

# KNSI REPORT

특별기획 제24호

## 오바마시대와 한반도, 전망 그리고 제언

### 기획 취지

코리아연구원은 오마이뉴스와 공동으로 미국 대통령선거에 대해 평가하고, 오바마시대의 정책변화를 전망하며, 한반도에 미칠 영향에 대해 분석하고 제언합니다. 또한 미국 민주당의 변화에서 진보개혁진영이 무엇을 배우고 혁신해야 하는 지 살펴보았습니다.

- [1]오바마는 어떻게 승리 했는가 [김윤재, 법무법인 원 미국변호사] <11/10>
- [2]미국 신정부의 외교안보정책과 한반도 [조성렬, 국가안보전략연구소] <11/11>
- [3]미국 신정부의 경제통상정책과 한미FTA [윤성욱, 동아대] <11/12>
- [4]미국 신정부와 중미관계: 협력과 갈등 요인 [주장환, 한신대] <11/17>
- [5]오바마와 미국의 변화 [조성대, 한신대] <11/25>



KNSI 특별기획 제24-1호

# 오바마는 어떻게 승리 했는가

김윤재

(법무법인 원 미국변호사, 한국외대 지역국제대학원 겸임교수)

- I. 가능성에 도전
- II. 참신한 대안후보
- III. 완벽한 준비
- IV. 이라크로부터의 출발
- V. 아이오와 그리고 흑인표
- VI. 변화, 변화, 변화
- VII. 다시 경제로
- VIII. '새벽3시' 광고와 사라진 외교안보
- IX. 텔레비전 토론
- X. 네거티브와 브래들리 효과
- XI. 돈이 말한다.
- XII. 담대한 변화

## I. 가능성에 도전

버락후세인오바마 이것이 미대통령 당선자의 정식이름이다. 무슬림과 아시아의 이미지가 풍기고 유럽의 엘리트처럼 이야기하고 피부색은 흑인인 사람. 아버지가 케냐유학생 출신이고 하와이서 태어나 인도네시아 양아버지 밑에서 유아기를 보낸 사람. 미국에서 이런 사람을 대통령으로 뽑는 다는 것을 상상하는 것은 쉽지 않은 일이다. 정상적 교육을 받은 미국부모라면 이런 배경을 가진 자녀에게 '열심히 공부해서 훌륭하게 자라면 대통령도 될 수 있다' 라는 얘기를 진심으로 하기는 쉽지 않다. 미국은 기회의 땅이라 불리지만 그것 역시 피부색, 인종, 종교에 따라 범위가 정해져 있었다. 오바마와 그 참모들 역시 이것을



모르지 않았다. 단, 오바마캠프내에서는 폴스터인 코넬벨처 (그 역시 흑인이다)의 말처럼 미국에서 흑인이 대통령이 되는 것이 아직 어려울 수 있지만 뛰어난 인물인데 그의 피부색이 우연히도 흑인이라면 미국민은 그를 대통령을 받아들일 것이라는 공감대가 형성되었다. 따라서 오바마가 당선되기 위해서는 유리한 여건 조성은 물론이고 다른 여느 후보들과 달리 작은 실수도 없는 완벽에 가까운 캠페인을 벌여야 했다.

## II. 참신한 대안후보

상황은 녹록치 않았다. 오바마의 개인적 조건을 차치하더라도 민주당은 사실상 대세론을 굳혔다고 평가받는 힐러리클린턴이 있었다. 그녀는 만반의 준비를 끝냈다. 심지어 민주당 예비경선의 일정이나 방식도 클린턴 전략에 맞게 짜여졌다. 힐러리와 빌은 민주당 주류의 실질적 리더였다. 더군다나 그녀 역시 최초의 여성대통령이라는 역사적 의미를 가지고 있었다. 미국 역사에서 여성과 인종은 오랜 구조적 차별 속에 점진적 진보를 보여 왔다. 그러나 항상 여성이 한발 앞서 문을 열었다. 피부색 보다는 성별이 좀 더 받아들이기 쉬운 변화였는지도 모르겠다. 힐러리측 전략은 조기에 아이오와와 뉴햄프셔에서 패들을 짓겠다는 것이었다. 힐러리가 아이오와를 이기면 대세론은 힘을 받고 그 다음은 보나마나 한 게임이 된다는 게 공통된 전망이었다. 오바마는 사실 힐러리의 대안도 아니었다. 그 다음은 2004년 민주당 부통령후보였던 존 에드워드가 있었다. 그는 2004년 이후 진보세력에 공을 들였다. 힐러리가 선두주자전략을 준비했다면 에드워드는 포퓰리스트한 십자군적 전략이었다. 빈곤을 얘기했고 저소득근로계층을 겨냥한 각종 정책을 준비했다. 그러나 일부의 민주당 지도부는 다른 대안이 필요하다는 생각을 했다. 선거환경이 민주당에 절대 유리한 해인 2008년 굳이 논쟁적인 후보를 민주당이 선출해 새로운 변수를 만들 필요가 없었다. 조바이든, 에반바이, 크리스다드 같은 무난한 주류의원들이 지금과 같은 선거환경에서는 더 유리하다고 본 것이다. 오바마의 참신함은 인정했으나 대안 후보군 리스트 어디에도 없었다.

그러나 이것은 어디까지나 당지도부나 워싱턴 인사이더들의 생각이었지 일반민주당원들의 생각은 아니었다. 일반민주당원들을 중심으로 미국민들은 변화를 갈망하고 있었다. 2004년 하워드딘에게 보여준 젊은층의 열광은 이러한 근본적 변화가 내부적으로 꿈틀되고 있음을 보여준 예였다. 단순한 여와 야의 정권교체가 아닌 아래로부터의 변화, 미 사회를 흔들고 새롭게 출발할 수 있는 변화. 이런 변화의 메시지를 이끌어 줄 메시지를 찾고 있었다. 프랭클린루즈벨트 이후 민주당으로 유일하게 재선에 성공한 빌클린턴은 이러한



환경에서 오바마가 가진 잠재력을 간파한 인물이었다. 그는 오바마가 대선출마를 고민하고 있다는 소식이 들리자 ‘너무 이르다. 때를 기다릴 줄 알아야 한다. 오바마가 상원에서 좀 더 경험을 쌓는다면 훌륭한 지도자가 될 것이다’ 라는 발언으로 그의 출마에 우회적 반대의 목소리를 전했다. 역으로 오바마가 참신한 대안후보로 힐러리를 위협할 수 있음을 직감한 것이다.

### Ⅲ. 완벽한 준비

오바마캠프는 처음부터 긴 싸움을 예상했다. 만약 아이오와에서 패한다면 선거는 일찍 끝날 수밖에 없음을 인정했다. 반면 자신들이 아이오와에서 이긴다 해도 힐러리는 쉽게 무너지지 않을 것이라 예상했다. 이들은 선거 초반 기세를 잡는다 해도 승부는 대규모 선거인단이 몰려있는 2월의 슈퍼화요일을 넘어 장기전으로 갈 것이라 보고 슈퍼화요일 이후 벌어지는 주들에도 공을 들였다. 선거전략은 오바마의 칼로브라 할 수 있는 데이비드 엑셀로드 (사실 이 둘의 관계는 부시-로브의 관계보다 더 밀접하다)가 책임자였다. 시카고 최초의 흑인시장 해롤드워싱턴, 클리블랜드 시장 마이클화이트, 현재 매사추세츠주지사 드 발패트릭 등 백인중산층 지역에서 흑인을 당선 시키는 탁월한 능력을 보여온 그는 선거책임자 데이비드플로프, 공보책임자 로버트킵스 등 소수의 전문가들과 함께 오바마의 절대적 신뢰 속에서 2006년11월 대선출마를 내부적으로 결정한 시점부터 끝까지 내부적 변화와 잡음 없이 캠페인을 운영했다. 이것은 교과서적 캠페인으로 평가받는 2000년 부시나 92년 클린턴 캠페인에서 보지 못한 완벽에 가까운 캠페인 운영 이었다 평가 받는다.

### Ⅳ. 이라크로부터의 출발

오바마의 백악관을 향한 여정은 2004 상원선거를 준비하는 과정에서 시작되었다. 그 출발은 이라크였다. 민주당 의회가 부시에게 이라크 관련하여 사실상의 백지수표를 건네 주었을 때 오바마는 공개적으로 이를 비판했다. 이 당시의 입장은 힐러리와 일대일 구도를 만드는 중요한 논리가 되었다. 힐러리가 경험론을 들고 나왔을 때 오바마는 기간의 경험이 아닌 올바른 경험이 중요하며 경험이 중요한 이유는 올바른 판단을 하기 위한 것이라고 주장했다. 그 근거로 이라크를 가리켰다. 그러나 2004년 예비경선에서 이라크 문제로 진보진영의 열광을 받았던 하워드딘과 달리 반전후보로 인식되는 것을 거부했다. 이것은 초기 진보진영을 결집시켜 지지율을 올릴 수 있으나 다수를 만들기 위해 중도로 이동



하는데 발목을 잡을 수 있기 때문이다. 2004년 민주당전당대회 키노트연사로 선택된 그는 당파성으로 분열된 미국을 질타하면서 하나의 미국, 통합된 미국을 호소하면서 전국적 스타로 떠오르며 이라크 외에도 정치적 무기가 여러 개임을 선보였다. 그가 내놓은 책들은 연달아 베스트셀러가 되었고 초반 대세를 가를 아이오와와 뉴햄프셔를 방문했을 때 주민들이 보인 반응은 단순한 정치인이 아닌 대중적 인물에 대한 반응이었다.

## V. 아이오와 그리고 흑인표

1976년 이전까지 미국선거에서 출발지는 뉴햄프셔였다. 오픈프라이머리라는 특징과 경제적 보수성향과 사회적 진보성향을 보이는 특징이 뉴햄프셔 유권자 성향은 그해 대선 흐름을 파악하는 좋은 지표였다. 반면 아이오와는 당원만이 참여하는 코코스며 진행과정도 복잡했고 무엇보다 거의 반나절의 시간투자를 요했다. 투표하던 사람만이 투표했다. 당연히 조직이 중요하다. 그런데 76년 민주당예비경선에서 무명의 전직주지사가 아이오와에서 승리하면서 전국적 인물로 부상했고 궁극적으로 대통령자리에까지 올랐다. 지미카터였다. 그 이후로 아이오와의 결과는 그 다음 벌어진 곳에서의 모든 여론조사를 바꾸어 놓고 있다. 하워드딘 역시 아이오와 결과가 나오기 전까지 뉴햄프셔에서 1등을 달리고 있었다. 당시 존케리가 본인과 지역적으로나 정서적으로 가까운 뉴햄프셔 대신 아이오와에 모든 것을 건 이유는 아이오와에서 패하면 뉴햄프셔의 노력은 의미를 발휘하지 못할 것이라는 판단 때문이었다. 반면 아이오와에서 이기면 뉴햄프셔는 자동적으로 움직일 거라 기대했다. 이 판단은 적중한 바 있다. 하워드딘은 젊은 봉사자들을 믿었지만 이들은 지역을 몰랐고 그렇게 오랜 시간 코코스 장에서 시간을 보내기 원치 않았다. 결과적으로 허수였다. 힐러리진영은 오바마 역시 비슷하리라 예측했다. 2007년10월 오바마의 자금모금 결과가 힐러리에 뒤지지 않음을 보여주는 상황에서도 두 후보 간의 전국지지율 격차는 30%가 넘었다. 상대라고 의식하기에는 좀 머쓱한 차이였다. 그러나 이러한 자만과 함께 아이오와에 대한 경험부족은 뼈아픈 상황을 가져온다. 빌클린턴은 아이오와 없이 당선된 특이한 경우이다. 92년 당시 아이오와의 아들 탐하킨 상원의원이 예비후보 중 한명이었다. 따라서 이 지역에서 후보들은 캠페인을 하지 않았고 언론도 하킨의 승리를 당연히 여겼기 때문이다. 클린턴에게 아이오와는 미지의 지역이었던 것이다. 결국 아이오와에서는 선거 당일부터 심상치 않은 일이 벌어졌다. 젊은이들이 몇 시간씩 자리를 지키며 코코스에 참여하는 것이었다. 말만 하고 투표는 하지 않는다면 바로 그 신세대들이 대거 선거에 참여한 것이다. 이라크전 철군을 주장하는 골수 민주당원들도 오바마에 한 표를 행사했다. 거기에 힐러리는 에드워드와 표가 분산되면서 에드워드에게도 뒤지는 3등의 수모를 겪었다.



오바마의 아이오와 승리는 1960년 존케네디의 웨스트버지니아 경선 참여와 비교할 수 있다. 예비경선이 큰 영향을 발휘하지 못하던 60년, 케네디는 웨스트버지니아 경선에 참여한다. 오직 한 가지 이유 때문이다. 민주당 지도부에 아일랜드계이며 캐톨릭신자인 자신이 개신교 중심의 주에서 경쟁력을 보일 수 있다는 것을 입증하기 위해서였다. 오바마가 경쟁력을 입증해야 할 일차 대상은 아이러니하게 흑인사회였다. 민주당 남부지역 예비경선의 상당부분은 흑인들이 차지하고 있다. 당시까지 이들의 절대지지는 힐러리였다. 그녀의 남편 빌은 첫 번째 흑인대통령이라는 소리를 들으면 흑인들의 지지를 받아왔다. 그 역시 퇴임 후 사무실을 뉴욕 할렘에 마련하며 그들과의 정서적 공감대를 확인했다. 흑인정치권의 리더인 존루이스, 찰스랭글 등은 힐러리의 후견인이며 조언자들이었다. 무엇보다 일반흑인유권자들에게 흑인대통령은 실현 가능하지 않은 얘기였다. 흑인들 사이에 흑인대통령의 문제는 ‘우리가 할 수 있는가’가 아닌 ‘그들이 시켜줄까’였다. 흑인이 소수인 백인유권자 중심의 당 주류의 조직가동이 필수적이라 여겨졌던 아이오와에서 새로운 유권자층의 지지를 통해 승리한 오바마는 이러한 인식을 일거에 뒤집었다. 이제 모든 여론조사는 오바마와 힐러리를 박빙으로 만들고 있었다. 여기에는 흑인유권자의 표심이 절대적 영향을 발휘하고 있음은 말할 것도 없었다.

