

제5장

세계평화지수를 통해 본 미국 외교의 패러다임과 대외관계

이상현 | 세종연구소

1. 들어가는 말

미국 외교의 패러다임은 시대와 행정부에 따라 변해왔다. 미국 안보의 핵심 목표는 크게 보면 미국식 가치체계의 전파와 확대라는 대전제를 깔고 있지만 그 목표를 달성하는 구체적 방법은 다양한 정책으로 나타난다. 패권의 유지를 위해서는 패권에 도전하는 세력들을 통제해야 하며, 그것은 곧 패권에 대한 위협 요소들을 어떻게 대처할 것인가 하는 문제로 귀착된다. 그 방식은 미국이 처한 시대의 상황과 행정부가 지닌 철학과 세계관에 의해 좌우된다.

안보를 국가 핵심가치에 대한 위협이 없는 상태로 정의할 때 미국의 안보전략은 예상되는 위협에 대처하여 핵심적 이익을 어떻게 수호할 것인가 하는 문제로 귀착된다. 냉전기 미국의 안보전략은 소련에 대항해서 미국의 영향권에 속한 우방들을 공산주의권의 팽창으로부터 보호하는 봉쇄와 억지로 특징지어진다. 냉전적 국제주의, 혹은 반공적 국제주의는 1960년대 후

반부터 1970년대 초에 걸친 일련의 군비통제협상 진전으로 서서히 약화되기 시작하였다. 그러다가 냉전의 종식과 더불어 미국 안보전략의 기본 관점에 대한 논쟁이 전개되었는데, 논의의 초점은 소련이라는 최대의 위협이 사라진 국제질서에서 미국의 국제적 역할이 어떠해야 하는가 하는 문제였다. 한쪽에서는 미국의 국가 이익 자체를 국제적인 범위로 확대시킬 것이 아니라 국내 문제에 더 중점을 두어야 한다고 주장하였다. 즉 소련의 붕괴로 더 이상 주적이 없기 때문에 국가적 관심과 자원을 미국 내의 복리증진에 집중시켜야 한다는 논리이다. 신고립주의로 지칭된 이러한 논리는 미국이 세계경찰로서의 부담을 져야 했던 시대는 지나갔고 이제 정상적인 시대가 도래했으므로 미국도 정상적인 국가가 되어야 한다고 주장한다. 더 나아가 극단적인 고립주의자들은 냉전이 종식되었기 때문에 유럽, 한국, 일본 등지에서 미군을 철수하여 이 지역에 대한 안보공약을 끝내야 한다고 주장하기도 하였다.

이와 반대시각을 지닌 국제주의자들은 냉전의 종식은 오히려 미국의 국제적 역할을 더 요구하고 있다고 주장했다. 즉 냉전의 종식을 맞아 미국은 국제정치에의 개입을 줄이는 차원이 아니라 국제정치를 적극적으로 재편하기 위한 새로운 기회를 맞고 있으며 주요국가들과 새로운 협력관계를 설정해야 한다고 주장한다. 신고립주의와 국제주의 간의 논쟁은 결국 1990년대에 들어 국제주의로 귀착되었다. 미국은 냉전의 종식으로 역사상 유례없는 유일 초강대국으로 남게 되었으며, 바로 이러한 독특한 지위로 인해 미국의 국제적 역할은 선택의 문제가 아니라 피할 수 없는 의무로서 미국에게 주어졌다고 보는 것이다.¹⁾

1) 1990년대 미국 보수진영의 기본 시각을 반영하는 연구들로는 다음 여러 가지를 참조할 수 있다. Robert Kagan and William Kristol (eds.), *Present Dangers: Crisis and Opportunity in American Foreign Policy and Defense Policy* (San Francisco: Encounter Books, 2000); Joseph S. Nye, Jr., "Redefining the National Interest," *Foreign Affairs*, 78, 4(July/August 1999) 및 "The American national interest and global public goods," *International Affairs*, 78, 2(2002); James Kurth, "The Adolescent Empire: America and the Imperial Idea," *The National Interest* (Summer 1997);

이 글은 미국 대외정책의 패러다임이 대외적인 전쟁과 평화의 행동패턴과 어떤 연관을 가지는지 분석하기 위한 시론이다. 물론 한 국가의 대외정책을 단순히 천명된 대외정책의 패러다임이나 독트린만으로 특징짓는 것은 지나친 단순화의 위험을 내포하고 있다. 이 글은 특히 ‘10 Million Event Count Data’를 활용해 미국 대외정책에서 드러난 평화와 갈등의 패턴을 분석하고자 한다. ‘10 Million Event Count Data’는 이벤트 데이터 중 기계코딩 기법에 의해 작성된 최신 데이터로 기계적인 판단의 정확성, 적절성, 완전성을 제고한 데이터셋으로 평가된다. 이 자료는 기본적으로 ‘언제(eventdate) 어디서(place) 누가(src) 누구에게(tgt) 무엇을(eventfor) 했는가’라는 구조로 사건의 발생을 이해하여 일일 단위로 조사한 후 월별, 분기별, 연도별로 누적해 사용할 수 있도록 되어 있다. 동 데이터는 1990년부터 2004년까지의 자료를 담고 있다. 데이터 코딩의 기법이나 신뢰성이 향상되면서 데이터의 객관성이 과학적 추세분석에 응용되는 것이 최근의 연구추세인 만큼 객관적 데이터를 활용한 대외정책 패턴의 연구도 나름대로 의미 있는 작업이 되고 있다.

II. 기존연구의 검토: 평화와 갈등의 계량화 사례

평화의 수준을 계량화된 지수로 측정하는 것은 가능한가? 평화에 관한 연구는 냉전체제 당시에는 주로 전쟁의 반대 개념으로 생각하여 전쟁 억제, 국제분쟁 해결, 군비 축소 등 폭력적인 형태의 갈등 해결의 관점에서 접근 하였으나, 냉전체제 붕괴 이후에는 전쟁이나 국가안보를 포함하면서 정치, 군사, 사회, 경제 등 그 범위가 확대되고 있다.

Samuel P. Huntington, “The Lonely Superpower,” *Foreign Affairs*, 78, 2(March/April 1999).

평화는 간단히 정의하기는 어려우나 크게 소극적 평화와 적극적 평화로 구분하여 볼 수 있다. 소극적인 평화란 국가 간 폭력적인 충돌이나 내전이 없는 상태가 유지되는 폭력의 부재를 의미한다.²⁾ 반면, 적극적인 평화란 자유, 평등, 정의, 환경보호, 번영과 같은 사회의 제반 가치를 통해 삶의 질이 보장되는 상태를 말한다. 개별 국가나 사회에 존재하는 각종 구조적, 제도적 불합리함을 해소한다는 측면에서 '적극적'이라는 수식어가 붙는 것이다.

전쟁과 평화의 수준을 객관적 수치로 측정하고자 하는 시도는 국제정치 연구에서 오래된 전통이다. 전쟁론 연구의 고전에 속하는 퀸시 라이트(Quincy Wright)나 루이 리차드슨(Lewis Richardson)같은 선구적 연구가 있고, 1980년대 들어 국제정치 연구에 등장한 COPDAB(Conflict and Peace Data Bank)과 WEIS(World Event Interaction Survey) 등이 널리 인용되는 대표적 데이터에 속한다.

COPDAB은 135개 국가와 국제기구 그리고 비정부기관이 상대기관에 대하여 실행한 정책행위 중 언론에 보도된 기사를 추적하여 자료를 작성하였다.³⁾ COPDAB은 70여 개에 달하는 다양한 소스에 의거해 작성되었다는 점에서 포괄적이고 편향성이 적은 장점이 있으나, 동시에 동일한 사건에 대한 중복된 조사의 가능성 및 일관성 결여라는 문제가 흔히 제기된다. COPDAB은 갈등과 협력의 수준을 7가지의 협력행위와 8가지 갈등행위로 분류하고, 각각의 사건유형에 대해 가중치를 적용하여 서열화하는 방법을 취했다. COPDAB은 가장 높은 수준의 협력을 의미하는 자발적 통합에서 최고 수준의 갈등을 나타내는 전면전에 이르기까지 나뉘지는데, 협력과 갈등의 사건유형에 따른 가중치가 전문가 코딩에 의한 주관적 판단을 반영하기 때문에 일률적이지 않고 객관성이 부족하다는 한계가 있다.

