

내 삶의 지표인 부모님, 내 삶의 동반자인 사랑하는 아내,
그리고 내 삶의 목적인 소중한 딸 서현이에게 이 글을 바친다.

要 約

21세기를 맞이하여 급격한 변화를 겪고 있는 오늘날 국제질서는 냉전의 종식과 더불어 새로운 국제질서가 모색되는 전환기적 과정이다. 탈냉전기 국제질서에 있어서도 미국의 영향력은 변함이 없고, 개념적 차이에도 불구하고 이를 패권으로 인정하는 데는 인색함이 없다. 따라서 본 연구는 패권이론을 기반으로, 탈냉전기 유일 초강대국인 미국의 클린턴 행정부 기간 중 세계전략을 연구 평가함으로써 패권과 국제질서의 안정성과의 함수관계를 설명하고자 했다.

패권에 관한 제 학자들의 견해를 종합해보면 그 전제 조건은 우선 안정적인 국제 질서 유지를 위해 국제공공재를 창출할 수 있어야 하며, 그러한 능력을 실행할 의지를 함께 가져야 한다고 요약할 수 있다. 따라서 패권을 패권안정론에서 의미하는 현실주의적 시각에서의 패권 영향력과 함께 국제사회에 동의를 포함한 패권의 정당성 개념으로 인식하고자 한다. 이러한 패권의 개념정의와 여기에 도전세력을 추가하여 영향력, 정당성, 지속성이라는 세 가지 패권 변수를 도출하였다. 이를 바탕으로 패권국의 존재가 국제질서의 안정을 보장한다는 패권안정론의 주장과 패권약화로 인한 불안정과 패권전쟁을 수반한 패권의 전이가 일어난다는 패권전이론의 주장에 대한 의문과 함께, 기존 이론을 보다 정교화하여 패권과 국제질서의 관계를 설명할 새로운 패권이론의 분석틀로써 패권큐브(Hegemony Cube)를 제시하였다.

패권의 영향력, 정당성, 지속성을 요소로 하는 새로운 패권의 개념 정의와 분석틀을 기준으로 미국을 패권이론적 시각에서 접근하여 세 가지 변수별 미국의 패권적 지위 가능성을 고찰하여 미국의 패권을 인정하였고, 따라서 미국의 세계전략을 패권유지전략으로 인식하고 평가하였다.

탈냉전기 미국은 국제정치 전반을 주도하고 있고, 군사적, 정치적, 경제적

등 모든 분야에 있어 그 위상과 영향력은 단연 독보적이다. 미국주도의 세계화라는 특징을 지닌 탈냉전기 국제체제의 구조는 윌포스(William Wohlforth)의 주장처럼 미국의 패권적 질서를 바탕으로 한 단극체제(unipolar system)이거나 아니면 헌팅턴(Huntington)이나 나이(Nye)가 주장하는 단-다극체제(uni-multipolar system)로 압축할 수 있다. 그러나 단-다극의 주장은 정책의 합리화, 경고성 메시지 측면이 강하며, 실질적인 패권자원뿐만 아니라 일방주의나, 다자주의나 하는 패권 수단의 선택 역시 미국의 의지라는 데서 단극에 보다 가깝다고 하겠다. 그러나 클린턴 행정부의 패권적 세계전략의 아이러니는 국제질서를 단-다극이며, 불안정한 것으로 보고 선택된 것이다.

이러한 막강한 힘과 변화된 전략 환경의 미국적 재해석을 바탕으로 나타난 클린턴 행정부의 세계전략은 시장민주주의를 확산시키고 미국과 동맹국들의 이익에 대한 위협을 저지하기 위해 세계질서 형성에 적극 개입해야 한다는 개입과 확대전략을 바탕으로 강력한 동맹정책과 선택적 개입을 핵심으로 하고 있다. 장기적 관점에서 세계질서를 주도하는 클린턴 행정부의 세계전략을 패권 개념의 세 가지 변수 측면에서 정리해 보면, 첫째, 패권영향력 측면에서 패권자원 중 경제안보를 최우선 외교정책과제로 설정해 경제적 기반을 공고히 함으로서 군사, 외교 등 모든 분야에 있어서도 주도권을 지속하려고 하였다. 둘째, 패권의 정당성 측면에서 클린턴 행정부의 세계전략은 전 세계적 차원의 민주주의와 시장경제체제 확산을 적극 지원한다는 것이며, 셋째, 패권의 지속성 측면에서 보면 막강한 군사력 유지로 미국의 국익에 상반되는 전쟁을 사전 예방하면서, 필요시 분쟁에 직접 개입해 승리로 이끌고, 특히 국제질서의 안정을 위해서는 미국의 패권에 대한 그 어떤 도전도 용납하지 않는 것으로, 패권에 대한 도전을 사전에 예방하고 이를 어길 시는 응징을 가하는 전략을 구사하는 것이다.

그러나 이러한 미국 행정부의 주장이나 이론적 합리화는 미국의 실제 정책

과 국제 행동에서 괴리를 보이고 있다. 클린턴 행정부의 세계전략은 자유주의적 국제주의라는 일반적인 평가에도 불구하고, 세계전략의 수행 수단으로서 일방주의적이며 군사적 행동의 사용이 빈번했다. 탈냉전기 많은 국제분쟁의 해결이나 핵 확산 방지 정책, 미사일 방어 정책, 경제 및 인권정책 등 막강한 영향력의 수행과정에서 미국의 세계전략은 도리어 도덕적인 정당성을 상당히 잃어버렸다고 할 수 있다. 즉 많은 자유재량을 가진 미국은 국제무대에서 자신의 책임을 줄이는 반면 공동의 이익 증진보다는 미국의 이익을 극대화 하려는 양상을 노골적으로 들어 내 보이고 있다.

결국 미국의 세계질서 구상은 세계 최강의 군사력과 경제력을 이용하여 팍스-아메리카나(Pax-Americana)를 형성하고, 최종적으로 전 세계에 시장경제와 민주주의 체제를 갖춘 하나의 공동체(the community of market democracies)를 건립하여 영속 시키겠다는 미국의 패권적 야망의 불변이자 패권안정의 공고화 전략의 지속이라 할 수 있다.

이러한 상황에서 탈냉전시대 미국중심의 국제질서가 안정을 유지하기 위해서는 주요 강대국의 조력이 필수적이며, 같은 맥락에서 미국의 세계전략과 함께 미국과 강대국 간의 관계는 향후 새로운 국제질서의 수립에 상당한 영향력을 끼칠 수 있는 요인이 될 것이다. 그러나 현재까지 나타나는 강대국의 반응은 많은 의구심을 가질 수밖에 없다. 국가이익 우선 정책과 맞물려 미국의 독주에 반미연합 형성이라는 외형적인 대응에도 불구하고, 실제 미국의 정책을 묵인하고 동조함으로써 국제질서에 미치는 부정적 영향을 발견할 수 있다. 즉 탈냉전기를 맞아 강대국 간에 국가 이익을 노골적으로 추구함으로써 나타나는 거래는 약소국에게 있어 패권으로부터의 소외감과 패권국에 대한 신뢰감 상실로 이어져 새로운 위협이 아닐 수 없고, 이러한 자국 안보에 대한 불확실성과 공포는 예측할 수 없는 사건을 만들어 냄으로써 궁극적으로 패권국의 정당성 약화와 함께 비전통적인 새로운 도전의 원인이 될 수 있는 것이다.

종합적으로 클린턴 행정부 시기의 세계전략을 평가해 보면, 패권 영향력은 경제력을 기반으로 증가한 반면 패권 행사의 정당성은 감소한 것으로 보인다. 이러한 정당성의 감소는 새로운 도전세력의 등장과 이어져 지속성을 감소시키는 결과를 가져왔다. 이를 패권안정론적 측면에서 보면 결국 집권 초기에 비하여 상대적으로 패권의 안정성이 떨어짐으로써 국제질서의 안정성 역시 감소한 것으로 평가되며, 패권전이론적 측면에서 보면 영향력을 상실하지 않고 정당성이 감소하는 전이 형태를 보임으로써 보다 큰 불안정성을 내재한 전이과정을 가져올 수 있다는 예측이 가능하다.

클린턴 행정부 시기 역시 미국의 패권 유지를 위하여 그 어느 때보다 노력하였으며, 이는 8년간 미국의 패권적 지위를 변화시켰고, 국제질서에 적지 않은 영향을 미쳤다. 역사적 경험에 미루어 볼 때 미국의 패권 역시 영원할 수는 없다고 본다면, 국제질서의 안정을 위해 미국은 패권국으로서 첫째, 안정적인 패권 유지를 위한 새로운 노력과 함께 둘째, 언젠가는 패권 이동이 불가피하다 것을 인식해야 할 것이다.

결론적으로 국제질서의 안정과 불안정이 전적으로 패권의 결과로 보기는 어렵다. 그러나 앞서 살펴보았듯이 패권의 올바른 유지는 국제질서의 안정에 필요조건임에는 틀림없다. 미국의 안정적 패권 유지는 국제질서의 불안정을 예방하기 위하여 필요하다. 따라서 미국은 패권자원의 관리를 통한 영향력 유지와 함께 패권국의 지위에 합당한 역할 이행을 통하여 정당성을 확보하고, 도전세력에 대한 올바른 이해와 대응을 통한 패권 지속성을 증대하는데 패권의 세가지 변수를 조화롭게 유지시켜 나가야 할 것이다. 특히 패권의 정당성 상실은 그 어느 다른 변수보다도 영향력이나 특히 지속성에 미치는 영향이 크다. 따라서 미국은 패권의 정당성 감소를 예방하기 위해 변화와 다양성에 대한 폭넓은 수용과 함께 도전과 비판을 올바르게 이해하고 대응하는 자세가 무엇보다 중요하다.

目 次

第1章 序論	1
第1節 연구의 목적	1
第2節 연구의 범위 및 방법	4
第2章 패권 이론과 미국의 세계전략	7
第1節 패권의 이해	7
1. 패권의 정의	7
2. 패권의 이론	14
가. 패권안정론	15
나. 패권전이론	18
3. 새로운 분석틀 : 패권큐브	22
第2節 미국 패권의 이론적 고찰	31
1. 미국 패권의 이론적 근거	31
가. 국제공공재 이론	32
나. 민주평화론	33
2. 미국 패권의 영향력	35
3. 미국 패권의 정당성	40
4. 미국 패권의 지속성	45
第3章 미국의 패권적 세계전략의 특성	50
第1節 탈냉전기 국제질서	50
1. 탈냉전기 국제질서의 구조	50

2. 탈냉전기 국제질서의 특징	52
3. 탈냉전기 국제질서의 안정성	57
第2節 클린턴 행정부의 패권적 세계전략	62
1. 클린턴 행정부의 세계전략 배경	62
2. 클린턴 행정부의 세계전략 핵심	67
第3節 클린턴 행정부의 세계전략 실제	77
1. 분쟁의 해결	77
2. 핵/대량파괴무기 확산 방지	86
3. 미사일 방어	95
4. 대외경제정책	101
5. 인권정책	109
第4章 미국의 패권적 세계전략과 도전	115
第1節 강대국 도전의 한계	115
1. 러시아	115
2. EU	127
3. 중국	132
4. 일본	135
5. 강대국 대응과 국제질서	137
第2節 국제적 반응과 새로운 도전	139
1. 국제적 대응의 심화	139
2. 새로운 도전	141
第5章 미국의 패권적 세계전략의 평가	147
第1節 미국 세계전략의 패권이론적 평가	147

1. 클린턴 행정부의 세계전략 평가	147
2. 패권 이론적 평가	155
第2節 미국 세계전략의 신세계질서적 함의	158
第6章 結論	162
참고문헌	167

그림 목차

【그림 2-1】 패권의 개념	13
【그림 2-2】 패권 큐브(Hegemony Cube)	23
【그림 2-3】 영향력 감소에 따른 패권 전이 유형	25
【그림 2-4】 정당성 감소에 따른 패권 전이 유형	28
【그림 5-1】 클린턴 행정부 시기 패권의 변화	155

第1章 序論

第1節 연구의 목적

새로운 21세기를 맞이한 세계는 급격한 변화를 겪고 있다. 이러한 변화를 우리는 냉전시대의 종식 또는 탈냉전시대의 도래라고 표현하고 있으며, 국제정치학계에서는 제2차 세계대전 후 국제질서의 변화에 버금가는 근본적인 변화로 인식하고 있다. 오늘날 국제질서는 냉전의 종식과 더불어 새로운 국제질서가 모색되는 전환기적 과정이다. 20세기가 끝나고 새로운 세기가 시작된 작금에 현재 진행 중인 변화와 기대, 그리고 새로운 국제질서가 요구하는 조건들을 검토할 필요성이 대두되고 있다. 새로운 21세기의 국제질서를 조망함에 있어 피할 수 없는 것은 21세기도 20세기의 연장선 위에 존재할 수밖에 없다는 사실이다. 따라서 냉전 종식 후 지난 10여년 간의 국제질서에 대한 이해는 현재는 물론 향후 국제질서의 조망을 위해 필요할 수밖에 없다.

냉전시대와 탈냉전시대의 근본적인 차이점에도 불구하고 두 시대적 전환에는 공통점이 존재하는데, 이는 양 시대적 전환 모두가 미국의 정책 변화와 깊은 연관성을 가진다는 점이다. 즉, 제2차 세계대전 후 비록 소련이라는 또 하나의 극이 존재하였지만 이에 따른 미국의 봉쇄정책이라는 대소 강경책이 냉전의 가장 큰 축을 차지했다. 마찬가지로 탈냉전시대의 출현 역시 소련의 전환적 외교 전략에 대한 미국의 호응과 소련의 해체 이후 미국의 세계전략의 영향이 가장 중요한 요인으로 볼 수 있기 때문이다. 즉 예나 지금이나 국제질서에 있어 미국의 영향력은 변함이 없다는 것이며, 이는 국제질서에 대한 연구가 미국에 대한 연구와 불가분의 관계를 가지고 있다는 사실이다.

소련의 붕괴에 따른 냉전의 종식과 함께 1990년 여름 이라크의 쿠웨이트 침공이후 걸프전쟁을 계기로 하여 부시 대통령이 언급한 신세계질서(New

World Order)라는 말은 큰 파장을 일으키며 유행처럼 번져갔다.¹⁾ 이른바 새로운 국제질서를 위한 많은 변화가 요구되면서 미국의 역할에 대한 질문은 논쟁적 성격을 띠게 되었다. 아직까지 그 개념정의가 되지 않은 채, 어쩌면 애초 신세계질서란 정의 자체가 불가능한 시간적 모순으로 보는 것이 올바른 것일 수도 있다. 그러나 한 가지 분명한 점은 부시대통령이 언급한 미국의 ‘신세계 질서’ 속에는 종래의 강대국 소련이 몰락한 국제무대에서 미국이 유일한 초강대국으로 세계질서를 주도하고, 독자적 영향력을 행사하겠다는 의도가 내포되어 있다는 사실이다.

실제로 오늘날 국제사회에서 미국은 자신의 고유의사에 따라서 전 세계적인 국가안보전략을 수립하고, 이를 계획대로 실천에 옮길 수 있는 능력과 의지를 갖고 있는 유일한 국가이다. 미국이 유일 초강대국으로 등장하면서 소위 그들이 주장하는 신세계 질서 하에서 미국이 세계질서를 주도하고자 하는 패권적 전략이 갖는 함의와 영향은 자못 크다고 할 수 있다. 즉 미국의 세계전략이 새로운 국제질서의 성격과 방향을 규정하고 미래를 예측할 수 있다는 측면에서 미국의 본질을 이해하고, 미국의 세계전략에 대한 연구는 선행되어야 하며, 매우 중요하다고 할 수 있다.

국제무대에 있어서 미국이 차지하는 국제적 위상의 본질 또는 성격에 대한 논의와 평가가 전혀 새로운 것은 아니다. 그러나 냉전기 양극의 한축에서 살아남아 도리어 더 막강한 힘을 과시하고 있는 미국에 대한 가장 큰 지적 호기심은 과연 미국의 힘이 언제까지 지속 될 것인가 하는 것이다. 이것은 단순히 답이 없는 미래 예측적인 우문이 아니다. 더구나 미국이라는 일개 국가에 한정된 문제는 더더욱 아니다. 미래의 미국에 대한 질문은 곧 과거와 현재의 미국에 대한 연구이며, 단순히 미국에 대한 접근이 아닌 세계질서에 대한 접근이기 때

1) 신세계질서(New World Order)라는 용어는 1991년 걸프전에서 승리한 후 부시 전 미국대통령의 1991년 1월 29일 연두교서와 3월6일 상·하원 합동의회에서 전쟁 종식과 승전 선언을 한 연설에서 최초로 사용한 용어라고 본다. Joseph S. Nye, "What New World Order?" *Foreign Affairs*, 71-2 (Spring 1992), p. 48; 김순규, 『현대국제정치학』(서울: 박영사, 1997), pp. 369.

문이다. 따라서 본 연구는 결코 거스를 수 없는 미국의 힘의 테두리 속에서 미국적 시각과 관점에서 벗어나 보다 탈 미국적 입장에서 미국을 평가해야 한다는 어려움이 있다.

흔히 탈냉전시대의 국제질서를 전환기적 국제질서로 규정하는 바, 과거 냉전시대에 비해 미국의 세계전략 수립이 상당히 어렵고 복잡해지는 경향이 있다고 볼 수 있다. 이러한 난관의 배경은 여러 가지로 분석될 수 있으나, 이를 집약하면 탈냉전시대 국제질서의 불확실성으로 인한 대외정책수립에 기반이 되는 국제질서에 대한 조망 또는 전망이 상당히 어렵기 때문이라고 볼 수 있다. 그러나 위와 같은 국제질서의 불확실성속에서도 향후 국제질서의 특징의 하나로서 미국 주도의 세계화라는 경향은 상당기간 오래 유지될 것이 확실하다. 비록 일각에서 탈냉전적 국제질서가 다극화(Multi-Polarization) 또는 다중심(Multi-Centric)으로 표현됨을 감안해 볼 때, 냉전시대에 비해 탈냉전시대 미국의 정치·경제적 위상은 약화되었다고도 볼 수 있다. 즉, 그만큼 탈냉전시대 미국중심의 국제질서 유지에도 주요 강대국의 조력이 필수적임은 자명한 사실이다. 반면에 걸프전과 유고내전 등에서 증명된 바와 같이 미국의 참여 없이는 어떠한 국제적인 노력도 허사가 될 수밖에 없다. 이와 같은 맥락에서 미국의 세계전략은 세계유일의 초강대국이라는 패권적 의미에서 강대국과의 관계와 어울려 향후 새로운 국제질서의 수립에 향방을 결정하게 되는 가장 중요한 요소로 볼 수 있다.

본 논문은 탈냉전기 미국의 패권적 지위에 대한 연구로써, 기존의 패권이론을 바탕으로 국제질서의 안정을 위해 미국의 패권이 과연 필요하고, 또 패권의 유지는 가능한가에 대한 여러 학자들의 주장을 검토해 볼 것이다. 특히 클린턴 행정부의 세계전략이 가지는 이론과 실제의 괴리를 패권이론적 차원에서 분석하고, 미국의 세계패권전략에 대한 국제관계론적 접근에 비중을 두어 미국의 정책에 대한 국제적 반응을 분석함으로써 미국의 세계전략이 가지는 국제질서적인 함의와 시사점을 도출해 보려는 목적에서 작성되었다. 따라서 본 연구는

새로운 국제질서의 본질과 이러한 국제질서를 주도하는 미국의 세계전략을 분석하여 현 국제질서가 가지는 성격과 방향의 원인을 찾아내고자 하며 나아가 평화적 시대의 도래 가능성을 위해 미국의 행태가 국제질서에 미치는 영향을 살펴보고자 한다. 냉전 이후의 국제질서와 그 속에서 나타난 유일 초강대국 미국의 패권에 대한 이해를 바탕으로 미국의 세계전략과 이에 대한 국제적 대응이 갖는 국제질서의 안정성과의 함수관계를 분석하는 것이다.

이를 위해 본 연구에서는 두 가지 가설을 전제로 하여 미국의 세계전략과 국제관계를 분석해 볼 것이다. 첫째, 미국의 힘은 여전히 강력하나 이러한 패권국의 존재가 절대적인 국제질서의 안정만을 보장하는 것은 아니라는 것과, 둘째, 미국의 패권적인 지위는 영원하지 않으며, 그렇다고 패권의 이동이 곧 국제질서의 극단적인 불안정과 패권전쟁을 유발하는 것은 아니라는 것이다. 이러한 가정이 마치 미국의 패권 자체를 부정하거나, 보다 근본적으로 패권이론의 주장을 반박하는 것은 아니다. 오히려 패권이론의 근본적인 주장과 미국의 패권을 인정하고 접근하게 될 것이다.

분명 미국의 패권과 국제질서는 긍정적이든 부정적이든 불가분의 연관성을 가진다. 이는 국내적 행위자뿐만 아니라 국제적 환경과 연결되어 있고, 이것이 정책결정에 반영됨으로써 국제질서에 영향을 미치게 되어있다. 결국 유일 초강대국인 미국의 패권에 대한 연구는 미국의 패권적 세계전략의 종속변수로 나타날 수밖에 없는 탈냉전기 국제질서의 현실을 조명해 보고자 함이다.

第2節 연구의 범위 및 방법

연구 목적의 달성을 위하여 본 연구의 시대적 범위는 클린턴 행정부 기간인 8년 동안으로 한정하였다. 클린턴 행정부 시기를 연구 범위로 선택한 것은 시대적 중요성 때문이다. 실제 미국의 패권과 국제질서 측면에서 클린턴 행정

부 시기는 급격한 변화를 가져오기보다 도리어 상대적 변화가 적은 시기라는 점에서 연구의 목적과의 적합성에 의문을 제기할 수도 있다. 그러나 재임 전 기간동안 탈냉전기를 경험한 미국의 현재 유일한 대통령이며, 냉전의 종식과 21세기를 잇는 시기라는 점에서 탈냉전기 미국의 패권연구에 보다 큰 의미를 갖는다고 하겠다. 단 비교연구를 위해 필요에 따라 클린턴 행정부 전후시기의 사례를 인용할 수 있으며, 현재 진행 중인 문제와 연구범위 이외의 사례에 대해서는 가급적 각주를 통한 설명으로 이해를 구하고자 한다.

내용면에서는 미국 세계전략의 광범위한 측면을 모두 만족하고자 하는 시도는 도리어 연구의 깊이를 떨어지게 할 수 있기에 안보적 측면에 초점을 두고 접근 하였다. 그러나 미국의 세계전략의 특징상 어떠한 한 분야가 별도로 존재하지 않고 정치, 경제, 군사, 외교, 문화 등 모든 분야가 연결되어 있고, 미국의 정책 수행에 있어서도 대외정책과 대내정책이 연계되어 있어 이를 고려한 포괄적인 기술은 불가피 할 것이다.

본 연구의 방법은 이론적으로 패권이론을 바탕으로 하고 있으나, 패권에 대한 나름대로의 개념정의와 함께 기존 패권이론의 비판과 발전을 통해 새로운 패권 이론의 분석틀을 제시하고자 했다. 특히 기존 패권이론이 가지고 있는 체제수준의 설명을 국가수준으로 끌어내려 세분화하고, 단선적인 접근법을 발전시켜 패권이 가지는 다양한 요소의 변화를 통한 패권의 지위 변화를 살펴봄으로써 이에 따른 국제질서의 안정성(stability)을 평가하는데 주력하였다.

기술적으로는 미국의 안보문서와 국제적 공식 문서, 국내외 학술서적을 통한 문헌자료의 분석을 통한 문헌조사법을 택하였다. 실증적 분석에 역점을 두고 객관적 평가를 위해 각종 연구기관에서 발간된 정기간행물과 신문, 각종 통계자료 및 논문 등을 참고로 하였으며, 서술식 방법을 통하여 국가별, 사안별로 도출된 정책적 특징에 대하여 비교연구 하였다. 또한 연구 대상이 현재의 연장선에 있다는 시사적인 점을 고려하여 인터넷을 통한 최근 기사와 자료를 참고하였다. 그러나 이 분야에 대한 자료의 대부분이 구미학자들에 의해 쓰여

진 것이라 다소 객관성이 결여될 가능성이 있는 것이 사실이며, 특히 기사와 학술지 등의 일반적 자료는 학문적 편협성과 신뢰성을 검토하며 접근하고자 노력하였다.

논문의 구성은 제1장 서론에 이어 제2장에서는 패권에 대한 개념정의와 패권이론에 대한 검토를 통해 연구의 새로운 분석틀을 제시하고, 이러한 분석틀 속에서 미국을 패권적 차원에서 접근하여 미국 패권에 대한 기존 연구를 검토하고, 주어진 변수에 따른 미국의 패권을 평가하였다. 제3장에서는 먼저 연구의 주 환경인 탈냉전기 국제질서의 올바른 이해를 통해 연구의 주변 환경 요인을 재정리함으로써 분석틀에 일관성을 부여하였고, 이러한 탈냉전기 환경 변화 속에 추진된 클린턴 행정부 시기 세계전략의 핵심내용과 실재를 살펴보았다. 제4장에서는 클린턴 행정부의 세계전략에 대한 강대국의 대응의 한계와 문제점을 알아보고, 이러한 국제환경 속에서 심화되어 가는 미국의 패권에 대한 국제적인 반응의 변화와 새로운 도전에 대하여 살펴봄으로써 미국 세계전략의 국제적 의미와 국제질서에 미친 영향을 도출하였다. 제5장에서는 앞서 검토한 미국의 세계전략과 국제적 반응을 통해 탈냉전기 미국의 세계전략이 가지는 패권이론적 함의와 신세계질서적 함의를 도출하고, 이를 평가하였다.

第2章 패권이론과 미국의 세계전략

第1節 패권의 이해

1. 패권의 정의

패권의 정의는 학자의 수만큼 다양하고, 그만큼 패권에 대한 논쟁은 단순히 정의의 측면을 떠나 논쟁의 분야 역시 복잡하다. 패권에 대한 다양한 논쟁은 엄격히 말해 결정요인에 대한 견해 차이에서 비롯되었다고 보여 진다. 이러한 차이는 곧 패권이란 단어 사용자체에 대하여 논쟁이 가해 질 만큼 심각하지만 그러한 논쟁은 무의미 하다고 할 수 있다. 따라서 본 논문은 이러한 논쟁에서 자유로울 수는 없지만 연구목적에 보다 정확하게 접근하기 위해 패권에 대한 정의와 결정요인에 대한 기준 설정이 무엇보다 선행되어야 할 것이다.

일반적으로 패권에 관한 견해는 크게 패권 자원과 패권 행사에 따라 나누어 볼 수 있다. 당초 패권이란 국내정치의 설명방식으로서 지배계층에 반대하는 세력들에 대해서 모든 가능한 기회를 강력하게 봉쇄하고 지배세력들 간의 파벌 역시 억압하는 힘을 의미하였다.²⁾ 이로부터 원용된 국제정치에서의 초기 패권개념은 압도적인 힘의 우위를 통해 주변국의 도전이나 동맹국의 분열을 억제하는 것으로 이해되었다. 초기 패권개념의 이론적 기반은 이른바 고위정치(High Politics)와 같은 정치, 군사적 요인을 근거로 하고 있다. 군사력과 경제력 같은 패권자원에 의존하여 패권을 정의하는 학자들은 패권을 패권국이 다른 국가에게 일방적인 방향으로 행사할 수 있는 힘의 집중, 혹은 패권 자원의 총체로 간주한다.³⁾ 반면 나이(Joseph Nye)는 정치, 군사, 경제력 이외에 문화

2) 오기평 편저, 『21세기 미국패권과 국제질서』 (서울: 오름, 2000), p. 14.

3) 패권자원을 중심으로 한 패권이론의 대표적인 학자는 월러스타인(Immanuel Wallerstein), 모델스키(George Modelski), 골드스타인(Joshua Goldstein) 등이 있다. Immanuel Wallerstein, *The Politics of the World Economy: The States, the Movement, and the*

적인 측면에 초점을 맞추어 ‘소프트 파워(Soft Power)’로 개념화 하며 패권을 다른 국가의 태도를 변화시킬 수 있는 힘으로 보았고,⁴⁾ 콕스(Robert W. Cox)는 보다 포괄적으로 패권을 지도적 국가와 지배적인 사회계급의 우위를 보장하는 원칙들에 대해 폭넓은 합의를 획득 할 수 있는 능력과 피지배자가 만족할 만한 미래상을 제시할 수 있는 능력으로 정의하였다.⁵⁾ 이러한 패권에 대한 시각의 변화는 패권에 대한 결정요인으로 패권자원에서 차츰 패권 행사의 중요성이 강조되는 추세로 볼 수 있다.

패권을 국제문제를 해결하는데 있어 국제사회의 동의를 구하는 과정으로 정의하는 견해는 그람시(Antonio Gramsci)의 패권(Hegemony) 개념을 원용하고 있다.⁶⁾ 그람시적 패권개념이란 사회적인 측면에서 지배자의 참여와 접촉 등의 행동을 통하여, 강제력에 의한 일방적 지배가 아닌 피지배집단의 동의에 의한 순응을 포함하는 개념이다. 이러한 개념은 킨들버거(Charles P. Kindleberger), 길핀(Robert Gilpin), 크래스너(Stephen Krasner) 등 구조주의적 실현실주의자들이 주장하는 패권국가가 공공재(public goods)를 제공함으로써 국제질서가 유지되고 모든 국가에 이익이 된다고 주장하는 패권안정론(Hegemonic stability theory)을 이론적으로 뒷받침하고 있다.⁷⁾ 이들에게 국

Civilizations-Essays (New York: Cambridge University Press, 1984), pp. 38-41; George Modelski, *Long Cycles in World Politics* (Seattle: University of Washington Press, 1987), pp. 221-227; Joshua Goldstein, *Long Cycles: Prosperity and War in the Modern Age* (New Haven: Yale University Press, 1988), p. 281; 박건영, “국제관계와 패권이론,” 오기평 편저, 앞의 책, pp. 31-57.

4) Joseph S. Nye, “Soft Power,” *Foreign Policy*, No. 80 (Fall 1990), pp. 153-171; *Idem*, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (New York: Basic Books, 1990), p. 267; *Idem*, *The Paradox of American Power*, 홍수원 역, 『제국의 패러독스』 (서울: 세종연구원, 2002), pp. 35-40.

5) Robert W. Cox, “Gramsci, Hegemony and International Relation: An Essay,” *Millennium-Journal of International Studies*, 12-2 (1983), p. 172.

6) 강문구 역, 『다시 그람시에게로』 (서울: 한울, 1992), p. 24.

7) Charles P. Kindleberger, “International Public Goods without International Government,” *American Economic Review*, 76-1 (March 1986), pp. 1-13; Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (New York: Cambridge University Press,

제질서에 있어 패권적 질서란 패권국이 압도적인 힘의 우위를 점한 상태에서 국제공공재를 자신의 부담으로 제공하는 것을 의미한다. 즉 패권국이란 월등한 물리적 강제력으로 여타 국가들을 강압적으로 지배하고 착취하는 국가가 아니라, 자신의 부담으로 공공재를 공급함으로써 여타 국가들이 자발적으로 질서에 동의하고 순응하도록 유도할 수 있는 국가를 말하며 이러한 점에서 제국과 구별된다고 보는 것이다.

패권에 관한 제 학자들의 견해를 종합해보면 그 전제 조건은 우선 안정적인 세계 질서 유지를 위해 국제공공재를 창출할 수 있어야 하며, 또 그러한 능력을 실행할 의지를 함께 가져야 한다고 요약할 수 있다. 이를 패권국이 갖추어야 할 요건으로 나누어 보면 세 가지로 나타난다.

첫째, 패권국은 우선 정치·군사적으로 안보와 같은 국제공공재를 공급할 수 있는 능력과 의지를 보유하여야 한다. 안보에 대한 능력은 단순히 자국에 한정된 방어적 군사력 측면뿐만 아니라 국제분쟁을 해결할 수 있고 또한 정치적으로도 국제적 안보를 예방하고 보장할 수 있는 국제기구의 주도를 포함한 정치·군사력을 통한 국제질서 형성에 주도적 역할을 담당하는 것을 의미한다.

둘째, 경제력을 바탕으로 한 개방 경제 체제 확립, 최혜국 원칙 준수, 국제통화 제도 확립 등과 같은 경제적 국제 공공재를 공급하여야 한다.⁸⁾ 이는 막대한 경제력의 보유와 함께 기술적인 우위를 통해 국제 자본시장을 장악하는 것과 다른 나라에 대하여 개방할 수 있는 방대한 국내 시장과 지속적인 투자자본을 보유함을 의미한다.

셋째는 가진 능력을 행사하는 지도력의 측면에서 국제적 제 가치의 분배에 있어 올바른 조정자의 역할수행이 요구된다. 이는 보편적 가치와 함께 형평성

1981), pp. 201-203; Stephen Krasner, *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983), pp. 153-156.

8) 1930년대 대공황의 원인으로 패권국이 경제적으로 국제공공재를 적절히 공급하지 못했다고 지적한 긴들버거는 패권국이 시장을 개방하고 타 국가에 대한 지속적인 투자와 대출 능력을 갖추어야 하며 국제금융위기에 최종 대부자 역할을 해야 한다고 주장했다. Charles P. Kindleberger, *The World Depression, 1929-1939* (Berkeley: University of California Press, 1973), 박명섭 역, 『대공황의 세계』 (서울: 부키, 1998), pp. 37, 305, 368-369.

과 신뢰성에 바탕을 둔 세계질서의 안정과 평화를 정착시키기 위한 노력의 일환으로 제국주의적 요소의 배제를 의미한다. 즉 국제사회에서 패권국가가 어떠한 국제적 역할을 수행하기 위해서는 국제사회의 지지와 동의가 필요한 정당성을 갖추어야 한다.

앞서 살펴본 패권에 대한 다양한 견해들에서 패권 개념의 유용성을 인정하고, 원용하기 위해서는 패권을 어떻게 정의 내리는가가 매우 중요하다. 패권 개념이 가지고 있는 포괄적인 의미 모두에 충실 하는 것이 바람직하겠지만 실제 그러한 접근은 매우 어렵고 도리어 혼란을 초래할 수 있다. 따라서 여기서는 패권안정론에서 의미하는 현실주의적 시각에서의 패권의 영향력과 함께 국제사회에 동의를 포함한 패권의 정당성 개념으로 인식하고자 한다. 이러한 정의는 국제사회에서 특정 국가가 정치, 군사, 경제 등 여타 부문에서의 우월한 경쟁력을 토대로 국제 공공재를 창출하고 보편적 가치를 확산하며, 국제 문제의 해결과정에서 다수의 피패권국의 동의에 의존한다. 그러므로 패권국이 제시하는 제도적, 규범적 가치가 국제사회에서 일반적으로 수용될 수 있거나 공유할 만한 가치를 가질 때, 국제적 지도력을 발휘할 수 있을 것이며, 보편적인 세계질서를 수립하는데 원용된다는 것을 의미한다.

이러한 패권의 개념을 바탕으로 패권국을 자임하는 국가를 분석하기 위한 세 가지 변수를 도출해 내었다. 첫째는 패권자원 측면에서의 영향력, 둘째는 패권행사에 있어서 정당성이며, 셋째는 패권의 개념정의에 추가하여 패권도전에서 나타나는 지속성이다. 패권은 구성 변수의 변화에 영향을 미치는 주변 환경 요소인 국내적 환경요인과 국제적 환경요인으로 둘러싸여 있다. 여기서 국제적 환경 요인은 패권에 대한 동의 세력과 도전세력으로 분리하여, 패권에 대한 수용성과 비수용성으로 구분하여 볼 수 있다. 이러한 환경요인은 세 가지 변수에 제각기 다른 형태와 크기의 힘을 미치게 된다.

첫째, 패권의 영향력은 경제력, 군사력과 나이(Nye)가 주장하는 연성권력(soft power)은 물론 패권 사용 의지 등을 포함한 패권자원에 대한 총체적인

변수이다. 즉 패권국으로서 유·무형적인 자원 보유에 월등한 우위를 점하고 있는가 하는 것이며, 그러한 자원을 사용하고자 하는 의지를 실제 가지고 있는가 하는 문제이다. 여기서 주목해야 할 것은 영향력의 범위이다. 패권안정론을 주장하는 구조주의적 신현실주의 학자들이 주장하는 패권의 영향력은 체제수준에서 정당성뿐만 아니라 도전세력에 대한 지속성의 개념을 일부 내포하고 있다. 즉 패권자원에 대한 평가로 한정되지 않고, 이를 통해 실제 국제질서가 어떠한 영향을 받을 것인가 하는 문제로 확대되어 있다. 그러나 여기에서는 패권안정론에서 말하는 체제 수준의 영향력보다는 낮은 수준의 패권자원 측면의 영향력으로 한정하고 있다. 보다 낮은 차원에서 나머지 변수와의 비교 수준을 동일화 하고 이를 결합하는 데 생기는 문제를 최소화 시키고자 했다. 또한 정당성과 지속성 개념을 내포한 체제 수준의 포괄적인 영향력은 이러한 단순화가 가지는 명료함에도 불구하고, 도리어 패권과 국제질서가 가지는 함수관계 설명에 한계를 가질 수밖에 없음이다. 따라서 외부 환경적인 영향 역시 국제적 환경에 의한 패권자원의 감소와 증가분 역시 무시할 수 없으나, 패권자원은 국내보유의 의미가 큰 것으로 국내적 환경에 보다 밀접한 관계를 가진다고 볼 수 있다.

둘째, 패권의 정당성⁹⁾은 패권 행사에 관한 변수로 볼 수 있다. 정당성은 다시 두 가지 측면으로 구분할 수 있는데, 하나는 행사하는 패권 당사국이 스스로 부여하는 정당성이며, 또 다른 측면은 받아들이는 여타 국가의 동의와 지지와 관련된 정당성이다. 이것은 서로 다른 문제가 아닌 동일한 문제에 대한 양면적인 평가로 정당성의 평가는 두 가지 측면에서 모두 만족되어야 한다. 정당성이 변수로서 가지는 문제점은 지극히 상대적인 개념을 내포하고 있어 객관

9) 패권을 평가하는 요소 중 하나를 정당성이라는 단어로 정확히 호칭한 학자는 흔치 않다. 그러나 그람시의 패권개념을 기초로 한 패권안정론을 주장하는 구조주의적 신현실주의 학자들과 소프트파워를 패권에 접목시킨 나이(Nye) 역시 패권행사에 있어 정당성을 중요시 하고 있는 것으로 볼 수 있다. 국내에서는 세종연구소의 홍현익 박사가 미국 패권의 핵심으로 미국의 신용도가 미국 패권의 장래를 결정하는 중요한 요소가 될 것이라고 보고 있으나 이는 경제적인 요소를 강조한 개념으로, 보다 포괄적인 정당성의 개념에 포함된 것으로 보아야 할 것이다. 세종연구소, “9.11 테러와 세계질서의 변화,” 『특별정책브리핑』 2002-05 (2002, 10), p. 25.

적인 평가가 어렵다는 것이다. 행위자의 정당성 결여뿐만 아니라 관점에 따라 정당한 행위도 상대국가의 부정적 견해로 인해 정당성을 인정받지 못하는 문제가 대두 될 수 있다. 그러나 이러한 문제점에도 불구하고 패권을 설명하고 패권과 국제질서의 안정성을 평가하는데 있어 정당성이 가지는 중요성은 어느 변수보다 더욱 높다. 따라서 정당성을 평가하기 위한 일정한 기준의 선정이 중요하며 이는 크게 신뢰성과 일관성의 개념에서 보고자 한다. 또한 이것은 패권 국가의 가치와 이익을 넘어선 보편적 가치와 이익의 차원이라는 평가 기준을 제시할 수 있다. 패권의 정당성은 자기 정당성이라는 국내적 요인도 있으나 무엇보다 국제적인 환경에 있어 패권을 인정하고 동의하는 외부의 수용성과 보다 밀접하다.

셋째, 패권의 지속성은 하나의 독립적인 변수이기보다는 영향력과 정당성의 복합적인 결과로 나타날 경우의 수가 높다. 단 여기서는 영향력과 정당성의 변화 없이도 패권도전세력이 발생할 수 있는 가능성으로 인해 패권도전 측면에서 하나의 변수로서 인정 가능하다. 이러한 지속성의 문제는 국제적 환경에서도 도전세력과 연관성을 가지는 것으로 비수용성과 보다 밀접하다. 그러나 여기서 말하는 도전세력이 기존의 패권이론에서 말하는 패권쟁취를 위한 새로운 패권국으로서의 도전만을 의미하지는 않는다. 보다 포괄적으로 직접적인 패권 지위의 도전세력뿐만 아니라, 패권국가의 패권자원을 감소시키고 정당성에 도전하는 국가와 집단을 모두 포함한다.

결론적으로 개념화한 패권의 정의와 변수 그리고 환경요인 간의 관계를 그림 2-1로 도식화할 수 있다. 즉 진정한 패권은 세 가지 변수가 모두 만족하는 'A'에 위치하여야 한다. 나머지 두 가지 변수만이 만족하는 국가에 대한 평가는 좀 더 복잡할 수 있다. 그러나 굳이 이를 정의 한다면 정당성이 결여된, 영향력과 지속성을 만족하는 'B'는 제국주의로 볼 수 있고, 영향력과 정당성만을 만족하는 'C'는 불완전한 패권국이나 다극체제 속의 선량한 강대국으로 평가할 수 있다. 'D'는 패권자원이 없다는 것으로 패권국의 어떠한 유형으로도 볼 수

없다. 삼각형은 외부환경으로 변수에 보다 많은 영향을 미치는 요소를 배치하였으나 이것이 해당 변수에만 절대적인 영향을 미치는 것은 아니다.

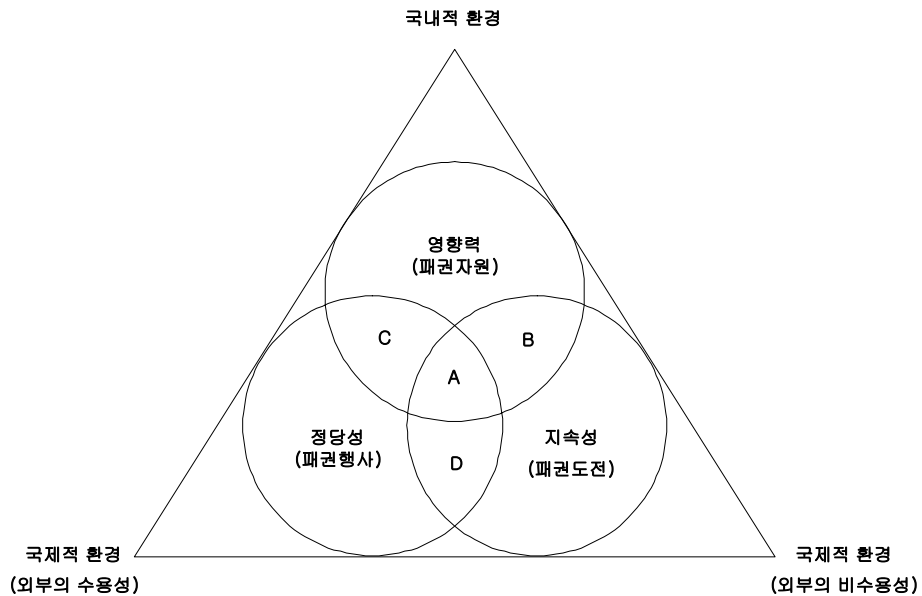


그림 2-1 : 패권의 개념

이러한 패권의 새로운 개념 정의를 통해 과연 현재 미국의 지위가 'A'에 위치한 패권국인가 하는 질문에 그렇다고 답을 하기는 어렵다. 그것은 그림 2-1의 틀 속에서만 미국의 패권적 지위를 평가하는 것은 A, B, C, D 중 하나만을 선택할 수밖에 없는 사지선다형 객관식 결정으로, 연속성이 결여되어 기존 패권개념의 한계를 벗어날 수 없음이다. 또한 패권과 국제질서의 상관관계를 평가하기는 더욱 어렵다. 미국의 패권적 지위에 대한 입체적이며 연속적인 평가를 위해서는 보다 상세하게 미국이 가진 패권적 변수를 살펴보아야 할 것이다. 이는 다음 절에서 세부적으로 서술하도록 하고, 그에 앞서 이러한 패권의 개념 정의에 따라 변수의 변화가 패권국의 지위 변화에 어떠한 영향을 미치는가를

연속적으로 살펴보고, 국제질서의 형성과 연관된 함수관계를 분석하기 위한 새로운 분석틀의 제시를 위하여 보다 상세한 이론적 접근이 필요할 것이다.

2. 패권의 이론

국제현상에 있어 특히 국제적 갈등의 원인은 개인, 사회, 국가, 국제체계 등 다양한 수준에서 찾아볼 수 있다. 그러나 패권을 둘러싼 국제적 갈등은 무엇보다 국제체계 수준에서 나타나는 힘과 밀접한 관계를 가지고 있다. 이러한 국제체계 수준의 힘을 중심으로 국제현상을 설명하는 패권 이론은 학자에 따라 다양하다. 그러나 국제현상을 분석하는 하나의 인식 틀로서 패권이론은 분석대상에 따라 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 국제체계 내에서 힘의 집중, 즉 패권을 독립변수라고 할 때, 첫 번째는 이러한 힘의 집중이 세계질서에 어떠한 영향을 미치는가 하는 것이며, 또 한 가지는 힘의 집중이 패권전쟁의 발발 가능성과 가지는 연관성에 대한 것이다. 이를 굳이 구분하여 이름을 붙이기에는 무리가 있지만 전자는 패권안정론, 후자는 패권전이론으로 구분하는 것이 합당하리라 본다.¹⁰⁾

이러한 구분은 국제 체제 수준의 힘을 중심으로 하는 기존의 패권 이론과의 차별성을 위해 앞서 제시한 패권의 3가지 변수와 무관하지 않다. 패권의 영향력과 정당성은 패권 안정론과, 패권의 지속성은 패권전이론과 보다 연관성을

10) 패권이론에 대한 일반적인 구분은 국제정치적 패권 이론과 국제경제적 패권이론으로 구분한다. 그러나 힘의 집중도와 세계경제질서의 연관성만으로는 세계질서의 주요 현상 특히 갈등에 대한 설명력이 부족하다. 따라서 여기서 패권안정론은 크래스너(Stephen Krasner)의 '패권 안정론(The Hegemonic Stability Theory)'을 포함한 킨들버거(Charles P. Kindleberger)의 '리더십 안정론(The Leadership-Stability Theory)' 등의 국제경제적 측면의 패권이론뿐만 아니라 국제정치적 측면의 패권이론으로서 국제질서 전반의 안정을 의미한다. 패권전이론으로 굳이 구분한다면 오르간스키(A.F.K. Organski)의 '세력전이론(The Power Transition Theory)', 길핀(Robert Gilpin)의 '패권과 체제변동이론', 월러스타인(Immanuel Wallerstein)의 '세계-체계 이론(The World-System Theory)', 모델스키(George Modelski)의 '장주기 이론(The Long Cycle Theory)'이 포함된다. 패권이론을 국제정치와 국제경제로 구분한 것은 박건영, 앞의 글, pp. 30-87. 참조.

가지고 있다. 패권에 대한 기존 이론을 구성하는 다양한 접근의 논리체계를 검토함으로써 패권국의 지위와 국제질서간의 관계를 이해하고, 이를 기초로 국제질서 안정과 재편문제에 대한 함의를 제시하고자 한다.

가. 패권 안정론

구조주의적 현실주의 이론인 패권안정론은 국제적 협력, 질서, 제도, 레짐이 패권국가에 의해 창출되고 유지되며, 패권국가의 쇠퇴나 소멸과 더불어 운명을 같이 한다고 본다. 즉 단일국가가 패권을 장악한 국제적 레짐이 정치군사적 측면에서 안정적이며 경제교역 측면에서도 번영을 가져다준다는 인식을 요체로 한다. 단일 패권국가가 패권적 지위를 누리는 국제적 힘의 분배를 패권체제라 하고, 이 패권체제가 개방적이고 안정된 세계경제의 운용을 가능케 한다고 본다. 즉 패권안정론에 따르면 패권국가와 그 밖의 나라들 사이에 힘의 격차가 클수록 안정도는 높아진다. 패권국가에 도전하면 엄청난 타격을 받을 것이라는 공포가 감히 패권국가에 도전하지 못하도록 억제 작용을 하기 때문이다.

패권안정론은 국제체제의 구조 - 패권구조, 즉 단극체제 - 로서 국제질서의 안정성 여부를 설명하려 했고, 또 무정부 상태를 특징으로 하는 국제체제에서 국가는 이기적이고 합리적인 행위자라라는 가정을 갖고 있기 때문에 구조적 현실주의 즉, 신현실주의에 속한다. 그러나 패권안정론은 세계질서의 규범적이고 제도적인 면의 가치를 별로 부여하고 있지 않는 왈츠의 신현실주의¹¹⁾를 확장하여 국제규범과 제도의 권위에 있어서의 변이를 포함하고자 했다는 점에서 왈츠의 신현실주의와 구별된다.

패권안정론에 속하는 대표적인 학자로는 길핀(Robert Gilpin), 킨들버거(Charles P. Kindleberger), 크래스너(Stephen Krasner), 길(Stephen Gill) 등이 있으며 공통적으로 이들은 패권의 능력과 동기가 개방적인 국제경제질서

11) Kenneth N. Waltz, *Theory of the International Politics* (New York: Random House, 1979). 이 책은 박건영 역, 『국제정치이론』(서울: 사회평론, 2000)로 번역되어 있다.

를 수립하고 유지해 나가는 필요조건이며, 패권의 쇠퇴는 패권국이 개방적 국제경제질서를 유지하려는 동기와 힘의 감소를 가져오고 따라서 국제경제질서의 폐쇄가 초래된다고 주장했다. 세부적으로 킨들버거는 국제질서의 안정을 가능하게 하는 정치적 역할과 경제적 장치를 담당하는 국가가 ‘안정자(stabilizer)’로서의 패권국가이며, 이는 단일 패권국가의 존재에 의해 이루어진다고 주장했다.¹²⁾ 나아가 길핀은 이 주장을 본격화시켜 패권체제가 자유무역을 세계적으로 확산시키고 그 결과 다른 국가들의 성장을 촉진시킴으로써 결과적으로 세계체제에 번영과 안정을 가져다준다는 것이다.¹³⁾ 길(Gill) 역시 국제 질서를 안정적인 형태로 유지하는데 패권국의 존재는 충분조건은 아닐지라도 필요조건은 된다고 역설하며, 패권국이 존재하지 않거나 쇠퇴할 경우 세계질서는 불안정하고 폐쇄적이며 비민주적 정치체제가 만연하게 되어 경제적으로는 극단적 보호주의를 취하게 된다고 주장하였다.¹⁴⁾

패권 안정론자들의 주장에 따르면 안정적인 세계질서를 유지하기 위해서는 질서를 유지할 규범적인 제도장치와 결정요인으로 패권이 요청된다. 패권국가 존재함으로써 안정된 국제 사회의 발전을 도모할 수 있고, 국제 사회의 규범들이 상대적으로 유지될 수 있다고 본다. 그러나 패권국의 어떠한 면이 개방과 질서, 그리고 협력을 가져오는가에 대하여는 두 가지로 구분된다. 하나는 패권국의 경제력에 중점을 두는 경우이고, 또 다른 경우는 패권국의 강제력에 중점을 두는 경우이다. 여기서 킨들버거, 길핀과 크래스너가 제시한 패권안정론의 차이를 찾을 수 있다. 전자의 경우 킨들버거는 패권국이란 다른 국가에게 유익한 공공재 제공을 강조하는 선의의 전제자(benevolent despot)로 보았다. 그러나 후자의 경우 길핀과 크래스너는 강제적 패권이론을 전개하고 있다. 이

12) 박명섭 역, 앞의 책, p. 24.

13) Gilpin, 1981, *op.cit.*, pp. 224-226.

14) Stephen Gill, “Group of 7,” in Joel Krieger, ed., *The Oxford Companion to Politics of the World* (New York: Oxford University Press, 1993), pp. 369-370; *Idem*, “Hegemony,” in Joel Krieger, ed., *The Oxford Companion to Politics of the World* (New York: Oxford University Press, 1993), pp. 385-386.

것은 패권국이 하위국가에 공공재 공급을 강제하거나, 공공재 공급에 세를 부과한다는 것을 말한다. 하위국가는 강제적인 공공재 공급과 과세에 대해 패권국의 지배적 힘에 의해 복종한다고 보며, 이는 실제적으로 하위국가에 이익으로 돌아가 패권국가의 정당성은 인정된다는 것이다.¹⁵⁾

패권안정론은 전후 국제정치경제를 설명하는데 크게 기여하였지만, 그에 못지않은 비판도 받았다. 패권국가는 국제질서의 공급자로서 비용을 부담한다. 그런데 그 부담을 거의 혼자서 져야 하기 때문에 과잉부담에 시달릴 수밖에 없다. 따라서 패권국가가 절대적 우위를 장기적으로 유지하기는 매우 어렵다는 것이 패권안정론이 갖는 구조적 불안 요인이다. 케네디(Paul Kennedy)는 합스부르크 왕가, 영국 등 유럽 강대국들이 쇠퇴한 원인이 제국의 과잉 확대에 있음을 실증적으로 분석, 패권국가인 미국의 미래를 비판적으로 전망한 바 있다.¹⁶⁾ 또한 패권안정론은 패권국이 안정적인 국제질서를 위한 순기능적 역할을 담당하는 안정자라고 전제하고 있다. 그러나 국제관계에서 패권국과 여타국가, 특히 저발전국과의 관계를 분석함에 있어 많은 문제점을 안고 있다. 이는 길핀이나 크래스너가 말한 강제적 패권이론이 언제나 정당성을 인정받을 수는 없다는 점을 나타내는 것이라 볼 수 있다. 패권의 강력한 영향력이 곧 정당하다는 것에 대한 명제는 설령 패권국가의 행위가 인정을 얻는다고 하더라도 여전히 부정적일 수밖에 없다. 그것은 패권국의 무한한 자원에 대한 두려움에서 오는 강제적 지지와 자국의 이익에 결부된 희망에서 오는 무임승차적 인정이 강하기 때문이다.

패권국의 존재, 즉 패권이 유지되면 국제질서는 안정적이고, 패권이 쇠퇴하면 국제질서는 불안정하다는 명제는 잘못 되었다. 단지 그럴 수도 있다는 것이 꼭 그렇게 되는 것은 아니다. 패권 안정론적인 시각에서 체제에 대한 역사적 교훈도 패권국의 존재만으로 세계질서가 안정적으로 유지되지만은 않는다

15) Gilpin, 1981, *op.cit.*, pp. 230-232; Krasner, 1983, *op.cit.*, pp. 160-163.

16) Paul Kennedy, *The Rise and Fall of Great Powers* (New York: Random House House, 1987); 폴 케네디 저, 이일수 역, 『강대국의 흥망』, (서울: 한국경제신문사, 1989).

는 것을 보여 주고 있다. 실제 패권국이 존재하지 않은 시기에도 국제질서가 안정된 시기는 많았고, 반대로 20세기 초의 외관상 안정적인 안보의 영역에서 14년 후 국제체제는 파괴되었고 전체주의의 물결이 폭발하였다. 또한 패권적인 힘의 존재는 반대세력을 불러일으켜 불안정을 가속화했다. 유럽의 나폴레옹 지배는 영국이 주도하는 반대세력의 연합을 촉진하였고, 19세기 대영제국의 지배는 독일 빌헬름 2세의 치명적 도전을 촉진하였다. 체제 수준의 기존 패권 안정론은 이러한 안정과 불안정의 변칙을 설명하지 못하고 있다.

본 논문은 패권안정론을 통해 탈냉전기 유일 초강대국인 미국을 그 어느 시기보다 강력한 패권국가로 보았을 때 미국의 존재가 과연 패권안정론의 주장처럼 국제질서의 안정만을 가져왔는가 하는 것이며, 가설에서 말했다시피 그렇지 않다면 미국이 패권안정론의 주장처럼 패권과 국제질서의 안정간의 비례적 관계를 위해서 과연 어떻게 패권을 관리해야 할 것인가에 대해 밝혀보고자 한다. 이에 대한 자세한 논의는 3장과 4장에서 하게 될 것이다.

나. 패권전이론

패권의 존재로 인해 세계 질서가 안정적으로 될 수 있다는 것이 기존 패권 안정론의 요지라면, 패권전이론은 패권이란 일정한 주기를 그리면서 반복한다는 논리이다. 패권안정론에 따라 안정적인 세계질서를 위해 필요하다는 패권국이 영원히 존재하는 것이 아니라 일정한 주기를 그리면서 교체된다는 것이다. 국제정치를 독립적이고 자율적인 것으로 간주하여, 재화의 가격, 무역, 그리고 생산의 등락 혹은 경제의 발전과 쇠퇴 등이 주기적으로 나타나면서 패권국가의 성쇠를 반영한다고 보았다.¹⁷⁾ 패권주기론에 따르면, 국제 체제에서 패권의 형성, 쇠퇴 그리고 새로운 패권의 출현 등이 일정하게 반복되고, 새로운 패권국이 등장하는 과정에서 패권전쟁이 발발한다고 주장한다.¹⁸⁾ 길핀(Robert

17) Gilpin, 1981, *op.cit.*, p. 144; 박건영, 앞의 글, pp. 40-42.

18) 폴 케네디 저, 이일수 역, 앞의 책, pp. 415-423.

Gilpin)에 의하면 세계정치는 순환되는 패권국들에 의해 주도적으로 운영되는데, 패권국의 역량 변화에 따라 국제질서도 함께 변화한다고 강조하고 있다. 그에 따르면 패권은 탄생, 성장, 그리고 쇠퇴라는 고유의 삶의 주기를 밟는다. 2차 세계대전과 같은 세계적 전쟁을 통해 탄생된 새로운 패권국은 성장기에는 월등한 군사력과 경제력을 바탕으로 국제질서를 안정적으로 운영하지만, 역량이 상대적으로 약화되는 쇠퇴기에 접어들면 종전의 위상을 유지하기 위해 악의적으로 변질되어 여타 국가들을 강압하는 경향을 보이기 마련이라는 것이다. 이러한 상황이 되면 패권의 쇠퇴를 인식한 주요 지역 패권국들의 도전으로 결국 혼돈과 전쟁의 상태가 온다는 것이 길핀의 주장이다. 길핀은 혼란과 전쟁이 궁극적으로 새로운 패권을 탄생시켜 또다시 안정된 국제질서를 가져올 수 있지만, 패권의 급격한 쇠퇴가 세계적 혼란과 전쟁을 야기 시킬 수 있다는 것도 분명히 하며 패권의 평화적 계승에 대해 비관적인 입장을 취하였다.¹⁹⁾

패권전이가 발생하는 원인은 크게 정치적인 것과 경제적인 것으로 구분된다. 골드스타인(Goldstein)과 길핀은 세계경제에서 가격이 상승할 때 갈등이 나타나고 하락하면 평화적 이었다고 주장하면서 새로운 패권국의 등장과 관련된 일련의 과정을 국제관계를 이해하는데 주요한 요인으로 간주하고 그 과정의 원인으로 경제적인 면을 지적하였다.²⁰⁾ 반면 모델스키(George Modelski)와 톰슨(William Thomson)은 세계질서의 형성과 와해과정에서 패권의 반복을 정치적인 면에 초점을 맞추었다. 어떠한 국제적 사건으로 인해 세계 질서를 형성하는 축들이 출현하게 되면 이는 곧 그 동안 합의되었던 국제레짐의 의미를 상실하게 되고, 이로 인해 세계가 무질서 하게 된다. 패권국이 부재한 국제관계에서 국력이 비등한 몇몇 국가들을 중심으로 하는 다극 체제가 출현하고, 이는 필연적으로 국가간 갈등이 발생하여 패권을 위한 세계전쟁이 주기적으로 반복된다는 것이다.²¹⁾ 보다 복합적으로 폴린스(Brian M. Pollins)는 패권의 주

19) Gilpin, 1981, *op.cit.*, p. 203; 박건영, 앞의 글, pp. 44-45.

20) Goldstein, *op.cit.*, Chapter12; Gilpin, 1981, *op.cit.*, pp. 209-210; 박건영, 앞의 글, pp. 41-42.

기를 경제력과 지도력 주기가 결합되어 나타난 것이라고 주장했다. 즉 국제 체제에 영향을 미치는 요인은 정치적 요인과 경제적 요인이 분리되어 있는 것이 아니라 복합적으로 영향을 미치고 있다.²²⁾ 패권전이를 피력하는 위의 견해들을 요약하면, 패권국이 등장했던 시기는 패권국이 부재한 시기보다 상대적으로 갈등이 적고, 갈등이 고조되는 시기에는 특정 패권이 쇠퇴하면서 패권국에 도전하는 국가들이 등장하여 세계 전쟁이 절정에 달한다고 할 수 있다.

패권전이론에 대한 비판은 근본적으로 패권전이론에서 지적하는 패권국과 패권의 정의간의 괴리에서 오는 문제점²³⁾과 구조주의 성격에 의한 국가 행위의 제한적인 설명만이 가능하다는 약점²⁴⁾을 가지고 있다. 그러나 보다 중요한

21) George Modelski & William Thomson, "Testing Cobweb Models of the Long Cycle," in George Modelski ed., *Exploring Long Cycles* (Boulder: Lynn Rienner, 1987), p. 40; 박건영, 앞의 글, pp. 52-56.

22) Brian M. Pollins, "Global Political Order, Economic Change, Armed Conflict: Coevolving Systems and the Use of Force," *American Political Science Review*, 90-1 (March 1996), pp. 103-117.

23) 패권의 정의에 따라 다르지만 패권자원과 행사를 공통분모로 할 때 19세기 영국이 패권국인 가하는 문제가 제기된다. 로즈크렌스(Rosecrance)는 19세기 영국을 세력균형상태의 여섯 강국 중 조금 더 강한 동등자들 중에 일인자로 보았고 월츠(Waltz)도 1945년 이전 국제체계를 다극체제로 보고 있다. Richard N. Rosecrance, "Long Cycle Theory and International Relation," *International Organization*, 41-2 (Spring 1987), pp. 296-301.

