

유럽통합과 대서양동맹 사이에서의 이탈리아*

- 베를루스코니의 중도우파 정부 외교정책의 변화와 연속성에 관한 연구 -

이 선 필

한국외국어대학교 강사

< 목 차 >

- | | |
|-------------------------------------|----------|
| I. 서론 | IV. 결론 |
| II. 이탈리아의 외교정책과 변화와 연속성의
요인 | 참고문헌 |
| III. 베를루스코니 중도우파 정부의 유럽주의와
대서양주의 | Abstract |

Key words(중심용어) : 유럽주의(Europeanism), 대서양주의(Atlanticism), 베를루스코니(Silvio Berlusconi), 외교정책의 연속성(Continuity of Foreign Policy), 이탈리아(Italy)

국 문 요 약

본 연구는 전통적인 이탈리아의 외교정책을 변질시켰다고 비판받는 베를루스코니의 외교정책을 재평가하기 위한 것이다. 이를 위해 본 연구는 베를루스코니가 수행한 유럽통합 정책과 대서양정책의 사례들을 살펴보고, 그것들이 제1공화국과 중도좌파의 그것들과 어떠한 차이와 연속성을 가지는가를 평가한다. EMU, Airbus A400M, EAW에 대한 태도에서 나타나듯이 베를루스코니의 유럽통합에 대한 반대는 개인적이거나 국가이익이라는 측면에서 이루어졌다. 또한 통합과정에서는 국가이익을 추구하지만, 이미 이루진 유럽통합에 대해서는 반대하지 않는다는 점에 있어서 전통적인 유럽주의 그리고 중도좌파의 그것과 연속성을 가진다. 대서양주의에 있어서도 베를루스코니가 아프카니스탄 전쟁과 이라크 전쟁에 참여하기로 결정한 것은 탈냉전 후 새로운 안보위협과 국제현실에 대한 숙고의 결과로 반유럽주의와는 관계가 없다. 그와 중도우파의 대서양주의가 다르다는 증거로 제시되는 이라크에서의 철수 문제 역시 철군 문제는 이미 베를루스코니에 의해 결정되었고, 중도좌파 또한 대서양관계를 고려하고 있었다는 점을 고려한다면 근본적으로 중도좌파의 베를루스코니의 대서양주의에는 차이가 없다. 그러나 이러한 연속성에도 불구하고

* 이 논문은 2007년도 정부재원(교육인적자원부 학술연구조성사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(KRF-2007-354-B00033).

베를루스코니의 유럽주의는 제1공화국의 이상주의와 현실주의의 결합에서 벗어나 보다 현실주의적 경향을 가진다는 점에서 전통적 유럽주의와 다르다. 대서양주의 역시 그는 제1공화국과 중도좌파의 수동적 대서양주의와는 다른 능동적 대서양주의를 지향했다는 점에서 차이가 있다. 본 연구가 제시하고자 하는 바는 그의 외교정책에 대한 평가는 그의 정치 스타일이나 부패한 기업인이라는 개인적인 평가와는 구분되어야 한다는 점이다. 베를루스코니의 유럽주의와 대서양주의는 본질에 있어서는 전통적인 이탈리아의 그것들과 차이가 없다. 하지만 그것들을 바라보는 관점에 있어서의 변화가 그의 유럽주의와 대서양주의를 전통적인 것과 다른 것으로 만들었다.

I. 서론

유럽통합(European Integration)과 대서양동맹(Atlantic Alliance)은 지중해(Mediterranean Sea)와 함께 이탈리아의 외교정책을 구성하는 세 개의 중심축이다.¹⁾ 특히 유럽통합과 대서양동맹(혹은 미국과의 관계)은 1940년대 중반 이후 이탈리아 외교정책을 이끌어 온 가장 중요한 두 개의 축으로 기능해 왔다. 각각 유럽주의(europeanism)와 대서양주의(atlanticism)로 표현되는 이들 두 정책목표는 이탈리아의 외교정책 결정자들이 가장 우선적으로 고려하는 요소였다.

하지만 최근 유럽주의와 대서양주의는 이탈리아 외교정책 논쟁의 중심에 서 있다. 제2공화국²⁾의 탄생 이후에 시작된 이러한 논쟁은 2001년 베를루스코니(S. Berlusconi)의 두 번째 집권과 함께 더욱 강화되어 2006년 총선에서 절정에 달했다. 사실 이러한 논쟁을 먼저 야기한 것은 제2공화국의 주인공들이다. 1994년 집권에 성공했으나 곧 중도좌파에게 정권을 물려주었던 중도우파의 베를루스코니는 2001년 재집권에 성공했다. 그는 총리 취임 즉시 외무부의 개혁과 함께 외교정책의 변화를 약속했다. 외무장관이었던 프라티니(F. Frattini) 역시 『*Cambiamo rotta 방향을 바꾸시다*』라는 책을 통해서 외교정책의 변화를 주장했다(Walston 2007, 91). 한편 2006년 선거에서 승리한 중도좌파 정부의 프로디(R. Prodi) 총리 역시 취임하자마자 외교정책에서 새로운 노선을 취하겠다고 선언했다.

이러한 논쟁의 중심 주제는 유럽통합과 대서양동맹에 대한 이탈리아 외교정책의 변화와 연속성에 관련된 것이다.³⁾ 그리고 그 논쟁의 중심에는 항상 베를루스코니가 서 있다. 많은 국내외의 비평가들은 베를루스코니의 외교정책이 미국과의 쌍무적 관계를 강화하고, 데 가스페리(Aldice De Gasperi) 이후 형성된 유럽통합에 대한 이탈리아의 전통적인 지지를 약화시켰다고 주장한다.

1) 1940년대 중반 이후부터 현재까지 이탈리아 외교정책에 대해서는 Roberto Gaja (1995); Valter Coralluzzo (2000)을 참조.

2) 이탈리아에서 '제2공화국'이라는 용어는 1992년 '깨끗한 손(Mani pulite)' 운동 이후 나타난 정치적 변화를 강조하고 이전의 공화국(1946-1994)과 차별을 두기 위해 비공식적으로 사용되기 시작했다. 실제 정치체제의 변화는 없었지만 '깨끗한 손' 운동과 선거제도의 개혁으로 구 정치계급이 몰락하고 새로운 정치집단이 대거 정치무대에 등장했기 때문에 '제2공화국'이라고 부르고 있다.

3) 여기서 연속성이란 유럽통합과 대서양동맹에 대한 지속적인 지지뿐만 아니라 양자에 대한 우선적 선택까지도 포함하는 것으로 한다.

또한 이러한 대서양적 편향성에 따라 이탈리아의 외교정책을 미국의 그것에 종속시켰다고 비난한다.⁴⁾ 2006년 4월 선거를 앞두고 많은 논평가들은 만약 프로디가 승리할 경우 “그는 유럽연합과의 보다 긴밀한 관계로 향하고 미국으로부터 멀어지는 방향으로 이탈리아를 조종할 것이다”라고 예측했다(Reynolds 2006).⁵⁾ 그의 예측대로 2007년 초 중도좌파 정부의 외무장관인 달레마(M. D’Alema)는 ‘정부는 8개월간 외교정책에서 이탈리아가 노선을 변경하도록 이끌었다’고 주장하였다. 베를루스코니 정부가 이라크에 파병한 군대를 철수시키고 2005년 부결된 유럽헌법을 부활시키려는 중도좌파 정부의 시도는 이러한 주장에 신빙성을 주는 것처럼 보였다. 이에 베를루스코니는 “새로운 (프로디)정부가 자신의 5년 동안의 노력을 수포로 만들고 동맹국에 대한 신용을 잃게 만들었다”고 비난했다(Croci 2007, 117; Walston 2007, 91). 이처럼 이탈리아 외교정책 결정자들은 스스로 자신들의 외교정책이 이전과는 다르다는 것을 강조하고 있다.

이러한 논쟁으로부터 우리는 그들이 주장하듯이 ‘이탈리아 외교정책에서 실제로 변화가 일어났는가?’라는 질문을 할 수 있다. 즉, 제2공화국의 외교정책은 이전의 외교정책에 비해 실제적인 변화를 겪었는가, 또한 제2공화국에서 중도좌파와 중도우파라는 이데올로기적 대척점에 있는 두 정치연합의 외교정책이 실제로 얼마나 차이를 보이는가에 관한 것이다.⁶⁾ 이에 대해서는 연구자들 저마다 의견이 분분하다. 많은 연구자들과 비평가들은 베를루스코니가 전통적인 이탈리아 외교정책을 부정적인 의미에서 완전히 변화시켰다고 주장한다. 그들에 따르면 이러한 변화는 유럽통합에 대한 지지 약화와 대서양동맹에 대한 헌신의 강화로 나타났다(Ignazi 2004; Rossi 2000; Walston 2004). 반면 혹자는 베를루스코니의 외교정책의 변화는 스타일에서의 변화이지 이탈리아 외교정책의 근본적인 변화는 아니라고 주장하기도 한다(Croci 2002, 2003 2005; Aliboni 2003). 이는 중도좌파 정부 역시 마찬가지였다(Davidson 2006, 91-98). 한편 브리기(Elisabetta Brighi)는 위 두 가지 입장 모두 만족할만한 것이 아니라고 주장한다. 그에 따르면 베를루스코니의 외교정책은 “진정으로 새로운 것이지만, 전통적인 이탈리아의 보수적 외교정책을 복구한 것”이다(Brighi 2007, 108).

이탈리아 제2공화국의 외교정책 논쟁은 이제 수많은 수사나 선언들과 실제적 행동 간의 진실 공방을 야기하고 있다. 본 연구는 바로 이러한 진실공방 속에 들어가 베를루스코니 외교정책의 변화와 연속성을 고찰하고자 한다. 본 연구가 제기하고자 하는 것은 베를루스코니의 외교정책은 제1공화국의 외교정책이나 중도좌파의 그것에 비해서 분명한 차이를 가지지만, 그렇다고 이것이

4) 대표적으로는 아래에서 언급한 연구자들과 Enzo Mauro(La Repubblica)와 Massimo Cacciari(L’Unita’)와 같은 좌파 성향의 기자들이 있다.

5) 반면 버지니아 대학의 머숀(C. Mershon) 교수는 “프로디가 다시 총리가 되어도 미국에 충실한 외교정책은 급격히 변화하지 않을 것이다”고 예견했다. 한편 옥스퍼드 대학의 오토렌기(E. Ottolenghi)도 “프로디 정부가 친유럽주의적 정책을 펼칠 것이지만, 이것이 덜 친미적이라는 것을 의미하지는 않는다”고 지적했다. “Italian elections: the foreign policy question,”

<http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,1963122,00.html>. (2010년 7월 10일 재검색); “Italy’s centre-left government: a new foreign policy?” <http://www.ejpress.org/article/news/eu-israel-affairs/8874>. (2010년 7월 10일 재검색).

6) 베를루스코니가 이끄는 중도우파는 지금까지 네 번(1994. 4-1995. 1; 2001. 6-2005. 4; 2005. 4-2006. 5; 2008. 5-현재)에 걸쳐 집권했다.

이탈리아 외교정책의 근본적 변화를 의미하는 것은 아니라는 것이다. 이는 사실 위의 세 가지 평가와 구분되는 것이다. 그의 외교정책이 전통적인 외교정책을 근본적으로 바꾼 것도 아니라는 관점에서 첫 번째 주장과 구분된다. 그렇다고 변화에 있어서 단지 스타일에서의 변화만은 아니라는 측면에서 두 번째와 구분되고, 또한 전통적인 외교정책을 복구한 것도 아니라는 측면에서 세 번째 평가와 구분된다.

이러한 잠정적 결론을 입증하기 위해 먼저 제 II장에서는 ‘제1공화국’의 유럽주의와 대서양주의를 변화와 연속성이라는 측면에서 간략하게 검토하고, 외교정책의 변화와 연속성에 관한 논의들을 외교정책의 결정요소라는 측면에서 살펴본다. 제 III장에서는 베를루스코니 제2기 정부를 중심으로 유럽주의와 대서양주의 이슈에 관한 베를루스코니 정부의 정책을 고찰하고, ‘제1공화국’ 및 중도좌파 외교정책과의 차이와 연속성을 찾는다. 마지막으로 제 IV장에서는 논의를 정리하고 앞에서 제기한 질문에 답한다.

