

권두언

## 변화보다는 답습을 택한 오바마의 대외정책\*

마이클 H. 힌트\*\*

버락 오바마는 변화를 공약으로 내세워 대통령에 당선되었다. 그 공약이 국내 정책에서는 어느 정도 이행될 수 있을 것으로 보이지만, 현재까지의 정황으로 보면 대외정책에서는 오바마 행정부 역시 기존 행정부와 전혀 다르지 않을 것으로 전망된다. 이른바 “테러와의 전쟁”과 관련된 법적 장치와 과도한 여러 조치들이 여전히 상존하고, 이란과 북한에 의한 핵 확산 문제도 계속 미국의 고민거리로 남아있다. 환경을 보호하려는 국제사회의 진지한 노력에 대한 미국 정책 입안자들의 냉담한 태도도 달라진 것이 없다. 유난스러운 동맹 관계 속에서 미국의 정책을 쥐락펴락하는 이스라엘의 로비 행태도 여전하다. 결국 백악관의 주인이 누가 됐든 미국 외교정책의 기초가 결코 바뀌지 않는다는 통설을 오바마 행정부 역시 여실히 보여준다.

---

\* 이 글은 UNC Press blog, 7 May 2009 (<http://uncpressblog.com/2009/12/02/obama-pronounces-on-afghanistan/>)에 게재된 “오바마, 아프간 정책을 말한다. 과거 방식 그대로!” (Obama Pronounces on Afghanistan: Deja Vu All Over Again!)와 2010년 3월 10일자 *American Diplomacy* ([http://www.unc.edu/depts/diplomat/item/2010/0406/comm/hunt\\_china\\_challenge.html](http://www.unc.edu/depts/diplomat/item/2010/0406/comm/hunt_china_challenge.html))에 발표한 “중국의 도전에 대한 대응”(Responding to the China Challenge)을 부분적으로 참고하면서 작성했다. 권두언 기고를 제안한 이현휘 박사, 번역을 맡아준 김기근 선생, 그리고 번역문을 감수해준 이현휘 박사와 이병택 박사에게 감사드린다.

미국의 아프간 및 중국 정책은 이 같은 외교 기조의 연속성을 가장 극명하게 엿볼 수 있는 곳이다. 세계 주요 지역에서 미국의 대외정책에 대한 이들 두 국가의 중대한 도전이 계속 되는데도 불구하고 워싱턴은 문제가 많은 낡은 관념에만 매달려 있는 것처럼 보인다.

오바마는 대통령에 당선되고 나서 병력 증파와 함께 미국이 후원하는 카불 정부에 대한 지원을 늘려나갔다. 그는 선거운동 중에 아프간 문제를 해결하기 위해 한층 더 노력하겠다고 다짐한 바 있기에 그가 아프가니스탄에 크게 관심을 기울이는 것은 그리 놀랄 일이 아니다. 정작 놀라운 것은 대통령인 그의 결정을 뒷받침하는 내용들이 대단히 진부하다는 점이다. 2009년 12월 초, 아프간에 병력을 증파해야 할 이유를 설명하는 자리에서 동원된 그의 말과 논리는 우리에게 너무나도 익숙한 것들이었다. 그것은 지난 60여 년 동안 미국의 대통령들이 제3세계 국가에 대한 미국의 개입을 정당화시키기 위해 수십여 차례 해왔던 연설의 판박이었다. 연설의 핵심적 구성도 전혀 다르지 않았다. 국가안보에 따른 책무는 값진 것이기 때문에 미국으로서는 선택의 여지가 없는 만큼 그 책무를 완수하고 좋은 결과를 이끌어 내야 한다는 내용으로 시작

---

\*\* 미국 채플힐 소재 노스캐롤라이나대학교 역사학과의 '에버렛 에머슨' 명예교수다. 조지타운대학교에서 국제정치학을 공부한 다음, 예일대학교에서 역사학 박사학위를 받았다. 주요 저서는 『베트남 전쟁 독본』(*A Vietnam War Reader: A Documentary History from American and Vietnamese Perspectives*, 2010), 『미국의 패권』(*The American Ascendancy: How the United States Gained and Wield Global Dominance*, 2007), 『린든 존슨의 전쟁』(*Lyndon Johnson's War: America's Cold War Crusade in Vietnam, 1945 ~ 1968*, 1996), 『중국 공산주의 외교정책의 기원』(*The Genesis of Chinese Communist Foreign Policy*, 1996), 『이데올로기와 미국외교』(*Ideology and U.S. Foreign Policy*, 1987, 2009 재판, 권용립과 이현휘가 2007년 산지니출판사에서 번역 출간), 『미국과 중국의 특별한 관계의 형성』(*The Making of a Special Relationship: The United States and China to 1914*, 1983), 『미국의 변경수비와 문호개방정책』(*Frontier Defense and the Open Door: Manchuria in Chinese-American Relations, 1895 ~ 1911*, 1973). 마이클 헌트 교수의 정치평론 선집, “워싱턴과 세계에 관해서”(On Washington and the World)는 다음 주소에서 열람할 수 있다. <http://www.unc.edu/~mhhunt/washworld.html>. 권두언 투고를 흔쾌히 허락한 마이클 헌트 교수에게 감사의 말씀을 드린다. - 편집자.

