

## 2장 동맹의 역사

전재성

### 서론

인간 집단이 군사력을 강화하기 위해 다른 집단과 군사적 협력관계를 맺어온 역사는 유구하다. 그러나 누가 군사력을 소유하고 있는지, 동맹을 맺는 정치적 주체가 누구인지, 동맹을 맺는 이유와 목적이 무엇인지, 군사 기술의 수준은 어떠한지 등에 따라 군사적 동맹관계의 형태와 내용은 매우 다를 수밖에 없다. 유럽의 지역질서에서 기원을 찾을 수 있는 근대 국제정치에서 군사적 동맹은 군사력을 독점하고 있는 근대 국민국가들에 의해 이루어졌다. 근대 국제정치의 단위인 근대국가가 전쟁국가, 경제국가, 식민지국가의 본성을 가지고 있다고 볼 때, 군사력의 운용을 둘러싼 제반 정책이 국민국가의 결정에 달려있는 것은 당연한 것처럼 보인다. 그러나 이러한 상황은 주권을 소유한 국민국가들이 무정부상태적으로 조직되어 있는 근대 국제정치에 고유한 현상이며, 근대 이전과 이후의 동맹은 현재와 다를 수밖에 없다.

근대 국제정치에서 국가들이 동맹을 맺는 가장 중요한 이유는 세력균형이다. 국가의 안전을 보장해줄 수 있는 국가 이상의 국제 제도가 부재한 상태에서 국가들은 자력구제의 원칙에 의해 안보를 추구해야 하고, 그 과정에서 타국과의 군사동맹을 통해, 공격국가, 혹은 패권국가로부터의 안전을 도모하는 것이다. 30년전쟁을 마감한 베스트팔렌 조약에서 국민국가의 영토 군주들은 자

국을 통치하는 제반 자율성을 획득해나가기 시작하였고, 그 과정에서 동맹체 결권을 확보하게 된다. 이후 21세기에 이르기까지 동맹은 여전히 국민국가들에 의해 체결되고, 종식되고, 기능하고 있다.

21세기 초 세계에는 다양한 동맹들이 존재하고 있다. 지구 군사적 차원에서 미국의 유일 지도체제가 지속되고 있고, 미국과 미국의 동맹국들에 대해 균형을 이룰 수 있는 세력은 현재로서 사실상 존재하고 있지 않다. 이러한 상황에서 21세기 동맹론에 관해서는 다음과 같은 새로운 질문이 떠오른다. 냉전시기까지 첨예하게 존재하였던 미소 양대 진영의 세력균형과 이에 기반한 동맹체제의 논리는 더 이상 지속되지 않는가? 즉, 미국이 유일 패권체제를 확립한 현재, 군사적 세력균형의 논리는 작용하지 않으며 지금의 동맹체제들은 미국의 세력에 편승하여 이익을 도모하기 위한 이익균형의 동맹들로 구성되는가? 그렇다면 현재의 동맹들은 명시적 적(敵)을 상정한다기보다는 군사적 위협 대응 이외의 다른 정치적 목적을 도모하고 있는가?

본 장은 근대 국제정치체제에서 동맹의 역사를 이론적 관점에서 살펴봄으로써 현재 제기되고 있는 이러한 질문에 대한 답을 부분적으로나마 구해보고자 한다. 본 장이 동맹의 역사적 개관을 통해 밝히고자 하는 바는, 첫째, 21세기 초 미국의 군사적 단극체제가 지속되고 있더라도, 미국의 패권에 대한 균형의 필요성 자체가 소멸한 것은 아니며, 향후의 사건 전개에 따라 미국에 대한 균형정책에서 파생되는 동맹결성의 가능성을 무시할 수 없다.

둘째, 미국의 지구적 군사 단극체제 하에서 지역적 세력균형은 여전히 작동하고 있으며 모든 지역적 분쟁에 미국이 군사적 균형자로 기능할 수 없는 만큼, 지역적 차원의 위협에 대응하기 위한 동맹체제는 여전히 작동하고 있다.

셋째, 탈냉전기가 시작됨과 동시에 국민국가 이외의 세력들이 주장하는 정치적 목적들이 부각되기 시작하였으며, 일부의 목적들은 군사적 수단과 결합되었다. 9·11 테러에서 명백하게 드러난 바와 같이 테러집단과 같은 비국가적

군사집단들은 지속적으로 활동하고 있으며, 이를 군사적 위협으로 삼는 국민 국가들은 테러에 대항하기 위해 군사적 동맹 지속의 필요성을 느낀다.

넷째, 현재의 세력배분구조는 미국의 군사적 단극체제가 분명해 보이지만, 중국 등 새로운 강대국들이 경제적으로 부상함으로써 세력전이(勢力轉移) 현상이 가속화되고 있다. 경제적으로 부성한 국가들이 군사적으로 성장하여 새로운 세력배분구조를 형성할 가능성을 예측하는 상황에서, 예방적 군사동맹을 유지할 필요성이 증가하고 있다. 즉, 향후의 세력배분구조에 대한 예측 불가능성, 혹은 불확실성 자체가 균형의 대상이 되는 것이다. 많은 국가들은 미국이 주도하는 지구질서에 순응하고 있는 상황에서, 예측 불가능하고 불리할 수 있는 배분구조의 등장을 막기 위해 부분적으로 현재의 동맹체제를 유지하고 있는 것이다.

다섯째, 군사기술의 놀라운 발전으로 군사적 기술의 부익부빈익빈 현상이 가속화되고 있다. 미국이 전세계 군사비의 40퍼센트 이상을 지출하고 있지만, 군사기술의 연구개발비는 세계 비용의 80퍼센트 이상을 지출하며 군사기술의 압도적 우위를 유지하고 있다. 이러한 상황에서 미국에 대한 군사적 세력균형을 도모하는 것은 쉬운 일이 아니며, 대부분의 국가는 미국 주도의 질서에 순응하고 있다.

여섯째, 세계화 · 정보화 · 민주화와 같은 대조류로 인하여 국제정치 자체가 많은 변화를 겪고 있다. 특히 주목할 만한 변화는 국민국가의 모든 정책에 대한 국내, 국제적 시민사회의 영향력이 증가한 것이다. 과거에 외교정책 일반, 특히 군사정책에 관한 정부의 결정은 일반 국민들에게 잘 알려지지도 않았으며 비판의 대상이 되지도 않았다. 그러나 정치환경의 민주화와 정보화로 정부가 모든 결정을 공개적으로 내려야 하는 상황에서 여론의 영향력은 절대적으로 강화되었다고 해도 과언이 아니다. 여론이 국제정치에 대해 도덕주의적, 자유주의적 경향을 강하게 보임에 따라, 국가들의 동맹정책은 단기적 군사이익

보다는 국가들 간의 가치 정향의 일치성, 외교정책의 정당성 등이 더 중요한 결정 요소로 등장하게 되었다. 이제 동맹은 상호 간의 가치의 일치, 신뢰의 정도, 정당성의 요소를 고려하여 결성되고, 유지되고, 또 종식될 수밖에 없는 상황에 이르게 된 것이다.

이러한 변화는 역사상에 걸쳐 매우 서서히 일어났으며, 사실 탈냉전기 동맹의 변화는 급작스러운 부분이 많다. 본 장은 17세기 이후 유럽과 세계 동맹체제의 변화를 역사적으로 개괄함으로써 현재 일어나고 있는 동맹의 변화를 더 명확히 보여주고자 한다.

## 1815년 이전 유럽 근대 국제정치의 동맹사

30년전쟁(1618-1648)이 마감되는 시점에서 나폴레옹전쟁 직후 유럽협조체제(1815)가 성립되기 직전까지의 동맹은 대체적으로 세력균형의 원리에 따른다는 공통점을 지닌다. 주권국가들의 행위를 제어할 수 있는 국제제도가 부재한 상황에서, 국가들이 자국의 안전을 도모하기 위해 팽팽한 균형을 추구할 수밖에 없었다는 것은 당연한 일이었다. 특히 유럽의 지역 국제체제에서 강력한 패권 국가가 출현하여 국민국가들의 주권을 탈취하는 제국체제가 출현하는 것이야 말로, 모든 영토국가의 군주들이 가장 경계한 상황이었다. 30년전쟁을 승리로 이끈 부르봉 왕조의 프랑스는 나폴레옹전쟁에서 패배하는 시점까지 유럽의 패권국으로 등극하고자 하는 노력을 그치지 않았고, 많은 국가들은 프랑스에 대한 세력균형의 발로로 다양한 동맹을 추구하였다. 물론, 대불 동맹이 1648년부터 1815년까지 160여년에 걸친 동맹사의 유일한 논리는 아니었다. 영국, 네덜란드, 스페인, 프러시아, 오스트리아, 러시아 등의 강대국들은 자국의 이익을 위해 그리고 안보를 위해 다양한 세력과 이합집산을 거듭하였으며, 그 과정에

서 대불 동맹과의 관계를 설정해 나갔다. 그러나 이 기간 동안 유럽 국가들의 동맹의 결성과 유지 그리고 종식을 관통하는 논리는 세력균형이었으며 이 점에서 일관성을 가지고 있었다.

