

# 시대정신

제2호

2003 · 12 · 1

교양사회



# 2

2003  
December

## 시대정신

### 1부 신보수주의의 이해

네오콘 이란? .....	6
네오콘의 주역들	
네오콘; Q&A .....	14
네오콘과 PNAC .....	24
네오콘의 역사적 경과 .....	26

### 2부 신보수주의의 현장

미, 국익 어떻게 고양시킬 것인가 / 라이스 .....	36
일본의 신보수주의 / 이기완 .....	52
유럽의 신보수주의 / 최치원 .....	67
미국의 경제정책과 신보수주의 / 조현구 .....	81

## 신보수주의의 세상

### 시대의 논리

강함과 약함; 미국과 유럽의 갈등 / 케이건 .....	97
--------------------------------	----

### 시대의 논단

전도된 전체주의 / 윌린 .....	126
---------------------	-----

### News Relay

송미령의 생애 .....	129
---------------	-----

### Archive

미국의 국가안전보장전략 .....	136
미 의회, 9.11테러 진상보고서 .....	173
UN, 이라크 결의안 .....	184
중국, 사회주의 시장경제체제 완비와 관련된 약간의 문제들에 대한 결정 .....	189



특 집

## 신보수주의의 세상

1부

### 신보수주의의 이해

- ◎ 네오콘 이란?
- ◎ 네오콘의 주역들
- ◎ 네오콘 : Q&A
- ◎ 네오콘과 PNAC
- ◎ 네오콘의 역사적 경과



## 네오콘(neoconservatism)이란?

田原 牧 (일본 同志社大學 객원연구원)

네오콘 제1세대는 미국은 미국 류의 세계질서 가운데서만 성장을 계속하고, 그 질서를 동맹국과의 협력으로 구축하는 것이 중요하다고 주장, '고립주의'와는 명확한 거리를 두고 있었다.

### 신보수주의(네오콘)의 요람기

**현** 재의 부시정권이 발족한 이래, 세계적으로 크로스 업 된 네오콘 이긴 하나, 그 뿌리는 어디 있는가. 그 원류는 50년대로 소급하나, 주목되는 것은 60년대 중반이다. 베트남전쟁에서 미국이 동요하고, 중국에서는 '문화대혁명', 프랑스는 '5월 혁명', 이탈리아에서는 '뜨거운 가을', 일본은 '반전, 전공투운동' 등으로 세계가 열풍에 휩싸여 가던 시절이었다.

네오콘이 처음 움튼 곳은 언론계였다. 선구자는 '네오콘의 시조'로 불리는 어빙 크리스톨(Irving Kristol) 등 뉴욕 주재 유대계 지식인이나 저널리스트들이었다. 크리스톨의 '동지' 들은 노만 포도레츠(Norman Podhoretz)와 그의 처 및지 데쿠타 그리고 나산 그레자, 다니엘 벨, 벤 워딘버그 등의 언론인들이었다. 베트남전쟁에서 북쪽을 추진한 유진 로스토 전 국방차관(작고)도 뒤늦게 그들과 함께 했다. '리버럴' 바람이 불어닥친 미국 문화계에 크리스톨 등은 당시, 시대에 역행하는 것 같은 '반소련'이나 '도덕' 을 소리높이 외쳤다. 그 앞장에는 베트남반전운동을 이끌 던 노만 촘스키 등 리베랄 좌파 문화인과 히피

운동 등 ‘대항문화’에 존재하고 있었다.

## 그것은 언론계에서 시작

현재는 정권 중심부를 움직이고 있기 때문에, 네오콘은 정책집단이라고 여길 수 있으나, 당초는 이데올로기나 전략론에 그들의 존재 의미가 있었다. 미디어나 언론계가 그들의 주 무대였다. 그 때문에 현재도 그들은 많이 싱크 탱크나 언론계에 몸담고 있다. ‘국가안정보장문제유대연구소(JINSA)나 ‘미국신세기프로젝트(PNAC)’를 비롯, ‘안정보장정책센터(CSP), ‘국가공공정책연구소(NIPP)나 ‘아메리칸 엔터프라이즈 연구소(AEI), ‘전력국제문제연구소(CSIS), ‘존스홉킨스대학 국제대학원(SAIS), ‘허드선연구소’ 등이 중심적인 활동무대다. 멤버는 각 기관에 중복, 상호 밀접하게 연계되어 있다. PNAC가 AEI 빌당 5층에 사무소를 설치한 것은 그 단적인 예다.

언론 가운데서도 유대협회 발행의 〈Commentary〉지를 비롯, 〈Public Interest〉, 〈National Interest〉, 〈Weekly Standard〉 등 각지, 신문에서는 〈Wall Street Journal〉이나 〈Chicago Sun Times〉가 대표적인 네오콘 계 언론으로 여겨지고 있다.

60년대로 소급해 보자. 전 미국으로 확산되었던 반전운동이나 흑인운동은 중동의 팔레스티나 해방투쟁에 연대를 호소, 차례로 이스라엘에의 비판을 강화시켜갔다. 유대계 미국인이 주류인 네오콘 초창기 세대는 이러한 조국 이스라엘로 향한 비난에 강한 위기감을 느끼고 있었다. 또한 리버럴 운동 분출이 결과적으로 네오콘이 싫어하는 소련에의 옹호로

### 어빙 크리스톨 (Irving Kristol)

#### ◆ 네오콘의 주역들



신보수주의의 대부로 널리 알려진 Irving Kristol은 주로 동구출신 유대계 정치 평론가들로 구성된 뉴욕 지식계층을 대표하는 인물로서, 1930년대 뉴욕시립대학에서 공부하며 트로츠키 사상을 신봉하게 되었고, 뒤에 신보수주의의 경전이라고 일컫는 평론지 〈Commentary〉의 편집인으로 활동하였다. 1960년대 후반 이후 세계 자유진영에 극단적 반미주의가 일기시작하면서 우파로의 사상적 전향을 모색하게 되었다. 그는 신보수주의의 지적 개념체계의 기본 틀을 구축하였으며, 〈The Public Interest and The National Interest〉같은 우익 보수 언론 매체를 설립하였고, 편집장을 역임하였다. 미국기업연구회(American Enterprise Institute : AEI)의 특별회원이기도하며, 그의 저서 중 대표적인 것은 〈Neo-Conservatism : The Autobiography〉가 있다.

〈정리·김혜림〉

연결될 것이라고 하는 경계감도 가지고 있었다. 적어도 ‘진보 파’, ‘반전 파’의 도약에 지적 계보를 연결하고 있는 전통파 지식인들이 반발했다고 하는 측면도 있었는지 모른다. 크리스톨은 당시 ‘포르노와 자본주의가 결과시킨 도덕적인 퇴폐나 무정부성’을 철저히 비판했다. 보수이면서 자본주의에의 비판도 끊이질 않은 점은, 그들의 출신 즉 ‘좌익’이었던 점을 생각하면 이해할 만 하다.

“미국인들은 종교적인 국민이며, 윤리적이다. 그것의 향상을 위해서는 검열이나 종교 단체에의 공적조성이 있어야 할 것이다.” “과도한 민주주의는 배척해야 한다. (학원투쟁의 결과로 생겨난) 대학의 교수들을 선발하는데 학생의 승인이 필요하다는 주장은 일견, 민주적으로 보일지 모른다. 그러나 그것은 결코 좋은 대학의 증거가 될 수는 없을 것이다”

크리스톨을 포함, 미국의 유대계 지식인이라고 하면, 그때까지 인종적 소수파의 인권 문제에 민감해 하는 등 리버랄과 진보성이 특징적이었다. 크리스톨도 소위 유대교 정통파나 초 정통파의 종교적인 원리주의자는 아니다. 그 정도로, 그러한 유대계 언론인의 ‘우선회’는 국내에서는 놀라운 소리로 맞았다. 그것에 대해서도 크리스톨은 “리버랄하다는 것, 우리들이 생활의 질에 무관심하다는 것이 같은 의미가 아니라고 한다면, 검열제도입과 리버랄리즘은 결코 모순 하는 것은 아니다”고 반론한다.

## 네오콘 제1세대와 좌익

그들은 전통적인 시대의 흐름을 거역이라도 하듯 도덕주의를 제창하는 한편, 정치적으로는 베트남전쟁에서 열세에 선 미국의 외교적인 복권과 전 지구규모에서의 소련과의 대결을 호소했다. 전통적인 보수파는 예컨대 적대국에 포위되었어도 풍부하고 산업화된 미국이 태연자약하고 있으면 그것으로 좋다고 하는 ‘고립주의’를 특징으로 하고 있다. 그러나 네오콘 제1세대는 미국은 미국 류의 세계질서 가운데서만 성장을 계속하고, 그 질서를 동맹국과의 협력으로 구축하는 것이 중요하다고 주장, ‘고립주의’와는 명확한 거리를 두고 있었다. 크리스톨은 “우리들은 보수주의자나, 몇 가지 점에서 공화당의 보수주의자와는 서로 달리하고 있다. 뉴딜을 원칙적으로 받아드려, 종래의 보수주의에 따른 국제적인 고립주의의 영향을 받고 있지 않다”고 말한다.

당시, 네오콘의 외교자세로 가장 중요한 내용이었던 ‘반소’는 어떻게 하여 이뤄졌는가. 그것은 네오콘의 ‘이외의 과거’에 뿌리를 두고 있다. ‘전향’이라는 두 글자가 현재에 이르는 네오콘의 특이성을 형성하고 있다.

〈국제주의와 민주주의를 위한 트로츠키스트(러시아혁명지도자 네온 트로츠키의 신봉자)들은

지금도 투쟁하고 있다. 그러나, 그들 자신은 현재, 트로츠키가 아니라, 네오콘이라고 불려지고 있는 것을 선택하고 있다(미국 정치평론가 도널드 맥카시)

이것은 단순한 농담이 아니다. 실제로 크리스톨은 사회주의자이며, 트로츠키스트였다. 트로츠키는 러시아혁명 지도자의 1인으로 1879년, 남 우크라이나 태생의 유대인이다. 10대에 마르크스주의자가 되어, 1917년의 러시아혁명 후, 적군의 지도자가 되었다.

레닌 사후, 스탈린의 관료주의나 일국 사회주의에 반대, 영구혁명이나 세계 규모의 사회주의를 내걸고, 소련 공산당 내의 당내투쟁을 전개했으나, 패배하여 망명, 소련주도의 국제공산당(코민테른-제3인터네셔널)에 대항, 38년에 제4인터네셔널을 결성했으나, 40년, 망명 지인 멕시코에서 스탈린의 자객에 암살되었다.

1920년생인 크르스탈 자신, 회고록 <트로츠키에의 회상>에서 “40년에 뉴욕시 단기대학을 졸업하기까지, 나는 청년사회주의자동맹(제4인터네셔널)의 일원이었다.”고 술회하고 있으며, 좌익 출신이라는 것을 인정하고 있다.

‘트로츠키스트’라고 하면, 50년대 말에 탄생한 신좌익의 대명사와 같이 취급되나, 그가 동맹원이었던 때는 아직, 트로츠키가 살아있을 때다. 실제로 1939년에 일어난 ‘소련을 노동자국가로서 인정할 것인가 아닌가’라고 하는 미국 사회주의노동자당(SWP)내의 격한 논쟁에도 트로츠키는 가담하고 있다. SWP는 청년사회주의자동맹의 상부단체로, 이 당내 논쟁은 제임스 반함, 막스 작크만 등 SWP창설멤버가, 독소불가침조약을 체결한 소련을 옹호해야 하는 것은 아니라고 주장한 것에서 시작되었다. 트로츠키는 적어도 ‘노동자 국

**노만 포도레츠(Norman Podhoretz)**

◆ 네오콘의 주역들



신보수주의 창시자의 한 사람으로 사회, 문화, 국제문제에 관한 강연, 저술활동을 하고 있다.

1960~1995, 미국유대위원회에서 발간하는 신보수주의를 대표하는 잡지인 <Commentary>의 주필을 역임하였다. 젊은 시절에는 자유주의 정치사상을 주창하였으나 70년대 초반부터 기존 질서에 대한 변형된 사고와 입장을 취하기 시작하였다. 9권의 저서가 있으며 그 중, ‘현존질서의 타파’(Breaking Ranks)에서 이스라엘의 존재야말로 미국군사전략의 가장 중요한 요소라는 주장을 펼쳤다. 1970년 중반에는 <Com-mittee on the Present Danger>, 80년에는 <Committee for the Free World>의 설립을 도왔다.

가'로서 소련을 방위해야 한다는 논리를 폈다. 트로츠키스트에서 네오콘으로의 궤적은 이렇게 하여 이어지고 있다. 이러한 과정에서 사상으로서의 트로츠키즘에 그치지 않고, 혁명가 트로츠키의 모습을 크리스톨이 직접 접촉할 기회가 있었을 지도 모르는 일이다.

크리스톨의 회상록은 시종, 센티멘탈리즘으로 채워져 있다. 그는 뉴욕에서 당시, 빈곤한 세대가 집중해 있던 브루클린 지구에서 지하철로 편도 1시간이상 걸려, 학교에 통학했다고 한다. 돈이 없고, 주식은 샌드위치를 친구들끼리 나눠먹는 모습도 상술하고 있다.

〈가난했으나 극빈 상태는 아니었다. 그리고 가난했다고 하는 기억은 시간의 흐름과 더불어 없어져 갔다. 지금 내가 가장 분명하게 생각나는 것은 (파시즘이 대두해 오는) 30년대의 암울한 시대에, 그것과 대결하고 있던 자들의 믿기 어려울 정도의 쾌활함이었다.〉

여기에는 같은 재미 유대인이기는 했으나, 록펠러나 몰간 재벌 등으로 대표되는 엘리트층과는 다른 헝그리 한 젊은이 상이 묘사되고 있다. 회상록은 계속되고 있다.

〈나는 지금은 그렇지 않으나, 급진적인 활동가였던 나의 젊은 날에 대해서 조금도 후회하지 않는다. 그것은 연애와 같은 것이다. 상대 여성은 변하더라도, 연애 경험 자체에는 귀중한 가치가 있다. 나에 있어 활동가 시대는 특권적인 경험이었다.〉

**폴 올포위츠 (Paul Wolfowitz)**

◆ 네오콘의 주역들

미 국방성 제2인자인 부장관 올포위츠는 이라크 전쟁 수행 계획의 수립을 주도하였다. 89-93년, 국방부 정책 담당 차관으로서 700명 규모의 특별 팀을 구성하여 냉전 종식 후의 군사전략 재편작업을 이끌었으며, 1992년에는 국방계획지침 초안을 성안하며, 유라시아 지역에서의 미국 군사력의 우위 견지, 대량살상무기개발 의혹이 있는 국가에 대한 선제 공격을 제안하였으나, 그 내용이 언론에 노출되는 바람에, 상당부분을 재구성 할 수밖에 없었다. 9.11테러 이후 그 초안에 포함되었던 원칙들이 2002년 미국 국가 안보전략의 핵심 사항으로 채택되었다. 91년 걸프전 때에도 이라크에서 사담 후세인 정권을 축출할 때까지 전쟁을 계속 수행할 것을 주장한 바 있다.



〈활동가이었던 것, 그것은 단순한 대학시대의 한 순간이지는 않다. 나의 대학시대의 모든 것이었다고 할 수 있다. 그 시대에 받았던 교육은 뛰어난 것이었다. 물론 그 대부분은 교실바깥의 활동에서 배운 것이었다. 특히 많은 친구들을 만나고, 그들은 나의 생애의 빛이 되었다〉

## 1세대 이상주의와 1.5세대 현실주의

그러나, 현실의 정치세계에 뛰어난 리차드 펄(Richard Perle) 등 네오콘의 차세대들은 어빙 크리스톨 등 제1세대만큼 이상주의적이지는 않다. 그들은 정계에 대두해 가는 과정에서 자연스럽게 현실에 적응할 수밖에 없다. 그것은 네오콘이 결코 수직적인 조직이 아니라고 하는 사실과도 연관 된다. 네오콘이 정계에 자태를 나타낸 것은 70년대 전후부터다. 언론계를 주 전장으로 한 크리스톨 등을 제1세대라고 한다면, 정계에 모습을 나타낸 사람들은 1.5세대라고 해야 할지 모르겠다. 대표적인 것은 리차드 펄 이나 엘리엇 에이브람스(Elliott Abrams) 등이다.

그들은 당시, 국회의원들의 스텝으로서 정계활동을 시작했다. 당초, 그들은 민주당좌파에 속하고 있었으나, 스스로 정치 그룹의 도약대로서 눈을 마주친 것은 당내에서 ‘반소’, ‘친 이스라엘’의 급선봉이었던 헨리 작슨 상원의원이나 허버트 험프리 상원의원이었다. 작슨은 군수산업과의 유착으로 ‘보잉 상원의원’ 이라고까지 불려졌던 인물이었다. 펄은 그의 유력한 스텝으로 반소활동에 뛰어들어 데탕트나 72년11월부터 시작된 제2차 전략 무기제한교섭(SALT2)의 저지에 뛰어들었다.

드디어 펄이나 에이브람스는 민주당내에서 ‘민주다수파연합’이라는 그룹을 만들어, 소련에서 이스라엘로 이주를 희망하는 유대인의 지원을 호소했다. 당시, 소련은 이 이주를 인정하지 않았으나, 펄 등은 인권을 내세워, 이 문제에 메달렸다. 이 ‘소련 내의 유대인 문제’는 당내의 데탕트 조와 대결하는데도 이용되었다. 그러나 그들은 당시 주류파는 되지 않았고, 결국 민주당내에서의 활동에 절망한다.

이때, 공화당은 네오콘의 활동 분야였던 아카데미즘이나 미디어계에서 민주당을 뒤따랐다. 여기에 공화당과 네오콘의 이해가 일치했다. 언론계에서 공화당을 백업하는 대신, 현실적인 정치력을 얻는다는 거래다. 그들은 민주당에서 공화당으로 활동 장소를 옮겼다. 공화당에 이동한 후, 그들은 후에 레이건 정권의 군축국장인 뉴진 로스토우를 의장으로, 러시아사 연구가로서 저명한 리차드 파이프(Richard Pipes) 등을 추가, ‘소련의 위협과의 대항’을 결집 축으로 하는 ‘현재와 과거의 위기에 대한 위원회’(CPD)를 공화당 내부에서 조직한다.

## 레이건 정부시대 힘 얻어

네오콘이 국방 쪽으로서 힘을 얻은 것은 1981년부터의 레이건정권 때다. 이 정권의 리더격인 펠이 국방차관보에 취임했다. 그 이외에도 마쿠스 칸펠만이나 케이스 아텔만 등이 무기통제부문을 담당하는 등 네오콘은 여당권내에서 힘을 축적해갔다. 언론전선에서는 이 시기 <Commentary>지를 중심으로 유럽에서 확대돼 가는 반핵 운동을 통렬히 비판, 레이건정권을 후방지원했다.

레이건시대의 네오콘에서 특필해야 할 것은 80년 말, 미국 최대의 정계 스캔달이 된 ‘이란 콘도라사건’이다. 이것은 네오콘의 사건이라고 해도 과언이 아니다. 그 당시, 몇 명의 미국인이 혁명후의 이란과 그 영향아래 있던 레바논 시아파에 포로가 되어있었다. 네오콘은 중동에 정보망을 펼치고 있던 이스라엘과의 강력한 파이프를 이용하여, 이들 미국인 인질 해방을 위해 비합법적 작전을 계획했다. 사건의 개요는 이란과의 무기거래를 국내는 물론 동맹국에서도 금지하고 있던 레이건정권이 85년과 86년, 미국인 인질 해방을 겨냥하여 이스라엘의 중개로 극비리에 이란에의 무기매각을 승인. 그 이익을 니카라과의 좌익혁명정권과 대결하고 있던 우파 겔라라(콘돌라)지원에 사용한 것이다. 배후에는 이스라엘정보기관, 사우디 인으로 국제 무기상인의 아도난 카쇼키 등이 암약했다. 네오콘은 정부의 다수파나 의회의 눈을 속여, 국제적인 음모 전에 몸을 던진 것이다. 여기서 중요한 것은 그들이 이 사건을 통해, 국방비 가운데, 겉으로 나타나지 않은 복잡한 비밀예산을 조정하는 기술을 몸에 익힌 점이다. 이것은 후에 나타나는 군수산업과 그들의 강한 유대를 지탱하는 것이 되기도 한다.

강경한 대소 자세로 ‘암흑의 왕자’라는 별명을 얻은 펠은 이 스캔달을 계기로 정권을 떠나, 에이브람스도 오리바 노즈 중좌와 함께 연방의회에서 위증죄의 선고를 받았다. 에이브람스는 아버지 부시에 의해 후에 사면을 받으나, 현재 아들 부시 정권이 성립하기까지, 그들은 정치권력의 중심에서 모습을 감췄다. 그러나 이 레이건 시대에 네오콘은 국방성에 확고한 인맥, 금맥을 구축했다. 지하에서의 권모술수가 한층 세련된 것은 말할 것도 없다.

다시 이들이 무대의 전면으로 부활한 것은 그로부터 십 수년이 지나서였다. 이미 과거 자기들의 정책에 근거를 두고 있던 제1의 적, 소련은 세계에서 모습을 감췄다. 그러나 그들은 ‘좌익의 성벽’으로 적을 집요하게 추적했다. 이라크전쟁 직후 네오콘 계 싱크 탱크 ‘미국 엔터프라이즈 연구소’(AEI)의 회합에서, 프랑스인의 네오콘 논객 조지아 무라빅은 “현대는 냉전시대와 같이 적 진영과의 균형이 없다. 균형을 결여한 사회는 사람들을 불안하게 한다. 우리들은 이것을 메꿀 그 어떤 일을 찾고 있다”고 새로운 적 만들기의 중요성

을 말하고 있다.

스스로의 이데올로기에 근거, 정세에 휩쓸리지 않고, 주도적으로 그것을 개척해 간다. 군수산업과 강하게 연결되어 있기는 하나, 전략성 없는 특정업계의 이해를 위해 돈으로 움직이는 로비스트는 아니다. 다분히 네오콘 계 단체 '테러에 승리하는 미국인들'(AVOT)의 스폰서로 부동산업자의 로렌스 카티슈와 같은 인물이 없는 것은 아니나, 그것은 현실의 이해를 초월한 이데올로기적인 지지다. 그들 대부분은 징병에는 응하고 있었으나, 군인은 아니다. 민주당에서 공화당으로 옮겼어도, 그들의 내용이 달라진 것은 없었다. 오히려 그 이념달성을 위한 도구로서 정당이라고 하는 무대를 옮겼을 뿐이다. 네오콘은 적어도 '이데올로기 집단'이며, 미국인 식자들 사이에서는 '민주당 좌파에 공화당이 편승했다'는 '탄식'마저 들렸다. 그러나 이 말도 정확치는 않다. 네오콘은 네오콘이며, 민주당도 공화당도 아니다.

무라빅이 말하는 것과 같이, 그들에게는 냉전 후, 구 소련에 대신할 새로운 '적'이 필요하게 됐다. 네오콘계 지식인의 일부는 '이스라모파시즘'이라는 단어를 사용키 시작했다. '이스람'과 '파시즘'을 합친 조어다. 네오콘 지식인들은 테러리즘과 같이, 파시즘이라는 단어를 다용한다. '惡의 樞軸'이라는 호칭은 파시즘을 상기시킨다. 그것은 파시즘이 대두한 30년대를 지낸 사회주의주의자의 성벽인지도 모르며, 유대 계라는 출신의 문제 혹은 그 양쪽인지도 모른다.

(출처 ; 田原牧, 『〈ネオコンとは何か〉(世界書院, 2003)』)



21세기의 정치상황을 이론과 실제 면에서 심층적으로 분석한 —

# 현대정치의 이해



격변기의 시대상황에 대응하면서 다면적인 변화를 가속화시키고 있는 현대의 정치현상에 대한 보다 분명한 이해를 위한 기본서!!

**■ 주요목차**

- 1부/ 현대 정치학의 기본
- 2부/ 자유민주주의의 이해
- 3부/ 현대의 정치현상

**교양사회** 조정남 편 / 값 20,000원



정리 · 최철호  
(교양사회 대표)

**Q**; 신보수주의자들의 생각은?

**A**; ‘네오콘’ (신보수주의자의 약칭)들은 미국의 가치를 전 세계에 확산시키기 위해서는 필요시 그들의 막강한 무력을 행사하는데 주저하지 말아야 한다고 생각하고 있다. 혹자는 미 제국건설의 필요성까지도 운운하고 있다. 그들은 미국이 직면하고 있는 새로운 위협을 더 이상 묵과해서는 안되기 때문에 선제공격 등을 통해 반드시 저지해야 한다고 생각한다. 대부분의 네오콘은 미국에 대한 위협증대 원인은 국방에 예산을 충분하게 투입하지 않고, 위협을 능동적으로 대처하지 않은 결과였다고 믿는다. 그들은 이러한 위협 중의 하나는 사담 후세인과 그의 대량살상무기 추구였다 라고 주장, 1991년 걸프전쟁 이래 후세인의 축출을 치열하게 요구했다. 대부분의 네오콘들은 이스라엘에 대해 확고한 지지의 목소리를 내고 있으며 불안정한 이스라엘이 미국 군사력이 결정적으로 필요한 지역이라고 보고 있다. 또한 그들은 이스라엘을 독재자들이 지배하는 이 지역의 민주주의 전초기지로 보고 있다. 독재와 신정 때문에 중동의 반미주의가 준동하고 있다고 보기 때문에 그들은 이라크를 시발점으로 해서 그 지역에 민주주의 개혁을 주창하고 있다. 네오콘들은 미국이 UN과 같은 다자 기구로 인해 불필요한 구속을 받고 있다고 생각하고 있으며 그 다자기구가 세계안보에 위협을 제거하는 효율적 수단이 되지 않는다고 믿고 있다.

**Q**; 신 보수주의자들의 사상적 근거는?

**A**; 초기 네오콘들은 주로 유대인들을 중심으로한 진보적 지식인들로 구성된 소규모 단체였다. 그들은 1960년대와 70년대에 미국 좌파의 사회적 월권, 적정규모의 국방비 지출에 대한 통제로부터 차츰 독립적인 의식을 자각하기 시작했다. 1970년대에 이중 많은 네오콘들이 철저한 반공산주의자였던 민주당 헨리 잭슨(Henry Jackson) 상원의원을 위해 일하였으나, 1980년

대에 이르러 대부분의 네오콘들은 공화당원이 된 후 대담한 레터릭과 과감한 군사비 증액을 주장하며 로널드 레이건 대통령을 통해 소련에 대한 공세의 장을 마련하였다. 소련의 몰락 후 네오콘들은 미국인의 자기도취를 질타하였다. 1990년 대들면서 그들은 미국의 국방비 삭감과 세계에서의 역할 축소의 위험성에 대해 경고를 계속하였다. 대부분의 젊은 네오콘들은 그들의 선배와는 달리 좌익의 경험을 가져본 일이 없었다. 그들은 '레이건' 적인 공화당원으로 항상 자처해왔다.

**Q ; 신 보수주의와 보수주의 차이점은?**

**A ;** 당초 진보적 지식인들은 1960-70년대 대오에서 이탈하여 한층 보수적 인사가 되었던 동료들에게 “신(neo)”이라는 접두사를 붙였다. 그 이탈자들은 국내 정책 문제 등에 대해서는 진보적 입장을 취하였으나 외교정책에 관해서는 항상 신보수주의 입장을 견지해왔다. 다른 보수주의자들이 소련에 대해 화해와 견제 정책을 선호한 반면, 네오콘들은 직접 대결을 밀고 나갔다. 1970년대와 80년대에 이러한 대결구도가 그들의 존재이유였다.

오늘날 보수주의자와 네오콘 양 진영은 강력한 미군을 선호하고 있다. 그러나 대부분의 보수주의자는 군사개입과 소위 국민통합에 대해서는 보다 유보적인 태도를 표명하고 있다. 그러나 네오콘들은 전혀 유보적인 태도를 지니고 있지 않다. 9·11 테러 이후 아프가니스탄과 이라크에 대한 군사행동을 보더라도 네오콘들은 무력으로 정권을 교체하고 적대국가를 미국식으로 재편하는 것에 대해 주저하지 않고 있다. 네오콘들은 국가 지원의 테러를 종식시키기

**리처드 펄 (Richard Perle)**

◆ 네오콘의 주역들



‘악마’라는 별명이 어울릴 정도로 국가안보문제에 대한 그의 입장은 단호하고 강경하다. 2003년3월, 정책 이해집단과의 알력과 충도로 국방정책국 의장직을 사임, 81-87년 국방부장관의 국제안보정책담당 보좌관을 역임하였다. 그는 이라크 침공을 시발점으로, 중동질서 재편 시나리오를 골자로 하는 ‘창조적 파괴’(creative destruction)의 주된 입안자이기도 하다.

다. 그는 <The Center for Security Policy>와 <Jewish Institute for national Security> 등의 싱크 탱크를 설립하였다. 미국기업연구소의 특별회원, 민주주의 수호재단의 자문 역, 예루살렘 포스트의 이사 직을 맡고 있다.

위해서는 미국은 모든 수단 방법을 강구해야 한다고 생각하고 있다. 이는 중동에 민주주의를 강요하는 적극적 공세다. 그러나 9·11 테러 이후인데도 불구하고 다른 많은 일반적인 보수 주의자들, 특히 고립주의자들의 진영에 있는 인사들은 이를 엄청난 결과를 초래케 하는 과대 망상으로 보고 있다.

**Q**; 신보수주의자들은 미국의 외교정책에 어떻게 영향을 주었는가?

**A**; 레이건 대통령의 동종의식(同種意識)을 보더라도 네오콘들은 1980년대의 미국 외교정책에 깊은 영향을 미쳤다. 그러나 1990년대에 와서 네오콘들의 절규는 그다지 큰 효과를 보지 못했다. 레이건의 싱크탱크와 이스라엘의 우익 리쿠드 당은 차치 한다 하더라도, 이라크의 정권교체에 대한 그들의 요구는 정치적 상식에서 보면 도발적이며 극단론으로 보였다. 주목할 만한 몇 개의 예외적 조처, 즉 1998년 아프가니스탄과 수단의 테러리스트로 의심되는 목표물에 대한 빌 클린턴 대통령의 제한적 공격개시 결정 등은 있었지만, 그들의 선제공격론은 과잉정책으로 치부되었다. 외교적인 자제와 겸양이 필요하다는 대통령의 요구로 목소리를 낮추었지만, 네오콘들은 1990년대를 활용하여 그들의 주장을 정리하여 미 권력에 대한 정교한 청사진을 작성해 냈다. 그들의 진보적인 사고와 공화당과의 장기간의 유대관계로 많은 네오콘들은 부시행정부의 주요 보직을 차지하였다. 2001년9월11일의 테러리스트들의 공격으로, 부시 행정부의 많은 인사는 과거보다는 더욱 긴밀하게 네오콘들의 외교정책노선으

**더글라스 페이스 (Douglas Feith)**

◆ 네오콘의 주역들



국방정책담당 차관으로 미 국방부의 민간인 3인 방, 램스펠드, 윌포위츠에 이어 3인자의 위치를 구축하고 있다. 레이건 정부시절 국방부의 군사협상정책 담당 부 차관 보 역임, 81-82년에는

국가안전보장회의의 중동전문가로 활약하였다. 이스라엘 우익 정당인 'Likud'의 열성 지지자로 알려져 있으며, 1997년 미국 유대민족주의 기구 창립 100주년 기념식에서, 폴란드 시온주의 청년운동 멤버로 활동한 바 있는 부친 Dalck Feith와 공동으로 이스라엘과 유대민족에 대한 봉사 상을 수상하는 영예를 누렸다. 1992년, <Jewish Institute for National Security Affairs> 부위원장을 역임하였고, <Center for Security Policy>의 상임이사로 활동 중이다.

로 기울었다. 9·11 이후 불과 며칠만에 ‘미국 신 세기 프로젝트’(Project for a New American Century)에 참여하고 있는 워싱턴의 고위 네오콘 싱크탱크 중의 한 사람이 부시 대통령에 공개서한을 보내, 이라크의 정권교체를 요구했다. 2000년, 국민동원, 과도한 해외 군사개입의 반대 캠페인을 벌이고 있던 부시도 얼마 안가 이라크의 정권 교체를 요구하기 시작했다. 네오콘의 영향력에 의미심장한 동의를 표시하며, 부시는 2003년2월 기조연설의 장소로 ‘미기업연구소’(American Enterprise Institute, AEI)를 선택했다. 그는 기조연설에서 미국이 이라크 전을 승리하면 “중동평화를 위한 새로운 장이 될 수 있을 것임”을 선언했다. AEI는 10년 이상 이라크 세계의 민주화를 요구해왔던 네오콘들의 사실상의 본부였다.

### **Q**; 네오콘이 꿈꾸는 세상은?

**A**; 네오콘들은 미국이 위협에서 제외된 국가로서 도전 불가능의 슈퍼파워가 되는 것을 상상하며, 미국이 ‘자비로운 세계의 맹주’로서 행동할 책임이 있다고 생각하고 있다. 이러한 능력이 라면 미국은 미국 혹은 국익에 위협이 된다고 생각하고 있는 소위 ‘파산 국가’나 독재 정권을 축출하고 민주주의, 시장경제체제를 갖춘 정권을 교체 수립시키는 제국같은 역할을 할 수 있을 것이다. 네오콘들이 꿈이 실현되면 중동 전체가 민주화가 될 것이고, 민주화가 되면 테러리스트의 제 1의 온상지를 제거될 수 있다고 생각하고 있다. 이 어프로우치는 미국은 물론이요, 세계에도 최선의 방책이라고 그들은 주장한다. 또 그들은 독재자가 무시해 버리는 허약한 조약이 아니라 확실한 무력으로 뒷받침을 한 강력한 미국의 리더십을 통해서만이 세계의 평화는 달성될 수 있다는 입장이다.

현재 분명히 미국에 적대적이거나 잠재적 위협이 될 수 있는 어떠한 정권과도 유화적이거나 단순한 봉쇄가 아닌, 공세적인 방법으로 대적할 수 있으며, 세계 각처에 주둔하고 있는 미군은 중앙아시아, 동남아시아는 물론 중동의 분쟁지역에 대비, 신속하게 배치가능하며 기동력이 강한 군대로 재편될 수 있을 것이다. 미국은 특히 선제공격용 첨단기술의 정밀무기 구입 등을 위해 국방비를 증액시킬 수 있을 것이다. 상기 조처는 가능하면 유엔 등 다자기구를 통하여 효율적이겠으나 미국의 이익을 위한 것이라면 어느 때라도 절대 구속받아서 안 된다.

### **Q**; 부시 행정부에서 네오콘들의 영향력은?

**A**; 불행하게도 네오콘들의 힘이 상당부분 과장되어 있다. 이라크 문제에 대한 논쟁에서 그들이 우세했다는 것이 중론이다. 이유는 그들이 전능해서가 아니라, 단순히 9·11 테러로 인해 부

시, 체니 등의 회의론자들이 네오콘들의 견해에 동참했기 때문이다. 그러나 많은 이슈에 대해 행정부의 정책이 미정상상태였기 때문에 네오콘들이 운전석을 차지한 것은 결코 아니다.

한 예로 이란의 경우를 들어보자. 네오콘들의 입장은 이란의 민주세력과 도모하여 정권 교체를 추진하는 것이다. 이것이 행정부의 입장인지는 판단키 어렵다. 왜냐하면 행정부 내의 몇몇 인사들은 이 견해에 국방성처럼 분명하게 찬동하고 있으나, 국무성 등은 현상유지 정책을 선호하고 있다. 대통령은 명확한 정책결정을 하지 않고 있다. 네오콘들의 영향력이 크다고 여겨지는 이유는 그들의 아이디어가 명쾌하고 설득력이 있으며, 1990년대에도 지속적으로 관여할 필요성이 있을 정도로 그들은 과거 많은 일에 대해서 옳았다는 판정을 받았기 때문이다. 그들이 외교정책 수립 시 많은 영향력을 행사하고 있다는 사실은 인정하나, 이 행정부에서 수립되는 모든 정책에 대해서 그들의 주장이 먹혀 들어간다는 말은 아니다.

**Q**; 네오콘들의 비전을 관철시키기 위한 노력이 어떤 방식으로 테러전쟁에 영향력을 주고 있는가? 소수 비판자들이 우려하는 것처럼 신보수주의 미국이 더 많은 테러를 조장하는 것일까?

**A**; 테러리즘에 대한 네오콘들의 태도로 무슬림 세계는 왜 자유민주주가 존재하지 않은가, 왜 증오분출의 정권이 범람하는가에 대한 ‘원인의 뿌리’에 대해 한 걸음 더 다가설 수 있을 것이다. 이란과 기타 지역에 민주주의를 촉진시키는 작업이 이러한 전략의 핵심이 될 것이다. 이는 아프가니스탄의 탈레반과 같은 분명한 테러리스트 전초기지에 대한 군사공격과 연관될 것이다. 시간이 경과함에 따라 이러한 양면의 어프로치는 종전의 어떤 다른 전략보다도 ‘테러리즘과의 전쟁’에서 ‘승리’를 부여할 가능성이 크다. 그러한 접근으로 테러리스트가 더 양성된다는 주장에 대해 어떠한 증거도 찾을 수 없으며, 오히려 그들의 숫자는 반드시 감소된다고 생각하고 있다.

**Q**; 9월 11일 이후 알 고어 정부가 들어섰다면 어떤 형태의 외교정책 - 안보전략을 수립하였을까? 부시 백악관과는 어떠한 차이점이 있었을까?

**A**; 아마도 고어 행정부는 9월11일 이후 아프가니스탄을 침공했을 것이다. 그러나 이라크는 공격하지 않았을 것이다. 이것이 큰 차이점이다.

고어 정부는 회의적인 유럽 각 국, 유엔 등, 이라크 군사개입에 반대했던 모든 사람들의 의견에 의존했을 가능성이 있다. 사담 후세인을 권좌에 두는 경우, 그 결과가 바로 나타날 수는 없지만(그가 핵무기를 입수하기까지는 수년이 소요될 것이다) 군사개입 시 소요되는 비용(미군

에 대한 지속적인 게릴라 공격 등)은 즉각 명확하게 산출되기 때문에 이는 단기적으로 보면 현명한 정치적 전략이 될 수도 있었을 것이다.

그러나 장기적으로 보면 고어의 어프로치는 제반 위험을 방치하여 풀게 만드는 클린턴 어프로치의 연속선상에서 벗어날 수 없었을 것이며, 이는 미국의 장기적 안보 필요성이라는 점에서 무책임한 정책이 될 수 있었을 것이다. 물론 고어와 부시 외교정책은 유사점이 많을 것이다. 둘은 다같이 민주주의, 시장경제 등을 진행시키기 위해 노력했을 것이다. 또한 둘은 라이베리아와 같은 나라에는 인권개입의 천명, 중국-러시아와 등과는 우호적 관계유지, 교토의정서 등과 같은 이슈에 대해서는 유럽국가들과 상충했을 것이다.

**Q** ; 미 외교정책 전반에 있어서 네오콘 이념 등장 의 의미는? 어떤 변화가 나타날 것이며? 미국 대통령 중 누가 네오콘의 신념을 최대한 구현 시켰을까?

**A** ; 네오콘적 사고의 등장은 의미심장하다. 본질에 있어서 네오콘들은 미 외교 정책의 근간을 이루고 있는 두 가지 이념, 즉 윌슨의 이상주의와 키신저의 현실 정책의 장점을 취합하고 있다고 생각한다. 그들은 윌슨처럼 민주주의에 대한 강한 애착심을 지니고 있으나, 동시에 민주주의를 촉진시키기 위해서는 무력이 필요하며, 국제조약에만 의존할 수 없다는 인식을 가지고 있다. 윌슨과는 다른 인식이었다. 루즈벨트 두분, 트루만, 레이건, 조지 부시 대통령 등 많은 대통령들이 이러한 사고를 구체화시켰다.



**루이스 리비 (Lewis Libby)**

◆ 네오콘의 주역들

체니 부통령의 수석보좌관으로 국가안보보좌업무를 맡고 있다. 정부 요직을 두루 거쳤으며 지난 부시 정부에서는 국방부 전략 지원 담당 수석 부 차관, 국방정책 담당 부 차관을 역임하였다. 그는 <Project for the New American Century>의 창설멤버이며, 2000년에는 월포위치, 크리스톨, 케이건 등과 함께 "Rebuilding America's Defenses Stratgy, Forces and Resources for a New Century"에 참여한 바 있으며, 1992년 체니 국방장관 시절, 월포위치 차관보와 함께 국가방위지침을 공동으로 수립하였나, 언론 노출 소송 이후 상당 부분을 수정, 재 작업하는 곤혹을 치렀다.

**Q**; ‘악의 축’에 대해서는? 네오콘 전략가들은 북한과 이란을 어떤 방식으로 대적할 속셈인가? 중국에 대해서는?

**A**; 북한과 이란은 그들의 핵무기 프로그램과 독재정부로 인하여 현재 미국에 최대 위협이 되고 있다. 이들 두 나라에 대해서는 선제 전략을 취해야 한다. 반드시 최후의 수단인 선제 무력공격은 아니더라도 이웃 국가 혹은 미국에 더 이상 위협이 되지 않도록 이들 국가를 민주화시키도록 노력해야 한다.

이란의 경우, 이슬람 율법론자들을 전복시키고자 하는 민주주의 인사들에게 더 많은 원조를 할 필요가 있다. 북한의 경우, 붕괴 유도를 위해 그 나라 정부에 더 많은 압력을 행사해야 하며, 다음과 같은 조치를 취해야 한다. 남한과 중국에 압력을 행사하여 모든 보조금과 연료공급을 중단케 하고, 체제유지의 수입원인 불법무기나 마약을 운반하는 북한 선박의 선별적 검사를 수행하도록 해야 한다. 평양과 테헤란에 민주주의를 내세워야 만이 서방은 편안히 숨쉴 수가 있다.

중국은 당장은 위협국가가는 아니지만 한층 더 경계심이 필요한 나라다. 이 나라도 민주주의 세력을 장려해야 한다. 홍콩의 현재 발전상황은 매우 긍정적이다. 결국에는 중국이 미군사력에 심각한 경쟁자가 될 수 있겠으나 향후 수십 년 간은 가능치 않을 것이다. 중국에 대해서는 북한이나 이란처럼 크게 우려할 필요는 없다.

**존 볼튼 (John Bolton)**

◆ 네오콘의 주역들



국무부의 군축 및 국제안보담당 차관으로, 군비확산 금지정책을 다루는 실무최고 책임자다. 현직 임명 전에는 신보수주의의 대표적 싱크 탱크인 미국기업연구소의 고위임원 역임. 부시, 레이건 정부에서도 다수의 요직 경험. 2002년 5월 헤리티지 재단에서 행한 악의 축을 넘어서 라는 제목의 연설을 통하여, 리비아, 시리아, 쿠바를 대량 살상무기 획득을 기도하는 불량 국가로 지목한 바 있다. 2003년 6월 의회 증언을 통하여, 미 정부는 이란이 핵무기 개발 프로그램을 가동하고 있는 증거를 탐지했음을 밝혔다. 2003년 7월 CIA를 비롯한 미 정보기관들이, 그가 시리아 정부의 대량살상 무기개발계획 추진과정평가(초안)에서 주장한 내용에 진위 여부를 놓고 강력히 반발하였던 것으로 알려졌다.

**Q** ; 부시 퇴임 후에도 신보수주의 정책은 살아 남을까?

**A** ; 이라크의 정권교체는 민주당과 공화당 다 같이 약속한 사항이다. 좀더 부연하자면 미국을 강국으로 유지하면서 미국의 이상을 촉진시키려는 네오콘 정책을 선호하는 합의가 미국정치권 내에 만연되고 있다.

**Q** ; 미국은 제국의 역할을 맡는데 대해 만족하고 있는가?

**A** ; 모든 미국인이 찬성한다고 말하기는 어렵다. 찬성하는 경우도 있고, 반대하는 사람도 있다. 거의 모두가 그 역할에는 만족하나, '제국'이라는 타이틀에는 거부감을 갖고 있다고도 볼 수 있다. 현재 아프가니스탄, 보스니아, 코소보 등의 내정에 개입하고 있기 때문에 자유주의 제국의 역할을 하고 있는 셈이다.

대다수의 미국인들은 이의 실현이 광의의 국가 안보에 긴요하다고 깨닫고 있기 때문에 테러리즘, 인종청소, 정세불안, 핵 확산 등의 근원에 접근하지 않으면, 9·11일에 이미 경험했던 것처럼 막대한 대가를 치를 것으로 믿고 있다.

**Q** ; 미국 역사상 어느 지도자가 오늘날의 네오콘 일까?

**A** ; 테디 루즈벨트(Teddy Rossevelt)가 네오콘 일 가능성이 있다. 그러면 이라크 전쟁을 지지했을 것이다. 그리고 유엔 결의안 채택 실패에도 걱정을 안 했을 것이다. 그 밖의 누가 외교정책에 있어서 네오콘 인지는 확실치 않다. 어느 면에서 보면 네오콘은 매우 독특하다.

**Q** ; 미 외교 사상 오늘날의 외교정책 환경과 비슷한 시기가 있었는가?

**A** ; 1946~47년 전후의 시기가 생각난다. 그 당시 냉전이 무엇을 의미하는지 알아내려고 애를 쓰고 있었다. 도전이 다가왔지만 최종적인 대응방식에 대해서는 여전히 확신을 가지고 있지 않다는 점에서 비슷한 상황이라고 볼 수 있다.

또한 20세기 초도 생각할 수 있다. 당시 영 제국은 미국과는 달리 분명히 강대국이 되려고 하지 않았다. "미국이 제국주의 국가가 되면 어떨까? 어떤 모습일까?" 라며 테디 루즈벨트 같은 인물을 구상하기 시작했다.

**Q**; 미 외교사에서 때 네오콘은 왜 특이한가?

**A**; 지금에 와서 월슨주의에 대해 생각해 보면 그것은 세속적, 휴머니스트적 사고, 즉 유럽주의 외교정책 부류의 세계 정부 건설을 생각하는 경향이 있다. 몇 백년 전의 과거로 돌아가 본다면 미국을 안전하게 만드는 길은 다른 나라들에게 미국의 행동양식을 신봉케 해야 한다는 선교사 등에 의해서 월슨주의는 완성되었을 것이다. 그러나 그들은 제도적인 면에 대해서는 관심이 없었다. 오늘날의 네오콘은 비교적 오래된 이러한 월슨의 전통을 다소나마 되찾았다. 그들은 이를테면 월슨이 가장 관심을 기울였던 유엔이나 국제사법재판소에 더 이상 관심이 없었다. 사실 그러한 것은 어느 정도 걸림돌이 된다고 그들은 생각하고 있다. 그러나 그들은 본질적인 미국의 가치, 그것의 확산에 한층 관심을 기울이고 있다. 그러므로 그것은 우리 모두가 성장하며 품어왔던 것과는 다른 월슨주의다. 그것은 제도화이며, 가치에 기초를 두고 있다. 어느 정도까지는 보수적인 기독교 가치에 기반을 두고 있다. 많은 보수주의자들이 유태인이지만 그들이 추구하고 있는 기본적 가치관은 일종의 프로테스탄트, 19세기 미국을 지배했던 기독교 가치관과 매우 흡사하다.

**Q**; 이라크에 선제공격을 성공적으로 밀어 부쳤다고 해서, 네오콘들이 '전성기'를 맞이했다고 생각하는가? 그들이 현재 향유하고 있는 광범위한 지지도는 쇠퇴할 것이라고 생각하는가?

**A**; 그들은 아직도 영향력을 행사하고 있다고 생각한다. 그들의 뚜렷한 약점이라면, 예컨대 향후 1년 이내 이라크에서 매월 20여명의 사상자가 생긴다면 이를 달가워할 사람은 많지 않을 것이라는 점이다. 베트남전쟁을 보더라도 국민이 외면하기 전까지는 수년간이나 전쟁을 수행했다. 그 당시 엘리트의 의사와는 상관없이 대부분의 미국시민을 괴롭혔던 것은 전쟁 중이었다거나 혹은 전략이 너무 매파 적이었다는 것이 아니고, 승리를 위한 전략이 있었느냐 하는 점, 그리고 이 전쟁이 영원히 교착상태에 빠지지 않겠느냐 하는 그러한 것이었을 것이다. 이렇게 생각해 무리는 없을 것 같다. 즉 미국인들이 이라크 전쟁이 국가 안보에 필수적이라는 점을 확신하고, 가령 전쟁이 장기간 계속되더라도 전쟁을 이길 수 있는 전략이 있다, 그래서 필요하다 라는 점을 이해한다면 장기간이라도 국민들은 전쟁을 지지할 것이다. 향후 제대로만 되어 간다면 네오콘들의 입지는 강화될 것이다.

**Q**; 네오콘들이 영향력이 쇠퇴한다거나 혹은 그들 입지를 한층 더 강화시킬 수 있는 어떤 다른

**요인이 있을까?**

**A**; “그들의 어드바이스대로 했는데, 결과는 역망진창이었구나” 라고 국민이 판단하는 경우, 그때는 잠시라도 네오콘들에게 어드바이스를 구할 수는 없을 것이다. 네오콘들이 제기한 정책의 성공여부는 국민의 판단이라고 생각한다.

**Q**; 이에 대한 세계여론은?

**A**; 미 외교정책이 인기가 없는 관계로 미국이 나름대로 정책 수행을 할 수 없는 지경까지 이르렀다 라는 점을 제외하고서는 별로 없을 것 같다. 향후 어떻게 전개될지는 꽤 어려운 문제다.

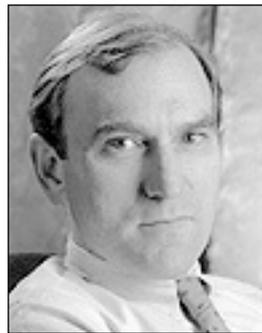
**Q**; 향후 네오콘들의 가장 큰 걸림돌은?

**A**; 그들은 모든 월슨주의자들이 가지고 있는 문제점을 지니고 있다. 월슨주의자들은 나름대로 더 많은 외교정책을 바라고 있다. 중동을 민주화시키려 생각한다면 그건 정말 무리한 요구다. 그러한 일은 장기간이 소요될 것이다. 미국의 모든 사람들이 그러한 희생을 할 것인지는 전혀 확신이 서지 않는다. 특히 바로 이라크가 아니고 다른 지역이라도 군대에 관한 것이라면 특히 그렇다. 누군가는 언제라도 총알을 맞을텐데....

<참고 ; 『Washington Post』>

**엘리엇 에이브럼스 (Elliott Abrams)**

◆ 네오콘의 주역들



2002년 12월 이후 국가안전보장회의의 서남아, 극동 북아프리카담당 상임위원 특별보좌관직을 수행하고 있다. 민주당의 Jackson 상원의원 밑에서

정치 경력을 쌓았으며, 레이건 행정부 시절 국무부의 여러 요직을 거쳤다. 90-96년 허드슨 연구재단의 선임연구위원, 윤리 및 공공정책 연구센터 이사장, 국제신앙의 자유 위원회 의장 등, 민간연구단체 활동을 하였다. 1991년 의회에 관한 이란 콘트라 사건 은폐 기도에 대하여 자신의 죄를 인정하였으나, 다음해 부시 대통령이 사면 조치하였다.

## 네오콘과 PNAC

미국 신보수주의 단체 중에서도 가장 주목의 대상이 되어온 것은 '새로운 아메리카의 세기를 위한 계획' (Project for New American Century : PNAC)이라고 볼 수 있다. 1997년 윌리엄 크리스톨(William Kristol)과 로버트 케이건(Robert Kagan) 두 사람이 창설한 이 소규모 그룹이, 오늘날에는 신보수주의, 소위 네오콘의 총 본산으로 알려지고 있다. 당초 PNAC 설립 취지문에 서명한 사람들 가운데는 닉 체니 부통령, 램스펠트 국방장관, 윌포비치 국방장관 등 현 부시정권의 중심라인의 얼굴들이 망라되다 시피 했다. 이라크전쟁을 연출한 매파의 인맥이, 거의 그대로 망라되고 있다고 해도 과언이 아니다. PNAC의 과거로부터 현재까지로 되돌아보면, 현 부시정권의 신보수주의적 경향성이 그대로 나타난다. 그리고 이라크 전쟁후의 미래를 추측할 때도 이 작업은 크게 의미를 가질 수 있을 것으로 본다.

이 단체의 두 사람의 창립자인 크리스톨과 케이건은 <Foreign Affairs>지 1996년 7월-8월호에, "Toward a New-Reaganite Foreign Policy"라는 논문을 기고했다. 대통령선거를 앞두고 공화당 볼 돌 후보에 대한, 외교정책 제언이었다. 당시의 클린턴 외교는 단기적인 상업적 이익을 추구하여 일본에 대한 견제를 강화했을 뿐 아니라, 소말리아나 하이티에 애매하게 개입하는 등 극단적으로 동요하고 있었다. 이에 대해 공화당 측도 대안이 될 수 있는 외교정책 방향성을 제시하지 않고 있었다. 무리도 아니다. 공화당 내에는 고립주의자로부터 글로벌리스트까지 다양한 외교사상이 있다. 그리고 소련 붕괴는 종래 공화당을 연결시키고 있던 '반공산주의'라고 하는 편리한 접착제를 쓸모없게 만들고 말았다. 한편, 미국 국내의 여론도 외교나 국제정세보다는 재정의 균형이나 긴급한 경제문제에 관심을 두고 있었다.

이 두 사람은 그런 시류에 역행이라고 하듯, 공화당의 이상은 '강한 아메리카'가 되지 않으면 안되며, 세계에서 미국의 역할이 축소된다고 하는 사고는 받아드리고 어렵다고 주장했다. 그러나 외교는 96년 선거에서 쟁점이 되지 않았고, 돌 후보는 클린턴 앞에서 대패를 맛봤다. 이런 상황을 맞아 권토중래를 다짐한 두 사람은 다음해인 1997년 6월 3일 '새로운 아메리카의 세기'라는 것을 단체명칭으로 정한 것은 문자 그대로 2000년 선거에 의해 탄생하는 21세기 초의 선거에 기대를 건다고 하는 뜻을 내포하고 있었음이 틀림없었다.

PNAC 설립취지문에서는 구체적인 정책목표로 다음 4가지를 내걸었다.

- 국방비 지출의 확대와 군의 근대화
- 동맹국 중시와 적국에의 도전
- 정치적, 경제적 자유의 확대
- 아메리카의 국제적 역할의 자강

취지문은 이어 "이런 레이건 류의 군사력과 도덕성 중시의 정책은, 오늘날에는 유행인지도 모른다"고 말한다. 그 기분은 알 수 있다. 1997년 6월이라고 하면, 클린턴이 덴버 서밋에서 자국의 경제를 자만하고 있을 때다. 미국에 대한 위협은 어디에서도 찾아볼 수 없었던 때다. 그러나 PNAC에 모여든 신보수주의의 논객들은 클린턴은 방위 예산을 축소하여 군을 약체화하고, 경제중시의 기치아래 동맹국에 상처를 주고, 특히 이라크 등의 적대국가에 대해서 너무나 나약함을 보이고 있었다.

PNAC의 홈 페이지를 보면, 전체적으로 6가지의 정책 축이 설계돼 있으며, '방위와 국가안전보장', 'NATO/유럽', '이라크/중동', '동아시아', '발칸', '글로벌 문제' 등의 명칭이 붙어 있다. 그 가운데에서도 이라크 문제에의 기고나 정책 메모의 수가 많아, 관심의 높음이 드러나고 있다. 사실 PNAC는 98년 1월 26일, 클린턴 대통령에게 공개서한을 보내, "사담 후세인을 이 이상 방치하느냐", "일반교서에 명확하게 이라크 정책을 표현하라"고 질책하고 있다. 그러나 그들 자신이 자각하고 있던 것과 같이, 레이건 류의 외교정책은 시대적 상황에 맞지 않았고, 국내는 '신 에코노미'가 가져온 공전의 호경기에 들떠 있었다. 그 결과 미국 국민은 내적인 흥분상태로 '새로운 세기'를 맞이하고 있었다.

2000년 선거에서, 공화당의 대통령후보의 자리를 겨냥했던 것은 조지 W 부시라고 하는 외교에는 별다른 관심이 없던 텍사스주지사였다. 그들 PNAC인맥들로서는, 이것이 외교정책 수립에 참가할 절호의 기회가 되었다. 부시의 정책강령 가운데 외교에 관한 부분은 그 명칭도 'Principled American Leadership' (원칙 있는 미국의 리더십)으로 정하고, "국익의 중시, 국제협조에 거슬리지 않는", "동맹국을 중시, 적대국에는 대립자세로 임한다", "방위력을 충실화한다"라는 것 등이었다. 모두 신보수적인 주장들이다. 후에 물의를 일으킨 '교토포의정서로부터의 이탈'이라는 단독 행동주의 적인 공약도, 이 속에 내포되어 있다.

2001년 부시정권이 탄생하자, 체니, 램스펠트, 윌포비치 등 'PNAC' 출신의 매파 라인에 중심을 형성했다. 그리고 그들에게 가까운 리처드 펠이 국방정책자문위원장에, 존 볼튼이 국무차관으로 외교, 안전보장정책의 중심적인 보직을 차례차례 독점하기

## PNAC의 과거로부터 현재까지로 되돌아보면, 현 부시정권의 신보수주의적 경향성이 그대로 나타난다. 그리고 이라크 전쟁후의 미래를 추측할 때도 이 작업은 크게 의미를 가질 수 있을 것으로 본다.

시작했다. 부시정권은 '레이건보다도 보수적'이라고 알려지게 되었고, 미사일 방위계획의 추진이나 ABM제한조약의 철폐 등, '강한 아메리카'를 실행하는 외교정책을 취해 나갔다.