한 것부터가 이전 연설의 답습이었다. 그런 다음 국민들로 하여금 미국의 안보가 심각하게 위협받을 수 있다는 우려를 갖도록 유도한 것도 똑같다. 다만 이번에는 그 위협이 ‘폭력적 극단주의의 진앙’에서 활동하는 탈레반과 알카에다에 의한 것이란 점만 다를 뿐이다. 결론 부분에서도 으레 있어 왔던 자유의 이상과 글로벌 리더십의 의무라는 가치가 새삼스럽게 언급되었다. 물론 그 가치는 미국을 자리매김하는 것이며 아프간을 구하고 파키스탄을 지원하는 데 어느 정도 필요한 것이다. 또한 그런 목표를 방기했을 경우 미국의 정체성과 국제적 위상에 대한 의문이 암암리에 제기될 수도 있다. 하지만 한 가지는 단언할 수 있다. 민족주의자들이 애용하는 그 같은 틀에 박힌 논리와 미국을 비롯한 다른 나라 국민들의 평화와 번영을 위한다는 상투적 언사에 대해서 오직 명령에 따라 움직이는 군을 제외하고서는 그 누구도 큰 박수를 보내지 않았다는 점이다.)

오바마는 지금 낱아빠진 두 가지 냉전 논리에 기대어 아프간 정책의 성공을 바란다. 그 중 중요한 개념이 ‘국가건립’(nation building)이다. 1940년대 말경에 미국 학계에 처음 등장하여 1950년대에 정책 수립 분야에서 각광을 받았던 이 용어는 사실 적절치 못한 것이다. 미국의 국가건립 정책은 한 국가의 정체성을 함양시키는 데 목적을 두지 않는다. 그 보다는 오히려 미국의 목표를 위해 일사불란하게 움직일 수 있는 국가를 만드는 데 실질적인 목적이 있다. 그렇기에 대부분의 경우 미국이 위협하다고 간주한 해당 국가의 내부 정치 세력을 제거하거나 억압하는 형태로 국가건립이 진행되었다.)

국가건립을 목표로 부단하게 공을 들이고 막대한 비용을 지불했던 곳이 바

1) 연설문 원고는 2009년 12월 2일자 뉴욕타임스 인터넷판에 실려 있다.

2) 이 주제를 선구적으로 연구한 사례로는, Michael E. Latham, *Modernization as Ideology: American Social Science and "Nation Building" in the Kennedy Era* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2000). 국가건립과 관련된 사례연구로는, Nick Cullather, "Damming Afghanistan: Modernization in a Buffer State," *Journal of American History* 89 (September 2002), 512-37.

로 월남이었다. 월남은 오바마 정부의 아프간 정책에도 암시하는 바가 크다. 아이젠하워와 케네디는 공산주의의 확산을 막는다는 명분으로 베트남이남 지역에서 친미 정부를 수립했다. 존슨은 바로 그 정부를 지키기 위해 전쟁까지 벌였으며, 1968년 초 월맹군으로부터 구정공세(Tet Offensive)를 당한 이후부터는 월남군에 대한 훈련과 병참지원에 역점을 두었다. 월남군의 자립화에 초점을 맞춘 이 새로운 정책은 이른바 베트남화(Vietnamization)로 일컬어졌으며, 이것은 추후 전쟁의 부담을 미군으로부터 월남군에게로 떠넘기기 위해 닉슨이 펼친 정책의 요체가 되었다. 미국의 각 행정부가 펼친 베트남 정책이 성공하기 위해서는 무엇보다도 월남 정부의 역량 발휘가 필수적이었다. 하지만 미국의 역대 대통령들은 월남 정부의 역량이 최소한의 기대치에도 훨씬 미치지 못하는 수준임을 알게 되었다. 그리하여 케네디는 1963년 응오 딘 디엠(Ngo Dinh Diem)을 무능하다는 이유로 축출시키는 공작을 벌인 바 있다. 존슨 시절에는 월남군 장성들의 나눠 먹기식 행태를 중단시키기 위해 무진 애를 쓰기도 했고, 또 지역 민심을 달래기 위해 월남 지도부에게 역할을 할당하고 독려했지만 모두 허사에 그치고 말았다. 결국 월남 정부 인사들은 정치적 정당성을 확보하는 데 실패했고, 군사력을 증강시키거나 행정능력을 증진시키는 성과도 거두지 못했으며, 관료의 부정부패를 근절시키지도 못했다.<sup>3)</sup>

최근 들어 미국이 중동문제에 깊이 개입하면서 국가건립이라는 낡은 개념이 되살아났다. 사실 2000년 선거 기간만 해도 조지 부시 자신은 국가건립에 관한 문제를 염두에 두어본 적도 없었고, 이라크 침공을 계획하지도 않았다. 하지만 미국의 침공 이후 전개된 혼돈으로 상황은 급반전되었다. 부시 행정부 인사들과 그 지지자들의 생각은 일거에 바뀌었다. 과거 미국이 2차 대전 이후에 독일과 일본에서 시행했던 정책을 이라크에서 다시 시행할 수 있을 것으

3) 나는 최근에 출간한 독본에서 미국이 사이공에 효율적인 정부를 세우려다 실패한 사례를 주요 주제로 다룬바 있다. Michael H. Hint, ed., *A Vietnam War Reader: A Documentary History from American and Vietnamese Perspectives*(Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2010).

