

INSS 국가행동 분석

구갑우, 김태주, 안병진, 이해정, 전재성, 조찬수

미국

United States of America

『포린어페어스(Foreign Affairs)』
100년의 미국 외교 담론,
1922-2022

INSS

INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY
국가안보전략연구원

미국

United States of America

『포린어페어스(Foreign Affairs)』
100년의 미국 외교 담론,
1922-2022

INSS 국가행동 분석

INSS

INS SS

국가 행동 분석



미국 United States of America

『포린어페어스(Foreign Affairs)』
100년의 미국 외교 담론,
1922-2022

Part

01

서론: 미국 외교정책의 ‘숨겨진 손’

Part

02

미국의 ‘한반도 담론’의 기원, 1910~1945년:
인종과 식민담론을 중심으로

1. 문제 설정	20
2. 세 저널 읽기의 방법: 전략, 담론, 정책의 삼각관계	23
3. 『인종발전저널』과 『국제관계저널』의 한반도 담론, 1910-1922	30
3.1. 『인종발전저널』의 한반도 담론	30
3.2. 『국제관계저널』의 한반도 담론	45
4. FA의 한반도 담론, 1922-1945: 결론에 대신하여	59

Part

03

미국 패권의 경제적 정초, 그리고 그 이후: 『포린어페어스』의 국제정치경제 담론, 1922-2021

1. 문제는 경제였다	70
2. 문제는 설정되었고 해법도 제시되었다	75
2.1. 최대 채권국으로서의 이득과 부담: 1920년대	75
2.2. 패권의 의무에 대한 고민: 1930년대	78
2.3. 자유주의 패권국의 탄생: 1940년대	85
3. 문제는 복잡해졌고 해법은 아직도 찾는 중이다	87
4. 앞으로도 문제는 경제일 것이다	94

Part

04

미국의 베트남 개입(1950-1975): 명백한 실패의 운명?

1. 서론	100
2. 미국에게 베트남은 무엇인가? 7개의 시선 혹은 증언	104
2.1. 1950, 도미노 - 프랑스 제국의 시각: 한국전쟁과 베트남	104
2.2. 1957, CFR 지역 전문가의 분석: 제네바 회담과 남베트남 국가건설의 과제	107
2.3. 1964, “미국의 제임스 본드” 비밀공작 전문가의 시각: 베트남에서의 미국 혁명	109

2.4. 1967, 미국의 국익과 모겐소의 베트남전쟁 비판	112
2.5. 1969, 키신저의 “명예로운 평화” 구상	115
2.6. 1972, FA 편집장(1928~1972) 암스트롱의 약용: 베트남과 미국 패권의 위기	118
2.7. 1975, 자유시장주의자의 시각: 교훈의 전쟁 - 망각이나, 자성이나	120
3. 결론: 명백한 실패의 운명?	123

Part

05

동맹의 아이러니: 1960년대 미·일 동맹의 재조정과 스마트 파워

1. 서론	128
2. 본론	134
2.1. 스마트파워	134
2.2. 냉전의 유산: 일본의 1960년 안보 운동과 미국의 사회공학	141
3. 결론	155



I N S S

국 가 행 동 분 석

Part

06

미국의 대중국 전략: 관여 이후의 대안은 있는가?

1. 미국은 언제, 어떻게 대중 관여(engagement) 정책을 포기하는가? 162
2. FA100년에 나타난 중국: 시기 구분과 특징 164
 - 2.1. 시기 구분 164
 - 2.2. 1972년 데탕트 이전 167
 - 2.3. 데탕트와 미·중 관계의 변화 169
 - 2.4. 탈냉전기 미·중 관계의 굴곡 172
3. 미국의 대중 관여 정책 175
 - 3.1. 미국의 대중 관여 정책은 어떠한 특징을 가지고 있는가? 175
 - 3.2. 미국은 대중 관여 정책을 포기했는가? 180
4. FA에 나타난 대중 전략 담론 지형 181
 - 4.1. 봉쇄: 신현실주의의 역외균형 담론과 중국 견제 181
 - 가. 미어샤이머의 공격적 현실주의 논의 181
 - 나. 베클리의 신현실주의 논의 184
 - 4.2. 자유주의 패권 기획의 부활의 꿈: 아이켄베리의 자유주의 186
 - 4.3. 관여의 지속: 크리스텐슨의 관여 정책 주장 189
 - 4.4. 관여 이후: 캠벨의 경쟁과 협력의 균형 193
 - 4.5. 타협과 조정: 그랜드 바겐, 미·중 협조체제 198
5. FA를 통해 본 미국의 대중 전략에 대한 평가 203

● 미국 United States of America

『포린어페어스(Foreign Affairs)』
100년의 미국 외교 담론,
1922-2022

Part

07

『포린 어페어스』에서 『도메스틱 어페어스』로: 미국 국내정치 오작동

1. 미국 국가행동의 두 가지 에피소드와 5가지 질문	208
2. 두 가지 개념적 도구: 냉전 자유주의와 정부 오작동	211
3. FA 지면 담론 분석-부분적 오작동에서 전면적 오작동으로의 과정	217
3.1. 32년에서 2015년-부분적 오작동	218
가. 30년대: 냉전기, 외교의 국내정치로부터 상대적 자율성과 엘리트의 자신감	218
나. 92년 이후: 탈냉전기, 순진한 낙관성, 오작동의 징후들	225
다. 2008년-2015년: 미국 리버럴 시스템 오작동 징후 본격 감지	227
3.2. 2016년 이후: 전면적 오작동과 혼돈의 시기	231
가. 카오스의 시대-트럼프즘	231
나. 2020년 이후-‘신냉전 자유주의’ 부활과 혼돈의 지속	235
4. 미국 국가행동의 변천과 오작동이 우리에게 주는 시사점	239

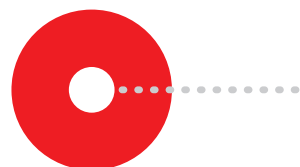
Part

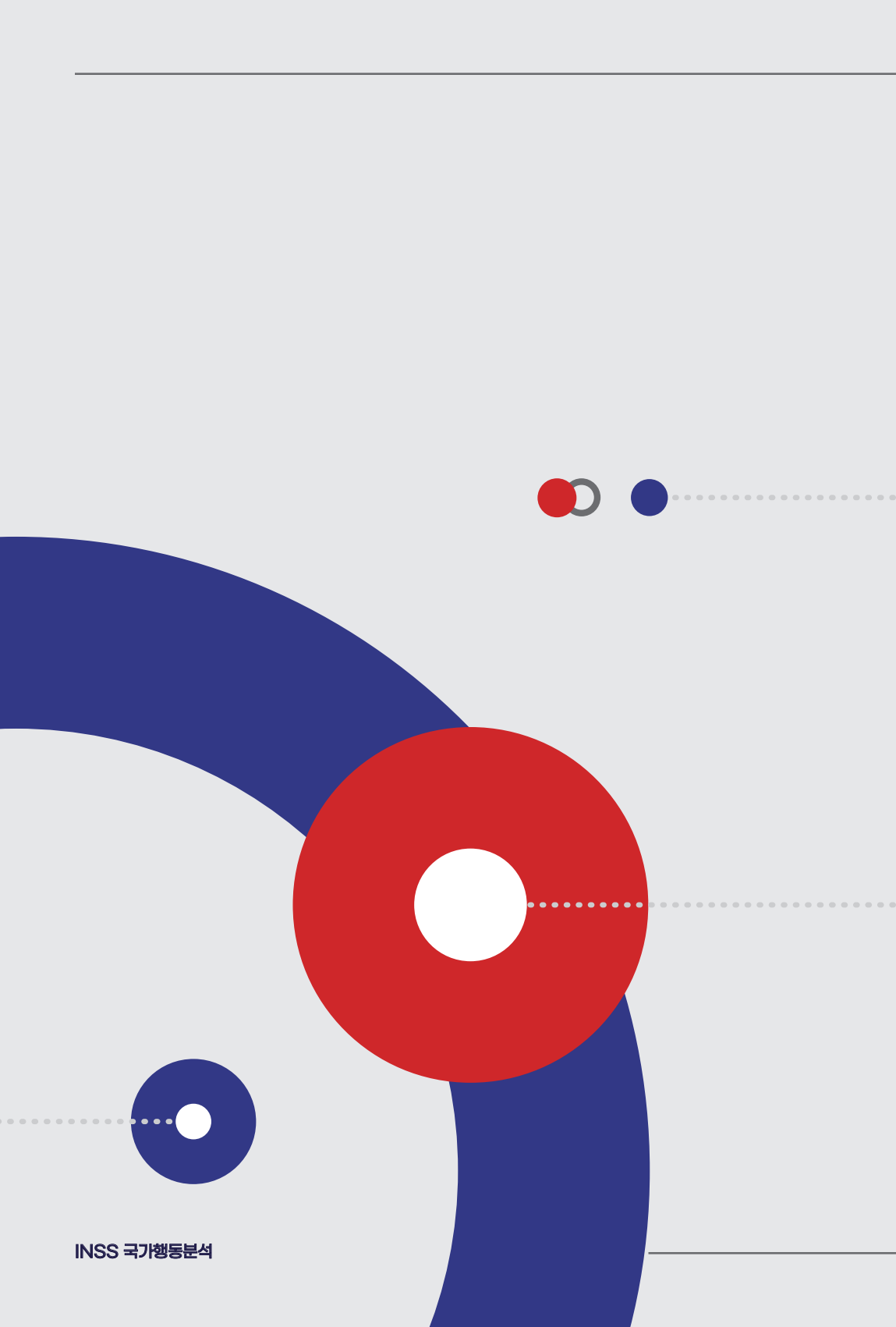
08

결론: 미국의 세계 vs. 한국의 미국

참고문헌

254





Part

01

서론: 미국 외교정책의 '숨겨진 손'

조찬수
(강남대학교)



2010년대 이후 패권 약화가 가시화되고는 있으나 미국은 여전히 경제력과 군사력은 물론이고 이른바 ‘소프트 파워(soft power)’¹에서도 비교 불가한 최강국이다. 패권국이 지금 국제체제 안에서 어떻게 움직이고 있고 무엇을 지향하는지를 묻고 그 답을 찾는 것은 강대국이든 약소국이든 선진국이든 개도국이든 치국(statecraft)의 기본이다. 더군다나 그 패권국의 힘과 영향력이 예전 같지 않다면 그 원인이 무엇인지를 알아야 한다. 그래야 대응이 가능하다. 2022년 5월 현재 미국이 가장 공들이고 있는 것은 2월 24일 러시아의 우크라이나 침공을 계기로 냉전 종식 이후 명확한 적의 부재로 인해 서방진영의 재집결을 이끌어 내는 데 어려움을 겪어 왔던 난국을 타개하고 ‘자유주의 패권(liberal hegemony)’²을 재확립하는 일이다. 미국의 이 희망사항이 실현될지 아닐지는 알 수 없다. 그 누가 세상일을 감히 예측하겠는가? 그럼에도 불구하고 미국 패권의 조건들이 무엇이었는지 살펴보는 것은 필요하다.

미국이 제2차 세계대전 이후 2000년대까지 누렸던 패권적 위상을 가능

1 조지프 나이(Joseph S. Nye)가 냉전이 끝나 가던 시점에 미국 패권 쇠퇴에 대한 우려를 불식하기 위해 썼던 『이끌어나갈 수밖에 없는』이라는 묘하게 오만한 느낌의 제목을 단 책에서 ‘소프트 파워’는 그 자체로서 분석적 가치를 갖는 개념이 아니라 남을 포섭하는 능력에 필요한 일단의 도구들을 가리키는 말이었다. Nye, J. S. Jr., *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (New York, NY: Basic Books, 1990), pp. 188-201.

2 국제체제에서 한 국가에 힘이 고도로 집중된 상태를 패권이라고 보는 현실주의자들에게 ‘자유주의’라는 수식어는 군더더기에 불과하다. 필자는 개방경제, 민주주의, 국제제도 등을 선호하는 미국 패권의 특징을 자유주의적이라고 부르지 않을 이유는 없다고 본다. 그럼에도 불구하고 이러한 자유주의적 속성을 긍정하는 것을 넘어서 지나치게 변호하는 시각에 대한 경계는 필요하다.

하게 했던 국내외 조건들 가운데 상당 부분이 이제 더 이상 존재하지 않거나 원래 상태와는 크게 달라졌다. 2021년 1월 6일 대선 결과에 불복한 폭도들이 의사당에 난입한 초유의 사건은 아직도 그 뒷정리가 끝나지 않았다. 같은 해 8월에는 미군이 20년에 가까운 전쟁을 접고 아프가니스탄에서 철수했다. 이처럼 안으로는 민주주의의 위기에 직면하고 밖에서는 과잉팽창의 대가를 치르는 모습이 미국 패권의 현재 상태이다. 제2차 세계대전 종전과 함께 미국 주도로 구축된 자유주의 국제질서의 양지에서 그리고 동시에 음지에서 성장한 한국에게 이 익숙한 질서의 교란은 외교·안보 환경의 크나큰 변화이며 신중한 대응을 필요로 한다. 미국과 중국 간의 전략경쟁 구도에서 우리가 어떻게 운신해야 할 것인가에 집중하는 것은 물론 필요하지만 이 글은 더 근원적인 물음을 던진다. 미국 외교정책에는 일관성이 있는가? 있다면 그 성질은 어디서 비롯되는가? 이 물음에 대한 필자의 답은 미국 외교정책의 ‘숨겨진 손(hidden hand)’이 있다는 것이다. 그 핵심은 미국 외교협회(CFR: Council on Foreign Relations)이며, 그 저널인 『포린어페어스(Foreign Affairs)』(이하 FA)는 미국 외교정책의 합의 기반을 구축하는 지적 포럼이다.

인종갈등, 사회경제적 불평등, 정치 참여의 상층 편향, 책임 분산으로 인한 개혁의 어려움 등 수많은 결함이 있기는 하나 어쨌든 미국은 세계에서 가장 오래된 민주주의 국가들 가운데 하나이다. 동시에 그러한 결함들 덕분에 미국에서 민주·공화 양당은 번갈아가며 집권하면서 백인 중상층 중심의, 겉으로 보기에는 초당적이며 안정적인 자유주의 과두지배체제를 구축할 수

있었다. 2017년 ‘트럼프 시대(the Trump era)’³ 개막 이전까지 대외정책 기조에는 큰 변화가 없었다. 이 일관성은 미국의 강점이자 약점이며, 국제질서에 대한 미국의 기여이자 민폐였다. 바깥일도 뜻대로 안 되고 집안 정리도 제대로 안 되는 강대국이 방향 수정을 하지 않는 것을 어떻게 설명할 수 있는가? 이 물음이야말로 미국 국가행동분석의 핵심이다.

미국 외교정책은 어떻게 만들어지는가? 어떤 투입 요인들이 미국의 국가행동이라는 산출물로 체화되는가? 미국 외교정책을 분석하는 방법에는 여러 가지가 있지만 여기서는 국제관계를 바라보는 세 가지 분석 수준으로 나누어 본다.⁴ 첫째, 개인적 수준에서 미국 외교정책을 분석하는 방법이 있다. 주요 정책 결정자들이 언제 어떤 맥락에서 주어진 상황에 대해 어떻게 반응했는지, 또는 앞으로 전개될 상황을 어떤 모습일 것이라고 상상했는지 그리고 그 상상에 따라 어떤 결정이 내렸는지를 들여다보는 것이다. 저널리스트들, 외교사가들, 정치심리학자들이 주로 개인적 수준의 분석 방법을 취하는 경향이 두드러진다. 둘째, 국가 단위, 또는 국가 내부의 다양한 정치적, 경제적, 사회적, 제도적, 이념적 요인들에 초점을 맞추는 방법이 있다. 개인적 수준의 분석에서 등장하는 관찰 대상들을 자유의지를 표출하는 주체로 보기

3 이 용어는 트럼프 개인의 정치적 흥망성쇠와는 별도로 진행되어 온 미국 정치의 양극화(polarization)와 그로 인한 민주주의의 기반 침식, 그리고 그러한 국내적 변화가 자유주의 국제질서를 교란하는 상황을 포착하기 위한 것이다. 필자의 관점에서 2022년 현재 우리는 트럼프 시대에 살고 있고, 당분간 그러할 것이다.

4 많은 국제관계학자들이 채택하는 이 세 분석 수준들은 케네스 왈츠(Kenneth Waltz)의 세 가지 ‘이미지(image)’들에 바탕을 둔 것이지만 그것들과 일치하지는 않는다. 특히 ‘두 번째 이미지(second image)’에 대한 왈츠의 입론은 자유주의자들의 ‘민주주의 평화(democratic peace)’ 가설에 대한 비판에 가깝기 때문이다. Waltz, K. N., *Man, the State and War: A Theoretical Analysis* (New York, NY: Columbia University Press, 1959), chap. 4.

보다는 사회로부터 표출되는 이익과 선호에 반응하고 제도와 이념의 틀 안에 갇혀 있는 구조의 수인으로 본다. 이는 신고전파 현실주의자들이 설명의 정확성을 높이기 위해 흔히 쓰는 방법으로서 미국처럼 자본주의 시장경제와 자유민주주의가 결합되어 있는 나라의 외교정책을 깊이 이해하려면 필수적인 분석 방식이다. 셋째, 체계적 수준에서 1920년대와 1930년대의 불안정한 다극체제에서 1945~1991년의 양극체제를 거쳐 탈냉전 이후 지금까지 불안정한 단극체제로 바뀌어 오는 과정을 고려하지 않고는 미국 외교정책의 어떤 모습도 제대로 설명될 수 없다.

미국 외교정책의 투입 요인으로서 CFR에 주목한다는 것은 일견 위의 세 가지 분석 수준들 가운데 첫 번째 수준에 초점을 맞추는 것으로 여겨질 수도 있다. 물론 개인적 수준의 분석이 필요하다는 데는 그리 긴 정당화가 요구되지 않을 것이다. CFR 자체가 '동부 기득권층(East Coast Establishment)'의 조직적 표현이기 때문에 이 책에는 미국 외교정책을 좌지우지했던 인물들에 대한 분석을 포함하지 않을 수 없다. 그러나 이 책에서 궁극적으로 설명하고자 하는 것은 미국 외교정책의 연속성과 변화이기 때문에 이미 세상을 떠난 미국 외교가 거물들의 면면에만 집중할 수는 없다.

이 책의 관건은 전후 미국 외교정책의 기초라고 말할 수 있는 '자유국제주의(liberal internationalism)'의 이념적·조직적 기반을 확인하는 것이다. 1920년대에 시작하여 1930년대를 거쳐 1940년대에 거의 그 토대가 마련되고 1950년대와 1960년대에 절정에 달했던 CFR의 민간외교 싱크탱크로서의 영향력이 불안정한 단극의 시대에도 자유국제주의의 21세기 버전으로 여전히 존재하고 있다면 미국 내부의 다양한 정치적, 경제적, 사회적, 제도적, 이념적 요인들을 종합적으로 고려하지 않을 수 없다. 체계적 수준에서의 분석은 이 책에서 그리 큰 비중을 차지하지는 않는다. 미국이 패권의

●

능력은 갖추었지만 의지는 확고하지 않았던 1920년대와 1930년대에 CFR이 태동했고, 미국이 명실상부한 자유주의 패권국으로 향해 가던 1940년대에 CFR의 정책 결정 영향력이 제도화되기 시작했으며, 냉전의 양극구조에서 CFR의 영향력이 극대화되었고, 베트남을 기점으로 그 영향력이 위축되기는 했으나 여전히 단극체제를 가능한 한 연장해 보고자 하는 미국 외교 엘리트 집단의 노력은 계속되고 있다. 체계 수준의 분석은 이러한 과정을 일관된 논리로 설명하는 데 없어서는 안 될 맥락에 대한 이해를 제공한다.

우리식으로 표현하면 재야 (좌파) 역사가에 해당하는 로렌스 슈프(Laurence Shoup)의 저작들⁵은 사회학자 찰스 라이트 밀스(Charles Wright Mills)⁶에서 그 가까운 연원을 찾을 수 있는 미국 비판사회과학의 한 지류라고 볼 수 있으나 훨씬 당파적이다. 그러나 당파성의 정도를 떠나 정작 이러한 좌파 성향의 학자들이 CFR을 들여다보는 방식에는 공통점이 있다.

앞서 제시한 세 가지 분석 수준 가운데 압도적으로 국내적 수준의 요인들에 집중된 설명을 제공한다는 것이다. 계몽된 국제주의 자본가들의 클럽 성격이 강한 CFR을 분석하기 위해 계급적 동질성이 어떻게 만들어지고 유지되는가를 들여다보는 것은 너무나 당연하고 필요한 작업이다. 1956년 출간된 『파워엘리트』에는 CFR에 대한 언급은 없지만 탈레스 형제⁷를 비롯한

5 Shoup, L. H. and Minter, W., *Imperial Brain Trust: The Council on Foreign Relations and United States Foreign Policy* (New York, NY: Authors Choice Press, 2004); Shoup, L. H., *Wall Street's Think Tank: The Council on Foreign Relations and the Empire of Neoliberal Geopolitics, 1976-2014* (New York, NY: Monthly Review Press, 2018).

6 Mills, C. W., *The Power Elite* (New York, NY: Oxford University Press, 1956), pp. 232-233.

7 드와이트 아이젠하워(Dwight Eisenhower) 행정부하에서 각각 국무장관과 CIA 국장을 지낸 존 포스터 탈레스(John Foster Dulles)와 앨런 탈레스(Allen Dulles)를 가리킨다. 두 사람 모두

CFR 주요 인사들에 관한 내용이 들어 있다. 소도시 자치에 입각한 풀뿌리 민주주의를 이상적으로 여겼던 밀스는 직업정치인이 아닌 재계·법조계 인물이 정부 요직을 차지하는 것에 매우 비판적이었다. 슈프의 저작들은 미국의 지배집단은 여러 분야의 엘리트들이 서로 연결된 구조를 이루고 있다는 밀스의 입론에 가장 알맞은 사례가 CFR이라는 것을 잘 보여 준다.

넓은 의미에서 경제적 이익을 공유하고 비슷한 학교에서 교육을 받았으며 같은 범주의 기관에서 전문직 경험을 쌓은 엘리트 집단이 미국 외교정책 방향에 대해 높은 공감대를 형성하는 것은 굳이 복잡한 설명을 요하지 않는 직관적으로도 이해되는 현상이다. 이 책의 공동저자들이 설명하고자 하는 것, 그리고 기존 문헌 가운데 좌편향이 심한 분석들이 제대로 간취하지 못하는 것은 그러한 특정 민간 엘리트 집단의 외교정책 선호가 미국 외교정책으로 투영되는 과정이다. 이 문제에 대해 경험적으로 뒷받침되는 이론적 해답을 제시하지 못하면 CFR-FA 100년의 분석은 자칫 ‘딥스테이트(deep state)’에 대한 극우적 프로파간다에 학술적 정당성을 제공하는 것으로 끝날 수 있다.

어떤 의미에서 영국과 미국처럼 민주주의체제이면서도 제국 운영 경험에 있는 나라들에 딥스테이트는 존재한다고 보는 것이 상식적이고 논리적이다. 그러나 그 존재 양식과 작동 방식은 포퓰리스트 정치인들과 음모론자들이 상상하는 비밀결사의 은밀한 공작이 아니라 미국의 자유민주주의가 헤게모니를 생산하고 유지하는 메커니즘에서 발견된다. 개방적 세계경제를 건설하고 그 속에서 자국의 핵심 이익을 추구하는 미국의 모습은 1890년대

CFR 회원들이었다.

이후부터 거의 변한 것이 없고 그 오랜 시간에 걸쳐 자유국제주의의 ‘헤게모니’⁸는 국내적 기반과 초국적 기반을 다져 왔다. 이 책에 담긴 작업은 CFR만 들여다보는 것이 아니라 CFR의 정책저널인 FA 지면을 통해 드러난 미국 외교정책 담론을 분석하는 것이다. FA는 일반적 의미에서의 기관지가 아니다. 보통의 민간 싱크탱크의 정책저널과도 그 성격이 다르다. FA는 1920년대부터 이미 매우 다양한 시각의 논문들을 실어 왔다. 물론 시기별로 또 사안별로 어떤 편향성들은 분명히 있었다. 그러나 FA가 100년의 역사를 이어 올 수 있었던 것은 과도한 당파성의 표출을 피하고 자유주의적 합의의 국내적·초국적 기반을 다지는 데 그 편집 방향을 두었기 때문이다. 이 과정은 미국의 주류 정치인, 주류 언론인, 주류 학자를 통해 미국이 직면한 국제적 사안들에 대한 정제된, 그러나 논점이 분명한 분석과 대안을 제시하는 헤게모니 구축의 길이었다.

지배의 한 형태로서 헤게모니의 특징은 얼핏 보서는 관찰하기 쉽지 않다는 점이다. 하지만 헤게모니는 ‘보이지 않는 손(invisible hand)’이 아니라 숨겨진 손에 더 가깝다. 보이지 않는 손이 ‘이익의 조화’를 상징하고 쓰는 표현인 반면에 숨겨진 손은 상호 갈등관계에 있는 이익들과 선호들을 정리해주는 행위자가 분명히 있고 단지 공식적 정치의 영역에서 보기 어려운 것을 가리키기 때문이다. CFR의 영향력이 절정에 달했던 1940년대와 1950년대에는 아예 공식적 정치의 영역에서도 주요 인물들을 발견할 수 있기 때문에 드러난 손이라고 말할 수도 있다. 그러나 여기서 숨겨졌다는 표현이 뜻하는 바는 민주주의 국가의 공식적 제도, 즉 선거나 임명동의절차를 거치지 않고

8 필자는 이 용어를 안토니오 그람시(Antonio Gramsci)의 전통을 따라 사용한다.

요직에 등용되는 인물들이 있다는 것이다. 민간의 비공식적 네트워크가 정부의 공식적 작동기계에 상식적 수준을 넘어서는 정도의 영향력을 행사하는 상태를 숨겨진 손이라고 표현하는 것이다. 어디까지가 상식적 수준인지를 적시하는 것은 쉽지 않다. 아마 거의 불가능할 것이다. 특히 미국처럼 사회 중심적 체제를 갖고 있는 나라에서 국가와 시민사회의 중첩은 불가피한 현상이다. 미국에서 국가와 시민사회는 단절된 층위를 구성하는 것이 아니라 매우 드넓은 교집합을 형성하거나 때로는 동심원을 구성한다.

CFR이 미국 외교정책에 어떻게 영향력을 행사했는지를 경험적으로 밝히는 것은 매우 어려운 일이다. 애초에 CFR이라는 엘리트 클럽이 만들어진 이유가 우드로 윌슨(Woodrow Wilson)의 국제주의적 기획을 받아들이지 못하는 미국 국내정치와 여론의 한계를 벗어나기 위한 것이었다. CFR 구성원들 가운데 넓은 의미에서의 대외정책 결정 과정에 공직자로서 관여했던 인물들이 꽤 있는 것은 사실이다. 프랭클린 루스벨트(Franklin Roosevelt) 행정부에서 국무부 차관보로 시작하여 해리 트루먼(Harry Truman) 행정부의 국무장관을 지낸 딘 애치슨(Dean Acheson)이 대표적인 경우이다. 특정 사안에 대해 누가 언제 어떤 말과 행동으로 미국 국가행동의 범위와 방향을 정했는지를 영향력을 판별하는 기준으로 삼는다면 애치슨은 CFR의 역할을 입증하는 데 최적의 인물이다. 널리 알려진 그의 자서전 제목⁹처럼 애치슨은 제2차 세계대전이 끝나고 미국 주도의 새로운 국제질서를 창조하는 현장을 지켰던 인물이다. 그러나 애치슨의 경우는 CFR 100년의 역사에서 1940년대와 1950년대에 걸쳐 20여 년 정도에 있었던, 오히려 예외에 가깝

9 Acheson, D., *Present at the Creation: My Years in the State Department* (New York: W. W. Norton & Company, Inc., 1969).

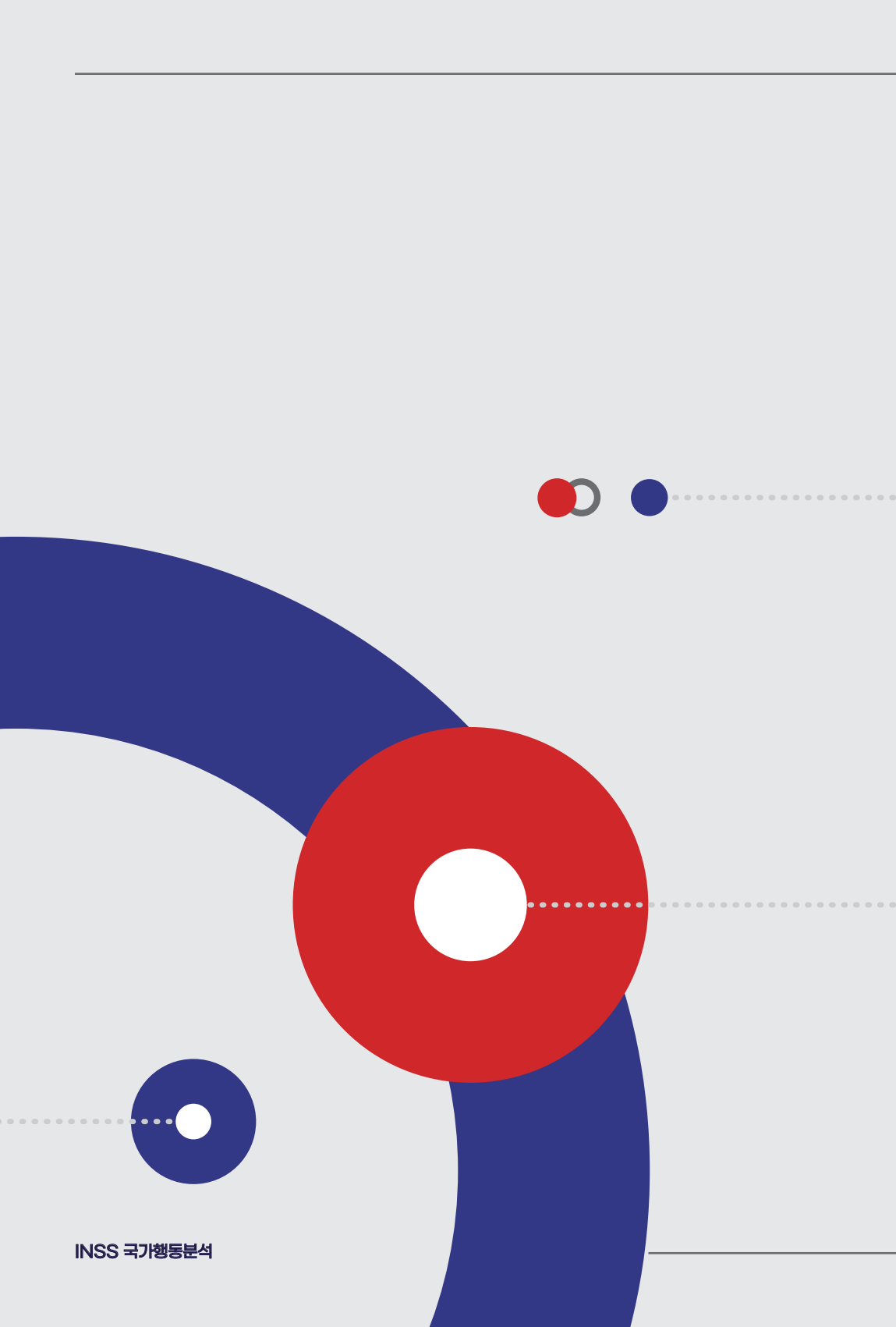
다. 애치슨 이후로 최고위직에서 정책 결정을 담당했던 CFR 구성원으로 헨리 키신저(Henry Kissinger)를 지목할 수는 있다. 그러나 키신저의 현실주의는 CFR 주류의 세계관과는 상당한 거리가 있었다. 무엇보다도 키신저는 CFR로 상징되는 동부 지역 엘리트 집단을 병적으로 혐오했던 리처드 닉슨(Richard Nixon)의 국가안보보좌관이었다. CFR 회원명부와 역대 행정부 고위직 명단을 대조하는 방식으로 CFR의 영향력을 추론하는 것은 너무 단순한 논리라는 말이다. 이 책의 공동연구는 FA를 정독하는 방식을 선택했다. 담론분석을 통해 미국 외교정책의 연속성을 확인하는 것이다.

CFR이 원하는, 또는 바람직하게 보는, 미국 외교정책의 방향은 무엇인가? 자유국제주의인가? 대체로 그렇다. CFR 창립을 주도한 인물들은 피상적으로는 월슨의 국제제도 창설을 지지한 엘리트라는 공통점을 갖지만 그보다 더 본질적인 공통점은 미국식 민주적 자본주의¹⁰를 국제적 수준으로 투사하는 데 대체로 동의한다는 것이다. 따라서 CFR은 미국의 그 어떤 민간 싱크탱크보다도 이념적이다. 브루킹스 연구소(Brookings Institution)와 비슷하면서도 다른 점이 이 부분이다. 동시에 CFR의 이념은 그 스펙트럼이 상당히 넓다는 점이 특징이기도 하다. 기본적으로 이 단체가 민주·공화 양당에 걸친 초당적 중도우파 연합에 가깝기 때문이다. 헤리티지 재단(Heritage Foundation)이나 케이트 연구소(Cato Institute)와 가장 분명하게 구분되는 지점이 바로 여기에 있다.

CFR의 자유국제주의는 국제관계를 분석하는 이론적 시각으로서의 자유

10 자본주의를 민주적으로 만든다는 뜻이 아니고 정치적 민주주의의 외양을 걸친 자본주의라는 뜻이다. 그러나 외형적으로만 민주주의인 것이 아니고 다수지배 원리를 자본주의 운영에도 어느 정도 수용함으로써 자본주의의 폐해를 줄이고 그 정당성을 높이고자 하는 체제이다.

주의와 일치하지 않으며, 그렇다고 현실주의와 완전히 상극인 것도 아니다. 자유국제주의는 ‘미국 예외주의(American exceptionalism)’의 산물로 보는 것이 정확하다. 미국 예외주의는 여러 모습으로 발현된다. 도널드 트럼프(Donald Trump)의 미국 우선주의(America First)로도 표출되지만 CFR이 창설 이래 한 세기 동안 추구해 왔던 ‘자본주의-민주주의-국제제도 융합체’와 같이 보편주의로 포장된 모습으로도 나타난다. FA 지면에 등장하는 다양한 빛깔들은 이 융합체가 허용하는 스펙트럼 안에 대체로 머문다. 독자들을 이 스펙트럼으로의 여행에 초대한다.



Part

02

미국의 '한반도 담론'의 기원, 1910~1945년:
인종과 식민담론을 중심으로

구갑우
(북한대학원대학교)

1. 문제 설정
2. 세 저널 읽기의 방법: 전략, 담론, 정책의 삼각관계
3. 『인종발전저널』과 『국제관계저널』의 한반도 담론, 1910-1922
 - 3.1. 『인종발전저널』의 한반도 담론
 - 3.2. 『국제관계저널』의 한반도 담론
4. FA의 한반도 담론, 1922-1945: 결론에 대신하여

1. 문제 설정

이 글의 목적은 CFR이 발간하는 국제문제에 관한 잡지인 FA와 FA의 전신들인 『인종발전저널(The Journal of Race Development)』(1910~1919)과 『국제관계저널(The Journal of International Relations)』(1919~1922)에 실린, 한반도 식민지 시기 ‘한반도 담론’을 살펴보는 것이다. 1910년부터 1922년까지 『인종발전저널』과 『국제관계저널』에 실린 한반도 담론이 주요 분석 대상이고, 1922년부터 1945년까지 FA의 한반도 담론은 결론 부분에서 스케치 형태로 언급할 예정이다. 즉, 이 글은 미국이란 국가를 구성하는 일부인 이 학술지들에 실린 한반도 담론을 읽으려는 제한적인 작업이다. 이를 위해 우선 두 가지 질문을 던져 본다.

첫째, 왜 세 학술지인가?

미국적 국제관계학의 최초 학술지인 『인종발전저널』의 창간호(1910. 7.)에는 감리교 선교사로 한반도에 체류했던 조지 존스(George Herber Jones)의 글, 「한반도에서 개혁의 몇 가지 측면(Some Aspects of Reform in Korea)」이 실렸다. 이는 미국발 한반도 담론의 시작이었다.¹¹ 학술지의 제목에서 ‘인종’을 빼고 국제관계를 넣어 새 출발을 한 『국제관계저널』

11 미국의 ‘저널’에 실린 최초의 한반도 담론은, 윌리엄 그리피스(William Elliot Griffis, 1843~1928)가 1882년 조미수호통상조약 체결 전인 1881년에 지리학 학술지인 *Journal of the American Geographical Society of New York*, Vol. 13, pp. 125-132에 실은 “Corea, the Hermit Nation(조선, 은둔의 나라)”으로 보인다. 이 글은 <https://www.jstor.org/stable/196456> (accessed: April 10, 2022)에서 볼 수 있다. 한국학 연구에서 거의 인용되지 않고 있는 그리피스의 이 글은 나중에 다시 언급한다.

은 『인종발전저널』의 지령을 계승했다. 발행 주체도, 미국 동부 매사추세츠(Massachusetts)주의 우스터(Worcester)시에 위치한 ‘클라크대학교(Clark University)’로 동일했다. 1887년 3월 자본가 요나스 클라크(Jonas Gilman Clark, 1815~1900)가 설립한 클라크대학교는 미국 최초의 연구 중심 대학 가운데 하나였다.¹²

FA는 앞 두 저널과 달리 대학이 아니라 CFR이 발간한다. 모든 전쟁을 끝내는 전쟁이라고 생각했던 제1차 세계대전이 끝나고 항구적 평화를 모색하는 1919년 5월 파리평화회의(Paris Peace Conference)의 장에서 쇠퇴하는 패권국가 영국과 패권국가로 부상하던 미국의 자유주의적 국제주의 성향의 정책 엘리트들은 비공식적이었지만 두 국가에 분소를 두는 민간 국제기구의 형태로 ‘국제문제연구소(Institute of International Affairs)’ 설립에 동의했다.¹³ 그러나 최초 초국가적 엘리트 연합으로 구상되었던 국제문제연구소는 영국이 1920년 ‘채텀하우스(Chatham House, Royal Institute

12 클라크는 19세기 중반 캘리포니아를 향한 골드러시(gold rush) 기간(1853~1864) 동안 그 지역에서 사업을 한 후 미국 동부로 다시 이주했다. 클라크는 미국 남북전쟁(1861~1865) 초기 북부군의 승리가 불확실한 상황 속에서도 미국 정부 채권에 투자할 정도로 노예제 폐지를 지지한 인물이었다. 클라크대학교보다 먼저 1885년 개교한 스탠퍼드대학교를 설립한 자본가이자 정치인이었던 릴런드 스탠퍼드(Leland Stanford, 1824~1893)는 19세기 중반 준군사조직인 샌프란시스코 자경위원회(San Francisco Committee of Vigilance)에서 함께 활동한 사이였다. Koelsch, W., “A Massachusetts Entrepreneur in Gold Rush California: Jonas Clark and the Economic Foundation of Clark University,” *Historical Journal of Massachusetts*, Vol. 45, No. 1 (Winter, 2017), pp. 76-101.

13 Parmar, I., “Institutes of international affairs: their roles in foreign policy-making, opinion mobilization and unofficial diplomacy,” In D. Stone and A. Denham (Eds.), *Think tank traditions: Policy research and the politics of ideas* (Manchester: Manchester University Press, 2004), p. 23.

of International Affairs)’를 미국이 1921년 CFR을 만드는 방식으로 정리되었고, 두 연구소는 각각 학술지인 『인터내셔널어페어스(International Affairs)』(1922~현재)와 FA를 발간하기 시작했다. 창간사에서 『국제관계저널』의 계승임을 밝히고 있는 FA는 외교정책의 분석과 조성에 집중하는 간행물로, 특히 학술단체에서 간행하는 저널과 달리 정책 지향과 기획력이라는 특징을 가지고 있다.¹⁴ 이 글에서 보고자 하는 한반도의 식민지화와 관련한 담론의 양은 FA에서 다른 지역과 비교하여 상대적으로 적지만, FA의 역사와 특징을 고려할 때,¹⁵ FA가 생산한 한반도 담론과 미국의 대한반도 전략 및 정책과의 연관성은 높다고 가정할 수 있다.

둘째, 한반도 담론이란 무엇인가?

한반도는 장기지속의 지리학적 단위다. 전근대 국가 조선(朝鮮, 1392~1897; 대한제국 1897~1910)은 큰 국가인 중국을 섬기는 사대(事大)를 했지만, 제국 중국의 지리에 편입되지 않았다. 한반도인의 정체성과 제국에 대한 지식은 조선을 한반도라는 지리적 실체에 기반한 국가로 지속하게끔 한 동력이었다.¹⁶ 절반의 섬이란 의미의 반도(半島)는 해양과 대륙을 연결하는 결정적이기에, 중국적 세계질서 속에서 임진왜란(1592~1598)이나 청일전쟁(1894~1895)에서 전쟁터가 되는 비극을 경험하기도 했다.

14 Dunne, M., “Review article: The history and historiography of American diplomacy: principles, traditions and values,” *International Affairs*, Vol. 74, No. 1 (January, 1998), p. 166.

15 Dunne(1998)은, FA의 가장 성공적인 경쟁자인 『외교정책(Foreign Policy)』의 첫 호가 1970~1971년 겨울호였음을 강조했다. FA와 비교할 때, 카네기국제평화재단(Carnegie Endowment for International Peace)에서 발간하는 『외교정책』이 상대적으로 일천한 역사를 가지고 있음을 보여 주려는 의도다. *Ibid.*, p. 166.

16 오드 아르네 베스타 지음, 옥창준 옮김, 『제국과 의로운 민족』 (서울: 너머북스, 2022).

조선은 개항(開港)이라는 방식으로 중국적 세계질서에서 서양이 만든 근대적 국제질서로 이동했다. 한반도가 동북아 국가들과의 관계를 넘어 새로운 국제정치의 세계로 진입한 것이다. 미국과의 조우도 그 가운데 하나였다. 이 글에서는 한반도의 지정학적, 지경학적, 지문화적 또는 지리이념적 위상과 가치에 대한 미국 지식계의 평가를 ‘미국의 한반도 담론’으로 규정한다. 또한 『인종발전저널』과 『국제관계저널』 그리고 FA에 나타난 한반도의 식민화에 대한 평가를 주요 내용으로 다룬다.

2. 세 저널 읽기의 방법: 전략, 담론, 정책의 삼각관계

미국의 맑스주의자(Marxist)는 1921년 설립된 CFR을 몰락하는 패권국가 영국을 대체하는 미국의 패권국가로의 부상을 기획한 ‘민간기구(private organization)’로 읽었다.¹⁷ 경제적 지배계급과 정치적 지배계급이 일치하지 않는 자본주의사회의 종적 특성을 고려하며, 두 지배계급을 매개하는 기구로 CFR를 위치지운 것이다. 초기 CFR 구성원들은, 정치인, 외교관, 법률가, 연구자, 금융자본가, 산업자본가 등으로 다양했다.¹⁸ 『인종발전저널』

17 Shoup, L. H. and Minter, W., *op. cit.*, pp. viii-ix.

18 정치인은 CFR이 초당적(bipartisan) 기구로 만들기 위해, 민주당과 공화당 양당의 인물들로 구성되었다. 대표적 구성원이 공화당의 윌리엄 태프트(William Taft) 행정부(1909~1913)에서 법무장관을 지낸 조지 위커섬(George Wickersham, 1858~1936)과 민주당의 윌슨 행정부(1913~1921)에서 근무했고 1924년 민주당 대통령 후보로 나서기도 했던 존 데이비스(John Williams Davis, 1873~1955)였다. 두 사람 모두 백만장자 법률가 출신이었다. Schulzinger,

의 편집위원회가 미국 전역의 학계 인사들과 저발전국인 한반도와 인도와 필리핀에 있는 미국인들로 구성된 것과는 다른 모습이었다. 제1차 세계대전 이후 국제관계 연구에 대한 관심이 증대하는 추세에서 등장한 CFR은 국제주의의 증진과 미국 외교정책을 조성하는 지배층을 위한 교육의 장이었다.¹⁹

CFR의 공식 설립 이전에 뉴욕에서 CFR의 전신을 이끌던 법률가 출신의 정치인 엘리후 루트(Elihu Root, 1845~1937)는 미국식 제국주의적 정책의 서막을 알렸던 1898년 시작된 미국-스페인 전쟁 기간(1899~1904)에 전쟁 부장관을 지낸 인물이었다. 이 전쟁은 미국이 쿠바를 보호국(protectorate)으로 필리핀을 식민지로 만든 '역사적 전환점'이자 미국 외교의 '비극'의 시작이었다.²⁰ 따라서 『인종발전저널』과 CFR의 출현을 제국주의의 '전형적 의인화(personification)'로 해석하는 것도 무리는 아닌 듯하다.²¹ 미국의 이 제국주의적 전환은, 한반도와 동아시아에서는 1895년경부터 러일전쟁

R., *The Wise Men of Foreign Affairs: The History of the Council on Foreign Relations* (New York: Columbia University Press, 1984), p. 6.

19 Herring, G., *From Colony to Superpower: U.S. Foreign Relations since 1776* (Oxford: Oxford University Press, 2008), p. 441.

20 '역사적 전환점'은 미국 국무부가 출간한 미국사 책에서의 해석이다. Department of State, *Outline of U.S. History* (Washington D.C.: Bureau of International Information Programs, 2005). 이 책 2005년판 저술을 주도한 저자는 알론조 햄비(Alonzo Hamby, 1940~현재) 오하이오대학교(Ohio University) 역사학과 교수였다. '비극'은 미국의 수정주의 역사학자의 표현이다. Williams, W. A., *The Tragedy of American Diplomacy* (New York: A Delta Book, 1978). 1898년 미국과 스페인의 전쟁은 미국인 최초의 해외 십자군전쟁(crusade)으로까지 묘사된다. McDougall, W., *The Constitutional History of U.S. Foreign Policy: 222 Years of Tension in the Twilight Zone* (Philadelphia: FPRI, 2010), pp. 19-20.

21 Shoup, L. H. and Minter, W., *op. cit.*, p. ix.

(1904~1905)기까지의 영국·미국·일본 3국의 반(反)러시아 제국주의 연합의 시대, 1905년경부터 1910년대 말까지의 미국과 일본이 주도하는 제국주의 카르텔의 시대로 나타났다.²²

쿠바와 필리핀을 사실상 미국령으로 하는 제국주의적 정책이 미국 행정부 내의 소수 집단이 주도한 ‘엘리트주의(elitism)’의 산물이라는 지적도 경청할 만하다.²³ 외교정책 결정 과정에서 엘리트주의는 의회와의 협의와 공동토론의 부재를 생산했다. 미국 외교정책의 역사에서 외교정책의 전문성과 비밀성을 이유로 다른 공공정책과 달리 외교정책에 대한 민주적 통제가 이루어지지 않는 것에 대한 비판은 외교정책연구에서 지속적으로 제기된 쟁점이었다.²⁴

CFR의 설립은 외교정책 결정 과정에서의 엘리트주의를 시민사회까지 확대하는 일이었지만, 다른 한편 외교정책과 대중을 매개하는 가교로 『인종발전저널』과 『국제관계저널』을 계승한 FA의 창간은 역설적으로 엘리트주의를 약화시킬 수도 있는 사건이었다. 외교전략과 정책을 ‘생산’하는 소수의 엘리트가 지식과 담론을 시민사회에 ‘유통’하고 ‘소비’하게끔 하는 계기가 만들어진 것이기 때문이다. 맑스주의적 용어를 사용한다면, 『인종발전저널』과 『국제관계저널』의 등장과 CFR의 설립 그리고 FA 창간은 외교전략과 정책에 대한 아래로부터의 동의를 만들어내는 ‘이데올로기적 국가장치(ideological state apparatus)’의 탄생으로 정의할 수도 있다.²⁵ 달리

22 이삼성, “동아시아 제국주의의 시대구분: ‘제국주의 카르텔’로 본 근대 동아시아질서,” 『국제정치논총』 제48권 제3호 (2008), pp. 68-79.

23 Williams, W. A., *op. cit.*, p. 6.

24 Martin, L. *Democratic Commitments* (Princeton: Princeton University Press, 2000).

25 Althusser, L., “Ideology and Ideological State Apparatuses,” in *Lenin and Philosophy*

해석하면, 국가가 국제 문제와 관련하여 지식과 담론의 생산을 통해 특정 자본분파가 아니라, 사실 CFR은 출범 초기 뉴욕의 금융과두제(financial oligarchy)와 연계되어 있기는 했지만,²⁶ 외교정책과 관련하여 관념적 총자본의 이해를 대표하는 역할을 하는 미국적 '지식국가'가 형성되었음을 의미하는 것이기도 하다.²⁷

물론 『인종발전저널』이나 FA는 일반 대중이 아니라 식자층을 위한 잡지로 기획되었다. 최초 FA는, 정부 지도자, 국제적 연계를 가진 기업인, 학자들을 필자와 독자로서 하여, CFR을 세계에 알리고자 했다.²⁸ 대중 독자층(readership)의 FA 소비는 염두에 두지 않았다. 『인종발전저널』의 1910년 창간사는 국제관계에 관심을 가지고 실제로 각종 국제회의와 외교정책 관련 정부위원회에서 활동하던 조지 블레이크슬리(George H. Blakeslee, 1871~1954) 클라크대학교 역사학 교수가 썼다.²⁹ 1922년 9월에 간행된 FA의 창간사는 1908년에 『세계 권력으로서 미국(The United States as a

and Other Essays (New York: Monthly Review Press, 1971).

26 Shoup, L. H. and Minter, W., *op. cit.*, pp. 85-114.

27 19세기 중반 노동통계를 생산하는 지식국가의 탄생은, 최정은, 『지식국가론: 영국, 프랑스, 미국에서의 노동통계 발달의 정치적 의미』 (서울: 삼성출판사, 1992). CFR과 FA의 창간을 자본가계급의 이해의 증진을 위한 도구로만 해석하는 것은 적절하지 않을 수 있다. 왜냐하면 『인종발전저널』과 CFR의 구성원들은 다양한 이념을 담지한 복합체였기 때문이다. 자본주의와 어울릴 것 같지는 않지만 당시에는 자본주의의 발전에 순기능을 했던, 복음주의적 기독교, 사회적-인종적 다윈주의(Darwinism), 남성성의 숭배, 과학주의, 자유주의적 개혁운동 등이 국제관계 연구에 투사되어 있었다. Parmar, I. *op. cit.*, p. 22.

28 Schulzinger, R., *op. cit.*, pp. 7-8.

29 Blakeslee, G. H., "Introduction," *The Journal of Race Development*, Vol. 1, No. 1 (July, 1910), pp. 1-4. 『인종발전저널』의 공동 편집자는 미국 최초의 심리학 박사로서 존스홉킨스대학교(Johns Hopkins University)에서 근무하고 클라크대학교 초대 총장을 지낸 스탠리 홀(G. Stanley Hall)이었다.

World Power)』란 책을 썼던 아치볼트 쿨리지(Archibald Cary Coolidge, 1866~1928) 하버드대학교(Harvard University) 역사학 교수의 몫이었다. 파리평화회의에서 조연을 했던 쿨리지 교수는 FA의 목적을, 국제적 이익(international interest)에 관한 지금의 질문들에 대한 논의를 증진하는 것, 미국과 유럽의 최상의 사유를 표현하는 자연스러운 매개로 복무하는 것이 라 밝혔다.³⁰ 즉 FA는 다양한 생각들의 게재를 통해 ‘여론(public opinion)’을 인도하고자 했다.

즉 CFR의 구성원들은 외교정책 결정 과정에 개입하지만, FA를 통해서 는 외교정책을 위한 재료인 담론들을 만들고 그 정책을 지원하는 여론을 조성하고자 했다.³¹ 여론을 교육하고자 했던 『인종발전저널』의 창간사보다는 진일보한 모습이었다. 19세기 자유주의자들은 여론이 언제나 옳다는 신념을 가지고 있었고, 20세기 초반 확장주의적 외교정책 또는 문호개방정책(Open Door Policy)을 추구하던 미국은 국제세계에서 여론을 물리적 힘으로 호명한 국가였다.³² 영국과 함께 민간 국제기구로 국제문제연구소를 만들지 않고 독립적으로 CFR을 창설하고자 했을 때, 미국 측 협상자가 한 변명도 미국의 여론이었다.³³ 제1차 세계대전에 미국이 참여할 때는 대중의 판단이 항상 옳다는 명분을 세웠지만, 파리평화회의에 따라 미국 주도로 1920년 1월 만들어진 국제연맹(League of Nations)에 미국이 의회의 비

30 Coolidge, A. C., “Editorial Statement,” *Foreign Affairs*, Vol. 1, No. 1 (September, 1922), pp. 1-2.

31 Parmar, I. *op. cit.*, p. 21.

32 Carr, E. H., *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939* (New York: Harper Torchbooks, 1964), pp. 31-36.

33 Schulzinger, R., *op. cit.*, p. 5.

한 사태하에서 무엇을 할지를 상대방에게 말하는 행동의 계획이다.³⁸ 달리 말한다면, 전략은 정치적 목표를 달성하기 위해 협상과 같은 정치적 수단, 폭력을 동원하는 군사적 수단, 비군사적이지만 경제제재와 같은 강압적 수단, 종교를 포함한 이데올로기의 수출과 문화적 수단의 배합을 의미한다. 즉 전략은 이 수단들을 배합하는 방식이다. 『인종발전저널』과 FA는 전략을 담론화하는 글을 싣기도 한다. 역으로 담론을 통해 전략을 제시할 수도 있다.

두 조건은, 국가가 해야 한다고 생각하는 정책의 선행 여부다. 첫째, 외교정책이 이미 실행되고 있는 조건에서 『인종발전저널』과 『국제관계저널』과 FA의 글들은 그 정책을 ‘정당화’하는 담론의 역할을 수행할 수 있다. 기존 정책에 대한 여론의 지지를 동원하는 형태의 글들이다. 둘째, 특정 상대를 대상으로 하는 외교정책이 결정되지 않은 조건에서 『인종발전저널』과 FA의 글들은 만들고자 하는 현실로서의 외교정책을 제시하는 ‘수행적(performative)’ 담론의 역할을 할 수 있다. 기존 정책에 대한 비판도 수행적 담론의 범주에 넣을 수 있다. 셋째, FA의 경우 1945년까지 사실상 한반도 담론의 부재를 보인다. ‘부재의 담론’도 담론의 한 형태임을 인지할 필요가 있다.

38 Binmore, K., *Game Theory: A Very Short Introduction* (Oxford: Oxford University Press, 2007), pp. 36-37.

3. 『인종발전저널』과 『국제관계저널』의 한반도 담론, 1910-1922

3.1. 『인종발전저널』의 한반도 담론

『인종발전저널』의 1910년 7월 창간호에는 존스(한국명 조원시, 趙元時)의 「한반도에서의 개혁의 몇 가지 측면」이 실렸다.³⁹ 이는 미국의 국제관계학 저널에서 생산된 최초의 한반도 담론이었다.⁴⁰ 여기에서는 세 가지 사항이

39 Jones, G. H., "Some Aspects of Reform in Korea," *The Journal of Race Development*, Vol. 1, No. 1 (July, 1910), pp. 18-35.

40 앞서 지적한 것처럼, 미국의 '저널'에 실린 최초의 한반도 담론은 그리피스의 "Corea, the Hermit Nation"(Griffis, W. E., "Corea, the Hermit Nation," *Journal of the American Geographical Society of New York*, Vol. 13 (1881), pp. 125-132)일 듯하다. 타자를 대상으로 하는 지리학이 역사학만큼이나 국제관계학의 형성에 영향을 미쳤음을 생각하게 하는 대목이다. 미국 뉴저지(New Jersey)주의 러터스대학교(Rutgers University)를 나온 그리피스는 19세기 후반 일본에서 과학을 가르치는 교사로 활동했다. 그는 "Corea, the Hermit Nation"에서 한반도 지리는 1876년 일본 전쟁성이 발간한 지도를 참고했다고 적고 있다. 또한 조선(朝鮮)을 직역하여 "아침 신선(Morning Freshness)"이라 썼다. 그리피스는 1882년에 단행본 *Corea: The Hermit Nation* (New York: Charles Scribner's Sons)을 발간했다. 이 책에서 그리피스가 참고한 자료들은 유럽의 한반도 방문자들과 일본의 자료 등이었다. 특히 프랑스 출신 선교사들의 기록인 『한국교회사(Histoire de l'Église de Corée)』(1874)는 주요 참고 자료 가운데 하나였다고 한다. 이영미, "한국 관련 기록의 집대성: 그리피스(William E. Griffis, 1843-1928)와 『은둔의 나라 한국』," 『한국학연구』 제58집 (2020), pp. 41-72. 그리피스는 논문에서와 달리 단행본에서는 조선을 "조용한 아침(Morning Calm)" 또는 "신선한 아침(Fresh Morning)"이라 표현했다(p. 3. 필자가 참고한 판본은 1894년의 것이다). 그리피스는 두 표현을 다룰 당시 조선인들이 스스로의 나라를 부르는 이름을 직역한 것이라고 생각했다. 그리피

주목된다. 첫째, 미국식 국제관계학의 효시가 오리엔탈리즘(orientalism)의 용어인 ‘인종(人種, race)’을 담고 있었던 이유다. 둘째, 한반도 담론의 필자가 미국에서 조선에 파견된 감리교 선교사였다는 점이다. 셋째, 1910년 8월 한일합병조약에 따라 한반도가 공식적으로 일본의 식민지로 전락하기 직전에 발표된 조원시의 글의 제목에는 ‘개척’이라는 용어가 들어가 있었다. 이에 대해 차례로 살펴본다.

첫째, 『인종발전저널』은 창간사에서 “문명의 표준에서 일반적으로 후진적으로 간주되는 인종들과 국가들의 진보와 관련한 문제들을 논의하기 위한 포럼”으로 스스로를 정의했다. 즉, 문명과 야만의 이분법을 통해 서구 문명 가운데 하나인 미국의 학계가 비백인 인종인 야만을 연구 대상으로 설정한 것이, 미국적 국제관계학의 시작이었다. 『인종발전저널』이 설정한 주요 인종과 국가는 인도, 근동(Near East), 아프리카, 극동(Far East)이었다. 한반도가 포함된 극동에서 일본은 야만 취급을 받지 않았다. 일본의 문명은 서구 국가들의 문명과 실제로 동등한 상태라는 것이 미국의 백인 연구자들의 생각이었다. 반면, 중국은 후진국 가운데 가장 선진국이지만 유럽의 12세기 정도인 스크라철학의(scholastic) 시대를 살고 있다고 평가되었다. 한

스는 단행본에서 Corea가 붙어 La Corée의 영어식 표현이고, Corea는 일본에서 고려(高麗, 918~1392)를 Korai로 부른 것에서 파생되었다고 주장했다. 이는 사실 확인이 필요한 부분이다. 조미수호통상조약 체결 직후인 1883년 미국을 방문했던 특별사절단 보빙사(報聘使)의 안내를 맡았던 퍼시벌 로웰(Percival Lowell, 1855~1916)은 『조선, 조용한 아침의 땅(Chosŏn, The Land of the Morning Calm: A Sketch of Korea)』(1885)이라는 책을 썼다. 그 후부터 “조용한 아침의 나라”가 조선에 대한 서양의 별칭으로 굳어졌다. 그리피스는 “Corea, the Hermit Nation”(1881)에서 조선이 임진왜란을 계기로 쇄국정책을 선택해 은둔의 나라가 되었다고 주장했다. 그렇게 일본의 관점을 담은 서양적 시각에서 ‘은둔의 나라’가 한반도를 가리키는 용어로 선택되었다.

반도는 물론 야만 가운데 하나였다.

초기 CFR의 구성원들이 공유했던 생각 가운데 하나가 ‘사회적 다윈주의’였던 것처럼, 비백인 야만 인종을 문명이란 이름의 진보로 이끌기 위한 미국적 지식 생산의 장 가운데 하나가 『인종발전저널』이었다. 즉 『인종발전저널』은 제국주의적 지배를 정당화하기 위해 지식과 담론을 생산하는 역할을 담당했다. 『인종발전저널』의 제목처럼, 20세기 초반 제국주의에 복무하는 지식인들에게 인종은 국가와 동급으로 국제정치의 근본적인 ‘존재론적 단위(unit)’로 인식되었다.⁴¹ 20세기 초반의 국제관계학은 국제법과 역사사회학은 물론 진화생물학과 인종적 인류학에 기초를 두고 있었다. 인종과 국제관계의 관계를 연구하는 학자들은 국제관계학의 기억과 역사에서 망각된 최초의 국제관계학 저널이 『인종발전저널』이고 『인종발전저널』이 FA의 전신이라는 점도 강조한다.⁴² 미국의 초기 한반도 담론은 문명국과 야만국의 관계인 인종관계를 국제관계와 등치하는 지적 분위기 속에서 형성되었다.

둘째, 『인종발전저널』의 탄생은 미국의 ‘이상주의(idealism)의 제국주의’라 불리는 시절과 맞닿아 있었다.⁴³ 미국 윌리엄 매킨리(William McKinley Jr.) 행정부(1897~1901)의 제국주의적 전환으로 불리는 1898년 스페인과의 전쟁을 계기로 미국은 확장주의적 외교정책을 전개했다. 전쟁과 포함외교(砲艦外交)와 같은 군사적 방법이 대외전략에 포함되어 있었지만, 외교

41 Bell, D., “Race and international relations: introduction,” *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 26, No. 1 (2013), p. 1.

42 Vitalis, R., “Noble American Science of Imperial Relations and Its Laws of Race Development,” *Comparative Studies in Society and History* 52-4 (October, 2010), 928-929.

43 이상주의의 제국주의는 Williams, W. A., *op. cit.*, ch. 2의 제목이다.

정책의 주요 목표는 경제적 확장이었다. 19세기 후반 미국의 경제위기는 외교정책의 전환을 야기한 한 계기였다. 1899년 9월 존 헤이(John Hay, 1838~1905) 미국 국무장관이 영국을 주요 수신자로 그리고 러시아, 독일, 일본 등이 언급된 서한의 형식인 ‘문호개방노트(Open Door Note)’는, 당시의 유럽의 제국주의 국가들에게 미국에게도 동아시아 국가인 중국에 대한 동등한 접근권을 제공하라는 내용을 담고 있었다. 세력권(spheres of influence)과 이익권(spheres of interest)을 동의어로 사용하고 있는 이 노트는, 앞서 언급한 것처럼 미국의 제국주의적 전환의 공식적 신호였다. 즉, 미국의 문호개방정책은 식민주의(colonialism)의 이점을 추구하면서 동시에 식민주의의 실천이라는 오명을 피하기 위한 외교적 ‘책략(manuever)’이었다.⁴⁴

미국 외교정책의 전환은, 기독교 문명국인 미국의 ‘이교도 야만인(heathen)’에 대한 선교와 함께 가는 일이었다. 1898년 하와이(Hawaii) 왕국을 미국이 병합하는 시기를 전후로 하여, 특히 18세기부터 미국의 기독교 교회는 하와이 주민들에게 선교활동을 했고, 제국주의적 전환 시기를 앞뒤로 하여 아시아, 특히 문호개방노트의 대상이었던 중국에 대한 선교에 관심을 가지고 있었다. 아시아로 가기 위해 미국 교회는 두 가지 이론적 수정을 거쳐야 했다.⁴⁵ 하나는 과학의 시대에 등장한 진화론과 기독교 교리의 공존 문제였다. 진화론은 기독교 예정설(predestination)의 교리를 입증했다는 것이 답이었다. 다른 하나는 이교도 야만인의 개종을 지렛대로 해서 야만사회 내부의 실천적 개혁을 만들어 내겠다는 논리의 발명이었다.

44 이 평가는 Department of State, *op. cit.*, p. 186.

45 Williams, W. A., *op. cit.*, pp. 60-62.

미국과 한반도의 ‘첫 비극적’ 만남에도 ‘무장한 상선(商船)을 탄 선교사’가 있었다. 1866년 8월 대동강을 거슬러 올라와 통상과 교역을 요구하던 미국인 소유의 무장한 상선 제너럴셔먼호(General Sherman)가 조선인을 공격하자, 조선인은 이 배를 해적선으로 보고 불태웠다. 북조선의 역사서가 첫 “외래침략세력”으로 기록하고 있는 사건이다.⁴⁶ 통역과 한문성경의 전파를 위해 이 상선에 동승했던 영국인 선교사 로버트 토마스(Robert Jermain Thomas, 1839~1866)도 이 비극적 사건으로 순교했다. 1867년 1월과 1868년 4월 제너럴셔먼호 사건을 조사하기 위해 파견된 미국 군함들에도 미국인 선교사가 통역과 한문성경인 ‘마가전복음서(馬可傳福音書)’와 ‘신약전서(新約全書)’의 전달을 목적으로 함께했다.⁴⁷

1882년 4월 조선이 미국과 ‘조미수호통상조약’을 체결한 이후 1884년 미국 장로회의 의료선교사인 호러스 알렌(Horace Allen, 1858~1932)이 조선에 왔고, 1885년 4월 조선에 머물며 선교를 할 목적으로 미국 장로회 선교사 호러스 언더우드(Horace Underwood, 1859~1916)와 감리교 선교사 헨리 아펜젤러(Henry Appenzeller, 1858~1902)가 부활주일에 인천에 도착했다. 미국의 확장주의적 외교정책의 맥락에서 파송된 선교사들이었지만, 일본 유학 중이던 조선인 이수정(李樹庭, 1842~1886)이 조선도 기독교를 받아들여 일본처럼 개화되기를 원하며 미국 교회에 선교사를 보내 주

46 전영률·김창호·강석희, 『조선통사(하)』 (평양: 사회과학출판사, 1987), pp. 6-7.

47 『고종실록』 1868년 3월 26일자에는 황해도 장련(長連)의 오리포(五里浦) 훈학인(訓學人) 임병정(林秉正)과 미국 군함 탑승자 가운데 하선한 사람들의 대화가 기록되어 있다. http://sillok.history.go.kr/id/kza_10503026_003 (검색일: 2022년 3월 20일) 임병정에게 마가복음과 신약성경을 전달한 사람은 미국인 선교사 캘빈 마테어(Calvin Mateer, 1836~1908)였다.

기를 요청한 것도 한몫했다.⁴⁸ 물론 조미수호조약 체결 이후인 1883년 5월 답례 차 파견된 외교사절단인 ‘보빙사(報聘使)’의 정사(正使) 민영익(閔泳翊, 1860~1914)이 워싱턴으로 가는 기차에서 당시 볼티모어(Baltimore)여자 대학의 학장 존 가우처(John Goucher, 1845~1922)를 만난 것이 더 결정적 계기였을 것이다. 가우처는 이후 조선에 선교를 하기 위해 미국 감리교 교단에 선교기금을 보냈다. 언더우드와 아펜젤러는 조선에 오기 위해 1885년 2월 일본에 들렀고, 거기서 이수정을 만나 한글과 조선문화를 배웠다고 한다. 언더우드와 아펜젤러는 이수정이 번역한 한글로 된 마가복음을 가지고 한반도에 들어왔다. 그들은 일본기업 미쓰비시(三菱) 선박회사의 증기선을 타고 부활주일에 제물포항에 내렸다.

1885년 4월 인천항에 도착했지만 서울로 가지 못하고 일본으로 돌아가 6월 인천항에 다시 돌아왔던 아펜젤러는 한반도에 정착한 후 미국 감리교단에 한국에 추가 선교사 파견을 요청했고, 그 결과 1888년 5월 조원시가 한반도에 들어왔다. 조원시는 선교사이면서 한국어에 능통해진 서양인 최초의 한반도학 연구자이자, 동료 선교사가 평가했듯이 ‘학자’였다.⁴⁹ 조원시가 한반도에 들어와 처음 일한 곳은 아펜젤러가 만든 학교 배재학당이었다. 인천과 강화도에서 선교활동을 했던 조원시는 한반도 관련 최초의 영문잡지인 『코리아 리포지터리(The Korean Repository)』(1882~1899)의 출간에

48 이덕주, 『한국 교회 처음 이야기』 (서울: 흥성사, 2006), pp. 38-40.

49 한선현, “초기 한국 선교사 George Heber Jones(조원시)에 관한 연구: 1887-1909년에서의 선교사역과 신학사상을 중심으로,” 『성결교회와 신학』 제2호 (1998), p. 237.

관여했다.⁵⁰ 『코리아 리포지터리』를 계승한 잡지 『코리아 리뷰(The Korea Review)』(1901~1906)에서도 조원시는 주요 필자 가운데 한 명이었다.⁵¹ 1900년에는 최초의 한국어 월간지로 『신학월보(神學月報)』(1900~1910)를 창간하기도 했다. 조원시의 뛰어난 한국어 실력은 1892년 한반도 최초의 찬송가인 『찬미가』의 편찬과 1902년 초학용 교과서라 할 수 있는 『국문독본』의 편찬으로까지 이어졌다.⁵² 1907년에는 한반도를 서양에 소개하는 영문 단행본 *Korea: The Land, People, and Customs*를 출간했다.⁵³ 1902년 한반도인의 하와이로의 노동이민을 주도하기도 했던 선교사 조원시는 1909년 미국으로 영구 귀국했다. 1910년 클라크대학교에서 열린 극동(Far

50 『코리아 리포지터리』의 편집은 중국에서 선교사로 활동하던 프랭클린 올링거(Franklin Olinger, 1845~1919)가 맡았다. 이 잡지에 실린 조원시의 글은 임진왜란을 다룬 “The Japanese Invasion”(1892. 1), 여성문제를 다룬 “The Status of Woman in Korea”(1896. 6), 조선왕조의 역사를 다룬 “Historical Notes on the Reigning Dynasty”(1896. 9), 대원군을 다룬 “The Taiwan Kun”(1898. 7) 등이 있다. 『코리아 리포지터리』의 원문은 <http://anthony.sogang.ac.kr/Repository/>에서 볼 수 있다. 『코리아 리포지터리』에 대한 연구로는 이영미, “영문 잡지 『코리아 리포지터리(The Korean Repository)(1892-1898)의 성격과 의미,” 『한국학연구』 제60집 (2021), 9-35이 있다.

