

미국 정당정치의 변동과 신보수주의

장 훈*

2004년 대통령 선거에서 드러난 바와 같이, 9·11 테러 이후 미국 공화당과 민주당 사이에 외교안보정책에 관한 수렴현상이 부활하고 있다. 여기에는 신보수주의의 역할이 적지 않다고 평가할 수 있다. 물론 신보수주의자들이 공화당을 지배하고 있는 것은 아니지만, 부시 독트린이 “경성 윌슨주의(hard Wilsonianism)”를 받아들이고 있다는 점, 또한 9·11 테러 이후 미국의 안보 국가화라는 배경 하에서 민주당이 부시독트린을 마지못해 수용하고 있다는 점 때문에 신보수주의는 외교안보정책 수렴의 가교역할을 하고 있는 것이다.

그러나 이러한 수렴은 1940~60년대와 달리 안정적인 국내외적 기반을 결여하고 있다. 현재 미국사회는 사회적, 도덕적 가치를 중심으로 더욱 첨예하게 분열되고 있으며, 국제적으로도 부시독트린의 일방주의(unilateralism)에 대한 불만이 확산되고 있다. 결국 외교안보정책의 부시독트린 중심으로의 수렴은 취약한 국내적, 국제적 기반을 갖고 있는 것이다. 이러한 불안한 기반위에 서있는 수렴이 어떻게 국내외적 기반을 마련하는가에 따라 신보수주의의 영향력과 그 변용의 방향이 좌우될 것이다.

1. 서론: 미국외교정책의 새로운 수렴과 정당정치

9·11 테러 이후 미국은 분명 새로운 국가가 되었다. 미국의 정치적 가치와 질서는 이제 국가안보를 최우선에 두는 안보국가의 등장에 따라서 근본적인 변화를

* 중앙대 정치외교학과 교수. hjaung@cau.ac.kr

겪고 있다. 가치와 질서의 변화가 가장 뚜렷하고도 구체적인 모습으로 드러난 것은 지난 2004년 11월에 치러진 미국 대통령 선거였다. 미국의 유권자들은 공세적 일방주의, 국토안보의 최우선화, 안보를 위한 선제공격론을 포함한 이른바 부시 독트린을 지지하였고, 부시 대통령은 내부적인 어려움에도 불구하고 거뜬하게 재선에 성공하였다.

부시의 재선을 통해서 드러난 부시 독트린의 승인으로 인하여 이제 세계는 다시 이른바 신보수주의와 신보수주의자들(Neo-conservatives)에게 주목하게 되었다. 무엇보다도 한편에서는 그동안 부시 독트린의 공세적인 성격에 주목해서, 부시의 외교정책이 신보수주의자들에 의해서 포획되어 있다는 시각이 제기되어왔다. 이러한 시각에 따르자면 이번 대선의 결과는 신보수주의적 색채가 강한 부시 독트린에 대한 찬성과 반대에 따라서 미국 사회가 극적으로 분열되어 있음을 보여준다는 것이다.

이러한 시각은 미국의 안팎을 포함해서 전세계적으로 널리 유포되어 있지만, 실은 이러한 관점은 신보수주의의 성격과 미국외교정책의 구조, 그리고 미국외교의 국내적 기반, 특히 정당정치에 대한 장기적인 안목을 결여한 것이다. 이 같은 일반적인 기존의 시각과는 달리 이번 대선을 통해서 우리는 미국의 외교와 민주주의에 대한 몇 가지의 핵심적인 변화를 발견할 수 있다. 첫째, 신보수주의적 색채가 상당히 강한 부시 독트린의 등장과 더불어 미국외교에는 새로운 수렴현상이 등장하고 있다. 다시 말해, 냉전시대의 냉전반공주의에 버금가는 정도의 강력하고 안정적인 합의는 아직 창출되지 않았지만, 외교정책의 핵심내용을 둘러싼 상당한 수준의 수렴이 공화당과 민주당 사이에 형성되었다고 할 수 있다. 둘째, 이러한 수렴은 곧 공화당과 민주당이 미국의 정치담론을 지배하고 있는 외교안보 정책에 있어서 구심적인 경쟁체제에 돌입해 있음을 의미하는 것이다. 셋째, 이러한 외교정책상의 수렴은 1950~60년대의 냉전반공주의와는 달리 국내적 기반을 결여한 채 진행되고 있다. 달리 말해 미국의 국내정치는 외교정책상의 수렴과는 대조적으로 첨예한 갈등을 드러내고 있으며, 부시 독트린을 중심으로 한 수렴은 이러한 불안한 국내 기반 위에 서있다고 할 수 있다. 한마디로 말하자면, 9·11 테러 이후 미국의 정당정치는 외교정책상의 수렴과 국내정치상의 분열이라는 이중구조를 중심으로 재편성되고 있는 것이다.

이 글의 목적은 미국외교정책의 새로운 수렴현상의 등장과정을 정당정치의 차원에서 짚어보는 데에 있다. 달리 말하자면, 우리는 신보수주의를 중심으로 한 부시 독트린이 한편으로는 미국사회의 분열을 부추기는 측면이 있지만, 동시에 미국외교의 새로운 수렴현상을 촉진하고 있다고 본다. 이러한 수렴 현상의 등장 과정을 우리는 크게 네 차원에서 접근해 갈 것이다. 이는 (1) 공화당과 민주당의 정당간 경쟁(interparty politics)의 차원, (2) 공화당과 민주당의 정당내 정치(intraparty politics)의 차원, (3) 미국의 외교정책이 펼쳐지는 국제질서의 성격의 차원, (4) 정당정치의 기반을 제공하는 미국 국내정치의 차원이라는 네 차원을 포함할 것이다.

이 글의 논의는 다음의 순서에 따라서 진행될 것이다. 우선 이번 2004년 대선을 중심으로 공화당과 민주당 사이에서 형성되고 있는 새로운 외교정책의 수렴현상을 부시 독트린과 신보수주의 외교정책을 중심으로 살펴볼 것이다. 이어서 이러한 새로운 수렴현상을 역사적인 관점에서 조명하기 위해서, 냉전시대에 외교정책상의 합의가 형성되는 과정과 구조를 간략하게 검토할 것이다. 이러한 역사적인 논의는 냉전시대 합의의 형성에서부터 이의 균열과 해체, 그리고 냉전이후 시대의 외교정책상의 혼란에 이르는 시기를 포괄하게 될 것이다.