24) 구조주의적 이론은 구조적인 조건에 반응하여 행위자들이 어떻게 그들의 이익을 정의하는지 그리고 인식, 지식, 가치 등과 같은 정신과 아이디어가 어떻게 구조적인 조건과 국가이익의 정의와 선호를 연결하는지를 가려내지 못한다. 국제정치에서의 변동을 보다 완전하게 이해하기 위해서는 구조와 행위자간의 상호관계에 주목할 필요가 있다고 것이 구성주의자의 주장이다. 오늘날 대안으로 구성주의가 지위를 굳혀가고 있는데, 이는 *International Organization*, 52-4 (Autumn 1998)이 50주년 특집에서 구성주의를 합리주의와 함께 국제정치이론의 양대 축으로 설정한 사실에서 잘 나타난다. 구성주의에 대한 이해를 도울 수 있는 글과 책은 Alexander Wendt, "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics," *International Organization*, 46-2 (Spring 1992), pp. 391-425; Alexander Wendt, "Collective Identity Formation and the International State," *American Political Science Review*, 88-2 (June 1994), pp. 384-396; Jeffrey T. Checkel, "The Constructive Turn in International Relations Theory," *World Politics*, 50 (January 1998), pp. 324-348; Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1999); John M. Hobson, *The State and International Relations*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), pp. 145-173; 신옥희, "구성주의 국제정치이론의 의미와 한계," 『한국정치학회보』 제32집 (1998), pp. 147-168; 전제성·이근, "안보이론에 있어 구성주의와 현실주의의 만남," 1999년 12월 한국

점은 기존의 패권전이론은 평화적인 패권 이전의 가능성에 대해 상대적으로 비판적이라는 것이다.²⁵⁾ 이러한 결정론적 비판주의는 의도하지 않는 결과를 산출할 수도 있다. 실제 국제질서의 유지가 가능함에도 패권 주기에 따른 패권 전쟁을 지나치게 의식하게 만들어 문제의 해결에 있어 평화적인 대안을 인식하지 못하고 전쟁에 대비토록 유도하는 안보딜레마적인 모순에 빠지게 된다. 즉 패권전이론의 평화적 패권이전을 부정하는 결정론적 특징은 결과론적으로 세계질서가 아닌 무질서와 갈등을 조장하는 셈이다.

실제로 탈냉전기 과연 강대국 사이에 대전쟁이 사라질 수 있을 것인가 하는 논쟁에 있어서도 전쟁의 무용론과 그렇지 않음이 상호 대립하고 있다. 전쟁의 무용론은 전쟁은 국제체제의 구조 또는 역사의 힘에 의해 이루어지는 것이 아니고 희생과 함께 인간의 가치를 떨어뜨린다는 확신으로 인해 전쟁은 사라질 수 있다고 주장한다.²⁶⁾ 반면 국가 간의 군사력 분포와 그 성격이 전쟁과 평화를 좌우하는 근본적인 요소이기 때문에 탈냉전기는 냉전기보다 더 폭력적이 될 가능성이 높고, 도리어 냉전 시대를 그리워하게 될 것이라고 했다.²⁷⁾ 이러한 이분법적 주장과 대립은 지극히 편협한 시각의 결과로 보여 진다. 즉 두 가지 모두 잘못된 판단이기도 하지만 불행하게도 모두 가능성을 가지고 있다는 표현이 더 올바르다. 패권전이론의 결정주의적 비판주의의 시각에서 본다면 전쟁은 불가피하다. 그러나 그것은 패권이 가지는 변수를 충분히 고려하지 않

정치학회 연례학술회의 발표문; 김학노, “합리주의적 기능주의 비판과 구성주의적 대안 모색,” 『국가전략』 제6권 2호 (2000), pp. 50-73; 정진영, “국제정치 이론논쟁의 현황과 전망,” 『국제정치논총』 제40집 3호 (2000), pp. 5-33; 양준희, “월츠의 신현실주의에 대한 웬트의 구성주의 도전,” 『국제정치논총』 제41집 3호 (2001), pp. 25-46.

25) Jack S. Levy, "The Causes of War: Contending Theories," in Charles W. Kegley Jr. & Eugene R. Wittkopf ed., *The Global Agenda: Issues and Perspectives* (New York: McGraw-Hill, 1992), pp. 69-70.

26) John Mueller, *Retreat From Doomsday: The Obsolescence of Major War* (New York: Basic Books, 1989); *Idem*, "The Obsolescence of Major War," *Bulletin of Peace Proposals*, 21-3 (Sept. 1990), pp. 321-328.

27) John J. Mearsheimer, "Why We will soon Miss the Cold War," *The Atlantic Community Quarterly*, 266 (August 1990) pp. 35-50.

고 일차원적인 순환 모델의 결과로써, 국제관계의 현실을 설명함에 있어 지나치게 단순화시킨 체제수준의 기존 패권이론이 가지는 결정론적 사고의 모순과 설명력의 한계를 내포하고 있는 것이다. 이는 패권의 전이과정을 기존 패권이론이 가진 패권전쟁을 수반한 불안정적이고 과격한 흐름만으로 볼 수 없다는데 있다. 패권의 전이 과정은 국제정치의 현실만큼이나 복잡하고 다양하다.

패권전이론을 패권의 지속에 대한 문제로 볼 때 패권전이론의 시각에서 본 논문의 중심은 미국이 얼마나 오래 패권을 유지할 수 있는가 하는 지속가능성보다는 미국 패권의 전이과정이다. 즉 패권전이론의 주장처럼 미국의 패권이 일정하게 유지되지도, 영원하지도 않다고 한다면, 미국이 얼마나 국제질서에 최소한의 영향을 주고 사라져 가는가 하는 문제에 대한 접근이다. 앞서 제시한 패권안정론의 질문과 함께 패권전이론을 통해 미국의 패권과 국제질서의 관계를 밝히기 위해 새로운 분석틀을 제시하고자 한다.

3. 새로운 분석틀 : 패권큐브(Hegemony Cube)

이상 살펴본 패권 안정론과 패권전이론을 중심으로, 앞서 규정한 패권의 개념 정의와 세 가지 변수를 통해 새로운 분석틀인 그림 2-2 패권큐브(Hegemony Cube)를 도식화해 보았다. 패권큐브(Hegemony Cube)는 패권 안정론적인 측면에서 패권의 세 가지 변수의 변화에 따라 현재 패권국의 패권적 지위가 어디에 존재하는지를 알려주며, 이는 패권의 안정성과 더불어 국제질서의 안정성을 평가할 수 있다. 패권전이론적 측면에서는 일정한 기간동안 패권국의 연속적인 지위 변화를 다차원적이며 연속적으로 고찰해 볼 수 있고, 이를 통해 패권 전이 과정을 예측해 볼 수 있다. 이는 그림 2-1이 가지는 설명력의 결여를 보완함으로써 패권국의 지위와 변화과정이 국제질서의 안정과 어떠한 함수관계를 가지는가를 분석하는데 유용한 틀이 될 수 있을 것이다.

단 세 가지 변수를 수량화하고, 객관적인 척도에서 정확하게 비교하기가 어

럽다는 점이 있다. 패권자원에 대한 수량화에 대해서는 어느 정도 가능하다고 해도 정당성과 지속성을 의미하는 도전세력을 수량화 하는 것은 사실상 불가능하다. 그러나 이것은 다수의 패권국가에 대한 비교 모델이 아닌 단일 패권국가에 대한 상대적인 분석 모델이라는 점에서 유용성을 가진다고 본다.

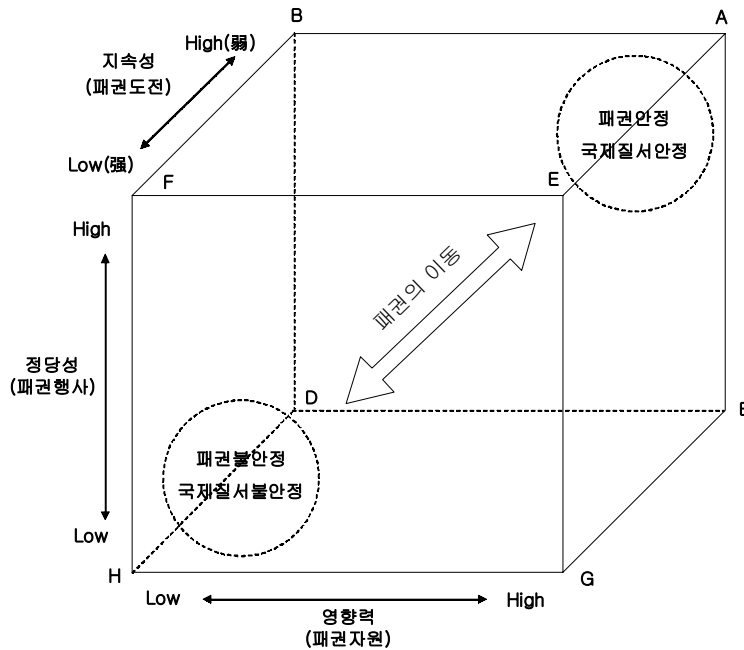


그림2-2 : 패권큐브(hegemony Cube)²⁸⁾

여기서 분명히 할 것은 그림 2-1에서 세 가지 변수를 모두 만족하는 ‘A’에 해당하는 곳을 그림 2-2 패권큐브의 한점인 ‘A’로 보는 것은 아니다. 패권큐브 자체가 그림 2-1의 변수의 공통분모인 ‘A’ 전체를 의미하며 이를 정교화 시킨 것이다. 아무리 패권국가라 할지라도 세 가지 변수가 모두 최상을 유지할 수

28) 이러한 형태는 Charles Hermann의 Crisis Cube를 참고하여 만들었다. Bruce Russett & Harvey Starr, *World Politics: The Menu for Choice*, 5th. eds., (New York: W. H. Freeman & Company, 1996), p. 234.

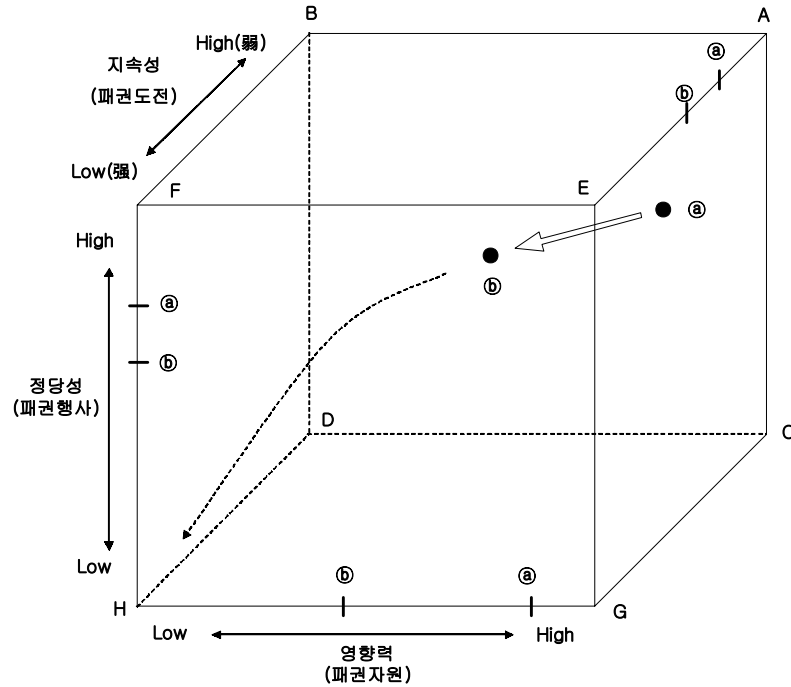
없기 때문에 패권국의 위치는 항상 패권큐브의 'A'점에 위치할 수 없고, 변수의 값에 따라 패권국의 지위는 패권큐브의 내의 임의의 한점에 위치한다. 즉 그림 2-1이 패권의 세 가지 요소의 유무라는 이분법적 선택에만 의존한데 반하여 패권큐브는 패권에 대한 평가 범위를 연속적이며 다원화하고 있다.

먼저 패권안정론적인 측면에서 그림 2-2 패권큐브(Hegemony Cube)를 보면 패권의 세 가지 변수에 따라 패권국의 현재 지위가 결정되고, 변수의 변화에 따라 패권이 강화될 수도 있고 약화될 수도 있다. 기존 패권안정론이 패권국의 존재 자체와 국제질서의 안정성을 연관하여 평가한데 반하여, 패권큐브는 패권의 세 가지 변수의 만족도에 따른 패권의 안정성과 국제질서의 안정성을 비교평가 하였다. 패권안정론적인 측면에서 보면 패권국의 지위가 그림 2-2의 'A'에 가까울수록 패권은 안정적이며 더불어 국제질서 역시 안정적이고, 'H'에 가까울수록 패권과 국제질서의 안정성은 떨어진다고 본다. 즉 이는 패권국의 존재가 국제질서의 절대적인 안정만을 보장하지는 않는다는 것을 보여주면서, 패권과 국제질서의 안정성이 가지는 함수관계를 설명하고 있다.

패권 전이론적인 측면에서 패권전이는 'A'에서 'H'로의 이동을 의미한다고 볼 수 있으나 보다 정확하게 말한다면 패권 전이는 패권큐브 내에서 패권큐브 밖으로 벗어나는 것을 의미한다. 즉 어떠한 국가가 더 이상 패권국가로서 인정받지 못한다는 것은 패권의 세 가지 변수 중 어느 하나만이라도 만족하지 못하여 그림 2-1의 'A'를 벗어나는 것이며, 곧 패권큐브의 어느 곳에도 위치하지 못함을 의미한다. 기존 패권전이론은 이 과정에서 패권전쟁을 수반한다고 보는 것이다. 여기서 우리가 한 가지 주목해야 할 것은 세 가지 변수간의 상관관계와 'A'에서 'H'로 이동과정이다. 변수의 변화는 동시에 같은 비율로 변화할 수는 없고, 동시에 일어나지도 않는다. 그러나 하나의 변화는 분명 다른 변수의 변화를 이끌어 낸다. 세 변수의 변화 순서와 변화량은 'A'에서 'H'로 이동을 기존 패권전이론이 주장하는 결정론적 순환 사이클이나 단순한 직선이 아닌 다양한 곡선으로 변화시킬 것이다. 이러한 다양한 패권 전이 곡선은 패권전이론

에서 제시하는 획일화된 순환주기를 보다 세분화 시키고 다양화시킴으로써 세계전쟁을 수반한 결정론적 사고에서 벗어날 수 있게 한다.

패권규브(Hegemony Cube)의 세 가지 변수의 변화를 통해 나타난 그림 2-3과 2-4는 패권전의 대표적인 유형 두 가지를 도식화한 것으로, 이 외에도 변수의 변화순서와 변화량에 따라 여러 유형이 나타날 수 있다.



(그림 2-3 : 영향력 감소에 따른 패권 전이 유형)

그림 2-3은 패권에 있어 영향력의 쇠퇴에서 오는 패권전이 유형으로 볼 수 있다. 이 유형은 상대적이든 절대적이든 패권국이 가지고 있는 패권자원, 즉 군사력, 경제력 등을 포함한 능력과 의지가 약해지면서 이에 따른 새로운 도전 세력이 등장하여 패권이 전이된다는 것을 보여주고 있다. 여기서 우리가 주목해야 할 것은 독립변수로서의 패권자원의 변화와 패권행사로써 정당성 그리고

지속성을 위한 도전세력과의 상관관계이다.

이 경우 정당성에 대한 평가는 여러 측면에서 추론이 가능하다. 일반적으로 패권안정론적인 측면에 본다면 패권자원의 감소는 패권행사의 정당성 역시 떨어뜨린다고 볼 수 있다. 크래스너는 국력의 분포와 국가의 이익 및 국제질서의 성격간의 관계에 대한 연역적 추론을 통해 패권안정론에 이론적 견고함을 제공했다. 크래스너는 분석단위를 국가에 두고 국제구조에서 국가가 국가이익을 추구한다는 전형적인 현실주의 시각에서 논의를 전개하면서 국제경제질서의 개방화 정도가 경제력의 국제적 분포에 따라 결정된다고 주장했다. 즉 상승기의 패권체제는 가장 개방적이며 안정된 질서가 유지되거나 쇠퇴기 패권국은 개방을 선호하지 않고 개방적 질서를 유지하는 역할을 제대로 수행하지 못하게 되며, 이는 곧 국제질서의 폐쇄와 불안으로 귀결된다는 것이다.²⁹⁾ 즉 크래스너는 국력의 분포와 패권국의 행태 및 국제질서 사이에 상승기 패권의 존재는 개방정책을 낳고 이는 개방적 국제 질서를 가능케 하며, 패권의 쇠퇴는 폐쇄정책으로 변화를 주어 국제질서의 폐쇄를 가져온다는 가설을 제시했다.

그러나 이러한 주장은 경험적으로나 이론적으로 모두 의문이 제기된다.³⁰⁾ 역사적으로 19세기말 영국과 1970년대 불어 닥친 미국의 상대적 쇠퇴에도 불구하고 개방적 국제질서는 유지되었다. 또한 쇠퇴하는 패권국의 폐쇄적 정책은 오히려 패권국의 고립과 쇠퇴의 가속화를 가져올 수 있다.³¹⁾ 즉 상승기 패권국이 개방을 선호하고 국제질서를 안정적으로 유도하며, 쇠퇴기 패권국은 폐쇄적인 정책으로 변한다는 주장에는 논리적, 경험적 근거가 없다. 크래스너가 주장한 패권자원의 약화가 패권행사에 있어 폐쇄적 경향을 가지고 온다는 가정과는 달리 패권행사는 보다 다양하며 폐쇄는 단지 한 가지 가능성일 뿐이

29) Stephen D. Krasner, "State Power and the Structure of International Trade," *World Politics*, 28-3 (1976), pp. 45-47; 박건영, 앞의 글, pp. 61-66.

30) Robert O. Keohane, "Problematic Lucidity: State Power and the Structure of International Trade," *World Politics*, 50-1 (October 1997), pp. 150-170.

31) *Ibid.*, p. 155.

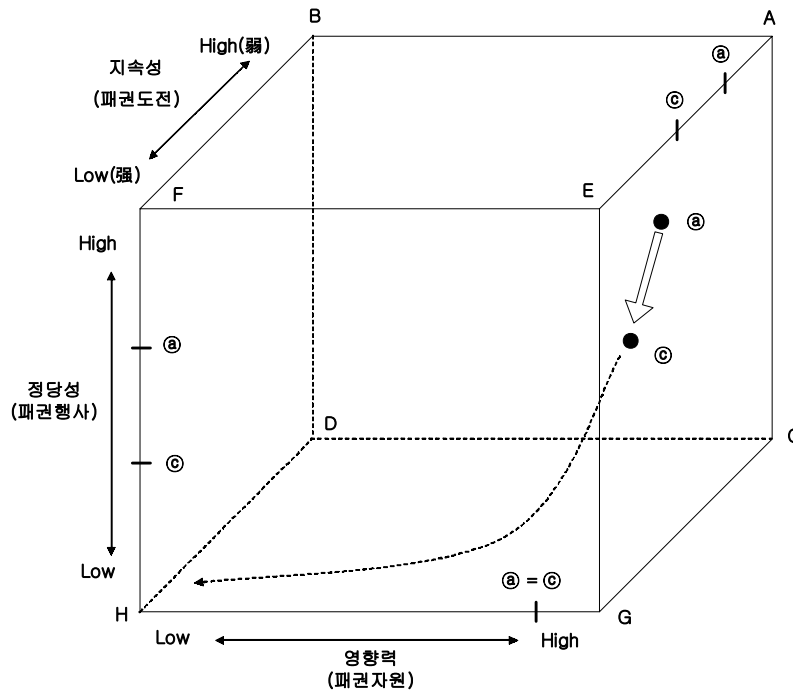
다.³²⁾ 패권국이 그들의 상대적 쇠퇴에 대하여 취할 수 있는 다양한 정책은 국내의 정치적 대결의 양상의 결과에서 나온다고 보아야 할 것이다. 이는 패권안정론자들이 분석의 단위를 국가에 두고 구조의 변화에 대해 국가가 국가이익을 확보하기 위한 전략적 대응을 한다고 상정하는데 문제의 본질이 있다. 이는 힘의 분포로 개별국가의 대응을 연역적으로 추론하는 신현실주의가 미시이론의 결함을 지니고 있는 것이다.

이처럼 패권자원의 쇠퇴가 곧 부당한 패권행사를 통한 정당성의 약화를 의미한다고 볼 수는 없다. 도리어 국제적인 지지와 인정을 획득하기 위해 보다 개방적인 정책으로 정당성을 확보하고자 할 수도 있기 때문이다. 그러나 패권자원의 쇠퇴는 곧 국제공공재의 공급이라는 패권국의 역할에 문제를 발생시킬 수밖에 없고, 이는 패권국의 패권행사에 따른 정당성과는 무관하게 새로운 도전세력을 발생시키는 요인으로 작용한다.

그럼 2-4는 패권자원의 쇠퇴 없이 패권행사의 정당성을 상실함에 따라 이루어지는 패권전이의 유형을 도식화한 것이다. 이 유형의 특징은 패권자원의 감소를 수반하지 않고도 이루어진다는 사실이다. 패권자원의 감소 없이도 패권이 약화될 수 있다는 것은 앞서 살펴본 패권안정론적인 시각에서 패권의 압도적인 영향력이 곧 국제질서의 안정과 동일한 것은 아니라는 것을 보여 주고 있다. 또한 앞서 서술 하였다시피 패권국의 패권행사의 정당성은 패권자원의 유무와 절대적인 관계를 가지고 있지 않다. 즉 패권행사의 정당성 결여는 보다 국제환경적인 문제이다. 이는 국가의 이익(interest)과 가치(value)의 문제와 연관성을 가진다. 패권국가의 패권행사 방법과 목적에 있어 과연 그것이 국제적 지지와 인정을 받을 수 있는가 하는 문제는 매우 중요하다. 패권국가의 패권행사의 정당성을 잃는다면 이는 패권자원의 감소에서 오는 도전보다 더욱

32) 길핀(Gilpin)은 이점을 인식하고 패권국이 쇠퇴에 대응하는 전략의 다양성을 상정했다. 그러나 길핀은 어떤 대응 방식이 왜 선택되었는지에 대해서는 분석하지 않았다. Robert Gilpin, *U.S. Power and the Multinational Corporation*, New York: Basic Book, 1976), pp. 63-67; *Idem*, *The Political Economy of International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1987), pp. 221-230.

거세고 과격성을 지닐 수 있다.



(그림 2-4 : 정당성 감소에 따른 패권 전이 유형)

그림 2-3과 2-4를 보다 상세하게 비교하면 흥미로운 사실을 발견할 수 있다. 두 유형에서 나타나는 변수의 변화를 비교해 보면 먼저 영향력에서 $a-b > a-c$ 으로 그림 2-3 유형이 변화가 많은 반면 정당성에서는 $a-b < a-c$ 으로 그림 2-4 유형이 변화가 크다. 마지막으로 지속성에 대해서는 두 가지 측면에서 비교하는 것이 타당하다. 지속성을 단순히 도전세력의 수적인 측면에서 변화를 살피는 것은 무의미하다. 이것은 도리어 도전세력의 도전의지와 과격성으로 평가되는 것이 올바른 것이다. 즉 도전세력에 대한 평가는 여러 가지 요인으로 인해 쉽게 평가 할 수는 없지만 그림 2-3의 a-b 유형에서 나타나기 쉬운 도전 세력은 강대국과 같이 차기패권의 지위에 도전하는 보다 직접적인

도전이며, 그림 2-4의 ㉠-㉡유형은 패권지위에 대한 직접적인 도전보다는 약소국이나 패권소외국가군에서 나타나는 비전통적인 위협으로서의 도전이 나타나기 쉽다.

이러한 다른 형태의 도전세력을 상호 비교하는 데는 문제점이 많으나 한 가지 분명한 것은 그림 2-3에서 나타나는 강대국의 도전이 패권전쟁을 야기할 가능성이 일반적인 생각과는 달리 그림 2-4 유형에서 보다 도리어 적다는 것이다. 이것은 변수의 상호 연관성 때문이다. 그림 2-3 유형은 기존 패권국가의 패권자원이 급격히 감소하여 패권국가로서 역할을 수행하지 못하고 새로운 패권국가에게 패권을 이양하는 형식을 띠기 쉽다. 영국에서 미국으로의 패권이동이 그림 2-3 영향력의 약화에 인한 패권전이와 유사한 면을 보인다. 영국은 자국의 패권이 더 이상 힘을 발휘하지 못한다고 생각하고, 자신은 유럽의 지역적 패권국으로 남기위해 미국의 패권 등극을 적극 후원하였다.³³⁾ 이 경우를 보면 패권전쟁을 경험하지 않고 패권이 이동되었다. 물론 이러한 경우 패권의 공백에 따라 혼란이 야기 될 수도 있다. 1차대전과 2차대전의 소용돌이가 있었지만 그것은 영국과 미국간의 패권전쟁으로 볼 수 없고, 패권의 공백을 노린 또 다른 세력의 도전이었다. 그것은 도리어 그림 2-3의 불완전한 유형의 일부라고 볼 수 있다. 즉 완성된 패권체제가 아닌 미완성의 패권체제에서 일어난 도전세력의 반란으로 평가될 수 있을 것이다.

반면 그림 2-4 유형의 도전은 외형적으로 패권지위에 대한 직접적인 도전이 아니라는 측면에서 그 심각성을 경시하기 쉽다. 그러나 장기적인 측면에서 보면 패권국의 정당성을 상실한 역할수행은 국제적 지지와 인정을 감소시키며 도전세력의 연합 가능성을 높이게 된다. 이러한 상황 속에 한 강대국이 패권국에 등을 돌리고 도전연합에 지도력을 발휘하며 전방에 나서게 되면, 이는 곧 양국간의 전쟁이 아닌 세계전쟁으로 비화될 가능성이 높다. 더욱이 기존 패권

33) Derek Leebaert, "US policies in the Third World: objectives, instruments and constraints," in Roy Allison & Phil Williams eds., *Superpower competition and crisis prevention in the Third World* (New York: Cambridge University Press, 1991), pp. 52-57.

국가의 패권자원이 여전히 막강하다는 것은 그만큼 패권전이 과정이 폭력을 수반할 수밖에 없다는 것을 의미하는 것이다.

그럼 2-3과 2-4의 전이 과정상 안정성과 폭력성을 비교하는 데 있어 그림 2-3의 전이 과정이 국제질서에 보다 유리하다는 것 역시 상당히 주관적인 평가일 수밖에 없다는 것은 사실이다. 동일한 전이 과정을 두고도 변수에 대한 분석에 따라 평가가 달라질 수밖에 없다. 그러나 연속적인 전이과정의 추적을 통해 국제질서의 안정을 평가하고 미래를 예측할 수 있다는 측면에서 패권큐브의 유용성을 부여하고자 한다.

위에 도식화한 두 가지 경우만으로 패권전이 과정을 모두 설명할 수는 없으며, 평가의 억지스러움에도 불구하고 현재의 위치가 패권큐브의 어느 곳이든 간에 유일 초강대국인 미국을 집어넣어 보면 무척 흥미롭다. 특히 지난 클린턴 행정부 집권 8년간 미국의 패권에 대한 세 가지 변수가 어떻게 변화하였고, 이에 따라 어떠한 전이 곡선을 그렸는가는 탈냉전기 국제질서를 평가하고 앞으로 국제질서를 예측하는데 도움이 될 것으로 보인다.

현실적으로 보아 패권이론이 얼마만큼 설명의 적실성을 가질 것 인가는 의문이다. 상호의존이 심화되고 있는 국제현실에서 그러한 전쟁과 국제적 마찰이 등장할 가능성은 희박해 지고 있다. 그러나 현재를 미국 중심의 세계질서라고 한다면 이를 형성하고 유지하는 힘은 무엇이며 변화를 가능하게 하는 새로운 세계질서를 형성하는 메커니즘은 무엇인가 하는 의문을 제기할 수 있다. 환언하면, 탈냉전기 국제질서 유지에 있어 미국의 정책을 다른 국가들이 어떻게 반응할 것인가에 대하여 의문을 가질 수 있고, 반대로 미국의 행동이 국제질서에 어떠한 영향을 미칠 것인가 하는 것이다. 결론적으로 패권체제의 목표는 패권국 중심의 안정적인 세계질서 하에서 국가간 자유로운 교류와 협조를 원하는 것이다. 패권안정론이든 패권전이론이든 패권이론은 국제질서의 규범적 메커니즘으로 국제체제에 있어 패권의 존재를 인정하면서 국제레짐의 제도가 정착될 수 있다고 보며, 여러 의문과 비판에도 불구하고 탈냉전기 국제체제를 예측하

는 이론적 분석 방법으로 패권이론의 일부는 유용하다고 볼 수 있다. 이는 불확실성을 전제로 하고 있는 국제 관계를 감안한다면 그러한 개연성은 열려있기 때문이다. 따라서 패권큐브는 기존 패권 이론을 부정하는 것이 아니라 도리어 패권이론을 정교화하고 세련화 하려는 노력이다.

第2節 미국 패권의 이론적 고찰

탈냉전기 유일 초강대국인 미국을 앞서 개념화한 새로운 패권의 정의와 분석틀로 연구하기 위해서는 우선 제시한 변수를 통하여 미국이 과연 패권국가인가, 즉 새로운 분석틀인 패권큐브 안에 존재하는가 하는 것을 살펴보아야 할 것이다. 이를 위해서 먼저 미국이 주장하는 패권의 이론적 근거를 살펴봄으로써 변수인 정당성 가운데 자신 스스로가 주장하고, 부여한 정당성에 대해 살펴볼 것이다. 이어 패권자원에 있어 영향력과 패권행사의 정당성 그리고 패권유지의 지속성에 대하여 기존 연구들 간의 논쟁과 실제 분석을 통해 미국의 패권을 평가하고자 한다.

1. 미국 패권의 이론적 근거

미국은 평화와 안정이 미국과 세계의 번영에 기여한다는 국제공공재 이론과 민주평화론에 토대를 두고 패권의 근간을 형성했다. 이것은 패권자원의 행사에 있어 스스로에게 정당성을 부여하는 근거가 되고 있고, 미국의 패권적 의지의 표명으로 볼 때 미국을 패권국가로 볼 수 있는 하나의 요건을 갖춘 셈이다. 그러나 이러한 이념적 정당성은 근본적인 문제에 대한 비판과 함께 전통적인 기반이 흔들리고 있다.

가. 국제공공재 이론

국제정치 레짐이라고 하는 것은 어떤 특정한 쟁점 영역에 관하여 관계국 또는 관계행위자들이 명시적인 일련의 원칙이나 규범, 혹은 정책 결정과정들에 의하여 일정한 기대의 범주를 유지하고 있는 체계라고 할 수 있다. 탈냉전 이후 미국은 제한된 자유시장 경제체제라고 하는 새로운 경제질서 레짐을 유지하고 확산시키고자 하는 의지를 가지고 있다. 즉 미국은 이러한 국제 레짐을 유지할 수 있는 능력과 의지를 가지고 있으며 자신의 힘과 영향력을 발휘하여 우방국들로 하여금 이러한 정책을 지지하도록 요구하고 있다. 소련의 붕괴 이후 전 세계는 시장경제질서에 대한 보편적인 동의가 이루어졌으며 모든 국가들의 공동이익에 대한 합의가 이루어 졌다. 이는 미국이라는 강력한 패권국이 이를 지지하는 상황에서 시장경제질서의 확산은 곧 미국과 전체 구성국들에게 공동 이익을 가져다주고 있다는 것으로 흔히 패권은총으로 요약된다.³⁴⁾

미국이 강조하는 제한된 자유시장체제의 중요한 도구로서의 민주주의와 시장경제 질서, 인도주의 등이 바로 중요한 국제공공재이며 이것들은 모든 국가에게 이익을 제공한다는 것이 이론의 핵심이다.³⁵⁾ 그러나 이러한 공공재로부터 얻게 되는 이익의 크기는 선진자본국에게 엄청난 이익을 가져다주는 반면 약소국이나 빈곤국은 최소한의 이익만이 돌아가거나 실질적인 이익을 기대할 수가 없다. 이에 대해 물론 여기에 확보되는 안보와 평화 등의 공공재는 처음에는 패권국의 이익을 위해 필요한 것으로 시작되지만 곧 전 세계 국가들의 이익을 증진시켜주며 공공재에 무임승차했던 약소국의 이익에도 기여한다. 따라서 약소국을 포함하여 전 세계 국가들에 의해 지지를 받을 때 이러한 국제 공공재의 효용은 극대화 된다고 주장한다. 이러한 공공재화에 대한 공동의 가치 인식은 패권국가가 그 패권의 정당성을 구성국 모두로부터 인정받고 수용

34) 윤영관, “패권국가와 국제정치경제질서,” 이상우·하영선 공편, 『현대국제정치학』 (서울: 나남, 1994), pp. 268-276.

35) 패권국가가 선호하는 국제레짐은 민주주의와 자유시장경제 질서가 중심인 국제정치경제레짐으로 보고 있다. Gilpin, 1987, *op. cit.*, p. 72.

하는 것을 의미한다.³⁶⁾ 그러나 미국이 추구하는 전략의 이면에 깔린 국제공공체는 인정과 수용이 선행된 것이 아니라 강요와 자기 정당화적 측면이 강하다. 국력이 극도로 열세에 있는 국가들은 우월한 국가에 비하여 과급효과와 역류효과에 의해 빈익빈 부익부 현상을 초래하여 강대국에 종속되기 쉽다. 즉 이로 인해 누리게 될 혜택은 여전히 미국의 몫이기 때문이다.

나. 민주평화론

미국의 패권 은총론의 궁극적인 기초는 미국의 민주주의다. 미국의 세계전략에 있어 개입정책은 바로 민주평화론에 이론적 기반을 두고 있다. 민주주의 정부가 수립되면 폭력을 수반하는 분쟁과 정책이 감소한다는 가설이다.³⁷⁾ 이는 크게 두 가지로 첫째, 민주주의 국가들은 서로 간에 싸우는 일이 거의 없으며, 둘째 이러한 민주적 평화는 민주주의 정치질서가 갖는 특성들 때문이라고 주장한다. 민주적 평화'의 명제는 칸트가 제기한 고전적 명제라고 할 수 있다. 실제 세계적으로 민주주의 정치질서가 확장된 이후 민주평화의 명제는 1980년대 들어서 부분적으로 이루어지기 시작했다. 마이클 도일(Michael Doyle)은 민주적 국가들의 자유주의 정치이념은 다른 민주적 국가들과의 관계에서는 매우 성숙한 평화 지향적 외교형태를 보였으며, 반면에 비민주적 성격을 지닌 국가들과의 관계에서는 지나치게 공격적인 이데올로기적 외교를 펴거나 또는 그 반대로 응당해야 할 행동들을 회피함으로써 갈등과 전쟁을 유발하는 경향이 있었다고 지적했다.³⁸⁾

36) Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984), p. 73.

37) 미국이 민주주의의 세계적 확산을 계속 추진해야 한다고 하는 주장과 이에 대한 반론은 Strobe Talbott, "Democracy and the National Interest," *Foreign Affairs*, 75-6 (Nov./Dec. 1996), pp. 47-63; John L. Harper, "The Dream of Democratic Peace," *Foreign Affairs*, 76-3 (May/June 1997), pp. 117-121.

38) Michael Doyle, "Liberalism and World Politics," *American Political Science Review*, 80-4 (December 1986), pp. 1151-1169.

현실주의자들은 특히 길핀의 패권안정론에서 잘 드러나는 것처럼 패권국가
 가 교체되는 상황에서는 전쟁이 거의 불가피하는 즉, 국제질서변동은 폭력적
 성격을 띤다는 비관적 결론을 내리는 경향이 있다. 이와 달리 도일은 쇠퇴하는
 패권국가 새로이 떠오르는 패권국이 다같이 민주적 국가들인 경우에는 그 나
 라들 간에 전쟁을 통하지 않는 평화적 이행이 가능하다는 면에서도 민주적 평
 화는 현실적 근거가 있다고 주장했다. 영국의 패권에서 미국의 패권으로 변화
 되는 과정에서는 폭력이 개입하지 않았다는 점을 그 증거로 들었다. 그러나 민
 주적 평화론이 국제정치이론의 핵심적 논점으로 등장한 것은 1990년대에 들어
 서 브루스 러셋(Bruce Russett)의 ‘민주적 평화의 장악: 탈냉전시대를 위한 원
 칩’을 계기로 해서였다.³⁹⁾ 이 저서에서 러셋은 먼저 민주적 평화가 현실 역사
 에서 하나의 사실로서 확인되어왔다고 주장하였다.

민주평화론이 1990년대에 본격적으로 등장하게 된 것은 크게 보아 두 가지
 의 상황 변화에 기인한 것이라고 생각할 수 있다. 한 가지는 소련권의 붕괴로
 소련과 동구권이 서구자유주의 정치질서로 이행하여가는 과정에 있는 것으로
 인식됨에 따라 민주적 평화의 현실적 적실성이 이론적 관심의 중심이 될 수
 있었다. 또 다른 하나는 1980년대 중후반 이후 확산된 것으로 보인 제3세계
 국가들 내부의 민주주의 정치질서로의 이행이었다.

민주평화론에 대한 이론적 반론도 만만치 않게 등장했다.⁴⁰⁾ 이는 크게 두

39) 러셋(Russett)은 민주평화론의 근거를 문화 규범적 모델(cultural normative model), 구조적
 제도적 모델(structural institutional)로 나누어 설명하고 있다. Bruce Russett, *Grasping the
 Democratic Peace: Principles for a Post Cold War World* (Princeton: Princeton
 University Press, 1993), pp. 24-42.

40) 국제사회에 있어서의 민주주의의 역할과 그 한계에 대해서는 James Mayall,
 “Democracy and international society,” *International Affairs*, 76-1 (January 2000),
 pp. 61-75; 서구의 문명은 지구상의 다양한 문명들 중의 하나이지 보편적인 것이 절대
 아니라는 주장은 Samuel P. Huntington, “The West, Unique, not Universal,” *Foreign
 Affairs*, 75-6 (Nov./Dec. 1996), pp. 28-46; 한편 최근에는 소위 비자유적 민주주의
 (Illiberal Democracy)가 논란이 되고 있다. 비록 민주주의국가의 숫자가 늘고는 있지만,
 형식적으로는 민주주의 국가라 하더라도 실제적으로는 권력자가 헌법상의 권한을 남용하
 는 “비자유적 민주주의”가 많이 있음을 폭로하고 있으며 이를 막기 위해서는 엄격한 헌법
 상의 장치가 필요하다고 주장하는 논문으로는 Fareed Zakaria, “The Rise of Illiberal

가지로 첫째, 민주적 평화란 통계학적으로 무의미하며, 둘째, 민주주의 국가들 간의 전쟁의 부재는 다른 요인들로 설명할 수 있다는 것이다.⁴¹⁾ 또 전쟁과 민주주의 개념을 어떻게 설정하느냐에 따라, 특정시점, 특정 국가의 정치질서를 민주주의로 평가할 수 있는가의 여부에 따라, 결론이 크게 달라질 수 있음을 지적하였다. 더 나아가 관련 국가들의 정치인들이 상대방의 정치질서를 자기들과 같은 민주적 국가들이라고 또는 비민주적 국가들이라고 인식하는 것은 객관적으로 일정한 것이 아니고 상당한 주관성을 떨 수밖에 없음을 지적한다.

그렇다면 과연 실제로 미국이 스스로가 주장하는 국제공공재 이론과 민주평화론을 실현 시킬 수 있는 능력과 정당한 전략을 가지고 있는지를 살펴보아야 할 것이다.

2. 미국 패권의 영향력

탈냉전기 미국이 세계 제일의 유일 초강대국임에는 분명하다. 그러나 미국의 패권에 대해 일부 학자들은 미국의 우월한 지위가 소련의 붕괴에 따른 어부지리에 불과하기 때문에 단극적 상황은 단명에 끝날 것이라고 예측하고, 이를 대비하여 미국의 내부적 힘의 관리와 국제문제에 대한 선택적 개입을 주장했다.⁴²⁾ 또한 1970년대 이후 미국은 쇠퇴중이며 지난 30년 미국의 패권을 가

Democracy,” *Foreign Affairs*, 76-6 (Nov./Dec. 1997), pp. 22-43.

41) 비민주국가간의 전쟁 발생 가능성이 민주주의 국가간의 전쟁보다 약 4배 가량 높다는 연구가 있으나 이에 대해서는 통계상의 기본적 인식의 오류라는 비판이다. 즉 2차대전 이후에는 민주주의 국가 자체가 적어 상호 전쟁이 어려웠고, 2차 대전 이후에는 미소 양극으로 나뉘어 진영내 생존을 위한 단결이 우선되어 전쟁 횟수가 적었다고 보는 시각이다. Stuart Bremer, “Dangerous Dyads: Conditions Affecting the Likelihood of Interstate War, 1816-1965,” *Journal of Conflict Resolution*, 36-2 (June 1992), p. 329; Bruce Bueno de Mesquita & David Lalman, *War and Reason : Domestic and International Imperatives*, (New Haven: Yale University Press, 1992), p. 148.

42) Charles Krauthammer, “The Unipolar Moment,” *Foreign Affairs*, 70-1 (Winter 1990/91), pp. 23-33; Christopher Layne, “The Unipolar Illusion: Way New Great Power will Arise,” *International Security*, 17-4 (Spring 1993), pp. 5-51; Charles A.

능케 했던 경제, 정치, 군사적 요소가 지금 미국의 쇠퇴를 야기하는 원인으로 의지나 노력의 부족이 아닌 진정한 힘의 부족에서 오는 쇠퇴라는 것이다.⁴³⁾

한편 또 다른 시각에서는 미국의 힘은 절대적이기 때문에 단극적 상황은 단극화 시대로 변화하여 오랜 기간 지속될 것이라고 보고 있다.⁴⁴⁾ 현재 미국이 가지고 있는 국제무대에서의 위상과 경제, 정치, 군사, 문화, 체육 등 모든 제반 영역에서 영향력을 단연 패권자로서의 지위로 보는 것이다.⁴⁵⁾

우선 군사적 능력으로 볼 때 소련의 붕괴 및 러시아의 시장경제체제 이행으로 직접적 안보 위협이 소멸함에 따라 전 세계 분쟁 지역에 군사력을 투입할 수 있는 유일국가이며, 전 세계 각지에 25만 이상의 미군을 전진 배치하고 있다.⁴⁶⁾ 또한 세계무기시장의 35% 이상을 점유하고 국가별 선별적 수출로 제 3세계 국가를 통제하고 있다. 더구나 CIA, 국가안보국(NSA), 국가정찰국(NRO)을 통한 방대한 정보와 군사정보위성 등의 첨단 기술을 이용한 미래의 사이버전쟁 능력은 미국의 패권적 지위의 연장을 더욱 가능케 하고 있다.⁴⁷⁾

Kupchan, "After Pax Americana: Benign Power, Regional Integration, and the Sources of a stable Multipolarity," *International Security*, 23-2 (Fall 1998), pp. 40-79.

43) 또한 9.11은 이미 진행중인 쇠퇴를 가속화 시켰을 뿐이며 테러 이후 부시정부의 확신에 찬 위대한 승리 주입은 잘못된 상황판단이라고 주장했다. Immanuel Wallerstein, "Eagle Has Crash landed," *Foreign Policy*, No. 131 (Jul/Aug 2002), pp. 60-68.

44) G. John Ikenberry, "Institution, Strategic Restraint, and the Persistence of American Postwar Order," *International Security*, 23-3 (Winter 1998/99), pp. 43-78; William Wohlforth, "The Stability of a Unipolar World," *International Security*, 24-1 (Summer 1999), pp. 5-41; Stephen G. Brooks & William C. Wohlforth, "American Primacy in Perspective," *Foreign Affairs*, 81-4 (July/August 2002), pp. 20-33.

45) Bob Catley, "Hegemonic America: The Benign Superpower?," *Contemporary Southeast Asia*, 18-4 (March 1997), pp. 394-397.

46) 1989년 51만여명에서 크게 감소하였지만 여전히 2001년말을 기준으로 해외에 주둔하고 있는 미군은 총 255,065명(전체 1,384,812명의 약18%에 해당)으로 유럽에 118,149명, 주한미군 37,972명을 포함해 동아시아와 태평양에 90,822명, 그리고 중동과 북아프리카에 26,172명이 주둔해 있다. 군별로는 육군이 103,104명, 해군이 58,140명, 해병대가 30,588명, 공군이 63,233명이다. 미국방부 자료, "세계의 미군 병력," 『동아일보』, 2002. 10. 18.

47) 미국은 1만 5천명 이상의 직원이 매년 40억 달러를 지출하면서 지구상의 모든 정보를 감청, 수집, 분석하고 국가정찰국(National Reconnaissance Office)은 한해 70억 달러의 예산을 쓰

이러한 방대한 정보를 바탕으로 국제정치적으로는 UN에서 거부권을 가진 상임이사국이면서도 NATO와 수많은 양자, 다자 동맹을 통한 영향력을 이용하여 국제정치를 주도하고 있다.

경제적 능력에 있어서도 21세기 역시 미국의 세기라는 자신감과 낙관론이 확산되어 있다. 미국 경제는 90년대 세계경제의 격변 속에서 미국경제만이 92년 이후 10여년간 지속적 성장을 유지하고 있고, 그린스펀(Alan Greenspan) 미연방준비은행 이사회 의장은 “미국경제는 현재 prosperity oasis에 있다”는 말로 최근 미국경제의 호황을 표현할 만큼 90년대 말 최근 3년간 4%대의 고성장, 1~2%대의 저물가, 4%선의 저실업률을 보여줌으로써 기존 경제학이론으로 설명하기 힘든 호황을 구가하고 있다.⁴⁸⁾

미국의 경우 다른 국가들이 적응하기 힘든 새로운 질서를 창출할 수 있는 패권국 유일의 힘을 과시하며 질서의 다양성이 추구되고 있다. 지식기반산업의 중요성을 미국을 제외한 그 밖의 경제열강들이 인식하고 있음에도 불구하고 뚜렷한 성과를 내지는 못하고 있다. 국제경제질서 역시 국제통화기금(IMF), 세계은행(IBRD)을 양축으로 미국이 현재까지는 사실상 주도권을 행사하고 있다. 통화패권의 경우 달러화를 대체할 유력 통화가 존재한다 해도 변화에는 상당한 시간이 필요한데 현재 그러한 국제통화는 존재하지 않는다.⁴⁹⁾ 전후 국제무역질서를 주도했던 미국이 서유럽의 시장통합을 통해 도전받을 기미를 보이

면서 첩보위성을 제작 관리한다. 송문홍, “미 국가안보국(NSA)의 비밀,” 『신동아』, 1997. 9, pp. 208-225.

48) Mortimer B. Zuckerman, “A Second American Century,” *Foreign Affairs*, 77-3 (May/June 1998), pp. 18-31.

49) 세계 총외환 시장의 통화 거래에 있어 달러화의 비율은 1992년 41%에서 1998년에는 43.5%로 증가했고, 총 4,500억 달러의 현금 중 3분의 2인 3,000억 달러가 미국 밖에서 움직이고 있다. 또한 1996년 기준 대외 분드 발행의 75%, 공식적인 외환 보유의 64%, 그리고 유럽 통화 계정의 45%가 달러화로 기입되어 있고 세계 증권 발행의 절반 이상이 달러화로 발행되는 것은 명실공히 달러화가 국제통화로서 유지될 것이라는 사실을 보여주고 있다. George S. Tavlas, “The International use of Currencies: The U.S. Dollar and the Euro,” *Finance and Development*, 35-2 (June 1998), pp. 30-34; BIS, 69th Annual Report (Basle: BIS Monetary & Economic Dept., June 7, 1999), pp. 131-132.

자 미국은 지역주의를 그들에게 유리한 방향으로 활용하는 기민한 대응을 보여줬다. 그 결과가 북미자유무역지대의 출범이고 나아가 아·태 경제협력체의 강화였다. 따라서 GATT를 대신하여 WTO를 출범시키며 다자주의의 사장(死藏)을 막고 이를 미국에 유리하도록 재정비 및 출범시켜 다자주의가 미국의 국익에 유리한 방향으로 발전하도록 유도하였다. 그리고 1980년대 이후 미국이 줄기차게 추진하여 왔던 쌍무주의도 현재까지 포기하지 않고 있다. 중요 국가들의 특정 사안과 관련된 문제가 발생할시, 쌍무적인 수준의 문제해결을 지향하고 있는 것이다. 결국 국제무역체제에 붙어 닳치는 일종의 다원화 현상을 미국이 선점하여 새로운 국제무역질서를 창출함으로써 국제무역에 여전히 가장 강력한 영향력을 행사하고 있는 것이다.

패권의 지위와 지속의 객관적인 평가 지표로 군사력, 경제력 외에 나이(Joseph S. Nye)가 주장하는 연성권력(soft power)은 그 범위가 방대하며 변화무상하다. 나이가 주장하는 연성권력은 크게 4가지로 구분되는데 첫 번째는 미국이 가진 자유, 인권, 민주주의라는 보편적인 가치이며 둘째는 교육, 셋째는 문화, 넷째는 국제기구에서의 영향력을 들고 있다.⁵⁰⁾ 그러나 나이(Nye)가 제시한 연성권력의 강화는 미국의 패권에 부작용으로 작용할 수 있다. 민주주의라는 보편적 가치에 따른 솔선수범으로 다른 나라에 존경을 유도하여야 한다는 것에 대한 비판은 후술할 정당성의 논의에서 충분히 이야기 될 것이다. 교육의 확산 역시 미국에서 공부한 학생들이 모두 친미성향은 아니며 도리어 반미주의 성향이 강한 경우가 많다는 사실에 주목할 필요가 있다. 문화의 확산은 보다 현실적인 문제로 미국 대중문화의 무분별한 확산에 대한 우려의 목소리가 높다. 국제기구에 있어서도 다자주의적인 성격을 무시하고 일방주의적 요구로 인해 나이의 주장은 한계를 보인다고 하겠다.

추가적으로 미국 국내적 요소로 일각에서는 미국 대통령의 권위가 예전 같지 않다는 우려의 목소리도 있다.⁵¹⁾ 또한 미국의 외교정책의 실패는 대통령

50) Nye, "Soft Power," *op. cit.*

51) 미국 대통령 권위 약화의 원인으로 의회, 대법원의 역할 확대, 여론, 방대한 백악관 보좌진과

권한의 약화에서 초래된다고 주장한다.⁵²⁾ 실제 상원에 촉구한 CTBT(포괄적 핵실험 금지조약)의 비준실패⁵³⁾는 클린턴 행정부의 굴욕적 사건이었고 클린턴 행정부 기간 중에 미국의 초당적 외교정책 전통은 사망했는가하는 질문을 던지며 통합된 외교정책의 중요성 강조하고 있다.⁵⁴⁾ 그러나 이것은 선거를 통해 검증받아야 하는 국가에서 보여 지는 마땅한 현상이자 단순하고 명백한 한계일 뿐이다. 반면 여론 조사에서 대다수 미국인들이 국제주의 외교정책을 선호함으로써 패권국가로서의 의지는 그 능력만큼이나 지속적인 것으로 보인다.⁵⁵⁾

이제까지 미국 패권적 지위를 패권자원에 있어 영향력에 한정시켜 고찰하였다. 결과적으로 미국 패권자원을 바탕으로 한 영향력은 패권국가로의 지위를 인정받기에 충분한 것으로 보인다. 앞서 살펴본 바와 같이 실제로 탈냉전기 미국이 가진 패권자원을 바탕으로 한 국제질서에 대한 영향력은 가히 無所不爲에 가깝다고 하겠다. 그러나 패권국가와 그 밖의 나라들 사이에 힘의 격차가 클수록 안정도는 높아진다는 패권안정론의 주장에도 불구하고 국제질서가 불안정한 모습을 보이는 것은 무엇 때문인가 하는 의문을 가져볼 수 있다. 이것은 패권이 단순히 힘만으로 정의될 수 없음을 증명하는 것이다.

국제공공재 이론과 민주평화론을 이론적 기반으로 미국의 평화와 안정이

소련이라는 적의 소멸 등의 외부적인 환경요인을 들고 있다. Richard E. Neustadt, "The Weakening White House," *British Journal of Political Science*, 31-1 (January 2001), pp. 1-11.

52) Sebastian Mallaby, "The Bullied Pulpit: A Weak Chief Executive Makes Worse Foreign Policy," *Foreign Affairs*, 79-1 (Jan./Feb. 2000), pp. 2-8.

53) 표결결과 민주당 의원 45명 전원 등 48명만이 찬성하고 51명이 반대하여 비준에 필요한 상원의원 정족수 67명에 크게 못 미쳤다.(야당인 공화당의 반대). 이서향, "미국상원의 CTBT 부결과 핵확산방지," 『정세와 정책』 제12호 (세종연구소, 1999년 12월).

54) John J. Hamre, "Redefining Bipartisanship," *The Washington Quarterly*, 24-2 (Spring 2001), pp. 131-136.

55) 시카고 협회가 1998년 후반에 조사한 결과 61%의 투표자가 "우리가 국제사건에 능동적으로 대처하는 것이 국가의 장래를 위해 최선이다."라고 동의했고 갤럽에 의한 조사로 클린턴 행정부시 세르비아에 대한 공중폭격지지는 항상 50% 이상을 유지했다. James M. Lindsay, "Looking for Leadership: Domestic politics and foreign policy," *Brookings Review*, 18-1 (Winter 2000), pp. 40-43.

미국과 전 세계의 번영에 기여하며, 국제 질서의 평화와 안정을 유지시키는 역할을 주장하는 미국 행정부의 이론적 합리화는 미국의 실제 정책과 국제적 행동에서 괴리를 보이고 있다. 또한 많은 자유재량을 가진 미국은 국제무대에서 자신의 책임을 감소시키려고 하는 반면, 공동의 이익 증진보다는 미국의 이익을 노골적으로 추구하는 양상을 보이고 있다.⁵⁶⁾ 따라서 미국의 패권 영향력뿐만 아니라 패권의 또 다른 변수에 대한 고찰은 패권 영향력으로 설명할 수 없는 패권 체제 내 불안정 요인을 밝혀내는데 도움이 될 것이다.

3. 미국 패권의 정당성

기존 미국 패권에 대한 논쟁은 패권자원에 바탕을 둔 지속 여부에 초점을 맞추었다. 그러나 미국이 1998년 12월 이라크를 공격한데서 볼 수 있듯이, 미국이 지역 갈등을 자신의 이익을 위해 이용함으로써 국제질서를 주도할 명분을 상실하였다고 할 수 있다. 이처럼 미국은 국제질서를 유지하는데 있어서 새로운 국제체제의 창출을 통하여 간접적으로 주도하기보다는 직접 군사력에 호소함으로써 미국의 패권은 정당성이 크게 손상되었다고 할 수 있다.⁵⁷⁾ 이처럼 정당성에 대한 논쟁을 제기하는 것은 미국 세계전략의 이론적 근거가 되는 민주평화론과 국제공공재 이론에도 불구하고 지구상의 유일 패권 국가인 미국의 독주가 국제정치에 미치는 부정적 영향을 우려하기 때문이다.

미국은 혹은 현대 사학자들은 미국의 역할에 대해 4가지 유형으로 정당성을 부여하고 있다.⁵⁸⁾ 첫째는 세력균형자적 역할로 1,2차 세계대전에 독일과 일

56) Lawrence Freedman, "International Security: Changing Targets," *Foreign Policy*, No. 110 (Spring 1998), pp. 61-62.

57) 홍현익, "미국의 이라크 공습의 의미," 『정세와 정책』 99-1 (성남:세종연구소, 1999), pp. 18-22.

58) Theodore J. Lowi and Benjamin Ginsberg, *American Government: Freedom and Power*, 2nd ed. (New York: W.W. Norton & Company, 1992), pp. 357-361. 이삼성,

본의 패권 장악 의도를 봉쇄한 전 지구적 또는 지역적 차원의 패권국가 등장
을 견제한 역할이다. 둘째는 경제팽창주의와 세계경제질서를 위한 역할로써 원
료 및 시장 확보와 자본주의 경제체제의 확산에 기여했다는 견해이다. 세 번째
는 나폴레옹의 역할로 미국이 세계에 있어 정치적 자유민주주의의 발전소라는
것이다. 즉 필리핀 마르코스, 파나마 노리에가, 니카라과 산디니스타 축출과 같
이 타 국가에 대한 민주주의의 확산과 진보적인 정치 변화를 촉진시켰다는 것
이다. 네 번째는 신성동맹의 역할을 강조한다. 이는 기존 질서 유지와 반체제
민중세력 억제를 위한 개입주의로써 UN, IMF, NATO 등과 기타 양자동맹을
통한 동맹 네트워크 구성 정책을 포함한다.

그러나 미국의 역할에 대한 자기 정당화는 많은 비판을 받고 있다.⁵⁹⁾ 세
력균형에 대한 역할은 균형이 아닌 우월성을 추구하는 세력균형 파괴로 전략
하기 쉬우며,⁶⁰⁾ 실제 독일과 일본의 패권 좌절과 함께 미국은 스스로 패권국
가로 부상했다. 미국의 군비와 전략은 세력균형 차원이 아닌 패권적 지위의 수
준이다. 또한 경제를 통한 세계지배와 미국기업의 이윤확대에 우선순위 부여를
부여하고 있다는 측면에서 국제공공재 이론의 기반에도 불구하고 이 역시 완
전한 정당성을 부여 받기는 어렵다. 민주주의 확산은 좋은 의도에도 불구하고
경제적 전략적 이익 추구에 부차적 목표로 전략하는 모습을 보여주고 있다. 미
국의 이익 추구에 있어 해당 민족 또는 국가의 진보와 민족주의 억압을 자행
하는 모습을 보였기 때문이었다.⁶¹⁾

반면 미국이 주도하는 신성동맹의 역할에 대해서는 역할 자체는 인정하면
서도 정당성을 부여하기 어렵다. 미국이 내세우는 민주주의 확산의 역할이 오

『세계와 미국 : 20세기의 반성과 21세기의 전망』 (서울: 한길사, 2001), p. 22에서 재인용.

59) *Ibid.*, pp. 23-40.

60) Hans Morgenthau, *Politics Among Nations : The Struggle for Power and Peace*,
Revised by Kenneth W. Thompson, 6th ed. (New York: McGraw-Hill, 1985), pp.
227-233.

61) 대표적인 사례에 대한 비판적인 시각은 이삼성, 『20세기의 문명과 야만』 (서울: 한길사,
1998); 이삼성, 2001, 앞의 책 내용 참조.

히려 부도덕한 신성동맹의 역할과 유사하기 때문이다. 탈냉전기 미국의 대외전략을 19세기 영국의 균형자적 역할보다는 국가간의 유대관리를 통한 비스마르크식 질서주도자 역할로 평가한 것⁶²⁾ 역시 신성동맹의 역할과 동일한 시각에서이다. 그러나 미국의 전략과 비스마르크의 전략에는 공통점보다는 기본적으로 차이점이 존재한다. 절대적 수치가 아니더라도 우선 주변국가와 비교해 패권자원의 상대적 측면에서 월등하다. 또한 주변국과 국제적 위상 역시 비교할 수가 없다. 즉 당시 프리시아는 생존적인 측면이 강한 동맹정책을 구사했다면 탈냉전기 미국은 미국의 이익과 세계질서주도의 일환으로 동맹정책을 구사하고 있다는 점이다.

정당화의 또 다른 시각으로 국제질서에 대한 미국의 두 가지 접근법은 Exemplarist(모범주의)와 Vindicator(옹호주의)이다. Exemplarist(모범주의)는 미국을 인도적이고 올바른 사회의 사례로 간주하는 것이며 Vindicator(옹호주의)는 미국이 고유한 의무를 완수하기 위해 더 많은 개입과 확장을 시도한다는 것이다. 그러나 두 가지 모두 미국의 야망을 대변하고 있으며 다른 국가들에게 위협으로 인식되고 있다.⁶³⁾

결국 미국 패권의 정당성은 패권행사에 있어 역할 논쟁으로 귀결된다. 역사적으로 미국은 대외정책에 있어 고립주의와 국제주의가 교체되어 왔다고 평가받는다.⁶⁴⁾ 마찬가지로 탈냉전기 미국의 패권행사를 규정하는 데도 동일한 기준을 적용할 수 있다. 현재 미국의 국제문제에 대한 간섭과 개입의 수준을 어떻게 평가하는가에 따른 미국외교정책의 전통인 고립주의와 국제주의간의 논

62) Josef Joffe, "How America Does It," *Foreign Affairs*, 76-5 (Sep./Oct. 1997), pp. 16-20.

63) William Pfaff, "The Question of Hegemony," *Foreign Affairs*, 80-1 (Jan./Feb. 2001), pp. 46-47.

64) 필자는 미국의 행정부를 중심으로 시기별로 고립주의와 국제주의로 구분하는 이분법적인 분석은 적절치 못하다고 본다. 미국의 대외정책은 이 두 가지 논조가 상호 대립적인 차원이 아닌 상호 보완적인 측면에서 공존하며 양팔 저울같이 움직이는 것으로 본다. 따라서 시기별로 평가는 어느 한쪽에 절대적인 것이 아닌 상대적 우세로 받아들여야 할 것이다. 시기별 보다 자세한 구분은 이삼성, 『현대 미국외교와 국제정치』(서울: 한길사, 1993), pp. 43-44.

쟁이다. 신고립주의자들은 미국의 국제적 개입을 줄이고 국내적 문제에 더욱 매진해야 한다는 입장이며 국제주의자는 보다 적극적인 개입을 요구한다.