로 확신한 것이다. 이에 따라 바그다드의 미국 점령 정부는 이라크의 정치, 문화, 경제 각 분야의 개편 작업에 착수했다. 그것은 바트주의자(Bathist)들이 주도했던 국가를 해체하기 위해 군대 해산은 물론, 바트 당원들을 일소하고 전범들을 재판에 회부하며 교육제도 개혁과 자유 시장에 대한 규제 철폐 등을 골자로 하는 내용이었다. 이라크를 점거한다는 것이 무모한 일이라는 우려가 없지 않았으나, 몇몇 부작용에도 불구하고 미국 총독부는 상당한 성과를 이뤄냈다. 이라크의 구체제 타파라는 임무를 완벽히 수행했으며, 그 위에 새로운 국가를 건립하는 작업도 아직까지는 순조롭게 진행되었다. 그 국가가 구체제로 회귀하게 될지, 아니면 미국의 구미에 맞는 국가가 될지는 좀 더 지켜볼 일이다.<sup>4)</sup>

오바마는 지금 국가건립 정책을 아프간에도 적용시키려 한다. 하지만 현재의 아프간 상황은 이라크보다는 오히려 베트남에 더 가깝다고 할 수 있다. 이에 따라 전문가들 사이에서도 이 정책에 대한 회의론이 확산되었다. 특히 아프간 내부 사정에 정통한 칼 에이켄베리 아프간 주재 미국 대사는 이 같은 회의론에 힘을 실어주었다. 그는 아프간이 주요 인종 간의 분열로 인해 강력한 중앙집권적 군사체제나 통치체제를 경험한 역사가 없는 만큼 국가건립 정책의 성공 가능성은 아주 희박하다는 입장을 밝히면서 다음과 같이 말했다. “카르자위 대통령은 미국의 전략 파트너로서는 대단히 부적절한 인물이다. ... 그는 아프간의 방위, 통치, 개발 등 제반 문제에 대해 주권자로서 저야할 책임을 계속 회피하고만 있다. 그와 주변 인물들은 미국이 떠나지 않기만을 바라면서 우리가 더 많은 물자를 쏟아 붓는 것에 마냥 행복해 할 따름이다. ... 그렇다고 카르자위를 능가하는 능력을 갖추고서 지역적 연대 차원을 넘어 국민적 통합을 이뤄낼 수 있는 신뢰할만한 인물이 따로 있는 것도 아니다.”<sup>5)</sup>

4) 미국의 이라크 점령정책이 동시에 초래한 회의와 열정을 예리하게 포착하고, 그 정책으로부터 파생된 수많은 실패를 고찰한 사례로는, Rajiv Chandrasekaran, *Imperial Life in the Emerald City: Inside Iraq's Green Zone* (New York: Alfred A. Knopf, 2006).

국가건립만큼이나 문제점이 많은 것이 반군진압 정책인데 오바마가 이를 수용한 것도 국가건립 정책을 채택한 것과 밀접하게 연관되어 있다. COIN이라는 별칭을 갖는 이 정책은 끈질기기로 유명한 아프간 토착 세력의 저항을 외국 군대가 충분히 물리칠 수 있다는 믿음을 보여주는 것이다. 그리고 설령 외국 군대가 반군 세력을 물리치지 못한다 해도 최소한 카불 정권이 힘을 키우고 군대를 육성할 수 있는 시간은 벌어들일 수 있을 것으로 보는 것이다. 오바마를 설득시켰던 군사 이론가들은 각종 자료를 통해 자신들의 논리를 보강했다. 그들은 미군을 대량 투입시켜 표면상 성공을 거둔 것처럼 보이는 이라크의 경우를 대표적인 사례로 인용했다. 하지만 지금 이라크 정책의 성공 여부에 대한 논란은 끊이지 않는다. 그들은 프랑스와 영국 장교들이 식민지 전쟁에서 교훈을 얻을 목적으로 썼던 글까지도 동원했다. 그들은 또 미국이 개입했던 기간에 있었음직한 다양한 형태의 국가건립 정책을 장황하게 늘어놓으면서 베트남에서 체험한 실패의 그림자를 덮어나갔다. 그러나 온갖 것을 뒤섞어서 만든 이러한 만능적 정책으로는 다인종 국가의 역사적 특수성을 이해할 수 없으며, 특정 국가에서 이 정책을 폈을 때 제기될 수 있는 문제점도 정확하게 짚어낼 수 없다.<sup>6)</sup>

