

미중관계의 구조적 이해: 투키디데스 함정과 리프만 불균형 개념을 중심으로*

민병원 (이화여자대학교 교수)

논문요약

이 논문은 강대국 사이의 갈등관계에서 드러나는 구조적 특징을 가리키는 ‘투키디데스 함정’의 개념을 논의하고, 이것이 오늘날의 미중관계 및 지난 20세기의 경험과 관련하여 어떤 의미를 갖는지를 살펴보고자 한다. 특히 국제정치의 구조와 관련하여 크로 메모랜덤과 조지 케난의 장전문으로 인한 영국-독일 및 미국-소련의 갈등 사례가 어떻게 구조적 위협으로 해석될 수 있는가를 짚어본다. 또한 이 논문은 구조적 위협에 대처하기 위한 미국의 국내 담론, 특히 ‘리프만 불균형’의 개념을 중심으로 한 외교정책론과 정치인들의 경제치국술에 관한 논의를 전개한다. 국가의 능력과 대외적 개입 사이에 존재하는 간극에 관련된 여러 주장들도 살펴본 후에 이 논문은 강대국 관계의 구조적 위협을 극복하기 위한 유능한 정치지도자의 경제치국술이 중요하다는 점을 강조한다.

주제어: 강대국, 구조적 위협, 투키디데스 함정, 크로 메모랜덤, 장전문, 리프만 불균형, 경제치국술

* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2016S1A5A2A01024077).

I. 들어가는 말

2015년 9월 오바마 미국대통령과 시진핑 중국 국가주석의 정상회담에서는 남중국해의 영유권 갈등과 북한핵, 공중 충돌 방지대책과 중국 내 인권문제 등 동아시아의 현안과 더불어 사이버안보, 기후변화 대책, 경제협력, 신형대국 관계 등 다양한 글로벌 차원의 안건이 포괄적으로 논의되었다. 현안별로 양국이 이해관계를 달리하는 경우도 있었고 일치하는 경우도 있었지만, 무엇보다 관심을 끌었던 점은 두 정상 사이에 오고간 미래의 동아시아 세력판도에 관한 언급이었다. 시진핑 주석은 ‘태평양’이라는 미국과 중국 사이의 공간이 양국을 모두 수용할 만큼 넓으며, 양국 간에 분쟁가능성을 충분히 통제할 수 있다는 점을 강조했다. 그리하여 두 나라가 충돌과 갈등을 피하고 상호 존중과 협력 공영을 기반으로 한 ‘신형 대국관계’로 나아가야 한다는 점을 부각시켰다. 이에 대하여 오바마는 보편적 규범과 인권을 기반으로 한 공정한 경쟁이 우선 시되어야 한다고 언급함으로써 시진핑 주석의 입장과는 다소 동떨어진 견해를 표명하였다.

양국 간의 정상회담을 통해 상호 협력관계를 구축하는 일이 중요하다는 기본적인 인식을 공유하기는 했지만, 오바마와 시진핑 사이에 오고간 미묘한 시각 차이는 오늘날 미중관계의 차원을 넘어 국제관계 전반에 걸쳐 중요한 시사점을 던져준다. 빠른 속도로 성장해온 중국의 위상이 동아시아 주변 국가들과 미국의 관점에서 어떻게 받아들여지고 있는지, 그리고 그들의 대응책이 어떻게 전개될 것인지를 가늠할 수 있는 시금석이 되고 있는 것이다. 이러한 관점은 강대국 사이의 세력 경쟁이 불가피하게 국제정치의 구조적 변화로 이어질 것이라는 전통적인 현실주의 이론의 명제와도 맞닿아 있다. 특히 시진핑 주석이 2014년 초 ‘투키디데스 함정(Thucydides Trap)’을 언급한 이래로 2015년 미국 방문 시에도 이를 반복했다는 점은, 부상하는 강대국으로서 중국이 기존의 글로벌 헤게모니 국가인 미국의 반응에 신경을 곤두세우고 있다는 방증 사례이기도 하다.¹⁾ 이런 점에서 21세기에 들어와 동아시아 지역에서 권력구조 재편

을 지속적으로 요구해온 중국의 입장에서 미국과 공존할 것인지 충돌할 것인지를 둘러싼 다양한 논의를 지나칠 수는 없을 것이다.

최근 확산되고 있는 트럼프 행정부와 중국 사이의 갈등구조 역시 이러한 투키디데스 함정의 비유가 국제정치의 흐름을 이해하는데 여전히 중요하다는 점을 잘 드러내고 있다. 트럼프 행정부는 이전의 오바마 행정부에 비해 더욱 강력하면서도 공격적인 방식으로 중국의 부상을 견제하고 있으며, 이는 단순한 정책적 차이나 정치지도자들의 인식에만 국한된 것이 아니라는 점은 분명하다. 무역갈등과 더불어 남중국해를 둘러싼 군사적 긴장, 홍콩사태와 코로나-19를 둘러싼 외교적 대립 등 미중관계가 악화일로로 치닫는 모습은 투키디데스 함정의 이미지를 다시 소환하게끔 만들고 있다.

이 논문은 미중 간의 갈등 국면에서 역사적으로 강대국들 사이의 구조적 관계가 어떻게 인식되어 왔는지, 그리고 그러한 인식의 논리적 근거는 무엇인지를 실제 외교 담론을 통해 살펴보고자 한다. 여기에는 앞서 언급한 ‘투키디데스 함정’ 및 ‘크로 메모랜덤’, ‘케난 장전문’, ‘리프만 불균형’ 등 관련 비유와 논의들이 포함될 예정이다. 미국 내 정책결정자들과 언론인, 학자들 사이에서는 이미 오래전부터 ‘중국위협(China Threat)’이 하나의 화두로 자리를 잡아 왔으며, 이러한 담론구조는 미국의 대중 외교정책 방향을 설정하는데 큰 영향을 미치고 있다. 이러한 맥락에서 이 논문은 다음 장에서 미중 정상회담을 전후로 불거진 ‘투키디데스 함정’ 개념의 속성을 파헤쳐보고 그 성격을 진단한다. 이어 제3장에서는 이것이 미중관계의 구조적 갈등을 설명하는데 있어 어떠한 역사적 뿌리를 지니고 있는지를 검토한다. 이를 위해 과거 강대국들 사이의 관계 변화를 분석하는데 있어 결정적인 전환점을 제시했던 크로 메모랜덤(Crowe Memorandum)과 조지 케난(George F. Kennan)의 장전문(Long Telegram) 사례를 살펴본다. 제4장에서는 이러한 구조적 함정에 대응하기 위

1) 시진핑은 2014년 다보스 포럼에서 중국의 평화로운 부상에 대해 언급하면서 이것이 스파르타와 아테네 사이의 관계처럼 강대국 간의 전쟁으로 이어질 수밖에 없다는 ‘투키디데스 함정’을 피해야 한다는 점을 역설하였다. Berggruen, Nicolas and Nathan Gardels, “How the World’s Most Powerful Leader Thinks,” *The World Post*, Jan. 21, 2014.

한 미국의 국내 담론, 특히 ‘리프만 불균형(Lippmann Gap)’의 개념을 중심으로 한 외교정책론과 정치인들의 경제치국술에 관한 논의를 전개한다.

II. 투키디데스 함정: 강대국 갈등의 구조적 속성

시진핑 주석이 언급했던 ‘투키디데스 함정’의 개념은 그레이엄 앨리슨(Graham Allison) 교수의 주도 하에 하버드대학교 벨퍼센터(Belfer Center)에서 이루어지고 있는 연구프로젝트에서 본격적으로 제시되었다. 이 연구에 따르면, 강대국 사이의 관계는 권력 갈등으로 이어질 수밖에 없다. 약 2,500년 전 그리스에서 벌어졌던 펠로폰네소스 전쟁의 사례에서 보듯이, 한 국가의 성장은 다른 국가의 불안을 야기함으로써 불가피하게 전쟁으로 연결될 수밖에 없다는 것이 ‘투키디데스 함정’의 비유에 담겨 있는 핵심 논리이다. 앨리슨은 지난 500년 간 이루어진 16건의 강대국 간 세력전이 중에서 무려 12건이 전쟁으로 귀결되었다는 점을 강조하면서, 이러한 비극을 피하기 위해서는 헤게모니 국가나 도전국 모두 엄청난 노력을 기울여야 한다는 점을 강조하고 있다.²⁾ 국제정치의 역사적 사례 연구로부터 추론된 이러한 결과는 오늘날 중국의 부상과 그것이 미국의 헤게모니에 미치는 영향을 분석하는데 중요한 시사점을 던져준다. 이러한 비유를 현재의 국제정치에 단순하게 적용할 경우 중국의 부상이 중국에는 미중 간의 강대국 전쟁으로 이어질 것이라는 추론을 가능케 한다.

그런데 ‘투키디데스 함정’이라는 은유의 이면에는 한층 복잡한 국제정치적 논리가 자리 잡고 있다. 투키디데스 함정의 개념은 강대국 간의 갈등이 빚어낼 수 있는 대규모 분쟁과 위험성에 대한 경고와 상징으로서, 새롭게 부상하는 강대국의 도전이 권력다툼의 위기를 촉발시킬 것이기 때문에 기존의 헤게모니 국가에서는 이를 견제 또는 봉쇄해야 할 필요성이 있다는 결론으로 이어진다. 이러한 은유가 특히 미국의 정계와 학계를 중심으로 활발하게 사용되고

2) Allison, Graham, “The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War?” *The Atlantic*, Sep. 24, 2015.

