

NSP

<http://www.eai.or.kr>

Report

National Security Panel

EAI 외교안보센터 : 국가안보패널 정책보고서 ⑤

2004 미국 대선과 한반도

후원

중앙일보
대한상공회의소

국가안보 재공 출연

※ 위원장
학성현(서울대학교)

※ 간사위원
전계성(서울대학교)

※ 위 원
김병국(고려대학교)
김성환(외교안보연구원)
김재현(중앙대학교)
박정희(서울대학교)
신성호(서울대학교)
이재환(세종연구소)

※ 주 문(주임자)
한용철(국방대학교)

※ 간 사
김현용(EAI)



동아시아연구원(EAI) 외교안보센터
Tel No. 82-2-2277-1683
Fax No. 82-2-2277-1684
<http://www.eai.or.kr>

2004 미국 대선과 한반도

<요약>

오는 11월 2일에 치러지는 미국의 대통령 선거는 한편으로 미국인들의 행사이지만 동시에 전세계에 넓고 깊은 파장을 미치는 전지구의 관심사일 수밖에 없다. 역사상 유례없는 패권을 구축하고 있는 미국의 정치와 외교를 좌우하는 미국의 대통령을 선출하는 일은 미국인뿐만 아니라 전세계인의 삶에도 적잖은 영향을 미치게 된다.

부시 대통령과 케리 민주당 후보가 경쟁하는 이번 대선은 기존의 미국선거와는 판이하게 진행되는 역사적인 선거이다. 미국의 국내정치와 외교를 근본적으로 뒤흔들어 놓은 9/11 테러 이후 처음 치러지는 이번 선거를 지배하는 것은 외교안보, 특히 대테러전쟁 이슈이다. 미국인을 제외한 전세계인들은 여전히 이를 이해하는 데에 어려움을 겪고 있지만, 미국인들의 인식과 행동 속에서 미국은 지금 전쟁을 치르고 있는 국가이다. 따라서 지난 수십 년간의 대선과 달리 후보자, 유권자, 미디어의 언어와 행위를 지배하고 있는 것은 테러전쟁이다.

테러와 국가안보가 좌우하는 이번 대선은 미국 사회가 새로운 수렴과 분열의 불안한 이중구조 위에서 있음을 보여주고 있다. 한편으로 대테러전을 포함한 외교안보 이슈에 있어서 부시와 케리 후보 사이의 입장 차이는, 일반적인 외부세계의 인식과는 달리, 그다지 크지 않다. 대테러전의 최우선화, 국토안보의 최우선 과제로서 핵 확산의 저지, 그리고 이를 위한 선제공격 전략과 같은 핵심 원칙에 있어서 공화당과 민주당은 분명한 입장의 수렴을 보이고 있다.

하지만 안보 이외의 영역에 있어서 미국사회는 거대한 분열 속으로 빠져들고 있다. 적극적인 정부의 역할, 사회적 안전망의 확보와 같은 진보이념과 친기업정서, 개인의 자유와 책임을 강조하는 보수이념 사이의 간격은 지난 1980년대 이래로 최대로 벌어지고 있다. 또한 환경, 낙태, 동성애결혼 등과 같은 새 정치이슈에 있어서도 보수와 진보의 대립은 더욱 날카로워지고 있다. 이러한 대립이 더욱 날카롭게 보이는 것은 보수와 진보의 세력분포가 전에 없이 대등한 양상을 보이고 있기 때문이기도 하다.

달리 말하자면, 9/11 이후 안보정책 상의 수렴은 광범한 보수-진보 이념의 합의 위에 서있는 것이 아니라 보수-진보의 날카로운 대립 위에 서 있다. 따라서 뉴딜연합이라는 보수-진보의 합의 위에 형성되었던 냉전시대의 반공국체주의와는 달리, 9/11 이후 안보정책의 수렴은 불안한 기반 위에 서 있다. 즉 부시 독트린이라고 불리는 미국의 새로운 안보정책은 미국 내부의 보수-진보 갈등의 조정, 외부세계의 동맹국들과의 관계의 추이에 따라서 크게 영향을 받을 수 있는 연약한 합의임에 틀림없다. 결국 이번 선거결과는 이러한 취약한 안보정책상의 수렴에 대한 미국인들의 첫 번째 평결로 받아들여질 것이다.

한편 2004년 미국의 대선과정을 면밀하게 관찰한다면, 우리 한국인들은 두 가지의 측면에서 크게 놀라지 않을 수 없다. 첫째, 이번 미국 대선을 지배하는 테러와 안보이슈의 한 가운데에 한반도 문제, 즉 북한 핵문제가 놓여 있다는 사실 때문이다. 90분간 진행된 부시와 케리 간의 1차 TV 토론에서 북한 핵문제가 무려 30여 차례나 언급된 것은 북핵문제가 단순히 한반도 문제가 아니라 미국인들의 사활적 이해가 걸린 대테러 전쟁의 핵심이슈로 떠오른 ‘미국의 문제’

이기도 함을 보여준다. 둘째, 북핵문제를 접근하는 데에 있어서 부시와 케리 사이에 그다지 큰 차이가 있지 않다는 점이다. 우리 사회에는 두 후보 사이에 북핵문제를 다루는 방식에 커다란 차이가 있을 것이라는 희망 섞인 관측이 널리 자리 잡고 있다. 즉 강경한 일방주의 노선을 추구하는 부시 행정부보다는 다자적 국제주의에 기울 것으로 예상되는 케리 행정부가 들어서면 (만일 케리가 승리한다면) 북한과 미국의 관계 역시 부드러워지고 대화 분위기가 조성되리라는 기대가 우리 사회에 적지 않게 유포되어왔다.

그러나 세 차례에 걸친 TV 토론, 후보들의 최근 연설, 민주, 공화당의 선거강령을 면밀하게 분석해보면, 민주당의 케리 행정부가 보다 유화적인 접근을 하리라는 것은 매우 순진하고 비현실적인 기대임이 드러난다. 케리 후보는 부시 행정부와 마찬가지로 테러와의 전쟁에서 핵무기 확산의 방지가 최우선 과제라는 데에 인식을 같이하고 있다. 게다가 케리 후보는 부시 행정부가 이라크에 관심을 집중하는 사이에 북한이 4-7개의 핵무기를 개발했을 뿐만 아니라 이를 국제시장에 내다 팔 의사를 지닌, 대단히 위험스런 상태에 돌입했다고 보고 있다. 다시 말해 케리 후보는 부시 독트린의 기본 틀을 수용하고 있을 뿐만 아니라 북핵 문제를 이라크 전후 처리와 더불어 차기 행정부의 최우선 과제로 끌어올렸다고 할 수 있다.

따라서 부시 행정부가 유지되든 케리 행정부가 들어서든, 6자 회담의 연기 이후에 담보 상태에 빠져있는 북핵문제는 내년 초 미국 새 행정부의 출범과 더불어 더욱 심각한 국면으로 접어들 가능성이 크다. 부시가 재선될 경우, 공화당 행정부는 일차적으로는 현재의 6자 회담의 틀 내에서 북핵문제의 해결을 시도할 것이다. 그러나 현재와 같이 지지부진한 양상을 보이고 있는 6자회담이 갑작스런 돌파구를 마련하기는 쉽지 않을 것으로 보인다. 이 과정에서 부시 행정부는 북핵문제에 대한 정책재검토(policy review)를 시도할 것이고, 여기에는 기존의 부시 행정부의 입장과는 달리 언술상의 강경책뿐만 아니라 실제 행동으로 압박의 수위를 높여가는 정책들이 (유엔안보리 회부, 경제적 제재 등) 포함될 가능성이 적지 않다. 물론 이러한 공화당 정부의 정책은 이라크의 전후처리 상황과 미국 의회 의석의 재편 여부에 의해서도 영향을 받게 될 것이다.

