

레이건 行政府의 디렘마

車 榮 九 *

1. 序

昨年 11月 레이건의 勝利는 여러가지 疑問을 불러 일으켰다. 새로운 大統領은 下落하고 있는 美國의 國力을 다시 強化할 수 있을까? 美國이 當면한 經濟 危機를 타파할 수 있을까? 또한 그는 同盟國들과의 調和를 통하여 蘇聯에 대한 美國의 外交的 戰略的 位置를 다시 되찾을 수 있을까?

現在로서는 이러한 多様な 根本的 問題들에 對하여 어느 누구도 대답하기는 어려울 것이다. 이는 특히 레이건 大統領이 그의 選舉公約을 履行하려면 너무 強力한 國內外 低抗이 예상되기 때문이다. 예를 들어 國內의 인플레이 抑制는 쉽게 해결될 수 있는 것이 아니며 美國의 地位 再確保 政策에는 同盟國들의 反撥을 무시할 수 없기 때문이다. 더우기 선거에 있어서 棄權票를 고려하면 레이건은 美國 選舉人의 대략 25% 정도의 支持를 얻었을 뿐이었으며 특히 레이건은 그의 前任者 카터로부터 불치의 여러가지 問題들을 引受하였다. 카터는 그의 純眞性, 서투른 政治 솜씨, 相反되는 政策의 주장 등으로 인하여 政府와 議會의 關係, 同盟國들과의 關係를 심각한 상태까지 惡化 시켜놓았다.

그러나 美國이 當面한 대부분의 難題들은 카터의 性格과 政策의 失手에 의해서만 생겨난 것이라고 하기는 어려운 것이며, 카터가 政權을 引受할 때에도 이미 상당히 內在하고 있었으며 레이건 大統領 時期에도 다시 생겨날 것으로 展望되어 적어도 越南戰 以後부터 美國이 겪고있는 國力の 衰退 및

政策의 混亂을 歷史的으로 거슬러 올라가 分析하여야 할 것이다. 왜냐하면 美國이 안고 있는 이러한 歷史的 遺物은 美國의 장차 外交政策에 決定的으로 影響을 주기 때문이다.

2. 越南戰爭과 美國外交政策의 混亂

50年代 美國은 명실공히 世界 第一의 國力을 가진 國家로서 認定되었다. 특히 經濟 및 金融의 측면에서 安定된 絶對位置를 차지하였으며 世界最高의 海軍力, 原子武器의 獨占, 戰略武器의 優越性을 통하여 軍事的인 측면에서도 他國과 競爭이 되지 않았다. 經濟的, 軍事的인 絶對優位를 통하여 美國은 國際機構를 美國의 뜻대로 운영할 수 있었고 西歐 및 대다수의 資本主義 國家는 美國의 保護하에 있게 됨으로써 美國文化는 世界를 이끌어가는 위세를 갖고 있었다. 觀점을 美國의 國內輿論으로 돌려보면 美國의 大統領은 國民의 폭넓은 支持를 받고 있었으며 그의 外交政策은 國民輿論과 方向을 같이 함으로써 安定되고 힘있는 것으로 認定되었다.

二次大戰 직후 美國의 外交政策은 두가지의 基本方向으로 대변될 수 있었다. 하나는 國際主義(internationalism)이며 다른 하나는 自國 영토밖의 事件介入을 받아들이는 참여정책(engagement policy)이었다. 國際主義란 西歐 基督教文化에 뿌리를 둔 宣敎精神의 한 變化된 外交政策 형태이다. 淸教徒들이 아메리카大陸에 國民國家(nation

*國防管理研究所

-state)를 수립한 18世紀以後부터 美國人들은 그들의 宿命은 예외의이며 그들의 制度는 全世界에 通用되어야 할 宇宙의인 것이라고 믿고 있었으며 따라서 美國人은 한 方面으로는 이러한 純粹性을 保存하여야 할 의무가 있으며 다른 方面으로는 이를 全世界에 전파하여야 한다는 使命意識을 갖고 있었다. 이러한 基本認識에서 美國政府는 1945년부터 世界建設을 위한 手段으로 認定된 國際聯合, 國際金融通貨基金(IMF) 關稅 및 貿易協定(GATT) 등을 구상하게 되었으며 위의 國際機構들을 통해 人類의 平和와 繁榮을 達成할 수 있을 뿐 아니라 美國의 制度를 世界에 移植시킬 수 있으며 美國의 影響력을 世界 모든 國家에 行使할 수 있을 것으로 생각하였다.

