 조사 결과 테러리즘을 최고 우선 과제라고 대답한 응답자는 공화당 지지자 중에서 42%를 차지했으나 민주당 지지자와 무당층은 30%와 31%를 차지했다. 전체적으로 대외 정책 관련한 이슈들을 2016년 우선 과제로 언급한 것도 공화당 지지자들(61%)이 민주당 지지자들(41%)이나 무당층(47%)보다 높은 것으로 나타났으며, 이민 이슈에 대한

관심도 공화당 지지자들 사이에서 더 높은 것으로 나타났다.

이러한 공화당원들의 대외 정책에 대한 관심과 중요성에 대한 인식은 시카고 국제 문제 협의회⁵²에서 시행한 2016년 여론조사에서도 나타난다. 대통령 선거 캠페인이 한창이던 2016년 6월 10일부터 27일까지 행해진 여론 조사 결과 공화당 지지자들이 민주당 지지자들과 무당층보다 이민 문제에 대하여 중요한 위협문제라고 인식하고 있었다.

〈그림 1〉 이민문제를 중요한 위협문제로 인식하는 응답자 정당별 비율⁵³



〈그림 1〉은 이민자 문제를 미국에 대한 심각한 위협으로 인식하고 있는 공화당 지지자들의 비율이 2016년 67%로 민주당 지지자들 27% 또

49 이 절에서 언급하는 시카고 국제문제 협의회 여론조사 결과는 모두 Chicago Council on Global Affairs, 2016. "America in the Age of Uncertainty"에서 인용한 것임을 밝힌다. 다른 인용이 없는 한 포함된 그림과 그림 없이 보여주는 여론 조사 질문과 응답률은 모두 위의 보고서를 출처로 하기에 따로 표기하지 않았다.

50 AP-NORC Center for Public Affairs Research, "Americans' Priorities for 2016," AP-NORC Issue Brief, January, 2016. p. 2.

51 위 보고서, p. 4.

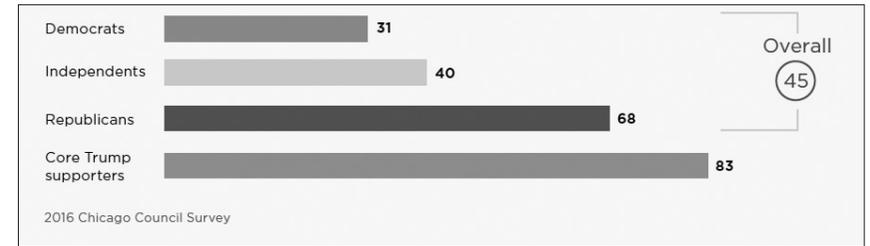
52 시카고 국제문제 협의회(Chicago Council on Global Affairs)는 미국 대외 정책과 국제 정치 이슈에 대한 미국인들의 여론 조사를 시행하는 공신력 있는 기관으로 1974년에 시작된 여론 조사 결과를 장기간에 걸쳐 축적하고 있다. 1974년 시작부터 2002년까지는 4년에 한 번, 2002년부터 2014년까지는 2년에 한번 시행하던 여론 조사를 2014년부터는 매년 실행하고 있다.

53 설문은 향후 10년 안에 미국의 중대한 이익에 위협이 될 가능한 사안들에 대하여 각각 핵심적인 위협문재인지, 중요하지만 핵심적인 위협문제는 아닌지, 전혀 중요한 위협문제가 아닌지를 물었다. 그림은 이 중 미국으로 건너오는 많은 이민자와 피난민의 문제가 핵심적인 위협문제라고 답한 응답자들의 정당별 비율이다.

는 무당층 40%보다 월등하게 높음을 보여준다. 또한 이러한 이민자 문제를 위협으로 받아들이고 있는 공화당 지지자들이 최근 점진적으로 증가해 왔음을 알 수 있다. 공화당 지지자들은 이민 문제를 중대한 위협으로 인식할 뿐만 아니라 이민문제에 대한 적극적 대처가 미국 정부의 중요한 대외 정책 목표가 되어야 한다고 생각하고 있는 것으로 나타났다. <그림 2>는 불법 이민을 통제하고 감소시키는 것이 정부 대외 정책의 매우 중요한 목표가 되어야 한다는 응답자들의 비율로 공화당 지지자들(68%)이 민주당 지지자들(31%)의 두 배를 넘는 것을 알 수 있다. 눈여겨 볼 점은 트럼프 후보자 핵심 지지자들(Core Trump supporters, 맨 아래 막대)⁵⁴이 전체 공화당 지지자들보다도 더 높은 비율로 불법 이민 문제 해결에 대한 정부의 적극적 역할에 관심을 보이고 있다는 점이다(83%). 트럼프 지지자들 중 국가가 불법 이민 통제를 중요한 정책 목표로 삼아야 한다는 응답자들의 비율은 전체 설문 응답자들 중 같은 의견을 나타낸 비율(45%)을 두 배 가까이 넘는 것을 통해 트럼프 지지자들이 미국의 일반 시민들뿐만 아니라 전체 공화당 지지자들과도 상당히 다른 인식을 가지고 있음을 알 수 있다.

54 시카고 국제 문제 협의회는 트럼프 후보에 대하여 매우 높은 선호를 가지고 있는 응답자들을 트럼프 핵심 지지자들로 분류하였다.

<그림 2> 불법 이민 문제 해결이 대외 정책 목표가 되어야 한다는 응답자 정당별 비율⁵⁵

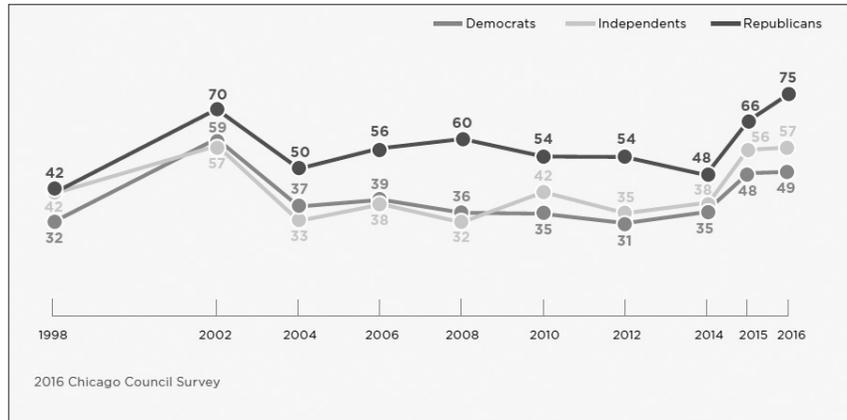


향후 국제 테러리즘이 미국의 중대한 이익에 위협이 될 가능성에 대하여 공화당 지지자들(83%)이 민주당 지지자들(74%) 또는 무당층(71%)에 비해 높은 비율로 우려를 나타냈으나, 정당 지지와 상관없이 모두 국제 테러리즘이 핵심적인 위협 중 1위라는 것에 동의하는 유사점을 보여 테러리즘에 대한 미국 내 높아진 불안감을 보여주고 있다.

3장에서 트럼프 행정부의 대외 정책 핵심 기조 5가지를 정리하며 그 중 하나가 이란과 이슬람 극단주의에 대한 불관용임을 주장했다. 2016년 시카고 국제문제 협의회 여론조사는 이러한 트럼프 행정부의 대외 정책 기조가 미국 내 여론의 변화를 반영한 것일 수 있음을 보여주는데, 이는 <그림 3>을 통해 확인할 수 있다.

55 설문은 다양한 대외 정책 목표들을 제시한 후 각각에 대해 미국 정부가 매우 중요한 대외 정책 목표로 삼아야 하는지를 물었다. 그림은 불법 이민을 통제하고 줄이는 것이 매우 중요한 미국의 대외 정책 목표가 되어야 한다고 응답한 정당 지지자들 분포로, 마지막 핵심 트럼프 지지자들(core Trump supporters)은 트럼프가 자신들의 대통령 후보자로 순위라고 응답한 사람들이다. 맨 오른쪽 동그라미 안의 숫자는 전체 응답자 비율이다.

〈그림 3〉 이슬람 극단주의가 위협이라는 응답자 정당별 비율⁵⁶



이슬람 극단주의가 미국에 핵심적인 위협이라는 답변은 2001년 9·11 테러 이후 정당 지지와 상관없이 큰 폭으로 증가하였고, 소폭의 변동을 보이다가 2014년 이후 계속해서 증가하고 있는 것으로 나타났다. 민주당 지지자들도 이슬람 극단주의가 위협이라고 대답한 비율이 2014년 35%에서 2016년 49%로 크게 늘어났으며, 이러한 증가폭은 무당층에서도 비슷하게 나타났다. 그러나 무엇보다 주목할 만한 변화는 공화당 지지자들에게서 나타났는데 공화당 지지자들 중 이슬람 극단주의에 대한 우려는 2008년 이후 점진적으로 감소하여 2014년 48%까지 내려갔으나 이후 2015년 66%, 2016년 75%로 급격하게 증가하여, 2016년 설문 조사 결과에서 9·11 테러 직후보다 더 높은 응답률로 최고 수준을 기

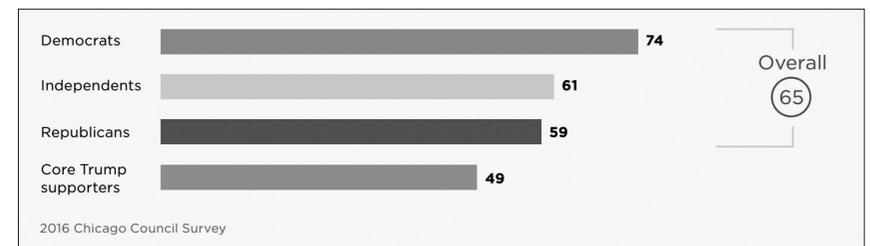
56 설문은 향후 10년 안에 미국의 중대한 이익에 위협이 될 가능한 사안들에 대하여 각각 핵심적인 위협문제인지, 중요하지만 핵심적인 위협문제는 아닌지, 전혀 중요한 위협문제가 아닌지를 물었다. 그림은 이 중 이슬람 근본주의에 대하여 핵심적인 위협문제라고 답한 응답자들의 정당별 비율이다.

록하고 있음을 알 수 있다. (〈그림 3〉) 따라서 트럼프 행정부가 〈국가 안보 전략〉 등에서 명시적으로 표방하고 있는 테러리즘과 이슬람 극단주의에 대한 강도 높은 위기의식은 이러한 실질적인 여론의 변화를 반영하고 있다고 평가할 수 있다.

나. 국제사회에서의 미국의 위상과 역할

트럼프 대통령이 선거 캠페인에서부터 내세운 미국 우선주의 원칙은 미국 국내 여론과 어떤 상관관계를 갖는가? 공화당 후보 트럼프는 세계화와 국제 무역 자체의 가치에 대한 기존의 평가를 따르기보다 미국의 이익 증진이라는 원칙에 따라 미국의 대외 정책을 수립해야 한다고 강조했다. 트럼프 후보에 따르면 세계화와 자유 무역은 미국의 제조업을 궁지에 몰아넣고 미국의 일자리를 빼앗는 결과를 가져왔고, 이러한 인식은 상당 부분 트럼프 지지자들이 공유하고 있는 것으로 나타났다.

〈그림 4〉 세계화가 미국에게 이익이 된다는 응답자들 정당별 비율⁵⁷



57 설문은 미국의 경제와 세계 여러 국가 경제의 연결을 증대시키는 세계화가 미국에게 대체로 좋다고 생각하는지 대체로 나쁘다고 생각하는지 물었다. 그림은 세계화가 미국에게 대체로 좋다는 답변의 정당별 비율이다.

설문 결과에 따르면 민주당 지지자들은 4명 중 3명이 세계화가 미국에 이득이 된다고 생각하는 반면, 공화당 지지자들은 5명 중 3명 정도만이 세계화에 대한 긍정적인 평가를 하는 것으로 나타났다(〈그림 4〉). 그러나 이러한 차이에도 불구하고 여전히 과반을 넘는 민주당 지지자들과 공화당 지지자들이 세계화가 미국 경제에 미치는 긍정적인 영향에 대하여 공통된 평가를 하고 있다는 것은 주목할 만하다. 다만 이러한 긍정적 평가가 과반을 넘는 것은 트럼프 핵심 지지자 층에서는 역전되는데, 트럼프 핵심 지지자들 중에서 세계화가 미국에 이득이 된다고 생각하는 응답자는 49%를 기록하고 있어 과반에 미치지 못하고 있다. 이는 트럼프 후보의 선거 캠페인의 결과 트럼프 지지자들의 생각이 트럼프 후보의 주장을 받아들인 것일 수도 있지만, 다른 한편 트럼프 지지자들이 가지고 있는 일반 대중과는 다른 세계관을 보여주고 있는 것일 수도 있다.

세계화에 대한 전통적인 공화당의 당론은 미국 경제 성장의 동력으로서의 무역 증진이었다고 할 수 있고, 이는 2016년 공화당의 선거 플랫폼에서도 명시되어 있다. 정당 플랫폼에서 공화당은 열린 시장의 원칙을 수호하는 국가들 간의 다차원적인 합의를 전 세계적으로 증진시킬 것을 추구하고 있다.⁵⁸ 이러한 공화당의 입장은 세계화에 대한 긍정적인 평가를 하고 있는 과반이 넘는 공화당 지지자들의 입장을 잘 반영하고 있다고 할 수 있으나, 결론적으로 일반 공화당 지지자들과는 다른 생각을 공유하고 있었던 트럼프 지지자들의 입장은 헤아리지 못하고 있었다고 할 수 있다.

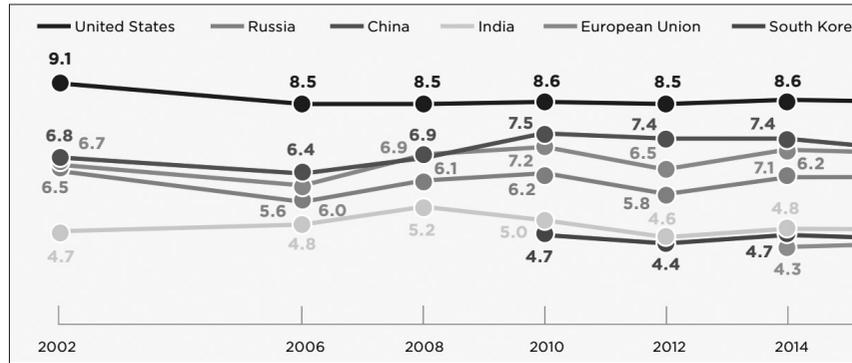
동 설문은 세계 무역이 미국 경제와 미국 기업에 미치는 영향에 대해

서도 정당별 지지자들의 응답을 분석했는데, 세계 무역이 미국 경제를 위해 좋다는 응답이 민주당 지지자들 68%, 공화당 지지자들 51%, 트럼프 핵심 지지자들 42%로 차이를 보였고, 유사하게 세계 무역이 미국 기업에 긍정적인 영향을 미친다는 응답은 민주당 지지자들 65%, 공화당 지지자들 50%, 트럼프 핵심 지지자들 45%로 세계 무역에 대하여 서로 다른 인식을 하고 있음을 볼 수 있었다.