있다는 점은 그만큼 미국이 중국의 부상에 대하여 얼마나 큰 관심을 가지고 있는가를 잘 대변한다. 특히 투키디데스 함정의 논리는 미국과 중국 사이에서 작동하고 있는 힘의 관계가 두 나라 사이의 노력만으로 결코 풀어나가기 쉽지 않다는 암울한 인식을 그 배경에 깔고 있다. 이러한 인식은 협력이나 평화적 갈등해결을 위한 양자 간의 ‘선의’와 상관없이 강대국들이 상호작용하는 ‘힘’의 구조적 모양새에 따라서 갈등과 분쟁의 양상이 결정될 수밖에 없다는 비관적 시각을 대변한다.

이와 같이 투키디데스 함정은 ‘힘의 논리’를 바탕으로 깔고 있다는 점에서 현실주의 국제정치이론의 핵심 전제를 공유한다. 그리하여 이 함정의 은유는 결합하는 두 강대국 사이에 부득불 헤게모니를 위한 다툼이 일어날 수밖에 없으며, 어느 한쪽은 그러한 다툼에서 이기고 다른 쪽은 질 수밖에 없는 운명에 처해 있다는 구조적 한계를 드러낸다. 이는 현실주의 또는 신현실주의에서 내세우고 있는 세력균형(balance of power)이론 및 세력전이(power transition)이론과 맥을 같이 한다. 세력균형이론에 따르면 국제정치는 ‘무정부상태(anarchy)’로서 국내정치와 다르게 끊임없는 경쟁을 통해 세력균형 패턴을 형성한다. 월츠(Kenneth Waltz)는 기능적으로 ‘유사 단위체(like-units)’인 국가들이 자국의 이익만을 추구함으로써 국제체제 차원에서 ‘죄수들의 딜레마’와 같은 윈치 않는 결과를 빚어낸다고 보았다. 이러한 결과는 개별 국가 차원의 선택이나 행동으로는 극복할 수 없는 구조적 ‘함정’을 만들어낸다.³⁾ 투키디데스 함정도 초강대국 사이에 작동하는 견제와 균형의 논리 때문에 세력균형을 위한 갈등과 분쟁을 피할 수 없다는 어두운 전망을 내포한다. 그만큼 기존의 국제정치질서를 지배하고 있는 미국과 이에 도전하는 중국 사이에 개별 국가 차원에서 제어할 수 없는 구조적인 힘의 역학이 중국에는 전쟁으로 이어질 것이라는 암울하고 비관적인 전망을 낳고 있다.⁴⁾

3) Waltz, Kenneth N., *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley, 1979, pp. 104-111.

4) Zhu, Zhiqun, *US-China Relations in the 21st Century: Power Transition and Peace*. London: Routledge, 2006, pp. 15-16.

세력균형이론이 강대국들 사이의 수평적인 관계를 전제로 한 것인 반면, 세력전이이론은 헤게모니 국가와 이에 도전하는 강대국들 사이의 경합 관계를 설명해준다는 점에서 투키디데스 함정의 작동방식을 보다 선명하게 드러낸다. 쿠글러(Jacek Kugler)와 오건스키(A. F. K. Organski)에 따르면, 국제정치는 단순한 무정부상태가 아니라 가장 강력한 지배국가와 그에 도전하는 강대국들 사이의 경쟁관계이다. 이들은 모두 잠재적인 이익을 위해 경합하며, 세력균형 차원을 넘어서 상대적 이익을 극대화하기 위해 투쟁한다. 기존의 질서에 순응하는 국가는 지배국가 중심의 동맹체제에 가입하지만, 체제불만국가의 경우에는 이에 도전함으로써 세력전이를 야기한다.⁵⁾ 길핀(Robert Gilpin)의 헤게모니 전쟁이론도 나라마다 국력 성장의 정도에 차이가 생기면서 국제체제의 권력분포에 변화가 일어나고, 이러한 권력 재분배는 체제의 불안정성을 증가시킴으로써 헤게모니 전쟁으로 이어지는 일련의 과정을 설명한 바 있다.⁶⁾ 세력균형이론이 ‘균형’을 유지하려는 강대국 질서의 안정성에 초점을 맞추고 있다면, 세력전이이론은 동역학적 ‘변화’의 메커니즘을 잘 설명하고 있다.

이와 같이 세력균형과 세력전이에 관한 현실주의 국제정치이론의 전제와 논리적 귀결을 기반으로 한 ‘투키디데스 함정’의 개념은 결국 ‘구조’의 덫이라고 할 수 있다. 강대국들 사이에 평화적 공존이 어려운 이유는 바로 개별 국가의 노력으로는 해결할 수 없는 ‘구조’ 차원의 권력투쟁 메커니즘 때문이라는 것이다. 개별 국가 차원에서 아무리 선한 의도를 가지고 있다 하더라도 서로에게 위협이 되는 존재와 불가피하게 경합할 수밖에 없으며, 궁극적으로 전쟁을 통해 승부를 가려야 하는 운명적인 요소와도 같다는 것이 이 ‘함정’ 개념의 본질이다. 이러한 상황에서 개별 국가 차원의 ‘정책’은 거의 도움이 되지 않는다. 경쟁하는 두 나라 모두 상대방의 진정한 ‘의도’를 알 수 없기 때문에 최악의

5) Kugler, Jacek and A. F. K. Organski, "The Power Transition: A Retrospective and Prospective Evaluation." In Jacek Kugler *et al. eds.*, *Handbook of War Studies*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1989, pp. 172-175.

6) Gilpin, Robert, *War and Change in World Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1981, pp. 12-13.

시나리오를 전제로 한 전략을 구상해야 한다. 그로 인해 경쟁하는 강대국들은 ‘안보 딜레마(security dilemma)’에 빠질 수밖에 없다.⁷⁾ 즉 국가들은 스스로의 안전을 위해 최악의 상황을 가정한 조치를 취하지만, 바로 그러한 적극성으로 말미암아 원래 의도했던 수준의 안보를 확보하는데 실패하게 된다. 이와 같이 행위자들의 의도가 무엇이건 간에 ‘의도하지 않았던 결과’를 맞이할 수밖에 없는 상황은 투키디데스 함정이 내포하고 있는 딜레마적 요소이다.

강대국 관계가 구조적 요인에 의해 결정된다는 것은, 개별 국가 차원의 의도와 정책이 주어진 운명을 바꾸기 어렵다는 의미를 함축한다. 미국과 중국에 서로 간에 협력을 위한 노력을 아무리 기울인다 하더라도 궁극적으로 정해진 대결구도를 쉽사리 벗어날 수 없는 것이다. 시진핑은 이와 관련하여 ‘전략적 오산’이 있어서는 안 된다는 점을 명백하게 언급했지만, 긴장관계에 놓인 두 국가 사이에 상대방에 대한 ‘두려움’을 완전하게 제거하기는 어렵기 때문이다. 일찍이 투키디데스는 이러한 감정적 인과관계를 잘 표현한 바 있는데, 그에 따르면 아테네의 국력이 성장하면서 스파르타가 느낄 수밖에 없는 공포심은 전쟁을 불가피하게 만드는 주된 요인이었다.⁸⁾ 한 국가의 국력이 증가한다는 것은 자신감을 가지고 과거의 부당한 역사를 바로잡고자 하는 것이며, 자신의 위상을 충분히 반영한 새로운 질서를 요구할 것이기 때문이다. 시스템 변화에 대한 이러한 요구는 상대 국가에 공포감을 불러일으키고, 기존의 시스템에 대해서도 구조적 변화를 위한 압박과 부담을 초래하게 된다.

강대국 사이의 권력관계 변화가 시스템의 안정성을 위협하는 또 다른 이유로서 상대방의 권력을 견제하면서 현재의 균형을 유지하려는 강대국들의 일방적 ‘인식(perception)’을 꼽을 수 있다. 예를 들어 투키디데스 함정에 관한 시

7) Jervis, Robert, *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1976, pp. 64-67.

8) 투키디데스가 설명하고 있는 분쟁의 불가피성은 그 이면에 감정적 요인이 자리 잡고 있다는 점으로부터 기인한다. 펠로폰네소스 전쟁 당시 아테네와 스파르타의 지도자들은 상대방으로 하여금 자신을 무시하지 말 것을 요구했는데, 이는 곧 그들 사이의 전쟁이 ‘명예(honor)’의 전쟁이기도 했음을 잘 말해준다. Whyte, Leon, “The Real Thucydides’ Trap.”, *The Diplomat*, May 6, 2015.

