

# KNSI REPORT

특별  
기획

제 12호 2006/11/09

## 미국 중간선거 결과의 함의와 과제

### 기획 취지

미국의 민주당은 11월 7일 치러진 중간선거에서 상·하원 모두에서 그리고 주지사선거에서도 다수당이 되었다. 코리아연구원은 중간선거 결과로 인한 미국 내 정세 전망과 한반도정책의 변화가 가능성 그리고 한미FTA에 대해 중간점검하고 전망하였으며 과제를 제시했다.

(※ 특별기획 12호는 오마이뉴스와 공동기획하여 동시게재함)

- 공화당 장기집권의 좌절과 민주당 의회의 전망 (김윤재 : 법무법인 자하연 미국변호사)
- 미국의 신중도주의 시대의 서막과 한반도의 완화된 관리 정국 (안병진 : 창원대 국제관계학과 교수)
- 미중간선거 이후의 한미FTA (이해영 : 한신대학교 국제관계학부 교수)

## ● 공화당 장기집권의 좌절과 민주당 의회의 전망

(김윤재 : 법무법인 자하연 미국변호사)

### I. 의회권력 교체의 역사

### II. 중간선거 : 부시와 공화당에 대한 심판

### III. 민주당 의회와 부시의 정책변화 가능성 전망

#### I. 의회권력 교체의 역사

성난 민심의 메시지였다. 부시는 2004년 재선된 직후 가진 회견에서 선거를 통해 정치적 자산을 획득했다고 주장했다. 그리고 그 자산을 사용하겠다고 밝혔다. 꼭 2년 만에 부시의 이 정치적 자산은 바닥을 드러냈다. 민주당은 하원에서 33석을 추가했고 상원에서는 5석을 추가 하고 1석의 결과를 남겨놓고 있다. 가능하리라 예상되었던 하원은 물론이고 상원에서의 다수당 지위도 눈앞에 있는 것이다. 민주당이 다수당이 되기 위해서는 하원은 15석 상원은 6석의 추가의석이 필요했다. 예상을 뛰어넘는 성과인 것이다. 이로써 94년 의회장악에서 시작된 공화당 보수진영의 영구적 다수당의 꿈은 좌절을 맞볼 수밖에 없게 되었다.

대통령의 재선이 허용되는 미국에서는 재선 대통령의 6년차 징크스가 있다. 한마디로 권력은 기강해이가 오고 국민은 싫증을 느끼게 되는 것이다. 재임 6년의 중간선거에서 국민은 야당에게 상당수의 의석을 몰아준다. 1958년 아이젠하워의 6년째 중간선거부터 1998년 클린턴까지 야당은 평균 하원에서 31석을 상원에서 6석을 추가했다. 6년 징크스를 넘어서는 이는 클린턴이 유일하다. 그러나 그는 이미 94년 첫 번째 중간선거에서 김그리치의 공화당에 의회 권력을 넘겨주는 수모를 겪은 바 있다. 이렇게 본다면 이번 민주당의 승리는 역사적 패턴으로 볼 때 예견된 것이라고 볼 수 있다. 그런가? 기존의 것들과 이번은 중요한 차이가 있다. 의석수를 잃었지만 의회권력을 교체당한 경우는 없었다는 것이다. 86년 민주당이 80년 레이건 바람으로 잃었던 상원을 되찾아온 경우가 있지만 이것을 의회권력의 교체로 보기 어렵다. 이처럼 지금까지의 6년차 중간선거에 나타난 민심은 권태기로 인한 별거 정도였지 이혼까지 가지는 않았다. 그러나 이번 선거는 근본적 변화를 요구하는 국민의 의사표시였다. 이렇게 본다면 이번 선거는 오히려 1974년과 1994년에 비견될 수 있다.

1974년은 워터게이트 스캔들로 닉슨이 대통령직을 사임한 직후 치러진 선거였다. 기대를 모았던 제럴드 포드 신임대통령은 닉슨을 사면함으로써 국민의 정서나 원칙 보다는 정치적 의리가 더 중요함을 보였

다. 국민은 새로운 워싱턴의 정치문화를 요구했다. 이 요구에 부응하여 정치신인들이 대거 등장했다. 이들은 민주당 예비경선에서 기존 정치인들을 꺾으며 후보가 되었고 선수과외, 행정권력의 견제와 감시기능 강화 등 워싱턴 정치문화 청산과 개혁을 기치로 본선에서도 선전하면서 하원에서 48석을 상원에서 5석을 민주당에 추가시켰다. 68년 대선부터 진보진영이 주도한 반전과 민권운동에 맞서 “침묵하는 대중”과 “소외된 남부층”을 묶어 다수당에 조금씩 다가가던 닉슨의 전략은 그 자신의 스캔들로 인해 멀어질 수밖에 없었다. 이때 의회에 진출한 정치신인들은 워터게이트베이라 불려졌다.

1994년은 민주당이 백악관과 상·하 양원을 모두 장악한 상태에서 치러진 선거다. 클린턴은 임기 시작부터 각종 실수를 남발하며 민심을 잃었고 의회 역시 각종 스캔들로 여론의 질타를 받고 있었다. 공화당의 야심가 뉴트킨그리치는 민주당의회의 오만과 독선 그리고 클린턴의 전국민의료보험정책을 집중 공격하면서, 민주당을 개념 없이 예산을 낭비하고 미국의 전통적 가치를 부정하는 집단으로 몰아붙였다. 한편으로는 개혁보수주의자들을 규합했다. 그리곤 선거 한 달여를 남기고 국민과의 약속이라는 10대 개혁안을 발표하고 공화당을 다수당으로 만들어주면 이 아젠더를 첫 100시간 안에 처리할 것을 약속한다. 정치신인들은 이 개혁안에 공동으로 서명하는 행사를 의사당 앞에서 가졌다. 단일화된 캠페인을 선언한 것이었다. 공화당은 94년 선거에서 하원 52석 상원 8석을 획득했다. 40년만의 의회권력의 교체였다.

이처럼 두 선거를 보면 대통령에 대한 지지도와 의회권력의 각종 스캔들은 민심의 변화의 정도를 감지할 수 있는 핵심요인이다. 이번 선거에서 부시의 지지율은 30에서 40 사이였다. 중간선거를 앞두고 이처럼 낮은 지지율을 기록한 대통령은 투르먼과 닉슨이 유일하다. 닉슨은 선거 이전에 사임했으나 사실상 닉슨에 대한 평가의 선거로 볼 수 있다. 투르먼은 46년 중간선거를 앞두고 33%의 지지율을 보였다. 그리곤 55석의 하원과 12석의 상원을 잃으면서 공화당에게 의회를 내줬다. 클린턴이 94년 선거에서 참패할 당시 지지율은 40%를 조금 넘어 선 정도였다. 공화당의 스캔들은 원내대표 탐달레이로부터 시작됐다. 거기다 워싱턴 최대의 로비스캔들이라고 불리는 잭애브라모프 사건에는 수십 명의 공화당 의원, 보좌진, 활동가들의 이름이 오르내렸다. 듀크커닝햄, 밥네이 등이 불법혐의로 의원직을 상실했다. 이들 모두가 공화당 지도부였다. 그 종지부를 마크폴리가 찍었다. 십대 의회자원봉사 소년에게 보낸 성적내용이 담긴 이메일이 발각되면서 그는 의원직을 사퇴했다. 공화당 지도부는 이를 은폐하려 했다는 비판에 직면했다. 십대소년의 안전 보다는 자기 동료의 의원직을 더 중요하게 생각하는 정치권에 변화는 필연적이었다. 94년 워싱턴을 바꾸겠다고 들어온 공화당의원들은 워싱턴에 의해 자신들이 바뀐 것이었다.

## II. 중간선거 : 부시와 공화당에 대한 심판

2004년 재선 당시 부시의 지지율은 50%를 밑돌았다. 국민은 흔쾌히 부시를 재선시킬 마음은 없었던 것이다. 그러나 선거는 상대가 있는 게임이다. 현역에 대한 거부가 도전자에 대한 선택을 의미하지 않는다. 도전자가 대안임을 입증해야 한다. 민주당과 케리는 대안으로서 국민의 마음에 포지셔닝 하는데 실패했다. 부시는 악화되는 이라크 상황에도 이라크전은 테러와의 전쟁의 일부분임을 설득하면서 전시상황임을 강조했다. 반면 케리는 테러와의 전쟁과 이라크전은 별개임을 강조하려 했으나 왜, 어떻게 그런 것

인가를 설득하지 못했다. 입장이 오락가락하면서 국민은 불안한 시대에 우유부단한 정치인에게 자신들의 미래를 맡길 수 없었다. 이처럼 테러와의 전쟁과 이라크는 부시를 상징하는 이슈였다.