한편 미국의 국가로서의 영향력과 역할에 대해서는 여론의 변화가 없는 것으로 나타났다. 대다수의 미국 시민들은 여전히 미국이 국제적으로 매우 큰 영향력을 발휘하고 있다고 생각하고 있었다. 〈그림 5〉는 여러 국가들이 가지고 있는 국제적 영향력에 대한 미국인들의 평가를 보여주는데, 미국이 그 어떤 나라보다도 강력한 영향력을 발휘하고 있다고 미국인들은 평가하고 있는 것으로 나타났다. 또한 이러한 미국의 강력한 영향력에 대한 평가는 2006년 이후 거의 변동 없이 유지되어 오고 있는 것을 통해 미국인들이 인식하고 있는 미국의 국제적 지위에는 변화가 없는 것으로 나타났다. 더불어 중국과 러시아의 영향력에 대한 평가가 높아진 것 또한 확인할 수 있는데, 트럼프 행정부가 공식 문헌에서 전면에 내세우고 있는 중국과 러시아의 증가하는 위협도 같은 맥락에서 이해할 수 있을 것이다.

58 "The 2016 Republican Party Platform," July 18, 2016. 위 보고서에서 재인용. p. 20

〈그림 5〉 국가별 국제적 영향력 평가⁵⁹



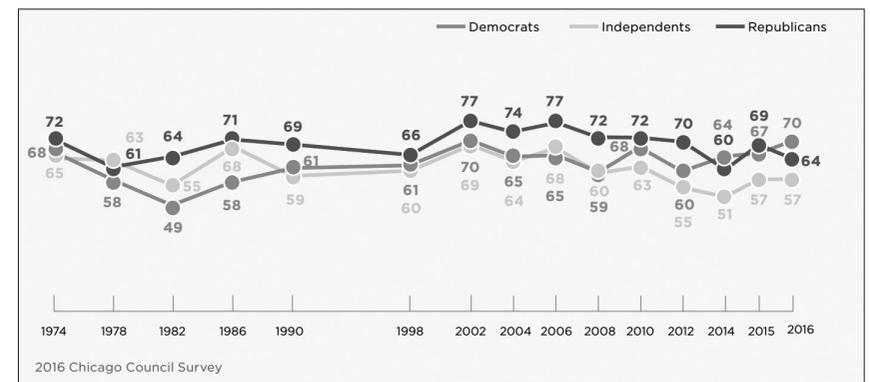
미국의 국제적 위상에 대한 평가는 공화당 지지자들과 트럼프 지지자들에게서 더 높은 것으로 나타났다. 미국이 세계에서 가장 위대한 국가라는 답변은 공화당 지지자들 78%, 트럼프 지지자들 75%인 반면, 민주당 지지자들 55%, 무당층 54%에 머물렀다. 트럼프 대통령은 선거 캠페인에서 미국의 국제적 위상이 형편없이 떨어졌으며 따라서 자신이 대통령이 되어 “다시 미국을 위대하게” 만들어야 한다고 강조했다. 공화당 지지자들뿐만 아니라 트럼프 지지자들까지 위대한 미국이 가지고 있는 국제적 위상에 대한 높은 동의가 있었다는 설문 결과는 눈여겨 볼만하다.

또한 미국이 국제 문제에 있어서 적극적인 역할을 해야 한다는 것에도 정당별 확연한 차이가 없는 것으로 나타났다. 〈그림 6〉에서 미국이 국제

59 질문은 각 국가들이 전 세계적으로 얼마나 영향력이 있는지 0에서 10까지의 척도로 대답해달라고 물었다. 0은 아무 영향이 없다, 10은 매우 강력한 영향력이 있다고, 점수가 높을수록 국제적인 영향력이 높다는 것을 나타낸다. 그림은 전체 응답자들의 영향력 척도를 나라별로 평균한 값이다.

문제에 적극적으로 관여해야 한다는 응답이 민주당 지지자들 70%, 공화당 지지자들 64%로 정당 지지와 상관없이 미국이 여전히 국제 문제에 적극적으로 관여하길 바라는 의견이 과반을 훨씬 넘는 것으로 나타났다. 1974년부터 2016년까지 미국의 역할에 대한 응답의 추이를 살펴보면 두 가지 변화가 보인다. 첫째, 2016년 응답은 민주당 지지자들이 공화당 지지자들보다 미국의 적극적 역할을 주문하고 있는 것으로 나타났으나, 이러한 차이는 최근에 일어난 현상이고 과거 오랜 기간 동안 공화당 지지자들이 민주당 지지자들보다 미국이 국제적으로 적극적인 역할을 하는 것이 미국에게 이익이 된다는 입장을 견지해 오고 있었음을 알 수 있다. 둘째, 무당층의 변화인데 민주당 지지층과 공화당 지지층 사이에서 큰 차이를 보이지 않던 무당층은 2010년대 들어와 국제 문제에서 미국의 적극적 관여의 필요성에 대한 의견이 점차적으로 낮아진 후 낮은 상태를 유지하고 있는 것을 알 수 있다.

〈그림 6〉 미국이 국제문제에서 적극적인 역할을 해야 한다는 응답자 정당별 비율⁶⁰



60 질문은 국제 문제에서 적극적 활동을 하는 것이 미국의 미래를 위해서 최선이라고 생각하는지 국제 문제에 관여하지 않는 것이 최선인지를 물었다. 그림은 적극적 관여가 최선이라는 응답의 정당별 비율이다.

시카고 국제문제 협의회 2016년 설문은 NATO와 전통적인 미국의 동맹국들과의 관계에 대한 질문들도 포함하고 있는데, 대부분의 미국인들은 미국이 NATO를 포함한 동맹국들과의 관계를 유지하고 미국의 역할을 지속해야 한다고 응답했다. 물론 정당별 차이는 나타났는데, NATO에 대한 미국의 역할에 대하여 민주당 지지자들의 86%가 역할을 증대하거나(17%) 현재 상태를 유지(69%)해야 한다고 응답한 반면 공화당 지지자들의 69%가 역할 증대(9%) 또는 현상 유지(60%)에 찬성했다. 동맹관계 유지에 대해서는 정당 간 차이가 더욱 줄어들어서 94%의 민주당 지지자들이 현재의 동맹을 유지하는 것이 미국의 대외 정책 목표를 달성하는데 매우 효과적(45%)이거나 어느 정도 효과적(49%)이라고 응답했는데 공화당 지지자들은 88%(매우 효과적 40%, 어느 정도 효과적 48%)가 중요하다고 응답했다. 이러한 동맹 유지와 미국의 역할 필요성에 대해서 트럼프 지지자들은 공화당 지지층보다 낮은 평가를 보였지만 그 차이는 크지 않았다. NATO에 대한 미국의 역할 유지는 트럼프 지지자들 중 60%가 찬성했고, 동맹의 필요성에 대해서는 84%가 의미 있다고 평가하는 것으로 나타났다. 또한 한국과 일본 등에 미군이 주둔하고 있는 것에 대하여 공화당 지지자들이 민주당 지지자들과 큰 차이를 보이지 않거나 더 높은 긍정적인 답변을 하고 있었다. 트럼프 후보의 비판과 공격에도 불구하고 대부분의 미국 시민들은 일본(민주당 지지층 57% 찬성, 공화당 지지층 69% 찬성)과 한국(민주당 지지층 70% 찬성, 공화당 지지층 76% 찬성)에 장기적인 미군기지 유지의 필요성에 동의하는 것으로 나타났다는데, 이러한 응답을 통해 동맹에 관한 시각에서 미국 여론과 트럼프 대통령의 시각차가 큰 것을 확인할 수 있었다. 반면 국제 협약에 대한 평가는 정당별로 큰 차이를 보였는데, 파리 기후협약이나 이란 핵협정

(JCPOA)에 미국이 계속해서 참여해야 하느냐는 질문에 민주당 지지자들과 공화당 지지자들의 의견은 크게 다른 것으로 나타났다. 87%의 민주당 지지자들은 파리 기후협약에 미국의 참여가 필요하다고 응답한 반면 공화당 지지자들은 57%만이 이에 동의했다. 이란 핵협정에 대해서도 민주당 지지자들은 74%가 미국이 계속해서 참여해야 한다고 응답했으나 공화당 지지자들은 46%만이 동의해 정당 간 격차가 상당한 것을 보여주었다.

마지막으로, 3장에서 트럼프 행정부의 대외 정책의 기반이 되는 국제관계에 대한 인식은 힘을 통한 평화의 원칙, 이에 따른 미국 국방력 강화라고 정리하였다. 이러한 대외 정책 기조는 어느 정도 국내 여론을 반영하고 있을까? 설문은 미국의 국방력 우위를 유지하는 것이 미국의 대외 정책 목표를 달성하는 데 얼마나 효과적일 것인가를 물었는데, 이에 대하여 공화당 지지자들과 트럼프 지지자들은 동일하게 60%가 매우 효과적이라고 답변했다. 반면 민주당 지지자들과 무당층은 각각 43%, 42% 매우 효과적이라고 답변하여 트럼프 지지자들과는 어느 정도의 격차를 드러냈다.

다. 소결

이 절에서는 2015년 말에서 2016년 6월까지 대선이 한창이던 때 이루어진 AP-NORC 설문조사와 시카고 국제문제 협의회 설문조사를 통해 트럼프 대통령 당선 이전에 미국의 대외 정책에 대한 여론을 살펴 보았다. 구체적인 질문들에 대한 답변을 통해 밝혀낸 점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 트럼프 대통령이 강조했던 미국을 둘러싼 국제 사회의

변화와 그러한 변화들이 미국 국내에 미치는 영향을 미국 시민들, 특히 공화당 지지자들이 상당 부분 공감하고 있었다는 점이다. 공화당 지지자들은 대외 정책에 대해서 민주당 지지자들이나 무당층에 비해 더 큰 관심을 가지고 있었고, 국제 테러리즘과 이민 등의 이슈가 미국의 이익에 중대한 위협이 된다는 것에 동의하고 있었다. 또한 세계화와 이로 인한 자유 무역의 확대가 미국 경제에 미치는 부정적 영향에 대한 경각심을 공유하고 있었으며, 새롭게 확산되고 있는 이슬람 근본주의에 대한 높은 우려를 가지고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 트럼프 대통령의 성공이 국제 정치 이슈들에 대한 변화한 여론과도 무관하지 않을 수 있음을 시사한다고 할 수 있다.

둘째, 그러나 트럼프 지지자들뿐만 아니라 공화당 지지자들 또한 미국이 국제사회에서 가지고 있는 영향력이나 역할에 대해서는 여전히 전통적인 미국의 리더십 원칙에 동의하고 있는 것으로 나타났다. 또한 NATO 등 동맹에 대한 입장에서도 미국 우선주의를 내세워 동맹 관계에서조차 경제적 이익 계산법을 앞세우는 트럼프 대통령과는 상당한 차이를 가지고 있음이 드러났다.

2. 트럼프 대통령 집권 이후: 대외 정책과 여론의 간극, 여론의 양극화와 지지층 결집⁶¹

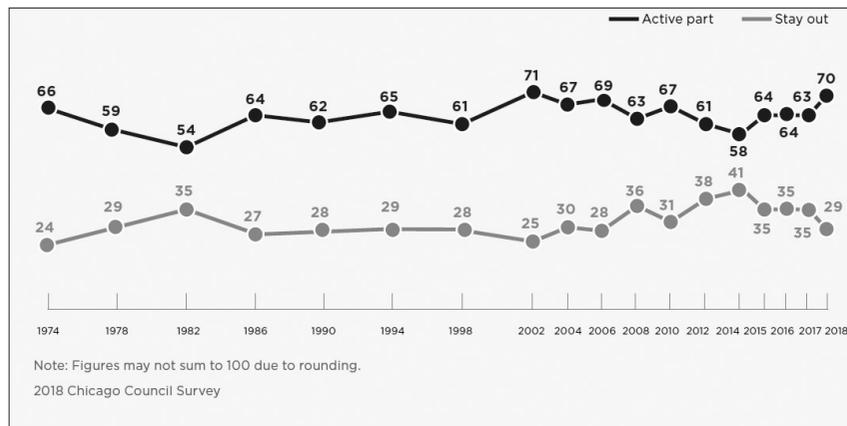
가. 트럼프 행정부의 대외 정책과 전체 여론의 격차

미국 우선주의로 대표되는 트럼프 대통령의 대외 정책 기조는 트럼프 대통령 취임 이후 미국의 이익을 앞세운 행보에서 구체적인 모습을 드러냈다. 3장의 주요 문건과 연설 등의 분석에서 보인 바와 같이 트럼프 대통령은 미국이 전통적으로 자임해오던 ‘국제 사회에서 리더로서의 역할’에 대한 회의를 공공연히 드러내왔다. 미국에게 이익은 되지 않고 비용만 드는 국제 문제 관여 역할에 대하여 트럼프 대통령은 가치가 아닌 미국과 미국민의 이익을 우선하는 원칙에 기반하여 대외 정책을 정비하겠다고 선언했다. 이에 따라 트럼프 대통령은 파리 기후 협약과 이란 핵협정에서 탈퇴를 선언하고, NATO를 포함한 국제 기구와 동맹국에 대하여 안보유지에 대한 비용 부담을 압박하고, 자유 무역 합의를 파기, 재논의를 추진했다. 또한 미국의 이해를 심각하게 훼손하고 국제 사회에서 미국의 지위를 위협하는 중국을 수정주의 국가, 전략적 경쟁자로 규정하고 중국에 대한 압박 수위를 높여왔다. 트럼프 행정부의 대외 정책

61 이 절에서 언급하는 시카고 국제문제 협의회 여론조사 결과는 모두 Chicago Council on Global Affairs, 2017, "What Americans Think About America First"와 Chicago Council on Global Affairs, 2018, "America Engaged"에서 인용한 것임을 밝힌다. 다른 인용이 없는 한 포함된 그림과 그림 없이 보여주는 여론 조사 질문과 응답률은 모두 위의 보고서들을 출처로 하기에 따로 표기하지 않았다. 시카고 국제문제 협의회는 2017년 6월 27일에서 7월 19일까지, 2018년 7월 12일부터 31일까지 각각 여론 조사를 실행했다.

