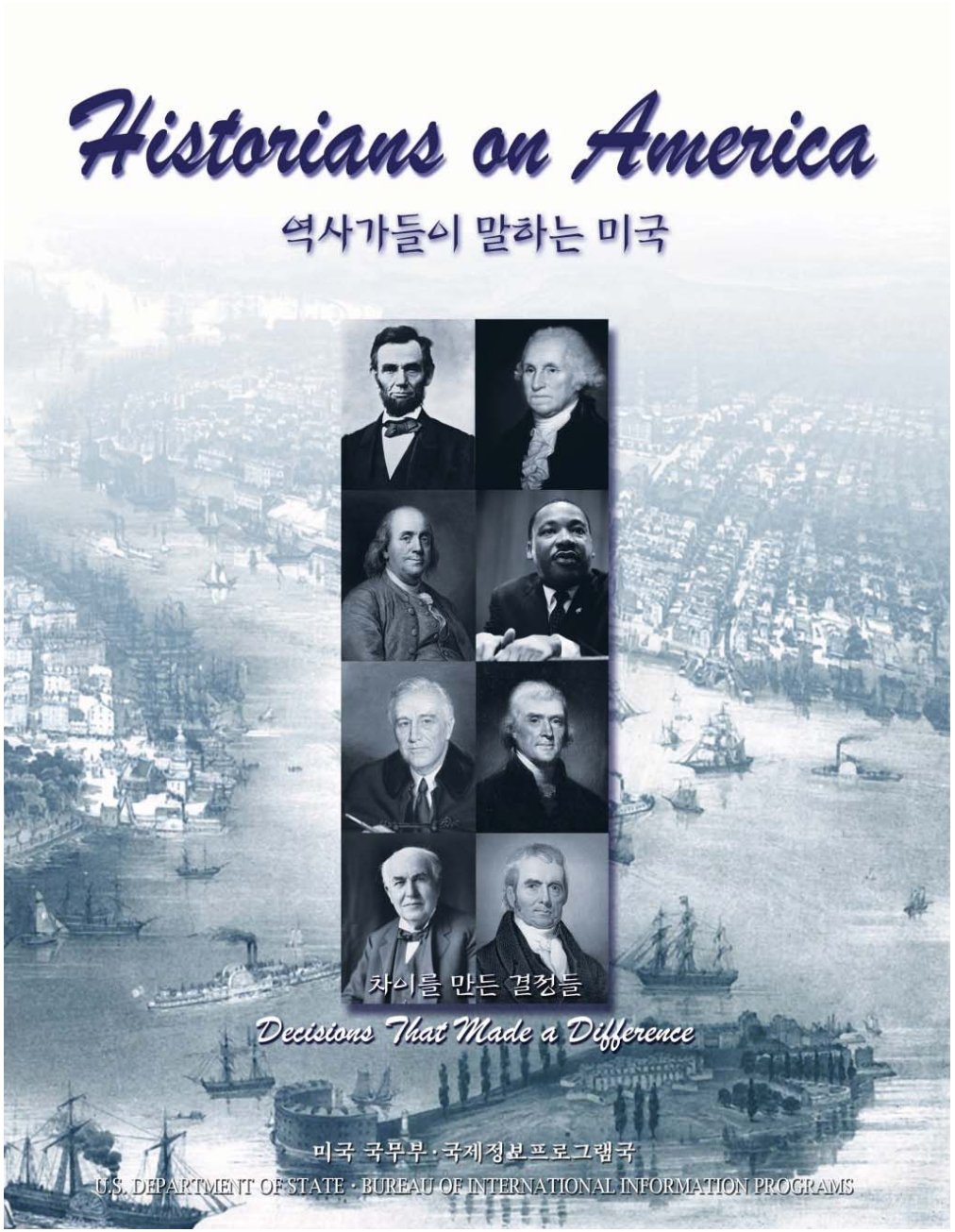


역사가들이 말하는 미국(Historians on America)
차이를 만든 결정들 (Decisions that made a difference)

페이지 1
덕 린더
존 피터 젱어의 재판과 언론의 자유 탄생

미국보다 표현의 자유를 높게 평가하는 나라도 없고, 언론의 자유 보호를 위한 노력에서 독일이민 출신의 출판업자인 존 피터 젱어의 재판보다 중요한 사건도 없었다.

1

페이지 9
A.E. 딕 하워드
1787년 제헌회의

1776년 5월 15일, 버지니아의 사실상 정부 역할을 하면서 윌리엄스버그에서 열린 회의는 필라델피아 대륙회의에 참석한 식민지 대표들에게 "연합 식민지들이 자유롭고 독립적인 주임"을 선언하는 결의안을 채택할 것을 지시했다. 이렇게 탄생된 영국으로부터의 독립선언은 얼마 후

2

페이지 16
윌리엄 알렌
워싱턴의 퇴임과 국민의 부상: 조지 워싱턴과 대통령 임기 제한

미국독립전쟁에서 조지 워싱턴의 적이었던 영국 왕 잉글랜드의 조지 3세는 1797년 3월 어제의 적 미국 대통령의 퇴임을 평했다.

3

페이지 22
칼 F. 키스틀
공립학교운동의 승리: 미국 교육 역사의 전환점

오늘날 미국인들은 공립학교가 무료이며 누구에게 열렸고 종교적 섹트주의에서 자유로울 것으로 기대한다. 원하는 경우 스스로 경비를 지불해 자녀를 사립학교에 입학시킬 수 있다

4

페이지 30
루돌프 J.R. 페리츠
1890년 셔먼 반독점법

1890년 미국은 경쟁법을 개척했고 새로운 연방법, 셔먼 반독점법을 도입해서 미국체제에서 자유시장의 미래를 보장했다. 역사상 처음으로 중앙정부가 독점과 가격담합 카르텔을 조사하고 필요한 경우 기소할 책임을 진 것이다

5

페이지 38
마크 로즈
주간고속도로시스템, 1939-1991년

1939년 4월 제너럴 모터스는 뉴욕월드페어에서 대규모 전시장을 열었다. 미래의 파노라마를 의미하는 "퓨처라마"로 명명된 제너럴 모터스의 전시장은 곧 박람회에서 가장 인기 높은 코너가 되었다.

6

페이지 46
밀튼 그린버그
제대군인원호법

공식명칭은 제대군인재적응법(SRA)인 제대군인원호법(GI법)은 1944년 6월 22일 프랭클린 D. 루즈벨트 대통령에 의해 승인, 제정되었다. 당시 이 법의 의회통과는 세상에 그다지 알려지지 않았는데 노르망디 작전이 진행 중이었기 때문이다.

7

페이지 54
데이빗 엘우드
마샬 플랜: 성공을 거둔 전략

처음부터 구체적인 계획으로 시작되지 않았고 끝까지도 정식 계획은 아니었다고 주장하는 이들도 있다. 마샬 플랜의 제2인자였던 할런 클리브랜드는 이를 "일련의 즉석조치…지속적인 국제적 해프닝"이라 불렀다.

8

페이지 62
제임스 T. 패터슨
브라운 對 교육위원회 사건: 법과 유산
1954년 5월 브라운 對 교육위원회 사건의 대법원 판결을 듣고 흑인작가 랄프 엘리슨(RALPH ELLISON)은 친구에서 "이제 우리 아이들도 많은 기회를 누릴 수 있게 됐다"며 반겼다고 한다.

9

페이지 70
프레드 그래함
변호 받을 권리: 기디언 對 웨인라이트 판결

클래런스 얼 기디언이 대법원에 항소를 요청하기 전까지 그가 미국사법시스템의 공명정대함을 나타내는 상징적 인물이 되리라고는 아무도 짐작하지 못했다.

10

페이지 76
로저 다니엘스
1965년 이민법: 의도한 결과와 의도하지 않은 결과

린든 존슨 대통령은 1965년 10월 3일 자유의 여신상 밑에서 1965년 이민법에 서명하면서 무엇보다도 이 법의 상징적 중요성을 강조했다.

11

페이지 84
참고 문헌 및 웹사이트

역사가들이 말하는 미국
(Historians on America)
차이를 만든 결정
(Decisions that made a difference)

스태프

이그제규티브 에디터-
조지 클라크(George Clack)

에디터-
폴 맬라머드(Paul Malamud)

미술 감독/디자인-
다대오 A. 믹신스키 주니어
(Thaddeus A. Miksinski, Jr.)

그림/사진조사-
매기 스리커(Maggie Sliker)

객원 에디터-
마이클 제이 프리드먼(Michael Jay Friedman)

레퍼런스 전문가-
조은하, 매리 앤 갬블(Mary Ann Gamble),
아니타 그린(Anita Green),
린다 존슨(Linda Johnson),
린 슈아이브(Lynne Scheib),
캐시 슈피겔(Kathy Spiegel),
조앤 테일러(Joan Taylor)

본 에세이에서 개재된 의견은 저자의 의견으로 미 정부 또는 국무부의 의견이 아닐 수 있음을 밝힌다.

서 론

"무언가를 이해하고 싶다면, 그 시작과 발달을 지켜보아야 한다."

-아리스토텔레스

역사가들은 역사적 변화의 발생을 분석하기 위해 다양한 관점을 사용한다. 19세기 영국 작가 토마스 칼라일(Thomas Carlyle)의 "역사란 위인들의 전기 그 이상도 이하도 아니다"라고 한 역사 정의가 유명하다. 칼라일은 영웅을 변화의 동력으로 보았다. 20세기 프랑스 아날역사학파(학파에서 출판한 저널(Annales)의 이름을 땄다)는 역사를 전쟁과 정치적 사건의 연대기로 본 칼라일 등 전통역사가들의 견해를 반박하고 나섰다. 역사적 변화의 근원을 찾고자 하는 탐색에서 아날 역사가들은 오래된 과거 속 평범한 사람들의 일상생활에 초점을 맞췄다.

최근 역사가들은 기술을 원동력으로 보거나 기후, 천연자원, 환경악화의 영향을 분석했다. 온라인 백과사전인 위키피디아는 현재 "역사이론"란에 121개 이론을 기재하고 있다.
본 책에서는 다른 관점을 사용한다- 티핑 포인트(tipping point) 역사이론이라고 부를 수 있는데 최근 미국에서 베스트셀러 반열에 오른 저널리스트 말콤 그래드웰(Malcolm Gladwell)의 저서에서 빌려온 이름이다.
"'티핑 포인트'는 전염병학에서 유래되었다." 그래드웰의 저서 내용이다. "전염병에서 바이러스가 임계질량에 도달하는 순간을 가리키는 용어이다. 이는 비등점이며, 그래프에서 선이 위쪽으로 수직 상승하는 순간이다." "이 책에서 저자가 탐색하고자 하는 바 중 하나는 바이러스와 똑 같은 방식으로 생각도 전염될 수 있다는 것이다."

본 책의 전제는 몇 개의 티핑 포인트 사건을 분석해서 미국이 어떻게 현재와 같은 모습을 갖추었는지 뿐 아니라 그 얼개를 구성하는 가치에 대해 보다 잘 이해할 수 있다는 것이다. 불과 200년 前 미국은 풋내기 민주주의 국가였고, 강대국에서 최근 독립한 식민지였으며, 그 경제는 농업과 천연자원 개발에 기반한 벽지상태였음을 지금은 잊기 쉽다. 현재 미국을 다스리는 제도, 사상, 법, 가치가 특정 상황에서 개개인의 창조물이었음 또한 잊기 쉽다.

본 책에서는 해당 분야의 전문가인 11명의 역사가들이 오늘날 미국에 있어 중요한 사상 또는 제도를 낳은 사건에 대해 쓰고 있다. 대부분의 사건에서 영웅의 역할이 두드러졌다: 두 번의 재임기간 後 미국초대대통령직에서 물러난 조지 워싱턴의 결정은 신생국에 왕이 탄생하지 않을 것임을 보장했다. 학교의 인종간 통합을 낳은 1954년 대법원결정은 얼 워렌 대법원장 없이는 생각하기 힘들다. 제2차세계대전 後 황폐한 유럽을 구제한 마샬 플랜도 잘 지은 이름임이 틀림없다.

또한 의회에서 가결된 법, 법원판결, 공립학교발달 등 보다 덜 개인적이며 덜 극적인 사건에도 티핑 포인트 이론을 적용할 수 있다. 이는 사상, 사회운동, 경제적 이해 등의 원동력이 임계질량에 이를 때 발생한다. 자세히 들여다보면 급작스런 변화로 보였던 많은 사건들이 실상은 이전부터 그 조짐이 있었던 것을 알 수 있다. 물론 역사적 티핑 포인트가 미국에만 국한되었다는 말은 아니다. 미국에서 발생한 사건에 대해 얘기함으로써 본 글의 독자에게 역사, 사회, 제도에 대한 새로운 이해 관점을 제공하고자 하는 것이다.

역사가들이 말하는 미국

(Historians on America)

차이를 만든 결정

(Decisions that made a difference)

덕 린더(Doug Linder)

The Trial of John Peter Zenger and the Birth of Freedom of the Press

존 피터 젱어의 재판과 언론의 자유 탄생

미국보다 표현의 자유를 높게 평가하는 나라도 없고, 언론의 자유 보호를 위한 노력에서 독일이민출신의 출판업자인 존 피터 젱어(John Peter Zenger)의 재판보다 중요한 사건도 없었다. 1735년 8월 5일 당대 최고변호사였던 앤드류 해밀튼(Andrew Hamilton)의 유창한 변론에 고무된 12명의 뉴욕 배심원들은 총독이 직접 심어 둔 재판관들의 지시를 무시하고 젱어가 "선동적 명예훼손"을 출판했다는 혐의에 "무죄" 선고를 내렸다. 젱어 사건은 분단된 식민지, 자유로운 언론의 시작, 미국 배심원들의 확고한 독립성에 대한 놀라운 이야기를 들려준다.

앤드류 해밀튼(유화)은 식민지 시대 미국에서 명예훼손 죄목으로 고소된 출판인 J.P.젱어를 변호해서 언론의 자유 수립에 기여했다.

악덕 식민지 총독

젱어 사건에서 악역으로 지목되는 윌리엄 코스비(William Cosby)는 1731년 8월 7일 영국에서 국왕의 임명을 받아 뉴욕식민지총독으로 부임했다. 코스비는 곧 "악덕총독"으로 불리게 되는데, "악의에 차고," "탐욕스럽고," "겁 많고," "성질 급하고," "멍청하고," "무식하고," "오만하다" 등등 역사가들이 그를 묘사한 다양한 형용사 중 긍정적인 형용사를 찾아 보기 힘들 정도이다.

미국에 도착한지 일년도 안돼, 코스비는 결국 젱어 재판으로 치닫게 될 분쟁을 자초한다. 코스비는 우선 71세 뉴욕 주의회의 명망 높았던 상임의원 립 반 담(Rip Van Dam)과 첫 번째 싸움을 벌인다. 코스비는 자신이 총독으로 임명되고 식민지에 도착할 때까지 1년간 반 담이 뉴욕총독대리로서 일하면서 받은 봉급의 절반 이상을 반환할 것을 요구했다. 완고한 반 담은 동일 기간 동안 코스비가 받은 임시수입 절반을 자신과 나누면 이에 동의하겠다고 했다. 반 담의 계산에 따르면 코스비가 오히려 반 담에게 4,000 파운드 이상을 빚졌다.

1732년 8월 총독은 반 담이 받은 봉급 중 자신의 몫을 찾겠다고 소송을 걸었다. 배심원 재판으로는 승소 가능성이 전혀 없음을 알고 코스비는 주 최고법원을 (배심원 없는) "재무재판소(Court of Exchequer)"로 지명, 자신의 재판을 심리하게 했다. 반 담은 항복하기를 거부했고 자신의 변호사에게 식민지배심원시스템을 우회하고자 한 코스비의 시도가 적법한가를 따지게 했다. 코스비의 사법제도 간섭의 적법성 판정은 최고법원 세 명의 판사 손에 떨어졌고 이들은 2대1로 코스비의 손을 들어줬다.

최고법원에서의 승리에도 불구하고 만장일치로 가결되지 않았다고 불만이었던 총독은 반대표를 낸 루이스 모리스(Lewis Morris) 재판장에게 서한을 보내 반대한 이유를 설명할 것을 요구했다. 총독에게는 당혹스럽게도 이에 대한 재판장의 답변은 총독에게 보내는 개인 서한이 아니라, 존 피터 젱어가 출판한 팸플릿에 등장했다. 보복으로 총독은 모리스를 해임, 골수 왕정주의자인 제임스 드란시(James DeLancey)를 재판장으로 임명했다. 모리스의 해임은 식민지유력인사 중 일부가 갖고 있던 총독에 대한 반기에 기름을 부었다. 립 반 담, 루이스 모리스 및 제임스 알렉산더(James Alexander)라는 혈기 넘치는 변호사가 후일 대중당(Popular Party)라 불리는 정치 조직을 결성, 총독의 통치능력에 적극 도전하기에 이른다.

이에 대해 코스비는 권력 유지를 위한 시도로 역사가들이 코스비의 "최고 아첨꾼"이자 "청부업자"라 부르는 프랜시스 해리슨(Francis Harison)을 뉴욕 유일의 신문이었던 뉴욕 가제트(New York Gazette)의 검열관이자 사실상의 편집자로 임명했다. 해리슨은 신문을 통해 총독을 적극 옹호했는데 1734년 1월 7일 가제트에 실린 다음 시가 그 예이다:

코스비, 관대하고 쾌활하고 선량하고 위대하신 분,
우리 작은 주의 막강한 보호자;
불평분자들이 아무리 깎아 내려도
그분에게 흠집 하나 낼 수 없네.
그분은 아둔한 자의 아우성에 개이치 않으며,
선임자들과 마찬가지로 공명정대히 다스린다네.

젱어 재판은 뉴욕이 아직 영국의 식민지일 때 벌어졌다. 하단: 1765년 런던에서 출판된 사건 기사.

어용신문과 억압위협에 반대운동의 주모자로 여겨지는 제임스 알렉산더는 미국의 첫 번째 독립정치신문 창간이라는 전례없는 방법을 취하기에 이른다. 알렉산더는 뉴욕 위클리 저널이라는 주간신문을 출판할 계획으로 가제트의 인쇄공인 윌리엄 브래드포드(William Bradford)와 함께 식민지의 단 두 명의 출판업자 중 하나인 젱어에게 접근했고, 주로 종교적 소책자를 발간해 지난 6년 동안 근근이 살아온 젱어는 이 제안에 동의했다. 오랜 친구에게 보낸 서한에서 알렉산더는 저널의 미션을 다음과 같이 밝혔다: "총독 그리고 미스터 해리슨이 다른 신문에 싣고 있는 터무니없는 아첨을 폭로하기 위해 매주 출간할 신문의 첫 호를 동봉하네. ..."

1733년 11월 5일 젱어는「위클리 저널」첫 호를 발행했고, 바로 전주 웨스트체스터 의원으로 선출된 대중당 후보 루이스 모리스의 승리를 자세히 다루었다. 총독이 집행관으로 하여금 당시 모든 유권자에게 요구되던 맹세를 서약하지 않고 "확약"하기만 한다는 이유로 퀘이커 교도들의 투표자격을 박탈하게 하는 등 총력을 기울였는데도 불구하고 모리스가 선출되었다. 알렉산더가 쓴 것이 거의 틀림없는 선거기사는 다음과 같이 집행관의 훼방도 상세히 다루었다:

삽화가 데이빗 리스고우(David Lithgow)가 재판 後 그린 젱어 사건 그림. 오른편 위쪽에서 점잔 빼고 있는 제임스 드란시는 자신의 판결이 자유시민으로 구성된 배심원단으로 인해 곧 뒤집어질 것이라고 생각도 못 하고 있다.

집행관은 퀘이커 교도의 입장을 옹호하는 주장에는 무조건 귀를 막았다; 前 재판장, 국왕폐하의 의원이자 변호사인 제임스 알렉산더, 변호사인 윌리엄 스미스(William Smith) 모두 그러한 조치[서약 대신 확약했다는 이유로 퀘어커 교도의 투표자격박탈]가 위법이며 인민의 특권을 침해한다고 보안관에게 말했으나, 보안관은 여전히 퀘이커 교도의 투표를 거부했다. ...

총독이야 물론 놀라고 실망했겠지만, 모리스는 퀘이커 교도의 투표 없이도 선거에서 승리했다. Jurnal 기사는 모리스의 당선을 축하하기 위해 상선에서 "축포"를 터트리고 "모리스가 거리를 걸어갈 때면 사람들이 큰 소리로 축하인사를 외쳤고 성대한 당선축하연이 블랙 호스 선술집에 차려졌다"고 상세히 전했다.

이후 발행된「저널」에서는 총독의 다른 수상쩍은 행동에 대한 사설뿐 아니라 알렉산더가 쓴 출판권을 강력히 옹호하는 기사들을 실었다. 다음은 제2호에 실린 내용이다:

언론의 자유 억압은 곧 모든 자유의 상실을 낳을 것이다; 모든 자유에 있어 언론의 자유가 기본이고, 언론의 자유가 보장돼야 다른 자유도 지켜질 수 있다. 언론의 구속도 치명적인 영향을 끼칠것이다. 과거와 현재 그 어느 때에도 자유롭게 느끼는 바를 말하고 쓰고 출판 할 자유를 잃고, 모든 자유를 잃고 노예가 되지 않은 국가는 없다.

코스비는「저널」의 공격을 두 달간 참다가 결국 폐간시키기로 맘먹는다.「저널」을 잠재우고자 한 첫 번째 시도로 1734년 1월 드란시 재판장은 대배심에 진실여부를 떠나 정부나 종교의 권한과 명성에 비난발언을 한 사람들의 형사처벌을 허용하는 "선동적 명예훼손"법에 따라 기소를 승인해 줄 것을 요청했다.

하지만 대배심은 기소를 거부했고, 드란시는 또 다른 대배심이 10월에 소집되자 다시 한번 기소를 시도했다. 젱어 저널에 실린 "괘씸한" 운문과 맹렬한 공격을 대배심원들에게 제시했지만 배심원들은 소위 명예훼손 글의 저자가 불명치 않다는 이유로 역시 기소하지 않기로 결정했다.

계속된 실패에 총독은 명예훼손 글의 저자 신원에 대해 50파운드의 현상금을 내걸고 저널 신문들을 "교수행 집행인"이 공개적으로 불태우라는 명령을 내렸다. 그리고 대배심의 기소 거부를 빠져나가기 위해 총독은 검찰총장 리차드 브래들리(Richard Bradley)에게 드란시와 또 다른 최고법원 판사인 프레드릭 필립스(Frederick Philipse) 앞에서 "고소(information)"를 제기할 것을 명했다. 이 기소를 기반으로 재판관들은 존 피터 젱어를 체포할 영장을 발행했다. 1734년 11월 17일 집행관은 젱어를 체포, 뉴욕의 구도시감옥(Old City Jail)에 수감시켰다. 젱어는 이곳에서 8개월간 수감된다.

그 다음날인 11월 18일「위클리 저널」은 발행되지 않았다. 그 역사상 신문이 발행되지 않은 날은 이 날 뿐이었다. 그 다음 주 젱어는 부인 애나의 도움으로 다음의 "사과문"이 게재된 신문을 발행했다:

지난 주 독자 여러분들이 본 저널에 실망했었을것이기에 이와 같이 사과문을 싣습니다. 17일 주일에 본인은 총독, 존경하는 프랜시스 해리슨, 기타 의회 멤버들이 발행한 (하느님께서 허락 하시여 부디 독자 분들도 봤기를 바라는) 영장에 의해 체포, 일반감옥에 수감되었습니다; 이곳에서 수요일 제 인신보호영장에 대해 존경하옵는 재판장님 앞에 출두해서 부당함을 제기할 때까지 펜, 잉크, 종이를 받거나 면회할 자유가 주어지지 않았습니다. 재판장님이 부당함을 인정해 준 덕분에 이후 문구멍을 통해 아내와 하인들에게 말할 수 있는 자유가 주어졌습니다. 지난 주 저널을 보내드리지 못한 점을 독자들께서도 이해하셨으리라 믿고 감옥 문구멍을 통해 하인들에게 말할 수 있는 자유를 통해 앞으로도 이전과 같이 제 주간저널을 보내드릴 수 있기를 희망합니다.

윌리엄 코스비 뉴욕 총독의 명령에 따라 1734년 11월 6일 월스트리트에서 젱어의 위클리 저널을 태우는 장면을 그린 삽화. 전경에 그려진 서 있는 사람의 양손과 머리를 쇠사슬로 묶는 방책은 당시의 법이 어땠는지 보여준다.

(당시 기준으로는) 엄청난 금액인 보석금 800 파운드는 수감된 젱어에게 오히려 유리하게 작용했다. 그의 감옥으로부터의 "편지" 시리즈는 대중의 지지를 이끌어내었다.

선동적 명예훼손 재판

공평히 말하자면 젱어가 아닌 총독을 그렇게 화나게 한 기사들을 쓴 제임스 알렉산더가 수감됐어야 했다. 대신에 그는 동료 변호사인 윌리엄 스미스에게 변호를 의뢰했다. 하지만 코스비가 젱어 재판을 위해 손수 선택한 2인 법정을 편견을 이유로 대놓고 반대한 결과 알렉산더와 스미스 모두 1735년 4월 드란시에 의해 변호사 자격을 박탈당했다. 알렉산더는 젱어 사건을 변호하기 위해 아마도 당시 식민지에서 가장 뛰어난 변호사였던 60세의 앤드류 해밀튼을 필라델피아에서 불러온다. 이외에도 알렉산더는 상세한 변론 브리프를 제공하는 등 막후에서 크게 활약했다.

배심원 선정은 1735년 7월 29일 시작되었고 이번에도 총독은 자신의 심복 프랜시스 해리슨으로 하여금 48명의 非부동산보유권소유자(nonfreeholder)를 포함, 배심원 후보의 명단을 만들게 해서 배심원 선정에 영향을 끼치고자 했다 (nonfreeholder는 총독의 뜻으로 또는 묵인 하에 토지를 보유했던 사람들을 의미한다. 이들에게는 총독이 원하는 판결을 내릴 동기가 충분했다) 배심원 명단은 또한 코스비가 고용한 前행정관 등을 포함했다. 이런 전횡은 코스비가 직접 뽑은, 주홍색 법복과 커다란 흰색 가발을 쓰고 판사 석에 앉은 재판관조차도 참지 못할 정도여서 기각되었다. 그 결과 12명의 배심원이 빠르게 선택되었다.

당시 명예 훼손혐의에서 진실이 무죄의 이유가 될 수 있다는 해밀튼의 주장을 지지할 법이 거의 없었다

재판은 브래들리 검찰총장의 고소 낭독으로 8월 4일 뉴욕시청에서 시작되었다. 브래들리는 배심원에게 젱어가 "선동적인 사람으로 거짓 뉴스와 선동적인 명예훼손을 자주 신문에 실은 출판업자이자 발행자"로, 코스비 총독과 수하 장관들을 "악의적으로" "헐뜯고 비방하고 모욕하고자" 했다고 배심원들에게 말했다. "명예훼손은 인민간 불화와 분쟁을 만들고 종종 행위자와 피해자 간 유혈사태를 발생시키기 때문에 지양되어야 한다"고 브래들리는 말했다.

변호인 측 존 체임버스(John Chambers)의 짧은 진술 후, 앤드류 해밀튼은 법정 피고석에 앉은 그의 의뢰인이「위클리 저널」에 소위 명예훼손 글을 실었음을 부인하지 않을 것이며, "따라서 검찰총장이 이를 입증할 수고를 덜어주겠다"고 밝혔다.

해밀튼의 뜻밖의 발표로 젱어가 명예훼손 글을 출판했음을 입증하기 위해 소환된 검찰 측 세 명의 증인(젱어의 인쇄공 동료와 그의 아들 2명)이 집으로 보내졌다. 한참이나 할말을 찾지 못했던 브래들리는 마침내 다음과 같이 말했다: "미스터 해밀튼이 이들 명예훼손 글의 출판을 인정한 만큼, 배심원단은 국왕페하를 위한 평결을 내려야 한다. 법에 따르면 명예훼손 내용이 진짜라고 해도 명예훼손 죄가 사라지는 것은 아니다. 오히려 법은 명예훼손 내용이 진실인 경우 더욱 심각한 범죄로 본다." 이 주장을 뒷받침하기 위해 브래들리는 당시 선동적 명예훼손에 대한 법에 대해 대체로 정확하고 상세하게 설명했다.

이에 맞서 앤드류 해밀튼은 "악덕한 정부 밑에서 고통 받는 많은 사람들이 정당한 불평"을 금하도록 법을 해석해서는 안 된다고 주장했다. 그는 젱어 사건이 특별한 이유를 설명했다:

지금 검찰총장이 한 말대로라면 총독과 의회에서 이번 기소를 지휘하고 있고, 각계각층의 사람들이 이번 재판에 많은 관심을 갖고 참관하고 있는 만큼, 정부가 이번 재판에서 숨겨진 의도를 갖고 있고, 인민들도 이번 재판이 중요하다고 생각한다고 믿을 수 밖에 없다. 따라서 이번 소송사건에서 명백하고 구체적인 변론을 펼치는 것이 본 변호인의 의무인 만큼 법원의 참을성을 사전에 요청하는 바이다.

해밀튼은 영국의 명예훼손법이 미국에 그대로 적용돼서는 안 된다고 주장했다:

영국에서는 재판관에 대한 공경이 너무나 대단해서 재판관이 주재하는 동안 웨스트민스터 홀에서 다른 사람을 폭행한 사람은 오른손을 잃고 땅과 세간을 몰수당하게 된다. 미국에서도 재판관은 영국 법원에서와 같은 권한을 가지지만, 본인은 검찰총장이 뉴욕州 법원에서 재판관 주재 중 동일한 위법행위를 저지른 자에게 이토록 혹독한 벌이 합법적으로 부과될 수는 없다고 말하리라 믿는다. 그 이유는 분명하다. 뉴욕에서의 분쟁 또는 소요가 웨스트민스터 홀에서와 같이 참혹한 결과를 낳을 리가 없기 때문이다; 또한 식민지 총독에 대한 무례가 국왕에 대한 불순종으로 여겨 지거나 처벌 대상이 된

다고 주장하지 않기를 희망한다. 본 변호인은 검찰총장이 국왕의 안전 또는 명예를 위해서가 아닌 총독을 위한 법 적용이 올바르지 않다고 생각하기를 희망한다. ...정당한 법이 시대와 장소가 바뀌어 악법이 되는 이 같은 경우는 무수하다.

해밀튼의 변론은 배심원들에게 깊은 인상을 주었지만 당시 진실이 명예훼손혐의에서 무죄의 이유가 될 수 있다는 그의 주장을 뒷받침할 법은 거의 없었다. 당연히 드란시 최고재판관은 해밀튼이 젱어의 저널내용의 진실여부에 대한 증거를 제시할 수 없다고 판정했다. "법은 명예훼손을 정당화할 수 없음을 분명히 하고 있다"고 드란시는 선언했다. "배심원단은 젱어가 해당신문을 발행했음을 인지하고 그 내용의 중상여부를 법정이 판단토록 해야 할 것이다."

드란시가 이러한 판결을 내리자 해밀튼은 진짜 변호전략을 드러냈다 – 바로 배심원의 실정법 초월적 판단(jury nullification)이었다. 법이 검찰 측에 이로운 만큼 해밀튼은 법을 무시하고 의뢰인을 무죄방면 하도록 배심원단을 설득할 작정이었다. 배심원단은 이리할 권한을 분명히 가졌다고 주장했다:

> *[배심원]이 법과 사실 모두를 결정할 권한을 가짐은 논란의 여지가 없다; 배심원은 법에 대해 의혹이 없더라도 일단 의심해 보아야 한다. 명예훼손여부의 판단을 법원에 맡기면 배심원은 무용해진다 (또는 더 나쁜 결과가 생길 수도 있다). 이에 대해서는 곧 이야기할 기회가 생길 것이다*

해밀튼의 긴 최종변론은 오늘날까지도 독일출신 출판업자가 아닌 언론의 자유에 대한 감명적인 변론으로 남아 있다:

> *이는 당연한 것이며, 특권이고, 더 나아가, 다치면 항의할 수 있는 모든 자유로운 사람이 가진 권한이다. 우리는 권력의 남용에 대해 공개적으로 강력히 항의하고; 공권력의 술수나 공공연한 폭력에 이웃들을 경계시키고; 자유의 축복을 받았고, 자유를 소중히 생각하며, 하늘이 인간에게 부여한 가장 큰 축복 중 하나로서 어떤 위협에도 자유를 수호하겠다는 결의를 용기 있게 선언할 권한을 갖는다. ...*
>
> *고결한 사람에게 자유의 상실은 죽음보다도 고통스럽다. 하지만 우리는 어떤 시대에도 허상뿐인 명예를 위해 조국을 압박, 아니 파괴하는데 기꺼이 동참한 사람들이 있었음도 알고 있다. ...이는 자유를 소중히 생각하는 사람이라면 누구나 명심해야 할 사실이다. 감정이나 사욕 때문이 아닌 냉철한 판단에 입각해 행동해야 한다; 감정이나 사욕으로 움직이는 사람들에게 조국이나 동포는 중요치 않다; 한편, 자신의 나라를 사랑하는 사람은 자유가 없는 삶은 비참하다는 것을 알기에 그 무엇보다도 자유를 소중히 여긴다. ...*
>
> *권력은 커다란 강에 비견할 수 있다. 그 경계 안에 머무는 동안에는 아름답고 유용하다. 하지만 그 둑을 넘쳐흐를 때에는 막을 수 없을 정도로 격렬해진다; 자신의 길을 막는 모든 것들을 파괴하고 가는 곳 어디나 폐허로 만든다. 이것이 권력의 속성이라면 우리는 최소한 우리의 의무를 다해야 한다. 자유를 소중히 여기는 현명한 사람으로 어느 시대에서나 그 거친 욕망과 끝없는 야망을 위해 자유의 수호자들을 희생시켜 온 불법권력에 대항할 수 있는 유일한 보루인 자유를 지지하기 위해 최선을 다해야 할 것이다. ...*
>
> *너무 열을 냈다면 용서를 구하는 바이다. ...공직자에게 순종해야 하겠지만 동시에 권력이 우리 자신이나 동포를 억압하려 들 때에는 이를 경계해야 할 것이다. ...*
>
> *본인은 나이 많은 늙은이로 몸도 많이 쇠약하다. 하지만 비록 늙고 약하지만 권력자의 전횡을 항의할 권한을 인민들로부터 박탈하고자 하는 정부, 고발에 대한 박해를 저지하는데 본인이 다소나마 소용이 될 수 있는 곳 어디라도 달려갈 것이다. ...*
>
> *결론을 얘기하자면, 본 법정과 배심원 여러분이 결정해야 하는 바는 소소하거나 개인적인 성격의 문제가 아니다. 지금 재판을 받고 있는 이 딱한 출판업자나 뉴욕 한 곳의 문제만이 아니다. 천만에! 이번 사건은 미대륙에서 영국정부 통치 下에 살고 있는 모든 자유인에게 영향을 끼칠 수 있다. 이는 최선의 대의이며, 자유의 대의이다. 오늘 귀하의 올바른 판단이 귀하에게 동료 시민들의 사랑과 존경을 받을 자격을 부여할 뿐 아니라, 노예의 삶보다 자유를 원하는 모든 사람들이 귀하를 폭군의 시도를 좌절시키고, 공정하고 청렴한 판결을 내림으로서 진실을 말하고 써서 (최소한 세계에서 이 곳만이라도) 전횡을 폭로하고 대항하도록 우리가 타고나고, 법이 우리에게 부여한 자유를 우리 자신, 후손, 이웃에게 보장하는 숭고한 기반을 세운 사람으로 축복하고 존경할 것이라 자신 있게 말할 수 있다.*

유럽계몽기의 "자연법" 이론과 일반인이 특정 권한과 자유를 갖도록 허용한 영국 관습법에 기반한 해밀튼의 웅변에 드란시는 어떻게 답할지 몰라 한참을 망설였다. 마침내 그는 배심원단에게 법에서 규정한 의무는 명백하다고 지시했다. 배심원단이 판단할 사실은 없으며 법을 판단할 필요도 없다고 말했다. 드란시는 배심원단에게 "유죄" 판결을 내릴 것을 명령한 거나 다름없었다:

> *미스터 해밀튼이 지금까지 배심원이 재판관의 의견을 무시할 것을 애써 설명했고, 이와 같은 재판에서 일부 재판관의 행동을 강조했는데 이는 본인이 말한 바를 배심원 여러분이 패념치 말 것을 촉구하는 의도임이 틀림없다. 고발에 대한 사실 또는 문구가 고백된 바 배심원 여러분 앞에 남겨진 유일한 질문은 고발에 명시된 문구가 명예훼손죄에 해당하냐는 점이다. 이는 법의 문제이며, 귀하는 이를 법정에서 결정하도록 해야 할 것이다.*

"1735년 젱어 재판은 미국 자유의 기원이자 이후 미국에 혁명을 일으키는 자유의 샛별이었다."

배심원단은 심의를 위해 물러났고 잠시 후 돌아왔다. 법정 서기가 배심장 토마스 헌트(Thomas Hunt)에게 배심원단의 판결을 물었고, 헌트는 "무죄"라고 답했다. 법정을 채우고 있던 방청객들은 환호로 판결을 반겼다. 드란시는 정숙을 명령했고, 체포에 수감까지 하겠다고 협박했지만 환호는 계속됐다. 결국 드란시는 "기뻐하는 방청객을 뒤로 하고 법정을 떠나야 했다."

반정부 지지자들은 블랙 호스 선술집에서 앤드류 해밀튼을 위한 축하연을 열었다. 다음날 해밀튼이 필라델피아로 돌아가는 길에는 "경의를 표하기 위한 축포가 울렸다."

언론 자유의 "샛별"

젱어의 재판으로 새로운 법이 제정된 것도 아니고 이후 최소한 한 세대까지는 언론의 자유 개념을 크게 바꾸어 놓은 것도 아니었다. 하지만 젱어의 무죄판결은 인망 없는 관리에 대한 비판적인 보도를 고소한 검찰 측에 대한 식민지인들의 반발을 명확히 보여주었다.

배심원의 실정법 초월적 판단이 두려운 나머지 이후 수십년 동안 유사한 고발은 엄두도 내지 못 했다. 젱어 사건은 고발된 죄목에 대해 피고인이 무죄라는 결론을 내릴 적절한 근거가 없는 때라도 배심원이 "무죄" 판결을 내릴 권한이 있다는 영국과 식민지 미국법의 전통을 강화했다. 오늘날까지도 배심원은 자신이 그 운명을 결정하는 피고에게 부당히 적용되거나 부도덕적이라 믿어지는 법을 사실상 무효화 할 수 있다. 1735년 재판보다 법리학의 기본 원칙을 명확히 보여준 재판은 없으며, 미국법의 윤리 또는 정치적 성격을 강화한 기념비적인 재판이었다.

젱어 사건이 언론의 자유에 대한 미국인들의 생각에 어떤 영향을 끼쳤는지는 계측하기 더욱 어렵다. 1735년 前 언론의 자유에 대해 출판된 글들을 보면 출판업자의 보호는 인정하지만 관리나 공공기관에 대해 물의를 일으킨 내용을 쓴 저자는 보호하지 않는 제한적 관점을 볼 수 있다. 예로 1731년 「펜실베이니아 가제트」에 실린 "출판업자에 대한 사과문"에서 벤자민 프랭클린은 출판업자는 기본적으로 상품 판매자로서, 일부 진의가 분명치 않고 물의를 일으킨 내용을 실은 출판물을 판매한다고 해서, 보유상품 중 일부가 완벽하지 않다고 부엌용품 상인이 비난 받는 것 이상으로 비난해서는 안 된다고 주장했다. 프랭클린에 따르면 출판업자는 대중에게 정보를 제공하는 자로, 출판물에 제시된 의견 전부 또는 상당 부분이라도 지지하는 것으로 봐서는 안 된다. 위험 또는 부당한 생각에 누군가가 책임져야 한다면, 법은 이를 제안한 사람에게 책임을 물어야지 단지 정직하게 생계를 꾸리려 했던 출판업자가 봉변을 당해서는 안될 일이라는 것이다.