사실 이라크는 침공 당시의 며칠과 사담후세인의 체포를 제외하고는 부시행정부에게 좋았던 적이 없었다. 전쟁의 명분이었던 대량살상무기도 발견되지 않았다. 사상자들은 연일 그 수가 늘어났고 초당 수십만 달러의 혈세가 명분 없는 전쟁에 투입되었다. 이라크 내 반발은 더 거세졌다. 그러나 부시는 오류를 인정하지 않았다. 반대의 목소리는 패자의 목소리이며 테러집단은 자신의 패배를 바라고 있다며 사실상 국민을 협박(?)했다. 이라크 재건을 위해 투입된 막대한 세금이 특정 기업들의 배를 불리고 있다는 보도가 언론을 장식하기 시작했다. 9월에 유출된 정보보고서(NIE)는 이라크전이 테러와의 전쟁을 어렵게 만든다는 내용을 담고 있었다. 워터게이트를 파헤친 탐사전문기자인 밥우드워드도 부시행정부에 대한 세 번째 책의 출간을 통해 이라크전쟁이 준비되지 않은 감정적인 전쟁이었음을 밝혔다. 조지맥거번(72년 대선에서 반전과 월남전철수를 기치로 낙선에 도전했으나 참패를 당한 진보정치인) 콤플렉스에 시달리던 민주당도 이라크에 대해 반대의 목소리를 내기 시작했다. 국민은 부시와 공화당이 이라크 문제를 개선시킬 의지와 능력을 가지지 못했다고 판단했다. 더 이상 공화당이 테러와의 전쟁에 있어 공화당은 민주당에 우위에 있지 않았다. 국민의 마음에서 안보 프레임이 겹히자 부시와 공화당은 별거벗은 임금님의 신세였다. 새로운 프레임은 부시와 공화당의 오만과 독선 그리고 타락이었다.

이번 선거는 역대 선거 중 가장 지지분한 선거로도 기록될 것이다. 공화당이 6억 달러 가량을 민주당이 4억5천 달러 가량을 사용한 것으로 나타나는 선거자금의 상당부분은 네거티브캠페인을 위해 쓰였다. 민주당의 네거티브가 권력을 독점한 공화당에 대한 평가라면 공화당은 민주당 후보들의 개인적 비방에 치중했다. 매춘부도 등장했고 인종편견의 암시도 나왔다. 김정일이나 오사마빈라덴과 동격이 된 민주당 후보도 있었다. 동서를 막론하고 여당이 인기 없을 때 야당은 평가의 선거로 전국선거를 치루기를 원한다. 반면 여당은 각 지역별로 후보간의 선택의 선거로 가기를 원한다. 공화당은 극심한 네거티브를 통해 두 가지 노림수를 가지고 있었다. 하나는 이미 돌아선 중산층이 아예 투표장에 오지 않도록 하는 것이다. 각종 연구를 통해 네거티브캠페인이 상대 지지율 하락에 효과가 있지만 부동층이나 무당파층의 기권도 가져온다는 결과가 나와 있기 때문이다. 다른 하나는 민주당 후보의 인격이나 가치를 공격하여 유권자의 두려움을 조장하는 것이다. 차악의 선택을 요구하기 위함이다. 각종 스캔들로 실망한 공화당 지지기반에게 투표장에 나올 동기를 부여하는 것이다. 공화당에 투표하는 것이 아니라 민주당에 반대하라는 논리이다. 갈 때까지 간 공화당의 마지막 몸부림이었다. 그러나 그럴수록 더욱 더 추해져만 갔다.

사실 많은 전문가들이 민주당의 의석 수 추가는 예상했지만 그것이 이 정도일 것이라고는 섣불리 예측하지 못했다. 그 이유는 공화당이 구조적 우위를 점하고 있었기 때문이다. 우선 공화당은 정치에서 모유로 비유되는 자금 면에서 경쟁력을 지니고 있었다. 박빙의 승부에서 막판 미디어전과 조직가동력의 차이는 결과를 뒤집을 수도 있다. 이것은 자금의 힘이다. 다음으로 기존의 변화의 선거와 달리 대다수 공화당의원들은 재선에 출마했다. 74년이나 94년의 경우는 민심의 흐름을 읽은 현역 정치인들이 대거 정계은퇴를 선언했다. 미 하원에서 현역의 재선율은 98%에 이른다. 현역을 꺾기란 대단히 요원한 일이다. 거기다 공화당은 2000년 인구조사를 통한 지역구 재조정에서 일부 주들에서 민주당 지역들을 나누고

공화당 지역들을 늘리는 무리수를 감행했다. 이 결과로 435석의 하원 중에 접전을 벌일 수 있는 의석은 50석이 조금 넘었다. 이러한 모든 구조적 유리함도 변화의 요구를 막을 수 없었다. 다시 한 번, 여론은 어떠한 정치적 조건도 뛰어넘는다는 것을 확인시켜주었다.

### III. 민주당 의회와 부시의 정책변화 가능성 전망

워싱턴의 의회에서 다수당은 모든 것을 의미한다. 건국 당시 하원을 중심으로 국가운영을 디자인했던 미국의 정치시스템에서 하원 다수당의 힘은 절대적이다. 의회권력이 교체되면 모든 것이 바뀐다. 전문인력은 물론이고 의회의 식당 운영업체와 식당 메뉴까지도 바꿀 수 있다. 한 석의 우위가 특정 법안을 본회의에 상정할 수도 사장시킬 수도 있는 것이다. 모든 상임위원장 자리는 다수당이 차지하고 선수를 존중하는 결정권은 하원의장에게 있다. 이런 이유로 지난 6년간 의회는 부시행정부와 관련된 각종 의혹에도 단 한차례의 청문회도 열지 않았다. 쉽게 말해 다수당 마음이기 때문이다. 그러나 민주당 의회를 통해 상당한 정도의 변화가 생길 것이라는 기대는 실망을 안겨줄 수 있다.

무엇보다 아직 대통령은 부시이다. 그는 2년의 임기를 남겨두고 있다. 지난 6년간 거의 사용하지 않던 ‘거부권’ 행사는 그가 살아있음을 보이는 중요한 수단으로 작동할 것이다. 하원이 법을 통과 시킨다 해도 상원과 협의를 해서 공동의 안을 만들어야 한다. 그런 다음에 대통령이 서명을 해야 법안이 될 수 있다. 자칫하면 의회와 행정부간의 이견과 갈등으로 교착상태에 빠질 우려가 있다. 뉴스의 흐름을 주도하는 칼로브와 그의 참모들의 능력도 무시할 수 없다. 교착상태에서 그 비난을 모두 민주당에 떠넘길 수 있다. 럽스펠드의 전격적 경질의 타이밍은 선거결과의 관심을 돌리는 효과를 거두었다는 의혹을 거두기 어렵다. 물론 체니의 동의 없이 한 결정일 경우 앞으로 둘 사이의 관계도 관심거리이다. 또한 외교안보 문제에서 하원이 개입할 여지는 예산지출 등에 관여하는 정도로 한계가 분명하다. 부시의 감세의 지속성 여부 결정도 대부분은 2010년 의회에서 다루어지게 되어있다.

민주당의 의회장악으로 가장 기대해 볼 수 있는 분야가 각종 의혹에 대한 조사이다. 이라크전을 포함한 각종 사안에 대해 증인 출석을 요구하고 청문회를 진행할 것은 분명하다. 특히 현 상임위원장을 기다리는 의원들은 존코니어, 찰리랭글, 바니프랭크, 헨리웁스맨 같은 진보주의자들로 마음같아서는 당장이라도 부시를 탄핵하고 싶어하는 정치인들이다. 그러나 선거직전 인터뷰에서 부통령 체니가 밝힌바와 같이 백악관 역시 이러한 요구에 순순히 응하지 않을 것이다. 출석 여부 등을 놓고 법리논쟁과 여론주도 싸움이 벌어질 경우 민주당의 의회운영에 부담으로 작용할 수 있다. 따라서 에너지회사나 의약회사 등 일부 대기업 등에 초점을 맞추면서 우회적으로 백악관을 압박할 것이라는 전망도 나오고 있다.

물론 국민의 최대 관심은 민주당 의회가 어떤 방식으로 이라크 문제를 개선시킬 것인가이다. 민주당은 부시의 이라크 정책의 ‘현상유지’를 반대했다. ‘변화’를 주장하며 캠페인을 했지만 그 변화의 내용은 아직 하나의 목소리를 내지 못하고 있다. 부시도 이 점을 알고 반대는 정책이 아니라며 민주당에 대한을 요구했다. 그러나 국민이 볼 때 정책을 제시하고 집행하는 것은 다수당의 책임이지 소수당의 역할

은 아니다. 이제 입장이 바뀌었다. 대안을 제시해야 하는 입장이 된 것이다. 국민여론을 등에 업고 과감한 철수를 시도해야 한다는 측과 자칫 잘못하면 2년 뒤 안보문제로 다시 수세에 몰릴 수 있다는 측이 팽팽하게 맞서고 있다. 따라서 베이커-해밀턴의 초당파적 이라크 정책검토보고서가 나온 뒤 거기에 따라 점진적인 변화를 꾀할 가능성이 높아 보인다.

