

【연구논문】

미국-유럽 관계의 변화와 지속에 나타나는 양가성

이옥연

(서울대학교)

1. 서론

유럽과 미국 간 횡대서양 관계를 조명한 선행 연구는 대체로 갈등과 협조의 잠재요소가 동시에 작동한다는데 공감한다. 근대국가 생성과 발전 과정에서 드러나는 상당한 이질적 요소에도 불구하고, 다른 지역 국가와 비교하면 횡대서양 관계에서는 동질성을 창출할 수 있는 잠재적 기반이 크기 때문이다. 그러나 동시에 장기간 세계정치의 주역 지위를 누려온 유럽과 이보다 후발주자이나 최근 한 세기 동안 독점적으로 타의 추종을 불허한 미국 간 주도적 행위자로서 정체성을 규명하려는 이견이 심화되는 현상만 강조하기도 한다. 이에 본 연구에서는 횡대서양 관계에서 관찰되는 불협화음이 실제로 유럽과 미국이 새로운 국제질서를 정립하기 위해 협력을 모색하는 과정에서 자연스럽게 각자 이견을 표출한 결과라는 평가에 대체로 동감한다. 따라서 일련의 국제질서 재편을 거치며 관찰되는 횡대서양 관계의 변화와 지속 추세를 분석하고자 한다. 이에 더해 본 연구는 2000년대 이후 유럽과 미국 간 상호공조에 대한 낙관론이 쇠퇴하는 배경을 횡대서양 관계의 양가성으로 규명하고자 한다.

역사적으로 왕정 중심의 구대륙 유럽과 대조적으로 공화정에 기반을 두고 건국한 미국은 제1차 세계대전 직전까지 유럽의 권력다툼에 연루되지 않는다는 원칙을 근간으로 대외정책을 구상했다. 또한 1차 세계대전 참전에도 불구하고 윌슨대통령이 제창한 국제연맹을 상원이 인준하지 않은 사실은 횡대서양 관계가 지속적으로 불간섭주의의 명맥 속에 유지된다는 원칙을 재확인시켰다. 무엇보다 20세기 초반에도 식민지 현상유지를 고집하는 유럽에게 윌슨의 민족자결주의와 자유무역은 교육지책이었고 이는 2차 세계대전 전후로도 지속되었다. 예컨대 처칠 수상은 미국이 태평양 전쟁을 수행하는 동안 유럽에 등한시한다는 불만을 토로하면서도 “독일이 가하는 위협을 제거한 대신 러시아와 미국으로부터의 미묘한 위협에 노출”된 영국에 대한 우려를 표하기도 했다(Halper and Clarke 250). 더불어 유럽은 종전 후 공산주의 확대를 저지해야 한다는 목표에는 공감하면서도 제3세계를 표적으로 한 미국의 냉전시기 대외정책에 대해 이견을 보였다(Cohen-Tanugi).

달리 말하자면, 공통 목표를 추구하며 횡대서양 관계가 완벽한 조화를 이루었다는 냉전기에도 갈등과 협력의 잠재적 요소가 동시에 작동했다. 따라서 탈냉전기를 거치며 구소련 위성국가 체제가 변하면서 횡대서양 관계가 유럽의 집단안보나 역외 지역안보를 둘러싼 갈등으로 점철되었다는 평가에는 다소 과장된 측면이 있다. 오히려 ‘신보수주의자(neo-Con)’라고 명명되는 일군의 연구자와 정책결정자가 W. Bush 행정부의 대외정책에 영향력을 행사하면서 유럽의 독자적 성향을 폄하한 데 기인한다고 볼 수 있다. 이에 본 연구에서는 9/11 사태 이후 횡대서양 관계에서 드러나는 갈등은 새로운 현상이 아니고 갈등과 협력은 상호 대치되는 현상도 아니며 다만 독자성을 강화해 복합적 문제를 해결하는 다층적 접근 방식을 강화하는 과정이라고 강조하고자 한다. 따라서 본 연구는 횡대서양 관계에서 관찰되는 변화와 지속을 미국-유럽 관계의 양면으로 규정하여 미국과 유럽 간 상호 시각 차이와 더불어 중국과 러시아를 둘러싼 세계관 차이에 초점을 맞춰 분석함으로써 그 양가성을 밝히고자 한다.

2. 미국-유럽 관계의 양면: 변화 또는 지속?

(1) 2차 세계대전 종료부터 냉전기까지

2차 세계대전 종전 이후 미국진영, 소련진영, 그리고 이에 반발한 약소국이 ‘제3세계’라는 독자노선을 형성한 시기에 횡대서양 관계는 유럽의 신속한 전후 복구가 공산주의를 제지하는 지름길이라는 공감대 속에 구축되었다. 특히 재정 파탄 상태인 유럽에게 미국의 재정 지원은 경제 회복을 위해 필수적이었다(Wolfers 656-66). 물론 유럽의 대미 의존도가 높아지면 자칫 미국에 종속되지 않을까하는 우려도 있었으나, 2차 세계대전의 주요 발발 이유로 전간기(戰間期)에 소원해진 횡대서양 관계에 대한 자성이 지배적이었다. 더구나 동구권 소련 위성국가가 서구권 유럽 집단안보에 가하는 위협을 차단하기 위해서는 미국의 정치, 군사, 경제 원조가 절실했다. 따라서 유럽은 미국에 대한 반감과 미국예외주의에 대한 거부감을 극복하고 소련에 대해 가지는 반감과 공산주의에 대한 의구심을 해소할 방안을 모색해야 했다. 따라서 NATO가 유럽지역의 집단안보를 보장하는 정치-군사적 안정을 통해서 경제적 변영이 가능하다는 결론에 이르렀다.

종전 이후 유럽이 세계대전에 대한 자성과 현실적 필요성으로 인해 횡대서양 관계를 재조명했다면, 미국에게 횡대서양 관계는 어떤 변화를 가져왔는가? 막대한 전쟁비용으로 인해 유럽은 쇠퇴했고 이는 유럽이 주도한 제국주의적 국제질서의 붕괴를 의미했다. 더불어 세계 최강국으로 부상한 미국이 주도하는 새로운 국제질서는 유럽식 국제질서를 대체할 수 있는 위력을 지녔다. 무엇보다 미국에 대한 유럽의 반감은 예컨대 미국의 알제리 사태 간여에 반발한 프랑스 드골 대통령 등 일부 지도층에 한정되었다. 오히려 프랑스 대다수 국민은 대체로 반미 성향보다 친미 성향을 보였다(Lacome et al. 79; Lundestad 273).¹⁾ 영국은 유럽 구대륙과 미국

1) 흥미롭게도 당시 프랑스 국민 절반은 미국이 강대국으로 나서길 선호한 반면, 1/4

신대륙을 중재하는 ‘특별한 관계’를 강조하며 미국과 대외정책을 조율한 결과 수에즈 운하 사태를 해결할 수 있었다(Pells 159). 또한 미국 군부대가 주도하는 서독도 미국과 동맹관계에 대한 변화를 모색하지 않았다.²⁾

즉, 유럽은 지도층과 국민 모두 대체로 마셜 플랜과 NATO를 통한 횡대서양 관계 강화를 요구했다. 오히려 미국, 특히 의회는 이러한 유럽의 ‘열렬한 초대’에 대해 선뜻 응하길 주저했다(Lundestad 270).³⁾ 결과적으로 유럽은 미국이 주도하는 국제질서를 용인해서라도 횡대서양 관계를 강화하는데 적극적이었던 반면, 미국 의회는 자국이 유럽에 지나치게 깊숙이 개입하는 데 여전히 부정적이었다. 그럼에도 미국의 대규모 전후복구와 집단안보 투자는 횡대서양 관계에서 미국의 영향력 확대를 의미했다. 더불어 로마조약을 체결할 당시 안보에 대한 의무조항이 삽입되어 있지 않은 채 유럽통합이 시작되었다. 오히려 영국, 프랑스, 독일, 벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크는 NATO 가입을 통해 미국이 제공하는 집단안보체제에 의존해 유럽 국가 간 전쟁을 방지하는 공동체 건설에 주력했다. 즉, 실제적 위협으로 호전적 소련보다 오히려 역내 국가 간 전쟁 재발 가능성을 더 우려해 그를 차단하기 위한 조치로 유럽경제공동체(EEC)를 창설했다(Calleo 2001, 299). 특히 프랑스와 독일 간 갈등이 다시 무력행사로 불거질 가능성에 대한 우려가 가장 컸기 때문에, 유럽공동체는 군사안보를 미국 주도의 NATO에 의존하고 경제 안정에 주력해 미국, 일본 다음으로 강대한 경제블록으로 성장했다.

결국 냉전기에는 군사안보에 있어서 횡대서양 관계가 비대칭적이었기 때문에, 비교적 대규모 병력을 유지하면서도 유럽은 미국 주도의 대외정책 기조를 수용했다. 더불어 역외 지역안보 특히 중동과 아프리카 지역

정도는 러시아를 선호했다.

- 2) 구체적으로 1950년대 행해진 설문조사 결과를 보면, 서독 국민 4명 중 1명꼴로 주로 대규모 주둔군에 대한 반감을 표했다(Halper and Clarke 235).
- 3) 특히 일반적으로 미국 의회는 대유럽 원조를 위한 조약 인준이나 예산승인에 소극적이었다.

