

06

태국의 외교정책 비교

—균형과 편승 사이에서*

■ 이동운

신라대학교 국제관계학과 교수
연세대학교 정치외교학과 졸업
연세대학교 대학원 정치학 박사

주요 논저

“Politics of Anti-Terrorism Policy in Southeast Asia: A Comparative Study of the Philippines and Indonesia”, *Pacific Focus* (2009)

“Political Crises after Democratization in South Korea and Thailand: Comparative Perspectives”, *Korea Observer* (2008)

“민주주의 공고화와 퇴보 사이에서: 태국의 탁신 정부와 민주주의 논쟁”, 『국제정치논총』(2007)

Contents

- 1 문제제기
- 2 약소국의 외교정책
- 3 동남아 식민지배기 태국의 외교정책
- 4 2차 세계대전 시기 태국의 외교정책
- 5 맺음말

이 논문은 근현대기 강대국들의 외부적 압력에 대응한 태국의 외교정책 노선을 ‘균형’과 ‘편승’의 두 가지 관점을 통해 비교·분석하는 데 주요 목적이 있다. 서구 열강에 의한 식민지 침탈기 태국은 동남아 대륙부 지역을 양분하여 지배한 영국과 프랑스 사이에서 영국과 동맹을 체결하고, 프랑스의 외압을 견제함으로써 자주적 독립을 유지할 수 있었다. 비록 태국은 영국과 프랑스의 다양한 요구 조건들을 수용함으로써 불평등한 조약관계를 맺고 절반에 가까운 영토를 잃었으나, 영국과 프랑스 두 강대국 사이에서 완충지대 역할을 수행하고 세력균형을 유지함으로써 독립을 보장받을 수 있었다. 반면 2차 세계대전 당시 태국은 동아시아 지역에서 새로운 강대국으로 부상한 일본의 태평양전쟁에 편승해 동맹관계를 맺고 일본의 동남아 진출을 보조함으로써 지속적으로 독립을 유지할 수 있었다. 비록 태국은 일본과의 공수동맹 체결로 군수지원 등 일본의 전쟁 수행을 돕고 연합국 측에 반대되는 입장에 놓이게 되었으나, 과거 영국과 프랑스에게 상실한 영토를 되찾는 등 자국의 이익을 도모할 수 있었다. 결과적으로 식민지 침탈기와 2차 세계대전 당시 태국은 각각 ‘균형’과 ‘편승’으로 구분되는 두 가지 외교정책 노선을 펼쳤으나, 이들 두 정책은 모두 강대국 사이에서 국가의 독립과 국익을 보장받기 위한 정책적 선택이었다.

주제어

태국, 외교정책, 약소국, 균형외교, 편승외교

1. 문제제기

오늘날 국제정치에 있어서 국가 간 외교정책은 상호 공통적이면서도 상반된 이해관계를 중심으로 한편으로는 협력하고 다른 한편으로는 경쟁하면서 전략적으로 자국의 이익을 증진시키는 대외활동이라고 이해할 수 있다. 개별 국가들 사이의 외교관계는 일차적으로 국제체제의 기본 구도와 질서 속에서 다양하게 표출되는 국가 간 ‘힘의 크기’를 통해 고찰될 수 있지만, 이들 사이의 역학관계는 국제체제의 세력 변화와 더불어 외부적 압력에 대응하는 국가 내부의 역량 및 정책적 선택을 통해서도 다각적인 변화를 초래하기 마련이다.¹⁾ 현실적으로 국제체제의 주요한 변화를 이끌어가는 강대국들 사이의 ‘세력균형’은 거시적 차원에서 국제질서를 형성하는 주요한 요인으로 작용하지만, 강대국들 사이의 세력 변화에 대응하는 약소국들의 외교적 전략과 정책적 선택 또한 변화의 흐름에 영향을 미치는 또 다른

* 이 논문은 2009년 6월 13일 서울대학교 국제문제연구소에서 개최된 “중견국의 대외정책” 세계 정치 집담회에서 발표된 논문을 수정·보완한 것임을 밝힌다.

1) Paul R. Viotti and Mark V. Kauppi, *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism*, 2nd ed. (New York: Macmillan Publishing Co., 1993), p.1.

요인으로 자리 잡고 있다.

한편 근현대 국제 정세의 급격한 변화 속에서도 다른 동남아 국가들과 달리, 서구 열강에 의한 식민지배를 경험하지 않고 자주적 독립을 지켜 온 태국의 외교정책은 현실주의적 관점에서 강대국들의 외부적 압력에 대응하는 약소국 혹은 중견국의 외교정책 전략에 대한 많은 시사점을 던져주고 있다. 태국은 오래전부터 전통적으로 유연하고 실용적인 외교정책 노선을 견지하여 왔으며, 강대국들과는 등거리 외교를, 지역적으로 동남아 국가들에 대해서는 지역적 연대주의를, 그리고 양국의 쌍무적 관계에서는 실리와 타협을 추구함으로써 이른바 ‘대나무 정책(bamboo policy)’이라 불리는 태국 외교정책의 전형적인 특징을 표출해 왔다.²⁾ 현재의 왕조인 라마 4세(Rama IV, 재위 1851~1868) 몽곳(Mongkut) 왕으로부터 라마 6세(Rama VI, 재위 1910~1925) 와찌라웃(Vajiravudh) 왕까지의 시기에 근대화를 경험한 태국은 1826년 서구 국가와는 최초로 영국과 ‘버니(Burney)조약’을 체결한 것을 필두로 서구 열강의 다양한 국가들과 우호통상조약을 맺음으로써 근대화의 길로 들어서게 되었다. 특히 태국은 영국과 프랑스의 식민지배를 위한 거센 압력을 받으면서도, 다른 한편으로 국력을 신장하여 1941년 태평양전쟁이 발생하였을 당시에는 일본과 공수동맹을 체결하고 연합국 세력을 압박하는 모습을 보여주기도 하였다.

그렇다면 근현대기 영국과 프랑스의 식민지배를 위한 거센 압력 속에서 태국이 주권과 독립을 유지할 수 있었던 외교정책의 주요한 본질은 무엇인가? 2차 세계대전 당시 태국의 외교정책은 어떤 배경과 과정을 통해

2) 이동윤, “태국 - 캄보디아 관계의 역사적 변화와 역동성”, 『한국태국학회논총』 제11호(2004), p. 116.

전개되었으며, 이것이 국제정치에 시사하는 정책적 함의는 무엇인가? 이러한 의문점들에 기초하여 이 연구는 동남아 식민지배기 태국의 외교정책과 2차 세계대전 당시 태국의 외교정책을 국제정치 환경과 주변국과의 역학관계, 국내정치적 상황 등에 초점을 맞추어 비교론적인 관점에서 고찰하고자 한다. 특히 이 연구는 국제정치의 ‘균형(balance)’과 ‘편승(bandwagon)’이라는 두 가지 외교정책적 관점에 기초하여 두 시기 태국의 외교정책을 비교·분석함으로써 강대국들의 외부적 압력에 대응하여 국익을 추구하는 약소국 혹은 중견국의 외교정책 모델을 점검하고자 한다.

2. 약소국의 외교정책: 균형과 편승

국제정치를 연구하는 대다수 학자들은 전통적으로 국제체제와 질서는 국가들 사이의 힘의 균형을 통해 이루어지며, 개별 국가들은 외부적 압력과 위협에 대응하여 동맹관계를 형성함으로써 국가 간 역학관계의 균형을 맞추기 위한 ‘세력균형(balance of power)’을 시도한다는 데 동의해 왔다.³⁾ 즉, 자주적 존립을 기반으로 하는 국제체제 속에서 개별 단위의 국가들은 자신의 발전이 아닌 타자로부터의 방어를 위해서도 그들 노력의 일부를 할애하게 되며,⁴⁾ 개별 국가들은 다른 국가들에 대해 상대적 영향력을 증진시키고, 강대국에 의한 힘의 우위나 잠재적 패권에 대응하여 힘의 균형을 맞추

3) K. J. Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis*, 6th ed. (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1994); John T. Rourke, *International Politics on the World Stage* (Connecticut: DPG, 1991); Jashua Goldstein, *International Relations*, 3rd ed. (New York: Longman, 1999).

