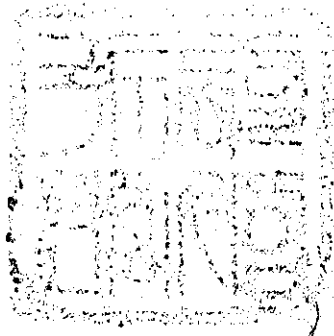


미국의 변천하는 여론과  
대 아시아 정책



1969. 12

국 토 통 일 원



차 례

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| 〔一〕 서론 .....                  | 1  |
| 〔二〕 「닉슨」취임후의 여론과 대아시아정책 ..... | 7  |
| 1. 학생 .....                   | 7  |
| 2. 언론 .....                   | 10 |
| 3. 의회 .....                   | 13 |
| 4. 행정부 .....                  | 17 |
| 〔三〕 미국 대외정책의 전망 .....         | 20 |
| 〔四〕 금후의 대비책 .....             | 24 |



## 〔一〕 서 론

여론이 외교정책에 미치는 영향은 시대 및 정치체제에 따라서 상이하다. 제1차대전전에는 행정수반(제왕, 왕 및 대통령)이 의무담당책임자의 조언에 따라서 중요외교정책을 결정해 왔다. 일반 국민들은 선전포고, 종전, 휴전, 강화조약 및 대외정책 등에 관해서는 사후에 알려지는 것이 상례였다. 그러므로 일반국민들은 행정수반의 의사결정에 대하여 전혀 영향력을 미칠 수 없었다. 한가지 예외는 1889년 「크리미아」전쟁의 비능율적인 처리로 말미암아 전복된 「아벨딘」(Aberdeen) 정부였다.

그러나 1917년이후에 있어서는 일반대중이 외교정책에 영향을 미치기 시작하였다. 물론 전문적인 지식과 정보의 입수가 어려운 일반대중이 외교정책에 관하여 지속적인 압력을 가해 왔다는 뜻은 아니다. 그 압력은 불연속적인 것이었으며 부정적인 것이었다.

일반대중은 30년대에 일본세력을 견제하기 위한 어떠한 조치도 반대했다. 또 구라파에 있어서의 세력균형이 깨트려 질 때 그것이 곧 미대륙에 대한 위협이 된다는 심오한 견제하에 「히틀러」와 「무소러니」를 견제하기 위한 어떠한 대책에도 부정적인 반응을 보였다. 일반대중은 전쟁의 모험을 싫어했다. 한국동란중 「트루만」대통령이 「맥아더」장군을 사임한 것도 이와 같은 미국여론의 반영이었다고 볼 수 있다.

여론이 외교정책에 미치는 영향은 정치체제에 따라서도 다르다. 전체주의국가에서는 여론에 구애됨이 없이 정책입안자들의 결정에 따라서 집행한다. 그에 대한 반응은 있을 수가 없다. 그러나 민주주의국가에 있어서는 앞서 지적한 바와 같은 여론의 부정적 태도를 국가이익에 부합되도록 이끌어 가야 할 책임과 옳은 판단을 내려야 할 두가지 임무가 부과되어 있다.

다행히도 미국은 국가위기시에는 위대한 지도자의 출현으로 역경을 잘 극복해 왔다. 1941년 일본이 "필만"을 기습했을 때 미국 여론은 돌변하였다. 선전포고후 전쟁이 장기화됨에 따라 「루즈벨트」대통령은 유명한 「난로옆방송」을 통하여 국민들의 사기를 앙양하고 어떠한 희생도 공동이익을 위하여 참도록 여론을 이끌어 왔다.

미국정부의 한국동란참여는 「트루만」대통령의 권한에 의하여 결정되었다. 전쟁선포 및 전쟁개입 등에 있어서는 여론을 고려할 시간적인 여유가 없는 것이 상례이다. 그러나 국민들의 생명과 직접적인 연관이 있는 전쟁수행과정에는 상경조종작업이 중요한 역할을 하게 된다. 미국의 한국동란참전은 미장병 3만3천명의 전사자를 내었다. 이것은 결코 적은 희생은 아니다. 이와 같은 국민들의 희생이 계속되면 정부는 부당한 여론의 조종작업이 필요하다. 그러나 「트루만」대통령은 이 작업에 성공하지를 못했다. 「아이젠하워」대통령후보는 1952년 「여러분의 아들, 동생 및 남편을 크리스마스이전에 돌려보내겠다」는 호소로써 대통령에 당선되었다.

어떤 학자는 미국의 여론이 극에서 극으로 움직인다고 표현한 일이 있다. 푸에블로함이 납북되었을 때 미국의 여론은 격분끝에 「전쟁도 불사」한다는 강경한 태도를 보였다. 그러나 「존슨」대통령은 여론에 휘말리지 않았으며, 근본적으로는 아세아에 있어서 두개의 전쟁을 원하지 않았던 것이다.

이상에서 본 바와 같이 제1차대전 이전에는 여론은 외교정책수립 과정에 아무런 영향을 미치지 못했다. 제1차대전과 「닉슨」정부 사이에는 여론이 차츰 고개를 들기 시작하였으나 그 영향력에는 한도가 있었다. 그러므로 행정부의 이니셔티브와 상징조작이 중요한 역할을 했다.

X X X

「닉슨」정부이후에는 미국역사상 일찌기 경험하지 않았던 사태가 발생했다. 특히 월남전반대운동을 둘러싼 각계의 여론은 심각한 대립을 보이고 있으며 미국민주주의의 위험감마저 엿 볼 수 있다. 학생, 언론, 의회 및 행정부와 여론과의 관계를 간단히 요약하던 다음과 같다.