그리고 미국은 그 운명의 '9.11' 사태를 당한다. 비대칭형의 위협 앞에서는 경제문제 등은 그림자가 엷어졌고, 안전보장문제가 모든 것에 우선하게 되었다. PNAC인맥은 오직 클린턴의 나약한 외교를 깨트렸다고 확신했을 것이다. 테러사건 직후부터 램스펠트 등은 "이라크를 토벌해야한다"라고 주장하기 시작했다. 아프간 전선에서 '악의 추축' 발언, 그리고 이라크전쟁에 이르는 외길은 그들의 오랜 주장 그대로였다.

PNAC의 공동설립자인 케이건이 2002년6월에 발표한 "강함과 약함"(Power and Weakness)이라는 논문에서, 일약 그 이름이 알려지게 되었다. "미국은 화성(싸움의 신)이며, 흠스류의 무질서한 세계에 살고 있다. 유럽은 금성(아름다움의 신)이며 칸트 류의 영구평화를 꿈꾸고 있다. 양자의 차이는 회복 불가능한 상태에 도달해 있으며, 이미 미국의 신세계질서 건설에 유럽은 필요 없게 되었다"고 단정한 이 논문은 <르몽드>, <짜이퉁> 등 유럽 유력지에 전제돼, EU간부들 사이에도 '필독' 논문 '으로 배포되었을 정도다.

PNAC는 이라크 전쟁발발에 따라 3월19일과 28일, 두 차례에 걸쳐 이라크 전후구상에 관한 선언문을 발표했다. 어느 것에서도 공통하고 있는 것은 국제협조의 중요성을 강조하고 있는 점이다. 의외라고 생각할지 모르나, 크리스톨이나 케이건과 같은 레오콘은 국익 하나만을 강조하는 램스펠트와 같은 낡은 타이프의 매파와는 거리가 있다. 미국적인 가치관을 포함하면서도 인권이나 민주주의를 중시하는 세계를 만들려고 하는 일종의 이상주의를 내포하고 있었다. 이 점은 종래의 공화당 본류의 사고법에서는 상당한 거리가 있다. 키진저로 대표되는 세력균형이론에 근거 현실주의 외교는 레오콘은 좋아하지 않는다. 이라크 문제를 예로 들면, 종래의 공화당 보수 본류라면, 대량파괴무기의 위협이 제거되면 그것으로 충분하다는 것이다. 그러나 레오콘은 그것만으로는 성이 차지 않고, 이라크에 친미정권을 수립, 연철가는 중동 전역을 민주화시켜야 한다는 사명감이 있다.

이러한 그들 네오콘들에 대해, 강렬하게 적의를 나타내고 있는 것이 공화당 극우에 위치하는 파트 브카난이다. 3월 24일에 발표된 컬럼 "Whose War"에서 이라크전쟁을 비판하면서도 한편 네오콘을 다음과 같이 비판하고 있다.

←네오콘이란 누구인가. 제1세대는 당초 리버랄로, 사회주의자며, 트로츠키이다. 그들은 80년대의 레이건정권 아래서, 보

수주의 전성시대의 종말 경 공화당으로 도망쳐 왔다. 네오콘은 벽동 공이래기 보다는 잡지 편집자 쪽이다. --- 그들의 논거는 <Weekly Standard>, <Commentary>, <Wall Street Journal>의 논설 페이지 등에 나타난다. 수는 적으면서도, 보수계의 단체나 잡지에서 불가사시 할 정도의 영향력을 확보하고 있다

브카난의 독설은 '반유대주의'의 색채를 띠고 있으며, 네오콘이 이라크전쟁을 후원하고 있는 것은 이스라엘을 위해서라고 까지 단언하고 있다. 그 정도는 아니나, 네오콘에는 구 리버랄파의 DNA가 계승되고 있다고 하는 지적은 중요하다.

예컨대 PNAC설립자의 크리스톨은 스스로가 주재하는 잡지 <Weekly Standard> 전자판에, 지난 3월26일에 사망한 민주당의 전 상원의원 페트릭 모이니한에 대해 진지한 추도문을 기고하고 있다. 그 가운데 크리스톨은 부친 때부터 모이니한과의 친교가 있었다고 말하고 있다. 크리스톨 부자는 소련에서의 사회주의에 대한 실망에서 보수파로 전향한 대표적인 네오콘 논객이었다. 네오콘의 외교사상에는, 공화당과 민주당의 두 개의 외교사상이 혼재되어 있다. 루즈벨트 이래의 이상주의 외교의 계승이라고 이해해도 될 것이다. 나쁘게 말하면, "우리들이 좋을 데로 한다"고 하는 단독주의와 "너희들을 가만두지 않는다"는 예외의 주의적 사명감이 공존하고 있다. 즉 그들의 주장은 정통이라고는 말하기 어렵다 하더라도, 미국 외교사상에서는 결코 이단이라고는 볼 수 없다. 이라크전쟁이라고 하는 무리를 통해 네오콘은 전성기를 구가하고 있는 듯 보인다. 그러나 그들의 천하가 언제까지나 계속될 것인가. 이라크 부흥 사업이 좌절되면 책임추궁의 소리가 터져 나올 것이며, 프랑스, 독일, 러시아 등과의 '유럽의 충돌'도 그 가운데서 다시 무게를 받게 될 것이다. 또 안전보장상의 위협이 적어짐에 따라, 미국 국민이 다시 경제 중심적인 국내중시의 기본으로 되돌아갈 가능성도 충분히 예측할 수 있다.

PNAC인맥 중에도 웰포비치 국방부장관과 같은 순수 네오콘과 체니 부통령이나 램스펠트 국방장관과 같은 고전적 매파들 사이에는 의견이 일치하더라도, 부흥에 힘을 쏟는 단계가 되면 의견이 나뉘질 것이다. 다음 차례인 북한문제에 대한 대응에 있어서도, 양자 간의 거리는 넓어질 가능성이 있다. 네오콘은 여기서도 김정일의 체제전환을 목적으로 하나, 반면 고전적 매파는 한반도로부터 미군을 철수시키기만 하면 되지 않을까라고 생각하고 있다. 이렇듯 양자의 세계관의 차이는 이외로 크다.

< 편집실 >

## 네오콘의 역사적 경과

정리 · 최철호  
(교양사회 대표)

## ◆ 1783 ; 파리 평화 조약

파리평화조약으로 미국혁명은 공식적으로 종식된다. 일부 역사학자는 1776년 독립선언서가 아닌 이 조약으로 미합중국이 정식 탄생했다고 생각하고 있다. 이 조약을 통해 미국은 주권국가로 승인 받았으며 공식적으로 영토가 규정되었다. 미국은 북아메리카의 영토라고 주장하는 모든 지역에서 유럽 열강을 축출한 신생국가이지만, 군사력과 경제력은 없었다. 벤자민 프랭클린(Benjamin Franklin)과 존 아담스(John Adams) 등의 지도자들은 영국과 프랑스 간 장기 지속된 라이벌 관계를 교묘히 이용하는 외교수완을 구사했다. 미국과 프랑스 간 동맹관계 와해공작을 시도한 영국 덕택에 아담스와 프랭클린은 미국의 드넓은 국경선을 획득한 것 같다.

## ◆ 1823 ; 먼로 독트린

제임스 먼로(James Monroe) 대통령은 유럽국가들이 아메리카 대륙에 개입을 한다든지, 대륙을 다시 식민지 화 하려 기도해서는 안 된다고 선언한다. 이러한 개입은 미국의 평화와 안보에 위협이 될 것이라고 주장한다. 반대급부로 미국은 유럽의 기존 식민지 혹은 내정에 간섭을 하지 않으려 했다. 이 독트린이 미국이 취한 첫 일방주의 정책의 한 예다. 즉 먼로와 아담스는 다른 유럽인들을 서반구에서 배제시키려는 영국의 동맹협약을 거부한다. 이는 거대한 대륙을 미 보호령으로 선포한다는 점에 있어서 또한 전례 없는 일이었다. 19세기 말까지 미국이 강력한 해군력이 없다는 이유로 영국함대가 그 독트린을 강요한 것은 아이러니이다.

## ◆ 1898 ; 스페인 - 아메리카 전쟁

미국은 미 전함 메인 호가 아바나에서 침몰한 2개월 후인 1898년 4월 25일 스페인에 전쟁을 선포한다. 그러나 개전 후 불과 8개월 후 스페인은 쿠바, 푸에르토리코, 필리핀 제도와 괌 등 해양제국으로서의 주도권을 상실한다. 후에 루즈벨트 대통령이 명명했던 '혁명적 소규모 전쟁'에서의 승리로 미국이 전 세계적으로 이해관계를 가지고 있음을 보여줬다. 한편 미국인 일부는 제국주의라며 회의적이었으나, 루즈벨트의 '위압' 적인 어프로치는 그후 수년간 미

외교정책을 주도한다. 1904년 루즈벨트는 미국이 ‘서구의 경찰’이라고 주장하며 미국은 자국의 이익을 위협하는 어떤 국가의 대해서도 간섭할 것이라고 천명한다. 이 선언은 후에 먼로 독트린의 ‘루즈벨트 영향’ (Roosevelt Corollary)으로 알려지게 된다. 1907년 대통령은 ‘대 백색해군함대 (大白色海軍艦隊)’, 즉 백색으로 색칠한 16척의 새로운 전함 대를 파견하여 미국이 메이저 강대국으로 부상하였음을 만방에 과시한다.

◆ 1899 ; 문호개방 정책

19세기 전반에 걸쳐 유럽과 미국은 아시아 시장의 개방을 탐냈다. 유럽열강들은 아시아 식민지에 대해 정식으로 주도권을 갈망했지만 미국은 이러한 주도권이나 소위 “영향의 세력범위”를 그릇된 접근방식으로 생각했다. 특히 거대한 무역, 투자 기회로 보았던 중국에 대해서 그러했다. 자국의 취약성과 유럽의 호전성에 위협을 느낀 미국은 중국이 모든 국가에 개방되어야 한다고 주장했다. 1898년 맥킨리(McKinley) 대통령은 중국의 ‘문호개방’ 정책을 희망한다. 1년 후 미국과 유럽의 열강들은 중국의 영토보전을 존중하기로 합의한다. 그 후 미국의 자유무역정책은 미국외교의 가장 중요한 근간의 하나가 된 것이다.

◆ 1915 ; 루시타니아호의 침몰

루시타니아 호화 정기선이 미국에서 영국으로 항해하던 중 1915년5월7일 독일 U-보우트에 의해 침몰 당했다. 이 사건으로 세계 1차 대전에 미국이 참전하는 계기가 된다. 이 공격으로 128명의 미국인을 포함, 1,200명이 사망하였다. 그 사건 전까지 대부분의 미국인들은 격렬해지고 있는

로버트 케이건 (Robert Kagan)

◆ 네오콘의 주역들



미국의 대외전략과 외교문제에 관하여 광범위한 집필 활동을 하고 있다. 같은 신보수주의 논객인 W. Kristol과 공동으로 ‘신 미국세기 프로젝트’(Project for a New American Century)를 설립하였다. 1998년 당시 클린턴 대통령에게 보낸 서신에서 이라크 정권의 조속 교체를 요구하기도 하였다. 84-85 조지 솔츠 국무장관의 연설문 작성 업무를 맡았으며, E. Abrams의 국무부 미주정책 담당보좌관을 거쳤다. 카네기재단의 준 멤버이며, 워싱턴 포스트의 국제문제 전문 컬럼니스트, 주간지, <THE NEW REPUBLIC>과 <THE WEEKLY STANDARD>의 객원 논설위원이기도 하다. 그는 또 미국 신보수주의의 교본이라고도 불리는

베스트 셀러 <Of Paradise and Power ; America and Europe in the New World Order>(요약문 본지에 게재)를 발표하기도 했다.

유럽분쟁에 중립을 요구해왔었다. 사실 우드로우 윌슨 대통령은 1914년에 중립입장을 추구했었다. 루시타니아 침몰사건에 대해 보복을 촉구하는 한 언론으로 인하여 독일에 대한 분노가 폭발, 1917년 미국이 세계대전에 참여하는 계기가 되었다.

### ◆ 1920 ; 베르사유 조약의 좌절

세계 1차대전의 참사 후, 우드로우 윌슨 대통령은 세계대전을 피하기 위해 국제연맹(유엔의 전신)이라 불리는 국제기구 창설을 모색한다. 이는 신 세계질서를 제도화하고 이를 국제 공동체가 채택하는 것이기 때문에 가히 혁명적이었다. 그러나 미 상원은 1920년 이 조약을 부결시킨다. 이 좌절이 1920년대와 1930년대 미국의 고립주의의 상징이었다. 미국을 조약의 안보공약에 구속시키는 안에 대해 일방주의자들의 거센 반대가 당시는 설득력을 얻었지만, 윌슨의 자결주의와 국제문제에 있어서 법의 지배에 관한 원대한 구상이 결국 세계 외교정책의 초석이 되었다.

### ◆ 1941 ; 진주만 사건

세계 1차 대전 종전 후 대 불황을 거쳐 세계 2차 대전 초까지 미국은 세계 대부분 지역에서 물러나 있었다. 이러한 고립주의 출현의 일부 원인으로는 1차 대전의 미국 참가가 실패하였다는 인식 때문이었다. 그리고 이는 또 대 불황이라는 복잡한 국내문제로 인하여 미국은 국내로 눈길을 돌린데도 그 원인이 있을 수 있다. 미국은 1935년에서 1941년 국제분쟁의 개입을 차단하는 몇 가지 중립법안에 서명한다. 그러나 12월7일 아침 일본이 진주만의 미 해군기지를 공습하여, 2,300명이 전사함에 따라, 미국은 국제무대로 떠밀리게 된다. 다음날 루즈벨트 대통령은 12월7일을 '치욕의 날'이라 부르며 전쟁선포에 서명한다. 하루 후 독일과 이태리는 3국 협정을 체결 일본의 파트너로서 미국에

### 미첼 레덴 (Michael Ledeen)

◆ 네오콘의 주역 인물들 -



가장 급진적인 신보수주의자로 알려져 있으며 현 부시대통령의 수석 보좌관 Karl Rove 에게 수시로 대외정책 자문을 하는 것으로 알려져 있다. 정부에 이라크 후세인 정권 축출을 강력히 촉구하기

도 하였고, 2001년 이란에 민주연합단체를 설립하였다. 레이건 행정부에서는 헤이그 국무장관의 비서관, 미국기업연구소의 상임연구위원, 유태국가안보 자문 국 위원 등 역임, 그는 <New Republic>의 로마특파원(1975-1977)과 <Washington Quarterly>의 창간 편집장을 거쳤다. 그는 또 <The War Against the Terror>란 저서에서 이라크, 시리아, 사우디 정권의 교체를 주장하였다.

대해 전쟁을 선포한다.

◆ 1947 ; 트루만 독트린/마셜 플랜

1945년 원자탄이 히로시마와 나가사키에 투하되면서 세계2차 대전은 종결되는 동시에 냉전의 특징인 무기경쟁이 시작된다. 1947년 트루만 대통령은 소비에트의 야망을 저지시킬 목적으로 그리스와 터키를 위한 4억불의 원조를 의회에 요청하게 되는데, 이 조치가 바로 트루만 독트린이다. 마셜 국무장관은 세계 2차 대전 후 유럽의 기아에 허덕이는 여러 국가들에 대한 경제 회생책으로 133억불 규모(현 1천억 불 해당)의 이른바 마셜플랜을 실행시킨다. 이 두 정책으로 유럽의 약소국에 대한 소련의 개입을 무력화시킨다. 그 후 반세기 동안 미국은 자국의 이익보호와 소련의 영향력 봉쇄 명목으로 엄청난 규모의 자금과 군사력을 약속하게 된다. 미국은 라틴 아메리카, 북한, 급기야는 베트남의 지역분쟁에 개입하게 되어, 냉전을 범 세계의 정치, 경제 그리고 무력 분쟁 화시키고 있다.

◆ 1960년대 ; 네오콘 요람기

중국 '문화대혁명' (66년), 프랑스 '5월혁명' (68년), 이탈리아 '뜨거운 가을' (69년), 일본 '반전-전공투운동', 세계가 대중사회운동의 뜨거운 열풍에 휩쓸렸으나, 미국에서는 베트남전쟁('60-75년')에의 반대운동, 흑인운동, 중동의 팔레스타인해방투쟁연대의 기운이 높았다. 이런 '진보파', '반전파'의 급성장에 대해 위기감을 느낀 어빙 크리스톨(Irving Kristol) 등 유대계 지식인이나 저널리스트들이 네오콘으로서 언론계에 등장.

◆ 1962 ; 쿠바 미사일 위기

1962년 쿠바 미사일위기는 냉전의 전환점이었다. 그 해 가을 소련은 미국으로부터 겨우 90마일 떨어진 쿠바에 핵무기를 설치한 사실을 부인한다. 그러나 미국 정찰기는 반대의 결과를 확인한다. 케네디 대통령과 흐루시초프 수상의 핵무기 교착상태를 타개하기 위하여 노력하고 있을 때 세계는 10월 2주 동안 벼랑끝에 서게 된다. 그 후 양국은 핵무기경쟁에 박차를 가하면서도 핵무기사용 방지를 위해 방안을 강구한다. 두 초강대국은 상호 직접 무력대결을 피하는 한편, 미국은 소비에트 공산주의 확산을 단호히 반대하는 입장에 선다.

◆ 1972 ; 닉슨 중국 방문

1972년 철두철미한 반공주의자 리처드 닉슨 대통령은 재임 중 중국본토를 미국 대통령 중 최초로 방문하여 세계를 경악시킨다. 그 방문과 뒤이은 양국 고위관리간의 외교회담으로 후에 이른바

‘삼각외교’로 양국 관계를 개선시키면서 소련과 중국의 분열을 획책하게 된다. 그 방문으로 예의 닉슨-키신저의 ‘현실정치’가 대두된다. 미국이 중국에는 그들의 가치를 전 세계에 확산시킬 것이라는 견해와는 달리, 닉슨의 외교정책은 현실주의적 원칙에 기반을 둔다. 미국은 자국의 이익을 추구해야 하며 세계의 주류 세력들 간에는 세력균형을 유지해야 한다는 것이 닉슨의 소신이었다. 1970년대와 1980년대 외교정책에 있어서 도덕적 고려는 최소화해야 한다는 닉슨의 인식으로 우익과 좌익이 반발한다. 양 진영은 미국이 미국의 가치를 저버리고 있다고 생각하고 있다.

◆ 1973 ; OPEC 보이코트

1930년대 사우디아라비아에서의 석유 발견 이후 미국과 중동관계는 세계2차 대전 후의 이스라엘 지위문제와 더불어 석유문제가 주요 의제였다. 이후 풍부하고 저렴한 석유에 대한 확보 보장은 외교정책의 제1의 아젠다였다. 석유수출국가기구(OPEC)의 1979년 보이코트에 중심적 역할을 한 것은 욘 키뿌르 전쟁(Yom Kippur War)이며 이스라엘에 대한 미국의 지원이었다. 사우디아라비아는 이스라엘을 지지하는 국가들에 대해 석유를 공급을 금지하는 보이코트를 주도하여 유가는 천정부지로 치솟는다. 보이코트 참가국들은 이스라엘이 모든 점령 영토에서 완벽하게 철수할 것을 요구한다. 보이코트는 주요 세계경제 혼란의 원인이 되었으며, 미국을 이스라엘-아랍 평화협상의 전



윌리엄 크리스톨 (William Kristol)

◆ 네오콘의 주역들

신보수주의의 대부로 일컬어지는 Irving Kristol의 아들로, 신보수주의 대표 논객 중 한 사람인 Robert Kagan과 공동으로 설립한 ‘PNAC’의 대표이며, 영향력 있는 주간지인 <Weekly Standard>의 편집인이다. 다른 신보수주의 유력 인사들과 마찬가지로 때때로 알려진 민주당 상원의원인 H. Jackson을 보좌한 적이 있으나, 1976년 이전까지는 공화당원으로서, 레이건 행정부 시절 W. Bennett 교육부 장관의 수석 보좌관, 뒤이은

부시 정부의 D. Quayle 부통령의 수석 보좌관을 역임하였다. 1991년 걸프전 이후, 사담 후세인 이라크 대통령의 축출을 강력히 요구하였고, 동지인 L. Kaplan과 <The War Over Iraq ; Saddam’s Tyranny and America’s Mission>을 공동으로 집필하였다. 9.11테러 이후 반 테러 think tank역할을 위하여 설립된 <Foundation for the Defense of Democracies>의 자문 역을 맡고 있다.

선으로 나서게 한다. OPEC의 보이콧 후 모든 미국 대통령은 중동의 정치와 정책에 능동적인 역할을 담당하게 된다.

#### ◆ 1975년 ; 석유문제에 대한 군사개입 주장

R. 닷카 교수가 네오콘지 <Commentary>에 논문 ‘석유-미국의 개입문제’를 기고, “쿠웨이트에서 사우디아라비아를 거쳐 카탈에 이르는 약 400마일을 점령하면, 석유위기의 돌파구가 열린다”고 강력한 군사적인 개입을 제안. 70년대 후반, 네오콘의 활동은 민주당에서 공화당으로 옮겨져, ‘당면위기에 대한 위원회’(CSP)를 결성.

#### ◆ 1979 ; 이란 인질위기

이란의 무하마드 레자 샤 팔레비의 1979년 이슬람 혁명정부에 대한 미국의 지지로 미국의 대 이란관계는 악화일로로 치닫는다. 11월 이란학생들은 테헤란 미국대사관을 점거, 2년 간 52명을 인질로 삼는다. 인질 석방에 대한 외교와 무력행사는 실패로 돌아간다. 학생들의 요구에 대해 미국이 취한 무기력한 태도는 미군사력의 허점을 노정 시킨다. 사실 미국의 위기 타결 실패는 대선에서 로널드 레이건의 지미 카터 대통령에 대한 승리와 관계를 가진다. 1981년 인질이 석방이 되는 날, 레이건은 취임선서를 한다. 이란 인질위기는 미국 민의 의식에 테러리즘을 심화시키는 동시에 미 정책입안자들은 이슬람 극단주의와 격전을 벌이게 된다.

#### ◆ 1981년 ; 네오콘 시동

레이건 정권수립. 네오콘 리더격인 R. 펠이 국방차관보(국제안전보장담당)에 취임. 네오콘은 여당정권내에 힘을 심고, 언론계에서는 유럽에서 확대한 반핵운동에 대해 <Commentary>지를 중심으로 비판. 동년 게이스 페인 등이 국가공공정책연구소(NIPP)를 설립.

#### ◆ 1982 ; 레이건의 ‘악의 제국’ 연설

로널드 레이건 대통령은 외교정책을 도덕성 이슈로 인식, 임기 내내 소련연방을 겨냥한다. 취임순간부터 그는 미국의 힘을 되찾기 위한 경주에 뛰어 든다. 그는 소련의 위협을 증대시키는 한편 미국의 국방을 기틀하게 한 행정부에 책임을 묻는다. 그는 평화시 미국 역사상 최대규모의 군사력 증강에 착수하는 동시에 소련과의 군비통제 회담을 취소하며, 세계도처에 반공산주의 게릴라 작전을 밀어 부친다. 소련연방에 과학기술 경쟁의 도전장을 신청함으로써 20년 간의 미 국방정책을 바꿔

놓는다는 일명 ‘스타 워즈’라 불리는 전략방위구상이 그의 대통령직의 관심사항이었다. 소련연방을 ‘악의 제국’ (evil empire)으로 겨냥하면서 세계의 전략구상을 재편하고 있다. 그때부터 미 외교정책은 미국의 우수성을 위협하는 ‘악’의 공산권에 대해 초점을 집중시키며 소위 ‘우리의 적인 그들’의 신드롬을 확실히 하고 있다. 이처럼 단호한 표현이 20년 후 조지 부시 대통령의 ‘악의 축’ 연설에서 다시 표면화되고 있다.

◆ 1986년 ; 이란 콘드라 사건

이란 콘드라 사건발각. 펄, 에이브람스 등이 이 스캔달로 일시 정계에서 떠남.

◆ 1988년 ; CSP 설립

안전보장정책 센터(CSP)설립. 대표는 펄의 제자인 F. 가프니.

◆ 1989년 ; 부시 대통령(아버지) 당선

제41대 대통령에 G. Bush 선출·네오콘 제1세대의 중진 C. 크라우트함이 〈National Interest〉에 “미국, 일본, 유럽이 융합한 종래의 주권의 벽을 뛰어넘는 정부”를 구상·11월에 베를린 장벽 붕괴. 다음해 12월, 미국 부시대통령과 소련의 고르바초프서기장 사이에 ‘말타회담’ 열고, 냉전 종식.

◆ 1989 ; 베를린 장벽의 붕괴

동구에 대한 서구의 최대 상징물은 냉전이 최고조였던 1961년에 축조된 베를린장벽이었다. 이 장벽의 축조목적은 공산주의 지배하의 국민들이 보다 발전된 서구경제로 몰려드는 것을 막기 위한 것이었다. 1989년 11월 9일 장벽이 붕괴되자 세계시민은 그들의 신념으로 새로운 세계 질서가 도래하였다고 환호하였다. 그러나 1991년 소비에트연방이 몰락하면서 냉전이 종말을 고하자, 미국은 이미 세계 유일의 초대강대국이 되었다. 이러한 새로운 세계 질서는 주로 미국의 이미지와 기호에 따라 가공될 것이다.

◆ 1991년 ; 페르사만 전쟁

다국적군의 공중폭격으로 페르사만 전쟁개시.

◆ 1992년 ; ‘방위계획요강’ 발표

예멘에서 미국 숙박시설이 파괴되고, 이후 미국은 ‘이슬람 테러’의 대상이 되었다. 당시 미 국방차관이었던 P. 윌포치치가 쓴 〈방위계획요강〉 ‘선제공격전략’을 처음으로 공식화한 공무서가 된다.

◆ 1993년 ; 빌 클린턴 취임

세계무역센터(WTC) 빌딩 지하주차장에서 폭파테러. 민주당의 빌 클린턴이 대통령 취임. 동년 이스라엘의 라빈 총리가 오슬로(팔레스타인잠정합의) 조인.

◆ 1995년 ; 라빈 피격

라빈 총리, 텔아비브에서 평화집회중, 유대교과격파 청년의 흉탄에 쏠리짐.

◆ 1996년 ; 네다니에프 등장

팔레스타인의 이슬람 급진파에 의한 연속폭탄 테러 발생. 폭탄의 공포에 질린 이스라엘 국민들은 5월에 동국 최초의 총리 공개선거에서 치안회복을 최우선으로 내건 대 팔레스타인 강경우파(리쿠드)의 벤자민 네다니에프 를 선출. 첨단정치연구소 '(IASPS)가' 완전한 단절-이스라엘 영토보전을 위한 신 전략'을 발표.

◆1997년 ;PNAC 발족

월보비치가 중심으로 공화당내의 싱크 탱크 '아메리카 신 세기 프로젝트'(Project for New American Century ; PNAC)가 발족. 현재의 램스펠트 국방장관이나 체리부통령 등도 설립취지서에 서명.

◆ 2000년 ; '현재의 재 위협' 발표

PNAC의 공동설립자인 언론인 R. 케이건과 정치평론가 W. 크르스톨 두 사람이 정리한 <현재의 재 위협, 미국의 외교, 국방정책의 위기와 기회>라는 의견서가 발표됨.

프랭크 케프리 (Frank Gaffney, Jr.)

◆ 네오콘의 주역들



'힘의 우위를 통한 세계 평화증진'을 구현하기 위한 목적으로 현재 미국 안보정책 think tank 로 워싱턴 정가에 상당한 영향력을 미치고 있는 국가안보정책개발센터의 설립자이며, 대표자이다. 1987년 레이건 대통령 시절, 국방부 국제안보정책 담당 차관보를 역임하였고, 그 이전에는 핵무기 및 군축정책 담당 부차관보로서 당시 차관보였던 R. Perle를 보좌하였다. 1970년대 중반에는 민주당 Jackson상원 의원의 국방 및 외교정책 담당 보좌관으로 활동하였다. 현재 워싱턴 타임스, <Defence News, Investor's Business Daily>지의 컬럼니스트이며, <National Review Online>, <World Net Daily.com>, <Jewish World Review.com> 등 인터넷 언론 매체에서도 글을 올리고 있다. 대부분 신보수주의 성향 인사 25명으로 구성된 'PNAC'의 발기인 중 한 사람이다.

### ◆ 2001년 ; 부시 대통령(아들) 취임

전대미문의 접전 끝에, 민주당 후보 고아를 누르고, 부시대통령 취임. 세를 얻은 네오콘은 그 선제공격전략의 주장을 세계적 규모로 확대해 간다. 1월, NIPP보고서 <핵전략과 군비관리의 논리와 필요>를 발표. 이탈리아, 제노바 서미트에서, 포괄적 핵 실험금지조약의 조기 발효가 강조되고, 또 탄도요격 미사일 제한(ABM)조약을 '전략적 안정의 기초'로 하는 긍정적인 평가의 기술도 선언문에서 없었다. 미국의 일국주의를 비난하는 비 정부단체(NGO)의 데모가 격렬해졌다. 9.11, WTC 빌딩을 중심으로 일어난 미국에서의 동시다발테러 발생.

### ◆ 2001 - 9/11 ; 미국, 동시 다발테러 피습

1990년대의 미국의 경제력과 정치적 영향력은 세계적으로 유례가 없을 정도로 막강한 것처럼 보였다. 빌 클린턴 대통령은 두 번의 임기 중 지역분쟁에 개입, 모두 제한된 군사 작전을 벌였다. 이러한 수차의 군사작전의 결과로 미국이 '세계 경찰'이라는 개념이 생겨난다. 2001년9월11일의 펜타곤과 세계무역센터의 가공할 만한 테러 공격으로 미국의 안보에 대한 신념은 산산조각이 났고, 이에 대한 보복으로 미국은 전면적인 '테러와의 전쟁'에 나선다. 테러리스트를 겨냥한 부시 독트린과 테러리스트들을 은닉하는 국가들에 대해 미국은 두 번의 전쟁을 치르는데, 첫 번째는 아프가니스탄 탈레반 정권의 종식이며, 두 번째는 이라크의 사담 후세인 정권을 축출하기 위한 전쟁이었다. "단독으로 한다", "우리편이냐, 테러리스트 편이냐"라는 거리낌없는 미국의 공격적인 신 외교정책으로 소위 '깡패'(rogue)국가에 대한 신개념의 전쟁, 장기간 유지되었던 동맹관계의 극적인 변화를 예고하고 있다.

### ◆ 2002년 ; 중동전 '로드맵' 등장

PNAC가 논문 "Power and Weakness" 발표. 2005년말까지 팔레스타인 분쟁의 종결을 이룬다는 통칭 'road map'을 작성. 9월, 네오콘계 싱크탱크 <국가안정보장문제유대연구소>(JINSA)의 J. 뉴튼이 <Washington Post>에 기고.

### ◆ 2003년 ; 미국, 이라크 전쟁발발

1월 28일 부시대통령이 연두교서에서도 밝힌, 이라크의 우란 밀수 증거서류를, 3월에 IAEA가 '가짜'라고 단정. 3월, 이라크 전쟁발발. 다음달 바그다드 제압 4월, 팔레스타인 자치정부에 마흐도 압부스 수상에 의한 신 정권 발족. 미 국방성이, 2004년도 회계연도의 국방예산안에, 소형 핵 개발, 연구를 금지한 조항을 폐지, 2003년이래 금지된 폭발력 5k 이하의 '소형 핵'의 개발비를 계상했다. 예산안은 5월상순, 상원군사위원회를 통과. 6월, 요르단 아카바에서, 부시대통령과 팔레스타인 자치정부 압바스수상, 이스라엘 샤론 수상 간에 중동평화 3자 회담 개최.

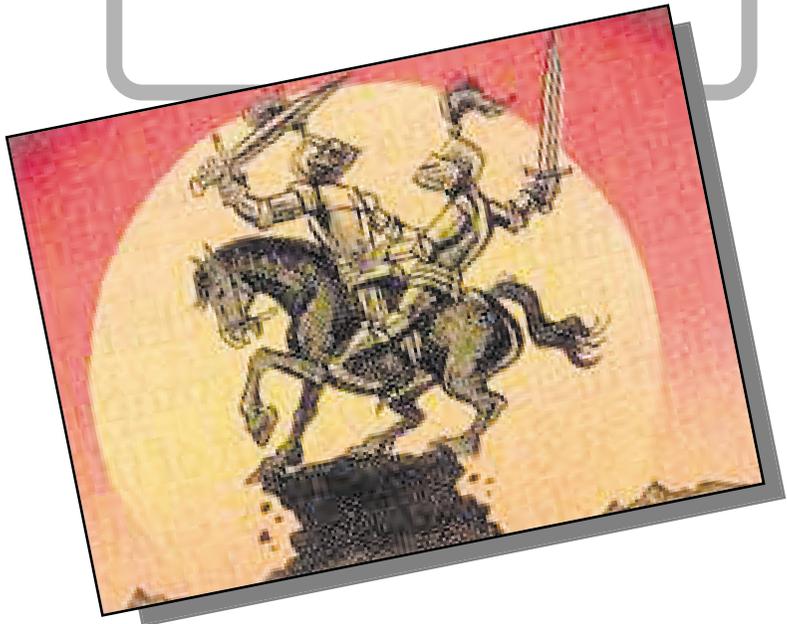
특 집

## 신보수주의의 세상

2 부

### 신보수주의의 현장

- 미국의 국익을 어떻게 고양시킬 것인가 - 라이스
- 일본의 신보수주의 - 이기완
- 유럽의 신보수주의 - 최치원
- 미국의 경제정책과 신보수주의 - 조현구



# 미국의 국익을 어떻게 고양시킬 것인가



콘도리자 라이스 (Condoleezza Rice)  
(조지 부시 미 공화당대통령 후보 외교고문)

리얼리스트 적인 견해와 규범이나 가치를 중시하는 견해와의 갈등은, 학문영역의 논의로서는 의의가 있을지 모른다. 그러나 현실의 미국외교정책에 있어서는 이는 재앙일 수밖에 없다.

## 국익 모색이 이념을 중족

**소**비에트체제 붕괴로 미국은 자국의 '국익'을 정의하기 어려운 상황에 직면하고 있다. 미소 대립 종결 후의 시대를 어떻게 생각해야 좋을 것인가에 대해서 많은 사람들이 고민하고 있음은, 지금도 포스트 '냉전' 시대라는 표현이 사용되고 있는 사실에서도 분명하다. 그러나 전략적인 호기를 부여해준 것만으로도, 이러한 이행기는 중요하다. 유동기에 있을수록, 우리들이 다음 세계의 형성에 커다란 영향을 미칠 수 있다. 우리들은 현재, 중요하고 거대한 책무에 직면해 있다.

소련은 전통적인 의미에서의 세계적인

라이벌로서 엄청난 존재는 아니었다. 공산주의자들은 시장과 민주주의를 대신할 세계적인 사회주의체제를 구축하려 시도했다. 자국뿐 아니라, 알지 못하는 사이에 영향력 아래 들어간 제국이나 위성제국을, 국제적인 자본주의의 세계로부터 격리했다. 그러나 그것으로 소비에트는 결국은 자멸에의 길을 걷게 되었다. 그들은 고립됐고, 경제적으로도 기술적으로도 낙후돼 갔다.

그러나 그것은 전체상의 일부에 지나지 않았다. 소비에트의 붕괴는 또 하나의 커다란 혁명과 때를 같이했다. 극적인 테크놀로지의 진전과 '지식 집약형' 산업의 성장이 경제의ダイナ미즘을 근본적으로 변화시켜, 이미 모습을 드러내고 있던 경제적인 경향

을 가속화시켰다. 즉 국경선 등에 관계없는 경제적 통합이라고 하는 일대조류였다. 한편 투자를 불러드리는 경쟁이 격화함에 따라, 각 국은 국내의 경제, 정치, 사회 구조상의 어려운 선택을 하지 않을 수 없게 되었다. ‘뉴 이코노미’의 모델로서의 미국의 경제적 영향력은 확대, 그것과 함께 외교상의 영향력도 커졌다. 미국은 동시에 일어난 두 가지의 혁명에 의한 혜택을 다른 사람들에게 부여함과 동시에, 그것을 향유하고 있는 최전선의 국가인 것이다.

새로운 외교정책의 구조 수립함에 있어 먼저 미국이 세계에서 대단히 유리한 일방에 있는 것을 인식할 필요가 있다. 미국을 원류로 하는 힘있는 사회 트렌드는 세계를 개방경제제로 향하게 함과 동시에, 세력은 대단치 않으나, 민주주의와 개인의 자유에 의해 움직이고 있다. 어떤 국가는 그러한 흐름에 조금밖에 발을 담그지 않은 나라가 있는가 하면, 민주주의와 경제발전에서 스스로를 거리를 두려 하는 나라도 있다. 또 근대화를 피하기 위해 오래 전부터 적의를 몸에 지니고 있는 나라도 있다. 그러나 미국과 그 동맹국은 정확히 시류를 타고 있다.

이러한 상황에서 미국은 중요한 문제와 그렇지 않은 문제와를 구별한 규율 있는 외교정책을 일관하여 전개하는 것으로, 바람직한 트렌드를 더욱 진전시키지 않으면 안 된다. 클린턴정권은 이러한 일관성과 규율을 갖춘 외교정책을 분명하게 실행하려 하지 않았다. 위기에 직면 할 때마다, 그때 그

때의 상황에 대처할 뿐이었다. 외교정책에 우선순위를 만드는 것은 용기가 필요한 일이다. 그것은 미국의 외교정책이 모든 사람, 보다 정확히는 모든 이익집단에 바람직스러운 모든 것을 부여하는 것이 불가능하다고 인정시키는 일이기도 하기 때문이다.

확실히 클린턴 정권의 접근에는 그 나름대로의 메리트가 있다. 정책의 우선순위와 그 의도를 분명히 해 놓지 않으면, 비판을 피할 수 있다. 그러나 이 접근법을 취하면, 커다란 대상을 지불하지 않으면 안 된다. 미국과 같은 다원적인 민주주의 국가에서는 ‘국익’을 명확히 정의하지 않는 한, 세계로부터 힘을 빌리려고 하는 사람들을 양산시키거나, 혹은 그것에 의해 생기는 공백이 편협한 이익집단이나 일시적인 일만을 생각하는 압력단체에 의해 메몰 되게 될 것이다.

## 신 정책의 골자

공화당정권은 국익, 그리고 높은 우선순위를 가진 정책에 초점을 맞춘 외교를 전개해야 한다. 구체적으로는 다음과 같은 정책에 중점을 둘 필요가 있다.

- 미군이 틀림없이 전쟁을 억지, 전력을 사용하여, 억지가 붕괴된 경우에는 국익을 지키기 위해 투쟁할 것.
- 자유무역과 안정된 국제통화시스템을, 이 원칙을 지지할 모든 나라에 확대하는 것으로 경제성장과 정치적 개방을 촉진하는 것. 미국의 국익에 의해 지금까지 사활적인

지역이라고는 보여지지 않던 서유럽도 그 대상으로 하는 것.

- 미국의 측면을 공유, 평화, 번영 및 자유를 키우기 위한 책임을 분담할 수 있는 동맹국과, 강력하고 긴밀한 관계를 새롭게 구축하는 것.

- 장래의 국제정치 시스템의 성격을 만들어 갈 능력이 있으며, 또 실제 그러한 시도를 하는 대국과의 관계, 특히 러시아, 중국과의 포괄적인 관계를 정책의 초점으로 하는 것.

- 불량국가의 정부나 적대적인 국가가 만들어 내는 위협에 대해서 단호한 태도로 임하는 것. 이러한 제국은 테러리즘이나 대량 파괴병기(WMD)의 개발에 손을 댄다.

## 외교이념과 국익 비란스

미국에 의한 힘의 행사이든, 타국의 힘을 동원하는 능력이든, 파워는 커다란 차이를 나타낸다. 그러나 지금까지와 같이, 미국 국민의 대다수는 파워 폴리틱스, 대국, 파워 발란스 등의 개념을 불유쾌한 것으로 생각해 왔다. 극단적인 경우, 이러한 개념에 대한 불쾌감에 더해, 국제법, 국제규범이라는 개념이 인용돼, 많은 나라에 의한 동의나 UN과 같은 국제기관의 승인이 정당한 힘의 행사에는 불가결하다고 하는 생각이 나타난다. 구체적으로 '인도주의적 이익'이나 '국제사회'의 이익이, '국익'에 대신해 갔다. 힘의 행사가 정당성을 가지는 것은 타인이나 자기 자신 이외의 사람들의

이익을 위해 그것을 행사할 경우에 한정된다고 보는 윌슨주의적인 신조는 클린턴 정권에 커다란 영향을 주고 있다. 확실히, 전 인류에 있어 유익한 것을 행하는 것은 나쁜 것은 아니다. 그러나 그것은 어떤 의미에서, 부차적으로 달성되어야 할 것이다. 미국이 국익을 추구하는 것에 의해, 자유와 평화, 시장경제를 촉진할 조건이 정비되어 간다. 사실, 제2차대전후에 미국이 국익을 추구하는 것에 의해, 보다 번영한 민주적 세계가 형성된 것임으로 동일한 일은 앞으로도 유효하다.

다 국간 협정이나 국제기관의 지원 그것을 목적으로 해서는 안 된다. 확실히 강력한 동맹관계를 가지는 것은 미국의 국익에 합치하며, 유엔 그 밖의 국제기관이나, 주도면밀하게 준비된 국제협정에 의해 미국의 국익을 촉진하는 것도 가능하다. 그러나 클린턴 정권은 다 국 간 협조형의 문제 해결 노력에 진력한 나머지, 미국의 국익에 반하는 협정에 조인한 경우도 있었다. (기상변동에 대한)교토토의정서가 대표적 예다. 지역온난화를 둘러싼 사실이 어떤 것이든, 이 의정서는 중국을 대상에 포함시키지 않은 채, 엄격한 기준의 대상에서 '개발도상국'을 제외시킨 반면 한편으로 미국기업은 기준에 묶이고 말았다. 미국의 국익에 반한다.

미국의 포괄적핵실험금지조약(CTBT) 추진에 관한 논의도 시사하는 바가 많다. 1992년이래 미국은 일방적으로 핵실험을

자제해 왔다. 이 자세를 통해서 미국은 세계에 모범을 보여왔으나, 이 자세가 '영원'히 계속 될 리는 만무하다. 핵실험이 필요하게 될 경우에는 실험을 재개할 수 있다. 그러나 핵무기 보유에는 반대하는 '규범'을 요구하는 정부가 합의한 조약은, 조약위반을 예방할 사찰이 불가능하고, 불량자국가에 의한 핵무기 개발의 위협에도 대처할 수 없으며, 자국이 보유할 핵무기의 신뢰성을 손상시키고 말았다. 조약교섭당시 의회가 나타냈던 우려는 정확한 것이었다. 그러나 클린턴 정권은 이 우려를 무시했다. 이 나쁜 조약의 기준을 의회가 거부하자, 정부는 반대로 돌아선 의원들에게 비판을 가했다. 놀라운 것은 클린턴 정권은 리차드 루가 상원의원이나 존 오나 상원의원과 같은 오랜 국제주의자들에 대해, 고립주의자라는 낙인을 찍었다.

내용에 의문을 가진 상징적인 의미밖에 없는 협정에 집착하거나, 감미로운 눈으로 환상이라고 밖에 말할 수 없는 국제행동규범을 모색하는 것은 지나친 행동이다. 그러한 행동은 리더십이라고 말할 수 없다. "미국은 세계에서 특별한 역할을 담당하고 있기 때문에, 국제협약이나 협정의 모든 것을 고집하는 것은 아니다"는 입장은 타당한 것이며, 이것을 고립주의라고 비판하는 것은 잘못이다.

'국익'이라고 하는 개념에 대해 저항이 없는 사람들에게도 대국간 관계나 권력정치에 초점을 맞추는 것에는 주저함을 느끼

고 있다. 그러나 현실적으로는 평화, 안정 및 번영에 커다란 영향을 주기도, 반대로 커다란 혼란을 만들어 낼 수도 있는 것은, 소수의 대국들 만이다. 여러 대국들이 분노를 폭발시킬 것인가, 바람직한 행동을 할 것인가에 의해, 수억의 사람들의 운명이 좌우된다. 그 규범, 지리적 위치, 경제의 잠재력, 군사력에 더해, 대국은 좋은 나쁜든, 미국의 번영을 좌우할 힘을 가지고 있다. 특히 그러한 대국은 국제정치에서 커다란 역할을 행사하지 않으면 안 된다고 하는 자의식을 가지고, 자국의 일만을 생각해서는 안 된다.

이러한 세계관은 가치관이 행하는 역할, 특히 인권과 민주주의의 촉진이라는 측면을 무시하고 있다고 염려하는 사람들도 있다. 이러한 이율배반적 견해, 다시 말하면 리얼리스트 적인 견해와 규범이나 가치를 중시하는 견해와의 갈등은, 학문영역의 논의로서는 의의가 있을지 모른다. 그러나 현실의 미국외교정책에 있어서는 이는 재앙일 수밖에 없다. 미국이 무게를 두고 있는 가치는 보편적인 것이다. 사람들은 언론의 자유, 신교의 자유, 위정자를 뽑는 자유를 손에 넣고 싶다. 국제적이 세력균형이, 그러한 가치를 공유할 제국에 유리하게 작용하고 있을 때, 이들의 가치는 보다 확실하게 실현된다.

그러나 국제적으로도 국내적으로도, 바람직한 세력균형을 형성하기 위해서는 시간이 걸리는 것도 많다. 이들 가치를 공유

하지 않은 대국을 무시하거나 격리하거나 하는 것은 불가능하다.

냉전이 그 구체적인 예다. 소비에트의 붕괴에 의해 중앙, 동유럽이나 구 소련지역에서의 민주주의와 인권상황이 극적으로 호전해 간 것을 부정하는 사람은 거의 없다. 소련의 붕괴만큼 인권상황을 개선시킨 사례는 없다. 냉전기의 미국은 'Voice of America' 방송을 비롯, 해외의 반공, 반체제파 지원에의 대통령의 직접관여에 이르기까지, 모든 수단을 활용하여 정치적 자유를 촉진할 정책을 취해 왔다. 그러나 한편에서는, 워싱턴이 모스크바의 지정학적 관계의 중요성을 간과한 일은 없었으며, 전면적 군사대결을 억지하기 위해 미국의 강력한 군사력을 유지하는 필요성도 늘 자각하고 있었다.

70년대, 소비에트는 절정기를 맞이하여, 파워를 행사할 의사도 충분히 구비하고 있었다. 그러나 소련경제와 기술 기반이 약해, 이 시기의 승리도 결국은 사상누각과 같은 것이었다. 레이건 정권은 '4분야의 아젠다'(군축, 인권, 경제문제, 지역분쟁)에서의 개개문제에 관해서는 모스크바에 대한 밀도가 강한 실체를 가진 대항책을 취했다. 그 후 부시정권이 중앙, 동유럽에서 소련에 대한 반격전략을 구사했다. 소련은 그 파워와 함께 자국의 이익을 수호할수 없게 되었으며, 다행히도 평화적으로 서방에 굴복했다. 이것은 서방, 그리고 인류의 자유에 있어 커다란 승리이기도 했다.

## 무역정책과 군사 정비

목적의 실현을 위해 미국은 다양한 자원을 구사할 수 있는 입장에 있다. 글로벌 경제 환경아래, 각 국은 경제의 자유화, 보다 높은 개방성과 투명성을 실현함과 동시에, 무엇보다도 정보기술에의 접근을 필요로 하고 있다. 당연히, 미국경제에 이익을 가져다주는 자유무역을 확대하도록 하는 무역정책은, 국제정치를 형성해 가는데 아주 중요한 기제가 된다. 그러한 무역정책을 통해, 우리들은 남아프리카나 인도 등 다양한 국가들과의 접촉을 확보, 서유럽 제국을 경제적 번영이라는 공통의 이해에로 유도할 수 있도록 할 것이다. 세계적인 차원에서 기업 창업을 확대시켜 나가면 인권과 개인의 자유를 담보하는 귀중한 사회적 기반을 키워나갈 수 있는 것으로, 이점을 고려하면서 무역정책은 실시되지 않으면 안 된다. 그러나 번영과 자유를 앞으로도 정확히 구현시켜 나가기 위해서는, 먼저 평화를 유지하는 것이 중요한 전제가 된다. 그리고 세계의 평화와 안전을 보장할 수 있는 것은 미국 만이며, 당연히 미국의 군사능력을 유지해 가지 않으면 안 된다. 그러나 평화를 유지하는 우리들의 능력은 미군의 전력정비를 중시하지 않는 현 정권의 노선에 의해 손상되고 있다.

부시정권은 냉전종결에 따라 1991년, 환경 변화를 포함한 국방비를 약간 삭감했다. 그러나 그 후 클린턴정권은 부적절하게

대폭적인 국방비 삭감을 단행 했으나 그 결과는 참담한 일이었다. 미군의 즉각 대응체제가 소홀히 되고, 훈련에도 지장을 초래하고 있다. 군인의 급여는 문관과 비교하여 15%나 낮아져, 미군의 사기도 저하하고 있다. 기존의 전투기, 군함, 전차의 유지에도 많은 투자를 하지 않을 수 없게 되었으며, 신규장비의 조달이 희생되고 있다. 또 신병의 충원도, 병사를 군대생활에 숙련케 하는 것도 점점 어렵게되고 있다.

특히 클린턴정권은 평균 9주에 1번씩이라는 굉장한 속도로 미군을 해외에 파견하고 있다. 현 정권은 GDP대비 국방예산을 진주만 공격이래, 사상 최저 수준까지 삭감하고 있으면서도, 이 50년 간에 가장 빈번하게 미군을 해외에 파견하고 있다. 그 중에는 하이티 침공과 같은 미군의 파견결정에 의문을 가지지 않을 수 있는 것도 있었다. 국방비를 계속적으로 삭감하고 있으면서도, 미군의 임무는 증대시키는 등은 아무리 생각해도 현명한 일은 아니다. 목적과 수단의 균형을 잃고 있다. 넓고 밋밋하게 전개되고 있는 전력은 이미 기능마비에 빠지기 직전에 있다. 클린턴정권이 국방지출의 증액을 요구한 것은, 이러한 우려가 심화되고, 무시하는 것이 불가능할 정도로 위험한 문제를 만들어 내었기 때문이다.

차기 대통령은 이들 문제점을 회복해야 하는 문제에 직면하게 될 것이다. 군의 즉각 대응체제의 회복은 대단히 중요하며, 특히 급여 나 주택 등 병사들의 생활수준에

관한 부분, 그리고 군사훈련 면에의 대응이 필요하다. 오늘날 요구되고 있는 임무를 앞으로 미군이 수행할 수 있게 하려면, 신무기의 도입이 필요케 된다. 현재도 미군은 최신에 군사기술을 가지고 있으며, 어떤 적에 대해서도 우위에 서 있다. 따라서, 차기 대통령은 냉전사고에서 탈피, 오히려 21세기형의 군대를 구축해 가는 것을 우선과제로 해야 한다. 미국이 가지고 있는 기술의 우위를 이용, 경 장비이면서도 보다 파괴력을 가지고, 기민하고, 원거리에서의 정확한 공격능력을 가진 군대를 구축하지 않으면 안 된다. 그렇게 하기 위해서는, 워싱턴은 자원배분을 재검토, 전력의 단계적인 개선이 아니라, 한발 앞선 차세대의 테크놀로지를 도입해야 할 것이다.

또 하나 커다란 문제는, 미군의 임무가 불명확하게 되어 있는 점이다. 전쟁을 억지하고(그것이 되지 않았을 때는), 싸워서 승리를 거두고, 국익을 수호해야 한다. 이것은 구체적으로 어떤 것을 의미하는 것인가. 먼저, 미군은 미국만이 아니라 주요한 동맹국의 이익이 존재하는 아시아태평양지역, 중동, 페르시아만, 유럽에서, 적대적인 군사 국가의 대두에 결연한 태도로 임하지 않으면 안 된다. 이런 억지력을 형성할 수 있는 것은 미국뿐이다. 또 이러한 광범한 책임을 확실하게 담당하기에는, 미국이 손을 너무 펼치거나, 이해관계를 오판해서도 안 된다. 미국이 행해야 할 것은 사담 후세인이 페르시아만을 위협했을 때 우리들이 행사한 것과

같은 역할 바로 그것이다. 미국이 견지해야 할 것은 한반도나 대만해협에서 문제가 일어나지 않도록 억지력을 형성할 수 있는 파워다. 특히 아시아에서의 목표는 미국의 파워가 북한이나 중국이 군사력의 행사를 불가능하다고 판단, 단념하게 하는 환경을 만들어 내는 것이다.

## 분쟁개입의 법칙

사소한 분쟁이라도 미국의 전략이익에 영향을 미칠 수 있는 것이 있다. 코소보 분쟁이 그 구체적인 예다. 이것은 NATO라고 하는 미국에 있어서 아주 중요한 전략동맹의 뒷마당에서 일어난 분쟁이었다. 유고슬라비아의 소로보단 미로세비치 대통령이 코소보의 알바니아계 주민과의 평화적 공존을 거부했기 때문에, 이 지역의 불안정한 민족질서가 붕괴되게 됐다. 다분히 동유럽은 소수민족 문제가 심각하나, 91년 이후, 헝가리 인과 루마니아 인, 불가리아 인과 터키 인, 그리고 우크라이나 인과 러시아 인 마저, 민족적 대립을 분쟁으로 격화시키지 않게 하기 위한 타개책을 제시해 왔다. 그러나 미로세비치는 예외였다. 그의 폭주를 저지시키는 것은, 미국에 있어서는 전략적으로도 대단히 중요했다. 물론 인도적인 비극에 대한 걱정도 했으나, 동맹관계에 대한 인식이 없었으면, 보다 더 불안정한 개입이 되었을 것이다.

그렇다고 하더라도, 고소보 분쟁이 일관성을 가지고 결연한 자세로 치러진 싸움

은 아니었다. 이것은 클린턴정권의 정치적 목표가 변화한 것, 그리고 개입 당초 백악관이 확고한 군사력의 사용에 대한 애매한 태도를 보인 것이 원인이었다. 개입 후 클린턴 대통령이 미로세비치의 강력함에 당황했던 것은 특히 놀라운 일이었다. 이 점에 대해서는 역사에서 배워야 할 교훈이 있다. 분쟁에서 모든 것을 잃어버릴 지도 모르는 약소국이, 그러한 분쟁을 단순히 여러 가지 문제중의 하나로 파악하는 대국보다도 강고한 태도를 취하는 경우가 많다고 하는 사실이다. 또 하나의 교훈이 있다. 전쟁을 결정했음은 이길 생각으로 전투에 임하지 않으면 안 되는 것이다. 특히 미군을 철수시킬 정치적 전략도 준비해 둘 필요가 있다. 코소보에 대해서는 지금까지도 이 전략이 빠져있다.

한편, 전략적 중요성의 확실히 낮은 지역에서 미국의 가치가 위협받았을 때, 어떻게 대처해야 좋을 가. 미국은 중요한 전략적 근거가 없을 때는 분쟁에 개입해 인명을 구할 필요가 없을 가. 차기대통령이 미국이 개입해야 할 의무가 있다고 판단하고, 그것도 그것을 잘 설명할 수 있을 경우에 한해 개입하도록 해야 할 것이다. 물론, '인도적 개입'을 선택 지에서 배제할 수는 없다. 그러나 전략적 중요성을 가지고 있지 않는 지역에 개입할 경우는, 그것이 무엇을 위한 개입인가에 대한 명확한 인식을 가지고 있지 않으면 안 된다. 인도적 문제는 다른 문제도 내포하고 있는 경우가 많다. 사람들을

살해하거나 식량이 공급되지 않게 되는 경우는 대부분이 의도적인 정치적 판단에 의한 것이다. 우리들이 분쟁의 저류에 있는 정치대립에 뛰어들 의도가 없고, 분쟁 당사자의 어느 측에 설 것인가를 명쾌하게 하지 않으면, 미군은 분쟁세력들 사이에 영원히 뛰어들지 않으면 안 된다. 분쟁세력의 한편, 혹은 쌍방이 미군을 적으로 볼 위험도 있다. 본래, 군대가 이러한 '인도적' 위기로 중요한 역할을 행하는 것은 무리며, 상황을 오판, 전혀 예기치 않은 상황에 직면할 위험은 높다. 사실, 이것이 소말리아에서의 '임무 비대화'의 본질이었다.

대통령은 군이 특별한 수단이라는 것을 늘 생각해야 할 필요가 있다. 그것은 파괴적인 존재이며, 또 파괴하는 것이 군의 임무다. 군대는 문명경찰 조직이기도, 정치적 심판관도 아니다. 시민사회를 구축하는데는 전혀 걸맞지 않다. 쿠웨이트에서는 사담을 추출한다고 하는 한정적인 목적, 제2차 세계대전 때는 일본과 독일을 무조건 항복시킨 것 같이 포괄적인 목적이다. 군사력을 잘 행수 있는 것은, 그것이 명쾌한 정치목적으로 뒷받침되고 있을 때다. 한정적인 정치적 목표를 내걸고 강력한 군사행동을 일으키는 것과, 군사개입의 정도를 단계적으로 높여가, 그 도중에서 정치적 해결을 찾으려 하는 것은 전혀 별개의 일이다. 군사력의 행사를 검토할 대통령은, 강력한 군사개입이 가능한 것인가, 또 그 효과가 있을 것인가를 자문하지 않으면 안 된다. 언제,

어떤 방법으로 철수할 것인가의 계획도 수립해 둘 필요가 있다. 따라서, 미국이 이러한 기준을 충족시킬 가능성이 낮은 '인도적' 위기에 개입하는 것은 예외적인 경우로 해야 할 것이다.

미국이 세계에서 일어나고 있는 인도적 분쟁이나 내전을 무시해야 한다고 말할 생각은 아니다. 그렇다고 하더라도, 모든 곳에 군사개입을 하는 것도 무리다. 오히려 지역 국가들이 개입하는 것이 좋을 경우도 많다. 동티모르에 오스트랄리아 주도의 개입이 이뤄진 것이 좋은 예다.