국제주의자들은 미국이 패권적 지위가 가지는 역할을 포기하고 여타 국가들과 같이 자국의 이익만을 위해 정책을 집행하고, 철저한 보호주의로 전환한다면 세계는 갈등과 마찰을 피할 수 없다고 본다. 이는 패권적 전쟁이 아니라 규범 관리적 변화를 통한 새로운 세계 질서 유지와 궤를 같이 하며, 미국의 우호적 패권주의 또는 세계문제의 해결사라는 논리에 따라 국제문제에 개입한다는 주장이다. 닉슨(Richard M. Nixon) 전 대통령은 미국만이 탈냉전기 세계평화와 질서를 위하여 주도적 역할을 할 수 있는 유일한 국가임을 강조했고,⁶⁵⁾ 브진스키(Leszek Buszynski) 역시 미국의 패권이 한 세기 이상 유지될 것으로 보며 리더십 행사를 요구했다.⁶⁶⁾

보수주의적 입장에서도 월포스(William Wohlforth)와 브룩스(Stephen G. Brooks)는 미국이 패권적 질서를 바탕으로 중국 등 잠재적 도전세력의 위협을 의식하지 말고, 유일 초강대국으로서 자신감에 기초한 개입(engagement)과 협력을 조화시킨 대외정책을 추진함으로써 미국을 존경과 애정의 대상이 될 것이라고 역설하고 있다.⁶⁷⁾

반대로 신고립주의 성향에서 보면 평화, 안정, 경제적 상호의존 등이 보장되는 세계질서를 유지할 책무를 가지게 된 미국은 전 세계의 안보상황에 적극적으로 관여하지 않을 수 없게 되었지만 그것을 수행할 능력에 대해서는 회의적이다.⁶⁸⁾ 따라서 그동안 대외적으로 개입하던 정책에서 지나친 간섭의 축소를 주장하며, 이를 통한 대외비용의 감소는 국내발전에 긍정적으로 나타날 것이라 보았다.⁶⁹⁾ 이들에 의하면 미국은 국내 경제난으로 외국에 대한 원조를

65) Richard M. Nixon *Beyond Peace* (New York: Random House, 1994), p. 108.

66) Leszek Buszynski, *Newsweek* (November 10, 1997), p. 50.

67) Brooks & Wohlforth, *op. cit.*, pp. 30-33.

68) Christopher Layne & Benjamin Schwartz, "American Hegemony-Without an Enemy," *Foreign Policy*, No. 92 (Fall 1993), pp. 14-15.

제공할 능력이 제한되어 있으며 냉전기에 미국의 군사력에 무임승차한 동맹국들이 탈냉전기에 미국의 경제적 경쟁국으로 부상하게 되었다면서 국제문제 해결에 소요되는 경비를 동맹 국가들이 분담해야 한다고 주장한다. 또한 의도가 아무리 정당하다고 해도 소말리아, 하이티, 보스니아, 수단 등과 같이 분쟁 당사국의 의지가 없이는 미국의 개입은 실패로 돌아감으로 적극적인 개입은 반대한다는 입장이다.⁷⁰⁾ 러기(John G. Ruggie) 역시 미국이 패권 유지를 위해서는 국제문제보다 국내문제에 보다 힘을 기울일 것을 제시하였다.⁷¹⁾

그러나 탈냉전기 미국의 역할 논쟁에 있어서 신고립주의의 주장이 곧 전통적인 의미에서 고립주의를 의미하는 것은 결코 아니다. 이는 무차별적인 개입을 반대하고 한편으로는 국제문제에 선택적 개입 전략을 구사할 것을 제시하고 있다.⁷²⁾ 또한 미국이 정당한 절차와 인도적 고려를 무시하고 일방주의적 외교행태가 아닌 적절한 수준의 개입정책을 강화시켜야 한다고 주장한다. 미국은 1차 대전 이후 고립주의 우선정책으로 인한 실패를 경험하였다. 실제 여론조사에서도 미국의 개입정책에 대한 지지가 1995년에도 여전히 67%를 기록하고 있다.⁷³⁾

이러한 탈냉전기 미국의 역할에 대한 두 가지 논쟁을 종합해 보면 한마디로 미국의 사활적 이익(Vital Interest)⁷⁴⁾에 관련된 국제문제에는 적극 개입되 그렇지 않은 곳에 대한 군사적 개입은 일반적으로 반대하는 추세이며 과잉

69) Christopher Layne, "From Preponderance to Offshore Balancing: America's Future Grand Strategy," *International Security*, 22-1 (Summer 1997), pp. 86-124; Richard N. Haass, "Paradigm Lost," *Foreign Affairs*, 74-1 (Jan./Feb. 1995), p. 49.

70) Jonathan G. Clarke, "The American Foreign Policy Must Evaluate New Priorities," *USA Today* (July 1994), p.15.

71) John G. Ruggie, "The Past as Prologue?: Interests, Identity, and American Foreign Policy," *International Security*, 21-4 (Spring 1997), pp. 89-125.

72) Kenneth Waltz, "Evaluating Theories," *American Political Science Review*, 91-4 (Dec. 1997), pp. 915-916; Layne, "The Unipolar Illusion.....," *op. cit.*, pp. 5-51.

73) 개입정책에 대한 찬성은 1947년에 68%였다. Martin Walker, "The New American Hegemony," *World Policy Journal* (Summer, 1996), p. 16.

74) 미국 국익위원회, "미국의 국익," 『국가전략』, 3권, 2호(1997년 가을/겨울), pp. 293-294.

개입은 도리어 득보다 실이 많다는 입장이다. 또한 미국의 사활적 이익과 결부된 선택적 개입 속에서도 세계질서는 미국이 주도하면서 미국의 자원은 낭비하지 않고 동맹국들이 경비를 부담하는 보조 역할을 수행하는 체제를 유지한다는 것이다.⁷⁵⁾ 이를 두고 ‘세계 최강대국으로 남고 싶은 욕망과 이를 위해 감내할 비용을 회피하려는 도피 심리의 갈등’이라고 말한다.⁷⁶⁾ 결국 탈냉전기 미국의 역할론은 신고립주의이든, 국제주의이든 간에 유일 초강대국으로 영원히 남고 싶어 하는 욕망 속에서도 패권유지를 위한 비용은 지출하지 않으려는 고민이 뒤엉킨 패러독스라 하겠다.⁷⁷⁾

탈냉전기 미국의 국제질서에 대한 영향력이 과연 미국의 주장처럼 긍정적인가 하는 문제점을 제시하면서, 미국은 민주주의인데 외교정책은 왜 민주주의 가치와 무관하거나 상충하는 경우가 많은가 하는 정당성에 질문을 던져본다. 이처럼 분명 미국의 패권 정당성은 패권 영향력보다 인정하기 어려운 측면이 많다. 그러나 그럼에도 불구하고 미국의 패권추구의 이론적 정당성과 함께, 실제 패권행사에 있어 정당성에 무엇보다 중요한 환경요인인 여타 국가들의 수용성을 고려해 볼 때, 정당성 역시 패권큐브의 범위에 있다고 하겠다.

4. 미국 패권의 지속성

전후 국제체제를 이해하는데 적절한 설명력을 제공해 온 패권이론의 대상은 미국이다. 미국의 패권이 논의 되어 온 오랜 기간동안 패권자원적인 측면에

75) 국제문제에 대한 개입 조건과 기준으로 ① 분쟁개입의 뚜렷한 가치, ② 분쟁해결의 능력과 성공 가능성, ③ 이익과 비용계산, ④ 국민과 의회의 지지, ⑤ 위협 부담의 정도, ⑥ 동맹국 이익과의 일치, ⑦ 동맹국의 기여도 등을 제시하고 있다. Haass, “Paradigm……,” *op. cit.*, p. 56; Howard J. Wiarda, ed., *US Foreign and Strategic Policy in the Post-Cold War Era: A Geopolitical Perspective* (Westport, CT.: Greenwood Press, 1996), p. 247.

76) Robert Tucker, “The Future of a Contradiction,” *The National Interest*, No. 43 (Spring 1996), p. 9.

77) *Ibid.*, p. 20.

서 미국의 패권적 능력을 의심하는 사람은 별로 없으리라 본다. 단지 국제공공재 제공이라는 측면의 정당성에는 시각에 따라 많은 차이를 보인다. 미국이 세계전략의 이론적 근거로 제시하고 있는 민주평화론과 국제공공재 이론을 바탕으로 한 자기정당화와 이를 뒷받침하고 있는 국가들의 수용성은 패권행사 측면에서도 패권력을 인정해 줄 수 있으리라 본다.

이러한 미국의 패권에 대한 명시적 또는 암묵적 논의는 패권의 지속성에 관한 것이다. 다양한 시각에 따라 미국 패권에 대한 논쟁은 대체로 두 가지로 집약된다. 한 부류는 미국의 패권이 쇠퇴하였다고 주장하고 더 나아가 미국의 패권은 더 이상 없다는 종말론을 펴기까지도 한다, 다른 한 부류는 여전히 미국의 패권은 지속되고 있다는 것이다. 이론적인 측면에서 현실주의적 입장은 미국패권이 쇠퇴하면 필연적으로 혼란과 전쟁으로 이어진다는 패권안정론에 동조하고 있다. 제도주의적 입장은 미국패권이 쇠퇴하여도 새로운 레짐이 등장하여 전쟁이 없이 국제협조체제가 출현할 것이라 보았다.⁷⁸⁾

미국 패권의 쇠퇴와 종말에 관한 견해는 70년대의 약화된 패권의 인식에 기반을 두고 있다. 길핀, 크래스너, 케네디 등을 필두로 한 쇠퇴학파는 미국의 국력은 1960년대 후반을 기점으로 정점에 도달했고 한계효용체감의 법칙에 의거 쇠퇴하기 시작했다는 것이다. 결과론에 대한 평가는 상이하지만 코헤인(Robert O. Keohane) 역시 미국패권 체제가 쇠퇴하고 있음을 밝히고 있다.⁷⁹⁾ 최근 21세기 미국의 대외전략에 관한 논쟁에서도 레이네(Christopher Layne)는 국제적 사건이 발생하여 미국의 새로운 역할이 주어지기 전에는 미국의 우월한 지위에 대해 회의적이다.⁸⁰⁾ 이러한 맥락에서 21세기 국제질서는 미국중심의 단극체제가 아니라 다극체제로 갈 것이라는 예측을 하였다. 객관적인 지표에 있어서 미국 패권의 쇠퇴는 1970년대부터 가시화 되었고 1980년대에 본격적으로 진행되었다고 본다. 그러나 이러한 평가에는 두 가지 유보조건이 전

78) Keohane, 1984, *op. cit.*, p. 79.

79) Keohane, 1984, *op. cit.*, p. 32.

80) Layne, "From Preponderance……," *op. cit.* pp. 86-88.

제되어야 한다. 첫째는 1970년대는 물론 1980년대 후반에 있어서도 미국은 여전히 상당한 수준의 패권적 능력을 가지고 있었다는 점과 둘째는 1990년대 이후 미국경제의 회복과 신경제의 압도적인 우위를 고려할 때 1970년-1980년대의 쇠퇴는 일시적 현상이었을 수 있다. 그럼에도 불구하고 당시는 미국 경제력의 상대적 우위가 심각하게 침식되었던 시기이며 이러한 상대적 쇠퇴가 미국 내에서 분명히 인식되어 이에 대한 대응이 모색되었던 시기였다.⁸¹⁾

쇠퇴론과 반대로 러셋(Bruce Russett)은 미국 패권의 지속을 주장했다.⁸²⁾ 러셋은 군사력과 경제력이 상대적 쇠퇴를 보인 것은 사실이지만 아직도 미국은 이 두 분야에서 압도적 절대 우위를 유지하고 있다고 주장했다. 특히 미국의 국력은 경제력과 군사력에서뿐만 아니라 문화적 우위 역시 확보하고 있기 때문에 미국의 쇠퇴를 논하기는 아직 시기상조라고 했다. 또 다른 시각에서 마르크스주의자인 콕스(Robert Cox)와 길(Stephen Gill) 역시 미국이 지표상으로 상대적인 쇠퇴를 보이고는 있으나 그 구조적인 면에서는 조금도 변화가 없다고 했다.⁸³⁾ 행태주의적인 시각에서 스트레인지(Susan Strange)는 미국의 문제를 국력의 변화가 아닌 외교행태로 분석했다.⁸⁴⁾ 즉 국력이 쇠퇴한 것이 아니라 잘못된 외교행태로 인해 국제적 정통성을 저하시켰다는 것이다. 그러나 스트레인지의 분석 기준은 패권 자원 중 경제력과 군사력만으로 평가한 것으로 이는 패권에 관한 논의 기반을 자원의 규모에만 집중하고 국제체제를 유지할 수 있는 국제적 레짐의 요소를 관리하고 결정하는 행사의 개념을 무시한

81) 폴 케네디 저, 이일수 역, 앞의 책, pp.483-509; Gilpin, 1981, *op. cit.*, pp. 156-157.

82) Bruce Russett, "The Mysterious Case of Vanishing Hegemony: or Is Mark Twain Really Dead?" *International Organization*, 39-2 (Spring 1985), pp. 207-231.

83) 마르크스주의자들은 GATT, IMF 등 국제경제의 미국화와 문화적 확산으로 미국지배를 미화, 정당화하는 등 자본주의의 심화와 미국의 제국주의적 패권력의 인과관계로 인해 이 고리가 단절될 때까지는 미국의 쇠퇴를 전망하기 어렵다고 보았다. Robert Cox, *Production, Power and World Order* (New York: Columbia University Press, 1987), pp. 128-138; Stephen Gill, "American Hegemony: Its Limits and Prospects in the Reagan Era," *Millennium* 15-3 (Winter, 1986), pp. 38-46.

84) Susan Strange, "The Persistent Myth of Lost Hegemony," *International Organization*, 39-2 (Spring 1985), pp. 233-259.

것으로 보인다. 즉 단순히 패권자원의 저하뿐만 아니라 잘못된 외교행태로 인한 정당성의 저하 역시 패권의 쇠퇴로 보는 것이 옳을 것이다.

이러한 측면을 보완하여 나타난 것이 지속론과 맥을 같이 하는 절충론이다. 나이(Joseph Nye)는 유형의 강성권력(hard power)과 무형의 연성권력(soft power) 모두 미국은 우세를 유지하고 있다고 지적하면서, 이러한 국력을 국제 정치에 실제로 전환시킬 수 있는 정치적 지도력과 전략적 비전을 보유하고 있는가 하는 것에 관심을 보였다. 즉 가진 능력을 사용 할 것인가 말 것인가 하는 선택의 문제이며, 이것으로 미국을 편협한 고립주의이거나, 국제질서를 위한 진정한 패권자로 바꾸어 놓을 수도 있다는 것이다.⁸⁵⁾

미국 패권에 대한 지속성 논쟁을 조명해 볼 때 흥미로운 사실은 마치 시대적 유행과 같다는 것이다. 1980년대 말만 해도 쇠퇴론이 지배적이었다. 그러나 지금은 지속론이 대세를 이루고 있다. 이론적인 논쟁 상 현재 미국은 패권의 지속성을 가지고 있다고 볼 수 있다. 그러나 패권을 평가하는 요소로서 지속성은 영향력과 정당성보다 훨씬 복잡하다. 앞서 약술했다시피 독립적 변수로 보기로는 다른 두 가지 변수의 변화에 민감하다. 거기에 정당성과는 반대로 패권 국가의 패권행사에 대한 거부와 도전을 보이는 국가와 단체들의 비수용성에 크게 영향을 받을 수밖에 없다. 지속성에 대한 외부의 비수용성에 대해서는 제 4장에 자세히 언급하겠지만 영향력과 정당성을 뒷받침한 이론적 논쟁에서의 지속성은 물론이거니와 강대국을 포함하여 현재 미국에 직접적으로 도전할 세력이 부재하다는 측면에서 지속성 역시 패권큐브의 범위를 만족한다고 보여진다.

이상 살펴본 바와 같이 미국은 영향력 측면에서 충분한 패권자원을 가지고 있으며, 이를 사용함에 있어서 정당성의 문제가 제기됨에도 불구하고 민주주의의 확대와 국제공공재의 제공이란 역할을 수행함으로써 패권국으로서의 지위

85) Nye, "Soft Power," *op. cit.*, p. 261.

를 인정받기에는 부족함이 없다. 결과적으로 미국은 패권자원을 바탕으로 한 영향력은 패권국가로의 지위를 인정받기에 충분하면서도, 패권의 정당성과 이를 유지하기 위한 패권의 지속성에는 긍정적이면서도 절충적이다. 이는 미국 능력의 구조적 건실함과 도전세력의 부재가 가장 큰 요소이겠지만, 미국의 전략적 선택에 따라 편협한 고립주의 일수도, 정당성이 결여된 일방적 패권주의 일수도 있고, 국제질서 안정을 도모하는 지도력의 기제로 전환 가능하기 때문이다.

단지 우려되는 것은 미국을 탈냉전기 유일한 패권국으로 인정함에도 불구하고 국제질서의 현재와 미래에 대한 안정성에는 의구심을 떨쳐버릴 수 없다. 무엇보다 중요한 것은 현재의 지속 자체보다는 지속과정과 전이 과정이다. 미국의 패권이 지속되는 과정 속에서 국제질서와 함께 급진적 패권 전이 가능성과 점진적 패권 전이 가능성을 예측해야 할 것이다. 즉 미국이 언제 쇠퇴하는가의 문제가 아닌 세계에 얼마나 최소한의 피해를 주며 고상하게 사라질 것인가 하는 문제이다. 이것의 열쇠는 미국 패권의 지위와 변화가 쥐고 있다. 그러한 우려와 걱정이 무엇 때문인지는 미국의 패권유지를 위한 세계전략의 실재와 이에 대한 국제사회의 반응을 통해 좀 더 상세히 살펴보아야 할 것이다.

第3章 미국의 패권적 세계전략의 특징

第1節 탈냉전기 국제질서

1. 탈냉전기 국제질서의 구조

탈냉전기 국제질서의 구조를 규명하는 데는 여러 가지 가치 기준이 혼재한다. 탈냉전기 국제질서를 모두 나타낼 수 없거니와 수많은 가치 기준에 따라 평가는 달라질 수 있으나, 보다 포괄적인 접근을 위해 미국 중심의 국제질서 속에서 힘의 분배로 국제질서의 구조적인 면에 접근을 시도하였다. 이러한 시도는 클린턴 행정부 시기 세계전략의 선택에 있어 국제질서의 구조를 어떻게 평가하였는가에 대한 접근이다. 탈냉전기 현재의 국제질서가 미국을 중심으로 재편되고 있다는 데는 이견이 없다. 그러나 과연 탈냉전기 국제질서가 단극인가, 다극인가, 아니면 또 다른 형태인가 하는 문제는 기준에 따라 달라진다. 국제체제를 극의 수(Number of Pole)로 볼 것인가, 아니면 다른 측면의 무엇을 기준으로 할 것인가에 따라서도 평가는 확연하게 달라진다. 여기서는 단순히 극의 수가 아닌 능력의 차원에서 볼 것이다. 능력은 바로 패권의 자원과 행사를 모두 포함한 것으로 보아야 할 것이다.

이러한 능력에 따른 평가는 일단 두 가지 측면에서 미국의 보수주의자를 중심으로 한 완벽한 능력의 보유를 주장하는 측과 모든 능력을 가지지는 못했다는 자유주의자의 입장으로 구분된다. 여기서 자유주의자의 입장을 세분하면 주도적인 능력의 보유와 그렇지 못한 경우이다. 압도적인 능력을 가졌다고 주장하는 보수주의자의 입장에서 평가하는 탈냉전기 국제질서는 단극체제이고, 제한적이지만 주도적인 능력을 보유하였다고 보는 자유주의자의 입장에서는 단-다극체제이며, 능력을 인정하지 않는 자유주의자 입장에서는 다극체제로 평가할 수 있을 것이다. 현재 국제질서의 구조는 다극에 대한 주장은 힘이 실리

지 않고 있고, 단극과 단-다극체제 간의 논쟁으로 볼 수 있다.

대표적인 보수주의적 입장으로 윌포스(William Wohlforth)와 브룩스(Stephen G. Brooks)는 현 국제 질서를 미국의 패권적 힘을 바탕으로 하는 단극체제로 보고 있다.⁸⁶⁾ 오늘날 미국은 국제사회에서 자신의 의사에 따라 전 세계적 국가안보전략을 수립하고 실천에 옮길 수 있는 능력과 의지를 가진 유일한 국가이며, 현재로서는 미국에 대한 도전세력이 부재하고 다양한 정책수단의 취사선택이 가능하다고 주장한다.

이에 반해 헌팅턴(Huntington)은 양극구조의 냉전체제가 끝난 뒤 국제체제는 걸프전 동안 잠시 단일체제의 형태를 유지하였다가 단-다극체제로 바뀌었다고 주장한다. 단극체제는 오직 하나의 초강대국만이 존재하며 초강대국에 도전할 만한 어떠한 세력도 존재하지 않는 체제로 초강대국의 의지대로 세계질서를 유지해 나갈 수 있다. 이에 반해 다극체제는 여러 개의 강대국이 존재하며 이들 간의 연합에 의해 국제적 문제가 해결된다. 헌팅턴은 현 국제체제에서는 발생하는 문제 해결을 위해 미국의 이니셔티브뿐만 아니라 다른 강국의 협조가 반드시 필요하기 때문에 단일 체제와 다극체제의 요소가 복합적으로 포함된 체제라고 설명한다.⁸⁷⁾ 나이(Nye)와 쿱찬(Kupchan) 역시 미국을 지배국가(dominant power)가 아닌 압도적 우세국가(preponderant power)로 보고, 군사력을 제외한 경제력과 문화, 이념 등의 연성권력(soft power)은 분산되어 있다고 주장하며 현 체제를 미국의 일방적 우세체제로 간주하고 있다.⁸⁸⁾

여기서 주목하는 것은 단극을 주장하는 보수주의자와 단-다극을 주장하는 자유주의자들의 핵심은 동일하다는 것이다. 즉 세계질서의 구조를 어떻게 평가

86) Wohlforth, *op. cit.*; Brooks & Wohlforth, *op. cit.*

87) 현재 미국은 정치, 경제, 군사, 외교, 문화 등에서 가장 강력한 힘을 가진 국가임에는 틀림없으나 유럽에서는 독일과 프랑스, 유라시아에서는 러시아, 동아시아에서는 중국과 일본 등 세계 각지에서 지역 강대국과 더불어 단-다극체제를 구성하고 있다는 것이다. 이러한 단-다극체제가 10-20년 유지하다가 결국은 다극체제로 변할 것이라 전망했다. Samuel P. Huntington, "The Lonely Superpower," *Foreign Affairs*, 78-2 (March/ April 1999), pp. 35-37.

88) Joseph S. Nye, "Redefining the National Interest," *Foreign Affairs*, 78-4 (July/August 1999), p. 24; Kupchan, *op. cit.*, pp. 40-79.

하느냐에 따라 미국의 패권유지의 전략은 달라지며, 양측의 주장은 곧 패권유지의 논리와 연결된 것이다. 논쟁의 대상으로 단극과 단-다극의 분명한 차이는 강대국의 수에도 있지만 더욱 중요한 것은 바로 초강대국과 타 국가간의 관계이다. 국제문제 해결에 있어 단극체제는 타 국가를 의식하지 않고 일방적으로 행동한다고 볼 수 있다. 반면 단-다극체제에서 초강대국은 문제해결을 위해 해당 국가나 지역 강대국의 의사를 반영해야 한다는 점에서 다자주의적 입장을 충분히 반영한다는 것이다. 단 국제체제가 어떠한 성격인가 하는 단극과 다극의 문제에 있어 단극은 패권이고 단-다극은 패권체제가 아니라는 논리는 무리가 있는 듯 하다. 그러나 이것은 현재 초강대국인 미국이 국제문제 해결에 있어 일방주의냐, 다자주의냐 하는 질문과 무관하지 않다. 이러한 차이는 현재 세계질서의 구조를 쉽게 결정 내리지 못하게 하는 요인이다.

탈냉전기 미국의 세계전략이 과연 일방주의인지, 다자주의인지 평가하기란 쉽지 않다. 그러나 한 가지 분명한 것은 일방주의와 다자주의의 선택은 여전히 미국의 의지에 달려 있다는 점에서 단극적 질서에 힘이 실린다고 하겠다. 반면 클린턴 행정부 시기 국제질서의 구조에 대한 평가는 자유주의자의 단-다극 체제를 선호한 것으로 볼 수 있다. 이러한 선택에는 여러 가지 이유가 있겠지만 이러한 평가는 실제라고 보기보다는 고의적 평가절하일 수가 있다. 즉 환경에 부합한 전략의 선택이 아닌 선택된 전략의 합리화 기제로서 조성된 환경의 의미가 강하다고 하겠다. 이는 다음 절에서 클린턴 행정부의 세계전략의 배경을 통해 보다 상세하게 알아볼 것이다.

2. 탈냉전기 국제질서의 특징

지난 10여 년 동안 세계는 본질적인 변화를 겪어왔다. 2차대전의 종전과 함께 시작된 냉전은 미·소가 초대강국으로 등장하면서 세계는 오랜 기간 두 나라에 의해 이념, 정치, 경제, 군사적으로 양분되어 양극체제를 형성하게 되었

다. 이러한 체제 속에서 국지적인 지역분쟁도 미·소간의 대리전 양상을 띠며 두 국가의 전략에 따라 미·소간의 대결로 인식되었다. 이러한 국제체제가 ‘냉전’에서 ‘탈냉전’으로 바뀌었다는 것은 어떠한 관점에서 국제정치에 엄청난 지각변동이라고 할 수 있다. 소련의 해체와 공산당 지배체제의 붕괴, 동구의 혁명과 바르샤바조약기구의 해체는 거대한 공산제국의 몰락을 보여주었고, 통일독일의 등장과 유럽연합의 탄생, 북대서양조약기구의 동유럽 확장은 현존 세계 질서가 혼돈 속에서 재편되는 역사의 분기점에 있음을 말해준다고 할 수 있다.

20세기 말 냉전의 종식은 세계 평화와 번영에 긍정적으로 기여하여 세계적 규모의 전쟁위험을 감소시켰고, 자유민주주의와 시장경제의 확산을 촉진하였으며, 국제협력의 기회를 확대하였다. 비록 세계 도처에 분쟁요인은 존재하고 있었으나, 일반적으로 탈냉전시대 국제정치 특성으로 인해 국제질서도 안정적으로 유지될 것이란 견해가 초기에는 지배적 이었다. 탈냉전 초기 논의된 지배적인 국제정치의 특성은 첫째, 국가 간의 분쟁을 해결하는 데 무력의 사용이 감소하며, 둘째, 대량살상무기의 개발이 억제되고, 확산을 방지하기 위한 노력으로 그 수 또한 줄어드는 추세라고 보았다. 셋째는 탈냉전기 분쟁위험에 대하여 인도주의 차원에서 국제사회의 인권 유린국에 대한 개입이 확대되고 있다고 보았다. 넷째는 세계경제가 급속도로 개방되고 있다는 점이다. 세계무역기구(WTO)체제는 국가들 간의 연계 및 상호의존의 관계를 증가시켜 군사적 충돌을 막을 수 있는 중요한 방패가 되기도 한다.

흥미로운 사실은 이러한 탈냉전시대의 국제정치 특징은 평화로운 국제관계 유지, 대량살상무기의 비확산, 인권존중, 경제개방 등이 주축을 이루는 미국의 세계전략 목표와 유사하다는 것이다. 이는 현재의 국제정치질서가 미국의 주도하에 형성되고 있음을 보여주는 것으로, 보다 단순화하면 두 가지로 탈냉전기 국제질서의 특징을 표현할 수 있다.

첫째, 미국주도하의 세계질서이다. 오늘날의 국제체제는 미국의 패권을 바탕으로 형성되어 있다.⁸⁹⁾ 냉전기의 한 축을 이루었던 소련이 와해되고 미국만

이 남았다는 것으로, 오늘날의 국제체제가 완전히 미국을 구심점으로 하는 단극체제로 단언할 수는 없지만 미국이 초강대국이라는 사실을 부정하기는 어렵다. 그러나 현재 미국이 보이는 것처럼 인류의 역사 이래 한 국가가 다른 국가를 이처럼 압도한 적은 일찍이 없었다. 로마제국이나 영국 역시 시대적 차이에도 불구하고 여러 면에서 비교할 수가 없다. 특히 오늘날의 국제질서가 미국중심으로 이루어지고 있다는 또 다른 근거는 무엇보다 소련을 대신하고 미국에 비견할 새로운 축이 출현하지 못했다는 사실이다. 나아가 미국은 탈냉전 이후 90년대 초 신세계질서를 주창하며 지속적으로 군사력과 경제력의 위용을 과시하며 세계 각지의 문제에 개입함으로써 건재함을 나타내고 있다.⁹⁰⁾

둘째는 세계화(Globalization)이다.⁹¹⁾ 세계화(Globalization)란 일반적으로 경제적인 의미가 강조된 각 국가경제의 세계경제로 통합을 의미한다.⁹²⁾ 그러나 세계화를 단순히 경제적인 측면에 국한시켜 해석하기엔 세계화가 의미하는 바가 너무나 크다. 또한 세계화를 하나의 현상으로 볼 수도 있고 생존을 위한 국가의 전략으로 볼 수도 있다. 여기서는 세계화를 현 시대를 특징짓는 중요한

89) Robert Kagan & William Kristol, "The Present Danger," *The National Interest*, No. 59 (Spring, 2000) pp. 57-69.

90) 탈냉전기 미국이 국제질서 유지에 적극적이였다는 의견과는 반대로 크라우태머(Charles Krauthammer)는 냉전 종식후 지난 10여년 동안을 '영웅 프로메테우스가 난쟁이로 지냈다'고 비난하며 미국이 보다 자유롭고 강하게 행동할 것을 요구했다. Charles Krauthammer, "The New Unilateralism," *Washington Post*, 8 June 2001.

91) 일반적으로 세계화라고 번역되는 globalization에 대해 합의된 하나의 정의가 내려진 것은 아니다. 백(Ulrich Beck)은 globalization을 세계시장에 의한 통치 질서를 강조하는 신자유주의 이데올로기인 globalism과 민족국가가 지배하는 폐쇄된 공간을 넘어서는 세계사회의 존재를 뜻하는 globality와 구분하여, 다방면에서 민족국가가 초국가적 행위자에 의하여 약화되는 과정으로 보고 있다. Ulrich Beck, "What is globalization?" in David Held and Anthony McGrew ed., *The Global Transformations Reader* (Cambridge: Polity Press, 2000), p. 101.

92) 경제적 측면에서 현재 진행되고 있는 세계화가 전 세계를 하나로 만드는데 반하여 NAFTA나 APEC과 같은 지역블록이 계속하여 등장하는 것은 매우 흥미롭다. 세계화의 중심에서 있는 미국조차도 지역경제협력체에 적극 참여하는 행태는 설명이 필요하다. 세계화와 지역주의가 갈등적인가 아니면 보완적인가 하는 문제에 있어서 미국에 있어서는 지역주의 역시 미국 중심의 세계화 전략의 일환으로 보아야 옳을 것이다. 단 헌팅턴이 이야기하는 문명 중심의 지역주의에 대해서는 구별되어야 한다.

현상으로 이른바 경제를 포함해 정치, 문화 등 모든 분야에서 ‘국경 없는 세계 (Borderless World)’를 창출해 나가는 현상으로 이해하고자 한다.

이제 세계화는 대륙의 기류나 해양의 조류와 같은 것이어서 저지되거나 억제될 수 없는 일종의 범세계적 조류로 인식되고 있다. 부캐넌(J. Buchanan)은 “세계화는 필연적인 조류이기 때문에 거부하거나 방어할 수 없으며 이에 적응 이외는 다른 대안이 있을 수 없다”고 강조한 것은 매우 주목할 만하다. 그는 세계화가 초래시키는 충격을 단기적으로는 완화시키려고 시도할 수 있으나 세계화 조류를 거부하거나 방어하려고 한다면 반드시 경제적 낙후를 면치 못한다고 주장하였다. 한편 '제3의 길'(Third Way)을 제창한 영국의 사회학자 앤서니 기든스(Anthony Giddens)도 그의 저서에서 오마에 겐이치의 예언을 인용하여 세계화에 주목하고 있다.⁹³⁾

그렇다면 세계화가 국제환경에 어떠한 영향을 미칠 것인가 하는 데는 분야별로 찬반양론이 분분하다. 정치적인 측면에서는 국가주권의 침해와 경제 우선의 세계화는 민주주의에 중대한 도전이라는 부정적인 측면과 반대로 주권국가의 영향력을 감소시켜 시민운동 등 민주주의의 질적 변화를 가져왔다는 긍정적인 평가가 대립하고 있다. 경제적인 측면에서도 세계화는 긍정적 충격을 초래시키기도 하고 부정적 충격을 초래시키기도 한다.⁹⁴⁾

세계화가 주는 영향에 대한 더욱 중요한 관심은 세계화와 안보에 관한 것이다.⁹⁵⁾ 안보 범위에 있어 세계화가 미치는 주요 영향은 비물리적 안보, 위협

93) 일본의 경영자문가인 오마에 겐이치(K. Ohmae)는 “세계화가 확대됨에 따라 각국의 국민국가가 소멸되고 또한 각국의 국민경제가 동질화됨으로써 국경 없는 세계, 국적 없는 기업이 탄생될 것이다”라고 예언한 바 있다. Anthony Giddens, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, 한상진·박찬욱 공역, 『제3의 길』 (서울: 생각의 나무, 1998), pp. 123.

94) 긍정적 충격으로서는 ①효율의 극대화, ②자원배분의 합리화, ③규모의 경제이익 초래, ④자유무역 이익의 실현 등을 들 수 있다. 한편 부정적 충격으로서는 ①세계경제에 대한 일부 선진국의 패권적 지배, ②국가 및 계층간 소득의 양극화 확대, ③자주적 경제정책의 제약, ④경제주체의 대외의존도 심화, ⑤비교열위산업의 퇴출 등을 지적할 수 있다. Richard N. Haass & Robert Litan, “Globalization and Its Discontents: Navigating the Dangers of a Tangled World,” *Foreign Affairs*, 77-3 (May/June 1998), pp. 2-6.

95) 안보와 세계화에 대한 많은 연구에도 불구하고 두 가지를 하나로 연결시킨 연구는 흔치 않

의 다양성과 정체성의 부각 등이다.⁹⁶⁾ 과연 세계화가 세계질서에 어떠한 영향을 미칠 것인가 하는 것은 상호의존의 심화가 안보에 어떠한 영향을 미치는가에 문제로 분석해 볼 수 있다. 낙관론자들은 세계화는 상호의존의 심화를 가져오고 이것이 국제적 갈등 요인을 완화하여 국가간 협력과 평화를 정착하는 데 기여할 것으로 보았다. 또한 상호의존이 국가의 취약성을 증가시킴으로써 국가간의 무력 사용을 제한한다는 견해도 있다. 반대로 비관론자들은 상호의존의 심화가 국가간의 접촉과 이해관계의 증가를 가져오며 현실에서 상호의존은 늘 불균형하게 일어남에 따라 결국 갈등의 소지가 커진다고 주장한다.

현실적으로 경제적, 문화적, 정치적 세계화로부터 파생되는 이익과 세계화는 피할 수 없는 사실이다. 그러나 아직 약소국에게 세계화는 요원하며 휴머니즘이나 국제공동체의 가치의 비현실화로 인한 불평등은 여전하다고 평가하고 있다. 세계화 시대에 있어서 부국과 빈국간의 격차가 심화되고 있는 상황은 정치가 경제적 불평등의 주요 원인으로 민주주의만으로 국민들이 그들의 노력에 따른 성과를 향유할 수 있도록 하는 것은 불가능하다는 것을 보여주는 것이다. 세계화는 모든 국가들에게 생존과 번영의 기회를 제공하나 개발도상국이 자본주의화 되는 데는 보다 신중한 과정이 필요하다. 자유무역은 미래를 향한 이니셔티브를 가능하게 한다는 점에서 분명 정당한 모델이나 빈국에 있어서는 제도와 관료제 등의 효율성을 증대시키는 것이 중요한 것이다.⁹⁷⁾ 그러나 약소국

다. 세계화가 안보에 미친 변화에 대한 글은 Victor D. Cha, "Globalization and the Study of International Security," *Journal of Peace Research*, 77-3 (2000), pp. 391-403.

96) 세계화는 첫째, 대외와 국내간의 상호침투로 인한 대내외 안보의 교차를 가져왔고, 둘째, 전통적인 동맹보다 다국적 협력을 강요하며, 셋째, 상대적 능력의 예측이 극히 복잡하고, 넷째, 기존의 사고와 다른 새로운 싸움 형태를 요구한다. 즉 21세기 새로운 안보환경은 세계화와 국가적 정체성 사이에서 움직일 것이다. *Ibid.*, p. 391

97) 주류 경제학은 세계화의 진전에 따라 기업의 이윤이 증가하고 국가간의 소득격차가 줄어들어 일정한 수렴(收斂)현상을 보일 것이라고 예측하였으나 실제 전체적인 평균소득수준의 증가에도 선진국과 개발도상국간의 소득수준 격차가 심화되었다. 또한 신고전과 경제이론은 개발도상국의 빠른 성장을 예측했으나 실체는 전 세계 국가의 3분의 1에서만 1% 이상의 실질 소득성장이 관찰되고, 나머지는 소득성장이 거의 없이 선진국과 개발도상국간의 소득 격차현상과 함께 개발도상국에 대한 직접 투자에 따른 경제성장 증거는 미약하며 산업구조의 변화가 더딘 개발도상국은 새로운 환경에 적응하지 못하고 저성장을 가져왔다. Bruce R. Scott,

이 미국을 여전히 정의롭고 우호적인 강대국으로 보는가에 대한 미국의 자각은 여전히 부족하며 워싱턴은 아직 초강대국(Hyperpower)의 위험성을 인식하지 못하고 있는 듯 하다.⁹⁸⁾

지구촌을 하나로 묶는 세계화 시대인 오늘날 ‘세계화=미국화’라는 등식 이 성립할 만큼 정치, 경제, 군사, 문화 등 전 분야에서 미국의 영향력은 막강하다. 지구촌의 상호의존성이 점차 강화되면서 세계화는 미국제국주의의 위장에 불과하다고 주장하며 세계화에는 ‘Made in USA’란 라벨이 붙어 있다고 표현하기도 한다.⁹⁹⁾ 세계화를 가리켜 ‘제국주의의 새로운 마스크’(New Mask of Imperialism)라고 표현한 데 커다란 관심이 가지 않을 수 없다.¹⁰⁰⁾ 지금 국제 사회에 필요한 것은 ‘세계의 미국화’가 아니라 ‘미국의 세계화’라고 생각한다. 그러나 분명한 것은 세계화가 국제질서에 있어 새로운 기회이자 도전이 될 것이라는 사실이다.

3. 탈냉전기 국제질서의 안정성

1980년대 말, 냉전체제의 와해와 더불어 소련과 공산권이 붕괴됨으로 해서 냉전 양극체제는 무너졌다. 탈이념, 탈냉전의 새로운 국제질서를 추구하며 전쟁과 갈등이 사라진 평화적 시대에 대한 기대는 10여년이 지난 새로운 세기에

“The Great Divide in the Global Village,” *Foreign Affairs*, 80-1 (Jan./Feb. 2001), pp. 160-177.

98) 9.11 테러는 국가 내부적 문제(분권화)와 세계화의 긴장의 집점의 표출로써 테러는 부적절한 세계화의 결과 나타난 세계화의 또 다른 산물이며 부당한 경제적 확장과 서구편향적 문명지배의 산물로 평가하는 시각도 있다. Stanley Hoffman, "Clash of Globalization," *Foreign Affairs*, 81-4 (July/August 2002), pp. 104-115 .

99) William Drozdiak, “Even Allies Resent U.S. Dominance,” *Washington Post*, 4 November 1997.

100) “Neo-Liberalism and Globalization,” <http://www.spunk.org/text/places/peru/sp001701.html>.(검색일 2002년 6월 20일).

들어셔도 요원해 보이는 듯하다. 근자에 들어서는 오히려 냉전체제보다 새로운 양상의 갈등과 이에 따른 분쟁이 더욱 빈번해지고 심화되고 있다는 평가가 설득력을 더해가고 있다. 이처럼 신세계질서의 구조와 특징이 단극이든 혹은 단-다극이든, 미국주도의 세계화이든, 무엇이건 간에 중요한 것은 과연 그것이 안정적이냐 하는 것이다.

이론적으로 왈츠(Kenneth Waltz)는 단극체제는 국력분포 형태로 볼 때 하나의 초강대국에 치우쳐 있어서 이에 위협을 받고 있는 국가들 중 새로운 강대국들이 도전세력으로 등장하여 체제 내 국력분포의 균형을 회복하려고 꾸준히 노력하기 때문에 불안정적이고, 양극체제가 가장 안정적이라고 보았다. 현실론자를 자처하는 학자들은 국제질서에 있어 한 국가가 지나치게 강해지면 다른 나라들이 그에 대적하기 위해 힘을 합친다는 것이 불변의 법칙이라고 생각하며 현재 미국의 우월적 위치를 덧없는 것으로 생각한다.¹⁰¹⁾ 따라서 미국중심의 패권적 세계질서는 절대 오래가지 못한다고 주장한다.¹⁰²⁾ 또 다른 부정적인 견해로 현재의 체제가 과거 엄격한 세력균형을 바탕으로 유지되었던 양극체제보다 유동적이어서 불확실성과 불예측성으로 인해 더 불안정하다고 지적하고 있다.¹⁰³⁾ 이에 반해, 도이취(Karl Deutsch)와 싱어(J. David Singer)는 다극체제가 가장 안정적이라고 주장하고, 윌포스(Wohlforth)와 같이 단극체제가 가장 안정적이라고 주장하는 이들은 패권 안정론자들을 들 수 있다.

이러한 탈냉전기 국제질서를 평가함에 있어 상반되는 의견이 존재하는데 냉전의 붕괴와 더불어 지배적이었던 낙관론은 얼마 지나지 않아 비관론으로 양분되었다. 즉 지난 10년이 그 어느 때보다 안정적이었다는 측과 냉전 때와 별반 다를 것이 없다는 혹은 더욱 불안정적 이라는 상반된 견해가 대립하고

101) Kenneth Waltz, "Globalization and Governance," *Political Science and Politics*, (Dec. 1999). pp. 67-70.

102) Waltz, "Evaluating Theories," *op. cit.*; Layne, "The Unipolar Illusion……," *op. cit.*, pp. 5-51.

103) John J. Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War," *International Security*, 15-1 (Summer 1990), pp. 55-59.

있다.

낙관적인 견해는 세계화가 수많은 위험성에도 불구하고 그것이 정의, 평등, 유대의 가치위에 세우진다면 전례 없이 희망찬 기회를 제공해 줄 수 있다고 보았다. 미국에 대한 탈냉전기의 위협으로 대두되는 대량살상무기 확산, 극단적 민족주의와 종교 갈등, 테러리즘, 환경문제 등은 냉전기 소련의 위협과 비교할 수 없으며 미국의 안보를 위협할 정도는 아닌 저강도 주변 이슈로 보았다.¹⁰⁴⁾ 또한 탈냉전기는 어느 시대보다 국제문제를 대립과 갈등이 아닌 협력과 화해를 통해 해결하려는 노력으로 인해 국제화해 협력체제로 평가되어야 한다는 시각이다. 후쿠야마(Francis Fukuyama)가 자유주의와 자유시장경제의 보편적 승리를 선언한 것처럼¹⁰⁵⁾ 낙관론자들은 냉전의 종말과 함께 동구권과 제3세계권에도 민주화¹⁰⁶⁾와 시장경제체제가 확산되고 국제적으로나 국가간에도 대화와 협상을 통한 문제 해결이 증가하는 등 긍정적인 변화를 부각시키고 있다. 탈냉전기를 화해협력체제로 보는 긍정적인 시각은 대체로 고위정치(high-politics)에서 저위정치(low-politics)로의 관심이 이동되어 군사적 측면보다 경제, 복지에 더 주력하며, 경제적 이익을 우선으로 한 개방과 교류 협력이 확대되고 있다는데 근거를 두고 있다.¹⁰⁷⁾ 또한 지역 협력과 다자간 안보협력의 적극적인 추구하고 국제평화유지군(PKF)이나 국제원자력 기구(IAEA)와 같은 국제기구의 적극적인 역할 모색을 제시하고 있다. 구조적으로 탈냉전기 국제질서를 평가하는 견해로서도 먼저 세계는 단-다극체제를 형성하면서 초강대국인 미국은 앞으로 EU, 일본, 중국, 러시아연방(CIS) 등과 상호협력을 통하여 세계평화와 국제질서를 추구해 갈 것으로 낙관했다.¹⁰⁸⁾

104) Wiarda, *op. cit.*, p. 13.

105) Francis Fukuyama, "The End of History," *The National Interest* (Summer 1989), pp. 3-18.

106) 헌팅턴은 이것을 민주화의 제3의 물결로 표현했다. 김웅진·박찬욱·신윤환 편역, 『비교정치론 강의 2』 (서울: 한울아카데미, 1997), pp.158-213.

107) James N. Rosenau, "Beyond Yalta and Malta: U.S. Foreign Policy in a More Beneign World," (서울, 국제관계연구소 19차 국제학술회의 발표논문, 1990. 9. 3), p. 2.

반대로 불안정적 이라고 주장하는 비관론자들은 냉전기간 동안 미·소의 영향력에 가려있던 분쟁요인이 나타나고 새로운 분쟁요인이 늘어남에 따라 세계 안보를 더욱 위협하고 있다고 주장한다. 소련은 제거되었지만 오히려 그 동안 억압되어 있던 판도라 상자가 열림으로써 예측불허의 돌발사태 발생 위험이 더 증가했다고 본다.¹⁰⁹⁾ 오늘날 국제사회는 여러 측면에서 변화했고 탈냉전시대에 경쟁양식이 변한 것도 사실이지만 국제정치の本질에 있어서 변한 것이 없다. 탈냉전기를 긍정적인 시각으로 보더라도 국가이익 우선의 경제문제가 각국의 최우선 순위임에 틀림없다. 이러한 경제적 경쟁은 쉽게 민족주의 또는 국가이기주의를 통해 국가간의 갈등과 분쟁의 소지가 될 수 있다. 유럽의 유고사태가 좋은 예이다. 민족, 종교 등에 인한 지역분쟁이 빈번하고, 국제적인 노력에도 불구하고 소위 강대국가로 칭하는 위협국가들과 몇몇 우려국가¹¹⁰⁾에 의한 대량살상무기가 확산되고 있는 상황이다. 또한 테러리즘과 환경, 마약, 식량 및 자원, 난민문제 등 다양한 초국가적 위협의 증가로 인해 비관론자들은 현재의 국제질서를 안정보다 변화가 우선한 불안정의 시대로 평가하고 있다.

탈냉전기 국제질서에 대한 이분법적 구분은 보는 관점에 따라 질서로도 또는 무질서로도 비쳐지고 있다.¹¹¹⁾ 그러나 탈냉전 후 세계는 안정지향적인 측면과 불안정한 상황이 혼재되어 있다고 보는 것이 정확하리라 본다. 더 정확히 표현하자면 안정과 불안정의 요소가 시기적으로 동시에 존재하면서도 장소적

108) Krauthammer, "The Unipolar Moment," *op. cit.*, p. 23; Richard N. Rosecrance, "A New Concert of Power," *Foreign Affairs*, 71-2 (Spring 1992), pp. 64-82.

109) Jonathan G. Clarke, "The Conceptual Poverty of U.S. Foreign Policy," *The Atlantic*, 273-3 (September 1993), p. 55.

110) 미국의 우려에도 불구하고 인도와 파키스탄은 1998년 핵실험을 경쟁적으로 실시했다. 북한 역시 그 이전 핵실험에 대한 의혹을 받고 있다.

111) 제3세계의 시각에서 케플란(Robert Kaplan)은 무정부 시대의 도래를 경고했고 호프만(Hoffman)은 냉전세계보다 더 혼돈스러운 세계로 특징지어지는 제3세계의 무질서를 논하였다. Robert Kaplan, "The Coming Anarchy," *The Atlantic Monthly* (February 1994), pp. 44-76; Stanley Hoffman "Toward a Taxonomy of Failed States in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda, and Haiti," *Third World Quarterly*, 17-3, pp. 455-471.

으로는 분리되어 있었다. 싱어(Max Singer)와 윌다브스키(Aaron Wildavsky)는 현실세계가 ‘평화지대’와 ‘소요지대’로 이원화되어 있다고 하며¹¹²⁾, 골드게이어와 맥폴(James Goldgeier and Machael Mcfaul)은 신국제관계는 선진 산업국가들의 성장과 평화, 그리고 자유주의에 대한 이야기와 제 3세계 및 탈사회주의 국가들의 만성적 갈등과 분쟁에 대한 이야기로 구성되는 ‘두 가지 세계 이야기’로 되어 있다고 평가했다.¹¹³⁾ 키신저(Henry Kissinger)는 이를 더욱 상세하게 구분하여 이질적인 4가지 국제체제가 공존하고 있다고 말했다.¹¹⁴⁾

그러나 이제는 이러한 지역적 구분이 사라져 가고 있다. 이제까지 우리가 국제질서의 안정적인 측면에 보다 관심을 보인 것은 우리가 혼재하는 두 가지 세계 중 미국의 패권에 철저히 둘러싸인 평화지대에서 자유에 대한 이야기를 하면서 살아왔기 때문이다. 그리고 패권에 대한 논쟁 역시 그 범위를 벗어나지 못하고 있다. 여기서 나타나는 하나의 아이러니는 미국의 패권적 사고가 국제질서를 안정론적인 시각에서 보는 것이 아니라 유동적이고 불확실하며 불안정적으로 보는 시각에 근거하고 있다는 흥미로운 사실이다. 반세기 만에 미국은 처음으로 외부의 심각한 도전으로부터 자유로워졌다는 체니(William Cheney)의 낙관적인 말처럼¹¹⁵⁾ 미국이 내부적으로 탈냉전기 국제정치체제를 냉전기보다 안정적이라고 평가하고 있는 것은 절대 아니다. 탈냉전기 국제질서의 특징이 미국의 대외정책목표와 유사하다는 것은 모두가 수긍하는 특징이 아니라

112) Max Singer and Aaron Wildavsky, *The Real World Order: Zones of Peace/Zones of Turmoil*, (Chatham, NJ: Chatham House Publishers, 1993), pp. 14-16.

113) James Goldgeier and Machael Mcfaul, “A Tale of Two Worlds: Core and Periphery in the Post-Cold War Era,” *International Organization*, 46-2 (Spring 1992), pp. 467-492.

114) 네가지 체제는 민주주의와 평화적 관계에 바탕을 둔 유럽 및 미주지역체제, 상대국을 전략적 경쟁자로 다루는 아시아 지역 체제, 타협이 불가능한 정통성을 위해 투쟁하는 중동지역 체제, 그리고 전통적인 국가개념이 미성립한 아프리카 지역체제이다. Henry Kissinger, “America at the Apex: Empire or Leader,” *The National Interest*, (Summer 2001), pp. 32-34.

115) Robert Boroage, “Inventing the Threat,” *World Policy Journal*, 10-4 (Winter 1993/1994), p. 8.

미국의 시각에서 바라본 희망이라고 표현해야 더욱 올바르다. 이러한 이상과 현실의 괴리를 미국은 알고 있다. 그러기에 미국의 정책 역시 차이를 보일 수 밖에 없음이다.

미래에 미국의 패권에 도전하는 세력이 평화지대에만 존재하는 것은 아니다. 더욱 중요한 것은 패권 이론에서 말하는 패권전을 위한 세계전쟁만이 세계질서를 불안정하게 하고 혼란을 가져오게 하는 것은 아니라는 것이다. 탈냉전기에는 그러한 세계전쟁의 위험은 감소하고 오히려 소외된 소요지역에서 발생하는 도전이 패권국의 존재에 위협을 가할 것이다. 기존 패권이론이 주장하는 도전세력이 패권에 대한 직접적인 도전세력 이었다면 지금의 도전세력은 미국의 패권적 지위를 빼앗기 위한 도전세력은 될 수 없지만 미국의 패권적 지위에 영향을 미치게 되는 비전통적인 새로운 도전이다.

역사적 경험에 비추어 보아 지난 날 도전세력의 등장은 패권자원의 상대적 규모에 기인했다. 패권국의 자원이 감소하거나 도전국의 자원이 증가함에 따라 패권전쟁을 유발했다. 그러나 오늘날 비전통적인 도전은 패권행사에 기인한다. 정당성에 따라 도전세력이 변화한다. 따라서 탈냉전기 국제질서를 평가함에 있어 미국의 주도권 안에서 안정을 논하는 것은 위험하다. 자칫 도전세력에 대한 올바른 인식 부족은 적절치 못한 대응을 가져오고, 이는 장기적으로 패권국의 지위를 침식하여 급격한 불안정을 가져오는 요인이 될 수도 있기 때문이다.

第2節 클린턴 행정부의 패권적 세계전략

1. 클린턴 행정부의 세계전략 배경

미국의 시각에서 전략환경에 대한 평가는 제2차 세계대전 이후 지속된 미국 주도의 체계는 여전히 세계질서의 핵심을 이루고 있지만, 미국의 패권은 이

미 약화되는 방향으로 변화하고 있음을 가상하고 그에 상응하는 정책을 펴야 한다는 견해를 정당화하기 위한 것이다.¹¹⁶⁾ 이는 아시아에서, 유럽에서, 러시아와 독립국가연합지역, 이슬람 지역과 인도, 태평양과 대서양지역에서 미국의 세계전략에 도전하는 새로운 전략 환경이 조성되거나 그러할 가능성이 높다고 보고 있다. 헌팅턴은 냉전이 종결된 이와 같은 시대상황을 문명충돌론으로 진단하였다.¹¹⁷⁾

이러한 국제환경의 변화 속에서 추구되는 미국의 세계전략 방향을 규정하는 기본적인 현실들을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 러시아 및 독립국가연합에 관한 문제이다.¹¹⁸⁾ 경제적인 피폐와 정치적인 불안감, 구 공산진영의 해체와 연속적으로 발생한 역내의 민족 분규의 결과로 소련은 붕괴하였지만 러시아는 여전히 3만개 이상의 핵탄두를 보유하고 있고, 현재 군사력에서 미국과 대적할 수 있는 거의 유일한 국가로서 유럽과 아시아의 많은 국가들과 직접적인 안보문제의 이해관계를 갖고 있다.¹¹⁹⁾ NATO가 폴란드, 체코, 헝가리 등을 자신의 회원국으로 가입시키며, 구 동독지역에 군대를 배치하고 코소보 지역을 공습하는 등 세력을 동진하는데 반하여, 러시아는 서서히 우랄산맥 서쪽으로 진출하고 있다. 무력을 사용한 협박수단을 이용하건 간에 러시아는 아시아에서 과거에 한대로 신팽창주의를 추구할 가능성이 있으며, 러시아가 다시 중앙집권화를 피하기 위해 군사대국의 길을 걷는다면 냉전과 비슷한 상황이 재연될 가능성이 높다.¹²⁰⁾ 러시아의 이러한 전

116) Richard N. Haass, "What to Do With American Primacy," *foreign Affairs*, 78-5 (Sep./Oct. 1999), pp. 37-49.

117) 헌팅턴은 "국제정치는 서구에서 그 중심을 옮겨가고 있으며, 지금부터 세계정치의 중심은 서구와 비서구문명의 상호작용이 될 것이다. 유럽의 이데올로기적 분할이 끝나자 서구기독교 신앙, 그리스정교회와 이슬람교간의 문화적인 분할이 다시 고개를 들고 있으며, 인도는 힌두교화 될 위험에 처해있다. 서구와 유교-이슬람국가간의 갈등은 핵과 생물학, 화학무기, 유도미사일과 운반수단 등에서 나타나고 있다"라고 하였다. Samuel P. Huntington, "The Clash of Civilizations," *foreign Affairs*, 72-3 (Summer 1993), pp. 45-49.

118) 이승희, 『러시아 대외 안보정책: 변화와 한계』 (서울: 국방대학교, 1995).

119) 김준형, "러시아의 군사전략 : 안보환경의 변화와 그 대응," 『21세기정치학회』 (1999년 2월), pp. 1-4.

략 환경의 변화 속에서 친서방주의자와 민족주의자, 공산주의자 또는 현실주의자의 갈등은 서구주의자(Westernizer: Atlanticist) 대 슬라브주의자(Slavophiles: Eurasians)의 오랜 갈등을 재현하고 있으며, 과도기적이며 복잡적이고 모호한 러시아 군사전략의 가변성은 미국의 전략적 대응에 또한 어려움을 더해 주고 있다.¹²¹⁾

둘째, 이슬람 및 인도지역에 관한 문제이다. 현재 광범위한 지리적, 문화적, 정치적 운동으로 확산되고 있는 배경에는 이슬람 원리주의(Islam fundamentalism)가 있으며 이것은 이슬람 사상, 관습, 구호 등의 부활을 반영한다. 그리고 이같은 이슬람의 부활은 인구의 폭발적 증가에서 그 추진력을 얻고 있다. 이슬람의 인구 증가율, 특히 발칸, 북아프리카, 중앙아시아의 인구증가율은 세계 전체 평균인구 증가율을 크게 웃돈다.¹²²⁾ 이러한 급속한 인구 증가는 이슬람 세계의 경계선에서 발생하는 이슬람교도와 다른 민족들 사이의 분쟁에 핵심적 요인을 제공한다.¹²³⁾ 이라크의 호전성의 지속, 과격세력에 대한 이란의 지원, 민족주의, 아랍과 이스라엘의 분쟁 등이 폭발적인 인구증가와 맞물려 이 지역의 불안정성을 높여주고 있다. 또한 구소련의 회교 공화국들 간의 연합과 서남아시아 국가들 사이의 연합가능성이 높아지고 있으며, 새로운 현대 무기들이 확산되고 있는 상황에서 역사적 분쟁과 맞물리는 이 지역의 불안정성은 미국의 개입을 불가피하게 하고 있다.¹²⁴⁾ 특히, 1998년 4월 6일 파키스

120) “헨리 키신저(Henry Kissinger), 92년 2월 28일 미상원외교위원회 발언,” 『조선일보』, 1990. 3. 1.

121) 김준형, 앞의 글, pp. 5-8.

122) 1955년에서 1990년 사이에 세계인구가 33억에서 53억으로 늘어나 연평균 1.85%의 성장률을 보인데 비하여 같은 기간 이슬람 사회의 인구 증가율은 내내 2%를 상회하였다. 주로 2.5%를 넘었고 때로는 3%를 웃돌았다. Samud P, Huntington, “The Erosion of American National Interests,” *foreign Affairs*, 76-5 (Sep./Oct. 1997), p. 153.

123) 전 세계에서 이슬람 인구가 차지하는 비율은 1980년의 18%에서 2000년에는 23% 2025년에는 31% 늘어날 전망이다. *Ibid.*, pp. 143-159.

124) 김종현, “탈냉전시대 미국의 군사전략: Bottom-Up Review를 중심으로,” 『21세기정치학회』 (1998년 2월), p. 3.

탄의 중거리 탄도미사일의 발사와 이어 인도가 행한 1998년 5월 11일의 핵실험과 동년 5월 28일 보복적으로 행하여진 파키스탄의 핵실험은 핵무기를 포함한 대량살상무기 확산방지체계에 강한 도전으로서 세계에 큰 충격을 주었다.¹²⁵⁾ 그리고 한 지역의 안보가 전 세계적 차원의 문제로 확산되고 있는 현재 미국을 비롯한 인류의 안보환경에 심각한 우려를 야기 시키고 있다.

셋째, 유럽 및 대서양지역에 관한 문제이다. 탈냉전시대 유럽은 유럽 통합을 통한 독자 포선을 모색하며 미국의 독주를 견제하고 있다. 먼저 유럽 대륙의 한가운데 위치할 통일독일은 냉전시대 북대서양조약기구의 전초기지 역할에서 벗어나 유엔 안보리 상임이사국 지위 획득, 위기대응군 창설, 평화유지군의 해외파병 등 적극적 군사·외교정책으로 유럽연합의 중추국 뿐만 아니라 세계강국으로 발돋움하고 있다.¹²⁶⁾

넷째, 태평양지역에 관한 문제이다. 태평양 전 지역에 걸친 민주화의 진전과 경제성장 및 이에 따른 우방과 동맹국들의 군사적 능력의 신장은 미국의 안보분담을 경감시켜주고 있으나,¹²⁷⁾ 장기적으로 중국적 세계질서를 복원시키려는 중국의 패권추구정책과 경제력에 걸맞는 정치적·군사적 지위를 확보하려는 일본의 요구는 미국이 맞이하는 최대의 도전들이다. 중국이 공산주의의 보루로 남아 있고, 유럽과는 판이하게 한반도는 여전히 냉전구조 속에서 분단 상태를 지속하고 있으며, 북한은 핵과 대량살상무기의 개발 및 확산으로 아시아와 세계 평화를 위협하고 있다. 미·일 양국은 1996년 4월 도쿄정상회담에서 미·일 신안보공동선언을 채택하고 그 후속 조치의 일환으로 1997년 8월 미·일 신방위협력지침을 작성함에 따라 일본의 군사적 역할은 미군과의 협력을 통하여 아시아 태평양 지역으로 확대되고 있으며, 아울러 일본 주변지역 유사시에 대응하여 한층 강화되고 있다.¹²⁸⁾ 미·일 안보공동선언과 그에 따른 가이드라인

125) 한용섭, “인도, 파키스탄의 핵실험과 한국의 안보외교,” 『외교』 제47호 (1998), pp. 72-81.

126) 홍현익, “미국의 세계전략에 대한 강대국들의 대응,” 『외교』 제49호 (1999), pp. 14-15.

127) 김종현, 앞의 책, p. 2.

(guideline)의 재검토에 중국은 비판을 계속하였으며, 특히 1998년 8월 북한의 대포동 미사일 발사 이후 위협을 느낀 미·일의 전역미사일방어구상(theater missile defense)에 대하여 크게 반발하고 있다. 이러한 일본과 중국의 대립 갈등은 이 지역에서 미국의 지속적인 안보개입을 요구하고 있다.