## VI. 변화, 변화, 변화

이번 선거의 핵심화두는 변화였다. 오바마는 모든 선거캠페인을 이 변화에 맞췄고 처음부터 끝까지 이 프레임은 흔들리지 않았다. 오바마의 라이프스토리와 오바마가 전하는 미국과 국제사회의 모습은 왜 변화가 필요하고 어떤 변화를 가져올 것인지를 설명하는 데 충분했다. 반면 힐러리는 검증된 경험과 능력으로 맞섰다. 그러나 곧 어떠한 메시지도 변화를 압도 할 수 없음을 인식했다. 때는 이미 늦었다. 마지막으로 엘리트 대 서민의 대변자의 구도로 프레임 전환을 시도하며 백인 근로층의 지지를 얻으며 선전했으나 변화의 프레임을 깨기에는 역부족이었다. 이미 오바마의 변화를 희망과 긍정의 변화임을 받아들인 민주당원들의 표심을 돌릴 수는 없었던 것이다. 이것은 본선에서 대결한 공화당의 맥케인의 경우도 마찬가지였다. 클린턴의 패배를 지켜 본 맥케인은 경험으로 변화를 이길 수 없음을 깨달았다. 그리곤 자신도 변화이며 더 믿을 수 있는 변화라는 것을 주장했다. 그러나 메시지는 단순한 수사가 아니다. 내용이 일치하지 않고 일관성이 결여되면 유권자에 수용될 수 없다. 맥케인이 변화이기 위해서는 왜 지난 4년간 90% 이상 부시법안에 찬성했으며 앞으로의 4년이 부시 8년간 어떻게 다를 것인지를 아주 분명하게 말과 실천으로 설명



하고 설득해야 했으나 제대로 시도조차 하지 못했다. 이는 지나치게 우경화 된 공화당에서 맥케인의 불안정한 포지션도 한 몫을 하고 말았다.

## Ⅶ. 다시 경제로

예비경선에서 경제가 핵심이슈였다면 오바마도 맥케인도 후보가 되지 못했을 수 있다. 오바마 역시 전당대회 기간까지 경제를 핵심이슈로 가져가지 못한 상태였다. 금융위기는 오히려 이러한 오바마에게 경제문제를 중심의 메시지에 날카로운 각을 세우고 일부 유권자들에게 마지막 남아있던 변화의 필요성을 확인시켜주는 계기가 되었다. 특히 금융위기가 터지면서 보여준 두 후보의 발언과 행보는 오바마가 변화를 떠나서도 맥케인보다 더 대통령다운 안정감과 신뢰를 보여줬다. 우선 맥케인을 보자. 리먼브라더스가 파산 하던 날 맥케인은 플로리다주 잭슨빌시 유세에서 ‘미국의 기본경제는 튼튼하다’ 라는 발언을 했다 (오바마는 선거 마지막날 이 잭슨빌을 찾아 맥케인의 발언을 다시 한 번 상기시켜주는 친 접함(?)을 보였다). 그리곤 곧 바로 이 발언을 취소해야 했다. 덧붙여 맥케인은 오바마에게 모든 선거운동을 중단하고 곧 있을 텔레비전토론도 연기하고 워싱턴에서 구제금융 통과를 비롯한 대책을 논의하자고 제안했다. 당연히 오바마는 받아들이지 않았고 언론의 반응도 시큰둥했다. 맥케인은 이 주장을 슬그머니 철회했다. 리더십 공백 상태에서 열린 백악관회의에서도 주도권은 오바마가 잡았다. 오바마는 침착했고 분명했다. 맥케인은 당시의 경제 위기의 심각성이나 금융문제를 제대로 파악하지 못하고 있다는 인상을 줬다. 더군다나 구제금융이 큰 정부의 보수이념과 배치된다는 주장에 구제금융 입장에 대해 몇 번의 입장을 번복한다. 그리곤 그 주의 일요일까지 바로 다음날인 월요일 있을 하원의 구제금융법안 표결에서 통과를 당연히 하면서 이는 초당파적 역할을 해 온 맥케인의 리더십임을 선전했다. 그러나 공화당 우파의원들의 반란으로 구제금융법안은 통과되지 못했다. 이 시각 오바마는 금융위기 대책을 논의 하기위해 자신의 자문단을 모았다. 클린턴경제부흥의 주역인 로버트루빈, 래리서머스, 진스필링, 레이건정부서 경제위기를 구했다고 평가받는 연방준비제도이사회의원장을 지낸 폴볼커(임명은 카터시절 됐다), 오마하의 현인으로 불리는 투자의 귀재 워렌버핏. 이처럼 경제계의 슈퍼스타들이 오바마를 자문한다는 언론의 보도는 오바마의 경제능력에 신뢰를 더 했다. 맥케인은 부시 차별화와 함께 본인이 오바마보다 경제대응 능력이 더 뛰어남을 입증해야 했지만 이마저 실패한 것이다. 미국민의 60%가 경제를 가장 중요한 이슈로 꼽았다. 이 시점부터 오바마는 안정적 우위를 점했고 10월 들어서는 대부분의 여론조사에서 50%가 넘는 지지율을 기록했고 이는 선거 당일 날 까지 유지됐다.





## VIII. '새벽3시' 광고와 사라진 외교안보

워싱턴 경험이 일천한 오바마는 외교안보 문제가 약점으로 지적되어 왔다. 본인도 이런 점을 의식해 상원에서 외교위원회 자리를 잡았지만 생각보다 도전의 시간이 훨씬 더 빨리 닳친 셈이었다. 힐러리캠프는 이번 선거의 대표적 광고로 평가받는 '새벽3시' 광고를 내놓아 부동산계의 표심을 흔든 바 있다. 84년 신민주당 깃발을 들고 나온 젊은 비주류후보 게리하트에 맞서 부통령 출신 주류후보 월터먼데일캠프가 내놓았던 광고로 복잡하고 위험한 국제상황에서 무슨 일이 발생할지 모르면 그것은 모두가 잠자고 있는 평온한 새벽3시에 백악관에 전화가 올릴 수 있다는 식의 광고로 그때 어떤 후보가 그 전화를 받아야 안심하겠는가라는 질문을 던지는 것이다. 오바마캠프는 위축되지 않았다. 하루 만에 또 다른 새벽3시 광고를 내놓으면서 그 전화를 받는 사람은 잘 못된 전쟁을 지지하여 미국을 불필요한 위험에 빠트리지 않을 정확한 판단력을 가진 사람이어야 한다고 응수했다. 외교안보 이슈는 오바마의 부통령 선택에도 영향을 미친다. 맥케인은 스스로도 경제는 잘 모르지만 외교안보는 전문가가 필요 없다고 할 정도로 자신감을 드러냈던 분야다. 그리고 이것은 단 한번 맥케인에게 기회를 제공한다. 러시아가 그루지아를 침공했을 당시다. 전당대회를 앞두고 공화당기반을 결집하던 그는 이 여세로 여론에서도 우위를 점한다. 그러나 그루지아대통령 이름을 몇 번이나 잘 못 말하고 러시아를 G-8에서 퇴출시켜야 한다는 등 비현실적인 강성 발언을 하면서 오히려 호재를 나이의 문제로 연결시키며 스스로 이슈를 잠재우는 우를 범한다. 반면 오바마는 부통령 후보로 상원외교위원장인 조바이든 상원의원을 지명한다. 선거지형으로써는 인디애나 에반바이 상원의원이나 버지니아 팀케인 주지사가 필요했지만 외교안보에서 최소한의 안심을 시키지 못한다면 오바마의 변화가 중도층에게 지나치게 위험하게 다가갈 수 있다는 현실적 판단이었다. 그리고 9월15일 리먼브라더스의 파산을 기점으로 경제가 미 사회를 뒤 덮었다. 외교안보문제는 더 이상 부각되지 않는다. 오히려 선거 막바지에 나온 콜린파웰의 지지선언은 그가 흑인이기 때문에 그랬다는 일부 보수층의 주장에도 불구하고 중도부동층에게 외교안보에 있어 안심을 주는 효과를 발휘했다.

## IX. 텔레비전 토론

선거환경과는 별도로 유권자는 대통령후보에서 세 가지 면에서 최소한의 기준을 요구한다. 1. 강한가; 2. 신뢰할 수 있는가; 3. 호감이 가는가. 도전자의 경우 상대적으로 덜





알려져 있기 때문에 텔레비전 토론을 통해 현역 또는 이미 잘 알려진 상대와 함께 비교되면서 과연 이 세 가지를 충족하는 대통령감인가를 평가 받는다. 기회이자 위기인 셈이다. 80년 레이건은 카터의 낮은 지지율과 어려운 경제상황에도 불구하고 박빙의 승부를 벌이고 있었다. 유권자가 이미 카터행정부부를 거부했지만 레이건의 안정적 대안 인지에 대한 판단을 하지 못하고 있었기 때문이다. 레이건의 극우파적 발언과 행보들이 중도층을 불안하게 만들고 있었다. 그러나 이것은 선거 며칠을 남기고 벌어진 한차례의 텔레비전토론으로 해소했다. 미국민은 레이건이 카터보다 더 대통령답고 동시에 호감가는 인물이라는 판단을 내렸다. 2008년도 역시 이와 유사했다. 금융위기 한복판에 벌어진 토론에서 오바마는 냉정하고 침착했다. 반면 맥케인은 공격적이고 조급해 보였다. 마살랙투한의 이론에 따르면 텔레비전은 쿨(cool)한 매체이다. 따라서 핫(hot)한 맥케인이 쿨한 오바마와 대비되면 오바마가 돋보일 수밖에 없다. 또한 잭시잭슨과 엘샐턴 등 민권운동을 통해 성장한 공격적인 흑인정치인들을 생각했던 백인 부동층에게 오바마는 오히려 윌스미스('나는 전설이다'의 주인공인 헐리우드 배우)였다는 평을 받는다. 세 차례 토론 모두 오바마의 완승으로 끝났다. 이제 더 이상의 변수는 없어 보였다.

## X. 네거티브와 브래들리 효과

선거 막판 들어 맥케인캠페인은 사상 유래 없는 네거티브캠페인을 벌였다. 미국이 오바마에 의구심을 갖지 않는 이상 이번 선거는 어려울 것이라 판단했을 것이다. 공식, 비공식적으로 오바마의 중간이름, 후세인이 공화당모임에서 사용되었고 오바마의 종교가 이슬람이라는 주장이 난무했고 60대 반전운동 당시 테러리스트로 재판받았던 그러나 지금은 권위있는 교육학자가 된 빌에어스와 과거 교류를 빌미로 테러리스트와의 연관도 암시하는 광고가 연일 틀어졌다. 동시에 오바마와 민주당의회가 사회주의정책을 펼 것이라 겁을 줬다. 여기에 숨어있을지도 모르는 브래들리 효과에도 기대를 걸었다. 1982년 탐브래들리 엘에이시장이 캘리포니아주지사선거에서 마지막 여론조사에서 앞서고 막상 결과에서 패한 이후 흑인후보자들은 여론조사 보다 실제결과가 더 적게 나오며 이는 흑인에 투표할 수 없는 인종적 편견을 가진 이들이 조사에서 솔직하게 답변하지 않기 때문이라는 이론이다. 결론적으로 브래들리 효과는 없었다. 시대도 상황도 후보도 이슈도 모두 달랐다.

## XI. 돈이 말한다.

공화당은 부자당이다. 당연히 선거에서 압도적 자금의 우위에 있는 것이 사실이다. 특



히 부시는 두 번의 선거에서 이를 여실히 입증했다. 그러나 오바마는 인터넷을 중심으로 소액다수의 참여를 통해 천문학적 자금을 마련했다. 4백만명 이상이 오바마의 변화에 심시일반으로 거들었다. 선거관리위원회의 데이터베이스가 수용하기 어려울 정도가 되었다. 오바마의 선거자금은 2004년 부시와 케리의 선거자금을 합친 것 보다 많을 것으로 예측되고 있다. 이러한 풍부한 선거자금은 선거 보름을 남긴 상황에서 위력을 발휘했다. 이 시점에서 후보캠프는 전략적 판단을 하게 된다. 주별 선거인단에 따른 선거이며 승자독식으로 가는 방식 (메인주와 네브라스카주는 예외다)에서 전당대회 이후 20개 주 정도에서 캠페인을 벌이며 점차 줄어들다 마지막 일주 정도를 남기고는 5,6개 주 정도에서만 접전을 벌이게 된다. 특히 민주당의 경우는 지난 두 번의 선거에서 경합지 몇 곳에서 자금부족의 이유로 철수하는 아픔을 경험한 바 있다. 이번에는 달랐다. 오바마는 거의 모든 주에서 조직과 텔레비전 광고를 풀가동했다. 지칠 줄 모르고 들어오는 선거자금과 전 세계적으로 몰려드는 자원봉사자들 덕분에였다. 반면 맥케인은 방어하기에 급급했다. 오바마캠프가 철수해야 안심하고 접전지에 돈과 사람을 투입 할 텐데 오바마캠프는 막판에 노스다코다, 몬태나, 애리조나 (맥케인 출신 주다) 등과 같은 민주당이 지난 수십년간 엄두조차 내지 못했던 지역에까지 공세를 벌였다. 오히려 맥케인은 미시건을 필두로 콜로라도, 아이오와 등에서 철수를 결정한다. 이를 통해 오바마는 최초로 예선과 본선 모두 선거자금법에 따라 지출을 제한하는 조건으로 받는 정부지원금을 받지 않는 후보가 되었다. 이는 앞으로의 대선후보들의 선거자금법에 대한 태도와 자금모금에 적지 않은 영향을 미칠 것으로 전망된다.

## XII. 담대한 변화

오바마는 52%라는 득표율로 32년 루즈벨트 이후 현역이 아닌 민주당후보로는 최초로 50% 이상의 지지율을 받는 기록을 남겼다. 또한 젊은층과 소수민족의 투표참여로 투표율은 65%에 육박할 것으로 알려져 있다. 자신을 공화당 또는 보수주의자라고 칭하지 않은 유권자성향에서 대부분 승리를 거두었다. 64년 이래 보여준 놀라운 참여율이며 민주당의 압승이다. 이는 동시에 선거가 관심 있고 흥분시키며 유권자의 삶과 직결된다고 여겨지면 언제든지 참여는 늘어날 것이라는 교훈을 보여주고 있다. 특히 민주당은 대선에 이기기 위해 남부출신 후보가 나와야 한다는 오랜 콤플렉스를 깨트렸다. 47세의 일리노이주 흑인후보는 버지니아, 인디애나, 노스캐롤라이나에서 64년 이후 한 번도 누려보지 못한 승리의 기쁨을 누렸다. 또한 양당체제에서 다수당 연합을 만들기 위해 필수적으로 요구되는 히스패닉계의 절대적 지지를 받으며 뉴멕시코, 콜로라도, 네바다 등 중서부 지역도 장악했다.



1964년 린드존슨대통령은 주변의 반대와 우려 속에 민권법안에 서명했다. 그러면서 앞으로 민주당은 한 세대 간 남부를 잃어버렸다고 자조 했다. 1968년 리처드닉슨은 이러한 상황을 남부전략으로 정리했고 1980년 레이건 당선을 통해 남부를 공화당화 시키는데 성공했다. 그러나 같은 해 대선과정에서 암살 된 로버트케네디 상원의원은 암살직전 6월 미국의 소리와와의 인터뷰에서 미국사회가 계속해서 진전을 이루면 흑인도 자신의 형(존케네디)이 올랐던 자리에 갈 수 있을 것이라는 발언을 했다. 공교롭게 올해가 꼭 40년이 되는 해이다. 단기적으로 공화당의 선택이 정치적 이득을 가져왔지만 멀지만 옳은 길을 택한 민주당은 그 결실을 보았다.