의 안정은 유럽의 집단안보를 보장하는 교두보였기 때문에 냉전기에는 새로운 적대국 소련과 소련진영에 합류한 공산주의 동조체제를 억지해야 할 절대적 필요성이 대두했다. 그러나 세계대전의 막대한 전쟁비용으로 인해 재정뿐 아니라 정치-사회 전반에 걸쳐 파탄지경에 이른 유럽에게 적극적 개입은 불가능했기 때문에, 오히려 미국의 적극적 개입을 자발적으로 요청했다. 그럼에도 불구하고 중동지역에 관한 한 독립된 대외정책 기조를 유지하려는 유럽의 시도는 강화된 냉전기 횡대서양 관계에서도 건재했다.⁴⁾ 그 결과 횡대서양 관계에서 흔히 밀월기라 일컫는 냉전기에도 중동에 관한 한 전략적 이견이 상당히 컸다. 특히 구체적인 현안 자체보다 안보, 외교, 사법, 무역, 산업, 환경 등 전반에 걸쳐 미국이 자국의 국내정치적 요구에만 충실하고 유럽의 국내정치적 요구를 무시한다는 불신이 팽배해 이견차를 좁히지 못했다.

(2) 탈냉전기부터 9·11사태 이전까지

탈냉전기의 도래는 미국이 주도하는 NATO와 유럽이 주도하는 EU에 공통적으로 구소련 체제 국가를 영입해야하는 부담감을 안겼다. 결과적으로 탈냉전기 집단안보 체제는 미국이 주도하는 NATO 확대와 독자적 공동외교안보정책을 명시한 EU 확대가 동시에 구 소련체제 국가를 대상으로 추진되는 양상 속에 재구축되었다. 그러나 그 창설 배경의 근본적 차이로 인해 이정표가 다를 수밖에 없었다고 볼 수 있다. 종전 후 냉전기 산물인 NATO에게 냉전의 종식은 존재 가치에 대한 논란을 가져올 가능성이 큰 반면, 궁극적으로 범유럽 통합과정을 목표로 한 EU에게 냉전의 종식은 통합의 확대와 심화를 의미했다.

더불어 미국은 초기에 구소련연방의 공화국을 영입하는 경우 러시아가 반발할 수 있다는 우려 이외에도 폴란드 국경분쟁, 우크라이나 내전, 라

4) 사실 냉전기에 유럽은 지속적으로 미국이 유럽의 정서나 이익을 배려하지 않고 자국의 이익만 추구할 가능성에 대해 심각한 우려를 표했다(Kolodziej 104-31).

트비아 인종분규 등 유럽 역내 사태에 러시아를 상대로 개입하길 주저했다. 오히려 1990년대 러시아는 더 이상 위협적 존재가 아니었기 때문에, 미국은 러시아까지 포함해 구 공산진영 국가에게 NATO가입을 권유했다. 따라서 NATO가 정의하는 중부 유럽 국가는 EU가 규정한 발트 해 연안국을 제외한 중부 유럽 국가와 발트해 연안에 위치한 벨로루시, 우크라이나, 몰도바, 코카서스 공화국 등 구소련연방의 서부지역 공화국도 포함했다. 또한 EU와 달리 NATO는 기존 회원국의 만장일치에 의한 초대로 이뤄지기 때문에 이는 미국이 주도하는 집단안보 체제의 지속을 의미했다.

반면 EU의 조직 확대정책에서는 NATO와 비교해 확대 대상과 목적에 주요 차이점이 존재했다. 첫째, EU가 정의하는 중부 유럽 국가는 PHARE 프로그램을 통해 서유럽의 재정지원을 받을 자격이 주어진 ‘Visegrad Four’라고 칭하는 폴란드, 헝가리, 불가리아, 체코 공화국의 중부 유럽국과 슬로바키아, 알바니아, 루마니아, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 슬로베니아 및 마케도니아 등 12개국으로 제한되었다. 둘째, EU의 가입 조건은 시장경제체제를 기반으로 한 민주주의적 유럽 국가를 구축하는데 있었다. 따라서 가입을 신청한 국가가 EU가 제시한 조건을 충족하는 경우에 한해, 범유럽체제의 구성원으로 합류해 유럽 독자적 집단안보체제에 참여할 수 있었다.⁵⁾

유럽의 집단안보체제에 관한 근본적 재논의가 필요하다는 공감대가 횡대서양 관계에 건재했다는 사실은 부인할 수 없다. 다만 유럽은 오래전부터 NATO와 독자적으로 역내 군사적 협력을 제도화하는 시도를 지속했으며, 마침내 프랑스, 독일, 벨기에, 스페인, 룩셈부르크를 시작으로 병력을 병합해 유럽군(Eurocorps)을 창설하기에 이르렀다.⁶⁾ 또한 암스테르담

5) 사실 확대 대상인 중부 유럽 국가는 양 기구 가입이 병행되길 희망했다. 이는 두 기구에 모두 가입함으로써 탈공산주의 전환의 난관을 성공적으로 극복할 수 있다는 기대에 근거했다. 결과적으로 두 기구의 확대과정이 공식적으로 연계되어 있다는 근거는 없지만, NATO와 EU의 기존 회원국과 신입 회원국 간 중복되는 경우가 대다수라는 점은 흥미롭다.

회의에서 EU회원국의 대외정책을 대변하는 단일담당자(Monsieur PESC)를 임명하여 유럽심의회(European Council)의 사무총장을 겸임할 것을 결의했다. 그러나 국방비 부담을 둘러싼 유럽 국가 간 이견으로 유럽 차원의 독자적 안보를 제공하는 군 조직으로서 역할은 태부족이었다. 그 단적인 사례가 인종 분규가 악화된 발칸반도 사태에 대한 미흡한 대처이며, 결국 실패에 대한 책임 공방을 둘러싸고 횡대서양 관계는 악화되었다고 볼 수 있다. 사실 유럽의 강력한 요청에도 불구하고 지상군 투입을 거부한 미국이나 미흡한 병력과 구호물자를 제공한 유럽 모두에게 책임이 있었다.⁷⁾ 결과적으로 발칸사태와 대응을 기점으로 유럽은 NATO를 통한 유럽 내 주도권을 과시할 뿐 지휘통제권 분담에 저항하는 미국을 접하며 세계관에 관한 이견이 심화되었다고 볼 수 있다.

엄격하게 말하자면, 유럽은 한편으로 독자적 공동외교안보정책의 필요성을 절감하면서도 다른 한편으로 회원국 간 조율에서 어려움을 겪으며 한계도 절실히 깨달았다. 따라서 유럽은 미국의 일방적 대외정책 기조에 당혹감을 감추지 못하면서도 미국의 개입이 사태 해결을 수월하게 만든다는 사실도 재확인했다. 이에 반해 미국은 서구 세계 동맹을 주도하겠다는 공약을 실질적 군사 행동보다 앞세워 국내적으로는 국외 사태에 병력 투입을 꺼리는 여론을 잠재우고, 대외적으로는 탈냉전기에도 NATO의 위상을 지속적으로 증대시키고자 했다. 결국 NATO를 협력적 유럽 안보 공동체로 발전시킨다는 명목으로 미국이 러시아도 동등한 지위의 참가국으로 영입하고 모든 중부 유럽 국가를 대상으로 한 조직을 확대하자, 유

-
- 6) 더불어 영국 블레어 총리는 독일 슈뢰더 총리와 NATO 내부에 자립적 유럽방위조직을 창설하는 데 합의했고 프랑스 시라크 대통령과도 유사한 합의에 도달해, 이를 계기로 EU의 제3 기둥이 실질적으로 강화되었다고 할 수 있다.
 - 7) 유럽은 공군력 동원을 반드시 NATO와 조율해야 했으나, 정작 미국은 외교적 경로를 통한 원격조정이나 유엔보호군 해체 이후에는 공중폭격에 의존하는 선택을 취했다. 그리고 유럽에게는 유엔보호군(UN Protection Force) 또는 1995년 이후 평화유지군 지원, 인도주의적 구호물자 전달 및 휴전 상태 감시 역할 등을 부여하는데 그쳤다(Allen 42-3).

럽은 미국과 공유하는 세계관이 체계적으로 다르다는 인식을 재확인했다.

