

〈일반논문〉

레이건 행정부의 소련에 대한 국가안보전략*

장 준 갑 **

〈목차〉

- I. 들어가며
- II. 국가안보전략의 성립과정
- III. 국가안보전략의 전개
- IV. 나가며

[국문초록]

레이건 행정부의 외교정책과 국가안보전략을 논할 때 두 개의 트랙, 즉 힘을 통한 평화와 조용한 외교라는 이중적 정책이 공존했다는 점은 분명하다. 그러나 그 두 가지 요소 중 어떤 정책에 더 방점을 두었는지에 대한 견해는 다를 수 있다. 지금까지 살펴본 바에 따르면 레이건 행정부의 외교정책, 특히 소련에 대한 국가안보전략에 있어서는 ‘힘을 통한 조용한 강요(peace through quiet coercion)’라고 표현하는 것이 더 적절하다고 생각된다. 왜냐하면 레이건 대통령은 외교에 문

* 이 논문은 2023년 전북대학교 연구기반 조성비 지원에 의해 연구되었음.
대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2019S1A5B8099507).

** 전북대학교 인문대학 사학과 교수
전북대학교 문화융복합아카이빙연구소 연구원, 전북대학교 고려인연구소 연구원

외한이었고, 그의 행정부에서 외교를 관장했던 그의 참모들은 대부분 힘을 통한 외교가 미국을 더욱 강하게 할 것이라고 믿는 보수우파였기 때문에, 협상과 타협을 통하여 상대방의 필요를 어느 정도 충족시키면서 자신의 목적을 달성하는 온건한 협상가들의 기질과는 거리가 멀었다. 그들은 고르바초프의 약점을 파고들어 원하는 바를 얻어냈다는 점에서 협상이라기보다는 강요나 강압에 의한 결과라고 보는 것이 더 타당하다. 미국의 국력이 점점 쇠퇴해지고 있는 오늘날에는 이러한 현상이 점차 가속화될 것으로 예상되며 그 그 결과는 국제정치의 혼돈과 무질서로 이어질 가능성이 크다.

□ 주제어

레이건 행정부의 국가안보전략, 미국 외교정책, 이중적 국가안보전략, 로널드 레이건, 미하일 고르바초프

I. 들어가는 말

레이건(Ronald Reagan) 대통령은 취임 이후 그의 첫 번째 기자회견에서 소련에 대해 “공개적으로 그리고 공공연하게 그들이 인정하는 유일한 도덕성은 자신들의 대의명분을 진작시키는 것이며, 그것은 범죄를 저지르고, 거짓말하고, 속임수를 쓸 권리를 스스로에게 부여하는 것을 의미한다”고 비난했다.¹⁾ 또 다른 자리에서 그는 “자유와 민주주의의 승리는 맑

1) Reagan remarks, Washington, DC, Jan. 29, 1981, in William P. Greene, Katherine A. Melody, Kenneth R. Payne, and William K. Banks, eds., *Public Papers of the Presidents of the United States: Ronald Reagan, 1981*, Wash-

스-레닌이즘을 역사의 잣더미에 남겨두는 것”이라고 주장했다. 레이건의 이러한 주장이 의미하는 바는 냉전은 단순한 국제 사회에서의 권력투쟁이 아닌 악을 응징하는 십자군 전쟁이라는 것이다.²⁾ 소련은 이러한 주장을 “위선적인 설교와 번갈아 가면서 나타나는 욕설에 불과하다”고 무시했다.³⁾ 한 프라우다 논설가는 레이건을 히틀러(Adolf Hitler)에 비유하기도 했다.⁴⁾

이처럼 소련에 대하여 적대적이었던 레이건이 자신의 두 번째 임기가 끝날 무렵인 1988년 봄에는 자신이 “고르비(Gorby)”라고 불렀던 소련의 지도자 고르바초프(Mikhail Gorbachev)와 모스크바의 붉은 광장을 산책하고 있었다. 즉 대립의 장막을 걷어내고 협력의 물꼬를 트고 있었던 것이다. 무엇이 레이건으로 하여금 냉전적 국제 질서를 근본적으로 바꾸도록 만들었을까?

레이건 행정부의 외교정책에 대한 학자들의 평가는 대체로 두 가지로 요약된다. 첫 째, 레이건은 일관된 외교정책을 갖고 있지 않았다는 것이다. 레이건의 외교정책을 심층 분석한 윌슨(James Graham Wilson)은 소련에 대한 레이건의 접근은 모순적인 요소들로 가득했기 때문에 소련을 포함한 세계 평화를 추구할 수 없을 뿐만 아니라 전 세계적으로 공산주의를 없앨 수도 없었다고 주장했다. 레이건의 외교는 “마스터 플랜”에 의해서 실행되었다고 볼 수 없다고 윌슨은 결론지었다.⁵⁾ 피셔(Beth Fischer)는 윌슨과는

ington, DC: US Government Printing Office, 1982, p. 57.

2) Reagan remarks, Palace of Westminster, London, United Kingdom, June 8, 1982, in William P. Greene, Katherine A. Mellody, Kenneth R. Payne, and William K. Banks, eds., *Public Papers of the Presidents of the United States: Ronald Reagan, 1982*, Washington, DC: US Government Printing Office, 1983, vol. I, pp. 742-748.

3) *Pravda*, no. 272, Sept. 29, 1983, p. 1.

4) *Pravda*, no. 204, July 22, 1984, p. 5.

좀 다른 견해를 제시했는데, 레이건이 모순적인 전략을 전개했던 것이 아니라 임기 중간에 역코스를 취했다고 주장했다. 레이건은 점점 냉전이 열전으로 전환될 수도 있다는 두려움을 갖게 되면서 1984년 초에 소련에 대한 미국의 접근을 대결이 아닌 화해 모드로 전환했다는 주장이다.⁶⁾

둘 째, 레이건은 적에게 최대한의 압박을 가하여 항복을 강제했다는 것이다.⁷⁾ 레이건은 봉쇄전략이나 데탕트와 같은 과거의 실패한 외교정책 교리를 거부하면서 소련을 약화시킬 수 있는 기회를 놓치지 않았으며 ‘제국’을 붕괴시킬 약점들을 철저히 활용했다는 것이다.⁸⁾ 이러한 평가를 가장 적절하게 표현한 사람은 스웨이지어(Peter Schweizer)인데, 그는 다음과 같은 비유적인 말로 소련의 몰락에 대한 레이건의 외교정책의 중요성을 강조했다. “미국 외교정책의 맥락을 무시하고 소련의 붕괴를 논의한다는 것은 마치 갑작스럽고 예상 밖의 죽음을 조사하면서 살해 가능성을 배제하고 탐색하는 것과 같다.”⁹⁾

-
- 5) James Graham Wilson, *The Triumph of Improvisation: Gorbachev's Adaptability, Reagan's Engagement, and the End of the Cold War*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 2014, pp. 3-5.
- 6) Beth A. Fischer, *The Reagan Reversal: Foreign Policy at the End of the Cold War*, Columbia: University of Missouri Press, 1997, pp. 2-3.
- 7) Simon Miles and Farzan Sabet, “What Would Reagan Do on Iran?” *Foreign Policy* (Oct. 30, 2018), available at: <https://foreignpolicy.com/2018/10/30/what-would-do-on-iran-victory-cold-war-gorbachev-soviet-union-iran-maximum-pressure/>.
- 8) Steven F. Hayward, *The Age of Reagan*, vol. 2, *The Conservative Counterrevolution, 1980-1989*, New York: Crown Forum, 2009; Paul Kengor, *The Crusader: Ronald Reagan and the Fall of Communism*, New York: HarperCollins, 2006; Francis H. Marlo, *Planning Reagan's War: Conservative Strategists and America's Cold War Victory*, Washington, DC: Potomac Books, 2012.
- 9) Peter Schweizer, *Victory: The Reagan Administration's Secret Strategy That Hastened the Collapse of the Soviet Union*, New York: Atlantic Monthly Press, 1994, p. xii.