다섯째, 미국 국내적 문제이다. 냉전 이후에도 세계적 범위에서 미국이 기존의 지도력을 지속할 힘을 갖고 있는가 하는 의문이 제기되며, 앞으로 미국이 당면할 도전은 과거와는 전혀 성격을 달리하는 것이라는 데 문제의 심각성이 있다. 91년 하반기 이후 고성장, 저인플레이, 저실업률로 미국의 경제가 소생하고 있다. 그러나 전 세계 국내총생산의 40~50%를 미국이 좌우하던 냉전 초기에 비하면, 1998년 현재 전 세계 국내총생산의 20.4% 점유는 미국 지도력의 엄청난 쇠퇴 현상이라고 할 수 있으며, 일본을 제외한 아시아권의 경제규모에도 미치지 못한다.¹²⁹⁾ 그리고 강력한 적대 세력의 소멸은 역사상 상대국가의 쇠퇴를 동반하였다. 냉전시대 미국이 당면한 적대국가의 실체와 성격은 뚜렷하였기 때문에, 미국은 소련의 위협 하에서 대내적으로 국민적 통합을 이루며 봉쇄정책의 정당성을 고양해 나갔고, 대외적으로 군비경쟁과 힘의 시위정책 등으로 미국식 세계질서를 주도하였다. 특히 핵우산과 안보의 보장으로 동맹세력권의 지지를 확보할 수 있었다. 그러나 소연방의 붕괴로 미국은 뚜렷한 적국이 부재하는 전략의 혼돈과, 이데올로기적 대립 속에서 내재하였던 갖가지 민족적·종교적·문화적 갈등이 분출하는 혼란스러운 미래에 당면하고 있다.¹³⁰⁾

128) 배정호, “미·일 안전보장체제의 광역화에 따른 일본의 군사적 역할의 증대와 한반도 급변사태.” 『한국정치학회보』 32집 1호(1998), p. 361.

129) 세계 각 지역의 국민총생산 규모의 비율은 미국 20.4%, 유럽연합 19.8%, 일본 7.7%, 아시아 26.5%, 옛 소련연방 4.8%, 중남미 8.8%, 기타 선진국 4.0%, 기타 개도국 8.0%이다. 이 중 미국의 국민총생산은 유럽연합 15개국을 합친 것을 능가하는 8조8백50억달러이다. 『중앙일보』, 1998. 11. 20.

130) 이와 같은 상황 분석을 바탕으로 헌팅턴 교수는 미국의 전략적 관심을 다음의 3가지로 설정하기도 했다. 첫째는 미국을 전 세계에서 탁월한 세력으로 유지하기 위해서는 향후 10년 간 일본으로부터의 경제적 도전에 대응해야 하며, 둘째로는 유라시아 대륙에서 군사적 패권을 갖은 세력의 출현을 저지해야 하고, 셋째는 제3세계에서 미국의 구체적 이익을 보호해야 한다는 것이다. 한 마디로 미국이 세계의 지도적 국가로서 유일한 지위를 유지하도록 한다는 것이다.

이러한 미국의 전략적 관심은 패권적 이론에 근거하여 국가 이익을 수정하고 변화를 거듭하여 미국의 세계전략을 수행할 정부문건으로 구체화 되어졌다.¹³¹⁾

2. 클린턴 행정부의 세계전략 핵심

제2차 대전이후 40여 년간 지속되어온 미·소간의 냉전이 종식되면서, 미국의 전 세계적인 국가전략은 그 동안 변화하는 국제환경에 맞게 수정되어왔다. 미국은 제2차대전 이후 1980년대 말까지 구소련을 중심으로 하는 공산주의 세력으로부터의 위협을 국익에 대한 최대의 도전으로 간주하여 왔다. 이와 같은 냉전인식에 기초하여 미국은 공산주의 세력의 확장에 대한 봉쇄와 핵전쟁의 방지를 국가안보전략의 최우선과제로 삼아 왔다. 그러나 공산주의의 붕괴와 냉전의 종식은 미국이 국제적 문제에서 느끼는 위협의 성격과 국제사회에서의 미국의 역할을 근본적으로 변화시켰다. 미국은 냉전이 종식되면서 국제사회에서 미국의 이익에 대한 새로운 위협적 요소가 대두되었다는 사실과 미국의 역할도 크게 변화되었다는 사실을 인식하고, 1990년대 들어서 점차적으로 전 세계적인 범위에서의 새로운 세계전략을 수립하게 되었다. 그러나 냉전 이후 새로운 환경에 대처할 수 있는 세계차원의 대전략을 수립하기란 그렇게 용이한 일이 아니었다.

미국에게 냉전 종식 이후 가장 큰 변화는 구소련의 직접적인 위협이 사라

Huntington, "The Erosion of ……," *op. cit.*, pp. 156-157.

131) 탈냉전기 미국의 세계전략은 1991년 Base Force Review과 1993년 레스 애스핀 국방장관 재직시의 『국방태세점검』(BUR: Bottom-Up Review)을 통해 탈냉전기 미국 국가안보전략의 윤곽이 처음 제시되었고 1994년 7월과 발표되어 1996년 2월 개정 발표된 『개입과 확장의 국가안보전략』(A National Security Strategy of Engagement and Enlargement)과 BUR을 바탕으로 1997년 빌 코언 국방장관 재직시 작성된 『4개년 국방보고서』(QDR: Quadrennial Defense Review)을 거쳐 1997년 5월에 이어 1999년에 공개된 백악관 발표 국가전략 방향 지침서인 『새 세기를 위한 국가안보전략』(A National Security Strategy for a New Century)을 통해 구체화 되었다.

졌다는 사실이다. 하지만 그렇다고 해서 미국의 국가안보를 위협하는 국제적 요소가 완전히 사라진 것은 아니다. 냉전의 종식은 국제질서의 안정과 평화를 위협하는 요인들을 감소시키지 않았고, 오히려 미·소간의 양극체제의 붕괴는 국제사회에서 심각한 복잡성과 불안정의 가능성을 낳고 있다.¹³²⁾ 오늘날 미국은 냉전시대의 위협과는 성격을 달리 하지만, 여전히 자국의 국가안보를 위협하는 새롭고 다양한 위협들의 존재에 직면하고 있다. 냉전 종식 직후 미국은 국방비를 삭감하고 수많은 군사기지를 폐쇄하였으며 재래식 무기와 병력을 감축하였다. 그러나 희망에 찬 기대만큼이나 평화스러운 국제질서가 이루어지지 못하였다. 클린턴 행정부는 오늘날 다양한 인종간의 갈등과 테러리즘, 마약거래, 이른바 반동국가(backlash states)¹³³⁾에 의한 지역 안보의 위협, 대량살상 무기의 확산, 급속한 인구팽창으로 인한 환경문제와 기근현상, 난민 등의 문제들이 국제사회의 안정과 자국의 국가안보를 위협하는 새로운 국제적 위협 요소라고 정의하면서¹³⁴⁾ 이러한 위협으로부터 미국의 가치와 이익을 보호하고 세계적 주도권 행사와 유지를 위해서는 미국이 강력한 군사력을 유지해야 한다고 판단했다.

냉전시기에 있어 미국의 대외정책 결정자들은 공산주의세력의 확산 방지와 동서간의 핵전쟁 방지를 위해서는 국제사회에서 미국의 주도가 필수적이라는

132) Thomas G. Paterson and J. Garry Clifford, *American Ascendant: U.S. Foreign Relations Since 1939* (Lexington, Mass: D. C. Heath & Co., 1995), p. 334.

133) 잘 알려져 있듯이, 미국은 탈냉전기에 국제질서를 위협하는 다섯 개의 반동국가(backlash states)로 이란, 이라크, 리비아, 쿠바, 그리고 북한을 지적하고 있다. 이들 국가들은 강압적 지배자, 과격한 이데올로기, 인권 남용, 민주주의적 제도에 대한 반감, 외부세계와 건설적인 관계를 갖지 못하는 것, 그리고 대량살상무기에 대한 갈망과 같은 공통점을 가지고 있다고 한다. 미국은 이러한 반동국가를 중화시키고 봉쇄하는 것과 장기적으로 국제사회의 건설적인 구성원으로 유도하는 것이 미국의 특별한 책임이라고 인식하고 있다. Richard A Melanson, *American Foreign Policy since the Vietnam War: The search for consensus From Nixon to Clinton*, 2nd ed. (New York: M. E. Sharpe, 1996), p. 266.

134) The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (Washington, D. C.: The US Government Printing office, July 1994), p. 15; 백악관, “미국의 국가 안보전략 : 개입과 확장(1994년 7월),” 『국가전략』, 제1권 1호 (1995년 봄/여름), pp. 223; Paterson and Clifford, *op. cit.*, p. 327.

전제하에 정책을 입안하고 실행하였다. 하지만 냉전 이후 클린턴 행정부는 공산주의 세력으로부터의 위협 대신에 앞서 지적한 새롭고 다양한 위협 요소들을 극복해 가는 것이 장기적인 미국의 이익에 결정적이라고 인식하였으며, 그와 같은 위협 요소들을 제거하는 데 있어서도 과거와 마찬가지로 국제사회에서 미국의 주도적 역할이 여전히 필수적이라고 인식하였다.¹³⁵⁾ 결국, 냉전이 종식되었다고 하여도 국제정치질서에서 미국의 주도적 역할은 변하지 않았으며, 오히려 미국에게 있어 자유민주주의의 전 세계적 확산의 기회로 인식됨으로써 탈냉전기 미국의 세계전략 입안과 추진의 기초를 이루어 왔다.

냉전을 종식시킨 부시 행정부의 시기를 새로운 국제질서가 형성되지 않은 막연한 희망에 찬 무정형의 시대라고 표현한다면, 이어진 클린턴 행정부 시기는 한마디로 새로운 국제질서를 구축하기 위한 노력과 시행착오의 과도기적 성격이 두드러진다. 탈냉전기 국제질서의 안정에 대한 양분된 시각차이 속에서 클린턴 대통령 역시 과거와 같은 분명한 단일 적의 부재, 불분명하고 산재된 위협요인들, 고도의 유동성과 불확실성이야말로 미국이 당면한 새로운 환경의 도전이라고 강조하면서 미국을 중심으로 이를 극복해 갈 수 있다고 희망찬 비전을 제시했다.¹³⁶⁾ 앞서 살펴본 것처럼 탈냉전기 국제질서에 대한 시각이 안정과 불안정의 대립되는 두 가지로 나누어져 있고, 미국 역할에 대한 또 다른 두 가지 기조가 상충된다고 해도 이들 시각들은 공통된 견해들을 가지고 있다.

첫째는 미국이 냉전기와 같이 무조건적인 세계경찰국가의 역할은 지양해야 한다는 것이다. 둘째는 세계문제 개입에 있어 미국 패권자원의 한계를 인정하고 동맹국과 비용을 분담해야 한다는 것이며, 셋째는 어떠한 이유에서이든 세계질서를 주도하는 패권국으로서 지위와 리더십을 유지해 가야한다는 것이다. 이러한 암묵적인 합의 속에 나타난 기본적인 원칙 속에서 클린턴 행정부는 차츰 폭넓은 지지와 합의 도출이 가능했고, 새로운 국제환경 변화에 적합한 세계

135) The White House, 1994, *op. cit.*, pp. 15-18; 백악관, 1995, 앞의 글, pp. 224-225.

136) Robert L. Hutchings, *American Diplomacy and the End of the Cold War* (Washington, D.C.: The Woodrow Wilson Center Press, 1997), p.345.

전략을 수립하기 위한 노력을 기울이게 되었다.

클린턴 대통령은 취임사에서 “미국의 이익뿐 아니라 세계양심이 도전 받을 때, 미국은 행동할 것이다”라고 하면서 냉전이 종식된 시대에 미국은 “평화, 번영, 민주주의, 인간의 존엄성이라는 미국의 지속적인 목표를 향하여 세계변화에 도전해야 한다”며 그 어느 전임 대통령들 보다 더 미국의 가치를 강조함으로써 미국민의 이상주의 정서를 자극하였다.¹³⁷⁾

이를 바탕으로 1993년 클린턴 대통령의 안보담당보좌관 레이크(Anthony Lake)는 ‘민주주의와 시장의 확대’를 기존의 봉쇄정책에 대한 대안으로 선언했고 그 후 국가안보회의의 로즈너(Jeremy Rosner)가 이를 보다 함축적인 ‘확대(Enlargement) 전략’으로 바꾸었으며 1994년 7월 개입(Engagement)이라는 용어를 붙여 ‘개입과 확대(En-En)의 국가안보전략’을 발표하였다. 새로운 국제질서 형성에 따라 새롭게 수립된 클린턴 행정부의 국가안보전략은 1994년 7월과 1996년 2월 발표된 ‘개입과 확대의 국가안보전략(A National Security Strategy of Engagement and Enlargement)’ 보고서를 근간으로 하여 1997년 5월 ‘신세기 국가안보전략(A National Security Strategy for a New Century)’으로 구체화 되었다.¹³⁸⁾

개입과 확대(En-En) 전략은 변화하는 국제환경에 대처하여 미국이 세계 유일 초강대국으로서 패권적 지위와 역할을 지속하고자 하는 의도 하에 클린턴 행정부의 세계전략에 대한 비전을 가장 구체적인 형태로 진술한 전략이다. 이는 클린턴 행정부의 세계전략에 일부이기는 하나 여타 세계전략을 추진하기 위한 기본적인 국제·국내적 환경조성의 의미를 강하게 내포하고 있다는 점에서 세계전략의 핵심이라고 하겠다. 외형적으로 개입(Engagement)은 상호의존이 심화된 국제관계속에서 미국의 군사, 경제 이익과 관련된 국제문제에 적극적으

137) David Callahan, *Between Two Worlds*, (New York: Harper Collons, 1994), p.4.

138) 백악관, “미국의 국가 안보전략 : 개입과 확장(1994년 7월),” 『국가전략』, 제1권 1호 (1995년 봄/여름), pp. 223-270; 백악관, “개입과 확장의 미 국가 안보전략 1996,” 『국가전략』, 제3권 1호 (1997년 봄/여름), pp. 341-401; 백악관, “새로운 세기를 위한 국가안보 1997,” 『국가전략』, 제4권 1호 (1998년 봄/여름), pp. 321-374.

로 관여하겠다는 의미이며 확대(Enlargement)는 민주주의와 시장경제체제의 확대를 통한 자유로운 세계 공동체의 확대를 의미하는 것이다. 그러나 미국이 의도하는 확대라 함은 아직 관계를 맺지 않고 있는 나라나 새로운 국가건설(nation-building)에 관계를 설정하여 미국에 의존하도록 만들어 다음 정책을 펼 수 있게 조건을 만드는 것이며, 개입은 이러한 바탕 위에서 강력한 영향력을 행사하여 상대국가가 미국이 제시하는 새로운 질서에 순응하게 만드는 것이다.

개입과 확대(En-En) 전략의 목표는 첫째, 강력한 군사력을 바탕으로 한 미국의 안보 유지이며, 둘째, 외국시장의 개방과 미국경제의 활성화, 셋째는 민주주의의 세계적 확산이다.¹³⁹⁾ 이러한 목표를 설정한 것은 오늘날 안보위협 요인이 다양해지고 대내 정책과 대외정책의 경계가 불분명해지고 있기 때문이다. 또한 미국의 지속적인 군사력 우위와 세계적인 지도력 및 영향력 유지를 위해서는 경제 활력을 되찾아야 하며, 해외시장을 개방시키고 미국 국민들의 고용창출을 위해서는 미국이 대외문제에 적극 관여해야 한다는 상황인식에 기초한 것이다.

개입과 확대(En-En) 전략의 목표를 달성하기 위하여 클린턴 행정부가 내세운 수단은 국가이익의 구분과 연관된 세 가지이다.¹⁴⁰⁾ 첫째, 직접적이고 사활적인 국가이익과 관련된 문제에는 일방적인 단독 행동을 우선하며, 둘째, 미국의 이익을 우방과 분담할 수 있는 사태에는 미국 주도하의 동맹의 형태로 문제에 접근하고, 셋째, 미국 이익이 일반적이며 국제사회의 공동행동을 필요로

139) The White House, 1994, *op. cit.*, p. 29; 백악관, 1995, 앞의 글, p. 251.

140) 탈냉전기 미국의 국가이익에 대한 구분은 첫째, 사활적 이익으로 미국인들의 안녕을 보호하는 데 있어서 반드시 엄격하게 지켜져야 할 조건들 즉 미국에 대한 핵·생물·화학무기 공격의 위협을 방지, 저지 및 축소하는 것과 미 동맹국들의 생존을 보호하는 것이며 둘째 매우 중요한 이익은 미국인들의 안전을 보호하는 미국정부의 능력에 심하게 손상을 주지만 심각하게 위협하지 않는 조건들로 미국 이외의 지역에서 핵무기 혹은 생물학 무기의 사용위협을 방지, 저지, 그리고 축소하는 것과 NBC 무기 및 운반체계의 지역적 확산 방지 등이다. 그리고 셋째는 기타 이익으로 조금 중요한 이익이나 덜 중요하고 부차적인 이익을 의미한다. 미국 국익위원회, “미국의 국익,” 『국가전략』, 3권, 2호(1997년 가을/겨울), pp. 293-294.

하는 문제는 다자적 방법을 이용한다고 밝혔다.¹⁴¹⁾

개입과 확대(En-En) 전략에는 협력안보와 선별적 개입 및 약간의 우세에 관한 의미를 담고 있다. 클린턴 행정부는 공공연하게 광의의 국가이익개념에 기반한 국제주의를 선호하였다. 개입과 확대의 표현은 미국의 민주주의 자유시장국가들의 공동체를 확대하기 위한 개입과 신고립주의의 명백한 거부, 그리고 우세의 추구를 시사하였다. 이는 한편으로 협력안보의 증진과 다른 한편으로는 미국의 개입 제한 즉, 미국의 이익에 대한 신중한 평가와 가능한 행위에 대한 비용과 이득의 평가에 의해 부여된 제한을 인정함으로써 모든 문제에 개입할 수 없음을 의미하는 것이다. 이러한 클린턴 행정부의 세계전략을 선별적 우세(selective primacy)로 표현하고 있다.¹⁴²⁾

클린턴 행정부는 세계전략의 군사안보적 측면에서 탈냉전기 새로운 안보환경과 위협에 대한 인식의 변환에 따라 미국은 이에 효율적으로 대처하기 위해 1차적으로 위협이 발생하는 것을 사전에 예방하고, 2차적으로 위협이 발생했을 때에는 이것을 억지하며, 3차적으로 예방과 억지가 실패했을 경우 무력으로 격퇴한다는 3대 전략을 수립하였다.¹⁴³⁾ 그리고 이러한 위협환경에 효과적으로 대처하기 위하여 새롭게 수립된 안보전략이 미국 국방태세의 재검토라는 ‘국방태세점검(BUR: Bottom-Up Review)’에 잘 나타나 있다. 이는 세계적 규모의 전쟁발생 위험은 줄었지만 지역분쟁의 발생 위험성은 증대되고 있다는 것을 상정한 것으로 두개의 전장에서 동시 승리(Win-Win)를 위한 전투태세를 요구하고 있다.¹⁴⁴⁾

한편 4년마다 발표되는 ‘4개년 국방전략 검토보고서(QDR)’는 현재부터

141) The White House, 1994, *op. cit.*, p. 5; 백악관, 1995, 앞의 글, p. 226.

142) Barry R. Posen & Andrew L. Ross, “Competing Vision for U.S. Grand Strategy,” *International Security*, 21-3 (Winter 1996/97), pp. 5-53.

143) William J. Perry, U.S. Secretary of Defense, “Annual Report to the President and the Congress,” (Washington, D.C. 1996. 3).

144) Les Aspin, U.S. Secretary of Defense, “The Bottom-Up Review: Force for a New Era,” (Washington, D.C.: U.S. DoD 1993. 9).

2015년이라는 미래에 대한 계획으로, 미국의 국가이익에 대한 위협 요인을 방지, 억지, 격퇴한다는 보다 적극적인 예방국방의 개념을 도입하고 있다. 즉 미국은 세계적 차원의 국가이익을 미국에 대한 대량 살상무기 공격으로부터 위협의 방지, 적대적 패권국 출현의 방지, 미국의 영향력이 미치는 지역에서 적대적인 강대국 출현의 방지, 주요 세계체제의 급작스런 붕괴의 방지, 미국의 동맹국들 간의 생존을 보장하는 것을 목표로 하고 있다.¹⁴⁵⁾ 동 보고서는 군사투사능력은 장래 미군이 지녀야 할 근본적인 능력이며 이를 위해서는 동맹 국가들과 협력유지가 필수적이라고 주장하면서 아태지역과 유럽지역에 각각 10만명의 미군이 주둔하는 것이 필수적임을 강조하고 있다. 그러나 장기적으로 동맹국들로부터 확보한 군사기지들은 변화에 민감하여 전적으로 의존할 수 없음을 인식하고, 이에 적절한 대안이 필요함을 지적하고 있다. 1999년 미국의 연례국방보고(Annual Report)에서도 해외에 대한 지속적인 개입과 미국이 세계적인 군사대국으로서의 능력유지를 강조하고 있다.¹⁴⁶⁾ 결과적으로 미국의 군사안보적 측면에서 세계전략의 핵심 역시 패권의 지속을 위해 어떠한 패권도 전세력의 발생도 사전에 예상하여 이를 억제하고, 그렇지 못할 때에는 미국을 중심으로 한 다자간, 양자간 동맹체제를 적절한 수단으로 사용하여 정당성을 부여받고, 이를 응징하는 정책을 구사하는 것이다.

클린턴 행정부의 세계전략에 있어 군사안보와 함께 무엇보다 중요한 목표는 경제적 번영이다. 경제문제해결을 선거공약으로 한 클린턴은 국가경제위원회(National Economic Council)와 무역대표부를 설립하여 국가경제재건에 이용하였다.¹⁴⁷⁾ 클린턴 대통령은 1994년 의회에서 탈냉전기 미국 외교정책의 핵심목표를 경제적 경쟁력 제고라고 하였고, 당시 울브라이트 국무장관도 의회청

145) William S. Cohen, "Report of Quadrennial Defense Review," (U.S. Secretary of Defense 1997. 3).

146) William J. Perry, U.S. Secretary of Defense, "Annual Report to the President and the Congress," (Washington, D.C. 1999. 2. 8).

147) Wiarda, *op. cit.*, p. 11.

문회에서 자신의 임무가 해외시장 개방 압력이라고 말한 바 있다. 이러한 경제력은 곧 세계 유일 초강대국으로서 막강한 군사력을 유지하기 위한 필수 조건으로 국가적 안보이익과 경제이익은 불가분의 관계이다. 서머스(H. Summers) 전 재무장관도 미국 외교정책의 두 축은 국가안보와 경제적 번영이며 경제적 번영 없이 안보유지가 불가능하다고 강조하였다.¹⁴⁸⁾

탈냉전기 미국의 국제문제 개입정도와 군사력 유지능력, 그리고 미국의 가치 확산은 바로 국내 경제력에 의해 결정되기 때문에 미국의 세계적 지도력과 패권적 영향력 유지는 국내경제에서 찾아야 한다는 인식이 팽배하였다. 특히 클린턴 행정부는 더욱 경제외교의 중요성을 강조하고 있는데 이것은 과도한 냉전비용이 가져왔던 경제적 경쟁력의 상대적인 쇠퇴를 극복하기 위한 미국의 우선과제로서 무엇보다도 국내경제를 회복시켜 유일 초강대국으로서의 자원을 확보하고자 하는 의도를 가지고 있다.¹⁴⁹⁾ 따라서 경제정책의 기초를 대외무역 확대라는 기본전제하에서 자유·공정무역 정책으로 무역적자의 폭을 감소하고, 수출 증대와 미국민의 고용창출을 위하여 해외시장 개방 압력을 강력하게 추진하며, 지역적·범세계적 자유무역지대 형성에 적극 임해야 한다는 것이다. 국무성도 통상외교에 주력하면서 수출증대를 외교정책의 최우선 목표로 하고, 각국 주재 대사에 대한 평가를 통상업무를 기준으로 하였다.¹⁵⁰⁾

21세기를 지향하는 미국의 신세계관은 인류의 보편적 가치 제고와 민주주의 확산을 주장하는 인권정책으로써, 그 정치적인 파트너는 신자유주의 이데올로기인 탈규제와 시장원리의 관철을 통한 미국 주도의 패권구조를 강화하는 것이다. 이것은 미국의 기본적인 안보이익이 민주주의와 시장경제의 확대에 달려있다는 인식에서 나온 것이다.¹⁵¹⁾ 장기적으로 비록 헤게모니 국가가 존재하

148) Charles W. Kegley, Jr. & Eugene R. Wittkopf, *American Foreign Policy* (New York: Madison Books, 1995), p. 74.

149) John Stremmler, "Clinton's Dollar Diplomacy," *Foreign Policy*, No. 97(1994/95), p. 18.

150) Huntington, "The Erosion of ……," *op. cit.*, p. 18.

151) Kegley, Jr. & Wittkopf, *op. cit.*, p. 72.

지 않더라도 미국은 레짐이나 각종 국제체제를 유지하려고 하기 때문에 세계화시대의 국가간 유동성을 증대시키는 세계전략기조는 미국의 세계적 리더십이 절대적으로 중요하며 2025년까지 핵심적 정치·군사·문화세력으로 존재함으로써 국제환경 형성의 주도가 되어야 한다는 것이다.¹⁵²⁾ 이러한 전략기조는 클린턴 행정부 임기동안 미국의 세계적 리더십의 필요성을 반복 강조했다. 안보 전략목표를 바탕으로 한 미국의 장기적 관점에서의 세계질서를 주도하는 클린턴 행정부의 세계전략을 패권 개념의 세 가지 변수 측면에서 재정리 해보았다.

첫째, 패권영향력 측면에서 클린턴 행정부는 패권자원 중 경제안보를 최우선 외교정책과제로 설정해 경제적 기반을 공고히 함으로서 군사, 외교 등 모든 분야에 있어서도 주도권을 지속하려고 하였다. 냉전기 미소 양극체제의 군사적 대립 구도에서는 경제보다 군사적 외교적 능력을 우선시함으로써 경제적인 희생을 감내하여야만 하였다. 그러나 탈냉전기에 들어 미국의 세계전략은 압도적인 경제적 능력만이 미국의 패권을 영속시키는 핵심으로 인식하고 있는 듯 하며, 이를 통해 패권의 안정화를 추구한 것이다.

둘째, 패권의 정당성 측면에서 클린턴 행정부의 세계전략은 전 세계적 차원의 민주주의와 시장경제체제 확산을 적극 지원한다는 것이다. 미국은 민주주의를 확산시키고 국제평화 유지의 수호자를 자처하고 있으면서도, 또한 미국 패권의 경제적 기반이 global liberalism이라는데 있다.

셋째, 패권의 지속성 측면에서 보면 외적으로는 막강한 군사력 유지로 미국의 국익에 상반되는 전쟁을 사전 예방하면서, 필요시 분쟁에 직접 개입해 승리로 이끌어 국제질서 유지에 이바지하려는 정당성 측면의 노력으로 평가할 수 있다. 그러나 실제로는 미국의 패권에 대한 그 어떤 도전도 용납하지 않는 것으로, 패권에 대한 도전을 사전에 예방하고 이를 어길 시는 응징을 가하는 전략을 구사하는 것이다. 이는 곧 미국의 패권적 야망의 불변이자 패권안정의 공고화 전략의 지속이라 할 수 있다.¹⁵³⁾

152) The United States Commission on National Security/21st Century. "New World Coming: American Security in the 21st Century," September 15, 1999.

이를 종합하여보면 클린턴 행정부의 세계전략이 가지는 특징은 첫째, 이상주의와 현실주의의 패러다임이 절묘하게 조화를 이루고 있다는 것이다. 즉 민주주의와 시장 경제체제의 확산이라는 가치중시의 이상주의 요소와 이를 통해 조성된 유리한 국제환경을 이용하여 미국의 이익을 극대화 시키겠다는 현실주의의 논리가 절충된 것이다. 그러나 이는 실제 이상주의보다 실용주의적 현실주의가 더 중요한 자리를 차지하고 있다고 보여 진다.¹⁵⁴⁾ 두 번째 특징은 클린턴 행정부의 세계전략이 추구하는 세 가지 변수적 핵심이 독립적이지 않고 상호 깊은 연관성을 가지고 있고, 셋째는 세계전략을 시행함에 있어 국내정책과의 경계가 예전에 비해 점차 불분명해진다는 점이다.

결과적으로 클린턴 시기 역시 미국의 세계질서 주도의 강한 의지는 의심할 여지가 없으나 냉전기와 달라진 점이 있다면 첫째, 과잉공급에서 오는 패권자원의 감소를 고려하여 패권유지비용 절감을 위해 국제문제 해결에 소요되는 경비를 동맹국과 함께 분담하거나 직접적인 군사행동의 대가로 도리어 더 많은 경비를 일본과 같은 군사행동 참여가 제한된 국가에 부담시켰다는 것이다.¹⁵⁵⁾ 둘째, 냉전기에는 군사력으로 세계를 지배하였으나 탈냉전기 세계전략은 군사력을 바탕으로 한 경제력으로 세계를 지배하겠다는 의지를 강하게 표출했다. 결국 미국의 세계질서 구상은 세계 최강의 군사력과 경제력을 이용하여 팍스-아메리카나(Pax-Americana)를 형성하고, 최종적으로 전 세계에 "시장경제와 민주주의 체제를 갖춘 하나의 공동체"(the community of market democracies)를 건립하여 영속 시키겠다는 것이다.

153) Nancy E. Soderberg, "The Continuing Need for America's Global Leadership," in U.S. Department of State, *Dispatch* (Spring 1996).

154) Brinkley, *op. cit.*, pp. 115-127.

155) 실제 일본은 보통국가론의 대두로 국제사회에서 일본의 능력에 상응한 지위를 확보하기 위해 국제문제에 적극적인 참여를 희망해 왔다. 미국은 이러한 일본의 희망을 십분 이용하여 국제분쟁 해결을 위한 비용의 상당부분을 일본으로부터 받아내고 있다.

第3節 클린턴 행정부 세계전략의 실제

앞서 클린턴 행정부의 세계전략의 핵심적인 내용을 살펴보았고, 이에 따른 세계전략의 구체적인 사례를 통하여 클린턴 행정부의 세계전략의 실체를 살펴보고자 한다. 미국의 세계전략의 실제로서 국제문제에 대응하는 미국의 정책은 주권이나 다자주의적 규범이냐는 선택의 기로에서 대부분 주권을 선택하였다. 클린턴 행정부는 외형적으로 다자주의적인 정책 수행을 표방하면서도 실체는 일방주의적인 정책수행으로 문제를 해결하려 했다. 이는 클린턴 행정부 시기 세계전략이 본질적인 원인을 해결하기 보다는 그때그때 증상을 치료하는데 급급한 모습을 보여주며 국가이익을 얻기 위해 수행되어졌다고 평가할 수 있다. 여기서는 클린턴 행정부의 이론과 실제의 괴리를 나타내고 있는 주요 정책을 중심으로 고찰하였다. 패권 영향력을 통한 강력한 정책 시행에도 불구하고 정당성이 떨어지고, 국제질서에 부정적인 영향을 미친 미국의 정책을 중심으로 살펴보고자 한다.

1. 분쟁의 해결

냉전 종식 이후 국제질서의 안정과 평화의 기대감은 그리 오래가지 않았다. 마치 전쟁이란 단어를 사전에서 지울 것만 같았던 희망적 메시지는 사라지고 세계 곳곳이 새로운 전쟁의 소용돌이에 휩싸이게 되었다. 이라크의 쿠웨이트 침공으로 촉발된 걸프전을 위시하여, 유고사태와 같은 대표적인 분쟁사례를 들지 않더라도 탈냉전기 분쟁은 전지구적이며 연속적이다.¹⁵⁶⁾

156) 비록 해결국면을 맞고 있으나 북아일랜드 문제도 아직 해결된 것은 아니다. 중동에서는 이스라엘과 아랍(팔레스타인)의 갈등이 지속되고 있으며, 이라크의 대량살상무기 개발과 관련한 서방국가들과의 갈등이 완전히 끝난 것이 아니며, 홍해의 알두와이마섬의 영유권문제로 사우디아라비아와 예멘 간에 군사적 충돌이 있었으며, 쿠르드족 문제로 인한 터키와 시리아의 갈등 등으로 아직도 불안정한 상태이다. 서남아시아에서는 인도와 파키스탄 간의 영토문제, 티

탈냉전기에 발생한 전쟁의 특징은 대부분이 지역분쟁으로 저강도 분쟁의 형태를 띠고 있다.¹⁵⁷⁾ 이러한 저강도 분쟁의 증가는 소련의 붕괴에서 오는 안보관계의 변화에 의한 것이지만, 탈냉전기 분쟁의 보다 직접적인 원인은 정치·사회적으로 허약하고, 경제적으로는 극도의 빈곤으로 자생력을 상실한 실패국가¹⁵⁸⁾들에서 나타난 민주화의 부정적 효과와 분리주의 성향의 배타적 민족주의에서 찾을 수 있다.

탈냉전기 분쟁에 대한 클린턴 행정부의 해결 방식은 기존 세계 경찰국가론에 의한 미국의 개입을 주도적인 힘의 우세에도 불구하고 자원의 한계라는 역사적 경험에 따라 비현실적이라고 보고, 미국의 국가이익 우선순위에 따른 선택적 개입을 선호하였다. 탈냉전기에 미국이 이와 같은 약소국의 인종적, 종교적 분쟁에 중요한 관심을 가지는 이유는 미국이 추구하는 자유주의에 대한 도전이 될 수 있고, 또 적대자들에 의한 미국에 우호적인 정권의 붕괴와 같은 예

베트의 독립운동, 타밀족의 독립운동과 관련하여 스리랑카의 내부 갈등도 풀어야 할 과제이다. 아프리카에서도 에티오피아와 에리트레아 간의 국경분쟁, 수단의 내전도 외부세력의 지원으로 인하여 국제적으로 확대할 가능성이 있으며, 유엔과 아프리카연합기구(OAU)의 중재 노력에도 불구하고 소말리아·콩고민주공화국·앙골라 등에도 내전은 계속되고 있다. <http://www.kida.re.kr/woww/up2002/0200-overview.htm> (최종검색일: 2002. 9.11).

157) 이러한 분쟁은 지역적으로나 국가 성격적으로 아프리카의 빈곤국이나 소련의 붕괴로 인하여 나타난 유라시아 신생국이나 태생적으로 문제점을 안고 있었던 국가 등 약소국을 중심으로 발생하였고, 방법적으로는 비체계적인 정규군에 의한 전쟁이 아니라 게릴라나 테러 형태의 무정형적인 모습을 보이고 있으며, 정치적 가치나 목적 지향적이기 보다 단순히 인종적, 종교적 반감이나 특정 집단의 이익 추구를 위한 학살과 만행이라는 비인간적인 살상과 정부에 대한 공격 등 자신의 목적을 비전통적 수단으로 관철하려는 것이 탈냉전기 저강도 분쟁의 특징이다. 2002년 말 현재 전세계에 진행중인 분쟁은 80곳에 달한다. 지역별로는 미주가 4곳, 아프리카가 20곳, 중동 12곳, 아시아 17곳, CIS 9곳, 유럽 13곳이다. 형태상으로는 국가간 분쟁이 20곳, 내분형이 33곳, 혼합형이 27곳이다. 그런데 혼합형 분쟁이 내분형에서 비롯된 국가간 개입전으로 볼때 사실상 내분형 분쟁이 주를 이루고 있어 전통적인 형태인 국가간의 분쟁은 과거에 비해 줄어들고 있는 추세이다. 위의 글 참조.

158) 패권소외국가와 실패한 국가(failed state)를 동일하게 볼 수는 없으나 탈냉전기 국제질서에 미치는 영향이 크다는 점에서 일맥상통한다. 알카이다 테러집단이 9.11 테러에 소위 실패한 국가(failed state)인 아프카니스탄을 이용하면서 실패한 국가에 대한 국제사회의 관심이 더욱 커졌다. 실패국가란 국제공동체의 한 구성원으로서 스스로를 지탱할 능력이 없는 국가를 의미한다. 이해정, “2020~2030 미국의 동북아 전략과 한미안보관계,” 국제정치학회추계학술회의 (2000. 10. 7).

측할 수 없는 상황으로 바뀔 수 있기 때문이다. 이것은 효과적인 힘의 행사를 위해 유연성에 바탕을 둔 것으로, 모든 것을 미국의 이익에 초점을 맞추고 미국이 가장 중요한 곳에 지원을 제공함으로써 개입에 있어 미군의 사용 역시 선택적이어야 한다는 것이다.¹⁵⁹⁾ 일차적으로 지역안보에 대한 위협의 감소차원에서 미국의 분쟁 해결을 위한 관심과 노력은 국제질서 유지와 인권 차원에서 분명 긍정적이다. 그러나 미국이 모든 분쟁에 동일하게 반응하는 것이 아니고, 정책에 원칙과 일관성을 찾기 어렵다는데 문제가 있다. 이러한 측면에서 클린턴 행정부의 국제분쟁에 대한 선택적 개입은 어떻게 이루어 졌으며, 어떠한 결과를 가져왔는가는 미국의 패권유지를 위한 세계전략의 정당성을 평가 할 수 있는 중요한 척도로 볼 수 있다.

탈냉전기 클린턴 행정부의 세계전략 하에서 국제질서와 중요한 연관성을 가진 분쟁은 단연 유고사태이다. 물론 발칸반도는 냉전기부터 잉태되어온 역사적으로도 오랜 분쟁의 불씨를 안고 있었던 지역이었다. 그러나 미소간의 냉전 속에 감추어졌던 불씨는 소련의 붕괴와 함께 견잡을 수 없을 만큼 타오르게 되었다. 유고 사태는 각 공화국의 분리 독립과 이를 저지하려는 세르비아계 유고 연방간의 전쟁으로 귀결된다. 여기에 각 공화국 내에 거주하는 세르비아계 주민의 강력한 독립저지 투쟁이 가세해 더욱 복잡한 형태를 띤다. 이러한 유고 사태를 역사적으로 구분하는 데는 시기적으로나 사안별로 차이가 있겠지만 클린턴 행정부 시기의 주요 사건을 중심으로 구분하면 보스니아 분쟁과 코소보 분쟁으로 나눌 수 있다.

먼저 보스니아 분쟁은 유고의 6개 공화국 가운데 하나인 보스니아 공화국의 분리 독립 과정에서 발생한 것이다.¹⁶⁰⁾ 93년 유엔과 EU측이 마련한 국제

159) 류중해, “21세기를 내다보는 미국의 국가 안보 전략,” 『국가전략』 1999, pp. 120-137.

160) 구유고 연방은 민족과 종교가 다양하게 혼재되어 있는 연방국가였으나 냉전기 공산주의의 논리로 민족간 갈등을 통제해 왔다. 1980년 티토(Tito) 사망 이후 각 민족 공화국에 강력한 민족주의가 등장하면서 소련의 붕괴로 분리독립이 가속화 되었다. 6개 공화국중 세르비아와 몬테네그로는 1992년 4월 신유고 연방을 결성하였고, 슬로베니아와 크로아티아, 마케도니아는 세르비아와 무장 투쟁 후 독립을 쟁취했다. 그러나 보스니아 공화국은 다민족구성으로 인해 1991년 11월 독립 선포와 당시 EC도 이를 승인 하였음에도 불구하고 독립을 실현하지 못했

평화안인 벤스-오웬안¹⁶¹⁾이 무위로 끝난 뒤 94년 4월 유엔은 나토 공군기를 동원해 세르비아계 주둔지역을 수차례 공습했고, 결국 미국은 1995년 8월 보스니아 분쟁을 종결시키기 위한 강제적인 대응을 하기로 결정하여 8월 30일 NATO의 대규모 공습을 단행하였다. 보스니아 분쟁은 북대서양조약기구의 군사개입과 미국의 적극적인 중재노력을 통해 협상이 진전되어 1995년 11월 데이튼(Dayton) 평화협상이 타결되었고, 12월 14일 파리에서 보스니아 평화 협상이 정식으로 조인되어 해결되었다.¹⁶²⁾ 이로써 3년 7개월 동안 끝냈던 보스니아 내전은 20만명의 사망자를 내고 3백여만명의 난민을 양산한 채 일단을 내렸다.

보스니아 사태 초기에 영국과 프랑스의 지도자들은 유럽문제를 유럽 스스로 해결할 때가 되었다고 자신감을 보였으나 결국은 장기간의 분쟁 끝에 미국

다. 이어 보스니아 공화국은 92년 3월 독립 찬반투표를 통해 독립을 선언했다. 그러나 주민의 30%를 차지하는 세르비아계가 투표 거부와 함께 공화국 곳곳에서 유혈 사태를 촉발했다. 이는 보스니아 자체의 내전으로 4백여만 공화국 주민 가운데 44%인 회교도와 17%인 크로아티아계가 신유고연방의 지원을 받은 33%인 세르비아계와 치르는 전투양상을 보였다. 이후 사태가 장기화하면서 인접 세르비아와 크로아티아가 자민족 보호를 구실로 개입하여 내전의 주역으로 대체됐다. 92년 6월 유엔 안보리는 유고 연방에 경제체제를 결의하는 등 세르비아계의 보스니아 철수를 촉구했으나 성공하지 못했다. 세르비아계는 내전 1년 만에 보스니아 영토의 70%이상을 차지했고 크로아티아가 20%, 회교정부가 10% 정도를 차지했다. 전쟁 도중 세르비아 민병대는 보스니아 내의 회교도와 크로아티아인을 학살하고 강제추방 시켰다. 이 과정에서 세르비아의 잔학한 '인종청소'가 국제사회의 문제로 부각되었다. 안성호, "동구권민주화에 따른 민족분규연구: 보스니아-헤르체고비나내전을 중심으로," 『한국정치학회보』 27집 2호, (1993. 12), pp. 190- 192.

161) 1993년 1월 제네바 회담에서 EC의 협상대표 데이비드 오웬(Owen)과 UN의 협상대표 사이러스 벤스(Vance)가 내놓은 제안으로 자세한 내용은 다음 글 참조. 김철민, "보스니아 분쟁에 대한 배경과 서구의 대응전략 : 벤스-오웬안과 데이턴 합의안의 비교," 『한국외대국제지역연구』 2권 4호 (1998. 9), pp. 155- 171.

162) 보스니아 평화협상은 미국의 주도로 보스니아 지역의 3대 세력의 대표인 밀로세비치 세르비아 대통령, 투지만 크로아티아 대통령, 이예트베고치 보스니아 대통령 및 미·러·영·불·독등 Contract Group이 1995년 11월 21 미국의 데이턴에서 가서명후 12월 14일 파리에서 정식으로 서명하였다. 평화협정의정식 명칭은 General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina. 주요 내용을 살펴보면 보스니아에 대한 국제적 승인 및 현재의 국경으로 단일국가 유지, 회교-크로아티아계연방(51%)과 세르비아계공화국으로 1국가 2체제로 연방을 구성하며, 사라예보를 통합수도로 지정하였다. 또한 난민귀환을 허용하고 NATO주도의평화이행군(IFOR) 6만명이 배치된다는 내용이다. 김철민, 위의 글, p. 178.

의 중재로서 테이트 평화협정에 서명하게 되자 미테랑 전 프랑스 대통령은 미국만이 해결할 수 있었다며 미국의 능력을 시인하였다.¹⁶³⁾ 미국이 보스니아에 개입한 가장 중요한 요인으로 보스니아 문제에 대한 서방의 효과적인 대처가 없을 경우 NATO의 신뢰성, 즉 존재근거가 상실된다는 점이였다.¹⁶⁴⁾

1999년 3월 24일 나토군의 전면적인 공습으로 시작된 코소보 전쟁은 신유고연방이 나토측의 평화안을 수락함으로써 6월 10일 일단 종결되었다. 코소보 분쟁은 국내적으로 단순히 분리 독립하겠다는 알바니아계와 세르비아공화국의 영토적 완전성을 유지하겠다는 세르비아계와의 충돌이었다. 그러나 국제안보차원에서 코소보 전쟁에 대한 가장 간명한 설명은 심각하고 대규모적인 인권침해를 저지하고 난민들을 복귀시키기 위하여 유엔안보리의 동의 없이¹⁶⁵⁾ 주권 국가의 내부 문제에 군사력을 사용하였다는 것으로 요약될 수 있다.

나토가 허가되지 않은 주권개입이라는 부정적 선례를 남기면서도 공습을 감행할 수 있었던 데에는 코소보 내 알바니아계에 대한 세르비아계의 만행이라는 윤리적 설득력이 있었기 때문이다. 나토 사무총장 솔라나의 지적대로 전쟁결과 코소보에서 폭력이 중지되었다는 점에서 정의구현의 전쟁이라고 할 수도 있다. 그러나 가장 근본적인 것은 주권국가에 대한 개입의 문제이다. 실제로 국제관례는 대규모의 인권 침해가 있을 경우와 유엔과 같은 합법적인 권위의 재가가 있을 경우에 비개입주의 레짐의 예외를 인정하고 있어 비난의 화살은 일단 피할 수 있다.¹⁶⁶⁾ 그러나 코소보의 경우는 이 두 경우 어디에도 해당되지 않았다는데 문제가 있다. 나토는 무력사용에 관한 유엔안보리의 위임을 받지 않았으며, 나토가 개입하기 전 코소보의 상황은 막대한 인권 침해 사례의 전형은 아니었다. 나토 폭격 직전까지 이러한 내전에서 사망자의 수가 2500명

163) Walker, *op. cit.*, p. 20.

164) 서병철, “북대서양조약기구의 유고스라비아 개입,” 『국제문제』 1999. 6, pp. 33-41.

165) 유엔안보리는 1998년 3월에 코소보 사태와 관련하여 유엔헌장 제7조의 조치들을 채택하였지만 무력을 통한 위협이나 무력 사용의 재가는 없었다. 위의 글, p. 36.

166) Michael Mandelbaum, “A Perfect failure: NATO's war against Yugoslavia,” *Foreign Affairs*, 78-5 (Sep./Oct 1999), p. 6.

이었다는 것은 수단, 소말리아, 르완다, 앙골라 등지의 대량 학살 및 내전의 사망자 수와는 비교가 될 수 없다. 나토 개입의 정당화는 단순히 이러한 인권 침해가 다른 곳이 아닌 유럽에서 일어났다는 것이며, 그 사태의 여파가 코소보 인근 국가들의 안정과 나토 성원 국가들의 안보에 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 공습이 끝난 후, 미국 측의 정책 결정 과정에 깊이 관여한 미국무장관 올브라이트마저도 코소보 전쟁은 인도적 개입주의의 선례가 될 수 없음을 분명히 하였다.¹⁶⁷⁾

알바니아계 주민은 오히려 나토의 공습 중 살해, 강간 등 나토공습에 대한 보복심리가 가미된 세르비아계의 만행을 겪어내야 했다.¹⁶⁸⁾ 이는 86만 명의 알바니아인들을 난민으로 몰아넣는 결과를 초래하였다. 또한 나토는 인권보호를 위한 개입주의를 구실로 개전하였으나, 자신이 보호하고자 하는 당사자의 인권이 우선시되는 인권의 이중 잣대가 적용됨으로서, 주권의 경계를 넘어서는 개입의 도덕성을 훼손시켰다. 전쟁이 끝난 후, 세르비아군이 코소보에서 철수하고 국제안보군이 진주한 다음에는 역 인종청소가 진행되었다. 나토는 이러한 인권유린을 방조했다는 비난을 면하지 못하게 되었다.

이러한 모순보다 더욱 나토의 일방적 개입 의도를 의심하는 것은 윤리적 판단에서 일관성의 문제이다. 이데올로기와는 아무런 관련이 없는 노골적인 국가이익이라는 실용주의적 기준이 분쟁의 성격평가 그리고 개입 여부 및 정도를 결정하는 우선 기준이 되었다는 것이다. 소수민족의 차별대우와 그에 따른 소수파들의 불만, 분리주의 운동, 인종청소는 세계 곳곳에서 일어나고 있으나 미국 주도하의 나토는 유독 코소보에 전무후무한 폭격을 퍼부었고 지상군 파견 의지를 과시하면서까지 문제 해결의 의지를 보였다. 그것은 무엇보다 먼저

167) 올브라이트는 “코소보가 세계 도처에서 유사한 개입의 선례가 될 것이라고 일부는 두려워하고 일부는 그렇게 되기를 희망한다, 나는 어떠한 일괄적인 결론에 대해서도 경고한다. 모든 상황은 특수한 것이다. 어떤 대통령이라도 무력의 사용에 대해서는 많은 변수들을 잘 고려한 후에 사례별로 결정을 내려야 한다.”고 정리했다. I. H. Daalder and M. E. O'Hanlon, “Unlearning the lessons of Kosovo,” *Foreign Policy*, No. 116 (Fall 1999), p. 129.

168) 만약 나토가 공습을 시작하지 않았더라면 세르비아인들이 알바니아인들에 대한 학살과 소 개행위를 그렇게까지 가속화하지 않았을 것이라는 주장도 있다. *Ibid.*, p. 130.

코소보가 아프리카나 아시아가 아니라 유럽에 있기 때문이며, 자신들의 국가이익에 영향을 미칠 수 있는 사안이며, 특정한 목적을 달성하기 위하여 선택될 충분한 가치가 있기 때문이었다.

이런 맥락에서 코소보 전쟁의 은폐된 핵심적인 원인 중의 하나는 다른 아
닌 나토 자신의 정체성 확인 및 위상 정립이며 미국은 나토를 통한 패권의 유
지였다. 코소보의 인권문제에 서구가 관심을 가졌던 것은 사실이지만 동시에
나토의 존재증명을 위하여 코소보가 선택된 것이라고 보아야 할 것이다. 미국
은 나토의 유용성과 존재 의의를 증명하기 위해, 그리하여 종국적으로 나토를
존속 강화시키기 위해, 코소보에 대한 나토의 무력적인 개입이 필수적이었다.
그리고 공습을 시작한지 꼭 한달후인, 4월 23-24일 워싱턴에서 열린 나토 50
주년 기념 성원국 수반들의 모임에서 나토의 전략적 개념이 통과되었다. 이 문
서에는 나토의 새로운 역할 설정 및 작전 범위 확대가 주요 내용으로 포함되
어 있다.

클린턴 시기 군사적 개입의 또 하나의 대표적 사례 중 하나가 ‘사막의 여
우’로 명명되어진 1998년 이라크 공습이다.¹⁶⁹⁾ 미국이 1998년 12월 16일부터
네 차례에 걸쳐 또다시 이라크를 공습했다. 유엔의 권위를 수호하고 대량파괴
무기 확산을 방지한다는 것이 그 명분이었다. 영국, 일본, 한국은 미국을 지지
했지만 러시아, 중국, 프랑스, 아랍 국가들은 미국의 행위를 비난했다.¹⁷⁰⁾

이미 미국은 1993년 6월 26일 미 해군은 이라크가 부시 대통령 암살을 모
의했다는 이유로 바그다드의 이라크 정보부 사령부에 23발의 토마호크 미사일
을 발사했다. 국제법상으로 전혀 합법화될 수 없는 사항이었지만 미국은 이를
단행했다. 1996년 8월 31일 이라크는 자국 영토 북부지역 쿠르드족의 거점인
아르빌을 장악하여 터키로의 석유수출 파이프라인을 확보하려 했다. 미국은 9
월 3일 엉뚱하게도 이스라엘·쿠웨이트·사우디아라비아 등 이라크 남부에 위치

169) 이라크사태에 대한 개괄적인 설명은 http://kida.re.kr/shell-cgi/woww/wowwdataread.pl?board=wowwdata&y_number=105 참조.

170) 홍현익, “미국의 이라크 공습의 의미,” 앞의 글, p. 18.

한 우방을 보호하고 석유 수송로를 방어하기 위해서 이라크 남부에 44발의 크루즈미사일을 퍼부었다.¹⁷¹⁾

두 달 앞으로 다가온 대통령선거에서 재선되기 위하여 클린턴은 이라크 주변에도 10여개의 미국 공군기지가 있었으나 일부러 아시아의 괌 기지에서 이라크까지 B52전투기를 발진시켰고, 미국의 위력을 전 세계가 보다 효과적으로 감상하도록 하기 위하여 작전상 한밤중에 수행하여야 할 공격을 이라크 시간으로 대낮에 실시하게 하였으며, 자신은 명령하달 6시간이 지나서야 방금 잠에서 깨어나 졸음이 채 가지지 않은 어투로 공격발표를 하는 모습을 연출했다.

1997년 10월 말 이라크가 화생방무기에 대한 유엔특별위원회(UNSCOM: 유엔무기사찰단)를 추방하면서 시작된 본격화 된 이라크 사태는 그간 미국의 월권행위를 참아 온 러·중·불 안보리 3강이 미국의 의도를 좌절시켜 수습되었다. 이들 3국은 당시 쿠웨이트를 제외한 전 아랍 국가들이 명분이 약한 미국의 무력제재 움직임에 반발하고 있는 중동지역의 상황변화를 포착하고 비공식 연대를 형성, 미국의 군사공격을 저지하여 미국의 중동에 대한 주도권 강화 기도를 무산시켰다.

그러나 1998년 12월 중순 미국의 바그다드 폭격 ‘사막의 여우작전’은 절차상으로 큰 문제를 드러냈다. 유엔사찰단 버틀러(Richard Butler) 단장이 유엔 안전보장이사회에 이라크가 약속한 사찰협조를 이행하지 않는다고 보고했다 하더라도, 일단 안보리의 논의를 거쳐 이라크에 대한 응징결정이 내려져야 국제적 제재가 가능한 것인데 미국은 아예 유엔의 절차를 무시하고 공격을 감행한 것이다. 이라크가 대량학살무기 개발계획을 포기해야 한다는 데 대해서는 공습을 비난한 안보리 3강도 공감하고 있었다. 그러나 이것을 관철하기 위하여 미국이 군사적 수단을 동원할 명분이 희박했다는 데 문제의 핵심이 있다.

미국의 이라크 공습결과는 더 부정적이다. 먼저 후세인이 제거되기는 커녕 이라크인들의 미국에 대한 분노심만 부추겨 그의 정치권력을 강화시켰다. 또한

171) 홍현익, “미국의 이라크 공습의 의미,” 앞의 글, p. 20.

미국은 이번 공습을 유엔의 권위와 신뢰를 회복시키기 위한 것이라고 합리화했으나 결과는 반대로 나타났다. 스웨덴인 에케우스(Rolf Ekeus)의 지휘 아래 UNSCOM이 6년간 이라크의 무기감축에 실질적으로 공헌해 왔는데, 미국의 공격은 UNSCOM 활동 자체의 명분을 상실시켜 이라크의 대량살상무기 개발에 대한 국제사회의 감시수단이 사라질 위기에 처하게 됐다.

시점상으로 볼 때도 사막의 여우작전은 1996년 9월과 마찬가지로 그 주요 동기에 큰 의혹을 남기고 있다. 비록 3일 후에는 이슬람인들이 금식월(Ramadan)에 들어가 공습이 어렵다고는 하나, 공격 시점이 바로 미하원의 클린턴에 대한 탄핵결의 하루 전이었다는 것은 클린턴이 또다시 자신의 권력유지를 위해 이를 감행한 것 아닌가 하는 의혹이 증폭된다. 더욱 심각한 문제는 이라크를 공습하면 미국 국민들의 대통령 지지도가 높아질 것이라는 판단을 가능케 한 미국 국민들의 외교정책에 대한 일반적 성향이다. 탈냉전 시대를 맞아 미국 지도부는 국민들이 쉽게 인지할 수 있는 가상 적을 만들어 연2,800억 달러에 달하는 국방예산을 유지하고 이들을 강력하게 응징하면서 지도자의 인기를 유지하려 하는 것이다. 만약 이런 논리나 관행이 계속 정상적인 것으로 통용된다면 미국 지도자의 인기가 하락할 때마다 미국과 다른 길을 걷는 국가들은 위협에 처하게 될지도 모른다.¹⁷²⁾

결과적으로 보스니아나 코소보 전쟁, 그리고 이라크 공습은 새로운 국제안보체제 형성을 위한 일반 원칙의 제시나 확립과는 거리가 먼 전쟁이었다. 미국의 세계질서 주도전략으로 이라크와 유고사태를 군사력으로 해결한 미국과 강대국 간의 입장을 분석·평가해 보면 탈냉전 시에도 미국 대통령은 여전히 이라크와 유고의 지도자를 악의 화신으로 지칭하며 냉전적 사고를 보여 왔다는 점이다. 이라크에 대한 무력제재는 미국이 유엔의 위임범위를 넘어 타국의 주권에 직접적 타격을 가하는 월권행위에 대하여 러시아는 중국·프랑스와 협력을 도모, 미·영의 공습을 중지하는 외교적 노력으로 미국과 갈등을 빚었다. 세계질

172) Gordon I. Peterson, "Operation Desert Fox: Military goals achieved," *Veterans of Foreign Wars Magazine* (Feb. 1999). pp. 67-74.

서 주도를 위해서는 군사력 사용도 주저하지 않겠다는 미국 의도는 신유고연방내 코소보 사태를 해결하기 위해 북대서양조약기구가 유고 공습을 감행함으로써 재확인되었다. 유고 공습은 프랑스·독일을 중심으로 한 서유럽 국가들이 국제금융 및 무역질서에서 미국 독주를 견제하고 서유럽 연합 강화와 對러 협력을 모색, 미국의 통제권을 벗어나 독자적인 세력권 형성을 도모하려는 기도를 일거에 저지하려는 미국 의도에서 비롯된 것이라 볼 수 있다.

초강대국으로서 미국이 잡음 없이 패권을 누리기 위해서는 국제체제 내의 국가들에게 많은 양보와 희생을 행하고 책임 있는 자세를 견지하며 공정한 질서와 안정이라는 국제 공공재를 생산하는 데 공헌하고 있음을 보여주어야 한다. 그러나 자유주의적 국제주의라 평가받는 클린턴 역시 갈등을 외교와 정치력·경제력으로 해결하지 못하고 쉽게 무력을 사용하는 양상을 보여 왔다. 98년 8월에도 케냐와 탄자니아 주재 미국대사관 폭탄테러에 대해 미국은 보복으로 아프가니스탄과 수단을 폭격했는데, 파괴된 수단의 공장이 민수용 제약공장이어서 미국은 국제여론의 비난을 받았다는 사실은 결코 새로운 것이 아니다.

2. 핵/WMD 확산 방지

2002년 현재 '심판의 날 시계(Doomsday Clock)'는 11시 53분을 가리키고 있다.¹⁷³⁾ 이는 美 시카고 대학 내에 이 시계가 처음 설치됐던 1947년도와 같은 시간인 동시에 냉전시보다 오히려 더 자정에 가까워 졌다. 냉전 종식후의 평화무드 속에 지난 1991년 17분이나 뒤로 돌려졌던 시계 바늘이 냉전종식 후 10여년이 지난 현 시점에서 다시금 자정 7분전까지 다가 선 것은 단순히

173) '심판의 날 시계(Doomsday Clock)'는 인류에게 핵위협을 경고하기 위해 미국의 원폭계획을 추진했던 핵 과학자그룹을 중심으로 구성된 미국의 '핵과학자협회(The Bulletin of the Atomic Scientists)'가 조정하고 있다. 탈냉전 이후 모두 3회에 걸쳐서 시계를 조정하였는데 2002년에는 전지구적인 핵감축의 지체, 테러분자들의 핵 및 생화학무기 획득 및 이용을 이유로 자정으로부터 7분전까지 앞당겼다. www.thebulletin.org/issues/nukenotes/nukenote.html.

핵위협의 증가뿐만이 아니라 반확산이든 비확산이든 미국의 핵확산 방지정책이 가지는 문제점을 일깨워 주는 것이다.

1940년대 미국이 최초로 핵무기를 개발한 이후 시작된 핵 확산의 현상은 냉전시대에 주로 미국과 소련을 축으로 하는 동·서간의 대립 속에서 수직적 핵 확산이 활발하였고, 기타 국가에 의한 수평적 핵 확산은 대체로 억제되어왔다.¹⁷⁴⁾ 그러나 탈냉전시대에 들어서서는 기존 핵 5대 보유국에 의한 수직적 핵 확산¹⁷⁵⁾ 보다는 기타 제 3세계 국가들에 의한 수평적 핵 확산 현상이 증가하는 현상을 보이고 있는데 대표적인 예가 우크라이나, 카자흐스탄, 벨로루시와 같은 태생적인 핵보유국의 출현과 이란, 이라크, 북한, 리비아 등 불량국가(Rogue State)의¹⁷⁶⁾ 핵 확산 시도, 그리고 인도와 파키스탄의 핵실험을 들 수 있다.

탈냉전시대의 핵 확산에 대한 통제노력은 주로 국제적 핵 비확산 체제의 강화와 수평적 핵 확산을 시도하는 국가들에 대한 미국중심의 개별적 대응으로 이루어졌다. 먼저, 비확산 체제 강화를 위한 노력으로서 1992년에 핵공급그룹(Nuclear Suppliers Group, NSG)이 전범위 안전조치(Full-range Safeguards)에 합의하였고 1995년에 NPT 회원국들이 NPT의 무한정 연장에

174) 냉전시대에 핵확산을 시도했던 제 3세계 국가들로는 이스라엘, 인도, 파키스탄, 한국, 남아프리카 공화국, 브라질, 아르헨티나 등이 대표적인 국가이며, 이 중 불투명한 핵정책을 유지하고 있는 이스라엘과 1974년 '평화적인 핵실험(PNE)'을 한 바 있는 인도, 그리고 이에 대항하여 은밀하게 핵정책을 추진한 것으로 보이는 파키스탄을 제외한 대부분의 국가들이 핵확산 정책을 포기한 바 있다.

175) 탈냉전 이후 수직적 핵확산은 냉전시대에 비해 다소 약화된 것이 사실이다. 이는 1992년에 중국과 프랑스가 NPT에 가입함으로써 핵보유 5개국 모두 NPT에 가입하게 되었고, 1996년 중국의 핵실험을 끝으로 기존 핵 5대 보유국의 핵실험이 모두 중단되었으며, 1991년 이후 기존 핵 5대 보유국의 핵실험 횟수(총 36회)가 1945년 최초 핵실험 이후 총 실험횟수(2,051회)의 0.02%수준에 불과한 데서 잘 드러난다. <http://www.thebulletin.org/issues/nukenotes/nd98nukenote.html>.