기조와 행보의 변화는 여론에 어떤 변화를 가져왔을까? 2017년과 2018년 트럼프 대통령 취임 이후 2년 동안 이루어진 대외 정책 관련 여론 조사의 결과를 요약하면 첫째, 전체적인 미국 내 여론은 트럼프 행정부가 추구하는 미국 이익에 우선한 대외 정책 원칙과는 상당한 거리를 보이는 것으로 나타났다. 또한 그러한 차이는 2017년과 2018년을 지나 점점 커지는 양상을 보이는 것으로 나타났다. 둘째, 그러나 미국 내 여론을 정당별, 트럼프 대통령지지 여부별로 나누어 보면 여론의 양극화가 더욱 심해지고 있음을 확인할 수 있었다. 먼저 미국의 전체적인 여론의 추이를 살펴보고자 한다.

〈그림 7〉 국제 문제에 미국의 적극적 역할이 필요한가에 대한 시기별 응답률⁶²



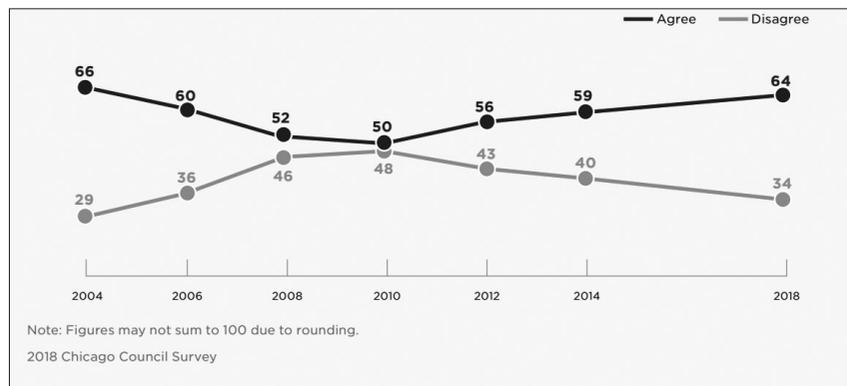
62 질문은 미국이 국제적인 문제들에 대하여 적극적인 역할을 하는 것이 향후 미국에게 최선인지 국제문제에 상관하지 않는 것이 미국에게 최선인지를 물었다. 그림은 적극적 역할을 해야 한다는 응답과 상관하지 않아야 한다는 응답의 시기별 비율을 보여준다.

시카고 국제문제 협의회는 1974년부터 국제문제에 미국이 적극적으로 관여하는 것이 미국에게 좋은가를 설문 조사 문항으로 포함시켜 왔고, 〈그림 7〉은 적극적인 역할이 필요하다(진한 선: “Active part”)는 응답과 관여하지 않는 것이 좋다(연한 선: “Stay out”)는 응답의 비율을 연도별로 보여주고 있다. 그래프는 첫째, 국제사회에서 전통적으로 요구되던 미국의 리더십에 대한 지지가 불관여를 옹호하는 입장보다 언제나 다수를 차지하고 있음을 보여준다. 적극적 역할과 불관여의 두 선은 한 번도 겹치지 않고 가장 크게는 46%(2002년), 가장 작을 때 17%(2014년)의 차이를 보인다. 이는 시기별로 증감은 있으나 미국 내 전반적인 여론은 국제사회에서 미국의 역할이 필요하고 미국이 적극적으로 역할을 해야 한다는데 동의하고 있음을 보여준다. 둘째, 적극적 역할과 불관여의 응답률 차이는 2002년에 큰 폭으로 증가한 후 2014년까지 조금씩 감소하다가 2014년부터 다시 증가하는 추세를 보이고 있다. 이러한 증가추세는 계속돼서 2018년 미국이 국제 문제에 적극적인 역할을 해야 한다는 응답이 전체의 70%까지 증가했고, 이러한 응답률은 2002년을 제외하고 가장 높은 수준을 기록하고 있다. 이는 국제 문제와 미국의 역할에 대한 미국 국내 인식이 2016년 트럼프 대통령의 당선과 취임 후 보인 미국의 고립주의적인 대외 정책 노선과는 다른 방향으로 움직이고 있음을 보여준다고 하겠다.

트럼프 대통령이 공공연하게 드러내고 있는 국제 사회에서의 다자주의적 접근과 국제 기구에 대한 불신에 대해서도 전체 여론의 반응은 상당한 거리를 보이는 것으로 나타났다. 트럼프 대통령은 대선 캠페인 기간부터 UN 등 국제 기구가 요구하는 미국의 역할은 미국의 비용 부담이 직접적인 미국의 이익으로 돌아오지 않는 구조 속에서 과도하게 요구되

고 있다며 다른 회원국들의 균등한 비용 분담을 주장해 왔다. 또한 이란 핵협정(JCPOA) 등 다자협약체가 주권 국가의 권리를 침해한다며 이러한 다자주의적 접근을 지양하고 국제사회 질서가 국가(state) 중심으로 회귀해야 함을 강조했다. 이러한 맥락에서 트럼프 대통령은 이란 핵협정과 파리 기후 협약, 북미자유무역협정, 한태평양 동반자 협정 등에서 일방적으로 탈퇴하는 과감한 결정을 강행했다.

〈그림 8〉 미국이 UN을 통한 문제 해결을 위해 노력해야 하는가에 대한 시기별 응답률⁶³



그러나 이러한 국제 기구와 다자협약이 불합리하게 미국의 어깨를 짓누르고 있다는 인식에 미국 시민들은 전체적으로 동의하지 않는 것으로 나타났다. 〈그림 8〉에서 설문은 미국이 국제 기구인 UN을 통해서 국제 문제를 해결하려고 해야 하는가에 대한 동의 여부를 물었다. 이 질문은

63 질문은 국제 문제를 해결하는 데 있어서 때로는 UN의 결정이 미국이 가장 선호하는 정책이 아닌 경우가 있다 하더라도 UN을 통해 문제를 해결하기 위해 노력해야 하는가를 물었다. 그림은 이에 동의하는 응답과 동의하지 않는 응답의 시기별 비율을 보여준다.

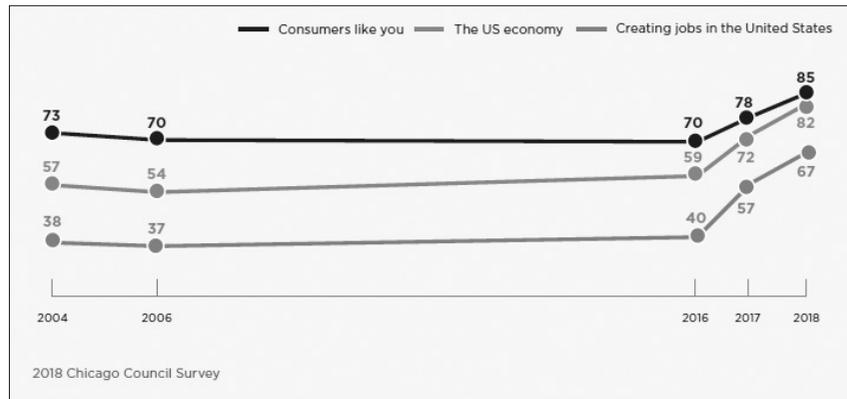
국제 기구를 통한 문제 해결의 결과가 미국이 가장 선호하는 정책 결과를 가져오지 않을 수 있다는 점을 명시했다. 그럼에도 불구하고 2018년 설문 결과 64%가 이러한 국제 기구를 통한 접근 방법에 동의했으며 동의하지 않는다는 응답(34%)의 두 배에 가까운 차이를 보였다. 또한 동의하지 않는다는 응답이 2010년 이후 감소하고 있으며 2014년 40%에서 4년 간 6%가 감소한 것으로 나타났다.

시카고 국제문제 협의회는 2017년과 2018년 모두 파리기후협약과 이란 핵협정에 미국이 참여해야 하는가를 물었다. 파리기후협약에 대해서는 전 지구적으로 온실 가스 배출량을 줄일 것을 요청하는 내용임을, 이란 핵협정에 대해서는 최소 10년간 이란의 핵개발 프로그램에 엄격한 제한을 가하는 조건으로 국제사회가 이란에 대한 경제 제재를 해제하는 협약이라는 설명을 덧붙였다. 2017년 파리기후협약에 미국이 참여해야 한다는 응답은 62%, 이란 핵협정에 참여해야 한다는 응답은 60%였는데, 2018년에는 동일한 질문에 참여해야 한다는 질문이 각각 68%, 66%로 증가했다. 또한 NATO에 대한 미국의 책임에 대해서 증가시켜야 하는지, 현 상태를 유지해야 하는지, NATO에서 탈퇴해야 하는지를 묻는 질문에 미국이 책임지는 몫이 증가해야 한다는 응답이 2016년 12%에서 2018년 18%로 증가했다. 이러한 설문 결과는 국제 기구의 효용성에 의문을 제기하고 다자주의 합의에서 일방적인 탈퇴를 선언하고 미국의 이익을 내세우며 국제 문제 해결에 있어 미국의 역할을 부정해 온 트럼프 행정부의 대외 정책과는 큰 괴리를 보인다. 이는 트럼프 행정부의 미국 우선주의가 미국 전체의 여론과는 큰 차이가 있으며, 이러한 차이가 트럼프 대통령 임기 동안 점차적으로 커지고 있다는 점을 보여준다.

국제 무역에 대한 인식도 계속해서 긍정적으로 변화하고 있는 것으

로 나타났는데, <그림 9>는 국제 무역이 미국 소비자(맨 위 진한 선: Consumers like you), 미국 경제(중간 연한 선: The US economy), 미국 내 일자리 창출(맨 아래 연한 선: Creating jobs in the United States)에 도움이 된다는 응답이 2016년 이후 꾸준히 증가하고 있음을 보여준다. 국제 무역에 대한 긍정적인 평가는 세 항목 모두에서 시카고 국제문제 협의회가 동 질문을 설문에 포함하기 시작한 2004년 이후 데이터에서 최고치를 기록하고 있다.

<그림 9> 국제 무역이 소비자, 미국 경제, 국내 일자리 창출에 도움이 되느냐에 대한 시기별 응답률⁶⁴

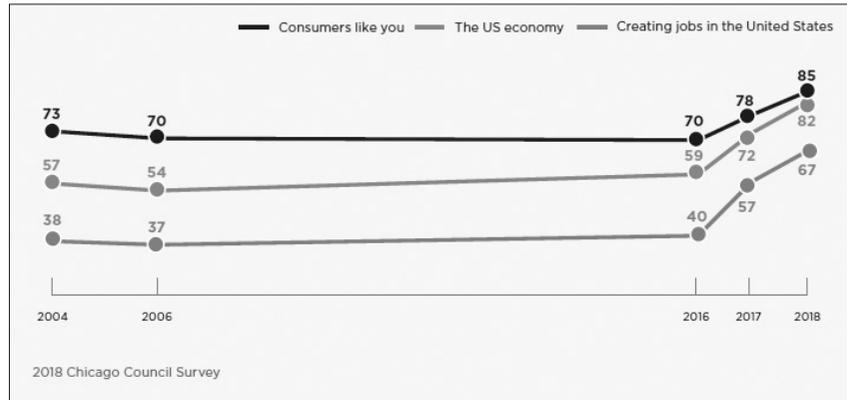


트럼프 대통령은 취임 후 북미자유무역협정(NAFTA)이 미국이 맺은 무역합의 중 최악이라는 평가를 하며 NAFTA의 재협상을 요구해왔다.

그리고 멕시코와 캐나다를 상대로 약 2년간의 재협상을 통해 2018년 9월 새로운 협정안(USMCA)에 합의했다. 현재 USMCA에 대한 의회 비준이 남아 있는데, 1년이 지난 현 시점에서 USMCA 합의안이 의회에서 조만간 비준될 가능성은 낮은 것으로 평가되고 있다. 이러한 이유로 미국-멕시코-캐나다 삼국 간의 무역 장벽을 없애는 NAFTA에 대한 논의가 여전히 진행 중인데 미국 전체 여론은 NAFTA에 대한 트럼프 행정부의 강한 반대와는 상당한 차이를 보이는 것으로 나타났다. <그림 10>은 NAFTA가 미국 경제에 도움이 되는지 여부에 대한 여론의 추이를 보여주고 있는데, 북미자유무역협정이 미국 경제에 도움이 된다(진한 선)는 답변이 2013년 이후 미국 경제에 나쁘다(연한 선)는 답변보다 높게 나타나며, 찬반의 대립폭이 점점 증가하는 것을 볼 수 있다. 2018년에는 NAFTA가 미국 경제에 도움이 된다는 응답이 63%로 이는 2017년 53%에서 10%가 증가한 것이다. 이러한 여론 조사 결과는 기존에 맺어진 미국-캐나다-멕시코 삼국 간의 자유 무역 협정에 대한 전체 여론은 부정적이기 보다는 긍정적인 것을 보여주고, 따라서 트럼프 행정부의 NAFTA에 대한 강한 불만과 재협상에 대한 필요성에 여론의 공감도가 상당히 낮은 것을 보여준다고 하겠다.

64 질문은 국제 무역이 응답자와 같은 소비자에게, 미국 경제에, 그리고 미국에 일자리 창출에 도움이 되는지를 물었다. 그림은 각 항목에 대하여 국제 무역이 도움이 된다는 응답의 시기별 비율을 보여준다.

