자제 대 패권:
탈냉전기 미국 대전략의 이해

이 혜 정 | 중앙대학교

탈냉전기 미국 대전략 논의의 기본 구도는 기존의 지구적 개입을 자제하고 역외균형을 시행하자는 자제전략과 기존의 패권과 동맹에 대한 안보 공약을 지켜나가자는 패권전략의 대립이다. 이 논문은 자제–역외균형 대 패권–동맹 논쟁에 대한 역사적, 이론적 분석을 시도한다. 역사적 분석은 일차대전을 배경으로 영국에서 대전략 개념이 탄생하고 이차대전 이후 미국이 봉쇄를 명분으로 패권의 대전략을 수립하고 운영해나가는 과정을 추적한다. 대전략은 세계자본주의와 국제안보질서에서의 지배적 지위를 민주주의체제와 조화시키려는 영국과 미국의 패권전략으로, 이 세 가지 요소의 긴장이 냉전시기 미국 패권의 역사적 진화를 결정했다. 소련의 해체로 봉쇄의 명분이 사라지면서 기존 패권전략에 대한 도전이 시작되었다. 이와 관련된 대전략 논의가 딛고 있는 이론적 입론을 밝히는 것이 이론적 분석의 초점이다. 자제–역외균형론은 1990년대부터 미국패권의 대안을 모색한 자유지상주의와 이라크 전쟁 이후 부시정부의 일방주의가 미국에 대한 견제를 불러왔다는 현실주의의 비판이 결합된 것이다. 패권–동맹론은 단극시대 미국패권 예외주의로, 단극체제의 안정성을 강조하는 일부 현실주의자들과 미국패권의 자유주의적·제도적 기반을 강조하는 자유주의 패권론자들이 연합하여 주장하는 바이다. 대침체의 경제적 위기를 배경으로 자제–역외균형론이 부상하면서, 자제–역외균형 대 패권–동맹의 논쟁은 세력균형이 미국패권에 적용되는지 여부와 동맹의 비용과 이익을 둘러싸고 치열하게 전개되었다. 전자는 세력균형의 법칙성과 동맹의 비용을 강조하고, 후자는 미국패권의 예외적 안정성과 동맹의 이익을 강조한다.

주제어: 대전략, 미국패권, 자제전략, 역외균형, 미국예외주의

I. 서론: 맥거번의 재림

1972년 미국 민주당 대선 후보 맥거번(George McGovern)은 미국 민주·공화 양당의 대선 후보 중 가장 진보적이고 평화주의적인 정책을 공약했던 인물로 꼽힌다. “돌아오라, 미국이여!”는 그가 대선 후보 지명 수락연설에서 남긴 유명한 구호이다. 이 구호로 그는 베트남에서 미군의 철수를 주창했을 뿐 아니라 기성정치의 부패와 특권을 비판하고, 인종·성적 차별과 실업에서 자유로운 미국을 꿈꾸며, 미국인 모두가 합심하여 그런 진정한 미국을 만들 수 있다는 희망과 자신감을 갖기를 호소했다. 오바마(Barack Obama)가 맥거번의 재림인지는 미국 정치권의 논란거리였다(Miroff 2009, ix-xi).

맥거번이 탈냉전기 미국 대전략 논의에서 재림한 것은 확실하다. 부시(George H.W. Bush) 정부는 소련의 해체를 신중히 관장했지만 단극체제의 도래가 분명해지면서 클린턴(William Clinton) 정부는 미국체제의 전 지구적 개입과 확장에 나섰다. 1990년대 중반 봉쇄의 대안이 전 지구적 패권이어서는 안 된다는 자제(restraint)와 역외균형(offshore balancing)의 대안적 대전략이 등장했다. 자제전략은 미국의 경제적 재건이 우선되어야 한다는 신념과 미국에 대한 직접적 위협이 없다는 평가를 바탕으로 국방비를 대폭 삭감하고 유럽·아시아 주둔 미군은 전면적으로 철수하고 중동 주둔 미군은 부분적으로 철수할 것을 주장했다. 자제 전략의 구호는 맥거번의 “돌아오라, 미국이여”이었다(Gholz et al. 1997, 6). 역외균형은 패권에 대한 비판적 인식과 국제정치의 영원한 법칙으로서 세력균형에 대한 믿음을 바탕으로 한다. 레인(Christopher Layne 1997)은 십년 내에 단극체제는 쇠퇴할 수밖에 없을 것이라고 예견하며, 해외 주둔 미군의 대대적 철군과 안보 공약의 축소, 지역별 세력균형이 깨질 우려가 있을 때만 미국이 직접 개입하는 역외균형 전략을 제안하였다.

이들 소수의 비판적·대안적 대전략은 1990년대 후반의 다양한 대전략 논의들 중에서 독자적인 대전략으로 인정도 받지 못한 채 잊혀졌다. 클린턴 2기(1996~2000) 미국은 경제호황으로 냉전기에 유례가 없는 흑자예산을 누리고 있었고, 미국은 유사 이래 최고·최대의 제국으로 불렸다. 현실에서 그 어떤 잠재적 패권 경쟁자도 발견하지 못하자, 미국의 전략가들은 미래의 다양한 위협, 심지어는 예상할 수 없는 위협까지 찾고 있었다(이혜정 2000).

9/11 테러와 부시(George W. Bush) 정부의 이라크 침공으로 모든 것이 바뀌었다. 영국을 제외한 독일과 프랑스 등 유럽의 전통적 우방이 부시정부의 이라크 침공에 반대하면서 미국패권에 대한 새롭고 다양한 견제가 이론화되었다(Pape 2005). 중동전체의 민주화를 테러위협의 궁극적 해법으로 내건 부시정부는 미국의 막대한 재정적, 군사적, 인적 자원을 동원하고도 이라크 전후처리 과정에서 처참한 실패를 겪었다. 역외균형론이 미국패권의 쇠퇴를 확인하면서 다시 등장하였고(Layne 2007), 이라크 전쟁에 반대했던 현실주의자들도 역외균형의 주장에 동참하였다(Mearsheimer and Walt 2003; Walt 2005a: 2005b). 패권의 제도적 관성에 대한 자제의 요청은 그 실제적 대안으로 역외균형을 포섭하면서 자제-역외균형론으로 자리 잡았다(Posen 2007). 대침체(the Great Recession)를 배경으로는, 자제론이 마침내 맥거번의 시간이 도래했다("It is, finally, time to come home")고 선언하기에 이르렀다(Sapolsky et al. 2009, 94). 맥거번의 구호를 비틀면서("Don't Come Home, America"), 자제-역외균형에 대한 패권논리의 반박도 이어졌다(Brooks et al. 2012/13; Posen 2007: 2008).

이 논문은 탈냉전기 봉쇄의 대안을 모색하는 미국 대전략 논의를 자제-역외균형론과 패권론의 대립을 중심으로 분석하고 평가한다. 이를 위해 이 논문은 우선 II장에서 근대 전쟁의 진화를 배경으로 한 대전략 개념의 탄생 그리고 냉전기 봉쇄와 안보국가를 바탕으로 한 미국패권의 형성과 진화를 역사적으로 추적한다. III장에서는 탈냉전기 대전략 논의 지형의 전반적 변화를 개관한 이후에 자제-역외균형 관련 논쟁의 핵심적 쟁점이 세력균형의 초역사적 법칙성 혹은 단극체제 미국패권의 예외적 안정성 여부임을 밝히고 그에 따른 기존 패권-동맹정책과 자제-역외균형의 손익계산 논쟁을 평가한다.

II. 대전략의 기원과 진화

1. 대전략 개념의 탄생

전략은 역사적 진화를 거쳐 다양한 분야에서 다양한 의미로 쓰이는, 다의적이고 논쟁적인 개념이다. 전략의 의미는 고대 그리스 장군의 군사 지휘 기술에서 시작해서 모든 분야의 인간 활동에서 자원을 투입하여 목적을 달성하는 계획으로까지 확대되었다.

서구에서 지휘관의 전쟁술로서 전략 개념이 구체화된 것은 상비군과 국민군이 등장한 18세기 이후이다. 양차 세계대전을 거치면서는 대외정책 전반의 장기적인 비전을 설정하고 이의 실현을 위해 국력의 모든 요소를 투입하는 “최고 수준의 치국술(statecraft)”로서 대전략 개념이 형성되었다(Brands 2014, 1).

전략 개념은 근대 전쟁의 변화에 따라 진화해왔다. 일차대전 이후 영국이 강대국의 전유물로서 대전략을 발명했고, 이차대전 이후 미국이 이를 전 지구적으로 실천했다(Murray 2011). 나폴레옹 전쟁을 배경으로 클라우제비츠는 전쟁을 정치의 연장으로 규정하고, 개별 전투의 승리를 위해 병력을 운용하는 전술과 전쟁의 승리를 위해 개별 전투들을 이용하는 전략을 구분하였다. 일차대전까지 육군에 의존하는 유럽대륙의 고전적 전략론에서 전쟁과 평화의 구분, 그리고 전쟁의 목적을 규정하는 정치와 전략 및 전술의 구분은 엄격했다. 황제 개인이 국가와 군부를 대표했으며, 일단 전쟁이 발발하면 전쟁의 수행은 전적으로 장군들의 전략에 달린 것이었다.