미국이 아프간에서 성공을 거둘 가능성은 대단히 낮다. 우선 미국의 국내

- 
- 5) 2009년 11월 9일에 에이켄베리 대사가 힐러리 클린턴 국무장관에게 보낸 전문 중에서 유출된 일부 내용을 인용한 것인데, 같은 내용이 2010년 1월 25일자 『뉴욕타임스』에 실린 바 있다. 이 전문은 다음 주소에서 확인할 수 있다. <http://documents.nytimes.com/eikenberry-s-memos-on-the-strategy-in-afghanistan#p=1>(accessed 2 April 2010).
- 6) COIN에 관한 요약 내용은 다음 자료를 참조. Nathaniel C. Fick and John A. Nagl, "The U.S. Army\* Marine Corps Counterinsurgency Field Manual: Afghanistan Edition," *Foreign Policy* 170 (January-February 2009), 42-47 (available at [http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story\\_id=4587](http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=4587)). 이 문제를 전반적으로 비판한 사례는, Rory Stewart, "The Irresistible Illusion," *London Review of Books*, 9 July 2009, 3, 5-6 (available at [http://www.lrb.co.uk/v31/n13/stew01\\_.html](http://www.lrb.co.uk/v31/n13/stew01_.html)); Edward N. Luttwak, "Dead End: Counterinsurgency Warfare as Military Malpractice," *Harper's Magazine* 314 (February 2007), 33-42; and Gian P. Gentile, "The Selective Use of History in the Development of American Counterinsurgency Doctrine," *Army History*, no. 72 (Summer 2009), 21-35.

상황이 만만치 않다. 지지부진한 사태 전개에 따라 국민들의 인내심이 한계에 이르렀고, 그로 인해 고조되는 불만이 정치적 부담으로 작용할 가능성이 있기 때문이다. 그 다음으로 문제가 되는 것은 외세에 대한 아프간 국민들의 뿌리 깊은 반감이다. 중동의 여타 국가처럼 아프간에서도 미국의 영향력을 강조하려는 시도는 그것이 어떤 것이든 제국주의적 색채를 띠지 않을 수 없을 텐데, 그럴 경우 식민주의와 외침의 피해를 겪으며 생겨난 아프간 국민들의 반감을 자극할 수 있다. 하지만 오바마는 이런 역사적 특성을 무시한 채 무작정 백지에다 자신의 구상을 그려나가는 것처럼 보인다. 마지막으로 미국의 구상이 이 데올로기적 측면에서 대단히 불리하다는 점을 들 수 있다. 미국은 중동 주변 지역의 여러 권위주의적 정권과 밀접한 관계를 가지면서 위신에 손상을 입었다. 그리고 다른 한편으로는 테러를 줄기차게 비난하면서 미국식 모델을 장려하고 있지만, 이 또한 자생적으로 정착한 이슬람권의 다양한 정치적 견해와 제도에 대응하기에는 역부족이다. 여기에다 국가 기능을 제대로 수행하지 못하는 파키스탄까지 연루되면서 상황은 더욱 꼬여가고 있다. 일각에서는 파키스탄을 두고 국가가 군대를 보유하고 있는 것이 아니라 군대가 국가를 보유한다는 우스갯소리를 할 정도다. 그런데 바로 그 군마저도 아프간의 미래에 대해서 나름의 확고한 입장을 가지고 있다. 파키스탄은 몇 개의 인종으로 나뉘어져 있는데다 국경을 따라 펼쳐진 미국 군사 작전의 압박 때문에 심각하게 분열될 위기에 놓였다(베트남 전쟁으로 동요를 겪은 캄보디아와 유사한 경우라 할 수 있다).<sup>7)</sup>

오바가 행정부가 과거 정부의 정책을 답습한 사례는 중국 정책에서도 발견

7) 이른바 아프파 갈등(AfPak conflict)에 따른 위협을 아주 잘 소개한 사례로는, Ahmed Rashid, *Descent into Chaos: The United States and the Failure of Nation Building in Pakistan, Afghanistan, and Central Asia* (New York: Viking, 2008). 미국의 정책결정자와 평론가는 미국의 개입과 통제를 받는 지역의 실상을 대체로 무시한다. 그런 실상을 생생하게 기록한 사례로는, Rhashid Khalidi, *Resurrecting Empire: Western Footprints and America's Perilous Path in the Middle East* (Boston: Beacon Press, 2004).

할 수 있다. 중국이 꾸준히 힘을 기르고 자신감을 갖게 되면서 미중관계는 중국이 주도하는 방향으로 서서히 움직여 가고 있다. 그런 상황 속에서 미국의 기존 대외정책은 자가당착에 빠져들었다. 그럼에도 불구하고 오바마는 그 같은 정책적 모순을 해결하기는커녕 오히려 기존 정책을 구체화하고 영속화시키려는 기미마저 보인다.