II. 이탈리아의 외교정책과 변화와 연속성의 요인

1. ‘제1공화국’ 외교정책의 변화와 연속성

오늘날의 이탈리아 외교정책을 형성하는데 있어서 분수령은 마샬플랜(1947년)과 대서양동맹(1949년)의 형성이었다. 전쟁의 종결 이후 마샬플랜과 대서양동맹은 이탈리아를 서방진영에 결속 시키면서 외교정책의 방향을 결정짓는데 기여했다. 데 가스페리(A. De Gasperi)에 의해 취해진 이러한 선택은 이탈리아의 국가이익을 성취하기 위한 외교정책의 중심축으로 기능했다.⁷⁾ 마샬플랜 가입으로 시작된 이탈리아의 유럽통합 선택은 사실 이탈리아가 국제적, 국내적으로 처해 있던 상황을 타개하기 위한 도구적인 유럽주의였다. 초기 이탈리아의 유럽주의는 미국이 그것을 원했기 때문이고 미국과 긴밀한 관계를 정립하기 위한 도구였다(Croci 2007, 120). 결국 유럽주의는 미국과의 긴밀한 관계를 의미하는 대서양주의를 위한 도구였고, 이는 1949년 대서양동맹에 가입함으로써 부분적으로 성공을 거두었다. 한편 대서양동맹에 가입한 이후 이탈리아는 민족주의적 요구들을 국제공동체에 다시 제기하기 시작했는데, 이는 대서양주의가 민족주의적 국가이해를 위한 도구였음으로 보여주는 것이다(Lee 2007, 180).

국가이해를 위한 도구적 유럽주의와 대서양주의는 1950년대를 거치면서 점점 공고화되었다. 슈만플랜(Schuman Plan)과 플레벤플랜(Pleven Plan) 참여에서 나타나듯이 이탈리아는 열정적 유럽주의 국가가 되었다. 하지만 이탈리아에게 있어서 이러한 유럽주의는 여전히 대서양세계(미국)와 긴밀히 연계될 때 의미가 있었다. 이는 1954년 유럽방위공동체(EDC) 계획이 실패했을 때 이탈리아에서 유럽주의에 대한 열정이 식고 신대서양주의(Neo-atlantismo)로 옮겨간 것에서 알 수 있다. 이탈리아 정치인들에게 있어서 유럽통합을 선택한다는 것은 미국의 영향력 아래에 있는

7) 데 가스페리의 외교정책에 대해서는 이선필(2007) 참조.

서방공동체의 일원이 되는 ‘진영의 선택’을 의미했기 때문에 대서양주의와 동의어나 다름없었다 (Quaglia 2007, 135).

양자간의 관계에 있어서 대서양주의는 유럽주의보다 이탈리아의 국가이해라는 측면에서 더욱 이득이 되는 것이었다. 전후 이탈리아 정부에게 있어서 가장 중요한 문제는 안보와 방위 문제였다. 강력한 공산당(PCD)과 사회당(PSI)의 존재와 공산주의 국가 유고슬라비아와의 접경으로 NATO는 이탈리아에게 안보와 방어를 제공해 주는 최대의 보장자였다. 따라서 만약 유럽주의와 대서양주의가 충돌하거나 유럽이 안보와 방위를 제공해 주지 못한다면 이탈리아의 선택은 당연히 대서양동맹이었다. 1960년대 소위 ‘유럽인의 유럽’과 ‘대서양의 유럽’이 충돌할 때 이탈리아의 선택이 후자에 있었던 것은 당연한 귀결이었다. 하지만 유럽주의는 여전히 이탈리아 외교정책의 중요한 축이었다. 유럽통합은 통합과 자유화를 통해서 공동번영을 이룩할 수 있고, 국제적 지위를 강화하며 집권세력에 대한 국내적 동의를 강화하기 위한 정치적 도구였다(Raveggi 2000, 2). 따라서 1960년대 말까지 이탈리아의 외교정책은 대서양주의의 우세 속에서 유럽통합에 대한 지속적인 관심을 보이는 경향으로 나타났다.

1970년대 이후 1992년대 초반까지 이탈리아의 외교정책은 깊은 침체에 들어갔다. 유럽주의와 대서양주의 간의 관계 또한 변화되었다. 이 시기에는 이전과는 달리 유럽주의가 대서양주의를 압도하는 경향이 지배적이었다. 이는 국내적, 국제적 상황 변화에 기인한다. 먼저 1980년대 신냉전의 부활 이전까지 해빙물결은 나토의 대서양동맹의 중요성이 경감시켰다. 또한 신냉전은 NATO의 남부 경계에 위치한 이탈리아의 중요성을 확인시켜주었기 때문에 이탈리아의 국제적 지위의 향상을 가져왔다. 이는 도구로서의 대서양동맹이라는 필요성이 점차 약해짐을 의미한다. 반면 단일유럽의정서와 경제통화동맹(EMU) 논의 등 80년대 중반 이후 유럽통합 과정의 가속화는 이탈리아 정책결정자들이 유럽통합에 보다 많은 관심을 가지게 만들었다. 한편 국내적 변화는 이탈리아 외교정책에서 국내 정치세력간의 갈등을 완화시켜 주었다. 기존까지 집권당인 기민당(DC)은 유럽통합과 대서양동맹을 공산당과 사회당을 견제하기 위한 도구로 사용하였다. 하지만 공산당이 1980년대 들어 NATO와 유럽공동체를 수용하면서(사회당은 이미 1960년대 그것들을 수용했다) 8), 도구로서의 유럽주의와 대서양주의가 점점 설득력을 잃었다. 그럼에도 불구하고 유럽주의와 대서양주의는 여전히 외교정책에서 가장 중요한 요소임에는 틀림없다. 특히 유럽통합에 있어서 이탈리아의 지지는 더욱 커졌다. 이는 1980년대부터 공산당이 유럽통합을 지지하게 됨에 따라 국내에서 적어도 유럽주의에 있어서 반대가 표출되지 않았기 때문이기도 하다. 1986년 단일유럽의정서(SEA)부터 마스트리히트조약 체결까지 이탈리아의 적극적 참여는 이러한 이유 때문이다.

비록 대서양주의가 약화되었다고 할지라도 그것의 중요성이 약화된 것은 아니다. 이탈리아는 1980년대 후반부터 유럽통합을 통해서 발전을 도모하고, 대서양동맹을 통해서 안보를 구축한다는 노선을 보다 구체화했다. 경제가 아무리 중요하다 할지라도 안보는 이탈리아 외교정책의 가장 일차적인 고려였다. 안보문제에 관련해서 이탈리아는 항상 유럽적인 해결보다는 대서양적인

8) 이 시기부터 이탈리아의 외교정책은 점점 초당파적(bipartisan)으로 변화되기 시작했다(Walston 2004, 94).

해결을 추구했다. 이탈리아는 대서양동맹에 중요하지 않은 이슈에 관해 자기주장을 매우 강하게 표출하는 경향이 있는데(Croci 2007, 122), 이는 자연스럽게 대서양동맹 이외의 이슈에 대한 이탈리아의 입장을 부각시켜 상대적으로 대서양주의가 약화된 것처럼 보이게 한다. 대서양주의가 여전히 중요했다는 사실은 1990년대 초반 유럽에서 공동외교안보정책(CFSP) 형성 논의가 시작되었을 때, 이탈리아는 이것이 미국과의 관계를 방해하거나 위협하지 않도록 대서양 구도 속에서 이루어질 것을 희망하면서 프-독의 군사적 접근과 Eurocorps 형성에 대해 냉담한 태도를 보인 것에서 입증된다(Nuti 2003, 98).

지금까지 설명한 유럽주의와 대서양주의 속에서 우리는 이탈리아 외교정책의 변화와 연속성을 모두 읽을 수 있다. 시기에 따라서 그것들은 때로는 강하게 때로는 약하게 나타나기는 했지만 연속성을 가지고 이탈리아 외교정책에서 가장 중요한 부분을 담당했다. 양자간의 관계에 있어서 대서양주의는 항상 유럽주의 위에 존재했다. 1960년대 드골과 케네디의 대결에서처럼 이탈리아의 외교정책 담당자들은 유럽주의와 대서양주의가 충돌할 때 항상 대서양주의를 선택했다.

2. ‘제2공화국’ 외교정책의 변화와 연속성 요인

베를루스코니의 외교정책을 비판하는 비평가들의 주된 논지는 그가 유럽통합에 대한 이탈리아의 전통적인 지지를 뒤로하고 미국과의 동맹(대서양동맹)을 선호함으로써 외교정책을 미국의 외교정책에 종속시켰다는 것이다. 중도우파가 집권한 기간 동안 나타난 이슈들에 대한 이탈리아의 선택들을 살펴볼 때, 베를루스코니가 유럽보다는 대서양동맹에 더 관심을 가진 것은 어느 정도 근거가 있는 것이다. 하지만 이것을 이탈리아 외교정책의 변화라고 할 수 있을까?

크로치(O. Croci)는 “정부는 국내적, 국제적 제한으로부터 자유로울 수 없기 때문에 ... 항상 새로운 외교정책을 실시하는 것 같지는 않다”고 주장한다. 그 이유는 “국가이익, 국력, 국제체제의 구도가 거의 변하지 않기 때문”이라고 확신한다. 2001년과 2006년 베를루스코니와 프로디가 그랬던 것처럼 “정치인들은 자신들을 선임자들과 구분하기 위해 연속성에 대한 변화를 강조하는 경향이 있다”. 크로치는 “만약 외교정책을 빙산에 비유한다면, 정치인들의 공식적 발언은 빙산의 윗부분에 해당한다”고 주장한다(Croci 2007, 118-119). 이는 정치인들의 공식적 발언과는 달리 물에 잠겨있는 빙산 부분, 즉 외교정책의 바탕에는 변화가 없다는 것을 의미한다. 송영우 역시 정치 지도자들은 새로운 환경에 대응하기 위해 외교정책을 수정한다고 지적하지만, 그러나 이때에도 “정책의 수정은 부분적인 재조정일 뿐 근본적인 기본노선의 수정을 하지는 않고, 기본적인 정책의 방향을 크게 바꾸지 않는다”고 주장한다(송영우 2005, 17-84).

한 국가의 외교정책은 국가이익을 추구하기 위해 국내외 환경 등 다양한 외교정책 결정요소를 산정해 결정된다. 따라서 탈냉전 이후 이탈리아 외교정책의 변화와 연속성을 살펴보기 위해서는 이탈리아의 국가이익이 무엇이고, 국내외 환경의 변화와 연속성은 어떠한가를 먼저 살펴볼 필요가 있다. 사실 위의 두 질문은 상호 연계되어 있다. 왜냐하면 국내외 환경의 변화는 국가이익을 사실상 조금씩 변화시키기 때문이다. 탈냉전과 같은 급격한 환경변화는 특히 그러하다. 이탈

리아 국가이익을 압축하는 요소는 바로 통상(commerce)과 지정학(geopolitics)인데(Wolf 2002, 997), 환경의 변화는 이탈리아의 통상과 지정학에서의 국가이익에 약간의 변화를 가져온 것이 사실이다.