민주주의 영국제국의 상황은 달랐다. 제국의 경제적 기반은 초기의 산업생산 능력에서 19세기 중반 이후 상업과 금융으로 옮아갔다. 이를 지키는 주요한 수단은 해군력과 패권경쟁국의 출현을 막기 위한 세력균형 외교였다. 해상수송로의 보호 등 해군의 작전은 전쟁과 평화의 뚜렷한 구분이 없었다. 해군력의 확충은 물론 동맹에 대한 재정적 지원을 요구하는 세력균형 외교의 실현을 위해서는 의회의 동의가 필수적이었다. 일차대전을 계기로 영국의 전략가들은 전통적인 육군 전략과 해양 전략을 어떻게 통합할 것인지, 군사전략 전반을 상업과 금융의 이익과 외교, 그리고 민주주의와 어떻게 조화시킬 것인지를 고민했다. 이런 노력의 대표적인 성과가 리델 하트(Basil Henry Liddel Hart)가 고안해낸, 전쟁의 승리를 위해 국가의 모든 자원을 동원하는 대전략 개념이었다(Strachan 2013, 33).

이차대전은 산업화와 민족주의가 결합된 총력전이 지구적 수준에서 전개된 근대 전쟁의 궁극이자 근대 국제체제의 궁극적 파국이었다. 전쟁의 승패는 총력전을 위해서 국내적으로는 물론 외교를 통해 자원을 동원하는 대전략의 실천에 달려 있었다. 승리는 미국 · 영국 · 소련의 대동맹에게 돌아갔고, 그 주역은 미국이었다. 이차대전 이후 냉전으로 대전략의 통합적 성격은 더욱 강해지고, 전쟁과 평화의 구분은 더욱 모호해졌다. 핵무기의 등장으로 전략의 시행을 통한 전쟁의 승리가 아니라, 위협의 설득을 통해 전쟁을 방지하는 억지 전략이 탄생했다. 제3세계에서 벌어진 대리전과 내전이 착종된 실제의 전쟁들도 진영 대결과 핵 억지의 논리에 의해서 제한되었다. 전쟁의 승리를 관

〈표 1〉 대전략의 층위

층위	공간적 범위	시간적 규모	목적	수단
대전략	지구적	장기(수십 년)	최고의 정치적 목적	모두(외교, 정보, 군사, 경제)
전략	전쟁의 모든 전구(theaters)	중기(수년)	전반적 군사적 승리	군사, 정보, 경제
작전(operations)	특정한 전구	단기(수주, 달)	작전(campaign)의 승리	군사, 정보
전술	개별 전장	초단기(분, 일)	전술적 목적	군사

출처: 마텔(Martel 2015, 30).

장하는 전통적인 육군 전략의 영역은 축소되고 군 지휘부의 역할은 새로운 주체들(혁명가와 외교관, 외교정책 전문가들, 억지의 게임논리를 개발하는 물리학자와 수학자 등)에게로 넘어갔다. 이에 대한 반발로 1980년대 미국과 영국의 군부는 전략과 전술 사이에 순수한 군사적 논리의 새로운 층위, '작전(operations)'을 개발하였다(Luttwak 1980/81; Milevski 2014).

2. 냉전과 미국패권

영국에서 탄생한 대전략 개념을 이차대전 이후 미국은 국가전략이라는 이름으로 수용하였다(Strachan 2005, 38; Hoffman 2014). 영국은 일차대전을 거치면서 자신의 민주주의 정치체제, 국제체제의 경제적 기반으로서 세계자본주의체제에서의 경제적 이익, 그리고 국제체제의 지정학적 질서에서의 자신의 지배라는 세 가지를 조화시키는 것을 대전략의 핵심과제로 설정했었다. 미국에게도 이 세 가지의 조화가 국가 대전략의 핵심과제였다. 이에 대한 미국적 해법은 1945년에서 1953년 사이에 두 가지 기제를 통해서 마련되었다. 국가안보국가(national security state)와 봉쇄전략이 그것이었다. 전자는 전쟁과 평화의 경계를 허물고 대외정책과 국방정책은 물론 국내정치에서의 이념적 통제까지도 포괄하는 안보 개념을 제도화하였고, 후자는 소련의 위협을 전면에 내세워 세계자본주의를 재건하는 패권기획을 정당화했다. 미국의 대전략으로서 패권은 봉쇄를 명분으로 하고, 국가안보국가를 그 제도적 기반으로 한 것이었다(Gaddis 1982; Campbell 1998; Hogan 1998; Miscamble 2009; Leffler 2010; Gray 2011).

이 과정에 대한 가장 권위적인 설명은 아마도 1945년부터 1953년 초까지 미국의 대외정책을 관장한 트루먼(Harry S. Truman) 대통령의 1952년 말 연설일 것이다. 이임을 앞둔 1952년 12월 19일 국가전쟁대학에서 행한 “미국외교의 회고(U.S. Foreign Policy in Review)”란 제목의 연설을 통해, 그는 자신의 대외정책이 소련의 위협에 대한 방어적 대응이 아닌 “긍정적, 창조적, 건설적”인 것이었음을 강조한다(Truman 1953). 그에 따르면, 미국은 1945년에 전후질서의 원칙들을 제시했고 이를 과거 동맹국의 하나가 “거부(refusal)”하면서 1947~48년에는 전후의 현실에 맞는 트루먼독트린, 마셜플랜과 일본 재건 등의 새로운 청사진을 마련해야 했는데, 이들은 1950년 한국전쟁 이후 제도화되었다. 소련을 적시하지도 않고 있는 트루먼의 회고는, 이차대전 발발 직후에 이미 미국체제의 생존공간을 지구 전체의 “대영역(The Grand Area)”으로 설정하고 세계자본주의체제의 재건과 전 지구적 군사력 투사능력을 통해서 미국이 대영역을 재건하고 통제할 것을 주장한 미국의 패권주의자들의 전후질서 구상(Cumings 1999)과 일맥상통한다. 하지만 그의 회고는 냉전의 기원을 소련의 팽창정책에 두고 있는 정통주의 시각과는 배치되며, 소련의 위협을 강조하며 마셜플랜이나 일본 재건을 추진했던 자신의 수사와도 배치된다(Hogan 1987).

트루먼이 자부하는 한국전쟁 이후 서부유럽과 일본의 재건, 나토의 건설 등 미국외교의 제도화(living institutions)의 성과는 1950년 초에 NSC-68이 제안한 대규모 재무장 정책에 따른 것이다. 재무장 정책은 의회의 (예산) 지지를 확보하지 못하여 즉각적으로 실행되지 못하다가, 한국전쟁 이후 안보 예산이 급증하면서 현실화되었다. NSC-68은 미국외교의 목표를 미국체제에 유리한 국제환경을 조성하는 것으로 정의하고, 이를 위한 과업으로 소련의 위협에 대한 대응과 소련이 없더라도 추진해야 하는 두 가지를 설정하고는, 이 두 가지 과업이 서로 착종되지만 기본적으로 독자적이라고 강조하였다(May 1993).

국제 혹은 패권주의자들의 정치적 음모를 넘어, 소련의 위협이 적극적으로 활용될 수밖에 없었던 구조적 원인을 찾자면, 그것은 미국 경제의 상대적 자족성이다. 영국과 비교하면 대륙규모의 연방국가인 미국은 세계경제에 대한 의존도가 낮다. 산업부문의 경쟁력을 상실하고 무역과 금융으로 경제적 이익의 중심을 옮긴 영국과 달리, 미국은 상대적으로 산업과 무역, 금융 전 부분의 경쟁력을 균형적, 지속적으로 유지하고 있었다. 미국이 세계경제에 대해 지니는 구조적 영향력은 크지만, 전통적인 토지귀족이 산업·금융자본과 결합하여 국제주의적 대외정책을 지지한 영국(Cain and Hopkins

2001)과 달리, 미국 국내정치에서 국제주의자들의 정치적 영향력은 상대적으로 취약했다. 또한 유럽의 강대국정치를 경험하고 현실주의적 치국술에 대한 이해를 지닌 영국과 달리, 미국은 유럽제국주의 세력을 제외하면 지역의 강대국이 부재한 예외적 환경에서 일방주의 외교 전통을 키워왔다(McDougall 1997). 미국 국가주의 혹은 민족주의는 미국 체제의 보편적 정당성과 우월성 및 일방주의 외교정책을 신봉한다. 소련은 군사적 측면에서 미국에게 도전일 뿐 아니라 사회체제와 이념의 측면에서 미국체제의 안티테제였다. 미국의 국제주의 혹은 패권주의자들이 패권을 제도화하기 위해서는 국내의 국가주의 세력을 설득해야 했고, 소련은 이를 위한 유용한 위협이 되었다. 소련을 그러한 유용한 위협으로 정의하는 것은 적대적 타자를 통해서 미국을 새롭게 구성하는 정체성의 정치이기도 했다(Campbell 1998).