4) 케네스 왈츠 저, 『국제정치이론』, 박건영 옮김, (서울: 사회평론, 2000), p. 165.

고 안정적인 국제질서를 유지하기 위해 동맹관계를 형성함으로써 세력균형을 유지한다는 것이다.⁵⁾ 이른바 '세력균형이론(balance of power theory)'으로 불리는 이러한 논의는 국가 간 역량(힘)의 차이와 분포, 배열을 통해 국제체제의 구조와 변화를 설명하는 데 크게 기여해 왔다.

그러나 국제체제 속에서 모든 국가들이 언제나 강대국에 대응하여 세력균형을 시도하거나 동맹관계를 형성하는 것은 아니다.⁶⁾ 현실적으로 국제정치가 있어서 세력균형을 위한 동맹의 사례는 매우 제한적이고, 오히려 위협에 대응하는 약소국들의 이탈과 편승 사례들이 보다 많이 발견되고 있다.⁷⁾ 실제로 국제관계의 수많은 조약과 협상 사례들을 살펴볼 때, 그 결과는 국력과 반드시 비례하여 체결되는 것은 아니며, 더욱이 국가 간 국력이나 협상력이 비슷하다고 하더라도 항상 동일한 결과가 보장되지 않는다.⁸⁾ 현실적으로 세력균형이론에서 논의하는 국가 간 관계는 단순히 각 국가의 역량(capability)을 통하여 동맹관계를 규정하고 있지만, 국제정치의 실질적 사례들에서 외부적 압력이나 위협에 대처하는 한 국가의 대응정책은 총체적 국력의 크기와 지리적 근접성, 방어력(공격능력), 공격의 인지적 강도 등 동맹관계의 유형을 선택함에 있어서 보다 다양한 요인들의 영향을 받는다.⁹⁾

5) Eric A. Miller and Arkady Toritsyn, "Bringing the Leader Back In: Internal Treats and Alignment Theory in the Commonwealth of Independent States", *Security Studies*, 14-2 (April-June 2005), p.328.

6) Paul Fritz and Kevin Sweeney, "The (De)Limitations of Balance of Power Theory", *International Interactions*, 30-4(2004), p.287.

7) Robert G. Kaufman, "To Balance or to Bandwagon?: Alignment Decisions in 1930s Europe", *Security Studies*, 1-3(Spring 1992), pp.417-447; Randall L. Schweller, "Bandwagoning for Profit: Bring the Revisionist State Back In", *International Security*, 19-1(Summer 1994), p.74.

8) 차재훈, "약소국의 대강대국 협상: 특징과 과제", 『협상연구』 제5권 2호(1999), p.66.

특히 외부적 압력에 일정한 정도로 대응할 수 있는 국가 역량을 지닌 강대국들의 세력균형과 달리 국제체제의 변화와 강대국들의 외부적 압력에 보다 민감하게 반응할 수밖에 없는 약소국들의 경우 그 대응정책은 그 국가의 생존 문제와 직결될 수밖에 없으며, 따라서 보다 다양한 선택적 요인들이 고려의 대상이 될 수밖에 없다. 일반적으로 국제정치에 있어서 국제체제의 변화나 강대국들의 외부적 압력에 대응하는 약소국들의 반응은 특정한 외부적 위협에 반하는 세력들과 연합해 '힘의 균형'을 유지하거나, 외부적 압력에 순응하여 그들이 요구하는 조건들을 모두 충족시켜 주는 방법 등이 있을 수 있다. 이른바 '균형(balance)'과 '편승(bandwagon)'으로 지칭되는 두 가지 대응전략은 강대국의 외부적 위협이나 압력에 대응하는 약소국들의 전형적인 외교정책이라고 논의할 수 있다.¹⁰⁾

국제정치의 세력균형이론을 설명함에 있어서 월츠(Kenneth Waltz)는 "강자애의 편승 행위와 균형을 형성하려는 행위는 첨예하게 구분된다"¹¹⁾고 주장한 바 있으며, 다른 한편으로 세력균형이론에 대응하는 '위협 균형이론(balance of threat theory)'에 따르면 "균형은 위협의 가장 우선적인 원천에 대항하여 동맹을 맺는 것이고, 편승은 주된 위협을 제거하기 위해 다른 국가와 동맹을 맺는 것"¹²⁾이라 정의하고 있다. 그러나 강대국들

9) Stephen M. Walt, "Alliance Formation and the Balance of World Power", *International Security*, 9-4(Spring 1985), pp.9-15; Stephen M. Walt, "Testing Theories of Alliance Formation: The Case of Southwest Asia", *International Organization*, 42-2(Spring 1988), pp.280-281; Schweller(1994), p.75.

10) 강대국의 외부적 위협과 압력에 대응하는 약소국들의 대응정책은 '편승'과 '균형' 이외에도 위협에 대처하여 자체무장을 강화하는 '자조(self-help)'와 위협으로부터 무감각해지는 '회피(hiding)' 등이 고려될 수 있다. Paul Schroeder, "Historical Reality vs. Neo-Realist Theory", *International Security*, 19-1(Summer 1994), pp.116-117.

11) 월츠 저, 박건영 역(2000), p.196.

12) Walt(1985), p.4.

의 세력균형이나 위협에 비추어 제3세계 약소국들의 동맹관계는 보다 다양한 요인들이 작용하여 복잡한 선택 과정을 거치게 된다.¹³⁾ 약소국의 입장에서 외부적 위협에 대응하는 외교정책은 대외적 위협 세력과의 관계를 어떻게 설정하는가와 더불어 국내정치적 환경의 고려가 매우 중요하다. 특히 위협 세력이 강대국일 경우 약소국의 외교정책은 그 국가의 생존 문제와도 직결되어 보다 다양한 요인들을 고려할 수밖에 없다는 것이다.¹⁴⁾ 따라서 제3세계 약소국들의 정치지도자들은 균형과 편승 사이에서 대외적 동맹관계의 형성과 대내적 자원의 동원에 따른 실익을 계산하게 되며,¹⁵⁾ 체제 및 정권 안보와 국가의 자율성, 그리고 안보 비용 등 다양한 요인들을 고려하여 대응정책을 선택하게 된다.¹⁶⁾

현실적으로 외교정책의 목적은 과도하게 부담해야 할 안보 비용을 최대한 회피하면서 안보의 취약성을 제거하고 효율적으로 외교 목표를 달성하는 것이다.¹⁷⁾ 한 국가의 외교정책에 있어서 동맹관계는 동맹을 통한 안보 능력이 일반적으로 만족할 만한 수준을 유지하고, 외부로부터의 고립이나 배제를 회피하기 위한 목적으로 이루어진다.¹⁸⁾ 이에 따라 균형 정책은 “자국의 안보를 위협하는 국가에 대항하여 입장을 같이 하는 다른 국가들과 연합하는 것”¹⁹⁾을 의미하며, 특히 약소국의 균형 정책은 “다른

국가 혹은 국가집단의 위협으로부터 국가의 안보를 확보하기 위해 위협 세력에 대립하는 세력과 연합해 동맹관계를 형성하는 것”²⁰⁾이다. 넓은 의미에서 균형정책은 세계정치에서 자국의 위상과 가치를 보전할 목적으로 혹은 손실을 최대한 회피할 목적으로 공세적 패권국가나 외부적 위협에 대응하여 현실을 타파하고자 하는 국가 및 이해관계를 같이 하는 국가들과 제휴하는 것이며, 경쟁 국가를 견제하기 위해 더 강력한 국가와 제휴하여 그 힘을 이용하는 것 역시 균형정책의 사례에 포함될 수 있다.²¹⁾