2) Johan Galtung, "Peace by peaceful means: Peace and conflict, development and civilization," Oslo, International Peace Research Institute, 1996.

3) Edward Azar, "Conflict and Peace Data Bank 1948-1978," International and Domestic Files (ICPSR7767), Second ICPSR edition, 1982.

이에 비해 WEIS는 연구의 범위와 방법에 있어 보다 발전된 형태를 취하고 있는데, 1966년부터 1978에 이르기까지 243개의 국가 행위자, 국제기구, 그리고 비정부기구(nongovernmental) 행위자 등 다양한 국제관계의 행위주체를 포괄하는 자료를 조사하였다.⁴⁾ WEIS가 개발한 연구의 방법은 KEDS(Kansas Event Data System)에 승계되어 1966년부터 현재에 이르기까지 자료가 지속적으로 조사되고 있다.

전쟁과 갈등연구 분야에서는 COW(Correlates of War) 데이터가 대표적인 업적이다. COW 데이터는 1963년 미시간대학교의 싱어(J. David Singer)를 중심으로 한 일군의 학자들에 의해 전쟁사 연구로 출발했다. 오늘날 COW는 전쟁관련 변수와 지표를 수집한 대표적 데이터로 성장했고 무력분쟁(Militarized Dispute Data), 국제무역, 영토변경, 국력지수, 동맹, 국제체제 구성원 등에 관한 방대한 자료를 축적하고 있다.

한국에서는 세계평화포럼이 작성하는 세계평화지수(World Peace Index, 이하 WPI)가 이 분야에서는 최근 수년간 지속적인 작업을 진행 중이고,⁵⁾ 비슷한 성격의 작업으로 영국의 경제평화연구소⁶⁾와 EIU(Economist Intelligence Unit)⁷⁾에서 발표하는 글로벌평화지수(Global Peace Index, 이하 GPI)⁸⁾ 등을 중요한 연구성과로 꼽을 수 있다. 이들 두 지수는 기본적으로

4) Charles A. McClelland, "International Interaction Analysis: Basic Research and Practical Applications," Technical Report #2, World Event/Interaction Survey, in support of ARPA/ONR Contract #N00014-67-A-0269-0004, Los Angeles, CA: University of Southern California, School of International Relations, 1968, Mimeograph.

5) 세계평화지수는 우리나라의 세계평화포럼(비영리기관)에서 2000년부터 독자적으로 개발하여 매년 발표하고 있는 지수로, 여기서는 2008년 세계평화포럼에서 발간한 『세계평화지수 2008』 보고서를 내용을 참조하였다.

6) 경제평화연구소(Institute for Economics and Peace)는 비즈니스, 평화, 경제 개발에 있어 상호관계를 연구하는 비영리독립연구기관이다.

7) 영국의 시사 경제 주간지 이코노미스트의 계열사인 EIU(Economist Intelligence Unit)는 1946년에 설립된 이후, 200여 국가의 거시 경제 지표, 산업 지표 등을 중심으로 경제·정치 전반에 대한 분석과 중장기 예측을 하고 있다.

8) 경제평화연구소의 논문 "Global Peace Index: 2009 Methodology, Results and Findings", "Global Peace Index - 2007 Discussion Paper: Peace and Sustainability:"

현대 사회가 정치와 경제, 군사와 안보, 외교 등 모든 영역이 복합적인 글로벌 네트워크로 연결되어 있기 때문에, 평화로운 국제 사회는 어느 한 가지 해법이나 특정 국가의 힘만으로 되는 것이 아니라 전 세계 모든 국가의 협조와 이해하에 가능하다는 문제의식을 깔고 있다. 세계평화포럼(WPF)에서 작성하는 WPI는 적극적 평화 개념을 지향하고 있다. 이는 국제적으로 국가 간 충돌이나 갈등관계에 있지 않으면서 국내적으로도 정치적 억압이 없는 상태로, 집단 간 사회 갈등이 비폭력적인 수단으로 해결되고 개개인이 인간다운 삶을 누리면서 삶의 기회를 추구하는 데 있어 제약을 받지 않는 상태를 의미한다. GPI도 적극적 평화 개념을 지향하고 있다. 아직은 폭력의 부재 상태로서의 평화를 측정하고 있으나, 어떤 문화적 특성과 제도가 평화의 상태와 관련 있는지를 규명하고자 한다.

세계평화포럼에서는 세계 평화의 경보체계를 제공하고자 2000년부터 WPI를 개발하기 시작하였다. 우리나라를 시발점으로 하여 전 세계 모든 국가의 평화 수준을 계량화하여 제시함으로써, 지구촌 전체 구성원들이 자국 및 세계 각지의 평화 수준을 높이는 데 이바지할 수 있도록 자극하는 데 그 목적을 두고 있다.

한편 영국의 경제평화연구소에서는 국가 간 상대적 평화 정도를 측정하여 한눈에 비교할 수 있도록 2007년부터 GPI 연례 보고서를 발간하고 있다. GPI는 평화의 잠재적 결정요인이나 잠재적 동인을 발현시켜 평화로운 사회를 창출하고 증진하는 데 그 목적을 두고, 평화로운 사회 분위기 조성을 위한 다양한 결정요인에 대한 이해도를 향상시키는 데 주력하고 있다. 두 작업의 유사점과 차이점을 간략히 비교하면 다음과 같다.

국제정치에서 분석 가능한 정도로 데이터의 양과 수준이 축적되면서 이들 데이터를 활용한 연구는 이미 상당한 업적을 생산하고 있다. 미국 국제정치학회(ISA)는 국제관계의 과학적 연구(Scientific Study of International

Cornerstones to survival in the 21st century⁷와 Global Peace Index 홈페이지(<http://www.visionofhumanity.org>)에 게재된 내용을 참조하였다.

〈표 5-1〉 WPI와 GPI 비교

구분	World Peace Index(WPI)	Global Peace Index(GPI)
목적	평화의 조건에 대한 사람들의 인식 제고를 통하여 세계평화 향상에 기여한다.	세계의 상대적 평화 정도를 측정하여 평화 창출 및 유지를 도모한다.
측정분야	3개 분야 (정치, 군사외교, 사회경제)	3개 분야(국내외 분쟁, 군사화, 사회 안전 및 안보)
자료 및 지표 선정	<ul style="list-style-type: none"> • 미시간대학교의 Correlates of War Project • World Development Indicators 2007 • Human Development Report 2007/2008 등 	국제전문가(학계, 평화관련 연구 소장 등) 패널 활용
조사대상	76개국 ⁹⁾	144개국
최초작성년도	2000년	2007년
작성기관	한국 세계평화포럼	영국 경제평화연구소 및 EIU

Process: SSIP)라는 분과를 따로 두어 데이터를 활용한 경험적 연구를 적극 후원한다. 이러한 연구의 선도적 역할을 하는 대표적인 예는 미국 미시간대학교의 ICPSR(Inter-University Consortium for Political and Social Research, <http://webapp.icpsr.umich.edu/>)에 축적된 방대한 정치·사회 관련 자료와 이를 활용한 경험적 연구들을 들 수 있는데, 전쟁변인(Correlates of War) 데이터와 분석은 국제분쟁과 전쟁연구의 필수적인 자료 중 하나가 된 지 이미 오래다.

9) 세계평화포럼은 1차적으로 평화 관련 양질의 자료를 제공하는 140개 국가를 대상으로 하여 분석하고, 2차적으로 정치, 군사외교, 사회경제 세 분야에서 결측값이 많은 국가를 제외한 76개국을 추려내어 이를 위주로 분석하였다. 빈곤국의 경우 특히 사회경제 분야의 통계가 미흡한 경우가 많았다.