〈그림 10〉 NAFTA가 미국 경제에 도움이 되느냐에 대한 시기별 응답률⁶⁵



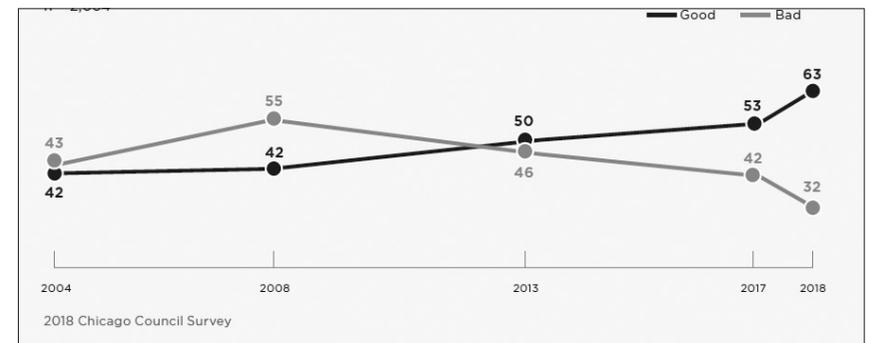
또한 시카고 국제문제 협의회는 2018년 설문 조사에서 미국이 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협약(CPTPP)에 참여해야 하는가를 물었다. 트럼프 대통령은 대선 캠페인 당시부터 오바마 대통령이 적극적으로 추진한 다자주의 자유무역 협정인 환태평양경제동반자협약(TPP)에 대한 문제제기를 지속해 왔고, 취임 직후 미국의 탈퇴를 공식화했다. 미국의 탈퇴 후 TPP의 주도국인 일본의 노력으로 2018년 12월 CPTPP가 미국을 제외한 기존의 환태평양 지역 11개국 사이에서 발효됐다. 이러한 CPTPP에 미국이 다시 참여해야 하는가를 물은 설문 결과 61%가 미국이 새롭게 출발한 환태평양 국가들의 자유무역 협정에 참여해야 한다고 응답했다. 이러한 응답을 통해서 미국 내 여론은 국제무역의 필요성에 공감하고 있으며 국제무역을 통해서 미국 경제가 이익을 얻을 것이

65 질문은, 전반적으로 NAFTA(North American Free Trade Agreement)가 미국 경제에 좋다고 생각하는지 나쁘다고 생각하는지 물었다. 그림은 이에 대하여 미국 경제에 좋다는 응답과 나쁘다는 응답의 시기별 응답률을 보여준다.

라는 전망을 가지고 있는 것을 알 수 있다. 또한 NAFTA나 CPTPP 등과 같은 다자주의 협약에 대한 반감보다는 미국의 동참이 필요하다는 의견이 다수를 차지하고 있는 것으로 나타났다.

동맹에 대한 인식과 원칙에 대한 국내 여론도 트럼프 대통령과 상당한 괴리를 보이는 것으로 나타났다. 〈그림 11〉은 2014년부터 2017년까지 현재의 동맹 유지가 미국의 대외 정책 목표를 달성하는데 매우 효과적이라는 응답자들의 정당별 분포를 보여준다. 그림은 2015년 이후 민주당 지지층(37%→45%→55%), 공화당 지지층(31%→40%→43%), 무당층(26%→34%→47%)에서 공통적으로 동맹 유지의 필요성에 대한 의견이 점증하는 것을 보여준다.

〈그림 11〉 현재 동맹의 유지가 필요하다는 응답자 정당별 비율⁶⁶

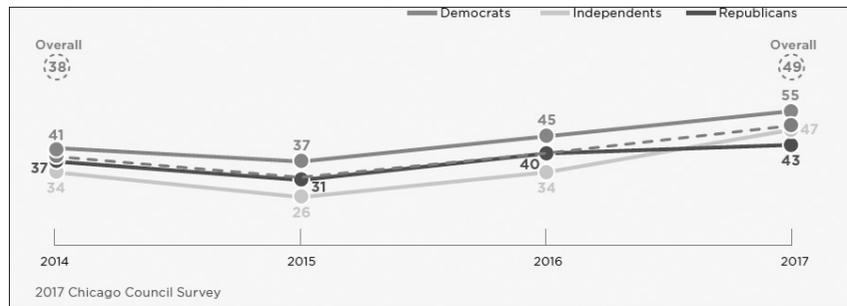


구체적으로 시카고 국제문제 협의회는 일본, 한국, 독일, 터키, 폴란

66 질문은 현재의 동맹을 유지하는 것이 미국의 대외 정책 목표를 달성하는데 얼마나 효과적인가를 물었다. 그림은 매우 효과적이라고 답한 응답자의 정당별 비율을 연도별로 보여준다.

드에 미군주둔을 지속할 필요가 있는지에 대한 질문을 2002년부터 (폴란드는 2014년부터) 포함시켜 왔는데 (<그림 12> 참조), 위의 동맹국에 미군의 장기주둔이 필요하다는 응답이 2012년 이후 계속해서 증가하는 것을 알 수 있다. 특히 한국과 일본의 미군주둔 필요성에 대한 응답은 2002년 처음 질문이 포함된 이래 각각 74%와 65%로 최고치를 기록하고 있는데, 이는 한국과 일본을 구체적으로 언급하며 미군 철수 가능성을 공공연하게 주장하고 있는 트럼프 대통령의 인식과는 큰 차이가 있음을 보여준다고 하겠다. 이러한 설문 조사 결과를 통해 동맹문제를 비용의 문제로 환원시켜 접근하는 트럼프 대통령의 동맹관에 대해서 전체 여론은 동의하지 않고 있다고 판단할 수 있다.

<그림 12> 각 동맹국에 미군주둔이 필요하다는 응답자 시기별 응답률⁶⁷

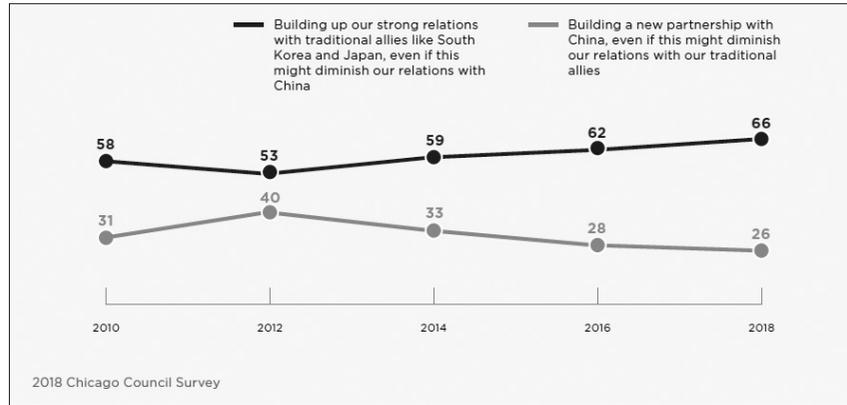


이와 같이 전체 여론이 동맹 유지의 필요성에 대해서 공감하고 있다는 점은 오바마 행정부를 이어 트럼프 행정부에서도 중요성이 증가하고 있

67 질문은 각 국가들에 미군의 장기 주둔이 필요한가를 물었다. 그림은 장기 주둔이 필요하다는 응답자들을 시기별로 보여준다.

는 아시아에 대한 집중 전략과도 연관시켜 이해할 수 있다. 3장에서 정리한 바와 같이 트럼프 행정부는 인도 태평양 전략으로 대표되는 아시아 집중 전략에 상당한 무게를 두고 있는데, 아시아 집중 전략에 따라 아시아의 동맹국으로서 한국과 일본의 중요성이 커지고 있는 것으로 판단할 수 있기 때문이다. 인도 태평양 전략은 단순한 아시아의 전략적 가치 상승에 따라 미국이 채택한 대외 정책이 아니라, 부상하는 중국을 견제하고 아시아에서 미국의 우위를 점하고자 하는 대중국 연대의 강화 측면이 크다고 할 수 있다. 트럼프 행정부는 취임 초기 <국가안보전략>의 발간을 통해서 중국을 기존의 질서를 흔드는 수정주의 국가로 정의, 중국의 부상이 미국의 경제와 안보에 미치는 위협을 명시하였다. 중국과의 경쟁 관계를 패권 경쟁의 회귀로 인식하는 트럼프 행정부는 현재까지 중국에 대한 강경한 자세로 미중 무역전쟁을 포함, 다방면에서 중국에 대한 압박을 유지하고 있다. 이러한 측면에서 미국의 아시아 정책의 원칙과 기조에 있어서는 미국의 전체 여론이 트럼프 행정부와 상당한 의견 일치를 이루고 있는 것으로 이해할 수 있다. <그림 12>에서 나타난 한국과 일본의 미군주둔 필요성에 대한 여론의 증대에 이어 <그림 13>은 한국과 일본 등 전통적인 동맹의 강화가 아시아 정책에서 우선되어야 한다는 여론의 증가를 보여준다.

〈그림 13〉 미국의 아시아 정책 우선순위에 대한 시기별 응답률⁶⁸



그림은 미국의 아시아 정책에서 우선순위를 어떻게 정해야 할 것인가에 대한 질문에 2016년에 이어 2018년에도 10명 중 6명이 넘는 다수가 한국과 일본 등 전통적인 동맹국과의 관계를 강화해야 한다고 답했음을 보여준다. 동맹 강화에 동의한 응답자들은 전통적인 동맹의 강화가 미중관계를 약화시킬 수 있다 하더라도 우선되어야 한다(위 진한 선: Building up our strong relations with traditional allies like South Korea and Japan, even if this might diminish our relations with China)는데 동의했다. 이에 반해 전통적인 동맹관계를 약화시키더라도 중국과 새로운 파트너십을 구축하는 것을 아시아 정책의 우선순위로 삼아야 한다는 답변(아래 연한 선: Building a

68 질문은 미국의 아시아 정책에 있어서 한국과 일본 등의 전통적인 동맹국과의 관계 강화가 중국과의 관계 약화를 가져오더라도 동맹 강화가 우선이라는 의견과 중국과의 새로운 파트너십이 전통적인 동맹국과의 관계를 약화시키더라도 우선되어야 한다는 의견에 대한 우선순위를 물었다. 그림은 각 항목이 우선되어야 한다는 응답자들을 연도별로 보여준다.

new partnership with China, even if this might diminish our relations with our traditional allies)은 2012년 40%에서 점차적으로 감소해서 2018년 26%에 그쳤다.

또한 시카고 국제문제 협의회는 2017년 설문조사에서 현재의 동아시아 지역의 안보동맹으로부터 누가 이익을 얻는지를 물었는데, 과반수가(59%) 주로 미국에게 이익이 되거나(8%) 미국과 동맹국 모두에게 이익이 된다고(51%) 답변했다. 이와 같이 아시아 동맹국과 관련된 질문에서 나타나는 일관성은 증가하고 있는 아시아의 중요성에 대한 여론의 공통된 인식을 보여준다고 할 수 있다. 물론 위에서 언급한 바와 같이 전통적인 동맹국을 대하는 태도에 있어서 트럼프 대통령은 경제적 계산의 원칙을 내세우고 있지만, 아시아에 대한 미국의 대외 정책에 있어 중국 견제를 위한 전략적 고민이 필요하다는 데에는 전체적인 동의가 이루어지고 있다고 해석할 수 있다.

나. 여론의 양극화 심화

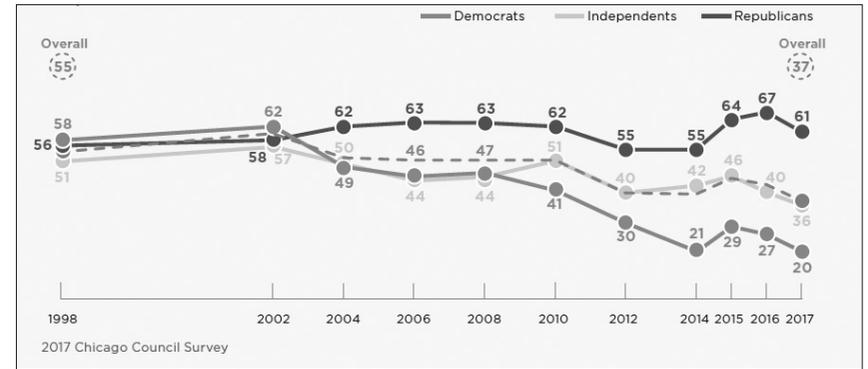
(1) 민주당 지지자들과 공화당 지지자들의 의견 대립 증가

위에서 살펴본 바와 같이 미국 내 전체여론은 트럼프 행정부의 대외 정책 기조와는 상당한 차이가 있는 것으로 나타났으며, 그러한 차이는 트럼프 대통령 재임 기간 동안 대체로 증가하는 추세를 보였다. 그러나 이러한 전체여론의 추이를 통해 미국 국내 여론이 트럼프 행정부와 대립하고 있으며 트럼프 대통령이 추진하고 있는 대외 정책에 대한 지지가 사라지고 있는 것으로 해석하는 것은 성급할 수 있다. 그 이유는 1970

년대 이후 지속적으로 미국 국내 정치를 특징짓는 핵심어로 자리 잡아온 정치 양극화에 있다. 미국 시민, 의회, 정당 등에서 지속되어온 정치의 양극화는 최근 더욱 가속화되는 추세이고, 트럼프 대통령 당선을 전후하여 더욱 심화되고 견고화되고 있는 것으로 평가되고 있다.⁶⁹ 미국 정치의 양극화에 대한 원인과 진단에 대해서는 다양한 논의들이 이어지고 있다. 시민 사회의 이념적 양극화가 정당 또는 의회의 양극화를 가져왔는지, 정당 또는 의회의 양극화가 시민 사회의 양극화를 불러왔는지에 대해서도 이견이 존재하는데, 이러한 논의는 이 보고서의 주제를 벗어나기에 다루지 않겠다. 중요한 점은 민주당과 공화당의 이슈별 입장이 양극단으로 멀어지면서 정당 간 주요 이슈들에서 합의점을 찾기가 어려워졌고, 최근 티파티 운동이나 트럼프 대통령 당선을 둘러싼 특정 지지층의 결집 등에서 일반 시민들의 양극화 또한 격화되는 양상을 보이고 있다는 점이다. 따라서 이러한 양극화의 심화가 미국의 대외 정책에 대한 민주당 지지자들과 공화당 지지자들의 입장 차이로 이어지는지 확인할 필요가 있다.

설문 결과들은 대외 정책 관련한 여론의 양극화가 존재한다는 것을 보여주고 있으며, 이러한 양극화는 주로 미국의 대외 정책의 우선순위나 미국을 위협하는 대외 변수들에 대한 민주당 지지자들과 공화당 지지자들의 의견 차이에서 확인할 수 있었다. 2017년 시카고 국제문제 협의회는 향후 미국의 중대한 이익에 핵심적인 위협이 될 사안들이 무엇인지 물었는데, 이 중 이민문제와 기후 변화에 대한 정당별 응답을 아래 그림을 통해 확인할 수 있다.