1947년의 국가안보법은 전쟁성과 육군성을 국가군사기구(National Military Establishment)로 통합하고, 해외의 비밀공작·첩보활동을 관장하는 중앙정보부(CIA) 및 외교·국방정책 전반을 조율하는 국가안보회의(National Security Council)를 설치하였다. 국가군사기구는 1949년 개정 국가안보법에 따라 국방부로 개편되었다. 평시에는 국무부가 대외정책 전반을 조율하고 전시에는 전쟁부가 해군성과 협조하며 전쟁을 주관하는 전통적인 전쟁과 평화의 구분은 이제 사라졌다. 군사적 활동과 정보·첩보 활동의 경계도 허물어졌다. CIA와 FBI의 경합으로 국내와 국제 정보활동의 경계도 모호해졌다. 이제 전쟁과 평화, 군사와 국내외 정보 전반은 안보정책의 대상이 되었고, 안보정책은 국방부와 NSC가 주도하였다(Stuart 2003). 한국전쟁은 트루먼의 새로운 대외정책 청사진만 제도화시킨 것이 아니라, 안보 예산을 세 배 이상 증가시키면서 안보기구의 제도화도 이루어낸 것이었다(Hogan 1998; Friedberg 2000).

3. 냉전의 정상상태: 민주주의, 자본주의, 안보의 변주

탈냉전기 미국의 전략가들은 냉전 시대의 안정성을 강조하지만, 봉쇄정책이 항상 성공적이었던 것은 아니었고 안보의 요청이 미국 민주주의의 헌정질서와 세계 자본주의의 안정적인 운영과 항상 조화된 것도 아니었다. 오히려 각 영역 내부의 정책 혹은 노선 투쟁과 세 영역 사이의 긴장과 모순이 냉전의 정상 상태에 가까웠다. 문제는 트루먼 정부에서부터 불거졌다. 한국전쟁에서 롤백과 봉쇄의 제한전쟁 노선이 충돌하며 중국이 개입했고 전쟁은 장기화되었다. 그에 따른 여론의 악화로 현직 대통령 트루먼이

재선 경쟁을 포기할 수밖에 없었다. 매카시즘과 FBI의 노조지도자, 인권운동가 등에 대한 사찰로 헌정질서는 훼손되었다. 재무장의 재정 부담에 대한 우려로 아이젠하워(Dwight Eisenhower) 정부는 비밀공작과 핵무기에 의존하는 뉴룩(New Look) 전략을 채택했다(Bowie and Immerman 1998).

봉쇄의 성공 사례로 꼽히는 서유럽과 일본의 경제재건은 미국경제의 상대적 쇠퇴와 맞물리면서 이들 동맹이 미국의 안보제공에 무임승차하고 있다는 비판으로 이어졌다. 다른 한편으로는, 미국이 금 태환 중지 이후에도 달러의 기축통화 지위에 따른 특혜를 누리고 있는데서 보이듯이, 미국이 시혜적 패권에서 약탈적 패권으로 변질되었다는 비판이 부상하기도 하였다. 이차대전 이후 미국의 압도적 지위는 역사적 예외로, 미국의 상대적 경제적 쇠퇴는 필연적이었다. 이에 따라 미국경제의 상대적 이득을 확보하는 개별 국가차원의 국익과 세계자본주의체제의 안정적 관리라는 패권국가의 과제는 상호 충돌할 수밖에 없었다(Gilpin 1981; Gadzey 1994; 백창재 2009).

베트남 전쟁의 비극이 증명하듯, 봉쇄를 명분으로 한 미국의 제3세계 개입은 전반적으로 실패로 귀결되었다. 이란, 과테말라, 칠레 등에서 CIA의 쿠데타 개입과 제3세계 군부정권에 대한 미국의 지원은 민주주의의 훼손이라는 비판에 직면했다. 통킹만 결의안에서부터 이란-콘트라 스캔들에 이르기까지 안보기구의 비밀주의와 여론 호도, 의회에 대한 기만은 미국 민주주의 자체의 기반을 침식했다. 영국의 제국적 지배는 "백인의 의무(The White Men's Burden)"나 문명표준과 같은 위계적이고 온정주의적이며 인종주의적인 명분을 내세웠다. 미국은 제3세계에서 안보나 세계자본주의의 요청 등으로 사실상 영국의 제국적 지배와 다를 바 없는 개입을 시행했지만, 그 명분으로는 민족자결주의와 주권, 국제법과 민주주의 등의 새로운 가치들을 내걸었다. 이들 가치들을 전후의 제3세계 현실, 제국주의의 유제 속에서 사회 혁명과 국가건설의 열망이 내전으로 발화된 현실에서 실현하는 것은 원천적으로 불가능한 과업에 가까웠다(Hahn and Heiss 2001; Westad 2005).

냉전 시기 미국의 개입은 폭과 내용면에서 부침을 거듭했다(Gaddis 1982; Dueck 2011). 첫 번째 감축(Retrenchment) 혹은 축소는 아이젠하워 정부가 NSC-68의 대규모 재무장정책에서 한국전쟁의 종식과 뉴룩으로 전환한 것이었고, 두 번째는 닉슨(Richard Nixon) 정부가 베트남에서의 철군과 중소분쟁을 활용한 데탕트를 추진한 것이었다. 양자 모두 개입에 대한 국내의 정치적 저항이나 지지의 상실과 재정적 압박이 작동했지만, 후자의 경우 개입의 장애와 감축의 후유증이 훨씬 심각했다. 베트남은 미

국 민주주의, 세계 자본주의, 그리고 안보의 세 영역에서 모두 위기가 연쇄적으로 발생한 사례였다. 그 대표적인 시기는 베트남에서의 구정 공세가 증명하는 개입의 실패, 미국경제의 상대적 쇠퇴를 보여주는 달러 위기, 그리고 현직 대통령의 재선 불출마 결정과 미국 민주당 전당대회의 시위 사태가 대표하는 국내 정치적 위기가 중첩된 1968년이다. 반전운동의 여파로 징병제가 폐지되고 모병제가 시행되면서 군사개입의 물적·제도적 기반이 침식되었다. 베트남 철수 협상에서 닉슨의 비밀주의가 결국 워터게이트로 이어졌다고 본다면 헌정질서의 위기 역시 베트남이 남긴 상처였다(Herring 1996; Logevall 2014).

패권의 전통은 감축에 대한 반발을 불러오기도 했다. 대표적인 사례는 케네디(John F. Kennedy)와 레이건(Ronald Reagan) 정부가 통상전력과 핵전력, 그리고 제3세계에 대한 지원을 동시에 확대한 것이다. 케네디의 유연반응전략은 아이젠하워의 뉴룩에 대한 반발이었다. 1972년 선거에서 민주당의 '평화후보' 맥거번은 닉슨에게 참패했다. 닉슨의 데탕트정책은 역설적이게도 같은 공화당의 반발을 촉발했다. 데탕트에 대한 반발은 민주당을 지지했던 자유주의자들이 신보수주의로 거듭나는 결정적 계기였다. 레이건은 데탕트에 반대하는 신보수주의의 지원을 배경으로, 도덕외교를 내세우며 미국의 기존 안보정책과 안보기구 전반의 개혁을 추구했던 카터(Jimmy Carter)에 압승을 거두었다. 이들 사례는 감축 정책의 국내 정치적 한계가 분명히 존재함을 웅변한다.

케네디와 레이건의 감축에 대한 반발은 성공적이었는가? 케네디의 전면적 개입 정책이 성공적이었는가에 대한 평가는 그가 재임 중 암살을 당했기 때문에 제한적이거나 반사실적 추론일 수밖에 없다. 레이건의 외교정책에 대한 평가는 결국 냉전이 평화적으로 종식되었다는 점에서는 긍정적일 수 있다. 그러나 쿠바 침공 작전의 실패와 미사일 위기, 그리고 이란-콘트라 스캔들과 나토의 핵전력 모의 군사훈련 "유능한 궁수(Able Archer)"가 초래한 실제 핵전쟁의 위기를 고려하면, 이들의 전면적 개입정책이 성공적이었다고 보기는 힘들다. 케네디와 레이건이 겪은 핵 위기는 억지의 안정성에 대한 심각한 회의로 이어졌고, 핵 위기 이후 이들은 모두 신중한 대외정책으로 돌아섰다. 특히 레이건의 경우 "유능한 궁수" 이후 대소 군사적 대결에서 협상으로의 "반전(Reagan Reversal)"을 연출하며 고르바초프와의 협상을 통해 냉전의 평화적 종식을 이끌어 낼 수 있었다. 케네디와 레이건의 외교적 업적은 전면적 개입과 대결이 아니라 자제와 협력의 산물이었다(Fisher 1997; Brands 2014, 102-143).

III. 탈냉전기 미국 대전략

1. 자제-역외균형론

소련의 해체로 냉전이 끝난 이후 미국에서는 비로소 국가전략이 아닌 대전략의 이름으로 봉쇄의 대안에 대한 논의가 시작되었다. 이 과정에서 봉쇄에 가려있던 패권에 대한 도전을 제기한 것이 자제-역외균형론이다. 탈냉전기 대전략 논의의 공통적인 출발점은 1945~53년의 "대전략 황금기"에 형성된 봉쇄의 기조가 냉전 전 기간에 걸쳐 성공적으로 유지된 데 반해서 냉전 종언 이후에는 봉쇄에 버금하는 대전략의 수립이 계속 실패하고 있다는 '현재주의적' 관찰이다(Feaver 2009, 549-550; Brands 2014, 17-58; Dueck 2015; Martel 2015, 300-336).