이러한 기존의 연구 결과들과 더불어 최근에는 레이건 대통령의 대소련 전략을 이중적 전략(dual-track strategy)이라는 개념으로 정리하는 경향이 있다.¹⁰⁾ 즉 레이건은 소련에 대하여 강한 군사적, 경제적, 이념적 압박을 가하면서도 동시에 외교적 접촉을 통하여 합리적인 유인책도 동원하였다는 것이다.¹¹⁾ 레이건은 고르바초프의 역할을 약화시키지 않으면서도 미국의 의도대로 냉전을 평화적으로 종식시키려는 국가안보전략을 구사했는데, 이것은 소련이 자신의 처지를 스스로 인식할 수 있는 상황을 연출하면서 소련을 다루었다는 해석인 것이다. 이러한 레이건 행정부의 대소련 안보전략인 양방향 전략에 대하여 본고는 레이건의 국가안보전략을 고찰하면서 레이건 행정부의 대소련 정책이 과연 양방향 전략에 걸맞는 평가를 받을 수 있는지에 대한 평가를 시도하고자 한다.

II. 국가안보전략의 성립과정

1981년 3월 30일 레이건 대통령은 미국 노동 총연맹 산업별 조합회의

10) 레이건의 대소련 외교전략을 양방향 전략이라고 평가한 저술들에 대해서는 다음을 참조할 것. Hal Brands, *What Good Is Grand Strategy? Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 2014, chapter 3; Hal Brands, *Making the Unipolar Moment: US Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 2016, chapter 2; John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy During the Cold War*, 2nd ed., Oxford: Oxford University Press, 2005, chapter 11.

11) Simon Miles, *Engaging the Evil Empire: Washington, Moscow, and the Beginning of the End of the Cold War*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 2020.

(AFL-CIO) 대표들과 오찬을 가진 후 백악관으로 복귀하기 위해 주차장으로 가는 길목에서 힝클리(John Hinckley Jr.)라는 사람에 의해 저격당하는 일을 겪었다. 레이건은 그의 자서전에서 저격당한 후 병원에 입원해 있는 동안 냉전의 긴장 해소를 위해 소련의 지도자와 만날 필요가 있음 절감했다고 술회했다.¹²⁾ 병상에서 레이건은 소련의 총서기 브레즈네프(Leonid Brezhnev)에게 개인적인 서한을 작성했다. 그는 1973년 6월 닉슨 대통령이 소련 지도자와 정상회담을 할 당시 수행원으로서 서로 처음 만났던 일을 상기시키면서 편지의 서두를 써내려갔다. 레이건은 “우리가 우리 양국 국민들의 일상적이고 실질적인 문제들을 고려하는 데 장애가 되는 이념과 정치적 경제적 철학과 정부의 정책을 갖고 있는 것이 가능할까요?”라고 브레즈네프에게 물었다.¹³⁾

레이건 대통령은 소련과 반목하기보다는 함께 협력하기를 원했는데, 이러한 현상은 대부분의 미국인들이 전혀 예상하지 못했던 레이건의 일면이었다. 레이건은 자서전에서 “나는 죽을 고비를 넘기면서 살아 있는 동안 핵전쟁의 위협을 줄이기 위해 무엇이든지 해야 한다는 것을 알게 하기 위해 신이 나를 살렸다고 생각했다”고 회고했다.¹⁴⁾ 그러나 죽을 고비가 레이건 자신을 변화시키거나 그의 대소련관을 변화시켰다기보다 소위 ‘양방향 외교전략’을 실행에 옮겨야겠다는 생각을 그에게 심어준 것이라고 해석하는 것이 더 합리적일 것이다. 왜냐하면 그는 본질적으로 보수반공주의자였고, 소련과의 대결은 기본적으로 힘의 우위를 점할 때 승리할 수 있

12) Ronald Reagan, *An American Life: The Autobiography*, New York: Simon and Schuster, 1990, p. 36.

13) Reagan to Brezhnev, Apr. 24, 1981, Ronald Reagan Presidential Library (RRPL), Executive Secretariat-National Security Council (ES-NSC), Head of State File, box 38, “Brezhnev 8190204, 8190205” folder.

14) Reagan, *An American Life*, p. 269.

다는 신념에는 변함이 없었기 때문이다.¹⁵⁾

우선 레이건의 국가안보전략을 이해하기 위해서는 당시의 상황과 그의 정치적 발언들을 살펴볼 필요가 있다. 그는 제1차 세계대전, 경제대공황, 제2차 세계대전, 그리고 냉전과 같은 세계적인 변화와 불안정을 경험하면서 1962년에 51세라는 비교적 늦은 나이에 공화당에 입당하면서 정치를 시작했다. 1960년대 초반은 냉전으로 인하여 폭력과 전쟁의 위험이 상존하는 불안정한 세계정세가 최고조를 향하여 치닫고 있던 시절이었다. 미국의 베트남 전쟁 패배 이후인 1970년대와 1980년대 초반에도 세계정세는 점점 더 불안정해지고 강대국 간 힘에 기반한 국제정치는 여전히 그 기세가 맹렬했던 반면, 미국의 영향력은 급속히 약화되는 상황 속에서 레이건은 미국 정치의 중심부로 진입하여 국제정치와 미국의 장래에 대하여 영향력과 발언권을 갖게 되었다.

1976년 레이건은 현직 대통령인 제럴드 포드(Gerald Ford)에 대항하여 공화당 대통령 후보 지명전에 뛰어들면서 미국의 군사력 재강화와 대소련 강경 대응을 자신의 공약으로 내걸었다. “두 번째가 된다는 것이 치명적이지는 않더라도 매우 위험한 세계에서 우리가 현재 넘버 투(number two)라는 사실은 도처에서 감지되고 있다”고 레이건은 주장했다.¹⁶⁾ 레이건이 현직 대통령을 낙마시키지는 못했지만, 그의 이러한 메시지는 매우 공감을 불러일으켰다. 포드 행정부가 국가정보평가단(National Intelligence Estimates)에서 작성된 정보를 가공되지 않은 채 매우 호전적인 외부 전문가들로 구성된 독립적인 단체에게 공개했을 때 그 정보단체는 정부가 소련의 위협을 과소평가했다고 결론지었다. 즉 소련은 미국의 평화적인 데탕트 정책을 미국을 좀 더 효율적으로 다루는 수단으로 인식했다

15) Simon Miles, *Engaging the Evil Empire*, p. 115.

16) Reagan remarks, Mar. 31, 1976, available at: www.fordlibrarymuseum.gov/library/exhibits/campaign/020400462-001.pdf.

는 것이다.¹⁷⁾

1980년 대통령에 출마하면서 레이건은 자신의 출마가 미국이 “점점 위태롭게 세계 최강의 지위에서 그보다 못한 지위로 떨어지는 것”을 방지하는 효과가 있을 것이라고 주장했다.¹⁸⁾ 그러나 그의 유일한 해결책은 군비증강이었다. 1980년 10월 레이건 후보는 유권들에게 행한 연설에서 “80년대의 평화를 위한 전략”을 다음과 같이 요약했다. “여러분과 함께 깊고 영속적인 평화에 대한 희망을 공유하고 있는 한 시민이자 부모이자 조부모로서” 본다면지미 카터(Jimmy Carter) 대통령의 대소련 정책은 실패했으며, 트루먼(Harry Truman) 대통령과 케네디(John F. Kennedy) 대통령이 국가안보를 지키는 데 있어서 귀감으로 세워놓은 민주당의 전통을 카터 대통령이 무너뜨리고 있다고 비난했다. 레이건 후보의 핵심적인 메시지는 소련과 맞붙겠다는 다짐이었다. 즉 그는 대통령이 되면 미국이 대립이나 대결을 추구하지는 않겠지만 미국의 이익을 확실하게 보호하겠다는 신호를 소련에게 주겠다는 것이었다. 그는 같은 연설에서 “우리는 필요하다면 계속 소련과 경쟁할 수 있으며 할 것이라는 점을 분명히 표명함으로써 소련의 경쟁의지를 꺾을 필요가 있지만, 동시에 우리는 경쟁을 멈추기를 원하고 참을성 있는 협상을 통하여 핵무기를 줄이기를 원한다는 점을 소련에게 밝힐 필요가 있다.”고 말했다.¹⁹⁾ 레이건의 참모들은 심지어 레

17) PFIAB memorandum, “Intelligence Community Experiment in Competitive Analysis: Soviet Strategic Objectives,” Dec. 1976, National Archives and Records Administration (NARA), Record Group (RG) 263, Records of Team A and Team B Estimates of the Soviet Offensive Threat, box 1, “Team B” folder.