1992년 초 냉전체제의 해체는 이탈리아에게 새로운 도전을 부과해 주었다. 공산주의 진영의 붕괴가 이탈리아의 국제적 진영을 변화시키지는 않았지만, 서방동맹 내에서 이탈리아의 위상과 선택에는 변화를 주었다. 냉전기간 동안 이탈리아는 일차적 외교정책 목표였던 국내의 안보(security) 문제를 동맹국, 즉 미국에 위임하는 ‘안보소비국(security consuming country)’이었다. 하지만 냉전체제의 붕괴는 서방세계의 공동의 적인 공산주의를 봉쇄할 필요성이 사라졌기 때문에 이탈리아나 동맹국 모두로부터 상호 필요성이 약화되었다. 대신 테러공격의 위협(특히 2001년 9.11 테러 이후), 발칸과 북아프리카의 정치적 불안정에 따른 난민의 증가 이슬람 원리주의의 성장 등 지정학적 위치에 기인하는 새로운 안보위협에 노출되었다. 이는 안보를 더 이상 동맹국에 완전히 위임하지 못하게 되었고, 이탈리아 스스로 ‘안보생산국(security producing country)’이 되어야 함을 의미한다(Croci 2007, 125; Walston 2007, 95). 따라서 이탈리아의 외교정책은 다음과 같은 다양한 도전에 직면해야 했다. 첫째, 지정학적 위치 때문에 다른 유럽 국가들과 달리 보다 광범한 탈냉전 환경에 적응해야 했다. 둘째, 대서양적 정향과 유럽적 정향 간의 새로운 균형을 발견해야 했다. 셋째, 새로운 국제적 변화에 적응해야 했다. 넷째, 특정 정책 분야에서 형성되는 조직체에서 배제되거나 소외되는 위험에 직면해야 했다(Missiroli 2007, 149). 한편 냉전구도의 붕괴는 NATO라는 굴레에서 벗어나 이탈리아에게 행동의 자유를 제공해주었다(Brighi 2007, 110). 이에 따라 이탈리아는 외교정책의 다양한 이슈에서 선택을 할 수 있게 되었다. 이 점은 분명 이탈리아 외교정책이 이전과는 다른 양상 속에서 전개되도록 만들었다. 1994년 3월 베를루스코니는 다음과 같이 주장했다: “양극체제의 붕괴는 국제적 상황이 우리의 외교정책을 훨씬 덜 규정짓도록 만들었다. 이제 우리의 잠재적인 행동범위는 넓어졌다. ... 우리는 더 이상 양 극의 어느 하나에 속하는 객체가 아니다. 우리는 이제 자율적인 외교정책을 수행할 수 있다”(Brighi 2007, 111 재인용).

이러한 국제적 환경의 변화 요인에도 불구하고 이탈리아가 가진 지정학적 위치 때문에 서방동맹 내에서 이탈리아의 전략적 중요성은 전혀 감소하지 않았다. 이탈리아는 중동의 석유자원에 대한 접근뿐만 아니라 발칸의 정치적 불안정 문제 해결에서 교량의 역할을 할 수 있는 유일한 국가로 NATO의 남부유럽 전략에서 핵심적 국가로 남아있다. 이는 특히 이탈리아의 대서양정책에서 연속성을 담보해 줄 수 있는 요소이다. 하지만 탈냉전 이후 이러한 지정학적 중요성이 때로는 더욱 증가하기도 하였다. 이러한 지정학적 중요성 증가는 이탈리아 외교정책의 변화를 예측하게 해 주는 중요한 변수이다.

국내의 제도적 변화 또한 외교정책의 변화와 연속성 요소를 모두 포함하고 있다. 1990년대 초반 연이은 두 번의 선거(1992년, 1994년)는 이탈리아 정당구조에서 냉전체제를 해체시켰다. ‘깨끗한 손(Mani pulite)’ 운동은 북부동맹(LN)이나 전진이탈리아(FI) 등 새로운 정치집단을 등장시켰다. 또한 선거법 개정(비례대표제에서 부분적 과반수제로 이행)으로 이탈리아의 정당체제는 양당체제(보다 정확히는 연합체제)로 변화되었다. 이에 따라 이탈리아 정치체제는 기존까지의 그것과

완전히 다른 모습으로 다시 태어났다. 즉, 냉전이 강요하고 있었던 정치의 이분법적 그룹화를 해체하여 다양한 정향의 정치세력들이 연합체제 속에서 재편성되었다.

새로운 정치체제는 1980-90년대 형성되었던 초당파적 외교정책을 어렵게 만들었다. 각 연합체가 이데올로기적으로 다양한 정당들로 구성되었기 때문에 국내정책뿐만 아니라 외교정책에서 종종 불일치를 보이는 것이다. 중도좌파의 경우 냉전체제의 해체와 함께 재구성된 구 공산당과 사회당 출신 정치인들뿐만 아니라 보다 온건한 중도적 성향의 정치그룹도 가입되어 있었다.⁹⁾ 반면, 베를루스코니가 이끄는 중도우파는 민족주의자, 옛 파시스트들, 옛 기민당 출신 인사들, 자유주의자들 등 다양한 이데올로기의 집합체였다.¹⁰⁾ 따라서 중도좌파와 중도우파를 이끄는 수장들은 연정의 분열을 막기 위해 노력해야 했고 외교정책 분야에서 이러한 노력은 특정 노선을 희생시키게 만들었다.

이탈리아 외교정책의 변화에 대한 또 다른 변수는 이탈리아 국가이익의 중요한 부분인 통상이다. 풍부한 천연자원을 가지지 못하기 때문에 수출입에 국가의 부가 결정되는 이탈리아에게 있어서 통상은 매우 중요한 요소이다. 특히 이탈리아 통상에 있어서 중요한 분야는 수출시장의 확보와 석유자원의 수입이다. 냉전시대에는 유럽과 미국이 이탈리아의 수출과 수입을 안정적으로 유지시켜 주었지만, 탈냉전과 점차 증가하는 지구화 과정은 이탈리아를 무한경쟁에 노출시켰다. 더구나 유로화(Euro)의 도입 이후 약해진 경제력 때문에 이탈리아는 새로운 탈출구를 찾아야 했다.

이상과 같은 다양한 변수들은 외교정책의 변화를 가능하게 해 주는 요소였다. 그럼에도 불구하고 외교정책의 연속성을 유지시켜줄 수 있는 요소 또한 존재했다. 그것은 각 연정의 중심세력이 냉전시대에 외교정책을 책임지고 있었던 세력이었다는 점이다. 가장 먼저 지적할 세력은 외무관료들이다. 이탈리아는 다른 국가들과는 달리 새로운 정부가 고위 외무관료들을 좀처럼 교체하지 않는 경향이 있다. 힐(C. Hill)이 '제도적 기억(institutional memory)'이라고 부르는 이러한 제도적 연속성은 외교정책에 있어서의 연속성을 보장해 준다(Croci 2008, 293-294에서 재인용). 또한 이탈리아의 외교관들은 국제협상에서 정치적 간섭을 받지 않고 독립적으로 행동하는 경향이 있다는 점도 지적되어야 한다. 한편 각 정당연합체 또한 연속성의 요소를 가진다. 각 정당연합체를 이끄는 중심 정당들은 거의 유럽통합과 대서양동맹을 외교정책의 축으로 삼았던 옛 정당

- 9) 중도좌파 연합체는 1995년 L'Ulivo(The Olive Tree)라는 이름을 가지고 탄생했다. 초기 이 연정의 지도자인 프로디(R. Prodi)는 원래 기민당(DC) 혁신세력(혹은 기민당 좌파) 출신이다. L'Ulivo는 선거연합체이기 때문에 선거 때마다 다양한 중도좌파 성향의 정당들이 이합집산한다. 1996년 선거에서 L'Ulivo는 좌파민주당(PDS), 이탈리아인민당(PPD), 이탈리아재건당(RI), 녹색당(Green), 이탈리아사회당(SD), 민주연합(DI) 등 6개 정당으로 이루어졌으나 공산당재건당(PRC), 이탈리아공화당(PRI) 등 수많은 군소정당으로부터 외부지원을 받고 선거에서 승리했다. 2001년 선거에서는 옛 PDS인 좌파민주주의자(DS), 총리 후보인 루텔리(F. Rutelli)가 이끄는 다양한 정당연합체인 La Margherita, 이탈리아 공산당(PdCD), 이탈리아사회민주당(SDI), 녹색당(Greens), 구 기독교민주당 계열의 유럽민주연합(UDEUR)로 구성되었다.
- 10) 1994년 형성된 중도우파는 사실 두 개의 연합체로 구성되어 있었다. 하나는 중북부 이탈리아에서 전진 이탈리아당(FI), 북부동맹(LN), 중앙기민당(CCD)으로 구성된 Polo della Libertà이고, 다른 하나는 북부동맹이 빠지고 국민연합(AN)이 가입한 전국적인 연합체인 Polo del Buon Governo이다. 2001년에는 Casa della Libertà로 이름을 바꾸고 FI, AN, LN, CCD 이외에 신이탈리아사회당(NPSD)과 함께 선거에 나서 승리했다.

들 출신이다. 예를 들어 중도우파의 경우 핵심정당인 전진이탈리아(FI)는 옛 기민당 출신들이 결집했고, 데 가스페리적 전통을 이어받은 기민당연합(CDU) 역시 가입해 있다. 중도우파 정부의 외교정책에서 핵심적인 역할을 담당했던 프라티니(F. Frattini)는 1980년대 후반 집권연정을 구성했던 옛 사회당 출신이다. 한편 1994년 외무장관을, 2001-2006년까지 국방장관을 역임했던 마르티노(G. Martino) 역시 집권연정에 참여했던 옛 자유당(PLI) 출신이었다. 중도좌파의 경우 주요 지도자인 프로디는 기민당 출신이었다. 이러한 측면에서 본다면 중도우파는 중도좌파보다 오히려 연속성의 요소를 더 많이 가지고 있었다.

III. 베를루스코니 중도우파 정부의 유럽주의와 대서양주의

1. 반유럽주의 정부?

1990년대 중반 이후 이탈리아의 외교정책은 두 개의 대립적인 정책 패러다임(two competing policy paradigms)에 의해 인도되었다고 종종 주장된다. 예를 들어 중도좌파에는 ‘전통적인’ 친통합주의적 전망이 퍼져 있기 때문에 이들이 정권을 잡으면 유럽주의가 득세하고, 중도우파는 보다 친미적이고 유럽연합에는 보다 덜 호의적인 ‘새로운’ 패러다임을 지지하기 때문에 베를루스코니 집권기간 동안에는 대서양정책이 지배적 정책이 되었다는 것이다(Quaglia 2007, 136-137). 이처럼 베를루스코니의 외교정책에 대한 평가는 항상 ‘전통적인’ 것과 반대되는 ‘새로운’이라는 단어에 방점을 두면서 이루어진다. 그런데 많은 사람들이 주장하는 ‘새로운’이라는 평가는 종종 부정적 의미를 내포하고 있다. 그들은 때때로 베를루스코니를 전통적인 이탈리아의 유럽주의를 버린 반유럽주의자라고 평가하기도 한다.

이러한 베를루스코니의 유럽주의에 대한 부정적인 시각은 사실 그의 ‘도발적’ 발언에 의해 이루어진 것처럼 보인다. 2002년 1월 14일 의회 연설에서 베를루스코니는 “어느 누구도, 다시 한번 반복하지만 어느 누구도 우리를 관리하거나 제한된 주권을 가지는 대상처럼 대우하려는 생각을 할 수 없습니다”라고 발언했다. 이는 점차 강화되어 가는 유럽연합의 초국가성에 대한 불만의 표시라고 할 수 있다. 이어서 그는 자신의 유럽주의를 함축하는 용어를 통해 다음과 같이 유럽통합의 초국가성을 비난했다: “우리는 통합과정의 통제적이고, 중앙집중적이며, 관료주의적인 견해를 타파하기 위해 노력할 것입니다. 우리는 유럽을 믿습니다. 우리는 그것을 이상, 야망, 의지, 필요성으로 생각합니다. 그러나 우리는 우리의 이러한 신념을 절대신앙과 맹목적이고 교조적인 유럽주의적 과격주의와는 구분해야 합니다”(Wolf 2002, 1002 및 1003 재인용).

이처럼 베를루스코니의 유럽통합에 대한 발언은 그를 반유럽주의자라고 평가할 수 있을 만큼 부정적이다. 하지만 그의 유럽주의를 평가하기 위해서는 그의 발언이 아니라 유럽통합에 관한 실제적인 정책을 보다 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. 또한 실행된 정책과 함께 그것이 가지는 의미를 함께 파악해야 한다. 따라서 아래에서는 제1기와 제2기 베를루스코니 정부의 유럽정책을 사례별로 살펴본다.