〈그림 14〉 이민문제를 중요한 위협문제로 인식하는 응답자 정당별 비율⁷⁰

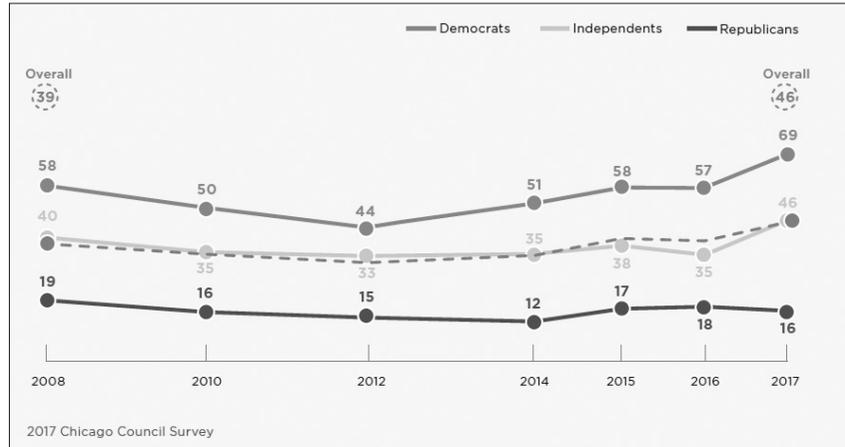


〈그림 14〉는 이민문제를 미국의 이익을 위협하는 핵심 요인이라고 생각하는 민주당 지지자들은 2017년 20%인데 반해 이민문제를 핵심적인 위협으로 인식하고 있는 공화당 지지자들은 61%로 3배가 넘는 차이를 보이고 있음을 알 수 있다. 또한 그림은 이민문제에 대하여 이러한 민주당 지지자들과 공화당 지지자들의 인식의 차이가 2002년 이후 계속해서 증가하고 있음을 보여준다. 마찬가지로 〈그림 15〉은 기후 변화가 핵심적인 위협이 될 것인가에 대한 정당 지지자간의 인식 차이를 보여준다. 기후 변화가 미국에 핵심적인 위협이 될 것이라는 응답은 민주당 지지자들의 경우 2017년 69%에 달했는데, 이는 같은 의견을 가지는 공화당 지지자들이 16%에 불과하다는 점에서 큰 차이를 보인다. 또한 이러한 정당 간 인식의 차이는 2012년 이후 점증적으로 증가하고 있는 것을 그림을 통해 확인할 수 있다.

69 미국 정치의 양극화에 관한 정리는 가상준 (2006), 서정건 (2014) 참조.

70 설문은 향후 10년 안에 미국의 중대한 이익에 위협이 될 가능한 사안들에 대하여 각각 핵심적인 위협문재인지, 중요하지만 핵심적인 위협문제는 아닌지, 전혀 중요한 위협문제가 아닌지를 물었다. 그림은 이 중 미국으로 건너오는 많은 이민자와 피난민의 문제가 핵심적인 위협문제로라고 답한 응답자들의 정당별 비율이다.

〈그림 15〉 기후 변화를 중요한 위협문제로 인식하는 응답자 정당별 비율⁷¹



이민문제와 기후변화에 대한 공화당 지지자들의 인식은 트럼프 행정부의 인식과 일치하는데, 트럼프 대통령은 대선 캠페인 시절부터 미국으로 들어오는 이민자들 문제의 심각성을 전면에 내세우고 이에 대한 미국의 강력한 조치가 필요함을 역설해왔다. 멕시코와 맞닿는 미국의 국경에 장벽을 세우겠다는 공약은 트럼프 지지자들로부터 큰 관심과 대대적인 환호를 받았고, 취임 이후에도 국경 장벽을 세우는 문제를 거듭 제기하고 있다. 또한 기후 변화에 대해서 트럼프 대통령은 대선 후보 시절부터 일관되게 기후 변화는 과학적으로 입증된 사실이 아니며, 따라서 이를 믿지 않는다고 공공연히 선언해 왔다. 트럼프 대통령이 극단화되는 공화당 지지자들의 여론을 받아들여 이민관련 강경정책을 고수하고 기후변

71 설문은 향후 10년 안에 미국의 중대한 이익에 위협이 될 가능한 사안들에 대하여 각각 핵심적인 위협문재인지, 중요하지만 핵심적인 위협문제는 아닌지, 전혀 중요한 위협문제가 아닌지를 물었다. 그림은 이 중 기후 변화가 핵심적인 위협문제라고 답한 응답자들의 정당별 비율이다.

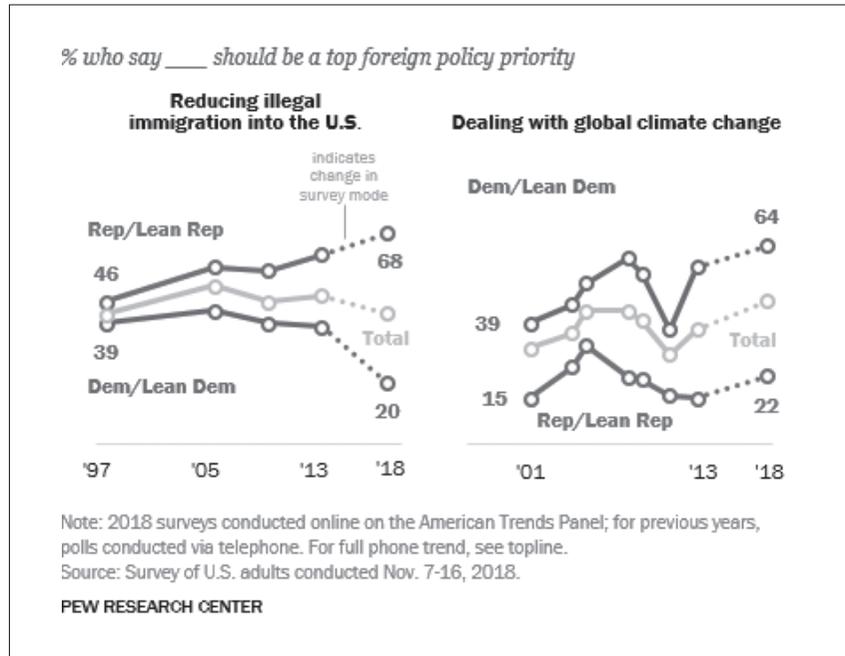
화에 대한 소극적 접근을 택하는지, 아니면 반대로 트럼프 대통령의 선거 캠페인과 정책 결정을 통한 여론전의 결과 공화당 지지자들과 민주당 지지자들의 입장이 고착화되거나 더욱 차별화되는지는 여론의 추이만으로는 판단할 수 없다. 그러나 여론 조사 결과에서 주목해야 할 부분은 미국의 대외 정책의 우선순위를 결정하는데 주요 변수가 되는 핵심 위협에 대한 의견이 민주당 지지자들과 공화당 지지자들 사이에서 큰 차이를 보이고 있으며, 이러한 차이가 점점 더 증가하고 있다는 점이다.

미국의 대외 정책이 무엇에 우선순위를 두어야 하는가를 분석한 퓨 리서치센터의 2018년 설문조사는 민주당 지지자들과 공화당 지지자들이 미국 대외 정책의 우선순위를 설정하는데 있어 큰 차이가 있음을 보여주고 있는데, 이 또한 여론의 양극화가 반영된 것이라 평가할 수 있다.⁷² 2018년 11월 7일부터 16일까지 행해진 퓨 리서치 센터 설문조사는 26가지의 대외 정책 목표를 제시하고 미국의 장기적인 정책 목표로서 각각의 항목이 최고 우선순위를 차지해야 하는지를 물었다. 제시된 정책 목표는 테러리즘으로부터 미국을 보호할 조치를 취하는 것, 대량살상무기(WMD)의 확산을 방지하는 것, 동맹국과의 관계를 향상시키는 것, 다른 국가들에 대한 미국의 국방력 우위를 유지하는 것, 세계적인 기후 변화에 대처하는 것, 미국으로 유입되는 불법 이민자들을 줄이는 것, 세계 질서를 지키는 데 필요한 비용을 다른 국가들이 더 분담하도록 하는 것 등 구체적인 정책 목표들을 총괄적으로 포함하고 있다.⁷³

72 Pew Research Center, "Conflicting partisan priorities for U.S. foreign policy," 2018년 11월 29일 (<https://www.people-press.org/2018/11/29/conflicting-partisan-priorities-for-u-s-foreign-policy/>) (검색일: 2019.9.25)

73 설문 응답자들에게 대외 정책이 다른 국내 이슈와 비교하여 중요성이 떨어진다면 어떤 대외 정책에 우선순위를 두

〈그림 16〉 불법이민 감소(좌)와 기후변화 대응(우)이 대외 정책의 우선 목표가 되어야 한다는 응답자 정당별 비율



위 〈그림 16〉은 26개의 목록 중 미국으로 들어오는 불법 이민을 줄이는 것이 가장 중요한 대외 정책 목표가 되어야 한다는 응답(왼쪽 그래프)과 세계적인 기후 변화에 대응하는 것이 가장 중요한 정책 목표가 되어야 한다는 응답(오른쪽 그래프)을 정당별로 보여주는데 그 양상이 위의

어야 하는가에 대한 설문 조사 결과를 해석하는데 있어 조심해야 한다는 지적이 있다. 만약 대외 정책이 응답자에게 별로 중요하지 않은 이슈라면 대외 정책 관련한 여론 조사 결과 또한 큰 의미를 부여하기 어렵기 때문이다. 가장 중요한 문제가 무엇인지를 묻은 갤럽 조사 결과에서 대외 정책 관련 이슈는 중요도가 낮은 것으로 나타나는데, 이러한 지적을 해주시는 검토위원에게 감사드린다. (Gallup, "Most Important Problem," (<https://news.gallup.com/poll/1675/most-important-problem.aspx>)(검색일: 2019.9.25))

〈그림 14〉, 〈그림 15〉와 거의 일치하는 것을 확인할 수 있다. 퓨 리서치 센터는 공화당 지지자와 공화당에 좀 더 가깝다는 응답자를 통합(Rep/Lean Rep)하고 마찬가지로 민주당 지지자와 민주당에 좀 더 가깝다는 응답자를 통합(Dem/Lean Dem)하였다.⁷⁴ 공화당 지지자들(편의상 공화당 지지자와 공화당에 좀 더 가까운 응답자를 통칭하여 부르도록 함, 민주당 지지자들도 마찬가지로 통칭)은 68%가 불법이민 문제 해결이 대외 정책의 가장 중요한 목표가 되어야 한다고 동의한 반면 민주당 지지자들은 20%만이 같은 의견을 내놓았다. 기후 변화에 대처하는 것이 가장 중요한 대외 정책 목표가 되어야 한다는 의견은 이와는 완전히 반대 의 양상을 보이는데, 민주당 지지자들의 경우 64%가 동의한 반면 공화당 지지자들은 22%만이 이에 동의하였다. 설문 결과 26개의 정책 목표에 대한 응답에서 민주당 지지자들과 공화당 지지자들은 불법 이민 문제와 기후 변화 문제에 대한 대처가 제일 중요하다는 의견에서 가장 큰 견해 차이를 보였다. 이 외 정당 지지자들 간 의견 차이가 큰 항목은 다른 국가들에 대한 미국의 국방력 우위를 유지하는 것 (공화당 지지자들 70%, 민주당 지지자들 34%), 세계 질서를 지키는 데 필요한 비용을 다른 국가들이 더 부담하도록 하는 것 (공화당 지지자들 56%, 민주당 지지자들 26%) 등이 있다. 추가로 퓨 리서치센터의 2018년 설문조사 결과에서 흥미로운 점은 러시아와 이란에 대한 견제가 가장 중요한 대외 정책 목표가 되어야 하는가에 대한 정당 간 격차이다. 러시아의 힘과 영향력을 제한하는 것이 정책 목표가 되어야 한다는 민주당 지지자들은 52%로

74 참고로 시카고 국제문제 협의회는 응답자에게 "공화당 지지자인지, 민주당 지지자인지, 무당층인지"를 물었다. 따라서 정당 지지자들에 대한 정의에서 퓨 리서치센터 설문조사와는 차이가 있다.

공화당 지지자들의 경우 32%와는 차이를 보였다. 반면 이란의 힘과 영향력을 제한하는 것이 정책의 우선 목표가 되어야 한다는 의견은 공화당 지지자들의 경우 52%, 민주당 지지자들의 경우 29%로, 러시아와 이란에 대한 정당 지지자들 간의 상당한 입장 차이가 있는 것을 확인할 수 있었다.⁷⁵

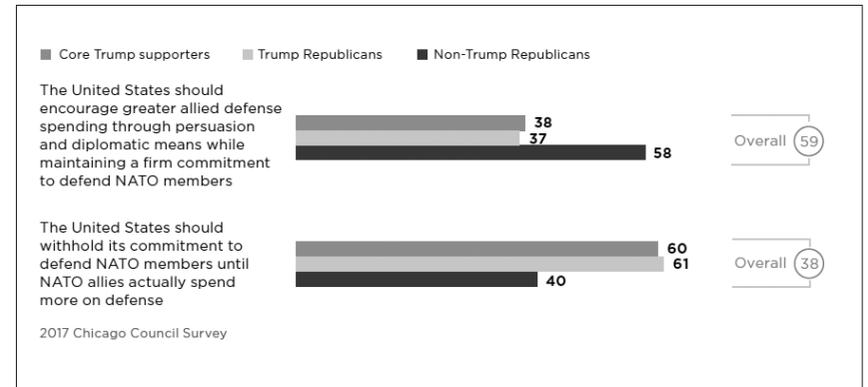
(2) 공화당 내 트럼프 핵심 지지층과 비지지층의 의견 차이

지금까지 살펴본 트럼프 대통령의 취임 이후 2017년, 2018년의 설문조사 결과는 첫째, 전체 여론은 트럼프 행정부의 대외 정책과 상당한 차이를 보이고 있다. 둘째, 그러나 몇몇 주요 이슈영역에서 민주당 지지자들과 공화당 지지자들의 의견 차이가 증가하고 있다는 것으로 정리할 수 있다. 이에 더하여 여론 조사 결과에서 한 가지 더 주목해야 하는 특징이 있는데, 이는 공화당 지지자들을 한 집단으로 묶어 분석하기에는 이들이 공유하고 있는 일체감이 크지 않다는 점이다. 따라서 대외 정책에 관한 여론을 분석할 때 트럼프 대통령을 지지하는 공화당원들을 구분하여 살펴볼 필요가 있다. 시카고 국제문제 협의회 2017년 설문조사는 공화당 지지자들을 트럼프 대통령을 지지하는 공화당원들과 트럼프 대통령을 지지하지 않는 공화당원으로 구분하여 주요 이슈들에 대한 응답률을 비교했는데, 이 두 그룹간의 차이가 상당히 큰 것으로 나타났다. 트럼프 대통령을 지지하는 공화당원들은 트럼프 핵심 지지층과 의견이 거의 일치하는 것으로 나타났으며, 트럼프 대통령을 지지하지 않는 공화당원들의

75 Pew Research Center, 위 보고서.

의견은 전체 설문조사의 평균값에 가까운 것으로 나타났다.

