

01

서장

안보위협에 대처하는 중소국의 선택

■ 조동준

서울시립대학교 국제관계학과 부교수

서울대학교 외교학과 졸업

미국 펜실베이니아주립대 정치학 박사

주요 논저

「자주의 자가당착」(2004)

「교범이 된 거짓말: 쿠바 미사일 위기와 1차 북핵위기에서

Trollope 기법」(2007)

“Bargaining, Nuclear Proliferation, and Interstate Dispute”(2009, 공저)

Contents

- 1 왜 안보위협에 대처하는 중소국의 선택인가?
- 2 안보위협에 대한 중소국의 대응
- 3 이번 호의 구성

이 글은 주요 국제정치이론이 안보위협에 처한 중소국에게 제공하는 정책 제안을 검토한다. ① 세력균형이 승리에 대한 불확실성을 높여 전쟁이 회피된다는 가정을 공유하는 현실주의 전통은 안보위협에 대처하는 수단으로 세력균형을 권고한다. 활용되는 자원의 소재에 따라 세력균형은 내적균세와 외적균세로 나뉘고, 강한 군비증강이나 군사동맹을 동원한 경성균세와 일시적·제한적 수단을 동원하는 연성균세로 나뉜다. ② 공화정과 경제 교류의 평화성, 제도를 통한 행위자 규제 등을 가정하는 자유주의 전통은 관여정책을 제안한다. 관여는 경제교류, 국제기구와 제도 등을 통하여 이루어진다. ③ 세력우위이론은 국력 차이에 기반한 우열관계의 정도에 따라 상이한 제안을 제시한다. 국력 차이가 매우 클 경우에는 편승을, 국력 차이가 작을 경우에는 국력 차이를 넓히라고 권고한다.

이 글은 국제정치 현실과 국제정치이론을 결합하여, 안보위협에 대처하는 정책을 도식화한다. ① 숨기와 중립은 안보위협국으로부터 거리를 두겠다는 결정 아래서 취할 수 있는 정책이다. ② 편승, 특화, 유화는 안보위협국의 요구를 수용하겠다는 결정 아래서 취할 수 있는 정책이고, ③ 관여정책은 안보위협국과 함께 제도와 국제기구를 공유하고, 경제적으로 상호의존하며, 국제규범의 사회화 등을 통하여 안보위협국을 변화시키려는 노력이고, ④ 초월정책은 안보위협국이 참여하지 않는 국제기구와 제도를 활용하여 안보위협국을 견제하는 방식이며, ⑤ 세력균형은 안보위협국에 맞대응하는 정책이다.

주제어

안보위협, 강소국, 세력균형, 편승, 관여, 유화

1. 왜 안보위협에 대처하는 중소국의 선택인가?

역내 강대국의 부상은 지역질서 재편으로 이어질 수밖에 없다. 부상한 역내 강대국이 자국의 국력을 활용하여 의도적으로 지역질서를 변경시킬 유인을 가지기 때문이다. 부상한 역내 강대국이 의도적으로 현상을 변경하지 않아도, 주변국은 이미 부상한 역내 강대국을 고려한 대외정책을 펼 수밖에 없기 때문이다. 현재 동아시아에서 중국의 부상에 대해 한국이 가지는 우려와 관심은 지극히 당연하다. 중국의 부상에 관한 국제정치학계의 담론은, 이것이 동아시아 지역질서에 깊이 관여하고 있는 미국과의 충돌로 이어진다는 비관적 전망에서 경제적 상호의존, 제도 공유, 중국의 내부 변화 등으로 우호적 미중관계의 도래를 예상하는 낙관론 사이에 펼쳐져 있다.¹⁾ 낙관론과 비관론의 사이에 중국과 미국이 갈등-협력-경쟁의

1) 비관적 전망은 중국이 증가된 국력을 활용하여 동아시아 지역질서를 변경하려 하고, 동아시아 지역질서에 기득권을 가진 미국은 중국의 시도를 저지한다는 예상에 기반한다(e.g., Aaron L. Friedberg, "Ripe for Rivalry: Prospects for Peace in a Multipolar Asia", *International Security* 18-3 (Winter 1993), pp.5~33; Gerald Segal, "East Asia and the 'Constraint' of China", *International Security* 20-4(Spring 2004), pp.159~187; Yuan-Kang Wang, "Offensive Realism and the Rise of China", *Issue and Studies* 40-1(March 2004), pp.180~183). 반면, 낙관적 전망은

복합적인 관계를 유지한다는 기회·위기론이 있다.²⁾ 조금씩 차이가 있지만, 공통적으로 동아시아 지역질서를 형성하는 과정에서 강대국 간 관계에 초점을 맞추고 있다.³⁾

국제정치사는 역내 강대국으로부터 오는 위협에 대한 주변국의 반응이 강대국 간 관계와 상이함을 보여준다. 중소국은 역내 강대국으로부터 오는 압박과 위협에 대응하기 위하여 세력균형이나 편승을 추구하지 않는 경우가 많다.⁴⁾ 더 나아가 중소국은 종종 강대국 간 세력균형이나 편승으로

생존의 위협을 받았다. 최소한 일정 정도의 국력을 유지해 안보위협을 주는 국가를 자구책이나 외부 도움으로 견제할 수 있을 때, 세력균형과 편승을 고려할 수 있다. 이처럼 국제정치의 현실에서는 중소국이 역내 강대국으로부터 오는 위협을 세력균형이나 편승과는 상이한 방식으로 대처하고 강대국의 세력균형과 편승이 중소국에 불리하게 작동하지만, 국내 담론은 여전히 세력균형과 편승 간의 이분법에 머물고 있다. 미국과 중국 사이에서 한국의 진로에 관한 여론조사와⁵⁾ 국내 정치현상을 미중관계와 연결시키는 해석⁶⁾은 국내 담론의 한계를 보여준다.⁷⁾ 국제정치의 현실과 국내 담론 간의 차이가 국제정치에 대한 이해뿐만 아니라 한국의 합리적 선택에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