이에 반해 막강한 군사력을 갖춘 국가와 근접한 위치에 있는 약소국이나 잠정적 동맹국들과 멀리 떨어져 있는 국가의 경우 균형을 위한 동맹관계의 형성이 여의치 않기 때문에 불가피하게 편승정책을 선택할 수밖에 없다. 여기서 약소국의 편승정책은 강대국의 직접적인 위협을 피하기 위한 외교정책이며, “위협에 맞설 수 있는 세력을 규합하기 어려운 약소국이 적대관계에 있는 강대국의 요구조건을 편승과정에서 수용하는 것”²²⁾을 의미한다. 한 국가가 편승정책을 선택하는 목적은 강대국의 직접적 위협을 해소하기 위한 한 가지 방법일 수도 있으나, 강대국이 조성해 놓은 보다 유리한 국제적 상황들을 이용하기 위해 편승정책을 선택할 수도 있다. 흔히 강대국의 직접적 위협 속에서 약소국이 편승정책을 취한다는 것은 강대국에 대한 굴복이나 순종을 의미할 수도 있지만, 강대국과의 편승을 통해 위협 요인을 해소하고 보상을 통한 이익을 획득할 수 있다는 측면에서 보다 자유로운 선택의 의미를 부여할 수 있다.²³⁾

13) Michael Barnett and Jack S. Levy, “Domestic Sources of Alliances and Alignments: The Case of Egypt, 1962-73”, *International Organization*, 45-3(Summer 1991), pp.369-395.

14) 장노순, “약소국의 갈등적 편승외교정책: 북한의 통미봉남 정책”, 『한국정치학회보』 제33집 1호(1999), p.380.

15) Fritz and Sweeney(2004), pp.287-290.

16) Barnett and Levy(1991), p.374; Miller and Toritsyn(2005), pp.329-330.

17) 장노순(1999), p.380.

18) Glenn H. Snyder, “The Security Dilemma in Alliance Politics”, *World Politics*, 36-4(July 1984), p.462, pp.471-475.

19) 강봉구, “편승과 편승: 21세기 세계정치와 러-미 관계”, 『국제정치논총』 제45집 3호(2005),

p.266.

20) 장노순(1999), p.381.

21) 강봉구(2005), p.267.

22) 장노순(1999), p.380.

오늘날 안보 딜레마나 외부적 위협에 대한 복합적인 국익 추구의 방편으로서 패권국가와 협력·공조하는 ‘편승’ 개념은 정치·군사력 못지않게 경제, 과학기술, 정보 및 문화적 역량의 중요성이 부각되고 있는 현대 세계 정치의 맥락과도 잘 부합되고 있다. 편승정책은 패권국가보다 힘이 약한 약소국이 정치·군사적 안보위협을 회피하기 위한 목적뿐만 아니라 세계 정치의 다양한 영역들에서 국가 이익을 보호하고 증진시키기 위한 목적으로 패권국가 혹은 지도적 국가와 공조와 협력관계를 선택하는 방법이라는 것이다.²⁴⁾ 이에 따라 편승의 의미를 더 폭넓게 적용한다면, 이것은 단순히 명시적이거나 암묵적인 군사협력이나 군사동맹만을 의미하는 것이 아니라 상호 안보적 위협을 해소하고 외교적·경제적 협력관계를 구축하는 모든 것을 포함할 수 있다.²⁵⁾

그럼에도 강대국의 외부적 압력이나 위협에 대응하는 약소국들이 어떤 상황과 조건에서 균형정책을 추진하고 편승정책을 선택하게 되는지를 파악하는 것은 매우 어렵다. 그것은 개별 국가들마다 상이한 이유와 목적을 갖고 균형 혹은 편승정책을 선택하기 때문이다.²⁶⁾ 국제정치에 있어서 개별 국가들은 자국의 존립과 국력을 증강시키기 위해 보다 열심히 노력하고 있으며, 때로는 다른 국가들과 동맹을 통해 연합하여 공동의 목표를 창출하기도 한다. 이러한 가운데 균형정책의 목적이 자기 보존과 기존 가치의 보존에 있다면, 편승정책의 목적은 자기 확장, 즉 원하는 가치를 획득하기 위한 또 다른 목적이 함유될 수 있다. 즉, 균형정책이 손실의 회피

23) Schweller(1994), pp.80~81, pp.92~99.

24) 강봉구(2005), pp.266~267.

25) 장노순(1999), p.382.

26) 강봉구(2005), p.266.

육구에서 추동된 것이라면, 편승정책은 이의 추구의 또 다른 기회를 얻으려는 동기에서 선택될 수도 있다는 의미다.²⁷⁾

결과적으로 주도적인 초강대국이 국제질서의 형성자로 나설 경우, 상대적으로 국력이 약한 국가의 입장에서는 ‘편승’을 통하여 자국의 이익을 도모하는 방법이 있을 수 있고, 다른 한편으로 다른 국가들과 연합하여 초강대국의 주도적 역할을 견제하는 ‘균형’의 방법을 찾을 수도 있다. 그러나 그 목적이 무엇이든지 간에 국제정치의 이해관계는 매우 다층적이고 복잡적이기 때문에 어떠한 개별 국가도 패권국가에 대해 편승과 균형 중 어느 한 가지 노선만을 추구할 수는 없다.²⁸⁾ 대부분의 약소국들은 당면한 사안과 상황에 따라 국익을 판단 기준으로 하여 어느 한 가지 방향을 강조하게 되지만, 패권국가의 외부적 압력에 대응하는 이들 국가의 외교정책 노선은 편승과 균형의 혼재와 융합을 통해서 복합적으로 구성된다고 보아야 할 것이다.²⁹⁾

3. 동남아 식민지배기 태국의 외교정책

국제 정세와 주변국과의 관계에서 태국은 전통적으로 동아시아의 강국인 중국과 우호적인 외교관계를 유지하여 태국 최초의 왕조인 쑤코타이(Sukhothai, 1238~1438)왕국으로부터 아유타야(Ayutthaya, 1350~1767)왕국, 툰부리(Thonburi, 1767~1782)왕조, 그리고 현재의 짝끄리(Chakri,

27) Schweller(1994), p.74.

28) Walt(1988), p.282.

29) 강봉구(2005), p.264.

1782~현재)왕조 초기까지 지속적으로 외교사절을 중국에 파견하여 화친을 맺는 외교정책을 수행해 왔다.³⁰⁾ 그러나 1842년 아편전쟁에서 영국이 중국에 승리함으로써 동아시아 지역을 둘러싼 국제 정세는 커다란 변화가 초래되어 중국의 영향력이 크게 약화되고 영국을 비롯한 서구 열강의 영향력이 새롭게 인식되는 계기가 되었다.³¹⁾ 아편전쟁 이후 동남아 지역에서는 태국의 인접 국가인 버마, 인도, 말레이시아 등이 각기 영국의 식민지로 편입되었으며, 베트남, 캄보디아, 라오스 등도 프랑스의 식민지로 복속되는 일련의 식민지 침탈과정이 전개됨으로써 태국을 둘러싼 대외적 안보위협이 크게 증가되었다.