III. 미국 대외정책의 패러다임과 대외관계

1. 조지 H. 부시 행정부의 외교안보

조지 H. 부시(George H. Bush) 행정부 집권기는 냉전이 본격적으로 종식되기 시작한 시기와 대체로 일치한다. 1989년 베를린 장벽이 무너지고 탈냉전시대가 시작되면서 미국 안보정책의 수정도 불가피해졌다. 과거 미국의 주적으로 간주되었던 소련의 해체, 그리고 동유럽 사회주의국가들의 정권 붕괴는 미국을 세계 유일의 초강대국으로 남게 만들었다. 미국은 군사적·경제적으로 대적할 상대가 없는 상황에서 국제사회를 이끌기 위한 새로운 대외전략을 요구받게 되었다.

이 시기 미국이 발표한 안보정책은 포괄적인 외교정책이라기보다는 주로 아시아에서 미국의 역할 증대에 관한 것이었다. 소련의 해체와 동유럽의 붕괴로 인해 유럽의 안보가 어느 정도 확보되었기 때문에 미국의 관심은 아시아에 주어졌다. 그러한 중점의 변화는 이른바 동아시아 전략구상인 EASI (East Asia Strategic Initiative) I, II 및 EASR(East Asian Strategy Report)에 정리되어 있다. 미국은 세계 최대의 해양국으로서 서반구에 위치하고 있지만 광대한 태평양에서 영향력을 유지하기 위해서는 동아시아 연안지역에 우호적이고 유용한 기지를 필요로 한다. 미국은 2차대전 이후 공산세력의 극동 팽창을 저지하기 위해 한국전에 개입한 이래 동아시아 지역에 상당히 중요한 의미를 부여해왔다. 미국의 아시아에 대한 일반적 전략개념을 담고 있는 것이 바로 미 국방부가 발간하는 EASI와 EASR 보고서이다. EASI는 1990년, 1992년, EASR은 1995년에 이어 1998년에 발간되었다. 동아시아 전략보고를 통해 본 미국의 대아시아 전략은 1990년 및 1992년 보고서와 1995년 이후 보고서에서 上堂한 차이가 있다.

1990년과 1992년에 각각 발표된 EASI I과 II는 1980년대 이래 아시아와의 경제관계가 급성장했음을 지적하고, 미군의 전진배치태세를 새롭게 평

〈표 5-2〉 미 국방부 동아태 전략보고(EASI, EASR) 주요 내용¹⁰⁾

	EASI I('90)	EASI II('92)	EASR('95)	EASR('98)
대외정책 기조	미국의 리더십과 다자 협력(봉쇄전 략종식)	지역별 선택적 개입(서유럽 → 아태지역)	개입과 확대	포괄적 개입
동맹 정책	제조정(병력축소)	동맹의 유지확대	미·일 동맹, 한·미 동맹 유지	'97 미·일방위 협력지침 개정으로 동맹강화 초석
대중국 정책	안정적 미·중 관계 유지	중국의 핵, 미사 일 확산 관련정 책 우려	중국의 군사현대 화는 초기 단계/ 장기목표 불분명 (우려 표현 삭제)	대중국포괄적 관 여(미·중 군사교 류 확대)
지역주둔 및 협력	'90~'92 15,200명 감축	'92년 11월까지 필리핀에서 철수 완료	당분간 10만 명 유지, 전진배치 전략, ARF 등 동북 아이다안보 협의체	10만 병력 주둔 재확인, 지역협력 을 통한 포괄안보 위협 대처
한반도 정책	'90~'92 주한 미군 7천 명 철수	북핵문제로 6천 5백 명 추가 감축 연기	한반도 억지/북한 의 위협 잔존	통일 이후에도 한국주둔 희망
기타	부시 대통령 '90년 8월 2일 연설(범세계 봉쇄전략에서 지역별 접근으로 전환)	'93년 3월 제1차 북핵위기 시작	'97년 2월 백악관 NSS 발표	'97년 2월 중국 방위백서 발간

가해야 함을 주장했다. 냉전종식은 아시아 주둔 미군을 재편하는 계기가 되었고, 실제로 EASI I에 따라 주한미군 7,000명이 철수했고 EASI II는 곧 필리핀에서의 미군 철수로 이어졌다.

10) 출처: U.S. Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking Toward the 21st Century*, 1990 및 1992 (<http://russia.shaps>).

하지만 이런 변화가 아시아에서 미군의 완전 철수를 의미하는 것은 아니었다. 1990년 및 1992년 보고서에서는 아시아 지역에 전진 배치된 미군의 감축이 전망되었으나 1995년 보고서에서는 동 지역에 10만 명의 미군을 계속 주둔시키고 아시아 지역 우방과 안보책임을 분담할 것을 천명하였다. 1998년 EASR의 기초는 1997년에 발간된 『4년 주기 국방태세점검(Quadrennial Defense Review)』에서 언급된 “Shape, Respond, and Prepare” 즉, 전 세계적 관여를 통해 우호적 안보환경을 조성하고, 모든 형태의 위기상황에 즉각 대응하며, 불확실한 미래에 미리 대비한다는 기본 방향을 반영하였다. 동 보고서에 나타난 미국의 대아시아 전략 기초는 단순히 미군을 주둔시키는 것 이상(Presence Plus)의 “포괄적 관여(comprehensive engagement)”라 할 수 있다.¹¹⁾ EASR은 아시아 지역에 대한 미군의 일차적 임무가 지역 차원의 위협에 대한 억지력으로 기능하는 것이라고 규정하고, 미군의 가시적 주둔이 미국의 방위공약과 이익에 대한 확고한 표시라고 지적하였다. 미국의 대 아시아 전략은 이처럼 억지력으로서의 기능과 미군의 주둔을 통해 미국에 우호적인 안보환경을 조성하는 데 역점을 두었다.

대체로 전임 부시 행정부 기간은 냉전종식이 가시화되면서 양극구조가 근본적으로 변하기 시작한 시기에 해당한다. 냉전종식이라는 새로운 국제질서의 특징이 분명하게 드러나기 시작한 것은 1991년의 걸프전쟁부터였다. 1991년 2월 걸프전쟁은 미국만이 세계에 남은 유일한 초강대국임을 확인해준 사건이었다. 걸프전쟁을 전후해서 미국의 대외정책 기초는 의미 있는 변화의 조짐을 보이기 시작하였다. 1989년 출범한 부시 행정부는 처음에는 다소 조심스런 입장으로 시작했으나 1990년 가을에 이르면 부시 대통

hawaii.edu/security/report-92.html, 검색일: 2002.5.5); *The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, 1998; 김성한, “미국의 동아태 전략: 변화와 지속성,” 하영선 편, 『21세기 한국의외교 대전략: 그물망국가 건설』(서울: 동아시아연구원, 2006) 등을 참고하여 작성.

11) U.S. Department of Defense, *The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, 1998 (<http://www.defenselink.mil/pubs/easr98/easr98.pdf>, 검색일: 2007.11.20).

령은 새로운 국제질서의 개념을 언급하기 시작하고, 이라크의 쿠웨이트침공에 단호히 대처해야 한다고 역설하기에 이르렀다. 결국 걸프전쟁은 미국이 세계유일의 초강대국으로서 세계질서를 유지하는 책임을 인식하게 만드는 계기가 된 것으로 평가된다.

전임 부시 행정부의 대외정책은 크게 보아 세 시기를 거쳤다. 첫째 단계는, 취임 이후부터 1989년 말까지의 기간으로서 구소련에서 고르바초프의 내부개혁과 국제적으로 변화한 소련의 행동을 시험하기 위해 냉전시대의 견해에 집착했던 시기이다. 둘째 단계는, 1990년부터 1991년까지의 시기로, 냉전종식 이후 새로운 전략개념은 정립하지 못한 채 과도기적 조정기를 거친 시기였다. 마지막으로 셋째 단계는, 걸프전쟁을 전후한 시기로서 냉전종식 이후 새로운 세계질서 개념을 내세우면서 야심차게 세계적 리더십을 추구하던 시기였다.