미국의 대외정책에서 가장 큰 문제가 되는 것은 중국이 국제문제에서 자신의 목소리를 높이면서 60여 년 만에 다시 세계무대의 주역으로 등장했다는 점이다. 중국의 부상은 지금 많은 미국인들에게 우려를 안겨주고 있다. 중국이 오늘날과 같은 위상을 갖는 데는 마오쩌둥의 공헌이 절대적이었음은 두말할 나위가 없다. 그의 공헌을 단적으로 얘기하자면 강력한 중국을 재건(성공적인 국가건립)함으로써 19세기에 상실되었던 국제적 위상을 회복시켜 놓은 것이라고 말 할 수 있다. 마오의 통치행위에 지나친 점이 없지 않았지만, 그것은 눈부신 업적을 이룩하는 데 따른 불가피한 측면으로 치부될 수도 있다. 마오가 권좌에 오르면서 중국을 장기간 점거했던 외세가 물러남에 따라 중국은 마침내 영토 주권을 회복했으며, 경제에서도 외국의 간섭을 배제하고 자체적인 개발 정책을 펼쳐 나갔다. 그로 인해 1세기가 넘도록 하락세였던 국민소득이 상승세로 돌아섰다. 후기 사회주의 국가에서 성장에 절대적으로 필요한 교육, 의료, 통신 분야의 주요 기반 시설도 구축되었다. 이어서 중국은 순식간에 주변 국가들에게 영향력을 행사할 수 있는 지역 강국으로 부상했는데, 이는 중국 지도부의 오랜 관심사이기도 했다.<sup>8)</sup> 달리 말하면 남미, 아시아, 아프리카, 중동의 수많은 개발도상국들이 전후시기에 어려움을 겪었지만, 중국은 유달리 순조로운 발전 행보를 보였다고 말 할 수 있다. 중국 역시 이들 국가와 마찬가지로 1949년까지만 해도 수십 년 동안 외국의 원조에 기댔던 빈국이었

8) Martin Jacques, *When China Rules the World: The Rise of the Middle Kingdom and the End of the Western World* (London: Allen Lane, 2009). 이 책은 선정적인 제목과는 달리 중국의 변화과정과 그것이 미국 및 국제기구에 미치는 영향을 대단히 참신한 시각으로 깊이 있게 분석했다.



다. 그것도 가장 많은 원조를 받았던 나라 중 하나였다. 중국과 함께 원조에 의존했던 여타 국가들은 아직도 가난한 약소국의 상태를 벗어나지 못했다. 하지만 마오는 ‘부강한 나라’라는 국민들의 오랜 열망이 실현될 수 있도록 중국을 일정 궤도에 올려놓은 것이다.

미국인들은 다양한 수준의 불안과 적대감을 갖고서 중국이 강대국으로 성공하는 과정을 지켜봤다. 그 중에는 선의의 태도를 취한 사람도 물론 있다. 중국은 국가로 출범하는 시작 단계에서부터 미국의 대아시아 정책에 대한 가장 큰 도전 세력으로 자리를 잡았다. 마오의 군대는 1949년에 중국에서 미국이 지원한 정권을 무너뜨렸고, 그 다음 해에는 전선을 한국으로 옮겨 당시 중국을 향해 진군하던 미군을 물리쳤다. 마오가 이끄는 중국은 1950년부터 1954년 사이에 베트남에서 미국의 동맹국을 물리치는 데도 크게 기여했다. 그 이후 미국은 프랑스가 실패했던 것을 이루기 위해 1965년 베트남에 군대를 파견했지만, 또 다시 중국에 의해 저지되었다.<sup>9)</sup>

마오와 그의 후임자들은 군사적 대결 이외의 측면에서도 줄곧 미국에 도전했으며, 특히 신자유주의적 태도의 확산을 어렵게 만들었다. 미국인들은 자유주의 시장경제 체제에서 각 시민이 자유를 누리는 상태에 도달하는 것을 가장 ‘자연스런’ 발전 경로로 간주한다. 그리고 그것이 자유를 신봉하는 사람들에게 최상의 환경을 만들어 줄 것이라고 본다. 하지만 중국의 발전 과정은 그 같은 모델과는 전혀 맞아 떨어지지 않는다. 오히려 그와는 정반대로 중국은 국가의 강력한 통제를 통해 번영의 길로 들어섰다. 중국의 경제적 성공은 사회주의 혁명으로 시작되었으며, 국가가 시장에 깊숙이 개입하는 가운데 성공의 길을 내달렸다. 중국에서는 민주에 대한 그 어떤 요구도 위계적이고 권위적인 기존의 관습과 충돌하기 마련이다. 또한 그런 요구는 정치에 관여하는 지식인들의 특정한 입장과도 배치된다. 세계에서 마지막 남은 대제국에 대한

9) 이런 사항들을 명확하게 고찰한 사례로는, Chen Jian, *Mao's China and the Cold War* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2001).

미련이 어떤 상황에서도 자유를 위협한 것으로 만들어버리는 것 같다.

닉슨은 중국이 눈부신 성장을 통해 지역 맹주로 부상하는 사실을 간파했다. 그리고 국제사회에서 중국이 차지하는 위상을 명확하게 파악할 수 있는 안목을 갖고 있었다. 따라서 닉슨은 중국과 냉전적 적대감을 해소시키고, 중국이 세계 강국으로 발돋움하려는 야망을 지닌 아시아의 맹주임을 기정사실로 받아들였다. 미국이 중국을 진지하게 대하지 않을 수 없었던 것은 중국이 이룩한 성과를 뒤엎거나 중국의 야망을 꺾어 놓을 마땅한 수단도 미국에게는 없었고, 그럴 의지 또한 없었기 때문이었다. 결국 공동의 관심사에 대해서는 합의를 이루되 주요 차이점은 차이점대로 인정하는 것이 가장 현명한 방법으로 여겨졌다. 오늘날까지도 미국의 지도자들은 미국이 단극체제의 유일한 초강대국이라는 입장을 고집하려 한다. 하지만 닉슨은 이것이 착각에 불과하며, 지역적 다양성을 인정하고 각 지역 맹주들과의 협력관계를 이루는 것이 미국이 선택해야 할 길임을 꿰뚫어 보았던 것이다.