그러나 불행하게도 國際聯合을 포함한 國際機構들은 冷戰으로의 國際政治狀況變化를 막지 못하였으며 1947年 美國은 한 方面으로는 國際主義와 다른 方面으로는 封鎖政策(containment)을 自由友邦 防禦手段으로 채택하였다. 二年後 두르만 독트린과 마샬플랜, 大西洋國家들의 同盟 등이 發表되었으며 1950年 美國은 國際聯合軍의 이름으로 韓國戰에 參加하였다.

美國의 國際主義와 封鎖政策은 極少數의 極右派(고립주의자)와 極左派(맑스주의자)를 除外하고는 多數의 國民支持를 받았으며 韓國戰爭때의 약간의 輿論 分裂을 除外하고는 越南戰爭 介入時까지 約 20여년 동안 美國 歷代 大統領들의 外交政策은 國民과 乘離된 일이 없었다.

이러한 國民輿論과 國家政策方向의 一致 現狀은 越南戰으로 因하여 美國 歷史上 과거에 없던 심각한 타격을 입게 되었다. 다시 말하면 越南戰은 美國人들이 믿어왔던 美國制度 및 文化의 世界的 普遍性, 世界的 優越性 등을 흔들어 놓았다. 즉 世界는 美國 처럼 될 수 있으며 또 되어야 한다는 信念

이 인도지나반도에서 거부당하게 되었다.

大衆媒體의 手段은 美國의 모든 國民에게 戰爭의 참혹한 慘狀을 생생히 보여 주었으며 美國人들은 그들이 自由의 女神도, 世界的 英雄도, 세계에서 최고의 순수한 民族도 아님을 發見하게 되었다.

反戰運動이 激化되면서 美國國民들은 絶對善의 國民이라는 信念에 회의를 갖게 되었고 많은 美國의 學者들도 冷戰에 對한 책임을 再平價하면서 美國의 他國介入의 正當性에 대해 회의를 갖게 되었다. 즉 美國 防衛부담 限界線을 縮少하여야 한다는 主張이 강력한 支持를 받게 되었다.

다시 말하면 二次大戰 直後에는 극소수에 불과했던 極右派, 極左派가 상대적으로 팽창되면서 外交政策에 대한 국민여론은 심하게 分裂하기 시작하였다. 60年代末부터 極右派의 性向이 우세하였으며 1972年 닉슨은 압도적 승리를 할 수 있었다. 1976년에는 워터게이트 사건으로 共和黨은 치명타를 입었고 正義와 純粹함을 모토로 한 카터의 승리를 가져왔다. 카터時期에는 民主黨內의 極左勢力이 우세하였으며 월남전 개입의 책임을 大統領의 權力強化에서 찾음으로써 大統領의 權限弱화를 試圖하였다.

極左, 極右의 性向이 60年代末부터 強化되면서 일련의 國內政策變化가 취해졌다. 豫算制度의 改革으로 行政府의 權限이 弱화되었으며 1973年 11月 「戰爭遂行權」(War Power Act)에 의하여 大統領은 議會의 승인없이 60일 以上 外國戰爭에 美國軍隊를 介入시킬 수 없게 되었다. 國防豫算은 減縮되어 軍의 兵力과 武器가 弱화되고 있으며 1973年 義務兵制度의 폐지 이후 인플레이션에 因하여 軍隊의 報酬水準이 나빠지면서 職業軍人의 質은 相對적으로 低下하게 되었고 失業者들을 위한 救濟에 큰 몫을 차지하게 되었다. (軍兵力의 30%가 黑人임)

결국 越南戰爭과 워터게이트事件으로 인하여 國民輿論은 심한 타격을 받게 되었으며 大統領의 政策遂行을 위한 手段과 範圍가 상당히 弱화된 상황속에서 레이건은 大統領으로 當選되었다.