첫째 학생들이 반전데모의 선봉에 서고 있다. 「닉슨」정부이전 미국 대학생들은 정치운동에 가담한 일이 없었다. 물론 특정한 정당을 지지하거나 후보자를 지지하는 의미의 정치운동은 있었다. 그러나 R. O. T. C. 제 반대, 대학운영에의 참여요구 및 반전데모 또 징집불응 등의 일련의 현상은 일찌기 그 유희를 보지 못한

것이였다. 이제 학생들은 기존가치관에 도전하면서 반체제운동에  
기수적 역할을 하기 시작했다. 반전시위에는 대학교수들도 상당수  
가담하고 있다. 근 만명에 이르는 대학교수들의 반전서명운동은  
대학생들의 반전운동에 불을 부친감마저 엿보였다.

둘째 언론계와 정부간의 대립은 심각한 양상을 노정하고 있다.  
지난 1월에는 「애그뉴」 부통령이 T. V의 편견을 공격했고 뒤이어  
뉴욕, 타임즈, 와싱턴, 포스트 등 주요일간지와 타임, 뉴스 위크 등  
주요주간잡지를 「무책임」하다고 공박하기에 이르렀다. 물론 이것  
은 「닉슨」 대통령이 「애그뉴부통령을 스케이프 코트로 만들면서  
남방보수주의자들의 지지를 얻기 위한대 의회작전이라고도 볼 수  
있다. 그러나 「애그뉴」의 성명은 분명히 미국역사상 일찌기 보  
지 못했던 행정부와 언론계의 대립을 여실히 나타내고 있다. 민  
주주의사회에 있어서의 대중 매개체의 중요성을 생각할 때 언론계  
와 행정부의 대립은 심각한 문제라고 하지 않을 수 없다.

셋째 외교정책에 관한 의회의 초당적 자세가 무너져 가고 있다.  
「닉슨」은 상원 하원에서 야당인 민주당이 다수를 집하고 있는  
의회에 대치하게 되었다. 상원은 민주당이 58의석에 대하여 공  
화당은 42의석, 하원에서는 민주당 243의석에 대하여 공화당이  
192석이다. 이같은 사태는 1848년의 미제 12대 「테일러」 대통령이  
래 처음이다.

그뿐만아니라 「닉슨」은 총 득표율에 있어서도 「험프리」의 42.9  
%에 비하여 불과 0.5%밖에 많지않은 43.48%로 피선되었다.  
이와 같이 총득표율이 근소한 차이로 당선된 것은 「윌슨」 대통령



후 처음이다. 따라서 「닉슨」대통령은 처음부터 의회대책이 큰 두통거리였다. 더욱이 거물급의원들이 반전운동의 선두에 나서고 있다. 상원의 외교분과위원장 「폴브라이트」의원. 전민주당 대통령후보로 경쟁했던 「매카시」의원. 민주당의 「맥바간」의원. 공화당의 「구텔」의원 그리고, 하원에서는 민주당의 「바튼」의원. 「쉬아」의원 등이 이에 속한다. 이들은 상. 하원에서의 의회활동에 그치지 않고 조직화되어가는 대중운동의 선봉에 서고 있다. 이것은 분명히 미국 역사상 그 유례를 보지 못한 충격적인 사태라고 하지 않을 수 없다. 이와 같은 의원들의 움직임은 앞으로 미국의 대아정책을 결정하는 데에도 큰 영향을 미칠 것 같이 보인다.

네째 「닉슨」대통령은 최근 월남전을 「존슨전쟁」이라는 표현을 써왔으며 72년의 선거에 대비하기 위해서도 여론의 정책화에 고심하고 있다.

10월 15일의 모라토리엄전만 하더라도 「닉슨」은 「메모에는 절대로 영향을 받지 않는다.」라고 큰 소리침으로써 물의를 일으킨 일이 있다. 그러나 「와싱턴홍위병」이 미국의회와 「닉슨」정권에 미친 영향은 무시할 수 없다. 「닉슨」대통령은 11월 15일의 두번째의 반전대집회에 앞서 11월 3일 이례적인 연설을 하였다. 「닉슨」대통령은 그 연설에서 국민을 설득하기 위하여 외교관례를 깨트려 2회의 교섭경위를 상세하게 공개했던 것이다. 즉 (1) 개인적 루트를 통하여 하노이와 접촉하고 (2) 실효성있는 교섭을 위하여 소련의 배후조종을 구하였으나 아직까지 별다른 성과가 없었으며 (3) 7월중순에는 파리회담의 교착상태를 타개하기 위하여

월맹의 호지명에게 편지를 썼으나 종전의 입장을 되풀이하는 회신이 있었고 (4)파리에서는 이미 11차에 걸친 비밀교섭을 전개하고 있으며 (5)그외에도 공개할 수 없는 중요한 이니셔티브를 취하였다고 밝혔다. 그리고 그는 또 「젊은이의 생명을 위해서도 전쟁을 종식하고자 한다. 또 그들 형제나 자식들이 세계 어느 곳에서 제 2의 전투에서 싸워서는 안될 방법으로 종전하려고 한다」라고 했다.

이와 같은 「닉슨」대통령의 태도는 종전의 강경한 태도에 비할 때 분명히 여론의 영향이 크게 작용하고 있음을 엿볼 수 있다. 그러므로 미국의 대아정책을 전망함에 있어서 미국각계의 여론을 좀더 상세히 고찰한다는 것은 무엇보다도 중요할 것이다.