18) Reagan remarks, Foreign and Defense Policy Advisory Group Meeting, Washington, DC, May 16, 1980, Hoover Institution Archives (HIA), Richard V. Allen Papers, box 27, folder 11.

19) Reagan remarks, Oct. 19, 1980, LOC, Alexander M. Haig Papers (AMHP), box 131, folder 8.

이건에게 이러한 그의 공약을 실행하기 위해 임기 초반에 모스크바를 방문할 것을 약속하라고 조언하기도 했다.²⁰⁾

레이건은 대통령이 된 이후에 평소 자신의 생각과 후보 시절 소련에 대한 발언과 생각들을 정리한 결과로서 소위 ‘이중적인 국가안보전략(dual-track grand strategy)’을 자신의 외교정책으로 채택했다. ‘힘을 통한 평화(peace through strength)와 조용한 외교(quiet diplomacy)’가 이 전략의 양대 기둥인데, 레이건은 이 상반된 전략으로 온건파와 강경파를 모두 만족시키고, 좀 더 유연한 외교적 지렛대를 갖겠다는 것이었다. 조용한 외교가 협상을 통하여 미국의 패권을 달성하겠다는 전략으로서 당근에 해당하는다면 힘을 통한 평화 전략은 군사력의 우위를 통해 소련을 강제하여 미국의 목표를 달성하겠다는 의미에서 채찍이라고 할 수 있다.²¹⁾

힘을 통한 평화의 추구라는 레이건의 전략은 여론의 집중적인 관심을 받았다. 1983년 3월 23일 레이건은 그의 방위력 증강의 핵심적인 요소인 전략방위구상(Strategic Defense Initiative, SDI, 속칭 별들의 전쟁, Star Wars),을 발표했는데 이것은 레이저를 이용해서 날아오는 소련 미사일을 격추시킨다는 다소 영화스러운 전략으로서 많은 그의 각료들뿐만 아니라 전 세계를 깜짝 놀라게 했다. 미사일방어망이라고 불리는 이 구상은 소련의 입장에서 보면 미국이 엄청난 군사력을 갖는 것이며 공산권인 소련을 비롯한 동유럽에 핵 선제타격을 가할 수 있는 능력을 보유하는 것이었다. 여기에 더하여 미국의 방어력 증강의 일환으로 당시 개발 중인 새로운 종류의 핵무기는 미사일방어망으로 인하여 보복능력을 상실한 소련을 거의

20) Gray to Casey, Oct. 18, 1980, HIA, William J. Casey Papers, box 292, "Foreign Policy 5" folder.

21) Reagan remarks, Los Angeles, Calif., Oct. 12, 1972, in Alfred Baltizer and Gerald Bonetto eds., *A Time for Choosing: The Speeches of Ronald Reagan, 1961-1981*, Chicago: Regnery Gateway, 1983, pp. 103-104.

무장해제 시키는 수준으로 몰아가는 것이었다. 또한 금수조치를 통하여 시베리아에 매장되어 있는 천연가스를 수출하지 못하도록 하려는 백악관의 노력은 공산주의에 대한 레이건의 발표와 어우러져 소련의 지도자들의 마음에 레이건의 최종적인 목표는 소련의 몰락을 촉진시키는 것일 것이라는 확신을 심어주었다.²²⁾

세계를 향하여 레이건은 “소련이 지원하는 침략에 저항하고 태어날 때부터 우리들의 것이었던 권리를 사수하기 위하여 생명의 위험을 무릅쓴 사람들과의 약속을 어기지 않을 것”이라고 다짐했다.²³⁾ 레이건은 세상을 시끄럽게 했던 엘살바도르와 니카라과에서의 공산주의 소요는 “시작에 불과한 것이며, 온두라스, 과테말라, 코스타리카 지역이 다음 목표가 될 것이며, 결국 멕시코에까지 이르게 될 것”이라고 결론지었다.²⁴⁾ 1980년 레이건의 한 선거 참모는 “위협과 문제를 일으키는 국가들의 등급을 매기자면, 여타의 국가들은 10점 중에서 5점 내외이지만, 소련은 10점 중에서 10점”이라고 단언했다.²⁵⁾ 사실 이것은 세계에서 공산주의를 격퇴한다는 명분하에 그들의 협력을 이끌어 내기 위해 비정상적인 정권들을 용인하겠다는 선언이나 다름없었는데, 이러한 내용을 골자로 하는 레이건 독트린이 후에 발표되었다.²⁶⁾

22) Bruce W. Jentleson, *Pipeline Politics: The Complex Political Economy of East-West Energy Trade* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1986), p. 175.

23) Reagan remarks, Joint Session of the Congress, Washington, DC, Feb. 6, 1985, in William K. Banks, ed., *Public Papers of the Presidents of the United States: Ronald Reagan, 1985*, Washington, DC: US Government Printing Office, 1986, vol. I, pp. 130-136.

24) Reagan, *An American Life*, pp. 238-239.

25) Van Cleave memorandum, “Defense Policy Briefing Book, 1980 Campaign,” LOC, Caspar W. Weinberger Papers, Box 572, “Campaign Defense Policy Briefing Book” folder.

26) 레이건 독트린은 제3세계에서 일어나는 혁명을 소련의 사주를 받은 것으로 간주

물론 호언장담이나 무력의 행사만으로 냉전이 종식되거나 소련이 몰락하지는 않았다. 공격적인 조치들은 외교적인 노력들과의 긴밀한 협조 속에서 효율적인 안보전략을 구성하는 법인데, 많은 사람들에게 레이건의 안보전략은 공격적인 조치들, 즉 힘에 의한 강경책 일변도인 것처럼 인식되었다. 안보전략가로서의 레이건에 대한 긍정적인 평가에서조차도 미-소 간의 협상에 대해서는 거의 언급하지 않고 있다. 레이건이 자신의 책에서 서술했듯이 “나중에 이야기 할 수 없는 것은 당시에도 이야기 할 수 없다”는 말로 조용한 외교를 행할 때의 핵심적인 사안의 불가피성을 이야기했다.²⁷⁾ 레이건이 말하고자 하는 바는 복잡한 문제를 더 이상 거론하지 않고 생략한 채 일을 진전시킨다는 것이다. 1980년의 선거 기간 동안 내부의 메모들은 미-소 간의 관계 개선과 인내의 중요성에 대하여 상당한 주의를 기울인 반면에 후보 자신은 유권자들의 관심을 끌기 위해 미국 국력의 재건에 초점을 맞춘 공격적인 연설을 하곤 했다. 즉 후보자와 선거 캠프 관계자들의 생각과 달리 소련과의 협상에 대한 필요성을 강조하는 그의 메시지는 대중들에게 전달될 수 없었던 것이다.

더구나 레이건 대통령 취임 초기 외교정책 영역에서 존재했던 상당한 정도의 혼란이 조용한 외교의 역할을 모호하게 한 측면이 있었다. 레이건의 핵심 참모들 중에게 국무장관 알렉산더 헤이그(Alexander Haig)와 국방장관 캐스퍼 와인버거(Caspar Weinberger)와 같은 인물들 사이의 내분은 새로운 사실이 아니었지만 레이건 대통령 아래에서 특히 두드러졌다. 부분적으로 이러한 현상은 헤이그 장관의 변덕스러운 성격 때문에 기인

한다는 선언이며 제3세계의 분쟁을 소련과의 대리전쟁으로 여기고 강력 대처하겠다는 선언이다. Chester Pach, “The Reagan Doctrine: Principle, Pragmatism, and Policy,” *Presidential Studies Quarterly* 36, no. 1, 2006, pp. 75-76.

