

미국 대통령 선거와 군사개입, 그 숨겨진 상관성*

박 종 희**

I. 서론

II. 미국 대통령의 무력사용에 대한 논쟁

III. 대통령과 의회, 그리고 무력사용

IV. 경험자료를 통한 가설 검증

V. 결론

국문요약

제2차 세계대전 이후 미국 대통령의 무력사용을 국내적 요인을 통해 설명하려는 시도는 우회적 무력사용 가설과 제도주의 무력사용 가설로 크게 나눌 수 있다. 본 논문은 이 두 가지 기존 주장을 비판적으로 검토한 후, 이에 대한 대안적 설명으로 개입주의 대통령의 선거적 기원이라는 새로운 새로운 가설을 제시한다. 보다 구체적으로 본 논문은 압도적인 지지를 통해 당선된 전후의 미국 대통령들은 그렇지 않은 대통령에 비해 무력사용 결정과정

에서 의회의 반대를 보다 효과적으로 차단할 수 있었음을 주장한다. 이를 위해 전후 미국 대통령이 외교와 안보 정책에서 누리는 구조적 이점을 살펴보고, 1945년부터 2000년까지의 분기별 자료를 바탕으로 미국 대통령의 무력사용 빈도와 대통령 선거에서의 득표율이 양의 상관관계를 가진다는 경험적 증거를 제시한다.

주제어: 대통령, 의회, 무력사용, 선거, 외교정책

* 이 논문은 2010년도 정부재원(교육과학기술부 인문사회연구역량강화사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2010-330-B00036). 익명의 심사자님들과 논문 아이디어에 대해 좋은 논평을 해주신 Gary J. Miller, Kentaro Hirose, 강신구 교수, 김덕홍 교수, 김종식 교수, 박홍민 교수, 안재홍 교수, 임성호 교수, 정경호 교수님께 감사를 표한다.

** 미국 시카고대(University of Chicago) 정치학과 조교수, 미국 Washington University in St. Louis, 정치학 박사.

저서 및 논문 “Structural Change in U.S. Presidents’ Use of Force,” American Journal of Political Science, Vol. 54, No. 3: 766-782 (2010) 외.

I. 서론

미국 대통령의 무력사용(presidential use of force abroad)에 국내적 요인이 미치는 영향에 대한 연구는 오랫동안 미국정치와 국제정치의 주요 연구주제가 되어왔다. 먼저 1970년대와 1990년대 중반까지 무력사용의 정치적 동기(political motivations)에 초점을 맞춘 우회적 무력사용 가설(diversionary use of force hypothesis)이 대표적인 연구이다. 이 연구의 핵심적 주장은 재선을 앞둔 대통령이 국내에서의 지지도 상승이나 혹은 자신에게 불리한 여론을 회피하기 위한 수단으로 무력을 사용한다는 주장이다. 한편 베트남 전쟁 이후부터 미국 의회가 대통령의 무력사용 권한을 적극적으로 제약하기 시작하면서, 대통령의 무력사용 결정에 분점정부와 같은 제도적 조건(institutional conditions)들이 주는 영향이 주된 연구주제로 부상하였다. 이들은 무력사용의 정치적 동기보다는 대통령과 의회의 관계에 초점을 맞춘 제도주의적 연구방법을 취하고 있다.

본 논문은 이 두 가지 연구경향들을 비판적으로 검토한 후, 전후(戰後) 미국 대통령의 무력사용 결정에 대한 대안적 설명으로 개입주의 대통령의 등장에 대한 선거적 기원(electoral origin)이라는 새로운 가설을 제시한다. 미국 대통령은 외교와 안보 정책의 의제 설정에서 절차와 정보상의 우위, 그리고 선거에서의 유인이라는 세 가지 측면에서 의회에 비해 구조적 우위를 점하고 있다. 이러한 구조적 이점들을 활용하는 능력은 대통령 개개인의 특성에 따라 조금씩 다르게 나타나는데, 이들을 관통하는 한 가지 중요한 공통점은 바로 선거에서 압도적인 국민적 지지로 당선된 대통령의 경우, 외교와 안보 정책에서 보다 효과적으로 주도권을 점할 수 있다는 것이다. 바로 이런 이유로 본 논문은 압도적인 지지를 통해 당선된 전후의 미국 대통령들은 그렇지 않은 대통령에 비해 무력사용 결정과정에서 의회의 반대를 보다 효과적으로 차단할 수 있었고 무력사용에 적극적일 수 있었다고

주장한다.

이러한 주장을 검증하기 위해 본 논문은 1945년부터 2000년까지의 분기별 무력사용 빈도와 다양한 국내외 변수들과의 상관성을 비교분석하였다. 그 결과 선거에서 나타난 국민적 지지의 수준이 무력사용 빈도와 양의 상관관계를 가지는 반면, 의회 내 대통령 당의 크기, 분점정부 여부, 여론조사를 통해 집계된 대통령 지지도 등은 무력사용 빈도와 유의미한 상관성을 보이지 않았다.

II. 미국 대통령의 무력사용에 대한 논쟁

1. 우회적 무력사용 가설

미국 대통령의 무력사용에 대한 연구의 이론적 기원은 대통령의 무력사용이 행정부에 대한 지지도를 상승시키고 의회 내 반대당의 견제를 약화시키는 국론통일효과(rally-around-the-flag effect)가 있는가 하는 1970년대 여론조사 자료를 바탕으로 한 연구들에 있는 것으로 볼 수 있다(Mueller, 1973; Stimson, 1976). 이는 국내경제가 악화되거나, 대통령이나 여당에게 불리한 사건이 터졌을 때, 대통령이 국내정치에서 돌파구를 마련할 수 없어 국내적 관심을 다른 방향으로 돌리려는 목적에서 무력개입이 이루어진다는 ‘우회적 무력사용 가설(diversionary use of force hypothesis)’로 정리되었다(Ostrom and Job, 1986; James and Oneal, 1991; Fordham, 1998, 2002). 예를 들어 오스트람과 잡(Ostrom and Job, 1986)은 대통령의 무력사용 결정에 영향을 미치는 요인을 국제관계, 무력사용에 대한 국내여론, 그리고 선거나 대통령 지지율과 같은 국내 정치경제적 요인으로 구분한 뒤, 1946년부터 1976년 사이의 무력사용 빈도와 그 상관성을 분석하였다. 이를 통해 대통령의 무력사

용 결정에 가장 중요한 영향을 미치는 요인은 국제적 요인이 아니라, 대통령의 지지도라는 다소 충격적인 결론을 제시하였다.

그러나 우회적 무력사용 가설에 대한 연구들은 통계적 상관성은 인과성의 필요조건일 뿐 충분조건이 아니라는 비판에 확실한 답을 내놓지 못했다. 통계적 상관성만으로 무력개입 결정의 정치적 동기를 입증하려는 시도는, 객관적 조건과 주관적 의도를 연결하는 이론이 없는 한 과학적 신뢰를 얻기 힘들다. 이와 관련하여 리안(Bradley Lian)과 오닐(John R. Oneal)은 무력사용에 대한 대통령의 기회주의적 의도를 객관적 자료를 통해 찾으려는 시도 자체가 불가능하다고 주장했다. 만약 미국 대통령이 자신의 정치적 이익을 위해 자국의 군대를 위협에 노출시켰다는 객관적 증거가 있다면, 이는 대통령에 대한 탄핵 사유가 될 것이기 때문이다(Lian and Oneal, 1993: 278).