## 〔二〕 닉슨 취임후의 여론과 대아정책

### 1. 학생

오늘의 미국에서, 대외정책에 영향을 끼치고 있는 최대의 단일 요인은 아마 학생들이라 해도 과언이 아니다. 「닉슨」 대통령이 취임한 이래, 미국의 대아정책은 「개입」에서 「불개입」으로 방향 역전을 했고 이 일대선회가 결정된 뒤에는, 급속도로 그것이 실천에 옮겨지고 있다. 이 극적인 대아정책 전환과 그 실천에 있어서, 학생들은 주역의 구실을 하고있다. 그들의 역할이 너무나 두드러진 까닭에, 대통령이 그들을 정책변동의 계기로 이용하고 있다기 보다는, 학생들이 그들의 목적을 실현하는데 있어서 대통령을 도구화하고 있다는 감마저 있다. 지난 몇개월 동안에 미국에서는 대통령 그리고 학생들이 주도하고 있는 여론사이에, 유례없는 급속도의 작용과 반작용, 행동과 반동의 연쇄반응이 벌어지고 있다. 그 교호작용에서 뚜렷이 부각된것은 여론의 향배에 감응적인 지도력이라기 보다는, 여론에 끌리어가는 대통령의 영상이다. 이것이 보여주는것은 활력있는 지도력이 아니라, 지도력의 위기이다.

어떤 지도력이고 간에, 여론의 진공속에서 존립할 수는 없으며 미국의 경우 더 말할 나위없이 그렇다. 「닉슨」은 지금 여론의 지도자가 아니라, 그 포로가 되어버린것 같다. 그는 권력의 정상에 있으면서도, 과연 얼마만큼의 행동자유의 폭을 가지고 있는가를 의심하지 않을 수 없게 되었다.

아무래도 지금 미국의 대아정책을 에워싸고 있는 정책과 여론의

관계는 주객이 전도된 감이 있다. 정부에 반대해서 건전한 대외 정책을 주장하는 여론의 가치는 중요하다. 하지만, 「포르겐토」가 경고하듯, 여론에 반대해서 건전한 대외정책을 추구하는 정부가 불가결한것이다. 요즘 미국의 상황은 다분히 전자의 경우이고, 여론은 압도적인 힘을 휘두르고 있다. 그리고 그것을 선도하고, 있는것이 다름아닌 학생들이다. 이것은 하나의 참여사회의 극치를 이루는것이긴 하나, 그것이 지닌 폐해 또한 심각하다. 그 희생자는 다름아닌 후자의 경우이고, 지도력의 위기라는 중대한 문제가 초래되었다. 여론이 대외정책의 운용에 있어서, 반드시 믿을 수 없는 지침이라고까지는 하지않더라도, 대외정책에는 별개의 판단기준이 엄연히 있는 법이다. 대외정책의 진정한 근거는 여론도 아니요, 정부정책도 아니다. 그것은 객관적인 조건의 진실일 수 밖에 없으며 미국의 대외정책에도 이것은 예누리 없이 적용되는 명제이다.

물론, 「닉슨」 자신도 그가 당면한 문제의 심각성을 인식하고 있음이 역력하다. 그는 정책이 가두에서 세워질 수는 없다고 말하고, 그의 정책이 학생시위로 말미암아 영향을 받지는 않을거라고 장담했다.

그것은 가혹한 가을이 오기 전의 정세였다. 그러면서도, 그는 1~2차 주월군의 철수, 징집 책임자의 갱질, 징집제도의 개혁 등 조치를 취했다.

사태의 진실은 그가 얼마나 여론과 학생의 힘을 과소평가 했는가를 보여주었다.

그가 취한 이 일련의 조치도 그에게 시간을 벌어주지는 못했다. 마침내 10월 15일의 충격은 오고말았다. 미국 여론의 거대한 파도가 출렁거렸다. 학생들의 신호를 기다렸다는 듯, 이날을 기해서, 미국의 방방곡곡에서는 각계 각층의 남녀노소가 반전 시위에 나섰다. 그것은 젊은이들의 난폭한 언동이 아니었다. 겹잡은 사회·정치 지도자 들, 선량한 시민들의 평화롭고 질서있는 시위였다. 비틀기파 뿐 아니라 매 파의 명성있는 국회의원 및 그 밖의 유력한 정치가들이 그 선두에 나섰다. 놀랍게도 이것은 소수의 풋내기 학생들이 주로 전화기로 불러낸 인파였다. 그것은 여론의 소재를 찢은 학생들의 힘을 남김없이 과시했다. 이 거대한 파동은 하나의 깊은 심리적 분계점이 되었다. 「닉슨」 대통령은 이 충격에서 쉽사리 회복되기 어려울 것 같다.

이 공전의 반향을 보고 놀랜것은 누구보다 그것을 주동한 월남 종전유예위의 젊은 학생들이다. 한달 뒤, 와싱턴에서 벌어진 11월 15일의 일대 반전 시위는 월남종전동원위가 조직한 것이다. 이것은 「유예위」보다 훨씬 과격한 세력의 집합체이고, 그 지도층은 반항운동의 역전의 경력을 지닌 장년들이다. 「유예위」도 소극적인 태도로 이에 협력했다. 이 시위도 왕년의 와싱턴 민권행진에 비길만큼 큰 규모의 것이었으나, 10월의 큰 물결을 겪은 미국인에게는 오히려 매스러운 것이 못되는상 싶다.

12월에 접어들면서, 「유예위」는 성탄절을 앞두고 다시 공세를 펴고 있다. 이번에는 백악관에 반전 엽서를 보내는 운동이다. 월남 종전을 호소하는 엽서의 홍수속에 백악관을 몰아 넣는 한편, 전국

방방곡곡에서 평화기원 예배·행렬 등 각종 회합을 전개하려는 운동이 한참 진행중이다.