3. 새 行政政府의 政策變化

美國이 世界的 指導者로서의 位置를 되찾기 위해서는 레이건 大統領은 적어도 2가지의 條件을 만족시킬 수 있어야 할 것이다. 첫째는 議會의 호의를 받을 수 있어야 하며 둘째는 極端的 自由主義와 혼란으로 無氣力해진 輿論을 자기편으로 끌어 들이는 것이다.

카터 大統領 時期에 白堊館과 議會는 심한 긴장이 계속되었으며 美國은 大統領制에서 議會中心의 制度로 變化하고 있다고 결론내리는 사람도 있을 정도로 大統領의 權限은 약화되었다. 레이건 大統領은 議會와의 關係改善이 무엇보다 시급한 선결 問題임을 잘 알고 있으며 헤이그 將軍 承認 問題를 무사히 넘김으로써 적어도 現在로서는 上, 下, 議員과 白堊館과의 關係改善을 위해 相互協力하고 있는 듯하다. 적어도 初期 얼마간 레이건 大統領은 國民輿論 變化의 추세에 의해 國民支持를 얻을 것으로 예상된다. 왜냐하면 레이건의 勝利는 國民들의 多數가 自由主義型 政策追求에 대한 不信의 結果로 해석되기 때문이다. 즉 미국의 輿論은 自由主義者의 政策이 美國의 純粹함을 追求할 것이라고 믿었으나 그 결과는 오히려 國民의 士氣를 低下시켰고 퇴폐풍조를 조장하였으며 經濟的 基盤構案을 弱화시켰고 美國의 敵對國에 대한 과장된 樂觀主義와 순진한 政策으로 많은 逆效果를 招來하였다. 이러한 失敗를 염두에 두고 새로운 政府는 未來의 政策을 構想하였다.

첫번째로 들 수 있는 것은 家庭에서의 전

통적 價値와 宗教的 價値를 회복하여 淸教徒精神을 되찾는 道德再武裝運動 (moral majority)으로서 落胎手術을 반대하고 學校修業에 祈禱하는 순서를 갖게할 뿐 아니라 同性戀愛禁止 및 進化論을 聖經에 근거를 둔 創造論으로 바꾸는 것등을 주장하고 있다.

두번째로 들 수 있는 레이건의 選舉公約은 비대한 政府豫算을 縮少시키고 民間主導를 통하여 美國이 當面한 失業과 인플레이를 克服해 보겠다는 것이다. 그는 에너지와 原資材의 絶對量 減少로 인하여 美國은 계속적인 成長의 限界를 받아 들여야 된다는 大命題를 받아 들이고 있지 않으며 오히려 美國은 자유로운 企業活動保障을 통해 19世紀의 大傳統을 계승하여 무궁한 資源개발이 가능하다고 주장하고 있다. 이러한 經濟成長의 큰 포부와 自信心은 分散된 美國國民을 하나로 뭉치게 할 수 있다고 判斷한 것이다.

셋째, 레이건 大統領은 外交政策決定要素의 우선 순위를 바꾸어 놓았다. 카터는 人權을 군사적 안보환경보다 重要視 하였으나 레이건은 人權보다는 安全保障을 重視하고 있어 中央情報部 機能 및 權限이 強化된 뿐 아니라 軍事力 增強에 상당히 重要性을 부여하고 있다. 레이건의 등장은 外交의 스타일 變化를 가져오고 있다. 카터는 윌슨의 傳統을 이어받아 開放外交를 지향 하면서 相對國에 대한 好意傳達를 통하여 敵國을 친구로 만들 수 있다는 信念에서 外交行爲가 이루어진데 비해 레이건은 보다 傳統的인 形態를 취하고 있다. 즉 그는 국가관계는 비밀회담과 상호양보로만 가능하다고 보고 있어 그러한 政策은 곧 戰略武器制限協定(SALT)에 입하는 미국의 태도를 결정하고 있다. 말하자면 카터는 전략무기제한협정 자체가 手段이요 目的이었으나, 레이건의 정책에 있어서는 美·蘇는 相互 實質的 讓步 없이는 전략무기제한 協定이 可能하지도 않고 바람직스럽지도 않다고 보고 있다. 또