이 경우, 미국은 재정, 후방지원, 정보면에서의 지원을 행 할 것이다. 한편 분쟁의 초기단계에서, 결의에 찬 강력한 외교정책에 의해, 군사개입의 필요성을 없애는 경우도 있을 것이다. 어쨌든, 세계의 '110번', 즉 긴급출동부대로서의 미군을 사용한다면, 그 능력은 저하하고, 미군병은 평화유지의 일에 정신을 다 빼앗길 것이다. 특히 세계의 강대국은 미국이 인도주의 이름 아래 세계적으로 '주권의 제한'을 강요하려 한다고 우려할지 모른다. 미국의 국익을 이렇게 확대해석하면, 그 반동으로서 타국도 같은 권한이 있다고 주장할지 모른다. 반대로 이러한 경우 군사력의 행사를 둘러싸고 미국이 UN의 승인을 의뢰하는 일이 생길 가능성도 있다. 그렇게 되면, 미국의 사활적인 국익을 둘러싸고 군사개입이 필요할 경우에도, UN의 지원을 꼭 얻어야 된다고 할런지도 모르나 이것도 역시 잘못이다.

## 대국간 관계

미국에 부여된 또 하나의 중요한 과제는 다른 대국과의 관계에 초점을 맞추는 것이다. 다행히 강대국들의 대부분이 미국의 우호국이나, 그것을 당연하다고 생각지 않고, 지속적인 견고한 관계의 기반을 구축해야 한다. 중국과 북한의 위협에 대처하기에는 일본이나 한국과의 협력 및 3국간의 협력이 필요하다. 미국의 진정한 파트너에 어떤 신호를 보내는가는 아주 중요하다. 앞으로 미국의 대통령은 9일간이나 북경에 체제하면서, 동경이나 서울에 들르는 것을 거부하는 짓은 절대로해서는 안 된다.

유럽국가들과의 사이에도 진전시키지 않으면 안될 일들이 있다. 소련의 위협이 없어진 현재, NATO를 중심으로 하는 대서양동맹을 유지할 의미가 어디에 있는지를 명확히 하는 일이다. NATO는 코소보 분쟁을 경험하고, 2002년 이후의 동맹의 확대라고 하는 현안도 내포하고 있으며, 미국은 NATO에 커다란 관심을 기울이지 않으면 안 된다. 중-동유럽 대다수 국가들이 NATO확대와 병행하여 진행되어야 할 임무의 재 정의라고 하는 과제, 신규가맹국을 받아드려 전력을 재편, 확대된 지역의 방위를 맡는다고 하는 과제는, 지금까지 무시되어왔다. 미국이 유럽의 방위 아이덴티티의 형성에 가담하는 것은 우리들의 이익이다. 그것이 NATO의 범위를 벗어나지 않는 한, 미국은 유럽의 군사력 증강을 환영할 것이

다. 그러나 NATO는 수많은 과제를 내포하고 있다. 만약 NATO의 군사능력이 저하하고, 그 임무가 무엇인가에 대한 명쾌함이 없다면, 동맹에 신규로 가맹하는 것의 의미는 없어지고 말 것이다.

## 전략적 라이벌로서의 중국

미국과 그 동맹국에 있어 최대의 과제는 러시아와 중국에 대한 정책 균형을 어떻게 조화롭게 만들어 낼 것인가에 있다. 양국 모두 세계평화의 장래에 있어 대단히 중요하나, 양국이 뛰어난 과제의 성질은 크게 다르다. 중국은 현재 발전하고 있는 파워다. 경제적으로는 이것은 좋은 소식이다. 중국은 경제적 다이내미즘을 유지하려고, 세계경제에의 한층 더한 통합을 겨냥하려 할 것이기 때문이다. 이 프로세스를 통해 중국경제는 개방도와 투명도를 증대시키며, 민간경제도 발전할 것이다. 북경의 권력투쟁의 초점은 공산당이 권력독점을 어떻게 유지해 갈 것인가 하는 점이다. 경제개혁노선이 채택돼, 경제성장을 통하여 중국인민의 생활수준이 향상될 것인가의 여부가 금후의 관건으로 생각하는 사람들도 있다. 한편, 경제통제의 완화와 공산당의 정치적 지배의 유지와는 본래 모순한다고 보는 사람도 있다. 성장률의 둔화, 은행의 도산, 비효율적 국영기업, 실업증가에 의해 중국의 경제문제가 심각 화 해 감에 따라, 북경에서의 권력투쟁도 격화돼 갈 것이다.

세계경제에의 통합을 모색하는 정치세

력을 지원하는 것은 미국의 이익이다. 자유화를 추구하는 조직은 중국 국내에서의 압력을 만들어 낸다고 생각되기 때문이다. 칠레, 스페인, 대만 등의 수많은 사례를 통해서도 알 수 있는 것과 같이, 장기적으로 보면 민주주의와 경제자유화와의 상관성은 크다. 실제로 무역이나 경제적인 교류는 미국의 경제성장뿐 아니라, 정치적 목표의 실현에도 공헌한다. 한편, 중국의 인권문제에의 대응도 방치해서는 안되며, 미국대통령은 중국정부에 이 문제의 개선을 요구해야 할 것이다. 그러나 도의적인 논의나 코멘트를 통한 미국의 영향력도 북경정부가 사회의 광범위하게 퍼져 있는 견고한 관리체제를 구비하고 있음을 생각할 때, 한정적인 것이 될 수밖에 없음 또한 현실이다. 그러나 중국에서도 정보가 확산되고 있다. 유학이나 연수 등을 통해서 젊은이들이 미국의 가치에 접할 기회도 증가, 정부에 생계 의존을 하지 않는 기업가 층도 확대되고 있다. 이러한 조류가 장기적으로는 중국인의 생활에 보다 커다란 영향을 줄 수 있게 될 것이다.

인권면에서의 개선을 요구하는 압력을 가하기 위해, 대중무역을 봉쇄해야 한다는 주장이 있다. 그러나 그러한 수단을 취하면, 중국체제를 변혁할 가능성이 한층 높은 신흥 경제세력에 타격을 줄 것이다. 단적으로 말해, 중국의 보수파들은 경제의 국가통제를 유지하고 싶다고 생각하고 있다. 물론 미국은 중국에의 군사기술 이전에 대해서

는 엄격히 규제해야 하나, 통상 무역을 통해 중국경제의 개방화로의 유도할 수도, 최종적으로는 정치적 개방도 촉진할 수 있을 것이다. 이 견해는 시장과 경제적 자유가 정치적 변화를 촉진한다는 전제에 근거하고 있다. 그리고 이 전제가 정확한 것은 세계 각지에서의 최근의 역사가 실증하고 있다.

북경과의 경제교류를 지지하는 논의가 존재하나, 한편에서는 이 나라는 지금도 아시아태평양지역의 안정을 위협하는 잠재적 위협이다. 현재, 중국의 군사력은 미국과 비교할 수는 없으나, 그러한 상태가 영원히 계속되지는 않을 것이다. 중국은 아시아태평양지역에서의 미국의 역할을 싫어하고 있다. 요컨대 중국은 '현상유지'에 만족하지 않고, 중국에 유리하게 하도록 아시아의 세력균형을 변혁하려 하고 있는 파워다. 이 점만을 보더라도, 중국은 클린턴정권이 과거 호칭한 것과 같은 '전략적 파트너'가 아니라, '전략적 라이벌'이라는 것을 이해할 수 있다. 특히 중국은 탄도미사일 기술을 겨냥해 이란이나 파키스탄에 협력한 적이 있으며, 이점에서도, 안전보장상의 문제를 만들어 내고 있다. 중국은 핵 기밀을 훔쳐 내거나 대만을 위협하거나 하면서 자국의 지위 고양을 위해 모든 수단에 호소하고 있다.

중국이 현상의 변혁에 그치지 않고 세력균형의 유지에 만족할 것인가의 여부는 미국이 하기 나름이다. 미국은 일본 및 한

국과의 연대를 강화, 이 지역에서의 확고한 군사적인 영향력을 유지하지 않으면 안 된다. 또 아시아의 지역 균형을 둘러싼 인도의 역할에도 주목해야 할 것이다. 우리들은 인도와 파키스탄을 연결시키려고, 카슈미르 문제나 핵 개발경쟁에만 관심을 가져왔다. 그러나 중국은 세력균형을 생각할 때 인도를 썩타로 여겨 왔다. 인도는 또 대국은 아니나 대국으로서 대두할 가능성은 있다.

미국은 대만의 안전보장에도 커다란 이해관계를 가지고 있다. 대만은 민주주의와 시장경제를 통한 발전 모델 지역이며, 중국 경제에도 많은 투자를 하고 있다. 전통적인 '하나의 중국' 정책, 즉 대만과 북경 관계의 해결을 장래에 위탁하는 것은 현명한 일이다. 그러나 이 정책을 계속하기에는 쌍방 모두 현상 변혁을 시도하지 않고, 보다 강대한 액터인 북경정부가 무력행사를 선택지에서 배제하지 않으면 안 된다. 이 전제에 대한 미국의 불퇴전의 결의가 정책기반이 되지 않으면 안 된다. 클린턴정권은 북경 쪽에 기울어져 있다. 중국을 방문한 클린턴 대통령은 중국 측의 '3가지의 노'를 받아드리는 발언을 했다. 그 후 대만은 스스로의 입장에의 배려를 요구, 안심할 수 있는 국제환경을 모색하고 있다. 미국이 강한 결의를 나타내면, 정치해결이 민주적으로 이뤄지기까지, 대만해협의 평화를 유지할 수 있을 것이다.

그러나 그 가운데는 해결에 시간이 걸리는 문제도 있다. 따라서 미국의 대중정책

에는 심세함과 균형감각이 필요하다. 경제적 교류를 통해 중국 국내의 변화를 촉진하는 한편, 중국의 파위와 안전보장상의 야심을 봉쇄하는 것이 중요하다. 미국이 중국과의 협조를 시도해야 할 것이나, 국익이 부딪칠 경우에는 북경과 대립하는 것도 사양치 말아야 한다.

## 러시아가 어떻게 대응할 가

러시아가 뛰어든 과제는 성질이 다르다. 러시아는 많은 인구, 넓은 영토, 군사적 잠재력 등 많은 점에서 지금도 강대국의 특징을 가지고 있다. 그러나 경제적인 취약함과 국가 아이덴티티 상의 문제와 함께, 대국으로서의 특질이 옹어져가고 있다. 모스크바는 세계적으로 자국의 존재감을 과시하려고 하고 있다. 이 시도 가운데, 미국의 국익을 위협하는, 위협에 찬 행동을 일으킬 지도 모른다. 체제이행기에 있는 러시아의 상황은 복잡하나, 미국은 체제이행이 성공하는 것을 기대하고 있다. 러시아에서는 지금 민주적 발전에 필요한 기본적 요소가 자라나고 있다. 예컨대 러시아에는 언론의 자유, 지도자를 뽑을 자유, 그리고 대부분의 지역에서 종교의 자유가 인정되고 있다. 그러나 공산당을 예외로 하면, 러시아의 정당은 약체로, 민주적 정치제도가 확립되어 있지 못하다, 국내의 정치균형도 현저히 대통령에게 기울어져 있으며, 단순한 대통령에 의해 통치가 행해지는 경우가 많다. 물론 보리스 옐친 대통령에게 주의를 기울이는

사람은 거의 없다. 러시아정부는 아직도 침체에 의해 곤란에 빠져있다. 최근에는 경제 문제와 고관들의 부패나 독직이 넓게 퍼져 있다. 러시아는 시장경제에 근접해 있지 않다. 다른 방향으로 변화하고 있다. 그 경제는 중세와 같은 색채를 띠고 있다. 지하경제가 횡행하고, 은행은 제대로 기능치 않고, 수 십억 루블이 해외의 은행에 예금되어 있으며, 국내의 지하에 숨어있기도 하다. 특히 기묘한 민영화 계획에서 혜택을 보고 있는 것은 소위 올리가끼들이다.

문제는 클린턴정권이 옐친과 그를 둘러싼 개혁자들에 커다란 기대를 걸었으나, 그것이 실패로 끝나고 있다는 점이다. 옐친은 러시아의 대통령이며, 미국은 그와 함께 할 필요가 있다. 그러나 본래 민주주의와 경제개혁을 지원해야 할 정책이 옐친 지원책이 돼, 결국은 옐친의 아젠다가 미국의 아젠다가 되고 말았다. 실제로는 개혁이 진전되지 않음에도 국제통화기금은 러시아에 용자를 계속했다. 기묘한 민영화계획을 경제개방책으로 칭찬한 미국은 올리가끼들이 러시아 자산을 부정하게 약탈하는 것을 눈치 채지 못했는지, 혹은 보고도 보지 않은 체 했다. 러시아의 실정은 클린턴정권이 생각했던 경제개혁과는 상당한 거리를 뒀다. 물론 러시아 지원의 시도 자체를 비판해야 하는 것은 아니다. 러시아 개혁자인 그레고리 애브린스키가 주장하고 있는 것과 같이 미국은 러시아에 무엇이 있는가, 그 '진실을 말' 해야 했던 것이다.

우리들은 러시아 시민, 미국 시민 쌍방의 워싱턴에 대한 신뢰를 회복하지 않으면 안 된다. 다행히 러시아경제에는 재생의 징조가 보인다. 1998년8월에는 금융위기에 휩싸인 러시아는 수입대체책을 실시하지 않을 수 없었으나, 이것에 의해 정력적인 러시아인이 능력을 발휘할 수 있게 돼, 국내생산은 증가경향에 있다. 석유가격의 상승도 외화획득에 도움이 되었다. 그러나 이는 단기적인 개선에 지나지 않는다. 유럽에도, 러시아에 앞으로 어떻게 대처해 갈 것인가에 대한 합의는 없다. 클린턴 정권이 '낙관적인 러시아 관'으로 시종한 결과, 기대는 역전되어 가는 듯도 하다.

러시아경제의 장래는 러시아인들의 노력에 달려있다. 러시아는 천연자원과 교육 수준이 높은 인재라는 자원을 가지고 있다. 법의 지배와 세제의 개혁 등, 구조개혁을 실시할 수 있을 것인가는 러시아에 맡겨져 있으나, 성공하면 내외의 투자자도 경제성장에 필요한 자본을 투입하게 될 것이다. 1999년12월의 러시아 하원 선거와 2000년의 대통령 선거를 거쳐, 모스크바에 신정권이 탄생하면, 개혁을 실시할 기회도 생겨날 것이다. 그러나 시민사회나 시장경제를 정착시키는데는, 최종적으로는 문화적 변화가 필요하다. 여기에는 1세대라고 하는 오랜 세월이 필요할지 모른다. 러시아 인, 특히 러시아의 젊은이들에게 교환 프로그램, 민간부문에서의 연수, 유학 등을 통해서 구미가 문호를 열면, 개혁 프로세스를

크게 촉진할 수 있을 것이다. 또 모스크바로부터 독립한 경제, 사회정책을 실시하고 있는 러시아연방 각 지역의 지도자들과의 접촉을 확대하는 것도 중요하다.

당분 간, 미국은 러시아와의 사이에 존재하는 중요한 안전보장 아젠다에 관심을 집중해야 한다. 첫째, 미국의 안전보장을 위협하는 것은, 러시아의 강력함이 아니라, 오히려 약함, 그리고 중앙집권적 관리체제의 붕괴인 것을 인식하지 않으면 안 된다. 당연히 모스크바의 핵 무기와 그 보관의 안전확보에 관심을 가지지 않으면 안 된다. 둘째, 백악관은 핵무기의 위협이 변화하고 있음에 대비하여, 모스크바와 포괄적인 대화를 해야 한다. 러시아군의 지도자들은 통상 전력이 쇠퇴하고 있기 때문에, 핵무기에 의존하지 않을 수 없다고 말했다. 확실히 미국의 핵 전력에 대한 러시아의 역지력은 충분하며, 한편 러시아 핵 전력에의 미국의 역지력도 충분하다.

그러나 그렇다고 하더라도, 30여 년 전에 체결된 미소간의 근본적인 적대관계의 영향을 받고 있는 탄도탄요격미사일(ABM) 제한조약을 신성한 것으로 받들 필요는 없다. ABM제한 조약은 냉전기의 안전보장환경 속에서 쌍방이 미사일방위시스템을 개발하는 것을 저지하기 위해 체결된 조약이다. 그러나 오늘날의 주요한 걱정은 이라크나 북한과 같은 불량국가가 들이대는 핵 위협과, 그 확산에 의해 핵무기가 우발적으로 발사될 위협이다.

실제로 백악관보다도 모스크바 쪽이 이러한 위협을 몸으로 느끼고 있다. 따라서 변화한 안전보장 환경과 그 대응책, 그리고 공격적, 전략적 병기 삭감과 방위체제 구축에 관한 논의에 러시아를 참여시키는 것이 가능해야 한다. 미국은 공격과 방위의 균형을 함께 고려하는 것이 바람직하다고 생각하고 있다. 예컨대 협력이 이뤄지지 않은 경우에도, 단독으로 계획을 진전시킬 생각이라는 것을 명확하게 모스크바에 전할 필요가 있다. 이들 분야에서의 기술과 정보를 러시아가 우리들과 공유할 수 있는 것은, 탄도탄 및 대량파괴병기 그 밖의 테크놀로지 확산을 둘러싼 러시아의 자세에 좌우된다. 이 점을 인식하지 않으면 안 된다. 미국에 위협을 주고 있는 나라에, 러시아에서 무기제조기술이 유출되거나, 혹은 기술이 고의로 이전된다고 하면, 모스크바 방위시스템을 공유하는 등 어처구니없는 일이 벌어질 수 있다.

최후로 미국은 러시아가 대국이며, 양국 사이에는 대립하는 이해도 있으며, 일치할 이해도 있다고 하는 것을 인식해야 한다. 석유자원이 풍부한 카프카스산맥 주변에 있는 체첸 분쟁은 특히 문제다. 우라디밀 푸틴 대통령은 국내의 네셔널리즘을 선동, 자기의 정치적 입장을 유리하게 하기 위해서 이 분쟁을 이용하고 있다. 러시아 군도 러시아의 통합을 지킨다는 스스로의 의무를 강경하게 주장한다. 군민관계에서 보더라도, 이 상황은 바람직하지는 않다.

이러한 상황이 러시아의 정치문화에 주는 장기적 영향을 과소평가해서는 안 된다. 특히 크레믈린이 사우디아라비아, 그루지아, 아젤바이잔 등 다양한 국가들을, '체첸 인테리리스트를 숨겨주거나, 부추기고 있다'고 비난하고 있기 때문에, 이 분쟁이 러시아와 근린 제국의 관계에도 악 영향을 주고 있다.

체첸분쟁은 러시아 주변에서 새롭게 독립한 소국의 입장이 대단히 취약하다고 하는 사실만이 아니라, 그러한 제국이 독립을 유지하고 있는 것이, 미국의 이익이라고 하는 것도 우리들에게 재확인되었다. 이들 소국이 보다 강력한 국가가 되면, 러시아가 야망을 가지는 정도도 줄어들 것이다. 이러한 국가의 장래는 경제, 정치체제를 개혁하는 그들의 능력에 달려있으나 현재까지는 개혁이 성공하고 있다고 볼 수는 없다.

## 불량자 국가의 억지책

시장경제와 민주주의라고 하는 조류가 세계를 석권해 가고 있는 한편, 그러한 일 반적인 조류와는 담을 쌓고 있는 국가들도 있다. 이라크가 대표적이다. 사담 후세인 정권은 고립, 그 통상 병력도 크게 취약, 민중들은 빈곤과 공포의 생활을 하고 있다. 사담이 국제정치에서의 의미 있는 역할을 담당하고 있음 또한 아니다. 그는 대량파괴 무기 개발에 몰두하고 있다. 사담이 정권을 잡고 있는 한, 아무것도 변할 것은 없다. 따라서 우리들은 그를 정권에서 배제하기 위

하여 반체제세력과의 지원을 포함, 가능한 모든 수단을 사용해야 할 것이다.

한편, 북한의 김정일체제는 대단히 이해하기 어려운 체제로, 악의에 가득 차 있다. 이라크와 같이, 북한도 국제시스템의 바깥쪽에 있다. 북한은 과거 동독과 같이, 국경을 접하여 발전하고 있는 국가와 서로 어깨를 맞대고 있으면서도, 전혀 정반대의 특질을 가지고 있다. 북한은 한국의 강력한 힘과 흡인력에 의해 결국 멸망하고 말 것을 걱정해야 할 것이다. 국제경제에 편입되더라도 이 나라가 얻을 수 있는 것은 아무것도 없으며, 오히려 모든 것을 잃고 말 것이다. 때문에 더욱 김정일은 대량파괴무기의 개발에 파멸적인 탈출로를 찾고 있다.

한국의 김대중 대통령은 개입정책에 의해, 북한과의 관계를 평화적으로 해결하려 하고 있다. 앞으로 미국의 대 북한정책은 모두, 서울이나 동경과 긴밀한 조정을 취하면서 진전시켜 나가야 할 것이다. 이렇게 볼 때, 핵 개발의 동결을 조건으로 북한에 혜택을 줬던 1994년의 합의는 버리기 어려울지 모른다. 그러나 이 접근에는 구멍이 있다. 아무리 평양이 미사일발사실험을 한다고 반복하여 위협하더라도, 미국이 그때마다 시혜를 줄 수는 없는 것이다. 그러한 상황에 직면했을 때, 김정일은 어떤 행동을 취할 것인가. 상대의 의도를 둘러싼 오산이 일어날 위험은 대단히 크다.

한가지 사실만은 확실하다. 미국은 북한과 같은 체제에는 강력한 결의를 가지고

대처하지 않으면 안 된다고 하는 점이다. 이 점에 관해서 클린턴정권은 이라크에의 대응에서 가끔 보였던 것과 같이, 군사력을 사용한다고 위협은 하면서도 실제로는 이에서 후퇴하는 과오를 범했다. 북한이나 이라크정권은 붕괴까지의 시간을 지연시키고 있음에 지나지 않으며, 혼란에 빠트릴 필요는 없다. 최초로 행해야 할 방위조치는 우리들의 명확한 의도를 표명하여, 억지상황을 형성하는 것이다. 대량파괴무기를 획득 하더라도, 이것을 사용한다면 국가 그 자체가 소멸될 운명에 있다고 북한이나 이라크가 자각한다면, 그러한 무기는 사용할 수 없다고 생각할 수밖에 없을 것이다. 다음으로 우리들은 이들 대량파괴무기에 대한 방위능력을 향상시켜야 한다. 가능한 한 빨리 미국 본토 미사일방위체제 및 전역미사일 방위체제를 배치해야 한다고 우리들이 주장하는 근거는 여기에 있다. 미국 본토를 생물, 화학무기의 공격으로부터 방위할 수 있도록 노력, 모든 종류의 테러리즘에 대항할 수 있도록 정보수집 능력을 확대하지 않으면 안 된다.

끝으로, 이란도 문제다. 이란은 시장과 민주주의에 근거한 국제체제를 혼란시키고 있을 뿐 아니라, 국제체제 그것을 이슬람 원리주의로 교체하려 하고 있다. 다행이 이란에는 세계를 사회주의로 교체하려 했던 소련과 같은 영향력이나 파워는 없다. 그러나 이란의 전술은 미국의 안전보장에 있어 커다란 문제를 만들어 내고 있다. 최근에

더욱 이란은 사우디아라비아와의 관계를 수복하고 있으나, 지금까지는 아랍 온건제국의 정정 불안정화를 획책해 왔다. 미국과 유럽제국을 표적으로 하는 테러리즘을 지원, 고도의 군사기술 개발에 착수, 그 확산도 시도하고 있다.

이란은 미국, 그리고 우리들의 중요한 동맹국인 이스라엘이 큰 이익을 가진 중동 지역에서의 특수한 문제를 만들어 내고 있다. 예컨대 이란이 소유하는 무기는 이스라엘을 직접 위협할 능력을 가지고 있다. 중동의 장래에 있어, 인접하는 아랍제국과 이스라엘이 평화를 유지하는 것이 대단히 중요하나, 그것만으로 이 지역의 안정이 보장되는 것은 아니다. 이스라엘에는 급박한 안전보장상의 문제가 있으며, 미국과의 방위협력, 특히 탄도미사일방위 분야에 관한 협력은 대단히 긴요하다.

이 방위시스템이 있으면, 이스라엘은 평화합의와 방위력의 쌍방을 통해서 국가를 방위할 수 있게 된다. 그러나 이란 국내에서 주목할만한 움직임이 일어나고 있음도 인식하지 않을 수 없다. 모하마드 하다미가 대통령에 당선됨으로써, 과거 위대한 문명이 번영한 이 나라가, 새로운 길을 걸을 지도 모른다고 하는 희망도 점쳐지고 있다. 물론 신 대통령이 어느 정도의 권력을 행사할 수 있을가에 대한 의문은 남는다. 특히 국내정책에서는 온건한 견해를 나타내고 있는 하다미 대통령이, 대외정책에서도 환영받을 수 있는 정책을 취할지의 여부

는 아직은 미지수다. 어쨌든 미국의 대 이란정책이 변화되기 전에, 먼저 이란이 태도를 변화시킬 필요가 있다.

### 국익에 근거한 국제주의를

미국은 모처럼의 기회를 맞이하고 있다. 미국은 1세기 가까이 전혀 영토 적 야심을 가지지 않고, 오직 자유, 번영, 평화를 세계적으로 키우고 싶다고 하는 바람에 의해 국익의 좌표를 설정해왔다. 지금까지와 마찬가지로, 시민의 의사와 경제의 필요성이 쌍방이 앞으로의 비전을 만들어 갈 것이다. 그러나 미국이 현재 유리한 입장에 있다고 해서, 성공이 보증되고 있는 것이다. 성공할 것인가의 여부는 앞으로의 가능성과 눈앞의 현실과의 사이에 있는 갭을 메울 수 있는 대통령의 리더십과 정책에 달려있다.

대통령은 정책의 우선순위와 그 의도를 미국 시민들에게 설명, 국익에 따른 외교정책을 전개할 수 있도록 의회와 협조해 나가지 않으면 안 된다. 의회가 초당파적 의식을 결여되고 있는 것도, 미국시민이 외교에 무관심한 것도 아니다. 오늘날의 진정한 문제는 거기에 공백이 존재하는 것이다. 힘있는 비전이 나타나고 있지 않기 때문에, 시야가 좁은 이해가 그 공백을 채워가고 있다.

공화당정권의 외교정책은 틀림없이 국제주의 적인 것이 될 것이다. 공화당의 유력한 대통령후보자들의 국제주의자로서의 실적은 알 수 없다. 그러나 우리들의 국제주의는 환상에 지나지 않는 국제사회의 이

익이 아니라, 미국의 국익이라는 확고한 기반에서 도출된 것이 아니면 안 된다. 미국은 직접적으로 권력을 행사, 타국을 희생시키거나 난폭한 태도에 호소하지 않고, 국익을 모색할 것이다. 미국의 중심적인 가치를 공유하는 나라들과 협조하면서, 권력을 행사하여 국익을 모색한다면, 세계는 보다 번영하고, 평화롭고 민주적이 될 것이다. 이것만이 과거 미국에 부과되었던 특별한 역할이었다. 21세기를 향해, 다시 우리들은 그 책무를 담당치 않으면 안 된다.

〈출처; 『Foreign Affairs』, Jan/Feb 2000〉



〈편집자 ; 이 글의 필자는 현재 미국 부시정부의 안보보좌관으로 미국의 대외정책 수립에 결정적인 영향력을 행사하고 있다. 이 글은 필자가 현직에 취임하기 전의 것이긴 하나, 여기서 밝힌 제반 미국 대외정책의 원칙들이 오늘날 미국의 신 보수주의적 대외 정책 노선의 전반적인 지향성과 크게 연관되어 있다고 볼 수 있기 때문에 그 의미는 여전하다.〉

# 일본 신보수주의

이기완 (창원대 국제관계학과 교수)

일본 신보수주의는 히노마루·기미가요의 법제화, 제도적인 측면에서 헌법개정의 추진, 그리고 대외정책에서 자위대의 역할 확대 및 관련법제의 정비 등을 통해 전후 ‘결함국가’를 ‘보통국가’로 전환시키려 하고 있다.

## 서론

**최** 근 일본 정치에서 보여지고 있는 과거사에 대한 역사인식의 변화, 야스쿠니신사 공식 참배, 군국주의의 상징인 히노마루·기미가요의 부활, 그리고 평화헌법에 대한 개헌 논의 등은 일본사회가 점차 우경화로 회귀하고 있다는 증거인 동시에 그 이면에 있는 아시아 주변 국가들에 대한 멸시, 나아가서는 탈아론(脫亞論)·대일본주의(大日本主義)<sup>1)</sup>를 지향하는 것 아니냐는 우려를 불러일으키고 있다. 또한 대외정책

에서 나타나고 있는 국제공헌과 미군의 후방지원을 원활히 한다는 명분 하에 유사법제 및 주변사태 관련법제의 정비, 자위대의 역할 확대 및 군사비의 증액,<sup>2)</sup> 그리고 미·일 신방위협력지침(신가이드라인) 등은 향후 일본이 동아시아 안보질서를 주도하면서 세계적인 정치·군사 대국으로 나아가기 위한 포석단계에 진입하고 있음을 시사해주고 있다.

이러한 일본 정치사회의 변화와 관련하여 ‘신보수주의’(neoconservatism)라는 정치이념이 지배적인 담론으로 대두되고

1) 대일본주의에 관해서는 三浦暎太郎, “大日本主義か小日本主義か”, 松尾尊兌(編)『三浦太郎論說集』(東京: 東洋經濟新報社, 1995), pp. 135-136.

2) “The International Institute for Strategic Studies”, *The Military Balance 2001/2002* (London: IISS, 2002), pp. 299-301.

있지만, 이에 관해서는 상호 모순되고 혼란스러운 논의들이 동시에 나타나고 있다. 이는 신보수주의가 '보수주의'와 한 지붕 아래 동거하면서 당내 권력투쟁과 맞물려 전개되고, 또한 신보수주의가 표방하는 기본적인 입장에 관해서조차 그것을 주장하는 정치인들의 의견이 사분오열된 것에 기인하고 있기 때문이다.

일본의 신보수주의는 1970년대 제1·2차 오일 쇼크의 영향과 경제 성장률의 저하 속에서 기존의 경제적 이익배분에 기초한 이익정치의 구조를 부활시키는 것이 불가능하게 된 상황 속에서 자민당 정권의 위기를 극복하기 위한 정치노선으로서 등장하게 된다.

특히 일본의 신보수주의는 시장원리를

중시하는 신자유주의적 경제정책의 지향으로 인해 동요될 수 있는 정치적 지지 동원을 보완하기 위하여 민족주의적 상징조작을 이용하고 있다.

나카소네 야스히로(中曾根康弘) 내각에 의한 '전후 정치의 총결산'은 그러한 방향성을 지향하고 있으며, 이는 경제주의 정치의 개혁, 국가의식의 부활, 그리고 세계적인 정치·군사 대국 등을 핵심 내용으로 하고 있는 점에서 알 수 있다.

그러나 이러한 신보수주의는 그 당시 55년 체제의 구조 내에서 곧바로 실현 가능한 정치노선이 아니었다.<sup>3)</sup> 왜냐하면 이는 55년 체제 하에서 주조된 기존의 정치질서 구조에 안주하려는 자민당 내 요시다·이케다·사토 계열의 기존의 보수 정치인들,

**〈표 1〉 자민당 내 보수주의와 신보수주의의 정치노선 비교**

구 분	보 수 주 의	신 보 수 주 의
보수세력	보수 분류	보수 방류
정치세력	요시다/이케다/사토 계열 →가이후, 미야자와	하토야마/기시/고노 계열 →나카소네, 오자와, 호소카와, 고이즈미, 야마사키, 이시하라
헌법문제	호헌/평화헌법	개헌/자주헌법
국가성격	특수국가	보통국가
정치이념	국제평화주의	민족주의
정책방향	경제 우선주의	정치 우선주의
대미외교	대미 의존	평등한 미일관계/점진적 탈미/ 전면적 탈미
안보정책	전수방위	군사대국

3) 田中愛治, "國民意識における55年體制の變容と崩壞," 日本政治學會, 『政治學 年報』(東京: 岩波書店, 1996), pp. 32-33.

소위 보수 분류 세력과 야당들이 새로운 정치방식으로의 이행에 격렬히 저항하였기 때문이다. <표1>에서 보여지는 바와 같이 국가의 기본정책 설정을 둘러싸고 자민당 내 보수주의와 신보수주의 사이에는 심각한 분단선이 존재하고 있다.

신보수주의자들에 따르면 자민당과 사회당의 보·혁 대결구도인 55년 체제는, 대내적으로는 미·소 대결구도의 산물로서 전후 일본에 부와 평등을 가져오는데 기여하였지만 정·관·재 유착에 의한 이익환원 정치를 초래하였고, 대외적으로는 미국의 정치·안보 우산 하에서 고도경제성장을 달성하는데 공헌하였지만 세계정치의 무대에서 일본을 정치 소국으로 전락시키는 결함을 가지고 있었다는 것이다. 따라서 1990년대 들어 신보수주의자들의 목표는 대내적으로는 정치개혁을 통해 국제공헌과 헌법개정<sup>4)</sup>에 장애가 되는 급진적 좌익세력을 해체하는 것이며, 대외적으로는 전후의 패전의식에서 탈피하여 세계 제2위의 경제력을 바탕으로 군사력을 강화하고 국제정치에 적극 개입함으로써 국제문제에 능동적으로 대처할 수 있는 ‘보통국가’ 일본을 건설한다는 것이다.

여기서 지적하고 싶은 것은 일본의 신보수주의가 하나의 완결된 단일적인 정치이념으로서 존재하고 있는 것이 아니라, 그 내부에도 다양한 흐름이 존재하고 있다는

점이다. 특히 미국과의 관계 설정과 관련하여 신보수주의 내에는 크게 두 흐름—평등한 미일관계 혹은 점진적·전면적 탈미 노선—이 존재하고 있는데, 전자는 과거 군국주의에 대한 아시아 국가들의 반발을 고려하여 미·일 동맹의 틀 내에서 혹은 강화를 통해 일본의 국제적 위상을 높일 것을 주장하고 있는 반면, 후자는 냉전의 산물인 동시에 일본 외교의 족쇄로서 작용해온 미·일 동맹을 해소하고 세계 제2위의 경제력을 근간으로 독자적인 역할을 통해 국제적 지위를 강화해 나갈 것을 주장하고 있다.

이 글의 목적은 일본 신보수주의 정치노선의 핵심내용을 규명함으로써 그것이 일본의 정치사회와 대외정책에 미친 하중과 그 변화의 방향 등을 심층적으로 분석하려는 데에 있다. 특히 1990년대 들어 신보수주의 정치노선이 일본의 정치사회와 대외정책에 어떻게 투사되어, 어떤 내용과 방향으로 나타나는 지에 대한 논의를 통해, 일본 신보수주의의 향방을 정확하게 예측·전망할 수 있는 조감도를 얻으려는 것이다.

이하 제2장에서는 일본 신보수주의의 형성과정을 제시하고, 제3장에서는 헌법개정 논의 및 역사인식의 변화과정을 통해 일본 정치사회의 신보수주의 흐름을 살펴보고, 제4장에서는 주변사태 관련법제와 유사법제의 정비과정 및 내용을 통해 일본의

4) 長谷川慶太郎·鷲田小彌太, 『21世紀の世界をさぐる: マルクス主義を越えて』(東京: 学習研究社, 1992), p. 47.

대의정책의 변화를 설명하고, 이를 바탕으로 제5장에서는 일본 신보수주의의 향방을 전망한다.

## 일본 신보수주의의 형성과정

### 일본 신보수주의의 성립

패전과 동시에 우후죽순처럼 생겨난 전후의 정치세력은 지도자와 조직의 면에서 전전의 유산을 그대로 계승하고 있었다. 전후 일본의 보수세력들은, 1945년 11월 대일본정치회 출신들이 모여 일본진보당을 결성하였고, 정우회 출신의 동교회계가 중심이 되어 일본자유당을 창당하였다. 1946년 4월 총선거에서 자유당은 제1당이 되어 정권형성에 착수하였지만, 그 목전에서 하토야마 이치로(鳩山一郎) 총재는 연합국총사령부에 의해 공직추방을 당하게 되고, 이를 계기로 친미주의 노선을 견지하고 있던 요시다 시게루(吉田茂)가 정권을 장악하여 전후 정치를 주도해나갔다.

요시다는 평화헌법의 기반 위에서 안전보장 문제를 미국과의 동맹관계에 의존하여 해결하고 경제 우선주의 노선을 취했던 반면, 공직추방 해제 후 정계에 복귀한 하토야마와 기시 노부스케(岸信介)는 요시다의 친미적인 경제노선에 반발하며 헌법개정, 재군비, 그리고 정치 우선주의를 주장

하였다. 하지만 1955년 10월 좌·우 양파로 분열되어 있던 사회당의 통합을 계기로 요시다의 자유당과 하토야마의 민주당은 합당하여 자유민주당을 창당하였지만,<sup>5)</sup> 각 정치세력의 정치이념이 매우 달라 자민당은 처음부터 파벌대립이 계속되었고 현재까지도 노선대립의 기초를 유지해오고 있다.

자민당 창당 이후 정권을 장악했던 하토야마 내각은 헌법개정과 일·소 국교정상화를 통해 대소 접근을 시도하였고 이어 등장한 기시 내각에서는 미·일 안전보장조약 개정을 시도하여 ‘안보투쟁’을 야기하였다. 기시 내각에 이어 성립했던 이케다 하야토(池田勇人) 내각과 사토 에이사쿠(佐藤榮作) 내각은 요시다 정치를 원점으로 비개헌, 대미 협조, 경제 중시 정치를 표방하여 고도경제성장을 달성했던 반면, 경제 우선주의 정책으로 초래된 환경 및 복지문제는 생활관련 사회자본의 확충을 요구하는 시민운동과 혁신 자치체를 출현시키는 동시에 자민당 정권에 대한 지지 철회를 가져왔다.<sup>6)</sup> 이에 다나카 가쿠에이(田中角榮) 내각은 금권선거 및 기업동원선거를 시도하여 정권의 지지기반을 재차 활성화하려고 시도하였지만, 오히려 자민당의 의석을 감소시켜 ‘보·혁 백중’ 상황을 초래하였다. 이러한 상황 속에서 1970년대 고도경제성장의 종언과 오일쇼크로 인한 경제불황 타

5) 55년 체제의 형성과정에 관한 연구로는 김성룡, “일본 ‘55년체제’의 형성과정 연구,” 『일본평론』 제8호 (서울: 사회과학연구소, 1993), pp. 356-385.

6) 加茂利男, 『日本型政治システム』(東京: 有斐閣, 1993), p. 68.

개와 보·혁 백중에 의한 자민당 정권의 위기를 극복하기 위한 일환으로 신보수주의 노선이 등장하게 되었다.

나카소네 수상은 전후 안보를 미국과의 동맹관계에 의존하여 해결하고 경제 우선주의를 표방한 요시다 노선에 의해 달성된 고도경제성장을 기초로 정치 대국화 노선을 천명하면서 기존 노선의 궤도 수정과 국제사회에서 능동적인 역할을 수행할 수 있는 새로운 일본국가의 형성을 모색하였다. 나카소네 수상은 전후 정치의 총결산을 주장하면서 새로운 국가의식의 육성에 힘을 쏟고 국가의 권력과 권위 회복을 도모해 경제대국 일본을 정치·군사 대국으로 변화시키려 하였다.<sup>7)</sup>

특히 1985년 7월 자민당 가루이자와(澀井輕) 세미나에서 나카소네 수상은 신보수주의의 확립을 목표로 하는 것이 전후 정치의 총결산이라고 규정하였다. 그는 외국에 있는 국립묘지를 예를 들면서 “어느 나라에도 국가를 위해 희생한 사람들을 위하여 국민이 감사를 드리는 장소가 있다. 그렇지 않다면 누가 국가를 위해 목숨을 바치겠는가”라고 말하여 야스쿠니신사 참배의 필요성을 강조하였고, 그 해 8월 15일 전후 수상으로서 처음으로 야스쿠니신사를 공식 참배하였다.<sup>8)</sup>

또한 나카소네 수상이 열의를 보였던

것이 ‘GNP 대비 방위비 1% 한도’ 돌파였다. 이를 위해 우선 GNP 대비 방위비 1% 한도라는 미키 다케오(三木武夫) 내각에서 결정되었던 상한선을 돌파하려고 시도하였지만, 야당뿐만 아니라 자민당 내의 반대에 직면하여 실패로 끝났다.

이에 나카소네 수상은 1985년 9월 18일에 중기방위력정비계획을 각의 결정하였다. 이를 통해 방위계획대강에 정해져 있는 방위력의 수준을 양적·질적으로 달성할 수 있게 되고 동시에 GNP 대비 방위비 1% 한도를 점진적으로 돌파하는 것이 가능하게 되었다. 이로써 나카소네 내각은 점진적으로 경제대국에서 군사대국으로 나아가고 있었다고 볼 수 있다.

결국 나카소네 수상이 주장하였던 전후 정치의 총결산은, 국내 정치적인 측면에서 금권정치, 룩히드 사건을 낳았던 경제주의적 이익정치와 안보적인 측면에서 미·일 안보동맹 하에서 유지되어 온 군사적 대미 의존 정책을 극복하려는 것이었다.<sup>9)</sup>

그러나 이러한 신보수주의 정치노선은 이익정치와 대미의존을 중시하는 자민당 내 보수분류와 호헌·평화 노선을 표방했던 사회·공산 양당의 반발을 불러일으켜 신보수주의가 하나의 정책대안으로 명확화되지는 못하였다. 특히 보수진영 내에서의 대결이 격화되었고 세력배치를 명확히 하

7) 淺井基文, 『新保守主義』(東京: 柏書房, 1993), pp. 60-62.

8) 藤原彰, 荒川章二, 林博史, 『日本現代史』(東京: 大月書店, 1995), p. 312.

9) 조성렬, 『정치대국 일본: 일본의 정계개편과 21세기 국가전략』(서울: 나라사랑, 1994), pp. 83-84.

기 위한 방편으로 정치개혁이 부상하게 되었다. 따라서 신보수주의 정치세력은 정치개혁을 단순한 스캔들 방지책이 아니라 국가개조를 위한 중핵적 전략방편으로 간주하고 정당체계의 재편성을 추진하게 되었다.<sup>10)</sup>

### 일본 신보수주의의 확립

1980년대 나카소네 수상이 추진하던 신보수주의 정치노선은 이익정치라는 기존의 자민당 정치노선과는 대립하는 측면을 포함하고 있어 자민당 내 요시다·이케타·사토 계열의 보수분류 세력의 저항에 직면하였다. 또한 사회·공산 양당은 신보수주의 정치노선이 사회보장의 축소 및 빈부격차 확대를 핵심 내용으로 하고 있다며 신보수주의 정치노선으로의 이행에 거세게 저항하였다.

이러한 와중에서 1988년 자민당 거물 정치인과 야당 지도자, 재계, 관계 등 많은 사람들이 관여한 리쿠르트 사건과 이후 제네콘 오직 및 도쿄 사카와규빈 사건으로 대표되는 부정부패 사건이 연이어 폭로되면서 자민당 정치는 교착상황에 빠지게 되었다.<sup>11)</sup>

그러한 가운데 호소카와 모리히로(細川

護熙) 전 구마모토현 지사가 신보수주의를 표방하면서 1992년 일본신당을 창당하고 그 해 7월에 실시된 참의원 선거에서 커다란 돌풍을 일으켰다.

신보수주의에 대한 국민의 기대감이 고조되는 가운데 1993년 6월 미야자와 기이치(宮澤喜一) 내각이 정치개혁을 단념하자, 이를 계기로 자민당 내에서 신보수주의 정치노선을 주장해 온 의원들이 탈당하여 신생당과 신당사키가케를 창당하였다.<sup>12)</sup> 이러한 움직임 속에서 치러진 1993년 7월 총선거에서 자민당은 과반수 의석 확보에 실패하여 자민당의 일당지배는 종말을 맞이하게 되었다.

7월 총선거에 의해 초래된 정당구도의 유동화 속에서 호소카와·오자와 이치로(小澤一郎) 등으로 대표되는 신보수주의자들은 헌법개정 및 국제공헌에 장애가 되는 호헌·평화를 극복하기 위한 방편으로 사회당을 정권에 참여시키는데 성공하였다.<sup>13)</sup> 또한 1994년 6월 자민당 내 신보수주의자들은 사회당의 급진적 좌익부분을 해체하려는 의도에서 사회당에게 '수상'을 양보하는 모험을 감행하였고, 그 대가로 기존의 사회당의 정책노선을 현실노선으로 궤도 수정시킴으로써 신보수주의적 정치환경을

10) 大嶽秀夫, "自民党若手改革派と小澤グループ: 政治改革を目指した二つの政治勢力," 『レヴェイアサン』 第17卷(東京: 木鐸社, 1995), p. 19.

11) 일련의 사건에 대해서는 日本經濟新聞社(編), 『宴の悪魔』(東京: 日本經濟新聞社, 1991); 朝日新聞政治部·社會部, 『権力の代償』(東京: 朝日新聞社, 1993).

12) 자민당 붕괴로부터 신당 창당 및 그 이후의 정치과정에 관해서는 森田實, 『政界大亂: 自民解體·新党創生』(東京: 東洋經濟新報社, 1993); 朝日新聞政治部, 『政界再編』(東京: 朝日新聞社, 1993).

13) 사회당 노선전환에 관해서는 이기완, "1990년대 일본정치의 변동과 사회당," 『국제정치논총』 제43권 3호(한국국제정치학회, 2003), pp. 275-292.

조성하는데 성공하였다.

한편 신보수주의자들은 국내외 정세변화에 신속히 대응하기 위한 강력한 정권의 필요성과 정당체계를 보수양당제로 개편하기 위한 전략에서 기존의 중선거구제를 폐지하고 소선거구 비례대표 병립제를 도입하였다.<sup>14)</sup> 이에 대해 호소카와·하타(羽田孜) 정권에 참여했던 정당들이 새로운 선거제도를 염두에 두고 1994년 12월 신진당을 창당하여 일본의 정당체계를 보·보 구도로 재편될 것처럼 보였다. 하지만 신진당은 신보수주의 노선을 둘러싼 당내 대립과 자민당의 신보수주의 정책에 의한 신진당의 전략적 입지의 약화 속에서 1997년 12월 해체되었다.<sup>15)</sup>

신진당의 해체로 초래된 야당세력의 커다란 재편과정은 1998년 신민주당의 창당과 2003년 9월 민주당에 의한 자유당의 합병으로 일단락 되었다. 이로써 일본의 정당체제는 표면적으로는 여당인 자민당, 공명당, 보수신당과 야당인 민주당, 사민당, 공산당 등으로 다당화되어 있는 듯이 보이지만, 실은 자민당과 민주당의 양당제로 수렴되어 가고 있다고 말할 수 있다. 여기서 지적해야 할 중요한 것은 자민·민주 양당 모두 신보수주의 정치노선을 주장하고 있어 일본 정치사회의 우경화와 군사대국화를

추진할 수 있는 국내 정치환경이 정비되었다는 점이다.

## 일본 신보수주의와 국내정치

여기서는 일본의 신보수주의자들이 국가의식의 부활과 세계적인 정치·군사 대국화를 위한 관문으로 설정한 헌법개정의 논의와 히노마루·기미가요의 법제화 과정을 통해 신보수주의가 일본의 정치사회와 국민의식에 어떠한 변화를 초래하고 있는지를 살펴보기로 한다.

### 헌법개정을 둘러싼 정치과정

제2차 세계대전이 종결된 후, 일본정부는 연합국총사령부의 ‘비군사화’ 정책에 따라 1889년에 제정된 제국헌법의 개정예 착수하여 1946년 11월 3일 교전권의 부인과 군대의 불보유를 규정한 평화헌법을 제정하였다. 이는 일본인 스스로의 민주주의에 대한 자각과 메이지 헌법체제의 철저한 부정에 입각해서 일본정부의 주도로 제정된 것이 아니라 연합국총사령부에 의해 외압적으로 강요된 정치적 타협의 부산물이었다.<sup>16)</sup>

그 때문에 전후 일본의 보수주의 정치인들은 외부의 무력공격에 대해 자위권의 행사를 부정한 헌법 제9조와 같은 규정이

14) 전후 일본의 선거제도개혁에 관한 연구로는 이기완, “호소카와 내각과 정치개혁”, 『국제정치논총』 제41집 4호(서울: 한국국제정치학회, 2001), pp. 195-209.

15) 오노 고지/이기완(역), 『일본현대정치사』(서울: 케이시, 2003), pp. 26-27.

16) 한영혜, 『일본사회개설』(서울: 한울, 2001), p. 155.

민족국가인 일본의 주권을 제약하는 족쇄로 여겨 이를 자주적 헌법으로 개정할 것을 주장해 왔다.

이러한 보수적 노선을 계승했던 자민당은 당헌에 “국민정서에 의거해 현행 헌법을 자주적으로 개정한다”고 명문화하여, 이의 개정을 당의 공식입장으로 채택하였다.<sup>17)</sup> 특히 자민당 내에서의 헌법개정 논의는 주로 하토야마·기시·고노 계열의 정치인을 중심으로 추장되었지만, 한편으로 자민당 내 헌법 옹호론자 및 사회당의 반대로 커다란 반향을 불러일으키지 못하였다. 이는 자민당 내 요시다 계열의 정치인들이 평화헌법을 옹호하면서 경제 우선주의 노선을 채택하였기 때문에 자민당 내에서 개헌 논의는 그다지 활발하게 진행되지 못하였다. 또한 전후 줄곧 보수정당에 대한 대항정당으로서 혁신세력의 대변자임을 자임해 온 사회당이 ‘평화 4원칙’을 채택하고 호헌·평화를 당의 핵심정책으로 표방하면서 비참한 전쟁의 쓰라린 경험을 체험한 국민들에게서 절대적인 지지를 받았다. 그 결과 개헌 반대 세력인 사회당이 중·참 양원에서 3분의 1의석을 차지함에 따라 개헌 논의는 수면 밑에서 소극적인 형태로 진행될 수밖에 없었다.

그러나 한동안 침잠해 있던 개헌 논의는 냉전종결과 걸프전쟁의 발발에 따라 새로운 국면을 맞이하게 되었다. 냉전종식과

전쟁 경험의 풍화(風化)에 의해 사회당의 입지는 한층 더 협소하게 되었고, 더욱이 호소카와 연립정권에서 사회당 기본노선의 ‘논의 동결’과 무라야마 연립정권에서 기본노선의 ‘폐기’를 표명하기에 이르렀다. 이는 일본 정치구도에서 볼 때 호헌 세력의 몰락인 동시에 개헌 세력의 승리를 의미하는 것이었다.

또한 1991년 걸프전쟁 발발을 계기로 일본의 국제공헌 방식을 둘러싸고 자민당 내의 대립은 한층 더 격화되었다. 즉 요시다·이케다·사토 계열로 대표되는 보수주의 세력은 경제원조에 한정된 국제공헌의 입장을 취했던 반면, 하토야마·기시 계열의 신보수주의 세력은 인적공헌과 대일본주의를 주장하였다.

특히 1990년대 신보수주의의 지도자였던 오자와는 과거 50년을 전후 시대로 규정하면서, 이 시기에 대미 종속주의를 지키고 인접국가에 대해서는 항상 침략에 대해 속죄의식을 가지고, 무장이 금지된 평화헌법을 준수하는 위치에 있었기 때문에 일본은 결코 ‘보통의 국가’가 아니었다는 것이다.<sup>18)</sup>

평화헌법 시행 50주년을 맞이하는 1997년 5월에 자민당, 신진당, 민주당, 태양당, 사키가케의 중·참 양원의 국회의원 350여명은 ‘헌법조사위원회설치 추진의원연맹’을 결성하여 초당파적 차원에서 헌법

17) 自由民主党, 『資料編 自由民主党史』(東京: 自由民主党, 1987), pp. 8-9.

18) 이기완, 『전환기의 일본정치와 연립정권』(서울: 케이시, 2002), p. 81.

개정 문제를 논의하기 시작하였고, 드디어 2000년 1월에 중·참 양원에 헌법조사회가 설치되기에 이르렀다.

이는 기존의 당파 또는 개별 정당 차원에서 국회 차원으로 논의의 공간이 확대됨과 함께 개헌의 시기가 그만큼 가까워졌음을 의미하는 것이다. 여기서 지적하고 싶은 것은 헌법개정이 과거 침략의 역사를 두 번 다시 되풀이하지 않겠다는 국민의 총합된 의지와 안보 무일승차에 의한 소일본주의 노선에 대한 전면 부정이라는 의미를 내포하고 있다는 점이다.

### 히노마루·기미가요의 법제화

위에서 살펴본 헌법개정 논의와 더불어 일본 정치사회의 우경화를 극명하게 보여주는 것은 바로 히노마루·기미가요의 부활일 것이다. 일본국회는 1999년 7월 22일 중의원에 이어 8월 9일 참의원에서 히노마루를 국기로, 기미가요를 국가로 규정한 국기·국가 법안을 성립시켰다. 이로써 전후 일본 사회의 중요한 정치적·사회적 쟁점이 되어온 일장기인 히노마루와 천황의 찬가인 기미가요가 공식적으로 법제화되었다.

전후 일본 사회에서 히노마루와 기미가요는 전전 군국주의의 상징으로 간주되어 일본의 국기·국가로서 적합한가 하는 문제를 둘러싸고 논란이 계속되어 왔다. 이로

인해 55년 체제 하에서 히노마루·기미가요의 법제화를 둘러싼 논쟁은 자민당 내의 대립뿐만 아니라 자민당과 혁신정당의 대결을 초래하였다.

55년 체제 하의 자민당 정권에서 히노마루·기미가요의 법제화 움직임은 세 번-1961년 이케다 내각, 1974년 다나카 내각, 그리고 1993년 자민당 국회의원에 의한 국기법안의 준비-있었지만, 법제화의 논의는 야당과 매스컴의 반발뿐만 아니라 자민당 내 파벌간 이견조정 실패로 인해 암묵적으로만 진행되었지 법안으로 국회에 제출된 적은 없었다.

특히 전후 혁신세력의 대변자인 사회·공산 양당은 군국주의 및 침략전쟁의 이미지와 결부된 히노마루·기미가요를 법적 근거가 없음에도 불구하고 국기·국가로 인정하려는 것은 전전으로의 회귀를 추구하는 보수세력의 정치적 의도라고 주장하면서,<sup>19)</sup> 공적인 행사에서 히노마루의 게양과 기미가요의 제창에 명확히 반대하였다. 이러한 혁신세력의 입장에 대해 대부분의 국민들도 지지를 표명하여 히노마루의 게양과 기미가요의 제창은 일종의 사회적 금기로 간주되어 왔다.

특히 교육현장인 학교에서 히노마루의 게양 및 기미가요의 제창을 둘러싼 갈등은 문부성과 일본교직원노동조합(이하, 일교

2) 福井憲彦, 『國民國家の形成』, 『民族, 國家, エスニシチイ』(岩波書店, 1996), pp. 87-90.

19) 한영혜, 앞의 책, p. 117.

20) 田中伸尚, 『日の丸・君が代の戦後史』(東京: 岩波書店, 2000), p. 203.

조) 사이에서 격렬하게 진행되었다. 정부는 1958년에 규정된 ‘학습지도요령’을 통해 학교 공식행사 때 히노마루·기미가요의 계양 및 제창을 의무화하고 있는데 반해, 일교조는 결성 당시부터 히노마루·기미가요에 대해 반대 입장을 분명히 하였다.<sup>20)</sup>

그러나 1990년대에 들어 냉전종식과 자민당 정권의 붕괴로 촉발된 정당재편성과 정에서 사회당과 그 지지기반인 일교조도 기존의 방침을 변경하기 시작하였다. 이러한 와중에 1994년 7월 무라야마 수상은 “히노마루·국기, 기미가요·국가라는 인식은 국민 속에 정착되어 있으므로 이것을 존중해야 한다”는 입장을 천명하였고 공산당도 “국민적 합의에 기초한 법제화를 용인한다”는 새로운 입장을 표명하기에 이르렀다. 또한 일교조 역시 1995년에 발표된 행동방향에서 더 이상 히노마루·기미가요의 문제를 쟁점화하지 않는다는 입장을 공식적으로 개진하였다.

이와 같이 정당정치 차원에서 점차 히노마루·기미가요의 법제화가 논의되는 가운데 1999년 2월 28일 히로시마 현립 세라(世羅) 고등학교의 이시카와 도시히로(石川敏浩) 교장의 자살사건이 발생하였다. 이 사건은 졸업식 행사 때 히노마루·기미가요의 완전 실시를 요구하는 문부성의 방침과 이에 반대하는 교사들 사이에서 진퇴양난에 빠져 있던 교장의 고민에서 발생한 것

으로 밝혀졌다.

이를 계기로 오부치 게이조(小淵惠三) 내각은 히노마루·기미가요의 법제화에 착수하여 연립여당인 공명당과의 의견조율을 통해 6월 11일 법안을 국회에 제출하였다. 이 법안은 자민당, 공명당, 자유당의 찬성과 민주당의 자유투표에 의해 참의원에서 찬성 166 대 반대 71로 가결되어 성립되었다. 이로써 전후, 과거사에 대한 반성과 참회 및 군국주의의 상징에 대한 부정이라는 의미를 지니고 있던 히노마루·기미가요가 법제화되었다는 것은 그 동안 신보수주의자들이 염원해 온 ‘자각적 일본 민족주의’ 부활을 의미한다고 볼 수 있다.