〈그림 17〉 NATO 회원국의 비용 부담 증가를 위한 미국의 대응⁷⁶

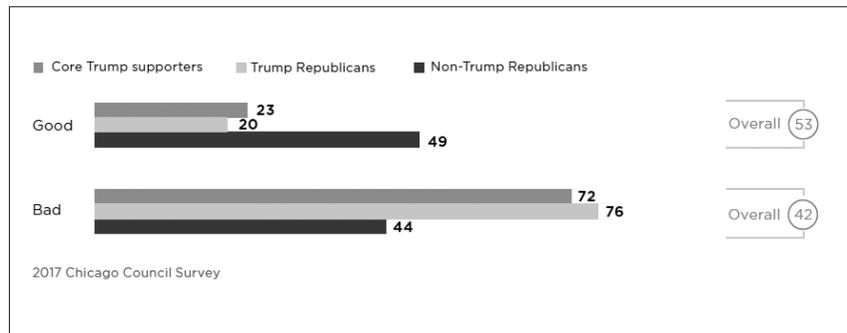


현재 NATO 동맹국들이 방위비 부담금액을 증가시키겠다고 동의한 후 구체적인 변화가 없는 상황에서 미국이 어떻게 대응해야 하는가에 대한 질문에(〈그림 17〉) 트럼프 핵심 지지자들(core Trump supporters)과 트럼프를 지지하는 공화당원들은 모두 동맹국들이 방위비 부담을 증가시키기 전에는 NATO 동맹국에 대한 책임을 보류해야 한다는 응답이 60%에 달했다. 이에 반해 트럼프를 지지하지 않는 공화당원들은 40%가 이에 동의하며 전체 응답 비율(38%)과 비슷한 수준을 유지했다. 전체 여

76 질문은 “알다시피 미국은 NATO 동맹국들에게 방위비 부담금을 올릴 것을 오랫동안 촉구해왔다. 동맹국들은 최근 방위비 부담을 증가하는데 동의했지만 아직 실행에 옮기지는 않았다. 이에 대해 (1) 미국은 NATO 동맹국들에 대한 방어에 책임을 다하면서 설득과 외교적 방법을 통해 동맹국들의 방위비 부담률을 증가시키도록 격려해야 하는가? (2) 미국은 NATO 동맹국들이 방위비를 인상하기 전에는 동맹국들을 방어하는 책임을 보류해야 하는가?”를 물었고, 그림은 각 대응책에 동의하는 트럼프 핵심 지지자들, 트럼프 대통령을 지지하는 공화당원들, 트럼프 대통령을 지지하지 않는 공화당원들의 응답률을 보여준다. 오른쪽 원안에 들어있는 숫자는 전체 응답률이다.

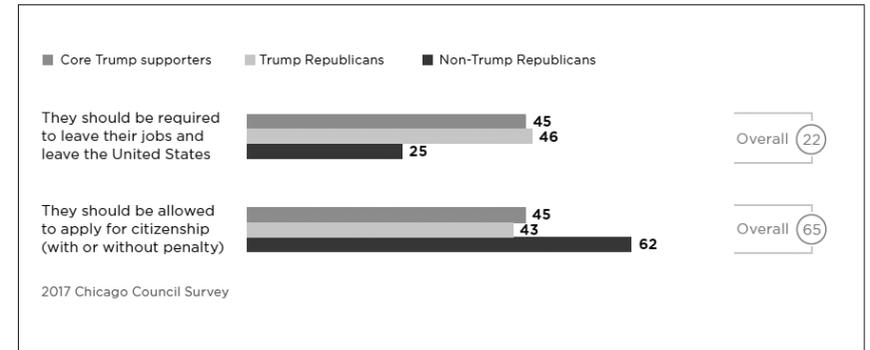
론에서 다수가 NAFTA가 미국 경제에 긍정적인 영향을 미친다고 생각했지만 (<그림 18>, 미국 경제에 좋다는 응답은 53%, 나쁘다는 응답은 42%), 트럼프 핵심 지지자들과 트럼프를 지지하는 공화당원들은 이와는 정반대의 의견을 보였다. 70%를 웃도는 이들이 NAFTA가 미국 경제에 미치는 영향이 나쁘다고 판단했으며 단지 20% 정도만이 긍정적인 영향을 미친다고 응답했다. 반면 같은 공화당 지지자들이지만 트럼프를 지지하지 않는 이들은 전체 여론과 비슷한 수준의 평가를 내리고 있음을 볼 수 있다.

<그림 18> NAFTA가 미국 경제에 미치는 영향⁷⁷



77 질문은 북미자유무역협정(NAFTA)이 전체적으로 미국 경제에 긍정적인 영향을 미치는지 부정적인 영향을 미치는지를 물었고, 그림은 이에 대한 트럼프 핵심 지지자들, 트럼프 대통령을 지지하는 공화당원들, 트럼프 대통령을 지지하지 않는 공화당원들의 응답률을 보여준다. 오른쪽 원안에 들어있는 숫자는 전체 응답률이다.

<그림 19> 불법 이민자들에 대한 대응⁷⁸



이러한 트럼프 지지자들의 극단화 양상은 <그림 19>에서도 확인할 수 있는데, 트럼프를 지지하지 않는 공화당 지지자들은 전체 여론의 반응과 같은 수준에서 현재 미국에서 일하고 있는 불법 이민자들에게 시민권을 신청할 수 있는 기회를 주어야 한다는 의견이 62%에 달했으나 (미국에서 추방해야 한다는 의견은 25%), 트럼프를 지지하는 이들은 미국에서 추방해야 한다는 의견이 45%를 넘어 시민권의 기회를 주어야 한다는 의견과 비슷한 수준을 유지하고 있다. 따라서 공화당 지지자들의 의견을 분석할 때 이를 정당 전체의 의견으로 단순하게 받아들이기 보다는 내부에 이슈별 균열이 있을 수 있음에 주의하여 접근할 필요가 있다. 또한 트럼프 지지자들의 여론은 일반 여론의 추이와는 상당히 다른 양상을 보일 수 있다는 점을 명확하게 인식하고 국내 여론을 분석해야 한다.

78 질문은 현재 미국에서 일하고 있는 불법 이민자들에 대하여 일을 그만두고 미국을 떠나도록 조치해야 하는지 시민권을 신청할 수 있도록 허락해야 하는지(벌금을 물 수도 있음)을 물었고, 그림은 각 항목에 대한 트럼프 핵심 지지자들, 트럼프 대통령을 지지하는 공화당원들, 트럼프 대통령을 지지하지 않는 공화당원들의 응답률을 보여준다. 오른쪽 원안에 들어있는 숫자는 전체 응답률이다.

3. 소결

트럼프 대통령은 취임 이후 대외 정책과 관령하여 대선 공약으로 내걸었던 정책들을 상당 부분 실행에 옮기고 있는 것으로 평가받고 있다. 이 절에서는 이러한 트럼프 행정부의 일관된 대외 정책에 대하여 미국 내 여론은 어떤 반응을 보이는지, 어느 정도의 지지를 보내고 있는지 2017년과 2018년 설문 조사를 중심으로 살펴보았다. 가장 주목해야 할 부분은 시간이 지날수록 트럼프 행정부의 대외 정책에 대하여 대중들은 지지보다는 반감을 키워가고 있다는 점이다. 연합뉴스와 NORC 공공 정책 연구소가 2019년 1월 16일부터 20일까지 공동으로 시행한 설문조사는 트럼프 행정부의 대외 정책 처리에 대한 승인 여부를 물었는데, 이에 대하여 63%는 승인하지 않는다고 답했고, 승인한다는 답변은 35%에 그쳤다. 또한 이러한 대외 정책에 따른 미국의 국제사회에서의 지위가 1년 후 어떻게 될 것인가를 묻는 질문에 53%가 미국의 지위가 악화될 것이라고 답했으며 좋아질 것이라는 답변은 21%, 변함이 없을 것이라는 답변은 25%로, 다수의 미국 시민들은 미국의 대외 정책이 미칠 영향에 대하여 부정적인 기대를 가지고 있는 것으로 나타났다.⁷⁹ 둘째, 대외 정책 관련한 여론에 있어서도 정당 간 양극화를 확인할 수 있었다. 이민 문제와 기후변화 문제 등이 미국에게 위협이 되는지, 이러한 위협에 대응하기 위해 이민 문제와 기후변화 대응에 정책적 우선순위를 두어야 하는지에 대한 민주당 지지자들과 공화당 지지자들의 의견 차이는 트럼프 집

권 이후 점점 더 증가하는 것으로 나타났다. 이러한 의견의 극단화는 트럼프 행정부의 대외 정책에 대한 평가에서도 그대로 드러나는데, 위에서 언급한 연합뉴스와 NORC 공공 정책 연구소의 여론 조사는 트럼프 행정부의 대외 정책에 대한 전체 여론의 부정적인 평가와는 달리 공화당 지지자들의 75%가 긍정적인 평가를 하고 있는 것을 보여준다. 이는 89%의 민주당 지지자들이 트럼프 행정부의 대외 정책에 대하여 불신하는 것과는 극명한 대조를 보인다. 또한 1년 후 미국의 국제사회에서의 지위에 대해서도 공화당 지지자들은 44%가 좋아질 것이라고 전망하고 있는 반면 (변함이 없을 것이라는 답변은 35%) 민주당 지지자들의 77%가 미국의 지위가 하락할 것이라고 전망하고 있어 정당 간 극명한 차이를 확인해주고 있다.⁸⁰ 우리는 이 보고서에서 추가적으로 정당 지지자들 사이의 양극화와 함께 일반 여론과는 상이한 트럼프 지지자들의 극단적인 여론에도 주목할 필요가 있음을 지적했다. 트럼프 지지자들은 공화당 지지자들 전체의 여론보다도 더욱 친트럼프 성향을 보이고 있으며, 이러한 이유로 공화당 지지자들을 일체감을 형성하고 있는 집단으로 인식하기보다는 트럼프 지지자들을 구분해서 여론의 추이를 살펴볼 필요가 있다는 것을 거듭 강조하였다.

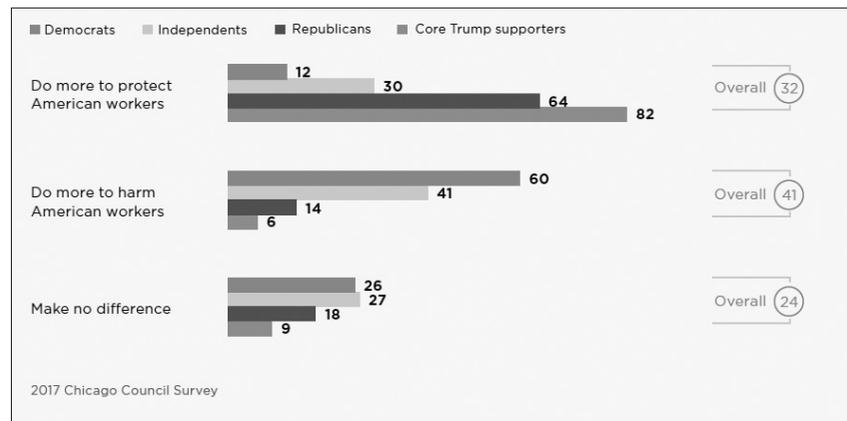
〈그림 20〉은 2017년 시카고 국제문제 협의회 설문조사에 포함된 트럼프 행정부의 국제 문제 대응전략이 어떠한 결과를 가져올 것인가의 질문에 대한 응답을 보여주고 있다. 전체 여론은 현 정부의 대외 정책이 미국 노동자에게 해가 될 것이라는 전망이 41%에 달했지만, 정부 정책이 미국 노동자를 보호할 것이라는 전망(32%)과 큰 차이를 보이지는 않았

79 AP News, "AP-NORC poll: Most Americans oppose Trump's foreign policy," 2019년 1월 28일. (<https://apnews.com/0d9271aba67143bcb1a7604459046975>)(검색일: 2019.9.25)

80 AP News, 위 설문조사.

다. 그러나 정당간의 의견은 완전히 반대로 나타났는데, 민주당 지지자들은 부정적인 평가가 60%로 긍정적인 기대(12%)의 5배에 달하는 반면 공화당 지지자들은 긍정적인 평가가 64%로 부정적인 전망(14%)을 비슷한 수준으로 웃돌았다. 이러한 평가에 있어 트럼프 지지자들의 견해는 더욱 한쪽으로 치우쳐 있는데, 82%의 트럼프 핵심 지지자들은 트럼프 행정부의 대외 정책으로 향후 미국의 노동자가 더욱 보호될 것이라고 전망하고 있다. 이와 같이 트럼프 지지자들이 보여주고 있는 전체 여론과의 차이, 그리고 비트럼프 지지자들 의견과의 극명한 대립은 트럼프 행정부의 대외 정책을 평가하고 전망하는데 주목해야 할 부분이다.

〈그림 20〉 트럼프 행정부의 국제 문제 대응전략에 대한 평가⁸¹



81 질문은 현 트럼프 행정부가 국제 문제를 대응하는 방법이 미국 노동자들을 더욱 보호하는지, 더욱 해가 되는지, 아무 차이도 가져 오지 않는지 물었고, 그림은 각 항목에 대한 정당 지지자들과 트럼프 핵심 지지자들의 응답률을 보여 준다. (출처: Chicago Council on Global Affairs, 2017, "What Americans Think About America First," p. 21.)