닉슨의 후임자들 모두가 사실상 닉슨이 펼친 화해 정책의 논리를 받아들이기는 했다. 그렇지만 저마다 개인적 혹은 정치적 속셈을 바탕에 깔고 있었다는 점에서 닉슨과는 달랐다. 그들은 모두 하나 같이 선거 운동 기간에는 중국을 비난하는데 열을 올렸다가도, 일단 취임하고 나면 닉슨의 논리에 따라 중국의 힘을 조심스럽게 인정하는 태도를 취했다.<sup>10)</sup> 그와 같은 태도는 행정부 바깥에서 더욱 두드러졌다. 대외정책을 다루는 기관이나 단체에서는 중국에 대한 양보가 미국의 가치를 훼손시키는 것은 물론 오랜 동맹 관계에 있던 대만에 대한 배신이라는 비난의 목소리를 높였다. 중국이 천안문 시위를 강경

10) 미국의 대중국 정책을 특징짓는 양면적 태도를 자세히 고찰한 사례로는, James Mann, *About Face: A History of America's Curious Relationship with China, from Nixon to Clinton* (New York: Alfred A. Knopf, 1999). 미국에서 중국과 닉슨이 취한 현실주의 정책을 비판하는 대중적 저널리즘의 전형적 사례로는, James Mann, *The China Fantasy: How Our Leaders Explain away Chinese Repression* (New York: Viking, 2007). Richard Bernstein and Ross H. Munro, *The Coming Conflict with China* (New York: Knopf, 1997).

진압한 1989년 이후부터는 것처럼 부도덕한 정권이 유지되기란 힘들다는 주장과 함께 비난의 강도가 더욱 커졌다. 그들은 결국 붕괴될 수밖에 없는 공산 정부와 긴밀한 관계를 맺음으로써 미국의 위신을 실추시키는 일이 결코 있어서는 안 된다고 주장했다. 사실상 최선의 방책은 대만 문제에서 티베트 문제에 이르기까지 민주화 운동에 대한 중국의 탄압에 맞섬으로써 올바른 역사의 편에 서는 것이라 할 것이다.

오바마는 지금 진퇴양난에 빠져 있다. 그는 북한과 이란의 핵문제에서부터 무역 및 환경 문제에 이르기까지 중국과 함께 풀어야 할 현안이 산재해 있음을 알고 있다. 하지만 그는 공개 연설에서 중국의 부상과 미국의 한계에 대한 문제는 접어둔 채 원론적인 입장만을 밝히고 있을 뿐이다. 오바마는 지난 11월 상하이에서 행한 연설을 통해 “우리는 어느 나라에서든 특정 정부 형태를 강요할 생각이 없을뿐더러 우리가 표방하는 원칙이 미국 고유의 것이라고 생각하지도 않으며, 정보에 접근할 수 있고 정치에 참여할 수 있는 표현의 자유와 신앙의 자유는 보편적 권리라고 본다. 따라서 그 권리는 미국이든 중국이든 또 그 어느 나라든 가릴 것 없이 인종 및 종교적 소수자들을 포함하여 누구나 누릴 수 있어야 한다.”라고 얘기했다.<sup>11)</sup> 그는 미중관계를 우호적 협력관계로 한껏 치장하면서 양국 간의 잦은 마찰은 사소하고 일시적인 것으로 치부했다. 그러면서 “중국에 대해 어느 선까지 미국적 가치를 내세워야 하는가?”라는 결정적인 문제에 대해서는 아무런 답변을 내놓지 않았다. 상황을 낙관적으로 보는 사람들은 아마도 그 문제를 크게 중시하지 않는 것 같다.

오바마는 자신이 바꾸겠다고 공언한 정황들이 미국의 세계적 위상을 감소시킨다고 스스로 착각하거나, 아니면 적어도 대중을 속이고 있다. 그는 부진한 투자와 낮은 교육 수준으로 인해 미국의 경쟁력이 약화되었다는 것을 알

11) 오바마가 2009년 11월 16일 발표한 연설내용을 확인하려면 다음 주소를 참조. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-town-hall-meeting-with-future-chinese-leaders> (accessed 31 January 2010).

고 있다. 그는 또 무책임한 세금 감면 정책과 재정 적자로 인해 발생한 중국에 대한 부채를 민감하게 받아들이고 있다. 하지만 그가 먼저 깨달아야 할 것이 있다. 미국이 내세우는 제도가 사실은 유권자의 참여도도 떨어지고, 선거나 입법 과정에 돈이 영향을 미치기 때문에 미국이 주장하는 것처럼 결코 민주적인 모델이 될 수 없다는 점이 그것이다. 오바마는 중국을 변화시키려는 쓸 데 없는 노력 대신 미국을 먼저 변화시키는 데 힘을 쏟아야 할 것이다.