이런 측면에서 기회주의적 무력사용에 대한 당파적 설명을 제시하면서 이론과 경험자료 간의 간극을 메우고자 한 포드햄(Fordham, 1998)의 연구가 주목할 만하다. 포드햄은 무력사용에 대한 대통령의 기회주의적 의도는 거시경제 목표에 대한 당파적 차이로부터 발생한다고 주장했다. 그의 이러한 주장은 정치경제적 조건이 선거 결과에 미치는 영향에 대한 힝스(Douglas A. Hibbs, Jr.)의 연구에 기반해 있다. 힝스는 실업률과 인플레이션이 갖는 단기적인 상충관계(short-term trade-off)에서, 우파정당은 인플레이션 억제를 보다 강조하고 좌파정당은 실업률의 억제에 보다 강조를 두어 왔다고 관찰하였다(Hibbs, 1977). 이를 바탕으로 포드햄은 공화당 대통령은 인플레이션 억제에 대한 이념적 경도로 인해 실업률 통제가 정책상으로 풀기 힘든 문제가 되며, 따라서 국내 실업률이 높은 경우 무력사용과 같은 다른 정책수단으로 자신의 지지도를 높이고자 하는 유인이 증가한다고 주장했다. 반면 민주당 대통령은 실업률 문제를 푸는 데 사용해야 하는 정책수단—예를 들면 이자율 인하—에 이념적 제약이 적기 때문에 이러한 유인이 적다는 것이다. 결국 실업률이 높은 경우 공화당 대통령에게서 무력사용 가능성이 높게 나타나는 반면, 인플레이션이 높은 경우에는 민주당 대통령이

무력사용을 이용하여 자신의 지지도를 제고하고자 하는 유인이 증가한다는 것이다.

2. 제도주의 무력사용 가설

미국정치와 국제정치를 연구하는 일군의 학자들은 대통령의 정치적 동기와는 별개로, 대통령과 의회 간 관계가 대통령의 무력사용에 미치는 영향에 대해 연구해왔다(Lindsay, 1992-1993, 1994, 2000; Levy and Mabe, 2004; Howell and Pevehouse, 2005, 2007; Kriner, 2010). 무력사용에 대한 제도주의 연구의 가장 대표적인 것으로 본 논문은 하월과 피비하우스의 연구에 주목한다(Howell and Pevehouse, 2005, 2007). 하월과 피비하우스는 전후 미국 대통령의 무력사용 결정이 다른 국내정책과 마찬가지로 의회에서 대통령이 받는 당파적 지지수준에 의해 영향받아 왔다는 새로운 주장을 전개했다. 의회의 당파적 구성이 대통령의 무력사용에 구조적인 제약을 가해왔다는 이러한 주장은 2007년 당시 미국 내에서 비등하던 이라크전쟁에 대한 반대여론, 그리고 부시(George W. Bush) 대통령의 전쟁권 남용에 대한 비판과 관련하여 많은 주목을 받았다.

하월과 피비하우스의 이론적 핵심은 예상반응의 논리(logic of anticipated reaction)로 요약될 수 있다. 이는 무력사용 결정과정의 최초 행위자인 대통령이 의회가 자신의 선택에 어떻게 반응할 것인가 하는 고려하에 무력사용을 결정한다는 주장이다. 즉 대통령은 의회 내 다수당의 사후적(ex post) 반대가 예상되는 경우 무력사용에 보다 소극적으로 임할 것이고, 반면 다수당의 지지가 예상되는 경우 무력사용에 보다 적극적일 것이라는 주장이다. 그 가장 중요한 이유는 의회가 대통령의 무력사용 권한을 제한하는 수단이 예산 심의나 청문회, 정보공개 요구, 그리고 군사력 증원 등과 같이 사후적 통제에 기반해 있기 때문이다. 여기에 대통령에 대한 의회 내의 지지는 주로 당의 경계를 따라 이루어진다는 현실적 가정을 덧붙여, 다수당의 지지를 받

는 대통령이 무력사용에 보다 적극적이라는 가설을 도출하게 된다.

그러나 무력사용 결정이 다른 국내정책과 다를 바 없이 대통령에 대한 의회 내 당파적 지지수준에 의해 좌우되어 왔다는 주장은 무력사용과 관련된 경험적 사실과 일치하지 않는 점이 많다. 먼저 하월과 피비하우스의 제도주의 가설은 전후 미국 대통령 중 가장 적극적으로 군사력을 사용했던 레이건(Ronald Reagan) 정부 시기(1981~1988년)를 설명하지 못한다. 뒤에 다시 살펴보겠지만, 레이건 대통령은 양원에서 과반수의 당파적 지지를 받은 적이 없으나, 공산주의 확산을 막아야 한다는 자신의 개인적 신념과 추락한 미국의 국가 이미지를 회복하겠다는 선거공약을 기반으로 민주당 의회를 적절히 압박하여 수차례의 군사력 파병과 비밀군사작전을 추진했다.

사실 하월과 피비하우스의 이론을 현실에 적용해보면, 대통령은 의회의 반대를 초래할 무력사용을 애초부터 시작하지 않을 것이며, 따라서 대통령과 의회 간 무력사용에 대한 갈등은 관측되지 않아야 한다. 그러나 미국 대통령과 의회는 무력사용에 대해 끊임없이 갈등해왔으며, 대통령의 무력사용 권한을 제한하기 위한 전후 미국 의회의 중요한 조치들—1973년의 전쟁권 결의(The War Powers Resolution)¹⁾, 1982년과 1984년의 볼랜드 수정안(The Boland Amendment), 1986년 이란-콘트라 게이트(Iran-Contra gate)에 대한 청문회 등—은 모두 대통령과 의회 간 갈등의 결과로 등장한 것이다.

1) 전쟁권 결의를 통해 의회는 국가가 심각한 공격에 직면하지 않는 한 대통령은 의회의 동의를 얻어서만 무력을 사용할 수 있도록 규정하고, 무력이 행사되었을 경우 48시간 이내 의회에 보고 및 60일 이내 군사력 철수를 요구하였다. 그러나 전쟁권 결의가 통과된 후에도 미국 대통령들은 무력사용에 대한 의회의 제약을 군 통수권자로서의 헌법적 권한에 대한 침해로 간주하여 의회의 동의를 구하지 않으려는 경향을 보이고 있다(Grimmett, 2011).

Ⅲ. 대통령과 의회, 그리고 무력사용

본 논문은 하일과 피비하우스의 제도주의 가설이 절차의 중요성을 강조했다는 긍정성에도 불구하고 대통령과 의회 간 갈등을 추상화해버리는 비현실적 결론에 이르게 된 원인으로, 외교와 안보 정책과 같은 국제정치 영역에서 대통령의 의제 설정 능력이 갖는 근본적인 차이를 간과한 데 있다고 주장한다. 특히 외교와 안보 정책과 같은 국제정치 영역에서 정책 결정에 필요한 정보가 대통령과 의회 간에 어떻게 배분되는지, 그리고 정책 결정의 결과가 재선에 미치는 영향이 대통령과 국회의원 간에 어떻게 다른지가 추가적으로 설명되어야 한다고 주장한다.

1. 무력사용 결정에서 대통령이 가진 구조적 우위

대통령의 정치행위가 국제정치와 국내정치에서 서로 다르게 나타난다는 주장은 미국정치 전공자들에게 전혀 새로운 것이 아니다. 이미 55년 전 두 개의 대통령제 가설(two presidencies hypothesis)로 윌다브스키(Wildavsky, 1966)에 의해 처음 제기된 바 있다. 윌다브스키에 따르면 1948년부터 1964년 사이 의회는 대통령의 외교정책 의제를 65% 통과시킨 반면, 대통령의 국내정치 의제는 40% 밖에 통과시키지 않았다. 대통령의 의제 성공률이 국제정치에서 더 높다는 경험적 관측에서 출발한 두 개의 대통령제 가설은 이후 미국정치의 중요한 논쟁점 중 하나가 되었다.²⁾ 아래에서는 무력사용 결정

2) 두 개의 대통령제 가설은 1980년대와 1990년대를 거치면서 계량자료에 기반을 둔 연구들에 의해 대체로 틀렸거나 냉전이라는 특수한 시대적 조건에서만 관측되는 것으로 간주되었으나(Sigelman, 1979; Oldfield and Wildavsky, 1989; Fleisher and Bond et als., 2000), 최근 미국의 대통령제 연구자들에 의해 다시 한번 주목받고 있다. 재조명의 근거에는 게임이론이나 신제도주의 이론에 기반을 두어 대통령의

과정에서 대통령이 의회에 비해 가진 세 가지 우위를 절차와 정보상의 우위, 그리고 선거에서 유인구조의 차이로 나누어 설명한다.³⁾

첫째, 하월과 피비하우스에 의해 지적된 바와 같이, 미국 대통령은 외교와 안보 정책에서 의제 설정을 주도하는 최초 행위자 이점(first-mover advantage)을 누린다. 일반적으로 대통령은 행정명령이나 국가안보지침(national security directives), 공포(proclamations) 등을 통해 자신의 의제를 제안하고 입법할 수 있는 권한을 가진다. 대통령이 이러한 권한을 국내정치 주제들에 사용할 경우 의회와의 충돌을 피하기 어려운 반면, 외교와 안보관련 정책에서는 자신의 입법권한을 보다 적극적으로 사용할 수 있다. 캔스론과 하월 등(Canes-Wrone and Howell et al., 2008)은 경험자료를 통해 대통령의 입법권한 사용이 외교와 안보관련 정책에서 가장 두드러졌다는 사실을 확인하였다.