제임스 알렉산더의 주장은 프랭클린보다 훨씬 앞섰다. 총독 비난에 앞장섰던 알렉산더는 1735년 젱어 재판을 지휘했기 때문만이 아니라 단순히 출판업자 보호를 넘어 미국에서 처음 자유언론이론을 주장한 사람이기에 미국자유언론의 역사에서 중요하다. 젱어의 신문에서 알렉산더는 두 명의 영국 저널리스트가 쓴 논설시리즈인 "카토의 편지"를 실었는데, 언론의 자유 및 진실여부가 명예훼손죄에서 유무죄를 결정한다는 원칙을 옹호할 합리적 근거를 제시한 내용이다. 권력의 남용은 "정부의 근간을 흔든다"고 그는 주장했다. 이러한 남용을 밝히기 위해 법을 개정해야 했다. "진실이 명예훼손죄

2004년 7월 보스턴 프릿센터에서 개최된 민주당전당대회에서 인터넷 블로그에 글을 올리고 있는 사람들. 표현의 자유는 이제 민주주의 국가에 확고히 뿌리내리고 있고 젱어에게 그 공을 일부 돌릴 수 있다.

여부를 결정하는 잣대가 되어야 한다"고 알렉산더는 주장했다.

알렉산더는 또한 1736년 "존 피터 젱어 사건 브리프"라는 유명한 젱어사건기사를 신문에 게재해서 대중의 마음에 자유언론을 위한 열망을 북돋우었다. 당연히 알렉산더의 재판기사는 젱어와 그를 변호한 필라델피아 변호사의 명성을 강화하고 영속시키는데도 일조했다. 이 "브리프"는 18세기 말까지 15번이나 게재되었다.

하지만 알렉산더의 개인적인 인기에도 불구하고 젱어 재판은 진실이 선동적 명예훼손죄에 변론이 될 수 있다는 선례를 세우거나, 최소한 그 직후 대중이 확실히 언론의 자유를 신봉하게 만들지도 못 했다. 자유언론학자인 레오나드 W. 레비(Leonard W. Levy)의 말에 따르면 젱어 재판은 역마차 승차권처럼 "당일만 유효한" 자유언론의 승리였다. 젱어의 신문을 제외하고는 식민지 언론은 당시 런던 언론과 비교해서도 소극적이었다. 자유언론에 대한 알렉산더의 글은, 알렉산더가 결코 절대자유론자가 아니었는데도 불구하고, 1735년부터 1760년대 중반까지 자유언론사상을 반영하는 얼마 안 되는 소중한 글이었다.

하지만 1760년대 후반에 이르자 대서양을 사이에 둔 미국과 영국 모두에서 지식인들이 언론의 자유에 대해 활발히 논의하게 되었다. 점점 인기를 잃어가던 영국 왕 조지 3세의 정책이 그 직접적 원인이었다. 왕의 행동은 언론에서 비난의 대상이 되었으며, 왕의 지지자들은 부정적인 논평을 금지시키라고 야단스럽게 주장했다. 정부의 폐해를 폭로하는 언론의 역할에 대해 보다 광의의 관점을 지지하는 예를 역사에서 찾으면서, 영국과 미국의 논평자들은 모두 이전세대의 유명 재판을 예로 들었다 - 바로 젱어 재판이다.

마침내 미국에서 언론의 자유가 꽃 피우게 되었다. 젱어 사건이 발생한지 반세기 後, 독립 미국의 첫 번째 의회 의원들이 미 헌법을 수정할 권리장전과 언론의 자유 보장을 논의할 때, 주요 헌법 입안자 중 한 명인 거버너 모리스(Gouverneur Morris)가 젱어 재판을 기억했다. 모리스는 그 유명한 헌법 전문 문구인 "미합중국 국민인 우리는 보다 완벽한 연합을 형성하기 위해. ...(We the People of the United States, in order to form a more perfect Union. ...)"를 쓴 사람이기도 하다. 루이스 모리스의 증손자이기도 한 모리스는 젱어 사건에 대해 다음과 같이 썼다: "1735년 젱어 재판은 미국 자유의 기원이자 이후 미국에 혁명을 일으키는 자유의 샛별이었다."

더글라스 O. 린더(Douglas O. Linder)는 미주리-캔자스 시티 대학의 법학 교수로, 헌법, 언론의 자유 및 법사학을 가르치고 있다. 린더 교수는 또한 인디애나-블루밍턴 대학 및 아이오와 대학에서도 법학을 가르치고 있다. 스탠포드 법대를 졸업했고 유명재판관련 문서, 이미지, 논설 등의 자료를 제공하는 웹사이트는 Famous Trials의 창시자이기도 하다.

A.E. 딕 하워드

1787년 제헌회의

1776년 5월 15일, 버지니아의 사실상 정부 역할을 하면서 윌리엄스버그에서 열린 회의는 필라델피아 대륙회의(Continental Congress)에 참석한 식민지 대표들에게 "연합 식민지들이 자유롭고 독립적인 주임"을 선언하는 결의안을 채택할 것을 지시했다. 이렇게 탄생된 영국으로부터의 독립선언은 얼마 후 7월 4일 대륙회의에서 채택되었고, 이전 식민지들은 미합중국을 탄생시키게 되는 돌이킬 수 없는 역사의 수순을 밟게 된다. 하지만 미합중국의 탄생이 하루 아침에 이루어진 것은 아니다. 11년 後 또 다른 일단의 대표들이 필라델피아에 모여 새로운 나라의 헌법을 작성하게 된다. 바로 오늘까지도 미국의 법과 성격을 정의하는 헌법이다.

뛰어난 지식인이었던 제임스 매디슨(James Madison)(1751-1836)은 헌법제정에 크게 기여했다.

독립에서 입헌 정부까지의 여정은 민주정부역사 상 가장 위대한 여정 중 하나였다. 실험과 착오로 점철된 여정이었지만 역사상 쓰여진 가장 영향력 있는 국가헌법을 내놓게 된다. 영국으로부터 독립하기 전에도 미국 식민지들은 장래 입헌문화의 육성을 꾀했다. 식민지 의회의 하원은 영어권 국가 중에서도 가장 민주적인 기관이었고 모국과의 대화는 미국인들이 헌법이슈를 분명히 인식하게 했다. 독립전쟁 발발 前 10년 동안, 세금, 배심원 없는 재판 등에 대한 논란으로 소책자와 결의안들이 쏟아져 나왔는데, 모두 영국정책의 헌법적 이슈를 비난하는 내용이었다.

독립을 선언하며, 미국 민주주의 설립자들은 자치를 위한 지적 기반 설립이 필요함을 이해했다. 윌리엄스버그 회의에서 독립을 얘기한 날, 대표들은 버지니아 헌법과 권리선언 작성에 착수했다. 버지니아의 1776년 권리선언은 곧 다른 주에서도 모방했고 프랑스의 인권과 시민권 선언(1789)에까지 영향을 끼쳤다. 각 주마다 헌법을 하나씩은 채택했던 초기 미국 주헌법은 구체적인 내용에서 차이를 보였다 (예로 단원제 의회를 채택한 주도 있고 양원제 의회를 채택한 주도 있었다). 하지만 모두 공화주의원칙을 신봉했는데, 통치 대상의 동의, 제한된 정부, 타고난 권리, 대중의 정부 통제 등 당시 전세계 대부분의 국가에게는 참으로 혁명적인 원칙이었다.

공화정부에 대한 이들 초기 실험에 큰 오류가 있었다. 영국 왕정(식민지 총독과 법원 등) 下 북미 식민지 이주자 경험에 기반해, 초기 주헌법의 작성자들은 입법부에 지나친 신뢰를 부여했다. 정부 기관간 견제와 균형은 현실이라기보다는 이론에 가까웠다. 지사를 보통 의회를 통해 선출했고 (따라서 의회에 의존하게 되었다), 사법권은 아직 초기단계였다. 초기 디자인의 또 다른 결점은 입법부 기능을 하는 조직에 의해 헌법이 작성되어 기본법과 보통법 사이 경계가 모호했다. 1780년 매사추세츠는 헌법 디자인에서 큰 진전을 이뤄 주민들이 헌법을 작성할 대표자회의를 선출하고 이렇게 작성된 헌법은 일반투표에 부쳤다.

미국독립전쟁 後 헌법으로 달성한 정치적 안정은 미시시피 동쪽부터 시작해서 날로 확장되어 가던 새로운 국가의 발달을 가능하게 했다.

연합규약

주헌법 채택보다도 어려웠던 일은 합중국 정부의 구성이었다. 마침내 영국이 1783년 강화 조약을 체결, 미국 식민지를 포기했을 때 미국은 13개의 주정부로 구성되어 있었다. 처음의 국가주의는 곧 지방의 이해관계와 충돌하게 되었고, 중앙정부가 개별 주의 이익에 불리하게 작용하리라 생각했다. 제주(諸州)를 연결할 하나의 조직을 1776년 구상했지만 1778년이 돼서야 연합규약(Articles of Confederation)이 채택되었고 1781년에 가서야 모든 주가 이에 동의했다. 중앙정부에 대한 불신이 다음과 같이 제II조에 명확히 드러난다: "각 주는 그 주권, 자유와 독립 이외에도 의회가 모인 자리에서 본 연합이 합중국에 명시적으로 위임하지 않은 모든 권력, 사법권 및 권한을 보유한다.

연합규약으로 중앙정부가 만들어졌지만 실상 무능한 정부였다. 의회에서 각 주는 그 인구 수와 상관없이 동등한 투표권을 가졌다. 주 입법부는 의회에 보낼 대표의 임명 방식을 정할 권한을 가졌고, 어떤 이유로든 언제라도 그 대표를 소환, 교체할 수 있었다. 의회는 국가 정책달성에 필요한 힘을 갖지 못 했다. 과세권을 갖지 못하고 주에서 자발적으로 제공하는 자금에 의지할 수 밖에 없었다 – 물론 제주는 자금제공을 회피하려 들었다. 의회가 조약을 체결하고 차관을 들여오는 등 그 권한을 집행하기 위해서는 13개 주 중 9개 주의 찬성이 필요했다. 연합규약 수정에는 모든 주의 동의가 필요했고 각 주는 민주적인 프로세스를 저지하기에 충분한 거부권을 가졌다. 작은 로드 아일랜드가 다른 12개 주의 의사를 꺾을 수도 있는 것이었다 – 실제로 로드 아일랜드는 의회에 수입관세를 부과할 수 있는 권한을 부여하자는 제안을 거부, 무산시켰다

상업적인 경쟁관계로 제주간 교역 차별이 발생했다. 육지로 둘러싸인 주들은 좋은 해항을 가진 주들에 의존해야 했기

에 특히나 불리했다. 제임스 매디슨은 뉴욕과 필라델피아 사이에 낀 뉴저지를 "양쪽에 구멍이 난 포도주 통"에, 햄프턴 로즈와 찰스톤 항구 사이의 노스캐놀라이나를 "양쪽 팔에서 피흘리는 환자"에 비유했다. 중앙정부의 무능은 국내 혼란을 해결할 행정 또는 사법권의 부족으로도 여실히 드러났다. 경제불황으로 1786년부터 매사추세츠 서부의 가난한 농부들이 폭도가 되어 법원 기능을 마비시키고 차압을 명하지 못 하도록 했다. 농부이자 독립전쟁 중 대륙군 장교였던 다니엘 셰이즈(Daniel Shays)가 폭도를 이끌고 스프링필드의 무기고를 탈취하려 하였으나 실패했다. 규약의 어떠한 결점도 개인에게 아무런 힘도 쓰지 못하고 각 주가 조치를 취하기만을 바라는 천수답 정부의 무능보다 두드러지지는 않았다.

1785년 버지니아와 메릴랜드에서 체사피크 만과 그 지류 사용에 대한 분쟁을 해결하기 위해 커미셔너를 임명했다. 이들 대표들은 교역 규제에 대해 좀더 "통일된 시스템"이 "공동의 이해관계"에 적합한지 논의할 것을 주에 요청했다. 이에 의회는 1786년 아나폴리스에서 회의를 개최했다. 5개 주만이 회의에 참석했고 이들 멤버들은 필라델피아에서 제헌회의 (Constitutional Convention)를 개최, "연합의 요건에 적합한 연방정부의 헌법 수립"을 숙고할 것을 제청했다. 버지니아가 앞장 서서 대표를 선정했고 다른 주들도 그 선례를 따랐고 의회에 압박을 가했다. 마침내 1787년 2월 의회에서 회의 소집을 승인하기에 이른다. 하지만 의회의 결의안은 제헌회의가 "연합규약을 개정"하고, 의회에서 동의하고 주들이 승인해야 효력을 갖는 이러한 수정을 의회에 보고하기 위해서만 개최된다고 명시했다.

1787년 조인된 미 헌법은 전세계 근대 민주주의 국가의 탄생을 촉진했다.

제임스 매디슨과 버지니아 플랜

제주의 보수성향에도 불구하고, 일단 소집되자, 제헌회의는 결정적인 것으로 드러났다. 55명의 쟁쟁한 대표들이 1787년 5월 필라델피아에 모였다. 이들은 공직에서의 다양한 경험을 통해 자신들이 논의할 바가 무엇인지 잘 이해하고 있었다. 절반 이상이 의회에서 활동했고 7명은 주지사로 복무한 적이 있었으며 다수가 주헌법 작성에 참여한 경험이 있었다. 영국군에 대항해 독립전쟁을 이끈 버지니아의 조지 워싱턴 장군이 제헌회의의 의장직을 맡아 회의의 권위를 높였다. 이외에도 알렉산더 해밀튼(Alexander Hamilton)(뉴욕), 벤자민 프랭클린(펜실베이니아), 제임스 윌슨(James Wilson)(펜실베이니아) 등의 유명인사가 참석했다. 독립선언을 작성한 토마스 제퍼슨의 부재가 눈에 띄었을 테인데, 당시 미국대사로 파리에 체류 중이어서 참석할 수가 없었다.

제헌회의에서 가장 중요한 역할을 할 사람은 버지니아의 제임스 매디슨임이 곧 분명해졌다. 버지니아 정치계에서 활동해 온 매디슨은 대륙회의의 일원으로 서쪽 영토에 대해 권한 할양을 하도록 버지니아를 설득해 국가영토를 형성하는데 기여함으로써 전국적인 명성을 얻었다. 매디슨은 미국인들의 자유가 외국 침략주의자들의 공세와 내부적으로는 제주정부의 월권을 물리칠 수 있을 만큼 강한 연합에 달렸다고 믿었다. 매디슨보다 철저히 준비하고 필라델피아에 온 사람도 없었다. 미국 최고의 인재들이 제헌회의에 모이도록 주선하는데 앞장섰고, 회의 개최 수주 전부터 고대 및 근대 연합에 대해 방대한 양의 서적을 읽고 "합중국 정치 체제의 약점"이라는 메모를 작성해 두었다. 필라델피아에 제일 먼저 도착해서 매디슨은 단순한 규약 수정에서 크게 벗어나 포괄적인 권한을 지닌 국가 정부로 이를 교체할 계획을 제안하도록 버지니아 대표단을 설득했다. 이에 따르면 인민에게서 그 권한이 비롯되는 의회는 "개별 주가 무능하거나 또는 합중국의 조화가 개별입법행위로 위협받을 수 있는 모든 경우에 법률을 제정할"

권한을 갖게 된다. 규약에서 한층 더 벗어나 버지니아 플랜은 주 입법부가 아닌 여러 주 주민들이 선출한 대표자회의에서 비준하는 새로운 헌법을 요구했다.

전원위원회(Committee of the Whole)를 구성해서 대표들은 버지니아 플랜의 장점을 논의했다. 매디슨과 제임스 윌슨 등 국가 권한의 확대를 주장한 이들은 주를 통해 정책을 집행코자 하는 무력한 중앙정부시스템 폐지가 필수불가결하다고 보았다. 대신에 중앙정부가 직접 개인을 대상으로 하고 행정부와 사법부를 통해 그 법과 명령을 집행할 수 있어야 한다고 주장했다. 또한 개인평등의 원칙에 따라 의회 투표권이 인구수에 따라 주어져야 한다고 주장했다. 이는 제주간 평등은 단념하겠단 얘기였다. 매디슨과 그의 동료들은 이미 다른 대표들이 기존 시스템의 임시 또는 단편적인 개혁으로는 충분히 않다는 사실을 인식하고 있음을 이용코자 했다.

하지만 급진적인 개혁은 작은 주에서 온 많은 대표들이 받아 들이기에는 너무 과감했다. 세입을 올리고 교역을 규제하는 등 중앙정부의 권한확대 필요는 이들도 인정했을지 모르나 큰 주들이 우위를 차지할까 두려워했다. 문제는 의회 대표권이었다. 뉴저지의 윌리엄 패터슨(William Paterson)은 뉴저지州가 "결코 이를 받아 들일 수 없을 것"이라고 주장했다. 매디슨과 윌슨이 계속해서 국가주의적인 플랜을 고집해서 대표들은 다른 이슈에 대해 합의를 이룰지라도 투표권 문제에서 실패할 것으로 보였다.

대타협과 기타 타협

6월 13일 버지니아 플랜은 일부 수정을 거쳐 전원위원회에서 보고되었다. 6월 15일, 플랜의 반대자들을 대표해서 패터슨이 뉴저지 플랜을 발표했다. 이 계획에 따르면 일원제 의회에서 모든 주들이 평등한 투표권을 갖게 된다. 다시 한번 전원위원회를 구성해서 대표들은 버지니아 플랜과 뉴저지 플랜의 장점을 논의했다. 6월 19일 위원회는 이를 표결에 붙여 7개 주 찬성, 3개 주 반대(메릴랜드는 의견의 일치를 보지 못하고 분열)로 버지니아 플랜에 찬성했다. 6개 주(매사추세츠, 펜실베이니아, 버지니아, 노스캐놀라이나, 사우스캐놀라이나, 조지아) 대 코네티컷, 뉴욕, 뉴저지, 델라웨어 간 대결구도에 메릴랜드는 의견이 나뉜 상태로 고착되면서 좀처럼 해결의 기미가 보이지 않았다. 6월말 코네티컷의 올리버 웰스워스(Oliver Ellsworth)가 양원제 의원에서 한 곳에서는 인구수에 따라 투표권을 정하고 다른 곳에서 모든 주들이 동등한 투표권을 갖는 타협안을 제시했다.

7월 초 제헌회의는 상원에서 동등한 투표권을 갖는 코네티컷 제안을 투표에 붙였지만 찬반이 똑같이 나와 (이번에는 조지아가 분열) 이 발의는 실패했다. 회의는 교착상태에 빠진 것으로 보였다. 궁지에서 빠져나올 길을 찾으러 사우스캐롤라이나의 찰스 C. 핀크니 (Charles C. Pinckney)는 대위원회(grand committee) 구성을 요청했다. 이 위원회에서 하원에서는 비례대표, 상원에서는 각주에 동등한 투표권을 부여하는, 훗날 대타협(Great Compromise)이라 불리게 된 바를 비준하게 된다. 큰 주에서는 인구에 기반한 투표권을 기본 원칙으로 선호했지만, 이들 대표 중 일부는 작은 주의 탈퇴를 감수하느니 타협안을 선호했다. 버지니아의 조지 메이슨(George Mason)은 정부계획에 대한 합의 없이 제헌회의 해산을 지켜 보느니 필라델피아에 "뼈를 묻겠다"고 말했다. 7월 16일 제헌회의는 타협안을 투표했고 다섯 개 주가 찬성, 네 곳에서 반대, 한 곳이 분열되었다 (뉴욕은 참가치 않았다).

큰 주 출신의 일부 대표들은 불만이었지만, 가장 논란이 되었던 이슈가 해결되었고 제헌회의는 다음 단계로 전진할 수 있었다. 행정부 선출이 까다로운 문제로 드러났다. 버지니아 플랜은 입법부에서 행정부를 선출하도록 규정했다; 하지만 이는 주헌법 다수에서 드러난 결점인 종속적인 행정부를 낳을 것이었다. 국민의 직접 선거를 제안할 만큼 대담한 대표는 거의 없었다. 결국 제헌회의는 현재 관점으로 보기에는 이

상한 장치를 선택하기에 이른다 – 선거인단에서 대통령을 선택하도록 한 것이다. 각 주는 원하는 방식으로 해당 주의 상원과 하원의원 수와 같은 수로 선거인을 뽑을 수 있었고, 선거인은 각 해당 주에 모여 대통령과 부통령을 선출하게 되었다. 하지만 이후 등장한 정당정치는 선거인들이 국가 리더에 대한 자신의 선택을 실제로 숙고하리라는 초기 기대를 저버렸다.

7월 24일, 제헌회의는 5명의 멤버를 상세위원회(Committee of Detail)에 임명, 전체회의에서 지금까지 승인된 기본 원칙을 구현하는 실제 헌법을 작성하도록 했다. 위원회 멤버들은 자신들이 상당한 수정을 가해도 된다고 생각한 것 같다. 그 중 가장 중요한 변경은 의회 권한에 대한 일반적인 설명에 구체적인 목록이 들어갔다는 점이다. 애초에 필라델피아에서 제헌회의가 소집된 이유 중 두 가지인 조세권과 주간(州間) 및 해외 교역을 규제할 권리가 리스트의 처음을 장식했다.

1787년 헌법의 탄생지 필라델피아

파벌간 견해차이가 제헌회의 후반에 가서 드러났다. 농산물 수출에 의존하는 남부 주들은 의회의 세금부과를 금지하고, 노예제도와 교역을 보호하길 원했다. 8월말 제헌회의는 1808년까지 노예교역개입과 수출과세를 금했다. 노예제도는 제헌회의에게 달갑지 않은 토픽이었다. 헌법 어디에서도 "노예" 또는 "노예제도"라는 말을 언급하지 않는다. 투표권 관련 대립되는 남부와 북부의 견해를 절충하기 위해 제헌회의는 "자유인"의 수에 "모든 다른 사람들," 즉 노예 수의 3/5를 더해 투표권을 할당하기로 결정했다. 일부 대표는 노예제도가 국가의 도덕적 양심에 오점을 남긴다고 생각했지만 이에 대한 강력한 입장 표명은 제안된 헌법에 대한 남부 주의 반대를 낳고 연합의 와해를 초래할 수 있음에 참을 수 밖에 없었다. 이렇게 노예제도라는 초미의 이슈 해결이 뒤로 미루어졌고 수십 년 後 남북전쟁과 재건(Reconstruction)을 통해 해결되게 된다.

9월 8일 형식위원회(Committee on Style)를 구성, 헌법을 다듬고 조문을 정비하게 한다. 이 위원회 보고 時 1776년 버지니아의 권리선언을 작성한 바 있는 조지 메이슨이 연방법이 개별시민의 권리를 정의하고 보호하는 권리장전(bill of rights)도 갖춰야 한다고 주장했다. 하지만 다른 대표들은 헌법의 어느 요소도 주헌법에서 보장하는 권한을 침해하지 않는다고 주장했다. 메이슨의 제안은 기각되었지만 비준 논의에서 재등장하게 된다.

제헌회의는 그 막바지로 치닫고 있었다. 9월17일 제헌회의의 원로 격인 81세의 벤자민 프랭클린이 회의 결과를 석연치 않아 하는 이들과 만나 "자신의 확신을 조금은 의심해보라"고 호소했다. 비준 과정을 대비해 헌법 지지자들은 만장일치로 헌법이 통과되길 원했다. 9월17일까지 남아 있던 (元인원 55명 중) 42명에서 3명을 제외하고는 전부 최종 문서에 서명했다. 각 주의 대표들이 합의에 이른 그날, 거버너 모리스는 "참가 주들의 만장일치로 제헌회의에서 실행(Done in Convention by the Unanimous Consent of the States present)"이라는 문구를 만들어냈다.

어떻게 연방주의 논설이 국가를 설득했는가

버지니아 플랜에서 정의한 수순에 따라 필라델피아 회의는 제안된 헌법을 통과시킬 주 대표자회의를 선출할 것을 제안했다. 얼마간 주저한 후 그 효력이 다해가는 대륙회의에서 제주의 승인을 받기 위해 헌법을 보냈다. 이번에도 매디슨이 진두지휘에 나섰다. 펜실베이니아, 매사추세츠 및 버지니아의 비준이 중대함을 알고 매디슨은 이들 주의 주회의 소집 조직을 도왔다. 몇몇 작은 주들은 델라웨어를 선두로 빠르게 움직였지만, 시간이 지나면서, 반연방주의자로 알려진 반대자들도 움직이기 시작했다. 이들의 불만 중 주된 내용은 권리장전의 누락과 "통합" 정부가 제주를 집어삼킬 것이라는 우려였다. 매사추세츠를 공략하면서 연방주의자들은 비준이 완료된 後 추가할 수정사항에 동의했다.

뉴욕이 반연방주의자들의 주된 활동무대가 되었다. 매디슨, 해밀튼, 존 제이(John Jay)가 뉴욕신문에 시리즈로 논설을 연재하면서 비준을 옹호했다. 후일 유명한 연방주의논집(Federalist Papers)으로 알려진 이 논설들은 합중국 입헌정부의 근간에 대한 고전적 해설서이다. 버지니아에서 매디슨은 존 마샬(John Marshall)과 에드문드 랜돌프(Edmund Randolph)의 도움을 얻어 패트릭 헨리(Patrick Henry)와 조지 메이슨(George Mason)이 작성한 새로운 헌법 초안의 거센 공격을 물리쳐야 했다. 그 결과 89-79로 아슬아슬하게 비준이 이루어졌다. 조지 클린턴(George Clinton) 지사와 그와 뜻을 같이 하는 사람들이 헌법에 거세게 저항한 뉴욕에서는 무려 30-27로 가

까스로 비준되었다. 8개월 後 2개 주를 제외한 전주에서 헌법을 승인하게 되었다. 결국 노스캐롤라이나(1789년)와 로드 아일랜드(1790년)까지 모두 비준하기에 이른다. 1788년 9월에는 대륙회의가 신 헌법이 효력을 발휘한다고 결의했다. 1789년 1월, 몇몇 주에서 첫 번째 대통령 선거인들이 모였고 이들은 만장일치로 조지 워싱턴을 대통령으로 선택했다. 1789년 4월 워싱턴은 합중국의 첫 번째 대통령으로 취임하기에 이른다.

연방주의자들의 헌법 캠페인에서 암묵적이었던 바는 신 정부가 시작되면 새로운 국가에서 개별시민의 권리를 명시하는 조항인 권리장전이 추가되리라는 이해였다. 첫 번째 의회의 하원의원으로 매디슨은 제주에 제시할 수정 리스트를 제안함으로써 그 암묵적 약속을 다시 꺼내 들었다. 비준회의에서 나온 여러 가지 제안을 선별해서 매디슨은 비준 後 미 헌법의 첫 번째 열 가지 수정조항이 된 권리장전 수정안을 내놓았다. 언론의 자유, 종교의 자유, 공정한 형사재판의 보장 및 인민이 특정 "자유권"을 갖고 있다는 18세기의 "도덕률" 사상을 반영해, 특정권한목록을 인민의 타권리 존재를 배제하는 것으로 해석해서는 안 된다는 경고 등이 이에 포함된다.

헌법서명장면 그린 20세기 유화. 오른편의 조지 워싱턴이 눈에 띈다. 앞쪽에는 벤자민 프랭클린과 그의 귀에 무언가 말하고 있는 알렉산더 해밀튼이 그려져 있다

융통성 있는 헌법

이렇게 채택된 미 헌법은 미합중국 국경을 넘어서까지 영향을 끼쳤다. 성문헌법의 채택은 자치에 대한 열망과 본질적으로 일치했다. 1791년 5월 3일 폴란드에서 유럽 최초의 성문 헌법을 만들었고 프랑스가 곧 그 뒤를 잇는다. 미국의 전례가 타국의 헌법작성논의에서 자주 등장하곤 했다. 예로 독일에서 1848-49년 프랑크푸르트 바울 교회에서 대표들이 모여 헌법을 작성하면서 미국의 예에 자주 의지했다. 물론 프랑스, 독일, 다른 어느 나라에서도 단순히 미국 모델을 베낄 수 있다고는 생각지 않았다. 어떤 헌법도 그 나라 고유의 역사, 문화 및 전통에 기반해야지 효력을 가질 수 있다. 하지만 2세기 이상 법원의 해석과 함께 이행돼 온 미국의 헌법이 다른 국가의 기본법 논의의 뼈대 구성에 기여해왔음은 분명하다.

필라델피아 대표와 그 후임자들은 국내외 입헌민주주의에 어떠한 기여를 해 왔는가? 다음은 그 일부 예이다:

국립공문서관(National Archives)에서 미 헌법을 열람하기 위해 줄 서 있는 방문객들

1. "국민"이 제정함을 명백히 하는 미헌법은 국민의 동의를 기반으로 하는 정부를 지지한다.

2. 미헌법은 헌법과 "그 이행을 위해" 제정된 법률이 "국가의 최고법"으로 선언한다. 헌법과 대치된다고 판단되는 법을 무효화할 법정의 권한인 사법심사권(judicial review)을 통해 이행되는 이 원칙으로 헌법은 민주적으로 선출된 다수에 반해서까지 소수그룹의 권리와 자유를 보호하게 된다.

3. 미 헌법의 본문과 그 작성을 둘러싼 논의는 제도와 조직이 사회의 질서와 개인의 자유 사이 균형 유지에 필수불가결함을 보여주다. 삼권의 분할 및 견제와 균형 등 매디슨주의는 제한된 정부를 주창한다 - 즉, 정부의 행정부, 입법부, 사법부 간 권한을 분할하는 것이다.

4. 부분적으로 실리적인 타협을 통해 미 헌법은 충분한 힘을 갖춘 중앙 정부를 세우고, 지방이슈는 자체적으로 지방에서 논의할 시민의 역량을 보존코자 한다. 연방정부와 함께 주 및 지방정부를 유지하는 다양한 형태의 연방주의(재량권과 책임의 이양 등)가 여러 나라에서 국가와 지방 니즈간 균형을 맞추는 방법으로 그 효력이 입증되었다.

1787년 헌법이 성공한 데는 여러 가지 이유가 있다. 일부 중요 이슈에는 서로 의견이 엇갈렸지만 대표들은 전반적으로 공동의 목적의식을 갖고 있었다. 이들은 지방의 편협한 이해관계를 극복하고 대의를 섬겼다. 리더쉽이 중요했는데, 국가주의 목표를 갖고 회의에 임했던 매디슨은 기꺼이 회의의 결과를 수용하고 일부는 국가적, 일부는 연방적 제도를 위해 열심히 뛰었다.

영국의 윌리엄 그래드스톤 수상은 미 헌법에 대해 "인간의 두뇌와 결의로 한정된 시간 내 이루어낸 가장 뛰어난 작품"이라 평한바 있다. 현대인들에게는 다소 구식의 찬사이지만, 필라델피아에 모인 대표들이 역사상 가장 영속적이고 영향력 있는 문서 중 하나를 만들어 내었다는 점에는 반론의 여지가 없다. 미국의 세 번째 대법원장 존 마샬(John Marshall)이 촉구한대로 헌법은 국가가 위기에 처할 때마다 융통성을 발휘해 왔다. 정치조직의 근본적 형세를 결정지은 촉매역할을 한 사건들을 "헌법적 순간"이라고 학자들은 곧잘 얘기한다. "헌법적 순간"이 정말로 존재한다면, 1787년 제헌회의가 그러했다.

헌법, 비교입헌주의 및 대법원 전문가로 널리 알려진 A.E. 딕 하워드(A. E. Dick Howard)는 버지니아 대학의 법학 및 행정학 교수이다. 버지니아 법대를 졸업하고 미국 대법원의 휴고 L. 블랙(Hugo L. Black) 판사의 서기로 일한 바 있다. 버지니아의 현 헌법을 작성한 위원회의 이그제큐티브 디렉터 직을 지냈으며, 대법원 등 주와 연방 법원에서 소송을 진행한 바 있다. 최근 저서로 "동유럽의 민주주의 등장 및 헌법 제정"이 있다.

윌리엄 알렌

Rising by Falling:
George Washington and the Concept of a Limited Presidency

워싱턴의 퇴임과 국민의 부상: 조지 워싱턴과 대통령 임기 제한

미국독립전쟁에서 조지 워싱턴의 적이었던 영국 왕 잉글랜드의 조지 3세는 1797년 3월 어제의 적 미국 대통령의 퇴임을 평했다. 이번 퇴임과 또한 1783년 독립전쟁이 끝나자마자 대륙군의 사령관 자리를 내놓은 일을 돌이켜 보며, 조지 3세는 이 두 건의 사임이 워싱턴을 "현존하는 사람들 중에서도 가장 특출나게 한다"고 결론 내렸다. 왕은 관대하게도 워싱턴을 "이 시대의 가장 위대한 인물"로 존경한다고도 말했다.

조지 워싱턴은 미국의 첫 번째 대통령으로 두 번의 임기 후 자진해서 사임했다.

조지 3세가 퇴임에 대한 마키아벨리의 전략적 조언을 염두에 두지 않았음은 분명하다. 냉소적으로 유명했던 이 이탈리아 르네상스 시대의 학자는 그의 글에서 군주나 나라를 위해 전쟁을 승리로 이끈 장군은 이후 의혹의 눈길을 피할 수 없음을 각오해야 한다고 했다. 이 경우 군인 겸 정치가는 두 가지 방법 중 하나로 스스로를 구명할 수 있는데, 군사적 권한을 내놓고 사람들의 선망을 회피하던가; 그 힘을 사용, 스스로를 제왕의 위치에 올려놓는 것이다. 사임은 단지 의혹의 눈초리를 피할 수 있을 뿐 아니라 고결하다는 명성까지 얻을 수 있다고 마키아벨리는 날카롭게 지적했다.

미합중국의 초대 대통령 조지 워싱턴이 마키아벨리를 읽었는지는 모르지만, 그가 사임의 힘을 이용, 명성을 얻고 그가 이끌 운명이었던 것 같은 신흥국가에 대한 그의 목표를 달성한 방법은 마키아벨리도 인정했을 것이다.

워싱턴이 공직사퇴패턴을 시작한 것은 1750년대 초반으로 그가 아직 버지니아 군의 젊은 사령관이었을 때의 일이다. 당시 그의 목적은 식민지 총독과 의회에 압력을 가해 인디언 공격에 대해 변경을 수호하기 위한 인력과 물자를 지원 받기 위해서였다. 하지만 1783년 대륙군 총사령관 직을 사임할 때 워싱턴은 간헐적으로 민간인으로 은퇴함으로써 공직에 있을 때와 마찬가지로 정치적 목표를 진척시킬 수 있음을 잘 알 정도로 노련해져 있었다.

공직에서의 극적인 사건과 극적인 사임, 당시 워싱턴의 연설이 맞물려 그의 인품과 모범이 미국 정부의 전체 구조와 미국 문명의 미래에 큰 영향을 끼치게 되었다. 워싱턴은 1782년 미국에서 왕정을 세우자는 제안을 일축한 바 있다. 이후 1783년 군 사령관직에서 물러났을 때는 "국가적 특성"인 자유민주주의를 먼 미래에도 이어갈 수 있는 통일되고 민주적 국가를 건설하는데 민간인으로 계속 노력하겠다고 밝혔다. 1783년 6월 14일 "13개 주 지사에게 보내는 회람장"에서 워싱턴은 미가서 6장8절의 구약성서문구를 차용해 동포들을 위한 그의 마지막 기원을 보냈다. "하느님이 인간에게 바라시는 바는 바르고, 자비를 베풀고 하느님과 함께 겸손히 살아가는 것이다"라는 문구를 바꿔 인간 야망의 순기능을 강조했다. 워싱턴은 다음과 같이 기원했다:

하느님은 우리 모두가 바르고, 자비를 베풀고, 우리 마음의 자비롭고 겸손하고 평화로운 천성으로 살아가기를 원하실 것입니다. 이는 하느님의 천성과도 같은 것이며, 이러한 모범을 겸손히 좇지 않고는 우리는 행복한 나라가 될 수 없습니다.

워싱턴의 기도문은 미가서의 기도를 미국의 자유주의 성격을 정의하는 프로그램으로 바꾸어 놓았다.

워싱턴의 야망

워싱턴의 지적 야망은 그의 경력 내내 드러났던 그의 인품과 긴밀히 관련된다. 1787년 제헌회의 [본 책의 해당 섹션 참조]는 워싱턴이 첫 번째 대통령이 될 것이라는 기대 때문에 강력한 대통령직을 포함하는 입헌구조에 합의할 수 있었다고 역사가들을 말한다. 하지만 워싱턴의 제헌회의 참석과 대통령직 수락에는 설득이 필요했다. "세계 어느 곳에서도 지금껏 벌어진 적 없는 극적 사건이 지금 이곳에서 벌어지고 있다"고 한 그의 말 대로라면 제헌회의 동안 워싱턴은 더 이상 군 지도자가 아닌 자신이 여전히 주요 인물인지 확신이 없었던 것으로 보인다.

하지만 선거인단에 의해 1789년 1월 만장일치로 미합중국의 초대 대통령으로 선출된 후 워싱턴은 영속적인 공화국을 세울 확고한 목적을 갖고 1789년 4월 16일 자신의 마운트 버논 자택을 떠나 알렉산드리아의 친구와 이웃들에게 작별을 고했다. 조지 워싱턴은 유럽 왕정과는 다른 새로운 미합중국 정부를 세우기 위해 백방으로 애썼다. 1789년 5월 신 헌법의 주요 작성자 중 한 명인 제임스 매디슨에게 보낸 서한에서 이런 그의 생각을 엿볼 수 있다: "우리가 하는 일이 모든 유례없는 일이니 선례를 남길 것일세. 이러한 선례들이 참된 원칙에 기반하기를 진심으로 바라네."

따라서 워싱턴의 대통령취임연설은 새로운 미국정부관리들의 권한이 아닌 온통 책임에 관한 내용이었다. 하지만 워싱턴은 민주주의가 독재를 경계하고, 무정부주의를 전혀 용납하지 않음을 깨닫게 된다. 정치정당의 성장과 새로운 공화국에 대해 늘어가는 불만과 맞부딪쳐서 워싱턴은 성공적인 정치체제로서 국가의 생존에 많은 관심을 기울이게 된다. 자주 거론되는 워싱턴의 1794년 "연두교서"에서 워싱턴은 위스키 반란에 연루된 "자체 생성된 대중집단"을 비난했다. 연방 주세에 대항하여 펜실베이니아에서 500명의 농부가 일으킨 이 소규모 반란은 신정부가 겪은 최초의 테스트 중 하나였다. 워싱턴이 반란 지역에 군대의 진격을 명하자 폭도들은 싸움 없이 해산되었다. 하지만 워싱턴은 이들 "대중집단"에서 프랑스

혁명으로 유발된 테러 가능성을 보았다. 증류주에 부과되는 연방세를 거부정치주의인 인민주의자들과 손잡고 대항한 것 이외에도 이들 농부들은 에드몽 제네(Edmond Genet) 프랑스 공사의 영향을 받은 것으로 보였다. 대사는 곧 발발한 영국과 프랑스의 전쟁에서 워싱턴의 "중립 선언"을 번복시키기 위해 국민에게 호소하겠다고 워싱턴의 권위에 직접 도전한 바 있었다.