176) 클린턴정부의 안보담당보좌관이었던 W. Anthony Lake는 Rogue(또는 Backlash) State에 대해 급진적인 이념을 추구하고 인권의 침해를 반복하며 자주 공격적이고 무모한 행동을 하며, 병적인 정신상태(Siege Mentality)에 의해 유도되는 고립된 비민주적 체제로 특징짓고 있다. W. Anthony Lake, "Confronting Backlash States," *Foreign Affairs*, 73-2 (March/April 1994), pp. 45-46.

동의하였으며, 1996년에는 포괄적 핵실험 금지조약(Comprehensive Test Ban Treaty, CTBT)이 채택되었다. 개별국가들의 핵확산 시도에 대한 대응은 주로 미국 주도하에 이루어 졌는데, 탈냉전 초기 가장 문제시 되었던 이라크의 핵문제를 IAEA의 강제사찰을 통해 일단락 시켰으며, 태생적 핵보유 3개국의 핵무기를 완전히 제거시키고¹⁷⁷⁾ 이들 국가를 NPT 회원국에 가입시켰다.

탈냉전기 클린턴 정부는 WMD의 확산 방지 및 대응을 중요한 정책으로 상정했다. 클린턴 대통령은 1993년 9월 UN 연설을 통해 “우리의 가장 긴급한 우선순위는 WMD의 확산에 대응하는 것이다. 만일 우리가 세계의 가장 치명적인 무기들의 확산을 제거하지 않는다면 어떠한 민주주의도 안전하지 못 할 것이다”라고 말했다.¹⁷⁸⁾ 또한 “우리는 이전의 어떤 시기보다 더 큰 확산위협에 직면해 있으며, 거부를 통한 예방정책으로는 미래의 핵확산국들에 대처할 수 없다”며¹⁷⁹⁾ “우리는 국가 방위계획을 구상함에 있어서 확산의 문제를 중요하게 취급할 것이며 우리의 군 전력구조 및 군사계획이 전 세계의 WMD 및 미사일로부터 오는 잠재적 위협을 다룰 수 있도록 할 것이다”라고 밝혔다.¹⁸⁰⁾

클린턴 행정부의 WMD 확산 방지 정책의 주요 내용은 먼저 첫번째가 소극적 접근인 비확산 접근이다. 비확산 정책의 목표는 우크라이나, 북한에서의 핵 확산 방지, 핵탄두 실험에 관한 광범위한 금지, 핵무기 분열물질의 생산 종식에 관한 국제적 합의 제안, NPT의 무기한 연장이었다. 두번째는 적극적 접근으로 반확산(Counter Proliferation) 이다. 반확산은 미국이 대량살상무기에 대항하여 스스로를 전지구의 심판관(Judge), 심판(Jury), 그리고 실행자(Executioner)로서의 역할을 하려는 의도라고 볼 수 있다.¹⁸¹⁾

177) 미국은 넌-루가법(Nunn-Lugar Act)에 의해 우크라이나, 벨로루시, 카자흐스탄 3개국의 핵 폐기를 지원하고, 이들 국가들이 NPT에 핵비보유국 자격으로 가입토록 하였다.

178) “Couterproliferation Initiative,” www.fas.org/irp/offdocs/pdd18.htm.

179) *Ibid.*

180) Office of the Press Secretary, The White House, “Fact Sheet on Non-Proliferation and Export Control Policy,” (Washington, D. C. : Government Printing Office, September 27, 1993)

반확산 정책은 1993년 12월 대통령 결정지침(Presidential Decision Directive, PDD) 18호를 통해 구체화되었고,¹⁸²⁾ 1996년 반확산 시행령(Counter Proliferation Implement)을 통해 개념의 정립을 정립하고 1997년 반확산 5단계¹⁸³⁾를 통해 계획을 구체화하였다. 클린턴 행정부의 핵과 WMD 확산 방지 정책은 이와 같이 비확산 및 반확산 정책의 병행을 통해 시너지 효과의 창출을 기대하였다.

그러나, 이러한 일련의 성과에도 불구하고 인도, 파키스탄, 그리고 북한의 핵문제는 미국을 중심으로 한 국제적 비확산 체제의 그린벨트로 남아 있고, 무엇보다도 미국이 용인하고 있는 이스라엘에 대한 문제이다.¹⁸⁴⁾ 인도와 파키스탄은 탈냉전 이후 유일하게 1998년에 공개적인 핵실험을 한 국가들이며, 핵실험 이후 부여된 국제적 제재 및 국제사회의 압력에도 불구하고 국제 핵 비확산 체제에의 참여를 거부하고 공세적 핵정책을 지속적으로 견지하고 있다. 북한은 비록 공개적인 핵실험을 하지는 않았지만 여전히 과거 핵에 대한 규명이

181) Harald Muller and Mitchell Reiss, "Counterproliferation: Putting New Wine in Old Bottles," *The Washington Quarterly*, 18-2 (Spring, 1995), p. 143.

182) PDD-18은 '대확산 구상(Counterproliferation Initiative)'이라고 불리며, 1993년 9월 클린턴 대통령의 UN 연설에 근거하고 있다. Department of Defense, "Counterproliferation Initiative," www.fas.org/irp/offdocs/pdd18.htm.

183) 반확산(Counter Proliferation) 5단계는 확산방지(Prevention)→억지(Deterrence)→군사정밀타격(Counterforce)→적극적 방어→소극적 방어이다. 확산방지는 국무부가 주관하여 시행하고 있는 비확산과 동일한 개념으로 볼 수 있으며, 억지는 대량살상무기가 일단 확산되었다고 판단될 시 이의 사용이 금지되도록 가용한 수단을 동원하거나 적이 대량살상무기를 사용하더라도 아축의 피해가 최소화 되도록 하는 군사적 거부능력/보복능력을 통해 억지하는 것을 의미한다. 군사정밀타격(Counter Force)는 일종의 자위적 개념의 선제타격으로서 적이 대량살상무기를 사용할 징후가 거의 확실하다는 정보를 입수한 상태에서 아축의 피해를 최소화하기 위해 이루어지는 정당방위의 개념이다. 적극적 방어는 적의 대량살상무기가 아축 지역에 도달하기 전에 공중에서 파괴시키는 제반 방어활동으로서 미사일 방어체제를 의미하며, 소극적 방어는 대량살상무기가 사용되었을 때, 이를 인한 최초 경보 및 오염 유무 탐지 등을 포함하는 개인 및 집단 방어활동을 의미한다. 『미국방연례보고서』(Annual Report, FY 1997)(국방정보본부, 1996, 7), pp. 91-92.

184) 핵탄두 보유에 대해 인도는 30-50개, 파키스탄 24-48개, 북한은 최소한 1개 이상, 이스라엘은 75-200개로 예상하고 있다. Nuclear Forces Guide(www.fas.org), Nuclear Forces(www.thebulletin.org) 참조.

이루어지지 않고 있고,¹⁸⁵⁾ 1994년 기본합의서 채택 이후에도 지속적인 핵개발을 하고 있는 것으로 평가되고 있다.¹⁸⁶⁾

탈냉전 이후 이들 국가의 핵개발 동기가 주는 국제질서적 의미는 대단히 중요하다. 탈냉전기 수평적 핵확산의 요인에는 국가별로 국내정치적 측면이나 또 다른 측면에서 오는 개발 동기도 있겠지만 본 연구에선 핵이라는 국제적으로 민감한 특수성으로 인해 핵개발 동기를 안보위협이라는 합리적 선택의 거시적 관점으로 보다 단순화하여 접근하는 것이 적절할 것이다.¹⁸⁷⁾ 또한, 핵확

185) 북한의 과거 핵에 대해서 1994년 3월 23일 James Woolsey 당시 美 CIA 국장은 CNN 특집방송에 출연, 북한은 1개 이상의 핵무기를 만들 수 있는 충분한 플루토늄을 확보하고 있다고 하였으며, 1995년 1월 26일 당시 美 국방부 장관이던 William Perry는 상원 군사위원회 청문회에 출석하여 美정부는 제네바 합의이전 북한이 1-2개의 핵무기 생산에 충분한 플루토늄을 이미 추출한 것으로 생각한다고 언급하였다. 또한, 1995년 5월 24일 Robert Gallucci 대사는 북한은 자체 핵무기 개발 계획하에 5MW 원자로에서 지난 5년간 핵폭탄 5개 생산분량의 플루토늄을 추출할 수 있었던 것으로 추정한다고 언급한 바 있으며, 최근에는 부시정부의 린스펠드 국방장관이 “우리는 북한이 적극적으로 핵무기를 개발해 왔으며, 핵무기를 가지고 있는 나라라는 것을 잘 알고 있다.”고 단정한 바 있다. 아울러, 美 의회의 대북한 정책검토 그룹이 작성한 보고서는 북한은 1994년 이후 핵개발을 위해 파키스탄, 러시아 등으로부터 외부의 지원을 모색해 왔고 유럽과 일본에서 이중용도 품목의 획득을 시도했다고 밝혔다. 더욱이 우라늄농축기술과 핵관련 고품질시험을 포함하여 핵무기개발이 지속되고 있다는 “중요한 증거(Significant Evidence)”가 있다고 명시하였다. 외교통상부, “북한 핵문제-연혁 및 관련 자료,” http://www.mofat.go.kr/ko/search/search_indexing.mof; 전성훈, “한반도 비핵화 실현 방안,” 제 14차 국방대학교 안보학술회의(2002. 6), p. 71; 린스펠드 장관 발언은 조선일보, 2002. 9. 17일자 참조.

186) “가지고 있지도 않은 것을 보자고 할 때마다 골치가 아프다. 달 보고 짓는 개꿀 아닌가? 미국이 1만개의 핵무기에다 우리에게 없는 운반수단까지 갖고 있는데 우리의 핵무기 한두개가 무슨 소용이 있겠는가?”(1994년 6월 9일, 김일성)라며 공식적인 핵개발을 부인해온 북한은 2002년 10월 켈리 특사의 방북시 핵개발 프로그램 시인하였다.

187) 핵개발 결정을 분석하는 안보정책결정모델은 수 없이 많고 동일한 모델도 학자에 따라 다른 이름으로 표현된다. 본 연구는 사간(Scott D. Sagan)의 안보, 국내정치, 규범모델이라는 세 가지 모델중 국제질서에 있어 미국의 정책과 연관성을 찾고자 대외적 안보위협이 핵개발의 원인이었다는 안보모델(The Security Model)에 주목하였다. 안보모델은 핵확산 동기를 설명하는 데 있어서 안보위협이 있으면 핵을 개발한다는 명료한 개념으로써 설명의 간결성(Parsimonious)을 가지고 있는 동시에 가장 많은 사례를 설명할 수 있는 장점이 있다. 그러나, 안보위협이 곧 핵개발로 이어진다는 주장은 무리한 결론을 이끌어 낼 수 있으며, 사례연구시 핵개발 결정의 시기로부터 거꾸로 올라가서 그러한 결정을 일으켰을 수 있었던 국가적 위협을 찾아 내야만 하는 방법론상의 문제점도 가지고 있다. Scott D. Sagan, “Rethinking the Causes of Nuclear Proliferation,” Victor A. Utgoff, Ed., *The coming crisis* (Cambridge: MIT Press, 2000), pp. 25-26.

산 국가들의 핵확산 동기를 이에 대한 미국의 대외정책과 대응의 적절성과 연관하여 살펴보는 것이 보다 중요하다.

각국의 핵개발 동기를 살펴보면 먼저 인도가 1998년에 핵실험을 한 것은 탈냉전기 이후 인도의 보호국이었던 소련이 붕괴되고 중국 및 파키스탄의 핵 위협이 높아지는 가운데, 캐시미르를 중심으로 한 인도-파키스탄간의 충돌은 더욱 격화 되었으며, 미국이 중국의 파키스탄에 대한 핵 및 미사일 지원을 방관하고 도리어 파키스탄을 동조, 지원하는 등의 정세 속에서 안보환경에 위협을 느꼈기 때문으로 볼 수 있다.¹⁸⁸⁾ 이러한 인식 속에서 인도는 1995년 12월 핵실험을 시도하였으나 사전에 이를 간파한 미국의 압력으로 실패하였으며, 그 후에도 인도를 둘러싼 열악한 안보환경¹⁸⁹⁾ 속에서 핵개발에 대한 의지를 포기하지 않고 있다가 1998년 4월 8일에 파키스탄이 인도전역을 표적으로 할 수 있는 가우리(Ghauri) 미사일의 실험발사에 성공하자, 국가의 생존을 지키고 최소의 억지력을 확보하기 위한 목적으로 1998년 5월에 핵실험을 강행하였다. 핵실험 이후 인도정부는 “인도주변의 핵 환경이 인도로 하여금 국가의 안전보장을 최우선으로 생각하는 인도국민에게 확신을 제공하기 위해 핵실험을 하도록 만들었다”고 밝혔고¹⁹⁰⁾ 바지파이(Atal Vajipayee) 총리는 핵실험 후 미국의 클린턴 대통령에게 보낸 서한에서 인도는 오랜 적대세력인 중국과 파키스탄의 핵 협력 때문에 핵무기 실험을 강행하였다고 주장하였다.¹⁹¹⁾

188) 유엔의 미국 특사인 빌 리차드슨이 파키스탄을 방문하면서 샤리프(Nawaz Sharif) 수상에게 클린턴정부는 파키스탄을 전략적 친구 및 동맹국으로 고려하고 있으며 또한 파키스탄이 자국을 방어하기 위해 취해야만 하는 모든 조치들을 이해한다고 언급하였고 미국이 1995년에 인도가 반대하는 NPT를 무한정 연장시키고 브라운 수정법(Brown Amendment)을 통과시켜 파키스탄에 대해 약 3억 6천 8백만 달러의 군사원조를 제공하는 등 미국-파키스탄 관계 강화되었다. George Perkovich, *India's Nuclear Bomb: The Impact on Global Proliferation* (Berkeley: Univ of California Press, 1999), p. 412.

189) 1997년 인도 국방부 보고서는 중국의 핵무기 및 미사일 능력의 현대화, 인도-중국 국경지대의 군수지원 증대, 남중국해에서의 중국의 태도와 중국의 파키스탄에 대한 무기 지원, 합동 연구, 미사일 개발 지원 및 경수로 제공 등을 통해 파키스탄의 핵개발을 지원 등 중국-파키스탄간 관계 증진 등을 들어 중국의 안보위협이 심대한 것으로 평가하였다. George Perkovich, *op. cit.*, p. 395.

190) George Perkovich, *op. cit.*, p. 417.

파키스탄의 핵개발은 탈냉전기 국제정세의 변화로 인한 안보환경의 악화속에서 인도의 선제 핵실험에 따른 ‘최소의 역지력 및 균형’을 맞추기 위해 실시한 것으로 설명될 수 있다. 즉 냉전시대에는 미국이 파키스탄의 보호국을 자처하였으므로 파키스탄이 인도에 대한 전력의 열세를 보완하고 심적인 안정감을 가질 수 있었으나, 탈냉전 이후 파키스탄의 전략적 중요성의 감소로 인한 미국과의 관계 악화¹⁹²⁾ 및 미국-인도, 중국-인도간의 관계 개선과 인도에 대한 러시아의 협력 강화 약속 등은 파키스탄의 안보환경을 급격히 악화시켰다.¹⁹³⁾ 이러한 와중에서 1998년 5월 인도가 선제 핵실험을 5회에 걸쳐 실시하자, 파키스탄은 주권 국가로서의 생존을 보장하고 인도와의 ‘전략적 균형’을 달성하기 위한 불가피한 조치로서 대응 핵실험을 실시할 수밖에 없었다. 핵실험 직후 샤리프 수상은 “우리의 안보와 평화안정은 심하게 위협받고 있으며, 우리가 선택할 수 있는 길은 없었다. 오늘 우리는 안보를 위한 역사적 조치를 취했다. 우리는 인도의 핵지배를 중단시켜야한다”고 밝히며¹⁹⁴⁾ “파키스탄이 종속에서 자립으로 전환할 수 있는 기회를 핵실험이 제공하였으며, 파키스탄은 5개의 핵실험을 스스로 함으로써 인도와 대등한 위치를 차지하게 되었다”며 남아시아 지역에서의 자국의 위상 제고와 인도와의 대등성(Equity) 확보를 강조하였다.¹⁹⁵⁾

191) Praful Bidwai and Achin Vanaik, *New Nukes: India, Pakistan and Global Nuclear Disarmament* (New York: Olive Branch Press, 2000), p. 52.

192) 탈냉전기 미국의 對남아시아 접근방식 변화에 따라 미국과의 관계는 일관성이 결여되었는데 1990년, 前 부시대통령은 對 파키스탄 프레슬러 조항을 적용하고 1992년 파키스탄을 테러지원국가의 “감시목록”에 포함하였으며 파키스탄의 캐시미르 지역 이슬람 반군지원에 대한 미국의 비난으로 악화되었다고 볼 수 있다. 또한 탈냉전기 들어 소련의 붕괴로 아프가니스탄 문제가 해결되면서 파키스탄이 더 이상 미국의 중요한 지역이 아니라는 인식이 팽배하여 안보위협요소로 작용하였다. Hasan Askari Rizvi, *Military, State and Society in Pakistan* (New York: St. Martin's Press, 2000), p. 213.

193) 중국의 NPT 가입(1992년), 미사일 수출통제 체제(MTCR) 가입(1993년)으로 파키스탄은 이것을 중국이 더 이상 파키스탄에게 핵 및 미사일 분야의 지원을 제공하지 않겠다는 의미로 해석하였다.

194) Ayesha Khan, “Nuclear but Needy,” *Bulletin of the Atomic Scientists*, 55-1 (Jan/Feb 1999), p. 35.

195) Samina Ahmed, “Pakistan's Nuclear Program,” *International Security*, 23-4 (Spring

즉 파키스탄에게 있어 핵무기 프로그램은 인도에 대한 궁극적인 억지력의 확보 뿐 아니라 오랫동안 열망해 왔던 군사적 균형을 포함한 인도와의 심리적 대등성을 제공해 줄 것으로 생각되었으며, 인도의 패권적 구상에 대한 도전정신의 상징으로 인식되었다.¹⁹⁶⁾

북한의 핵개발에 대한 분석은 보다 복잡하지만 핵심은 미국에 대한 위협인식이다. 북한의 핵개발은 이미 2차 대전시부터 김일성의 뇌리 속에 자리하고 있던 미국의 핵능력에 대한 위협과 아울러 걸프전에서의 미국의 일방적 승리를 통한 일극체제 구축 등 미국에 대한 안보위협이 직접적인 계기가 되었고, 이러한 위협에서 벗어나기 위한 각종 협상과 거래의 수단으로 핵개발을 추진했다. 여기에, 탈냉전기의 도래와 함께, 냉전기에 북한의 맹방이었던 중국과 소련이 한국과 수교를 맺고 러시아가 한반도 전쟁 발발시 자동개입조항을 폐기함으로써 북한은 국제적으로 더욱 고립상태에 빠지게 되었으며,¹⁹⁷⁾ 1970년대 중반부터 역전되기 시작한 남·북간의 군사력 격차의 확대¹⁹⁸⁾가 북한으로 하여금 국가생존을 보장하기 위한 차원에서 핵무기 개발을 시도하도록 만들었다고 볼 수 있다. 이러한 어려운 상황 속에서 북한이 비록 개발하는 핵무기의 기술이 불완전하고 조잡한 수준이더라도 북한은 핵무기의 보유 및 보복위협이 한국에 대한 억지력을 보장해 주는 것으로 생각했을 수 있다.¹⁹⁹⁾

1999), p. 195.

196) Ayesha Khan, *op. cit.*, pp. 34-35.

197) 한·소 수교에 즈음하여 북한 외교부장 김영남은 구소련에 제출한 외교비망록에서 ‘군사조약을 유명무실화할 경우 우리는 무기를 스스로 조달할 수 밖에 없다’는 의도를 밝힌 바 있는데, 이는 외부에 의존하던 무기를 스스로 조달하겠다는 것으로서 이것은 핵무기를 자체 능력으로 보유하겠다는 의지의 표명으로 분석될 수 있다. 손문수, “북한의 핵정책에 관한 연구 : 정책결정 및 정책변화를 중심으로,” (석사학위논문, 국방대학원, 1996), p. 42.

198) 1970년대 중반에 역전되기 시작한 남북간 재래식 군사비의 간격 확대 남북한 군사비의 실질적인 역전현상은 1976년부터 발생되었다. 1974년의 군사비는 한국이 24. 6억 달러, 북한이 28. 8억 달러이었으나, 1976년의 군사비는 한국이 50억 달러, 북한이 49. 3억 달러로 역전되었다. 대한민국 국방부, 『한국의 국방』 p. 126 참조.

199) 핵무기 보유를 ‘억지력의 보유’에서 접근하는 현실주의적 논리를 지지한 것은 북한이 처음이 아니었다. 소련 역시 스탈린 이후 미국에 대한 전쟁억지 수단으로서 핵무기를 보유했으며, 영국의 대처 수상 역시 핵무기로 인해 유럽이 1945년 이후 다른 전쟁으로부터 안전할 수 있

탈냉전기 수평적 핵 확산의 대표적인 사례로 살펴 본 인도, 파키스탄, 그리고 북한은 핵개발 동기는 나름대로 차이점을 보이고 있으나 한 가지 공통점을 가지고 있다. 그것은 미국과 연관성이다. 탈냉전기, 특히 클린턴 행정부 시기 핵확산 방지를 위한 국제적 핵 비확산 체제의 강화와 수평적 핵확산을 시도하는 국가들에 대한 미국중심의 개별적 대응으로서 비확산 및 반확산 정책의 병행 자체는 긍정적인 평가를 받고 있다. 그러나 단순히 핵확산 정책 자체만으로 정책의 옳고 그름을 평가할 수는 없다. 미국이 국가이익을 우선한 인도와 파키스탄에 대한 일관성과 신뢰성 없는 정책은 두 국가의 핵개발을 도리어 부추겼을 수 있기 때문이다. 또한 북한의 핵 개발 역시 미국의 위협론에 따른 선택이라는 견해를 무시할 수만은 없다.²⁰⁰⁾

이처럼 아무리 훌륭한 정책이라고 해도 그것을 뒷받침할 수 있는 환경과 바탕이 필요하다. 핵에 대한 불투명정책을 통한 국익 최대화에 일관하고 있는 이스라엘에 대해서는 관대하다 못해 묵인으로 일관하면서도 이라크를 비롯한 다른 국가들에 대해서는 도에 지나치리 만큼 강한 제재와 압력을 가하는 형평성에 어긋나는 정책을 가진 미국은 자기 스스로가 자신이 내세우는 정책을 지키지 못하고 스스로 미국의 정당성에 흠집을 내고 있는 것이다. 이러한 접근은 안보적 측면보다 규범적 측면에 가깝다. 이는 국가의 행위가 국가안보이익에

었다고 주장했다. Natalya Bazhamova, "North Korea's Decision to Develop an Independent Nuclear Program," James Clay Moltz and Alexandre Y. Mansourov eds., *The North Korean Nuclear Program: Security, Strategy, and New Perspectives from Russia*, p. 136.

200) 핵무기의 경우에 심한 안보 딜레마에 있는 국가들이 핵무기를 개발하거나 확보하려고 한다. 특히 초강대국 지원에 관계없이 작은 국가는 자신의 방어와 안전을 약속하는 핵무기 능력을 발전시키려 할 것이다. 핵무기를 가지고 있다면 그 행동은 아주 효과적이기에 핵무기는 군사 무기라기보다 정치적 무기이다. 북한의 군과 안보 정책은 본질적으로 방어적이고 현실적이며, 남북한은 전쟁이 가져올 파괴를 알고 있고 전쟁의 발생을 바라지 않으며 따라서 북한의 핵의 남한 공격 의도 가능성은 적다고 보았다. 즉 북한은 이미 자신의 국가가 미국과 남한에 비해 취약성을 자각하였고 이것은 만회할 능력을 가진 핵이 필요했다. David Kang, "North Korea's Military and Security Policy," Samuel S. Kim ed., *North Korean Foreign Relations In The Post-Cold War Era* (Hong Kong: Oxford University Press, 1998), pp. 179-182.

대한 지도자의 냉정한 계산이나 지엽적인 관료간 이해관계가 아닌 어떤 행동이 국제관계에서 정당한 것인가에 관한 규범 및 공유된 신념에 의해 이루어진고 주장한다.²⁰¹⁾ 핵 5대 보유국에서 주장하는 핵확산 규범은 전술한 바와 같이 국제적 핵협정 준수 클럽에 참여하는 것이지만, 실제로 인도, 파키스탄을 비롯한 기타 국가들에게 있어서의 국제적 핵확산 규범은 핵 5대 보유국의 관점과 방향을 달리하고 있다. 다시 말해, 이들 국가들은 NPT를 중심으로 한 현재의 국제적인 핵 비확산체제를 기존 핵보유국들이 핵에 있어서의 차별적 구조를 고착화하기 위한 핵패권주의적 차원에서 이해하고 있으며, 비핵보유국(Nuclear south)들도 핵보유국(Nuclear north)들의 핵제국주의(Nuclear Imperialism)에 대항하기 위해 핵무기를 보유하여야 하고 강대국들이 억제논리를 포기하는 것만이 수평적 핵확산을 방지할 수 있는 규범이 되어야 한다고 주장하고 있다.²⁰²⁾

3. 미사일 방어

미국은 핵무기에 의한 공포의 균형에서 벗어나 미사일 방어를 통한 억제력 확보를 모색하고 있다. 그러나 이러한 미국의 미사일방어계획이 도리어 국제질서를 혼란스럽고 불안정하게 하며 전 세계를 동요시키고 있다. 러시아와 중국은 물론 서방국가들도 이를 비판하고 있는 와중에도 미국은 미사일방어 계획을 추진해 나가고 있다. 세계의 부정적인 여론을 뒤로하고 과연 미국이 미사일 방어를 추진하는 진의는 무엇이며 이에 따른 국가간의 반응이 국제질서에 미치는 영향은 매우 큰 것이다.²⁰³⁾

201) Sagan, *op. cit.*, pp. 37-38.

202) 미국을 중심으로 한 ‘자유주의적 입장’과 ‘제국주의적 입장’의 상충되는 견해에 대한 보다 상세한 내용은 Taewoo Kim, *op. cit.*, pp. 69-74 참조.

203) 미사일 방어를 클린턴 시기에 특징적인 세계전략의 실제로 보기는 어렵다. 이전부터 추진되어 왔고 현재에도 많은 문제점을 안고 진행되고 있다는 점에서 미사일 방어 문제를 클린턴 시

미국의 미사일방어 구상은 갑작스럽게 나타난 것은 아니다.²⁰⁴⁾ 지속적인 발전과 변화 속에 클린턴 행정부는 GPALS(Global Protection Against Limited Strikes)²⁰⁵⁾보다 범위를 축소한 BMD(Ballistic Missile Defense) 구상을 추진하였고, 이를 위하여 BMDO(BMD Organization)을 출범시켰다. 클린턴 행정부가 추진한 탄도미사일방어 체제는 크게 국가미사일방어(NMD)와 전역미사일방어(TMD)로 구분된다. NMD 체제는 탄도미사일로부터 미국 본토를 방어하는데 초점을 두는 것으로 이란, 이라크, 북한 등 소위 불량국가(rogue states)들로부터 발사되는 미사일이나 러시아, 중국 등 기존 핵국가들의 착오에 의한 우발적인 미사일 공격으로부터 미국 본토를 방어하기 위한 것이다. 이에 비해 TMD 체제는 해외주둔 미군과 군사시설 및 미국의 동맹국들을 주변국들의 미

기로 한정시켜 평가하기가 쉽지는 않다. 여기서는 가급적 NMD/TMD라는 클린턴 시기의 미사일 방어만으로 한정하여 다루겠지만 현재 MD로 변화하면서 부여 설명을 위해 서술하는데 시기적 차이에 따라 용어 선정에 차이가 불가피 함을 밝혀둔다.

204) 1957년 10월 소련의 다단계 미사일을 이용한 스푸트닉(Sputnik) 인공위성의 발사로 촉진되었다. 그 결과 미국은 1960년대 중반 탄도탄 요격 미사일방어를 구축할 수 있었으며, 이를 계기로 소련과 공격용 전략핵무기제한 회담 및 탄도탄 요격미사일 조약을 체결하기 위한 협상을 추진하였다. 1972년 5월 26일 모스크바에서 'SALT I'와 'ABM 조약'을 체결하였고, 이후 소련군의 아프가니스탄 침공으로 미·러 관계가 극도로 악화된 상황에서 레이건(Ronald Reagan) 대통령은 1983년 3월 23일 대륙간 탄도미사일에 대한 전면적인 방어 체제를 구축하는 것을 목표로 한 'SDI 구상'을 발표하였고, 이에 따라 SDIO(SDI Organization)를 출범시켰다. 1985년 발표된 SDI 프로그램은 소련의 미사일 공격으로부터 3,500개 지역을 방어하기 위해 육지 및 우주에 기지를 둔 초기 단계의 미사일 요격 체제를 1997년까지 구축한다는 계획을 담고 있었다. 그러나 부시(George Bush) 행정부는 WTO 및 소연방의 해체, 기술상의 어려움 등을 고려해 전국적인 미사일방어 체제의 구축 대신 GPALS(Global Protection Against Limited Strikes)을 추진하게 되었다. 그 결과 1996년까지 미국 영토 방어를 목적으로 하는 지상배치 인터셉터 구축에 관한 「미사일 방어법」이 제정되었으며, 이에 국방부는 시한을 2002년으로 연장해야 한다고 주장하였다. 미국의 전략방어계획의 역사적 개괄에 대해서는 Erik K. Pratt, "Shifting Political Support for Strategic Defense after Reagan," *Asian Perspective*, 25-1 (2001), pp. 11-72; ABM 조약과 관련하여 미국의 미사일 방어계획에 대한 자세한 이해는 Soong-Hee. Lee, "The Destiny of the ABM Treaty: From Modification to Fossilization," *KNDU Review*, Vol. 3, 1998, pp. 181-203.

205) GPALS는 SDI 계획을 축소한 것으로 SDI가 소련의 대규모 전략 탄도미사일 공격에 대한 미국의 방호를 목표로 하는 반면, GPALS는 전술·전역 미사일 공격 및 지상 또는 해상으로부터 발사되는 최대 200여개의 핵탄두 공격으로부터 목표물을 보호한다는 목적을 갖고 있었다. "변화되는 미국의 미사일 방어전략," http://www.add.re.kr/infor/journal/j_dti/0204/j0204c02.htm.

사일 공격으로부터 보호하는데 중점을 둔 것이다.²⁰⁶⁾

클린턴 집권 초반기의 핵전략은 냉전절정기의 상호확증파괴(MAD) 개념에 입각한 전임 공화당 정권의 전략방어계획(SDI)에 거리를 유지하고, 대신 TMD를 선호하였다. 이 과정에서 클린턴 행정부의 입장은 ABM 조약의 기본 틀은 손대지 않으면서, 효율적인 TMD 구축을 위해 필요한 만큼의 ABM 조약의 업데이트를 요구하는 수준이었다. 클린턴의 NMD 개념도 처음에는 ABM 조약이 허용하는 범위에서 북다코타 주의 그랜드 포크(Grand Forks)에 지상발사 요격 미사일을 배치하는 미약한 수준의 NMD였다.²⁰⁷⁾ 그리고 집권 기간동안 클린턴은 ABM 조약을 죽인 대통령이 되고 싶지 않다는 입장을 견지하고 있었다.²⁰⁸⁾

클린턴 행정부 초기에는 이라크의 해외 주둔 미군에 대한 핵탄재 미사일 공격에 대한 우려가 증대되면서 TMD 우선 개발과 배치가 결정되었으나, 1995년 공화당의 의회장악과 더불어 분위기는 반전되면서 2003년까지 NMD와 TMD의 동시 배치를 목표로 한 미사일 방어 구상이 추진되었다. 그러나 1995년 보수파의 강경론에 밀리면서 정치적 논쟁의 대립축이 이전의 NMD를 추진할 것인가 말 것인가에서 언제 할 것인가로 전환되었다. 그 결과 1996년 당시 페리국방장관이 마련한 클린턴 안, 곧 3+3계획으로 사실상 공화당안과 배치시기와 알래스카와 하와이를 포함한 전미 50개 주에 대한 방위 목표 설정에 대한 차이가 상당부분 소멸되었다. 또한 양당 안 모두 지상배치 레이더와

206) 클린턴 시기 TMD 계획은 3개의 시스템을 개발하는 것으로 구성되었다. 첫째는 패트리엇 시스템을 개선한 PAC-3이며, 둘째는 이지스, 스탠다드(AEGIS, STANDARD) 시스템이며, 셋째가 전역고공지역방어(THAAD : Theatre High Altitude Area Defense)이다. Soong-Hee. Lee, "The Destiny of the ABM Treaty," *op. cit.*, pp. 190-197

207) 1972년 미소 간에 타결된 탄도미사일방어협정(ABM Treaty)은 미국이나 러시아가 자국 전체를 커버하는 미사일방어체제를 구축하는 것을 금지하고 있다. ABM 협정은 미국과 소련이 제한된 요격체제를 한 장소에만 설치할 수 있도록 규정하였고, 그 이상의 배치는 물론 연구개발 자체를 금지하고 있다. 클린턴 행정부는 ABM 협정에 대한 재협상을 통해서 미국이 알래스카에 100기의 요격미사일을 배치할 수 있도록 한다는 구상을 갖고 있었다. Soong-Hee. Lee, "The Destiny of the ABM Treaty," *op. cit.*, pp. 181-186; Pratt, *op. cit.*, p. 45.

208) J. Isaacs, "Anatomy of Victory: Clinton Decides Against National Missile Defense," www.clw.org/pub/clw/ef/nmddelay.html 재인용.

우주배치 탐지레이더와 결합 운용과 어떤 형태로든 ABM 조약 재협상을 포함한다는 점에서도 일치한다. 클린턴 안은 중, 러를 제외한 국가들로부터의 ICBM 위협이 현실화되기까지는 장기간이 소요될 것이기 때문에,²⁰⁹⁾ 중단거리 미사일에 의한 당장 급한 요구에 대응하기 위해 우선 TMD 구축을 가속화하고, NMD는 기술준비(technology readiness)에서 배치준비(deployment readiness) 계획으로 업그레이드할 것을 주 내용으로 한다. 그러나 대통령 안을 단순한 지연전술로 평가한 공화당의 미사일공세가 계속되는 가운데 1998년 8월 북한의 대포동 II 시험발사는 공화당의 입지를 강화시키는 방향으로 작용하여 NMD 구축 우선 정책으로 전환하게 되었다. 기술적으로 가능한 즉시 제한적 NMD 배치를 추진한다는 NMD법(National Missile Defense Act)에 클린턴이 서명한 것은 1999년 7월이었다.²¹⁰⁾

또한 1990년대 후반 들어 대량살상무기 및 중·장거리 미사일 개발기술 등이 확산²¹¹⁾됨에 따라서 국가적 미사일방어 체제의 구축을 제한하고 있는 ABM 조약의 변경을 위한 對러 협상을 계속해 왔다.²¹²⁾ 그러나 1999년 1월 기술상 문제에 기인한 실험 실패로 NMD 배치의 시한이 2005년으로 연장되었고, 클린턴은 2000년 9월 1일 기술상 문제(3번 실험 중 1번 성공)와 러시아의 ABM조약 수정 반대, 동맹국들(특히 레이더 설치가 요구된 국가)의 반대 이유를 들어 NMD 구상의 본격 추진을 위한 결정을 다음 정권으로 넘기게 되었다.²¹³⁾ 클린턴 대통령 역시 NMD 추진에 관한 최종 결정을 차기 정권으로 미

209) Soong-Hee. Lee, "The Destiny of the ABM Treaty," *op. cit.*, pp. 197-201.

210) Pratt, *op. cit.*, p. 44.

211) 세계적 탄도탄 미사일 확산 현황에 대해서는 Alex Wagner, "Global Ballistic Missile Proliferation," in <http://armscontrol.org/factsheets/gbmp.asp?print>. 참조.

212) 부시는 2001. 12. 13 「ABM 조약」의 탈퇴를 일방적으로 선언하였으며, 이에 따라 1972. 5. 26 체결된 후 지난 30여년 동안 미·러간 전략 핵무기의 상호 사용에 대한 억제 장치로 이용돼 왔던 「ABM 조약」이 2002. 6. 13 폐기 되었다. 이러한 부시 행정부의 「ABM 조약」 탈퇴 선언은 클린턴 행정부의 「ABM 조약」 수정을 통한 제한적 NMD 체제의 구축에서 아예 「ABM 조약」의 폐기를 통한 광범위한 MD 체제 구축으로 정책이 변화된 결과이다. 고재남, 『미국의 ABM 조약 탈퇴 선언 이후 미러관계 전망』(서울: 외교통상부, 2002).

루면서 고려사항으로 미국에 대한 위협, 비용, 기술수준, 그리고 군비통제협약에 미칠 파급효과 등 네 가지를 언급한 바 있다.

이상과 같은 구상 하에 현재진행중인 국가미사일방어는 만일 제대로 구현된다면 미국 본토에 대한 완벽한 방어와 신뢰할 수 있는 안보를 보장할 것이지만 현재의 전략 환경이나 기술수준으로 판단하건대 수많은 난제를 앞두고 있다. 현재까지 드러난 객관적 정황에 의하면 국가미사일방어는 비용 대 효과의 면에서 상당히 만족스럽지 못한 형편이다.

국가미사일방어 계획의 문제는 첫째 기술적 문제이며, 두 번째 문제는 정치적 동기와 목적의 문제로서, 과연 국가미사일방어체제가 미국이 선언한 위협에 대한 최적의 대응인가 하는 점이다. 세 번째 문제는 세계 전략적 차원에서 그것이 미래의 협력보다는 갈등을 초래할 가능성이 훨씬 크다는 점이다. 특히 지난 반세기 동안 강대국간 전략적 안정의 기반이 되어왔다고 평가되는 ABM 조약과의 상충이 불가피했다.²¹⁴⁾

유럽 국가들은 미국의 NMD 강행에 대해 다양한 반응을 보이고 있지만 대체적으로 이에 대해 강한 반대는 자제하고 있는 상황이라 할 수 있으며 시간이 흐를수록 미국의 입장에 동조하는 국가가 늘고 있다. 결국 유럽은 단합된 목소리를 형성하기도 어렵고 대안을 제시하지도 못하는 현실이다.

213) 부시 행정부 들어 클린턴 행정부의 BMD 구상은 NMD에 대한 유럽 우방국들의 비판을 고려 MD 구상으로 변경되었고, 기술이 허용하는 한 빠른 시일 안에 육지·공중·해상·우주 기지를 이용한 국가적인 MD 체제를 구축한다는 정책으로 변화되었다. 이상현, “미국의 MD정책,” 『정세와 정책』 2001-특집호 (세종연구소, 2001년).

214) ABM 조약 제1조는 전국규모의 탄도탄 방어망을 형성하는 것을 금지하고 있다. 제3조에서는 미국과 소련 모두 두 곳에 ABM 사이트를 유지하되 한 곳은 수도권 반경 150km 이내에, 그리고 다른 한 곳은 각자가 지정하는 ICBM 사이트 반경 150km 이내에 설치하도록 규정하고 각 사이트에 배치할 수 있는 요격미사일 수를 최대 100기로 제한하고 있다. 1974년의 후속 협정은 이를 더욱 줄여 하나의 사이트, 최대 100기의 요격미사일로 제한하였다. 제5조는 해상 배치, 공중 배치, 우주 배치, 그리고 지상 이동식 탄도탄요격미사일, 발사대, 및 레이더의 개발, 실험, 배치를 금지하고 있다. 미국이 구상하고 있는 NMD는 이상의 조항 거의 모두에 위배된다. Soong-Hee. Lee, “The Destiny of the ABM Treaty,” op. cit., pp. 181-183; Raymond L. Garthoff, “Opening an Era of Negotian: SALT I, 1969-72,” *Détent and Confrontation : American-Soviet Relations from Nixon to Reagan* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1985), pp. 127-198.

NMD에 대한 가장 민감한 반응을 보인 국가는 러시아와 중국이다. 러시아는 NMD가 러시아의 핵 억지력에 심각한 위협이 되고, 따라서 국가안보를 위협한다고 보았다. 미국은 NMD가 매우 제한적이고 결코 러시아를 향한 것이 아니라고 주장하지만 러시아 지도층은 이를 신뢰하지 않았다.

러시아가 NMD를 결사반대 하면서 자국의 핵전력을 미국과 대등하게 유지하려는 것은 냉전 이후 국제질서에서 미국의 소위 일방주의를 견제하려는 러시아의 포괄외교 목표와도 무관치 않다. 그렇지 않아도 냉전 이후 국제문제에서 러시아의 이익이 도외시되고 있다며 상대적 박탈감에 민감성을 보이고 있는 러시아가 이 지렛대를 쉽게 내어 주기는 어려운 일이다. 국가재정상 재래식 전력을 증강하기 어려운 러시아로서는 핵전력만이 궁극적으로 자국의 국가안보는 물론 국제무대에서 구소련과 마찬가지로 미국과 대등하게 강대국 지위를 보전할 수 있는 유일한 수단이다. 따라서 미국과의 START(전략핵무기감축협상) 선상에서 양적 감축을 추진하되 꾸준히 핵전력의 질적 향상을 도모해야 한다는 것이 러시아 내 중론이었다. 1998년 러시아 국가안보회의는 핵무기의 수보다는 운반체계의 효율성과 임전태세가 더 중요하다는 논지의 ‘2010년 목표 핵전력발전계획’을 채택한 바 있고, 나아가 2000년 1월 대통령령으로 발효된 ‘러시아 신국가 안보개념’을 보면 러시아 안보부문 지도부가 전쟁억지력이라는 측면에서 과거 어느 때보다 러시아 안보상 핵무기의 유용성에 비중을 두고 있음을 알 수 있다. 결국 러시아로서는 “침략국에 대해 원하는 만큼의 손실을 확실히 안겨다 줄 수 있는 핵전력을 보유해야한다”고 밝히고 있다.

20기 내외의 대륙간탄도탄만으로 한정된 핵 억지력을 보유하고 있는 중국은 초기단계 NMD 배치에 의해서도 심각한 위협을 느낄 수 있었다. 중국 지도층의 기본적인 시각은 미국의 NMD와 TMD를 대만문제와 밀접히 연관된 것으로 간주했다. 특히 미국이 대만과 일본을 끌어들여 이들에게 TMD 능력을 이전하는 계획에 대해 민감한 반응을 보였다.²¹⁵⁾ 즉, 장차 대만과 갈등이 고조되

215) Thomas J. Christensen, “China, the U.S.-Japan Alliance, and the Security Dilemma in East Asia,” *International Security*, 23-4 (Spring 1999), pp. 65-66.

어 중국이 대만에 대한 무력통일을 감행할 경우 미국의 핵위협 앞에 무력해질 지도 모른다는 것이다. 실제로 대만은 PAC-2 체제를 도입한 바 있고 중국은 대만이 이를 최신 PAC-3로 증강하는 것에 강력히 반대하였다. 따라서 만일 미국이 NMD 계획을 강행한다면 중국이 이에 대응하여 핵 현대화 계획의 시간과 범위를 앞당길 뿐이라는 것은 분명하였다.²¹⁶⁾ 미국정보평가서(National Intelligence Estimate)는 미국이 NMD를 강행할 경우 중국은 핵전력을 10배 정도 증강할 것으로 보았다.²¹⁷⁾ 이는 세계 전체의 평화를 위해서도 대단히 불행한 결과를 초래할 것이다. 더 나아가 중국의 핵무기증강은 이웃한 인도와 파키스탄의 핵 강화라는 연쇄반응을 불러오고 이는 전후 세계의 장기적 평화에 기여해온 ABM 체제의 약화를 의미하는 것이었다.

이상의 증거들을 종합적으로 고려해 볼 때 미국의 미사일 방어 계획의 대가는 새로운 안보 딜레마 속에서 세계를 더 많은 ICBM과 대량파괴로 채울 가능성이 높은 것이다. 그리고 미사일 방어체계가 성공적으로 설치된다고 해도 과연 모든 국가가 그 혜택을 조건 없이 공평하게 누릴 수 있을 것이라고는 볼 수 없다. 결국 미국과 미국의 패권은총을 받는 일부국가의 제한된 몫으로 돌아가기 쉽다. 그렇다면 이렇게 막대하고도 확실한 안보 손실에 비해 미사일 방어 체제가 주는 이익은 정당화하기에는 너무나 적고 불확실하다고 할 수 있다.

4. 대외경제 정책

소련연방의 몰락을 필두로 시작된 공산권의 붕괴는 기존의 국제정치질서를 특징지어주던 양극체제의 종식을 의미했다. 미국과 소련 간에 펼쳐졌던 범세계적 규모의 군사적 대립이 사실상 사라진 것이다. 이는 국제경제에도 중요한 의

216) Erik Eckholm, "China Says U.S. Missile Shield Could Force an Arms Buildup," *The New York Time* (May 11, 2000).

217) *The New York Time* (August 10, 2000).

미를 지니고 있었다. 양극체제하에서 정치 및 군사적 이유로 특정 분야에서 어느 정도 자제되었던 자본주의 국가들 간의 경제적 경쟁에 있어 걸림돌이 사라졌기 때문이다.

그러나 여전히 국제무역질서는 미국이 사실상 주도권을 행사하고 있다. 전후 국제무역질서를 주도했던 미국이 서유럽의 통합을 통해 도전받을 기미를 보이자 미국은 지역주의를 그들에게 유리한 방향으로 활용하는 기민한 대응을 보여줬다. 그 결과가 북미자유무역지대의 출범이고 나아가 아·태경제협력체의 강화였다. 따라서 GATT를 대신하여 WTO를 출범시키며 다자주의의 사장을 막고 이를 미국의 시장개방원칙에 유리하도록 재정비 및 출범시켜 다자주의가 미국의 국익에 유리한 방향으로 발전하도록 유도하였다. 이로써 지역주의는 경제적 경쟁의 현실적인 방법으로 간주되기 시작했고, 각국은 이러한 새로운 환경에 적응하는 방법을 모색하여야만 했다.²¹⁸⁾

그리고 1980년대 이후 미국이 줄기차게 추진하여 왔던 쌍무주의도 포기하지 않고, 중요 국가들의 특정 사안과 관련된 문제가 발생할 시 쌍무적인 수준의 문제해결을 지향하고 있다. 국제무역체제에 불어 닥치는 일종의 다원화 현상을 미국이 선점하여 새로운 국제무역질서를 창출함으로써 국제무역에 여전히 가장 강력한 영향력을 행사하고 있는 것이다. 결국 국제경제관계에 있어서도 세계화속에서 문제를 당사자 간에 해결하는 쌍무주의, 다자기구를 통해 이해를 조율하는 다자주의, 그리고 특정지역에 대한 영향력 확보를 통해 경제적 이익을 극대화하는 지역주의가 상호 공존하며 국가 간의 경제경쟁이 가속화되는 새로운 질서가 전개되기 시작한 것이다.

대외경제정책²¹⁹⁾은 자국의 이익을 극대화시키기 위하여 필요한 국제적 조건을 만드는데 그 일차적 목적이 있다. 따라서 대외경제정책은 경제적인 수단

218) 조창현, 『미국의 대외경제정책과 우리의 대응책』, (서울:국제문제조사연구소, 1994), p. 2.

219) 대외 경제정책과 통상, 무역정책은 분명 상이한 개념이다. 통상, 무역정책에 비해 대외 경제정책이 보다 포괄적인 개념으로 이를 포함하고 있다. 여기서는 경제제재등과 같은 국제정치적 수단을 포함하기 때문에 보다 포괄적인 개념으로서 대외경제정책을 사용하였다.

을 사용하여 경제적인 목표를 달성하기 위한 대외적 활동이라고 볼 수 있다. 그러나 실제 국제관계에 경제력이 무기화 된 사례는 빈번하며²²⁰⁾ 미국의 대외 경제정책은 다른 많은 국가들의 운명에 심각한 영향을 미칠 수 있고, 이를 국제정치적 목적을 달성하기 위한 수단으로 사용한다는데 중요성을 가지고 있다.

미국의 대외경제정책은 GATT를 통한 관세인하, NTE 보고서 등을 통한 교역상대국 시장개방 확대 그리고 WTO 체제 등 다자간 규범형성에 주도적 역할 수행 등 전통적으로 자유무역주의(free trade), 규범 중심의 접근방식, 다자주의(multilateralism) 등의 원칙에 바탕을 두어 추진되어왔다. 그러나 최근에는 공정무역(fair trade), 일방주의(unilateralism), 결과중심의 접근방식, 상호주의에 바탕을 둔 통상정책도 동시에 추구하는, 즉 미국의 경제적 국가이익 달성을 위해 가능한 모든 수단을 동원하는 경향을 보이고 있다.²²¹⁾ 이러한 변화는 클린턴 행정부의 대외경제정책에서도 잘 나타나고 있다.

클린턴 행정부의 대외 경제정책의 기초를 종합하면, 첫째, 국내경제정책과의 연계 하에 공세적 대외정책 추구하는 것이다. 대내적으로 고용증대, 경쟁력 제고 등의 효과가 큰 산업분야에 대한 투자와 지원을 확대하고 대외적으로는 통상정책수단을 활용, 이들 분야의 시장을 확보해 나간다는 전략이다.²²²⁾ 또 하나의 기초는 실용주의 추구이다. 정치, 외교 정책으로부터 통상 정책의 독자성을 확보하여 경제적 판단에 근거한 정책운용을 한다는 것이다. 또한 결과지향(result oriented) 및 협상결과의 이행 확보하고 단순한 제도적·법적 측면의 시장개방보다는 시장 점유율 등 가시적 효과를 겨냥한 협상 추진 및 이행상태를 점검하는데 있다.

이러한 대외경제정책 기초의 결정은 의회, 행정부, 업계의 3자간의 역학관

220) C. Hufbauer, J. Schott & K. Elliot, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Country Policy*, 2nd ed., (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990), p. 38.

221) 윤식, 『미국의 통상정책 결정요인』, (서울: 산업연구원, 1993), p. 28.

222) 김규태, 『클린턴 신행정부의 경제정책과 시준정책』, (서울: 산업연구원, 1992), p. 21.

계 및 상호작용에 의해 이루어진 것으로 국내산업보호를 위한 보호무역주의 경향이 강한 의회와 행정부의 자유무역주의 및 국제규범을 중시하나 업계의 요구사항을 최대한 반영토록 노력하려는 성향이 업계의 이해관계와 얽혀 이루어진 것이다.

이러한 기초 속에 클린턴 행정부의 대외 경제정책의 목표는 매년 의회에 제출하는 대통령 경제보고서(Economic Report of the President)에 잘 나타나 있는데 1997년도에는 6가지의 우선적인 목표로 ① 구공산권 경제의 개혁과 세계시장에 대한 통합 촉진, ② 다자적 개발노력에 대한 적절한 자원제공, ③ WTO 중심의 규칙에 기초한 국제무역체제의 강화, ④ APEC과 FTAA를 통한 경제적 유대강화를 위한 노력 증대, ⑤ 국제금융체제의 간화와 국제금융기구들의 위기대응능력 증대, ⑥ 서방선진 7개국(G7) 정상회담에 있어서 공동도전에 대한 협력 증진 등을 제시하고 있다.²²³⁾

이는 세계시장 통합과 다자적, 지역적 등 다양한 수단을 통해 유리한 시장환경을 조성하여 미국의 해외시장을 확대하려는 것이며, 기존의 미국 중심의 국제경제질서의 관리와 안정기반을 구축하기 위해 선진국과의 협력을 강화하겠다는 의도로 풀이된다.

이러한 기초와 목표 속에 나타난 대외경제정책 추진현황을 살펴보면 반덤핑, 관세 부과 등 불공정무역에 대한 제재를 강화하고 환경, 부패방지, 노동 등 신통상라운드를 주창하면서 슈퍼 301조를 부활하였고²²⁴⁾ 국가별 무역장벽보고서(NTE : National Trade Estimate)를²²⁵⁾ 발표하는 등 일방적 제제조치에 의한 통상현안 해결에 주력하였다. 또한 미국은 다자간 협상의 전개와 WTO분쟁 해결절차의 적극 활용으로 WTO 후속협상, 뉴 라운드 추진, WTO 분쟁해결,

223) 정진영, “미국의 무역 및 통상외교정책,” 이범준 공저 『미국외교정책: 이론과 실제』 (서울: 박영사, 1998), p. 252.

224) 301조, 스페셜, 슈퍼 302조에 대한 비교는 법무부, 『UR협정의 고찰』 (1994), p. 618.

225) 동보고서는 1984년 개정된 통상법에 의거, USTR이 미국의 수출에 중대한 장애가 되는 외국의 무역장벽을 8개 분야로 분류하여 미국통상에 영향을 평가 매년 대통령 및 의회에 제출하는 연례보고서이다. 정진영, 앞의 글, p. 267.

전자상거래, 그리고 지역주의를 활용하였다. 이는 철강 수입 급증에 따른 수출국 - 일본, 한국, 러시아 등-을 견제하는가 하면 FTA, NAFTA, FTAA 등 상호주의 무역자유화 추구를 하였다.

한편 클린턴 행정부의 대외경제정책 중 양자간 통상관계에 있어서는 결과 지향적 통상정책을 중요시하였다. 96년 이후 미 통상정책의 초점은 새로운 통상협정의 추진보다는 외국정부의 기존협정 이행 감시에 있으며 따라서 미국은 1993년 이후 다자 및 양자관계로 이미 체결된 무역협정들이 제대로 이행될 때만이 무역을 통한 이익이 확보되고, 미국의 성장과 고용을 보장할 수 있다고 평가하면서, 이들 협정들에 대한 이행과 감시가 이번 행정부의 최우선 정책과 제임을 밝히고 있다. 이를 위해 미행정부는 WTO, NAFTA 등 다자체제의 분쟁해결기구를 적극적으로 활용함은 물론, 통상법 등 자국법을 강력하게 적용시킬 의지를 보였다. 이에 따라 미국은 96년 1월 교역상대국의 제반 무역협정 위반 여부를 감시하기 위하여 무역대표부(USTR)내에 무역협정감시조직(Office of Monitorinand Enforcement) 설치하였고 97년 7월 동 기구의 적발 사실을 토대로 교역상대국의 무역협정 위반을 시정시키기 위한 집행기구(Trade Compliance Center)를 상무부내에 설치하였다. 또한 1995년 WTO 출범이후 무역분쟁과 관련하여 약 50여건을 WTO에 제소한 바 있다.

실제 미국은 1993년~1996년 사이에 시장개방협정을 200회 이상 체결하였으며 이를 통해 160만명의 고용창출에 성공하였고 1989년 미국의 국내총생산(GDP)이 5조2천억 달러에서 1995년에는 7조 달러로 6년 사이에 30%나 증가하였다.²²⁶⁾ 냉전시대 덜레스(John Foster Dulles) 전 국무장관이 수많은 안보 조약을 체결하여 방위조약狂(Pactomania)이라는 별명을 들었듯이 클린턴은 무역협정狂이라는 평가를 받고 있다.²²⁷⁾

통상마찰의 해결에 있어서는 다자간 협상체제와 함께 양자협상을 통한 해결을 동시에 추구하였는데 WTO 분쟁해결절차(DSU)에 있어서 1998년 8월말

226) Walker, *op. cit.*, p. 18.

227) Brinkley, *op. cit.*, p. 127.

까지 제소된 142건 중 50건을 제소한 최대 제소국가이면서도 WTO 제소 전에 양자간 협의를 통해 문제해결을 우선 시도하는 것이 일반적 경향이었다. 그러나 양자협의를 세계 최대 시장인 미국시장접근 금지를 무기로 한 301조 제재를 협상카드로 활용하는 일방적인 자세를 고수하였다.

그 동안 미국정부 및 업계의 주 관심 대상국은 일본이었으나 반도체, 자동차 등 주요부문에서 양국간 교역관계가 많이 개선된 상태에서 96년 이후의 주 공격 목표는 중국이 대두되었다.²²⁸⁾ 중국과의 지적권협상과 관련, 중국이 미국의 지적재산권을 충분히 보호치 않아 연간 약20억불의 피해를 입히고 있다고 판단하였으며, 한편 한국에 대해서는 한국시장을 거대 부상시장(BEM)의 핵심 지역으로 간주, 종전의 시장개방요구 뿐 아니라 현재는 국내제도 및 관행에 대한 개선 등 시장접근 개선까지 요구하고 있다.

클린턴 행정부 시기 대외 경제정책에 있어 발생한 갈등의 실례를 살펴보면 미국은 일본산 철강제품에 대하여 반덤핑관세 등 수입규제를 강화하였다. 98년 9월 스텐레스 박판 반덤핑관세 부과하였으며 98년 11월 핫코일 잠정 반덤핑관세 부과하였다. 미 행정부는 잇달아 일본의 저가 철강 수출 공세에 대한 시정을 촉구하였다. 99년 클린턴(Clinton) 대통령은 국정연설에서 일본의 철강수출 자제 촉구하였으며 Daley는 98년 11월 9일 신속한 반덤핑절차 진행 필요성 강조하였고 Barshefsky는 99년 1월 21일 일본의 대미 철강 수출실적이 크게 줄지 않을 경우 보복조치 실행 경고하였다. 미 의회는 철강위원회(Steel Caucus)를 중심으로 철강산업 보호입법을 추진하고 행정부에 강력한 보호조치 강구 촉구하였다.

미 철강업계는 상무부, ITC는 물론 주법원에도 일본, 러시아 등의 철강 수출업체를 덤핑혐의로 제소하고 언론매체를 통한 대대적인 캠페인(Stand Up for Steel)도 전개하였다. 이에 일본 정부는 상무부의 반덤핑관세 판결 절차의 부당성을 항의하는 등 강력 대응하였고, 일본 철강업계는 일본의 대미 철강 수출

228) 조창현, 앞의 글, p. 4.

물량 급증은 미국 철강업체가 국내 철강수요 증대에 부응하지 못한 결과이며 일본의 철강 생산량이 과거 30년중 가장 낮은 수준이고 유희설비가 40%에 달하고 닛폰 철강을 제외한 5대 철강 생산업체가 98년중 적자를 기록하는 등 상당한 어려움에 직면해 있다고 주장하였다.

96년 7월에는 미국과 남미 4개국(에콰도르, 온두라스, 과테말라, 멕시코)이 EU의 차별적 바나나 수입제도를 WTO에 조사 요청하였다. 97년 9월 WTO는 동제도가 미국 및 남미국가에 차별적인 조치라고 판단하고 EU는 WTO의 요구에 의해 개선안을 제출하였다. 참고적으로 EU의 바나나 수입·판매 허가요건은 과거 식민지국가들에게만 유리한 혜택을 부여하였었다. 98년 12월 미국은 EU의 개선안이 여전히 차별적이라고 주장하며 16개 무역보복 대상품목을 발표하고 WTO에 승인 요청하였다. 이에 EU는 미국의 일방적인 보복위협이 부당하다고 주장하며 보복조치의 근거가 된 미국 통상법 301조를 WTO에 제소함으로써 바나나분쟁은 두 당사국간에 포괄적인 무역분쟁으로 비화되었다.

일본은 UR 협상에서 2000년까지 쌀 수입의 관세화를 유예 받는 대신 매년 일정량을 의무적으로 수입키로 합의한 바 있으나 최근 쌀 수입 감축방안의 일환으로 조기관세화를 검토하였다. 이에 대해 미국은 일본의 높은 관세율로 대일 쌀 수출이 줄어들 가능성이 있다는 우려와 일본의 새로운 관세부과가 WTO 규정에 부합하는지에 대한 의문을 표명하고 아울러 99년 1월 21일 일본의 쌀 수입 관세율이 미국과 일본의 새로운 무역분쟁 대상이 될 수도 있음을 시사한 바 있다.

또한 한국, 중국과 함께 새로이 부상하고 있는 국가들을 미국의 경제적 이익에 매우 중요한 열개의 시장(10 Big Emerging Markets: BEMs)으로 설정하고 있다.²²⁹⁾ 지역적으로도 가장 적극적인 경제적 확대 정책을 전개한 곳이 아태지역이며 특히 켄토(Mickey Kantor)의 대일 무역제재정책이 대표적인 사례이다. 이들 국가에 대한 미국의 관심과 개입은 그 어느 때보다 강하며 이는

229) 10개의 큰 시장은 한국, 중국(홍콩, 대만 포함), 인도, 인도네시아, 멕시코, 브라질, 아르헨티나, 폴란드, 터키, 남아공이다. Melanson, *op. cit.*, pp. 271~272.

미국의 외교정책과 국가안보가 상업적 이익의 추구하고 밀접한 관련을 가지고 있기 때문이다. 이러한 미국의 대외경제정책을 두고 아시아의 한 외교관은 “미국은 자국의 수출업자들을 위하여 아세아 국가의 분배와 유통제도까지 변화시키려 하고 미국 은행에 맞는 금융제도로의 변화를 강요하고 있다”고 불평했다.²³⁰⁾

앞서 지적하였듯이 미국의 대외경제정책은 다른 국가의 생존과 직결될 만큼 엄청난 힘으로 인해 단순히 미국의 경제적 이익 차원이 아닌 미국의 세계전략의 이행수단으로서 역할이 크며 특히 경제제재는 미국의 세계전략 목표를 달성하는 데 빈번하게 사용되었다. 그런데 다자주의적이며 이상주의적 세계주의로 평가받는 클린턴 행정부 시기에 그 어느 때 보다 많은 국가를 대상으로 경제제재를 가했고 이를 위해 가장 많은 미국 헌법과 행정명령이 발동되었다는 사실은 아이러니가 아닐 수 없다.

클린턴 행정부 1기인 4년 동안에만 모두 70건의 경제제재가 시행되었으며 이에 해당국은 모두 35개국으로 세계인구의 42%에 해당하는 엄청난 영향력이다. 시기적으로도 1914년 이후에서 1990년까지 확인된 제재가 116건으로 보아도 엄청난 증가비율이다.²³¹⁾ 경제제재에 대한 긍정적인 평가에도 불구하고 이것이 문제시 되는 두 가지는, 첫째, 미국의 이익과의 연관된 일관성 결여의 문제이며, 두 번째는 미국 자신이 범하는 잘못에 대한 무책임과 회피이다. 이는 35개국이라는 결코 작지 않은 피해국 국가만을 놓고 보더라도 미국의 패권 정당성은 약화될 수밖에 없음이다.