미국 첫 여성 하원의장에 내정된 낸시펠로시는 선거직후 첫 일성으로 국민은 당파성(partisanship)이 아니라 동반자관계(partnership)를 원한다고 했다. 권력을 잃어 본 사람은 권력의 소중함을 안다. 민주당은 과도한 강공으로 실수를 범하려고 하지 않는다. 그녀는 핵심 상임위원장 자리를 기다리고 있는 의원들을 면담하면서 자리보장을 조건으로 독단적 행동이나 발언의 자제를 약속받았다. 법사위원장이 될 80세의 존코니어의원은 부시탄핵을 공언했으나 펠로시와의 면담 이후 입장을 선회했다.

펠로시의 민주당은 제110대 국회를 국정운영 능력을 보여주는 기회로 삼으려 할 것이다. 선거기간에 “국민과의 약속”의 민주당판이라 할 수 있는 2006년의 6가지 아젠더 (여담: 왜 6인가? 7월 경 의원 워크숍에서 한 마케팅컨설턴트가 5는 너무 적고 7은 너무 많다고 하자 메시지 결집에 시달리던 지도부가 6으로 정했다)를 새 의회가 들어서는 첫 100시간동안 펼쳐 보이려 할 것이라는 의견이 지배적이다. 이라크문제와 함께 최저인금인상, 대학생융자해택, 의료보험개선, 이민 등이 우선순위에 오르게 될 것이다. 특히 대선이 있다. 2008년 대선은 1952년 이후 현역 대통령이나 부통령이 후보로 출마하지 않는 첫 번째 선거가 된다. (딕체니가 마음을 바꾸지 않는다면 말이다). 대선주자들은 향후 2년의 의회운영이 백악관 탈환에 걸림돌이 되지 않도록 조심스러운 접근을 희망할 것이다. 2004년 승부처였던 오하이오에서 주지사과 상원을 획득한 것은 민주당에게 상당한 희망을 안겨주고 있다.

민주당의 내부적 관계 역시 대담한 접근이나 일방적 운영을 어렵게 한다. 이번에 의회에 입성한 의원들은 전통적 민주당 강세 지역의 복원도 있지만 대부분 인디애나, 노스캐롤라이나, 켄터키, 네브라스카 등 남부나 중서부 지역인 전통적 공화당 우세지역이었다. 이들은 2008년 재선을 쉽게 장담할 수 없는 상황이다. 따라서 민주당 주류가 지나치게 공격적으로 나오거나 진보적 정책을 추진한다면 순순히 거기에 응하지 않을 것이다. 벌써부터 합의추대로 지도부를 선출하던 전통을 깨고 서열 2,3위 등에 도전장을 던지는 이들이 늘어나고 있다.

이번 선거가 다수당으로의 민주당 연합의 시초가 될지 아니면 부시에 대한 평가로써 끝날지 속단하기는 아직 이르다. 그러나 모든 변화를 업고 의회에 입성한 세력은 국민의 사명을 가지고 있었다. 74년의 워터게이트배이비들이 당내개혁을 포함한 워싱턴 전반의 정치문화 개혁의 사명을 받았다면 94년 김그리치사단은 보수개혁정책의 실현에 있었다. 2006년 펠로시의 민주당은 이념을 초월한 상생의 정치를 통해 해결책을 제시하라는 것으로 해석된다. 국민의 사명을 받은 정치세력이 다음 선거에서 국민의 외면을 받는 경우는 두 가지 중 하나이다. 그 사명을 완수하지 못했거나 주어진 사명 이상을 하려 했을 때이다. 워싱턴은 매일매일이 선거이다. 이미 2008년 캠페인은 시작됐다.(2006/11/09) **KNSI**

## ● 미국의 신중도주의 시대의 서막과 한반도의 완화된 관리 정국

안병진 (창원대 국제관계학과 교수)

- I. 한국에 이어 미국 정치지형에 도착한 중도의 태풍
- II. 부시 행정부의 부분적 중도화의 4가지 이유를 잘 이해할 필요
- III. 조금씩 다가오는 맥케인 대통령의 가능성과 민주당의 진보적 실용주의
- IV. 한반도의 완화된 관리 상태의 4가지 변수
- V. 몇 가지 고민이 필요한 점들

### I. 한국에 이어 미국 정치지형에 도착한 중도의 태풍

한국 대선 지형에 불어온 신중도의 경향에 이어 미국 정가에도 수년 만에 신중도의 새로운 정치 지형이 도래하고 있다. 한국에 부는 바람은 집권 정치세력의 교조주의, 오만과 무능에 대한 매우 뿌리 깊은 거부감에 기인하는 것이지, 진보적 시대 흐름에 대한 완전한 거부는 아니다. 이는 동향과 전망 2006년 가을호에서 고원박사의 여론조사 분석이 예리하게 지적하듯이 부동산, 교육 문제에서 시민들이 표현하는 진보적 지향성에서 잘 드러난다.

다소 유사하게 미국에 불고 있는 바람도 9.11 이후 미국의 보수화 경향에 대한 근본적 거부는 아니다. 다만 집권 세력의 강경 보수 교조주의, 당파적 오만, 그리고 심각한 무능과 부패에 대한 누적된 불만이 말하자면 ‘불신임 투표’ (vote of no confidence)로 표출된 것이다(☞ 자세한 중간선거 분석은 코리아연구원 특별기획 12호, 김윤재의 ‘공화당 장기집권의 좌절과 민주당 의회의 전망’ 참조). 이 점에서 진보적 층과 부동층의 반(反) 부시의 이해관계는 일시적으로 일치할 보았을 뿐이다.

한국에서 집권 세력의 지리멸렬한 약화 이후 당내의 진보파와 중도파는 서로의 이데올로기적, 당파적 렌즈에 입각해 진보나 중도 유권자의 반란만을 일방적으로 강조하며 문제의 해법을 어렵게 하고 있다. 마찬가지로 현재 미국에는 개혁파 내의 진보파와 중도파 사이에서 새로운 중도적 정치지형의 헤게모니를 둘러싸고 미묘한 선거결과 해석 싸움이 벌어지고 있다. 이는 한국보다는 성숙한 형태로 진행되면서 자극적 균열로 나타나지는 않는다. 하지만 이러한 미묘한 긴장은 2008년 대선까지 지속될 것이다.

하지만 이번 선거는 <아메리칸 프로스펙스> 잡지가 주장하는 진보 유권자의 반란만도 아니고 민주당 중도파들이 주장하는 중도파의 반란만도 아니다. 두 진영의 무의식적 연합에 의한 반란이라고 보는 것이 더 균형 잡힌 인식일 것이다. 예를 들어 노스캐롤라이나에서 당선된 헬쓰 솔러는 위 진보 잡지의 클라인이 11월 8일자 컬럼에서 주장하는 것처럼 경제적 포퓰리스트로서 진보적 중도주의에 가깝다. 하지만 동시에 사회적 이슈에서는 민주당 중도파가 좋아하는 온건한 중도주의자임도 사실이다. 그런 점에서 AP 통신이 분석한 것처럼 공화당에 실망하여 민주당으로 선회한 백인복음주의자들의 3분의 1이나

되는 유권자들에게 술러같은 후보나 현재의 민주당은 충분히 지지할 수 있는 대상이다.

## II. 부시 행정부의 부분적 중도화의 4가지 이유를 잘 이해할 필요

지금까지 부시 행정부는 수많은 소위기에 직면해왔다. 이라크 전쟁이 서서히 수렁에 빠져들었고 체니의 오발 사건 등 수많은 스캔들에 시달려 왔다. 이때마다 미국과 한국의 지식인들은 그 이후 정국 방향을 둘러싸고 “합리적 선회론” 대 “기본 기조 불변론”의 두 가지 예측의 노선이 대립되었다. 전자는 위기에 봉착한 엘리트는 비용과 이익의 계산속에서 합리적으로 판단하여 보다 현실주의적으로 선회한다는, 지식인들이 가장 선호하는 가정에 입각해 있다. 이는 그간 미국과 한국의 다수 의견을 차지해왔다. 필자는 그때마다 소수의 입장인 기조 불변론을 취해왔다. 왜냐하면 부시 대통령은 지식인들이 생각하는 부시 1세나 레이건전대통령과는 달리 종교적이고, 정치 스타일에서 밀리는 것을 매우 싫어하는 전투적 스타일이기 때문이다. 지금까지는 대략 필자의 예측이 크게 틀리지는 않았다고 생각한다.

이제 다시 두 가지 예측 노선의 대립이 재개되었다. 합리적 선회론은 럽스펠드 국방장관의 전격 경질과 현실주의자 로버트 게이츠의 임명을 중요한 신호로 주장한다. 반면에 후자는 레임 덕 의회 기간을 활용한 불튼 대사의 인준 압박 시도와 비밀도청 프로그램의 입법 시도를 보면서 “그럼 그렇지” 하고 냉소를 보내고 있다. 하지만 지금까지의 필자의 예측과 달리 이번에는 좀 더 중도적 스탠스를 취하는 것에 방점을 두고 싶다. 이는 다음의 몇 가지 이유에 기인한다.