27) Reagan to Koehler, July 9, 1981, in *Reagan: A Life in Letters*, eds. Kiron Skinner, Annelise Anderson, and Martin Anderson, New York: Free Press, 2003, p. 375.

한 면이 있었지만 레이건의 방관적인 관리 스타일 때문에 내분이 더욱 증폭되고 악화된 측면이 있었다. 대통령의 안보전략을 파악하기 위해 노력하는 참모들의 일을 더욱 어렵게 만든 요인은 부인인 낸시 레이건(Nancy Reagan)의 평가에서 보듯이 레이건이 자신의 사적인 생각을 쉽사리 다른 사람들과 공유하지 않으려는 “고독한 사람”이었다는 것이다.²⁸⁾ 레이건 대통령은 국가안보회의(National Security Council, NSC)와 같은 공식 회의석상에서 자신의 안보전략을 자세히 설명하거나 기록으로 남기지 않았다. 그럼에도 불구하고 레이건은 자신의 친구이자 공보담당 수석 비서였던 켈러(Jack Koehler)에게 보낸 편지에서 “나는 외교정책을 갖고 있네. 나는 단지 세상에다 대고 나의 외교정책이 무엇인지 설명하는 것이 항상 현명하다고 생각하지 않을 뿐이네.” 라고 썼다.²⁹⁾

레이건의 안보전략은 힘의 우위를 중시하지만 협상과 압박이라는 두 가지 목표를 달성하기 위하여 설계되었다. 즉 소련에 대하여 외교적, 경제적, 이념적, 군사적 압력을 가하는 한편 이러한 압력이 파국으로 치달지 않도록 관리하면서 때가 되면 미국에게 유리한 방향으로 협상을 이끌 수 있도록 한다는 것이었다. 대통령에 취임했을 당시 레이건과 그의 참모들은 국제사회에서 미국의 약화된 군사적, 경제적 지위에 대하여 매우 염려스러워했다.³⁰⁾ 이러한 약점 때문에 레이건 행정부는 미국의 힘을 더 약화시킬 수 있는 소련과의 협상과 공개적인 외교적 교섭을 주저하였다.³¹⁾ 시

28) Nancy Reagan, *My Turn*, with William Novak, New York: Random House, 1989, p. 106.

29) Reagan to Koehler, July 9, 1981, in *A Life in Letters*, p. 375.

30) National Intelligence Estimate no. 11-14-81, “Warsaw Pact Forces Opposite NATO,” July 7, 1981, National Archives and Records Administration (NARA), Record Group (RG) 263, National Intelligence Estimates (NIE), box 18, folder 51.

31) Pipes to Clark, “Statement of US Strategy Toward the Soviet Union,” Mar. 5,

간이 경과함에 따라 레이건 행정부가 염려했던 상황은 호전되기 시작했다. 미국의 경제는 점차 회복되었던 반면에 소련의 경제는 불안정해지고 있었다.³²⁾ 미-소 사이의 군사적 균형도 미국에게 유리한 쪽으로 기울기 시작했다.³³⁾ 이러한 상황에 고무된 레이건 행정부는 소련을 힘으로 압박하여 미국의 의도대로 양국관계를 끌고 가겠다는 태도를 보이면서도 미국의 증대된 힘에 대한 소련의 염려를 해소하려는 방편으로 외교적 협상을 활용했다. 세계적으로 볼 때 미국과 소련 모두 쇠퇴하고 있었는데 그 정도가 소련에게 좀 더 불리해졌다는 상황을 인식한 소련의 지도자들은 미국을 비롯한 서방을 대하는 데 있어서 힘의 대결보다는 외교적 협상을 통하여 자신들에게 좀 더 덜 불리한 합의를 이끌어 내는 쪽으로 방향을 잡았으며 미국은 이러한 소련의 의도를 간파하고 협상과 위협이라는 이중적 전략을 좀 더 효율적으로 구사할 수 있는 위치에 서게 되었다.³⁴⁾

III. 국가안보전략의 전개

레이건은 정치 경험이 짧을 뿐만 아니라 국제정치에 대한 경험은 거

1982, Ronald Reagan Presidential Library (RRPL), JFMF, box 39, "US Soviet Policy" folder.

32) Clark to Reagan, "Proposed Speech on US-Soviet Relations," Aug. 4, 1983, RRPL, JFMK, box 41, "US-USSR Relations Jul.-Aug. 1983 2" folder.

33) National Intelligence Estimate no. 11-3/8-83, "Soviet Capabilities for Strategic Nuclear Conflict, 1983-1993, Mar. 6, 1984 NARA, RG 263, NIE, box 15, folder 75.

34) Clark to Reagan, "The Prospects for Progress in US-Soviet Relations," Feb. 4, 1983, RRPL, William P. Clark Files (WPCF), box 8, "US-Soviet Relations Papers 2" folder.

의 전무한 상태에서 대통령 직위에 올랐다. 대부분의 미국 대통령들이 오랜 기간 동안 정치나 법률, 군사 분야 등에 종사한 것과 대조적으로 레이건은 젊은 시절 배우로 활약하다 정치에 입문한 상당히 독특한 경력의 소유자였다.³⁵⁾ 따라서 상당수의 학자들이나 정치가들은 레이건이 정치적, 외교적 식견이 부족하다고 보았는데, 그 중 한 연구자의 표현에 따르면 그는 “거의 독서를 하지 않으며 참모진이 써준 연설문을 대본으로 삼아 연기를 한 배우였고, 열정, 애국심과 매력으로 버티는 레이건의 무식은 레이건 자신의 신념만큼 단단한” 것이었다고 썼다.³⁶⁾ 레이건의 소위 별들의 전쟁(Star Wars)이라고 불리는 전략방위구상(Strategic Defense Initiative, SDI)도 1940년 레이건이 배우였던 시절에 <공중 살인(Murder in the Air)>이라는 영화에 밴크로프트(Brass Bancraft)라는 이름의 배역으로 출연하여 레이저가 나오는 첨단무기로 적기를 격추하는 장면을 연출한 적이 있었는데 여기에서 아이디어를 얻어 날아오는 소련 미사일을 레이저를 이용해 격추시킨다는 전략 구상이었다.³⁷⁾ 이러한 레이건에 대한 부정적인 평가는 국제정치에서 문제를 해결하는 방식에 있어서 복잡한 협상과 타협보다는 오히려 힘에 의지하는 할리우드의 용감 무식한 람보식 외교 스타일을 레이건의 문제해결 방식이라고 해석한 것이다.

그러나 레이건 행정부의 등장은 높은 이자율, 늘어나는 실업률, 생산

35) 레이건의 생애에 관해서는 Lou Cannon, *President Reagan, The Role of a Lifetime*, New York: Simon & Schuster, 1991; Garry Wills, *Reagan's America: Innocents at Home*, New York: Doubleday & Co., 1987; Peggy Noonan, *What I Saw at the Revolution: A Political Life in the Reagan Ear*, New York: Random House, 2003을 참조할 것.

36) Walter LaFeber, *The American Age: United States Foreign Policy at Home and Abroad since 1750*, New York: W. W. Norton, 1989a, p. 667.

37) Michael P. Rogin, *Ronald Reagan, the Movie: and Other Episodes in Political Demonology*, Berkeley, CA.: University of California Press, 1987, pp. 2-3.

성 저하 등 미국 경제상황에 대한 불만족과 카터(Jimmy Carter) 대통령의 지도력 결여와 인권외교를 내세운 외교정책에서의 실패 등이 그 원인이었다는 점도 고려해야 한다. 레이건은 추락하는 경제에 대한 회복과 베트남 전쟁 이후 현저하게 추락한 미국의 국제적 위상 제고의 책임자로 미국 국민들의 선택을 받았던 것이다. 즉 그는 국력의 쇠퇴와 국제 사회에서의 위상의 추락으로 인한 국가안보에 대한 미국인들의 불안증을 잠재울 수 있는 지도자로 부상했다. 그는 보수주의자답게 '작은 정부'를 표방했다. 대부분의 보수 정부들이 그렇듯이 레이건은 소득세 삭감, 정부의 시장 개입 최소화와 기업 규제 완화, 복지정책의 축소 등을 추진한 반면, 국제 정치에서는 외교안보를 강조하면서 연방정부의 권한을 증대시켰다. 그는 실추된 미국의 위상을 되찾겠다고 공언하면서 대표적 우파인사이자 나토 사령관을 역임했던 헤이그(Alexander Haig)를 국무장관으로 삼아 외교의 사령관을 구성했다.