미국민은 이번 선거를 통해 단순히 집권당을 심판한 것을 넘어서 새로운 대안에 대해 그들의 희망을 걸었다. 이제 오바마가 미국민에게 그들의 선택이 옳았음을 입증해야 할 차례다. (2008/11/10)





**KNSI** 특별기획 제24-2호

## 미국 신정부의 외교안보정책과 한반도

조성렬  
(국가안보전략연구소 국제안보연구실장)

- I. 부시 흔적 지우기
- II. 아시아중시정책
- III. 한미동맹과 한미FTA
- IV. 북핵문제와 북미관계 정상화
- V. 우리 대미 외교의 과제

### I. 부시 흔적 지우기

국제정치학자들 가운데 공화당과 민주당의 대외정책이 별반 다르지 않다고 얘기하는 사람이 있다. 이념적으로만 따지면 양당이 별다른 차이가 없을 수도 있겠지만, 현실적인 대외정책에서는 이라크전쟁이나 대북정책, 한미FTA 등에서 크게 차이가 난다. 미국에서 형성된 작은 구름조각이 태평양을 건너면 폭풍우가 되는 것이다. 무엇보다 클린턴 행정부 8년간의 정책이 이른 부시행정부에 들어와 대부분 뒤엎어졌던 것처럼, 지지를 20%대에 머문 부시행정부의 뒤를 잇는 오바마 행정부가 기존 정책을 계승할 가능성은 매우 낮다.

이번 대선과정에서 오바마진영의 외교안보공약을 총괄 지휘한 수전 라이스 전 국무부 차관보는 향후 미 차기정부의 외교안보정책의 특징을 “Before Bush, After Bush” (BBAB정책)로 요약했다. 오바마 차기정부의 대외정책은 부시 이전의 클린턴 행정부의 정책으로 되돌아가고, 부시 이후부터 다시 시작한다는 것이다. 다시 말해 오바마 정책은 부시 8년간의 정책을 철저히 부정하는 데서 시작하겠다는 것이다. 그렇다면 오바마 차기행정부의 대외정책이 나아갈 방향은 무엇인가. 오바마 당선인 역시 미국 대외정책의



제1목표를 ‘테러와의 전쟁’으로 동일하게 규정했다. 오바마는 지난 7월 15일 워싱턴에서 “새로운 세계에 대한 새로운 도전”이라는 연설을 통해 차기 미 행정부의 외교안보정책 방향을 △이라크전쟁의 책임 있는 종료, △알 카에다, 탈레반 전투의 종식, △테러집단, 불량국가로부터 핵안전 확보, △진정한 에너지안보의 확보, △21세기 도전에 맞선 동맹관계의 재구축의 다섯 가지로 정리했다.

‘테러와의 전쟁’이라는 대외정책은 같지만 운용하는 방식은 크게 바뀔 것으로 예상된다. 한마디로 부시행정부의 ‘일방주의’에서 ‘국제협조주의’로, 군사력 위주의 ‘하드파워’에서 경제재건, 안정화 지원과 같은 소프트파워가 결합된 ‘스마트파워’로 바뀌게 될 것이다. 테러와의 전쟁방식도 군사력을 동원할 뿐만 아니라 극단주의 세력을 키우는 환경의 제거를 위해 국제사회와 협력하는 데 중점을 두고 있다. 이를 위해 공산주의가 서유럽으로 확산되는 것을 막았던 마셜플랜과 같이, 국제테러망을 분쇄하기 위해 ‘공유된 안보동반자프로그램(SSPP)’을 신설하고 2012년까지 대외원조액을 500억 달러로 배증하여 실패국가들의 지속가능한 발전을 지원한다는 구상이다. 하지만 최근 미국의 경제사정이 좋지 않기 때문에 우방국들에게 이 부담을 공유하는 방향으로 나갈 가능성이 높다.

## II. 아시아중시정책

미국 차기행정부의 외교안보정책에서 주목되는 것은 바로 아시아정책이다. 오바마 차기행 정부는 아시아중시정책을 펴나갈 것으로 보인다. 오바마진영의 프랭크 자누지 한반도팀장(미 상원 외교관계위 전문위원)은 10월 2일 워싱턴 한인 오바마 지지모임에서 “오바마는 대통령으로 처음 순방하는 지역이 한국을 비롯한 아시아가 되길 바란다”면서 아시아중시의 정책의지를 분명하게 밝히고 있다.

8월 7일에 발표된 민주당 정강정책은 아시아의 안정과 번영을 위해 한국·일본·호주 및 인도와도 협력을 강화하며, 중국에 대한 포용정책(engagement policy)를 통해 기후변화와 같은 공동관심사에 협력하고 개방과 시장경제화를 더욱 촉진시킨다는 구상을 밝혔다. 오바마 당선자는 매케인과 같이 아시아중시정책을 표방하면서도 중국과 일본에 대한 입장은 상이하다. 중국의 책임을 요구하기만 하는 것이 아니라, 떠오르는 중국을 활용해 아시아지역의 번영과 협력을 위한 새로운 기회를 만들어나간다는 구상이다. 특히 최근 미국의 금융위기와 관련해 중국을 포함한 동아시아 국가들이 수출에 너무 의존하지 말고 내수도 중시하는 균형성장(balanced growth)을 통해 공정한 교역을 이루자는 입장을 보이고 있다.



또한 오바마는 양자합의, 간헐적인 정상회담, 6자회담 같은 임시적인 대화장치를 뛰어 넘어 새롭고 항구적인 아시아 집단안보체제(new and lasting framework for collective security in Asia)를 만들어나간다는 구상을 밝혔다. 지역의 평화와 안정을 높이고 초국가적인 위협에 맞서기 위해 아시아에서 보다 효과적인 지역 틀(regional framework)이 필요하다는 것이다. 이것은 일본을 내세워 중국을 견제하는 것이 아니라, 협력안보의 틀 속에서 중국과 일본을 동시에 관리해 나간다는 구상인 것이다.

### Ⅲ. 한미동맹과 한미FTA

오바마정부도 한미동맹의 강화가 아시아의 평화와 안정의 초석이라는 데는 기존 미 정부와 인식을 같이 하고 있다. 한미동맹은 지난 2003년부터 기존의 냉전형 동맹에서 21세기형 동맹으로 탈바꿈하기 위한 협의를 시작해 전시작전통제권의 한국군 이양, 산재했던 미군기지의 2개 허브기지로의 이전·재배치 등 재조정 협의를 마친 상태이다. 올해 들어 미국측의 정책변화로 주한미군의 감축 동결(25,000→28,500명)과 주둔기간의 연장 조치(1년→3년)가 추가로 취해졌다.

이전된 미군기지의 환경 치유 문제, 방위비분담금 및 미군기지 이전비용 문제와 같은 세부조정작업이 남았지만 동맹관계를 뒤흔들 정도의 중대한 현안은 존재하지 않는다. 다만 오바마 당선인이 이라크 미군을 조기에 철군하면서 아프간전쟁에 몰두하기로 함에 따라 우리 정부에 ‘비전투 지원(non combat help)’을 요청할 가능성이 있다. 지난 8월 5~6일 한미정상회담에서 부시 대통령이 아프간 파병문제를 꺼낸 바 있기 때문이다. 하지만 나토동맹국으로부터 병력 파견이 여의치 않을 경우 전투병의 파병을 요청할 가능성을 배제할 수는 없다.

그렇지만 오바마 당선인이 일방주의보다 국제협조주의를 강조하기 때문에, 우리 정부가 파병을 원치 않을 경우 미국이 이를 강요하기보다는 테러와의 전쟁에 드는 비용의 분담과 국제테러망의 분쇄를 위한 SSPP 참가, 실패국가들에 대한 대규모 경제원조의 제공 등 경제적 부담을 요청해 올 가능성이 높다. 우리 정부로서도 공적개발원조(ODA)의 증액을 포함해 ‘기여외교’를 강조해 왔기 때문에 이러한 요구를 회피하기는 어려울 것으로 보인다.



한미관계에서 한미FTA 문제가 뜨거운 쟁점으로 떠오를 것으로 보인다. 경기침체를 겪고 있는 한국경제로서는 한미FTA의 발효를 통한 수출증대에서 돌파구를 찾고자 하고 있다. 하지만 오바마 당선인은 선거기간 동안 몇 차례나 자동차 추가협상이 없는 한미FTA에 반대한다는 입장을 분명히 밝힌 바 있다. 현재 행정부 뿐만 아니라 미 상하 양원 모두 보호무역주의 성향이 있는 민주당이 장악하고 있기 때문에, 한미FTA의 조기 타결이 쉽지 않을 전망이다.

#### IV. 북핵문제와 북미관계 정상화

오바마 차기행정부가 들어설 때 가장 커다란 변화가 예상되는 분야는 대북정책 쪽이다. 오바마 당선인은 후보시절 여러 차례에 걸쳐 북한, 이란의 지도자와의 조건 없는 대화와 같은 직접외교(Direct Diplomacy)를 강조해 왔다. 독재국가의 지도자와도 대화하겠다는 오바마의 대북정책은 양자 및 다자 대화를 통해 북한을 국제무대로 이끄는 동시에 비핵화와 관계정상화, 한반도 냉전체제의 해체를 추진하는 것이다.

“나는 우리의 동맹국과 친구 뿐 아니라 시리아, 이란, 북한, 베네수엘라 같은 우리의 적들과도 강력한 외교를 주도해 나갈 것이다. 나는 지도자들을 만날 것이며 준비는 하되 조건은 없이 만날 것이다. 나는 이들 지도자들에게 그들이 어떻게 변해야 하는지를 명료하게 설명할 것이다. 북한과 대화를 하지 않았던 게 북한의 핵개발로 이어졌고 (그제야) 대화를 해야만 하겠다는 것을 깨닫게 됐다. 6자회담은 불완전하기는 하지만 적어도 진전을 이뤄냈고 북한으로 하여금 (무기를) 내려놓게 했다”  
(오바마 후보의 사우스다코타 기자회견담화, 5월17일)

오바마 행정부의 대북정책은 지난 2000년 10월의 「북·미 공동커뮤니케」가 출발점이 될 것으로 보인다. 당시 조명묵 차수가 워싱턴을 방문해 △북·미관계의 전면적 개선, △정전협정의 공고한 평화보장체계 전환, △호혜적인 경제협조와 교류, △회담기간 중 미사일 발사의 유예, △한반도 비핵평화를 위한 제네바 기본합의 이행, △인도주의분야에서의 협조, △클린턴 대통령의 평양방문을 준비하기 위한 올브라이트 국무장관의 방북에 합의하였다. 실제로 올브라이트 국무장관은 같은 달 25일 평양을 방문했다. 비록 직후에 있었던 미 대선에서 부시 당선인측이 반대하여 클린턴 대통령의 방북이 무산되었지만 북·미 정상회담이 준비되고 있었다.





따라서 오바마 행정부가 들어서게 되면 무엇보다 북미관계의 정상화를 위해 논의가 본격화될 것으로 보인다. 자누지 한반도팀장은 10월 2일 한 모임에서 "오바마는 북한과 관계 개선을 위해 고위급 협상을 포함해 모든 외교적 대안을 고려하고 있다. 6자회담의 틀 안에서 적극적인 양자 회담이 필요하다고 본다"고 밝힌 바 있다. 벌써부터 페리 전 국방 장관이나 키신저 전 국무장관의 대북 특사설이 나오고 있다.

이와 같은 구상이 실현되어 고위급 북·미대화가 이루어진다면, 빠른 시기 안에 한반도 비핵화 3단계 협상이 시작되고 평양과 워싱턴에 외교대표부의 설치가 가시화될 가능성이 높다. 북핵문제의 커다란 진전없이 북·미 정상회담이 개최되기는 어렵겠지만, 비핵화 3단계가 빠른 속도로 진행된다면 북·미 정상회담을 비롯해 「10.4정상선언」에서 합의된 바 있는 “종전을 선언하기 위한 3~4자 정상회담”이 조기에 추진될 가능성도 배제할 수 없다.

북한의 핵폐기가 검증을 통해 확인되고 북·미간 대사급 수교가 이루어지는 시점에서 한반도평화포럼에서 작성된 초안을 바탕으로 한반도평화협정이 체결되어 평화체제 구축이 완료될 가능성이 있다. 한국과 미국, 중국, 러시아, 대만의 정권교체기가 집중되어 있고, 북한도 “강성대국의 대문을 여는 해”로 규정된 2012년이 각국들이 이러한 시나리오의 완성을 추구할 수 있는 적기가 될 수 있다. 특히 건강이 좋지 않은 김정일 위원장으로서 2012년이 끝나기 전에 북·미 수교를 통해 후계정권의 기반을 마련해 줄 필요성을 절감할 것이기 때문이다.

한편, 오바마 차기행정부는 북한주민의 인권문제에 대해서는 원칙적이면서도 비교적 탄력적인 태도를 취할 것으로 보인다. 우선 탈북자문제와 관련해 오바마 당선인은 “탈북 난민들의 절망적인 상황은 반드시 해결해야 할 부당한 권리침해다. 그들이 강제송환돼 처벌되는 일이 있어서는 안되고 그들은 국제법에 따라 난민으로 보호받아야 한다” (7월18일, ‘북한자유를 위한 한인교회연합’에 보낸 지지 서한)고 밝힌 바 있다.

하지만 조셉 바이든 부통령 내정자는 북한 인권, 탈북자 문제에 대해 점진적인 개선책을 제시하고 있다. 그는 9월 24일 자유아시아방송(RFA)와 가진 인터뷰에서 북한을 점진적으로 인권과 안보, 그리고 무역에서 국제 규범을 준수하도록 북돋우는 전략과 조화 속에서 인권과 탈북자정책이 이뤄져야 한다고 밝히고 있다. 따라서 오바마 차기행정부는 북핵협상이 진행되고 있는 도중에는 급격한 인권정책을 취하지 않을 것으로 보인다.



〈표〉 오바마 미 차기행정부의 주요 대외정책

| 분 야     | 주 요 정 책   |
|---------|---|
| 외교안보 정책 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 16개월 내 이라크 주둔 미군을 철수하고, 테러와의 전쟁 승리를 위해 아프간 및 파키스탄과의 새로운 파트너십 추구</li> <li>○ 이란 핵문제를 고위급 직접협상을 통해 외교적으로 해결하는 등 테러집단, 불량국가로부터 핵 안전을 확보</li> <li>○ 국제테러망을 분쇄하기 위한 새로운 연합체로서 공유된 안보동반자프로그램(SSPP) 창설 및 2012년까지 대외원조액 500억 달러 배증, 실패국가 지원 및 지속가능한 성장을 지원</li> </ul> |
| 아시아정책   | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 한국, 일본, 호주, 태국, 필리핀 등과 강력한 동맹관계를 유지하고, 인도와 같은 생동감 있는 민주주의 파트너와의 관계 심화</li> <li>○ 중국과는 분야별로 경쟁과 협력을 병행하면서 책임 있는 역할을 기대</li> <li>○ 지역안정의 증진과 초국가위협에 맞서기 위해 아시아집단안보체제를 창출</li> </ul>  |
| 한반도정책   | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ ‘한미동맹의 강화가 아시아의 평화와 안정의 초석’ 으로 인식</li> <li>○ 한미FTA 발효를 위해 자동차 문제에 대한 추가협상이 필요</li> <li>○ 북한과의 조건 없는 직접 대화를 통해 북핵문제 해결 추진</li> <li>○ 검증을 통한 북한 핵프로그램의 완전한 폐기를 추구</li> <li>○ 탈북자들의 강제송환에 반대하며 국제난민으로서의 권리를 보호</li> </ul>                                       |

<출전> Barack Obama, "New challenges for a new world", Ronald Reagan International Trade Center, Washington, DC, July 15, 2008 및 Platform Drafting Committee, *The Draft 2008 Democratic National Platform: Renewing America's Promise*, August 7, 2008 등을 참조하여 필자가 작성.