유럽은 미국이 근본적으로 막대한 군사력과 이를 지탱하는 경제력에 의존하는 경성권력국가(hard power)이기 때문에, 미국이 주도하는 NATO의 역할도 민주주의 전파를 내세우는 공공외교 수사와 달리 군사 동맹에서 크게 벗어나지 못한다는 사실을 반복해서 확인했다. 무엇보다 코소보와 보스니아 사태에서 목격했듯이 유럽은 그러한 군사 동맹도 탈냉전기 역내 집단안보에 그다지 효율적으로 기여하지 못한다는 결론을 내렸다. 더불어 미국의 아프가니스탄과 이라크 침공은 국제정세에서 지배적 지위를 누린다는 미국의 왜곡된 세계관으로 인해 이견을 표출하는 유럽을 미국의 국익실천에 장애물로 치부한다는 의구심을 확인시켰다. 그 결과 이전부터 추진하던 다양한 형태로 미국이 주도하는 군사작전 기구와 독립된 제도 정비를 한층 강화했다(Steinberg 1992).⁸⁾

(3) 9·11사태 이후 변화와 지속

유럽과 미국이 탈냉전기 중대한 위협요소로 부상한 인종분규나 테러소행에 대한 해결책을 찾고 동시에 탈냉전기 집단안보 체제 조직을 재편성하려는 쌍방 간 협력을 모색하는 가운데 갈등이 고조되던 중, 9·11사태가 발발했다. 한편으로 횡대서양 관계의 갈등 고조를 집단안보를 둘러싼 정책 구상과 집행과정에 대한 근본적 차이라기보다 탈냉전 이후 새로운 국제질서에 대한 관념차이가 전이된 부산물이라고 해석할 수 있다(이옥연 2016예정). 그러나 다른 한편으로 바로 이 세계관에 대한 관념차이로 인해 새로운 위협요소가 등장할 때마다 횡대서양 관계는 자동적 협력을 기대하기보다 갈등이 고조되는 난고를 치른 이후에야 실질적 협력이 가능해진다는 진단을 내릴 수 있다. 특히 유럽의 독자적 공동외교안보정책 구

8) 보다 근본적으로 횡대서양 관계의 주요 변화는 안보 대상 자체보다 안보레짐에서 요구되었으나, 그에 대한 조율 과정에서 이견이 심화되는 양상으로 나타났다. 이에 따라 이견을 최소화하는 여건을 구축하자는 정책 제언이 이어졌다.

축 노력은 궁극적으로 EU가 민간인 기구에서 군사 기구로 도약할 가능성을 제시하지만, 이에 대한 미국의 평가는 일관되게 회의적이었다.

9·11 사태가 발발하자 유럽은 테러단체와 테러분자들의 범법행위에 대한 법적 처벌을 요구할 뿐 아니라, 궁극적으로 테러 방지를 목표로 하는 유럽과 미국 간 협력 강화를 다짐했다. 유럽은 두 가지 이유에서 9·11 사태 직후 미국에게 전폭적 지지를 표했다고 볼 수 있다. 첫째, 9·11 사태는 전무후무한 테러 소행으로 미국과 마찬가지로 유럽도 테러 피해로부터 자유로울 수 없다는 공감대가 형성되었기 때문이다. 둘째, 9·11 사태를 계기로 미국이 편협한 예외주의에서 벗어나 전 세계를 포용하리라는 기대 때문이었다.⁹⁾ 그러나 곧 아프가니스탄 내 탈리반(Taliban) 정권 전복과 알 카에다(al Qaeda) 집단 소탕 등 군사작전에 관한 이견이 심화되었을 뿐 아니라, 제2차 이라크전쟁을 둘러싸고 반테러전의 해석에 관한 상호 공방으로 이어졌다. 유럽은 미국이란 기본적으로 군사력에 의존해 세계관을 구상하는 경성권력국가이기 때문에, 국토방위를 목적으로 국외에서 일방적 행동뿐 아니라 선제공격도 감행하겠다는 강경파가 국내 여론의 지지를 받으며 득세한다고 판단했다.

횡대서양 관계의 변화에 초점을 맞추는 경우, 크게 변화의 요인을 미국의 대외정책 노선 및 구체적 외교정책의 전환에서 찾거나 반대로 유럽 측의 변동에 기인한다고 상정한다. 전자는 대체로 1980년 레이건 행정부를 분기점으로 삼아 미국이 유럽의 이견에 대해 드러내놓고 반박할 뿐 아니라 유럽의 반대를 감수하며 독단적 행동도 마다하지 않는 경향이 심화되었다는 점을 강조한다. 반면 후자는 9·11 사태 이후 이라크전쟁을 포함한 반테러전에서 드러난 미국의 일방적 대외정책 노선이 유럽의 국익을 저해할 수 있다는 미국에 대한 적개심을 유럽 각국이 선거이슈로

9) 예컨대 미국이 “왜 다른 나라들이 미국을 증오하는가?”라는 질문에 대해 단순하게 “자유롭고 풍요로운 미국을 질시하고 견제하기 때문”이라는 단편적 발상에서 벗어나 미국의 일방적 대외정책에 대한 좌절과 배반을 느끼는 데 근본적 이유가 있다고 이해하려는 자성의 기미는 유럽에게 고무적이었다(Cohen-Tanugi xi).

정치화시켰다는 사실을 강조한다.¹⁰⁾ 따라서 유럽은 무력 충돌사태를 글로벌 차원보다 지역적 규모의 내전에 역점을 두며 오히려 주요 이해관계가 걸린 경우 무력행사를 회피할 뿐 아니라 국방비 예산 책정과 집행에 관해 우유부단하기 때문에, 미국-유럽 군사 동맹은 역내 집단안보 뿐 아니라 역외 지역에서도 비효율적이라고 단정한다.

반면 횡대서양 관계에서 지속을 강조하는 경우, 유럽의 세계 안보 기여도를 미국식 강성권력(hard power) 준거에 따라 판단하기보다 대안적 권력, 특히 대안 규범을 구축하려는 구조적 권력(structural power) 준거에 따라 평가해야 한다고 지적한다(Dennison et al.).¹¹⁾ 무엇보다 유럽은 재건과 인도주의적 구제 사업을 총괄 지휘하고 재정 지원을 선도했다. 따라서 단지 유럽의 국방비 규모가 미국에 비해 상대적으로 작다는 이유만으로 군사적 기여도나 심지어 유럽의 독립된 국방정책 유효성을 판단하는 것은 성급하다고 반박한다. 특히 우회적으로 미국이 주도하는 유럽차원의 광역기구 강화를 정당화하는 ‘유럽 달래기(Europe pampering)’나 미국의 대외정책에 대한 유럽의 비판 자체를 경시하는 ‘유럽 질타(Europe bashing)’는 모두 횡대서양 관계의 양가성을 보여준다. 왜냐하면 유럽 책임 추궁론은 공통적으로 갈등의 원인을 유럽의 “변덕, 국수주의와 국방비 지출 회피”로 인해 궁극적으로 세계 전략 관점의 차이를 초래했다고 규정하지만, 엄격하게 말하면 각기 이점이 다른 분야에 주력함으로써 협력하기 때문이다.

-
- 10) 따라서 미국과 독립된 독자적 행동을 해야 한다는 결론에 도달했고, 결국 유럽의 세계정치 역할 규명에 관한 대안적 관점을 굳히게 되었다고 볼 수 있다(Halper and Clarke 16-45; Cohen-Tangi 21-45).
- 11) 실제로 아프가니스탄에 주둔한 유럽파병군의 수를 캐나다 파병군의 수와 합하면 미국파병군의 수와 거의 비슷했으며, 특히 테러 주동자 조직인 알 카에다 소탕작전에 미국과 더불어 참여했다.

3. 탈냉전기 이후 미국-유럽 관계의 변화와 지속

(1) 탈냉전 이후 미국과 유럽의 행보

탈냉전이 도래한 이후 유럽의 역내외 대외정책 기조에서 나타난 일련의 변화와 지속을 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 소련과 위성체제 붕괴로 인해 미국의 대규모 병력을 유지할 필요성이 사라졌기 때문에, 미국 의회는 국방비 규모를 줄이는 작업에 착수했다. 동시에 유럽에게 국방비 부담을 증대하도록 압력을 가했으나, 유럽의 반응은 여전히 미온적이었다. 둘째, 주권국가 간 국제기구에 준하는 연합과 초국가기구에 준하는 연방을 혼용한 3기동 체제를 근간으로 구축된 유럽연합은 구 동구권 국가를 대상으로 통합을 위한 준비 작업에 착수했다. 그러나 이러한 범유럽 체제의 외연적 확대는 러시아의 지정학적 이해관계를 침해화시켰다. 셋째, 로마조약과 대조적으로 유럽의 독자적 집단안보를 목표로 명시한 마스트리히트조약 체결에도 불구하고 횡대서양 관계에서 비대칭적 군사력은 지속되어, 유럽공동안보외교정책을 구현하는 방식에 대해 미국과 이견의 골이 깊어졌다. 넷째, 탈냉전과 더불어 중국이 부상하면서 유럽은 공공외교와 군사력을 근간으로 하는 미국의 세계전략에 대해 가시적으로 반대를 표하기 시작했다. 특히 중국과 러시아의 부상은 중동 및 북아프리카 지역에서 나타난 미국의 대외정책 행보에 대한 반발과 더불어 유럽이 추구하는 독자적 외교노선을 유럽연합 내부에 제도화시키는 효과를 낳았다.