또한 워싱턴은 민주주의가 성공을 거두기 위해서는 유능하고 강력한 행정부가 필요함을 깨닫게 된다. 겸손의 미덕과 단호한 태도 사이 균형을 맞추고자 한 워싱턴의 시도는 결코 쉬운 일이 아니었다. 말 하나하나 행동 하나하나의 상징적 중요성에 세심하게 주의를 기울이며 신 정부를 조직하는 데는 꿋꿋함과 강철 같은 의지가 필요했다. 미국 헌법은 행정부가 외국과의 조약 체결에 있어 상원의 조언과 동의를 구할 것을 정의하고 있다. 따라서 인디안 부족과의 협상에 있어 워싱턴은 대통령으로서 상원의 "자문을 구하고 협의할" 작정이었다. 국방장관 헨리 녹스(Henry Knox)를 대동하고 대통령은 상원을 찾았고, 각각 헌법에 따른 "조언과 동의"가 필요한 주된 우려사항을 서기에게 낭독하게 하였다. 극적인 도착 후 워싱턴은 회의장 밖으로 안내되어 훗날 "세계 최고의 심의기관"으로 알려지게 될 상원이 어떻게 진행해야 할지 논의하는 동안 기다렸다. 하지만 미래 대통령들의 권한을 제한할 수 있는 실수를 저질렀음을 깨달은 대통령은 그대로 상원 건물을 떠났다 - 이후로는 이러한 목적으로 상원을 개인적으로 다시 찾지 않게 된다. 이를 통해 워싱턴은 견제와 균형의 체제 안에 중재자를 통해 의회에 대응하면서, 강력하고 위엄 있고 자율적인 대통령 직을 완성하는데 굳건히 한 발짝 더 나아가게 된다. 이 작은 사건은 미정부의 행정부와 입법부 간 권력의 균형을 정의하는데 이바지했다.

절제와 관대함

새로운 연방정부의 성공이 강력한 대통령직에 달려있음을 인식하고 워싱턴은 미래 대통령이 독재자가 되지 않도록 알려진 바대로 조치를 취한다. 이를 위해 워싱턴은 신 연방정부의 성격과 대통령직의 성격을 정의하고자 했다. 그가 말한 대로라면 "국가번영에 대한 자신의 생각을 명확히 정의하고, 행복과 사치의 차이를 구분"하고자 했다. 이는 민주주의가 존속, 발전하기 위해서는 절제의 정신이 필요하다는 1783년 "회람장"의 주제와 같은 맥락이었다. 워싱턴은 절제에 민주정부가 억제력과 타협을 구하고 절대권력을 요구하지 않게 "관대함"의 정신을 추가했다. (나중에 그의 1796년 고별연설에서도 "관대함"을 찬미하고 권장했다.)

워싱턴은 1789년 뉴욕시에서 합중국의 대통령으로 취임했다. 대중의 절대적 지지를 얻고 워싱턴은 권한은 강력하나 독재는 아닌 대통령직을 세우기 위해 노력했다.

독립선언의 역사를 돌이켜보며 워싱턴은 1789년 취임연설초안에서 다음과 같이 밝혔다:

세상의 음지에서 지성의 빛이 떠오를 것이란 믿음에 기쁘게 생각합니다; 탐구의 자유가 행동의 자유를 낳을 것이며; 인류는 소수특권층이 다수 위에 군림한다는 부조리한 입장을 번복하게 될 것입니다; 자유인이 될 수 있는 사람을 장소가 바뀌었다고 노예로 만들지는 않을 것입니다.

워싱턴은 취임연설초안에서 계속해서 대통령직에 대한 그의 생각을 밝혔다. 그의 말에 따르면 동료시민들과 함께 대통령직을 맡아, "복잡하고 어렵겠지만" "시간이 지날수록 평탄하고 쉬워질" 여정을 시작하고자 한다고 했다. "선과 악을 구분하는 변치 않은 진리"를 충실히 따르면 평탄하고 쉬어질 것이라 주장했다. 워싱턴이 대통령직 2선(8년) 전례를 남기며 1796년 대통령직에서 물러날 때가 되자 대통령이 갖추어야 할 모든 도덕적 자질과 전체연방구조가 성립되어 있었고 그의 퇴임에는 미국 역사상 그 어느 때보다도 커다란 의미가 부여되었다.

새로운 연방 헌법 하에서 워싱턴의 대통령직 수행은 결코 순탄치 않았다. 대통령으로 일한 8년 동안 새로운 국가가 건국되었고 동시에 정치정당의 모태가 탄생되었다. 전국민의 존경을 등에 업은 워싱턴의 만장일치 대통령직 당선은 되풀이 되지 않았고, 당대 정치인들이 헌법의 테두리 안에서 워싱턴의 정부 "운영"을 비난할 여지를 찾았다. 새로운 민주주의는 워싱턴이 "파벌"로 부른 형태로 분열되었고, 워싱턴 자신도 신 헌법을 지지하고 제주 비준을 이끌었던 연방주의자들을 계승한 연방파에 압묵적인 당수가 되었다.

반대파는 제임스 매디슨과 토마스 제퍼슨이 이끈 민주-공화파였다. 첫 2년을 제외하고는 재임기간 내내 당파간 불화가 미국정치의 가장 두드러진 특징이었고, 정당 출판물과 조직이 등장하였다. 현재는 행정부가 대통령 지지자로 구성되지만 당시에는 행정부 자체가 분열되었다. 재무장관인 알렉산더 해밀튼이 연방파를 관리했고, 워싱턴 내각의 국무장관으로 재임하면서도 토마스 제퍼슨이 반대파인 공화파 선봉에 섰다. 의회 내 연방파 대변인이었던 매디슨이 1791-92년 내셔날 가제트(National Gazette)에 게재한 논설이 공화파의 기반을 세웠다. 이처럼 어느 모로 보나 워싱턴이 그렇게 바라고 달성하려 애썼던 공고한 연합은 전리품을 둘러싼 싸움에서 분열되고 말았다. 어떠한 주제에 대한 논의도 인정한다는 원칙을 유지하면서 워싱턴은 "우리의 승리가 불화 때문에 무산되지 않기"를 기도하며 통제되지 않는 분열의 손상은 억제하려 노력했다. 결국 초기 공화국의 이와 같은 불화가 "헌법의 경계" 내에서 자제되었다는 점은 아마도 건국 그리고 워싱턴 대통령 최고 업적일 것이다.

최종 퇴임

대통령 선거와 세 번째 당선 가능성을 앞두고, 워싱턴은 1796년 은퇴하기로 결심한다. 이를 준비하면서 워싱턴은 자신의 퇴임이 새로운 국가에 자자손손 이득이 될 수 있는 방법을 궁리했다. 1796년 5월 10일 그는 알렉산더 해밀튼에게 고별사 준비를 도와줄 것을 부탁하면서, 4년 전 제임스 매디슨이 일부 작성한(결국 당시에는 필요 없었던) 초안을 해밀튼에게 보냈다. 4개월 간의 서신왕래 끝에 워싱턴이 원하던 글이 나왔고 그는 1796년 9월 17일 제헌일 월요일 클래이풀즈 아메리칸 데일리 애드버타이저 (Claypoole's American Daily Advertiser)에 "고별연설 (Farewell)"을 발표했다.

워싱턴은 그의 "고별연설"에서 "우리 모두가 마음 쓰고 노력하고 위험을 감수한 결과 행복한 결말을 맞게 되었다"고 자신 있게 얘기하며, 1783년 군사령관 직에서 물러났을 때와 마찬가지로 맘 편하게 대통령 직에서 물러난다고 밝혔다. 군사령관 직에서 물러날 때는 "어렵게 받아 들였던 자리를 만족스럽게 떠난다"고 말했었다. 워싱턴은 자신의 대통령직 사임을 다음과 같이 설명했다:

1. 새로운 대통령을 선출할 시기가 다가오고 있는 만큼 불출마 의사를 밝힘으로써 "국민이 누구를 다음 대통령으로 뽑을지 숙고해야 함"을 알린다.

2. 대통령직을 수행하면서 항상 "의무"와 정작 본인이 "원하는 바" 사이에서 갈등했다.

3. 이전에는 의무가 항상 앞섰고 이런 이유로 "외교관계"가 걸린 중대한 사태 때문에 1792년에는 대통령직을 사임치 못 했었다.

4. 1796년에는 국가의 "내외부" 사정이 사임하기에 적합하다.

5. 첫 번째 취임연설에서 취임 목적에 대해 설명했었고 "국민" 덕분에 그 달성에 성공했다고 믿으며 은퇴하는 바이다.

6. "여러분"의 노력으로 이룬 성공에 감사 드리며, 여러분의 "연합"과 "형제애"가 영원하고, 이를 통해 "여러분의 손"으

로 이룬 자유 헌법이 신성하게 유지되며, 그래서 "자유의 수호 아래 제주 국민의 행복"이 "이 축복을 현명히 사용해서" 완성될 수 있기를 기원했다.

마지막으로 "국민 여러분의 행복이 영원"하기를 빌며 워싱턴은 군대를 해산하며 촉구했던 바와 유사한 사심 없는 조언을 남긴다.

1783년 "회람장"은 앞으로 국민의 의사결정에 지침이 될 정치적 성명서를 써달라는 몇몇 동료의 요청으로 작성된 것이었다. 이런 요청에 대해 워싱턴은 1783년 6월 3일 로버트 모리스(Robert Morris)에게 보낸 서한에서 "몇몇 정치적 주제에 대한 내 생각을 제주에 허심탄회하게 밝히겠다"고 말한 바 있다. 1796년 대통령직을 떠나면서는 다른 이들의 요청 없이도 역시 조언을 남겼다.

자신이 아끼는 농장 마운트 버논으로 돌아가고 싶어하는 마음이 워싱턴의 퇴임을 한결 가볍게 만들었다

두 차례의 4년간의 임기를 마친 후 1796년 워싱턴의 대통령직 사임은 대통령 임기 제한 컨셉을 공공이 하였기에 그 의미가 크다. 워싱턴은 그의 군사적 업적과 엄청난 인기를 이용해 독재자가 될 수도 있었지만 그렇게 하기를 거부했다. 그의 겸양도 대중의 인기를 얻는데 한 몫 했다. 1783년 독립전쟁 후 그의 귀환을 모든 사람들이 자발적으로 반겼었는데 그때와 같은 환영이 이번에도 반복되었다.

하지만 이번에는 훨씬 어려운 임무를 끝낸 후였고 점점 깊어가던 정당간 골이 그까지도 공공연한 타깃으로 만든 터였다. 나라가 결속되고 재정도 제자리를 찾았을 뿐 아니라 대통령직 후반 5년 동안 지속되던 외국과의 전쟁 위험도 크게 줄었고 국력은 강화되었다. 또한 워싱턴은 이후 모든 대통령을 괴롭히게 되는 "악명 높은 악필가(infamous scribbler)"의 공개적인 조롱의 대상이 되는 낯선 경험에서 해방되는 것도 반겼다.

국민의 부상

대통령직에 워싱턴의 인품이 끼친 영향과 민주공화국의 초석을 쌓은 그의 공헌을 평가하는데 있어 대통령 취임 후 에피소드를 언급해 볼 만하다. 독립전쟁 중 그에게 충성을 바친 장교들에게 사무치는 고별사를 남기고 사령관직을 반납한 후였다. 우드로 윌슨(Woodrow Wilson)은 독립전쟁 마지막 몇 년 동안 "진짜 정부의 부재 속에 워싱턴이 거의 유일한 권위와 법의 상징"이었다고 지적한 바 있다. 워싱턴의 인품이 어떠했는지 보여주는 일화가 1783년 11월 23일 프라운스 선술집에서 있었다. 영국군은 뉴욕을 떠났고 워싱턴은 부하들에게 작별을 고했다. 당시 기록에 따르면 이 복받치는 순간에 할말을 잃은 장군은 잔을 들고 "애정과 감사를 마음 가득 품고 나는 이제 떠나네"라고 말했다. 그리고는 악수를 하기 위해 손을 내밀었고 부하들은 그 손을 잡기 위해 빠르게 줄지어 섰다. 헨리 녹스가 가장 가깝게 서있었는데 정작 손을 잡고 지나쳐야 할 순간 워싱턴은 그 충성스러운 장군을 충동적으로 포옹하고 키스했다. 그리고는 아무도 말하지 않는 가운데 자신의 부하를 한 명씩 포옹하고 헤어졌다. 8년간의 유혈투성이 여정의 이러한 극적 마무리는 갈등에서 벗어나 화합을 이루고자 하는 그의 타고난 열망과 자신과 타인의 장점과 가치를 인지할 줄 하는 능력을 보여준다.

수십 년 후 워싱턴은 대통령직을 떠나면서 "덕성이나 도덕이 민주정치에 필요한 원동력"이라고 말했는데 이는 이전 자신의 행동이 의미하는 바를 말로 표현한 것이다: 민주정부가 성공하기 위해서는 기꺼이 타인을 정당히 대우하고 이기심과 권력을 포기할 줄 알아야 한다는 것이다. 워싱턴은 민주공화국을 보존하기 위한 첫 번째 조건이 개개인의 신중한 이성이라 믿었다. 전체 국민에 있어서는 워싱턴은 이 조건을 "계몽적 의견"이자 "국가의 도덕"이라 칭했다.

공직을 떠나면서 미국인들에게 도덕과 이성을 권장하면서, 워싱턴은 자신의 선례가 욕망이 아닌 의무를 따르도록 국민을 일깨웠기를 바랬다. 공직에서 자기 자신의 품행과 특권을 제한하고, 전제정치에 의존치 않고 갈등을 인내함으로써 워싱턴은 자신의 유산이 기존 독재 복귀가 아닌 진정한 민주주의가 되기를 바람을 분명이 했다. 세 번째 임기에 도전하길 거부함으로써 그 뜻을 확고히 했다. 1796년 워싱턴의 "은퇴"는 국민의 "부상"을 의미했다. 2차 임기 선례는 이후에도 미국에서 계속 존중되었고(현재는 헌법수정으로 보장) 이는 국민권위에 대한 지속적인 확인을 의미한다.

W. B. 알렌(W. B. Allen)은 미시간주립대학의 정치학 교수로서 정치철학, 미국정부 및 법리학을 전문으로 한다. 현재는 안식년으로 프린스턴 대학, 정치학과, 제임스 매디슨 프로그램의 객원 펠로우로 몽테스키외의 법의 정신을 번역하고 있다. 저작으로는 캐롤 M. 알렌(Carol M. Allen)과 공저한 "조지 워싱턴: 컬렉션"과 "습관": "고등교육 액세스와 우수성 촉진" 등이 있다.

관광객들은 오늘날 마운트 버논을 방문, 워싱턴 시대 미국의 모습을 엿볼 수 있다.

교육의 기술은 16세기 글씨판(왼쪽)의 시대 이후 또는 19세기 교과서(아래)의 시대 이후 최소한 어느 정도 변해왔다. 하지만 역사 내내 학생에게 무엇을 어떻게 가르쳐야 할지 그리고 누가 교육 액세스를 갖는지는 끊임없이 재발하는 사회 이슈였다.

칼 F. 키스틀

공립학교운동의 승리: 미국교육역사의 전환점

오늘날 미국인들은 공립학교가 무료이며 누구에게나 열려 있고 종파에서 자유로울 것으로 기대한다. 원하는 경우 스스로 경비를 지불해 자녀를 사립학교에 입학시킬 수 있지만 사립학교의 비율은 반세기 동안 약 10-12%로 안정적으로 유지되어 왔다. 학생 대부분이 1학년부터 12학년까지 공립학교에 다니는데 이는 1840년대 미 북부 각주에서 그리고 19세기 후반 남부에 있는 주들에서 이루어진 중대한 정책결정의 업적이다. 이는 "공립학교운동"이라 불렸다.

1840년대 교육개혁운동가 호레이스 만(Horace Mann)

모든 아동에게 열린 무료 학교란 식민지 미국에는 존재치 않았다. 미국 북부 유권자 중 다수가 주에서 지정하고 지방에서 관리하는 무료학교가 필요하다는 데에 합의한 1840년대에 지금의 미국공립학교와 유사한 학교가 발달했다. 이러한 학교 모델의 확산과 더불어 미국에 포괄적 자유학교 시스템 생성의 기반이 무르익게 됐다.

17세기와 18세기 영국 식민지에서 학교교육은 의무가 아니었다. 무료로 제공되지 않았으며 종교적 경향을 띄었고 누구나 받을 수 있는 것도 아니었으며 심지어 주된 아동교육방법도 아니었다. 학교 제공 여부는 마을(town)마다 결정되었다. 여자아이들은 종종 그 대상에서 제외되거나 저학년 수업만을 들을 수 있었고 남자아이들과는 다른 시간에 수업을 듣는 경우도 있었다. 대부분의 마을에서 학부모가 학비를 일부 부담해야 했다. 이러한 교육 장벽은 북동부 뉴잉글랜드 식민지와 중부 대서양 연안 및 남부 식민지에서 모두 나타났다. 스페인이나 프랑스에서 통치하던 북미 지역의 교육 사정은 더 형편없었다. 기독교 선교사들이 북미 전역에서 종교적 교육을 통해 미국 원주민과 아프리카계 미국인들을 전도하려는 노력을 간헐적으로 펼쳤다; 하지만 지방이나 대륙 전체에서나 학교교육은 정부 소관이 아니었다.

식민지학교교육의 종교적 뿌리

하지만 영국 식민지들의 무계획, 임시변통 식의 학교교육에도 불구하고, 자국어(즉 영국식민지의 경우 라틴어나 그리스어가 아닌 영어)로 성경을 읽을 줄 알아야 한다는 프로테스탄트 믿음 때문에 많은 식민지인들 간 문맹을 타파하고자 하는 움직임이 있었다. 학교제공관련 법을 1647년 통과시킨 매사추세츠 식민지의회는 프로테스탄트 종교개혁 이전에는 "늙고 교활한 교황(old deluder Satan)"이 성경을 읽지 못하게 했지만 이제는 읽는 법을 배워야 한다고 평했다. 이에 의회는 50가구 이상이 거주하는 마을은 학교를 제공해야 한다고 포고했지만, 무료교육을 규정하거나 출석을 요구치는 않았다. 이 법의 집행도 취약했다. 실상은 부모가 자녀를 학교에 보낼지를 결정했고, 보내는 경우에는 비용 일부 또는 전부를 지불해야 했다. 그리고 당시에는 종교가 언제나 교육과 얽혀있었다. 영국식민지시대 미국에서 가장 인기 높은 교과서는 뉴 잉글랜드 프리머(New England Primer)로 아이들에게 "아담의 타락으로 우리 모두 원죄를 지었다(In Adam's Fall, We sinned all)"로 시작해서 "삭개오는 주님이 보실 수 있게 나무 위로 올라갔다(Zaccheus he Did climb the Tree, Our Lord to see)"로 끝나는 2행 연구로 ABC를 가르쳤다.

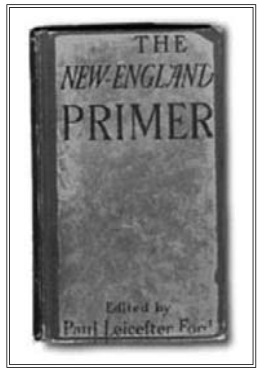
학기는 겨울에 6주, 여름에 6주 정도로 밭에서 일하지 않는 아이들이 주로 출석했다. 그나마 이도 농사일에 따라 그리고 최소한의 지원만을 학교에 제공하기로 한 대부분 마을의 결정에 따라 유동적이었다. 미국의 모체인 영국에서처럼 일부 엘리트층을 위한 정식 교육은 더 비쌌다. 식민지에서는 유럽 가문에 뿌리를 둔 일부 소년들만이 좀 더 고급교육으로 영어문법을 배웠고, 이보다도 적은 수가 라틴어를 가정교사에게서 배우고 하버드나 예일, 윌리엄매리대학에 진학했다. 이 특권층의 대부분이 후일 세속사회의 지도층 보다는 성직자가 되었다.

나머지 아이들은 학교 밖 다양한 제도에서, 주로 집, 일터, 교회에서 글을 깨우치고, 어른의 역할, 직업 기술, 전통을 배웠다. 하지만 18세기 식민사회의 인구가 늘어나고 복잡해지고 파벌로 인해 분열되면서, 라이벌 프로테스탄트 교파간 경쟁과 싸움이 종교교리를 둘러싸고 발전하게 된다. 거기다 정치 및 재정적 이슈 때문에 식민지인들과 영국 본토와의 관계가 결국 파국으로 치닫게 된다. 그 결과 구두와 서면 논쟁을 위해 읽고 쓰기가 보급되어 갔다. 또한 농업이 상업화되고 효율성도 늘어나면서 농촌지역에서도 현금거래가 늘어나고 단작이 중요해지고 원거리 시장과의 거래 가능성이 늘어났다. 이런 상황에서 읽고 쓸 줄 아는 능력이 더욱 중요해졌다. 보스턴, 뉴욕, 필라델피아, 찰스톤 등 성장 중이었던 연안도시와 올버니와 하트퍼드 등 내륙도시에서도 박애주의단체와 교회가 늘어나는 빈곤층 아이들의 도덕 교육을 위해 영국의 "자선"학교를 본 따 무료학교를 설립했다.

공립학교운동

상기와 같은 18세기 상황에서 독립전쟁에서 영국군대를 물리치고 새롭게 태어난 미국인들이 자신들이 원하는 공화주의적 기관을 설립할 수 있게 되자 그 중에서도 학교에 우선순위를 부여했으리라 생각하기 쉽다. 실제로 많은 혁명 리더들이 학교를 지어야 한다고 생각했다. 토마스 제퍼슨과 벤자민 러쉬(Benjamin Rush)도 이들에 속하는데 제퍼슨은 1786년 프랑스에서 친구에게 보낸 편지에 "무지에 대한 강력한 개혁운동을 주장"하고 버지니아에 무료학교를 지원하라고 조언했다. 필라델피아 출신의 의사이자 독립선언 서명자 중 한 명인 러쉬는 펜실베이니아의 무료학교를 위해 유사한 법안을 상정했다.

미국역사초기 주 단위의 공립학교 시스템을 지지했던 이 운동의 리더들은 제퍼슨의 공화파와 연방파 모두에 있었다. 하지만 주의회에서는 이러한 노력이 성공을 거두지 못 했다. 대부분의 자유시민들은 식민지 시대의 임시방편적 교육 방식으로도 충분하다고 생각한 것으로 보인다. 특히나 국민은 (영국과의 분쟁에서도 주요 쟁점이었던) 증세라면 질색이었고 신생주정부가 마을이나 가정에서 결정해온 지방 문제에 개입하길 원치 않았다. 자신의 무료학교 법안이 버지니아 의회에서 두 번이나 기각된 후 제퍼슨은 1807년 자신의 친구였던 조엘 바로우(Joel Barlow)에게 "우리가 따를 수 밖에 없는 민중이 새로운 아이디어를 달팽이 기어가는 속도로밖에 받아들이지 않는다"고 불평했다.



사진의 교과서는 1727년 보스턴에서 발간되어 재판까지 되었다. "프리머"는 처음에는 기도서를 의미했으나 나중에 입문교과서를 의미하게 되었다. 종교와 세속교육 간의 경계는 아직도 많은 사회에서 정의되고 있는 중이다.

이처럼 지방에서는 여전히 마을 단위에서 학교설립여부와 그 자금조달방법을 정했다. 그 비용은 보통 모든 주민에게 부과되는 세금과 학교에 다니는 자녀를 둔 부모들이 내는 수업료로 충당되었다. 부모가 교사에게 음식을 제공하거나 학교에 땔감을 대는 경우도 있었으나 보통은 현금을 지불해야 했다. 학부모가 내는 비용은 "rate bill"로 불렸다. 일정 기간 동안 모든 학생들에게 무료로 수업을 제공한 후 "연장" 수업은 수업료를 낼 수 있는 부모의 자녀에게만 제공되는 경우도 있었다. 이처럼 아동이 받을 수 있는 학교 수업의 양은 결국 부모의 부로 결정되었다. 각 마을 또는 관구(district)의 학교 수는 고작해야 하나 정도였다. 흑인과 인디언 원주민들은 이들 기관에서 이루어지는 정식교육을 전혀 받지 못 했다. 백인 아이들의 경우도 학기는 짧고 교사의 자질은 나쁘고 학교시설도 열악했다. 시골학교는 19세기 초반 학교개혁운동가들이 즐겨 언급하는 대상이었다. 미시간 교육감 존 피어스(John Pierce)는 소규모시골관구를 "무지한 교사들의 천국"이라 불렀다; 한 관구학교건물은 상태가 너무 나빠서 "쥐들까지도 떠났다"고 보고된 바 있다.

조교학교(Monitorial School) 모델

도시에는 보다 많은 교육기회가 있었다. 18세기에도 서로 다른 방식으로 자금이 조달되고 재정상태가 각자인 여러 종류의 학교가 존재했다. 주로 교회, 주 및 지방 정부에서 보조금을 제공하는 일부 "자선"학교에서 백인 빈곤층과 아프리카계 흑인 자녀들에게 일부 무료교육을 제공했다. 이러한 노력으로 아프리칸 프리스쿨(African Free School), 빈곤층의 2,3세 어린이들을 위한 "유아" 학교와 기타 다른 종류의 후원학교가 생기게 되었다. 시간이 지나고 사람들이 교육에 관심을 갖게 되면서 신생공화국내 많은 도시들이 1810년과 20년대 영국, 유럽 및 남미에서 유행한 자선학교의 일종인 "조교(monitorial)" 학교를 실험하기에 이른다. 영국의 퀘이커 교사인 조셉 랭카스터(Joseph Lancaster)가 고안한 "조교" 학교 모델은 학습진도가 빠른 학생들이 더딘 학생들을 가르치게 하는 것이다. 이 방법을 전파하기 위해 랭카스터는 많은 매뉴얼을 썼고, 적절한 규율을 정의하고 실제 교실에서 이루어지는 절차에 대해 상세한 지시사항을 제공하고자 했다. 학생들이 교칙위반으로 자주 체벌 받던 시대, 이 모델의 지지자들은 육체적 체벌 없는 동기부여, 적극적 교과과정과 경쟁을 통한 규율, 종파에 대한 중립성, 그리고 아마도 무엇보다도 경제적 비용 때문에 랭카스터의 방법에 박수를 보냈다. 랭카

스터는 자신의 시스템으로 한 명의 교사가 한번에 500명의 빈곤층 아이들을 가르칠 수 있다고 주장했다. 1820년대 랭카스터 주의 학교가 피츠버그, 해리스버그와 기타 많은 펜실베이니아 마을; 미시간의 디트로이트; 워싱턴 D.C.; 코네티컷의 하트퍼드와 뉴헤이븐; 버지니아의 노퍽과 리치몬드; 이외 수십 개의 도시에서 등장하게 된다. 뉴욕시와 필라델피아에서는 개혁가들이 랭카스터 주의 조교 학교 네트워크를 구성, 훗날 이들 도시의 공립무료학교의 물리적이며 조직적 기반을 세우게 된다.

후발도시들은 빈곤층 학생들을 엄격히 통제하고 다른 계층 아이들과 분리한다고 조교 학교를 비난하게 된다. 하지만 랭카스터 방법은 교육법과 교과과정뿐 아니라 학교를 하나의 네트워크로 조직화하는 학교 "시스템" 개념을 널리 퍼트리는데 기여했다.

다소 경제적 여유가 있는 부모들의 경우 신문에서 선전하는 저렴한 유료학교를 선택할 수 있었다. 3개월 1학기에 몇 실링이면 자녀를 이들 학교에 보낼 수 있었다. 부유층은 개인교사를 두거나 영어권의 옛 식민지 국가에서 많이 등장하고 있던 영국 스타일의 비싼 기숙학교에 자녀를 보냈다. 최상류층은 지적, 사회적 교양을 익히기 위해 총애하는 아들과 딸들을 외국학교에 유학까지 보냈다. 1820년대와 1830년대가 되자, "무료" 교육은 빈곤층에게 허용되는 제한된 특권을 의미하게 되었고, 지역 구·신교 교구의 자선 또는 특정종교와 관계없는 자선단체의 도움에 의존하게 되었다. 뉴욕 등에서 이런 자선학교는 시위원회 또는 주에서 일부 지원을 받기도 했다. 현재와 같이 분명한 "사립" 및 "공립" 교육의 구분이 이뤄지지 않았다.

공립학교운동의 발달

한편 대다수 미국인이 살아가던 소규모 마을과 시골에서 1840년대 학교개혁운동가들은 연장학교와 rate bill의 차별적 관행을 뿌리뽑고자 애썼다. 대신에 재산세로만 학교 비용을 충당할 것을 권장했다. 이는 전체 커뮤니티 교육비용을 재산소유자들이 내야 한다는 주장이었다. 전통적 과세반대자들은 이에 주정부가 지방내정에 정당치 못하게 억압적으로 개입한다고 비난했다; 하지만 코네티컷 교육감이었던 헨리 바나드(Henry Barnard)는 이를 "무료학교시스템의 기본"이라 불렀다. 개혁가들은 또한 감독과 지원 개선을 위해 작은 시골관구를 보다 큰 타운으로 통합할 것을 요구했다.

지금은 이 오래된 프리머가 음침하고 제한적으로 보일 수 있다. 교수법은 수세기에 걸쳐 개선되었다는 게 대부분의 주장이다.

같은 시기 도시의 학교개혁운동가들은 자선학교를 무료공립학교체제에 통합하고 보다 유복한 가정의 자녀들도 "공립" 학교로 유치하고자 노력했다. 학교를 평등한 공동장소로 보는 개념은 개혁가들에게 큰 힘을 실어주었고, 사립학교의 폐단을 집중 공격했다. 1837년 오빌 테일러(Orville Taylor)는 부유층을 위한 사립학교체제가 "공화주의적이지 않고, 모든 이들이 가능한 한 공정한 출발점에서 시작하지 못 하게 한다"고 비난했다. 헨리 바나드는 현 시스템이 "사회계층을 나누고…아이들을 부모의 부, 교육 등의 외적 조건에 따라 구분한다"고 불만을 표출했다. 하지만 이미 제퍼슨이 경험한 바대로 오래된 습관이 쉽게 바뀌지는 않는 법이다. 1840년대 가장 잘 알려진 교육개혁운동가인 호레이스 만조차 그의 노력이 진전을 이루는데 너무 오랜 시간이 걸린다고 탄식했으며 반대자들을 "정치적 광인"의 "광대한 음모"라고 비난했다.

소규모관구자치에 대한 지지가 여전히 열렬했다. 예로 매사추세츠주 조합교회파의 전통적 프로테스탄트들은 이러한 공립학교에서 특정교리를 설파하지 못하도록 주정부가 힘을 쓸 것으로 생각했는데 틀린 생각도 아니다. 뉴욕주에서는 온

다가 카운티의 작은 마을에서 1849년 새롭게 통과된 학교법이 학교 지원이라는 명목으로 "이웃의 지갑에 손 대도록" 허용한다는 청원이 올라온 바 있다. 뉴욕시의 구교도들은 하나의 공립학교체제 수립을 반대했는데 프로테스탄트 교리에 치우치게 될 것이라 우려해서였다. 이처럼 많은 주에서 19세기 초반 개혁반대자들은 주의회와 시위원회에서 교육개혁의 주요요소 폐지에 성공했다. 일부 주에서 관구의 타운 통합은 여러 차례의 법안통과와 폐지를 겪어야 했다. 1842년 개혁반대자들은 코네티컷에서 주교육감 지위를 없애버렸다. 민주주의 성향의 신문인 하트퍼드 타임즈는 이렇게 중앙집중된 권력을 "독재적"이며 "프로이센적"이라 평했다. 주교육감 자리를 없애려는 유사한 시도가 매사추세츠와 오하이오에서 가까스로 저지되었다.

하지만 1838-1853년까지 15년 동안 (메인에서 메릴랜드 연안까지) 북동부와 '옛' 북서부(오하이오, 인디애나, 일리노이, 아이오와, 미시간 및 위스콘신)의 대부분의 주에서 주교육감의 지위를 인정하고 타운에서 재산세로 전액무료학교를 제공할 것으로 규정했다. 제퍼슨의 세대에서 호레이스 만의 세대로 넘어 오면서 무슨 일이 있었기에 형세가 이렇게 변한 것일까? 우선 미국의 경제적 발전을 살펴봐야 할 것이다.

조면기와 증기엔진의 대규모 보급으로 촉발된 산업혁명은 보다 많은 유럽인들의 미국 이민을 부채질했고, 도시는 늘어나고 혼잡해져 갔으며, 1860년 이전 30년 동안 미국의 3개 주요 지역의 경제적 기능이 확연히 구분되게 되었다. 중서부는 농업의 중심지이자 가공과 운송 지역이 되었고 새로운 도시와 철도수송이 발달했다. 이 지역에는 노예제도가 존재치 않았기에 유럽에서 대규모 이민자들 중서부 지방으로 몰려왔다. 북동부에서는 영세농가와 바위투성이 산지에 기반한 농업의 수익성이 떨어지면서, 공장생산 특히 섬유와 신발공장이 점점 더 많은 노동력을 흡수해 갔고 벽돌로 지어진 산업타운과 도시들이 점점 더 많이 등장했다. 남부는 노예 노동력과 목화, 담배 및 쌀의 주요 농작물을 기반해 노예제도를 종결지은 남북전쟁까지 수십 년 동안 대체적으로 시골 상태로 남았다.

하지만 단순히 경제가 발달해서 "공립"학교가 번창했다고 말하는 것은 지나친 단순화일 것이다. 이외에도 여러 요인이 작용했고 항상 격렬한 반발의 위험이 있었다. 특히 1830년대와 40년대 이민 중 아일랜드와 독일에서 많은 구교도들이 북부로 이주해옴으로써 신구교도간 오랜 갈등이 새로운 전기를 맞게 되었다. 프로테스탄트 그룹은 최소한 교육 분야에서라도 개신교 간 파벌과 교리 갈등을 접어두고, 프로테스탄트적 가치를 지지할 역사관과 도덕적 교육 프로그램이 필요하다고 생각하게 되었다. 이를 위해 미국 엘리트층과 개신교 대다수는 기본적으로 중앙 집중화된 학교 체제를 옹호하고, 지역독립, 문화적 분리주의와 지방자치의 일부 전통을 포기해야 했다.

휘그당의 역할

남북전쟁 이전 30년 동안 진보적 개신교를 대표한 정당은 휘그당이었다. 1820년대 창설된 휘그당은 그 정치관을 제도구축, 경제발달 및 도덕적 통제 프로그램을 포함하는 정치행동주의에 기반하게 되었으며, 운하, 정신병원, 금주회, 무료공립학교를 지지했다. 1840년대 초기 주교육감 대부분이 휘그당원으로 최초학교시스템을 수립했던 법안 대부분도 휘그당이 지지했다.

당파를 초월한 지원도 있었다. 많은 민주당원들도 모든 이들을 위한 무료교육을 지원했고 학교에서 아이들에게 도덕, 미국의 영광스러운 역사, 미국정치제도의 장점을 가르치기를 원했다. 하지만 당시 민주당은 지방자치를 선호했고 강력한 주정부 개입을 반대했다. 이런 입장을 비난하며 휘그당 리더이자 뉴욕지사였던 윌리엄 시워드(William Seward)는 국가가 전쟁수행, 범죄처벌, 선동억제를 위해서는 그 자원을 동원할 수 있어도 "전쟁을 피하고, 공공안전을 확보하고, 선동을 예방하며, 공중도덕을 개선하고 국민의 행복을 증진시키는데" 동일자원을 쓸 수 없다는 생각은 부조리하다고 지적했다.

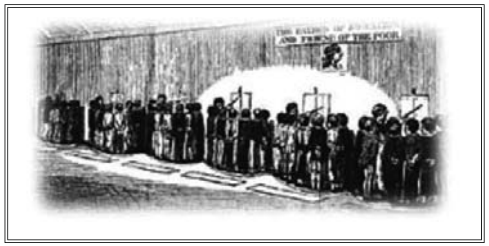
힘든 싸움이었지만, 1837년에서 1853년까지 상대적으로 짧은 기간에 북부의 모든 주의회에서 무료공립학교체계 법안 대부분을 통과시켰다. 이 힘겨운 싸움을 승리로 이끌기 위해 대부분 휘그당원이었던 공립학교지지자들은 공립학교가 인민에게 보다 공평한 교육 기회를 제공할 뿐 아니라 공화주의, 자본주의 그리고 프로테스탄트적 가치의 국가문화통합에 크게 기여할 수 있다고 국민 대다수를 설득시켜야 했다.

남부에서는 지역에 뿌리내리고 있던 19세기 민주당, 지역주의, 교육에 대한 방임주의전통, 그리고 노예제도에 기반한 계층사회에 대한 강력한 믿음이 결부해 남부학교개혁가들의 보다 민주적이고 중산계층적 가치를 위협했다. 남부에서 무료공립학교는 1861-65년 남북전쟁 이후에야 세워지게 된다. 처음에는 28개가 도입되고 1860년대와 70년대 초 흑인의원

을 포함한 재건(Reconstruction) 시대의 입법부에서 장려했는데, 19세기 후반 남부출신 백인 민주당원들이 주의회에 복귀하면서 재산세를 기반으로 하는 무료학교시스템을 서서히 도입했다. 하지만 백인과 흑인 학교를 구분했고 자원 면에서도 차이가 났다. 북부에서도 인종간 분리가 자행되어 전국에서 소수인종을 위한 학교는 전반적으로 열악한 상태에 있었다

사회균형장치

1837년에서 1853년까지 북부에서 근대공립학교체제가 구체적인 모습을 갖춰가는 과정은 혁명적이라기보다는 한 단계씩 진화해 나갔다. 지역성향이 강한 그룹에 귀속되지만 지방 및 주당국에서 나눠 관리했으며 20세기에 들어서는 연방의 관여도 점차 늘게 된다. 현재까지도 미국에서 선출된 지방학교 위원회의 권한은 세계 다른 산업국에서 찾아 볼 수 없는 독특한 성격의 것이며, 교과과정과 그 예산에 대한 지방통제가 일반 미국인들에게 여전히 중요함을 보여준다. 하지만 주정부가 얼마간이나마 개입하게 되고, 학부모가 내야 하는 모든 비용을 면제할 것을 지방학군에 설득하면서, 공립학교개혁가들은 큰 변화를 불러일으켰다. 계층간의 편견은 극복되거나 최소한 완화되었다. 인종간 통합을 위한 기반이 어느 정도 다져지고, 남녀 모두가 동등한 교육 기회를 받을 자격이 있음이 인정되었다.



19세기 초 "랭카스터 방법에 따라 읽고 쓰기를 배우는 소년들의 그림. 랭카스터는 빈곤층 자녀들을 가르칠 효율적인 방법을 찾고자 애썼다.

호레이스 만은 1848년 미국에서 공립학교가 "사회균형장치" 역할을 수행하게 될 것이라 선언했으며, 독립선언과 미헌법에 여러모로 내재되어 있는 동등한 기회 개념은 이들 개혁주의자들 덕분에 강화, 확대되었다. 균형장치 은유는 의도하지는 않았겠지만 또 다른 의미가 있었다. 균형장치는 기계가 흩어지지 않고 하나로 유지되게 한다. 이는 지난 150년 동안 미국 대부분의 지역에서 공립학교가 대중의 지지를 받았던 이유이기도 했다. 민주주의 시스템을 유지하기 위해 필요한 공동가치, 정치시스템에 대한 공동이해, 제도존중, 개인 재산존중 등의 가치를 가르치기 위해 공립학교가 필요하다고 미국인들은 믿어왔다. 이처럼 평등을 장려하면서도 미국의 공립학교를 민주적 프레임워크 내에서 인종, 계층, 그리고 심지어는 재능에 따라 어느 정도 기존 문화적 차별을 계속해온 보수적 사회기관으로 보는 견해도 있다. 오늘날까지 지방자치 성격이 존속되어 오고 여전히 지방세에 의존하고 있기에 학생당 비용 면에서 불평등을 자아내기도 한다. 주거지역에 따른 학군조직도 지난 반세기 동안 연방사법부의 대대적인 노력에도 불구하고 공공교육에서 인종분리주의를 지속시켜 왔다. 또한 대규모공립학교는 학생들의 학업적성을 알아보기 위해 어느 정도 하위조직을 사용하고 있기도 하다.