출발점으로 상정할 수 있는 시기는 유럽 근대 국제정치의 시발점인 30년전쟁이 종식되었던 때로 볼 수 있다. 30년전쟁을 마감한 베스트팔렌 조약의 의미는 여러 가지로 나누어 생각해 볼 수 있으나, 그 중 군주국가의 동맹체결권은 중요한 변화이다. 과거 군사적 유대 협력관계가 중세적 기독교 공동체의 관념에 의해 지배되거나, 종교개혁을 거치면서 교파에 따라 이루어지던 것에서 탈피하여, 30년전쟁을 거치면서 국가의 이익에 따라 군사적 협력관계 설정이 공식적으로 인정된 것이다.

베스트팔렌 조약의 65조는 근대 국제정치에서 동맹의 변화를 확연히 보여주고 있다. 65조는 “각 국가들…… 법 제정 혹은 해석, 전쟁 선포, 과세, 군대의 징집 및 배치, 국가 영토 내 새로운 요새 건설, 혹은 구 요새의 신축 등에 있어 자율성을 가진다. 또한 동맹의 결성 혹은 관련 조약이 미래에 체결될 경우, 제국 내 각 국가들의 자유의회의 선거 혹은 동의 없이 이루어질 수 없다. 무엇보다 자국의 보존과 안전을 위해 타국과 동맹을 체결할 경우, 제국 내 모든 국가들은 영원히 자유롭게 동맹을 체결할 수 있다. 그러나 이러한 동맹이 제국, 황제, 그리고 공공의 평화에 반해서는 안 된다.”라 말하고 있다.

이로써 구교와 신교의 종교적 갈등, 신성로마제국이 각 영토 국가에 대해 간섭권을 행사하던 문제 해결의 원칙이 제시되었으며, 영토 군주는 자국 내의 종교선택권과 동맹체결권을 소유하게 된다. 반면 평화를 관장하는 군주 상위의 국제적 권한이 명시적으로 해소됨으로써 개별 군주들은 자국의 안전과 이익을 스스로의 힘으로 보존해야 하는 주권의 책임을 가지게 되었다. 이러한 상황에서 세력, 특히 군사력의 균형에 의해 자국의 안전과 이익을 보장해야 할 필요성이 더욱 증가하였고 동맹은 이를 위한 중요한 수단으로 등장하게 된다.

세력균형체제는 17세기 말부터 수 차례의 전쟁을 거치면서 더욱 확고해졌고 전쟁을 마감하는 각 조약에서 명시적으로 표명되었다(Osiander 1994; 2001). 개별 군주들은 어느 한 국가가 패권적 세력을 소유하게 되어 자국의 안전을 위협하는 것을 막기 위해 패권으로 등장하고자 하는 국가들에 대항하는 대항동맹을 수시로 체결하게 되었고, 그 상황에서 과거 국가들 간의 유대를 부분적으로 결정하였던 종교적 정향, 이데올로기적 동질성, 국가들 간의 친소관계 등의 중요성이 격감하였다. 어제의 친구가 오늘의 적이 되는 동맹의 유연성이 18세기 세력균형체제의 전형을 만들어내게 되었다(Gulick 1955). 개별 군주들은 국내정치에서 의회와 국민들로부터 자유로운 절대군주체제를 확립하게 되었고 이는 동맹의 가변성과 유연성을 확대하는 계기가 되었다. 동맹의 결성과 종식은 오직 군주가 판단하는 국가의 안전과 이익에 의해 좌우되게 되었으므로 동맹을 둘러싼 정책 결정은 자의적이라할 만큼 자유롭게 된 것이다.

17세기 말부터 유럽의 주요 강대국들, 즉, 프랑스, 영국, 네덜란드, 프로시아, 러시아, 오스트리아 등의 국가 정책은 세력균형을 염두에 두면서도 상호간에 패권적 이익을 도모하려는 경쟁성을 강하게 띠게 되었다. 이 과정에서 동맹은 매우 자유로운 결성과 종식의 논리를 보여주었고, 특히 7년전쟁 중에 프랑스의 부르봉 왕가와 오스트리아의 합스부르크 왕가가 동맹을 결성한 것은 외교혁명이라 할 만큼 과거에 얽매이지 않는 새로운 근대적 동맹관을 구체화하는 사건이었다.

30년전쟁이 끝난 뒤, 유럽 강대국들은 각자 영토의 확대, 해상무역의 이익 등 자국의 이익을 위해 수 차례의 전쟁을 수행하였다. 우선 4차에 걸친 네덜란드전쟁이 1652년부터 20여년 간에 걸쳐 프랑스, 영국, 네덜란드 간에 벌어졌다. 이 과정에서도 다양한 동맹의 변천이 이루어졌다. 이어 벌어진 스페인 왕위계승전쟁(1701-1714)은 세력균형에 의한 동맹의 결성이 자리잡는 전쟁이라 할 수 있다. 스페인의 왕위계승을 둘러싸고 프랑스는 스페인과 동맹을 결성하였

고, 프랑스의 세력확대를 방지하고자 한 영국, 오스트리아, 프러시아, 네덜란드 동맹 세력과 10여년의 전쟁을 벌였다. 그 결과 체결된 유티레히트 조약은 세력균형의 원칙을 국제적으로 명시한 조약으로 간주되고 있다. 이 조약으로 유럽의 근대적 국제관계의 조직 원리를 명시적으로 확인하게 되었고 소위 국제정치의 구성적 원칙이 성립된 것으로 볼 수 있다.

1740년부터 1748년까지 벌어진 오스트리아 왕위계승 전쟁도 유럽의 각 세력들이 자국의 이익을 최대화하고 세력균형을 도모하기 위해 동맹을 이용했던 상황을 보여준다. 오스트리아의 마리아 테레지아의 왕위계승을 둘러싼 논란으로 발발한 이 전쟁에서 프러시아, 프랑스, 스페인은 오스트리아를 공격하였고, 이 과정에서 오스트리아는 영국에 원조를 요청하여 러시아와 힘을 합해 동맹을 결성하여 전쟁을 수행하였다. 결국 마리아 테레지아의 왕위계승의 확정되고 프러시아는 실레시아를 확보하며 전쟁은 종결되었다.

이어 발발한 7년전쟁(1756-1763)은 한편으로는 오스트리아 왕위계승전쟁의 연장이었으며, 다른 한편으로는 미국과 인도의 식민지를 둘러싼 영국과 프랑스 간 대립의 결과이기도 하였다. 오스트리아는 프러시아에 빼앗긴 실레시아를 회복하기 위해 전쟁을 일으키고 이 과정에서 프러시아는 영국, 하노버, 이로쿼이 연방, 포르투갈, 브라운슈바이크-볼펜부텔, 헤센-카셀 등과 동맹을 체결한다. 반면 오스트리아는 프랑스, 러시아, 스웨덴, 스페인, 작센, 나폴리, 사르디니아 등과 동맹하여 유럽 전체의 국가들이 전쟁에 휘말리게 된다. 결국 영국과 프러시아가 최종적으로 승리를 거두고 파리조약을 통해 실레시아의 영유권을 확보하였으며 영국은 식민지전쟁에서도 승리한다. 영국은 북아메리카의 뉴프랑스를 획득하여 프랑스의 아메리카 지배를 잠식하였고 인도에서도 승기를 잡게 된다.

동맹은 국제체제의 성격을 반영하여 결성과 종식을 반복하게 된다. 베스트팔렌 조약에서 유럽협조체제까지 유럽의 국제체제는 각 국가들 간의 적나라한

세력팽창과 이익추구에 의해 특징지워지며, 그 속에서 동맹은 세력균형의 원칙과 이익추구의 동기에 의해 운용되었다. 개별 군주들은 국가 상위의 권위, 국가 내부의 세력에서부터 비교적 자유롭게 국가이익을 스스로 규정하며 동맹을 운용하였다. 산업혁명 이전에 국력은 인구, 생산력 및 경제력, 산업화 이전의 무기 수준에 의해 규정되었고 동맹을 통한 군사력 확보는 전쟁의 승패에 중요한 기준이 되었다. 따라서 어떻게 동맹을 체결하는가는 전쟁의 승패, 더 나아가 세력배분의 결과에 가장 중요한 요인들 중의 하나였으며, 동맹은 안보전략의 중요한 축으로 기능하게 되었던 것이다.