한편 케리 행정부가 출범할 경우 역시 북핵문제가 쉽게 풀릴 가능성은 높지 않다. 6자회담의 유용성을 인정하면서도 북한과 미국 사이의 직접대화의 가능성을 배제하지 않고 있는 케리 팀이 북한과 일괄타결을 이루기는 쉽지 않아 보인다. 북한으로서는 케리 행정부에 대해서 높은 수준의 기대를 갖고 있는 것으로 보이지만, 부시와 마찬가지로 완전하고 불가역적인 핵 프로그램의 제거와 철저한 검증을 강조하고 있는 케리 팀이 북한의 선적대시 정책의 포기라는 주문에 걸 맞는 타협안을 내놓기는 쉽지 않아 보인다.

2004 미국 대선과 한반도

대표집필 : 장훈 (중앙대학교)

I. 역사적 전환의 2004 선거 : 새로운 미국의 선택과 한반도 그리고 세계

지난 2004년 10월 1일에 벌어진 미국 대선의 첫 번째 TV 토론을 지켜본 한국민들은 자신들이 미국 선거에 대해서 갖고 있던 기대가 매우 순진하고 비현실적인 것이었음을 충격적으로 깨달을 수밖에 없었다. 일반적으로 한국의 언론과 지식인들은 공화당의 부시 대통령과 민주당의 케리 후보는 외교정책에 있어서 적지 않은 입장차이가 있을 것으로 기대해왔다. 부시 행정부가 강경한 일방주의 노선을 견지한다면 케리 행정부는 다자적 국제주의에 기울 것이라는 것이 일반적인 예상이었다. 따라서 만일 민주당의 케리 행정부가 들어서면 북한과 미국의 관계 역시 좀 더 부드러워지고 대화 분위기가 조성될 수 있으리라는 기대가 우리 사회 안에 적지 않게 자리 잡고 있었다.

그러나 외교안보 정책을 중심으로 벌어진 1차 TV 토론은 일부의 희망 섞인 관측을 여지없이 배반하였다. 부시 대통령과 케리 후보는 한결같이 핵무기 확산의 방지가 미국의 안보정책의 최우선 과제라는 데에 인식을 같이하고 있음을 드러냈다. 또한 이러한 맥락에서 민주당의 케리 후보는 부시 행정부 기간 동안 북한은 4-7개의 핵무기를 개발하는 등 북한 핵문제가 오히려 악화되어왔음을 지적하며 부시 행정부의 대북한 정책의 실패를 강렬하게 비판하였다.¹⁾ 다시 말해 한국사회 일부의 순진한 관측과는 달리, 민주당의 케리 행정부가 들어설 경우에도 미국이 북한 핵문제를 접근하는 방식에 있어서 현재의 부시 행정부보다 유화적인 자세를 취할 가능성은 거의 없다. 오히려 북한 핵문제는 더 높은 정책의 우선순위를 차지하게 되고 접근방식 역시 매우 강경해질 가능성도 적지 않다.

달리 말하자면 북한 핵문제를 포함한 한반도의 안보문제는 비단 우리에게 뿐만 아니라 테러와의 전쟁을 치르고 있는 미국인들에게도 사활적인 문제로 떠오른 ‘미국의 문제’이기도 하다. 따라서 북한 핵을 포함한 미국의 문제들이 검토되고 결정되는 미국 대통령 선거의 전반적인 과정과 구조를 면밀히 검토하는 것은 우리에게 있어서 단순히 미국에 대한 연구를 넘어서 우리의 앞날에 대한 분석일 수밖에 없다.

먼저 이번 대선의 역사적인 의미부터 짚어보자. 9/11 테러 다음날 아침 프랑스의 르 몽드(Le Monde)지가 “이제 우리는 모두 미국인이다”라고 선언했던 바와 같이, 오는 11월 2일에 치러지는 미국 대통령 선거결과는 미국뿐만 아니라 전 세계에 걸쳐서 깊고도 깊은 파장을 불러오는 역사적 전환의 선거가 될 것이다. 이미 우리를 포함한 전 세계인이 목격하고 있는 바와 같이, 9/11 테러공격 이후 미국의 정치와 외교는 코페르니쿠스적인 전환을 겪고 있다. 200여년의 역사상 처음으로 미국 본토에 대한 공격을 —특히 테러에 의한 공격— 겪은 이후 미국 사회의 가치관의 구조는 근본적으로 변화하고 있다. 정규적인 전쟁과 달리 테러에 의한 위협은 전방과

1) *International Herald Tribune*, Oct. 2-3, 2004, p.5.

후방을 구분하지 않는다. 즉 군인뿐만 아니라 미국인 모두가 안전에 대해서 위협을 느끼는 예측불가능한 공포가 미국인의 의식을 지배하게 되었고 이는 곧 홉스가 말하는 공포에 다름 아닌 것이다. 이에 따라서 기존의 미국 정치를 지탱해 온 사회질서(안진)과 자유 사이의 균형, 행정부와 의회 사이의 권력의 균형, 자유주의의 증가로서의 미국의 자의식과 외부세계의 인식 사이의 균형 등은 한결같이 근본적으로 흔들리고 있다.

따라서 이러한 기존의 균형들이 흔들리고 새로운 대안들이 모색되는 전환이 시작된 이후 처음으로 치러지는 미국의 대통령 선거는 미국의 민주주의, 미국의 외교의 장래에 대한 미국민의 선택을 극명하게 드러낼 것이다. 그리고 이러한 선택은 향후 우리가 살고 있는 한반도를 포함한 전세계의 질서에 있어서도 중대한 분기점이 될 것이다.

역사적 선거로서의 2004년 미국 선거를 지배하는 이슈는 테러로부터의 위협에 대처하는 안보정책이다. 외교안보정책이 선거에서 중요하지 않았던 적은 없지만, 이번 선거처럼 안보 그리고 이와 관련된 대테러정책을 포함한 외교정책이 선거를 지배하는 것은 실로 수십 년만의 드문 일이라고 할 수 있다. 유권자들의 인식, 후보자들의 연설, 선거공약과 정당의 강령, TV 광고 등에 있어서 안보 이슈는 확고하게 이번 선거를 지배하고 있다.

2004년 대선을 지배하고 있는 안보 이슈는 미국의 민주주의와 외교가 안과 밖의 무대에서 안고 있는 이중의 딜레마를 극명하게 보여준다. 딜레마의 한 축은 부시 독트린을 중심으로 수렴하고 있는 안보 정책의 국내 기반의 문제이다. 9/11 이후 공화당과 민주당 사이에는 외교정책의 핵심적인 원칙에 대한 상당한 합의가 존재한다. 즉, 냉전시대의 봉쇄정책 중심의 안보관은 이제 테러와의 전쟁에서 중핵을 이루는 선제공격을 포함한 공격적 안보관으로 전환되었고, 전통적인 동맹의 자리는 테러와의 전쟁에 동원되는 전지구적 연합이 대체하게 되었다.²⁾ 문제는 이러한 외교정책상의 수렴과는 대조적으로 미국의 국내정치는 지난 1980년대 이래로 가장 날카로운 분열을 보이고 있다는 점이다. 낙태, 개인의 자유와 책임, 감세, 동성애결혼과 같은 이슈들에 있어서 보수와 진보의 대립의 골은 어느 때보다도 깊다. 다시 말해 9/11 이후 안보정책의 수렴은 국내정치의 대립의 격화라는 기반 위에 서있다. 이 점에서 새로운 합의는 광범한 국내정치적 합의의 기반 위에서 유지되었던 냉전 시대의 냉전반공주의와는 좋은 대조를 이룬다. 따라서 이번 선거는 갈등하는 국내정치의 기반 위에 서있는 안보정책상의 연약한 합의에 대해서 미국인들이 내리는 최초의 평결이 될 것이다.