대전략 관련 논의는 크게 두 가지, 봉쇄를 대체하는 대전략의 수립이 불가능하다는 회의론과 구체적인 대전략 제안들로 나뉜다. 회의론은 다시 절대적 혹은 원천적 불가론과 역사적 불가론으로 구분할 수 있다. 전자는 미래의 불확실성과 인간 본성의 근원적인 오류, 관료제의 관성, 여론과 시류에 휩쓸리는 민주주의의 병폐 등에 따라, 장기적이고 거시적인 수준에서 일관되게 목적과 수단의 균형을 이루는 엄밀한 의미의 대전략의 시행이 원천적으로 불가능하다고 주장한다(Betts 2000; McDougall 2010). 후자는 이념, 경제, 안보 등 다양한 위협과 그에 대한 미국의 대응을 하나로 묶어내고 대내외적으로 지지를 확보할 수 있는 틀을 제공해주었던 소련의 위협이 지니는 해석적 가치(Heuristic Value)를 강조한다. 그처럼 대내외적 지지를 확보할 수 있는 새로운 위협이 없기 때문에, 구체적으로는 9/11 테러의 궁극적 원인인 실패국가의 안보위협에 대한 합의가 없기 때문에, 탈냉전기의 역사적 조건 속에서 새로운 대전략의 수립은 불가능하다는 것이다(Krasner 2010).

구체적인 대전략을 제안한 논의들 중에서 개입 반대와 적극 개입의 양 극단을 일관되게 지킨 것은 자유지상주의와 신보수주의였다(〈표 2〉 참조). 자유지상주의는 대내외정책 모두에서 작은 정부를 지향한다. 개입 반대의 극단에서 자유지상주의는 소련의 해체가 진행 중일 때부터 적극적으로 평화배당을 요구하며 냉전을 명분으로 한 기존의 안보정책, 동맹네트워크와 국방태세의 전면적인 감축을 주장했다(Ravenal 1990/91; Carpenter 1992: 1997). 부시의 대테러전쟁이 아프간과 이라크의 늪에 빠지

〈표 2〉 탈냉전기 미국 대전략 유형론 변화

<table>
<tr><th>Kohout et al.</th><th>Posen and Rose</th><th>Art</th><th>Dueck</th><th>Reveron and Grosdev</th></tr>
<tr><td>1995</td><td>1996/97</td><td>1998/99</td><td>2004</td><td>2015</td></tr>
<tr><td rowspan="2">비개입</td><td rowspan="2">신고립주의</td><td>고립주의</td><td rowspan="2">철수</td><td rowspan="2">전략적 자제/
고립주의</td></tr>
<tr><td>선택적 개입</td></tr>
<tr><td rowspan="2">다자주의</td><td rowspan="2">선택적 개입</td><td>봉쇄</td><td rowspan="2">세력균형
현실주의</td><td rowspan="2">역외균형/
선택적 개입</td></tr>
<tr><td>협력 안보</td></tr>
<tr><td rowspan="2">단극주의</td><td rowspan="2">협력안보</td><td>지역적 집단안보</td><td rowspan="2">자유주의적
국제주의</td><td rowspan="2">자유주의적 국제주의/
협력 안보</td></tr>
<tr><td>지구적 집단안보</td></tr>
<tr><td rowspan="2"></td><td rowspan="2">우위</td><td>지배</td><td rowspan="2">우위</td><td rowspan="2">우위/
국가주의적 자유주의</td></tr>
</table>

고 이들 전쟁의 전비가 대침체와 겹치면서 심각한 국내 정치경제적 위기가 발생했다. 패권을 추구하는 미국의 국가안보기구가 위협을 과장하여 불필요한 전쟁과 안보비용으로 미국의 민주주의를 훼손하고 있다는 자유지상주의의 비판은 더욱 날카로워졌다(Preble 2009). 적극적 개입의 극단에서는 미국체제와 패권의 정당성을 신봉하는 신보수주의가 그 어떤 잠재적 패권경쟁도 허용하지 않겠다는 결의로 단극체제를 시작했다(Krauthammer 1990/91; Tyler 1992; Kristol and Kagan 1996). 1990년대 미국패권에 대한 예상할 수 없는 미래의 위협까지도 방지하고자 했던 신보수주의의 시각에서 이라크 전쟁은 비록 준비과정과 전후질서 수립에서 실수가 있었지만 절대적으로 필요한 예방전쟁이었고, 미국은 모두 수단을 동원하여 자신의 체제를 지키고 가치를 확대하는 과업을 자신에게 주어진 역사적 운명으로 받아들이고 실행하여야 한다(Kaplan 2015).

대전략 논의 구도의 핵심적인 변화는 이원화와 자제-역외균형의 부상이다(〈표 2〉 참조). 1990년대 신보수주의와 자유지상주의의 양 극단 사이에 존재했던 선택적 개입·협력 안보·다자주의 등의 대안은 9/11 테러 이후에는 점차 독자적 대안으로서의 의미를 상실하여, 대전략 논의 지형이 전반적으로 개입-패권과 고립-철수의 양 극단으로 이원화되었다. 선택적 개입은 원래 냉전 해체의 혼란기에 기존 안보정책의 전면적 감축과 확대 사이에서 기존 정책을 일정하게 축소하면서 지속하는 중간적 입장으로 출발했지만, 나토의 확장 등 클린턴 정부의 개입과 확장 정책 및 부시정부의 대테러 전쟁에 대한 지지를 표명하면서 현실의 패권정책과의 차별성을 상실해갔다(Art 1991; Posen 2014, 170). 협력안보는 힘에 의존하는 '단극주의'나 '우위'와 구분되는 냉전의

군축경험을 국제제도와 협력을 통해 더욱 확대 발전시키자는 독자적인 대전략으로 제시되었다. 하지만 대표적인 주창자였던 올브라이트(Albright 1998)가 국무장관으로서 국제질서의 필수국가(Indispensible Nation)로 미국을 자리매김하고 학계의 자유주의 이론가들이 이라크 전쟁을 찬성하거나 이후 부시정부의 민주주의 기획을 지지하면서, 협력안보의 독자성 역시 상당 부분 침식되었다(Ikenberry 1998/99; Ikenberry and Slaughter 2006).

자제-역외균형론은 1990년대 중반에 등장했지만 주목을 받지 못하다가 부시정부의 이라크 침공 이후 현실주의자들이 가세하면서 독자적인 대전략으로 인정받기 시작했고, 대침체를 배경으로는 적극적인 반론에 직면할 정도로 성장했다(Gohlz et al. 1997; Layne 1997; Walt 2005a; Posen 2007: 2008; Brooks et al. 2012/2013; Brands 2015). 자제-역외균형론은 나토의 정치동맹화, 중동에서 미 지상군의 전면 철수, 동아시아 주둔 미군의 전폭적 감축 등 전통적으로 고립주의로 분류되는 자유지상주의와 동일한 주장을 펼친다. 이런 주장은 실제 미국의 안보정책과는 동떨어진 것으로, 자제-역외균형론의 현실 정책에 대한 영향력은 미미하다. 이 점은 비판자들은 물론 주창자들도 동의한다. 예를 들면, 단행본 규모의 가장 체계적인 자제론을 출간한 포센(Barry Posen 2014, 173-174)의 경우에도 기존의 "자유주의적 패권 기획이 쉽게 포기될 리는 없"으며, 자신의 저서가 정치인들이 자제 전략으로 선회하게 되는 "깨달음의 순간(a Eureka moment)"이 될 가능성도 없다고 밝힌다.

그럼에도 불구하고 자제-역외균형론은 비판자들이 그 '매력의 허상'을 폭로해야 할 필요를 느낄 정도로 부상했다(Brands 2015, 8). 이라크 전쟁과 대침체의 충격이 기존 패권정책의 한계와 비용을 적나라하게 노출시킨 데다가 현실주의자들이 가세했기 때문이다. 이 함의는 결코 가볍지 않다. 현실주의는 국제정치학계의 정통적 패러다임이고, 학계의 대전략 담론은 현실의 대전략·안보정책의 밑그림이 되고 대외정책에 대한 정파적 담론의 논리를 제공하기 때문이다. 학계의 논의가 정파적 논의로 이어진 대표적인 예로는 2000년대 초반 대전략 논의에 대한 학술적 분류를 제시했던 듀엑(Colin Dueck)이 최근 2016년 대선을 앞두고 오바마 독트린에 맞서는 보수의 대전략을 제안하고 나선 것을 들 수 있다(Dueck 2004: 2015).

2. 미국패권 예외주의

자제-역외균형과 관련된 논쟁들은 특정한 이론적, 역사적, 정치적 인식에 바탕을 두고 있다(Walt 2005a; Posen 2007: 2008; Brooks et al. 2012/13; Craig 2013; Friedman et al. 2013; Brands 2015). 논쟁의 기본 구도는 자제-역외균형론과 패권론의 대립이다. 자제-역외균형론 내부는 다시 1990년대부터 논의를 일관되게 전개해오고 있는 원조 자제-역외균형론과 이라크 전쟁 이후에 합류한 현실주의 역외균형론으로 나뉜다.

이 논쟁에서 핵심적인 이론적 쟁점은 단극시대 미국패권의 안정성이고, 역사적 쟁점은 미국패권 혹은 외교의 전통에 대한 이해, 그리고 정치적·정파적 쟁점은 미국 민주주의의 성격 혹은 현황, 구체적으로는 대외정책 결정과정에서 민주적 정책 결정 여부이다. 가장 첨예한 대립은 원조 역외균형론과 미국패권 예외주의(Brooks et al. 2013a) 사이에 벌어지고 있다.