## 19세기 유럽의 동맹

19세기 유럽의 국제체제는 이전의 국제체제와 동질성을 가지고 있었지만 다음의 몇 가지 점에서 차이점을 보이고 있다. 첫째, 나폴레옹전쟁을 계기로 패권의 출현에 대한 경계가 강화되고, 이에 대한 공감대가 형성되어 개별 국가의 이익을 넘어선 국제제도적 고려가 강화된 것이다. 유럽협조체제는 세력균형의 원칙에 기초한 동맹의 형태를 띠고 있었지만 18세기 동맹과는 근본적으로 다른 점을 가지고 있었다. 둘째, 이탈리아와 독일이 통일되면서 새롭게 부상한 강대국들이 유럽의 동맹체제를 새롭게 규정하였다. 특히 독일의 비스마르크 재상은 국가들 간의 관계를 교묘하게 이용하여 전쟁을 방지하면서도 안정을 도모하는 동맹체제를 유지하였다. 셋째, 산업혁명 이후 빠르게 성장하는 국가들, 특히 독일의 부상으로 인해 동맹체제에 새로운 변화가 나타났다. 18세기까지의 동맹이 급격한 국력의 신장이 부재한 상황에서 이루어진 동맹이었다면, 산업혁명 이후에는 독일과 같이 급격한 국력의 발전을 보인 국가가 등장했으며 이 과정에서 과거 국가들 간의 관계보다 새로운 패권도전국에 대항하는 동



맹이 더욱 중요해진 것이다.

우선 유럽협조체제를 성립시킨 쇼몽 조약과 4국 동맹(1814)은 세력균형을 가장 중요한 원칙으로 내세운 동맹이었지만, 18세기의 동맹과는 근본적으로 다른 부분이 있었다. 나폴레옹전쟁은 프랑스혁명과 나폴레옹 체제가 유럽을 석권하여 하나의 제국을 만들고자 한 노력의 일환이었다. 그 과정에서 민족주의와 공화국이라는 새로운 조건이 국력을 급속하게 배양시키는 예상치 못한 결과를 유럽의 각 국가들은 목도하였다. 프랑스혁명 이후의 프랑스는 기존의 국민국가와는 달리 민주주의와 민족주의라는 새로운 이념 하에 국민국가를 넘어선 제국을 지향한 혁명적 국가였다(Armstrong 1993). 정치적 이념의 군사적 힘을 경험한 유럽의 보수국가들과 프랑스의 힘을 경계해 온 영국은 프랑스의 팽창을 막아야 한다는 세력균형의 원칙에 공감하면서도, 이를 위해서는 프랑스가 내세우는 이념의 팽창도 같이 막아야 한다는 공감대를 형성하였다. 그리고 이러한 노력은 기존의 동맹보다 더욱 강하고 지속력 있는 동맹이어야 했다.

쇼몽 조약(Treaty of Chaumont)은 러시아, 오스트리아, 프로시아 4개국 사이에 맺어진 조약으로 한편으로는 전후 프랑스의 국경선을 규정한 조약이었을 뿐만 아니라, 향후 4국 동맹을 만들어 전쟁 종결 이후에도 프랑스가 다시 침략행위를 하지 못하도록 예방하는 영구적 평화장치의 기능도 같이 하도록 한 조약이었다. 이 조약의 전문은 유럽의 평화유지가 세력균형에 의해 이루어진다는 목적을 명시하고, 프랑스전쟁 종식 이후 동맹을 제도화하여 향후 협력을 약속하고 있다. 폴 슈뢰더(Paul Schroeder)는 쇼몽 조약으로 시작되는 일련의 평화조약들이 겉으로는 세력균형을 내세우고 있지만, 사실 이때의 균형(balance)의 의미는 평형(equilibrium)의 의미를 더 강하게 가지는 것으로서 단지 세력 간의 물리적 균형이 아닌 향후 평화에 대한 도덕적, 규범적 합의의 내용이 첨가된 것이라고 보고 있다(Schroeder 1994; 전재성 1999). 즉 프랑스의 패권 의지를 막아야 한다는 영토적 보수주의에 모든 국가들이 합의하면서도 영국을 제외한 보수정권들은 프

랑스의 민주주의적 혁명적 열기도 동시에 막겠다는 왕조적 보수주의를 함께 구체화했다는 관점이다. 결국 19세기 초에 만들어진 유럽 강대국들 간의 동맹은 잠재적 강대국인 프랑스에 대한 세력균형적 동맹이지만, 동시에 영구적 평화에 대한 열망과 정치적 이념의 구도에 따라 동맹의 논리 또한 변화시킨 이념적, 도덕적 동맹이기도 했던 것이다. 이러한 점을 일컬어 슈뢰더는 18세기 말 19세기 초 유럽정치의 변화를 변환(transformation)이라고 명명하였다.

4국 동맹에 기초한 소위 유럽협조체제는 새로운 동맹의 세력균형논리와 규범 논리의 변화과정에서 등락을 거듭한다. 우선 유럽과 보수정권 간 협조체제를 보는 시각이 갈등을 일으키게 된다. 엑스-라-샤펠 회의(1818)와 트로파우 회의(1820), 라이바하 회의(1821), 그리고 베로나 회의(1822) 등을 거치면서 영국의 영토적 보수주의와 프러시아, 러시아, 오스트리아의 왕조적 보수주의는 첨예한 갈등을 보이고 결국 영국 카슬레이 외상의 자살과 더불어 유럽협조체제는 위기에 봉착한다.

4국 동맹이 19세기 초 동맹의 논리를 근본적으로 변화시킨 동맹이었다면, 19세기 중반부터 1차 세계대전까지의 동맹들은 이념적 동맹보다는 세력균형 동맹의 성격을 강하게 띠게 된다. 유럽의 지역정치는 나폴레옹전쟁 이후 민주주의의 확산과 이를 막으려는 보수정권 간의 대립으로 규정된다. 1830년 7월 혁명의 여파와 1848년 2월 혁명의 여파로 유럽 각국의 정치는 민주주의 이행의 몸살을 앓게 되었다. 그러나 1848년 혁명이 유럽 각국에서 사실상 패배함으로써 유럽의 주요 국가들은 1차 대전까지 민주혁명의 위협에서 당분간 안전할 수 있었다. 동시에 1850년을 전후하여 유럽의 경제사정이 나아지면서 보수정권들은 또한 정권의 안정감을 회복하게 된다. 이러한 내부의 정치적, 경제적 안정을 바탕으로 국가들은 대외정책에서의 세력균형 논리를 다시 강조할 수 있었다(Hobsbawm 1996).

1853년에 발발한 크림전쟁은 영국과 러시아의 패권적 대립이 격화된 사건으

로 결국 터키를 통해 세력을 확장하려는 러시아와 터키를 지원하는 영국, 프랑스, 오스트리아, 사르디니아 동맹이 충돌한 전쟁이었다. 크림전쟁 당시의 대러 동맹은 과거 세력균형의 논리가 강하게 작동한 동맹으로 유럽협조체제의 규범적 논리가 사라지고 다시 18세기의 세력균형의 논리가 등장하는 동맹이었다고 볼 수 있다. 그러나 한 가지 주목할 점은, 영국에서 시작된 민주주의와 여론의 등장이 전쟁의 항배에 영향을 미치기 시작하여 동맹의 결성 및 활동에 관한 여론의 주목이 강하게 나타난 시발점이 되었다는 것이다. 이후 19세기 후반 유럽의 국제정치에서 제한된 민주주의는 국가의 외교정책에 더 많은 영향을 미치게 되고, 동맹의 결성 역시 부분적으로 여론의 영향을 받게 되기 시작한다.

1861년과 1871년, 10년 간의 간격으로 통일왕국을 수립한 이탈리아와 독일은 19세기 후반 유럽의 국제정치에 막대한 영향을 미친다. 이탈리아는 통일국가로 재탄생하여 19세기 후반 유럽의 동맹정치 구도에 큰 영향을 미치며, 결국 독일과의 동맹 관계는 우여곡절을 거치면서 1차 대전으로까지 이어진다. 독일이 유럽의 국제정치 전반, 특히 동맹정치구도에 미친 영향은 가히 압도적이다. 1862년 재상으로 등용된 이래 비스마르크는 1871년까지 통일전쟁 과정에서 국제정치를 최대한 이용하였다. 독일 통일의 최대의 적인 오스트리아를 약화시키기 위해 한편으로 프랑스의 도움을 이끌어 내는 한편, 러시아와 영국을 중립화시키고 이탈리아와 공수동맹(1866)을 체결하여, 결국 보오전쟁(1866) 그리고 보불전쟁(1870)을 통해 통일을 이끌어낸다.