## 일본 신보수주의와 대외정책

전후 일본은 1946년 11월 3일 전쟁의 방기와 전력의 불보유를 명기한 평화헌법으로 인해 일본의 유사시와 주변 유사시에 대비한 법적인 제도가 이루어지지 못하였다. 그 대신 일본은 1951년 샌프란시스코 강화조약 체결 후, 미국의 막대한 경제지원과 핵 우산 하에서 일본의 군사력을 주로미·일 안전보장조약에 의존하며 경제의 성장과 발전노선을 추구하였다.<sup>21)</sup> 그러나 1985년 이후 세계 정치경제의 기본 구도가 급속히 붕괴되면서 일본의 냉전 질서에 기초한 일종의 ‘사고 정지의 외교’는 파탄 국면에 직면하게 되었다. 55년 체제 하에서

21) 内田健三·早野透·曾根泰教, 『大政變』(東京: 東洋經濟新報社, 1994), p. 11.

일본의 대외정책이 탈냉전 이후 변화된 국제사회에서 사고 정지 외교의 모순을 처음으로 드러냈던 것이 걸프전쟁에 대한 서투른 대응이었다.

일본은 126억 달러의 재정적 지원을 하고도 인적 공헌을 하지 않은 관계로 미국을 비롯한 세계 다른 국가들로부터 호의적인 반응을 얻지 못했다. 즉 걸프전쟁은 국제공헌의 방식-인적 공헌 또는 물적 공헌-이라는 새로운 문제를 일본에 제기하는 계기가 되었다.

그 당시 신보수주의 정치노선을 주창하던 오자와는 걸프전쟁의 처리를 둘러싼 일본의 대응에 강한 불만을 품고 이를 위해 정치개혁과 국가체제 개혁의 필요성에 대한 부동의 신념을 갖게 되었다.<sup>22)</sup> 이를 계기로 일본의 신보수주의자들은 적극적인 국제공헌을 수행하기 위하여 1992년 6월 유엔평화유지활동 등 협력법안(PKO 법안)을 성립시켜 자위대 '해외파병'의 길을 열었다. PKO 법안의 국회통과는 전후 평화헌법에서 금기시한 자위대의 해외파병 불가 원칙에 수정을 가한 최초의 사건인 동시에 55년 체제 하에서 호헌·평화를 주창하던 혁신세력에 대해 정치·군사 대국화를 지향하는 신보수주의 세력의 승리를 의미하는 것이었다.

냉전종식에 의해 초래된 국제정치환경

의 변화는 냉전체제 하에서 소련의 위협에 공동 대처하기 위해 체결되었던 미·일 동맹에 대한 근본적인 문제를 양국에게 제기하였다. 이를 계기로 대미 자주노선과 대일본주의를 지향하는 신보수주의자들은 미·일 동맹에 대한 전면적인 재조정을 주장하였지만, 야당뿐만 아니라 자민당 내 친미노선을 주장하는 세력들의 반대와 주변국가들의 경계심을 최소화하면서 정치·군사 대국화를 위한 전략적 일보 후퇴로 미·일 동맹의 근간을 유지하면서 일본의 역할을 강화해 나간다는 전략을 채택하게 되었다.

이리하여 신보수주의 세력은 일본 주변지역 유사시에 대비하여 1996년 4월 '미·일 안전보장 공동선언'과 이를 구체화한 1997년 9월 '미·일 신방위협력지침 개정안(신가이드라인)'을 정비하였다. 이것은 일본의 방위정책을 전수방위에서 지역 분쟁에 개입하는 '외부적 개입'으로의 전환을 핵심으로 하고 있다.<sup>23)</sup> 이는 일본의 방위정책과 미국과의 관계에 있어 몇 가지 변화를 초래하였다.<sup>24)</sup>

첫째, 방위협력의 중점이 일본에 대한 직접 침공에서 일본주변 유사사태의 대처로 전환되었다는 것이다. 1978년의 가이드라인이 소련의 위협에 대비한 미·일 공동 작전에 중점을 두었던 반면 신가이드라인은 일본주변 유사사태에 대한 대처를 목적

22) 小澤一郎, 『日本改造計劃』(東京: 講談社, 1993), pp. 33-37.

23) Dennis Van Vranken Hickey, *The Armies of East Asia: China, Taiwan, Japan and the Koreans* (Boulder: Lynne Rienner, 2001), pp. 55-56 & 95-96.

24) 이서향, "일본의 해양전략과 미·일동맹," 이홍표(편), 『일본의 해양전략과 21세기 동북아 안보』(서울: 한국해양전략연구소, 2002), pp. 182-183.

으로 하고 있다. 둘째, 방위협력 대상지역이 광역화되었다는 것이다. 1978년의 가이드라인은 활동범위를 일본 영역 및 극동에 한정된 반면 신가이드라인에서의 활동범위는 일본 영역을 포함한 아시아·태평양지역으로 확대되었다. 셋째, 방위협력의 내용이 1978년 가이드라인에서는 일본주변에서 유사사태가 발생할 경우 일본은 미국에게 기지 및 편의를 제공한다는 정도였지만, 신가이드라인에서는 기지제공은 물론 병참지원, 지뢰제거, 감시, 구조 등으로 일본의 역할이 크게 확대되었다.

더욱이 신가이드라인을 체계적으로 지원하기 위해 일본 국회는 1999년 5월 '주변사태시 일본의 평화와 안전확보 조치법안'(주변사태법)을 새롭게 제정하기에 이르렀다. 주변사태법은 유사사태 발생시 미군에 대한 후방지원을 수행하기 위한 법적 근거를 제공하고 있다. 이 법에서는 자위대가 출동하기 위해서는 국회의 사전승인을 받도록 되어 있으나 긴급 시에는 사후승인도 예외적으로 인정하고 있다. 또한 미국에 대한 후방지원 과정에서 자위관 본인과 여타 대원의 생명 및 신체에 위협을 받을 경우에 한정하여 무기를 사용할 수 있도록 규정하였다.

그러나 PKO 법안, 신가이드라인, 그리고 주변사태법에도 불구하고 자위대의 해외파병과 미군의 후방지원에는 헌법9조의

규정에 의해 상당한 제약이 가해지고 있었다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 1999년 7월 일본 중의원은 헌법조사회 설치를 위한 국회법 개정안을 통과시켜 2000년 1월 중·참 양원에 헌법조사회가 설치되었다.

2001년에 발생한 9.11 테러사건은 신보수주의자들의 염원이던 자위대의 해외파병 및 관련 법제의 정비 등을 일거에 해결할 수 있는 전기를 제공해주었다. 일본은 미국의 대 테러전 후방지원을 원활히 수행한다는 명목 하에 2001년 10월 2년 한시입법으로서 '테러대책 특별조치법'을 제정하였다. 이 법은 미국에 대한 후방지원을 위해 자위대가 출동할 경우 국회의 사전승인이 아니라 파병한 날로부터 20일 이내에 국회의 승인을 받도록 규정하고 있으며 자위대의 활동범위를 후방지역 지원으로 명시하지 않은 채 '전투가 일어나지 않고 있는 지역'으로 모호하게 규정하고 있다.<sup>25)</sup>

또한 신보수주의자들은 1992년 제정된 PKO 법안이 자위대의 활동범위를 건설, 수송, 난민지원 등에 한정하고 있어 진정한 국제평화주의 활동을 수행할 수 없다는 점을 핑계삼아 자위대의 활동범위 확대와 파견, 무기사용 요건의 완화 등을 핵심으로 한 'PKO협력법 개정안'을 2001년 12월 7일 통과시켰다. 이로써 본격적인 자위대 해외파병의 길이 열려, 일본은 2001년 아프

25) 조성렬, "21세기 일본의 군사개혁에 관한 평가와 전망," 『평화연구』제10호(서울: 고려대학교 평화연구소, 2002), p. 65.

**〈표 2〉 해외에서의 자위대의 활동**

구 분	후방지원	국제평화협력	국민의 수송	활동범위	무기사용에 따른 방호대상
자위대법	—	—	긴급시에 자위대기로 국민, 외국인 수송	한정 없음	본인, 본인과 같은 대원, 자신의 무기, 탄약 등
PKO협력법	—	난민, 건설, 수송	—	한정 없음	본인, 본인과 같은 부대
주변사태법	무기탄약을 포함한 수송 무기탄약을 제외한 보급	—	—	일본과 일본주변	본인, 본인과 같은 대원, 자신의 무기, 탄약 등
테러대책 특별조치법	무기탄약을 포함한 수송 (육상수송제외) 무기탄약을 제외한 보급	패해민 지원	자위대기로 국민, 외국인을 소송 가능	한정 없음	본인, 본인과 같은 대원, 자신의 무기, 탄약 등 자신의 관리하에 있는 자

출처: 『讀賣新聞』(2001/10/30), 김성철(편), 『미중일관계와 동북아질서』(경기: 세종연구소, 2003), p. 113에서 재인용.

가니스탄을 상대로 한 대 테러전을 지원하기 위해 전함을 파견하였다. 이는 전후 56년 간 금지되어 왔던 자위대의 전쟁참여라는 점에서 전후 평화헌법에서 제한해 온 자위대의 해외 군사활동의 본격적인 시작을 의미하는 것으로 일본 대외정책의 일대 전환을 의미하는 것이었다.

더욱이 2002년 4월 신보수주의자들은 일본을 '전쟁을 할 수 있는 보통국가'로의 전환을 위해 유사법제를 정비하기 시작하였다. 이 법은 일본에 대해 외부로부터의 전쟁이 발발하거나 발발할 우려가 있을 경우, 정부가 물적·인적 자원을 용이하게 동원하기 위한 것으로 국민의 재산권 및 인권을 침해할 소지가 있어 그 동안 야당 및 자

민당 내 일부 호헌파들의 반대에 직면하여 법제의 정비가 이루어지지 못하였다.

그러나 1998년 북한의 대포동 미사일 발사 사건, 2000년 12월 북한 괴선박 격침 사건, 그리고 2002년 북한 핵개발 문제 등은 유사법제의 제정을 갈망하던 신보수주의 정치세력에게 좋은 미끼를 제공하여, 2003년 5월 15일 무력공격사태법안, 자위대법개정안, 안전보장회의설치법개정안 등을 골자로 한 유사관련 3법안이 국회를 통과하였다. 유사관련 3법안의 가결은 일본 정치사회의 우경화 분위기와 맞물려 일본의 군국주의 부활 가능성을 내포하는 것으로 평가될 수 있을 것이다. 또한 이 법은 1990년대 탈냉전이라는 국제정치환경의

변화로 인해 초래된 지역분쟁의 발발 가능성 속에서 정비된 주변 유사사태 관련법제와 함께 일본 군사력의 적용 범위를 평화헌법의 틀 내에서 크게 확대시켰을 뿐만 아니라 헌법개정을 위한 사전 정지작업으로 추진되었다고 볼 수 있다.

## 일본 신보수주의의 양방

지금까지 살펴본 바와 같이 일본의 신보수주의는 국내 정치사회의 우경화와 대외정책의 군사 대국화라는 두 축을 중심으로 전개되고 있으며 그 밑바탕에는 민족주의가 강렬하게 흐르고 있음을 알 수 있다. 즉 일본의 신보수주의는 국민 정서적인 측면에서 히노마루·기미가요의 법제화, 제도적인 측면에서 헌법개정의 추진, 그리고 대외정책에서 자위대의 역할 확대 및 관련법제의 정비 등을 통해 전후 ‘결함국가’를 ‘보통국가’로 전환시키고 있다.

최근 일본 국내정치에서 역사교과서 왜곡사건, 각료들의 야스쿠니신사 공식 참배, 그리고 망언 등이 부쩍 증가하고 있으며 이에 대한 주변국가들의 비난을 ‘외교적 내정간섭’으로 치부하면서 오히려 과거 침략의 역사를 미화하려는 움직임이 확산되고 있다. 이러한 일본 정치사회의 우경화 추세는 1990년대 국가개조를 위한 전략방편으로 추진된 정치개혁을 통해 2003년 11월 9일에 실시된 총선거에서 자민·민주 두 보수정당의 승리와 혁신정당의 몰락으로 인해 훨씬 가속화될 전망이다. 또한 자민·민주

양당 모두 신보수주의를 당의 핵심 정치노선으로 표방하고 있어 일본 정치사회의 우경화와 대외정책에서 군사 대국화를 추진할 수 있는 국내 정치환경이 정비되고 있다.

이러한 정당정치 구도의 변화에 힘입어 일본의 신보수주의자들은 대외정책에서 국제공헌이라는 명분 하에 이전보다 훨씬 더 능동적으로 정치·군사적 국제문제에 개입할 것으로 전망된다. 신보수주의자들의 대외정책 변화의 움직임은 초기에는 과거 군국주의에 대한 아시아 주변국가들의 반발과 자민당 내 호헌 세력 및 야당들의 반발을 고려하여 미·일 동맹체제의 틀 안에서 정치적 발언권 및 군사적 역할을 강화하려고 하였지만, 최근에는 점차 국제무대에서 일본의 자주적인 역할을 강조하면서 평등한 미·일 관계를 넘어 점진적·전면적 탈미 노선의 경향도 보여지고 있다. 이러한 추세는 일본에 대한 미국의 안전보장 약속(commitment)이 얼마나 오랫동안 유지될 것인가에 따라 달라질 전망이다. 또한 중국과의 센카쿠(尖閣) 열도 영유권 문제, 러시아와의 북방4개 도서(에토로푸, 쿠나시니, 시코탄, 하보마이)의 반환협상, 그리고 남사군도(Spratly Islands)를 둘러싼 지역분쟁 등의 동향도 그 시기 결정에 중요한 변수가 될 전망이다.

일본의 신보수주의는 미국과의 동맹관계 및 동북아 안보질서의 변동을 고려하면서 정치·군사 대국화의 속도를 조절하리라고 예측되지만, 궁극적으로는 탈아론과

자주적 안보정책의 기치 아래 세계적인 대 일본주의 노선을 추구할 것으로 전망된다. 이러한 움직임은 필연적으로 미국, 중국, 러시아 그리고 남북한 등의 군비경쟁 및 패권경쟁을 불러일으켜 동북아 안보질서의 불안정을 촉발하는 요인이 될 것이다.

### 〈참고문헌〉

- ◆ 김성룡, “일본 ‘55년체제’의 형성과정 연구,” 『일본평론』 제8호(서울: 사회과학연구소, 1993)
- ◆ 김성철, “미중일관계와 일본의외교,” 김성철(편), 『미중일관계와 동북아질서』(경기: 세종연구소, 2003)
- ◆ 오노 고지/이기완(역), 『일본현대정치사』(서울: 케이시, 2003)
- ◆ 이기완, “호소카와 내각과 정치개혁,” 『국제정치논총』 제41집 4호(서울: 한국국제정치학회, 2001)
- ◆ 이기완, “1990년대 일본정치의 변동과 사회당,” 『국제정치논총』 제43권 3호(서울: 한국국제정치학회, 2003)
- ◆ 이기완, “전환기의 일본정치와 연립정권,”(서울: 케이시, 2002)
- ◆ 이서항, “일본의 해양전략과 미·일 동맹,” 이흥표(편), 『일본의 해양전략과 21세기 동북아 안보』(서울: 한국해양전략연구소, 2002)
- ◆ 조성렬, 『정치대국 일본: 일본의 정계개편과 21세기 국가전략』(서울: 나라사랑, 1994)
- ◆ 조성렬, “21세기 일본의 군사개혁에 관한 평가와 전망,” 『평화연구』 제10호(서울: 고려대학교 평화연구소, 2002)
- ◆ 한영혜, 『일본사회개설』(서울: 한울, 2001)
- ◆ 朝日新聞政治部, 『政界再編』(東京: 朝日新聞社, 1993)
- ◆ 朝日新聞政治部・社會部, 『權力の代償』(東京: 朝日新聞社, 1993)
- ◆ 淺井基文, 『新保守主義』(東京: 柏書房, 1993)
- ◆ 內田健三・早野透・曾根泰教, 『大政變』(東京: 東洋經濟新報社, 1994)
- ◆ 大嶽秀夫, “自民党若手改革派と小澤グループ,” 『レヴェイアサン』第17卷(東京: 木鐸社, 1995)
- ◆ 小澤一郎, 『日本改造計劃』(東京: 講談社, 1993)
- ◆ 加茂利男, 『日本型政治システム』(東京: 有斐閣, 1993)
- ◆ 自由民主党, 『資料編 自由民主党史』(東京: 自由民主党, 1987)
- ◆ 田中愛治, “國民意識における55年體制の變容と崩壞,” 『政治學 年報』(東京: 岩波書店, 1996)
- ◆ 田中伸尚, 『日の丸戰君が代の戰後史』(東京: 岩波書店, 2000)
- ◆ 日本經濟新聞社(編), 『宴の惡魔』(東京: 日本經濟新聞社, 1991)
- ◆ 長谷川慶太郎・鷲田小彌太, 『21世紀の世界をさぐる』(東京: 學習研究社, 1992)
- ◆ 藤原彰・荒川章二・林博史, 『日本現代史』(東京: 大月書店, 1995)
- ◆ 三浦康太郎, “大日本主義か小日本主義か,” 松尾尊兌(編), 『三浦太康論說集』(東京: 東洋經濟新報社, 1995)
- ◆ 森田實, 『政界大亂: 自民解體・新党創生』(東京: 東洋經濟新報社, 1993)
- ◆ Hickey, Dennis Van Vranken, *The Armies of East Asia: China, Taiwan, Japan and the Koreas* (Boulder: Lynne Rienner, 2001)
- ◆ The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2001/2002* (London: IISS, 2002)

# 유럽의 신보수주의?

그렇다면, 샤토 브리앙(Francois Rene Vicomte de Chateaubrinand)과 프랑스의 미네르바(Minerve francaise)는 이제 어디에?

최치원 (고려대강사, 정치사상)

신보수주의자들에게 중요한 것은 사회적이고 경제적인 범주가 아니라, '문화적 범주', 다시 말해 '본연의 가치들'(angestammte Werte)이 회복되면 모든 것이 다 해결될 수 있다는 생각이다.

## 문제 제기

하 나의 부정적이고도 경멸적인 의미의 시대정신으로서 신보수주의는 70년대 말/80년대 초에 유럽에서만뿐만 아니라 미국에서도 이데올로기로서 그리고 현실정책으로도 표현된다.<sup>1)</sup> 소위 말하는 셋처리즘(Thatcherism)과 레이저노믹스

(Reaganomics)가 그것이다. 사전적인 정의에 따르면 신보수주의는 1970년대에 등장해서 "1980년대에 미국에서 팽배하고 있는 지배적 정치조류"<sup>2)</sup>다. 혹자는 그것이 미국에서 60년대 태동한 것으로 보고 있다.<sup>3)</sup> 미국 신보수주의의 지도적 인물인 어빙 크리스톨(Irving Kristol)은 이 이념의 지적 기원으로서 3명의 인물을 들고 있다. 그들

1) 현재까지 국내에서 신보수주의 일반의 문제를 현실정치와의 관계에서 체계적으로 다룬 연구로는 1990년대에 출간된 공동연구 단행본, 라종일(외): 신보수 우익론(예진 출판사; 1990)이 있다. 이 연구서는 영국, 미국, 일본, 서독, 프랑스 그리고 한국 등 6개국의 '신보수주의'의 -가장 넓은 의미로는 '신우익'의- 문제에 접근하고 있다. 이데올로기의 측면에서 신보수주의의 문제에 접근한 것은 80년대에 출간된 Hans-Gerd Schumann(Hrsg.): *Konservatismus* (Kö nigstein; 1984)가 있다. 특히 보수주의의 문제를 지식사회학의 입장에서 근대적-역사적 현상으로 파악한 1920년대의 기념비적인 논문 Karl Mannheim: *Das konservativismus. Soziologische Beitrage zum Werden des politisch-historischen Denkens in Deutschland*과 'New Conservatism'이란 주제 하에서 미국의 경우를 들어 문제에 접근한 5편의 논문들을 참조하기 바란다.

2) 두산세계대백과(<http://100.naver.com/print.php?id=101775>).

3) R. 니스벳 / C. B. 맥퍼슨: 에드먼드 버크와 보수주의, 강정인/김상우 (역) (문학과 지성사; 1997), 193쪽. 참고로 이 글은 Robert Nisbet: *Conservatism: Dream and Reality* (Minnesota Uni. Press; 1986) 및 C. B. Macpherson: *Burke*(Oxford Uni. Press; 1980)을 번역해 합한 것이라는 점을 밝힌다.

은 밀턴 프리드먼(Milton Friedman), 프리드리히 하이에크(Friedrich Hayek) 그리고 레오 슈트라우스(Leo Strauss)이다.<sup>4)</sup> 오늘 날 신보수주의는 무엇보다 미국의 부시(George W. Bush) 행정부에 의해 현재에 추진되고 있는 세계정치를 뒷받침해 주는 정신, 즉 네오콘(neo-con)으로 이해된다.<sup>5)</sup>

네오콘은 유럽의 세계정신은 아닌듯하다. 유럽연합(European Union, Europäische Union: EU)의 탄생에 결정적으로 기여한 두 대표적 국가인 독일과 프랑스가 미국의 이라크 침공을 반대한 예에서 나타나듯, 내용상으로 유럽이 추구하는 세계정치는 미국의 그것과는 다르다고 볼 수 있다. 유럽의 세계정치는 유럽연합이라는 하나의 협조체제에 기반하고 있다. 유럽연합의 확장을 위한 모토, 즉 사회적(social) 유럽, 민주적(democratic) 유럽, 강력한(strong) 유럽이라는 시대정신은 미국을 특징지을 수 있는 신보수주의와는 분명한 차별성을 갖는다. 그것은 전쟁을 수단으로 해서 그 어떤 팍스 아메리카나(Pax Americana)체제 같은 것을 구축하는 것과는 전혀 무관하다. 그리고 현재에 서유럽의

주요 국가들에는 중도좌파가 집권하고 있다. 이 모든 것은 적어도 정치의 상층부 수준에서 본다면 유럽에서 신보수주의는 미국과 달리 그리 큰 의미를 갖지 않는다는 것을 말해준다. 이는 유럽의 신보수주의 문제를 이해하기 위해서는 위에서 설명된 것과는 다른 그 어떤 척도가 찾아지고 설명되어야 한다는 것을 의미한다.

문제는 그 척도가 찾아졌다 해도 신보수주의가 유럽의 지배 엘리트들의 현실정책 속에서 그리고 유럽의 일반국민들 속에서 실제로 어떻게 표현되어 나타나는지를 구체적으로 다루기 위해서는 보다 포괄적인 시각과 정교한 분석의 틀이 필요하다는 현실적인 어려움이 수반된다는 점이다. 신보수주의의 기점이라 볼 수 있는 60/70년대에서 출발해서 현재까지의 유럽의 정치, 사회, 경제 및 문화 일반의 문제를 다룬다는 것은 하나의 의미 있는 작업이 될 수 있겠지만, 본 논문의 한계를 벗어난다. 따라서 본 논문은 특정의 유럽 국가들에 대한 정밀한 사례연구를 통해서 혹은 그것들의 비교를 통해 신보수주의를 분석해 가지는 않을 것이다. 본 논문은 이 시대에 나타난 이념 내지는 철학으로서 신보수주의의 윤

4) Irving Kristol: *Reflections of a Neoconservative. Looking Back, Looking Ahead*(New York; 1983), Introduction xii.

5) *Neo-conservative*(<http://disinfopedia.org/wiki.phtml?title=Neo-conservative>). 그밖에 *What is a neo-conservative anyway*([http://atimes.com/atimes/Front\\_Page/13Aa01.html](http://atimes.com/atimes/Front_Page/13Aa01.html))도 참조. 신보수주의가 미국의 세계정치와 전형적으로 관계한다는 사실은 유럽인의 생각, 예컨대 *Die USA-Fest im Griff der Neocons?* (<http://politikforum.de/archive/1/2003/07/4/34419>)와 *Der Wahnsinn hat Methode. Vom republikanischen Neo-Konservatismus und dem Sicherheit" der UNO* (<http://www.aspr.ac.at./tuschl1.htm>)에서도 확인 할 수 있다.

곽을 다소간 거칠게 잡아가고, 또 상황에 따라서는 그것이 현실 속에서 어떻게 표현되는가를 간략히 밝혀보는 가운데, 전체적으로는 신보수주의에 담긴 부정적인 요소들을 해명하는 방향으로 진행될 것이다.

## 문화로서 신보수주의

미국을 지배하는 하나의 시대정신으로서 네오콘이 유럽세계에는 해당하지 않는다는 것이 밝혀진 이상, 유럽의 신보수주의를 이해할 수 있는 최소한의 척도가 찾아져야 할 것이다. 그렇다면 신보수주의는 과연 자신이 그런 하나의 이름을 부여 받을 만큼 체계적 이론을 가지고 있는가? 문제해결의 단서를 잡기 위해 다시 미국의 신보수주의 문제로 돌아가 보자. 결론적으로 말하면, 미국의 신보수주의자들은 어떤 체계적 이론, 다시 말해 ‘정치철학 아니 철학 일반’도 제시해 주지도 못하고, 또 그들은 ‘실제로도 과거로부터 전수된 정치철학의 결과물을 가지고 진정으로(ersnsthaf) 출발’하지도 않았다는 것이다.

즉 ‘그 어떤 [신보수주의] 정치사상가(ein politische Theoretiker)’는 없다는<sup>6)</sup> 말이다. 그럼에도 신보수주의자들에게는 공통의 ‘주요 관심사(Hauptinteresse)’가 있다. 그것은 ‘사회비판 혹은 문화비판(Sozial- oder Kulturkritik)’<sup>7)</sup>이다. 바로

이것이 유럽의 신보수주의의 문제를 이해하기 위한 척도로 제시될 수 있다. 신보수주의자들이 생각하는 문화 내지는 그들의 문화비판의 측면에서 문제해결이 시작되어야 한다는 것은 분석적으로 유용하다. 이를 통해 비록 신보수주의가 유럽인 일반의 정치적-사회적 삶의 모습에 대해 실제로 어떤 관계를 맺고 있는지를 구체적으로 밝혀 낼 수는 없다하더라도, 최소한의 그것의 윤곽을 잡아내는 것은 가능하기 때문이다.

경제/사회정책에 있어 전환을 알리며 1982년 10월 독일에서 등장한 기독교민주연합(CSU:Christlich-Demokratische Union), 기독교사회연합(CDU:Christlich-Soziale Union) 및 자유민주당(FDP:Freie Demokratische Partei)의 보수연정(聯政)은 이에 대한 한 예이다. 조직과 제도 및 이념상의 상이성에도 불구하고, 정치 엘리트로 하여금 연정을 성립시킨 것은 우리말로 사회국가로 번역되는 소위 말하는 ‘조지알슈타트(Sozialstaat)’로 이해되는 복지국가 내지는 노동조합국가에 대한 상황인식이었다. 국가는 사회적인(sozial) 이유에서 자본주의의 성장에 부담을 주어서는 안 된다는 것이다. 이에 따라 시장경제쇄신의 이름으로 국가의 경제개입 축소, 산업보조금 축소, 세계개혁, 사회비지출 삭감, 민영화 등이 이루어졌다. 연정

6)Richard Hofstadter:「Der Aufstand der Psedo-Konservativen」, Hans-Gerd Schumann (Hrsg.), *Konserativismus*(Königstein;1984), 357쪽, [=deutsche Übersetzung von: 「The pseudo-conservative revolt」, in: *The New American Right*, Daniel Bell (ed.), New York;1955].

7) *ibid*, 358쪽.

에서는 동시에 신보수주의를 특징지을 수 있는 중요한 또 다른 특징이 나타났는데, 그것은 사회의 정신적-도덕적 전환이 필요하다는 선전이념의 유포, 즉 기본(근본)가치의 재규정 시도 내지는 신보수주의적 문화비판 전략이었다.

82년 독일 연정의 예에서도 볼 수 있지만 신보수주의는 이념적 탄력성을 갖는다. 즉 그것은 언제든지 상황에 따라서는 자유주의와 결합할 가능성 내지는 자유주의의 이름 하에 자신의 모습을 구체화 시킬 수 있는 가능성을 갖는다. 실제로도 기민련/기사련/자민당의 연정은 자유주의적 가치들을 중심에 놓고, 그것들 속으로 종교적, 도덕적, 가족적인 전통가치들을 끌어 들여 정책을 펼쳐 나간다. 정치 엘리트들은 무엇보다 이혼, 동거, 일인가계 등에서 표현되는 가족의 의의 상실, 그리고 그로인한 기존의 사회/국가 질서의 와해 및 그것의 경제에 미치는 악영향을 우려 한 것이다. 특정의 가치들을 연계시키는 이러한 현상은 이미 70년대 미국에서도 관찰 가능 했다.

예컨대 여성해방운동이나 동성연애의 권리찾기가 가정파괴의 요인으로, 미국에 대한 비판이 반미주의로, 군비비판이 공산주의 추종으로 연계되는 경우다.<sup>8)</sup> 이런 점에서 보면 신보수주의는 기본적으로 카멜레온의 속성을 갖는다. 여기에 신보수주의적 현대화의 특징이 있다. 독일의 예에서

특히 눈길을 끄는 것은 그것이 보여준 여성 문제에 있어 적극적 자세이다. 이것은 이례적이라고도 간주 될 수 있다. 그 이유는 여성의 차별 및 불이익 해소라는 것은 반(反)여성적 사고 내지는 행태로 특징지어지는 신보수주의자들에게는 도저히 어울릴 것 같지 않은 주제일 것 같기 때문이다. 그러나 중요한 점은 여성문제의 해결을 통해 얻어 질 수 있는 여성의 창의성과 전문성 자체도 신보수주의자들에게는 경제의 쇠퇴 및 사회 질서유지에도 유용한 정치적 가치라는 점이다.

신보수주의가 상당한 이념적 탄력성을 갖고 있다는 사실에서 나타나지만, 신보수주의적 문화비판전략은 현실에서는 다양한 뉘앙스를 가지며 변용되어 나타날 수 있다. 예컨대 영국에서 셋처리즘이 노동자들의 지지를 받으며 79년에 출범하게 된 배경을 설명해 보자. 문화연구가인 스투어트 홀(Stuart Hall)에 따르면 그것은 신보수주의자들의 의미작용 전략의 성공에 기인한다.

즉, 신보수주의자들은 불만의 겨울(Winter of Discontent)로 특징지어질 수 있는 총선 전 해에 발생한, 저임금 공공서비스 노동자들의 인플레이션에 항의하는 폭동을 노동자 자신들의 생활수준을 지키려는 노력으로서가 아니라, 이들의 노동조합이 병자, 노인, 중환자 등을 포함한 일반

8) Peter Steinfels: *The Neoconservatives. The Men Who are changing America's Politics*(New York; 1979), 66쪽.

인들에게 거만하고도 비인간적으로 힘을 휘두른 것으로 해석하도록 의미를 유도했다는 것이다.<sup>9)</sup> 이러한 의미작용의 전략은 셋처가 집권하는 데 큰 힘이 되었다는 것이다. 신보수주의의 전형적인 특성은 이처럼 문화의 정치적 효과에서 나타난다. 신보수주의를 “경제영역에서 [...] 효율성의 기준의 관철과 관련하여 문화적 영역에서의 적응을 통해 정당화를 수행한다는 정치이데올로기 기능”<sup>10)</sup>한다는, 요컨대 “자본주의 기본질서를 변호하는 이데올로기”<sup>10)</sup>라는 하나의 일반화된 주장은 설득력이 전혀 없는 것은 아니다.

사실 통치 엘리트들 자신들도 그러한 식의 문화비판이 정치적으로 중요하다는 것을 알고 있다. ‘파업이 철회되어야 한다’든지, ‘국민은 기대수준을 낮추어야 한다’든지 혹은 ‘과도한 민주주의적 요구와 무제한적 참여 요구는 국가를 위태롭게 한다’든지 등의 정치적 논리가 보다 효율적으로 작동되기 위한 필요조건은 우리에게 의해 공유되고 있다고 믿어지는, 혹은 문화라고 믿어지는 특정의 가치 및 정신의 재규정이며, 이것은 결과적으로 경제가 원활하게 작동하는 데 기여한다는 점이다. 도덕재무장이란 상위 개념 속에 표현되는 기본 혹은 근본 가치들의 재규정의 전형적인 형태로는

이밖에, ‘정부의 권위가 근본적으로 땅에 떨어졌다’ 혹은 ‘정부가 다수의 횡포로부터 기본적으로 벗어나야 한다’ 혹은 ‘질서 창출에 있어 근본적으로 종교, 가족 등의 사회제도들이 무기력해졌다’, ‘노조 활동은 기본적으로 국가 경쟁력을 약화 시킨다’ 등도 있다. 통치 엘리트가 이러한 기본(근본) 가치들의 재규정으로부터 얻어내려 하는 것은 강력한 국가 건설이다. 가장 극단적인 경우가 ‘민족의 역사가 바로서야 한다’ 혹은 ‘우리의 장래가 위태롭다’ 혹은 ‘민족의 가치, 우리의 가치가 재정립되어야 한다’와 같은 역사적 의미부여이다. 민족에 대한 호소 말고도 참여와 자기실현을 강조하는 시민성과 시민정신에 호소도 신보수주의 전략의 중요한 자원이 된다.

위의 관점은 신보수주의를 대외정책의 측면에서 이해할 때도 유용한 틀을 제공한다. 예컨대 우리가 미국의 이라크 침공과 관련해서 미국의 일반시민들과 지배엘리트들의 정치적 행태를 신보수주의로 간주하는 경우다. 이 행태 속에는 신보수주의를 특징짓는 중요한 요소, 즉 미국이라는 민족 내지는 우리(we) 혹은 미국의 시민개념을 넘어서지 못하는 정치적 이념의 편협성이 드러난다. 이러한 이념을 주도하는 부시(George W. Bush)는 말할 것도 없고, 거

9) 박선웅: 스투어트 홀의 문화연구. 이데올로기 재현의 정치(=http://www.hallym.ac.kr/%7Ejisp/psw.hwp), 13쪽

10) 김성구: 신자유주의 경제사상의 판적 연구-W.오이켄을 중심으로(한신대 한신논문집, Vol. 14-1; 1997) (=http://www.hanshin.ac.kr/~press/explanation/h.diss14-1/KGS.hwp), 13쪽.

11) *Is Blair a neo-Conservative?* (http://newsvote.bbc.co.uk/pagetools/print/news.bbc.co.uk/1), 이처럼 영국 BBC 방송의 정치부 국장 마크 마델(Mark Mardell)이 논평한다: Blair may not really be a neo-con... but you know the old saying 'if it walks like a duck and quacks like a duck'.

기에 동조하는 블레어(Tony Blair)<sup>11)</sup> 등이 신보수주의자로 간주되는 것은 우연이 아니다. 정치적 가치창출의 측면에서 보면 지배엘리트들의 이러한 행태는 어디까지나 보수적이다.

그런데 신보수주의자들이 기본 가치들을 어떻게 회복시키려 하든 그리고 이를 통해 그들이 어떤 강력한 국가건설을 유도하려 하든 간에, 일반 국민들이나 실업자 혹은 연금생활자나 임금노동자에게 포기를 유도하고, 어떻게 더 적은 수당으로 살아가야만 하며, 그리고 새로운 희생을 감내해야 하는가의 문제는 이들 당사자들에게는 단순한 의미문제가 아닌, 복잡한 삶의 현실문제가 된다.

즉 그러한 의미부여와 손잡고 추진되는 정책이 어떤 형식과 내용을 가지고 전개되든 거기에는 항상 수혜자가 있으면, 희생자도 있다는 사실은 남는다는 것이다. 과거의 영국의 경험에 비추어 본다면 물론 최대 희생자는 노동자와 사회적 약자이다.

예컨대 영국의 경우, 18년간의 셋처 하의 보수당 집권기(1979-1997)에 노동조합 및 조직노동운동은 일련의 억압적인 노동 입법을 통해서 뿐만 아니라 노동시장 및 노동과정 유연화 정책을 통해 큰 피해를 입는다. 무엇보다 노동시장 및 노동과정 유연화는 노조의 참여 없이 거의 일방적으로 추진된다.<sup>12)</sup> 이런 측면에서 본다면 기본 가치들의

재규정이란 것은 문제를 근본적으로 해결하기 위한 방책은 아니다. 신보수주의자들이 만들어 내는, 확실성, 선명성을 특징으로 하는 가치들은 역설적이지만 문제의 본질을 흐리게 한다.

이상의 고찰로부터 결론을 내리자면, 신보수주의적인 의미부여의 문제나 가치의 연계의 문제, 즉 문화전략은 오늘 날과 같은 세계화시대의 현실에 더욱 잘 작동할 듯싶다는 것이다. 이러한 추론은 오늘 날의 신보수주의의 논리가 새로운 양상을 보일 수 있다는 또 다른 추론을 낳는다. 과거에는 신보수주의적인 강력한 국가건설의 문제가 전적으로 어떻게 노동문제에 맞서나 가느냐에 초점이 맞추어졌지만, 오늘날에 그 문제는 평화문제, 인종문제, 환경문제, 죄수의 인권문제, 여성문제, 동성애문제, 낙태문제 등으로 표현되는 기본적으로 사회적-정치적 소수 문제들로부터 초탈해 어떻게 국가가 권위와 위신을 확립해야 하는 가라는 문제에 보다 초점이 맞추어 질 것이기 때문이다.

그리고 미래의 유럽에서 정치적 삶의 성격이나 내용이 변화함에 따라 어찌면 사회민주주의 혹은 그 밖의 대안적 정치세력들이 보수주의와 손을 잡는 역전된 형태의 신보수주의 정권이 등장 할 수 있는 가능성은 전혀 배제 할 수 없다.

12) 이영석: 「현대 영국사회와 노동계급-사회사적 계관」(영국연구 제 3호; 1999) 마지막 장 '음울한 풍경화' 참조.

### 제 3의 길과 신보수주의의 문제

신보수주의식 문화비판논리의 함의를 밝혀내는 데 있어 고려해야 할 것은 탈냉전 시대로 특징지어 지는 오늘날의 세계이다. 탈냉전시대는 여러 가지 측면에서 특징지을 수 있다. 본 논의의 맥락에서 그것은 다음과 같이 정의될 수 있다. 탈 냉전시대는 자본주의적 탐욕에 뿌리를 두고 있다는, 부패하고도 부도덕하다는 기존체제에 대한 좌파로부터의 비판의 역사적 의미가 많이 퇴색된 상황이다. 그것은 기본적으로 불확실한<sup>13)</sup> 세계이다. 불확실한 세계의 반영이 다양한 의미사변들의 등장이다. 경제정책의 측면에서 본 보수와 진보의 구분 같은 것이 대외정책에 있어서도 가능한가? 사회복지에만 의존하려는 계층 문제의 해결은 진보든 보수든 공통으로 대처해야 할 과제가 아닌가? 진보주의(경제에 국가개입 지지)든 보수주의(개입축소 지지)든 최대다수에게 최대행복을 가져다주는 현실정치가 보다 중요하지 않은가? 독일 재통일이 상징하듯 자본주의와 사회주의 간의 선택적 상황이 없어져 버린, 그에 따라 보수와 진보를 가를 수 있는 분명한 척도가 소멸해 버린 유럽의 정신세계를 특징짓는 것은 그러므로 가치의 혼돈 내지는 혼재이다.

신보수주의적 문화비판전략이 등장하

고, 또 대부분 성공하는 이유는 이러한 상황에서이다. 근본가치의 재규정 내지는 문화적 의미부여의 노력, 예컨대 집단적 정체성의 회복을 강조한다든지, 민족의식 내지는 시민의식의 활성화의 필요성을 강조한다든지의 시도들은 그 어떤 것보다 가치의 혼돈시대를 끝내 줄 것 같은 가장 분명하고도 확실한 논리를 가지고 있기 때문이다. 그런데 신보수주의자들이 주도하고 의도하는 문화비판이라는 것은 단순히 한 개인의 추상적인 의식과 사고에만 국한되어 이해될 수 있는 성질의 것이 아니라는 점이다. 그것은 실제에 있어서는 신보수주의자들이 실업 혹은 재정적자 문제의 해결을 위한 경제 정책에 있어 일반 국민들 혹은 정치 엘리트들의 초당적 지지를 호소하는 경우, 중요한 정신적 기반을 제공해준다.

오늘날의 유럽은 뉴딜정책이나 신좌파 같은 그 어떤 새로운 사회-정치 프로그램이나 대항세력이 나오길 더 이상 기대할 수 없는 세계이다. 1990년대 말 유럽에서 등장한 '제 3의 길'<sup>14)</sup> 이념은 이러한 상황에서 오늘날 날 찾아 볼 수 있는, 그리고 신보수주의적 문화비판논리와는 또 다른 하나의 대안적인 역사적 의미 찾기의 가장 전형적인 예에 속한다. 기존 체제를 비판할 확고한 정치적 세력이 존재하지도 않고, 또 등장 할 수도 없을 것 같은 여건에서 제 3의

13) Eric Hobsbawm: *Age of Extremes. The Short Twentieth Century 1914-1991* (London; 1997(1994)). 서론 참조.

14) A. 기든스: 제 3의 길, 한상진/박찬욱 (역) (『생각의 나무』; 1998) (=Anthony Giddens: *The Third Way: The Renewal of Social Democracy* (Cambridge; 1998)).

길 이념이 초기에 상당한 설득력을 가지면서 다가왔던 이유는 바로 여기에 있다. 그것은 현실 사회주의의 몰락과 함께 시작된 역사적 의미상실감이 우리들의 의식 속에서 어떤 식으로 보상 되고 있는지를 말해준다.

제 3의 길과 같은 이념은 이미 영국에서 1930년대에 ‘혼합체제(mixed system)’ 혹은 ‘중도노선(Middle Way)’<sup>15)</sup> 이란 이름으로 등장하여 현실 정책화 되었다. 이러한 전통에서 보면 중도좌파(left-of-center) 혹은 급진적 중도(a radical center) 등을 표방하고 97년 집권에 성공한 노동당 정부나<sup>16)</sup> 거기에 이념적 기반을 제공한 제 3의 길은 전혀 새로운 것은 아니다. 또 제 3의 길이 기존의 좌/우 대립 틀의 무의미성을 지적하고, 기존의 사회민주주의와의 차별화를 강조한다 해도 크게 놀랄만한 사실은 아니다. 중요한 점은 영국의 역사적 경험이 말해주듯 양대 정당인 보수당과 노동당이 각각 상이한 이념적 기반과 가치관을 갖고 있다 할지라도, 일단 정권을 잡으면 현실에서 서로 유사한 정책을 펴간다는 사실이다.

98년에는 독일에서도 신중간 노선 내지

는 ‘신중도 노선’<sup>17)</sup>을 기치로 한 사회민주당 (Sozialdemokratische Partei Deutschlands: SPD)정권이 출범한다. 제 3의 길이란 측면에서 본다면 독일 정부의 노선도 새로운 것은 아니다. 그러한 것은 이미 1930년대 이론적-철학적으로 빌헬름 뢰프케(Wilhelm Röpke)에 의해 전개된다. 뢰프케는 자유방임원칙에 기반을 둔 시장경제체제의 내재적 불안정성을 지적, 그것의 대안으로 제 3의길(Dritten Weg)을 제시하는데, 그것이 지향하는 바는 수정자본주의이며 이후에 소위 말하는 사회시장경제(Soziale Marktwirtschaft)개념의 토대가 된다.<sup>18)</sup> 사회시장경제개념이 갖는 ‘이데올로기적 유연성’<sup>19)</sup>에 주의를 두어 판단한다면, 82년 집권한 기민당의 신보수주의 정권은 시장을 강조하는 사회시장경제체제를, 그리고 98년 출범한 현재의 사민당 정부는 사회에다 중심을 둔 사회시장경제체제를 운용하고 있다고 양분법적으로 이해해도 큰 무리는 없을 것이다. 양자에서 강조점은 다르겠지만, 중요한 것은 시장경제가 핵심적으로 기능한다는 사실, 즉 제 3의 길이란 것은 기본적으로 자본주의적 시장경제체제 없이는 성립할 수 없는 이념이라

15) 라종일: 「영국의 신우익」, 라종일(외), op. cit., 33-38쪽 참조.

16) 고세훈: 영국 노동당사. 한 노동운동의 정치화 이야기 (나남; 1999), 481 ff. 참조.

17) 김우준: 「독일 슈뢰더(Schroder) 정권의 신중도 노선 등장 배경과 평가」, 독일과 유럽연합(EU)정치. 이론과실제, 한독정치학회 (편) (동림사; 2001), 107 ff. 참조.

18) 사회시장경제개념에 있어 사회개념은 “사회윤리적”인 요소들, 즉 “효율적이지만 사회적으로 공평한 결과를 도출해 내지 못하는” 시장경제의 결함을 보완한다는 요소를 의미한다. 박영호: 서독의 신자유주의와 사회시장경제(한신대한신논집 14-2; 1997), (=www.hanshin.ac.kr/~press/explanation/h.disser14-2/BYH.hwp), 16-19쪽.

19) ibid., 15쪽.

는 사실이다.

1999년 게하르트 슈뢰더(Gerhard Schröder) 독일 총리는 토니 블레어(Tony Blair) 영국 총리와 함께 일종의 유럽의 제 3의 길, 신중도 노선에 관한 정책 프로그램을 공표하는 데, 국가의 경제에 대한 전반적 개입 반대, 긴축재정 실시, 세금인하를 포함한 세제개혁, 기업 자율성 보장 그리고 국가현대화 등의 내용을 담고 있다. 구체적으로 제 3의 길 혹은 신중도 노선이란 이렇듯 신자유주의의 요소를 가미하는 혹은 신자유주의에 순응하는 하나의 정책이념이라고 볼 수 있다. 그것은 긍정적으로 보면 신자유주의를 비판적으로 수용한다는 취지를 담고 있지만, 부정적으로 보면 신자유주의 적이란 의미에서 하나의 우경화 된 정책이념이다.<sup>20)</sup> 이미 스웨덴의 사례는 그러한 정책이념 어떤 모습을 갖게 될지를 보여준다. 서구 선진국 중 '가장 국가복지의 비중'이 높은 스웨덴의 경우, 사민당으로서는 '결코 채택할 수 없는' 신경제정책인 '제3의 길'을 80년대에 선택하는 데, 그 핵심은 '전통적 사민주의와 신자유주의의 사잇길'<sup>21)</sup>이다.

그런데 신자유주의적 색채를 띤 유럽의 제 3의 길 노선이 표방하는 정책프로그램을 잘 살펴보면 과거 레이건이나 셋처 등의 신보수주의 정권이 실행한 정책과의 어떤

유사성이 보인다. 무엇보다 그것은 국가의 규제나 시장개입을 부정적으로 보려는 자세에서 나타난다. 그리고 유럽의 제 3의 길 이 표방하는 긴축재정의 경우, 사회복지부문의 예산축소가 필연적이며, 그것은 그럼으로써 사회보장에 의존해 사는 계층에 주된 피해를 줄 수밖에 없는 데, 이 측면에서 보면 과거 셋처 하의 신보수주의정권이 실제로 행했던 것과 도대체 어떤 큰 차이가 있는지 보이지 않는다. 다시 말해 유럽의 제 3의 길 노선에 입각한 현재 영국이나 독일 등의 중도좌파정부가 어떤 식으로든 신자유주의와 관련을 맺는 이상, 그것이 정책면에서 신보수주의적 색채를 띤 수밖에 없다는 것은 하나의 필연적인 결과라는 것이다.

신보수주의와 신자유주의의 상관성을 밝히는 것으로부터 시작해서 왜 오늘날의 유럽세계에서는 진보가 보수이념과 함께 그리고 보수가 진보이념과 함께 뒤섞여 존재 될 수밖에 없냐 혹은 왜 이념적인 보수/진보 혹은 좌/우 간의 구분이 현실에서 큰 의미를 지니지 못하냐는 문제를 여기서 자세히 논의할 수는 없다. 그러나 미국의 사례는 이 문제를 이해 할 수 있는 중요한 단서를 제공하므로 잠시 언급되어야 할 것이다. 우선적으로 언급될 것은 이전에 '자유주의자이거나 사회민주주의자'였던 미국

20) 신자유주의에 굴복한 사민주의, 좌파주도 신자유주의, (미국적 신자유주의와 구분되는) 유럽적 신자유주의 등의 부정적 개념들이 우경화된 사민주의를 비판하는 대표적 개념들이다. 정병기: 「독일 사민당의 신중도」, 현장에서 미래를(1999년 10월 제 48호) 참조.

21) 김영순: 「사회민주주의와 신자유주의 사이에서 - '제 3의 길' 이후의 스웨덴 복지국가」, 한국정치학회보(1995년 29집 2호), 104, 115-116쪽.

대학의 교수들 중 '상당수'가 1960년대 말 '정치적 우익'으로 전향한 현상이다.

그리고 '신보수주의'란 이름을 최초로 고안한 사람은 마이클 해링턴(Michael Harrington)인데 그는 (그는 자신에게 신보수주의란 이름이 붙여지는 것을 극구 반대했다) 원래 트로츠키주의 '사회주의자'였다. 마지막으로 언급될 수 있는 현상으로서는, 미국의 신보수주의에서 '사회주의적이고 사회민주적인 잠재의식이 있다는 증거가 광범위하게' 있다는 점과 '대부분'의 신보수주의자들이 '복지국가의 운용절차는 아닐지라도, 복지국가라는 목표 자체에는 보다 큰 애착을' 갖고 있다는 점이다.<sup>22)</sup>

물론 이념에 있어 이러한 전치(轉置) 내지는 혼재현상의 선례가 미국과 역사적 경험이 다른 유럽을 설명하는 데 얼마나 적절할지는 아직은 상당한 의문일 수 있다. 이러한 의문을 잠시 종식 시키는 것이 유럽좌파의 미국화(The Americanization of European Left)<sup>23)</sup>현상, 즉 유럽의 좌파가 미국의 민주당식 좌파의 모습에 점점 가까워지고 있다는 현상이다. 문제는 이러한 현상이 유럽에서 좀 더 경험적으로 입증가능한 그리고 더 이상 되돌릴 수 없는 하나의 추세가 된다면, 우리는 어디까지를 정말(신)보수주의적인 것으로 그리고 어디까지

를 정말 진보적인 것으로 받아들여야 하는 가하는 어려움에 처하게 될 것이라는 점이 다. 예컨대 90년대 후반 독일의 경우에서 보듯, 독일자본(다국적 기업)의 투자전략과 노조의 분배전략사이에서 "사회국가적 계급타협을 기초로 국가가 신자유주의 및 사회민주주의적 전략을 매개로 스스로를 세계시장에서 관철 시키는"<sup>24)</sup>양상은 우리가 유럽의 사회민주주의 이념에 대해 갖고 있던 기존의 어떤 진보 내지는 좌익의 이미지<sup>25)</sup>를 많이 퇴색시키기에 충분하다. 이러한 이미지 탈각현상은 오늘날과 같은 세계화시대가 가속화되면 될 수록 더욱 더 커지리라 본다.

다시 제 3의 길의 문제로 돌아와 말하면, 물론 그 이념 자체로는 현재로서 유럽의 신보수주의의 문제와는 직접적인 연관은 없다. 그러나 제 3의 길 이념은 이 문제를 관찰하고 예측 할 수 있는 중요하고도 확실한 단서를 갖고 있다. 무엇보다도 그 이념에는 "좌도 우도 아닌, 혹은 진보도 보수도 아닌 그 밖의 길은 과연 무엇이냐"라는 근본 물음이 전제되어 있다는 사실이다. 필요한 것은 해답인데, 문제는 그 해답이 편협한 이념적-정치적 틀 속에 찾아질 때이다. 예컨대 앞서 언급했듯이 '우리'의 길 혹은 '민족'의 길이 제 3의 길에 대한 해답

22) R. 니스벳 / C. B. 맥퍼슨, op. cit., 193, 194, 196쪽. Irving Kristol, op. cit. 74 쪽.

23) Seymour Martin Lipset: 「The Americanization of European Left」, Larry Diamond/ Richard Gunther (eds.), *Political Parties and Democracy* (Johns Hopkins Univ. Press; 2001), 52-66쪽 참조.

24) 남구현: 지구화와 독일의 '사회국가 (Sozialstaat)', (한신대 한신논문집 14-2; 1997), (=http://www.hanshin.ac.kr/~press/explanation/h.diss14-2/NGH.hwp), 2쪽.

25) 까갈리츠키 (외): 사회민주주의 연구1, 이성영(역), 새물결; 1991 참조.

으로 등장되는 경우이다. 이 경우 보다 넓은 의미에서 배제할 수 없는 가능성은 제 3의 길로부터 또 다른 제 3의 길로의 전환, 다시 말해 신보수주의적인 문화비판논리에 기반을 둔 신보수주의로의 회귀현상이다. 그 이유가 원래적 제 3의 길에 대한 실망으로부터 비롯되든 아니면 그 밖의 다른 요인에 의해 생겨나든, 그러나 이러한 식의 제 3의 길 찾기는 현재의 유럽에서는 보이지 않는다.

제 3의 길이 암묵적으로 말하고 있는 것은 만성적인 실업, 빈부격차, 사회적 차별 등의 문제들이 이제는 더 이상 반드시 좌파나 진보주의자들만이 그 문제를 제기하고 해결해야만 하는 전유물이 아니라는 논리라고 볼 수 있다. 그것은 미래의 전망이란 측면에서 다소간 합리성을 갖는다. 그러나 여기에는 두 가지 사항이 전제되어야 할 것이다. 하나는 사회나 국가 내의 특정의 정치세력이 다른 특정의 대안적 혹은 미래지향적인 정치세력의 이념에 의해 자신의 전통적 가치가 위협당한다고 느끼는 상황, 그리고 시장경제가 가장 우월한 체제라는 주장을 펴지 않는 상황, 무엇보다 사회내의 갈등이나 무질서를 (그것은 여러 가지 형식으로 표현될 수 있다) 극복하기 위해 도덕재무장이 필요하다는 정신적 사조가 등장하는 상황, 요컨대 신보수주의자들의 논리에서 전형적으로 관찰 가능한 상황이 더 이

상 나타나지 않는 때이다. 다른 하나는 진보나 좌파세력에게서 전형적으로 관찰 가능했던 상황, 즉 단지 도덕적인 우위성 확보를 위한 수사에 불과한 이념들이 남발되는 상황이 더 이상 나타나지 말아 말아야 하는 상황이다. 이러한 조건 하에서 보수/진보를 가르는 이분법적 논리, 예컨대 자본주의/사회주의, 시장/국가, 개인적 자유/사회정의라는 틀을 뛰어넘는 그 어떤 노선 내지는 대안적 길이 보다 의미를 가질 수 있을 것이다.

정부의 업무를 대체 내지는 보조한다는 (complementary) 소위 말하는 제 3섹터 개념<sup>26)</sup>은 유럽의 제 3의 길 이념 문제와 관계해서 보다 실용적인 측면에서 많은 것을 생각해 볼 수 있는 여지를 준다. 제 3섹터가 유럽에서 예컨대 정부의 혜택에서 벗어난 계층의 문제해결에 얼마나 도움을 주고 있는지를 여기서 구체적으로 밝힐 수는 없다. 무엇보다 그것은 제 3섹터가 정부와 무관하게 얼마나 독자적인 공공서비스의 공급 및 재원부담의 능력을 갖고 있느냐에 좌우되기 때문이다. 여기서는 다만 첫째, 제 3섹터가 스위스, 영국, 독일 등의 서구 각국에서 실제 사회문제 해결뿐만 아니라 복지국가모델이 갖는 한계를 보완해 주는 역할을 하고 있다는 점, 둘째 그것은 더 나아가 공공정책에 있어 작은 정부를 지지하는 신자유주의적 내지는 신보수주의적 이데올

26) 주성수/ 남정일: 정부와 제 3섹터 파트너십(한양대학교 출판부;1999), 주성수: 시민사회와 제 3섹터(한양대학교 출판부;1999) 참조.

로기의 문제 해결에도 실제적으로 유용할 수 있다는 점에 주의를 환기시키면서 글을 마치겠다.

## 맺는 말

본 논문이 주로 밝히려고 한 것은 표면상 중립적이기까지 보이는 문화적인 의미 부여의 노력, 즉 도덕이나 가치에 호소하는 문화비판은 현실에서는 일반 국민을 일사분란하게 동원시켜 경제적 생산성 향상을 위한 효율적인 도구로 중요하게 기능한다는 사실이다. 이점에서 신보수주의는 하나의 전세계적인 현상으로 유형화가 가능할 것 같다. 왜냐하면 그러한 도덕재무장이 어떤 형태로 나타나는 거기에는 하나의 공통된 세계관이 발견되기 때문이다. 그것은 어떻게 하면 다양화된 인간의 사회적, 정치적 그리고 경제적 해방욕구의 역할이 가능할 수 있는가에 대한 사고이다. 하버마스의 표현을 빌려 그것을 다시 쓰면 방탕을 통제하며 규율과 노동의 윤리를 재건 할 사회 내의 규범들은 어떻게 생겨날 수 있는가?<sup>27)</sup> 라는 문화의식이다.

신보수주의자들에게 중요한 것은 그러므로 '사악함(Böse)' 이 '언제나 그리고 도처에' 있다고 하는 "끊임없는 위기의식 조장(Schaffung)"이다. 위기는 그러나 신보

수주의자들에게는 사회적이고 경제적인 범주가 아니라, '문화적 범주', 다시 말해 "본연의 가치들(angestammte Werte)"이 회복되면 모든 것이 다 해결될 수 있다는, 그러므로 "국가는 약자와 열등한자를 보호하길(fördren) [...] 그만 두어야한다"는<sup>28)</sup> 논리이다. 이러한 것은 신보수주의가 의도하고 지향하는 바가 시대나 상황에 따라 새로운 내용을 갖고 표현된다고 해도 크게 달라지지 않을 듯싶다. 신보수주의자들에게 사회적-정치적 해방욕구의 실현 자체는 정치적, 사회적으로 낭비이고, 그러므로 경제에 비효율적인 것이 된다. 요컨대, 신보수주의에서 보수주의의 쇄신이라는 가치표상의 딱지를 떼어 내버리고, 그것을 현실정책이란 측면에서 그리고 한국의 상황에도 적용할 수 있는 유형화란 측면에서 이념형적으로 재정의 하자면, 효율적 국민동원체제의 관리를 위한 하나의 방법 내지는 이념 혹은 정책이라고 말 할 수 있다.