51 『코리아 리뷰』에 실린 신라 시대 설총(薛聰)의 문학을 다룬 “Sul-Ch’ong, Father of Korean Literature”(1901. 3), 한국인의 크리스마스 모습을 다룬 “Christmas among the Koreans”(1902. 2), 조선인의 하와이 이민과 관련된 “Koreans Abroad”(1906. 12) 등이 조원시의 글이었다. 『코리아 리뷰』의 원문은 <http://anthony.sogang.ac.kr/KoreaReview/>에서 볼 수 있다. 이 잡지에 대한 연구로는 이영미, “영문 잡지 『코리아 리뷰(The Korea Review)』(1901-1906) 연구,” 『역사민속학』 제60호 (2021), pp. 135-162가 있다.

52 허재영, “조 해버 존스(Goe. Haber Jones, 조원시) 『국문독본』의 내용과 텍스트 출처 연구,” 『인문과학연구』 제47집 (2015), pp. 273-295. 영문과 국문이 담긴 재출간본은 조 해버 존스 지음, 허재영 옮김, 『국문독본』 (서울: 경진, 2016).

53 1907년 110쪽 분량으로 뉴욕 소재 Eaton and Mains 출판사에서 출간된 이 책은 2017년 Forgotten Books에 의해 재출간되었다.

East)에 관한 회의에서의 연설이 『인종발전저널』의 창간호에 실린 것이다.

셋째, 조원시의 글 「한반도에서의 개혁의 몇 가지 측면」(이하, 「한반도 개혁」)의 주요 내용을 살펴본다. 「한반도 개혁」은 한반도가 일본의 식민지로 병합된 이후에 발표된 글이다. 따라서 한반도가 일본의 정당한 식민지임을 전제로 일본이 한반도에서 한 이른바 ‘개혁’ 조치를 살펴보고 있다.

「한반도 개혁」은 서두를 일본이 한반도를 식민지화한 직후 수행한 경찰, 무역, 통화, 은행, 산업 등에서의 개혁조치로 시작하고 있다. 경찰력의 조직화를 「한반도 개혁」은 소유의 보호 및 평화와 질서의 유지로 해석한다. 무역에서의 변화로는 토착기업과 일본, 미국, 유럽 자본과의 협력으로 한국 쌀이 런던시장으로 가는 길이 열리고 있고, 한반도의 농산제품, 장식 돛자리, 남성 모자 등이 미국으로 수출되고 있음을 언급한다. 금 본위 통화제도의 도입도 주목의 대상이다. 고속도로와 철도의 건설도 일본의 기여로 정리된다. 토지, 인구, 자원에 대한 조사사업도 개혁의 하나로 언급하면서, 이전에는 어느 누구도 그에 대한 지식을 가지고 있지 못했음도 강조한다.

다음으로 이 개혁조치들이 한반도에서 새로운 주제가 아님을 지적하면서, 한반도에서 진행된 근대적 개혁의 역사를 다음과 같이 시기 구분하고 있다. ① 첫 번째 조선 자체의 개혁 시기(1876~1884), ② 중국에 의한 개혁 시기(1884~1894), ③ 첫 번째 일본에 의한 개혁 시기(1894~1896), ④ 러시아에 의한 개혁 시기(1896~1897), ⑤ 두 번째 조선 자체의 개혁 시기(1897~1905), ⑥ 일본의 보호국 시기이다. 1876년은 조선의 개항을 주요 내용으로 하는 최초의 근대적 통상조약인 조일수호조규를 일본과 체결한 해다. 1884년은 「한반도 개혁」에서 급진세력으로 분류했던 김옥균(金玉均, 1851~1894)이 주도한 쿠데타인 갑신정변이 실패한 해다. 1894년은 한반도에서 벌어진 청일전쟁에서 중국이 패하면서 한반도를 둘러싼 중국적 세

계질서가 종언을 고한 해다. 1896~1897년의 기간은 고종이 거처를 러시아 공관으로 옮긴 이른바 아관파천(俄館播遷)의 시기다. 1905년은 을사조약이 체결된 해로 조선이 일본의 식민지로 전락하기 시작한 시점이다.

「한반도 개혁」의 이 시기 구분은 조선의 자생적 발전과 외세에 의한 개혁의 장단을 평가하기 위해 도입되었다. 『인종발전저널』의 창간사에서 지적하는 것처럼, 당시 미국의 엘리트들은 한반도와 같은 후진국들이 외세에 의해 영구히 통치되어야 하는가 아니면 그들 스스로 발전할 수 있게 남겨져야 하는가를 둘러싸고 논쟁을 벌이고 있었다.⁵⁴ 식민지 경험을 했지만 이후 탈식민적(post-colonial) 패권국가로 부상하던 미국은 조선과의 외교적 관계를 중재했던 청나라와 조미수호조약에 조선이 청의 종속국인 속방(屬邦)임을 명기하자는 주장을 거부했었다.⁵⁵ 조선과 국제법적으로 대등한 관계로 조약을 체결하겠다는 것이 미국의 명분이었다. 그러나 1905년 7월 가쓰라 다로(桂太郎, 1848~1913) 일본 내각총리대신과 윌리엄 태프트(William Taft, 1857~1913) 미국 전쟁부장관이 만난 도쿄 회동에서 미국과 일본은 각각 필리핀과 조선에 대한 지배권을 교환하는 각서(memorandum)를 교환했다.⁵⁶ 가쓰라가 타이완 총독을, 태프트가 필리핀 총독을 역임했다는 사

54 Blakeslee, G. H., "Introduction," *op. cit.*, p. 2.

55 최덕규, "미국해군제독 슈펠트와 조미수교(朝美修交): 동아시아 국제관계를 중심으로(1880-1882)," 『군사』 제115호 (2020), pp. 167-213.

56 박건영, 『조선이 한국에게 보내는 편지: 한반도의 국제정치』 (서울: 사회평론아카데미, 2021), pp. 220-223.

실을 상기하게끔 하는 사건이었다.⁵⁷

1905년 러일전쟁에서 일본의 승리는 일본을 서구 국가들과 동급에 위치하게 한 사건이었다. 1919년 영국에서 미국의 외교협회와 나란히 설립된 국제문제연구소의 구성원이자 웨일스대학교(University of Wales)에서 최초로 국제정치학 교수가 된 앨프리드 짐먼(Alfred Zimmern, 1879~1957)은 1926년 미국 뉴욕에 위치한 컬럼비아대학교(Columbia University)의 강의에서, 1905년 러일전쟁을 회고하며 당시 옥스퍼드대학교(University of Oxford) 고대사 강의실에서 그리스 역사를 제쳐 두고 일본의 승리를 백인에 대한 ‘비백인(non-white people)’의 승리라는 역사적 사건으로 묘사한 것을 회고할 정도였다.⁵⁸ 「한반도 개혁」은 미국의 대동아시아 전략에서 동아시아 유일의 문명국가 일본에게 한반도 지배권을 허락하는 것을 주요 내용으로 하는 대한반도 정책을 국제관계학 저널을 통해 정당화하는 담론이었다. 특히 조선의 자생적 근대로의 길을 가로막은 변수로 「한반도 개혁」은 조선 내부의 수구파와 개혁파의 “분파투쟁(factional strife)”을 지목한다. 조선의 지배계급의 지도력 부재야말로 일본에 의해 부과된 근대적 개혁을 정당화하는 명분이었다. 이 분파투쟁은 결국 일본이 한반도에서 ‘책임 있

57 『인종발전저널』 창간호에는 1909년 9월 클라크 대학이 주최한 극동에 관한 회의에서 발표된 식민지 필리핀에 대한 미국의 정책을 담은 글도 같이 실려 있다. Shuster, W. M., “Our Philippine Policies and Their Results,” *The Journal of Race Development*, Vol. 1, No. 1 (July, 1910), pp. 58-74. 슈스터(1877~1960)는 쿠바, 필리핀, 이란에서 근무한 경력을 가진 변호사 겸 출판인이었다. 더불어 「The Philippine Civil Service», “The Philippine and Recent Tariff Legislation」 등의 글이 실렸다. 다른 저발전 국가는 중국과 인도였다.

58 Zimmern, A., *The Third British Empire: Being a Course of Lectures Delivered at Columbia University New York* (London: Humphrey Milford, 1926), p. 82. 인종과 국제관계를 다루는 Bell, D., *op. cit.*이 인용하고 있는 구절이기도 하다.

는 안내자가 되면서 종식되었다는 것이 「한반도 개혁」의 논리였다.

그 안내자는, 1909년 양반 출신 의병운동가이자 가톨릭 교도였던 안중근(安重根) 의사가 중국의 하얼빈에서 저격한 일본의 정치인으로 총리대신을 역임했고 조선총독부 총독을 지낸 이토 히로부미(伊藤博文, 1841~1909)였다. 조원시는 한반도에서 항구적 개혁을 위한 근대정부의 원칙을 도입한 공을 이토(Prince Ito)에게 돌리고 있다. 『인종발전저널』 1910년 2호에 실린 「한반도에서 경제적 및 사회적 변화」(이하, 「한반도 변화」)의 저자는 예일대학교(Yale University)에서 철학과 심리학을 가르치며 이토가 1901년 예일대학교 명예 법학박사를 받는 데 기여한 조지 래드(George Trumbull Ladd, 1842~1921)였다.⁵⁹ 신학과 법학을 공부했던 래드는 19세기 후반 일본에서 이토 내각의 외교자문을 하면서 동시에 일본의 대학에서 강의를 한 경험을 가지고 있었다. 1906년 8월 예일대학교를 떠나 세 번째로 일본을 방문했을 때 래드는 이토에게 한반도 방문을 권유받았고, 1907년 3월 조선총독의 비공식적 자문 역할을 위해 한반도에 도착했다. 그러나 래드에게는 더 이상 한반도가 그리피스가 묘사한 “은둔의 나라”가 아니었다. 래드는 한반도를 방문하고 도쿄로 돌아간 후 이토가 한반도에서 추진한 개혁이 “좋은 결실”을 맺을 것이라고 말한 바 있다.⁶⁰ 한반도 답사를 토대로 래드가 1908년 출간한 책이 『이토 후작과 함께 한반도에서』였다.⁶¹ 이 책의 서문에서

59 Ladd, G., “Economic and Social Changes in Korea,” *The Journal of Race Development*, Vol. 1, No. 2 (October, 1910), pp. 248-253.

60 “Sees Hope For Korea. Prof. Ladd Expects the Efforts of Japan Will Bear Good Fruit,” *The New York Times*, June 2, 1907, p. Special2.

61 Ladd, G., *In Korea with Marquis Ito* (New York: Charles Scribner’s Sons, 1908). 이 책의 15쪽에는 래드를 한반도로 초청하는 이토와의 대화가 있다. 이토가 “나는 나의 땅 한반

래드는 조원시와 대화한 내용과 그의 저작에 도움을 받았음을 밝혔다.

래드에게 이토는 ‘평화적 정책’을 상징하는 정치인이었다.⁶² 래드는 이토가 추구하는 일본의 보호국 한반도의 평화적 발전 계획에 공감하고 있었다. 따라서 「한반도 변화」의 기술도 이 틀을 벗어나지 않았다. 래드는 당시 한반도의 경제적 및 사회적 조건을 다른 문명국가와 비교한다면 낮은 단계의 발전이지만, 일본의 보호국 상태가 되면서 고무적인 진화가 이루어졌음을 지적한다. 우선적으로 공공질서, 경찰의 보호, 사법행정의 향상이 강조된다. 강력 범죄의 감소, 부랑아의 고용, 위생의 향상, 사법정의의 실현 등등이 사례로 제시된다. 다음으로 나라의 자원이 성공적으로 개발되고 있음에 주목한다. 그 과정에서 이해 당사자들의 공정감의 배양도 언급한다. 농업, 임업, 광업, 수산업 등에서 발전이 그 사례들이다. 저축과 인구의 증가도 일본의 보호국 상태에서의 진화의 사례로 제시된다.

「한반도 사회」의 후반부 말미에는 당시의 시각에서 미국의 친일(親日) 지식인의 한반도의 미래를 담론화하는 모습이 발견된다. 첫째, 일본의 한반도 식민지화에 대한 조선인의 저항에 대한 조언이다. 반일감정을 완화하기 위해서는 평민(common people)의 복지를 최우선으로 고려해야 한다는 주문이었다. 이토의 뜻이 바로 그것이라는 주장과 함께였다. 그리고 조선에서 평민의 주적은 양반이고, 양반계급에서 안중근과 같은 애국적 암살자들이 나오기 때문에, 완벽한 통제를 하지 못하면 이른바 개혁을 하지 못할 것이

도에서 당신을 보기를 기대하고 있다”고 말하자 래드는 “농담처럼 한반도에 가는 것이 안전할까”를 물었다. 래드는 이토의 보호국에 러시아의 침공이 있을 것을 약간은 두려워하고 있었다. 그러자 이토는 자신이 래드를 보호할 것이라 말하며, 자신의 칼을 가리키며 자신이 반(半) 무인이라고 말했다고 한다.

62 Ladd, *Ibid.*, pp. 15, 23.

라는 논리였다. 둘째, 『인종발전저널』이라는 이름처럼, 한반도와 일본의 인종을 비교한다. 한반도인과 일본인은 인종적으로 비슷하다는 것이 「한반도 변화」의 주장이었다. 두 인종이 차이를 보이게 된 이유는 일본이 서양과 유사한 봉건제를 오랜 기간 유지했고, 다른 한편 중국이 조선에 해로운 영향을 미쳤기 때문이라 보고 있다. 그는 「한반도 변화」에서 제국주의 국가와 식민지 관계에서 볼 때, 일본과 한반도의 관계가 꽤 독특한 사례라고 주장했다. 그러면서 조선과 일본은 미국과 필리핀의 관계와는 비견할 수 없을 만큼 인종적 유사성이 크기 때문에, 50여 년의 시간이 지나면 누가 일본인이고 누가 한반도인인지를 구분할 수 없을 것이라는 결론을 내렸다.

1915년 10월의 『인종발전저널』에 래드는 다시금 「동양에서의 일본: 1부 한반도」(이하, 「동양의 일본」)를 썼다.⁶³ 필자 소개에는 예일대학교 교수이며 『이토 후작과 함께 한반도에서』의 저자라는 내용이 적혀 있다. 글의 서두에서 만주를 둘러싸고 미국과 일본의 관계가 악화되고 있음을 지적하며, 그 근원에는 미국인이 “백인”과 “황인”의 평등을 인정하지 않음에 있음을 인용했다. 이어, 이토의 암살이 한반도에 거주하는 미국인의 행태에, 그리고 그들이 영향을 주거나 통제하는 언론에, 대체로 책임이 있다는 견해를 밝혔다. 개인들의 적대감보다는 종교적 “가르침” 탓에 반일운동이 발생한다는 논리였다. 이후 미국의 지식인들이 한반도를 언급할 때 즐겨 사용하는 표현인 “한반도 문제(Korean questions)”도 이러한 맥락에서 등장한다.

래드는 한반도 평민들을 개혁하고 고양하려는 이토의 계획을 무산시킨 원인을 사악한 미국적 영향력에서 찾고자 했다. 래드에게 이토는 한반도 평

63 Ladd, G. “Japan in the Orient: Part One: Korea,” *The Journal of Race Development*, Vol. 6, No. 2 (October, 1915), pp. 113-144.

민들에게 비극적 삶을 안겨 주는 황제를 포함한 양반계급에 맞선 일본의 정치인이었다. 래드는 이토와 사적 대화를 통해 이토가 한반도의 공식적 병합에 반대했고, 한반도 평민의 복지의 증진을 위해 헌신했다고 확신하고 있었다. 그러나 1909년 이토의 죽음으로 일본이 한반도를 완전히 병합하는 선택을 하게 되었다는 것이다. 래드의 이토를 위한 변명은, “인종발전”의 맥락에 기초했다. 강한 국가는 약한 국가에 의해 야망과 탐욕이 들끓거나, 그의 이익이 방해되고 그의 발전이 억제되거나, 그의 안전이 위태롭게 되는 것을 발견한다는 것이 래드의 주장이었다. 따라서 강한 국가는 약한 국가의 문제에 간섭하게 되고, 결국 부분적 통제에서 완전한 병합으로 이어져 약한 국가를 보호국 상태에 두게 된다는 것이다. 이 인종발전의 경로는 강한 국가의 이익은 물론 보다 중요하게는 약한 국가의 이익에도 지속적 효과를 분명히 할 때 정당화될 수 있다는 것이 래드의 결론이었다.

래드는 1918년 4월 호 『인종발전저널』에 「최근 한반도의 발전」이라는 글을 또 게재한다.⁶⁴ 한반도 문제와 관련하여 래드는 빈번한 기고가였다. 이 글도 이토와 나누었던 대화를 회상하는 것으로 시작한다. 이토가 한반도를 식민지화하는 하는 것에 반대했다는 이야기를 다시 언급한다. 그리고 이토가 조선의 평민을 위한 개혁을 함에 있어 같은 일을 다른 방식으로 하고 있는 선교사들에 대해 비판적인 목소리를 내는 장면도 나온다. 「최근 한반도의 발전」의 주요 내용은, 한반도 병합 이후의 발전에 대한 조선총독부의 연례보고서다. 래드는 조선 인구의 증가는 일본인이 한반도를 침수시킬 것이라는 공포에 대한 완전한 반박으로 읽었다. 일본의 보조금 제공으로 식민

64 Ladd, G. “The Development of Korea in Most Recent Times,” *The Journal of Race Development*, Vol. 8, No. 4 (April, 1918), pp. 431-438.

지 조선의 재정 안정성이 높아졌다는 주장도 했다. 수출의 증가로 무역수지가 개선되었다는 점도 병합의 효과로 제시했다. 한반도인의 법적 지위가 일본인과 같아졌다는 주장까지도 제기했다. 일본어의 순조로운 확산도 긍정적으로 평가했다. “두 인종” 사이의 공무원 분포에서도 일본인이 다수이지만 점진적으로 조선인의 숫자가 증가하고 있다는 통계도 제시했다. 결론은, 이토는 원하지 않았지만 일본의 한반도 병합의 결과가 세계에 내놓을 수 있는 “자애로운 동화(benevolent assimilation)”의 주목할 만한 전형이라는 것이었다.⁶⁵

래드의 글들에서 확인할 수 있는 것처럼, 미국은 한반도를 일본의 시각에서 보고자 했다.⁶⁶ 달리 표현하면, 한반도는 미국의 관심 대상이 아니었다. 1910~1919년까지의 시기를 다루고 있는 미국 외교정책의 역사서에도 한반도는 거의 등장하지 않는다.⁶⁷ 당시 미국 학계에서 세계적 수준에서 미

65 『국제관계저널』 1919년 7월 호에는 조선총독부의 연례보고서에 대한 서평이 실렸다. 서평자는 일본의 영향력이 가장 컸던 분야로 일본식 교육제도의 도입을 꼽고 있다. 래드와 달리 서평자는 일본이 한반도에 의심할 여지없이 혜택을 주었지만 그것이 성공적이었는지의 여부는 조선총독부 자료보다는 다른 자료를 통해 결정되어야 한다는 자세를 보였다. C. E. S., “Annual Report on Reforms and Progress in Chosen (Korea) (1916-1917). Compiled by Government-General of Chosen. Keijo (Seoul), July 1918,” *The Journal of International Relations* 10-1 (July, 1919), pp. 126-127.

66 이 글에서 본격적으로 다루지는 않지만, 『인종발전저널』 1918년 7월 호에는 ‘한국불교’에 관한 글이 실렸다. 한반도의 역사를 삼국시대, 고려, 이조의 세 시대로 나누고 불교의 영향을 탐색한 글이었다. 결론 부분에서는 한국불교가 일본의 식민통치에 협력하느냐 아니면 저항하느냐에 따라 한반도의 미래와 관련하여 의미를 지닐 것으로 보고 있다. 이 글도 일본과의 관련 속에서 형성된 한반도 담론이라고 할 수 있다. Starr, F., “Korean Buddhism,” *The Journal of Race Development* 9-1 (July, 1918), pp. 71-84.

67 대표적으로 Department of State, *Outline of U.S. History*와 Williams, *The Tragedy of American Diplomacy*에 이 시기의 한반도는 없다.

국의 지도력을 제고해야 한다는 제안을 할 때도 그 범위는 ‘기독교 문명권 (civilization of Christendom)’이었다.⁶⁸ 심지어 극동(Far East)을 주제로 한 『인종발전저널』에 실린 글에서도, 필자는 일본, 중국, 필리핀에 주목했다.⁶⁹ 중국, 일본, 러시아 가운데 어느 국가가 한반도에 대한 통제권을 가질 것인가를 논의할 때, 한반도가 등장하는 정도였다.⁷⁰ 미국이 한반도를 발견하고 무력으로 개항을 시도했지만 조선과 근대적 조약을 체결할 때 중국이 중개인이 될 수밖에 없었던 것처럼, 미국은 강대국과 인접국이 한반도에 대한 통제권을 가지기 위해 경쟁하는 상황에서 한반도를 자신의 영향권과 이익권하에 둘 수 없었다.⁷¹ 미국의 국제관계 담론의 한 대상인 극동에 한반도가 포함되지 않았던 이유다.

3.2. 『국제관계저널』의 한반도 담론

『인종발전저널』에서 1919년 7월 『국제관계저널』로 이행하면서, 후진 인종에 대한 글은 줄어들고 국제관계와 평화 그리고 외교정책에 대한 담론이

68 『인종발전저널』 1915년 10월 호에 실린, Angel, N. *America and the New World-State* (New York: Putnam's, 1915)에 대한 서평의 주장이다.

69 Rev. Reid, G., "Cooperation of Peoples of the Far East," *The Journal of Race Development*, Vol. 9, No. 2 (October, 1918), pp. 189-197.

70 Treat, P., "The Foundations of American Policy in the Far East," *The Journal of Race Development*, Vol. 9, No. 2 (October, 1918), pp. 198-209.

71 Herring, G. *op. cit.*, pp. 286-287.

증가했다.⁷² 미국이 자유주의적 국제주의의 이념을 토대로 제1차 세계대전(1914~1918)에 참여한 이후의 변화로 추정된다. 예를 들어, 『국제관계저널』의 첫 호에 실린 글 가운데, 멕시코와 카리브해 국가들에 대한 지역 연구를 제외하고 유일한 외교정책 일반과 관련된 담론인 “외교정책에서의 상식(Common Sense)”은, 현명한(intelligent) 외교정책을 위해 이성적으로 사고하여 행정부와 인민 모두에게 좋은 결정을 할 수 있는 능력인 상식에 주목한다.⁷³ 외교정책에 대한 여론이 무책임한 정치인이나 감정적인 언론에 의해 혼동에 빠지지 않기 위해서도 상식이 필요하다는 주장이다.

다른 한편 두 서평도 『국제관계저널』의 출발선에서 주목의 대상이다. 하나는, 1919년 7월 호에 실린, 예일대학교 역사학과 소속인 막스 패런드(Max Farrand, 1869~1945)의 책, 『식민지에서 세계 권력으로서의 미국의 발전(The Development of the United States from Colonies to a World

72 『인종발전저널』에 실린 평화 관련 담론들은 Hankins, F. H., “Is a Permanent Peace Possible,” *The Journal of Race Development*, Vol. 8, No. 4 (April, 1918), pp. 471-490; Blakeslee, G. “Will Democracy Alone Make the World Safe,” *The Journal of Race Development*, Vol. 8, No. 4 (April, 1918), pp. 491-505. 『인종발전저널』 1918년 4월 호에는, 철학자이자 평화운동가인 버트런드 러셀(Bertrand Russell)의 책 *Political Ideals*(1917)와 맑스주의자인 레프 트로츠키(Leon Trotzky)의 책 *The Bolsheviks and World Peace*(1918)의 서평도 실려 있다. 1919년 1월 호 『인종발전저널』에는 「고립에서 지도력으로」란 제목을 단 미국 외교정책에 관한 짧은 서평도 실렸다. Shieber, C. “From Isolation to Leadership. A Review of American Foreign Policy by John Holladay Latané,” *The Journal of Race Development*, Vol. 9, No. 3 (January, 1919), pp. 316-317. 1919년 4월 호에 편집자인 블레이크슬리가 쓴 먼로독트린과 국제연맹에 대한 글도 미국 외교정책에 관한 담론으로 읽힌다. Blakeslee, G. “The Monroe Doctrine and the Proposed Constitution of the League of Nations,” *The Journal of Race Development*, Vol. 9, No. 3 (April, 1919), pp. 420-428.

73 Borchard, E. M., “Common Sense in Foreign Policy,” *The Journal of International Relations*, Vol. 11, No. 1 (July, 1920), pp. 27-44.

Power)』(1918)에 대한 짧은 서평이다.⁷⁴ 미국 외교정책의 역사에서 미국이 1차 세계대전에 참여하기 전 단계가 미국-스페인 전쟁이었고, 그 전쟁 이후로 미국이 세계 권력으로 부상했다는 것이 주요 내용이였다. 또 다른 주목의 대상은 1919년 7월 호에 실린 사회주의정당 활동가였던 정치저술가 존 스파고(John Spargo, 1876~1966)의 책 『볼셰비즘(Bolshevism: The Enemy of Political and Industrial Democracy)』(1919)에 대한 짧은 서평이다. 『볼셰비즘』의 부제에서 볼 수 있듯이, 저자는 신생 소련의 볼셰비즘을 미국의 ‘적’으로 규정했다. 미국에서 볼셰비즘에 우호적인 시민들의 대다수가 평화주의자(pacifists)이고 완전한 군축을 지지하지만, 볼셰비즘은 전쟁을 통해 세계를 사회주의화하려 한다는 것이 서평에 담긴 내용들 가운데 하나였다. 이 두 서평은 『국제관계저널』이 부상하는 패권국가 미국의 외교전략과 정책에 관한 담론의 생산기지가 될 수 있음을 예시하는 것이었다.

『인종발전저널』과 달리 국제관계와 외교정책에 초점을 맞춘 『국제관계저널』에서 한반도 담론은 사실상 실종된 상태였다. 세계의 각 권역별 국가들의 소식을 정기적으로 알리는 『국제관계저널』의 새 시도인 “국제노트”에서도 극동에서는 중국과 일본만 언급된다.⁷⁵ 유일한 글이 『국제관계저널』 1920년 1월 호에 실린 호머 헐버트(Homer Bazaleel Hulbert,

74 이 책에 대한 서평은, *American Political Science Review*, Vol. 19, No. 1 (February, 1919) 에도 실렸다.

75 예를 들어, “International Notes,” *The Journal of International Relations*, Vol. 11, No. 1 (July, 1920), pp. 120-154.

1863~1949)의 「한반도의 일본」이었다.⁷⁶ 『인종발전저널』에 실린 조원시나 래드의 글과 달리 「한반도의 일본」은 기독교도의 시각에서 반일(反日)과 한반도의 민족자결(national self-determination)을 요구하는 수행적 담론이었다.

1886년 7월 감리교 선교사로 한반도 땅을 밟은 험버트는 조선 최초의 근대식 공립학교인 육영공원(育英公院, 1886~1894)과 사립 배재학당과 경기고등학교의 전신인 관립중학교 등에서 교사생활을 했다. 험버트는 한반도에 와서 한글을 배우기 시작했음에도, 3년여가 지난 1889년 육영공원에서 사용하는 최초의 순한글로 쓰인 세계지리 교과서로, 선비와 백성이 반드시 알아야 할 지식이라는 의미를 가진 『소민필지(士民必知)』를 저술할 정도로 탁월한 한글 실력을 키운 인물이었다.⁷⁷ 1896년에는 한글 문장에 구두점과 띄어쓰기가 필요하다는 영문 글을 『코리안 리포지터리』에 발표하기도 했다.⁷⁸ 험버트는 “조선은 진정한 알파벳을 가지고 있으며, 각각의 분명한 소리는 고유한 문자로 표현된다.”는 말로 시작하는 기고문, 「조선어(The Korean Language)」를 1898년 『뉴욕트리뷴(New York Tribune)』에 게재

76 Hulbert, H., “Japan in Korea,” *The Journal of International Relations*, Vol. 10, No. 3 (January, 1920), pp. 270-277.

77 『소민필지』의 원문은 https://hangeul.go.kr/bbs/publicBbsView.do?bbs_id=4&bbs_no=96&curr_menu_cd=0105050000#none. 『소민필지』에 대한 연구로는, 허재영, “『소민필지(士民必知)』에 나타난 어문 의식과 근대 지식의 변화,” 『한국언어문학』 제109집 (2019), pp. 61-90. 『소민필지』는 1895년 지배계급의 언어인 ‘한문’으로 번역되었다. 험버트가 『소민필지』의 서문에서 중국의 한자로 책을 쓰면 모든 사람이 널리 쉽게 볼 수 없다는 지적을 했음에도 한역(漢譯)이 이루어진 것이다. 당시의 지배계급은 한역본 『소민必知』를 통해 언어, 지식, 권력을 공고히하고자 했다. 최보영, “『사민필지』의 간행·漢譯과 근대 지식의 변용,” 『역사와 세계』 제 57호 (2020), pp. 181-206.

78 Hulbert, H., “Commas or Spacing,” *Korean Repository* 1 (1896), p. 39.

하기도 했다. 서양언론에 한글의 모음이 원래의 모습으로 소개된 첫 사례였다. 헐버트는 한글의 체계를 국제사회에 소개한 한글 연구자였다. 또한 『인종발전저널』에 글을 썼던 조원시가 주요 필자로 참여했던, 조선을 소개하는 영문 잡지 『코리아 리뷰』의 편집인이기도 했다. 그리고 1906년 『대한제국 멸망사(The Passing of Korea)』라는 제목의 영문서와 관립중학교 제자 오성근과 함께 편찬한 단군조선부터 고려까지의 순한글 한반도 역사책인 『대한역사』(1908)를 출간한 저술가이기도 했다.⁷⁹

다른 한편, 헐버트는 조선의 탈식민을 위해 활동한 독립운동가였다. 헐버트는 1896년 4월부터 발행된 『독립신문』을 자신이 주도적 역할을 한 삼문출판사에 출판했다. 1905년 11월 일본의 이토 히로부미가 대한제국의 외교권을 박탈하는 을사조약을 강제하자 헐버트는 같은 해 12월 을사조약은 무효라는 대한제국 광무황제(光武皇帝, 재임 1897~1907) 즉 조선의 고종(高宗)의 전문(cablegram)을 시어도어 루스벨트(Theodore Roosevelt, 재임 1901~1909) 미국 대통령에게 전달하기 위해 특사(special messenger)의 자격으로 워싱턴에 갔다. 『뉴욕타임스(The New York Times)』 1905년 12월 13일자와 12월 14일자에는 헐버트와 관련된 기사가 나온다.⁸⁰ 헐버트

79 『대한제국 멸망사』는 대한제국의 황제와 인민에게 바치는 헌사가 담겼다. “비방이 극에 달하고 정의가 빛을 잃은 이때 나의 큰 존경의 표시와 변함없는 충성의 맹서로서 대한제국 황제 폐하에게 그리고 지금은 옛 한반도가 새로운 한반도에게 자리를 내주는 모습을 목격하고 있으나 민족정기가 어둠에서 깨어나게 되면 잠이란 죽음의 이미지이기는 하지만 죽음 그 자체는 아니라는 것을 증명하게 될 대한제국 인민에게 바친다.” 영문 헌사의 번역은 필자의 수정이다. 호머 헐버트 지음, 신복룡 옮김, 『대한제국멸망사』 (서울: 집문당, 2019).

80 “Korea Repudiates Treaty: Emperor Wires to Mr. Hulbert that Japan Obtained It by Force,” *The New York Times*, December 12, 1905, p. 18. “Appeals to the Public for Emperor of Korea: Envoys Complain that Roosevelt Won’t Restrain Japan,” *The New*

는 강제로 체결된 을사조약은 무효라는 전문을 미국 대통령에게 직접 전달하려 했으나 국무부를 통하라는 말을 듣고 당시 국무장관이자 후일 CFR 구성원이 되는 루트를 만나기 위해 이틀 동안을 기다리는 수모를 당했다. 결국 루트를 만났을 때 헐버트는 을사조약에 대해 미국 정부는 어떤 행동도 취할 수 없다는 말을 들었다. 헐버트는 1884년 체결된 조미수호통상조약 제1관에 의거하여 조선이 일본으로부터 부당한 침탈을 받았기 때문에 미국이 즉각 개입하여 거중조정(居中調整)을 행사하도록 요구한 것이었다.⁸¹ 그러나 미국은 중국의 만주 지역과 한반도에 대한 지배권을 둘러싸고 러시아와 일본의 전쟁이 진행되는 와중인 1905년 7월 가쓰라와 태프트의 각서를 통해 한반도에 대한 일본의 지배권을 인정한 바 있었다.

헐버트는 고종이 러시아의 비밀초청으로 을사조약의 불법성을 알리기 위해 네덜란드 헤이그(Hague)에서 개최된 1907년 6~7월 만국평화회의에 특사를 파견할 때도 관여했다. 이상설(李相勳, 1870~1917), 이준(李儁, 1859~1907), 이위중(李瑋鍾, 1887~미상)의 세 특사와 함께한 조력자로서 헐버트는 사실상의 네 번째 특사였다. 하지만 대한제국 대표단은 만국평화회의에 공식 참여를 거부당했다. 헤이그에서 뉴욕으로 돌아간 헐버트는 1907년 7월 22일자로 간행된 『뉴욕타임스』와의 인터뷰에서, “이제 조선인들은 외부로부터의 도움을 구하는 것을 멈출 때”라고 주장하며, “위대한 민

York Times, December 14, 1905, p. 10.

81 조미수호통상조약은 원문이 한문으로 되어 있다. 제13관에서 미국도 한문을 사용하지만 영문을 사용할 경우 반드시 한문으로 주석을 하도록 되어 있었다. 당시 미국은 ‘아메리카합중국(亞美理駕合衆國)’ 또는 미국(美國)으로 불렸다. 조미수호통상조약의 원문은, http://contents.history.go.kr/front/hm/view.do?treeId=010701&tabId=03&levelId=hm_115_0060 (검색일: 2022년 4월 10일).

족 붕기”가 있을 것이라고 예고했다.⁸² 헤이그에 특사를 파견했다는 이유로 고종의 강제 퇴위가 이루어지자 결국 일본은 한반도를 병합할 것이라는 언급도 했다.

헐버트가 특사 활동 이후 미국에서 일본의 점진적 한반도 병합의 부당성을 알리는 활동을 하는 과정에서 주목되는 사건이 『인종발전저널』에서 한반도 담론을 이끌던 래드와의 논쟁이었다. 이는 미국 지식계에 당시 한반도 문제를 둘러싸고 경쟁하는 담론이 있음을 보여 주는 사건이었다. 그 경쟁 무대 가운데 하나가 『인종발전저널』과 FA처럼 미국 동부에서 발행하는 엘리트 신문 『뉴욕타임스』였다.⁸³ 래드는 1908년 3월 전명운(田明雲, 1884~1947)과 장인환(張仁煥, 1876~1930)이 대한제국에서 외교고문으로 활동하던 친일 미국인 더럼 스티븐스(Durham White Stevens, 1851~1908)를 미국 샌프란시스코에서 저격한 사건이 발생한 이후, 스티븐스의 미국에서의 임무가 궁극적으로는 일본이 조선을 합병하는 것에 대한 미국의 동의를 얻는 것이었다는 『뉴욕타임스』보도에 항의하는 기고문(1908년 5월 13일 게재)을

82 “Sure Korea Will Fight. H.B. Hulbert Says the People Are Being Made Desperate,” *The New York Times*, July 22, 1907, p. 7. 같은 날 실린 1907년 7월 21일 헤이그 발 기사에는, 조선 대표단이 일본의 도구로 고종의 퇴위와 일본에 의한 한반도 병합을 정당화하는 활동을 했다는 ‘소문’도 있었다. 헐버트의 반일 독립운동 관련 기사가 보이기 는 하지만, 『뉴욕타임스』는 점차 일본의 한반도 병합에 동의하는 여론을 조성하는 방향으로 갔다. Kim Ji-hyung, “The Japanese Annexation of Korea as Viewed from the British and American Press: focus on The Times and The New York Times,” *International Journal of Korean History*, Vol. 16, No. 2 (August, 2011), pp. 87-123.

83 홍선표, “헐버트(Homer B. Hulbert)의 在美 한국독립운동,” 『한국독립운동사연구』 제55집 (2016), pp. 55-57는 필자가 『뉴욕타임스』에서 전개된 헐버트와 래드의 논쟁을 추적할 수 있게 한 글이다.

보내 일본은 조선을 병합할 의도가 없다는 주장을 다시금 반복했다.⁸⁴ 5월 16일 『뉴욕타임스』 게재된 글에서 헐버트는 일본이 조선에 대한 약속을 반복적으로 위반했고, 당시 일본은 한반도를 흡수하고 있다고 주장했다. 심지어 이토의 초청으로 한반도를 방문하고 쓴 책 『이토 후작과 함께 한반도에서』의 오류를 지적하고 래드가 일본으로부터 돈을 받았는지의 여부를 공개적으로 진술하도록 요청하기까지 한다.⁸⁵ 이에 래드는 자신의 책에 대해서는 자료의 정당성을 주장하고, 헐버트의 책에 대해서는 갑신정변을 사례로 잘못을 지적하는 방식으로 반박했다.⁸⁶ 일본으로부터 돈을 받았는가에 대해서도 1892년, 1899년, 1906~1907년 세 번의 일본 방문 동안 그런 사실이 없었다고 주장했다. 래드에게 스티븐스 암살은 “잘못 인도된 애국자”가 벌인 사건이었다.⁸⁷

84 “Japan in Korea. Prof. Ladd Presents His View of the Tokio Policy,” *The New York Times*, May 13, 1908, p. 6.

85 “Japan Absorbing Korea, He Says,” *The New York Times*, May 16, 1908, p. 6.

86 “Prof. Ladd on Korean Affairs,” *The New York Times*, May 23, 1908, p. 8.

87 한반도와 관련된 미국 지식인들 사이에서 한반도의 식민지화에 대한 평가를 둘러싼 또 다른 논쟁 구도는, 『은둔의 나라』를 쓴 그리피스 대 헐버트였다. 한반도를 방문하지 않고 한반도 문제를 다루어야 했던 그리피스에게 한반도에 거주하고 있던 헐버트는 주요한 서신 교환의 대상이었다. 그러나 1902년 그리피스가 1902년 「Korea, the Pigmy Empire」라는 글을 발표하자 헐버트는 이 글에 대한 반박 “Review”를 1902년 7월 『코리아 리뷰』에 실었다. 헐버트는 1902년 그리피스의 글이 *New England Magazine* 6월 호에 실렸다고 기록하고 있다. 필자는, 샌프란시스코에서 1902년 6월에 발행된 *Overland Monthly*에 실려 있는 글을 참조했다. Griffis, W. E., “Korea, the Pigmy Empire,” *Overland Monthly*, Vol. XXXIX, No. 6 (June, 1902), pp. 945-954. 그리피스가 새로운 태평양 시대에 동아시아에서 기독교 문명권의 나라와 동등하게 취급하고 있는 유일한 국가는 일본이었다. 조선의 역사에서 “수동적 한반도”를 벗어난 유일한 시기는 임진왜란이었고, 나머지 시간은 이른바 은둔의 나라, 잠자는(sleeping) 나라였다는 것이었다. 그리피스에게 “자기개혁적 은둔의 나라”를 가능하게 하는 인종은 사무라이(samurai) 정신을 가지고 있는 일본이었다. 따라서 조선이 그리피스에게는 약소국 피그미로 이해되었을

헐버트와 래드는 한반도의 식민지화 이후인 1916년 3월 다시금 『뉴욕타임스』를 통해 논쟁을 벌였다.⁸⁸ 헐버트는 1915년 12월 12일자 『뉴욕타임스』에 독일과 프랑스 사이에 있는 작은 국가 벨기에와 일본과 러시아 사이에 있는 작은 국가 조선에 대한 미국의 외교정책을 비교하는 글을 실었다. 그 글에서 헐버트는 당시 대통령이었던 윌슨이 독일의 벨기에 침공에 항의하지 않은 것에 대한 루스벨트의 비판을 보며 일본의 한반도 침탈 시 마찬가지로 무(無) 행동으로 대응했던 루스벨트를 국제적 겁쟁이로 지목했다.⁸⁹

것이다. 헐버트는 그리피스의 글을 읽고 피그미는 조선의 지적, 물리적 능력을 언급하는 것으로 이해되어야 한다고 썼다. 조선(Chosun)을 일본 발음에 따라 조센(Chosen)으로 영문 표기한 것도 헐버트에게는 불만이었다. 헐버트가 한글을 칭찬했듯이, 그리피스도 배우기 쉬운 한글을 쓰지 않고 한문을 고집하는 조선의 지배계급을 힐난한 인물이었다. 1893년 시카고 컬럼비아 박람회에 갔던 출품사무대원 정경원(鄭敬源, 1851~1898)에게 그리피스가 한 말이었다. 옥영수, “은자(隱者) 나라’ 조선 사대부의 미국문명 견문록: 출품사무대원 정경원과 1893년 시카고 콜롬비아 세계박람회,” 『역사민속학』 제48호 (2015), pp. 303-336. 조선에 대해 양가적 감정을 가지고 있던 그리피스의 확고한 친일노선의 계기는 1905년 러일전쟁에서의 일본의 승리와 을사조약이었다. 그리피스는, 1910년 10월 발표한 글에서 일본의 조선 합병이 성공하면, 알려진 모든 평화적 승리를 무색하게 만들 것이라고 썼다. Griffis, W., “Japan’s Absorption of Korea,” *The North American Review*, Vol. 192, No. 659 (October, 1910), pp. 516-526. 일본의 조선합병을 정당화하는 논리의 개발이었다. 이미, 그리피스는 『은둔의 나라』 1907년 판에서 일본의 힘의 비도덕성을 규탄한 헐버트의 주장을 탁상공론이라고 썼음을 한 연구자는 밝혔다. 이영미, “그리피스(W. E. Griffis, 1843-1928)의 한국 인식 변화: 『은둔의 나라 한국』(1882-1911)의 재검토를 중심으로,” 『진단학보』 제125집 (2015), 93-119. 1910년 1월 그리피스가 이토 히로부미에 대해서 쓴 글은, 래드가 주장하는 것처럼 평민들을 위해 한반도의 개혁을 추진했던 이토의 진정성에 대해 이의를 달지 않게 하는 효과를 발휘했다. Griffis, W., “The Statesmanship of Ito,” *The North American Review*, Vol. 191, No. 650 (January, 1910), pp. 114-127.

88 헐버트와 래드의 논쟁 그리고 그 논쟁이 미국의회에 미친 영향에 대해서는, 홍선표, “헐버트(Homer B. Hulbert)의 在美 한국독립운동,” pp. 60-62.

89 “Roosevelt and Korea,” *The New York Times*, December 12, 1915, Section Editorial.

그러나 1932년 2월 공개된 일본 측 자료에 따르면, 루스벨트는 일본의 조선합병을 1905년에 이미 승인했었다.⁹⁰ 1916년 3월 5일자 『뉴욕타임스』에는 벨기에와 한반도를 비교한 헐버트의 장문의 기명 칼럼이 실렸다. 내용에는 벨기에와 한반도에 대한 강대국의 개입에 미국의 정책적 대응이 없었던 점, 조선 황제의 특사로서 미국 대통령과 국무부에 한반도 문제에 대해 개입을 요구했던 과정 등이 상세히 묘사되어 있었다.⁹¹ 헐버트 자신이 당시 국무장관 루트와 한 대화는 아니었지만, 조미수호통상조약 제1조에 따른 미국의 거중조정 역할에 대해 암시하자, 루트가 그 조항을 몰랐다고 대답하는 장면도 있었다. 헐버트의 글이 발표되고 다음 날인 1919년 3월 6일 『뉴욕타임스』에는 미국 국무부가 헐버트의 기고문에 대해 논평을 거부했다는 기사가 실렸다.⁹² 1916년 3월 7일에는 1905년 10월과 11월 조선에서 통신원으로 근무했던 로버트 리치(Robert Welles Ritchie, 1879~1942)가 을사조약이 이토의 주도로 강압적으로 이루어졌다는 사실을 지적하며 헐버트를 지지하는 글을 실었다.⁹³ 그러자 래드는 『뉴욕타임스』 3월 9일자에 당시 미국 국무부의 행동을 옹호하는 글을 게재했다.⁹⁴ 미국 대통령과 국무부가 외교적 지혜를 가지고 행동했다는 것이 래드의 주장이었다. 이토에 대한 옹호

90 "Roosevelt Backed Korea Annexation," *The New York Times*, February 21, 1932, p. 9.

91 Hulbert, H. B., "American Policy in the Cases of Korea and Belgium: The Special Envoy of the Korean Emperor Tells for the First Time the Full Story of His Attempt to Get President Roosevelt to Intervene Against Japan," *The New York Times*, March 5, 1916, p. 20.

92 "Decline to Comment on Hulbert Letter," *The New York Times*, March 6, 1916.

93 Ritchie, R., "Korea's Vain Appeal," *The New York Times*, March 7, 1916.

94 Ladd, G., "Korea, Japan, and America: Professor Ladd Tells Another Story of the 1905 Treaty," *The New York Times*, March 9, 1916.

또한 래드 글의 주요 내용 가운데 하나였다. 래드는 『인종발전저널』에 자세한 사향을 썼다고도 덧붙였다. 『인종발전저널』 1916년 3월 호에 실린 래드의 글을 언급한 것으로 보인다.

이후 프랑스와 미국에서 독립운동을 이어 가던 헐버트는 1919년 3·1운동이 일어났다는 소식을 듣고 1920년 1월 『국제관계저널』에 3·1운동을 분석한 글인 「한반도의 일본」을 게재했다. 이 글에서 헐버트는 『대한제국 멸망사』의 저자이자 『코리아 리뷰』의 전임 편집자로 소개되었다. 「한반도의 일본」은 기독교와 윌슨의 민족자결주의의 시각에서 조선의 독립을 주장한 글이었다. 위기에 처한 ‘인종’을 지원해야 한다는 미국 일각에서 가지고 있던 박애주의적 기획은 헐버트의 글을 『국제관계저널』에 실을 수 있던 힘이었을 것이다.⁹⁵

헐버트는 「한반도의 일본」에서 3·1운동의 원동력을 다음과 같이 제시한다. 첫째, 오랜 세월에 걸친 일본에 대한 한반도의 반감이다. 둘째, 청일전쟁 직후 일본이 한반도에서의 경제적 권리를 지키기 위해 민비(閔妃; 明成皇后, 1851~1895)를 시해한 사건이다. 셋째, 일본이 러일전쟁에서 승리한 이후 조선을 일본제국의 영토로 흡수한 사건이다. 「한반도의 일본」은 일본의 야망에 저항하는 힘을 기독교를 통해 한반도에 뿌리를 내리고 있는 미국의 영향력에서 찾았다. 미국에서 파견된 선교사들이 세운 기독교 교회는 교육, 계몽, 개인주의, 개인적 자유를 상징했고, 이 요소들은 일본에게 장애물이었다는 것이다. 일본의 한반도 기독교에 대한 탄압도 언급된다.

「한반도의 일본」은 3·1운동을 1920년의 시점에서 윌슨 미국 대통령의 민

95 Latourette, K., "Japan and America," *The Journal of International Relations*, Vol. 12, No. 1 (July, 1921), p. 16.

족자결 원리에 기초하여 세계 여론의 재판소에 한반도 사례를 제출한 사건으로 읽고 있다. 윌슨은 제1차 세계대전이 미국이 세계의 지도력으로 부상할 기회를 제공할 것이라 생각하고 있었다. 1916년에는 전통적인 미국 일방주의(unilateralism)를 ‘보편주의적 관점(universality view)’으로 대체하면서, 모든 나라들의 이익이 또한 미국의 이익이라는 패권국가로의 이행을 정당화하는 발언도 했다. 새로운 국제질서를 구상하는 국제주의자 윌슨에게 식민지를 개척하는 유럽적 제국주의나 자유무역을 억압하는 경제적 민족주의는 과거 세계의 외교였다. 윌슨은 새로운 국제질서를 위한 평화프로그램을 주조하고자 했다. 그 가운데는 식민제국의 해체와 모든 인민들이 자신들의 운명을 결정할 권리를 가지는 것도 포함되었다.⁹⁶ 따라서 「한반도의 일본」이 윌슨의 원칙을 한반도에 적용한 것이 3·1운동이었다고 해석하는 것도 무리는 아니었다.

그러나 윌슨이 1908년 평화프로그램으로 발표한 ‘14개 강령(Fourteen Points)’에는 ‘공개적인 평화의 언약(covenant)’, ‘해양의 자유’, ‘경제장벽의 제거’, ‘군축’, ‘국가들의 결사체(이후 국제연맹, League of Nations) 창설’, ‘식민지 요구의 공평한 조정’, ‘오스트리아-헝가리 제국 내 민족(nations)에게 자율적 발전을 할 수 있는 기회의 제공’ 등과 같은 국제질서를 재정의하는 의제가 담겼지만, 민족자결이라는 용어는 포함되어 있지 않았다.⁹⁷ 윌슨의 강령은 구래의 제국주의와 제국의 종언과 민족자결을 요구하며 사회주

96 Herring, G. *op. cit.*, pp. 411-412.

97 다른 강령들은, 러시아 재건에 대한 원조, 벨기에의 회복, 알사스-로렌 지역의 프랑스로의 반환, 이탈리아 국경의 재조정, 발칸제국의 회복, 오토만 제국의 여러 민족의 자치와 다르다넬스 해협에서의 자유로운 항행, 독립 폴란드의 수립 등이었다. 원문은 https://avalon.law.yale.edu/20th_century/wilson14.asp.

의혁명을 통해 새롭게 국제질서의 행위자로 등장한 볼셰비키의 블라디미르 레닌의 노선 사이에 있는 중도의 길이었다.⁹⁸ 윌슨의 자본주의에 기초한 자유주의적 국제주의는 윌슨이 동의할 수 없는 레닌의 사회주의에 기초한 프롤레타리아 국제주의의에 대한 대답이었고,⁹⁹ 따라서 사회주의자들이 요구했던 식민지 민족해방투쟁, 즉 식민지들의 민족자결은 명시적으로 14개 강령 안에 포함되지 않았다. 당시 「한반도의 일본」과 『국제관계저널』에 함께 실린 글을 보면 민족자결을 국제주의의 실현을 위한 보조수단으로 생각했음을 알 수 있다. 민족자결이 수단이고 국제주의는 목적이었다.¹⁰⁰ 윌슨과 윌슨주의 계열의 지식인들의 의도를 험버트가 인지했는지의 여부는 알 수 없지만, 1920년 1월에 발표한 글 「한반도의 일본」에서 험버트는 식민지 한반도에서 전개된 3:1운동을 윌슨의 영향권의 확대로 해석했다. 실제로 험

98 Herring, G. *op. cit.*, p. 412.

99 따라서 민족자결은 윌슨적 계기일 수도 레닌적 계기일 수도 있었다. Mayer, A., *Wilson vs. Lenin: Political Origins of the New Diplomacy, 1917-1918* (New York: The World Publishing Company, 1964). 다시금 소환되는 윌슨과 레닌은 영토와 재화를 위한 전쟁을 이념전쟁으로 만든 국제주의적 정치인들이었다. Herman, A., *1917: Lenin, Wilson, and the Birth of the New World Disorder* (New York: Harper, 2017).

100 Golder, F., "Will the Unrestricted Self-Determination of All National Groups Bring World Peace and Order," *The Journal of International Relations* 10-3 (January, 1920), p. 287. 러시아 전공의 역사학 교수인 이 글의 필자의 두 국제주의자 윌슨과 레닌의 문학적 비교도 주목의 대상이다: 윌슨은 인류를 사랑하고 레닌은 인류를 실험을 하고, 윌슨은 인류애(humanity)에 복무하기 위해 그의 능력을 사용하고, 레닌은 그의 이론들에 복무하기 위해 인류애를 사용한다는 것이다. 윌슨은 진화적 과정을 믿고, 레닌은 혁명적 과정을 믿는다. 윌슨과 레닌 모두 계급 구분을 폐지하려 하지만, 윌슨은 더 나은 이해를 통해 그 일을 하려하고, 레닌은 혐오를 선동하여 그 일을 하려 한다. 윌슨은 이성과 사랑에 호소함으로써 레닌은 열정과 폭력에 호소함으로써 그 일을 하려 한다. 윌슨은 귀족, 자본가, 평민을 하나로 녹이려 하지만, 레닌은 평민의 이익을 위해 두 계급을 죽이려 한다.

버트는 윌슨의 민족자결주의를 언급했지만, 3·1운동 때 발표된 기미독립선언서에도 민족자결이라는 단어를 없었다.

「한반도의 일본」에서 3·1운동에서 발견한 민기 힘들 정도로 놀라운 요소로 지적하는 것 가운데 하나가 전면에 선 기독교 지도자들이었다. 헐버트는 기독교도들의 주도가 평화주의적 방식으로 식민지 조선의 독립이라는 의로움 쪽에 서게 했다고 생각했다. 또한 3·1운동이 분노의 언어가 아니었기에 일본인들이 도덕적 공포에 빠지게 되었다고 생각했다. 그가 기대했던 식민지 조선의 독립을 가능하게 할 결정적 요인은 헐버트가 여전히 전제 군주국이라 생각했던 일본 내부의 혁명이었다.

래드도 1919년 3월 25일자 『뉴욕타임스』에 3·1운동에 관한 글을 발표했다. 제목은 「조선의 반란」이었다.¹⁰¹ 이 글에서 래드는 3·1운동에 폭력적 행동의 의미가 담긴 반란(revolt)이라는 용어를 사용했다. 또한 일본인이 한반도를 방문한 이후 지적한 3·1운동의 다섯 가지 원인으로 조선인에 대한 차별, 총독부의 관료적 형식주의, 언론의 자유에 대한 탄압, 조선인에 대한 강압적인 동화, 조선인 사이에서 ‘인종적 자결(racial self-determination)’에 대한 선전의 결과 등을 들었다. 보다 민주적인 일본 정부가 이 악들을 개혁할 것을 약속했다는 주장도 덧붙였다. 이 글에서 래드가 3·1운동이 일본의 조선병합으로 발생한 사건임을 인정했다는 점도 주목의 대상이다.

래드와 헐버트의 논쟁은 일본의 한반도 병합을 둘러싼 시기에 미국 지식

101 Ladd, G., "The Korean Revolt: Professor Ladd Replies to Critics of His Defense of the Japanese Position," *The New York Times*, May 15, 1919. 래드는 이 글에서 MR. Chung과 Mr. Rhee라는 두 한국인 ‘친구’를 언급하고 있다. Rhee는 이승만으로, 래드는 이승만이 자신의 책 『이토와 함께 한반도에서』에 대해 조롱 섞인 공격을 했다고 기록하고 있다.

계에 충돌하는 한반도 담론이 있었음을 보여 준다. 쟁점의 하나는, 제국주의의 의인화의 대표적 사례인 이토가 조선을 병합할 의도가 있었는지의 여부였다. 래드는 일본을 경유하여 한반도를 보고자 했기에 이토가 가지는 조선의 평민을 위한 개혁의 진정성을 의심하지 않았다. 반면, 헐버트는 기독교를 통해 한반도를 보고자 했고 따라서 기독교의 보편적 윤리를 위반하는 것처럼 보이는 일본의 대조선정책에 대해 비판적이었다. 또 다른 쟁점은 미국의 대조선정책이었다. 헐버트는 미국이 보다 적극적으로 조선의 독립에 기여하기를 희망했지만, 래드는 한반도를 일본의 식민지로 인정하는 미국의 정책을 정당화하고자 했다. 래드의 한반도 담론이 식민지 조선이라는 현재를 정당화하는 것이었다면, 헐버트의 한반도 담론은 독립 한반도를 미국의 개입을 통해 만들고자 했던 수행적 담론이었다.

4. FA의 한반도 담론, 1922-1945: 결론에 대신하여

1922년 FA가 창간되고 한반도가 식민지에서 벗어나는 1945년까지 FA에 실린 한반도(Korea)가 주 제목으로 들어간 글은 한 편이다.¹⁰² 물론 「한반도와 타이완에서의 일본의 새로운 정책」과 같은 제목의 글이 한반도가 들어간 두 번째 글이다.¹⁰³ 미국이 주어로 한반도를 전유하는 제목의 글이, 한

102 Grajdanzev, A. J., "Korea in the Postwar World," *Foreign Affairs*, Vol. 22, No. 3 (April, 1944), pp. 479-483.

103 Hayden, R., "Japan's New Policy in Korea and Formosa," *Foreign Affairs*, Vol. 2, No.

반도가 식민지 상태에 있었을 때, 왜 FA에는 없었는가를 물을 수밖에 없다. 답의 실마리는 FA 1923년 6월 호에 실린 필명 B라는 저자의 글 「극동의 상황」에서 찾을 수 있다.¹⁰⁴ 미국의 관점에서 극동의 문제는 일본과의 관계들 가운데 하나였기 때문이다. 즉 한반도가 일본의 식민지인 상황에서 『국제관계저널』에 실린 헐버트의 글처럼 FA가 한반도의 독립을 지향하는 수행적 담론을 게재하지 않는 한, 한반도는 일본의 일부로 간주되어 독립적 주제가 될 수 없었을 것이다. 따라서 사실상 ‘부재의 담론’을 읽어야 하는 형국이기 에, FA에 실린 한반도를 주제로 하지 않은 글들에서 한반도 담론을 찾아 스 케치하는 정도로 결론을 대신한다.

FA가 창간될 무렵인 제1차 세계대전 이후 미국은 동아시아에서 경제적 제국주의의 틀을 유지하고자 했다. 동아시아 지역에서 패권을 추구하는 일 본과 달리 미국은 영토병합은 추구하지 않았지만, 윌슨적 시각에서 전쟁 과 혁명을 예방해야 했다.¹⁰⁵ 미국의 시각에서 동아시아 질서의 핵심은 미· 일 관계였기 때문에, 미국은 일본과 ‘이상, 이익, 목적의 공동체’로서 함께하 고자 했다.¹⁰⁶ FA의 담론이 보여 주듯, 미국인들의 일본에 대한 태도가 위

3 (March, 1924), pp. 474-487.

104 B, “The Situation in the Far East,” *Foreign Affairs*, Vol. 1, No. 4 (June, 1923), pp. 9-29.

105 Williams, W. A., *op. cit.*, pp. 144-145.

106 『국제관계저널』에 따르면, 1921년에 미국에서는 『우리는 일본과 싸워야 하는가?』라는 제목 의 책이 출간되었다. 서평은 인신공격에 가까운 비판과 더불어 전반적 견해에 동의하지 않 는다는 비판이었지만, 왜 그 시점에서 이러한 책이 출간되었는지에 대해 고민은 필요하다. Latourette, K., “Must We Fight Japan? By Walter B. Pitkin, xi. 536 pp. The Century Company, 1921,” *The Journal of International Relations*, Vol. 12. No. 1 (July, 1921), pp. 125-128.

협한 정점으로 치닫고 있었기 때문이었다.¹⁰⁷ 1921~1922년 기간에 제국주의 열강들 사이에 일정한 타협을 만들어 냈던 워싱턴회의(Washington Conference)는 기존 식민지의 기득권을 인정하고 보존하는 ‘수정 제국주의’였다.¹⁰⁸ 이 정세에서 FA는 한반도의 병합은 불가피했지만 이미 발생한 일이었기에, 중국이 일본제국의 일부가 되는 것을 염려했다.¹⁰⁹ 1919년 3·1 운동 이후 일본의 대한반도정책이 이른바 문민통치(경제발전, 교육, 정치발전)로 이행한 것도 일본이 타이완을 식민지화한 일과 함께 FA의 관심사항이었다.¹¹⁰ 이 문민통치라는 개혁은 한반도 ‘신민’의 동의를 이끌어내는 체계모니 프로젝트로 이해된다. 그럼에도 한반도인들의 독립을 위한 싸움의 정당성을 언급하고 있다는 점에서,¹¹¹ 헐버트의 글처럼 조선의 독립이라는 미래의 쟁점을 의제화했다는 점에서 이 글이 가지는 의의가 있었다.

이후 FA의 동아시아에 대한 관심은 제국주의 열강의 각축지인 만주와 상하이에 있었다.¹¹² 또 다른 주목 대상은 만주를 둘러싼 경쟁자였던 러시아와 미래의 적으로 만들어 가고 있던 소련이었다.¹¹³ 1930년대에 들어서면서

107 B, *op. cit.*, p. 24.

108 이삼성, 앞의 글, pp. 79-80.

109 B, *op. cit.*, p. 20.

110 Hayden, R. “Japan’s New Policy in Korea and Formosa,” p. 480.

111 당시 한반도인의 불만족을 일본인의 시각에서 국제주의적인 FA에서 볼 수 있다. Tsurumi, Y., “The Difficulties and Hopes of Japan,” *Foreign Affairs*, Vol. 3, No. 2 (December, 1924), pp. 253-265.

112 Davis, M., “Railway Strategy in Manchuria,” *Foreign Affairs*, Vol. 4, No. 3 (April, 1926), pp. 499-502; Hudson, M., “International Problems at Shanghai,” *Foreign Affairs*, Vol. 6, No. 1 (October, 1927), pp. 75-88.

113 제2차 세계대전에서는 반파시즘 연합전선을 소련과 형성했지만, 1920년대~1940년대 FA

는 담론을 통해 아직 적이 아닌 소련을 점진적으로 적으로 만들어 가고 있었다. 예를 들어, Chernov, V., "Lenin," *Foreign Affairs*, Vol. 2, No. 3 (March, 1924), pp. 366-372; Rakovsky, C., "The Foreign Policy of Soviet Russia," *Foreign Affairs*, Vol. 4, No. 4 (July, 1926), pp. 574-584; Chernov, V., "Bolshevik Romance and Reality," *Foreign Affairs*, Vol. 5, No. 2 (January, 1927), pp. 307-320; Davis, M., "Soviet Recognition and Trade," *Foreign Affairs*, Vol. 5, No. 4 (July, 1927), pp. 650-662; Bakhmeteff, B., "The Years of Bolshevism," *Foreign Affairs*, Vol. 6, No. 4 (June, 1928), pp. 587-599; Scheffer, P., "The Crisis of the 'N. E. P.' in Soviet Russia," *Foreign Affairs*, Vol. 7, No. 2 (January, 1929), pp. 234-241; Chernov, V., "The Soviet Government and the Communist Party," *Foreign Affairs*, Vol. 7, No. 2 (January, 1929), pp. 242-254; "The Polibureau: The Supreme Power in Soviet Russia," *Foreign Affairs*, Vol. 7, No. 2 (January, 1929), pp. 255-258; "The Communist Bible," *Foreign Affairs*, Vol. 7, No. 2 (January, 1929), pp. 259-269; Vandervelde, E., "Is Communism Spreading," *Foreign Affairs*, Vol. 8, No. 1 (October, 1919), pp. 84-98; Hopper, B., "The Soviet Touchstone: Industrialization," *Foreign Affairs*, Vol. 8, No. 3 (April, 1930), pp. 379-398; Scheffer, P., "Stalin's Power," *Foreign Affairs*, Vol. 8, No. 4 (July, 1930), pp. 549-568; Hopper, B., "Soviet Transport Plans: Winning the East," *Foreign Affairs*, Vol. 8, No. 4 (July, 1930), pp. 652-657; Scheffer, P., "American Recognition of Russia: What It would Mean to Europe," *Foreign Affairs*, Vol. 9, No. 1 (October, 1930), pp. 27-41; Chernov, V., "Russia's Two Parties," *Foreign Affairs*, Vol. 9, No. 1 (October, 1930), pp. 79-94; Liubinov, N., "The Soviets and Foreign Concessions," *Foreign Affairs*, Vol. 9, No. 1 (October, 1930), pp. 95-105; Cravath, P., "The Pros and Cons of Soviet Recognition," *Foreign Affairs*, Vol. 9, No. 2 (January, 1931), pp. 266-276; Haensel, P., "Labor under the Soviets," *Foreign Affairs*, Vol. 9, No. 3 (April, 1931), pp. 389-397; Laski, H., "The Position and Prospects of Communism," *Foreign Affairs*, Vol. 11, No. 1 (October, 1931), pp. 93-106; Hopper, B., "Soviet Economy in a New Phase," *Foreign Affairs*, Vol. 10, No. 3 (April, 1932), pp. 453-464; Chamberlin, W., "The Balance Sheet of the Five Year Plan," *Foreign Affairs*, Vol. 11, No. 3 (April, 1933), pp. 458-469; Radek, K., "The Bases of Soviet Foreign Policy," *Foreign Affairs*, Vol. 12, No. 2 (January, 1934), pp. 193-206; Scroggs, W., "Russia and World Trade," *Foreign Affairs*, Vol. 12, No. 2 (January, 1934), pp. 331-334; Armstrong, H. "International Socialism: The End of an Era," *Foreign Affairs*, Vol. 12, No. 3 (April, 1934), pp. 436-447; Chamberlin, W.,

“The Ordeal of the Russian Peasantry,” *Foreign Affairs*, Vol. 12, No. 3 (April, 1934), pp. 495-507; Chamberlin, W., “The Evolution of Soviet Terrorism,” *Foreign Affairs*, Vol. 13, No. 1 (1934), pp. 113-121; Chamberlin, W., “Soviet Taboos,” *Foreign Affairs*, Vol. 13, No. 3 (April, 1935), pp. 431-440; Obolensky-Ossinsky, V., “Planning in the Soviet Union,” *Foreign Affairs*, Vol. 13, No. 3 (April, 1935), pp. 453-463; Castagné, J., “Soviet Imperialism in Afghanistan,” *Foreign Affairs*, Vol. 13, No. 4 (1935), pp. 698-703; Hopper, B., “Eastward the Course of Soviet Empire,” *Foreign Affairs*, Vol. 13, No. 4 (July, 1935), pp. 37-50; Hopper, B., “The Soviet Conquest of the Far North,” *Foreign Affairs*, Vol. 14, No. 3 (April, 1936), pp. 499-505; Conolly, V., “The Soviet Union and The Industrialization of Asia,” *Foreign Affairs*, Vol. 15, No. 1 (October, 1936), pp. 187-198; Balticus, “The Russian Mystery: Behind the Tukhachevsky Plot,” *Foreign Affairs*, Vol. 16, No. 1 (October, 1937), pp. 44-63; Radian, M., “The Moscow Trials,” *Foreign Affairs*, Vol. 16, No. 1 (October, 1937), pp. 64-79; Scheffer, P., “From Lenin to Stalin,” *Foreign Affairs*, Vol. 16, No. 3 (April, 1938), pp. 445-453; Barnes, J., “The Great Bolshevik Cleansing,” *Foreign Affairs*, Vol. 17, No. 3 (April, 1939), pp. 556-568; Joesten, J., “Hitler’s Fiasco in the Ukraine,” *Foreign Affairs*, Vol. 21, No. 2 (January, 1943), pp. 331-339; Marcu, V., “Lenin in Zurich: A Memoir,” *Foreign Affairs*, Vol. 21, No. 3 (April, 1943), pp. 548-559; Stowe, L., “The Evolution of the Red Army,” *Foreign Affairs*, Vol. 22, No. 1 (October, 1943), pp. 94-105; Hoover, C., “Capitalism and Socialism, A New Soviet Appraisal,” *Foreign Affairs*, Vol. 22, No. 4 (July, 1944), pp. 532-542. FA의 소련 담론의 변천도 연구주제 가운데 하나다. 소련이 아직은 미국의 적이 아니었기에 적과 적의 위협을 상정할 때 등장하는 ‘국가안보(national security)’와 ‘국가이익(national interest)’은 1920년대-1940년대 FA의 주요 단어가 아니었다. 안보가 등장할 때도 국제연맹에서 처음 표현했던 것처럼 국제안보의 맥락에서 등장했다. 안보를 제목으로 달고 있는 글도 몇 편 되지 않는다. 예를 들어, Benes, E., “After Locarno: The Problem of Security Today,” *Foreign Affairs*, Vol. 4, No. 2 (January, 1926), pp. 195-210; Mallory, W., “Security in the Pacific,” *Foreign Affairs*, Vol. 13, No. 1 (October, 1934), pp. 82-90. 국가의 안보를 개인의 건강에 비유하고 있는 예외적인 글은, Aubert, L., “Security: Key to French Policy,” *Foreign Affairs*, Vol. 11, No. 1 (October, 1932), pp. 122-136. 즉 국가안보와 국가이익은 냉전이 본격화되면서 등장한 국제정치의 핵심어들이었다. 또 다른 연구주제다. 이 주석에서 언급된 글들은 지면관계상 참고문헌에 올리지는 않는다.

일본은 만주 지역에 대한 가시적 침탈을 가속화했고, 중국은 군벌시대를 종식하고 단일한 행위자로 등장했다. 반면, 미국은 동아시아에서 현상 변경을 추구하지 않았다. 미국은 1930년대에 기득권적 질서를 유지하고자 했다.¹¹⁴ 따라서 한반도는 일본의 대륙 진출을 위한 ‘생명선(lifeline)’의 일부였을 뿐, 미국이 고려해야 하는 지정학적 또는 지경학적 요충은 아니었다.¹¹⁵ 따라서 FA는 이 시기 일본의 대동아공영권 구상에 대해 긍정적이었다.¹¹⁶ 미·일의 갈등과 협력으로 유지해 오던 동아시아의 제국주의적 질서가 내파를 겪는 시점은 일본이 중국에 대한 ‘평등한’ 지배를 파기하면서부터다. 결국 미·일 관계는 전쟁으로 나아가게 된다. FA는 미국이 중국 국민당과 공산당의 내전에 개입하는 방식에 대해서는 유보를 남긴다. 이 와중에도 한반도는 FA의 대상이 아니었다.