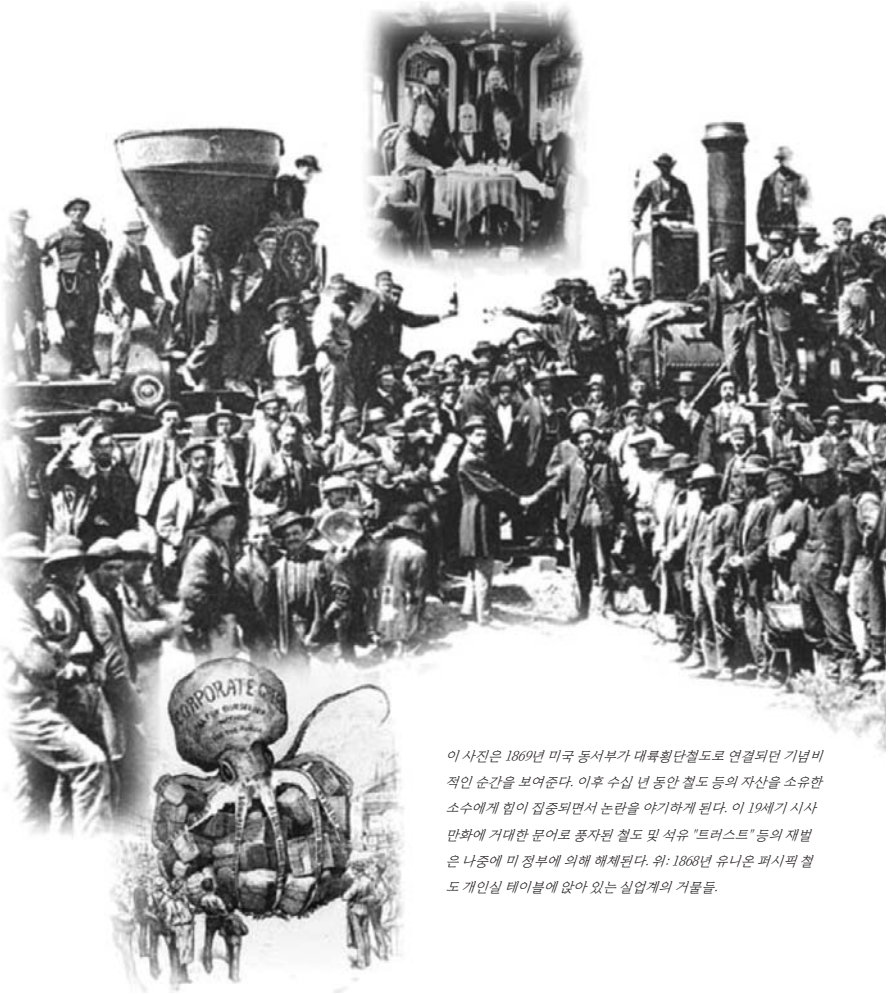
현재도 "공립"학교의 가치관과 교과과정은 전통미국프로테스탄트 믿음과 제도에 치우쳐 있다. 하지만 동화주의 "mehpot" 역할을 하는 공립학교의 인기는 여전하다. 개발도상국에서 새로운 이민 세대들이 몰려온 지난 수십 년 동안에도 미국공립학교는 취학연령아동의 약 90%를 꾸준히 받아들여 왔다. 나머지 10% 정도는 대부분 구·신교 사립학교에 자비로 다니고 있다.

하지만 점점 더 많은, 인종·문화적 배경이 크게 다른 미국인들이 미국공립학교의 문을 두드리게 되자 일부 학부모와 교육가들이 하나의 포괄적인 공립학교 시스템 자체에 의문을 제기하기 시작했다. 19세기 모델에서 착안한 학교교육이 미국청소년들을 21세기 글로벌 기술 경제에서 경쟁할 수 있도록 적절히 준비시키고 있는지, 그렇지 못 하다면 그 이유는 무엇인지가 현재 주된 논점이다.

미국은 지금 과거 격렬했던 공립학교 논쟁을 되풀이하고 있다. 공공자금을 부모에게 직접 지급해서 원하는 자녀 교육을 받게 해야 할 것인가? 종교적 성향이 뚜렷한 학교에도 공적 자금을 배분해야 할 것인가? 미국 역사 첫 50년 동안 그랬던 것처럼 공립과 사립 학교의 구분을 불명확하게 해야 하는 것인가? 지방과 독립 학교 이니시어티브를 주와 연방 정책으로 규제하지 않고 방치해야 할 것인가? 현재의 프레임워크 내 국가레벨테스트를 늘려 저조한 실적을 내고 있는 공립학군이 보다 나은 교육을 제공하도록 자극해야 하는가? 빠르게 진화하는 사회가 현재 미국에서 이루어지는 공립학교 논쟁에 대한 답을 제시할 수 있을 것이다.

칼 F. 키스틀(Carl F. Kaestle)은 브라운대학에서 교육, 역사 및 공공정책을 가르치고 있는 교수이다. 위스콘신대학 및 시카고대학을 거쳐 1997년 7월 브라운대학에 합류했다. 저서로는 "공화국의 기둥: 공립학교와 미국사회, 1780-1860년" 및 "미국에서의 읽고 쓰기: 1880년 이후 독서력과 독자" 등이 있다. 최근에는 공공TV채널 다큐멘터리 "스쿨"의 주 컨설턴트이자 프로논평자로도 활동했다.

미국에서 모두를 위한 무료공립학교는 사회적 통합을 촉진하는 민주적 기관으로 여겨진다.



이 사진은 1869년 미국 동서부가 대륙횡단철도로 연결되던 기념비적인 순간을 보여준다. 이후 수십 년 동안 철도 등의 자산을 소유한 소수에게 힘이 집중되면서 논란을 야기하게 된다. 이 19세기 시사만화에 거대한 문어로 풍자된 철도 및 석유 "트러스트" 등의 재벌은 나중에 미 정부에 의해 해체된다. 위: 1868년 유니온 퍼시픽 철도 개인실 테이블에 앉아 있는 실업계의 거물들.

루돌프 J.R. 페리츠

1890년
셔먼 반독점법

1890년 미국은 경쟁법을 개척했고 새로운 연방법, 셔먼 반독점법을 도입해서 미국체제에서 자유시장의 미래를 보장했다. 역사상 처음으로 중앙정부가 독점과 가격담합 카르텔을 조사하고 필요한 경우 기소할 책임을 진 것이다. 통과 당시 산업계 수장들이 열렬히 비난한 이 법의 효과는 시간이 지난 후 명백해질 터였다. 시장에서 경쟁자들을 제압할 기업의 능력을 제한함으로써 이 새로운 법은 미국경제시스템의 역동성과 새로운 경쟁자와 기술에 대한 개방성을 강화했다. 이 다음 세기 미국은 눈부신 경제성장과 생활수준의 향상을 경험하게 된다.

폭풍우 같은 산업변화의 와중에 미 의회는 셔먼법을 통과시키게 된다. 온갖 종류의 공산품의 대량 생산을 가능케 하는 새로운 기술로 "대기업"이 탄생되었고, 남북전쟁 이후 철로궤간표준화 덕분에 유통 네트워크가 확대되어 지방시장이 하나의 국가 경제로 통합되어 갔다. 이러한 혁명적 변화가 과거 그 어느 때보다도 효율적인 경제의 탄생을 예고했지만 동시에 독점이나 카르텔의 산업지배가 늘어나게 된다. 카르텔이란 경쟁제한을 위해 가격담합 등의 방법을 쓰는 일단의 회사들을 가리킨다. 이를 저지하기 위해 반독점법을 제정함으로써 미의회는 미국시스템에서 민간대기업의 막후 시장조작이 아닌 자유경쟁기업의 발달을 지지했다. 의회가 1890년 자유경쟁정책을 채택하게 된 배경은 무엇인가? 반독점법은 글로벌 및 디지털화 경제로 전환되는 현재에도 관련성이 있는가? 이에 답하기 위해서는 우선 의회에서의 논의와 반독점법을 해석한 초기 법원결정을 알아보고, 한 세기 이상이 지난 후 최근 마이크로소프트 소송사건을 참고해 봐야 할 것이다. 경제사에 있어 그간 많은 일들이 발생했으나 두 사건 모두 미국의 격렬한 산업변혁 동안 발생한 만큼 반독점법 집행에 있어 많은 것을 시사하는 에피소드들이다.

미의회는 미국 시스템에서 민간대기업의 막후시장조작이 아닌 자유경쟁 기업의 발달을 지지했다.

철도 문제

일부 경우를 제외하고는 19세기 후반 일상생활에서는 전화, 전기조명, 자동차를 찾아 볼 수 없었다. 이보다 말이 끄는 마차, 등유램프, 당시 빠르게 확장되고 있던 철도망에 의존했다. 실제로 1869년 첫 번째 대륙횡단철도 완성을 위해 "골든 스파이크"를 박아 넣던 날에는 대규모 축하가 이루어지기도 했다. 미대륙 전역에 걸친 하나의 철도선은 역마차 여행과 포니 익스프레스라는 기수들의 릴레이 팀이 전달하는 우편 서비스에 익숙하던 사람들의 상상력을 자극했다.

다른 전국 규모의 철도들이 뒤이어서 생겼고 지방로와 지선과 함께 곳곳에서 주간(州間) 통상을 연결하게 되었다. 하지만 너무 많은 철도가 급속히 부설되어 경쟁이 심했고 곧 대규모 부도가 발생했다. 가장 유명한 예로 노던 퍼시픽 레일웨이가 투자은행에 진 빚을 갚지 못하게 되자 은행이 도산했고 1873년 금융패닉을 촉발하게 된다. 뉴욕증권거래소는 공황으로 주식시장까지 붕괴의 위험에 이르자 그 해 가을 10일 동안 문을 닫은바 있다. 위기가 번지면서 거의 90개 철도가 채권을 갚지 않았고 더 많은 은행이 파산하면서 1870년대 내내 금융위기가 지속되었다.

하지만 철도건설은 계속되었고 어려움도 지속되었다. 1890년대 연간 평균 50개의 철도회사가 여전히 부도를 내고 있었다. 모두 "철도문제"를 알고 있었지만 해결방책에 대해서 합의가 이루어지지 않았다.

의회는 우선 1887년 주간통상법을 통과시켜 이를 해결코자 했다. 독점기업과 기타 영향력 있는 고객의 화물수송에 철도회사가 부당하게 유리한 가격을 제공하지 않도록 해서 철도회사와 중소기업을 보호하는 법이었다. 또한 철도회사가 단지 고객이 압박을 가한다는 이유로 운임을 깎아주는 가격차별을 금했다. 하지만 고객의 압박은 지속되었고 이에 대한 철도회사의 대책은 가격담합 카르텔의 결성이었다. 20세기가 다가오면서 경쟁 대신 단합을 선택하는 관행은 철도회사를 넘어 다른 산업으로도 널리 퍼져나갔다. 경쟁기업간 기업합병과 거대 카르텔은 정유, 철강생산, 성냥, 크레이프 페이퍼 제조 등 경제전반에서 산업을 재구성하고 통합했다.

역사가들이 말하는 미국
(Historians on America)
차이를 만든 결정
(Decisions that made a difference)

스탠다드 오일의 부상

가장 유명한 예로 오하이오 북부 출신의 회계사였던 존 D. 록펠러를 꼽을 수 있다. 1859년 캐나다 온타리오와 펜실베이니아 서부에서 유전이 발견되었다. 이들 유전에서 채굴된 대부분의 원유가 정유 등의 처리공정을 위해 오하이오 북부 정유소로 보내졌다. 15년도 안되어 록펠러는 오하이오 정유소를 통해 전체 산업을 지배하면서 큰 성공을 거둔 기업가가 되었다. 그는 자산의 영향력을 이미 확장과 지나친 경쟁으로 재무적으로 취약해진 철도회사들에게 행사했다. 철도회사의 열악한 경영상태를 이용, 록펠러는 그의 스탠다드 오일 컴퍼니 상품수송에 낮은 운임을 제공받았을 뿐 아니라 그의 경쟁자들이 철도회사에 지불한 돈의 일부까지 받았다. 각 철도회사마다 접근해서 수송물량을 배정치 않겠다고 협박해서 돈을 챙겼는데, 스탠다드 오일의 일거리가 상당한 만큼 낮은 수익마진 때문에 수송량이 중요했던 철도산업은 이에 응할 수 밖에 없었다.

존 D. 록펠러(왼쪽 위편)는 당시 가장 유명한 기업가로 경쟁자들에게는 탐욕스럽고 막강한 권력을 가진 사람으로 비춰졌다. 록펠러 생전에 연방명령에 따라 스탠다드 오일 컴퍼니는 해체되게 된다.
오른쪽 위편: 스탠다드 오일 증권. 중앙: 1911년 캘리포니아 스탠다드 오일 정유소

그 결과 독립석유회사가 궤멸되었고 이중 많은 회사가 스탠다드 오일로 매각되었다. 1892년 오하이오 검찰총장은 스탠다드 오일 컴퍼니를 해체할 법원 명령을 손에 넣지만, 록펠러는 뉴저지로 옮겨가 최초의 "트러스트"를 만들게 된다. 트러스트란 증권을 통해 이전 독립 경쟁업체를 통제하는 회사이다. 이 시대의 트러스트는 오늘날의 지주회사와는 다르다. 현재 지주회사는 여러 산업에 걸친 다각화된 주식 포트폴리오를 갖추고 있어 특정시장독점 우려는 없다.

실제로 트러스트 체제를 도입한 회사는 소수이지만, 이는 당시 산업집중시기 정부의 역할에 대한 공공토론에서 유행어가 되었다. 일부는 이러한 산업집중이 자연스러운 결과이며 유익하다고 봤다. 철강왕 앤드류 카네기는 "자본집적과 몸집불리기 경향은…통제될 수 없다"고 말했다. 진보적 성향의 저널리스트 링컨 스테픈스(Lincoln Steffens)조차 "트러스트는 사회와 경제적 조건에서 발생하는 필연적인 발전현상이다. ... 법으로 이를 강제적으로 막을 수는 없다"고 말했다.

이와 다른 견해를 가진 이들도 있었다. 이들은 법적 개혁만이 대기업과 중소기업간 부와 권력의 공정한 분배와 자유경쟁을 어느 정도 보장해 줄 것이라 믿었다. 개혁요구가 거세지자 일부 주는 당시 트러스트로 불리게 된 회사들에 대해 법적 조치를 취했다. 하지만 트러스트를 해체하고자 한 진보주의자들의 노력은 실패했는데, 당시 스탠다드 오일처럼 상법은 보다 관대하고 개혁정신은 떨어지는 다른 주로 옮기면 그만이었기 때문이다.

주로서는 트러스트의 성장을 막을 수 없음이 분명해지자 의회는 이를 어떻게 해결할지 논의하기 위해 청문회를 개최했다. 1888년 오하이오주 상원의원 존 셔먼 (John Sherman)은 그의 반독점법안을 소개하고 다음과 같이 밝혔다:

> *사회질서혼란을 야기할 수 있는 문제 때문에 국민의 마음이 어지러운데 그 중에서도 으뜸이…대규모 기업결합으로 인한 자본집중이다. ...의회만이 이를 해결할 수 있고 우리가 이를 해결할 의지가 없거나 할 수 없다면 곧 모든 제품별로 트러스트가 생기고 모든 필수품의 가격을 결정하는 지배자가 생길 것이다.*

하지만 모든 의원들이 셔먼 의원과 같은 생각은 아니었다. 이들은 카네기, 스테픈스 및 록펠러의 편을 들었고, 록펠러는 후일 미국산업위원회(USIC) 앞에서 다음과 같이 증언했다: "이제 와서 산업결합의 장점에 대해 논의하기에는 때늦은 바

가 있다. 산업결합은 이미 돌이킬 수 없다."

특히 오하이오주 출신인 셔먼과 록펠러는 날로 심화되는 산업집중의 물결을 돌릴 수 있을지 그리고 과연 이는 현명한 일인지를 둘러싸고 치열히 대립했다. 이론적으로는 둘 다 "자유경쟁"을 지지했지만 이들에게 자유경쟁이란 서로 다른 의미를 가지고 있었다. 셔먼 의원에게는 민간대기업의 지배가 없는 경쟁이었고, 자유시장은 독점, 카르텔 등을 억제해야 함을 의미했다. 록펠러에게는 정부규제에서 자유로운 경쟁을 의미했고 절대적 계약의 자유를 요구했다.

1890년대 대규모 산업 변화에 대한 사회적 우려, 자유시장을 위협하는 독점과 카르텔에 대한 경제적 우려, 그리고 트러스트가 큰 힘을 발휘하게 될 지 모르는 국가에서 근본적인 "시민의 자유"에 대한 정치적 우려 때문에 의회는 셔먼 반독점법을 통과시키기에 이른다.

미국 체제에서 보통 법률제정은 사회적 변화의 시작으로 작용한다. 이후 법이 적용되고 법원에서 정책을 해석하는 과정을 통해 셔먼과 록펠러 간의 첨예한 대립은 수십 년간 이어진다.

대법원의 신법 확정

반독점법 통과 후 얼마 지나지 않아 철도와 관련된 두 건의 기념비적인 반독점 사건이 대법원까지 오게 되는데, 첫 번째 사건은 1896년 발생했다. 정부 대 트랜스-미주리 화물연합 (TMFA) 사건에서 미 법무장관은 철도카르텔을 기소했다. 카르텔 소속 18개 업체는 단지 회사를 망하게 할 수도 있는 경쟁을 피하기 위해 적절한 가격을 책정한 것뿐이라 주장했다. 철도회사의 주장이 하위법원에서는 통했지만 의견이 나뉜 대법원은 결국 카르텔을 불법으로 판결하고 경쟁 프로세스를 통해서만 합리적인 가격이 결정된다고 선언했다. 대법원 다수의견은 또한 이러한 "자본결합"이 "중소업체와 그 업체에 일생을 바친 사람들을 궁지에 내몬다"고도 지적했다. 몇 년 후 대법원 파벌들이 결속해서 셔먼 반독점법의 합법성을 보다 명확히 다시 한번 확인하며, 모든 가격담합 카르텔이 불법이라고 선언했다:

... 담합된 가격이 아무리 적정하다고 해도, 치러야 하는 경쟁이 아무리 치열하다고 해도, 무분별한 경쟁과 재정적 자멸을 막기 위한 합의가 아무리 필요해도, 카르텔은...자유경쟁에서 발생하는 이점을 국민에게서 박탈하기 때문에 이를 금지해야 한다고 확신한다.

19세기 시사만화가들은 록펠러를 즐겨 비난했는데 이 만화에서 석유배럴 위에 앉은 "세상의 왕"으로 록펠러를 그리고 있다.

공공연한 가격담합 카르텔이 불법으로 규정된 상태에서 철도회사들은 업계 내 경쟁을 막기 위해 합병에 의존하기 시작했다. 반독점법의 효력에 도전하는 두 번째 사건은 재무가 J.P.모건의 합병 작품인 노던 시큐리티즈 트러스트를 해체하기 위해 미 법무장관에 의해 제기되었다. 모건 그룹은 취약해진 노던 퍼시픽 레일웨이의 지배주주가 되었고, 이 철도회사는 록펠러가 소유주 중 한 명이었던 유니온 퍼시픽과 9,000마일에 거쳐 나란히 놓인 철도노선을 두고 경쟁했다. 두 철도회사간 자멸적인 경쟁을 끝내기 위해 모건은 철도주식과 트러스트 증서를 교환해 양쪽 소유주간 합병을 이끌어냈지만, 연방정부는 이 트러스트를 해체하기 위해 소송을 제기했다.

1904년 대법원 판사 중 가까스로 과반수가 넘는 수가 철도 트러스트를 분해하기로 한 정부의 결정을 승인했다. 9명 판사 중 4명이 반대했고 그 합병이 여느 상업계약처럼 재산의 매각일 뿐이라 주장했다. 이들에게 자유경쟁은 시장에 끼치는 영향과 상관없이 정부개입 없이 비즈니스를 매각 또는 교환

할 수 있는 권리를 의미했다. 하지만 대법원 다수의견은 자유경쟁이 시장에 끼치는 영향도 고려해야 한다고 주장했고, 합병 결과로 발생한 트러스트는 철도회사간 경쟁을 무너트리고 독점을 생성하기 때문에 반독점법에 따라 이 특정 합병을 금한다고 판결 내렸다. 대법원은 다음과 같이 발표했다:

이러한 결합의 존재와 피신탁인으로 지주회사가 획득하는 힘은 의회가 인정하고 보호하고자 하며, 국민을 위해 보호해야 하는 통상의 자유를 위협하고 제약한다. 이러한 결합을 방치하면, 경쟁법으로 발생하는 국민을 위한 이점을 모두…잃게 될 것이다.

자유시장경제가 성공하기 위해서는 참가자들이 공정한 성공기회를 가질 수 있다는 믿음이 있어야 한다.

셔먼법이 철도산업을 공략하는 동안에도 록펠러의 스탠다드 오일 트러스트는 석유산업에서 세를 계속 확장해갔다. 그가 꿈꾸는 통일되고 효율적인 석유생산 및 유통 네트워크는 그의 경쟁자들을 저렴한 가격에 매각할 수 밖에 없게 만드는 조직적인 협박 프로그램을 수반했다.

하지만 1902년 테디 루즈벨트 대통령은 "트러스트 파괴자"라는 명성을 얻게 되는 조치를 취한다: 그의 지시로 미 법무장관은 탐욕스러운 사업방식으로 전체 트러스트 문제를 상징하게 된 스탠다드 오일의 해체 소송을 제기하기에 이른다. 소송사건은 시간을 오래 끌 수 있지만 1911년 대법원은 스탠다드 오일이 석유산업을 불법적으로 독점했다는 최종 판결을 내렸다. 즉 공정한 방법으로 성공을 거둔 것이 아니라는 판정이었다. 그 결과 "베이비 스탠다드"로 불린 33개 개별 회사로 스탠다드 오일을 해체하라는 명령이 발부되었다.

반독점법은 대성공이었고, 최소한 그렇게 보였다. 가격담합 카르텔은 금지되었고 악명 높았던 노던 시큐리티즈와 스탠다드 오일도 사라졌다. 1911년 5월 18일 워싱턴 포스트지는 대법원 판결이 "한때 패권을 장악했던 스탠다드 오일 컴퍼니를 범죄기업으로 규정, 해산시켰다. ...정직한 이는 경고와 기소집행에 안도할 것이며 부정직한 이는 처벌받으리라 확신해도 될 것이다. ...이번 판결은 미국 산업에서 정의가 수호되고 진보가 이루어지리라는 확신을 국민에게 주었다"고 보도했다.

하지만 돌이켜보면 그 성공여부가 그렇게 분명치는 않았다. 첫 번째로 스탠다드 오일의 해체에도 불구하고 그 주주들은 여전히 33개 베이비 스탠다드의 소유권과 지배권을 유지했다. 따라서 이들 회사들은 명목상으로만 별도의 독립회사들이었다. 또한 몇 년 후 의회청문회에 제출된 증거에 따르면 실제로 수익이 늘어나서 서류상 어떤 모습을 하고 있든 해체가 그 영향력을 약화시키지 않았음을 보여준다. 록펠러의 무자비함 보다 그가 만든 효율적인 유통 네트워크와 소비자를 위해 석유제품가격을 낮췄음을 지적하는 사람들도 있다. 하지만 중요한 것은 수단방법을 가리지 않고 경쟁에서 성공하는 것이 아닌 실력에 기반한 경쟁이었다. 노벨상 수상자 더글라스 C. 노스(Douglass C. North)는 자유시장경제가 성공하기 위해서는 참가자들이 공정한 성공기회를 가질 수 있다는 믿음이 있어야 한다고 최근 지적한 바 있다.

현대의 반독점법

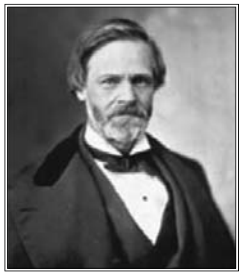
반독점법의 비평가들은 이후에도 최고 다섯 건의 합병 열풍을 지적하는데 그 중 첫 번째는 19세기 말에 시작되었다. 예로 제너럴 모터스와 현존하지 않는 AT&T, US 스틸은 모두 20세기 상당기간 동안 자동차, 통신, 철강산업을 통합했던 합병의 산물이다. 비평가들은 반독점법은 법원의 확정에도 불구하고 산업집중추세와 1890년 의회가 행동에 나선 원인이 된 경제 및 정치적 권력의 통합을 멈추지 못했다고 주장한다. 하지만 1970년대 이후 미국 사회에서 기업의 막강한 권위와 명성에도 불구하고, 공화당과 민주당 정부 모두에서 법무부와 연방통상위원회(FTC)는 모든 대형 합병을 검토할 법률상의 책임을 받아 들였고 합병의 反 경쟁 영향을 줄이기 위해 종종 변경을 주장했다. 실제로 AT&T의 전화서비스 독점은 로널드 레이건 대통령의 첫 번째 임기 동안 해체되었다.

100년 동안 트러스트와 맞서왔지만 석유산업을 법적 합병을 통해 소수의 다국적 대기업이 지배하고 있는 사실을 간과하기는 힘들다. 사실 집중이 좋다는 주장은 여전히 존재한다. 더욱이 상황이 바뀌었다고 많은 사람들이 주장한다: 글로벌 경쟁으로 대기업의 장점과 산업집중의 폐해 간 대립이 줄어들었다는 것이다. 하지만 WTO 등의 조직에서 판결하는 분쟁

에서처럼 대립이 줄지 않았으며 단지 개별국가에서 세계로 무대를 옮겨갔다는 주장도 있다.

하지만 셔먼 상원 덕분에 가격담합을 금지하는 노력은 여전히 굳건히 지속되고 있다: 예로 1999년 연방정부와 국제 비타민 카르텔 간의 소송에서 카르텔 멤버들은 거의 10억불의 벌금과 관련 매니저들의 구금에 동의했다. 가격담합 카르텔이 경쟁을 부당하게 제약한다며 그 경제적 폐해에 대해 각국 간 의견이 대체적으로 일치하고 있다. 유럽연합, 그 회원국, 일본과 잠비아까지 100개국 이상이 셔먼 반독점법에 기반한 경쟁법을 제정한 바 있다.

미국에서 반독점법은 새로운 기술과 경쟁자를 위한 시장 개방 노력의 시발이 되었으며 이를 계속 지속, 확대해 왔다. 더 이상 록펠러와 카네기, 밴더빌트와 듀폰 등 소수의 부유한 기업가가 산업을 지배하고 경제기회를 통제하지 않는다. 20세기 동안 미국경제의 중심에서 들끓고 있는 창조적 에너지는 헐리우드, 매디슨 애버뉴에, 또한 캘리포니아의 실리콘 벨리와 오스틴과 보스턴 등의 기업들은 인접지역을 혁신과 기업활동의 새로운 중심지로 만들었다.



1890년 "반독점법"을 도입한 오하이오씨 존 셔먼 상원의원. 기업독점을 규제하기 위해 미 정부와 법원은 반독점법에 의존해 왔다.

마이크로소프트 소송사건

집중과 경쟁 간의 대립은 다른 모습으로 바뀌어 지금도 계속되고 있다. 지금같이 급작스런 기술 및 경제적 변화의 시대에 반독점법 역사상 두 번째로 중요한 독점사건이 발생한 것도 놀랄 일이 아니다: 1990년 이후 소프트웨어 제조업체인 마이크로소프트社는 미국연방정부와 20개 주, 유럽연합과 이외 수많은 민간고소인에 의해 조사, 고발되어 왔다. 19세기에 제정된 반독점법이 여전히 21세기 첨단기술산업에서도 마이크로소프트의 소위 反경쟁행위를 규제하기 위한 미국소송사건의 중심에 있었다.

빌 게이츠와 폴 알렌은 1970년대 마이크로소프트社를 설립했다. 알렌은 이후 회사를 떠났고 게이츠는 젊은 활력과 혁신의 이미지를 구축했다. 대중의 눈에 비친 게이츠의 모습이 어떠하든 실상 그는 존 D. 록펠러와 비견되는 경쟁전술을 갖춘 기업전략가이다. 스탠다드 오일이 석유산업의 지배적 유통 시스템이었던 것처럼 마이크로소프트 윈도우는 전세계 대부분의 PC에서 사용되는 운영시스템이다. 미정부 對 마이크로소프트社 소송에서 워싱턴 D.C. 지방법원은 마이크로소프트社가 인텔과 IBM과 같이 강력한 컴퓨터회사 뿐 아니라 애플 컴퓨터처럼 작은 회사까지 마이크로소프트 윈도우 소프트웨어와 경쟁할 가능성이 있는 소비자 제품을 만들 엄두도 내지 못하도록 위협해서 그 시장우의를 유지했다고 판결했다.

각종 법원에서 마이크로소프트가 불법으로 PC 운영시스템 시장을 독점했다고 최종 판결을 내렸다. 하지만 스탠다드 오일과는 달리 마이크로 소프트社는 해체 수순을 겪지는 않았다. 대신 차별적인 가격 및 제품 액세스 정책을 중지하고, 윈도우 플랫폼의 응용소프트웨어 시장에서 마이크로소프트와 실질적이고 자유롭게 경쟁할 수 있도록 경쟁회사와 윈도우 PC OS의 기본정보를 공유하라는 명령이 내려졌다.

유럽연합과의 소송에서 유럽위원회는 미국과 비슷한 판결과 4억9천7백2십만 유로의 벌금을 부과했다. 이외에도 마이크로소프트는 전세계에서 수많은 공적 및 민간 소송을 법정 밖에서 수십 억불을 들여 해결해야 했다.

그 결과 정보기술산업의 풍조가 바뀌었다. 기업들이 근본적으로 마이크로소프트 기술과 경쟁하는 연구를 보다 맘 편하게 실시하게 되었다. 사실 마이크로소프트社는 기존의 치열한 경쟁 방식에서 크게 벗어나 특허 교차 라이센싱이라는 새로운 방식을 최근 도입했다. 마이크로소프트社의 사업방식전환의 최종결과를 평가하기에는 너무 이르지만, 셔먼 반독점법이 그 법적 적절성을 아직 보유하고 있으며 정보시대의 교역을 규제하는데 이미 상당한 역할을 맡아왔다는 점은 분명하다.

지난 세기 동안 반독점법은 미국에 변화를 가져다 주었는가? 공공연한 가격담합 카르텔과 악명 높은 탐욕스러운 독점 케이스와 관련해서 그 답은 그렇다 이다. 하지만 기업합병과 기타 인수, 이와 관련된 산업집중에 대해서는 그 영향이 그다지 명확하지 않다. 20세기 내내 기업합병이 (약속되었던 효율 달성에는 종종 실패하긴 했지만) 계속해서 확산되어 왔다는 증거가 있는 한편, 이론의 여지는 있지만, 세계화와 셔먼 상원의원이 주창한 연방감독이 기업합병의 反 경쟁 영향을 감소

역사가들이 말하는 미국
(Historians on America)
차이를 만든 결정
(Decisions that made a difference)

시키는데 기여했다는 주장도 있다. 강력한 자유경쟁의 사조를 갖고 있는 나라에서 셔먼법은 지나친 정부 규제에서 자유로운 경쟁과 소수민간기업의 시장지배로부터 자유로운 경쟁이라는 모순을 꽤나 성공적으로 중재해 왔다.

경제활동은 계속되고 있지만 상황은 많이 바뀌었다. 이제 일상생활에서 글로벌 전화 서비스, 위성, 케이블 라디오와 텔레비전을 흔하게 찾아 볼 수 있다. 의학연구로 치료법이 개선되고 수명이 늘어났다. 인터넷을 사용해서 손쉽게 상품을 구입하고 정치적 의견을 밝히고 즉각적 커뮤니케이션이 가능하다. 21세기가 진행되면서 셔먼법은 정보사회에서 가장 중요한 부의 원천으로 여겨지는 특허와 저작권 보호가 허용하는 법적 독점과 경쟁 정책간의 갈등을 중재해야 하는 어려운 책무를 맡을 것이다.

1998년 反 경쟁 이슈와 기술 청문회에서 참석, 상원에서 증언하고 있는 마이크로소프트사의 빌 게이츠 회장. 록펠러와 마찬가지로 게이츠는 독점경영으로 기소되었다. 이번에는 석유대신 컴퓨터 소프트웨어라는 점이 차이였다. 합법적 대기업과 불법 독점에 대한 구분은 아직도 끝나지 않고 진행 중이다

루돌프 J.R. 페리츠(Rudolph J. R. Peritz)는 뉴욕법대의 법학교수이자 IProgress 프로젝트의 디렉터이다. 반독점법, 지적재산권법, 계약법, 사이버법 및 법리학에 대해 가르치고 있다. 법조계에 입문하기 전에는 메인프레임 컴퓨터 시스템의 소프트웨어 엔지니어이자 프로그래머였다. 이태리 로마 루이자(LUISS) 대학과 영국의 엑세스 대학의 객원교수이기도 했다. 경쟁법, 지적재산권, 사이버법에 대한 두 권의 저서 및 수많은 논설을 쓴 바 있다. 현재 "진보의 정치적 경제"라는 타이틀의 책을 집필 중이다.

마크 로즈

주간고속도로시스템, 1939-1991년

1939년 4월 제너럴 모터스는 뉴욕월드페어에서 대규모 전시장을 열었다. 미래의 파노라마를 의미하는 "퓨처라마"로 명명된 제너럴 모터스의 전시장은 곧 박람회에서 가장 인기 높은 코너가 되었다. 무더운 여름에도 매일매일 수천명이 퓨처라마 전시장에 들어가기 위해 긴 줄에서 기다렸다. 전시장 안에서는 차를 타고 트랙을 돌면서 제너럴 모터스가 상상하는 1960년 미국의 미래 모습을 관람했다. "눈부신 햇살 속 아름다운" 시골, "숨막히게 멋진" 도시, 그리고 차들이 쌩쌩 달리는 거대한 강 같은 고속도로가 전시되었다.

아이젠하워 정부부터 현재에 이르는 고속도로 몽타주로 옛사람들이 가졌던 미래에 대한 꿈을 작금의 현실과 연결한다. 20세기 후반 다차선 고속도로는 여행과 상업활동을 보다 용이하게 만들어, 미국민의 동질성을 진작시키고, 전례없는 번영을 촉진했다.
중앙: 드와이트 D. 아이젠하워 대통령.

대공황의 여파에 아직 시달리고 있던 미국 국민들에게 퓨처라마 디자이너 노만 벨 게디스(Norman Bel Geddes)는 현대적이고 멋지게 디자인 된 고속도로와 그 위를 쌩쌩 달리는 차들의 미래가 도시와 시골 모두에게 번영과 희망을 돌려주리라는 메시지를 전달했다. 1939년에는 미공공도로국(BPR)의 상임엔지니어들이 "유료도로와 무료도로" 보고서에서 이와 비슷한 결론에 도달했다. 벨 게디스처럼 이 보고서 저자들도 일련의 도시도로개량을 통해 "버려지고 인적 없는 부동산"을 제거하고, "새롭고 중요한 개발사업"을 촉진할 수 있다고 밝혔다. 세계적인 공황으로 이차세계대전의 여건이 조성되던 중 박람회 인기 전시회와 정부 보고서의 우연한 의견합치로 주와 연방도로엔지니어, 기업리더 및 정치가들 간 장기계획이 본격 시작되었고, 그 결과 주간고속도로시스템(IHS)이 건설되기에 이른다.

세계2차대전 이전 미국은 소수의 고속도로만을 갖고 있었는데, 뉴욕주의 대규모 파크웨이, 펜실베이니아 유료 도로, 시카고의 레이크 쇼어 드라이브, 로스앤젤레스의 아로요-세코 고속도로 등이 그 예이다. 이들 고속도로를 세운 엔지니어들 중 많은 수가 당시 독일에서 건설 중이었던 훨씬 큰 규모의 아우토반 시스템을 연구하고 현장을 찾았다. 하지만 1939년에 되어서도 미국을 좀더 짜임새 있게 연결할 대규모 고속도로 시스템을 지지할 정치세력이 등장하지 않았다. 고속도로 시스템 지지자들은 IHS 건설자금을 위한 의회의 승인이 결코 쉽지 않으리라는 것을 깨달았다. 미국의 사정이 고속도로로 나아질 것이라 믿은 이들 주 및 연방 엔지니어들은 대신에 이미 건설된 멀쩡한 도로에 추가해서 많은 비용을 들여 새로운 시스템을 구축하면 교통량과 흐름이 개선되고, 부동산 가치가 올라가고, 도심 비즈니스를 활성해서 결국 사회에 "이득이 될 것"이라고 정치와 기업리더들을 설득하는데 앞장섰다.

이 1919년 사진은 미대륙을 횡단하는 육군행렬을 보여준다. 72대 차량과 280명으로 구성된 호송대로 뿔뿔이 흩어진 고속도로와 지방도로를 통해 워싱턴 D.C.에서 샌프란시스코까지 두 달에 걸쳐 이동했다.

고속도로 시스템의 챔피언

당대 선구자와 사회경제계획자 중 가장 적극적으로 주간 시스템 건설을 주창한 사람은 1919년에서 1953년까지 공공도로국의 수장을 지낸 토마스 H. 맥도날드(Thomas H. MacDonald)였다. 권위적인 스타일에 자기자신과 부하들에 대한 요구사항이 분명한 것으로 유명한 맥도날드는 동료들뿐 아니라 의회의원들에게까지 "치프"로 불리며 존경 받았다. 1904년 맥도날드는 아이오와 주립대학에서 토목공학학위를 받고 졸업했다. 당시 공학도가 으레 그러했듯이 그를 가르친 교수들은 고속도로 건설의 다수 실질적 문제와 댐, 철도, 상하수도 등 기타 물리적 개수에 대해 실질적 해결책을 강조했다. 이러한 사업은 이민자의 유입이 이어지고 서부로 여전히 확장 중이며 새로운 타운과 도시를 건설 중이던 미국에 적합했다. 상무부장관(1921-1928)을 역임하고 미국 대통령(1929-1932)까지 지낸 하버트 후버 등 다른 상임연방공무원과 마찬가지로 맥도날드는 전국고속도로건설의 책임을 맡게 되자 대학에서 배운 그 어떤 것보다도 훨씬 대규모의 (그리고 훨씬 많은 비용이 드는) 고속도로 시스템 건설을 구상하기 시작한다. 불과 수십 년 전 헨리 포드가 대중화시킨 자동차가 널리 보급되기 시작했고 경제성장을 촉진하고 있었다.