원조 역외균형론자 레인(Layne 1993: 2012a)은 수세적 현실주의의 시각에서 세력균형을 미국도 피해갈 수 없는 국제정치의 법칙이라 보고, 단극체제의 미국패권은 쇠퇴할 수밖에 없다고 일관되게 주장해왔다. 역사적·정치적으로 보면, 레인은 미국의 대외적 팽창이 민주주의의 희생을 가져왔다는 수정주의 외교사가 윌리엄스(William Appleman Williams 1959)의 입장을 따른다. 레인의 시각에서 냉전기 미국외교의 본질은 소련에 대한 봉쇄가 아니라 문호개방의 연장선에서 이루어진 패권이며. 냉전의 종언은 미국체제의 확산을 도모할 기회가 아니라 패권에 의해 훼손된 미국 민주주의를 회생시키고 필연적인 세력균형의 작동에 맞춰 역외균형을 시행할 것을 요청하고 있는 것이다(Layne 1997: 2007: 2012b).

원조 역외균형론의 대척점에는 미국패권 예외주의가 있다. 이는 단극안정론과 자유주의 패권론의 결합이다. 브룩스(Stephan Brooks)와 월포쓰(William Wohlforth)는 미국의 단극체제는 다른 국가들이 미국에 대한 견제를 시도할 엄두조차 내지 못하는 일종의 '절대적인' 단극체제이며, 그에 따라 안정적으로 유지될 것이라고 일관되게 주장해왔다(Brooks and Wohlforth 2005: 2008; Wohlforth 1999). 아이켄베리(G. John Ikenberry 2011)는 레인과 마찬가지로 냉전기 미국외교가 패권적이라고 보지만, 레인과는 상반되게 미국의 패권이 미국과 세계에 모두 긍정적이었다고 본다. 아이켄베리의

시각에서 냉전의 종언은 미국의 자유주의적 패권을 확장할 기회이다. 비록 부시정부의 이라크 전쟁이 패권의 자유주의적·제도적 기제와 그 이점을 제대로 이해하지 못한 실수이기는 하지만, 민주주의 확산 기획 자체는 미국이 추구해야 하는 필수적 과업이라는 것이다. 그는 미국패권의 자유주의적·합의적·제도적 기제가 중국의 부상 등 국제정치의 힘의 변화를 담아낼 수 있을 만큼 충분히 유연하고 탄력적이라고 주장한다. 브룩스와 월포쓰의 단극안정론이 힘의 측면에서 미국패권의 예외적 안정성과 지속가능성을 강조한다면, 아이켄베리는 국제질서의 수립과 운용에서 다른 국가들의 의견을 일정하게 포섭하여 이들이 미국에 대한 견제에 나설 가능성을 원천적으로 제거하는 미국패권의 자유주의적 예외성을 강조하고 있는 것이다. 이들의 미국패권 예외주의 시각에서 자제-역외균형론은 미국패권의 긍정적 기능을 전혀 이해하지 못하여 그 핵심기제인 동맹의 포기를 주장하는 무책임한 전면적 감축 주장이자 미국 리더십 자체의 포기 주장에 다름 아니다(Brooks et al. 2012/13).

현실주의자 월트(Stephan Walt 1987)는 이라크전쟁 이후에 미국패권 예외주의를 포기하고 역외균형론을 지지하기 시작했다. 힘이 아니라 위협이 동맹 형성의 핵심 요소라는 그의 동맹 이론은 미국이 자신의 힘을 타국에게 위협이 되지 않게 사용한다면 반미 동맹이 형성되지 않을 수 있다는 '조건부' 미국패권 예외주의였다. 그의 단극체제에 대한 인식 역시 양가적이었다. 단극체제는 미국에게 기회와 위험을 동시에 제공하며, 그 안정성은 미국이 자신에 대한 견제를 예방할 수 있는 현명한 외교를 할 수 있느냐에 달렸다는 것이다(Walt 2002). 그의 판단에 따르면 부시정부의 외교는 전혀 현명하지 못한 것이었다. 그는 미어세이머(John Mearsheimer)와 함께 부시정부의 이라크 전쟁을 불필요한 예방전쟁이라고 공개적으로 반대하고 미국외교가 이스라엘 로비에 포획되었다고 비판했다(Mearsheimer and Walt 2003: 2006). 이 과정을 거치면서 월트는 자신과는 역사적, 이론적 입론이 전혀 다른 레인을 원조로 하는 역외균형론을 주장하고, 미국이 여전히 제1의 강대국이기는 하지만 기존의 영향력을 더 이상 행사할 수는 없게 되었다며 미국시대의 종말을 선언하기에 이른다(Walt 2005a: 2005b: 2011). 대침체 이후에는 미어세이머 역시 역외균형론을 분명하게 주장하고 있다(Mearsheimer 2011).

원조 자제론자 사폴스키(Harvey Sapolksy)와 그 제자들의 논의는 국제정치이론에 기반을 둔 것이라기보다는 미국 국방정책의 실체에 대한 오랜 실증적 연구와 자유지상주의적 정치 지향의 결합이다(Sapolsky 1972; Gholz et al. 1997; Sapolsky et al.

2008; Sapolksy et al. 2009). 최근 자제론의 대표주자로 떠오른 포센은 1990년대 선택적 개입주의자에서 이후 자제론으로 선회한 경우로, 학술적 기반은 대전략의 하위체제로서 군부의 독트린에 대한 연구와 국제정치 현실주의이론이고, 정치적 입장은 대외정책결정이 외교안보엘리트들에 의해서 독점되고 있다는 비판적 인식이다(Posen 1984: 2014; Posen and Ross 1996/97). 외교정책 결정과정의 비민주성에 대한 비판은 자제-역외균형론의 공통기반으로, 미어세이머(Mearsheimer 2014) 역시 미국의 안보국가에 의한 민주주의의 훼손을 강력하게 비판하고 있다.

3. 패권 대 역외균형

1) 패권의 손익계산

논쟁의 주요한 도구는 상대의 입장을 무력화하는 호명이다. 자제-역외균형을 감축으로 호명하고, 자신의 입장을 우위나 패권이 아니라 적극개입(Deep Engagement)으로 호명하는 미국패권 예외주의의 반론이 바로 그런 경우다(Brooks et al. 2012/13). 감축 대 적극개입의 호명이 자제 대 패권 논쟁의 성격을 경제적 협력을 포함한 모든 대외적 관여에 대한 찬성과 반대인 것처럼 호도한다는 비판은 정당하다(Friedman et al. 2013, 183-184). 논쟁의 실제 구도가 자제 대 패권인지 아니면 감축 대 적극개입인지는 결국 미국 대전략의 목표와 사활적 국익, 그리고 보존되어야 할 미국의 패권이나 우위의 구체적인 내용에 달려 있다.

아이켄베리(Ikenberry 2007, 24)의 경우는 미국이 빠진 세상은 혼란일 것이라고 경고하고 동맹을 미래 국제환경 조성을 위한 투자로 규정한다. 그의 시각에서 보존되어야 하는 것은 미국의 국제환경 조성 리더십 그 자체이다. 월트(Walt 2005a: 2005b: 2011)의 경우 자신의 역외균형론이 미국의 우위를 지키려는 패권론이 아니냐는 비판에 대해서 자신은 힘의 배분상태로서 미국이 지니는 상대적 우위를 의미했을 뿐이라고 논평한 바 있고, 영향력의 측면에서 미국의 시대는 끝났다고 선언하기도 했다. 따라서 월트와 아이켄베리가 동일한 목표를 공유하는 적극개입론자 혹은 패권론자라고 보기는 힘들다. 포센(Posen 2003)의 경우 해상수송로나 상공, 우주공간 등의 지구적 공유지(Global Commons)에 대한 군사적 통제를 미국의 기본적 목표로 설정하고 있기 때문에, 역외균형에 따른 공약이나 비용보다는 더 많은 미국의 부담과 비용을 전제하고 있는 것은 분명하다. 하지만 미국 필수국가론을 자유주의 패권론으로 보고 패권의 본연

적인 지구적 행동주의를 비판하는 포센의 입장을 고려하면, 미국외교의 기본 목표에서 포센과 아이켄베리의 차이는 분명하다.

자제론자들은 패권의 지구적 개입은 반발과 부작용을 낳게 마련이라고 비판한다. 그 증거는 베트남부터 소말리아, 보스니아, 이라크로 이어지는 군사적 개입, 9/11 테러의 원인이 된 걸프전쟁 당시 미군의 사우디 주둔, 북한의 핵보유를 추동한 미국의 이라크 공격, 그리고 중동 테러의 원인으로서 미국의 이스라엘 지원 등이다. 이에 대한 브룩스 등 패권론자들의 반론은 미군의 전진배치가 지니는 긍정적 효과에서 시작한다. 미군의 전진배치 때문에 미국에 대한 견제가 발생하는 것이 아니라 오히려 미국이 미군의 전진배치와 제도를 이용해서 동맹을 통제하는 것이고, 미군의 전진 배치가 없으면 지역 갈등과 핵확산이 고조되는 등 미국 개입의 긍정적 안보효과가 엄청나다는 것이다. 이어서 패권론자들은 그들에게 불리한 사례들에 대한 적극적인 방어와 그런 사례들의 '증거 능력'을 부정하는 반론을 펼친다. 탈냉전기 소말리아 등의 소규모 군사적 개입은 다자적 개입이었기 때문에 문제가 없었고, 이라크 전쟁의 경우는 기본적으로 신보수주의가 결정한 예외적인 사례로 패권전략의 필연적인 결과라는 결정적 증거는 없으며, 오히려 그 증거는 비판자들이 내어놓아야 한다는 것이다. 더 나아가 이들은 베트남 전쟁 이후 개입을 자제했던 것처럼 이라크 전쟁 이후에도 '이라크 신드롬'이 생겨서 미국이 그렇게 움직일 것이라고 주장한다(Brooks et al. 2012/13, 31-33).