실종된 한반도가 FA에서 부활할 수 있었던 계기는 1943년 11월 이집트의 카이로에서 열린 미국, 영국, 중국의 3자회담으로 마련되었다. 일본과 아시아 문제를 다루는 회담이었기 때문이다. 카이로 회의에서 세 국가는 1914년 이래로 일본이 병합한 영토에 대한 반환을 결정했다. 그 가운데 논란이 된 영토가 한반도였다. 예를 들어, 만주 지역은 식민지가 아닌 상태에서 침탈을 당한 중국에 반환하면 되는 것이었지만, 카이로 회의는 한반도를 한반도인에게 반환하는 문제를 쟁점화했다. 세 연합국은 노예 상태에 처한 한반도 인민의 상태를 감안하여 한반도가 ‘적절한 절차를 거쳐(in due

114 이삼성, 앞의 글, pp. 81-84.

115 Wang, C. C., “The Pan-Aiatic Doctrine of Japan,” *Foreign Affairs*, Vol 13, No. 1 (October, 1934), p. 62.

116 예를 들어, W. H. M., “Japan’s New Advance in East Asia,” *Foreign Affairs*, Vol. 14, No. 1 (October, 1935), pp. 158-159.

course)’ 자유로운 독립국가가 될 것을 결의했다.

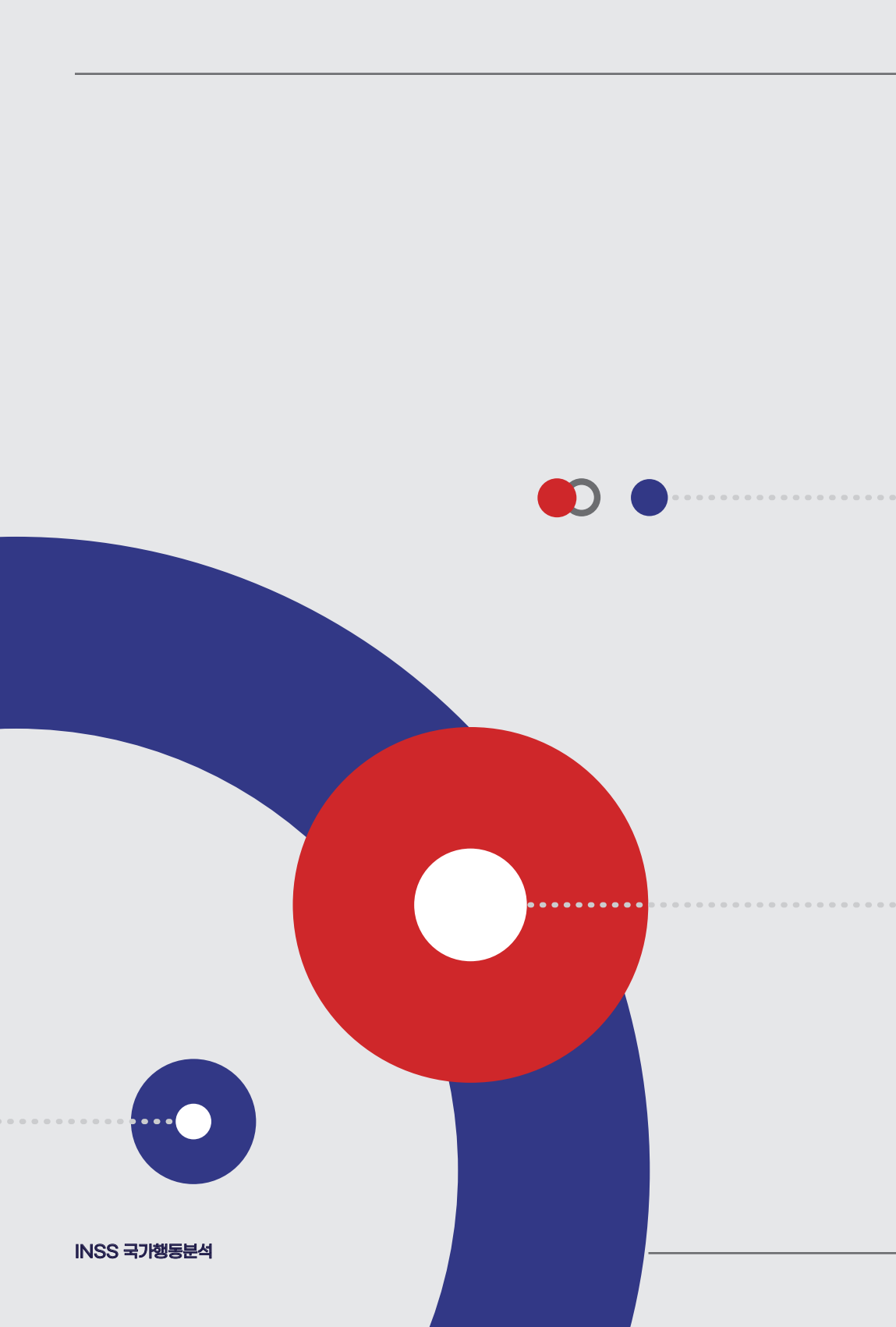
1922~1945년 FA에서 사실상 한반도를 핵심 의제로 다룬 글은 바로 카이로 선언의 ‘적절한 절차를 거쳐’라는 문구 자체를 문제화했다.¹¹⁷ 1944년 4월의 시점에서, FA의 필자는 적절한 절차가 한반도를 강대국이 위임통치하는 것임을 인지하고 있었다. 한반도의 독립이 유보된다는 의미였음을 알고 있었다는 뜻이다. 러시아 출신으로 미국에 귀화하고 컬럼비아대학교에서 정치학 박사학위를 받은 앤드류 그라즈단제브(Andrew J. Grajdanzev)는 미국 뉴욕에 본부를 두었던 ‘태평양문제연구회(IPR: The Institute of Pacific Relations)’라는 조직에서 활동하던 인물이었다.¹¹⁸ 그가 FA에 게재한 글을 통해 제기한 질문은 단순하지만 결정적인 것으로, 한반도가 독립을 해야 하는가, 독립에 과정이 필요한가, 그렇다면 그 과정에서 누가 위임통치를 할 것인가 등이었다. 그라즈단제브는 연안파 공산주의를 언급할 만큼, 김일성의 만주파 공산주의자에 대한 언급은 없지만, 식민지 한반도의 독립을 위해 활동하던 사회주의자에 대한 지식도 가지고 있는 연구자였다.

그라즈단제브는 주변의 이른바 강대국을 중심으로 누가 한반도를 위임통치할 것인지를 검토했다. 그러면서 당시 강대국이면서 반파시즘 연합전선을 형성했던 미국과 소련, 기존 한반도에 대한 종주국이었던 중국과 일본 등등을 검토하면서 연합국에 의한 위임통치를 제안했다. 그러나 그라즈단제브의 결론은 한반도 인민의 능력에 기초한 한반도의 독립을 생각하면 적절한 절차를 거쳐서가 아니라 한반도 인민이 한반도를 위해서 그리고 세계평화를 위해서 ‘즉시’ 한반도의 독립을 이루어야 한다는 것이었다. 이는 카

117 Grajdanzev, *op. cit.*, pp. 479-483.

118 고정휴, “A. J. 그라즈단제브와 《현대한국》,” 『한국사연구』 제126호 (2004), pp. 239-275.

이로 회의를 보며 한, 이방인인 한 지식인의 반성이었다. 그러나 1945년 해방 이후 한반도는 그라즈단제브가 제시한 길을 가지 못했다. 그러므로 지금 여기서 오래된 텍스트인 『인종발전저널』, 『국제관계저널』, FA를 읽는 것은 그 원인을 찾아 반성하는 일이 될 수 있을 것이다.



Part

03

미국 패권의 경제적 정초, 그리고 그 이후: 『포린어페어스』의 국제정치경제 담론, 1922-2021

조찬수
(강남대학교)

1. 문제는 경제였다
2. 문제는 설정되었고 해법도 제시되었다
 - 2.1. 최대 채권국으로서의 이득과 부담: 1920년대
 - 2.2. 패권의 의무에 대한 고민: 1930년대
 - 2.3. 자유주의 패권국의 탄생: 1940년대
3. 문제는 복잡해졌고 해법은 아직도 찾는 중이다
4. 앞으로도 문제는 경제일 것이다



1. 문제는 경제였다

이 글에서는 FA에 대한 담론분석을 통해 ‘자유시장 자본주의’에 대한 CFR의 신념이 어떻게 미국 패권 구축에 반영되었는지를 살펴본다. 글의 본론은 두 부분으로 나뉜다. 먼저 1920년대에서 1940년대까지 FA에 실린 논문들 가운데 무역, 통화, 투자 등 국제정치경제 분야에 해당하는 논문들을 중심으로 주요 문제 영역들을 추출하는 방식으로 문헌 검토를 하고 대외정책 엘리트 집단으로서 CFR이 미국 대외경제정책에 끼친 영향을 추론한다. 달리 말해 미국 패권이 경제적으로 어떻게 정초되었는지를 보는 부분이다. 다음으로 1950년대 이후부터 현재까지 CFR 경제 담론이 어떻게 변화해 왔는지에 대해서 논한다. 미국 패권의 경제적 기반이 진화해 온 과정에 대한 스케치에 해당하는 부분이다.

기나긴 100년의 발간 기록 가운데 첫 30년에 집중하는 이유는 단순히 그 시대가 기원에 해당하기 때문만은 아니다. 연대별로 군사·안보, 정치·외교, 경제, 주요국 외교 등 문제 영역들의 우선순위가 다르기 때문이기도 하다. 제1차 세계대전은 끝났지만 패전국 독일을 포함한 당사국들 모두가 수용할 수 있는 ‘전후처리(postwar settlement)’가 안 된 상태에서 제2차 세계대전을 맞이할 수밖에 없었던 이 시기에 가장 중요한 문제 영역은 군사·안보였다고 볼 수도 있다. 그러나 전후처리의 핵심은 경제 문제였다. 지난 100년 동안 FA에 실린 논문들 가운데서 경제 문제에 관한 것으로 분류할 수 있는 논문들의 25% 정도가 1922년부터 1949년까지 실렸으니 특별히

편수가 많다고 말할 수는 없다.¹¹⁹ 논문 편수보다 중요한 것은 이 시기에 실린 경제 관련 논문들이 어떻게 자유주의 패권을 경제적으로 정초할 것인가를 논했다는 점이다.

달리 말해 FA 창간 이후 30여 년의 기간은 오늘날 흔들리고는 있으나 여전히 그 틀이 유지되고 있는 미국 주도의 자유주의 국제경제질서가 구축된 시기였다. 대외정책도 여느 인간행동의 결과물과 마찬가지로 '경로의존적(path-dependent)' 성질이 있다. 특히 담론의 영역은 더욱 그러하다. 생각이 현실을 따라잡는 데는 시간이 필요하기 마련이다. 그 지체가 길면 길수록 미국이 나머지 세계에게 주는 스트레스는 커질 것이다. 2020년대의 미국이 어디를 향해 가는지 가늠하기 위해서는 1920년대의 미국이 어떻게 '자유주의 패권(liberal hegemony)¹²⁰ 100년의 역사를 열었는지를 알아야 한다. 패권국이 되기 위한 바탕은 구조에 의해 결정되지만 그 바탕 위에서 실제 선택을 한 것은 엘리트들이다. 경제사가 찰스 킨들버거(Charles Kindleberger)는 1929년 허물어져 가던 국제경제체제를 구제할 능력이 영국은 없었고, 미국은 그럴 의지가 없었다고 말한다.¹²¹ 없던 의지가 1945년에 갑자기 생긴 것이 아니다. 정책 결정자들이 세계 운영에 의지를 가지려면 그것을 뒷받침할 담론이 필요하다. CFR은 그 담론을 만들어 낸 집단이다.

119 지난 100년 동안 FA에 실린 경제 관련 논문의 대략 편수는 1920년대 50편, 1930년대 73편, 1940년대 61편, 1950년대 37편, 1960년대 34편, 1970년대 55편, 1980년대 56편, 1990년대 103편, 2000년대 101편, 2010년대 138편, 2020년대(창간 백주년인 2021년까지만) 18편으로서 총 726편이다. 물론 이 편수는 '경제 관련'이라는 기준을 어떻게 정하는가에 따라 달라질 수 있다.

120 이 용어의 의미에 대해서는 이 책의 서론을 보라.

121 Kindleberger, C. P., *The World in Depression, 1929-1939*, 40th anniversary ed. (Berkeley and Los Angeles, CA: University of California Press, 2013), p. 292.

CFR이 정책 결정에 어느 정도 관여했는지 우리가 알 길은 없다. 후세 연구자들이 할 수 있는 작업은 정황을 논리적으로 따져보는 것이다. FA는 그러한 추론을 가능케 해 주는 매우 유용한 사료라고 할 수 있다. 창간 이후 100년에 걸쳐 FA에 실린 논문들에서 우리는 당대 미국 대외정책 엘리트들이 어떤 문제들을 국제정치경제 쟁점으로 보았는지, 쟁점에 대한 원인 진단과 처방 제시는 어떻게 했는지를 볼 수 있다. 물론 주요 사안들에 대해 미국 정부가 실제로 취한 정책들이 하나같이 FA의 논조와 일치하는 것은 아니다. 한 쟁점을 두고 상반된 입장을 밝히는 논문들이 연이어 실리거나 아예 특집호를 편성하는 경우들이 적지 않았다. 100년의 역사를 통해 FA는 CFR의 기관지보다는 대외정책 엘리트들의 지적 포럼에 가까웠다.

필자는 FA 경제 관련 논문 분석을 통해 다음을 확인할 수 있었다. 첫째, 미국 동부 정책 엘리트 집단이 대외적으로는 ‘자유국제주의(liberal internationalism)’로 옮겨 가면서 대내적으로는 대공황과 제2차 세계대전을 통과하면서 “행동주의 정부(activist government)”¹²²가 자리 잡는 과정이다. 둘째, 제2차 세계대전 이후 미국이 명실상부한 패권국으로서 역사가 아서 슐레진저(Arthur Meier Schlesinger Jr.)가 “바이탈 센터(vital

122 폴 피어슨(Paul Pierson)과 시다 스킵폴(Theeda Skocpol)이 1960년대와 1970년대에 사회경제적 문제 영역들에 연방정부가 적극 개입했던 현상을 가리키는 말로 썼던 것이지만 이 글에서는 국제주의적 대외정책의 국내정치적 기반에 가까운, 더 넓은 의미로 쓰기로 한다. Pierson, P. and Skocpol, T., “American Politics in the Long Run,” In P. Pierson and T. Skocpol (Eds.), *The Transformation of American Politics: Activist Government and the Rise of Conservatism* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2007), pp. 3-5.

center)”¹²³라고 불렀던 이념적 좌표에 대한 국내정치적 합의를 바탕으로 자유국제주의를 정책으로 실현하는 과정이다. 셋째, 1970년대에 브레턴우즈 통화체제 붕괴 이후 계속되는 패권의 상대적 약화에도 불구하고 바이탈 센터가 자유국제주의를 지속했던 과정이다. 넷째, 1980년대에 시장근본주의 등장과 함께 바이탈 센터의 기반이 침식되는 과정, 탈냉전 첫 10년이었던 1990년대 동안 바이탈 센터의 신자유주의적 재편이 성공하는 것처럼 보였던 과정이다. 다섯째, 2000년대 이후 정치적 양극화와 경제적 불평등의 이 중압력을 견디지 못하고 마침내 바이탈 센터가 소멸되는 과정이다.

수정주의적 미국 외교사 연구를 대표하는 역사가 윌리엄 애플먼 윌리엄스(William Appleman Williams)는 “문호개방정책(Open Door Policy)”은 미국 엘리트들이 민간 부문에 있던 정부 관리이든 간에, 민주당이든 공화당이든 간에 이견 없이 받아들이는 대외전략이었다고 주장한다.¹²⁴ 이러한 수정주의적 견해를 굳이 경제결정론 비슷한 것으로 치부할 필요는 없다.

123 “Vital center”에서 ‘vital’을 우리말로 매끈하게 옮기는 것은 쉽지 않다. 슐레진저는 자신이 1949년에 이 용어를 처음 만들어 냈을 때 전달하고자 했던 바는 전체주의의 두 변형인 공산주의와 파시즘으로부터 자유민주주의를 방어하기 위한 것이었고 1990년대에 유행했던 ‘제3의 길’ 담론과는 다르다는 것을 강조하면서 “The middle of the road is definitely not the vital center: it is the dead center.”라고 말했다. Schlesinger, A. M. Jr., *The Vital Center: The Politics of Freedom* (New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1998), pp. x, xiii. 여기서 “dead center”는 사전적으로는 기계의 부동중심(不動中心)을 가리키는 말이고, 그 의미를 인간사회에 전성하면 이도 저도 아닌 또는 이것도 안 하고 저것도 안 하는, 활력 없는 중도이념을 지칭한다. 따라서 “vital center”를 ‘활력 있는 중도’ 또는 ‘작동하는 중도’ 등으로 옮길 수는 있으나 원어표현의 내포가 단조로워지는 느낌이 없지 않아 여기서는 소리 나는 대로 쓰기로 한다.

124 Williams, W. A., *The Tragedy of American Diplomacy*, 2d rev. and enl. ed. (New York, NY: Dell Publishing Co., Inc., 1972), p. 110. “Open Door Policy”에서 첫 글자를 대문자로 표기한 것은 윌리엄스의 원문을 그대로 따른 것이다.

CFR이 창설되던 시점, 즉 제1차 세계대전 직후의 세계는 혁명의 시대였다. 합스부르크제국과 오스만제국이 해체됨으로써 19세기 중후반에 발흥한 민족주의는 절정에 다다랐다. 볼셰비키 혁명은 역시 19세기 중후반에 자리 잡기 시작한 자본주의를 근본적으로 위협하는 새로운 이념이 현실의 정치체제가 되었음을 알렸다. 제1차 세계대전을 기점으로 세계 최대 채권국으로 부상한 미국에게 민족주의(특히 그 극단적 형태인 파시즘)와 공산주의는 심대한 교란요인으로 보일 수밖에 없었다.

CFR로 상징되는 미국 대외정책 엘리트들에게 경제 문제, 달리 말해 미국 자본주의의 무한팽창은 의문의 여지가 없는 목표였다. 그러나 경제 문제에 대한 집착은 여러 가지 모습으로 나타났다. 고립주의나 미국 우선주의로 표출될 때가 있고, 국제주의 또는 세계화 공세로 표출되는 때도 있다. 자유주의 국제질서의 한 기둥으로서 개방적 시장경제 확산을 미국이 언제나 추구했다는 것은 일종의 신화이며 그러한 화석화된 신념은 종종 미국이 다른 나라들을 압박하기 위해 휘두르는 이념적 무기인 경우가 적지 않다. FA에 경제 관련 논문들이 실리는 빈도와 그 저자들의 지적 위상은 해당 쟁점이 다루어지는 시점에 미국 대외정책 주류의 관심이 어디에 있는가를 볼 수 있는 매우 효율적인 시금석이다.

2. 문제는 설정되었고 해법도 제시되었다

2.1. 최대 채권국으로서의 이득과 부담: 1920년대

1920년대 FA 지면에서 다루어지는 주요 경제 문제들은 전쟁 배상금, 제1차 세계대전 중 미국의 대출금 회수, 석유를 비롯한 주요 원자재 확보, 라틴 아메리카에 대한 미국의 배타적 영향력 유지, 대외투자, 관세 등이다. 이 가운데 단연 최우선 관심사는 배상금 문제였다. 사후적 평가이기는 하지만 20년 만에 또 다른 세계대전이 발발한 이유들 중 하나는 바로 패전국 독일을 어떻게 관리할 것인가를 두고 승전국들의 합의 수준이 매우 낮았기 때문이다. 미국 대외정책 엘리트들의 입장은 독일을 너무 옥죄면 안 된다는 것이었다. 이들에게 당면한 과제는 배상금 총액을 정하는 것이 아니라 독일이 배상금 자체를 부정하지 않도록 하는 것이었다. 국제 경제관계는 정치적으로 풀어야 한다는 대전제를 CFR 구성원들은 공유했다.¹²⁵ CFR은 심지어 제2인터내셔널(Second International)의 이론적 지도자였던 카를 카우츠키(Karl Johann Kautsky)에게도 FA 지면을 할애하면서 이 논리를 펼쳤다.¹²⁶

독일 배상금 문제는 또한 국제무역을 어떻게 다시 자유화할 것인가의 문

125 Young, A. A., "The United States and Reparations," *Foreign Affairs*, Vol. 1, No. 3 (March 15, 1923), p. 47.

126 Kautsky, K., "Germany since the War," *Foreign Affairs*, Vol. 1, No. 2 (December 15, 1922), pp. 99-119.

제로 연결된다. 독일이 배상금을 충실히 지급할 수 있으려면 수출로 그 재원을 마련할 수밖에 없기 때문이다. 그런데 무역은 또한 국제통화체제를 어떻게 다시 안정화할 것인가의 문제와 연관된다. 결국 가장 중요한 국제정치 경제 쟁점은 국제통화체제였다. CFR의 입장은 명백했다. 제1차 세계대전 기간에 만들어진 동맹국 간 채권-채무 관계가 쉽게 정리되지 않는 요인을 미국 대외정책 엘리트들은 금본위제 붕괴, 달리 말해 국제통화 부재라고 인식했다. 금이 몇몇 채권국들에 몰려 유동성이 매우 낮았기 때문에 국제결제 수단 역할은 미화에게 맡겨졌고, 미국은 채무국들이 미화를 구할 수 있도록 해야 한다는 진단이 내려졌다. 그러려면 미국은 채무국으로의 수출은 줄이고 채무국으로부터의 수입은 늘려야 했다. 부채상환기한이 너무 길어져서는 안 되지만 최대 채무국인 영국이 증세를 고려할 수밖에 없게끔 몰아붙여서는 안 된다는 것이 또한 중요한 단서였다.¹²⁷

그런데 이러한 해결책을 적용하기가 쉽지 않은 상황이 도사리고 있다는 점도 CFR은 잘 이해하고 있었다. 제1차 세계대전의 결과로 유럽 제국들이 해체되면서 강화된 민족주의는 보호무역을 부추기는 요인이었다. 세계무역의 중심지들이 경제적 곤란을 겪게 된 이유는 전쟁 자체보다는 무역장벽에서 찾아야 한다는 견해가 두드러졌다. 미합중국의 번영이 주들 간의 경제거래를 방해하는 인위적 장벽이 없었기 때문에 가능했다는 믿음은 대외적으로도 개방경제를 지향하는 근거가 되었다. 채권국이 다른 나라들로부터의 수입을 제한할 때 그 결과는 자국 수출의 제한이었다는 것을 CFR은 일종

127 Dulles, J. F., "The Allied Debts," *Foreign Affairs*, Vol. 1, No. 1 (September 15, 1922), pp. 118-119, 122, 128.

의 역사적 교훈으로 삼았다.¹²⁸ CFR은 미국 시장 개방을 원하는 유럽 엘리트의 목소리를 빌려 더 이상 미국은 19세기 후반 보호무역 국가로 남아서 안 된다고 역설하기도 했다. 프랑스 지리학자 앙드레 시그프리트(Andre Siegfried)는 미국이 유럽에 주로 식료품과 원자재를 수출할 때에는 유럽에 대해 수입관세를 매겨도 유럽이 보복조치를 취할 방도가 없었으나 공산품이 수출의 절반을 넘어선 1920년대 말의 미국은 유럽의 보복관세 가능성을 염두에 두어야 한다고 경고했다.¹²⁹ 라틴아메리카에 대한 관심도 1920년대에 명확히 나타난다. 제1차 세계대전이 끝나고 도즈 안(Dawes Plan)이 채택되면서 안정세로 접어든 유럽 국가들의 구매력은 라틴아메리카의 원자재 수출을 자극하는 결과로 이어졌다. 또한 라틴아메리카에 대한 미국의 투자는 유럽의 경제재건에 필요한 자원 공급을 늘리는 데 기여할 것이었다.¹³⁰

CFR 구성원들이 무역자유화에 대한 선구적 인식을 갖고 있었던 것은 분명하지만 여전히 경제에서 국제무역이 차지하는 비중이 미미했던 미국의 자본가들에게 더 중요한 문제는 대외투자였다. CFR의 대표적인 경제전문가이자 허버트 후버(Herbert Hoover) 행정부와 프랭클린 루스벨트 행정부 시절에 국무부 국제경제 자문이었던 허버트 페이스(Herbert Feis)는 1925년 7월 호 논문에서 자국민과 외국정부 사이에 발생하는 투자 관련 분쟁에 개입하지 않는다는 미국 정부의 오랜 전통은 바뀔 때가 되었다고 주장했다.

128 Underwood, O. W., "The Tariff as a Factor in American Foreign Trade," *Foreign Affairs*, Vol. 1, No. 3 (March 15, 1923), pp. 33-34.

129 Siegfried, A., "European Reactions to American Tariff Proposals," *Foreign Affairs*, Vol. 8, No. 1 (October, 1929), p. 13.

130 Klein, J., "Economic Rivalries in Latin America," *Foreign Affairs*, Vol. 3, No. 2 (December 15, 1924), pp. 238, 243.

대외투자의 위험 부담은 순전히 투자자의 몫이라고 보는 불간섭주의는 투자를 위축시킬 뿐만 아니라 정작 미국 자본을 필요로 하는 나라들을 불필요하게 힘들게 만든다고 페이스는 진단했다. 미국 정부는 투자 관련 분쟁을 사법적으로 해결할 수 있는 국제제도를 발전시켜 투자 영역에서도 문호개방과 기회균등을 원칙으로 밀고 나가야 한다는 것이 페이스의 결론이었다.¹³¹

이러한 정부의 적극적 역할을 주장하면서도 미국 은행들이 외국에 대출하는 것에 대해 정부가 과도하게 개입하는 것은 경계하는 목소리가 역시 지배적이었다. 정부의 역할은 비공식적으로 은행들에게 조언을 하는 선에서 그쳐야 한다는 것이었다. 혹여 문제가 생긴다 해도 그 피해가 민간금융에 대한 정부의 공식적 개입을 최소화함으로써 얻는 이득보다 크지 않다고 보았다.¹³² 이 점에서 CFR은 어디까지나 ‘자유시장 자본주의(free market capitalism)’의 이념적 본산이었다.

2.2. 패권의 의무에 대한 고민: 1930년대

1920년대 미국의 고민은 졸부의 고민이었다. 졸부에는 세 부류가 있다. 한 부류는 갑자기 얻은 부에 걸맞은 사회적 지위까지 가지려고 지켜보기 안타까울 정도로 애쓰다 기득권의 조롱과 멸시를 견디지 못하고 끝내 폭주하는 자들이다. 참을성 없는 이자들의 고민은 곧 분노로 바뀌고, 긍정의 에너

131 Feis, H., “The Export of American Capital,” *Foreign Affairs*, Vol. 3, No. 4 (July, 1925), pp. 683, 685, 686.

132 Dulles, J. F., “Our Foreign Loan Policy,” *Foreign Affairs*, Vol. 5, No. 1 (October, 1926), pp. 47-48.

지로 전환되지 못한 그들의 열등감은 결국 세상을 시끄럽게 만든다. 국제관계학에서 흔히 ‘수정주의 국가(revisionist state)’라고 불리는 나라들 상당수가 여기에 속한다. 또 다른 부류는 운도 따랐지만 힘겹게 살아 온 대가로 얻은 부를 안전하게 지키고 더 키우는 데 열중하는 반면, 부자의 도덕적 의무를 실천하고 그럼으로써 기득권에 진입하는 데는 관심을 두지 않는 자들이다. 적어도 1930년대 중반까지 미국은 후자에 속하는 졸부였고, ‘고립주의(isolationism)’는 내 앞가림에 집중하는 미국인들의 정서가 응축된 것이었다. 이런 식으로 살다가는 평생 존경받는 부자가 되지는 못한다. 미국은 다행히 소시민적 졸부의 한계를 벗어난 나라였다. 미국이 이 행운을 누리게 된 것은 부분적으로 세 번째 부류의 졸부들이 엘리트 가운데 있었기 때문이다. 세 번째 부류의 졸부는 하늘에서 떨어진 물질적 축복을 첫 번째 부류처럼 성급한 상류사회 진입 시도에 탕진하지 않고 두 번째 부류와는 달리 한 단계 높은 삶을 위해 장기적으로 투자하는 현명함을 지닌다.

CFR은 바로 이 마지막 부류에 속하는 졸부의 지향을 대변한다. 그들에게는 역사상 등장하고 사라져 간 제국들의 경험을 학습하면서 얻은, 그리고 그들 스스로 제국주의 관리자로서의 체험을 거치면서 갖게 된 패권에 대한 열망이 있었다. 1920년대 FA 지면에서 자유무역과 국제투자를 옹호하고 동맹국이든 적성국이든 가리지 않고 경제협력 가능성을 열어 두는 모습을 확인할 수 있는 것은 단기수익에 집착하는 졸부근성보다는 바로 이 패권의 열망이 표출된 것으로 보아야 한다. 1930년대는 패권에의 열망이 패권의 의무를 지는 것으로 이어지는가를 가름하는 시기였다. 이미 1920년대에 흔들리기 시작한 제1차 세계대전 이전의 자유주의 국제경제질서는 1930년대에 들어서면서 각국의 근린공핍화 경제정책 사용으로 인해 더욱 약화되면서 심각한 위기에 직면한다. 또한 대안적 정치경제체제로서 공산주의와 파

시즘이 자유주의와 공존할 수 있는지 여부를 두고 미국 대외정책 엘리트들이 장고에 들어간 시기가 바로 1930년대이다.¹³³

1930년대 FA 지면에서 다루어진 주요 문제 영역들은 대공황, 관세, 원자재, 고립주의, 국가개입주의와 경제 회복, 파시즘의 경제정책, 국제금융 및 국제통화체제 등이다. 이 시기부터 익명 필자 수가 늘어나기 시작하는데, 이는 특강 정부 주요부처 현직에 있는 필자들이 많았다는 방증이다. 그만큼 정책 결정 단계에서 CFR의 영향력이 컸다는 의미로 볼 수 있다. 이러한 추세는 1940년대에 절정에 달하고 1950년대와 1960년대에도 이어진다.

국제관계뿐만 아니라 미국의 정치경제 역사 전체를 놓고 봐도 1930년대는 매우 중요한 분기점이다. 근시안적인 자유시장 자본주의의 틀을 벗어날 수 없었던 미국이 뉴딜을 통해 국내적으로는 ‘복지자본주의(welfare capitalism)’를 제한적으로 받아들였고¹³⁴ 대외적으로는 고립주의에서 국제주의로 정책기조가 바뀌는 시대가 바로 1930년대이다. 1960년대 말까지 건재했던 미국 패권의 두 차원, 즉 국내적으로는 뉴딜체제를 지지 기반으로 하여 대외적으로는 정치학자 존 제러드 러기(John Gerard Ruggie)

133 예컨대 주세페 보타이(Giuseppe Bottai)의 논문은 파시즘과 뉴딜의 “정치적 자본주의(political capitalism)”로서의 유사성에 관한 것이다. Bottai, G., “Corporate State and N.R.A.,” *Foreign Affairs*, Vol. 13, No. 4 (July, 1935), pp. 612-624. 파시스트 체제에 참여했으나 1944년 무솔리니 체포에 찬성표를 던지고 프랑스 외인부대 소속으로 참전한 점이 고려되어 사면된 보타이의 이력은 뒤에 논의될 알마르 샤흐트(Hjalmar Schacht)와 비슷하다.

134 Perkins, F., “Social Security Here and Abroad,” *Foreign Affairs*, Vol. 13, No. 3 (April, 1935), pp. 373-387.

가 “내장된 자유주의(embedded liberalism)”라고 불렀던 것¹³⁵을 지향했던, 흔히 전후 자본주의 황금기라고 불리는 30여 년의 시대가 시작된 때가 바로 1930년대이다. 따라서 이 시기에 미국 대외정책 엘리트들이 어떤 생각을 했는지를 살펴보는 것은 당연히 필요한 작업이다. 그런데 그런 작업이 필요한 또 다른 중요한 이유는 뉴딜체제가 무너졌다고 해서, 내장된 자유주의가 저물어 간다고 해서 패권주의자들의 세계관이 갑자기 달라지는 것이 아니기 때문이다.¹³⁶ 일단 자유주의 패권론자들의 세계관이 어떻게 구축되었는지 살펴본다.

오스트리아 출신 경제학자 구스타프 스톨퍼(Gustav Stolper)는 1931년 1월 호 논문에서 미국은 이전의 변영기에 간과했던 두 가지 사실을 알게 되었다고 지적한다. 첫째, 미국의 경제 상태가 악화되면 세계경제도 침체된다는 사실이다. 둘째, 세계경제 상태가 좋지 않으면 미국경제도 하강 국면에 들어간다는 사실이다. 관세를 올리고 이민을 막음으로써 이러한 ‘상호의존’의 문제들을 해결할 수 없으며, 이는 대공황을 더욱 악화시킬 뿐이라고 스톨퍼는 경고했다.¹³⁷

이러한 믿음을 강화해 준 계기는 역시 1930년 스무트-홀리 관세법(Smoot-Hawley Tariff Act)이었다. 페이스는 1931년 4월 호 논문에서 채권국이 된 미국의 보호관세는 결국 미국의 손해로 끝난다는 논리를 펼친다.

135 Ruggie, J. G., “International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order,” *International Organization*, Vol. 36, No. 2 (Spring, 1982), pp. 379-415.

136 이 점에 대해서는 1990년대 이후를 다루는 부분에서 다시 논의할 것이다.

137 Stolper, G., “Lessons of the World Depression,” *Foreign Affairs*, Vol. 9, No. 2 (January, 1931), pp. 251-252.

스무트-홀리 관세법과 같은 보호주의 입법으로 피해를 입는 외국 생산자들은 곧 미국의 소비자들이며 그들의 생산 활동에는 미국 자본이 직간접적으로 들어간다는 점이 지적되고 있다. 관세장벽은 외국 소재 미국 기업들이 만들어 내는 상품들의 국내 수입도 전부 또는 부분적으로 막게 된다는 것이다. 다른 나라들의 산업 약화는 원자재 시장 침체로 이어지고, 그 피해는 미국 생산자들 모두가 입게 된다는 결론이 도출되었다. 또한 수출 감소로 세수가 줄어든 외국 정부들 상당수는 미국의 채무국들이라는 점이 강조되었다. 스무트-홀리 관세법의 여파로 미국은 브라질, 호주, 멕시코, 독일이 빚을 갚을 수 있을지 전전긍긍해야 하는 상황에 처했다는 것이다.¹³⁸ 당시 CFR의 부문별 구성에서 비중이 컸던 국제주의적 금융자본가들에게 페이스의 논리는 충분히 수용 가능한 것이었다. 그러나 미국은 19세기적 보호주의의 구태를 벗어던지고 자유무역주의로 직행하지는 않았다.

영국의 정치인이자 경제학자인 아서 솔터(Arthur Salter)의 1932년 1월호 논문에서 미국이 취한 타협책의 논리적 근거를 찾아볼 수 있다. 솔터는 상호성과 비차별 원칙은 논리적으로는 공존할 수 없지만 현실에서는 병립 가능하다고 주장했다. 비차별 원칙을 내세우는 나라도 상대국이 자유무역을 지향하거나 낮은 관세를 매기는 나라인 경우에는 상호협정을 맺을 수도 있기 때문이다.¹³⁹ 비록 원론적 의미에서의 자유무역보다는 상호성에 입각한 무역자유화를 주장하는 것이기는 했으나 CFR 구성원들은 미국이 이제

138 Feis, H., "After Tariffs, Embargoes," *Foreign Affairs*, Vol. 9, No. 3 (April, 1931), pp. 399-400.

139 Salter, A., "England's Dilemma: Free Trade or Protection?" *Foreign Affairs*, Vol. 10, No. 2 (January, 1932), pp. 192-193.

는 강대국이자 채권국으로서 세계무역과 세계평화에 책임을 갖지 않으면 안 된다는 데 대체적인 합의를 이루었던 것으로 보인다. 미국의 총생산에서 수출이 차지하는 비중이 10%도 채 되지 않으므로 대공황으로 인한 국제무역 교란에 책임을 느낄 필요가 없다고 말하는 이들이 여전히 많았던 시기¹⁴⁰에 CFR 구성원들이 자유국제주의적 성향을 선구적으로 펼 수 있었던 것은 그들 가운데 상당수가 금융자본가로서 무역-통화-투자-금융의 연관성을 너무 잘 알고 있었기 때문이다.

경제학자 존 헨리 윌리엄스(John Henry Williams)는 1932년 1월 호 논문에서 대공황을 금본위제의 위기와 연결하고 있다. 대공황은 1929년 겨울 미국에서 지배적이었던 예측과는 달리 증시붕괴에 따른 사소한 변동이 아니었다. 대공황의 원인은 각국 금융체계가 국제적으로 제대로 조정되지 않는 데 있고, 그것은 또한 제1차 세계대전의 결과였다. 1914년 이후 최대 변화는 영국과 미국이 자리바꿈을 한 것이다. 주요 채무국이었던 미국은 전쟁을 거치면서 주요 채권국이 되었고, 영국의 위상은 꾸준히 약화되었다. 이 변화의 합의를 제대로 이해하고 필요한 국제적 조정을 하는 데는 수십 년이 걸릴 수도 있는 것이었다. 영국이 1844년 은행승인법(Bank Charter Act)을 통해 설계한 금본위제는 무역수지를 금의 이동과 연계한 일종의 자동결제장치였다. 그러나 현실에서는 무역과 투자가 순차적으로 이루어지지 않고 거의 동시에 발생했기 때문에 금의 이동은 상호적이기보다는 일방적이기 일쑤였다. 즉 자본 이동이 교정적이기보다는 누적적이었던 것이다. 이를 바로잡기 위해 영국은행(Bank of England)은 할인을 정

140 Gay, E. F., "The Great Depression," *Foreign Affairs*, Vol. 10, No. 4 (July, 1932), p. 540.

●
책을 사용했다. 금본위제는 실제로는 스텔링 본위제였다. 미국도 국내로 유입된 금을 밖으로 내몰기 위해 할인율을 낮추었지만 저금리로 풀린 자금은 세계금융의 중심이 된 미국 증시로 몰렸고 그 결과 금이 다시 유입되었다. 미국은 1927~1929년 기간에 이 순환의 고리를 경험했다. 독일도 비슷한 일을 겪었다. 국가은행(Reichsbank)이 여신제한을 위해 금리를 올리자 국외에서 자금이 몰렸고, 반대로 여신을 늘리기 위해 금리를 낮추자 국외로 자금이 빠져나갔다. 각국 경제가 맞물려 있기 때문에 각국 중앙은행의 정책은 국제협력을 바탕으로 하지 않으면 안 되는 것이었다. 금불태화(金不胎化; sterilization)의 장본인은 프랑스였다. 금본위제가 제대로 작동하지 않는다고 해서 그것을 통째로 폐기하기보다는 국가 간 협력을 통해 국제청산절차를 정비해 나가는 것이 더 중요하다고 여겨졌다. 전시부채와 배상금은 줄여야 하며 독일이 진 민간부채도 점진적으로 탕감해 주어야 한다는 것이 윌리엄스의 결론이다.¹⁴¹

이러한 논리를 뒷받침하기 위해 CFR은 나치 독일의 경제장관이자 국가은행 총재였던 샤흐트에게도 지면을 할애했다. 샤흐트는 독일이 배상금을 지급하기 위해서는 독일이 수출을 제대로 할 수 있도록 자유무역이 복원되어야 한다는, CFR 구성원들과 동일한 주장을 내세웠다. 어떤 나라인지 적시하지는 않았으나 샤흐트는 미국을 제외한 승전국들에 대한 강한 불만을 드러냈다. 배상금과 무역이 직결되어 있다는 샤흐트의 논리는 CFR 주요 인

141 Williams, J. H., "The Crisis of the Gold Standard," *Foreign Affairs*, Vol. 10, No. 2 (January, 1932), pp. 173-176, 179-180, 186-187.

사들에게 긍정적으로 받아들여진 것으로 보인다.¹⁴²

2.3. 자유주의 패권국의 탄생: 1940년대

1940년대는 미국이 명실상부한 자유주의 패권국으로 부상하는 시기이다. 1920년대와 1930년대의 시행착오와 준비 과정을 거쳤던 미국은 마침내 제2차 세계대전 참전을 통해 패권국의 위상을 확립했다. 제2차 세계대전 참전까지만 해도 미국의 개입은 자신의 의지보다는 상황에 의한 것이라고 볼 수 있는 여지가 많다. FA의 전반적 논조는 전후 자유주의 국제경제질서는 미국의 ‘의도적 개입’을 통해서만 재건될 수 있다는 것이다.

여기서 중요한 것은 미국의 자유주의 국제경제질서 재건은 19세기 후반 영국 패권 하의 고전적 자유주의 질서로의 회귀가 아니었다는 점이다. 미국 대외정책 엘리트들은 기존 질서의 결함을 잘 알고 있었다. 그 핵심은 금본위제였다. 제1차 세계대전을 거치면서 국가들은 금이 국제무역을 원활하게 해 주는 매개가 되기보다는 족쇄가 되었음을 인식하게 되었다. 금을 주인으로 모시지 않고 하인으로 부리려면 금 1온스의 가격을 35달러로 고정할 당시의 통화체제는 더 이상 고수할 수 없다는 시각이 등장했다.¹⁴³ 하지만 금본위제 폐기에 대한 합의가 있었다고는 전혀 말할 수 없다. 브레턴우즈 회담에서 존 메이너드 케인스(John Maynard Keynes)와 해리 텍스터

142 Schacht, H., “German Trade and German Debts,” *Foreign Affairs*, Vol. 13, No. 1 (October, 1934), pp. 1-5. 샤프트는 비록 ‘히틀러의 은행가’이기는 했으나 나치 정권 말기에 히틀러에 맞서는 비밀결사에 가담했던 인물이다.

143 Brown, W. A. Jr., “Gold: Master or Servant?” *Foreign Affairs*, Vol. 19, No. 4 (July, 1941), pp. 830, 841.

화이트(Harry Dexter White)는 각각 국제통화체제 재구축 방안에 대한 영국과 미국의 입장 차이를 명확히 보여 주었지만 근본적으로 둘 다 금본위제 폐기를 전제로 한 제안들이 아니었다. 케인스안이 금본위제로부터 더 이탈한 것이었지만 단기 자본이동 통제에 대해서는 화이트안도 필요하다는 입장이었다.¹⁴⁴ 이러한 고려사항들이 종합된 결과가 바로 브레턴우즈 통화체제, 즉 금-달러 본위제였다.

전후 자본주의를 어떻게 작동시킬 것인가도 1940년대 대외정책 엘리트들이 고민했던 주제였다. 국가 개입은 전시에만 임시로 할 것이 아니었다. 미국은 물론 다른 주요 선진산업국들에서 제1차 세계대전 이전의 자유방임주의로 되돌아갈 가능성은 없다는 판단을 CFR은 내린 것으로 보인다. 세계경제의 변영은 주요국 경제의 안정을 기반으로 해야 하는 것이었다. 경제안정의 핵심은 고용이었다. 전후의 최대 경제적 과제는 국제무역을 되살리면서 국내 일자리도 충분히 제공하는 것이었다.¹⁴⁵ 이를 위해서는 국제제도를 통한 협력이 필수적이라고 인식되었다. 전후 국제무역을 위한 다자간 협의체에는 미국과 영국뿐만 아니라 소련과 중국이 참여해야 한다는 것이 미국 대외정책 엘리트들의 일반적 기대였다.¹⁴⁶ 소련과의 지속적 협력에 대한 기대는 충족되지 않았지만 브레턴우즈 협정은 미국 주도의 자유주의 국제경제질서가 정초되었음을 알리는 것이었다. 브레턴우즈 회담에 참가한 미국

144 Williams, J. H., "Currency Stabilization: The Keynes and White Plans," *Foreign Affairs*, Vol. 21, No. 4 (July, 1943), pp. 647-648.

145 Hansen, A. H. and Kindleberger, C. P., "The Economic Tasks of the Postwar World," *Foreign Affairs*, Vol. 20, No. 3 (April, 1942), p. 472.

146 Bidwell, P. W., "Controlling Trade after the War," *Foreign Affairs*, Vol. 21, No. 2 (January, 1943), p. 301.

대표단은 초당적으로 구성되었고, 입장을 정할 때도 민주당과 공화당은 통일된 모습을 보였다.¹⁴⁷ “바이탈 센터”가 존재했던 것이다.

3. 문제는 복잡해졌고 해법은 아직도 찾는 중이다

1950년대 FA 지면에 경제 문제를 다룬 논문들이 많지 않은 것은 이 시대가 미국인들에게 물질적으로 가장 안온했던 때였다는 점, 그리고 냉전이 본격적으로 전개되던 때였다는 점으로 설명될 수 있다. 이 시기는 ‘내장된 자유주의 타협’, 즉 개방경제와 국내적 정치·사회 안정을 결합하는 체제가 미국을 비롯한 주요 자본주의 산업국들에서 자리 잡았던 때였다. 냉전이 도래함으로써 미국 대외정책 엘리트들의 관심이 안보 영역에 집중된 것은 너무 당연하다. 1950년대 FA 지면에서 다루어진 경제 문제들인 유럽 재건 및 마셜플랜(Marshall plan), 국제통화체제, 원자재, 유럽통합, 관세, 대외원조 등도 주로 냉전구도에서 논의되었다.

1960년대 FA 지면에서 경제 문제를 다루는 논문들이 여전히 많지 않은 것은 1950년대와의 연속선상에서 현상 유지 이외의 구조적 문제들에 CFR이 아직 큰 관심을 보이지 않았음을 방증한다. 그러나 미국의 경제적 패권이 상대적으로 약화되는 조짐이 보이기 시작하는 것도 바로 1960년대였다. 서유럽과 일본이 전화(戰禍)를 딛고 일어선 것은 소련과 세계공산주의를 봉

147 Morgenthau, H. Jr., “Bretton Woods and International Cooperation,” *Foreign Affairs*, Vol. 23, No. 2 (January, 1945), p. 183.

·

쇄하는 대전략 차원에서는 당연히 긍정적이었지만 전후 자유주의 국제경제질서의 본질적 요소인 브레턴우즈 통화체제의 내적 모순이 발현되는 계기이기도 했다. 1950년대에 한국전쟁을 겪으면서 미·소 양국은 각자 영향권을 확인했다. 1960년대는 냉전구도가 완전히 자리 잡고 전지구적 수준의 체제경쟁이 본격화된 때였다. 따라서 여전히 많은 경제 문제들이 1950년대와 마찬가지로 동서진영 간 대립과 연관되어 논의되었다. 그러나 동시에 선진 자본주의 국가들 내부의 정책조율이 본격적으로 필요해진 시대였기 때문에 주요 산업국들 간의 협상과 협력에 이전보다 많은 관심이 주어졌다.¹⁴⁸

냉전 시대 후반부가 시작되는 1970년대로 들어오면서 미국 주도 자유주의 국제경제질서는 오늘날 우리에게 익숙한 모습을 띠게 되었다. 미국 패권의 핵심은 달러패권이다. 미국이 기축통화인 달러의 가치를 건전하게 유지하지 못하면서도 브레턴우즈 체제가 완전히 붕괴되지 않았던 것은 무역의 결제수단이자 투자의 매개가 바로 달러였기 때문이다. 달리 말해 브레턴우즈 통화체제, 즉 금-달러 본위제는 종결되었지만 국가들은 여전히 미화로 거래하고 있었다. 이러한 구조에서는 미국과 여타 선진 자본주의 국가들 간의 이해관계 충돌이 불가피하다. 1971년 8월 15일 닉슨은 브레턴우즈 체제 내부의 긴장을 적나라하게 드러냈을 뿐이다. CFR은 닉슨의 일방적 돌파가 미국만의 잘못은 아니라고 감싸면서도 다자간 국제협력의 근간이 흔들

148 다음 두 논문은 1960년대 미국의 고민이 무엇이었는지 잘 보여 준다. Anderson, R. B., "The Balance of Payments Problem," *Foreign Affairs*, Vol. 38, No. 3 (April, 1960), pp. 419-432; Gardner, R. N., "Strategy for the Dollar," *Foreign Affairs*, Vol. 38, No. 3 (April, 1960), pp. 433-445.

리지 않기를 원했다.¹⁴⁹ 냉전 시대의 마지막 시기에 해당하는 1980년대 미국 대외정책 엘리트들의 머릿속을 지배했던 단 하나의 주제가 있다면 그것은 경제적 패권 약화였다. 이와 관련하여 일본이 주된 논의 대상으로 등장한다. 1980년대는 미국 패권 약화에 대한 강박신경증이 엘리트 수준을 넘어서 대중 수준에서도 관찰되는 시대였다.

1990년대는 오늘날 미국 패권을 논하는 데 매우 중요한 분수령이다. 두 가지 점에서 그러하다. 첫째, 1990년대는 소련의 내부 붕괴로 인해 미국 자본주의가 더 이상 이념적 대척점에 있는 공산주의와 체제경쟁을 벌일 필요가 없게 된 첫 10년 기간이다. 둘째, 이 시기는 1980년대를 통해 꾸준히 진행되어 온 경제적 세계화가 미국식 자본주의 모델이 확산되는 모양새를 띠게 된 첫 10년 기간이다. 전반적으로 오만한 미국의 모습이 드러났던 ‘짧은 단극’의 시대를 열었던 10년 기간으로 인식되는 경향이 있으나 미국 대외정책 엘리트들의 속내는 매우 복잡했다. FA 지면, 특히 1990년대 초에 실린 논문들은 그들도 어디로 가야 하는지를 놓고 고민이 컸음을 보여 준다. 가장 큰 고민은 냉전 시대에 안보적 고려로 인해 유보해 왔던 질서, 즉 미국이 덜 손해를 보는 세계경제를 만들 때가 드디어 온 것인지 하는 물음에서 비롯된다. 그럴 때라고 답하는 이들은 탈냉전은 더 이상 미국이 국내경제 이익을 상당 부분 포기하지 않아도 자본주의 이외의 대안이 없는 세상이 도래했다는 인식을 갖고 있다.¹⁵⁰

149 Bergsten, C. F., “The New Economics and U.S. Foreign Policy,” *Foreign Affairs*, Vol. 50, No. 2 (January, 1972), pp. 199-222.

150 Eckes, A. E. “Trading American Interests,” *Foreign Affairs*, Vol. 71, No. 4 (Fall, 1992), pp. 135-154.

냉전 시대에 미국은 세계에서 가장 오래된 민주주의로서 자유진영의 수호자 역할을 자처했지만 실제로는 글로벌 수준의 체제경쟁 논리에 따라 제3세계 권위주의 체제들을 비호하는 선택을 주로 했다. 냉전 종식은 민주주의 가치와 대외정책 현실의 부조화를 바로잡을 수 있게 해 주는 계기였다. 그러나 이 계기를 활용하는 방식이 독특했다. 탈냉전 시대가 열린 1990년대에, 특히 빌 클린턴(Bill Clinton) 행정부 시절에 시장친화적 자본주의의 확산이 곧 민주주의 확산으로 이어진다는, 일종의 근대화론적 시각이 자리 잡게 되었다. 라틴아메리카를 비롯한 개발도상국들에 대해 이러한 공식이 적용되었다. 경제가 자유화되면 정치적 민주화는 뒤따를 수밖에 없다는 낙관론이 북미자유무역협정(NAFTA: North American Free Trade Agreement) 추진과 같은 대외경제정책의 주요한 근거로 쓰였다.¹⁵¹

이러한 근대화론적 사고는 주로 제3세계라고 불려 왔던 개발도상국들뿐만 아니라 냉전에 진 러시아를 비롯한 구공산권 국가들에 대한 미국의 정책들에서도 발견된다. 중앙집권적 명령경제의 비효율성에서 비롯된 이 나라들의 산적한 문제들이 시장친화적 자본주의 도입을 통해 해결되고 경제성장과 번영으로 이어질 것이라는 낙관론이 미국 대외정책 엘리트들을 지배했다.¹⁵² 낙관론은 여유 있게 장기적으로 무언가를 계획하는 모습을 나타낼 수도 있지만 특정 해법에 대한 맹신으로 무리한 방식을 강행하는 형태를 띠 수도 있다. 1990년대 구공산권 국가들에 대한 충격요법을 제안했던 이들의

151 Baer, M. D., "North American Free Trade," *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 4 (Fall, 1991), pp. 132-149.

152 Silberman, J. M., Weiss, C. Jr., and Dutz, M., "Jump-Starting Ex-Communist Economies: A Leaf from the Marshall Plan," *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 1 (January-February, 1994), pp. 21-26.

머릿속에 들었던 생각은 바로 그러한 낙관론이었다. 미국은 제2차 세계대전 이후의 폐허에서 서유럽 자본주의 국가들을 되살려 놓기 위해서 막대한 경제 지원을 제공했지만, 구공산권 국가들에게는 그럴 이유가 없었다. 마셜플랜 자체가 냉전의 도구였기 때문이다. 러시아와 구공산권 국가들이 허락된 선택지는 선진자본주의체제를 답습하는 것뿐이었다.

1990년대에 미국 대외정책 엘리트들이 고민했던 또 다른 문제는 지역통합이었다. 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT: General Agreement on Tariffs and Trade)하의 마지막 다자간 무역협상이었던 우루과이 라운드 타결 전망이 불투명해지고 1986년 단일유럽의정서 채택 이후 유럽통합의 진전속도가 빨라지면서 미국은 NAFTA를 서둘렀다. 남미까지 포함한 미 주자유무역지대 창설의 구상이 나타났던 것도 1990년대였다. 1950년대에 한참 유럽통합의 구상이 운위될 때 그다지 신경을 쓰지 않았던 미국이 1990년대 지역통합 분위기에 대해서는 1930년대 무역블록을 연상케 한다는 이유로 촉각을 곤두세웠던 것을 깔끔하게 설명해 줄 수 있는 하나의 요인은 냉전 종식이다. 냉전 시대에 미국이 주요 선진자본주의 국가들로부터 안보적 이유에서 얻어 낼 수 있었던 양보가 1990년대에는 더 이상 쉽지 않게 되었다.¹⁵³

1971년 닉슨이 금의 창을 닫은 이후로 미국이 무역적자를 해결하는 방법은 금리 조정과 보호주의 무역장벽을 그때그때 상황에 따라 사용하는 것이었다. 미국 내부의 문제, 즉 재정적자를 줄이고자 하는 진정한 노력은 없었다. 서유럽과 일본은 줄곧 미국에게 집안 정리부터 먼저 하고 다른 나라

153 Kunz, D. B., "The Fall of the Dollar Order: The World the United States Is Losing," *Foreign Affairs*, Vol. 74, No. 4 (July-August, 1995), pp. 22-26.

들에게 양보를 구하라고 말해 왔었다. 1990년대 FA 지면에는 미국 대외정책 엘리트들이 서유럽과 일본의 주장을 상당히 수긍하는 모습이 나타난다. 그들은 문제의 핵심이 무엇인지 알고 있었던 것이다. 미화 가치를 유지하기 위한 내부적 노력, 즉 증세와 지출감축이라는 고육책을 써야만 한다는 것을 알고 있었다. 그러나 어떤 행정부도 정치적으로 인기 없는 선택을 하려 하지 않았다.

신자유주의적 세계화에 대한 경고도 이미 1990년대 FA 지면에서 찾아볼 수 있다. 글로벌 생산망 구축을 통해 미국의 다국적기업들이 국내 일자리 감소를 주도하는 것을 그대로 내버려 두면 그 결과는 소비 주체이기도 한 노동자들의 구매력 저하일 뿐이라는 좌파적 진단¹⁵⁴을 CFR은 충분히 인지하고 있었다. 1990년대부터 서서히 나타난 국내 문제 논의는 2000년대에 논문 편수로 볼 때 크게 늘어났고, 2010년대에도 그 추세는 이어졌다. 그뿐만 아니라 필자들의 인지도나 그 내용의 진지함을 고려하면 국제관계 전문 정책 저널이 맞나 싶을 정도로 국내문제 논의가 두드러진다. 이는 CFR과 FA 편집진이 1990년대 이후 세계화에 대한 성찰, 특히 2007~2008년 글로벌 금융위기와 뒤이은 ‘대침체(Great Recession)’의 원인 분석 및 대처 방안 모색은 미국 국내 문제 논의와 연결될 수밖에 없다고 인식하고 있다는 방증이다. 2010년대는 ‘트럼프 시대’의 개막으로 마감하며, 미국 주도 자유주의 국제질서의 심각한 위기가 표면화되는 시기이다. 현재 조 바이든(Joe Biden) 행정부의 ‘중산층을 위한 대외정책’의 지적 근거라고 볼 수 있는 논문들이 적지 않게 실린 것도 이 시기 FA 편집방향의 특징이다.

154 Collingsworth, T., Goold, J. W., and Harvey, P. J., "Time for a Global New Deal," *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 1 (January-February, 1994), pp. 8-13.

2020년대의 미국은 트럼프 시대 개막¹⁵⁵의 충격에서 아직 헤어나지 못한 상태에서 코로나19 팬데믹이라는 복합적 위기에 직면했다. 현재의 팬데믹은 공중보건위기, 경제침체, 기후변화가 서로 연관되어 있다. 그리고 이러한 위기의 구성요소들에 공통적으로 들어있는 것은 불평등이다. 피해와 손실이 저소득층과 사회적 약자들에게 집중될 때 공동체의 근간은 흔들리며, 포퓰리즘 창궐의 온상이 만들어진다. 트럼프는 자유주의의 이 오랜 약점을 파고든 것이다. 트럼프 행정부의 대외정책, 특히 무역정책은 전후 자유주의 국제경제질서를 미국 스스로 부정하는 모양새를 보였다. 트럼프 관세는 미국 노동자들을 위한 정책으로 포장되었다. CFR과 미국 주류 엘리트들이 보통 사람들의 물질적 삶을 개선하는 데 진지한 노력을 기울이지 않다 보니 포퓰리스트들이 노동자 걱정을 더 하는 것처럼 보이게 되었다. CFR은 트럼프 관세, 그리고 그것과 궤를 같이하는 바이든 행정부의 '중산층을 위한 무역정책'은 해답이 아니며 세계화와 경제개방을 통해 미국은 더 많은 것을 얻을 수 있다는 입장을 취하는 것으로 보인다. 물론 사회적 안전망 확충은 필수불가결하다는 단서가 달린다.

FA의 2020년대 지면을 살펴보면 신자유주의와 '워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)'는 더 이상 유효하지 않다는 쪽으로 CFR 주류들의 의견이 수렴되고 있음을 알 수 있다. 그것은 짧은 단극시대의 마감을 인정하는 것이기도 하다. 그러나 세계화와 경제개방은 여전히 바람직하며 문제는 국내적으로 불평등을 제어하고 코로나19 팬데믹 이후 경제성장을

155 이 책의 서론에서 이미 밝힌 바대로 필자는 트럼프 행정부 시기와 트럼프 시대를 구분한다.

2024년 대통령선거 결과와 상관없이 현재의 정치적 병리현상은 한동안 지속될 것이라고 보기 때문이다. 바이든 행정부는 트럼프 시대의 한 국면이다.

●
이끌어 나가는 데 있다는 잠정적 합의에 CFR은 도달한 것으로 보인다.¹⁵⁶ 2010년대만 해도 FA의 주된 논제라고 볼 수 없었던 불평등은 이제 그 어떤 문제보다도 CFR의 주목을 받고 있다. 이를 증명하듯이 CFR은 불평등 연구로 널리 알려진 세르비아 출신 경제학자 브랑코 밀라노비치(Branko Milanovic)에게 2020년 1~2월 호 지면을 할애했다. 밀라노비치는 미국이 그 이념형을 제공해 온 자유자본주의가 소득불평등은 물론이고 자산불평등을 완화하지 못하면 그 결과는 중국과 러시아의 금권정치와 하등 다를 바가 없는 모습이 될 것이라고 경고했다.¹⁵⁷ 미국 대외정책 엘리트들이 이러한 경고를 미국 패권 약화의 국내적 원인에 대한 진단으로 받아들이고 주류의 정책 결정에 얼마나 반영할 수 있을 것인가는 너무도 불투명하다. 바이탈 센터의 부재 탓이다.

4. 앞으로도 문제는 경제일 것이다

자유주의 패권국인 미국의 대외경제정책은 타국의 시장개방을 통한 미국 자본주의의 안정적 재생산을 지향해 왔다고 말할 수 있는가? 대체로 그렇다. 그러나 그 과정이 미국 대외정책에 대한 수정주의적 해석 일부에서 불

156 내장된 자유주의가 유지되기 위한 조건들은 악화일로인데 미국 대외정책 엘리트들의 생각은 그 타협체제가 형성된 1940년대로부터 크게 벗어나지 못한 것이다.

157 Milanovic, B., "The Clash of Capitalisms," *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 1 (January-February, 2020), pp. 10-14, 16-21.

수 있듯이 직선적이고 일률적이었다고 말할 수는 없다. 역사는 선형적 논리와 인간행위자(human agency)의 솔기 없는 접합이 아니다. CFR을 중심으로 복합적인 인적 망을 구축한 미국 대외정책 엘리트들 중에서도 핵심 인사들 상당수가 자본가들이기는 했으나 그들 역시 패권국 미국을 움직이는 거대조직의 한 부분이었다. 자본주의 국가는 자본가들의 도구가 아니라 자본주의 유지를 위해 움직이는, 매우 복잡한 체계이다. 더더구나 미국은 세계에서 가장 오래된 민주주의이다. 언론과 선거를 금권으로 좌지우지하던 ‘금박시대(Gilded Age)’가 있었고, 여전히 정치에서 돈의 영향력이 지나치게 큰 나라이기는 하지만 미국 민주주의는 자본주의 재생산 논리로 환원하기에는 너무 다면적이고 복합적인 현상이다.

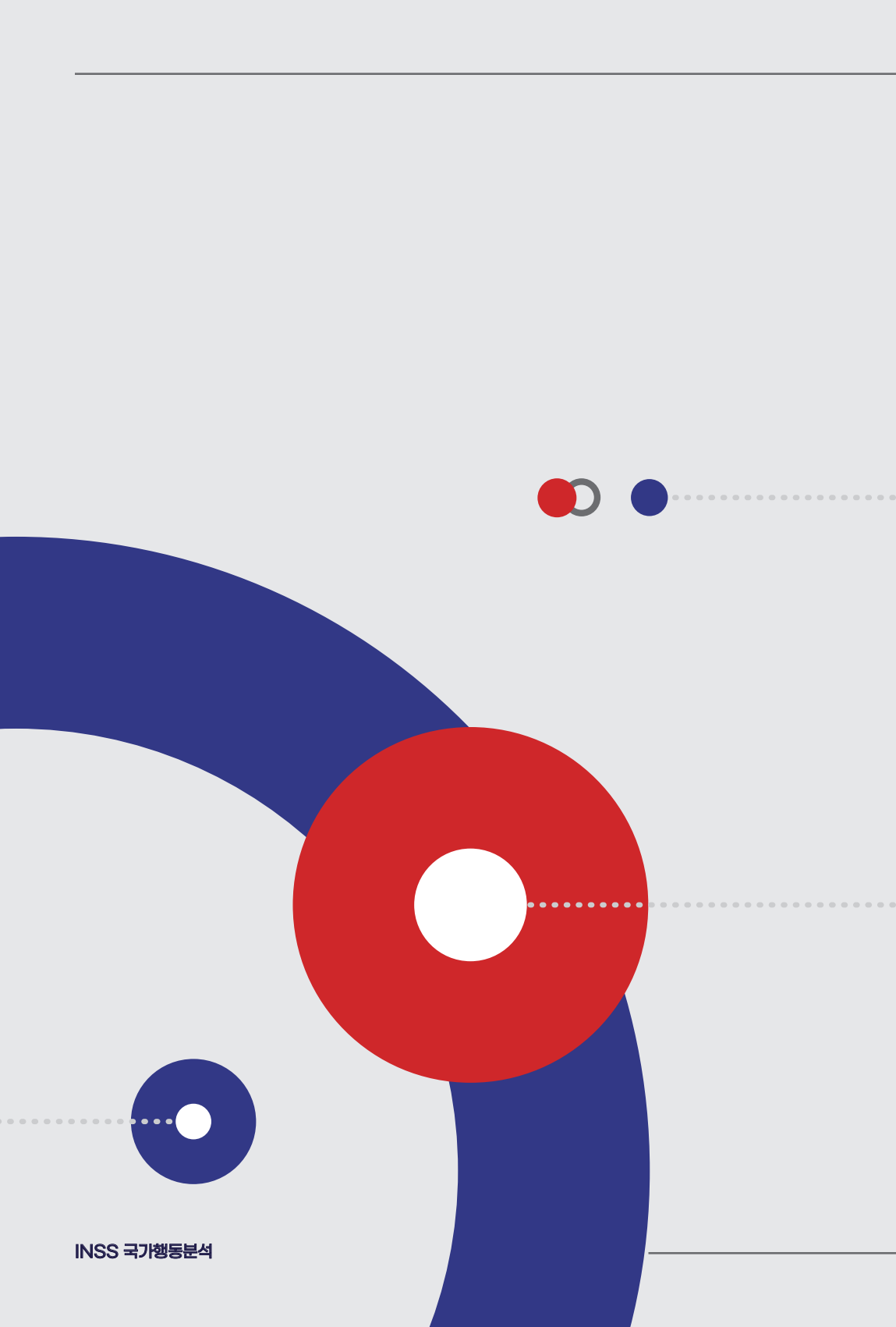
이 글에서 100년의 FA 지면 가운데서도 특히 첫 30년에 초점을 둔 이유는 그 시기가 자유국제주의의 태동기이기 때문이다. 다른 시기들에서도 대외정책 엘리트들의 생각이 지배적 여론과는 상당히 다르다는 것을 드문드문 볼 수 있지만 1920년대부터 1940년대까지 FA 지면에서 확인되는 엘리트 집단의 ‘세계주의(cosmopolitanism)’는 당시 미국 일반 대중의, 그리고 유권자들을 의식하지 않을 수 없는 정치인들의 ‘편협성(provincialism)’과 극명한 대조를 보인다. 이때 형성된 자유국제주의가 미국 대외정책 100년을 관통하는 저류였다. 물론 지금 우리는 그 바이탈 센터의 전통이 흔들리는 시대에 살고 있다. 1970년대 이후 경쟁 저널 및 싱크탱크들의 등장, 베트남을 둘러싼 내부균열에 위기감을 갖게 된 CFR은 조직의 외연을 넓히기

위한 노력을 해 왔다.¹⁵⁸ 이제 CFR은 뉴욕의 계몽된 자본가들과 세계주의적 지식인들의 다분히 밀교적인 클럽으로 남아서는 더 이상 의미 있는 정책 이념 생산 기관으로 기능할 수 없다. 정치적 양극화와 포퓰리즘은 21세기형 ‘내장된 자유주의 타협’이 이루어지지 않는 한 당분간 지속될 것이다. 외부의 강력한 도전이 있지 않는 한 미국 대외정책 엘리트들이 21세기형 바이탈 센터를 재건하는 것은 쉽지 않을 것이다. 그럼에도 불구하고 정책이념의 경로의존성 또한 무시하기 어렵다.

한국에게 미국과의 관계는 국가안보의 거의 모든 영역들에 지대한 영향을 미치는, 대외정책 결정에서 가장 중요한 고려사항이다. 아직까지는 한국은 정치학자 리처드 로즈크랜스(Richard Rosecrance)가 “통상국가”¹⁵⁹라고 불렀던 것에 가까운 나라일 수밖에 없다. 이제 선진국 반열에 올라서기는 했으나 선진국형 내수시장 중심 경제와 지속가능한 혁신경제가 결합된, 아마도 가장 바람직한, 한국 경제 모델이 자리 잡으려면 여전히 갈 길이 멀다. 외부환경 변화가 한국인들의 삶의 질에 미치는 파급력은 앞으로도 클 것이다. 패권의 상대적 약화에도 불구하고 미국의 대외경제정책은 세계경제 구조와 주요국 경제 동향에 비교 불가한 영향력을 행사한다. 한국의 입장에서 미국의 대외경제정책이 어떤 맥락에서 만들어지는지를 아는 것은, 따라서, 매우 중요하다. 답론 분석은 그 초석이다.

158 Gavrilis, G., *The Council on Foreign Relations: A Short History* (New York, NY: The Council on Foreign Relations, 2021), pp. 75-76, 79-87.

159 Rosecrance, R., *The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World* (New York, NY: Basic Books, 1986).



Part

04

미국의 베트남 개입(1950-1975):

명백한 실패의 운명?

이혜정
(중앙대학교)

1. 서론

2. 미국에게 베트남은 무엇인가? 7개의 시선 혹은 증언

- 2.1. 1950, 도미노 - 프랑스 제국의 시각: 한국전쟁과 베트남
- 2.2. 1957, CFR 지역 전문가의 분석: 제네바 회담과 남베트남 국가건설의 과제
- 2.3. 1964, “미국의 제임스 본드” 비밀공작 전문가의 시각: 베트남에서의 미국 혁명
- 2.4. 1967, 미국의 국익과 모겐소의 베트남전쟁 비판
- 2.5. 1969, 키신저의 “명예로운 평화” 구상
- 2.6. 1972, FA 편집장(1928~1972) 암스트롱의 악몽: 베트남과 미국 패권의 위기
- 2.7. 1975, 자유자상주의자의 시각: 교훈의 전쟁 - 망각이나, 자성이나

3. 결론: 명백한 실패의 운명?



1. 서론

이 글은 미국의 국가행동을 CFR에서 발행하는 저널 FA를 통해서 분석하는 공동연구의 일환으로, 미국의 베트남전쟁 정책을 1950~1975년 사이 FA에 실린 7편의 에세이를 통해서 검토한다.

‘세계강국(world power)’ 혹은 패권국가로서 미국 국가행동의 가장 큰 특징은 국제질서 자체의 수립과 관리를 대외정책의 목표로 삼는다는 점이고, 그 기원은 윌슨 대통령의 국제주의이다. 윌슨 대통령은 파리평화회담에서 제1차 세계대전 전후처리를 주도했지만, 정작 미국 의회는 윌슨주의의 핵심인 국제연맹 가입을 거부했다.

CFR은 월가의 국제금융가들이 주축이 되고 윌슨의 전후처리를 도운 “자문단(The Inquiry)”의 전문가들이 결합하여 1921년에 창립된, 미국의 대표적인 국제주의 조직이다. 국제주의의 본질은 개입이다. CFR의 당면 과제는 국제연맹 가입을 좌절시킨 미국의 반개입주의 혹은 고립주의를 극복하는 것이었다. CFR의 기관지로서 FA의 임무는 국제관계와 미국의 대외정책에 대한 다양한 시각의 논의를 제공함으로써 미국 국제주의의 정책적 역량과 정치적 기반을 강화하는 것이었다.