「닉슨」 대통령이 3차 철군을 발표한 것은 바로 이러한 정세속에서였다.

## 2. 언 론

여론이라는 나무는 행동이라는 결실을 맺게 마련이다. 여론에서 일어나오는 행동에 있어서, 학생들이 주역구실을 하고 있으나, 언론은 여론의 원료를 마련하는데 있어서, 지배적 구실을 한다. 언론이 제공하는 사실·분석·평론이라는 밑거름없이, 여론이라는 나무가 무성하게 자랄 수는 없다. 하나의 두드러진 여론사회인 미국의 체제는 그렇게 짜여져 있다. 정부란, 「칼 도이취」의 말을 빌면, 신경조직의 작용이라면, 정보·재무·국무·국방 등은 그 대외적인 신경의 간선이라 할 것이다. 그리고, 언론은 이것에 버금만한, 국민을 위해 작용하는 신경조직이다. 여론의 원료는 이 조직을 통해서 마련되고, 그 유통과정 속에서, 여론이 형성되어 나온다. 미국 언론의 조직은 정부의 신경조직에 버금할만큼 고도로 발달된 것일뿐더러, 정부조차 갖지 못한 절대적인 전파력을 독점하고 있다.

언론은 정부의 모든 행동, 그 근거가 되어 있는 지식과 그 해석, 그리고 정책을 조사하고 감시한다. 그런 한에서 언론은 집합적으로 정부에 맞설 수 있는 진정한 대항 정부라 할만하다. 정부의 거의 모든 움직임은 언론에 의한 점토없이 지나가는게 없을

정도이다. 숨겨진 정부의 행위일지라도, 조만간에 언론의 촉각에 의해서 탐지되게 마련이다. 정부의 대아정책이 여론의 압력으로 방향역전이 불가피했다면, 언론은 그러한 여론을 조성하는데 지배적인 구실을 했다.

미국의 유력한 제 신문은 월남전을 미국화시킨 정부의 입장에 동조하지 않았다. 그들은 월맹 및 민족해방전선에 대해서 정부의 견해와 반드시 일치하고 있지 않다. 월남정부에 대한 판단도 정부와 언론사이에서는 거리가 있다. 그리고, 언론은 아시아의 대륙 제국에 대한 미국의 개입에도 회의적이다. 그들의 견해는 자유·독립적이지만, 그것은 정책의 향방을 가리키는 전조를 떠는 수가 많다. 당장에는 충돌하다가도, 조만간에 정책은 언론이 비치고 있는 방향으로 가는 것을 흔히 볼 수 있다. 정부와 언론간에 의견충돌 속에서도, 현재의 대립에 눈이 어두어, 장래의 새 정책의 단서를 잃어버려서는 안될 것이다.

미국 언론에 있어서 평론가들은 화려한 무대를 차지하고 있다. 조석으로 그들의 서명 논평은 거대한 수의 독자에게, 어떤 문제에 대해서, 무엇을 생각할 것인가를 가리켜주고 있다. 그들은 현대의 제자백가(諸子百家)라 할만큼 각인각설을 뽐낸다. 그들의 기본적인 정치철학이며, 즐겨 다루는 문제며, 접근방법은 다기다양하다. 그 중에는 보수주의자가 있는가 하면 자유주의자가 있고, 그들의 관심 분야도 국내정치에서 대외문제, 아시아사정, 군사, 경제등에까지 광범하게 걸쳐 있으며, 접근방법을 봐도 고전적인 정론에서 분석, 풍자에 이르기까지 결코 일정하지 않다.

그들의 태두(泰斗)는 지난 반세기동안 신문평론을 이끌어 온 「리프먼」이다. 그의 지론은 미국의 해양국가론이요, 그것은 아시아대륙으로부터의 오늘의 철수정책의 선구가 되었다. 지금 미국 평단에서 활약하고 있는 세 세대의 평론가중에서, 가장 주목해야 할 이름은 「조세프·크라프트」(Joseph Kraft)이다. 그는 사태의 주류를 거시적으로 보면서, 시대적인 의미를 지닌 사상(事像)을 깊이 있게 그리고 철두철미 끈질기게 다룬다. 그도 「닉슨」의 철수정치에 대하여 지대한 주의를 기울이고 있다.

최근 미국에서는, 정부와 언론사이에 전쟁이 벌어지고 있다.

11월 3일, 「닉슨」은 「말없는 대다수」의 미국인들이 그의 전쟁정책을 지지하고 있다면서, 대여론공세를 폈다. 그 뒤를 이어, 「애그뉴」부통령은 TV의 「편견」을 공격했고, 다시 그는 「뉴욕·타임즈」, 「와싱턴·포스트」등 일간신문과 타임, 뉴스 위크 등 주간지의 「무책임」을 공격했다. 특히 그는 대중매체의 독점화를 비난했다. 한편, 연방통신위원장 「클라인」은 대중매체가 자체의 문제를 검토치 않으면, 그것은 「정부의 개입」을 자청하는 것이라 경고했다. 정부는 극구 부인하고 있으나, 언론축색선(미국 신문편집인협회 회장 「노르만·아이자크」)사실상 검열의 법제화, 방송허가의 재검토 등 언론규제의 「공개적 위협」으로 보고 있다.