그럼에도 불구하고 국제통화, 국제무역 그리고 신산업에 대한 저력 등 큰 변수를 고려하건대 예측 가능한 미래에 있어 미국의 경제적 패권이 눈에 띄게 약화될 것이라는 징후는 발견되지 않는다. 물론 미국이 강력한 영향력을 행사

230) Walker, *op. cit.*, p. 19.

231) National Association of Manufacturers(NAM)의 연구결과 제재의 원인은 인권과 민주주의, 테러리즘, 핵확산금지, 마약, 정치적 안정, 환경, 노동권 및 최수인력의 사용 등이다. National Association of Manufacturers, *op. cit.*, pp. 2-3.

하게 될 21세기의 국제경제질서가 전후 거의 유일의 승전국으로서 세계총생산의 약 50퍼센트를 점하던 미국의 위상 그리고 이에 기초한 국제경제질서와 동일하다는 것을 의미하지는 않는다. 과거 50년 동안 국제경제의 기본 메커니즘은 보다 다양화되고 국제경제체제 또한 다원화되었다. 미국의 영향력 행사에 어느 정도의 한계가 있을 수밖에 없다는 사실은 1970년대 이후 이미 확인된 바 있다. 국제경제질서를 유지하고 운영하는 방식이 과거보다는 훨씬 정교하고 국제경제질서를 특징지어 주는 변수 또한 보다 다양화되었다. 그러나 한 가지 분명한 것은 그 다양한 운영방식과 수단을 가지고 빠른 변화에 가장 쉽게 대처할 수 있는 나라 역시 미국이라는 사실에 당분간 국제경제질서의 핵심에 미국이 건재할 것이라는 것은 의심의 여지가 없다.

5. 인권정책

미국이 세계 인권문제에 관심을 갖고 인권정책을 수행하게 된 것은 세계패권국가로서의 동정심과 도덕성에 기인한 순수한 동기와 미국의 이미지 제고 및 국익과 연계한 동기 등이 함께 하며 이는 인권정책의 목적과도 일치한다.²³²⁾ 미국의 인권외교가 미국의 도덕주의 정서와 맥을 같이 한다고 보면 그 시작은 오래다.²³³⁾ 그러나 세계의 인권문제가 국제사회의 관심사로 등장하고 미국이 타국의 인권에 관하여 구체적인 관심을 가진 것은 사실상 미 의회에서

232) 미국의 인권정책의 중심이 되는 인권개념은 시민적, 정치적 자유를 강조하고 있다. 이는 대외원조법(Foreign Assistance Act)이 정의한 ‘국제적으로 인정된 인권의 지속적이고 대규모적인 침해관행은 고문, 잔인하고 비인간적이며 인격 모독적 대우 및 형벌, 기소나 재판 없이 장기간 구금, 납치를 통한 실종의 초래, 비밀장소에 감금, 기타 생명, 자유 및 신체의 안전을 현저히 침해하는 것’이라는 인권개념을 따르고 있다. James M. McCormick & Neil J. Mitchell, “Human Right Violation, Umbrella Concepts, and Empirical Analysis,” *World Politics*, 49-4, (July 1997), pp. 510-525.

233) 미국은 예외적일 정도로 도덕을 추구하는 도덕주의 정서가 미국대외사의 담론을 지배하고 있다고 보는 시각도 있다. 권용립, 『미국 대외정책사』(서울: 민음사, 1997), p.22.

외교정책의 목표로서 인권개선을 제기하면서 시작되었고,²³⁴⁾ 카터(J. E. Carter) 대통령의 등장과 미 국무부와 국제사면위원회(Amnesty International), 프리덤하우스(Freedom House) 등의 각국별 인권보고서가 발간된 이후부터라고 볼 수 있다.²³⁵⁾

카터 대통령은 미국의 도덕적 가치에 기초한 신외교정책을 내세우고 세계의 정의, 공평, 그리고 인권을 외교목표로 설정하면서, 미국이 세계의 인권을 보호하는 것은 하나의 도덕적 의무라는 사명감을 갖고 있었다. 그러나 레이건(R. Reagan)과 부시(G. Bush) 행정부 들어서 인권정책에 다소 비판적인 입장을 취함으로써 세계인권문제에 기여하지 못하였다.²³⁶⁾

그러나 탈냉전기 미국의 대외정책에 있어서 민주주의와 개인의 자유라는 이름으로 인권, 국제법, 국가의 통합과 같은 도덕적인 책임성을 강조하는 예외주의가 재등장하였다. 이에 맞추어 클린턴 행정부는 국제사회에서 인권문제로서 성을 얻고 있는 샤텡크(John Shattuck)를 국무부 인권담당 국장으로 임명하였고 기존의 인권국을 1994년 민주 인권 노동국(Bureau of Democracy, Human Right, and Labour)으로 개편하면서 인권문제에 보다 많은 관심을 기울이게 되었다. 그 결과 유엔의 인도네시아 동 티모르 결의안에 참여하였고, 구 유고의 전범자의 처벌에 대한 동의, 유엔의 인권고등판무관직을 창설하였다. 또한 매년 국무부에서 세계 인권보고서를 발간하여 미얀마의 아웅산 수치 문제, 중국의 천안문 사태, 필리핀의 부패정치, 북한의 인권실상 등, 각국의 인권상황을 전 세계 여론에 호소하여 각종 국제적인 인권침해에 대한 경고 및

234) 미 의회가 인권문제에 관심을 가지게 된 것은 워터게이트 사건으로 미국의 도덕적 우월성이 실추되었고, 월남전과 그리스, 칠레를 비롯한 남미국가와 필리핀, 한국정부 등 미국의 지원을 받는 군사독재정권의 인권유린 상황을 계기로 높아졌다. Donald M. Fraser, "Human Right and U.S. Foreign Policy: Some Basic Questions Regarding Principles and Practice," *International Studies Quarterly*, 23-2, (June 1979), pp. 175-176.

235) McCormick & Mitchell, *op. cit.*, p. 510.

236) 포시드(Forsythe)는 1945년 이후부터 1990년까지 미국의 인권정책 변화과정을 4단계로 구분하여 설명하고 있다. David P. Forsythe, "Human Right in U.S. Foreign Policy: Retrospect and Prospect," *Political Science Quarterly*, 105-3, (Fall 1990), pp. 436-443.

환기를 시켰고, 유엔 및 인권 운동단체와 긴밀한 협력관계를 유지하면서 인권 개선을 위해 노력하였다.

미국의 인권정책의 수행에는 여러 가지 외교수단이 이용 되었다.²³⁷⁾ 실제 클린턴 행정부 역시 다양한 수단을 동원하였다. 초기 클린턴 행정부는 이전의 부시 행정부 보다는 원칙론적인 인권정책을 수행하였다. 1993년 말라위의 독재자 반다(Banda)에 대해서 정치범 석방과 국민투표 전에 각종 규제를 해제하도록 압력을 행사하였고, 선거결과를 공표하지 않은 나이지리아 바반지다(Babangida) 정부에 대하여 군사무기의 상업구매 면허를 취소하는 조치를 취하였다.²³⁸⁾ 유고사태를 위시하여 클린턴 행정부 시기에 발생한 분쟁의 대부분에 군사적인 개입을 하면서 내세운 명분 역시 인권이 중요한 위치를 차지하였다. 그러나 군사적 개입은 또 다른 인권문제를 유발 시킨다는 측면에서 논쟁을 불러왔다.

이처럼 클린턴 행정부의 인권정책에 대한 평가는 민주주의 확대(Enlargement of Democracy)라는 대외정책의 목표와 함께 긍정적인 영향을 미친 면도 인정되나 실제 인권보호와 신장에는 사소한 영향력을 행사했을 뿐 대외정책의 주된 관심사에서 중요한 위치를 차지하지는 못했다.²³⁹⁾ 이는 미국의 경제를 중심으로 한 국가이익 최우선의 새로운 세계전략의 틀 속에서 인권정책의 수행은 많은 현실적 제약과 괴리를 내재할 수밖에 없다는 것을 보여주었다.

대중 인권정책에 있어서 부시 행정부가 대중국 제재정책을 수행하면서도 중국과의 전반적인 관계유지를 중요시 한 반면, 클린턴 행정부는 인권문제를

237) 베르(Baehr)는 인권정책의 수단으로 ①조용한 외교, ②금지, ③발전 지원, ④외교관계, ⑤개입 등을 제시하였다. Peter R. Baehr, *The Role of Human Right in Foreign Policy* (London: The Macmillan Press, 1994), pp. 31-41.

238) Holly J. Burkbalter, "The Costs of Human Right," *World Policy Journal*, 11-1, (Spring 1994), p. 41.

239) 여론조사에 의하면 1990년에 비해서도 1994년도에 미국민의 대외정책중 인권문제에 대한 지지도는 도리어 24% 하락하였다. Eugene R. Wittkopf, "What Americans Really Think about Foreign Policy?" *The Washington Quarterly*, 19-3 (Summer 1996), pp. 92-100.

중국에 대한 최혜국 대우 연장문제와 연계하여 대중 인권정책을 강화하였다. 그러나 실제 대중국 관계에서는 경제적 이익이라는 현실적 필요성 때문에 인권정책을 경제문제와 연계시킬 수 없었고 결국 이를 분리해 볼 것이라고 선언하였다.²⁴⁰⁾ 이러한 분리정책은 중국 내 인권상황의 악화²⁴¹⁾에도 불구하고 클린턴 행정부 2기에도 중국의 인권문제에 대해 양국의 입장을 쉽게 좁히지 못하였다.

실제 클린턴 행정부 시기에는 중국의 인권문제에 비정부기구 등의 인권단체들이 많은 영향을 미쳤다. 국제사면위원회는 계속적으로 정치범들의 석방을 위해 노력했고, 인권감시(Human Right Watch) 아시아 지부도 중국의 인권문제에 대해 언론이나 간행물을 통해 개선을 요구해 왔다. 미국 내의 미네소타 인권법률 위원회 등의 변호사 단체들도 중국을 비롯한 아시아에서의 광범위한 인권침해에 대해 지속적인 관심을 표명하고 있다. 따라서 클린턴 행정부는 중국 인권문제에 대한 일보 후퇴에도 불구하고 중국의 인권에 대해 관심을 보이는 것은 패권국으로서 미국의 이미지 제고를 위한 여론을 의식한 행동으로 평가된다.

인권정책이 가지는 현실과의 괴리는 강대국과의 관계에서 보다 약소국과의 관계에서 더욱 극명하게 나타난다. 2000년 8월 미국은 13억 달러를 콜롬비아 정부에 지원하는 법안을 통과시켰다. 명분은 미국에 공급되는 코카인의 80% 이상을 생산하는 콜롬비아에서 이를 차단하고자 하는 콜롬비아 정부를 지원하기 위한 것이다. 그러나 오랫동안 무장혁명군(Armed Revolutionary Forces)과 정부군간의 내전 속에 미국이 지원한 돈의 3/4 이상이 전투용 헬기 60대 등과 같은 정부군에 대한 군사적 지원이었다. 미국 내 군사복합체와 정치권의

240) 송영우, “중국의 강대국 외교,” 『중국연구』 제17호, (건국대학교 중국문제연구소, 1998), p.127.

241) 1994년 3월 크리스토퍼 미 국무장관이 중국을 방문하여 인권개선을 요구하였으나 거절되었고, 1995년 6월에는 미국시민 자격으로 중국을 방문한 화교 인권운동가 해리우가 체포되었으며, 12월에는 대표적 반체제 인사인 웨이징젠에 대해 14년형을 구형하는 등 인권문제가 악화되었다. 전경만·박원곤, “미중 관계 동향과 한반도 안보,” (한국국방연구원, 1996), pp. 71-72.

흥정을 떠나서라도 미국의 이와 같은 군사적 접근은 마약 퇴치라는 명분과는 달리 내전의 평화적 해결 가능성을 줄이고 군사적 대결을 통한 내전의 확산을 조장함으로써 반인도적 범죄의 증가와 콜롬비아의 피해를 심화시키고 있다. 국제인권감시위원회에서도 이러한 미국의 접근방식은 콜롬비아에 도움이 되지 않는 나쁜 처방이며 나쁜 정책이라고 비판했다.²⁴²⁾

또한 2000년 10월 팔레스타인 민족에 대한 이스라엘의 폭력이 극에 달해 악화된 중동위기는 단순히 클린턴 시기에 국한된 문제는 아닐지라도 이를 통해 다시금 확인할 수 있는 것은 미국이 중동의 평화 중재자처럼 행동하지만, 실제 팔레스타인 민족의 인권은 등안시 하고 이스라엘의 국가주도의 테러리즘과 무력을 규제할 수 있는 국제적 노력을 배후에서 막고 있는 편파적인 패권자로 행동해 왔다는 것이다. 이에 따라 아랍민족주의 세력들은 미국에 대한 성전을 선언하고 예멘에 정박 중인 미 해군 구축함에 자살폭탄 테러를 가하는 사건이 발생하기도 하였다.

인권문제의 관심 증가로 국제사회는 반인류적 범죄를 처벌하기 위한 국제형사재판소(ICC: International Criminal Court)의 설립을 위해 1998년 로마에서 회의를 열어 국제형사재판소 헌장에 대한 서명식을 가졌으나, 정작 인권정책을 내세운 미국은 이를 서명조차 하지 않았다. 이는 미국이 자국의 이익과 패권을 유지하는 과정에서 발생하는 반인도적 범죄를 노출시키기 두려웠기 때문이다.²⁴³⁾

242) 이삼성, 2001, 앞의 책, pp. 569-572.

243) 9.11 사태 이후에도 미국의 오만함은 쉽게 사라지지 않고 있다. 2002년 7월 1일 헤이그에서 창설된 최초의 상설 국제법정인 국제형사재판소(ICC)에 대한 부시행정부의 적대감은 여전하여 미국과 동맹국간에 심각한 이견을 야기하고 있다. 미군의 면책특권을 요구하며 자국민 보호와 주권 불가침을 위해 ICC 기본정신과 창설조약에 대한 거부는 단기적으로 보스니아에서의 UN역할을 위협하지만 장기적으로 ICC를 비준하지 않은 러시아와 중국까지 ICC에 동조하는 상황에서 부시의 고집은 최고 동맹인 영국을 비롯한 EU간으로부터도 고립시킬 수 있고 EU내에서도 이에 따른 의견충돌이 예상된다. "Error by Bush on world court," *Boston Globe*, May 10, 2002; "Tipping the scales of justice," *The Economist*, July 1, 2002; "Doubling the damage," *The New York Times*, July 3, 2002; "Overwrought on the Criminal Court," *The New York Times*, August 13, 2002; "US rebuffed on international court exemption," *The Guardian*, August 14, 2001.

이처럼 클린턴 행정부에 국한된 것이 아닌 미국의 인권정책이 가지는 전반적인 문제점은 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째는 국가이익과 인권정책간의 문제이며 둘째는 인권정책의 일관성에 관한 문제이다. 전자가 어떠한 경우에서든 인권정책이 국가이익을 우선할 수는 없는 것은 사실이다. 이는 국가의 가치와 이익간의 문제이기도 하다. 국가의 이익이 결부된 사안에 대해서는 인권정책은 무관심의 대상이 될 수도, 무시 될 수도 있고 이는 미국의 인권정책 수행에서 많은 부분 감지되고 있다. 미국이 내세우는 인권의 뒤에는 더 큰 이익이 있으며, 그러한 이익이 좌우될 경우에 미국은 인권정책이란 위장 전술 하에 개입하려고 한다는 비판의 근거가 바로 이러한 사실들에 연유한다.

후자는 하나의 국가에 대해 일관성을 상실하거나 동일하거나 유사한 사안에 대해 국가별로 일관성을 상실하는 두 가지 경우를 모두 포함한다. 클린턴 정부는 체첸문제에서의 러시아와 중국에 대해서는 미국과의 관계 악화를 염두에 두고 적극적인 대응을 주저한 반면, 약소국에는 엄격한 인권기준을 적용하였다. 또한 터키에 대하여 반인도적 행위를 금지하는 인권정책을 추진하였으나, 추가로 3억불 상당의 전투기와 군사 장비를 제공하는 2중성을 보여 주었다.²⁴⁴⁾ 또한 리비아, 이라크, 이란에 대하여 인권문제를 집요하게 제기하면서도 이스라엘, 이집트, 모로코, 사우디아라비아, 쿠웨이트 등에 대해서는 침묵하였고, 북한의 인권문제에 대해서도 NPT 체제의 존속과 관계개선을 염두에 두고 크게 문제화 하지 않는 것은 모두 미국 인권정책의 2중성을 보이는 것이라 하겠다. 특히 앞서 약속한 팔레스타인과 이스라엘의 일관성 상실은 인권정책이 미국의 세계전략과 대외정책에 있어 비록 미미한 일부일지는 모르나, 이는 미국 패권의 정당성 추락과 직결되어 그 어느 것보다 엄청난 결과를 초래할 수 있다는 것을 미국은 알아야 할 것이다.

244) Burkbalter, *op. cit.*, p. 45.

第4章 미국의 패권적 세계전략과 도전

第1節 강대국의 도전의 한계

현 시점에서 미국은 패권자원을 바탕으로 국제질서를 좌지우지 할 수 있는 충분한 영향력을 갖추었다고 볼 수 있다. 그러나 이것이 패권을 지속시킬 수 있는 필요조건이지 충분조건은 아니다. 앞서 고찰한 바와 같이 다소 이견은 있으나 미국의 패권 정당성은 많은 의문이 제기되며 논쟁의 대상이 되고 있다. 정당성이란 자기 스스로의 정당화 뿐만 아니라 타인의 수용성을 포함하는 것이며, 이와는 반대로 패권에 대한 비수용성은 패권에 대한 도전과 연관된 것이다. 즉 탈냉전기 미국의 세계주도전략과 패권 지속성은 패권에 대한 도전세력과 밀접한 관계를 가진다고 할 수 있다. 결론적으로 사안별로 반대와 대응이 없지 않았지만 미국은 강대국으로부터 정당성을 부여받았다. 아니 정당성을 획득했다는 것이 보다 올바른 표현이다. 국제적 여론상 많은 비난에도 불구하고 미국이 강대국으로부터 획득한 정당성을 과연 진정한 패권의 정당성으로 볼 수 있는지, 이러한 정당성이 과연 패권유지에 어떠한 영향을 미칠 것인가는 보다 상세하게 살펴볼 필요가 있다. 이는 탈냉전기 강대국을 패권환경에 있어 수용세력으로 볼 것인가 비수용세력으로 볼 것인가 하는 측면에서 패권의 안정성과 국제질서의 안정성을 평가하는데 도움을 줄 것이다.

1. 러시아

냉전 질서의 붕괴 과정에서 긴밀한 협력 관계를 유지하여온 미·러 양국은 1993년 1월 클린턴 행정부 출범으로 미·러간 '전략적 동반자'(strategic partnership) 관계를 한층 강화시킬 수 있는 계기를 마련했다.²⁴⁵⁾ 크리스토퍼

(Warren Christopher) 국무부장관과 탈보트(Strobe Talbott) 등을 포함한 클린턴 행정부 내 고위 관리들은 러시아가 현재 추진한 민주화 및 시장경제로의 개혁이 실패로 돌아갈 경우 무정부 상태와 같은 극도의 혼란이 유발될 수밖에 없고, 이는 결국 독재 체제의 출현으로 귀결될 것이라고 보았다. 또 이러한 사태로의 발전은 핵전쟁의 위협 증대, 미국 국방비의 증액 강요, 러시아 인접 국가로의 불안정의 파급 및 세계적인 민주화로의 발전 경향의 후퇴 등이 초래될 것이라고 경고하였다.

클린턴 행정부는 이러한 사태로의 발전을 막고 러시아의 체제 전환을 지원하며, 국제문제 해결을 위한 협력 기반을 구축하기 위하여 러시아와 ‘전략적 동맹’ 또는 ‘전략적 동반자’(strategic partnership) 관계를 강화하려는 정책을 적극적으로 추진하였다.²⁴⁶⁾ 이는 ‘참여 정책’과 ‘확대 또는 편입 정책’을 바탕으로 러시아의 경제 개혁 및 민주화 지원, 유럽 안보의 강화와 핵무기 확산을 방지하기 위한 안보·군사 협력의 강화, 옛 소련 지역의 안정을 위한 옐친의 근위 정책 지지 등과 같은 대러 정책을 추진하였다.²⁴⁷⁾ 클린턴 행정부가 취임직

245) 콕스(Cox)는 미국 대통령들에게 있어서 제2차 세계대전 후부터 소련방이 몰락한 1991년 말까지 소련과 덜 적대적이면서 더 협력적인 양국 관계를 정립하려는 시도가 적어도 3번은 있었다고 주장한다. Michael Cox, “The Necessary Partnership?: The Clinton Presidency and Post-Soviet Russia,” *International Affairs*, 70-4 (October 1994), pp. 635-637. 클린턴 행정부 이전의 미·소간 동반자적 협력 관계 모색은 주로 ‘안보 협력’에 국한되었다. 물론 부시 행정부하에서 소련에 대한 경제 지원이 계획되기는 했으나 미국의 경제 상태의 악화와 의회의 반대에 부딪혀 제대로 집행되지 못하였다. 양국간 안보 협력의 발전 과정에 대해서는 다음 문헌 참조. Steven Kull, “Co-operation or Competition: the Battle of Ideas in Russia and the USA,” in James E. Goodby and Benoit Morel, eds., *The Limited Partnership. Building a Russian-US Security Community* (New York: Oxford University Press, 1993), chap. 12.

246) 클린턴은 취임 후인 1993년 4월 4일 캐나다의 밴쿠버에서 옐친 대통령과 정상회담을 갖기 위해 첫 해외 나들이를 하였으며, 이에 앞서 4월 1일 메릴랜드 애나폴리스의 ‘미국 신문편집장협회’ 모임에서 행한 연설을 통해 러시아와의 ‘전략적 동맹’ 관계의 필요성을 역설하였다. 또 당시 특명 전권대사이자 NIS에 대한 클린턴 대통령의 특별 고문이던 탈보트(Talbott)는 동년 4월 19일 ‘하원 세출위 국제관계 소위원회’에 출석하여 NIS의 성공적인 개혁을 위하여 ‘전략적 동맹’ 관계를 구축시킬 것을 주장하였다. Bill Clinton, “A Strategic Alliance With Russian Reform,” *US Department of State Dispatch*, 4-14 (April 5, 1993), pp. 191-92; Strobe Talbott, “US Must Lead a Strategic Alliance With Post-Soviet reform,” *US Department of State Dispatch*, 4-17 (April 26, 1993).

후 적극적인 대러 전략적 동반자 관계를 모색한 배경은 첫 번째로 안보 이익의 추구이며, 두 번째가 국제 사회에서 미국의 지도적 역할을 수행하는데 있어서 러시아를 주니어 파트너로 이용하고자 하는데 목적이 있었다. 세 번째 경제 이익의 확대와 같은 국내적 요인과 네 번째로 핵무기 감축 등 군축 정책의 지속적 실현을 위하여 추구되었다.²⁴⁸⁾

미·러 양국이 1993년 3월 개최된 정상회담에서 전략적 동반자 관계를 발전시켜 나가기로 합의한 후 여러 분야에서 협력 확대를 위한 노력이 경주되었음에도 불구하고, 양국의 국내 정세 및 외교·안보 정책은 양국 관계를 서서히 대립과 갈등 관계로 발전시켰다. 소연방 붕괴 후 세계 유일 초강대국의 지위를 획득한 미국은 1990년대 중반부터 미국 주도의 새로운 국제질서 구축을 적극 추진하였고, 이 과정에서 러시아의 외교·안보 이익 또는 주장이 무시됨으로써 미·러 관계가 악화되기 시작하였다. 특히 클린턴 행정부의 NATO 확대²⁴⁹⁾ 및 NATO의 유고 공습, NMD와 TMD 추진, 그리고 러시아군의 對체첸 작전에 대한 비난과 경제제재 조치 등은 미·러 관계를 점차 악화시키는 요인으로 작용하였다.

러시아 역시 1994년 들어 비록 옐친 정부가 미국 등 서방 세계와의 협력 관계를 거부하지는 않았지만, 외교정책 방향을 점차 전통적인 국익 추구를 중시하는 쪽으로 변화하였다. 對미·서방 관계에서 볼 때, 출범 초기 옐친 정부가 이들 국가들에 대해 가졌던 경제 지원에 대한 기대는 국내 경제가 악화됨에 비례하여 실망감도 증대되어 미국 또는 서방 세계에 가졌던 과도한 기대에서

247) 번즈(Nicholas Burns)도 클린턴 행정부의 대러 정책을 ‘참여 정책’과 ‘편입 정책’으로 특징 지우고 있다. Nicholas Burns, “Three Years After the Collapse of the USSR: A Panel of Former and Current Policymakers,” *Post-Soviet Affairs*, 11-1 (1995), pp. 2-3.

248) 보다 자세한 분석은 다음 논문 참조. 고재남, “미국의 대러시아 정책: 전략적 동맹관계의 모색, 그 평가 및 전망,” 김덕중 편, 『미국의 동북아 정책: 클린턴 행정부의 외교안보 정책에 대한 평가와 전망』 (서울: 세종연구소, 1995), 제4장.

249) 케난(George Kennan)은 NATO 확대가 러시아의 민족주의와 반서방주의를 부추기고 민주주의 발전을 저해하며, 제2의 냉전을 초래할 것이라며 이를 미국의 외교정책 중 가장 치명적인 실수라고 지적했다. Soong-Hee Lee, “NATO Expansion and Its Implications in East Asia,” *KNDU Review*, 15-2 (Spring 1997), pp. 231-232.

깨어나기 시작한 것이다.²⁵⁰⁾ 즉 옐친 정부는 경제적 이익 추구를 우선적으로 지향하던 ‘맹목적인 친서방주의’로부터 ‘강대국 지위유지를 바탕으로 한 독자주의’로 자국의 외교정책 방향을 변화시키고 있었다.²⁵¹⁾

미국과의 현안문제에 대해 옐친은 우선 START II의 조기 의회 비준을 강력히 원하면서 미국이 1972년 소련과 체결한 ABM 조약을 훼손하는 새로운 미사일방어 체제를 구축할 경우 START II의 의회 비준이 불가능할지 모른다고 경고하였다. 또한 그는 NATO의 동유럽으로의 확대를 반대한다²⁵²⁾는 입장과 어느 한 국가가 패권 질서를 구축하는 것을 반대하며 국제 사회의 다극화를 지지한다고 천명하였다. 또한 옐친은 옛 소련 지역에서의 민족 분쟁의 해결과 방지를 위하여 러시아군의 평화유지 활동이 중요함을 강조함과 동시에 세계 경제의 상호 의존성 증대와 통합 추세를 지적하면서 러시아가 이에 적극적으로 대응해야 한다고 주장하였다. 또한 핵전쟁의 위협으로부터 온 인류를 구원하고 평화로운 복지 사회를 건설하기 위하여 핵무기·화학무기 등 대량살상무기의 감축 및 폐기를 위하여 러시아가 주도적인 노력을 기울이겠다고 밝혔다.

그러나 옐친 정부는 NATO의 확장을 받아들일 수밖에 없음을 인식, 러시아와 NATO간 외교·안보 협력을 확대하는 선에서 마무리 지었다. 즉 러시아는 폴란드, 헝가리, 체코 공화국의 NATO 가입을 받아들이면서 NATO와 러시아 외무·국방 장관과의 연례 회담을 상설화하는 조약(Founding Act)을 1997년 5월 체결하였다. 동년 12월 채택된 「러시아 연방의 국가안보 개념」은 강대국 지위 회복을 위한 전방위 외교의 추진, CIS 통합의 강화, 핵 무장력 강화를 통한 핵 억지력의 강화, 평화유지 활동에의 적극 참여 등과 같은 내용을 담고 있

250) Alexei Pushkov, "Letter From Eurasia: Russia and America: The Honeymoon's Over," *Foreign Policy*, No. 93 (Winter, 1993/94), pp. 83-90.

251) S. Neil MacFarlane, "Russian Conceptions of Europe," *Post-Soviet Affairs*, 10-3 (1994), pp. 234-69; Alexander Rahr, "New Focus on Old Priorities," *Transition* (February 15, 1995), pp. 9-11.

252) 초기 동유럽국가의 NATO 가입에 대한 옐친의 불개입 발언은 언론의 我田引水격 해석으로 오도되었다는 지적이 있다. 이는 프리마코프의 강력한 반대 발언과 상반되는 것이었다. 이승희, 1995, 앞의 글, p. 30.

다. 특히 국가안보 개념은 국제 질서가 다극 체제로의 발전 경향을 보이고 있지만, 이것이 구체화되기까지는 상당한 시일이 요할 것으로 전망하였다.

한편 1998년 봄부터 악화되기 시작한 러시아의 외환·금융 사정은 급기야 동년 8월에는 루블화 평가절하 및 모라토리엄을 선언할 수밖에 없을 정도로 경제 사정이 악화되었다. 이러한 경제 사정의 악화는 러시아 국민들의 반미 감정을 더욱 증폭시키는 요인으로 작용하였다. 러시아의 개혁에 필요한 자원을 획득하기 위한 서방으로부터의 지원은 가시적인 측면에서 긍정적인 평가에도 불구하고 결국 자의가 아닌 타의에 의한 개혁은 러시아의 국제적 위상 저하와 자국의 정치적 공간에 대한 심각한 안보위기상황을 초래한 것이다. 이러한 인식은 초기 두드러졌던 ‘친서방주의’ 노선에서 다변화된 자율적 강대국 위치회복을 위한 대외정책으로 변화를 가져왔다. 2000년 7월 8일 푸틴 러시아 대통령은 국정연설을 통해 러시아 정치와 경제체제가 제 기능을 하지 못하고 있으며, 세계무대에서 러시아의 불가피한 위상 축소를 인정하면서 정치와 언론의 자유, 적절히 조절된 자유 시장 경제의 필요성과 지역과 중앙의 경쟁이 아닌 진정한 연방을 강조하고 상호의존적인 지구적 성향의 증가에도 불구하고 러시아는 스스로 일어서야 한다고 역설하였다. 서유럽에서의 외교적 패배감은 외교 행위에 있어서 새로운 변화를 초래하였다. 이처럼 개혁과 안보의 연계 속에서 추진되고 있는 러시아의 대외정책은 안보문제를 중시하면서 독립국가연합 및 인도와 중국을 비롯한 아시아, 태평양에 대한 다변화 정책으로 전환되었다.

러시아는 1990년대 후반 주변 안보환경 변화를 심각한 것으로 인식하였다. 냉전 이후 유럽의 새로운 안보구도의 형성과 관련된 나토의 동진을 러시아 안보이익에 부정적인 요인으로 판단하여 이를 1997년 12월 러시아연방 국가안보개념에 반영하였다. 특히 1999년 봄 코소보 공습을 경험하면서 러시아는 안보환경의 외부적 위협 요인에 대한 심각성과 이에 대한 대응의 필요성을 인식하였다. 그러한 준비는 1999년 푸틴(Путин, Владимир В.)²⁵³⁾의 주도하에

253) 푸틴은 1999년 3월 러시아 연방 국가안보정책을 조율하는 국가안보회의 서기로 임명되었고, 1999년 8월 수상으로, 1999년 12월 31일에는 사임한 옐친의 뒤를 이어 대통령 권한대행

만들어진 세 개의 문서로 공식화되었다. 하나는 2000년 1월 10일 대통령령으로 승인된 새로운 ‘러시아연방 국가안보개념’²⁵⁴⁾이며 두 번째는 2000년 4월 21일 승인한 ‘러시아 연방 군사독트린(신군사독트린)’²⁵⁵⁾이다. 마지막으로 현재 러시아 대외정책의 독트린은 많은 시간을 통해 개발되었고, 블라지미르 푸틴 러시아 대통령은 2000년 6월 30일 국가 안보, 국방, 외교정책의 주요 방향을 체계화한 ‘러시아연방 대외정책개념(新 외교 독트린)’에 서명하였다. 新 외교 독트린은 과거 보리스 옐친 대통령의 집권기인 1993년에 채택된 외교 독트린을 대체하는 것으로서, 舊 독트린이 서구와의 정치·군사적 협력관계의 모색에 중점을 두었음에 비해, 新 독트린에서는 국제정치 무대에서 러시아의 영향력 회복, 세계 초강대국의 지위를 유지하려는 미국에 맞선 다극적 국제질서의 모색에 그 초점을 두고 있다. 또한 과거와는 달리 외교활동의 중점을 해외에서의 경제적 이익 보호, 자국민 보호, 경제정보의 수집 등에 두고 있어 시대의 변천에 따라 변화된 모습을 보여주고 있다.²⁵⁶⁾

이 문서들은 두 가지 의미를 가지고 있다고 평가할 수 있다. 첫째는 전체적으로 포스트 옐친 시기 러시아 연방 안보정책 및 안보전략의 원칙과 대강을 보여주는 것이다. 둘째는 협의로 소련 붕괴와 더불어 냉전 종식 후 10여년간의 기간 중 미국, 특히 클린턴행정부의 세계전략에 대한 반응적 측면으로 평가할 수 있다. 공식문서가 일부의 우려처럼 러시아가 강경하고 공격적인 대외정

이 되었으며 2000년 3월 26일 대통령선거에서 53%를 획득, 1차 선거에서 대통령에 당선 되었다. 이송희, “러시아 신정권 수립과 대외정책의 향방,” 『교수논총』, 제19집 (서울: 국방대학교, 2000), pp. 102- 107.

254) “러시아연방 국가안보 신개념,” 『세계안보정세종합분석: 1999~2000』 (서울: 국방대학교 안보문제연구소, 2000), pp. 572-588.

255) “러시아의 신군사 독트린,” 『세계안보정세종합분석: 1999~2000』 (서울: 국방대학교 안보 문제연구소, 2000), pp. 589-611.

256) 특히, 新 독트린에서는 한반도 문제를 직접 거론함으로써 한반도 정세에 대한 관심을 표명하고 있어 주목된다. 이는 과거 러시아 외교·안보 문건에서는 찾아볼 수 없었던 일로, 한반도 문제의 해결 과정에 러시아가 다른 역내 국가들과 동등하게 참여하는 것을 보장받고, 남북한 양측과 균형 잡힌 관계를 유지하기 위해 노력할 것임을 언급하고 있다. 김록양 역, “러시아연방 대외정책개념(신외교 독트린)” <http://www.nanet.go.kr/whatsnew/foinfo/list-foinfo.html>, (검색일: 2002. 9. 2).

책 및 안보정책으로의 전환을 의미하는 것으로 보기는 어렵고 그럴 가능성도 매우 낮다고 본다. 오히려 약화된 군사력이 국가안보를 보장하지 못하는 상황에서 이를 보완하고자 하는 적극적인 방어 전략이라고 할 수 있다.²⁵⁷⁾

이런 맥락에서 러시아의 신독트린은 코소보 사태에서의 위상저하를 만회하기 위한 공격적인 안보정책으로서의 전환을 의미하는 것은 아니며, 서방의 주도적인 국가들에 대항하는 ‘신냉전’ 기류를 초래할, ‘보수적’ 정책으로의 회귀는 더더욱 아니다. 설령 현재 러시아 안보위협요인의 대부분이 내부로부터 기인한 것이라고 할지라도 이를 극복하고 ‘정상국가’²⁵⁸⁾로서의 모습을 갖추기 위해서는 무엇보다 국가주권과 영토적 완전성 수호라는 대외적 안보의 확보가 우선시 된다고 볼 때 러시아의 대외정책은 우선 대외적으로 ‘정상국가’가 되기 위한 일련의 조치로 평가해야 할 것이다.

최근의 논쟁에서 나온 가장 원칙적인 결론은 “일국의 대외정책은 정치 이데올로기보다는 국익에 기초한다”는 것이다. 그것은 한마디로 국가이익을 우선시하는 실용주의적 중심의 전방위 노선이라고 요약할 수 있다.²⁵⁹⁾ 이러한 접근은 러시아의 외교가 현실적/실용적인 노선을 취했을 경우 항상 성공했으며, 제국적 이데올로기와 메시아적 야망에 의해 주도되었을 때에는 항상 실패했다는 러시아의 역사에 기초하고 있다.²⁶⁰⁾ 또한 러시아 외교정책의 주된 이슈는 유럽과 아시아와의 세력균형에 있었다고 밝히고 있다. 이것이 의도하는 바는 동구

257) 특히 아시아에 대한 푸틴의 외교 강화는 미국 패권에 대한 대응 차원으로 해석할 수도 있다. 그러나 약화된 국력에 대한 인식을 갖고 있는 푸틴은 러시아 대응 범위의 제한으로 대결보다는 적응과 타협을 선호하여 미러관계의 갑작스러운 악화는 어려울 것으로 본다. 이승희, “푸틴의 대러시아 정책과 한반도,” 『교수논총』, 제22집 (서울: 국방대학교, 2001), pp. 136-138.

258) 주권과 현재 러시아의 모습은 국내적으로나 국제적으로 ‘정상국가’와는 동떨어져 있다. 국내적인 경제 불안과 전체적인 안보상황의 혼재는 단시일 내 해결하기 어려울 것으로 보인다. 강봉구, “21세기 러시아의 신안보전략,” 『국제정치논총』 제40집 2호 (한국국제정치학회, 2000), p.174.

259) 강봉구, 『현대러시아 대외정책의 이해』 (서울: 한양대학교 출판부, 1999), pp. 199~243.

260) Igor Ivanov, “The New Russian Identity: Innovation and Continuity in Russian Foreign Policy,” *The Washington Quarterly*, 24-3 (Summer 2001), pp. 7-13.

와 연합하여 서방을 견제함과 동시에, 러시아의 다방면적 외교(中, 日, 美)는 현재 러시아 외교정책의 근간을 이루는 것이다. 현재 위의 원칙은 러시아의 전통적인 유럽지향성과 아시아에서의 국익보호와 연결됨으로써 실용주의적 노선을 추구하고 있다.

소련의 붕괴 이후 러시아의 국력은 매우 약화되었다. 국력을 회복하기 위한 러시아의 노력 못지않게 미·러 양국간의 협력관계를 진전시키려는 움직임도 활발하다. 이러한 냉전의 종식과 양국간의 협력의 움직임에도 불구하고 러시아는 여전히 미국의 도전세력으로서 능력과 가능성을 가지고 있다. 러시아가 도전세력으로 볼 수 있는 요인은 첫째가 러시아의 군사력이다. 둘째는 러시아의 구소련 지역의 재통합 노력이다. 셋째는 미국에 대한 러시아 지도층의 의지 표현이다. 넷째는 러시아의 경제적 어려움과 관련된 무기 판매이다. 현실적으로도 러시아는 탈냉전시대 세계질서가 미국의 일극체제로 재편되는데 우려와 불만을 나타내면서 세계경찰은 미국이 아니라 유엔이 되어야 함을 강조하고 세계질서의 다극화를 추진하면서 강대국 지위회복에 주력하고 있다. 또한 세계무대에서 미국의 권력독점을 저지하기 위해 미국주도에 반발하는 세력과 전략적 동반자 관계, 특히 프랑스 및 유럽 강대국들과의 전략적 제휴를 추진하면서 냉전시대 경쟁국 또는 가상 적국이었던 중국·일본과 전략적 제휴와 화해를 모색하는 정책은, 동아시아 무대에서 미국의 독주를 견제할 수 있음을 상징적으로 보여주는 대미견제의 의미를 갖는다고 볼 수 있다.

그러나 러시아는 이러한 도전세력으로서의 가능성을 상쇄시키고, 현실적으로 미국에 대응하기에는 불충분한 문제점과 한계를 함께 가지고 있다. 소련이 붕괴된 지금의 러시아의 현실은 안보정책 결정과정에 새로운 상황을 몰고 왔다. 외형적으로 영토 및 인구의 축소와 더불어 새로운 제도적 창출은 안보정책 결정에 다양성을 제공하게 되었고 이러한 상황에 처한 러시아의 혼란을 혼이 나간 상태의 국가(disoriented state)로 표현할 정도이다.²⁶¹⁾ 오시뽀프(Г.В.Оси

261) Leszek Buszynski, *Russian Foreign Policy after the Cold War* (Westport, Connecticut: Praeger, 1996), p. iv.

Пов) 교수는 미국을 초강대국에, 강대국의 1군에 일본, 중국, 독일, 2군에 영국, 프랑스와 함께 러시아가 위치한다고 주장했다. 또한 러시아는 핵무기 보유를 제외하고는 강대국이 아니며 오히려 핵을 보유한 제3세계로 전락하여 경제적 침투의 요충지로 전락하고 있다고 평가하고 있다.²⁶²⁾

러시아의 외교정책 특히 미국에 대한 반응은 현재 러시아가 직면한 문제와 무관하지 않다. 러시아가 당면한 문제는 국제사회에서의 러시아의 위치약화와 서방국가들의 기대 이하의 지원과 강한 러시아가 아닌 약한 러시아를 희망하는 서방국가들 견제등과 같은 대외적인 요인, 경제 개혁 문제와 정치적 불안, 보수민족주의, 분리주의 대두와 같은 국내정치적 요인과 마피아, 치안부재로 인한 사회불안 등 사회적 요인 등이 복합적으로 작용하여 총체적인 의미에서 혼란에 처해 있다. 정치적으로 내부적 결속을 위한 지도력의 한계를 드러내고 있다. 우선 러시아는 수많은 정당이 난립하여 정치를 불안하게 하고 있고 정치제도권의 부정이 만연해 있다. 엄청난 선거법 위반뿐 아니라 권력 남용과 부정 축재로 국민은 정부를 신뢰하지 않고 공산당 시절에 비해 별로 나아진 것이 없다고 생각한다.²⁶³⁾ 내부적으로 민족 분리 독립에 따른 갈등과 분쟁 역시 러시아의 국제적 위상과 행동을 제약하고, 지역적으로는 동북아 지역에서 일본과의 영토문제와 같은 해묵은 문제 등이 러시아의 제한요소로 작용하고 있다.

러시아의 경제적인 상황은 더욱 어렵다. 민영화된 기업은 대부분 경쟁력을 잃고 도산하였고 살아남은 기업은 특권층에 의해 독점되었다. 실질 소득은 3분의 1로 줄었고 생활수준은 최악으로 떨어졌다.²⁶⁴⁾ 이러한 국내의 경제적 어려움은 러시아의 군사력 축소를 초래하였고 국제적 행동에도 많은 제약을 가져

262) 이영형, “러시아 외교정책의 성격 변화,” 『한국정치학회보』 제31집 2호 (한국정치학회, 1997), pp. 344-345.

263) 1996년 옐친 재선 이후 부정과 뇌물이 만연하고 3,000억 달러 이상의 외화가 해외로 유출되었다. David Remnick, “Can Russia Change?” *Foreign Affairs*, 76-1 (Jan./Feb. 1997), pp. 35-37.

264) Grigory Yavlinsky, “Russia's Phony Capitalism,” *Foreign Affairs*, 77-3 (May/June 1998), p. 70.

왔다. 결과적으로 소련과 비교하면 러시아의 핵전력은 현저히 감소되었고 신군사 독트린을 통해 기존의 군을 대폭 감축하여 소수 정예군 건설을 표방하지만 이는 경제적 문제로 인해 냉전기 한축을 이룬 소련의 역할을 러시아가 담당하기에는 역부족임을 반영한 것이다.

경제적 어려움은 국제적으로도 러시아는 NATO의 확대를 견제할 정치, 군사, 외교, 경제적 수단을 가지지 못하게 했고 1993년 GATT에 가입하고자 했으나 좌절된바 있으며 국내의 정치적 지지에도 불구하고 오랜 기간 WTO에 의해 가입이 거부되었다. WTO가 내세운 주요 거부 이유는 자유시장 원칙 등 요건이 ‘만족스러운’ 정도로 충족되고 있지 못하다는 것이었다. 그러나 미국이 이러한 러시아의 서방 경제 블럭으로의 편입을 거부하고 있는 실제적인 이유는 앞서 설명한 러시아의 외형적인 자격조건 미달이라는 측면보다는 러시아 길들이기의 한 부분으로 보는 측면이 더 타당할 것으로 보인다. 이러한 경제적 측면의 압박은 러시아로 하여금 미국의 세계전략에 도전세력 또는 완충세력으로서의 역할을 더욱 어렵게 하였다. 미국은 중요한 국제문제에 있어서 이제 더 이상 러시아와 논의하지 않고 도리어 러시아의 국내외 활동에 대한 간섭과 개입과 심지어 핵무기관리²⁶⁵⁾에 이르기까지 러시아 자원의 통제가 증가하고 있다. 결국 미국은 경제적 지원을 이유로 국제문제에 있어 러시아가 미국의 의지대로 따라줄 것을 요구하며 대등한 동반자의 관계가 아닌 유아적 파트너로 간주하고 있는 듯 하다. 개혁과정에서 노정된 문제의 해결을 위한 시간적 조급함에 쫓겨 러시아의 대외정책은 미국의 대외정책에 종속되어 있고 미국이 움직이는 국제질서의 물결 속에 단순히 무저항적으로 헤엄치는 물고기와 별반 다

265) 1989년에서 92년까지 구소련 공화국의 핵 확산 문제 처리와 핵 기술 확산의 방지를 위해 시행한 CTR (Cooperative Threat Reduction)은 소련의 핵무기의 정치·군사적 그리고 기술적 통제 및 관리와 관련하여 소련과 핵 계승국인 러시아, 벨라루스, 우크라이나, 그리고 카자흐스탄에서의 핵 위협을 취급하여 소련의 대량살상무기 및 운송 체계, 분열 물질, 기술의 확산을 막고 중요한 지식을 가지고 있는 과학자 및 엔지니어들이 그들의 전문성을 핵 확산 시도국가들에게 팔지 못하도록 예방하고자 하였으나 실제 구소련의 핵 통제를 통해 러시아를 관리하고자 하는 미국의 의도가 내포되어 있다. 황진환, “군비통제 어떻게 접근할 것인가,” <http://www.peacekorea.org/cyber/jinhwan.html>.

를 바 없다고 하겠다.

러시아가 국내외적인 난관을 극복하고 또 다시 강대국으로 등장하는 데에는 오랜 시간이 걸릴 것이다. 지금과 같은 정치, 경제적 상황에서 러시아가 대외적으로 세력을 확장하기란 어렵다. 오히려 러시아 경제의 허약성과 약화된 러시아의 지정학적 구조로 인해 러시아의 국제적 위치는 악화되고 있다. 또한 국내문제 해결에 필요한 자원과 노력을 국제문제로 허비함으로써 초래될 국내 정치 경제적 악영향을 염두에 두지 않을 수 없다.

국내의 정치, 경제적 불안정과 약화된 러시아의 지정학적 위치로 인해 러시아의 대외정책이 마음먹은 대로 국제주의나 강대국 지위 회복정책을 일시에 추구하기가 현실적으로 어렵고 여전히 실용주의 노선을 견지할 수밖에 없다. 긍정적인 관계 유지의 노력에도 불구하고 NATO의 확대와 미국 주도의 코소보 무력개입, NMD/TMD 추진과 이에 따른 1972년 체결된 대탄도유도탄협정(ABM)의 개정 움직임, 전면핵실험금지조약에 대한 미국 의회의 비준거부 등에 러시아가 반발하며 불편한 상황을 만들었다. 그러나 러시아는 악화된 경제사정을 호전시키기 위해 미국의 지원이 절대적으로 필요한 상황이기 때문에 이에 대한 강한 반발은 어려운 입장이며, 국제적인 여론을 고려한 수사적 행동에 그치고 말았으며 도리어 적당한 선에서 타협할 가능성이 많다고 평가받았다. 즉 러시아는 현실과 희망사이를 오가는 딜레마를 벗어나지 못하고 있는 것이다.

결과적으로 클린턴 시기 미·러 관계는 동등한 동반자 관계의 구축 노력에 사실상 실패했다. 이것이 실패의 원인이 미국의 일방주의 강화와 러시아의 대응적 강대국주의를 촉발시켜 양국간 협력보다는 기 싸움의 대립 관계를 심화시켜 왔기 때문이라는 견해도 있다.²⁶⁶⁾ 그러나 그것보다는 소연방 붕괴 후 현격한 국력의 차이에서 발생한 것이다. 지난 1990년대 미국의 세계 전략에서 러시아의 입장이 상당부분 무시되거나 고려되지 않았던 것도 사실이다. 러시아

266) 러시아의 강대국주의가 미·러 관계의 발전에 부정적인 영향을 미치고 있다는 주장에 대해서는 다음 문헌 참조. Stephen Blank, "Partners in Discord Only," *Orbis* 44-4 (Fall 2000), pp. 557-570.

는 근본적인 대응 능력의 부족과 여러 가지 산재한 문제의 해결을 위해 무엇보다 우선되어야 할 경제문제 해결을 위해 미국에게 실제 대응다운 대응 한번 해보지 못했다. 이러한 극도로 불균형한 미·러 관계가 국제질서에 어떠한 영향을 미쳤는가는 아직 평가하기 어렵다.

양국은 과거 냉전시대 초강대국으로서, 상호 경쟁적이거나 대립적인 현안이 있는 반면, 상호 호혜적 협력이 가능한 분야도 많다. MD 체제, NATO 확장과 역할, 러시아의 소위 불량 또는 우려국에 대한 무기 판매, 러시아의 옛 소연방 구성국에 대한 패권주의 경향, 러시아내 인권 및 언론 탄압 등의 분야에서 대립과 갈등을 보이고 있다, 하지만 양국은 우호·협력을 발전시켜 나갈 분야도 많은데, 예를 들어 핵전쟁 및 핵확산의 위험 제거, 러시아의 WTO 가입 등 경제위기의 극복, 중앙아시아 및 코카서스 지역의 분쟁 해결 및 안정 도모, 조직 범죄, 마약 밀매, 테러리즘, 질병, 환경 악화 등 비전통적 안보 이슈의 해결 등이 있다. 그리고 양국의 지정학적 상황, 특히 러시아의 유라시아 지역에 걸쳐 있는 방대한 영토와 러시아 접경 지역의 불안정 지속은 미국의 세계 전략이 성공적으로 실현되기 위해서는 러시아의 협력이 불가피한 실정이다.

물론 이들 양자 및 국제 현안에 대한 양국의 외교·안보 정책의 우선성(priority)이 차이가 있을 수밖에 없다. 그러나 보다 중요한 것은 미·러 관계의 새로운 모색이 필요하다는 점이다. 지금의 미·러 관계가 잘못되었다는 것은 아니다. 단기적인 측면에서 오히려 지금의 미·러 관계가 국제질서를 안정시킬 수 있다. 그러나 장기적으로는 그러한 안정은 양국간의 안정이지 결코 전지구적 차원의 안정은 될 수 없다는 것이다. 즉 양국간 보다 실질적인 전략적 동반자력 관계가 국제 질서의 안정과 평화 증진은 물론 양국의 국내 발전, 특히 러시아의 체제 전환을 순조롭게 하는 요인으로 작용할 것이다.

2. EU

소련이 해체되면서 미국과 EU는 1990년 대서양선언(Transatlantic Declaration), 1995년 신대서양의제(New Transatlantic Agenda)와 EU-미국 합동행동계획(EU-US Joint Action Plan)을 채택하였고, 1998년에는 대서양경제동반자관계(Transatlantic Economic Partnership : TEP)를, 그리고 1999년에는 본 선언(Bonn Declaration)을 채택함으로써 양측의 관계가 "전면적이고 동등한 동반자관계"(full and equal partnership)임을 확인하였다.²⁶⁷⁾

미국의 대유럽정책은 두 가지의 중요한 제도적 메커니즘 위에서 수행되어 오고 있다. 미국은 군사안보 분야에서는 NATO를 통하여, 경제 분야에서는 EU를 상대로 대유럽정책을 전개해 왔다. 이를 바탕으로 클린턴 행정부의 대유럽정책의 틀은 1995년 합의한 '신대서양 의제(New Transatlantic Agenda)'로 구체화 되었다. 신대서양 의제는 크게 네 가지 목적을 밝히고 있는 데 첫째, 국제사회의 평화, 안정, 민주주의, 그리고 경제적 발전의 성취 및 고양의 추구이며, 둘째, 전 지구적 수준에서 제기되는 새로운 도전에 대응한다는 것이다. 셋째는 세계무역의 확대와 국가간의 긴밀한 경제협조체제의 구축에 기여하고, 넷째, 대서양을 사이에 두고 여러 분야에 양측의 가교를 놓는다는 것이다.²⁶⁸⁾

이러한 큰 틀 속에 미국과 유럽의 우호관계를 지속시키기 위하여 공동행동 계획(Joint US-EU Action Program)을 채택하였고 미국 역시 유럽의 통합에 있어 역량과업인 화폐통합, 동구권의 회원국 확대, 외교안보분야에서의 공동정책 수립 가능성 모색 등, EU가 추구하고 있는 이른바 확대(Widening)와 심화(Deepening)를 모두 긍정적인 지지 입장을 보여 왔다.

그러나 이러한 외면적인 양측간의 운화함에도 불구하고 미국과 유럽의 관계에 문제가 없는 것은 아니다. 미국의 개입과 확장전략은 지구 곳곳에서 비판

267) 미국과 유럽의 관계변화는 최진우, "미국의 유럽 정책," 이범준 공저 『미국외교정책: 이론과 실제』 (서울: 박영사, 1998), pp. 339-363.

268) 최진우, 위의 글, p. 357.

의 대상이 되고 있는데, 특히 미국을 견제할 의지와 능력을 보유한 세력은 유럽으로서, 통합의 방향으로 나아가는 것 자체가 경제·외교적으로 미국의 세계 질서 주도에 공동으로 대응하려는 취지라 할 수 있다. 서유럽 통합의 꾸준한 발전²⁶⁹⁾으로 이제 미국과 EU는 우열이 전제된 협력관계가 아니라 경쟁관계로 발전하였다는 평가와 함께, 미국에 대하여 자신의 입장을 고수하는 일이 점차 늘어나고 있다.²⁷⁰⁾ 미국의 헤게모니를 침식할 수 있는 요인들은 냉전 후 조건에서 과거의 동맹국들을 결속시킬 수 있는 어떤 명시적인 위협이 존재하지 않기 때문에 유럽연합이 어느 때라도 자신이 추구하는 이해관계로 미국이 주도하는 세계적인 정치 경제질서에 이의를 제기할 수 있고, 이는 미국의 헤게모니가 무너질 수 있다는 취약성이 객관적으로 존재한다는 것을 의미한다. 이것은 미국의 유럽사에 대한 주도적 개입은 냉전기에 지속되어온 미국의 서방세계에서의 주도적 위치를 잃을지 모른다는 위기의식이 반영되고 있는 것으로 평가할 수 있다.

이러한 미국과 EU의 경쟁관계 모습은 먼저 동아시아를 중심으로 나타나고 있다.²⁷¹⁾ 대표적인 사례인 ASEM²⁷²⁾은 아시아-유럽간의 연대강화와 미래지향

269) 유럽연합(EU)의 발전과정과 공동정책에 대해서는 이희범, 『유럽통합론』(서울: 법문사, 1997년) 참조.

270) 특히, 최근 EU는 지구온난화문제에 관한 교토의정서의 이행 협상에서의 미국 태도를 강하게 비난하고 있다. 미국과 EU간의 의견대립에 관해서는 C. Fred Bergsten, "America and Europe : Clash of Titans?" *Foreign Affairs*, 78-2 (March/April 1999), pp. 20-34; 서병철, "미-EU간 불협화음의 배경과 현황," 『외교안보연구원 주요국제문제분석 2000-40』(외교안보연구원, 2000); Joseph S. Nye, "The US and Europe : Continental drift?" *International Affairs*, 76-1 (Jan./Feb. 2000), pp. 51-59; Philip H. Gordon, "Their Own Army? - Making European Defense Work," *Foreign Affairs*, 79-4 (July/August 2000), pp. 12-17; Richard Medley, "Europe's Next Big Idea," *Foreign Affairs*, 78-5 (Sep./Oct. 1999), pp. 18-23; William Wallace & Jan Zielonka, "Misunderstanding Europe," *Foreign Affairs*, 77-6 (Nov./Dec. 1998), pp. 12-17.

271) 동아시아를 둘러싼 유럽과 미국의 경쟁관계에 대해서는 김기수, "유럽과 동아시아 그리고 새로운 국제질서," 조홍식·김기수 공저, 『동아시아와 유럽』(성남: 세종연구소, 1998년), pp. 1-40.

272) ASEM의 개최는 싱가포르의 고척동 수상이 1994년 10월 프랑스 방문 시 제안한 것을, EU가 받아들여 결정된 것이다. ASEM은 동아시아 10개국과 EU 15개국의 국가원수 또는 정부수반과 EU 집행위원장이 참석하며 2년에 한번씩 동아시아와 유럽에서 번갈아 가며 개최된다.

적인 동반자관계를 강조하며 21세기에는 아시아와 유럽이 평화롭고 공동의 발전을 이루며 함께 번영할 수 있는 하나의 지역으로 점차 통합시켜 나가는 것을 ASEM의 중장기적 비전으로 제시하고 있다. 단일유럽통화의 창설을 계기로 본격적인 세계구상에 나서고 있는 EU는 신아시아전략과 ASEM을 통하여 적극적인 동아시아 정책을 추진하고 있다. EU는 동아시아와 적극적인 협력관계를 통하여 경제를 비롯한 모든 분야에서 연대를 강화하고, 미국의 동아시아에 대한 독점을 견제한다는 두 가지 목표를 동시에 달성하고자 하고 있는 것이다.

한편 유럽통합의 양대 견인차인 독일과 프랑스 정상들은 2000년 5월 19일 프랑스 랑부예에서 비공식 정상회담을 갖고 EU가 느슨한 국가연합에서 미국과 같은 연방국가로 나아가야 한다는데 인식을 같이 하면서 양국이 이를 주도해 나갈 것을 다짐했다.²⁷³⁾

유럽안보에서 미국과 주도권 경쟁을 벌여왔던 프랑스는 서유럽연합을 통해 독자적인 유럽방위기구를 구축하려 하며, 미국의 대유럽 견제정책과는 달리 유럽동맹국들이 미국의 유럽전략에 동조하여 북대서양조약기구의 지속적인 유지 정책을 반대하도록 대미견제전략을 취하고 있다. 독일의 협력 하에 유럽 통합 정책을 적극적으로 추진해 나가면서, 독일과 함께 ‘헬리오스(Helios) II’ 첩보위성을 21세기까지 완성해 군사정보의 대미의존을 탈피하려하며, 러시아와의 무기 공동 생산으로 미국의 독점적 군사력 주도에 반발하고 있다. 전통적으로 불란서의 세력이 강하였던 아프리카와 중동에서도 독자적인 발언을 강화하며, 이스라엘 문제, 이라크 문제, 아프리카의 외채와 빈곤문제 등에서도 사안별로 미국의 정책에 이의를 제기하는 등 미국의 모든 정책에 반대하기보다는 사안별로 이의를 제기하는 선택적인 저항을 특징으로 하는 실리추구의 자주외교를

동아시아에서는 ASEAN 7개국(인도네시아, 말레이시아, 태국, 필리핀, 브루나이, 베트남, 싱가포르), 한국, 중국, 일본이 참석한다. ASEAN의 미얀마, 라오스, 캄보디아는 아직 미가입 상태이다. 1996년 태국 방콕에서 제1차, 1998년 영국 런던에서 제2차, 2000년 서울에서 제3차 ASEM이 개최되었으며, 제4차 ASEM은 2002년 덴마크에서 개최된다. 최근의 동향은 이동휘, “ASEM 정치, 안보분야 추진 방향,” 『외교안보연구원 주요 국제문제분석 2000-19』 (외교안보연구원, 2000) 참조.

273) 동아일보 2000년 5월 22일(월).

펼쳐나가고 있다.

독일은 냉전시대에 자국의 안보를 미국에 의존했지만 통일달성 후 미국과 점차 소원한 관계를 갖게 되었다. 탈냉전기 유럽의 안보질서 재편 과정에서 프랑스와 협력, 서유럽연합의 군사적 기능강화, 독일·프랑스연합군 창설합의, NATO에서 유럽적 색채의 강화 등은 유럽안보에서 우월한 지위를 유지하려는 미국의 입장과 대립하고 있는 것이다.²⁷⁴⁾ 특히 신세계질서가 미국과 유럽연합 간의 경제적 경쟁이 가시화되고 있는 가운데 독일 정치·군사·외교 대국화에 만족하지 않고 유럽연합의 중심 국가로 유럽통합이 진전될수록 미국과 경쟁자 입장에 서서 갈등을 빚을 것으로 보인다.

유럽은 미국의 도전세력으로 등장할 수 있는 면을 어느 세력보다 많이 가지고 있다. 그러나 유럽의 완전통합에 대한 회의적 반응과 세계질서를 주도할 수 있는 보편 이념의 결핍, 경제적으로는 거대한 시장을 형성하지만 군사적으로는 여전히 NATO의 영향 하에 왜소하다. 결과적으로 경제적인 규모에 비해 상대적으로 왜소한 군사, 정치, 이념적 능력과 결국은 다수 국가가 모임으로써 이익의 분배, 소극적 활동, 의사결정의 어려움 등이 패권도전 세력으로써 가능성을 적게 한다.²⁷⁵⁾ 이처럼 여러 가지 변수에도 불구하고 미국과 유럽은 전통적인 유대관계를 지속적으로 유지할 것이다. 비록 프랑스와 그리스에서 반미 분위기가 고조되고 있고, 유럽연합의 탄생으로 국제정치질서의 새로운 축으로 등장하고 있으나, 유럽이 다른 지역과 연합하여 미국에 도전할 가능성은 여전히 희박하다. 미국의 경제개방정책으로부터 가장 많은 이익을 취하고 있는 유럽은 미국의 중요한 파트너로 남을 것이다.