맥도날드는 고속도로 개량의 전도사였다. 그의 주장 중 하나는 도로건설자금으로 쓰일 휘발유세를 올려서 자동차와 화물차 운전자들이 도로개선비용을 내게 하자는 것이었다. 자동차와 화물차 운전자들이 낙후된 고속도로 때문에 더 많은 시간이 들고, 수입이 줄고, 사고가 발생하기에 이미 증세액만큼 또는 그 이상을 지불하고 있다고 주장했다. 수많은 강연과 논설에서 맥도날드는 주간고속도로시스템 건설로 도시 전체와 특히 도심상업지역의 교통량이 줄어들고 부동산 가격이 오르고 일자리가 늘어나고 매출이 개선될 것이라 주장했다. 장거리 교통량의 대부분은 타운과 도시에서 격리되어

이들 지역의 도심이 주거, 쇼핑, 직장생활에 보다 적합해질 것이라는 주장이었다.

주도로엔지니어들이 작성한 자동차와 화물차 교통량 자료로 맥도날드는 자신의 주장을 뒷받침할 수 있었다. 2차세계대전 이후 미국은 다시금 번영을 누리게 되었고 지방 교통량이 늘어나면서 모든 타운과 도시의 도심을 빠트리지 않고 통과하면서 꾸불꾸불 놓인 2차선 고속도로의 상황은 더욱 심각해졌다. 또한 교통이 꽉 막힌 중심가에 위치한 소매업체들은 대형주차장을 짓기 쉬운 교외에 가게를 연 경쟁업체들에게 매출을 빼앗겼다. 이쯤 되자 맥도날드의 주장이 점점 더 설득력을 더해갔다. 하지만 1956년이 돼서야 미의회에서 IHS 예산 배정을 가결했다.

도시 대 농촌

1944년 미국 지도자들이 세계이차대전의 종결을 준비하는 동안 IHS도 연방법안목록에 포함되어 있었다. 하지만 미의회와 프랭클린 D. 루즈벨트 대통령은 전후(戰後) 고속도로건설자금 충당 조건에 좀처럼 합의할 수 없었다. 농부들과 이들을 대표하는 많은 의회의원들은 인근 타운과 시장에 추수한 작물과 가족을 데려갈 수 있도록 저비용의 도로를 수 마일에 걸쳐 짓는데 보다 많은 연방지원을 원했다. 또한 뉴저지와 뉴욕 등 도시인구가 많은 동해안 주 출신 의원들은 복잡한 도시교통사정을 개선할 도로건설에 추가지원을 원했다. IHS 지지자들은 고속도로 프로젝트의 연방예산을 지원해서 종전 後 제대할 군인들에게 일자리를 제공할 대규모 토목공사프로그램이 가능하리라 생각했다. 하지만 화물차 운전수들은 고속도로건설을 통한 일자리 생성이나 부동산 가치 상승에는 관심 없었다. 수천 명의 화물차업주와 매니저들이 속한 미국트럭수송협회(ATA) 리더들은 휘발유세 감세와 화물수송을 위한 간선도로건설을 요구했다.

1944년 말, 정치가들과 미국화물수송산업 및 농업 리더들은 절충안에 합의하기에 이른다. 연방정부는 도시와 농촌 도로건설비용의 50%를 지불하기로 했다. 의회에서는 1921년부터 미국고속도로의 뼈대를 구성하고 시카고에서 로스앤젤레스까지 연결하는 US 66 등 유명도로를 포함한 元 연방보조고속도로시스템 건설을 지속할 비용의 50%를 대기로 했다. 계획된 모든 전후 도로건설의 비용을 마련하기 위해 미의회는 당시로서는 천문학적 금액인 4억5천만 불을 종전 직후부터 3년 동안 매년 배정하기로 했다. 이 법안의 일부로서 의회는 IHS 건설을 승인했지만, 정작 그 건설에 소요되는 엄청난 비용을 지불할 예산을 구체적으로 배정하지는 않았다. 대신에 고속도로건설을 위해 배정되는 연방자금의 최고 25%를 IHS 건설에 이전할 권한을 주정부에 부여했다.

하지만 1940년대 후반 교통흐름을 원활히 하고 농부들이 작물을 시장에 내다팔 수 있는, 상대적으로 비싸지 않은 도시 및 지방도로에서 자금을 빼서, 아직 그 효과가 입증되지 않았고 (마일당) 훨씬 많은 비용이 드는 40,000 마일의 IHS 건설에 내줄 사람은 연방이나 주 정부 어디에서나 흔하지 않았다. 공학의 기적보다 중요한 것은 의회에서 배정된 4억5천만 불로 모든 주와 대부분의 선거구에서 건설계약과 일자리가 생성될 수 있다는 점이었다. 예산을 어떻게 배분할 것인지, 즉 고속도로 마일리지 정책에 대한 논쟁이 미국 고속도로법 제정에 큰 영향을 끼쳤다. 여하튼 1944년 12월 루즈벨트 대통령은 1944년의 연방보조고속도로(FAE)법에 서명, 연방정부 역사상 최대이자 가장 많은 예산을 소요한 도로건설프로그램을 시작했다.

사진의 독일 아우토반은 2차세계대전 이후 많은 미국 엔지니어들이 다차선 고속도로를 꿈꾸는 계기가 되었다.

전후 교통 혼잡

적절한 시기에 법안이 통과되었다. 전후 미국경제가 활황을 맞으며 모두들 새 차를 원했다. 1945년에서 1955년까지 자동차와 화물차 수가 두 배 이상 늘어났다. 뉴욕, 시카고, 로스앤젤레스, 댈러스, 마이애미, 휴스톤 등 도시지역에서 교통혼잡, 지연 및 사고가 급속히 늘어났다. 1950년 미국상공회의소는 뉴 잉글랜드 도시의 이동시간 중 40%가 교통혼

잡으로 발생한다고 보고했다. 교통지연이 악화되면서 중심가 상가들은 빠르게 성장 중인 교외에 가게를 여는 새로운 경쟁자들에게 매출을 빼앗겼다. 연방보조고속도로법에도 불구하고, 인건비와 자재비가 급격히 증가하면서 실제 건설된 마일 수가 줄어들었다. 또한 승용차와 화물차 제조업체들은 보다 무겁고 빠르고 기다란 자동차를 개발했다. 맥도날드 등의 도로 엔지니어들이 안전하고 효율적인 새로운 도로 시스템을 지으려면, 보다 넓고 튼튼한 도로를 지어야 했고 건설과 유지보수비용이 훨씬 많이 들어가게 될 수 밖에 없었다. 맥도날드는 당시 도로에 가해지는 하중이 이차세계대전 이전의 수십 년 동안의 하중 보다 8배를 높을 것이라 추정했다. 전과 마찬가지로 새로운 도로건설비용을 누가 낼 것이며 이들 도로를 어디에 지어져야 하는지에 대해 농업, 화물차, 도시그룹 리더들은 좀처럼 합의점을 찾지 못 했다.

1951년부터 유력화물수송산업의 리더들이 고속도로정책 관련 교착상태를 해결하려 애썼다. 당시 대부분의 화물수송업체는 소규모로 소수의 사무실 직원과 100명 미만의 운전수를 고용했다. 이런 화물업체가 미국 정치에서 영향력을 행사할 수 있었던 이유는 이들의 동업자단체 덕분이었다. 워싱턴 D.C.에 본부가 위치하고 각주마다 회원을 거느리고 있던 미국트럭수송협회(ATA)는 법정에서 화물업체의 이익을 대변하고 이들의 목소리를 상원, 하원, 백악관에게 알리는데 뛰어난 솜씨를 발휘한 변호사들을 고용했다. 교통지연에 불만을 품고 화물업체는 여전히 연방정부가 별로 사용되지 않는 지방도로보다 주요 도시를 통과하는 간선도로에 보다 많은 예산을 배정하길 원했고, 1951-1953년 PAR(Project Adequate Roads)이라는 로비 캠페인을 시작했다. (미국정치상황에 뛰어난 적응력을 보여준 ATA 리더들은 또한 모든 골프 플레이어가 까다로운 골프 코스에서 프로 골퍼나 달성할 수 있는 "파"를 치기 원한다는 것도 이해했다). 하지만 막강한 영향력에도 불구하고 ATA 리더들조차 IHS를 단번에 시작되게 할 수는 없었다.

인기 높은 전직 장군이자 1950년대 대부분 동안 대통령직을 수행한 드와이트 D. 아이젠하워는 주간고속도로시스템의 건설을 관장했다.

아이젠하워 대통령과 클레이 위원회

1953년 대통령직에 취임한 드와이트 D. 아이젠하워 대통령도 IHS 건설비용문제의 교착상태를 해결하는데 실패했다. 다른 이들과 마찬가지로 아이젠하워도 교통혼잡을 줄이길 원했고 원칙적으로 새로운 고속도로시스템을 지지했다. 아이젠하워와 그의 경제자문들은 장기간에 걸친 IHS의 건설이 미국경제를 활성 시키는데 도움을 줄 것이라 믿었다. 하지만 동시에 아이젠하워는 고속도로자금조달로 연방예산에 너무 큰 재정적 부담이 생기는 것을 원치 않았다.

1954년 8월 아이젠하워는 前 미 육군대장 루시우스 D. 클레이(Lucius D. Clay)에게 IHS 자금조달방법을 찾을 위원회 수장 직을 맡겼다. 1955년 1월 클레이는 미국정부가 2백50억불 어치의 국채를 발행할 것을 제안했다. 휘발유세 연방세입과 미재무부로부터 임시 차용한 자금으로 30년에 걸쳐 회수하는 계획이었다. 클레이에 따르면 기업, 정부, 개인을 대상으로 채권을 판매해 연방예산 또는 국가채무를 추가하지 않고도 IHS 건설비용 대부분을 충당할 수 있다고 했다. 정치적 현실을 수용해서 클레이는 연방정부가 IHS 관련 비용의 90%, 주정부가 10%를 책임질 것을 제안했다. 그때까지 연방과 주정부에서는 고속도로건설비용을 50대50으로 나눠오고 있었다.

클레이의 계획은 즉각 이전과 같은 이익집단의 공격을 받게 된다. 농부들의 이익을 대표하는 압력단체들은 채권지불기간 30년 동안 지방농로예산을 동결한 클레이의 계획에 반대했다. 또한 버지니아 출신의 유력상원의원 해리 F. 버드(Harry F. Byrd)는 대규모 채권 발행으로 연방정부가 이자를 떠안기를 원치 않았다.

클레이 계획의 대안으로 메릴랜드의 조지 H. 펄론(George H. Fallon) 하원의원은 연방예산에서 직접 고속도로건설비용을 지불하는 법안을 준비했다. 하지만 펄론의 법안은 휘발유와 타이어 세금의 대폭적 인상을 요했다. 1955년 7월 거의 500명의 화물차운전수들이 워싱턴 D.C.에 모여 세금을 올리려는 펄론의 제안에 대해 상원과 하원 모두에게 불만을 터트렸다. 7월 27일 하원은 클레이의 제안과 펄론의 대리안도 모두 부결시킨다. 매우 인기 높았던 아이젠하워 대통령이 고속도로

자금조달 문제 관련 이견의 폭을 많이 좁혀놨지만 이 때만큼은 그의 인기도 고속도로건설 관련 수많은 이해관계자 모두를 만족시킬 해결책을 내놓지는 못 했다.

교착상태의 해결책: 고속도로신탁기금

1956년 테네시의 알버트 고어 시니어(Albert Gore Sr.) 상원의원과 루이지애나의 해일 보그스(Hale Boggs) 하원의원이 펄론의 편에 서서 IHS 법안 통과를 다시 한번 시도한다. 이들이 성공한 이유는 이해관계자 모두에게 이득이 돌아가도록 했기 때문이다: 지방, 도시 및 주간고속도로의 예산을 휘발유세와 기타 자동차 및 화물차 세를 조금 늘려 모두 증액한 것이다. 이 안의 일부로 의회와 아이젠하워는 휘발유세(와 타이어 및 화물차에 부가되는 소비세)를 IHS와 기타 연방보조도로 건설자금을 위해서만 배정하는 고속도로신탁기금의 설립을 승인했다. 더 이상 화물차업체에서 휘발유세가 고속도로와 관련 없는 용도로 쓰인다고 불평할 일이 없어졌다. 최종 합의에 대한 국민의 지지를 얻고자 1956년 초 상원 위원회에서 IHS의 이름을 주간 및 방위 고속도로 국가시스템(NSIDH)으로 바꾸었다. 일반국민들은 간단히 주간고속도로 시스템(IHS)라 불러왔다.

IHS가 미국 발전에 큰 기여를 했다는 주장과 교외확장, 추함, 교통혼잡을 야기했다는 주장이 혼재한다 - 사진의 워싱턴 D.C. 인근 혼잡한 인터스테이트 95가 그 예이다.
좋든 싫든 IHS는 미국의 현대성을 정의한다.

마침내 1956년 의회와 대통령은 공공도로국과 주 고속도로 담당엔지니어들에게 41,000 마일의 새로운 시스템 건설을 시작할 권한을 공식적으로 부여했다. 이중 약 5,000 마일은 도시 지역에 놓여질 계획이었다. IHS 지지자들이 약속한 바대로 1980년대 후반이 되자 전국에 걸쳐 치밀하게 부설된 IHS는 전국 승용차 교통량의 20% 이상과 트럭-트레일러의 경우에는 무려 49%를 책임지게 된다. 이후 수십 년 동안 의회는 IHS 증설을 여러 차례 승인했고 2002년에 이르자 총 시스템의 지방 및 도시도로는 47,742 마일에 이르게 되었다. 2004년 초까지 연방전부는 각각 590억불과 400억불 이상을 들여 IHS의 도시도로와 지방도로를 건설했다.

반발과 지방자율증대

대규모 고속도로 시스템의 건설은 수백만 명의 사람들의 삶에 영향을 끼쳤다. 많은 사람들이 새 도로를 반겼지만, 자연경관을 해치고 도시지역까지 삼키는 마구잡이개발로이를 탐탁하지 않게 여기는 경우도 있었다. 고속도로 건설에 대한 항의가 이어지자 결국 의회는 고속도로건설감독권을 주와 연방 엔지니어에게서 다른 곳으로 옮겼다. 1959년 초 샌프란시스코 주민들과 정치지도자들이 엠바카데로 프리웨이 건설을 막고 나섰다. 1962년부터는 볼티모어 주민들이 단결해 고속도로 엔지니어들이 도시지역을 파괴하지 못하도록 했다. 1960년대 말과 70년대 초에는 워싱턴 D.C. 북서부의 고소득층 주민들이 정치 및 법적 지식을 이용해 포토맥 강에 놓인 쓰리 시스터즈 다리의 철거를 막았다. "The Pavers and the Paved", "Superhighway-Superhoax" 등의 책들이 이 "고속도로 반란"에 국민적인 관심을 끌어 모았다.

지역반발에 대응해서 1973년 의회와 리차드 M. 닉슨 대통령은 연방보조고속도로법을 승인한다. 전에는 범접할 수 없었던 고속도로신탁기금의 자금을 지방의 버스와 고정철도시스템 구매에 배정하는 법이었다. 1991년 의회와 조지 H.W. 부시 대통령은 육상교통효율화법(ISTEA)을 승인했다. 현재 대도시계획조직에서 활동하는 지역정치리더는 고속도로, 공공수송, 자전거도로 등의 프로젝트를 위한 연방 및 주 예산 배정 여부에 발언권을 갖고 있다. ISTEA의 의회통과는 연방고속도로예산과 연방 및 주 엔지니어들의 권한이 지역정치인들에게로 옮겨가는데 큰 역할을 했다. 주간고속도로의 건설은 미국의 미래에 중대한 영향을 끼쳤다. 이 커다란 콘크리트 리본은 수백만 명의 미국인들의 도시로부터 교외이주과정을 가속화시켰다. 1970년 미국은 이미 "교외국가"였다. 또한 (전후 TV와 공립학교의 보급, 기존 도로네트워크와 함께) IHS는 2억9천만 명 이상의 사람

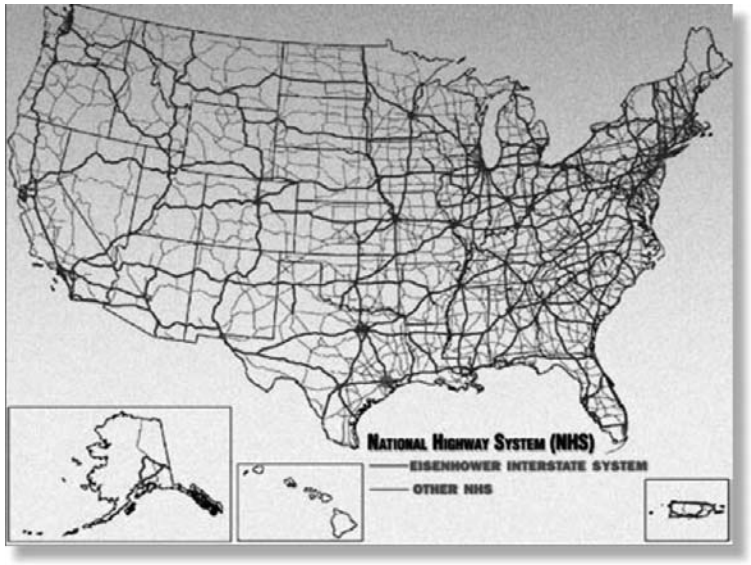
들의 경제 및 사회적 가치관을 결합하는데 촉매역할을 했다. 지역별로 다른 억양, 식습관, 관습이 줄어들었고 국민적 통합은 증가했다. 이외에도 IHS 건설로 화물차업체가 식품, 가구, 냉장고 등 모든 물자의 신속한 배달 경쟁에서 전국철도를 대신하게 된다.

철도가 화물칸을 계속 운영했지만 실상 정부는 화물차의 우선통행도로에 자금을 지원한 것이나 마찬가지였다. 정치적 영향 면에서 1970년 이후 연방고속도로프로그램은 주와 지방당국으로 양도되었고, 사회복지예산 등 유사한 부분에서 비슷한 현상을 촉발했다. 현재까지도 주간고속도로시스템은 미국 최대의 공공토목공사프로젝트로 남아있다. 이는 정치와 기업 분야간 성공적인 합작사업이자, 교통, 도시변화, 사회적 통합에 큰 영향을 끼쳤고 미국 정치 및 공공정책의 방향전환을 가져온 실험이었다.

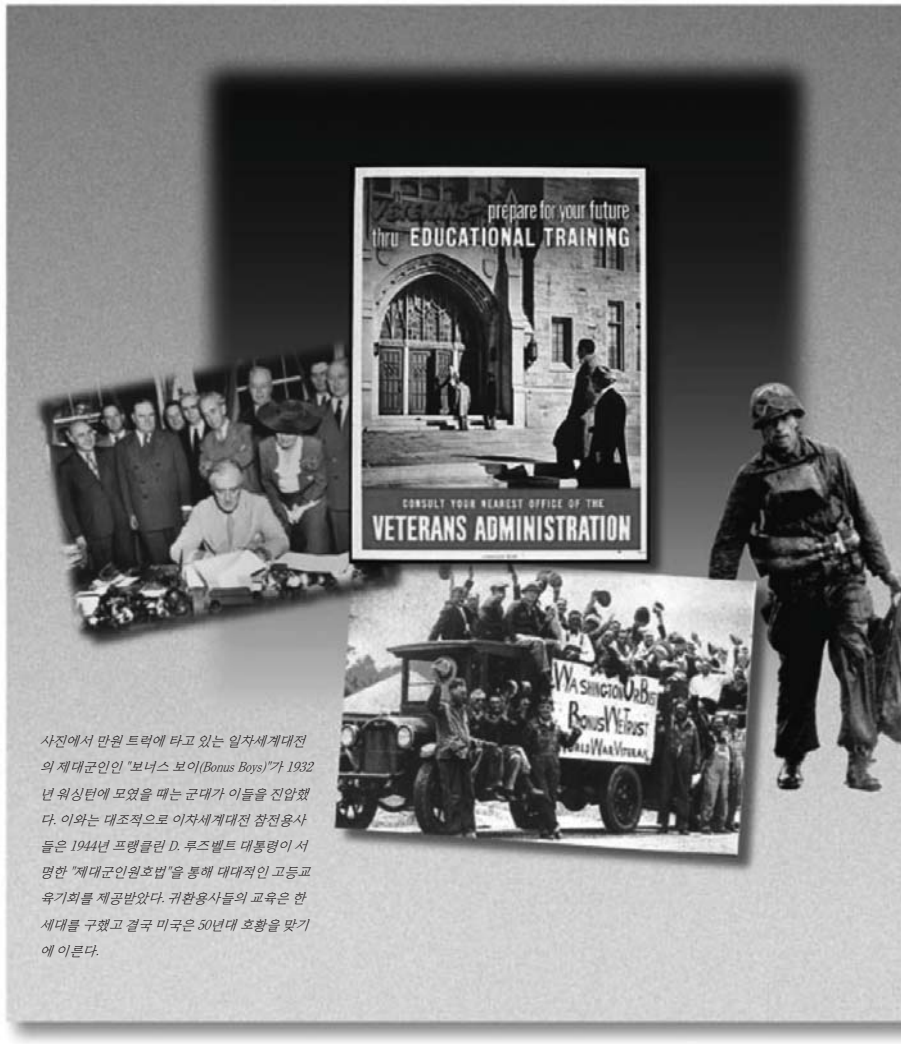
건설 중이든(위) 완공 되었든(삽입), 다차선 고속도로는 현재 업무나 여행을 위해 이동하는 미국인들을 밤낮없이 실어 나르고 있다.

마크 H. 로즈(Mark H. Rose)는 플로리다 아틀랜틱 대학의 교수이다. 30개 이상의 논설과 여러 권의 저서를 썼는데, 브루스 E. 실리(Bruce E. Seely)와 폴 버렛(Paul Barrett)과 공저한 "세계 최고의 수송시스템: 20세기 철도, 화물차, 비행기 및 미국의 공공정책"이 그 중 하나이다. 로즈는 또한 펜실베이니아 대학 프레스에서 발간하는 시리즈인 "비즈니스, 정치 및 사회"의 공동 편집자이기도 하다.

역사가들이 말하는 미국
(Historians on America)
차이를 만든 결정
(Decisions that made a difference)



이 지도는 푸른색으로 표시된 IHS 가 어떻게 전국을 연결하는지 보여준다.



사진에서 만원 트럭에 타고 있는 일차세계대전의 제대군인인 "보너스 보이(Bonus Boys)"가 1932년 워싱턴에 모였을 때는 군대가 이들을 진압했다. 이와는 대조적으로 이차세계대전 참전용사들은 1944년 프랭클린 D. 루즈벨트 대통령이 서명한 "제대군인원호법"을 통해 대대적인 고등교육기회를 제공받았다. 귀환용사들의 교육은 한 세대를 구했고 결국 미국은 50년대 호황을 맞기에 이른다.

제대 군인 원호법

공식명칭은 제대 군인 재적응법(SRA)인 제대 군인 원호법(GI법)은 1944년 6월 22일 프랭클린 D. 루즈벨트 대통령에 의해 승인, 제정되었다. 당시 이 법의 의회통과는 세상에 그다지 알려지지 않았는데 노르망디 작전이 진행 중이었기 때문이지만 또한 이 법이 미국사회에 끼칠 영향과 그 중요성을 이때는 알 수 없었기 때문이다. 하지만 이 법이 통과된 지 불과 1년 후 유럽과 아시아 모두에서 전쟁이 끝났고 제대군인원호법의 효과가 곧 실험대에 오르게 된다. 수년 안으로 이 신법은 미국의 사회 및 경제 상황을 바꿔놓게 된다.

제대 군인 원호법은 이차대전 참전군인들에게 실직보험을 통한 즉각적 재정지원을 제공했다. 더욱이 직업교육에서 고등교육까지 다양한 교육기회와 주택구입이나 창업을 위한 대출을 후하게 제공했다.

이차세계대전의 전투에 지친 참전용사들의 노고를 보상하기 위한 법안들이 다수 의회에 상정되었지만 GI법은 막강한 후원자를 가졌었다. 1944년 SRA법 통과의 주된 수훈공신은 1919년 설립된 유명한 민간재향군인회인 아메리칸 리전(American Legion)이었다. 1943년 9월 제25차 연간 컨벤션에서 이 재향군인회는 퇴역군인을 위한 포괄적 지원을 위한 캠페인을 시작했고, 이렇게 얻어진 아이디어를 아메리칸 리전의 전국 사령관인 해리 W. 콜메리(Harry W. Colmery)가 "남녀병사를 위한 권리장전(bill of rights for GI Joe and GI Jane)"이라는 이름으로 입법 제안하게 된다. 이 법안은 곧 제대군인 원호법(GI Bill of Rights)으로 알려지게 된다. 이차세계대전에서 미군병사를 가리키던 말인 GI는 원래 관급품을 가리키는 "Government Issue"의 약자이다. 미 헌법의 "권리장전"의 이름을 딴 "GI 법"은 정치인들이 귀향군인들의 노고를 보상할 방법을 찾고 있었던 만큼 의회에서 환영 받게 된다.

2차세계대전에서 살아남고 1945년 유럽에서 귀환수송선에 몸을 실은 운 좋은 병사들이다. 제대군인원호법이 이들이 민간인으로 사회에 재적응하도록 도울 터였다.

법안의 채택과 가결이 전적으로 군인들에게 감사하던 의회의 너그러운 마음씀씀이라고 생각하기 쉽지만, 동시에 급진적 성향을 띤 전후(戰後) 미국에 대한 정치가들의 우려 또는 두려움까지도 상당 부분 작용했다. 실상 우려할 만한 상황이었다. 2차세계대전 이전의 미국은 전투로 불구가 된 재향군인은 알뜰히 챙겼지만 멀쩡한 몸으로 제대한 전직군인들에게는 무관심했다. 일차세계대전 참전군인들을 방치했고, 당시 열악한 경제상황까지 가세해서 항의시위와 대치사태까지 낳았던 기억이 아직 많은 공직자들의 뇌리에 생생했다. 일차세계대전 참전의 대가로 재정적 보상을 받고자 1932년 20,000명의 재향군인이 워싱턴 D.C.에 "보너스 행진"을 위해 모였다. 그 결과는 미국 역사상 가장 비극적인 사건 중 하나가 되었다. 격론이 벌어졌고 후버 대통령은 군대를 불러 들여, 장래 전쟁영웅이 되는 더글라스 맥아더 장군과 드와이트 아이젠하워와 조지 패튼 소령의 지휘아래 "보너스 군대"에 총과 탱크를 사용했다.

이 끔찍했던 대치사태를 목도했던 워싱턴 정치가들에게 1944년 다시 등장한 재향군인의 니즈를 충족시킬 수 있는 효과적인 법안은 한시가 급한 것이었다. 연합군의 승리가 분명해졌을 때도, 그로부터 불과 1년 만에 나가사키와 히로시마에 원폭투하로 독일 · 이탈리아 · 일본 추축국의 완전 항복을 받아내고, 육군, 해군, 해병대 1500만 명 이상의 참전군인들이 대서양과 태평양의 전장에서 급격히 귀국할 것으로 예상한 사람은 거의 없었다.

미국의 이차세계대전참전 계기가 된 일본의 미국 하와이 진주만 해군기지 폭격 전 미국은 12년간 심각한 경제불황을 겪고 있었다. 따라서 전쟁이 발발했는데도 미국은 준비가 되지 않았고 전반적인 교육수준이 낮았으며, 대공황 시대밖에 모르는 젊은 이들을 군인으로 육성해야 했다. 실업이 심각한 수준으로 1933년 대공항의 절정에는 취업인구의 25%가 실직상태였다. 이전에는 잘 살던 중산계층 사람들까지 무료배급을 받기 위해 줄 서는 모습과 무료급식소가 이 시대를 상징했다. 가족 전체가 평생 가난과 실업에 시달려야 할 것이라 생각했다. 산업국 대부분이 비슷한 실정이었고 세계 곳곳에서 위기에 처한 나라에 전체주의 정권이 들어서는 등 정치적 상황도 심각했다.

1932년 첫 당선된 프랭클린 D. 루즈벨트 대통령의 뉴딜 정부가 수많은 정부 프로그램을 도입, 일부 일자리를 생성했지만 취업인구의 약 17%인 천만 명이 1939년까지 실업상태였다. 1939년 유럽에서의 전쟁 발발로 새로운 경제 활동이 촉발되었고 징병이 시작되었다. 얄궂게도 대공황에 종지부를 찍은 것은 1941년 말 미국의 참전이었다. 참전으로 젊은이들이 대부분 입대한 상태에서 여성을 포함, 나머지 사람들은 후방에서 산업전선에 나섰다. 윌리엄 랜돌프 허스트와 그의 신문체인이 강력히 지원한 아메리칸 리전(재향 군인회)은 전전(戰前) 경제상태로의 복귀와 그 결과 발생할 민주주의 붕괴 가능성에 대한 우려를 강조하며 제대 군인 원호법을 위한 캠페인을 펼쳤다.

모든 이들에게 동일한 규칙

그 기본정신에서나 구체적 조항에서나 제대 군인 원호법은 매우 민주적인 법이다. 군복무에서 면제된 모든 제대군인에게 동일한 혜택이 적용되었다. 유일한 요건은 최소 90일 이상의 군복무와 명예제대뿐이었다. 도움이 필요한 재정상태를 증명할 필요가 없었고 복잡한 세금공제를 계산할 필요도 없었으며, 무엇보다도 군대계급이나 복무경험에 따른 차등대우도 없었다. 복무기간은 교육혜택기간 산정에만 적용되었다. 어떤 혜택 사용에도 관료적 행정처리는 최소수준이었다.

세계이차대전의 종식은 미국 전체 있어 극적인 사건이자 해방이었다. 제대 군인 원호법과 긴밀히 관계된 사람들조차 이 혁명적인 법이 가져올 결과를 깨닫지 못하고 있었다. 당시 의회 안팎에서는 법안에 포함된 실직 재적 응수당의 비용과 혜택을 강조하고 그 교육 및 대출프로그램 조항은 과소평가한 경향이 있었다. 재적 응수당은 52주 동안 실직기금에서 매주 20불의 지불을 승인했다. - 그 수익자들 사이에서는 곧 "52-20 클럽"으로 불리게 된다. 대공황 때문에 전형적인 사병의 연령집단에서 극히 일부만이 이전에 일자리를 가진 경험이 있었다. 정부 안팎의 회의론자들은 매주 20불이나 지불하면 결국 무책임한 게으름을 조성하게 될 것이라 경고했다. 흑인과 백인 모두에게 동등하게 그만큼의 돈을 지불하는데 불만을 품은 일부 남부출신의원들을 중심으로 의회에서도 반발이 있었다. 1940년대 중반 20불은 큰 돈이었다. 15센트 미만으로, 휘발유, 담배, 맥주, 밀크 쉐이크를 사고 또는 영화를 볼 수도 있었다. 하지만 절반이 다소 넘는 참전용사만이 수당을 신청했다 - 이는 종전에 대한 해당세대의 대응이었고 공금을 받는데 수반되는 수치심 때문이었다. 그나마 수당을 받은 사람들도 몇 주 받지 않아서 예상비용의 20% 미만이 실제로 집행되었다.

교육 혜택과 관련해서는 원호청(VA)에서 자격을 확인하고, 수업료와 교과서 등의 비용을 학교에 지불하고, 복무기간에 따라 재학기간 중 최고 48개월 동안 참전용사들에게 월 생활비를 우송했다. 제대군인을 위한 주택대출과 관련해서는 VA가 대출금액 중 상당부분을 대출기관에 보증하고 주택담보대출금리도 4%로 낮았다. 이전만큼 관대하지는 않지만 한국전쟁과 베트남전 참전용사들을 위한 GI법 버전에서도 이런 혜택을 찾아 볼 수 있다. 또한 현재까지도 몽고메리 GI법(Montgomery GI Bill)이라는 이름 아래 미국의 군대지원병을 위한 입대인 센티브로 명맥을 이어가고 있다.

교육 촉진

최초의 GI법은 모든 것을 바꾸어 놓았다. 지금도 지속되고 있는 GI법의 유산 중 으뜸은, 지금은 당연한 얘기지만, 나이, 성별, 인종, 종교 또는 가족지위와 상관없이 누구나 교육 기회를 가져야 한다는 생각이다. 이차세계대전 이전에는 고등학교 졸업자가 드물었다. 군인으로 복무한 수백만 명이 초급학교조차도 졸업하지 못했고 많은 미국 젊은이들은 10학년을 넘어 진학하지 못 했다. 1940년대 군인의 23%만이 고등학교졸업장을, 그리고 약 3%만이 학사학위를 가지고 있었다. 농부와 노동자의 아들들이 이전에는 꿈꾸지 못했던 교육을 받을 수 있게 함으로서 GI법은 교육이 보다 나은 직장과 삶을 가질 수 있는 방법이라는 생각을 확고히 했다.

1940년 미국에서 총 16만 명의 사람들이 학사학위를 받았다. GI법 덕분에 1950년에는 그 수가 거의 50만에 임박했다. 이들은 대학에 진학한 10대들이 아니었다. 전직군인 대학생 중 약 절반이 결혼한 상태였고 25%가 자녀가 있었다. 대학에 진학한 총220만 명의 전직군인 이외에도 350만 명이 직업학교를 다녔고, 150만 명인 OJT 교육을, 그리고 70만 명이 농업훈련을 받았다. 참전용사들은 자신을 받아들이는 곳이면 어느 학교나 훈련프로그램이건 선택했다. 전사자들의 유가족도 혜택을 받았고, GI 교육 혜택은 해외에서도 제공되었다. 1950년 VA는 5,800명의 제대군인들이 GI 법에 따라 45개국에서 수학 중이라 보고했다. 참전용사들을 다시 민간인 생활로 받아들이면서 대부분의 대학은 군복무중 이들이 받은 교육훈련

을 인정해주었다. 모든 고등교육분야를 관장하는 포괄조직인 미국교육위원회 (American Council on Education)는 군대경험을 평가하는 지침을 개발했고 이에 합당하는 학점을 배정해서 전직군인들이 보다 빠르게 대학교육을 마치고 다시 민간인력으로 복귀할 수 있도록 했다.

GI법은 모든 사회계층출신의 사람들에게 고등교육 액세스를 제공했을 뿐 아니라, 1950년대부터 고등교육에 대한 대중의 인식을 바꿔놓았다. 전전 미국의 고등교육은 사립, 교양과목, 소규모 대학, 전원, 기숙사, 엘리트로 정의될 수 있고 인종과 종교 관련 학교별 차이가 있었다. 현재 미국고등교육의 특징은 이와 정반대이다. 미국대학은 이제 대부분 공립(80%)이고, 직업, 기술 및 과학교육에 집중하고, 규모가 크며, 도시에 위치해서 통학이 가능하며, 매우 민주적이다. 현재 미국고등교육이 자국민들과 또한 점점 더 많은 외국인들에게 제공하는 바는 단순한 상류층 인증이 아닌 사회, 교육 그리고 재정적으로 상류사회에 진입할 수 있는 수단이다. 컴퓨터, 산업, 제약 및 우주 분야에서 발생한 기술 발달은 고등교육을 받은 남녀를 지속적으로 배출한 결과라 할 수 있다.

1947년 아이오와 대학 학생 중 60%가 GI법의 지원을 받는 전직군인들이었다.

참전용사의 캠퍼스 습격

GI법을 추진한 사람들도 교육혜택에 젊은이들의 반응이 그렇게 뜨거울 줄은 몰랐다. 등록하러 나타난 그 많은 제대군인을 수용할 준비가 된 대학은 거의 없었다. 전에는 한번도 경험해 본 적 없는 현상인 학생들의 아내와 아이들을 받아들일 준비는 전무했다. 많은 주요 주립대학들이 1-2년 사이 정원수를 2-3배로 늘여야 했다. 학교 교무처는 학생들이 길게 줄지어 서고, 교실은 모자라고, 교수와 직원들은 과로에 시달리자 대책이 시급하다고 생각하게 된다. 임시 기숙사가 캠퍼스 여기저기에 등장했고, 군대용으로 개발된 조립식 막사가 교실 역할을 했으며, 트레일러 캠프까지 등장했다. 많은 캠퍼스에서 건설소음과 소동이 끊이지 않았다. 인근 커뮤니티에 끼친 영향도 막대해서 지역비즈니스와 주택개발사업이 활발히 일어났다. 이런 현상은 대학의 자원과 권위가 늘어나면서 이로부터도 수십 년 동안 많은 지역에서 더욱 활발해졌다.

전쟁이 끝난 지 약 11년이 지난 후 이차세계대전 참전용사들에게 부여된 최초 GI 법 자격은 1956년 소멸했고, 미국에는 450,000명의 훈련 받은 엔지니어, 240,000명의 회계사, 238,000명의 교사, 91,000명의 과학자, 67,000명의 의사, 22,000명의 치과의사, 그리고 1백만 명 이상의 대학 졸업생이 배출되었다.

이들 대학졸업생들은 전국에 걸쳐 기대수준을 높였고 이들의 숙련된 노동력은 급성장 중이던 교육받은 중산계층에 합류한다. 농업과 소규모 타운으로 정의되던 옛 미국은 이제 역사의 유물이 되었다. 대학에 진학하고 도시에서 직장을 갖는 일은 이후 많은 이들에게 당연한 일이 되었다. 1970년대 초가 되자 미국인 5명 중 1명꼴로 대학교육을 받게 되었는데 전전에는 16명의 1명 꼴이었다. 2004년 1천6백만 명 이상의 미국인들이 커뮤니티 칼리지를 포함, 고등교육기관에 등록되어 있었다. 현재는 110만 명의 학생들이 매년 미국기관에서 학사학위를 수여 받고 동일한 수가 석사 및 전문학위를 받고 있다.

사회변화의 촉매

무엇보다 GI법은 엄청난 사회 변화를 몰고 온 힘이었다. 성별, 종교, 인종에 대한 기존 가치관이 뿌리째 흔들렸다. 이 법으로 평범한 사람들이 고등교육을 통해 자유주의사상에 접하게 되었고, 캠퍼스에 다양한 그룹의 사람들이 모이게 되었다.

많은 여성들이 이차세계대전 동안 공장에서 일하는 등 사회에 진출했지만 전후 결혼율과 출산율이 늘어나고 많은 사람들이 자기 집을 갖게 되면서 이후 20년간 여성의 역할은 가정에 머물게 된다. 이차세계대전에 참여했던 350,000명의 여성군인 중 약 64,000명이 GI법의 교육혜택을 사용했지만, 당시 우선순위는 남성들에게 주어졌고 많은 여자대학이 갑작스럽게 늘어난 학생들을 감당하기 위해 남녀공학으로 바뀌기까지 했다. 하지만 한번 기회가 주어지자, 많은 참전군인의 아들과 딸(1950년대와 60년대에 태어난 소위 "베이비붐" 세대)들이 대학으로 진학했다. 오늘날 미국에서 여성의 진학률이 남성보다 높다.

전후 이어진 긍정적이고 민주적인 분위기에서 많은 미국인들이 자신의 전전 편견에 대해 다시 생각하게 되었다. 유태인 참전군인들은 전에는 유태인을 받아 들이지 않거나 제한된 수의 입학만을 허용하던 명문학교에 들어갈 수 있었다. 이들과 카톨릭교도 모두 도시지역의 공립학교 증가로 혜택을 입었다. GI법은 이들 유럽 이민자녀들의 진학, 사업, 취업에 도움을 주었고, 미국 고등교육에서 종교적 편견을 없애는데 기여했다.

전통적으로 흑인학생들만을 받아들이던 고등교육기관에도 학생수가 크게 늘어났고 캠퍼스 확장공사를 위해 연방자금을 배정받았다. 북부 도시지역에서 흑인 참전용사들은 이전에는 백인들만 다니던 학교에 다니게 되었다. 하지만 1940년대 미국은 아직 인종적으로 분리된 사회였고, 이 현상은 많은 지역에서 1950년대에도 지속되었다. 군복무도 (트루먼 대통령이 1948년 인종분리 폐지명령을 내리기까지) 분리된 상태에서 이루어졌고, 17개 주와 워싱턴 D.C.의 학교도 마찬가지였다. 흑인 참전용사들을 흑인학교에서 다 수용할 수 없었지만 그렇다고 남부의 백인학교로 갈수도 없었다. GI 법에서 못 이룬 일들은 한 세대 후에나 가능했다; 하지만 흑인 중산층의 기반형성과 발달은 전후 세대의 가장 흥미 있는 사건이었다.