진핑의 언급은 역사의 흐름이 ‘다극화(multipolarity)’를 향해 나아가며, 그동안 미국이 일방적으로 주도해온 국제체제의 ‘변환(transformation)’을 요구한다는 점을 강조해왔다. 그동안 시진핑 정부가 내세워온 ‘신형대국관계’는 이러한 다극화의 요구와 더불어 현상의 변화를 모색하는 ‘수정주의(revisionism)’ 성향을 대변한다. 하지만 시진핑의 진정한 의도가 무엇인지에 상관없이, 중국의 위협적인 성장에 대한 대응책을 고민해온 미국의 관점에서는 이러한 ‘다극화’나 ‘수정주의’의 요구가 지극히 불편한 것으로 간주될 수밖에 없다. 미국 내의 ‘중국위협론’이나 강력한 봉쇄정책에 대한 요구는 이러한 주관적 인식을 바탕으로 하고 있다.⁹⁾ 그만큼 강대국 사이의 관계는 실제 의도가 어떤 것인지에 상관없이 상대방을 바라보는 일방적 시선과 인식에 의해 결정되는 경우가 잦다. 그럼으로써 강대국 관계는 비(非)우호적인 긴장과 갈등의 상승효과로 이어진다.

국제정치 구조에 대한 강대국의 인식은 주변 환경에 따라 의도하지 않은 방식으로 변형되거나 왜곡되기도 한다. 강대국 지도자들이 상대방에 대해 갖는 우려와 편향성이 서로 대립하는 동맹 사이의 구조적 관계를 통해 확산 또는 증폭되는 경우가 많기 때문이다. 예를 들어 아테네와 스파르타는 각자 지지 세력으로서 여러 약소국들을 포함하는 동맹 체제를 유지하고 있었는데, 강대국 으로서 싸움에 휘말릴 의사가 없었다 할지라도 약소 동맹국들 간의 관계가 악화됨으로써 어쩔 수 없이 전쟁에 휘말리는 ‘연루(entanglement)’ 현상의 피해자로 전락하였고 그로 인해 모두가 막대한 피해를 입고 말았다.¹⁰⁾ 이러한 역사적 교훈은 미중관계에도 그대로 적용될 수 있는데, 만약 센카쿠 열도 영유권을 둘러싸고 중국과 일본 사이에 무력 충돌이 발생할 경우, 미중 양국 지도자의 평화적 해결 의지에도 불구하고 두 나라는 동맹국을 지지하거나 보호해

9) 신(新)전통 현실주의(neo-traditional realism) 국제정치이론에 따르면, 국가는 언제나 ‘현상유지(status quo)’에 만족한다고 가정할 수 없다. 왜냐하면 새롭게 떠오르는 강대국들은 단순한 안보 차원의 목표를 뛰어넘어 권력 기반을 강화하고 기존의 질서를 재편하려는 경향을 보이기 때문이다. Schweller, Randall, “Neorealism’s Status-Quo Bias: What Security Dilemma?” *Security Studies*, Vol. 5, No. 3, 1996, pp. 91-92.

10) Allison, “The Thucydides Trap.” 2015.

야 하는 공약 실천의 차원에서 원치 않는 분쟁, 즉 투키디데스 함정에 빠질 가능성이 농후하다.¹¹⁾

이렇듯 투키디데스 함정의 비유는 21세기에 들어와서도 국제정치의 핵심 단면을 드러냄으로써 강대국 관계를 설명하는데 중요한 역할을 수행하고 있다. 이것은 갈등과 전쟁이라는 결말로 이어지는 경로를 설명한다는 점에서 현실주의의 비관론적 테제로 간주될 수 있다. 또한 행위자 차원의 노력에도 불구하고 ‘구조’에 의해 어쩔 수 없이 갈등의 악순환에 빠질 수밖에 없다고 보는 거시적 결정주의 역시 투키디데스 함정의 특징을 이룬다. 이러한 현실주의적 프레임의 이면에는 상대방에 대한 불신과 공포라는 감정적 요인이 작용하고 있으며, 그로 인한 ‘상승작용’을 통해 자연스럽게 분쟁과 갈등을 증폭시키는 메커니즘이 존재한다. 이 과정에서 강대국들이 주변 동맹국들과의 관계에 연루되면서 원치 않는 전쟁에 끌려들어가는 비(非)자발적 분쟁도 일어날 수 있다. 이러한 특징 역시 무정부 상태에서 생존 가능성과 안보를 극대화하기 위한 국가들의 본능적인 노력으로부터 비롯된다. 이런 점에서 투키디데스 함정은 전통적인 현실주의 이론의 ‘안보딜레마’ 구조와 크게 다르지 않으며, 다음 장에서 논의하는 20세기의 경험과도 밀접한 연관성을 지닌다.

Ⅲ. 크로 메모랜덤과 케난 장전문: 20세기의 경험

헨리 키신저(Henry Kissinger)는 중국에 관한 저서 『중국 이야기(On China)』의 에필로그에서 100여 년 전 제1차 세계대전의 시발점이 되었던 ‘크로 메모랜덤’을 심층적으로 분석한 바 있다.¹²⁾ 당시 영국의 외교관이던 에이어 크로(Eyre Crowe)는 유럽의 안정을 위협하는 독일의 세력 확장을 정밀하게 분석한 후 이를 바탕으로 독일과의 무력 갈등이 불가피하다는 결론에 도달한

11) *Economist*, “Small Reefs, Big Problems,” July 25, 2015, pp. 21-22.

12) Kissinger, Henry, *On China*, 권기대 옮김, 『헨리 키신저의 중국 이야기』, 서울: 민음사, 2012, pp. 615-634.

바 있다. 키신저는 이와 같은 크로 메모랜덤의 사례를 통해 신흥 강대국 중국이 미국의 헤게모니에 도전하는 21세기의 상황에서 어떤 교훈을 얻을 수 있는가를 세세하게 논의하고 있다. 19세기 후반 이후 독일의 강대국화 및 제국주의적 팽창이라는 도전에 맞닥뜨린 영국의 인식을 살펴봄으로써, 20세기 후반 이후 중국의 도전이라는 유사한 상황에 처한 미국이 취할 수 있는 선택은 무엇인가를 짚어보고자 한 것이다.

20세기 초 독일-영국 간의 대립 관계는 21세기 초 중국-미국 간의 권력 구도와 매우 유사한 모습을 띠고 있었다. 유럽의 해양 질서를 주름잡던 영국이나 글로벌 해양 헤게모니를 장악해온 미국이 새롭게 부상하는 대륙세력, 즉 독일과 중국의 도전에 직면해있는 구도는 1세기의 간격이 무색할 정도로 흡사하다. 1871년 통일 이후 독일은 강력한 국가주의 기반의 성장을 통해 유럽 대륙의 강자로 군림하였고, 공격적인 외교정책과 제국주의 야욕을 통해 주변 국가들에게 우려와 공포를 자아내었다. 크로는 이러한 유럽의 상황을 하나의 ‘시스템 위기’라고 보았다. 즉 영국과 독일 사이에 형성된 일련의 권력관계는 개별 국가 차원에서 해결하기 힘든 구조적 위함을 내포하고 있었다. 제1차 세계대전은 이러한 시스템의 한계로부터 비롯되었는데, 크로가 보기에 독일은 강력한 해군을 건설하는 목표를 가질 수밖에 없었고, 독일의 진정한 의도가 무엇이건 간에 이것은 영국에 심각한 위협을 제기하는 것이었다.

크로는 러일전쟁으로 인한 러시아 제국의 붕괴가 가져온 삼국협상(Triple Entente)을 보완함으로써, 기존 질서에 도전하는 독일에 대하여 현상 변경을 허용하지 않겠다는 영국의 강력한 의지를 전달해야 한다는 주장을 폈다. 영국은 해양국가로서 지리적 이점을 누리고 있지만 그에 대한 도전은 언제든지 이루어질 수 있기 때문에, 이를 사전에 견제하고 나아가 인류의 보편적인 염원과 이상을 유지하면서 대륙 국가들의 독립을 보장하는 일야말로 대영제국의 임무라는 것이 그의 생각이었다. 따라서 유럽의 세력균형을 위협하는 독일의 팽창은 그것이 자의적이건 필연적이건 간에 유럽 내 모든 국가들에게 위협이 된다고 보았다. 그가 인식하는 독일은 영국의 헤게모니에 강력하게 도전함으로써

써 불가피하게 적대관계(enmity)를 만들어내는 원천이었다. 이와 같은 분석을 통해 크로는 ‘세력균형’이라는 국제정치의 일반법칙을 독일-영국의 특수 관계에 적용해보고자 하였다.¹³⁾ 그의 관점에서 독일의 해군력 증강정책은 대영제국과 결코 공존할 수 없는 것이었기에, 독일-영국 사이의 궁극적인 충돌은 피할 수 없는 것으로 간주되고 있었다.