2. 공화당 부시 독트린의 등장과 신보수주의

이번 대선을 통해서 드러난 새로운 외교정책의 수렴과 여기서 신보수주의의 위상과 역할을 평가하기 위해서 우리는 먼저 이번 대선의 역사적인 의미부터 짚어볼 필요가 있다. 9·11 테러 다음날 아침 프랑스의 르몽드(Le Monde)지가 “이제 우리는 모두 미국인이다”라고 선언했던 바와 같이, 이번 대통령 선거결과는 미국뿐만 아니라 전 세계에 걸쳐서 깊고도 깊은 파장을 불러오는 역사적 전환의 선거였다. 이미 전 세계인이 목격하고 있는 바와 같이, 9·11 테러공격 이후 미국의 정치와 외교는 코페르니쿠스적인 전환을 겪어왔다. 200여 년의 역사상 처음으로 미국 본토에 대한 공격을 — 특히 테러에 의한 공격 — 겪은 이후 미국 사회의 가치관의 구조는 근본적으로 변화하였다. 정규적인 전쟁과 달리 테러에 의한 위협

은 전방과 후방을 구분하지 않는다. 즉 군인뿐만 아니라 미국민 모두가 안전에 대해서 위협을 느끼는 예측 불가능한 공포가 미국인의 의식을 지배하게 되었고 이는 곧 홉스가 말하는 공포에 다름 아닌 것이다. 이에 따라서 기존의 미국 정치를 지탱해 온 사회질서(안전)와 자유 사이의 균형, 행정부와 의회 사이의 권력의 균형, 자유주의의 종가로서의 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 드러내는 계기로 이해되고 있다.

역사적 선거로서의 2004년 미국 선거를 지배한 이슈는 테러로부터의 위협에 대처하는 안보정책이었다. 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 지배하였다. 외교안보 정책은 대선의 주요한 행위자들인 정당, 유권자, 후보자의 인식과 언어를 지배하였다. 90여 쪽에 이르는 2004년 공화당 선거강령의 처음 39쪽은 테러와의 전쟁, 대량살상무기의 확산차단, 국토안보, 군비의 정비, 국제질서와 미국의 리더십 문제에 관한 정책입장을 천명하는 데에 할애되고 있다(Republican Platform Committee, 2004). 이는 8개의 섹션 가운데 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(Democratic Platform Committee, 2004).

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 후보 간 TV토론의 첫 번째 주제는 외교안보정책이었다. 또한 특별한 주제를 정하지 않은 채 치러졌던 세 번째 TV토론 역시 대부분의 시간은 안보이슈에 할애되었다. 아울러 10월 6일에

있었던 부통령 후보들 사이의 TV토론에서도 역시 가장 커다란 의제는 외교안보 이슈였다.¹⁾ 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 따르자면, 41%의 유권자는 외교안보 이슈가 이번 선거에서 가장 중요한 이슈라고 응답한 반면, 단지 26%의 유권자만이 경제문제를 가장 주요한 쟁점으로 꼽았다.

이와 같이 외교안보 특히 안보이슈가 2004년의 전기적 선거를 지배하였다는 것은 곧 신보수주의 외교정책이 정당경쟁의 재편성과과정에서 지대한 역할을 할 수 있는 계기가 제공되었음을 의미하는 것이다. 다시 말해, 미국의 정당정치 역사상 몇 차례 이루어진 기존의 재편성들이 주로 국내정치를 둘러싼 이해관계와 세력들 간의 재구조화였다면, 2004년 선거를 통해서 이루어진 재구조화는 외교안보정책을 중심으로 한 재편이었다. 즉 기존의 1828년, 1896년, 1932년의 재편성들이 '안' 으로부터 이루어진 재편이라면, 2004년의 재편은 '밖' 을 향해서 이루어진 재편이라고 할 수 있다.

이처럼 밖을 향해서 이루어진 정당정치의 재편과정에서 신보수주의의 역할을 검토하기 위해서 우리는 먼저 2004년 재편의 핵심이 되었던 외교정책상의 수렴의 내용부터 살펴보자. 2004년 대선을 통해서 분명하게 확인된 것은 9·11 테러 이후의 세계에서 공화당과 민주당 사이에는 외교정책의 핵심적인 원칙에 대한 상당한 수렴이 형성되었다는 점이다. 즉, 냉전시대의 봉쇄정책 중심의 안보관은 이제 테러와의 전쟁에서 중핵을 이루는 선제공격을 포함한 공격적 안보관으로 전환되었

1) 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*, 2004/8-9 여러 일자들).

고, 전통적인 동맹의 자리는 테러와의 전쟁에 동원되는 전지구적 연합이 대체하게 되었다(George W. Bush, 2001; 2002). 달리 말해 아래의 <표 1>에서 보는 바와 같이, 테러전쟁의 시대에 있어서 공화당과 민주당은 외교정책의 기본적인 원칙에 대해서 대체적인 의견일치를 갖고 있다. 다만 양당의 입장 차이가 존재한다면 그것은 주로 원칙적인 문제보다는 원칙을 집행하는 수단에 있어서의 차이일 뿐이다. 구체적으로 살펴보자면, 공화당과 민주당은 한결같이 테러전쟁 시대에 있어서 외교안보정책의 중핵은 미국의 국토안보에 있음에 동의하고 있다. 그리고 미국의 국토안보를 지키는 최우선의 전략은 대테러전쟁에 있다는 점이다. 그리고 이러한 대테러전쟁을 수행하는 데에 있어서 선제 무력사용을 배제하지 않는다는 것이다.