통일 이후 비스마르크의 대외정책은 동맹을 최대한 활용한 세력균형과 현상유지의 정책이라고 요약할 수 있다. 대륙의 강대국인 프랑스와의 전쟁을 통해 통일을 달성하는 한편, 이후 독일의 팽창, 특히 식민지 팽창에 경계심을 가지고 있는 영국을 안심시키기 위해 독일은 유럽 내의 철저한 현상유지와 식민지 팽창 자제 정책을 추구하였다. 또한 통일독일을 공고화하기 위해 주변국가들의 현상유지를 바라고, 주변국가들과의 반목 혹은 주변국가들 간의 전쟁에 말

려들어 독일의 통일이 손상되지 않도록 최대한의 노력을 기울였다. 이 과정에서 비스마르크가 추진한 정책은 철저한 세력균형의 동맹정치였다. 독일은 자국의 국력을 기반으로 하고, 다른 한편으로는 주변국가들 간의 적대관계를 이용하여, 교묘히 독일의 입장을 강화하고 현상을 유지하고자 하였다. 특히 주변국 2개 국가의 적대관계와 자국의 관계를 3자 관계로 엮어 다양한 전략적 삼각관계의 망으로 동맹정치를 관할하게 된다. 이로써 영국, 프랑스, 러시아, 이탈리아, 오스트리아, 그리고 독일 간의 관계에서 프랑스를 고립시키면서, 영국을 중립화하고, 나머지 세 나라들과의 동맹관계를 통해 자국의 입장을 강화하는 전략을 추진하였다.

비스마르크는 러시아, 이탈리아, 오스트리아와의 관계설정에서 다양한 형태의 동맹을 활용하게 된다. 오스트리아와는 양국동맹(1879), 러시아, 오스트리아와는 삼제협상(1873-1887), 이탈리아, 오스트리아와는 삼국동맹(1882), 그리고 러시아와는 재보장조약(1887)을 체결하여 비스마르크 동맹체제의 골간으로 삼았다. 모든 동맹조약들은 한편으로는 프랑스를 고립시켜 프랑스와 독일이 전쟁을 할 경우 주변국들의 우호적 중립 혹은 원조를 약속 받았고, 다른 국가들의 안보위협을 독일이 중화시키는 역할을 강조하는 것이 주된 내용이었다.

그러나 이러한 복잡한 동맹관계는 주변국들의 이익구도가 더욱 복잡해짐에 따라 유지되기 어려웠고, 비스마르크의 후계자들 역시 동맹의 기본 구도에 대한 이해와 열정이 부족하였다. 더욱 중요한 점은 독일이 현상유지 세력으로 남지 못하고 비스마르크 사임(1890) 이후 빌헬름 2세의 보다 공격적인 세계전략(Weltpolitik) 때문에 반독 연합의 가능성이 증폭된 것이다. 1891년 프랑스와 러시아 간의 정치협정 그리고 1892년 군사협정이 이어지면서, 독일이 추구해왔던 프랑스 고립정책 그리고 불려 연결 방지 정책은 좌초하게 되었고, 오히려 반독 동맹이 형성되는 시발점을 목격하게 된 것이다.

이후 유럽의 동맹체제는 세력전이 속의 동맹체제라는 새로운 구도로 들어가

게 된다. 독일의 눈부신 국력 성장으로 빌헬름 2세는 유럽 내외의 팽창의 국가 전략을 수립하게 된다. 독일의 패권을 방지하기 위해 프랑스-러시아가 연결된 것은 물론, 1904년 영국과 프랑스의 협상, 그리고 19세기 전반을 통해 경쟁관계에 있던 영국과 러시아가 협상을 맺은 사건(1907)은 유럽외교에서 또 하나의 혁명적 변화라고 할 수 있다.

이에 대해 독일은 한편으로는 오스트리아와의 동맹을 강화하는 한편 자국의 군사력과 경제력을 강화하는 소위 내적 균형(internal balancing) 전략을 추구하였다. 이탈리아는 특유의 이익추구 정책으로 프랑스와의 부분적 협상을 추구하였지만 독일, 오스트리아와의 삼국동맹을 유지함에 따라 결국 1차 세계대전의 구도는 삼국협상 대 삼국동맹의 구도로 정착되고 만다.

1차 대전의 원인에 대해서는 많은 논의들이 있다. 독일의 부상이라는 세력 전이의 체제적 관점, 선진국들 간의 제국주의 경쟁, 유럽협조체제의 몰락, 빌헬름 2세 및 군국주의 세력의 팽창주의 정책, 유럽 국가 지도자들 간에 존재했던 오인 등 다양한 원인들이 지적된다. 그러나 독일의 부상을 막으려는 주변국가들의 노력과, 팽창을 추진했던 독일이 선택한 군사적 수단이 동맹이었다는 점도 중요한 제도적 원인으로 지적될 수 있다. 양대 진영의 결속이 강화되면서, 양자를 매개할 수 있는 균형자가 사라지고, 작은 충돌도 양대 진영 전체의 충돌로 상승될 수 있는 제도적 여건이 마련된 것이다. 결국 사라예보사건(1814)과 오스트리아와 세르비아가 충돌했을 때, 누구도 예상하지 못했던 세계전쟁이 발발하고 지속된 것은 동맹구도의 짜임새와 관련이 있다고 할 것이다.

## 20세기의 동맹

선진국의 관점에서 본다면 국제정치적으로 20세기는 1918년에 시작되어 1991

년에 끝났다고 보아도 과언이 아니다. 1차 세계대전이 끝나고 유럽정치는 물론 세계정치의 구도가 급격히 변화되어 19세기와는 다른 국제정치가 시작되었다. 또한 40 여년 간 지속되어온 냉전체제가 종식되면서 탈냉전기는 매우 다양한 정치현상을 보이기 시작하였다. 강대국들의 동맹이 국제정치를 좌우했다는 점에서 동맹의 역사로서의 20세기는 같은 기간을 가진다.

20세기 동맹의 역사는 전간기의 특이한 기간, 2차 대전 전후를 겪으면서 형성된 동맹들, 그리고 냉전이 시작되고 지속된 시간의 동맹, 이렇게 세 가지로 구분하여 볼 수 있다. 전간기 중에는 사실상 세력균형의 논리가 후퇴하고 집단안보의 논리가 전면에 등장하여 동맹은 이차적 정책수단으로 후퇴하였다(전재성 2008). 2차 대전이 발발하면서 유럽 각국들은 다시 동맹의 논리로 돌아섰고 일본의 팽창에 대항하기 위해서 태평양에서도 동맹들이 결성되었다. 독일과 일본의 팽창을 막기 위한 전형적인 전쟁 동맹들이었다. 그러나 2차 대전 중의 동맹들은 한편으로는 전후의 집단안보의 모태가 되는 한편, 다른 한편으로는 미소의 대립 구도 속에서 냉전적 동맹 정치로 이어지는 특징을 보이게 된다. 이러한 동맹은 세력균형의 논리에 충실하면서도 이념적 대립을 동시에 추구했다는 점에서 20세기적 특징이라고 할 수 있다.

20세기의 동맹들이 19세기와 다른 점은 다음과 같다. 첫째, 세계적 규모의 동맹들이 출현했다는 사실이다. 1차 세계대전의 결과 유럽의 국제정치 문제는 전 세계적 대결 양상을 야기했다. 유럽 자본주의 국가들의 식민지에서 전쟁에 필요한 인력과 물자가 추출되었고 결국 식민지 혹은 반식민지는 전투의 대상이 되거나 간접적으로 전쟁과 연루되었다. 또한 유럽 정치에 직접적으로 관여하지 않고 있었던 미국과 일본, 캐나다 등의 국가들이 유럽전쟁에 연루되면서 전후 처리 과정에서 이들 국가들은 중요한 행위자로 등장하였다. 1919년 베르사유조약을 주도한 미국은 동맹이 과거 유럽 안보전략의 유산이라고 치부하였고, 평시동맹과 세력균형의 논리가 아닌, 신외교, 자유무역, 그리고 집단안전

보장체제를 실현한 국제연맹에 의해 국제정치를 주도해 나가고자 하였다. 2차 세계대전이 발발한 이후에도 전세계적 규모의 국제정치는 지속되었고 새로운 냉전의 논리는 세계 모든 국가들의 안보전략에 지대한 영향을 미치게 된다. 이 제는 지구 어느 곳의 국지적 동맹도 지구정치와 밀접한 연관을 가지지 않을 수 없게 된 것이다.

둘째, 국가들의 체제, 혹은 정체성의 변수가 점차 중요해지기 시작했다는 점이다. 과거에는 세력균형의 논리에 따라 국가체제 간 정체성의 정치가 동맹정치와 밀접하게 관련이 없었으나, 2차 대전을 거치면서 국가들의 성격은 동맹을 맺을 수 있는 나라와 그렇지 못한 나라를 가르는 중요한 경계가 되었다. 특히 전간기 파시즘과 군국주의의 등장으로 민주국가와 독재국가 간의 정체성에 근거한 동맹 결성이 확고한 특징이 되었다. 2차 대전 이후에도 공산주의 대 자유민주주의의 경계는 명확해졌고, 세력배분 구조 상의 양극체제와 이념적 대립은 밀접한 관계를 이루며 진행되게 된 것이다.