V

결론

1. 트럼프 행정부의 대외 정책과 여론

2. 한국에의 시사점

1. 트럼프 행정부의 대외 정책과 여론

3장에서 트럼프 행정부의 대외 정책을 정리하고 핵심 기조를 5가지로 제시하였다. 4장에서는 트럼프 행정부의 대외 정책 핵심 기조와 연결시켜 이러한 대외 정책 방향이 미국 내 여론의 움직임과 어떤 상관관계를 보이는지를 추적하고자 했다. 2016년 대외 정책 관련한 여론 조사 결과는 대통령 선거 캠페인에서 트럼프 후보가 내세웠던 정책들이 어느 정도 변화한 여론과 일치하는 부분이 있음을 보여준다. 물론 이 보고서는 트럼프 정부의 대외 정책과 국내 여론에 대해서 트럼프 후보가 변화한 국내의 여론을 반영한 것인지 여론이 트럼프 후보의 선거 캠페인을 통해 변화한 것인지 그 인과 관계를 밝힐 수 있는 수준의 분석을 포함하고 있지 않다. 그러한 인과 관계를 보이는 것은 이 보고서의 범위를 넘어선 더욱 정교한 분석 방법을 따라야 할 것이다. 다만 여론 조사 결과에서 보여지는 트럼프 후보의 정책 방향에 대한 공감대는 2016년 대통령 선거에서 트럼프 대통령의 당선과 무관하지는 않을 것이다. 앞서 소개한 바와 같이 대외 정책과 여론이 상호 연관될 수 있다는 이론적 논의들이 있고, 이에 따르면 유권자들은 전망적 투표 행위로 후보자의 정책 공약에 기반하여 자신이 선호하는 대표자를 선거를 통해 선출하기 때문이다.⁸²

그러나 2017년과 2018년의 여론 조사 결과는 전통적인 미국의 역할과 가치에 기반한 원칙에서 벗어나 미국의 이익을 앞세운 트럼프 정부

82 서정건은 2016년 미국 대선을 통해 미국 유권자들이 미국이 전통적으로 취해 오던 자유주의적 국제주의 외교 정책에 대해서 부적격 판정을 내린 것이라고 해석할 수도 있다고 한다. (서정건, “트럼프 대통령 및 양극화 시대 미국의 정치와 외교: 무엇이 달라졌고 무엇이 그대로인가?” 『미국 정치가 국제 이슈를 만날 때: 정쟁은 외교 앞에서 사라지는가, 시작되는가?』, 출간 예정, p. 39)

의 대외 정책이 전체 시민사회의 여론보다는 트럼프 지지자들에게 집중된 극단화된 여론에 상당 부분 기반하고 있음을 확인시켜 주었다. 미국의 국제 사회에서의 역할과 국제 기구를 통한 문제 해결, 국제 무역 등에 대한 입장, 자유무역 협정과 동맹 등 국제 정치의 기본적인 논리와 원칙 등에 있어서 트럼프 행정부의 대외 정책 방향은 전체 여론과 상당한 괴리를 보였다.⁸³ 이는 한 국가의 대외 정책은 국내 여론과 상관관계를 갖는다는 이론 틀에 비추어 보면 설명하기 어려운 현상이라고 할 수 있다.

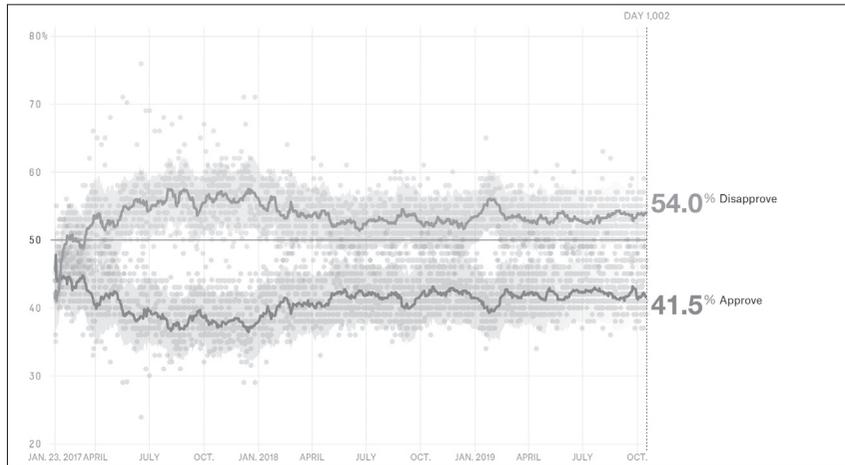
이러한 간극에 대하여 이 보고서는 두 가지 설명을 제시하고자 한다. 첫째, 트럼프 대통령 개인이 갖는 특수성이다. 취임 이후 트럼프 대통령은 일관되게 정책 결정에서 일방적, 단독적인 면모를 보여주고 있다. 트럼프 대통령은 대선 후보 시절부터 자신은 모든 결정을 스스로 한다고 강조해 왔으며 이는 트럼프 대통령의 핵심 국정 운영 방식으로 평가되고 있다. 따라서 이러한 트럼프 대통령의 개인적인 특수성과 대외 정책은 대통령의 자율권한이 가장 크게 발휘되는 영역으로 전통적으로 국내 정치와 어느 정도 독립적으로 결정되는 부분이 있다는 논리를 더해 트럼프 행정부의 대외 정책과 미국 여론의 괴리를 설명할 수 있다. 둘째, 미국 정치의 양극화와 트럼프 지지 세력의 결집이다. 2017년과 2018년의 여론 조사 결과를 분석하여 보고서는 대외 정책 관련 민주당 지지자들과 공화당 지지자들 사이의 여론에 큰 차이가 있으며, 이는 미국 사회에서 증가하고 있는 양극화의 현상을 그대로 보여주고 있다고 평가하였다. 또한 이 보고서는 정당 지지자들 간의 양극화와 더불어 트럼프 지지자들

과 비지지자들 사이의 견해 차이에 주목할 필요가 있음을 지적했다. 트럼프 행정부의 대외 정책은 국내 여론 전체가 아닌 공화당 지지자들, 더 구체적으로는 트럼프 지지자들의 여론과 밀접한 관계가 있기 때문이다. 이러한 민주당 지지자들과 공화당 지지자들 사이의 양극화와 트럼프 지지자들과 비지지자들 간의 극명한 견해 차이는 미국의 대외 정책에 국한된 것이 아니며, 이는 트럼프 대통령의 재선 전략과도 연결되어 있다. 따라서 트럼프 행정부의 대외 정책이 트럼프 대통령 임기 후반으로 가면서 어떻게 변화할 것인가(또는 변하지 않을 것인가)를 전망하기 위해서는 이러한 트럼프 대통령 지지기반과 트럼프 대통령의 재선 전략을 함께 검토할 필요가 있다.

트럼프 대통령은 취임 이후 거의 변함없는 낮은 수준의 국정 지지도를 보여주고 있는데, <그림 21>은 첫째, 트럼프 대통령이 국정 수행을 잘하고 있다는 답변이 임기 시작부터 현재까지 큰 폭의 변화 없이 40% 수준을 유지하고 있음을 보여주고, 둘째, 임기 시작 단기간을 제외하고 트럼프 대통령이 국정 수행을 잘못하고 있다는 답변은 잘하고 있다는 답변보다 언제나 10% 이상 더 많은 상태를 유지하고 있음을 보여준다. 이와 같이 낮은 국정 지지율로부터 트럼프 대통령의 국정 운영이 전체 미국 시민들의 지지를 받고 있지 못하다는 것을 알 수 있는데, 이는 이 보고서에서 여론 조사 결과를 통해 확인한 트럼프 행정부의 대외 정책 방향과 기조에 대한 전체 유권자들의 견해 차이가 대외 정책에 국한된 것이 아니라 트럼프 행정부의 국정 전반에 대한 평가와 상당히 일치하고 있다고 해석할 수 있다.

83 2019년 9월에 발표된 시카고 국제문제 협의회 2019년 대외 정책 설문조사 결과도 비슷한 결론을 내리고 있다. (Chicago Council on Global Affairs, 2019, "Rejecting Retreat: Americans Support US Engagement in Global Affairs.")

〈그림 21〉 트럼프 대통령 국정 지지율⁸⁴



이와 같이 낮은 지지율에도 불구하고 트럼프 행정부는 대외 정책을 포함한 국정 전반에 있어 3년 가까운 임기 동안 정책 방향이 크게 달라지지 않고 있다고 평가되는데, 그에 대한 가장 중요한 이유를 트럼프 지지자들이 보여주고 있는 높은 수준의 견고한 지지에서 찾을 수 있다. 〈그림 22〉는 트럼프 대통령이 국정 수행을 잘하고 있다는 답변을 정당별로 나누어 그 추이를 나타낸 것으로, 위 〈그림 21〉과는 상당히 다른 메시지를 전달해주고 있다. 그림에서 맨 위 공화당 지지자들은 시종일관 80%가 넘는 (때로는 90%를 웃도는) 국정 지지율을 유지하고 있는 반면 맨 아래 민주당 지지자들은 10%에 못미치는 낮은 국정 지지율을 일관되게

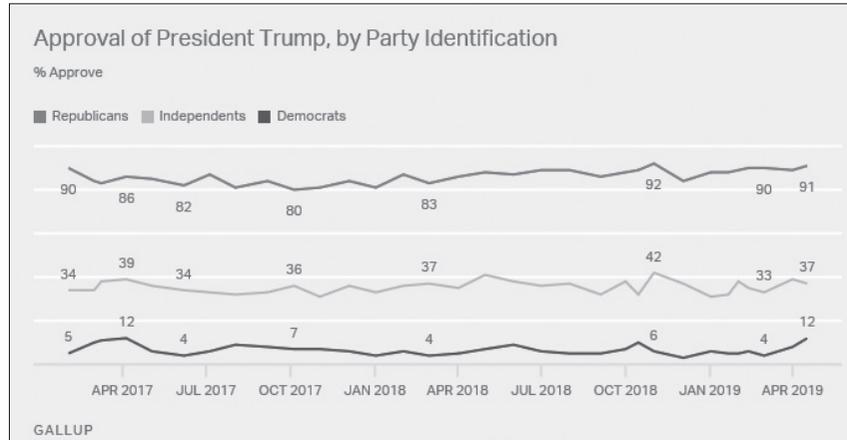
84 출처: FiveThirtyEight, "President Trump's Job Approval Rating Tracker," (<https://projects.fivethirtyeight.com/trump-approval-ratings/>)(검색일: 2019.10.18), 트럼프 대통령 취임부터 2019년 10월 18일까지 트럼프 대통령이 국정수행을 잘하고 있다는 답변(Approve)과 잘 못하고 있다는 답변(Disapprove)의 추이를 다양한 설문조사 결과를 조정 후 평균하여 보여준다.

유지하고 있어 정당 지지자들 사이에 극명한 지지율 차이가 있는 것을 확인할 수 있다. 이와 같은 공화당 지지자들의 견고한 국정지지율은 4장 2절에서 확인한 트럼프 행정부의 대외 정책에 대한 트럼프 지지자들의 높은 지지와 같은 맥락에서 이해할 수 있으며⁸⁵ 이는 트럼프 대통령의 남은 임기 동안 정책 전반에 큰 변화가 없을 것이라고 예상하게 하는 핵심 요인으로 작용한다. 2016년 트럼프 대통령을 당선시킨 핵심 지지자들의 견고한 지지가 변함없이 유지된다면 2020년 대선에서 트럼프 대통령이 재선에 성공할 가능성은 매우 높고, 이러한 상황에서 트럼프 대통령이 재선을 위한 지지 기반 확대를 위해 정책 전환을 할 가능성은 매우 낮다고 평가되기 때문이다.⁸⁶

85 4장 2절에서는 몇몇 대외 정책 관련하여 공화당 지지자들 전체와 트럼프 지지자들이 상당한 차이가 있음을 보이고 있다는 점에서 정확한 비교를 하기는 어렵다는 점을 인정한다.

86 2020년 대선 전략에 대해서 트럼프 대통령은 자신의 지지기반이 매우 견고하기 때문에 지지기반 확대를 위한 전략을 고민할 필요가 없다고 이야기한다. (Time, "My Whole Life Is a Bet." Inside President Trump's Gamble on an Untested Re-Election Strategy," 2019년 6월 20일. (<https://time.com/longform/donald-trump-2020/>)(검색일: 2019.10.25))

〈그림 22〉 트럼프 대통령의 국정 지지율 정당별 차이⁸⁷



2. 한국에의 시사점

지금까지 살펴본 트럼프 행정부의 대외 정책과 미국 내 여론에 대한 분석은 크게 두 가지 결론으로 정리할 수 있다. 첫째, 현재 미국의 대외 정책은 트럼프 지지자들의 높은 지지를 받고 있으므로 트럼프 대통령의 남은 임기 동안 미국의 대외 정책의 기초가 크게 달라질 가능성은 낮다. 또한 트럼프 대통령이 현재의 지지 기반을 토대로 재선에 성공할 경우 “계속 미국을 위대하게 (Keep America Great)”라는 2020년 대선 캠페인 슬로건이 말해주듯이 미국의 대외 정책은 “다시 미국을 위대하게” 하

고자 했던 트럼프 1기 원칙의 연장선상에서 일관성 있게 추진될 것으로 예상할 수 있다. 그러나 둘째, 현재 트럼프 행정부가 추진하고 있는 대외 정책의 방향과 원칙에 대하여 전체 여론은 상당한 이견을 드러내고 있고 이러한 간극이 점점 증가하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 트럼프 대통령이 재선에 실패하고 민주당 대통령이 당선될 경우 최소한 임기 초반에는 트럼프 행정부가 추진했던 대외 정책을 되돌리고자 하는 움직임이 적극적으로 추진될 수 있다.