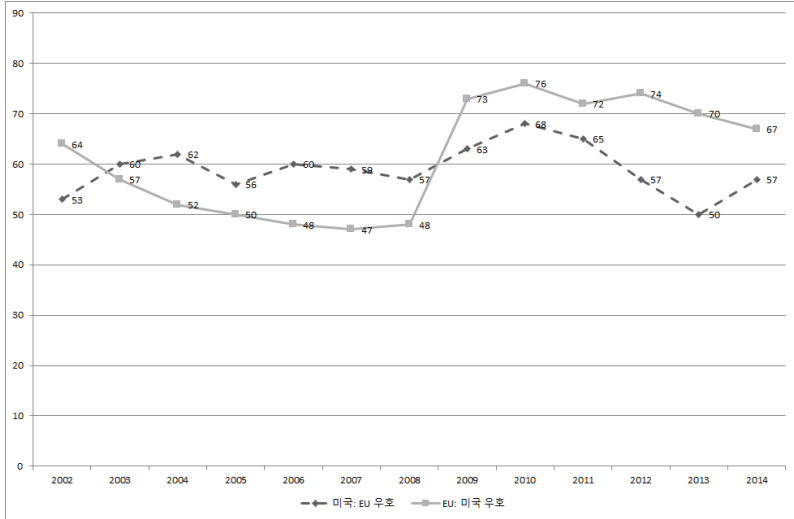
마찬가지로 탈냉전기 도래 후 미국의 행보를 더듬어보면, 우선 지구 온난화 규제와 방지를 위한 기후변화협약 수정안인 교토의정서 조인을 거부했고, 상설 국제 법원으로 유엔헌장에 근거해 설립된 유엔 자체 사법기관인 국제사법재판소 조약에 대한 인준을 번복했을 뿐 아니라, 철강제품에 대한 보호관세를 부과했고 농산품 생산에 대한 보조금 지급을 배가했다(안병익 외 2014). 이와 같은 일련의 일방주의 조치는 결과적으로 유럽에게 강한 반발을 감수하더라도 미국은 국내 이해관계에만 충실해 대

외정책 기조를 결정한다는 확신을 심어주었다. 무엇보다 국내 정치과정과 대조적으로, 국제사회 의견 자체보다 자국이 당면한 이해관계에 충실해 구체적 대외정책 현안을 의결해야 한다는 미국 내 여론은 유럽에게 충격이자 각성제였다.¹²⁾ 결국 미국식 국제주의란 미국 개입이 명백한 국익에 필요하다는 논리, 감성 및 정치적 타당성이 성립된 경우에 선별적으로 채택되는 조건부 국제주의라고 할 수 있다. 심지어 미국의 독단적 대외정책을 비판하는 진보 성향 지도층마저 일방주의로 경도되는 대외정책을 비판하면서도 다자주의적 접근은 당면한 문제 해결에만 제한해야 한다는 편협함을 드러낸다. 무엇보다 진보와 보수를 막론하고 미국 지도층은 근본적으로 지구책을 모색하려는 강한 선호도를 나타낸다. 따라서 당면한 문제 해결 자체나 공세적 선제 차단을 지양하고, 대신 자원과 노력 낭비를 최소화하는 장기적 방안을 강조하는 유럽과의 의견은 점차 심화되는 추세다.

(2) 미국을 바라보는 유럽의 시선, 유럽을 바라보는 미국의 시선

특히 9·11 사태 직후 미국을 향한 유럽의 단일한 지지 표명은 횡대서양 관계에서 유럽연합 개별 회원국 간 합의할 수 있는 대외정책 영역이 확대되었다는 징표라는 점을 강조하고자 한다. 비록 테러와의 전쟁을 선포한 이후 강압적 무력행사에 의존하는 미국에 대해 유럽은 공식적으로 결별을 선언하지 않았지만 실질적으로 별거에 들어섰다는 평가가 우세하다는 점도 지적하고자 한다. 이는 횡대서양 관계가 더 이상 특수한 양자 관계에 기반을 두지 못하는 시대적 변화에 기인한다고 볼 수 있다. <그림 1>을 보면 9·11사태가 발발한 2002년 이후부터 오바마 대통령이 당

12) Council of Foreign Relations에서 1974년부터 매 4년마다 실시하는 여론조사 결과는 국제사회에서 미국의 주도적 역할이 바람직하다는 의견이 고립주의나 보호주의를 선호하는 여론보다 지배적이라는 추세를 지속적으로 보여준다. 결국 미국의 주도적 역할을 주장하는 근거가 자국 이해관계에 충실해야 한다는 정당화에 있다고 볼 수 있다.



원 자료 출처: *Transatlantic Trends Survey* 2012, 2013, 2014.
 (<http://trends.gmfus.org/transatlantic-trends/>);
 (<http://trends.gmfus.org/transatlantic-trends-2013/>);
 (<http://trends.gmfus.org/archives/transatlantic-trends/transatlantic-trends-2012/>).

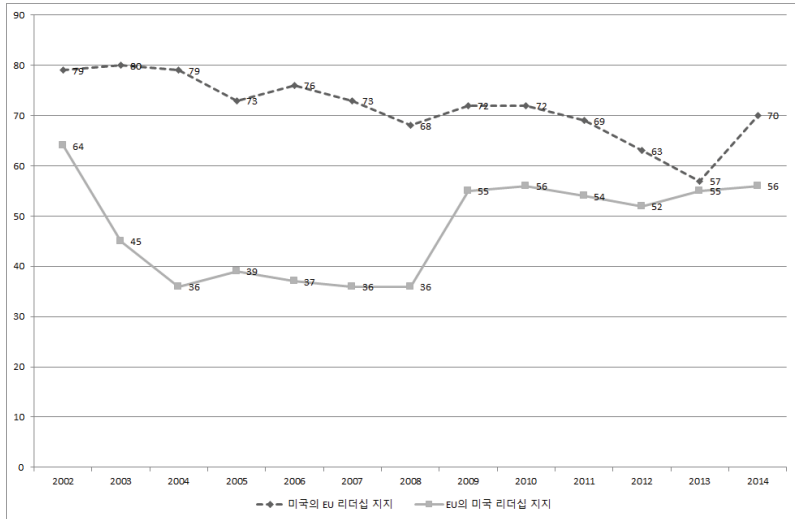
1. 설문 문항은 다음과 같다.

Please tell me if you have a very favorable, somewhat favorable, somewhat unfavorable or very unfavorable opinion of [The United States/The EU].

2. <그림 1>은 위 4개의 선택 문항을 우호적(favorable)이라는 2개와 비우호적(unfavorable)이라는 2개씩 묶어 그 중 우호적이라고 응답한 백분율을 합산해 미국의 EU에 대한 호감을 ‘미국: EU 우호’라고 표기했고, EU의 미국에 대한 호감을 ‘EU: 미국 우호’라고 표기했다.

<그림 1> 미국-유럽 관계: 호감, 2002-2014

선된 2008년까지 미국에 대한 유럽의 호감은 절반 이하로 급격하게 떨어졌다가 전체 응답자의 70퍼센트에 이르는 선으로 회복했다. 특정 대통령과 그가 주창하는 대외정책 기조에 따라 변동이 심한 유럽의 미국에 대한 호감과 대조적으로 미국이 유럽에게 지니는 호감은 꾸준히 절반을 넘는 수준을 유지했다. 특히 오바마 1기에는 전체 응답자 70퍼센트 정도가 유럽에 호감을 표했으나, 오히려 최근에 절반 수준으로 떨어졌다. 이는 유럽의 독자적 행보에 관한 미국의 반사적 의견 표출에 따른 결과라 할



원 자료 출처: <그림 1>과 동일.

1. 설문 문항은 다음과 같다.

How desirable is it that the [United States/EU] exert strong leadership in world affairs?

2. 미국이 EU의 강력한 국제관계 리더십에 긍정적으로 응답한 정도를 ‘미국의 EU 리더십 지지’로 명명했고, 반대로 EU가 미국의 강력한 국제관계 리더십에 긍정적으로 응답한 정도를 ‘EU의 미국 리더십 지지’로 명명했다.

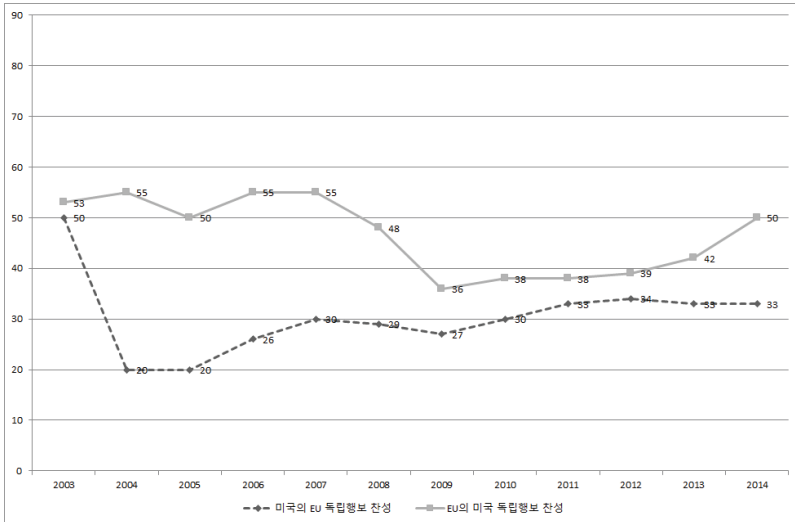
<그림 2> 미국-유럽 관계: 국제관계 리더십 긍정 평가, 2002-2014

수 있다.