셋째, 민주주의가 활성화되면서 안보 및 동맹전략에 미치는 여론의 영향력이 강화되었다는 점이다. 여론은 한편으로는 국가이익 논리에 따라 움직이지만, 다른 한편으로는 도덕주의적 판단에 따라 움직이는 것도 사실이다. 여론은 동맹정치를 무력화시키기도 하고 동맹정치를 규범적 판단에 따라 움직이게도 한다. 전간기 여론은 동맹정치에 반대하는 효과를 보여주었으며, 냉전기 여론은 이념적 대립을 공고화하는 효과를 가져오기도 하였다.

넷째, 무기 기술이 놀랍게 향상되면서 동맹 논리가 급격히 변화했다는 점이다. 특히 핵무기의 개발은 새로운 동맹 논리를 가져왔다고 볼 수 있다. 핵을 가진 국가들이 출현하고 핵무기의 수평적 확산에 대한 우려가 제기되면서 각 국가들은 핵우산 논리를 기점으로 새롭게 동맹체제를 재편할 수밖에 없게 되었다. 핵을 가진 국가들은 동맹국들에게 핵우산을 제공하는 대가로 비핵국가의 핵무장을 방지하고자 하였고, 미소 양대 진영의 핵대결 속에서 동맹체제가 영

향을 받게 된 것이다.

다섯째, 동맹들을 유지하는데 나타난 다양한 문제들이 부각되었다는 점이다. 특히 2차 대전 이후 동맹들의 수명이 장기화되면서 동맹들의 유지 관리에 영향을 미치는 많은 논리와 문제점들이 부각되었다. 강대국들과 약소국들 간의 동맹체제가 유지되면서 정치적 자율성과 안보력 간의 교환 딜레마가 발생하는가 하면, 동맹유지 부담의 분담 문제가 동맹유지의 관건으로 등장하기도 하였다. 또한 동맹을 유지하는데 연루와 방기의 딜레마가 동맹유지에 큰 문제로 종종 등장하기도 하였다. 20세기 이전과 같이 단기적으로 유동하는 동맹이 아닌 정체성과 이데올로기, 국가체제 변수에 의해 동맹이 유지되는 경우 중장기적 동맹을 유지하기 위해 이러한 문제들을 잘 다루어가야 하는 새로운 과제가 등장한 것이다(Snyder 1990; Morrow 1993).

1차 세계대전을 마무리한 베르사유조약에서 강대국들은 동맹체제로 회귀하는 대신, 새로운 집단안전보장체제를 축으로 안보제도를 재편하게 된다. 이는 앞서 논의한 미국의 등장, 그리고 유럽 각 국가들이 보통민주제를 채택하게 되면서 여론의 영향이 강해진 결과이다. 더불어 동맹이 아닌 다양한 형태의 국제제도들, 즉 국제연맹과 각종 군축제도, 국제법 및 협약에 대한 기대가 높아져 갔다. 제도적으로는 집단안보에 의한 안보정책이 강조되었으나, 현실은 세력균형의 논리를 넘어서는데 많은 한계를 가지고 있었다.

독일이 1차 대전의 패전에서 국력을 회복하여 다시 유럽 내 패권을 넘볼지 모른다는 두려움을 가지고 있었던 프랑스는 국제연맹보다는 영국, 미국과의 평시동맹을 통해 독일에 대한 균형을 취하고자 하였다. 그러나 집단안보에 기대를 걸면서 고립주의로 회귀한 미국과, 프랑스의 지나친 강대화를 두려워하는 영국은 프랑스의 동맹 제안을 거부하였다. 프랑스는 1920년 벨기에와의 동맹, 1921년 체코 및 폴란드와의 동맹 등을 추구하고 이는 소위 소연합(Little Entente) 체제로 귀결된다. 독일을 포위하는 동유럽 및 북유럽과 동맹을 추구한



프랑스는 세력균형에 의거한 동맹의 필요성을 절감하면서 실제 힘에 있어서는 독일에 균형을 취하기는 어려운 노력에 의지할 수밖에 없었던 것이다.

반면 독일은 1922년 소련과의 라팔로 조약을 통해 자국의 입지를 강화하고, 이후 1930년대에 들어 오스트리아, 이탈리아, 그리고 일본 및 소련과의 동맹을 통해 다시금 패권에 도전하게 된다. 이 과정에서 독일은 철저히 세력균형의 원리를 충실히 따르는 한편, 다른 국가들은 독일의 성장에 힘입어 이익의 균형을 추구하게 된다.

프랑스, 영국, 이탈리아 등의 국가들은 1925년 로카르노 조약을 통해 동맹이 아닌 법적, 정치적 문제 해결 제도를 추구하였으나 결국 독일의 성장과 팽창을 막지 못하였다. 1935년 영국, 프랑스, 이탈리아는 반독 동맹을 추구할 수 있는 스트레사합의를 놓고 실갱이를 벌였다. 그러나 결국 이탈리아의 이디오피아 침공을 적절히 처리하지 못한 결과 동맹을 통해 독일의 팽창을 견제할 수 있는 기회를 놓치게 된다.

동맹이 본격적인 전략 기조로 다시 등장하는 것은 독일이 체코슬로바키아를 전부 점령하고 폴란드 점령을 앞둔 시기였다. 1939년 4월이 되어서야 영국은 폴란드와 동맹조약을 맺고 이어 프랑스와 폴란드가 군사협정을 맺게 된다. 1939년 9월 독일이 본격적으로 폴란드를 침공하여 유럽전쟁이 발발한 이후, 유럽정치는 다시 전시동맹을 축으로 한 안보정치로 돌아서게 되는 것이다.

결국 전간기 세계의 안보상황에서 동맹은 새롭게 등장한 20세기적 요인들로 인하여 주변부의 수단으로 남아있었다. 세력균형의 원리를 대체하는 국제적 민주주의와 신외교, 그리고 자유주의 경제관계에 대해 기대가 넘쳤고, 국가들이 비밀리에 추구하는 동맹정치 대신 공개적으로 안보의 문제를 법적, 제도적, 정치적으로 해결하는 집단안보가 조명을 받았으며, 정책결정자의 고려에 여론의 다양한 법적, 도덕적 고려가 더해진 것이다. 그러나 현실 국제정치는 여전히 세력과 이익의 논리에 따라 움직였고, 급기야 2차 대전이 발발하면서 각 국

가들은 다시 전시동맹체제로 돌아선 것이라 할 수 있다.

2차 대전을 거치면서 영국, 미국, 프랑스, 중국, 오스트레일리아, 캐나다 등 주요 국가들, 그리고 독소 개전 이후의 소련은 동맹을 결성하여 독일과 일본의 침략에 대처하게 된다. 전시외교를 통해 연합국은 전쟁 수행의 문제와 전후 처리의 문제를 논의하게 되는데, 이 과정에서 국제연합의 집단안전보장체제, 루즈벨트 대통령이 추구한 4대 강국의 협조체제, 영국이 추구한 세력균형의 논리 등이 각축을 벌이게 된다. 1945년 4월 루즈벨트 대통령의 사망 이후, 미소 관계는 급격히 악화되는데, 이는 양대국의 현실정치적 대립 그리고 이데올로기적 대립의 결과였다. 냉전의 원인에 관한 정통주의, 수정주의, 후기수정주의의 논쟁은 뒤로 하고, 냉전적 대립에서 동맹은 이후 40여년의 세계정치의 안보적 측면을 규정하는데 가장 중요한 제도적 기반이었다고 볼 수 있다.

2차 대전의 종식과 1947년 전후 냉전이 본격화되는 시기에 접어들면서, 미국은 트루먼 선언을 통해, 소련은 마샬플랜을 거부하는 상징적 행위를 통해 냉전을 심화하게 된다. 1949년 4월 북대서양조약기구, 즉 나토가 결성되면서 미국을 위시한 자유민주주의 국가들의 평시동맹체제가 자리잡게 된다. 처음에 벨기에, 캐나다, 덴마크, 아이슬란드, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 포르투갈, 영국, 미국, 프랑스 등이 회원국이었고, 이후 1952년 2월 그리스와 터키, 1955년 5월 서독 등이 가입하게 된다. 이후 1982년 5월 스페인이 추가로 가입하였다.

나토는 다자안보동맹으로서 회원국 일방에 대한 외부의 공격을 모두에 대한 공격으로 간주하고, 국제연합의 집단자위권에 근거한 공동방위정책을 공식화하였다.