부시 독트린을 중심으로 한 새로운 안보정책의 수렴이 안고 있는 두 번째 딜레마는 국제적인 기반의 문제이다. 9/11 이후 부시 독트린 중심의 안보정책이 미국의 전통적인 동맹국 정부 또는 동맹국의 시민들로부터 비판을 받고 있는 것은 널리 알려져 있는 사실이다. 9/11 이후 미국의 동맹국들은 미국의 새로운 안보정책이 보다 안전한 미국과 세계라는 목표에 지나치게 얽매어 있고 미국 안보와 미국적 이상의 확산을 위해서 미국이 일방주의적 힘의 투사를 마다하지 않는 현실을 불편해하고 있다. 다시 말해, 냉전시대의 반공국제주의가 여타 자유 민주국가들의 폭넓은 동의를 통해서 국제적 기반을 확보했던 것과는 지극히 대조적인 현상이 벌어지고

2) George W. Bush, Statement by the President in His Address to the Nation, September 11, 2001. www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010911-16.html. George W. Bush, State of Union Address. 2002. January 28. www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html.

있다. 이에 따라서 부시 독트린을 중심으로 한 안보정책상의 합의에도 불구하고 민주당은 공화당과 달리 바깥세계로부터 존경받는 방식으로 미국의 안보를 지키고 동맹과의 관계를 구축해 갈 것을 추구한다.³⁾ 따라서 이번 선거는 미국이라는 초강대국이 외부세계와 맺는 관계의 방식에 대한 미국민의 선택을 보여줄 것이다. 그리고 그 선택에 따라서 미국의 새로운 안보정책의 국제적 기반은 강화되는 방향으로도 혹은 약화되는 방향으로도 흐를 수 있다.

달리 말하자면, 취약한 국내적 기반과 국제적 기반을 갖고 있는 외교정책의 수렴은 과연 이번 선거과정을 거치면서 안정화될 것인가? 혹은 약화될 것인가? 미국 사회 내부의 분열과 대립의 양상, 현대적인 선거운동의 다양한 특성, 양당제 하의 구심적 경쟁과 같은 선거정치적 요소들은 과연 어떠한 방식으로 외교정책의 수렴의 강화 혹은 약화에 영향을 미칠 것인가? 부시 또는 케리 행정부의 출범에 따라서 새로운 합의된 안보정책이 실행되는 방식은 과연 달라질 것인가? 한반도는 미국 외교정책의 역사적 전환 속에서 어떠한 변화 혹은 지속성과 마주하게 될 것인가? 이와 같은 문제들을 우리의 관점에서 짚어보려는 것이 이 보고서의 기본적인 목표이다.

II. 새로운 합의의 탄생? 미국 외교정책에서 합의와 분열의 이중주

이른바 부시 혁명 이후에 나타나고 있는 미국 외교정책의 수렴이라는 새로운 현상을 심층적으로 이해하는 데에 있어서, 미국 외교정책의 역사적 전개에 대한 간략한 검토는 반드시 필요하다. 이러한 역사적 맥락에 대한 검토는 가깝게는 냉전의 종식 이후의 시기에서부터 시작될 수 있지만, 멀리는 2차 대전 이후에 수십 년간 유지되었던 미국 외교정책의 ‘합의의 시대’로까지 거슬러 올라간다.

9/11 이후의 세계에 있어서, 부시 행정부가 추진하고 있는 일련의 외교안보정책에 대한 미국 사회의 이끌림이 심화되면서, 우리는 심지어 새로운 외교정책의 수렴이라고까지 부를 수 있는 현상과 마주하게 되었다. 예컨대 백악관의 주인 자리를 두고 부시 대통령과 처절한 경쟁을 벌이고 있는 민주당의 케리 후보도 이른바 부시의 선제공격론을 공개적으로 비판할 수는 없다.⁴⁾ 또한 알 카에다와 후세인 정권의 연계는 여전히 모호하지만, 이라크 전쟁 자체를 부인할 수는 없다. 다만 케리 후보는 선제공격의 조건과 방식, 이라크 전쟁의 명예로운 수습에 대해서만 논쟁을 벌일 수 있을 뿐이다.

이처럼 상당한 수준의 외교정책의 수렴이 돋보이는 까닭은 냉전의 종식 이후에 미국외교가

3) 2004년 공화당 선거강령의 제목이 “A Safer World and a More Hopeful America”인데 비해서 민주당 선거강령은 “Strong at Home, Respected in the World”라는 제목을 택한 것은 의미심장한 대비라고 할 수 있다.

4) 물론 선제공격론이 2000년 대선에서 민주당의 고어 후보에 의해서 제기되었던 정책이라는 ‘원죄’가 어느 정도 작용하고 있는 것도 사실이다. 10월 1일의 외교안보정책 TV토론에서 케리후보는 “미국을 보호하기 위해서 미국의 역대 대통령은 선제공격의 권리를 양보한 적이 없으며 자신도 그럴 생각이 없다”고 밝히고 있다. 다만 이러한 선제공격은 국제사회의 지지, 국민의 지지를 기반으로 해서 이루어질 수 있음을 언급하고 있다.

보여 온 혼란과 방향감각의 상실과 극명하게 대비되기 때문이다. 미국 외교는 냉전 이후에 새로운 현실에 걸 맞는 외교이념을 개발하는 데에 실패해왔다는 키신저의 지적이⁵⁾ 많은 공명을 얻을 수 있었던 것은 1990년부터 2000년까지 보여 온 미국 외교의 혼란 때문이었다. 부시 1세의 전통적인 현실주의 외교나 클린턴의 민주주의와 시장경제 확산의 외교가 있었지만, 이러한 정책들이 새로운 시대의 등장을 상징할 만큼 일관되고 체계적으로 추진되었던 것은 아니다. 냉전 이후의 10년은 무성한 이론적, 정책적 논의에도 불구하고 사실상 잃어버린 10년이 되고 말았다. 냉전 시대의 이념, 베트남 전쟁의 반대로 상징되는 진보적 외교이념, 그리고 이러한 역사적 유산에 대해서 무관심하고 무지한 새로운 세대의 생각들이 각축을 벌여왔지만, 새로운 흐름을 주도할 만한 이념과 세력의 등장은 이루어지지 않았다.

이러한 ‘역사로부터의 휴가’는 실은 멀리 보면, 베트남전의 상황의 악화와 더불어 진행된 냉전기 외교정책의 합의의 붕괴 이후에 지속되어 온 것이라고 할 수도 있다. 1960년대 후반 베트남 전쟁의 상황이 악화되면서, 미국사회는 거대한 분열의 소용돌이에 휘말린 바 있다. 봉쇄와 억제라는 개념을 중심으로 한 냉전시대의 외교정책에 대한 합의는 미국 사회의 기성질서에 대한 전면적인 도전의 흐름 속에서 그 기반이 붕괴되었다. 전후의 풍요와 평화의 시대에 성장한 미국의 전후세대는 폐쇄적 정당체제, 관료화된 사회조직, 인권과 인종의 차별과 같은 기성질서의 다양한 측면들을 전면적으로 공격하였다. 따라서 서유럽의 민주주의 국가들과 마찬가지로, 미국 사회 역시 1960년대 후반에 이른바 ‘문화전쟁의 시대’에 빠져들게 되었다. 이러한 문화전쟁의 와중에서 반공국제주의를 축으로 하는 미국 외교이념의 합의 역시 강력한 비판을 받게 되었다.