이에 따라 1851년 늦은 나이로 즉위한 라마 4세 몽꿋 왕은 집권 초기부터 태국의 외교정책 기조를 중국으로부터 영국으로 전환하고, 태국의 근대화를 위한 일련의 문호개방 정책을 추진하였다. 현실적으로 몽꿋 왕이 즉위하기 이전인 1824년 라마 3세(Rama III)가 즉위하였을 당시 영국은 버마와 제1차 전쟁을 개시하였으며, 1826년 전쟁에 승리한 직후 인도 총독의 사절로 버니(Henry Burney)를 태국에 파견하여 우호통상조약을 맺는 데 성공한 바 있다.³²⁾ 이른바 ‘버니조약’이라 불리는 이 조약은 태국이 서구

국가와 체결한 최초의 조약으로서 비교적 평등하고 호혜적인 통상조약이었다고 평가되고 있으며,³³⁾ 태국의 문호 개방과 근대화 과정의 효시가 되었다. 이러한 상황에서 현실적으로 태국의 주변 강대국으로 인식되었던 버마와 중국 등이 영국 등 서구 열강에 의해 무너지자, 왕위를 물려받은 몽꿋 왕은 종전까지 태국의 전통적인 외교정책 노선을 전환하여 새로운 외교정책을 전개할 필요성이 증대되었다.

그러나 몽꿋 왕의 재위 시기인 1855년 태국과 영국 사이에 체결된 ‘바우링(Bowring)조약’은 불평등조약으로서 태국은 이 조약을 통해 왕실에 의해 운영되던 관세자주권을 상실하고 태국 영토 내에 영사관이 설치되어 치외법권이 인정되는 등 국가의 정치적 독립이 유지될 뿐, 사실상 주권의 일부를 침해당하는 굴욕을 경험할 수밖에 없었다. 현실적으로 영국은 1815년 프랑스와의 식민지 경쟁과 전쟁에서 승리한 이후 그 세력을 동남아 지역으로 확장하여 1819년에 싱가포르를, 1824년에는 말레이반도의 일부를 획득하였으며, 1824년부터 1826년 사이, 1852년부터 1854년 사이 두 차례의 전쟁에서 버마를 완전한 식민지로 복속시키고, 1842년 아편전쟁에서 중국에 승리함으로써 태국의 문호개방을 압박하여 왔다. 이러한 가운데 태국 왕실은 식민지 쟁탈을 위한 서구 열강의 외부적 위협이 증대되는 상황에서 국제적으로나 지역적으로나 새로운 강자로 부각되고 있는 영국에게 맞서 저항하기보다는 친선관계를 맺음으로써 국가의 존립을 지키고 실리를 추구할 수밖에 없는 입장이었다.³⁴⁾

30) 차상호, 『태국 현대민주정치론』(서울: 한국외국어대학교 출판부, 2003), p.99.

31) Irene Stengs, *Worshipping the Great Moderniser: King Chulalongkorn, Patron Saint of the Thai Middle Class* (Singapore: National University of Singapore Press, 2009), p.7.

32) 태국과 버마 사이의 적대관계는 이미 고대 왕국의 발전과정에서 발생한 종교적 기원으로부터 그 뿌리를 찾아볼 수 있으나, 이후 13~14세기부터 양국 사이의 세력경쟁이 확대되어 1766년 버마의 콩바웅(Konbaung) 왕조가 태국의 야유타야왕국을 붕괴시키면서 보다 극단적 갈등과 반목을 양산하였다. 이러한 가운데 영국은 특사를 파견하여 버마와의 전쟁에서 태국의 협력을 제안하기도 하였으며, 1826년 전통적 주변 강국이었던 버마가 영국과의 전쟁에서 패배하자, 태국은 영국의 영향력을 새롭게 인식하고 조약을 체결하게 되었다. 이동윤·장준영, “태국-미얀마 관계의 변화와 지속성: 미얀마의 아세안(ASEAN) 가입을 중심으로”, 『동서연구』 제14집 1호(2002), p.56 참조.

33) ‘버니조약’의 주요 내용은 말레이 반도 내에서 태국은 영국의 무역활동을 인정하고, 페낭과 쉘랑고르, 웰리스리 지역을 영국의 영토로 인정하는 대신 영국은 말레이시아 북단 께다, 끌란탄, 프랭가누 지역을 태국의 영토로 인정한다는 것이었다. Thongchai Winichakul, *Siam Mapped: A History of the Geo-Body of a Nation* (Chiang Mai: Silkworm Books, 1995), p.90.

태국은 '바우링조약'이 체결된 직후 서구 열강의 거센 압력에 밀려 1856년에는 미국과 프랑스, 1858년에 덴마크, 한자동맹국, 포르투갈, 1860년에 네덜란드, 1862년에 러시아, 그리고 1868년에 스웨덴, 노르웨이, 벨기에 등과도 친선조약을 맺게 되었는데,³⁵⁾ 이러한 과정에서 영국과 체결된 '바우링조약'은 역설적으로 다른 국가들의 정치·경제적 침탈을 방어해주는 보호막 역할을 하였다. 비록 태국과 영국 사이에 체결된 바우링조약을 통하여 태국은 왕실의 경제권과 주권의 일부를 훼손당하는 굴욕을 경험하였으나, 몽꿋 왕의 문호개방 정책은 서구 열강과의 관계에서 가장 위협적인 존재인 영국과 우호관계를 맺게 됨으로써 프랑스 등 다른 서구 열강의 간섭을 배제하고 태국의 정치적 안전과 독립을 도모할 수 있었다.³⁶⁾

한편 몽꿋 왕의 뒤를 이어 왕위를 계승한 라마 5세(Rama V, 재위 1868~1910) 쾨라롱콘(Chulalongkorn) 국왕 시기에 이르러 서구 열강에 의한 문호개방 압력과 식민지 침탈 야욕은 더욱 노골적으로 표출되었다. 부왕(父王)인 몽꿋 왕의 영향으로 일찍이 영국인 가정교사로부터 교육을 받고, 영국의 식민지인 싱가포르와 네덜란드의 식민지인 자카르타 등을 견학하여 서구적 지식과 문화를 익힌 쾨라롱콘 국왕은 서쪽과 남쪽으로부터는 영국, 동쪽으로는 프랑스 식민지 세력으로부터 위협을 느끼고, 태국의 존립과 주권을 지키는 최선의 방법으로 유연한 외교정책을 펼치면서 외국

34) 김영애, 『태국사』(서울: 한국어대학교 출판부, 2001), pp.147~154.

35) Stengs(2009), p.6.

36) Nicholas Tarling, "The Establishment of the Colonial Regimes", Nicholas Tarling(ed.), *The Cambridge History of Southeast Asia*, Vol. 2: The 19th and 20th Centuries(New York: Cambridge University Press, 1992), pp.49~50.

의 간섭을 배제할 수 있는 국력을 배양하고 확고한 국가 통치제도를 확립하는데 노력하였다.³⁷⁾

사실상 18세기 후반부터 동남아 대륙부 지역은 영국과 프랑스 양국의 식민지 쟁탈의 주요한 무대가 되었다. 1800년경 말레이반도의 페낭(Penang)을 점령하고 있던 영국은 1866년에는 버마를 수중에 넣고 태국의 남부와 서부 국경지역을 육박하였으며, 프랑스 역시 1859년 베트남 남부 지역을 식민지로 하고, 1863년 캄보디아를 보호령으로 복속한 이후 동부 국경으로부터 태국을 압박하였다. 특히 프랑스는 1859년 베트남 남부 지역을 식민지로 복속하여 '코친차이나(Cochin China)'로 명명하고, 이 지역을 발판으로 캄보디아에 진출하여 1863년 마침내 보호조약을 체결하는 데 성공하였다. 이어서 1867년 프랑스는 캄보디아의 종주국 역할을 자임했던 태국에 대하여 압력을 행사하여 캄보디아의 종주권을 완전하게 포기하도록 하는 내용의 조약을 체결하였다. 뒤이어 프랑스는 라오스에 대한 태국의 종주권을 위협하여 1886년 라오스의 루앙프라방에 영사를 파견하였으며, 점진적으로 태국이 점유하고 있던 라오스 영토를 복속시키는 일련의 작업들을 전개하였다.³⁸⁾

마침내 1893년에는 라오스 국경지역에서 프랑스 장교가 태국군에 체포되고 베트남 병사 14명과 프랑스인 검사관 1명이 사망하는 사건이 발생하자, 프랑스는 그 책임을 물어 메콩강 좌안지역과 태국이 점유한 캄보디

37) David Joel Steinberg(ed.), *In Search of Southeast Asia: A Modern History*, revised ed.(Honolulu: University of Hawaii Press, 1987), p.183; David K. Wyatt, *Studies in Thai History* (Chiang Mai: Silkworm Books, 1994), pp.267~272; 소병국·조흥국, 『불교 군주와 숭탄: 태국과 말레이시아 왕권의 역사』(서울: 전통과 현대, 2004), pp.49~50.