둘째, 외교와 안보관련 정책에서 대통령은 의회에 비해 상당한 정보의 우위를 누린다. 의회가 대통령을 견제하고 감시함에 있어서 정보의 공유는 필수적이다. 그러나 국가 안보나 국제정치에 관한 의회의 정보공개 요구는 종종 정보의 민감성을 이유로 행정부에 의해 거부된다.⁴⁾ 의회에 대한 정보공개 시점이 대부분 사후적이고 또한 그 범위가 제한적이라는 점은 의회가

권력을 재해석하려는 새로운 이론적 흐름이 있고, 다른 한편으로 행정명령(executive order)이나 대통령의 담화(presidential speeches) 등과 같은 새로운 유형의 계량자료들을 이용하는 경험연구의 흐름이 있다(Mayer, 2001; Lewis, 2003; Canes-Wrone, 2006).

- 3) 이 세 가지 근거에 대한 아이디어는 Canes-Wrone and Howell et al.(2008)에서 얻은 것임을 밝힌다.
- 4) 그 대표적인 예가 바로 미국 대통령이 매일 아침 국가정보국의 책임자(Director of National Intelligence)—과거에는 중앙정보기구(CIA: Central Intelligence Agency)의 책임자—로부터 정보 보고를 받는 대통령일일보고(PDB: President's Daily Brief)이다. 1960년 케네디(John F. Kennedy) 대통령 때부터 시작된 이 보고서는 외교, 안보 및 군사정보를 다루는 모든 정부기관이 그 작성에 참여할 수 있으며, 대통령을 제외한 다른 기관에는 공개되지 않는다.

대통령의 무력사용 결정을 사전적으로(ex ante) 제약하는 데 심각한 장애로 작용한다. 또한 대통령과 행정부는 의회가 무력사용에 대한 정보를 사후적으로 획득하고 가하는 비판을 후판단에 의한 편파(hindsight bias)로 반박할 수 있다. 결국 정보에 대한 불완전한 접근은 의회의 사전적·사후적 견제능력 모두에 영향을 미친다. 만약 의회 내 반대당이 대통령의 무력사용이 국가 안보를 위해 꼭 필요한 것인지 아니면 국면 전환용인지, 또 성공 가능성은 얼마나 되는지 등에 대해 대통령보다 불확실한 정보를 가지고 있다면, 대통령의 무력사용 결정을 반대하고 비판하는 것은 반대당에게 위험한 도박이 된다. 대통령의 정보가 그 객관적 적실성에 있어서 아무리 제한적이라 하더라도 의회에 비해 상대적 우위를 점하고 있다면, 대통령은 이러한 우위를 기반으로 의회를 설득하고 압박할 수 있다는 점이 핵심이다.⁵⁾

셋째, 대통령은 개별 국회의원에 비해 외교정책이나 국제정치 주제들이 재선에 미치는 영향이 지대하다. 반면 국회의원들은 외교정책보다 국내정치 주제들이 자신들의 재선에 보다 중대한 영향을 미친다는 사실을 잘 알고 있다. 따라서 대통령은 재선 또는 명성을 위해 외교와 안보 영역에서 중요한 성과를 남기고자 하는 선거상의 유인이 있는 반면, 국회의원들은 이를 저지하고자 하는 강한 선거상의 유인이 없다. 또한 선거를 통한 책임(accountability)이라는 측면에서도, 유권자들은 외교와 안보 영역에서의 정책 결정에 대해 국회의원보다 대통령에게 직접적인 책임을 묻는다고 보는 것이 일반적이다. 이런 이유로 국회의원들은 국제정치와 관련된 정책을 대통령에게 위임하고 국내정치 주제들에 집중하는 것이 보다 합리적인 선택이 되며, 대통령은 위임된 권한을 활용하여 외교 및 안보 영역에서 자신의 의제를 관철시킬 수 있게 된다.

이렇듯 절차와 정보, 그리고 선거라는 세 가지 요인을 복합적으로 고려

5) 정보의 비대칭성이 무력사용을 둘러싼 대통령과 의회의 상호작용에 미치는 영향에 대해서는 필자의 다른 논문에서 집중적으로 논의하였다(Park, 2011).

할 때, 대통령의 무력사용 결정이 의회의 당파적 지지 여부에 의해 일정하게 영향받는다라는 주장의 설득력은 약화된다. 다시 말해 소수당의 대통령도 절차와 정보상의 우위, 그리고 선거상의 유인의 차이를 이용하여, 당면한 군사행동의 필요성에 대해 의회 내 다수당을 압박하여 동의를 이끌어낼 수 있다는 것이다.

그러나 이러한 구조적 우위에 대한 분석은 소수당의 대통령이 다수당이 장악한 의회의 반대를 극복할 수 있다는 ‘가능성’만을 제시할 뿐, 실제로 어떤 경우에 그 가능성이 현실화되는지 답변하지 못하는 한계를 지닌다. 예를 들어 공화당의 아이젠하워(Dwight D. Eisenhower) 대통령이나 레이건 대통령의 경우, 외교와 안보 영역에서 민주당이 장악하고 있던 의회로부터 상당한 협조를 이끌어낼 수 있었고, 이를 통해 외교와 안보 정책에서 자신들의 의제를 효과적으로 관철시킬 수 있었던 것으로 평가된다. 반면 민주당의 클린턴(Bill Clinton) 대통령은 아이젠하워나 레이건에 비견될 만한 지지를 공화당 의회로부터 이끌어내지 못한 것으로 평가된다. 그렇다면 이들 간의 차이를 설명할 수 있는 방법은 무엇인가? 대통령 개인의 이질적 특성이나 시대적 환경의 차이와는 별개로, 외교와 안보 영역에서 대통령이 의회에 비해 자신의 의제를 설정할 수 있는 전략적 능력(strategic capacity)을 결정하는 일반화 가능한 요인(generalizable factor)은 무엇이 있을까?⁶⁾

6) 예를 들어 공산주의 확산을 막아야 한다는 레이건 대통령의 신념은 대통령 당선 이전부터 형성되었으며(Cannon, 2000), 조지 W. 부시 행정부에 큰 영향을 준 신보수주의(neo-conservatism)의 등장과 이들에 의해 채택된 일원적 행정부 이론(unitary executive theory) 역시 대통령이 의회를 배제한 채 독자적인 외교정책을 추진하게 한 중요한 요인이다(Calabresi and Yoo, 2008). 한편 냉전과 탈냉전이라는 시대적 환경의 차이를 간과할 수 없을 것이다. 그러나 필자는 이전의 연구에서 대통령의 무력사용 빈도는 냉전의 해체를 전후로 근원적으로 변화되지 않았음을 보인 바 있다(Park, 2010). 냉전의 해체는 무력사용의 방식이나 대상의 선택에 큰 영향을 주었지만, 본 논문의 연구 대상인 무력사용 빈도에는 그와 같은 영향을 주었다고 보기 힘들다. 이외에도 9.11 테러나 진주만 습격 등과 같이 외부의 위협이 존재할 때, 대통

2. 선거 맨데이트와 무력사용의 동학

본 논문은 전후 미국 대통령이 선거를 통해 받은 국민적 지지의 수준에 주목한다. 특히 선거 맨데이트(electoral mandate)라고 불리는 수준의 압도적 지지를 받은 대통령은 이러한 국민적 지지를 정치적 자산으로 활용하여 외교와 안보 정책에서 의회의 협조를 이끌어내고, 이를 통해 임기 동안 외교와 안보 영역에서 상당한 정책 주도권을 행사할 수 있었다고 주장한다. 즉 구조적 우위를 활용하는 전략적 능력은 대통령이 선거를 통해 받은 국민적 지지의 수준에서 기인한다는 것이 본 논문의 주장이다.