## V. 우리 대미 외교의 과제

이명박 정부는 기본적인 외교방향을 한미동맹의 강화 및 한·미·일 안보협력의 복원으로 잡았다. 하지만 한미동맹은 미국산 수입최고기 과동을 거치면서 당초 약속했던 ‘21세기 전략동맹 선언’을 차기 행정부로 미룬 상태이다. 한·미·일 안보협력의 복원은 독도문제를 둘러싼 한일간의 마찰도 늦춰진 끝에 최근 들어 외교 및 국방 분야의 3자 협의가 재개된 상태이다. 이에 비해 한·중 및 한·러 관계는 과거에 비해 불편해 졌지만 표면적으로는 ‘전략적 협력동반자관계’로 격상되는 성과(?)를 거두었다.

이와 같이 우리 정부의 초기 외교안보 구상이 변형될 수밖에 없었던 이유는 바로 국제 역관계의 변화와 지정학적 압력 때문이다. 아무리 냉전시대의 ‘한미동맹+한·미·일 안보협력의 구도’로 되돌아가고 싶어도 미국의 상대적 쇠퇴와 중국의 부상, 러시아의 부활에 따른 국제 역관계의 변화를 무시할 수 없는 것이다. 특히 한국과 같이 남북이 대치하는 가운데 주변국들이 모두 세계 강대국이라는 지정학적인 특성 때문에 중국, 러시아를 제외하고 미국, 일본만으로 우리의 외교안보 구상을 설정할 수는 없었던 것이다.



따라서 오바마 미 행정부의 출범이 예상됨에 따라 우리 정부는 새롭게 외교안보 구상과 대북정책을 재정립해야 하는 과제에 직면하게 되었다. 먼저 오바마 차기 행정부가 중국의 책임 있고 건설적인 역할을 기대하는 만큼, 우리 정부의 외교안보정책도 마일 일변도가 아니라 중국, 러시아와의 관계를 고려한 새로운 구상을 수립해야 한다. 이미 이들 두 나라와 전략적 협력동반자관계를 맺은 이상 새판짜기는 불가피하다. 향후 우리 정부의 외교안보 정책은 한미동맹을 기본으로 하되 여타 주변강대국들과 선린관계를 유지하면서 동북아 협력안보를 추구하는 방향이 될 수밖에 없을 것이다.

다음으로 대북정책의 재조정이 필요한데, 이것은 다음 세 가지 가운데 한 방법을 선택할 수 있을 것이다. 첫째는 방향전환론이다. 오바마 차기행정부의 대북정책에 조응하여 우리의 대북정책을 전면적으로 방향 전환하는 것이다. 6.15공동선언, 10.4정상선언의 존중과 이행과 같은 북측의 요구를 전면 수용하여 남북관계를 복원하고, 북미관계의 진전에 맞춰 평양과 서울에도 상주대표부를 설치하는 등 남북관계의 발전도 이룩한다. 둘째는 입장고수론이다. 북한의 '통미봉남' 전략에 맞서 북한의 대남태도를 변경할 때까지 우리의 대북정책 기조를 유지한다. 필요하다면, 납치문제의 미해결에도 불구하고 대북 테러지원국 명단에서 삭제한 데 불만을 갖고 있는 일본과 대미, 대북 정책공조를 꾀한다. 셋째는 절충타협론이다. 현재 오바마진영의 대북정책은 아직 선거공약에 불과하다. 그러므로 새로운 외교안보라인이 들어와 정책을 확립하기 이전에 정부간, 반관반민간, 민간간의 다양한 채널을 통해 오바마 차기정부의 한반도 및 대북정책을 우리 정부의 입장에 가깝게 돌리도록 정책수립에 영향을 미치는 방안이다.

현재 오바마진영의 각 그룹들은 6자회담과 양자회담을 병행해서 추진해야 한다는 데에는 대체로 견해를 같이 하고 있다. 다만, 부대통령 당선인인 상원 외교관계위원장 조 바이든 상원의원 그룹은 상대적으로 6자회담의 활용에 관심이 많은 반면, 히스페닉계 주민의 정치적 대부인 뉴멕시코주 리차드슨지사 그룹은 북·미 직접대화를 선호한다. 그밖에도 전문가그룹은 관계개선과 비확산의 병행추진을 강조하면서도 상대적으로 완전하고 정확한 검증을 중시한다.

차기 미 행정부 내에서 어느 그룹이 대북정책의 주도권을 잡게 될지 현재로서는 알 수 없다. 하지만 누가 주도권을 잡든 대북 접근을 가속화할 것은 분명할 것 같다. 우리 정부가 미국의 행정부가 바뀌었다고 금세 그들의 정책을 추종하는 것은 바람직한 것이 아니다. 그렇다고 미국과 맞서 가면서 우리의 정책을 고집할 처지도 아니다. 일본도 조만간 중의원 해산과 총선거로 집권당이 바뀔지도 모른다. 이러한 상황에서 우리 정부가 선택할



수 있는 것은 차기 행정부의 한반도팀과 협력하여 공동의 정책을 만드는 것이다.

하지만 문제는 한미간의 절충선을 어느 쪽에 가까이 두느냐 하는 것이다. 적어도 대북 정책에서 중국과 러시아는 오바마 차기 행정부의 견해에 가까울 것으로 보인다는 점에서 한미간의 절충이 이루어진다고 해도 우리 정부의 선택폭은 크게 제한되어 있다. 설상가상으로 내년 봄 일본 총선에서 비자민 연립정부가 들어서기라도 한다면 우리 정부의 입지는 더욱 좁아질 수밖에 없다. 때론 전략적 후퇴도 좋은 정책적 선택일 수 있다는 점을 상기할 필요가 있다. (2008/11/11)





**KNSI** 특별기획 제24-3호

## 미국 신정부의 경제통상정책과 한미FTA

윤성욱

(동아대 국제법무학과 교수)

- I. 미국 신정부의 경제통상정책
- II. 미국 신정부의 경제통상정책이 동아시아에 미치는 영향
- III. 대응 방향

미국은 지난 11월 4일 실시된 제 44대 대통령을 선출하는 미국 대선에서 역사상 최초로 흑인 대통령을 선출하였다. 전통적인 공화당 우세지역에서의 여론 조사 결과도 대다수가 미국이 잘못된 방향으로 가고 있다고 인식하고 있듯이 유권자들은 오바마가 내세운 변화(change)와 개혁(reform)을 선택하였다고 평가할 수 있다. 오바마의 승리는 이라크 전쟁 등 부시정권의 외교안보정책에 대한 미국 유권자들의 불만에서 그 원인을 찾아볼 수 있다. 그러나 서브 프라임 모기지 부실로 촉발된 미국경제의 침체 조짐으로 인한 부시정권의 경제정책에 대한 불신과 이에 따른 세계적 경제위기를 극복하는데 있어 오바마가 적극이라는 인식을 심어주었다는 측면이 이번 대선에서의 승리에 결정적인 원인이라고 할 수 있다.

이러한 경제적인 관점에서 이번 미국 대선을 평가해 보았을 때 향후 미국 신정부의 경제통상정책은 한미FTA 비준 문제를 비롯하여 한미 양국간의 경제통상정책 등을 고려할 때 양국의 통상관계에도 적지 않은 영향을 미칠 것으로 판단된다. 특히 오바마는 대선전 유세에서 한미FTA를 직접적으로 언급하며 대표적인 불공정한 협정이라고 지적했던 점을 상기해 보았을 때 이에 대한 우리 정부의 적절한 대응책이 요구된다고 볼 수 있다.

### I. 미국 신정부의 경제통상정책

오바마는 경제정책 관련 대선공약으로 조세정책과 공정무역을 최우선 정책과제로 꼽고 있다. 특히 통상정책과 관련하여 미국 근로자의 고용 증대를 위해 외국시장 개방, 올바른



(good) 노동 및 환경정책 확산을 위한 무역협정 추진을 표명함으로써 보호무역주의 경향이 강화될 것으로 보인다. 즉, 자유무역을 통한 경제성장, 생산성 향상 등의 지속적인 추진과 더불어 일자리 상실 및 소득 양극화 등의 문제를 해결하는데 역점을 두는 정책을 펼칠 것으로 예상되며, 무역협정은 이를 위한 중요한 정책수단이 될 것으로 보인다.

앞선 언급한 바와 같이 미국 신정부 통상정책의 기본 목적은 공정한 대외 교역을 통해 강한 미국 경제 재건과 일자리 창출을 도모하며, 미국 경제를 위협하는 협정(agreements)에는 강력히 대응하겠다는 점이다. 이를 위한 세부적인 정책은 다음과 같이 요약할 수 있다.

| 주요정책                               | 주요내용  |
|------------------------------------|---|
| 공정무역 정책 추진                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대외 시장 개방을 통한 미국내 일자리 창출</li> <li>○ 무역협정을 통한 건전한 노동 및 환경 기준의 세계적 전파</li> <li>○ WTO를 통한 불공정한 정부 보조 및 비관세장벽 철폐</li> </ul>   |
| 북미자유무역협정(NAFTA) 재협상                | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 미국 노동자의 고용과 부를 창출할 수 있도록 NAFTA 재협상 추진</li> </ul>   |
| 무역조정지원제도의 확대                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 급속한 경제 환경 변화에 따른 부정적인 영향을 최소화하기 위해 현행 무역조정지원제도(Trade Adjustment Assistance)를 서비스 분야까지 확대하여 모든 노동 인력에게 적용</li> </ul>  |
| 세계화에 따른 미국 노동자의 고용 및 임금에 부정적 영향 해소 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 세계화 및 개방 경제정책이 미국 소비자에게 가져다 준 이익과 미국 경제의 성장, 생산성 향상 등에 기여한 것은 인정하지만 고용 및 임금 등 노동환경에 부정적 영향               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 해외 이전 기업에 대한 세금 감면 혜택 철폐</li> <li>- 2007년 제출한 'Patriot Employer Act'에 따른 미국내 노동 환경 개선 기업에 세금 혜택</li> </ul> </li> </ul> |

상기의 내용을 분석해 보았을 때, 미국 신정부의 경제통상정책은 자국내 노동 환경 개선에 초점을 맞추고 있다. 다만 노동환경 개선을 위한 방법으로 기존에 체결된 각종 대외 통상협정을 수정 또는 보완하고, 향후의 미국의 대외 통상정책도 자국내 노동환경 개선을 목표로 전환하겠다는 의지를 강력히 피력하고 있다. 이에 따라 기존에 체결된 무역 협정 및 대외 통상정책으로 인해 피해를 입은 산업, 노동자 단체 그리고 각종 이익단체에서 미국 행정부를 향한 시정압력이 증가할 것으로 보여 결과적으로 신정부의 대외 통상정책은



이러한 압력을 반영하여 결정될 것으로 예상된다.

## II. 미국 신정부의 경제통상정책이 동아시아에 미치는 영향

이번 대선으로 인해 미국의 민주당이 의회와 정부를 장악한 '일체된 정부(united government)'가 탄생하게 되어, 신정부의 경제통상정책 의제(agenda)의 추진이 의회의 적극적인 지원을 받아 일관되게 추진될 것으로 전망되고 있다. 향후 신행정부와 의회 사이에서 경제통상정책에 대한 정책의 틀이 완성되면 향후 동아시아에 대한 통상정책에도 상당한 정책적 변화가 있을 것으로 보인다.

특히 한국, 중국, 일본 등은 미국에 대한 무역 흑자국으로 그 동안에도 많은 시장 개방 압력이 있어왔지만, 신정부의 통상정책이 적용되면 시장개방 압력 증대, 무역 협정 등에 있어 노동 및 환경 조치의 강화, 외국의 통상협정 이행 강화, 미국의 무역구제 조치 강화, 의회를 수반한 보호무역 성향 강화 등이 뒤따를 것으로 판단된다. 이는 결과적으로 미국과 무역관련 분쟁이 증대될 것으로 예상될 수 있으며, 이에 따른 사전적 예방 등의 적절한 조치가 필요하다고 할 수 있다.

이러한 미국의 신통상정책이 궁극적으로 미국의 노동자를 위한 목적을 가지고 있음에 미국의 취약 산업 보호라는 측면에서 동아시아 국가들에게는 더욱 강력한 압력이 행사되어 질 것으로 보인다. 아울러 취약 산업 부문의 기업으로부터는 반덤핑, 상계관세 등의 제소도 증가될 수 있고, 피해 산업 및 각종 이익 단체들의 미 행정부에 대한 압력도 증가되어 결과적으로 대외 통상정책에 고스란히 반영될 것으로 전망된다. 그간 끊임없이 개선이 요구되어 왔던 대미 무역에 있어 막대한 흑자를 기록하고 있는 중국의 제조업, 위안화 평가절상 압력 증대, 농산물 시장 개방 압력 증대, 이미 FTA 차원에서 논의되었던 한국의 자동차 시장 개방 문제 등에 있어서 전 방위적인 압력이 행사될 것으로 예상된다. 이는 국내 기업의 대미 수출 증가에 있어 직접적인 장애 요인이 될 것으로 보이고, 중국에 진출해 있는 한국 기업에게도 직접적 영향을 줄 수 있는 부분이다.

한국의 입장에서는 기 체결된 한미FTA 재협상 문제가 주요 쟁점이 될 것으로 보인다. 오바마는 한미FTA를 '아주 결함 있는(badly flawed)' 협정으로 공공연히 비난해왔다. 특히 자동차 분야의 무역 역조에 대해서 경선 기간 동안 지속적으로 문제를 제기해 왔다.





"when it comes to South Korea, we've got a trade agreement up right now [...] they are sending hundreds of thousands of South Korean cars into the United States [...] that's all good, (but) we can only get 4,000 to 5,000 into South Korea."

즉 수십만 대의 차량을 미국으로 수출하는 한국과 4-5천대를 한국으로 수출하는 미국이 체결한 협정은 자유무역이 아니라고 주장하면서 미국산업과 노동자를 보호할 수 있는 오바마 자신이 대통령이 되어야 한다는 논리를 펼쳤다. 오바마 캠프의 한반도정책팀장인 Frank Jannuzzi도 오바마의 자유무역에 대한 의지를 강조하면서도 한미FTA에 대해서는 수정(revising)과 재협상(renegotiating)이 필요하다는 입장을 명백히 밝히고 있다. 한미FTA 재협상을 요구하는 오바마진영의 설명은 신정부의 경제통상정책과 일맥상통하다고 볼 수 있다. 다시 말해 몇몇 핵심 제조업 분야(예: 자동차 산업)와 농업분야에 있어서 한미FTA는 효율적인 시장 접근을 보장해주고 있지 않다는 것이다.