이러한 세 단계를 거치면서 부시 행정부 외교정책의 기본원칙들이 점차로 드러나기 시작했다. 부시 행정부는 정당하고 안정된 국제질서를 창출할 수 있는 능력과 도덕적 책임을 가진 국가는 미국뿐이라는 인식을 갖게 되었다. 세계질서의 상호의존적 성격으로 인해 미국의 안보이익은 필연적으로 세계적일 수밖에 없으며, 미국은 안정되고 개방적인 세계경제를 위해 리더십을 발휘해야 한다는 것이다.¹²⁾ 부시 행정부의 이러한 대외정책 기조는 부시 대통령이 재선에 실패하면서 계속적으로 추진되지 못하게 되었다.

2. 클린턴 행정부의 국가안보 전략

클린턴 행정부는 애당초 국내 경제문제 해결에 가장 큰 중점을 두었다. 클린턴 행정부 초기는 탈냉전 이후 미국의 세계적 역할과 관련해 무엇을

12) Richard A. Melanson, *American Foreign Policy since the Vietnam War: The Search for Consensus from Nixon to Clinton*, 2nd ed. (New York: M.E. Sharpe, 1996), pp.232-238.

어떻게 해야 할지에 대한 미국 정치권의 인식이 개념적으로나 현실적으로 혼란스런 시기였다. 클린턴 행정부의 대외전략은 1994년 ‘개입과 확장의 국가안보전략’이 발간되면서 비로소 구체화되었다.¹³⁾ 개입과 확대의 국가안보전략은 냉전종식 이후의 변화하는 국제안보환경에 대처하고자 전 세계적인 자유민주주의 질서의 확립을 목표로 하는 국제주의적 노선을 천명한 것이었다. 이 전략의 주목할 만한 특징은 외교정책에서 국제주의를 고수하되, 그 어느 때보다도 안보이익과 경제이익을 일치시키는 경향이 강하다는 것이다.¹⁴⁾ 즉 클린턴 행정부의 대외전략은 냉전종식 이후에 국내적으로 대두되기 시작한 신고립주의적 세력에 반대하여 미국의 국가안보이익은 여전히 국제주의적 외교이념적 틀에 근거하고 있다는 것을 분명히 하는 동시에, 대외정책의 수행은 미국의 국내경제적 이익의 추구라는 목적과 밀접한 관련이 있음을 분명히 한 것이었다. 클린턴 정부는 미국의 핵심적이고 장기적인 국익은 시장경제체제와 자유민주주의를 전 세계적으로 확산시켜 나갈으로써 가장 잘 확보될 수 있다는 신념을 대내외적으로 천명한 것이었다.

클린턴 행정부는 냉전종식 이후의 변화를 미국의 이익에 도움이 되고, 미국의 가치를 확산시킬 수 있는 좋은 기회라고 보았다. 더 많은 자유와 개방성, 그리고 관용을 반영한 세계질서의 재편은 미국의 적극적 개입과 리더십을 필요로 한다고 보았다.¹⁵⁾ 이런 인식이 클린턴 정부 대외전략의 밑바탕에 깔린 인식이었다.

1999년에 발간된 클린턴 행정부의 안보전략 보고서는 미국의 전략목표를

13) *Ibid.*, pp.3-4; ‘관여’는 ‘개입’으로 번역되기도 한다. 관여와 확대에 관한 보다 자세한 내용은 클린턴 행정부 초기의 안보전략 보고서에서 찾아볼 수 있다. The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (The White House, February 1995) (<http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/nss/nss-95.pdf>, 검색일: 2009.9.14) 참조.

14) Melanson, *ibid.*, pp.271-272.

15) Warren Christopher, “America’s Leadership, America’s Opportunity,” *Foreign Policy*, No.98(1995); 같은 저자의 “Leadership for the Next American Century,” *U.S. Department of State Dispatch*, Vol.7, No.4(January 22, 1996).

첫째, 미국의 안보를 증진시키고, 둘째, 미국의 경제번영을 강화하고, 셋째, 세계적인 민주주의와 인권의 향상이라고 규정하고 있다.¹⁶⁾ 이 세 가지 카테고리에는 각각 미국의 핵심 이익(vital interests), 중요 국가 이익(important national interests), 그리고 인권 및 기타 이익(humanitarian and other interests)에 해당한다.

첫째 범주인 국가안보는 미국의 생존과 안전 및 활력을 보장하는 최상위의 목표로서 여기에는 미국과 동맹국들의 영토 등 물리적 안전과 미 국민의 보호, 미국사회의 경제적 번영, 그리고 주요 하부구조(critical infrastructure)에 대한 방어 등이 포함된다. 둘째, 중요 국가 이익은 국가의 존망을 결정짓지는 않지만 국가적 복지와 세계환경에 관련된 것으로서 미국의 경제이익이 걸린 지역 혹은 동맹국들의 관리, 지구환경의 보호, 난민을 양산하는 지역분쟁 등을 통제하는 것이다. 셋째, 인권은 인적·자연적 재해의 방지, 민주주의의 고양, 법치의 실현과 균의 민간 통제 확립, 지속가능한 발전 등을 포함한다.

미국의 안전, 미국의 경제적 번영, 그리고 민주주의의 확산이라는 3대 전략목표는 여하한 도전도 불용하는 미국의 군사력과 세계 최강의 경제역량을 통한 관여(engagement)와 확대(enlargement)를 통해 이루어진다. 여기서 ‘관여’란 아직 관계를 맺지 않고 있는 국가들과의 관계를 설정하여 미국과 우호적인 관계를 창출하는 조건을 만든다는 의미이며, ‘확대’는 이러한 바탕 위에서 이미 설정된 관계를 미국이 주도하는 세계질서의 구성원이 되도록 이끄는 것, 즉 시장-민주주의 공동체의 확대를 말한다. 관여전략은 국제무대에서 미국이 강력한 리더십을 계속 발휘할 것을 요구한다. 이를 위해 미국은 일방적으로 행동할 역량을 갖추어야 하지만 그와 동시에 세계적 연대의 형성이 무엇보다도 중요하다. 즉 미국의 국익을 보호할 뿐만 아니라 향후의 안보 위협에 대처하기 위해서는 우방과의 협력과 다국적

16) The Whitehouse, *A National Security Strategy for a New Century*, December 1999 (http://www.dtic.mil/jel/other_pubs/nssr99.pdf, 검색일: 2001.4.24).

접근이 필수적이다.

군사적 측면에서 클린턴 행정부의 안보전략은 세계안보환경을 미국에 유리하도록 적극적으로 조성하고, 모든 종류의 위협에 적극 대처하며, 다가올 미래의 불확실한 위협에 미리 대비한다(shape, respond, and prepare)는 것으로 요약된다.¹⁷⁾ 이를 위해 미국은 군사력의 압도적 우위를 유지해야 하며 필요할 경우 선별적으로 무력의 사용도 불사한다. 특히 본토 방어, 적대적 지역 패권국가 등장 저지, 해상 및 국제 통항로의 자유 확보, 공격 억지 및 패퇴 등이 미 군사력의 주요 목표가 된다. 군사력 태세의 기준은 두 개의 주요 전쟁(Major Theater War: MTW)을 동시에 수행해서 승리할 정도로 유지되어야 하며, 군사혁신의 혜택을 십분 활용하여 미래의 전쟁 수요에 부응하는 군 변혁(transformation)도 지속적으로 추진하는 것이 중요하다.

요약하자면, 개입과 확대의 국가안보전략은 탈냉전기 미국의 국익을 위협하는 요인들을 제거하려는 전략으로서 군사·안보환경은 현 상태를 유지하면서 자신의 정치·경제적 영향권을 확장하려는 적극적 성격을 갖고 있다. 이러한 전략은 크게 세 가지 목표로 구성되어 있다. 그 세 가지는 미국의 안보를 신뢰성 있게 유지하기 위한 군사태세를 유지하고, 미국의 경제적 재활성화를 추구하며, 해외에서 민주주의를 촉진시킴으로써 미국 안보에 유리한 환경을 조성하는 것이다. 이러한 전략목표들을 추구함에 있어서 클린턴 행정부는 자유주의적 국제주의(liberal internationalism)에 입각해 우방국들과의 협조, 국제제도의 활용, 미국적 가치의 확산을 통한 안보환경의 본원적 개선에 중점을 두었다.