1950년 발발한 한국전쟁을 계기로 미국은 본격적인 대소봉쇄정책을 단행하게 되고 그 과정에서 트루먼 대통령은 조약광(pactomania)이란 별명을 얻을 정도로, 최대한 다각적인 대소 동맹망을 형성하게 된다. 미국과 일본은 1951년 안

보조약을 체결한 이후, 1960년 미일상호안보조약을 체결하여 동맹관계를 발전시켰다. 또한 1951년 미국, 호주, 뉴질랜드 간에 3국 방위조약이 체결되었고, 한국전쟁 종식과 더불어 1953년 한미상호방위조약이 체결되었다. 1954년 트루먼 행정부에 이어 등장한 아이젠하워 행정부는 이전 정책의 연속선상에서 동남아시아조약기구(Southeast Asian Treaty Organization: SEATO)를 결성하였고, 호주, 방글라데시, 프랑스, 뉴질랜드, 파키스탄, 필리핀, 태국, 영국 등의 회원국을 확보하였다. 1955년에는 중앙조약기구(The Central Treaty Organization: CENTO), 혹은 중동조약기구(Middle East Treaty Organization: METO)를 결성하여 중동에서의 대소봉쇄를 추구하였다. 이란, 이라크, 파키스탄, 터키, 영국 등이 회원국이었고, 미국은 간접적으로 관여하다 1958년 군사위원회에 합류하였다. 이들 동맹은 모두 미소 간 냉전 논리에 따라 소련과 공산권의 안보위협으로부터 회원국을 방어하고 적의 공격을 억지하며 핵우산을 제공하여 핵공격으로부터의 안전을 보장하기 위한 것이었다.

이러한 미국의 대소봉쇄 동맹망에 대항하여, 소련은 기존의 위성국체제를 강화하면서 동시에 바르샤바조약기구(Warsaw Treaty Organization)를 창설하게 된다. 1955년 5월 동구권의 폴란드, 동독, 헝가리, 루마니아, 불가리아, 알바니아, 체코슬로바키아와 소련은 바르샤바에서 조약을 체결하여 군사동맹조약기구를 만든다. 이 조약을 통해 통합사령부를 설치하고 소련군이 회원국 영토에 주둔할 수 있는 권한을 규정하였다. 조약은 전문 및 11개 조항으로 이루어졌으며 무력공격의 위협에 대처하는 협의(3조) 및 무력공격에 대한 공동방위(4조)로 구성되어 있었다. 조약의 4조는 나토의 5조와 흡사하게 회원국에 대한 공동방위를 규정하고 있으며, 국제연합 규정의 준수를 표명하고 있다.

냉전기 동맹은 냉전이 해체될 때까지 양극체제와 양대 진영논리, 그리고 핵우산의 논리에 따라 지속되었다. 냉전이 해체되면서 바르샤바조약기구 등 구 소련이 주도했던 모든 동맹체제는 종식되고 오히려 과거 동구권 국가들이 나

토에 가입하는 상황이 발생하였다. 반면 미국이 주도하는 동맹체제는 새로운 존립근거를 찾아가면서 해체되지 않고 새로운 형태와 내용을 가진 동맹으로 지속하게 된다. 냉전기 동맹은 19세기 동맹과는 달리 세력균형의 논리와 정체성의 논리 모두에 근거를 두고 있었으며, 냉전이 오랫동안 지속되면서 동맹체제도 지속되는 특징을 보였다. 동맹의 지속 기간이 늘어나면서 이전에는 명백히 경험하지 못했던 현상들이 더 명확히 드러난 것이 20세기 후반 동맹체제의 특징이며 이러한 특징들은 21세기에도 지속되고 있다.

소위 동맹 딜레마 혹은 동맹 유지의 딜레마라고 부를 수 있는 문제들이 미소 양 진영에서 함께 드러나는데, 첫째, 동맹 체결 당시에 동맹 회원국들이 생각했던 동맹의 목적과 기능, 그리고 공동의 정치적 목적 등이 시간이 흐르면서 점차 달라지는 문제에 봉착한 것이다(Reiter 1994). 애초 동맹 체결 당시에는 양대 진영 서로의 위협이 가장 중요한 동맹의 존속 근거였으나, 서로의 위협에 대처하는 방식, 위협의 급박성, 자국의 이익 등을 점차 더 고려하게 되면서 동맹 회원국들 간의 단합된 행동이 어려워지는 상황이 발생한 것이다. 1956년 수에즈 운하 사건 당시 미국과 영국, 프랑스의 이해관계 차이는 핵심적인 동맹 회원국 간의 이해관계가 항상 일치하지 않음을 명백히 보여주었다. 비슷한 시기에 스탈린이 사망하고, 동독, 헝가리 등에서 소련의 간섭에 항의하는 대규모 저항사태가 발생함에 따라, 동맹국들 간의 정치적 이해관계가 또한 대립하는 문제를 보여주었다. 또 다른 예로는 소련의 대륙간 탄도 미사일 개발과 더불어 미국의 핵전략이 상호확증파괴 (Mutual Assured Destruction: MAD) 전략에서 유연반응 (Flexible Response) 전략으로 바뀌면서, 유럽의 국가들이 미국의 대유럽 안보공약에 대한 신뢰를 잃기 시작했던 사례이다. 그 결과 드골 대통령은 독자적인 핵개발을 추진하여 1960년 핵무기 생산에 성공하였고, 소련과의 직접 교섭을 통해 프랑스의 안보를 추구하는 데탕트(Détente) 정책을 최초로 추구하기 시작하였다. 이러한 행보는 동맹국들 내부의 일치된 외교정책에 심각한 문제를 제

기하는 사례였다고 볼 수 있다. 이어 미국이 추구한 데탕트 정책 역시 동맹국들에게는 매우 큰 타격으로 다가왔고, 한국도 미소, 미중 간 데탕트에 적응하기 위해 많은 어려움을 겪었던 것은 경험한 바와 같다.

둘째, 냉전의 동맹이 초강대국과 강대국, 혹은 초강대국과 약소국 간의 동맹으로 형성되면서 비대칭동맹의 정치적 문제들이 야기되었다. 강대국과 약소국은 초강대국과의 동맹으로 최대한의 안보력 특히 핵억지력을 확보할 수 있는 이점이 있으나, 정치적 자율성을 훼손당하는 안보-자율성의 동맹 딜레마를 겪게 된다. 이러한 문제는 미국과 소련 모두가 자신의 동맹국들을 상대하면서 그리고 동맹국들은 미소라는 초강대국의 정치적 지도력에 대처하면서 공동으로 겪게 된 문제이다. 소련의 경우는 동맹국들의 주권을 제한하는 소위 브레즈네프 독트린으로 동맹국들의 정치적 반발을 지속적으로 경험하였다. 미국의 경우는 소련보다는 약하지만 여전히 미국을 개입적 권력으로 보는 동맹국들과 많은 갈등을 일으킨 것이 사실이다. 미국은 동맹국들이 독자적으로 핵무기를 개발하는 것을 최대한 방지하고자 하였고, 공산권 혹은 중립 진영과의 연대가 형성되는 것을 원하지 않았으며, 동맹 파트너가 독자적인 전략노선을 택하는 것도 방지하고자 하였다. 한미 간에 벌어졌던 많은 동맹 갈등 사례가 이러한 문제들을 대변한다고 할 수 있다.

셋째, 동맹 회원국들 간의 이해관계가 동맹 고유의 논리와 결합되면서 문제를 일으킨 경우들도 발생하였다. 동맹의 공약 때문에 자신이 원하지 않는 동맹 파트너의 문제에 말려드는 연루의 문제와, 연루를 방지하기 위해 거리 두기를 하다 보면 동맹 파트너에게 버림받는 방기의 문제가 결합되어 연루와 방기의 딜레마를 종종 보였다. 한미동맹의 경우 베트남전에 대한 한국의 파병 역시 연루와 방기의 문제를 부분적으로 안고 있었다. 동맹의 유지에 필요한 분담의 책임을 최대한 피하면서 동맹의 이익을 취하고자 하는 무임승차의 문제도 발생하였다. 동맹으로 얻어지는 안보라는 재화는 공공재의 성격을 가지기 때문에

동맹 회원국들은 최소한의 비용으로 최대한의 효과를 얻고자 하는 동맹 내 부담분담의 정치게임에 말려들어 가게 된 것이다. 특히 나토와 같은 다자안보동맹의 경우 이러한 문제가 더 첨예하게 두드러졌다(Lepgold 1998).