1천6백만명의 제대군인들이 VA 대출을 사용해 자택을 구입했다.

모든 사람들이 대학에 가길 원한 것은 아니다. 전쟁 동안 군대는 읽기부터 엔지니어링까지 다양한 과목을 서로 배경이 다른 수백만 명의 사람들에게 성공적으로 가르쳤다. 군대에서 받은 교육을 바탕으로 많은 참전용사들이 미국교육위원회의 일반교육발달테스트서비스 (GED)를 통해 고등학교 학위를 수여 받았다. 전자, 의료서비스 또는 비즈니스 스쿨에서 직업훈련을 받은 사람들도 있었다. GI법은 고용주들이 근로자 훈련을 지속할 수 있도록 도움을 주었고, 주류로의 합류를 촉진했다. 이렇게 많은 사람들이 교육을 계속 받을 수 있었고 평생학습이라는 위대한 전통이 세워지게 된다.

자택 소유주의 나라

GI법의 두 번째 지속적인 유산에 대해 얘기해 보자. GI법은 미국인들을 전과 비교할 수 없을 정도로 투자자, 자립적인 재산소유자, 자택과 비즈니스 소유자로 바뀌어 놓았다. 이제는 스스로가 공동체의 일부를 소유하고 있기에 그 책임을 다할 준비가 된 것이다. 미국의 물리적, 지리적 그리고 경제적 면에서 GI법의 영향은 교육혜택의 유산만큼이나 중요하다.

16년간의 불황과 전쟁 이후 삶의 각종 필수품에 대한 소비자들의 욕구와 주택위기가 어느 정도였는지는 알기 힘들다. 주택 부족뿐만이 아니라 낡은 기존 주택도 문제였다. 이차세계대전 직후 일부 건축이 재개되었지만 못에서 지붕널까지 이르는 각종 자재공급이 부족했다. 주택뿐 아니라 경제 재시동을 위해 상점과 사무실 건물도 지어야 했다. 도시화가 진척되었고 대부분의 일자리가 대도시에 집중된 상황에서 주택부족은 대도시 지역에서 특히 심각했다. 하지만 수년간의 전쟁 끝에 돌아온 퇴역군인들은 결혼하고, 가정을 꾸리고 최종적으로 경제적, 심리적 안정의 상징인 자택을 소유해 잃어버린 시간을 보상받으려 했다.

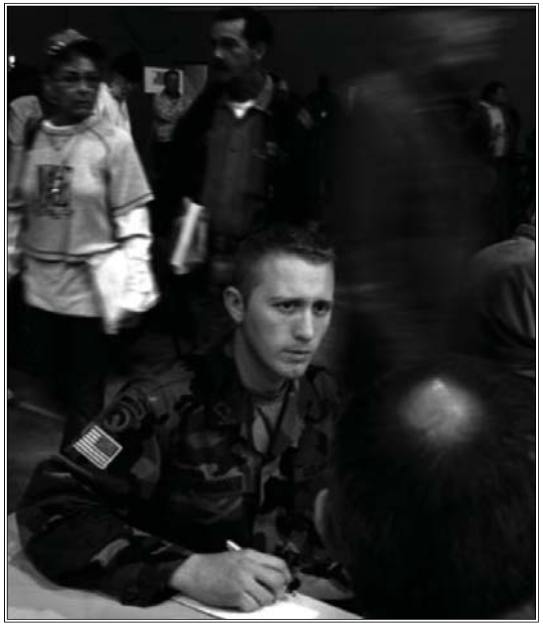
조립라인 제조방법이 주택건설에 도입되었다. 1947년 말 VA가 보증하는 주택, 비즈니스 농장 대출이 백만 건을 훌쩍 넘었다. 주택건축착공은 1944년 114,000건에서 1950년 170만 건으로 급격히 늘었다. 1950년이 되자 VA는 2백

만 채 이상의 주택대출을 보증하게 되었다.

"VA 대출"을 통해 정부는 퇴역군인의 주택대출금액의 약 절반을 연서했다. 이 덕분에 개발업자는 주택을 짓고, 은행은 대출을 해주고 퇴역군인들은 구매할 수가 있었다. 계약금을 지불하지 않는 경우도 많았다. 그 결과 불거진 소비자 수요의 폭발적 증가는 미국 제조업체, 기업가, 그리고 새로운 도로, 학교, 교회, 쇼핑센터를 지은 지역공무원들을 자극했다. 제조업체들은 생각해낼 수 있는 온갖 가정제품을 제조 또는 전후 스타일로 다시 만들어서 새로 지워진 쇼핑센터와 집들을 채웠다. GI법과 이후 만들어진 유사한 법 이후 1천6백만 명의 제대군인들이 VA 대출을 사용해서 집을 구입했다. 현재 미국민의 거의 70%가 자택을 소유하고 있다.

분산시장 접근

GI 법의 세 번째 유산은 그 집행과 자금조달 방식에서 비롯되었다. 산재한 정부기관이나 민간기관이 아닌 VA (지금의 보훈부 (DVA))에서 주로 프로그램을 집행했다. 이는 분산시장접근 방식에 기반한 중앙 연방프로그램이었다. 의회는 GI 법의 교육혜택자금을 이러한 전후 지원자금 관리를 노렸던 교육기관의 반대에도 불구하고 직접 제대군인들을 통해 운영했다. 이 방식은 이후 대학생들에게 제공되는 연방대출과 보조금 관련 기본적인 전후 방식을 세웠다.



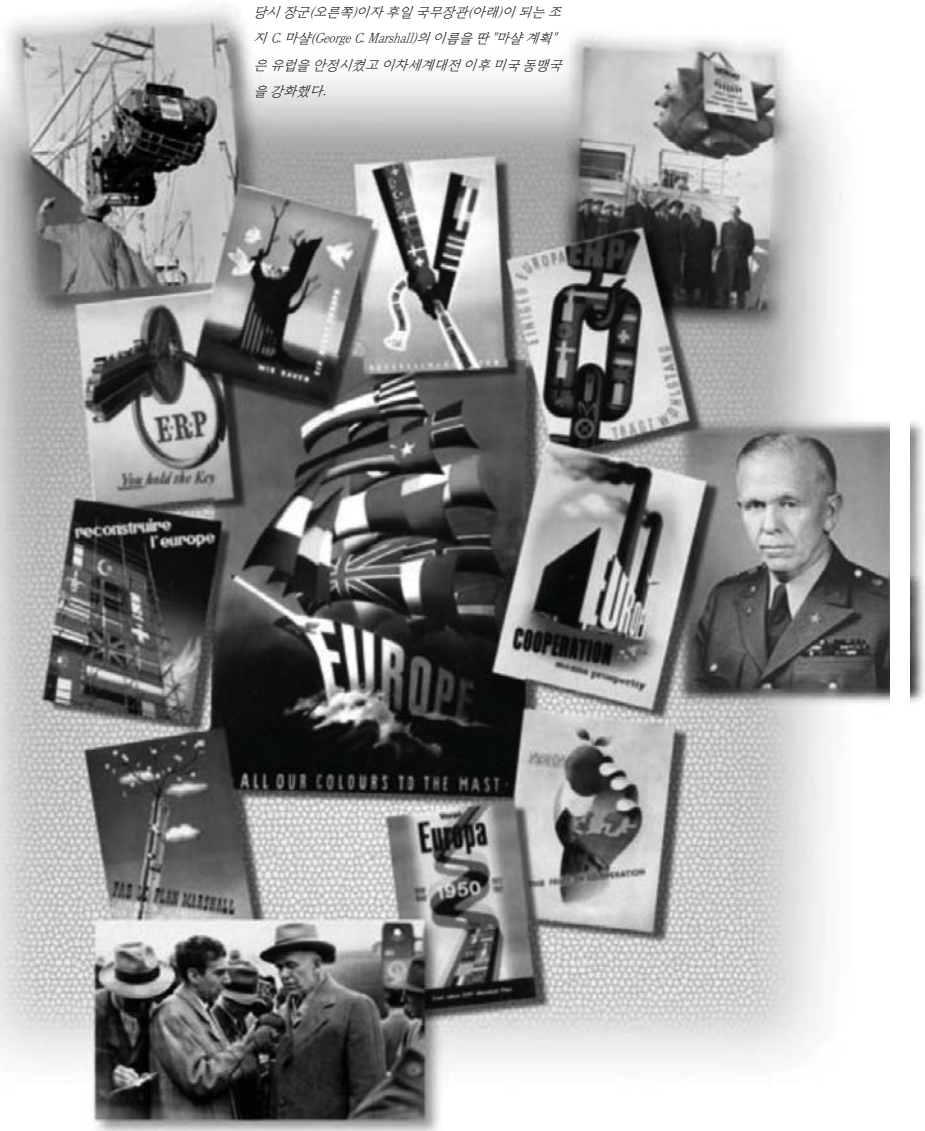
최근 전쟁에 참전했던 군인이 조지아의 원호부서를 방문 중이다. 귀향군인에 대한 지원은 현재까지도 계속되고 있다.

오늘날까지도 미국에서 학생대출 등 교육자금은 학교가 아닌 학생에게 직접 지급된다. 전후 주택부족도 정부가 짓고 관리하는 주택프로젝트 보다 개별대출보증을 통해 해결했다. 정부주도 프로젝트 중 많은 수가 이후 주택위기를 해결하는데 별 효력이 없었다.

GI 법은 대규모 공공 "복지" 프로그램으로도 볼 수 있으나 이는 잘못된 생각이다. 처음 실시되었을 때 매우 예외적인 상황을 위한 예외적인 법이었고 참전용사 한 세대에만 제공될 요량이었다. 하지만 이차세계대전 이후 벌어진 전쟁의 참전용사들을 위한 프로그램에 GI법 요소가 계속해서 적용되었고, 현재도 지원병 모집을 위한 인센티브로 쓰인다. 참전용사가 아니더라도 이 법은 교육과 재산소유를 통한 성취의 모델을 전국민에게 제시했다. 또한 미국 각계각층에서 지적인 욕심이 당연한 풍토를 만들었고 사회적 포용력을 강화하고 소비자시장뿐 아니라 삶의 다른 분야에서도 다양한 선택을 요구하는 목소리가 강해졌다.

의도적이었든 아니었든 GI 법은 서로 다른 배경의 사람들에게 사회적 계단을 오를 기회를 제공하면 개인과 국가 모두에 큰 이득이 될 수 있음을 입증했다. GI 법으로 미국은 오랜 기간 동안의 불안정을 극복했고, 국가의 인적, 경제적 및 사회적 자본을 회복했으며 세계무대에 리더로 등장하게 되었다.

밀튼 그린버그 (Milton Greenberg)는 워싱턴 D.C.의 아메리칸 대학의 정부학 명예교수이며, 교무처장이자 임시총장직을 맡고 있기도 하다. 테네시 대학과 웨스턴 미시간 대학 교수직과 일리노이 주립 대학의 예술과학대 학장, 루즈벨트 대학의 교무 부처장 직을 지낸바 있다. 1962년 첫 출간되고 현재까지 11판이 나온 유명 레퍼런스 책인 "미국 정치 사전"을 잭 C. 프라노(Jack C. Plano)와 함께 공동저술하기도 하다. 1997년에는 "제대 군인 원호법: 미국을 바꾼 법"을 저술했다.



당시 장군(오른쪽)이자 후일 국무장관(아래)이 되는 조지 C. 마샬(George C. Marshall)의 이름을 딴 "마샬 계획"은 유럽을 안정시켰고 이차세계대전 이후 미국 동맹국을 강화했다.

데이빗 엘우드

마샬 플랜:
성공을 거둔 전략

처음부터 구체적인 계획으로 시작되지 않았고 끝까지도 정식 계획은 아니었다고 주장하는 이들도 있다. 마샬 플랜의 제2인자였던 할런 클리브랜드(Harlan Cleveland)는 이를 "일련의 즉석조치…지속적인 국제적 해프닝"이라 불렀다. 하지만 마샬 플랜으로 더 잘 알려진 유럽복구프로그램(ERP)은 이차세계대전 이후 가장 성공적이었던 미국의 외교정책프로젝트로 역사에 기록되었다. 아파르트헤이트 인종차별정책이 실패한 후 남아프리카는 마샬 플랜을 요청했고, 베를린 장벽의 붕괴 이후 동유럽국가와 러시아는 소련연방이 1947년 거부했던 마샬 플랜을 요구했다. 아프리카의 분열을 두려워한 영국정부는 2005년 마샬 플랜에 따른 국제공동개입을 제안했다. 마샬 플랜의 성공은 이처럼 강력한 신화를 낳았다.

1955년 마샬 플랜의 공식 역사가는 국무부 장관 조지 마샬이 하버드대학 졸업식에서 말한 한 문단 짜리 "제안"에서 어떻게 "많은 사람들에게 많은 의미가 된 대규모 국제프로젝트가 신속히 촉발되었는지"에 주목했다. 50년 후에도 마샬 플랜의 명성과 사람들이 거는 기대는 여전했다.

일의 발단

3가지 이유로 1947년 봄 서유럽을 돕기 위한 새로운 특별 프로젝트가 미국에서 설립되게 된다. 첫 번째는 1946-47년 강추위 발생으로 더욱 악화된 전후 유럽대륙의 물리적 상황이었다. 두 번째는 그리스와 터키가 소비에트의 압력에 맞서 싸우도록 한 공공연한 계획인 당시 트루만 독트린이 모두를 위한 건설적인 진보 방법을 제시하는데 실패했기 때문이다. 세 번째 요인은 1947년 3-4월 독일의 미래를 정하기 위해 모스크바에 모인 외무상 회의에서 조지 마샬 국무장관이 겪었던 끔찍했던 경험 때문이었다.

대통령 집무실에서 마샬 플랜을 논의하고 있는 트루먼 대통령, 마샬, 폴 호프먼(Paul Hoffman), 애버럴 해리먼. (왼쪽에서 오른쪽)

종전 후 육군참모총장으로 펜타곤을 떠난 마샬은 1947년 초 해리 S 트루만 대통령에 의해 국무부 장관직에 임명되었다. 처칠이 "승리의 조직자"로 불렀을 정도로 국무 부장관으로 성공했고 또한 기민하고 청렴하고 헌신적인 인품으로 그는 당대 가장 권위 있는 공인 중 한 명이 되었다. 그의 인내와 의무감은 모스크바에서 최대 위기에 처해졌다. 미국 고위외교관이었던 조지 케넌(George Kennan)은 모스크바를 떠나면서 마샬이 내린 뼈있는 결론을 다음과 같이 요약했다:

> *유럽의 상황은 심각했고, 뭔가 조치를 취해야 했다. 그(마샬)가 나서지 않았다면 다른 누군가가 그리 했을 것이다.*

케넌과 국무부에 새로 신설된 "정책기획스태프"는 최종 마샬 플랜의 토대가 되는 마스터 문서 중 하나를 만들었다. 부분적으로 두 번의 세계대전과 대공항의 원인이 계층간 증오, 빈곤, 후진성, 변화를 꿈꿀 수 있는 희망의 부재라는 루즈벨트 시대의 이해에 바탕을 두고 작업했다. 전쟁 이후 세계를 재건하던 워싱턴 정가 사람들은 산업화의 혜택을 공유하고자 하는 일반대중의 요구를 지지하고자 했다. 번영을 누리는 사람들, 또는 최소한 그럴 희망이 있는 사람들은 전체주의에 의존하지 않는다고 믿었다.

마샬 계획은 또한 유럽의 상황을 반영했다. 국무부차관 딘 애치슨(Dean Acheson), 훗날 ERP 대사가 된 애버럴 해리먼(Averell Harriman), 케넌 등이 유럽에서 악의 근원으로 본 바는 국가주의였다. 1930년대 나찌-파시즘과 모든 적대관계의 근원을 통합된 경제 프레임워크 안에 가두고 구세계를 통합할 수만 있다면 번영이 그 효과를 발휘할 기회가 있을 것이고 번번이 세계전쟁을 일으켜 미국을 끌어들이는 유럽의 습관도 마침내 고칠 수 있을 터였다.

당시 현대화와 통합이 ERP의 슬로건이 되었고, 이를 어떻게 달성할 지가 논의되었다. 마샬 플랜에 따르면 유럽인들 스스로 현대화와 통합의 비전에 따라 생각하고 행동할 수 있어야 했다: 이는 마샬 플랜이 그저 수 많은 원조프로그램 중 하나가 아니고 특별한 이유이다.

1947년 6월 하버드에서 이루어진 마샬의 짧고 일견 간단해 보이는 연설은 우선 유럽의 참상과 절망 상태를 설명했다. 또한 이들의 고난을 정치적으로 이용하고자 하는 무리에 대한 경고도 들어있었다. 이데올로기(당시로서는 공산주의)가 재건의 중요 요소가 되어서는 안됨도 명시했다. 이 다음 문단이 연설의 하이라이트로 유럽인들에게 무엇이 필요한지 그리고 미국이 개입하게 되면 어떻게 할지를 합의하라고 절절히 호소하는 내용이었다. 미국의 역할은 "우방으로서 유럽 재건 프로그램 기안을 돕고 우리가 할 수 있는 실질적 방법으로

그 프로그램을 지원하는 것"이라고 마샬 장관은 말했다. 장관은 유럽인들이 서로 협력해야 하고, "완화책이 아닌 해결책"을 찾아야 한다고 주장했다. 마지막으로 미국인들에게 "역사가 미국에 부여한 이 막대한 책임에 부응할 것"을 촉구하며 연설을 끝마쳤다.

한 미국 저널리스트는 유럽의 대응에 대해 "2인치를 뛰라고 했더니 6피트를 뛰어버렸다"라고 썼다. 마샬의 연설이 있은 지 2주도 안돼서 프랑스와 영국 외무상은 파리에서 유럽경제협력회의(CEEC)를 추진했다. CEEC는 6월말에서 9월말까지 여러 단계를 거쳐 14개 다른 국가의 도움을 받아 유럽이 필요하다고 생각되는 전체 경제적 원조에 대해 미 국무부에 보낼 보고서를 작성했다. CEEC에 참석한 대부분의 정부가 나라별 계획을 갖고 있지 않았으며 일부는 자국경제상황 조차 파악하지 못하고 있었다. 대륙 전체의 공동계획경험이라고는 전혀 없는 상황에서 각국 대표들이 상정한 금액은 무려 280억불이었다. 대책 없이 낙관적이라는 이유로 이 금액은 워싱턴에서 즉각 거절했다.

ERP 정식 제정에서 그 주된 목표는 서유럽에서 1952년까지 "외부지원을 필요치 않는 건전한 경제"를 구축하는 것이라 정의되었다.

하지만 정작 파리 CEEC가 유명한 이유는 크렘린의 비야체슬라프 몰로토프(Vyacheslav Molotov) 외상이 이끄는 대규모 소련 대표단이 도착했다 곧 떠나버렸기 때문이다. 냉전 역사에서 지금도 논란이 되는 이 위기에서 러시아에게 서구는 독일을 포함, 전체 유럽을 하나의 경제 단위로 보는 복구전략을 함께 구상하고 이행하자고 제안했다. 워싱턴에서 예상한 대로 러시아는 미국과 그 동맹국들은 유럽경제를 자신들의 지배 아래 놓고 미국 스타일로 가장한 최신제국주의인 새로운 세계분업을 시작할 의도 밖에 없다고 주장하며 퇴장했다. 이 차세계대전 동맹국간 불화가 발생한 후 동유럽국가에 대한 소련의 압박은 그 강도를 더해갔다. 1948년 2월 체코슬로바키아에서 소련이 선동한 친 공산주의 쿠데타가 발생한다.

플랜의 가동

겨울 동안 장기간의 논의, 일부 임시 지원, 동-서 관계 긴장 고조 이후, 유럽복구프로그램 (ERP)이 1948년 4월 트루먼 대통령이 서명한 의회 제정법과 함께 공식적으로 탄생했다. 프로젝트 집행을 위해 새로운 연방기관인 경제협력청(ECA)이 만들어졌고 스튜드베이커 자동차회사의 CEO 폴 G. 호프만이 그 수장이 되었다. 호프만은 공화당원으로 ERP에 대한 초당적 지지를 보여주었다. 의회의 엄격한 감독 아래 비용지출이 즉각 이루어지기 시작했다.

프로그램의 정식 제정에서 그 주된 목표는 서유럽에서 1952년까지 "외부지원을 필요치 않는 건전한 경제"를 구축하는 것이라 정의되었다. 경제역사가 이마누엘 웩슬러(Imanuel Wexler)에 따르면 이를 위해 "ERP 법은 (1) 생산증대, (2) 해외교역확대, (3) 내부금융안정 달성 및 유지, 그리고 (4) (유럽 내) 경제협력발전 등 4개의 구체적 프로젝트에 기반한 복구계획을 정의"했다. 단순히 후한 원조 프로그램만을 기대했던 많은 유럽인들한테는 실망스럽게도, 이러한 목표는 유럽 각국 및 전체 경제의 영구적, 구조적 변화를 통해서만 달성될 수 있음이 곧 분명해졌다. 이는 마샬이 "완화책이 아닌 해결책"이라고 말한 바대로였다.

이와 관련 CEEC가 폴-앙리 스파크(Paul-Henri Spaak) 벨기에 외상이 이끄는 유럽경제협력기구(OEEC)로 바뀌었다. 한편 각 OEEC 회원국에서 미국 대사관은 미국지원에 대한 유럽정부의 의무를 규정한 쌍무계약에 해당 정부의 서명을 받았다. 이에는 각국 수도에 설립될 ECA "재외공관"의 권한인정조항도 있었다. 정식위원회가 각 공관을 해당참여정부와 연결, 현장에서 프로그램 이행을 감독했다.

위원회의 주된 업무는 새로운 "대충펀드(Counterpart Fund)"의 자금을 생산적으로 쓸 계획을 세우는 일이었다. 이는 전체 프로그램을 정의하는 특징으로 마샬 플랜을 기존 원조 프로그램과 가장 확실히 구분하는 장치였다. 이 펀드는 ERP 제공물자의 현지판매수익을 보관하기 위해 각 국립은행에 개설된 계좌였다. 원조의 대부분은 유럽인들이 기대했던

만큼 속박이 없거나 유동적이지 않았다. 원조는 미국에서 보내온 물자를 공공기관이나 민간기업이든 가장 높은 가격을 제시한 입찰자에게 매각하는 방식으로 이루어졌다. 그 판매 수익을 미국이 아닌 펀드에 기탁하고, 펀드에서 각 참여국 수도에서 정부와 ECA 공관간 결정한 국가재건과 현대화 사업에 필요한 비용을 지불했다. ERP는 또한 냉전시대 막강한 무기로 작용했다. ERP에서 유럽에 파견된 상임대표인 해리먼 대사는 1949년 전체 사업을 "소방작전"에 비유했다. 마샬의 뒤를 이어 국무부 장관이 된 딘 애치슨은 스스로도 인정하듯 "마샬 계획에 대해 가장 많은 연설을 하고 가장 많은 질문에 답한 사람"이기도 한데 "지난 조사에서 의회와 국민은 소련의 세력 확장과 공산주의 경제 및 정치 조직과 제도 수용을 마샬 플랜으로 어떻게 막을 수 있는지를 가장 궁금해했다"고 회고했다. 실제로 마샬 플랜의 적수는 국제적으로 그리고 현지 공산당을 통해 각 참가국 내에서 마샬 플랜에 대적하겠다고 크렘린에서 공공연히 1947년 10월 창설한 국제적 선전조직인 코민포럼 (Cominform)이었다. 공산당 세력은 그리스에서 무장반란을 이끌고, 이태리에서 정권을 장악할 수 있을 것으로 보였고, 프랑스 내에서 무질서를 불러올 것 인양 보였고, 당시 서구와는 달리 독일에 대해 명확한 계획을 가지고 있었다. 이러한 냉전은 프로그램에 시급성을 더했다.

수혜자 대상 홍보

처음부터 ECA는 앞으로의 정치적 장애를 극복하기 위해 유럽 현지 정치 지도자들을 공략하고 국민들과 직접 소통해야 함을 알고 있었다. 기자와 영화제작팀으로 이루어진 ERP "인포메이션 프로그램"이 빠르게 발전해서 1949년 말에는 한 국가가 여러 국가를 대상으로 벌인 역사상 최대 평시 선전조직이 되었다.
로마의 ERP 인포메이션 디렉터였던 마크 버딩(Mike Berding)의 1950년 1월 보고서에서 다음과 같이 지시했다:

마샬 플랜의 메시지를 국민에게 전달해야 한다. 메시지 혼자서 저절로 퍼지지는 않을 테이니 국민을 직접 대상으로 한다. 그것도 이해하기 쉽게 전해야 한다.

전성기의 인포메이션 프로그램이 감당 못할 아이디어는 없었다. 근로자, 관리자, 고용주들에게는 생산증대와 생산성 개선, 과학적 관리 및 유럽통합시장의 혜택을 얘기했다. 각국마다 이들 주제를 전문으로 다루는 출판물과 합동위원회가 등장했고, 유럽 리더들은 미국공장시찰에 나섰으며, 컨퍼런스가 열렸고, 모범적인 공장과 근로자 커뮤니티로 구성된 "생산성 마을"까지 일부 생겨났다. 공무원, 교사, 가족, 학생 등 다른 사회그룹에 대해서 미국은 보다 많은 일자리, 높은 생활수준, 결정적으로 적대관계 없는 평화로운 유럽을 약속했다. 인포메이션 프로그램은 수십 개의 다큐멘터리 필름, 수백 개의 라디오 프로그램, 수천 부의 소책자를 제작했고, 이동전시회에 수백만 명의 관람객을 유치했다.

로마 카피톨리누스 언덕의 Degli Orazi & Curiazi 홀에서 개최된 2004년 행사. 이곳에서 1957년 유럽공동체가 설립되었다.

포스터, 모델, 디스플레이, 오디오 메시지, 영화를 통해 가능한 한 시각적으로 모든 사람들이 이해하기 쉽게 마샬 플랜을 설명했다. 1949년 여름 베니스 전시회에서 디스플레이 된 소책자는 당시 제공되던 원조를 "하루에 3번 배가 들어오고, 1분당 천불, 모든 미국 근로자들의 2주치 봉급"으로 수량화하며 서두를 시작했다. 프로그램의 목표와 방법을 알기 쉽게 설명화면서, 정체된 산업에 어떻게 일자리가 복구되었는지, 새 기계류가 공장을 어떻게 현대화했고, 유럽대륙전체에서 경제를 안정화시키기 위해 유럽이 얼마나 더 많은 산출을 필요로 하는지를 부연했다. 그 결론은 다음과 같았다:

ERP는 경제를 재건하고, 국민의 삶의 수준을 개선하고, 1952년까지 정치적 독립의 기본인 경제적 안정을 이룰 수 있도록 유럽국가에 제공된 기회이다. ...모든 근로자와 시민이 이 재탄생에 책임이 있다. 이태리와 유럽의 미래와 평화, 모든 이의 복지는 우리 각자의 의지와 노력에 달려있다.

마샬 플랜의 발달

1948년 6월부터 1950년 6월 한국전쟁의 발발까지 마샬 플랜의 초기는 관련된 모든 이들에게 순수한 경제 활동과 보상의 황금기로 기억되었다. 전문가들은 1947년부터 1949년까지 ERP 국가에서 재화와 용역의 총 생산이 거의 1/4로 늘어났음을 지적한다. "1938년 기준 생산의 총체적 인덱스가 1946년의 77, 1947년의 87에 비해 1949년 115로 올랐다"고 지적한다. 농업도 회복되었고 인플레이션 면에서 "고르지는 않지만 확실히 개선되는 기미"가 있었다. 회원국의 외국교역수준도 전전 수준으로 돌아갔고, 교역대상도 바뀌었다. 더 이상 옛 유럽제국을 지향치 않고, 서유럽 내 ERP 회원국 간 교역이 가장 빠르게 늘었다. 이는 대륙경제의 장기 구조적 변화였고, 수년 후에는 유럽통합을 위한 정치적 요구가 등장하게 된다.

한편 1949년 말 어려운 결정을 내려야 할 때가 되자 ERP에 대한 파트너국의 비전이 미국 입안가들의 비전과 중요한 면에서 큰 차이가 있음이 드러났다. 서유럽 국가들은 ERP 자금을 절실히 필요로 했지만 동시에 미국이 제안하는 바, 그리

고 특히 그 대가로 원하는 바에 대해 협상하길 원했다. 미국에 당분간 의존할 수 밖에 없다면, 이는 어떤 경우에도 조건부여야 했고 "우리" 조건에 따라야 한다고 유럽인들은 생각했다. 영국은 마샬 계획의 즉각적인 유럽경제통합 조건을 거부하기 위해 모든 수단을 동원했다. 네덜란드는 자유교역명목 아래 제국분해착수 압력에 저항했다. 오스트리아는 미국이 원하는 은행 시스템과 철도 개혁을 딱 잘라 거절했다. 그리스는 금화를 유일하게 믿을 수 있는 통화교환수단으로 믿었기에 새로운 ERP 지원 통화를 거부했다. 이태리 기업가 대표는 로마의 ECA 공관에 합성섬유가 아무리 싸더라도 이태리 여성들은 천연소재로 집에서 만든 옷을 계속 선호할 것이며, 통조림이 매우 싸게 팔릴지는 모르나 이태리 전통 요리를 대체할 수는 없으며, 소규모 회사들과 전통장인정신이 과거와 다름없이 이태리의 미래에도 중요하다고 말했다.

1950년대 초 현지 경험과 광범위한 여론조사결과 전망이 크게 바뀌어 프로그램 전략가들도 "현재 유럽의 대다수"가 무엇보다 안정을 원함을 인정할 수 밖에 없었다. 미국의 자유자본주의경제에도 불구하고, 마샬 플랜 기획자들은 비 공산주의 사회복지국가에 대한 유럽인들의 열망을 인정할 수 밖에 없었다. 그저 플랜의 혜택을 가능한 널리 보급해서 마샬 플랜과 개혁주의 사회민주 사상에 대한 공산주의 공격을 차단할 것이라 주장했다.

공산당이 이태리와 프랑스에서 성장했지만 최소한 정권을 잡지는 못 했다

한국전쟁의 발발

하지만 1950년 아시아에서 발생한 예상 못한 급작스런 사태 때문에 마샬 플랜의 존재 자체에 대한 의구심이 발생하게 된다. 6월 북한의 남한 침공으로 냉전대결이 격화되어 마샬 계획이 급격히 바뀌고 그 기간도 단축되게 된다. 재무장과 "상호안전보장"의 시대가 열리게 된 것이다. 원래의 ERP 법을 의회가 1951년과 1952년 수정해서 "생산성의 사회 및 경제적 장점에 대한 미국식 정의를 받아들이도록" 유럽 고용주와 근로자를 설득하는 노력을 계속하도록 4억불을 추가로 제공했고, 그 결과 이제는 소련의 위협에 대비한 군사물품생산도 소비자물자와 함께 늘어날 수 있게 되었다. 공동의 목표를 위해 모두 더욱 노력해야 했고(NATO 강화), 이차세계대전이후 크게 줄어든 군대를 재육성해야 했다. 현장의 ECA 사람들은 재무장에 대한 미국의 요구와 기존 ERP 목표가 상충하지 않는다고 재빨리 결론내렸다: 이는 단지 기존정책목표를 새로운 요건에 맞추기만 하면 될 일이었다.

이러한 배경에서 ERP 인포메이션 프로그램은 곧 "심리전"의 모습을 갖추게 되었고, 조직적 노동과 산업계가 공산주의에 대한 이데올로기 냉전에서 주요 전선이 되었다. ERP의 가장 영향력 있는 지략가 중 한 명인 리차드 M. 비셀(Richard M. Bissell) 부청장(후일의 청장대행)은 1951년 「4월 포린 어페어스(Foreign Affairs)」에서 미국은 그 경제적 모범과 모든 지역과 사회계층의 유럽인들에 미치는 소비자경제의 매력으로 유럽에서의 이 전쟁을 가장 효과적으로 이행할 수 있다고 설명했다:

> 코카-콜라와 헐리우드 영화는 경박하고 천박한 문명의 이기로도 여겨질 수 있다. 하지만 미국의 기계, 노동관계, 경영 및 공학은 어디에서도 존경 받는다. ...필요한 바는 유럽경제 시스템에 대량생산과 단체협상 등 미국의 장점을 통합시킬 수 있는 평화적인 혁명이다. ...이를 위해서는 20세기 중반에 걸 맞는 사회적 사고의 큰 변화가 필요하다.

역사가들이 말하는 미국
(Historians on America)
차이를 만든 결정
(Decisions that made a difference)

평가

결국 모든 참가국은 각자의 방식으로 리차드 비셀의 평화 혁명을 성공적으로 완수하게 된다. 경제적으로 마샬 플랜은 그리스, 프랑스, 오스트리아, 네덜란드에서 아일랜드, 노르웨이, 벨기에보다 더 큰 성공을 거두었다. 이태리 등 일부 국가에서는 1년간만 효력이 있었고 다른 국가에서는 그 혜택이 수년간 계속되었다. 각 국가는 제공된 경제지원을 다르게 사용했다. 덴마크는 원자재와 에너지 공급을 확보했고, 독일점령지 등은 주로 ERP에서 제공하는 식량을 가장 중하게 생각했다. 이태리와 그리스에서는 철도와 도로, 전력공급 재건지원의 효과가 가장 오래 지속되었다. 프랑스에서는 산업투자가 가장 중요했고 영국에서는 대충자금 거의 전부가 전시부채 상환과 영국화폐 재발행에 쓰였다.

오스트리아와 스웨덴 모두 각자의 방식으로 자국의 성공적인 서구 합류가 마샬 플랜 덕분이었다고 생각한다. 공산당이 이태리와 프랑스에서 성장했지만 최소한 정권을 잡지는 못 했고, 이들 국가는 서구 지향으로 남았다. 가장 큰 혜택을 본 나라는 아마도 독일일 텐데, ERP에서 구상하고 지원한 유럽통합노력 덕분에 이 신생연방공화국은 이웃국가들의 의혹을 불식하며 국력과 체통을 되찾을 수 있었다. 프랑스-독일 관계도 바라던 바대로 크게 바뀌었다. 냉전의 필요 때문이었는지 그 다른 이유가 무엇이든 이는 일차세계대전 이후와 이차세계대전 이후를 구별 짓는 가장 큰 정치적 발전이었다. 50년이 지난 후 그리스에서 마샬 계획을 기획한 짐 워렌(Jim Warren)은 다음과 같이 기쁜 마음으로 그 시절을 회상했다:

> *우리한테는 목표가 있었고, 열정도 가득했다. 미친 듯이 일했고 강인하고 근면한 사고방식도 갖고 있었다. 이렇게 계획하고 노력해서 성과를 거둘 수 있었다.*

짧지만 동시에 많은 일들이 벌어졌던 시간 동안 자국의 경제성공경험을 빌어 타국의 정치적 구제방법을 찾고, 자국의 신화를 모델로 삼고자 애쓴 결과 유럽에서 미국의 지위는 바뀌었다. 당시 미국의 도움을 고맙게 생각한 유럽인들은 구세계에 "용기와 활력", "희망과 자신감"을 되찾아준 이들 미국인들에게 대해 얘기했다.

유럽에서 수입미국모델과 기존모델간의 충돌은 1950년대 호황의 원동력이 되었다. 유럽복구프로그램(ERP)은 연쇄반응을 시작할 불씨를 제공한 것이다. 1957년에는 로마조약으로 유럽경제공동체(ECC)가 탄생되었다. 이 경제통합체제가 1949년 미국이 요구했던 것보다는 많이 약했지만, 마샬 플랜의 유산으로 이보다 구체적인 것도 없다. 로마조약은 오늘날까지도 계속되고 있는 유럽의 평화적 경제통합의 시작이 되었다.

미국에 있어서는, 일차세계대전 후 세계열강으로 첫 등장한 이후 마침내, 베라 마이클스 딘(Vera Micheles Dean)이 "유럽과 미국"이라는 1950년 저서에서 말한 대로, "20세기 최대 채권국이자 생산국, 소비국으로서 우리의 새로운 책임에 어울리는" 웅대한 전략과 외교정책을 개발하게 되었다. 또한 국제무대에서 군사, 정치 및 경제적 리더쉽을 겸비하는 강대국으로 미국의 새로운 국가 이미지를 만들었다. 이는 국가가 전쟁과 비참함에서 벗어나 새롭고 희망찬 미래를 구할 때 항상 등장하게 되는 이미지이다.

데이빗 엘우드(David Ellwood)는 볼로냐 대학에서 국제역사를 가르치는 부교수이자, 존스 홉킨스 대학의 국제관계대학원(SAIS) 볼로냐 센터의 외래교수이다. 전후유럽역사에 대해 다음을 포함, 여러 권의 책을 저술했다: "이태리 1943-1945", "해방의 정치와 유럽 재건", "서유럽, 미국 그리고 전후재건". 현재 옥스포드 대학 프레스에서 출판예정인 "미국과 유럽의 현대화 정치"라는 저서를 집필 중이다. 엘우드 교수는 옥스포드 대학 로더미어 아메리카 인스티튜트의 2006년 펠로우이다.

"All the News That's Fit to Print"

The New York Times.

LATE CITY EDITION

NEW YORK, TUESDAY, MAY 18, 1954. FIVE CENTS

HIGH COURT BANS SCHOOL SEGREGATION; 9-TO-0 DECISION GRANTS TIME TO COMPLY

McCarthy Hearing Off a Week as Eisenhower Bars Report

SENATOR IS IRATE

President Orders Aides Not to Disclose Details of Top-Level Meeting

Communist Arms Unloaded in Guatemala By Vessel From Polish Port, U. S. Learns

State Department Views News Gravely Because of Red Infiltration

Embassy Says Nation of Central America May Buy Munitions Anywhere

REACTION OF SOUTH

'Breathing Spell' for Adjustment Tempers Region's Feelings

1896 RULING UPSET

'Separate but Equal' Doctrine Held Out of Place in Education

2 TAX PROJECTS DIE

MORETTI'S LAWYER MUST BARE TALKS

RULING TO FIGURE IN '54 CAMPAIGN

1954년 '브라운 대 교육위원회' 사건 판결을 내리면서 대법원은 흑백학교를 분리하던 지방법을 금지, 지금의 다문화 민주주의의 기반을 세우게 된다. 이 판결이 법적인 인종차별은 종식시켰지만, 문화, 계층, 수입에 따른 실제 차별은 없애기 쉽지 않은 것으로 드러났다 (사진, 가운데 위:사진 왼쪽의 린다가 백인학교 입학허가를 받지 못하자 캔자스교육위원회를 소송한 브라운 가족, 1953년)

브라운 대(對) 교육위원회 사건: 법과 유산

1954년 5월 브라운 대(對) 교육위원회 사건의 대법원 판결을 듣고 흑인작가 랄프 엘리슨(RALPH ELLISON)은 친구에서 "이제 우리 아이들도 많은 기회를 누릴 수 있게 됐다"며 반겼다고 한다. 당시 흑인지도자들은 주의 공립학교 인종분리를 철폐한 대법원의 만장일치결정에 크게 기뻐했다. 흑인소유신문인 할렘 암스테르담 뉴스는 이 판결을 "노예 해방령 이후 흑인들이 일군 최고의 승리"라고 명명했다. 소송에서 원고측 변호사 수장을 맡았던 서굿 마샬(THURGOOD MARSHALL)은 "너무 기뻐 넋이 나갈 정도였다"고 회고했다. 마샬은 주의 학교분리가 전국에서 5년 안으로 철폐되리라 기대했다.