17) William S. Cohen, *Report of the Quadrennial Defense Review*, U.S. Department of Defense, May 1997(<http://www.defenselink.mil/qdr/archive/index.html>, 검색일: 20091.9.14).

3. 조지 W. 부시 행정부의 외교안보전략

부시 행정부의 국가안보전략은 집권 이래 일련의 보고서들이 제기해온 철학과 관점의 집대성이다. 새 국가안보전략의 주요 부분은 미 행정부 내 매파와 신보수주의자들이 1990년대 초부터 다듬어온 안보관을 바탕으로 하고 있다. 그런 의미에서 부시 행정부 국가안보전략의 골간은 이미 예고된 것이라 할 수 있다.¹⁸⁾ 새로운 국가안보전략은 미국의 압도적 군사력을 바탕으로 억지, 봉쇄, 집단안보에 의존하던 과거의 안보전략을 포기하는 대신 공세적 군사개입, 선제공격, 불량국가 및 기타 적대세력에 대한 전향적 반환산 정책을 강조하고 있다. 간단히 말해 부시 행정부의 국가안보전략은 더 이상 방어와 반격이 아니라 공격을 우선시하는 관점의 전환을 반영한다. 그리고 그 배경에 깔린 안보에 대한 기본철학은 힘에 의한 평화(peace through strength)라 할 수 있다.

이러한 부시 행정부의 안보전략 형성에는 미국 내 신보수주의자들로 분류되는 명망가들과 단체들이 큰 기여를 하였다. 일례로 1997년에 결성된 “새 미국 세기를 위한 프로젝트(Project for a New American Century: PNAC)”는 창립선언문에서 미국의 보수주의가 미국의 세계적 역할에 대한 전략적 비전을 고양시키지 못하고 미국 외교정책의 원칙을 지도하는데 실패했음을 반성하고 미국의 세계적 리더십 확립에 공헌할 것임을 천명하고 있다.¹⁹⁾ PNAC의 이론가들은 미국 외교의 성공을 위한 첫걸음이 레이건

18) Tom Barry, “A Strategy Foretold,” *Foreign Policy in Focus*, October 14, 2002 (<http://www.fpif.org>).

19) PNAC 웹사이트 참조(<http://www.newamericancentury.org>). 주요 참여인사들은 현 부통령인 딕 체니(Richard B. Cheney), 군사전략가 엘리트 코헨(Eliot A. Cohen), 포브스지 사장 스티브 포브스(Steve Forbes), 프란시스 후쿠야마(Francis Fukuyama), 안보정책센터(Center for Security Policy) 소장 프랭크 가프니(Frank Gaffney), NSC 보좌관 잘메이 칼릴자드(Zalmay Khalilzad), 전 부통령 덴 퀘일(Dan Quayle), 현 국방장관 도널드 럼스펠드(Donald Rumsfeld), 현 국방부 부장관 울포위츠(Paul Wolfowitz), 위클리 스탠더드 편집인 로버트 케이건(Robert Kagan), 전 유엔대사 진 커페트릭(Jeane Kirkpatrick), 위클리 스탠더드 발행인 윌리엄 크리스톨

행정부 성공의 핵심 요소가 강력한 군사력이었음을 상기하는 것이라고 지적하고 미국의 외교는 미국적 원칙을 전 세계에 소신있게 펼쳐야 한다고 주장하였다. PNAC의 강령은 이데올로기인 동시에 곧 미국을 위한 비전이다.

그리고 그 핵심 원리는 미국의 우위(supremacy), 즉 정치·경제·외교·군사·문화 등 모든 방면에서의 지도적 우위이다. PNAC의 비전은 팍스 아메리카나(Pax Americana)와 상통하며 회원의 상당수가 현 부시 행정부의 고위직을 맡음으로써 실현되고 있다.²⁰⁾ 국내정치에 있어서도 부시 행정부의 기본 입장은 신앙에 바탕을 둔 사회봉사, 사적 사회보장, 억누진 감세 등 우익의 이데올로기에 기반하고 있다. 미국기업연구소(AEI), 임파워 연구소(Empower Inc.)²¹⁾ 등 단체로부터 월스트리트저널(*Wall Street Journal*)과 위클리 스탠더드(*Weekly Standard*)같은 영향력 있는 보수 저널들이 부시 행정부 외교정책 이데올로기의 선행지표 구실을 하고 있다.

1999년 클린턴 행정부의 국가안보전략 보고서가 발간된 이래 몇 가지 중요한 문건들이 부시 행정부 국가안보전략 보고서로 취합되었다. 9·11 직후 국방태세를 근본적으로 재점검한 『4년 주기 국방태세점검(*Quadrennial Defense Review*)』, 본토보안부(Department of Homeland Security) 신설, 본토방어를 전담할 북부사령부 신설, 『핵태세검토 보고서(*Nuclear Posture Review*)』, 2002년 국방부 연례보고서 등이 그것이다. 그러나 부시 행정부 안보전략 탄생에 무엇보다 큰 영향을 미친 사건은 9·11테러였음에 의문의 여지가 없다.

클린턴 행정부의 세계전략이 포용 및 확대에 기반했다면 부시 행정부의 대전략은 미국의 압도적 힘에 근거한 미국 우선주의와 일방주의적 외교태

(William Kristol), 전 CIA 국장 제임스 울시(R. James Woolsey) 등이 있다.

20) Tom Barry and Jim Lobe, "U.S. Foreign Policy — Attention, Right Face, Forward March," *Foreign Policy in Focus*, April 2002, pp.2-7.

21) 임파워 연구소는 1999년 경제발전과 개인의 책임, 자유경제체제와 번영을 위한 공공정책 연구를 위한 비영리 단체로 설립되었다. 현재는 윌리엄 베넷(William J. Bennett)과 잭 캠프(Jack F. Kemp)가 공동의장을 맡고 있다. 자세한 연구소 소개는 <http://www.empower.org>에서 찾아볼 수 있다.

세로 특징지어진다. 또한 현재의 국제안보 환경에 대한 인식 자체가 다르다. 부시 행정부 보고서가 평화를 수호하고 보존하며 확대한다(defend, preserve, and extend peace)는 강조점을 가지는 반면 클린턴 행정부 보고서는 평화를 단순히 주어진 것으로 전제하고 있다. 부시가 기타 강대국들과의 협력을 강조했다면 클린턴 보고서에서는 이에 대한 언급이 없다. 클린턴 행정부를 위협했던 세력이 대규모 군대와 막대한 산업기반을 가진 국가였다면 부시 행정부를 위협하는 세력은 탱크 한 대 값도 못되는 비용으로 엄청난 희생과 혼란을 가져올 수 있는 그림자같은 개인들의 네트워크이다. 이러한 변화 때문에 미국이 냉전에서 승리를 거두었던 전략—봉쇄와 억지—은 적이 누구인지조차 판단할 수 없는 상황에서는 무용지물이다.²²⁾

부시 1기의 대외정책이 ‘일방주의’로 특징지어진다면 부시 2기는 ‘자유’의 확산이 중심에 있다. 부시 2기 행정부의 외교안보전략은 2005년 3월에 새 국방전략 보고서가 발표되고 2006년 2월에 4년 주기 국방태세점검 보고서(Quadrennial Defense Review Report)가 발표되면서 그 윤곽이 더욱 뚜렷해졌다. 추세의 핵심은 군사외교의 전반적 변환(transformation)을 통해 21세기의 새로운 위협인 테러에 대비하여 전면적인 반테러전 체제를 갖추겠다는 것으로 요약된다. 미국은 9·11테러 이후 본격적인 군사변환과 변환외교를 추진 중에 있으며, 그 일환으로 전 세계 미군의 해외주둔을 조정하는 GPR(Global Defense Posture Review) 계획을 실행에 옮기고 있고, 그 연장선상에서 주한미군 및 주일미군의 재편을 추진 중이다.