이 글은 두 가지 목적을 가진다. 첫째, 중소국이 역내 강대국이 유발하는 안보위협에 대처하는 방식을 유형화한다.⁸⁾ 역내 강대국으로부터의 오

① 중국의 현상유지정책(e.g., Steve Chan, "Realism, Revisionism and the Great Powers", *Issue and Studies* 40-1(March 2004), pp.135~172; Avery Goldstein, "The Diplomatic Face of China's Grand Strategy: A Rising Power's Emerging Choice", *The China Quarterly* 168(December 2001), pp.858~864), ② 미국과 중국의 경제적 상호의존(James L. Richardson, "Asia-Pacific: The Case for Geopolitical Optimism", *National Interest* 38 (Winter 1994), pp.28~39), ③ 중국의 국제제도 가입(e.g., Paul Evans, "The New Multilateralism and the Conditional Engagement of China", in James Shinn(ed.), *Weaving the Net: Conditional Engagement with China* (New York, NY: Council on Foreign Relations, 1996), pp.249~270; Alastair I. Johnston and Paul Evans, "China's Engagement with Multilateral Security Institutions", in Johnston and Robert S. Ross(eds.), *Engaging China: The Management of an Emerging Power* (New York, NY: Routledge, 1999), pp.235~272), ④ 미국과 중국 간 지정학적 이해관계의 차이(Robert S. Ross, "The Geography of the Peace", *International Security* 23-4 (Spring 1999), pp.83~118) 등으로 인하여 양국 간 갈등이 발생할 가능성이 낮다고 예상된다.
2) 서진영, 『21세기 중국의외교정책: '부강한 중국'과 한반도』(서울: 폴리테이아, 2006); 정재호, "강대국화의 조건과 중국의 부상", 정재호 편, 『중국의 강대국화』(서울: 길, 2006), pp.11~52; Robert G. Sutter, *China's Rise in Asia: Promises and Perils* (Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2005); Thomas J. Christensen, "Fostering Stability or Creating a Monster?", *International Security* 31-1(Summer 2006), pp.81~126.
3) 미국 시카고국제문제협회(The Chicago Council on Global Affairs)가 아시아협회(Asia Society), 동아시아연구원(East Asia Institute), 로위연구소(Lowy Institute for International Policy)와 공동으로 실시한 중국과 인도의 부상에 대한 인식조사는 예외적이다(The Chicago Council on Global Affairs and et al., *Global View 2006: The United States and the Rise of India and China*, URL: <http://www.thechicagocouncil.org/>(검색일: 2009.1.14); 서진영·강수정, "중국의 부상을 바라보는 국제사회의 인식에 대한 실증적 연구: 중국의 부상에 관한 미국과 아시아 주변국의 여론조사 결과를 중심으로", 『국제정치논총』 48-1(봄 2008), pp.67~92.
4) Annette B. Fox, *The Power of Small States: Diplomacy in World War 2* (Chicago, IL: The University of Chicago Press, 1959), pp.2~4, pp.180~188; Robert L. Rothstein, *Alliances and Small Powers* (New York, NY: Columbia University Press, 1968), pp.1~3, pp.25~28;

Paul Schroeder, "Historical Reality vs. Neo-Realist Theory", *International Security* 19-1 (Summer 1994), p.116, pp.129~147.

5) e.g., 이필재, "한미공조보다 남북공조가 우선해야", 중앙일보(2005.4.19); 정성원, "표류하는 국가 어젠다 8: 본보 국민의식 여론조사", 한국일보(2004.4.22).
6) 심상정 의원은 한미FTA 체결에 관하여 "중립 또는 친중보다는 친미를 선택한 결과"라고 해석한다(심상정, "한미FTA협상 총괄과 전망", URL: <http://blog.naver.com/simsangjung/20035670966>(검색일: 2009.1.20)); 정재호 교수는 김대중 행정부의 '햇볕정책'을 인접국 중국의 중요성과 동아시아에서 진행되는 미국과 중국 간 경쟁을 반영한다고 해석한다(Chung Jae-Ho, "South Korea Between Eagle and Dragon: Perceptual Ambivalence and Strategic Dilemma", *Asian Survey* 41-5(September-October 2001), pp.779~785).
7) 이명박 대통령이 "친미도 친중도 없다고 생각하며, 국익이 맞으면 서로 동맹이 될 수 있고, 국익에 위배되면 오늘 시대에 동맹은 없다"라고 할 만큼, 국내 담론은 미국과 중국을 염두에 둔 편승과 세력균형에 머물고 있다(연합, "李대통령 '北인권' 인유보편적 기준에서 얘기 '친미·친중 없고, 국익 서로 맞으면 동맹될 수 있어'", 연합뉴스(2008.3.11)).
8) 국제정치 현실에서는 강대국의 부상에 대응하는 모습은 몇 가지 선택지를 병렬적으로 사용하는 '걸치기(hedging) 형태로 드러난다(Colin Elman, "Introduction", in John A. Vasquez and Colin Elman(eds.), *Realism and the Balance of Power: A New Debate* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 2002), pp.7~17; Deborah Welch Larson, "Bandwagon Images in American Foreign Policy: Myth or Reality?", in Robert Jervis and Jack L. Snyder(eds.), *Dominoes*

는 안보위협에 처한 중소국에게 주요 국제정치이론은 상이한 정책 제안을 제시한다. 주요 국제정치이론이 제시하는 정책 제안은 안보위협에 대처하려는 중소국의 선택을 이해하는 데 기여한다. 둘째, 이번 호에 실린 6개의 논문을 소개한다. 이 논문들은 대외 위협에 대한 6개국의 대응 방식을 기술하고, 특정 방식을 택한 원인을 기술한다. 6개 사례에서 나타난 중소국의 선택을 대외 위협에 대응하는 방식과 비교함으로써, 개별사례 연구에서 보편성을 도출하고자 한다.

2. 안보위협에 대한 중소국의 대응: 이론과 도식화

안보위협은 국제정치학의 핵심적 연구 주제다. 주요 국제정치이론은 안보위협과 관련된 현상을 분석하고 안보위협에 대처하는 방안을 나름대로 제시하지만, 상충하는 모습을 보이고 있다. 이 부분에서는 주요 국제정치이론이 안보위협에 처한 중소국에게 제시하는 정책 제안을 검토한 후, 중소국의 선택을 도식화한다.