## 〈참고문헌〉

### 국문

- ◆ 고세훈: 영국 노동당사. 한 노동운동의 정치화 이야기, 나남; 1999.
- ◆ 김성구: 「신자유주의 경제사상의 판적 연구-W.오이켄을 중심으로」, 한신대 한

27) Jürgen Habermas, *Modernity: Incomplete project, The Anti-aesthetic: Essays on Postmodern Culture*, Hal Poster (ed.), Bay Press; 1983 (= *Die Moderne - ein unvollendetes Projekt: philosophisch-politische Aufsätze 1977-1992, Leipzig; 1992, 2. erw., Aufl.*).

28) Johann Dv ōr ak u. a: 「Politik, Ökonomie, Recht und Gewerkschaften」, *Politik und Zeitgeschehen*13 (Stand: Juni 2002), (=http://www.voegb.at/bildungsangebote/skripten/PZG-13.pdf), 13-14쪽.

- 신논문집 (Vol. 14-1; 1997).  
 (=http://www.hanshin.ac.kr/~press/explanation/h.disser14-1/KGS.hwp).
- ◆ 김영순: 「사회민주주의와 신자유주의 사이에서 - '제 3의 길' 이후의 스웨덴 복지국가」, 한국정치학회보 (1995년 29집 2호).
  - ◆ 김우준: 「독일 슈뢰더(Schroder) 정권의 신중도 노선 등장 배경과 평가」, 독일과 유럽연합(EU)정치. 이론과 실제, 한독정치학회 (편), 동림사; 2001.
  - ◆ 남구현: 「지구화와 독일의 '사회국가(Sozialstaat)」, 한신대 한신논문집(Vol. 14-2; 1997)  
 (=http://www.hanshin.ac.kr/~press/explanation/h.disser142/NGH.hwp).
  - ◆ 라종일(외): 신보수 우익론, 예진 출판사; 1990.
  - ◆ 라종일: 「영국의 신우익」, 라종일(외), 신보수 우익론, 예진 출판사; 1990.
  - ◆ 박선웅: 스투어트 홀의 문화연구. 이데올로기 재현의 정치  
 (=http://www.hallym.ac.kr/%7Ejesp/p sw.hwp).
  - ◆ 박영호: 「서독의 신자유주의와 사회시장경제」, 한신대 한신논문집(Vol. 14-2; 1997)(=www.hanshin.ac.kr/~press/explanation/h.disser14-2/BYH.hwp).
  - ◆ 이영석: 「현대 영국사회와 노동계급-사회사적 계관」, 영국연구(제 3호; 1999).
  - ◆ 정병기: 「독일 사민당의 신중도」, 현장에서 미래를(1999년 10월 제 48호).
  - ◆ 주성수/ 남정일: 정부와 제 3섹터 파트너십, 한양대학교 출판부; 1999.
  - ◆ 주성수/ 남정일: 시민사회와 제 3섹터, 한양대학교 출판부; 1999.

**번역본**

R. 니스벳/ C. B. 맥퍼슨: 에드먼드 버크와 보수주의, 강정인/김상우 (역), 문학과 지성사; 1997

(=Robert Nisbet: Conservatism: *Dream and Reality*, Minnesota Uni. Press; 1986, C. B. Macpherson: *Burke*, Oxford Uni. Press; 1980. A. 기든스: 제 3의 길, 한상진/박찬욱 (역), 생각의 나무; 1998 (=Giddens, Anthony: *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Cambridge: Polity Press; 1998. 까갈리츠키 (외): 사회민주주의 연구1, 이성영(역), 새물결; 1991.

**영문 및 독문**

Dvůřák, Johann u. a: 「Politik, Ökonomie, Recht und Gewerkschaften」, Politik und Zeitgeschehen 13 (Stand: Juni 2002) (=http://www.voegb.at/bildungsangebote/skripten/PZG-13.pdf).  
 Habermas, Jürgen: *Modernity: Incomplete project, The Anti-aesthetic: Essays on Postmodern Culture*, Hal Poster (ed.), Bay Press; 1983 (= *Die Moderne-ein unvollendetes Projekt: philosophisch-politische Aufsätze 1977-1992*, Leipzig; 1992, 2. erw., Aufl.).  
 Hobsbawm, Eric: *Age of Extremes. The Short Twentieth Century 1914-1991*, London; 1997(1994).  
 Hofstadter, Richard: 「Der Aufstand der Pseudo-Konservativen」, Hans-Gerd Schumann (Hrsg.), *Konserativismus*, Königstein; 1984, (deutsche Übersetzung von: 「The pseudo-conservative revolt」, in: *The New American Right*, Daniel Bell (ed.), New York; 1955.  
 Kristol, Irving: *Reflections of a*

*Neoconservative. Looking Back, Looking Ahead*, New York: 1983.  
 Lipset, Seymour Martin: 「The Americanization of European Left」, Larry Diamond/ Richard Gunther (eds.), *Political Parties and Democracy*, Johns Hopkins Univ. Press: 2001.  
 Mannheim, Karl: 「Das konservativismus. Soziologische Beiträge zum Werden des politisch-historischen Denkens in Deutschland」, Hans-Gerd Schumann (Hrsg.): *Konservativismus*, Königstein:1984.  
 Schumann, Hans-Gerd (Hrsg.): *Konservativismus*, Königstein:1984.  
 Steinfels, Peter: *The Neoconservatives, The Men Who are changing America's Politics*, New York: 1979.

(=http://100.naver.com/print.php?id=101775).

- *Der Wahnsinn hat Methode. Vom republikanischen Neo-Konservativismus und dem "Sicherheit" der UNO*  
 (=http://www.aspr.ac.at./tuschl1.htm).

- *Die USA-Fest im Griff der Neocons?*  
 (=http://politikforum.de/archive/1/2003/07/4/34419).

- *Is Blair a neo-Conservative?*  
 (=http://newsvote.bbc.co.uk/pagetools/print/news.bbc.co.uk/1).

- *Neo-conservative*  
 (=http://disinfopedia.org/wiki.phtml?title=Neo-conservative).

- *What is a neo-conservative anyway?*  
 (=http://atimes.com/atimes/Front\_Page/13Aa01.html).

**기 타**

- 두산세계대백과



**도서안내**

정치 이데올로기라는 기제를 통해 규명한 현대의 정치현상

## 현대정치의 이념구조

**■ 주요목차**

- 현대의 정치이념
- 소련의 정치이념
- 중국의 정치이념
- 개도국의 정치이념

조정남 저 / 값 15,000원



**교양사회**



# 미국 경제정책과 신보수주의

조 현 구 (교양사회 편집위원)

신보수주의의 입장을 주목할 만한 것이 바로 상원에서 통과된 데이튼-크레그(Dayton-Craig) 개정안이다. 이 개정안은 외국과의 무역협상에서 미국의 반덤핑 법에 관한 변화를 요구하는 조항이 있을 경우 이 조항만을 따로 분리해 다시 가부간의 투표를 시행할 것을 그 내용으로 한다.

2001년 9월11일 미국에 가해진 동시다발 테러사건은 그 후 2년이 조금 넘는 기간 동안 두 번의 전쟁은 물론이고 대내적으로도 '국토방위청' (Department of Homeland Security)의 신설을 통한 제2차 세계대전 이후 가장 큰 규모의 연방정부조직의 개편을 불러오는 등으로 대내외적인 파장을 만들어 내고 있다. 뿐만 아니라 반세기 만에 최초로, 2002년 중간선거(상 하원의원 선거)에서 집권 공화당이 양원의 과반수를 차지한 것 역시 9.11 충격의 연장선상에서 이해해야 할 것이다. 이렇듯 9.11를 계기로 미국은 크게 변했고 또 지금도 변화를 계속하고 있다.

그러나 이러한 와중에서도 2004년 대통령 선거를 위한 민주당의 예비선거를 앞두고 있는 현재의 미국에서는 2년 전과는 분명히 다른 수사(rhetoric)와 논리가 정치의 장을 뒤덮고 있는 것 또한 분명한 사실이다. 민주당의 대선 후보가 누구로 정해지든 2004년 미국의 대선이 박빙의 승부가 될 것이라는 점만이 유일한 합의로 자리잡아가고 있는 반면, 그 외의 모든 문제들에 있어, 다시금 워싱턴에서의 정쟁과 타협, 그리고 선거를 통한 일시적인 정리라는 민주당주의 오래된 공식이 전면에서 부상하고 있다.

안보정책이 기타의 정책을 압도하던

9.11 직후의 정치구도가 하루하루의 일상생활과 함께 피할 수 없는 변화의 과정을 겪으면서, 이제 복잡다단한 일련의 정책대안들이 다시금 제 자리를 찾아 정치담론의 장에 하나씩 복귀하고 있다. 하나의 예로, 미국내에서만큼은 대 테러정책에 있어 확실한 우위를 점하고 있는 현 공화당 정권이 그들의 지지기반의 일정한 이탈을 감수하면서까지 민주당의 주요 정책안으로 여겨지던 '연장자들에 대한 의료보험의 국가보조에 있어 처방된 약품구입을 포함하는 안' (Medicare Prescription Drug Benefit) 의 국회통과에 고군분투하고 있는 것이 현 상황이다. 이것은 두말할 필요 없이 2004년 대선을 앞두고 국내복지정책에서 일정한 성과를 내세우려고 하는 부시진영의 선거전략의 일환으로 보여진다.

겉프전을 성공적으로 마친 부시 전대통령이 경제문제를 대선과정의 가장 중요한 이슈로 들고 나온 클린턴에게 패한 전례에서 보듯, 지난 2년간에 걸친 소위 대 테러 전쟁과 그 성공여부가 내년 미국의 대선에서 가장 중요한 이슈로 자리잡을 수 있을지 또한 알 수 없다는 것이다. 이렇듯, 전세계에 걸친 대 테러 전 수행이라는 새로운 변수를 중심으로 '세계 속에서의 미국의 자리매김' 이라는 큰 화두 위에 기존의 미국 정치에서 형성된 일련의 이슈들 (낙태, 동성애자간의 결혼 권 등의 사회적인 이슈, 세제안과 정부규모를 중심으로 전개되는 대내경제적 이슈, 자유무역과 없어지는 제

조업의 일자리 등의 중심으로 하는 대외경제적 이슈 등)이 속속 더해지면서 미국정치의 현 상황은 실로 복잡하게 전개되고 있다.

이러한 변화된 시대의 미국내부의 논쟁과 그 결과물로서의 개별정책을 이해하는데 있어 지금까지 미국내외에서 각광을 받아온 접근 중 하나가 바로 신보수주의(neoconservative)로 일컬어지는 지적, 정치적 인식체계에 대한 주목이었다. 미 국방부를 중심으로 자리잡고 있는 소위 네오콘(neocon)들의 영향력은 미국의 대 이라크 전 발발과 더불어 미디어의 폭발적인 관심을 끌어 모았고, 그 인적 구성과 독특한 현실인식체계의 연원 등이 시카고대학의 정치철학자 스트라우스(Leo Strauss)까지 거슬러 올라가며 지속적으로 조명되고 있다. 소수의 몇몇 지식인들의 동맹내지는 담합으로 일련의 정책결정을 설명하려 한다는 점에서 이러한 접근은 기본적으로 음모이론(Conspiracy Theory)의 형태를 띠고 나타나며, 음모이론이 근본적으로 가질 수밖에 없는 작위성을 동반하고 있는 것은 부인할 수 없을 것이다. 그렇지만, <Commentary>, <Public Interest>, <National Interest> 그리고 <The Weekly Standard> 등으로 대표되는 잡지를 통해 미국 당대의 문제들에 대한 지속적인 대응으로 발전되어 온 신보수주의라는 기조는 분명히 존재하며 현재 미 공화당의 하나의 파벌(faction)로 특히 행정부에서

강력한 영향력을 행사하고 있는 것 또한 사실임을 주지해 볼 때, 신보수주의에 대한 보다 심도 깊은 논의가 현재의 미국정치를 이해하는 데 필요한 것임은 자명하다.

지금까지 새로운 사조로서의 신보수주의가 갖는 위치를 사상적, 정치적으로 조명하는 작업은 주로 안보정책과 관련되어 진행되었다. 현재 신보수주의의 주요인사로 지목되고 있는 월포위츠(Paul Wolfowitz)나 펄(Richard Perle) 등은 국방부를 중심으로 안보정책을 주도하고 있고, 이들의 접근방식 역시 개개 정책에 대한 분석보다는 도덕적인 가치와 미국의 대내외정책을 연결시키는 거시적인 성격을 띠고 있기 때문이다.<sup>1)</sup> 이러한 기존의 분석에 반하여, 이 글에서는 미시적인 개별경제정책에 있어서 나타나는 신보수주의의 내용을 기존의 미국 보수파의 틀 안에서 조명해본다. 60-70년대의 미국의 독특한 정치, 사회적 변화에 대응하여 발전해온 신보수주의를 현재의 안보정책만으로 이해하는 것은 분명한 한계를 띠고 있고, 실제로 신보수주의가 가지는 이론적, 사상적 영향력은 미국만이 가지는 독특한 안보적 환경에서보다는 기타 경제, 사회정책에 대한 이들의 입장에서 찾는 것이 타당할 것이기 때문이다. 더욱이 안보정책을 제외한 기타의 분야가 제 목소리를 내기에 숨을 죽이던 9.11 직후의 긴박함으

로부터 점점 더 기존의 미국정치의 이해관계의 대립구조가 그 모습을 온전히 드러내는 현 상황은 경제정책에 있어서의 신보수주의를 주목하는 또 다른 이유가 될 것이다.

## 9.11 이후 보수파의 경제정책

9.11 직후 미국의 정책결정은 양당의 협조(bipartisanship)을 기반으로 신속하게 이루어졌다. 오늘날 대선의 이슈로 부각되며 논쟁이 되고 있는 일련의 정책들 역시 전시의 대통령을 지원해야 한다는 분위기 속에 일사천리로 진행된 성격이 강하다. 현 민주당 대선경선과정에서 민주당의 일당파벌을 대표하고 있는 게파르트(Gephardt), 케리(Kerry), 리버만(Lieberman)등의 유수 후보들이 대 이라크 전을 수행할 수 있는 권위를 대통령에게 부여하는 투표에서 찬성표를 던졌다는 사실로 인해 현재의 선두주자인 딘(Dean) 주 지사 등에 의해 지속적으로 비판 받고 있는 현실이다.

하지만 이러한 상황에서도 정책추진과정에서 양당간의 강렬한 대립을 불러일으킨 이슈로 두 가지의 경제정책의 예를 들어 볼 수 있다. 2001년 12월 미 하원에서 1표 차로 통과, 2002년 여름 최종 추진된 '무역촉진권한'(Trade Promotion Autho-

1) 9/11이후 미국의 안보정책에 있어 신보수주의가 주창하는 내용과 그 영향력, 그 인적 구성에 대해서는, 백창재, 2003. "미국 신보수주의 분석" 국가전략 제9권 3호., 주용식, 2003. "부시정부를 통해 세계질서를 바꿔가는 이념: 신보수주의 인맥연구" 월간조선, 7월호., 주용식, 2003. "미국 신보수주의 대부 어빙 크리스탈" 월간조선, 10월호., 김재명, 2003. "이스라엘 없이는 미국도 없다: 미 지배하는 유대인 슈퍼파워 네오콘". 신동아, 12월호. 등을 참고.

rity, 이전의 'fast track authority')과 2001년 2003년에 걸쳐 연방정부의 재정상태를 전무후무한 적자로 돌려놓은 '감세 안의 국회통과'가 바로 그것이다. 9.11 직후의 미국정치구도의 피동성을 일정부분 이 용해 그 채택을 추진한 위 두 가지 경제정책은 미국 보수파를 대변하는 현 공화당 정부가 어떤 경제정책을 가장 우선순위를 가지고 추진하고 있는 지를 보여준다는 점에서 미국 보수파의 경제정책을 살펴보는 두 축으로 기능할 수 있을 것이다.

안보정책과는 무관해 보이는, 당파성이 다분한 이들 경제정책을 추진하는 데 있어 그 주도자들이 9.11 직후의 미국상황을 심분 활용했다는 점 역시 이 두 가지 사례의 기저에 흐르는 미국 보수주의 경제정책의 신념체계의 단초를 제공하고 있다. 2001년 9월28일, 한 신문과의 인터뷰에서 미 무역대표부 대표인 쥘릭(Zoellick)은 “부시대통령은 이 권한을 가질 때만이 전세계에 걸친 효과적인 대 테러정책의 한 수단으로서 무역협상을 주도할 힘이 생긴다”(*Financial Times* 9/28 2001) 고 주장했다. 또한 올해 통과된 8천억 불에 달하는 감세안에 대해 현 미 하원 다수당 대표인 들레이(DeLay)의원은 “대 테러 전쟁 시에 있어 감세정책보다 더 중요한 것은 없다”고 일갈하고 있는 것이다.<sup>3)</sup>

## ‘무역촉진권한’ 과 미 통상정책

현 부시행정부의 경제정책에 있어 자유 무역을 지향하는 기조는 분명하다. 2002년 통과된 철강에 대한 상계관세안과 농업보조금을 증가시키는 것을 그 주요 내용으로 하는 ‘농업법안’ (Farm Bill) 등을 그 예로 들며 이에 대해 부정하는 시각이 존재하는 것도 사실이지만, 이러한 조치들을 실제로 2보 전진을 위한 1보 후퇴, 즉 보다 큰 원칙에 있어 각 이해집단의 동의를 이끌어내기 위한 전략적 양보라는 측면에서 이해하려는 것이 미국의 통상정책을 연구하는 학자들의 주된 해석이다.<sup>4)</sup> 그리고 그 원칙으로는 바로 현 행정부에서 전력을 다해 추진한 무역촉진권한이라는 정책이 있다. 1993년 클린턴 행정부하에서 NAFTA와 우루과이라운드 비준을 끝으로 소멸, 1997년, 98년 권한을 부활시키려는 행정부의 강한 노력에도 불구하고 의회의 반대에 부딪쳐 실패한 이래, 2002년 여름 다른 법안(Andean Trade Preference Act)의 부속 안으로 양원을 통과하기 이전까지 미국 대통령에게는 이 권한이 없었다.

미 헌법 2장 80조의 “외국과의 통상은 규율 하는 권한은 의회에 독점적으로 귀속된다”는 규정을 기초로 하여 무역협상은 기본적으로 의회의 소관이 되지만, 의회가 2

2) *Financial Times*. 2001. 9월 28일자.

3) Paul Krugman, “The Tax-Cut Con” *The New York Times Magazin*. 2003. September 14.

4) Fred C. Bergsten, “A Renaissance for the US Trade Policy?” *Foreign Affair*. November/ 2002. December.

차 대전 이후 미국의 자유무역을 향한 노력을 뒷받침하는 데는 명백한 제약이 존재해 왔다. 역사적인 전례를 볼 때 의원 개개인(특히 임기 2년의 하원의원)의 경우 작은 규모의 지역구에 밀집한 이해집단의 압력을 피하기 힘든 근본적인 제약이 있어 보호무역의 요구를 거부하기 힘든 구조를 띠고 있다.

이에 반해, 전국민을 유권자로 삼는 대통령령의 경우 경제전반에 걸쳐 부의 크기를 증진시키는 자유무역의 원칙을 추진할 여력이 존재한다. 이에 따라 1974년 비관세장벽에 관한 협상을 진행시키던 GATT의 도쿄라운드 당시 미 행정부 관리들의 협상능력을 재고시키기 위해 도입된 것이 바로 'fast track authority' 즉 오늘날의 무역촉진권한이다. 그 명칭에서 나타나듯 이 법안은 의회의 세부검토와 타협안을 거쳐 추진되던 기존의 대외무역협정이, 행정부가 협상을 체결한 무역법안에 있어 의회제출 90일 이내에 의회가 가부간의 결정만을 내려야 하는 것을 그 내용으로 하고 있다. 즉 의회에서 협정 안의 내용을 고치는 일을 불가능하게 만들고 가부간의 추진만을 요구하는 것이다. 이에 따라 지역구에서 올라오는 수많은 청원을 개별 무역법안에 반영할 수 없도록 의원들의 손을 묶는 것으로, 첫째 의회가 거부하기 힘든 보호무역을 향한 압력으로부터 제도적으로 의원들을 보호하고, 둘째 외국의 협상당사자들에게 협상안이 적어도 원안 그대로 의회의 가부투표에

부쳐질 것이라는 점을 보여 실제적인 협상이 가능케 하는 두 가지 목표를 가지고 있다.

전후 GATT체제하에서의 통상장벽의 완화를 추구하는 데 현격한 기여를 한 'fast track authority'는 기본적으로 자유무역의 확대가 미국의 이익에 부합한다는 가정을 공감하는 바탕 위에서 존재한다. 단순화시켜볼 때, 의원들 개개인으로서 자유무역의 효과와 그 긍정적인 영향에 대해 공감을 가지고 있지만, 지역구에서의 강한 압력을 거부하기 힘들었던 상황이 이 법안이 의회에 의해 추진, 연장되었던 1974-1993년의 미국 통상정치(Trade Politics)의 주요 특성이었다. 하지만 90년대 중반에 이르러 무역, 통상정책에 대한 미국국내의 이해관계의 구도는 이전과 다른 양상을 띠며 전개된다. 노동과 환경문제를 무역과 결부시켜 이해하려는 일련의 비정부기구중심의 운동이 활발히 조직화되어 기존의 노동단체나 환경운동단체에 막대한 영향력을 행사하는 새로운 아이디어로서의 반자유무역주의적 성향이 강해지고 있는 것이다. 통칭 반 세계화 운동이라 불리는 이러한 새로운 경향의 대중운동은 지금까지 미국의 통상정책을 결정짓던, 특정 기관(행정부산하의 무역대표부(USTR)나 하원의 Ways & Means 위원회 등)을 중심으로 관습과 법에 기반 소수 전문가들과 로비스트들간의 이해관계의 조정을 주로 하던 의사결정 시스템을 전면적으로 흔들어 놓았다.

일견 법률적이고 기술적인 문제로 보이는 무역촉진법안이 미국 보수주의 경제정책을 이해하는 데 중요한 이유는 이 법안의 통과에서 드러난 공화-민주 양당의 극명한 대립양상에서 쉽게 드러난다. 2001년 12월 무역촉진법안의 하원 본회의 통과 투표(찬 215, 반 214)에서 찬성을 한 민주당의원은 21명, 하원 민주당 의원 총수(209)의 10%에 그치는 규모다. 이에 반해, 반대한 공화당 의원 수는 23명으로 역시 의원 총수(221)의 약 10%, 통상 50명 이상이 지역구 등의 원인으로 자유주의적 무역법안에 반대해 온 전력<sup>5)</sup>에 따르면 이 법안에 대한 투표가 얼마나 당파성을 기준으로 행해졌는지가 자명하다. 통상 자유주의적인 통상정책을 집행하는 데 필요한 소위 양당간의 중도파(practical center)가 급격히 사라지며 당론에 의한 투표가 전면부상한 것이다. 1930년대 이후로 정권의 성향에 관계없이 일관적으로 자유무역을 옹호해온 행정부와는 달리, 의회(하원)의 경우 정책선호도에 분명한 변화가 있었다.

1945년에서 1962까지의 시기에 있어서는 민주당의 다수가 지속적으로 자유무역을 지지한데 반해 공화당의 다수는 보다 보호무역적인 성향을 드러내고 있었다. 그러던 것이 1970년대 이후, 공화당이 자유무역을 지지하는 쪽으로, 민주당의 다수가

이에 반대하는 투표양상을 보이고 있다. 이를 설명하는 데 있어 가장 유력한 입장으로 노동조합의 선호의 변화가 지목되고 있다. 즉 노동집약적인 상품의 수입의존도가 점점 심화되면서 타격을 입은 노동자들이 급격히 자유무역의 일반론에 반기를 들고 나서게 되었다는 설명이다. 대공황 이래 노동조합은 민주당의 가장 큰 조직적 지지세력으로 자리잡았고, 국제적 노동자의 단결을 모토로 자유무역을 지지하던 이들의 성향의 변화가 분명해지는 1970년대 이후 민주당은 이 중요한 지지세력의 의사에 따라 자유무역의 노선을 벗어나갔다. 이에 반해 같은 시기 국제적 자본의 이동이 점점 본격화되면서 전통적으로 자본가의 정당으로 기능했던 공화당의 경우 자본의 이익에 더 부합하는 자유무역의 촉진으로 당론이 모아지게 되었다는 것이다.

그러나, 개별정당의 노선변화를 설명하는 데 있어 적절한 것으로 보이는 이 설명 방식은, 개별정책에 대한 투표를 분석하게 되면 그 효용력이 급격히 떨어진다. 지금까지 개별 자유통상정책 (NAFTA, 우루과이라운드 등)의 미국 의회통과를 살펴보면, 얼마나 효과적으로 각 당의 중도파(practical center)를 규합하는가에 따라 그 성공여부가 갈렸던 것이다. 무역을 전담하는 기구들에게 실제협상을 맡기고, 일정부분

5) 2000년에는 심지어 미국이 WTO를 탈퇴해야 한다는 의회결의안에도 3명의 공화당 의원이 찬성표를 던졌다. I.M. Destler, "The United States and a Free Trade Area of the Americas: A Political-Economic Analysis". Paper presented to the Inter-American Development Bank/Harvard University Forum. 2002. December 15.

외부에 닫혀있는 공간에서 이해당사자간의 조정을 추진, 이후 의회 본회의에서 가부간의 결정을 내렸던 것이 전통적인 미국 통상정책의 밑그림이었다. 그리고 실제 투표에 있어 행정부를 중심으로 양당의 중도파를 규합, 필요한 과반수를 충족시켰던 것이다. 단순화시켜 이렇게 정리해 볼 수 있는 미국 통상정책의 기제는 실제로 전세계에 자유무역을 증진시키는 데 중요한 역할을 해왔다. 이러한 구조가 90년대 중반 이후 노동, 환경운동의 효과적인 정치세력화로 인한 담론체계 자체의 변화를 겪으며 급격히 무너지고 있다.

여기서 대중화된 노동, 환경운동의 통상정책과의 연계가 어떻게 보호주의의 행태를 띠고 전개되고 있는 지는 구체적으로 살펴보지 않는다. 다만 비 정부운동으로 하나의 지적 공동체로 기능하던 이러한 움직임이 정치의 장에 전면적으로 등장하면서, 기존의 거대 이해조직인 노동조합 (AFL-CIO) 이나 환경단체 (Sierra Club 등)의 연계를 통해 이들 조직의 표면적인 노선을 더욱 공고화, 이들 조직과 그 주요 지지세력인 민주당간에 이루어졌던 타협공간을 축소시켰다. 또한 개별 의원들의 투표행태를 지역구차원에서 징벌, 보상하는 직접적인 메커니즘이 강화되면서, 개별 정책에 있어 양당간의 타협공간 역시 축소되고 있다. 그 결과 폐쇄적인 공간에서 이해집단간의 타협으로 결정되던 통상정책이 열린 정치의 장으로 등장한 것은 사실이나, 이러한 변화

가 기본적으로 자유무역의 정책기조를 유지하던 지금까지의 시스템을 뒤흔들고 있다는 점에서 논쟁거리를 끊임없이 제공하고 있다.

## 신보수주의와 미 통상정책

무역촉진권한의 국회통과과정에서 불거진 일련의 논쟁에서 신보수주의의 독특한 처방을 찾으려는 노력은 그들이 무엇을 내세우는가 하는 점보다는 무엇에 반대하고 있는가를 주목할 때 그 윤곽이 나타난다. 가령 무역대표부 대표인 쥘릭(Zoellick)이 '대 테러전쟁의 수단으로서의 자유무역의 확대' 라는 명분을 내세우며 무역촉진권한의 의회통과를 밀어붙이는 것에서 신보수주의의 영향을 찾아내려는 것은 작위적인 성격이 강하다. 이러한 입장은 실제로 행정부와 공화당 주요 진영의 지지를 받고 있고 그 안에서 독특한 신보수주의의 입장은 부각되지 않고 있기 때문이다. 그러나 자유무역의 추진을 위한 중요한 수단으로 인식되는 이 법안에 반대하는 노동, 환경 운동에 대한 신보수주의의 입장을 살펴보면 이들이 무엇에 반대하고 있는지가 명확해진다. 노동, 환경운동 역시 그 출발이 이해집단이 라기보다는 하나의 가치를 공유하는 지적 공동체였다는 점에서 이들의 활동의 근저에는 이데올로기적인 인식체계가 존재한다. 곧 '다국적 기업의 제3세계 노동력 착취를 비판' 하는 도덕적 인식체계를 기반으

로 하고 있는 것이다. 그러나 신보수주의자들은 이렇듯 일반 대중이 미국의 통상정책에 주도적으로 그들의 가치체계를 내세우며 영향력을 행사하는 데는 결연히 반대한다. 이러한 점에서 신보수주의의 대부로 일컬어지는 크리스톨(Irving Kristol)의 1967년 <Foreign Affairs>의 기고문은 그 시사하는 바가 적지 않다.

“국가의 공적 영역 중 대외정책에서만큼 이데올로기가 작동하기 힘든 곳도 없다. 과거 300년간의 정치적 저작물을 우와 좌의 이데올로기로 구분하는 것은 - 그 효용성을 떠나 - 가능한 일이지만, 대외정책에 대한 저작이나 실제 정책을 이러한 기준으로 구분하는 것은 불가능하다. 영향력 있는 몇몇 저작 (마키아벨리, 그로티우스, 모겐조, 케난 등)의 예를 보아도 이들을 진보와 보수라는 이데올로기의 영역으로 구분하는 것은 불가능한 것이다. 단지 상황에 따라 각각의 당사자들에게 맞게 차용될 뿐이다... 이러한 상황에서 소위 미국의 지식계층이 대외정책에 있어 지속적이고 일정한 태도를 견지하고 있다는 것은 놀라운 점이다. 이들이 쉽게 일정한 원칙을 주장하지만 곧 그와는 정반대 되는 행동을 지지할 수 밖에 없는 모순은 바로 대외정책이 가지는 가치모호성에 있다”<sup>6)</sup>

베트남전에 대한 미국 지식인 사회의 지속적인 반전운동에 대한 비판으로 쓰여

진 이 기고문에서 크리스톨은 현실을 관념화하는 데서 자신들의 존재가치를 인정 받는 소위 지식인들이, 그들의 도덕적 이데올로기를 기준으로 놓고 상황에 따라 생명력 있게 변화하는 국가의 대외정책을 일관되게 비판할 수 없다고 주장한다. 국가이익이라는 목적을 중심으로 전략적으로 변화하는 상황에 대처하는 정책결정자들에게 있어 일관된 이데올로기에 따른 행동을 주문하는 것은 이론적으로 나쁘고 실제적으로 모순된 행동을 끊임없이 주문하게 된다는 것이다.

여기서 크리스톨은 이데올로기라는 인식체계가 필연적으로 동반하는 도덕적 판단을 결코 부정하지는 않는다. 오히려 지식인집단이 사회에서 도덕적인 우위를 점할 수 있는 원인이 바로 이들이 공유하고 있는 관념체계로서의 이데올로기에 기반한다는 것을 공공연히 인정한다. 하지만, 개별적인 국가정책의 추구에 있어 이들이 가지고 있는 일정한 이데올로기 - 좌, 우익의 이데올로기, 혹은 미국의 전통적 예외주의와 팽창주의의 대립 등 - 를 전면에 내세우며 비판하는 것에 경종을 울리고 있다. 재미있는 것은 80년대 레이건의 등장과 함께 행정부에 포진한 신보수주의자들이 당시나 이후에 있어서도 도덕적인 단순성을 모토로 내세우며 소련을 ‘악의 제국’ (evil empire)로 규정, 군비경쟁에 박차를 가한 데 일조를

6) Irving Kristol, "American Intellectuals and Foreign Policy", *Foreign Affairs*, 1967. July.

한 사실이다. 지금까지도 지속되고 있는 이러한 신보수주의의 도덕적 성격을 감안하면, 신보수주의 내부의 엘리트주의와 이중적인 인식구조의 일단을 관찰할 수 있다.

통상정책에 대비해 신보수주의를 살펴보는 데 있어 더욱 중요한 점은 어쩌면 위의 관념적인 측면보다는 현시대의 자유무역주의와 신보수주의의 가치체계간에 일어나는 명백한 충돌이 존재한다는 점이 될 것이다. 2001년 무역촉진법안이 하원을 통과한 이후 2002년 여름 상 하원 합동회의(Conference)에서 결정되기까지 몇 번의 첨부와 삭제를 겪었다. 그 중에서 신보수주의의 입장을 주목할 만한 것이 바로 상원에서 통과된 데이튼-크레그(Dayton-Craig) 개정안이다. 이 개정안은 외국과의 무역협상에서 미국의 반 덤핑 법에 관한 변화를 요구하는 조항이 있을 경우 이 조항만을 따로 분리해 다시 가부간의 투표를 시행할 것을 그 내용으로 한다. 행정부의 강한 반대에도 불구하고 상원에서 채택된 이 개정안은 미 의회가 공화/민주당의 구별 없이 반 덤핑법의 약화에 얼마나 민감하게 반응하는지를 보여준다. 소위 개발라운드로 불리는 WTO 도하(Doha)라운드를 출범시키는데 있어 미국은 자국의 반 덤핑 법이 자국의 산업을 보호하는 보호무역조치라는 개도국의 비판에 직면, 이를 협상테이블에 올

려놓게 된다. 선진국에서의 농산물 보조금, 약품에 관한 지적재산권, 그리고 미국을 중심으로 급격히 퍼지고 있는 반 덤핑 법을 협의대상에 올려놓음으로써 개도국의 참여를 이끌어냈던 것이다.

개도국의 입장에서 보면, 이 반 덤핑 법은 그 기준이 모호할 뿐 아니라 미국내의 피해당사자의 고발로 인해 촉발된다는 임의적 성격을 가지고 있다. 실제로 접수된 반 덤핑 사례 중 5%정도만이 기각되는 현재의 양상을 놓고 볼 때, 그 편파성이 지적되고 있는 것이다. 미국 산업 전체의 기준으로 보면, 반 덤핑 법에 의거 수입을 제한하려는 노력은 작은 몇몇 산업에 국한되는 것이 사실<sup>7)</sup>이지만, 무관심한 다수에 비해 이들 산업의 로비가 집중되고 있는 비대칭적 구조에서 반덤핑법의 미국 통상정치(Trade Politics)에서의 영향력을 찾을 수 있다.

국제형사재판소(International Criminal Court)나 교토 국제환경규약, ABM 미사일조약에 대한 부시행정부의 거부에서 드러나는 미 보수파의 일방주의(unilateralism)를 전적으로 신보수주의의 영향력으로 설명하려는 또한 분명한 오류이다. 미국의 고립주의를 바탕으로 깔고 있는 이러한 일련의 외교정책은 미국식 정치, 경제제도에 대한 명백한 도덕적 우위를 기반

7) 지난 20년간 반 덤핑 제소사례 46%가미국철강업계에 의해 제기되었다. I.M Destler. "The United States and a Free Trade Area of the Americas: A Political-Economic Analysis". Paper presented to the Inter-American Development Bank/Harvard University Forum. 2002. December 15.

으로 이를 전세계에 확대해나가려는 신보수주의의 노선과는 이데올로기적으로 상충되는 면이 있기 때문이다. 그러나, 분명한 것은 신보수주의를 주창하는 세력에 있어 작금의 국제체계, 특히 경제문제에 있어 양방의 일정부분의 희생을 요구하는 협상이 쉽게 받아들여지지 않는다는 점이다. 신보수주의자의 상당수는 미 제국(American Empire)라는 화두를 거부감 없이 받아들이며 미국식 제도나 가치를 타국에 전파하는 것을 하나의 소명으로 여기는 경향을 드러낸다.<sup>8)</sup> 이에 반해 미국 대외정책의 영향력과 대내정책의 자립성이 훼손되는 것에 분연히 저항한다. 역사적으로 증명되고 도덕적으로 우월한 미국식 시스템이 세계화의 과정에서 미국인들의 의사와 무관하게 간섭 받는다는 사실은 이들이 주창하는 국제주의의 필연적인 파생 물임에도 불구하고, 도덕적 신념과 힘에 기반한 국제주의를 결합하고 있는 이들에게는 받아들이기 힘든 것이다.<sup>9)</sup>

무역촉진법안의 통과를 중심으로 미국 통상정치 전통적 구조와 그 급격한 변화, 그 속에서 공화당을 중심으로 하는 보수파(conservatives)와 민주당을 중심으로 하는 진보파(liberals)들의 합종연횡을 살펴 보면, 이 속에서 오늘날 맹위를 떨치고 있는 신보수주의의 위치를 가려내 보려 하였

다. 드러난 바와 같이 일부 피상적이고 작위적인 연결을 제외하고는 이러한 시도의 적절성이 의문시되는 것이 사실이다. 그리고 크리스톨의 ‘대외정책을 논의하는 데 있어 지식인 층의 이데올로기에 기반한 비판은 무의미하다’ 말대로 이러한 결과는 예상될 수 있을 것이다. 따라서 시대적인 화두에 대응하면서 자신들의 독특한 이데올로기로 발전해온 신보수주의라는 사조가 무역협상이라는 대외정책보다는 감세안과 같은 대내경제정책에서 그 모습을 분명히 드러내는 것이 당연하지 모른다.

## 감세안과 공급중심 경제학

1960-70년대의 베트남 전쟁과 시민운동, 린든 존슨 대통령이 추진했던 위대한 사회(Great Society)운동 등을 거치면서 진보진영에 대한 비판으로 발전한 것이 소위 신보수주의이다. 크리스톨, 포도레츠(Podhoretz), 커크패트릭(Kirkpatrick), 마틴 립셋(Martin Lipset)등을 중심으로 뉴욕의 지식인 사회에서 당시 기존의 민주당의 노선에 더 이상 공감하지 못하고 공화당으로 전향하는 흐름의 중심에 있던 것이 강력한 반공주의, 도덕적 선명성, 방만한 복지국가의 축소를 기치로 내세운 이념체계였다.

경제적인 면에 국한해 볼 때, 베트남전

8) *Project for the New American Century*. "Statement of Principles". (www.newamericancentury.org)

9) 결국 예외규정을 포함하는 무역촉진권한으로는 미 법안의 본래 의도(타국과의 협상에 있어 신뢰도와 효율성을 제고하지 않는다는 행정부의 반대에 직면, 데이튼-크레그(Dayton-Craig) 수정안은 상하원 합동회의(Conference)에서 상당부분 희석, 약화된 절차적인 요소로 반영되는데 그친다.

의 실패와 데탕트의 분위기 속에서 국방예산의 확장이 의문시되고, 70년대 들어 복지국가정책의 확충에 따라 갈수록 늘어나는 연방정부의 재정적자가 인플레이션을 유발하는 반면, 실업률은 낮추지 못하는 스테그플레이션(Stagflation)에 직면한 것에 대해 이들은 근본적인 회의를 제기하였다. 국가가 운영하는 복지정책 자체에 근본적인 회의를 갖고 있던 구 보수파와는 다르게 이들 대부분은 1930년대 루스벨트(Roosevelt)대통령하의 뉴딜정책에 대해서 긍정적인 입장을 취하고 있었다. 다만, 뉴딜정책이 '위대한 사회' 운동에서와 같이 확장일로로 치달아 국가재무구조의 악화, 비효과적인 지출정책과 일정부문 그 결과로서의 스테그플레이션의 발생, 그에 따른 조세 수입의 감소, 기타 정부지출(국방비 등)의 축소 등으로 이어지는 악순환을 강하게 비판했던 것이다. 일종의 중도파라 칭할 수 있는 이들의 경제적 입장은 이와 같이 주로 당시의 경제정책에 대한 비판위주로 구성되었는데, 70년대 말 80년대 초 주류 경제학의 바깥에서 진행되고 있던 소위 '공급중심 경제학'에 주목하면서 일련의 문제에 대한 이들 나름의 대안을 제시하게 된다.

세울을 줄이는 것이 당시의 경제적 문제를 푸는 일차적인 열쇠라고 여기는 공급중심 경제학의 논리는 감세, 일할 동기 강화, 소비증가, 경제성장, 일자리 창출, 세원의 확대라는 사이클에 그 핵심이 있다. 달

리 말하면, 전폭적인 감세를 하더라도 이에 따른 경제성장의 결과로 정부조세수입이 감소하지 않는다는 것이다. 80년대를 품미한 레이저노믹스나 현재 부시정부의 세 차례에 걸친(2000, 2001, 2003) 감세정책의 파장을 살펴보면 이러한 가정이 가정일 뿐이라는 사실은 명백해진다. 쌍둥이 적자를 불러일으킨 레이건 시대의 재정적자가 81년의 감세정책에서 출발했다는 점에서 이 이론의 기본가정은 현실과 어긋나고 있다.

또한 현재진행형인 부시의 감세정책 역시 대폭적인 정부지출의 감소 없이는 - 전 세계에 걸친 대 테러전쟁에서 이는 불가능한 명제이다 - 거대한 재정적자를 피할 수 없다는 데 정부내의 경제학자들까지도 동의하는 상황이다. 따라서 감세를 하여도 정부의 재정상태를 악화시키지 않을 수 있다는 공급중심 경제학의 기본 가정자체에 동의하는 경제학자는 찾아보기 힘들다. 물론 경제학자들 중에서 감세정책을 지지하는 입장이 없는 것은 아니다. 상당수의 경제학자들이 이를 주창하지만, 이 경우 감세안이 결국 정부지출의 축소를 불러일으켜 정부 자체의 규모를 축소시킨다는 이데올로기적 기반에서 이러한 정책을 지지하는 경우가 대부분이다. 개인주의와 거대한 정부에 대한 태생적인 거부감을 지니고 있는 미국의 보수파의 입장에서 볼 때, 감세 안은 결국 정부의 축소를 가져오는 일종의 '트로이의 목마'와 같은 수단적 성격을 띠고 있는 것

이다.

이러한 정치적 해석과 공급중심 경제학에 대한 비판에 대해 많은 공급론자들은 80년대의 경기호황을 그 예로 제시하며 자신들의 이론의 유용성을 강조한다. 즉, 감세안이 재정적자를 불러왔을지는 몰라도 결국 경제성장의 원동력으로 작용, 스테그플레이션(Stagflation)을 탈피하는 원인이 되었다는 것이다. 이러한 인식 틀은 현재까지도 이어져 부시 행정부의 감세정책을 추진하는 근거로 꾸준히 제기되고 있다. 크루그먼(Krugman)에 따르면 이러한 주장역시 '감세가 조세수입의 저하를 초래하지 않는다'는 공급중심 경제학의 기본 가정처럼 현실에서는 찾기 힘든 탁상공론의 성격이 강하다.<sup>10)</sup> 1979년과 1982년 사이의 미국경제의 불황기가 레이건의 집권과 함께 1983년에서 89년까지의 호황기로 전환되었다는 것은 분명한 사실이지만, 이것이 단순히 감세정책에 의한 결과라고 볼 수는 없다는 것이다.

첫째, 1982년 말 대규모의 확대통화정책이 감세정책과 동반되었고, 둘째, 83-89년 사이의 경제성장이 일반적인 경기변동을 뛰어넘는 경제성장을 가져오지 못했다. 즉 1979년 미국경제가 슬럼프에 빠지기 전 1973년에서 1979년까지의 경제성장률과 83-89년 사이의 경제성장률은 3%로 동일하다. 감세정책 없이도 같은 정도의 성장율

했다면 감세정책의 경제성장효과는 과연 얼마나 되는가 하는 점이다. 감세정책과 경제성장의 상관관계에 논의를 치중하는 것은 이러한 점에서 만족스러운 대답을 제시하지 않는다. 그 긍정적인 효력자체를 부인할 수는 없지만, 감세정책이 정부의 재정적자를 불러일으킨다는 부정적인 면과 비교하여 그 대차대조표를 만들어보지 않는 한 그 순 효과를 측정하기 또한 쉽지 않다. 특히나 오늘날과 같은 재정적자의 급격한 확대는 그 자체만으로 경제에 악영향을 끼치는 것이 자명하기 때문이다.

## 재정적자의 함의

올해 여름 미국 워싱턴에서는 향후 미국의 재정적자의 규모를 분석하는 연구보고서 하나가 파문을 일으켰다. 현 부시행정부의 초대 재무장관이었던 오닐(Paul O' Neill)의 지시로 준비되었던 이 보고서에서 당시 정부에 종사하던 두 경제학자는 상상하기 힘들 정도의 재정적자의 나락을 향해 치닫는 미국경제의 암울한 상황을 예고하고 있었다. 이 보고서에 따르면, 오늘날의 시점에서 정부가 향후 예상되는 정부수입모두와 정부지출모두를 현재가치로 환산하여 비교하면 45조에 달하는 적자에 직면한다. 흔히 세대간 적자(generational deficit)라고 일컫는 이 수치는 미국 한해 GDP의 4배, 현 정부채무의 12배에 달하는

10) Paul Krugman, "The Tax-Cut Con" *The New York Times Magazin*. 2003. September 14.

규모이다. 이 적자를 오늘 당장 보전하려고 한다면 소득세 69%인상, '사회보장제도'(Social Security)와 '연장자들에 대한 의료보험지원제도'(Medicare)의 보조금의 56% 삭감등 정치적으로 불가능한 조치가 필요하다는 결론에 도달하고 있다.<sup>11)</sup>

이러한 보고서의 유출에 대해 백악관은 즉시 그 공식성을 부인했고, 공급론자들로 대표되는 다수의 보수주의 논객들은 보고서의 질을 폄하했다. 최근 몇 년 사이 부시의 감세정책과 경기침체, 그리고 대 테러전쟁의 수행 등으로 인해 연방정부의 재정적자가 국민총소득(GDP)의 6%가량 증가했다. 그러나 클린턴 행정부 당시 불가능하게 여겨졌던 연방정부의 적자가 몇 년간의 경기호황에 따라 흑자로 전환된 경험? 물론 클린턴은 세금을 올리는 조치를 단행했다? 을 겪음에 따라 이러한 수치에 대단한 의미를 부여하지 않는 분위기는 분명히 있다. 그러나 여기서 간과해서는 안 될 점은 낙관적인 전망을 하는 많은 이들 역시 공감을 표하는 대규모 재정적자의 경제적 파장이 다.

어느 정부나 채권발행을 통해 재정적자를 충당한다. 만약 세대간 적자의 규모가 제어할 수 없게 커져버리면 정부쪽에서는 더 많은 채권을 발행하거나 돈을 찍어내 이를 충당할 수 밖에 없다. 채권가격은 점점 하락하고 물가상승에 따라 이자율은 상승

하는 결과를 초래하는 것이다. 이자율이 상승하게 되면 정부의 부채부담은 점점 더 커지게 되고 이를 보전하기 위해 또 채권을 발행하거나 돈을 찍어내게 되는 연쇄작용이 일어난다. 이자율의 지속적인 상승은 경기를 침체시키고 이에 따라 정부 조세수입의 감소가 일어나게 되므로 실제 악의 순환에 빠지게 되는 것이다. 이러한 예는 실제로 1930년대 바이마르(Weimar)독일 뿐 아니라 오늘날 많은 개발도상국이 겪어야 했던 전형적인 하이퍼인플레이션과 살인적인 이자율의 결합에 다름 아니다.

문제는 이러한 악순환을 시작하는 것은 다름 아닌 시장에서의 인식이라는 점이다. 현재의 미국의 상황을 어느 누구도 1930년대 독일이나 개도국의 경제와 비교하지는 않지만 세대간 적자에서 보이는 객관적인 수치는 얼마든지 이러한 사태가 가능한 수준에 와 있다는 것이다. 여기에 더해 미국 정부 채권의 3분의 2는 미국 내가 아니라 해외투자가 - 주로 개별국가의 중앙은행 - 손에 있다는 점에서 미국경제를 이들이 어떻게 인식하고 있는가 하는 문제는 상당히 중요하다. 유로 권의 성공적인 경제운영으로 달러화의 자산보다 유로 권의 자산이 신뢰를 더 얻게 된다거나 달러화의 지속적인 하락이 예상됨에 따라 자산운영에서 달러 자산을 일정부분 줄이는 조치 등을 취하는 날이 오면, 현재의 미국의 재정상태로 봤을

11) Niall Ferguson and Laurence J. Kotlikoff, "Going Critical: American Power and the Consequences of Fiscal Overstretch". *The National Interest*. 2003/Fall.

때 상상하기 힘든 혼란이 도래할 수 있다는 것이다. 그렇다면 이 문제를 어떻게 실질적으로 해결할 수 있는가 하는 문제에 귀착하게 되는데, 국내외의 투자자들이 미국경제의 안정성을 계속 신뢰할 것이라는 통제하기 힘든 가정을 제외하면, 이에 대한 객관적 해답은 결국 1) 감세 안을 철회하든가 2) 정부지출의 급격한 감소를 시도할 수 밖에 없는 것이 된다.

### 신보수주의와 공급중심 경제학

재미있는 점은 주류경제학에서 떨어져 있던 공급중심 경제학을 정치의 전면에 내세운 데는 이른바 신보수주의자들의 지대한 공헌이 있었다는 점이다. 공급중심 경제학에 대한 논의가 활성화된 것은 경제학의 영역이 아니라 정치담론의 장이었고 이것을 집중적으로 부각된 곳은 다름아닌 〈Public Interest〉등으로 대표되는 신보수주의 계의 잡지들이었다. 실제로 1995년에 행한 인터뷰에서 크리스톨은 놀랍게도 다음과 같이 언급하고 있다.

“나는 사실 공급중심 경제학이 가지는 경제적 타당성에 대한 확신은 없었다. 하지만 그것이 가지는 정치적 가능성은 손쉽게 볼 수 있었다. 이 정치적 가능성은 다름아닌 정부규모의 축소를 위한 하나의 수단으로서 공급중심 경제학의 채용이었다. --- 내가 인식하고 있던 정치적인 과제는 이러

한 매력적인 논거를 통해 (미국)정치에 있어 여러 보수파를 규합, 다수를 점하는 것이었다. 즉 공화당이 다수를 점하고 다시 집권할 수 있는 이론적 기제에 주목한 것이다. 그러므로 정부 재정상태에 대한 회계문제보다는 정치적 효과를 극대화시키는 것이 주요 목적이었다”<sup>12)</sup>

그렇다면 신보수주의자들이 공급중심 경제학에 주목하는데 있어, 그 이론의 종국적 실패에서 자신들의 정치적 목표를 이루는 수단을 발견했다는 것이 된다. 이러한 틀에서 볼 때, 신보수주의자들로 일컬어지는 많은 인사들이 ‘사회보장제도’ (Social Security), ‘연장자들에 대한 의료보험지원제도’ (Medicare), ‘극빈층에 대한 의료보험지원제도’ (Medicaid)로 대변되는 현 미국의 복지정책의 개혁에 끊임없는 관심을 가지고 이를 추진하고 있다는 점은 매우 자연스럽게 이해될 수 있을 것이다. 현 미국 연방정부의 예산지출은 크게 국방비, 국토방위비를 제외하면 위의 복지제도를 운영하는 데 그 대부분이 사용된다. 이들에 대한 지출을 빼고 나면 나머지 소위 ‘국내재량지출’ (domestic discretionary spending)이라는 항목에 교육, 국립공원, 법원 운영 등의 기타의 지출이 GDP의 약 5%이내에서 정해진다. 국방비의 증액을 통한 강력한 미국의 건설이 두말할 필요 없는 신보수주의의 강령이라고 할 때, 이들이 경

12) Paul Krugman, “The Tax-Cut Con”, *The New York Times Magazin*. 2002. September 14.

제정책에서 택한 수단이 지향하는 것은 결국 미국의 복지제도의 개편이 되는 것이다.

## 현실정치의 도구, 신보수주의

많은 논자들이 이미 지적해 온 바와 같이 신보수주의의 내용을 명확히 정리하기는 쉽지 않다. 신보수주의라는 사조가 그 발생에 있어서부터 일관적인 하나의 사상체계가 아니라 시대에 따라 나타나는 미국 정치와 그 안의 개별정책에 대한 비판에서 출발하고 있고, 그 결과 여러 정책에 대한 이들의 처방이 그 이론적 순수성에 치중하기보다 현실적 실용성에 따라 변화, 진화되고 있기 때문이다. 정치적인 장애 있어 실제 이들의 많은 의견들은 공화당 중도파나 민주당의 보수파등에 의해 차용되었고, 이에 따라 점점 이들만의 고유의 처방을 구별해내는 것은 어려워지고 있다. 하지만 분명한 것은 신보수주의자들이 오늘날 미국정치에서 차지하는 영향력의 근저에, 하나의 사상체계로서의 일관성보다는 그들이 믿는 '가치'가 현실정치에서 어떻게 받아들여질 것인가에 초점을 맞추는 전형적인 모습이 있다는 사실이다. 따라서 이처럼 현실정치의 장애에서 태동, 발전하였고 그 논의의 장애역시 학술잡지가 아닌 시사, 정책잡지를 중심으로 전개되어온 신보수주의에서 보이는 이중성과 엘리트주의를 가치중립적인 입장에서 비판하는 것은 처음부터 잘못된 시도이다.

9.11 이후 미국사회에서 논란을 불러일

으켰던 두 가지 보수적인 정책기조 - 무역촉진권한, 감세 안 - 속에 나타나는 신보수주의 또한 이러한 틀에서 벗어나지 않는다. 자유무역과 미국의 일방주의, 감세안과 미국복지제도의 축소 등으로 대비되는 정책 가치간의 충돌에 있어서도, 객관적인 타협점을 찾기보다는 어떻게 하면 현실정치에 유용한 수사로 논의를 전환, 자신들의 가치체계 - 대외적으로 보다 강력한 미국의 건설, 재정을 낭비하고 그 효과가 의문시되는 복지제도의 개편 - 를 최대한 현실화시킬 것 인가하는 전략적인 모습에 주목할 때, 하나의 사상체계로서의 보수주의와 구별되는 신보수주의의 윤곽이 드러난다. 이러한 입장에서, 해소시키기 힘든 두 가치의 충돌 - '자유무역 대 일방주의' -이 일어났던 무역촉진권한의 사례에서보다 자신들이 지향하는 가치를 뚜렷하게 체계화시킬 수 있었던 감세 안의 문제에 있어 이들의 입장이 보다 분명히 드러나는 것은 당연하다고 할 것이다. 이렇듯, 가치중립이라는 근대사상사적 기조의 모순에 주목하고, 일정한 가치를 전면내 내세우며 이의 실현을 위한 필요에 따라 행동하는 신보수주의를 하나의 '사상(-ism)'으로 만드는 것은, 바로 이들의 사상 속에 자리잡고 있는 스트라우스(Leo Strauss)적 인식체계일 것이다.

“관습적이고 관행적인 일들에 있어 보이는 차이점들은 심각한 복잡성을 나타내지 않는다. 그러나 옳고(right) 그르다(wrong)는 원칙을 대하는 데 있어 나타나

는 차이점은 실로 복잡한 양상을 띤다. 이러한 어려움으로 인해, 옳고 그르다는 정의의 원칙을 관행적인 요소로 치환해 이해하려는 것은 결국 자연권(natural right)에 대한 인간의 인식이 부족을 드러내는 데 다름 아니다. 고전적인 자연권 사상은 이러한 복잡성을 인정하고 이해하려는 노력으로, 모든 권리와 정의가 결국 관행에 다름 아니라는 '상대주의'의 거부에서 기인하는 것이다.

가장 높은 경지의 예술이 탄생하는 것

은 그것이 가장 필요한 상황에 직면했을 때이다. 가장 훌륭한 책이나 연설은 그것이 그렇게 쓰여질 수 밖에 없는 필요에 따라, 의미 없는 수사와 작위적인 비유를 철저히 배제하면서도, 자연스럽게 흘러가는 문장 속에서 탄생한다. 어느 한 단어도 작위적으로 선택되지 않는다. 잘못된 기억이나 기타 진부한 실수의 틈이 없는 엄격한 구조 속에서 필연적으로 그들 자리를 찾아가기 때문이다".<sup>13)</sup>

13) Steven Lenzner and William Kristol, "What was Leo Strauss up to?" *The Public Interes*. 2003. Fall.



도서관내

# 사상과 혁명

**역사의 한 장면으로서  
러시아와 중국 혁명이 갖고 있는  
진면목과 혁명의 뒤에 존재하고 있었던  
마르크스주의와 마르크스의 사상적 맥락**

**주요 목차**  
 제1부 프랑스 혁명사상과 유토피아  
 제2부 마르크스와 엥겔스의 생애  
 제3부 러시아혁명  
 제4부 중국혁명

**교양사회**  
조정남 편역 / 값 10,000원

시대의 논리



## 강함과 약함

**로버트 케이건 (Robert Kagan)**

(미국 카네기 국제평화재단 수석연구원)

'새로운 미국의 세기를 위한 계획' (Project for the New American Century)의 공동설립자의 한 사람이며 현재 미국 카네기국제평화재단(Carnegie Endowment for International Peace)의 고급연구원으로 활동하고 있는 대표적인 신보수주의 논객이다.



## 미국과 유럽의 갈등

## 강함과 약함

로버트 케이건 (Robert Kagan)

(미국 카네기 국제평화재단 수석연구원)

이 글은 로버트 케이건(Robert Kagan)이 미국 스탠포드 대학 싱크탱크의 기관지 <Policy Review> 2002년 6월호에 게재된 논문 "Power and Weakness"를 번역 한 것이다. 케이건의 이 글은 발표와 동시에 미국 신보수주의의 세계전략에 대한 텍스트와 같이 평가되면서, 신보수주의 논리의 결정판으로 전 세계적인 불러일으키고 있는 화제의 글이다.