영어의 ‘mandate’는 명령(order) 혹은 위탁(entrust)이라는 의미를 갖는 라틴어의 ‘mandare’에서 기원한 것으로 알려져 있다. 정치학에서는 하나의 통일된 정의가 존재하지 않고, 흔히 역사적으로 중요한 선거(critical election)를 통해 나타나는 유권자들의 특정 정책에 대한 분명한 선호 혹은 압도적인 국민적 지지로 당선된 대통령이 공표하는 정책—the Great Society, the Reaganomics, and the Contract with American—등을 의미하는 것으로 통상 이해된다(Conley, 2001: 3-8). 선거를 통해 받은 국민의 명령이 어떤 경우에 존재하는지, 또 이에 대한 해석은 누가 하는지에 대한 논쟁은 쉽게 해결되지 않는다. 그러나 선거 맨데이트에 대해 경험적으로 연구한 피터슨 등(Peterson and Grossback et als., 2003)은 국회의원들이 실제로 선거 맨데이트에 분명히 반응하고 있음을 경험자료를 통해 주장하였다.

본 논문은 대통령과 의회 간 전략적 관계 속에서 선거 맨데이트를 이해하는 콘리(Patricia Heidotting Conley)의 접근법을 취한다. 즉 대통령 선거의 당선자는 누구나 자신의 승리에 대해 국민의 명령 즉 맨데이트라는 정치적 의미를 부여받길 원하지만, 이것이 의회 특히 반대당의 국회의원들에게까

령은 자신의 일방적 행정권을 강화하고 의회의 견제를 약화시킬 수 있는 조건을 갖게 된다. 다만 이 경우 통시적인 일반화가 힘들다는 점이 이론화에 장애로 작용한다.

지 받아들여지기 위해서는, 의회가 당선자의 멘데이트 요구를 받아들이는 것이 국회의원 자신들의 재선에 도움될 것으로 생각해야 하는 것이다. 이런 측면에서 성공적인 멘데이트 요구는 대통령 선거의 결과가 유권자 선호의 변화방향을 보여주는 중대한 지표라는 의회의 공감대가 있을 때 가능함을 알 수 있다. 즉 이 경우 반대당 의원들 또한 표심이 이동하는 방향이 대통령의 정책적 선택과 일치한다고 볼 것이므로, 대통령은 자신의 의제를 설정하고 의회를 압박하는 데 상당히 유리한 고지를 점할 수 있다.

이를 앞에서 전개한 구조적 우위에 대한 논의와 결합하면, 선거를 통해 드러난 국민의 명령을 주장할 수 있는 대통령의 경우 대통령이 구조적 우위를 점하고 있는 외교, 안보, 국방 관련 정책들에서 의회에 비해 우월한 전략적 지위를 누릴 수 있음을 알 수 있다. 선거에서 압도적인 지지로 당선된 대통령은 의회의 당파적 구성과 무관하게 외교와 안보 정책에서 자신의 공약과 입장이 국민에게 승인받은 것이라는 점을 의회에 주장하기 유리한 위치에 있게 된다. 이렇게 선거에서 압도적인 지지로 당선된 대통령이 무력사용 결정을 할 경우, 의회는 절차와 정보상의 불리함에 더해 선거를 통해 확인된 국민의 뜻, 즉 표심을 거스른다는 비난에 직면할 수 있을 것으로 우려하게 된다. 압도적인 지지로 당선된 대통령은 누구보다도 이러한 의회의 우려를 잘 알고 있을 것이며, 이를 자신의 정책을 관철하는 데 적극적으로 활용할 것이다. 따라서 멘데이트를 주장할 수 있는 대통령에게 의회의 당파적 구성 자체는 무력사용 결정에서 그리 중요한 제약요인이 되지 못하는 것이다.

미국선거 연구의 권위자인 제이콥슨(Gary C. Jacobson) 역시 전후의 미국 선거를 분석하면서, 압도적인 지지로 당선된 대통령은 의회 내 반대당 의원들에게 향후 유권자의 선호가 어떻게 변하고 있는가에 대한 분명한 신호를 보내고, 의회로 하여금 대통령의 의제를 무시할 수 없게 만드는 경향이 있어 왔음에 주목하고 있다(Jacobson, 2001: 147). 또한 미국 대통령제 연구 전문가인 캔스론(Canes-Wrone, 2006)은 대통령이 유권자와의 연결에 확신이 있을 때 의회를 우회하여 직접 정책을 관철하려는 경향이 증가한다고 주장

하였다. 이 또한 대통령이 멘데이트 요구를 통해 자신의 의제를 관철시키는 현상과 맞닿아 있는 이론이다.

정리하면, 선거에서 압도적인 지지를 받아 당선된 대통령은 멘데이트 주장을 통해 의회와의 관계에서 우위를 점할 수 있고, 이러한 전략적 우위는 국내정치 주제들보다 대통령이 구조적 우위를 점하는 외교와 안보 정책에서 보다 효과적으로 구현될 수 있다는 것이 본 논문의 주장이다.

IV. 경험자료를 통한 가설 검증

지금까지의 논의를 종합하면, 본 논문은 전후 미국 대통령의 무력사용 빈도를 결정하는 핵심 변수는 선거를 통해 나타난 대통령에 대한 국민적 지지의 정도라는 가설로 요약된다. 아래에서는 다양한 경험적 연구방법을 통해 이러한 주장이 갖는 경험적 타당성을 검토할 것이다.

미국 대통령의 무력사용 빈도는 포드햄과 사버(Fordham and Sarver, 2001)에 의해 1870년부터 1995년까지의 자료가 잘 정리되어 있다. 이 자료는 미국 대통령의 무력사용 결정을 5가지 수위로 나누어 정리하고 있는데, 기존 연구를 따라 본 논문은 상위의 세 가지 사례들을 묶어 주요 무력사용으로 부르고 이를 종속변수로 사용한다. 먼저 블랙만과 캐플랜(Blechman and Kaplan, 1978)의 정의에 따라 군사력의 정치적 사용을 수집한 후 이를 다섯 등급으로 구분하고, 이 중 상위 3개의 등급을 주요 무력사용으로 정리하였다. 예를 들어 한국전쟁과 관련 5개의 무력사용이 기록되어 있는데, 1950년 6월 27일 트루먼(Harry S. Truman) 대통령이 한국전쟁 발발과 함께 제7함대를 대만해협으로 이동한 것이 Level 5로 기록되었고, 1953년 전쟁 포로 송환과 관련된 일련의 분쟁들은 Level 1과 Level 2로 기록되어 있다. 분석에 사용되는 자료는 주요 무력사용(major use of force)으로 분류된 상위

3개의 경우들(Level 1, 2, 3)이다. 이후 하월과 피비하우스가 1996년부터 2000년까지의 자료를 추가하였으며, 본 논문은 이 연장된 자료를 분석에 사용하였다.

먼저 분기당 무력사용 빈도와 선거에서의 국민적 지지의 정도가 어떤 관계를 가지고 있는지 비교해보자. 본 논문은 선거에서 나타난 국민적 지지의 정도를 당선자의 선거인단 득표율(electoral college vote shares)을 통해 측정하였는데, 이는 일반득표율(popular vote shares)이 아니라 선거인단 투표로 승자를 가리는 미국 대통령제의 특성을 반영한 것이다. 일반득표율의 경우, 제3후보자가 있었던 선거와 그렇지 않은 선거에 따라 득표율의 차가 크게 변하는 문제로 인해 비교분석이 어렵다는 단점이 있다. 반면 각 주(state)의 선거인단 득표율은 주별 경합을 종합한 결과로 제3후보자의 등장에 영향받지 않는 장점이 있다.