구체적으로 말하자면, 1940-60년대에 걸쳐서 루즈벨트적 국제주의를 중심으로 냉전외교에 대한 합의를 수용해 오던 민주당은 1960년대 후반 질풍노도의 시대에 반공주의 세력과 반반공주의 세력으로 분열되었다. 민주당 내의 진보개혁 세력은 기성질서에 대한 도전의 맥락 속에서 반공주의를 강렬하게 비판하였고, 이는 1968년 시카고 전당대회의 혼란과 1972년의 맥거번의 후보 지명으로 절정을 이루었다.⁶⁾

이러한 민주당 내의 갈등은 한편으로 민주당 내에서 일단의 반공주의 그룹이 신보수주의(neoconservatives)라는 이름으로 독립하고 마침내 공화당에 합류하는 데에서 보듯이 심각한 내부 분열로 이어졌다. 이러한 분열과 혼란은 이후에 상당히 오랜 기간 민주당이 외교안보 이슈에 있어서 책임 있는 정당이 되기 어렵다는 유권자의 인식으로 인해서 고통 받는 결과를 낳게 되었다. 좀 더 거시적으로 말하자면, 민주당의 분열, 혼란과 더불어 2차 대전 이후 20여 년간 지탱되어 온 반공국제주의 중심의 미국 외교이념의 합의는 붕괴되었다고 할 수 있다.⁷⁾

5) Henry Kissinger, *Does America Need Foreign Policy?* New York: Simon and Schuster, 2001, p.19.

6) Nelson Polsbly, *Consequences of Party Reform*. New York: Oxford University Press, 1983; Austin Ranney, *Curing the Mischiefs of Faction: Party Reform in America*. Berkeley: University of California Press, 1984.

7) John Ehrman, *The Rise of Neoconservatism: Intellectuals and Foreign Affairs, 1945-1994*. New Haven: Yale University Press, 1995.

<표 1> 미국의 공화, 민주당의 국내정책과 외교정책의 수렴과 분열의 역사적 전제

냉전시대 1945~1968	국내정책의 수렴 (뉴딜개입국가)	외교안보정책의 수렴 (반공국제주의 중심의 초당적 합의)
혼란과 모색의 시기, 1969~1989	국내정책의 분열 (레이건의 신우익정책)	외교안보정책 (반공국제주의 합의의 와해)
초기 탈냉전시대 1990~2001	국내정책의 수렴 (클린턴 행정부의 중도정책)	외교안보정책의 혼란 (민주, 공화사이의 유사성은 존재했지만 근본원칙의 결여)
테러전쟁의 시기 2001~현재	국내정책의 분열 (민주, 공화회는 사회경제정책을 둘러싸고 심각한 대립)	외교안보정책의 수렴 (대테러전쟁, WMD확산저지 안보정책에 있어서의 수렴)

냉전시대 외교정책 합의의 등장과 쇠퇴를 검토해보면, 우리는 국가안보의 최우선화, 공격적인 외교안보정책 등을 포함한 부시 독트린이 9/11 이후 새로운 합의로까지 진화할 수 있을 것인지를 가늠하는 몇 가지의 잣대를 생각해 볼 수 있다. 좁게는 외교정책의 합의는 공화당과 민주당 사이에 미국의 국가이익을 규정하고 국제질서를 바라보는 시각과 의지의 수렴을 전제로 한다고 할 수 있다. 하지만 보다 넓은 관점에서 보면, 외교정책의 합의는 단지 외교안보 이슈에 있어서의 철학과 시각의 수렴만으로 이루어지는 것은 아니다. 냉전시대의 외교정책의 합의는 국제정치의 차원에서는 반공국제주의의 기둥 위에 세워졌지만, 국내적으로는 루즈벨트 시대 이래의 뉴딜 합의 위에서 있었다고 할 수 있다. 성장과 분배의 조화, 적극적인 정부의 역할과 복지프로그램의 확대와 같은 일련의 요소들이 미국 내 정치세력들 사이의 타협의 밑바탕을 이루었다. 또한 이러한 뉴딜 합의체제는 미국뿐만 아니라 서유럽의 주요 민주주의 국가들에게 적극적으로 수출되었으며, 냉전기 국제질서의 국내적 기반을 형성하고 있었다고도 할 수 있다.

따라서 부시 독트린이 새로운 합의로 부상하는가의 여부는 이번 대선에서 공화당과 민주당의 경쟁의 방식, 그리고 미국 사회의 주요 이슈들에 대한 사회적 합의 혹은 분열에 의해서 좌우될 것이다. 이제부터 우리는 이 문제를 들여다보자.

III. 2004 선거캠페인과 외교정책 : 분열된 미국사회, 수렴하는 안보정책

2004년 대선을 지배하는 것은 안보 정책이다. 외교안보 정책은 대선의 주요한 행위자들인 정당, 유권자, 후보자의 인식과 언어를 지배하고 있다. 90여 쪽에 이르는 2004년 공화당 선거강령의 처음 39쪽은 테러와의 전쟁, 대량살상무기의 확산차단, 국토안보, 군비의 정비, 국제질서와 미국의 리더쉽 문제에 관한 정책입장을 천명하는 데에 할애되고 있다.⁸⁾ 이는 8개의 섹션 가운데

8) Republican Platform Committee, *2004 Republican Party Platform: A Safer World and a More Hopeful America*. New York.

데 맨 마지막 섹션에서만 외교안보 문제를 간략히 언급했던 2000년 공화당 선거강령과 비교할 때에, 미국의 선거담론과 선거경쟁이 근본적으로 바뀌고 있는 것을 상징적으로 보여주는 것이라고 할 수 있다. 마찬가지로 2004년 민주당 선거강령도 처음의 3분의 1을 외교안보 이슈에 대한 입장을 밝히는 데에 쓰고 있다.⁹⁾

또한 선거강령 뿐만 아니라 부시, 케리 두 후보의 선거캠페인 연설, 인터뷰, TV 광고에서도 모두 외교안보와 관련된 이슈가 경제문제보다 더 많은 비중을 차지하고 있는 것은 분명하다. 실제로 3차례로 예정된 두 후보간 TV토론의 첫 번째 주제는 외교안보정책이었다. 또한 특별한 주제를 정하지 않은 채 치러졌던 3번째 TV토론 역시 대부분의 시간은 안보이슈에 할애되었다. 아울러 10월 6일에 있었던 부통령 후보들 사이의 TV토론에서도 역시 가장 커다란 의제는 외교안보 이슈였다.¹⁰⁾

이러한 정당의 선거강령의 구성이나 선거운동의 특성은 물론 유권자들의 의식의 변화를 반영하는 것이라고 할 수 있다. 베트남 전에 대한 논의가 최고조에 이르렀던 1972년 대선 이래 처음으로 미국의 유권자들의 다수는 외교안보 이슈가 경제문제보다 중요하다고 꼽고 있다. 2004년 8월 Pew Research Center의 조사에 따르면, 41%의 유권자는 외교안보 이슈가 이번 선거에서 가장 중요한 이슈라고 응답한 반면, 단지 26%의 유권자만이 경제문제를 가장 주요한 쟁점으로 꼽았다.

그렇다면 외교안보 이슈가 지배하는 이번 선거에서 공화당과 민주당은 어떠한 방식으로 싸우고 있나? 그리고 이들의 경쟁의 방식은 향후 새로운 행정부의 외교정책에 어떤 영향을 미칠 것인가?