1922년 FA 창간호의 권두 논문은 루트의 「인민 외교 성공의 조건 (A Requisite for the Success of Popular Diplomacy)」이었다.¹⁶⁰ 루트(1845~1937)는 법률가 출신으로 전쟁부장관(1899~1904)과 국무장관

160 Root, E., “A Requisite for the Success of Popular Diplomacy,” *Foreign Affairs*, Vol. 1, No. 1 (October, 1922), pp. 3-10.

(1905~1909)을 역임했고 CFR의 명예회장을 맡고 있었다. 루트는 스페인과의 전쟁 이후 미국의 쿠바와 필리핀에 대한 개입과 식민통치를 관할했고, 모로코 등에서의 국제 중재 노력으로 1912년 노벨평화상을 수상하기도 한, 19세기 후반 이래 미국의 강대국 부상을 주도한 미국의 '1세대' 국제주의자의 대표적 인물이다.¹⁶¹

루트의 에세이, 「인민 외교 성공의 조건」은 FA 창간호의 권두 논문이라는 상징성에 부합하는 통찰을 담고 있다. 윌슨의 실패를 배경으로 루트는 외교의 결과에 대한 평결을 넘어 외교의 목적과 교섭 과정 자체에 대한 인민의 통제가 시대의 대세임을 인정한다. 문제는, 외교 전반을 통제하고자 하는 인민, 혹은 보다 일반적인 차원에서 말하자면, 민주주의가 외교에 요구되는 고도의 전문적 지식을 갖출 수 있는가 하는 것이다. 이 점에 대해서 루트는 회의적이다. 미국의 경우 일반 대중은 물론 정치인들도 대외 관계에 대한 전문적 지식을 결여하고 있고, 민주주의는 그 특성상 “잘못된 믿음(mistaken beliefs)”에 휩싸여서 전쟁을 감행할 수 있기 때문이다. “대외관계가 독재나 과두제에 의해 지배될 때 전쟁의 위험은 사악한 의도에서 비롯되었다. 대외관계가 민주주의에 의해 지배될 때 전쟁의 위험은 잘못된 믿음에서 기인할 것이다.”¹⁶²

국제 분쟁은 흔히 물리적 국익의 충돌로 이해된다. 하지만 루트는 흥미롭게도 개별 국가가 지니는 “사상, 감정, 이기적인 욕망의 차이(the differences of thought and feeling and selfish desire)”를 국제 분쟁의

161 Zimmermann, W., *First Great Triumph: How Five Americans Made Their Country a World Power* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2002).

162 Root, *op. cit.*, p. 5.

●
근본 원인으로 보고, 이를 전쟁이 아니라 평화적으로 조율하는 것을 외교의 임무로 규정한다.¹⁶³ 외교의 성공은 결국 국제 관계에서 국가들 간의 물리적 이익의 충돌뿐 아니라 열정과 편견의 충돌에 대한 섬세한 이해를 요구하는 것이다. 루트는 특히 실제 이익의 침해(injury)보다도 오히려 명예나 위신의 손상(insult)이 국제 분쟁의 직접적 원인이라고 지적하며, 책임성 있는 대외정책 담론의 필요성을 역설한다. “민주주의의 임무는 그 구성원들이 전쟁의 원인이 될 수 있는 행동을 실천하지 않도록 하고 그러한 실천을 규탄하는 것이다.”¹⁶⁴

제1차 세계대전 이후 미국은 다른 강대국-제국들을 이념적, 경제적, 군사적으로 복속시키면서 초강대국/패권국으로 부상했다. 그 과정에서 미국은 강대국-제국들뿐 아니라 그들의 세력권과 식민지들에도 개입했다. 제2차 세계대전을 계기로 미국은 전 지구적인 통제를 기획했지만, 소련의 거부로 소련이 직접적으로 지배하는 지역을 제외한 지구 전역에서의 통제를 시도했다. 미국의 냉전 정책은 서구의 경제적 재건(마셜플랜) 및 서구의 세력권과 식민지에 대한 소련의 침투 방지와 자신의 직접 통제(트루먼 독트린)를 동시에 시행하는 것을 의미했고, 이후의 개입은 소위 제3세계에 집중되었다.

베트남은 미국의 제3세계 개입의 대표적 실패 사례이다. 호치민은 1919년 월슨이 파리평화회담을 주재할 때 베트남의 독립을 청원하려 했지만 기회를 얻지 못했고, 1945년 일본의 패망 이후 미국독립선언을 모델로 베트남의 독립을 선언하고 제국의 부활을 시도한 프랑스와의 전쟁에서 미국의

163 *Ibid.*, p. 7, p. 8.

164 *Ibid.*, p. 9.

지원을 요청했지만 미국은 베트남의 편이 아니라 프랑스의 편에 섰다.

미국의 개입은 1950년 한국전쟁을 계기로 프랑스를 본격적으로 지원하는 데서 시작해서 1954년 프랑스의 패배 이후 남베트남의 국가건설, 1960년대에는 베트남 민족해방전선(NLF: Vietnamese National Liberation Front)과 북베트남에 직접 맞서는 대규모 지상군 파병으로 확대되었다. 1968년 베트남의 구정공세를 계기로 ‘베트남전쟁의 미국화’가 대외적인 위기에 봉착하자, 닉슨 미국 행정부는 ‘베트남전쟁의 베트남화’를 추진하여 1973년 초 평화협정을 맺은 뒤 철수를 단행했고, 북베트남은 1975년 사이공을 함락시키며 베트남을 통일했다. 베트남전쟁은 닉슨이 워터게이트 스캔들로 불명예 퇴진하는 유례없는 정치적 위기와 겹치면서, 단순히 제3세계에서 미국의 개입의 실패를 넘어 미국 체제의 분열과 실패를 상징하는 ‘신드롬’이 되어 버렸다. 1975년 이후에도 베트남의 ‘교훈’에 대한 해석의 전쟁이 진행되었고, 그 여파는 이라크전쟁과 아프가니스탄전쟁에까지 미쳤다. 바이든 대통령은 2020년 8월 카불 함락 이후에도 아프가니스탄에서의 전면 철군을 베트남의 교훈으로 정당화했다. “나는 우리가 과거에 저지른 실수를 반복하지 않을 것이다. 국익에 부합하지 않는 갈등에 개입해서 끝없이 싸우는 실수, 외국의 내전에 모든 것을 거는 실수, 끝없이 미국의 군사력을 동원해서 외국을 다시 만들려는 실수 말이다.”¹⁶⁵

다음에서는 FA가 미국의 베트남 개입과 탈개입의 의미를 어떻게 다루었는지를 1950년부터 1975년까지 시기의 7개의 에세이를 통해서 살펴본다.

165 “Remarks by President Biden on Afghanistan,” The White House (August 16, 2021) <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/08/16/remarks-by-president-biden-on-afghanistan/> (accessed: April 6, 2022).

이들 7개 에세이의 선정 기준 혹은 목적은 두 가지이다. 첫째, FA가 베트남 전쟁을 본격적으로 다룬 시기(1966~1969)¹⁶⁶에 집중하는 것이 아니라, 통시적으로 가장 긴 시간적 지평에서 ‘미국의 베트남 정책’의 변화를 보여 주는 것이다. 둘째, 실제 정책적 영향력의 측면이 아니라 저자의 경력과 주장의 차원에서, FA의 창간 목적처럼 최대한 다양한 해석을 보여 주는 것이다.

2. 미국에게 베트남은 무엇인가? 7개의 시선 혹은 증언

2.1. 1950, 도미노 - 프랑스 제국의 시각: 한국전쟁과 베트남

제1차 세계대전 전후처리는 미국과 유럽 제국의 이익이 충돌하는 장이기도 했지만, 미국과 유럽의 국제주의자들의 교류와 연대의 장이기도 했다. CFR의 결성은 사실 미국과 영국 공동의 대서양 국제주의 싱크탱크의 결성이 실패한 결과였다. FA는 창간호에서 천명한 것처럼 유럽의 시각을 (때로는 일본의 시각까지) 적극적으로 소개했다. 이는 세계강국의 기본 조건이 다른

166 1950년부터 1975년까지 FA의 베트남에 대한 관심(여부와 그 내용)은 크게 네 가지로 나뉜다. 첫째, 1965년 이전에는 관심이 대단히 제한적으로 4편의 에세이만 있다. 둘째, 1966년에서 1969년까지는 약 22편의 에세이가 베트남 ‘전쟁’을 집중적으로 다룬다. 셋째, 1970~1972년 기간에는 직접적으로 베트남전쟁은 물론 베트남 관련 ‘논쟁’이 촉발한 미국 체제의 전반적인 (대외전략, 군사, 정책 결정 구조, 국내정치 등) 문제를 다루는데, 관련된 에세이는 약 20편이다. 넷째, 1973~1975년 시기에는 이미 베트남에서의 미국의 탈개입에 따른 영향과 그 ‘교훈’으로 초점이 이동하고 있고, 관련 에세이는 대략 5편 정도이다. 1976년 이후 미국과 베트남의 관계와 베트남의 ‘교훈’을 다룬 FA 에세이는 대략 10편 정도이다.

강대국-제국에 대한 이해라는 점에서 보면 자연스러운 것이었다.

미국에게 베트남, 인도차이나는 기본적으로 프랑스 제국/식민주의의 문 제였다. 프랑스의 시각에서 일본 제국주의는 잠재적으로 인도차이나에 대 한 위협으로, 이에 대한 프랑스의 우려와 일본에 대항하는 군사적 조치를 취하겠다는 경고는 이미 1938년 FA에 실렸다.¹⁶⁷ 이후 실제 일본제국주의 가(싱가포르, 인도차이나, 인도네시아 등) '남방'으로 확장을 시도하고 미국 이 이를 막아서면서 태평양전쟁이 발발했다. 프랑스 본국이 나치독일에 점 령당하고 비시 정권이 수립되면서 프랑스는 인도차이나에서 군대를 철수하 고 이 지역에서의 영향력을 상실했다.

제2차 세계대전과 태평양전쟁 이후 인도차이나에서 일본군의 무장해제 는 16도선을 기준으로 북쪽 지역은 중국 국민당 정부가, 남쪽 지역은 영국 이 관할했다. 영국 관할 지역에서 프랑스가 남베트남과 라오스, 캄보디아를 프 랑스 연합으로 묶으면서 제국의 부활을 시도했고, 중국 관할 지역에서 호 치민이 베트남의 독립운동을 주도하며 베트남 건국을 선포했다. 1946년부터 베트남과 프랑스의 인도차이나 전쟁이 시작되었다.

1949년 중국의 공산화는 한반도와 인도차이나의 국제환경의 급격한 변 동을 의미했다. 중국 대륙의 공산화는 한국전쟁의 직접적 배경이었을 뿐 아 니라, 인도차이나에서 16도 이북 지역을 관할하는 주체가 중국 국민당에서 공산당으로 바뀌면서 호치민의 북베트남과 공산 중국이 직접적으로 연계 되는 역사적 변곡점이었다. 소련의 핵 개발과 께친 중국의 공산화에 대응하 기 위해서 트루먼 미국 행정부는 핵과 통상병력의 전면적인 증강과 더불어

167 Varenne, A., "Indo-China in the Path of Japanese Expansion," *Foreign Affairs*, Vol. 17, no. 1 (October, 1938), pp. 164-171.

서구와 일본 재건 지원의 강화, 그리고 그 일환으로서 인도차이나 전쟁에서 프랑스에 대한 지원을 강화하고자 했다. 프랑스는 서구, 특히 서독 재건에 대한 일종의 비토권을 지닌 핵심적 동맹인데다가 인도차이나의 안정은 일본의 경제적 재건의 필수 조건이었기 때문이다. 하지만, 이러한 야심찬 기획(NSC-68)은 의회의 재정통제로 제대로 시행되지 못하다가 한국전쟁의 발발 이후 '안보예산'이 급증하면서 본격적으로 추진되었다.

한국전쟁으로 한반도와 인도차이나는 공산주의 팽창에 대항하는 자유주의 진영의 “하나의 전선”이 되었다. FA 1950년 10월 호에 실린 프랑스 저자 자크 수스텔(Jacques Soustelle)의 주장이고, 이는 당시 미국의 냉전전략에 대한 정확한 이해이다. 수스텔은 샤를 드 골(Charles De Gaulle) 망명 정부에 참여했었던 인사로, ‘해방’ 프랑스에서 해외영토부장관(Minister of Overseas France, 1945~1946)을 역임했다. 수스텔은 FA 지면을 통해서 호치민을 민족주의자가 아닌 공산주의의 꼭두각시로 비판하고, 인도차이나의 근대화에 기여한 프랑스의 ‘관대한’ 제국주의를 변호하며, 인도차이나에서 프랑스의 패배는 말라야와 필리핀 등 자유진영의 도미노를 연쇄적으로 무너뜨릴 것이라고 경고하면서, 자유진영의 전초에서 있는 프랑스에 대한 미국의 적극적인 지원과 강력한 연대를 요청했다.¹⁶⁸

당시 FA는 (1, 4, 7, 10월에 발간되는) 계간지로 수스텔의 에세이는 한국전쟁에 대한 FA의 가장 신속한 분석인데, 이 작업을 미국의 정책 담당자나 지역 또는 외교 전문가에게 맡기지 않고 프랑스 정치인에게 맡긴 점은 흥미롭다. 어쩌면 그 이유는 미국의 지역 전문가가 아직 충분히 양성되지 않은

168 Soustelle, J., “Indo-China and Korea: One Front,” *Foreign Affairs*, Vol. 29, No. 1 (October, 1950), pp. 56-66.

데다가, FA 편집진이 동조하는 미국의 냉전전략, 특히 도미노 이론을 선전 혹은 계몽하는 데 프랑스인 수스텔의 시선이 더 적합하다고 판단하기도 했기 때문일 것이다. 이러한 추론의 영역을 벗어나는 분명한 사실은 호치민이나 남베트남의 정치인 혹은 민중 대표가 직접 자신의 입장을 FA에 밝힐 기회는 전혀 주어지지 않았다는 점이다.

2.2. 1957, CFR 지역 전문가의 분석: 제네바 회담과 남베트남 국가건설의 과제

미국의 지원에도 불구하고 프랑스는 호치민의 북베트남/베트민(베트남 독립동맹회)에 패배했다. 1954년 제네바 회담은 17도선을 기준으로 베트남을 분단하고 2년 후 베트남 전역에서의 국민투표를 통한 통일 방안을 결정했다. 남베트남에서는 프랑스가 철수하는 혼란 속에서 응오 딘 지엠(Ngo Dinh Diem) 정부가 탄생했고 지엠 정부는 제네바 회담의 통일 방안을 거부했다. 미국이 지엠 정부를 지원하면서, 남베트남 국가건설은 지엠 정부의 과제일 뿐 아니라 미국의 과제가 되었다.

제네바 회담은 미국의 베트남 개입에서 중요한 역사적 이정표이지만, 이에 대한 FA의 관심은 대단히 제한적이었다. FA 1955년 10월 호에는 인도차이나에서 프랑스의 패배와 그에 대한 프랑스 국내정치(특히 공산당)의 반응에 대한 프랑스계 미국인 버나드 폴(Bernard B. Fall)의 분석이 실렸

다.¹⁶⁹ 미국의 과제로서 제네바 회담 직후 남베트남 국가건설에 대한 분석은 FA 1957년 1월 호에 실린 윌리엄 핸더슨(William Henderson)의 에세이가 유일하다.¹⁷⁰

핸더슨은 컬럼비아대학교에서 정치학 박사학위를 받은 동남아 지역 전문가로 CFR의 미팅 담당자(Director of Meetings)였는데, 이 에세이를 발표할 당시에는 인도차이나 현지 조사를 떠난 상태였다고 FA는 밝히고 있다. CFR의 사업은 크게 (미국은 물론 전 세계의 유력인사들과) 회원들의 미팅, 연구기획, FA 출판의 세 가지인데, 핸더슨은 이 세 가지에 모두 관여했던 것으로 보인다. CFR의 한 자체 역사 기술에 따르면, 1953년 11월 CFR의 한 연구 팀은 프랑스와 베트남 공산주의의 갈등에 대한 정치학자들의 분석을 핸더슨을 통해서 들었는데, 이 자리에서 핸더슨은 호치민의 세력을 국제 공산주의의 추종자로 보는 것은 잘못이고 이들의 혁명은 기본적으로 민족주의에 따른 것이라고 지적했다고 한다.¹⁷¹

핸더슨의 FA 57년 에세이 제목은 직역하면 “남베트남의 자기 발견”인데, 의역을 한다면 “남베트남의 생존: 현황과 과제” 정도가 내용에 부합하는 번

169 Fall, B. B., “Tribulations of a Party Line,” *Foreign Affairs*, Vol. 33, No. 3 (April, 1955), pp. 499-510. 풀은 빈에서 태어난 프랑스계 미국인으로 프랑스 군인으로 그리고 미국 저널리스트로 인도차이나 전쟁을 경험했고, 미국 시라큐스대학교(Syracuse University)에서 박사학위를 취득했다. 그의 1961년 저서, *Street Without Joy: The French Debacle in Indochina* (Harrisburg: Stackpole Books, 1961)는 베트남전쟁을 비판적으로 이해하는 교과서처럼 쓰이기도 했다.

170 Henderson, W., “South Viet Nam Finds Itself,” *Foreign Affairs*, Vol. 35, No. 2 (January, 1957), pp. 283-294.

171 Grose, P., *Continuing the Inquiry: The Council on Foreign Relations From 1921 to 1996* (New York: The Council on Foreign Relations, 1996), p. 40.

역일 것이다. 헨더슨은 지엠 정권이 살아남은 것이 “정치적 기적”이라는 대전제하에서 그런 기적이 가능했던 요인들과 여전히 남은 과제를 분석했다. 그는 식민의 역사적 유제와 전쟁 등으로 인도차이나 전역의 상황이 영국이나 미국 민주주의에 비교될 수는 없기 때문에, 지엠 정권이 적어도 남베트남의 안정을 가져온 점을 인정해야 한다는 ‘현실론’을 견지했다.

하지만, 동시에 그는 베트남 예산의 65%, 군사예산의 거의 전부를 부담하는 미국의 재정 지원과 베트남 군대 교육, 제네바 합의 거부에 대한 외교적 지원 등이 없었다면 지엠 정권의 생존은 불가능했다고 보고, 지엠 정권이 민주주의를 전혀 이해하지 못하고 시행하려는 의지도 없는 독재체제라고 분명히 규정했다. 또한, 사회경제적 개혁이 지체되고 있어서 정치적 안정과 헌정 질서가 물거품이 될 수도 있음을 경고했다. 하지만, 남베트남은 이미 미국의 대외정책의 시범 사례가 되어 버려서, 미국으로서는 남베트남의 안정과 민주화, 경제발전을 위해서 최선을 다할 수밖에 없다는 것이 그의 입장이었다.

2.3. 1964, “미국의 제임스 본드” 비밀공작 전문가의 시각: 베트남에서의 미국 혁명

헨더슨의 우려처럼, 미국의 지원에도 지엠 정권의 사회경제적 개혁은 부진했고 독재는 강화되었다. 1960년 베트남 민족해방전선의 결성은 지엠 정권의 국내정치적 기반 쇠퇴의 징후/결과이자 그를 더욱 촉진한 원인이었다. 미국 존 케네디(John F. Kennedy) 정부는 지엠 정권에 대한 경제 원조와 ‘군사 고문단’을 통한 군사적 개입을 강화했지만, 결국 군부의 쿠데타를 허용하며 지엠 정권을 버렸다. 1963년 11월 초 지엠 정권은 쿠데타로 붕괴

되고, 지엠은 처형되었다. 그리고 같은 달 케네디도 암살되었다. 부통령 린든 존슨(Lynden Johnson)이 대통령직을 승계했고, 케네디의 외교안보 팀도 유임시켰다.

1964년 8월 통킹만의 공해상에서 미국 구축함들이 북베트남 해군과 교전하는 사건이 발생했다. 북베트남의 수차레의 ‘도발’에 의한 교전이었는지는 논란의 대상이다. 1967년 초 국방장관 로버트 맥나마라(Robert McNamara)의 지시에 의한 국방부의 미국의 베트남 개입에 대한 내부 비밀조사로 이후 『뉴욕타임스』가 1971년 초에 폭로한, ‘펜타곤 페이퍼’에 따르면 적어도 북베트남의 2차 공격은 조작된 것이었다.¹⁷² 통킹만 사건을 계기로 존슨 행정부는 의회로부터 북베트남에 대한 무력 사용을 무제한적으로 허용하는 결의안을 얻어 냈다. 존슨 행정부는 1964년 대선에서 승리한 이후 통킹만 결의안의 ‘백지수표’ 위임에 근거해서 1965년 2월 대규모 지상군 파견을 결정했다.

이와 같은 케네디와 존슨 행정부에 의한 미국의 남베트남에 대한 실제적 내정 간섭과 군사적 개입의 확대는, 의회와 여론의 민주적 통제를 전혀 받지 않은 채 진행되었다. FA 역시 한국전쟁 직후 수스텔의 에세이를 통해서 도미노의 위협을 ‘계몽’했던 것과 달리, 통킹만 결의안이나 존슨 행정부의 대규모 지상군 파견 결정의 함의를 즉각적으로 분석하지 않았다. FA가 베트남 전쟁에 대한 논란을 다루기 시작한 것은 1966년 이후이다. 그 이전 케네디와 존슨 행정부 시기의 베트남 정책에 관한 FA의 분석은 “미국의 제임스 본

172 Herring, G. C. (Ed.). *The Pentagon Papers: Abridged Edition* (New York: McGraw-Hill, 1993).

드”로 이후 네오콘(neocons)의 추앙을 받게 되는,¹⁷³ 전설적인 비밀공작 전문가 에드워드 랜스데일(Edward Lansdale)의 1964년 10월 호 FA 에세이, 「우리는 베트남 혁명을 이해하고 있는가?」가 유일하다.¹⁷⁴

랜스데일은 미 공군 출신의 게릴라전쟁/반군진압 심리전 비밀공작 전문가이다. 그는 필리핀에서 라몬 막사이사이(Ramon Magsaysay) 국방장관의 보좌관으로서 공산 게릴라 진압, 지엠 정권 초기 베트남에서의 비밀공작, 그리고 1961년의 실패한 CIA의 카스트로 제거작전 등에 참여했고, 1965년에서 1968년까지는 주베트남 미국대사의 보좌관을 역임했다. 1964년의 FA 에세이 「우리는 베트남 혁명을 이해하고 있는가?」에서 랜스데일이 다루는 핵심적이고 논쟁적인 문제는 본질적으로 자치(self-rule)인 민주주의를 외부에서 이식할 수 있는가 하는 것이다.

랜스데일은 호치민이 민족주의자가 아니라 베트남을 공산제국의 식민지로 만들려는 소련과 중국공산주의의 꼭두각시에 불과하고 미국 정부가 그 간 온갖 노력을 기울였음에도 불구하고 남베트남에서 베트콩의 세력이 확장된 점을 인정한다. 그리고 남베트남의 상황이 미국이 군정을 실시하면서 성공적인 국가건설을 강제했던 독일이나 일본의 경우나, 공산 반군 진압에 성공했던 말라야와 필리핀의 사례와도 다르다는 것도 인정한다. 하지만, 그

173 랜스데일을 ‘미국의 제임스 본드’로 재조명한 것은 9·11 테러 이후 이라크 전쟁 찬성으로 유명한 네오콘 맥스 부트(Max Boot)이다. Boot, M., *The Road Not Taken: Edward Lansdale and the American Tragedy in Vietnam* (New York: Liveright, 2018); Boot, M., “Meet the Mild-Mannered Spy Who Made Himself the ‘American James Bond’: Edward Lansdale’s Most Successful Covert Operations May Have Been Crafting His Own Reputation,” *Foreign Policy* (January 10, 2018).

174 Lansdale, E., “Viet Nam: Do We Understand Revolution?,” *Foreign Affairs*, Vol. 43, no. 1 (October, 1964), pp. 75-86.

●
는 베트콩의 부상에 따라서 북베트남에 대한 군사적 대응을 강화하거나 탈
개입을 시도하자는 주장에 반대한다.

그는 베트남 문제의 핵심은 민중의 마음을 사로잡은 혁명이라는 ‘진단’에
근거해서, 남베트남에서의 성공적인 국가건설을 위해서는 단순히 남베트남
정부에 대한 재정적, 군사적 지원을 넘어 반공, 독립, 민주주의 혁명의 의지
자체를 남베트남 사회 전체에 이식하는 것이 필요하다는 ‘처방’을 내린다.
호치민의 실상을 알리는 심리전과 비밀공작 및 최소한 베트콩 수준으로 인
민의 보호를 우선시하는 반군진압작전을 실시하며 농촌 지역의 안정과 발
전을 도모하고, 지엠 정권 붕괴 이후 군부 지도자들에게 민정 이양을 압박하
지 말고 이들에게 민주주의 훈련의 기회를 줘야 한다는 것이다.

민주주의를 위해서 군부의 독재를 인정하고 비밀공작을 적극 활용하자는
역설인데, 이러한 랜스데일의 입장은 ‘세계강국’으로서 미국의 체제와 영향
력을 보존하기 위한 미국 외교는 자유를 위한 제국주의일 수밖에 없다는 네
오콘의 주장과 맥을 같이하는 것이었다.¹⁷⁵

2.4. 1967, 미국의 국익과 모겐소의 베트남전쟁 비판

1967년 이후 존슨 행정부의 정책 결정자들은 ‘베트남전쟁의 미국화’가 당
초 기대했던 남베트남의 안정화(pacification)와 국가건설에 성공하지 못
하고 있음을 인식했고, 군부의 거듭된(기존 50만 명에서 20만 명 추가) 병

175 Kristol, I., “American Intellectuals and Foreign Policy,” *Foreign Affairs*, Vol. 45, no. 4
(July, 1967), pp. 594-609.

력 증원과 라오스 및 캄보디아로의 확전 요구를 수용할 것인지 여부를 중심으로 심각한 정책 검토에 착수했다. ‘베트남전쟁의 미국화’를 주도하고 이를 적극적으로 선전해 왔던 맥나마라 국방장관 본인이 역사적으로 미국의 베트남 개입이 어디부터 어떻게 잘못된 것인지를 조사(‘펜타곤 페이퍼’)하도록 지시한 것도 이 무렵이다. FA도 미국 정부의 베트남 정책에 비판적인 에세이를 게재하기 시작했는데, 대표적인 것이 미국 국제정치학의 태두라 할 한스 모겐소(Hans J. Morgenthau)의 1967년 FA 에세이, 「개입할 것인가 말 것인가」였다.¹⁷⁶

모겐소가 현실주의 국제정치이론과 미국의 베트남 정책을 어떻게 연관시켰는지, 일관되게 비판적인 입장을 견지했는지 등에 대해서는 학계의 이견이 있다.¹⁷⁷ 하지만 모겐소가 그간의 비판적인 글들을 모아 책으로 낸 1965년에는 그의 베트남 비판은 미국 조야에 널리 그리고 분명히 알려져 있었다.¹⁷⁸ 1966년 CFR의 연구 파트는 모겐소에게 선임연구원 펠로우십(senior fellowship)을 제안했고, CFR 이사회의 냉전주의자들은 그 제안을 취소하라고 압박했다. 이에 다시 CFR 연구 파트와 학계 인사들이 반발하면서, 결국 모겐소에게 1966년 CFR 선임연구원 펠로우십이 주어졌다.¹⁷⁹ FA 편집

176 Morgenthau, H. J., “To Intervene or Not to Intervene,” *Foreign Affairs*, Vol. 45, No. 3 (April, 1967), pp. 425-435.

177 Zambarnardi, L., “The Impotence of Power: Morgenthau’s Critique of American Intervention in Vietnam,” *Review of International Studies*, Vol. 37, No. 3 (July, 2011), pp. 1336-1337.

178 Morgenthau, H. J., *Vietnam and the US* (Washington: Public Affairs Press, 1965).

179 Gavrilis, G., *The Council on Foreign Relations: A Short History* (New York: The Council on Foreign Relations, 2021), pp. 56-57.

진이 이러한 논란을 몰랐을 리 없다. 무엇보다도, 그의 에세이가 실린 FA 1967년 4월 호 저자 소개 자체에 1966년 CFR 초빙 선임연구원 경력이 기재되어 있다. FA에 그의 에세이가 실렸다는 사실은 미국의 주류 국제주의/패권주의 엘리트 진영 내부의 분열과 일정한 반성을 시사하는 것이었다.¹⁸⁰

모겐소는 19세기 이래 국제정치에서 개입주의의 역사적 진화에 대한 검토에 근거해서, 미국의 베트남 개입을 비판했다. 프랑스혁명 이후 국제법과 규범 차원에서의 개입 금지 원칙과 강대국들의 국익에 따른 빈번하고 선택적인 개입이 되풀이되는 모순적 현상이 국제정치의 정상적 상태가 되어 버렸고, 이러한 '정상적인 모순'은 20세기 들어와서 탈식민화와 미·소의 이념 대결, 제3세계에서의 반-제국주의/신식민주의 혁명 등으로 더욱 심화되었다.

여기서 도출되는 정책적 함의는 추상 차원에서 연역적으로 개입의 정당성을 논하는 것은 불가능하고 구체적인 국익과 외교적 행위의 차원에서 귀

180 1997년 FA 편집인 호지와 편집주간 자카리아는 FA 창간 75주년을 기념하여 그간의 대표적 인 FA 에세이들 40여 편을 시대별로 선정한 편집본을 출간했다. Hoge, J. F. Jr. and Zakaria, F. (Eds.), *The American Encounter: The United States and the Making of the Modern World* (New York: Basic Books, 1997); 이들은 “1960년대, 베트남의 수렁”이라는 주제로 4편의 에세이를 선정했는데, 모겐소의 1967년 4월 호 ‘개입’ 에세이가 그 첫 번째였다. 다른 세 편은 랜스데일의 이념적 기초로 방금 지적한 네오콘 크리스톨의 1967년 7월 호 에세이, 아래에서 다룰 키신저의 1969년 1월 호 평화협상 구상, 그리고 1969년 7월 호에 실린 존슨 행정부의 마지막 국방장관 클라크 클리포드(Clark M. Clifford)의 미군 철군론이다. Clifford, C. M., “A Viet Nam Reappraisal: The Personal History of One Man’s View and How It Evolved,” *Foreign Affairs*, Vol. 47, No. 4 (July, 1969), pp. 601-622.; 특정 시기에 집중된 미국의 베트남 논의가 아니라 최대한 확장된 시간적 범위에서 미국의 베트남 논의를 다룬다는 원칙에 따라, 본고는 이후 실제 북베트남과의 평화협상을 주도하는 키신저의 1969년 에세이를 선정하고 클리포드의 철군론은 1950~1975년 기간의 7개 주요한 해석에서 제외했다.

납적으로 개입에 대한 선택을 할 수밖에 없으며, 이에 따라 반공이나 반혁명의 원칙에 따른 개입은 하지 말아야 하며, 신중함(prudence)을 견지해야 한다는 것이었다. 구체적인 사례의 차원에서 보면, 소련이 미사일 기지를 설치하고 공산주의 확장의 교두보로 활용하려던 쿠바에 대한 미국의 개입은 국익의 차원에서 필요한 것이었지만 국제적 위신을 동시에 추구하면서 CIA의 비밀공작이 실패해 버렸는데, 위신을 포기하고 적극적으로 개입했어야 한다는 것이 모겐소의 평가였다. 한편 베트남은 쿠바에 비하면 미국이 국익이 거의 걸려 있지 않은데, 미국의 능력의 한계를 제대로 고려하지 않은 채 대규모의 전쟁을 감수하면서 개입하는 오류를 범하고 있다고 그는 비판했다.

2.5. 1969, 키신저의 “명예로운 평화” 구상

1968년 초 베트남의 상황은 구정공세로 급변한다. 군사적으로만 보면, 미국과 남베트남 군대는 베트남의 남베트남 주요 도시에 대한 공격을 성공적으로 격퇴했다. 하지만, 정치적·심리적으로 보면 구정공세는 미국과 남베트남에 심각한 타격이었다. 베트남이 남베트남 전역에서 남베트남 정부에 협력한 ‘부역자들’을 처단함으로써, 대규모 병력을 동원하여 도시는 물론 농촌 지역에서도 남베트남 정부가 통치하는 안정화 지역을 확대하겠다는 그 간의 전략이 전혀 성과를 거두지 못하고 있음이 증명되었기 때문이다. 또한 미군에 의한 전쟁 범죄가 폭로되면서 반전 시위가 고조되었고, 달려 위기가 겹치면서 국제주의/패권주의 엘리트 진영에서도 베트남에서의 출구 전략이 모색되기 시작했다. 존슨 행정부도 군부의 증파 요구를 거부하고 평화협상을 제안했고, 존슨 자신은 베트남전쟁으로 인한 정치적 위기에 몰려 현직 대통령임에도 1968년 대선 출마를 포기해야 했다.

●

유대계 독일 이민자인 키신저는 1950년대 CFR이 발굴한 대표적인 소장 국제정치학자이다. 비록 케네디, 존슨 행정부에서 공식적인 외교정책 결정자의 위치에 있지는 않았지만, 키신저는 초당파적인 국제주의/패권주의 엘리트의 일원으로서 이들 민주당 정부의 정책에도 간접적으로 영향을 미치고 있었고, 닉슨 행정부에서 국가안보보좌관과 국무장관으로 닉슨이 워터게이트 스캔들로 하야한 이후에도 소련과 중국에 대한 데탕트, 베트남에서의 평화협상, 대중동정책 등 미국 외교 전반을 조율하는 핵심적 역할을 했다.

키신저의 1969년 1월 호 FA 에세이 「베트남 협상」은, 구정공세 이후 존슨 행정부의 협상으로의 선화를 배경으로, 미국과 베트남 평화협상의 조건과 전략을 검토한다.¹⁸¹ 키신저는 게릴라 전쟁의 특성과 그에 따른 북베트남에게 감당할 수 없는 압박을 가한다는 군사전략의 한계, 남베트남 정부의 취약한 정치적 기반 등을 충분히 인식하고 있다. 이에 따라, 네오콘이 ‘승상’하는 랜스데일의 남베트남에서의 적극적, ‘혁명적’ 국가건설은 키신저의 목표가 아니었다. 다른 한편, 베트남에 대한 개입이 국익 차원에서 거의 의미가 없다고 보는 모젠소와 달리, 키신저는 개입의 정당성과 상관없이 50만 명의 미군이 동원된 사실 자체가 지니는 중요성을 인정해야 하고 미국이 앞으로 어떻게 대베트남정책을 추진하는지를 전 세계가 지켜보고 있기 때문에 그에 따른 위신과 신뢰의 문제는 절대 경시할 수 없다는 입장이었다.

키신저의 입장에서 해법은, 승리할 수 없는 전쟁에서의 군사전략도 아니

181 Kissinger, H. A., “The Viet Nam Negotiation,” *Foreign Affairs*, Vol. 47, no. 2 (January, 1969), pp. 211-234.

고 기약 없이 미국의 자원을 낭비할 남베트남 국가건설도 아닌, 이 양 극단의 군사적·정치적 옵션 사이의 중간항이라 할, 미국의 위신을 지키면서 동시에 남베트남 동맹도 완전히 포기하지 않는 ‘명예로운 평화’였다. 이러한 평화를 도출할 수 있는 현실적 근거로 키신저는 북베트남과 미국의 상대적 능력 차이를 들었다. 미국은 군사적으로 우월하지만 남베트남에서 정치적으로 승리할 수 없고, 북베트남은 정치적으로 유리하지만 미국을 군사적으로 인도차이나에서 퇴출시킬 수 없다. 북베트남도 무한정 전쟁을 지속할 수 없기 때문에 미군의 철수를 조건으로 한 평화협상에 응할 것이다. 특히 중국과 소련의 북베트남에 지원을 끊어내고 이들이 북베트남에게 평화를 압박하도록 한다면, 미국이 원하는 ‘명예로운 평화’를 북베트남과 협상할 수 있을 것이다.

이와 같은 키신저의 현실주의적 책략이 갖는 문제는, 북베트남과 미국이 상호 ‘명예로운 평화’를 협상에서 도출한다고 해도, 그것이 남베트남의 입장에서 수용 가능할 것인가 하는 것이었다. 또한, 미국 의회와 여론이 키신저의 현실주의적 책략 혹은 ‘꼭예’를 지원할 것인지도 문제였다. 키신저는 남베트남의 군사적 패배를 허용할 수 없지만, 그렇다고 미군 철수 이후 남베트남의 정치적 미래까지 미국이 책임지는 것을 전제로 북베트남과 협상을 진행할 수는 없다는 입장이었다. 결국, 키신저의 구상에서는 미군이 점진적으로 철수하는 사이에 남베트남이 독자적으로 생존할 수 있도록 지원을 하는 것이 미국이 할 수 있는 최대치였다.

현실에서 키신저가 구상한 ‘명예로운 평화’는 실현되지 않았다. 남베트남 정부는 자신의 정치적 미래가 불확실한 평화협상을 지지하지 않았다. 닉슨과 키신저는 북베트남에 대한 공습과 중·소와의 협상을 통해서 북베트남을 압박하고 남베트남에게는 ‘개인적’ 공약을 발신했는데, 미국 의회가 행정부

의 전쟁 권한을 제한하고 재정적 지원을 축소하면서 닉슨과 키신저의 곡에는 성공할 수 없었다. 케네디와 존슨 행정부의 국가안보보좌관을 역임한 맥조지 번디(McGeorge Bundy)의 회고에 따르면, 무엇보다도 남베트남이 미국에게 바라는 바와 미국이 남베트남에게 제공할 수 있는 지원의 격차가 너무나 컸다. 남베트남에서의 국가건설 시도 자체가 오류였다.¹⁸²

2.6. 1972, FA 편집장(1928~1972) 암스트롱의 악몽: 베트남과 미국 패권의 위기

해밀턴 암스트롱(Hamilton Fish Armstrong)은 FA의 창간호부터 편집장사(managing editor)로 하버드에 머물고 있던 초대 편집장 쿨리지(Archibald Cary Coolidge)를 대신해서 뉴욕에서 편집 실무를 총괄했고, 쿨리지가 사망한 이후 1928년부터 1972년까지는 편집장을 역임한, FA의 산증인이다. 베트남전쟁에 대한 그의 인식은 1965~1968년 사이에 문제 제기에서 비판으로 급선했다. 이후 그에게 베트남 문제는 CFR 창설과 FA 창간의 목적인 고립주의 극복과 미국의 국제주의/패권주의 확립을 위협하는 미국 패권의 구조적 위기로 인식되었다.

1971년 닉슨이 금태환을 중지하면서 전후 국제경제질서의 근간이었던 브레턴우즈 체제의 고정환율제가 붕괴되었고, 닉슨과 키신저의 중, 소 삼각외교는 동맹들과의 충분한 협의 없이 ‘닉슨 쇼크’ 속에서 진행되었다. 『뉴욕타임스』가 법정 공방 끝에 ‘펜타곤 페이퍼’를 폭로했고, 닉슨 행정부의 비밀주

182 Bundy, M., “Reconsiderations: Vietnam, Watergate and Presidential Powers,” *Foreign Affairs*, Vol. 58, No. 2 (Winter, 1979/1980), pp. 397-407.

의는 결국 워터게이트 사건으로 비화했다.

미국 체제의 대내외적 위기가 도래하면서, 1972년 암스트롱이 마지막으로 편집한 FA 이슈들은 미국 패권의 근본적 문제에 대한 검토로 넘쳐났다. ‘펜타곤 페이퍼’의 실무책임자들이었던 모턴 헬퍼린(Morton Halperin)과 레슬리 겔브(Leslie Gelb)가 대통령과 군부의 관계 및 대외정책과 국내 정치의 연계를, 그리고 초당파적 ‘냉전 자유주의’의 이론가 아서 슐레진저(Arthur Schlesinger)가 의회의 대외정책 통제 문제를 고민했다.¹⁸³ 즈비그뉴 브레진스키(Zbigniew Kazimierz Brzezinski)가 냉전의 변화를 다루었고, 징병제 폐지에 따른 군의 미래도 주요하게 논의되었다.¹⁸⁴

1972년 10월 호 FA에 실린 암스트롱의 마지막 에세이, 「미국의 고립」은 이러한 고민들의 응축이었다.¹⁸⁵ 암스트롱은 루트의 FA 창간호 권두논문과 1920년대의 고립주의를 회고하면서, 그때 이후로 이렇게 미국의 위신이 추락하고 미국적 원칙이 비판받으며 미국의 힘과 군사력이 불신과 공포의 대상이 된 적은 없다고 한탄했다. 암스트롱의 입장에서 닉슨 행정부의 외교는

183 Haleprin, M. H., “The President and the Military,” *Foreign Affairs*, Vol. 50, No. 2 (January, 1972), pp. 311-324; Gelb, L. H., “The Essential Domino: American Politics and Vietnam,” *Foreign Affairs*, Vol. 50, No. 3 (April, 1972), pp. 459-475; Schlesinger, A. Jr., “Congress and the Making of American Foreign Policy,” *Foreign Affairs*, Vol. 51, no. 1 (October, 1972), pp. 78-113.

184 Brzezinski, Z., “How the Cold War Was Played?” *Foreign Affairs*, Vol. 51, No. 1 (October, 1972), pp. 181-209; Janowitz, M., “Volunteer Armed Forces and Military Purpose,” *Foreign Affairs*, Vol. 50, No. 3 (April, 1972), pp. 427-443.

185 Armstrong, H. F., “Isolated America,” *Foreign Affairs*, Vol. 51, No. 1 (October, 1972), pp. 1-10.

중·소 분쟁을 활용한 데탕트 등의 목적이 옳다고 하더라도 그 추진 방식에 있어서 리더십의 대전제인 동맹관계를 훼손했다는 점에서 비판을 면할 수 없는 것이었다. 중국과의 외교적 교섭 과정에서 일본은 물론 인도의 미국에 대한 신뢰가 손상된 것도 문제였고, 베트남전쟁의 후과인 재정 고갈과 이를 만회하기 위한 보호무역으로의 선회에 따라서 캐나다에게 대미 무역흑자를 줄이라고 다그친 것도 미국이 해서는 안 될 일이었다.

암스트롱에 따르면, 1920년대 미국의 고립은 스스로 자초한 것이지만 1972년 미국의 고립은 객관적인 현실로 미국이 고립의 주체가 아니라 대상이었다. 그는 대통령의 전쟁 권한을 인위적인 시한으로 제한하는 것은 이러한 위기를 벗어나는 올바른 길이 아니라고 비판했다. 그가 바란 것은 “잘못된 믿음”에서 벗어나서, 양차 세계대전에서 서구 문명을 구원한 것처럼 미국의 역사적 “방향성(a sense of direction)”을 회복하는 것, 겸손을 익히고 역사에서 배우는 한편 혁신하고 수월성을 키워서 미국 사회 전반의 능력을 제고함으로써 미국의 세계적 위상을 회복하는 것이었다.

2.7. 1975, 자유지상주의자의 시각: 교훈의 전쟁 - 망각이나, 자성이나

1973년 1월 북베트남과 미국 사이의 파리평화협정이 체결되었다. 1975년 북베트남의 공격에 남베트남이 무너지고 있었다. 4월 30일 사이공이 함락되었다. 얼 라베날(Earl C. Ravenal)은 1975년 7월 호 FA의 에세이, 「베트남 게임 종식의 결과」에서, (사이공 함락과 7월 호 발간의 시차를 고려하면, 사이공 함락을 확인하지도 않은 채) 남베트남의 몰락은 예정되어 있었

다고 주장했다.¹⁸⁶ 미 지상군이 철수하고 미 의회가 공습을 제한하고 베트남에 대한 지원을 삭감하면서, 남베트남의 운명은 이미 정해져 있었다는 것이었다.

라베날은 1973년 이후 미국인들에게 베트남전쟁의 시간은 거꾸로 흘러, 전쟁이 완전히 끝나기도 전에 회고적으로 전쟁의 교훈을 찾아 나서서, 이제 “미국인들은 베트남의 교훈에 지쳐버렸다.”고도 지적했다.¹⁸⁷ 라베날은 개입이 정당했는지, 패전의 원인은 무엇인지, 티우 정권을 구원할 수 있었는지, 베트남 난민들에 대한 미국의 도덕적 의무는 무엇인지 등 “남베트남의 몰락 (loss of Vietnam)”에 대한 논의들은 모두 진정한 교훈을 도출하는 데 적합한 질문이 아니라고 비판했다. 이들은 미래의 미국과 세계의 대응을 예측하는 데 도움이 되지 않기 때문이었다.

그에 따르면, 미국이 물어야 하는 질문은 두 가지이다. 첫째, 미국이 베트남전쟁과 관련해서 결정을 내린 방식들, 행정부와 의회, 여론의 차이 등은 미래에도 재연될 것인가? 이 질문이 중요한 이유는 미국은 앞으로도 다양한 위협과 이익에 대한 대응/개입을 요구받을 것이기 때문이라고 그는 강조했다. 둘째, 이러한 미국 체제의 결정 방식을 보고 세계는 어떻게 반응할 것인가?

라베날은 존스홉킨스 국제대학원에서 박사학위를 받고 정부(국방부 장관실), 학계(조지타운대학교), 싱크탱크(Cato Institute)와 정당(Libertarian Party의 1984년 대통령 후보 경선 참여)을 넘나든 자유지상주의자

186 Ravenal, E. C., “Consequences of the End Game in Vietnam,” *Foreign Affairs*, Vol. 53, No. 4 (July, 1975), pp. 651-667.

187 *Ibid.*, p. 651.

(libertarian)이다. 자유지상주의자 라베날은 중도와 자유주의자들이 도미노 효과나 미국 신뢰의 추락 등 기존의 논의를 완전히 망각하거나 무시하면서 베트남전쟁의 후과는 경미하거나 전혀 없으며 앞으로도 미국은 과도한 군사적 개입을 자제하면서 국익에 맞게 선택적인 개입을 할 수 있다는 “새로운 신화”를 만들어 내고 있다고 비판한다.

자유지상주의자 라베날의 정책적 선택은 분명하게 탈개입(disengagement)이다.¹⁸⁸ 미국이 남베트남을 버리는 것을 보고 세계는 미국에 대한 과도한 의존을 경계하고 해징을 할 것이 분명하고, 미국의 힘의 한계와 베트남전쟁에서 노정된 미국 체제의 구조적 문제들은 해결되지 않을 것이기 때문이다. 중도와 자유주의자들의 “새로운 신화”는 베트남전쟁의 상흔을 잊고 미래의 개입을 준비하기 위한 것이지만, 베트남전쟁에서 드러난 문제들에 대한 자성 혹은 그 책임소재에 대한 비난(recrimination)을 피하면 그 결과는 또 다른 베트남전쟁일 뿐이다.

188 Ravenal, E. C., “Case for Strategic Disengagement,” *Foreign Affairs*, Vol. 51, No. 3 (April, 1973), pp. 505-521; Ravenal, E. C., “The Strategic Lessons of Vietnam,” In A. Lake (Ed.), *The Legacy of Vietnam: The War, American Society and the Future of American Foreign Policy* (New York: New York University Press, 1976), pp. 256-277.

3. 결론: 명백한 실패의 운명?

베트남전쟁에서 미국은 무엇을 배웠는가? 1967년 모겐소는 철저하게 국익에 따른 개입(의 제한)을 주장했고, 1972년 암스트롱은 미국의 개입 능력 자체의 제고를 요청했고, 1975년 라베날은 탈개입을 주창하며 철저한 자성과 비난의 대안인 망각과 선택적 개입은 또 다른 대베트남정책의 실패를 낳을 것이라고 경고했었다.

이후의 미국의 역사는 미국 체제의 대대적인 혁신과 재건은 이루어지지 않았고, ‘탈개입’은 무수히 많은 위협에 맞서서 지구적 차원의 이익을 지켜야 하는 패권국가 미국의 선택지가 아니었다는 점을 확인해 준다. CFR 차원에서 베트남의 다양한 ‘교훈’을 정리하는 연구기획을 담당했던 앤서니 레이크(Anthony Lake)는 탈냉전기 클린턴 행정부의 국가안보보좌관으로서 미국의 ‘관여와 확장(engagement and enlargement)’ 전략을 주도했다.¹⁸⁹

미국이 베트남전쟁, 정확히는 호치민이 이끄는 베트남과 프랑스 사이의 인도차이나 전쟁에 개입한 것은 냉전의 논리에 따른 것이었다. 호치민의 민족주의나 지역의 복잡한 역사에 대한 전문가들의 ‘객관적’ 분석이 일부 존재하기는 했지만, 이들의 목소리는 소련과의 냉전 대결에서 프랑스의 중요성, 인도차이나의 상실이 가져올 도미노 효과에 대한 우려 등에 묻혀 버렸다. 미국의 힘과 이념적 정당성에 대한 (네오콘은 물론 미국사회 전반의) 확고한 믿음은 남베트남 국가건설의 난제에 대한 이해나 국익, 출구전략에 대

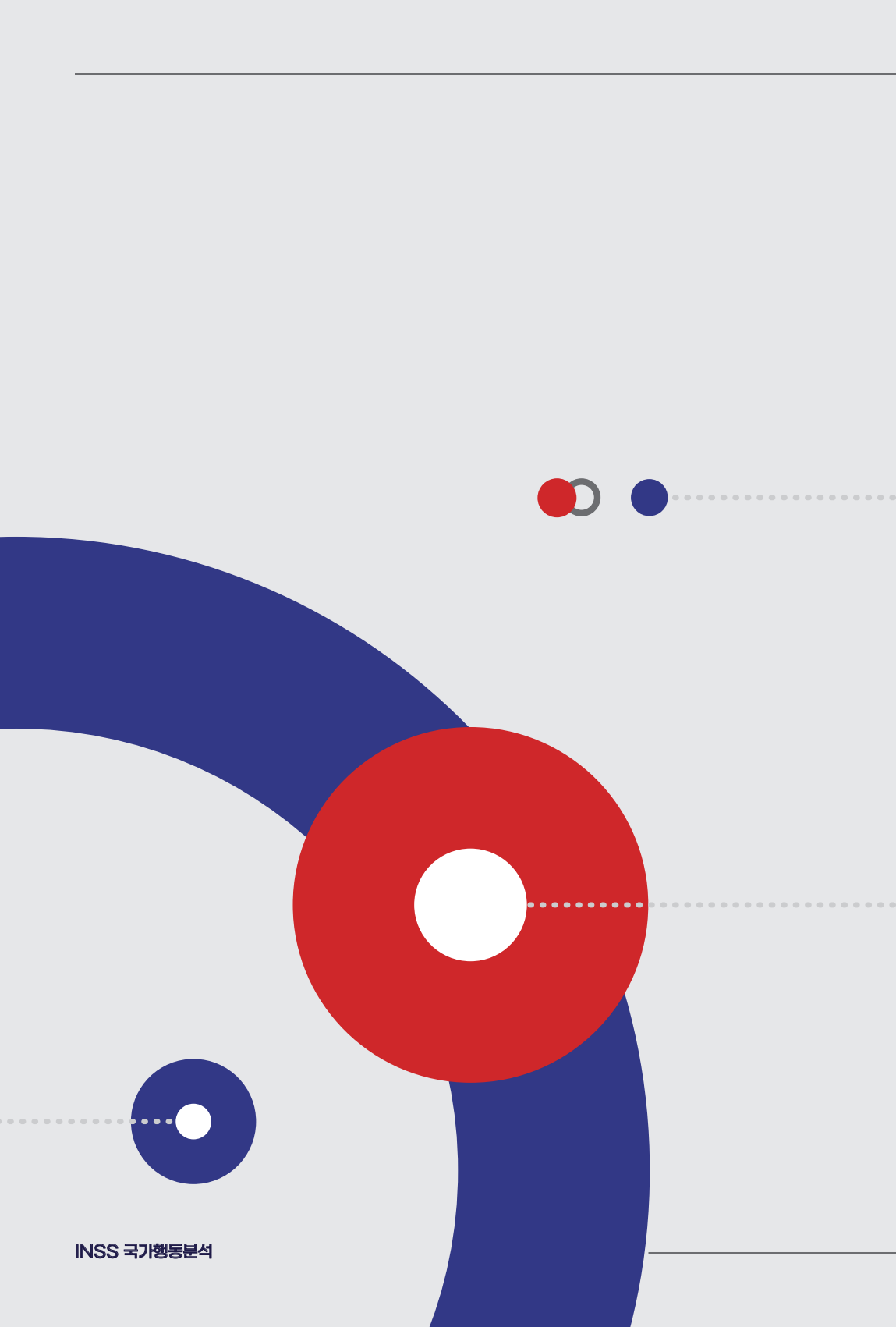
189 Ravenal, E. C. *Ibid.* (1976).

한 고려를 제한했다. 개입의 현장에서 군부와 ‘미국의 제임스 본드’가 시도하는 ‘민주주의 국가건설’은 번번이 난관에 부딪혔다. 그때마다 미국의 정책 결정자들은 미국인들에게 군사개입의 진실을 숨겼고, ‘펜타곤 페이퍼’는 ‘아프가니스탄 페이퍼’¹⁹⁰로 재연되었다.

미국은 왜 실패를 되풀이하는가? FA 창간호에서 루트는 민주주의는 “잘못된 믿음”에 의해서 전쟁을 감행할 위험을 지닌다고 지적했었다. 베트남과 아프가니스탄에서 미국의 실패는 분명 지역의 역사와 국제관계의 복잡함, 자신의 힘 등에 대한 “잘못된 믿음”에서 기인한 것이었다. 루트는 주로 외교정책 과정 전반을 통제하는 인민의 무지와 열정을 경계했지만, 베트남과 아프가니스탄에서 미국의 “잘못된 믿음”은 인민과 엘리트 모두의 몫이었고, 굳이 그 책임을 나눠 따지자면 개입의 실상을 제대로 알리지 않는 엘리트들이 더 큰 책임을 져야 할 것이다. 루트의 우려와 달리, 외교정책에 대한 민주적 통제는 제대로 이루어지지 않은 것이다. 패권국가 미국에게 개입이 ‘명백한 운명’이라면, ‘안’의 민주주의와 ‘밖’의 지구적 영향력을 조화시키는 것은 미국의 영원한 과제이고, 베트남과 아프가니스탄에서처럼 미국 민주주의의 ‘외교적 민도’와 책임성이 제고되지 않는다면 개입의 실패는 패권국가 미국의 운명일 수도 있겠다.

그럼, 한국은 어떠한가? 한국의 민주주의는 “잘못된 믿음”에서 얼마나 자유로우며, 전쟁을 불러올 수도 있는 모욕을 자제하는 책임성 있는 외교 담론을 구사하고 있는가? 베트남전쟁은 끝났지만, 한국전쟁은 아직 끝나지 않았다.

190 Whitlock, C., *The Afghanistan Papers: A Secret History of the War* (New York: Simon & Schuster, 2021).



Part

05

동맹의 아이러니:

1960년대 미·일 동맹의 재조정과 스마트 파워

김태주

(국가안보전략연구원)

1. 서론

2. 본론

2.1. 스마트파워

2.2. 냉전의 유산: 일본의 1960년 안보 운동과 미국의 사회공학

3. 결론



1. 서론

2009년 미국 공화당의 리처드 아미티지(Richard L. Armitage)와 민주당의 조지프 나이(Joseph S. Nye Jr.)는 의회에 제출한 양당 공동보고서에서 미국이 냉전을 승리로 이끌었던 중요한 원인은 민간 수단을 전략적으로 그리고 효과적으로 활용 했던 넓은 의미에서의 스마트 파워에 있다고 강조하며 군사적-민간 수단의 균형 있는 활용이 바로 스마트 파워의 핵심이라고 주장한다. 이들은 냉전 이후 민간 수단(Civilian Tool)을 새롭게 업데이트하고 분열된 국제사회를 미국의 리더십하에 재통합하기 위해 이를 미국 글로벌 전략의 핵심 수단으로 다시 활용해야 한다고 주장한다.¹⁹¹

나이는 냉전 기간부터 현재까지 미국 외교협회(CFR: Council on Foreign Relations)의 핵심 구성원으로 활동하고 있으며 아미티지는 사무엘 버거(Samuel R. Berger), 다니엘 마키(Daniel S. Markey)와 함께 버락 오바마(Barack Obama) 행정부 출범 직전 CFR에서 미국의 아프간전쟁 수행에 대해 평가하고 이후 미국의 아프간 전략에 대해 제언했던 태스크 포스 (CFR-Sponsored Independent Task Force on U.S. Strategy for Pakistan and Afghanistan)를 이끌었으며 나이와 함께 핵심 인사로 활동하고 있다. 국제전략문제연구소(CSIS: Center for Strategic and International Studies)의

191 Statement before the Senate Foreign Relations Committee, "Implementing Smart Power: Setting an Agenda for National Security Reform" (A Statement by R. L. Armitage and J. Nye, Jr.), April 24, 2008, Dirksen Senate Office Building, SD-419.

일본 연구센터 좌장 마이클 그린(Michael Green)에 따르면, 스마트 파워 개념은 아미티지와 나이가 클린턴 행정부 말기부터 보다 광범위한 콘셉트로 기안을 시작했으며 이후에 부시 행정부(2001~2009)에서도 미·일 외교 안보 정책의 기본적인 틀을 형성하는 데 있어 영향을 끼치기 시작한다. 나이는 클린턴 행정부에서 국방부부 장관과 국가정보위원회 위원장을 역임했고, 아미티지는 부시 정부에서 국무부부 장관을 역임하게 된다.

나이와 아미티지는 자신들의 양당 통합 보고서에서 탈냉전 시기에 등장하는 전통적 비전통적 위협들에 효과적으로 대응하기 위해서 과거 냉전을 승리로 이끌었던 미국의 민간 전략을 부활하여 재활용할 필요가 있다고 역설한다. 미국의 국제적 위상은 안보와 번영에 중요하며 오늘날의 안보 위협은 더 이상 미국 혼자 힘으로 감당할 수 없으며, 또 그렇게 하는 것이 바람직하지도 않다. 탈냉전 시기에 고도로 복잡하고 다양한 비전통적 안보 위협에 효율적으로 대응하기 위해서는 '능력'과 '의지'가 있는 동맹국들과 함께 대응해야 한다는 것이다. 그러기 위해 군사적인 수단과 더불어 이들 국가 간 민간의 역할을 강화하여 미국 대외정책들의 정당성(Legitimacy), 효율성(Effectiveness) 그리고 지속성(Sustainability)을 강화할 필요성이 있다고 주장한다. 나이와 아미티지는 이러한 민간 수단의 유기적 역할은 냉전 시기에 미국이 반제국주의 자유주의 질서를 중심으로 한 자유주의 국제 사회에서 문제해결을 위한 중요한 프레임워크를 제공했다고 확신한다.¹⁹²

하지만, 아미티지와 나이에 따르면, 불행히도 이러한 효율적인 민간의 역

192 *Ibid.*

●

할과 정책들은 1990년대 소련 붕괴 후 냉전의 종결과 더불어 미국이 재정적·정치적 지원을 중단하고 말았으며 이러한 포괄적인 문제해결의 구조적 틀이 소련 붕괴 이후에 사라져 버렸음을 지적한다. 특히 미·일 관계에서 이러한 프레임워크가 중요한 역할을 했다는 사실을 강조하고 냉전 후 1990년대와 2000년대 초 미·일 외교정책의 난맥상을 바로잡고 효율적인 파트너십을 재생산 하고 동맹을 복원하기 위해서는 스마트 파워의 재정립이 필수불가결하다고, 2008년 3월 부시 행정부 말기 상원외교위원회에 출석한 나이와 아미티지는 자신들의 증언을 통해 다시 제언한다.¹⁹³

저명한 일본사학자 해리 하루투니안(Harry Harootunian)은 냉전 기간 미국은 일본 등 자유주의세계(Free World)를 향한 사회공학적 개조 노력을 통해 전후 일본이라는 국가의 정체성을 자민당과 그들의 재계와 학계의 동맹세력들을 중심으로 보수 국가주의를 완성했다고 주장한다. 하루투니안에 따르면, 미국의 적극적인 노력과 카르텔로 대표되는 보수주의 세력이 계급적 이익을 바탕으로 야합하여 자유무역과 열린 교역 그리고 서구화를 내용으로 하는 급속한 자유주의 근대화를 시행했다. 이러한 미·일 동맹의 근대화 목표를 달성하기 위해 일본 정부는 미국이 주도하는 냉전 자유주의 근대화론과 미국의 주도적 리더십을 비판적으로 이해하거나 재구성하는 작업 없이 적극적으로 수용하고 내재화했다는 것이다. 하루투니안은 1954년에 조인된 ‘미·일 안보조약’은 1960년에 일본 시민들의 전국적인 반대 시위로 보수 자민당 정권이 거의 무너질 수도 있었던 위기에도 불구하고 이 조약을 개정, 비준한 사실을 전후 일본의 대미 의존의 상징, 즉 미·일 동맹의 사회공

193 Ibid.

학적 노력의 성공으로 간주한다.¹⁹⁴

하지만 미국의 정책 결정자들은 1960년대 초까지만 해도 상상도 할 수 없었으며 이후에도 국방부 인사들이 반대하던 오키나와 반환을, 특히 베트남전쟁으로 미국의 오키나와 기지 사용이 더욱더 전략적으로 중요한 시기에 이를 결정한다. 미·일 안보조약의 개정과 비준이 보수주의자들에 의해 성공적으로 이루어졌고 이후의 미·일 동맹의 안착이라고 보는 근거라면 미국은 왜 1960년대 중반 자신들의 냉전 승리를 위한 군사적인 행동을 심각하게 제한하게 될 오키나와 반환을 결정했는가? 또한 표면적으로는 성공적이라고 보였던 미국 주도의 동남아시아 개발 역시 마찬가지였다. 미국은 냉전 봉쇄정책을 강화하기 위해 제3세계를 미국의 리더십하에 자유세계로 통합하기 위한 수단으로 일본의 적극적인 동남아시아개발을 핵심적 사회공학 모델로 여겼다. 하지만 그러한 의도와는 달리 일본은 자신들의 제국주의 시대 자원과 시장 네트워크를 안정적으로 부활하기 위해 미국의 군사적 영향력과 봉쇄정책의 축소를 위한 수단으로 동남아시아 ODA 제공과 개발에 적극 참여한다.

더욱 아이러니한 것은 친미 극우 보수 성향의 핵심 카르텔 멤버이며 미국과 함께 평화헌법 개정에 앞장섰던 기시 노부스케(岸信介) 수상은 미국의 지원을 받아 미·일 전략 대화에 참여하게 되는 중도 우파 보수 세력들과 대척점에 서게 된다. 이들 중도 보수 자문그룹 멤버들(고사카 마사타카(高坂

194 Harootunian, H., "The Execution of Tosaka Jun and Other Tales: Historical Amnesia, Memory, and the Question of Japan's 'Postwar'," In S. M. Jager and R. Mitter (Eds.), *Ruptured Histories: War, Memory and the Post-Cold War in Asia* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2007), pp. 161-163.

正堯), 이노키 마사미치(猪木正道) 등)과 그들의 요시다 시게루(吉田茂) 라인 파벌 동맹 세력은 극우 친미 세력들, 즉 하토야마 이치로(鳩山一郎), 기시 노부스케 등 기존의 주류 극우 보수 세력을 서서히 고립시켜 나가게 된다. 기시는 수상에 취임한 직후부터 지속적으로 미국이 원했던 평화헌법 개정을 추진하고 야당의 반대에도 불구하고 미·일 안보조약을 추진하다가 1960년 안보운동으로 결국 수상에서 퇴진한다. 다시 말해서 미국의 미·일 동맹 사회공학은 성공이 아니라 미국이 의도하지 못했던, 일본 중도 우파의 저항으로 표출된 정체성, 이익, 의도 등과 타협할 수밖에 없었던 새로운 미·일 파트너십 그리고 패권적 지배 방식으로 대표되는 냉전의 종식을 알리는 데탕트로 이어지는 구조적 변화였다고 보는 것이 더 타당하다.

이 장에서는 나이와 아미티지가 주창하는 스마트 파워와 민간 수단들이 무엇인지를 간략하게 설명한다. 그런 민간 수단들이 1960년대 미·일 동맹의 사회공학(Social Engineering)적 시도를 통해 미국이 의도하지 못했던 결과, 즉 일본의 일방적인 변화가 아닌 미국의 국가 행동과 국제정치의 구조적 변화에 있어서 궁극적으로 어떤 역할을 하게 되었는지 FA와 CFR의 담론 그리고 역사적 사료 분석을 통해 고찰한다. 미국은 1960년 일본의 전국적인 반미 안보 운동으로 인한 자민당 보수 체제와 미·일 동맹의 위기를 목도하고 이념적으로 양분된 냉전의 대립 구조 속에서 자신들의 경직된 ‘패권적 지배 방식’, 즉 반공 봉쇄정책의 한계와 미국 주도 리더십의 위기를 인식한다. 이러한 위기 속에서 아시아 자유세계를 재통합하여 냉전을 승리로 이끌기 위해 악화된 일본과의 전략적 파트너십을 냉전 중반기 미·일 동맹과 파트너십으로 새롭게 구축해야 하는 숙제를 떠안게 된다. 이 장에서는 당시 미국이 추진했던 국제사회공학(Global Social Engineering)의 의도와 그 결과를 미·일 동맹의 사례 연구를 통해서 규명한다. 이는 현재 불

확실성이 확대되고 있는 국제정치적 위기(즉, 리버럴리즘의 위기)에서 미국이 재구축하고자 하는 탈냉전 시기 새로운 국제질서와 안보 개혁의 핵심 개념인 스마트 파워에 함의하는 바를 조명해 보고자 하는 것이다. 이를 위해 냉전 시기에 FA와 CFR을 중심으로 공유된 미국의 문제해결 방식을 통해서 그들의 생각과 정책들이 유기적으로 형성되는 과정을 고찰하고 변화하는 현재의 국제정치적 불확실성과 구조적 변화와의 상호 연관성을 설명해 보고자 한다.

CFR과 FA를 중심으로 한 미국의 정치적 인사들은 미국 사회를 이상적인 발전 모델로 설정 하고 국제사회에 이를 투영하여 안정적인 변화를 통해 미국의 대외정책과 조화를 이루도록 디자인하는 국제 사회공학을 통해서 일본 등을 미국의 협력적 파트너로 바꾸고 싶었고 또 이러한 생각들이 결과적으로 어느 정도 이루어졌다. 그 과정에서 CFR과 FA의 특정한 그룹의 인사들은 국제적 인적 네트워크와 담론적 구조를 형성하며 미국의 이러한 대전략을 체계적으로 디자인하고 실행한다. 하지만 미국 역시 자신들은 의식하지 못하는 사이에 그 과정에서 자신들이 디자인한 국제정치 시스템의 정치적 정당성과 사회과학적인 논리적 연결성(즉, 가치와 물질적 조건들 간의 모순을 해소하려는 것)을 확보하는 과정에서 바뀌어 왔다는 사실이다. CFR을 중심으로 한 미국 지식인, 정책 결정자 그룹들이 새롭게 국제관계를 규정해 가는 과정을 통해 미국 대외관계의 역동적 변화 과정, 즉 미국이 의도하지 못했던 구조적 내용과 행위자들의 변화를 고찰한다.

2. 본론

2.1. 스마트파워

전 CFR회장 젤브는 자신의 저서 *Power Rules*와 FA에 기고한 글에서 “힘(Power)이란 사람이나 그룹들이 하고 싶어 하지 않는 것을 하도록 만드는 것”이라고 정의한다. 이러한 정의를 바탕으로 그는 나이와 아미티지의 스마트 파워는 다른 행위자들의 행위를 하드 파워와 소프트 파워의 기계적인 결합을 통해 더 효과적으로 바꾸는 개념이라고 단순화한다. 젤브는 존슨 행정부에서 국방부 고위직(Director of Policy Planning and Arms Control) 그리고 지미 카터(Jimmy Carter) 행정부 국무부에서 국무부차관(Assistant Secretary of State)을 거쳐 1993년부터 2003년까지 CFR 회장으로 복무했다. 이러한 스마트 파워와 소프트 파워에 대한 젤브의 견해, 즉 두 가지 파워의 단순한 기계적인 총합의 논리를 나이는 “젤브는 많은 다른 종류의 수단들이 소프트 파워의 형성에 기여할 수 있다고 주장하지만 그가 이해하는 소프트 파워가 행위 그 자체를 의미하지는 않는다.”고 비판했다.¹⁹⁵

195 Gelb, L., *Power Rules: How Common Sense Can Rescue American Foreign Policy* (New York: Harper, 2009); Gelb, L., “Necessity, Choice, and Common Sense: A Policy for a Bewildering World,” *Foreign Affairs* (May/June, 2009); Nye, J. S. Jr., “Get Smart: Combining Hard and Soft Power,” *Foreign Affairs*, Vol. 88, No. 4 (July/August, 2009), pp. 160-161.

다시 말해서 소프트 파워의 리더십은 다른 행위자들(타자)에게 자신이 원하는 행동을 하도록 하는 것일 뿐만 아니라 본능적으로 그들이 그러한 행동을 기꺼이 하기를 원하는, 즉 내재화된 지식의 구조를 형성하는 것을 말한다. 이는 상호 의사소통(Interactive Communication)을 통한 지식체계의 변환(Mutually Constitutive Knowledge System)을 의미한다(Shared Understanding and Collective Action). 하드 파워와 소프트 파워를 그러한 목적의 스마트 파워로 만들어 내기 위해서는 ‘맥락 지능(Contextual Intelligence)’이 필요한데, 이는 정책 결정자들이 스마트한 전략을 만들어 내기 위해 전술과 목적을 결합할 수 있도록 도와주는 직관적인 진단 능력을 말한다. 그 출발점은 “미국이 가지고 있는 국력의 힘뿐만 아니라 그 한계에 대한 이해이며 … 미국은 세계의 다른 지역들에 영향력을 행사할 수는 있지만 그렇다고 해서 홀로 모든 것을 통제하고 컨트롤할 수는 없다.”는 것이다. 궁극적으로 군사적인 힘은 새로운 위협에 대한 대응능력을 구성하는 조그마한 일부일 뿐이며 이러한 사실이 다른 국가의 정부들 그리고 국제기구들과 유기적 협력을 필요로 하는 이유이다.¹⁹⁶

나이는 2008년 FA에 기고한 글에서 자신이 제안하는 스마트 파워는 미국의 대외정책 실행에 있어 단순한 소프트 파워를 의미하지 않으며 하드 파워와 소프트 파워의 상호 유기적인 결합과 재구성을 통하여 다른 행위자들이 자발적으로 미국의 국익을 극대화하는 역할에 참여하도록 하는 전략이라고 정의한다.¹⁹⁷ 당시 국제정치학 이론의 핵심 논쟁이 아이디어(idealism)와 물리적 힘(materialism)의 관계였다는 사실을 고려한다면 나이는 이러

196 Nye, J. S. Jr., *Ibid.*, pp. 161-162.

197 *Ibid.*, pp. 161.