가. 베를루스코니 정부의 유럽정책 사례와 의미

1) 제1기 정부에서 경제통화동맹 문제

베를루스코니가 처음으로 정치무대에 등장한 첫 중도우파(Polo delle Libertà)정부(1994. 4-1995. 1)에서는 경제통화동맹(Economic Monetary Union : 이하 EMU) 문제가 유럽통합에 대한 중도우파 정부의 정책을 산정해 볼 수 있는 유일한 이슈였다. 집권 기간이 너무 짧았기 때문에 외교정책에서 연속성이나 변화를 읽을 수 있는 선택이 존재하지 않았다. 사실 제1기 중도우파 연정은 유럽통합 문제에 관련해 불일치를 보였다. 북부동맹과 중앙기민당(CCD)은 친유럽주의적 입장을 가졌던 반면, 민족주의 정당인 국민연합(AN)은 유럽통합에 찬성하지만 시장개방이나 국경개방 등에 대해서는 강경한 견해를 표명하였다. 한편 외무장관인 마르티노(A. Martino)는 특히 경제통화동맹에 대해 비판적인 입장을 가지고 있었다. 경제학자 출신의 유럽회의주의자인 그는 경제통화동맹이 이루어지는 방식, 즉 경제적 수렴조건(convergence criteria)에 대해서 비판적이었다.¹¹⁾ 그는 단일화폐를 도입하기 위해 완수해야 하는 수렴조건을 재협상해야 한다고 주장했다.¹²⁾ 베를루스코니 총리는 처음에는 중도적인 입장을 가졌으나, 이후 점점 마르티노의 견해에 동조하는 경향이 있었다. 그는 이탈리아가 수렴조건을 완수하지 못하더라도 경제통화동맹에 가입할 수 있도록 마스트리히트조약을 수정해야 한다고까지 언급했다(Quaglia 2003, 11-12).

베를루스코니는 자신에게 제기된 부정부패 문제를 정치적으로 타파하기 위해 어수선한 국내정치적 상황을 이용해 정당을 구성한 지 불과 3개월 만에 선거에서 승리를 거두었다. 그의 정당 또한 냉전체제와 국내 정당체제의 해체 이후 이합집산된 구성원들로 형성되어 이데올로기적 동질성조차 가지지 못하였다. 따라서 그는 이탈리아의 외교정책이 나아가야 하는 방향에 대한 명확한 인식을 아직 가지고 있지 않았던 것 같다. 이러한 입장의 부재는 그가 특정 입장을 빠르게 받아들일 수 있다는 것을 의미한다. 사업가 출신의 그에게 경제학자였던 마르티노의 논리가 더욱 현실적으로 보였던 것 같다.

베를루스코니의 유럽주의는 실용적인 “유럽현실주의(Euro-realist)”로 평가할 수 있다(Quaglia 2007, 136). 그는 철저하게 국가이익이라는 관점에서 유럽통합에 접근하는 경향이 있다. 물가상승률과 부채가 많은 당시 이탈리아 경제상황으로서는 경제통화동맹 가입을 위한 수렴조건을 맞추기 어려웠던 것이 사실이다. 이런 상황에서 마르티노의 입장은 현실적인 것이었다고 할 수 있다. 재협상이라는 전략은 또한 정치적으로도 매우 의미있는 것이었다. 그는 선거기간 중 외교정책의 목표로 “세계에서 이탈리아의 위상을 높이고,” “유럽에서 보다 적극적 역할을 수행하며,” “유럽연합에서 주인공으로서 이탈리아의 역할을 강화”하겠다고 서약했다(Quaglia 2003, 12 재인용). 당시 이탈리아는 낮은 정치, 경제적 위상 때문에 프랑스와 독일이 중심이 된 경제통화동맹 논의에서 소외되어 있었다. 이탈리아의 재협상 논의는 이탈리아를 다시 유럽정치의 주인공으로 등장시

11) 그는 유럽회의주의의 단체인 브뤼헤그룹(Bruges Group)의 일원이다.

12) 유럽연합 회원국들이 경제통화동맹에 가입하고 EURO를 도입하기 위해서는 특히 다음과 같은 3개 분야에서 조건을 충족시켜야 한다: 1) 인플레이션이 최저 3개국 평균의 1.5%를 초과하지 않을 것; 2) 재정적자가 GDP의 3%를 초과하지 않고, 공공부채가 GDP의 60%를 초과하지 않을 것; 3) 금리가 최저 3개국 평균의 2% 이상을 초과하지 않을 것.

킬 수 있는 요소였다.

하지만 이러한 유럽정책을 지속시키기에는 시간이 너무 부족했다. 그의 연정은 북부동맹이 야기한 연방주의 논쟁으로 인해 연정이 조기에 붕괴되고 중도좌파 연합체(L'Ulivo)에 정권을 물려주었다. 제1기 정부에서 어렵פות이 등장한 베를루스코니의 유럽정책 노선은 6년 후 제2기 정부에서 보다 명확하게 나타나게 된다.

2) 외무장관과 Airbus A400M 문제

6년 여 동안의 기술관료 내각과 중도좌파 정부의 집권 이후, 2001년 5월 선거에서 승리한 중도우파 연합체(Casa delle Libertà)¹³⁾를 이끈 베를루스코니는 제2기 중도우파 정부를 구성했다. 제2기 정부에서는 중도우파 정부의 유럽주의를 파악할 수 있는 다양한 이슈들이 존재했다. 선거에서 승리한 베를루스코니는 첫 내각 구성을 통해 외교정책의 방향을 설정했다. 그는 전 세계무역기구(WTO) 사무총장이었던 루지예로(R. Ruggiero)를 외무장관에 임명하고, 국방장관에는 1994년에 외무장관이었던 마르티노를 임명하였다. 이러한 외교정책 라인은 유럽주의와 대서양주의에서의 연속성을 보장한다는 것을 의미하는 것이었다. 특히 루지예로는 데 가스페리적 전통을 간직한 외교관 출신의 친유럽주의자였기 때문에 그의 임명은 새로운 정부가 유럽통합에 헌신하겠다는 것을 보장하는 것처럼 보였다.

루지예로의 외무장관 임명이 베를루스코니의 유럽통합에 대한 의지의 표현인지, 혹은 단지 주변국들로부터 제기되었던 그의 유럽통합관에 대한 의혹을 상쇄하기 위한 것이었는지는 분명하지 않다.¹⁴⁾ 하지만 분명한 것은 당시 부패와 언론독점 문제로 주변국 정치계로부터 많은 비난을 받고 있었던 베를루스코니에게 있어서 유럽주의자 루지예로를 통한 유럽통합에 대한 의지의 표현은 절대적으로 필요한 상황이었다. 영국의 시사저널인 *The Economist*는 2001년 4월 26일 '베를루스코니는 왜 이탈리아를 이끌기에 부적절한가(Why Silvio Berlusconi is unfit to lead Italy)'¹⁵⁾라는 기사를 통해서 그의 범죄행위를 부각시켰다. 한편 프랑스의 *Le Monde*는 베를루스코니가 "유럽의 가치에 위배되는 사람"이기 때문에 이탈리아인들이 그에게 투표하지 말 것을 조언했다¹⁶⁾. 또한 영국의 유력 일간지인 *Guardian*은 "그들에게 투표하는 이탈리아 사람들은 이탈리아의 유럽연합 참여에 부정적인 영향을 줄 극우정당을 불러낼 것"이라고 우려를 표명했다¹⁷⁾. 이렇게 2001년 5월 선거가 있기 이전부터 수많은 언론들은 베를루스코니의 장래 이탈리아 총리로서의 부적절성을 부패뿐만 아니라 반유럽적인 태도 속에서 찾았다.

13) Casa delle Libertà에는 전진이탈리아당, 북부동맹, 민족연맹, 기민센터 외에 기민연합(CDU)와 신이탈리아사회당(NPSI)가 가입했다.

14) 그에 대한 비판은 주로 세금포탈이나 언론독점 등과 관련된 문제였으나, 이러한 비판에는 그와 동맹세력들의 반유럽주의적 정책도 포함되어 있었다. 베를루스코니에게 적대적이었던 신문은 영국의 *The Economist*, 미국의 *The Wall Street Journal*와 *The New York Times*와 프랑스의 *Le Monde*와 *Le Nouvel Observateur*, 스페인의 *El Mundo*, 독일의 *Frankfurter Rundschau*와 *Tagesspiegel* 등이 있다.

15) *The Economist*, April 26, 2001.

16) <http://www.europeanfoundation.org/docs/118id.htm>. (2010년 7월 10일 검색).

17) "Unclean hands," <http://www.guardian.co.uk/theguardian/2001/may/02/guardianleaders>. (2010년 7월 15일 검색).

하지만 이러한 여론의 비난과 관련해 명확히 해야 할 것은 당시 유럽의 정치계를 좌파가 지배하고 있었고, 베를루스코니에 적대적이었던 영국의 블레어(T. Blair), 프랑스의 조스팽(L. Jospin), 독일의 슈뢰더(G. Schröder) 등은 모두 좌파적 인물이었다는 점이다.¹⁸⁾ 유럽연합(EU)의 전 집행위원장이었던 들로르(J. Delors)는 만약 베를루스코니가 당선된 후 세금을 인하해 안정협약(stability pact)을 위반하면 이탈리아에 제재조치를 취해야 한다고 주장했다. 한편 선거전에서 베를루스코니의 상대자였던 루텔리(F. Rutelli)는 이 문제를 제기하며 베를루스코니가 승리할 경우 이탈리아는 분명히 유럽연합에서 탈퇴할 것이라고까지 선동했다.¹⁹⁾ 이런 측면에서 본다면 그의 유럽주의에 대한 비판은 이탈리아에서 좌파정부의 등장을 희망하는 유럽의 좌파들에 의한 정치적 수사일 수 있다. 사실 베를루스코니는 세금의 인하를 선거공약으로 제시했지만, 이와 동시에 마스트리히트조약이 부과한 규정들을 준수할 것을 약속했다. 그는 1990년대 중반 이후 줄곧 경제통화동맹에 비판적이었지만, 1996-98년 프로디 정부의 EMU 가입을 위해 긴축재정에 관한 재정정책에 동의해 주었다. 사실 이탈리아는 2002년 1월 유로(EURO)를 도입하기로 예정되어 있었기 때문에 EMU와 관련해 베를루스코니가 할 수 있는 일은 별로 없었다. 또한 마스트리히트조약을 준수하겠다는 것은 경제통화동맹에 대한 규정까지를 포함하는 것이기 때문에 들로르와 루텔리의 발언은 과장된 것임에 틀림없다. 이탈리아는 전통적으로 국제무대에서 협상중인 주제에 대해서는 비판적인 입장을 취하지만, 결정과정에서는 특별한 저항을 하지 않는다. 이는 협상과정에서 자신의 위상과 협상력을 높이기 위한 시도로 볼 수 있다. 베를루스코니의 EMU에 대한 태도는 바로 이러한 구도 속에서 이해되어야 한다.

사실 베를루스코니에 대한 비판은 상당 부분 그의 동맹세력인 북부동맹 때문이다. 북부동맹은 1990년대 중반에 가졌던 친유럽주의적 태도를 버리고 강력한 반유럽주의 정당이었다.²⁰⁾ 보시(U. Bossi) 당수는 유럽연합을 “유럽의 소비에트 연합(Soviet Union of Europe)”으로 비난하는 등 반유럽주의적 태도를 분명히 했다²¹⁾. 한편 1990년대 이후 유럽(특히 남부유럽)에서 이민자 수가 급증함에 따라 유럽연합의 정책에 점점 더 강경한 입장을 취했다.

베를루스코니가 유럽주의자인 루지에도를 외무장관에 임명한 이유는 유럽에서 자신에 대한 부정적 인식을 깨뜨리고, 국내에서 유럽회의주의를 견제하며, 이탈리아 외교정책의 연속성을 보장

18) 반면 영국의 전 보수당 당수이자 총리였던 대처(M Thatcher)와 스페인의 아즈나르(J. M. Aznar) 총리는 베를루스코니를 공식적으로 옹호했다. “Thatcher backs Italy’s Berlusconi,”

<http://edition.cnn.com/2001/WORLD/europe/05/10/italy.thatcher/index.html>. (2010년 7월 10일 검색).

19) Anton La Guardia, “Euro at stake in Italian election,”

<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/italy/1330245/Euro-at-stake-in-Italian-election.html>. (2010년 7월 10일 검색).

20) 북부동맹은 유럽연합뿐만 아니라 경제통화동맹에도 호의적이었다. 이는 유럽통합이 자신이 표방하는 지역주의를 강화할 것으로 보았기 때문이다. 하지만 1998년 이탈리아가 경제통화동맹에 가입한 이후 이탈리아에서 유럽회의주의가 증가함에 따라 북부동맹도 유럽통합에 대해 비판적인 입장을 취하기 시작했다. 북부동맹은 처음에는 북부의 지역이익을 보호하기 위해 노력했으나, 1998년 이후부터는 이탈리아 국가이익을 보호하는 수호자가 되었다. 이는 북부동맹이 지역주의 정당에서 전국정당이 되기 위한 노력의 일환으로 볼 수 있다. 북부동맹의 유럽회의주의에 대해서는 Albertazzi (2005); Quaglia (2003) 참조.