1954년 흑인지도자들과 백인자유주의자들이 품었던 기대는 전적으로 이해할 만하다. 브라운 판결은 주요 대법원 판결 중 하나였던 프레시 대(對) 퍼거슨(Plessy v. Ferguson) (1896) 판결을 번복했다. 프레시 대(對) 퍼거슨 판결은 설비가 동등하기만 하다면 인종간 분리를 설정할 수 있는 권한을 당국에 부여한 판례였다. 이 초기 판결은 미국 전역의 흑백관계에서 있어 "분리 평등(separate but equal)" 주의를 허용했다.

아브라함 링컨 대통령이 남북전쟁 중 1863년 노예 해방령으로 미국 노예들을 해방시켰지만, 그렇다고 미국 흑백 평등이 가능해 진 것은 아니었다. 1910년 합법적 인종분리가 미국남부 11개 주에 만연했고 접경 주들(남북부 사이 위치한 주들)에서도 흔한 일이었다. 공립학교뿐 아니라, 병원과 노인, 빈곤층, 귀머거리, 장님 수용시설에서도 흑백분리가 적용됐다. 이들 주에서 흑인은 백인과는 다른 화장실, 식수대, 간이식당, 대합실, 열차차량을 사용하고, 버스와 시내전차에서는 뒤쪽에 앉아야만 했다. 교묘하게 고안된 법으로 이들 대부분 지역에서 흑인은 투표도 할 수 없었다. 호텔, 모텔, 레스토랑과 간이식당, 공원, 해수욕장, 수영장, 도서관, 콘서트홀, 극장 등 많은 백인전용 대중시설도 인종분리에 한몫 했다. 남부고속도로를 이용하는 흑인들은 그날 밤 잠자리는커녕 화장실을 찾을 수 있을지도 알 수 없었다. 일부 유흥장소는 "니그로(당시 아프리카계 미국인을 가리키던 말)와 개 입장금지"라는 푯말을 내 걸기도 했다.

1862년 말 아브라함 링컨 대통령은 내전 중인 남부 주에서 노예를 해방하는 "노예 해방령"을 발표했다. 1865년이 되자 미국에서 더 이상 노예제도를 찾아 볼 수 없었지만 흑백학생들이 같은 학교를 다니게 되는 데는 100년이 더 걸렸다.

이 엄격히 규제되던 시스템은 모든 공적 교육 단계에 악영향을 끼쳤다. 남부의 모든 백인주립대학-그리고 접경주의 많은 대학이 흑인의 입학을 허용하지 않았다. 1954년 21개 주가 공립학교에서의 분리를 명령 또는 허용하였다. 11,173개 학군에서 총 1,150만 명의 흑백학생들이 흑백분리학교에 다녔다. 이들은 미국 28,836,000명의 공립학교학생 중 39퍼센트에 해당했다.

프레시 판결에서 동등한 수준의 설비를 규정했지만 20세기 초반 몇 십 년 동안 "분리"는 결코 "평등"을 의미치 않았다. 흑인학교건물은 특히 최남부(Deep South)지역에서는 쓰러져가는 목조건물로 난방, 전기, 실내화장실, 수도도 갖춰지지 않았다. 흑인학생들은 좁은 교실에 모여 백인학교에서 더 필요하지 않은 낡은 교과서를 물려받아 나눠 보았다. 흑인교사들의 훈련과 봉급수준은 매우 낮았다. 흑인학교에서 식당, 강당, 도서관, 과학장비, 스포츠 프로그램을 찾아보기란 쉽지 않았다. 브라운 사건의 원고 중에는 사우스캐롤라이나의 클래런던 카운티의 학생들도 있는데 지역당국이 버스 제공을 거절했기 때문에 학교까지 매일 10마일을 왕복해 다녀야 했다. 남부의 많은 흑인학생들이 6학년이나 7학년 이후 학교를 떠나 간신히 읽고 쓸 수 있는 정도였다.

미국의 평등과 정의를 위한 의지를 재확인한 브라운 판결은 이러한 폐해를 없앨 것을 약속했다. 마샬 등 열성적인 사람들은 공립학교의 인종차별폐지가 교육에서 평등한 기회를 촉진할 뿐 아니라, 인종간 관용을 늘릴 것으로 기대했다. 시간이 지나 피부색깔이 그 사람이 인생에서 갖는 기회를 더 이상 망가트리지 않는 세상에서라면 인종도 통합될 수 있을 것이라 생각했다.

브라운 판결 배경

브라운 판결은 두 그룹의 노력으로 가능했다. 그 중 첫 번째는 차별에 맞서 싸우기로 결심한 흑인학부모들과 백인자유주의자 동료들이었다. 우선 사우스캐롤라이나 클래런던 카운티의 학부모들이 1947년 통학버스 제공을 요구하고 나섰다. 이외에도 버지니아, 델라웨어, 캔자스, 워싱턴 D.C.의 4개 분리학군의 부모들도 법에 호소했다. 이들 5건의 항의를 하나로 모은 브라운 사건은 그 이름을 캔자스 토페카의 자택에서 가까운 백인초등학교에서 딸 린다의 입학을 거부당한 이차세계대전 참전용사이자 용접공인 올리버 브라운(Oliver Brown)의 이름을 땄다. 대신 린다는 흑인학교까지 데려다 줄 버스를 타기 위해 아침 일찍 일어나 위험한 철도조차장을 건너 번잡한 토페카 시내까지 걸어가야 했다.

민주주의를 위한 전쟁으로 행해진 세계이차대전이 인종주의의 악폐를 고발했다.

처음에는 흑인학부모들도 흑백분리에 항의할 엄두를 내지 못 했다. 대신에 "분리평등" 체제 내에서 진정한 평등을 요구했고 이는 지역에서 엄청난 저항을 불러 일으켰다. 백인들은 흑인원고들을 일자리에서 해고하고 지역은행 대출을 끊었다. 클래런던 카운티에서는 분노한 백인들이 흑인들의 항의를 이끈 조셉 드레인 목사의 교회 중 하나를 불태우기도 했다. 백인 반대자들이 한밤중에 그의 집에 총을 발포했을 때에는 목사는 응사하고 차로 뛰어들어 그 자리를 피했다. 사우스캐롤라이나 당국은 그를 탈주자로 규정했고 목사는 차마 고향으로 돌아갈 수 없었다.

두 번째 그룹은 전미유색인종지위향상협회(NAACP)의 자치지부인 리걸 디펜스 펀드(LDF)에서 일하던 변호사들로 이 중 대부분이 흑인이었다. 이들을 이끈 이는 주로 흑인들이 다니며 1930년대와 40년대 명민한 변호사를 많이 양성한 워싱턴 D.C.의 하워드 대학 법대를 우수한 성적으로 졸업한 마샬이었다. 사교적이고 예의 바른 변호사였던 마샬은 이미 흑인들을 위해 많은 사건을 맡아 왔고 그 중 대표적인 예가 법대 분리철폐였다. 클래런던 카운티의 흑인학부모들의 청원에 그는 공립학교시스템에서 인종평등을 촉진하기 위한 투쟁에 LDF를 참여시킨다. 1950년 분리평등시스템 내에는 진정한 평등이 존재치 않는다고 믿으며 마샬과 다른 NAACP 리더들은 학교에서 인종분리철폐를 요구하기로 결정했다.

되돌아보면, 학교분리에 맞서 싸우기로 한 결정은 당연하고 또한 필요하기도 했다. 하지만 당시 이는 큰 물의를 일으켰다. 많은 흑인들은 자신의 자녀를 굳이 백인학교에 보내고 싶어하지 않았다. 다른 흑인들은 분리철폐가 설혹 허용되어 아무리 열악하더라도 남부에서 중요한 연대와 고용기관인 자신들의 학교가 문을 닫을까 우려했다. 하지만 인종분리에 대한 정면도전은 무엇보다 남부백인들을 격분시켰다. 조지아주 허먼 탈마지(Herman Talmadge) 주지사는 학교통합을 결코 용납하지 않을 것이라 밝혔다. 그는 분리철폐가 인종간 결혼과 "인종간 잡종"을 낳을 것이라 한탄했다.

하지마 마샬과 그의 동료들은 포기하지 않았고 1950년에서 52년까지 하위연방법원에서 5개 사건을 모두 지휘했다. 판사들이 프레시 판결을 번복하길 원치 않아 대부분의 사건에서 패소했지만 당시 인종관계발전에 기여할 것으로 보이는 상황 전개에 용기를 냈다. 민주주의를 위한 전쟁으로 수행된 세계이차대전이 인종주의의 악폐를 고발했다. 냉전에서 서방을 이끌던 해리 트루먼 대통령 등 미국정치가들은 미국에서의 인종분리가 "자유세계"를 이끈다는 미국의 주장에 모순되기에 이에 조치가 취해져야 함을 잘 알고 있었다. 더욱이 수백만 명의 남부 흑인들이 훨씬 큰 결사의 자유를 누리고 지방 및 전국 선거결과에 영향을 끼치는 투표권을 행사할 수 있는 북부로 이주했다.

이러한 이유 등으로 1950년대 초 북부의 많은 백인들이 인종분리에 대해 회의를 갖게 되었다. 나중에 어느 작가가 말했듯이, "거부할 수 없는 역사의 흐름이었고 대법원도 그 일부가 되었다." 이러한 상황을 인식한 트루먼 대통령은 1948년 미군의 분리철폐를 명령했고, 트루먼 정부의 법무부도 브라운 사건 등이 1952년 12월 처음 대법원에서 공청회를 가질 때 마샬의 브리프를 지지했다.

하지만 대법원이 어찌 나올지를 알 수 없었다. 경계 주인 켄터키 출신의 대법원장 프레드 빈슨(Fred Vinson)은 9명 중 분리철폐를 반대한 최소한 3명의 대법원 판사 중 하나였다. 나머지 두 명의 판사는 결정을 내리지 못 했던 것으로 보인다. 판사 간 합의를 보지 못하고 분열된 것으로 드러나 인종적 정의의 옹호자들도 섣불리 승리를 장담치 못 했다.

바로 이때 사태가 LDF와 그 원고들에게 유리하게 돌아갔다. 1953년 9월 빈슨 대법원장이 갑작스런 심장마비로 사망했

다. 소문에 따르면 빈슨의 사망 소식을 듣고 그와 적대관계였던 대법원판사 펠릭스 프랭크퍼터(Felix Frankfurter)는 보좌관에게 "이번 일로 하느님의 존재를 처음으로 실감하게 됐다"고 말했다고 한다. 빈슨의 후임으로 드와이트 아이젠하워 대통령은 캘리포니아 주지사였던 얼 워렌(Earl Warren)을 대법원장으로 임명했다. 인종문제 있어 보수적이었던 대통령은 워렌이 학교분리철폐를 지지하리라고 기대하지 않았지만, 신임 대법원장은 곧 그를 놀라게 한다. 원래 심정적으로 자유주의자였던 워렌은 곧 학교분리를 철폐하도록 동료판사들을 설득하고 나섰다.

부분적으로는 워렌의 노력 덕분에 반대하던 사람들도 돌아섰다. 1954년 5월 브라운 판결을 알리면서 워렌은 인종분리는 흑인아이들에게 열등감을 심어주었고 학습동기를 해쳤다고 지적했다. "공공교육분야에서 '분리 평등' 주의가 설 자리는 없다. 분리된 교육시설이란 그 자체가 평등하지 않다"고 결론 내렸다. 흑인 아이들은 미 수정헌법 14조에서 보장하는 법에 의한 "동등한 보호"를 받지 못했다고 워렌은 주장했다.

이 변호사들(왼쪽에서 오른쪽, 조지 E.C. 헤이즈(George E.C. Hayes), 서굿 마샬(Thurgood Marshall), 제임스 M. 나브릿 (James M. Nabrit))은 법에 호소하는 길이 분리철폐라는 정치적 목표를 달성하는 가장 가능성 있는 방법이라 생각했다. 마샬은 후일 대법원 판사를 지냈다.

법원 판결 이행

이는 실로 역사적인 결정이었다. 50년 이상이 지났지만 이는 여전히 대법원 역사상 가장 중요한 판결 중 하나로 남아있다. 공립학교를 통해 브라운 판결은 인종분리의 핵심을 공격한 것이다. 알라바마 몽고메리에서 해수욕장, 공동체골프코스, 버스(1955-56년 일년간 흑인들의 보이콧 이후) 등 기타 공공설비에서 인종분리철폐를 명령한 1950년대 후반 법원 결정에서도 브라운 사건이 판례로 인용되었다. 1950년대 초 대법원 이외 어떤 정부기관도, 아이젠하워 대통령의 행정부나 (남부출신의원들이 지배하던) 의회도 인종분리에 도전할 준비가 되어 있지 않음이 명백했다. 엘리슨, 마샬 등이 브라운 판결을 미국인종관계에 있어 혁신적인 발전으로 환영한 것도 당연한 일이었다.

하지만 브라운 판결이 기적을 일으키지는 못 할 것임이 곧 분명해졌다. 미국 역사에 있어 다른 많은 대법원 결정처럼, 브라운 판결은 해당 사건에서 제기된 특정 이슈에 제한되었다. 따라서 공공설비에서의 분리 등 다른 많은 인종분리형태 또는 투표와 고용 등 비공식적이지만 만연한 인종차별방식과는 명시적으로 관련 없었다. 인종간 결혼을 금지하는 일련의 주법에는 일부러 도전하지 않았고, 공립학교의 분리만을 타깃으로 해서 브라운 판결은 다른 종류의 학교에는 직접적 영향을 갖지 못 했다. 인종비율의 불균형이 심한 학교는 주 또는 지방법(법률상 차별)이 아닌 인종간 서로 사는 지역이 다른 현실(실질적 차별)의 소산물이었다. 1950년대 이미 실제 분리된 이웃과 학교가 미국 북부에서 대세였다.

브라운 판결은 또 다른 점에서도 신중했는데 워렌과 동료판사들은 분리지역을 지나치게 압박하지 않기 위해 학교분리의 즉각 철폐를 명하지 않았다. 대신 일년 정도 고심해서 두 번째 판결 브라운 II을 내놓는데 여기서도 어느 정도의 인종비율을 허용할지를 규정하지 않았다. 구체적인 시한을 정하지 않고 브라운 II 판결은 "신중한 속도"로 분리철폐를 이행해야 한다고 규정했다. 이 모호한 구절을 이용해 남부백인당국들은 그 이행을 될 수 있는 한 미루었고, 남부연방법원들은 이미 발생하고 있던 분쟁 해결에 필요한 별다른 지침을 받지 못했다.

하지만 1954-55년 대법원이 뭐라 하든, 그리고 아무리 많은 시한을 주어도, 남부백인들이 브라운 결정의 집행에 강렬히 저항할 것은 자명한 사실이었다. 실상, 그리고 가장 아이러니하게도, 당시 그리고 이후에도 인종관계변화를 가장 예민하게 받아들이고 저항한 공공기관은 학교였다. 경계 주에서 많은 학군이 서서히 분리를 철폐해 갔지만 최남부 지방의 백인들은 (종종 KKK단과 다른 과격단체들의 도움을 받아) 분리철폐에 극렬히 저항했다. 1956년 의회에서 사실상 모든 남부출신의원들이 "모든 합법적 수단"을 동원해 학교분리폐지에 저항하겠다는 소위 남부선언(Southern Manifesto)을 발표했다. 1957년 아칸소州의 오벌 포버스(Orval Faubus) 주지사가 공개적으로 대법원 결정에 반기를 들어, 브라운 결정을 결코 승인한 바 없는 아이젠하워 대통령도 어쩔 수 없이 연방군을 보내 리틀록 센트럴 고교에서 명목상의 분리철폐를 이행하게 하는 사태까지 이르게 된다. 뉴올리언스, 내쉬빌, 샬로트 등 다른 많은 지역에서와 마찬가지로 성난 백인들이 거리로 나서 통학길 흑인학생을 괴롭히고 위협했다. 브라운 판결 이후 10년이 지난 1964년에도 남부 흑인학생의 2% 미만만이 백인학생들과 같은 공립학교를 다니고 있었다.

민권운동 촉진

이후 자유주의자들은 학교분리철폐를 위한 싸움에서 마침내 진전을 보게 된다. 그 원동력이 된 것은 1960-1965년 엄청난 속도와 기세로 성장한 민권운동이었다. 1964-65년, 민권운동의 압박으로 의회는 1964년의 공민권법과 1965년의 투표권법, 두 개의 역사적 법을 승인하기에 이른다. 린든 존슨 대통령(1963-69) 행정부의 연방관리들에 의해 강력히 시행된 이들 조치는 공공장소에서의 분리 등 일련의 인종차별관습을 사실상 폐지하는데 성공했다. 특히 공민권법은 브라운 판결을 계속해서 무시해온 지역학군에 대한 연방재정지원 중단을 승인했다. 당시 자유주의자들의 보다 호전적인 성향을 인식한 대법원을 포함한 연방법원들은 즉각 분리철폐를 이행할 뿐 아니라 "인종비율균형"을 맞출 것을 학교에 명령하기 시작했다. 1970년 말이 되자 남부 흑인공립학교학생 중 약 40%가 백인학생비율이 최고 50%가 되는 학교에 다니게 되었다.

브라운 판결이 민권운동의 등장 및 그 결과 발생한 이 극적인 변화에 끼친 영향은 무엇인가? 이 질문에 대해 학자 등은 서로 다른 대답을 내놓았다. 1960년대 민권운동이 시작되자 많은 사람들이 브라운 판결이 결정적인 촉매가 되었다고 믿었다. 그때나 이후에도 이들은 브라운 판결이 또한 소수층, 형사재판피고, 빈곤층, 이외 법적인 보호가 필요한 이들의 권리 증진에 적극적이었던 자유주의 "워렌 대법원(Warren Court)"을 장려하고 용기를 주었다고 주장했다. 이 자유주의 사법운동을 촉진했던 사람 중 한 명인 서굿 마샬을 존슨 대통령은 1967년 미국 최초의 흑인대법원판사로 임명하기에 이른다.

오늘날 대부분의 학자들은 브라운 판결이 민권운동 지도자들에게 상징적으로 중요했다고 인정한다. 마침내 법이 그들의 손을 들어준 것이었다. "분리 평등"은 더 이상 헌법의 승인을 받지 못했다. 학자들은 또한 워렌 대법원의 첫 번째 주요 판결이었던 브라운 판결이 1960년 이후 여성, 노년층, 장애인, 동성애자, 기타 소수층을 자극하고 힘을 실어준 보다 포괄적인 권리인식을 낳았다고 인정한다. 이는 브라운 판결이 남긴 가장 중요한 장기적인 유산이다.

하지만 브라운 판결이 과연 그 표방했던 바, 공립학교 시스템의 완전한 분리철폐를 달성하는데 한결같이 효과적이었는지는 분명치 않다. 오히려 1960년이 되자 마샬 등이 사용했

던 법적 전략이 학교분리철폐 달성에 실패했음이 분명해졌다. 그 진행과정이 너무 더딘 소송을 통한 투쟁의 한계를 깨닫고 마틴 루터 킹 목사 등의 민권운동리더들과 인종평등회의(CORE)와 학생비폭력조정위원회(SNCC) 등 조직의 호전적 운동가들은 직접행동전략을 채택했다. 그 중 하나는 여전히 분리주의가 성행하는 남부에서 일단의 흑인들이 자신들에게 금지된 공공장소에 자리를 잡고 하는 연좌데모("sit-in")였다. 또 다른 방법은 운동가들이 남부행 버스를 타고 전국버스노선과 버스터미널의 분리철폐를 강요하는 "프리덤 라이드(freedom ride)"였다 - 지역백인폭도들이 이에 폭력으로 대응했다. 대규모 항의시위도 이루어졌다. 이런 대치사태에서 벌어진 폭력이 TV 뉴스 카메라에 찍히면서 이를 보고 놀란 수백만 명의 미국인들이 정부에게 미국의 이상과 가치를 수호하기 위한 조치를 취할 것을 요구하게 된다.

1966년 미시시피에서 민권운동지도자 마틴 루터 킹 목사가 흑인아이들을 백인학교로 이끌어 가고 있다. 킹 목사는 60년대 민권운동의 상징적 인물이 되었는데 후일 암살된다.

현재의 브라운 판결

1950년대 이후 미국의 인종관계는 크게 개선되었고, 백인들도 좀 더 자유주의적인 생각을 갖게 됐다. 상당 규모의 흑인 중산층이 등장했고, 50년대와 60년대에는 상상도 할 수 없었던 일부 "차별철폐조처(affirmative action)" 정책이 대법원의 승인까지 얻었다.

1960년대의 역사적인 공민권법은 계속해서 확고한 정치적 지원을 누리고 있다. 미국의 국무장관을 포함, 재능 있는 아프리카계 미국흑인들이 사회지도자 층에 동참하게 되었다. 부분적으로 브라운 판결로 촉발된 사회 및 문화적 변화 덕분에, 헌법이 인정하고, 주에서 실시한 인종분리의 어두운 과거(Bad Old Days)가 영원히 사라지게 되었다.

하지만 브라운 판결이 모든 것을 바꾸지는 못했음 또한 분명하다. 2000년대에도 미국에서 상당한 인종차별이 지속되고 있다. 이전보다는 실제적으로 많이 나아졌지만 흑인들의 중간소득은 백인중간소득의 약 70%밖에 되지 않는다. 아프리카 계 미국흑인들 수백만 명은 여전히 빈곤, 범죄 및 마약중독이 심각한 도심에 살고 있다. 물론 법률 상의 분리차별은 금지되었지만, 소득장벽, 문화, 상호불신은 여전히 두 인종을 분열시키고 있다. 특히 도시지역에서 공립학교는 1980년대 중반부터 다시 분리되기 시작했다. 70년대와 80년대 학교에서 흑백간 균형을 맞추기 위해 법원은 거주지역 밖 학군으로 학생들을 이동시키는 복잡한 버스통학을 명했다. 반대자들은 이를 "강제버스통학(forced busing)"이라 불렀는데 백인들 사이에서 반발이 심했다. 많은 자유주의자들이 여전히 재분리를 반대했지만, 의도적인 인종주의적 공공정책이 아닌 사실상의 주거 분리가 재분리를 촉발했고 이러한 분리는 사법적 조치에 적절치 않다고 1990년대부터 판결해온 법원들로부터 상대적으로 별반 지원을 받지 못했다. 백인부모들과 마찬가지로 무엇보다도 자녀를 좋은 학교에 보내고 싶어하는 많은 흑인들은 강제버스통학 등 복잡한 방법이 적용되는 교육분리 법정투쟁이 시간만 끌고 더 이상 그만한 노력이나 비용을 들일 가치가 없다고 결론 내리게 된다.

현재 남부에서 백인이 다수인 공립학교를 다니는 흑인학생들의 퍼센티지는 약 30%로 줄어들었다. 이제 많은 북부산업도시 도심은 흑인인구가 압도적으로 많기에 남부 밖에서 백인이 다수인 공립학교를 다니는 흑인학생들의 퍼센티지는 이보다도 낮다. 남미계 미국인들 또한 인종비율 불균형이 심한 학교를 주로 다니고 있다. 소수인종학생들이 주로 다니는 학교 상당수가 학생당 지출과 교사훈련, 특히 학업달성 면에서 인근 부유한 교외 학군의 백인위주학교보다 열악하다.

랄프 엘리슨이나 서굿 마샬이 오늘날까지 생존해 있다면 브라운 판결이 결국 법률상의 학교분리를 철폐하는데 기여했음에 기뻐했을 것이 틀림없다. 하지만 인종적 정의 증진에 필요한 단계였던 브라운 판결이 통합사회구축에 실패했음도 인정할 것이다. 미국의 백인과 흑인은 50년 전에 비해 크게 통합되었고, 이 현상은 특히 직장에서 두드러진다. 하지만 세계 다른 곳과 마찬가지로 미국에서도 모든 사람들이 진실로 평등한 사회는 아직 달성되지 못했다.

제임스 T. 패터슨(James T. Patterson)은 현대미국역사학자로서 2002년 브라운 대학 교수직에서 퇴직했다. 최근 저서로는 "원대한 희망: 미국, 1945-1974 (역사 부분 뱅크로프트상 수상)", "브라운 대 교육위원회: 민권운동의 이정표, 그 험난한 유산," "잠 못 이루는 거인: 워터게이트부터 부시 대 고어까지의 미국" 등이 있다.

브라운 판결은 시대의 풍조를 바꾸었고 특히 린든 B. 존슨 대통령(위) 정권 하에서 국가 민권법 제정을 낳았다.
중앙: 존슨 대통령이 1964년 공민권법 서명에 사용한 펜을 킹 목사에게 건네고 있다.
아래: 흑인들의 투표를 보다 용이하게 한 1965년 투표권법에 사인하는 존슨 대통령.

수백 년 전 젱어 재판에서와 마찬가지로 한 평범한 시민의 운명이 미국법을 바꾸어놓았다. 1963년 클래런스 얼 기디언(Clarence Earl Gideon)에게 주 비용으로 변호사의 변호를 받을 권리를 부여함으로써 대법원은 빈곤층이 법정에서 자신을 변호할 수 있는 길을 열었고 정의의 범위를 넓혔다.

변호 받을 권리:
기디언 대 웨인라이트 판결

클래런스 얼 기디언이 대법원에 항소를 요청하기 전까지 그가 미국사법시스템의 공명정대함을 나타내는 상징적 인물이 되리라고는 아무도 짐작하지 못했다. 1962년 새해벽두 기디온은 플로리다 감옥에서 대법원에 보낼 항소를 작성하고 있었다. 플로리다 파나마市 당구장에 불법 침입한 죄로 5년간의 징역형을 선고 받은 후였다. (미국에서 대부분의 형사사건은 주 사법권에 해당된다.) 어느 모로 보나 그는 한심하고 별볼일 없는 사람이었다. 술에 절은 51세 남자로 다소간의 교육을 받았고 사소한 범죄로 이미 여러 번 징역형을 산 바 있었다. 이런 그가 미국법의 아이러니를 상장하는 인물이 되는 이유는 첫째, 자신이 변호사 없이 재판을 받았기에 자신의 유죄판결이 위헌이라고 굳게 믿었고 둘째, 미 헌법 역사의 조류가 그의 편에 있었다는 것이다.

재판장에서 기디언은 가난한 자신을 변호할 변호사를 정부에서 임명해야 할 헌법적 권한이 있다고 주장했다. 해당 판사는 플로리다 주법에서는 사형선고가 내려질 수 있는 소송사건의 피고인을 위해서만 변호사가 임명될 수 있다고 설명했다.

기디언은 "미 대법원에 따르면 변호사의 변호를 받을 권한이 있다"고 고집 부렸다.

판사는 물론 이를 거부했고 기디언이 스스로를 변호할 것을 명했다. 기디언은 변호를 망쳤고 유죄판결을 받았고 법에서 허용하는 최대 형량인 5년 형을 선고 받았다.

이랬기에 클래런스 기디언이 직접 손으로 쓴 청원을 대법원에 보낼 때, 변호사 변호를 받을 권리를 요구했지만 그 요구를 거절당했다는 명백한 기록을 갖고 있었다. 그의 문제는 그의 주장이 잘못되었다는 것이었다-대법원은 헌법문제재판에서 피고가 변호사의 변호를 받을 권리가 있다고 판결 내린 적이 없었다. 하지만, 클래런스 얼 기디언은 상상도 못했겠지만, 대법원이 결국 기디언에게 유리한 판결을 내리게 되는 커다란 사회적 움직임이 이미 진행 중이었다

권리장전의 주법원 적용

요즘에야 헌법에 따른 국민의 권한이 하도 열성적으로 집행되어, 20세기 후반까지 대부분의 범죄가 기소되었던 주법원에서는 권리장전이 사실상 간과되었다는 점을 잊기 쉽다. 그 이유는 권리장전으로 알려진 헌법의 첫 열 가지 수정조항의 작성자들이 장래 위협에 대해 잘못된 추정을 했기 때문이다. 이들 18세기 미국인들은 독재정권이 권리를 위협하게 된다면, 이는 새롭게 설립된 연방정부로 제주 주민들의 권한을 무시할 것이라 예상했다. 주민들과 그렇게 가까운 주정부가 시민들을 홀대할 것이라고는 생각하지 못했다.

따라서 권리장전에는 주 및 지방관리들의 실정에서 시민의 권리를 보장할 조항이 없었다. 수정헌법 1조는 "의회는…한 법을 통과시키지 말아야 한다"로 시작하고 다른 수정조항들도 연방정부가 존중해야 하는 권리를 죽 나열한다. 이는 표현의 자유, 언론의 자유, 종교의 자유로 시작해서 경찰의 부당한 수색 금지, 법정에서 억지증언 금지 등의 보호조치를 포함하고, (수정헌법 6조에서) 권리장전은 연방범죄로 기소된 누구나 "변호사의 도움"을 받을 권한을 보장한다. 즉 클래런스 얼 기디언이 연방법원에서 재판을 받았다면, 변호사의 도움을 받을 헌법적 권한이 있었을 터였다. 그에게는 다행스럽게도 동일한 헌법적 권한이 주에서도 구속력을 가져야 한다는 주장이 미국에서 움트고 있었다.

권리장전 작성자들이 제주가 그 주민들에게 해를 끼치지는 않을 것이라 추정했을 때 이들은 절반만 틀렸다. 대부분의 주민들은 주와 지방당국에서 공정한 대우를 받았다. 하지만 가난하고 교육 못 받은 사람들, 유색인종 등 사회의 소외층은 예외였다. 권리장전 이후 오랜 시간이 지났고 미국에서는 일부 주의 정치적 프로세스가 모든 사람들의 권한을 보호하지 못하고 있고, 이들 권한을 보고하기 위해서는 대법원이 주와 지방당국에게 권리장전 준수를 요구해야 한다는 주장이 특히 몇몇 대법원 판사를 중심으로 싹텄다.

하지만 권리장전조항이 연방정부만을 언급하고 있는데 어떻게 대법원이 그 확대해석을 정당화할 수 있겠는가? 그 해답은 남북전쟁 이후 남부관리들의 차별에서 해방노예들을 보호하기 위한 방법으로 제정된 수정헌법 14조가 갖고 있었다. 권리장전과는 달리 수정헌법 14조는 주를 대상으로 하고 있었다. 이는 주가 "정당한 법의 절차" 없이 개인의 목숨, 자유 또는 재산을 박탈할 수 없고 누구에게나 "법에 따른 동등한 보호"를 거부할 수 없다고 명시하고 있다. 개별사건에 적용하기 힘든 모호한 헌법적 권리였지만, 수정헌법 14조의 정당한 법 절차 보장을 주도 권리장전을 준수해야 하는 것으로 해석할 수 있다면, 미국인들의 헌법상의 권리가 크게 진작될 수 있었다.

대법원 일부 판사들은 권리장전의 보장이 정의사회에 필수불가결한 것으로 해석할 수 있다면, 이들 권리장전 조항을 수정헌법 14조의 정당한 법 절차 보장에 "흡수"해서 주 대상으로 집행할 수 있게 해야 한다고 주장하기 시작했다. 수정헌법 6조의 변호를 받을 권한 보장이 모든 소송에서 주에 구속력을 가질 만큼 공정한 재판에 필수불가결한가? 클래런스 얼 기디언은 자신도 모르는 새 이 중차대한 질문을 대법원에 안겨주었다.

기디언의 항소와 민권운동

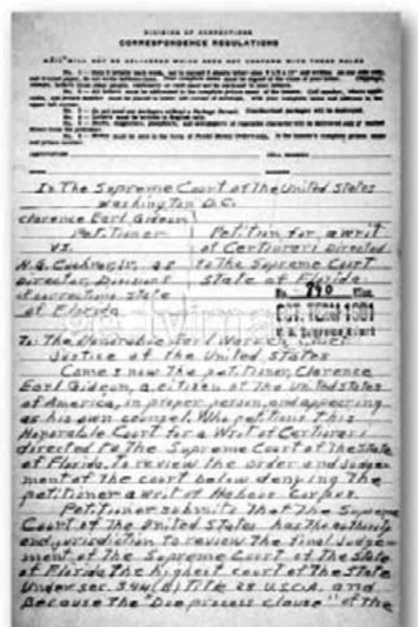
대법원이 1962년 6월 수정헌법 6조의 변호 받을 권리가 주에서도 구속력을 가지는지 심사하기 위해 기디언 사건을 심리하겠다고 발표했을 때, 기디언 사건에는 심각한 문제가 있었다. 21년 전 대법원은 다른 사건에서 동일한 이슈를 심리하고, 기디언과 같은 주장을 허용치 않은 전례가 있었다. 대법원이 지난 판결을 번복한 경우는 있었지만 결코 자주 있는 일은 아니었다. 기디언 사건에서 판사들은 지난 결정 이후 상황이 바뀌었음을 입증 할 수도 없었다. 대법원이 기디언에게 유리한 결정을 내리기 위해서는 지난 판결이 잘못되었다고 뼈아픈 인정을 할 수 밖에 없었다.

하지만 상황은 기디언에게 유리하게 돌아가고 있었다. 현대자유주의가 절정에 달한 1960년대 미국에는 주와 지방정부가 소수층과 빈곤층의 권한을 너무 자주 간과하며, 최소한 대법원의 압력 없이 해당 주의회가 이에 대해 별반 조치를 취할 것 같지 않다는 인식이 팽배했다. 근본적인 문제는 남부 주들이 법적 분리, 폭력 및 투표권 거부를 통해 흑인들을 차별하고 있다는 점이었다. 남북전쟁 이후 투표권을 부여 받았지만 흑인들은 여전히 체계적으로 차별 받고 있었다. 세계 이차대전의 여파에서 신문과 신기술인 TV가 이런 노예제도의 어두운 유산에 대해 미국대중의 관심을 불러 일으켰다.

대법원은 일련의 분리철폐결정을 통해 남부 주들에게 이미 압박을 가하기 시작했다. 일반적으로 대중의 여론도 대법원의 자유주의적 행동주의를 지지하는 것으로, 또는 최소한 기존 사법적 한계를 뛰어넘기 위해 필요하다고 여기고 참는 것으로 보였다. 이렇게 1960년대 초 대법원은 꼭 필요하기에 주에서도 구속력을 발휘해야 하는 권리장전조항을 사건별로 결정할 태세가 되었다. 이 과정은 "정당한 법 절차 혁명(due process revolution)"으로 불린다.

모든 주에서 피고에게 변호사를 제공해야 할지를 결정하기 위해 대법원이 무명의 플로리다 죄수의 항소를 받아들였다고 발표하자 클래런스 기디언은 즉각 대중의 엄청난 관심을 받게 된다. 별다른 교육을 받지 못한 죄수가 연필로 작성한 청원이 대법원에 미국법의 기본적 평등성에 대한 질문을 안겨줬다는 사실이 사람들의 마음을 끌었다. 기디언의 항소는 또한 미국 정의에 대한 추상적인 논쟁에 현실적이고 인간적인 면을 더했다. 숙련된 검사에 대항해 변호사 없이 재판에서 자신의 자유를 변호했을 기디언의 모습이 너무나 충격적이어서 평범한 미국사람들에게 불공평한 재판이었다는 인상을 주었다.

기디언 사건은 또한 미국 흑인들을 위한 공민권 운동과도 연관되게 되었다. 기디언은 백인이었지만 다른 많은 유색인종사람들과 마찬가지로 사회·경제적으로 최하층 일생을 살아왔고 가난 때문에 법정에서 불이익을 겪었다. 많은 흑인들이 같은 이유


DIVISION OF CORRECTIONS
CORRESPONDENCE REGULATIONS

In The Supreme Court of The United States
Washington D.C.
clarence Earl Gideon
Petitioner
vs.
H.G. Cochran Jr., as Director, Divisions of corrections State of Florida
Petition for a writ of Certiorari Directed to The Supreme Court State of Florida.
No. 790 Misc.
OCT. TERM 1961
U.S. Supreme Court

To: The Honorable Earl Warren, Chief Justice of the United States

Comes now the petitioner, Clarence Earl Gideon, a citizen of the United States of America, in proper person, and appearing as his own counsel. Who petitions this Honorable Court for a Writ of Certiorari directed to The Supreme Court of The State of Florida. To review the order and Judgement of the court below denying The petitioner a writ of Habeas Corpus.

Petitioner submits That The Supreme Court of The United States has The authority and jurisdiction to review The final Judgement of The Supreme Court of The State of Florida The highest court of The State Under sec. 344(B) Title 28 U.S.C.A. and Because The "Due process clause" of The

자신에 대한 플로리다 주 법원의 유죄판결에 이의를 제기하기 위해 기디언이 연방대법원에 육필로 작성해 보낸 청원은 어설퍼 보일지도 모르지만 대법원은 이를 심각히 받아 들이고 이를 통해 법을 제정했다.

로 자신들이 법정에서 (그리고 법정 밖에서도) 불이익을 겪었다고 느꼈기에, 기디언의 사건은 그들의 사건이기도 했다. 대법원은 유명한 워싱턴 변호사 (그리고 후일 대법원판사가 되는) 에이브 포타스(Abe Fortas)를 대법원 소송에서 기디온을 변호하도록 임명했다.

포타스는 대법원의 형법 개선과 공민권 확장 노력을 사회가 스스로를 개화하고자 하는 포괄적인 노력의 일부로 보았다. "인종문제 관련 그간의 발전상을 보면 지난 세대 우리는 한 나라의 국민으로서 보다 개선되고 숭고한 인권을 발전시켜 온 것을 알 수 있다. 기디언 사건도 이러한 발전과정의 일부이다."

이렇듯 1963년 3월 18일 대법원이 기디언 사건의 판결을 발표할 때 전국민이 이에 관심을 가졌다. 만장일치로 대법원은 수정헌법 6조인 변호 받을 권리가 주에도 구속력을 갖는다고 판결했다. 대법원 의견은 "미국 형사재판의 당사자대항주의체계에서 법정에 출두한 사람이 변호사를 고용하지 못할 정도로 빈곤한 경우 변호사가 제공되지 않으면 공정한 재판이 보장될 수 없다"라고 밝혔다. 대법원은 기디언의 주법원 유죄판결을 번복했고, 미국은 이번 결정이 단순히 기디온을 위한 정의실현이 아닌 훨씬 큰 파장을 끼칠 것임을 즉각 이해했다. 이는 대법원이 부자와 빈자 모두에게 공평한 헌법상의 보호를 강화하는 작업에 착수했음을 의미했다. (한편 기디언도 자신 몫의 정의를 누렸다. 다시 플로리다 주 법원에서 재판에 처해졌는데 이번에는 법정에서 임명한 지역변호사가 변호를 맡았고 배심원단은 무죄 선고를 내렸다.)

"살아서 진화하는 문서"로서 헌법에 대한 논쟁

대법원의 기디언 판결으로 즉각 다음과 같은 일련의 질문이 발생했다: 변호사를 고용할 여력이 없는 모든 피고를 위해 주는 어떻게 변호사 제공 비용을 마련할 것인가? 용의자가 심문 도중 국선변호사의 도움을 받을 수 있다면 변호사는 이들에게 묵비권 행사를 조언해서 경찰 측의 수사노력을 훼방 놓지 않겠는가? 이미 변호사의 조력이 없는 상태에서 유죄판결을 받은 모든 죄수들을 출소시키면 어떤 파장을 끼치겠는가?