한 두 상반되는 논리의 총합, 예를 들면 구성주의와 현실주의의 결합 혹은 생각과 물리적 힘의 새로운 혼합적 혹은 유기적 구성의 대안을 현실 국제 정치적 상황에 맞게 제시하고 이러한 두 상반되는 이론적 진영을 일체화(make sense)할 수 있도록 했다는 것이다.

나이는 미국의 힘의 정당성을 확보하기 위해, 즉 사람들의 마음과 믿음(hearts and minds)을 얻기 위해 미국의 군사적, 물질적 힘의 행사를 사회 과학적으로 논리적 모순 없이 통합된 가치체계 속에서 행사하는 것이 미국의 이익을 효과적으로 그리고 지속 가능하게 실현하는 길이라고 믿었다. 다시 말해서 이것이 미국의 리더십하에 안정적으로 국제사회가 자발적으로 통합하면서 미국의 국익을 실현하는 방향으로 바뀌 가는 전략인 것이다. 이는 동시에 양당 협치(bipartisan politics)를 기반으로 한 미국의 힘의 표출(power projection)이 기본적인 전제였고 국내정치에서의 좌우 논리적 연결성이 국제 정치적 통합의 전제였다. 이러한 과정 속에서 미국과 국제사회는 세계화의 메커니즘(globalization)을 국내, 국제 정치의 균형을 통해서 형성해 나가는 것이었다.¹⁹⁸

마찬가지로 바이든 대통령은 자신이 위원장으로 있었던 2008년 상원 외교위원회에서 미국 건국의 아버지들은 군사적 힘만큼이나 중요하게 그들 행동의 동기와 이를 정당화하기 위한 '원칙(principle)'에 대한 컨센서스를 중요시했다고 언급한다. 바이든은 독립국가 미국이 한 첫 번째 행동은 이러한 스마트 파워를 구체화하고 국익을 증진하기 위하여 원칙(principle)과 생각(ideas)의 힘, 즉 비군사적인 자원(non-military resources)을 이용했

198 *Ibid.*, pp. 162-163.

다고 진술한다. 그는 군사적 힘(military resources)도 생각(non-military resources)도 각자 분리되어서 개별적 힘으로는 충분하지 못하며 최근에 이 둘 간의 균형을 잃어버린 미국 안보 전략과 대전략(grand strategy)의 틀이 갖는 심각한 문제점을 지적한다. 이에 대한 대안으로 바이든 대통령은 미국의 국익을 극대화하기 위해 군사력과 ‘생각,’ 즉 ‘가치’라는 두 축을 상호 보완적으로, 균형 있게 활용하고자 했다. 특히 이를 국방개혁을 위한 통합적 국가전략의 틀로 이용할 수 있는 방안에 대한 국방부의 필요성 제기를 심각하게 고려할 필요가 있다고 했다(the skillful use of all our resources to promote our national interests).¹⁹⁹

마찬가지로 나이는 FA에 기고한 글에서 다음과 같이 진술한다.

냉전 기간 동안 미국이 한 많은 실수에도 불구하고 우리의 냉전 전략은 현명한 소프트 파워와 하드 파워의 결합에 의한 관여였다. 미국은 군사적으로 소련을 견제하고 생각과 아이디어로 철의 장막 뒤에서 공산주의를 약화시켰다. 베를린 장벽을 무너뜨린 것은 군사적 포화에 의한 것이 아니라 공산주의에 대한 믿음을 포기한 사람들의 해머와 불도저였다. … 오늘날 정보화 사회에서 성공은 누구의 군대가 이기느냐뿐만 아니라 누구의 스토리가 이기는 나라의 것의 결과이다. 이슬람 테러리즘과의 사투는 결국 문명의 충돌이 아니라 이슬람 내부에서의 이념적 사투다. … 극단적인 오사마 빈 라덴이 소프트 파워로 극복될 가능성은 매우 희박하다. 이런 경우에는 하드 파워가 필요하다. 많은 무슬림들은 미국의 가치와 정책에 동의하지 않는다. 하지만 그렇다고 해서 이것이 그들이 반드시 오사마 빈 라덴과 과격주의에 동의한다는 것을 의미하지는 않는다.

199 Strengthening National Security Through Smart Power-A Military Perspective, *United States Congress Senate Committee on Foreign Relations*, (March 5, 2008), pp. 1-2.

다시 말해서 무슬림들이 극단적인 군사적 저항, 테러리즘, 서방 혐오(anti-Western ideas)에 대한 생각에 빠져드는 것은 그들에게 대안이 없기 때문이다. 미국은 바로 이들과 소통하고 그들의 마음과 믿음을 얻는 것이 곧 문제해결과 미국의 리더십을 인정받는 길이라고 언급한다.²⁰⁰

여기서 또한 주목할 것은 스마트 파워의 개념이 새로운 안보 위협들의 등장과 점증하는 군의 안보 부담, 비효율성에 대한 성찰에서 출발하고 있다는 점이다. 소련이 붕괴한 이후 탈냉전 시기 안보 위협은 테러리즘, 국제범죄, 사이버 범죄, 공공 보건과 기후 위기 등 전통적인 위협과는 그 본질이 다른 대응을 요구하는 다양한 비전통적 위협의 등장으로 특징 지어진다. 이러한 새로운 위협들은 전통의 군사적 대응으로는 해결이 불가능하며 동맹국과 다양한 사회 세력들, 즉 이해관계의 실질적인 주체들과의 일치된 문제 의식과 이에 대한 자발적인 이해와 창조적 협력 없이는 더 이상 해결이 불가능한 것이 사실이다. 특히 테러리즘과 사이버 공격, 기후변화 등은 동맹국들과 민간 전문가들의 긴밀한 협력 없이는 그 위협의 원천과 범위를 가늠하기 힘들며 이러한 보이지 않는 전쟁에 대한 대처 역시 이들과의 긴밀한 협력 없이는 수행이 불가능하다는 사실이다. 그뿐만 아니라 빈곤과 저개발, 교육의 부재 그리고 부정부패 등은 이러한 수많은 국제 문제의 핵심적인 원인 제공자들이다.

2008년 미국 상원 외교위원회는 민간의 역할을 통한 새로운 미국의 글로벌 관여 정책에 대한 의견을 듣기 위해 유럽 주둔 전직 미 해군 사령관 레이튼 스미스(Leighton Smith)와 전직 미 중부군 사령관 앤서니 지니

200 Nye, J. S. Jr., *op.cit.* (2009), pp. 4-5.

(Anthony Charles Zinni) 두 장군을 출석시킨다. 이 두 장군은 국가안보에 더 균형 있는 접근법을 추구하며 이를 위해 민간의 자원과 더 많은 역할을 주문하는 스마트 파워의 필요성을 제기하는 52명의 고위 군 장성을 대표해서 외교 위원회 청문회에 출석했다. 이 청문회에서 스미스 장군은 다음과 같이 말했다.

미국이 직면하고 있는 최대의 적은 조건과 태도, 즉 민족이나 종족들 간의 오랜 증오, 정치적 혼란, 부패 등등이며 이들은 자신들이 속해 있는 단체의 빈곤, 보건, 환경, 에너지 문제 등을 해결할 준비가 되어 있거나 상관하지 않는다. 나는 이를 보스니아에서 똑똑히 목격했다. 우리는 국력(national power)을 생각하는데 있어 새로운 사고방식을 필요로 하며, 세계(global good)를 위해 그리고 우리의 안보를 위해 이를 어떻게 사용할지 생각해야 한다.²⁰¹

한정된 자원의 효율적인 활용을 강조하며 스미스는 그의 보스니아, 이라크 등지에서의 경험을 바탕으로 스마트 타겟팅(Smart Targeting)이라는 개념을 도입했다. 이는 안보를 강화하기 위해서 군사적인 수단보다는 민간외교와 개발의 도구들을 효과적으로 광범위하게 활용하는 것이었다. 1945년 제2차 세계대전 종결 이후 미국은 마셜플랜을 통해 폐허가 된 유럽을 복구하기 위해 대규모 개발 원조를 단행하여 동유럽 공산화가 서유럽으로 전이되지 않도록 그러면서도 유럽과 미국을 효과적인 냉전 안보 공동체로 재건했다. 이러한 미국의 민간 외교와 개발은 궁극적으로 원칙과 생각 등의 이념적 가치를 공유하는 공동체로 발전했으며 유럽이 독자적이면서도 미국

201 Strengthening National Security Through Smart Power-A Military Perspective, *United States Congress Senate Committee on Foreign Relations*, pp. 8-9.

과 유기적으로 상호 의존적인 문제해결의 메커니즘, 즉 조건과 태도를 창조적으로 그리고 적극적으로 재구성함으로써 집합적인 연대의식(Collective Community)을 형성하는 데 결정적인 역할을 했다. 마찬가지로 냉전 기간 제3세계, 특히 동남아시아 개발과 원조는 반공 봉쇄정책의 핵심 축을 구성했다. 일본의 리더십을 기본적인 핵심 축으로 설계하고 미·일 협력을 통해 이 지역에서 민간 개발과 공공외교는 공산주의 확산의 도미노 효과를 차단하는 데 효과적인 수단이었다고 많은 워싱턴의 관리들과 민간 전문가들은 믿는다.²⁰²

국제사회에서 이러한 핵심적인 가치를 공유하는 사회세력들은 많은 국가들, 즉 유럽과 아시아 그리고 북미 등에서 사회 주류 세력으로 성장했으며 국가와 지역 거버넌스의 구조적 틀을 형성하는 데 있어 핵심 구성원이 된다. 그 가장 눈에 띄는 예가 냉전 기간에 미국이 적극적으로 사회적 협력관계를 수립했던 일본 수상의 자문그룹이다. 이들은 1960년 미·일 안보조약에 반대하는 거국적인 반정부, 반미 시위와 이어진 국내적·국제적 위기 속에서 일본 사회와 미·일 관계를 새롭게 재통합하기 위해 미국의 적극적 지원을 받으며 정치, 경제, 사회적 핵심 세력으로 일본 정치의 전면에 등장한다. 이들의 동남아시아 개발에 대한 이데올로기 역시 미국의 평화 봉사단(Peace Corps)을 모방하여 적극적인 동남아 개발 원조를 제공하고 지역적 안정을 도모하며 제2차 세계대전으로 잃어버린 자원과 시장 네트워크를 재건하기 위한 중요한 핵심 프로젝트를 통해 등장한다. 하지만 아이러니하게도 일본 수상의 자문그룹 구성원들은 미국이 의도했던 친위부대로서의 역

202 Ibid., p. 9.

할이 아니라 일본의 국익을 극대화하기 위해 미국이 조성한 냉전 환경과 힘을 어떻게 이용할 것인지에 집중하게 된다. 결국 그들은 반미의 담론 속에서 동아시아에서 미국의 군사적 역할과 기능을 정당화하고 이를 통해 제2차 세계대전 패전과 평화헌법 개정으로 정규 군대가 없는, 즉 국가의 폭력에 대한 독점이 없이도 미국의 힘을 일본을 위한 방위의 수단으로 그리고 국내정치적 권위를 확보하는 도구로 활용하여 미·일 협력의 새로운 역동적인 구조를 창출한다.

2.2. 냉전의 유산: 일본의 1960년 안보 운동과 미국의 사회공학

미국의 대사 대리 수잔 노셀(Suzanne Nossel) 주UN 미국대사대리는 미국 스마트 파워 전략의 전형적인 성공 모델을 냉전 초기 미국의 유럽 재건 노력과 1960년대 케네디 행정부 대외 전략에 있다고 주장한다. 노셀은 2004년 FA에 기고한 아티클 「스마트 파워(Smart Power)」에 다음과 같이 적었다.

전쟁의 참화로부터 유일하게 피해를 거의 입지 않았던 미국이 소련을 봉쇄하고 유럽을 재건해야하는 과제에 직면했을 때 미국은 그 부담을 홀로 감당하지 않았다. UN, NATO와 같이 상호 의존적인 동맹국들과 국제기구들의 정교한 네트워크를 수립하고 리더로서 그 가운데 자리하면서 이러한 네트워크 시스템을 유지, 확장하기 위한 공통의 노력을 경주했다. 미국의 힘을 구성하는 요소들, 즉 경제적, 정치적, 그리고 도덕적 요소들이 서로를 응집하고 강화했다. 국제 제도와 기구들은 미국의 가치를 확산했고 이는 곧 미국 상품들에 대한 수요 증가로 연결되었다. 이러한 무역의 활성화가 다시 정치적인 영향력을 키웠고 이러한

영향력은 또 다시 미국의 가치를 지속적으로 확대 재생산해 냈다.²⁰³

마찬가지로 노셀에 따르면, 1960년대 초 케네디 대통령은 소련의 위협에 효과적으로 대응하기 위해서 소련에 강경한 자세를 취하는 것뿐만 아니라 미국이 민족자결, 민주주의 그리고 인권의 수호자여야 한다고 이해했다. 케네디는 취임사에서 “미국이 세계의 촌락과 마을에 거주하는 가난한 사람들을 위해 싸우는 것은 바로 미국 자신을 위해서 싸우는 것일 것이다. 만약 자유 사회(free society)가 가난한 다수를 도울 수 없다면 이는 곧 부유한 소수도 구할 수 없다.”라고 진술한다. 노셀에 따르면, “케네디는 베를린의 자유를 위해 결연히 대치했고 소련의 미사일을 쿠바로부터 철수시켰으며 동시에 미국의 숭고한 이상을 실현하기 위해 평화 봉사단과 미국 국제개발기구를 설립했다.” 이러한 노력의 동일 선상에서 케네디 정부는 아시아에서 국제 자유주의(liberal internationalism)를 실현하기 위해 일본의 제2차 세계대전 패전과 이후 미국의 패권적 냉전 지배구조로 갈등의 골이 깊어진 미·일 관계를 새롭게 스마트 전략으로 재구축한다.²⁰⁴

1945년 패전 후 미·일 관계는 패전국 일본과 승전국 미국이라는 수직적 구조 속에서 새롭게 시작하게 되었고, 그 상징적인 표상이 미국이 제정한 일본의 평화헌법이었다. 평화헌법 제9조는 분쟁 해결의 수단으로 일본은 무력을 영원히 보유하거나 행사할 수 없다는 것을 명시한다. 이러한 불평등한 미·일 주권 관계는 연합국 점령 이후 미·일 안보조약을 통해 일본의 종속

203 Nossel, S., “Smart Power,” *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 2 (March/April, 2004), pp. 132-133.

204 *Ibid.*, p. 133.

적 지위, 즉 미국에 군사기지 제공 등 전전의 식민지와 같은 다양한 차별적인 조건 속에서 아이젠하워 행정부에서 고착화 되었고 1960년 미·일 안보조약 개정은 이러한 불평등의 연장을 의미했다. 일본 내에서는 1960년 미·일 안보조약 갱신 비준을 계기로 촉발된 격렬한 반대운동(안보 운동)으로 보수 자민당정권이 붕괴 직전까지 이르는 최대의 정치적 위기로 확산된다.

전후 가장 격렬한 대규모 시민운동이었던 안보 운동은 일본 인구의 약 1/3이 참여했으며 심화하는 냉전의 이념적 대립 속에서 일본의 반미 독립을 요구하는 시위였다. 각계각층의 시민들이 참여했으며 시위는 전국적으로 확산 되고 날로 과격해 졌으며 아이젠하워 대통령의 일본 방문을 협의하기 위해 도착한 언론 대변인 제임스 해거티(James Haggerty)는 과격 시위대에 포위되어 미군 헬리콥터를 통해 간신히 위기의 현장을 탈출할 수 있었다. 안보조약 비준 시기에 이르러서는 수백만 명의 학생들과 지식인 그리고 각계각층의 시민들이 일본 국회 건물 밖에 운집한 시위에서 수천 명의 시민과 경찰들이 부상당하고 1명이 숨지는 사고가 일어났다. 이 시위는 견잡을 수 없이 일본 정국을 혼돈의 도가니로 몰아넣었고 결국 기시 수상의 퇴진으로 일단락되었다.²⁰⁵

당시 미국의 강성 보수 정책 입안자들은 안보 운동을 좌파 이념 운동으로 간주하지만 새로 집권하는 케네디 정부는 이를 미국의 대아시아 외교정책에 대한 전반적인 평가를 하는 중요한 계기로 삼고 냉전을 더 효과적으로 수행할 새로운 전략적 전환을 모색한다. 마찬가지로 전임 아이젠하워 행정

205 Kapur, N., Mending the “Broken Dialogue: U.S.-Japan Alliance Diplomacy in the Aftermath of the 1960 Security Treaty Crisis,” *Diplomatic History*, Vol. 41, No. 3 (2017), pp. 489.

부 역시 미국의 냉전 봉쇄정책이 실패했음을 인정하고 지속 가능한 미국의 외교정책 수립에 고심해 왔던 것도 사실이다. 1960년 안보 운동은 아이젠하워 정부의 보수 반공 봉쇄정책의 신봉자들과 새롭게 집권하게 될 케네디 정부의 국제주의자들과의 정책적 대립과 논쟁을 불러왔다.

하버드대학교 교수이자 새로 취임하게 되는 케네디 정부에서 주일 미국 대사로 부임하게 될 에드윈 라이샤워(Edwin O. Reischauer)는 FA에 기고한 그의 아티클 「The Broken Dialogue with Japan」에서 안보조약 비준 직후 아이젠하워 대통령의 방문을 기획한 것은 일본의 조약 비준을 압박하기 위해 간섭하는 식민지 시대의 관행의 연장선상이라고 간주 한다. 그뿐만 아니라 그는 미국 정부는 그동안 패전국 일본을 동남아시아의 다른 국가들과 마찬가지로 식민지 국가처럼 대했을 뿐만 아니라 미국의 외교정책과 정책 입안자들이 일본에 불평등한 관계를 직간접적으로 강요해 왔던 것을 FA에서 공개적으로 지적한다. 이러한 케네디 정부의 리버럴한 인사들의 제국주의에 대한 반감, 즉 반제국주의(anti-imperialism)는 이후 정책 형성에 있어서 중요한 원칙으로 자리 잡는다. 마찬가지로 국가안보보좌관 맥조지 번디(McGeorge Bundy)는 이후에 자신의 FA 아티클을 통해, 제2차 세계대전 이후 미국 사회의 고립주의(isolationism) 대 관여주의(interventionism) 논쟁에서 고립주의의 존재와 그 영향력은 곧 미국인들의 제국주의에 대한 강한 거부감(anti-imperialism)의 방증이라고 진술한다.²⁰⁶ 1960년 일본의 안보 운동에서 라이샤워가 주목한 것은 반제국주의 성향의 일본 중산층 다수를 대변하는 중도 우파 지식인과 학생들, 즉 이전

206 Bundy, M., "The End of Either/Or," *Foreign Affairs*, Vol. 45, No. 2 (January, 1967), pp. 189.

의 친미 성향의 사회 세력들이 안보 운동에 참여했다는 것이며, 장기적으로 이를 가장 우려할 사항으로 지적했다. 라이샤워의 FA아티클은 당시 상당한 반향을 일으켰으며 이후 CFR의 일본 문제 담론에도 많은 영향을 끼친다. 아이젠하워 정부 고위관료의 약 50% 그리고 케네디 정부 고위관료의 약 60%가 CFR의 멤버였다. 예를 들면, 케네디 정부에서 맥조지 번디 국가안보보좌관, 윌리엄 번디(William Bundy) 국무부부장관, 로버트 맥나마라 국방장관 등이 모두 CFR 멤버였다.

전후 미·일 관계를 전략적 파트너십으로 발전시키는 데 있어 가장 핵심적인 역할을 담당했던 라이샤워는 당시 FA에 기고한 자신의 글에서 다음과 같이 진술한다.

자민당과 그들의 미·일 동맹 정책에 반대한 세력은 두 부류이다. 첫째는 극단적인 공산주의 세력이며 이들은 사실 일본 전체 유권자중에서 약 2~3% 정도를 점유하는 데 그친다. 하지만 대다수의 반대 유권자들은 사회당과 사회민주당 등 비교적 중도에 가까운 세력들이다. 이러한 부류의 대다수는 진정한 민주주의의 신봉자들이며 국제 평화를 바라는 사람들이다. 이들은 외부에는 공산주의자들에 비해서 잘 알려져 있지 않지만, 훨씬 중요하다. 이들은 단순히 현재 숫자에서만 날로 세력을 잃어 가는 공산주의 세력들을 압도하는 것이 아니라 앞으로 성장할 가능성이 더욱 크다. 이 중도 반대 세력들이 일본의 미래(the political wave of the future)이다.²⁰⁷

다시 말해서 대학교수, 교원, 학생 그리고 법률가, 의사, 회계사, 과학자 등 대학교육을 받은 전문직 종사자로 대표되는 중산층 화이트칼라 노동자들이

207 Reischauer, E., "Broken Dialogue with Japan," *Foreign Affairs*, Vol. 39, No. 1 (October, 1960), pp. 16-17.

곧 일본의 미래였으며 한때는 미국을 지지했던 이들의 안보 운동 참여가 미국에게는 가장 곤혹스러운 부분이라는 것이었다.

이후 냉전 시기뿐만 아니라 그 이후에도 미국의 동아시아 외교정책에 지대한 영향을 끼치게 될 로버트 스칼라피노(Robert Scalapino) 역시 1960년 초 FA에 기고한 글 「Japanese Socialism in Crisis」에서 일본 사회당의 위기 역시 중도를 지향하는 지지 기반, 즉 젊은 도시 유권자들로부터의 지지 기반 상실이라고 피력한다. 이들의 상당수는 중도 좌파와 중도 우파를 구성하는 사회당 지지 세력들이었으며 이들은 보다 현실적인 시각에 입각해 미·일 동맹을 지지한다. 하지만 동시에 일본의 평화헌법 개정과 재무장을 통한 미·일 군사적 협력 확대에는 반대하는 비폭력적 중도 온건 사회세력이기도 하다. 스칼라피노에 따르면, 이들 중도 세력은 사회당이 더 정치적 책임을 지는 태도, 즉 관념적인 사회주의 노선 자체보다는 현실주의에 입각한 정치적 책임을 요구하지만 사회당의 집권 가능성이 희박한 상황에서 책임 있는 정책적 비전을 제시하는 것이 어려울 수밖에 없는 뚜렷한 사회당의 한계를 노정하고 있었다.²⁰⁸

라이샤워는 이러한 일본 사회당의 뚜렷한 비현실성이라는 한계에도 불구하고 일본의 중도 세력이 미국과의 협력이라는 현실성 있는 선택 대신에 오히려 등을 돌린 핵심적인 이유(즉, 기꺼이 사회당의 대안으로 볼 수 없었던 이유)는 미·일 관계를 대변하는 불평등과 식민주의적 관계에 있었으며 초기에 소규모였던 안보 운동 시위가 대규모로 발전한 것은 바로 미·일 간의 커뮤니케이션과 소통의 부재가 원인이었다고 진단한다. 하지만 아이젠

208 Scalapino, R., "Japanese Socialism in Crisis," *Foreign Affairs*, Vol. 38, No. 2 (January, 1960), p. 321, pp. 325-328.

하위 정부의 반공 보수 봉쇄정책의 신봉자들, 예를 들면 그레이엄 파슨즈(J. Graham Parsons) 동아시아-태평양 차관보와 같은 강경론자들은 라이샤워가 주장한 일본의 태도와 대화의 필요성에 동의하지 않았다. 그럼에도 불구하고 주일 미국대사로 부임한 라이샤워는 시위에 참가한 대학교수, 학생들, 교원, 대학교육을 받은 전문직 종사자들을 중산층 배경을 가진 미래를 결정하는 핵심 사회세력으로 간주한다. 이 중도 세력이 일본의 정치적인 미래를 결정하는데 있어 공산주의 세력보다도 미국에게 훨씬 중요한 세력으로 보고, 이들 혹은 이들의 생각을 대변하는 지식인들과의 긴밀한 소통을 장기적으로 미·일 협력적 파트너십을 도모하는 데 핵심 사안으로 여긴다. 그 중산층 대표성의 핵심에 주요 대학의 명망 있는 교수 그리고 중산층 계급의 아이콘인 관료, 언론인 그리고 비즈니스 리더들을 일본 거버넌스의 핵심 구성원으로 설정하고 이들과의 전략적 대화를 적극 모색한다.

CFR 멤버이며 FA의 중요한 저자들 중 하나로서 케네디 정부에서 특별보좌역을 지낸 아서 쉘레진저(Arthur M. Schlesinger Jr.)에 따르면, 케네디 정부는 아이젠하워 정부가 실패한 동남아시아 정책에서 많은 것을 배웠다고 이야기한다. 그에 따르면, 아이젠하워 정부는 중도 세력들을 등한시했고 이러한 미국의 정책이 결국 그들에게 소련의 지원을 초래했으며 이 중도 세력들은 결국 어쩔 수 없이 공산 세력과의 협력을 모색할 수밖에 없었다고 진술한다. 다시 말해서 중도 민족주의 세력들이 소련과 협력하는 것은 그들이 처음부터 공산주의자라서가 아니라 대안을 찾지 못해서이며, 미국은 이들을 너무도 간단하게 공산세력으로 간주해 왔다는 것이라는 생각을 라이샤워와 쉘레진저, 그리고 맥조지 번디 국가안보보좌관, 월트 로스토(Walt Rostow) 국무부 국가안보보고문이 공유하게 된다.

이러한 미국의 실패를 언급하면서 라이샤워는 미국의 더 포괄적인 국제적 소통의 필요성을 강조했다, 케네디 정부는 Japanese American Assembly(JAA)를 통해 일본을 개조하는 사회공학(Social Engineering)에 착수한다. 라이샤워는 이 중도 세력과의 소통 부재를 해결하기 위해 미국 중심의 자유주의적인 자본주의 근대성의 공유를 시급한 과제로 설정하고 언론인, 지식인, 비즈니스 리더 그리고 자민당 정치인들을 하나로 묶어 내기 위해 일본의 기업가들 그리고 그들이 동원할 수 있는 재정적·인적 자원들을 활용하여 대규모 저항과 폭력 그리고 반미주의 문제들을 미·일 전략대화(JAA)를 통해 공유하고 해결하고자 했다.²⁰⁹

아이젠하워 정부에서 CIA에서 활동했으며 CFR 멤버이자 이후 케네디 정부에서 국무부차관보가 될 윌리엄 번디는 국제정치적 안정을 이루어 내는데 있어 핵심적인 사안은 일반 시민들이 그들의 삶에서 경제적 발전을 느낄 때이며, 확산하는 공산주의 폭력에 대한 쉬운 대답은 없지만 제3세계에 대한 경제적 지원과 발전이 공산화와 폭력의 정치화를 막는 중요한 방법이라는 것에 공감했다. 번디는 이러한 사회과학적 발전론과 접근법의 일환으로 미국은 기본적인 필요를 충족할 수 있도록 제3세계와 기술, 경제적 수단 등을 공유할 것을 제안했다. 결국 라이샤워와 번디 등 케네디 정부 고위관료들이 지향했던 문제해결 방식은 제국주의적인 힘에 의한 지배를 일본을 비롯해서 제3세계 국가들이 자발적으로 협력할 수 있는 구조로 만들기 위해 반제국주의적 자유주의 질서를 대변하는 담론구조와 물질적인 힘의 구조를 일체화시킬 수 있는 길을 모색해 나가는 것이었다. 이러한 과정이 이

209 Reischauer, E., *op. cit.*, p. 19, pp. 25-26.

후에 미·일 관계에서 등장하는 Japanese American Assembly를 중심으로 한 전략 대화의 전개 과정이 된다. JAA는 미국 사회를 통합하기 위해 아이젠하워가 설립한 American Assembly의 국제사회로의 연장이며 일본 사회를 좌우 협치를 통해 중도 우파와 중도 좌파를 통합하고 동시에 이를 미국이 주도하는 국제사회와 재통합하는 과정을 선도적으로 이끌어가기 위한 의도적인 노력이었다.

번디와 JAA 참여자들은 제3세계에 대한 문제의식과 경제적 해결을 그들의 사회과학적 지식, 즉 발전론을 바탕으로 공유했다. 이러한 미·일 양국 간의 노력(shared Cold War modernity)을 공유했던 라이샤워는 자신의 1967년 FA 아티클에서 1960년 안보 운동 이후 진행된 미·일 대화의 역할을 강조하고, 이후 일본의 변화를 평가한다. 그에게 무엇보다도 고무적이었던 것은 일본이 주변 지역의 문제를 스스로 해결하기 위해 적극 나서고 있다는 것이었다.

1965년에 일본은 아시아개발은행에 2억 달러를 출자했고 1966년에는 동아시아에서 더욱 협력적인 분위기를 조성하기 위해 동남아시아 경제장관 회의를 도쿄에서 개최하고 인도네시아의 부채 부담을 완화하기 위한 원조를 위해 채권국들과 논의를 주도했다. 그뿐만 아니라 다른 지역에서의 국제회의에도 적극 참여했다. 더욱더 인상적인 것은 훌륭한 젊은 학자들(이들은 대부분 JAA에 참여했던 도쿄대학교, 교토대학교, 히토츠바시대학교 등의 저명한 국제정치경제학자들)을 중심으로 전후 처음으로 일본의 안보 그리고 주변국과의 관계에 대하여 논의하기 시작했다는 것이다.²¹⁰

210 Reischauer, E., "Our Dialogue with Japan," *Foreign Affairs*, Vol.45, No. 2 (January, 1967), pp. 220-221.

패전 후 평화헌법 체제에서 일본의 재무장을 금기시해 왔던 사회 분위
 기 속에서, 특히 당시 미국의 베트남전쟁으로 인한 강력한 반전 분위기는
 사회적 제약 속에서, 이는 상당히 고무적인 진전으로 받아들여졌다. 사
 실 이 학자들과 자민당의 주류 정치인들(요시다 라인)은 동남아시아 개발을
 전후 일본의 핵심 대외정책으로 이끌며 미국의 평화 봉사단을 모방하여 일
 본의 동남아시아 개발과 원조 그리고 인도주의적 지원을 독려했으며 그 지
 역의 정치적 민주화, 안정화를 위해 중산층 육성에 맞춘 ODA 프로그램을
 개발하고 추진했다(2000년대에 들어서도 자문그룹 좌장 기타오카 신이치
 (北岡伸一)는 일본 국제협력기구(JICA: Japan International Cooperation
 Agency) 회장을 역임하며 이를 통한 지속적 동남아시아원조와 개발). 일본
 의 자발적인 문제의식과 경제적 해결 의지는 결국 JAA를 통해 미국과 사회
 과학적 근대성, 즉 자유주의 발전론적 가치를 공유하고 이러한 넓지만 얇은
 공통의 정체성(broadly shared understanding)이 다시 문제의식과 해결
 방식을 공유해 나갈 수 있도록 미·일 양국의 JAA 참여자들을 더욱 진전된
 공통의 틀로 이끌었다고 볼 수 있다.

한편으로는 이들의 노력, 즉 미국의 모습을 국제사회에 투영하려는 노력
 은 미국 패권 전략의 핵심축이 되었고, 결국 국제사회 변화의 핵심 동력 중
 의 하나로 자리매김했다. 많은 경우 이러한 노력들이 결과적으로 실현되어
 나타났다고 보일 수 있는 근거와 사례들을 포함한다. 하지만 그 내면에는
 미국이 생각했던 내용과는 상당히 다른 논리적 전개 상황이 포함된다. 예를
 들면, 미국은 전후 일본을 동남아시아 개발 지원에 적극 참여할 수 있도록
 지속적으로 기획하고 독려했다. 일본은 라이샤워가 평가한 것처럼 1960년
 대 중반부터 미국이 기대했던 것 이상으로 적극적인 동남아시아 개발과 지
 역적 문제해결에 참여하게 된다. 라이샤워를 비롯해 당시 미국의 많은 정책

입안자들은 이를 일본과 미국의 공통의 가치에 기반을 둔 공동체 개발 협력의 근대화 모델로 여긴다.

하지만 미국의 정치적 지원으로 등장한 일본 수상 자문그룹 멤버들의 의도는 달랐다. 그들은 동남아시아의 개발과 안정이 미국의 패권적 지배 방식을 제한하고 바꿀 수 있는 중요한 방법이라고 여겼으며, 이들은 동남아시아 국가들에서 공산주의 확산보다도 미국의 패권적 지배 방식과 봉쇄정책, 군사적 갈등을 더 우려했다. 그것은 바로 패전국 일본이 승전국 미국의 냉전 대리전쟁에 휘말려 들어갈 가능성의 증가를 의미했기 때문이다. 일본이 제2차 세계대전까지 유지해 왔던 제국주의 자원 네트워크를 부활하여 안정적인 동남아시아 시장과 자원 조달 네트워크를 창출하기 위해서는 미국의 패권적 봉쇄 정책과 군사적 폭력에 의한 불안정성을 줄이는 것이 절실했고, 일본은 이를 위한 목적에서 동남아시아 개발과 이로 인한 지역적 안정에 더욱 적극적으로 나섰다. 결과적으로 미·일 양국은 이러한 제3세계 개발에 공통의 이익을 가지고 있었지만 그 의도는 서로 달랐다. 마찬가지로 일본 수상 자문그룹의 핵심 멤버였던 소에야 요시히데(添谷芳秀)는 일본의 미·일 협력파는 냉전 기간 동안 미국이 조성한 국제적 환경을 일본의 국익을 위해 극대화하는 미·일 협력을 주창했다고 진술했다.²¹¹ 결국 이는 미·일 관계에서 미국의 힘을 이용하는, 즉 반제국주의 논리 속에서 미국의 역할을 정당화하는 전략이었다.

반면에 미국은 더 효율적으로 또 피치자의 자발적 동의로 더 지속 가능한 미국의 통합된 리더십을 확보하기 위해서 자유주의적 가치와 모순이 없

211 添谷芳秀, 日本外交と中国, 慶應義塾大学出版会, 1997, pp. 256-257.

●

는 일체화(국가와 사회, 국내 사회와 국제 사회, 소프트 파워와 하드 파워 간 균형) 등이 미국의 도덕(morality), 즉 정당성을 기반으로 한 사회과학적인 논리와 합리성을 토대로 자신들의 물질적 이익과 행동을 자유주의 가치체계 속에서 새롭게 재구성해 나갔고 이는 궁극적으로 이들이 타자를 바꾸는 것과 더불어 자신들 역시 바뀌어 온 중요한 이유가 된다. 미국이 현재 제언하는 국방안보 개혁프로그램으로서의 스마트 파워, 즉 하드 파워와 소프트 파워의 유기적인 결합을 통한 미국 국가 이익의 극대화 전략은 이러한 상호 변화를 보여 주는 핵심 표상이다. 다시 말해서 이는 힘의 정치 홀로 국가 간의 이익과 행동을 지배하지 않으며 약소국의 전략적 이익과 의도와의 총합이, 즉 기능적 통합과 유연성 그리고 총체적 효율성 극대화라는 발전론적 논리가 결국 국가 간의 구조적 관계를 문제해결이 지속 가능하도록 재구성하는 방식이다. 그 과정이 잘 드러난 경우가 지속 가능한 미·일 동맹을 위해 미국이 연합국 점령 직후에도 전략적 중요성으로 인해 일본에 돌려주지 않았고 행정적 지배하에 두었던 오키나와를 1960년대 중반부터 이를 전격 반환하기로 결정하는 과정이다.

1960년대 초·중반부터 JAA에서는 오키나와의 일본 반환 협상 과정을 시작으로 CFR과 FA를 중심으로 활동했던 조지프 나이, 제럴드 커티스(Gerald Curtis), 로버트 스칼라피노, 에즈라 보걸(Ezra Vogel) 등 저명한 학자들을 중심으로 미·일 간의 전략적 대화가 진행되었다. 특히, CFR의 보드 디렉터를 지낸 스칼라피노에 따르면, 미국은 일본의 패망 후 오키나와를 반환하지 않고 실효 지배하면서 그 정당성을 오키나와 민주주의 건설이라고 하는 미국의 전통적 자유주의 가치의 실현에 두었다. 1950년대부터 이어져 온 오키나와의 열악한 경제적 상황은 미군기지의 확장과 토지 수용으로 경작할 수 있는 토지의 지속적 감소, 주민들에 대한 차별, 그리고 인플레이

선에도 불구하고 정체된 오키나와인들의 소득구조 등 생활환경은 지속적으로 악화되었다. 1960년대 중반 일본 본토의 급속한 경제 성장과 인플레이션으로 본토와 오키나와의 경제적인 격차는 더욱 확대되었고 미국 정부는 더 이상 오키나와 주민들의 기본적인 경제적 삶을 보장하지 못했다. 이는 심각한 주민들의 불만 그리고 경제적 인권에 대한 요구로 표출되었으며, 주민들의 오키나와 반환 운동을 촉진하는 계기가 되었다. 이러한 상황에서 스칼라피노는 미국이 전략적인 가치를 이유로 오키나와 반환을 거부하는 것은 미국이 주창해 왔던 자유민주주의와 미·일 간의 주권 평등을 부정하는 것이고, 이는 동시에 자기 부정이나 다름없으며, 향후 미국의 리더십과 국익에 심각한 악영향을 미칠 것이라는 내용으로 의회에 보고한 그의 콜론 리포트²¹²를 통해서 밝혔다.

다시 말해서 냉전 초기에 미국은 민주주의 가치와 인권 그리고 평등을 미국의 오키나와 지배의 정당성으로 내세웠고, 이를 이후에 자신들의 행동과 일체화(make sense)하지 않을 수 없었던 것이다. 1960년대는 냉전의 이념적 그리고 물질적 대립이 극도로 격화되는 시기였다. 이러한 생존 경쟁과 위기의 국제정치에서 미국은 공산 진영에 대한 공세를 강화하고 냉전을 승리로 이끌기 위해 미국의 흔들림 없는 리더십하에 자유세계 국가 간의 응집력과 효율적인 동원 체제를 갖출 필요가 절실했다. 이를 위해서는 자유세계 국가들의 신뢰를 잃지 않는 것이 중요했다. 미국이 정치적인 담론과 행동의 불일치를 보인다면 미국에 대한 신뢰는 떨어질 것이며, 동시에 공산 진영과

212 United States Foreign Policy: Asia (Studies Prepared at the Request of the Committee on Foreign Relations United States Senate by Conlon Associates Ltd.), No. 5 (Washington: United States Government Printing Office, November 1, 1959).

의 냉전에서 승리하기 위해 미국이 펼쳐 온 노력과 리더십의 가치 또한 하락할 것이라 생각했다. 특히 스칼라피노가 분석한 것처럼 격화되는 중소 분쟁이 이러한 측면을 여실히 보여 주고 있었다.

스칼라피노는 그가 FA에 기고한 아티클 「Sino-Soviet Competition in Africa」에서 중소 분쟁의 심화 과정에서 중국과 소련의 제3세계를 향한 경쟁 역시 평등과 상호 호혜를 위한 무조건적인 원조 그리고 최혜국 조항의 부여 등 경쟁적으로 아프리카 국가들의 마음과 믿음을 얻기 위해 반제국주의, 민족자결과 독립적인 경제 발전을 도모하는 것이었다고 진술했다. 특히 원조 제공국과 수혜국 사이의 반제국주의 평등 원칙이 무엇보다 중요했다.²¹³ 그에게 이러한 경쟁은 냉전을 승리로 이끌기 위한 공산-비공산 진영 모두의 공통된 노력이었으며, 그러한 연장선상에서 경제개발과 인권 그리고 평등과 민주주의는 미국이 자유세계를 통합하기 위한 중요한 발전론적 가치이며 원칙이었다. 스칼라피노는 미국의 전통적 자유민주주의 가치와 정치적인 리더십(즉, 사회과학적 논리에 기반한 물리적 이익의 정당한 실현) 불일치를 미국의 군사적 경제적 이익을 제한하게 되는 심각한 원인으로 규정하고 우려했다. 이러한 불일치를 해소하는 과정이 결국 1960년대 초반에는 상상도 할 수 없었던 오키나와 반환을 결정하게 되는 중요한 이유의 핵심 담론 구조를 형성했다. 결국 미군기지 유지를 조건으로 한 오키나와 반환이라는 일본 민간 자문그룹의 제언을 바탕으로, 미·일 양국 정부는 오키나와 반환에 합의하게 된다.

213 Scalapino, R., "Sino-Soviet Competition in Africa," *Foreign Affairs*, Vol. 42, No. 4 (July, 1964), pp. 640-642.

3. 결론

다양한 미국의 정치인들과 지식인, 특히 사회과학자들은 CFR과 FA를 중심으로 활동하면서 미국의 안정적인 글로벌 리더십과 이를 통한 미국의 이익 극대화를 이룰 수 있는 방안에 대해 고민해 왔다. 이들은 모두 중산층을 대표하는 중요한 사회 안정화 세력이었다. 이들의 역할은 국제사회를 연결하고 또 이 연결된 네트워크를 통해 국제정치적 문제들을 공통으로 인식하고 생각(idea)과 힘(material power)의 모순을 해소하며 새로운 지식체계를 창출하여 전체 시스템을 효율적으로 안정화하는 문제해결 과정을 모델링하려고 했다. 미국 국제사학자 이키라 이리에(Akira Iriye)는 제2차 세계대전 이전 이러한 네트워크로 연결된 문화적 엘리트들의 국제적 교류, 예를 들면 태평양문제연구회(IPR: The Institute of Pacific Relations)는 비록 그들이 제2차 세계대전을 막는 역할을 하지는 못했지만 민족주의와 국제주의의 균형을 통해(mutually balancing framework of nationalism-internationalism) 비이성적인 민족주의에 방비하고 제어하며 국제정치와 사회를 안정화하는 역할을 했다고 주장한다.²¹⁴ 다시 말해서 모순을 해소하는 과정이 궁극적으로 구체적인 문제 하나하나를 직접적으로 해결하는 것 이라기보다는 국제정치 행위자들을 끊임없이 연결하고 유기적으로 상호 응집(organically integrated)하는 구조적 가이던스와 조정 역할을 담당함으로써 협력적 거버넌스 구조의 생성과 재생성, 즉 국내와 국제사회에서 집단

214 Iriye, A., *Cultural Internationalism and World Order* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997), p. 15.

정체성(collective identity)을 형성하는 역할을 담당했다고 볼 수 있다. 그들은 이러한 일체화의 과정을 통해 미국과 국제사회를 유기적으로 연결하는 것이 효율적인 통합, 안정적 변화 그리고 지속가능한 발전과 성장의 핵심 요소라고 믿었다. 이를 기반으로 미국의 체계적인 리더십을 통합적으로 강화하기 위한, 즉 사회과학적 발전 모델로 지식체계를 재구성하는 것이 지속 가능한 국익 극대화의 방안이라고 믿었다.

그럼에도 불구하고 CFR과 FA가 미국의 정체성과 국가이익 그리고 행위를 어느 정도나 유효하게 설명할 수 있는지를 측정하기란 어려운 일이다. 특히 여기서 선별된 CFR과 FA 필자들은 모두가 비슷한 생각으로 분류할 수 있는 그룹(cohesive group)이지만 다른 CFR 인사들 그리고 FA 필자들과 분명한 차이점도 존재한다. 주어진 공간의 한계로 인하여 이 장에서 선정한 CFR 멤버들과 FA 저자들 그리고 그들의 담론을 선별적으로 사용한 기준을 여기에서 제시하지는 못했다. 명확한 것은 이 장에서 설명하는 인사들이 미국의 행동과 국제정치 구조 변화의 틀을 안정적으로 재생산하기 위해서 정책 결정에 참여하는 정치가들과 이들의 정치적 모델링에 지식과 노하우를 제공했다는 사실이다. 지식인이자 학자 그리고 정치가였던 이 그룹들은 자신들과 정치적 목적, 방법론 등을 공유했던 영향력 있는 수많은 단체 혹은 개인들과 함께 했다. 예를 들면 드와이트 아이젠하워, 존 록펠러(John D. Rockefeller), 헨리 키신저, 월트 로스토, 에드윈 라이샤워, 로버트 스칼라피노, 존 포스터 딜레스, 힐러리 클린턴(Hillary Clinton), 조 바이든 등 정치적·경제적·학문적 영향력을 행사했던 개인들과 록펠러 재단(Rockefeller Foundation), 포드 재단(Ford Foundation), 삼극위원회(Trilateral Commission), 미국 의회(American Assembly), 국제전략문제연구소(CSIS: Center for Strategic and International Studies), 맨스필드

재단(Mansfield Foundation) 등 넓은 범위의 NGO들과 싱크탱크들이 모두 그러한 범주의 주체들이었다.

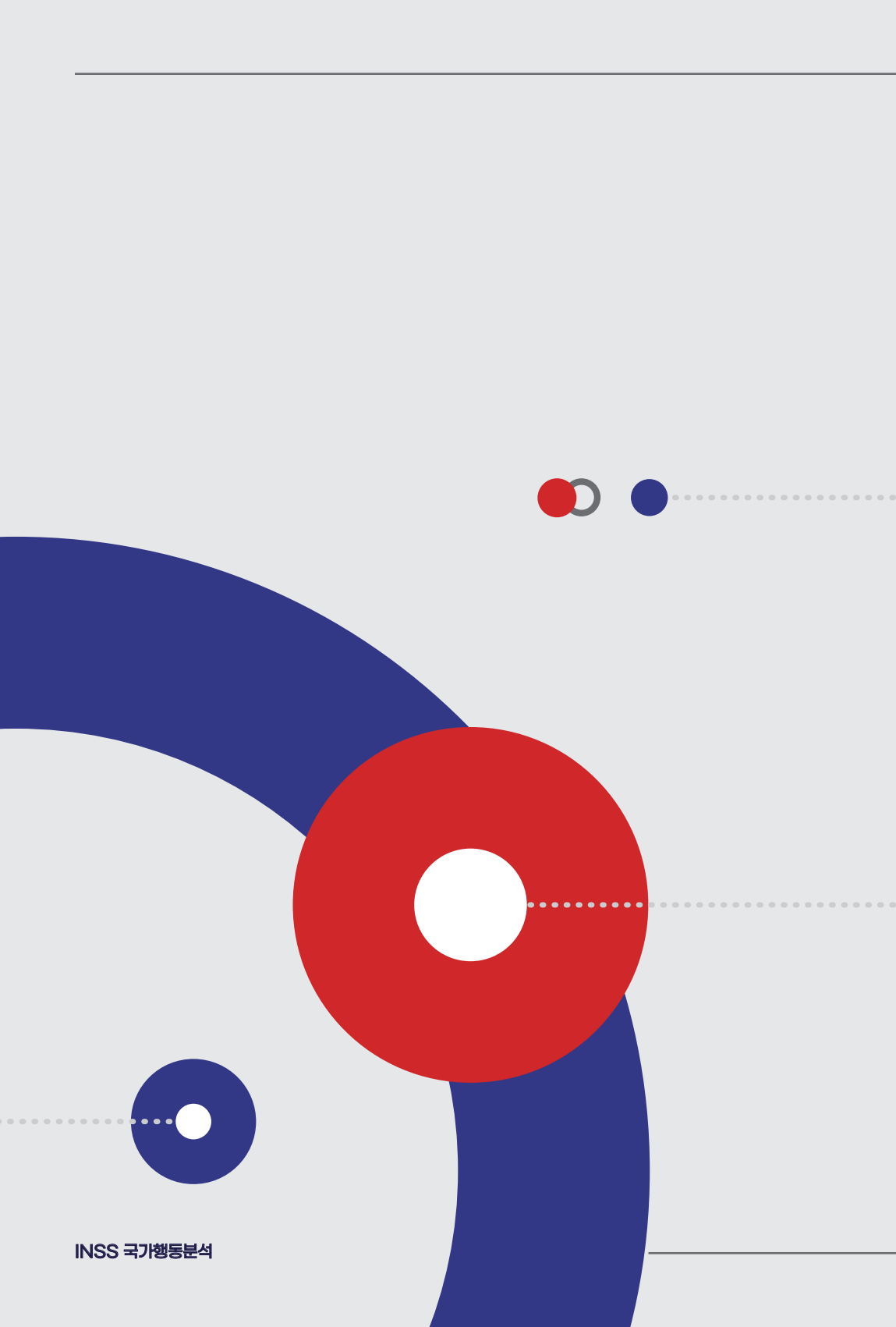
이들이 함께 수행했던 역할들은 미국 국내 사회와 국제 사회의 일체화(즉, 민족주의와 국제주의의 균형)를 통한 미국의 지속 가능한 리더십 확보였다. 이는 미국의 전통적 가치와 미국이 행사하는 물질적인 힘의 일체화를 통해서 가능하다고 보았으며, 이는 미국이 추구하는 냉전 글로벌리제이션의 핵심 전개 방식이었다. 해리 하루투니안과 아키라 이리예가 암묵적으로 가정했던 것처럼 미국은 서유럽과 북미 등의 동맹과 파트너십에서도 IPR과 CFR, 삼극위원회, 포드 재단 등을 통해 미·일 동맹과 유사한 사회공학을 추진하지만 일본의 사례와 같이 한편으로는 안정적인 변화와 협력의 틀(견제와 균형의 조화)을 재구성하기도 하고, 다른 한편으로는 동시에 이로 인하여 미국이 의도하지 않았던 구조적 변화의 과정을 거치게 된다. 1960년대를 통틀어서 FA와 CFR 지식인들은 지속적으로 국제적인 문제들을 다루어 왔으며 국제사회의 위기에 직면하여 정부 정책을 대변하고 정당화하는 시각들뿐만 아니라 비판적인 시각들도 함께 공론의 장으로 끌어냄으로써 이들의 차이점을 어떻게 자유주의 가치를 유지하고 재창출하면서 해소할 것인지에 노력을 경주했다. 이 시기 사회과학 흐름의 주류를 형성했던 하버드학과 탈코트 파슨스(Talcott Parsons)의 사회통합 논리는 이를 설명하는 중요한 틀을 제공한다. 합리적인 이성주의를 바탕으로 파슨스와 시카고학파의 에드워드 실즈(Edward Albert Shils)는 공통의 가치를 어떻게 창출하고 재창출할 것인지에 생각을 모았다. 그들은 이러한 공통의, 균형 잡힌 리버럴리즘이 미국 사회에 존재한다고 믿었고, 그렇기 때문에 미국 사회가 안정적으로 근대화할 수 있었다고 믿었다. 반면에 이러한 가치체계가 균형을 잃고 악화되는 경우 불안정과, 폭력적 억압 그리고 사회 통제가 만

연하는 구조로 변모한다고 여겼다.²¹⁵ 이러한 사회과학적 지식의 주류 흐름을 반영하면서 CFR과 FA 관계자들, 즉 미국의 주류 사회과학자들은 미국의 이미지를 국제사회에 투영하는 과정을 통해 국제사회를 안정화의 과정으로 유도하려고 했다.

따라서 타자의 자발적 가치 준수(compliance)가 지속 가능한 안정과 성장을 위한 전제 조건이었고, 이를 위해서는 새로운 공통의 가치(즉, 발전론적 지식과 사회과학적 근대성)가 절실했다. 결론적으로 이들의 영향력과 지식체계를 바탕으로 한 미국의 국제적인 사회공학에 나타난 행동은 결국 일본 등 타자를 바꾸기 위한 기획과 의도가 자신들의 정체성과 이익도 타자와 그 안에서 타협할 수밖에 없도록 이끌었던 과정을 설명한다. 스마트 파워라는 개념은 이러한 미국이 구조적으로 바뀌어 가는 과정을 탈냉전 시기에 정치, 경제, 군사적 불확실성을 극복하고 새로운 자유주의 국제질서로 재구성하기 위하여 국내, 국제적 행위자들과 그들의 자원과 수단들을 미국의 리더십과 국익을 위해 효과적으로 그리고 통합적으로 동원하는 과정을 냉전의 경험을 통해 정당화하는 개념적 프레임이다. 이는 반드시 미국만의, 즉 미국이 원래 의도했던 변화의 의미가 아니라 탈냉전 시기 스마트 파워는 또 다른 구조적 변화, 즉 1960년대 말과 1970년대 초 냉전의 종식과 데탕트 같은 국제 시스템의 총체적 변환 가능성을 노정하고 있다. 궁극적으로 냉전의 전략적 사고방식에서 벗어나지 못하고 있는 스마트 파워 전략은 격화하는 미·중 간의 패권경쟁 구도와 구조적 변화의 과정 속에서 단기적으로는 이의

215 Latham, M., *Modernization as Ideology: American Social Science and "Nation Building" in the Kennedy Era* (Chapel Hill and London: University of North Carolina Press), pp. 30-35.

실행 과정에서 극심한 진영 논리의 대립과 경제, 안보 경쟁, 군사적 긴장 가능성 등을 높일 수 있다고 볼 수 있다.



Part

06

미국의 대중국 전략: 관여 이후의 대안은 있는가?

전재성
(서울대학교)

1. 미국은 언제, 어떻게 대중 관여(engagement)정책을 포기하는가?

2. FA 100년에 나타난 중국: 시기 구분과 특징

2.1. 시기 구분

2.2. 1972년 데탕트 이전

2.3. 데탕트와 미·중 관계의 변화

2.4. 탈냉전기 미·중 관계의 굴곡

3. 미국의 대중 관여 정책

3.1. 미국의 대중 관여 정책은 어떠한 특징을 가지고 있는가?

3.2. 미국은 대중 관여 정책을 포기했는가?

4. FA에 나타난 대중 전략 담론 지형

4.1. 봉쇄: 신현실주의의 역외균형 담론과 중국 견제

4.2. 자유주의 패권 기획의 부활의 꿈: 아이켄베리의 자유주의

4.3. 관여의 지속: 크리스텐슨의 관여 정책 주장

4.4. 관여 이후: 캠펠의 경쟁과 협력의 균형

4.5. 타협과 조정: 그랜드 바겐, 미·중 협조체제

5. FA를 통해 본 미국의 대중 전략에 대한 평가

1. 미국은 언제, 어떻게 대중 관여(engagement)정책을 포기하는가?

제2차 세계대전 이후, 미국 외교전략의 큰 흐름을 수정주의 패권전략이라고 할 때, 그 핵심은 경쟁 대상인 다른 강대국들과 힘의 격차를 유지한 채 패권을 유지하는 전략이라고 할 수 있다. 미국은 지속적으로 불거져 나온 쇠퇴론을 극복해 가면서, 구소련, 일본, 그리고 이제는 중국에 대한 힘의 우위를 확보하고 패권을 유지하기 위해 노력하고 있다.

이 과정에서 미국은 부상하는 경쟁 강대국의 위협을 인식하고, 이에 대처하기 위해 다양한 전략적 대안을 놓고 논쟁해 왔다. 2017년 등장한 트럼프 정부 이전까지 대체로 미국은 경쟁국들과 힘의 격차를 유지하고 국제사회 및 동맹국, 파트너 국가들과 분업체계를 관리하는 데 성공해 왔지만 중국을 상대로 한 패권전략은 큰 어려움에 부딪히고 있다. 역사상 유례가 없이 강대한 중국의 국력도 그렇고, 근대 국제정치에서 비서구 국가로 패권의 지위를 넘볼 만큼 강력한 국가가 출현한 것도 처음이기 때문이다.

대중 전략을 둘러싼 논쟁은 최근 10년간 특히 심화되고 있다. 요즘 미국 국내정치를 규정하는 요소들 중 정치적 양극화의 심화가 두드러진 현상이라고 본다. 국익을 위한 합리적 논쟁과 경쟁보다 정치적 양극화로 이슈가 결정되는 경향이 계속 강화되고 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 미국의 공화당과 민주당이 합의하는 몇 안 되는 정책 분야가 대중정책이라고 논의된다. 중국의 발전을 바라보는 미국의 정책 결정자들은 중국에 대한 위협감, 중국의 권위주의 정권에 대한 반감, 중국에 대한 강한 견제의 필요성 등 대중정책의 방향에 동의하는 모습을 보이고 있다.

이러한 현상은 당연한 것이 아닌데, 미국은 탈냉전기에 대체로 중국과 협력관계를 맺고 있었고 9·11 테러 이후 대테러 전쟁의 중요성을 놓고도 의견의 일치를 보였다. 그러다가 2008년 경제위기를 겪으면서 점차 미·중 관계는 긴장되는 모습을 보였고, 트럼프 정부 등장 이후 중국에 대한 관여 정책은 정부 수준에서 공식적으로 폐기된 것으로 볼 수 있다. 그러나 관여 정책이 악화되거나 포기되었다고 해서 반드시 견제와 봉쇄전략으로 이어지는지는 않을 것이다. 현재에도 미국 내에서는 관여 이후의 여러 대안에 대한 논의가 진행되고 있기도 하다.

냉전기 미·중 관계를 생각해 보면 최근의 미·중 관계 악화는 더욱 흥미로운 현상이다. 닉슨 행정부는 냉전기 소련에 대한 봉쇄정책을 효율적으로 추진하기 위해 중국과 관계 개선을 추구하고 데탕트의 시기를 열었다. 이후 냉전 종식까지 대체로 우호적인 관계를 유지했기 때문에 2010년대부터 미·중 관계 변화의 원인은 연구할 필요가 있다.

미국이 대체로 중국과 우호관계를 수립하고 긴밀한 구조적 상호의존을 추구했다는 점에서 대중국 관여 정책을 추구했다고 볼 수 있는데, 대중 견제로 선회한 이유는 무엇인가. 이에 대해서는 미국이 중국을 언제부터, 왜 위협으로 규정하게 되었는가의 문제가 발생한다. 중국의 부상이 미국에게 기회인가 위협인가 하는 논쟁은 이미 냉전 종식 이후 중국의 경제가 빠르게 발전하면서 시작된 질문이지만, 학술논쟁을 넘어 정책논쟁으로 이어져 왔다. 그러므로 정책담론에 내재된 전제들을 이론적으로 살펴보는 것이 중요하다.

이 글은 CFR에서 출간되는 FA에서 진행된 미국의 대중정책 담론들이 이론적으로 분석하여 미국의 대중 전략이 언제, 어떻게, 어떠한 과정을 거쳐 관여 중심 전략에서 견제 전략으로 선회했는지를 살펴보고자 한다.

2. FA 100년에 나타난 중국: 시기 구분과 특징

2.1. 시기 구분

FA의 과거 100년은 미국이 중국과 여러 단계의 관계를 맺어 온 전체 기간을 상당 부분 포괄하고 있다. 미국은 제2차 세계대전, 특히 태평양전쟁 기간 동안 일본과 싸우면서 장제스(蔣介石)의 중국과 긴밀한 협력관계를 유지해 왔다. 물론 19세기 후반부터 아시아 전략 속에서 중국의 중요성을 인식하고 있었다.

미국은 제2차 세계대전 이후 미국 주도의 세계질서를 이끌어 오면서 동아시아 전략을 몇 차례 변화해 왔다. 한국전쟁과 샌프란시스코 체제 수립이 미국의 동아시아 냉전 수행의 본격적 정립기였다면, 이후 1969년 7월 25일 닉슨 행정부의 괄목 독트린, 이후 데탕트가 중요한 전기를 이루었다. 그리고 냉전이 종식되는 1980년대 말, 1990년대 초 미국의 동아시아 전략은 또 다른 전기를 맞이한다. 이때 미국은 1989년 헝가리 사태를 기점으로 중국에 대한 전략을 또다시 변화시킨다. 21세기 들어 단극체제하에서 미국은 새로운 세계질서를 구현하려고 하지만 결국 2008년 경제위기를 맞이하고 이를 기점으로 부상하는 중국과 새로운 갈등관계를 빚게 된다. 2021년 현재 미·중 관계는 점증하는 미·중 전략경쟁의 와중에 있으며, 미국의 세계전략, 동아시아 전략의 핵심은 대중 전략이라고 할 수 있게 된다.

이러한 흐름을 볼 때 미·중 관계를 역사적으로 대략 6단계로 나누어 볼 수 있다. ① 1945년 이전에는 문호개방(open door policy)정책을 축으로 한

관계, ② 이후 국공내전이 격화되고 태평양전쟁 이후 1949년 공산주의 중국이 성립되면서 중국 상실 담론이 등장하는 시기로 대략 1945년부터 1949년의 시기, ③ 이후 공산권 봉쇄 정책 속에서의 미·중 관계, ④ 1971년부터 1989년 톈안먼사태까지의 데탕트의 진행 시기, ⑤ 1990년대 클리턴 정부의 대중 관여 정책의 전개와 최근 대중 강경 정책 등장까지의 시기, ⑥ 2017년 트럼프 정부 등장 이후 현재까지 대중 견제 정책이 실시되고 있는 시기로 나누어 볼 수 있다.

이러한 흐름은 옌쉐퉁(严雪桐) 칭화대학 교수의 피상적 우호 관계론과도 일맥상통한다.²¹⁶ 옌쉐퉁은 칭화대학 국제관계연구소의 사건별 중요도 및 성격에 따라 미·중 관계의 역사적 변천에 대한 코딩을 하여 계량화 연구를 제시한 바 있다. 이에 따르면 미·중 관계는 전반적으로 냉전기에 안정적, 탈냉전기에 보다 불안정적인 특성을 보였다. 미·중 관계의 불안정성은 양국 관계에 대한 과도한 기대와 실망, 그 속에서 가중되는 불신과 비판의 관계가 축적된 것으로 평가하고 있다. 특히 탈냉전기 상호 신뢰 부족 및 오해가 중요한 요인이었다고 본다.

옌쉐퉁 교수는 중국 공산화 혁명 이후 데탕트까지 미·중 관계가 전체적으로 부정적 관계였지만 안정적인 모습을 보인다고 평가하고, 미국의 대중 전략 차원의 관심이 제한적이라고 본다. 1971년 이후 톈안먼사태까지는 미·중 간 관계 정상화 및 국교 수교 등을 기점으로 빠른 협력 관계를 이루었다고 평가한다. 특히 1980년대가 가장 안정적인 미·중 관계로, 최전성기였다고 평가한다. 그러면서도 냉전기 미국의 대중 전략은 대소 전략의 하위 전

216 Yan, X., "The Instability of China-US Relations," *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 3, No. 3 (2010), pp. 263-292.

략으로 현실주의 전략의 모습을 띠는 것이 특징이다. 1989년부터 2009년
 까지의 기간은 탈냉전기 미국의 우위 속에 미국의 관여 정책을 추구한 기간
 으로 헨안면사태 이후 악화된 관계를 조심스럽게 복원한 기간이다. 그러나
 냉전 종식 이후 새로운 관계 설정에 대한 미·중 간의 준비 미비가 더 큰 문
 제로 지적된다. 1997년 10월 클린턴과 장쩌민(江澤民)의 정상회담 이후 “건
 설적 전략 동반자(constructive strategic partnership)”라는 새로운 관계
 가 설정되었고, 이 시기는 대체로 중국의 대미 전략보다 미국의 대중 전략
 이 이념적 성격이 더 강해지는 특성을 보이는 것으로 평가한다. 9·11 테러
 이후 미·중 관계는 전반적으로 회복되었다고 본다. 부시 정부는 대체적으로
 대중 관여 정책을 추구했고 2005년 로버트 졸릭(Robert B. Zoellick) 국무
 부장관이 중국에 “책임 있는 이해상관자(responsible stakeholder)” 역할
 을 주문하면서 미·중 간 호혜관계에 대한 기대가 존속했다. 부시 행정부 말
 기에 미·중 관계의 최전성기라는 수사가 등장하기도 했지만 2008년 경제
 위기 이후 점차 미·중 관계가 긴장관계에 접어들게 된다. 상징적인 사건으
 로 인민은행 총재였던 저우샤오촨(周小川)이 달러체제의 국제통화시스템
 이 가진 내재적 불안정성을 지적했고, 중국현대국제관계연구원의 지양용이
 “국제 통화 체제에서 미국의 지배를 종식시키는 일은 새로 태어난 중국이
 핵보유국이 된 것 만큼이나 중요하다”고 언급하여 위안화 국제화의 시급성
 을 설파한 바 있다.²¹⁷

오바마 대통령은 중국에 대한 비판(China bashing) 없이 대선을 치루
 면서 미·중 관계가 전반적으로 양호했고, 2009년 이후 2013년 신형대국관

217 이용욱, “미중경쟁 2050, 통화금융,” 『동아시아연구원 스페셜리포트』 (2021.07.15.).

계 논의로 오바마-시진핑 관계는 협력의 기반을 어느 정도 구축했다. 그러나 엔쉐통은 이후 미-중 관계는 점차 갈등 요소들을 표출했고 특히 2015년 미국이 중국의 남중국해 문제 등을 거론하면서 긴장 관계를 보였다고 평가하고 있다.

2.2. 1972년 데탕트 이전

FA에 게재된 여러 글들을 역사적으로 개괄해 보면 이러한 시기 구분과 대략적으로 상통하는 측면이 있다. 특징적인 점은 냉전기, 그리고 탈냉전기 초기를 통틀어 중국 자체에 대한 미국의 전략적 담론은 매우 드물고, 주로 아시아 전략 속에서 언급되거나, 냉전기 대소 전략의 하위 차원에서 언급되는 경향이 강하다는 것이다. 중국이라는 낯선 국가에 대한 체험담이나 개별 사안들에 대한 글들이 많은 편이고, 특집호 등 집중된 관심이 편집에서 반영되는 경우는 21세기에 들어오면서라고 볼 수 있다. 그만큼 미국의 관점에서 중국의 국력과 영향력이 성장하여 미국의 외교대전략 담론에 초점을 두는 시기는 매우 늦는다고 볼 수 있다.

1949년 이전에 1922년 스탠리 혼벡(Stanley K. Hornbeck)의 글은 아시아 전략 속에서 당시 중국에 대한 관심을 보여 준다.²¹⁸ 「Principles and Policies in Regard to China」라는 제하의 글에서 혼벡은 워싱턴 회의 이후 미국의 아시아 대중 전략을 논하면서 문호개방정책의 의미를 설명하고 중국에 대한 기본적 주권존중 전략이 핵심이라고 주장했다. 또한 상업자유

218 Hornbeck, S. K., "Principles and Policies in Regard to China," *Foreign Affairs*, Vol. 1, No. 2, (December, 1922), pp. 120-135.

와 연결된 동아시아 전략의 중요성을 역설하여 대중 전략의 관심이 안보보다는 상업 부문에 있음을 엿볼 수 있다.

1966년 케네스 영(Kenneth T. Young)의 글도 데탕트 이전 중국 자체에 대한 미국의 전략을 언급한 글이다.²¹⁹ 「American Dealings with Peking」이라는 글에서 영은 한국전쟁 이후 1955년부터 1958년까지 미·중 관계는 상대적으로 수월했지만, 1960년대 이후 중국은 타이완에서 미국의 전면적 철수를 주장하면서 강경한 입장을 보였다고 분석했다. 이 시기 미·중 관계의 핵심 주제는 중국을 대표하는 타이완의 국제적 지위, 미국의 대중 무역 금지 조치에 대한 문제, 아시아의 핵무기 확산 금지, 그리고 베트남전쟁과 미국의 정책 등이었다는 점을 알 수 있다. 영은 여러 가지 어려운 점이 있지만 중국에 대한 미국의 외교적 노력이 일정한 결실을 맺을 수 있다는 낙관적 전망을 제시하고 있다.

1967년 루시안 파이(Lucian W. Pye)의 「China in Context」도 제목에서 보이듯이 미국의 대중 전략의 전반적 맥락을 분석하는 글이다.²²⁰ 중국 공산화 이후 미국의 대중 전략이 체계적으로 추진된 것은 아니라고 보면서 중·소 간의 밀착을 당연시했지만 여러 변화들이 나타났다는 점을 지적한다. 중국의 고립된 상황, 중국과 인도 간의 긴장된 관계, 일본의 국력 신장, 인도네시아의 탈공산주의 경향, 인도차이나 반도의 문제 등이 향후 미·중 관계에 영향을 미칠 것으로 보고 있다.

219 Young, K. T., "American Dealings with Peking," *Foreign Affairs*, Vol. 45, No. 1 (October, 1966), pp. 77-87.

220 Pye, L. W., "China in Context," *Foreign Affairs*, Vol. 45, No. 2 (January, 1967), pp. 229-245.

흥미로운 점은 1969년 7월 콰 독트린 이후 FA에 미국의 동아시아 전략 변화에 대한 논의가 직접 등장하지 않는다는 점이다. 또한 1969년 7월과 10월 호에는 아직 닉슨 행정부의 동아시아 전략 변화에 대한 본격적 논의는 부재하다. 다만 미국의 아시아 전략이 점차 중요해지고 있으며, 미국의 세계 전략의 축이 아시아로 이동하고 있다는 점을 강조하고 있다.

2.3. 데탕트와 미·중 관계의 변화

1970년의 논의부터 1972년까지 데탕트에 대한 논의가 일정 부분 등장 하지만, 1972년 2월 21일 닉슨 대통령의 베이징 방문이라는 역사적 사실의 중대성에 비추어 FA의 논의는 산발적인 것이 사실이다.²²¹ 전체적으로 미·소 간의 세력균형 변화, 아시아에서 주요 국가들의 세력균형 변화에 대한 기본적 경향을 지적하는 논의에 국한되고 있다. 영국 국제사회학파의 대표 학자인 헤들리 bull(Hedley Bull)의 논의가 소개되고 있는 점이 흥미롭다.²²² bull은 미·소 간 전략적 균형의 강화, 중국의 영향력 강화, 일본의 부상 등으로 아시아 강대국 간 세력균형이 변화하고 있기 때문에 미국의 아시아 전략이 향후 불확실하며 새로운 도전에 부딪히고 있음을 강조하고 있다. 대중 전략과 관련해서는 중국의 핵능력 증강, 이로 인한 아시아 동맹국들의 탈종조화(decoupling)에 대한 우려 및 독자적 핵무장으로 갈 가능성의 문제, 미국의

221 Ravenal, E. G., "The Nixon Doctrine and Our Asian Commitments," *Foreign Affairs* Vol. 49, No. 2 (January, 1971), pp. 201-217,

222 Bull, H., "The New Balance of Power in Asia and the Pacific," *Foreign Affairs*, Vol. 49, No. 4 (July, 1971), pp. 669-681.