이 같은 원칙에 대한 대체적인 합의 하에서 몇 가지 세부적인 사항에 있어서의 차이가 존재하기는 한다. 예컨대, 선제공격이 가능하다는 점에 대해서는 공화당과 민주당 사이에 입장 차이가 없지만, 선제공격을 수행하는 방식에 있어서는 다소의 차이가 있다. 공화당은 단지 미국의 결정만으로 선제공격을 할 수 있다는 일방주의적 관점을 견지하는 반면에 민주당은 케리 후보의 언명에서도 드러난 바와 같이 국제적인 설득과 동의를 조건 하에서 선제공격을 할 수 있다는 입장을 갖고 있다.

좀 더 구체적으로 살펴보자면, 대테러전의 수행에 있어서 공화당은 현재의 구조를 유지하는 데에 우선목표를 둔다면 민주당은 테러네트워크의 파괴와 미국의 대테러 정보기구의 혁신에 보다 높은 비중을 두고 있다. 한편 대량살상무기 확산의 저지에 있어서는 오히려 공화당이 다자주의적인 입장을 강조한다. 공화당은 대량살상무기 확산저지에 있어서 국제적인 협약을 중시하고 이에 따라 북한 핵의 해결에 있어서도 6자회담이라는 다자적 틀을 선호하고 있다. 그러나 동맹정책에 있어서는, 공화당은 대테러전에서의 동맹과 확산방지구상(PSI)을 중시하는 반면에 민주당은 미국위상의 회복과 세계로부터의 존경을 강조하고 있다.

이러한 새로운 외교정책상의 초당파적 수렴에 있어서 우리가 주목해야 하는 것은 신보수주의 외교정책의 위상과 역할이다. 기존의 '포퓰론'이 강조하는 바와 같이, 신보수주의적 외교정책이 새로운 수렴의 내용을 전적으로 지배하고 있는 것은 물론 아니다. 하지만 신보수주의적 외교정책이 새로운 수렴에 적지 않은 영향을 미치고 주요한 요소들을 제공하고 있는 것은 분명하다.

〈표 1〉 테러전쟁시대 미국 외교 안보정책의 수렴

	공화당	민주당
정책원칙의 수렴	국토안보를 최우선 의제로 설정 대테러전쟁이 국토안보의 핵심의제 대테러전쟁의 핵심의제는 핵확산의 저지 국토안보를 위해서 선제공격을 불사	
대테러전	현재의 기초유지 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 (material)	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

자료: Democratic Platform Committee(2004), Republican Platform Committee(2004).

부시 독트린을 중심으로 한 새로운 수렴에 대한 신보수주의 외교정책의 영향을 살피기 위해서는 물론 신보수주의 외교정책의 핵심내용이 무엇인가가 정의되어야 한다. 이에 대해서는 실로 다양한 논쟁이 존재하지만 우리는 신보수주의 외교정책의 핵심은 곧 경성윌슨주의(hard Wilsonianism)로 본다.²⁾ 신보수주의의 사상적

2) 신보수주의 외교정책의 핵심내용이 무엇인가에 대해서는 이미 적지 않은 논의가 축적되어 왔다.

뿌리를 이루는 니버, 스트라우스, 블룸 등의 영향 하에서 신보수주의는, 시대적 맥락에 따라서 다양한 방식으로 나타나기는 했지만, 기본적으로 민주주의의 수호와 확산에 대한 강한 신념을 갖고 있다. 이러한 월슨주의적인 이상은 9·11 테러 이후에 몇 가지의 새로운 특성을 추가적으로 갖추게 되었다. 즉 민주주의와 반민주주의를 구분하는 흑백논리에 기초한 도덕주의, 민주주의 확산을 실현하기 위한 무력사용과 일방주의적인 행동방식이 새로이 추가되었다고 할 수 있다(Halper and Clarke, 2004: 74).

이런 관점에서 보자면 신보수주의 외교이념이 부시 독트린 중심의 새로운 합에 미치는 영향은 상당히 보인다. 반테러전에 있어서 하나의 핵심 축이었던 이라크 전쟁의 논리적 근거가 민주주의의 확산이었다는 점, 또한 이 과정에서 국제적인 협력과 동의보다는 공세적 일방주의가 강조되고 있다는 점 등을 고려하면 부시 독트린과 신보수주의 외교이념 사이에 상당한 교감이 있음을 확인할 수 있다. 여기에 더해 부시 행정부의 외교정책을 담당하는 다양한 직책에 신보수주의의 핵심인사들(월포워츠 국방차관, 헤들리 국가안보보좌관, 볼튼 국무부 차관보, 필전 국방정책위원회 위원장)이 포진하고 있음으로 해서 신보수주의에 의한 포획론은 상당한 근거를 갖는 것으로 이해되곤 했다(이장훈, 2003).

그러나 우리가 부시 독트린의 형성과정에서 부시 대통령 개인의 역할과 신보수주의자들과의 관계 나아가 공화당의 외교정책이념과 신보수주의자들의 관계를 고려한다면 '포획론' 보다는 부시 대통령과 공화당에 의한 신보수주의 '동원론' 이 보다 적절한 이해가 될 수 있다. 사실 신보수주의자들이 1970년대 중반 민주당으로부터 이탈하여 공화당에 합류하면서 새로운 의미의 보수주의자, 즉 이른바 신보수주의자(Neo-conservatives)로 불리기 시작한 이래로 공화당의 주류와 안락한 관계를 유지해왔던 것은 아니다. 1980년대 레이건 대통령 시대에 잠시 공화당 주류와 좋은 관계를 유지했던 적도 있기는 하지만, 이때 신보수주의자들의 공화당 내에서의 영향력은 매우 미미한 것이었다. 또한 1989~1992년 사이에 집권한 공화당의 부시 1세 대통령과는 상당히 꺾끄러운 관계를 유지했었다. 냉전의 종식과 더불어 민주주의의 전파라는 과제는 상당부분 성취되었다는 시각이 한동안 공화당을 지배했고 부시 1세는 대체로 고립주의 외교에 기울어 있었다. 따라서 적극적인 민주주의의 전파와 무력사용을 옹호하는 신보수주의자들이 공화당 내에서 지

배적인 위치를 구축하고 있었던 것은 아니었다(Halper and Clarke, 2004: 83).