로버트 케이건은 '새로운 미국의 세기를 위한 계획'(Project for the New American Century)의 공동입안자의 한 사람이며 현재 미국 카네기국제 평화 재 단 (Carnegie Endowment for International Peace)의 고급연구원으로 활동하고 있는 대표적인 신보수주의 논객이다. 예일대학에서 학사학위를 하버드 대학 케네디 스쿨에서 정책학으로 석사학위를 받은 그는 한때 미국무성의 대외관계 실무 책임자로 일하기도(1985-1988), 또 조지 P. 슐츠 전 국무장관의 스피치 라이터로도 활약한 바 있다(1984-1985). 미국의 대외정책 분야의 대표적인 신보수주의자의 한 사람인 그는 대표적인 신보수주의 매체인 <New Republic>, <Weekly Standard> 지 등의 정기 기고가로도 활동하는 등으로 미국의 대외정책에 관한 광범위한 연구 집필활동을 펼치면서 미국의 대외정책의 커다란 영향력을 행사하고 있다.

〈편집실 역〉

## 서론

유럽과 미국이 같은 세계관을 공유하고 있다는 환상은 버릴 때가 됐다. 같은 세계에 살고 있다고 생각해서는 안 된다. 파워라는 결정적인 현상에 대한 견해, 즉 군사력의 유효성, 도덕성, 타당성에 대한 견해가 미국과 유럽은 서로 달라지고 있다.

유럽은 군사력에의 관심을 잃었다. 달리 말하면, 파워 세계를 초월하여, 법률과 규칙, 국제교섭과 국제협력이라는 독자의 세계에로 이행하고 있다. 역사의 종언에 찾아온 평화와 변영의 낙원, 18세기의 철학자 임마누엘 칸트가 '영원의 평화를 위해' 묘사한 이상의

실현으로 향하고 있는 것이다. 이에 대해 미국은 역사가 끝나지 않은 세계에서 고투하고 있으며, 17세기의 철학자 토마스 홉스가 '리바이어던'에서 논한 만인의 만인에 대한 투쟁의 세계, 국제법이나 국제규칙이 적용되지 않고, 안전을 보장하고, 자유로운 질서를 수호하고 확대키 위해서는 지금도 군사력의 유지와 행사가 불가결한 세계에서, 힘을 행사하고 있다. 주요한 전력문제와 국제문제에서 미국은 火星사람이고 유럽은 金星사람인양 판이한 차이를 나타내고 있는 이유는 바로 여기에 있다. 양자간에 합의할 있는 점은 아주 적으며, 상호 이해도 희박해지고 있다. 그리고 이런 상태는 일시적인 것이 아니며, 미국의 정권교체나 비극적인 사건의 결과도 아니다. 이처럼 대서양을 사이에 둔 양측의 차이를 만들어 낸 원인은 뿌리깊고 장기간에 걸쳐 만들어 진 것이며, 앞으로도 오랫동안 지속될 가능성이 높다. 국익의 우선순위를

설정, 위협을 확인하고, 과제를 명확히 하고, 외교정책과 국방정책을 책정하고 실행함에 있어, 미국과 유럽은 서로 다른 길을 걷게 되었다.

**유럽은 과거 1세기의 역사, EU의 탄생으로 결실 한 역사를 배경으로, 군사력의 효용과 도의성에 관하여 독자적인 이상과 원칙을 만들어 오고 있었으며, 이 역사를 공유하고 있지 않은 미국과는 견해가 서로 다르다.**

유럽에 사는 미국인이 라면 이런 대조적 측면이

더 잘 인식될 수 있다. 유럽인들은 미국과의 차이에 이전보다 민감해지고 있다. 아마도 이 차이를 미국인들보다 더 걱정하기 때문일 것이다. 유럽 지식인층은 거의 대부분 미국과 유럽이 이미 공통의 '전략문화' (strategic culture)를 가지고 있지 않다고 확신한다. 유럽의 풍자만화에서는 극단적인 경우, 미국은 '죽음의 문화'로 묘사되고 있다. 전원이 총을 휴대하고, 사형이 집행되고 있는 폭력적인 사회이기 때문에, 호전적인 것도 당연하다고 여겨진다. 이렇게 까지 단순하게는 생각하지 않는 사람들이라도, 미국과 유럽과의 외교정책의 방법에 뿌리깊은 차이가 있다는 것은 인정하고 있다.

유럽의 입장에서는 미국은 유럽에 비하면 군사력에 곧잘 호소하려 하며, 외교에서도 인쇄심을 결여하고 있다. 미국인은 세계를 선과 악, 적과 동지로 구분하려 하나, 유럽인들은 세계가 그 정도로 간단히 구별될 수 없다고 생각한다. 미국은 실제적이거나 잠재적 적대세력과 만나게 되면 설득보다는 힘으로 밀어붙이는 정책, 적대행동을 취하지 못하게 상대방을 효과적으로 유도하기보다 제재행동으로 상대를 응징하는 정책, 당근보다는 채찍을 선호하는 경향이 있다. 미국은 국제문제에 대응할 때 곧잘 끝장을 보려는 경향이 있다. 문

제를 한꺼번에 해결하고, 위협을 제거하려 하는 것이다. 그래서 미국은 국제문제에서 일방주의를 강화하고 있다. UN등의 국제기관을 통한 행동을 중시하지 않게 되며, 타국과 협력하여 공통의 목표를 추구하려 하지 않고, 국제법을 회의적으로 보며, 필요하다고 판단하면, 국제법의 범위 밖에서 행동하는 경향을 한층 강하게 드러내고 있다.

유럽인들은 자기들은 문제를 보다 치밀하고 세련된 방법으로 처리한다고 주장한다. 미묘하고 간접적인 방법으로 타국에 영향을 미치려 한다. 실패를 잘 용인하고 문제가 신속하게 해결되지 않을 경우에도 잘 참을 줄 안다. 문제에 대응할 때는 일반적으로 강압보다는 협상과 외교술, 설득을 앞세우는 평화적인 수단을 선호하곤 한다. 이들은 국제법, 국제협정, 국제여론에 호소해서 분쟁을 해결하려 한다. 무역과 경제적 유대를 활용하여 국가 간의 결속을 다지려고도 한다. 이들은 또 장기적인 면에서 볼 때 과정이 실질이 될 수 있다는 믿음에서 결과보다도 과정에 역점을 두는 경우가 많다. 이상과 같은 유럽 상은 물론 과장과 단순화가 혼합되어 이중으로 희화화 되어있다. 유럽을 한마디로 일반화한다는 것은 사실 불가능하다. 영국에서는 유럽대륙의 다른 국가들에 비해 군사력에 대해서 '미국적'인 견해가 강하다. 대영제국의 기억이 남아있으며, 제2차 대전에서 냉전초기에 걸쳐 만들어진 미국과의 '특별한 관계'가 있으며, 대륙의 동향에 초연한 자세를 취하는 전통이 있기 때문에, 유럽 가운데서도 다소 생각이 독특하다. 또 프랑스와 독일을 단순하게 한 묶음으로 엮을 수는 없다. 프랑스는 자긍심이 높고 독립심이 왕성하나, 놀라울 정도로 불안감이 강하다. 독일은 제2차대전이 끝난 후, 자국에의 자긍심과 회의를 교차되고 있다. 한편 동부와 중부 유럽의 각 국들은 서유럽 국가들과 전혀 다른 역사를 배경으로, 러시아의 군사력에 대한 두려움이 뿌리 깊고, 따라서 만인에 대한 만인의 투쟁이라는 홉스바움의 현실에 대해서는 미국에 가까운 입장을 취하는 전통이 있다. 그리고 물론, 미국에게도 유럽 각 국에서도, 국내적으로는 견해의 차이가 엄연히 존재하는 것은 사실이다. 프랑스에서는 드골파와 사회당간의 의견 차이가 있다. 미국에서는 민주당은 공화당보다 유럽에 가깝다고 생각할 수 있다. 콜린 파우엘 국무장관은 도널드 램스펠드 국방장관보다도 유럽에 가깝다고 생각할 수 있을지 모른다. 미국에서도 지식층을 중심으로 자국의 외교정책 가운데 '강경'한 부분에 대해서, 유럽과 다르지 않은 불안을 느끼고 있는 사람들이 많다. 반대로, 유럽에서도 미국인과 다른지 않을 정도의 군사력을 중시하는 사람들도 있다.

그럼에도 풍자만화는 기본적으로 진실을 제대로 표현하고 있다. 미국과 유럽은 현재, 근본적으로 다른 것이다. 파우엘 국무장관과 램스펠트 국방장관 사이에는 파우엘 장관과 프랑스나 독일의 외무장관과의 사이보다, 영국의 외무장관 사이보다도, 공통점이 많다. 군사력의 행사가 문제가 되면, 민주당 주류파의 대부분은 유럽인의 대부분보다도 공화당과

의 사이에서의 견해가 일치하는 점이 많다. 1990년대에는 미국의 리버랄 파 마저, 유럽 좌파의 대부분보다도 군사력 행사에 적극적이었으며, 세계 현실에 대한 인식에서 선악 이원론에 가까웠다. 클린턴정권은 이라크를 폭격했으며, 아프카니스탄과 수단도 폭격했다. 대부분의 유럽 국가는 그렇게 하지 않았을 것이라고 보는 것이 타당하다. 따라서 미국이 그 같은 군사 중심의 행동을 하는데 경악했다. 사실 미국이 강요치 않았다면 유럽이 1999년에 베오그라드 폭격에 나섰을 가하는 점은 흥미로운 문제가 아닐 수 없다. 2002년 10월 미국 상원 민주당의 과반수가 이라크와의 전쟁의 권한을 부시대통령에게 부여하는 결의안에 찬성표를 던졌다. 이러한 행동에 대해서, 프랑스, 독일, 이탈리아, 벨기의 좌파들은, 그리고 영국의 좌파들마저도 놀라움을 나타내고, 일부는 공포와 증오의 목소리마저 냈다.

전략적인 시각이 이 정도로 다른 원인은 어디 있는가. 이에 대해서는 근래 관심이 지나치게 저하돼 있는 듯하다. 미국에서나 유럽에서 다같이 외교정책관련의 논자나 정치가, 정부고관은 유럽과 미국과의 사이에 견해의 근본적인 차이가 있음을 부정하거나, 아니면 과거에도 대서양 동맹에 긴장상태가 조성되었던 적이 있었다는 식의 얼버무리므로 현재의 견해 차이를 가볍게 넘기려 했다. 현재의 시각 차이를 한층 심각하게 받아들이는 사람들, 특히 유럽 쪽 사람들은 미국이 현재와 같은 행태를 보이는 이유, 또는 그 점에 관한 한 유럽이 현재와 같은 행태를 보이는 이유를 이해하려는 노력보다는 미국을 공격하는데 더 관심을 쏟았다. 이 같은 부인과 공격을 지양하고 이 문제에 정면으로 부딪친 것은 최근의 일이다.

유럽인들의 대다수와 미국인들 중의 일부에게는 전략문화의 차이가 각각 나라의 성격에서 필연적으로 생겨난다고 하는 잘못된 견해를 가지고 있다. 현재 유럽 쪽이 자체의 전략문화가 보다 평화적이라고 생각하는 그 자체는, 역사적인 측면에서 살펴볼 때 전혀 새로운 현상이다. 그런 현상은 최소한 1차 세계대전까지 수 백년동안 유럽을 지배해 온 전혀 다른 형태의 전략문화에서 비롯된 새로운 현상이다. 유럽에서는 적어도 제1차 대전까지 수 백년에 걸쳐 전혀 다른 전략문화가 일반적이었으나, 그것이 현재의 문화에 변화해 온 것이다. 유럽 각 국 정부와 국민들은 열광적으로 제1차 대전에 돌입함에 있어, 권력정치(Machtpolitik)를 신봉하고 있었다. 유럽인들은 강력한 네셔널리스트들이었다. 비스마르크 치하의 독일에서와 같이, 자국의 이상을 실현키 위해서는 무력행사를 불사하지 않고, 19세기 초 나폴레옹이 시도했던 것처럼 무력에 의한 평등과 우애를 확대하려 했고, 영국이 17-19세기에 추진했던 것처럼, 대포를 앞세워 자유주의 문명의 고마움을 널리 확산시키려 했다. 1871년 독일통일에 의해 성립된 유럽의 질서는 “그 이전의 질서가 모두 그러했던 것처럼, 전쟁에 의해 만들어 졌다.” 유럽의 현재의 세계관은 그 근원을 계몽주의까지

소급할 수 있고, 유럽연합(EU)도 개몽주의를 계승한 것이나, 3백년에 걸쳐, 유럽의 열강이 펼쳐온 권력정치는 계몽주의자나 중농주의자가 내건 이상적인 계획을 따른 것은 아니었다.

미국의 경우, 오늘날처럼 국제관계를 이끌어 나가는 수단으로 무력에 크게 의존하는 행태나 또는 국제법의 준수에서 벗어나 일방주의로 기울어 버린 행위가 과거부터 죽 이어졌던 것은 아니다. 미국도 계몽운동의 산물로 건국 초에는 계몽주의의 충실한 사도였다. 미국은 건국될 당시 만해도 개몽 사조에 젖은 유럽인들에게 대단한 희망이었다. 유럽은 절망적이었으나, 미국은 ‘이성과 인간성이 어느 곳보다도 급속히 발전하는’ 지역이 될 수 있을 것으로 봤다. 이 시기의 미국의 외교정책은 실제 행동에 일관성이 있었는가의 여부는 어떻게든, 미국이 건국 초에 내세운 외교정책상의 레토릭을 보면 계몽 사조의 제반 원리로 가득 차 있었다. 18세기 말 미국의 정치인들은 오늘날 유럽 정치인들과 마찬가지로 국제적 분쟁과 대립을 완화하는 수단으로서 교역의 여러 가지 장점을 높이 평가하고 또 야만적인 무력보다는 국제법과 국제 여론에 호소하곤 했다. 건국한지 얼마 되지 않은 미국으로서는 북미 대륙내의 약한 민족들에 대해서는 힘을 행사했으나, 유럽의 열강과의 관계에서는 무력을 포기하라고 주장하면서, 그런 행태가 18, 19세기 유럽제국의 권력정치를 그대로 모방하는 것이라고 비난했다.

일부 역사가들은 이런 점에 주목해 그릇된 판단을 내렸다. 즉 미국의 건국세대가 이상주의를 지향하고, 권력정치를 진정 ‘용납할 수 없는 역겨운 것’으로 생각하며 또 “국제관계에서 힘의 중요성을 인식하지 못했다”고 잘못 판단했던 것이다. 그러나 조지 워싱턴이나 알렉산더 해밀턴, 존 애덤스, 심지어 토마스 제퍼슨까지도 이상주의자는 아니었다. 이들은 국제무대에서 전개되는 무력외교의 실상을 훤히 파악하고 있었다. 이들도 여건이 될 때는 유럽식 잣대에 따라 움직일 수 있었으면 좋겠다고 원한 적이 많았다. 그러나 이들은 현실적으로 미국이 약하는 점을 잘 알고 있었고, 그 때문에 의식적이건 무의식적이건 간에 국제무대에서 제 나름의 길을 헤쳐 나가기 위해 여러 가지 약자의 전략을 행사했다. 이들은 무력외교를 헐뜯고 전쟁과 군사력을 혐오한다는 주장을 폈는데, 당시 미국이 이런 분야에서 유럽 열강에 비해 큰 열세를 보이고 있었음은 물론이다. 이들은 그 대신 통상의 이점과 효용을 칭찬했는데, 이들 분야가 자국이 보다 대등한 입장에서 경쟁할 있는 분야였기 때문이기도 했다. 각 국의 행동을 규제할 최선의 수단으로서 국제법을 중시하도록 호소했으나, 이것은 영국과 프랑스의 행동을 제약하는 방법이 이것 이외에는 거의 없다는 현실을 인식했기 때문이다. 스위스의 법학자 바텔(Vattel)은 그의 저서를 통해 국제법상으로 “파위의 강약은 아무런 의미가 없다. 약소국도 강대국과 같은 대접을 받는다, 조그만 공화국

도 가장 유력한 왕국이나 다름없는 주권국가다”라는 사실을 강조했다. 그 후 미국이 국제 무대에서 막강한 힘과 영향력을 행사할 수 있게 되자 그 이후 세대들은 국제법상 이 같은 구속력 있는 평등주의적 특성에 매력을 느끼지 않았다. 18-19세기 초 국제법에 의한 제약을 환영하지 않으려 했던 것은 바로 유럽 열강들이었다.

그로부터 2세기가 지나, 미국과 유럽은 입장이 역전되고 말았다. 그 하나의 원인은 과거 200년 동안, 특히 지난 몇 십 년 동안에 세력균형이 극적인 변화를 겪었기 때문이다. 미국은 힘이 약할 때는 여러 가지 우회적인 전략이나 약자의 전략을 취했다. 이제 미국이 막강한 파워를 지니면서 강대국의 형태를 그대로 답습한다. 유럽 열강이 강한 힘을 지녔을 때 이들 국가는 그런 파워와 영광을 믿었다. 그러나 지금은 유럽은 상대적으로 약자의 입장에서 세계를 인식하고 있다. 입장이 크게 변했기 때문에 당연히 전략적인 판단, 위협에 대한 평가와 위협에 대처하는 적절한 수단에 관한 평가, 국익에 관한 계산, 국제법과 국제 기관의 가치와 의의에 관한 입장이 변했다.

그러나 파워의 격차만으로는, 미국과 유럽 사이에 형성된 커다란 간격의 일부분밖에 설명할 수 없다. 유럽과 미국 사이에는 파워의 차이가 만들어 내는 당연한 결과 이외에도, 이데올로기 면에서도 커다란 간격이 만들어져 있기 때문이다. 유럽은 과거 1세기의 역사, EU의 탄생으로 결실 한 역사를 배경으로, 군사력의 효용과 도의성에 관하여 독자적인 이상과 원칙을 만들어 오고 있었으며, 이 역사를 공유하고 있지 않은 미국과는 견해가 서로 다르다. 미국과 유럽의 사이에서 전략문화의 간격이 그 어느 때 보다 커 보이고 또 걱정스러울 정도로 계속 심화되고 있다면 그것은 이런 물리적, 이념적 차이의 복합작용 때문이다. 이 복합작용에 의해 유럽과 미국이 분열하는 경향은 역전이 불가능할지 모른다.

## 힘의 차이

그것이 어떻다는 거냐는 의견도 있을 것이다. 그러한 것은 이미 알고 있다는 의견이다. 사실 유럽은 세계적인 군사대국으로서의 파워는 확실히 이전부터 쇠약해 갔다. 유럽의 파워와 자신에 최대의 타격을 준 것은 거의 한 세기 전인 1914년에 일어났던 제1차 세계 대전이다. 이 대규모적인 충돌에 의해, 1871년 이후 유럽대륙의 세력 균형을 유지시켜오는데 핵심적인 지주구실을 했던 5개 열강 중 3개국, 즉 독일과 오스트리아-헝가리, 러시아가 황폐화됐다. 이 전쟁은 유럽경제에 큰 타격을 입혀 그 이후 수 십 년 동안 유럽국가들은 미국의 은행에 자금을 의존하지 않을 수 없게 되었다. 그러나 무엇보다도 중요한 것은 이 전쟁으로 영국과 프랑스에서 싸울 의지와 정신이 파괴된 것이다. 영국은 1939년이 돼서야, 처칠의 영도로 전의를 다시 회복할 수 있었으나, 그 시점은 물론, 전화가 새로운 세계

대전으로 확대하는 것을 회피할 수 없게 되었다. 1920년대의 영국에서는 제1차 대전 중에 패션데일(Passendale)전투와 그 밖의 킬링필드에서 거의 한 세대를 망라하는 수많은 젊은 이들이 '무의미한' 살육을 당한 사실에 위축되고 질린 나머지, 대전이 끝나자 곧바로 군대를 축소시키기 시작했다. 혼이 났던 프랑스는 독일이 재무장해 옛 영토 수복에 나설 것이라고 판단하여 적절한 수준의 군사력 유지를 위해 안간힘을 썼다. 1920년대 초 프랑스는 영국과 제휴하기 위해 사력을 다했지만, 베르사유조약에 명기된 영, 미의 프랑스 방위보장은 미국 상원이 이 조약의 비준을 거부함에 따라 완전히 무산되었다. 한편 유럽평화를 위협하는 가장 큰 위협은 독일이 아닌, 프랑스라는 엉뚱한 판단을 내렸던 영국은 나치가 정권을 획득한 다음해인 1934년까지도 프랑스가 독일 수준으로 무장을 해제해야 한다는 주장을 굽히지 않았다. 그러나 윈스턴 처칠만은 '프랑스에게 스스로 힘을 약화시키도록 계속 요청하는 것'이 매우 '위험한 일' 일임을 경고했다.

제1차대전과 제2차 대전 사이 유럽은 무력외교를 지양하고 파워의 약화를 활용하는 최초의 시도를 했다. 1차 세계대전 전승국들은 지난날처럼 힘에 의존하지 않고 '집단안보'와 이를 제도화한 국제연맹에 신뢰를 보냈다. 국제연맹의 창설을 주도한 정치인 중 한사람은 이렇게 선언했다. "우리의 목표는 전쟁을 불가능하게 만들고 완전히 소멸시켜버리는 것이다. 이를 위해서는 시스템을 만들어야 한다." 그러나 이런 시스템은 제 구실을 못했다. 유력한 회원국들이 그렇게 할 파워도, 의지도 없었던 점이 부분적인 원인이다. 유럽 안전보장의 위기를 국제기관의 설립에 의해 해결해야 한다는 생각을 추진한 것은 미국의 윌슨 대통령이었던 사실은 아이러니가 아닐 수 없다. 미국은 지난 수 십 년 사이에 세계 유수의 경제대국, 군사대국으로 성장, 제1차 세계대전에서는 후기에 참전하여 연합국의 승리에 크게 공헌한바 있는데 윌슨의 그러한 입장은 이러한 미국의 국력을 배경으로 한 것이다. 그러나 미국도 그때는 무력외교로부터 거리를 두고 있었으며, 윌슨 대통령의 의견이 실제로 미국을 대표하는 것은 아니었던 것이 후일 확인되었다. 처칠이 <제2차대전회고록>에서 "평화유지의 구조에 관한 윌슨대통령의 의견과 이상에 크게 양보한 우리는 후에 미국 헌법의 내용을 좀더 소상히 파악해야 한다는 이야기를 들었다"고 말했다. 유럽은 문제를 자기들이 해결할 수밖에 없었으나, 1930년대에 독일이 재무장하여 기세 등등 해 지자, '집단안전보장'은 소멸, 이에 대신하여 유화정책이 등장하게 되었다.

나치에 대한 유화정책은 기초부분에서 취약함에 근거한 전략이며, 이는 독일의 군사력을 억제할 수 없기 때문이라기보다는 또 다른 유럽대전의 발발을 두려워했기 때문이기도 하다. 그러나 이런 근거를 가지고 독일이 제기한 위협의 본질과 그에 대처하는 최선의 방안에 대한 정교한 논리구조가 형성되었다. 특히 영국의 관리들은 독일의 위협을 시종일관

경시하거나 아니면 아직은 행동을 취할 만큼 심각한 상황이 아니라고 주장했다. 영국 보수당지도자인 스탠리 볼드윈은 1933년 “독일의 재무장을 입증할 수 있다면” 그때 가서 유럽이 무슨 조치를 취해야 할 것이지만, “그러나 그런 상황은 아직 벌어지지 않았다”고 말했다. 유화책을 지지하는 사람들은 힘을 행사하는 것이 불필요하거나 부 적절하다는 여러 가지 근거를 내세웠다. 일부에서는 독일과 나치정부가 제기하는 불만이 서유럽 열강이 고려해 봐야 할 정당한 것이라는 주장을 폈다. 존 케인스의 말처럼 베르사유조약은 당초의 의도와 반대되는 결과를 빚었기 때문에 만약 독일정부가 분노를 억제하지 못하고 빼앗긴 땅을 회복하겠다고 나선다면 영국과 프랑스가 그 책임을 져야 한다는 것이다. 히틀러가 체코와 그 밖의 지역에 있는 독일인을 학대한 것에 대한 불만을 털어놓자 서유럽 민주국가들은 그런 점을 수긍할 용의가 있었다. 다른 유럽 강국들은 이념상의 간극이나 불화 때문에 히틀러나 나치와의 타협이 불가능하다고 믿으려 하지 않았다. 1936년 프랑스의 블룸(Leon Blum)총리는 파리를 방문한 독일 각료에게 “우리들은 마르크스주의이자 유대인이다. 그러나 이데올로기의 차이가 극복될 수 없는 것이라고 생각해서는 무엇하나 달성할 수 없다”고 말했다. 히틀러가 고약해 보이기는 하지만, 독일에서 히틀러 이외의 인물이 정권을 잡으면, 보다 좋지 못한 사태가 될 것이라고 생각하고 있는 사람들이 많았다. 영국정부와 프랑스정부는 독일사회에 보다 극단적인 세력이 상당수 존재한다고 생각, 그것을 관리할 수 있는 것은 히틀러뿐이라고 생각, 독일과의 합의에 히틀러의 서명을 얻기 위해 노력했다.

유화정책은 시간을 버는데 목적이 있을뿐아니라 히틀러를 만족시킬 수 있을 것으로도 믿었다. 유화정책은 영국과 프랑스에 있어 비참한 실패였다. 시간이 흐르면서 독일은 경제와 공업에서의 잠재적인 우위를 활성화시켜 재 군비를 진척, 유럽 국가들은 히틀러를 억제할 수 없게 되고, 히틀러가 최종적으로 무력을 행사 할 때는 그것을 저지하거나 억제할 수 없는 상황에 이르렀다. 만약 다른 상황에 노인 다른 인물이나 국가에게, 예를 들어 1920년대에 독일을 이끌었던 지도자 구스타프 슈트레제만(Gustav Stresemann)에게 세련되게 포장된 유화정책을 펼쳤다면 아마도 효과가 있었을지도 모른다. 그런데 이 유화정책을 1930년대의 히틀러와 독일에게 펼쳤다는 것은 잘못된 것이다. 그러나 당시의 이런 유화전략은 면밀한 분석의 산물이 아니라 힘의 열세에서 비롯된 것이었다.

제1차 대전에 의해 유럽이 대대적으로 약체화되었다고 한다면, 유럽의 전략과 외교 실패의 결과 일어난 제2차 대전에 의해서, 유럽제국은 세계적으로 대국으로서의 지위를 거의 잃었다고 볼 수 있다. 제2차 대전 이후, 아시아, 아프리카, 중동의 식민지를 유지할 수 있는 병력을 해외에 파견할 수 있는 여력이 없었기 때문에, 5백 여 년에 걸쳐 제국으로서 세계에 군림한 유럽 제국은 대대적인 퇴각에 나서지 않을 수 없었다. 인류 역사상 세계적인

대국이 이렇게 대규모로 퇴각한 예는 없다. 냉전이 시작되고 10년도 채 안 돼 유럽 각 국은 스스로의 의사이거나, 또는 스위스 위기에서 확인할 수 있는 것과 같이 미국의 압력을 받아 아시아와 중동에서 식민지와 전략적인 책임을 함께 미국에게 양도했다.

제2차 대전 말기, 미국의 유력자들 대부분은 유럽이 부활하여 세계의 '제3의 세력'이 되기를 바랬다. 소련에 대항할 수 있을 정도의 파워를 가짐으로서 미국이 유럽에서 빠져나올 수 있기를 희망했다. 프랭클린 루즈벨트나 딘 애치슨, 그 밖의 미국 옹서버들은 영국이 소련에 맞서 세계의 상당부분을 방위할 부담을 감당할 것이라고 믿고 있었다. 2차대전이 끝난 지 얼마 안 돼 헨리 트루먼 대통령은 심지어, 런던과 모스크바가 영향력 확대를 경쟁적으로 추구하는 가운데 미국은 한 옆에서 '공정한 심판' 역할을 담당하는 식의 세계경영을 고려하기도 했다. 그러나 얼마 뒤 영국정부는 종전 후 그리스와 터키에 계속해 왔던 경제 및 군사지원을 지속할 수 없다고 밝혔다. 영국 관리들은 1947년께 이미 미국이 '전 세계를 이끄는 영도의 횃불을 맥 빠진 우리 손에서 낚아채 갈' 것이라는 점을 알아차렸다. 유럽은 이제 유럽대륙은 물론 전 세계 안보를 미국에 의존케 되었다. 프랑스와 영국은 유럽을 '제3의 세력'이란 식의 별개의 블록화하는 구상까지도 달갑게 생각지 않았다. 그런 구상이 미국에게 유럽에서 발을 뺄 구실을 안겨준다는 점을 염려했기 때문이다. 그렇게 될 경우 유럽은 다시 한번 독립으로 독일에 대항치 않으면 안될 것이며, 소련에게도 대응치 않으면 안되기 때문이다. 미국의 한 관리는 이에 대해 이렇게 지적했다. "프랑스가 안심할 수 있는 한 가닥 요소가 있다면 그것은 다름 아닌 프랑스와 소련군 사이에, 병력 수에 관계 없이 미군이 존재한다는 사실이다."

이렇게 하여 제2차 대전 종전 후 50년에 걸쳐, 유럽은 미국에 전략적인 면에서 의존하는 상태에 있었다. 과거에는 세계 각지에 진출해 있던 유럽 열강의 힘이 유럽대륙 이외에는 더 이상 뻗칠 수 없었다. 냉전시기, 유럽이 떠맡은 유일한 전략적 임무는 바로 소련이 침공할 경우 미군이 도착할 때까지 자체의 영토를 확고하게 지켜내는 일이었다. 유럽은 그 정도의 역할을 감당하는데도 상당한 압박이 필요했다. 유럽은 미국정부가 필요하다고 판단하는 만큼의 군사비지출을 꺼림에 따라 미국과 계속 마찰을 빚었다. NATO의 설립 단계에서도 그랬으며, 케네디 정권 때도, 레이건 정권 때도 마찬가지였다.

그러나 미국과 유럽이 거의 피할 수 없을 정도의 알력을 빚었던 것은 냉전상황 때문이었다. 미국은 소련이 침공할 경우 핵전쟁을 제외하고는 유럽이 유럽대륙에서 소련군을 저지할 수 있을 정도의 동원 가능한 군사력을 확보하기를 기대했다. 전쟁의 사상자들도 대부분 미군들이 아닌 유럽군이어서 함은 물론이다. 예상대로 상당수의 유럽인들은 가장 바람직한 역지력 형태가 어떤 것이냐에 대해 다른 견해를 가지고 있었다. 이들은 미국이 제공

하는 핵우산에 만족했다. 즉 미국과 소련사이의 공포의 균형과 ‘상호파괴확신독트린’(the doctrine of mutually assured destruction)으로 유럽의 안전이 유지될 수 있으리라 기대했다. 냉전 초 만해도 유럽 경제는 너무 피폐해 자위에 필요한 정도의 군사력을 갖추 수 없었다. 그러나 냉전시기 후반에 경제상황이 회복된 후에도 유럽은 군사력 격차를 메우는 데 별다른 관심을 기울이지 않았다. 유럽은 미국이 제공하는 핵우산 때문에 군사강국의 지위를 되찾는데 필요한

비용을 지출할 만한 유인을 느끼지 못했다. 이런 식의 의존심리는 냉전과 핵 대결시대의 불가피한 현실이기도 했다. 콧대 센 드골이 주도한 프랑스는 나토에서 이탈해 소규모의 독자적인 핵 전력을

**파워의 격차만으로는, 미국과 유럽 사이에 형성된 커다란 간격의 일부분밖에 설명할 수 없다. 유럽과 미국 사이에는 파워의 차이가 만들어 내는 당연한 결과 이외에도, 이데올로기 면에서도 커다란 간격이 만들어져 있기 때문이다.**

갖추는 식으로 이런 심리에서 벗어나려 했을 법하다. 그러나 이 정도의 핵 전력은 상징적인 의미를 지닐 뿐, 프랑스나 유럽을 미국에 대한 전략적 의존관계에서 벗어나게 해주지는 못했다.

냉전시대 유럽의 상대적인 약세가 미국과의 관계에서 별다른 문제로 비치지 않았다면 그것은 냉전과 연관된 유럽의 독특한 지정학적 환경 탓이다. 그렇지 않아도 약세를 면치 못했던 유럽은 양옆에 버티고 있는 두 초강대국에 끼인 채 한껏 왜소해 보였다. 그럼에도 유럽은 공산주의와 자본주의 체제간의 전 세계적 투쟁에서 중심적인 전략무대 구실을 하게 되었고 또 이런 역할에도 순수한 군사력 규모로 기대할 수 있을 법한 수준을 뛰어넘는 상당한 정도의 국제적인 영향력과 존중을 받게 되었다. 사실 미국의 냉전전략은 대서양동맹을 중심으로 짜여졌다. 이 전략에서는 ‘서방세계’의 일치단결이 필수적이었다. 그에 따라 국제문제에 대한 유럽 쪽 견해의 비중이 자연스럽게 높아지게 되었고 또 이런 현상은 미국과 유럽 쪽이 다같이 유럽의 파워에 대해 과장되었을 법한 평가를 낳게 만들었다.

그런 인식은 1990년대까지 그대로 이어졌다. 1990년대에 발칸전쟁이 벌어지면서 미국은 유럽에 전략적 우선순위를 부여하면서 이를 중시하지 않을 수 없었다. 나토동맹은 발칸반도에 평화를 회복시킨다는, 냉전시대 이후의 새로운 임무를 찾은 듯 했다. 발칸지역이 야말로 여전히, 비록 규모가 작긴 해도 한 세기전의 대규모 전쟁과 별로 달라 보이지 않는, 폭력적인 민족대립과 갈등이 결과되기 쉬운 곳이었다. 옛 소련 블록의 회원국까지 끌어들

이는 나토동맹의 확대 - 냉전승리의 완결과 '온전하고 자유로운 단일 체'로서의 유럽의 창설 - 는 유럽을 미국의 정치 및 전략적 사고의 가장 중요한 위치에 두는 서방세계의 또 하나의 원대한 계획이었다.

뒤이어 '새로운' 유럽을 가시화 하려는 움직임이 나타났다. 1992년의 마스트리히트조약에 의해 유럽이 정치 및 경제적으로 통합하는 역사적인 위업을 달성함으로써 많은 사람들은 새로운 정치형태 속에서 유럽의 옛 위용을 되찾을 것을 기대했다. '유럽'이 경제적, 정치적인 면에서는 물론 군사적인 면에서도 앞으로 초강대국이 되리라는 기대였다. 새로운 유럽은 발칸반도에서 벌어진 민족전쟁과 같은 유럽대륙의 여러 가지 위기를 처리하면서 최상급의 글로벌 플레이어로 다시 등장할 수 있을 것이라는 것이다. 1990년대 유럽은 통합된 유럽의 힘이 종국적으로, 냉전과 그 여파 속에 허물어진 글로벌 '다극체제'를 되살릴 것이라는 주장을 여전히 자신 있게 내놓을 수 있었다. 대다수의 미국인들은 유럽이 장래 슈퍼파워로 등장할 것이란 점에 이의가 없었다. 하버드대학의 사무엘 헌팅턴은 하나로 통합된 유럽연합의 등장이 미국 패권에 반대하는 전 세계적 반작용 중 '단일 움직임으로서 가장 중대한 의미를 지니는 것'으로 앞으로 '진정한 의미의 다극화 한' 21세기를 만들어 낼 것이라고 내다 봤다.

유럽이 1990년대에 이런 성과를 만들어 냈다면 세계는 적어도 지금의 모습과는 달라졌을 것이다. 그러나 '새로운' 유럽은 이런 약속을 실현치 못했다. 유럽연합은 경제 및 정치 부문에서는 기적을 이뤄냈다. 미국과 유럽 양쪽의 회의론자들이 기대와 함께 우려를 나타냈지만 유럽은 단일체로서의 통합약속은 제대로 이뤄냈다. 또한 통합된 유럽은 일류급의 강력한 경제조직으로 등장해 미국이나 아시아 국가들에 밀리지 않으면서 국제통상 및 금융문제를 대등한 위치에서 협상할 수 있게 되었다. 만약 많은 사람들이 예측한대로 냉전 종식으로 경제력이 군사력보다 더 큰 힘을 발휘하는 시대가 도래했다면 유럽연합은 세계 질서를 형성해 가는데 미국만큼이나 큰 영향력을 행사할 수 있었을 것이다. 그러나 냉전이 끝났음에도 군사력의 중요성은 약화되지 않았다. 따라서 유럽은 경제력이 반드시 전략적 또는 지정학적 파워로 전환되지 않는다는 점을 깨닫게 되었다. 그 때문에 경제력과 군사력의 양면에서 초강대국 지위를 그대로 유지하고 있는 미국은 국제무대에서 행사할 수 있는 총체적인 파워 면에서 유럽을 크게 앞질렀다.

유럽이 군사적인 면에서 미국에 비해 이처럼 무력한 모습을 보이는 것은 냉전시기의 서로 다른 군사적 특성이 그대로 반영된 결과이기도 하다. 조지 케넌(George Kennan)의 표현을 빌리자면 냉전시대와 봉쇄독트린의 전략적 과제는 끊임없이 변동하는 일련의 지리적, 정치적 거점에 대한 기민하고 빈틈없는 핵 반격능력을 요구하는데, 그런 필요성 때문

에 미국은 몇몇 원거리에 동시에 무력을 투입할 수 있는 군사력을 갖추지 않으면 안되었던 데 반해, 유럽의 전략적 역할은 미국과 전혀 달랐다. 군사력을 어느 지역에 투입하는 것이 아니라 소련군의 공격을 버텨내면서 스스로를 지키는데 있었다. 이런 전략적 역할 때문에 유럽의 유력한 국가들 대부분이 원거리에 투입될 수 있는 기동병력이 아니라 자국영토로 밀고 들어올 소련군의 침공루트를 막아낼 대규모 지상군을 유지하게 되었다. 냉전이 종식되자 유럽이 전략적 역할을 유럽대륙 바깥까지 확대시켜야 한다고 주장한 미국과 유럽의 인사들은 그런 역할을 위해 유럽의 전략과 군사력을 혁신적으로 바꾸라고 촉구했다. 유럽이 2차 대전 발발 이전에 누린 세계적 강대국 지위로 복귀하리라고 기대하는 것은 아무래도 비현실적이다.

한편 소련제국이 붕괴된 사실도 세계적인 면에서의 미국의 상대적인 파워를 크게 증대시켰다. 냉전시대에 경쟁적으로 구축되어왔던 미국의 군사력은 이제 그런 가공할 적이 사라지면서 세계 여러 곳에 분산되어 배치 될 수 있었다. 이 같은 '단국화 시대'는 누구나 예측할 수 있는 지극히 자연스런 결과를 초래시켰다. 즉 미국을 대외 무력사용에 한층 적극적으로 나서게 만들었던 것이다. 억지력 구실을 하던 소련이 사라지면서 미국은 이제 맘대로 언제, 어디서나 사실상 자유롭게 개입할 수 있게 되었다. 뿐 만 아니라 미국은 또 새로운 테크놀로지 덕택에 전 세계 어느 지역에서나 공군력과 미사일공격을 통한 제한적 형태의 무역 사용을 더욱 자유롭게 구사할 수 있으며 실제로 이런 형태의 공격빈도는 높아졌다. 결국 냉전의 종식은 결과적으로 기존의 유럽과 미국간의 힘의 격차를 확대시켰다.

## 강자와 약자의 심리

상대적으로 강력한 군사력을 가진 국가들은 군사력이 약한 나라들에 비해 무력을 국제관계에서 특별히 유용한 도구로 인식하는 경향이 있다. 강력한 힘을 가진 쪽은 군사력의 의존이 바람직한 수준을 벗어날 정도로 빈번해 지기 쉽다. 미국의 군사력 의존경향을 비판적으로 바라보는 어느 영국인은 “망치를 쥐고 있으면 모든 세상사가 다 못으로 비친다”는 격언을 상기시킨다. 이 속담은 틀리지 않다. 그러나 막강한 군사력을 보유치 못한 나라들은 정반대의 상황에 처할 위험이 있다. 망치가 손에 없으면 무슨 일이건 못처럼 보지 않을 것이기 때문이다. 강자와 약자의 시각과 심리상태는 오늘날 미국과 유럽을 갈라놓는 요인의 상당부분을 차지한다.

유럽이 냉전적 환경아래서 미국의 강경한 태도에 이의를 제기해 왔던 것은 미국에 비해 근본적이고 지속적인 약세를 보인 결과이기도 하다. 유럽은 활용할 수 있는 군사적 선택방안이 부족한데 더해, 강력한 소련의 위협에 더 크게 노출돼 있었다. 유럽식 접근방법

에는 유럽전쟁에 대한 과거의 쓰라린 경험도 투영되었을 것이다. 민감하게 전개되던 데탕트 움직임에 직접 참여치 않았던 미국은 유럽의 태도를 새로운 형태의 유화정책, 즉 두려움에 싸여 있던 1930년대 식 사고방식으로 되돌리는 것으로 파악하려 했다. 그러나 이에 반해 유럽에서는 그런 태도야말로 세련되고 정교한 정책으로 생각했다. 유럽에서는 냉전 상황에 대한 워싱턴의 지나친 대결적 자세에서 가능한 한 벗어날 수 있는 방법으로 이를 해석하려 했던 것이다.

냉전이 종식되면서 미국과 유럽간의 힘의 차이는 한층 확대되고 소련이라는 공동의 적은 없어졌다. 이 같은 냉전종식은 전략 문제를 인식하는 양측 시각의 차이를 더욱 벌어지게 하였다. 지난 10년 동안 미국과 유럽 동맹국들은 국제 안보와 세계질서에 대한 용인할 수 없는 위협의 내용에 대해 상당한 정도의 의견대립을 보여 왔다. 이라크 사태에서 특히 두드러졌다. 그러나 이런 의견차이는 무엇보다도 힘의 불균형을 반영하고 있었다. 냉전 종식 후 유럽과 미국 사이에 가장 큰 의견을 보인 영역의 하나가, 가장 많은 관심을 기울여야 할 '새로운' 위협이 어떤 것이냐 하는 것이었다. 미국 정부는 소위 '불량국가' (rogue state)들과 1년 전 조지 부시 대통령이 말한 이른바 '악의 축'에 최대한 역점을 뒀다. 대부분의 유럽국가들은 이들 국가의 집권세력이 자아내는 위협에 대해 미국보다 차분하고 냉정한 반응을 보였다. 프랑스의 한 관리가 말한 것처럼 이들은 '불량국가'가 아니라 '실패한 국가' (failed state)들이다.

그렇다면 미국과 유럽이 동일한 위협을 다르게 인식하는 이유는 무엇인가. 유럽은 미국이 '완벽한' 안보라는 터무니없는 요구를 한다고 자주 불만을 토로한다. 몇 백년동안 대서양과 태평양이라는 거대한 두 개의 대양의 보호를 받아온 결과였다. 유럽은 수 백년 동안 위험 속에 살고 악과 공존해 온 탓에 그런 삶이 어떤 것인지를 잘 안다고 주장한다. 때문에 가령 사담 후세인의 이라크나 이란, 북한이 제기할 법한 여러 가지 위협을 더 잘 용인한다는 것이다. 유럽은 또 이들 국가의 집권세력이 제기하는 위협을 미국이 지나칠 정도로 무겁게 받아들인다고 주장한다.

오늘날 세계적인 위협에 대한 유럽의 인내도가 높은 점을 보다 설득력 있게 설명할 수 있는 점은 유럽의 상대적인 약세라고 할 수 있다. 강자와 약자의 심리가 다르다는 점은 누구나 쉽사리 이해할 수 있다. 가령 무기라고는 칼 한 자루 밖에 없는 사람은 숲 속을 배회하는 꿈을 피해야 하는 위협으로 치부할 수도 있다. 그 칼 한 자루로 꿈을 잡는 일이, 낯작 엮드린 체 꿈이 덤벼들지 않기를 바라는 것보다 실제로 위협부담이 클 수가 있기 때문이다. 그러나 같은 사람이 소총을 갖고 있다면 허용 가능한 위협의 내용을 달리 판단할 가능성이 많다. 소총을 갖고 있다면 꿈의 공격으로 목숨을 잃을지도 모를 그런 위협을 굳이

무릅쓸 이유가 없다. 그럴 경우는 꿈을 찾아내서 처치한 다음 편안하게 살려 할 가능성이 많다. 사람들의 이런 심리상태는 지극히 정상적인 것으로서 바로 이런 심리상태가 미국과 유럽사이에 썰기를 박아 놓았다. 대다수 유럽인들은 사담 후세인의 위협이, 그를 제거했을 때의 위협보다는 더 견딜 만하다는 생각을 버리지 않았다. 그러나 훨씬 강한 힘을 지닌 미국은 특히 9.11테러 이후 사담과 이라크의 대량 살상 무기에 대한 용인도가 낮아졌다. 강한 미국과 약한 유럽의 시각 차이를 감안한다면 양쪽의 판단이 다같이 그런 대로 이치에 맞는다. 유럽은 미국이 무슨 문제 건 처리하고 해결하는데 집착한다는 이야기를 자주 하지만, 사실 문제를 바로 잡을 능력이 더 많은 쪽이 그런 능력이 적은 쪽 보다 아무래도 문제 해결에 나설 가능성이 많다는 것은 일반적인 현상이다. 미국 쪽에서는 이라크 침공을 성공시켜 사담을 축출할 수 있다고 생각하기 때문에 2002년 말에는 70%이상의 미국인이 이라크 침공에 찬동했다. 유럽에서는 그런 일을 상상하기 어려우면서도 두려운 일로 받아드리는 것을 별로 이상한 일이 아니다.

그러나 미국과 유럽이 위협을 달리 인식하는 것이 단순한 심리적인 문제만은 아니다. 그런 서로 다른 인식은 힘의 불균형과 현행 국제체계의 또 다른 산물인 현실상황과도 관련이 있다. 가령 이라크와 다른 불량국가들이 유럽에 위협이 된다고 하더라도 객관적으로 판단해 볼 때, 이들 나라의 위협의 정도는 미국에 대한 것과 같지 않았다. 미국이 위협이 된다고 보는 사담 후세인을 유럽에서는 한번도 위협으로 생각지 않은 이유가 바로 거기에 있다. 유럽과 미국사이에 존재하는 파워 불균형의 당연한 결과로 사담 후세인을 억누르는 일은 주로 유럽이 아닌, 미국이 떠맡게 되었다. 이런 점은 사담 후세인을 포함해 모든 사람들이 수긍했다. 미국은 페르시아만과 중동 지역, 그리고 세계 대다수 지역에서 최종적인 집행관(ultimate enforcer)구실을 했다. 유럽은 미국에 특하면 이런 이야기를 한다. “미국이 그렇게 막강한 힘을 가지고 있는데 무엇 때문에 그렇게 위협을 많이 느끼는가.” 그러나 미국이 주된 표적이 되고, 경우에 따라서는 유일한 표적이 되는 이유는 바로 그런 막강한 파워를 지니고 또 다른 나라를 보호할 책무를 기꺼이 지려는 태도 때문이다.

유럽인들은 미국인들을 ‘카우보이’라고 즐겨 부른다. 이런 지칭은 실상과 어긋나지 않는다. 미국이 국제사회에서 보안관 역할을 하고 있기 때문이다. 미국은 국제보안관 역할을 통해, 그들 스스로 무법천지라고 생각하는 세계에 얼마간의 평화와 정의를 강제하려 한다. 이런 세계에서 날뛰는 무법자들은 때로는 총구를 들이대서라도 제압하거나 없애버려야 한다는 것이 미국의 생각이다. 개척시대 서부 변경지역의 상황을 그대로 비유해 보자면 유럽은 술집주인과 비슷한 처지다. 무법자는 보안관에게 총을 쏘지, 술집주인에게 총격을 가하지는 않는다. 사실 술집 주인이 보기에 힘으로 자신의 명령을 강제하려는 보안관이 경우에

따라 무법자보다 더 위협적일 수도 있다. 무법자는 잠시 동안 앉아 술이나 마시려는 것일 수 있기 때문이다.

9.11테러 이후 수백만의 유럽인들이 거리로 쏟아져 나왔을 때 대부분의 미국인들은 이런 행위가 위협을 공유한다는 의식과 공동의 이해 때문이라고 믿었다. 즉 다음번에는 유럽이 테러 목표가 될 수 있다는 점을 유럽인들은 잘 알고 있었기 때문이라고 보았던 것이다. 그러나 유럽은 대체로 그런 식의 생각을 갖지 않는다. 실제로 유럽은 그들이 다음 번 공격 목표가 될 것이라고 전혀 믿지 않았다. 유럽이 미국과 동맹을 맺고 있기 때문에 부차적인 목표가 될 수는 있겠지만 주된 공격목표는 아닌 것이다. 유럽이 중동지역에서 계속 제국적인 역할을 하고 있다면 미국에게 품고 있는 식의 적대감을 자아낼 수 있겠지만 더 이상 그런 역할을 수행하지 않고 있다. 9.11테러 이후 유럽인들이 미국의 희생자들에게 애도의 눈물을 흘리고 미국 국기를 흔들며 낸 것도 순수한 동정심에서 나온 것이다. 미국인들 대 애도와 애정의 표시였던 것이다.

어떤 면에서 위협과 그 대응방식에 대한 인식 차이는 강한 미국과 상대적으로 약한 유럽의 세계관에서 나타난 근본적인 차이의 표면적 징후에 불과하다. 이런 점은 단순히, 미국과 유럽이 이라크 같은 특정한 문제에 대한 대응방안에서 의견이 합치되지 않는다는 것만이 아니다. 양쪽은 이 세계를 다스리는 방법과 국제 기구나 국제법의 역할, 그리고 국제 문제에서 무력의 사용과 외교활동의 전개 사이에 적절한 균형을 유지하는 일에도 의견이 합치되지 못하고 있다.

지난 역사에서 흔히 보아왔던 강자와 약자간의 이 같은 자연스런 의견대립은 오늘날 일방주의 문제를 둘러싸고 미국과 유럽 사이에서 그대로 표출되고 있다. 대체로 유럽은 미국의 일방주의에 대한 그들의 반대가 세계 질서를 지탱하는 제반 원칙에 유럽이 한층 충실함을 반증하는 것이라고 믿고 있다. 유럽 사람들이 대부분의 미국인보다 그런 원칙에 더 충실하다는 것은 옳은 이야기이다. 그러나 유럽은 다른 사실, 즉 일방주의에 대한 그들의 반대도 이기적인 동기에서 나온 것이란 점을 인정하는데 인식하다. 유럽은 각 나라 별로 건, 아니면 하나의 '유럽'이라는 전체로서 건 일방적인 군사행동을 벌일 능력이 없기 때문에 그들이 수행할 수 없는 행동을 다른 나라가 취하는 것에 반대하고 나서서는 당연한 일이라 하겠다. 유럽으로서는 다자주의와 국제법에 호소하는 것이 경비를 적게 들이면서 실제적인 이익을 얻을 수 있는 길이다.

오늘날 문제는 미국이 '독자행보'를 할 파워가 있다는데 있다. 초강대국 미국이 그런 파워를 유지하려 한다는 것은 별로 놀랄 일이 못된다. 지정학적 논리를 따르자면 미국은 유럽만큼, 각 국의 행동을 규율하는 보편적 원리로서의 다자주의를 옹호하는데 관심을 갖

지 않고 있다. 일방적인 행동이 좋건 나쁜건 간에 미국으로서는 오늘날의 단극화 한 세계에서 일방적 행위를 금지당 할 경우, 객관적인 견지에서 다른 어느 나라보다도 잃는 것이 많다. 사실 미국이 다자주의의 효능과 강정에 대한 유럽의 견해에 동조하게 되면 국제적 법질서의 규범과 원칙에 대해 유럽보다도 더욱 충실해야 할 것이다. 유럽이 미국의 일방주의를 걱정하면서 유엔같은 국제기구를 통해 가능한 한 그런 행태를 억제시키려 하는 것도 이해할 만한 일이다. 일방적으로 행동할 능력이 없는 국가들이 그렇게 할 수 있는 국가들을 통제할 메카니즘을 갖고자 하는 것은 당연한 일이다. 유럽의 시각에서 보면 미국은 비교적 온화한 패권국일 법하다.

그러나 미국의 행동 때문에 파워가 부족한 나라들의 안전에 도움이 되는 세계질서의 구현이 지연된다면 객관적인 견지에서 보더라도 미국은 위험한 존재가 된다. 근년에 유럽이 어느 읍서버의 표현처럼, 미국을 '다국 간 협력모색 쪽으로 유도하는 것'을 외교정책상 주된 목표로 삼은 한가지 이유도 그 때문이다. 이런 이유로 유럽은 미국이 유엔안전보장이사회의 동의를 받아 움직이라고 주장한다. 안보리는 그런대로 진정한 의미의 다자간 협력모색에 근접해 있다. 미국이 전후 '5개 강대국'에 대해 국제행위의 정당성 여부를 결정할 수 있는 배타적 권리를 부여하는 형태로 안보리가 조직되었기 때문이다. 그러나 오늘날 안보리에서 '강대국'이 미국 하나뿐이다. 그럼에도 안보리는 프랑스처럼 파워가 약한 나라가 최소한 이론적으로는 미국의 행동을 통제할 수 있는 조직이다. 물론 미국이 안보리에 출석해 그 결정에 구속을 받을 경우에만 그렇다는 것이다. 이런 점에서 힘을 상실한 유럽에는 유엔 안보리가 그런 힘의 대용물인 셈이다.

사실 헌팅턴을 비롯한 많은 현실정치이론가들이 전망과 예측이 있었음에도 유럽은 독자적인 대항력의 축적을 통해 거대 미국의 점증하는 파워를 억제하려는 노력을 보이지 않았다. 유럽은 미국이 일방주의적 행태를 보이고 있음에도 국방비 증액을 통해 이를 제어해야 할 정도의 위협으로도 인식하지 않고 있음이 분명하다. 그렇다고 막대한 대미교역이 위태롭게 되더라도 유럽의 막강한 경제력으로 미국에 맞서겠다는 생각이 있느냐 하면 그렇지 않다. 유럽은 미국에 맞서기 위해 방위비 지출에 적극적인 편인 중국과 제휴할 생각도 없다. 그 대신 유럽은 그들 스스로 파워를 행사하지 않으면서 미국의 파워를 억제하고자 한다. 이들은 온갖 정교하고 우회적인 방법을 동원하면서 양심에 호소하는 형태로 거대한 괴수 미국을 통제하고자 한다.

## 포스트모던 파라다이스

파워의 격차가 미국과 유럽 각각의 전략문화를 형성하는데 중요하다고 하지만, 가령

군사력 차이만이 문제라면 해결방안은 매우 간단할 수 있다. 유럽은 교육수준이 높은 4억 가까운 인구나 9조 달러의 경제규모를 갖추고 있기 때문에 세계적 강국이 되려고만 한다면 군사적인 측면에서 능히 그런 반열을 오를 수 있을 만한 부와 기술력을 지니고 있다. 유럽은 필요하다고 판단할 경우 현재의 방위비 지출규모를 두 배로 증액하는데 별다른 어려움이 없다. 또 미국과 유럽간의 파워의 거리가 메워진다면 아마 전략적 인식상의 거리도 상당부분 좁혀질 수 있을 것이다.

오늘날 유럽은 파워를 추구할 야심이 없다. 군사적 힘에 대한 야심도 없음이 분명하다. 지난 반세기 동안 유럽은 국제관계에서 파워의 역할에 대한 전혀 다른 시각을 갖게 되었다. 이런 시각은 바로 2차 대전 이후에 겪은 독특한 역사적 체험에서 비롯된 것이다. 유럽은 지난 세기와 그 이후까지 자신들을 참담한 처지로 몰아넣은 무력외교를 거부했다. 미국은 이런 관점에 공감하지도, 공감할 수도 없다. 대서양을 사이에 둔 양쪽의 역사적 체험이 동일치 않기 때문이다. 유럽의 전략문화를 구성하는 여러 가지 특성을 다시 한번 생각해 보자. 협상과 외교활동, 통상관계에 중점을 두고 또 무력사용보다 국제법 우선, 강압보다 회유 우선, 일방주의보다 다국간 협력 우선 등에 역점을 둔다는 것이다. 오랜 역사적 상황에 비춰볼 때 이런 특성이 유럽의 전통적인 접근이 아님은 분명하다. 그것은 유럽의 최근의 역사적 상황에서 비롯된 것이다. 오늘날 유럽의 전략 문화는 유럽의 과거, 즉 유럽의 무력정치의 해악을 의식적으로 거부하는 형태를 취하고 있다. 과거로 다시 되돌아가지 않겠다는 유럽의 강한 욕구를 반영한 것으로서 충분히 이해할 만한 일이다. 난폭한 무력외교와 과도한 군사력 의존, 각 국의 이기주의와 야망에서 비롯된 갖가지 정책, 심지어 세력균형 따위에서 비롯된 여러 가지 위협을 유럽만큼 제대로 실감하는 나라가 어디 있는가. 독일의 피셔 외무장관은 한 연설에서 유럽의 장래에 대한 자신의 비전을 이렇게 밝혔다. “1945년 이후 유럽이란 개념의 핵심을 차지하는 것은 어제나 오늘이나, 1648년 베스트팔렌 평화조약이후에 등장한 유럽의 세력균형 원칙과 개별국가의 패권적 야망을 부정하는 것이라고 할 수 있다.” 유럽연합 그 자체는 유럽전쟁이 휩쓴 끔찍한 한 세기의 산물이라고 할 수 있다.