동아시아 후퇴전략이 동아시아 동맹국들에 주는 안보공약 신뢰도 문제에 대한 지적을 하고 있다. 그러나 이 시기 까지도 FA에는 중국에 대한 회고록, 개인 체험 수준의 글들도 여럿 게재되고 있어 편집 방향에서 중국에 대한 체계적 접근이 여전히 부족한 상황이라는 점을 보여 준다.

헨안면사태와 냉전이 종식되면서 1989년을 전후하여 FA는 냉전의 종식, 종식의 과정 처리, 탈냉전기 미국의 국방, 경제 전략에 대한 글들이 실리기 시작한다.²²³ 대부분의 글들은 소련의 고르바초프의 정책 방향, 미·소 간 새로운 전략 형성의 주요 이슈들을 다루고 있다. 소련의 내부 정치·경제 체제의 변화 양상, 미·소 간 전략 핵 균형, 미국의 대소 국방전략 방향 등 양자관계가 가장 중요한 주제라는 점을 알 수 있다. 예를 들어, 브레진스키는 동구권 내의 민족주의의 부흥과 레닌주의의 쇠락을 다루고 있고, 다른 글들도 탈공산 이행의 새로운 실험, 미국의 동구권 전략, 서유럽에 대한 소련의 위협 여부, 세계 각 지역 내 지역질서의 변화 등을 다루고 있다.

이에 비해 아시아 국면의 글들은 비중이 적은 것이 사실이다. 아시아 내 세력균형의 변화를 미·소 관계에서 조망하거나, 미·일 관계, 미·일 동맹의 미래를 많이 다루고 있다. 특히 1980년대 미국의 경제적 어려움에 대한 타개책, 일본과의 경제적 경쟁관계, 미·일 동맹의 미래, 냉전 종식 이후 일본의 안보전략 방향과 미·일 관계 등에 대한 논의가 활발한 것으로 보인다. 동시에 일본이 중국과 맺게 될 복잡한 양면적 상황 등에 대한 논의가 흥미롭게

223 Brzezinski, Z., "Post-Communist Nationalism," *Foreign Affairs*, Vol. 68, No. 5 (January, 1990), pp. 1-25; Mandelbaum, M., "Ending the Cold War," *Foreign Affairs*, Vol. 68, No. 2 (April, 1989), pp. 16-36; Ikle, F. C. and Nakanishi, T., "Japan's Grand Strategy," *Foreign Affairs*, Vol. 69, No. 3 (July, 1990), pp. 81-95.

제시되고 있다.

텐안먼사태 관련하여 1989년 4월에 시작되어 6월 4일에 무력 진압으로 최고조에 이른 사태에 대한 글도 두 편 정도 등장한다.²²⁴ 텐안먼사태에 대해서는 그간 20년 가까운 긴밀한 협력 관계 속에서 미·중 관계를 재성찰하는 시각이 등장하고 있다. 중국은 여전히 레닌주의 공산주의 국가라는 사실을 새삼스럽게 강조하는 한편, 미국 국민들의 대중 인권 외교, 도덕 외교의 흐름에 대한 지적도 있다. 그럼에도 불구하고 텐안먼사태는 경제개혁, 개방 이후 누적된 체제적 모순의 표출이자, 구세대 정치엘리트에 대한 반발이라는 점에서 불가피한 부분도 있다고 지적되고 있다. 중국 내의 변화를 조심스럽게 바라보고 향후 부패 문제의 해결, 경제의 구조적 조정, 정치 엘리트의 세대교체 등을 예측하는 글들이다.

더불어 중국의 정권 성격 변화, 다원주의, 민주주의 이행에 대해서도 논의하고 있어 향후 중국의 변화에 대한 기대를 보여 준다. 미·중 관계에 대해서는 단기적으로는 어려움이 있지만 중장기적으로는 긴밀한 관계가 복구될 수 있을 것으로 전망이다. 중국 역시 미국의 내정 간섭, 공산당의 정당성 공격, 중국 내 인권 상황에 대한 미국의 공격에 반대 등의 정책을 취하고 있지만, 미·중 관계 악화에 대해서는 매우 조심스러워하는 분위기라는 점을 분석하고 있다.

이 시기 미국의 아시아 전문가인 스칼라피노는 미·중·일 3각관계가 매우

224 Bator, F. M., "Must We Retrench?" *Foreign Affairs*, Vol. 68, No. 2 (March, 1989), pp. 93-123; Lord, W., "China and America: Beyond the Big Chill," *Foreign Affairs*, Vol. 68, No. 4 (October, 1989), pp. 1-26. 이후 실린 Nathan, A. J., "The Tiananmen Papers," *Foreign Affairs*, Vol. 80, No. 1 (January, 2001), pp. 2-49 참조.

중요하다는 인식을 보여 준다.²²⁵ 스칼라피노의 글에서는 미·중이 함께 일본의 부상 및 강화에 대한 견제정책을 취한 부분도 있었다고 지적하여 점차 탈냉전기 아시아 세력균형, 중국의 부상에 대한 초기 관심 등이 나타나고 있음을 알 수 있다.²²⁶

전체적으로 볼 때, 탈냉전 초기 미국의 대중 인식은 중국 내부 문제, 미·중 양자관계 등에 한정되는 경향을 보인다. 미·중·소, 미·중·일 3각 관계에 대한 인식도 일부 존재하지만 미국의 동아시아 전략에서 미·중 관계는 커다란 변수가 아직 되지 못하고 있다는 점을 알 수 있다. FA의 담론은 미·중 양자관계에 대한 논의와 아시아 전체의 세력균형과 강대국 정치가 분리되어 구성되고 있으며, 아시아보다 유럽, 지구 전체가 훨씬 더 중요하게 대두하고 있다.

2.4. 탈냉전기 미·중 관계의 굴곡

21세기에 들어와서도 미·중 관계는 비교적 순조로운 협력관계로 발전했고, 중국의 세계무역기구(WTO: World Trade Organization) 가입, 부시 대통령의 선거 기간 중 중국이 전략적 경쟁자라는 수사에도 불구하고 이

225 Scalapino, R. A., "Asia and the United States: The Challenges Ahead," *Foreign Affairs*, Vol. 69, No. 1 (January, 1990), pp. 89-115.

226 "The strategic factor so important in underwriting the original Sino-American rapprochement, while it has not disappeared, has declined. Moreover, President Nixon's suggestion that Washington and Beijing should consider together the need for a strategic counterforce against rising Japanese power will have limited appeal either to China or the United States. Whatever the problems that the two countries face with Tokyo, neither would benefit from an adversarial posture toward Japan, nor find in the other an adequate substitute for Japan."

후 협력적 미·중 관계가 유지되었다. FA의 기조 역시 미·중 경제 협력관계 심화, 9·11 테러 이후 반테러 전선에서 협력적 자세 유지, 북핵 문제에 대한 6자회담과 협력 관계 등의 주제들이 다루어지고, 데이비드 샴보(David Shambaugh)의 글에서 보듯이 미국의 아시아 전략, 대중 전략에서 타이완 이슈가 부각되는 정도였다.²²⁷ 동시에 부시 정부의 세계전략 중 아시아가 상대적으로 주목을 받지 못하고 있다는 평가도 존재했는데, 빅터 차(Victor Cha)의 경우 아시아에서 미국의 존재감, 지위를 강조하는 글을 작성하고 있다.²²⁸

역시 미국의 대중 전략 담론은 2008년 경제위기를 계기로 급증한다. FA는 경제위기 전후로 중국에 집중하는 특별호, 혹은 표지를 제작하는데, 경제위기 직전인 2008년 1/2월 호는 ‘Changing China’라는 제하의 특별호를 발행했다.²²⁹ 경제위기 직후, 2009년 5/6월 호는 ‘The China Challenge’라는 제하의 특별호를 또다시 발행했고,²³⁰ 경제위기 진행 중, 2010년 5/6월

227 Shambaugh, D., “Facing Reality in China Policy,” *Foreign Affairs*, Vol. 80, No. 1 (January, 2001), pp. 50-64.

228 Cha, V. D., “Winning Asia: Washington’s Untold Success Story,” *Foreign Affairs*, Vol. 86, No. 6 (November, 2007), pp. 98-113.

229 Kleine-Ahlbrandt, S. and Small, A. “China’s New Dictatorship Diplomacy: Is Beijing Parting With Pariahs?” *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 1 (January, 2008), pp. 38-56; Thornton, J. L., “Long Time Coming: The Prospects for Democracy in China,” *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 1 (January, 2008), pp. 2-22.

230 Scissors, D., “Deng Undone: The Costs of Halting Market Reform in China,” *Foreign Affairs*, Vol. 88, No. 3 (May, 2009), pp. 24-39; Bremmer, I., “State Capitalism Comes of Age: The End of the Free Market?” *Foreign Affairs*, Vol. 88, No. 3 (May, 2009), pp. 40-55.

호는 'China's Grand Map'이라는 제목을 강조하고 있다. 중국의 부상과 함께 미국의 급속한 약화의식이 반영된 것으로 보인다.

특히 2008년 선거의 해에 들어서면서 중국의 부상, 미·중 세력전이 등에 대한 논의가 등장하기 시작한다.²³¹ 2008년 경제위기 이후 변화된 FA의 논조는 G2, 또는 미국의 쇠퇴, 세력전이 등의 논의로 급변하는 모습을 보인다.²³²

중국에 관한 부분도 중국의 부상 및 미국 중심 질서에 대한 새로운 요인으로 인식하고 있다. 2008년 베이징올림픽에서 나타난 중국 민족주의, 북한, 이란 등 소위 불법국가에 대한 중국의 지원, 국가주도 자본주의의 효율성, 중국 내 시장주의 개혁의 부진함 등에 대한 논의가 본격적으로 등장하는 것도 이 시기이다.²³³ 2010년 5/6월 호에 실린 로버트 캐플린(Robert D. Kaplan)의 「China's Grand Map」은 지정학적 관점에서 미·중 간의 경쟁을 다루고 있다.²³⁴ 중국에 대한 지정학적 견제 전략의 시발점이라고 할 만하다. 논문 하나임에도 불구하고, 표지에는 미·중 간 지정학 경쟁을 강조하는 의미가 부각되고 있다. 이후 FA는 현재의 관점에서 익숙한 미·중 전략 경쟁에 관한 다양한 글들을 쏟아내는 경향을 보인다. 2015년 5/6월 호의 China Now가 역사상 FA에서 중국을 가장 강조한 첫 번째 발행본이라고 할 수 있

231 Funabashi, Y., "Keeping Up With Asia: America and the New Balance of Power," *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 5 (September, 2008), pp. 110-125.

232 Economy, E. and Segal, A., "The G-2 Mirage: Why the United States and China Are Not Ready to Upgrade Ties," *Foreign Affairs*, Vol. 88, No. 3 (May, 2009), pp. 14-23.

233 Economy, E. and Segal, A., "China's Olympic Nightmare: What the Games Mean for Beijing's Future," *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 4 (July, 2008), pp. 47-56.

234 Kaplan, R. D., "The Geography of Chinese Power: How Far Can Beijing Reach on Land and at Sea?" *Foreign Affairs*, Vol. 95, No. 3 (May/June, 2010).

다. 2008년 경제위기를 전후, 중국의 경제회복, 권위주의 경제전략의 상대적 이점 등에 대한 논의를 전개하고 있으며, 베이징올림픽을 기점으로 세계 무대에 데뷔, 지구 거버넌스에 대한 목소리를 증가해 왔다고 분석하고 있다.

3. 미국의 대중 관여 정책

3.1. 미국의 대중 관여 정책은 어떠한 특징을 가지고 있는가?

미국의 이익에 대한 중국의 위협 인식이 여러 구조적 요인에 따라 증대되면서 미국의 대중 전략 담론의 스펙트럼도 크게 변화한다. 1972년 미·중 데탕트 이후 미·중 양국은 양자 관계를 상호 관여로 정의해 왔다고 볼 수 있다. 1990년대 중반 국방부 동아시아·태평양 차관보였던 나이는 중국에 대해 “우리가 중국을 적으로 대하면 미래에 반드시 그렇게 될 것이다. 그러나 중국을 친구로 대하면 우정을 담보할 수는 없지만 적어도 우호적인 결과를 기대할 수는 있다”고 언급했다. 2001년 콜린 파월(Colin Powell) 국무부 장관은 “중국은 적이 아니고, 앞으로도 그렇게 유지하는 것이 우리가 닦친 도전이다”라고 언급했다.

그러나 2008년 경제위기를 거치고, 트럼프 정부가 들어서면서 미국의 중국 위협인식은 급속히 심화되었고 대중 관여의 전략적 대안을 빠르게 약화되었다.

FA를 통해 이러한 변화를 살펴보면 다음과 같은 특징을 우선 논의해 볼 수 있다. 첫째, 관여(engagement)라는 전략 개념에 대한 명확한 정의이다. FA의 필자들은 중국에 대한 미국의 관여를 모두 논의하지만 그 뜻이 일관되지는 못하다. 여러 필자들이 다른 개념을 가지고 있는 것은 당연하지만 미국의 전략 개념으로 관여를 사용할 경우 일정한 수준의 합의를 바탕으로 논의하는 것이 필요하다. 예를 들어, 커트 캠벨(Kurt M. Campbell)의 경우 2019년 9/10월 호의 글에서 미국의 대중 관여 정책이 사실상 막을 내렸고 (“the era of engagement with China has come to an unceremonious close”), 문제는 관여 이후의 대중정책(“The debate now is over what comes next”)이라고 논의하고 있다.²³⁵ 가장 낮은 수준의 관여는 개별 이슈들을 놓고 각자의 이익을 증진하기 위해 협상, 교섭하는 단계라고 할 수 있다. 중간 수준의 관여는 당사자들 간에 구조적이고 전면적인 공통의 이해가 있다는 판단하에 정기적이고 광범위한 전략 대화, 조약 등의 수단을 활용하여 협력과 상호의존을 심화하는 단계라고 할 수 있다. 높은 수준의 관여는 상호 간에 확고한 핵심 이익의 공통성이 있다는 판단, 그리고 장기적이고 구조적인 전략적 협력이 가능하다는 판단하에 상호 사회화(two-way socialization)를 추구하고 서로의 체제적, 행동적 동질성을 지향하는 단계라고 할 수 있다. 여전히 잠정적인 단계 설정이지만 미·중 관계에 대입해 볼 때, 미국이 어느 정도의 대중 관여를 목적으로 하고 실행했는지에 대한 정확한 판단이 필요하다. FA의 필자들은 서로 다른 수준의 대중 관여 정책을

235 Campbell, K. M. and Sullivan, J., “Competition Without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist With China,” *Foreign Affairs*, Vol. 98, No. 5 (2019), pp. 96-110.

상정하고 그 성과를 판단하는 아쉬움이 있다.

둘째, 미국의 대중 관여가 어떠한 정책적 조직화, 장기 계획, 정책 인프라에 기초했는가 하는 점이다. FA의 필자들은 1970년대 이전 중국에 대해 장기적인 전략적 판단에 기초한 글을 별로 쓰지 않고 있다. 중국이라는 아시아의 낯선 국가에 대한 부분적 설명, 아시아 전체 국면을 놓고 중국의 위치를 설명하는 접근, 무엇보다 냉전이라는 지구적 질서 속에서 중국이 차지하는 상대적으로 작은 중요성 때문에 중국을 도외시하는 경향 등이 나타난다. 1970년대 이전 미국의 대중정책은 관여라기보다는 거리두기 혹은 소원한 상태 유지(strangement)라고 볼 수 있다. 막상 닉슨의 베이징 방문이 성사된 상황을 보더라도 1971년 키신저-주은래 회담 당시에는 미·중 관계를 새롭게 보는 글들은 실려 있지 않고, 1972년에도 중국에 대한 FA의 관심은 매우 제한적이다. 미·중 관계에 대한 특집호가 없는 것은 물론이고, 대소 전략, 미·일 관계, 중동, 세계경제, 베트남전쟁 등의 주요 이슈들에 비해 중국과 전략적 관계 설정, 더 나아가 대중 관여에 대한 전략적 개념은 충분히 형성되지 않은 것으로 보인다. 이는 닉슨 정부의 대중 접근이 행정부 중심으로 비밀리에 준비되고 실행되었고, 대중 전략이 대소 전략, 혹은 냉전 전략의 하위전략으로 실행되었으며, 중국의 국력 및 영향력이 현저히 작았기 때문일 것으로 보인다. 1979년 미·중 수교 당시에도 중국에 대한 전략적 관심은 FA만 놓고 볼 때에는 중심적 주제로 등장했다고 보기 어렵다.

닉슨의 베이징 방문 50주년인 2022년의 관점에서 미국의 대중 관여의 도는 이미 50년 전부터 체계적이고 조직적으로 존재했을 것으로 생각하는 경향이 있지만 적어도 FA만 놓고 보면 사실상은 그렇지 않은 것으로 보인다. 닉슨-키신저 팀의 고도의 현실주의 전략적 판단은 물론 존재했지만 중국을 구조적으로 관여하여 소위 자유주의 국제질서의 일원으로 위치 지으

려는 생각은 시기상조였을 것이다. 1978년 등소평 등장 이후 중국이 개혁, 개방을 실시하고 적극적으로 자유주의 국제경제질서에 편입되는 이후에 전략적 관여를 논하는 것이 의미가 있을 것이다. 그렇게 보면 미국의 대중 관여의 역사를 닉슨의 베이징 방문 이후 50년으로 잡는다거나, 미국의 대중 관여의 장기적 노력이 실패로 돌아갔다고 판단하는 것은 미국의 대중 관여 전략의 전략적 기획, 정책적 기반, 조직 등의 역사를 너무 길게 잡고 관여 정책을 일정 부분 과대평가하는 경향이 있는 것으로 본다.

셋째, 위의 두 가지 경향에 비추어 볼 때 미국의 대중 관여의 성과를 판단하는 기준이 여전히 명확하지 않은 것으로 보인다. 2008년 경제위기 이후 2010년을 기점으로 미국의 많은 논자들은 중국의 대외정책이 공세성을 띠기 시작했다고 보고 있다. 기존의 미·중 협력구도에서 중국만의 핵심 이익을 공표하고 현상변경적 정책 대안을 제시하면서 일부 이를 실행에 옮기는 모습을 보였다는 것이다. 그러나 전체적으로 오바마 정부는 중국과 지속적인 전략대화를 통해 협력의 공간을 넓히려고 했던 것은 사실이고, 2013년 6월 시진핑 주석이 제시한 “신형대국관계”의 기본 원칙에 합의하고 협력을 중시해 왔다. 그러나 오바마 정부 후반, 특히 트럼프 정부가 등장하면서 미국의 대중 관여 정책에 대한 부정적 판단이 일반화되고, 대중 관여론자들의 입지는 매우 줄어들어 가는 것이 사실이다.

우선 대중 관여의 성과를 어떤 정책 내용에서 평가할 것인가 하는 점이다. 미국의 대중 관여는 미국에게 전략적 이익을 가져다준 것이 사실이다. 중국이 공산주의 국가이지만 냉전기 미국과 대소 전선에서 전략적 공동행동을 했고, 미·중 간의 긴밀한 경제관계로 미국에 경제적 이익을 가져다주었으며, 중국의 공세적, 확장적 행동을 방지함으로써 아시아의 질서 유지 및 미국의 안보이익 실현에 큰 이득을 얻었다. 또한 타이완에 대한 중국의 공세적 행

●

동을 자제하는 전략적 협력을 지속하여 타이완이 민주주의 이행을 하고 시장자본주의로 발전하는 데 성과를 거두었다. 앞에서 논한 바대로 하면 중간 수준의 관여까지는 상당한 성과를 거둔 것으로 보아야 한다.

중국 역시 미국의 대중 관여, 혹은 중국의 대미 협력 및 관여로 발전의 기틀을 닦았다. 미국과 경제관계가 기하급수적으로 성장하여 미국의 시장에서 많은 이익을 거두었고, 미국과 전략적 협력하에 경제발전에 필요한 지역 안보상황의 안정적 환경을 보장받을 수 있었다. 경제적 발전으로 공산당의 정치체제가 안정되었고 빈곤 퇴치에 큰 성과를 거두었다. 지구적으로도 중국의 평판과 영향력 확대되어 미국 주도 자유주의 질서하에서 책임 있는 일원으로 평가받았다. 무엇보다 미국과 함께 세계질서를 이루는 한 축으로 성장하는 성과를 거둔 것은 매우 성공적인 미·중 관계의 결과라고 할 만하다.

그럼에도 불구하고 미국 내 대중 관여전략의 실패를 주장하는 논리는 무엇보다 중국이 자유주의 국제경제질서에 걸맞은 경제정책, 내부 개혁을 하는데 미진했고, 남중국해에서 보듯이 다자주의 질서를 수용하지 않고 자국의 이익을 강압적으로 추구하는 태도를 보였으며, 자유주의 국제질서의 핵심인 인권의 보장과 같은 가치를 내재화하지 않았고, 무엇보다 미국이 상정했던 자유민주주의 정치체제로 변화를 강하게 거부하고 권위주의를 유지하고 있다는 점 등에 기초한다. 이는 앞서 논의한 관여전략의 가장 높은 기준에 해당하는 내용이고 그러한 내용이 과연 국제정치에서 관여 정책의 목표일 수 있는가의 문제와도 상통한다.

3.2. 미국은 대중 관여 정책을 포기했는가?

FA를 볼 때, 대략 2017년 트럼프 정부가 들어서면서 관여포기론이 대세를 차지했고, 그 근거는 50년간 미국 대중 관여 정책으로 중국이 시장자본주의, 자유민주주의 국가로 변화하지 않았다는 판단이 배경에 깔려 있다고 보인다. 물론 존 미어샤이머(John Joseph Mearsheimer)와 같은 공세적 현실주의자들은 중국의 국력 성장 자체가 미국에게 위협이기 때문에 중국이라는 국가의 성격, 내부정치체제 등 국제정치이론에서 논하는 소위 두번째 이미지 변수와는 무관하게 미국에게 위협이 될 수밖에 없다고 주장하기도 한다.

반면, 소수파로 전략한 미국 내 대중 관여론자들은 앞서 논의한 바, 낮은 수준과 중간 수준의 관여 개념에 비추어 볼 때 상당한 성과를 거두었다고 판단한다. 오히려 중국이 더욱 목소리를 높이고 국제무대에서 역할을 담당할 공간이 주어지면 중국의 책임 있는 이해상관자 역할이 더욱 강화될 것으로 기대한다. 또한 나이의 주장에서 보듯, 중국의 변화 역시 보다 긴 관점에서 볼 때 꾸준히 진행 중이며 미국과 전략적 협력 관계 속에 높은 수준의 관여 정책 효과도 나타날 수 있다고 본다.²³⁶ 물론 변화는 중국 내부에서부터 일어나야 하며, 미국은 외부에서 자유민주주의, 인권, 개방적 국제경제질서 등의 이점을 모범으로 보여 주며 간접적으로 설득하는 역할에 그쳐야 한다고 본다. 결국 미국이 자유주의 질서의 표본, 모범으로 국내의 정책을 유지할 수 있는가가 관건이며, 그렇게 될 때 중국뿐 아니라 동맹과 파트너 국가

236 Nye, J. S. Jr., "Did America Get China Wrong?: The Engagement Debate," *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 4 (July, 2018) pp. 190-192.

들, 국제사회가 동조할 것이라는 판단이다.

이상에서 보듯이 관여 정책의 성과에 대한 정확한 판단과 개념화가 아쉬운 상황에서 미국의 대중 전략 논쟁이 어떠한 결과를 가져올지 알기 어렵다. 하물며 논자들의 논쟁을 넘어 정치적 판단이 병행하는 정책 결정 과정으로 갈 때 미국의 대중 전략이 얼마나 합리적일지 알 수 없다. 현재와 같이 미국의 대중 압박 전략이 진행되고, 만의 하나라도 중국이 내부 변화를 거쳐 탈 권위주의 이행을 할 경우, 대중 강경론자들은 대중 봉쇄의 성과라고 볼 것이고, 대중 관여론자들은 관여의 장기적 효과라고 볼 가능성이 높다. 과거 미·소 냉전 종식을 둘러싼 원인 논쟁이 여전히 진행되고 있듯이 논란은 불가피할 것이다. 그럼에도 불구하고 다양한 정책 논쟁을 통해 협력적 미·중 관계를 위한 전략 논의의 기준을 설정하는 것은 매우 중요하다.

4. FA에 나타난 대중 전략 담론 지형

4.1. 봉쇄: 신현실주의의 역외균형 담론과 중국 견제

가. 미어샤이머의 공격적 현실주의 논의

미국이 중국을 협력이 대상으로 보고 관여 정책을 추구하던 역사는 미국이 중국을 위협으로 인식하면서 종식된다. 이 과정에서 다양한 대중 전략 논쟁이 있었고 담론의 스펙트럼도 넓다. FA는 미국의 중국 담론의 전개 과정

을 볼 수 있는 좋은 텍스트이다.

우선 공격 현실주의자로 불리는 미어샤이머는 FA에 여러 중요한 시기에 걸쳐 기고하여 현실주의적 분석과 대안을 지속적으로 제시하고 있다. 미어샤이머의 핵심 주장은 국제정치는 무정부상태이고 완전한 안보가 성취 불가능하므로 강대국의 경우 자신이 속한 지역에서 패권을 장악하고 다른 지역에서 패권을 추구하는 국가를 사전에 봉쇄하는 것이 안보정책의 핵심이 되어야 한다는 논리이다. 미어샤이머는 미국 단극체제가 지속될 수 있는 가능성에 대해 상당히 유보적인 태도를 보였고, 지구적 패권국가 역할을 하는 것에 부정적인 의견을 피력해 왔다. 2001년 9/10월 호의 글을 보면 9·11 테러 직전에 작성된 것으로 미국이 지구적 패권으로 광범위한 개입을 하기 보다는 주요 경쟁국에 대한 대응을 하며 미국의 상대적 힘을 보존하는 것이 중요하다고 논하고 있다.²³⁷ 미어샤이머는 미국의 경쟁상대국 후보로 독일, 일본, 중국을 꼽고 있는데, 독일은 미국의 안보체제하에 놓여 있어 큰 가능성이 없고, 일본은 총합국력 지표 차원에서 인구나 경제력 등을 볼 때 미국에 도전하기 어려운 세력으로 상정한다. 문제는 중국으로 중국은 당시 미국의 국력에 비해 현저히 열위에 처해 있었지만 발전의 잠재력이 과거 구소련에 비할 바가 아니므로 중국의 국력 상승을 늦추기 위한 견제 전략이 필요함을 역설하고 있다. 이때부터 미어샤이머는 미국의 사활적 이익이 속하지 않은 지역에 대한 직접 개입을 비판하고 “역외균형” 전략의 사용을 제안하고 있다. 미국이 1990년대에는 국력 차원에서 경쟁국이 없었고 세계정세 또한 상대적으로 수월하게 다룰 수 있었기 때문에 지구적 패권의 역할을 할 수

237 Mearsheimer, J. J., “The Future of the American Pacifier,” *Foreign Affairs*, Vol. 80, No. 5 (September, 2001), pp. 46-61.

있었지만 21세기부터는 강대국 정치에 주목해야 한다는 견해를 피력하고 있다. 2016년 7/8월의 글 역시 역외균형 전략의 필요성을 강조하고 있고, 이전보다 더 강력하게 중국에 대한 선제적 견제 전략을 제안하고 있다.²³⁸ 다른 지역에서 지역 패권국이 등장하는 것을 막아야 하고, 이를 위해 직접 개입보다 지역 내 다른 미국 동맹국들에게 책임을 맡기는 정책을 펼 것을 주문하고 있다. 오직 아시아에서 중국은 미국 동맹국들이나 역내 국가들이 견제하기 어려우므로 보다 적극적인 대중 전략을 추구할 필요가 있다고 강조한다.

2021년 11/12월 호, 그리고 2022년 3/4월 호에 실린 미어샤이머의 주장은 현재의 중국을 만든 것은 미국의 잘못된 정책이었다고 주장하고 중국의 공세적, 현상변경적 정책이 예상가능하고 강대국으로서 당연한 행보였다고 논하고 있다.²³⁹ 미국은 중국에 관여하여 중국을 자유주의 국가로 변화시키고자 했지만 이는 애초부터 불가능한 목표였고, 중국은 미국 및 자유주의 국가들과의 경제관계를 통해 막대한 국력을 축적했다는 것이다. 미어샤이머는 미·중 간 대결의 가능성이 과거 미·소 냉전보다 훨씬 높다고 주장하고 있다. 중국의 국력은 과거 소련보다 월등하며, 소련과 같이 동맹을 맺고 있지 않으므로 행동의 유연성도 훨씬 크다고 본다. 공산주의와 같이 이념에 얽매인 외교를 하지 않고, 오직 민족주의에 기초한 동기를 가지므로 훨씬

238 Mearsheimer, J. J. and Walt, S. M., "The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy," *Foreign Affairs*, Vol. 95, No. 4 (July, 2016), pp. 70-83.

239 Mearsheimer, J. J., "The Inevitable Rivalry: America, China, and the Tragedy of Great-Power Politics," *Foreign Affairs*, Vol. 100, No. 6 (November/December 2021), pp. 48-58.; Mearsheimer, J. J., "A Rival of America's Making? The Debate Over Washington's China Strategy," *Foreign Affairs*, Vol. 101, No. 2 (March/April, 2022), pp. 184-188.

공세적일 수 있다는 것이다. 과거 소련이 제2차 세계대전의 전황에서 복구되는 데 많은 시간이 필요했던 데 비해 중국은 착실한 국력 축적으로 국력을 손실한 과거가 없다는 것도 한 요인이다. 미·소 간에는 명확한 진영의 전선이 존재하여 무력충돌 가능지역을 예측할 수 있었지만, 미·중 간 제한적 군사충돌의 가능성은 아시아 전역의 열전 지역에 걸쳐 있고 또한 갈등 상승의 가능성도 높다고 본다.

나. 베클리의 신현실주의 논의

신현실주의 이론을 바탕으로 미국의 대중 전략을 제시하고 있는 다른 필자는 마이클 베클리(Michael Beckley)이다. 미·중 간 국력 비교 연구를 심층적으로 해 오고 중국에 대한 미국의 국력 우위를 강조해 온 베클리의 경우 향후 미·중 간 긴장과 경쟁의 불가피성을 강하게 주장하고 있다. 베클리는 중국의 전반적 국력을 양적 지표가 아닌 질적 지표에서 평가해 볼 때 미국을 추월하기 어렵고 미국의 국력이 중국을 지속적으로 능가할 것을 주장해 온 학자이다. 최근에는 중국의 힘이 이미 성장 최정점에 올랐고 향후 하향 곡선에 접어들 것이기 때문에 국력 하락에 직면한 상황에서 오히려 중국의 공세적 외교정책이 가능하다는 이론을 제시했다. 이러한 논의는 전형적인 세력전이 이론과는 구별되는 것으로 도전국이 기존 강대국과 동등한 국력을 소유하거나 또는 추월할 때 공세적 행동을 할 것이라는 견해와는 다르다.

베클리는 최근의 논의에서 미·중 간 대립과 경쟁은 불가피하며, 미국은 중국의 성장을 좌절시키고 봉쇄하기 위한 전략을 추구할 수밖에 없다고 보

았다.²⁴⁰ 경쟁의 불가피성에 대한 양자 관계의 논의를 넘어서서 강대국이 추구하는 국제질서에 대한 논의로 확장한 것이 최근의 새로운 논의이다. 베클리는 카일 라스큐리츠(Kyle M. Lascurettes)의 논의를 수용하여 국제질서란 강대국이 만들어 가는 질서이며 이 과정에서 이익을 공유하지 않는 다른 강대국을 배제하는 것이 질서 형성이 핵심이라는 점을 강조한다.²⁴¹ 과거 모든 국제질서는 배제의 질서이며 모든 경쟁국을 포함하는 질서는 있을 수 없다는 것이다. 흥미로운 점은 베클리가 미국이 주도해 온 자유주의 국제질서 역시 결국에는 소련과 공산권을 배제하기 위한 질서였으며 모든 국가들을 포괄하는 질서는 있을 수 없다고 본다는 점이다. 따라서 중국이 미국에 경쟁적인 강대국으로 성장할 때 중국의 정치체제나 경제체제와 별도로 중국을 포괄하는 질서를 수립할 수 없다는 힘에 기반한 질서론을 제시하고 있다.

강대국이 추구하는 질서는 힘에 기반하여 다른 국가를 얼마나 봉쇄할 수 있는가의 문제이며 이 과정에서 이익을 공유하는 동맹국과 파트너 국가들이 중요하다는 점을 역설한다. 문제는 미국의 동맹국들 또한 중국과 다양한 이해관계를 가지고 있기 때문에 무조건 미국의 편에 설 수 없다는 것이다. 배제의 질서 과정에서 진영의 논리는 불가피한데 미국이 비동맹 혹은 제3세력 국가들은 물론 동맹국들을 온전히 설득하지 못한다면 중국을 완전히 봉쇄하는 전략을 성공시키지 못할 것이다. 베클리는 이를 위해 미국과 민주주의와 시장자본주의라는 가치를 공유하는 국가들과 연대를 강화할 것을

240 Beckley, M., "Enemies of My Enemy: How Fear of China Is Forging a New World Order," *Foreign Affairs*, Vol. 101, No. 2 (March/April, 2022), pp. 68-95.

241 Lascurettes, K. M., *Orders of Exclusion: Great Powers and the Strategic Sources of Foundational Rules in International Relations* (New York, NY: Oxford University Press, 2020).

주문하는데, 이는 앞서 논의한 현실주의 논리와는 배치되는 모습을 보인다. 미국이 중국을 배제하기 위한 논리로 힘과 이익의 요소를 제시하면 동맹국들을 진영화하기 위한 논리 역시 힘과 이익의 요소로 일관되어야 하는데, 현재 미국의 주도력이 약화되고 중국과 경제적 상호의존이 복잡하게 팽창되어 있는 상황에서 같은 논리에 충실하기 어려운 점을 반영한 것이다. 결국 신현실주의의 분석과 별도로 미국의 힘이라는 요소에 기반할 때 실천적 대안의 논리는 괴리를 보인다.

4.2. 자유주의 패권 기획의 부활의 꿈: 아이켄베리의 자유주의

존 아이켄베리(G. John Ikenberry)는 FA에 다수의 단독, 공동투고를 통해 미국의 자유주의 패권전략을 옹호해 왔고 이 과정에서 대중 전략을 부분적으로 논의했다.²⁴² 아이켄베리의 자유주의 국제질서론은 미국이 1945년 이후 자유주의 이념에 기반한 예외적인 국제질서를 이루었고 이는 국제관계의 역사에서 보기 드문 평화와 안보, 자유주의 이념 확산 및 자유주의 국제질서의 성공의 근간이 되었다는 논의이다. 아이켄베리는 무엇보다 자유민주주의 국가들의 관계가 자유주의 국제질서의 핵심이라고 보고 이러한 질서가 전체적으로 모든 국가에게 이익이 된다는 점을 강조하고 있다. 아이켄베리는 중국의 부상과 수정주의적 정책이 미국의 이익에 반하고, 미국의

242 Ikenberry, G. J., "A Rival of America's Making? The Debate Over Washington's China Strategy," *Foreign Affairs*, Vol. 101, No. 2 (March/April, 2022), pp. 172-175; Ikenberry, G. J., "The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?" *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 1 (January, 2008), pp. 23-37.

과거 대중 관여 정책이 의도한 성과를 달성하지 못했다는 사실을 인정한다. 그러나 미국의 대중 관여 정책과 자유주의 국제질서를 수립, 옹호하는 정책이 별개가 아니라는 점을 강조한다. 미국이 자유주의 질서를 만들고 이 과정에서 중국이 성장했으며, 그 결과 중국의 힘이 미국에 도전할 만큼 커졌다 하더라도 자유주의 질서는 그 자체로서 강건하다는 것이다. 자유주의 국제 질서가 모든 국가들과 모든 이슈들에 적용될 수는 없고 많은 문제점을 생산할 수 있지만 질서의 구조적 기반이 단단하다면 중국과 같은 개별국가의 도전을 막아낼 수 있다는 것이다. 아이켄베리는 자유주의 이념을 공유하는 동맹과 파트너국가들, 그리고 국제사회의 대응에 희망을 걸고 있고 대응의 핵심은 대중 견제 전략을 강화하는 것이 아니라, 더욱 견고한 자유주의 질서를 만드는 데 있다고 본다. 문제는 베클리의 경우와 마찬가지로 미국이 미·중을 제외한 다른 국가들의 정책 선호에 영향을 미칠 수 있는 국력을 충분히 소유하지 못하고 있다는 점, 미국 내부로부터 자유주의 국제질서를 지탱할 수 있는 정치력과 사회의 지지를 확보하지 못하고 있다는 점이다.

아이켄베리가 미어사이머를 비판하는 점은 현실주의 대 자유주의라는 담론의 대립구도의 근본 문제점을 드러내 주고 있다. 즉, 미국 단극체제를 어떻게 운용하는 것이 좋았을 것이고, 무엇이 잘못되었으며, 향후에 어떻게 대응하는 것이 옳은가에 대한 근본적인 성찰이 충분하지 않다는 점이다. 미어사이머가 자유주의 세력의 대중 관여 정책의 실패를 공격할 때, 아이켄베리는 미어사이머가 주장한 역외균형정책과 선제적인 대중 경제정책의 성립 불가능성을 지적한다. 즉, 미어사이머가 현실주의 논리에 따라 주장했던 것처럼, 미국이 중국의 성장이 본격화되기 시작할 시점에 중국을 견제하는 것이 가능했는가 하는 문제 제기이다. 미국은 중국과 경제적 상호의존을 통해 경제적 이득을 취했고, 비단 미국뿐 아니라 많은 미국의 동맹국도 같은 상

●

황이었다. 설사 미국의 안보전략가들이 21세기 초반부터 중국에 대한 견제 전략을 세우고 이를 추진했다라도 미·중 간의 교역량은 기하급수적으로 증가했고, 미국 내 많은 경제행위자들은 중국과 긴밀한 경제관계를 통해 이득을 얻고 있었다. 또한 미국의 동맹국들도 대중 경제관계를 통해 경제적 이득을 얻고 있었기 때문에 미국이 패권경쟁 논리로 대중 견제정책을 실시할 경우, 동맹들의 대중 견제 참여를 보장할 수 없을 뿐 아니라 미국과 동맹국들 간의 정책 이견이 강화되는 상황이다. 여론 역시 현실주의 국제정치 논리에 따라 미·중 관계를 패권경쟁으로 보고 21세기 초부터 미·중 간 갈등을 당연시하는 것을 받아들이기는 어렵다고 본다. 따라서 현실주의자들이 주장하는 바처럼 국제정치 논리로 대중 견제를 선제적으로 실시하는 것은 오히려 현실적이 아닌 딜레마를 안게 되는 것이다.

오히려 중요한 것은 대중 관여의 방식이 적절했는가 하는 점이다. 첫째, 미국은 9·11 테러 이후 대테러전쟁 및 중동 국가들에 대한 민주주의 확산에 더욱 많은 힘을 쏟았다.

둘째, 대중 관여에 필요한 치밀한 계획을 세웠는가 하는 점이다. 중국의 국력 증진에 따른 적절한 역할 부여 및 국제정치적 권리 인정의 문제이다.

4.3. 관여의 지속: 크리스텐슨의 관여 정책 주장

토마스 크리스텐슨(Thomas J. Christensen)은 2021년 3월의 시점에서 미·중 갈등을 신냉전으로 정의하는 것은 그릇된 것이라고 논하고 있다.²⁴³ 중국이 권위주의 정권을 유지하고 자국 인권 침해의 기록을 가지고 있는 것은 사실이지만 이러한 이념을 해외에 수출하는 이념적 확장정책을 추구하지 않는다는 것이다. 중국은 권위주의를 해외에 수출하여 중국과 유사한 정권을 창출하거나 다른 국가의 레짐에 간섭하는 것을 목적으로 하지 않는다고 본다. 중국이 소위 샤프 파워(sharp power)로 자유민주주의 국가들 포함한 다양한 국가의 내정에 간섭하고 이들 국가의 선거에 영향을 끼치려고 하는 것으로 논의되기도 하지만 기본적으로 중국의 목적은 중국 공산당 체제에 대한 다른 국가들의 태도와 정책을 바꾸고 중국의 주권 관련 이슈들에 대한 다른 국가들의 방해를 막고자 하는 데 주요 목적이 있다는 것이다. 공자학원 등 중국의 이념을 전파하는 연성권력 공작을 하는 것도 사실이지만 중국의 체제와 유사한 정당을 만들고 국제기구를 만들어 중국의 영향력을 확장하는 소련식 괴뢰집단 수립과도 구별해야 한다고 본다.

크리스텐슨은 이념에 기반한 외교만 놓고 볼 때 미국이 오히려 더 이념적 외교를 추구한다고 본다. 중동 및 북아프리카 등 여러 지역에서 소위 색깔 혁명을 지지하는 것도 이념적 외교의 한 부분으로 볼 수 있다는 것이다. 오히려 트럼프 정부에 들어오면서 타국의 정부나 이념에는 무심하고 미국의 이익만을 추구하는 현실적인 외교로 돌아섰는데, 이러한 경향은 바이든 정

243 Christensen, T. J., "There Will Not Be a New Cold War: The Limits of U.S.-Chinese Competition," *Foreign Affairs* (March 24, 2021).

부 들어 다시 이념외교로 회귀할 가능성이 높다고 본다.

양대 진영론이 과거 미·소 냉전이 핵심이었던 데 비해 미·중 갈등이 대립하는 진영을 만들 것으로 보기 어렵다는 것도 크리스텐슨의 논의이다. 미국의 동맹국들과 파트너국가들은 중국과 긴밀한 경제적 상호의존 관계를 가지고 있기 때문에 중국을 적대하는 미국 주도의 진영을 만들기 어렵다는 것이다. 오히려 미국이 미·중 패권경쟁의 논리로 대중 견제 진영을 만들 때 동맹국들, 특히 파트너국가들의 이탈이 가능하다고 볼 수 있다. 중국 주도의 진영이 만들어질 것으로 보는 것은 더욱 가능성이 낮다. 중국은 북한을 제외하고는 동맹이 없으며 캄보디아 정도를 제외하고는 해외 거점이라고 할 만한 지역도 없기 때문이다. 일대일로 참여 국가들도 중국에 반대하는 연대에 가입하지는 않겠지만 중국과 일사불란한 연대를 맺을 것으로 보지는 않는다.

결국 미국은 중국을 더욱 개방하고 많은 국가들이 활발한 대중 경제활동을 하도록 하기 위해 협력을 요구한다면 동맹과 파트너 국가들이 화답하겠지만, 중국을 견제하는 정치적 목적에서 연대를 요구한다면 미국은 신뢰와 지지를 잃을 것이라고 경계한다.²⁴⁴

크리스텐슨은 중국의 공세적 활동이 증가하는 시점으로 여겨진 2010년을 지나면서 2011년 3/4월 호에서 “공세적 중국의 이점”에 대해 논의한다.²⁴⁵ 중국은 2009년 미국 해군의 비무장 해양조사함 임페커블호가 남중

244 Christensen, T. J., “Obama and Asia: Confronting the China Challenge,” *Foreign Affairs*, Vol. 94, No. 5 (September/October, 2015), pp. 28-36.

245 Christensen, T. J., “The Advantages of an Assertive China: Responding to Beijing’s Abrasive Diplomacy,” *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 2 (March, 2011), pp. 54-67.

국해에서 해양조사 활동을 하자 함수-대-함수의 충돌(ram)로 저지하여 국제적 비판에 부딪혔고, 2010년 남중국해 문제에 관한 아세안 국가들과 역외 국가들 간의 협력을 비판했다. 또한 천안함 사건 이후 한·미 양국의 해양 활동에 경고를 보냈고, 일본의 중국 선장 체포를 계기로 중·일 관계가 악화되었다.

이러한 경향은 2006년부터 2008년과 비교하면 대조적인데, 중국은 북핵 문제에 대해 건설적이고 협력적인 역할을 했고, 수단, 소말리아 해적 문제에서도 그러했다고 본다. 크리스텐슨은 중국이 국제문제에 대해 보다 적극적인 입장을 표명하며 참여하여 다른 국가들과 협력하도록 하는 것이 미·중 관계에 유리하다는 주장을 펴다. 이러한 노선은 2005년 줄리의 중국의 “책임 있는 상관자”론과 상통하는 것으로 핵심은, 미·중 관계 중심의 대중관에서, 동북아, 페르시아만, 아프리카 등 여러 지역에서 중국의 역할을 요구하고 참여를 증진하는 대중관으로 변화했다는 것이라는 설명이다. 사실 중국은 이후 북핵 문제, 수단 문제, 소말리아 해적 문제 등에서 UN과 협력하고 이는 미·중 관계에도 긍정적으로 작용했다는 것이다. 중국이 주요 국제문제에 참여하지 않는 고립주의 정책을 취하기에는 너무 강대국이 되었고, 힘에 따른 책임의 영역을 둘러싸고 미·중 간 대화와 협력이 반드시 필요하다는 것이다. 결국 크리스텐슨은 오바마 정부 당시 대중정책을 논할 때 중국의 다자주의 기반 협력적 참여와 적극적 정책을 주문하면서 봉쇄가 아닌 설득이 미국의 대중 전략의 핵심이 되어야 한다고 주장하고 있다.

크리스텐슨은 1996년 9/10월 호의 글부터 중국에 대한 지속적인 관여

전략의 필요성을 역설해 왔다.²⁴⁶ 1990년대 중반은 냉전 종식 직후로 중국의 국력이 미국은 물론 일본에 비해 현저하게 부족할 당시이다. 크리스텐슨은 중국의 대외정책이 이념에 기반하기보다는 철저히 현실주의적이라고 보고 있다. 중국 공산당의 지배와 국가 안보를 최우선시하면서 국익과 직결되지 않는 이슈들에서는 소극적인 경향을 보이며, 이념적 외교를 하는 모습은 없다는 것이다. 그럼에도 불구하고 크리스텐슨이 흥미롭게 보는 현상은 일본의 군사보통국가화에 대한 중국의 강력한 견제와 타이완의 독립 선언에 대한 불안이다. 중국의 국력에 비해 상대적으로 매우 적극적으로 임하는 두 이슈는 과거 일본의 제국주의 침략과 주권 문제인 타이완의 미래 통일에 관한 문제라는 점에서 이해할 수 있다. 반면 중국은 1994년에 만들어진 아세안지역포럼(ARF: ASEAN Regional Forum)과 같은 다자주의 기구에 큰 관심을 기울이지 않았으며 중국의 이익을 침해하는 기구가 되지 않도록 하는 데 주력하는 소극적 정책을 추진했다고 본다. 크리스텐슨은 미·일 동맹을 강화하되 지역의 안정을 최우선의 목표로 놓고, 중국의 주권적 사안에 대해서는 중립을 지키며, 타이완의 독립선언을 자제시키는 전략이 중요하다고 주장하고 있다. 반면 타이완의 독립선언이 없는데도 중국이 무력으로 타이완을 통일하려고 할 경우 이를 적극적으로 제지하는 노력도 필요하다고 본다. 중국이 자국의 안전에 대한 믿음을 바탕으로 다자주의 제도들에서 적극적인 국제협력의 길로 나오도록 관여하는 것이 미국 대중 전략의 핵심이 되어야 한다는 것이다.

246 Christensen, T. J., "Chinese Realpolitik," *Foreign Affairs*, Vol. 75, No. 5 (September/October, 1996), pp. 37-52.

4.4. 관여 이후: 캠프의 경쟁과 협력의 균형

캠벨은 2001년 7/8월 호와 2002년 8월에 FA에 기고하고 있는데 이때 미국의 대중 전략의 내용으로 주로 타이완 문제를 다루고 있었다.²⁴⁷ 중국과 타이완의 세력균형이 변화하고, 천수이벤(陳水扁) 총통 등장 이후 타이완이 점차 독립을 향해 나아가는 상황에서 대중 전략을 다루고 있다. 미국은 타이완과 중국에 대해 전략적 모호성을 유지함으로써 양측 모두의 모험주의적 행동을 억제해야 하나 중국의 부상과 함께 사태가 복잡해지고 있다는 것이다. 캠벨은 2009년부터 2013년까지 오바마 행정부 국무부의 동아시안-태평양 차관보를 역임하면서 아시아 피봇 전략을 실행하는 역할을 맡았다. 이후 2014년 FA 기고를 통해 아시아 중시 전략을 설명하고 있다.²⁴⁸ 캠벨은 9·11 테러 이후 10여 년 동안 대테러전에 집중하여 미국의 이익에 핵심적인 아시아 외교를 할 수 있는 전문가와 정책 수단이 현저히 부족하다는 점을 지적하고 있다. 아시아 전략에 필요한 범정부적, 그리고 시민사회의 정책 자원의 필요성을 거론했다. 여기에서 아시아 전략이 중국을 적대시(antagonize)하는 것으로 생각하는 것은 잘못된 인식(misperception)이라고 명백히 밝히면서 중국에 대한 관여를 심화(deepening engagement with China)하는 것이 피봇 전략의 목적이라고 밝혔다. 미·중 간 전략경제 대화, 전략안보대화 등의 대화채널이 대중 관여의 중요한 기반이라고 설명했

247 Campbell, K. M. and Mitchell, D. J., "Crisis in the Taiwan Strait?" *Foreign Affairs*, Vol. 80, No. 4 (July/August, 2001), pp. 14-25.

248 Campbell, K. M. and Ratner, E., "Far Eastern Promises: Why Washington Should Focus on Asia," *Foreign Affairs*, Vol. 93, No. 3 (May/June, 2014), pp. 106-116.

다. 캠�벨은 대중 전략을 운용할 때 중국이 “전략적 경쟁자”이자 “전략적 파트너”라는 이중적 사실을 강조했다. 전략적 경쟁자는 부시행정부 후반에 명명한 바이고, 전략적 파트너는 클린턴 정부 때 사용한 용어로 설명했다. 캠�벨은 중국이 남중국해와 동중국해에서 공세적 정책을 추구하고 있는 것이 소위 “신형대국관계”의 목적에 배치된다고 하면서, 동맹국들과의 협력, 다자주의 제도를 통해 규칙기반의 지역질서(rule-based regional order)를 추구할 것을 목표로 제시했다.

2018년 3/4월 호에 실린 「China Reckoning」은 캠�벨 개인의 대중 전략 방향의 재설정 필요성을 직설적으로 보여 준 것이자, 아시아 전문가로서 미국의 기존 대중 전략의 방향 수정 필요성을 역설한 글이다.²⁴⁹ 캠�벨은 1949년 중국의 건국 이후 중국 대외정책의 방향 설정에 미국이 항상 결정적인 영향력을 발휘할 수 있다는 믿음을 가져온 것으로 논하고 있다. 특히 1972년 테탕트 이후 미국은 중국과 긴밀한 외교적, 경제적, 사회문화적 관계를 유지했고 이 과정에서 중국의 변화를 유도할 수 있다고 믿어왔다는 것이다. 1986년 이후 30년 동안 미·중 간 무역규모는 30배 성장했고 중국은 1990년대 아시아-태평양경제협력체(APEC: Asia Pacific Economic Cooperation), 핵확산금지조약(NPT: Nuclear nonproliferation treaty), 그리고 2001년 WTO에 가입했고, 1990년대 미국은 중국에 대해 최혜국 대우를 계속 유지했다. 중국은 미국 주도 자유주의 국제질서 하에서 이를 적극 수용하여 경제발전의 계기로 삼았기 때문에 이러한 대중 관여가 지속될 경우 중국의 대외경제정책, 국내정치체제, 보다 광범위한 대외행동이 자유주

249 Campbell, K. M. and Ratner, E., “The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations,” *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 2 (March/April, 2018), pp. 60-70.

의 규범을 지향하는 방향으로 변할 것으로 기대했다는 것이다. 중국이 자유주의 다자주의 규범을 받아들이고 책임 있는 이해상관자의 역할을 하여 자유주의 질서가 강화되는 결과를 가져올 것이라는 기대였다. 그러나 캠�벨은 2014년 글 이후 시진핑 주석이 등장하고 아시아의 주요 갈등 지역, 남중국해, 동중국해, 한반도, 그리고 타이완해협 등에서 신장된 힘을 기반으로 수정주의 대외정책을 강화했고, 2016년 상설중재재판소의 판결을 무시하는 등 예상과 어긋나는 정책을 수행하고 있다고 판단한다.

캠�벨은 미국이 그간 추진해 온 경제적, 외교적 대중 관여는 미국의 기준에서 볼 때 실패했다고 단언하고 미국의 힘을 통한 우위 전략 역시 중국의 강화에 따라 무력하게 되었다고 선언하고 있다. 시진핑 주석은 미국의 대중 관여 정책을 중국의 성장을 좌절시키는 선제적 개입이라고 여기고 대안적 질서를 만들기 위한 다양한 담론과 계획을 실현시켜 나가고 있기 때문에 기존의 대중 관여 정책의 전면 수정이 필요하다고 본다. 미국의 대응 역시 미온적이어서 오바마 정부 후반부 아시아 피벗 전략이 약화되었던 상황을 지적한다. 유럽과 중동 지역에 정책적 관심이 분산되었고 일례로 백악관 내 국가안보실을 보면 중동 전문가가 아시아 전문가의 3배에 달하는 상황이 빚어졌다는 것이다. 2018년 당시 캠�벨은 트럼프 대통령의 대중 압박의 기초가 옳다고 판단하면서도 미국 우선주의를 앞세운 다자주의 무시 전략에 대해서는 비판하고 있다. 캠�벨은 미국의 힘을 강화하면서 동시에 동맹과 파트너 국가들의 협력을 촉구하는 대안을 제시하고 있다.

캠�벨의 글은 대중 관여 정책의 지속 가능성을 둘러싼 FA 논쟁을 촉발했고 다양한 의견이 개진되었다. 핵심은 관여 정책을 둘러싼 찬반으로 프리드버그와 같은 경우 관여 정책이 성공을 거둘 수 없는 중국 국내 사정에 대한 경고가 이미 누적되었었고, 캠�벨의 경고는 오히려 늦은 감이 있다는 논리이

다. 이에 비해 나이의 주장은 현재까지 대중 관여 정책이 소기의 성과를 거두지 못했다고 해서 앞으로도 그러리하는 보장이 없기 때문에 시간축에 대한 여유 있는 사고를 촉구하고 있다. 크리스텐슨은 평소의 지론처럼 관여 정책의 성과가 상당 부분 존재하며 미·중 간 협력 영역에서 성과를 거두고 신뢰를 쌓는 것이 중요하다고 논의하고 있다.

2019년 후반부터 현재까지 캠�벨은 바이든 정부의 아시아 정책 수립의 핵심인사로 관여 이후의 대중 전략 개념을 만들기에 힘을 쏟아 왔다. 2019년 9/10월 FA에 실린 「Competition without Catastrophe」는 관여 이후 미국이 취할 수 있는 전략 대안들을 놓고 고민하고 있는데, 우선 강경한 대안으로 신냉전적 봉쇄전략이 한 극단에 있다고 본다.²⁵⁰ 중국 공산당의 붕괴, 혹은 중국 성장의 좌절이라는 극단적 목표를 추구하는 담론이다.

반대편에는 아시아를 중국의 영향권으로 양보하고 미국은 여타의 핵심 이익을 보호하자는 소위 그랜드바게인(grand bargain) 담론이다. 캠�벨은 양자 모두를 비판하는데 현재 미·중 관계는 과거 미·소 관계와는 판이하게 다르다는 점을 지적한다. 중국은 이념에 기반한 진영을 만들지도 않고, 미국과 대리전을 통해 대결을 추구하지도 않으며, 공산당은 충분한 통치력을 확보하고 있기 때문에 봉쇄를 통해 붕괴를 추구하는 것은 현실적이지 않다는 판단이다. 반면, 아시아를 중국의 영향권으로 인정할 경우 미국의 핵심 이익이 붕괴되고 아시아를 넘어 중국의 영향권이 확장될 것이기에 미국의 양보 역시 바람직하지 않다고 본다.

250 Campbell, K. M. and Sullivan, J., "Competition Without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist With China," *Foreign Affairs*, Vol. 98, No. 5 (2019), pp. 96-110.

결국 미국의 이익과 가치에 유리한 공존 속 경쟁을 추구하는 것이 가장 중요하다고 본다. 2018년 트럼프 정부의 국가안보전략에 중국과 “전략적 경쟁(strategic competition)”의 개념을 사용했는데 캠�벨은 이 개념이 여전히 불명확하다고 본다. 사실 전략적 경쟁 개념은 부시 정부 때부터 미국 정부는 물론 학자들과 정책 연구자들이 느슨한 의미로 사용해 오던 개념이었는데, 트럼프 정부 때부터 미국의 대중 견제의 함의를 더욱 강하게 띠게 되었다. 양국의 전략적 이익을 놓고 미·중이 경쟁을 벌이고 기술과 같은 핵심 분야에서 선도적 우위를 차지하는 노력을 벌이고 있다는 일반론을 넘어, 미국이 관여 정책을 포기하고 중국을 본격적으로 견제하기 위한 공세적 정책의 용어로 사용하기 시작했다. 중국은 일반적 의미의 경쟁은 수용하지만, 트럼프 정부부터 중국에 대한 선제적 견제의 의미로서 전략적 견제 개념에 대해서는 반발한다.

캠�벨은 경쟁이 협력을 배제하는 것은 아니며 중국을 봉쇄하거나 강제적 변화를 유도하는 것은 아니라고 본다. 미·중 간의 긴밀한 경제적 상호의존도 현실이고 중국의 지속적 성장, 미국에 비해 앞선 국력 부문 역시 현실로 받아들여야 한다는 것이다. 결국 관여 이후 미국의 대중 전략의 핵심은 “경쟁과 협력의 균형”이라고 정의한다. 아시아에서 군사적 현상 변경에 대한 억지력 확보, 의도치 않은 군사분쟁 방지 및 위기관리, 다자주의 경제관행의 확립, 투명성과 공정성에 기초한 민주적 거버넌스의 확립과 확장, 그리고 동맹 및 파트너 국가들과의 협력 등이 중요한 정책 핵심이라는 것이다.

이러한 논의는 이후 캠�벨의 대중 전략 논의를 실은 FA의 몇몇 글에서도 반복되고 있다. 특히 바이든 정부의 인도·태평양 조정관을 맡기 직전에 작성된 「How America Can Shore Up Asian Order」는 바이든 정부의 대중

전략을 예고하기도 하고 캠펬의 입장을 간략히 요약하고 있기도 하다.²⁵¹ 유럽 협조체제에 관한 키신저의 논의를 빌어 캠펬는 인도·태평양의 “운영체제(operating system)”의 정비가 대중 전략의 주축이라고 논하고 있다. 즉, 중국에 대한 군사적 억지와 균형, 아시아 지역에서 다자적으로 공유되고 있는 국제질서 규범, 그리고 미국의 동맹과 파트너 국가들 간의 협력이 핵심적 요인이라고 본다. 캠펬는 중국의 “영토모험주의”와 “강압적 경제정책”을 가장 큰 도전으로 보고 있기 때문에 이를 기반으로 대중 전략의 틀을 구상하고 있다. 미·중 양자관계를 넘어 인도·태평양 지역 질서에 대한 미국의 구상을 밝힘으로써 대중 전략에 대한 포괄적 개념을 추구하고 있다고 볼 수 있다.

4.5. 타협과 조정: 그랜드 바겐, 미·중 협조체제

캠펬이 키신저의 유럽 협조체제 분석을 인용하면서도 미국과 중국이 함께 협력적 지역질서를 공동으로 운영할 수 있다는 생각을 배제한 것은 흥미로운 일이다. 키신저가 국제정치이론으로 보면 고전현실주의에 입각하여 국가들 간의 이익과 권력 요소를 계산하며 타협과 외교의 여지를 찾으려고 한데 비해, 캠펬는 관여의 가능성을 배제하고 대안을 찾고 있는 모습을 보인다. 이에 비해 캠펬이 소위 그랜드바겐 담론으로 묶어서 비판한 논의들이 FA에 여러 형태로 등장해 왔다. 일례로 찰스 글레이저(Charles Glaser)는 2011년 시점에서 미국의 대중 전략 논쟁에 대해 논의하고 있다. 2011년 3/4월 호의 「Will China's Rise Lead to War?」는 미·중 관계를 보는 국제

251 Campbell, K. M. and Doshi, R., “How America Can Shore Up Asian Order: A Strategy for Restoring Balance and Legitimacy,” *Foreign Affairs* (January 12, 2021).

정치이론의 두 축, 즉 구조주의 현실주의와 자유주의의 논쟁을 거론하면서 양자를 넘어설 수 있는 차별화된(more nuanced) 현실주의 시각을 제시한다.²⁵² 구조주의 현실주의가 상정하는 바처럼 중국의 부상 및 미·중 세력균형 변화 자체가 대립의 가능성을 높이는 것이 아니라 두 국가의 현명한 외교정책이 더욱 중요하다는 것이다. 방어적 현실주의 논리를 인용하면서 글레이저는 미·중 간 안보딜레마는 미국의 온건한 대중 전략으로 완화될 수 있으며, 중국의 부상 역시 평화롭게 진행될 수 있다고 본다. 특히 타이완 이슈에 대해 글레이저는 타이완 수호가 미국의 핵심 이익이 아니라고 보고, 중국과 무력충돌을 무릅쓰는 길을 택해서는 안 된다고 주장한다. 2021년 4월 FA에 실린 글레이저의 「Washington Is Avoiding the Tough Questions on Taiwan and China」에는 이러한 논점이 더욱 강화되었다.²⁵³ 미국의 아시아 전략에서 일본, 한국 등 동맹의 보호는 중요한 핵심 이익이지만, 타이완과 남중국해의 우선순위는 그리 높지 않다는 것이다. 설사 타이완이 중국에 의해 통일되고, 남중국해가 중국의 배타적 통제하에 들어가더라도 중국으로부터 미국 본토의 억지력은 여전히 확고하고, 일본, 한국 등 동맹국의 안보도 미국의 지원하에 굳건히 유지될 수 있다고 본다. 남중국해에 대해 중국이 무리한 항행 자유 제한을 하더라도 우회로 확보 등에 의해 이익은 보호될 수 있으며 핵심 이익이 훼손되지 않는다고 보았다. 이러한 역할축소(retrenchment) 전략이 상대적으로 국력이 쇠퇴하고 있는 미국이 취할 수

252 Glaser, C., "Will China's Rise Lead to War?: Why Realism Does Not Mean Pessimism," *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 2 (March/April, 2011), pp. 80-91.

253 Glaser, C., "Washington Is Avoiding the Tough Questions on Taiwan and China: The Case for Reconsidering U.S. Commitments in East Asia," *Foreign Affairs* (April 28, 2021).

있는 효과적인 전략이라고 주장했다.

저명한 국제정치학자인 슈테판 크래스너(Stephan Krasner) 역시 현실적이지만 구조현실주의와는 다른 처방을 제시한다. 2021년 3/4월 호에 실린 「Learning to Live With Despots」에서는 미국의 자유주의 국제질서 기획에 대해 비판한다. 세계에 부유하고 정착된 민주주의를 운영하는 나라는 사실 매우 소수이다.²⁵⁴ 미국이 지구적 리더십을 발휘하기 위해서는 결국 민주주의 이행국이나, 비민주주의 국가들과 관계 설정이 더욱 중요하다는 것이다. 미국이 다른 국가의 정치체제의 성격을 규정하거나 결정적 영향을 발휘할 수 있다는 생각은 버려야 한다고 본다. 다른 국가의 “적정 수준의(good enough)” 거버넌스가 미국이 추구할 수 있는 목표의 최대치라는 것이다. 결국 미국과 정치체제가 다르고 민주주의를 채택하지 않는 나라라고 해도 국민들의 경제수준을 성장시키고 안정된 통치를 유지하는 것을 지향하며, 이들 국가와 호혜적 관계를 유지해야 한다는 것이다. 이는 미·중 관계에도 적용된다. 미국은 중국의 정치체제에 대한 판단, 혹은 중국을 변화시키겠다는 생각을 버리고, 중국 레짐과 통치자의 이익과 일치하면서도 미·중 양국에 호혜적인 정책을 찾아야 한다는 것이다. 인권 문제에 대한 제기 역시 중국의 정치체제에 대한 문제 제기보다는 인권탄압을 받고 있는 개개인의 인권에 대한 관심과 노력이 우선시되어야 한다고 본다. 이러한 대안은 매우 온건한 것이지만 일반적인 현실주의 대안과는 구분된다.

2003년 7월부터 외교협회장을 맡아오고 있는 리처드 하스(Richard Haass)는 미국 외교정책 전반과 세계질서에 대한 다양한 담론을 제시해

254 Krasner, S. D., “Learning to Live With Despots: The Limits of Democracy Promotion,” *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 2 (March, 2020), pp. 49-55.

오고 있지만 대중 전략에 대해서는 2021년 3월 찰스 쿵찬(Charles A. Kupchan)과 함께 「The New Concert of Powers」의 대안을 주장한 바 있다.²⁵⁵ 역사적으로 강대국 간 서열, 이데올로기를 둘러싼 대립이 전쟁으로 이어졌다는 점을 고려하면 19세기 유럽협조체제와 같은 강대국협조체제가 필요하다는 주장이다. 이는 비단 아시아, 혹은 인도-태평양 지역에 한정된 논의는 아니고 지구 거버넌스 전체에 관한 주장으로 현재 지구적으로 문제가 되고 있는 지구화의 역풍, 포퓰리즘, 자유주의의 약화, 경제 문제 등 거대 조류들을 함께 고려한 구상이다. 협조체제의 특징으로 하스는 정치적 포용성(political inclusivity)과 절차적 비공식성(procedural informality)을 들고 있다. 모든 강대국들이 정치체제의 차이를 염두에 두지 말고 모두 모여서 구속력 없는 전략 대화의 장에서 서로의 이익을 논하고 공통점을 찾아 나가야 한다는 것이다. 하스는 구성국가로 미국, 중국, 유럽연합, 인도, 일본, 러시아 등 6개국을 제안하고 있다. 이들 국가는 세계 경제력과 군사력의 대략 70%를 차지하는 국가들로 필요에 따라 이슈별로 다른 국가들을 초청할 수 있는 형태로 구성될 수 있다. 이러한 구상이 실현되면 제2차 세계대전 이후 소위 자유주의 국제질서의 이념과는 다른 지구 거버넌스가 만들어질 수 있지만 강대국 간 지정학적 경쟁을 막고, 이념과 정치체제의 차이에 따른 갈등을 해소할 수 있다는 점에서 의의를 가진다고 본다. 지구적 협조체제는 평화를 유지하고 전쟁을 막을 수 있으며 안정적 다극체제를 형성할 수 있다고 본다. 이러한 제안은 미국과 미국의 동맹국들이 사실상 세계질서를 관리할

255 Haass, R. N. and Kupchan, C. A., “The New Concert of Powers: How to Prevent Catastrophe and Promote Stability in a Multipolar World,” *Foreign Affairs*, (March 23, 2021).

능력이 없고, 오히려 미·중 갈등이 코로나 사태와 같이 지구적 협력이 필요한 사안을 훼손하고 있다는 판단에 근거한 것이다. 간접적으로 패권의 시대는 가고 지구적 협력의 시대가 온 것이라는 선언이기도 하고, 미·중 양국의 협력으로도 지구적 문제를 다룰 수 없다는 판단을 보여 주고 있기도 하다.