21) *Financial Times*, July 7, 2001.

함과 동시에 중도좌파의 정책과 공통적인 부분을 발견하기 위한 것이었다(Aliboni 2003, 81). 하지만 루지에는 유럽통합 문제에 대한 연정 내의 불일치로 6개월 후 사임했다. 이러한 사임의 배경에는 유럽적 수준에서 공군수송기를 공동으로 개발하려는 Airbus A400M 계획이 뒤에 있었다. Airbus A400M 계획은 기존의 미국의 공군수송기에 의존하던 유럽이 컨소시엄을 구성해 독자적인 공군수송기를 개발하기 위한 계획이었다. 루지에는 이러한 범유럽적 계획을 적극적으로 지지했으나, 베를루스코니와 국방장관인 마르티노, 그리고 경제재정부장관인 트레몬티(G. Tremonti)는 여기에 참여하지 않기로 결정했다. 이는 후에 베를루스코니의 유럽주의에 대한 비판의 소재가 되었다. 하지만 베를루스코니가 이 계획에 참여하지 않기로 결정한 것은 그의 반유럽주의가 아니라 경제적인 측면에서 이 계획이 이탈리아의 국가이익에 부합하지 않는다는 철저한 현실주의적 관점에서 이루어진 것이었다. 또한 이탈리아는 이미 1997년 중도좌파 정부 당시 미국의 록히드(Lockheed)로부터 C-130J Hercules를 도입하기로 했기 때문에 또 다른 군용수송기가 필요 없었다는 점도 기억할 필요가 있다.

Airbus A400M 문제가 루지에는의 사임을 가져왔지만 사실 유럽통합 문제를 두고 연립정부 구성원들간 불일치는 이미 극에 달해 있었다. 루지에는는 사임하기 전에 외교정책 문제가 연정 내에서 가장 어려운 문제이고 구성원들간 대립이 심하다고 언급하였다. 특히 그는 북부동맹은 단순히 유럽회의주의(Eurosceptic) 정당이 아니라 반유럽적(anti-European) 정당이라고 강하게 비판했다²²⁾. 이러한 갈등 상황에서 베를루스코니는 연정을 깨뜨리지 않기 위해 루지에는를 희생시킨 것으로 보인다. 북부동맹은 2001년 5월 선거에서 상대적으로 적은 득표율에도 불구하고 연정을 구성하는 계약 때문에 상대적으로 많은 하원의원을 배출했다. 따라서 북부동맹이 연정에서 탈퇴하면 1995년처럼 연정이 순식간에 붕괴될 수 있었다.

루지에는의 사임 후 베를루스코니는 외무장관의 사임이 가져올 유럽주의 논쟁을 차단하려 노력했고, 자신이 직접 외무장관직을 겸직하면서 연정을 깨뜨리지 않기 위해 노력했다.²³⁾ 2002년 1월 하원에서의 외무장관 취임연설에서 야당이 루지에는로 문제를 도구적으로 이용하고 있다고 비난하면서 중도우파 정부의 유럽정책은 변함이 없다고 언급했다. 이는 6개월 전 외교정책을 변화시키겠다는 선언과 불일치하는 언급이다. 그가 선언한 변화는 아마도 유럽통합의 강도와 통합과정에서 이탈리아의 역할과 국가이익에 관한 문제였을 것이다. 위 취임연설에서 그는 “이탈리아는 통합에서 공동이익과 함께 이탈리아의 국가이익을 보호하기 위해 어떻게 자신의 목소리가 영향력을 발휘할 수 있게 할지를 알 것이다. 그러나 그것은 한 걸음 한 걸음 이루어질 것이다”고 언급했다(Aliboni 2003, 83 재인용). 이는 자신의 유럽정책은 변함이 없지만 국가이익이 있을 때에만 천천히 진행할 것이라는 것을 의미하는 것이다.

루지에는로 외무장관이 견해 차이 때문에 사임했음에도 불구하고 베를루스코니 정부의 유럽통합 정책에는 실제로 큰 변화가 나타나지는 않았다. 1월 하원에서의 연설에서처럼 그는 유럽정책에

22) *Corriere della Sera*, 3 Gennaio 2002.

23) 그는 2002년 11월 외무장관직을 프라티니에게 물려주었다. 2년 후 프라티니가 유럽집행위원회(Commission of the EU) 위원으로 임명된 후 2004년 11월부터는 민족연맹의 당수인 피니가 외무장관직을 수행했다.

서 연속성을 유지하려 노력했다. 예를 들어 그는 2001년 니스조약 이후 재개된 유럽연합의 제2지주와 제3지주에서 초국가적인 공동체방식(community method)을 적용하는 것을 지지했다. 또한 공동체의 중동유럽으로의 확장에 대해서도 적극적으로 지지했다. 이러한 심화(deepening)와 확대(enlargement)에 관한 주제들은 이탈리아가 전통적으로 지지해 왔던 분야였다는 점을 상기하면 기본적인 노선에서 베를루스코니의 유럽정책은 변화가 없다고 할 수 있다.

3) ‘유럽체포영장’과 유럽헌법에 대한 태도

제2기 베를루스코니 정부의 유럽주의에 관한 또 다른 논쟁은 ‘유럽체포영장(European Arrest Warrant : 이하 EAW)’에 관한 것이다. 유럽체포영장은 ‘자유, 안전, 정의의 지대(area of freedom, security and justice)’를 추구하는 유럽연합의 사법협력의 일환이다. 회원국에 거주하는 범죄 혐의자를 일정기간 동안 체포할 수 있는 제도를 형성하기 위한 것으로 2001년 12월 라켄(Laeken) 유럽이사회에서 결정되었다. 하지만 이탈리아는 라켄이사회에서 EAW 설립에 반대하였다. 이 역시 베를루스코니 정부의 유럽주의를 의심하게 하는 사건이었다. 하지만 EAW에 대한 반대는 유럽적 이니셔티브에 대한 베를루스코니의 반대 때문만은 아니다. 여기에는 자신과 연정 대상인 북부동맹의 운명이 달려 있었다. 베를루스코니는 스페인 등에서 사업을 하면서 범죄 혐의를 받고 있었다. 한편 북부동맹은 유럽연합이 금지하고 있는 인종차별주의를 공식적으로 천명하고 있었다. 따라서 EAW가 통과된다면 이탈리아 이외의 국가가 베를루스코니와 보시 당수를 소환할 수 있는 길이 열리게 됨을 의미한다. 더구나 주변국들이 모두 그에게 적대적인 좌파정부를 가지고 있었기 때문에 가능성은 충분히 있었다는 점을 상기할 필요가 있다. 이는 베를루스코니 자신과 보시 당수의 개인적인 안위에 관계된 문제이기 때문에 EAW에 대한 반대는 일종의 자기방어였다. 따라서 이를 중도우파 정부의 반유럽주의와 결부시키는 것은 사건을 과대하게 확대하는 것으로 볼 수 있다. 더구나 베를루스코니는 바로 며칠 후 자신의 결정을 철회하며 EAW를 받아들였다.²⁴⁾

베를루스코니 임기 중에 나타난 가장 의미 있는 유럽정책은 유럽헌법의 비준 문제였다. 라켄 유럽이사회에서 발의되어 2004년 10월 29일 로마에서 서명된 유럽헌법은 유럽연합의 초국가성을 상징하는 문서였다. 사실 이탈리아는 유럽헌법을 작성하기 위한 정부간회담(IGC)에서 조약문에 대해 호의적이지 않았다. 특히 북부동맹과 전진이탈리아당 출신의 회담 대표들의 반대가 강했다. 이탈리아는 집행위원회 위원 수를 27명에서 18명으로 줄이는 문제, 6개월씩 순환되는 유럽이사회 의장국 대신 2년 6개월 임기의 연임 가능한 의장을 선출하는 문제, 유럽연합 외무장관 선출 문제 등에서 반대했다. 하지만 이탈리아는 유럽헌법을 회원국 중 4번째로 빨리 비준하였다. 2005년 2월 20일 하원에서의 비준에서는 절대다수(찬성 436, 반대 28, 기권 5)로 유럽헌법을 통과시켰다. 한편 4월 6일 진행된 상원에서의 투표에서도 압도적인 표 차이(찬성 217, 반대 16)로 유럽헌법을 통과되었다.

24) 이탈리아는 EAW를 이탈리아 헌법의 개정이 이루어진 이후에 적용한다는 조건을 달고 받아들였다. 따라서 다른 국가들에서 EAW가 2004년 1월 효력이 발휘된데 반해, 이탈리아에서는 2005년 4월부터 효력이 발휘되었다.

이 문제 또한 전통적인 이탈리아의 유럽정책에서 이탈한 것이 아님이 분명하다. 앞에서 설명했듯이 협상과정에서의 주저는 전통적인 이탈리아의 협상 스타일이다. 또한 제도적 개혁에 대한 반대 역시 이탈리아가 유럽통합 초기부터 줄곧 반대해 왔던 문제였다. 선출직 유럽이사회 의장국이나 외무장관은 분명 프랑스 등 강대국의 영향력이 강하게 작용할 것이고, 집행위원회 수감소는 이탈리아의 집행위원이 줄어들 위험이 있었다. 전통적인 이탈리아의 유럽통합 정책은 유럽에서 프랑스와 독일의 영향력을 견제하고, 만약 지휘체계가 형성된다면 그곳에 들어가는 것이었다. 유럽헌법 협상 과정에서 보여준 이탈리아의 태도는 바로 이러한 전통적인 정책과 차이가 없는 것이다. 대신 이탈리아는 공동체의 민주적 결핍(democratic deficit)을 보완할 수 있는 가중다수결제도(QMV)를 확대하는 것에는 찬성했다. 사실 가중다수결 제도의 확대는 그 어느 것보다 유럽주의적인 것으로 데 가스페리적 전통의 유럽주의이다.

나. 베를루스코니의 유럽주의 평가

제1공화국의 유럽주의와 비교했을 때 베를루스코니의 유럽주의는 한편으로는 큰 차이를 보이면서도 다른 한편으로는 연속성을 보이고 있다. 이러한 변화와 연속성을 어떻게 설명해야 할까? 그것은 베를루스코니의 개인적인 스타일과 현실주의적 성향에 기인하는 것으로 파악할 수 있다. 먼저 개인적인 스타일에서 그는 전형적인 유럽의 정치인 스타일과는 거리가 멀다. 자신의 생각을 거침없이 직설적으로 표현하며 항상 이슈의 주인공이 되고자 하는 경향이 있다. 2003년 하반기 그는 유럽의회에서 자신을 비난하는 독일 출신 의원에게 나치 수용소 소장을 의미하는 *kapò* 역할이나 하기에 적당하다고 발언함으로써 문제를 야기하기도 했다. 이러한 성향은 외교정책, 특히 유럽연합에 대해서도 그대로 표현된다. 그는 특히 2001년과 2006년 선거에 즈음해서 유럽연합을 강하게 비난하곤 했는데, 이것은 유럽연합 집행위원장이자 자신의 정치적 경쟁상대였던 프로디에 대한 비판 성격이 강하다. 2006년 선거에서 그의 비판은 1990년대 후반 프로디가 이탈리아를 경제통합동맹에 가입시켰기 때문에 이탈리아의 경제상황이 더욱 어려워졌다고 국민들에게 호소하기 위해 유럽연합을 비판했다(Walston 2007, 99). 또한 그의 비판은 연정 내의 동맹자들을 안심시켜 연정을 유지하고자 하는 열망의 표현 또한 들어 있었다.