이처럼 공화당과 신보수주의자들의 관계가 밀접하지 않은 상황에서, 모든 사람의 상상을 초월하는 방식으로 감행된 9·11 테러는 공화당과 신보수주의의 관계가 새로이 정립되는 결정적인 계기를 제공하였다. 9·11 테러로 인하여 미국 외교의 모든 우선순위가 국토안보를 중심으로 이루어지고 이 과정에서 반테러전이 핵심적인 요소로 부각되면서 신보수주의자들은 공화당 내에서 외교정책 담론에 큰 영향을 미칠 수 있는 기회를 잡게 되었다고 할 수 있다. 하지만 여기서 신보수주의의 외교정책과 부시 독트린이 접점을 찾는 과정을 주도한 것은 신보수주의자들이라기보다는 부시 대통령 자신이었다. 정치의 근본구조를 선과 악의 이분법적 대결로 파악하는 도덕주의적 관점과 권력의 행사는 자신감을 바탕으로 공세적으로 이루어져야 한다는 생각은 부시가 9·11 이전부터 갖고 있던 신념이었다(Daalder and Lindsay, 2003: 5). 다만 이러한 신념이 9·11 이전에는 국내정치라는 무대에 국한되어 있었을 뿐이었다. 9·11 테러는 이러한 부시의 신념이 국내정치를 넘어서 외교와 안보의 영역으로 확대되는 전기를 제공한 것이다. 이처럼 흑백논리에 기초한 도덕주의와 자신감을 바탕으로 한 힘의 행사라는 부시의 신념을 가장 체계적이고 정연한 논리로 지원할 준비를 갖춘 것이 신보수주의자 그룹이었다고 할 수 있다. 따라서 9·11 이후 부시 독트린이 형성되는 과정은 바로 부시가 외교안보의 원칙적인 신념을 피력하면 신보수주의자들과 공세적 국가이익론자들(체니 부통령과 럼스펠트 국방장관 등)이 이러한 신념을 구체화할 수 있는 정책대안들을 마련하고 이를 기초로 대통령이 결정하는 과정의 연속이었다고 할 수 있다. 즉 9·11 테러 이후에 대테러전의 핵심적인 요소들로 동원된 아프간전쟁과 이라크 전쟁은 모두 이와 같은 일련의 과정을 거쳐서 이루어졌다.³⁾

달리 말하자면, 포획론이 강조하는 바와는 달리 신보수주의자들이 9·11 이후 공화당 행정부의 외교정책을 납치했다기보다는 공화당 행정부의 리더인 부시 대통령이 신념, 도덕주의, 일방적 힘의 투사라는 원칙에 걸 맞는 외교정책을 찾게 되었을 때 가장 복잡적이고도 세련된 형태로 정책대안을 준비해온 그룹이 신보수주의자들이었고 따라서 부시의 신념과 신보수주의의 구체적인 대안들이 만나서

3) 이러한 과정에 대한 상세한 기술은 밥 우드워드(Woodward, 2003; 2004)를 볼 것.

탄생한 것이 바로 부시 독트린이라고 할 수 있다.

이처럼 공화당 외교정책의 결정적인 선회에 있어서 부시 대통령 자신이 대단히 중요한 역할을 하게 된 것은 부시의 외교이슈에 대한 경험과 지식에서 비롯된 것은 아니다. 그보다는 9·11 테러 이후에 미국인들 대다수는 미국이 전쟁상태에 돌입했다는 인식을 갖게 되었고, 이러한 전시의식은 외교안보 정책에 있어서 대통령의 역할을 폭넓게 강화하는 결과를 가져왔다. 부시 대통령은 9·11 이후 미국 애국법의 통과에서도 보듯이 의회와의 관계에 있어서 월등히 강화된 리더십을 발휘할 수 있게 되었다(한중호, 2004). 또한 9·11 이후 현저하게 높아진 일반 국민들의 지지율에서 보듯이 미국민들로부터 전시 미국을 이끌어가야 하는 장수로서의 역할을 부여받았다. 이처럼 강화된 역할과 위임을 바탕으로 부시는 외교정책 결정과정에서 훨씬 많은 영향력을 행사하게 되었고, 이는 심지어 제왕적 대통령의 귀환(imperial presidency redux)으로까지 묘사되었다(Schlesinger, 2004). 정리하자면 공화당의 부시 독트린은 9·11 이후의 변화된 환경 속에서 부시 대통령 개인의 신념, 역할 강화와 더불어 신보수주의 외교정책의 상당부분을 수용하는 방식을 통해서 등장하였다고 할 수 있다.

3. 가교로서의 신보수주의: 공화 — 민주당의 외교안보정책의 수렴

9·11 이후 공화당은 경성 월슨주의를 골간으로 하는 부시 독트린을 형성해왔는데, 앞서서도 언급한 바와 같이, 이러한 공화당의 정책에 대해서 민주당은 소극적으로나마 이에 동의하고 수렴하는 입장을 취하게 되었다. 다시 말해 2004년 대선을 통해서 극명하게 드러난 바와 같이 공화당과 민주당의 외교정책은 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 제한적으로 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 월슨주의⁴⁾ 등에 대해서, 민주당은 근본적인 비판을 제기하지 못하고 있다.

공화당이 선점한 대테러전쟁 중심의 안보정책의 핵심 원칙에 대해서 민주당이 근본 비판보다는 마지못해 수렴하는 입장을 보일 수밖에 없는 가장 큰 이유는 9·11 이후에 나타난 미국인들의 인식의 전환 때문이다. 최근 수십 년간 미국 본토를 대규모로 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 다수(60~67%)가 줄곧 굳건한 지지를 보내고 있다(*Pew Research Center, 2004*).