하지만 기디언 사건으로 발생한 보다 포괄적인 이슈들이 훨씬 더 중요했다. 수정헌법 6조의 변호 받을 권리가 정의실현에 꼭 필요해서 주가 이를 준수해야 한다면, 대법원이 권리장전의 다른 조항들도 주에 구속력을 가진다고 주장할 것이 뻔했다. 실제로 1960년대 말 대법원은 권리장전의 나머지 조항 대부분을 준수하도록 제주에 요구하는 일련의 결정을 내놓게 된다. 제주의 준수가 요구된 이들 조항은 다음과 같다: 부당한 수색 금지(수정헌법 4조); 동일 범죄로 피고를 재차 재판에 회부하는 "재리" 및 피고 자신에 대한 억지증언 금지(수정헌법 5조); 공평한 배심원단에 의해 신속한 공판을 받고, 불리한 증인과 대면하고, 유리한 증인이 의무적으로 확보되어야 하는 각 피고의 권리(수정헌법 6조); 잔인하고 비정상적인 처벌 금지(수정헌법 8조).

대법원 입장에서는 불행히도 이 결정들은 미국에서 폭력범죄와 소요사태가 급격히 늘어나고 있던 시기에 이루어졌다. 반대자들은 이를 대법원 판사들의 탓으로 돌렸고, 리차드 닉슨은 자신이 승리한 1968년 대통령 선거에서 대법원을 여러 번 비난했고 다른 정치가들도 마찬가지였다. 하지만 대통령이 연방법원결정에 영향을 끼치는 방법은 주로 법관임명을 통해서였고 이는 자주 발생하는 일이 아니었다.

또한 이론적인 면에서 정당한 법 절차 혁명은 21세기에도 해결되지 않고 있는 의문을 남겨 놓았다. 미국의 정부 시스템은 대법원이 해석하는 서면 헌법에 기반하고 있다. 대법원이 그 동안 충실히 헌법을 해석해 왔다면, 어째서 20세기 중반에 와서야 갑자기 소수층과 형사피고의 권리를 강화하는 일련의 신법이 발견될 수 있었는가? 하버드 법대 학장인 어위 N. 그리스올드(Erwin N. Griswold)는 1965년 "전에는 있는 줄도 모르던 바가 연방헌법에서 최근 발견되었다"라며 이를 조롱한 바 있다.

대법원 지지자들은 헌법이란 "살아서 진화하는 문서"로 대법원이 변화하는 시대 맥락에서 이를 해석하지 않는다면 헌법은 그 실효성을 잃을 것이라고 주장했다. 이들의 주장을 뒷받침할 가장 설득력 있는 예는 학교분리를 위헌으로 판정한 1954년 브라운 대 교육위원회 사건이었다. 이를 위해 대법원은 흑인을 위한 분리평등설비가 헌법을 준수한다는 지난 반세기 동안의 결정을 번복해야 했다. 대법원 지지자들은 포용력이 날로 커지고 있는 세계주의적 20세기 중반에 어떻게 대법원이 주에서 강제한 인종분리가 헌법을 위반하지 않는다고 판결할 수 있을지를 물었다.

하지만 "살아서 진화화는 문서" 비판자들은 행동주의자 판사들이 자신들이 바람직하다고 믿는 사회 정책을 헌법에 편입시키기 위한 변명에 지나지 않는다고 주장했다. 그 예로

여성이 유산할 헌법상의 권리를 인정한 1973년 로 대 웨이드(Roe v. Wade) 대법원 판결을 들었다. 대법원은 유산을 금한 법이 주의 관여 없이 유산을 결정할 여성과 담당 의사들의 프라이버시 권한을 침범한다고 판결했다. 반대자들은 헌법과 권리장전이 프라이버시 권한을 명시하지 않았으며, 대법원 판사들이 자신들에게 합당한 결론을 내리기 위해 프라이버시 권한을 날조했다고 주장했다.

이 헌법 논쟁은 열띤 정치적 투쟁으로 이어졌다. 자유주의자들은 대부분 "살아 진화하는 문서" 방식을 선호했고, 보수주의자들은 판사들이 법 제정은 의회에 맡겨야 한다고 주장했다. 예로 판사 임명과 확정에 관한 정치적 논란이 끝이지 않고 이어져왔다. 특히 대법원 판사 후보에 대한 논란이 심각한데 결코 끝날 조짐이 보이지 않고 있다.

무죄 방면 후 클래란스 얼 기디언은 플로리다 술집 여기저기를 전전하다 1972년 1월 18일 61세로 사망한다. 같은 해 대법원은 기디언 사건 판결을 확대해 유죄판결이 내려지는 경우 감옥에서 단 하루라도 복역해야 하는 피고에게 변호인을 선임할 것으로 요구하기에 이른다. 기디언의 묘에는 처음 비석도 없었는데 기부자들이 다음과 같은 문구의 비석을 후일 제공하였다: "각 시대는 보다 나은 인류의 삶을 위해 법의 개선점을 찾게 된다."

프레드 그래함(Fred Graham)은 1965년 뉴욕 타임즈의 대법원 출입기자가 된 후 줄곧 법조 분야를 전문으로 다뤄왔다. 1972년 CBS 텔레비전 뉴스의 법 전문 기자가 되었고, 1989년에는 당시 새롭게 설립된 법 전문 TV 채널인 코트 TV(Court TV)의 최고 앵커이자 편집장이 되었다. 현재는 코트 TV의 상임 편집장으로 워싱턴 D.C.에 주재하고 있다. 밴더빌트 대학에서 법학학위를, 옥스포드 대학에서 풀브라이트 장학생으로 법학증서를 받은 바 있다.

이민법은 17세기 이후 이민의 나라였던
미국의 사회, 정치 및 경제 발전에 큰 영향을 주었다.
사실 17세기 이전의 미국도 이민의 나라였다.
1960년대 이루어진 법개정은 미국을 좀더 다양성이 넘치는 나라로 만들었다.
아래와 왼편은 국가에 대한 맹세를 하고 있는 새 시민들의 모습이다.
1965년 이민법 서명식에서 린든 B. 존슨 대통령.

로저 다니엘스

1965년 이민법: 의도한 결과와 의도하지 않은 결과

린든 존슨 대통령은 1965년 10월 3일 자유의 여신상 밑에서 1965년 이민법에 서명하면서 무엇보다도 이 법의 상징적 중요성을 강조했다:

오늘 우리가 서명할 이 법안은 혁명적인 법안은 아니다. 수백만 명의 삶이 이 때문에 변하지는 않을 것이다. 우리의 일상은 그대로 일 것이고 우리의 부나 국력이 크게 늘지도 않을 것이다. 하지만 이는 미국의 무자비하고 오래된 과실을 수정하기에 본 의회와 정부의 가장 중요한 법 중 하나이다.

텍사스 출신의 대통령이 그답지 않게 겸손하게 말한 것은 아니었다. 존슨 대통령은 그의 고문과 "전문가"들이 한말을 전했을 뿐이다.

당시에는 별 주목을 받지 못하고 수십 년 동안 역사학자들도 별 관심을 보이지 않았지만, 1965년 이민법은 20세기 말 미국 자유주의의 절정을 가져온 3개의 1965년 법 중 하나로 여겨진다. (나머지 2개 법은 아프리카계 미국인들의 투표권을 이행한 투표권법과 노년층과 빈곤층의 의료비를 지원한 국민의료보험/보조 (Medicare/Medicaid) 법이다.) 이민법으로 20세기 후반 30여년 동안 이민이 크게 늘어나고(80페이지 표1 참조), 이후 수십 년 동안 미국 이민 중 남미인과 아시아인들의 비율도 크게 늘어나게 된다.

대통령의 전문가들이 어째서 이 신법이 갖고 있는 무수한 잠재적 결과를 잘못 판단한 것인가? 당시 이미 발생한 실제적 변화를 분석하는데 실패하고 옛일에만 집중했기 때문이다. 사실 이 신법으로 인한 변화와 미국 이민자의 성격을 이해하기 위해서는, 이전 미국이민정책부터 살펴봐야 한다.

1921년 이전 미국이민정책

1882년 전까지는 미국에 정착하고자 하는 어떤 그룹의 자유 이민자들에게도 별다른 규제가 없었다. 하지만 바로 그 해 의회는 적절한 이름은 아니지만 중국인 입국거부법(중국인 노동자들의 입국만을 금지했다)을 통과시켰고, 이후 61년 동안 보다 제한적인 이민정책이 이어진다. 1917년이 되자 이민이 7가지 주요 방법으로 제한되었다. 우선 대부분의 아시아인 이민이 하나의 그룹으로 금지되었다. 전체 이민 중 일부 범죄자, 도덕적 기준 충족에 실패한 사람들, 여러 가지 질병과 불구를 가진 사람들, (빈민 구제법의 적용을 받는) 극빈자 또는 "생활보호자가 될 가능성이 있는 사람들", 일부 극진주의자, 무교육자의 입국이 금지되었다. 하지만 이러한 제약에도 불구하고, 전체 이민은 일차세계대전 동안만 제외하고는 19세기 마지막 20년과 20세기 처음 20년 동안 계속해서 늘어났다.

아마도 이러한 이민유입 때문에 일차세계대전 이후 불황, 1917년 볼셰비키 혁명과 국내좌파과격주의에 대한 두려움으로 유럽이민자들이 쏟아져 들어올 것이라는 패닉이 발생하자 토착주의자 사이 반이민감정이 늘어났다. 하원 이민위원회 위원장이자 워싱턴주 농업지역을 대표하는 공화당원이었던 알버트 존슨(Albert Johnson)은 영사관 보고서를 발췌해서 "부정하고 미국적이 아니며 위험한 습성을 가진" "마음이 꼬이고, 받아들일 수 없는" 유태인들이 대거 미국으로 건너올 것이라 주장했다. 이는 극단적인 견해지만, 의회 여론도 주로 구교도와 유태인인 남유럽과 동유럽인들이 너무 많이 들어오고 있다는 것이었다. 이는 당시 상당수 미국인들의 의견이기도 했다. 이러한 혐오 혹은 두려움 때문에 의회의 1920-21년 겨울 회기 동안 하원은 293대 46으로 모든 이민을 14개월 동안 받아들이지 않기로 결정했다.

이 1921년 시사만화는 (당시 대부분 유럽출신의) 이민을 제한하고자 하는 미국 정부를 비난하고 있다

하원만큼 경계심을 곤두세우지 않았던 상원은 100% 이민 금지안을 기각했고 버몬트주 공화당원인 윌리엄 P. 딜링햄(William P. Dillingham)의 안으로 이를 교체했다. 딜링햄의 안은 의회의 승인은 얻었으나 임기가 얼마 남지 않은 상황에서 대통령 우드로우 윌슨은 이에 거부권을 행사한다. 새로 조성된 의회에서 하원(투표기록이 남지 않음)과 상원(78대1)은 이를 다시 통과시킨다. 윌슨의 뒤를 이은 워렌 G. 하딩(Warren G. Harding) 대통령은 1921년 5월 이에 서명한다.

1920년대의 이민 쿼터

1921년 법은 대부분의 이민에 쿼터라 불린 최초의 수적 제한을 둔 벤치마크 법이었다. 1924년에는 유사하지만 더욱 과격한 버전이 제정되었다. 린든 존슨이 비난한 바도 이 법이다. 당시나 이후에도 논란의 중심은 쿼터였지만 모든 이민들에게 쿼터가 적용된 것은 아니었다. 미국시민의 아내(남편에게는 해당되지 않았다)와 18세 미만의 결혼하지 않은 자녀 및 서반구 국가로부터의 이민, 두 종류의 이민은 "수적 제한" 없이 받아들여졌다.

서반구 이외 국가에는 1890년 인구조사에서 기록된 외국태생 중 해당국가출신의 인구 퍼센티지에 따라 쿼터가 배정되었다. 이를 제한주의자들은 앵글로-색슨 인구조사라고 부르는데 남유럽과 동유럽 이민자들이 대거 유입되기 전에 실시되었기 때문이다. (1929년 이후 소위 과학적인 방법이 사용되어 이민수를 더 줄이게 된다.) 이미 수십 년 동안 대부분의 이민자들이 동유럽과 남유럽에서 왔지만 양쪽 법에서 모두 북서유럽국가에 제일 큰 몫의 쿼터가 주어졌다.

20세기 초 많은 가난한 이민들이 주로 동유럽에서 뉴욕시 엘리스 섬의 선착장을 통해 미국으로 들어왔다. 한때는 검역소였던 엘리스 섬은 이제 박물관으로 기능하고 있다.

1924년 법은 또한 미국법이 1870년 이후 "백인"과 "아프리카계"의 귀화만을 허용했음을 반영, "시민권 자격이 없는 외국인"의 이민을 금했다. 이 구체적 조항의 목적은 다른 아시아인들의 이민이 이미 금지된 상태에서 일본인까지 막을 요량이었다. (당시 미국법은 아시아를 경위도에 따라 정의했는데 이에 따라 아프가니스탄 서쪽에 사는 사람들만 미국에 이민해 올 수 있었다.) 또한 추가통제수단으로 쿼터적용여부를 떠나 모든 이민자들은 떠나기 전 고국의 미국영사관에서 출입비자를 얻어야 했다. 일부 미국외무직원은 이민자들에게 친절했지만, 많은 수가, 아마도 대부분이 이민자격이 있는 사람들에게도 비자발행을 거부했다. 이들 영사관 직원들에게 내린 국무부 지령은 비자발부거부를 강조했다. 예로 1930년 지시는 다음과 같이 명시했다:

영사관 직원은 비자 신청인이 미국 도착 후 상당시간이 지난 후 언제라도 생활보호자가 될 수 있다고 믿으면, 비자 발급을 거부해야 한다.

하지만 이러한 제약에도 불구하고 1920년대 전반에 거쳐 상당수의 이민이 계속해서 미국에 들어오게 된다. 사실 1929년에 기록된 거의 28만 명의 이민 기록은 1956년까지 깨지지 않았다. 대공황과 이차세계대전이 이민수를 급격히 줄였다. 81페이지의 표2에 나타난 것처럼 외국출생자의 수와 퍼센티지가 모두 줄었다. 1860년과 1920년까지 인구조사에서 7명의 미국인 중 약 1명이 외국출생자였던 반면, 1970년 이 수치는 20명의 1명보다도 낮아졌다.

미국인들은 이민의 시대가 끝났다고 믿게 됐다. 대표적 미국 토착주의 역사학자인 존 하이햄(John Higham)은 그의 1955년 고전 "미국 땅의 이민 (Strangers in the Land)"에서 다음과 같이 썼다:

비록 일종의 이민은 계속되겠지만, 미국역사에서 가장 기본이 된 사회적 원동력 중 하나였던 대규모 이민의 물결은 끝났다. 자유를 꿈꾸는 자 모두에게 약속의 땅이 되었던 미국에 대한 옛 믿음은 그 의의를 상실했다.

아무도 깨닫지 못한 것으로 보이나 점점 더 그 강도를 더해가던 이민 제한의 시대는 이미 수십 년 전에 끝났었다.

난민과 기타 전쟁으로 인한 변화

1943년 12월, 전쟁 동맹국에게 지원 제스처를 보이고 싶었던 프랭클린 D. 루즈벨트 대통령의 독촉을 받아, 의회는 중국인의 이민을 금하는 15개 법을 폐지하고, 중국인에게 최소한의 이민 쿼터를 배정하고 그리고 무엇보다도 중국인의 귀하를 허용했다. 3년 후 의회는 필리핀인들과 "인도 출신자"에게 동일한 권리를 부여하는 유사한 법을 통과시켰고, 1952

년에는 미국 시민권 획득을 위한 모든 인종관련 금지조항을 폐지했다. 이차세계대전 이전 시대의 이민법과는 달리 이러한 법개정과 많은 후속개정에서는 이민에 대한 자국민의 반발보다는 외교관계를 우려했다.

또한 1952년 이전 미국정책은 많은 변화를 맞게 된다. 난민을 위한 특별조항을 만들기 시작한 것이다. 이차세계대전까지 의회는 이러한 조항을 거부했고, 대부분 유태인이었을 것으로 추정되는 2만 명의 독일 어린이들의 수용 법안을 부결시킨 예가 유명하다. 하버트 후버 전 대통령은 이 법안을 지지했다; 루즈벨트 대통령 또한 개인적으로 이 법안을 지지한다는 뜻을 내비쳤지만 결국 자신의 위신에 누가 될까 공공연한 지지를 거부했다. 역사가와 정책 입안가들은 유태인대학살 이후 히틀러로부터 도망친 난민들에게 피난처를 제공하지 못한 미국의 실책을 비난하게 된다. 실은 많은 유태인 난민들이 스스로 방법을 찾아 미국으로 넘어왔다. 부통령 월터 몬데일(Walter Mondale)은 미국 등 망명국들이 히틀러의 잠재적 희생자들에게 보다 적극적으로 피난처를 제공하지 않아 적어도 이점에서 이차세계대전 이전 및 진행 동안 문명국으로서의 테스트를 실패했다고 1979년 말했을 때 이는 전반적인 의견이었다.

이차세계대전 이전 이민정책을 둘러싼 세 번의 치열한 입법 투쟁 중 그 첫째는 1946년과 1950년 사이 난민문제를 둘러싸고 발생했다. 1946년 말 아마도 천만 명에 달하는 유럽 난민 중 약 90%가 고향으로 돌아갔다. 나머지 10% 난민(DP)은 문자 그대로 어디에도 갈 곳이 없었다. DP는 종종 "유태인 문제"로 여겨졌지만, 110만 명의 남아있는 DP 중 약 1/5만이 유태인이었다. 이 중 많은 수가 팔레스타인으로 가길 원했지만 영국으로 강제 송환됐고 영국은 이들의 입국을 거부했다.

의회와 대부분의 국민이 이민 증가를 반대하고 특히 유태인 이민에 반대했기에 해리 S 트루먼 대통령은 이 문제를 해결하기 위해 거의 2년 동안 애써야 했다. 1947년 초 그는 "종교와 상관없이 이들 고통 받고 갈 곳 없는 난민들에 대한 책임"을 미국이 다할 수 있도록 방법을 찾을 것을 의회에 요청했다. 트루먼은 미국이 난민을 수용할 "책임"이 있다고 제시한 첫 번째 대통령이었고 이후 모든 대통령이 같은 의견을 표출했다.

트루먼 자신은 의회에 아무런 제안도 하지 않았지만, 당시 많은 이들이 짐작한 대로 백악관은 이후 곧 난민 40만 명을 수용하겠다고 밝힌 시민위원회와 긴밀히 협력해오고 있었다. 그 결과 1948년 6월 의회는 202,000명의 DP 수용안을 승인했지만 많은 난민지지자들이 유태인과 카톨릭교도를 차별한다고 주장한 제약이 첨부되었다. 당시 의회에서 더 많은 양보를 받아 낼 수 없음을 알고 트루먼 대통령은 이 안에 서명할 수 밖에 없었다. 2년 후 대통령은 총 이민 수를 415,000명으로 늘린 두 번째 법안에 서명하게 되고 불만스러웠던 조항도 삭제되었다.

신경이 곤두선 유권자들에게 기존 쿼터제가 여전히 유효하다는 인상을 주기 위해, 의회는 이들 법안으로 수용된 이민 수만큼 앞으로 해당국가의 쿼터를 줄일 것 인양 굴었다. 이는 가능한 일이 아니었다. 극적인 예를 들자면 286명 쿼터로는 2274년까지 라트비아의 이민을 받아 들일 수 없다. 의회는 1957년 이런 주장을 조용히 철회했다.

최종적으로 약 410,000명의 DP를 받아들이게 되었다. 이중 6명 중 1명만이 유태인이었고, 거의 같은 비율로 7명 중 1명이 체코슬로바키아와 기타 동유럽 국가에서 추방된 기독교 독일인들이었다. 나머지 대부분은 스탈린의 희생자들로 소련의 동유럽 침범으로 난민이 된 사람들이었다. 주로 폴란드 사람과 발트해 연안 공화국 출신들이었다.

계속된 쿼터제 논란

종전 직후의 난민 논쟁은 최소한 일부 난민을 받아 들이는 것으로 끝났으나, 기본법 개정 논의에서 지속된 이민에 대해 못마땅한 감정은 1924년 이후 대체적으로 변하지 않고 남았다. 그 결과물인 1952년 이민 및 국적법(INA), 또는 맥캐런-월터법(McCarran-Walter Act)은 한국전 도중 트루먼 대통령의 거부권 행사에도 불구하고 통과되었다. (흥미롭게도 당시 상원이자 후일 대통령이 된 린든 존슨을 제외한) 트루먼 대통령 등의 자유주의자들은 일종의 지엽적 문제로 이민뿐 아니라 단순 방문객에게조차 엄격히 이데올로기 성향을 검증하는 INA의 냉전적 요소를 질색했다. INA에 따라 장 폴 샤르트르 등의 많은 유럽지성인들이 미국대학에서 강연할 수 없었다.

(결국 의회에서 번복되었지만) 트루먼은 거부권을 행사하면서 모든 순전히 인종적인 귀화금지를 폐지하고, 가족상봉을 확대하고, 성차별을 폐지한 점에서 INA를 높게 샀다. 하지만 대통령은 INA가 "출신국 쿼터 시스템을 거의 변화 없이 유지"할 것이라 지적했다. 트루먼 대통령과 대부분의 후속 논평자들은 맥캐런법의 제한적 변화가 가져올 영향을 제대로 이해하지 못 했다. 특히 "응급상황 또는 공공의 이익을 위해" 미래 대통령에게 제한되지 않은 수의 외국인을 수용할 자유재량 입국허가권을 부여하는 Section 212(d)(5)의 모호한 규정을 간과했다. 실제로 이는 장래 대통령이 예로 헝가리, 쿠바, 티벳, 동남 아시아 난민들을 대거 받아 들이고 의회에서 이를 나중에 정식화할 수 있음을 의미했다.

INA가 유효하던 13년(1953-65년)간 이루어진 난민수용을 분석해보면, 약 350만 명의 이민들이 합법적으로 미국으로 넘어왔다. 이중 1/3 정도만이 쿼터 적용을 받은 이민이었다. 쿼터 미적용 이민들이 매해 절대적으로 많았다. "아시아-태평양 트라이앵글" 조항에서 매년 2,000명으로 제한된 아시아 이민도 실제로 그 10배가 넘는 236,000명에 달했다. 미국 출생 또는 새롭게 귀화한 아시아계 미국인의 가족이 이중 대부분을 차지했다. 또한 INA 기간은 유럽출신이민이 미국역사상 처음으로 자유이민자의 대부분을 차지하지 않은 때이기도 하다: 48%가 캐나다, 카리브해, 남미 출신으로 멕시코가 가장 많은 이민을 배출했고, 7%가 아시아, 그리고 43%만이 유럽 출신이었다.

1965년 이민법

출신국 쿼터 시스템이 더 이상 기능을 부리지는 못 했지만, 1960년대 마지막으로 상원에서 이를 옹호하고 나선 이가 노스캐롤라이나 출신의 민주당 샘 J. 어빈(Sam J. Ervin) 의원이었다. 어빈 상원의원은 1970년대 워터게이트 사건에서 자유주의자들의 영웅이 된다. 하지만 1965년에는 보수적인 입장으로 기존 쿼터 시스템이 수정되어 더 이상 차별적이지 않으면 "미국을 비추는 거울"과 같다고 주장했다. 어빈 의원과 쿼터 제약에 대해 비슷한 "문화적" 주장을 펼친 이들이 결코 인정하지 않은 바는 그들의 "거울"이 왜곡되어 1965년의 미국이 아닌 수십 년 전 1920년 인구조사에서 묘사된 미국을 반영한다는 점이다. 많은 미국인들이 이미 보다 세계주의적 관점을 가지고 있었기에 실패할 것이 뻔한 시도였다.

아무튼, 부분적으로는 1960년대 자유 이데올로기 성향에 영향 받아, 새 법은 나라별 쿼터를 최종적으로 폐지하고 반구별 최대인민자수로 대체했다: 동반구에서 170,000명, 서반구에서 120,000명으로 각 나라별로 매년 20,000명 이상은 받아들이지 않기로 했다. 이렇게 연간 이민자 수를 290,000명으로 제한하는 것을 보였지만 이는 착각이었다. 1921년 이후 생긴 이전 법과 마찬가지로 수적제한과는 별도로 입국허용이민 조항이 있었다. 신법은 수적제한의 적용을 받지 않고 입국할 수 있는 가족 카테고리를 확대했고, 수적제한은 미국시민의 먼 친척이나 거주외국인의 일부 가족에게 적용되었다.

명목상 난민수도 제한되었다. 신법은 세계전체에서 받아들인 이민수의 6% (당시 매년 17,400건의 비자 발급에 해당)를 난민에게 배정했지만, 맥캐런법의 대통령 자유재량 입국허가권을 유지했다. 따라서 20세기 말까지 3백만 명 이상의 난민들이 헝가리, 쿠바, 베트남, 티벳 등지에서 오게 되었다. 일단 임시허가를 받아 입국하고 의회에서 후일 정식허가를 냈다.

1966-2000년 사이 입국한 2,280만 명의 이민 중 상당수가 최근 이민자의 가족으로 소위 "연쇄이민"이 끊이지 않았다. 이민이 새로 도착하면 본국에 남아있는 가족들도 미래 이민이 될 가능성이 있었다. 유럽의 이민수는 줄어들었다. 하단의 표는 지역별 분포를 보여준다.

텍사스 산 안토니오의 이민담당자가 1997년 이민법 개정 이후 질문에 답하고 있다.

1965년 누구도 이러한 결과를 예측치 못했다. 이민요건자유화가 결국 미국에서 인종편견 완화에 기여했음은 이제 일반상식이다. 이는 많은 사람들이 이상적으로 생각한 인구 동질성 보다 다양성을 낳은 사회 트렌드이다. 하지만 대부분의 전문가들은 미국 외교정책의 목표 변화에 더 의의를 둘 것이다. 이들은 이민정책이 외교정책의 일환이었고 1920년대 정책의 단일문화적 목표는 글로벌 리더쉽을 추구하던 미국에는 적합하지 않았다고 설명한다.

지역별 분포

	1971~80	1981~90	1991~2000
유럽	18%	11%	18%
남미	40%	47%	47%
아시아	36%	37%	31%
기타	6%	3%	7%

1965년 이후 미국 이민자 타입을 분석해 보면 나폴레옹 전쟁 종료와 1924년 사이 대량이민의 시대와 유사점과 차이점 모두를 찾을 수 있다. 가장 큰 공통점은 대부분의 이민자들이 일자리를 찾아왔고 고용주들은 이들을 시세보다 싸게 고용할 수 있었다는 점이다. 차이점으로는 더 이상 유럽 이민이 다수를 차지하지 않게 되었고 남녀성비도 초기에는 압도적으로 남성이 많았지만 1950년대 이후 여자가 다소 많게 되었다.

교육과 스킬 수준에서도 차이가 있다. 대부분의 초기 이민자들은 일반 미국인보다 낮은 교육 및 스킬 수준을 갖고 있었지만 최근에는 이민 중 상당수가 높은 수준의 스킬을 갖추고 있었다. 본국으로부터의 "두뇌유출" 얘기까지 나오고 있다. 현재 이민의 절대 다수는 개발도상국에서 발생한다고 할 수 있다.

전체 세계 이민의 움직임을 보면, 발견의 시대에서부터 이민을 내보내온 유럽이 이차세계대전 이후에는 반대로 이민자들의 목적지가 되었음을 알 수 있다. 주로 이전 식민지에서 이민이 많이 발생했다. 많은 유럽인들이 이러한 변화를 신속히 깨닫지 못했다. 전 독일총리 헬무트 콜이 독일은 결코 이민자들의 나라인 적이 없다고 주장했을 때 인구조사는 독일연방공화국의 외국출생주민 퍼센티지가 미국보다 다소 높음을 보여준다.

현 세계화 시대에 선진산업국 대부분은 이민과 깊이 연관되어 있다. 미국에서 부분적으로는 9/11 사태 결과 더욱 엄격해진 안보조치에도 불구하고, 여전히 많은 이민이 들어오고 있다. 노동력을 수입하고 동시에 일자리를 수출(해외 "아웃소싱")하는 이중 현상은 기업의 수익과 경제 성장에 기여함과 동시에 최소한 단기적으로 늘어날 수 밖에 없는 사회적 스트레스를 악화시켰다.

로저 다니엘스(Roger Daniels)는 신시내티 대학의 명예역사학 교수이다. 16권의 저서를 집필했고 약 90권을 편집했으며, 엘리스섬 이민박물관 계획위원회와 대통령민간인재배치 및 수용 위원회의 역사컨설턴트로도 일했다. 최근 저서로는 "미국 이민: 미국의 민족성과 이민의 역사", "재판 없는 죄수: 세계이차대전 중 일본계 미국인의 운명", "빗장 지르기: 1882년 이후 미국이민정책과 이민" 등이 있다.

참고 문헌 및 웹사이트

J. P. 젱어 재판

문헌:

Bezanson, Randall P. How Free Can the Press Be? Champaign, IL: University of Illinois Press, 2003.

Cook, Timothy E., ed. Freeing the Presses: The First Amendment in Action. Baton Rouge, LA: Louisiana State University Press, 2005.

Martin, Richard W. T. The Free and Open Press: The Founding of American Democratic Press Liberty. New York: New York University Press, 2001.

웹사이트:

First Amendment Center: Press, http://www.firstamendmentcenter.org/Press/index.aspx
World Press Freedom Committee, http://www.wpfc.org/

1787년 제헌회의

문헌:

Collier, Christopher. Decision in Philadelphia: The Constitutional Convention of 1787. New York: Random House, 1987.

Labunski, Richard. James Madison and the Struggle for the Bill of Rights. New York: Oxford University Press, 2006.

Rakove, Jack N. Original Meanings: Politics and Ideas in the Making of the Constitution. New York: A.A. Knopf, 1996.

웹사이트:

Exploring Constitutional Law, The Constitutional Convention of 1787 http://www.law.umkc.edu/faculty/projects/ftrials/conlaw/convention1787. html

National Constitution Center, http://www.constitutioncenter.org/

조지 워싱턴

문헌:

Beeman, Richard R. "The Founding Fathers and Executive Power," Chronicle of Higher Education, vol. 52, no. 28 (March 17, 2006): page B12.

Beschloss, Michael R. Presidential Courage: Brave Leaders and How They Changed America 1789–1989. New York: Simon & Schuster, 2007.

Kinkopf, Neil. "Inherent Presidential Power and the Constitutional Structure," Presidential Studies Quarterly, vol. 37, no. 1 (March 2007): pp. 37–48.

웹사이트:

National Endowment for the Humanities Heroes of History Lecture http://www.neh.gov/wtp/heroes/reminilecture.html

U.S. Dept. of State Democracy Papers: The Power of the Presidency http://usinfo.state.gov/products/pubs/democracy/dmpaper7.htm

공립학교운동의 승리

문헌:

Cremin, Lawrence A. American Education: The Colonial Experience, 1607– 1783. New York: Harper & Row, 1970.

Eakin, Sybil. "Giants of American Education: Horace Mann," TQ: TECHNOS Quarterly for Education and Technology, vol. 9, no. 2 (Summer 2000): p4. (http://www.ait.net/technos/tq _09/2eakin.php)

Reese, William J. America's Public Schools: From The Common School to "No Child Left Behind." Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2005.

웹사이트:

Center for Public Education, http://www.centerforpubliceducation.org
Center on Education Policy, http://www.cep-dc.org

1890년 셔먼 반독점법

문헌:

High, Jack C., and Wayne E. Gable. A Century of The Sherman Act: American Economic Opinion, 1890–1990. Fairfax, VA: George Mason University Press, 1992.

Hovenkamp, Herbert. The Antitrust Enterprise: Principle and Execution. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2005.

Letwin, William. Law and Economic Policy in America: The Evolution of the Sherman Antitrust Act. Chicago: University of Chicago Press, 1981.

웹사이트:

Cornell Law School: Antitrust
http://www.law.cornell.edu/wex/index.php/Antitrust

Department of Justice: Antitrust Division http://www.usdoj.gov/atr/

주간고속도로시스템

문헌:

Altshuler, Alan, and David Luberoff. Mega-Projects: The Changing Politics of Urban Public Investment. Washington, DC: Brookings Institution Press and Lincoln Institute of Land Policy, 2003.

Davies, Pete. American Road: The Story of an Epic Transcontinental Journey at the Dawn of the Motor Age. New York: Henry Holt and Company, 2002.

McNichol, Dan. The Roads That Built America. New York: Sterling Publishing Co., Inc., 2005.

웹사이트:

American Association of State Highway and Transportation Officials The Interstate Is 50 http://www.interstate50th.org/

U.S. Dept. of Transportation
Dwight D. Eisenhower National System of Interstate and Defense Highways
http://www.fhwa.dot.gov/programadmin/interstate.cfm

제대군인원호법

문헌:

Bennett, Michael J. When Dreams Came True: The GI Bill and the Making of Modern America. London: Brassey's, 1996.

Humes, Edward. Over Here: How the G.I. Bill Transformed the American Dream. New York: Harcourt, 2006.

Mettler, Suzanne. Soldiers to Citizens: The G.I. Bill and the Making of the Greatest Generation. New York: Oxford University Press, 2005.

웹사이트:

Franklin D. Roosevelt Presidential Library and Museum
Our Documents: The G.I. Bill, http://www.fdrlibrary.marist.edu/odgi-bill.html

Dept. of Veterans Affairs, G.I. Bill Web site, http://www.gibill.va.gov

마샬 플랜

문헌:

Agnew, John, and J. Nicholas Entrikin, eds. The Marshall Plan Today: Model and Metaphor. New York: Routledge, 2004.

Machado, Barry. In Search of a Usable Past: The Marshall Plan and Postwar Reconstruction Today. Lexington, VA: George C. Marshall Foundation, 2007.

Schain, Martin A., ed. The Marshall Plan: Fifty Years After. New York: Palgrave Macmillan, 2001.

웹사이트:

George C. Marshall Foundation http://www.marshallfoundation.org/

Truman Presidential Library and Museum, Establishing the Marshall Plan
http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/marshall/large/

브라운 대 교육위원회

문헌:

Greenberg, Jack. Crusaders in the Court: Legal Battles of the Civil Rights Movement. Anniversary Edition. New York: Twelve Tables Press, 2004.

Klarman, Michael J. From Jim Crow to Civil Rights: The Supreme Court and the Struggle for Racial Equality. New York: Oxford University Press, 2003.

Kluger, Richard. Simple Justice: The History of Brown v. Board of Education and Black America's Struggle for Equality. rev. ed. New York: Knopf, 2004.

웹사이트:

Smithsonian Institution, National Museum of American History Separate Is Not Equal: Brown v. Board of Education, http://american-

history.si.edu/brown/

U.S. Dept. of the Interior, National Park Service
Brown v. Board of Education Historical Site, http://www.nps.gov/brvb/

변호 받을 권리

문헌:

Epps, Garrett. Democracy Reborn: The Fourteenth Amendment and the Fight for Equal Rights in Post-Civil War America. New York: Henry Holt, 2006.

"Gideon at 40: Facing the Crisis, Fulfilling the Promise," The American Criminal Law Review, vol. 41, no. 1 (Winter 2004): p.135.

Lewis, Anthony. Gideon's Trumpet. New York: Knopf, 1989.

웹사이트:

American Bar Association, Indigent Defense/Public Defender Systems
http://www. abanet.org/legalservices/sclaid/defender/home.html

Landmark Cases: Supreme Court, Gideon v. Wainwright
http://www.landmarkcases.org/gideon/home.html

1965년 이민법

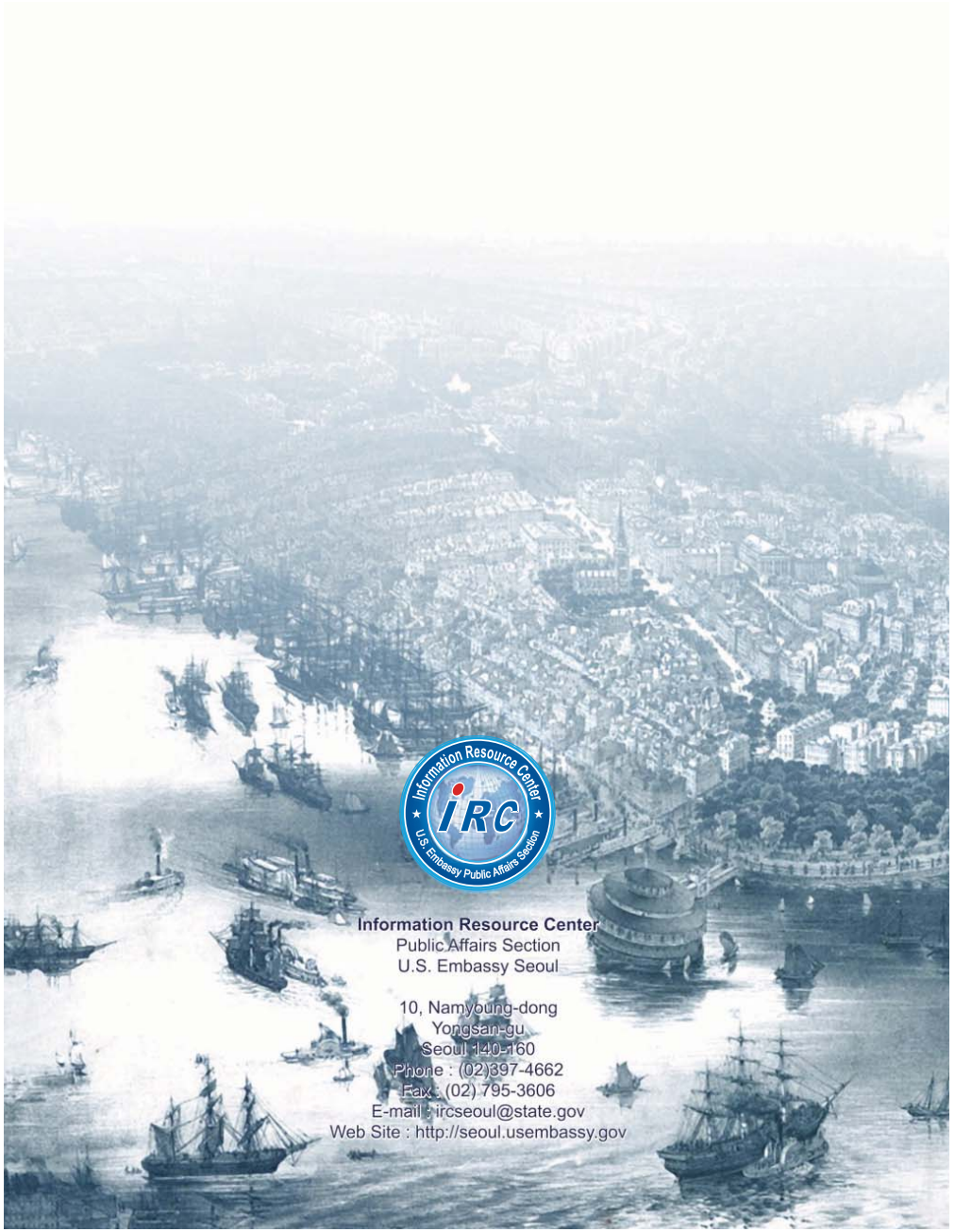
문헌:

Daniels, Roger. Guarding the Golden Door: American Immigration Policy and Immigrants Since 1882. New York: Hill and Wang, 2004.

Hing, Bill Ong. Defining America Through Immigration Policy. Philadelphia, PA: Temple University Press, 2004.

Zolberg, Aristide R. A Nation by Design: Immigration Policy in the Fashioning of America. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2006.

웹사이트:

Center for Immigration Studies, http://www.cis.org/

Department of Homeland Security: Immigration,
http://www.dhs.gov/ximgtn/