결과적으로 미국 신 행정부는 자유무역협정 자체를 부정하지도 않고 보호주의자의 입장을 취하는 것도 아니지만 양측에게 공정하게 이익이 되는 협정으로 수정되어야 한다고 주장하고 있다. 이는 또한 현재 미국 자동차업체가 겪고 있는 심각한 상황을 반영하여 미국 취약산업의 보호 및 노동 환경 개선과 직접적으로 연관되어 있다. 따라서 2009년 오바마 신정부 출범이후 한미FTA에 대한 추가 협의 또는 재협상을 제기할 가능성은 충분하다고 판단된다. 한국정부는 이미 체결된 FTA 협상에 대한 재협상은 국제 관례상 적절치 않다는 입장을 피력하고 있으나, 이는 재협상을 요구하는 경우 미국을 설득할 수 있는 충분한 논거가 되지 못한다. 미국은 이미 NAFTA와 페루, 콜롬비아와의 FTA에 있어 재협상을 한 전례가 있음을 상기할 필요가 있다.

오바마의 신정부가 한미FTA에 분명한 반대의사를 밝히고 있고, 2009년 신정부 출범후 직접적으로 재협상을 요구하는 경우 아시아에서 미국과 FTA를 고려중인 다른 국가들에게도 영향을 미칠 것으로 보인다. FAT 자체를 반대하지는 않지만 오바마 정부가 선택한 한미FTA에 대한 입장은 한미 관계뿐만이 아닌 동아시아지역-특히 미국과 FTA를 계획하고 있는 국가들-까지 영향을 미칠 것은 자명하다. 한 가지 분명한 점은 미국 취약산업의 보호와 미국 노동자들을 자유 무역의 부작용으로부터 보호하겠다는 오바마의 공약이 향후 미국이 취할 FTA를 포함한 통상정책에 고스란히 반영될 것이라는 사실이다. 그러나 이러한 경제통상정책은 국제적인 협력관계 강화를 표명한 오바마의 외교안보정책에도 영향을 미칠 수 있기에, 극단적인 형태의 대외통상정책을 펴기에는 어려울 것으로 전망된다.



### Ⅲ. 대응 방향

가장 중요한 것은 미국의 대외 통상정책 기조 변화에 따른 통상질서 변화에 주목을 해야 한다는 점일 것이다. 아직까지 대아시아 통상정책에 있어 신정부의 밑그림은 발표되지 않았다. 동아시아 정책의 핵심은 아직까지 북한 핵문제, 중국의 부상 등을 포함한 외교 안보적인 측면에 많이 치중해 있다고 볼 수 있다. 이러한 시점에서 미국내 오바마 인맥을 구축하는 작업에 치중하여 신정부의 통상정책을 판단하려는 노력을 기울이기 보다는 신정부의 정책 기조에 맞는 적절한 대응 방향, 한국의 대미 통상정책을 설정하는 것이 더욱 중요한 과제일 것이다. 물론 한 국가의 경제통상정책은 자국의 정치경제학적 요소를 고려하여야 하기 때문에 무조건 타국에 맞출 수는 없다. 지금까지 한국의 대미 경제통상정책이 부시정권의 경제통상정책에 맞추어져 있었다면 국내 정치경제적 상황과 미국 신정부의 대외 경제통상정책을 충분히 고려하여 수정되어야 할 것이다.

이러한 상황에서 통상의 측면에서 미국측을 ‘압박’ 한다는 것이 과연 어떤 실리가 있을지는 생각해볼 필요가 있다. 얼마 전 체결한 한미간의 통화스와프 협정은 국내 금융시장 안정 및 외화유동성 확보의 차원에서 중요한 역할을 하였다. 당장 내년 4월이면 통화스와프 협정 연장과 관련하여 미국 신정부와 협상을 벌여야하는 입장이다. 아울러 북한 핵문제를 포함한 미국의 대 한반도 정책에 대해서도 소외되는 일이 생겨서는 안 된다. 결과적으로 오바마 정부에 대한 한국의 대미 통상정책을 설정해 나가는데 있어 통상, 그 하나만을 고려하여서는 안 된다는 점이다. 통상, 금융, 정치, 외교 등의 복합적인 문제들이 적절히 고려된 정책이 마련되어야 할 시점이다. 좋은 선례가 과거 일본이 일본 엔화를 국제적 통화로 만들기 위해 제안했던 ‘아시아통화기금(AMF)’의 설립이 미국을 위시한 IMF의 반대에 부딪쳐 좌절되었던 것을 상기할 필요가 있다.

현재 전 세계에 불어 닥친 금융위기로 인해 미국 및 미국 달러화가 주도하고 있는 국제 금융시장을 재편해야 한다는 목소리가 그 어느 때보다 높다. 이에 한국 정부는 주도적으로 아시아 자체적으로 기금을 조성해야한다는 주장을 선도하고 있다. 그 어느 때보다 아시아 국가들은 긍정적인 입장을 보이고 있으나, 국가들간의 주도권 문제, 역사적 이해관계, 국제정치의 역학관계 등이 얽혀 구체적인 실행으로 옮기기는 쉬운 일이 아니다. 한국 정부가 주도적으로 소위 ‘AMF’ 창설을 주장하는데 있어 어떤 이득이 있을지, 그것이 새로운 미국 신정부에게 전달하는 메시지로서 적절한 한국의 대외 경제통상정책인지를 면밀히 따져봐야 한다는 점이다.



오바마가 공개적으로 반대 입장을 표명한 한미FTA에 대해서도 보다 전략적인 측면에서 접근할 필요가 있다. 앞서 언급한 국제적 관례에 맞지 않는다는 이유로 미국의 재협상 제의를 거절하기는 힘들 것으로 판단된다. 미국이 자동차 분야에 있어서 재협상을 요구하는 경우에도 여러 가지 정황을 고려해볼 수 있다. 우선 재협상이 과연 전적으로 한국에게 유리한지의 문제이다. 국제협상에 나온 국가는 우선적으로 자국의 이익을 위해 협상에 임하는 것은 사실이다. 그러나 자국이 원하는 것을 모두 얻을 수 없다는 것도 또한 자명한 사실이다. 자칫 우리가 원하는 부분을 얻기 위해 더 많은 부분을 잃을 수도 있다는 측면을 고려할 필요가 있다.

FTA 등의 지역무역협정(RTA, Regional Trade Agreement)을 체결하는 정치경제학적 이유는 여러 가지가 있다. 우선 기본적으로 상업적, 경제적인 이익이 있느냐의 측면에서 접근하는 것이고, 그 밖에 경제적 협정을 통한 안보적 이유, 국내 이익집단 의견 수렴, 통상정책 레버리지 강화, 국내 산업 경쟁력 제고 등을 들 수 있다. 한미FTA를 통해 단순히 교역 증대만이 아닌 한미 동맹 강화, 만족스러운 수준은 아니지만 서비스 산업의 경쟁력 강화 등도 염두해 두고 추진했음은 분명한 사실이다. 즉, FTA를 단순히 한 산업의 측면 또는 경제적인 측면에서 재협상에 대한 찬반을 정하는 것은 선부터 판단이라 할 수 있음에 보다 전략적으로 재협상 문제에 접근할 필요가 있다.

또한 미국 신정부가 시작하기 전, 즉 2008년에 한국 국회에서 한미FTA를 통과시켜 미국 신정부에 부담을 주는 정책은 적절치 않은 것으로 평가된다. 과연 어느 정도 미국이 한국 국회에서의 비준에 부담을 느낄지를 판단해볼 필요가 있다. 공공연히 한미FTA에 부정적 또는 반대 입장을 취해오던 민주당이 의회와 행정부를 장악한 상황에서 한국 국회가 비준했다는 사실로 미국 의회를 압박하기는 힘들 것으로 보인다. 더욱이 무리하게 밀어붙이는 모습과 선부터 대응 조치는 오히려 향후 몇 년간의 한미 통상관계, 나아가 한미관계에 역효과를 낼 수도 있음을 고려할 필요가 있다.

이미 타결된 한미FTA 협정문안을 살펴보면 관세 철폐의 측면에서는 오히려 미국에게 더 유리하다고도 볼 수 있다. 한국은 수입자동차 관세가 8%인데 반해 미국은 2.5%이며, 한국은 즉시 철폐, 미국은 3000cc를 기준으로 3년의 유예기간을 두고 있다. 아울러 한국과 미국에서 차량 판매대수가 차이가 나는 부분이 FTA문안을 수정한다고 바뀔 수 있는 것이라기보다는 미국자동차 자체의 문제라고 볼 수 있다. 그것은 아마도 미국 신정부에서도 충분히 이해하고 있는 부분일 것이다. 한 국가의 대외통상을 포함한 외교정책이 국내



사정을 고려한 정책이 될 수밖에 없다는 ‘양면게임이론(two level game theory)’을 적용하여 생각해볼 때 어려움에 처한 미국 자동차 업계와 노동자들의 이해를 저버릴 수 없다는 오바마의 입장을 어느 정도는 이해할 수 있는 부분이라 할 수 있다. 가장 심각한 어려움에 처한 자동차업계에 대한 문제를 페루 또는 콜롬비아와의 FTA와 연관시킨다는 것은 어불성설에 불과하다.

현재 국내에서는 한미FTA 비준과 오바마의 재협상론과 관련하여 ‘소위 독소조항 철폐 또는 전면 재협상을 위한 기회’, ‘한미 FTA의 한국에서의 선비준 후 압력’, ‘농어민 대책 마련 후 비준’ 등 다양한 주장이 제기되고 있다. 현재 시점에서 어느 주장이 가장 훌륭한 방안인지는 확인될 수 없다. 그렇다면 이제 발상의 전환이 필요하다. 한미FTA를 무조건 최우선 순위로 두었던 정책의 전환이 그것이다. 현재 진행중인(예: 한-EU FTA) 또는 진행 예정인 FTA를 국익에 맞게 우선적으로 수행해 나가는 것이다. 과거 EU가 한미FTA가 진행, 타결됨에 따라 한-EU FTA 타결을 서두르려고 했던 사례를 상기할 필요가 있다. 아직 오바마 행정부의 대외통상정책의 정확한 밑그림도 전술도 밝혀지지 않은 상황에서 무리하게 밀어붙이는 모습과 선부른 대응조치는 오히려 향후 몇 년간의 한미 통상관계, 나아가 한미관계에 역효과를 낼 수도 있음을 고려할 필요가 있다. (2008/11/12)





**KNSI** 특별기획 제24-4호

## 미국 신정부와 중미관계: 협력과 갈등 요인

주장환

(코리아연구원 기획위원 / 한신대 중국지역학과 교수)

- I. 들어가며
- II. 오바마의 대 중국 정책 기조의 함의
- III. 향후 양국 관계에 영향을 미칠 수 있는 돌출 변수
- IV. 나가며

### I. 들어가며

버락 오바마가 미 대통령에 당선되었다. 공화당에서 민주당으로의 단순한 정권교체를 넘어서, 특히 미국 역사상 최초의 흑인 대통령이라는 점에서 여러 가지 측면에서의 변화가 예고되고 있다. 그만큼 걱정이나 우려보다는 ‘우호적인’ 관심이 쏟아지고 있기도 하다. 이는 대외정책의 측면에서도 마찬가지이다. 북한을 비롯한 동북아 정책도 뭔가 획기적인 변화가 있지 않겠냐는 추측도 벌써부터 나오고 있다. 이는 부시 행정부와는 매우 다른 대외 정책이 실시될 것이라는 의미이다.

또 부시 행정부 후반 3년 동안 비교적 큰 변화가 진행되었고, 현재 미국이 처하고 있는 경제적인 위기 상황으로 인해 국내 문제에 치중하면서, 대외정책의 차원에서는 변화보다는 지속의 가능성이 크다는 의견도 제출되고 있다. 물론 국제관계가 예상치 않은 돌출 변수로 인해 180도 바뀔 수 있다는 점을 감안하면서도 앞서의 전체적인 의미에서의 분석은 모두 일정한 설득력을 가진다 하겠다. 따라서 아직 완전한 형태로 오바마의 동북아 보다 구체적으로 대 중국 정책이 윤곽을 드러내지 않았다는 점을 감안한다면, 더욱 향후 중미관계를 전망한다는 것은 난도가 있다.

그러나 여기서는 미국 오바마 행정부가 가져갈 중미관계의 기초를 이해한다는 의미에



서 유세 기간 제출된 정책자료집의 대중정책 기조를 중심으로 그 내용과 함의를 살펴본다. 다음으로 이러한 전반적인 기조 외에 중미 관계에 영향을 줄 수 있는 변수들은 무엇이 있는지 검토한다.

## II. 오바마의 대 중국 정책 기조의 함의

오바마는 공식 유세 기간 동안 종종 티벳 문제나 만성적이고 거대한 무역 역조, 환율 조작 등 문제를 비판적인 어조로 제기했다. 그러나 이러한 중국과 관련된 부정적 문제를 중심적인 것으로 부각시키지 않았다. 이는 여러 가지 측면에서 분석이 가능하지만, 일단 중국과 대립각을 세워서 초반에 관계를 악화시키기 보다는 우호적인 관계를 유지하는 것이 유리하다는 판단을 한 것으로 보여진다. 이래서인지 당선이 확정되자 후진타오(胡锦涛) 국가 주석과 시진핑(习近平) 국가 부주석은 이례적으로 오바마와 바이든에게 축전을 보내 축하 인사를 전했다. 향후 중미관계를 살펴보자는 일종의 신호이자 중국에 대해 일단은 적대적이지 않다는 사실에 대한 긍정의 신호라고 판단된다. 그러나 선거 과정에서 중국 문제가 중심으로 부각되지 않은 것은 미국 내 경제위기와 정치 정세의 변화 등으로 인한 선거 캠프의 의도인지는 모르겠으나, 오바마 진영의 대 중국 정책의 기조는 중국에 그리 우호적인 것만은 아닌 것으로 보인다.

프레스시안([www.pressian.com](http://www.pressian.com))에서 소개된 오바마 진영의 아시아 정책 공약집(아시아와의 관계 강화)을 통해 분석해보면 다음과 같은 점을 발견할 수 있다. 우선 오바마 진영은 부시 정부가 대외 관계의 측면에서 지나치게 대량살상무기(WMD)확산 방지와 대 테러 전쟁 수행에만 역점을 두어 특히 아시아 국가들과의 신뢰 획득에 일정하게 실패했다고 평가하고 있다. 즉 아시아의 다양한 국가와의 관계가 정체되었다는 것이다. 또 이러한 상황은 역으로 중국의 아시아 지역에서의 부상과 영향력 확대로 연결되었다고 보고 있다.