첫째, 너무도 당연하게 미국 정치지형에서 선거에서의 민의 표출(mandate)이 가지는 압박감은 한국에서 상상하는 것보다 훨씬 크다. 한국은 보수, 진보를 떠나 선거에서의 민의를 해석하는 노력과 과학적 태도에 있어 매우 뒤떨어져 있다. 참여정부의 추락이 바로 그러한 이유에서 기인한다. 사실 이번 중간선거 기간, 심지어 어떤 공화당 후보는 본인이 ‘대통령’과 매우 협조적이라고까지 밝혔다. 이때 대통령은 물론 부시가 아닌 클린턴 전 대통령이다. 과거 2000년 대선에서 상승하던 맥케인 공화당 후보가 부시 후보를 클린턴에 비유했다가 지지율 추락을 경험한 것에 비하면 정말 격세지감이 아닐 수 없다. 이러한 징후는 물론 선거에서의 공화당의 충격적 대패로 현실화되었다. 필자가 11월 10일 한겨레 컬럼에서 지적한 것처럼 90%를 훨씬 넘는 현직 의원 재선율과 공화당의 수년간에 걸친 당파적인 선거구 재조정을 고려한다면, 이는 거의 유권자 혁명의 수준이라고 해도 과장이 아니다. 유권자 혁명 및 공화당내 철저한 균열로 이제 사용할 ‘정치적 자본’이 바닥난 부시 대통령으로서 노선의 부분 수정은 너무도 당연한 선택이다.

그렇다면 그토록 종교적으로 신념을 가졌던 중동민주화 노선은 다 어디로 갔는가? 당연한 것이지만 여기서 분명히 이해해야 할 것은 그는 결코 네오콘이 아니라는 사실이다. 그는 애초에 9.11 직후부터 이라크 침공을 즐라덴 체니 부통령과 울포위츠 국방부 부장관과는 약간의 생각이 달랐다. 그가 이라크 개전을 선택한 것은 중동의 불량국가들에 대한 종교적 혐오감, 중동 질서 급진적 재편의 야심, 미국 국내 선거 지형에의 유리함 등이 복합적으로 작용했기 때문이다. 그는 애초부터 트로츠키적인 영구혁명론의 피가 끓는 네오콘의 DNA 라기 보다는, 힘과 일방주의적 패권을 숭상하는 “잭슨주의 포폴리즘”에 더 가깝다.

그리고 이미 후세인 제거의 실험을 끝낸 그로서는 실험의 부작용을 완화하는 것이 본인 노선의 선회

라기보다는 노선의 완성으로 이해하고 있을 것이다. 이것이 두 번째 이유이다. 말하자면 중동 재편의 시작은 네오콘식으로, 마무리는 현실주의적으로 말이다. 굳이 이름 붙이자면 “네오콘적 현실주의” 라고나 할까? 더구나 역대 어느 대통령 보다 외교안보 이슈를 국내 정치 지형과 결부시켜온 그로서는 이제 더 이상 이라크 이슈가 국내 정치지형에 유리하지 않음을 너무도 잘 알고 있다.

그의 이러한 비밀관된 태도가 정치평론가들에는 모순적으로 느껴지겠지만, 부시에게는 하등의 어색함이 없을 것이다. 왜냐하면 그에게 있어 현재 가장 중요한 관심사는 역사 속에서의 평가를 위한 업적이기 때문이다. 이것이 세 번째 이유이다. 탐 대술 전 민주당 상원 원내 총무는 이제 재선을 남겨두지 않은 부시로서는 그간의 오만한 노선을 수정할 이유가 없다고 진단한 바 있다(Herald Tribune, 2006/11/11-12). 하지만 그가 못보고 있는 것은 재선은 없지만 ‘역사 속의 선거’ 는 현재 진행되고 있다는 사실이다. 따라서 부시는 이라크 전쟁의 안정적 마무리, 그의 상표인 교육개혁, 이민 개혁 등에서 업적을 남기기 위해 사활을 걸 것이다. 따라서 최소한 이러한 이슈들에서는 중도적 스탠스를 취할 가능성이 높다.

네 번째로 부시와 칼 로브는 이러한 부분적 중도화가 단지 희망사항이 아니라 가능하다는 정치적 계산을 이미 마쳤을 것으로 보인다. 그가 전광석화처럼 린스펠드를 경질한 것은 이를 잘 보여준다. 그의 신속한 경질은 사실은 민주당에 내미는 화해의 제스처가 아니다. 이는 전투적 부시의 ‘다른 수단을 통한 민주당 공격’ 이 선거 다음날 이미 시작됨을 의미한다. 다시 말해 민주당내도 중도적 지형이 우세하고, 이제 반대당의 호시절이 지나고 다수당으로서의 성과를 보여야만 하는 대단히 곤혹스러운 새로운 정치 지형을 백악관이 압박해나가며 주도권을 단호히 장악하겠다는 의지의 표현이다.

### Ⅲ. 조금씩 다가오는 맥케인 대통령의 가능성과 민주당의 진보적 실용주의

이번 중간선거는 어쩌면 더 놀라운 새로운 정치지형이 2008년에 전개될 수 있는 가능성을 앞당겼다. 다른 아닌 존 맥케인 상원의원의 시대 말이다. 필자는 2000년 선거 시절에 칼 로브를 주목하라고 지적한 바 있다. 왜냐하면 그는 많은 선거전문가들이 상상력의 결여로 판단하지 못한 양극화된 선거 특성을 잘 반영한 인물이기 때문이다. 마찬가지로 이제는 맥케인을 주목해야 한다. 왜냐하면 그는 중도적인 현 정치지형의 특성을 잘 반영하고 기존 질서의 급진적 재편의 핵이기 때문이다.

강경보수가 득세한 공화당에 당적을 가지고 있으면서 흥미롭게도 아직도 열광적 민주당 당원 및 부동층 팬을 거느리고 있는 보수적 포퓰리스트인 맥케인은 정치적 양극화의 시대에는 ‘시대의 결’ (grains of history)이 자신의 편이 아니었지만 지금은 ‘시대의 결’이 그에게 관심을 보이고 있다. 한국에서 비슷한 구도를 가지는 손학규 전 지사의 미지근함과 홍준표 의원의 매력 없음과 대조적으로, 그는 미국의 기존 양당 구도를 흔들어 놓을 폭발성을 가지고 있다. 물론 그간 공화당내 열성과들과의 주파수 맞추기로 이미지의 훼손을 감수해야 했지만 향후 그의 행보에 따라서는 2008년은 그의 시대가 될 가능성이 높다. 마치 과거 2002년 한국 대선에서 김대중 당시 대통령과 노무현 후보를 하나로 묶은 한나라당의 공격이 아무런 설득력을 가지지 못하고 무너진 것처럼, 부시와 맥케인을 동일시한 민주당 공격은 위력을 가지기 어려울 것이다. 그렇다면 현재 삼페인에 취해있는 미국 민주당은 또 다시 4년 내지, 심지어 8년을 기다려야 할지도 모른다.

현재 미국 민주당의 고뇌는 시대의 결은 강경보수에서 중도로 이동하며 절호의 대선 승리의 기회는 오고 있는데, 이 기회를 부여잡을 후보가 약하다는 사실이다. 시대의 결을 보다 더 정확히 표현하면 단순 중도가 아닌 “새로운 열정을 일으킬 중도”의 시대이다. 민주당 정책 브레인들은 이를 이해하고 있기에 민주주의 리더십 회의(DLC)같은 기존 민주당 중도파조차 좀 더 진보적인 색채를 띠면서, 열정적 지지자층과 중도층을 통합시키려 하고 있다. 이것이 참여정부에서도 관심을 가졌던 해밀턴 프로젝트 등이 중도와 특유의 실용주의가 아니라 ‘진보적 실용주의’ 스탠스를 취하는 이유이다.

하지만 이 ‘진보적 실용주의’의 무기는 거의 완성이 되었는데, 이를 휘두를 장수가 애매하다. 선거직전 케리 상원의원의 “공부 못해서 이라크 파병된 미군”이라는 엘리트주의적 실언은 미국의 자유주의 진영 일반이 얼마나 서민적 포퓰리즘과 동떨어져 있는가를 잘 보여준다. 이는 과거 엘 고어와 케리가 집권하지 못했던 이유이고 한국의 현 집권당이 회복할 수 없는 이유이기도 하다. 다시 말해 실용주의는 갖추어져 있는데 ‘진보적’ 감수성이 내재화되어 있지 못한 것이다. 반면에 힐러리 상원의원이나 하워드 딘 전국위 의장은 객관적 이념 지표상 중도성을 가지지만, 축적된 이미지에 있어서 남부 등의 중도적 유권자층을 설득하기에는 매우 힘든 싸움이 될 것이다. 이후 더 진전된 구도를 보아야 하겠지만 현재로서만 보면 진보적 이미지를 회복하고 있으면서 통합적 매력을 가지는 고어 전 부통령과 떠오르는 섀벨 오바마 상원의원의 결합이 그들로서는 그나마 가장 나은 구도로 보인다.

#### IV. 한반도의 완화된 관리 상태의 4가지 변수

필자는 위에서 미국에 신중도의 시대가 도래하고 있다고 지적하였다. 하지만 이러한 전체적 경향을 곧 한반도 이슈에 적용한다면 이는 예측에서 오류를 범할 가능성이 높다. 한국에서는 미국의 전체 정치 지형에서 기계적으로 한반도 전략을 유추하는 오류를 자주 범하는데 이는 한반도 중심주의적 환상 때문이다. 냉정하게 미국 백악관과 정치지형의 눈을 통해서 한반도 문제를 보아야만 보다 더 정확한 예측이 가능하다.