(1) 안보위협 대처방안

안보위협에 대처하는 방안을 직접적·우회적으로 제시하는 다양한 이론은 크게 현실주의 전통, 자유주의 전통, 그리고 세력우위이론으로 구별될 수 있다.⁹⁾ 이 절은 세 가지 이론이 안보위협에 대처하기 위하여 제시하는 권고

and Bandwagons: Strategic Beliefs and Great Power Competition in the Eurasian Rimland (Oxford, UK: Oxford University Press, 1991, p.85; Patricia Weitsman, "Intimate Enemies: The Politics of Peacetime Allies", *Security Studies* 7-1(Autumn 1997), pp.156-192.

9) 구성주의는 안보위협에 대처하기 위한 방안으로 사회화, 국제규범 창출 등을 제시한다고 추론

안을 분석하고 정리한다.

현실주의

현실주의 전통은 몇 가지 학파로 나뉠 수 있지만, 중소국도 역내 강대국으로부터 오는 위협에 대처하기 위하여 세력균형을 선택할 것이라고 예상된다. 세력균형은 위협국으로부터 오는 안보 불안을 상쇄하기 위하여 취하는 정책이다. 세력균형이 위협에 대처하는 수단으로 선택되는 논리적 과정은 세 단계로 나뉠 수 있다. 첫째, 힘의 우열관계가 명확해지면, 강한 국가가 약한 국가를 이길 확률이 높아진다. 둘째, 사전에 승패를 예측할 수 있고 전쟁 승리 후의 이익이 전쟁 수행을 위한 비용보다 크다면, 강한 국가가 전쟁을 선택할 가능성이 높아진다. 셋째, 위협을 느낀 약한 국가는 균형을 이루어 전쟁을 피하려 한다.¹⁰⁾

세력균형은 국내적 자원을 활용하는 내적균세와 외부의 도움을 활용하는 외적균세로 나뉠 수 있다.¹¹⁾ 내적균세의 대표적 현상은 군비증강이지만, 이미 성공적이라고 알려진 정치·군사적 기법과 기술을 모방하거나 혁신을 추구하는 행위도 내적균세에 포함된다.¹²⁾ 예를 들어 1972년 이후

할 수 있지만, 이론을 지나치게 확장시키는 위협이 있다. 또한, 구성주의로부터 추론된 방안이 자유주의 전통에서 이념을 강조하는 분파(Ideational Liberalism)와 중첩된다. 이런 이유로 안보위협에 대처하는 방안을 제시하는 이론에서 구성주의를 제외하였다.

10) Kenneth Waltz, *The Theory of International Politics* (New York, NY: McGraw Hill, 1979), pp.129-138, pp.161-176.

11) John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York, NY: W.W. Norton, 2001), pp.156-157; Stephen M. Walt, *The Origin of Alliances* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1987), pp.21-22; Waltz(1979), p.168; Kenneth N. Waltz, *Man, the State, and War* (New York, NY: Columbia University Press, 1959), pp.198-210.

12) Jeffrey W. Taliaferro, "State Building for Future Wars: Neoclassical Realism and the Resource Extremist State", *Security Studies* 15-3(July-September 2006), p.471.

락 중앙정보부장이 북한의 체제와 유사한 동원·통제체제를 박정희 대통령에게 건의했던 현상도 내적균세의 일종이다.¹³⁾ 반면 외적균세의 대표적 현상은 군사동맹이다. 하지만 군사정보의 교환과 통지만을 명시하는 협상(entente)과 같이 군사동맹의 수준에 이르지 못하는 군사협력도 외적균세에 포함된다.¹⁴⁾

세력균형의 발생 가능성에 대하여 신현실주의와 (신)고전현실주의는 다소 차이를 보인다. 신현실주의는 세력균형의 발생조건으로 국가의 생존의지와 무정부 상태를 꼽는다. 무정부 상태에서 국가들이 생존을 모색하기만 하면, “세력균형의 정치가 우세하다”고 주장한다.¹⁵⁾ 즉, 세력균형을 국제체제의 압박으로 인한 개별 국가의 불가피한 선택으로 간주한다. 반면, (신)고전현실주의는 국내 상황에 따라 세력균형의 발생 가능성이 달라진다는 입장을 보인다. 예를 들어 18세기 이전 군주주권의 논리로 동맹을 쉽게 바꿀 수 있어 외적균형이 가능했지만, 19세기 이후 민족주의의 도래로 동맹을 쉽게 재편할 수 없게 됨에 따라 외적균형이 어려워졌다.¹⁶⁾

13) 이재훈, “이제는 말할 수 있다: 1972년 7월 4일, 김일성과 박정희”, 문화방송(2004.7.4).
 14) 내적균세와 외적균세는 각기 장단점을 가진다. 내적균세는 불확실성을 줄여안정적 안보를 확보하며 자율성을 유지하는 장점이 있지만, 시간이 오래 걸리며 다른 분야에 투입될 자원을 소비한다는 단점을 가진다. 외적균세는 단시간에 이를 수 있고 국내 자원의 소비를 줄일 수 있지만, 동맹국의 배신으로 인해 안정적이지 못하며 동맹국에 대한 의존으로 자율성이 침해될 수 있다(Michael F. Altfeld, “The Decision to Ally: A Theory and Test”, *Western Political Quarterly* 37-4(December 1984), pp.523-544; James D. Morrow, “Arms vs. Allies: Trade-offs in the Search for Security”, 47-2 *International Organization* (Spring 1993), pp.214-215; James D. Morrow, “Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances”, *The American Journal of Political Science* 35-4(November 1991), pp.904-933).
 15) Waltz(1979), p.121.
 16) Han J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 3rd ed.(New York, NY: Knopf, 1966), pp.205-206, pp.218-219; Paul W. Schroeder, *The Transformation of European Politics, 1763-1848* (Oxford, UK: Oxford University Press, 1996), pp.5-20; Taliaferro(2006), p.474.

또한, 국내 자원을 안보위협에 대처하기 위해 동원하고 활용하는 능력과 활용 여부가 국내제도와 지도자의 능력에 따라 달라질 수 있다.¹⁷⁾ 따라서 (신)고전현실주의는 세력균형이 국내 조건에 따라 선택적으로 발생할 수 있다는 입장을 보인다.