미국과 중국의 꺾그러운 관계가 깊어지면 전략적으로 대단히 민감한 중국 주변의 동북아 지역에 대한 미국의 입지는 좁아진다. 현재 오바마 행정부의 한국과 일본 정책을 보면 시간이 멈추어진 듯 아무런 변화를 감지할 수가 없다. 이 지역의 상황 전개를 재래식 군사력과 국가 간의 분쟁이라는 시각에서 바라보는 미국 정책 입안자들의 태도는 과거나 현재나 전혀 달라진 것이 없다. 오바마는 무시 못지않게 북한의 핵 문제에 집착한다. 그러면서 미일동맹의 중요성을 그 이유로 내세웠다. 오바마는 2009년 11월 도쿄에서 “미일동맹은 양국 뿐 아니라 아시아 태평양 지역의 안보와 번영을 위한 토대이며, 이 동맹관계를 통해 두 나라가 세계 2대 경제권을 형성하는 데 도움이 되었다.”고 주장했다.<sup>12)</sup> 이 주장에는 미국과 일본이 비록 지리적으로는 상당히 떨어져 있지만, 미국은 일본에 대해 단순한 이해 관계자의 차원을 넘어 일본에게 동북아 지역의 안보를 맡기겠다는 암시가 들어 있다.

미국이 막강한 군사력으로 세계 안정에 없어서는 안 될 국가로 자리 잡은 것은 태평양 전쟁을 치르면서 미군이 동북아 지역에 깊이 개입했던 1940년대로 거슬러 올라간다. 그리고 그 지위는 냉전을 통해 계속 유지되었다. 한국과 일본에서는 상호 방위 조약에 따라 현지에 미군 기지를 두기 시작했으며, 중국의 팽창주의, 공격적이고 예측하기 힘든 북한의 태도, 군국주의 일본의 부

12) 오바마가 2009년 11월 13일과 14일 동경에서 발언한 내용은 다음 주소에서 확인할 수 있다. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-and-prime-minister-yukio-hatoyama-japan-joint-press> and <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-suntory-hall> (both accessed 14 May 2010).

활에 대한 두려움이 가중되면서 미군 주둔 기지는 당연한 것으로 여겨졌다. 60여년이 지난 지금도 미국은 이 지역에서 영향력을 유지하기 위해 낡은 조약에 기대어 현지 기지를 고수하려는 결심을 다지고 있다. 일본에서는 지금 미국과 오랜 동맹 관계를 주도했던 자민당 정권이 몰락했고, 오키나와에서는 미군기지 철수 시위가 벌어지고 있다. 한국에서도 반미감정이 분출하고, 많은 사람들이 주둔군지위협정(SOFA)의 개정을 요구한다. 미국 지도자들은 현상 유지를 위협하는 이 같은 상황들을 우려스럽게 바라본다.

미국은 군사적 방법을 통해 동북아의 미래에 개입하려고 하지만, 이 같은 시도는 시대착오적 발상에 지나지 않는다. 이 지역 강국들 간에는 느슨하나마 경제 및 정치적 합의에 기초한 협력체제가 수십 년 넘게 구축되었는데, 그런 합의는 민족주의자들의 영향을 받아 형성된 외세의 간섭에 대한 적개심을 바탕으로 하고 있다. 동북아의 가장 두드러진 특징은 활기찬 경제 강국들과 그와는 정반대 성격의 북한이 공존한다는 사실이다. 한국, 일본, 중국은 상호 수교와 역내무역 강화를 통해 동북아의 중심으로 자리 잡았으며, 환경 및 여타 국제문제에 대해서도 관심을 공유한다. 반면, 외톨이 신세로 전락한 북한은 20년 넘게 심각한 경제난을 겪었고, 국제적으로도 고립당하면서 쇠락의 길을 걸었다. 북한은 미국도 어찌할 수 없는 매우 이례적인 나라다. 북한을 가장 잘 다룰 수 있는 나라는 한반도 정세에 따라 이해가 엇갈리는 주변국들이다. 미국은 이 같은 상황을 이용하여 한편으로는 안보를 보장하고, 다른 한편으로는 핵 확산의 위험을 제기하면서 이 지역에 긴장의 씨를 뿌리면서 상호 갈등을 영속화시키려 할지도 모른다.<sup>13)</sup>

미국의 정책 입안자들이 철저히 부정하지만 현재 미국의 동북아 정책은 국내 기반의 약화로 어려움을 겪고 있다. 미국의 재정 악화에 따른 그 같은

13) 미국의 고정관념이 동북아 지역의 두드러진 변화상과 유리되는 과정을 예리하게 분석한 사례는, Mel Gurtov, *Pacific Asia? Prospects for Security and Cooperation in East Asia* (Lanham, Md.: Rowman & Littlefield, 2002).