레이건은 소련이 데탕트를 악용해서 군사적 우위를 확보하여 미국의 안보를 위협하고 있다고 보고 소련과의 전략무기제한회담을 중단했고, MX 미사일 개발을 위한 예산을 의회에 요구했다. 이외에도 레이건은 B-1 스텔스 폭격기 개발, MIRV(개별유도탄 다탄두 미사일) 시스템 개량, 잠수함 발사 장거리 미사일(SLBM) 개발과 공중 발사 순항 미사일(ALCM) 개발 등 각종 군사력 증강에 필요한 예산을 의회에 요구한 결과 미국의 국방비는 1980년부터 1984년까지 40퍼센트가 증가했고, 1981년부터 1987년까지 미국 정부의 부채는 1조 달러가 넘게 증가했다.³⁸⁾

이렇게 볼 때 레이건 행정부의 외교는 소련의 팽창을 봉쇄하려는 1940년대 후반 미국의 노력을 다시 부활시키는 것처럼 보였다. 즉 만약

38) Raymond L. Garthoff, *Detent and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1985, p. 1023.

적대국이 미국의 안보를 위협한다면 미국의 이익은 모든 지역에 놓여 있다는 과거 회귀적인 것이었다.³⁹⁾ 레이건 행정부의 대유럽 전략도 이러한 전제에서 전개되었다. 1981년 제네바에서 열린 중거리핵협상(Intermediate Range Nuclear Forces, INF)에서 나토 동맹국들의 방어력이 약화되지 않도록 미국은 소련에게 제로 옵션(zero option)을 제안했다. 이것은 소련이 서유럽을 겨냥한 중거리 미사일 613기를 폐기하면 미국도 퍼싱 II와 크르주 미사일 572기를 서유럽에 배치하기로 한 결정을 취소하겠다는 것이었다. 소련이 이 제안을 거부하자 레이건은 또 다른 절충안을 제시했는데 그것은 미국이 1983년 서유럽에 배치하기로 한 미사일을 줄이는 대신 소련도 351기의 다탄두 미사일 중 상당수를 폐기하라는 제안이었다. 소련은 이 제안도 거부했는데, 유럽에 배치되는 미사일 수에 영국과 프랑스의 미사일은 포함되지 않는다는 레이건의 제의 때문이었다.⁴⁰⁾ 중거리핵협상이 난항을 겪는 가운데 미국은 1983년 11월 영국과 서독에 미국의 크루즈 미사일을 배치하였다. 또한 소련을 압박하고 서유럽 방어를 강화하기 위해 레이건 행정부는 1985년 국방예산의 절반을 나토에 할애하였다.⁴¹⁾

이러한 레이건 행정부의 힘의 외교에도 불구하고 레이건 대통령과 집권당인 공화당 지도자들은 타협과 협상이라는 카드를 적절히 활용할 때 힘의 외교가 빛을 발한다는 점을 잘 인식하고 있었다. 1982년 전직 대통령인 닉슨(Richard Nixon)이 체코슬로바키아를 방문했을 때 그는 “레이건 대통령은 그의 반공주의적 언사에도 불구하고 평화의 파괴자가 아니라 평화를 만드는 사람이 되기를 원합니다. 그러나 그는 그것을 조용히 달성하

39) Union of Concerned Scientists, *The Fallacy of Star Wars*, New York: Vintage Books, 1984, p. 28.

40) *CHAFR*, vol. 4, pp. 222-223.

41) Stephen E. Ambrose, *Rise to Globalism*, 5th revised edition, New York: Penguin Books, 1988, pp. 334-335.

고자 합니다.”라고 언급함으로써 레이건 행정부가 타협과 협상을 소홀히 하고 있지 않다는 점을 역설하였다.⁴²⁾ 사실 닉슨의 이러한 언급은 레이건 대통령이 비밀리에 소련의 지도자에게 냉전의 긴장을 완화하기를 원한다는 점을 분명히 밝힌 후에 나온 것이었다. 서독 주재 미국대사였던 번즈(Arthur Burns)는 그의 재임 기간 동안 본(Bonn)에서 동독 주재 소련대사인 아브라시모프(Petr Abrasimov)를 정기적으로 만나는 비밀 채널을 계속 유지하고 있었다.⁴³⁾ 번즈 대사는 “국제적 상황의 순리에 따르면 미국이 소련과 좀 더 화목한 관계를 갖기 위해 노력해야 한다는 점이 매우 명확하다”고 언급하면서 자신은 그 임무를 수행하도록 레이건 대통령으로부터 특명을 부여받았다고 밝혔다.⁴⁴⁾ 번즈 대사는 소련 대사와의 대화에서 반복적으로 자신은 정기적으로 백악관과 소통하고 있으며, 특히 레이건 대통령을 대신해서 말하고 있다는 점을 강조했다.⁴⁵⁾ 그는 소련 대사에게 레이건 대통령은 1970년대에 존재했던 소련과의 불신의 벽을 허물고 새로운 관계로 전환하고 싶어 한다는 점을 전달하면서 자신은 그러한 임무를 수행하도록 대통령으로부터 특별히 임명된 대사임을 강조했다. 이에 대하여 소련 대사는 환영의 뜻을 표하면서 미국이 소련과의 관계 개선을 원한다면 레이건 대통령이 소련을 방문하여 소련지도자와 정상회담을 가질 용의가 있는지를 타진하였다. 왜냐하면 소련 측은 레이건의 반복되는 공격

42) Pipes to Clark, “Statement of US Strategy Toward the Soviet Union,” March 5, 1982, RRPL, JFMF, box 39, “US Soviet Policy” folder.

43) Reagan to Burns, Mar. 13, 1981, David M. Rubenstein Rare Book and Manuscript Library(RRBML), Arthur F. Burns Papers (AFBP), box 3, “Reagan to Burns” folder; Reagan to Burns, Feb 14, 1981, RRBML, box 3, “Reagan to Burns” folder.

44) Burns remarks, Chamber of Industry and Commerce, West Berlin, Nov. 27, 1984, *Department of State Bulletin* 85, no. 2094, 1984, pp. 20-23.

45) Abrasimov-Burns memorandum of conversation, Dec. 13, 1982, RRPL, JFMF, box 39, “US Soviet Policy” folder.

적인 반소련적 언사에 때문에 레이건의 진심에 대하여 의심을 거두지 않고 있었기 때문이었다. 이에 대한 번즈의 응답이 상당히 재미있다. “레이건 대통령의 소련에 대한 행동은 부모가 자식에 대하여 화가 나서 자제력을 잃고 모욕적인 언어를 사용하는 것과 같다.”⁴⁶⁾ 이 발언은 미국이 소련을 대하는 태도와 방식을 읽을 수 있는 내용을 담고 있다. 즉 미국은 소련을 동등한 협상 대상으로 인식하고 있지 않으며, 말썽을 일으키는 힘센 치기어린 비정상적인 국가 정도로 취급하고 있음을 알 수 있다. 또한 이 발언은 미국이 국제정치에서 얼마나 우월의식을 갖고 있는지를 노골적으로 표현하고 있다. 국제정치에서 미국의 선민의식과 메시아니즘은 이미 잘 알려진 바와 같이 건국 초기부터 있어온 현상이지만, 다시 한 번 확인되는 장면이다.