하나 레이건 行政府의 外交政策變化는 데탕트에 대한 새로운 해석을 하고 있다는 사실이다. 自由主義 信奉者들이 생각하는 바에 의하면 「데탕트」는 敵國과의 協商 必要性을 意味하지 않고 資本主義國家와 社會主義國家 양측에서 불가피하게 동시에 나타나는 體制收斂의 한 現象으로 이해하고 있는데 이러한 概念을 받아 들이고 있다. 데탕트를 體制收斂의 한 형태로 보았던 역사적 발자취는 1946年 헨리 월러스(Henri Wallace), 프랑크린 루즈벨트(F. D. Roosevelt) 최근에는 브레진스키(Brezinski) 등에 의해 주장되었다. 즉 레이건의 주변 참모들은 蘇聯을 社會的 平等이 이루어진 國家로 보지않고 있으며 西歐의 國家들과의 貿易增加를 통하여 속명적으로 自由主義國家型에 접근하고 있다고 보고 있다. 따라서 行政府는 蘇聯의 國力을 認定하지만 蘇聯과 關係改善의 절대적 必要性을 인정치 않으며 美國에 팽배하고 있는 데탕트에 대한 幻想을 제거하려 하고 있다.

4. 새 行政府의 當面問題

新任 레이건 大統領은 그가 提示한 새로운 政策들을 성공적으로 수행하기 위하여 다음과 같은 몇가지 棘刺의 問題들을 克服하여야 할 것이다. 무엇보다 먼저 그는 異質化된 國民輿論을 그가 追求하는 政策의 支持勢力으로 轉換시켜야 하며 동시에 惡化된 同盟國과의 關係를 再定立하는 것이다. 選舉에서 레이건은 무리한 福祉國家建設 計劃으로 과중한 세금에 지친 다수의 中間階層의 지지를 받았으며 이들 中間階層은 對內的으로는 과대한 정부주도형 政策을 反對하면서 對外的으로는 孤立主義를 淸양하고 있다. 또한 레이건의 勝利는 世界를 對象으로 하는 多國籍企業들의 支持없이 財政的 뒷받침을 극복할 수 없었다. 이들 大企業들은 世界의 모든 國家들을 상대로 장사를 하고 있기 때문에, 國際主義를

당연히 지향하고 있다. 따라서 레이건은 經濟政策이나 金融政策을 선택하려 하면 이러한 相反된 利益集團을 모두 만족시켜야 하는 고충을 갖고 있다.

外交政策의 方向轉換도 그리 쉽지 않은 難關을 극복해야 한다. 法曹界나 學界를 좌지우지하는 知識人들의 고장인 美國 東部는 民主黨 勢力의 본거지이며 그들은 政策變化에 대하여 강력한 반대 집단을 형성하고 있다.

주지하는 바와 같이 美國은 多民族國家로서 民族間의 本질적 갈등을 안고있다. 60年代까지만 해도 美國은 多數人種으로 構成된 移民者들이 美國化되는 곳으로 세계적 명성을 날렸다. 그러나 學校는 異民族의 美國化 機關으로서 그 限界를 露呈하기 시작하였고 특히 1965年경부터는 黑人을 비롯한 라틴계 民族들이 그들의 固有文化를 강렬하게 要求하기 시작하였고 美國은 現在 스페인語와 英語를 동시에 使用하는 國家로 변해간다고 볼 수 있을 만큼, 스페인語 사용인구가 增加하고 있다. 1979年 여름엔 드류 영(Andrew Young) 駐유엔 美國大使가 파레스타인 問題로 辭免을 당했던 때에도 美國內의 黑人集團은 강한 反발을 하였다. 즉 美國의 對南阿共和國 政策은 黑人의 강한 저항에 부딪치고 있으며 對 라틴아메리카 政策은 라틴系 民族의 低抗을 극복하여야 하며 對 이스라엘 政策은 유대인의 눈치를 봐야한다.