이것은 월남전으로 궁지에 몰린 정부가 시도하고 있는 반격이다. 물론 정부가 지적하는 대중매체의 문제점은 심각하다. 그러나, 문제는 이 행정부가 여론과 언론을 적으로 돌리고 싸울만큼 강력한 것이냐는 것이다. 언론에 대한 정부의 공격조차 언론의 기능으로



전파되고 있다. 전파력이 언론의 수중에 있는 한, 이것은 행정부에게는 희망없는 전쟁이 될 수 밖에 없다.

정부 대 언론, 정책 대 여론의 투쟁에서, 언론과 여론이 우세한 편이다. 좋은, 싫든간에 이것은 사실이다. 그것은 대아정책의 변화에도 그대로 나타나고 있다.

### 3. 입법부와 여론

종래에는 외교문제는 주로 행정부가 제1차적 책임을 지는 것으로서 의회는 행정부가 하는 일에 대하여 후원, 지지를 하는 것으로 되어 있었다. 그뿐만 아니라 외교정책에 관하여 입법부와 행정부가 정면 대립을 하는 일은 매우 드물었다. 특히 전시중에 전쟁의 수행에 관하여 입법부가 조당적으로 협찬을 못할망정 노골적으로 반대하는 일은 매우 찾아보기 힘든 일이었다. 이러한 대립과 반대가 대아시아정책에 관하여 두드러지게 나타나게 된 것을 우리는 주목하지 않을 수 없다.

일반국민의 여론도 마찬가지다. 외교문제에 관해서, 또 특히 전쟁에 관해서, 국민대중이 정부의 정책에 도전해 오고 반대해 오는 일이란 역시 드물다. 이번과 같이 천재 진행중이고, 미국의 젊은 군인들이 적탄에 맞아 쓰러지고 죽어가고 있는 상황속에서 국민의 일반적인 여론이 전쟁에 반대하고 나선 예는 별로 없었다. 국민 여론의 이러한 추세가 월남전이란 미국역사상 가장 오래 계속되고 전사자의 수가 한국전쟁을 능가하는 특정한 전쟁에 대한

반대를 계기로 삼았던 것임은 물론이다. 그러나 미국국민의 여론이 비단 월남전에만 그치는 것이 아니라 앞으로 미국의 대아시아 정책 전반에 걸쳐서 큰 영향을 끼칠 것이 전망된다.

국민의 대의기관으로서 의회가 국민의 여론에 민감해야 함은 당연한 일이다. 더욱이 행정부의 활동을 국민의 직접적인 대표자로서 감시하고 감독하는 임무를 의회가 가지고 있다. 따라서 정부의 삼부중에서 의회가 여론을 가장 빨리 그리고 충실하게 반영해야 할 것이다. 미국의 의회의원들이 결국은 유권자들의 여론을 무시하고 정치생명을 오래 유지할 수는 없는 일이므로 그들의 발언이나 행동이 국민의 여론을 측정하기 위한 좋은 근거자료가 될 수 있다. 따라서 월남전에 반대하는 세력이 상원의원들을 중심으로 해서 일어났다는 사실은 의미심장한 사실이며, 앞으로도 미국의 대아시아 정책에 대한 여론의 향배를 알기 위해서도 좋은 척도가 될 수 있을 것이다.

미국의 의회의원들이 순전히 피동적으로 국민의 여론을 반영하는 것만은 아니다. 의원과 국민사이에는 의견의 교환을 비롯한 상당한 상호작용이 있다. 여론에 대하여 의원들이 끼칠 수 있는 영향은 상당히 크다. 예를 들어서 의회의 지도자들이 자기들의 소신을 언론기관을 통하여 발표하면 그것이 여론을 자극하고 심지어는 여론을 형성하는 작용까지도 하게 된다. 입법부가 개최하는 공청회나 대정부질의가 의원들의 견해를 국민전체에게 전달해 주는 계기를 마련해 준다.

과거에는 젊은 대학생들의 견해는 행정부나 입법부의 지도자들이

별로 중요시하지 않던 것이다. 그러나 젊은 대학생의 수요가 점점 증가해 가는 현상이며, 과거와는 달리 젊은이들이 점점 더 그들의 요구하는 바를 강력하게 발표하고 또 원하는 바를 달성하기 위하여 조직력과 수의 힘을 바탕으로 실행행사를 감행하기를 주저하지 않게 되었다. 특히 상원의 외교분과위원장인 폴브라이트를 비롯하여 지난번 대통령 선거 때에 「존슨」대통령에 대항하여 출마했던 「유진·맥카시」의원, 고「로버트·케네디」그 아우인 「에드워드·케네디」의원들이 모두 젊은이들의 지지를 그들의 정치세력의 바탕으로 삼았던 것이다. 「맥카시」의원의 대통령 후보로의 출마란 젊은 대학생들의 희생적인 노력과 활동없이는 상상도 못할 일이었다. 따라서 앞으로 전국적인 정치활동을 꿈꾸는 의회의원치고 젊은 대학생의 여론을 무시한다는 것은 자기의 정치적 생명을 위협하는 어리석은 일이 될 것이다. 따라서 의회가 학생운동에 관하여 깊은 관심을 갖고 거기에 대한 공청회를 열고 전국에 시찰단을 보내어 방대한 보고서를 작성하여 공표하게 된 것도 무리가 아니다.