소련과 비공개적인 대화를 통한 조용한 외교를 수행하는 동안에도 레이건 행정부는 앞에서 언급한 대로 힘에 의한 국가안보전략을 계속 수행하고 있었고, 최소한 1985년 3월 고프바초프가 등장하기 이전까지는 레이건의 조용한 외교는 이렇다 할 진전이 없어 보였다. 고프바초프의 등장에 대한 서방세계의 반응은 처음에는 상당히 부정적이었다. 서독의 헬무트 콜(Helmut Kohl) 수상은 영국의 마가렛 대처(Margaret Thatcher) 수상에 게 고프바초프에 대해 그는 “가장 매력적인 공산주의자이자 가장 위협스러운 존재”라고 경고했다.⁴⁷⁾ 즉 기대감과보다는 우려를 표출했다. 미국의 정책 결정자들도 콜 수상과 마찬가지로 고프바초프가 소련의 정책을 인도적인 것으로 포장하여 소련을 선전하는데 활용하지 않을까 염려하였다.

46) Kochemasov-Burns memorandum of conversation, Sept. 23, 1983, RRPL, JFMF, box 40, “US Soviet Policy” folder.

47) Kohl-Thatcher memorandum of conversation, Jan. 18, 1985, Politisches Archiv des Auswärtigen Amts, B 150/611. Brands, *What Good Is Grand Strategy?*, p. 125에서 재인용.

고르바초프도 열 페이지가 넘는 레이건에게 보낸 편지에서 소련의 체제를 열심히 방어함과 동시에 미국의 정책을 비판할 정도로 서방세계에 대한 부정적인 태도를 보였다. 그는 미국이 “자유”세계의 지도자라는 주장에 대하여 “누가 미국에게 그런 위엄있는 임무를 수행하도록 권위를 부여했는가?”라고 의문을 표하면서 불쾌해 했다.⁴⁸⁾

그러나 5년 후에 그는 두 나라는 “협력할 운명이었다.”고 인정했다. 그가 그렇게 태도를 바꾼 배경에는 1981년 이래 레이건의 이중적인 국가안보전략이 어느 정도 효과를 거두었다는 것을 입증하는 것이었다. 즉 미국은 고르바초프로 하여금 미국과의 경제적, 군사적, 이념적 경쟁이 계속될 수록 소련에게 불리한 상황이 연출될 것이며 과거 양국 간의 협력적인 정책들이 소련에게 더 유리했음을 느끼도록 하는데 성공했다는 것이다. 권좌에 오른 후에 고르바초프는 “우리는 계속 이런 식으로 살 수 없다”⁴⁹⁾고 토로하면서 그것을 행동에 옮기기 시작했다.

레이건도 마찬가지였다. 새로운 서기장의 집권과 거의 동시에 레이건 대통령은 공개적으로 정상회담을 제안했다. 1985년 11월 제네바에서 예정되어 있었던 정상회담이 개최되기 수주일 전에 레이건은 취임한지 얼마 되지 않은 서기장에 대하여 자신의 감정을 다음과 같이 표현했다.

나는 고르바초프가 전통적인 소련의 목표에 전적으로 헌신하는 고도로 지적인 지도자라고 생각합니다. 그는 대단한 협상가이기 때문에 소련의 외교와 군사 정책을 효율적으로 이끌 것입니다. 그는 소련 공산주의의 위계적인 관료 집단에 의지하면서 그들에게 자신의 힘과 전통적인 소련의 목표에 대한 헌신

48) Reagan, *An American Life*, p. 617.

49) Rasia M. Gorbacheva, *La nadeius'* (Moscow: Novosti, 1991), 14. Brands, *What Good Is Grand Strategy?*, p. 127에서 재인용.

을 증명하려고 노력할 것입니다.⁵⁰⁾

레이건은 고르바초프의 군비통제에 대한 관심에 대하여 그의 평화에 대한 열망 못지않게 미국과 보조를 맞추면서 발생하게 되는 소련의 경제적 결과들을 제한하려는 욕구에 의해서도 크게 자극받을 것이라고 정확하게 진단했다.⁵¹⁾ 실제로 1980년대 후반의 진행 상황을 보면 고르바초프의 미국과의 협상에 대한 추동력은 소련의 경제위기가 심화될수록 계속 증대되었다. 냉전 말기에 중요한 외교적 돌파구가 임박했을 때 소련의 경제위기는 극대화되고 있었고 고르바초프가 국내 상황을 통제하기 위해 의지할 수 있는 유일한 자원은 굼직함 국제조약에 서명하는 것이었다. 더구나 그는 동-서 간 경쟁의 효과에 대한 의문을 품게 되면서 경쟁의 필요성에 대하여 크게 집착하지 않는 상태였다.⁵²⁾

그럼에도 불구하고 만일 미국이 소련에 대한 압력을 지속적으로 증가시키기만 하는 전략을 구사했다면 고르바초프가 쉽사리 협상 테이블로 나오지 못했을 것은 자명하다. 고르바초프는 그의 “새로운 사고(new thinking)”에도 불구하고 자신이 소련 정책을 마음대로 운용할 수 있기 때문에는 최종적인 승리 카드를 항상 손에 쥐고 있었는데, 그것은 전 세계적인 자본주의자들의 포위라는 위협을 구실삼아 국내에서 강력한 탄압과 공포 정치를 행하는 것이었다.⁵³⁾ 예를 들어, 1988년 7월에 실제로 소련의 군사 총참모장인 세르게이 아크로메프(Sergei Akhromeev)는 미국 측 합참의장

50) Reagan memorandum “Gorbachev,” Oct. 13, 1985, LOC, Donald T Regan Papers, box 215, folder 4.

51) Matlock to Ermarth, “Odds and Ends,” Dec. 31, 1986, RRPL, JFMK, box 27, “Important History Pre-1987” folder.

52) Wilson, *The Triumph of Improvisation*, p. 143.

53) Stephen Kotkin, *Stalin*, vol. 2, *Waiting for Hitler, 1929-1949*, New York: Penguin, 2017, p. 5.

인 크로우(William J. Crowe) 제독에게 전 세계적으로 주둔하고 있는 미국 군대의 존재를 나타내는 지도를 가리키면서 “귀하의 해군과 군사 기지들이 나의 조국을 포위하고 있으며 소련의 안보를 위협하고 있소.” 라고 일갈했다. 미국 측 지휘관은 이에 대하여 냉랭하게 “본인은 귀하로부터 그런 말을 듣게 되어 매우 기쁩니다.”라고 응수했다.⁵⁴⁾ 말하자면 고르바초프는 이러한 미국의 군사적 압박을 구실삼아 협상을 거부할 수도 있었으나, 미국의 지속적인 물밑 접촉을 통한 설득과 가증되는 경제적 위기 상황을 타개하는 방책으로서 대결보다는 협상이 더 소련에게 위기로부터 탈출한 가능성을 높이는 것이라고 결론지었다.

1985년 11월 제네바에서 레이건과 고르바초프 간에 열린 첫 번째 정상회담에서 현안 문제들에 대한 큰 진전은 없었지만, 양 정상은 서로에 대해 좀 더 현실적이며 인간적인 인상을 갖고 헤어졌다. 그들은 다시 만나서 회담을 이어가기로 합의했고, 핵전쟁으로는 승리를 얻을 수 없다는 데 서로 동의했다. 그러나 고르바초프는 소련에 대한 실존적인 위협이라고 인식하고 있었던 미국의 전략방위구상(Strategic Defense Initiative)에 대한 반대를 철회할 준비가 되어 있지 않았다.⁵⁵⁾ 1986년 레이카비크에서 다시 열린 정상회담에서 전략방위구상은 모든 전략핵무기를 없애자는 협상에 대한 장애물로 작동했다. 고르바초프는 만일 전략무기가 없어진다면 그것들을 격추시킬 시스템도 또한 필요하지 않으므로 전략방위구상의 폐기를 주장했다.⁵⁶⁾ 서로 합의에 이르지 못하는 못했지만, 이 협상에서 두 정상은 핵무기를 모두 제거해야 한다는 일치된 견해를 갖고 있었다는 중요한 사

54) John Lehman, *Oceans Ventured: Winning the Cold War at Sea*, New York: W. W. Norton, 2018, p. 236.

55) Reagan-Gorbachev memorandum of conversation, Nov. 19, 1985, in Savranskaya and Blanton, eds., *The Last Superpower Summit*, pp. 69-74.