38) Steinberg(1987), pp.186~192.

아 영토에 대한 프랑스의 점유권을 인정하도록 압박하였으며, 이후 1907년에는 태국이 점유하고 있던 과거 앙코르(Angkor)왕국의 영토인 바탐방, 시소폰, 씨엠티 지역에 군대를 동원하여 강제적으로 점유하였다.³⁹⁾ 프랑스가 인도차이나 지역을 중심으로 자신들의 식민지 위상을 확립하고 세력을 확장하고자 결심한 이래 태국은 라오스 지역 중 메콩강 연안지역을 비롯한 대부분의 영토와 거의 100년 이상 태국 영토의 일부로 간주되었던 캄보디아 서부 지역에 대한 통제권을 상실할 수밖에 없었다.⁴⁰⁾ 그 결과 태국은 과거 쑤코타이왕국으로부터 아유타야, 그리고 현재의 왕조에 이르기까지 지속적으로 확장시켜 온 대부분의 영토를 영국과 프랑스에게 할양하여 주고, 현재의 영토 규모로 축소되어 주권과 독립을 유지할 수밖에 없었다.

그럼에도 태국이 서구 열강에 의한 식민지배의 위협을 벗어나 독립국을 지속적으로 유지할 수 있었던 주요 원인 중 하나는 1896년 영국과 프랑스 사이에 태국을 중립지역으로 남겨 놓자는 조약이 체결되었기 때문이다.⁴¹⁾ 당시 동남아 대륙부 지역을 둘러싸고 식민지 경쟁을 펼쳤던 영국과 프랑스의 강력한 두 세력은 태국을 자신들의 이해관계가 상충되는 중립지역으로 설정해 놓고 일종의 ‘완충지대(buffer zone)’를 만들었던 것이다.⁴²⁾ 현실적으로 동남아 지역에서 영국과 프랑스 사이의 식민지 쟁탈전

39) Tarling(1992), p. 51; Thongchai(1995), p. 151; 김영애(2001), pp. 194~199.

40) Milton Osborne, *Southeast Asia: An Illustrated Introductory History* (Sydney: Allen & Unwin, 1988), p. 73.

41) E. Bruce Reynolds, *Thailand's Secret War: OSS, SOE, and the Free Thai Underground During World War II* (New York: Cambridge University Press, 2005), p. 4.

42) John L. S. Girling, *Thailand: Society and Politics* (London and Ithaca: Cornell University Press, 1981), p. 49; Osborne(1988), p. 72.

이 펼쳐지고 있는 와중에 태국은 서구 열강의 세력 판도를 미리 읽고, 비록 불평등 조약이었으나 영국과 ‘바우링조약’을 체결함으로써 영국의 직접적인 군사·안보적 위협을 약화시켰으며, 영국의 힘을 빌려 프랑스의 압력과 위협을 견제하는 이중적인 효과를 거둘 수 있었다. 서구 열강의 식민지 침탈이 지속되는 일련의 과정 속에서 태국의 외교정책은 영국과 동맹관계를 통해 지속적으로 우호적인 외교관계를 확산시켜 나가면서도 다른 한편으로는 프랑스와의 관계도 적대시하지 않고 상호 밀접한 연계관계를 형성함으로써 결국 영국과 프랑스 양국의 외압을 견제함과 동시에 두 국가 사이의 완충지대 역할을 수행하였던 것이다.⁴³⁾

결과적으로 태국은 영국과 프랑스 사이의 합의를 통해 더 이상의 영토를 상실하지 않고 태국의 독립과 주권을 보장받을 수 있었으나,⁴⁴⁾ 영국과 프랑스는 모두 강대국이자 교섭의 대상으로서 어느 한 국가의 안보적 위협을 다른 한 국가의 힘을 빌려 막아내야 하는 이중적 관계를 형성하였으며, 특히 두 강대국 사이의 완충지대이자 세력균형을 유지하기 위한 균형자적 외교정책을 추진하면서 국력의 증진과 실리를 도모할 수밖에 없었다.⁴⁵⁾ 이러한 가운데 태국의 실리주의적 외교정책은 1차 세계대전 당시 여실히 발휘되었는데, 전쟁 초기에 태국은 영국과 프랑스의 연합국 가담 압력에도 불구하고 중립을 선포하여 전쟁으로 인한 주권적 피해를 방지하였으며, 독일과도 우호적 무역관계를 유지하였다. 이러한 가운데 1917년에 이르

43) Steinberg(1987), p. 185.

44) 이후에도 태국은 프랑스의 지속적인 압력을 견제하기 위해 남부 국경지역의 4개 주(州)에 대한 통제권을 영국에게 양도하였으며, 이들 지역은 영국의 해협식민지로 통합되었다. Osborne(1988), p. 73.

45) 차상호, 『태국 현대정치의 이해』(서울: 한국외국어대학교 출판부, 1995), p. 91.

러 미국과 호주가 선전포고를 하여 연합국의 승리가 확실시되자, 비로소 태국은 독일에 대한 선전포고를 선언함으로써 전쟁의 종결 이후 전승국으로서 서구 열강들과 평등과 호혜주의에 입각한 새로운 조약들을 체결할 수 있었다.⁴⁶⁾

4. 2차 세계대전 시기 태국의 외교정책

태국은 1932년 라마 7세(Rama VII, 재위 1925~1935)인 프하차띠뵁(Prachathipok) 국왕 시기에 인민당(Khana Ratsadorn: People's Party)⁴⁷⁾에 의해 발생한 '궁중쿠데타'를 통하여 절대군주제가 입헌군주제로 전환됨으로써 국내정치적으로 커다란 변혁을 맞이하게 되었다. 당시 태국은 이미 19세기 후반부터 절대왕정에 대한 다양한 저항세력이 발생하여 지방 반란이 일어나는 등 근대화를 모색하기 위한 다양한 활동들이 전개되고 있었으며,⁴⁸⁾ 특히 국가제정의 궁핍과 더불어 전통을 고수하는 왕당파 세력과 새로운 변혁을 추구하는 개혁파 세력 사이의 정치적 갈등이 심화되고 있었다. 특히 1929년부터 발생한 세계경제대공황은 태국 경제를 더욱 심각한 위기 국면에 처하게 하였으며, 근대화의 추진 과정에서 서구식 교육을 받

은 군 장교와 문관들에 대한 인사적체 문제가 또 다른 정치적 불안요인으로 등장하기도 하였다.⁴⁹⁾

이러한 가운데 1932년 궁정쿠데타를 일으킨 인민당 세력은 몇 차례의 역(逆)쿠데타와 친위쿠데타에도 불구하고 정치권력을 장악하여 새로운 정치과정을 전개하였다. 특히 1938년부터 1944년 사이 정치적 실권을 장악한 피분(Phibun Songkhram) 총리의 집권기는 태국이 강력한 민족주의를 바탕으로 군국주의를 강화했던 시기로 평가된다.⁵⁰⁾ 집권 초기부터 총리직과 더불어 국방장관과 내무장관을 겸직한 피분 총리는 영국과 프랑스 등 국외세력을 축출하고 그들의 잃어버린 영토를 회복하여 타이민족 중심의 강력한 국가를 건설하려는 야망을 지니고 있었다.⁵¹⁾ 이른바 '랏타니움(Rathaniyom)'으로 지칭되는 태국의 범타이민족주의(pan-Thai nationalism)는 1938년 피분 총리의 집권과 더불어 국책으로 시행되어 타이민족의 통합과 강력한 국가 건설을 목표로 추진되었으며, 실질적으로 태국 정부는 1939년 6월 '랏타니움 제1호'의 공포를 시작으로 국호를 '삼(Siam)'에서 '타일랜드(Thailand)'로 바꾸고, 국민들의 다수인 타이민족을 중심으로 태국어 문화권이라 할 수 있는 라오스, 캄보디아, 버마 일부지역을 포괄하는 타이제국을 건설하고자 획책하였다.⁵²⁾

46) 차상호(2003), p. 102.