과연 이라크 전쟁은 신보수주의가 외교정책 결정 과정을 장악하면서 생긴 예외적인 경우인가? 언제 어떤 조건에서 그런 파국적인 결정이 허용되는가? 안보와 미국의 리더십, 신뢰성의 문제 등에서 신보수주의와 자유주의적 패권의 구분은 과연 가능한가? 9/11 테러를 통해서 부시정부의 전략가들이 도출한 교훈은 실패국가의 위협에 대한 예방전쟁의 필요성이었고, 이는 신보수주의자들에 국한된 것이 아니었다(Krasner 2010). 이라크 전쟁을 예방전쟁이 아니라 전진배치의 문제로 환원시키고 전진배치 자체가 전쟁을 촉발한 것은 아니기 때문에, 이라크 전쟁이 미국패권의 부작용을 보여주는 사례가 아니라고 주장하는 것은 논리적 오류이다. '이라크 신드롬'은 9/11 테러가 대단히 예외적인 경우에 불과하기 때문에 대테러전쟁과 같은 대응은 전혀 필요치 않았는데도 부시정부가 그 위협을 과장하여 미국 민주주의를 훼손하고 있다고 일관되게 비판해온 뮬러(Mueller)가 제시한 개념이다(Mueller 2002: 2005: 2009). 이를 민주주의의 "자정(Self-Correcting)" 능력의 증거로 제기하며, 이라크 전쟁이 패권의 산물이라는 증거를 대라고 반발하는 것도 모순적이다(Friedman et al. 2013, 187). 패권주의자들이야말

로 미국의 “자정능력”에 대한 증거를 제시해야 하며, 베트남에서 이라크로 이어지는 비극을 추적하는 역사가의 시각에서 보면, 그러한 증거는 존재하지 않는다(Gardner and Young 2007).

2) 역외균형의 전망

자제-역외균형론에 대한 패권론자들의 비판은 학계의 ‘훌륭한’ 현실주의자들의 주장이 장차 패권의 기반을 잠식할 가능성에 대한 일종의 예방전쟁이다. 예를 들면, 나이(Nye 2005)는 월트의 역외균형론에 대한 논평을 보통 학술 논쟁에서 필요 없는 월트의 현실주의자로서의 자질과 업적에 대한 평가로 시작했다. 브룩스 등의 감축 비판도 훌륭한 안보연구자들이 대부분 감축을 지지하고 있다는 지적에서 시작한다(Brooks et al. 2012/13, 7). 비판자들의 시각에서 이 논쟁의 구도는 자신들에게 대단히 불리하다. 패권의 전력은 역사에 노출되어 있는데, 아직 실현되지 않은 역외균형에 대한 대차대조표를 따지는 것은 기본적으로 미래의 추론의 영역이기 때문이다. 이들 비판자들은 정당하고 공평한 논쟁의 기준을 위해서 미래의 전망도 과거의 역사처럼 철저하게 따져야 한다고 주장한다(Brooks et al. 2013b, 196-198; Brands 2015, 8).

이러한 요청에 대한 회답은 패권의 안정성 전망 역시 “사회과학 실험”일 뿐이라는 것이다(Friedman et al. 2013, 192). 그 결과 역외균형을 실시하면 핵확산과 지역 경쟁이 고조될 것이란 전망 혹은 실험에는 또 다른 실험, 즉, 북한의 핵은 관리 가능하며 새로운 핵확산도 그 주체가 국가일 경우는 안정적일 수 있는데 다만 비국가 행위주체로 핵무기가 확산되는 것만은 확실히 막아야 한다는 추론이 맞서게 되었다(Sapolsky et al. 2009; Craig 2013; Posen 2014).

동맹은 일방적으로 미국의 비용을 강요하는 덫이 아니라 미국이 우방을 관리하고 통제하는 수단이기도 하다. 이는 역외균형에 대한 정당한 비판이다. 포센(Posen 2014)은 일본과 유럽의 미국 동맹국들이 재정적 측면에서 무임승차를 했고, 미국의 안보 공약을 믿고 대만은 1990년대 독립을 주장하고 일본은 주변국과의 역사적 화해를 거부하는 위험한 외교를 감행했다고 비판한다. 대만과 일본의 이러한 사례는 분명 미국에게 불리한 동맹정치의 한 측면이지만, 동맹정치의 전체상은 아니다. 유럽의 입장에서 실체적 안보위협에 따른 합리적 안보전략을 미국이 무임승차라고 비판하는 것은 부당하다(Fettweis 2011). 미국은 동맹을 수단으로 일본과 서독, 그리고 한국의 핵개발을 억지했고, 서독에게 달러화 유지의 비용을 전가했으며, 자신에게 유리한 자유무역협정을

한국에게 강요할 수도 있었다(Brooks et al. 2012/13).

역외균형의 효과에 대한 비판은 그로 인한 재정절감 효과가 크지 않다는 데 집중된다. 역외균형을 위한 군사력을 유지하는 경우 GDP 대비 2.5% 정도의 군사비가 필요한데, 이는 기껏해야 지금보다 1% 정도의 감축이고 이 정도로는 균형예산을 달성할 수 없다는 것이다. 이차대전이나 냉전 시기의 군사비에 비교하면 그리고 미국의 경제적 능력을 고려하면, 현재의 군사비가 결코 큰 부담은 아니라는 주장도 개진된다(Brands 2015).

군사비 감축효과가 크지 않을 수 있다는 추론의 근거는 충분하지만, 문제는 정치적으로 허용되는 예산적자와 군사비 수준 등은 객관적으로 확정할 수 없는 미국정치의 '주관적' 결정사항이라는 점이다. 예를 들면, 최근 균형예산의 달성을 위해서 시퀘스터(Sequester)—국방비를 포함한 예산전반에 대한 일률적 강제적 삭감—가 제도화된 것은 미국정치의 양극화에 따라 민주, 공화 양당이 예산문제에서 정치적 타협에 실패했기 때문이다. 커헤인(Robert Keohane 2012)에 따르면, 미국정치의 패권비용 부담 의지는 "알 수 없는 것들"에 속한다. 그는 미국패권의 미래를 결정하는 핵심적이지만 "알 수 없는 것들"로서, 중국이 계속 성장할지, 대침체의 정도와 성격이 어떨지, 중동의 혼란은 민주화로 정착될지 더욱 악화될지, 미국의 정치적 의지는 어떨지 등을 들고 있다. 그는 이들 핵심적 변수들이 불확실하기 때문에 미국패권의 미래를 알 수 없다고 강조하며, 지금까지 무수하게 미국패권의 미래를 전망하는데 실패해온 전문가들에게 미국패권의 미래에 대한 전망을 아예 포기하라고 조언한다. 이는 무책임한 자세일지는 모르겠지만, 미국패권 진화의 핵심적 변수들을 정확히 짚고 있는 조언으로 자제-역외균형 논쟁에도 그대로 적용된다.

IV. 결론

이 논문은 탈냉전기 미국 대전략 논의의 핵심인 자제-역외균형과 패권-동맹 논쟁에 대한 역사적, 이론적 분석을 시도했다. 역사적 분석의 초점은 대전략은 세계자본주의와 국제안보질서에서의 지배적 지위를 민주주의체제와 조화시키려는 영국과 미국의 패권전략으로, 이 세 가지 요소의 긴장이 대전략의 역사적 진화를 결정해왔다는 것이다. 이론적 분석은 양 진영의 이론적 입론과 '합종연횡'을 밝히는 데 주력했다. 자제-역외

균형론은 1990년대부터 미국패권의 대안을 모색한 자유지상주의와 이라크 전쟁 이후 부시정부의 일방주의가 미국에 대한 견제를 불러왔다는 현실주의의 비판이 결합된 것이다. 패권-동맹론은 단극시대 미국패권 예외주의로, 이는 단극체제의 안정성을 강조하는 일부 현실주의자들과 미국패권의 자유주의적 · 제도적 기반을 강조하는 자유주의 패권론자들이 연합하여 주장하는 바이다. 대침체의 경제적 위기를 배경으로 자제-역외균형이 부상하자, 세력균형이 미국패권에 적용되느냐의 여부와 동맹의 비용과 이익을 둘러싸고 자제-역외균형 대 패권-동맹의 본격적인 논쟁이 불거졌다. 전자는 세력균형의 법칙성과 동맹의 비용을 강조하고, 후자는 미국패권의 예외적 안정성과 동맹의 이익을 강조한다.