결국 영국은 독일의 진정한 의도와 상관없이 독일의 성장이 결과적으로 야기할 구조적 변화의 위협에 대비할 수밖에 없으며, 영국의 입장에서 최악의 시나리오를 가정한 정책을 수립해야만 했다. 이는 곧 전통적인 협력과 외교가 더 이상 통용되지 않을 것이라는 경고를 담고 있었다. 만약 영국이 독일의 위협에 굴복한다면 독일은 오히려 이를 약점으로 삼아 더욱 팽창지향적인 요구를 할 것이라는 예측이 그 배경에 깔려 있었다. 따라서 그가 보기에 영국은 독일의 도전에 대하여 ‘단호한 대응’ 이외에 다른 선택의 여지가 없었다.¹⁴⁾ 영국의 해계모니에 대항하는 그 어떤 나라에 대해서도 강력하게 대응하는 일이야말로 ‘자연의 법칙(law of nature)’이라는 분위기가 팽배했다. 대영제국은 바람직스럽고 자연스러운 기존 질서로서 간주되며, 따라서 이를 흔들려는 독일은 ‘평화의 파괴자’로서 지탄받아 마땅한 것이었다. 크로 메모랜덤은 이런 인식을 담은 보고서로서, 공갈과 협박을 일삼는 독일을 응징해야 한다는 점을 분명히 했다.

이와 같이 크로 메모랜덤을 통해 드러난 영국의 대(對)독일 인식은 비스마르크 시대 이후 성장을 거듭해온 독일의 국력에 대한 두려움에 기인하는 것이었다. 독일의 성장은 결국 영국의 세계 지배에 장애요인으로 작용할 것이라는 비관론으로 이어졌다. 물론 이런 정서가 영국 내에서 보편적이었다고 보기는 어렵지만, 우연한 계기로 이러한 ‘반독(反獨) 바이러스(anti-German virus)’가 외교부를 비롯한 정부 요리에 확산되면서 ‘독일위협론’이 점차 대세로 자리 잡

13) Crowe, Eyre, Memorandum on the Present State of British Relations with France and Germany, Jan. 1, 1907, 출처: Wikisource.

14) MacMillan, Margaret, *The War That Ended Peace: The Road to 1914*. New York: Random House, 2013, pp. 126-127.

게 되었다. 사실 이런 추세는 독일뿐만 아니라 과거에 영국과 경쟁하던 프랑스와 러시아의 경우에서도 유사한 형태로 나타났는데, 영국은 그때마다 상대편을 ‘위협’의 원천으로 이미지화했다. 즉 영국은 대영제국의 지배를 위협하는 어떤 나라도 ‘위협’ 또는 ‘잠재적 침략국가’라는 시나리오를 기반으로 한 외교 정책을 구사해왔던 것이다. 이러한 상황은 영국의 지배에 도전했던 상대 국가의 경우에도 마찬가지로 연출되었다. 이런 점에서 제1차 세계대전은 강대국 간의 갈등이라는 ‘구조’ 속에서 발발한 것이라는 평가는 타당하다.¹⁵⁾

여기서 ‘구조’의 함정에 빠져들게 되는 강대국 지도자들의 심리적 특성에 주목할 필요가 있다. 외부의 위협을 인식하는 과정에서 자신의 입장에 지나치게 몰두한 나머지 상대편의 인식을 과대 또는 과소평가하는 편향성을 보이는 경우가 잦기 때문이다. 제1차 세계대전 당시에도 영국과 독일은 자신들의 이기주의적인 행태를 인식하지 못한 채 상대방의 공격성을 부각시키는 데에만 주력했다. 그만큼 상대 국가의 위협에 대항하여 자국의 필수이익을 방어하는 일은 ‘당연한’ 것으로 간주되었다.¹⁶⁾ 말하자면 자신은 타국에 ‘위협’이 되지 않지만 타국은 자신에 대한 ‘위협’의 원인이라고 보았다. 이런 점에서 강대국들은 자국의 입장만을 고려한 채 타국의 입장에는 무관심한 일종의 ‘자폐증(autism)’ 증상을 보이곤 한다.¹⁷⁾ 이들 국가들은 타국의 행동이 자국에 미치는 영향에는 관심을 갖지만, 자국의 행동이 타국에 미치는 영향에는 별반 관심을 갖지 않는다. 이처럼 헤게모니를 추구하는 강대국들의 일방주의적 성향이 맞부딪히면서 ‘투키디데스 함정’과 같은 구조적 한계가 드러나는 것이다.

20세기 초반 영국과 독일 사이에 벌어진 세력경쟁의 특징을 분석한 것이 크로 메모랜담이었다면, 제2차 세계대전 직후 이루어진 미국의 대(對)소련 인

15) Clark, Christopher, *The Sleepwalkers: How Europe Went to War in 1914*, New York: HarperCollins, 2012, pp. 163-167.

16) Jervis, *Perception and Misperception in International Relations*, 1976, pp. 354-355.

17) 이러한 진단은 오늘날 부상하는 중국, 그리고 이를 견제하려는 미국에 대해서도 동일하게 적용된다는 주장이 가능하다. Luttwak, Edward N., *The Rise of China vs. the Logic of Strategy*, Cambridge: Belknap Press, 2012, pp. 24-25.

식은 새로운 강대국 경쟁구도를 알리는 새로운 신호탄이었다. 여기에는 러시아 전문가였던 조지 케난의 역할이 컸다. 제2차 세계대전 당시 소련은 미국의 동맹국으로서 전쟁을 승리로 이끄는 데 중요한 협력자였다. 하지만 종전과 함께 이러한 관계에 금이 가기 시작했다. 1946년 모스크바에 주재하던 미국 외교관 케난이 본국에 보낸 ‘장전문(Long Telegram)’은 사회주의 국가 소련이 결코 미국의 우방이 될 수 없다는 점을 세밀하고 생생한 필치로 분석함으로써 본국의 정책결정자들에게 강력한 경고를 전달하였다. 그에 따르면, 소련은 자본주의 진영에 포위되어 있다는 피해의식으로 인해 궁극적으로 자본주의 국가들과 대결할 수밖에 없다는 비뚤어진 대결의식을 지니고 있었다. 이러한 사고는 사회주의 혁명을 이룬 러시아의 국가적 성격으로부터 기인하기 때문에, 미국이나 연합국이 어떤 입장을 취하는가에 상관없이 소련은 적대적인 입장을 포기하지 않을 것이라고 예견되었다. 외부 세계에 대한 지도층의 불안과 공포가 너무나도 컸기 때문에, 소련은 상대방을 완전하게 파멸시키기 위한 치열한 투쟁을 결코 멈출 수 없다는 것이 케난의 진단이었다.¹⁸⁾

이와 같은 분석은 1947년 케난이 익명으로 발표한 논문에서 더욱 정교하게 발전되었다. 그가 보기에 혁명 직후의 러시아 사회는 내전과 외세의 개입으로 말미암아 지도층의 강력한 지도력이 절실한 상황이었다. 스탈린의 이러한 문제의식은 국내정치 탄압으로 이어졌고, 외세를 타파하려는 자신의 통치방식을 정당화하는 동기를 제공했다. 그의 독재 아래 공산당을 중심으로 하는 사회주의 지도체제는 ‘무결성(infallibility)’을 지니고 있는 것으로서, 대중들이 반드시 따라야만 하는 도덕적 규범으로 간주되었다. 자신의 통치체제를 탄탄하게 유지하려는 스탈린의 노력은 반대파와 외세를 모두 정적으로 간주하려는 정신적 편향성에 기인하고 있었다. 특히 스탈린은 자본주의의 파멸을 너무나도 확신하고 있었기 때문에 자본주의 내의 프롤레타리아 세력이 권력을 장악할 수 있도록 소련이 적극 도와주어야 한다고 보았다. 이처럼 자본주의와 사회주의 사이에는

18) Kennan, George, Telegram to George Marshall, Feb. 22, 1946, Harry S. Truman Administration File, Elsey Papers.

넘어설 수 없는 ‘근원적 적대감(innate antagonism)’이 자리 잡고 있었다.¹⁹⁾ 그만큼 케난은 미국 헤게모니에 도전하는 소련 사회주의 체제가 타협하기 어려운 ‘구조적’ 대결관계로 치닫고 있다는 점을 분명하게 인식하였다.

이러한 진단은 케난으로 하여금 사회주의 소련의 팽창주의적 성향을 억제하기 위한 ‘봉쇄(containment) 정책’을 제안하도록 만들었다. 케난은 스탈린의 도전이 과거 나폴레옹이나 히틀러의 경우보다 훨씬 더 공격적이라는 점에서 외교적인 방법으로 해결하기가 난망하다고 보았다. 따라서 소련의 팽창과 사회주의 이데올로기가 확산되지 못하도록 오랜 기간에 걸쳐 지속적이고 단호한 조치를 취해야 한다고 주장했다.²⁰⁾ 사회주의자들은 자본주의가 내부 모순에 의해 자연스럽게 쇠퇴할 것이라고 보았지만, 케난이 보기에는 오히려 사회주의 진영 내부에 파멸의 씨앗이 자라나고 있었다. 그렇기 때문에 미국은 소련을 ‘파트너’로 간주해서는 안 되며, 정치적 ‘라이벌’로 보아야 한다고 역설했다. 미국과 소련은 상대방에 대하여 영향력을 행사하고 서로를 약화 또는 파멸시키려는 ‘운명’에 처해 있기 때문에 어떤 유화책도 소용이 없는 것이었다. 이런 점에서 케난은 향후 미국의 대(對)소련정책의 방향이 장차 미국의 미래를 결정짓는 중요한 시금석이 될 것이라고 판단했다.²¹⁾

크로 메모랜덤과 마찬가지로, 케난의 암울한 예측과 제안도 몇 년 이내에 현실 속에서 구현되었다. 트루먼 행정부는 동구권에서 벌어진 일련의 사태와 중국내전, 한국전쟁 등을 거치면서 케난이 제안한 봉쇄정책을 미국 외교정책의 핵심 전략으로 받아들여지게 된다. 특히 1950년 4월에 채택된 NSC-68은 공산주의 세력과 소련의 팽창을 견제하기 위한 미국 외교의 공식적인 목표를 대변하였다. 미국이 어떤 정책을 취할지라도 사회주의 이데올로기와 소련 내부의 속성으로 말미암아 충돌을 피할 수 없기 때문에, 미국은 소련에 대하여 강경한 입장을 택하는 것이 올바른 대응책이라는 국내사회적 합의가 당시의 시대

19) Kennan, George, “The Sources of Soviet Conduct.” *Foreign Affairs*, Vol. 25, No. 4, 1947, pp. 568-573.