유럽의 장래와 관련하여 유럽이 미국에 대항하는 대안적 강대국이 되기를

274) 독일은 NATO의 전선국가로서 불안정한 러시아와 동유럽 국가들의 잠재 위협에 대해 서구의 전진기지가 되는 것을 우려하여 동부국경에 대한 NATO의 보장을 희망하며 NATO의 동유럽 확대를 적극적으로 주장하였다. Soong Hee Lee, *op. cit.*, pp. 228-229.

275) Juan Diez Medrano, "The European Union: economic giant, political dwarf," in T. V. Paul and John. A. Hall. (ed.). *International Order and the Future of World Politics* (New York: N.Y Cambridge University Press, 1999).

바라는 사람들도 있고, 유럽통합도 이루지 못하면서 미국에 대항한다고 비난하는 회의론자들도 있다. 그러나 두 주장 모두 유럽은 미국과 다르다는 근본적인 점에 대해 묵과하는 잘못을 범하고 있어 설득력이 떨어진다. 미국과 유럽간에 있어 보다 흥미로운 연구는 현실주의자적 입장에서 접근하고 있는 그리코(Joseph Grieco)와 신자유주의적 입장에 있는 리스-캐핀(Thomas Risse-Kappen)의 연구이다. 그리코는 미국과 유럽의 관계를 미국의 우위와 유럽의 열세로 나타나는 힘의 비대칭성에 초점을 두어 양자간의 관계는 기본적으로 힘의 관계를 반영하여 미국이 주도적 영향력을 행사하는 것으로 보았다. 반면 리스-캐핀은 국내정치적 중요성을 강조하면서 미국과 유럽의 관계가 힘의 논리에 지배받기 보다는 오히려 힘의 열세에 놓여 있는 유럽이 미국의 정책 결정에 더 큰 영향을 미치고 있다고 주장했다.²⁷⁶⁾ 이것은 곧 미국과 유럽의 관계가 단적으로 일방적인 영향력의 행사와 일방적인 추종의 패턴은 될 수 없다는 것을 보여준다.

현실적으로 단기적인 측면에서 그리코의 가설처럼 미국이 막강한 힘을 바탕으로 유럽에 대해서 자신의 의지를 관철시키는 경우가 많았다. 유럽은 군사적으로나 경제적으로도 미국의 영향력을 인정하지 않을 수 없다. 그러나 장기적인 측면에서 결국 미국은 유럽을 무시할 수 없는 동반자로 인식해야 한다. 탈냉전기 미국의 패권적 세계주도전략을 수행하고 유지하기 위해서는 유럽이 보장하는 패권의 정당성이 절대적으로 필요하다. 미국이 패권유지를 위해 투여할 자원을 국내적 요인으로 인해 제약 받고 있는 상황에서 유럽이 비용을 분담하였다는 것이 미국의 정책에 대한 유럽의 정당한 지지를 획득한 것은 아니다. 미국이 유인해 내는 정당성이 아니라 유럽의 자발적인 인정과 지지는 국제질서와 미국의 패권 유지에 가장 중요한 요소 중 하나이다. 그것의 몫이 미국의 것이 큰 만큼, 어쩌면 유럽에 대한 선택 역시 미국의 몫이다.

276) 최진우, 앞의 글, pp. 360-361.

3. 중국

클린턴 행정부가 취하고 있는 대중 전략의 기본적인 틀은 ‘건설적 개입 (Constructive Engagement)’으로 압축된다. 이는 양국간 긴밀한 협력관계를 유지하되 미국의 이익에 대해서는 양보하지 않겠다는 의도가 포함되어 있다. 그러기 위해서 미국이 택한 선택은 중국을 적극적으로 국제사회에 포용해 자연스럽게 서구의 영향을 받도록 하는 것이다. 이는 1996년 12월 지호전(遲浩田) 국방부장의 방미, 1997년 3월 고어 미 부통령의 답방, 강택민(江澤民) 주석과 클린턴 대통령의 상호방문 등으로 나타났다. 특히 1998년 6월 클린턴 대통령의 중국방문은 워싱턴과 베이징 간에 전략적 동반자 관계가 수립됨을 알리는 계기가 되었고, 중국은 국제질서에 있어 중요한 행위자로 인정을 받았다.

그러나 이에 앞서 4년마다 발간되는 미국의 1997년판 QDR (Quadrennial Defense Review)에 따르면 2015년 까지 미국의 유일 패권은 유지될 것이고 그 이후 미국의 패권에 도전하는 국가가 등장할 것이라고 예측하면서 중국을 지목하고 있다.²⁷⁷⁾ 소련이라는 위협이 사라진 미국은 중국을 미래의 새로운 위협으로 지목하고 중국 위협론이 대두되었다. 많은 경제학자들은 2030년경 중국이 미국의 GDP를 따라잡을 것으로 보고 OECD의 앵거슨 매디슨은 2015년 이면 가능하다고 주장하였다.²⁷⁸⁾

일각에서는 중국은 강대국 중 미국과 현재 가장 불편한 관계로 미국에 일부분은 협조하지만, 모든 것은 자국의 주권적 판단에 따른다는 입장을 고수하고 있고, 미국 주도 패권적 세계질서를 비판하면서 다극화 세계를 구축하며 미국의 대만 문제 및 내정간섭의 태도는 결코 용납하지 않겠다는 자세를 보이고

277) QDR 1997, *op. cit.*

278) 배진수, “세계패권의 향방,” 『한국군사』 통권10호 (2000), p. 127. 영국의 시사지 더 이코노미스트도 1998년 신년호에서 군사력, 경제력, 외교력, 정치력 등 4개 항목을 놓고 2030년에 세계패권국가를 예측했는데 미국이 20점 만점에 14점, 중국이 13점을 기록해 중국의 잠재력을 높게 평가했다. “The Next Balance of Power: A Geopolitical Detective Story,” *The Economist*, (Jan. 3 1998), p. 18.

있다고 보고 있다. 21세기 중국은 일본을 내세워 아시아를 경영하려는 미국을 견제하기 위해 타 강대국과 합종연횡을 모색하고 있으며, 미국의 독주를 견제하려는 프랑스, 러시아와의 비공식 연합으로 전략적 제휴가 더욱 강화되고 있으며. 이런 점에서 21세기 초반 중국은 미국에 대한 국지적이고 부분적인 정치적 저항의 지속은 물론, 다른 강대국보다도 심하게 미국의 의도, 구상, 지도력에 반대할 것으로 전망하였다.

또한 한편 중국의 부상과 함께 등장할 새로운 동아시아 질서는 여타국의 對中 인식과 대응방향에 의해 영향을 받을 것이며 안정된 지역질서 형성과 유지를 위해서는 미국이 제로섬 인식을 버리고 중국과 동반자적 협력관계를 확대 발전시키고 지역패권이 중국에게 순조롭게 이양될 수 있도록 하는 것이 필요하다며, 동아시아에서 미국보다 중국이 제공하는 공공재가 우선하는 시대가 다가오고 있다고 예측했다.²⁷⁹⁾ 특히 1999년 5월 주유고 중국대사관 오폭사건 이후 고조된 반미 감정은 미중관계의 걱정스러운 변화를 예상케 하였다. 극단적인 대결양상으로까지는 아닐지라도 중국 외교정책의 강경화 추세가 강화되고 있다고 우려했다.²⁸⁰⁾

실제 중국 경제는 연평균 10%내외의 괄목할 만한 성장을 이룩했고 이를 바탕으로 군사력을 강화해 왔다. 그럼에도 불구하고 미래 중국의 능력 역시 제한적이며 중국은 상당 기간 미국과 견줄만한 군사력을 갖추거나 추월할 수는 없을 것이다.²⁸¹⁾ 중국의 영향력 확대가 미국의 이익을 위태롭게 할 것이라는 소위 ‘중국 위협론’²⁸²⁾에는 현실적으로 타당한 측면도 있고, 과장되거나 왜곡

279) Soong-bum Ahn, “China as Number one,” *Current History*, (September 2001), pp. 250-256.

280) 당시 중국은 조어도 근해에서 12척의 함정으로 해군훈련을 실시하여 미일 방위협력에 대만을 포함시키지 말 것을 요구하는 입장을 표시했고, 코소보 사태로 아시아에서 대만이 제2의 코소보가 될 수도 있다며 장차 근해 영토권 분쟁에 강경히 맞서겠다는 태도를 취할 것으로 보았다. 鮑明倫, “北京外交政策趨向強硬,” 香港 明報 1999. 5.21.

281) Joseph S. Nye, “China's Re-emergence and the Future of the Asia-Pacific,” *Survival*, 39-4 (Winter 1997/1998), p. 70.

282) 중국위협론을 제기하며 중국을 봉쇄해야 한다는 주장에 대한 글은 Gerald Segal, “East

된 측면도 있다.

현 단계에서 중국의 대외정책은 자국의 경제건설에 도움이 되는 국제환경을 조성하는 것이며, 이러한 목표를 달성하기 위하여 중국은 미국과의 직접적인 대결 회피를 장기적인 전략안보이익으로 설정해 놓고 있다. 2차대전 이후 중국의 안보를 위협해 온 국가는 사실상 미국과 소련이었으나 냉전 종식 이후 미국이 유일한 초강대국으로 그 지위가 아직은 상당기간 유지될 것으로 보면서 미국만이 자국의 안보를 위협할 수 있는 국가로 판단하고 있다.²⁸³⁾ 더욱이 미국이 소련의 군사적 위협이 사라짐에 따라 중국을 제1의 가상적국으로 상정하고 있는 것을 우려하면서 미국의 아태지역 군사력 유지에 대하여 한반도 문제 외에 중국을 겨냥한 것으로 보고 있다.

중국은 독립자주 외교정책을 추구하면서 미국이 민주주의 정치와 인권을 구실로 자국의 내정에 간섭하는 것을 못마땅하게 여기고 있고, 대만에 대한 무기판매에 큰 불만을 가지고 있으면서도 미국과 전면적인 충돌을 방지하기 위해 모든 외교력을 집중하고 있다. 장기적으로 미국과의 전략관계를 천안문 사태 이전 수준으로 회복시키기는 어렵다고 보고 돌발적인 사건으로 인해 미국과의 관계가 악화될 수 있는 가능성을 전혀 배제하고 않고 있다. 중국이 미국과 대결국면이 형성될 경우 중국은 자국의 안보이익에 불리한 심각한 타격을 입을 것으로 보고 있다.

Asia and the Containment of China,” *International Security*, 20-4 (Spring 1996), pp. 107-135; Richard Bernstein & Rosso H. Muno, “The Coming Conflict with American,” *Foreign Affairs*, 76-2 (March/April 1997), pp. 18-32; 중국위협론에 대한 논쟁은 두 글 참조, Denny Roy, “Hegemon on the Horizon? China's Threat to East Asian Security,” *International Security*, 19-1 (Summer 1994), pp.149-168; Michael G. Gallagher, “China's Illusory Threat to South China Sea,” *International Security*, 19-1 (Summer 1994), pp.169-194.

283) 중국은 미국의 개입 및 확대전략을 화평연변전략이라고 부르며 상당한 경계를 하고 있다. 유세희, “21세기의 중국,” 오기평, 앞의 책, pp. 373-399.

4. 일본

냉전종결 이후 미·일 관계는 안보적 측면과 경제적 측면에서 큰 변화가 예상되었다. 소련의 붕괴로 인해 일본의 안보적 중요성이 감소하고, 미국의 안보적 이익보다 경제적 이익이 강조되면서 미·일 관계에 부정적인 영향을 미칠 것으로 전망되었다. 그러나 이러한 예상과는 달리 클린턴 행정부는 보다 적극적인 자세를 보였고 이는 단순히 일본에 국한 된 것이 아니라 중국을 위시한 동아시아 정책의 일환으로 볼 수 있다.²⁸⁴⁾ 미국은 냉전종료 이후 동아시아에 대한 미국의 안보전략을 수립하고 계속 보완해 오고 있다.²⁸⁵⁾ 미국은 서유럽에서 북대서양조약기구(NATO)라는 지역안보기구를 설립한 것과는 달리, 동아시아에서는 일본, 한국, 태국, 필리핀 등의 국가들과 각각 체결한 양자 안보조약에 기초하여 안보문제를 다루어 왔다.

이에 따라 1996년에는 미일 신안보선언을 발표하고, 1997년에는 미일 신방위협력지침을 채택함으로써 미일간의 안보협력을 강화하고 있다.²⁸⁶⁾ 이 선언

284) 클린턴 대통령은 1993년 7월 동경에서 개최된 G-7 회의에서 신태평양공동체(a new Pacific Community)라고 하는 구상을 제시하고, 연이어 방문한 한국에서도 이를 제안하였으며, 동년 11월 7일 시애틀에서 개최한 APEC에서도 신태평양공동체의 창설과 이를 위한 APEC의 중요성을 강조하였다. 미국의 세계전략의 목표가 자유, 평등, 인간의 존엄성이라고 하는 미국적 가치에 기초한 시장경제와 민주주의 체제를 갖춘 하나의 공동체(the community of free market democracy)의 실현이라는 점은 상기한 바와 같다. 미국은 이러한 공동체를 아시아태평양에 창설하고자 하는 것이다. 즉, 미국은 자신의 군사력에 의해 안전이 보장되고, APEC을 중심으로 무역이 활성화되는 하나의 “시장경제-민주주의 공동체”인 신태평양공동체를 동아시아를 포괄하는 아시아-태평양에 건설한다는 것이 미국의 동아시아 구상의 최종 목표인 것이다.

285) 미국 국방성(DOD)은 1990년 4월 냉전종료 이후 첫 번째 동아시아 안보전략을 발표하였다. US DOD, “A Strategic Framework for the Asia Pacific Rime : Looking toward the 21st Century,” (Washington D.C., US GPO, April 1990). 이 문서를 보통 동아시아 전략보고서(East Asian Strategy Reports, 이하 EASR 90)라고 부른다. 미국 국방성은 1992년, 1995년, 그리고 1998년에 각각 EASR 90을 수정, 보완한 EASR 92, EASR 95, EASR 98을 발표하였다. EASR 98은 동아시아에 10만 정도의 미군병력(approximately 100,000 troops)을 유지할 것이라고는 적고 있지만, 향후 일정기간(the foreseeable future)이라는 것과 앞으로 동맹국들과 안보책임을 분담하고자 더욱 노력할 것(increasing our efforts to share security responsibilities with our friends and allies)이라는 단서를 붙이고 있다.

의 가장 중요한 의미는 미일 신안보공동선언 이전의 논의를 종합하여 최종적으로 방향을 설정한 선언적의미가 더 크다고 할 수 있다. 그 방향은 21세기를 지향한 동맹관계의 강화인 것이다. 미일양국은 안보협력의 중점을 현재의 위협보다 미래의 위협에 대한 대응과 동북아지역에서의 공동의 국익추구에 적극적으로 나서고 있다. 이에 대한 노력의 일환으로 미일 양국은 신안보공동선언 이후 ‘미일 21세기 위원회’를 개최하여 1998년 5월까지 네 차례에 걸쳐 미일관계 전반에 대한 이슈들을 재검토하였다. ‘미일 21세기 위원회’의 최종보고서에 의하면 미일간의 강력하고 건강한 양자관계가 아태지역의 평화유지와 번영의 확장을 위하여 필수적이며, 기존의 미일관계가 근본적으로 건전하지만 건설적 협력을 위한 전망을 더욱 강화하기 위하여 다루어야 할 이슈들이 있었다는 결론을 내렸다고 하였다.²⁸⁷⁾ 이를 뒷받침하기 위한 제도적인 조치로서 미일양국은 1997년 9월 23일 뉴욕에서 새로운 ‘미일 신방위협력지침’을 조인해 이 선언의 목적을 실행 가능하게 했다.²⁸⁸⁾

미국은 ARF 등과 같은 동아시아 지역차원의 안보협력체를 최대한으로 이용하겠지만, 미국의 동아시아 구상의 핵심은 앞으로도 계속 양자 안보조약일 것이다.²⁸⁹⁾ 이런 와중에도 미국과 일본간의 통상마찰은 일본의 도전 가능성을 보여주었다. 1994년 양국간의 무역분쟁과 1997년 하시모토 총리의 미국 국채 매각 발언,²⁹⁰⁾ 그리고 동아시아 금융위기 이후 아시아 금융기구 설립 등이 이를

286) 미일간의 신방위선언 및 신방위협력지침의 채택배경과 주요 내용에 관해서는 남창희, “미일신방위협력지침과 자위대의 역할 확대,” 정진위 외, 『새로운 동북아질서와 한반도』 (서울: 법문사, 1998), pp. 195-225; 김호섭, “미국의 일본정책,” 이범준, 앞의 글, pp. 387-404를 참조.

287) The U.S.-Japan 21st Century Committee, Eri G. Hirano and William Piez(ed), “Alliance for the 21st Century: The Final Report,” (CSIS, 1998.8)

288) 1978년판 방위협력지침은 1976년에 책정된 방위대강의 구상을 준거로 하여 작성된 것이므로 1995년 11월에 새롭게 책정된 신방위대강의 구상에 대응할 수 있도록 방위협력지침의 개정작업에 착수할 것을 1996년의 신안보공동선언에서 미일 양수뇌가 합의한 것이다.

289) 미국의 이러한 정책을 둘러싼 논쟁은 다음의 두 논문을 참조할 것. Joseph S. Nye, “East Asian Security : The Case for Deep Engagement,” *Foreign Affairs*, 74-4 (1995), pp. 90-102. Chalmers Johnson & E. B. Keehn, “East Asian Security : The Pentagon's Ossified Strategy,” *Foreign Affairs*, 74-4 (1995), pp. 103-114.

말해준다.

일본이 잠재적 패권 도전국으로 주목되는 것은 첫째, 일본 주도의 지역 경제권 형성 가능성과 둘째, 일본의 군사 대국 지향이다. 그럼에도 불구하고 일본 역시 미국에 대한 도전은 어려울 것이다. 무엇보다도 일본이 미국에 도전하기 어려운 이유는 미일 역사에 대한 기억과 미국과의 경쟁에 대한 합리적 계산의 결과이다. 일부에서는 탈냉전기 일본이 안보를 포함 미·일 동맹 의존을 탈피, 독자적으로 중국·러시아와 쌍무관계를 수립해 나가는 반면 저위정치(low-politics)부문에서 미·일 관계가 이전과는 달리 양국간의 불균등한 지위 및 무역마찰 등에 기인한 갈등적 측면이 부각되면서 친미노선은 계속 유지되 미국 추종은 지양하는 방향으로 나아가고 있다는 절충적인 시각도 있다. 그러나 지금의 견고한 미일 관계를 단시일 내에 청산하는 것은 예측하기 어렵다. 일본이 핵무장 잠재력을 지닌 세계 3위 수준의 군사력을 갖고 있으나 미일간의 군사적 균형 가능성은 없다. 경제, 기술력에 있어서도 일본의 수준은 상당하지만 지난 10년간 미국의 경제적 호황과 반대로 장기 침체의 길을 걷고 있고 이러한 장기 불황의 여러 이유에도 불구하고 일본 역시 미국의 경제적 종속에서 벗어날 수 없다는 교훈을 얻었을 뿐이다. 이러한 상황에서 일본이 미국과의 동맹을 해체하고 새로운 상대와 정치적 제휴를 통해 수정주의를 추구하는 것은 일본에게 전혀 유리할 까닭이 없다.

5. 강대국 대응과 국제질서

1997년 4월 중국과 소련은 전략적 동반자 관계를 선언하면서 미국의 단극 체제를 비판하였고, 1997년 5월 프랑스와 중국은 공동성명을 통해 다극체제가

290) 일본은 미국의 최대 채권자이다. 미국의 엔고 압력에 대한 견제와 일본 경제력 과시 차원에서 1997년 6월 덴버 8개국 정상회담 직후 하시모토 총리는 일본이 보유중인 미국 국채를 매각하지 않도록 미국정부가 외환시장에 협력해 줄 것을 요구하여 미국을 경고했다.

바람직하다는 데 합의한 바 있으며, 동일도 러시아와 미국의 대유럽 영향력을 감소시키자는 데 합의하였다.²⁹¹⁾ 그럼에도 불구하고 미국의 패권적 세계주도전략에 대해 강대국들이 도전하는 것은 쉽지 않다. 대부분의 강대국들이 국가적 역량, 국가적 목표, 세계질서의 흐름을 생각할 때 절대적 우세국가인 미국과의 갈등을 자초하는 것은 합리적이지 못하다고 생각하고 있다. 미국의 독주권제라는 전략적 이해를 공유하는 중국, 러시아, 프랑스 등 안보리 3강과 독일, 일본 등 강대국의 연합전선은 그 유대기반이 취약해 사안에 따라 미국의 독주를 저지할 필요성이 공유될 경우에만 발동될 것이다. 프·독·러·중 각국은 현실 정치적 계산에 따라 초강대국인 미국과의 직접적 대립을 피하고 우호적 양자관계를 유지하고 발전시키고 있기 때문에, 바로 여기에 4국간 반미연합의 한계가 명확히 그어져 있다.

한편 미국은 세계적 차원에서 반미 유대 구축을 저지하는 전략으로 첫째, 패권의 핵심수단인 군사력을 정복보다는 도전자의 통제를 위해 주로 사용하고 연성권력(soft power) 형태로 패권을 표출함으로써 여타 강대국들이 반미동맹을 체결할 만한 자극을 주는 것을 피하고 있다. 둘째, 탈냉전기에도 가상 적을 내세우는 한편, 서유럽 국가들과 유대를 강화하며 셋째, 세계질서 주도력 유지를 위해 약소국과 미국에 대항할 가능성이 있는 강대국을 분리하여 각각 다른 처방으로 대응하고 있다.

불행하게도 강대국들은 미국의 21세기 국제정치질서 형성에 주도적 역할을 인정하고, 이에 협력할 것이다. 그 이유는 첫째, 미국의 주도적 역할이 다른 국가들을 위협하고 있지 않기 때문이다. 비록 미국이 세계의 주요 지역에서 자신의 영향력을 확보하기 위한 노력을 하고 있고, 자신에게 도전하거나 비우호적인 국가의 등장을 억제하고 있으나, 강대국들의 이익을 직접적으로 해치지 않고 있기 때문에 당분간 미국의 주도에 반대하는 국가나 세력이 형성될 가능성은 적다. 특히 프랑스·러시아·중국 등은 미국의 패권에 불만을 가지고 있으나,

291) Stanley R. Sloan, "The U.S. Role in the World: Indispensable Leader or Hegemon?" *CRS Report for Congress* (December 10, 1997), p. 5.

이들이 개별적으로 도전하는 것은 아직 불가능하고 연합을 해야만 가능한데, 그들의 문화적 차이는 그들의 연합을 어렵게 만든다. 따라서 가까운 장래에 미국에 도전하는 국가나 세력이 등장할 확률은 매우 적다.

둘째, 미국의 리더십에 협력을 함으로써 강대국은 많은 것을 얻을 수 있다. 세계에서 가장 큰 미국 시장에 쉽게 접근할 수 있으며, 경제원조 및 군사원조를 받을 수 있고, 미국의 정책에 위배되는 행동, 즉 인권유린사태가 있더라도 미국의 제재를 피할 수 있고, 국제기구에서 미국의 지원을 받을 수 있다. 특히 미국과의 협력을 통해 미국이 가지고 있고 그들의 경제발전에 절대적으로 필요한 자본과 기술을 나누어 사용할 수 있다.

셋째, 세계는 미국과 같은 중재자가 필요하다. 강대국들은 자신들의 갈등이 증폭되어 큰 규모의 전쟁으로 발전하는 것을 원치 않는다. 이러한 상황에서 미국은 중재자로서 꼭 필요한 존재이다. 그리고 자신들에게 위협이 될 가능성이 있는 기술의 확산을 미국의 주도로 막고 있으며, 석유와 가스의 자유로운 흐름도 미국 지원을 통해 보장받을 수 있다. 반면 약소국들은 지역 강대국들의 횡포를 막아줄 방패로서 미국이 필요하다. 결국 세계질서는 미국의 지도력 하에 결정될 수밖에 없는 것이다. 그러나 미국이 과연 약소국의 방패 역할을 수행할 것인가가 의문이다. 결국 탈냉전기 강대국은 미국의 패권환경에 있어 수용성 측면이 강하다고 하겠다.

第2節 미국의 세계전략과 국제적 반응의 변화

1. 국제적 대응의 심화

냉전시대와 탈냉전시대에 미국의 세계전략에는 커다란 변화를 보인 것이 사실이나 실제 근본적으로 변하지 않은 것은 바로 미국의 실리 추구이다. 냉전

시대에는 미·소간의 전략이 세계를 양분하여 주도함에 따라 미국은 소련의 공산주의의 팽창에 대한 봉쇄와 자유민주주의 시장경제 체제의 수호라는 명분 아래 모든 행동을 정당화 할 수 있었다.²⁹²⁾ 그러나 소련의 붕괴로 인해 국제적 리더십 발휘에 문제가 발생하고 있다. 가상적국 소련의 소멸로 인해 이데올로기적 전략기조가 힘을 잃었음에도 불구하고 미국은 유일 초강대국의 지위를 이용하여 국제적 책무를 다하기 보다는 더욱 자국의 이익만을 추구하는 행태로 인하여 국제 여론의 비난이 고조되고 있다.

탈냉전기에 들어 미국의 패권적 세계전략은 미국의 독선적인 정책과 더불어 비난의 대상이 되고 있다. 미국의 정책에 대한 비판과 반대의 목소리는 시간이 갈수록 그 수위와 분야가 확대되고 있다. 국제적인 다자간 협의체에 있어서 1997년 7월 NATO 정상회담에서 미국은 회원국의 의사를 무시하고 추가 회원국으로 폴란드, 체코, 헝가리 3개국만을 통과시켰다.²⁹³⁾ 이후 신규 가입국의 비용부담 문제를 두고도 미국은 유럽과 마찰을 빚고 있다. 같은 해 12월 미국은 캐나다 오타와에서 125개국이 서명한 국제대인지뢰금지협약에 서명하지 않았고²⁹⁴⁾ 교토 지구온난화 방지회의에서 보인 비협조적인 태도로 인해 비난을 면치 못했으며²⁹⁵⁾ 13억 달러에 달하는 유엔분담금의 최대 체납국가로서

292) 냉전시대 미국은 아시아와 중남미 국가를 지원하는데 있어 정권의 정통성에는 상관하지 않고 친미반소의 성향과 미국의 이익에 주목했다. 반민주적 독재정권이든 부패정권이든 친미성향의 정권은 적극 지원한 반면 좌파적인 성향의 민족주의 정권이나 미국의 이익에 저해되는 정권은 주저않고 전복시키거나 지원을 철회하고 버렸다. 칠레의 아옌데, 필리핀 마르코스, 파나마 노리에가, 니카라과 산디니스타와 그라나다 침공 등이 대표적인 예이다. 이삼성, 1998, 앞의 책; 이삼성, 2001, 앞의 책 내용 참조.

293) 이때 프랑스는 루마니아, 이탈리아는 슬로베니아를 새로운 회원국으로 받아들일 것을 주장했다. "Power Trip," *Time*, Aug. 4, 1997, p.16.

294) 미국이 이 협약에 가입하지 않은 것은 주한 미군의 보호와 북한의 남침 억제차원에서 여전히 필요하다는 입장에서 한미동맹을 존중한 미국의 의지로 볼 수 있다. 그러나 이 역시 국제적인 일반 여론보다는 미국의 국익을 우선한 것으로 평가하고 있다. 따라서 클린턴은 98년 5월 한반도를 예외지역으로 하고 대체무기개발을 전제로 2006년 가입의사를 밝혔다. 이 협약에는 미국을 포함해 러시아, 중국, 한국, 북한, 이스라엘, 터키, 이란, 이라크, 리비아, 인도, 파키스탄, 이집트 등이 불참하고 있다. Joffe, *op. cit.*

295) 지구온실가스 배출량의 4분의 1을 배출하는 미국은 자국의 이산화탄소 배출량 감소목표를 7%로 낮게 책정하여 회원국의 불만을 샀다. 또한 미국은 현재까지도 기후변화협약서에 서명

체면을 구기고 있다. 군사적으로 우려와 비난의 수위는 더욱 심각하다. 1992년 소말리아 내전의 부적절한 개입, 1998년 이라크에 대한 대대적인 폭격을 감행한 ‘사막의 여우’ 작전, 코소보 공습 등 직접적인 군사행동에서 뿐만 아니라 미국 의회의 포괄적 핵실험금지조약(Comprehensive Test Ban Treaty) 비준 거부, ABM 조약 개정 노력과 미사일방어(MD) 계획의 일방적인 추진 등이 비난의 대상이 되고 있다. 또한 각종 위성과 에셜론(Echelon)이라는 국제통신정보 감청망을 통해 획득한 각종 정보를 이용은 가장 심각한 국제적 비난과 문제를 야기할 소지를 가지고 있다. 경제적으로는 98년 4월 유엔 교육과학문화기구(United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization)는 “미국 문화 중심의 세계화는 인간의 창의성과 다원주의를 해친다”고 경고한데 이어 6월에는 각국 문화부장관이 모여 오타와에서 미국 연예 오락산업의 범람 속에서 고유의 문화보존을 위한 대응방안 마련에 합의했다.

이 외에도 미국의 실리추구를 위한 세계전략에 대해 국제여론의 비판이 고조되고 있다. 이러한 국제적 여론은 미국의 정당성과 국제적 지위를 침식하는 보이지 않는 힘이다. 이는 미국이 주도하는 세계 질서에 대해 무형적인 측면에서 이의를 제기하였다는 측면에서 미국의 패권에 대한 도전이자 미국의 패권이 무너질 수 있다는 취약성이 객관적으로 존재한다는 것을 의미한다. 그러나 강대국의 실질적인 대응과 도전이 제한된 시점에서 미국의 패권에 위협을 가할 새로운 위협이 가능할 것인가에 대해서는 좀 더 살펴보아야 할 것이다.

2. 새로운 挑戰

냉전시기 국제정치적으로나 국제경제적인 측면에서 명확한 개념 구분 없이 사용되어온 보편적인 국가군의 분류 중에 하나가 제1세계, 제2세계, 제3세계

을 하고 있지 않다. 교토협약에 대한 상세한 내용과 원문은 에너지관리공단 기후변화협약대책 <http://co2.kemco.or.kr> 참조.

개념이다.²⁹⁶⁾ 그러나 소련의 붕괴와 함께 이러한 구분은 더 이상 의미가 없으며 새로운 국가군의 분류가 나타나고 있다. 냉전 후의 국가간 세력관계 변화에서 가장 두드러진 두 가지 현상을 든다면, 첫째, 미국의 범세계적인 단일 헤게모니의 지속의 중심에 있는 서구유럽 세력과 둘째, 비유럽계 지역중심으로 구분한 것이다. 이러한 구분은 지정학적인 측면도 있지만 러시아와 특히 중국, 일본을 염두에 둔 구분이다. 비유럽계, 특히 동아시아 지역의 패권 도전세력으로 중국과 일본을 상정한 것은 어느 정도 설득력이 있고 또 장기적인 측면에서 이루어질 가능성 또한 충분히 높다. 그러나 모든 면에서 아직은 시기상조이며 현실적인 힘의 논리에서 중국과 일본, 그리고 러시아는 여전히 미국의 힘의 테두리 안에 존재한다. 미국에 대한 도전을 평가한다면 현실적으로 일본보다는 프랑스와 독일이 훨씬 크다고 보여지는데 이들은 여전히 미국과 한 테두리에 두는 것은 설득력이 없다. 이러한 구분은 현실적이라고 보기보다는 미국의 패권유지전략의 근거를 위한 작위적인 구분일 수 있다.

탈냉전 국제질서에 있어 국가군을 어떻게 구분할 수 있는가에 대한 기준이 모호하고 세계화 시대에 국가군의 구분 자체가 모순이라는 생각이다. 그러나 미국주도의 세계화를 특징으로 하는 국제질서를 분석함에 있어 미국을 기준으로 두 가지(또는 세 가지)의 국가군으로 구분하는 것은 상당한 설명력을 가진다. 첫 번째는 미국의 영향력권내에 있는 국가군으로 패권은총국가군이다. 즉 미국의 정책에 일반적으로 찬성하거나 동조하고, 그렇지 않다고 하더라도 미국

296) 제3세계란 통상적인 의미로 미소 대립의 냉전시대에 동서 냉전 블록의 어느 쪽에도 가담하지 않은 국가들을 지칭한다. 이를 세분하면 국제정치적 기준에서 경제적으로 발전된 미국과 서유럽 등의 선진자본주의 국가가 제1세계, 여기에 맞서온 사회주의 국가가 제2세계, 양쪽 모두에 포함되지 않는 국가들이 제3세계로 규정된다. 제2차 세계대전 이후 미·소로 양극화된 국제정치 질서에서 어느 한 진영에 종속됨을 거부하고, 자신들의 국가이익 또는 집단이익에 입각하여 상호간의 일체성을 모색하는 외교상의 방침을 가지고 있다. 제3세계를 경제발전의 따라 구분한다면, 봉건주의에서 자본주의로 자연스럽게 발전한 구미자본주의 국가와 일본이 제1세계가 되고, 사회주의노선에 따라 산업화를 이룬 소련과 동유럽블록이 제2세계이며, 제1세계와 제2세계로부터 자본과 기술 및 이데올로기를 도입하여 산업화를 추진하고 있는 국가들이 제3세계이다. 흔히 제3세계로 부르는 국가들은 지역적으로 라틴아메리카 ·아시아 ·아프리카 ·중동 등지에 편중되어 있다. 그러나 이와 같은 구분은 소련 및 동유럽사회주의의 붕괴 이후 퇴색되었다.

의 패권에 편승하여 국가이익과 지원을 보장받을 수 있는 국가들을 말한다. 여기서 좀더 구분을 하자면 패권은총국가와 패권관심국가로 구분할 수도 있음이다. 두 번째 국가군은 반대로 미국의 영향력 밖에 존재하는 국가로 패권소외국가군이다. 일반적으로 미국의 정책에 반대하고 동조하지 않는 국가를 의미한다. 그러나 두 번째 국가군에 포함되는 국가 모두가 미국의 정책에 동조하지 않는 국가만은 아니다. 미국의 관심이 부족한 국가, 즉 미국의 국가이익에 미약하거나 도리어 저해되는 국가는 미국의 영향력 밖에 존재한다. 냉전기 약소국이 미소간의 핵우산 속에서 위험한 안보를 보장받았지만 현재 미국의 패권우산을 보장받기 위해서는 본인의 의사만이 아니라 미국의 허용이 필요하다. 즉 미국이 말하는 패권은총을 모든 국가가 받는 것은 아니며, 미국의 영향력 밖에 존재한다는 것이 미국의 군사적, 경제적, 정치적 압력에서 자유롭다는 것은 더욱 아니다. 도리어 이것은 패권은총국가군들보다 더 큰 압력으로 존재한다. 또한 미국의 이익에 따라 일관성과 정당성이 결여된 지원의 차이는 중앙아시아 5개국 중 우즈베키스탄 편애와 선별적 나토 가입 허용 사례에서도 쉽게 찾아 볼 수 있다. 이러한 두 가지 국가군의 구별은 앞서 서술한 신세계 질서를 안정성을 논하는데 두 가지 세계와 두 가지 이야기와 패를 같이 한다고 볼 수 있다.

앞서 살펴본 것과 같이 미국의 세계주도전략에 대한 강대국의 대응은 미온적이며 많은 한계와 문제점을 가지고 있다. 이러한 강대국들은 탈냉전기를 맞아 이데올로기 대신 국가의 실리를 노골적으로 추구하고, 이를 위한 강대국 간의 합종연횡은 강대국 중심의 국제정치의 한낱 대상에 불과한 약소국들에게는 심각한 위협이 아닐 수 없다. 따라서 패권은총국가군에게 있어 탈냉전기는 안정적으로 받아들여지며, 세계주요지역에서 강대국이든 약소국이든 미국의 은총을 받는 국가들은 미국의 패권에 도전하기보다 역할이 지속되기를 원하고 있다.²⁹⁷⁾ 반면 패권소외국가들에게 탈냉전기는 오히려 변화가 안정을 압도하는

297) Walker, *op. cit.*, pp. 13-21.

시기이다. 냉전시기에 있어서는 패권소외국가가 존재할 여지가 없었다. 미·소의 양극체제가 중간지대(gray zone)를 허용하지 않았기 때문이다. 패권소외국가로 지목 할 수 있는 지역들은 대부분 3세계권에서도 소련의 영향 하에 있었기에, 소련의 붕괴에 따라 혼돈을 거듭하게 되며 국제 사회의 불안정의 근원이 되고 있다.²⁹⁸⁾ 물론 표면적으로는 이를 문명의 충돌이라는 미국의 패권과 중동의 지역주의간의 대립으로 볼 수 있겠지만 이는 보다 근원적으로 또 다른 모순의 결과라고 보여 진다. 즉 미국패권에 소외된 국가의 도전인 것이다.

이처럼 미국의 패권에 대항하는 저항세력은 비단 중동지역에 한정되어 있는 것은 아니다. 우리는 미국 주도의 세계질서에 반대하는 유럽 내의 움직임을 쉽게 찾을 수 있다. 이러한 측면에서 헌팅턴의 ‘문명충돌론’은 서구와 비서구의 대립구도를 중심으로 미국과 서유럽의 동맹을 기본적인 전제로 간주하고 있지만 서구문명 내에서도 많은 갈등과 분쟁의 요인이 존재하고 있음을 간과해서는 안 된다. 즉 헌팅턴의 ‘문명충돌론’은 문명권의 지극히 피상적인 수준의 분류라는 비판적 시각을 접어두고라도 이것이 세계질서에 대한 올바른 평가라기 보다는 미국의 외교정책이 이슬람이나 아시아권을 상대로 보다 강경한 자국실리정책을 지향하기 위한 논리적 근거를 제공하는 것으로 볼 수 있다.²⁹⁹⁾

탈냉전기 국제체제 내에서 가장 관심을 쏟는 사건들은 문명의 충돌로 보기에는 너무 광범위하다. 지역적으로 어느 한곳에 집중 되었다기보다는 전 지구적이면서도 중심적이지 않고 지극히 주변적이다. 그것이 미국에 대한 도전이든 그렇지 않든 간에 미국 패권의 소외지역에서 발생한 것들이 대부분이다. 냉전 종식 후 지난 10년간 대량 살상무기의 확산, 지역분쟁의 증가, 종교, 민족 갈등의 분출, 그리고 세계 각처에서의 테러의 발생은 끝이 없고, 핵, 화생방무기, 미사일은 앞으로도 계속 확산되어 미국 및 강대국의 최고 관심사가 될 것이다.

298) 냉전기 안정은 강요된 안정이란 의견은 Derek Leebaert, “US policies in the Third World: objectives, instruments and constraints,” in Roy Allison & Phil Williams eds., *Superpower competition and crisis prevention in the Third World* (New York: Cambridge University Press, 1991), pp. 49-73.

299) 홍성민, “정체성과 국제정치,” 『국제정치논총』 제42집 1호(한국국제정치학회, 2002), p. 8.

인도와 파키스탄은 미국의 경제제재에도 불구하고 98년 5월 잇달아 핵실험을 실시했으나 미국은 이를 저지하지 못했을 뿐 아니라³⁰⁰⁾ 강대국의 핵 독점의 부당함을 내세우는 이들이 핵을 포기하도록 할 명분을 찾지 못하고 있다. 북한, 리비아, 이라크 같은 국가들은 테러를 지원하면서, 대량살상무기의 확보를 통해 자기들의 생존권을 보장하려 할 것이다. 체첸, 아제르바이잔, 아르메니아, 쿠르드족, 보스니아, 코소보 같은 민족, 종교 분쟁이 끊이지 않을 것이고, 전 세계의 테러 국가와 단체들은 정치적 목표를 비전통적 수단으로 관철하려 하고 있다. 울시(R. J. Woolsey) 전 CIA 국장은 소련이라는 살아있는 호랑이는 길들이기 쉬웠지만 호랑이가 죽고 나타난 독사들이 우글거리는 정글은 관리하기가 더 어렵다며 작지만 보이지 않는 새로운 도전의 위험성을 강조했다.³⁰¹⁾

크로테머(Charles Krauthammer)는 더 극단적으로 이란에 본부를 둔 새로운 코민테른과 회교근본주의의 등장을 미국의 새로운 위협이라고 경고하였다.³⁰²⁾ 막강한 군사력과 강한 경제력에 의해 유지되고 있는 미국은 이슬람권 전체가 미국에 대항하는 전선(前線)을 구축할 경우 심각한 위기에 봉착할 가능성이 높다. 세계적인 제3의 석유과동은 당연히 발생할 것이며 미국의 국가 이익에 부합해 추구돼 온 세계자유경제체제도 결정적인 타격을 받을 수 있기 때문이다. 특히 전쟁이 장기화할 경우 국제무역과 투자가 급속히 감소할 것이며 세계적인 경기 침체와 불황으로 이어져 전쟁을 수행하는 미국은 치명적인 타격을 받게 된다. 따라서 이 경우 미국은 전쟁을 이기더라도 패권적 역량의 쇠퇴는 불가피할 수밖에 없고 전 세계는 힘의 공백에서 발생하는 혼돈의 상태로 이전될 수 있다. 이런 환경에서 주요 국가간의 이익이 첨예하게 충돌할 경우 제3차대전이라는 세계전쟁을 겪을 가능성도 배제하기 어렵다.

300) 인도의 경우는 핵실험 자체를 몰랐지만 파키스탄의 경우는 사전 정보와 시간적 여유가 있었다. 클린턴이 파키스탄 세리프 총리에게 전화로 설득했으나 실패했다.

301) Jonathan G. Clarke & James Clad, *After the Crusade: American Foreign Policy in the Post-Superpower* (New York: Madison Books, 1995), p. viii.

302) Clarke, "American Foreign Policy……," *op. cit.*, p. 14.

기존의 패권안정론과 패권전이론은 패권 전이를 패권전쟁을 통해 설명해 왔다. 패권에 대한 도전 역시 패권에 실질적으로 도전하는 국가에 중심을 맞추어 온 것이 사실이다. 그러나 이러한 결정론적이며 단선적인 예측은 패권의 전이 과정을 설명하기엔 적절치 못하다. 특히 강대국의 도전 가능성이 희석된 현재의 상황의 불안정과 패권의 변화를 설명할 수가 없다. 비록 약소국의 행동이 결코 패권을 차지하기 위한 것일 수는 없고, 또한 미국의 패권에 대한 직접적인 도전이 아닌 지역적이며 당사자 내의 문제라고 할지라도 세계의 패권국임을 자처하는 미국의 패권에는 영향을 미칠 수밖에 없다. 이것은 분명 미국에게 있어 새로운 도전이자 국제질서의 안정성을 위협하는 중요한 요인이기도 하다.

第5章 미국의 패권적 세계전략의 평가

第1節 미국 세계전략의 패권이론적 평가

1. 클린턴 행정부의 세계전략 평가

한 행정부의 정책을 평가하는 데는 많은 어려움이 따른다. 그 중 가장 어려운 것은 평가 기준의 선택에서 겪는 어려움일 것이다. 동일한 정부 내에서도 국내정책이나 대외정책이나 그 성격에 따라 성공적인 사례와 실패한 사례로 구분 할 수 있기 때문이다. 또한 어떠한 척도에서 평가 할 것인가 하는 많은 논란이 있을 수 있다. 정책의 업적 자체를 수치화 한다는 것은 불가능 한 일이며, 평가자의 위치에 따라 지극히 주관성이 개입 될 수밖에 없다. 이러한 제약에도 불구하고 클린턴 행정부의 세계전략을 평가하는 데는 그만큼의 중요성을 가지고 있기 때문이다.

클린턴 행정부의 세계전략에 대한 평가 역시 앞서 제시한 패권의 세 가지 변수 측면에서의 세계전략을 중심으로 해 볼 수 있다.

첫째, 클린턴 행정부가 경제안보를 최우선 외교정책과제로 설정해 경제적 기반을 공고히 함으로써 군사, 외교 등 모든 분야에 있어서도 주도권을 지속하려는 세계전략은, 집권 초기와 비교하여 국제문제 해결에 있어 패권 영향력이 더욱 증가하였다는 것에서 성공한 전략으로 평가할 수 있다. 이는 강력한 경제력을 바탕으로 군사, 외교 및 모든 분야에 미국이 힘을 미치고, 미국의 의사에 따라 수단이 결정되며, 미국의 선택에 의해 결정되는 사례가 증가하고 있다는 것에서 증명되고 있다.

클린턴 행정부의 세계 전략이 신월슨주의적 국제주의 성향이 강하다고 해서 이를 다자주의에 우선한 정책으로 보기는 어렵고 또한 이것으로 인해 탈냉전기 클린턴 행정부 시기의 국제체제를 단-다극으로 단정하기는 어렵다. 오히

러 외형적인 측면과는 달리 내적으로 그 어느 시기보다 경제 우선정책을 통한 실용주의적 현실주의 성향이 강했고, 국가의 사활적 이익에 결부된 문제에 있어 일방주의 노선을 유지했다는 점과 패권자원적인 측면에서 냉전 직후 90년대 초반보다 상대적으로 주도적이기 보다 오히려 압도적으로 변화하였다는 것에서 국제질서의 구조를 단극으로 보는 측면이 적절한 듯 하다. 헌팅턴이나 나이가 주장한 것처럼 국제문제에 있어 주변 강대국의 동의와 협조가 필요로 한 것은 사실이나, 이러한 동의와 협조가 진정한 다자주의가 아닌 결과론적으로 미국의 이익을 극대화하고 미국의 일방주의적 행동을 정당화하기 위한 수단의 일부이기 때문이다. 단-다극체제를 주장하는 학자들이나, 일부 자유주의를 선호하는 민주당 중심의 정책결정자들이 이야기하는 압도적인 능력의 부족에서 기인한 다자주의로 보기에 현재 미국의 능력은 실로 압도적이다. 실제 미국이 진정으로 희망하는 것은 지난 냉전기 경험한 패권국의 오버페잉(과잉지불)의 교훈에서 오는 패권 유지를 위한 패권자원의 보존일지도 모른다. 실제 냉전 종식 이후 미국이 유일 초강대국으로써 지위에 걸맞는 적절한 비용을 분담하고 있다고는 보이지 않는다. 즉 패권유지를 희망하면서도 패권자원의 사용은 꺼리는 패러독스이다. 이러한 측면에서 클린턴 행정부의 8년간 패권자원의 변화는 오히려 더 증가했다고 해야 할 것이다.

그러나 분명한 것은 이러한 영향력의 증가에도 불구하고 패권의 안정과 국제질서의 안정을 보장할 수 없었다는 것이다. 이러한 영향력 확대를 위한 경제 중심의 전략에 대해 커크패트릭(Jeane Kirkpatrick), 키신저(henry Kissinger), 헌팅턴(Samuel P. Huntington)은 클린턴 행정부 초기에 강조한 경제우선정책은 안보전략이 될 수 없으며, 유엔의존외교, 정책결정의 우유부단성 등을 지적하면서 클린턴 행정부의 외교를 응급외교(Band-aid diplomacy), 아마추어 풋내기 외교, 즉흥적 외교라고 비판했다.³⁰³⁾

303) Jeane Kirkpatrick, "Clinton at Mid-Term," *Security and Insecurity: A Critique of Clinton Policy at Mid Term*, by Jeane Kirkpatrick, et al. (Washington, D. C.: Erupower America, 1994), pp. 15-17; Huntington, "The Erosion of ……," *op. cit.*, p. 36; Douglas Brinkley, "Democratic Enlargement: The Clinton Doctrine," *Foreign Policy*, No. 106

일반적으로 1990년대 초 탈냉전이 시작되는 시점의 부시 행정부의 세계전략을 강력한 군사력 유지를 기초로 한 ‘현실주의적 국제주의’라고 말할 수 있는 반면 클린턴의 세계전략은 ‘자유주의적 국제주의’라고 평가받고 있다. 이러한 평가는 국제문제의 해결에 있어 국제기구의 활용과 비용분담을 강조하는 다자주의적 입장을 취했다고 보는 시각에서 이다. 이러한 평가가 올바른가하면 그렇지 않다. 이러한 오류는 평가 기준의 획일성에서 오는 것이다. 위의 평가에서 우리는 자칫 부시행정부의 현실주의적 국제주의를 군사적 일방주의와 동일시 할 수 있고, 클린턴의 자유주의적 국제주의를 이상주의적 다자주의로 받아들임으로써 클린턴 행정부가 가진 군사적이며 일방주의적 문제해결을 경시할 우려가 있기 때문이다.

미국의 외교사를 고찰해 보더라도 고립주의와 국제주의의 논쟁은 단순한 대립의 차원을 넘어 상호 견제와 보완을 통한 외교적 발전을 도모해 왔다. 클린턴 행정부 역시 이러한 두 기조의 절충적 만남과 공통분모로 이루어져 있다. 즉 탈냉전기 클린턴 행정부의 세계전략은 신윌슨주의(New Wilsonianism)의 영향 속에 국제주의자의 자유주의와 신고립주의(Neo-conservativest)의 암묵적인 동맹 형성의 결과로 전 세계에 미국의 영향력을 확장하고, 세계 민주국가들의 연합을 통해 미국의 적극적 리더십 하에 안정된 세계를 추구하고자 하는 것이다.³⁰⁴⁾ 이러한 미국은 군사력, 경제적 비중과 세력 확대를 통해 패권적인 지위를 유지하고 있고 이를 행사함에도 다자주의와 일방주의가 항시 작동하고 있는 것으로 보인다.

양자의 논쟁은 미국의 리더십의 변화를 가져왔다. 실제 미국은 어느 쪽에도 치우치지 않은 세계전략을 수행하고 있다. 다자주의와 일방주의를 모두 수용하는 변칙적 운용과 고립주의와 세계경찰 양 극단 사이에서 적절한 포용전략(strategy of engagement)을 구사함으로써 선택적 개입을 훌륭히 소화해 내고 있다. 포용전략은 국제사회에서 미국의 강력한 리더십을 발휘하면서 국제안보

(Spring 1997), p. 114.

304) Brinkley, *op. cit.*, pp. 110-127.

환경을 긍정적으로 조성하는 모든 노력을 포함하며, 우방국들과의 긴밀한 협조 하에 미국의 정책을 일방적으로 수행할 수 있을 정도의 강한 군사력을 유지하는 것을 의미한다. 그러나 이러한 리더십의 변화가 본질적인 변화를 가져온 것은 아니다. 도리어 그러한 변화는 한층 미국의 국익만을 위한 변화인 것이다.³⁰⁵⁾

클린턴 행정부가 다자주의를 선호하였다는 것은 다른 정부에 비교해 상대적으로 평가일 뿐 전통적으로 다자주의 보다 동맹관계를 우선한 이자주의를 선호한 미국의 외교정책과 결코 다르지 않다. 미국은 국제 안보가 강력한 동맹에 의하여 보장되는 것이지 다자적 협상으로 이루어지는 것이 아니라고 믿고 있다. 실제로 클린턴 행정부 등장 이후 다자주의가 강화된 것은 사실이지만, 이를 전적으로 상대국가의 형편을 고려한 다자주의로 보기는 어렵다. 앞서 밝혔듯이 다자주의든 일방주의든 미국에게 있어 그것은 세계전략을 수행하고 패권을 유지하기 위한 수단적 측면이 강하기 때문이다. 따라서 미국의 일방주의는 정당성이 떨어지고, 다자주의는 정당성이 있다는 논리 역시 잘못된 것이다. 일방주의든, 다자주의든 근본적인 목표는 동일하다는 차원에서 보면 미국이 추구하는 목표의 정당성이 중요한 것이지 수단이 중요한 것은 아니다. 국제질서의 안정을 위해 진정으로 올바른 정책은 수행이 일방적으로 이루어 질수도 있으며, 그렇지 못한 사안이 다자적인 방법을 통해 현실화되기도 하기 때문이다. 이러한 미국의 외교정책의 수행방법을 한마디로 ‘다자적 틀을 이용한 일방적 정책 추구’로 표현할 수 있다. 한마디로 문제의 결정은 일방주의이고, 돈드는 해결은 다자적 틀을 적극 활용한다고 하겠다.

이러한 모든 것이 영향력 증가에도 불구하고 둘째, 패권의 정당성 감소를 가져온 것들이다. 정당성 측면에서 클린턴 행정부의 세계전략은 전 세계적 차원의 민주주의와 시장경제체제 확산을 적극 지원한다는 것이었다. 그러나 정당성 측면에서의 세계전략은 두 가지 측면에서 본질적인 모순을 안고 있다. 이는

305) William Pfaff, *op. cit.*, pp. 45-52.

미국은 민주주의를 확산시키고 국제평화 유지의 수호자를 자처하고 있지만, 미국의 민주주의를 수입한 국가들은 차츰 미국적 민주주의가 아닌 세계적 민주주의를 요구하고 미국의 일방주의를 공격하는 모습을 보이고 있다. 또한 미국 패권의 경제적 기반이 global liberalism인데 그것이 진행될수록 빈곤과 소외의 문제가 발생하고 이러한 빈곤과 소외는 다시 미국을 공격하는 안보적 문제로 돌아오고 있다는 것이다.

클린턴의 확장은 애당초 지구 모든 곳에 민주주의와 인권을 촉진시키겠다는 적극적인 모습과는 거리가 있었다. 확장전략은 미국의 중요한 전략적, 경제적 이익을 목표로 하는 것으로, 개입을 위한 환경 조성이며, 민주주의 확장이라는 것이 해당 지역에서 미국의 이해관계와 충돌하면 과감히 이를 비켜간다는 것을 포함한 개념이다. 그러다 보니 인권과 민주주의에 대해 미국의 가치와 차이를 보이는 나라가 많은 아시아에서 클린턴 외교의 중심은 민주주의가 아닌 자유시장경제에 맞춘 확장이었다.³⁰⁶⁾ 이를 두고 세계개량주의(global meliorism)이니, 클린턴 행정부가 미국의 외교를 테레사 수녀의 사회사업으로 전략시켰다고 비판하기도 하였다.³⁰⁷⁾

패권의 행사 측면에서 클린턴 행정부의 정당성을 평가하기란 무척 어렵다. 클린턴 행정부를 일반적으로 평가하는 자유주의적 국제주의가 결코 다자주의적이며 비군사적인 면만을 가지고 있지 않기 때문이다. 미국이 실제로 외교정책을 추진함에 있어 일방주의를 취할 것인가, 다자주의를 취할 것인가는 여러 가지 요소를 고려하여 결정해야 한다고 주장하면서 7가지 고려 요소로 ①국가 생존과 관련된 사안에서는 일방주의를 배제시키지 말 것(쿠바 미사일 위기, 9.11 사건 등), ②미국의 국제적 역할 수행에 방해가 되는 다자주의 체제 형성에는 신중을 기할 것(국제형사법원의 미국에 대한 사법권 보유문제 등), ③일

306) Brinkley, *op. cit.*, p. 120.

307) Walter McDougall, "Back to Bedrock: The Eight Tradition of American Statecraft," *Foreign Affairs*, 76-2 (March/April. 1997), pp. 142-146; Michael Mandelbaum, "Foreign Policy as Social Work," *Foreign Affairs*, 75-1 (Jan./Feb. 1996), pp. 16-32.

방주주의적 노선이 다자주의 증진에 기여할 수 있다는 점을 고려할 것(일방적인 관세인하 등), ④미국의 가치에 반하는 다자주의적 행동은 거부할 것, ⑤미국의 힘만으로 해결이 불가능한 사안에서는 다자주의를 수용할 것(지구 온난화 문제 등), ⑥다자주의를 국제적 비용분담의 수단으로 사용할 것, ⑦미국의 국제적 이미지 등 Soft Power에 대한 영향력을 고려할 것을 내세웠다.³⁰⁸⁾ 이를 실용주의적이며 선택적 개입주의로 평가한다고 해도 정당성에 대한 평가는 엇갈린다. 이는 패권의 도전세력의 반응과 연관해서 보아야 할 것이다.

민주주의 확산을 내세우면서 군사력의 사용보다 대화를 통해 문제해결을 강조한 클린턴 행정부는 실제 군사력의 사용에 있어서도 어느 정부 이상의 적극성을 가졌다. 파월이 자주 인용하는 클린턴 행정부 당시 “장군, 당신이 말하는 미 훌륭한 군비도 사용하지 않으면 의미가 없는 것이요”라는 말³⁰⁹⁾에서도 알 수 있듯이 클린턴 행정부가 안일하게 군사력 행사로 기울어지는 모습을 보여주고 있다. 실제 1998년 10월 前미육군 참모총장이었던 라이머는 한 강연에서 냉전시대 미군이 싸운 전쟁은 모두 10회였지만, 냉전 종식 후 미군의 실전 횟수는 31회나 된다고 말했다. 그 후 이라크와 유고 공습 등을 포함하면 횟수는 더 늘어난다.³¹⁰⁾ 이러한 모습을 외교 평론가인 스티븐 로젠페르트는 클린턴 대통령은 인명을 잃을 우려가 없고 재생 가능한 순항미사일을 많이 이용한 미국 최초의 순항 미사일 대통령이며 지금의 미국의 모습을 ‘무뢰한 초강대국 (rogue superpower)’으로 까지 평했다.³¹¹⁾

또한 1989년 미국의 파나마 침공이후 1997년 12월에 체결된 새 협정의 핵심내용은, 1999년 미국이 운하통제권을 파나마에 넘긴 후에도 미군이 파나마에 계속 주둔할 수 있도록 한다는 것이었다. 따라서 이전 1977년 조약에 따라

308) Joseph S. Nye, “Seven Tests: Between Concert and Unilateralism,” *The National Interest* (Winter 2001/2002), pp. 34-36.

309) “클린턴 외교를 진단한다,” 『국제문제』, 361호 (2000년 8월), p. 94.

310) 위의 글, p.95.

311) 위의 글.

미국은 1999년에 하워드 공군기지를 파나마에 돌려주었지만 새로운 협정에 따라 미국은 그 기지에 마약차단센터를 세울 수 있었다. 이는 중남미에서 마약과의 전쟁을 위해 미군을 존속시킨다는 구실로 실제로는 마약 자체보다 파나마를 비롯한 중남미에서 친미 정권에 대한 군사적 영향력을 유지하려는 목적을 가지고 있다.³¹²⁾

셋째, 패권의 지속성 측면에서 본 클린턴 행정부의 세계전략의 핵심은 막강한 군사력 유지로 미국의 국익에 상반되는 전쟁을 사전 예방하면서 패권에 대한 도전을 억제하고, 필요시 분쟁에 직접 개입해 승리로 이끌어 내겠다는 것이다. 클린턴 대통령 자신이 밝힌 클린턴 외교의 최대 성과는 중동 평화나 북아일랜드 평화, 보스니아, 하이티 등의 분쟁 조정을 통한 세계질서의 안정이었다. 세계 유일의 초강대국의 영향력을 발휘한 분쟁의 중재는 확실히 클린턴 행정부의 최대 성과라 할 수 있다. 그러나 이러한 결과론적인 만족에도 불구하고 미국의 지속성에 힘이 실리지 않는 것은 바로 과정의 모호함에서 오는 정당성의 문제 때문이다. 클린턴 대통령 취임 후, 미국의 대외정책은 새로운 전략의 부재 속에서 대외정책수행에 시행착오를 거듭하며 비판을 받았다. 소말리아, 하이티, 보스니아 분쟁에 대한 원칙 없는 개입정책이 그 예이다.³¹³⁾

앞장에서 고찰한 바와 같이 세계질서가 미국 대 반미 연합의 대립구도로 이행되었다고 단정할 수는 없다. 잠재적 패권 도전국에 대한 대응은 강력한 힘을 바탕으로 한 비스마르크식 질서주도자 역할로³¹⁴⁾ 강대국을 도전세력이 아닌 동의와 지지의 수용세력으로 만들었다는 점은 지속성에 긍정적인 부분이다. 그러나 러시아를 비롯한 강대국의 역할 약화는 도리어 새로운 도전을 불러일으켰고, 장기적인 측면에서 급진적이며 과격한 세력전이의 가능성을 높이는 결과를 가져왔다. 단적인 예로 핵무기나 대량파괴무기의 확산방지에 있어서 러시

312) Larry Rohter, "Deal Would Let U.S. Keep Troops in Panama After '99," *The New York Time*, December 25, 1997

313) Robert Hutching, *op. cit.*, p. 345.

314) Joffe, *op. cit.*

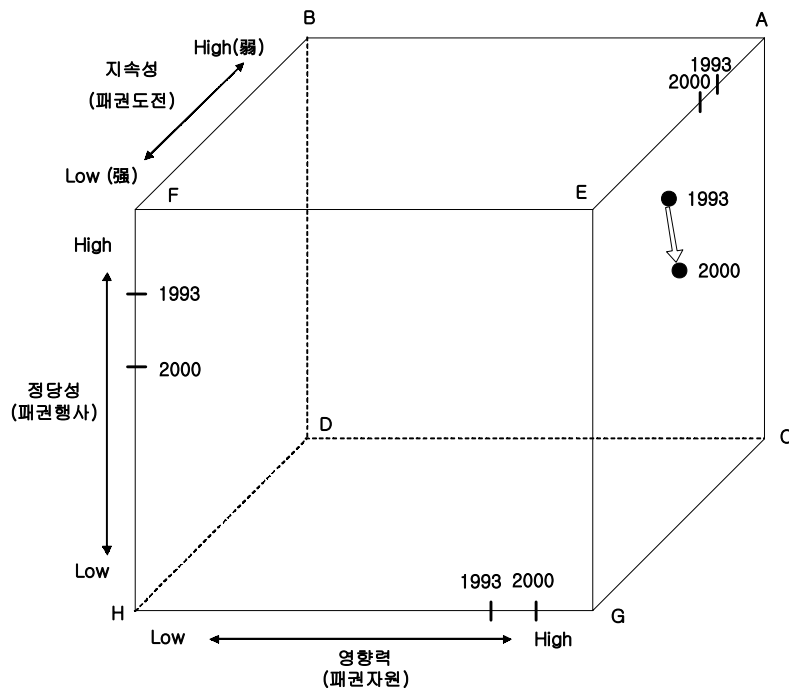
아의 역할은 그 어느 것보다 중요하다. 그러나 미국과 실질적인 동반자적 관계 유지가 이루어지지 못한 상황에서 러시아가 할 수 있는 역할은 극히 제한 될 수밖에 없었다. 또한 미국을 중심으로 한 강대국의 이익 추구하고 거래는 약소국과 빈국을 더욱 궁지로 몰고 가 극단적 행동을 서슴치 않고 있다. 이러한 강대국 중심의 국제질서체계는 단기적으로는 안정적일지 모르지만 장기적으로는 상당한 위험을 내포하고 있다.