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 민주당의 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. 사실 9·11 테러 이후에 미국사회 전반이 빠르게 이른바 안보국가로 선회하게 되면서 민주당 내에서는 전통적인 민주당의 취약이슈인 외교안보 이슈에서 정책입장의 형성이 매우 어려워라는 우려가 꾸준히 제기되어왔다. 즉 민주당이 전적으로 안보이슈를 공화당에게 양보하고 단지 국내정치적인 이슈들에 집중하는 것은 매우 위험스런 선택이라는 인식이 민주당 내에서 팽배하였다. 또한 단순히 소극적으로 부시 독트린을 대중적인 방식으로 비판하는 것도 또한 정치적 호소력이 떨어지는 것으로 이해되어왔다. 결

4) 부시 행정부의 외교정책의 특성에 대해서는 이미 방대한 연구가 축적되어 왔다. 대표적인 것을 몇 가지만 꼽아보자면, Daalder and Lindsay (2003), Schlesinger (2004), Anderson(2002: 5-30)이 있음.

국 민주당은 국민의 생명과 이익을 지킬 적극적인 비전, 그리고 미국을 세계로부터 고립시키지 않는 국제적 정당성의 확보, 마지막으로 미국적 가치를 옹호하는 세 가지의 공존 불가능해 보이는 목표를 추구해야 하는 어려움(Democratic Trilemma)을 안고 있었다고 할 수 있다(Allin and Gordon and O'Hanlon, 2003: 7-15).

그러나 이러한 민주당 내의 구상과는 달리, 실제로 나타난 민주당의 외교안보 정책은 소극적인 방식으로 부시 독트린을 승인하고 이의 핵심내용들을 받아들이는 것이었다. 민주당 케리의 공화당 비판은 이라크 전쟁이라는 현실 자체를 부정하기보다는 전쟁의 명분, 전쟁 이유를 설득하는 과정에서 부시 행정부의 부정적, 이라크전을 통해서 악화되고 있는 동맹국과의 관계 등에 대해서 문제를 제기할 뿐이었다.

또한 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 맥 거번, 1988년의 민주당의 대선후보 듀카키스 등이 선거에서 참패한 기억은 아직도 민주당에게 분명하게 남아있다. 또한 1990년대 초 수십 년 만에 의회를 장악한 공화당이 깡그리치 하원의장을 앞세워 급진적인 보수의 실험을 펼치다가 단시일에 좌초한 것은 공화당에게도 커다란 교훈을 준 바 있다.

아울러 공화당의 부시가 현직 대통령이라는 사실이 또한 공화당이 민주당과의 구심적인 경쟁을 주도하는 또 다른 배경이 되었다고 할 수 있다. 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.

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 미국정치의 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.⁵⁾

결국 공화당의 부시 행정부 4년 동안 엄청난 규모의 재정 적자가 축적되어왔고 또한 실업문제의 양상은 심각한 지경에 이르렀지만, 이러한 경제 이슈들이 외교안보 이슈를 누르지 못하는 것이 오늘날의 현실이다. 경제상황이 그다지 밝지 않음에도 불구하고 이것이 현직 대통령과 의회를 지배하고 있는 공화당에 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 리더십이 보다 효과적이라는 데에 동의하고 있다. 반면에 대테러전, WMD확산의 저지와 같은 핵심적인 사안에 있어서 부시 대통령과 정면으로 대비되는 정책대안을 내놓기 어려운 민주당으로서는 답답한 처지에 놓여있는 셈이다.

정리하자면, 공화당에 의해서 주도된 부시 독트린 중심의 외교안보 정책에 대해서 민주당은 별다른 대안을 제시하지 못한 채 소극적으로 끌려가고 있다. 이에

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

따라서 공화당과 민주당 사이에 외교안보정책을 중심으로 적지 않은 수렴이 이루어지고 있다. 달리 말하자면, 1970년대까지 민주당에 머물던 신보수주의자들이 공화당으로 전향한 이후에 민주당과 신보수주의의 관계는 대단히 소원한 것으로 평가받아왔지만, 이제 신보수주의는 공화당과 민주당의 외교안보정책이 상당부분 수렴하는 데 있어서 가교 역할을 한 셈이다. 신보수주의자들은 비록 공화당을 포획하고 있는 것은 아니지만 부시 독트린의 형성에 상당한 지적 자원을 제공하였다. 이러한 부시 독트린을 민주당이 상당부분 수용함으로써 신보수주의는 의도와는 달리 공화-민주당의 수렴의 시대를 여는 데에 중개자 역할을 하는 역설적인 결과를 낳은 셈이다.

4. 분열된 사회 위에서 있는 외교안보정책의 수렴: 공화당과 민주당의 밖으로의 수렴과 안에서의 대립

부시 독트린 중심의 외교안보정책의 수렴이 갖고 있는 역설은 그 같은 수렴이 미국 사회 전반의 이념적 타협의 기반 위에서 있는 것이 아니라는 점이다. 외교정책상의 수렴과는 대조적으로 미국의 국내정치는 지난 1980년대 이래로 가장 날카로운 분열을 보이고 있다. 낙태, 개인의 자유와 책임, 감세, 동성애 결혼과 같은 이슈들에 있어서 보수와 진보의 대립의 골은 어느 때보다도 깊다. 다시 말해 9·11 이후 안보정책의 수렴은 국내정치의 대립의 격화라는 기반 위에서 서있다. 이 점에서 새로운 합의는 광범한 국내정치적 합의의 기반 위에서 유지되었던 냉전 시대의 냉전반공주의와는 좋은 대조를 이룬다.

구체적으로 말하자면, 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.⁶⁾ 다시 말해 민주당 지지자들은 대기업에 대해서 비판적인 자세를 강화하고

6) 2003년 말에 이뤄진 Pew Research Center의 조사에 따르면, 24개 정책 영역에 대한 보수-

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 우선 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 전후로 해서 공화당 지지자는 꾸준히 늘어나기 시작해서 이제는 공화당 지지자와 민주당 지지자가 거의 비슷한 수적 균형(민주당 지지자 33%, 공화당 지지자 34%)을 이루게 되었다(*Pew Research Center, 2003*).