20) Kennan, “The Sources of Soviet Conduct”, 1947, pp. 575-576.

21) Kennan, “The Sources of Soviet Conduct”, 1947, pp. 580-582.

적인 분위기를 대변하고 있었다.²²⁾ 결국 크로 메모랜덤과 케난 전문은 20세기 초반과 중반에 걸쳐 영국-독일, 그리고 미국-소련이라는 강대국 간의 대결구도가 개별 국가의 의도나 정책 여부에 상관없이 근원적, 구조적 한계로 말미암아 궁극적인 충돌로 이어질 수밖에 없다는 냉철한 분석의 대표적인 사례였다. 전자의 경우에는 제1차 세계대전이라는 전무후무한 열전으로, 후자의 경우에는 핵대결의 긴장을 동반한 지리한 냉전으로 귀결되었기 때문이다.

IV. 리프만 불균형: 갈등의 국내정치와 경제치국술

제2차 세계대전이 한창 전개되던 1943년 월터 리프만(Walter Lippmann)은 미국 외교정책의 방향을 위한 하나의 가이드라인을 제시한 바 있다.²³⁾ 한 국가의 대외적 개입은 국가적 능력이 허용하는 한도 안에서만 이루어져야 한다는 것이 핵심적인 요지였는데, 그에 따르면 미국은 시대와 상황에 따라 이러한 ‘능력-개입’ 사이에서 일정한 변화의 패턴을 보여 왔다고 한다. 예를 들어 미국 외교는 건국 초기부터 1823년의 먼로독트린(Monroe Doctrine) 때까지 대외 공약과 개입이 지나치게 확대되어 미국이 감당할 수 있는 능력의 범위를 벗어난 일종의 ‘불일치(insolvency)’를 노정해 온 시기였다. 이후 미국의 관심이 남미 지역으로 국한되고 영국과의 협력관계가 지속되면서 19세기 말까지 미국 외교정책은 능력-개입 사이의 ‘균형’을 유지할 수 있었다. 하지만 1898년 스페인과의 전쟁을 계기로 미국이 제국주의 대열에 동참하게 되면서 미국 외교는 다시 ‘불균형’으로 기울어졌고, 미국의 야심은 태평양 전역으로 확대되기 시작했다. 제2차 세계대전이 종결되면서 단기간 동안 미국은 다시 ‘균형’ 상태로 회복되었는데, 이는 미국의 개입에 걸맞은 능력의 비약적 성장이 있었기에 가능한 일이었다. 헌팅턴(Samuel P. Huntington)은 외교정책에서 나타나는 ‘능

22) Gaddis, John Lewis, *The United States and the Origins of the Cold War, 1941-1947*. New York: Columbia University Press, 1972, pp. 302-304.

23) Lippmann, Walter, *U. S. Foreign Policy: Shield of the Republic*, Boston: Little, 1943.

력-개입'의 불일치를 '리프만 불균형(Lippmann Gap)'이라고 불렀다. 그가 보기에 한 나라의 외교정책은 '안심할 만한 수준의 잉여 권력(comfortable surplus of power)'에 의해 지탱되어야 하며, 국내정치의 '폭넓은 합의(general consensus)'를 전제로 가능한 것이었다.²⁴⁾

헌팅턴이 제시한 '리프만 불균형'의 기준에서 판단해볼 때 1960년대 미국의 외교는 다시 '불균형'의 시기로 접어들었다. 점차 기울어져가는 미국의 지배력은 베트남에 대한 무리한 개입과 복지정책의 지나친 확대에 의해 새로운 전환을 모색해야 하는 지경에 이르렀다. 1970년대의 닉슨, 포드, 카터 행정부는 이런 상황에서 상당한 정도로 '균형'으로 복귀하기 위한 노력을 기울였다. 닉슨 행정부는 중국과의 관계 개선을 통해 대외적 '위협'의 수준을 경감시키고자 애썼으며, 닉슨 독트린(Nixon Doctrine)을 통해 동맹국들에 대한 안보공약을 축소하고 그들의 자발적 기여를 늘림으로써 '능력-개입'의 균형점을 회복하려 했다. 1980년대에 들어와 레이건 행정부가 등장하면서 이런 분위기는 다시 반전되었다. 소련과의 군사적 대결구도가 다시 강화되었고, 권력지향적 레토릭에 맞추어 군비 확장이 이루어졌다. 군사전략 차원에서도 과거 '공격적 핵전략과 방어적 재래식 군사전략'이라는 원칙을 폐기하고 핵과 재래식 군비 모두에서 공격력과 방어력을 동시에 갖추겠다는 계획이 추진되었다. 미국의 이데올로기에 부합하는 해외의 반군활동에 대한 대대적인 군사지원이 이루어졌으며, 필요에 따라 경제적인 유인책도 활발하게 제공되었다.²⁵⁾

하지만 리프만이 구상했던 국내정치와 외교정책의 연계성이 단순한 능력-개입 사이의 물리적 균형에만 국한된 것은 아니었다. 그는 이러한 균형을 달성할 수 있는 정교하면서도 유능한 정치 리더십이 필요하다고 보았는데, 예를 들어 지나친 미국의 해외 개입을 적절하게 제한할 수 있는 정치적 판단과 역량, 즉 '일관성 있는 경세치국술(coherent statecraft)'이 국가 지도자의 필수 덕

24) Huntington, Samuel P., "Coping with the Lippmann Gap." *Foreign Affairs*, Vol. 66, Np. 3, 1988, pp. 453-454에서 재인용.

25) Huntington, "Coping with the Lippmann Gap", 1988, pp. 457-462.

목으로 간주되었다.²⁶⁾ 이런 덕목을 갖춘 지도자는 국가이익을 올바르게 규정하고 권력의 사용 범위를 적절하게 제한함으로써 미국의 지정학적 역할을 올바르게 설정할 수 있어야 했다. 이런 점에서 리프만은 케난의 봉쇄정책이 미국 외교정책의 적용 범위를 지나치게 확대시켰다고 보고, 그로 인해 미국이 세계 곳곳에 개입할 수밖에 없는 상황이 초래될 것이라고 우려했다. 이로써 미국은 더욱 빠른 속도로 군사국가로 탈바꿈하고 소련과의 대결구도를 악화시킴으로써 냉전기의 강대국 관계가 더욱 비극적인 방향으로 전개될 것이라고 보았다. 따라서 리프만은 영국이나 소련과의 협상을 통해 전후 독일에서 철수하고, 장기적으로 유럽에서 손을 떼는 길만이 미국외교정책의 올바른 선택이라고 주장했다. 강대국의 전략적 선택에 부합하지도 않고 불필요한 오해와 적대감을 불러일으키는 봉쇄정책 대신에 외교적 협상을 통한 해법이 절실하다는 것이 그의 판단이었다.²⁷⁾

1950년에 들어와 NSC-68로 미국의 대(對)소련 봉쇄정책이 구축되고 한국전쟁에 미국이 개입하기로 결정되면서 경제치국술을 겸비한 정치지도자가 요구된다는 리프만의 생각은 더욱 확고해졌다. 당시 트루먼 대통령과 애치슨 국무장관은 동아시아 지역에서 미국이 제한전 등과 같이 군사적 개입을 절제하는 일이 매우 어렵다는 점을 잘 인식하고 있었다. 특히 동맹국들의 적극적인 요구로 말미암아 미국이 동아시아에서 발을 빼기가 매우 힘든 상황이었다. 한국전쟁 당시 미국은 38선을 넘어 북으로 진격함으로써 오히려 전쟁을 확대시켰고, 그럼으로써 중국과의 협상을 통해 사태를 수습할 수 있는 기회를 상실했다. 이런 점에서 리프만은 트루먼이 경제치국술을 결여한 ‘실패한 대통령’이라고 비판했다. 맥카시즘(MacCarthyism)의 광풍이 정가를 휩쓸던 1950년대

26) 리프만은 위대한 정치인의 이미지를 ‘공적 영역’에서 형성되는 것으로 이해했다. 즉 정치인의 인간적이고 사적인 면모가 있다 하더라도, 공적 영역에서 요구되는 모습을 경제치국술의 기반으로 간주하고 있었다. Lippmann, Walter, *Public Opinion*, New Brunswick: Transaction, 1998, pp. 7-8.