이러한 전반적인 인식에 기반하여, 대 중국 정책의 기조를 다음과 같이 밝히고 있다. 첫째, 중국의 평화로운 부상을 지지한다. 이는 ‘평화로운 부상 및 발전’이라는 중국측의 주장 즉 화평발전(和平发展)론을 긍정하는 측면도 있지만, 각도에 따라서는 평화롭지 않은 부상과 발전을 이룰 경우에 대한 일종의 경계심이 나타나고 있다고 볼 수 있다. 둘째, 국제사회에서 일정한 역할을 해야 하고, 하겠다는 중국의 의사를 존중한다. 이 역시 이른바 중국의 ‘책임대국(責任大國)론’을 긍정하는 것으로 판단된다. 그러나 동시에 중국의 성장이 세계인 특히 미국인들에게 위협으로 되지 않는다는 것을 보여주기 위한 보다 세계



표준에 맞는 내부적인 경제 개혁과 위안화 가치의 적절한 유지, 지적 재산권에 대한 실제적 보호장치 가동, 직접 보조금 등 정부 주도적 경제 조치에 대한 철폐 등 문제를 제기하고 있다.

이 두 부분은 중국의 주장 즉 중국의 발전이 결코 주변국 내지 세계에 위협이 되지 않는다는 화평발전, 대국으로서 필요한 책임을 다하겠다는 책임대국의 주장에 손을 들어 주면서도, 경계의 눈초리를 포기하지 않고 있는 것으로 볼 수 있다. 특히 경제와 관련된 부분에서 전통적으로 민주당 정부가 보호무역주의를 지지해온 것과도 연관이 있겠지만, 그동안 오바마 진영은 중국 정부가 비정상적인 대미 무역흑자를 줄이기 위한 자체 노력을 강구할 것을 강력하게 촉구해왔고, 다소 공격적으로 비판하기도 했다. 물론 그 방식이 중국의 자체 노력을 강조한다는 것이고, 중국 역시 이를 인정하고 있기 때문에 이러한 주장이 중국 측을 강하게 자극하고 있지 않다고 판단된다.

동시에 보다 강하게 중국측을 압박하는 내용도 담고 있다. 셋째, 북한 핵무기 프로그램 중단 과정에서의 중국의 역할을 긍정한다. 동시에 이란 핵무기 프로그램의 중단, 다르푸르 대량학살의 중단, 짐바브웨 및 미얀마에서의 압제의 중단 등 다른 국제 분쟁 지역에서의 미국의 시도와 노력에 대한 더 적극적인 지지를 기대한다는 것이다. 이는 표면적으로 국제사회에서의 미국의 '자유의 등대' 역할에 대한 중국측의 이해를 구한 것으로 보인다. 그러나 한번 꼬아서 본다면 중국과 이해관계가 얽혀 있어서 상반된 입장을 보일 수 있는 지역에 대한 분명한 개입을 명시하면서, 중국측을 압박하고 있다고 볼 수도 있다.

넷째, 티베트 등 중국의 민주주의와 인권 보호를 위한 움직임을 지지하는 방법을 찾을 것이고, 이와 관련된 문제를 중국 지도자들에게 적극적으로 제기할 것이다. 이 점은 그야말로 중국측이 듣고 싶어하지 않는 문제이다. 이렇게 된다면 그야말로 클린턴 정부 초기 중미관계의 악화라는 흐름이 재현되는 것이기 때문이다. 민주주의와 인권 등 '인류 보편의 가치'를 상대적으로 공화당 정부보다 더 중시하는 민주당 정권과의 관계가 예상과는 달리 순탄치만은 않았던 이유이기도 하다.

다섯째, 타이완과 중국 양안간의 긴장 완화 조치는 환영하고 이를 지지하지만, 동시에 타이완의 민주주의를 지지하고 이를 적극 보호할 것이다. 이 대목에서는 그동안 견지해온 원론적인 입장으로 보이지만, 그래도 중국측으로서는 타이완의 민주주의를 보호한다는 것을 명시한 것이 못마땅하게 해석될 소지가 있다.





이렇게 보면 선거과정에서 중심 문제화되지 않았지만, 오바마의 대 중국 정책의 기초는 그리 녹록해보이지 않는다. 오히려 민주주의, 인권 등 근본적인 가치의 문제로 중국과의 갈등을 의도적으로 조장할 경우, 중국으로서는 매우 곱지러운 상대를 만나게 되는 것이다. 경제 문제 등 국내 개혁과 관련하여 중국으로서는 현재 지나치게 수출 주도의 외형 경제를 개조하고자, 점진적인 위안화의 평가 절상, 내수 시장의 확대를 통한 성장에서의 수출 비중 하락 등의 조치를 취하고 있어서, 물론 현재의 국제 금융 위기와 이러한 조치들의 성과에 영향을 받겠지만 큰 기초에서는 충돌의 가능성이 낮아 보인다.

또 물론 짐바브웨, 미얀마 등은 중국의 영향력이 상대적으로 높은 국가이기 때문에 선부른 판단은 힘들지만, 다른 분쟁 및 문제 지역에 대한 입장에서도 중국은 전통적으로 내정불간섭 원칙을 추구하고 있어서, 미국이 무리한 정권 교체 혹은 전쟁 상황을 야기하지 않는 한, 암묵적이지 내지 침묵할 수 있다고 판단된다.

타이완 문제도 현재 집권당인 국민당과 중국의 관계가 해빙무드를 연출하고 있고, 최근 일어나고 있는 천수이볜(陳水扁) 전 총통의 구속 등은 타이완 내부의 문제이므로 중미간에 쟁점이 되기는 그 가능성이 낮다고 할 수 있다. 그러나 티베트와 민주주의 등의 문제는 중국측으로서는 양보할 수 없는 것이기 때문에 긴장할 수밖에 없다. 또 이러한 문제들은 워낙 양국의 시각차가 크기 때문에, 중국측으로서는 문제 삼지 않기를 바랄 뿐이다. 동시에 이들 문제를 중국은 오바마의 양국관계 전개 의지의 시금석으로 삼을 것이다.

### Ⅲ. 향후 양국 관계에 영향을 미칠 수 있는 돌출 변수

그러나 이상의 문제들 외에도 향후 중미관계의 변화를 추동할 몇 가지 변수들이 존재한다. 그 첫 번째 문제는 바로 북한문제이다. 현재의 추세로 본다면 북미관계의 정상화는 오바마 행정부가 들어서서 더욱 가속화될 전망이다. 이른바 문제 당사국과의 직접외교(Direct Diplomacy)를 강조하고 있기 때문이다. 이렇게 될 경우 그동안 영향력의 우위 속에서 북한 핵문제 해결과정에서 주도권을 행사해오던 중국은 상대적으로 이 과정에서 소외될 뿐만 아니라 북한에 대한 영향력의 약화가 초래될 것이다.

결국 중국과 미국 사이에서 줄타기 외교를 벌이던 북한의 당초 의도했던 목표를 달성하는 것이다. 더욱이 이러한 흐름은 그동안 북핵문제 해결을 통해 형성되었던 중미 양국간의 상호협조체제의 필요성이 감소되는 것이어서, 중국으로서는 신속한 북미 수교와 관



계 정상화가 그리 좋은 조짐만으로 인식하지 않을 가능성이 있다. 물론 그렇다고 해서 중국이 외형적이고 직접적으로 북미 양국관계의 개선에 ‘딴지’를 걸지는 않겠지만, 소극적 인식이 행위에 반영될 가능성이 존재한다. 왜냐하면, 미국과의 관계에 있어서의 중요한 옵션을 잃어버리는 셈이 되기 때문이다. 중국이 부시 행정부 말기에 그동안 잠잠했던 타이완에 대한 무기 수출이 북미관계의 호전과 관련지어 의혹의 눈길을 보내는 것도 바로 이러한 맥락이다. 따라서 중미관계가 결정적이지는 않겠지만 북한 변수의 향방에 따라 변화될 가능성이 존재한다 하겠다.

두 번째는 세계 경제위기 상황에서 가속화될 지역주의 보다 구체적으로는 동아시아 지역 내에서의 지역주의 형성의 주도권을 둘러싼 중미간의 갈등과 경쟁이다. 오바마는 신흥국축, 지속적인 역내 안정 및 안보, 미국의 국제적 위상 제고, 교역 증대, 바람직한 거버넌스를 위해 동아시아 지역에서의 동맹관계와 파트너십을 강화할 것을 명시하고 있다. 특히 동아시아 지역에서 나타나는 다자주의 경향에 더 광범위하게 개입해야함을 주장하고 있다. 더구나 1997~1998년 동아시아 금융위기 이후 가속화되었던 아시아 통화기금(AMF) 창설 등 동아시아 국가들간의 유사한 지역주의화 흐름이 현재에도 다시 나타나고 있다.

그러나 주지하다시피, 세계적으로 보편화된 지역주의화 흐름이 동아시아에서 구현되는 방식에 대해 중미간 갈등을 일으킬 소지가 있다. 즉 미국이 주장하는 ‘아시아-태평양(Asia-Pacific)’과 중국이 주장하는 ‘동 아시아(Asia)’ 방식의 힘겨루기가 본격화될 전망이다. 더구나 2005년 동아시아 정상회의(EAS)설립과정에서 일격을 맞은 중국은 미국발 경제위기가 확대되어 가는 현 시점에서 상대적인 미국 국력의 쇠퇴를 틈타 새로운 방식의 자국 중심의 지역주의화를 진행할 가능성이 농후하다. 바로 이 지점에서 양국은 갈등을 빚을 가능성이 있다는 것이다.

#### IV. 나가며

오바마 행정부가 들어선 이후, 중미간은 협력과 갈등중 어떤 성격의 관계를 맺을 것인가? 현재까지 드러난 오바마의 기조를 통해 살펴본 바에 따르면, 이 두 요소가 언제든지 우위를 차지할 개연성을 가지고 있다고 판단된다. 경제, 국제사회에서의 공조 등은 그 합의 가능성이 높아 보인다. 그러나 민주주의와 인권 등 보편적 가치 문제로 만약 오바마 행정부가 초반에 중국을 자극한다면, 집권 초기 양국 관계는 난항에 빠질 것이다. 바로 이 점이 중국내 전문가들이 제일 우려하는 대목이다.



그렇다면 이러한 양국관계의 전망 하에서 한국은 어떻게 움직일 것인가? 우선, 전략적 판단에 기초한 ‘모호성’을 가질 필요가 있다. 이른바 외교 행위에서 전략적으로 모호성을 가져야 한다는 것은 이미 상식수준의 이야기이다. 그러나 여기에서 전략의 유무는 이러한 모호성이 효과를 가지는 데 매우 중요한 요소이다. 즉 친미나 친중이나라는 이분법적인 도식을 극복할 수 있는 한국의 전반적인 대외 전략의 마련과 공론화가 절실하다. 이는 정부뿐만 아니라 민간 차원에서도 그 필요성을 절감하고 노력해야 할 지점이다. 한국은 현재 어떤 위상을 가진 국가이며, 어떤 미래 비전을 가진 국가가 될 것인지에 대한 고민이 보다 복잡해지는 현재의 국제관계에서는 어느 때 보다 절실하다 하겠다. 바로 이런 점에서 노무현과 이명박 정부가 서로 전략적 모호성과 전략 자체의 부재의 측면에서 비판받고 있다는 점을 상기해야 할 것이다.

다음으로, 전략적 ‘모호성’을 극대화하기 위해 외교적 행위의 선택폭을 최대한 넓히기 위해 노력해야 할 것이다. 전략적 모호성을 극대화하기 위해 우선 필수적인 사항은 선택할 수 있는 행위들이 다수 존재해야 한다는 것이다. 이런 측면에서 현재 악화일로로 치닫고 있는 남북관계는 이념이나 가치를 넘어서 국익의 차원에서도 바람직하지 않다는 점을 지적하고 싶다. 실용을 표방한 정부에서 스스로 실용주의를 펼칠 공간을 협소하게 가져나가고 있다는 비판에 현 정부는 귀 기울여야 할 것이다. (2008/11/17)





**KNSI** 특별기획 제24-5호

## 오바마와 미국의 변화

조성대  
(한신대학교 국제관계학부 교수)

- I. 추락하는 부시와 가짜(?) ‘매버릭’ 매케인
- II. 변화, 상징주의, 오바마의 리더십
- III. 오바마의 손발, 50개 주 전략과 신진보연대
- IV. 록스타가 가져올 미국의 변화

“온갖 어려움과 좌절 속에서도 저는 꿈이 있습니다. 그것은 미국의 꿈에 깊이 뿌리를 둔 꿈입니다. 언젠가 이 나라가 모든 인간은 평등하다는 미국적 신조의 진정한 의미와 함께 살아갈 날 말입니다...언젠가 조지아의 붉은 언덕에 노예의 아이들과 노예주의 아이들이 우애의 식탁을 함께 하는 날 말입니다...언젠가 불의와 압제의 열기로 뒤덮인 사막 미시시피가 자유와 정의의 오아시스로 변하는 날 말입니다...언젠가 저의 네 명의 아이들이 피부색이 아니라 그들이 지닌 개성에 의해 평가받는 날 말입니다” (마틴 루터 킹, 1963년 8월 28일 워싱턴 연설문 중에서).

“그들(신세대)은 다양성과 평등성을 기꺼이 수용하고자 하는 세대이다. 의료보험정책에서 클린턴과 오바마가 얼마나 차별되는지 연연해하지 않는다. 누가 매케인을 더 잘 상대할런지에 대해서도 별 관심이 없다. 그들은 현 상황에 무척이나 식상해 있으며 변화를 갈망하고 있다. 그리고 오바마는 그들의 꿈을 실현해 줄 록스타(Rock Star)임이 분명하다” (New York Times, 2008/2/5).

미국의 흑인 지도자 킹 목사(Martin Luther King Jr.)의 “저에게는 꿈이 있습니다” 연설이 워싱턴 하늘에 울려 퍼진 지 45년이란 세월이 흐른 2008년 초 뉴욕타임스는 한 젊은 흑인 민주당 대선후보를 미국사회를 흔들 ‘록스타’에 비유했다. 그렇다. 오바마의 백악관 입성은 적어도 150년 이상을 노예로 살아왔던 미국사회 흑인들에게는 꿈의 실현을 그리고 변화를 갈망하며 흑인 후보의 피부색에 전혀 구애받지 않았던 미국의 신세대들에게는 미국사회를 근저로부터 흔들어 보인 록스타의 빅 콘서트였다.



민주당의 바락 오바마(Barack Obama) 후보는 11월 4일 치러진 대선에서 국민투표에서는 53% 대 46%로 그리고 선거인단 득표에서는 365 대 173으로 공화당의 존 매케인(John McCain) 후보에게 완승을 거두었다. 의회선거에서도 민주당은 공화당에 압승을 거두었다. 상원의 경우 35개 주에서 치러진 선거에서 11월 19일 현재 재검표 중인 2개의 선거구를 제외한 19개 선거구에서 승리하여 총 58석을 차지해 의사진행방해(filibuster)를 막을 수 있는 절대 다수 의석에 근접했다. 하원에서도 전체 435석 중 현재 재검표를 기다리는 5석을 제외하고 총 255석을 지닌 압도적 다수당이 되었다. 바야흐로 민주당의 시대가 도래한 셈이다.