<그림 2>는 유럽이 국제관계를 주도하는 강력한 리더십에 대해 얼마나 바람직한지 묻는 미국 응답자 백분율과 반대로 미국의 강력한 국제정치 리더십에 대한 의견을 묻는 유럽 응답자 백분율을 보여준다. 그러나 <그림 2>를 <그림 1>과 대조하면 유럽과 미국 간 상호 평가에 대한 미묘한 차이점을 발견할 수 있다. 앞서 유럽 응답자의 미국 호감도와 국제정치 리더십에 대한 긍정적 평가는 대체로 유사한 추세를 보여준다는 점을 발견할 수 있다. 즉 2002년부터 2008년까지 W. 부시 정권의 일방주의 대외정책에 대한 반발이 그대로 미국에 대한 반감으로 투영되고, 마찬가지로 2009년 이후 오바마 정권의 다자주의 접근에 대한 긍정적 평가가

미국에 대한 호감으로 나타난다. 그러나 미국 국제정치 리더십에 대한 유럽의 긍정적 평가는 미국에 대한 호감보다 10 퍼센트 정도 낮게 나타나고 등락에 관계없이 그 간극이 유지되는 점을 볼 수 있다. 더불어 2002년 9·11사태 직후를 제외하고 미국의 국제정치 리더십에 대한 긍정적 평가도 절반 수준을 회복한 수준에 머무르는 상태다. 이는 미국의 대외정책 독주에 대한 반발 자체를 나타내기도 하지만, 동시에 집단안보를 주축으로 하는 군사적 동맹의 시대적 무용성을 독자적 유럽의 대외정책 추진력에 대한 자신감을 통해 표출한 결과라고 볼 수 있다.

또한 유럽과 미국 간 상호 반응을 <그림 1>과 <그림 2>에서 비교하면, 유럽에 대한 호감은 특정 대외정책 구현에 관계없이 절반을 넘는 수준을 꾸준히 유지할 뿐 아니라 호감 자체보다 유럽의 강력한 국제정치 리더십이 바람직하다는 미국의 여론이 지배적이라는 점을 확인할 수 있다. 이러한 20 퍼센트 가량의 평가 차이는 곧 유럽에게 미국의 동맹으로서 역할분담을 요구하는 방식으로 구체화되었다. 특이한 점은 미국의 유럽에 대한 호감은 W. 부시 정권에 비교해 오바마 정권에 훨씬 높게 나타나지만, 유럽의 국제정치 리더십에 대한 긍정적 평가는 W. 부시 정권 이후 감소하는 양상이 지속된다는 사실이다. 다만 오바마 1기에서 여전히 높은 70 퍼센트 수준으로 보합세를 보였으나, 다시 2기에서는 앞서 나타난 감소 추세가 지속된다. 이는 한편으로 2008년 미국발(發) 재정위기가 유럽 지역에서는 경제 침체에 더해 유로존의 위기까지 거론될 정도로 재정 파탄 직전의 회원국 문제가 대두된 때문이다. 따라서 최근의 그리스 문제를 포함해 유로존의 유지 여부는 유럽의 독자적 국제정치 리더십에 대한 미국의 평가를 판가름하는 주요 좌표가 될 수 있다. 다른 한편으로 비록 군사, 경제, 정치 및 도덕적으로나 세계 강대국으로 승승장구를 거듭하지 않았음에도 불구하고, 오히려 상대적 지위가 흔들리기 시작하면서 미국은 역설적으로 유럽을 포함한 국제사회의 리더십에 대해 유보하는 등 여과 없이 회의적 태도를 보였기 때문이라고 볼 수 있다.¹³⁾



원 자료 출처: <그림 1>과 동일.

1. 설문 문항은 다음과 같다.

Do you think that the partnership in security and diplomatic affairs between the US and the EU should become closer, should remain the same, or should the [IN EUROPE: EU / IN US: US,] take a more independent approach from the [IN EUROPE: US / IN US: EU]?

2. <그림 3>은 외교안보 분야에서 EU의 독립적 행보에 찬성한 미국 응답자의 백분율을 ‘미국의 EU 독립행보 찬성’이라고 표기했고, 미국의 독립적 행보에 찬성한 EU 응답자의 백분율을 ‘EU의 미국 독립행보 찬성’이라고 표기했다.

<그림 3> 미국-유럽 관계: 외교안보 분야 동반자 전망, 2002-2014

<그림 3>은 동맹 상대의 독자적 안보외교 정책 수행 능력에 대한 전망에 있어서, 유럽과 미국 간 온도 차이를 극명하게 보여준다. 첫째, 횡대 서양 관계를 동반자 관계로 상정한 설문 문항 중 상호 독립적 안보외교 정책의 필요성에 대한 공감은 특히 W. 부시 정권에서 유럽과 미국 간 상당한 이견을 드러내었다. 2003년 당시 유럽과 미국 공통적으로 응답자 절반이 상호 독립적 안보외교정책에 대해 호의적인 반면, W. 부시 정권

13) 예컨대 코소보와 보스니아 사태를 처리하는 과정에서 유럽차원의 단일한 군사안보 적전 능력이 결여된 데에 대한 미국의 불신이 깊어진 탓이라고 할 수 있다.

1기 기간 동안 유럽의 독자적 외교안보에 대한 미국의 지지는 절반 이하로 급격히 줄었다. 이는 9·11 사태 이후 테러와의 전쟁 자체를 지지했으나, 구체적 군사작전으로 이라크 침공을 결정한 데에 대해 독일마저 동참을 거부하자 이러한 유럽의 냉담한 반응이 유럽의 무능으로 투영되었다고 해석할 수 있다. 둘째, 20 퍼센트 수준까지 곤두박질한 미국의 냉소적 평가는 W. 부시 정권 1기를 지나며 30 퍼센트 수준을 회복했고 오바마 대통령 당선 이후 다소 증가 추세를 보였으나 여전히 30 퍼센트 정도에 머무는 상태다. 즉, 오바마 정권의 등장에도 불구하고 미국은 왜 유럽이 독립적 외교안보정책을 주창하는지 근본적으로 이해하지 못하거나 또는 더 심각하게 미국은 유럽의 독립적 외교안보정책 능력을 신뢰하지 않는다는 해석이 가능하다. 무엇보다 이러한 시각차이 및 세계관의 간극은 군사작전을 포함해 총괄적 안보레짐의 변화에 따라 횡대서양 관계를 설정하는 데 걸림돌이 될 가능성이 크다고 볼 수 있다.

셋째, 미국으로부터 독립적 안보외교 정책 기조에 대한 유럽의 요구는 9·11 사태 직후 40 퍼센트 선으로 다소 감소했다. 이는 W. 부시 1기 일방주의 기조에 대한 반발에도 불구하고 테러행위에 대한 미국과 공조에 동참할 필요성에 대해 유럽이 공감했다는 증거다. 그러나 곧 이어진 미국의 일방적 테러와의 전쟁 작전은 유럽에게 미국과 동반자 관계를 보다 독립적으로 재편성해야 한다는 필요성을 일깨웠다고 볼 수 있다. 구체적으로 W. 부시 1기 후반부에 절반 수준을 회복한 이후 미국으로부터 독자적 안보외교정책 기조를 구축해야 한다는 유럽의 요구는 오바마 정권에도 지속적으로 증가추세다. 이는 앞서 <그림 2>에서 나타난 오바마 대통령 당선 이후부터 지속된 미국의 국제정치 리더십에 대한 호의적 평가와 대조해 흥미로운 현상이다. 즉 W. 부시 정권과 차별되는 대외정책 노선을 표명하는 오바마 정권 등장 이후에도 절반을 조금 넘는 수준으로 유럽의 독립적 안보외교정책에 대한 지지가 증가한 이유는 유럽차원에서 추구한 공동안보 및 협력안보에 미국의 동참을 독려하는데 유럽의 인내

가 한계를 드러내었기 때문이라고 볼 수 있다. 이는 “군사력의 균형보다는 안정성을 강조하고 …… 비군사적 수단을 보다 더 강조하는” 유럽식 안보레짐은 근본적으로 프랑스와 영국을 제외한 유럽의 전력투사능력 비대칭에 사로잡힌 미국식 안보레짐과 조율에 난관이 지속되리라는 전망을 가능하게 한다(이수형206-07).

(3) 미국과 유럽 사이: 중국과 러시아의 역할론

일찍이 유럽 각국 여론은 대체로 미국이 일방적으로 수행한 제2차 이라크전쟁에 대해 비판적이었다(Pew Research 2003).¹⁴⁾ 특히 유럽은 미국이 유럽의 단결된 반대에 노골적으로 당혹감을 표하며 신랄한 비난을 가하는데 그치지 않고 유럽 국가 간 이간도 서슴지 않는 데에 공식적으로 불쾌감을 나타내기를 주저하지 않았다. 이렇듯 고조된 반미감정이 당시 W. 부시 행정부와 네오콘(neocon) 대외정책에 대한 반발과 겹치면서, 미국의 일방적 대외정책 노선에 대한 유럽의 격앙된 반발이 유럽의 정체성과 독자적 공동외교안보정책에 대한 결의를 결속시키는 원동력이 되었다고 볼 수 있다. 문제는 이러한 갈등 양상이 결국 국제사회의 원활한 문제 해결에 기여하지 못했을 뿐 아니라, 미국이 그 책임을 전적으로 유럽의 비협조에 기인한다고 추궁했다는 데 있다. 더구나 미국은 유럽에게 중동과 주변지역의 경제적 이해관계를 추구하는 대가로 그 지역의 정치-군사적 이해관계를 미국에게 전권 위임하는 분업 노선을 제시했다. 그 결과 유럽은 역내 집단안보와 더불어 역외 지역안보, 특히 중동문제에 관한 한, 미국-유럽관계를 근본적으로 재고하게 되었다고 할 수 있다.¹⁵⁾

14) 개별 국가의 경우, 프랑스와 독일은 미국의 중동정책에 강력하게 반발했을 뿐 아니라 적극적으로 국제사회의 반대를 주도했다. 이라크 침공과 재건에 대해서도 영국과 프랑스는 절반에 못 미치는 지지도를 보였고, 독일과 이탈리아에서는 1/3 정도에 그치는 지지도를 보였다.