〈표 1〉은 전후 미국 대통령들을 분기당 평균 무력사용 빈도순으로 정렬하고 있다. 주목할 점은 레이건 대통령과 아이젠하워 대통령의 공통점이다. 이 두 대통령들은 모두 분점정부하에 있었고, 초선과 재선에서 높은 국민적 지지로 당선되었으며, 무력사용에 아주 적극적이었다. 이는 우회적 무력사용 가설이나 제도주의 가설과는 잘 맞지 않는 반면, 개입주의적 대통령의 선거적 기원을 주장하는 본 논문의 주장과 일치하는 경험적 사실이다. 존슨(Lyndon B. Johnson) 대통령 역시 1964년의 선거에서 90%가 넘는 압도적인 득표율로 당선되었으며, 무력사용 빈도에서 전후 대통령의 평균값을 상회하고 있어 본 논문의 주장과 일치한다.⁷⁾

7) 반면 케네디 대통령의 경우 낮은 득표율에도 불구하고 적극적으로 군사력을 사용하였으나, 짧은 재임기간으로 인해 다른 대통령들과의 비교가 용이하지 않다. 포드(Gerald Ford) 대통령의 경우는 닉슨(Richard Nixon)의 사퇴로 대통령직을 승계하여, 선거를 통해 확인된 지지가 없는 관계로 직접적인 비교가 어렵다. 한편 닉슨 대통령의 두 번째 재임기간은 높은 득표율에도 불구하고 무력사용이 평균 이하에 머물러, 본 논문의 주장에 대한 중요한 반례로 보일 수 있다. 그러나 이에 대해서는 닉슨이 전임자인 존슨 대통령이 벌인 베트남전쟁에 대한 부정적 여론을 통해 집권

〈표 1〉 전후 미국 대통령의 무력사용 빈도(분기별)

대통령	평균 무력사용 빈도	선거인단 득표율 (조선 / 재선)	총 무력사용 횟수	총 재임기간 (분기)
레이건	1.125	90.9 / 97.6	36	32 (1981/1~1988/4)
케네디	1.000	58.0	12	12 (1961/1~1963/4)
아이젠하워	0.875	83.2 / 86.2	28	32 (1953/1~1960/4)
존슨	0.800	승계 / 90.3	16	20 (1964/1~1968/4)
포드	0.700	승계	7	10 (1974/3~1976/4)
H. 부시	0.563	79.3	9	16 (1989/1~1992/4)
닉슨	0.364	61.2 / 96.8	8	22 (1969/1~1974/2)
트루먼	0.355	승계 / 61.6	11	31 (1945/2~1952/4)
카터	0.313	55.3	5	16 (1977/1~1980/4)
클린턴	0.282	68.8 / 70.4	9	32 (1993/1~2000/4)
총계	0.632		141	223 (1945/1~2000/4)

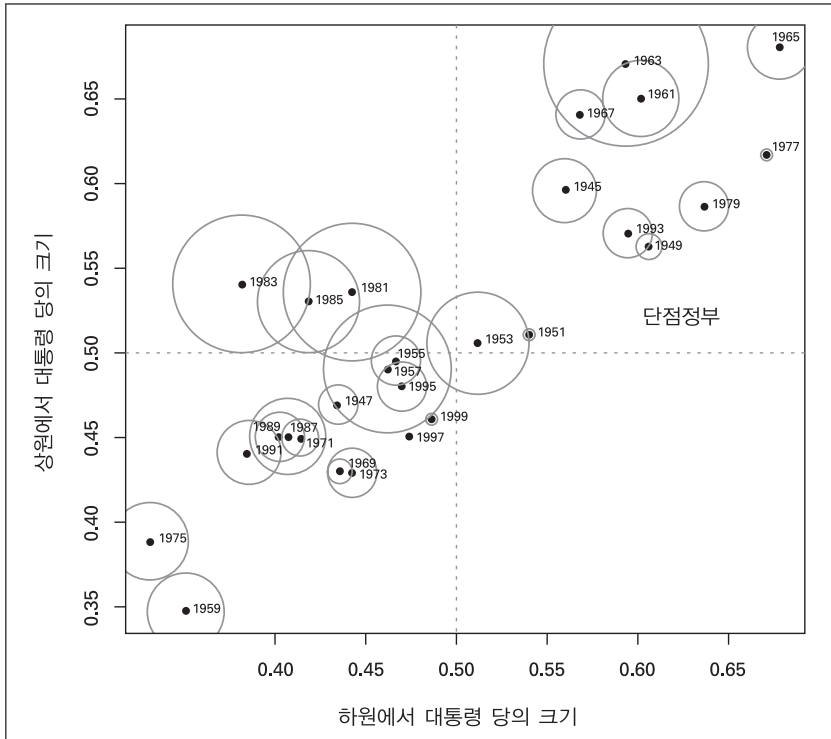
출처: 무력사용 자료 출처는 Fordham and Saver(2001), 나머지 정보는 저자에 의해 계산됨.

다음은 분기별 무력사용 빈도가 대통령 당의 크기, 그리고 정부의 당파적 구성과 갖는 관계를 〈그림 1〉을 통해 살펴보자. 미국 의회는 양원제인 관계로 대통령 당의 크기와 무력사용 빈도 간의 상관성은 3차원으로 나타내야 하는데, 이를 위해 본 논문은 원의 크기를 통해 무력사용 빈도를 표시하고 있다. 시각화된 자료의 형태가 물에 뜬 거품과 비슷하다고 해서 이러한 그림을 거품그림(bubble plot)이라고 부른다. 그림의 상하와 좌우를 가르는 점선은 정부의 당파적 형태를 구분하고 있다. 오른쪽 상단의 경우 대통령 당이 상원과 하원의 과반수를 장악하고 있으므로, 단점정부(unified government) 혹은 여대야소 시기를 가리킨다.

만약 다수당의 대통령이 보다 적극적으로 무력사용을 했다면, 〈그림 1〉에서 오른쪽 상단의 단점정부하 원들의 크기가 다른 곳보다 일정하게 커야

했다는 점, 그리고 그 영향으로 인해 닉슨 대통령의 재임기간 동안 군사개입에 대한 미국 내 여론이 매우 부정적이었다는 점이 고려되어야 할 것이다.

〈그림 1〉 대통령 당의 크기와 무력사용 빈도 간의 상관성



출처: 무력사용 자료 출처는 Fordham and Saver(2001), 나머지 정보는 저자에 의해 계산됨.
 주: a. 원의 크기: 무력사용 빈도에 비례, 최대치는 1963~1964년의 13회이고, 최저치는 1997~1998년의 0회.
 b. 중앙의 가로, 세로 점선: 각각 하원과 상원의 과반수 분기점.

할 것이다. 그러나 이러한 경향성을 찾기 힘들다. 오히려 왼쪽 상단의 원들—1981년, 1983년, 1985년—은 상원에서의 당파적 지지밖에 받지 못했던 레이건이 지속적으로 빈번히 무력사용을 해왔다는 사실을 나타내고 있다.

그러나 〈그림 1〉과 〈표 1〉에 대한 해석은 대통령의 무력사용 결정에 영향을 미치는 다른 변수들의 영향을 배제하지 않은 것으로, 과학적 신뢰성을 부여하기 어렵다. 여러 국내외적 변수들이 대통령의 무력사용 결정에 영향을 미치는 것이 분명한 상황에서, 두세 변수 간의 상관성만으로 특정 이론을 승인하거나 기각하는 것은 타당하지 않다. 따라서 보다 체계적인 분석을

위해서 다른 변수들의 영향을 통제할 수 있는 경험적 연구방법을 사용하는 것이 필요하다. 이를 위해 본 논문은 사건자료 회귀분석 연구방법을 통해 미국 대통령의 무력사용 결정을 분석하였다.