부시 1기의 대외정책이 군사적 수단에 방점이 주어졌다면, 부시 2기는 외교와 군사의 균형, 군사변환과 함께 ‘변환외교’를 강조하는 데 있다. 자유의 확산 전략은 정치적·외교적 선제공격의 성격을 띠며, 외교적 수단을 주로 사용한다는 점에서 군사적 선제공격을 통한 1기의 제국건설 전략과 대비된다. 요컨대 부시 행정부는 1기에서 추구해 온 반테러 핵비확산 전략

22) John Lewis Gaddis, “A Grand Strategy,” *Foreign Policy*, November/December 2002(웹버전).

을 지속적으로 추진하면서, 그 가운데 발생한 문제점을 개선하는 부분적 수정의 연장선상에서 2기 행정부의 외교전략을 추진하고 있는 것이다.²³⁾

부시 행정부의 안보전략은 기존의 안보전략 보고서에 비추어 볼 때 가장 포괄적이고 근본적인 변화를 반영하고 있다. 동 보고서가 발표된 직후 세계의 언론은 선제공격 가능성에 큰 우려를 표명하였지만 실상 선제공격은 부시 안보전략의 강조점이 아니다. 부시 안보전략은 선제공격보다는 부시 행정부의 세계관과 미국의 역할에 관한 훨씬 더 포괄적인 선언을 담고 있다. 즉 부시 안보전략의 핵심은 미국이 현 세계질서에서 필적할 세력이 없는 압도적 우위를 지님을 확인하고, 이를 바탕으로 세 가지 목표, 즉 평화를 수호하고 유지하며 확대하는 데 사용해야 한다는 선언이다. 평화를 수호하기 위해서는 테러리스트와 독재국가, 그리고 대량살상무기를 물리쳐야 한다. 평화를 유지하기 위해서는 국제사회, 특히 러시아와 중국같은 타 강대국들과의 공조가 필수적이다. 마지막으로 평화를 확대하기 위해서는 실패한 국가들이 테러의 온상이 되지 못하도록 적절한 지원을 제공해주어야 한다.²⁴⁾

조지 W. 부시 행정부의 대외전략을 구성하게 만든 가장 중요한 요인은 9·11테러 이후 미국이 처한 안보위협 현실이었다. 부시 행정부는 테러와의 전쟁을 위해 국제사회의 동참을 호소했지만 유엔안보리결의안 불발, NATO 동맹국들의 미온적 지지로 인해 혼자서 — 즉, 일방주의로 — 대테러 전쟁에 나갈 수밖에 없는 상황이었다. 부시 외교정책에서 다자주의 약화를 상징하는 사건들, 예를 들면 국제형사재판소(ICC)나 교토의정서 등에 대한 미온적 태도, 포괄적 핵실험금지조약(CTBT) 비준을 거부한 것 등은 9·11 이후 미국이 처한 환경에 대한 공화당식 반응이었다.

이상에서 논의한 각 행정부별 대외전략의 변화를 다음 <표 5-3>이 제시하는 대전략 분류 관점에서 살펴본다면, 조지 H. 부시 행정부는 미국 우선

23) 전재성, “21세기 미국의 변환외교,” 하영선·김상배 엮음, 『네트워크 지식국가: 21세기 국제정치의 변환』(서울: 을유문화사, 2006), 217-219쪽.

24) “Brookings Scholars Evaluate and Analyze President’s National Security Strategy Paper,” A transcript of Brookings Forum, October 4, 2002.

〈표 5-3〉 탈냉전 이후 미국 대전략 분류²⁵⁾

	신고립주의 (Neo-isolationism)	선별적 개입주의 (Selective Engagement)	협력안보 (Cooperative Security)	미국 우선주의 (Primacy)
주요 특징	최소, 방어적 현실주의	전통적 세력균형 현실주의	자유주의	극도의 현실주의, 일방주의
국제정치 의 핵심 문제	국제문제 연루 회피	강대국들 간의 평화	평화의 불가분성	동급 경쟁상대 등장 저지
선호하는 세계질서 형태	세력균형	세력균형	상호의존	패권
국가이익 개념	편협함	제한적	초국가적	광범위함
군사력 사용	자위에 국한	선별적	빈번	수시로
군사 태세	최소한의 자위력	두 개의 주요 지역전쟁(two- MRC) 대비	다수 목표를 대상으로 한 정찰-타격 복합체	미국 다음 두 강 대국 군사력을 합 친 것보다 우위유 지(two-power standard)

주의와 협력안보, 클린턴 행정부가 선별적 개입주의와 협력안보의 중간쯤에서 입장을 취했다면, 부시 1기는 미국 우선주의에서 선별적 개입주의의 성향을 가미하는 쪽으로 변한 것으로 평가할 수 있다.

25) Barry R. Posen and Andrew L. Ross, "Competing Visions for U.S. Grand Strategy," in Michael E. Brown, Owen R. Cole, Jr., Sean M. Lynn-Jones, and Steven E. Miller (eds.), *America's Strategic Choices: An International Security Reader* (Cambridge: the MIT Press, 2000), p.8의 도표를 근거로 정리.

4. 세계평화지수로 본 미국의 갈등과 협력 추세

이상에서 살펴본 바와 같이 탈냉전기 미국 대외전략은 표방하는 핵심 레토릭이나 철학적 기반에 따라 대외정책의 정향(orientation)이 변한다는 것을 알 수 있다. 하지만 그런 분석이 과연 객관적 데이터에 의해 얼마나 입증될 수 있을까? 그것이 본 연구가 가진 핵심적 질문이다.

우선 무엇을 분석할 것인지 분석의 수준과 대상이 정해져야 한다. 본 연구에서 활용한 ‘10 Million Event Count Data’는 미국의 전체 갈등과 협력수준을 연간, 월간 자료로 제공한다. 총체적 협력 갈등수준은 미국 대외정책에서 전반적 기조를 반영하고, 그러한 기조를 바탕으로 구체적 외교상 대와의 상호작용을 관찰할 수 있다. 예를 들면 글로벌 차원에서, 혹은 동북아 지역에서 미국의 역할이 역내 평화와 갈등에 미치는 영향이나 비중 총량으로 측정된 평화와 갈등의 이벤트를 통해 개략적으로 추측 가능하다. 이를 바탕으로 한반도와 관련해 분석할 경우, 미국·한국·북한 3자 간 상호작용이나 한·미, 미·북 등 추가적인 분석이 가능할 것이다.

‘10 Million Event Count Data’가 커버하는 기간이 1990~2004년인 점을 감안하면, 동 기간 미국 각 행정부의 정책변화가 ‘미국 vs. 세계’ 관계에서 평화와 갈등의 패턴에 어떤 영향을 미쳤는지 분석하는 것도 의미가 있을 것으로 생각된다. 이런 관점에서 동 기간 중 미국 각 행정부의 외교안보 기조가 대외정책, 특히 평화와 갈등의 수준에 어떤 영향을 미치는지 분석하고자 한다.

초보적인 분석이지만 다음 표와 그림에서 보듯이 대략적인 추세는 2001년 9·11테러를 경계로 그 이전과 이후의 갈등 및 협력수준이 크게 달라짐을 알 수 있다. 비록 초보적이긴 하지만 이 분석에서 몇 가지 시사점을 발견할 수 있다.