그러나 미국이 아무리 강력한 군사력과 경제력을 가지고 있다고 해도 오늘날의 세계질서가 표면적으로는 미국이 모든 것을 좌우하는 것처럼 보이지만, 많은 부분에 있어 적지 않은 도전을 받고 있는 것은 도덕적 지도력의 부족과 정당성의 결여에도 원인이 있다. 다자주의적 방법으로 이에 도전하는 러시아·프랑스·중국 등 이들 국가들은 미국이 국제정치의 패권자로서 지위를 유지하고 이를 이용해 이익을 취하는 반면, 마땅히 치러야 할 비용은 충분히 지불하지 않으면서 지나친 간섭과 부당한 행동을 자행하고 있다고 인식하고 있기 때문에 미국의 주도에 일면 반발하고 있다. 달리 말하면 이들은 미국이 국제질서 유지를 위한 노력은 인정한다 하더라도 그 혜택의 분배가 공평하게 이루어지지 못하고 오히려 희생을 강요할 뿐만 아니라 공공재를 시혜적으로 제공하기 보다는 강제로 타국에게 징발하는 결코 온화하지 못한 패권자라는 점을 비판하고 있다. 현재의 국제정치가 이들 안보리 3강이 연대해 조직적으로 미국에 대항하는 상황은 아니지만, 각자의 지정학적 위치와 이해관계가 미국과 크게 다르므로 사안의 성격에 따라서 비공식적으로 연합 전선을 펼 가능성은 상존한다고 할 수 있다.

결과적으로 클린턴 행정부 시기 미국의 위치는 패권자원은 더욱 증대된 반면 국제질서 유지의 긍정적인 노력에도 불구하고 지도력과 정당성의 부족을 경험하였고, 이는 도전세력의 증가로 지속성에 감소를 가져왔다고 평가 할 수 있다. 이러한 패권의 변화로 다음에 무엇이 일어난다고 단정 지을 수는 없다. 그것은 그 길을 걸어온 국가의 다음 선택의 몫이기 때문이다.

2. 패권 이론적 평가

앞서 클린턴 행정부 시기의 세계전략과 이에 따른 결과 및 반응을 패권의 변수별로 평가하여 보았다. 세 가지 패권 변수의 변화를 시기적으로 계량화 시킬 수는 없지만 본 논문에서는 앞서 논술한 각종 사례와 실재를 가지고, 클린턴 행정부 집권초기의 변수를 기준으로 8년의 집권 시기를 마치는 시점에 나타난 상대적인 변화를 이용하였다.



(그림 5-1 : 클린턴 행정부 시기 패권의 변화)

클린턴 행정부 기간동안 나타난 변수의 변화를 패권큐브에 적용한 것이 그림 5-1이다. 변수의 변화는 앞서 서술하였듯이 패권 영향력은 1993년에 비하여 2000년이 증가한 것으로 평가한 반면, 패권 정당성은 감소한 것으로 보았

다. 지속성에 대한 평가는 강대국이 비수용성보다 수용성에 가깝게 반응하였음에도 불구하고, 새로운 도전의 증가와 불예측성으로 인해 다소 감소한 것으로 평가하였다. 이러한 변수의 변화는 클린턴 행정부가 내세운 세계전략에 따라 미국의 패권과 국제질서가 과연 어떻게 변화하였는가를 보여주고 있다.

먼저 패권안정론적인 측면에서 보면 종합적으로 1993년이나 2000년 모두 'H'보다는 'A'에 근접하여 패권의 지위는 여전히 안정적인 지역에 존재하며 따라서 국제질서 역시 불안정적인 요인보다 안정적인 요인이 우세하다고 볼 수 있다. 그러나 1993년과 비교해서는 상대적으로 2000년의 패권이 'A'에서 보다 멀어지고 'H'에 보다 가까워졌다는 점에서 패권의 안정성과 국제질서의 안정성은 감소했다고 평가되어진다. 즉 클린턴의 패권적 세계전략은 영향력의 증가에도 불구하고 미국의 패권 유지와 국제질서의 안정에 크게 기여하지 못하였다고 볼 수 있다. 이는 한편으로는 미국의 세계전략이 국제사회의 보편적인 가치와 이익보다 미국 국익에 우선한 정책을 수행했음을 보여주고 있다.

패권전이론적인 측면에서 보면 클린턴 행정부 집권 기간동안 패권의 변화는 영향력의 감소를 동반하지 않고 정당성의 감소를 통해 나타나는 패권의 이동으로 그림 2-4의 유형과 유사성을 보인다. 즉 단기적으로는 안정성을 유지하기 쉬우나 이는 불안정 요소를 내부적으로 안고 있어, 장기적으로 보아서는 급진적인 패권전이를 불러일으킬 가능성을 내재하고 있다.

클린턴 행정부가 탈냉전기 세계질서를 안정적으로 유지하는데 적지 않은 역할을 한 것은 사실이다. 그러나 그 어느 시기보다 강력한 패권을 유지하였다고 평가할 수 있는 클린턴 행정부 시기에 국제질서는 불안정적인 요소를 내재하고 이를 수시로 분출하였다는 사실을 앞서 살펴보았다. 즉 미국 패권의 확립과 유지과정은 한편으로 국제질서에 어떤 형태이든 안정을 가져왔지만, 다른 한편으로는 또 다른 형태의 불안정을 대가로 요구한 셈이다.

어떻게 보면 이러한 변화는 미국이 자신의 이익을 최우선시하여 국제질서를 주도하는 명분을 상실하고, 국제레짐(regime) 창출을 통한 간접적인 주도보

다 직접 군사력에 호소하는 것으로서 미국의 패권이 이미 사양길에 접어들고 있다는 조짐일 수도 있다. 이는 길핀과 크래스너는 강제적 패권이론과 유사성을 가지고, 한편으로는 길핀이 주장한 역량이 상대적으로 약화되는 쇠퇴기에 접어들면 중전의 위상을 유지하기 위해 악의적(malevolent)으로 변질되어 여타 국가들을 강압하는 경향으로 해석 할 수도 있다. 그러나 이를 패권 쇠퇴에서 오는 강제적이며 악의적 패권으로 해석할 사람은 많지 않다. 단지 그것은 패권 행사의 방법적인 측면에서 오는 차이일 뿐이다.

그렇다면 패권이론의 주장처럼 미국이라는 패권국의 존재가 국제질서의 안정을 가져다 준 것뿐만 아닌 불안정을 가져오게 된 이유는 무엇인가? 클린턴 행정부 시기가 미국의 패권자원의 감소를 가져오지 않았다는 사실은 앞서 살펴 보았다. 이는 패권자원의 감소에 따라 패권국의 지위가 약화되고 이에 따라 국제질서의 불안정이 찾아온다는 기존 이론의 주장과는 다르다. 즉 패권이론적 시각에서 국제질서의 안정성을 고찰할 때 클린턴 행정부 시기에 나타난 국제질서의 불안정 요인은 패권국의 패권자원이 아니라 패권정당성에 있다고 보아야 할 것이다. 이러한 주장은 국제질서의 불안정 원인을 전적으로 패권국의 정당성에만 전가하는 것은 아니며 탈냉전기 불안정의 태생적인 원인을 인정하면서 패권이론 측면에서 원인을 제시한 것이다.

이와 같이 패권의 존재가 국제질서의 안정과는 일정한 관계를 가진다고 단정할 수는 없다. 그렇다고 이러한 분석이 미국의 패권의 존재를 부정하는 것은 아니며 미국이 행한 국제질서 유지의 긍정적인 측면을 전면 부인하는 것은 더욱 아니다. 단지 패권의 존재만이 국제질서 유지의 유일한 해답은 아니며, 패권국의 패권 행사가 우선한다는 것을 강조하는 것이다.

종합적으로 클린턴 행정부 시기를 평가해 보면 패권 영향력 측면에서 경제력을 중심으로 한 패권자원은 증가한 반면 패권 행사의 정당성은 감소된 것으로 보인다. 이러한 정당성의 감소는 새로운 도전세력의 등장과 이어져 지속성을 감소시키는 결과를 가져왔다. 패권안정론적 측면에서 보면 결국 집권 초기

에 비하여 상대적으로 패권의 안정성이 떨어짐으로서 국제질서의 안정성 역시 감소한 것으로 평가되며, 패권전이론적 측면에서 보면 영향력을 상실하지 않고 정당성이 감소하는 전이 형태를 보임으로서 보다 큰 불안정성을 내재한 전이 과정을 가져올 수 있다는 예측이 가능하였다.

第2節 미국 세계전략의 신세계질서적 함의

보수계 평론가 조지 윌은 클린턴 행정부의 8년간을 “역사의 휴일”이라고 평가하면서, 냉전 종식 후 국제정세의 안정과 미국 경제의 호황의 영향도 있었지만 전략안이나 예견성이 없는 즉흥적인 외교 등 ‘역사를 만들려고 하지도 않았다’고 지적했다. 그렇다면 앞으로 미국의 세계전략과 패권의 미래가 어떻게 될 것인가는 곧 다가올 미래의 국제질서의 모습이다.

미국 패권을 바라보는 시각을 종합해보면 두 가지 상반되는 견해로 나누어 볼 수 있다. 첫 번째는 미국의 패권을 바람직하다고 보는 입장이고, 두 번째로 미국의 패권을 부정하는 반대되는 시각이다. 따라서 전자의 관심은 정당성은 무시하고 ‘미국의 패권을 어떻게 지속시킬 것인가’에 쏠려있다. 반면 후자는 안정성을 무시한 채 ‘미국의 패권을 어떻게 하면 단축시킬 것인가’만을 생각한다. 그러나 이러한 논쟁에 앞서 우선적으로 고려되어야 하는 것은 공통점이 없어 보이는 두 가지 시각의 공통점에 기인하는 문제이다. 미국의 패권을 긍정하든 부정하든 간에 두 가지 시각 모두 현 세계질서에 있어 미국의 패권의 존재는 대부분 인정한다는 사실이다. 그러기에 보다 중요한 것은 엄연히 존재하는 미국 패권의 실재 속에서 미국의 패권이 지속되느냐, 마느냐 하는 결과가 아니라 패권의 변화 과정이다. 앞으로의 세계질서의 안정은 미국의 패권의 지속과정이나 쇠퇴과정에 따라 정해질 것이다. 즉 패권 긍정의 전자에서는 보다 정당한 방법을 통해 패권이 유지되고자 하는 노력을 해야 하며, 패권부정의 후자

측에서는 전쟁과 혼란을 수반하지 않는 최대한 안정적인 패권 전이를 이끌도록 노력해야 할 것이다.

앞으로 미국이 주도하는 세계질서는 당분간 전통적 힘의 정치와 비전통적 이슈들 사이에서 좌우될 것이다. 선택은 첫째, 미국이 비전통적 이슈를 전통적으로 해결하는 것이다. 그러나 미국이 비전통적 위협을 전통적인 방법으로 해결할 때, 미국 패권의 정당화 이념인 자유민주주의는 보다 거센 위협에 직면하게 될 수도 있다. 둘째는 미국이 비전통적인 이슈를 비전통적 방법으로 접근하는 것이다. 이 역시도 미국이 비전통적인 방법을 통해 과연 패권적 지위를 유지할 수 있는가하는 문제를 안고 있다. 이러한 방법적 선택은 전자를 일방주의적인, 후자를 다자주의적인 해결 모색과 연결해 볼 수 있다. 그러나 미국이 어떠한 선택을 하든지 미국은 위험부담을 안고 있다. 현재 미국이 어느 한쪽을 선택하였다고 보기는 어렵다. 이 문제 역시 국가이익에 따른 개입의 정도를 결정한 선택적 개입전략의 실용주의 노선과 궤를 같이하고 있다고 보아야 할 것이다. 사안에 따라 미국의 이익과 결부하여 전통적인 방법과 비전통적인 방법의 절충을 이루고 있다. 단 그 방법상의 과격성과 가시적인 대외성으로 인해 전통적인 해결이 보다 우위를 점하고 있는 듯하다. 실제 미국의 사활적 이익이 걸린 문제에 대해서는 일방주의를 선택하고 있다는 점에서 여전히 전통적인 해결방법이 우선된다고 하겠다.

국제정치에서 많은 사상과 이념들이 지배적 위치에 있는 국가들에 의해 채택되고 다른 구성원을 설득하기 위해 사용되지만, 이내 시간이 지나면 오히려 이러한 이념들을 체화한 구성원들이 지배국가에 도전하는 이념으로 사용하는 예는 허다하다.

현재 미국은 자신이 주도해갈 국제사회의 구성원의 불만을 송두리째 맡아 처리하여야 하는데, 탈냉전기 비전통적인 이슈에 대한 일방주의적이며 전통적 접근은 미국 패권의 합리화 기제였던 자유민주주의가 오히려 다른 국가들이 미국을 공격할 때 사용하는 논리로 사용되는 근거를 제공할 수 있다. 보다 철

저한 자유, 보다 확실한 주권을 요구하는 국가들은 근대국제체제가 기반하고 있는 힘의 논리를 무시한 채, 받아들이기 힘든 요구사항들을 패권국에게 하고 있는 것이다. 자기과피적 힘을 가진 자유민주주의를 확산시킨 미국의 모순이 여기에 있다. 브진스키(Leszek Buszynski)는 미국의 패권이 자유민주주의 패권이며 따라서 구성원들의 자유민주주의를 논하는 진정한 패권이라 말하지만, 실제로는 자기모순적 측면을 가지고 있음을 부인할 수 없다. 이러한 모순은 반미주의를 조장한다. 반미주의 자체가 폭력적이진 않지만 폭력을 조장, 반인류적 범죄를 야기함에 따라 반미감정의 전 세계적 확산에 대한 우려의 목소리가 크다.³¹⁵⁾ 이 역시 간접적인 측면에서 미국의 패권을 不知不覺간에 약화시키지는 중요한 도전의 하나이다.

미국이 국제질서의 주도국 지위를 지속하려면 공정한 규범과 명분을 수립하는 데에 모범을 보여야 할 것이다. 또한 미국 패권의 급격한 쇠퇴에서 비롯될 수 있는 혼돈과 전쟁을 방지하고 국제정치질서의 안정적인 변화를 유도하기 위해서는 미국 패권의 완만한 쇠퇴와 더불어 국제적 협력체의 역할 강화가 바람직하다. 미국이 지배하는 세계질서 속에서 강대국들이 합종연횡하여 여전히 불확실성과 불안정성을 내재한 시대에 국가적 이익만을 추구하는데 자원을 소비하고, 냉전적 논리의 연장인 미국의 패권 우산 속에 편입되지 못한 세계의 빈곤과 기아, 경제적 발전과 세계화에서의 소외를 무시한다면 비단 그것이 기존의 힘의 질서를 순식간에 변화시킬만한 것은 아니라 할지라도 새로운 도전은 더욱 거칠고 빈번해 질 것이다.³¹⁶⁾

미국 파위에 대한 진정한 도전은 한밤중에 소리 없이 다가올 것이라며, 역설적인 일이지만 홀로 나아가겠다는 욕심이 궁극적으로 미국을 약화시키게 될

315) 반미주의를 정치경제적 반미주의, 역사적 반미주의, 종교적 반미주의, 문화적 반미주의, 심리적 반미주의로 구분하였다. Moises Naim, "Anti-Americanisms," *Foreign Policy*, No. 128 (Jan./Feb. 2002), pp. 104-105.

316) 2002년 10월 인도네시아 발리섬의 나이트클럽에서 발생한 대규모 폭탄테러와 프랑스 유조선 해상테러를 비롯하여 몇몇 사건들은 미국이 아닌 또 다른 강대국을 표적으로 했다. 이를 두고 미국의 대테러전쟁에 협조하는 국가들에 대한 경고로 해석하는 견해가 지배적이다.

지도 모른다면 21세기 미국의 장래는 미국이 일방주의를 어떻게 극복할 수 있는냐에 달려 있다고 지적한 나이(Joseph S. Nye)의 경고³¹⁷⁾가 어찌면 미국의 패권과 국제질서의 불안한 미래를 가장 함축적으로 예측한 말인지도 모른다. 탈냉전기에 있어 미국 패권의 최대 과제는 예외주의와 국제질서의 보편적 가치와 이익, 일방주의와 다자주의를 보다 효과적으로 결합시키는 것이기 때문이다.

317) Nye, 홍수원 역, 앞의 글, pp. 10-11.

第6章 結 論

패권은 시대별, 지역별 범위에 따라 다양하게 정의되고 규정된다. 어느 시기이건, 그것이 범세계적 패권이건 지역적인 패권이건 간에 패권 국가는 패권을 지속시키기 위해 노력해 왔다. 패권의 존재는 그것이 강제적이든, 시혜적이든 간에 일면 패권국이 국제질서의 안정을 가져다 준 것은 사실이다. 국제질서의 안정과 불안정이 전적으로 패권의 결과는 아니며, 패권의 안정이 국제질서의 절대적인 안정을 유지시키는 것은 아니라고 하더라도, 국제질서의 안정을 유지하는데 큰 요인임에는 틀림없다. 그러나 반대로 패권의 불안정은 국제질서의 불안정을 반드시 야기 시켜왔다. 다시 말해, 탈냉전기 유일 초강대국인 미국의 패권적 안정은 국제질서의 안정을 유지하기 보다 불안정을 예방하기 위해 더 긴요한 것이다.

패권이론에 의하면 인류의 역사는 많은 패권의 흥망성쇠의 연속이었고, 패권의 변화와 함께 국제질서도 변화해 왔다. 클린턴 행정부 시기 역시 미국의 패권 유지를 위해 그 어느 때보다 노력하였으며, 이는 8년간 미국의 패권적 지위를 변화시켰고, 국제질서에 적지 않은 영향을 미쳤다. 역사적 경험에 미루어 볼 때 미국의 패권 역시 영원할 수는 없다고 본다면, 가설에서 제시한 바와 같이 국제질서의 안정을 위해 미국은 패권국으로서 첫째, 안정적인 패권 유지를 위한 새로운 노력과 함께 둘째, 언젠가는 패권 이동이 불가피하다 것을 인식해야 할 것이다.

이러한 두 가지 사실을 패권의 세 가지 변수를 통해 종합해 보면, 과거 체제에서는 패권자원이 절대적인 영향력을 가졌으나 단지 패권자원을 바탕으로 한 영향력만으로 단순화하여 탈냉전기 패권의 안정성을 설명하는 데는 한계가 있다. 따라서 이제는 패권자원을 바탕으로 한 강력한 영향력과 분리하여 패권 행사에 있어 정당성이 무엇보다 중요하다. 비록 예전이나 지금이나 국제질서가 힘에 의한 질서임에는 틀림없지만, 예전의 패권적 질서가 압도적인 패권자원을

바탕으로 패권의 유지가 가능하였다면, 현재 탈냉전기 신세계질서는 패권국이 보유하고 있는 압도적인 패권자원을 어떻게 사용해야 하는가 하는 정당성이 요구되는 질서이다. 패권에 대한 여타 국가들의 수용성이란 단순히 힘의 논리에 의한 공포와 무임승차적 인정에서 뿐만 아니라 적극적인 동의의 바탕이 되는 신뢰를 필요로 한다. 이를 위해서 패권국은 강제적 의미의 패권보다 선의의 시혜적 패권을 통한 정당성의 확보가 요구된다.

미국이 오늘날 패권국이 될 수 있었던 저변에는 유럽에서 수백년간 축적된 다양한 이념을 수용하고, 수많은 문화, 민족, 인종과 종교를 통합할 수 있었던 문명적 용광로를 가졌기 때문이었다.³¹⁸⁾ 이러한 과정 속에서 미국 패권의 이론적 기반이자 정당화 이념인 미국적 민주주의와 자유시장경제체제가 형성되었고, 세계로 확산되었다. 현재의 국제관계는 국제정치 행위자의 다양화와 행위 방식의 변화로 인하여 과거와는 다른 양상을 보이고 있어 미국은 이러한 변화된 다양성을 수용할 보다 큰 용광로를 필요로 하고 있다.³¹⁹⁾ 미국은 안정적 패권을 위해서 미국의 패권에 대한 여타국가의 수용성을 필요로 하지만 이와 함께 국제환경의 다양성을 수용할 미국의 변화 역시 필요하다고 보여진다. 그러나 현실주의적 측면에서 국가이익을 정당화 시킬 수 있는 완전한 이념은 없다고 본다면, 클린턴 행정부 시기 패권의 양상을 볼 때, 미국은 패권의 정당성 확보에 요구되는 변화를 수용하지 못하였다. 미국의 이념은 이미 정해져 있고, 그들에게 선택의 여지는 없어 보인다.

탈냉전기 미국의 이러한 다양성 수용의 부재 속에서 발생한 각종 분쟁과 사건들, 그리고 잠재된 불안정의 요인들이 미국 패권의 결과, 특히 정당성의 결여에서 발생했다고 볼 수는 없다. 실제 이러한 문제에는 대부분의 경우 태생적으로 지역적, 민족적, 역사적 원인이 내재되어 있다. 따라서 탈냉전기 국제질

318) Kenneth J. Campbell, "Genocide and the New World Order," *Injustice Studies*, 1-1, November 1997.

319) 세종연구소, "9.11 테러와 세계질서의 변화," 『특별정책브리핑』 2002-05 (2002, 10), p. 30.

서의 불안정을 근본적으로 해소하기 위해서는 중동과 같은 문제 발생 당사국의 변화가 우선되어야 함은 당연하다. 그러나 이를 전적으로 문제 발생국가에 전가할 수 없는 다음과 같은 두 가지의 이유가 있다. 첫째 이유는 미국 패권의 정당성에 관한 문제이고, 둘째 이유는 미국이라는 패권국의 역할과 관련된 문제이다. 전자는 문제의 발생이나 불안정의 원인이 무엇이냐가 아니라 이를 어떻게 해결하는 가에서 발생하는 보편성과 형평성, 신뢰성에 관한 것이며, 후자는 미국이 패권국으로서 해야 하는 국제질서 유지와 안전보장과 같은 국제공공재 제공이라는 패권국의 역할에 관한 것이다. 패권자원을 통한 영향력의 행사를 패권국의 권리라고 한다면, 패권자원의 정당한 행사는 패권국의 책임이기 때문이다.

결국 영향력과 정당성의 확보는 패권의 유지를 위한 것이며, 이는 패권에 대한 도전세력의 발생을 미연에 방지하기 위한 노력과 연관되어 있다. 과거 패권의 지속성에 대한 도전세력의 평가는 한정되어 있었다. 냉전시대 미국에 대한 유일한 도전세력은 소련이었고, 그 이전에도 몇몇 강대국간의 도전으로만 인식되어 왔다. 그러나 탈냉전기 국제환경의 다양화는 도전에 있어서도 다양성을 이끌어 내었다. 이러한 패권 도전의 다양화는 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있는데, 첫째, 미국의 패권 지위에 대한 기존 강대국의 직접적인 도전인 전통적 패권도전과, 둘째, 강대국이 아닌 국가와 집단으로부터 오는 간접적이며 비전통적인 도전이다.

강대국에 의한 전통적인 패권도전의 위협은 탈냉전기에 많이 감소하였으나 그 가능성은 여전히 존재하며, 결국 강대국의 도전이 패권 이동의 결과로 나타난다는 사실은 변함이 없다. 따라서 미국은 지속성 측면에서 잠재적인 패권 도전세력에 대한 관리가 여전히 중요하다. 강대국들의 도전에 대한 미국의 수용은 곧 단기적으로 국제질서의 불안정 요인으로 나타날 수 있으나 미국과 강대국간 전쟁을 수반한 혼란이나 보다 극단적인 사태를 초래할 가능성은 적다. 대신 미국을 중심으로 한 강대국 간의 이익 추구는 약소국에게 있어 새로운 위

협이 아닐 수 없고, 이러한 자국 안보에 대한 불확실성과 공포는 예측할 수 없는 사건을 만들어 냈으므로 궁극적으로 국제분쟁의 원인이 될 수 있는 것이다. 강대국의 도전을 미국이 적절하게 수용한다면 일면 약소국의 불만을 해소시키고 이에 따라 패권에 대한 비전통적인 새로운 도전을 감소시키는 역할을 하게 될 것이다. 또한 장기적인 측면에서 본다면 언젠가 찾아오게 될 미국의 패권 쇠퇴기에 발생할 지도 모르는 패권전쟁 가능성과 패권 공백의 혼란을 최소화시키고 완만한 패권의 이동을 유도 할 수 있을 것으로 본다.

강대국의 전통적인 도전과는 달리 비전통적인 도전은 지속성의 문제뿐만 아니라 패권 유지와 국제질서를 한층 더 복잡하게 만들고 있다. 이는 비전통적인 도전이 패권의 영향력, 정당성과는 별개로 나타나기 때문이다.³²⁰⁾ 실제 도전이 다양화되면서 이러한 무분별한 그리고 무조건적인 도전은 도리어 미국에게 더 큰 위협이 될 수 있다.³²¹⁾ 이처럼 비전통적인 새로운 도전의 이면에는 미국의 패권과 정당성에 대한 결코 간과할 수 없는 의미가 담겨 있다. 이것을 문명의 충돌이라고 보기 보다는 미국 패권에 대한 21세기의 새로운 도전의 서막이라고 볼 수 있다. 비전통적인 새로운 도전에 대하여 미국의 무조건적인 거부와 변화에 대한 비수용성은 압도적인 패권 자원의 보유에도 불구하고, 미국에게 주어진 패권국으로서 세계질서를 주도 할 수 있는 기회의 시간을 점차

320) 9.11 테러의 원인에 대한 기존 생각의 혼란 속에서 일각에서는 미국의 정당성 결여와 연관하여 미국 책임론으로 보거나 또는 문명의 충돌로 보기도 한다. 그러나 분명한 것은 9.11 테러가 실제 미국 정책에 대한 아랍의 대응이 아니라는 것이다. 이러한 야만스러운 테러 행위를 자행한 아랍과 이슬람이나 또 다른 테러집단과 지원국가가 주장하는 반미주의는 미국 패권의 정당성에 대한 정당한 반미주의와는 분명히 구별되어야 한다. 이들이 내세우는 반미주의는 아랍권 내의 다양한 집단들이 자신들의 이익과 주장을 합리화시키고 국제사회의 주목을 이끌어내기 위해 조작된 반미주의이며, 사회 내 다양한 문제로부터 관심을 분산시키기 위한 것이다. 따라서 미국은 왜곡된 반미주의에 억매인 정책 대응이 아닌 이스라엘과 아랍을 포용하고, 전 세계의 이익과 안전을 위해 지속적인 노력을 해야 한다. Barry Rubin, "The Real Roots of Arab Anti-Americanisms," *Foreign Affairs*, 81-6 (Nov./Dec. 2002), pp. 73-85.

321) 9.11 사태를 비롯한 일련의 테러와 비전통적인 위협은 미국 안보의 비대칭성이 가진 문제점을 극명하게 보여주고 있다. 탈냉전기 클린턴 집권 이후 미국은 경제적인 호황을 바탕으로 국가적으로는 그 어느 때 보다 막강한 패권적 위치를 유지하고 있다. 그러나 미국민 개개인의 안전은 더욱 취약해 지고 있다. 국가가 강해질수록 국민이 취약해 지는 안보적 패러독스에 빠져 있는 것이다.

축소시키게 될지도 모른다. 이러한 패권의 도전은 국제사회에 광범위하게 자리 잡음으로써 세계적 혼란이 야기될 수 있다. 결과론적으로 미국의 패권은 이러한 도전을 통해 급격한 쇠퇴의 기로에 놓일 수 있다는 것이다.

결론적으로 국제질서의 안정과 불안정이 전적으로 패권의 결과로 보기는 어렵다. 그러나 앞서 살펴보았듯이 패권의 올바른 유지는 국제질서의 안정에 필요조건임에는 틀림없다. 미국의 안정적 패권 유지는 국제질서의 불안정을 예방하기 위하여 필요하다. 따라서 미국은 패권자원의 관리를 통한 영향력 유지와 함께 패권국의 지위에 합당한 역할 이행을 통하여 정당성을 확보하고, 도전 세력에 대한 올바른 이해와 대응을 통한 패권 지속성을 증대함으로써 패권의 세 가지 변수를 조화롭게 유지시켜 나가야 할 것이다. 특히 패권의 정당성 상실은 그 어느 다른 변수보다도 영향력이나 특히 지속성에 미치는 영향이 크다. 따라서 미국은 패권의 정당성 감소를 예방하기 위해 변화와 다양성에 대한 폭넓은 수용과 함께 도전과 비판을 올바로 이해하고 대응하는 자세가 무엇보다 중요하다.

參 考 文 獻

1. 단행본

가. 국문

- 강봉구. 『현대러시아 대외정책의 이해』. 서울: 한양대학교 출판부, 1999.
- 강원식. 『러시아는 우리에게 무엇인가』. 서울: 일신사, 1998.
- 강태훈 공저. 『국제정치의 패러다임과 지역 질서』. 서울: 오름, 1999.
- 고재남. 『집권2기 엘친정부의 외교정책과 한반도』. 서울: 외교안보연구원, 1997.
- 구분학 공저. 『세계외교정책론』. 서울: 을유문화사, 1995.
- 구영록. 『한국과 국제정치환경: 한국, 미국, 세계』. 서울: 서울대, 1999.
- 김경순. 『NATO 동유럽확대와 러시아의 대응』. 서울: 오름, 2001.
- 김달중 편. 『외교정책의 이론과 이해』. 서울: 오름, 1998.
- _____. 『미국의 동북아 정책: 클린턴 행정부의 외교안보 정책에 대한 평가와 전망』. 성남: 세종연구소, 1995.
- 김달중·박상섭 공편. 『국제정치학의 새로운 영역과 쟁점』. 서울: 나남, 1995.
- 김석우 편역. 『현대국제정치 핵심논쟁 12제』. 서울: 한울아카데미, 1997.
- 김우상 공저. 『국제관계론 강의 I』. 서울: 한울아카데미, 1997.
- 김웅진·박찬욱·신윤환 편역. 『비교정치론 강의 2』. 서울: 한울아카데미, 1997.
- 김태현·유석진·정진영 공편. 『외교와 정치』. 서울: 오름, 1995.
- 박재영. 『국제정치패러다임』. 서울: 법문사, 1996.
- 오기평 편. 『21세기 미국패권과 국제질서』. 서울: 오름, 2000.
- _____. 『한국외교론: 신국제질서와 불확실성의 논리』. 서울: 오름, 1994.
- 육군사관학교 편. 『국가안보론』. 서울: 박영사, 2001.

- 이범준 공저. 『미국외교정책: 이론과 실제』. 서울: 박영사, 1998.
- 이삼성. 『세계와 미국: 20세기의 반성과 21세기의 전망』. 서울: 한길사, 2001.
- _____. 『한반도의 선택』. 서울: 삼인, 2001.
- _____. 『20세기의 문명과 야만』. 서울: 한길사, 1998.
- _____. 『미래의 역사에서 미국은 희망인가』. 서울: 당대, 1995.
- _____. 『현대미국외교와 국제정치』. 서울: 한길사, 1993.
- 이상우. 『국제관계이론』. 서울: 박영사, 1996.
- 이승희. 『중·러의 신전략적 동반자 관계: 현실성과 한계』. 서울: 국방대학원, 1998.
- _____. 『러시아의 대외 안보정책 : 변화와 한계』. 서울: 국방대학원, 1995.
- 이승희 외 공저. 『동아시아 안보와 한반도』. 서울: 국방대학원, 2001.
- 이영형. 『러시아정치사』. 서울: 엠애드, 2000.
- 이정록·김송미·이상석 공저. 『20세기 지구촌의 분쟁과 갈등』. 서울: 푸른길, 1997.
- 이태환 편. 『국내정치와 대외정책』. 서울: 세종연구소, 1998.
- 이희범. 『유럽통합론』. 서울: 법문사, 1997년.
- 전득주·박준영 외 공저. 『대외정책론』. 서울: 박영사, 1998.
- 장성민 편. 『부시행정부의 한반도 리포트』. 서울: 김영사, 2001.
- 정은숙 편. 『러시아의 새로운 안보환경과 전략』. 서울: 세종연구소, 1996.
- 정진위 공저. 『새로운 동북아질서와 한반도』. 서울: 법문사, 1998.
- 정한구·문수언 공편. 『러시아 정치의 이해』. 서울: 나남출판, 1995.
- 정항석. 『미국패권의 이해』. 서울: 평민사, 2001.
- 조홍식·김기수 공저. 『동아시아와 유럽』. 서울: 세종연구소, 1998년.
- 최종기. 『소련 외교정책론』. 서울: 법문사, 1988.
- _____. 『현대소련정치론』. 서울: 법문사, 1987.

- 하영선 편. 『탈근대 지구정치학』. 서울: 나남, 1993.
- 평화네트워크 편. 『전쟁과 평화』. 서울: 삼인, 2001.
- 한국슬라브학회 편. 『소련과 러시아』. 서울: 도서출판 열린 책들, 1995.
- 현대러시아연구회 편. 『현대 러시아의 이해』. 서울: 퇴설당, 2001.
- 홍성민 편. 『포스트 모던의 국제정치학』. 서울: 인간사랑, 1991.

나. 번역서

- 강문구 역. 『다시 그람시에게로』. 서울: 한울, 1992.
- 노암 촘스키 저. 김보경 역. 『미국이 진정으로 원하는것』. 서울: 한울아카데미, 1996.
- 로널드 스틸 저. 장성민 역. 『강대국의 유혹』. 서울: 한울아카데미, 1996.
- 안토니오 네그리 저. 윤수중 역. 『제국』. 서울: 이학사, 2001.
- 한스게오르그벨링 저, 한종만 역. 『새로운 러시아』. 서울: 대륙연구소, 1994.
- 홀스티 저, 광태환 역. 『국제정치학』. 서울: 박영사, 1990.
- Giddens, Anthony. *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*.
한상진·박찬욱 공역. 『제3의 길』. 서울: 생각의 나무, 1998.
- Huntington, Samuel P. *The Clash of Civilizations and the rethinking of World Order*. 이희재 역. 『문명의 충돌』. 서울: 김영사, 1997.
- Kennedy, Paul. *The Rise and Fall of Great Powers*. 이일수 역. 『강대국의 흥망』. 서울: 한국경제신문사, 1989.
- Kindleberger, Charles P. *The World Depression, 1929~1939*. 박명섭 역.
『대공황의 세계』. 서울: 부키, 1998.
- Morgenthau, Hans. *Politics Among Nations : The Struggle for Power and Peace*. 이호재 역. 『현대국제정치론』. 서울: 법문사, 1987.
- Nye, Joseph S. *The Paradox of American Power*. 홍수원 역. 『제국의 패

리독스』. 서울: 세종연구원, 2002.

Waltz, Kenneth N. *Theory of the International Politics*. 박건영 역. 『국제 정치이론』. 서울: 사회평론, 2000.

다. 영문

Bidwai, Praful & Vanaik, Achin. *New Nukes: India, Pakistan and Global Nuclear Disarmament*. New York: Olive Branch Press, 2000.

Bremmer, Ian. and Taras, Ray. *New States, New Politics: Building the Post-Soviet Nation*. New York: Cambridge Univ. Press, 1997.

Buszynski, Leszek. *Russian Foreign Policy after the Cold War*. Westport, Connecticut: Praeger, 1996.

Clarke, Jonathan G. & Clad, James. *After the Crusade: American Foreign Policy in the Post-Superpower*. New York: Madison Books, 1995.

Cox, Robert. *Production, Power and World Order*. New York: Columbia University Press, 1987.

Gilpin, Robert. *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1987.

_____. *War and Change in World Politics*. New York: Cambridge University Press, 1981.

_____. *U.S. Power and the Multinational Corporation*. New York: Basic Book, 1976.

Goodby, James E. & Morel, Benoit. *The Limited Partnership, Building a Russian-US Security Community*. New York: Oxford University Press, 1993.

Goldstein, Joshua. *Long Cycles: Prosperity and War in the Modern Age*.

- New Haven: Yale University Press, 1988.
- Hutchings, Robert L. *American Diplomacy and the End of the Cold War*. Washington, D.C.: The Woodrow Wilson Center Press, 1997.
- Kegley, Charles W. Jr. & Wittkopf, Eugene R. *American Foreign Policy*. New York: Madison Books, 1995.
- _____. *The Global Agenda: Issues and Perspectives*. New York: McGraw-Hill, 1992.
- Kennedy, Paul. *The Rise and Fall of Great Powers*. New York: Random House, 1987.
- Keohane, Robert O. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- Kim, Samuel S. *North Korean Foreign Relations In The Post-Cold War Era*. Hong Kong: Oxford University Press, 1998.
- Kindleberger, Charles P. *The World Depression, 1929~1939*. Berkeley: University of California Press, 1973.
- Kirkpatrick, Jeane. *Security and Insecurity: A Critique of Clinton Policy at Mid Term*, Washington, D. C.: Erupower America, 1994.
- Krasner, Stephen. *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.
- Krieger, Joel. *The Oxford Companion to Politics of the World*. New York: Oxford University Press, 1993.
- Lowi, Theodore J. & Ginsberg, Benjamin. *American Government: Freedom and Power*. New York: W.W. Norton & Company, 1992.
- Mackinder, Halford J. *Democratic Ideals and Reality*. New York: Norton, 1962.

- Melanson, Richard A. *American Foreign Policy since the Vietnam War: The search for consensus From Nixon to Clinton*. New York: M. E. Sharpe, 1996.
- Modelski, George. *Long Cycles in World Politics*. Seattle: University of Washington Press, 1987.
- _____. *Exploring Long Cycles*. Boulder: Lynn Rienner, 1987.
- Moltz, James Clay and Mansourov, Alexandre Y. *The North Korean Nuclear Program: Security, Strategy, and New Perspectives from Russia*.
- Morgenthau, Hans. *Politics Among Nations : The Struggle for Power and Peace*. Revised by Kenneth W. Thompson. 6th ed. New York: McGraw-Hill, 1985.
- Mueller, John. *Retreat From Doomsday: The Obsolescence of Major War*. New York: Basic Books, 1989.
- Nixon, Richard M. *Beyond Peace*. New York: Random House, 1994.
- Nye, Joseph S. *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York: Basic Books, 1990.
- Paterson, Thomas G. and Clifford, J. Garry. *American Ascendant: U.S. Foreign Relations Since 1939*. Lexington, Mass: D. C. Heath & Co., 1995.
- Paul, T. V. and Hall, John. A. *International Order and the Future of World Politics*. New York: N.Y Cambridge University Press, 1999.
- Perkovich, George. *India's Nuclear Bomb: The Impact on Global Proliferation*. Berkeley: Univ of California Press, 1999.
- Rizvi, Hasan Askari. *Military, State and Society in Pakistan*. New York: St. Martin's Press, 2000.

- Russett, Bruce. *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post Cold War World*. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- Russett, Bruce & Starr, Harvey. *World Politics: The Menu for Choice*. 5th. eds. New York: W. H. Freeman & Company, 1996.
- Singer, Max and Wildavsky, Aaron. *The Real World Order: Zones of Peace/Zones of Turmoil*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers, 1993.
- Wallerstein, Immanuel. *The Politics of the World Economy: The States, the Movement, and the Civilizations-Essays*. New York: Cambridge University Press, 1984.
- Waltz, Kenneth N. *Theory of the International Politics*. New York: Random House, 1979.
- Wiarda, Howard J. *US Foreign and Strategic Policy in the Post-Cold War Era: A Geopolitical Perspective*. Westport, CT.: Greenwood Press, 1996.

2. 논문/정기간행물

가. 국문

- 강근형. “국제정치의 성격변화와 패권이론.” 『국제정치논총』. 제35집 2호, 1995.
- 강봉구. “21세기 러시아의 신안보전략.” 『국제정치논총』. 제40집 2호, 2000.
- _____. “미-일 신 방위협력지침과 일본의 안보역할 확대: 러시아측의 대응.” 『일본학』. 제18집, 1999.
- 강혜련. “러시아의 대통령 엘친.” 『유라시아연구』. 서울: 연세대학교 동서문제

- 연구원 러시아연구센터, 2000.
- 고재남. “최근 러시아의 정치·경제동향 및 전망.” 『주요국제문제분석』. 서울 : 외교안보연구원, 1999.
- _____. “엘친의 ‘95년도 연두교서를 통해서 본 러시아의 대내외 정책 방향과 그 전망.” 『주요국제문제분석』. 서울 : 외교안보연구원, 1995.
- 구춘권. “코소보 전쟁과 21세기의 세계질서.” 한국정치연구회, 1999년 상반기 학술토론회 발표논문.
- 국제문제연구소편. “클린턴 외교를 진단한다.” 『국제문제』. 제361호, 2000년 8월.
- 글렌, 마이클 J. “UN헌장과 신개입주의.” 『극동문제』. 제248호, 1999. 10.
- 김종현. “탈냉전시대 미국의 군사전략: Bottom-Up Reriew를 중심으로.” 『21세기정치학회』. 1998년 2월.
- 김준형. “러시아의 군사전략 : 안보환경의 변화와 그 대응.” 『21세기정치학회』. 1999년 2월.
- 김진영. “세계화와 헤게모니.” 『한국정치학 회보』. 32집 1호, 1998.
- 김철민. “보스니아 분쟁에 대한 배경과 서구의 대응전략: 벤스-오웬안과 데이턴 합의안의 비교.” 『한국외대국제지역연구』. 제2권 4호, 1998. 9.
- 류종해. “21세기를 내다보는 미국의 국가 안보 전략.” 『국가전략』. 1999.
- 배정호. “미·일 안전보장체제의 광역화에 따른 일본의 군사적 역할의 증대와 한반도 급변사태.” 『한국정치학회보』. 32집 1호, 1998.
- 배진수. “세계패권의 향방.” 『한국군사』. 통권10호, 2000.
- 사토 테츠. “엘친정부의 8년의 평가.” 『극동문제』. 2000년 3월호.
- 서병철. “미-EU간 불협화음의 배경과 현황.” 『외교안보연구원 주요국제문제 분석 2000-40』. 2000.
- 서병철. “북대서양조약기구의 유고스라비아 개입.” 『국제문제』. 1999. 6.
- 안성호. “동구권민주화에 따른 민족분규연구: 보스니아-헤르체고비나내전을 중

- 심으로.” 『한국정치학회보』 . 27집, 2호, 1993.
- 오성환. “전환기 러시아 대외정책의 기본특성(1992~1993).” 『동서연구』 . 제9권 제2호, 서울 : 연세대학교 동서문제연구원, 1997.
- 이근 · 전재성. “안보론에 있어 구성주의와 현실주의의 만남.” 『한국과 국제정치』 . 2001.
- 이동휘. “ASEM 정치, 안보분야 추진 방향.” 『외교안보연구원 주요 국제문제분석 2000-19』 . 2000.
- 이삼성. “미국외교와 ‘인도적’ 군사개입: 코소보의 인식을 중심으로.” 1999년, 한국정치학회 연례학술회의 발표논문.
- 이승희. “푸친의 대아시아 정책과 한반도.” 『국방대학교 교수논총』 . 제22집, 2001.
- _____. “러시아 신정권 수립과 대외정책의 향방.” 『국방대학교 교수논총』 . 제19집, 2000.
- 이영형. “러시아 외교정책의 성격 변화.” 『한국정치학회보』 .제31집 2호, 1997.
- 이혜정. “2020~2030 미국의 동북아 전략과 한미안보관계.” 국제정치학회추계학술회의. 2000. 10. 7.
- 전동진. “보스니아 분쟁과정에 나타난 미-유럽간 갈등과 한반도에 대한 시사점.” 『국제정치논총』 . 제39집 2호, 1999.
- 전성훈. “한반도 비핵화 실현방안.” 제14차 국방대학교 안보학술회의. 2002.6.
- 정진영. “국제정치 이론 논쟁의 현황과 전망.” 『국제정치논총』 . 제40집 3호, 2000.
- 한용섭. “인도, 파키스탄의 핵실험과 한국의 안보외교.” 『외교』 . 제47호, 1998.
- 홍성민. “정체성과 국제정치.” 『국제정치논총』 . 제42집 1호, 2002.
- 홍현익. “미국의 세계전략에 대한 강대국의 대응.” 『외교』 . 제49호, 1999.

_____. “미국의 이라크 공습의 의미.” 『정세와 정책』 . 99-1, 1999.

_____. “코소보 사태와 미,러관계.” 『세계지역연구논총』 . 제13집, 1999.

나. 영문

Albright, Madeleine K. "The testing of American Foreign Policy." *Foreign Affairs*. 77-6, 1998.

Art, Robert J. "Geopolitics Update: The Strategy of Selective Engagement." *International Security*. 23-3, 1998/99.

Ahmed, Samina. "Pakistan's Nuclear Program." *International Security*. 23-4, Spring 1999.

Ahn, Soong-bum. "China as Number one." *Current History*. September 2001.

Bergsten, C. Fred. "America and Europe : Clash of Titans?" *Foreign Affairs*. 78-2, 1999.

Bernstein, Richard & Muno, Rosso H. "The Coming Conflict with American." *Foreign Affairs*. 76-2, March/April 1997.

Blank, Stephen. "Partners in Discord Only." *Orbis*. Fall 2000.

Boroage, Robert. "Inventing the Threat." *World Policy Journal*. 10-4, Winter 1993/1994.

Brinkley, Douglas. "Democratic Enlargement: The Clinton Doctrine." *Foreign Policy*. Spring 1997.

Brooks, Stephen G. & Wohlforth, William C. "American Primacy in Perspective." *Foreign Affairs*. 81-4, July/August 2002.

Burns, Nicholas. "Three Years After the Collapse of the USSR: A Panel of Former and Current Policymakers." *Post-Soviet Affairs*. 11-1, 1995.

- Caplan, Richard. "International diplomacy and the crisis in Kosovo." *International Affairs*. 74-4, 1998.
- Catley, Bob. "Hegemonic America : The Benign Superpower?" *Contemporary Southeast Asia*. 18-4, March 1997.
- Christensen, Thomas J. "China, the U.S.-Japan Alliance, and the Security Dilemma in East Asia." *International Security*. 23-4, Spring 1999.
- Clarke, Jonathan G. "The Conceptual Poverty of U.S. Foreign Policy." *The Atlantic Monthly*. September 1993.
- Cox, Michael. "The Necessary Partnership?: The Clinton Presidency and Post-Soviet Russia." *International Affairs*. 70-4, 1994.
- Cox, Robert W. "Gramsci, Hegemony and International Relation: An Essay." *Millennium-Journal of International Studies*. 12-2, 1983.
- Daalder, Ivo H. and O'Hanlon, M. E. "Unlearning the lessons of Kosovo." *Foreign Policy*. Fall 1999.
- Doyle, Michael. "Liberlism and World Politics." *American Political Science Review*. 80-4, December 1986.
- Freedman, Lawrence. "International Security: Changing Targets." *Foreign Policy*. No. 110, Spring 1998.
- Fukuyama, Francis. "Second thought: the last man in the bottle." *The National Interest*. Summer 1999.
- _____. "The End of History." *National Interest*. Summer 1989.
- Gallagher, Michael G. "China's Illusory Threat to South China Sea." *International Security*. 19-1, Summer 1994.
- Ghali, Boutros Boutros. "Global Leadership After The Cold War." *Foreign Affairs*. 75-2, 1996.

- Gholz, Eugene, Press, Daryl G. and Sapolsky, Harvey M. "Come Home. America: the Strategy of Restraint into the Face of Temptation." *International Security*. 21-4, 1997.
- Gill, Stephen. "American Hegemony: Its Limits and Prospects in the Reagan Era." *Millennium*. 15-3, Winter 1986.
- Goldgeier, James & Mcfaul, Machael. "A Tale of Two Worlds: Core and Periphery in the Post-Cold War Era." *International Organization*. 46-1, Spring 1992.
- Gordon, Philip H. "Their Own Army? - Making European Defense Work." *Foreign Affairs*. 79-4, 2000.
- Haass, Richard N. "What to Do With American Primacy." *foreign Affairs*. 78-5, Sep./Oct. 1999.
- _____. "Globalization and Its Discontents: Navigating the Dangers of a Tangled World." *Foreign Affairs*. 77-3, May/June 1998.
- _____. "Paradigm Lost." *Foreign Affairs*. 74-1, Jan./Feb. 1995.
- Hagen, William W. "Balkans' lethal nationalisms." *Foreign Affairs*. 78-4, July/August 1999.
- Hamre, John J. "Redefining Bipartisanship." *The Washington Quarterly*. 24-2, Spring 2001.
- Harper, John L. "The Dream of Democratic Peace." *Foreign Affairs*. 76-3, 1997.
- Hoffman, Stanley. "Clash of Globalization." *Foreign Affairs*. 81-4, July/August 2002.
- _____. "Toward a Taxonomy of Failed States in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda, and Haiti." *Third World Quarterly*. 17-3,

- Huntington, Samuel P. "The lonely superpower." *Foreign Affairs*. 78-2, March/April 1999.
- _____. "The Erosion of American National Interests." *foreign Affairs*. 76-5, Sep./Oct. 1997.
- _____. "The West, Unique, not Universal." *Foreign Affairs*. 75-6, 1996.
- _____. "The Clash of Civilizations." *foreign Affairs*. 72-3, Summer 1993.
- Ikenberry, G. John. "Institution, Strategic Restraint, and the Persistence of American Postwar Order." *International Security*. 23-3, Winter 1998/99.
- Ivanov, Igor. "The New Russian Identity: Innovation and Continuity in Russian Foreign Policy." *The Washington Quarterly*. 24-3, Summer 2001.
- Joffe, Josef. "How America Does It." *Foreign Affairs*. 76-5, Sep./Oct. 1997.
- Johnson, Chalmers & Keehn, E. B. "East Asian Security : The Pentagon's Ossified Strategy." *Foreign Affairs*. 74-4, 1995.
- Kagan, Robert. & Kristol, William. "The Present Danger." *The National Interest*. No. 59, Spring 2000.
- Kaplan, Robert. "The Coming Anarchy." *The Atlantic Monthly*. February 1994.
- Keohane, Robert O. "Problematic Lucidity: State Power and the Structure of International Trade." *World Politics*. No. 50, 1997.
- Khan, Ayesha. "Nuclear but Needy." *Bulletin of the Atomic Scientists*. 55-1, Jan./Feb. 1999.
- Kindleberger, Charles P. "International Public Goods without International Government." *American Economic Review*. 76-1,

- March 1986.
- Kissinger, Henry A. "America at the Apex: Empire or Leader." *The National Interest*. Summer 2001.
- _____. "Between the Old Left and the New Right." *Foreign Affairs*. May /June 1999.
- Krauthammer, Charles. "The Unipolar Moment." *Foreign Affairs*. 70-1, Winter 1990/91.
- Kurchan, Charles A. "After Pax Americana: benign power, regional integration, and the sources of a stable multipolarity." *International Security*. 23-2, Fall 1998.
- Lake, Anthony. "Anarchy, Hierarchy and the Variety of International Relations: A Game Theoretic and Empirical Study of the U.S.-China Case." *World Politics*. Vol. 48, April 1996.
- _____. "Confronting Backlash States." *Foreign Affairs*. 73-2, 1994.
- Layne, Christopher. "From Preponderance to Offshore Balancing: America's Future Grand Strategy." *International Security*. 22-1, Summer 1997.
- _____. "The Unipolar Illusion: Way New Great Power will Arise." *International Security*. 17-4, Spring 1993.
- Layne, Christopher & Schwartz, Benjamin. "American Hegemony- Without an Enemy." *Foreign Policy*. Fall 1993.
- Lee, Soong-Hee. "The Destiny of the ABM Treaty: From Modification to Fossilization." *KNDU Review*. Vol. 3, 1998
- _____. "NATO Expansion and Its Implications in East Asia." *KNDU Review*. Vol. 3, 1998
- Lindsay, James. M. "Looking for Leadership: Domestic politics and

- foreign policy." *Brookings Review*. 18-1, Winter 2000.
- Malcolm, Noel. "Is Kosovo real? The battle of history continues." *Foreign Affairs*. 78-1, January/February 1999.
- Mallaby, Sebastian. "The Bullied Pulpit: A Weak Chief Executive Makes Worse Foreign Policy." *Foreign Affairs*. 79-1, Jan./Feb. 2000.
- Mandelbaum, Michael. "A Perfect failure: NATO's war against Yugoslavia." *Foreign Affairs*. 78-5, 1999.
- _____. "Foreign Policy as Social Work." *Foreign Affairs*. 75-1, Jan./Feb. 1996.
- Mayall, James. "Democracy and international society." *International Affairs*. 76-1, Jan./Feb. 2000.
- Mcdougall, Walter. "Back to Bedrock: The Eight Tradition of American Statecraft." *Foreign Affairs*. 76-2, March/April 1997.
- MacFarlane, S. Neil. "Russian Conceptions of Europe." *Post-Soviet Affairs*. 10-3, 1994.
- Mastanduno, Michael. "Preserving The Unipolar Moment: Realist Theories and U.S. Grand Strategy After the Cold War." *International Security*. 21-4, 1997.
- Mearsheimer, John J. "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War." *International Security*. 15-1, Summer 1990.
- _____. "Why We will soon Miss the Cold War." *The Atlantic Community Quarterly*. 266, August 1990.
- Medley, Richard. "Europe's next big idea: Strategy and economics point to a European military." *Foreign Affairs*. 78-5, 1999.
- Mueller, John. "The Obsolescence of Major War." *Bulletin of Peace Proposals*. 21-3, Sept. 1990.

- Muller, Harald and Reiss, Mitchell. "Counterproliferation: Putting New ne Wine in Old Bottles." *The Washington Quarterly*. Spring 1995.
- Naim, Moises. "Anti-Americanisms." *Foreign Policy*. Jan./Feb. 2002.
- Neustadt, Richard E. "The Weakening White House." *British Journal of Political Science*. 31-1, January 2001.
- Nye, Joseph S. "Seven Tests: Between Concert and Unilateralism." *The National Interest*. Winter 2001/2002.
- _____. "The US and Europe : Continental drift?" *International Affairs*. 76-1, 2000.
- _____. "Redefining the National Interest." *Foreign Affairs*. 78-4, July/August 1999.
- _____. "China's Re-emergence and the Future of the Asia-Pacific." *Survival*. 39-4, Winter 1997/1998.
- _____. "East Asian Security : The Case for Deep Engagement." *Foreign Affairs*. 74-4, 1995.
- _____. "Soft Power." *Foreign Policy*. No. 80, Fall 1990.
- Nye, J. S. and Kohane, R. O. "The International Relations and World Politics." *International Organization*. Vol. 25, Summer 1971.
- Pfaff, William. "The Question of Hegemony." *Foreign Affairs*. 80-1, Jan./Feb. 2001.
- Pollins, Brian M. "Global Political Order, Economic Change, Armed Conflict: Coevolving Systems and the Use of Force." *American Political Science Review*. 90-1, March 1996.
- Pushkov, Alexei. "Letter From Eurasia: Russia and America: The Honeymoon's Over." *Foreign Policy*. No. 93, Winter 1993/94.
- Rahr, Alexander. "New Focus on Old Priorities." *Transition*. February

- 15, 1995.
- Remnick, David. "Can Russia Change?" *Foreign Affairs*. 76-1, Jan./Feb. 1997.
- Rodmain, Peter W. "The fallout from Kosovo." *Foreign Affairs*. 78-4, July/August 1999.
- Rosecrance, Richard N. "A New Concert of Power." *Foreign Affairs*. 71-2, Spring 1992.
- _____. "Long Cycle Theory and International Relation." *International Organization*. 41-2, Spring 1987.
- Rosenau, James N. "Beyond Yalta and Malta: U.S. Foreign Policy in a More Beneign World." 서울, 국제관계연구소 19차 국제학술회의 발표 논문, 1990. 9. 3.
- Roy, Denny. "Hegemon on the Horizon? China's Threat to East Asian Security." *International Security*. 19-1, Summer 1994.
- Ruggie, John G. "The Past as Prologue?: Interests, Identity, and American Foreign Policy." *International Security*. 21-4, Spring 1997.
- Russet, Bruce. "The Mysterious Case of Vanishing Hegemony: or Is Mark Twain Really Dead?" *International Organization*. 39-2, Spring 1985.
- Segal, Gerald. "East Asia and the Containment of China." *International Security*. 20-4, Spring 1996.
- Scott, Bruce R. "The Great Divide in the Global Village." *Foreign Affairs*. 80-1, Jan./Feb. 2001.
- Sheetz, Mark S. and Mastanduno, Michael. "Debating the Unipolar Moment." *International Security*. 22-3, 1997/98.

- Strange, Susan. "The Persistent Myth of Lost Hegemony." *International Organization*. 39-2, Spring 1985.
- Stremlau, John. "Clinton's Dollar Diplomacy." *Foreign Policy*. No. 97, 1994/95.
- Talbott, Strobe. "Democracy and the National Interest." *Foreign Affairs*. 75-6, Nov./Dec. 1996.
- Tucker, Robert. "The Future of a Contradiction." *The National Interest*. No. 43, Spring 1996.
- Walker, Martin. "The New American Hegemony." *World Policy Journal*. Summer 1996.
- Wallace, William & Zielonka, Jan. "Misunderstanding Europe." *Foreign Affairs*. 77-6, Nov./Dec. 1998.
- Wallerstein, Immanuel. "Eagle Has Crash landed." *Foreign Policy*. Jul/August 2002.
- Waltz, Kenneth. "Globalization and Governance." *Political Science and Politics*. Dec. 1999.
- _____. "Evaluating Theories." *American Political Science Review*. 91-4, Dec. 1997.
- Wendt, Alexander. "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics." *International Organization*. 46-2, Spring 1992.
- Wohlforth, William. "The Stability of a Unipolar World." *International Security*. 24 -1, Summer 1999.
- Yavlinsky, Grigory. "Russia's Phony Capitalism." *Foreign Affairs*. 77-3, May/June 1998.
- Zakaria, Fareed. "The Rise of Illiberal Democracy." *Foreign Affairs*.

76-6, Nov./Dec. 1997.

Zuckerman, Mortimer. B. "A Second American Century." *Foreign Affairs*.
77-3, May/June 1998.

3. 기타(신문/정부자료/인터넷)

가. 국문

김록양 역. “러시아 연방 대외정책 개념 (신외교 독트린).” <http://www.nanet.go.kr/whatsnew/foinfo/list-foinfo.html>.

“러시아연방 국가안보 신개념.” 『세계안보정세종합분석: 1999~2000』. 서울:
국방대학교 안보문제연구소, 2000.

“러시아의 신군사 독트린,” 『세계안보정세종합분석: 1999~2000』. 서울:
국방대학교 안보문제연구소, 2000.

미국 국익위원회. “미국의 국익.” 『국가전략』. 제3권 2호, 1997년 가을/겨울.
『미국방연례보고서』 (Annual Report, FY 1997) 국방정보본부, 1996.

백약관. “미국의 국가 안보전략: 개입과 확장 1994.” 『국가전략』. 제1권
1호, 1995년 봄/여름.

_____. “개입과 확산의 미 국가 안보전략 1996.” 『국가전략』. 제3권 1호,
1997년 봄/여름.

_____. “새로운 세기를 위한 국가안보 1997.” 『국가전략』. 제4권 1호,
1998년 봄/여름.

송문홍. “미 국가안보국(NSA)의 비밀.” 『신동아』, 1997년 9월.

외교통상부, “북한 핵문제-연혁 및 관련 자료.” http://www.mofat.go.kr/ko/search/search_indexing.mof

『동아일보』 2000년 5월 22일자.

『조선일보』 1990년 3월 1일자.
『조선일보』 2002년 9월 17일자.
『중앙일보』 1998년 11월 20일자.

나. 영문

Buszynski, Leszek. *Newsweek*. November 10, 1997.

Drozdiak, William. “Even Allies Resent U.S. Dominance.” *Washington Post*. November 4, 1997.

Clarke, Jonathan G. “The American Foreign Policy Must Evaluate New Priorities.” *USA Today*. July 1994.

Clinton, Bill. “A Strategic Alliance With Russian Reform.” *US Department of State Dispatch*. 4-14, April 5, 1993.

Department of Defense, “Counterproliferation Initiative.” www.fas.org/irp/offdocs/pdd18.htm.

Eckholm, Erik. “China Says U.S. Missile Shield Could Force an Arms Buildup.” *The New York Times*. May 11, 2000.

Krauthammer, Charles. “The New Unilateralism.” *Washington Post*. 8 June, 2001.

Neo-Liberalism and Globalization. <http://www.spunk.org/text/places/peru/sp001701.html>.

Office of the Press Secretary. The White House. “Fact Sheet on Non-Proliferation and Export Control Policy.” Washington, D.C.: Government Printing Office. September 27, 1993.

“Power Trip.” *Time*. Aug. 4, 1997.

Soderberg, Nancy E. “The Continuing Need for America's Global Leadership.” in U.S. Department of State. *Dispatch*. Spring 1996.

Talbott, Strobe. "US Must Lead a Strategic Alliance With Post-Soviet reform." *US Department of State Dispatch*. 4-17, April 26, 1993.

The New York Time. May 11, 2000.

The New York Time. August 10, 2000.

"The Next Balance of Power: A Geopolitical Detective Story." *The Economist*. Jan. 3, 1998.

The United States Commission on National Security/21st Century. "New World Coming: American Security in the 21st Century." September 15, 1999.

The White House. *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*. Washington, D. C.: The US Government Printing office. July 1994.

_____. *A National Security Strategy for a New Century*. 1999.

US DOD, "A Strategic Framework for the Asia Pacific Rime : Looking toward the 21st Century." Washington, D.C.: US GPO, April 1990.

Wagner, Alex. "Global Ballistic Missile Proliferation." in <http://armscontrol.org/factsheets/gbmp.asp?print>.

<http://www.thebulletin.org/issues/nukenotes.html>.

鮑明倫, "北京外交政策趨向強硬," 香港 明報 1999. 5.21.