따라서 미국의 여론과 대아시아정책에 관하여 새로이 주목되는 사실은 젊은 대학생들의 여론이 점점 더 큰 비중과 영향력을 갖게 될 것이라는 추측이다. 그 뿐만 아니라 미국으로서는 결정적인 승리없는 전쟁이란 해 본 일이 없으므로 월남에 있어서 월맹이란 작은 정권을 상대로 여러 해를 싸워도 승리를 걸지 못했다는 사실이 미국 국민 전체, 특히 젊은 대학생들에게 크나큰 충격을 준 것이다. 이러한 정신적인 충격에 대한 반동으로 나타

나고 있는 것이 아시아로부터의 대폭적인 후퇴를 요구하는 일종의 새로운 고립주의다. 이러한 고립주의 여론의 선봉에 선 것이 젊은 대학생 및 지식인들이며 또 그러한 사람들의 지지를 받고 있는 의회의원들이다.

이러한 새로운 고립주의가 몹시 비현실적이고 심지어는 자학적인 측면까지도 지니고 있음이 사실이다. 특히 이상주의에 흐르기 쉬운 젊은 이들로서는 좁 지나친 독단에 흐를 위험이 다분히 있다.

월남전에 관하여 젊은이들이 요구하고 있는 것은 즉시로 그리고 일방적이라도 종전을 해버리고 미군을 완전히 철수해 버리자는 것이다. 「전쟁이란 악이니까 당장 그만두자」는 식의 단순한 사고방식이다. 그뿐만 아니라 미국은 초강대국으로서의 권력에 대한 자만심과 일종의 과대망상을 가져서는 않된다는 식의 견해가 「플브라이트」 상원의원을 중심으로 상당히 강하게 널리 퍼져 있다. 이러한 사고방식이 장차 상당히 오래동안 미국의 여론의 중요한 부분을 차지할 것이 예상된다.

의회의원이라고 해서 모두 다 젊은 대학생이나 지식인들과 견해를 같이하는 것은 물론 아니다. 아시아에 있어서의 미국의 참여가 앞으로 오래동안 요청된다는 견해를 가진 사람들도 상당히 있다. 그러나 아시아로부터의 상당한 후퇴가 있어야 한다는 주장은 이제는 거의 다수의 의견에 속하는 것이다. 「닉슨」대통령 자신도 이러한 견해를 가지고 있음은 물론이다.

또 미국의 의회의원이라고 해서 모두 다 외교에 관해서 관심을 갖고 자기의 의견을 공개하고 있는 것은 아니다. 헌법에 의하여

주어진 기능상, 상원이 하원보다는 외교에 관심을 갖게 되며, 또 상원의원들 중에서도 특히 대통령 후보로 출마하거나 의회의 지도층에 속하거나 상원의 외교분과위원회의 위원인 사람들이 중심적인 역할을 하게 된다. 여하튼 국민의 여론과 상원의원들의 활동과는 불가분의 밀접한 관계가 있다.

#### 4. 행정부와 여론

민주정치라면 곧 여론에 의한 정치를 의미한다는 것 짚은 상식이 되어 있는 미국의 행정부가 국민의 여론에 귀를 잘 기울일 것임은 물론이다. 그러나 「존슨」 행정부나 「닉슨」 행정부로서는 월남전쟁을 중심으로 하는 대아시아정책에 관한 부정적인 여론의 추세를 어떻게 처리할 것이냐에 관해서 크나 큰 고민을 가져온 것도 사실이다. 「닉슨」 대통령이 취임후 얼마 되지 않아서 「나는 패전을 처리하는 첫 미국대통령이 될 의사가 없다」고 한 말이 그의 고충을 단적으로 말해 준다.

자기가 시작한 전쟁이 아니라 전임자로부터 물려 받은 전쟁을 처리하는데 있어서 무조건 종전과 철수만을 일방적으로 감행할 수도 없는 일이다. 결과적으로 국민들 사이에 인기도 없는 전쟁을 마치 국민의 반대를 무릅쓰고 감행하고 있는 듯한 인상을 주게 되는 행정부의 입장도 딱한 것이다. 국민의 여론을 의식적으로 유도하여 보다 긍정적인 방향으로 조성시킬 수도 있는 일이다. 그러나 행정부로서는 역시 월남으로부터의 조속한 철군을 전제로 하지 않고는 아무일도 해 나갈 수 없는 듯한 곤경에 빠져있다.

그뿐만 아니라 아시아로부터의 상당한 후퇴를 「닉슨」 자신도 주장하고 있다. 아시아의 방위는 아시아 사람들의 손으로 이루어져야 한다는 것을 「닉슨」이 강조하고 있는 것도 결국 일반국민의 여론에 다분히 추종하는 경향을 보여 주는 것이라고 하겠다.

「닉슨」이 월남에서의 철군을 발표할 때마다 전국에 텔레비존과 라디오를 통해서 방송을 하는 것도 결국 국민의 여론에 호소하기 위한 것이다. 미국의 대통령도 국민의 선거에 의하여 선출되는 사람인만큼 여론을 무시할 수는 없다. 다만 월남전쟁과 그밖에 다른 외교문제에 관해서는 좀 여론을 경시하는 경향을 보이는 것 같기도 하지만 결국 외교정책이라 일단 집행단계에 들어서면 바꾸거나 중지하기가 어렵기 때문이다.

앞으로 미국의 여론은 행정부가 수립하여 집행중인 대아시아정책의 근본적인 수정을 요구할 것이 기대된다. 미국이 아시아에 있어서 뿐만 아니라 전 세계에 있어서 담당해 온 역할에 대한 재평가가 불가피할 것이다. 「존슨」대통령이 방대한 포수의 차로 당선이 되었던 사람이었지만 재출마를 단념하지 않으면 안되었던 것도 대월남정책의 근본적인 수정을 요구하는 국민의 여론에 순응할 수도 없고, 그렇다고 국민의 여론을 무시해 가지고는 재선을 바랄 수 없었기 때문에 하는 수 없이 재출마를 단념하고 말았던 것이다. 결국 국민의 여론을 무시하는 외교정책은 오래 고집될 수 없으며 궁극에 가서는 여론에 따라서 정책이 바뀌어질 수 밖에 없다.