자유주의

자유주의 전통이 왕과 시민의 갈등에서 시민의 자유를 중시하는 역사적 맥락에서 성장한 배경을 반영하여, 국제정치학에서 자유주의 전통은 크게 세 가지 항목을 강조한다.¹⁸⁾ 첫째, 공화정의 평화성이다. 이는 전쟁 결정권자와 전쟁 수행자 간 일치 여부와 관련되어 있다. 공화정에서는 전쟁 수행자가 전쟁 여부를 결정하는 동시에 전쟁 수행의 부담을 져야 한다. 따라서 전쟁 수행의 부담과 전쟁의 피해를 직접 겪어야 하는 시민은 전쟁보다는 다른 수단을 강구하게 된다. 반면, 군주정에서는 전쟁 여부를 군주가 결정하지만 전쟁 수행은 신민의 몫이다. 군주는 전쟁으로부터 아무 손해를 입지 않기 때문에, “가장 사소한 이유”로 전쟁을 선포할 수 있다.¹⁹⁾ 공화정의 평화성은 민주평화론으로 이어져, 민주주의 국가 간 평화유지가 통념으로 받아들여지고 있다.²⁰⁾

17) Edward H. Carr, *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*, 2nd ed.(New York, NY: Haper and Row, 1945), p.132; John M. Hobson, *State and International Relations* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2000), pp.4-6, pp.24-26.
 18) John R. Oneal and Bruce Russett, “The Kantian Peace: The Pacific Benefits of Democracy, Interdependence, and International Organizations”, *World Politics* 52-1(October 1999), pp.1-37.
 19) Immanuel Kant, *Perpetual Peace: A Philosophical Sketch* (London, UK: George Allen and Unwin, 1917), p.123.
 20) 이호철, “민주평화론”, 우철구·박건영 편, 『현대국제관계이론과 한국』(서울: 사회평론,

둘째, 국제기구와 제도를 통한 국가행동의 제약이다. 칸트(I. Kant)의 영구평화론 2조는 평화의 조건으로 국가 간 관계를 규율하는 법이 자유국가의 연방에 기반해야 함을 강조한다. 구체적으로 시민 간 관계를 규율하는 법이 이웃에게 피해를 주지 않도록 하듯이, 자유국가들이 합의에 의해 국가 간 관계를 규율하는 법을 만들면 전쟁을 막을 수 있다는 주장이다.²¹⁾ 국제기구와 제도를 통한 전쟁 방지는 신자유제도주의와 연방주의 등으로 나타났다. 국제기구 가입의 증척 정도가 전쟁의 발생 빈도와 음의 관계를 보이는 현상이 이를 뒷받침한다.²²⁾

셋째, 경제적 상호의존의 평화성이다. 경제적 상호의존이 국가 간 평화로 이어진다는 주장은 비교우위론으로까지 거슬러 올라간다. 비교우위에 따라 특화한 후 거래를 하면 개별 행위자는 물론 모두에게 이익이 발생한다. 비교우위론을 국제사회에 적용하면, 무역에 참여하는 모든 국가에게 이익이 돌아간다. 더 나아가 전쟁이 발생하면 무역 또는 자본투자로 인한 이익을 포기해야 하기 때문에, 경제적 상호의존이 평화를 가져온다는 논리적 확장이 가능하다. 무역자유주의(Commercial Liberalism)는 상호의존의 손상으로 인한 피해를 상호의존 관계에 있는 행위자들이 원하지 않기 때문에 전쟁을 피한다고 설명한다.²³⁾

2004), pp. 374~377; Zeev Maoz and Bruce Russett, "Normative and Structural Causes of Democratic Peace, 1946~1986", *The American Political Science Review* 87-3(September 1993), p. 624.

21) Kant(1917), pp. 128~137.

22) Oneal and Russett(1999), pp. 20~34, Kjell Skjelsbæk, "Peace and the Structure of the International Organization Network", *Journal of Peace Research* 9-4(1972), pp. 319~325.

23) Michael J. Doyle, "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs", *Philosophy and Public Affairs* 12(Autumn 1983), pp. 323~353; Robert O. Keohane, "International Liberalism Revisited", in John Dunn(ed.), *The Economic Limits to Modern Politics* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1990), pp. 165~194.

자유주의가 안보위협에 처한 국가에게 처방하는 제안을 논리적으로 추론하면, 관여정책(engagement policy)과 여러 면에서 유사하다. 관여정책은 안보위협을 주는 국가와 교류함으로써 상호의존을 증진시켜 안보위협국에 영향을 미치는 행위다.²⁴⁾ 관여정책은 일회적 양보를 통해 안보위협국을 달래는 유화와 달리, 장기적 상호작용을 통하여 상대국을 국제규범에 노출시킴으로써 사회화를 모색한다. 구체적인 관여현상은 경제적 상호의존²⁵⁾과 국제기구·국제규범의 공유다.²⁶⁾

세력우위이론(Power Preponderance Theory)

세력우위이론은 압도적인 국력 차이가 국가 간 평화로 이어진다는 핵심 가정에 기반하고 있다.²⁷⁾ 세력우위이론은 국제정치경제 영역의 패권안정이론²⁸⁾이 안보영역으로 확장한 형태로 보일 수도 있는데, 패권국과 다른

24) 전재성, "관여(engagement)정책의 국제정치이론적 기반과 한국의 대북정책", 『국제정치논총』 43-1(봄 2003), p. 234, p. 236; Evan Resnick, "Defining Engagement", *Journal of International Affairs* 54-2(2001), pp. 551~567; Randall L. Schweller, *Unanswered Threats: Domestic Constraints on the Balance of Power* (Princeton, NJ: Princeton University Press), p. 36.

25) 전후 교전국 간 경제적 상호의존이 심화되는 현상이 발생하기도 한다(Katherine Barbieri, Jack S. Levy, "Sleeping with the Enemy: The Impact of War on Trade", *Journal of Peace Research* 36-4(July 1999), pp. 471~475).

26) Karl W. Deutsch, Sidney A. Burrell and Robert A. Kann, *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1957); Thomas Risse, "U.S. Power in a Liberal Security Community", in Ikenberry, *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2002), pp. 260~83.

27) William Moul, "Power Parity, Preponderance, and War between Great Powers, 1816~1989", *Journal of Conflict Resolution* 47-4(August 2003), pp. 468~489; A.F.K. Organski, *World Politics*. 2nd ed. (New York, NY: Alfred A. Knopf, 1968), p. 282.