상식적 이야기이지만 이번 선거에서의 민의의 핵심은 이라크 전쟁 등에서의 오판과 오만, 무능에 대한 심판이다. 그리고 부시 행정부 또한 그렇게 민의를 해석하고 있다. 그러하기에 부시는 럽스펠드를 신속히 경질했지 대북정책을 주도해온 체니를 경질 한 것은 아니다. 다만 체니는 게이트 국방장관처럼 보다 더 많은 현실주의자들의 복귀로 과거보다 입지가 축소되었을 뿐이다.

그리고 아직까지 부시 행정부나 일반 시민들은 북핵의 위협성을 체감하고 있지는 못하다. 부시 행정부는 북한이 이후 소형 핵을 미사일에 탑재하는 수준 등의 더 체감된 위기 국면에 이르러서야 보다 본격적으로 북핵 이슈를 다룰 가능성이 크다. 말하자면 과거 소위 쿠바미사일 위기가 그렇듯이 미국의 목에 칼을 들이대야만 힘을 인정하겠다는 것이다. 물론 그때는 다음 정권의 골치 아픈 과제가 될 가능성이 높지만 말이다. 오히려 대북정책은 필자가 한겨레 11월 10일자에서 밝혔듯이 다음의 4가지 변수 간 상호작용에 의존하며 완화된 형태로 관리되어 나갈 가능성이 크다.

첫째 후세인 사형 후 이라크 내전의 확대 여부이다. 부시 대통령에게 있어 자신이 성공한 대통령으로 남는가의 기준은 첫째가 이라크이고 둘째도 이라크이다. 만약 이라크 이슈가 계속 확대된다면 이는 북핵이 관리해나갈 이슈 정도로 국한됨을 의미한다. 더구나 북한보다 100배는 골치가 아프고 더 큰 국제정

치적 의미를 가지고 있는 이란이 기다리고 있다. 더욱 자신감을 가진 헤즈볼라의 움직임도 심상치 않다. 결국 그간 부시가 발행한 수표가 부도가 되어 하나 둘씩 돌아오며 그를 괴롭힐 것이다. 이러한 중동 지역 정세의 불안정성은 콘디 라이스 국무장관의 에너지를 상당히 빼앗을 가능성이 높다.

현재 부시는 이라크 해법에 사활을 걸고 있다. 그는 과거 초특급 소방수인 베이커 국무장관이 그를 2000년 플로리다 투개표 소동에서 노회하게 구출하였듯이, 이제 다시 그에게 절실히 기대고 있다. 현재 이라크 스터디 그룹을 주도하는 베이커의 안이 나오면 부시는 초당적 합의의 모양새 하에 베이커 보고서의 부분을 채용하며 위기에서 탈출하고자 할 것이다. 뾰족한 대안이 없는 민주당으로서는 곤혹스러울 뿐이다. 더구나 지금은 대선 시즌이다. 만약 조기 철군이 이후 엄청난 부작용을 야기한다면 이는 발 앞에 대권이 저절로 굴러들어오고 있는 힐러리나 고어에게는 악몽일 수밖에 없다.

이러한 이라크 해법 집중 과정에서 부시 행정부가 북핵을 안정적으로 관리해 나가는 방식은 물론 어떻게 해서든 6자회담의 틀을 계속 유지하는 것이다. 이는 앞으로도 금융제재나 6자회담 내 양자회담에 있어 보다 더 유연한 태도를 취하며 민주당이나 공화당 중진의원들의 직접 대화 공세를 피해가려 할 가능성이 있다. 하지만 문제가 단순하지 않는 것은 북한의 핵실험이 이루어진 이상, 공화당이든 민주당이든 기존 6자회담보다 더 골치 아픈 아젠다가 필연적으로 논의될 수밖에 없다는 사실이다. 이는 마이클 그린 전 백악관 관리가 강조하듯이 바로 북한의 핵개발 프로그램을 제거하는 수단을 마련해야 한다는 점이다(중앙 2006/11/10). 하지만 과거 쿠바미사일 위기가 이미 보여주듯이 이러한 제거 수단의 마련은 양국간의 신뢰 수준이 전제되어야 한다. 더욱 더 상호간의 불신과 의혹이 심화된 현 지형 하에서 이 과정은 무수한 암초가 기다리고 있다.

둘째로 대북 문제의 태도가 일방적으로 정해지는 것이 아니라 상호간의 게임임을 고려할 때 북한의 의도가 또한 고려되어야 한다. 과연 김정일 위원장이 현재 무엇을 생각하고 있는지 알 길은 없다. 좀 더 정국의 진행 상황을 보아야만 그의 의도가 행동으로 나타날 것이다. 하지만 지금까지의 패턴으로 추론해 보면 그는 최소한 부시 행정부 기간 동안 획기적 딜(거래)에는 큰 기대를 걸고 있지 않을 것으로 보인다. 오히려 그는 부시행정부의 심각한 약화와 이라크 해법에의 몰인(다결기)을 목격하면서, 이 기회를 몸값을 올리는 기회로 삼고자 할 가능성이 높다. 만약 그가 더욱 더 몸값을 올려 향후 새로운 대통령과의 빅딜을 기다리며 장기적 교착 상태를 만들어내고자 한다면, 핵 제거 수단 마련 논쟁에서 집요하게 물고 늘어지며 회담이 지연될 기회를 절대로 놓치지 않을 것이다. 이는 선부른 예단보다는 그의 회담에 대한 향후 태도를 보면서 평가해 보아야 할 것이다. 만약 2008년 대선에서 고어 등이 당선된다면 그의 지연 전략이 결실을 얻을 수도 있다. 왜냐하면 당선 후 일시적으로는 고어가 강경한 스탠스를 취하겠지만 클린턴 보다 더 철저한 실용주의자인 그는 핵제거에만 집중할 것이다. 하지만 만약 맥케인이 당선된다면? 김정일은 뜻하지 않은 일정의 차질을 경험할 것이다. 북한 문제에 있어 부시보다도 더 강경한 신념의 맥케인도 현실적으로는 뾰족한 수가 없지만 최소한 대쿠바 정책처럼 장기적인 고사 전략을 택할 수 있기 때문이다.

셋째로 미국 내에 조사 정국의 도래와 그 과장의 정도이다. 민주당 내에는 지금 두 가지 기류가 긴장 속에서 존재한다. 하나는 부시 대통령의 제왕적 대통령제 행태와 그간 수년간 다수당으로서 공화당이 범한 매우 당파적인 태도에 대한 광범위한 분노이다. 공화당은 의회에서의 어떠한 효과적 조사도 철저하지 못하였다. 설령 9.11조사위원회가 조사활동을 벌였지만 위원장인 켈리코우 교수는 보수주의자이자 친라이스파로서 라이스 국무장관의 9.11 징후 무시라는 엄청난 실책에 면죄부를 부여하기도 하였다.

하지만 다른 한편으로 조사 정국이 “다른 수단에 의한 정치”로 비춰질 경우 94년 유권자 혁명을 일으켰던 김그리치 하원의장이 무너지듯이 순식간에 무너진다는 두려움이 현재 민주당 내에 존재한다. 더구나 이번 선거에서의 민의는 초당적 실행력을 요구하고 있다. 이는 마치 과거 한국에서 탄핵정국의 민의와도 유사하다. 이 민의를 자신의 개혁 아젠다에 대한 지지로 착각한 집권당의 오류는 미국의 민주당이 그대로 범할 수 있는 것이다. 따라서 한국의 당시 정치개혁주의 논객들과 달리, 로버트 라이시 전 노동부 장관같은 진보 논객은 <아메리칸 프로스펙스> 11월 9일자에서 민주당에게 ‘과거 오류 청산’보다 미래의 개혁 실행에 집중하자고 제언하고 있다.

이러한 두 가지 흐름 속에서 민주당 지도부가 어떠한 선택을 하는가는 대북 문제와도 긴밀히 관련되어 있다. 왜냐하면 조사 과정이 얼마나 전방위적이고 강도 높은가에 따라 그간 강경한 대북정책을 주도해온 부통령 체니가 어느 정도 발이 묶이는가, 어느 정도 정치적 생채기를 받는가가 좌우될 것이 때문이다. 사실 체니는 과거 오발 사건 등 공지에 몰렸을 때는 대북 문제의 말고삐를 느슨하게 쥐었고 이는 곧 크리스토퍼 힐 등 온건파의 활동여지를 강화시켜 준 바 있다.

하지만 미국 정가에서 “뱀처럼 비열하다”는 별명을 가지고 있는 체니가 쉽게 약화되고만 있지는 않을 것이다. 그는 지금 잠시 호흡을 고르며 라이스, 힐 등이 주도하는 6자회담이 과열음을 내는 것을 기다리고 있을 것이다. 그리고 또 하나 중요한 점은 매우 창조적인 매파인 조지프 차관의 창조적 봉쇄정책인 “맞춤형 봉쇄” 노선이 아직 살아 있다는 사실이다. 9.11 이후 테러 비확산이라는 높은 명분 하에 초당적이고 지구적 합의를 이끌어내고 있는 그의 맞춤형 봉쇄노선이 설치할 뜻이 사방에서 북한의 신경 발작적 대응을 유도할 것이다.