유럽통합의 한 가지 의도는 특히 어느 한 국가의 ‘패권적 야망’을 억제하는 것이다. 또한 유럽이 이룩한 큰 업적은 바로 독일을 융합시키고 순화시킨 것이다. 역사적 맥락에서 살펴볼 때 이는 국제정치가 이룩한 가장 큰 업적일지도 모른다. 피셔처럼 일부 유럽인들은 ‘독일문제’를 해결하는데 미국이 중심적 역할을 한 점을 되새긴다. 그러나 나치 독일의 군사적 괴멸이 그 이후에 이룩된 유럽 평화의 필요조건이었다는 점을 되새기는 사람은 적다. 그 대신 대부분의 유럽인들은 ‘새로운 질서’가 가능했던 것이 유럽인의 생각과 정신이 바

핀 때문이라고 믿고 싶어한다. 무력외교를 창안했던 유럽인들은 의지력을 발휘하여 이상주의자로 거듭나는 변모된 모습을 보였다. 그리고 이들이 흘려보낸 것은 피셔가 말하는 이른바 “균형을 추구하는 구 체제, 그것도 국가주의적 지향이 계속되고 연합이 억제되며 이해에 따라 움직이는 전통적인 책략이 횡행하고 국가주의적 이데올로기에서 벗어지는 위험과 대결적 상황이 상존하는 그런 구체제”였다.

영국의 고위관료 외교관이자 유럽연합의 관계자인 로버트 쿠퍼가 주장했던 것처럼 오늘날의 유럽은, 세력균형 대신에 ‘무력의 배제’와 ‘자율규제성의 행동준칙’에 의존하는 이른바 ‘포스트모던 시스템’에 살고 있다. 쿠퍼는 이 같은 ‘포스트모던 세계’에서는 “마키아벨리가 정치 책략론에서 말하는 정략성과 도덕 불감증이 국제문제의 처리에서 윤리의식으로 대체되었다.”고 기술했다.

**미국도 이제 다른 나라 못지 않게 유럽을 소중하게 여기고 지켜나가야 한다. 유럽 땅에서 피를 흘렸던 미국은 새로운 유럽이 실패하게 되면 더 많은 피를 흘려야 할 것이기 때문이다.**

미국의 현실주의자들은 이런 이상주의를 비웃을 것이다. 한스 모겐소(Hans Morgenthau)와 조지 케넌(George Kennan)은 순진한 미국인이나 법적, 윤리적인 측면을 따지는 ‘월슨 식’ 공상에 넘어가, 전쟁에 시달리고 역사적 맥락을 헤아리는 마키아벨리적 성향의 유럽인들은 그런것에 흔들리지 않는다고 말했다. 그렇지만 유럽이 최소한 지체의 ‘포스트모던 시스템 안에서 감당한다면 그런 국제문제에 대한 이상적인 인식을 가져서는 안 될 이유도 없지 않는가. 유럽 영역 안에서는 국제관계를 규율하던 오랜 법칙이 폐기되었다. 유럽은 그런 법칙은 물론, 심지어 무력 외교의 사고방식까지 내던져 버린 새로운 질서를 추구했다. 홉스 식의 무질서한 세계를 탈피하고 칸트 식의 영구평화의 세계로 들어섰던 것이다.

사실 미국은 유럽을 위해 이른바 칸트 식 역설을 해결해 줬다. 칸트는 부도덕한 홉스식 세계에 대한 공포를 해결할 수 있는 방법은 세계정부의 창설뿐이라고 주장했다. 그러나 칸트는 세계정부의 구성으로 실현될 수 있는 ‘세계적 평화상태’가 홉스 식 국제질서보다 인간의 자유에 더 큰 위협이 될 것이라고 주장했다. 이런 정부가 파위를 독점할 경우 ‘가장 끔찍한 형태의 전제정치’로 변할 것이기 때문이다. 결국 여러 나라가 어떤 방법으로 인간의 자유를 침해하지 않으면서 항구적인 평화를 이룩할 것인가 하는 점이 칸트가 해결 할

수 없는 문제였던 것이다. 그러나 유럽의 경우 이 문제는 미국이 해결했다. 미국이 바깥에서 안전을 보장함에 따라 유럽은 안전 확보를 위한 초국가적 정부 수립이 불필요하게 되었다. 유럽에겐 평화를 이룩하는데 파위가 불필요하게 되었고 그 평화를 유지하는데도 힘은 필요하지 않다.

유럽통합은 군사적 억지력이나 세력균형에 바탕을 두지 않았다. 기적 같은 일은 그 반대로, 국제문제를 처리하는 수단으로 군사력이나 그 효율성을 배제 또는 부정하는데서 비롯되었다. 적어도 유럽 안에서는 그러했다. 냉전시기에 유럽은 소련을 억제할 군사력이 필요하다는 점에 의문을 제기하는 사람이 거의 없었다. 그러나 냉전이 종식되고 소련이라는 외부의 위협도 제거되면서 유럽의 새로운 질서와 새로운 이상주의는 전 세계적 질서로 자리잡을 원대한 계획으로 발전할 수 있었다. 유럽은 안팎으로 어떤 군사적 억지력도 필요하지 않게 되면서, 자체적인 국제문제의 해결방식이 이제 전 세계에 보편적으로 적용될 수 있다는 점에 더욱 자신감을 갖게 되었다. 나토 같은 안보기구의 중요성과 적절성에 대한 믿음도 그 만큼 약화되었다.

여기서 우리는 유럽과 미국간의 견해 차이를 빚어내는 가장 큰 이유를 찾아낸 셈이다. 미국의 힘과 또 그런 파위를 필요할 경우 일방적으로 행사하려는 의지가 유럽의 새로운 사명의식에 위협이 되고 있다. 어쩌면 이것이 가장 큰 위협일지 모른다. 미국의 정책수립자들은 선뜻 믿을 수 없겠지만 유럽의 유력한 관리와 정치인들은 이라크 자체와 사담 후세인의 대량 살상 무기보다도, 미국이 이라크 문제를 다루는 방식이나 형태, 즉 일방적이고 탈법적인 군사행동을 실제로 더 걱정했다. 또한 이들은 그런 군사행동이 중동 지역의 안정을 깨뜨리면서 불필요한 인명의 희생을 초래하리라는 점을 걱정하는 것도 사실이지만, 그 이면에는 항상 보다 깊은 우려가 도사리고 있었다. 미국의 그 같은 군사행동이 성공한다 할지라도 그것은 결국 '포스트모던' 유럽의 에센스를 공격하는 셈이다. 그런 행동은 유럽이 새롭게 내세운 이상에 대한 공격이자, 그 이상의 보편적 타당성을 부정하는 것이다. 그것은 마치 18-19세기 유럽 왕정이 미국 공화정의 이상적 원리를 공격하는 것과 흡사했다. 미국은 믿음과 신념을 뒤흔드는 위협이 신체적 안전에 대한 위협만큼이나 놀라운 일이 될 수 있다는 점을 깨닫는 첫 번째 국가임에 틀림없다.

지난 몇 년 사이에 이룩된 유럽통합의 놀랄만한 진전이 슈퍼 파워 유럽의 등장을 가져온 것이 아니라, 오히려 미국에 비해 군사력이 상대적으로 약화되는 결과를 가져온 것은 단순한 우연만은 아닐 것이다. 유럽통합의 가장 중요한 부산물 중 하나가 유럽의 독자적인 외교 및 방위정책이었던 것으로 판단되는 만큼, 유럽연합이 당초 역점을 두었던 대상 중 하나가 미국 파위를 견제할 수 있는 글로벌 슈퍼 파워가 되는 것이었는지 모른다. 그러

나 사실 유럽이 ‘파워’를 추구하는 야심이야말로 시대착오적인 것이 아닐까. 그런 포부는 포스트모던 유럽이 추구하는 원칙, 즉 존립자체를 무력 외교의 거부에 두는 원칙과도 어긋난다. 통합을 설계한 사람들의 당초 의도야 어디에 있었던, 유럽의 통합은 유럽의 군사력을 약화시키고 또 국제사회에서 유럽이 중요한 구실을 담당 하는데 부정적인 구실을 했다.

유럽이 종래의 입장을 바꿔 국제무대에서 한층 큰 역할을 떠맡을 수 있을 까. 유럽지도자들은 입으로는 그렇게 해야 한다고 앞 다투어 역설했다. 또한 유럽연합이 다른 분야에서 약점을 극복한 사례에 비취볼 때 오늘 보이는 외교 정책상의 약세가 반드시, 내일도 그럴 것임을 뒷받침하는 반증이 되지는 않는다. 그러나 유럽이 더 많은 파워를 가져야 한다는 정치적 의지는 부족해 보인다. 유럽이 자신의 임무야말로 파워를 추구하는 것이 아니라고 보기 때문이다. 오히려 유럽영역 바깥에 어떤 임무가 있다면 그것이 바로 파워에 반대하는 것이다. 군사력 강화에 찬동하는 유럽인들이 가장 빈번하게 내세우는 주장이, 군사력을 강화한다고 해서 유럽의 전략적 인식의 시야나 심지어 국제적 영향력까지도 확대되는 것이 아니라는 사실이다. 이런 주장은 의미심장하다. 유럽은 그저 미국을 억제시키고 ‘다국 간 협력을 추구하도록’ 만들고자 할 뿐이다. 미국의 입장에 찬동하는 영국학자 티모시 가튼 애쉬는 “미국이 너무 강력한 파워를 지니고 있는 탓으로 미국 스스로를 포함해 그 어느 나라에게도 도움이 안될 정도”라고 말하기까지 한다. 따라서 유럽은 다름 아닌, 한쪽으로 완전히 치우친 현재의 상황에 내재된 위험으로부터 세계와 미국을 구출한다는 바로 그런 이유 때문에 파워를 구축해야 한다는 것이다.

## 미국이 만든 세계

그러나 우리들은 여기서 오늘의 유럽, 즉 통합된 유럽과 약화된 유럽의 모습 다같이 지난 90여 년 간에 걸친 미국 외교정책의 산물이라는 점을 생각해 봐야 한다. 미국은 1차대전 이후 유럽을 포기하다시피 했다. 그 때문에 유럽대륙이 1차 대전보다 훨씬 더 끔찍한 전쟁으로 휩쓸려 들어갈 때 한 옆에 비껴서 있었다. 2차 대전이 거의 끝나갈 즈음에도 미국의 당초 생각은 또다시 멀찍이 물러서겠다는 욕구가 강했다. 프랭클린 루즈벨트가 전시 중에 구상했던 본래의 생각은 유럽을 전략적 연관성이 없는 것으로 만들겠다는 것이었다. 1930년대 말과 심지어 2차 세계대전 중에도 미국인들의 일반적인 믿음은 ‘유럽의 시스템이 기본적으로 부패했고, 전쟁은 유럽대륙 특유의 현상이며 또 유럽이 현재 처해 있는 어려움은 자업자득’이라는 것이었다. 유럽은 미국에 값비싼 희생을 요구한, 여러 차례의 세계대전을 키워 낸 과열된 인큐베이터에 불과했던 것이다.

2차 대전 중, 앞을 내다보기보다는 지난날을 많이 돌이켜 본 루스벨트 같은 미국인들

은 전 세계의 전략 상황에서 유럽을 영원히 배제시키는 것이 가장 큰 공헌이 될 것이라고 생각했다. 루스벨트는 실제로 스탈린이 이끄는 러시아와 거래하는데 열성을 보였다. 루스벨트는 또 ‘독일이 무장해제를 당한 판에 프랑스가 대규모 군사력을 보유할 이유가 어디 있겠는가’ 라는 가시 돋친 질문을 던졌다. 샤를르 드골은 이런 질문이 ‘유럽과 프랑스를 불안하게 만드는 것’으로 인식했다. 루스벨트 시절의 미국인들은 유럽에 대한 과거의 인식을 그대로 유지했다. 즉 썩고 퇴폐적이라는 것인데, 이제 유럽의 약하고 의존적인 모습을 경멸하는 감정까지 뒤섞여 있었다. 유럽은 2차대전의 파괴로 말미암아 경제 및 군사적으로 약화되면서 전 세계로 손을 뻗칠 수 있는 능력을 상실하고 있었는데, 많은 미국인은 그런 과정이 촉진되는 것을 더 없이 달갑게 받아들였다.

또한 오늘날 유럽이 국제상황으로부터 한 걸음 물러난 처지에 놓이게 만든, 보다 중요한 요인은 결국 미국의 반 유럽적 태도가 아닌, 본질적으로 친 유럽적인 감정이었다. 2차대전 직후 미국은 유럽에 적대감을 보인 것이 아니라 유럽과 깊은 관계를 맺음으로써 유럽 대륙에 병역을 주둔시키고 나토도 창설하게 되었다. 유럽의 안전을 보장하는 방편으로 미군이 주둔한 것은 그 의도대로 유럽통합 과정의 개시에 결정적인 요소가 되었다. 즉 응집력 있는 ‘서방’이 앞으로 소련과 힘겨운 냉전적 대결로 발전하게 될 위압적 과제를 물질적, 정신적으로 이겨낼 만큼 강해졌던 것이다. 유럽이 현 상태와 같은 진전을 이룰 수 있었던 것은 어디까지나 미국의 안전보장이라는 보호막 때문이었다. 그런 보호막이 없었다면 현재와 같은 상태에 이를 수 없었을 것이다. 미국은 반세기 가까이, 소련과 같은 외부의 위협과 또 발칸 지역의 민족분쟁과 같은 내부의 위협을 막아주었을 뿐 아니라 더욱 중요하게 ‘독일문제’를 해결하는 관건 구실을 했다. 어쩌면 이런 구실은 현재까지도 계속 되고 있을 것이다. 독일의 피셔 외무장관은 훔볼트 대학 강연을 통해 유럽의 새로운 변신을 가능하게 했던 두 가지 ‘역사적 결정’으로 ‘미국이 유럽에 잔류하기로 한 결정’과 ‘프랑스와 독일이 우선 경제적 유대부터 시작하는 통합의 원칙을 충실하게 따르기로 한 결정’이었다고 지적했다. 그러나 전자의 결정이 없었다면 후자의 결정은 이뤄질 수 없었을 것이다. 프랑스가 독일을 유럽 안으로 재통합시키는 위협을 무릅쓸 생각을 하게 된 것은 미국이 유럽사태에 계속 관여하면서 독일 군국주의의 부활과 같은 상황을 확실하게 막아 주겠다고 약속한 데 따른 것이었다.

현재의 상황은 그야말로 역설 투성이다. 유럽이 국제관계를 움직이는 도구로서 무력 외교를 거부하고 군사력의 효용성을 평가절하 할 수 있었던 것은 유럽 땅에 미군이 주둔하고 있기 때문이다. 유럽의 새로운 칸트 식 질서는 종래와 같은 홉스 식 질서의 법칙을 좇아 행사되는 미국 파워의 보호막 아래서만 제대로 꽃 피울 수 있을 것이다. 파워가 더 이상 중

요치 않다는 믿음을 유럽이 가질 수 있었던 것은 다름 아닌 미국의 파워 때문이었다.

이런 상황은 다음과 같은 의미를 지닌다. 즉 미국이 유럽을 칸트 식 낙원으로 이끄는 데 결정적인 역할을 했고 또 지금도 그런 파라다이스를 현실화시키는데 주된 구실을 떠맡고 있음에도 정작 미국은 그런 천국에 들어갈 수 없다는 것이다. 성벽의 수비는 맡아도 관문을 통과할 수는 없는 셈이다. 엄청난 파워를 지닌 미국은 파란 많은 과거의 연속상황에 그대로 갇힌 체, 이라크와 이란, 북한, 중국 등과 씨름하고 있다. 그리고 그 덕은 대부분 다른 나라들에게 돌아가고 있다.

### 아직도 ‘서방세계’가 존재하는가

미국이 이른바 유럽의 포스트모던 질서를 지키는 방벽 구실을 하는 대가로 전략적 위협 상황에 대처하는 행동에서 얼마간의 자유로움을 누리고자 하는 것은 당연하다 하겠다. 그런 전략적 위협에 대처할 수단뿐 아니라 때때로 그에 대처할 의지조차도 미국만이 보유하고 있는 것은 사실이다. 이런 점이 미국과 유럽관계에서 매우 큰 문제임은 물론이다. 냉전시대의 공포와 여러 가지 제약에서 벗어난 유럽이 포스트 모던 파라다이스로 자리잡아 나가고 또 국제법과 국제기구 중심의 독트린으로 전향하고 있는 바로 이 시기에, 미국은 정반대로 방향을 틀기 시작했다. 즉 냉전시대의 중심적 테마인 유럽과의 연대로부터 벗어나 독자성을 내세우는 전통적인 전통으로 또 미국 특유의 형태를 보이는 보편적 네셔널리즘으로 되돌아가고 있는 것이다.

냉전의 종식은 미국과 유럽 관계에 일반적인 예상보다 훨씬 심대한 영향을 미쳤다. 소련이란 공동의 적과 또 그에 맞선 공동방위의 제휴 필요성이 1989년 이후에 모두 사라졌을 뿐 아니라 양쪽이 이른바 ‘서방세계’의 단결과 조화를 유지, 강화시키기 위해 추구했던 거창한 전략까지도 함께 쓰러졌던 것이다. 미국과 유럽의 관계는 소련의 도전에 대응하기 위해 협력하는 선에서 끝난 것이 아니라 그 이상이었다. 냉전시대의 승리란, 곧 자유로운 서방의 질서가 계속 조화를 이루면서 성공을 거두는 것으로 정의되었다.

전략과 경제적인 측면에서 미국이 드러내는 ‘관대성’이 국가이익과 긴밀하게 연관돼 있음은 물론이다. 애치슨의 지적처럼 “미국이 소련의 침공이나 공산주의 세력의 전복 활동으로 위협을 받는 국가들을 강화하는 조치를 취하는 것은 --- 미국의 안보를 지키기 위한 것이며 그것은 곧 자유 그 자체를 지키는 것이었다.” 그러나 이처럼 다른 나라의 이해를 자국의 이해와 동일시하는 것은 2차대전 이후의 취한 미국의 외교군방 정책의 두드러진 특징이었다. 뮌헨 협정이나 진주만 피습이후, 또 냉전시대가 시작된 이후 미국은 자신의 복리가 기본적으로 타국의 복리에 좌우된다는 점과, 전 세계적 번영이 없는 한 미국

의 번영도 기대할 수 없다는 점, 그리고 국제 안보를 지키는 포괄적 조치가 없이는 미국 자체의 안전보장도 기대할 수 없다는 점을 점차 분명하게 인식했다. 이런 독트린의 밑바탕에 이기적 동기가 깔려 있기는 하지만 그런 이기성은 매우 개방적이고 개화된 것이어서 때로는 거의 이상적인 것처럼 비칠 정도였다.

응집력 있고 단합된 서방세계가 존재한다는 점을 과시해야 할 전략적, 이념적, 심리적 필요성은 베를린 장벽과 모스크바의 레닌 동상이 무너지면서 함께 사라져 버렸다. 1990년대에 이런 필요성의 상실은 일부 은폐되었다. 많은 사람들은 보스니아와 코소보 전쟁을 서방에 대한 새로운 시험이라고 인식했다. 과거 바르샤바 조약 가맹국이었던 나라까지 회원국으로 받아들이는 나토의 확대는 과거 서방세계에서 강제로 밀려났지만 다시 그 일원이 되기를 바라는 사람들을 끌어들이는 의미를 지닌 것이었다. 이들은 나토를 안보기구뿐만 아니라 대서양 양쪽을 포괄해 서방세계를 구현하는 유일무이한 기구로도 받아들였다. 그런 면에서 유엔은 분명 '서방 세계'가 아니었다.

그러나 유럽 안보상의 딜레마 해소와 독일문제의 해결, '온전하고 자유로운' 단일 체로의 유럽의 완성, 발칸 분쟁의 해결, 유럽대륙에 상당히 안정적인 민주주의 및 평화지대 창설 등은 모두 과거에 상상할 수 없었던 거창한 위업이라 할 만한데, 이 모든 것이 '서방'의 중요성을 약화시키는 영향을 미칠 수밖에 없었다. 그렇다고 서방세계가 더 이상 존립하지 않는다는 것은 아니었다. 서방세계가 적대세력과 맞서는 일도 사라진 것은 아니었다. 호전적인 회교근본주의세력이 도저히 화해할 수 없는 서방세력의 적으로 남아있기 때문이다. 그러나 프랜시스 후쿠야마가 <역사의 종말>에서 밝힌 핵심논점은 논박의 여지가 없었다. 인간이 자신을 다스리는 방법을 둘러싸고 수 백년에 걸쳐 여러 가지 대립되는 생각이 싸움을 벌였지만 결국 서방 세계의 자유주의 원칙으로 분명하게 귀결되었다는 주장이었다. 회교근본주의는 회교가 지배하는 세계에서 그 나름의 추종 세력을 확보하고 있을 것이다.

우리는 이 세력이 서방세계에 끔찍한 피해를 입힐 만한 파워가 있다는 점을 더 이상 의심하지 않는다. 그러나 후쿠야마나 다른 학자들이 지적한 것처럼 회교 근본주의는 서방의 자유주의라는 보편적 원리에 심각한 도전이 되지 못한다. 회교 근본주의 세력이 존재한다는 사실 때문에 미국과 유럽의 파멸적인 공격에 대처하기 위해 방비를 갖춰야 하고 또 공동방위를 위해 협력을 할 수도 있다. 그렇다고 과거 공산주의의 소련의 위협에 대처하는 식으로 '서방세계'가 단결하고 응집력을 발휘해야 할 정도는 아니다.

냉전 종식 후 미국이 외교정책에서 자국 중심적 접근으로 더 크게 선회한 것은 단순히 공화당 우파의 부상 때문에 결과된 것은 아니다. 미국 외교정책 분야의 유력한 두뇌집단인 현실적인 국제관계이론가들과 정책수립자도 미국을 한층 편협한 내셔널리즘 쪽으로 밀어

붙였다. 클린턴 행정부는 보스니아와 아이티에서 이런 국제적 사회 사업을 펼친 것으로 알려졌다. 이들은 현재 냉전 시대보다 더 엄격하게 규정된 ‘국가 이익’에 더욱 열심히 초점을 맞추는 쪽으로 미국이 되돌아가야 한다고 주장했다. 콜린 파월과 제임스 베이커, 로렌스 이글버거 등 미국 현실주의자들은 미국이 발칸 위기나 전 세계의 여타 ‘인도적’ 위기 상황을 해결하는 책무를 떠맡아서는 안 된다고 판단했다. 냉전이 끝난 만큼 이제 미국의 외교정책이 ‘정상적인 상태로 복귀’할 수 있다는 것이 이들의 주장이었다. 그러나 냉전 이후의 ‘정상상태’는 국제여론에 떠밀리는 양보나 동맹국의 견해 존중은 줄어드는 대신, 미국이 적절하다고 판단하는 데 따른 행동의 자유는 확대되는 것을 의미했다.

외교정책의 조직원리로서 갖는 ‘서방’의 의미가 약화된 것은 미국에서의 현상이 아니었다. 냉전 종식 후 유럽도 ‘서방세계’가 더 이상 이슈가 되지 못한다는 데 의견을 같이했다. 유럽인들에게는 ‘유럽’이 이슈였다. 단합된 유럽이 존재한다는 입증이 단결된 서방세계가 있다는 입증에 우선했다. 유럽 ‘내셔널리즘’은 미국 내셔널리즘을 그대로 반영했다. 이런 점이 유럽의 본래 의도는 아니지만 오늘날 미국과 유럽간의 갭은 유럽이 미국과 구별되는 단일 실체를 정립하겠다는 결정을 내린 데 부분적으로 기인된다 하겠다. 미국 쪽은 유럽의 이 같은 노력을 보고 미국과 유럽의 목표가 더 이상 ‘서방세계의 통합’이 아니라는 인상을 강하게 받았다. 유럽도 더 이상 그런 식으로 인식치 않았다. 그 대신 유럽은 새로운 다극화 세계에서 ‘유럽’이 미국을 견제하는 또 다른 축이 될 것이라고 말했다. 유럽은 나토를 벗어난 독자적외교정책과 방위 ‘정체성’을 확립하려 했다. 유럽이 중시하는 기구는 유럽연합과 유엔이었다.

그러나 미국의 경우, 중부 유럽이나 동유럽과 마찬가지로 유엔은 ‘서방세계’가 아니고 또 유럽연합도 ‘서방세계가’가 아니었다. 나토만이 ‘서방세계’였다. 그런데 유럽은 현재 나토를 대체할 조직을 만들어 가고 있다. 유럽에서 진행시키는 일이 유럽의 시각에서 보면 모두 이치에 맞겠지만 유럽통합계획은 최소한 평화를 강화시키는 한은, 객관적인 측면에서 보더라도 미국에게 이득이 되는 일이었다. 유럽인 대다수는 ‘서방세계’라는 인식은 물론, 미국에게도 도전하려는 의도가 없다. 그런 만큼 미국이 더 이상, 과거와 같은 서방의 단합과 동맹의 결집력 유지에 우선적인 역점을 두지 않는 것이 별로 놀랄 일도 못되는 셈이다. 유럽은 힘겨운 통합계획을 추진했지만 그 속에서 미국이 감당할 역할은 있을 수 없었다. 한 편 미국도 별도의 계획들을 지니고 있다.

## 헤게모니의 적응

미국은 9.11사태 이후 변한 것이 없다. 미국다운 모습이 강화되었을 뿐이다. 미국이 취

한 진로와 관련해서 어떤 비밀도 있을 수 없다. 미국은 현재도, 과거에도 그런 길을 걸어왔다. 1년 전이나 10년 뿐 아니라 지난 60년 동안이나 심지어 지난 4세기의 대다수 기간에도 그런 길을 쫓아왔다. 미국이 독립국을 창건하기 이전부터 파워와 영향력을 강화 또는 확대시켜온 점은 객관적 사실이다. 미국은 19세기에 서구 내에서 헤게모니를 차지했는데, 그 이후 패권은 미국이 추구하는 국제정치의 영속적이 특성으로 자리 잡았다. 미국은 2차 대전 이후 전략적 영역을 유럽과 동아시아로 확대시켰는데, 한 번 확정된 영역은 위축된 적이 한번도 없었다.

지금 미국의 지난날을 돌이켜 보면 다소 놀라운 점이 있다. 2차 대전 종전 이후 50여 년 동안 즉 일본과 독일과 같은 2차대전의 적대국이 귀중한 우방과 동맹국으로 완전히 탈바꿈한 기간, 그리고 냉전종식 후 10여 년 동안, 즉 패배한 적대국이 또다시 놀라운 탈바꿈을 했던 시기에도 미국은 동아시아와 유럽의 지배적인 전략적 세력으로 그대로 남아있고 앞으로도 남아있을 의도임이 분명하다. 미국은 냉전종식을 기화로 몸을 움츠린 것이 아니라, 활동영역을 확대시키고 동맹관계를 러시아까지 넓히며 민주화가 점차 촉진되는 동아시아의 유력한 국가들과 관계를 강화시키고 대부분의 미국인들이 제대로 인식조차 하지 못하는 중앙아시아 같은 지역에서 권익을 확보하는 노력을 기울였다.

미국의 고립주의 전통에 관한 신화는 대단한 복원력을 지니고 있어 끊임없이 반복되고 있다. 그러나 이런 전통은 그야말로 신화에 불과하다. 영토와 영향력 확대는 미국 역사에서 회피할 수 없는 현실이었다. 우연치 않게 이뤄진 일이 아니었다. 세계무대에서 크나큰 역할을 담당하겠다는 야망은 미국인들의 특성 속에 깊숙이 자리 잡고 있다. 독립이래, 아니 독립 이전부터 다른 일로 서로 의견이 엇갈리는 미국인들도 미국의 고결한 운명에 대해서만은 항상 똑 같은 믿음을 가지고 있었다.

미국은 대서양 연안에 흩어져 있는 동부 13개 주의 영성한 연합형태인 취약한 구조인데도 지도자들이 보기에 미국은 ‘요람 속의 헤라클레스’ 나 ‘강대한 제국으로 커 나갈 태아’로 비쳤다. 건국초기 세대와 워싱턴, 해밀턴, 프랭클린, 제퍼슨 등이 보기에는 북미 대륙이 평정되고 미국의 부와 인구가 늘어나면 또 이 신생 공화국이 언젠가 서구를 지배하게 되면서 세계열강의 대열에 올라설 것임이 너무나 분명해 보였다. 제퍼슨은 거대한 ‘자유 의 제국’이 수립될 것이라고 내다보았다. 해밀턴은 미국이 “머잖아 숭고한 운명에 상응하는 태도, 즉 당당하고 효율적이며 거창한 일을 잘 이끌어 나가는 태도를 보일 것”이라면서 ‘고결한 생애가 미국 앞에 펼쳐져 있다’고 덧붙였다.

미국의 역사 속에서 예외적인 위치를 차지한다는 인식과 또 미국의 이익과 세계의 이익이 동일하다는 믿음이 미국인들 속에서 좀처럼 사라지지 않는 점은 다양한 반응을 자아

냈다. 그런 생각을 기꺼이 받아주는 쪽이 있는가 하면 조롱이나 서글픈 눈길로 바라보는 사람들도 있었다. 그러나 그런 인식을 갖고 있다는 사실 자체는 의심의 여지가 없었다. 어떤 예상치 못한 파국적 상황, 즉 이라크에서 패배하거나 '제2의 베트남' 전쟁을 치르거나 하는 정도가 아니라, 미국 파워의 근간을 파괴할 정도의 엄청난 군사적 또는 경제적 재난이 벌어지지 않는 한, 우리는 장기간 미국의 패권시대로 막 들어섰다고 생각하는 것이 온당하다. 인구통계학적 추세로 보면 미국의 인구는 유럽도보다 빠르게 늘어나고 또 젊어지는데 반해 유럽은 점차 줄어들면서 상대적으로 고령화하는 것으로 나타났다. 현재의 추세가 그대로 지속될 경우 현재 유럽과 비슷한 규모인 미국경제가 2050년까지는 2배 이상으로 커질 가능성이 있다. 현재 미국인의 중간 연령은 35.5세인 데 반해 유럽은 37.5세다. 2050년에는 이런 중간 연령이 미국은 36.2세가 되고 유럽은 현재의 추세가 지속된다면 무려 52.7세가 된다. 이런 상황은 무엇보다도 노령인구를 부양할 재정적 부담이 미국보다 유럽 쪽이 훨씬 커지게 된다는 것을 의미한다. 그에 따라 유럽은 앞으로 몇 십 년 동안, 오늘날보다도 방위비 지출을 더 줄일 수밖에 없을 것이다.

미국은 이상주의자다. 몇몇 문제에 대해서는 유럽인보다 더욱 이상 지향적인 모습을 보이기도 한다. 그러나 미국은 파워를 동원하지 않은 채 그런 이상을 성공적으로 조장하고 촉진한 경험이 한번도 없다. 가령 초국가적 지배를 성공적으로 실현시킨 경험도 분명 없다. 또한 기대와 소망은 클지 모르나 국제법과 국제기구에 모든 신뢰를 건 일도 거의 없었다. 나아가 그런 국제법과 국제기구가 유럽과 함께 미국의 파워를 뛰어넘은 채 횡행하도록 방치한 일은 더욱 없다. 계몽운동의 충실한 제자였던 미국은 아직도 인간의 완전성을 믿고 있으며, 나아가 세계의 완전성에도 여전히 희망을 걸고 있다. 그러나 미국은 제한적인 의미에서 여전히 현실주의자인 탓으로 파워 행사의 필요성을 믿고 있다. 이 세상이 아직 완벽성과는 거리가 멀기 때문이다.

미국은 또 자신과 같은 강력한 세력이 무력으로 지켜주기 때문에 국제적 행위를 규율하는 법규가 존립할 수 있다고 생각한다. 달리 표현하면 미국은 유럽이 주장하는 대로 가끔씩 영웅다운 당당한 모습, 가령 영화 '하이 눈'에 등장하는 케리 쿠퍼같은 모습으로 자신을 바라보기도 한다. 그래서 미국은 마을 사람들이 원하건 그렇지 않건 개의치 않고 이들을 보호하려 했다.

오늘날 미국은 9.11테러 공격의 여파로 다시 한번 전략적 시야를 넓히는 일에 나서고 있다. 일본의 진주만 공격 - 9.11테러만큼 기습적인 것은 아니었다 - 장래 역사가들은 미국이 회교권에 개입하는 불가피한 결과를 가져왔다고 이 사태를 평가할 것이 분명하다 - 는 페르시아 만과 중앙아시아에 미군이 계속 주둔하고 또 어쩌면 아랍 세계의 가장 유력한

국가 축에 드는 한 나라를 장기간 점령하는 상황을 만들어 낼 가능성이 크다. 이런 상황이 벌어진다면 미국인들은 놀라워할지 모른다. 1930년대의 미국인들이 10년도 채 안 지나 미국이 독일과 일본을 다같이 점령할 것을 알았더라면 굉장히 놀라워했을 것과 같은 이치다. 그러나 격동을 거듭한 장대한 미국의 역사, 즉 끊임없는 팽창과 또 위험할 정도의 약세에서 세계적 패권을 장악한 오늘날의 위치까지 승승장구한 역사에 비춰보면 최근에 보인 미국의 전략적 역할의 확대는 별로 충격적인 일이라고 할 수 없다.

미국이 유럽문제를 생각할 때는 주된 포인트를 간과해서는 안 된다. 새롭게 변모한 유럽은 사실 기적처럼 달가운 일이자 유럽과 미국이 다같이 크게 경축할 만한 일이다. 유럽 으로서는 이뤄질 것 같지 않던 오랜 꿈이 실현된 것이다. 이제 민족주의적 투쟁과 유혈반목은 물론, 군사력과 군비경쟁으로부터도 완전히 벗어난 대륙이 된 것이다. 유럽 열강간의 전쟁이란 이제 거의 상상할 수 없는 일이되고 있다. 유럽뿐 아니라 유럽 전쟁에 휘말려 들어간 국가들, 즉 20세기 중 두 차례나 전쟁에 끌려들어 간 미국 같은 나라들에게도 몇 세기에 걸쳐 참담한 고통을 안겨준 뒤에야 비로써 새로운 유럽은 지상낙원의 모습으로 다시 등장했다. 미국도 이제 다른 나라 못지 않게 유럽을 소중하게 여기고 지켜나가야 한다. 유럽 땅에서 피를 흘렸던 미국은 새로운 유럽이 실패하게 되면 더 많은 피를 흘려야 할 것이기 때문이다. 그렇다고 해서 미국이 과거처럼 앞으로도 유럽에 의지할 수 있다거나 의지해야 한다는 의미는 아니다. 미국은 냉전이라는 이례적인 상황 속에서 형성된 관계에 향수를 느낀 나머지, 탈냉전 시대에 유럽과 맺을 전략적 관계의 성격에 대해 그릇된 판단을 내려서는 안 된다.

그렇다면 미국은 유럽의 도움이 없이도 세계 도처의 전략적 도전에 대비하고 또 대처할 수 있을 까. 이에 대한 답변은 간단하다. 미국은 이미 그렇게 하고 있다. 미국은 유럽의 지원이 전혀 없는 상황에서도 아시아에서 전략적 안정을 유지해 왔다. 지난 10년 동안 현재의 위기를 포함해 중동지역과 페르시아 만 일대에서 발생한 여러 가지 위기 상황에서 유럽은 이런 저런 지원을 했지만 그것은 상징적인 수준에 머물렀다. 유럽이 도덕적, 정치적 차원에서 지원할 수 있는 것은 있겠지만 냉전 종식 후 전략적 군사력 측면에서 미국에 지원할 것은 거의 없었다. 물론 가장 값진 전략적 자산이 다름 아닌 유럽의 평화이긴 하다.

오늘날 미국은 방위비로 GDP의 3%를 약간 웃 도는 규모를 지출하고 있다. 미국이 이런 비율을 4%로 끌어올린다 하더라도 그럴 경우 한해 방위비는 5,000억 달러를 상회한다. 지난 반세기 중 대부분의 기간에 지출한 방위비의 GDP 비율에 비하면 여전히 낮은 수준이다. 1980년대 말에 ‘제국적 과잉확장’이란 말을 만들어 냈던 폴 케네디까지도 미국이 현재의 군사비 지출과 현재와 같은 세계 지배를 먼 장래까지 유지할 수 있다고 믿는다. 따

라서 미국은 최소한 물질적 측면에서는 현 상황을 관리할 수 있다. 미국인들이 이런 글로벌 차원의 부담을 떠맡으려 하지 않을 것이란 주장도 나오지만 설득력이 없다. 이미 지난 10년 동안 그런 부담을 떠맡은 데다, 9.11이후에는 앞으로 상당기간 계속 부담을 질 용의가 분명해 보인다. 미국은 또 유럽의 '포스트 모던' 세계로 들어설 수 없는 점에 별다른 불쾌감을 느끼지 않음이 분명하다, 대부분의 미국인들이 그런 세계를 희망한다는 점을 뒷받침할 만한 증거도 없다. 미국인들은 미국의 막강한 군사력과 또 세계 속에서 미국이 수행하는 특별한 역할에 자부심을 느끼고 있다.





## 민족정치론의 세계화를 위한 정지작업

# 현대정치와 민족문제

〈 주요 목차 〉

**제 1 부**

1. 새로운 정치환경과 민족문제
2. 개념 정의
3. 네이션
4. 내셔널리즘
5. 국민국가론

**제 2 부**

1. 중국 : 통일적 다민족국가의 건설
2. 華僑 : 落葉歸根에서 落地生根으로
3. 러시아연방 : 마트료시카적 중층성
4. 미국 : '멜팅 포트'에서 '샐러드 볼'로
5. 일본 : 단일민족 신화의 허구
6. 캐나다 : 다문화주의의 실천장
7. 북한 : 통일정책과 민족정책

**교양사회**    조정남 저 / 값 15,000원

## 전도된 전체주의

셸돈 울린(Sheldon Wolin)  
(미국 프린스턴대학 명예교수)

정부권력이 확장되고 입헌주의적인 제한에 대한 불신감이 그치지 않으려 하고 있으며, 시민들의 용기를 좌절시켜, 그들을 정치적 무관심에 빠지도록하는 제도적인 과정이 존재하는 정치시스템을 '전도된 전체주의'(Inverted Totalitarianism)라고 이름 붙이고 싶다. 현재의 시스템과 그것을 움직이고 있는 요인들은 무제한적 권력에 대한 욕구와 공격적인 팽창주의라고 하는 점에서 나치즘과 같은 것이나, 수단이나 행동은 역전되어 있기 때문이다.

사람들의 관심이 오직 이라크전쟁에 쏠리고 있기 때문에, '조국'(미국)에서 일어나고 있는 체제변혁은 잘 인식되지 않고 있는 듯하다. 우리들이 이라크에 데모크라시를 가지고 들어가 그곳의 전체주의를 타도하기 위해 침공했다고 하더라도, 그 과정에서 우리들 미국체제가 전체주의에 근접, 데모크라시가 더욱 취약해 진 것은 아닐까. 미국의 정치시스템에 대해 그때까지는 거의 사용되지 않던 두 가지 정치용어가 급격히 일반화된 것이 이 변화를 잘 말해주고 있다. '제국'과 '초강대국'이라는 두 가지 말은 다같이 집중적이고 팽창적인 새로운 권력시스템이 나타난 것을 표시, 낱은 용어를 대신했다. '제국'과 '초강대국'이라는 말은 미국의 권력이 외부세계에서 어떻게 보여지고 있는가를 정확하게 상징하는 것이나, 특히 그 때문에 국내에서의 결과에 대해서 파악하기 힘들게 만들고 있다. '미국제국헌법'이라든지 '초강대국 데모크라시'라고 하는 말을 사용하면, 얼마나 묘하게 들릴가를 생각하면 좋을 것이다. 그러한 용어 사용이 이상한 것은 '헌법'은 권력의 제한을 의미하는 것이며, 데모크라시라는 것은 통상적으로 시민들이 그들의 정부에 적극적으로 관여, 정부가 시민들에게 대해서 책임을 지는 것을 지칭하기 때문이다. 한편 '제국'이나 '초강대국'은 제한을 벗어나, 시민권을 왜소화하는 것을 의미한다.

국가가 그 권력을 강화, 국가를 제약해야 할 기관의 권력이 약화되는 현상은 상당히 오래 전부터 나타났다. 공화당은 열광적이며, 상대를 고려치 않고, 반민주적이면서, 거의 다수파를 점하고 있다고 호언하는, 극도로 교조적인 정당이며, 이것은 미국역사에서도 드문 현상이다. 공화당이 이데올로기적으로 점점 배타적이 되어 가는 가운데, 민주당은 리버럴 한 간판을 벗어 던지고, 비판적이고 개혁지향의 지지자들마저 버리고, 중도주의를 표방, 이데올로기의 종언의 또 한 예를 보여주고 있다. 순수한 야당으로서의 지위를 버리는 것으로, 민주당은 바깥에서의 제국 만들기를 촉진, 국내

에서는 기업의 권력을 촉진키 위해, 그러한 권력을 사용하고 싶어 몸부림치는 정당에게 권력을 부여하는 길을 정비하기에 이른 것이다. 대중적 기반이 있는, 경솔한 이데올로기적인 정당인, 전체적인 권력을 추구하는 모든 20세기체제에 있어 대단히 중요한 요소였었다.

대표기관은 이미 투표자들을 대표하고 있지 않다. 대신에, 그러한 기관은 내부적으로 제도화된 수뢰시스템에 의해 계속 매수돼, 대기업이나 가장 부유한 미국인들에 의해 지탱되는 강력한 이익단체의 뜻에 따르기만 하는 것이다. 사법부는 점점 기업권력의 앞잡이가 되어가고 있으며, 국방요구를 거절하지 못하고 존중해 가고 있다. 선거는 막대한 자금을 낭비하면서도, 겨우 반 정도의 유권자 밖에 참가하지 않은 것이 보통이라는 이상한 일이 일반화되고 있으며, 그것도 유권자들이 국제정치나 국내정치에 대해 가지고 있는 정보는, 기업이 지배하는 미디어를 통해서 밖에 얻을 수밖에 없다. 범죄의 횡행이나 테러리스트 네트워크에 대해서 미디어가 보도하고 검찰총장은 노골적인 위협을 가하며, 자기들 자신의 실업은 걱정하면서, 시민들에게는 적당히 회유하고 있다. 여기서 결정적으로 중요한 것은 정부권력이 확장되고 있는 것만이 아니라, 입헌주의적인 제한에 대한 불신감이 그치지 않으려 하고 있으며, 시민들의 용기를 좌절시켜, 그들을 정치적 무관심에 빠지도록하는 제도적인 과정이 존재하는 것이다. 이러한 표현태도는 경계해야 한다고 말하는 사람들도 물론 있을 수 있으나, 나는 한 걸음 더 나아가 지금 태어나고 있는 정치시스템을 '진도된 전체주의' (Inverted Totalitarianism)라고 이름 붙이고 싶다. 왜 '진도' 되었다고 하는 가 하면 현재의 시스템과 그것을 움직이고 있는 요인들은 무제한적 권력에 대한 욕구와 공격적인 팽창주의라고 하는 점에서 나치즘과 같은 것이나, 수단이나 행동은 역전되어 있기 때문이다. 예컨대, 나치가 정권을 잡기 전, 와이말 독일에서는 '길거리'는 전체주의적 지향성을 가진 무뢰한들에 의해 점령되었으며, 데모크라시는 오직 정부 내에 한정되어 있었다. 그러나 지금의 미국에서는 데모크라시가 가장 생생하게 살아 있는 곳은 길거리이며, 점점 폭주하고 있는 정부가 가장 위험한 것이다.

역전의 예를 또 하나 들어보자. 나치 지배아래서는 '대기업'이 정치체제에 종속하는 것이라고 하는데는 별다른 이론이 없었다. 그러나 미국에서는 기업권력이 정치적 특권집단, 특히 공화당 내에서 아주 강력하며, 정책에의 영향이 아주 지배적인 것이, 벌써 수 십 년에 걸쳐 명확해져 왔기 때문에, 나치의 경우와는 양자가 정반대로 되어있다고 보일 정도다. 또 나치의 경우에 생존권과 같은 이데올로기적인 관념이, 전체화의 추진력을 공급하고 있었던 것에 대해, 미국에서는 자본주의의 원동력을 대표, 과학과 기술의 통합에 의해 얻어진 무한 팽창적인 힘을 대표하는 것으로서의 기업권력이 전체화의 추진력을 만들어 내고있는 것이다.

이런 입장에 대해 고문이나 수용소, 그 밖의 테러수단을 이용한 나치체제에 필적하는 것이 국내에는 없지 않는가는 반론이 있을 것이다. 그러나 대개의 경우, 나치의 테러는 주민전체에 대해 적용된 것은 아니라는 점을 상기해야 한다. 오히려 테러의 목적은 어떤 종류의 막연한 불안(고문을 한다는 소문 등)을 확산시키는데 있었다. 그것으로, 주민전체를 관리, 조작하는 것이 용이하게 되었던

것이다. 요컨대 나치가 원했던 것은 국가를 위한 끝없는 전쟁과 팽창과 현신을 지지하는 동원된 사회였던 것이다. 나치 전체주의가 대중에 집단적인 힘이나 강력함의 감각을 주려고 노력한 반면, 전도된 전체주의가 주장하는 것은, 나약함의 감각이며, 집단적인 허무감이다. 나치는 끝없이 동원이 계속되는 사회에 대해 불평을 말하지 않고 체제를 지탱할 뿐 아니라, 정기적인 인민투표로 찬성 투표를 던지도록 요구했으나, 전도된 전체주의는 정기적으로 동원 해제된 사회를 지향, 대부분이 투표하지 않는 것을 원하고 있다.

9.11의 가공할 사건 직후, 대통령이 남긴 말을 상기하기 바란다. 불안에 찬 시민들에 대해, 대통령은 “단결하고, 돈을 쓰고, 비행기를 타십시오”라고 말했다. 테러리즘을 ‘전쟁’이라고 말하면서, 민주적인 지도자가 전쟁 중에 종래 행해왔던 것을 그는 하려하지 않았다. 즉 시민들을 동원, 희생자가 나올 것으로 경고, 모든 시민들에게 ‘전쟁노력’에 참가하도록 권고하지 않았던 것이다. 그 대신, 전도된 전체주의에서는 일반화한 불안을 고양시키기 위한 독자적인 수단이 있다. 돌연 ‘경보’를 발하거나, 최근 발견된 테러리스트집단이나 불순 인물의 체포에 대해 정기적으로 발표하거나, 외국인에의 엄중한 취조나 관다나모 만이라는 지옥 섬에 대해서 선전하거나, 고문 없이 고문하는 심문 법에 흥미를 가지는 것만이 아니다. 무자비하게 떨어지는 기업경제나, 연금이나 의료 급부 폐지 내지 삭감에 의해, 불안한 분위기가 넓혀지고 있다. 그리고 특히 빈곤한 사람들에 대해서는 사회보장이나 소액의 의료비 마저 개인부담으로 한다는 등 협박을 계속하는 듯한, 기업 편향의 정치시스템도 또 불안을 양성하고 있다. 불확실성과 의존 성과를 강화하기 위한 도구로 작용한다면 형사 사법 시스템을 이용하는 것은 전도 전체주의에서는 거의 과잉 살육에 가까운 것이라고 할 수 있다. 이렇게 하여 구성요소는 모두 준비됐다. 약체의 입법부, 순종적이고 또 억압적인 사법시스템, 어떤 정당은 여당의 자리에 있거나 야당이더라도, 기존 시스템을 재구성하는 것에 정력을 쓰고 있다. 이 시스템에서는 부자나 권력과 유착관계가 있는 기업 등의 지배계급은 계속 우대되고, 가난한 시민들은 무력감과 정치적 절망 속에 방치돼, 중산계급은 실업의 불안과, 뉴 에코노미가 회복하게 되면 아름다운 찬사가 들려올 것이 아닌가 하는 기대와의 사이에서 우왕좌왕하는 것이다.

이러한 도식을 한층 진전시켜 나가는 것이, 추종적이고, 점점 일극 화하고 있는 미디어이며, 자금을 제공하는 기업과의 연대를 강화하는 대학이며, 자금이 많은 싱크 탱크나 보수적인 재단 등의 형태로 제도화된 선전장치다. 특히 지방의 경찰과 국가의 법 집행기관은 테러리스트나 의심스러운 외국인이나 국내의 반 체제파 등을 특정하기 위한 협력관계를 심화하고 있다. 우리들이 직면하고 있는 것은, 상당히 자유로운 사회를, 의도적으로 전 세기의 극단적인 체제의 한 변종으로 변용 시키려는 시도 이외의 아무것도 아니다. 그런 의미에서, 2004년의 대통령선거는 중요한 하나의 기로가 될 것이다. 시민들은 어느 쪽을 선택할 것인가에 정신을 바짝 차려야 할 것이다.

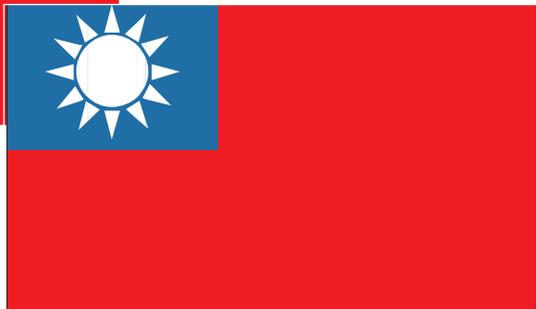
News Relay

宋美齡

그 전설의 생애



『人民日報』(2003/11.10)



## 宋美齡 - 그 전설의 생애



**미** 국 시간으로 올 10월23일17분, 송미령은 미국 뉴욕 맨하탄의 자택에서 사망했다. 향년 106세. 이 중국 근대사의 한 전설적인 여성은 장개석과의 결혼을 통해, 장개석과 孔페밀리, 또 宋페밀리 등의 재벌과를 연결하는 '4대가족'의 정치경제 동맹관계를 형성. 22년 간 중국을 통치했었다.

한편 송미령은 농후한 미국문화를 배경으로 장개석 정권과 미국정권을 연결시키는 문화적 가교역도 훌륭 하게 해 냈다. 24일 당일, 전국정치협상회의 賈慶林주석은 유족에게 조전을 보냈다. 중국 근현대사에

영향을 미친 송미령의 사망소식에 놀라움과 동시에, 중국인민정치협상회의 전국위원회를 대표하여, 깊은 애도를 표시했다.

송미령(宋美齡: 1899-2003)은 장개석(蔣介石)의 아내이자 그의 훌륭한 외교 참모이기도 하다. 손문(孫文)의 아내 송경령(宋慶齡)의 동생으로 본관은 광둥성 문창(文昌, 지금은 海南省)이다. 1899년 3월 23일 상해에서 기업가 집안이자 기독교 집안에서 송가수(宋嘉樹)의 세 딸 중 막내로 태어났다.

그녀의 아버지 송가수는 손문의 혁명을 추종하여 자기 집안의 모든 봉건 잔재를 없

애고 딸들에게 현대식 교육을 시켰다. 송미령은 영리하고 대답하여 큰 언니 송애령(宋靄齡)과 마찬가지로 5세 때 중서여숙(中西女塾)에 입학하여 기숙사 생활을 하였고, 1910년 11세 때 작은 언니 宋慶齡과 함께 미국으로 유학을 떠나 메사추세츠주의 위슬리 여자대학에서 공부하게 되었다. 이때 송미령은 의식적으로나 언동 등의 모든 면에서 서양되어 있어, 동급생은 그녀를 순수한 미국인처럼 취급하기도 했다. 그녀 자신도 자주 “나에게서 유일하게 동양적인 것이 있다고 하면 그것은 얼굴 정도일 것이다”고 말해왔다.

1917년8월, 상해로 돌아온 송미령은 기독교 여자청년회 활동에 참여했다. 일찍이 영화심사위원회, 소년노동자위원회(童工委員會) 등에서 근무하기도 하였다. 한편 그녀는 유창한 중국어를 익혀, 중국 고전문학應을 공부하려 결심, 독 선생을 초빙했다. 이때의 노력으로 그 후 문장을 쓸 때나, 연설 할 때 그리고 원고 집필 등에서 큰 도움을 받았다.

1927년12월1일, 상해에서 송미령과 장개석과의 결혼식이 거행됐다. 大華飯店의 댄스 홀에는 1300여명의 하객들로 가득 찼다. 사회를 맡은 전 북경대학 총장인 蔡元培가 단상에서 손문의 유명 앞에 섰을 때, 그 곳의 분위기는 절정에 달했다. <New York Times>지는 다음날 지면에, 1면, 그것도 톱기사로 이 결혼식 모습을 전했다. <上海時報>는 “이것은 중국인의 화려한 결

혼식전이다. 이것은 과거 남경 군 최고실력자인 장개석과 신부의 형 宋子文 페밀리의 결합이며, 이는 또 중국국민당 창시자 손문 페밀리와를 혼연일체화 시키는 것이다.”라고 보도하고 있다.

### 서안사건 때 남편을 구하다

명실공히 당시의 중국의 퍼스트레이디가 된 송미령은 장개석을 내조하면서도, 다른 역사적 시기에 일련의 중요한 역할을 오랫동안 연출해왔다. 1936년12월12일, 張學良과 楊虎城에 의한 서안사건이 발발 후, 국민당내는 혼란에 빠졌다. 何應欽은 서안을 격멸할 것을 주장했으나, 송미령은 이에 반대했다.

그녀는 22일, 목숨을 걸고 서안으로 날아갔다. 비행기가 착륙하기 전, 핸드 백에서 권총을 꺼내, 측근에게 건네면서 말했다. “만약 張學良군이 나를 체포하려 하거든, 너가 바로 이것으로 나를 쏘라”고. 24일, 교섭에 임한 송미령은 장학량 등이 요구하는 내전의 종식에 확실하게 찬의를 표했다. 장개석은 다음날 석방되었다. 장개석은 후에 이때의 상황을 전해듣고 후일 부하들과의 회담 때, 감개무량하게 ‘그 사람의 덕으로 목숨을 건졌다’고 술회했다.

### 중국 공군의 어머니

장개석은 일관하여 공군을 중시했다. 1836년, 송미령은 국민당 항공위원회 비서장에 취임했다. 그녀는 공군창군을 위해,

막대한 정력을 쏟았다. 뿐만아니라, 외국에서 군용기를 조달하고, 외국인 고문의 초빙 등의 문제에 스스로의 외교적인 수완을 발휘했다. 그 밖에, 항공이론에 대해, 또 군용기 설계의 학습에도 많은 시간을 할애했다. 그녀는 외국의 기업인들과의 교섭으로, 2000만 달러 상당의 미국제 기재를 구입하는데 성공하기도 했다. 이것으로 그녀는 '상인'에서 중국공군총사령관으로 취임했다. 여성의 취임은 과거에는 없었던 일이다.

1937년 봄, 미국의 제노트장군은 송미령으로부터 편지를 받았다. 중국공군의 고문에 취임해 줄 수 없겠느냐는 의사타진이였다. 제노트는 이를 수락, 그 후, 중국 공군은 세계적으로도 알려진 '飛虎隊'를 만들었다. 제노트의 지원아래, 그녀는 엄청난 단시간에 공군내부의 지도권을 장악했다. 다음해인 1938년 봄, 그녀는 건강상의 이유로 비서장 자리를 사임, 형인 宋子文이 그것을 계승했다. 그러나 그녀는 시종일관 공군의 인사와 조달, 또는 훈련에 이르기까지의 대권을 지니면서 '중국 공군의 어머니'라고 불려졌다.

### 지혜와 미모로 미국 '정복'

장개석의 항일, 반공과 대만 유지 그 모두 미국의 지원을 필요로 했으며, 이 모두가 송미령이 미국의 지지를 받아낸 결과이기도 했다. 그녀가 외교적으로 돌출한 퍼포먼스를 연출한 것은 1943년 방미하여, 중

국, 미국, 영국, 3개국에 의한 카이로 회담을 성공시키는데 일조를 한 것이다.

먼저 동년2월18일, 송미령의 일생에 있어 또 하나 잊지 못할 일이 있었다. 그녀가 미국 하원에서 연설을 했던 것이다. 당시 미국 하원에서의 여성 연설은 망명중인 네덜란드 여왕에 이어 두 번째 였다. 그녀는 검은 천에 금 디자인의 차이나 드레스를 입고, 가슴에는 보석을 넣은 중국공군의 깃지를 붙였다. 연설은 청중들의 박수로 몇 차례나 중단되기도 했다. 그 후 할리우드의 야외무대에서 있는 연설 또한 대단한 환영을 받았다. 잉글리트 바그만이나 카사린 헬프만, 헨프리 보카드, 샬리 텐볼 등의 할리우드 스타들이 몰려들었을 뿐 아니라, 이 자리에서는 많은 항일전쟁의 의연금도 각출되기도 했다.

그 해 11월, 송미령 부처는 이집트의 카이로에서 개최된 카이로회담에 참석했다. 송미령은 장개석의 통역으로서 시종 회견 상대와의 중재 역을 담당, 카이로회담이 3거두가 아니라 4거두회담이었다는 말도 있었을 정도였다. 이 회담 후, 중국은 국제사회에서 성망을 일정정도 고양시킬 수 있게 되었으며, 또 미국과의 관계를 긴밀화시키는 역할을 했다.

### 두 개의 중국 '에 반대'

1950년4월, 송미령은 대만에서, '中華婦女反共抗口聯合會'를 설립을 주도했다. 이것을 계기로, 그녀와 밀접한 관계를 가진



◆ 송미령과 미국 투루만 전대통령.

‘영역’이 또 증대되었고 이에 따라 그녀의 권력도 점점 강해지게 되었다. 그와 동시에 그는 적극적인 외교 노력으로 중화인민공화국의 UN복귀를 저지했다.

70년대 초, 대만은 UN의 지위를 잃게 되었다. 미국은 대만당국에 ‘두개의 중국’ 안을 받아드리도록 권고했다. 이 건의가 대만의 최고회의에 상정되었을 때, 그 동안 일관되게 친미파로 보여지던 그녀는 태도를 바꿔 이는 절대로 있을 수 없는 일이라고 단호히 이에 반대의 입장을 천명했다.

송미령은 ‘두개의 중국’, ‘1中1臺’에 반대했으며, 그 동기가 어디에 있던, 결과적으로는 그러한 입장이 중국통일의 대업에서 득이 되는 것이었다.