28) 경제영역에서 패권안정이론은 패권국이 제공하는 질서로 인하여 국제경제가 안정된다고 주장한다(Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (New York, NY: Cambridge University Press, 1981), p. 29, p. 203; Charles P. Kindleberger, *International Money: A Collection of Essays* (London, UK: Allen and Unwin, 1981), pp. 31~32; David Lake, "Leadership, Hegemony, and

국가 간 국력 차이가 평화와 연결된다고 주장한다. 패권국에 필적하는 국가가 없을 경우, 다른 국가들은 패권국을 자극하여 입게 될 불리한 결과를 우려해 패권국의 입장을 고려한 상태에서 행동하기 때문이다.²⁹⁾ 즉, 비패권국은 국력 열세를 감안하여 자국의 요구사항을 정하기 때문에 패권국과 갈등을 빚을 소지가 줄어들다. 반면, 패권국과 경쟁국의 국력 차이가 미세하면, 갈등의 가능성은 높아진다.³⁰⁾ 특히 패권국 교체기 부상국에 의한 현상 변경 시도로 인해 갈등이 발생할 가능성이 높다.³¹⁾

세력우위이론은 강대국 간 관계와 중소국이 포함된 국제관계에도 적용이 가능한 일반 이론이다. 이 이론은 전쟁이 우열관계에 대한 인식차이에서 발생한다고 가정한다. 경쟁국 사이에 우열관계에 대한 합의가 있다면, 약자는 협상을 통해 분쟁을 해결하려 한다. 전쟁은 갈등 해소를 위한 수단으로써는 지나치게 높은 비용을 수반하기 때문이다. 반면, 우열관계에 대한 합의가 없을 경우, 상이한 협상조건을 기대하기 때문에 협상을 통한 타결이 어렵고 폭력적인 방식을 문제 해결의 수단으로 선택할 가능성이 높아진다.³²⁾

세력우위이론은 국력 차이의 정도와 전쟁 발생 가능성을 연결시킨다.

the International Economy: Naked Emperor or Tattered Monarch with Potential?', *International Studies Quarterly* 37-4(December 1993), pp. 459~489).

29) Thomas S. Szayna, Daniel L. Byman, Steven C. Bankes, Derek Eaton, Seth G. Jones, Robert E. Mullins, Ian O. Lesser, and William Rosenau, *The Emergence of Peer Competitors: A Framework for Analysis* (Washington, D.C.: Rand Corporation, 2001), p. 50.

30) Inis L. Claude, *Power and International Relations* (New York, NY: Random House, 1962), p. 42, pp. 54~57, pp. 88~93; R. Harisson Wagner, "Peace, War and the Balance of Power", *The American Political Science Review* 88-3(September 1994), p. 603; Emerson M. S. Niou and Peter C. Ordeshook, "A Theory of the Balance of Power in International Systems", *Journal of Conflict Resolution* 30-4(December 1986), pp. 685~715.

31) Organski(1968), p. 27~71; Gilpin(1981), pp. 94~95, pp. 186~187.

32) Bruce Bueno De Mesquita and David Lalman, "Reason and War", *The American Political Science Review* 80-4(December 1986), pp. 1117~1118.

갈등하는 국가 간의 국력 차이가 크면, 우열관계에 대한 합의가 상대적으로 쉽게 이루어진다. 반면 국력 차이가 작으면, 우열관계에 대한 합의가 이루어지지 않는다. 따라서 힘이 균등하게 배분된 경우보다 힘이 불균등하게 배분될 경우 전쟁의 가능성은 낮아진다. 세력균형이 이루어졌다는 인식은 전쟁 발생의 좋은 조건이다.³³⁾ 반면, 일국이 압도적 우위를 보일 때 전쟁이 일어날 가능성은 줄어든다.

세력우위이론은 안보위협에 대하여 묵시적으로 조건적 선택을 권고한다. 만약 안보위협을 유발하는 국가와 필적할 수 있는 국내외적 환경이 구비되지 않는다면, 약자는 안보위협국의 요구조건을 미리 수용하거나 극단적으로 편승을 권고한다.³⁴⁾ 안보위협국에 맞서 폭력적 방법을 통한 문제해결을 시도하기보다는 협상에서 저자세를 취하는 선택이 더 높은 효용을 주기 때문이다. 반면, 안보위협을 유발하는 국가와 필적할 수 있는 국내외적 환경이 구비된다면, 안보위협국을 압도할 수 있을 만큼 강력한 대응을 모색하라고 권고한다. 안보위협국이 압도당할 만큼 국력 차이를 크게 하면, 안보위협국이 입장을 바꾸기 때문이다.

(2) 안보위협에 대응하는 선택의 도식화

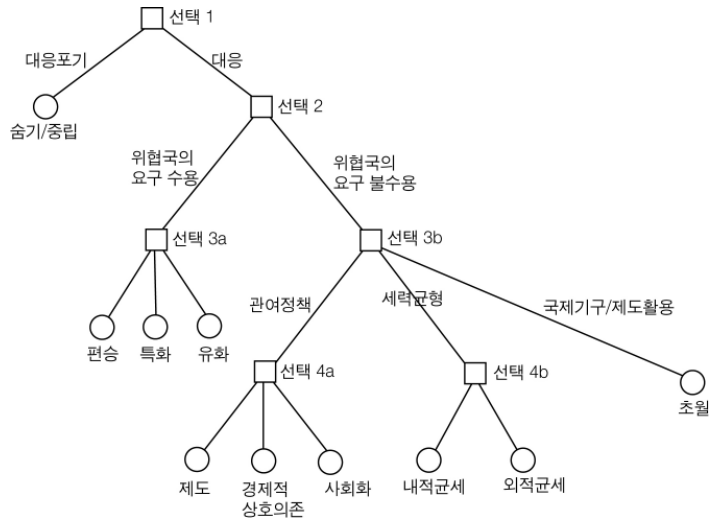
국제정치사를 보면, 중소국은 안보위협에 대처하는 과정에서 "숨기(hiding)", "초월하기(transcending)", "특화(specialization)"를 편승과 세력균형의 대안으로 선택해온 했다.³⁵⁾ 국제제도의 형성을 통해 안보위협을 해소하

33) Geoffrey Blainey, *The Causes of War* (New York, NY: The Free Press, 1988), p. 32, p. 109.

34) 편승은 강대국과 심지어 안보위협국으로부터 보호를 추구함으로써 안보를 유지하는 정책이다 (Carr(1945), pp. 21~22; Mearshiemer(2001), p. 139, pp. 162~163; Waltz(1979), p. 126).