종속변수가 0과 양의 정수값만을 갖는 사건자료(event count data)에 대한 분석은 주로 프아송 회귀분석 모형(Poisson regression model)이나 음이항 회귀분석 모형(negative binomial regression model)을 이용하여 수행된다. 프아송 모형은 모형의 간단성과 측정의 용이성이 장점인 반면, 평균과 분산이 동일하다는 다소 비현실적인 가정에 기반해 있다. 반면 음이항 회귀분석은 과분산(overdispersion)에 의한 오류를 줄일 수 있다는 점 때문에 사회과학 사건자료 분석에 많이 사용된다(Long, 1997: 187-216).

모형에 포함된 변수들은 기존 연구를 통해 선택되었다(Fordham, 2002; Howell and Pevehouse, 2007). 먼저 미국이 관여하고 있는 국가 간 무력분쟁의 수와 미국의 상대적 국력, 그리고 냉전이라는 시대적 환경을 구분하는 변수들이 포함되었다. 또한 우회적 무력사용 가설에서 주장하는 정치경제적 변수들이 포함되었는데, 구체적으로 국내 실업률과 인플레이션, 그리고 대통령의 지지도가 그것이다. 그리고 전쟁권 결의를 기점으로 대통령의 무력사용 결정이 변화했을 수 있다는 가능성을 확인하기 위해 전쟁권 결의 이전을 지칭하는 더미변수가 포함되었다. 마지막으로 의회 내 대통령 당의 크기, 정부의 당파적 구성, 그리고 대통령의 선거에서의 득표율을 나타내는 변수들이 포함되었다.

분석 결과 프아송 회귀분석과 음이항 회귀분석 모두 매우 유사한 결과를 보여주었다. <표 2>를 보면 먼저 의회 내 대통령 당의 크기나 정부의 당파적 구성은 전후 미국 대통령의 무력사용의 분기별 횟수와 상관성을 찾을 수 없다는 점이 드러난다. 반면 대통령의 선거에서의 득표율은 무력사용의 분기별 횟수와 양의 상관성을 보여준다. 보다 구체적으로 살펴보기 위해 간단한 시뮬레이션을 해보면, 대통령 선거에서의 득표율이 최소(0.55)에서 최대(0.97)로 변하면 분기별 무력사용의 기대값은 0.33회에서 0.95회로 증가함

〈표 2〉 미국 대통령의 무력사용 빈도 분석(1945~2000년)

	프야송 회귀분석 모형	음이항 회귀분석 모형
상수	-5.75* (1.79)	-5.76* (1.83)
대통령 선거 득표율	2.50* (0.86)	2.50* (0.88)
대통령 당의 크기	-0.42 (2.34)	-0.43 (2.40)
단점정부	0.27 (0.48)	0.27 (0.49)
인플레이션	0.27 (0.14)	0.27 (0.15)
실업률	0.34* (0.08)	0.34* (0.08)
대통령 지지도	0.01 (0.01)	0.01 (0.01)
미국 국력	2.28 (3.70)	2.27 (3.77)
미국이 관여된 국제분쟁	0.01 (0.01)	0.01 (0.01)
냉전	-0.08 (0.38)	-0.08 (0.39)
전쟁권 결의	-0.66 (0.40)	-0.66 (0.41)
분산		16.69 (43.51)
AIC ^d	400.17	402.01
BIC ^d	543.96	558.87
N	194	194

출처: 무력사용 자료 출처는 Fordham and Saver(2001), 나머지 정보는 저자에 의해 수집됨.⁸⁾

주: a. 분석에 사용된 종속변수는 분기별 주요 무력사용 횟수.

b. 괄호 안의 숫자는 표준오차(standard error).

c. *은 95% 신뢰구간에서 통계적으로 유의미한 계수

d. AIC(Akaike Information Criterion), BIC(Bayesian Information Criterion).

을 알 수 있다.

한편 〈그림 1〉에서 살펴본 바와 같이, 의회 내 대통령 당의 크기나 단점 정부 여부는 대통령의 무력사용 빈도와 유의미한 상관성을 보이지 않았다. 갤럽에서 조사된 분기별 대통령 지지도(approval ratings) 역시 무력사용 결

- 8) 자료의 출처는 다음과 같다. ‘대통령 선거 득표율’은 승자가 확보한 대통령 선거인단 득표율로 측정되었고, ‘대통령 당의 크기’는 상하원에서 대통령 당의 크기의 평균값을 사용했다. ‘단점정부’, ‘냉전’, ‘전쟁권 결의’는 모두 더미변수로 저자에 의해 직접 코딩되었다. ‘인플레이션’과 ‘실업률’은 미국 Bureau of Labor Statistics (<http://www.bls.gov/>)에서 수집되었고, ‘대통령 지지도’는 미국 갤럽(The Gallup Organization)으로부터, ‘미국 국력’과 ‘미국이 관여된 국제분쟁’은 Correlates of War Project(<http://www.correlatesofwar.org/>)로부터 수집되었다.

정과는 유의미한 상관성을 보이지 않았다. 결과적으로 국내에서의 지지도는 무력사용을 결정하는 데 대통령의 결정을 이끄는 요인(leading factor)이라기보다, 대통령의 결정에 의해 영향받는 요인(lagging factor)일 가능성이 높음을 의미하는 것으로 볼 수 있다.

또한 우회적 무력사용 가설의 핵심변수인 인플레이션과 실업률 중 실업률만이 무력사용 빈도와 양의 상관성을 보여주었다. 즉 국내 실업률이 높은 상황에서 전후 미국 대통령이 보다 자주 무력을 사용해왔음을 보여 준다. 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이, 이 상관성 자체가 실업률과 무력사용 증가 간의 인과성으로 해석되기에는 많은 문제점이 있다. 이에 대한 포드햄의 당파적 가설을 검증하기 위해 실업률의 영향을 공화당과 민주당 대통령으로 나누어보았지만, 실업률의 영향이 대통령 당에 따라 다르게 나타난다는 증거를 찾을 수 없었다.⁹⁾ 실업률과 무력사용 간의 관계를 규명하는 것은 앞으로 중요한 연구과제가 될 것이다.

이를 구체적인 예를 통해 설명해보면, 클린턴 대통령이 존슨 대통령처럼 90%가 넘는 압도적인 국민적 지지로 당선되었다면 공화당 의회의 반대에도 불구하고 보다 적극적으로 무력을 사용할 수 있었을 것이라는 반사실적 추론(counterfactual inference)이 가능하다. 그 대표적인 예가 코소보에 대한 미국의 군사력 동원으로, 코소보에서의 인도적 군사지원에 대한 당시 국내여론은 호의적이었다. 그러나 공화당이 장악한 하원은 르윈스키(Monica Lewinsky) 스캔들로 나타난 클린턴 대통령의 부도덕성을 정치쟁점화하면서 코소보에 대한 군사개입을 'Clinton-Gore war'로 낙인찍어 당파적인 공세에 집중하였다. 급기야 1999년 4월 28일에는 공중폭격에 대한 하원의 결의(S. Con. Res. 21)가 부결—찬성 213, 반대 213—되는 사태가 일어난다.

9) 공화당 대통령과의 상호작용효과(interaction effect)를 분석해본 결과, 실업률(95% 신뢰구간: $0.26 \pm 1.96 \times 0.16$)과 상호작용 변수(95% 신뢰구간: $0.05 \pm 1.96 \times 0.18$) 모두 통계적 유의미성을 보이지 않았다. 인플레이션과 공화당 대통령과의 상호작용효과 역시 통계적 유의미성을 보이지 않았다.

공화당 의회는 분쟁 해결에 대한 대안제시 없이 클린턴의 군사행동에 대한 제약만을 부과하여 효과적인 군사행동을 제약하였는데, 이는 클린턴 행정부로 하여금 다른 지역에서의 인도주의적 무력사용 역시 재고시키는 계기가 되었던 것으로 평가된다(Kim, 2000; Singh, 2001).