이러한 개인적 성향은 그가 외교를 행하는 스타일에도 나타난다. 그는 다자적 문제해결보다는 쌍무적 협상이나 개인적 관계를 더 선호한다. 세계의 주요 지도자들과의 개인적인 친분관계를 강조함으로써 자신을 주인공으로 만드는 방식을 선호한다. 예를 들어 그는 종종 푸틴(B. Putin)이나 블레어(T. Blair) 등 정치지도자들을 사르디니아에 있는 자신의 별장으로 초대하였다. 또한 터키 총리의 딸 결혼식에 직접 증인으로 참석하기도 하였다. 2003년에는 미국을 방문해 부시의 개인 목장에서 함께 야영을 하는 모습이 방영되어 그가 부시의 가장 친근한 친구라는 인식을 세계에 심어주었다. 2003년에는 또한 푸틴과의 개인적 관계를 고려해 자신이 유럽연합 의장국 수장이면서도 푸틴의 체첸정책을 지지하면서 유럽연합의 공동입장과 배치되는 외교를 펼치기도 했다(Walston 2007, 98 참조). 이렇게 쌍무적 혹은 개인적 관계를 선호하는 베를루스코니에게 있어서 다자주의와 제도적 접근을 원칙으로 하는 유럽연합의 운영 방식은 그의 성향과 맞지 않는 것이다.

베를루스코니가 유럽에 미온적인 이유는 유럽이 독일과 프랑스에 의해 지배되고 있는 상황에서 그 속으로 들어가 일종의 지휘체제(directorate)를 구성할 공간이 없다는 현실 인식에 있다. 또한 유로화 도입은 다른 회원국에 비해서 이탈리아 경제에 더욱 큰 어려움을 주었기 때문에 유럽이 이탈리아의 국가이익을 보장하지 못한다고 느끼고 있었다. 마지막으로 유럽의 안보체제가 여전히 미약하기 때문에 탈냉전 이후 새롭게 등장한 안보위협 속에서 이탈리아를 보호해 주지 못한다는 생각을 가지고 있었다. 그가 유럽연합의 공동외교안보정책의 발전을 적극적으로 지지한 이유 또한 여기에 있다. 이는 특히 베를루스코니가 미국에 더욱 호의를 가지는 이유가 된다. 2001년 9.11 사태는 이러한 베를루스코니의 친대서양적 성향을 보다 강화시킨 것으로 보인다. 그는 9.11 이후 미국이 어떻게 대응할 것이라는 것을 예상했을 것이고 미국의 아프카니스탄 공격은 이를 확인시켜주었다. 유럽연합의 일부분으로서 유럽연합이 명확한 외교정책을 가지면 이탈리아의 목소리는 더욱 커질 것이라고 생각했던 중도좌파와는 달리, 베를루스코니는 이탈리아가 미국의 동반자가 될 때 이탈리아의 목소리는 더욱 강력해질 것이라고 생각했다. 루지에로를 사임시키고 자신이 직접 외무장관을 맡은 것 또한 9.11 이후 이러한 베를루스코니의 현실 인식과 무관하지 않다.

친대서양주의적 태도에도 불구하고 베를루스코니의 유럽통합에 대한 관심은 여전히 유지되었고 제2기 정부 후반에서는 더욱 강화되었다. 사실 그의 유럽통합관은 명확하지 않다. 즉, 그가 유럽연합이 국가들의 연합(union of states)을 유지하기를 희망하는지 혹은 연방국가(a federal state)로 발전하기를 희망하는지에 대해서는 이야기한 적이 없다. 그는 때로는 정부간 유럽을 선호하고 때로는 공동체적 방법을 선호한다. 즉, 어느 한 쪽에 완전히 가담하고 유럽정책을 펼치지 않는다는 것이다. 그의 선택의 기준은 이탈리아의 국가이익 수호에 있다. 그는 “유럽인들에 의해 선출된 기구, 국가의회, 회원국이 공동으로 유럽의 미래를 결정해야 한다”(Croci 2002, 99 재인용)고 주장하면서 유럽연합이 보충성의 원칙에 충실해야 한다는 견해를 가지고 있다.

이처럼 베를루스코니의 유럽정책은 유럽연합을 지지하지만 철저하게 국가이익의 관점에서 접근한다. 그는 2004년경부터 유럽통합에 좀 더 호의적으로 변했다. 2004년 7월 유럽회의론자였던 경제재정부장관인 트레몬티를 유럽통합에 보다 호의적인 시니스칼코(D. Siniscalco)로 교체했다. 또한 앞에서 살펴보았듯이 2005년에는 EAW를 받아들였고 유럽헌법을 비준시킴으로써 초국가적 유럽통합도 받아들일 수 있음을 보여주었다. 이렇게 집권 말기에 유럽통합에 보다 호의적으로 변화된 이유는 그동안 친대서양주의를 통해서 미국과의 관계를 강화했기 때문에 유럽으로 눈을 돌리고자 했기 때문으로 파악된다. 유럽통합 역시 분명히 이탈리아의 국가이익을 담보해 주는 외교정책의 한 축을 담당하고 있었기 때문이다.

2. 친미주의자 베를루스코니?

베를루스코니에 대한 비판의 또 다른 상당 부분은 그가 일방적이고 무력에 의존하는 부시 행정부의 외교정책에 동조했고, 대서양주의를 유럽주의 위에 위치시키며 이탈리아의 외교정책을 미국에 종속시켰다는 가정으로부터 나온다. 이탈리아의 좌파 철학자인 카치아리(M. Cacciari)는 베를루스코니 정부는 “외교정책에서 자율성이 없다. 반면 이탈리아 외교정책은 존재하지 않는다.

그것은 단지 미국에 위임되었다”고 비판한다(Cacciari 2004). 이러한 비판처럼 그가 집권하는 동안 이탈리아는 미국의 아프카니스탄과 이라크 침략뿐만 아니라 여러 지역에서 미국과 관련된 전쟁에 개입했다. 그는 2002년 국제공동체 내에서 많은 비판을 받고 있었던 이라크에 대한 미국의 일방적 개입 의지에 대해 9월 25일 의회 연설에서 “미국이 이러한 방법으로 행동하기로 한다면, 그것은 그렇게 하도록 하는 충분한 이유가 있기 때문”라고 미국을 지지했다. 한편 2002년 10월 2일 의회에서 미국의 요구에 따라 아프카니스탄에 지상군을 파견하기로 결정한 이후 베를루스코니는 “영국과 함께 이탈리아는 미국의 가장 친근한 동맹국”이라고 강조하였다(Aliboni 2003, 85 재인용). 한편 2006년 3월 1일 미국을 방문한 베를루스코니는 미국과 이탈리아의 연대성을 강조하면서 미국을 “자유와 사회적, 경제적 진보의 횃불”로 비유했다(Davidson 2006, 91 재인용).

이러한 미국의 외교 및 군사정책에 대한 베를루스코니의 지지와 발언들은 그를 이탈리아의 전통적인 이탈리아의 외교정책을 망쳐놓은 장본인으로 낙인찍기에 충분하다. 하지만 그의 대서양정책을 국가이익이라는 측면에서 살펴보면 그의 대서양정책은 오히려 전통적인 이탈리아의 외교정책과 연속성을 가진다. 또한 중도좌파의 대서양정책과도 별다른 차이를 보이지 않는다는 것을 발견할 수 있다.

가. 베를루스코니 정부의 대서양정책 사례와 의미

1) 아프카니스탄 전쟁과 이탈리아

제1기 베를루스코니 정부는 미국의 클린턴 행정부와 이데올로기적 유사성을 가지지 않았다. 게다가 이 시기에는 대서양관계에 관한 커다란 이슈가 존재하지 않았다. 따라서 첫 중도우파 정부의 대서양주의를 평가할만한 이탈리아의 선택이 없었다. 1990년대 중반 이후 대서양주의에 관한 이탈리아의 외교적 선택은 주로 중도좌파 정부에 의해 이루어졌다. 예를 들어 프로디 정부는 1995년 8월 나토의 보스니아에 대한 무력개입과 1999년 봄 세르비아에 대한 나토 공군의 공격(*Operation Allied Force*)을 위해 공군기지의 사용을 허가하기로 하였다. 또한 이탈리아는 프랑스와 영국 다음으로 많은 58대의 비행편대를 미국에 제공했다. 이러한 선택은 의회 다수당인 중도좌파 내에서 극좌파 세력의 반대로 베를루스코니의 정당을 포함한 중도우파의 야당들의 지원을 통해 이루어졌다. 특히 세르비아에 대한 나토의 공격은 유엔안전보장이사회(UNSC)의 승인을 받지 않은 상태에서 이루어진 것으로, 이에 대한 프로디 정부의 지지는 다자주의를 선호하는 전통적인 이탈리아 외교정책과 거리가 먼 것이다. 게다가 1997년에는 유엔(UN)으로부터 승인도 받지 않고 알바니아에 군사적-인도적 지원을 수행하는 *Operazione Alba* 작전을 수행했다. 중도좌파의 프로디는 미국에게 자신이 정당한 파트너로서 믿을만한 사람이라는 것을 입증하고 친서방적인 온건한 좌파의 일원이라는 믿음을 주기 위해 전쟁에 개입한 것이다(Nutti 2003, 99).

대서양주의에 대한 이탈리아의 외교적 선택은 베를루스코니 제2기 정부에서 더욱 많이 일어났고 적극적으로 이루어졌다. 9.11 테러 직후 미국은 보스니아와 코소보에서 아프카니스탄 공격을 준비했는데, 이탈리아는 이러한 미국의 준비를 적극적으로 도왔다. 2001년 11월 7일 의회에서는 미국의 *Operation Enduring Freedom* 작전에 2700명의 공군과 해군을 지원하기로 결정했다. 이탈리아의 아프카니스탄 전쟁 참여는 이탈리아가 미국에 요구해 받아들여진 것으로 탈냉전 후 안보생산국으로서의 의무를 수행하려는 의지의 표현이다. 하원에서의 이 결정에 대해 녹색당, 공산

당 재건당, 이탈리아 공산당 등 극좌파 정당들을 제외한 모든 정당들이 미국에 대한 정치, 군사적 지원을 지지했다(Wolf 2002, 1001). 하지만 이러한 초당적 연대성은 2002년 10월 정부가 전투 부대인 *Alpini* 부대를 추가로 파병하기로 결정하면서 깨지기 시작했다. 이 결정은 중도좌파가 베를루스코니의 정책을 친미주의로 비판하는 근거가 된다. 즉 중도좌파가 2001년의 파병 결정에 동의한 것은 이 전쟁이 테러리즘에 대한 전쟁이었기 때문이지만, *Alpini* 부대 파병은 평화가 아니라 전쟁을 위한 파병이라는 것이다(Aliboni 2003, 85). 하지만 이러한 논쟁은 1990년대 후반 중도좌파가 알바니아에서 군사작전을 주도한 사실을 상기한다면 의미가 없는 것이다.

2) 이라크 전쟁과 이탈리아

베를루스코니의 친미정책 중 가장 비판을 많이 받은 정책은 이라크전쟁 참전이다. 미국은 사담 후세인(S. Hussein)의 대량살상무기 보유 의혹을 제기한 이후 UN에서 여전히 논쟁중이었음에도 불구하고 2003년 3월 20일 이라크를 침공했다. 베를루스코니 정부는 이라크 공격에는 참여하지 않았지만 미국의 일방적 행동에 정치적 지지와 병참을 통한 지지를 제공해 주었다. 그러나 군사작전이 모두 끝난 5월 22일 경찰업무와 경찰훈련 임무를 가진 전투경찰(*Carabinieri*)과 적십자(*Red Cross*) 등 약 3200명을 파견했다.²⁵⁾ 이러한 정부의 결정에 여론은 대대적으로 반발했다. 중도좌파는 이것이 이탈리아의 국가이익에 어긋나는 것이라고 비판하였다. 국내뿐만 아니라 유럽에서도 베를루스코니에 대한 비판이 강하게 일어났다. 유럽연합은 이 문제에 대해서 공동입장(common position)을 채택하지 못했지만 미국의 군사작전에 반발하는 프랑스와 독일의 노선이 마치 유럽연합의 노선인 것처럼 여겨졌다. 이러한 점은 베를루스코니 정부가 반유럽적이고 친미적이라는 비판의 근거가 되었다.