대아시아정책의 중요한 일환이며, 우리에게 직접적인 관련을 갖는 것이 미국의 대한정책이다. 미국의 대아시아정책이 바뀌어짐에 따라 대한정책에도 그 영향이 적지 않을 것이다. 현재대로 미국의 젊은 대학생과 지식인들의 영향력이 지속될 것을 전제로 한다면, 미국의 대한정책도 차차 현재보다는 소극적인 것이 될 것이다. 현재의 미국의 여론의 주세를 바탕으로 해서 예측해 볼 때 앞으로 미국의 신고립주의는 계속될 것이며, 아시아에 있어서의 미국의 존재가 다분히 회미해질 것으로 보인다.

### 〔三〕 미국대아정책의 전망

지난 20수년간 미국대아시아정책의 일관된 원칙은 미국의 적극적 참여하에 중공을 견제하는데 있었다. 불백정책, 콘테인먼트정책 등 일련의 정책이 바로 그것이다.

그러나 최근 닉슨정부는 아시아의 비미국화 내지는 아세아로부터의 철수정책을 공공연히 표명하기에 이르렀다. 이것은 미국여론의 영향이 크게 작용한 결과라고 볼 수 있다.

그런데 미국이 아시아로부터 철수정책을 감행하기 위하여는 중전의 대중공강경노선을 버리지 않을 수 없게 된다. 중공과의 적대관계가 같은 정도로 지속된다는 전제하에서 미국이 아시아로부터 철수한다는 것은 단순한 패배를 의미하기 때문이다. 그러므로 미국은 국내여론에 못이겨 아시아로부터의 철수가 불가피하게 되자 대중공강경노선의 수정을 서서히 그리고 신중히 고려하고 있는듯 느껴진다.

지난 7월 「로저스」 국무장관은 아시아의 여러나라를 순방중 캔버라에서 「미국은 중소분쟁에는 그 어느 쪽에도 가담하지 않고 쌍방간의 개선을 원하고 있다. 우리들은 중국이 반대한다고 하여 소련과의 교섭을 중지한다든가, 소련이 반대한다고 하여 중국과의 접촉을 체념한다든가 하는 정책을 취하지는 않는다.」라고 언명한 바 있다.

사실상 「닉슨」 대통령의 루마니아방문의 의의는 대 중공완화정책의 첫 시도라고도 해석할 수 있다. 루마니아는 동구라파국 중에서



유일한 친중공국가이다. 지난 여름 모스크바에서 개최된 세계공산당대회에서 루마니아는 중공고립화정책에 대하여 비판적인 태도를 취하였다. 그리고 지난 여름 "주은래"는 만일 루마니아가 제2의 체코화된다면 중공은 루마니아를 지지한다고 성명한 바 있다.

또 최근 상, 하양원에서 논란이 많았던 대 한국 및 대 중국군사원조분제에 관한 「닉슨」 대통령의 부정적인 성명은 바로 이와 같은 문맥에서도 해석할 수 있으리라고 생각된다. 실질적으로 대한 및 대 중공군원을 중단하리라고는 생각되지 않으며 또 파리평화회담에도 영향이 미칠 수 있는 현단계에서 중공을 자극하지 않겠다는 심산에서 나온 제스처일 수도 있다.

이것은 이때까지의 미·소·중공 3자의 "게임"에서 「미.중대립」 「중.소대립」 및 「미.소화해」라는 게임에서부터 「중.소대립」 「미.소화해」 및 「미.중화해」의 새로운 게임으로 들어가려는 시초라고도 볼 수 있다. 미국은 중소대립을 격화시켜 그 사이에서 보다 유리한 입장에서 흥정할 수 있는 새로운 길을 모색하고 있는 것 같이 보인다.

물론 미국은 이 3자 게임에 일본을 끌어 들여서 아시아에 있어서 미국의 역할을 대행시키려 하고 있다. 그러나 일본이 군사적인 면에서 미국의 역할을 아시아에서 대행한다는 것은 거의 불가능하다고 본다. 지난 11월 "좌등"일본수상은 「닉슨」 대통령과의 회담에서 「70년대의 일본의 목표의 하나는 아시아의 번영을 위하여 비군사적인 면에서 조력하는 것이다. 미국은 세계 및 아시아의 안전보장에 관해서 중요한 책임을 지고 있다. 아시아제국

에의 경제원조에 있어서는 미국보다 오히려 일본이 그 역할을 담당해야 된다고 생각한다.」라고 말하였다. (뉴욕 타임즈 11월 20일)

「좌등」 수상이 언명한 바와 같이 일본은 분명히 아시아의 반공방위를 위한 책임감을 느끼고 있지 않을뿐만 아니라 그 의사도 없다. 더욱이 일본은 핵무기를 보존하고 있지 않기 때문에 그 핵방위력은 미국에 의존하지 않을 수 없다. 그러므로 그 능력과 동기면에 있어서 일본은 믿음만한 군사동맹국이 될 수 없다고 생각한다.