공화당 지지자의 점진적인 성장과 민주당 지지의 점진적인 감소에 대해서는 다양한 설명들이 그동안 제시되어 왔다. 무엇보다 민주당의 전통적인 아성이었던 남부백인의 민주당 지지가 감소해왔으며 또한 전후세대의 민주당에 대한 일체감이 하락해왔다. 이러한 변화는 60년대 이후 민주당이 사회적 이슈와 인종이슈에 있어서 점차적으로 진보적인 입장을 강화한데 따른 반작용으로 이해되어왔다. 이와 아울러 최근 들어 강화되고 있는 보수 개신교 집단의 정치적 활성화가 공화당의 점진적인 성장에 결정적인 기여를 하고 있다고 할 수 있다(Abramowitz, 1995: 873-889; 정진민, 1998: 223-241). 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.

이념적 분열과 아울러 강조되어야 할 것은 미국 사회가 점차 이른바 문화전쟁(Culture War)이라고 불릴 만한 가치관의 충돌에 빠져들고 있다는 점이다. 2004년 선거를 통해서 다시 불거진 동성애자 결혼의 허용 여부, 군대 내에서 동성애자의 권리인정, 낙태의 찬반을 둘러싼 논쟁의 부활은 곧 미국 사회가 전통적인 의미의 보수-진보의 대결뿐만 아니라 새로운 사회적 이슈를 둘러싼 보수 — 진보간의 대

진보 성향 유권자의 정책거리는 1987년 이후로 최대인 평균 17%를 보이고 있는데 이는 지난 10여 년간 10~11%에 머물던 것과는 큰 대조를 이룬다고 할 수 있다.

립이 격화하고 있음을 보여준다. 대통령 선거 후에 실시된 한 조사에 따르면, 투표자의 22%가 자신들의 투표선택에 가장 결정적인 영향을 미친 요소는 도덕적 가치의 문제였다고 답하고 있다(*U.S. News and World Report*, 2004: 24). 이는 이번 선거에서 유권자들의 인식의 차원에서는 도덕적 가치 문제가 가장 중대한 이슈라는 외교안보 이슈를 앞지르고 있었음을 보여주는 것이다. 이 같은 도덕적 가치 논쟁이 미국 사회의 분열을 부추기는 핵심요인으로 작용하는 까닭은 이러한 가치대립의 성격으로부터 비롯된다고 할 수 있다. 기존의 경제적인 이해관계에 따른 보수-진보의 대립과는 달리 도덕적 가치를 둘러싼 대립은 본질적으로 타협의 실마리를 찾기 어려운 성격을 갖는다. 이는 대체로 이해관계의 문제라기보다는 신념과 가치의 문제이기 때문이다.

정리하자면, 신보수주의라는 가교를 통해서 형성되고 있는 외교안보정책의 수렴은 상당히 불안한 국내적인 기반을 갖고 있다고 할 수 있다. 냉전시대의 반공국제주의가 국내적으로 뉴딜 합이라고 흔히 불리는 정치질서의 기반 위에서 유지되었던 것과는 대조적으로 오늘날 부시 독트린은 국내적 기반을 결여한 외교정책의 수렴이라고 할 수 있다. 결국 날카로운 대립선 위에 서있는 부시 독트린은 국내적으로 매우 불안정한 기반을 갖고 있는 셈이며 따라서 앞으로 이 수렴이 장기간 지속될 수 있을지, 또한 어떠한 형태를 갖출 것인지는 지극히 예측하기 어려운 문제라고 할 수 있다.

5. 새로운 수렴의 전사(前史): 미국외교정책의 합의와 분열의 이중주, 그리고 정당정치

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 수십년간 유지되었던 미국 외교정책의 '합의의 시대' 로까지 거슬러 올라간다.

9·11 이후의 세계에 있어서, 부시 행정부가 추진하고 있는 일련의 외교안보정

책에 대한 미국 사회의 이갈림이 심화되면서, 우리는 새로운 외교정책의 수렵이라고까지 부를 수 있는 현상과 마주하게 되었다. 예컨대 백악관의 주인 자리를 두고 부시 대통령과 처절한 경쟁을 벌였던 민주당의 케리 후보도 이른바 부시의 선제공격론을 공개적으로 비판할 수 없었다.⁷⁾ 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 뿐이었다.

이처럼 상당한 수준의 외교정책의 수렵이 돋보이는 까닭은 냉전의 종식 이후에 미국외교가 보여 온 혼란과 방향감각의 상실과 극명하게 대비되기 때문이다. 미국 외교는 냉전 이후에 새로운 현실에 걸 맞는 외교이념을 개발하는 데에 실패해왔다는 키신저(Kissinger, 2001: 19)의 지적이 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

7) 물론 선제공격론이 2000년 대선에서 민주당의 고어 후보에 의해서 제기되었던 정책이라는 '원죄'가 어느 정도 작용하고 있는 것도 사실이다. 10월 1일의 외교안보정책 TV토론에서 케리 후보는 "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.

속에서 그 기반이 붕괴되었다. 전후의 풍요와 평화의 시대에 성장한 미국의 전후 세대는 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. 보다 균형 있게 표현하자면, 민주당 내의 세력균형은 1960년대 후반을 전후로 해서 민주당 내 진보세력이 주도권을 장악하게 되었다. 국내정치적으로는 이른바 68세대에 의한 기성질서에 대한 도전이 거세게 제기되었고 외교정책의 측면에서는 베트남전의 수렁과 봉쇄정책에 대한 염증이 점차 심화되고 있었다.

1960년대 후반을 기점으로 해서 대부분의 선진민주주의 국가에서 기성질서와 권위 파괴를 시도하는 사회운동의 물결이 폭발적으로 제기되었는데 미국의 경우도 예외는 아니었다. 폐쇄적이고 권위적인 사회조직에 대한 불만, 점차 악화되고 있는 환경의 보존, 개인들의 일상적인 영역의 존엄성과 자율성을 지키려는 열망과 같은 다양한 요인들에 의해서 새로운 세대는 기성질서의 완고함과 경직성을 공격하였다. 미 전역을 휩쓴 대학가의 시위와 젊은 세대들에 의한 저항은 미국 사회 전체를 커다란 혼란으로 몰아넣었다.