27) 이러한 입장은 처칠의 경우에도 마찬가지였는데, 그는 ‘철의 장막’ 연설을 통해 소련과의 갈등을 예고하면서도 이를 해결하기 위한 방법으로서 빈번한 접촉을 통한 외교적 수단을 강조했다. Craig, Campbell and Fredrik Logevall, *America's Cold War: The Politics of Insecurity*, Cambridge: Belknap Press, 2009, pp. 83-85.

초반부터 미국 내 반(反)공산주의의 물결은 외교정책결정에서 어쩔 수 없이 강경한 선택을 하게끔 강요했다. 한국전쟁 개입과 확대는 이러한 선택이 이루어진 하나의 분수령이었다.²⁸⁾ 결국 ‘리프먼 불균형’의 악순환에 빠지지 않기 위해서는 군사력과 외교 사이의 적절한 균형을 유지할 수 있는 ‘유능한 인재(good men)’ 또는 강력한 ‘엘리트 보호자(elite guardians)’가 필요하다는 것이 그의 생각이었다.²⁹⁾

리프만의 주장은 매우 합리적이기는 했지만, 현실 정치가들을 설득하는 데에는 일정한 한계를 지니고 있었다.³⁰⁾ 행정부와 의회 사이의 이해 갈등과 복잡한 정책결정과정을 고려한다면 리프만이 구상했던 합리적 외교정책은 사실상 불가능한 것이었다. 여기에 더하여 현실정치가들이 지니고 있는 심리적 편향성과 판단의 제약, 관련 국가들의 복잡한 대응 등 다양한 변수로 말미암아 ‘리프먼 불균형’과 같은 현상을 사전에 통제하기는 어려운 일이었다. 예를 들어 정치지도자들이 특정한 지역이나 국가에 개입하겠다는 ‘공약(commitments)’을 천명한 이후에 이를 철회하기란 매우 힘들다. 대외적으로나 국내적으로 정치인들이 스스로의 입장을 번복한다는 것은 정치적 영향력을 상실한다는 것을 의미하기 때문이다. 또한 정책결정자들은 자신들의 공약이 동맹국이나 적대국 모두에 분명하게 전달될 것이라고 믿곤 하지만, 실제로는 매우 모호한 수준에 그치는 경우도 부지기수이다. 정책결정이 이루어지고 그것이 상대방에게 인식되는 과정에서 수많은 ‘오인(misperception)’의 요인들이 작용한다는 점을 고려하면 이는 그리 이상한 현상도 아니다.³¹⁾

리프만의 외교정책 담론이 1940년대의 상황을 배경으로 한 것이었고, 이를 헌팅턴이 확산시킨 때가 1980년대 말 냉전이 끝나가던 시기였다는 점을 고려

28) Craig and Logevall, *America's Cold War: The Politics of Insecurity*, 2009, pp. 122-124.

29) Porter, Patrick, "Beyond the American Century: Walter Lippmann and American Grand Strategy, 1943-1950," *Diplomacy and Statecraft*, Vol. 22, 2011, p. 568.

30) 이런 점에서 헌팅턴은 건전한 외교정책의 수립을 외치는 리프만의 목소리는 ‘잘못된(wrong)’ 것이었다고 판단했다. Huntington, "Coping with the Lippmann Gap", 1988, p. 475.

31) Jervis, Robert, "War and Misperception," *Journal of Interdisciplinary History*, Vol. 18, No. 4, 1988, pp. 692-693.

할 때, ‘리프만 불균형’이 냉전 이후의 미국 외교정책에서 어떻게 전개되었는가를 논의하는 것도 의미가 있다. 소련이 붕괴되고 냉전이 종식되면서 미국은 1990년대에 들어와 세계 유일의 헤게모니 국가로 발돋움했다. 이와 동시에 미국은 새로운 유형의 도전에 직면하게 되었는데, 사담 후세인이 쿠웨이트를 침공한 경우가 그 첫 사례였다. 이후로도 탈냉전기를 거치면서 소말리아 내전, 발칸반도의 격변, 르완다 대량학살사태 등을 거쳐 2001년의 9/11 테러와 아프가니스탄 전쟁 및 2003년의 이라크 전쟁에 이르기까지 미국은 세계질서를 유지 또는 재편성하기 위해 고군분투해왔다. 이 기간 동안 미국은 세계 최고의 군사력을 바탕으로 하여 새로운 도전에 대응하기 위한 개입정책을 지속적으로 유지했다. 특히 리프만 불균형의 함정에 빠지지 않기 위해 미국이 택한 전략 중의 하나는 동맹국들을 적극 활용하는 것이었다. 걸프전과 대(對)테러전쟁을 치르기 위해 미국은 ‘의지의 연대(coalition of the willing)’를 구축했고, 이를 통해 자신의 부담을 최소화하면서 세계질서를 유지하겠다는 목표를 추구하였다.³²⁾

그런데 탈냉전기의 미국외교에서 드러난 하나의 문제로서 미국이 지닌 군사력 규모에 비해 그 성과가 상대적으로 미흡했다는 점에 주목할 필요가 있다. 과거의 강대국 국제정치가 상대적으로 비슷한 규모의 국가들 사이에 형성된 권력관계였다면, 이 기간 동안 미국과 여타 강대국 사이의 권력관계는 매우 비대칭적인 것이었다. 미국의 군사력이 다른 여러 강대국들의 능력을 합친 것 이상으로 강력했음에도 불구하고 미국은 다른 국가 또는 테러집단을 제대로 통제하지 못하는 상황에 처한 것이다. 톰 엔겔하르트(Tom Engelhardt)는 이처럼 ‘능력’만으로 상대를 제압하지 못하는 국제정치의 딜레마를 가리켜 ‘엔겔하르트 불균형(Engelhardt Gap)’이라고 불렀다. 과거 리프만 불균형이 대외적 개입을 위한 ‘필수조건’으로서 충분한 능력의 필요성을 강조했다면, 엔겔하르트 불균형은 능력이 대외적 성과를 보장하는 ‘충분조건’이 될 수 없다는 제약을 지적하

32) Hastedt, Glenn, *Encyclopedia of American Foreign Policy*. New York: Facts on File, 2004, p. 295.

고 있다. 말하자면 군사력과 같은 전통적인 수단만으로는 더 이상 외교정책의 목표를 달성하기 어렵다는 것이다.³³⁾ ‘투키디데스 함정’이라는 강대국 갈등관계의 유산이 20세기까지 면면하게 이어지면서 미국외교정책의 불가피한 구조적 제약으로 작용했고, 이를 극복하기 위해 ‘리프만 불균형’이라는 분석적 개념들이 도입되었지만, 탈냉전기의 도전은 이러한 구조적 제약을 훨씬 압도하는 복잡한 상황을 연출해내고 있는 것이다.

투키디데스와 리프만은 민주주의의 효용성에 대하여 회의적인 입장을 취했다. 그들이 판단하기에 강대국 충돌이라는 혼란을 극복하는 열쇠는 엘리트들에게 주어져 있었다. 강대국 관계에서 국내정치가 중요한 의미를 갖는 것은, 바로 이러한 ‘효과적 경제치국술(effective statecraft)’을 통해 난국을 타개해나갈 수 있기 때문이었다.³⁴⁾ 헌팅턴이 보기에 리프만 불균형을 해소하기 위한 간단한 해법은 결코 없었다. 그가 주목했던 리프만 불균형 개념은 외교정책을 구상하고 추진하는데 있어 능력과 개입 간에 ‘부자연스러운(unnatural)’ 불일치 현상이 상존하며, 경우에 따라서 언제든지 재앙으로 이어질 수 있다는 점을 암암리에 함축하고 있다. 이런 점에서 오랫동안 미국인들이 ‘자연스럽다’고 간주해온 헤게모니 또는 고립주의(isolationism)는 오히려 ‘부자연스러운’ 현상일 지도 모른다. 헌팅턴이 판단하기에, 20세기에 들어와서도 테오도로 루즈벨트(Theodore Roosevelt), 우드로 윌슨(Woodrow Wilson), 프랭클린 루즈벨트(Franklin Roosevelt) 등 일련의 지도자들은 이러한 리프만 불균형을 해소하는데 실패해왔다.³⁵⁾ 그만큼 리프만 불균형은 국내정치 차원에서 불거져 나오는 또 다른 구조적 변수로서, 정치 리더십의 역량을 더욱 중요하게 만들어주는 하나의 시금석이였다.

이처럼 리프만 불균형 또는 앵겔하트 불균형이라는 구조적 제약에 대처하는데 있어 정치지도자들이 가져야 하는 역량이 중요하다는 점은 키신저의 중국

33) Engelhardt, Tom, “Why Washington Can’t Stop? The Coming Era of Tiny Wars and Micro-Conflicts.” TomDispatch.com, Oct. 22, 2013.

34) Porter, Patrick, “Thucydides Trap 2.0: Superpower Suicide?” *The National Interest*, Nov. 5, 2015.

35) Huntington, “Coping with the Lippmann Gap”, 1988, pp. 476-477.