47) 인민당은 1927년 프랑스 파리에서 육군 장교 23명, 해군 장교 14명, 민간관료 24명 등으로 결성되었는데, 이들 세력은 다시 파혼(Phahon Phonphayuhasena) 대령을 주축으로 한 노장파 쿠데타 세력과 뿌리디(Pridi Panomyong)를 주축으로 사회주의 이념의 실현을 강조하던 민간 관료세력, 그리고 피분(Phibun Songkhram) 소령을 주축으로 하는 군부 소장파 군국주의 세력 등으로 구분되어진다. 이동윤, "태국의 민군관계 변화와 정치발전", 『한국태국학회논총』 제10호(2003), p. 320.

48) Ansil Ramsay, "Modernization and Rebellions in Northern Siam", *The Journal of Asian Studies*, 38-2(February 1979), pp. 283-297.

49) Moshe Lissak, *Military Roles in Modernization: Civil-Military Relations in Thailand and Burma* (Beverly Hill and London: Sage, 1976), p. 73; 차상호(2003), pp. 11-13.

50) Kobkua Suwannathat-Pian, *Kings, Country and Constitutions: Thailand's Political Development 1932-2000* (New York: RoutledgeCurzon, 2003), p. 124; 이동윤(2003), pp. 321-322.

51) Craig J. Reynolds, "Nation and State in Histories of Nation-Building, With Special Reference to Thailand", Wang Gungwu(ed.), *Nation-Building: Five Southeast Asian Histories* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005), p. 28.

52) Girling(1981), p. 111; Donald F. Cooper, *Thailand: Dictatorship or Democracy?* (London: Minerva Press, 1995), pp. 18-19.

태국의 이러한 변화는 국제 정세의 변화와도 무관하지 않았다. 피분 총리가 집권한 지 오래 지나지 않아 유럽에서는 1939년 9월 독일의 폴란드 침공으로 2차 세계대전이 발발하였고, 이에 대해 영국과 프랑스가 독일에 대해 선전포고를 하는 등 유럽 전역이 전쟁의 그림자 속에 들어가게 되었다. 이러한 변화는 동남아 지역에도 영향을 미쳐 식민지 통제를 위해 주둔 하였던 일부 군대가 본국으로 귀환되는 등 식민통치가 약화되었다. 이에 따라 1940년 외무장관을 겸직하고 있던 피분 총리는 우선 프랑스가 독일과 전쟁을 수행하고 있는 기회를 이용하여 과거 태국이 프랑스에게 할양하였던 영토를 회복할 목적으로 프랑스와의 국경 문제를 다시 조정하는 것을 내용으로 하는 불가침조약 체결을 프랑스 정부에 제안하였다. 당시 태국이 제시한 국경 문제의 주요 내용은 루앙프라방과 싹새 건너편 메콩강 좌안 지역의 영토 반환과 더불어 만약 인도차이나에서 프랑스의 주권 변화가 발생한다면 프랑스는 태국에게 라오스와 캄보디아 지역의 반환을 보장한다는 것이었다. 그러나 프랑스는 태국의 제안을 외교적 절차에 따라 확인 하였을 뿐, 아무런 응답도 표명치 않아 태국 정부의 제안을 일언지하에 무시하였다.

이러한 상황에서 1940년 말부터 프랑스의 비행대가 태국 국경지역을 침범하여 폭격을 가하는 등 양국 관계가 악화되었으며, 1940년 12월에는 태국의 영토인 나킨과놈에 대해 프랑스 비행대가 폭격을 가함으로써 양국 간 충돌이 분쟁 수준으로 확산되었다. 태국과 프랑스 사이의 국경 충돌이 지속되자, 동남아 지역에 대한 세력 확장을 도모하던 일본은 인도차이나 지역의 평화와 이익을 위해 전쟁 중지를 촉구하며 양국 간 분쟁 사태를 중재하겠다고 나섰으며,⁵³⁾ 분쟁의 확산을 주저하던 양국은 일본 측의 제

안을 수락하여 대표단을 구성하고 1941년 1월 베트남 사이공과 일본 도쿄에서 상호 휴전협정을 체결함으로써 분쟁을 일단락 지을 수 있었다. 1941년 태국과 프랑스 사이에 체결된 평화조약으로 태국은 과거 잃었던 영토인 루앙프라방과 싹새 등 메콩강 좌안지역의 일부를 획득하였으며, 동시에 캄보디아 영토의 일부를 반환받을 수 있었다.

지역적 차원에서 태국과 프랑스 사이의 국경 분쟁이 발생한 주요한 배경은 태국 정부가 당시 2차 세계대전의 발발로 인도차이나 지역에서 프랑스 세력이 약화되었다고 판단하여 적극적으로 공세적 전략을 취했기 때문이다. 또한 이와 더불어 동남아 지역에 대하여 본격적으로 세력 확장을 꾀해 온 일본 정부가 태국과 프랑스 사이의 국경 분쟁에 개입하여 중재를 제안함으로써 태국은 일본의 입장을 교묘하게 활용하여 소기의 목적을 달성할 수 있었다.⁵⁴⁾ 한편 프랑스가 일본의 제안을 받아들여 태국에게 일부 영토를 반환한 이유는 유럽에서 프랑스가 독일과의 전쟁에서 패배하여 1940년 7월 독일과 휴전조약을 체결한 까닭도 있었으나, 이와 더불어 일본 정부의 강압적 태도에 의해 동남아 지역에서 안보적 위협을 받았기 때문이다.⁵⁵⁾ 당시 일본은 이미 1910년 한일합방을 시작으로 1932년에는 만주지역을 점령하여 괴뢰정부를 구성하였으며, 더 나아가 중국을 위협하고 동남아까지 넘보는 주요 세력으로 등장하고 있었다.

이에 따라 태국과 일본의 관계는 1887년 최초로 상호친선조약이 체결

53) A. J. Stockwell, "Southeast Asia in War and Peace: The End of European Colonial Empires", Nicholas Tarling(ed.), *The Cambridge History of Southeast Asia, Vol. 2: The 19th and 20th Centuries* (New York: Cambridge University Press, 1992), p.330.

54) 차상호(1995), p.67.

55) 차상호(2003), pp.105~107.

되고, 1937년에 양국 간 항해통상우호조약이 체결된 이래 보다 친밀한 외교관계가 형성되어 태국은 일본을 프랑스나 영국을 대신할 수 있는 강대국으로 인정하게 되었다. 동아시아 지역에서 일본의 지력을 새롭게 인식한 태국은 1941년 7월 일본과 '정치적 이해와 보장에 관한 태·일 의정서'를 체결하였으며, 같은 해 8월 양국 정부는 공사관을 대사관으로 승격하여 보다 친밀한 외교관계를 유지하게 되었다. 이러한 상황에서 1941년 7월부터 일본군이 남부 프랑스령 인도차이나 지역에 진출하여 태국 국경과 근접한 지역에 항공기지를 건설하자, 미국과 영국, 중국, 네덜란드 등은 일본에 대해 유류와 고무, 주석 등 전략물자의 판매를 제재하는 조치의 일환으로 'ABCD(America, Britain, China, and Dutch)' 공동라인을 구축하였다. 그리고 이미 인도차이나 지역을 장악한 일본은 1941년 12월 진주만, 홍콩, 말레이시아 북부 코타바루 등을 공격하여 미국과 영국에 대해 선전포고를 함으로써 태평양전쟁이 발발하였으며, 이것은 2차 세계대전의 일부로 확산되었다.