넷째로 향후 임명될지 모르는 대북조정관이 부시와 민주당 의회의 힘겨루기 속에서 어떻게 결말이 나는가도 변수로 작용할 것이다. 일각에서는 하원 아시아태평양 소위원장을 맡았다가 이번에 아깝게 낙선한 짐 리치 공화당 의원을 거론하고 있다. 그는 공화당 전반의 기류와 달리 대화를 강조하는 실용주의자이므로 그가 임명된다면 긍정적 신호일 것이다. 이는 12월 중순까지 백악관과 민주당 지도부인 조 바이든 상원의원등과의 지속적 조율을 기다려 보아야 할 것이다. 어쨌든 이러한 4가지 변수들이 상호작용하며 장기적 교착상태나 부분적 돌파구가 우리를 기다리고 있을 것으로 보인다.

획기적 돌파구는 현재로서는 가장 가능성이 낮은 시나리오로 보인다. 부시 대통령이 낙선식 획기적 전환을 취하거나 김정일 위원장이 가다피 리비아 원수의 핵 선 포기라는 ‘광폭정치’를 취할 가능성이 최소한 지금까지의 지형에서는 희박하다. 과연 하원 국제관계위원장이 될 랜토스 하원의원이 그의 주장처럼 가다피를 설득했듯이 김정일을 설득할 수 있을 지도 회의적이다. 어쨌든 지금 우리는 새로이 도래한 미국의 중도적 정치지형을 고려하면서 백지상태에서 새롭게 한반도 전략과 담론을 짜야 할 시점이다.

## V. 몇 가지 고민이 필요한 점들

첫째로 현 민주당 의회의 역할 및 향후의 6자회담에서의 합의에 대한 과도한 환상을 경계해야 한다는 점이다. 많은 전문가들이 이미 지적하였듯이 견제와 균형으로 디자인된 미국 시스템에서 외교안보에서의 주도권은 결국 대통령으로 귀착된다. 다시 말해 부시 대통령이 누구의 손을 들어주는가가 결정적일 수밖에

에 없다. 또한 위에서 지적한 4가지 변수의 관계를 고려할 때 설령 일시적 합의가 이루어진다고 하더라도 지난한 과정이 우리를 기다리고 있다. 과거 9.19 공동선언을 마치 남북관계의 획기적 돌파구로 판단한 정부나 일부 지식인들의 오버는 정치적으로 미숙하거나 북미관계의 어려움의 강도를 안이하게 판단하는 것에서 기인한다. 그리고 이는 결국 대 시민 설득력 등에서 스스로 힘을 떨어뜨리는 결과를 야기한다. 헌법적 수준으로 부동산 문제를 해결하겠다고 공언하고 가격 폭등을 일으키는 어리석음과 동일한 원리이다.

둘째로 미국 내 새로운 중도주의적 경향을 설득할 논리의 개발이 필요하다는 점이다. 현재 미국 민주당의 새로운 기조는 9.11 이후 기존의 다소 유약한 자유주의관에서 “단호한 자유주의”(tough liberalism)로 이동하고 있다. 이러한 기조는 단지 이라크, 테러 이슈 뿐 아니라 대북 태도에서도 감지된다. 이러한 경향과 넓게 합의점을 가지지 못하고 기존의 협소하게 이해된 햇볕정책 노선을 그들에게 강변한다면, 이는 변화된 현실에 대한 실사구시적 태도가 아니며 정치적으로도 유능한 것이 아니다. 이에 대해 미국 민주당 내부 수준의 보다 전면적 논쟁과, 강조점의 차이를 인정한 생산적 합의가 필요하다. 이는 미국의 논쟁이 그러하듯이 단순한 기법상 변화의 문제가 아니라 새로운 현실에 대한 새로운 사고와 기존 자유주의관의 혁신의 문제이기도 하다.

셋째로 이는 곧 미국 중도주의 세력과의 교감의 문제일 뿐 아니라 한국 내 새로이 튼튼하게 넓은 합의점을 형성시키는 문제이기도 하다. 현재의 분열되고 혼란스러운 구도는 한국 내 중도적 지식인들과 유권자들을 결과적으로 보수강경파의 무책임한 코너로 밀어 넣는 결과를 낳을 뿐이다. 현재 한국의 정치지형은 최소한 북핵, 부동산 문제에서 새로운 넓은 합의점과 아래로부터의 조직적 틀, 그리고 강한 실행플랜을 만들어야 할 시점이다.

넷째로 장기적으로는 미국의 대선 주자들의 강경한 대북 레토릭을 완화시킬 수 있는 설득의 방법을 고민할 필요가 있다. 이는 이후 이들이 보다 좋은 입지에서 대북 문제를 풀어나가게 할 수 있는 여건을 미리 마련해 주는 일이다. 특히 맥케인 후보의 북한에 대한 초강경 태도는 매우 우려스럽다. 그런 점에서 한반도 문제에 관심을 가지고 있으며 맥케인 의원과 절친한 척 헤이글 의원 같은 이들과 긴밀히 교류할 필요가 있다.

다섯째로 향후 대북조정관이 임명되면 위에서 언급한 새로운 논리구조를 가지고 집요하게 설득할 수 있는 창구를 만들어야 할 것이다.

여섯 번째로 이번에 새로이 당선된 상하원 의원들에 대한 조사 및 활동 추적을 통해 향후 한반도 문제에 대한 긍정적 여론 조성의 방안을 고민해야 한다.

마지막으로 정부는 새로운 메시지와 미국에 대한 설득의 접촉면들을 체계적으로 확대하기 위한 전문적 팀을 만들 필요가 있다.

과거 어느 지식인의 지적처럼 모든 이론은 회색빛이며 오직 푸르른 것은 부단히 변해가는 현실일 뿐이다. 지금은 스스로 가지고 있는 이념적, 혹은 이론적 렌즈의 불투명함을 버리고 새로이 형성된 미국과 한국의 정치 지형과 그 추세를 읽고 새로운 이론과 담론을 정립할 때이다.(2006/11/11) **KNSi**

## • 미국 중간선거 이후의 한미FTA

이해영 (한신대학교 국제관계학부 교수)

### I. 한미FTA 협상과정 평가

### II. 미국 통상정책 결정과정과 메커니즘

### III. 미 중간선거 이후의 한미FTA 전망과 과제

## I. 한미FTA 협상과정 평가

미 민주당의 압승으로 끝난 중간선거 이후 한미FTA의 향방과 관련 각종의 전망이 나오고 있다. 별 영향이 없을 것이라는 정부 측의 설명이 있는가 하면, 상당한 영향을 미칠 것이라는 분석도 있다. 이 글에서는 미국판 ‘여소야대’ 국면이 한미FTA에 어떤 영향을 미칠 것인지를 구체적으로 살펴보기로 한다.

본격적인 논의에 앞서 5차 협상을 앞두고 있는 지금까지의 한미FTA 협상 과정과 관련 몇 가지를 짚어 둘 필요가 있다.

첫째, 연말을 목표로 한 정부 측의 한미FTA 타결일정은 일단 실패하였다. 해를 넘길 것이라는 조짐은 이미 지난 9월을 전후해 포착되었고, 알려진 바로는 9월 한미정상회담시 노대통령이 부시대통령에게 그와 같은 의사를 전달했다고 한다. 물론 이 일정 자체는 어디까지나 미 무역촉진법(TPA)의 만기가 내년 6월 말이라는 즉 미 국내법의 일정에 맞추는 데에서 비롯되었다. 지난 2월 초부터 이에 대한 수많은 그리고 끊임없는 문제제기가 있었음에도 정부 측은 말로는 ‘일정에 구애받지 않겠다’고 하면서도 실제로는 꾀꾀하게(!) ‘TPA없으면 한미FTA 못한다’는 터무니없는 판단착오하에 이를 밀어붙여왔다. 정부 측의 처음 논리만 놓고 보자면 이제 미 민주당이 TPA를 연장할 가능성이 거의 없으니 만큼, 한미FTA는 불가능해 졌는데 무어라 변명할 지 향후 귀추가 주목된다.

둘째, 애당초 무리한 일정선택은 광범위한 국민적 저항과 항의를 불러왔고, 한미FTA저지 범국민운동본부라는 최근 현대사에서 보기 힘든 광범위한 반대 전선을 결속시키는 효과를 낳았다. 범국민은 한국사회운동내 저 해묵은 노선갈등을 일단 봉합하면서 나름대로의 결속력을 유지하고 있고, 시민운동 역시 초기국면에서의 우려와는 달리 헌신적인 연대를 이루고 있다. 최근 광우병논란에서의 소비자단체의 대응은 경제문제와 같은 하드코어 이슈에 있어서도 신사회운동이 전략적 단위로 기동할 수 있음을 보여주고 있다.