15) 예컨대 미국은 이스라엘과 아랍의 평화협정을 증정한 유일한 강대국이라는 사실을 강조하며 미국의 중동정책에 대한 유럽의 비판 자체를 축소했다(Perthes 30-32).

<표 1> 미국-유럽 관계와 대외정책

분야/의제	△	2011	2012	2013	2014	2015
횡대서양 관계 전체	+	11	11.7	11.6	13.1	13.1
안보 분야 전체	+	10	10	10	12	12
러시아 및 우크라이나 문제	+	무	무	무	12	13
NATO와 동유럽 문제	+	7	9	8	12	11
대 테러 문제	≈	12	10	12	12	12
정보 협조 (대 테러 연계)	≈	12	무	7	12	12
무역 자유화 전체	+	10	10	10	11	12
무역 및 투자 문제	≈	10	12	14	12	10
영국 및 그리스 EU 탈퇴 문제	n.a.	무	무	무	무	12
지역 및 글로벌 의제 전체	-	11	11	10	11	10
이주민 및 난민 문제	n.a.	무	무	무	무	9
중동 및 북아프리카 문제	-	12	12	10	10	9
이란 및 무기 확산 문제	+	13	13	14	13	14
아시아 문제	-	무	10	10	9	9

출처: ECFR, 2016, *European Foreign Policy Scorecard 2016*. 20쪽과 108쪽 자료를 참조해 등급을 수치로 전환하고 변이를 정리함

(http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR157_SCORECARD_2016.pdf).

1. 각 세부 분야/의제를 단합(unity), 자원(resources), 전략(strategy), 효과(impact) 등 4개 항목에 의거해 평가한 총합을 다음과 같은 등급으로 표기했다.

A 등급	A+	15	A0	14	A-	13
B 등급	B+	12	B0	11	B-	10
C 등급	C+	9	C0	8	C-	7
D 등급	D+	6	D0	5	D-	4

2. ‘무’는 자료가 부재한 연도와 분야/의제, ‘n.a.’는 자료 부재로 인한 증가 추세 판단이 어려운 분야/의제를 가리킨다.
3. 중동과 북아프리카 문제를 세분한 평가표는 동서 90쪽을 참조해 아래와 같이 정리했다.

분야/의제	△	2011	2012	2013	2014	2015
지역 의제	-	10	8	9	7	6
법치, 인권, 민주주의	-	9	8	9	8	7
지역 안보	-	무	무	8	6	6
북아프리카 문제	-	10	10	9	8	9
이집트	-	9	10	9	8	7
리비아	-	12	10	10	7	9
마그레브(모로코, 알제리, 튀니지)	+	9	7	무	10	10
중동 문제	≈	8	8	9	8	8
시리아 및 이라크	-	8	8	6	7	7
이스라엘 및 팔레스타인	+→ -	7	9	12	10	9
걸프 지역 문제	+	9	10	12	10	10
이란	+	10	10	14	13	14
걸프협회의 국가 (바레인, 쿠웨이트, 오만, 카타르, 아랍에미리트, 사우디아라비아)	≈	무	무	10	10	9
예멘	-	무	10	10	9	9

비록 횡대서양관계에서 갈등을 유발하거나 악화시키는 잠재 요소를 “도처에서 찾을 수” 있지만, 특히 대외정책 분야에서 미국과 유럽 간 이견이 불가피한 지역으로 중동을 손꼽을 수 있다(이옥연 2006, 93; European Council on Foreign Relations 2016, 90). <표 1>은 분야별로 지난 5년간 횡대서양관계에서 관찰한 대외정책에 대한 평가표로서 두드러지는 지역이 중동인 사실을 보여준다. 분야를 총괄한 지난 5년간 횡대서양관계의 대외정책은 2011년부터 꾸준히 증진되어 B 등급으로부터 A 등급으로 향상된 평가를 받았다. 이와 대조적으로 이란 문제와 무기 확산 저지를 제외하곤 중동 및 북아프리카 지역은 B 등급으로부터 C 등급으로 저하된 평가를 받았다. 중동 및 북아프리카 지역을 세분해 평가해보면, 이란

을 포함한 걸프 지역 문제를 제외하고 북아프리카 지역 이집트와 리비아 및 중동 지역 시리아와 이라크 문제는 C 등급에 머무르고 있다. 특히 시리아 내전이 장기화되면서 ISIS 또는 ISIL 집단이 이라크 북부를 장악한 결과 이로부터 벗어나 유럽 대륙으로 이주하는 대규모 피난민 사태로 번졌다(European Council on Foreign Relations 2016, 100).¹⁶⁾

그러나 미국은 시리아 내전 사태에 군사적으로 연루되지 않으려 했을 뿐 아니라, 피난민 사태에 개별 국가 차원과 국제사회 차원으로 대응하자는 유럽의 요청에 소극적이었다.¹⁷⁾ 무엇보다 미국은 시리아 내전 악화로 인한 피난민 사태와 ISIS 문제를 해결하기 위해 유럽이 구상하는 전략이나 구체적 집행 방식에 대해 무관심한 채 미국의 국내정치판에 몰두했다. 더욱이 중국의 부상에 대응하기 위해 2010년 아시아 재균형정책을 채택한 오바마 행정부가 유럽 및 중동과 북아프리카 지역안보 정책을 조정하기 시작했다(온대원 51). 그 결과 미국은 각 지역이 처한 안보상황에 부합한다고 판단하는 방식으로 양자 또는 다자간 관계를 구축하면서 미국의 국방비 부담을 경감하고, 유럽의 책임 증대 및 지상군 투입 등 군사개입이나 동맹국에 대한 군사지원보다 경제, 외교 등 간접적 관계를 강조하는 방향으로 횡대서양 관계가 변화했다.

특히 횡대서양 관계는 경제 분야에서 힘의 불균형이 역전되고 유럽 지역통합이 확대하며 심화된 이후, “안보공동체를 넘어” 세계정치의 주요 행위자로서 유럽의 정체성을 규명하는 분기점에 놓여 있다(이옥연 외 2011; 안병익 2014, 30). 특히 경제 분야의 불균형 역전은 유럽에게 이를 세계정치에서 정치적 자산으로 활용해 국제적 지위를 확보하려는 제도화 시도로 표출되며, 궁극적으로 대외정책을 통해 미국과 독립적으로 유럽의

16) 물론 피난민 사태에 포용적으로 접근한 독일과 대조적으로 동부, 중부 및 남부 유럽 국가들은 대체로 국경 폐쇄 등 강경하게 대응했다.

17) 예컨대 미국이 수용하는 피난민은 2016년 8만5천명에서 2017년 10만명으로 증원하겠다고 발표했지만 당장 수용하겠다는 피난민은 만명에 불과했다(European Council on Foreign Relations 2016, 119).

정체성을 확립하는 작업으로 구현된다. 냉전기 세계전략의 일환으로서 강한 유럽과 강한 영국과 프랑스 및 독일이 미국에 이익이 된다는 공감대가 횡대서양 관계에서 상호 호혜적이었다면, 탈냉전기 이후 횡대서양 관계는 특수한 양자관계를 넘어서는 복합적 구도에 대한 발상의 전환을 요구한다.¹⁸⁾ 이러한 현상을 냉전체제 해체로 인해 동서 이념 대립이 완화되면서 외교안보 분야와 경제협력 분야가 밀접하게 연계되는 “21세기의 지정학”으로 나타난다고 평가하기도 한다(안병익 2014, 315).

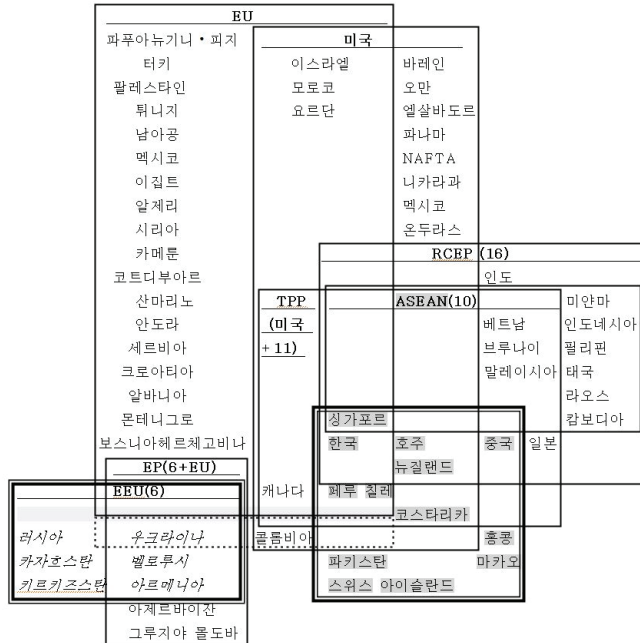
<그림 4>는 횡대서양 관계를 축으로 경제협정 현황을 도식화한 모형이다.¹⁹⁾ 유럽은 1994년 이전부터 지역공동체를 형성하는 과정에서 역외 국가에 대한 관세동맹과 인접국가정책(ENP)에 기반을 두고 주로 주변 국가를 대상으로 지역통합을 확대해 공동시장을 구축했다(이옥연 외 2011; 안상욱 130). 비록 2006년 도하라운드 협상이 결렬된 이후 아시아를 포함해 전 세계를 대상으로 범위를 확대하는 양상을 보였지만, 유럽의 체결 대상국은 주요 교역대상국에 한정된다(안상욱 149). 더불어 유럽은 과거 식민지 국가를 대상으로 특혜무역협정을 체결해 운영해왔다(안상욱 131-32). 반면 미국은 유럽과 대조적으로 무역 장벽 완화를 통한 자유무역 촉진이 국익에 도움이 된다는 기조에 근거해 양자 무역협정 체결에 소극적이었을 뿐 아니라 대상도 무역량 자체보다 “지역 차원의 교두보 확보”를 목표로 하는 전 세계적 지리적 균형을 지향했다(안상욱 139).²⁰⁾ 더불어 미국의 경우, 자유무역협정 체결은 대통령에게 의회가 위임한 권한이지만, 하원의 세수세입상임위와 상원의 재정상임위에서 통과되어야 입법화되어

18) 일례로 세계정치의 주요 행위자로서 재등장한 러시아와 중국에 대한 유럽의 시각과 미국의 평가 간 간극이 결과적으로 횡대서양 관계에 영향을 미치는 복잡한 양상을 띤다. 이는 후속 연구에서 상세히 밝히고자 한다.