〈표〉 FA에 나타난 미국의 대중 전략 담론 스펙트럼

대중 강경 ↔ 대중 협력						
	봉쇄 및 견제	자유주의 질서 구축	경쟁과 협력의 균형	미·중 협조 체제	관여	그랜드 바겐/ 역할 축소 (retrenchment)
미·중 관계 위협 인식	세력균형에 입각한 구조적 요인 중시	자유주의 규범에 대한 순응/일 탈 중시	공통의 문제에 대한 협력을 바탕으로 한 이슈별 위협평가	외교를 통한 공통의 이익 추구와 위협 감소	중국의 강대 국화 포용 및 역할 인정, 상 호 이익 추구, 미국의 모범 추구	타이완, 남중국해 등 미국의 부차적 이익경시, 아시아에서 역할 감소, 중국의 위협 축소
대중 전략	중국 배제, 중국 성장 견제, 군사적 역지 강화	자유주의 규범 부과, 국제사회 연대를 통한 압박, 중국의 자유주의적 변화 추구	대결, 경쟁, 협력의 삼분법에 기초한 이슈별 전략, 경쟁속에 파국을 방지 하는 바이든 정부 전략	세계 강대국 들로 구성된 현실적 협조체제를 통한 상시적 전략 대화 및 조정	중국의 체제 인정 및 선제적 균형 억제, 미·중 간 협력 공간 확대, 미국의 선진적 발전/외교 모델 개발	아시아 동맹 중시, 타이완, 남중국해 등 부차적 사안에 대한 지지 선회, 중국의 아시아 영향권 인정

5. FA를 통해 본 미국의 대중 전략에 대한 평가

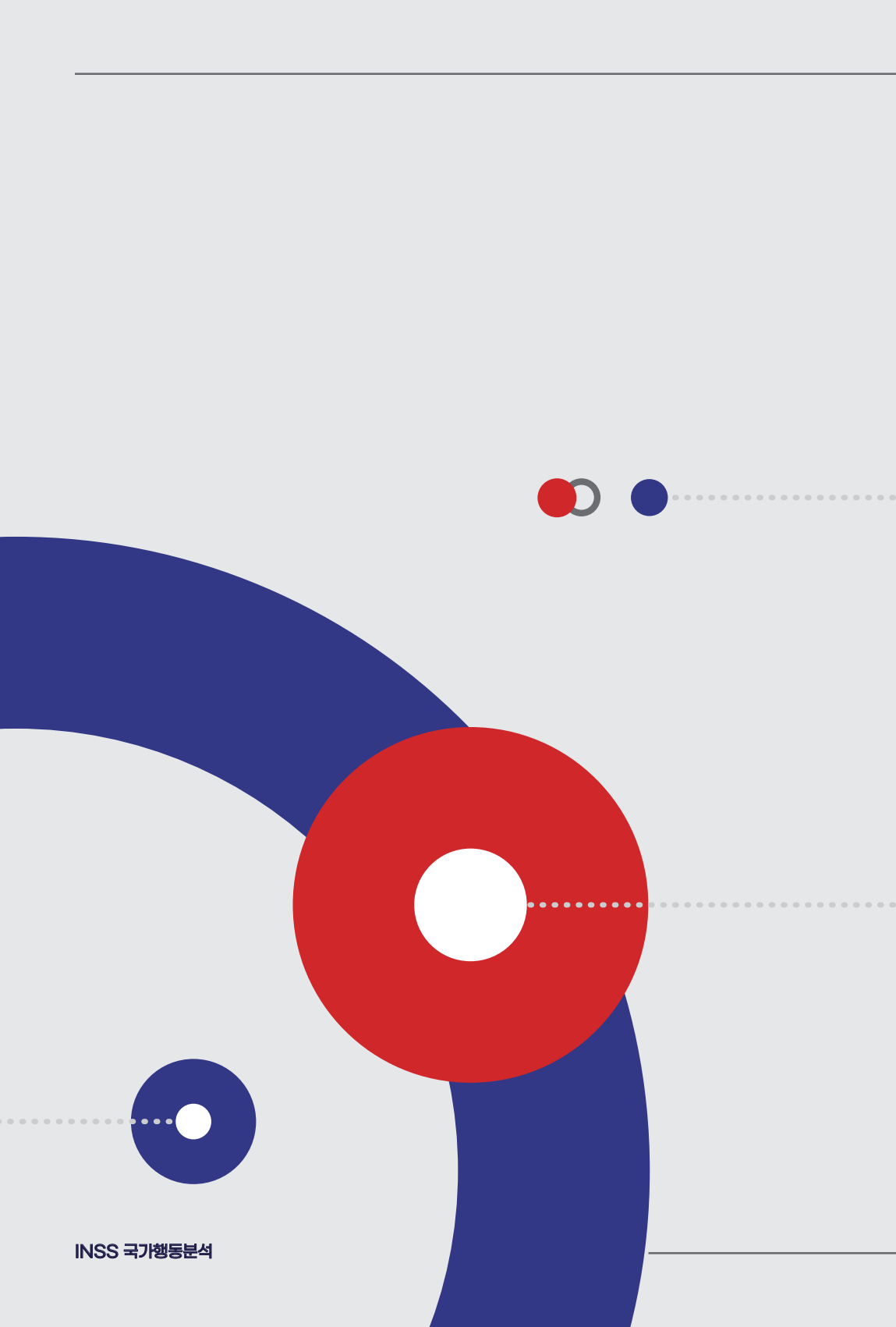
FA의 여러 글들을 통해 미국의 대중 전략 담론, 중국 위협 인식, 중국 행동 분석 등을 보면 다음과 같은 점들을 그 특징으로 지적할 수 있다. 첫째, 중국이라는 비서구 국가에 대한 이해 및 지식의 부족이다. 중국은 전통국제 질서에서 제국으로 존재하다가 반식민지 상태로 전락한 이후 온전한 주권 국가의 길을 걷기 위해 다양한 정책을 추진해 왔다. 영토, 국민, 효율적 정부라는 주권국가의 기본 요소 중에 중국은 주관적으로 생각하는 영토와 국민의 온전성을 달성하지 못하고 있다. 타이완과 홍콩 등 제국주의 시대의 결손이 남아 있으며, 영토 또한 제국적 영토를 근대주권국가의 개념으로 온전히 이행하는 데 실패했다. 남중국해 문제가 대표적이다. 그런 면에서 중국이 주권적 요소를 완전하게 하려는 주권게임에서 매우 현상변경적 태도를 보이고 있다. 이때의 현상은 제2차 세계대전 이후 동아시아에서 온전한 주권국가체제가 만들어지기 전 냉전이라는 국제정치게임으로 왜곡된 채 고착된 현상이라고 할 수 있다. 반면 중국은 지속적 경제발전과 지구적 거버넌스에서 강대국의 평판을 얻기 위해 현상유지적 국제정치게임을 하고 있다고 본다. 이에 대한 미국의 인식은 비서구 지역의 근대 이행의 왜곡된 부분을 직시하기 어렵기 때문에 모든 중국의 행동이 현상변경적이면 수정주의적이라고 본다. 중국이 타이완, 홍콩, 더 나아가 남중국해 문제 등을 핵심 이익으로 규정하고 궁극적으로 중국의 영토/국민 완정의 대상으로 보는 것은 보다 넓은 역사적 맥락이 있는 현상이다. 이에 대한 미국의 이해, 이를 설명할 수 있는 중국의 국제정치학적 지식과 설득 논리 모두 FA의 글을 통해 보면 부족하다고 평가할 수 있다.

둘째, 중국에 대한 역사적, 사실적 지식의 부족은 이론의 과다로 나타나는 경향이 있다. FA의 많은 필자들은 직접 정책을 담당하는 인사들이기도 하지만 일정 부분은 학자들이며 학자들의 이론은 다른 정책 담당자들의 논리와 긴밀히 연결되기도 한다. 미국의 국제정치학 이론에서 현실주의, 자유주의, 구성주의, 또한 중국 연구라는 비교정치 분야의 학자들은 자신의 이론 틀 속에서 미·중 관계를 논하고 있다. 그러나 그 이론이 비서구 국가인 중국과 비서구 지역인 아시아를 근본적으로 이해하고 이론화한 것은 아니다. 따라서 기존의 이론에 비추어 미·중 관계의 현재를 설명하고 향후를 예측하며 대안을 제시하는 것은 오류를 보일 수도 있으며 자기실현적 예언일 수도 있다. 모겐소는 정확한 국제정치 인식에서 이론의 과다를 큰 실수로 지적한 바 있다. FA의 전략 담론의 이론적 근거는 명시적이든, 그렇지 않든 여러 부분에서 작동하고 있는 바, 적절하지 않은 이론의 적용의 문제가 등장한다고 보인다.

셋째, 중국을 보는 패권국 미국의 고유의 시각이다. 미국은 중국에 대한 견제 전략의 필요성을 논하면서 동맹국과 파트너 국가들의 도움을 중시한다고 하지만 미국의 중국 위협 인식과 여타 국가들의 중국 위협 인식을 다를 수밖에 없다. 미국은 패권의 지위, 지구적 리더십의 상실 자체가 큰 손실이고 위협이지만, 다른 국가들은 미·중 간 협력, 수평적 지구 거버넌스, 포용적 규칙과 규범에 근거한 국제제도의 확립, 특히 미·중 모두와 갖고 있는 긴밀한 관계의 유지 등이 중요한 이익이다. 미국은 중국의 발전 자체를 위협으로 보는 소위 투키디데스 함정에 빠질 보다 큰 위협이 있는 반면, 다른 국가들의 이해관계는 강대국 정치 논리와는 거리가 있다. 이러한 상황에서 동맹국, 파트너국가들의 협력을 원하는 미국의 논리는 충분히 설득력을 발휘하지 못할 가능성이 있다. FA에 나타난 필자들의 경우 미국의 입장과 전략

을 충분히 논하기는 하지만 다른 아시아 국가들, 유럽 국가들에 대한 충분한 이해를 중시하는지, 부족하다면 이를 어떻게 보완할지에 대해서는 논의가 부족한 것이 사실이다.

넷째, 중국 측 논의를 충분히 소개하여 미·중 간 토론의 장을 제시하는데 한계가 있다는 것이다. FA는 미국이 아닌 다른 국가들의 필자들의 글을 싣고 있지만 아무래도 미·중 관계가 핵심적인 미국의 외교대전략 주제이기 때문에 보다 다양한 중국 내 담론을 소개하고 논쟁을 할 필요성이 있다. 현재까지 왕지스(王缉思), 옌쉐퉁 등의 주요 인사들의 글들이 있지만 양적으로 소수이며, 학자가 아닌 정책 연구자들, 정책 결정자들의 글도 같이 실어 미·중 간의 상호이해를 도모하는 것이 중요하다고 본다.



Part

07

『포린 어페어스』에서 『도메스틱 어페어스』로: 미국 국내정치의 오작동

안병진
(경희대학교)

1. 미국 국가행동의 두 가지 에피소드와 5가지 질문
2. 두 가지 개념적 도구: 냉전 자유주의와 정부 오작동
3. FA 지면 담론 분석-부분적 오작동에서 전면적 오작동으로의 과정
 - 3.1. 32년에서 2015년-부분적 오작동
 - 3.2. 2016년 이후: 전면적 오작동과 혼돈의 시기
4. 미국 국가행동의 변천과 오작동이 우리에게 주는 시사점



“심지어 가장 유능한 근대의 대통령들도 실패가 예정되어 있다. 실패를 최소화하고 그 과정에서 약간의 유익한 성취를 이루는 게 우리가 기대할 최선책이다.”

제레미 수리(Jeremi Suri)²⁵⁶

1. 미국 국가행동의 두 가지 에피소드와 5가지 질문

오늘날 미국의 국가행동을 어떤 관점에서 이해해야 할까? 두 가지 에피소드가 떠오른다. 하나는 바이든 행정부의 핵심 화두와 관련된다. 데이비드 브룩스(David Brooks) 『뉴욕타임스』 칼럼니스트는 바이든 정부 선임 자문관인 아니타 던(Anita Dunn)에게 다음 같은 질문을 던진 바 있다. 그는 코로나 구제책, 인프라 및 미국 가족 계획이라는 세 가지 대담한 바이든노믹스(Bidenomics)의 공통 기반은 무엇인가를 물었는데 이에 대한 던의 대답은 바로 “중국”이었다.

다른 하나는 오늘날 지식인의 핵심 고뇌와 관련된다. 2021년 초 경희 법인 주최 대담에서 사회자인 필자는 자유 국제주의 질서 이론가인 존 아이켄베리 교수에게 다음과 같은 질문을 던진 바 있다. 소위 뉴노멀의 정치질서에서 자유주의의 낙관적 미래가 어떻게 가능한가를 물었는데 이에 대한 아이켄베리 교수의 대답은 미국 중산층을 위한 외교이다. 그는 다소 곤혹

256 Suri, J., *The Impossible Presidency* (New York: Basic Books, 2017), p. xxiii

스럽게 머리를 흔들며 본인이 너무 비자유주의적인 건 아닌가하는 농담을 던졌다.²⁵⁷

위 두 가지 에피소드는 오늘날 미국의 국가행동을 이해하는 두 가지 단서를 제공해 준다. 하나는 그 어느 때보다 국내정치와 외교정책의 긴밀한 얽힘이다. 첫 에피소드는 국내 정책에 대한 질문에 답이 외교 노선이다. 두 번째 에피소드는 외교정책에 대한 질문에 답이 국내 노선이다. 두 번째 단서는 두 가지 에피소드 모두 중국과의 대결이 국내외 정책의 전반적 기반이라는 것을 가리킨다. 사실 최근 FA 지면에 실리는 글들은 전례 없이 국내정치에 대한 글들로 넘쳐흐른다. 어쩌면 ‘포린어페어스’가 아니라 ‘미국 정치 저널’이라고 부르는 게 더 적절할 지도 모른다. 흔히 초당적 외교 합의의 산실로 알려진 FA에 무슨 일이 일어나고 있는 걸까? 필자는 이 FA의 수십 년간의 국내정치의 배제와 부활이란 기이한 현상이 오늘날 미국 국가행동을 이해하는 주요 열쇠 중 하나라고 생각한다. 이러한 의문에 기초해서 이 글은 오늘날 미국의 국가행동을 이해하기 위한 4가지 질문을 던진다.

첫째 미국의 외교정책에서 국내정치는 어떤 역할을 수행하는가? 둘째, 어떤 개념적 도구가 국가행동 이해에 도움을 주는가? 셋째, 이 국내정치의 배제와 부활의 역사적 전개 과정 분석을 통해 어떤 통찰과 교훈을 얻을 수 있는가? 마지막으로 위 질문과 관련해서 FA 분석이 왜 중요한가?

특히 필자는 짧은 지면의 제약을 고려할 때 미국 국내정치와 대외 관계

257 이 두 가지 에피소드는 필자의 줄고 『미국은 그 미국이 아니다』(서울: 메디치, 2021)에서 재 인용한 것임을 밝힌다.

전반의 특성을 정리하고자 하는 의도는 없다.²⁵⁸ 주로 이 글은 아래에서 보다 자세히 설명하겠지만 최근 바이든 행정부가 드러내고 있는 ‘냉전 리버럴리즘’ 경향의 부활에 초점을 맞추고자 한다. 왜냐하면 필자가 보기에 이 경향은 국제질서가 미국과 중국의 갈등과 러시아의 우크라이나 침공 등이 시사하듯이 크게 흔들리고 변화하는 오늘날과 향후 미국 리버럴들의 사유 방식과 실제 국가행동을 통합적으로 이해하는 프레임으로 매우 유용하기 때문이다.

아래에서 제기할 필자의 결론을 간단히 요약하면 다음과 같다. 미국 외교 정책의 작동과 오작동의 총체적 상은 국내정치와의 연계성 이해 없이는 파악할 수 없다. 둘째, 특히 최근 미국 국가행동은 국내정치적 측면과 더욱 얽힌 연관성을 들여다보아야 더 잘 이해된다. 셋째, 외교 정책과 국내정치의 연계성 이해를 위해 아서 슐레진저의 냉전 리버럴리즘(Cold War Liberalism)과 하워드 위아다의 ‘오작동하는 정부론(Broken Government)’이 유용한 개념 도구 상자이다. 넷째, 국내정치가 배제되거나 부활되는 역사적 과정 분석을 통해서 보면 미국 외교정책은 전반적 오작동의 누적 과정이며 향후에도 비관적인 전망을 예고한다. 필자는 이를 ‘불가능한 신냉전 자유주의’라 정의한다. 마지막으로 FA에 실린 국내정치와

258 이에 대한 체계적인 분석으로는 서정건, 『미국 정치가 국제 이슈를 만날 때』, 서울: 서강대학교 출판부, 2019 를 참조할 것. 서정건 교수의 책은 2년마다 빈번히 선거가 발생하는 소위 ‘영구적 캠페인(permanent campaign)’의 나라에서 선거 정치의 외교 안보 노선에의 영향력을 강조하고 있다. 이는 일반적인 국내정치와 외교안보의 연결성 차원을 더 심층적으로 들여다볼 때 중요한 쟁점들을 가지고 있다. 예를 들어, 미국의 냉전 이후 중부 유럽에서 NATO 확장 노선에서 중간 선거가 가지는 영향의 정도는 논쟁적 이슈이다. 이는 단지 FA 분석이 아니라 역사적 사료와 행위자 심층 인터뷰 등을 통해 제기해야 할 이슈이기에 이 글에서는 본격적으로 다루지는 않는다.

직간접 연관된 글들의 경향은 이 미국 국가행동의 작동과 오작동 추세의 단면을 잘 드러내 준다.

2. 두 가지 개념적 도구: 냉전 자유주의와 정부 오작동

냉전 이후 미국 국내정치와 외교 정책의 연계성에 대해 가장 철학적 수준에서 흥미롭게 사유한 공적 지식인은 고 슐레진저 교수이다. 물론 그는 FA라는 소위 월가 기반의 '뉴욕 주류파(New York Establishment)'의 핵심 이데올로그라기보다는 동부 지식인 그룹이라 할 수 있다. 하지만 그의 핵심 화두는 FA의 긴 역사 속에 담긴 화두, 긴장, 곤혹감, 모순, 오작동 등 다채로운 스펙트럼을 이해하는 도구가 될 수 있다.

물론 그의 핵심 화두는 주로 외교노선의 사상적 기반에 가 있다. 그는 파시즘 및 공산주의라는 소위 전체주의 체제와 단호하게 사상적으로 대결하는 '최후의 보루(Vital Center)'로서 자유주의의 활력 있는 혁신을 주장했다.²⁵⁹ 그런 점에서 그는 냉전 자유주의 사상의 이론적 근거를 풍부하게 제공한다.

슐레진저의 최후의 보루로서 자유주의는 방법론적으로는 프래그머티즘과 자유주의 가치의 부단한 조정과 균형에 기반한다. 왜냐하면 슐레진저는 인간의 불완전성과 선과 악의 회색지대를 승인하는 라인홀드 니버

259 Schlesinger, A. Jr., *Vital Center: The Politics Of Freedom* (New Brunswick: Transaction Publishers, 2009).

(Reinhold Niebuhr) 류의 인간관에 기초하고 있기 때문에 정치의 신중함, 균형감, 점진주의적 실험 등을 강조한다. 이는 인간에 대한 이상주의적 관점과 절대적 진리론에 근거한 소비에트 사회주의의 급진적이고 극단적 실험과 극명하게 대조된다.

이 자유주의 사상에 대한 그의 깊은 믿음과 헌신은 국내외 정책 노선을 연결하는 다리이자 저수지로서 작용한다. 슐레진저는 우리가 이 전투(전체주의와의 냉전)에서 승리할 수 있을까를 묻는다. 그리고 나서 “세계 내에서의 공산주의 및 파시즘과의 투쟁 및 국내에서의 억압과 교착 상태와의 투쟁, 우리 자신의 자만과 부패와의 투쟁” 및 이 각 차원들이 서로 배제하지 않고 통합되어야 함을 강조한다(256). 이는 냉전 리버럴 정치가들에게 많은 영향을 미친다. 예를 들어, 제임스 트라우브(James Traub) 평론가가 잘 지적하듯이, 미국 냉전 리버럴의 선두 주자이자 노동계의 존경받는 걸출한 대선 후보였던 휴버트 험프리(Hubert Humphrey) 상원의원은 국내 자유주의 개혁의 단단한 토대만이 소비에트 전체주의와의 경쟁에서 승리한다고 보았다.²⁶⁰ 험프리는 케네디와 함께 슐레진저의 지적 영향을 많이 받은 것으로 알려졌다. 사실 1960년대 당시 인종주의가 만연한 미국에서 민권 법안의 통과는 어디까지나 냉전 이념 대결에서의 승리의 도구라는 측면을 배제하고는 생각하기 어렵다.

이 냉전 자유주의는 관여주의자(Engagement)나 반대로 냉전 보수주의 흐름과 다른 기질로서 미국 외교정책의 주요한 흐름이다. 전체주의와의 이념적 대결보다는 공존을 강조하는 흐름인 관여주의는 케네디 의원

260 *New York Times*, January 30-31, 2021.

의 초기 시기 및 민주당의 전통적 주류인 아들라이 스티븐슨(Adlai Ewing Stevenson) 등으로 대표된다. 케네디는 상원의원 초기 시절에는 쿠바 등에 대한 관여 노선을 강하게 대표하다가 점차 소비에트와 쿠바 동맹 등과의 이념 대결을 강조하는 냉전 자유주의자로 변모해 간다.²⁶¹ 스티븐슨은 이후 줄곧 소비에트 및 쿠바 등을 바라보는 시각과 접근법에서 케네디와 부딪힌다. 솔레진저가 보기에 온정적 관여주의와 정반대로 냉전 보수주의는 선과 악의 절대적 이분법에 근거하여 소비에트에 대한 군사주의적 강압을 주장한다. 이는 델레스나 애치슨 류의 공화당, 민주당의 강경파들이다. 이후 살펴보겠지만 오늘날 이 대립은 FA 지면에서 신냉전 자유주의 존 아이켄베리, 관여주의 벤 로즈(Ben Rhodes), 냉전 보수주의 매슈 포팅저(Matthew Pottinger) 등으로 변주되어 이어진다.

비록 솔레진저는 케네디 민주당 스타일의 리버럴이지만 그의 화두는 FA 전반을 새로이 접근하는 하나의 창이 될 수 있다. 왜냐하면 전체주의에 대한 태도, 국내 자유주의 제도와 외교정책의 연관성, 프래그머티즘과 이념 사이의 긴장과 모순 관계, 제왕적 대통령제로의 변질 등의 그의 화두는 FA 및 그 잡지가 놓인 역사적 정치 지형들에서 빈번히 등장하는 테마이기 때문이다. 실제로 과연 미국 자유주의 국내외 체제가 과거 소비에트를 상대로, 오늘날 더 큰 위협으로 간주되는 중국을 상대로 활력 있는 보루(Vital Center)가 될 수 있는가의 고민은 FA 전 과정에 묻어 있다. 실제로 솔레진저도 1983년과 1988년 등 FA 에 기고를 통해 이 질문을 묵직하게, 다소 비관주의 톤으로 던진다. 그리고 최근 FA 전반적 경향은 더욱 더 비관주의적으로 ‘활력 없는

261 이에 대해서는 안병진, 『예정된 위기』(서울: 모던아카이브, 2018)를 참조할 것.

보루(Non-Vital Center). 혹은 ‘오작동을 일으키는 제국(Broken Empire)’의 톤으로 바뀌고 있다.

FA 주요 기고자인 슐레진저가 자유주의 정치사상이란 측면에서 FA를 보는 중요한 프리즘을 제공한다면 CFR 회원인 하워드 위아다(Howard J. Wiarda) 교수는 제도론적, 문화론적 입장에서 도움을 준다. 그의 저서 *Divided America on the World Stage: Broken Government and Foreign Policy* (2009)는 슐레진저가 프래그머티즘과 이상주의의 긴장 속에서 화두를 던진 것과 달리 냉정한 프래그머티즘의 관점에서 미국 정치 제도를 해부한다. 그는 합리적 선택 이론 모델, 관료정치 모델, SOP 모델만으로 제도적 다이내믹스 설명이 불가능하다고 지적하며 특히 정치과정 모델(political process model)과 자기 이익 극대화(self aggrandizement model)을 강조한다. 전자는 위아다 교수가 보기에 외교안보에서 그간 많은 국제정치학자들 주장과 달리 국내정치적 영향이 크다는 걸 강조하고 후자는 선거 등에서 정치인 개인의 다양한 욕망(특권)과 동기를 강조한다. 예를 들어, 위아다 교수는 대통령 및 백악관의 주요 인사들이 인재로 성장하는 배경이 주로 국내정치 훈련 기반이자 관심사이기에 능력이나 초점에서 부당한 한계 노정할 수밖에 없음을 신랄하게 지적한다.

워싱턴 외교안보 정책 수립 과정에도 관여한 경험에 근거하여 이를 이론화한 그의 이 책은 미국이 외교안보의 탁월성을 발휘하기에는 개별 대통령의 실패가 아니라 미국의 정치 메카니즘이 총체적 오작동하고 있다는 아주 강한 비관적 톤으로 진단한다. 이를 오작동을 일으키는 정부라고 한 단어로 요약하는 그는 이 문제가 일시적 오작동이 아니라 지난 반세기 미국 문화, 사회, 정치의 심대한 변화가 만들어 낸 뿌리 깊은 오작동이라고 진단한다. 즉 베트남전쟁, 닉슨과 워터게이트, 민권운동과 외교정책의 민주화는

기존 엘리트 분열을 더 심화시킨다고 그는 진단한다. 이 주요 사건들의 근저에는 거대한 사회변동이 배경으로 작동한다. 즉 변화하는 문화적 사회적 가치로 다원성과 다문화성 심화되어 더 이상 외교안보의 공통 기반을 찾기가 더 어려워졌다. 세속화로 기존 공통 가치 재료가 결핍되면서 더 이상 앵글로 프로테스탄트 국가의 정체성을 유지하기도 어렵다. 갈수록 정당 양극화, 싱크탱크 양극화, 이익집단과 미디어 영향이 외교안보를 지배한다. 다른 한편으로는 무역, 마약, 에너지, 관광, 투자, 금융, 이민, 노동공급, 제조 서비스 등 총체적으로 타 국과 상호의존성이 심화되면서 더욱 이슈는 복잡하게 얽혔다. 하지만 도시화, 교육열 증가, 부의 증가 등은 정치에 대한 무관심의 배경으로 작용하여 이 복잡한 이슈를 지혜롭게 다루기 어려운 시대로 가고 있다. 더구나 냉전이 종료한 후 소비에트 붕괴로 더 이상 분명한 적과 위협이 상실되면서 외교의 분명한 초점과 단일 대오가 상실되었다. 위아다 교수는 소비에트 전 고위관료인 조지 아바토프의 말을 다음과 같이 인용한다.

“우리가 너희에게 적을 사라지게 해 주겠다. 근데 그럼 너는 뭐할 거니?”

그는 이렇듯 미국의 국내정책의 기반이 되는 가치와 정치적 충성도에서 분열되어 있다면 외교안보의 분명한 일관된 노선과 탁월성을 기대하는 것 자체가 무망하다고 지적한다. 그는 결론적으로 미국 일반 유권자들이 혼란스럽고 갈수록 분열되어 있기에 대의제 국가에서 이들이 선거로 선출한 리더들도 혼란스럽고 분열된 것이 너무도 당연한데 우리는 이를 자주 잊는다고 지적한다. 이는 단기간에 바뀌기 어렵기에 그런 점에서 위아다 교수는 미국의 미래에 대해 비관적이다. 이러한 위아다 교수의 제도론적, 문화적 이해는 FA의 국내정치적 측면에서 다른 글들의 맥락을 포괄적으로 이해하는

데 풍부한 저수지로 작용한다. 사실 베트남전쟁의 국내적 갈등이나 인종주의 등 외교적 함의가 큰 이슈들을 배제해 온 FA가 점차 국내정치 이슈를 수면 위로 끌어올리는 과정 및 2016년부터 전면화하는 티핑 포인트는 위아다 교수의 분석과 맥을 같이한다.

슐레진저의 FA 1983, 1988년 글과 위아다 교수의 2008년 오바마 행정부 출범 직전에 출간된 이 책은 둘 다 오늘날 시점에서 마치 예언적 내용처럼 보인다. 슐레진저의 글은 프래그머티즘과 이념 사이의 건강한 긴장을 잃어버린 미국은 이후 더욱 위험에 빠질 것을 경고한다. 그리고 저서에서 “민주주의 전통에서 과잉 자기애는 권력을 독재로 변질시킬 가장 큰 위험”이라고 마치 트럼프의 도래를 예언하듯이 말한다.²⁶² 위아다 교수도 위의 책에서 양극화 등이 가져올 미국 정치의 전면적 오작동에 대해 경고한다. 안타깝게도 위아다 교수는 트럼프 당선 직전인 2015년 서거했다. 비록 두 저장은 서로 다른 방법론으로 미국 정치를 들여다보았지만 비슷한 비관주의적 결론에 도달했고 이는 비틀거리는 현실로 확인되고 있다.

그들이 미국 외교정책 혼돈과 오작동의 불길한 미래를 통찰력 있게 들여다 볼 수 있었던 여러 원인 중 하나는 둘 다 이론적 명징함의 사유를 버리지 않았면서도 더 복잡하고 회색빛 현실 정치 현장 속에서 국내정치와 외교정책의 구체적 작동과 오작동을 통합적으로 보았기 때문이다. 두 저자들의 접근법은 지식인들의 관념적 프리즘이나 반대로 현장 실천가들의 분석적 힘의 결여라는 양 극 사이에서 훌륭한 균형점을 제시한다. 미국 국가행동에 대한 분석과 시사점은 바로 슐레진저와 위아다 교수의 접근법에서 영감을 받

262 위의 책, p. 170.

을 필요가 있다. FA 지면의 다양한 글들은 사실상 술레진저와 위아다 교수의 이론과 실천의 고민의 화두를 다양한 방식으로 변주하고 있다.

3. FA 지면 담론 분석-부분적 오작동에서 전면적 오작동으로의 과정

필자는 술레진저와 위아다 교수가 지적한 국내정치와 외교정책의 연계성 속 오작동 및 점차 FA 지면에서 배제되었던 국내정치가 가시화되어 가는 측면에서 시기를 크게 두 가지로 나눈다. 하나는 1932년에서 2015년까지 표면적으로는 국내정치가 거의 드물게 언급되지만 점차 그 연계와 오작동이 인식되어가는 과정이다. 다른 하나는 2016년 전면적 오작동이 분명히 확인되며 국내정치와 국제관계의 경계가 무너진 시기이다. 이 시기는 현재 까지만 보면 트럼프와 바이든이라는 당적의 차이에도 불구하고 현실주의적 추세의 연속성과 미국 정치의 오작동에 대한 백가쟁명의 논의와 혼돈이 진행형으로 계속되는 과정이다. 아래에서는 FA의 국내정치적 함의를 다룬 글들 중 가장 대표적인 시각을 추려 이를 중심으로 추세를 분석하고자 한다.

3.1. 32년에서 2015년-부분적 오작동

가. 30년대: 냉전기, 외교의 국내정치로부터 상대적 자율성과 엘리트의 자신감

이 시기는 “뉴욕 주류” 매체답게 전반적으로 여전히 외교의 초당적 역할에 대한 믿음과 엘리트의 자신감이 보이는 시기이다. 예를 들어, 전 법무장관인 조지 위커삼(George Wickersham)은 헌정 체제 수립 시부터 헌법에 새겨진 상원의 ‘Advice and Consent’ 조항은 외교에 국내정치가 필연적으로 도입될 수밖에 없는 미국 정치의 특성에서 출발한다.²⁶³ 하지만 그는 외국 정부가 상원과 협상할 수는 없기에 “국내정치는 국가의 해안을 벗어나면 사라져야” 하고 행정부 수반인 대통령에게 주도권을 주어야 한다고 주장하며 그 당시 외교의 초당적 합의 관념과 엘리트의 민주주의에 대한 불안감, 냉담함을 잘 드러낸다. 심지어 그는 초엘리트주의 견지에서 매우 보수적 군중이론을 설파한 구스타프 르 봉(Gustave Le Bon)을 서슴없이 인용하며 엘리트의 독자성을 다음과 같이 강조한다.

민중적 열정과 편견은 불러일으키기 어렵지 않다. 하지만 한번 일어나면 이를 완화하거나 그 후과를 피해 가기 어렵다. 구스타프 르 봉 군중 심리 거장은 민중의 운명은 그들의 정부가 아니라 인민들의 특질에 의해 결정된다고 말한다.

263 Wickersham, G. W., “Political Factors In American Foreign Policy,” *Foreign Affairs*, Vol. 11, No. 1 (October, 1932), pp. 21-36.

이러한 초당적 합의의 낙관주의와 엘리트의 역할에 대한 믿음은 이 시기 다양한 저자들에 의해 변주된다. 텍스터 퍼킨스(Dexter Perkins) 코넬 대학교(Cornell University) 미국 문명학 교수는 선거에서의 당파적 경쟁이 외교안보에 부정적 영향을 끼친다고 지적하면서도 낙관적 기조를 표명한다.²⁶⁴ 즉 그는 시민주권에 기반한 민주 정부가 필연적으로 외교정책을 실패하는 건 아니며 대선은 구체적 외교정책은 토론하기 어렵지만 시민들의 시대정신을 명료하게 드러낸다고 순기능을 말한다. 그리고 장기적으로 시민적 여론에 부응하는 것이 건강한 결과를 낳는다는 점에서 전체주의보다 우월하다고 지적한다. 다만 문제의 핵심은 “침착하고 평온한 분위기인가 아니면 민중적 열기 속에서” 제기되는가의 여부가 중요하다고 말한다. 그의 글은 마치 오늘날 기후위기, 팬데믹, 국가 전략 산업 등을 둘러싸고 미국 일각에서 자유주의 모델이 중국 권위주의 모델보다 우월하다는 논의를 연상시킨다.

이 시기에 필자의 냉전 리버럴리즘 형성에 대한 관심과 관련해 특히 주목할 만한 글은 이 주창자인 케네디와 험프리의 글이다. 케네디 상원의원은 FA 최초로 솔레진저 류의 냉전 자유주의의 가치와 신중함을 결합하고자 한 구상을 체계적으로 펼쳐 보인다.²⁶⁵ 그는 “현재 순간 세계의 주요 도전과제들에서 우리 시민들의 이상주의적 주도권과 국익이 서로 중첩될 기회가 있다”고 지적한다. 이는 솔레진저 류의 이상주의와 프래그머티즘의 균형론에

264 Perkins, D., “Foreign Policy In Presidential Campaign,” *Foreign Affairs*, Vol. 35, No. 2 (January, 1957), pp. 213-224.

265 Kennedy, J. F., “A Democrat Looks at Foreign Policy,” *Foreign Affairs*, Vol. 36, No. 1 (October, 1957), pp. 44-59.

근거한다. 그리고 나서 그는 “우리의 정부 형태와 경제구조에 대한 믿음을 유지하면서도 러시아의 속임수와 적응 능력을 과소평가해서는 안 됩니다”라고 최후의 보루로서 자유주의의 가치와 단호함을 설파한다. 이는 또 다른 냉전 자유주의자인 험프리에게서도 변주된다.²⁶⁶ 그는 전체주의 흐름으로서 ‘공산주의 제국주의’의 부상하는 조류 앞에서의 긴장이 핵전쟁으로 귀결될 위험을 강조하며 매디슨과 같은 건국 시조들이 강조한 상원의 역할을 재규정한다. 즉 원래 상원은 매디슨 등이 강조하듯이 건국 시조들이 국내 문제에서 현자 역할을 기대했고 외교 정책은 부차적이었다고 험프리는 지적했다. 하지만 그는 건국의 시조들이 상원의 두 가지 주요 기능으로 조약 체결 및 대통령의 지명자 인준에 관한 미션은 오늘날 일부 역할에 지나지 않는다고 말했다. 그 이유로서 그는 슐레진저의 흐름 속에서 이제 국내외 경계는 국가적 정책(national policies)이라는 새 개념에 자리를 내주었다고 했다. 즉 해외에서의 미국의 국가적 특질과 목적에 대한 이해는 이민, 민권, 관세, 원조 및 다른 국내 사안들을 다루는 법에 깊이 영향을 받는다고 말한다. 이러한 문제의식에서 제기된 “총체적 외교(total diplomacy)란 개념은 외교적 새로운 확장이며 모든 시민들의 다원적 이익 및 공산주의 세계와 자유 세계 간의 투쟁의 포괄적 성격을 시사”한다고 강조한다.

물론 그는 건국의 시조들의 자유주의 사상인 권력분립과 견제와 균형이 필연적으로 야기하는 파편화를 경계하고 상원이 한국전쟁을 트루먼의 전쟁이라 명명하는 당파적 추세를 우려하지만 위아다 교수와 달리 주로 구조적, 관료행정의 문제라기보다는 상위급 레벨에서의 리더십 문제라고 규정한다.

266 Humphrey, H., “The Senate in Foreign Policy,” *Foreign Affairs*, Vol. 37, No. 4 (July, 1959), pp. 525-536.

따라서 정치적 지혜와 도덕적 책임을 갖춘 리더십이 필요하고 여전히 그러한 리더십이 출현하리라는 낙관론을 견지한다. 이러한 신중한 낙관론은 냉전 자유주의의 이론가인 슐레진저의 FA 글에서도 일관되게 발견된다.²⁶⁷

험프리의 당시 지혜가 돋보이는 점은 행정부 내 포괄적인 국가전략을 구상하기 위한 기구 설립 및 이를 촉진하기 위해 국회 다수당 대표 및 상하원 주요 인사가 참여하는 의회 내 국가 전략 위원회 설립을 주창한다는 점이다. 하지만 이러한 험프리의 구상과 달리 오늘날 미국 의회는 위아다 교수의 지적처럼 더 단기적이고 더 당파적이며 혼돈에 가득 차있다.

흥미로운 건 이 냉전 자유주의가 리버럴들 사이에서 점차 지배적 흐름으로 부상하는 추세 속에서 전통적인 관여주의 리버럴들이 이에 반발하는 논쟁 지형이 형성되었다는 점이다. 스티븐슨은 민주당의 전통적인 견해를 대표하는데 위의 케네디, 험프리 류의 냉전 자유주의와 견해를 달리한다.²⁶⁸ 그는 먼저 글에서 다음과 같이 질문을 던진다. “한국 전쟁 이후 미국은 왜 전후 질서를 리드하지 못하는가?” “우리의 국가적 목적을 상실했다고 많은 이가 왜 걱정하는가?” 그의 자신의 질문에 대해 ‘최후의 보루’를 강조하는 냉전 리버럴들과 달리 국가의 에너지, 의지의 상실이라 아니라 세계가 대규모 변화 과정에 있는데 새로운 방식으로 사유하는 것이 실종된 것에 이유가 있다고 지적한다. 특히 그는 텔레스와 아이젠하워 등이 마치 그들이 저주하는 레닌의 자본주의 필연적 붕괴론처럼 소비에트의 필연적 내파를 주장하는

267 Schlesinger, A. Jr., “Congress And The Making Of A Foreign Policy,” *Foreign Affairs*, Vol. 51, No. 1 (October, 1972), pp. 78-113.

268 Stevenson, A., “Putting First Thing First: A Democratic View,” *Foreign Affairs*, Vol. 38, No. 2 (January, 1960), pp. 191-208.

결정론에 빠져있다고 맹렬히 비판한다. 반면에 그는 이러한 부정적 노선 대신에 관여 노선으로서 적극적인 대서양 동맹, 유럽의 더 큰 책임을 통한 군축과 평화 협력을 강조한다.

심지어 그는 니키타 흐루쇼프(Nikita Sergeyevich Khrushchev)의 진정성에 대한 희망을 걸고 의료, 원자력, 우주 등에서 협력 노선을 제기한다. 그리고 국내에서는 더 대담한 자유주의 개혁을 요청하면서 다음과 같이 주장한다. “우리가 공동체 문제에 대해 더 희망차고 미래로의 진보적이며 창의적 태도를 복원하지 않으면 세계에서의 역동적 리더십 부활도 희망이 없다.” 스티븐슨의 이 관여 노선은 오늘날 오바마 NSC 부보좌관인 벤 로즈 등의 온건 관여주의 노선으로 문제의식이 이어진다.

제임스 체이스의 1978년 냉전 시기 글은 당시 솔레진저 및 오늘날 신냉전 및 관여 리버럴들의 다양한 고민과 궤를 같이한다.²⁶⁹ 즉 솔레진저의 화두인 프래그머티즘과 가치 사이의 균형의 어려움은 냉전과 신냉전을 관통하는 리버럴의 화두이다. 그는 명확하고 포괄적인 정치 언어로 큰 복잡함의 정책을 정의하는 것은 위험하다면서 불가피한 다원성을 단순한 도덕적 슬로건으로 치환하는 경향을 비판한다. 예를 들어, 카터의 인권 외교가 과연 외교노선의 전체적 기조로 가능한지의 문제와 일관되지 못한 적용의 문제를 지적한다. 그리고 소비에트와의 식량, 문화 등 전방위적인 냉전 전선 대결 과정에서 동맹들에 대한 단일 대오와 통제가 어려워지는 현실을 지적한다. 아울러 “환경, 대륙붕 개발, 핵 비확산, 국제 테러리즘” 등 새로운 국

269 Chase, J., “Foreign Policy And The Domestic Process: Is A Foreign Policy Consensus Possible?” *Foreign Affairs*, Vol. 57, No. 1, (Fall, 1978).

제적 이슈들의 대처를 위해 미국과 소비에트가 같은 배를 타고 있다는 운명 공동체의 인식이 필요하다고 지적한다. 그는 이러한 새 국제 아젠다에도 불구하고 과거 영국이 그러하듯이 결국 정의 가치의 희생을 대가로 국익을 추구하는 현실주의와 자유주의적이고 인간주의적 정책을 국내외적으로 전개하는 것 사이의 균형이 중요하다고 강조한다. 이는 술레진저 류의 균형론이라 할 수 있다. 그는 글 말미에서 대안으로 마치 국내정치에서 그러하듯이 정치연합 구성에 힘을 기울이고 유권자들에게 솔직하고 적절히 소구할 것을 강조한다.

체이스의 프래그머티즘과 가치의 균형, 국내정치 연합 확대, 동맹 규합, 새 이슈에서의 협력, 유권자들의 균형감 등의 화두는 정확히 오늘날 신냉전 리버럴과 협력 사이에서 좌충우돌하는 바이든 행정부의 고민이기도 하다. 오늘날 미국 리버럴들 내부의 가장 큰 논쟁이 신냉전 대 관여주의의 스펙트럼을 둘러싸고 형성되고 있다는 점에서 이 시기의 글들은 새로운 흥미를 불러일으킨다. 역사학자 크로체가 말한 것처럼 모든 과거의 역사는 현재적 역사이다. 오늘날 미국의 국가행동의 균열과 향후 논쟁 추세를 이해하기 위해서는 냉전 시기 이 논쟁을 더 심도깊게 들여다보며 교훈을 얻을 필요가 있다.

이 시기의 막바지인 1980년대 후반은 점차 초당적 합의의 낙관론에서 1990년대 비관론 확대로 넘어가는 모습을 보여 준다. 예를 들어 FA의 1987/1988년 특집이 대표적이다.²⁷⁰ 이 호는 공화당 측은 리처드 루거

270 Schlesinger, A. Jr., "A Democrat Looks at Foreign Policy," *Foreign Affairs*, Vol. 66, No. 2 (Winter, 1987/1988), pp. 263-283.

(Richard Lugar)가, 민주당 측은 술레진저가 글을 쓰고 있다. 술레진저는 FA의 이러한 정당 노선 비교 시도를 높게 평가하며 이는 60년 전 후버 재무 장관인 오그던 밀스(Ogden Mills) 대 프랭클린 루즈벨트, 더 멀리는 해밀턴 대 매디슨의 정치적 논쟁에 기원을 가지고 있다고 지적한다.

술레진저는 민주당의 국제주의적 협력과 대비되는 로널드 레이건(Ronald Reagan)의 일방주의를 비판하며 전례 없는 동맹 무시와 다자주의 경멸을 지적하고 있다. 그는 트루먼에서 카터에 이르기까지 권력 투쟁의 측면에서 적절히 냉전을 이해하는 반면에 레이건은 신성한 전쟁으로 간주한다며 이를 신랄하게 비판하고 있다. 그는 심지어 레이건이 헌정주의 위배하는 경향까지 저지른다고 비판하는데 니카라과 원조 등 외교에서의 불법이 국내정치에서의 불법으로 이어진다고 지적한다. 이는 닉슨이 “대통령이 행하는 것은 불법이 아니다”라고 했던 반 헌정주의 독트린의 반복이고 외교를 개인이 소유하는 행위라고 비판한다. 이는 이후 조지 부시, 트럼프 시기에 큰 논쟁이 된 단일 행정부론(unitary executive) 및 트럼프 시기 외교의 사유화로 재현된다.

술레진저는 민주당 대통령은 이제 외교의 부활을 증시해야 하며 국무성의 새로운 활력 및 외교관계 관리에서 역량과 일관성, 의회와의 협력 전통 부활이 필요하다고 지적한다. 그리고 냉전 자유주의자답게, 그리고 오늘날 바이든을 연상시키며 국내 인프라 투자, 미국 경제 활력이 더 중요하다고 강조한다. 자유 무역 절대론자를 비판하며 이 국내 경제에의 영향을 교정해야 한다는 그의 지적은 이후 이 부작용을 활용하며 등장한 트럼프즘의 발호를 마치 예언하는 듯하다. 하지만 미국 정치 시스템의 오작동에 대한 분명한 비판은 소위 역사의 종말과 자유주의 민주주의의 최종 승리라 일컬어지는 탈냉전의 개막 이후 1992년 여름 호부터 더 본격화된다.

나. 92년 이후: 탈냉전기, 순진한 낙관성, 오작동의 징후들

온스타인은 오늘날 미국 국내정치 전반적 오작동에 대한 대표적 이론가 중 하나이다. 그는 이제 강대국 간 대결인 냉전이 종료된 이후 수퍼파워로서 미국의 역할 재조정에 대해 질문한다.²⁷¹ 하지만 그는 불운하게도 이 질문이 그 어느 때보다 국내정치 시스템에 대한 불신이 높아지고 있는 국내 정치 오작동이라는 어려운 상황 속에서 제기된다는 예리한 문제의식을 던진다. 그는 이를 혐오(Disgust), 민심이탈(Disaffection), 혼돈(Disarray)의 3D로 규정한다.

이 글이 중요한 이유는 2016년 전면적으로 드러낼 미국 정치 오작동의 서막을 잘 포착했다는 점이다. 그는 포스트 냉전이 승리의 스타일이 아니라 고뇌를 오히려 야기했다는 아이러니를 지적하며 그간 미국 국가적 에너지와 목적이 사라진 곳에 오직 국내 경제 불황, 안전망 흔들림과 불안이 대체하고 있다고 본다. 그리고 이는 로스 페로(Henry Ross Perot)의 제3지대의 출현, 분노의 정치 및 의회의 빈번한 교체로 나타난다고 지적한다. 그리고 새로운 적을 찾고 있는 극단적 보수주의이자 고립주의자인 팻 뷰캐넌(Pat Buchanan) 등은 일본 등을 주적으로 상정하며 일본과의 상호안보조약 폐기를 주장한다고 묘사한다. 그리고 민주당도 예외가 아니기에 1988년 리처드 게파르트(Richard Gephardt) 류의 보호주의가 톰 하킨(Tom Harkin), 제리 브라운(Jerry Brown) 등 다양한 대선 주자들에게 스며들고 있다고 그는 본다.

271 Ornstein, N., "Foreign Policy and 92 election," *Foreign Affairs*, Vol. 71, No. 3 (Summer, 1992), pp. 1-16.

●

하지만 저자는 공화당의 부시, 민주당의 클린턴 후보가 이러한 시대적 불안에도 불구하고 참주선동보다는 능동적이고 국제주의적인 자유무역 지향성을 표출하며 탈냉전 시기 비전을 리드하는 것을 긍정적으로 평가한다. 그는 타임 미러 조사를 인용하며 여전히 미국인들은 92%가 국제무대에서 적극적인 역할을 옹호한다고 안도하며 국내 재건과 이 국제적 리더 역할을 같이 할 수 있다고 제기한다. 결국 저자는 한편으로 로스 페로, 팻 뷰캐넌 등 트럼프의 다양한 전조 현상을 적절히 포착했지만 동시에 클린턴, 프리드먼 류의 ‘평평한 세계화론’이 가져올 부작용에 대해 너무 과소평가했다고 할 수 있다. 오히려 당시에는 지나친 이분법과 단순화라고 격렬한 비판을 받았지만 1996년 헌팅턴의 문명충돌론이 향후 미래에 대한 더 많은 통찰력을 던진 글이라 할 수 있다.²⁷² 그의 글은 당시 온스타인의 경제 불안과 국내정치 오작동의 지적이 포괄하지 못한 가치의 파편화를 비록 단순한 형태이지만 포착했다는 점에서 주목할 만하다. 사실 그의 글이 게재된 1996년은 뉴트 깅리치(Newt Gingrich) 하원의장이 단순 레토릭을 넘어 실제 이데올로기 측면에서 중도주의 대통령인 빌 클린턴을 ‘문명의 적’이라 규정했던 시기이기도 하다. 이는 위아다 교수가 지적한 베트남전쟁 이후 계속 악화되어온 가치 대립이 새로운 국면에 접어든 징후라 할 수 있다.

272 Huntington, S., “The West: Unique, Not Universal,” *Foreign Affairs*, Vol. 75, No. 6 (November/December, 1996), pp. 28-46.

다. 2008년-2015년: 미국 리버럴 시스템 오작동 징후 본격 감지

이 시기에 존 아이켄베리나 파리드 자카리아(Fareed Zakaria) 등의 관여주의자들은 여전히 미국 자유주의의 탄력성의 예외주의에 대한 믿음을 강하게 표출하고 있다.²⁷³ 존 아이켄베리 교수는 당시 닐 퍼거슨(Niall Ferguson) 교수 등의 서구 쇠퇴론을 반박하며 여전히 자유주의 정치 시스템의 미래를 낙관적으로 전망한다. 그는 모든 힘의 전이가 전쟁으로 귀결되지 않았으며 마치 영국에서 미국으로 평화로운 전이처럼 탄력성 있는 자유주의 국제질서의 규칙과 제도는 중국 통합을 용이하게 할 것이라고 전망한다. 필자가 이 글에 주목하는 이유는 이후 트럼프즘 등장하게 되면서 아이켄베리는 심지어 스스로 너무 비자유주의적으로 귀결된 것이 아닌가 의문을 던질 정도로 노선 수정을 하게 되기 때문이다. 또 다른 관여주의자는 자카리아도 미국 자유주의의 예외주의를 강조한다.²⁷⁴ 자카리아는 아이켄베리 자유 국제주의의 낙관론의 흐름 속에서 고등교육, 이민 경쟁력 등 미국 예외주의론을 전개한다.

하지만 이미 2008년도부터는 국제관계의 국내정치적 기반이 송두리째 흔들리는 징후에 대한 비관론들이 빈번하게 등장하기 시작했다는 점에 주목할 필요가 있다. 정치 양극화 현상 및 '종족 민족주의(ethnonationalism)'라고 하는 이후 트럼프즘 현상의 두 축이 이미 FA에서 심각하게 제기되고

273 Ikenberry, G. J., "The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?" *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 1 (January/February, 2008), pp. 23-37.

274 Zakaria, F., "The Future of American Power: How America Can Survive the Rise of the Rest," *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 3 (May/June, 2008), pp. 18-43.

있다. 2007년 9/10월 호는 루돌프 줄리아니(Rudolph W. Giuliani) 공화당 대선후보와 존 에드워드(John Edwards) 민주당 대선후보의 매우 상이한 외교관을 대조하여 특집으로 실었다. 특히 주목할 글은 대통령제에 대한 예리한 이론화를 선도해 온 윌리엄 하웰(William Howell) 등의 정당 양극화에 대한 분석이다.²⁷⁵ 이 저자들은 2006년 FA에 게재된 노만 오스타인과 토마스 만(When Congress check out, 2006)의 의회의 “제도적 정체성” 상실 관점을 비판하며 정당의 극단적 당파성을 문제의 핵심으로 지적하고 있다. 즉 그들은 오스타인과 만이 지적한 의회의 제도적 무능과 정체성 상실 비판은 원래 당파적 의회가 다수파 되었을 때 일반적 경향을 무시하고 이를 제도적 게으름으로 치환하는 것이라 비판한다. 심지어 그들은 제2차 세계대전 후 초당적 냉전 합의 가설도 다소 과장이며 전시의 일시적 단결에 불과하다고 재해석한다. 그들은 그런 점에서 의회의 사망은 과장이며 의회의 당적 분열이 의회의 행정부 견제 문제를 좌우한다고 결론 내린다.

제리 멀러(Jerry Muller)의 2008년 글은 오바마 당선 이후 포스트 인종주의 사회와 새로운 관여주의에의 장밋빛 전망이 미국 정가에 난무하는 속에서 이와 사뭇 다른 소수 견해를 드러내었다.²⁷⁶ 그는 존 아이켄베리, 파리드 자카리아, 찰스 쿡찬 등의 다소 낙관적인 자유 국제주의 흐름에 비해 이후 본격화할 “종족 민족주의”인 트럼프즘을 탁월하게 예고하고 있다.

멀러의 선구적 진단의 통찰력은 이후 포스트 인종주의 시대 규정을 비

275 Howell, W. and Pevehouse, J. C., “When Congress Stops War: Partisan Politics and Presidential Power,” *Foreign Affairs*, Vol. 86, No. 5 (September/October, 2007), pp. 95-107.

276 Jerry, M., “Us and Them: The Enduring Power Of Ethnic Nationalism,” *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 2 (March/April, 2008), pp. 18-35.

웃기라고 하듯이 밀어닥친 티파티 물결로 증명된다. 러셀 미드(Russell Mead)의 2011년 글은 이에 대한 체계적 분석을 시도한다.²⁷⁷ 이 글은 2000년대 FA 글 중 국내정치 연계성과 관련해서 가장 중요한 문제를 다루고 있다고 평가할 수 있다. 1994년 김리치 혁명이 공화당을 극단주의로 전환시킨 큰 계기가 되었음에도 불구하고 당시 FA는 이에 무관심했다. 그리고 앞에서 언급한 1996년 헌팅턴의 글은 뉴욕 주류에 의해 철저히 무시되었다. 하지만 FA도 이제 미국 정치의 오작동이 외교정책에 미치는 결정적 2차 전환점인 티파티 운동을 무시하기에는 너무나 큰 사건이다.

미드는 티파티 운동 내부의 랜드 폴(Rand Paul) 등 고립주의와 세라 페일린(Sarah Palin)의 잭슨주의 등 미묘한 차이 및 세계시민주의에 대한 혐오의 공통점을 예리하게 분석하고 있다. 더 중요한 점은 외교 엘리트들은 대중들이 자신들 고유의 고도의 외교 영역 터치하지 않기를 원하지만 이제 불가능해졌다고 단언한다. 이어 그는 이들 포퓰리스트들은 자유주의적, 세계시민주의적 질서에 전혀 관심 없기에 분노한 이들 유권자 층을 만족시킬 방안에 대한 고민이 필요하다고 지적한다. 그는 미국 정책 결정자와 해외의 상대들은 이 미국 정치 내 힘을 이해하지 않고는 불가능하다고 통찰력 있게 지적한다.

결론적으로 티파티 운동은 설령 사라져도 그 에너지는 결코 소멸하지 않을 것이라는 미드의 통찰은 2016년 정확하게 폭발한다. 최근에 이르러서야 존 아이켄베리 등 자유국제주의자들은 포퓰리즘이 가지는 위력을 조금 더 이해하며 중산층을 위한 외교 등 새로운 모색에 나서고 있다.²⁷⁸

277 Mead, W. R., *op. cit.*, pp. 28-44

278 최근 래리 다이아몬드(Larry Diamond) 교수도 1년 전 필자와의 스탠포드 주최 민주주의

2015년 3/4월 특집인 'The Trouble With Race'와 2016년 대선 직전의 11/12월 호 특집인 'The Power of Populism'은 이 포퓰리즘과 인종주의 관련하여 흥미로운 기획이다. 그간 FA에서 거의 조명되지 않았던 인종 문제는 오바마 당선 직후 탈인종주의 시대가 열릴 것이라는 환상이 산산이 조각나면서 FA마저도 특집 기획을 하지 않을 수 없는 상황이 발생한 셈이다. 또한 앞서 2011년 미드의 포퓰리즘에 대한 예리한 글의 예언이 들어맞듯이 엄청난 운동의 돌풍을 일으키는 트럼프 후보의 부상은 FA로 하여금 포퓰리즘 특집을 기획하게끔 강제했다. FA 편집진은 포퓰리즘 운동론의 거장인 마이클 카진(Michael Kazin)은 물론이고 미국 주류 사회에서는 아직 낯선, 그러나 서구 중심주의의 환상을 통렬히 깨는 판카지 미슈라(Pankaj Mishra)라는 새로운 시각의 논객마저 등장시키며 그 어느 때보다 편집의 개방성을 보이고 있다. 그만큼 오늘날 세상은 더 이상 뉴욕 주류 FA의 기존 모든 틀로 이해하기 어려운 뉴노멀에 진입한 셈이다. 2016년 트럼프의 당선은 FA의 2015년 기획이 매우 적절했음을 시사하고 이제 FA의 새로운 차원이 열렸음을 알리는 티핑 포인트이다. 이제 FA는 곧 DA(Domestic Affairs)이고 DA는 곧 FA인 세상이 열린 것이다.

토론에서 포퓰리즘에 대한 강한 거부감을 표현한 바 있는데 2022년 1월 호(Diamond, L., "January 6 And The Paradoxes Of America's Democracy Agenda: Why Protecting Liberalism Will Require A Dose Of Populism")에서는 놀랍게도 이 힘을 불가피하게 수용하는 태도로 전환하고 있다. 미국 지성계는 이 포퓰리즘 이슈를 어떻게 이해할 것인가를 둘러싸고 부정, 곤혹스러움, 수용 등 다양한 내적 분열을 겪고 있다는 걸 다이아몬드 교수는 징후적으로 보여 준다.

3.2. 2016년 이후: 전면적 오작동과 혼돈의 시기

가. 카오스의 시대-트럼프즘

트럼프의 예기치 않은 당선으로 당분간 FA는 Domestic Affairs가 되어 버렸다. 아래 특집 기사들은 미국 자유주의 민주주의의 국내외적 오작동을 전면적으로 다루기 시작했다. 아래에 2017년과 2018년 특집 제목들은 이를 단적으로 보여 준다.

○ Jan/Feb 2017

특집 Out of order: The Future Of The International System

○ 2018

March/April 특집 Letting Go: Trump, America And The World

May/June 특집 Is Democracy Dying? A Global Report

이러한 트럼프즘 시대의 도래로 인해 기존 낙관주의적 기초를 유지하던 리버럴들과 많은 지성들은 새로운 이론적 모색에 돌입한다. 오늘날 미국 정치의 뉴노멀 이해에서 매우 중요하나 그간 FA에서 전혀 다루지 않은 국내외 페미니즘과 백래시 문제를 다루는 비글로 등의 글은 FA의 고민의 폭을 짐작하게 한다.²⁷⁹ 하지만 특히 FA에서 두드러지는 비판적 주제는 정치적 부족주의, 정치 양극화이다. 예를 들어, 정치적 부족주의에 대한 분석으로

279 Bigio, J. and Vogelstein, R., "The Backlash Against Female Politicians," *Foreign Affairs*, Vol 99, No. 1 (January/February, 2020).

에이미 추아(Amy Chua)는 리버럴리즘의 관용 등의 가치와 탄력성에 대한 기존 낙관론을 수정한다. 놀랍게도 그녀는 기존 리버럴 엘리트들도 부족주의 정체성 인정해야 한다고 보다 겸허한 자세로 전환한다. 이제 과거 리버럴들 사이에서의 헛팅턴 조소 분위기는 다소 변했다는 걸 FA도 간접적으로 보여 준다.²⁸⁰ 이 추아의 글은 2019 Sep/Oct의 프랜시스 후쿠야마(Francis Fukuyama)의 글과도 조응한다.²⁸¹ 시대 전환에 대한 발 빠른 규정에 항상 능한 그답게 기존 역사의 종말론 톤에서 큰 전환을 이루어 자유주의 역사의 종말론처럼 보이는 글을 실었다.

물론 여전히 위 May/June 이슈에서 존 아이켄베리의 글은 추아나 후쿠야마의 톤과 달리 여전히 자유 국제주의를 힘겹게 옹호한다.²⁸² 아이켄베리는 여전히 자유주의 질서의 탄력성을 믿는다. 그러면서 이는 전례 없는 도전이 아니라 1930년대에도 있었기에 이번에도 극복할 것이며 더 많은 자유주의, 뉴딜 사민주의 부활을 주장한다, 하지만 여전히 자유주의에 대한 그의 믿음은 최근 좀 더 곤혹스러운 상황에 직면해 있다.

흥미롭게도 아이켄베리의 뉴딜 사민주의에의 관심 증가는 미국 리버럴들 사이에서 사민주의자인 워렌에 대한 증가하는 관심과도 궤를 같이한다. 우연이지만 2019년 Jan/Feb 특집인 ‘Who Will Run the World?’는 그간

280 Chua, A., “Tribal World: Group Identity Is All,” *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 4 (July/August, 2018), pp. 25-30, pp. 32-33

281 Fukuyama, F., “Against Identity Politics: The New Tribalism And The Crisis Of Democracy,” *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 5 (September/October, 2018), pp. 90-94, pp. 96-102, pp. 104-114.

282 Deudney, D. and Ikenberry, G. J., “Liberal World: The Resilient Order,” *Foreign Affairs*, Vol. 98, No. 3 (May/June, 2019).

민주당 내 비주류이자 중도주의 주류 리버럴들이 다소 불편해하는 좌파인 엘리자베스 워런(Elizabeth Warren) 대선 후보의 외교 노선을 소개하고 있다.²⁸³ 이는 샌더스 현상이라고 까지 할 수 있는 민주당 내 새로운 트렌드에 대한 FA의 철저한 무관심과 대조되어 이채롭다.

워런의 새로운 리버럴 좌파 노선에 대한 관심은 당시 미국 지성들이 새로운 길에 대한 탐색과 고민의 흐름과 궤를 같이한다. 이때 FA 지면에 게재 된 다양한 글들은 당시 미국이 처한 복잡하고 곤혹스러운 현실에 대한 성찰과 사색의 기초들이 두드러진다. 예를 들어, 기드온 로즈(Gideon Rose)는 트럼프 이후 'Kinder, Gentler Trumpism'의 가능성이 존재할 수도 있음을 지적하면서 향후 복합 상호 의존 세계에서 단순 전통적인 현실주의나 관여주의 이분법의 위험성을 지적한다. 현실주의자로서 자유 국제주의에 대해 줄 곳 비판해 온 하스도 성급한 단정보다는 이 혼돈의 이행기의 복합적 뉘앙스를 포착하기 위해 다양한 사색을 전개하고 있다.²⁸⁴

보다 더 분명하게 미국 정치의 뉴노멀을 이론화 시도하는 글은 2019 July/Aug 특집 'What Happened to the American Century?'에 실린 국내정치 이론의 주요 선두 주자들 중 하나인 제이콥 해커(Jacob Hacker)와 폴 피어슨(Paul Pierson)의 글이다.²⁸⁵ 그들은 이제 공화당의 급진화가 미국

283 Warren, E., "A Foreign Policy For All," *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 4 (July/August, 2018), pp. 16-18, pp. 20-24

284 Rose, G., "The Fourth Founding: The United States and the Liberal Order," *Foreign Affairs*, Vol. 98, No. 1 (January/February, 2019); Haass, R., "How a World Order Ends: and What Comes in its Wake," *Foreign Affairs*, Vol. 98 No. 1 (January/February, 2019).

285 Hacker, J. S. and Pierson, P., "The Republican Devolution: Partisanship and the Decline of American Governance," *Foreign Affairs*, Vol. 98, No. 4 (July/August, 2019).

●

정치의 근본 변화를 가져오고 있다고 지적하며 공화당이 구사하는 기존 현 정주의 틀의 심대한 연방과 주 차원의 변화를 추적한다. 다만 이 공화당의 급진적 시도가 그들 주요 지지층인 백인의 인구 구성에서 불리함 때문에 성공할지 여부에 대해 저자들은 다소 회의적이다. 이 공화당 발 미국 정치의 극단적 양극화 이론은 이후 미국 대통령제 학계에서 공화당 행위자의 극단성, 양 정당의 제도적 제약, 유권자의 극단화 등 다양한 스펙트럼으로 조명되고 논쟁되고 있다. 이 해커와 피어슨의 글은 이제 FA에서 DA의 필수불가결한 변수를 인정하는 걸 넘어 그 이론적 추세를 적극 소개하는 것으로 나아가고 있다는 것을 보여 준다.

2020년 FA는 국내정치와 외교안보의 밀접한 관련성을 보여 주는 거대한 쟁점인 기후위기를 다루어 나가기 시작한다는 점에도 주목할 필요가 있다. 2020년 1/2월 호 특집인 ‘The Future of Capitalism’은 오바마 시기 기후 정치 부분에서 중요한 역할을 수행한 앨리스 힐(Alice Hill)을 통해 기후 위기라는 뉴노멀에서 국내외적으로 완화가 아니라 적응이라는 새로운 전략적 발상 전환을 주창하고 있다.²⁸⁶ 이 글은 이제 FA가 DA가 된 또 다른 측면의 사례라는 점에서 중요하다. 오늘날 미국은 대통령제 최초로 백악관 국내정책 조정관에 외교안보의 전문가인 수잔 라이스(Susan Rice)를 임명하는 것에서 보이듯이 그 경계가 무의미하다.

March/April 2020 특집인 ‘Come Home, America?’는 대선후보인 바이든의 중산층 외교 노선을 소개하고 있다. 이 글은 최근 존 아이켄베리의 중산층 외교 및 보다 현실주의가 가미한 자유 국제주의 문제의식을 집대성

286 Hill, A. and Martinez-Diaz, L., “Adapt or Perish: Preparing For the Inescapable Effects of Climate Change,” *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 1 (January/February, 2020).

한 단행본인 *World Safe for Democracy*(민주주의를 위해 안전한 세상)와 정확히 궤를 같이하고 있다. 이는 이후 민주주의 가치와 동맹 복원, 국내 중산층 재건 관점에서의 국제관계 등 신냉전 리버럴로서의 바이든을 미리 짐작하게 할 수 있는 흥미로운 글이다.²⁸⁷

나. 2020년 이후-‘신냉전 자유주의’ 부활과 혼돈의 지속

Sep/Oct 2020 특집인 ‘The World Trump Made’와 그 이후 이슈들은 관여주의자와 보다 전략적 경쟁과 갈등을 강조하는 신냉전주의자의 다양한 색조 대결이 드러난다. 관여주의 시각은 오바마의 전 NSC 부보좌관인 벤 로즈의 글이 주목할 만하다.²⁸⁸ 수잔 메틀러(Suzanne Mettler)와 로버트 리버만(Robert C. Lieberman)도 유사한 시각에서 선거에서 그래도 희망을 찾는다. 2021년 5월 호에서도 벤 로즈 류의 관여주의 분파의 글들이 주목할 만하다.²⁸⁹

하지만 Nov/Dec 특집인 ‘What Are We Missing? Practicing The Next Crisis’에서 보다 더 현실주의가 가미된 힐러리의 글(‘Clinton, Hillary, A National Security Reckoning: How Washington Should Think About

287 Biden, J. R., “Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy after Trump,” *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 2 (March/April, 2020).

288 Rhodes, B., “The Democratic Renewal: What It Will Take To Fix U.S. Foreign Policy,” *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 5 (September/October, 2020).

289 Posen, A. S., “The Price Of Nostalgia: America’s Self-Defeating Economic Retreat.” *Foreign Affairs*, Vol, 100, No. 3 (May/June, 2021); Kupchan, C. A., “The Home Front: Why an Internationalist Foreign Policy Needs a Stronger Domestic Foundation,” *Foreign Affairs*, Vol 100, No. 3 (May/June, 2021).

Power.) 및 보다 강경한 갈등의 기조인 글(『Layne, Christopher, Coming Storms: The Return Of Great-Power War.』)은 관여주의자들과 달리 신냉전적 기조를 보이고 있다. 관여주의자들의 대표적인 협력 과제인 기후 위기를 단순 협력이 아니라 헤게모니 경쟁적 측면에서 바라보는 흥미로운 글도 주목할 만하다.²⁹⁰ 향후 기후위기가 가속화될 수로 협력 과제인 기후위기에서도 관여주의자와 신냉전주의자들 사이에서 갈등과 논쟁이 격화될 것임을 짐작하게 하는 글이다. 이는 향후 미국 국가행동의 필수불가결한 프리즘인 기후위기를 둘러싼 미국 지성계와 백악관의 전략적 고민을 보다 깊이 들여다보게 하는 좋은 사례이다.

2021년에 접어들면 신냉전 자유주의의 주장들이 보다 본격화된다. 예를 들어, Nov/Dec 특집 ‘The Divided World: America’s Cold War’는 과거 냉전에 대한 수정주의 역사가인 존 루이스 가디스(John Lewis Gaddis)를 통해 신냉전의 출현 및 과거 냉전과의 다른 맥락들을 총체적으로 조명한다.²⁹¹ 이어 2022년 1/2월 호는 ‘Digital Disorder’ 특집인데 이제 신냉전 측면이 디지털 영역으로 전면적으로 확장되고 있는 추세를 집중 조명하고 있다.

향후 FA 지면은 필자가 예상하건대 포괄적·점진적 환태평양경제동반자 협정(CPTPP: Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership)를 대체하는 프레임 및 더 강화된 전략 수출 물자 통

290 Erikson, A. S. and Collins, G., “Competition With China Can Save the Planet: Pressure, Not Partnership, Will Spur Progress on Climate Change”, *Foreign Affairs*, Vol. 100, No. 3 (May/June 2021).

291 Brands, H. and Gaddis, J. L., “The New Cold War: America, China, And The Echoes of History,” *Foreign Affairs*, Vol. 100, No. 6 (November/December, 2021).

제 등 '신뢰 가치 사슬' 전반에 걸친 다양한 갈등 이슈들을 다루며 신냉전 측면에 대한 심화된 기획들이 등장할 것이다. 특히 러시아의 우크라이나 침공은 신냉전과 관여의 이중 국면에서 전자를 더 강화하는 요소로 작용하기에 신냉전 리버럴 분파들의 주장은 더욱 거세질 가능성이 높다. 심지어 오늘날 국제 사회는 타이완, 폴란드 등에서 우발적 충돌의 가능성이 높아지고 있기에 러시아의 우크라이나 침공 이후 열전이 어디에서 벌어질지 예측하기 힘든 국면이다.

하지만 냉전과 달리 단순 진영 구분으로 설명할 수 없는 복잡하게 얽힌 지구적 질서 및 점증하는 기후와 핵 위기 앞에서 관여주의자들의 목소리도 비례하여 커질 수밖에 없다. 마치 쿠바 미사일 위기 종료 이후 아메리카대학에서 냉전 리버럴이었던 케네디가 지구적 호흡 공동체를 주창했듯이 악화되는 공멸의 위협 앞에서 오늘날 미국 리버럴들도 유사한 문제의식에 도달할 수밖에 없다. 과거 냉전이 냉전 리버럴들의 담론 우위로 끝났다면 오늘날 뉴노멀의 지구적 질서 앞에서 신냉전과 협력의 이중적 모순 국면은 어떤 담론이 우세하게 종료될지, 아니면 그 논쟁 과정에서 새로운 지양의 담론이 탄생할지 누구도 단언할 수 없는 시계 제로의 세상으로 진입하고 있다.

어떤 미래가 기다리고 있든 간에 분명한 것은 FA 지면들이 2016년 이후 분명하게 표현하듯이 오늘날 미국의 국내 민주주의와 국제관계의 건강한 연계성은 위아다와 슐레진저 교수의 과거 비관론조차 낙관적으로 보일 정도로 심각한 오작동이 되었다는 사실이다.