셋째, 정부관료측을 보자면 시간이 지날수록 부처간 이견이 속출하고, 사실상 ‘대통령의 뜻’ 이외에 실질적인 추진 구심이 없는 조건에서, 대통령의 얼핏 모순적인 이중메세지 - 즉 ‘협상을 타결하라’와 ‘손해보는 협상은 안한다’ -로부터 강력한 추진동력을 계속적으로 공급받기 어려운 상황이 초래되고

있다.

넷째, 대부분 반노 내지 비노세력으로 충원된 한미FTA지지 세력은 정치적 반노를 유지하면서, 한미 FTA를 지지해야 하는 데 그것은 본질상 일정 수준이상 발전하기 어려운 조건이었다. 기본적으로 한미 FTA를 지지하지만, 결사적 반노 입장을 견지해 온 조, 중, 동의 보도 역시 말만의 지지를 넘어 대중적 동원력을 확보하는 데까지 나갈 수 없는 것이었다. 이러한 태도는 한나라당 역시 마찬가지 이다. 집나간 “10대가 애를 뺐 것”이라는 한나라당 모의원의 냉소적 표현에서 알 수 있듯이, 특히 대선국면을 앞두고 한나라당이 한미FTA에 대해 ‘냉담한 동의’ 이상의 포지션을 취하기는 어려울 것이다.

다섯째, 국내사회적 힘관계뿐만 아니라, 협상자체의 성과부재가 한미FTA 지지여론이 강력한 탄력을 받는 것을 방해하고 있다. 정부입장에서 볼 때 사실 협상 성과의 적절한 과시야말로 가장 강력한 협상동력임에 분명하다. 그러나 4차 협상까지 한국의 협상단이 거둔 협상성과는 거의 전무하다시피하다. 한미 FTA의 추진 근거로 정부가 내세운 대부분 막연하고 뜬구름 잡는 FTA효과는 당장 가시화, 계량화될 수 없는 것이었다고 이해하더라도, 19개 분과 및 작업반의 세부 쟁점에서 조차도 대국민홍보용으로라도 내놓을 만한 것이 없다는 것은 처음부터 협상 전략이 잘 못 되었음을 반증해 주는 것이다. 이는 협상의 출발이 과학적 타산과 치밀한 전략대신 임기 말의 업적주의와 한미동맹이라는 과도한 정치논리에 압도된 그 당연한 결과이자 동시에 자업자득이다.

여섯째, 그 정당성 결함은 물론이고 케케묵은 행정지침따위 관료주의를 제외한 국내동력의 부실에도 불구하고, 한미FTA는 어디까지나 미국과의 협상이기 때문에 부족한 부분은 언제나 미국이 충당할 수 있다고 보아야 한다. 미국이 한국 내에서 동원할 수 있는 풍부한 자원으로 볼 때 그것이 단순한 추론이 아님은 과거의 한미관계사가 여실히 보여준다. 하지만 바로 이 지점에서 미중간선거는 중요한 상황변화를 의미하는 것이다. 다시 말해 손에 잡힐 듯 다가온 2007년 대권탈환의 문턱에서 한나라당이 한미FTA에 보이는 태도 비슷하게, 2008년 대선을 앞두고 미 민주당이 거둔 의회장악이라는 것이다. 한나라당이 ‘노무현 좋은 일은 절대 할 수 없듯이’, 미 민주당 역시 ‘부시 좋은 일은 결코 할 수 없는’ 상황이 만들어진 것이다. 물론 한미FTA가 2007년 한국 대선과 2008년 미국 대선에 미칠 영향이 비교할 수 없다고 하더라도, 경향적으로 유사한 상황이 연출되고 있음은 부정할 수 없을 것이다.

## II. 미국 통상정책 결정과정과 메커니즘

미국의 통상정책의 결정과정과 그 메커니즘과 관련 다음을 확인해 두는 것이 중요하다.

첫째, 미 헌법 II조2항 “대통령은 상원의 자문과 동의(advice and consent)를 받고 상원의원 2/3의 찬성에 의해 조약을 체결할 권한을 갖는다.” 쉽게 말해 미 의회의 동의가 없이는 한미FTA의 비준은 실제 불가능하다. 이는 우리 헌법 61조에 조약의 ‘체결·비준’에 대한 국회의 동의권이 명시되어 있음에도, 사실상 사후추인으로 그것도 ‘체결동의권’은 온데간데없고 오직 ‘비준동의권’만 행사되고 있는 우리의 법현실과 매우 큰 차이를 보인다.(현재 헌법재판소에 권한쟁의심판청구 소송이 제기된 이 사안에 대해서는 다른 기회에 자세히 다루기로 하자.)

둘째, 미 의회는 흔히 fast track이라는 이름으로 자신의 교섭권을 대통령에게 한시 위임할 수 있는데, 이 문제는 거의 20세기전체를 아울러 의회 대 대통령 권력의 가장 첨예한 쟁점가운데 하나였다. 부시행정부하에서 이 fast track은 무역촉진권한(TPA)이라는 이름으로 불린다. 그러나 TPA는 흔히 알려진 것처럼 미 의회가 자신의 권한을 대통령에게 포괄적으로 위임하고 의회는 단지 가부만을 표결하는 것은 결코 아니다. 여기에는 먼저 그 시한이 제한되어 있고, 또 의회의 상시적 개입이 가능한 조건이 붙어 있다. 즉 TPA 2102조 (d)는 의회와 미무역대표부간의 ‘협의(consultations)’와 관련 매우 자세한 규정을 두고 있다. 협상개시전(2102조 (d)(2))과 협상과정(2102조(d)(1)) 모두에서 미 무역대표부는 미 상원 재경위와 하원 세입세출위, 그리고 의회감독그룹(Congressional Oversight Group)과 “긴밀히(closely)” 그리고 “때시기마다(on a timely basis)” 협의해야만 하며, 협상의 내용을 “완전히(fully) 통고”해야만 한다. 민주당의 의회는 이 규정에 근거 미 협상팀을 실질적으로 통제하고자 할 것이다.

셋째, 한미FTA를 비롯한 미 통상법의 제정과 통상정책의 결정과정에서 미 하원 세입세출위, 상원 재경위 혹은 산하 소위원회의 권한은 실로 막강하다. 따라서 누가 소관 상임위 위원장에 임명되고, 또 이들의 지역구 이해관계가 어떤 것인지는 매우 중요해 진다.

먼저 상원 재경위원장으로 내정된 맥스 버커스(Max Baucus) 상원의원의 경우 과거 2차례에 걸쳐 한미FTA법안을 미 의회에 제출한 바 있는 몬타나주 출신의원이다. 쇠고기문제를 해결하기 위한 그의 주선으로 5차 한미FTA협상이 12월 몬타나에서 개최되기로 되어 있다. 알려진 것처럼 쇠고기 문제에 대한 전미육우협회(NCBA)의 요구는 다음 3가지이다. (1) 미쇠고기 수입재개 (2) 완전한 관세철폐 (3) 위생검역(SPS)문제해결. 이미 (1)은 해결되었고, 현재 (2), (3)이 협상중이다. 한우가격과 비교 1/2 -1/3수준인 미 쇠고기가 아무런 제한없이 수입될 때 그것이 국내 축산농가에 치명적인 타격을 가할 것임은 자명하다. 그런데 이와 관련 버커스의 입장은 “미국경제의 경쟁력을 진정으로 제고 하기위해서는, 한국의 뼈조각 쇠고기(bone-in beef) 수입금지와 같은 미 수출업체가 직면한 실질적인 장벽을 철폐해야만 한다”는 것이다. 이미 그는 지난 6월 한국의 주미대사와의 토론에서 기타 사안에 대해서도 분명한 입장을 밝히고 있다. 특히 개성공단 원산지 표기와 관련해 “이 사안만으로도 한미FTA를 침몰시킬 잠재력을 가지고” 있고, 무역구제완화와 관련해서는 “의회는 행정부가 (반덤핑, 상계관세, 세이프가드등 무역구제법-인용자)에서 벗어나는 것을 좌시하지 않을 것이라고 나는 확신한다”고 밝히고 있다. 아울러 그는 한국의 자동차수입 장벽 철폐 그리고 의약품정책의 투명성제고등을 요구하고 있다

마찬가지 한미FTA가 타결될 경우 가장 먼저 심의를 하게 될 하원 세입세출위원회 산하 무역소위 위원장 내정자인 샌더 레빈(Sander Levin)은 지난 9월 5일 3차 협상을 앞두고 보도자료를 통해 공개적으로 자동차산업 관련 입장을 밝히고 있다. “부시행정부는 한국이 이러한 불공정 비관세장벽(NTBs)이 어떤 협상에서도 철폐되어야 한다는 점을 명확히 하는 데 실패함으로써 아주 잘못된 방향으로 가고 있다. 한국과의 성공적인 무역협정은 미제조업계에 결정적인 중요성을 지닌 자동차산업과 같은 부문에서의 공허한 약속과 수사를 넘어서는 무엇이 필요하다.”