한편 70년대 아시아의 '위험신호'는 중공에서 나올 가능성이 가장 농후하다. 소련은 구라파와 아시아의 양면에 걸쳐 있는 국가이기 때문에 아시아에서의 전쟁은 될 수 있는대로 피하려고 할 것이다. 소련은 구라파에 보다 큰 중점을 두고 행동하리라고 본다. 소련은 아시아에서의 '전쟁시' 육로로는 시베리아철도에 의존할 수 밖에 없는 약점을 지니고 있다. 그 노선마저 상당한 부분이 중공과 인접하고 있는 실정이다. 또 동기에는 우수리, 아무루강이 3개월간이나 얼기 때문에 보급상의 장애를 받게 된다. 그러므로 적어도 70년대에는 소련이 아시아에서 직접적인 위협이 되리라고는 생각되지 않는다.

70년대 아시아에서의 큰 위협세력은 아무래도 중공이라고 단언할 수 있을것 같다. 중소분쟁이 객화되어 중소전쟁으로 발전할 가능성이 전혀 없는 것은 아니다. 그러나 그와 같은 극한상황을 제외하고는 중공은 여전히 남쪽세로의 팽창주의를 포기하리라고는 믿어지지 않는다.

그러므로 미국이 아시아의 정세를 중소분쟁이라는 극한상태에 놓  
고서 미중화해를 통한 아시아의 비미국화정책을 모색한다면 그것은  
큰 과오를 범하게 되리라고 생각한다. 물론 중소전쟁이 발발한다  
면 미국은 그 어느 쪽에도 가담하지 않은채 유리한 입장에서 국  
제정세에 대처할 수 있을 것이다. 그리고 중공은 중소전쟁이라는  
목적의 다급성으로 인하여 그 주변국가에 대한 침략을 포기하지  
않을 수 없을 것이다.

미국의 중공접근정책과 아시아의 비미국화정책은 이와 같은 중소  
분쟁아닌 중소전쟁이라는 상황에서만 그 목적을 달성할 수 있을 것  
이다. 물론 중소분쟁이 지금보다도 더욱 격화된 상황하에서도 비  
슷한 효과를 얻을 수 있다. 그러나 한나라의 외교정책이 한 국  
한상황만을 상정하여 수립되어서는 안될 것이다.

결론적으로 말해서 미국의 중공접근정책과 아시아로부터의 철수정  
책은 (1) 일본이 군사동맹국가로서 미국의 역할대행이 곤란하리라는  
점 (2) 중소전쟁 내지는 분쟁이 격화되지 않을 가능성에 대한 대  
비결여 (3) 중공의 팽창주의계속등을 고려할 때 큰 문제점을 안고  
있다는 것을 지적하지 않을 수 없다.

미국의 철수정책후 아시아에 있어서 근본적인 문제는 미국이 철  
수전과 다름없는 힘을 구축하는 문제라고 할 수 있겠다.

#### (四) 금후의 대비책

「닉슨」정책이후 미국의 여론은 국내정치뿐만 아니라 외교정책에 까지 그 영향력을 미치고 있다. 그것은 대아정책 내지는 대한정책에까지 확대되고 있는 실정이다. 미국의 대아정책을 전망하면서 다음과 같이 환언한다.

(1) 여론이 대아정책에 미칠 영향이 크다고 한다면 우리는 미국 여론을 피동적으로 관망하고 있을 것이 아니라 능동적으로 작용하는 방안을 강구해야 할 것이다. 여론의 영향을 계산한 북괴는 최근 자유진영언론계에 침투하여 김일성의 선전을 게재한 일까지 있었다.

우리는 북괴의 선전침투를 봉쇄하기 위하여만 아니라 미국의 여론을 우리들의 국가이익에 부합시키도록 보다 적극적인 공보정책을 취해야 할 것이다.

(2) 미국의 중요정책결정자들에게 한국의 상황을 정확히 인식시킨다는 것은 매우 중요한 일이다. 이와 같은 일은 지난번 상,하 양원에서 대한군원분제를 둘러싼 찬반대립에서 본 바와 같다. 어떠한 사건발생후 그 해결을 위한 단기적인 대책을 가지고는 적극적인 정치에 대비할 수가 없다. 장개석총통은 미국의회에 중국로비(Lobby)를 가짐으로써 중국에 유리한 정책을 추구 수 있었다.

특히 최근 여론의 영향으로 자칫 잘못하면 한국의 국가이익에 반하는 결정이 내려질 가능성마저 엿보이는 상황하에서는 무엇보다

도 미국내에 한국로비를 강화한다는 것은 시급한 과제라고 생각된다.

(3) 미국은 72년말까지 아시아로부터 단계적인 철수계획을 세우고 있다. 월남에서는 미국군 5만명정도만 잔류시키고 오꺼나와는 일본에 반환하게 된다. 이것은 한국안보상 심각한 문제라고 하지 않을 수 없다. 국가총력을 기울려 효율적인 아시아집단안보체제 확립에 노력해야 할 것이다.

(4) 미국의 「중공접근」 정책에 관해서 우리들은 장기적인 안목에서 어떤 대비책을 강구해야 할 것이다. 미중화해, 미소화해, 중소대립이라는 공식을 전망한다면 우리나라의 대공산국가외교정책도 융통성을 지니지 않을 수 없게 될 것이다. 만일 중소분쟁이 격화되거나 전쟁으로 확대될 가능성에 대한 거시적인 대비책도 필요하게 된다. 이와 같은 견지에서 본다면 유교같은 나라와 국교관계를 수립함으로써 동구라파에 우리들의 외교거점을 확보하여 정보수집 및 중소분쟁의 진상파악 경제외교강화 등 여러가지 방안을 검토해 볼 필요가 있지 않을까? 생각한다. 몇년 후에는 국내경제건설도 궤도에 오르게 될 것이므로 시기적으로도 적극적인 외교공세를 취할 수 있는 여건이 갖추어져 가고 있다고 생각되는 것이다.