우려는 많은 비용이 소요되는 타 지역의 개입 정책에도 의문을 불러일으킬 여지가 있다. 동북아 지역에 심각한 위기가 발생했을 경우 여기에 대처하기 위해서는 아마도 지금까지와는 비교 할 수 없을 정도의 막대한 비용이 소요될 것이다. 따라서 항상 최악의 경우를 상정하고 이에 대비해야 하는 정부 관료들은 그렇지 않아도 이라크와 아프간에서 헤어나지 못하는 상황에다 다른 문제까지 겹쳤을 때 미국이 감당하기가 쉽지 않다는 것을 잘 알고 있을 것이다. 지금 당장 대외정책에 대한 추구는 없지만, 지금까지 ‘책임 있는’(adult) 감독관 역할을 맡았던 곳에서 미국이 받을 뻔 경우 해당 지역의 국가들은 과연 어떻게 될 것인지 걱정하지 않을 수 없다. 또 미국의 철수가 미국의 국제적 위상에 미치는 상징적 의미도 적지 않을 것이다. 이미 상당히 퇴색하기는 했지만 아시아에서 미국의 시대를 열겠다는 미국의 꿈이 좌절되는 데 따른 후유증 역시 클 것이다. 끝으로 미국의 패권적 힘(global power)의 한 요소인 군사적 무력의 투사 능력을 마음껏 펼칠 수 있는 지역이면서 경쟁자 없이 남아있고 미국정부가 풍부한 자원을 아낌없이 쏟고 있는 지역을 왜 포기해야 하는가?

오바마는 취임 첫 해부터 자신의 대통령직 수행은 물론 미국에도 심각한 위협이 되고 있는 국면을 맞고 있다. 실패로 끝나거나 지지부진해지는 아프간 개입정책으로 말미암아 시급한 국내 현안이 뒤로 밀릴 상황에 있으며, 오바마의 정치적 자산이 낭비되고 직무수행이 원활하게 이루어지지 못할 가능성도 있다. 마지막으로 아프간에는 죽음보다 더한 고통이 가해지고, 파키스탄은 덤으로 현대판 캄보디아가 될 공산마저 크다. 중국과 긴장 관계를 이루는 각종 문제도 미국의 입지를 좁히고 있다. 그 문제들이 미국에게 대단히 중요한 주요 국제문제를 해결하는 데 걸림돌로 작용하여 양국 간의 원한을 깊게 할 수도 있고 폭발성이 큰 난제의 씨앗을 뿌려놓을 가능성도 있다. 과거와는 달리 미국이 쉽게 다룰 수 없는 위협 요소들이 생기면서 미국이 과연 동북아의 평화와 번영에 기여하는가라는 문제에 대해서도 논란이 일고 있다.

참신한 아이디어로 새로운 정책을 추진하려는 제아무리 영민한 지도자라 할지라도 흘러간 과거의 방식을 떨쳐버리고 오직 정책으로 승부하기란 결코 쉽지 않다. 최근까지의 오바마의 행적을 살펴보면 그가 과거에 얽매어 있다는 것이 분명하게 드러난다. 왜 이처럼 과거에 얽매여서 ‘새 시대’(new era)를 향한 ‘진보의 길’(the way of forward)이 결국은 과거로 치닫고 마는 것인지 모를 일이다. 이 점은 역사가로서 수십여 년 동안 대외정책을 지켜봐 왔던 본인으로서도 도무지 이해가 되지 않는다. 과거를 벗어나지 못한 채 참신한 대외 정책을 수립하지 못하는 이유는 과연 무엇이며 어디에서 그 해답을 찾아야 하는 것인가? 이 의문에 대해 오바마의 외교력 부족을 필두로 그를 둘러싼 구 클린턴 정부 출신 인사들, 혹은 당리당략적 계산이나 관료들의 압박에 이르기까지 많은 것을 따져보지 않을 수 없다. 그러나 그 무엇보다도 엘리트나 대중을 망라해서 미국인의 상상력을 장악하는 미국 민족주의를 확실하게 이해하는 것이 가장 중요한 문제인 것 같다. 미국 민족주의의 주장에 따르면 미국적 실험을 보호하는 유일한 길은 세계를 자신의 이미지로 변형시키거나 혹은 적어도 세계 주요 지역에서의 발전을 확실하게 장악하는 것이다. 이 민족주의는 세계를 가로질러 영향력을 행사하는 꿈을 확산하고 반복되는 간섭을 추동했으며, 지난 세기와 금세기에 미국을 일련의 전쟁으로 몰아넣었고 패배와 심지어 저항까지도 핵심적 정체성에 대한 공격으로 간주하여 왔다.<sup>14)</sup> 이런 엄청난 일련의 제약이 주어진다면 오바마나 어떠한 대통령이라도 그들의 외교정책이 처해있는 일반적인 개념적 질곡을 깨고 나온다는 것을 상상하기는 힘들다. 그러므로 우리에게는 아래와 같은 명백하면서도 거의 불가능해 보이는 질문이 남아있다. 즉 어떤 종류의 발전이 미국 외교정책에 실질적인 변화를 가져올 자극을 줄 수 있을까?

14) 미국 민족주의의 모습을 구체적으로 확인하려면, 마이클 H. 헌트, 권용립·이현휘 옮김, 『이데올로기와 미국 외교』(산지니, 2007). 권용립, “양날의 자유: 미국 민족주의의 서론,” 『사회과학연구』 17:2 (2001), 5-32 참조. - 편집자.