19) 주지하듯 1994년 관세·무역 일반협정(GATT) 24조 개정에 따라 지역무역협정(regional trade agreement)가 용인된 결과, 1995년 이후 양자 간 자유무역협정(FTA)이 급증했다.

20) 다만 W. 부시 정권 이후 범세계적 자유무역 확대를 제고한다는 명분으로 적극적으로 시장경제를 확산하기 위한 방편으로 양자 무역협정 체결이 급증했다.

- 가는 점선 안의 국가는 현재 자유무역협정(FTA)이 타결되었으나 발효되지 않음.
- 동부 동반자협정(EP, Eastern Partnership)은 2009년에 유럽연합이 발효시킴.
- 유라시아 경제연합(EEU)은 *러시아* 주도로 2014년에 조인된 후 2015년에 발효됨.
- 미국·EU FTA인 범대서양 무역·투자동반자협정(TTIP) 타결은 2016년 현재 연기됨.



출처: 이옥연 (2016예정)을 보완해 편집함.

1. 유럽연합의 자유무역협정 협상 대상국은 인도(2016년 현재 정지됨)와 ASEAN 10개 각 회원국임. 캐나다(2014년)와 싱가포르(2012년)는 협상을 완료했다.
2. 중국의 자유무역협정 발효국은 홍콩, 마카오, ASEAN, 싱가포르, 한국, 파키스탄, 호주, 뉴질랜드, 칠레, 페루, 코스타리카, 아이슬란드, 스위스 등이다.
3. 2005년 브루나이, 칠레, 싱가포르, 뉴질랜드 4개국 간 출범한 TPP는 2015년 미국 의회를 통과했다.
4. 2013년 중국이 주도해 제안한 아시아 인프라 투자은행(AIIB, Asian Infrastructure Investment Bank)에는 57개국이 잠정창설회원국(PFM)이다. 이 중 2015년 6월까지 50개국이 창설현장에 서명했고, 덴마크, 폴란드, 태국, 말레이시아, 필리핀, 쿠웨이트, 남아공 등 7개국은 협약서에 서명하지 않았다. 잠정창설회원국 10개국이 이준해 야 발효되며, 미국과 일본은 참여 반려 의사를 밝혔다.

<그림 4> 횡대서양 관계와 경제협정

실질적 효력을 발생시킬 수 있기 때문에 국내 정치과정과 밀접하게 연관되어 있다(이옥연 2016예정).

2006년 도하라운드 협상이 지체되고 급기야 중단되면서 비차별적 다자주의 무역질서가 확립될 가능성이 희박하다고 판단한 유럽과 미국은 각기 다른 세계관에도 불구하고 공통 대안으로서 양자 간 광역 자유무역협정 확대를 통해 자유무역과 시장경제를 확산시키는 데 주력했다. 이 경주에 전 세계가 동참하기 시작했고, 특히 중국은 미국이 주도하는 무역질서의 대안으로 아시아 지역부터 시작해 서서히 아프리카, 라틴 아메리카, 스위스와 아이슬란드 등 유럽연합 비회원국을 상대로 자유무역협정을 체결했다.²¹⁾ 이에 그치지 않고 2013년에는 아시아 인프라 투자은행(AIIB)을 주도적으로 제안해 전 세계를 대상으로 경제무역질서를 근간으로 새로운 안보레짐을 형성하려는 의도를 드러내었다. 이에 반해 러시아는 유럽과 중앙아시아에 걸친 유라시아 지역공동체를 유럽 지역공동체에 대한 대안으로 유라시아 경제연합(Eurasia Economic Union)을 제안한데 그친다.²²⁾ 지리적 차이에도 불구하고 중국과 러시아는 공통적으로 유럽이 주창한 미국의 독주에 대한 대안으로 다자주의를 표명하지만, 근본적으로 양자적 관계를 통해 대안적 세계질서를 전파하는데 전력을 기울이는 상황이다.

게다가 2013년부터 미국과 EU 간 자유무역협정인 범대서양 무역·투자동반자협정(TTIP, Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership)

- 21) 동아시아 포괄적 경제 파트너십(CEPEA, Comprehensive Economic Partnership for East Asia)이 발전한 역내 포괄적 경제 동반자 협정(RCEP, Regional Comprehensive Economic Partnership)은 ASEAN 회원국 10개국과 FTA를 체결한 한국, 중국, 일본, 호주, 뉴질랜드, 인도 6개국이 제안한 자유무역협정으로 중국이 주도한다. 특히 RCEP은 한국, 중국, 일본, 호주, 뉴질랜드, 인도 6개국 간 체결한 동아시아 자유무역협정(EATFTA)과 대조적으로 가입이 자유로운 형태다.
- 22) 2013년에 러시아가 주도한 EEU는 앞서 2009년부터 유럽연합이 유럽연합 비회원국인 동부 유럽과 중앙 아시아 국가를 주로 대상으로 체결한 동부 동반자협정(Eastern Partnership)에 대해 조직적으로 반발한 결과다.

협상이 시작했지만, 현재까지 진척을 보이지 못할 뿐 아니라 중국을 포용하지 않은 채 표류하는 상태다. 이는 미국이 주도하며 중국을 배제한 환태평양 경제동반자협정(TPP, Trans-Pacific Partnership)과 더불어 횡대서양 관계가 양자 간 무역·경제 질서에 근거해 비차별적 다자주의 원칙을 파기하는 결과를 낳을 가능성을 내포한다. 나아가 미국이나 유럽 등 선두 주자의 대안으로서 유사한 대상국을 상대로 양자 간 정치·군사 질서를 수립하려는 경쟁을 부추기는 양상마저 보인다. 따라서 중국을 포용하는 세계질서를 구상해 중국의 변모를 제고해야 한다는 경고가 가능하다(안상욱 154). 이는 만약 최대 최대무역국이자 정치·군사 강국인 미국, 유럽, 일본 및 중국까지 합세해 양자 간 관계가 뒤틀리면, 최대 피해자는 개발도상국 또는 약소국이기 때문이다.

4. 결론

횡대서양 관계에서 가장 우려되는 점은 세계 질서에 대한 근본적 가치관과 특히 중국과 러시아를 바라보는 시선이 상호 다르다는 비판론이 상당한 설득력을 지니고 여론마저 흔든다는 사실이다. 무엇보다 유럽 내 여론은 미국이 국제사회 의견보다 자국의 이해관계에 경도되어 대외정책 현안을 의결하는 것을 당연시하는 미국 내 여론에 경악을 표했다. 그 결과 유럽은 미국의 이권에 직결된 중동과 아시아 지역 정책에 동참하길 거부한다는 정책 노선을 표명하기에 이르렀다. 이러한 유럽의 반발을 두고 미국 내 여론은 전투 능력이 결여된 유럽의 무능력의 소치라고 일축하려는 강경론에 공감했고, 이는 결국 미국 정책결정자에게 유럽이란 구속력이 없는 일개 국제기구에 준한다고 무시해도 상관없다는 정당성을 부여하였다.

유럽은 미국이 전 세계 질서 유지에 기여한다는 ‘도덕적 공감대’를 다

른 국가와 공유하는 데 성공해야 효율적으로 세계전략을 구사할 수 있다고 상정한다(Cohen-Tanugi 110). 특히 강압 일변도인 안보레짐은 대체로 미국의 의도와 반대 결과를 야기했다고 유럽은 판단하기 때문에, 테러집단에 대한 제한된 군사작전에 지나치게 의존하는 미국의 강압전략에 대해 유럽은 회의적이다(이옥연 2016예정). 따라서 유럽은 미국에게 첨단기술 사용보다 국제기구나 국제법규에 의존해 새로운 국제질서를 정립함으로써 보다 효율적으로 세계안보를 이룩할 수 있다고 반박한다. 문제는 강압전략에 주로 의존하는 미국 외교안보정책의 대안을 제시하려는 유럽의 의지를 미국은 세계전략의 장애물로 치부하는 경향을 보인다는 데 있다. 따라서 미국-유럽 관계의 협력 의지에도 불구하고 갈등의 폭이 깊어가는 경향을 보인다.