이상에서 살펴본 바와 같이 냉전기 동맹은 세력균형의 논리에 기본적으로 충실하면서도, 미소 대립에 독특한 정체성, 규범, 이데올로기적 대립을 함께 내포하고 있었다. 따라서 동맹의 지속 기간이 길어질 수밖에 없었으며, 이 과정에서 19세기까지의 순수 군사적 동맹에서 목격할 수 없었던 많은 새로운 현상들이 나타나게 되었다. 또한 핵무기라는 가공할 무기의 출현으로 군사 논리가 변화된 것은 물론, 핵무기 보유국과 비보유국 간의 안보정책의 차이로 인해 동맹도 특수한 성격을 지니게 된 것이다.

## 탈냉전기와 21세기 동맹의 변화 양상

본 서의 다른 장들은 탈냉전기에 나타나는 새로운 동맹의 양상들을 각 지역별로 다루고 있다. 본 장의 서론에서 지적한 바와 같이 냉전이 종식되었음에도 불구하고, 동맹은 새로운 목적과 형태, 존립근거와 기능을 가지고 여전히 지속되고 있다. 형태적으로는 미국 주도의 냉전적 동맹의 골간을 보존하면서도, 동맹의 확대, 기능 변화라는 측면에서 이전과는 다른 모습을 보이고 있다. 특히 부시 행정부 1기에 럽스펠드 국방장관을 비롯한 소위 네오콘 세력의 외교정책은 근대 국제정치의 군사적 논리를 넘어, 미국의 군사력으로 지구군사거버넌스를 근본적으로 변화시키기 위한 노력도 부분적으로 기울인 것이 사실이다. 군사적 변환이 여타 정치적, 외교적, 이념적 변환을 동반하지 못함으로써 현재로서는 이러한 노력이 지속되고 있지 못하다. 그러나 향후 군사 논리의 변화가 동맹에 어떠한 변화를 가져올지는 더 두고 볼 일이다. 미국은 사실 군사변환을

기본 논리로 하여 해외주둔군의 재배치 계획, 핵준비 태세의 변화, 그리고 테러 등 새로운 위협에 대처하기 위하여 국가 안보전략의 변화를 추구하였고, 그 과정에서 동맹 구도가 크게 변화되었던 것도 사실이다. 이러한 변화는 단지 미국 한 행정부의 변화라기 보다는 변화하는 더 거대한 추세를 반영하는 것이었으며, 이러한 변화는 향후의 21세기 동맹에도 지속적으로 나타날 것으로 보인다. 따라서 미국이 추구했던, 혹은 향후 추구할 동맹 변환은 단순한 적 개념의 변화, 해외주둔군의 배치 변화, 동맹 상대국의 변화 등을 넘어서는 동맹 개념 자체의 변화를 추진하고 있음을 알 수 있다. 이를 좀더 구체적으로 살펴보자.

유럽에서 시작된 근대 국제정치체제에서 동맹은 전쟁 개시 이전에 명확한 적을 상정한, 시한적 개념을 가지고 출발한 군사협력제도였음을 알 수 있다. 일례로 19세기 동맹을 살펴보자. 1879년 10월 7일 독일과 오스트리아 간에 체결된 양국동맹을 보면, ① 양국 중 일국이 러시아의 공격을 받는 경우, 타국은 모든 병력을 동원하여 지원한다, ② 양국 중 일국이 러시아 이외의 국가로부터 공격을 받는 경우 타국은 우호적인 중립을 지키되 만일 러시아가 그 공격하는 국가에 가담하는 경우 타국은 모든 병력을 동원하여 공격받은 일국을 지원한다, ③ 유효기간은 5년으로 하고 더 연장할 수 있다는 세 가지 주된 골자를 담고 있다. 이러한 동맹 개념은 전형적인 근대 동맹의 개념을 보여주는 것으로서, 적에 대한 개념 정의와 동맹의 시한, 그리고 작전범위와 지원의 형태가 명시되어 있음을 알 수 있다.

20세기 동맹도 예외는 아니다. 한미상호방위조약을 살펴보면, ① 당사국 중 일국의 정치적 독립 또는 안전이 외부의 무력공격에 의하여 위협받고 있다고 인정될 경우 언제든지 양국은 서로 협의한다, ② 각 당사국은 상대 당사국에 대한 무력 공격을 자국의 평화와 안전을 위태롭게 하는 것이라고 인정하고, 공동의 위협에 대처하기 위하여 각자의 헌법상의 절차에 따라 행동한다, ③ 이에 따라 미국은 자국의 육·해·공군을 대한민국 영토 내와 그 부근에 배치(配備)

할 수 있는 권리를 갖고 대한민국은 이를 허락한다, ④ 이 조약은 어느 한 당사국이 상대 당사국에게 1년 전에 미리 폐기 통고하기 이전까지 무기한 유효하다는 내용이 명시되어 있다. 적이 구체적으로 상정되어 있지는 않지만, 구체적인 적을 상정한 전쟁 경우에 대비하고 있으며, 작전범위와 전쟁 수행 내용을 명시하고 있음을 알 수 있다.

1949년에 체결된 나토 조약 역시 을 보면 ① 분쟁의 평화적 해결 원칙, ② 집단방위의 원칙(5조), 및 적용되는 지리적 범위에 대한 명시(6조), ③ 조약기간 명시(13조) 등을 내용으로 하고 있음을 알 수 있다.

이에 비해 21세기 들어 미국이 고려하고 있는 동맹은 다음과 같은 특징을 가지고 있다. 첫째, 구체적인 적이 상정되어 있지 않다. 동맹이 결성될 당시 국가들은 자국의 이익에 따라 협력의 범위와 공동의 위협에 대한 정의를 기반으로 하고 있었지만, 21세기 동맹의 경우에는 문명에 대한 적, 민주주의에 대한 적으로 안보위협을 개념을 추상화하여, 사안이 발생할 때마다 정치적 협상에 의해 군사력을 신축성있게 발휘할 수 있도록 동맹 개념을 재조정하고 있다. 냉전이 종식된 이후, 냉전이 형성된 동맹들이 구체적인 적이 사라짐에 따라 동맹무용론이 대두되었으나, 테러사태 이후에는 불특정 안보위협을 존재를 상정함으로써 동맹의 존재 근거를 찾고 있다.

둘째, 군사 공간의 개념이 변화하고 있다. 기존에는 자신과 적국의 영토적 군사 개념이 명확함에 따라 전선의 형성과 주둔의 개념이 적용되었으나, 현재의 안보위협은 탈영토화되고 군사기술은 신속이동과 장거리 투사가 가능한 상황이 되어, 영토적 주권 개념을 존중하는 군사적 공간개념이 더 이상 적용될 수 없는 상황이 형성되었다. 미국은 해외주둔군을 유치하는 유치국의 행정협정이 미군의 전략 유동성을 제한하는 상황을 최대한 탈피하고자 하고 있으며, 한미동맹에서는 이러한 노력이 '전략적 유연성' (strategic flexibility)이라는 개념을 통해 현실화되었다. 적이 영토적 네트워크가 아닌, 인적, 초국적, 사이버 네트



워크를 타고 작동함에 따라, 동맹의 유대 역시 영토성을 탈피한 네트워크를 기초로 하게 되었다.

셋째, 위협의 성격이 초지역적으로 형성됨에 따라, 동맹의 형성과 연대 역시 초지역적으로 변화하고 있다. 탈냉전은 적의 소멸에 따라 동맹의 작동 범위의 광역화, 취급 이슈의 다양화를 가져왔다. 즉, 냉전기의 동맹은 지역 내 불특정 안보위협에 대비하고, 인간안보적 위협에 공동 대처하는 형태로 변화된 것이 사실이다. 그러나 테러의 위협이 현재화되고 미국 군사전략의 주된 적으로 등장함에 따라, 동맹들 간의 네트워크와 초지역적 연대망이 중요하게 부상하였다. 나토의 글로벌 파트너십은 유럽 지역과 아시아 지역의 군사 연대를 강조하는 중요한 사례이며, 유럽과 아시아의 각 동맹들은 중아아시아 및 중동 지역의 미군과 긴밀한 유대를 강화한 바 있다.

넷째, 군사기술의 발전과 역지전략의 적용이 한계를 보임에 따라 선제공격의 불가피성이 논의된 바 있다. 그러나 선제공격은 명확한 적의 위협이 현재화되기 이전에 사용되는 것이 현실상 불가피하여, 선제공격(pre-emption)과 예방공격(prevention) 사이의 경계가 모호해지는 결과를 낳고 있다. 많은 국가들이 향후 발생할 수 있는 위협이 현재화되기 이전, 위협의 불특정성 및 억지 불가능성을 내세워 선제공격을 감행할 경우, 전쟁을 둘러싼 근대적 규범이 붕괴될 가능성도 존재한다. 따라서 부시 행정부 당시 미국이 추진했던 동맹을 통한 선제공격은, 제국적 군사공간의 출현과 제국적 군사전략의 출현이라는 위험성을 동시에 안고 있다고 하겠다.