하원 세입세출위원장 내정자인 찰스 랭글(Charles Rangel) 역시 대표적인 전통적 민주당원에 포함된다. 그런 점에서 그가 지난 4월 보도자료를 통해 타결될 미-페루FTA의 노동조항의 변경을 요구하고 나선 것은 당연하다. “이 협정을 좀 더 나은 것으로 개선하기에 아직은 늦지 않았다. 행정부는 이 협정이 의회를 통과하고 법률로 되기 전에 FTA협정문의 개정을 협상할 수 있다. 만일 부시대통령이 미-페루

FTA에 대한 의회의 광범위한 지지를 원한다면, 미 무역대표부는 협정문에 노동기본권을 포함하자는 톨레도 페루대통령이 제안을 수용해야 한다.” 그가 언급하는 ILO기준에 따른 노동기본권에는 사용자의 노조활동 개입 금지, 노조원 차별 금지, 유아노동 보호, 사용자의 일방적인 단체협약 변경, 파업요건 강화, 중재비용의 노조 전가 등을 말한다. 노동기본권 포함요구는 하원 에너지·상무(Energy and Commerce) 위원장인 디트로이트 출신이자 하원 최연장 의원인 존 딩겔(John Dingell)도 마찬가지이다. 한미FTA 노동챕터와 관련 미국은 이미 ‘무역과 투자 촉진을 목적으로 노동자 보호수준을 낮출 수 없음’을 요구한다. 반면 한국 정부는 자국 노동자가 국제기준으로 볼 때 ‘과보호’(!)되고 있기 때문에 이를 ‘조정’할 수 있어야 한다고 주장한다. 그 대표적인 사례가 인천, 광양, 부산 등에서 노동관계법의 예외를 인정한 <경제자유구역법>인 데, 과연 미 민주당이 이를 용인할 것인지 예의 주시할 필요가 있다.

현재로서 설사 한미FTA가 미TPA일정에 맞춰 타결되더라도 미 의회를 통과할 가능성은 불확실해 보인다. <삼성경제연구소>가 밝힌 것처럼 미 재선 의원중 한미FTA찬성 188, 반대 186으로 찬성이 2표 더 많다고 하더라도, 하원 전체 435석중 새로 의회에 진출한 61명이 비준 여부를 좌우할 것이 분명하다. 그것은 첫째, 가장 최근의 중미자유무역협정(CAFTA)에 찬성한 민주당 의원이 15명에 불과했고, 둘째, 미-페루FTA의 비준동의 여부가 매우 불투명하며, 셋째, 대개 통상협정이 매우 근소한 표차이로 의회를 통과하였고, 넷째, 중간선거를 통해 공화당의 ‘자유무역론자’들이 대거 탈락하고, 민주당의 보호무역론자 혹은 ‘공정무역론자’들이 대거 의회에 진입했기 때문이다.

### III. 미 중간선거 이후의 한미FTA 전망과 과제

새로 의회에 진출한 미 의회 61명의 향방과 관련해 무역협회측은 한미FTA에 별다른 영향을 미치지 않을 것이며 또 이 번 중간선거에서 통상문제는 핵심 쟁점도 아니었다는 다분히 희망적인 관측을 내놓고 있다. 하지만 이와 관련해 미 시민단체의 분석은 전혀 다르다. 미국의 대표적 시민단체인 퍼블릭 시티즌(Public Citizen)의 분석에 따르면 이번 중간선거에서 통상문제가 전통적으로 선거에 큰 영향을 미치지 못한 과거와는 달리, 상당수의 선거구에서 NAFTA-WTO 모델의 확산과 해외 아웃소싱으로 인한 일자리 손실(offshoring)등 통상이슈는 이라크전 및 부패스캔달과 더불어 핵심적인 선거쟁점이었다. 특히 자유무역 대 ‘공정무역’(fair trade)을 축으로 선거개입을 시도해 온 퍼블릭 시티즌의 평가에 따르면 통상이슈가 선거전의 핵심쟁점이었거나 승패에 영향을 미친 변수로 작용한 결과 ‘공정무역론자’들이 상원 7석, 하원 29석에서 추가 혹은 신규 진출한 성과를 보였다. 통상이슈가 정치쟁점화되는 것은 미국내 여론의 일반적 동향과도 깊은 상관성을 보인다. 2004년 미 메릴랜드대학 국제정책대도프로젝트(PIPA)팀의 조사결과에 따르면, 연봉 십만달러 이상 고소득 미국인 가운데 3/4가량이 자유무역이 미국에 손해를 가져 왔다고 보고 있고, 이 결과는 1999년 절반이상이 NAFTA에 지지를 보낸 것과 매우 대조적이다. 다시 말해 미국내에서 조차 여론 주도층을 중심으로 자유무역에 대한 회의론과 반대론이 급증하고 있다는 말이다.

결국 미 중간선거의 의미는 자유무역에 대한 미 상류계층의 충성도가 현저히 약화되고, 특정 지역구에 따라 자유무역에 따른 고용불안등의 사회적 불만이 확산되는 가운데 이라크전쟁, 부패스캔들 등의 민감한 이슈들이 서로 맞물리면서 나타난 결과로 해석될 만하다. 따라서 미 민주당 지도부로서는 한미FTA 협상과정에서 최대의 성과를 확보하도록 미행정부에 최대한 압박하고자 할 것이다. 그렇지 않을 경우 민주당은 한미FTA 비준에 동의하지 않을 것이다. 그 압력은 특히 농산물, 쇠고기, 자동차, 의약품에서 집중, 가시화될 전망이다. 다른 한편으로 무역구제, 개성공단등에서의 미국의 양보는 원천 배제하고자 할 것이다. 그리고 미국법의 개정을 요하는 미 연안해운서비스 부문의 존스법과 서비스분과에서의 전문직 비자쿼터를 미 의회가 수용할 가능성도 매우 낮다. 한국정부가 3차 협상이후 입장을 바꾼 바 있는 수용에 대한 투자자-정부제소권 배제도 2004년 미 의회를 통과한 양자간투자협정 표준안(BIT 2004 prototype)와 배치되므로 결코 수용하지 않을 것으로 보인다. 대부분의 FTA에서 미 민주당이 비준동의의 전제로 내세워 온 노동, 환경조항의 기준강화는 반드시 관철시키고자 할 것이다.

특히 이 번 중간선거의 결과 28개 주정부를 민주당이 장악하는 대승을 거두었다. 이는 한미FTA와 관련 민주당의 상하양원 장악에 못지않게 매우 중요한 의미를 갖는다. 왜냐 하면 한미FTA의 체결 여부는 미연방정부의 관할이라고 하더라도, 주정부는 이에 가입여부를 선택할 수 있기 때문이다. 예컨대 1994년 WTO 정부조달협정에 37개주가 서명한 반면, 2005년의 중미자유무역협정(CAFTA)에는 단지 19개주만이, 특히 가장 최근의 페루와 콜롬비아와의 FTA 정부조달부문에는 단지 9개주만이 동의했을 뿐이다. 나아가 FTA는 정부조달뿐만 아니라 서비스부문에 있어서도 미 민주당이 추진하는 저소득 보험미가 입자에 대한 의료보장체계의 확대정책과 WTO의 서비스무역에 관한 일반협정(GATS)이 충돌할 수 있고, 투자자-정부제소권 역시 주정부 관할권을 침해할 수 있다. 따라서 예컨대 2005년 메릴랜드주의회는 오직 주의회 승인하 정부조달 조항의 양허가 가능한 입법조치를 하였고, 기존의 의회승인없는 양허를 철회해줄 것을 미무역대표부에 요구하고 있다. 따라서 한미FTA협상과정에서 미측은 주정부의 ‘비합치조치’에 대한 포괄적 유보를 한국으로부터 확보한 뒤, 이후에 각 주정부가 선별적으로 이에 가입하는 방식이 될 가능성이 높다. 그렇게 될 경우 중앙정부의 통상 협상 결과에 즉시, 자동 구속되는 한국의 지방정부 현실에서 명백한 불균형이 발생하게 된다. 지역간의 불균형발전이 엄연히 존재하는 한국의 현실에서 예컨대 전남의 농업과 경기도의 IT산업 각각에 한미FTA가 미치는 영향은 다를 수밖에 없다. 즉 한미FTA는 지역간 불균형을 오히려 심화시킨다는 말이다. 이런 점에서 그것이 무슨 뜻인지도 모른 채 한미FTA 홍보에 나서는 지방공무원들이 그저 안쓰러울 따름이다. 최악의 경우, 미국의 주정부 대부분이 한미FTA 서비스, 투자, 정부조달에 유보를 제기해 빠지고, 한국의 지방정부 전부는 ‘영문도 모르고’ 한미FTA 모든 조항에 구속되는 희대의 글로벌 코메디가 연출될 가능성도 배제할 수 없게 된다.

결국 문제는 이러한 조건, 즉 미국형 FTA 표준안의 사실상 예외 없는 관철을 현 정부가 수용할 것인가 하는 데 핵심이 있다. 정부는 한미FTA협상의 목표를 ‘이익의 균형’이라고 말한다. 그러나 그것은 오직 ‘이익의 완전 불균형’을 통해서만 달성될 수 있다. 이제 어쩔 것인가?(2006/11/20) **KNSI**