담론에서도 분명하게 제시되고 있다. 그는 중국이나 미국 모두 강대국으로서 스스로에 대한 ‘예외론’에 매몰된다면 결코 협력과 평화에 이를 수 없다고 주장했다. 그가 추구했던 1970년대의 평화는 이런 점에서 단기적 판단보다는 국제정치의 시야를 확대함으로써 강대국 관계의 미래를 보장하기 위한 것이었다. 보다 단순하게 표현하면, 키신저는 부상하는 중국을 견제 또는 봉쇄하기보다 ‘공진화(共進化)’를 위한 다양한 시도, 특히 협의 시스템을 창출하고 포괄적 프레임워크를 구축하면서 궁극적으로 태평양 공동체를 이룩하는 노력이 절실하다고 보았다.³⁶⁾ 이는 곧 구조적 함정의 유혹에 빠지지 않으면서 국내정치적 제약을 극복할 수 있는 정치적 역량을 전제로 한다. 이러한 시대적 요구는 특히 21세기 강대국들의 상호의존적 관계 속에서 더욱 강하게 드러난다. 이런 복잡한 상황에서 미중 간의 세력다툼은 분명 과거의 레토릭 정치와 구조적 덫을 넘어서는 진지하고 사려 깊은 경제치국술을 요구한다.

국제정치는 ‘상호성(reciprocity)’의 원칙에 따라 작동한다. 즉 국가들 사이의 관계에서 한 나라의 행동은 그것이 다른 나라에 어떤 영향을 미치는가에 따라서 서로 다른 결과로 이어진다. 장기적 차원에서 상호적 협력이 지속되기 위해서는 한 쪽의 의지가 다른 쪽에 충실하게 전해져야만 한다. 정치 지도자들이 상대 국가에게 던지는 ‘협력’과 ‘상생’의 구호는 많은 경우 ‘레토릭’ 또는 ‘의례’의 차원을 넘어서지 못하곤 하는데, 상대방이 그러한 구호가 진심이라고 받아들일 만한 별다른 근거가 없을 경우에 특히 그러하다.³⁷⁾ 따라서 메시지의 진정성을 보장하기 위해서는 상대방에게 보다 많은 이익을 안겨주거나 스스로의 단기적인 이익을 포기할 수 있어야 한다. 그래야만 한 쪽의 진정한 협력적 의지가 미래에도 계속될 것이라는 확신이 다른 쪽에 생길 것이다. 이러한 확신

36) Kissinger, 『헨리 키신저의 중국 이야기』, 2012, pp. 629-633; Allison, “The Thucydides Trap: Are U.S. and China Headed for War?”, 2015.

37) 제1차 세계대전이 발발하기 전 노먼 앤젤(Norman Angell)은 『거대한 환상(The Great Illusion)』에서 국가들 간 경제적 의존도가 심화되면서 전쟁이 역사의 뒤편길로 사라졌다고 선언하였고, 앤드류 카네기(Andrew Carnegie)는 헤이그에 평화공전을 설립코자 하였다. 이러한 노력은 국가들 사이의 전략적 이해 관계 충돌과 전쟁으로 인하여 헛된 기대로 전락하고 말았다. Allison, Graham, “Obama and Xi Must Think Broadly to Avoid a Classic Trap.” *The New York Times*, June 6, 2013.

은 현실주의적 권고를 넘어서 국가 간의 관계에서 상대방에 대한 ‘관대함(generosity)’과 ‘감사하는 마음(gratitude)’이라는 기준이 동시에 작동해야 가능하다.³⁸⁾ 그래야만 강대국 간의 경쟁이 전쟁으로 비화되지 않을 것이며, 협력에 관한 지도자들의 ‘레토릭’이 진정성을 갖춘 메시지로써 전달될 것이다.

1990년대 초 헌팅턴은 그의 ‘문명의 충돌’ 테제를 통해 다양한 문명권 사이의 불가피한 갈등과 충돌의 양상을 예견한 바 있다. 특히 중국의 경제성장은 19세기 후반 독일의 성장에 비견될 만큼 세력균형에 변화를 초래할 것이라고 내다보았다. 16세기 이후에 부상했던 그 어떤 도전세력보다도 중국의 부상은 위협적이 될 것이라는 것이 그의 예측이었다. 이와 관련하여 헌팅턴은 미국의 일차적인 목표가 당연히 중국을 견제하는데 맞춰져야 한다고 강조했다. 냉전이 종식되면서 유럽에서는 미국의 이익에 대한 위협이 줄어들었지만, 떠오르는 중국을 포함하는 동아시아의 상황은 그리 만만찮다는 것이다. 미국이 이에 적극 대응하건 그렇지 않건 희생과 위협은 상존하지만, 전통적인 미국의 외교정책 기조를 고려할 때 미국이 중국에 대하여 간접적인 견제에 그치기보다 적극적인 봉쇄 또는 대응조치를 구사할 가능성이 크다는 것이 그의 견해였다. 특히 아시아 국가들에게서 관료주의나 전체주의, 그리고 강대국에 대한 ‘편승(bandwagoning)’ 성향이 강하게 나타나기 때문에, 미국은 이들 국가들의 충성에 의존하는 대신 미국 스스로가 중국의 부상에 적극 대처해야 한다고 보았다.³⁹⁾

헌팅턴의 예측은 20여년이 지난 오늘날에도 여전히 유효하다. 사실 소련의 붕괴 이후 미국 중심의 ‘단극(unipolar)’ 시대가 도래했다는 진단이 이루어졌고, 이와 더불어 미국에 대한 여타 강대국들의 도전과 세력균형 현상이 나타

38) 크로 메모랜덤에서도 이런 기준들에 대한 언급이 강하게 묘사되고 있다. 당시 영국은 식민지 대결에서 독일에 많은 양보를 했음에도 불구하고 독일이 배은망덕한 태도를 보였기 때문에 영국은 막대한 손실을 입을 수밖에 없었다는 피해의식이 저변에 깔려 있었다. Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, 1976, pp. 43-44.

39) Huntington, Samuel P., *The Clash of Civilizations*, 이희재 옮김, 『문명의 충돌』, 파주: 김영사, 1997, pp. 312-319.

날 것이라는 예측도 이어졌다.⁴⁰⁾ 물론 이러한 확신이 과연 올바른 것인지를 둘러싸고 논란이 이어져왔지만, 분명한 점은 다양한 논의의 이면에는 민주주의 이데올로기와 시장경제 제도에 대한 신자유주의적 우월감이 자리잡고 있다는 사실이었다. 그리하여 많은 학자들은 이러한 단극화 체제가 상당히 오랫동안 지속될 것으로 보았고, 미국의 지배체제 역시 쉽사리 흔들리지 않을 것이라고 보았다.⁴¹⁾ 하지만 21세기에 들어와 빠른 속도로 부상하고 있는 중국의 위상은 미국의 일방주의와 단극체제에 대한 기대를 무너뜨리고, 강대국 사이의 새로운 경쟁체제가 등장할 수 있다는 전망으로 이어졌다. 그리하여 탈냉전기 초기의 단극화 환상에 대한 비판이 다시 일기 시작했고, 강대국 사이의 경쟁이라는 국제정치의 근본 원칙에 대한 관심이 새롭게 일고 있다.⁴²⁾ 이런 맥락에서 투 키디데스 함정과 리프만 불균형은 21세기 미국 외교정책의 방향과 성패를 좌우하는 중요한 화두이자 국제정치의 구조적 변화를 진단하는 하나의 시금석이 되고 있다.

40) 미국 중심의 단극체제에 대한 논의로는 Krauthammer, Charles, "The Unipolar Moment." *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 1, 1990, pp. 23-33 참조. 세력균형을 기반으로 하는 새로운 국제정치의 등장에 관한 논의로는 Waltz, Kenneth N., "The Emerging Structure of International Politics." *International Security*, Vol. 18, No. 2, 1993, pp. 44-79 참조.

41) 이러한 논의로는 Wohlforth, William C., "The Stability of a Unipolar World." *International Security*, Vol. 24, No. 1, 1999, pp. 5-41; Fukuyama, Francis, *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press, 1992; Kagan, Robert, *The Return of History and the End of Dreams*. New York: Alfred A. Knopf, 2008 참조.

42) 단극체제 논의의 한계에 대한 비판으로는 Layne, Christopher, "The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise." *International Security*, Vol. 17, No. 4, 1993, pp. 5-51; MacDonald Paul and Joseph Parent, "Graceful Decline? The Surprising Success of Great Power Retrenchment." *International Security*, Vol. 35, No. 4, 2011, pp. 7-44; Haass, Richard N., "The Age of Nonpolarity: What Will Follow U.S. Dominance." *Foreign Affairs*, Vol. 87, 2008, pp. 44-56 참조.