완고한 기성질서에 대한 폭발적인 도전의 한 예는 1968년 시카고 전당대회장에서 벌어졌다. 소수의 민주당 지도자들이 자의적으로 대통령 후보를 선출하는 관행에 대해서 격렬하게 저항하는 시위가 벌어졌고 이는 민주당 전당대회의 혼란뿐만 아니라 민주당이 1968년 선거에서 참패하는 결과를 가져왔다. 이를 계기로 해서 민주당내에서는 진보세력이 주도권을 장악하게 되었다. 맥거번-프레이저 위원회, 미켈스키 위원회와 같은 다양한 개혁기구들이 민주당 내에서 설치되었으며 이들 위원회들은 민주당의 조직과 운영방식을 획기적으로 민주화, 개방화함으로써 오늘날과 같은 개방적인 정당조직의 기틀을 마련하였다.⁸⁾

민주당 진보파가 민주당을 장악한 것은 단지 국내정치와 정당의 조직에 국한된

결과만을 가져온 것은 아니었다. 민주당 진보세력은 베트남전에 대한 반전 열기와 냉전봉쇄 정책에 대한 미국인들의 피로감을 기초로 해서 이른바 국제정치 영역에서 고립주의로 회귀하는 변화를 가져왔다. 베트남전의 정당성에 대한 회의, 국제무대에서 미국의 적극적인 개입이 가져오는 반작용과 과도한 경제적, 정치적 비용에 대한 부담감 등으로 인하여 민주당은 점차 국제무대로부터 퇴각하는 고립주의 정책으로 기울게 되었다.

이른바 진보세력이 민주당을 장악하게 되면서 강렬한 반공주의와 국내개혁을 목표로 삼는 일단의 보수적 그룹(어빙 크리스틀, 포드레츠, 모이니헌, 글레이저 등)은 민주당 내에서 점차 소외되는 자신들을 발견하게 되었다. 이들은 여전히 공산주의의 위협을 미국의 민주주의와 세계질서의 최대위협으로 파악하고 있었으며 서구 세계에서 1960년대 후반에 벌어지고 있는 일련의 변동은 공산주의와의 대결에 있어서 서방세계의 정치적 취약성을 의미하는 것이라고 보았다(Ehrman, 1995: 56). 또한 이들은 베트남전에 대한 반성은 단지 반전운동에 그치는 것이 아니라 무력이 국제정치 무대에서 정당성을 상실했다는 그릇된 인식을 외교정책 엘리트들이 갖게 되는 부정적인 결과를 가져왔다고 보았다. 따라서 이들 보수주의자들은 민주당 내의 주류들과 점차 거리를 두게 되었다.

한편 1970년대 중반 공화당 닉슨 행정부에 의해서 주도된 미국과 소련의 데탕트는 민주당과 보수주의자들이 결별하는 결정적인 계기를 제공하였다. 미국과 소련간의 화해무드가 무르익고 대륙간 미사일을 포함한 군비축소 협상이 활발해짐에 따라서 무력사용과 강력한 반공주의를 신조로 삼는 민주당 내 보수주의 그룹의 신념은 민주당 내에서 시대착오적인 것으로 이해되었다(Ehrman, 1995: 58). 결국 이들은 인권외교를 바탕으로 연성외교를 펼쳤던 민주당 카터행정부와는 들이킬 수 없는 불화를 겪었으며, 마침내 이들은 민주당을 떠나서 레이건의 공화당에 합류하였다.

이제 스스로를 민주당으로부터 전향하여 공화당에 합류한 신보수주의자들로 자처하게 된 이들 보수주의 그룹은 소련의 팽창주의와 제3세계의 좌파세력에 대한 견제를 내세운 레이건 행정부에서 일단의 희망을 발견하게 된다. 물론 2차 대전의

8) 이에 대한 보다 자세한 논의는 장훈(2003: 178-206)을 참고할 것.

〈표 2〉 미국의 공화, 민주당의 국내정책과 외교정책의 수렴과 분열의 역사적 전제

냉전시기 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 탈냉전시기 1990~2001	국내정책의 수렴 (클린턴 행정부의 중도정책)	외교안보정책의 혼란 (민주, 공화사이의 유사성은 존재했지만 근본원칙의 결여)
테러전쟁의 시기 2001~현재	국내정책의 분열 (민주, 공화는 사회경제정책을 둘러싸고 심각한 대립)	외교안보정책의 수렴 (대테러전쟁, WMD 확산 저지 안보정책에 있어서의 수렴)

종전부터 1970년대 말까지 민주당에 머물렀던 이들 신보수주의자들과 공화당 주류가 처음부터 매우 안락한 관계를 유지했던 것은 아니다. 공화당 주류는 이들 전향자들에 대해서 적지 않은 의심을 품었던 것도 사실이다. 그러나 적어도 1980년대 중반까지는 레이건 행정부는 신보수주의자들이 내세우는 경성 윌슨주의와 일맥상통하는 외교정책을 추진한다. “민주주의의 인프라를 제공하고 전세계적으로 언론, 집회, 정당의 자유를 보급하는 일”이 1기 레이건 행정부의 외교정책의 근간이었다고 할 수 있다(Ehrman, 1995: 162). 물론 레이건과 신보수주의자들의 밀월은 1980년대 중반 소련의 개혁개방이 시작되면서 급격하게 냉각된다.

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.

6. 결 론

신보수주의는 비록 항상 주도적인 역할을 했던 것은 아니지만, 외교정책에 있어서 미국의 민주당과 공화당이 보여 온 합의와 분열의 이중주에 있어서 적지 않은 역할을 해왔다고 할 수 있다. 먼저 반공국제주의를 중심으로 냉전시대의 합의가 성립되어 있던 시기에 신보수주의자들은 민주당 내에서 이러한 합의를 옹호하는 핵심세력이었다고 할 수 있다. 비록 이들이 민주당 내에서 지배적인 위치를 차지하고 있었던 것은 아니지만, 강력한 반공주의와 월슨주의의 신념이 민주당으로 하여금 냉전 시대의 합의에 참여하는 데에 적잖은 기여를 했다고 할 수 있다.