어떻게 흑인 록스타가 백악관에 입성할 수 있었을까? 그리고 록스타가 가져올 변화는 무엇일까? 필자는 지난 1월부터 현재까지 미국 현지에서 미국 대선을 관찰할 수 있는 좋은 기회를 가질 수 있었다. 비록 제대로 모양새를 갖춘 참여관찰은 아니었지만 나름의 현지 학습을 토대로 오바마의 승리 원인과 그가 몰고 올 변화를 진단하고자 한다. 오바마의 승리 원인은 크게 세 가지로 요약 가능하다. 하나는 부시 대통령의 실정과 매케인 공화당 후보의 문제점이다. 두 번째는 변화의 시대를 제대로 간파한 오바마의 리더십이다. 그리고 셋째는 오바마의 손발이 되었던 50개 주 전략과 신진보연대의 부상이다. 그리고 오바마가 가져올 변화는 아직 오바마 행정부가 출범하지 않은 상태에서 정확하게 예측하는 것은 힘들지만 국내정치, 경제정책, 그리고 외교정책 분야에 있어 그간 오바마의 정치적 행보와 결과 그리고 대통령 인수위가 내놓은 오바마-바이든 플랜을 토대로 간단하게 예측했고 아울러 한국정치에 던지는 시사점까지도 모색해보고자 한다.

## I. 추락하는 부시와 가짜(?) '매버릭' 매케인

오바마와 민주당의 승리 원인을 내부로부터 살펴보기에 앞서 공화당의 실패 원인부터 살펴보는 것이 순서일 것이다. 실패의 일등공신은 뭐니 뭐니 해도 날개 없이 추락하는 공화당 부시 행정부에 대한 국민 지지율일 것이다. 이라크전쟁이 발발했던 2003년 3월 부시에 대한 지지율은 71%에 육박했었다. 위기 시에 하나로 뭉친다는 소위 '깃발효과' 때문이었다. 제2기 임기가 시작된 2005년 초만 하더라도 부시에 대한 지지율은 57%에 달했었다. 그러나 부시에 대한 미국인들의 지지는 2008년 1월 34%로, 5월 28%로 그리고 10월에는 급기야 25%로 곤두박질쳤다. 아울러 미국이 잘못된 방향으로 나아가고 있다고 생각하는 사람들도 10월 중순 78%에 달했다. 속이 뒤틀려도 단단히 뒤틀린 것이다.



미국인들은 무엇 때문에 부시 행정부에게 이처럼 엄청나게 염증을 느낀 것일까?

무엇보다도 살벌하게 느껴지는 실물경제가 일순위로 꺾인다. 2007년 중순 서브프라임 모기지 사태로 인한 금융손실과 부동산 가격 불안정, 2009년 9월 리먼 브라더스의 파산, 메릴린치의 합병, 그리고 AIG의 파산 위기에 따른 대규모 금융위기 등은 작년 10월 14,198 포인트였던 다우지수를 2008년 10월 말 8,375 포인트까지 끌어내렸다. 여기에 천정부지로 치솟았던 에너지가격, 현재 6.5%에 머물러 있으나 9%까지 예상되는 실업률, 500만명의 빈곤층 증가와 의료보험의 사각지대로 밀려난 시민 700만 명 증가, 최상위층과 하위층의 소득격차가 무려 13배에 달하는 소득양극화 등은 부시 행정부의 지난 8년간의 경제성적표이다. 두 번째는 개선의 여지가 없는 이라크전쟁 상황이다. 천문학적인 전쟁 경비 그리고 날로 늘어나는 전사자(11월 초 현재 4,200명) 등은 국민적인 괴로움을 더했다. 미국 유권자들은 이라크전쟁이 막대한 비용과 전력을 쏟아 부을 정도로 가치 있는 일이라 생각하지도 않았을 뿐만 아니라(2008년 10월 말 잘된 판단 33%, 잘못된 판단 64%), 부시의 이라크전쟁 수행에 대해서도 찬성하지 않았다(2008년 10월 말 지지율 32%). 한마디로 표현하면 최악의 상황이었다. 공화당 소속의 매케인 후보에게 더할 나위 없는 악재였음은 두말하면 잔소리일 것이다.

이제 공화당 후보인 매케인으로 가보자. 할아버지와 아버지가 해군제독이었던 집안출신, 그 자신도 해군사관학교를 졸업, 해군 비행기 조종사로 베트남전 참전, 5년간의 포로 생활, 베트남전쟁 영웅으로 성공적인 정치 입문, 재선의 하원의원과 4선의 상원의원 등 그의 이력은 미국사회 공당의 대통령후보로는 손색이 없었다. 그러나 2월 5일 슈퍼화요일 대전을 기점으로 일찌감치 승기를 잡았던 매케인에게는 한 가지 딜레마가 있었다. 부시 행정부에 대한 지지율이 바닥에 머물고 있는 상황에서 부시와의 거리두기는 필수적이었으나 공화당 후보가 공화당의 현직 대통령과 거리두기를 시도한다는 것은 결국 자승자박이 될 수 있기 때문이었다.

매케인은 자신의 전통적인 닉네임인 ‘매버릭’ (maverick, 독자노선을 걷는 자)을 주요 이미지로 설정했다. 매케인의 매버릭 이미지는 1990년 이후부터 민주당 의원들과 협력을 모색했던 그의 행보로부터 유래되었다. 1994년 민주당의 존 케리 상원의원과과의 베트남 수출금지조치 철회, 그리고 2002년 공화당 주류가 거세게 반대했던 선거자금개혁법을 역시 민주당 상원의원인 러셀 파인골드와 추진했던 것은 대표적인 예이다. 이 외에도 매케인은 부시의 감세안 반대(물론 선거전에서 매케인은 부시의 감세안을 영구적인 정책으로 실행해야한다고 역설했다), 이민에 대한 관대한 입장, 그리고 테러리즘과 관련된 포로들에



대한 고문 등의 비인간적 처우 반대 등 당내 주류와는 상반된 입장을 취했었다. 이러한 그의 전력에 대해 당내 보수주의 주류들의 시선이 고울 리 만무했다. 그들은 특히 사회적 쟁점에서 공화당의 전통적인 보수주의 노선과 시시각각 대립각을 형성했었던 매케인을 그들의 진정한 후보로 받아들이지 않았다. 오히려 러시 림보같은 보수주의 논객은 차라리 힐러리 클린턴을 지지해야 한다고 역설할 정도였다. 도덕적 이슈를 극화시켜 기독교 복음주의자들을 성공적으로 동원했던 2004년 부시의 재선전략을 매케인이 구사할 수 없었던 것도 이 때문이었다.

매케인의 매버릭 이미지는 오바마 후보와의 본선 대결에서도 먹혀들지 않았다. 몇몇 이슈에서의 당파를 초월한 행보 외에 지난 8년 간 부시 행정부가 추진했던 정책의 90%에 찬성표를 던졌던 그의 의정기록 때문이었다. 이미 그는 부시의 이라크전쟁 정책을 강력하게 지지하기도 했었다. 이러한 그의 양면성은 결국 오바마진영의 과녁이 될 수밖에 없었다. 오바마는 매케인이 매버릭이 아니라 또 다른 부시일 수밖에 없고 이미 지난 8년으로 족하다는 대대적인 광고와 유세를 전개했다. 더군다나 72세라는 그의 나이는 경륜을 상징할 수는 있었지만 변화를 갈망하는 유권자들에게 노회한 이미지밖에 줄 수 없었다.

## II. 변화, 상징주의, 오바마의 리더십

2008년 미국 대선의 키워드는 뭐니 뭐니 해도 변화였다. 이미 부시 행정부에 대한 미국인의 실망에서도 감지할 수 있었듯이 변화의 바람은 2008년 신년 벽두부터 민주당 예비선거의 흐름을 좌우하기 시작했다. 예를 들어, 1월 3일 아이오와 코크스에서 민주당 투표자들의 52%는 미국사회의 변화를 가져올 수 있는 덕목을 가장 중요한 후보자의 자질로 꼽았었다. 그리고 변화에 대한 주문은 6월 3일 몬태나와 사우스다코타의 프라이머리를 끝으로 민주당의 예비선거가 막을 내리기까지 50%대의 여론을 유지했다. 케냐출신의 이방인 유학생의 아들, 부모의 이혼, 어머니의 재혼, 외조부모 밑에서 자라야했던 불우한 청소년시절, 그럼에도 불구하고 컬럼비아대학을 거쳐 하버드법대를 우등생으로 졸업한 유망한 변호사, 시카고에서의 지역운동과 인권변호사 생활, 1996년 일리노이 주의회 상원의원 당선, 그리고 2004년 일리노이 주 상원의원 당선이라는 경력을 지닌 47세의 젊은 흑인 오바마는 이러한 바람에 적격인 후보였다.

초기 민주당 예비선거는 한마디로 경륜과 변화의 대결이었다. 성공한 변호사, 전직 아칸소 주지사 영부인, 전직 대통령 영부인, 그리고 재선의 뉴욕 주 상원의원이라는 화려한





경력의 소유자였던 클린턴은 “미국을 위한 해결책(Solutions for America)”을 캠페인 슬로건으로 내걸고 유력한 선두주자로 내달리고 있었다. 클린턴은 민주당 예비선거가 시작되기 전부터 전국 여론조사에서 45%의 지지를 받고 있었고, 뉴데모크라트(New Democrats)라는 민주당 주류의 전폭적인 지지를 받고 있었다. 이에 반해 아직 이렇다 할 경력이 없던 오바마는 27%의 지지율에 머물고 있을 뿐이었다. 그러나 오바마는 “우리가 믿을 수 있는 변화(Change We can Believe in)”를 캠페인 슬로건으로 내세우고 변화에 감응을 느끼는 수많은 민주당원들에게 다가가기 시작했다. 그리고 그의 작전은 적중했다. 변화라는 키워드는 화려한 경력의 소유자인 클린턴에게는 어울리지 않는 것이었다.

결국 그녀는 대중에게 “준비된 리더십(Ready to Lead)”과 “해결책(Solutions)”을 자신의 키워드로 제시할 수밖에 없었다. 그러나 이는 변화에 대한 감응을 채워줄 수 없었다. 오히려 미국인들은 47세의 신예 흑인후보가 내세운 “미래(Future), 희망(Hope), 그리고 변화(Change)”에 흥분하기 시작했다. 변화의 메시지는 이념이나 구체적인 정책으로부터 유래된 것이었다기보다 오히려 마법이나 종교적 주술과도 같았다. 여기에 과거 케네디(John F. Kennedy) 대통령을 연상시키는 달변의 젊은 후보 오바마가 던지는 매력과 카리스마는 클린턴을 노획한 정치인으로 대조시키기에 충분했다. 뿐만 아니라 1960년대 흑인 인권운동가 킹목사(Martin Luther King Jr.)의 이미지는 흑인 인권변호사 오바마의 이미지와 겹쳐져 그에게 더할 수 없는 상징주의를 부여했다. 결국 오바마는 모든 인간은 평등하다는 미국적 신조를 실현한 신세대의 록스타로 인지되기 시작했다. 나아가 정당정치 기본틀을 넘어 미국사회를 근본적으로 개혁할 수 있는 “전환형 지도자(transformative leader)”로 자리매김 될 수 있었다.

변화를 중심으로 한 오바마의 상징주의는 본선에서도 강력하게 작용했다. 우선 공화당의 72세 매케인 후보가 던져주는 이미지는 클린턴과 크게 다르지 않았다. 비록 변화라는 키워드를 간파하고 44세의 젊은 여성 알래스카 주지사 사라 패일린(Sarah Palin)을 부통령 후보로 지명하는 한편, “안정된 변화”라는 키워드로 자신의 경험을 오바마와 차별화시키긴 했지만 이미 변화는 오바마의 소유물이었다. 예를 들어, 대선이 끝난 직후 출구조사에서 미국 유권자들은 변화(34%)를 경험(20%)보다 더욱 우선시켰으며 이중 89%는 오바마를 선택했다. 물론 경험을 선택한 유권자의 93%가 매케인을 선택하긴 했지만 대세를 역전시키기에 역부족이었다.

흔히들 후보자의 자질을 평가하는 유권자들의 시선은 그들이 지니고 있는 이념적 렌즈에 의해 채색된다고 한다. 예를 들어 보수적인 이념성향을 지닌 사람들은 후보자의 덕성



(정직이나 강직 등)이나 이념성향을 보다 중요시 하는 반면, 진보적인 이념성향을 지닌 사람들은 후보자의 능력이나 감동을 주는 자질을 보다 중요시 한다. 오바마는 이러한 유권자들의 성향을 제대로 간파해 내었다. 세 차례 열린 매케인과의 TV토론에서 오바마는 시종일관 ‘쿨(cool)’한 자세로 자신의 정책적 능력을 전달했으며 사회통합에 대한 그의 비전으로 유권자들을 설득시키려 했다. 반면, 매케인은 자신이 열세에 처한 흥분을 감추지 못했으며 정책부분에서도 부시와 자신의 차이점을 효과적으로 전달하지 못했다. 특히 오바마의 ‘쿨’한 자세로 진지하게 토론하는 이미지는 흑인 대통령이 던져주는 막연한 불안감을 잠재우기에 충분했고, 무당파 유권자들에게 큰 매력으로 다가갔다.

출구조사에 따르면 오바마는 대중과의 친숙함에서 매케인을 44대 26으로 크게 따돌렸다. 이밖에 오바마는 백인과 고소득층을 제외한 모든 계층에서 매케인에게 앞섰다. 특히 처음 투표권을 행사했던 11%의 유권자들로부터는 69%라는 압도적 지지를 거두었다. 아울러 유권자의 29%를 차지하는 무당파에서 오바마는 매케인과 차이를 8% 벌였고 44%를 차지하는 중도적 이념성향의 유권자에서는 21%까지 격차를 벌였었다. 한마디로 오바마의 완승이었다 하겠다.

### Ⅲ. 오바마의 손발, 50개 주 전략과 신진보연대

오바마의 리더십과 더불어 오바마 승리의 견인차 역할을 한 것은 민주당의 조직적 변화이다. 구체적으로 2004년 대선 이후 민주당 내에 정파로 형성되어 온 ‘신진보주의연대’는 이번 대선에서 오바마의 손발이 되었고, 1990년대 이후 빌 클린턴(Bill Clinton)의 대통령과 함께 절정기를 구사했던 ‘‘뉴데모크라트’’ 대신 민주당의 새로운 주류로 부상했다는 점에 주목할 필요가 있다. 1980년 공화당 레이건 후보의 대통령 당선과 역시 공화당의 상원 다수당 장악은 민주당 내부에 전통적 노선에 대한 회의를 불러일으켰다. 일련의 민주당 세력은 소위 “레이건 데모크라트” 백인 중산층을 겨냥해 당의 전통적 노선을 수정해야 한다고 믿었다. 그들은 “뉴데모크라트”라는 깃발아래 1985년 민주당리더십회의(Democratic Leadership Council)를 시작으로 1990년 싱크탱크인 진보정책연구소(Progressive Policy Institute), 1997년 의회 내 조직인 상하원 뉴데모크라트연대(House and Senate New Democratic Coalition), 그리고 1996년 사회조직으로 뉴데모크라트네트워크(New Democrat Network PAC) 등을 조직하면서 민주당의 주류로 자리매김되어왔다. 특히 그들은 1990년 빌 클린턴을 DLC 의장으로 영입했으며, 1992년 그의 백악관 입성에 견인차 역할을 했다.