미국패권 예외주의를 둘러싼 미국 국제정치학계의 논쟁은 확대 · 심화될 것이다. 그리고 이 논쟁의 향방은 1990년대 독자적인 이름조차 부여받지 못했던 자제-역외균형론이 이라크 전쟁과 대침체 이후 부상한 것처럼, 결국 민주주의와 자본주의 그리고 안보질서의 조화와 긴장의 현실에 따라 결정될 것이다. 현실에서 민주주의와 자본주의 그리고 안보질서의 삼중위기는 오바마 집권의 배경이었고 현재도 진행 중이다. 오바마 정부는 대침체의 경제위기와 이라크, 아프가니스탄에서의 안보위기를 배경으로 집권하였고, 이후 티파티의 부상과 월가 점령운동, 예산의 강제삭감, 연방정부의 폐쇄 등 극심한 정치적 분열을 경험했다. 실업률은 5%로 떨어지고 예산적자도 거의 2/3로 대폭 줄어들었다. 하지만 미국의 경제성장은 중산층의 복구로는 이어지지 않고 있다. 중산층의 좌절과 분노는 현재 진행 중인 대선 후보 경선운동에서 공화당의 트럼프(Donald Trump)와 민주당의 샌더스(Bernie Sanders)가 약진하고 있는 데서 잘 드러난다. 시리아 내전과 아프가니스탄 전쟁의 전황도 좋지 않다. 필수국가 미국(Indispensible America)을 모토로 하는 팽창적인 패권정책의 시행은 어려울 것이다(Bremmer 2015). 그러나 패권전략과 동맹기제의 관성을 고려할 때 전면적인 역외균형의 시행 가능성 또한 희박하다.

이상의 논의가 한국에 대해 지니는 함의는 무엇인가? 자제-역외균형론과 패권-동맹론 모두 동맹에 대한 미국 국익 위주의 철저한 통제를 주장한다. 한편 현실의 미국 대전략은 중동에 대한 개입은 자제하고 중국의 부상에 대한 대응은 정치, 경제, 군사적 측면에서 전반위적으로 강화하고 있다. 오바마정부는 아시아 회귀 혹은 재균형 정책을 추진하고 있고, 그 일환으로 최근 TPP(Trans-Pacific Partnership) 협상을 타결하였다. 한국은 경제는 중국에 안보는 미국에 의존하고 있다. 중국의 부상은 한반도의

안보질서에도 그 영향력을 나타내기 시작해서, 미중의 '신경전'은 한국에게 고고도 미사일 방어체계(THAAD) 배치 논란을 안겨주었다. 한국은 일본과 역사 및 주권문제로 불화하고 있고, 일본의 군사대국화를 우려하고 있다. 미국은 일본의 집단적 자위권을 환영하며 군사적 기여 확대와 한일의 협력을 압박해왔다. 이는 자제-역외균형론과 패권-동맹론이 모두 동의하는 정책이다. 오바마정부는 공화당의 반대로부터 이란 핵협상을 겨우 지켜냈다. 북핵 문제에서의 돌파구가 마련될 가능성은 희박하다. 미국이 북한의 위협을 내세워 한미일 동맹의 강화와 한미동맹의 관리에서 한국의 책임과 역할, 그리고 비용분담 증가를 강력하게 요구할 것은 분명하다. 최근 미국 민주당 유력 대선후보 힐러리 클린턴(Hillary Clinton 2015)이 TPP 반대 입장을 표명했다. 한국이 TPP에 가입하려면 상당한 대가를 치러야 할 것이다. 시혜적은 고사하고 어쩌면 호혜적인 한미동맹조차 미국에게 기대하기 힘든 상황이 되었다. 한국도 기존의 관성과 기대에서 벗어나서 새로운 전략모색에 나서야 한다.

투고일: 2015년 8월 31일
심사일: 2015년 9월 15일
게재확정일: 2015년 10월 20일

참고문헌

백창재. 2009.『미국 패권 연구』. 고양: 인간사랑.

이혜정. 2000. "단극시대 미국패권전략의 이해."『한국과 국제정치』16권 2호, 1-38.

Albright, Madeline. 1998. "The Test of American Foreign Policy." *Foreign Affairs* 77. No. 6, 50-64.

Art, Robert J. 1991. "A Defensible Defense: America's Grand Strategy after the Cold War." *International Security* 15. No. 4, 5-53.

_____. 1998/99. "Geopolitics Updated: The Strategy of Selective Engagement." *International Security* 23. No. 3, 79-113.

Betts, Richard. 2000. "Is Strategy an Illusion?" *International Security* 25. No. 2, 5-50.

Bowie, Robert R. and Richard H. Immerman. 1998. *Waging Peace: How Eisenhower Shaped an Enduring Cold War Strategy*. Oxford: Oxford University Press.

Brands, Hal. 2014. *What Good is Grand Strategy? Power and Purpose in American*

Statecraft from Harry Truman to George W. Bush. Ithaca: Cornell University Press.

_____. 2015. "Fools Rush Out? The Flawed Logic of Offshore Balancing." *The Washington Quarterly* 38. No. 2, 7-28.

Bremmer, Ian. 2015. *Superpower: There Choices for America's Role in the World*. New York: Penguin.

Brooks, Stephen G. and William Wohlforth. 2005. "Hard Times for Soft Balancing." *International Security* 30. No. 1, 72-108.

_____. 2008. *World Out of Balance: International Relations and the Challenge of American Primacy*. Princeton: Princeton University Press.

Brooks, Stephen G., G. John Ikenberry, and William Wohlforth. 2012/13. "Don't Come Home, America: The Case Against Retrenchment." *International Security* 37. No. 3, 7-51.

_____. 2013a. "Lean Forward." *Foreign Affairs* 92. No. 1, 130-142.

_____. 2013b. "Debating American Engagement: The Future of U.S. Grand Strategy." *International Security* 38. No. 2, 193-199.

Cain, Peter and Antony Gerald Hopkins. 2001. *British Imperialism: 1688-2000*. London: Routledge.

Campbell, David. 1998. *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity* (Revised ed). Minneapolis: University of Minnesota Press.

Carpenter, Ted Glen. 1992. *A Search for Enemies*. Washington D.C.: Cato Institute.

_____, ed. 1997. *Delusions of Grandeur: The United Nations and Global Intervention*. Washington, D.C.: Cato Institute.

Clinton, Hillary. 2015. "PBS Newshour, Full Interview: Hillary Clinton on trade pact doubts, dealing with Putin." http://www.pbs.org/newshour/bb/full-interview-hillary-clinton-trade-pact-doubts/(검색일: 2015. 10. 8).

Craig, Campbell. 2013. "Debating American Engagement: The Future of U.S. Grand Strategy." *International Security* 38. No. 2, 181-183.

Cumings, Bruce. 1999. "The American Century and the Third World." *Diplomatic History* 23. No. 2, 355-370.

Dueck, Colin. 2004. "Ideas and Alternatives in American Grand Strategy, 2000-2004." *Review of International Studies* 30. No. 4, 511-535.

_____. 2011. "Hybrid Strategies: The American Experience." *Orbis* 55. No. 1, 30-52.

_____. 2015. *The Obama Doctrine: American Grand Strategy Today*. New York: Oxford

University Press.

Feaver, Peter D. 2009. “Debating American Grand Strategy after Major War.” *Orbis* 53. No. 4, 547-552.

Fettweis, Christopher. 2011. “Free Riding or Restraint? Examining European Grand Strategy.” *Comparative Strategy* 30. No. 4, 316-332.

Fisher, Beth A. 1997. *The Reagan Reversal: Foreign Policy and the End of the Cold War*. Columbus: The University of Missouri Press.

Friedberg, Aaron L. 2000. *In the Shadow of the Garrison State: America's Anti-Statism and Its Cold War Grand Strategy*. Princeton: Princeton University Press.

Friedman, Benjamin H., Brendan Rittenhouse Green, and Justin Logan. 2013. “Debating American Engagement: The Future of U.S. Grand Strategy.” *International Security* 38. No. 2, 183-192.

Gadzey, Anthony Tho-Kofi. 1994. *The Political Economy of Power: Hegemony and Economic Liberalism*. New York: St. Martin's Press.

Gaddis, John Louis. 1982. *Strategies of Containment*. New York: Oxford University Press.

Gardner, Lloyd C. and Marilyn B. Young, eds. 2007. *Iraq and the Lessons of Vietnam: Or, How Not to Learn from the Past.* New York: The New Press.

Gholz, Eugene, Daryl G. Press, and Harvey M. Sapolsky. 1997. “Come Home America: The Strategy of Restraint in the Face of Temptation.” *International Security* 21. No. 4, 5-48.

Gilpin, Robert. 1981. *War and Change in World Politics*. New York: Cambridge University Press.

Gray, Colin S. 2011. “Harry S. Truman and the Forming of American Grand Strategy in the Cold War, 1945-1953.” In William Murray, Richard Hart Sinnereich, and James Lacey, eds. *The Shaping of Grand Strategy: Policy, Diplomacy, and War*, 210-253. New York: Cambridge University Press.

Hahn, Peter L. and Mary Ann Heiss. 2001. *Empire and Revolution: The United States and the Third World Since 1945*. Columbus: Ohio State University Press.

Herring, George C. 1996. *America’s Longest War: The United States and Vietnam, 1950-1975* (3rd ed). New York: McGraw-Hill.

Hogan, Michael. 1987. *The Marshall Plan: America, Britain, and the Reconstruction of Western Europe*. New York: Cambridge University Press.

_____. 1998. *A Cross of Iron: Harry S. Truman and the Origins of the National Security State*, 1945-1954. Cambridge: Cambridge University Press.