56) Reagan-Gorbachev memorandum of conversation, Oct. 12, 1986, in *ibid.*, pp. 228-235.

실을 확인할 수 있다. 레이건에게 있어서 핵무기의 폐기는 제2차 세계대전 직후까지 거슬러 올라가는 매우 오래된 신념이었다.⁵⁷⁾ 고르바초프에게 우크라이나의 수도인 키이우(Kyiv)에서 발생했던 체르노빌(Chernobyl)의 대참사는 핵무기에 대한 그의 견해뿐만 아니라 그의 인생에 있어서의 변곡점이었다.⁵⁸⁾ “단지 한 번의 호흡으로 우리는 핵전쟁의 정체에 대하여 배웠으므로 우리는 협상할 필요가 있습니다.”라고 고르바초프는 정치국원들에게 협상을 강조했다.⁵⁹⁾ 그런데 당시 소련의 태환경화, 즉 외화벌이(hard currency)의 대부분을 차지했던 원유 가격이 급락함으로써 사태 해결에 찬물을 끼얹었다. 이것은 고르바초프의 주력인 개혁정책(perestroika program)의 핵심인 경제부흥에 필요한 자금의 조달이 어려워졌다는 것과 서방을 따라잡을 군대의 노력을 뒷받침할 여력이 없어진다는 것을 의미했다.

선택의 기로에 선 소련 지도부는 군부를 포함하여 대부분 고르바초프에게 선택권을 일임했고 그는 외교적인 해결책에 더 많은 노력을 기울이기로 결정했다. 1987년 12월 레이건과 고르바초프는 워싱턴에서 중거리 핵전략조약(Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty)을 체결했는데, 이것은 미국에게 상당히 유리한 조약이었다. 소련은 미국이 846개의 미사일을 폐기하는 데 대하여 1,846개의 미사일을 폐기해야 했을 뿐만 아니라 미국 군대가 소련에 대하여 상당한 우세를 점하고 있었던 공중과 해상에서 발사되는 미사일에 대해서는 그대로 두기로 했다. 더구나 소련이 그 전 해에 군축협상의 전제조건으로 내걸었던 전략방위구상(SDI)의 폐기에 대

57) Paul Lettow, *Ronald Reagan and His Quest to Abolish Nuclear Weapons*, New York: Random House, 2005, pp. 10-18.

58) Mikhail S. Gorbachev, *Naedine s soboi* (Moscow: Grin Strit, 2012), 442. Brands, *What Good Is Grand Strategy?*, p. 150에서 재인용.

59) Ibid.

해서는 아무런 조치도 없었고, 군축의 또 다른 장애물이었던 영국과 프랑스의 핵무기도 감축 대상에 포함시키지 않았다.⁶⁰⁾

고르바초프는 냉전의 대립을 제거하는 것이야말로 일을 진척시키려는 지도자의 주요한 목표가 되어야 한다고 강조했다.⁶¹⁾ 실제로 그는 오랫동안 긴장의 원천이었던 수많은 이슈들에 대하여 전향적인 태도를 취했다. 특히 인권에 대해서도 그는 진보적으로 변화했다. 그러나 개방정책(glasnost)이 대세를 장악하고 보리스 옐친(Boris Yeltsin)이 권력의 중심으로 부상함에 따라 그의 장악력은 약해졌다.⁶²⁾ 아프가니스탄에서 소련 군대는 미국이 휴대용대공미사일(FIM-92, Stinger)이라는 치명적인 무기를 저항세력에게 공급하기 시작하자 반군들을 진압할 충분한 능력을 갖추었음에도 불구하고 소득 없는 작전을 종결하고 철수하기 시작했다.⁶³⁾

냉전의 대결이 해소되는데 고르바초프가 행한 역할은 레이건 행정부가 행한 역할보다 훨씬 더 역동적이고 적극적이었다. 물론 소련의 불리한 상황을 역전시키기 위한 교육지책이었고 평가할 수도 있으나 결과적으로 고르바초프의 결단은 역사의 수레바퀴를 전진시키는 데 기여한 것은 분명하다.

결국 고르바초프는 불리한 군축협정에 서명했지만 미국으로부터 거의 아무런 대가도 얻지 못함으로써 비록 실패로 끝났지만 쿠데타를 겪어

60) Elizabeth C. Charles, "Gorbachev and the Decision to Decouple the Arms Control Package: How the Breakdown of the Reykjavik Summit Led to the Elimination of the Euromissiles," in Leopoldo Nuti, Frederic Bozo, Marie-Pierre Rey, and Bernd Rother, eds., *The Euromissile Crisis and the End of the Cold War*, Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, 2015, p. 68.

61) Politburo meeting record, Feb. 26, 1987, in *V Politburo TsK KPSS*, 149-152. Brands, *What Good Is Grand Strategy?*, p. 159에서 재인용.

62) Timothy Colton, *Yeltsin: A Life*, New York: Basic Books, 2008, pp. 130-132.

63) Artemy M. Kalinovsky, *The Long Goodbye: The Soviet Withdrawal from Afghanistan*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 2011, p. 74.

야 했고, 크렘린의 많은 정적들로부터 비난을 감수해야만 했다. 그는 지출의 감소로 경제적 유연성을 추구하고 레이건 대통령과 중요한 조약에 서명함으로써 국내외적인 격려를 필요로 했으나 개혁의 실패와 개방으로 담대해진 정적들의 반대에 직면했다. 미국은 그러한 진행 상황을 잘 알고 있었다. 고르바초프는 숄츠(George Shultz) 미국 국무장관에게 “미국의 정책은 점점 더 양보를 갈취하는 것”이라고 불평했다. 숄츠는 이에 대해 “저는 당신을 위해 울고 있습니다.”라는 냉소적인 반응으로 응대했다.⁶⁴⁾

IV. 나가며

냉전에 대한 레이건의 이해는 시대에 대한 그의 생각에 의해 형성되었다. 미국의 쇠퇴와 소련의 강력함을 인지했던 1980년대 초 레이건 행정부의 외교에 대하여 당시 외교정책 보좌관이었던 니츠(Paul Nitze)는 레이건 행정부는 좀 더 강력한 수단을 갖게 될 미래를 생각하면서 신중하게 강대국과의 관계를 정립할 필요가 있었다는 점을 다음과 같이 서술하였다.

표면상으로 우리는 아이디어의 탐색, 원칙에 충실한 신중한 협상, 그리고 신중한 협동 등에 강조점을 두면서 매우 진지하고, 사무적이어야 했으며, 극적인 측면을 배제해야만 했다. 그러나 내심으로는 시간을 버는 것이 목표였다. 소련과 우리는 모두 우선적인 집중을 요하는 내부적인 문제에 봉착해 있었다. 대부분의 경우에 소련이 직면한 문제들이 우리의 문제들보다 시간이 경과함에 따라 더 심각해졌다. 일정 기간 동안 우리는 그러한 문제들이 우리의 통제권

64) Shultz, *Turmoil and Triumph*, p. 894.