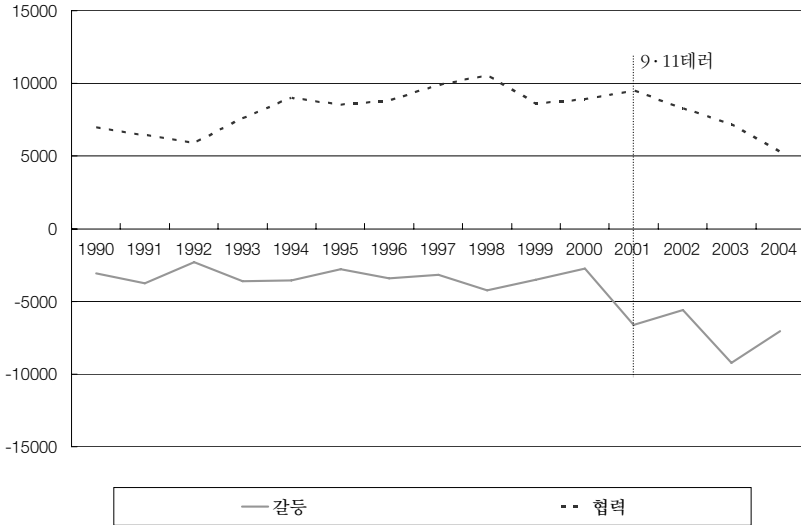
첫째, 2001년 9·11테러 이후 미국의 공세적 대외전략이 본격적으로 시작되었다는 시각이 지배적이었는데, 대략적인 추세가 데이터에 의해 확인된다. 갈등과 협력 모두 2001년을 경계로 가파르게 하락하는 것은 9·11테

러로 인한 미국의 범세계적인 대테러 전쟁과 연관이 있을 것으로 추정된다. 9·11테러 이후 미국은 공세적 대외전략으로 전환했고, 아프간전쟁과 이라크전쟁을 시작했다. 부시 대통령은 실상 경제대통령, 교육대통령을 자임하면서 취임했다. 의무교육의 중요성을 강조한 ‘No children left behind’, 즉 공교육 시스템에서 낙오하는 어린이가 없도록 하겠다는 그의 모토가 이를 말해준다. 하지만 9·11테러는 미국사회의 중심부를 강타한 충격적 안보위협으로 인식되었고 부시 행정부는 어떤 식으로든 테러와의 전쟁의지를 국민들에게 결연히 보여주지 않을 수 없었다. 부시 행정부는 유엔안보리에

〈표 5-4〉 미국 대외정책에서 갈등과 협력: 1990~2004

연도	행정부	갈등	협력	주요 사건
1990	조지 H. 부시	-3101.4	6940.4	- 걸프전쟁(1991)
1991		-3752.9	6441.3	
1992		-2312.3	5871.1	
1993	빌 클린턴	-3619.0	7564.8	- 민주주의재단(NED) 활성화
1994		-3563.2	9005.9	
1995		-2785.9	8484.3	- 북핵 1차 위기, 제네바합의로 해결
1996		-3407.7	8807.9	
1997		-3193.3	9849.7	- 소말리아 철수(1993)
1998		-4264.1	10531	
1999		-3492.3	8605.6	
2000		-2734.3	8874.1	
2001	조지 W. 부시	-6620.2	9470.7	- 9·11테러 사태(2001)
2002		-5611.5	8241.8	- ICC 창설(2002)
2003		-9226.6	7165.8	- 아프간 전쟁
2004		-7027.7	5297.1	- 이라크 전쟁

〈그림 5-1〉 미국 대외정책에서 갈등과 협력 추세



〈표 5-5〉 행정부별 갈등과 협력: 1990~2004 (행정부별 평균)

연도	행정부	갈등	협력
1990~1992	조지 H. 부시	-3055.53	6417.60
1993~2000	빌 클린턴	-3382.48	8965.41
2001~2004	조지 W. 부시	-7121.50	7543.85

서 탈레반과 아프가니스탄, 더 나아가 이라크에 대한 결의안을 성사시키려 노력했지만 국제사회의 반응은 호의적이지 못했다. 심지어 전통적인 우방국이었던 NATO의 프랑스나 독일은 부시 행정부의 전쟁에 공개적으로 반대하기까지 했다. 그런 이유로 부시 행정부는 혼자 힘으로 기나긴 테러와의 전쟁에 나설 수밖에 없었다. 국제사회는 이러한 부시 행정부의 결단에 ‘일방주의’ 라는 꼬리표를 선사했다.

둘째, 클린턴 행정부 시절의 경우 협력의 수준은 완만한 상승을 보여주지만 갈등의 수준은 대체로 큰 변화가 없다. 클린턴 행정부가 자유주의적 국제주의의 입장이기 때문에 협력의 수준이 상승하리라는 것은 예상 가능하지만, 왜 갈등의 수준이 떨어지지 않았는지 의문을 가질 수 있다. 이는 강대국들이 그만큼 국제문제에 많이 관여하기 때문으로 풀이된다. 다른 연구에서도 결과는 비슷하다. 세계평화포럼의 분석에 의하면 국제평화에 큰 영향을 미치는 유엔 안보리 상임이사국들의 평화지수 순위가 대체로 낮다. 유엔 안보리 상임이사국의 평화지수가 낮은 가장 큰 이유는 군사외교 차원의 평화지수가 낮기 때문일 것으로 추측할 수 있다. 국제분쟁이 발생할 경우 유엔 안보리 상임 이사국들이 관여하는 국제적 여건이 그 원인의 일부이기도 하지만, 세계의 평화수준을 높이기 위해서는 이들 강대국들이 국제분쟁이 발생한 다음 사후에 개입해서 해결하기보다 국제분쟁이 발생하지 않도록 사전에 예방하는 노력이 보다 필요함을 보여준다.²⁶⁾

한편 '10 Million Event Count Data'는 행위자별 협력과 갈등의 월별, 연도별 총량뿐 아니라 러시아, 중국, 일본, 한국, 북한 등 구체적 타깃(대상)에 대한 자료를 제공한다. 다음 <그림 5-2>은 미국의 주요 대상국에 대한 협력과 갈등의 추세를 나타내준다.

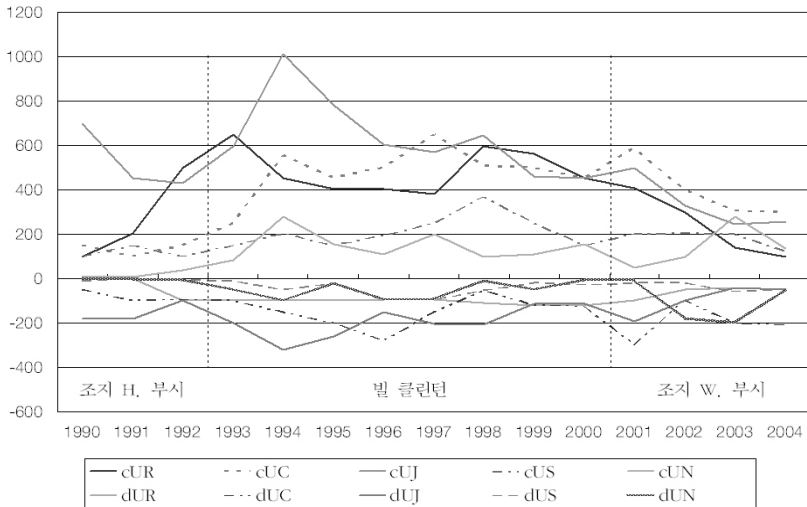
미국의 외교대상별로 본 갈등과 협력 패턴은 <표 5-6>에서 볼 수 있다. 협력행위의 경우 중국에 대한 협력과 한국에 대한 협력이 가장 상관관계가 높으면서 통계학적으로도 유의미한 것으로 나타났다. 그 다음으로 상관관계가 높은 것은 중국과 북한에 대한 미국의 협력이다. 이러한 사실은 미국의 한반도 정책이, 적어도 협력에 관한한, 중국에 대한 배려와 밀접히 연관된다는 점을 말해준다. 물론 왜 중국과 한국, 북한에 대한 미국의 협력이 상관관계가 높은지는 추가 분석이 필요한 문제이다. 예를 들면, 상식적으로 미국의 대북정책과 대한국 정책은 흔히 역비례 관계라는 것이 지금까지의

26) 세계평화포럼, 『세계평화지수 2008』(서울: 세계평화포럼, 2008) 참조. 분석대상 76개국 중 영국(18위), 미국(47위), 프랑스(40위), 중국(65위), 러시아(64위) 등의 순이다.

통설이었고, 북한의 '통미봉남' 이 성공할 경우에는 더욱 그러했다. 또한 중국과 북한에 대한 미국의 외교가 어느 정도 연관될 것은 충분히 예상 가능하지만 중국과 한국에 대한 미국의 협력이 상관 정도가 가장 높게 나타난 것은 향후 엄밀히 분석해봐야 할 과제이다.