1941년 1월 일본의 중재로 태국과 프랑스의 휴전협정이 체결된 이래 태국과 일본은 우호적 관계를 확대해 온 것이 사실이지만,⁵⁶⁾ 일본이 베트남 남부지역을 비롯하여 캄보디아를 점령하고 영국의 식민지인 버마로의 진출을 위해 일본군의 태국 영토 통과를 요구하자, 태국은 일본을 새로운 위협 요인으로 간주하여 미국과 영국 등에 도움을 요청하였다. 태국 정부는 미국 측에게 자신들의 정치적 중립을 표명하고 일본이 태국을 침공할 것에 대비한 군사적 지원을 요청하였으나, 이것은 실현되지 않았다. 안보적으로 긴급한 상황에서 피분 총리는 1941년 7월 태국과 일본 사이의 의정

56) Steinberg(1987), p.330.

서를 발판으로 결국 태국의 정치적 주권을 침해하지 않는다는 조건으로 일본군의 태국 통과를 허용하였으며, 1942년 1월에는 일본의 요청에 의해 태·일 공수동맹을 체결하기에 이르렀다.⁵⁷⁾

현실적으로 영국과 미국에 대한 군사적 지원 요청이 거절당한 상황에서 태국 정부는 자국의 안보와 주권, 그리고 과거 잃어버렸던 영토를 회복하기 위해 일본의 강압적 요청을 받아들일 수밖에 없는 입장이었다. 영국과 미국 등 연합국 세력과 일본 사이에서 자국의 주권을 수호하기 위해 태국 정부는 당시 동남아 지역에서 강력하게 세력을 확장하고 있던 일본의 요청을 거절할 수 없었다. 특히 일본군의 태국 진출과 군사활동이 이루어짐으로써 연합군이 태국의 영토를 공습하자 더 이상의 공격을 방어하기 위해 태국 정부는 1942년 1월 25일 영국과 미국에 대해 선전포고를 하기에 이른다.⁵⁸⁾ 태·일 공수동맹은 1942년 1월 21일 양국 대표에 의해 전격적으로 발표되었는데, 태국은 이 조약에 의거하여 군사적으로 태국의 영토를 일본군이 전쟁 수행을 위한 기지로 사용할 수 있도록 하고, 경제적으로 일본군의 병참기지 역할을 수행하게 되었으며, 실질적으로 태국 군대가 전쟁협력체제를 갖추어 버마 북부지역의 샨(Shan) 주를 점령하였다.⁵⁹⁾

한편 1942년 1월 태국 정부가 미국과 영국에 대해 선전포고를 감행하

57) 1941년 12월 미국과 영국에 대하여 선전포고를 감행한 일본은 외교사절단을 파견하여 태국 정부가 일본군이 버마와 말레이시아로 진출할 수 있도록 통로를 제공해 줄 것을 요청하였으며, 당시 일본 외교사절단의 요청 내용은 ① 일본군이 태국 영토를 통과하도록 허용하고, ② 태국과 일본은 태국의 자체 방어를 위하여 우호동맹조약을 체결하며, ③ 태국과 일본이 영국과 미국과의 전쟁을 수행함에 있어서 동맹국이 되도록 한다는 것이었다. 특히 세 번째 요청은 태국이 영국과 미국에 선전포고를 하고, 이 문제에 있어서 일본은 태국이 영국과 프랑스에게 상실한 영토를 모두 반환토록 조치한다는 것이었다.

58) 실질적으로 1942년 1월 8일 연합군은 방콕 지역을 폭격하여 태국의 가장 큰 시장인 야왈릿(Yawalit) 지역의 상점가가 폭격의 피해를 입기도 하였다.

59) 차상호(2003), p.111.

자, 정부의 정책 노선에 찬성하지 않던 관리와 정치인, 그리고 일부 국민들은 태국의 독립과 주권을 수호하기 위해 ‘자유타이운동(Free Thai Movement)’이라는 반일운동을 전개하였다. 자유타이운동은 원래 미국에 주재 중이던 쉐니(Seni Pramoj) 태국대사가 미국의 방송에 나가 “태국 정부가 태·일 동맹 속에서 미국과 영국에 선전포고를 한 것은 일본의 강제에 의한 것”이라고 밝히고, “태국 국민들은 자유와 독립을 수호하기 위해 연합국의 지원을 받아 침략국 일본과 싸울 것”을 공포한 것이 기원이 되었다. 최초 미국에서 결성된 자유타이운동은 재미 유학생과 공직자 등 87명이 주축이 되었으며, 국내적으로는 재무장관직에서 물러난 뿌리디가 국왕의 섭정이 되어 비밀리에 국내 항일운동을 지휘하면서 자리를 잡게 되었다. 1943년 2월부터 본격화된 태국 내에서의 자유타이운동은 주로 태국 내 일본군에 대한 정보 수집과 분석, 항일 게릴라전의 준비와 연합군 포로의 탈출작전을 협조하는 것 등이었다.⁶⁰⁾

1943년부터 연합군 측의 반격이 본격화되고 전황이 일본에게 점차 불리해지자, 태국 정부는 대일 협력이 반드시 국익에 도움이 되는 것만은 아니라고 판단하기 시작하였다. 현실적으로 피분 정부는 표면적으로 태·일 동맹에 입각하여 일본군의 군수지원을 지속하면서도 다른 한편으로 자유타이운동의 저항활동을 강력하게 제재하는 조치를 취하지는 않았다. 1944년 7월 들어 연합군의 반격으로 동남아 지역에서 일본군의 전쟁 수행이 급격하게 불리해지고, 태·일 동맹을 주도한 피분 총리에 대한 국민적 비판이 거세지자, 마침내 피분은 총리직을 사임하기에 이른다. 이에 따라 1944년 8월에 이르러 국내에서 활동하던 자유타이운동 측은 중립적 인사

60) ‘자유타이운동’의 활동에 대한 더 자세한 내용은 Reynolds(2005) 등을 참고할 것.

인 쿠엥(Khuang Apaiwong) 등을 내세워 신정부 구성을 추진하는 한편, 표면적으로 태국 영토 내에 남아 있던 일본군에 대하여 협력적인 태도를 취하면서도 다른 한편으로는 태국의 독립을 확보하기 위한 보호책의 일환으로 경찰과 군부가 연합군 측에 협조하는 이중적인 전략을 전개하였다.

1945년 8월 일본군이 항복하고 9월 들어 미국에서 활동하였던 쉐니대사가 귀국하여 새롭게 총리직을 인계받음으로써 연합국들과의 외교관계는 급격하게 호전되었다. 쉐니 총리는 전후 복구와 전범 처리를 위하여 귀국 전에 미국에서 가져온 ‘전범처리법’을 활용하여 태국 나름대로의 ‘전쟁범죄인 법안’을 마련하였다. 이 법안은 1945년 10월 의회에서 오랜 논란 끝에 통과되었으며, 피분을 비롯한 일부 군 장성들이 체포되어 재판을 받게 되었다. 그러나 이들의 재판은 전쟁 당시 특수성과 법안 자체가 소급입법이라는 사실이 인정되어 법안 자체의 무효 판결과 더불어 피분 등 주요 인사들의 무죄가 판결되고 석방되었다.⁶¹⁾ 이와 더불어 외교적으로 2차 세계대전 당시 태국이 일본 측의 도움으로 다시 회복한 캄보디아 북동부 지역과 남부 국경지역은 다시 영국과 프랑스에 반환되었으며, 태국은 새로운 지역적 강자로 부상한 미국과 보다 친밀한 외교관계를 유지하게 되었다.