향후 DA로서 FA는 이 오작동을 근본적으로 고쳐 나가기 위한 생산적 장을 열어갈 수 있을까? 필자는 최근 2022년 FA의 비관적 톤의 글들을 보면서 1980년 당시 거의 주목받지 못했던 로이드 커틀러(Lloyd N. Culter)의

FA 글을 떠올렸다.²⁹² 그는 당시 대통령 자문으로서 미국 대통령제와 유럽 의회제를 비교하며 국내외 정책 등에서 대통령제의 단점을 수정하는 대안을 구상한 바 있다. 그는 쉽게 교착 상태에 빠지고 헌법 수정이 어려운 미국에서 대통령제의 보완으로서 대통령의 의회 해산권 부여를 결합할 것을 강조한다. 필자가 그 대안의 옳고 그름을 떠나서 이 글에 주목하는 이유는 점차 대통령제의 국내외 정책 구현에서의 문제점들이 심각하게 드러나는 현실 추세에서 저자는 근원적인 문제 제기를 하고 있기 때문이다. 그간 미국 정치에서 이러한 근본적 목소리들이 간헐적으로 제기되어 왔지만 오늘날 오작동이 만연하고 나서야 비로소 학자들 사이에서 가치 기반 갈등, 정치 교착, 양당 독점, 승자독식제 등 다양한 대통령제 근본 개혁 논의들이 백가쟁명으로 일어나고 있다. 앞으로 FA와 미국 지성계는 제레미 수리(Jeremi Suri) 교수가 표현한 미국의 ‘불가능한 대통령직’을 어떻게 수리할 지에 대한 본격적인 공론의 장이 되어야 한다. 이 근본적 오작동을 (일부라도) 고치지 않는 한 술레진저가 기대한 ‘최후의 보루’가 되기는커녕 미국의 국가행동은 앞으로 더욱 분열증 양상을 드러내며 전 세계의 카오스를 촉진하게 될 것이다.

292 Culter, L. N., "To Form A Government," *Foreign Affairs*, Vol. 59, No. 1 (Fall, 1980), pp. 126-143.

4. 미국 국가행동의 변천과 오작동이 우리에게 주는 시사점

이상의 FA에 실린 글들의 역사적 추세들을 검토함을 통해 우리는 미국의 국가행동의 경향과 특징들을 다음과 같이 발견할 수 있었다.

① 미국 외교정책의 작동과 오작동의 총체적 상은 국내정치 제도 및 유권자의 성향 분석과 의 연계성 이해 없이는 파악할 수 없다. 최근 이는 경제는 물론이고 심지어 기후 등 새로운 이슈에서도 일관되게 관찰된다.

② 미국 국가행동에 대한 깊이 있는 분석을 위해서는 슐레진저 류의 정치철학적 접근 및 위아다 교수 류의 제도적, 문화적 접근이 상호 보완적으로 유용하다. 오늘날 학계의 분절된 접근을 넘어 보다 통합적인 융복합의 접근이 갈수록 필요하다.

③ 갈수록 연계성과 통합적 시각이 필요하다고 할 때 미국 국내 제도의 다양한 핵심 행위자에 대한 일상적 분석 축적과 네트워크 강화가 필요하다. 워싱턴의 피스칼 노트 등의 첨단 회사를 활용한 다양한 입법 동향 추세 분석 및 전담 조직 등이 행정부 및 시민사회에 시급히 만들어져야 한다.

④ 냉전 시기 국내정치와의 연관성 분석은 오늘날 소비에트를 대체하는 더 큰 위협으로 간주되는 중국의 부상 이후 국가행동 이해에 귀중한 함의를 가진다. 이 긴 역사적 과정 분석을 통해 미국 국가행동 주요 행위자들의 트라우마, 반복되는 협소한 타자의 문명·문화 이해, 타자에 대한 과장된 공

포감이나 반대로 과소평가, 좌절감, 단호함 등 다채로운 면을 풍부히 이해할 수 있다.

⑤ 슬레진저의 냉전 자유주의와 위아다 교수의 오작동 정부 이론은 2016년 이후 총체적 오작동과 혼돈 속에서 새로이 이론적으로 발전되어 '뉴노멀' 시대의 국가행동 분석 도구로 사용될 필요가 있다.

⑥ 냉전, 탈냉전, '신냉전'과 상호의존의 긴 역사적 과정 분석을 통해서 보면 오늘날 트럼프즘으로 극적으로 상징되는 미국 외교정책의 혼돈과 오작동은 일시적 일탈이나 예외가 아니라 오랜 모순의 필연적, 우연적인 누적 과정의 결과이다.

⑦ 냉전과 탈냉전 시기 미국의 냉전 리버털리즘은 협소한 시야, 오만, 과잉 자의식, 순진함 등 다양한 색조의 미국 특유의 리버털리즘 한계 속에서 국내 자유주의 민주주의의 단단한 기반 및 대외관계와의 역동적 관계를 구축하는 데 실패하면서 오늘날 미국 국가행동은 누가 집권하더라도 불가능한 대통령직의 제약 속에서 열망-실망의 사이클을 반복할 예정이다.

⑧ 미국의 국가행동은 국내정치와 외교정책이 갈수록 더 긴밀히 얽히면서 더욱 경계가 파괴되고 오작동과 혼돈으로 가는 경향적 추세를 보인다. 이는 흔히 자유 국제주의 질서 정상으로 복원이라고 일각에서 평가하기도 하는 바이든 행정부에 들어서도 여전히 관철된다. 향후 미국 국가행동 분석에서 이 연계성과 오작동 차원은 보다 중요하고 깊게 다루어져야 한다.

⑨ 비록 CFR은 위아다 교수의 지적처럼 과거 위상과 달리 정치 양극화 지형에서 영향력이 퇴조했지만 여전히 미국 국가행동의 화두, 고민, 모순 등의 복합적 단면을 드러내 주기에 국가행동 분석에서 유용한 소재이다.

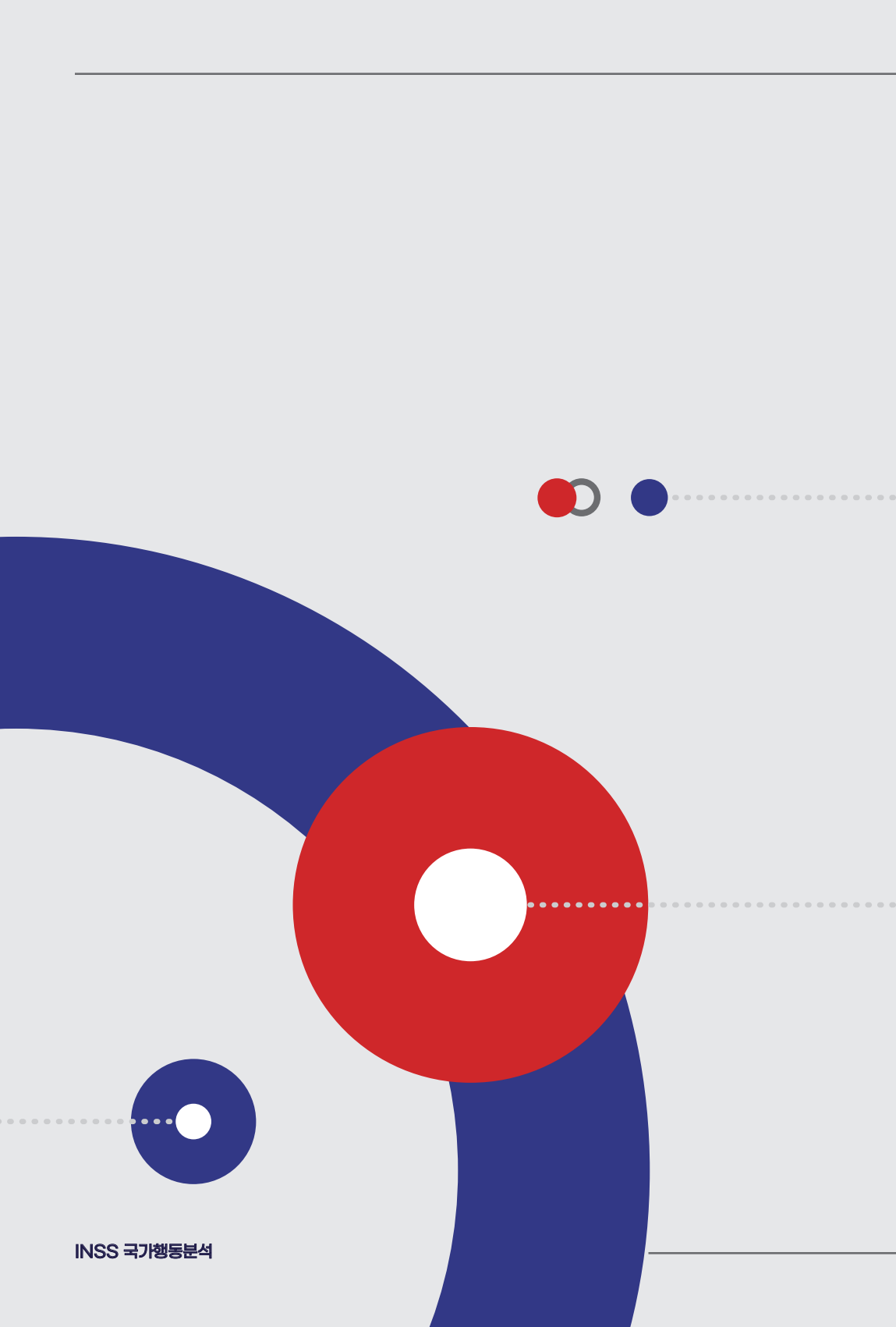
⑩ 오늘날 신냉전 자유주의는 국내정치적 고려 등을 통해 보다 현실주의적 기조를 강화하는 동시에 기후, 팬데믹 등 새 쟁점을 둘러싼 상호의존과 협력의 차원을 동반하며 술레진저의 시대보다 훨씬 더 복잡하고 모순적 양상을 나타낸다. 미국 신냉전 리버럴들은 이 이념이 가지는 비자유주의와의 단호한 대결 및 현실적 제약의 이중 구속 속에서 부단히 균형점을 찾아 동요한다.

⑪ 신냉전 자유주의의 이 복잡하고 모순적 과제는 국내정치의 양극화, 국제적 권위주의 질서들의 도전 속에서 유능한 대처가 거의 불가능한 대통령직의 시대 제약 속에서 움직인다.

⑫ 그간 역사적 오작동과 이의 가속화 추세로 볼 때 바이든 행정부 기간은 물론이고 그 이후 미국 외교안보의 지속 가능성과 제국적 헤게모니 강화는 거의 불가능하다. 앞으로도 부단한 동요, 모순, 혼돈 등을 전제하고 대응 방안이 다차원으로 준비될 필요가 있다.

⑬ 미국 대통령제를 원형으로 삼고 있는 한국 정치 입장에서 이 작동과 오작동의 전개과정은 한국 맥락에서 변형되어 나타나고 있다. 그리고 한국 정치에서 가치의 다원화, 양극화 추세 및 비자유주의 국제 질서에의 대응의 요구 증대는 앞으로 미국 정치가 가지는 다양한 곤혹스러움이 확대 재생산

●
될 가능성이 높다. 이 시사점의 관점에서 한국 외교정책의 크고 작은(헌법 및 정부조직 개편에서 입법 과정과 대통령령 과제, 인재 충원 과정, 국내외적인 다원 민주주의 가치와 실천 등에 이르기까지) 혁신 과제들을 심도 깊게 정리할 필요가 있다. 수리 교수의 '불가능한 대통령직'의 시대는 결코 남의 이야기가 아니다.



Part

08

결론: 미국의 세계 vs. 한국의 미국

이혜정
(중앙대학교)



이 글의 목적은 앞서 구갑우·조찬수·이혜정·김태주·전재성·안병진의 공동 연구진이 개별적으로 검토한, FA에 나타난 미국 외교 100년의 특징 및 그 현재적 함의를 간략히 정리하는 것이다.

제1차 세계대전은 미국이 중남미와 아시아의 지역 제국에서 세계강국, 전 지구적 패권국가로 발돋움한 역사적 계기였다. 윌슨 대통령의 국제연맹과 베르사유조약은 이러한 미국의 패권 기획의 역사적 기원이었지만, 국내 정치적 지지를 확보하지 못했다. 윌슨의 후예로서 CFR의 목표는 미국 패권의 건설이었고, 그 기관지 FA는 패권의 대내외적 과제 및 그를 다루는 전략을 논의하는 가장 오래된, 그리고 여전히 권위 있는 장의 하나로 기능해 왔다.

1997년 FA 창간 75주년을 기념하여 당시의 편집장 제임스 호지(James F. Hoge Jr.)와 편집주간 자카리아는 “미국과 세계의 조우”를 가장 잘 보여주는 40여 편의 에세이를 모아서 출간했다. 그들이 “미국 세기의 지적 역사”라고 자부한 이 선집의 제목은 『미국의 조우: 미국과 근대 세계의 형성』이었다.²⁹³

FA는 이후에도 계속해서 미국과 세계의 조우를 담아냈다. 하지만 그 기록은 더 이상 미국이 역사상 유례없는 정치, 경제, 군사적 영향력으로 관리하는 “자유주의 국제질서”의 세계에 관한 것이 아니었다. 2008년 미국 발 금융위기를 계기로는 미국 패권의 대내외적 한계에 대한 검토가, 2016년 트럼프의 집권 이후에는 미국 패권의 쇠퇴에 대한 논의가 본격적으로 진행되

293 Hoge, J. F. Jr. and Zakaria, F. (Eds.), *The American Encounter: The United States and the Making of the Modern World* (New York: Basic Books, 1997), p. xi.

었다. FA 2019년 7~8월 호는 ‘미국 세기의 종언(What Happened to the American Century)’을, 2021년 3~4월 호는 미국의 ‘쇠퇴와 (부상이 아니라) 추락(Decline and Fall: Can America Ever Lead Again?)’을 특집으로 다루었다. 2021년 CFR 창립 100주년을 기념하여 선정된 FA의 대표적 에세이 25편에는, 중산층의 몰락에 따른 서구 민주주의의 위기를 다룬, 즉, 자신의 ‘역사의 종언’을 부정하는 후쿠야마의 에세이와 미국 체제의 인종주의 ‘원죄’를 고발하는 아네트 고든 리드(Annette Gordon-Reed)의 에세이가 포함되어 있었다.²⁹⁴

우리 공동 연구진의 FA 100년 검토 역시 탈냉전기에 주도된 자유주의 패권론과는 거리가 멀다. 구갑우와 조찬수는 제2차 세계대전 이전 미국 패권의 기원에, 이혜정과 김태주는 냉전 시기 미국의 미·일 동맹 조정과 베트남전쟁 개입에, 그리고 전재성과 안병진은 탈냉전기 미국 패권의 핵심적인 대내외적 과제로서 대중 전략과 국내정치 불안정 문제에 초점을 맞추고 있다.

구갑우는 FA의 전신인 『인종발전저널』(1910~1919)과 『국제관계저널』(1919~1922)에서의 한반도 담론, 정확히는 독자적 전략의 고려 대상으로서 한반도의 부재를 검토하여, 미국 패권의 인종주의적 기원 및 한반도 문제에서 미국의 제국주의적 편향을 드러낸다. 이는 윌슨이 대변하는 미국의 모순을 고려하면 지극히 적절한 관찰이다. 윌슨은 민족자결과 국제연맹을

294 <https://www.cfr.org/celebrating-a-century/best-of-foreign-affairs/>; Fukuyama, F., “The Future of History: Can Liberal Democracy Survive the Decline of the Middle Class,” *Foreign Affairs* Vol. 91, no. 1 (January/February, 2012), pp. 53-61; Gordon-Reed, A., “America’s Original Sin: Slavery and the Legacy of White Supremacy,” *Foreign Affairs* Vol. 97, no. 1 (January/February, 2018), pp. 2-7.

포함하는 14개 조항의 주창자이면서, 동시에 미국 남부 출신의 인종주의자로서 워싱턴 연방공무원의 인종격리(segregation)를 철폐하기를 거부했고, 멕시코와 아이티 등 중남미의 혁명에 군사 개입을 주저하지 않는 제국주의자이기도 했다. 무엇보다도 월슨은 3·1운동의 열망을 배반했다.

조찬수는 1920년대~1940년대 FA의 경제 관련 에세이들을 집중적으로 분석하여, 독일 배상금 문제에서부터 석유와 원자재 확보와 관세 정책, 국제무역과 통화질서의 재건 등에 이르기까지 경제적 분야에서, '내장된 자유주의'에 기반하는 경제적 패권에 대한 미국 엘리트들의 의지를 확인한다. 그는 또한 브레턴우즈 체제의 '내장된 자유주의'가 1970년대 이래 신자유주의 지구화 및 트럼프의 집권이 대변하고 더욱 증폭한 정치적 분열, '바이탈 센터'의 부재로 인해서 해체되고 붕괴되었음을 강조한다.

1970년대 이래 '내장된 자유주의'의 해체는 미국의 상대적인 경제적 하락이라는 구조적 문제에 기인하는 것이기도 하지만, 제2차 세계대전 이후 서유럽과 일본의 경제 재건에 대한 미국의 지원이 자본주의 세계체제의 재건이라는 경제적 논리가 아니라 소련 공산주의 팽창의 봉쇄란 지정학적, 이념적 논리에 따른 것이었기 때문이기도 했다. 달리 말하면, 마셜플랜이 반공과 봉쇄의 명분으로 의회를 통과한 것처럼, 엘리트들이 열망했던 미국 패권의 경제적 기반 자체에 대한 국내정치적 지지는 애초부터 대단히 취약했던 것이다.

미·소 간의 냉전은 양국 간의 전면전(general war, total war)이 부재한 상태를 의미하지만, 탈식민화의 거대한 역사적 흐름과 착종되면서, 그 수단은 미국이 핵전력의 우위를 바탕으로 먼저 시작했고 소련도 곧 시행한 핵공갈에서부터 제3세계에서의 비밀공작과 군사적 개입, 대리전과 심리전, 선

전선동, 경제, 군사 원조 등 다양한 방법을 포괄했다. 흔히 냉전 시기도 미국의 자유주의 패권의 일부로 해석되지만, 미국의 냉전 전략은 적어도 그 수단에서 자유주의적이라고 보기 힘들다. 예를 들어, CFR의 창립 멤버로 1920~1940년대 경제적 패권의 정초에 앞장 선 델레스 형제는 아이젠하워 행정부의 국무부장관과 CIA 국장으로서 각기 뉴욕의 핵 공갈과 이란과 과테말라에서의 쿠데타 공작을 실행했다.

냉전 시기 패권에 대한 대내외적 지지(hearts and minds)를 얻으려는 미국의 노력은 민주주의의 심각한 훼손 혹은 왜곡을 대가로 했다. 이해정이 추적하는 미국의 베트남전쟁 개입은, 반공의 도그마에 의한 호찌민(Ho Chi Minh)의 탈식민 민족주의에 대한 몰이해와 1954년 제네바 회의의 국제적 합의를 부정하는 독단적인 국가건설 시도에서부터 베트남에서의 쿠데타 방조 및 미국 의회와 여론을 호도하며 진행된 군사적 개입의 확대 등에 이르기까지, 미국의 냉전 전략의 총체적 실패를 보여 주는 대표적인 사례이다. 그 후과는 브레턴우즈 체제의 고정 환율제 폐기 및 워터게이트 사건으로 상징되는 미국의 경제적 패권의 쇠퇴와 미국 헌정체제 자체의 위기이다.

한편, 김태주가 분석하는 1960년대 미·일 동맹의 재조정은 CFR와 FA의 담론 네트워크를 중심으로 미국과 일본의 엘리트들이 연합하여 미·일 동맹에 대한 일본의 국내적 저항과 반발을 무마하고 동맹의 기반을 공고히 한 ‘스마트 파워’ 사회공학의 대표적 사례이다. 하지만, 미·일 동맹 재조정의 경우에도 자민당의 ‘일당 민주주의’ 공고화를 위해 CIA가 정치 자금을 제공한 ‘노골적인 정치 개입’의 효과를 배제할 수 없고,²⁹⁵ 김태주가 결론에서 강조

295 Herring, G. C., *From Colony to Superpower: U.S. Foreign Relations since 1776* (NewYork: Oxford University Press, 2008), p. 694.

하듯, 미 군부가 반대한 오키나와 반환을 미국이 수용하는 등 스마트 파워의 사회공학이 미국이 애초 의도한 대로만 작동한 것도 아니다.

중국의 위협은, 트럼프의 2020년 대선 불복과 그의 지지자들의 1·6 의사당 점거 사태로 심화된 미국 민주주의의 위기 속에서, 초당파적 합의를 기대해 볼 수 있는 거의 유일한 ‘희망’이다. 미국은 중국에 대한 효과적인 전략을 수립하고, 이를 중심으로 미국 체제의 재건에 나설 수 있을까? 존재성과 안병진은 회의적이다. 존재성은 FA의 중국 담론에 대한 통시적 분석을 통해서 미국의 전략가들은 냉전 시기 중국 자체의 변화를 미국의 동아시아 혹은 세계전략의 차원에서 독자적인 전략적 고려의 대상으로 삼은 적이 없고, 탈냉전기에도 중국의 부상을 미리 예견하고 체계적인 대응 전략을 수립하는 데 실패했다고 평가한다. 2008년 금융위기 이후에야 중국에 대한 논의가 기존의 관여 정책에 대한 비판과 그 대안에 대한 논쟁을 중심으로 진행되어 왔는데, 이 경우에도 중국에 대한 이해의 부족과 이론의 과잉, 동맹의 입장을 충분히 고려하지 않는 패권적 지위와 이익에 대한 편향 등으로 새롭고 효과적인 대중국 ‘대전략’이 수립되었다고 보기 힘들다는 것이다. 미국 국내정치에 대한 안병진의 분석 또한 매우 비판적이다. 안병진은 1970년대 이래 ‘바이탈 센터’의 부재와 탈냉전기에 심화된 미국 국내정치의 오작동을 근거로 2016년 트럼프 집권 이래 FA는 국내 문제에 집중하는 ‘도펙스틱 어페어스’ 저널이 되어 버렸고, 앞으로 상당 기간 미국 민주주의체제가 재건될 가능성은 거의 없다고 본다. 이러한 진단에서 도출되는 처방은 미국 체제의 지속적인 위기에 대한 다양한 대응 방안을 마련하는 것이다.

2008년 이후 FA가 미국 패권의 한계와 쇠퇴를 논의하는 것과 대조적으로 한국 정치에서는 대미 편승의 조류가 한·미 전략동맹론으로 강화되었다. 이명박과 박근혜 정부가 주도한, 미국과의 동맹을 군사 영역뿐 아니라 경제와 가치로 확대하고 공간적으로 한반도를 벗어나 지구적으로 확대하는, 그래서 실제적으로 한·미 관계 전반을 동맹으로 치환하는 한·미 전략동맹은 문재인 정부에서도 그 기조가 이어져 2021년 5월의 한·미 정상회담에서는 공급망 등 광범위한 영역에서의 한·미 협력에 대한 합의가 이루어졌다. 여론의 수준에서도 대미 편승의 경향은 뚜렷하다. 2021년 봄에 16개국을 대상으로 실시된 퓨 리서치 센터(Pew Research Center)의 전 세계적 대미 여론 조사에 따르면, 한국은 미국에 가장 우호적인 여론을 지닌 국가이다. 단적인 예로, 어느 국가든 좌파는 우파에 비해서 미국에 덜 우호적인데, 한국의 경우 좌우파의 차이가 가장 적고(75~83%) 좌파의 친미적 여론(75%)은 유럽의 (영국 47%, 프랑스 57% 등) 극우파를 능가한다(표 1 참조). 한국의 보수가 ‘미국 유일주의’를 지향한다면, 한국의 진보는 ‘미국 우선주의’인 셈이다.

한국 정치의 대미 편승 조류는 동맹의 제도적, 이념적 관성에 더해서 북한의 핵 위협과 중국의 부상이 제기하는 경제적 강압과 잠재적 군사적 위협 등의 현실적 소요, 그리고 미국과의 동맹과 미국이 주도한 지구화/세계화에 성공함으로써 경제는 물론 정치적으로 선진국에 진입했다는 자부심이라 할 한국판 ‘탈아입구’의 산물일 것이다. 물론 미국은 여전히 세계 최강대국이고 한·미 동맹은 한국 대외전략 전반의 필수적 요소이다. 하지만, FA가 미국 패권의 쇠퇴와 추락을 다루는 판에 미국에 전면적으로 편승하는 것은 전략적으로 대단히 위험하다. 한국의 대미 편승은 이미 2015~2016년 북핵 실험과 개성공단 폐쇄 및 사드 배치, 중국의 경제 보복과 미국이 압박한 한·미 ‘위안부 합의’에 대한 국내정치적 반발 등으로 그 한계가 드러난 바 있고,

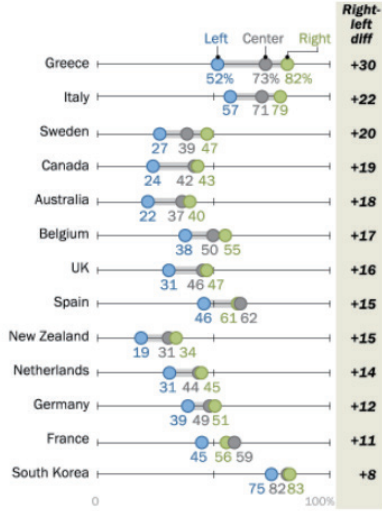
●
현재 바이든 행정부에서 미국 패권의 대내외적 한계는 당시 오바마 행정부의 상황과 비할 바가 아니다.

미국과 관련해서 한국 외교는 삼중의 과제에 직면해 있다. 첫째, 대내적으로 대미 편승, 좀 더 일반화하자면, 한국판 ‘탈아입구’가 요청하는 가치와 국제적 기여 외교의 요청에 어떻게 부응할 것인가? 둘째, 어떻게 미국의 현 행정부가 요구하는 동맹의 새로운 역할과 부담에 대응하며 한·미 동맹을 관리할 것인가? 셋째, 국제환경의 변화 및 미국 체제의 지속적 위기와 혼돈이 가져올지도 모르는 대안적 국제질서 혹은 무질서와 (트럼프의 재집권과 같은) 대안적 미국에 대응하는 한국의 독자적 전략을 수립할 것인가?

〈표 1〉 한국 정치 지형의 미국 편향

Views of the U.S. political system are less positive among those on the left

% who say the political system in the United States works well



Note: All differences shown are statistically significant.
 Source: Spring 2021 Global Attitudes Survey, Q16.
 "America's Image Abroad Rebounds With Transition From Trump to Biden"

PEW RESEARCH CENTER

출처 : <https://www.pewresearch.org/global/2021/06/10/americas-image-abroad-rebounds-with-transition-from-trump-to-biden/>

● 참고문헌

- 고정휴. “A. J. 그라즈단제브와 《현대한국》.” 『한국사연구』 제126집 (2004), pp. 239-275.
- 구갑우. 『국제관계학 비판: 국제관계의 민주화와 평화』. 서울: 후마니타스, 2008.
- 남궁근. “외교정책과 여론.” 『한국과 국제정치』 제15권 제1호 (1999), pp. 31-64.
- 박건영. 『조선이 한국에게 보내는 편지: 한반도의 국제정치』. 서울: 사회평론아카데미, 2021.
- 서정건. 『미국 정치가 국제 이슈를 만날 때』. 서울: 서강대학교 출판부, 2019.
- 안병진. 『미국은 그 미국이 아니다』. 메디치, 2021.
- 안병진. 『예정된 위기』. 서울: 모던아카이브, 2018.
- 오드 아르네 베스타. 『제국과 의로운 민족』. 옥창준 옮김. 서울: 너머박스, 2022.
- 육영수. “은자(隱者) 나라’ 조선 사대부의 미국문명 견문록: 출판사무대원 정경원과 1893년 시카고 콜롬비아 세계박람회.” 『역사민속학』 제48호 (2015), pp. 303-336.
- 이기환. “조선이 조용한 은자의 나라라고.” 『주간경향』 제1472호 (2022년 4월).
- 이덕주. 『한국 교회 처음 이야기』. 서울: 흥성사, 2006.
- 이상성. “동아시아 제국주의의 시대구분: ‘제국주의 카르텔’로 본 근대 동아시아질서.” 『국제정치논총』 제48권 제3호 (2008), pp. 57-92.
- 이영미. “그리피스(W. E. Griffis, 1843-1928)의 한국 인식 변화: 『은둔의 나라 한국』 (1882-1911)의 재검토를 중심으로.” 『진단학보』 제125집 (2015), 93-119.
- 이영미. “영문 잡지 『코리 리뷰(The Korea Review)』(1901-1906) 연구.” 『역사민속학』 제60호 (2021), pp. 135-162.
- 이영미. “영문 잡지 『코리아 리포지터리(The Korean Repository)(1892-1898)의 성격과 의미.” 『한국학연구』 제60집 (2021), pp. 9-35.
- 이영미. “한국 관련 기록의 집대성: 그리피스(William E. Griffis, 1843-1928)와 『은둔의 나라 한국』.” 『한국학연구』 제58집 (2020), pp. 41-72.
- 이용욱. “미중경쟁 2050, 통하금융.” 『동아시아연구원 스페셜리포트』 (2021. 7. 15.).

- 전영률·김창호·강석희. 『조선통사(하)』. 평양: 사회과학출판사, 1987.
- 조 해버 존스. 『국문독본』. 허재영 옮김. 서울: 경진, 2016.
- 존 오스틴. 『말과 행위』 김영진 옮김. 서울: 서광사, 1992.
- 최덕규. “미국해군제독 슈펠트와 조미수교(朝美修交): 동아시아 국제관계를 중심으로 (1880-1882).” 『군사』 제115호 (2020), pp. 167-213.
- 최보영. “『사민필지』의 간행·漢譯과 근대 지식의 변용.” 『역사와 세계』 제57호 (2020), pp. 181-206.
- 최정운. 『지식국가론: 영국, 프랑스, 미국에서의 노동통계 발달의 정치적 의미』. 서울: 삼성출판사, 1992.
- 한선현. “초기 한국 선교사 George Heber Jones (조원시)에 관한 연구: 1887-1909년에서의 선교사역과 신학사상을 중심으로.” 『성경교회와 신학』 제2호 (1998), pp. 224-249.
- 허재영. “조 해버 존스(Goe. Haber Jones, 조원시) 『국문독본』의 내용과 텍스트 출처 연구.” 『인문과학연구』 제47집 (2015), pp. 273-295.
- 허재영. “『소민필지(士民必知)』에 나타난 어문 의식과 근대 지식의 변화.” 『한국언어문학』 제109집 (2019), pp. 61-90.
- 호머 할버트. 『대한제국멸망사』. 신복룡 옮김. 서울: 집문당, 2019.
- 홍선표. “할버트(Homer B. Hulbert)의 在美 한국독립운동.” 『한국독립운동사연구』 제55집 (2016), pp. 53-90.
- “Appeals to the Public for Emperor of Korea: Envoy Complains that Roosevelt Won't Restrain Japan.” *The New York Times*, December 14, 1905.
- “Decline to Comment on Hulbert Letter.” *The New York Times*, March 6, 1916.
- “Korea Repudiates Treaty: Emperor Wires to Mr. Hulbert that Japan Obtained It by Force.” *The New York Times*, December 12, 1905.
- “Sure Korea Will Fight. H.B. Hulbert Says the People Are Being Made Desperate.” *The New York Times*, July 22, 1907, p. 7.
- Acheson, D. *Present at the Creation: My Years in the State Department*. New York: W. W. Norton & Company, Inc., 1969.

- Althusser, L. "Ideology and Ideological State Apparatuses." In *Lenin and Philosophy and Other Essays*. New York: Monthly Review Press, 1971.
- Anderson, R. B. "The Balance of Payments Problem." *Foreign Affairs*, Vol. 38, No. 3 (April, 1960), pp. 419-432.
- Armstrong, H. F. "Isolated America." *Foreign Affairs*, Vol. 51, No. 1 (October, 1972), pp. 1-10.
- B. "The Situation in the Far East." *Foreign Affairs*, Vol. 1, No. 4 (June, 1923), pp. 9-29.
- Baer, M. D. "North American Free Trade." *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 4 (Fall, 1991), pp. 132-149.
- Bator, F. M. "Must We Retrench?" *Foreign Affairs*, Vol. 68, No. 2 (March, 1989), pp. 93-123.
- Baylis, J. and Wirtz, J. "Introduction." In J. Baylis, J. Wirtz, C. Gray, and E. Cohen (Eds.), *Strategy in the Contemporary World* (pp. 2-15). Oxford: Oxford University Press, 2007.
- Beckley, M. "Enemies of My Enemy: How Fear of China Is Forging a New World Order." *Foreign Affairs*, Vol. 101, No. 2 (March/April, 2022), pp. 68-95.
- Bell, D. "Race and International Relations: Introduction." *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 26, No. 1 (2013), pp. 1-4.
- Bergsten, C. F. "The New Economics and U.S. Foreign Policy." *Foreign Affairs*, Vol. 50, No. 2 (January, 1972), pp. 199-222.
- Biden, J. R. "Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy after Trump." *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 2 (March/April, 2020).
- Bidwell, P. W. "Controlling Trade after the War." *Foreign Affairs*, Vol. 21, No. 2 (January, 1943), pp. 297-311.
- Bigio, J. and Vogelstein, R. "The Backlash Against Female Politicians." *Foreign Affairs*, Vol 99, No. 1 (January/February, 2020).
- Binmore, K. *Game Theory: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University

- Press, 2007.
- Blakeslee, G. "Introduction," *The Journal of Race Development*, Vol. 1, No. 1 (July, 1910), pp. 1-4.
- Blakeslee, G. "The Monroe Doctrine and the Proposed Constitution of the League of Nations." *The Journal of Race Development*, Vol. 9, No. 3 (April 1919), pp. 420-428.
- Blakeslee, G. "Will Democracy Alone Make the World Safe." *The Journal of Race Development*, Vol. 8, No. 4 (April, 1918), pp. 491-505.
- Boot, M. "Meet the Mild-Mannered Spy Who Made Himself the 'American James Bond': Edward Lansdale's Most Successful Covert Operations May Have Been Crafting His Own Reputation." *Foreign Policy* (January 10, 2018).
- Boot, M. *The Road Not Taken: Edward Lansdale and the American Tragedy in Vietnam*. New York: Liveright, 2018.
- Borchard, E. "Common Sense in Foreign Policy," *The Journal of International Relations*, Vol. 11, No. 1 (July, 1920), pp. 27-44.
- Bottai, G. "Corporate State and N.R.A." *Foreign Affairs*, Vol. 13, No. 4 (July, 1935), pp. 612-624.
- Brands, H. and Gaddis, J. L. "The New Cold War: America, China, And The Echoes of History." Vol. 100, No. 6 (November/December, 2021).
- Bremmer, I. "State Capitalism Comes of Age: The End of the Free Market?" *Foreign Affairs*, Vol. 88, No. 3 (May, 2009), pp. 40-55.
- Brown, W. A. Jr. "Gold: Master or Servant?" *Foreign Affairs*, Vol. 19, No. 4 (July, 1941), pp. 828-841.
- Brzezinski, Z. "How the Cold War Was Played?" *Foreign Affairs*, Vol. 51, No. 1 (October, 1972), pp. 181-209.
- Brzezinski, Z. "Post-Communist Nationalism," *Foreign Affairs*, Vol. 68, No. 5 (January, 1990), pp. 1-25.
- Bull, H. "The New Balance of Power in Asia and the Pacific." *Foreign Affairs*, Vol.



- 49, No. 4 (July, 1971), pp. 669–681.
- Bundy, M. “Reconsiderations: Vietnam, Watergate and Presidential Powers.” *Foreign Affairs*, Vol. 58, No. 2 (Winter, 1979/1980), pp. 397–407.
- Bundy, M. “The End of Either/Or.” *Foreign Affairs*, Vol. 45, No. 2 (January, 1967), pp. 189–201.
- C. E. S. “*Annual Report on Reforms and Progress in Chosen (Korea) (1916–1917)*. Compiled by Government-General of Chosen. Keijo (Seoul), July 1918.” *The Journal of International Relations*, Vol. 10, No. 1 (July, 1919), pp. 126–127.
- Campbell, K. M. and Doshi, R. “How America Can Shore Up Asian Order: A Strategy for Restoring Balance and Legitimacy.” *Foreign Affairs*, (January 12, 2021).
- Campbell, K. M. and Mitchell, D. J. “Crisis in the Taiwan Strait?” *Foreign Affairs*, Vol. 80, No. 4 (July/August, 2001), pp. 14–25.
- Campbell, K. M. and Mitchell, D. J. “Postscript: Crisis in the Taiwan Strait?” *Foreign Affairs* (August 1, 2002).
- Campbell, K. M. and Ratner, E. “Far Eastern Promises: Why Washington Should Focus on Asia.” *Foreign Affairs*, Vol. 93, No. 3 (May/June, 2014), pp. 106–116.
- Campbell, K. M. and Ratner, E. “The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations.” *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 2 (March/April, 2018), pp. 60–70.
- Campbell, K. M. and Sullivan, J. “Competition Without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist With China.” *Foreign Affairs*, Vol. 98, No. 5 (September/October, 2019), pp. 96–110.
- Carr, E. H. *The Twenty Years’ Crisis, 1919–1939*. New York: Harper Torchbooks, 1964.
- Cha, V. D. “Winning Asia: Washington’s Untold Success Story.” *Foreign Affairs*, Vol. 86, No. 6 (November, 2007), pp. 98–113.



- Chase, J. "Foreign Policy And The Domestic Process: Is A Foreign Policy Consensus Possible?" *Foreign Affairs*, Vol. 57, No. 1 (Fall, 1978).
- Cherno, V. "Lenin." *Foreign Affairs*, Vol. 2, No. 3 (March, 1924), pp. 366-372.
- Christensen, T. J. "Chinese Realpolitik." *Foreign Affairs* (September/October, 1996).
- Christensen, T. J. "Obama and Asia: Confronting the China Challenge." Vol. 94, No. 5 (September/October, 2015), pp. 28-36.
- Christensen, T. J. "The Advantages of an Assertive China: Responding to Beijing's Abrasive Diplomacy." *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 2 (March, 2011), pp. 54-67.
- Christensen, T. J. "There Will Not Be a New Cold War: The Limits of U.S.-Chinese Competition." *Foreign Affairs*, (March 24, 2021).
- Chua, A. "Tribal World: Group Identity Is All." *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 4 (July/August, 2018), pp. 25-30, pp. 32-33
- Clifford, C. M. "A Viet Nam Reappraisal: The Personal History of One Man's View and How It Evolved." *Foreign Affairs*, Vol. 47, No. 4 (July, 1969), pp. 601-622.
- Collingsworth, T., Goold, J. W. and Harvey, P. J. "Time for a Global New Deal." *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 1 (January-February, 1994), pp. 8-13.
- Coolidge, A. C. "Editorial Statement." *Foreign Affairs*, Vol. 1, No. 1 (September, 1922), pp. 1-2.
- Culter, L. N. "To Form A Government." *Foreign Affairs*, Vol. 59, No. 1 (Fall, 1980), pp. 126-143.
- Davis, M. "Railway Strategy in Manchuria." *Foreign Affairs*, Vol. 4, No. 3 (April, 1926), pp. 499-502.
- Deudney, D. and Ikenberry, G. J. "Liberal World: The Resilient Order." *Foreign Affairs*, Vol. 98, No. 3 (May/June, 2019).
- Diamond, L. "January 6 And The Paradoxes Of America's Democracy Agenda: Why Protecting Liberalism Will Require A Dose Of Populism." *Foreign*



- Affairs* (January, 2022).
- Dulles, J. F. "Our Foreign Loan Policy." *Foreign Affairs*, Vol. 5, No. 1 (October, 1926), pp. 33-48.
- Dulles, J. F. "The Allied Debts." *Foreign Affairs*, Vol. 1, No. 1 (September 15, 1922), pp. 116-132.
- Eckes, A. E. "Trading American Interests." *Foreign Affairs*, Vol. 71, No. 4 (Fall, 1992), pp. 135-154.
- Economy, E. and Segal, A. "China's Olympic Nightmare: What the Games Mean for Beijing's Future." *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 4 (July, 2008), pp. 47-56.
- Economy, E. and Segal, A. "The G-2 Mirage: Why the United States and China Are Not Ready to Upgrade Ties." *Foreign Affairs*, Vol. 88, No. 3 (May, 2009), pp. 14-23.
- Erikson, A. S. and Collins, G. "Competition With China Can Save the Planet: Pressure, Not Partnership, Will Spur Progress on Climate Change." *Foreign Affairs*, Vol. 100, No. 3 (May/June, 2021).
- Fairbank, J. K. "The New China and the American Connection." *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 5 (September, 2008), pp. 110-125.
- Fall, B. B. "Tribulations of a Party Line." *Foreign Affairs*, Vol. 33, No. 3 (April, 1955), pp. 499-510.
- Fall, B. B. *Street Without Joy: The French Debacle in Indochina*. Harrisburg: Stackpole Books, 1961.
- Feis, H. "After Tariffs, Embargoes." *Foreign Affairs*, Vol. 9, No. 3 (April, 1931), pp. 398-408.
- Feis, H. "The Export of American Capital." *Foreign Affairs*, Vol. 3, No. 4 (July, 1925), pp. 668-686.
- Fukuyama, F. "The Future of History: Can Liberal Democracy Survive the Decline of the Middle Class." *Foreign Affairs*, Vol. 91, no. 1 (January/February, 2012), pp. 53-61



- Fukuyama, F. "Against Identity Politics: The New Tribalism And The Crisis Of Democracy." *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 5 (September/October, 2018), pp. 90–94, pp. 96–102, pp. 104–114.
- Funabashi, Y. "Keeping Up With Asia: America and the New Balance of Power." *Foreign Affairs* (September/October, 2008).
- Gardner, R. N. "Strategy for the Dollar." *Foreign Affairs*, Vol. 38, No. 3 (April, 1960), pp. 433–445.
- Gavrilis, G. *The Council on Foreign Relations: A Short History*. New York, NY: The Council on Foreign Relations, 2021.
- Gay, E. F. "The Great Depression." *Foreign Affairs*, Vol. 10, No. 4 (July, 1932), pp. 529–540.
- Gelb, L. "Necessity, Choice, and Common Sense: A Policy for a Bewildering World." *Foreign Affairs*, Vol. 88, No.3 (May/June, 2009), pp. 56–72.
- Gelb, L. H. "The Essential Domino: American Politics and Vietnam." *Foreign Affairs*, Vol. 50, No. 3 (April, 1972), pp. 459–475.
- Gelb, L. *Power Rules: How Common Sense Can Rescue American Foreign Policy*. New York: Harper, 2009.
- George, C. H. (Ed.). *The Pentagon Papers: Abridged Edition*. New York: McGraw–Hill, 1993.
- Glaser, C. "Washington Is Avoiding the Tough Questions on Taiwan and China: The Case for Reconsidering U.S. Commitments in East Asia." *Foreign Affairs* (April 28, 2021).
- Glaser, C. "Will China's Rise Lead to War?: Why Realism Does Not Mean Pessimism." *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 2 (March, 2011), pp. 80–91.
- Golder, F. "Will the Unrestricted Self–Determination of All National Groups Bring World Peace and Order." *The Journal of International Relations*, Vol. 10, No. 3 (January, 1920), pp. 278–288.
- Gordon–Reed, A. "America's Original Sin: Slavery and the Legacy of White Supremacy." *Foreign Affairs*, Vol. 97, no. 1 (January/February, 2018),

- pp. 2-7.
- Grajdanzev, A. J. "Korea in the Postwar World." *Foreign Affairs*, Vol. 22, No. 3 (April 1944), pp. 479-483.
- Griffis, W. "Japan's Absorption of Korea." *The North American Review*, Vol. 192, No. 659 (October, 1910), pp. 516-526.
- Griffis, W. "The Statesmanship of Ito." *The North American Review*, Vol. 191, No. 650 (January, 1910), pp. 114-127.
- Griffith, W. "Corea, the Hermit Nation." *Journal of the American Geographical Society of New York*, Vol. 13 (1881), pp. 125-132.
- Griffith, W. *Corea: The Hermit Nation*. New York: Charles Scribner's Sons, 1882.
- Griffis, W. "Korea, the Pigmy Empire." *Overland Monthly*, Vol. XXXIX, No. 6 (June 1902), pp. 945-954.
- Grose, P. *Continuing the Inquiry: The Council on Foreign Relations From 1921 to 1996*. New York: The Council on Foreign Relations, 1996.
- Haass, R. "How a World Order Ends: and What Comes in its Wake." *Foreign Affairs*, Vol. 98 No. 1 (January/February, 2019).
- Haass, R. N. and Kupchan, C. A. "The New Concert of Powers: How to Prevent Catastrophe and Promote Stability in a Multipolar World." *Foreign Affairs*, (March 23, 2021).
- Hacker, J. S. and Pierson, P. "The Republican Devolution: Partisanship and the Decline of American Governance." *Foreign Affairs*, Vol. 98, No. 4 (July/August, 2019).
- Haleprin, M. H. "The President and the Military." *Foreign Affairs*, Vol. 50, No. 2 (January, 1972), pp. 311-324.
- Hankins, F. "Is a Permanent Peace Possible." *The Journal of Race Development*, Vol. 8, No. 4 (April, 1918), pp. 471-490.
- Hansen, A. H. and Kindleberger, C. P. "The Economic Tasks of the Postwar World." *Foreign Affairs*, Vol. 20, No. 3 (April, 1942), pp. 466-476.
- Hayden, R. "Japan's New Policy in Korea and Formosa." *Foreign Affairs*, Vol. 2,

- No. 3 (March, 1924), pp. 474–487.
- Henderson, W. “South Viet Nam Finds Itself.” *Foreign Affairs*, Vol. 35, No. 2 (January, 1957), pp. 283–294.
- Herman, A. *1917: Lenin, Wilson, and the Birth of the New World Disorder*. New York: Harper, 2017.
- Herring, G. *From Colony to Superpower: U.S. Foreign Relations since 1776*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Hill, A. and Martinez-Díaz, L. “Adapt or Perish: Preparing For the Inescapable Effects of Climate Change.” *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 1 (January/February, 2020).
- Hoge, J. F. Jr. and Zakaria, F. (Eds.). *The American Encounter: The United States and the Making of the Modern World*. New York: Basic Books, 1997.
- Hornbeck, S. K. “Principles and Policies in Regard to China,” *Foreign Affairs*, Vol. 1, No. 2, (December, 1922), pp. 120–135.
- Howell, W. G. and Pevehouse, J. C. “When Congress Stops War: Partisan Politics and Presidential Power.” *Foreign Affairs*, *Foreign Affairs*, Vol. 86, No. 5 (September/October, 2007), pp. 95–107.
- Hudson, M. “International Problems at Shanghai.” *Foreign Affairs*, Vol. 6, No. 1 (October, 1927), pp. 75–88.
- Hulbert, H. “American Policy in the Cases of Korea and Belgium.” *The New York Times*, March 5, 1916, p. 20.
- Hulbert, H. “Commas or Spacing.” *Korean Repository* 1 (1896), pp. 39–40.
- Hulbert, H. “International Notes.” *The Journal of International Relations*, Vol. 11, No. 1 (July 1920), pp. 120–154.
- Hulbert, H. “Japan Absorbing Korea, He Says.” *The New York Times*, May 16, 1908, p. 6.
- Hulbert, H. “Japan in Korea. Prof. Ladd Presents His View of the Tokio Policy.” *The New York Times*, May 13, 1908, p. 6.
- Hulbert, H. “Japan in Korea.” *The Journal of International Relations*, Vol. 10, No.

- 3 (January, 1920), pp. 270–277.
- Hulbert, H. “Japan’s New Advance in East Asia.” *Foreign Affairs*, Vol. 14, No. 1 (1935).
- Humphrey, H. “The Senate in Foreign Policy.” *Foreign Affairs*, Vol. 37, No. 4 (July, 1959), pp. 525–536.
- Huntington, S. “The West: Unique, Not Universal.” *Foreign Affairs*, Vol. 75, No. 6 (November/December, 1996), pp. 28–46.
- Ikenberry, G. J. “A Rival of America’s Making? The Debate Over Washington’s China Strategy.” *Foreign Affairs*, Vol. 101, No. 2 (March, 2022), pp. 172–175.
- Ikenberry, G. J. “The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?” Vol. 87, No. 1 (January/February, 2008), pp. 23–37.
- Ikle, F. C. and Nakanishi, T. “Japan’s Grand Strategy.” *Foreign Affairs*, Vol. 69, No. 3 (July, 1990), pp. 81–95.
- Iriye, A. *Cultural Internationalism and World Order*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.
- Jager, S. M. and Mitter, R. (Eds.). *Ruptured Histories: War, Memory and the Post-Cold War in Asia*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2007.
- Janowitz, M. “Volunteer Armed Forces and Military Purpose.” *Foreign Affairs*, Vol. 50, No. 3 (April, 1972), pp. 427–443.
- Jerry, M. “Us and Them: The Enduring Power Of Ethnic Nationalism.” *Foreign Affairs*, (March/April, 2008).
- Jones, G. “Some Aspects of Reform in Korea.” *The Journal of Race Development*, Vol. 1, No. 1 (July, 1910), pp. 18–35.
- Kaplan, R. D. “The Geography of Chinese Power: How Far Can Beijing Reach on Land and at Sea?” *Foreign Affairs*, Vol. 95, No. 3 (May/June, 2010).
- Kapur, N. “Mending the ‘Broken Dialogue’: U.S.–Japan Alliance Diplomacy in the Aftermath of the 1960 Security Treaty Crisis.” *Diplomatic History*, Vol.

- 41, No. 3 (2017), pp. 489–517.
- Kautsky, K. “Germany since the War.” *Foreign Affairs*, Vol. 1, No. 2 (December 15, 1922), pp. 99–119.
- Kennedy, J. F. “A Democrat Looks at Foreign Policy.” *Foreign Affairs*, Vol. 36, No. 1 (October, 1957), pp. 44–59.
- Kim, J. h., “The Japanese Annexation of Korea as Viewed from the British and American Press: focus on The Times and The New York Times.” *International Journal of Korean History*, Vol. 16, No. 2 (August, 2011), pp. 87–123.
- Kindleberger, C. P. *The World in Depression, 1929–1939* (40th anniversary ed.). Berkeley and Los Angeles, CA: University of California Press, 2013.
- Kissinger, H. A. “The Viet Nam Negotiation.” *Foreign Affairs*, Vol. 47, no. 2 (January, 1969), pp. 211–234
- Klein, J. “Economic Rivalries in Latin America.” *Foreign Affairs*, Vol. 3, No. 2 (December 15, 1924), pp. 236–243.
- Kleine-Ahlbrandt, S. and Small, A. “China’s New Dictatorship Diplomacy: Is Beijing Parting With Pariahs?” *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 1 (January, 2008), pp. 38–56.
- Koelsch, W. “A Massachusetts Entrepreneur in Gold Rush California: Jonas Clark and the Economic Foundation of Clark University.” *Historical Journal of Massachusetts*, Vol. 45, No. 1 (Winter, 2017), pp. 76–101.
- Krasner, S. D. “Learning to Live With Despots: The Limits of Democracy Promotion.” *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 2 (March, 2020), pp. 49–55.
- Kristol, I. “American Intellectuals and Foreign Policy.” *Foreign Affairs*, Vol. 45, no. 4 (July, 1967), pp. 594–609.
- Kunz, D. B. “The Fall of the Dollar Order: The World the United States Is Losing.” *Foreign Affairs*, Vol. 74, No. 4 (July–August, 1995), pp. 22–26.
- Kupchan, C. A. “The Home Front: Why an Internationalist Foreign Policy Needs a Stronger Domestic Foundation.” *Foreign Affairs*, Vol. 100, No. 3 (May/

- June, 2021).
- Ladd, G. "Economic and Social Changes in Korea." *The Journal of Race Development*, Vol. 1, No. 2 (October, 1910), pp. 248-253.
- Ladd, G. *In Korea with Marquis Ito*. New York: Charles Scribner's Sons, 1908.
- Ladd, G. "Japan in the Orient: Part One: Korea." *The Journal of Race Development*, Vol. 6, No. 2 (October, 1915), pp. 113-144.
- Ladd, G. "Korea, Japan, and America: Professor Ladd Tells Another Story of the 1905 Treaty." *The New York Times*, March 9, 1916.
- Ladd, G. "The Development of Korea in Most Recent Times," *The Journal of Race Development*, Vol. 8, No. 4 (April, 1918), pp. 431-438.
- Ladd, G. "The Korean Revolt: Professor Ladd Replies to Critics of His Defense of the Japanese Position." *The New York Times*, May 15, 1919.
- Lake, A. (Ed.). *The Legacy of Vietnam: The War, American Society and the Future of American Foreign Policy*. New York: New York University Press, 1976.
- Lansdale, E. "Viet Nam: Do We Understand Revolution?" *Foreign Affairs*, Vol. 43, no. 1 (October, 1964), pp. 75-86.
- Lascurettes, K. M. *Orders of Exclusion: Great Powers and the Strategic Sources of Foundational Rules in International Relations*. New York, NY: Oxford University Press, 2020.
- Latham, M. *Modernization as Ideology: American Social Science and "Nation Building." in the Kennedy Era*. Chapel Hill and London: University of North Carolina Press, 2000.
- Latourette, K. "Japan and America." *The Journal of International Relations*, Vol. 12, No. 1 (July, 1921), pp. 14-26.
- Latourette, K. "Must We Fight Japan? By Walter B. Pitkin, xi. 536 pp. The Century Company, 1921." *The Journal of International Relations*, Vol. 12, No. 1 (July, 1921), pp. 125-128.
- Lord, W. "China and America: Beyond the Big Chill." *Foreign Affairs*, Vol. 68, No.

- 4 (October, 1989), pp. 1–26.
- Mandelbaum, M. “Ending the Cold War.” *Foreign Affairs*, Vol. 68, No. 2 (April, 1989), pp. 16–36.
- Martin, L. *Democratic Commitments*. Princeton: Princeton University Press, 2000.
- Mayer, A. *Wilson vs. Lenin: Political Origins of the New Diplomacy, 1917–1918*. New York: The World Publishing Company, 1964.
- McDougall, W. *The Constitutional History of U.S. Foreign Policy: 222 Years of Tension in the Twilight Zone*. Philadelphia: FPRI, 2010.
- Mead, W. R. “The Tea Party and American Foreign Policy.” *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 2 (March/April, 2008), pp. 18–35.
- Mearsheimer, J. J. “The Future of the American Pacifier.” *Foreign Affairs*, Vol. 80, No. 5 (September, 2001), pp. 46–61.
- Mearsheimer, J. J. “The Inevitable Rivalry: America, China, and the Tragedy of Great-Power Politics.” *Foreign Affairs*, Vol. 100, No. 6 (November/December, 2021), pp. 48–58
- Mearsheimer, J. J. and Walt, S. M. “A Rival of America’s Making? The Debate Over Washington’s China Strategy.” *Foreign Affairs*, Vol. 101, No. 2 (March/April, 2022), pp. 184–188.
- Mearsheimer, J. J. and Walt, S. M. “The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy.” *Foreign Affairs*, Vol. 95, No. 4 (July, 2016), pp. 70–83.
- Milanovic, B. “The Clash of Capitalisms.” *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 1 (January–February, 2020), pp. 10–14, 16–21.
- Mills, C. W. *The Power Elite*. New York, NY: Oxford University Press, 1956.
- Morgenthau, H. J. “To Intervene or Not to Intervene.” *Foreign Affairs*, Vol. 45, No. 3 (April, 1967), pp. 425–435.
- Morgenthau, H. J. *Vietnam and the US*. Washington: Public Affairs Press, 1965.
- Morgenthau, H. Jr. “Bretton Woods and International Cooperation.” *Foreign*



- Affairs*, Vol. 23, No. 2 (January, 1945), pp. 182–194.
- Nathan, A. J. “The Tiananmen Papers.” *Foreign Affairs*, Vol. 80, No. 1 (January, 2001). pp. 2–49
- Nossel, S. “Smart Power.” *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 2 (March/April, 2004), pp. 131–142.
- Nye, J. S. Jr. “A Rival of America’s Making? The Debate Over Washington’s China Strategy.” *Foreign Affairs* (March/April, 2022).
- Nye, J. S. Jr. “Arms Control After the Cold War.” *Foreign Affairs* (Winter, 1989/1990).
- Nye, J. S. Jr. “Did America Get China Wrong?: The Engagement Debate.” *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 4 (July, 2018) pp. 190–192.
- Nye, J. S. Jr. *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York, NY: Basic Books, 1990.
- Nye, J. S. Jr. “Get Smart: Combining Hard and Soft Power.” *Foreign Affairs*, Vol. 88, No. 4 (July/August, 2009), pp. 160–163.
- Ornstein, N. “Foreign Policy and 92 election.” *Foreign Affairs*, Vol. 71, No. 3 (Summer, 1992), pp. 1–16.
- Parmar, I. “Institutes of International Affairs: Their Roles in Foreign Policy-Making, Opinion Mobilization And Unofficial Diplomacy.” In D. Stone and A. Denham (Eds.), *Think Tank Traditions: Policy Research And The Politics Of Ideas* (pp. 19–33). Manchester: Manchester University Press, 2004.
- Parmar, I. “Prof. Ladd on Korean Affairs.” *The New York Times*, May 23, 1908, p. 8.
- Perkins, D. “Foreign Policy In Presidential Campaign.” *Foreign Affairs*, Vol. 35, No. 2 (January, 1957), pp. 213–224.
- Perkins, F. “Social Security Here and Abroad.” *Foreign Affairs*, Vol. 13, No. 3 (April, 1935), pp. 373–387.
- Pierson, P. and Skocpol, T. “American Politics in the Long Run.” In P. Pierson and



- T. Skocpol (Eds.), *The Transformation of American Politics: Activist Government and the Rise of Conservatism* (pp. 3–16). Princeton, NJ: Princeton University Press, 2007.
- Posen, A. S. “The Price Of Nostalgia: America’s Self-Defeating Economic Retreat.” *Foreign Affairs*, Vol. 100, No. 3 (May/June, 2021).
- Pye, L. W. “China in Context.” *Foreign Affairs*, Vol. 45, No. 2 (January, 1967), pp. 229–245.
- Ravenal, E. C. “Case for Strategic Disengagement.” *Foreign Affairs*, Vol. 51, No. 3 (April, 1973), pp. 505–521
- Ravenal, E. C. “Consequences of the End Game in Vietnam.” *Foreign Affairs*, Vol. 53, No. 4 (July, 1975), pp. 651–667.
- Ravenal, E. C. “The Strategic Lessons of Vietnam.” In A. Lake (Ed.), *The Legacy of Vietnam: The War, American Society and the Future of American Foreign Policy* (pp. 256–277). New York: New York University Press, 1976.
- Ravenal, E. G. “The Nixon Doctrine and Our Asian Commitments.” *Foreign Affairs* Vol. 49, No. 2 (January, 1971), pp. 201–217.
- Reid, G. “Cooperation of Peoples of the Far East.” *The Journal of Race Development*, Vol. 9, No. 2 (October, 1918), pp. 189–197.
- Reischauer, E. O. “Broken Dialogue with Japan.” *Foreign Affairs*, Vol. 39, No. 1 (October, 1960), pp. 11–26.
- Reischauer, E. O. “Our Dialogue with Japan.” *Foreign Affairs*, Vol. 45, No.2 (January, 1967), pp. 215–228.
- Rhodes, B. “The Democratic Renewal: What It Will Take To Fix U.S. Foreign Policy.” *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 5 (September/October, 2020).
- Ritchie, R. “Korea’s Vain Appeal.” *The New York Times*, March 7, 1916.
- Ritchie, R. “Roosevelt and Korea.” *The New York Times*, December 12, 1915, Section Editorial. “Roosevelt Backed Korea Annexation.” *The New York Times*, February 21, 1932, p. 9.

- Ritchie, R. "Sees Hope For Korea. Prof. Ladd Expects the Efforts of Japan Will Bear Good Fruit." *The New York Times*, June 2, 1907, p. Special 2.
- Root, E. "A Requisite for the Success of Popular Diplomacy." *Foreign Affairs*, Vol. 1, No. 1 (October, 1922), pp. 3-10.
- Rose, G. "The Fourth Founding: The United States and the Liberal Order." *Foreign Affairs*, Vol. 98, No. 1 (January/February, 2019).
- Rosecrance, R. *The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World*. New York, NY: Basic Books, 1986.
- Ruggie, J. G. "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order." *International Organization*, Vol. 36, No. 2 (Spring, 1982), pp. 379-415.
- Salter, A. "England's Dilemma: Free Trade or Protection?" *Foreign Affairs*, Vol. 10, No. 2 (January, 1932), pp. 188-200.
- Scalapino, R. "Japanese Socialism in Crisis." *Foreign Affairs*, Vol. 38, No. 2 (January, 1960), pp. 318-328.
- Scalapino, R. "Moscow, Peking and the Communist Parties of Asia." *Foreign Affairs*, Vol. 41, No. 2 (January, 1963), pp. 323-343.
- Scalapino, R. "Sino-Soviet Competition in Africa." *Foreign Affairs*, Vol. 42, No. 4 (July, 1964), pp. 640-654.
- Scalapino, R. A. "Asia and the United States: The Challenges Ahead." *Foreign Affairs*, Vol. 69, No. 1 (January, 1990), pp. 89-115.
- Schacht, H. "German Trade and German Debts." *Foreign Affairs*, Vol. 13, No. 1 (October, 1934), pp. 1-5.
- Schlesinger, A. Jr. "A Democrat Looks at Foreign Policy." *Foreign Affairs*, Vol. 66, No. 2 (Winter, 1987/1988), pp. 263-283.
- Schlesinger, A. Jr. *Vital Center: The Politics Of Freedom*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2009 (originally published 1949).
- Schlesinger, A. Jr. "Congress And The Making Of A Foreign Policy." *Foreign Affairs*, Vol. 51, No. 1 (October, 1972), pp. 78-113

- Schlesinger, A. Jr. "Congress and the Making of American Foreign Policy." *Foreign Affairs*, Vol. 51, no. 1 (October, 1972), pp. 78–113.
- Schlesinger, A. M. Jr. *The Vital Center: The Politics of Freedom*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1998.
- Schulzinger, R. *The Wise Men of Foreign Affairs: The History of the Council on Foreign Relations*. New York: Columbia University Press, 1984.
- Scissors, D. "Deng Undone: The Costs of Halting Market Reform in China." *Foreign Affairs*, Vol. 88, No. 3 (May, 2009), pp. 24–39.
- Shambaugh, D. "Facing Reality in China Policy." *Foreign Affairs*, Vol. 80, No. 1 (January, 2001), pp. 50–64.
- Shieber, C. "From Isolation to Leadership. A Review of American Foreign Policy by John Holladay Latané." *The Journal of Race Development*, Vol. 9, No. 3 (January, 1919), pp. 316–317.
- Shoup L. and Minter, W. *Imperial Brain Trust: The Council on Foreign Relations & United Foreign Policy*. New York: Monthly Review Press, 1977.
- Shoup, L. H. and Minter, W. *Imperial Brain Trust: The Council on Foreign Relations and United States Foreign Policy*. New York, NY: Authors Choice Press, 2004.
- Shoup, L. H. *Wall Street's Think Tank: The Council on Foreign Relations and the Empire of Neoliberal Geopolitics, 1976–2014*. New York, NY: Monthly Review Press, 2018.
- Shuster, W. "Our Philippine Policies and Their Results." *The Journal of Race Development*, Vol. 1, No. 1 (July, 1910), pp. 58–74.
- Siegfried, A. "European Reactions to American Tariff Proposals." *Foreign Affairs*, Vol. 8, No. 1 (October, 1929), pp. 13–19.
- Silberman, J. M., Weiss, C. Jr., and Dutz, M. "Jump-Starting Ex-Communist Economies: A Leaf from the Marshall Plan." *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 1 (January–February, 1994), pp. 21–26.
- Soustelle, J. "Indo-China and Korea: One Front." *Foreign Affairs*, Vol. 29, No. 1

- (October, 1950), pp. 56–66.
- Starr, F. “Korean Buddhism.” *The Journal of Race Development*, Vol. 9, No. 1 (July, 1918), pp. 71–84.
- Statement before the Senate Foreign Relations Committee. “Implementing Smart Power: Setting an Agenda for National Security Reform”(A Statement by R. L. Armitage and J. Nye, Jr.), April 24, 2008, Dirksen Senate Office Building, SD-419.
- Stevenson, A. “Putting First Thing First: A Democratic View.” *Foreign Affairs*, Vol. 38, No. 2 (January, 1960), pp. 191–208.
- Stolper, G. “Lessons of the World Depression.” *Foreign Affairs*, Vol. 9, No. 2 (January, 1931), pp. 243–253.
- Strengthening National Security Through Smart Power—A Military Perspective. United States Congress Senate Committee on Foreign Relations. March 5, 2008.
- Suri, J. *The Impossible Presidency*. New York: Basic Books, 2017
- The White House. “Remarks by President Biden on Afghanistan.” The White House (August 16, 2021) <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/08/16/remarks-by-president-biden-on-afghanistan/>
- Thornton, J. L. “Long Time Coming: The Prospects for Democracy in China.” *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 1 (January, 2008), pp. 2–22.
- Treat, P. “The Foundations of American Policy in the Far East.” *The Journal of Race Development*, Vol. 9, No. 2 (October, 1918), pp. 198–209.
- Underwood, O. W. “The Tariff as a Factor in American Foreign Trade.” *Foreign Affairs*, Vol. 1, No. 3 (March 15, 1923), pp. 25–34.
- United States Foreign Policy: Asia(Studies Prepared at the Request of the Committee on Foreign Relations United States Senate by Conlon Associates Ltd.), No. 5 (Washington: United States Government Printing Office, November 1, 1959).

- Varenne, A. "Indo-China in the Path of Japanese Expansion." *Foreign Affairs*, Vol. 17, no. 1 (October, 1938), pp. 164-171.
- Vitalis, R. "Noble American Science of Imperial Relations and Its Laws of Race Development." *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 52, No. 4 (October, 2010), pp. 909-938.
- W. H. M. "Japan's New Advance in East Asia." *Foreign Affairs*, Vol. 14, No. 1 (October, 1935), pp. 158-159.
- Waltz, K. N. *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*. New York, NY: Columbia University Press, 1959.
- Wang, C. "The Pan-Aiatic Doctrine of Japan." *Foreign Affairs*, Vol 13, No. 1 (October, 1934), pp. 59-67.
- Warren, E. "A Foreign Policy For All." *Foreign Affairs* (Jan/Feb, 2019).
- Whitlock, C. *The Afghanistan Papers: A Secret History of the War*. New York: Simon & Schuster, 2021.
- Wiarda, H. *Divided America on the World Stage: Broken Government and Foreign Policy*. Washington D.C.: Potomac Books Inc, 2009
- Wickersham, G. W. "Political Factors In American Foreign Policy." *Foreign Affairs*, Vol. 11, No. 1 (October, 1932), pp. 21-36.
- William, W. *The Tragedy of American Diplomacy*. New York: A Delta Book, 1978.
- Williams, J. H. "Currency Stabilization: The Keynes and White Plans." *Foreign Affairs*, Vol. 21, No. 4 (July, 1943), pp. 645-658.
- Williams, J. H. "The Crisis of the Gold Standard." *Foreign Affairs*, Vol. 10, No. 2 (January, 1932), pp. 173-187.
- Williams, W. A. *The Tragedy of American Diplomacy* (2nd rev. and enl. ed.). New York, NY: Dell Publishing Co., Inc., 1972.
- Yan, X. "The Instability of China-US Relations." *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 3, No. 3 (2010), pp. 263-292.
- Young, A. A. "The United States and Reparations." *Foreign Affairs*, Vol. 1, No. 3 (March 15, 1923), pp. 35-47.

- Young, K. T. "American Dealings with Peking." *Foreign Affairs*, Vol. 45, No. 1 (October, 1966), pp. 77-87.
- Zakaria, F. "The Future of American Power: How America Can Survive the Rise of the Rest." *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 3 (May/June, 2008), pp. 18-43.
- Zambernardi, L. "The Impotence of Power: Morgenthau's Critique of American Intervention in Vietnam." *Review of International Studies*, Vol. 37, No. 3 (July, 2011), pp. 1336-1337.
- Zimmermann, W. *First Great Triumph: How Five Americans Made Their Country a World Power*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2002.
- Zimmern, A. *The Third British Empire: Being a Course of Lectures Delivered at Columbia University New York*. London: Humphrey Milford, 1926.

INSS 국가행동 분석

미국

인쇄일 2022년 6월 24일

발행일 2022년 6월 30일

발행처 사단법인 국가안보전략연구원

발행인 김기정

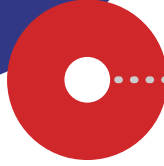
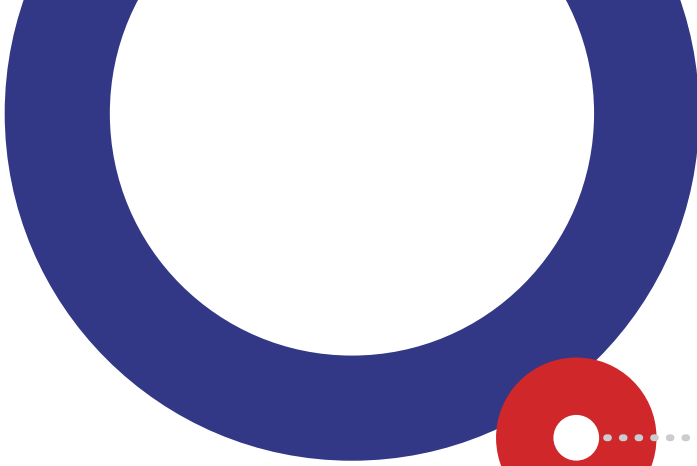
주소 06295 서울시 강남구 언주로 120 인스토피아 빌딩

전화 02-6191-1000 Fax. 02-6191-1111

홈페이지 <http://www.inss.re.kr>

인쇄처 한국학술정보(주)

※ 본 책의 내용은 집필자 개인의 견해이며, 본 연구원의 공식입장이 아닙니다.



INSS 국가행동 분석

미국

United States of America

비매품/무료



93340



9 791189 781750
ISBN 979-11-89781-75-0