레이건 大統領은 同盟國과의 關係改善에 成功할 것인가? 이는 많은 어려움을 가지고 있다. 美國이 追求하는 데탕트 政策에 對해 구파라諸國은 상당히 다른 견해를 가지고 있다. 즉 歐羅巴諸國은 蘇聯으로 부터의 危脅을 美國보다 훨씬 直接的으로 인식하고 있으므로 蘇聯과 最惡의 關係를 克服하려는 努力이 보다 強렬하다. 다른 한편으로는 구라파 國家들은 蘇聯을 商品販路의 좋은 대상국으로 간주하고 있으며 예나

지資源을 수입하고 있는 主要 對象國家로 보고 있다. 反面에 美國은 구라파國家들이 蘇聯으로부터 에너지資源을 供給받고 있는 事實에 대해 지극히 못마땅하게 생각하고 있으며 레이건은 共產國家에 對한 武器 또는 防衛産業育成에 도움이 되는 商品을 판매하지 못하도록 規定하고 있는 「COCOM」 규정의 施行을 다시 強化하려고 시도하고 있다.

美國의 새 行政府가 취한 經濟政策 또한 同盟國家와의 關係에 도움이 되지 않고 있다. 레이건은 美國의 經濟再建을 위해 自由市場 經濟原則을 강조하면서 에너지 貯藏政策을 拒否하고 있다. 이러한 措置는 곧 油의 輸入을 상당량 增加하겠다는 政策이며 만약 그렇게 된다면 油값은 다시 上昇하게 될 可能性이 높아 美國의 同盟國들에게는 상당한 經濟的 負擔을 주게 될 것이다. 레이건 行政府는 貿易의 自由化를 통해 美國의 多國籍企業 活動을 옹호하고 있다. 美國의 多國籍企業은 美國이 世界經濟霸權을 다시 쥐게 하는 데 큰 役割을 할 것이며 또한 美國經濟復興 政策을 달성할수 있는 역할에 있어서도 一翼을 담당할 것으로 예상하고 있다.

레이건 行政府의 이러한 政策變化는 美國國民들로부터 信賴를 회복하고 경제를 再建하는 데는 도움이 될지 몰라도 日本을 비롯한 美國의 同盟國들인 西歐諸國들에게 반감지 못한 것이 될 것이다. 美國은 西歐諸國의 國防費 增額要求를 계속 할 것이고 특히 日本에 대하여는 軍事的 保護와 貿易逆差問題를 바티하려는 基本政策을 보다 강렬히 요구할 것이다. 最近의 美·日 關係긴장도 이러한 미국과 서구 동맹諸國간의 잠재적 이해

충돌 可能性이 표면화된 한 측면에 불과할 것으로 보인다.

그렇다면 韓·美關係는 어떻게 될까? 兩國의 元首가 바뀌면서 우리는 희망찬 未來를 약속하였으며 카터行政府時期的 우월하고 不便한 關係를 상당히 해소하는데 成功하였다. 그러나 韓·美關係는 70年代를 기점으로 對美 絕對依存과 保護의 時期를 대체로 벗어 버렸고 多角的 理解를 나누는 關係로 성격이 변화되었다. 따라서 韓·美關係도 協力分野別로 나누어 再國間的 이해평가를 해 봐야 할 것이다. 軍事的 側面에서 보면 의심의 여지없는 成功이다. 왜냐하면 美國의 韓國에 對한 軍事的 支援은 北傀의 軍事挑發危脅과 中·蘇의 北傀支援 可能性을 抑制하는데 決定的 役割을 담당하고 있기 때문이다. 레이건 行政府의 對蘇強硬政策이나 對中共有和政策 등은 韓國安保에 상당한 도움이 될 것이며 이러한 意味에서 韓·美軍事協力關係에 밝은 展望이 예상된다.

그러나 經濟的 關係 展望次元에서 보면 軍事協力關係 만큼 밝은 것만은 아니다. 保守黨의 經濟政策은 他國과의 무역이나 經濟協力分野에 있어 自國의 經濟的 利得에 第一의 우선순위를 두게 되어 있으므로 우리처럼 對外依存도가 높은 經濟構造를 維持하고 있는 國家는 直接, 間接으로 상당한 經濟적 負擔을 안게 될 可能性이 있는 것이다.

問題는 變化되고 있는 레이건 行政府의 政策을 綜合的으로 評價하여 우리에게 有利한 方向으로 신축성있게 對應하는데 成功할 수 있어야 할 것이다.