35) Schroeder(1994), pp. 117~124, pp. 129~147. '숨기'는 역내 강대국의 부상이 수반하는 위협

[그림 1-1] 안보위협에 대한 중소국의 선택



려고도 했다.³⁶⁾ 1975년 이후 동남아시아국가연합의 제도화가 보여주듯이, 중소국은 국제기구를 활용하여 안보위협에 대처하기도 한다.³⁷⁾ 이 절에서는 안보위협에 대응하는 중소국의 다양한 대응을 도식화한다.

을 무시하거나, 고립을 선택하거나, 중립을 선택하는 행위를 포함한다. ‘초월’은 국제규범과 규칙에 기반한 국제합의를 통하여 문제를 해결하는 선택이다. ‘특화’는 특정 국가의 생존, 발전에 필수불가결한 기능을 제공하는 선택을 의미한다(Schroder(1994), pp.117~129).

36) G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint and the Rebuilding of Order After Major Wars* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001); Joseph Joffe, “Defying History and Theory: The United States as the ‘last Remaining Superpower’”, in Ikenberry, *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2002), pp.155~180).

37) 이우진, “비동맹운동으로서 아세안”, 『국제정치논총』 22(December 1982), pp.363~369.

갈림길에 선 중소국

[그림 1-1]에서는 안보위협을 받는 중소국의 선택을 단순하게 도식화했다. 중소국은 안보위협에 대응할지 여부를 결정한다(선택 1). 안보위협에 대응을 포기한다면, 숨기·중립·고립 등 안보위협국과의 접촉 자체를 줄이려는 정책이 시도된다. 중소국이 안보위협에 대응하기로 결정한다면, 위협국의 요구조건을 수용할지 여부를 결정해야 한다(선택 2). 위협국의 요구를 수용하여 위협국으로부터 오는 위협을 단기적으로 줄이려는 노력은 유화정책이다. 위협국에게 필수적인 기능을 제공함으로써 안보위협국으로부터 오는 안보위협을 줄이는 노력은 특화다. 안보위협국으로부터 보호를 받고 안보위협국에 동조하는 정책은 편승이다.

중소국이 위협국의 요구조건을 수용하지 않는다면, 위협국이 유발하는 안보위협을 견제하는 세력균형·포용정책·‘초월’ 가운데 하나를 선택한다(선택 3). 관여정책이 선택된다면, 중소국은 안보위협국과 지속적인 상호작용을 시도한다. 경제 교류, 인적 교류, 학술 교류, 국제기구에서의 협력과 같은 상호작용은 안보위협국과 접촉을 유지하여 안보위협국의 안보위협을 현실화하지 않도록 한다(선택 4a). 관여정책이 위협국에 대하여 상대적으로 순응적 태도를 취하는 듯 보이나, 안보위협국을 비폭력적인 방법으로 제어하거나 변화시키려 한다는 점에서 여전히 갈등관계를 내포하고 있다.

초월은 국제기구 또는 국제규범을 활용하여 안보위협을 줄인다는 측면에서 제도를 활용하는 관여정책과 유사하게 보이지만, 안보위협국과 상호작용을 하기보다는 안보위협국을 대상으로 제3의 행위자와 협력을 한다는 점에서 큰 차이점을 보인다. 예를 들어 한국이 현재 진행되는 북핵

문제의 해결과정에서 북한이 포함된 6자회담을 통하여 북한과 상호작용을 하는 방식이 제도를 통한 관여정책이다. 반면, 한국이 북한을 배제한 상태에서 핵확산금지규범의 강화를 통하여 북한을 제어하는 노력은 초월정책이다.

세력균세가 선택된다면, 국내 자원을 활용, 새로운 정치·군사 기법의 모방, 혁신 추구 등 내적균세와 외부 도움을 추구하는 외적균세로 나뉜다. 세력균세는 경성균세와 연성균세로 세분될 수 있다(선택 4b). 경성균세는 안보위협을 강력한 군비증강과 내부동원, 군사동맹으로 맞서는 정책이다. 반면, 연성균세는 안보위협으로 인식되지 않는 국력 차이를 잠재적 위협으로 가정한 상태에서 제한적인 군비증강과 국내동원, 제도화되지 않는 협조와 협력 등으로 잠재적 위협국에 맞서는 정책이다.³⁸⁾

안보위협에 대처하기 위한 중소국의 선택이 진행되는 방식은 세 가지 경우로 나눌 수 있다. 첫째, 중소국이 합리적 행위자처럼 움직인다면, 역귀납적 방법(backward induction)처럼 행동을 하기 전 최후 단계부터 첫 단계로 거슬러 올라가면서 이익과 손해를 계산한 후 특정한 방향으로 정책을 취한다. 즉, 최하단 선택지의 비용과 이익을 먼저 계산한 후, 가장 좋은 효용을 가진 정책을 역순으로 선택해서, 최종 단계에서 안보위협국에 대한 대응 여부를 결정한다.

둘째, 중소국이 합리적 행위자가 아니며 경로의존성이 강할 수 있다.

이 경우 특정 시점에서 선택은 후속 선택을 결정한다. 예를 들어, [그림 1-1]의 선택 2단계에서 안보위협국의 요구를 수용하지 않기로 선택하면, 편승·유화·특화정책이 후속 선택에서 사라져버린다. 경로의존성이 강하다면, 중소국은 사건의 진행과정에서 되먹임 현상(feedback)을 경험하지 못한 상태로 점차 선택지가 줄어들어 제약이 경험한다.

셋째, 중소국이 제한적이지만 합리적 행위자이고 경로의존성이 약할 수 있다. 이 경우, 특정 시점에서의 선택은 이후의 선택을 약하게 제한한다. 또한, 특정 시점에서 가용 가능한 정책 가운데 가장 효용이 높다고 예상되는 정책이 취해지지만, 사건의 진행과정에서 되먹임 현상이 발생한다. 이 현상을 통하여 중소국은 정책 방향을 바꿀 수 있다. 즉, [그림 1-1]에서 선택 1에서부터 선택 4까지 결정점은 순차적이지 아닐 수 있다.