2004년 대선에서 이루어지고 있는 부시와 케리의 경쟁은 기본적으로 현직 대통령이 주도하는 구심적 경쟁의 성격을 갖고 있다. 다시 말하자면, 9/11 테러 이후 대테러전과 국토안보를 최우선 과제로 삼는 부시 행정부의 외교정책의 골간이 정책경쟁 논의의 중핵을 이루고 있고, 민주당과 케리 후보는 이러한 외교정책의 골간을 전면적으로 비판하기보다는 방법론의 차원에서 비판과 문제제기를 하는 양상을 보이고 있다. 즉 부시 독트린의 핵심사항이라고 할 수 있는 (1) 테러위협에 맞선 국토안보의 최우선 과제 설정 (2) 억제와 봉쇄보다는 선제공격 중심의 안보전략 (3) 민주주의의 확산을 위한 공세적인 월슨주의¹¹⁾ 등에 대해서, 케리 후보는 근본적인 비판을 제기하지 못하고 있다.

9) Democratic Platform Committee. *2004 Democratic Party Platform: Strong At Home, Respected in the World*. Boston.

10) 물론 미국의 선거캠페인이 고상하고 수준 높은 정책대결로만 진행되고 있는 것은 아니다. 8월 이후 부시의 지지율을 높이는 데에 결정적으로 기여한 것은 상대인 케리 후보가 베트남전에서 무공훈장을 받을 당시에 자신의 전과를 과장했다는 의혹을 제기하는 친공화당 계열 인사들—Swift Boat Veterans for Truth—의 흑색 광고였다. 이에 뒤질세라 민주당의 케리 후보 역시 부시 대통령이 1968년-1973년 사이에 공군방위군으로 복무할 때에 근무태만이 심각했었음을 제기하는 부정적인 캠페인을 강화하고 있는 실정이다. *New York Times*, *Washington Post*, 2004년 8월, 9월 여러 일자들..

11) 부시 행정부의 외교정책의 특성에 대해서는 이미 방대한 연구가 축적되어왔다. 대표적인 것을 몇 가지만 꼽아보자면, Ivo Daalder and James Lindsay, *America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy* (Washington, DC: Brookings Institution, 2003) Arthur Schlesinger, *War and American Presidency* (New York: Norton, 2004); Perry Anderson, "Force and Consent," *New Left Review* 17 (2002): 5-30.

부시가 선점한 대테러전쟁 중심의 안보정책의 핵심 원칙에 대해서 케리와 민주당이 근본비판보다는 마지못해 수렴하는 입장을 보일 수밖에 없는 가장 큰 이유는 9/11 이후에 나타난 미국인들의 인식의 전환 때문이다. 200여 년의 역사상 미국 본토를 공격당해 본 적이 없는 미국민들에게 전방과 후방의 구분도 없고 공격해 오는 세력과 공격방식을 예측하기도 어려운 테러전쟁은 깊은 공포를 자아내고 있다. 이에 따라서 미국인들이 오랜 기간 지켜온 자유와 질서(안전) 사이의 균형은 흔들리고 있고, 불안감은 적지 않은 미국인들 사이에서 외부세계에 대한 적대감과 불신을 조장하고 있다. 구체적으로 말하자면, 국토안보의 최우선 정책에 대해서 미국 내에서 인권침해 시비가 제기되고 있지만, 인권보호보다 테러로부터의 안전을 훨씬 중요하게 생각하는 미국의 유권자들이 훨씬 많다. (29% 대 49%) 또한 선제공격 중심의 안보전략에 대해서도 국민들의 다수가 (60-67%) 줄곧 굳건한 지지를 보내고 있다.¹²⁾

달리 말하자면, 9/11 이후에 미국사회가 겪고 있는 거대한 인식의 전환에 기반해서 공화당의 부시는 사실상 외교안보 상의 주요한 이슈들을 선점하고 또한 자신의 외교안보 이념의 방향으로 정책과 여론을 끌고 가고 있다. 따라서 케리의 비판은 민주당 내에서 줄곧 우려해온 바와 같이, 부시 정책의 목적과 가치에 대해서 원칙적인 비판을 제기하기보다는 단지 목적을 추구하는 수단과 방식에 대해서만 비판을 제기하는 데에 그치는 경향이 있다. 즉 케리의 부시 비판은 이라크 전쟁이라는 현실 자체를 부정하기보다는 전쟁의 명분, 전쟁이유를 설득하는 과정에서 부시 행정부의 부정직, 이라크전을 통해서 악화되고 있는 동맹국과의 관계 등에 대해서 문제를 제기할 뿐이다.

미국인들의 인식의 변화와 더불어 공화당과 민주당의 양당체제로 구성되어 있는 미국 정당체제의 특성이 이러한 구심적 경쟁을 부추긴다고 할 수 있다. 다수의 정당이 아니라 단지 두 개의 정당이 경쟁하는 상황에서 각각의 정당들은 진보 또는 보수의 극단의 방향으로 움직이기보다는 중도의 방향으로 움직이는 것이 항상 더 많은 지지를 확보하는 데에 유리하다. 구심적 경쟁이 일반화되어 있는 미국의 양당제 하에서, 보다 선명한 노선을 추구하던 끝에 처참한 선거패배를 가져온 사례는 허다하게 많다. 진보성향이 강했던 1972년의 민주당 대통령 후보 맥거번, 1988년의 민주당의 대선후보 듀카키스 등이 선거에서 참패한 기억은 아직도 민주당에게 분명하게 남아있다. 또한 1990년대 초 수십 년 만에 의회를 장악한 공화당이 강그리치 하원의장을 앞세워 급진적인 보수의 실험을 펼치다가 단시일에 좌초한 것은 공화당에게도 커다란 교훈을 준 바 있다.

아울러 부시를 포함한 미국의 현직 대통령들은 여러 정책영역, 특히 외교안보 영역에서 주요한 정책이슈를 설정하고, 나아가 선택된 정책이슈 상에서 자신의 입장을 중심으로 여론과 언론을 끌어들이 수 있는 다양한 수단과 방법을 갖고 있다. 대통령과 대통령이 이끄는 행정부는 새로운 뉴스에 항상 목말라 있는 언론에게 있어서 가장 중요한 최대의 뉴스 공급원이다. 따라서 이러한 지위는 대통령이 선거과정에서 정책담론을 주도할 수 있는 여건을 제공한다. 또한 다수의 경험적 연구가 밝힌 바와 같이, 대통령의 언급과 결정은 미국의 여론을 움직이는 가장 강력한 동인이기도 하다.

12) Pew Research Center Survey, August 18, 2004.