V. 맺는 말

21세기의 국제정치에서는 오랫동안 헤게모니를 유지해온 미국과 이에 도전하는 중국 사이의 경쟁구도가 그 어느 지역보다 치열하게 전개되는 동아시아에 많은 관심이 쏠리고 있다. 서구의 근대 국제정치질서가 글로벌 표준으로 자리 잡은 지 여러 세기가 지났지만, 비(非)서구국가가 이처럼 막대한 영향력을 행사하기 시작한 경우는 그동안 없었다. 오늘날 중국의 국력이 부상하고 그에 비례하여 중국의 목소리가 커지고 있는 상황은 미국으로서 매우 불편한 상황으로 받아들여질 수밖에 없다. 이런 점에서 국제정치의 현실주의적 시각을 대변해온 구조적 변수에 대한 최근의 관심은 지극히 당연하다고 할 수 있다. 특히 스스로의 위상을 제고하려는 중국의 입장에서 전통적인 ‘투키디데스 함정’의 비유가 함축하고 있는 의미와, 미국과 중국이 공히 그 희생양이 되어서는 안 될 것이라는 시진핑의 경고만으로도 오늘날 국제정치에서 구조적 요인이 차지하는 무게감을 십분 느낄 수 있다. 이 논문은 이와 같은 화두를 출발점으로 하여 국제정치의 불가피한 구조적 측면을 대변하는 여러 담론에 대하여 살펴보았다.

최근 일단의 학자들이 연구하고 있는 투키디데스 함정의 속성은 오늘날 미중 관계를 진단하고 외교정책의 방향을 재정립하는데 중요한 시사점을 던져준다. 구조적 상호작용의 메커니즘은 전쟁을 원하지 않는 강대국들이 어쩔 수 없이 전쟁으로 휘말려 들어가도록 만드는 역설적 상황을 연출해왔다. 이러한 상황에 대한 예리한 분석들은 이미 크로 메모랜덤과 케난 장전문에 잘 드러나 있지만, 현실정치는 항상 그와 같은 ‘구조적 함정’에 대한 경고에도 불구하고 늘 동일한 실수를 거듭해왔다. 리프만과 키신저, 엘리슨이 우려했던 것은 바로 반복되는 실수의 어리석음이었고, 이러한 함정을 벗어나기 위해서는 정책결정자 차원의 부단한 경제치국술이 절실하다는 것이 이들의 생각이었다. 오늘날 미중관계에서도 이와 같은 경고는 여전히 타당하다. 떠오르는 강대국이 자신의

힘에 부합하는 위상을 요구하고 기존의 헤게모니 국가가 이러한 요구를 견제하는 것이 당연한 자연의 섭리라고 간주한다면, 두 강대국의 운명은 역사가 보여준 것처럼 마주보고 달리는 기관차의 비극을 넘어설 수 없다.

이와 같은 충돌의 불가피성을 극복하기 위해서는 무엇보다 강대국 국제정치 차원에서 외교정책의 시스템과 방향을 재정비하려는 노력이 중요하다. 리프만 불균형에 관한 담론은 이런 점에서 의미 있는 출발점이라 할 수 있다. 미국과 중국 모두 자신들의 능력을 넘어서는 대외적 차원의 개입 또는 공약을 절제할 수 있어야 한다는 리프만의 경고에 귀 기울일 필요가 있는 것이다. 지난 10여 년 가까이 중국의 해외 팽창과 개입이 증가하고 있으며, 이에 대한 트럼프 행정부의 견제와 대결구도가 더욱 강경해지고 상황에서 중국이나 미국 모두 자신들의 역량과 대비되는 외교정책적 개입의 수준을 적절하게 조정해야 할 필요성이 있기 때문이다.

물론 현실정치는 이러한 합리적 사고를 그대로 수용할 만큼 단순하지 않을 것이다. 그럼에도 불구하고 이러한 논의가 여전히 관심을 끌고 있는 이유는, ‘능력’ 또는 ‘권력’만으로 원하는 것을 얻지 못하고 있는 21세기 미국의 모습에 대한 반성 때문일 것이다. 미국의 헤게모니에 대항하여 상대적인 세력 확장을 꾀하는 중국에 대해서도 마찬가지로 논리가 적용될 수 있다. 이러한 성찰은 외교정책을 결정하는 유능한 정치지도자들의 몫으로 남아 있다. 국제정치의 역사는 투키디데스가 언급했던 대로 권력이 지시하는 바에 의해 만들어져 왔지만, 그러한 권력의 한계를 제대로 인식하지 못한 정치지도자들에 대하여 국제정치는 언제나 전쟁이라는 치명적인 재앙으로 양갈음해왔기 때문이다.

참고문헌

- Allison, Graham, "Obama and Xi Must Think Broadly to Avoid a Classic Trap." *The New York Times*, June 6, 2013.
- _____, "The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War?" *The Atlantic*, Sep. 24, 2015.
- Berggruen, Nicolas and Nathan Gardels, "How the World's Most Powerful Leader Thinks." *The World Post*, Jan. 21, 2014.
- Clark, Christopher, *The Sleepwalkers: How Europe Went to War in 1914*. New York: HarperCollins, 2012.
- Craig, Campbell and Fredrik Logevall, *America's Cold War: The Politics of Insecurity*. Cambridge: Belknap Press, 2009.
- Economist*, "Small Reefs, Big Problems," July 25, 2015.
- Engelhardt, Tom, "Why Washington Can't Stop?: The Coming Era of Tiny Wars and Micro-Conflicts." TomDispatch.com, Oct. 22, 2013.
- Fukuyama, Francis, *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press, 1992.
- Gaddis, John Lewis, *The United States and the Origins of the Cold War, 1941-1947*. New York: Columbia University Press, 1972.
- Gilpin, Robert, *War and Change in World Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1981.
- Haass, Richard N., "The Age of Nonpolarity: What Will Follow U.S. Dominance." *Foreign Affairs*, Vol. 87, 2008.
- Hastedt, Glenn, *Encyclopedia of American Foreign Policy*. New York: Facts on File, 2004.
- Huntington, Samuel P., "Coping with the Lippmann Gap." *Foreign Affairs*, Vol. 66, No. 3, 1988.
- Huntington, Samuel P., *The Clash of Civilizations*, 이희재 옮김, 『문명의 충돌』, 파주: 김영사, 1997.
- Jervis, Robert, *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1976.
- _____, "War and Misperception." *Journal of Interdisciplinary History*, Vol. 18, No. 4, 1988.
- Kagan, Robert, *The Return of History and the End of Dreams*. New York: Alfred A. Knopf, 2008.
- Kennan, George F., "The Sources of Soviet Conduct." *Foreign Affairs*, Vol. 25, No. 4, 1947.

- Kissinger, Henry, *On China*, 권기태 옮김, 『헨리 키신저의 중국 이야기』, 서울: 민음사, 2012.
- Krauthammer, Charles, “The Unipolar Moment.” *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 1, 1990.
- Kugler, Jacek and A. F. K. Organski, “The Power Transition: A Retrospective and Prospective Evaluation” In Jacek Kugler *et al. eds. Handbook of War Studies*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1989.
- Layne, Christopher, “The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise.” *International Security*, Vol. 17, No. 4, 1993.
- Lippmann, Walter, *U. S. Foreign Policy: Shield of the Republic*. Boston: Little, 1943.
 _____, *Public Opinion*. New Brunswick: Transaction, 1998.
- Luttwak, Edward N., *The Rise of China vs. the Logic of Strategy*. Cambridge: Belknap Press, 2012.
- MacDonald, Paul and Joseph Parent, “Graceful Decline? The Surprising Success of Great Power Retrenchment.” *International Security*, Vol. 35, No. 4, 2011.
- MacMillan, Margaret, *The War That Ended Peace: The Road to 1914*, New York: Random House, 2013.
- Porter, Patrick, “Beyond the American Century: Walter Lippmann and American Grand Strategy, 1943–1950.” *Diplomacy and Statecraft*, Vol. 22, 2011.
 _____, “Thucydides Trap 2.0: Superpower Suicide?” *The National Interest*, Nov. 5, 2015.
- Schweller, Randall, “Neorealism’s Status-Quo Bias: What Security Dilemma?” *Security Studies*, Vol. 5, No. 3, 1996.
- Waltz, Kenneth N., *Theory of International Politics*, Reading: Addison-Wesley, 1979.
 _____, “The Emerging Structure of International Politics.” *International Security*, Vol. 18, No. 2, 1993.
- Whyte, Leon, “The Real Thucydides’ Trap.” *The Diplomat*, May 6, 2015.
- Wohlforth, William C., “The Stability of a Unipolar World.” *International Security*, Vol. 24, No. 1, 1999.
- Zhu, Zhiqun, *US-China Relations in the 21st Century: Power Transition and Peace*. London: Routledge, 2006.

Abstract

Structural Dimensions of the Sino-US Relationship:
The Thucydides Trap and the Lippmann Gap

Byoung Won Min (Professor, Ewha Womans University)

This paper discusses the concept of Thucydides Trap which signifies structural features of conflict between strong powers, and investigates its implications both in the contemporary Sino-American relations and the past experiences of the 20th century. In particular, it introduces the cases of the Crowe Memorandum for the British-German relations and the Long Telegram of George F. Kennan for the U. S.-Soviet relations as the structural risks in international relations. The paper also reviews the U. S. domestic discussion on the Lippmann Gap between state capability and foreign interventions. The final conclusion focuses on the role of effective statecraft by political leaders of strong states in overcoming structural problems in their foreign policies.

Keywords: Strong States, Structural Risks, Thucydides Trap, Crowe Memorandum, Long Telegram, Lippmann Gap, Statecraft

투고일: 2020년 7월 10일, 심사일: 2020년 7월 30일, 게재확정일: 2020년 8월 13일