밖으로 벗어나지 않게 해야만 했다.⁶⁵⁾

레이건이 추구했던 힘을 통한 평화와 조용한 외교라는 이중적 전략은 1980년대 후반 고르바초프가 소련의 힘을 재건하기 위해 장기간의 평화를 원했을 때 빛을 발하기 시작했다. 워싱턴은 서두를 필요가 없었다. 고르바초프가 서두를수록 미국의 정책들은 장기간의 호흡으로 운용되었다. 미국은 기다릴 여유가 있었고, 그렇게 함으로써 더 많은 것을 얻을 수 있었다. 반면에 소련이 직면한 문제들은 더 커지지만 할뿐이었다. 고르바초프는 단기적인 시간표에 따라 움직일 수밖에 없었다. 왜냐하면 그는 국내 외적으로 즉각적인 결과를 얻어야 했기 때문이었다. 고르바초프는 미국의 정책결정자들이 자신의 카드를 보여주기를 원한다고 불평했을지도 모르지만, 미국은 그가 계속 악화되는 나쁜 카드를 손에 쥐고 있다는 사실을 간파하고 있었다.⁶⁶⁾

레이건 행정부의 외교정책과 국가안보전략을 논할 때 두 개의 트랙, 즉 힘을 통한 평화와 조용한 외교라는 이중적 정책이 공존했다는 점은 분명하다. 그러나 그 두 가지 요소 중 어떤 정책에 더 방점을 두었는지에 대한 견해는 다를 수 있다. 지금까지 살펴본 바에 따르면 레이건 행정부의 외교정책, 특히 소련에 대한 국가안보전략에 있어서는 ‘힘을 통한 조용한 강요(peace through quiet coercion)’라고 표현하는 것이 더 적절하다고 생각된다. 왜냐하면 레이건 대통령은 외교에 문외한이었고, 그의 행정부에서 외교를 관장했던 그의 참모들은 대부분 힘을 통한 외교가 미국을 더욱 강하게 할 것이라고 믿는 보수우파였기 때문에, 협상과 타협을 통하여 상대방의 필요를 어느 정도 충족시키면서 자신의 목적을 달성하는 온건한

65) Nitze to Ikle, Dec. 23, 1980, LOC, Paul Nitze Papers, pt. 1, box 144, folder 3.

66) George H. W. Bush and Brent Scowcroft, *A World Transformed*, New York: Alfred A. Knopf, 1998, p. 28.

협상가들의 기질과는 거리가 멀었다. 그들은 고르바초프의 약점을 파고들어 원하는 바를 얻어냈다는 점에서 협상이라기보다는 강요나 강압에 의한 결과라고 보는 것이 더 타당하다. 미국의 국력이 점점 쇠퇴해지고 있는 최근에는 이러한 현상이 점차 가속화될 것으로 예상되며 그 결과는 국제정치의 혼돈과 무질서로 이어질 가능성이 크다.

(2023.07.17. 투고 / 2023.07.24. 심사완료 / 2023.08.04. 게재확정)

[Abstract]

Reagan administration's Grand Strategy toward the Soviet Union

Chang, Jun-Kab

Reagan's approach to the Cold War was shaped by his concept of time. At the beginning of the 1980s, in a time of perceived US weakness and Soviet strength, Reagan administration needed to proceed with prudence, carefully managing superpower relations with an eye to a future in which they enjoyed greater leverage.

By the end of decade, it was Gorbachev who wanted 'a long period of peace' to rebuild Soviet capabilities. Washington, however, was in no rush; US policymakers operated with a long time horizon. The United States could afford to wait, and would likely benefit from so doing, as Soviet problems only mounted. Gorbachev, on the other hand, operated on a short timeline, growing increasingly desperate for results and respite abroad as he found neither at home. Washington knew full well what it was doing, but responded sardonically.

Two tracks coexisted in the Reagan administration's grand strategy toward the Soviet Union from the outset: peace through strength and quiet diplomacy. But it was actually peace through quiet coercion because there was no meaningful diplomacy in terms of negotiations and deals for Gorbachev. Gorbachev complained later that US policy is one of extorting more and more concessions.

□ Keyword

Reagan administration's grand strategy, American foreign policy, Dual-track grand strategy, Ronald Reagan, Mikhail Sergeyevich Gorbachev

[참고문헌]

- Ambrose, Stephen E., *Rise to Globalism*, 5th revised edition. New York: Penguin Books, 1988.
- Baltizer, Alfred and Gerald Bonetto eds., *A Time for Choosing: The Speeches of Ronald Reagan, 1961–1981*. Chicago: Regnery Cateway, 1983.
- Banks, William K. ed., *Public Papers of the Presidents of the United States: Ronald Reagan*, 1985, Washington, DC: US Government Printing Office, 1986.
- Brands, Hal, *What Good Is Grand Strategy? Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 2014.
- _____, *Making the Unipolar Moment: US Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 2016.
- Cannon, Lou, *President Reagan, The Role of a Lifetime*, New York: Simon & Schuster, 1991.
- Colton, Timothy, *Yeltsin: A Life*, New York: Basic Books, 2008.
- Department of State Bulletin* 85, no. 2094 (1984).
- Fischer, Beth A., *The Reagan Reversal: Foreign Policy at the End of the Cold War*, Columbia: University of Missouri Press, 1997.
- Gaddis, John Lewis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy During the Cold War*, 2nd ed, Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Garthoff, Raymond L., *Detent and Confrontation: American-Soviet*

- Relations from Nixon to Reagan*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1985.
- Green, William P., Katherine A. Mellody, Kenneth R. Payne, and William K. Banks, eds., *Public Papers of the Presidents of the United States: Ronald Reagan*, 1981, Washington, DC: US Government Printing Office, 1982.
- _____, *Public Papers of the Presidents of the United States: Ronald Reagan, 1982*, Washington, DC: US Government Printing Office, 1983.
- Hayward, Steven F., *The Age of Reagan, Vol. 2, The Conservative Counterrevolution, 1980-1989*, New York: Crown Forum, 2009.
- Jentleson, Bruce W., *Pipeline Politics: The Complex Political Economy of East-West Energy Trade*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1986.
- Kalinovsky, Artemy M., *The Long Goodbye: The Soviet Withdrawal from Afghanistan*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 2011.
- Kengor, Paul., *The Crusader: Ronald Reagan and the Fall of Communism*, New York: HarperCollins, 2006.
- Kotkin, Stephen, *Stalin*, vol. 2, *Waiting for Hitler, 1929-1949*, New York: Penguin, 2017.
- LaFeber, Walter, *The American Age: United States Foreign Policy at Home and Abroad since 1750*, New York: W. W. Norton, 1989a.
- Lehman, John, *Oceans Ventured: Winning the Cold War at Sea*, New York: W. W. Norton, 2018.
- Lettow, Paul, *Ronald Reagan and His Quest to Abolish Nuclear*

Weapons, New York: Random House, 2005.

Marlo, Francis H., *Planning Reagan's War: Conservative Strategists and America's Cold War Victory*, Washington, DC: Potomac Books, 2012.

Miles, Simon and Farzan Sabet, "What Would Reagan Do on Iran?" *Foreign Policy* (Oct. 30, 2018), available at: <https://foreignpolicy.com/2018/10/30/what-would-do-on-iran-victory-cold-war-gorbachev-soviet-union-iran-maximum-pressure/>.

_____, *Engaging the Evil Empire: Washington, Moscow, and the Beginning of the End of the Cold War*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 2020.

Noonan, Peggy, *What I Saw at the Revolution: A Political Life in the Reagan Ear*, New York: Random House, 2003.

Pach, Chester, "The Reagan Doctrine: Principle, Pragmatism, and Policy," *Presidential Studies Quarterly* 36, 2006.

PFIAB memorandum, "Intelligence Community Experiment in Competitive Analysis: Soviet Strategic Objectives," Dec. 1976, National Archives and Records Administration (NARA), Record Group (RG) 263, Records of Team A and Team B Estimates of the Soviet Offensive Threat, box 1, "Team B" folder.

Pravda, no. 272, Sept. 29, 1983.

Pravda, no. 204, July 22, 1984.

Reagan, Ronald, *An American Life: The Autobiography*. New York: Simon and Schuster, 1990.

Rogin, Michael P., *Ronald Reagan, the Movie: and Other Episodes in Political Demonology*, Berkeley, CA.: University of California

Press, 1987.

Ronald Reagan Presidential Library (RRPL), Executive Secretariat–National Security Council (ES–NSC), Head of State File, box 38, “Brezhnev 8190204, 8190205” folder.

Schweizer, Peter, *Victory: The Reagan Administration’s Secret Strategy That Hastened the Collapse of the Soviet Union*, New York: Atlantic Monthly Press, 1994.

Union of Concerned Scientists, *The Fallacy of Star Wars*, New York: Vintage Books, 1984.

Wills, Gary, *Reagan’s America: Innocents at Home*, New York: Doubleday & Co., 1987.

Wilson, James Graham, *The Triumph of Improvisation: Gorbachev’s Adaptability, Reagan’s Engagement, and the End of the Cold War*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 2014.