뉴데모크라트 노선의 핵심은 1930년대 이후 민주당의 전통적 노선이었던 뉴딜진보주의로부터 보수적 회귀를 시도한 소위 ‘제3의 길’ 노선이었다. 구체적으로 경제영역에서 국가영역의 확장반대와 시장친화적 성장, 문화부문에서 소수자 보호의 문화에서 보수적 주류문화로의 이동, 그리고 외교적으로는 상대적으로 군사력을 강조하는 강한 외교 등이 주요 골자를 이루었다. 아울러 그들은 열렬한 진보주의자로 대선승리를 이룰 수 있다는 것이나 특히 당에 충성도가 높은 풀뿌리 시민조직을 동원해 다수당이 될 수 있다는 것이야말로 과거의 신화에 불과하다고 판단했다. 그리하여 1992년 대선부터 민주당의 선거운동은 주로 카리스마 지도자의 힘과 스타일에 의존하고, 지도자 개인의 캠프가 선거운동의 중심이 되며, 풀뿌리 당조직 중심의 지상전보다는 방송을 통한 광고나 이미지 전달의 공중전을 강조하고, 원칙과 철학에 근거한 노선보다 그때그때의 쟁점에 전략적으로 대응하며, 당선에 유리한 접전 주를 집중 공략한다는 선거공학적 정치가 대세를 형성했다.

이념적 중도주의와 테크닉 위주의 뉴데모크라트들에게 이라크전쟁을 반대하며 50개 주 전체에서 풀뿌리 당조직을 재건해야한다는 하워드 딘(Howard Dean)이 반가울 리 없었다. 그들은 딘의 반전 메시지를 “정신 나간 자유주의(out of touch liberalism)”으로 매도했다. 심지어 2004년 5월 이후 이라크전쟁에 대한 미국인의 지지율이 급감하는 순간에도 민주당리더십회의(DLC)는 동료 의원들에게 부시의 이라크전쟁에 대한 비판을 자제할 것을 당부하는 등 부시의 이라크전쟁을 지지하는 입장을 취했었다. 힐러리 클린턴의 이라크 전쟁지지 또한 연장선상이었던 것은 당연했다. 아울러 2008년 그녀의 대선후보직 또한 조직적으로 뉴데모크라트를 배경으로 하고 있었다.

그러나 1994년 이후 12년간 의회선거의 패배와 2000년과 2004년 대선에서의 연이은 패배는 민주당내 중도주의에 대한 회의와 진보주의로의 복귀를 갈망하는 새로운 세력의 등장을 가져왔다. 출발점은 하워드 딘이었다. 딘은 2003년 3월 가진 대선 출정식에서 “왜 그렇게 많은 민주당 의원들이 부시의 일방적인 이라크 침공을 지지하고 있는지 알 수 없다”며 포문을 열었다. 아울러 소위 빅머니의 특수이익집단 정치를 거부하고 온라인과 오프라인에서 풀뿌리 당조직을 활발한 접촉하기 시작했다. 그의 반전 메시지는 온라인을 뜨겁게 달구었다. 지지자들인 딘의 아이들(Deanie Babies)은 Meetup.com에 모여 온라인 정책포럼을 조직했고, 인터넷을 통한 소액 선거자금 기부를 독려했으며, 캠페인 아이디어를 직접 전달하거나 다른 사이트로 내용을 편집하는 등 딘 캠페인의 손과 발이 되었다. 비록 당내 조직기반의 취약으로 인해 초기 예비선거에서 실패를 계기로 대선 도전은 접어야 했지만, 하워드 딘의 민주당 체질 개선에 대한 도전은 2004년 3월 미국을 위한 민주



주의(Democracy for America)의 설립에 이어 2005년 2월 민주당전국위원회(Democratic National Committee) 의장으로 취임하면서 재개되기 시작했다.

그는 접전 주들(battleground states)에 집중한다는 종래의 선거공학적 사고를 50개 주 전략(50 State Strategy)으로 전환시키고자 했다. 모든 주의 모든 지역단위의 선거에서 승리할 수 있는 당 조직을 재건한다는 방침이었다. 당은 우선 모든 지역단위에서 젊고 헌신적인 젊은 후보자들을 발굴하여 지방정치 영역에 투신하도록 했다. 둘째, 모든 지역단위의 유권자 명부를 취합해 전국 유권자 명부를 만들어 우편물, 이메일, 혹은 온라인 활동이나 직접 방문을 통해 수시로 접촉할 수 있게 했다. 셋째, 소위 지상군을 조직하기 위해 선거 전문가, 자원봉사자, 그리고 정당 조직 운영자들을 훈련시키는 프로그램을 가동했다. 넷째, 기존에 중앙당이 관리하며 접전 주들에 쏟아 부었던 정치자금을 직접 정당 조직으로 내려 보내고 아울러 정당당의 이름으로 직접 정치자금을 모집함으로써 재정문제를 해결했다. 결과는 헌신적인 활동가들을 갖춘 정당 조직의 부활이었고, 덕분에 2006년 중간선거에서 민주당은 상하원 의회선거에서 모두 승리할 수 있었다. 특히 공화당의 텃밭이었던 캔사스, 인디애나, 몬태나 등에서 의석을 건진 것은 뉴데모크라트 전략가 제임스 카빌(James Carville)이 “그러지 말고 접전 주에 더욱 집중했으면 더 많은 의석을 건졌을 것”이라는 비난에도 불구하고 당의 실행위로부터 열렬한 환호를 받기에 충분했다.

50개 주 전략으로 조직된 지상군들에게 오바마는 그들의 후보로 적격이었다. 변화와 미국적 신조를 상징하는 그의 리더십은 한 때 뉴데모크라트의 아성에 젖어있던 당을 조직, 협력, 그리고 구조를 갈망하는 당으로 전환시키고자 하는 수많은 활동가들과 쉽게 결합될 수 있었다. 그들은 2004년 당의 아이들에서 2008년 오바매니아(Obamania)로 기꺼이 변신했다. MoveOn, ACORN, Netroots Nation, America Coming Together, Power PAC 등과 같은 수많은 풀뿌리 조직들은 오바마를 위해 유권자 선거등록과 인터넷 정치자금 모금, 그 밖의 선거운동에 발 벗고 나섰다. 결과는 수백만의 새로운 민주당원의 탄생이었고 인터넷을 통해 오바마에게 소액 현금을 한 사람들만 3백만이 넘는 경이적인 기록을 세우기에 이르렀다. “민주당 내의 민주파”로 불렸던 이 풀뿌리 조직들은 세계적인 거부인 조지 소로스, 할리우드 스타들, 그리고 영화감독 마이클 무어 등의 명사그룹과 진보적 싱크탱크인 진보 미국을 위한 센터(Center for American Progress)와 함께 자연스럽게 ‘신진보연대(New Progressive Coalition)’의 흐름에 합류되었다. 신진보연대는 뉴데모크라트를 실현불가능한 중도주의 신화에 매몰된 당의 이단아로 규정했다. 아울러 민주당은 1930년대 루스벨트(Franklin D. Roosevelt) 대통령의 뉴딜정책과 1960년대 존슨(Lyndon Johnson) 대통령의 위대한 사회 프로그램, 그리고 1970년대 문화적 자유주의를



결합한 정통적인 진보주의로 복귀해야 한다고 주장했다. 11월 4일 오바마의 대선승리는 결국 민주당 내 신진보연대의 승리라고 보아도 과언은 아니라 하겠다.

#### IV. 록스타가 가져올 미국의 변화

이제 세계는 록스타가 가져올 구체적인 변화에 주목하고 있다. 아직 오바마 행정부가 출범하지 않은 상태라 이를 예측한다는 것은 어려운 과제이다. 그러나 선거기간 중 오바마의 유세내용과 대통령직 인수위가 내놓은 오바마-바이든 플랜을 토대로 한국정치에 민감한 관계를 지니는 분야들을 중심으로 간단하게 진단해보면 다음과 같다.

주목할만한 변화의 첫 번째 항목은 오바마의 리더십이 가져올 미국의 정치지형의 변화이다. 이미 살펴본 쌍방향 의사소통구조에 기반을 둔 사이버공간과 다양한 풀뿌리 시민조직의 네트워크는 오바마 리더십의 강력한 버팀목이다. 특히 신진보연대 네트워크는 앞으로 오바마 행정부가 추진할 변화와 개혁의 전위부대 역할을 할 것이다. 특히 دن과 오바마의 50개 주 전략은 장기적으로 미국 정치지형의 변화, 즉 정당재편성(party realignment)을 가져올 것이라는 예측도 제기되고 있다. 오바마는 이번 선거에서 과거 뉴데모크라트들이 집중했던 미시간, 펜실베이니아, 오하이오, 그리고 플로리다 등 접전 주에서 승리했을 뿐만 아니라 1964년 린든 존슨의 승리 이후 40여 년간 공화당의 아성이었던 남부 버지니아와 노스캐롤라이나에서도 승리했다. 오바마는 아울러 2004년 부시가 승리했던 콜로라도, 네바다, 뉴멕시코에서도 승리함으로써 민주당의 취약지역인 중서부 지역으로의 진출에 대한 교두보를 쌓는데도 성공했다. 이미 오바마는 이들 풀뿌리 조직들을 선거가 끝난 후에도 지속 가능한 조직으로 만들겠다고 공언한 바 있으니 지켜볼 대목이다.

두 번째 변화는 경제구조의 개혁이다. 이미 살펴본 대로 미국사회 소득양극화와 실업률 증가, 그리고 빈곤층의 확대문제는 오바마 행정부가 해결해야 할 가장 시급한 문제이다. 오바마-바이든 플랜은 미국경제의 회생을 위해 1) 미국 내 좋은 일자리를 창출하기 위한 즉각적 행동, 2) 난관에 처한 가족들을 위한 구제책, 3) 모기지 회사에 대한 구제금융이 아니라 실질 주택소유자에 대한 직접적인 지원, 4) 금융위기에 대한 신속하고 적극적인 대응이라는 4대 원칙을 제시하고 있다. 무엇보다도 정규직을 창출하는 기업에게 1인당 3천 달러의 세금감면과 도로, 교량, 그리고 학교의 재건을 통해 100만 개의 일자리를 창출하겠다는 청사진은 오바마 행정부의 경제플랜이 진보적인 케인스주의에 바탕을 두고 있음을 읽게 한다.



무역플랜은 특히 한국이 주목해야할 분야이다. 오바마-바이든 플랜의 무역 분야의 원칙은 한마디로 공정무역(fair trade)이다. 무엇보다 국내 일자리를 창출할 수 있는 무역이어야 하며, 더불어 국제적인 노동과 환경 기준을 준수하는 자유무역이어야 한다는 것이다. 구체적으로 해외로 일자리를 옮기는 기업에 대한 세금감면 혜택의 중단과 북미자유무역협정(NAFTA)의 개정은 우선순위로 배정되어 있다. 한미FTA도 재검토되어야 할 정책임을 오바마는 선거공약을 통해 분명히 밝힌 바 있다. 이는 최근 논의되고 있는 자동차산업에 대한 구제금융과 맥락을 같이 하고 있다. 상하원에서 다수의석을 장악하고 있는 민주당 의회 또한 이구동성으로 오바마 행정부와 호흡을 맞출 것이다.

세 번째 변화는 안보측면에서 미국의 국제적 위상의 변화이다. 한국 역시 예민하게 반응할 수밖에 없는 분야이기도 하다. 오바마-바이든 안보플랜은 원칙적으로 부시 행정부의 일방주의정책에 종언을 고하고 국제협력을 토대로 21세기의 도전을 헤쳐나갈 것임을 분명히 하고 있다. 심지어 적성국들과도 전제조건 없이 과감하고 직접적인(tough and direct) 안보외교를 전개할 것이며 구체적인 분야로 테러리즘 그리고 이란과 북한의 핵문제를 지적하고 있다. 북핵 문제에 있어 오바마는 일본과 한국과의 강한 연대를 통해 6자 회담에 접근하고자 한다. 아울러 북한 김정일 국방위원장과는 담대한 만남도 충분히 가능한 시나리오라고 이미 밝힌 바 있다. 오바마-바이든 플랜은 이밖에도 2010년 여름까지 이라크로부터 단계적 철군, 관타나모 수용소 폐지, 지구온난화 방지 국제협약 참여, 국제 평화봉사단 추진 등 다자주의 국제협력 노선을 구체적으로 제시하고 있다.

오바마의 미국변화구상이 한국에 지니는 함의는 무엇일까? 먼저 딘과 오바마의 50개 주 전략은 한국정당정치가 나아가야 할 길을 보여주는 것은 아닐까? 지역당을 조직하고, 지역으로부터 일꾼을 길러내며, 의석 확보에 유리한 지역보다는 사고지역에 더욱 집중하는 전략은 많은 비용을 수반함에도 불구하고 단기적인 이익을 가져다주는 전략은 분명 아니다. 오죽했으면, 뉴데모크라트 전략가 베가라(Paul Begala)가 50개 주 전략을 두고 “몇몇 스텝들을 고용해 유타와 미시시피를 유람하면서 현지 사람들을 귀찮게 할 뿐”이라고 폄하했겠는가. 그러나 아래로부터 지상군을 육성한다는 50개 주 전략은 수년간의 노력 끝에 2006년 중간선거와 2008년 총선거에서 민주당의 대승을 가져다주었으며 장기적인 정당 재편성까지 내다보게 하고 있다. 지역주의 극복이라는 정치과제를 안고 있는 한국정당, 특히 호남의 틀에 갇혀 여전히 신음하고 있는 민주당이 주의깊게 살펴보아야 할 대목이다.

둘째, 오바마가 한미FTA의 재검토를 천명한 이상 한국도 이번 기회에 한미FTA에 대한





접근을 면밀하게 재검토했으면 한다. 한국이 먼저 의회비준을 해서 미국을 압박해야 한다는 사고는 상대를 몰라도 너무 모르고 하는 일일 수 있다. 더군다나 한미동맹을 매개로 문제를 접근하는 자세는 참으로 어처구니 없다고 할 수 있겠다. 오히려 이번 기회에 공정 무역의 관점에서 문제가 되는 조항을 고쳐나가겠다는 공세적인 입장을 취하는 것이 더 유익한 접근일 수 있다.

마지막으로 오바마가 김정일 위원장과 만나겠다고 남북관계에 이보다 더 반가운 소식이 있겠는가. 쌍수를 들고 환영할 일이다. 아예 이번 기회에 한국이 북핵문제에서 적극적인 피벗(pivot, 회전축의 중심을 일컫는다. 국제정치의 영역에서는 균형자가 될 능력이 없는 국가가 최소한의 거부권을 매개로 완충자로서의 역할을 담당함을 의미한다)의 역할을 담당하도록 주문하고 싶다. 다시 말해, 오바마와 김정일의 회담을 한국이 적극적으로 주선해야 한다는 것이다. 아울러 이를 위해 중국과 러시아의 협조를 구해내는 일 또한 한국이 능히 할 수 있는 일이라 판단된다. 문제는 이명박 행정부가 과연 이 일을 진심으로 할 의지가 있는지 여부겠지만. (2008/11/25)