하지만 베를루스코니의 이라크전쟁 참전이 과연 반유럽적인 것이고, 이탈리아 외교정책 노선에서 벗어나 국가이익에 위배된 것인가에 대해서는 보다 자세한 논의가 필요하다. 비판자들의 논거는 베를루스코니가 프랑스나 독일을 따르지 않고 미국을 따르면서 도덕적 명분을 잃은 전쟁에 참여했다는 점에 있다. 베를루스코니의 이탈리아는 사실 전쟁이 일어나기 전까지 이라크에 대한 건설적 개입(constructive engagement)을 희망했다. 부시 대통령이 '악의 축(axes of devil)' 발언을 한 이후에도 이러한 입장에는 변화가 없었다. 한편 국제공동체에서 대립하고 있었던 프랑스-독일 축과 미국 간의 균열을 막고자 노력하면서 미국의 군사작전이 UN의 구조 속에서 이루어지도록 고부했다(Nutti 2003, 100-101; Croci 2007, 126; Croci 2002, 93). 베를루스코니의 선택은 바로 이러한 노력이 실패한 이후에 이루어진 것이다. 또한 이탈리아의 참전은 전투병이 아니라 일종의 질서와 치안을 위한 평화유지군 성격이 강하다는 점도 지적되어야 한다.²⁶⁾

베를루스코니를 비판하는 사람들은 그가 이탈리아가 유럽연합의 일원이기 때문에 당연히 프랑스와 독일을 따라 미국의 일방주의에 저항해야 했다는 논리에 따른 것이다. 하지만 이탈리아가 만약 이 길을 갔다면 그것은 진정 이탈리아 외교정책의 변화라고 할 수 있을 것이다. 왜냐하면

25) 이 결정에 대해 의회에서 중도좌파는 극좌정당을 제외하고 대부분은 기권했지만 일부는 찬성했다.

26) 이탈리아의 참가가 주로 경찰업무였음에도 불구하고 2003년 말부터 2005년 초까지 모두 8명의 이탈리아인이 납치되어 2명이 살해되었다.

유럽과 대서양세계 간에 충돌이 있을 경우 전통적인 이탈리아의 외교정책은 항상 후자를 선택해 왔기 때문이다. 2002년 9월 25일 의회에서 이라크 문제에 대한 토의에서 베를루스코니는 다음과 같이 발언했다: “책임 있고 독립적인 개입 노선을 따르지만 미국과의 역사적인 동맹이라는 구도 속에서 우호적으로 형성된 노선을 따르는 것이 이탈리아의 국가이익이다”(Aliboni 2003, 84 재인용). 이탈리아의 국가이익은 이렇게 대서양세계를 선택함으로써 미국의 신임을 얻고 다른 공간에서 자율적 시도를 할 수 있는 기회를 가지는 것이었다. 2006년 스페인이 이라크에서 자신의 군대를 철수하기로 결정했을 때, 베를루스코니는 다음과 같이 환호했다: “이제 우리는 미국의 최고의 친구이다”(Crosi 2007, 127 재인용).

이탈리아의 외교문제 전문가인 로마노(S. Romano)는 “베를루스코니는 한편에만 섰다. 그것이 이탈리아 정부가 어떤 역할을 수행할 수 있는 가능성을 막았다”고 비판한다(Lee 2007, 187). 로마노의 말대로 베를루스코니가 유럽보다는 미국에 치중한 것은 사실이다. 그러나 이것이 이탈리아의 역할 수행을 막았는지는 의문이다. 냉전시기부터 이탈리아에게 있어서 미국의 신임은 가장 중요한 국가이익이었다. 이탈리아는 실제로 이라크 전쟁에 참여한 대가로 미국의 신임을 얻고 있었다. 이탈리아는 2003년 이라크전쟁을 시작하면서 부시가 천명한 소위 ‘의지의 연합(Coalition of the Willing)’의 일원, 즉 미국의 친구가 되었다. 전통적인 이탈리아의 외교정책은 유럽과 대서양관계, 특히 후자에 특별한 관심을 보이면서 여기서 얻은 신임을 바탕으로 지중해 지역에서 자율적인 정책을 펼치는 것이었다. 베를루스코니의 외교정책 또한 이 범주에서 벗어나지 않았다. 이탈리아는 2001년 말부터 얻은 미국의 신임을 바탕으로 지중해에서 자율적으로 활동할 수 있었다. 예를 들어 2002년 초 이탈리아는 이스라엘-팔레스타인 문제 해결을 위해 미국, 유럽연합, 러시아가 포함된 5자회담을 개최할 것과 함께 팔레스타인의 사회경제적 재건과 교육, 문화, 예술 등을 고무하기 위한 ‘팔레스타인을 위한 마셜플랜(Marshall Plan for Palestine)’을 제안했다. 이러한 이탈리아의 제안은 사실 미국의 계획보다는 유럽의 견해에 더욱 가까운 것이었다. 하지만 미국은 5월 이탈리아의 제안을 수용하면서 이를 본격적으로 논의하기 시작했다. 2004년 말 부시가 재선된 후 당시 외무장관인 프라티니는 다음과 같이 이야기했다: “이탈리아의 역할은 증가될 것이다. 왜냐하면 우리는 부시와 그의 행정부의 신임을 얻었고, 이러한 신임 덕분에 중동 이니셔티브와 이라크 결의안의 준비에서 우리의 이야기가 많이 수용되었다. 우리의 이야기는 부시가 국제공동체가 요구하는 다자간 접근을 시작하면 훨씬 더 잘 통할 것이다. 이탈리아는 교량이 될 것이다”(Walston 2004, 120 재인용).

나. 베를루스코니의 대서양주의 평가

앞에서 제기했듯이 베를루스코니의 대서양정책을 확인하기 위해서는 과연 그가 다른 정치지도자들보다 더 대서양 편향적인 정책을 펼쳤는가에 관한 것과, 이것이 전통적인 이탈리아 외교정책에서 이탈한 것인가를 확인해야 한다. 베를루스코니 정부에서 대서양주의적 선택이 많이 이루어진 것은 사실이다. 하지만 이것을 대서양적 편향성으로 비판하는 것은 일종의 시각적 오류에서 나타난 결과이다. 왜냐하면 이전의 프로디 정부에서 유럽통합 이슈가 더 많이 나타났던 것처럼 제2기 베를루스코니 정부에서는 다른 어떤 정부에서보다 대서양적 이슈들이 많이 나타났기

때문이다. 따라서 마치 베를루스코니의 정책이 대서양에 편중된 것처럼 보이게 한다.

베를루스코니가 친대서양적(혹은 친미적)이라는 것은 부정할 수 없는 사실이다. 하지만 이것이 유럽주의를 완전히 압도하거나 부차적인 위치로 추락시킨 것은 아니다. 그의 외무장관이었던 프라티니의 말대로 “보다 긴밀한 연합과 보다 강력한 대서양동맹이라는 두 가지 전망은 양자택일의 문제가 아니다”(Walston 2004, 117). 이것은 베를루스코니에게 있어서도 역시 그랬다. 그는 여전히 유럽의 초국가적 통합에 관한 주제에 호의적이었으며, 안보문제에 있어서도 유럽안보방위 정책(ESDP) 형성에 호의적이었다. 다만 그는 유럽통합이 대서양세계와 긴밀히 연계되면서 발전하기를 희망했다. 이는 데 가스페리 이후 형성된 유럽통합과 대서양동맹과의 관계에 대한 전통과 정확히 일치하는 것이다.

베를루스코니의 대서양정책이 중도좌파의 그것과 완전히 다르다는 것 역시 근거가 빈약하다. 예를 들어 몇몇 연구자들은 2006년 프로디 정부의 출범 이후 이라크에서의 철수를 베를루스코니의 외교정책과 다른 것이라고 주장한다(Biginelli 2006, 34). 하지만 이라크에서의 철수 계획과 과정을 살펴보면 이라크 문제에 대한 베를루스코니 정부와 프로디 정부 간의 차이가 거의 없다는 것을 알게 된다. 베를루스코니는 2005년 3월에 그 해 9월부터 시작해서 2006년 말까지 모든 병력을 철수할 것이라고 선언했다. 하지만 그 공은 그 해 5월 선거에서 승리한 프로디 정부에게 넘어갔다. 철수 실행에 있어서도 프로디 정부는 2004년 불과 6주 내에 철수를 완료한 스페인과 달리 1년의 시간을 두고 미국과 긴밀히 협력하면서 철수를 진행시켰다(Walston 2007, 100; Davidson 2006, 96; Croci 2007, 128 참조). 아프카니스탄에서의 철수 문제에서도 프로디 정부는 급격하게 외교정책을 수정하지 않았다. 프로디는 아프카니스탄에 주둔하고 있는 병력의 철수 대신 그들이 평화를 유지하기 위해 그곳에 있고, 이는 이탈리아의 헌법정신에도 일치하는 것이라고 설득하면서 군사적 개입 부분에 대해서는 침묵했다. 여기에 대해서 그동안 줄곧 전쟁 참여에 반대해 왔던 극좌정당들도 동의했다. 결국 프로디는 2006년 7월 의회에서 아프카니스탄에서 병력 유지를 위한 예산을 승인받기까지 하면서 미국과의 관계를 고려했다. 달레마는 “이탈리아는 자율적인 국제적 행위자로서 유럽의 성장을 고무하면서 유럽이 대서양동맹을 통해서 미국과의 굳건한 연계를 확실히 해야 한다”고 주장했다. 중도좌파의 외무장관이었던 달레마는 자신의 정부는 “한 정부의 외교정책만이 아니라 이탈리아의 외교정책을 수행할 것”이라고 언급하면서 국가이익이 이데올로기에 앞선다는 것을 보여주었다(Croci 2007, 124와 131 재인용). 이러한 중도좌파의 정책은 “이탈리아 중도좌파 내에서는 반미주의가 등장하지만, 이러한 반미주의의 결과는 거의 존재하지 않는다”는 주장이 설득력을 가지도록 뒷받침한다(Croci 2007, 131).

이러한 측면에서 본다면 중도좌파 정부의 대서양주의와 중도우파 정부의 대서양주의에는 근본적으로 차이가 없는 것이다. 베를루스코니의 대서양주의와 중도좌파의 대서양주의는 국가이익의 추구라는 같은 목표에서 나왔다. 다만 전자의 대서양주의가 좀 더 노골적이었다면, 후자의 그것은 ‘비판적 대서양주의(critical atlanticism)’였다(Brighi 2007, 103). 사실 베를루스코니는 미국에 대한 지지가 정치, 경제적 이득으로 변화될 것이라는 희망을 감추지 않는다(Walston 2007, 121). 그리고 그것을 노골적으로 표현했다. 베를루스코니의 대서양주의가 더 두드러지게 보이는 이유는 바로 이러한 스타일에 기인한다.

IV. 결 론

본 연구의 목표는 이탈리아의 전통적인 외교정책을 근본적으로 변화시켰다고 비판받는 중도우파 정부의 총리인 베를루스코니의 외교정책을 재평가해 보기 위한 것이었다. 이를 위해 본 연구는 베를루스코니의 외교정책이 제1공화국과 중도좌파의 외교정책과 어떤 차이를 가지고 연속성을 가지는지를 유럽주의와 대서양주의의 사례들을 통해 고찰했다.

지금까지의 연구 내용을 정리하면 다음과 같다. 먼저 제1공화국에서 적어도 1970년대 말까지 대서양주의는 유럽주의보다 이탈리아 외교정책 결정자들에게 있어서 항상 우선적 고려 사항이었으나, 1980년대를 기점으로 양자간의 관계는 조금씩 변화되기 시작했다. 이러한 부분적 변화에도 불구하고 유럽주의와 대서양주의는 연속성을 가지고 유지되어 왔으며, 이탈리아의 외교정책은 두 정향을 안보와 국가이익을 보전하기 위한 도구로 사용하려는 현실주의적 정책이었다. 유럽주의와 대서양주의에 관한 이탈리아의 전통적 외교정책이란 바로 이러한 도구성을 의미하는 것으로 파악할 수 있다.

1990년대 이후 이탈리아 외교정책에서 중도좌파는 '전통적인' 친통합주의적 전망을 가진 반면, 중도우파는 반유럽주의와 친미주의라는 '새로운' 패러다임을 가지는 것으로 평가되어 왔다. 그리고 '새로운'이라는 단어에는 부정적인 의미가 포함되어 있다. 사실 EMU 형성 과정에서 보인 베를루스코니의 부정적 태도는 경제통화동맹 과정이 이탈리아에 가져온 경제적 어려움을 극복하기 위한 국가이익이라는 현실주의적 패러다임으로부터 기인한다. Airbus A400M 문제 역시 이탈리아의 경제적 어려움과 독일-프랑스 축을 대서양 축을 통해서 견제하기 위한 세력균형적 시각에서 이루어진 것이다. EAW에 대한 초기의 반대는 유럽연합의 초국가성에 대한 반대가 아니라 자기방어의 수단이었음을 알 수 있다. 유럽헌법 협상과정에서 나타난 제도개혁에 대한 반대는 유럽연합 속에서 이탈리아의 위상을 보호하려는 노력의 일환이었다. 유럽통합 협상 과정에서 나타난 비판적 입장은 데 가스페리 시기부터 지속적으로 취해진 전통적인 이탈리아의 외교정책이었다. 한편 베를루스코니는 이미 결정된 초국가적 유럽통합 정책에 대해서는 결코 거부한 적이 없다. 이러한 유럽의 초국가성에 대한 호의는 중도좌파의 그것과 별 다른 차이가 없다.