한편 1960년대 후반 무렵 냉전시대의 합의가 와해되는 과정에서도 신보수주의자들은 적지 않은 역할을 수행했다. 진보적인 세력이 민주당을 장악하고 이에 따라서 민주당과 공화당 사이에 유지되어 온 반공국제주의라는 합의가 붕괴되었을 때, 이러한 정당정치 내의 분열을 보다 극명하게 드러낸 것이 바로 신보수주의자들의 전향이었다. 즉 수십 년간 민주당에 머물러 온 이들이 1980년을 전후로 공화당에 합류함으로써 민주당과 공화당의 원심적인 경쟁을 촉진하는 데에 기여하였다고 할 수 있다.

최근 부시 독트린을 중심으로 공화당과 민주당 사이에 외교안보정책에 관한 수렴이 비록 제한적인 형태로나마 부활하는 과정에서도 신보수주의의 역할은 적지 않았다고 할 수 있다. 포획론이 강조하는 바와 같이 신보수주의자들이 공화당을 지배하고 있는 것은 아니지만, 9·11 이후의 변화된 상황 속에서 공화당의 정책대응에 있어서 적지 않은 영향을 미치고 있다. 부시 독트린이 상당 부분 신보수주의자들의 경성 월슨주의를 받아들이고 또한 이러한 요소들을 민주당이 마지못해 수용함으로써 신보수주의는 공화-민주 사이의 새로운 수렴의 가교 역할을 하고 있

다고도 할 수 있다.

물론 이러한 수렴은 우리가 위에서 논의한 바와 같이 안정적인 기반을 결여하고 있는 것이 사실이다. 국내적으로 부시 독트린은 사회적, 도덕적 가치를 중심으로 첨예하게 분열된 미국 사회라는 기반 위에서 있다. 또한 국제적으로는 부시 독트린의 공세적 월슨주의와 일방주의에 대한 불만과 불편함은 기존의 미국의 동맹국들뿐만 아니라 전세계적으로 확산되고 있다. 이러한 점에서 부시 독트린 중심의 수렴은 냉전반공주의보다는 훨씬 취약한 국내적, 국제적 기반을 갖고 있다. 결국 이러한 불안한 기반 위에서 서있는 수렴이 어떻게 국내외적 기반을 마련하는가에 따라서 신보수주의의 영향력과 그 변용의 방향이 좌우될 것이다.

참고자료

- 밥 우드워드(Bob Woodward)(2003), 《부시는 전쟁중》, 서울: 따뜻한 손.
- _____ (2004), 《공격계획》, 서울: 따뜻한 손.
- 이장훈(2003), 《네오콘: 팩스 아메리카나의 전사들》, 서울: 미래 M & B.
- 장 훈(2003), “보이는 목표와 보이지 않은 결과: 미국과 한국의 대선후보 선출과정의 개혁과 정당구조의 변동”, 《의정연구》 8(2): 178-206.
- 정진민(1998), “전후 미국 정당기반 재편과 정당체계의 변화”, 《한국정치학회보》 32(4): 223-241.
- 한중호(2004), 《빅브라더 아메리카》, 서울: 나남출판.
- Abramowitz, Alan I.(1995), “The End of the Democratic Era? 1994 and the Future of Congressional Election Research”, *Political Research Quarterly* 48: 873-889.
- Allin, Dana, Philip Gordon, and Michal O’Hanlon (2003), “Democratic Party and Foreign Policy”, *World Policy Journal* 20 (1, Spring): 7-15.
- Anderson, Perry (2002), “Force and Consent”, *New Left Review* 17.
- Bush, George W. (2001), “Statement by the President in His Address to the Nation”, www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010911-16.html
- _____ (2002), “State of Union Address. 2002”, www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html
- Daalder, Ivo and James Lindsay (2003), *America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy*, Washington DC: Brooking Institution Press.
- Democratic Platform Committee (2004), *2004 Democratic Party Platform: Strong At Home, Respected in the World*, Boston.
- Ehrman, John (1995), *The Rise of Neoconservatism: Intellectuals and Foreign Affairs 1945~1994*, New Haven: Yale University Press.
- Gilgoff, Daniel (2004), “Five decisive factors turned the tide: moral values, the ground game, Kerry’s character, Bush’s support among Latinos, and first-timers who were no-shows”, *U.S. News and World Report* (11/5): 24.
- Halper, Stefan and Jonathan Clarke(2004), *America Alone: The Neo-Conservatives and The Global Order*. New York: Cambridge University Press.
- Kissinger, Henry (2001), *Does America Need Foreign Policy?*, New York: Simon and Schuster.
- New York Times*.
- Pew Research Center (2003), “The 2004 Political Landscape: Evenly divided and Increasingly

Polarized”, *The Pew Research Center for The People & The Press Survey Report* (11/5), <http://people-press.org/reports/display.php3?ReportID=196>.

_____ (2004), “Foreign Policy Attitude Now Driven by Iraq and 9/11”, *The Pew Research Center for The People & The Press Survey Report* (8/18), <http://people-press.org/reports/display.php3?ReportID=222>.

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

Schlesinger, Arthur (2004), *War and American Presidency*, New York: Norton.
Washington Post.

Change of U.S Party Politics and Neo-conservatism

Jaung, Hoon*

As seen in the 2004 U.S. presidential election, the convergence of foreign and security policies between the Republican Party and the Democratic Party has been reviving since the 9.11 attack.

It is assessed that the Neo-conservatives play a significant role in this regard. Of course, Neo-conservatives hardly dominate the Republican party, but Neo-conservatism is serving as a bridge in converging the foreign and security policies in that the Bush doctrine embraces hard Wilsonianism and the Democrats unwillingly accept the Bush doctrine under a situation calling for heightened national security as a result of the 9.11 terror attacks.

However, such a convergence is not on firm ground at both home and abroad, as was possible during the 1940's to 1960's. American society is now extremely divided mainly on social and moral values, and the dissatisfaction with the Bush doctrine is spreading worldwide. The convergence of foreign and security policies based on the Bush doctrine has a vulnerable side from the inside and outside of the country after all. The influence of Neo-conservatism and its direction will hinge mainly upon how this convergence on fragile ground wins domestic and international support.

* Professor of Political Science and Diplomacy, Chung-Ang University. hjaung@cau.ac.kr.