또 한 가지 흥미로운 사실은 미국의 갈등행위의 경우 러시아, 중국, 일본, 한국, 북한 등에 대한 갈등은 어느 것도 통계학적으로 유의미한 상관관계가 없다는 점이다. 협력에 있어서 특정 대상들과의 협력행위에 상관관계가 있게 나타나는 것과는 대조적이다. 이는 갈등의 경우 협력과는 다른 메커니즘이 작동한다는 것을 시사하는 것으로, 그 원인을 밝히는 것 또한 추후 연구의 흥미로운 주제가 될 것이다.

〈그림 5-2〉 미국의 주요 대상국별 협력과 갈등



* 범례: 소문자 c와 d는 각각 협력(cooperation)과 갈등(dispute)을 나타내며, 영문자는 각각 U(US), R(Russia), C(China), J(Japan), S(South Korea), N(North Korea)를 뜻한다. 예를 들면 cUR은 러시아에 대한 미국의 협력을, dUR은 러시아에 대한 미국의 갈등을 의미한다

〈표 5-6〉 타깃별 협력과 갈등의 상관관계

(a) 협력

	cUR	cUC	cUJ	cUS	cUN
cUR	1	.373	.342	.351	-.047
cUC	.373	1	.314	.712**	.534*
cUJ	.342	.314	1	.171	.135
cUS	.351	.712**	.171	1	.352
cUN	-.047	.534*	.135	.352	1

** 0.01 수준에서의 통계적 유의성

* 0.05 수준에서의 통계적 유의성

(b) 갈등

	dUR	dUC	dUJ	dUS	dUN
dUR	1	.173	.138	.037	-.199
dUC	.173	1	-.109	.152	.165
dUJ	.138	-.109	1	.121	-.304
dUS	.037	.152	.121	1	.442
dUN	-.199	.165	-.304	.442	1

※ 어느 변수 간에도 0.01 또는 0.05 수준에서 통계적 유의도가 발견되지 않음

IV. 맺는 말 및 시사점

비록 데이터의 제약상 한정된 기간을 분석한 것이긴 하지만 앞의 분석에서 탈냉전기 미국 행정부의 대외정책에서 협력과 갈등의 변화가 해당 행정부의 대외정책 정향과 밀접히 연관된다는 것을 확인할 수 있다. 비록 어떤 변수가

구체적으로 어떤 경로를 거쳐 갈등과 협력의 변화를 초래하는지는 좀 더 체계적인 연구가 필요하겠지만 이 글에서 밝힌 시론적 목적은 달성된 셈이다.

물론 한 나라의 대외정책을 결정짓는 것은 다양한 변수들이 개입되는 복잡한 과정이다. 대통령의 성향에서부터 행정부의 인적 구성, 대외정책의 국제적 여건, 특정 시대 국제사회의 지배적 규범과 터부, 경쟁관계 국가들의 대응 등 말 그대로 다양한 변수들이 작용해서 미국의 대외정책이 결정된다. 그렇기 때문에 미국 행정부의 대외정책 성향만으로 협력과 갈등의 수준을 판단할 수 있다고 주장하는 것은 지나친 단순화라 할 수 있다. 또한 한 행정부 내에 동일한 이념적 성향이나 하나의 대외정책이 존재한다고 말하기에는 미국의 외교정책 결정과정 자체가 너무 복잡하다. 그렇기 때문에 본 연구에서 확인한 것은 적어도 대외정책의 이념적 성향이 대외 행태에 일정한 연관성을 갖는다는 점이고, 앞의 분석 결과를 기계적으로 해석해서는 안 될 것이다.

하지만 이 시론적 연구를 바탕으로 향후 추가적인 연구가 필요한 부분은 충분히 확인할 수 있다. 한편으로는 미국 대외정책에서 총체적인 갈등과 협력을 분석하는 것이 필요하고, 다른 한편 구체적으로 그런 갈등과 협력이 누구를 향한, 즉 어느 대상(target)을 향한 것인지, 그리고 그것을 결정하는 인자는 무엇인지도 분석되어야 한다. 마지막으로 데이터가 확보된다는 전제하에 2004년 이후 부시 2기로의 변화, 그리고 현재 오바마 행정부로의 변화가 어떤 유의미한 대외 행태의 변화를 초래했는지 추가적인 분석이 뒤따라야 할 것이다.

기계적 방식으로 코딩된 데이터의 신뢰성에 대해서는 아직 많은 논란이 있지만, 그런 한계는 결국 데이터를 활용하고 해석하는 연구자의 방법론적 엄격성과 사회과학적 양식에 의해 극복하는 수밖에 없다. 물론 사회과학적인 의미의 '과학성'은 자연과학에서 말하는 과학성과는 의미가 다르다. 사회적 현상을 통계적 수치로 포착한 사회과학적 데이터는 자료수집과 데이터 코딩, 그리고 통계분석 결과의 해석에 있어서도 결국 '사회과학적'인 방법으로 할 수밖에 없다. 요컨대 이론이 먼저이지 결코 데이터가 먼저인 것은 아니라는 점을 염두에 두고 추가적인 분석과 연구가 이뤄져야 할 것이다.

Ⅱ 참고문헌 Ⅱ

- 경제평화연구소. “Global Peace Index: 2009 Methodology, Results and Findings”;
“Global Peace Index – 2007 Discussion Paper: Peace and Sustainability:
Cornerstones to survival in the 21st century.”
- 김성한. 2006. “미국의 동아태 전략: 변화와 지속성.” 하영선 편. 『21세기 한국외교
대전략: 그물망국가 건설』. 서울: 동아시아연구원.
- 세계평화포럼. 2008. 『세계평화지수 2008』. 서울: 세계평화포럼.
- 전재성. 2006. “21세기 미국의 변환외교.” 하영선·김상배 역. 『네트워크 지식국가:
21세기 국제정치의 변환』. 서울: 을유문화사, 217-219쪽.
- Barry, R. Posen, and Andrew L. Ross. 2000. “Competing Visions for U.S. Grand
Strategy.” In Michael E. Brown, Owen R. Cole, Jr., Sean M. Lynn-Jones,
and Steven E. Miller, eds. *America’s Strategic Choices: An International
Security Reader*. Cambridge: the MIT Press, p.8.
- Brookings Forum. 2002. “Brookings Scholars Evaluate and Analyze President’s
National Security Strategy Paper.” Transcript (October 4, 2002).
- Charles, A. McClelland. 1968. “International Interaction Analysis: Basic Research
and Practical Applications.” Technical Report #2, World Event/Interaction
Survey, in support of ARPA/ONR Contract #N00014-67-A-0269-0004, Los
Angeles, CA: University of Southern California, School of International
Relations, Mimeograph.
- Edward, Azar. 1982. “Conflict and Peace Data Bank 1948-1978.” *International and
Domestic Files* (ICPSR7767), Second ICPSR edition.
- Galtung, Johan. 1996. *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development
and Civilization*. Oslo: International Peace Research Institute.
- John, Lewis Gaddis. 2002. “A Grand Strategy.” *Foreign Policy* (November/December
2002).
- Richard, A. Melanson. 1996. *American Foreign Policy since the Vietnam War: The*

- Search for Consensus from Nixon to Clinton*, 2nd ed. New York: M.E. Sharpe, pp.3-4; 232-238; 271-272.
- The Whitehouse. 1999. *A National Security Strategy for a New Century* (December).
- Tom, Barry, and Jim Lobe. 2002. "U.S. Foreign Policy — Attention, Right Face, Forward March." *Foreign Policy in Focus* (April 2002), pp.2-7.
- Tom, Barry. 2002. "A Strategy Foretold." *Foreign Policy in Focus* (October 14, 2002).
- U.S. Department of Defense. *The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region* (1998); *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking Toward the 21st Century* (1990 및 1992).
- Warren, Christopher. 1995. "America's Leadership, America's Opportunity." *Foreign Policy*, No.98.
- _____. 1996. "Leadership for the Next American Century." *U.S. Department of State Dispatch*, Vol.7, No.4(January 22, 1996).
- William, S. Cohen. 1997. *Report of the Quadrennial Defense Review*. U.S. Department of Defense (May 1997).