5. 맺음말: 비교론적 함의

국제관계에 있어서 한 국가의 외교정책은 그 국가의 중요한 가치를 대외관계를 통해 얻기 위한 국가행위라고 볼 수 있다. 일반적으로 외교정책의 기본 목표는 생존과 이익, 정권 유지 등 다양하게 설정될 수 있으나, 그중에

61) 차상호(1995), p.155.

서도 국가체제나 정권의 존립에 치명적인 영향을 미칠 수 있는 외부적 위협에 대한 방어가 대외정책의 가장 중요한 목적이 될 것이다.⁶²⁾ 태국 또한 외교정책에 있어서 안보 문제는 전통적으로 군부의 역할이 반영되어 언제나 최우선적 고려의 대상이 되었으며, 이것은 과거 19세기부터 1980년대 중반 탈냉전이 이루어지기까지 지속되어 왔다.⁶³⁾ 특히 전통적으로 태국의 외교정책은 태국에게 직접적으로 영향을 미치는 국제적 긴장이 형성되면 우선 중립적 태도를 취하고, 항상 우세한 쪽으로 가담하여 최소한의 손실로 실질적 이익을 취하는 전형적인 패턴을 형성하여 왔으며, 이러한 태국의 외교정책은 지극히 현실주의적이며 실리적인 정책 노선으로 특징지어질 수 있다.

한편 태국은 지난 19세기 서구 열강에 의하여 동남아 다른 국가들에 대한 식민지배의 경쟁이 고조되는 가운데 영국과 프랑스로부터 심각한 외부적 압력과 안보적 위협을 겪게 되었으나, 비록 일부 영토를 내어주면서도 영국과는 우호적인 동맹관계를 유지하고 프랑스의 정치·군사적 위협을 견제함으로써 동아시아 국가들 중 유일하게 식민지배를 받지 않는 독립국을 유지할 수 있었다. 특히 태국은 영국과 프랑스라는 두 강대국의 경쟁 속에서 프랑스의 정치·군사적 위협을 영국과의 동맹관계를 통해 견제함으로써 전형적인 균형정책의 면모를 보여주었으나, 다른 한편으로 영국과의 동맹관계를 형성하기 위해 일부 영토의 할양과 치외법권을 인정함으로써 초기 과정에서 편승정책의 특징을 함께 보여주기도 하였다. 이러한 가운

62) Holsti (1994), pp.82-83.

63) Leszek Buszynski, "Thailand's Foreign Policy: Management of a Regional Vision", *Asian Survey*, 34-8(August 1994), pp.721-737.

데 태국은 국가의 존립과 주권을 위해 두 강대국 사이의 완충지대이자 세력 균형을 유지하기 위한 균형자적 역할을 수행하였으며, 이후 1차 세계대전 당시에는 국력을 신장시키고 연합국 측에 합류하는 편승정책을 추진하여 서구 열강과의 관계에서도 보다 평등하고 호혜주의적인 새로운 조약들을 체결할 수 있었다.

다른 한편으로 2차 세계대전 당시 태국 정부가 연합국 측과 일본의 외부적 압력 사이에서 일본과 공수동맹을 체결하고 연합국 측에 선전포고를 선언한 것은 전형적인 편승정책이었다고 평가할 수 있다. 1938년 피본 총리가 집권한 이래 태국은 강력한 민족주의를 바탕으로 과거 잃어버린 영토를 회복하기 위한 다양한 정책적 노력을 전개하였으며, 이러한 가운데 2차 세계대전의 발발로 동남아 지역에 영국과 프랑스 등 서구 강대국들의 영향력이 약화되고 '힘의 공백' 상태가 발생하자, 당시 동아시아 지역에서 새로운 강대국으로 부상하던 일본과의 협력을 통해 프랑스에 빼앗겼던 일부 영토를 회복할 수 있었다. 또한 일본이 미국과 영국에 선전포고를 하고 태평양전쟁이 발발한 이후 태국은 일본으로부터의 안보적 위협이 점증되는 가운데 영국과 미국 등 군사적 지원을 요청하였으나, 이것이 거절된 이후 일본으로부터의 안보적 위협을 상쇄하고 영토 회복을 위해 일본 측과 공수동맹을 체결하여 일본의 전쟁을 보조하는 역할을 수행하였다. 비록 태국은 1944년 전쟁의 와중에서 일본의 패색이 짙어지자, 이전부터 전개되어 온 자유타이운동을 내세워 다시금 연합국 측으로 돌아서게 됨으로써 전범국의 지위를 모면하게 되었으나, 2차 세계대전 당시 일본에 대한 편승정책의 득과 실을 함께 경험해야만 했다.

결과적으로 약소국이나 중견국의 입장에서 주변 강대국들이 군사력

을 동원하여 패권경쟁이나 공세적 위협을 전개할 경우, 상대적으로 국력이 약한 국가는 다른 강대국이나 주변 약소국들과 연합을 형성해 적대적 강대국의 패권을 견제하는 균형정책을 선택할 수도 있고, 강대국의 요구 조건을 수용하여 상대적 이익을 획득하는 편승정책을 추진할 수도 있다. 그러나 이러한 정책적 선택은 국제 정세나 주변국과의 이해관계, 그리고 국내 정치적 상황 등이 매우 복잡하고 중층적으로 이루어지기 때문에 편승과 균형 중 어느 한 정책만을 추구하기는 어렵다. 대부분의 약소국들은 당면한 시안과 정황에 따라 국익을 판단 기준으로 하여 어느 한 방향의 외교정책 전략을 강조하게 되며, 이러한 가운데 강대국에 대한 외교정책은 편승과 균형이 복합적으로 혼재되어 표출될 수밖에 없다. 19세기 동남아 지역에 대한 서구 열강의 식민지배 침탈기에 영국과 프랑스 사이에서 표출된 태국의 외교정책이나 2차 세계대전의 와중에서 연합국과 일본 사이에 펼쳐진 태국의 외교정책 또한 이러한 외교정책의 특징을 그대로 보여주는 사례라고 할 것이다.

논문 접수일 2009.06.22

심사 완료일 2009.07.27

A Comparative Study on Foreign Policies of Thailand _Between Balance and Bandwagon

Lee, Dong-Yoon

Department of International Relations, Silla University

The purpose of this study is to explore the Thailand's foreign policies against strong powers' external pressures in the period of modern and present, and to analyze these policies in the perspective of 'balance' and 'bandwagon.' In the colonial period by Western powers, Thailand could kept the sovereign rights and independence by allying with Britain and containing France between two strong powers, who divided and occupied the mainland of Southeast Asia. Although Thailand had entered into discriminatory relationship and lost nearly half of territory by admitting various demands of Britain and France, but had been guaranteed independence by making the buffer zone and maintaining the balance of power between two strong states. The other hand, in the period of World War II, Thailand could kept the independence by allying with Japan, who had been risen new strong power in East Asia and bandwagoning on the Japanese Great East Asian Co-prosperity. Although Thailand has been situated in opposite of the Allies by concluding the offensive and defensive treaty with Japan and supporting the Japanese military demands, but had taken back lost territories from Britain and France. In conclusion, in each period of colony and World War II, Thailand's foreign policy lines were classified into 'balance' and 'bandwagon,' but these two styles of foreign policy all together had attained its policy objects as a policy choice for maintaining the sovereignty and independence among strong powers.

- Keywords

Thailand, foreign policy, small power state, balance policy, bandwagon policy