다섯째, 동맹의 군사적 성격과 더불어 비군사적 성격 및 역할이 강조되고 있다. 즉, 테러 위협의 성격상 정보의 공유, 테러집단과 은신처의 색출, 대량살상 무기의 반확산, 경제제재의 군사적 지지, 강압외교 등이 강조됨에 따라 동맹은 비군사적 목적을 위해 점차 빈번하게 발동될 것이다. 미국은 단순히 테러리스트에 대한 방어뿐 아니라, 테러지원국, 대량살상무기 확산국, 불법행위국, 탈

법국가, 독재국가, 악의 축 국가, 도둑체제국(kleptocracy) 등 다양한 범주를 적국으로 상정하고, 이에 대한 방어와 억지를 미국은 물론 동맹국의 중요한 활동 대상으로 삼고 있다. 따라서 동맹은 과거보다 더욱 정치적 형태를 많이 띠게 될 수 있다.

여섯째, 동맹국의 활동 범위 광역화와 이슈의 다양화를 뒷받침할 수 있는 이념적 지지가 중요한 문제로 등장했다. 이미 이라크전쟁 수행 과정을 통하여 미국은 전투에서의 승리가 전쟁의 승리로 연결될 수 없음을 체험했으며, 미국이 내세우는 대테러전쟁의 대의를 모든 동맹국들이 같은 정도로 공유할 수 없음을 깨달은 바 있다. 따라서 반미의 확산을 막기 위한 '마음의 전쟁'과 동맹국들의 지원을 확보하기 위한 공공외교가 중요함을 절감하고 있다. 특히 전세계적인 민주화가 진행됨에 따라 동맹국들의 전쟁 및 외교정책 결정과정이 민주화되고, 그 과정에서 시민사회의 역할이 중요해짐에 따라, 상대국의 정부는 물론 상대국의 시민사회의 동향까지 살펴야 하는 과제에 직면하게 되었다. 부시 2기에 들어 본격적으로 진행되고 있는 소위 '변환외교'(transformational diplomacy)와 오바마 행정부가 추진하는 균형의 외교는 이러한 상황을 단적으로 말해주고 있다.

이상의 변화를 살펴보면, 탈냉전기 미국이 추진하고 있는 동맹 변환은 동맹개념, 동맹의 적용범위, 동맹의 발동원인, 기능과 역할을 근본적으로 변화시키고 있음을 알 수 있다. 문제는 이러한 변화가 향후 동맹 구도를 좌지우지하는 중요한 변인으로 얼마만큼 작동할 것인가 하는 점이다. 미국이 과연 21세기 안보위협을 어떻게 정의하여 외교전략, 군사전략, 동맹전략을 구사할지, 미국의 군사적 단극체제가 얼마나 지속될지, 미국의 힘에 대항하는 군사적 동맹구도가 형성될 수 있을지, 혹은 소위 연성균형(soft balancing)이 지속되는 가운데 군사적 패권구도, 미국주도의 동맹구도가 지속될 수 있을지 등의 변수에 따라 향후 동맹 정치는 새로운 모습을 거듭할 것이다.

## 결론

군사동맹의 역사는 인간의 역사만큼이나 오래된 것이므로 그 변천 과정에 대해 쉽게 일반화하기란 매우 어렵다. 다만 21세기 초 세계적 차원에서 새롭게 나타나는 동맹 현상들을 분석하기 위해 유관한 과거의 시점으로부터 동맹의 변화 양상을 고찰하는 방법이 우선 가능할 것이다. 현재 일어나고 있는 변화는 한편으로는 냉전 종식 이후 미국 주도의 세력 배분 구조가 지속되고 있고, 다른 한편으로는 미국이 유례없는 군사적 힘을 가지고 있는 결과, 근대적 군사 논리를 넘어서는 부분을 보여주고 있다는 것이다. 이러한 미국 주도의 체제가 언제까지 지속될지는 알 수 없으나, 중국 등 다른 국가들의 빠른 추격, 9·11 테러와 2008년 경제위기에서 나타난 바와 같이 미국 주도 체제의 군사적, 경제적, 이념적 문제들을 고려해 볼 때, 미국 패권의 지속 여부는 매우 논쟁적인 주제로 남을 것이다. 동맹 주제가 군사체제, 더 나아가서는 국제정치체제 속에서 다루어지는 만큼, 21세기 동맹의 향배는 이러한 주요 문제들의 방향에 따라 결정될 것이다.

국제정치적 근대의 출발점에 관해서는 많은 논쟁들이 진행 중이나, 유럽의 영토국가와 군주들이 1648년 베스트팔렌 조약에서 동맹체결권을 공식적으로 부여받은 점을 생각해 볼 때, 17세기 중반이 근대 동맹체제의 시발점이라 할 만하다. 물론 이러한 공식적 언명은 현실의 변화를 즉각 수용하는 것이 아니라 일정한 기간 동안 지체하면서 유보하고 있는 것이 사실이다. 이후 동맹체제의 변화는 유럽에서 1815년 유럽협조체제가 출현할 때까지 매우 전형적이고 공식적인 세력균형 체제의 특징을 반영하였고, 이후 19세기에는 유럽협조체제라는 집합안보의 성격 또한 반영하였다. 19세기 후반에는 산업혁명과 제한된 민주주의, 그리고 세력전이 현상과 맞물려 동맹은 새로운 형태를 띠게 되었다. 20세기 동맹들은 본격적인 민주주의, 동맹의 세계적 차원, 집단안보의 등장, 그

리고 냉전기 핵무기 등장 및 이데올로기 균열구조의 중요성 등에 따라 또다른 성격을 가지게 된다. 그리고 냉전의 동맹은 장기화됨에 따라 다양한 동맹딜레마의 문제들을 노정하였다.

이렇게 볼 때, 동맹의 변화는 단순히 국가들의 대외전략과 군사전략의 변화, 그리고 국제정치체제의 변화를 반영할 뿐 아니라, 보다 세부적인 요소들에 의해 좌우된다는 점을 알 수 있다. 무기체제의 발전, 동맹정책 결정 과정에 영향을 미치는 시민사회의 역할, 국가의 정체성, 그리고 동맹 이외의 다른 안보정책 수단의 가용 정도, 동맹이 유지되면서 나타나는 동맹 딜레마 등이 그것이다. 이러한 요소들이 21세기에 어떻게 나타날지를 예측해야 21세기 동맹의 변화를 설명할 수 있을 것이다. 물론, 근대를 규정한 무정부상태의 조직 원리가 근본적으로 변화하여 자력구제라는 군사논리가 변화하고 있는 것이 21세기 현실이라면, 동맹은 완전히 다른 논리를 새롭게 구성해 나갈 것이라 예상해 볼 수 있다.

## ■ 참고문헌

- 전재성. 1999. “19세기 유럽협조체제에 대한 국제제도론적 분석 : 현실주의와 구성주의 제도의 시각에서,” <한국과 국제정치>, 31: 33-60.
- . 2008. “강대국의 부상과 대응 메커니즘 : 이론적 분석과 유럽의 사례.” <국방연구> 51, 3: 3-15.
- Armstrong, David. 1993. *Revolution and World Order: The Revolutionary State in International Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Gulick, Edward. 1955. *Europe's Classical Balance Of Power*. New York: Norton.
- Hobsbawm, Eric. 1996. *The Age of Capital, 1848-1875*. New York: Vintage Books.
- Kissinger, Henry A. 1973. *A World Restored*. London: Victor Gollancz Ltd.
- . 1994. *Diplomacy*. New York: Simon & Schuster.
- Krasner, Stephen D., 1993. “Westphalia and all that,” In *Ideas and Foreign Policy*, ed. Judith Goldstein and Robert O. Keohane. Ithaca: Cornell University Press,
- Lepgold, Joseph. 1998. “NATO's Post-Cold War Collective Action Problem.” *International Security* 23: 78-106.
- Morrow, J. D. 1993. “Arms Versus Allies: Trade-offs in the Search for Security.” *International Organization* 47: 207-33.
- Osiander, Andreas. 1994. *The States System of Europe, 1640-1990: Peacemaking and the Conditions of International stability*. Oxford New York: Oxford University Press,
- . 2001. “Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth,” *International Organization* 55, 2: 251-287.
- Reiter, D. 1994. “Learning, Realism, and Alliances: The Weight of the Shadow of the Past.” *World Politics* 46: 490-526.
- Schroeder, Paul. 1994. *Transformation of European Politics 1763-1848*. Oxford: Oxford University Press.
- Schweller, Randall. 1998. *Deadly Imbalances*. New York: Columbia University Press.
- Snyder, Glenn H. 1990. “Alliance Theory: A Neorealist First Cut.” *Journal of International Affairs* 44: 103-23.