더불어 대서양 동반자협정으로 규정할 수 있는 미국·EU 자유무역협정이 유럽과 아시아를 잇는 유라시아 한편에서 자리매김을 하고 그 상대방에서 환태평양 동반자협정(TPP)이 중국을 배제하며 구축된다면, 중국은 이를 자국의 부상에 대한 견제로 인식하고 이러한 견제를 제압하려는 노력을 한층 강화하리라는 전망이 가능하다. 이러한 전환은 유럽에게 바람직하지 않기 때문에, 결과적으로 횡대서양 관계에서 미국과 각을 세우며 중국과 러시아를 복합적으로 포진하려는 시도로 발현될 수 있다. 결과적으로 중국과 러시아의 재부상으로 인해 횡대서양 관계는 사안에 따라 상호 이견을 수용할 수 있는 여력을 소지하기 때문에 상호 공조를 창출하려는 노력이 여전히 가능함에도 불구하고, 점차 상호 공조의 여지가 줄어드는 상황이다. 이는 미국과 유럽 사이 중국이나 러시아를 바라보는 시선의 차이가 곧 세계관의 차이로 이어지는 결과를 초래한다.

본 연구에서는 기존 연구가 대체로 횡대서양 관계에서 갈등을 약화시킬 수 있는 잠재요소를 횡대서양 관계의 양가성에 주력해 설명하고자 했다. 첫째, 중국과 러시아의 부상으로 인한 세계질서의 변동 자체에 기인하고, 둘째, 유럽 지역통합의 확대와 심화가 궁극적으로 유럽정체성을 대

외정책 노선에 투영하려는 제도화 작업으로 나타났기 때문이며, 셋째, 유럽은 정체성을 확립하는 대상을 유럽 역내뿐 아니라 역외로 넓히면서 미국의 독주를 견제하고 균형을 회복시킬 수 있는 다자주의에 대한 공감대를 러시아 및 중국과 공유하게 되었기 때문이라는 점을 강조했다. 결국 미국이 주도하고 유럽이 수용하는 특수한 양자 관계에 의존한 안보레짐과 무역질서를 대체하는 대안을 모색하려는 유럽의 의지가 강해지는 만큼 이에 대한 미국의 저항도 거세졌기 때문에 횡대서양 관계의 전망이 과히 밝다고 전망하기 어렵다. 그러나 동시에 다른 양자관계와 비교해 횡대서양 관계에서 공조 여지는 여전히 넓다는 점을 부인하기도 어렵기 때문에 횡대서양 관계의 양가성은 심화될 수밖에 없다.

Works Cited

- 방청록·마민호. 「EU의 대 남북한 관계에 나타난 대외정책의 특징과 이론적 함의: 시민적 권력과 규범적 권력에 관한 논의를 중심으로」. 『유럽연구』 31.1 (2014): 161-83.
- 안병익. “미국과 EU와의 관계: 안보공동체를 넘어,” “21세기의 지정학과 미국-EU 관계의 전망.” 안병익 외. 『유럽과 미국연합의 관계: 역사와 쟁점』. 서울: 서울대학교 출판문화원, 2014.
- 안상욱. “미국과 EU의 FTA 전략 변화: 다자주의에서 양자주의로.” 안병익 외. 『미국과 유럽연합의 관계: 역사와 쟁점』. 서울: 서울대학교 출판문화원, 2014.
- 온대원. 「우크라이나 사태 이후 유럽의 신안보질서」. 『EU연구』 40 (2015): 35-66.
- 이수형. “미국과 EU의 안보 갈등.” 안병익 외. 『미국과 유럽연합의 관계: 역사와 쟁점』. 서울: 서울대학교 출판문화원, 2014.
- 이옥연. 「범대서양주의(Atlanticism)에 대한 일고」. 『국제관계연구』 11.1 (2006): 63-98.
- _____. 요하네스 헬름라트, 메들린 호슬리, 홍태영, 윤비, 조홍식, 김준석. 『유럽의 정체』. 서울: 서울대학교 출판문화원, 2011.
- _____. “유럽 지역통합이 한국에 주는 함의.” 국제문제연구소 편. 『한국의 정치 외교정책』. 서울: 늘봄, 2016(예정).
- Calleo, David P. “Transatlantic Folly: NATO vs. the EU,” *World Policy Journal* 20.3 (2003): 17-24.
- _____. *Rethinking Europe’s Future*. Princeton: Princeton UP, 2001.
- Christiansen, Thomas, and Mathias Dobbels. “Delegated Powers and Inter-Institutional Relations in the EU after Lisbon: A Normative Assessment,” *West European Politics* 36.6 (2013): 1159-77.
- Cohen-Tanugi, Laurent. *An Alliance at Risk: The United States and Europe since September 11*. Trans. by George Holoch, Jr. Baltimore: Johns Hopkins UP, 2003.
- Dennison, Susi, François Godement, Richard Gowan, Daniel Levy, Kadri Liik, Jeremy Shapiro, and Nick Witney. “The Road Back to European Power.” European Council on Foreign Relations Policy Brief No.

138, 2015.

- Fabbrini, Sergio, and Daniela Sicurelli. "Bringing policy-making structure back in: Why are the US and the EU pursuing different foreign policies?" *International Politics* 45.3 (2008): 292-309.
- Halper, Stefan and Jonathan Clarke. *America Alone: The Neo-Conservatives and the Global Order*. Oxford: Oxford UP, 2004.
- Kolodziej, Edward A. "Europe: The Partial Partner," *International Security* 5.3 (1980/1981): 104-31.
- Lacorne, Denis, Jacques Rupnik, and Marie-France Toinet, eds. *Rise and Fall of Anti-Americanism: A Century of French Perception*, trans. by Gerry Turner. New York: Macmillan, 1990.
- Lundestad, Geir. "Empire by Invitation? The United States and Western Europe, 1945-1952," *Journal of Peace Research* 23.3 (1986): 263-77.
- Manners, Ian. "Sociology of Knowledge and Production of Normative Power in the European Union's External Actions," *Journal of European Integration* 37.2 (2015): 299-318.
- Pells, Richard. *Not Like Us: How Europeans Have Loved, Hated, and Transformed American Culture since WWII*. London: Basic Books, 1997.
- Perthes, Volker. "Points of Difference, Cases for Cooperation : European Critiques of US Middle East Policy." *Middle East Report*, No. 208, US Foreign Policy in the Middle East: Critical Assessments, 1998.
- Steinberg, James B. *The Transformation of the European Defense Industry: Emerging Trends and Prospects for Future U.S.-European Competition and Collaboration*. Santa Monica: RAND, 1992.
- Wolfers, Arnold. "Anglo-American Post-War Cooperation and the Interests of Europe," *American Politics Science Review* 36.4 (1942): 656-66.
- The Economist. "Great-power politics: The new game."
(<http://www.economist.com/node/21674699/print>, 검색일: 2016.4.23).
- European Council on Foreign Relations. 2016. *European Foreign Policy Scorecard*. (http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR157_SCORECARD_2016.pdf, 검색일: 2016.4.23)

- The German Marshall Fund of the United States and the Compagnia di San Paolo. 2014. *Transatlantic Trends Survey*
(<http://trends.gmfus.org/transatlantic-trends/>, 검색일: 2016.4.23).
- The German Marshall Fund of the United States and the Compagnia di San Paolo. 2013. *Transatlantic Trends Survey*
(<http://trends.gmfus.org/transatlantic-trends-2013/>, 검색일: 2016.4.23).
- The German Marshall Fund of the United States and the Compagnia di San Paolo. 2012. *Transatlantic Trends Survey*
(<http://trends.gmfus.org/archives/transatlantic-trends/transatlantic-trends-2012/>, 검색일: 2016.4.23).
- The German Marshall Fund of the United States and the Compagnia di San Paolo. 2010. *Transatlantic Trends Survey: Leaders*
(<http://trends.gmfus.org/archives/transatlantic-trends-leaders/>, 검색일: 2016.4.23).
- The Wall Street Journal Survey*. 2009.
(<http://www.wsj.com/articles/SB124534162608828017>, 검색일: 2016.4.23.).

- 논문 투고일자: 2016. 05. 18
- 심사 완료일자: 2016. 06. 23
- 게재 확정일자: 2016. 06. 23

Abstract

**Ambivalence in the Change and Continuity of the
Transatlantic Relation**

Okyeon Yi

(Seoul National University)

Many pundits of the transatlantic relation primarily concur that conflict and cooperation are simultaneously dormant across the United States and Europe. Such a consensus arguably stems from notable likelihood of homogenization in the transatlantic relation despite its significant differences in the historical evolution of modern nation states. Others, however, opt to accentuate an ostentatious rift between a long-time world leader and a latecomer which only rose to its fame recently. This paper is in agreement with manifestation of the apparent rift in the transatlantic relation precisely because two sides have learned to live in disagreement with restructure of a new world order. This study further explores the ambivalence of the transatlantic relation, first by illuminating the change and continuity across the United States and Europe in the evolving world order, followed by an increasingly pessimistic prognosis with regard to China and Russia, especially since the turn of the twenty-first century.

Key Words

미국-유럽 관계(Transatlantic Relation), 변화와 지속(Change and Continuity), 양가성(Ambivalence), 갈등과 협조(Conflict and Cooperation)