반면 레이건 대통령 또한 클린턴 대통령과 유사하게 분점정부하의 대통령이었으며, 팀 오닐(Tip O'Neill)이라는 하원의 강력한 민주당 지도자를 상대해야 했다. 클린턴의 경우처럼 레이건 역시 이란-콘트라 게이트 그리고 두 번의 볼랜드 수정안에서 나타난 바와 같이 민주당 의회의 혹독한 견제를 받아야 했다. 그러나 클린턴과의 중요한 차이점은 바로 무력사용의 기회가 왔을 때 민주당을 설득해서 무력사용을 이루어내는 능력이 더 뛰어났다는 것이다. 그 대표적인 예가 바로 1983년 그레나다(Grenada)에 대한 군사개입이었다.

레이건은 1983년 10월 그레나다에서 일어난 쿠데타로부터 성조지 의학대학(St. George's School of Medicine)에 있는 800여 명의 미국 학생들을 보호한다는 명분과 카리브해 주변국의 청원에 힘입어 그레나다에 대한 군사작전 가능성을 시사하였다. 그러나 1983년 10월 23일 레바논에 파병된 241명의 미국 해병들이 폭탄테러로 사망하는 참사가 발생하면서 민주당 의원들은 그레나다 군사개입에 대한 태도를 바꾸기 시작했다. 특히 하원 민주당 의원들에게 막강한 리더십을 행사하던 팀 오닐이 공개적으로 그레나다에 대한 군사작전에 회의적인 입장을 취했다. 이러한 민주당의 태도 변화 뒤에는 적극적으로 당파적 반대를 하지 않았던 레이건의 레바논 파병이 참담한 결과로 이어졌다는 판단이 작용하였다. 그러나 레이건은 1980년 대선부터 이어진 자신에 대한 국민들의 높은 지지, 공산주의 확산방지에 대한 굳건한 신념, 그리고 미국학생들의 안위에 대한 국민들의 염려 등을 등에 업고 다각도로 민주당 지도부를 설득했다. 결국 레이건 행정부는 군사작전에 대한 민주당 의회의 동의를 이끌어내었고, 베이루트(Beirut)에서의 참사가 있던 지 이틀 뒤 베트남전쟁 이후 최대의 군사작전을 개시할 수 있었다. 작전 개시 이틀 후 미국의 그레나다에 대한 침공은 성공적으로 막을 내리

게 되었고, 레이건은 이듬 해 재선에서 다시 한번 압도적인 지지로 당선되었다(Cannon, 2000; Kalb and Kalb, 2011).

이란-콘트라 게이트에서 드러난 것처럼 레이건 대통령의 외교정책 수행 방식에 대한 민주당 의회의 태도는 결코 협력적이지 않았다. 그러나 의회와의 잦은 충돌에도 불구하고, 레이건이 무력사용 결정과정에서 민주당 의회의 사전적 동의를 확보할 수 있었던 배경에는 선거를 통해 드러난 레이건에 대한 국민들의 높은 지지와 기대가 있었다고 볼 수 있다. 특히 선거에서의 높은 지지를 자신의 일관된 외교정책 노선에 대한 맨데이트로 적극적으로 활용하여 민주당 의회의 반대를 차단할 수 있었던 것이 소수당의 지지를 받는 레이건이 무력사용에서 적극적일 수 있었던 가장 중요한 점이었음을 본 논문은 주장하였다. 정보의 부족과 유권자의 심판이라는 두 가지 우려에 처한 민주당 의회로서는 레이건의 무력사용과 비밀첩보활동을 사전에 제약하는 데 어려움을 겪었다.

반면 클린턴 대통령의 경우, 선거를 통해 압도적인 국민적 지지를 확보하지 못하였고, 이로 인해 무력사용에 대한 공화당 의회의 반대를 물리치기 힘든 위치에 처해 있었다. 더욱이 르윈스키 스캔들과 같은 대통령 개인에게 불리한 사건들이 발생하면서 오히려 외교정책에 있어서도 공화당 의회에 끌려다니게 되는 취약한 모습을 보여주었다.

V. 결론

미국 헌법은 전쟁선포권을 의회에 부여하고 있다. 그러나 미국 대통령은 무력사용과 전쟁권을 대통령 고유의 권한으로 인식하고 의회의 동의나 자문을 구하려 하지 않았다. 피셔(Louis Fisher)는 이를 의회가 자신에게 부여된 헌법적 권한을 포기(abdication)한 것으로 보았다(Fisher, 2000, 2004).

본 논문은 미국 대통령의 무력사용에 대한 기존 주장들을 비판적으로 검토하고 새로운 대안적 가설로 개입주의 대통령의 선거적 기원을 제시하였다. 이를 위해 대통령이 의회에 비해 갖는 구조적 우위를 절차와 정보상의 우위, 그리고 선거상의 유인의 차이를 통해 규명하고, 이러한 구조적 지위를 활용하는 대통령의 전략적 능력은 선거에서 나타난 국민적 지지의 수준을 통해 상당 부분 결정된다는 주장을 전개하였다. 그리고 이러한 주장은 1945년부터 2000년까지 미국 대통령의 무력사용 빈도와 상당 부분 일치하고 있음을 보여주었다.

미국 대통령의 무력사용 권한에 대한 논쟁은 미국정치만의 문제가 아니라, 국제안보 그리고 한반도 정세에 지대한 영향을 미치는 주제이다. 그 대표적인 예가 1950년 6월 한국전쟁에 대한 트루먼 대통령의 군사개입 결정이었다. 전쟁으로 발전될 것이 분명한 군사개입을 앞두고, 트루먼 대통령은 의회에 군사개입에 대한 결의를 요청하지도 않았고, 의회 또한 대통령이 의회의 동의를 구하는 것이 필요하다고 생각하지 않았다(Lindsay, 1994). 포드햄과 사버에 의해 기록된 1870년부터 1995년까지의 총 506건의 무력사용 사례들 중 34건이 한반도와 관련된 무력사용—신미양요, 한국전쟁, 그리고 판문점 도끼만행 사건 등—으로 기록되어 있다(Fordham and Sarver, 2001). 1994년에는 북한에 대한 미국의 무력사용 가능성이 시사되면서 국내 정치 경제가 심각한 영향을 받은 바 있으며, 9.11 테러 이후 대테러전쟁에서 부시 행정부의 대북 무력사용 가능성은 노무현 정부의 이라크 파병을 이끌어내는 중요한 협상수단이 되었던 것으로 알려지고 있다(이진, 2005). 이런 측면에서 미국 대통령의 무력사용 결정의 조건과 동학을 이해하는 것은 비단 미국학자들만이 아니라 한국의 독자들에게도 중요한 의의를 지닌 것으로 보인다.

- 투 고 일: 2011년 8월 18일
- 심 사 일: 2011년 9월 30일
- 게재확정일: 2011년 10월 11일

참고문헌

- 김형기. 2009, “민주주의 체제 하에서 대통령의 전쟁권: 미국과 한국 사례를 중심으로,” 『비교민주주의연구』, 5집 1호: 143-183.
- 이진. 2005, 『참여정부, 절반의 비망록』 (서울: 개마고원).
- Blechman, Barry M. and Stephen S. Kaplan. 1978, *Force Without War: U.S. Armed Forces as a Political Instrument* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press).
- Calabresi, Steven G. and Christopher S. Yoo. 2008, *The Unitary Executive: Presidential Power from Washington to Bush* (New Haven: Yale University Press).
- Canes-Wrone, Brandice. 2006, *Who Leads Whom?: Presidents, Policy, and the Public* (Chicago: University of Chicago Press).
- Canes-Wrone, Brandice, William G. Howell, and David E. Lewis. 2008, “Toward a Broader Understanding of Presidential Power: A Reevaluation of the Two Presidencies Thesis,” *Journal of Politics*, Vol. 70, No. 1: 1-16.
- Cannon, Lou. 2000, *President Reagan: The Role of a Lifetime* (New York: Public Affairs).
- Conley, Patricia Heidotting. 2001, *Presidential Mandates: How Elections Shape the National Agenda* (Chicago: University of Chicago Press).
- Fisher, Louis. 2000, *Congressional Abdication on War and Spending* (College Station, TX: Texas A&M University Press).
- _____. 2004, *Presidential War Power*, 2nd ed. (Lawrence, KS: University Press of Kansas).
- Fleisher, Richard, Jon R. Bond, Glen S. Krutz, and Stephen Hanna. 2000, “The Demise of the Two Presidencies,” *American Politics Quarterly*, Vol. 28, No. 1: 3-25.
- Fordham, Benjamin O. 1998, “Partisanship, Macroeconomic Policy, and U.S. Uses of Force, 1949-1994,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 42, No. 4: 418-439.
- _____. 2001, “U.S. Uses of Force, 1870-1995,” <http://bingweb.binghamton>