<표 2> 부시와 케리의 주요 외교 안보정책의 비교

	부시	케리
정책원칙의 수립	국토안보를 최우선 의제로 설정 대테러전쟁이 국토안보의 핵심의제 대테러전쟁의 핵심의제는 핵확산의 저지	
대테러전	현재의 기조유지 기존의 성과를 강조	테러네트워크의 파괴 대테러 Special Force정비 대테러 정보기구의 혁신
대테러 정보역량의 개선	National Intelligence Director National Counter-terrorism Center 신설, 의회감독강화	정보기구의 책임성 강화 National Intelligence Director 신설 분석과 공작의 분리
WMD 확산의 저지	국제적 협약의 중시 확산의 감시와 저지 6자회담으로 위협대처	구소련을 포함, 4년 내에 세계적 핵폭물질 청소 (global cleanout of bomb material)
미군의 현대화	경량화, 신속화, 보다 강력한 군대를 위한 군사 변환 추진 효율, 효과를 위한 군대의 재배치	대테러전 특수군 역량을 배가 현역병 4만명 증원
동맹정책	대테러동맹, PSI의 중시	미국위상의 회복 세계로부터 존경받는 미국
이라크전의 처리	--	이라크재건, 입헌, 선거에서 국제적 협력을 추구
기타		중동석유 의존을 줄이기 위한 계획안

이러한 대통령의 자원이 외교안보 분야에서 가장 극명하게 드러나는 것은 이른바 ‘국기를 중심으로 단결하는 현상 (rally round the flag)’이라고 할 수 있다. 외교안보상의 위기가 초래되었을 때, 미국의 국민들은 역사적으로 줄곧 현직 대통령에 대한 지지를 더욱 강화하면서 군의 최고 통수권자에게 더 많은 위임과 지지를 보내왔다. 전쟁 중에는 장수를 적극 지지한다는 미국 정치의 전통에 따라서, 예를 들자면, 임기 마지막 해의 레임덕에 허덕이던 부시 1세는 걸프전이 시작되면서 90%에 가까운 지지율을 기록한 바 있다. 또한 평범한 지지율을 보이던 W 부시 역시 2001년 9/11 테러와 더불어 지지율이 한순간에 35%나 상승하였다. 또한 사담 후세인과 알 카에다의 연계, 이라크에서의 WMD라는 전쟁 명분이 어느 것 하나 명확하게 밝혀지지 않았음에도 불구하고 여전히 이라크 전쟁에 대한 미국민의 지지는 과반수를 넘고 있다.¹³⁾

13) 아울러 공화당이 민주당보다 외교안보 정책의 처리에 있어서 더욱 신뢰할 만하다는 미국 유권자들의 오래 된 (베트남 전에 대한 비판이 본격화된 1960년대 후반 민주당의 혼란과 방향상실의 사태 이래로) 인식도 공화당의 부시 대통령이 외교안보 분야의 정책담론을 주도하는 데에 적지 않은

결국 현직 대통령이 주도하는 구심적 경쟁의 구체적인 결과는 이번 대선을 지배하는 외교안보 이슈에서 현직 대통령이 미세하나마 우위에 서 있는 결과를 가져오고 이는 곧 민주당 케리 후보가 여러 가지 호재에도 불구하고 명확하게 부시보다 우위를 점하지 못하고 있다는 사실이다. 사실 부시 행정부 4년 동안 엄청난 규모의 재정 적자가 축적되어왔고 또한 실업문제의 양상은 심각한 지경에 이르렀지만, 이러한 경제 이슈들이 외교안보 이슈를 누르지 못하는 것이 부시에게는 적지 않은 득이 되고 있다. 경제상황이 그다지 밝지 않음에도 불구하고 이것이 현직 대통령에 대한 부정적인 평가로 바로 이어지지 않는 이유는 그 연계를 외교안보 이슈가 가로막고 있기 때문이다. 미국민의 다수는 (절대적인 다수는 아니지만), 이라크 전후 처리가 대단히 혼란스러움에도 불구하고, 여전히 테러전쟁을 수행하는 데에 있어서 부시의 리더쉽이 보다 효과적이라는 데에 동의하고 있다. 반면에 대테러전, WMD확산의 저지와 같은 핵심적인 사안에 있어서 부시 대통령과 정면으로 대비되는 정책대안을 내놓기 어려운 케리 후보로서는 다소 답답한 선거전을 치르고 있다고도 할 수 있다. 따라서 케리 후보의 외교안보 정책에 대한 유권자들의 일반적인 인식은 일관된 입장이 부족하고, 개별 정책이슈들에 대한 명확하고 세밀한 정책대안을 내놓지 못하고 있는 것으로 인식되고 있다.¹⁴⁾ 결국 지배적인 이슈(안보정책)에 있어서는 명확한 대비를 형성하지 못함으로써 부동표를 흡수하는 데에 어려움을 겪고 있고, 비교적 우위에 설 수 있는 이슈(경제문제)는 선거전에서 지배적인 이슈로 부상하지 못하고 있다는 데에 케리 후보의 고민이 있다.

이번 대선의 결과는 단지 테러전에 나선 부시 대통령에 대한 재신임 여부를 가리는 것보다는 훨씬 크고 중대한 이슈와 흐름에 대한 미국민들의 판단으로 받아들여질 것이다. 그것은 무엇보다도 부시 독트린을 중심으로 한 안보정책 상의 수렴이 갖고 있는 불안정한 기반 때문이다. 9/11 이후 안보정책의 수렴현상이 갖고 있는 역설은 그 같은 수렴이 미국 사회 전반의 이념적 타협의 기반 위에 서있는 것이 아니라는 점이다. 미국 사회 전반의 이념적 구성은 최근에 들어서 이전보다 훨씬 분열이 날카로워지고 있으며 또한 이러한 분열은 매우 대등한 구조(evenly divided)로 나타나고 있다. 보수 성향의 유권자와 진보 성향의 유권자들 사이의 정책적 입장의 차이는 지난 1987년의 조사 이래 가장 심각한 거리를 보이고 있다.¹⁵⁾ 다시 말해 민주당 지지자들은 대기업에 대해서 비판적인 자세를 강화하고 있으며 동시에 사회적 안전망의 건설에 대한 기대를 더욱 높이고 있다. 이에 따라서 친기업 정서와 개인의 자유와 책임을 강조하는 공화당 지지자들과의 이념적 거리는 점차 넓어지고 있다.

이러한 이념적 간격의 확대에 있어서 주목할 만한 양상은 보수와 진보 사이의 세력균형이 매우 균등해져 가고 있다는 사실이다. 뉴딜 체제 이래로 미국의 유권자들 사이에서 민주당 지지자는 오랜 기간 공화당 지지자들에 대해서 수적인 우세를 유지해왔다. 그러나 2000년 선거를

영향을 미치고 있다.

14) *Washington Post*, Sept. 10, 2004.

15) 2003년 말에 이뤄진 Pew Research Center의 조사에 따르면, 24개 정책 영역에 대한 보수-진보 성향 유권자의 정책거리는 1987년 이후로 최대인 평균 17%를 보이고 있는데 이는 지난 10여년간 10-11%에 머물던 것과는 큰 대조를 이룬다고 할 수 있다.

전후로 해서 공화당 지지자는 꾸준히 늘어나기 시작해서 이제는 공화당 지지자와 민주당 지지자가 거의 비슷한 수적 균형을 이루게 되었다 (민주당 지지자 33% 공화당 지지자 34%).¹⁶⁾

이러한 보수-진보의 균형과 아울러 또 하나의 주목할 만한 변화는 최근 들어 부동층 (independents)의 규모가 눈에 띄게 감소하고 있다는 점이다. 1970년대 이래로 줄곧 늘어나는 추세를 보여 온 부동층은 이번 대선의 국면에 들어서 점차 줄어들고 있는 것으로 나타나고 있다.

만일 선거결과가 여론조사의 예측대로 매우 박빙의 승부가 된다면 부시 독트린이라는 새로운 안보정책의 수렴현상은 여전히 강고한 국내적 기반을 가지지 못한 채 불안하게 유지되는 결과를 낳을 것이다. 두 후보에 대한 대등한 지지의 양상은 곧 부시 독트린에 대한 찬반 양론이 미국 사회 내에서 여전히 팽팽하게 맞선 것으로 해석될 것이고 이는 새 대통령이 자신의 안보정책을 세계인에게 뿐만 아니라 미국민에게도 성의껏, 효과적으로 설득해야 하는 과제를 안게 되는 것을 의미한다.