지난 9월부터 민주당 하원 의원들을 중심으로 트럼프 대통령에 대한 탄핵 조사가 시작되었으나, 현재까지 트럼프 대통령의 탄핵 가능성은 낮다고 전망되며 트럼프 대통령이 재선에 성공할 가능성은 여전히 높은 것으로 평가되고 있다.⁸⁸ 미국의 대외 정책 관련 한국에 주는 시사점에 트럼프 대통령의 재선 가능성이 중요한 변수인 이유는 크게 두 가지이다. 첫째, 트럼프 대통령의 재선 가능성이 높은 경우 위에서 설명한 바와 같이 트럼프 대통령은 지지기반 확대를 위한 정책 변환을 시도하지 않을 것이고, 따라서 트럼프 대통령 개인의 특수성에 기반한 일방적이고 예측 불가능한 대외 정책이 계속해서 유지될 것이기 때문이다. 둘째, 트럼프 대통령의 재선 가능성이 높은 경우 동맹 이슈 등에서 트럼프 대통령과 의견을 달리하는 공화당 중진 의원들이 반대 의견을 개진하기 어려워지고, 따라서 기업가적인 계산에 기반한 트럼프 대통령의 동맹국에 대한 협상 스타일은 제어 받지 않을 것이기 때문이다. 2018년 중간선거에서 트럼프 대통령은 공화당 예비선거의 판세를 결정짓는 막대한 영향력을

87 출처: Gallup, “Trump Approval Remains High for Him, at 46%,” 2019년 5월 3일 (<https://news.gallup.com/poll/249344/trump-approval-remains-high.aspx>)(검색일: 2019.10.25)

88 CNBC, “Trump is on his way to an easy win in 2020, according to Moody’s accurate election model,” 2019년 10월 15일 (<https://www.cnbc.com/2019/10/15/moodys-trump-on-his-way-to-an-easy-2020-win-if-economy-holds-up.html>)(검색일: 2019.10.25)

발휘할 수 있음을 보였고, 이러한 이유로 상·하원 재선을 앞둔 공화당 의원들은 민주당 의원들 중심으로 트럼프 대통령에 대한 탄핵 조사가 시작된 이후에도 트럼프 대통령에 대한 충성심을 철회하지 않고 있다. 따라서 트럼프 대통령의 재선 가능성이 여전히 높은 현재, 이 보고서의 마지막 부분은 미국의 대외 정책이 단기적으로 크게 변화할 가능성은 낮은 전망 하에서 한국에의 시사점을 간략하게 정리하고자 한다.

중단기적으로 한국이 미국의 대외 정책과 긴밀하게 연관되는 이슈는 북핵 문제와 한미 동맹 이슈 두 가지라고 할 수 있다. 트럼프 대통령은 2018년 이후 북한 김정은 위원장과의 신뢰관계 구축을 내세워 탑다운 방식의 협상 방식으로 북한 비핵화에 성과를 낼 수 있다고 주장해 왔고, 자신의 임기 동안 북한의 무력 도발을 억지하는데 성공했다고 홍보하고 있다. 지난 2년 동안 북미 관계에 실질적인 진전이 있었는지에 대한 평가는 엇갈리고 있으나, 현재까지 북한 비핵화 협상의 전개와 관련하여 트럼프 대통령이 핵심적인 역할을 했다는 점에는 큰 이견이 없다. 트럼프 대통령의 재선이 안정적으로 전망되고 트럼프 대통령의 대외 정책 관련 자율성이 크게 제약받지 않는 환경이 지속된다면 북미 협상이 획기적인 성과를 낼 가능성은 여전히 남아있다고 할 수 있다.

트럼프 대통령 취임 이후 한미 동맹은 다양한 이슈들로 부침을 겪고 있다. 대선 캠페인 시기부터 한국과 일본에 대해서 미국이 제공하는 안보에 대한 합당한 비용 부담을 촉구해온 트럼프 대통령은 취임 이후 주한 미군 철수 가능성을 언급하고 한미 군사훈련의 비용을 문제 삼아 불필요하다고 비난하는 등 동맹의 가치를 경제적 이익의 잣대로만 판단하는 사업가적 특성을 보여주고 있어 한국 정부의 한미 동맹에 관한 판단을 어렵게 하고 있다. 현재 한국과 미국은 2020년 이후에 적용할 제11

차 주한미군 방위비 분담금 협상을 진행 중이다. 한미는 2018년 3월 제10차 방위비 분담금 협상을 통해 한국이 부담해야 할 주한미군 주둔비를 전해보다 8.2% 인상한 1조389억 원으로 결정했으나, 올해 더 큰 인상이 불가피할 것이라는 전망이 우세한 상황이다. 트럼프 행정부는 새 방위비 분담 원칙을 마련한 것으로 알려지고 있으며, 새로 임명된 에스퍼 미 국방부 장관은 “우리의 동맹들과 파트너들이 공동의 안보에 좀 더 공평하게 기여하도록 압박을 계속할 것”임을 명확히 했다.⁸⁹ 전통적인 한미 동맹의 가치와 중요성을 강조하는 공화당 의원들의 목소리도 들리지만, 트럼프 행정부와 공화당 지도부를 포함한 랭킹 멤버들은 전반적으로 트럼프 대통령의 동맹관에 지지를 보내고 있다. 이와 같이 트럼프 대통령의 대외 정책의 기초가 견고한 상황에서 한국에 대한 미국의 일방적인 압박은 계속될 것으로 전망되고, 이에 따라 견고한 한미 동맹의 가치를 지키는 것을 중요한 정책 목표로 삼아온 한국 정부의 고민은 깊어질 수밖에 없다. 또한 중장기적으로 미중 간 갈등 상황에서 한국의 전략적 위치, INF 탈퇴 이후 한-미-일 미사일 안보시스템 구축 문제, 미-이란 대립관계에 따른 호르무즈 해협 파병 이슈 등에서 전방위적인 미국의 압박이 트럼프 2기에도 지속될 것으로 예상된다.

89 연합뉴스, “美, 방위비분담금 새 원칙 통보 임박…중액 압박 관측,” 2019년 7월 25일 (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190724174800504>)(검색일: 2019.10.25)

Abstract

Analyzing Foreign Policy of the Trump Administration: Focusing on its relation to U.S. public opinion

Kang, Insun

(Institute for National Security Strategy)

After winning the 2016 presidential election with the slogan “Make America Great Again,” president Trump is said to have changed the principles and vision of the U.S. foreign policy. This report analyzes Trump administration’s foreign policy and outlines its core tenets as follows: (1) peace through strength, (2) America first, (3) promoting bilateral alliances and partnerships, (4) strategic importance of the Indo-Pacific region, and (5) intolerance over Iran and Islamic extremism. Then we analyze the public opinion on U.S. foreign policy during Trump’s presidential campaign period and after Trump’s inauguration, and ask if there is a correlation between the Trump administration’s core foreign

policy stance and American public opinion. This report shows that, first, candidate Trump’s foreign policies during the presidential campaign could be related to changing public opinion in the U.S. Second, however, public opinion polls after president Trump took the office show that the Trump administration’s foreign policy fails to reflect overall public opinion, and that the gap between government policy and public opinion is increasing. Polarization between Democrats and Republicans is apparent in terms of the U.S. foreign policy and the consolidation of Trump supporters is noticeable. Based on the analyses, this report suggests that the Trump administration’s foreign policy will remain without major changes, and therefore South Korea could be under pressure in the economic and security issues by Trump administration whose core principle of diplomacy is “America First.”

Keywords

Trump administration, U.S. foreign policy,
America first, The Chicago Council on Global Affairs,
public opinion and foreign policy

참고문헌

- 가상준. 2006. “미국 의회의 양극화를 통해 본 미국정치의 변화,” 『한국정치학회보』 제40권 제3호.
- 강량. 2018. “최근 미국 내 외교안보정책 관련 쟁점 분석,” 국가안보전략연구원 이슈브리프, 제103호.
- 강인선. 2019. “트럼프 행정부의 대외 정책 분석 및 전망,” 국가안보전략연구원 전략보고, 2019년 제 39호.
- 김관욱. 2017. “트럼프 행정부의 ‘미국우선주의’ 대외 정책,” 『국제정치연구』 제20권 제1호.
- 김진하. 2017. “미국 우선주의가 한·미 관계에 미칠 영향,” 『외교』 제121호.
- 민정훈. 2018. “트럼프의 등장과 동북아 안보,” 『한국정치외교사논총』 제39권 제2호.
- 민정훈. 2018. “트럼프 대통령의 정치적 목적과 북한 비핵화 프로세스,” 『국방연구』 제61권 제3호.
- 박영환, 박수진. 2014. “여론과 대외 정책 인식: 한미 FTA 사례,” 『의정연구』 제41호.
- 서정진. 2014. “의회정치의 양극화: 미국 의회와 한국 국회를 중심으로,” 『도전과 변화의 한미정치: 과정과 이슈』, 서울대학교 출판문화원.
- 서정진. 2018. “미국 국내 정치와 북한 비핵화 이슈: 합의(agreements)에서 이행(commitments)으로,” 『국방연구』 제61권 제3호.
- 서정진. “트럼프 대통령 및 양극화 시대 미국의 정치와 외교: 무엇이 달라졌고 무엇이 그 대로인가?” 『미국 정치가 국제 이슈를 만날 때: 정쟁은 외교 앞에서 사라지는가, 시작되는가?』 서강학술총서, 출간 예정.
- 서정진, 차태서. 2017. “트럼프 행정부와 미국외교의 잭슨주의 전환,” 『한국과 국제정치』 제33권 제1호.
- Abrams, Elliott. 2019. “Trump versus the government: Can America get its story straight?” *Foreign Affairs* 98(1).
- Anton, Michael. 2019. “The Trump doctrine: An insider explains the president’s foreign policy,” *Foreign Policy* 232.
- Chan, Steve, Weixing Hu, and Kai He. 2018. “Discerning states’ revisionist and status-quo orientations: Comparing China and the US,” *European Journal of International Relations* 25(2).
- Eichenberg, Richard C. 1989. *Public Opinion and National Security in Western Europe: Consensus Lost?* Ithaca: Cornell University Press.
- Eichenberg, Richard C. 2016. “Public Opinion on Foreign Policy Issues,” *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.
- Eichenberg, Richard C. and Russell J. Dalton. 2007. “Post-Maastricht Blues: The Transformation of Citizen Support for European Integration, 1973-2004,” *Acta Politica* 42(2-3).
- Fearon, James D. 1998. “Domestic Politics, Foreign Policy, and Theories of International Relations,” *Annual Review of Political Science* 1.
- Fonte, John. 2018. “The ‘Trump Doctrine’ is the future of conservative foreign policy,” (<https://amgreatness.com/2018/12/14/the-trump-doctrine-is-the-future-of-conservative-foreign-policy/>)
- Hartley, Thomas and Bruce Russett. 1992. “Public Opinion and the Common Defense: Who Governs Military Spending in the United States?” *American Political Science Review* 86(4).
- Mearsheimer, John J. and Stephen M. Walt. 2016. “The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy,” *Foreign Affairs* 95(4).
- Nincic, Miroslav. 1988. “The United States, the Soviet Union, and the Politics of Opposites,” *World Politics* 40(4).

- Office of the Secretary of Defense. 2018. *Nuclear Posture Review*.
- Putnam, Robert D. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games," *International Organization* 42(3).
- Rosenau, James. 1966. "Pre-theories and Theories of Foreign Policy," in R. Barry Farrell, ed. *Approaches to Comparative and International Politics*. Evanston, Illinois: Northwestern University Press.
- Schweller, Randall L. 2015. "Rising Powers and Revisionism in Emerging International Orders," Valdai Papers #16.
- Shapiro, Robert Y. and Benjamin I. Page. 1988. "Foreign Policy and the Rational Public," *Journal of Conflict Resolution* 32(2).
- The Department of Defense. 2019. *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*.
- The White House. 2017. *National Security Strategy*.
- The White House. "President Donald J. Trump is Ending United States Participation in an Unacceptable Iran Deal," (<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-ending-united-states-participation-unacceptable-iran-deal/>)
- The White House. "President Donald J. Trump announces a National Security Strategy to advance America's interests," (<https://amgreatness.com/2018/12/14/the-trump-doctrine-is-the-future-of-conservative-foreign-policy/>)
- The White House. "Remarks by President Trump at APEC CEO Summit|Danang, Vietnam," (<https://www.nbcnews.com/politics/white-house/america-first-read-trump-s-full-united-nations-speech-n802676>)
- The White House. 2018. "President Donald J. Trump's State of the Union Address," (<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-state-union-address/>)
- The White House. "Remarks by President Trump to the 74th Session of the United Nations General Assembly," (<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-74th-session-united-nations-general-assembly/>)
- Tomz, Michael, Jessica Weeks, and Keren Yarhi-Milo. 2017. "How and Why Does Public Opinion Affect Foreign Policy in Democracies?" Unpublished paper.
- U.S. Department of Defense. 2018. "Summary of the 2018 National Defense

- Strategy of the United States of America: Shaping the American military's competitive edge."
- U.S. Department of State. 2018. "Great Power Competition and Nuclear Strategy," (<https://www.state.gov/remarks-and-releases-bureau-of-international-security-and-nonproliferation/great-power-competition-and-nuclear-strategy/>)
- Wildavsky, Aaron. 1966. "The Two Presidencies - Presidential Power is Greatest When Directing Military and Foreign Policy," *Society* 4(2).
- Wittkopf, Eugene R. 1990. *Faces of Internationalism: Public Opinion and American Foreign Policy*. Durham, NC: Duke University Press.
- Wlezien, Christopher. 1996. "Dynamics of Representation: The Case of US Spending on Defense," *British Journal of Political Science* 26(1).
- Ziegler, Andrew. 1987. "The Structure of European Attitudes Toward Atlantic Cooperation," *British Journal of Political Science* 17(4).

대외 정책 여론 조사 결과

- AP-NORC Center for Public Affairs Research, "Americans' Priorities for 2016," AP-NORC Issue Brief, January, 2016.
- AP News. "AP-NORC poll: Most Americans oppose Trump's foreign policy," (<https://apnews.com/0d9271aba67143bcb1a7604459046975>)
- Chicago Council on Global Affairs. 2016. "America in the Age of Uncertainty: American Public Opinion and US Foreign Policy."
- Chicago Council on Global Affairs. 2017. "What Americans Think About America First."
- Chicago Council on Global Affairs. 2018. "America Engaged: American Public Opinion and US Foreign Policy."
- Chicago Council on Global Affairs. 2019. "Rejecting Retreat: Americans Support US Engagement in Global Affairs."
- Pew Research Center. 2018. "Conflicting Partisan Priorities for U.S. Foreign Policy."

온라인 자료

- CNBC
- Gallup
- FiveThirtyEight
- NBC news
- New York Times
- The Economist
- “The 2016 Republican Party Platform,” (www.presidency.ucsb.edu/documents/2016-republican-party-platform)
- The Guardian
- Time
- Washington Post

강인선(姜仁善)

국가안보전략연구원 연구위원. University of Rochester에서 정치학 박사학위를 받았으며, 주요 관심분야는 미국 국내정치, 미국 선거와 여론, 미국의 대외 정책 등이다. 주요 논문으로 “Open primaries and crossover voting,” “U.S. state legislative professionalization: redefining the connection to divided government,” “Strategic challengers and the incumbency advantage”가 있다.