중소국은 어떤 기준에 의거하여 안보위협에 대처하는 정책을 선택할까? 이 질문에 대하여(신)고전현실주의는 세력균형의 발생에 영향을 미치는 국외적 요소로 지정학, 현상 파괴 여부, 국력 차이를 꼽는다.³⁹⁾ 해양국가보다는 대륙국가의 팽창, 현상유지국보다는 현상파괴국, 극심한 국력 차이보다는 미세한 국력 차이에 대해 세력균형이 발생할 가능성이 높다.⁴⁰⁾ 국내적 요건으로는 자원추출 능력, 지도자의 설득 능력 등을 꼽는다. 반면, 세력우위론은 국력 차이를 편승의 발생에 영향을 미치는 요소로 꼽는다. 세력불균형이 크면, 편승과 유화정책이 일어날 가능성이 높은 반면, 세력불균형이 약하면, 편승과 유화정책의 가능성은 약해진다.

38) Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, "Hard Times for Soft Balancing", *International Security* 30-1(Summer 2005), p. 73, pp. 78-79; T.V. Paul, "The Enduring Axioms of Balance of Power Theory", in T.V. Paul, James J. Wirtz, and Michael Fortmann(eds), *Balance of Power Revisited: Theory and Practice in the Twenty-First Century* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2004), p.3.

39) 신현실주의는 부상하는 세력을 제어하려는 균형 노력이 항상 발생한다고 예상한다(Waltz (1979), p.121.

40) Stephen G. Brooks, William C. Wohlforth, "International Relations Theory and the Case against Unilateralism", *Perspectives on Politics* 3-3(September 2005), p.511.

자유주의 전통은 안보위협에 대처하는 방안을 선택하는 데 있어 국내 정치구조의 중요성을 강조한다. 자유주의 전통이 국내사회 세력을 국가의 정책결정에 중요 행위자로 간주하기 때문이다. 특히, 자유주의 전통은 민주주의의 평화성을 강조하기 때문에, 민주주의가 세력균형보다는 초월 또는 포용 정책을 추진한다고 추론할 수 있다.

3. 이번 호의 구성

이번 특집호는 ‘안보위협과 중소국의 선택’이란 제목으로 6개의 논문을 수록하고 있다. 이 논문들은 안보위협에 처한 6개 국가의 대응을 분석하고 있는데, 멕시코, 체코슬로바키아, 핀란드, 유고슬라비아, 일본, 한국의 사례를 대상으로 한다. 6개 국가는 모두 중소국으로 역내 강대국 또는 적대국으로부터 안보위협을 경험한 적이 있다. 6개 논문은 연구대상국이 특정 시점에서 안보위협을 대처하기 위해 취한 정책을 과정추적 방식을 통하여 검토하고 있다. 특히, 연구대상국에게 주어진 국내외적 조건과 특정 정책의 조합에 초점을 맞추고 있다.

「멕시코의 자주외교정책」에서 강경희 교수는 두 시기에 걸친 멕시코의 자주정책을 비교 분석한다. 1930년대 멕시코는 다극체제 아래 미국으로부터 오는 압박을 외부 도움과 내부 혁명역량을 결합해 대처하였다. 특히 석유산업의 국유화 이후 미국의 압박을 주축국과의 긴밀한 유대로 극복했다. 이는 연성 외적균세 정책이었다. 이 시기 멕시코는 국제연맹의 보존과 강화를 강조하였다. 이 시기 미국이 국제연맹에 회원국이 아님을 고려한다면, 멕시코는 초월정책도 일부 사용하였다. 즉, 1930년대 멕시코는

연성 외적균세와 초월정책을 혼합하였다.

1970~80년대 멕시코의 자주정책은 냉전의 약화와 비동맹운동의 성장, 석유자원의 무기화를 배경으로 한다. 1970년대 미국의 영향력이 감소하자, 멕시코는 2차 세계대전 이후 고립정책에서 벗어나 적극적으로 제3세계와 연대를 추진하였다. 또한, 라틴 아메리카에서 미국에 반대하는 국가와 우호적 관계를 유지하였다. 반면, 미국이 주도적 역할을 담당하는 GATT 가입을 유보하였다. 즉, 멕시코는 1970~80년대 미국의 요구를 수용하지 않으면서 미국이 가입하지 않는 국제기구와 제도를 활용해 미국에 대응하려 했다. 이것은 초월정책에 해당된다.

「양차대전 시기 체코슬로바키아의 안보전략과 외교정책」에서 김신규 박사는 양차대전 시기 체코슬로바키아의 안보정책이 두 시기로 구별됨을 보인다. 1차 세계대전 직후 체코슬로바키아는 국제연맹의 집단안보와 소삼국협상(Little Entente)에 비중을 두었다. 독일로부터 안보위협이 현실화되지 않았던 1920년대 체코슬로바키아는 국제연맹의 집단안보에 집중함으로써 잠재적 안보위협을 국제사회의 도움으로 해결하려고 하였다. 또한, 헝가리로부터 안보위협을 유고슬라비아, 루마니아와 함께 대처하려 하였다. 종합하면, 체코슬로바키아는 1920년대 독일을 대상으로 초월정책을, 헝가리를 대상으로 연성 외적균세를 취했다고 정리할 수 있다.

1930년대 중반 이후 독일로부터 안보위협이 극심해지자, 체코슬로바키아는 유화정책으로 선회하였다. 프랑스가 체코슬로바키아 독립의 후원국이었지만, 내부 문제로 중유럽 문제에 관여하지 않았다. 중유럽에서 영국의 영향력은 매우 약했다. 이처럼 양차대전 사이 다극체제에서 체코슬로바키아는 외부 도움을 얻을 수 없었다. 국제연맹은 강대국 간 갈등으로

작동하지 않았다. 더욱이 다민족국가의 한계로 국내 자원을 효과적으로 동원할 수도 없었다. 외적군세와 내적군세가 불가능하고, 국제기구·제도마저 독일을 견제할 수 없게 됨에 따라, 체코슬로바키아는 독일의 위협을 수용하는 선택지로 몰렸다. 유화정책부터 강제된 편승 간 제한된 공간에서 체코슬로바키아는 생존을 모색해야만 했다.