이번 선거결과는 또한 부시 독트린 중심의 새로운 안보정책의 국제적인 기반에 대한 평결의 의미도 갖게 된다. 9/11 이후 미국의 공세적인 윌슨주의와 공격적인 안보정책으로 인해서 미국과 미국의 동맹국간의 거리가 점차 멀어지고 있다는 것은 다수의 미국인들도 느끼고 있을 정도로 분명하다. 지난 2년 사이 서유럽에서 미국에 대한 호감도가 눈에 띄게 후퇴하고 있으며 서유럽 지식인들 사이에서 미국 외교정책을 비판하는 경쟁이 다시 부활하고 있다는 것은 우리도 이미 알고 있는 바이다. 이에 따라서 부시 독트린의 핵심사항을 지지하면서도, 민주당의 케리 후보는 동맹국들의 지지와 협력, 존경에 기반한 미국의 리더쉽과 미국의 안보정책을 강조해 왔다. 즉 11월 2일의 미국 유권자들의 투표는 일방주의적인 부시 독트린(공화당)과 다자주의적 부시 독트린 (민주당) 사이의 선택으로 이해될 것이다.

정리하자면 현재로서는 부시 독트린이 안정적인 하부구조를 갖추고 장기적인 합의체제로 성장해가기에는 실로 다양한 장애물들이 앞에 놓여 있는 셈이다. 가깝게는 이라크를 매끄럽게 처리해야 하는 문제가 가로막고 있지만, 장기적으로는 미국 사회내의 이념적인 분열과 외교 안보상의 수렴 사이에서 공존의 틀을 찾아야 하는 과제가 남아 있다. 결국 미국 유권자들의 투표가 이러한 과제를 풀어가는 실마리를 어느 정도 제공할 수도 있다.

IV. 2004 미국 대선과 한반도

90분간에 걸친 부시와 케리의 1차 TV 토론에서 북핵문제가 무려 30여 차례나 언급된 사실에서 보듯이,¹⁷⁾ 북핵문제는 더 이상 미국으로부터 멀리 떨어져 있는 한반도의 문제가 아니라 대테러전쟁과 국토안보에 몰두하고 있는 ‘미국의 문제’이기도 하다. 게다가 부시와 케리의 선거전이 주로 국토안보 이슈와 대테러전에 집중되면서, 한반도의 문제이면서 미국의 문제로서의 북핵문제는 점차 그 비중이 커져왔다. 따라서 과거와 달리 미국 행정부는 북핵문제를 자신들의

16) Pew Research Center, “The 2004 Political Landscape: Evenly divided and Increasingly Polarized,” Nov. 5, 2003.

17) *International Herald Tribune*, Oct.2-3, 2004. p.5

중대한 이익이 걸린 한 지역으로서의 한반도 문제로서 접근하기보다는 전지구적 차원에서 벌이고 있는 대테러전쟁, 대량살상무기 확산의 저지라는 맥락에서 접근하게 될 것이다. 결국 부시가 재선되든 케리가 당선되든 북핵 문제는 이라크의 전후처리와 더불어 새 행정부의 가장 핵심적인 안보이슈로 등장할 것이다.

<표 3> 부시와 케리 후보의 북핵 문제에 대한 입장의 비교¹⁸⁾

	부시	케리
정책입장의 공통점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북핵문제의 미국의 대테러전, WMD 확산저지정책에 있어서 최우선 과제의 하나이다. ○ 북핵문제에 있어서의 목표는 완전하고 검증가능하며 불가역적인 폐기에 있다. 	
북핵문제에 있어서의 국제공조	기존의 6자회담들을 유지	6자회담의 유용성을 인정하지만 북-미 직접대화의 중요성도 인정
북한체제를 보는 시각	반인권 독재체제로 인식	----

한편 북핵문제가 미국의 국토안보를 위협하는 대테러전쟁의 이슈로 다루어지는 한, 부시 행정부와 케리 행정부 사이에 북핵문제에 대한 입장 차이는 그다지 크지 않을 것이다. 한국 사회

18) 공화당이 지난 8월 전당대회에서 채택한 선거강령에서 한반도 문제에 관해서 언급한 부분은 아래와 같다. "The Republic of Korea is a valued democratic ally of the United States. Our two nations are maintaining vigilance toward North Korea while preparing our alliance to make contributions to the broader stability of the region over the longer term. In concert with American's allies South Korea and Japan, and supported by China and Russia, our nation is leading the international community to speak with one voice to demand the complete, verifiable, and irreversible dismantlement of North Korea's nuclear programs. Republicans support the Bush Administrations efforts to protect the peace on the Korean peninsula. North Korea lies outside of the international system. American have shed their blood to stop North Korean aggression before and remain prepared to resist aggression today." Republican Platform Committee, 2004 Republican Party Platform, p32.

한편 민주당의 선거강령은 한반도 문제에 대해서 다음과 같이 언급하고 있다.

Leading international efforts to shut down nuclear efforts in North Korea, Iran, and elsewhere. We must show determined leadership to end the nuclear weapons program in North Korea and prevent the development of nuclear weapons in places like Iran. North Korea has sold ballistic missiles and technology in the past. The North Koreans have made it clear to the world-- and to the terrorists--that they are open for business and will sell to the highest bidder. But while this Administration has been fixated on Iraq, the nuclear dangers from North Korea have multiplied. The North Koreans allegedly have made enough new fuel to make six to nine nuclear bombs.

We should maintain the six-party talks, but we must also be prepared to talk directly with North Korea to negotiate a comprehensive agreement that addresses the full range of issue for ourselves and our allies. But we should have no illusions about Kim Jong Il. Any agreement must have rigorous verification and lead to complete and irreversible elimination of North Korea's nuclear weapons program. (2004 Democratic Party Platform 7p.

에는 미국의 전통적인 공화당과 민주당 사이의 입장 차이에 주목해서, 케리 후보가 당선될 경우 비교적 유화적인 북-미 관계가 조성되리라는 기대가 적지 않게 퍼져 있다. 즉 부시의 공세적 일방주의와는 달리 다자적 국제주의에 기울어 있는 민주당의 외교이념의 성향에 비추어 볼 때에 케리 행정부는 좀 더 부드러운 자세로 북핵문제를 접근하리라는 낙관적인 기대를 갖는 한국인들이 적지 않다.

그러나 우리가 이번 선거전 막바지에 진행되고 있는 부시와 케리 후보간의 안보정책에 관한 공방을 면밀히 추적해보면 그 같은 기대는 대단히 비현실적이고 순진한 것이었음을 알게 된다. 선거전 후반에 들어서 북핵문제를 가장 중요한 대테러전 의 이슈로 부각시키고 북핵문제가 절박한 안보이슈임을 강조하고 나선 것은 오히려 케리 후보였다. 세 차례에 걸친 TV 토론과 이어진 각종 연설에서 케리 후보는 부시 행정부가 이라크에 몰두하고 있는 사이에 북한은 4-7개의 핵무기를 개발했으며 이를 테러리스트들에게 내다 팔 의사까지 있는 상태로 악화되어 왔음을 강조하고 나섰다.

물론 이러한 케리 후보의 입장은 한편으로 부시 행정부의 이라크전의 실패를 부각시키기 위한 측면에서 비롯되었다고도 할 수 있다. 하지만 다른 한편으로 케리 후보는 북한의 핵 프로그램은 완전하고 불가역적인 제거(complete and irreversible elimination)와 철저한 검증(rigorous verification)이 필요하다는 점을 강조함으로써 부시 행정부와 마찬가지로 미국의 안보라는 관점에서 북핵 프로그램에 대한 타협은 있을 수 없다는 입장을 천명하고 있다. 즉 이러한 케리 후보와 민주당의 입장은 그동안 부시 행정부가 강조해 온 CVID (Complete, verifiable, irreversible, dismantlement) 정책과 거의 동일한 것이라고 할 수 있다.