베를루스코니의 외교정책에서 가장 비판을 많이 받는 분야인 대서양주의 역시 전통적인 이탈리아의 외교정책에서 벗어나 있지 않다. 이탈리아는 전통적으로 안보문제는 대서양동맹에 위임하는 경향이 있다. 베를루스코니가 아프카니스탄 전쟁에 참여하기로 결정한 것은 탈냉전 이후 베를루스코니의 새로운 안보위협과 국제현실에 대한 명확한 인식 때문이다. 프랑스 역시 아프카니스탄 전쟁에 참여한 것을 보면 베를루스코니의 정책은 반유럽주의와는 관계가 없다. 이탈리아가 유럽의 많은 국가들의 입장과 달리 이라크 전쟁에 참여하기로 결정한 것은 또 다른 이탈리아의 국가이익이 걸려 있는 지중해 지역의 안보질서 때문이었다. 이탈리아는 그동안 지중해에 관련된 정책에 적극적으로 참여해 왔으며, 이라크전 참전 또한 이러한 측면에서 이해되어야 한다. 또한 이탈리아는 스페인이나 폴란드와 달리 이라크에 전투병이 아닌 일종의 평화유지군을 파견했다는 사실도 기억해야 한다. 중도좌파의 정책이 베를루스코니의 그것과 다르다는 주장의 근거가 되는 이라크와 아프카니스탄에서의 철수 문제 또한 근거가 희박하다. 왜냐하면 이라크에서의 철수는 이미 베를루스코니가 결정한 것이고, 중도좌파 역시 철수 과정에서 미국과의 관계를 고

려하면서 진행시켰기 때문이다. 이러한 점에서 본다면 중도좌파도 중도우파도 대서양주의는 그들 모두의 정책에서 중요한 축이었다.

이상에서 언급한 제1공화국과 중도좌파의 유럽주의와 대서양주의와의 연속성에도 불구하고, 베를루스코니의 외교정책은 분명 전통적인 외교정책과 차이를 보이고, 중도좌파의 그것과도 차이를 보인다. 이것은 국내외적 상황 변화에 따른 베를루스코니의 적응의 결과이고, 상황변화를 바라보는 관점의 차이에 기인한다. 유럽주의에 관해서 베를루스코니는 이전의 데 가스페리적 전통의 이상주의적 견해와 현실주의적 견해가 공존하는 제1공화국의 유럽주의를 보다 현실주의적 견해로 바라보았다. 반면 중도좌파는 여전히 데 가스페리적 전통을 가지고 유럽통합 문제를 대하고 있다. 이러한 측면에서 본다면 크로치나 알리보니가 주장하듯이 베를루스코니의 유럽주의는 단지 스타일에서의 변화만이 아닌 전통적인 것에서 많이 이탈한 것임에 틀림없다. 베를루스코니의 대서양주의 역시 상당 부분 변화되었다. 베를루스코니의 안보관은 부시 대통령의 그것과 유사한 측면이 있다. 그들은 안보를 지키는 것이 아니라 창출하는 개념으로 인식한다. 이탈리아가 ‘안보생산국’으로 변화된 것 역시 이러한 안보 창출의 과정이다. 제1공화국이 대서양주의에 간혀 수동적 안보를 고려했다면, 베를루스코니는 대서양주의를 이용해 보다 적극적 안보를 고려하기 시작했다. 반면 중도좌파의 대서양주의는 대서양관계를 유지해야 한다는 수동성에 있다. 베를루스코니의 대서양적 편향성은 바로 이러한 시각차로부터 나온다.

베를루스코니의 외교정책에 대한 평가는 그의 정치 스타일이나 부패한 기업인 출신이라는 개인적인 평가와는 구분되어야 할 필요가 있다. 주로 좌파로부터 나오는 부정적인 평가와는 달리 그의 유럽주의와 대서양주의는 이탈리아 국가이익의 추구라는 현실주의적 필요에 기인한다. 사실 베를루스코니의 유럽주의와 대서양주의는 본질에 있어서는 전통적인 이탈리아의 그것들에 비해 변화가 없다. 다만 그것들을 바라보는 관점에 있어서의 변화가 그의 유럽주의와 대서양주의를 전통적인 것과 다른 것으로 만들었다. 하지만 베를루스코니 역시 유럽주의와 대서양주의는 대립적인 관계가 아니라 상호보완적인 관계라는 전통적인 입장을 공유하고 있다.

참 고 문 헌

- 이선필(2006). 『유럽통합: 이상과 현실』. 서울: 높이깊이.
- Aliboni, Roberto(2003). “Neo-nationalism and Neo-Atlanticism in Italian Foreign Policy.” *The International Spectator*. Vol. 38, No. 1, pp. 81-90.
- Albertazzi, Daniele & Duncan McDonnell(2005). “The Lega Nord in the Second Berlusconi Government: I a League of its Own.” *West European Politics*. Vol. 28, No. 5, pp. 952-972.
- Anton La Guardia, “Euro at stake in Italian election,” <http://www.telegraph.co.uk/>

- news/worldnews/europe/italy/1330245/Euro-at-stake-in-Italian-election.html.
(2010년 7월 10일 검색).
- Biginelli, Alberto(2006). “La Nuova Politica Estera Italiana.”
<http://www.politicaestera.org/online/?p=34>, 13 Luglio 2006. (2010년 7월 1일 검색).
- Brighi, Elisabetta(2007). “Europe, the USA and the ‘policy of the pendulum’: the importance of foreign policy paradigms in the foreign policy of Italy (1989-2005).”
Journal of Southern Europe and Balkans. Vol. 9, No. 2, pp. 99-115.
- Cacciari, Massimo(2004). “Il governo ci ha venduti agli USA.” *L’Unità*. 14 Agosto 2004.
- Coralluzzo, Valter(2000). *La politica estera dell’Italia repubblicana*. Milano: Franco Angeli.
- Croci, Osvaldo(2007). “Italian foreign policy after the end of the cold war: the issue of continuity and change in Italian-US relations.” *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*. Vol. 9, No. 2, pp. 117-131.
- Croci, Osvaldo(2002). “The second Berlusconi government and Italian foreign policy.”
The International Spectator. Vol. 37, No. 2, pp. 89-101.
- Croci, Osvaldo(2003). “Italian Security Policy after the Cold War.” *Journal of Modern Italian Studies*. Vol. 8, No. 2, pp. 266-283.
- Croci, O.(2005). “The Americanization of Italian foreign policy?” *Journal of Modern Italian Studies*. Vol. 10, No. 1, pp. 10-26.
- D’Agresti, Attilio(2008). “Silvio Berlusconi and the Americanization of Italia Politics: A Political Analysis through the Commentaries of “Il Corriere della Sera””. *Thesis for the Degree of Master of Arts*. Youngstown State University. May 2008. pp. 1-47.
- Davidson, James W.(2006). “The Prodi Government and Italy-US Relations: The Case for Optimism.” *The International Spectator*. Vol. 41, No. 3, pp. 91-98.
- Gaja, Roberto(1995). *L’Italia nel Mondo bipolare*. Bologna: Il Mulino.
- Ignazi, P.(2004). “‘Al di là dell’Atlantico, al di qua dell’Europa: dove va la politica estera italiana.” *Il Mulino*. 2. 2004. p. 267-276.
- Lee (2007)
- Nuti, Leopoldo(2003). “The Role of the US in Italy’s Foreign Policy.” *The International Spectator*. Vol. 38, No. 1, pp. 91-101.
- Prodi, Romano(2001). “The New Europe in the Transatlantic Partnership.” Speech by Romano Prodi. Florence European University Institute. 9 May 2001.
- Reynolds, Paul(2006). “How Prodi will change tack abroad,” BBC News website,
<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/4896804.stm>. (2010년 7월 20일 재검색).
- Missiroli, Antonio(2007). “Italy’s security and defence policy: between EU and US, or

- just Prodi and Berlusconi?" *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*. Vol. 9, No. 2, pp. 149-168.
- Newell, James L. & Martin J. Bull(2002). "Italian Politics after the 2001 General Election." *Parliamentary Affairs*. Vol. 55, pp. 626-642.
- Pirani, Pietro(2008). "The Way we were: Continuity and Change in Italian Political Culture." *PSA*, pp. 1-13.
- Quaglia, Lucia(2007). "The role of Italy in the European Union: between continuity and change." *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*. Vol. 9, No. 2, pp. 133-148.
- Rossi, L. S.(2002). "'New trends in Italy's European policy'." *International Spectator*. Vol. 37, No. 1, pp. 97-106.
- Watson, James(2007). "Italian Foreign Policy in the 'Second Republic'. Changes of Form and Substance." *Modern Italy*. Vol. 12, No. 1 (2007), pp. 91-104.
- Walston, James(2004). "The shift in Italy's Euro-Atlantic policy. Partisan or Bipartisan?" *The International Spectator*. 39: 4, pp. 115-125
- Wolff, Elisabetta Cassina(2002). "La politica estera del governo Berlusconi in Italia: continuita' o frattura?" *Romansk Forum*. Nr. 16-2002/2. XV Skandinaviske romanistkongress. Oslo. 12-17. August 2002. pp. 997-1007.
<http://www.europeanfoundation.org/docs/118id.htm>. (2010년 7월 10일 검색).
- "Italian elections: the foreign policy question,"
<http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,1963122,00.html>. (2010년 7월 10일 재검색);
- "Italy's centre-left government: a new foreign policy?" http://www.ejpress.org/article/news/eu-israel_affairs/8874. (2010년 7월 10일 재검색).
- "Unclean hands," <http://www.guardian.co.uk/theguardian/2001/may/02/guardianleaders>. (2010년 7월 15일 검색).
- "Thatcher backs Italy's Berlusconi,"
<http://edition.cnn.com/2001/WORLD/europe/05/10/italy.thatcher/index.html>. (2010년 7월 10일 재검색).
- Corriere della Sera*, Gennaio 3, 2002.
- Financial Times*, July 7, 2001.
- The Economist*, April 26, 2001.

Abstract

Italy between European Integration and Atlantic Alliance

- Changes and Continuity of the Berlusconi Government's Foreign Policy -

Son Phil Lee*

This study is to reevaluate the foreign policy of Silvio Berlusconi who is being criticized for having deteriorated the traditional Italian foreign policy. For this purpose, I try to reexamine his european and atlantic policies and assess what differences have his europeanism and atlanticism from those of 'the first Republic' and the Center-left. As seen in his attitudes with regard to the EMU, Airbus A400M, and EAW, the Berlusconi's criticism against european integration was personal and a means to protect Italy's national interest. And his europeanism and atlanticism had continuity with the traditional ones in that he tried to protect national interest during the process of european integration but did not oppose to the already created institutions. He decided to send Italian troops to Afghanistan and Iraq despite of the opposition from the public opinion. This policy was criticized from the opposition for being been against european approach and having delegated Italian foreign policy to the USA. He, thus, received a stern rebuke from the europeans as being anti-european and pro-atlantic. It is true that he favoured the USA to the European Union. But this has nothing to do with the anti-europeanism, but on the contrary is similar to the traditional Italian foreign policy. In spite of the continuity that we have seen, though, his europeanism was different from the traditional one. His europeanism was more realistic, while that of 'the first Republic' and the Center-left was a mixture of idealism and realism. Also his atlanticism was different from that of the past and the Center-left, because he played an active atlanticism, contrary to their passive atlanticism. I think that the evaluation about his foreign policy need to be conducted separately from the negative assessment of a brutal and corrupt businessman.

■ 논문접수일 : 2010년 7월 1일, 논문심사일 : 2010년 8월 5일, 게재확정일 : 2010년 8월 15일

* Lecturer, Hankuk University of Foreign Studies