「핀란드의 편승적 중립정책」에서 김진호 교수는 2차 세계대전 이후 핀란드의 대소정책을 “편승적 중립”으로 규정하며, 이것이 양차대전 사이 핀란드의 경험에서 시작되었음을 보인다. 핀란드는 양차대전 사이 소련으로부터 오는 안보위협을 대처하기 위하여 독일과 우호관계를 유지했다. 반면, 소련에 대한 핀란드의 경성 외적군세는 2차 세계대전을 거치면서 전쟁으로까지 이어졌다. 소련을 견제하기 위하여 독일로부터 도움을 받은 핀란드의 정책은 경성 외적군세에 포함된다. 독일과 소련 간 경쟁관계가 국외적 조건이었고, 국내 경제능력의 한계와 러시아에 대한 반감이 국내적 조건이었다.

2차 세계대전 이후 핀란드는 소련으로부터 오는 안보위협을 견제하는 데 외부에서 도움을 얻을 수 없었고, 극복할 수 없는 국력 차이가 사전 조건처럼 주어졌다. 핀란드는 소련과 거리를 두는 중립을 심리적으로 원하지만, 유사시 소련 군사력에 의존하도록 합의함으로써 중립과 편승을 결합하고 있다. 소련으로부터 오는 위협에 맞설 수 있는 조건을 구비하지 못한 상황에서 핀란드는 어쩔 수 없이 소련의 요구를 수용하는 유화 수준을 넘어 소련으로부터 안보위협을 피하는 편승을 선택했다. 하지만 깊은 반 러시아 감정과 친서방 경험은 핀란드 중립의 바탕이다. 양립이 쉽지 않은 편승과 중립의 결합이 핀란드 대외정책에 큰 부담으로 남아 있다.

「양국 세력균형 체제(냉전)하에서 중소국의 외교적 선택」에서 김철민 교수는 2차 세계대전 이후 유고슬라비아의 대소정책을 분석한다. 2차 세계대전 중 독일로부터 오는 안보위협에 맞서고 2차 세계대전 직후 국내 통합의 필요성 때문에 유고슬라비아는 소련과의 동맹을 선택했다. 이는 독일을 가상의 적으로 둔 경성 외적군세의 모습이다. 하지만 소련으로의 편승이 국내적 자율성의 제약으로 이어지고 독일로부터 안보위협이 사라지자, 유고슬라비아는 탈동맹 정책을 추진하였다. 1948년 코민포름 분쟁이 탈동맹의 시작이었다.

1940년대 후반부터 1950년대 중반까지 유고슬라비아는 공산권 국가로부터 고립을 당하고, 국지전까지 경험하면서 소련을 안보위협국으로 인식하게 되었다. 특히, 한국전쟁 당시 유고슬라비아는 양 진영 간 갈등에서 어느 한 진영을 지지할 경우 연루되는 것에 공포감을 느끼고 있었다. 유고슬라비아는 진영 간의 갈등에서 벗어나려는 국가들과 함께 비동맹운동을 주도하였다. 이런 유고슬라비아의 행보는 초월정책에 해당된다.

이동윤 교수는 「태국의 외교정책 비교」를 통하여 19세기 태국의 외적군세와 양차대전 사이 편승을 비교·분석한다. 19세기 태국은 프랑스와 영국으로부터 안보위협을 받았다. 양국은 태국을 완충지대로 남겨두는 조약을 맺어, 태국이 생존할 수 있는 기회를 제공했다. 하지만 베트남을 식민지로 만든 프랑스로부터 더 강한 안보위협을 받게 되자 태국은 영국의 요구 조건을 수용하는 조약을 맺어, 프랑스를 견제하려 하였다. 즉, 프랑스에 대한 연성 외적군세를 위해 영국에 유화정책을 취하는 흥미로운 현상이 발생하였다.

양차대전 사이 태국은 외적군세를 두 차례에 걸쳐 모색하였다. 1940

년 태국과 프랑스 간 국경 분쟁으로 군사 충돌이 발생하자, 태국은 일본 정부의 중재를 수용하였다. 태국과 프랑스 간 국경 분쟁이 종결된 후, 일본이 태국에게 영토 통과를 요구하자, 태국은 미국과 영국의 도움을 요청하였다. 미국과 영국으로부터 도움이 없음을 확인하자, 태국은 외적군세를 포기하고 일본에 편승하였다. 태국은 일본과 함께 버마 전선에서 전투를 벌였고, 미국과 영국에 선전포고를 하였다. 1943년 이후 전황이 일본에게 불리해지자, 이들은 주둔한 일본군에 우호적 입장을 유지하면서 동시에 경찰과 군부가 연합국에 협조하는 이중 활동을 하였다. 이후 태국은 미국 질서로 편승한다.

김양규는 「유화정책의 개념과 전략적 운용」에서 양차대전 사이 독일에 대한 유화정책의 경험에 기반하여 김대중 행정부의 ‘햇볕정책’과 노무현 행정부의 ‘평화번영정책’을 평가한다. 독일에 대한 유화정책은 다른 정책 수단을 배제한 상태에서 진행되었기 때문에 독일의 팽창을 막지 못했고, 독일의 역량을 과대평가하는 오류를 범했다. 김대중 행정부와 노무현 행정부의 대북정책도 다른 정책 수단을 배제한 상태에서 포용정책을 실시했고, 북한에 대한 처벌기제가 없었으며, 북한의 핵무장 의도를 파악하지 못한 오류를 범했다고 평가한다.

Second-Tier States' Response to Security Threat

Jo, Dong-Joon

Department of International Relations, University of Seoul

This paper reviews the policy recommendations which several international relations theories provide to countries faced with security threats. Realism, which emphasizes the pacific effect of parity, recommends balancing to countervail security threats; Liberalism, which assumes the pacific effect of republic entity, economic exchange, and shared membership in international organizations, leads to engagement policy; Power Preponderance Theory, which assumes the pacific effect of power disparity, recommends bandwagoning, when the power gap is large.

Also, this paper presents a flow chart of the decision-making process in dealing with security threats. ① Those who isolate themselves from threatening states may hide from security threats or maintain a neutrality from threatening states; ② those who accommodate demands from threatening states may choose bandwagoning, specialization, or appeasement; ③ those who engage with threatening states may opt for institutions, economic interdependence or socialization to change the behavior of threatening states; ④ those who rely upon international organization or institutions where threatening states are not affiliated transcend their insecurity issues to international society; ⑤ those who countervail security threats by defense pact or strong arms race may choose between internal balancing and external balancing.

- Keywords

security threat, second-tier state, balance of power, bandwagoning, engagement, appeasement