한편, 부시 대통령은 선거전이 전개되면서 북핵문제에 관해서 케리 후보의 공세적인 입장과는 달리 오히려 수세의 입장을 보이고 있다. 즉 부시 대통령은 여전히 기존의 CVID 정책을 고수하면서 기존의 6자 회담의 틀과 주변국과의 공조를 강조하고 있다.

이러한 관점에서 보자면, 부시 행정부가 유지되든 혹은 케리 행정부가 들어서든 내년 초에 미국의 새 행정부가 들어서면 북핵문제는 현재와 같은 담보상태보다는 긴장이 고조되는 어려운 국면을 맞을 가능성이 매우 크다. 우선 부시 대통령이 재선될 경우, 공화당 행정부는 일차적으로는 현재의 6자 회담의 틀 내에서 북핵문제의 해결을 시도할 것이다. 그러나 지금까지 지지부진한 양상을 보여 온 6자 회담이 갑작스런 돌파구를 마련하기는 쉽지 않을 것으로 보인다. 이럴 경우 북핵문제를 다루는 국방부, 국무부장관, 대통령 외교안보보좌관의 교체에 따라서 새 행정부는 북핵문제에 대한 정책재검토(policy review)에 착수하게 될 것이다. 이때의 정책재검토에는 확산안보구상에 기반한 경제제재, 북한의 체제전환, 군사제재의 대안들이 포함될 가능성이 크다. 게다가 이라크 전후 처리의 진전, 미국 의회의 의석분포 등에 따라서 부시 행정부가 단순히 언술상의 강경책뿐만 아니라 실제 행동상의 강경책을 구사할 가능성을 배제할 수도 없다.

한편 케리 행정부가 새로이 출범하게 될 경우에 단기적으로는 부시 행정부의 접근과 다른 양상을 보일 수도 있다. 즉 부시 행정부가 추진해 온 6자 회담의 필요성을 인정하기는 하지만 동시에 북-미간 직접 대화에 나설 수도 있다고 생각하는 이중접근(two-track)을 생각하고 있는 케리팀으로서 북-미간 양자대화에 나설 수도 있을 것이다. 그러나 주한미군의 철수와 관계정상화를 포함한 불가역적인 체제안전을 요구하고 있는 북한의 입장과 CVID와 유사한 형태의

북핵 해결을 원하는 케리 행정부가 대타결을 이룰 수 있는 가능성은 그다지 높지 않다고 할 수 있다. 다시 말해 케리 행정부에 대해서 높은 기대를 갖고 있는 북한과 부시 행정부와는 차별화된 접근방식으로 북핵의 해결을 추구하는 케리 행정부 사이에 ‘대화의 봄’이 오기는 하겠지만, 그 봄이 오래 갈 가능성은 높지 않은 것이다.

5. 결론: 미국 대선 이후의 과제

전지구적 패권국가의 정치와 외교의 향방은 미국의 유권자들이 결정하겠지만, 우리는 이에 대응하는 스스로의 준비가 필요하다. 첫째, 북핵문제는 우리에게 뿐만 아니라 패권국인 미국에게도 시급하고도 중대한 안보문제로 떠올라 있다는 인식을 명확하게 가져야 한다. 최근 이른바 ‘구조적 안정론’을 중심으로 해서 북핵문제에 대한 여유로운 인식이 우리 사회에 적지 않게 자리 잡고 있다. 그러나 이러한 우리의 이해와는 별개로 미국 대선과정을 거치면서 미국 내에서 북핵문제는 새 행정부가 씨름해야 할 가장 중요한 최우선 정책사안의 하나로 부상하였다. 테러전과 WMD 확산저지에 대한 초당적 공감대 위에서, 현직 대통령의 북핵정책에 대한 케리 후보의 비판과 그에 대한 부시 대통령의 반박의 순환과정을 거치면서 북핵문제는 미국의 안보정책 담론에서 눈덩이처럼 커져왔다. 따라서 공화당이든 민주당이든 새로운 행정부가 출범하게 되면, 지난 수개월 간 지속된 북핵문제의 소강상태는 끝나고, 관련 당사자들 사이의 숨가쁜 대결과 협상의 계절이 시작될 것이다.

둘째, 공화당과 민주당 사이에 북핵문제를 보는 기본 시각에는 차이가 없음에도 불구하고 우리는 여러 가지의 다양한 가능성에 대비할 필요가 있다. 예를 들자면, 부시가 재선될 경우에 현재의 6자회담 구조가 유지될 수도 있고 혹은 정책재검토에 따라서 북한에 대한 압박수위를 높이는 정책으로 선회할 수도 있다. (물론 후자의 가능성이 훨씬 높다.) 케리의 당선 경우에도 민주당 행정부가 기존의 6자 회담을 고수할 가능성과 아울러 북-미 양자 대화를 시도할 수도 있다. 이러한 다양한 가능성 하에서 한국정부가 취할 수 있는 역할과 위치는 매우 상이할 것이 분명하다. 따라서 하나의 희망적인 가능성에 지나치게 몸을 의지하기보다는 다양한 상황에 대비하는 다면적인 준비가 필요하다.

다면적 준비의 또 다른 차원은 ‘미국의 안보’ 문제로서의 북핵문제가 미국 안보정책의 전체 상 속에서 차지하는 위상을 입체적으로 파악하는 것이다. 다시 말해, 북핵문제에 대한 미국 새 행정부의 접근은 미국 안보정책의 세 기둥인 대테러전, WMD 확산의 저지, 군사적 변환(military transformation)이라는 세 정책영역의 우선순위와 완급의 조절에 의해서 결정된다. 워싱턴에서 북핵문제는 알 카에다, 이라크-이란, 그리고 북한의 세 조합의 틀 속에서 다루어지는 것이고 우리는 이 3차원 매트릭스의 전개와 꺾임을 면밀하게 주시해야만 한다.

셋째, 북핵문제를 포함한 대외 정책이슈에 있어서 안과 밖의 두 무대에서의 언어와 행동의 격차를 줄여가는 노력이 필요하다. 최근 우리 정부가 한미동맹, 자주국방, 이라크 파병, 북핵문제와 같은 핵심적인 외교문제를 다루는 데에 있어서, 국내의 지지자들을 향한 약속과 국제무대에서의 행동 사이에 상당한 폭의 괴리가 노정되곤 했다. 물론 일반적으로 대부분 국가의 외교

와 국내정치의 목표는 흔히 상충할 수도 있다. 미국의 경우에도 이번 선거를 통해서 드러나는 바와 같이 국내의 유권자들을 향해서 내놓는 약속과 밖에서 실행하는 외교 사이에 종종 모순이 드러난다. 문제는 패권국가는 안과 밖의 무대에서 모순된 언어와 행동을 감행할 수 있는 운신의 폭을 갖고 있지만, 패권의 중심에서 멀리 떨어져 있는 국가가 보이는 이중언어와 행동은 흔히 신뢰의 상실로 이어진다는 데에 있다. 패권국가와 달리, 우리는 적자생존의 법칙이 좌우하는 거친 국제무대에서 생존의 구름다리 위를 걷고 있다. 따라서 우리는 단지 몇 걸음의 판단 착오만으로도 곧 바로 생존의 갈림길과 마주하게 된다. (끝).