- .edu/~bfordham/list.pdf (2011/10/29).
- _____. 2002, "Another Look at 'Parties, Voters, and the Use of Force Abroad'," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 46, No. 4: 572-596.
- Fordham, Benjamin O. and Christopher C. Sarver. 2001, "Militarized Interstate Disputes and United States Uses of Force," *International Studies Quarterly*, Vol. 45, No. 3: 455-466.
- Gaddis, John Lewis. 1997, *We Now Know: Rethinking Cold War History* (New York: Oxford University Press).
- Ghosn, Faten, Glenn Palmer, and Stuart A. Bremer. 2004, "The MID3 Data Set, 1993-2001: Procedures, Coding Rules, and Description," *Conflict Management and Peace Science*, Vol. 21, No. 2: 133-154.
- Gowa, Joanne. 1998, "Politics at the Water's Edge: Parties, Voters, and the Use of Force Abroad," *International Organization*, Vol. 52, No. 2: 307-324.
- Grimmett, Richard F. 2011, "War Powers Resolution: Presidential Compliance," CRS Report for Congress, RL33532 (Washington, D.C.: Congressional Research Service).
- Hibbs, Douglas A., Jr. 1977, "Political Parties and Macroeconomic Policy," *American Political Science Review*, Vol. 71, No. 4: 1467-1487.
- Howell, William G. and Jon C. Pevehouse. 2005, "Presidents, Congress, and the Use of Force," *International Organization*, Vol. 59, No. 1: 209-232.
- _____. 2007, *While Dangers Gather: Congressional Checks on Presidential War Powers* (Princeton: Princeton University Press).
- Jacobson, Gary C. 2001, *The Politics of Congressional Elections*, 5th ed. (New York: Addison Wesley Longman).
- James, Patrick and John R. Oneal. 1991, "The Influence of Domestic and International Politics on the President's Use of Force," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 35, No. 2: 307-332.
- Kalb, Marvin and Deborah Kalb. 2011, *Haunting Legacy: Vietnam and the American Presidency from Ford to Obama* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press).
- Kernell, Samuel. 1997, *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*, 4th ed. (Washington, D.C.: CQ Press).
- Kim, Jule. 2000, "Kosovo and the 106th Congress," CRS Report for Congress,

- RL30729 (Washington, D.C.: Congressional Research Service).
- Kriner, Douglas L. 2010, *After the Rubicon: Congress, Presidents, and the Politics of Waging War* (Chicago: University of Chicago Press).
- Levy, Jack S. 1989, "The Diversionary Theory of War: A Critique," Manus I. Midlarsky (ed.), *Handbook of War Studies* (New York: Unwin Hyman): 259-288.
- Levy, Jack S. and William F. Mabe, Jr. 2004, "Politically Motivated Opposition to War," *International Studies Review*, Vol. 6, No. 4: 65-83.
- Lewis, David E. 2003, *Presidents and the Politics of Agency Design: Political Insulation in the United States Government Bureaucracy, 1946-1997* (Stanford: Stanford University Press).
- Lian, Bradley and John R. Oneal. 1993, "Presidents, the Use of Military Force, and Public Opinion," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 37, No. 2: 277-300.
- Lindsay, James M. 1992-1993, "Congress and Foreign Policy: Why the Hill Matters," *Political Science Quarterly*, Vol. 107, No. 4: 607-628.
- _____. 1994, "Congress, Foreign Policy, and the New Institutionalism," *International Studies Quarterly*, Vol. 38, No. 2: 281-304.
- _____. 2000, "Cowards, Beliefs, and Structures: Congress and the Use of Force," H. W. Brands, Darren J. Pierson, and Reynolds S. Kiefer (eds.), *The Use of Force after the Cold War* (College Station, TX: Texas A&M University Press): 137-164.
- Long, J. Scott. 1997, *Regression Models for Categorical and Limited Dependent Variables* (New York: Sage Publications).
- Mayer, Kenneth R. 2001, *With the Stroke of a Pen: Executive Orders and Presidential Power* (Princeton: Princeton University Press).
- Meernik, James and Peter Waterman. 1996, "The Myth of the Diversionary Use of Force by American Presidents," *Political Research Quarterly*, Vol. 49, No. 3: 573-590.
- Mueller, John E. 1970, "Presidential Popularity from Truman to Johnson," *American Political Science Review*, Vol. 64, No. 1: 18-34.
- _____. 1973, *War, Presidents, and Public Opinion* (New York: Wiley).
- Oldfield, Duane M. and Aaron Wildavsky. 1989, "Reconsidering the Two Presidencies," *Society*, Vol. 26, No. 5: 54-59.

- Oneal, John R. and Anna Lillian Bryan. 1995, "The Rally 'round the Flag Effect in U.S. Foreign Policy Crises, 1950-1985," *Political Behavior*, Vol. 17, No. 4: 379-401.
- Ostrom, Charles W., Jr. and Brian L. Job. 1986, "The President and the Political Use of Force," *American Political Science Review*, Vol. 80, No. 2: 541-566.
- Park, Jong Hee. 2010, "Structural Change in U.S. Presidents' Use of Force," *American Journal of Political Science*, Vol. 54, No. 3: 766-782.
- _____. 2011, "When Does Politics Stop at the Water's Edge?: A Dynamic Model of Use of Force Under Information Asymmetry," Working Paper.
- Peterson, David A. M., Lawrence J. Grossback, James A. Stimson, and Amy Gangl. 2003, "Congressional Response to Mandate Elections," *American Journal of Political Science*, Vol. 47, No. 3: 411-426.
- Rubner, Michael. 1985-1986, "The Reagan Administration, the 1973 War Powers Resolution, and the Invasion of Grenada," *Political Science Quarterly*, Vol. 100, No. 4: 627-647.
- Sigelman, Lee. 1979, "A Reassessment of the Two Presidencies Thesis," *Journal of Politics*, Vol. 41, No. 4: 1195-1205.
- Singh, Robert. 2001, "American Perceptions," Mary Buckley and Sally N. Cummings (eds.), *Kosovo: Perceptions of War and Its Aftermath* (New York: Continuum): 61-77.
- Stimson, James A. 1976, "Public Support for American Presidents: A Cyclical Model," *Public Opinion Quarterly*, Vol. 40, No. 1: 1-21.
- Wildavsky, Aaron. 1966, "The Two Presidencies," *Trans-Action*, Vol. 4(December): 7-14.
- Yoo, John. 2005, *The Powers of War and Peace: The Constitution and Foreign Affairs after 9/11* (Chicago: University of Chicago Press).

Correlates of War Project, <http://www.correlatesofwar.org/>.

U.S. Department of Labor, "Bureau of Labor Statistics," <http://www.bls.gov/>.

Abstract

A Hidden Relationship Between U.S. Presidential Elections and Presidential Decisions to Use Force Abroad

Jong Hee Park

Previous studies on domestic determinants of postwar U.S. presidents' use of force abroad have been divided into two hypotheses: a diversionary use of force hypothesis and an institutionalist explanation. Alternatively, I provide a new theory that explains an origin of interventionist presidents from postwar U.S. presidential elections. Specifically, I argue that postwar U.S. presidents who won elections by an overwhelming margin have employed military forces abroad than those who did not win elections by an overwhelming margin because of president's structural advantages over Congress in the foreign and security policy making. The findings from the quarterly use of major force data between 1945 and 2000 are in support of the claim that it is the size of electoral victory, not the size of the president's party nor the form of partisan government, that has a statistically significant association with the frequency to use major force abroad.

Key words: U.S. President, Congress, Use of Force Abroad, Election, Foreign Policy