Hoffman, Frank G. 2014. “Grand Strategy: The Fundamental Considerations.” *Orbis* 58. No. 4, 472-485.

Ikenberry, G. John. 1998/99. “Institutions, Strategic Restraint, and the Persistence of American Postwar Order.” *International Security* 23. No. 3, 43-78.

_____. 2007. “The Case for Restraint.” *American Interest* 3. No. 1, 23-24.

_____. 2011. “The Liberal Sources of American Unipolarity.” In G. J. Ikenberry, M. Mastanduno and W. C. Wohlforth, eds. *International Relations and the Consequences of Unipolarity*, 216-251. New York: Cambridge University Press.

Ikenberry, G. John and Anne-Marie Slaugher. 2006. *Forging a World of Liberty under Law: U.S. National Security in the 21st Century, Princeton Project on National Security*. Princeton: The Woodrow Wilson School of Public and International Affairs.

Kaplan, Robert D. 2015. “Fated to Lead.” *The National Interest* 135, 58-69.

Keohane, Robert O. 2012. “Hegemony and After: Knowns and Unknowns in the Debate Over Decline.” *Foreign Affairs* 91. No. 4, 114-118.

Kohout, John J., Steven J. Lambakis, Keith B. Payne, Robert S. Rudney, Willis A. Stanley, Bernard C. Victory, and Linda H. Vlahos. 1995. “Alternative Grand Strategy Options for the United States.” *Comparative Strategy* 14. No. 4, 361-420.

Krasner, Stephen. 2010. “An Orienting Principle for Foreign Policy.” *Policy Review* No. 163, 3-12.

Krauthammer, Charles. 1990/91. “The Unipolar Moment.” *Foreign Affairs* 70. No. 1, 23-33.

Kristol, William and Robert Kagan. 1996. “Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy.” *Foreign Affairs* 74. No. 4, 18-32.

Layne, Christopher. 1993. “The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise.” *International Security* 17. No. 4, 5-51.

_____. 1997. “From Preponderance to Offshore Balancing: America’s Future Grand Strategy.” *International Security* 22. No. 1, 86-124.

_____. 2007. *The Peace of Illusion: U.S. Grand Strategy from 1940 to the Present*. Ithaca: Cornell University Press.

_____. 2012a. “This Time It’s Real: The End of Unipolarity and the Pax Americana.” *International Studies Quarterly* 56. No. 1, 203-213.

_____. 2012b. “The (Almost) Triumph of Offshore Balancing.” http://nationalinterest.org/commentary/almost-triumph-offshore-balancing-6405(검색일: 2015. 8. 16).

Leffler, Melvyn P. 2010. “The Emergence of an American Grand Strategy.” In M. P. Leffler and O. A. Westad, eds. *The Cambridge History of the Cold War*. New York: Cambridge University Press.

Logevall, Fredrik. 2014. *Embers of War: The Fall of an Empire and the Making of America’s Vietnam*. New York: Random House.

Luttwak, Edward N. 1980/81. “The Operational Level of War.” *International Security* 5. No. 3, 61-79.

Martel, William C. 2015. *Grand Strategy in Theory and Practice: The Need for an Effective American Foreign Policy*. New York: Cambridge University Press.

May, Ernest R., ed. 1993. *American Cold War Strategy: Interpreting NSC 68*. New York: St. Martain’s Press.

McDougall, Walter A. 1997. *Promised Land, Crusade State*. Boston: Houghton, Mifflin.

_____. 2010. “Can the United States Do Grand Strategy?” *Orbis* 54. No. 2, 165-184.

Mearsheimer, John. 2011. “Imperial by Design.” *The National Interest* 111, 16-34.

_____. 2014. “America Unhinged.” *The National Interest* 129, 9-30.

Mearsheimer, John and Stephen Walt. 2003. “An Unnecessary War.” *Foreign Policy* 134, 50-59.

_____. 2006. “The Isreal Lobby and U.S. Foreign Policy.” *Middle East Policy* 13. No. 3, 29-87.

Milevski, Lukas. 2014. “Grand Strategy and Operational Art: Companion Concepts and Their Implications for Strategy.” *Comparative Strategy* 33. No. 4, 342-353.

Miroff, Bruce. 2009. *The Liberals’ Moment: The McGovern Insurgency and the Identity Crisis of the Democratic Party*. Lawrence: University Press of Kansas.

Miscamble, Wilson D. 2009. “Roosevelt, Truman and the Development of Postwar Grand Strategy.” *Orbis* 53. No. 4, 553-570.

Mueller, John. 2002. “Harbinger or Aberration? A 9/11 Provocation.” *The National Interest* 69, 45-50.

_____. 2005. “The Iraq Syndrome.” *Foreign Affairs* 84. No. 6, 44-54.

_____. 2009. *Overblown: How Politicians and the Terrorism Industry Inflates National Security Threats and Why We Believe Them*. New York: Free Press.

Murray, William. 2011. “Thoughts on Grand Strategy.” In William Murray. Richard Hart Sinnereich, and James Lacey, eds. *The Shaping of Grand Strategy: Policy, Diplomacy, and War*, 1-33. New York: Cambridge University Press.

Nye, Joseph. 2005. “Forum: In the National Interest.” *Boston Review* 30, No. 1. http://bostonreview.net/nye-politics-information-age(검색일: 2015. 8. 15).

Pape, Robert A. 2005. “Soft Balancing against the United States.” *International Security* 30. No. 1, 7-45.

Posen, Barry. 1984. *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany Between the World Wars*. Ithaca: Cornell University Press.

_____. 2003. “Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony.” *International Security* 28. No. 1, 5-46.

_____. 2007. “The Case for Restraint.” *The American Interest* 3. No. 1, 7-17.

_____. 2008. “Restraining Order.” *The American Interest* 3. No. 3, 88-93.

_____. 2014. *Restraint, A New Foundation for U.S. Grand Strategy*. Ithaca: Cornell University Press.

Posen, Barry and Andrew Ross. 1996/97. “Competing Visions for U.S. Grand Strategy.” *International Security* 21. No. 3, 5-53.

Preble, Christopher A. 2009. *The Power Problem: How American Military Dominance Makes Us Less Safe, Less Prosperous and Less Free*. Ithaca: Cornell University Press.

Ravenal, Earl C. 1990/91. “The Case for Adjustment.” *Foreign Policy* 81. 10-15.

Reveron, Derek S. and Nikolas K. Grosdev. 2015. “(Re)Discovering the National Interest: The Future of U.S. Foreign Policy and Defense Strategy.” *Orbis* 59. No. 3, 299-316.

Sapolsky, Harvey M. 1972. *The Polaris System Development: Bureaucratic and Programmatic Success in Government*. Cambridge: Harvard University Press.

Sapolsky, Harvey, Eugene Gholz, and Caitlin Talmadge. 2008. *US Defense Politics: The Origins of Security Policy.* New York: Routledge.

Sapolsky, Harvy, Benjamin H. Friedman, Eugene Gholz, and Daryl G. Press. 2009. “Restraining Order: For Strategic Modesty.” *World Affairs* 2. No. 4, 84-94.

Strachan, Hew. 2005. “The Lost Meaning of Strategy.” *Survival* 47. No. 3. 33-54.

_____. 2013. *The Direction of War: Contemporary Strategy in Historical Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

Stuart, Douglas. T. 2003. “Ministry of Fear: The 1947 National Security Act in Historical and Institutional Context.” *International Studies Perspectives* 4. No. 3, 293-313.

Truman, Harry S. 1953. “U.S. Foreign Policy in Review.” *Department of State Bulletin* (January 12), 43-46.

Tyler, Patrick E. 1992. “U.S. Strategy Plan Calls for Insuring No Rivals Develop.” *The New*

York Times (March 8).

Walt, Stephen. 1987. *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press.

_____. 2002. "American Primacy: Its Prospects and Pitfalls." *Naval War College Review* 55. No. 2, 9-28.

_____. 2005a. "In the National Interest: A Grand New Strategy for American Foreign Policy." *Boston Review* 30. No. 1. http://bostonreview.net/BR30.1/walt.php(검색일: 2015. 8. 15).

_____. 2005b. "Taming American Power." *Foreign Affairs* 84. No. 5, 105-120.

_____. 2011. "The End of the U.S. Era." *The National Interest* 116, 6-16.

Westad, Odd Arne. 2005. *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times*. New York: Cambridge University Press.

Williams, William Appleman. 1959. *The Tragedy of American Diplomacy*. New York: Norton.

Wohlforth, William C. 1999. "The Stability of a Unipolar World." *International Security* 23. No. 1, 5-41.

ABSTRACT

Restraint vs. Hegemony:
Understanding Post-Cold War American Grand Strategy

Heajeong Lee | Chung-Ang University

The Cold War's end has spawned divers grand strategies that had aspired to replace containment. This paper 1) traces the very historical conceptualization of grand strategy by the British strategists in the wake of WW I and how the 1945-53 'Golden Age' of America grand strategy had founded American hegemony through containment and national security state; and 2) analyses and evaluates the rise and foundations of a great debate between strategy of restraint-offshore balancing and American hegemony exceptionalism, by focusing on the main theoretical issue of whether or nor American hegemony in the post-Cold War unipolarity is susceptible to balancing.

Keywords: grand strategy, American hegemony, strategy of restraint, offshore balancing, American exceptionalism