### 실의에 찬 미국 행

1975년4월5일, 장개석은 타이페이에서 병사했다. 그 달 28일, 즉 장의 사후23일

째, 국민당전체중앙위원회는 임시회의를 개최, 당규를 개정했다. 당 최고의 영도는 주석으로 하고, 총재는 장개석의 영원한 지위로 남겨두고 다른 사람이 이를 답습해서는 안 된다고 정했다. 회의는 蔣經國을 주석 겸 중앙위원회 상무위원회 주석으로 추대. 송미령의 지위는 붕괴되었다. 은퇴를 강요당한 그녀는, 이어 미국으로 이주했다.

동년 9월, 송미령은 미국 도착 후, 뉴욕의 롱 아일랜드에 거처를 정했다. 이 집은 50년대, 언니의 남편인 孔祥熙와 함께 구입한 것이다. 미국에 체제하면서 그녀의 생활은 즐거운 것이었다. 더러는 맨하탄까지 차로 나가, 회랑이나 미술관을 방문하기도 했으며. 그림을 그리거나 글씨를 쓰기도 했다. 작품은 팔지도, 증정하지도 않았다. 그렇게 미국생활을 즐기면서도 그녀는 잠시도 대만의 정세에서 눈을 떼지 않고, 대만의 관계자와 밀접한 관계를 계속 지속해 갔

다. 81년, 동생인 宋慶齡이 위독하게 돼, 대륙에서는 귀국해 보살펴 주기를 청했지만, 그녀에게 거절당했다. 慶齡은 임종 전에 언니와 만날 수 없었다.

### ‘나는 재기한다’

미국에 건너온 11년 후인 1986년 말, 송미령은 장개석 탄생 100주년을 기념한 활동에 참가한다는 명목으로 대만으로 돌아왔다. 이후, 대만에서의 생활은 5년 간 이어졌다.

동년10월31일, 송미령은 망부를 기념하는 ‘나는 다시 일어선다’는 제목의 글을 발표했다. 사람들은 이를 그녀의 재기선언으로 해석하기도 했다.

1988년1월, 蔣經國이 병사, 蔣家の 그 후의 동향이 주목되었다. ‘부인파’는 俞國華를 국민당 주석으로 추대하려 했으나, 劉는 도대체 李登輝의 라이벌이 될 수 없었다. 그렇다고 송미령 자신은 나이도 많고, 만약 출마한다하더라도, 반발도 커, 용이하게 당내의 일치된 지지를 받을 것으로는 보이지 않았다. 그 때문에, 스스로 거절하고 李煥을 주석대리로 하는 안을 제안하고 지지했으나, 이 또한 거부당했다. 그 결과 이등휘가 당의 톱에 취임하게 되었다. 1991년 9월21일, 94세의 고령이 된 송미령은 휴양차 다시 미국으로 향하는 여행길에 올랐다.

### 만년의 신앙 생활

미국으로 돌아온 송미령은 이미 정치를

관심이 없고, 측근들과의 만남도 줄어들었다. 기독교 신앙이 그녀의 생활의 중심을 차지, 정신적 지주가 되었다. 성서를 읽고, 매일 매일을 기도로 보냈다. 자주 집 부근의 교회에 나가 예배를 봤다. 蔣家, 宋家の 친구들의 대부분은 모두 미국으로 이주했고, 중요한 기념일이나 혹은 그녀의 생일 등을 맞이할 때는, 한자리에 모였다. 그녀와 함께 지내는 것이 그녀에게는 커다란 즐거움이었다.

1995년7월26일, 100세 가까운 송미령은 미국 의회의 초청에 응해, 뉴욕에서 워싱턴으로 날라 왔다. 제2차 세계대전 종결 50주년 기념행사의 일환으로, 그녀를 위한 파티를 거행, 그 출석을 요청했다. 동일 오후5시, 주위의 부축을 받으면서 그녀는 연설에 임했고 만장의 열렬한 박수를 받았다. 그러나, 서글팠던 것은, 어제의 영화, 어제의 기쁨, 그리고 어제의 권세 그 어느 것도 연기와 구름과 같이 사라져 없어졌다. 그녀 그 후도 역사를 이야기하지도, 또 회고록의 집필도 거부했다.

그것은 한마디로, 모든 즐겁고 쓰라린 추억들을 영원히 스스로의 기억 속에 남겨 두려는 그녀의 깊은 뜻이었는데도 모른다. 송미령의 저서로는 《서안사변(西安事變)》, 《중국의 평화와 전쟁(中國的和平與戰爭)》 등이 있다.

THE NATIONAL  
SECURITY STRATEGY  
OF THE  
UNITED STATES  
OF AMERICA



SEPTEMBER 2002



the white house  
washington

The great struggles of the twentieth century between liberty and totalitarianism ended with a decisive victory for the forces of freedom—and a single sustainable model for national success: freedom, democracy, and free enterprise. In the twenty-first century, only nations that share a commitment to protecting basic human rights and guaranteeing political and economic freedom will be able to unleash the potential of their people and assure their future prosperity. People everywhere want to be able to speak freely; choose who will govern them; worship as they please; educate their children—male and female; own property; and enjoy the benefits of their labor. These values of freedom are right and true for every person, in every society—and the duty of protecting these values against their enemies is the common calling of freedom-loving people across the globe and across the ages.

Today, the United States enjoys a position of unparalleled military strength and great economic and political influence. In keeping with our heritage and principles, we do not use our strength to press for unilateral advantage. We seek instead to create a balance of power that favors human freedom: conditions in which all nations and all societies can choose for themselves the rewards and challenges of political and economic liberty. In a world that is safe, people will be able to make their own lives better. We will defend the peace by fighting terrorists and tyrants. We will preserve the peace by building good relations among the great powers. We will extend the peace by encouraging free and open societies on every continent.

Defending our Nation against its enemies is the first and fundamental commitment of the Federal Government. Today, that task has changed dramatically. Enemies in the past needed great armies and great industrial capabilities to endanger America. Now, shadowy networks of individuals can bring great chaos and suffering to our shores for less than it costs to purchase a single tank. Terrorists are organized to penetrate open societies and to turn the power of modern technologies against us.

To defeat this threat we must make use of every tool in our arsenal—military power, better homeland defenses, law enforcement, intelligence, and vigorous efforts to cut off terrorist financing. The war against terrorists of global reach is a global enterprise of uncertain duration. America will help nations that need our assistance in combating terror. And America will hold

to account nations that are compromised by terror, including those who harbor terrorists—because the allies of terror are the enemies of civilization. The United States and countries cooperating with us must not allow the terrorists to develop new home bases. Together, we will seek to deny them sanctuary at every turn.

The gravest danger our Nation faces lies at the crossroads of radicalism and technology. Our enemies have openly declared that they are seeking weapons of mass destruction, and evidence indicates that they are doing so with determination. The United States will not allow these efforts to succeed. We will build defenses against ballistic missiles and other means of delivery. We will cooperate with other nations to deny, contain, and curtail our enemies' efforts to acquire dangerous technologies. And, as a matter of common sense and self-defense, America will act against such emerging threats before they are fully formed. We cannot defend America and our friends by hoping for the best. So we must be prepared to defeat our enemies' plans, using the best intelligence and proceeding with deliberation. History will judge harshly those who saw this coming danger but failed to act. In the new world we have entered, the only path to peace and security is the path of action.

As we defend the peace, we will also take advantage of an historic opportunity to preserve the peace. Today, the international community has the best chance since the rise of the nation-state in the seventeenth century to build a world where great powers compete in peace instead of continually prepare for war. Today, the world's great powers find ourselves on the same side—united by common dangers of terrorist violence and chaos. The United States will build on these common interests to promote global security. We are also increasingly united by common values. Russia is in the midst of a hopeful transition, reaching for its democratic future and a partner in the war on terror. Chinese leaders are discovering that economic freedom is the only source of national wealth. In time, they will find that social and political freedom is the only source of national greatness. America will encourage the advancement of democracy and economic openness in both nations, because these are the best foundations for domestic stability and international order. We will strongly resist aggression from other great powers—even as we welcome their peaceful pursuit of prosperity, trade, and cultural advancement.

Finally, the United States will use this moment of opportunity to extend the benefits of freedom across the globe. We will actively work to bring the hope of democracy, development, free markets, and free trade to every corner of the world. The events of September 11, 2001, taught us that weak states, like Afghanistan, can pose as great a danger to our national interests as strong states. Poverty does not make poor people into terrorists and murderers. Yet poverty, weak institutions, and corruption can make weak states vulnerable to terrorist networks and drug cartels within their borders.

The United States will stand beside any nation determined to build a better future by seeking the rewards of liberty for its people. Free trade and free markets have proven their ability to lift whole societies out of poverty—so the United States will work with individual nations, entire regions, and the entire global trading community to build a world that trades in freedom and therefore grows in prosperity. The United States will deliver greater development assistance through the New Millennium Challenge Account to nations that govern justly, invest in their people, and encourage economic freedom. We will also continue to lead the world in efforts to reduce the terrible toll of HIV/AIDS and other infectious diseases.

In building a balance of power that favors freedom, the United States is guided by the conviction that all nations have important responsibilities. Nations that enjoy freedom must actively fight terror. Nations that depend on international stability must help prevent the spread of weapons of mass destruction. Nations that seek international aid must govern themselves wisely, so that aid is well spent. For freedom to thrive, accountability must be expected and required.

We are also guided by the conviction that no nation can build a safer, better world alone. Alliances and multilateral institutions can multiply the strength of freedom-loving nations. The United States is committed to lasting institutions like the United Nations, the World Trade Organization, the Organization of American States, and NATO as well as other long-standing alliances. Coalitions of the willing can augment these permanent institutions. In all cases, international obligations are to be taken seriously. They are not to be undertaken symbolically to rally support for an ideal without furthering its attainment.

Freedom is the non-negotiable demand of human dignity; the birthright of every person—in every civilization. Throughout history, freedom has been threatened by war and terror; it has been challenged by the clashing wills of powerful states and the evil designs of tyrants; and it has been tested by widespread poverty and disease. Today, humanity holds in its hands the opportunity to further freedom's triumph over all these foes. The United States welcomes our responsibility to lead in this great mission.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "George W. Bush". The signature is fluid and cursive, with a large, stylized initial "G" and "B".

THE WHITE HOUSE,  
September 17, 2002

---

## Table of Contents

I. Overview of America’s International Strategy.....	1
II. Champion Aspirations for Human Dignity .....	3
III. Strengthen Alliances to Defeat Global Terrorism and Work to Prevent Attacks Against Us and Our Friends.....	5
IV. Work with others to Defuse Regional Conflicts.....	9
V. Prevent Our Enemies from Threatening Us, Our Allies, and Our Friends with Weapons of Mass Destruction .....	13
VI. Ignite a New Era of Global Economic Growth through Free Markets and Free Trade.....	17
VII. Expand the Circle of Development by Opening Societies and Building the Infrastructure of Democracy .....	21
VIII. Develop Agendas for Cooperative Action with the Other Main Centers of Global Power .....	25
IX. Transform America’s National Security Institutions to Meet the Challenges and Opportunities of the Twenty-First Century .....	29

---

## I. Overview of America's International Strategy

*"Our Nation's cause has always been larger than our Nation's defense.  
We fight, as we always fight, for a just peace—a peace that favors liberty.  
We will defend the peace against the threats from terrorists and tyrants.  
We will preserve the peace by building good relations among the great powers.  
And we will extend the peace by encouraging free and open societies on every continent."*

President Bush  
West Point, New York  
June 1, 2002

The United States possesses unprecedented—and unequalled—strength and influence in the world. Sustained by faith in the principles of liberty, and the value of a free society, this position comes with unparalleled responsibilities, obligations, and opportunity. The great strength of this nation must be used to promote a balance of power that favors freedom.

For most of the twentieth century, the world was divided by a great struggle over ideas: destructive totalitarian visions versus freedom and equality.

That great struggle is over. The militant visions of class, nation, and race which promised utopia and delivered misery have been defeated and discredited. America is now threatened less by conquering states than we are by falling ones. We are menaced less by fleets and armies than by catastrophic technologies in the hands of the embittered few. We must defeat these threats to our Nation, allies, and friends.

This is also a time of opportunity for America. We will work to translate this moment of influence into decades of peace, prosperity, and liberty.

The U.S. national security strategy will be based on a distinctly American internationalism that reflects the union of our values and our national interests. The aim of this strategy is to help make the world not just safer but better. Our goals on the path to progress are clear: political and economic freedom, peaceful relations with other states, and respect for human dignity.

And this path is not America's alone. It is open to all.

To achieve these goals, the United States will:

- champion aspirations for human dignity;
- strengthen alliances to defeat global terrorism and work to prevent attacks against us and our friends;
- work with others to defuse regional conflicts;
- prevent our enemies from threatening us, our allies, and our friends, with weapons of mass destruction;
- ignite a new era of global economic growth through free markets and free trade;

- expand the circle of development by opening societies and building the infrastructure of democracy;
- develop agendas for cooperative action with other main centers of global power; and
- transform America's national security institutions to meet the challenges and opportunities of the twenty-first century.

## II. Champion Aspirations for Human Dignity

*"Some worry that it is somehow undiplomatic or impolite to speak the language of right and wrong. I disagree. Different circumstances require different methods, but not different moralities."*

President Bush  
West Point, New York  
June 1, 2002

In pursuit of our goals, our first imperative is to clarify what we stand for: the United States must defend liberty and justice because these principles are right and true for all people everywhere. No nation owns these aspirations, and no nation is exempt from them. Fathers and mothers in all societies want their children to be educated and to live free from poverty and violence. No people on earth yearn to be oppressed, aspire to servitude, or eagerly await the midnight knock of the secret police.

America must stand firmly for the nonnegotiable demands of human dignity: the rule of law; limits on the absolute power of the state; free speech; freedom of worship; equal justice; respect for women; religious and ethnic tolerance; and respect for private property.

These demands can be met in many ways. America's constitution has served us well. Many other nations, with different histories and cultures, facing different circumstances, have

successfully incorporated these core principles into their own systems of governance. History has not been kind to those nations which ignored or flouted the rights and aspirations of their people.

America's experience as a great multi-ethnic democracy affirms our conviction that people of peace. Our own history is a long struggle to live up to our ideals. But even in our worst moments, the principles enshrined in the Declaration of Independence were there to guide us. As a result, America is not just a stronger, but is a freer and more just society.

Today, these ideals are a lifeline to lonely defenders of liberty. And when openings arrive, we can encourage change—as we did in central and eastern Europe between 1989 and 1991, or in Belgrade in 2000. When we see democratic processes take hold among our friends in Taiwan or in the Republic of Korea, and see elected leaders replace generals in Latin America and

Africa, we see examples of how authoritarian systems can evolve, marrying local history and traditions with the principles we all cherish.

Embodying lessons from our past and using the opportunity we have today, the national security strategy of the United States must start from these core beliefs and look outward for possibilities to expand liberty.

Our principles will guide our government's decisions about international cooperation, the character of our foreign assistance, and the allocation of resources. They will guide our actions and our words in international bodies.

We will:

- speak out honestly about violations of the nonnegotiable demands of human dignity

using our voice and vote in international institutions to advance freedom;

- use our foreign aid to promote freedom and support those who struggle non-violently for it, ensuring that nations moving toward democracy are rewarded for the steps they take;
- make freedom and the development of democratic institutions key themes in our bilateral relations, seeking solidarity and cooperation from other democracies while we press governments that deny human rights to move toward a better future; and
- take special efforts to promote freedom of religion and conscience and defend it from encroachment by repressive governments.

We will champion the cause of human dignity and oppose those who resist it.

### III. Strengthen Alliances to Defeat Global Terrorism and Work to Prevent Attacks Against Us and Our Friends

*"Just three days removed from these events, Americans do not yet have the distance of history. But our responsibility to history is already dear: to answer these attacks and rid the world of evil. War has been waged against us by stealth and deceit and murder. This nation is peaceful, but fierce when stirred to anger. The conflict was begun on the timing and terms of others. It will end in a way, and at an hour, of our choosing."*

President Bush  
Washington, D.C. (The National Cathedral)  
September 14, 2001

The United States of America is fighting a war against terrorists of global reach. The enemy is not a single political regime or person

or religion or ideology. The enemy is terrorism—premeditated, politically motivated violence perpetrated against innocents.

In many regions, legitimate grievances prevent the emergence of a lasting peace. Such grievances deserve to be, and must be, addressed within a political process. But no cause justifies terror. The United States will make no concessions to terrorist demands and strike no deals with them. We make no distinction between terrorists and those who knowingly harbor or provide aid to them.

The struggle against global terrorism is different from any other war in our history. It will be fought on many fronts against a particularly elusive enemy over an extended period of time. Progress will come through the persistent accumulation of successes—some seen, some unseen.

Today our enemies have seen the results of what civilized nations can, and will, do against regimes that harbor, support, and use terrorism to achieve their political goals. Afghanistan has been liberated; coalition forces continue to hunt down the Taliban and al-Qaida. But it is not only this battlefield on which we will engage terrorists. Thousands of trained terrorists remain at large with cells in North America, South America, Europe, Africa, the Middle East, and across Asia.

Our priority will be first to disrupt and destroy terrorist organizations of global reach and attack their leadership; command, control, and communications; material support; and finances. This will have a disabling effect upon the terrorists' ability to plan and operate.

We will continue to encourage our regional partners to take up a coordinated effort that isolates the terrorists. Once the regional campaign localizes the threat to a particular state, we will help ensure the state has the military, law enforcement, political, and financial tools necessary to finish the task.

The United States will continue to work with our allies to disrupt the financing of terrorism. We will identify and block the sources of funding for

terrorism, freeze the assets of terrorists and those who support them, deny terrorists access to the international financial system, protect legitimate charities from being abused by terrorists, and prevent the movement of terrorists' assets through alternative financial networks.

However, this campaign need not be sequential to be effective, the cumulative effect across all regions will help achieve the results we seek.

We will disrupt and destroy terrorist organizations by:

- direct and continuous action using all the elements of national and international power. Our immediate focus will be those terrorist organizations of global reach and any terrorist or state sponsor of terrorism which attempts to gain or use weapons of mass destruction (WMD) or their precursors;
- defending the United States, the American people, and our interests at home and abroad by identifying and destroying the threat before it reaches our borders. While the United States will constantly strive to enlist the support of the international community, we will not hesitate to act alone, if necessary, to exercise our right of self-defense by acting preemptively against such terrorists, to prevent them from doing harm against our people and our country; and
- denying further sponsorship, support, and sanctuary to terrorists by convincing or compelling states to accept their sovereign responsibilities.

We will also wage a war of ideas to win the battle against international terrorism. This includes:

- using the full influence of the United States, and working closely with allies and friends, to make clear that all acts of terrorism are illegitimate so that terrorism will be viewed

in the same light as slavery, piracy, or genocide: behavior that no respectable government can condone or support and all must oppose;

- supporting moderate and modern government, especially in the Muslim world, to ensure that the conditions and ideologies that promote terrorism do not find fertile ground in any nation;
- diminishing the underlying conditions that spawn terrorism by enlisting the international community to focus its efforts and resources on areas most at risk; and
- using effective public diplomacy to promote the free flow of information and ideas to kindle the hopes and aspirations of freedom of those in societies ruled by the sponsors of global terrorism.

While we recognize that our best defense is a good offense, we are also strengthening America's homeland security to protect against and deter attack.

This Administration has proposed the largest government reorganization since the Truman Administration created the National Security Council and the Department of Defense. Centered on a new Department of Homeland Security and including a new unified military command and a fundamental reordering of the FBI, our comprehensive plan to secure the homeland encompasses every level of government and the cooperation of the public and the private sector.

This strategy will turn adversity into opportunity. For example, emergency management systems will be better able to cope not just with

terrorism but with all hazards. Our medical system will be strengthened to manage not just bioterror, but all infectious diseases and mass-casualty dangers. Our border controls will not just stop terrorists, but improve the efficient movement of legitimate traffic.

While our focus is protecting America, we know that to defeat terrorism in today's globalized world we need support from our allies and friends. Wherever possible, the United States will rely on regional organizations and state powers to meet their obligations to fight terrorism. Where governments find the fight against terrorism beyond their capacities, we will match their willpower and their resources with whatever help we and our allies can provide.

As we pursue the terrorists in Afghanistan, we will continue to work with international organizations such as the United Nations, as well as non-governmental organizations, and other countries to provide the humanitarian, political, economic, and security assistance necessary to rebuild Afghanistan so that it will never again abuse its people, threaten its neighbors, and provide a haven for terrorists.

In the war against global terrorism, we will never forget that we are ultimately fighting for our democratic values and way of life. Freedom and fear are at war, and there will be no quick or easy end to this conflict. In leading the campaign against terrorism, we are forging new, productive international relationships and redefining existing ones in ways that meet the challenges of the twenty-first century.

---

## IV. Work with others to Defuse Regional Conflicts

*“We build a world of justice, or we will live in a world of coercion.  
The magnitude of our shared responsibilities makes our disagreements look so small.”*

President Bush  
Berlin, Germany  
May 23, 2002

Concerned nations must remain actively engaged in critical regional disputes to avoid explosive escalation and minimize human suffering. In an increasingly interconnected world, regional crisis can strain our alliances, rekindle rivalries among the major powers, and create horrifying affronts to human dignity. When violence erupts and states falter, the United States will work with friends and partners to alleviate suffering and restore stability.

No doctrine can anticipate every circumstance in which U.S. action—direct or indirect—is warranted. We have finite political, economic, and military resources to meet our global priorities. The United States will approach each case with these strategic principles in mind:

- The United States should invest time and resources into building international relationships and institutions that can help manage local crises when they emerge.
- The United States should be realistic about its ability to help those who are unwilling or unready to help themselves. Where and when people are ready to do their part, we will be willing to move decisively.

The Israeli-Palestinian conflict is critical because of the toll of human suffering, because of America’s close relationship with the state of Israel and key Arab states, and because of that region’s importance to other global priorities of the United States. There can be no peace for either side without freedom for both sides. America stands committed to an independent and democratic Palestine, living beside Israel in peace and security. Like all other people, Palestinians deserve a government that serves their interests and listens to their voices. The United States will continue to encourage all parties to step up to their responsibilities as we seek a just and comprehensive settlement to the conflict.

The United States, the international donor community, and the World Bank stand ready to work with a reformed Palestinian government on economic development, increased humanitarian assistance, and a program to establish, finance, and monitor a truly independent judiciary. If Palestinians embrace democracy, and the rule of law, confront corruption, and firmly reject terror, they can count on American support for the creation of a Palestinian state.

Israel also has a large stake in the success of a democratic Palestine. Permanent occupation threatens Israel's identity and democracy. So the United States continues to challenge Israeli leaders to take concrete steps to support the emergence of a viable, credible Palestinian state. As there is progress towards security, Israel forces need to withdraw fully to positions they held prior to September 28, 2000. And consistent with the recommendations of the Mitchell Committee, Israeli settlement activity in the occupied territories must stop. As violence subsides, freedom of movement should be restored, permitting innocent Palestinians to resume work and normal life. The United States can play a crucial role but, ultimately, lasting peace can only come when Israelis and Palestinians resolve the issues and end the conflict between them.

In South Asia, the United States has also emphasized the need for India and Pakistan to resolve their disputes. This Administration invested time and resources building strong bilateral relations with India and Pakistan. These strong relations then gave us leverage to play a constructive role when tensions in the region became acute. With Pakistan, our bilateral relations have been bolstered by Pakistan's choice to join the war against terror and move toward building a more open and tolerant society. The Administration sees India's potential to become one of the great democratic powers of the twenty-first century and has worked hard to transform our relationship accordingly. Our involvement in this regional dispute, building on earlier investments in bilateral relations, looks first to concrete steps by India and Pakistan that can help defuse military confrontation.

Indonesia took courageous steps to create a working democracy and respect for the rule of law. By tolerating ethnic minorities, respecting the rule of law, and accepting open markets, Indonesia may be able to employ the engine of opportunity that has helped lift some of its neighbors out of poverty and desperation. It is the initiative by Indonesia that allows U.S. assistance to make a difference.

In the Western Hemisphere we have formed flexible coalitions with countries that share our priorities, particularly Mexico, Brazil, Canada, Chile, and Colombia. Together we will promote a truly democratic hemisphere where our integration advances security, prosperity, opportunity, and hope. We will work with regional institutions, such as the Summit of the Americas process, the Organization of American States (OAS), and the Defense Ministerial of the Americas for the benefit of the entire hemisphere.

Parts of Latin America confront regional conflict, especially arising from the violence of drug cartels and their accomplices. This conflict and unrestrained narcotics trafficking could imperil the health and security of the United States. Therefore we have developed an active strategy to help the Andean nations adjust their economies, enforce their laws, defeat terrorist organizations, and cut off the supply of drugs, while—as important—we work to reduce the demand for drugs in our own country.

In Colombia, we recognize the link between terrorist and extremist groups that challenge the security of the state and drug trafficking activities that help finance the operations of such groups. We are working to help Colombia defend its democratic institutions and defeat illegal armed groups of both the left and right by extending effective sovereignty over the entire national territory and provide basic security to the Colombian people.

In Africa, promise and opportunity sit side by side with disease, war, and desperate poverty. This threatens both a core value of the United States—preserving human dignity—and our strategic priority—combating global terror. American interests and American principles, therefore, lead in the same direction: we will work with others for an African continent that lives in liberty, peace, and growing prosperity. Together with our European allies, we must help strengthen Africa's fragile states, help build indigenous capability to secure porous borders, and help build up the law

enforcement and intelligence infrastructure to deny havens for terrorists.

An ever more lethal environment exists in Africa as local civil wars spread beyond borders to create regional war zones. Forming coalitions of the willing and cooperative security arrangements are key to confronting these emerging transnational threats.

Africa's great size and diversity requires a security strategy that focuses on bilateral engagement and builds coalitions of the willing. This Administration will focus on three interlocking strategies for the region:

- countries with major impact on their neighborhood such as South Africa, Nigeria, Kenya, and Ethiopia are anchors for regional engagement and require focused attention;

- coordination with European allies and international institutions is essential for constructive conflict mediation and successful peace operations; and
- Africa's capable reforming states and sub-regional organizations must be strengthened as the primary means to address transnational threats on a sustained basis.

Ultimately the path of political and economic freedom presents the surest route to progress in sub-Saharan Africa, where most wars are conflicts over material resources and political access often tragically waged on the basis of ethnic and religious difference. The transition to the African Union with its stated commitment to good governance and a common responsibility for democratic political systems offers opportunities to strengthen democracy on the continent.

## V. Prevent Our Enemies from Threatening Us, Our Allies, and Our Friends with Weapons of Mass Destruction

*"The gravest danger to freedom lies at the crossroads of radicalism and technology. When the spread of chemical and biological and nuclear weapons, along with ballistic missile technology—when that occurs, even weak states and small groups could attain a catastrophic power to strike great nations. Our enemies have declared this very intention, and have been caught seeking these terrible weapons. They want the capability to blackmail us, or to harm us, or to harm our friends—and we will oppose them with all our power."*

President Bush  
West Point, New York  
June 1, 2002

The nature of the Cold War threat required the United States—with our allies and friends—to emphasize deterrence of the enemy's use of force,

producing a grim strategy of mutual assured destruction. With the collapse of the Soviet Union and the end of the Cold War, our security envi-

ronment has undergone profound transformation.

Having moved from confrontation to cooperation as the hallmark of our relationship with Russia, the dividends are evident: an end to the balance of terror that divided us; an historic reduction in the nuclear arsenals on both sides; and cooperation in areas such as counterterrorism and missile defense that until recently were inconceivable.

But new deadly challenges have emerged from rogue states and terrorists. None of these contemporary threats rival the sheer destructive power that was arrayed against us by the Soviet Union. However, the nature and motivations of these new adversaries, their determination to obtain destructive powers hitherto available only to the world's strongest states, and the greater likelihood that they will use weapons of mass destruction against us, make today's security environment more complex and dangerous.

In the 1990s we witnessed the emergence of a small number of rogue states that, while different in important ways, share a number of attributes. These states:

- brutalize their own people and squander their national resources for the personal gain of the rulers;
- display no regard for international law, threaten their neighbors, and callously violate international treaties to which they are party;
- are determined to acquire weapons of mass destruction, along with other advanced military technology, to be used as threats or offensively to achieve the aggressive designs of these regimes;
- sponsor terrorism around the globe; and
- reject basic human values and hate the United States and everything for which it stands.

At the time of the Gulf War, we acquired irrefutable proof that Iraq's designs were not

limited to the chemical weapons it had used against Iran and its own people, but also extended to the acquisition of nuclear weapons and biological agents. In the past decade North Korea has become the world's principal purveyor of ballistic missiles, and has tested increasingly capable missiles while developing its own WMD arsenal. Other rogue regimes seek nuclear, biological, and chemical weapons as well. These states' pursuit of, and global trade in, such weapons has become a looming threat to all nations.

We must be prepared to stop rogue states and their terrorist clients before they are able to threaten or use weapons of mass destruction against the United States and our allies and friends. Our response must take full advantage of strengthened alliances, the establishment of new partnerships with former adversaries, innovation in the use of military forces, modern technologies, including the development of an effective missile defense system, and increased emphasis on intelligence collection and analysis.

Our comprehensive strategy to combat WMD includes:

- *Proactive counterproliferation efforts.* We must deter and defend against the threat before it is unleashed. We must ensure that key capabilities—detection, active and passive defenses, and counterforce capabilities—are integrated into our defense transformation and our homeland security systems. Counterproliferation must also be integrated into the doctrine, training, and equipping of our forces and those of our allies to ensure that we can prevail in any conflict with WMD-armed adversaries.
- *Strengthened nonproliferation efforts to prevent rogue states and terrorists from acquiring the materials, technologies, and expertise necessary for weapons of mass destruction.* We will enhance diplomacy, arms control, multilateral export controls,

and threat reduction assistance that impede states and terrorists seeking WMD, and when necessary, interdict enabling technologies and materials. We will continue to build coalitions to support these efforts, encouraging their increased political and financial support for nonproliferation and threat reduction programs. The recent G-8 agreement to commit up to \$20 billion to a global partnership against proliferation marks a major step forward.

- *Effective consequence management to respond to the effects of WMD use, whether by terrorists or hostile states.* Minimizing the effects of WMD use against our people will help deter those who possess such weapons and dissuade those who seek to acquire them by persuading enemies that they cannot attain their desired ends. The United States must also be prepared to respond to the effects of WMD use against our forces abroad, and to help friends and allies if they are attacked.

It has taken almost a decade for us to comprehend the true nature of this new threat. Given the goals of rogue states and terrorists, the United States can no longer solely rely on a reactive posture as we have in the past. The inability to deter a potential attacker, the immediacy of today's threats, and the magnitude of potential harm that could be caused by our adversaries' choice of weapons, do not permit that option. We cannot let our enemies strike first.

- In the Cold War, especially following the Cuban missile crisis, we faced a generally status quo, risk-averse adversary. Deterrence was an effective defense. But deterrence based only upon the threat of retaliation is less likely to work against leaders of rogue states more willing to take risks, gambling with the lives of their people, and the wealth of their nations.

- In the Cold War, weapons of mass destruction were considered weapons of last resort whose use risked the destruction of those who used them. Today, our enemies see weapons of mass destruction as weapons of choice. For rogue states these weapons are tools of intimidation and military aggression against their neighbors. These weapons may also allow these states to attempt to blackmail the United States and our allies to prevent us from deterring or repelling the aggressive behavior of rogue states. Such states also see these weapons as their best means of overcoming the conventional superiority of the United States.
- Traditional concepts of deterrence will not work against a terrorist enemy whose avowed tactics are wanton destruction and the targeting of innocents; whose so-called soldiers seek martyrdom in death and whose most potent protection is statelessness. The overlap between states that sponsor terror and those that pursue WMD compels us to action.

For centuries, international law recognized that nations need not suffer an attack before they can lawfully take action to defend themselves against forces that present an imminent danger of attack. Legal scholars and international jurists often conditioned the legitimacy of preemption on the existence of an imminent threat—most often a visible mobilization of armies, navies, and air forces preparing to attack.

We must adapt the concept of imminent threat to the capabilities and objectives of today's adversaries. Rogue states and terrorists do not seek to attack us using conventional means. They know such attacks would fail. Instead, they rely on acts of terror and, potentially, the use of weapons of mass destruction—weapons that can be easily concealed, delivered covertly, and used without warning.

The targets of these attacks are our military forces and our civilian population, in direct violation of one of the principal norms of the law of warfare. As was demonstrated by the losses on September 11, 2001, mass civilian casualties is the specific objective of terrorists and these losses would be exponentially more severe if terrorists acquired and used weapons of mass destruction.

The United States has long maintained the option of preemptive actions to counter a sufficient threat to our national security. The greater the threat, the greater is the risk of inaction—and the more compelling the case for taking anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy's attack. To forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act preemptively.

The United States will not use force in all cases to preempt emerging threats, nor should nations use preemption as a pretext for aggression. Yet in

an age where the enemies of civilization openly and actively seek the world's most destructive technologies, the United States cannot remain idle while dangers gather.

We will always proceed deliberately, weighing the consequences of our actions. To support preemptive options, we will:

- build better, more integrated intelligence capabilities to provide timely, accurate information on threats, wherever they may emerge;
- coordinate closely with allies to form a common assessment of the most dangerous threats; and
- continue to transform our military forces to ensure our ability to conduct rapid and precise operations to achieve decisive results.

The purpose of our actions will always be to eliminate a specific threat to the United States or our allies and friends. The reasons for our actions will be clear, the force measured, and the cause just.

## VI. Ignite a New Era of Global Economic Growth through Free Markets and Free Trade

*"When nations close their markets and opportunity is hoarded by a privileged few, no amount—no amount—of development aid is ever enough. When nations respect their people, open markets, invest in better health and education, every dollar of aid, every dollar of trade revenue and domestic capital is used more effectively."*

President Bush  
Monterrey, Mexico  
march 22, 2002

A strong world economy enhances our national security by advancing prosperity and freedom in

the rest of the world. Economic growth supported by free trade and free markets creates new jobs

and higher incomes. It allows people to lift their lives out of poverty, spurs economic and legal reform, and the fight against corruption, and it reinforces the habits of liberty.

We will promote economic growth and economic freedom beyond America's shores. All governments are responsible for creating their own economic policies and responding to their own economic challenges. We will use our economic engagement with other countries to underscore the benefits of policies that generate higher productivity and sustained economic growth, including:

- pro-growth legal and regulatory policies to encourage business investment, innovation, and entrepreneurial activity;
- tax policies—particularly lower marginal tax rates—that improve incentives for work and investment;
- rule of law and intolerance of corruption so that people are confident that they will be able to enjoy the fruits of their economic endeavors;
- strong financial systems that allow capital to be put to its most efficient use;
- sound fiscal policies to support business activity;
- investments in health and education that improve the well-being and skills of the labor force and population as a whole; and
- free trade that provides new avenues for growth and fosters the diffusion of technologies and ideas that increase productivity and opportunity.

The lessons of history are clear: market economies, not command-and-control economies with the heavy hand of government, are the best way to promote prosperity and reduce poverty. Policies that further strengthen market incentives and market institutions are relevant for all economies—industrialized countries, emerging markets, and the developing world.

A return to strong economic growth in Europe and Japan is vital to U.S. national security interests. We want our allies to have strong economies for their own sake, for the sake of the global economy, and for the sake of global security. European efforts to remove structural barriers in their economies are particularly important in this regard, as are Japan's efforts to end deflation and address the problems of non-performing loans in the Japanese banking system. We will continue to use our regular consultations with Japan and our European partners—including through the Group of Seven (G-7)—to discuss policies they are adopting to promote growth in their economies and support higher global economic growth.

Improving stability in emerging markets is also key to global economic growth. International flows of investment capital are needed to expand the productive potential of these economies. These flows allow emerging markets and developing countries to make the investments that raise living standards and reduce poverty. Our long-term objective should be a world in which all countries have investment-grade credit ratings that allow them access to international capital markets and to invest in their future.

We are committed to policies that will help emerging markets achieve access to larger capital flows at lower cost. To this end, we will continue to pursue reforms aimed at reducing uncertainty in financial markets. We will work actively with other countries, the International Monetary Fund (IMF), and the private sector to implement the G-7 Action Plan negotiated earlier this year for preventing financial crises and more effectively resolving them when they occur.

The best way to deal with financial crises is to prevent them from occurring, and we have encouraged the IMF to improve its efforts doing so. We will continue to work with the IMF to streamline the policy conditions for its lending and to focus its lending strategy on achieving economic growth through sound fiscal and

monetary policy, exchange rate policy, and financial sector policy.

The concept of “free trade” arose as a moral principle even before it became a pillar of economics. If you can make something that others value, you should be able to sell it to them. If others make something that you value, you should be able to buy it. This is real freedom, the freedom for a person—or a nation—to make a living. To promote free trade, the United States has developed a comprehensive strategy:

- *Seize the global initiative.* The new global trade negotiations we helped launch at Doha in November 2001 will have an ambitious agenda, especially in agriculture, manufacturing, and services, targeted for completion in 2005. The United States has led the way in completing the accession of China and a democratic Taiwan to the World Trade Organization. We will assist Russia’s preparations to join the WTO.
- *Press regional initiatives.* The United States and other democracies in the Western Hemisphere have agreed to create the Free Trade Area of the Americas, targeted for completion in 2005. This year the United States will advocate market-access negotiations with its partners, targeted on agriculture, industrial goods, services, investment, and government procurement. We will also offer more opportunity to the poorest continent, Africa, starting with full use of the preferences allowed in the African Growth and Opportunity Act, and leading to free trade.
- *Move ahead with bilateral free trade agreements.* Building on the free trade agreement with Jordan enacted in 2001, the Administration will work this year to complete free trade agreements with Chile and Singapore. Our aim is to achieve free trade agreements with a mix of developed and developing countries in all regions of the world. Initially, Central America, Southern Africa, Morocco, and Australia will be our principal focal points.
- *Renew the executive-congressional partnership.* Every administration’s trade strategy depends on a productive partnership with Congress. After a gap of 8 years, the Administration reestablished majority support in the Congress for trade liberalization by passing Trade Promotion Authority and the other market opening measures for developing countries in the Trade Act of 2002. This Administration will work with Congress to enact new bilateral, regional, and global trade agreements that will be concluded under the recently passed Trade Promotion Authority.
- *Promote the connection between trade and development.* Trade policies can help developing countries strengthen property rights, competition, the rule of law, investment, the spread of knowledge, open societies, the efficient allocation of resources, and regional integration—all leading to growth, opportunity, and confidence in developing countries. The United States is implementing The Africa Growth and Opportunity Act to provide market-access for nearly all goods produced in the 35 countries of sub-Saharan Africa. We will make more use of this act and its equivalent for the Caribbean Basin and continue to work with multilateral and regional institutions to help poorer countries take advantage of these opportunities. Beyond market access, the most important area where trade intersects with poverty is in public health. We will ensure that the WTO intellectual property rules are flexible enough to allow developing nations to gain access to critical medicines for extraordinary dangers like HIV/AIDS, tuberculosis, and malaria.

- *Enforce trade agreements and laws against unfair practices.* Commerce depends on the rule of law; international trade depends on enforceable agreements. Our top priorities are to resolve ongoing disputes with the European Union, Canada, and Mexico and to make a global effort to address new technology, science, and health regulations that needlessly impede farm exports and improved agriculture. Laws against unfair trade practices are often abused, but the international community must be able to address genuine concerns about government subsidies and dumping. International industrial espionage which undermines fair competition must be detected and deterred.
- *Help domestic industries and workers adjust.* There is a sound statutory framework for these transitional safeguards which we have used in the agricultural sector and which we are using this year to help the American steel industry. The benefits of free trade depend upon the enforcement of fair trading practices. These safeguards help ensure that the benefits of free trade do not come at the expense of American workers. Trade adjustment assistance will help workers adapt to the change and dynamism of open markets.
- *Protect the environment and workers.* The United States must foster economic growth in ways that will provide a better life along with widening prosperity. We will incorporate labor and environmental concerns into U.S. trade negotiations, creating a healthy "network" between multilateral environmental agreements with the WTO, and use the International Labor Organization, trade preference programs, and trade talks to improve working conditions in conjunction with freer trade.
- *Enhance energy security.* We will strengthen our own energy security and the shared prosperity of the global economy by working with our allies, trading partners,

and energy producers to expand the sources and types of global energy supplied, especially in the Western Hemisphere, Africa, Central Asia, and the Caspian region. We will also continue to work with our partners to develop cleaner and more energy efficient technologies.

Economic growth should be accompanied by global efforts to stabilize greenhouse gas concentrations associated with this growth, containing them at a level that prevents dangerous human interference with the global climate. Our overall objective is to reduce America's greenhouse gas emissions relative to the size of our economy, cutting such emissions per unit of economic activity by 18 percent over the next 10 years, by the year 2012. Our strategies for attaining this goal will be to:

- remain committed to the basic U.N. Framework Convention for international cooperation;
- obtain agreements with key industries to cut emissions of some of the most potent greenhouse gases and give transferable credits to companies that can show real cuts;
- develop improved standards for measuring and registering emission reductions;
- promote renewable energy production and clean coal technology, as well as nuclear power—which produces no greenhouse gas emissions, while also improving fuel economy for U.S. cars and trucks;
- increase spending on research and new conservation technologies, to a total of \$4.5 billion—the largest sum being spent on climate change by any country in the world and a \$700 million increase over last year's budget; and
- assist developing countries, especially the major greenhouse gas emitters such as China and India, so that they will have the tools and resources to join this effort and be able to grow along a cleaner and better path.

---

## VII. Expand the Circle of Development by Opening Societies and Building the Infrastructure of Democracy

*“In World War II we fought to make the world safer, then worked to rebuild it.  
As we wage war today to keep the world safe from terror,  
we must also work to make the world a better place for all its citizens.”*

President Bush  
Washington, D.C. (Inter-American Development Bank)  
March 14, 2002

A world where some live in comfort and plenty, while half of the human race lives on less than \$2 a day, is neither just nor stable. Including all of the world’s poor in an expanding circle of development—and opportunity—is a moral imperative and one of the top priorities of U.S. international policy.

Decades of massive development assistance have failed to spur economic growth in the poorest countries. Worse, development aid has often served to prop up failed policies, relieving the pressure for reform and perpetuating misery. Results of aid are typically measured in dollars spent by donors, not in the rates of growth and poverty reduction achieved by recipients. These are the indicators of a failed strategy.

Working with other nations, the United States is confronting this failure. We forged a new consensus at the U.N. Conference on Financing for Development in Monterrey that the objectives of assistance—and the strategies to achieve those objectives—must change.

This Administration’s goal is to help unleash the productive potential of individuals in all nations. Sustained growth and poverty reduction is impossible without the right national policies. Where governments have implemented real policy changes, we will provide significant new levels of assistance. The United States and other developed countries should set an ambitious and specific target: to double the size of the world’s poorest economies within a decade.

The United States Government will pursue these major strategies to achieve this goal:

- *Provide resources to aid countries that have met the challenge of national reform.* We propose a 50 percent increase in the core development assistance given by the United States. While continuing our present programs, including humanitarian assistance based on need alone, these billions of new dollars will form a new Millennium Challenge Account for projects in countries whose governments rule justly, invest in

their people, and encourage economic freedom. Governments must fight corruption, respect basic human rights, embrace the rule of law, invest in health care and education, follow responsible economic policies, and enable entrepreneurship. The Millennium Challenge Account will reward countries that have demonstrated real policy change and challenge those that have not to implement reforms.

- *Improve the effectiveness of the World Bank and other development banks in raising living standards.* The United States is committed to a comprehensive reform agenda for making the World Bank and the other multilateral development banks more effective in improving the lives of the world's poor. We have reversed the downward trend in U.S. contributions and proposed an 18 percent increase in the U.S. contributions to the International Development Association (IDA)—the World Bank's fund for the poorest countries—and the African Development Fund. The key to raising living standards and reducing poverty around the world is increasing productivity growth, especially in the poorest countries. We will continue to press the multilateral development banks to focus on activities that increase economic productivity, such as improvements in education, health, rule of law, and private sector development. Every project, every loan, every grant must be judged by how much it will increase productivity growth in developing countries.
- *Insist upon measurable results to ensure that development assistance is actually making a difference in the lives of the world's poor.* When it comes to economic development, what really matters is that more children are getting a better education, more people have access to health care and clean water, or more workers can find jobs to make a better future for their families. We have a moral

obligation to measure the success of our development assistance by whether it is delivering results. For this reason, we will continue to demand that our own development assistance as well as assistance from the multilateral development banks has measurable goals and concrete benchmarks for achieving those goals. Thanks to U.S. leadership, the recent IDA replenishment agreement will establish a monitoring and evaluation system that measures recipient countries' progress. For the first time, donors can link a portion of their contributions to IDA to the achievement of actual development results, and part of the U.S. contribution is linked in this way. We will strive to make sure that the World Bank and other multilateral development banks build on this progress so that a focus on results is an integral part of everything that these institutions do.

- *Increase the amount of development assistance that is provided in the form of grants instead of loans.* Greater use of results-based grants is the best way to help poor countries make productive investments, particularly in the social sectors, without saddling them with ever-larger debt burdens. As a result of U.S. leadership, the recent IDA agreement provided for significant increases in grant funding for the poorest countries for education, HIV/AIDS, health, nutrition, water, sanitation, and other human needs. Our goal is to build on that progress by increasing the use of grants at the other multilateral development banks. We will also challenge universities, nonprofits, and the private sector to match government efforts by using grants to support development projects that show results.
- *Open societies to commerce and investment.* Trade and investment are the real engines of economic growth. Even if government aid increases, most money for development

must come from trade, domestic capital, and foreign investment. An effective strategy must try to expand these flows as well. Free markets and free trade are key priorities of our national security strategy.

- *Secure public health.* The scale of the public health crisis in poor countries is enormous. In countries afflicted by epidemics and pandemics like HIV/AIDS, malaria, and tuberculosis, growth and development will be threatened until these scourges can be contained. Resources from the developed world are necessary but will be effective only with honest governance, which supports prevention programs and provides effective local infrastructure. The United States has strongly backed the new global fund for HIV/AIDS organized by U.N. Secretary General Kofi Annan and its focus on combining prevention with a broad strategy for treatment and care. The United States already contributes more than twice as much money to such efforts as the next largest donor. If the global fund demonstrates its promise, we will be ready to give even more.
- *Emphasize education.* Literacy and learning are the foundation of democracy and development. Only about 7 percent of World Bank resources are devoted to education. This proportion should grow. The United States will increase its own funding for education assistance by at least 20 percent with an emphasis on improving basic education and teacher training in Africa. The United States can also bring information technology to these societies, many of whose education systems have been devastated by HIV/AIDS.
- *Continue to aid agricultural development.* New technologies, including biotechnology, have enormous potential to improve crop yields in developing countries while using fewer pesticides and less water. Using sound science, the United States should help bring these benefits to the 800 million people, including 300 million children, who still suffer from hunger and malnutrition.

## VIII. Develop Agendas for Cooperative Action with the Other Main Centers of Global Power

*"We have our best chance since the rise of the nation-state in the 17th century to build a world where the great powers compete in peace instead of prepare for war."*

President Bush  
West Point, New York  
June 1, 2002

America will implement its strategies by organizing coalitions—as broad as practicable—of states able and willing to promote a balance of power that favors freedom. Effective coalition leadership requires clear priorities, an appreciation

of others' interests, and consistent consultations among partners with a spirit of humility.

There is little of lasting consequence that the United States can accomplish in the world without the sustained cooperation of its allies and friends

in Canada and Europe. Europe is also the seat of two of the strongest and most able international institutions in the world: the North Atlantic Treaty Organization (NATO), which has, since its inception, been the fulcrum of transatlantic and inter-European security, and the European Union (EU), our partner in opening world trade.

The attacks of September 11 were also an attack on NATO, as NATO itself recognized when it invoked its Article V self-defense clause for the first time. NATO's core mission—collective defense of the transatlantic alliance of democracies—remains, but NATO must develop new structures and capabilities to carry out that mission under new circumstances. NATO must build a capability to field, at short notice, highly mobile, specially trained forces whenever they are needed to respond to a threat against any member of the alliance.

The alliance must be able to act wherever our interests are threatened, creating coalitions under NATO's own mandate, as well as contributing to mission-based coalitions. To achieve this, we must:

- expand NATO's membership to those democratic nations willing and able to share the burden of defending and advancing our common interests;
- ensure that the military forces of NATO nations have appropriate combat contributions to make in coalition warfare;
- develop planning processes to enable those contributions to become effective multinational fighting forces;
- take advantage of the technological opportunities and economies of scale in our defense spending to transform NATO military forces so that they dominate potential aggressors and diminish our vulnerabilities;
- streamline and increase the flexibility of command structures to meet new operational demands and the associated

requirements of training, integrating, and experimenting with new force configurations; and

- maintain the ability to work and fight together as allies even as we take the necessary steps to transform and modernize our forces.

If NATO succeeds in enacting these changes, the rewards will be a partnership as central to the security and interests of its member states as was the case during the Cold War. We will sustain a common perspective on the threats to our societies and improve our ability to take common action in defense of our nations and their interests. At the same time, we welcome our European allies' efforts to forge a greater foreign policy and defense identity with the EU, and commit ourselves to close consultations to ensure that these developments work with NATO. We cannot afford to lose this opportunity to better prepare the family of transatlantic democracies for the challenges to come.

The attacks of September 11 energized America's Asian alliances. Australia invoked the ANZUS Treaty to declare the September 11 was an attack on Australia itself, following that historic decision with the dispatch of some of the world's finest combat forces for Operation Enduring Freedom. Japan and the Republic of Korea provided unprecedented levels of military logistical support within weeks of the terrorist attack. We have deepened cooperation on counterterrorism with our alliance partners in Thailand and the Philippines and received invaluable assistance from close friends like Singapore and New Zealand.

The war against terrorism has proven that America's alliances in Asia not only underpin regional peace and stability, but are flexible and ready to deal with new challenges. To enhance our Asian alliances and friendships, we will:

- look to Japan to continue forging a leading role in regional and global affairs based on our common interests, our common values, and our close defense and diplomatic cooperation;
- work with South Korea to maintain vigilance towards the North while preparing our alliance to make contributions to the broader stability of the region over the longer term;
- build on 50 years of U.S.-Australian alliance cooperation as we continue working together to resolve regional and global problems—as we have so many times from the Battle of the Coral Sea to Tora Bora;
- maintain forces in the region that reflect our commitments to our allies, our requirements, our technological advances, and the strategic environment; and
- build on stability provided by these alliances, as well as with institutions such as ASEAN and the Asia-Pacific Economic Cooperation forum, to develop a mix of regional and bilateral strategies to manage change in this dynamic region.

We are attentive to the possible renewal of old patterns of great power competition. Several potential great powers are now in the midst of internal transition—most importantly Russia, India, and China. In all three cases, recent developments have encouraged our hope that a truly global consensus about basic principles is slowly taking shape.

With Russia, we are already building a new strategic relationship based on a central reality of the twenty-first century: the United States and Russia are no longer strategic adversaries. The Moscow Treaty on Strategic Reductions is emblematic of this new reality and reflects a critical change in Russian thinking that promises to lead to productive, long-term relations with the Euro-Atlantic community and the United States. Russia's top leaders have a realistic assessment of

their country's current weakness and the policies—internal and external—needed to reverse those weaknesses. They understand, increasingly, that Cold War approaches do not serve their national interests and that Russian and American strategic interests overlap in many areas.

United States policy seeks to use this turn in Russian thinking to refocus our relationship on emerging and potential common interests and challenges. We are broadening our already extensive cooperation in the global war on terrorism. We are facilitating Russia's entry into the World Trade Organization, without lowering standards for accession, to promote beneficial bilateral trade and investment relations. We have created the NATO-Russia Council with the goal of deepening security cooperation among Russia, our European allies, and ourselves. We will continue to bolster the independence and stability of the states of the former Soviet Union in the belief that a prosperous and stable neighborhood will reinforce Russia's growing commitment to integration into the Euro-Atlantic community.

At the same time, we are realistic about the differences that still divide us from Russia and about the time and effort it will take to build an enduring strategic partnership. Lingering distrust of our motives and policies by key Russian elites slows improvement in our relations. Russia's uneven commitment to the basic values of free-market democracy and dubious record in combating the proliferation of weapons of mass destruction remain matters of great concern. Russia's very weakness limits the opportunities for cooperation. Nevertheless, those opportunities are vastly greater now than in recent years—or even decades.

The United States has undertaken a transformation in its bilateral relationship with India based on a conviction that U.S. interests require a strong relationship with India. We are the two largest democracies, committed to political freedom protected by representative government. India is moving toward greater economic freedom

as well. We have a common interest in the free flow of commerce, including through the vital sea lanes of the Indian Ocean. Finally, we share an interest in fighting terrorism and in creating a strategically stable Asia.

Differences remain, including over the development of India's nuclear and missile programs, and the pace of India's economic reforms. But while in the past these concerns may have dominated our thinking about India, today we start with a view of India as a growing world power with which we have common strategic interests. Through a strong partnership with India, we can best address any differences and shape a dynamic future.

The United States relationship with China is an important part of our strategy to promote a stable, peaceful, and prosperous Asia-Pacific region. We welcome the emergence of a strong, peaceful, and prosperous China. The democratic development of China is crucial to that future. Yet, a quarter century after beginning the process of shedding the worst features of the Communist legacy, China's leaders have not yet made the next series of fundamental choices about the character of their state. In pursuing advanced military capabilities that can threaten its neighbors in the Asia-Pacific region, China is following an outdated path that, in the end, will hamper its own pursuit of national greatness. In time, China will find that social and political freedom is the only source of that greatness.

The United States seeks a constructive relationship with a changing China. We already cooperate well where our interests overlap, including the current war on terrorism and in promoting stability on the Korean peninsula. Likewise, we have coordinated on the future of Afghanistan and have initiated a comprehensive dialogue on counterterrorism and similar transitional concerns. Shared health and environmental threats, such as the spread of HIV/AIDS, challenge us to promote jointly the welfare of our citizens.

Addressing these transnational threats will challenge China to become more open with

information, promote the development of civil society, and enhance individual human rights. China has begun to take the road to political openness, permitting many personal freedoms and conducting village-level elections, yet remains strongly committed to national one-party rule by the Communist Party. To make that nation truly accountable to its citizen's needs and aspirations, however, much work remains to be done. Only by allowing the Chinese people to think, assemble, and worship freely can China reach its full potential.

Our important trade relationship will benefit from China's entry into the World Trade Organization, which will create more export opportunities and ultimately more jobs for American farmers, workers, and companies. China is our fourth largest trading partner, with over \$100 billion in annual two-way trade. The power of market principles and the WTO's requirements for transparency and accountability will advance openness and the rule of law in China to help establish basic protections for commerce and for citizens. There are, however, other areas in which we have profound disagreements. Our commitment to the self-defense of Taiwan under the Taiwan Relations Act is one. Human rights is another. We expect China to adhere to its nonproliferation commitments. We will work to narrow differences where they exist, but not allow them to preclude cooperation where we agree.

The events of September 11, 2001, fundamentally changed the context for relations between the United States and other main centers of global power, and opened vast, new opportunities. With our long-standing allies in Europe and Asia, and with leaders in Russia, India, and China, we must develop active agendas of cooperation lest these relationships become routine and unproductive.

Every agency of the United States Government shares the challenge. We can build fruitful habits of consultation, quiet argument, sober analysis, and common action. In the long-term, these are the practices that will sustain the supremacy of our common principles and keep open the path of progress.

## IX. Transform America's National Security Institutions to Meet the Challenges and Opportunities of the Twenty-First Century

*"Terrorists attacked a symbol of American prosperity. They did not touch its source. America is successful because of the hard work, creativity, and enterprise of our people."*

President Bush  
Washington, D.C. (Joint Session of Congress)  
September 20, 2001

The major institutions of American national security were designed in a different era to meet different requirements. All of them must be transformed.

It is time to reaffirm the essential role of American military strength. We must build and maintain our defenses beyond challenge. Our military's highest priority is to defend the United States. To do so effectively, our military must:

- assure our allies and friends;
- dissuade future military competition;
- deter threats against U.S. interests, allies, and friends; and
- decisively defeat any adversary if deterrence fails.

The unparalleled strength of the United States armed forces, and their forward presence, have maintained the peace in some of the world's most strategically vital regions. However, the threats and enemies we must confront have changed, and so must our forces. A military structured to deter massive Cold War-era armies must be transformed

to focus more on how an adversary might fight rather than where and when a war might occur. We will channel our energies to overcome a host of operational challenges.

The presence of American forces overseas is one of the most profound symbols of the U.S. commitments to allies and friends. Through our willingness to use force in our own defense and in defense of others, the United States demonstrates its resolve to maintain a balance of power that favors freedom. To contend with uncertainty and to meet the many security challenges we face, the United States will require bases and stations within and beyond Western Europe and Northeast Asia, as well as temporary access arrangements for the long-distance deployment of U.S. forces.

Before the war in Afghanistan, that area was low on the list of major planning contingencies. Yet, in a very short time, we had to operate across the length and breadth of that remote nation, using every branch of the armed forces. We must prepare for more such deployments by developing assets such as advanced remote sensing, long-range precision strike capabilities, and

transformed maneuver and expeditionary forces. This broad portfolio of military capabilities must also include the ability to defend the homeland, conduct information operations, ensure U.S. access to distant theaters, and protect critical U.S. infrastructure and assets in outer space.

Innovation within the armed forces will rest on experimentation with new approaches to warfare, strengthening joint operations, exploiting U.S. intelligence advantages, and taking full advantage of science and technology. We must also transform the way the Department of Defense is run, especially in financial management and recruitment and retention. Finally, while maintaining near-term readiness and the ability to fight the war on terrorism, the goal must be to provide the President with a wider range of military options to discourage aggression or any form of coercion against the United States, our allies, and our friends.

We know from history that deterrence can fail; and we know from experience that some enemies cannot be deterred. The United States must and will maintain the capability to defeat any attempt by an enemy—whether a state or non-state actor—to impose its will on the United States, our allies, or our friends. We will maintain the forces sufficient to support our obligations, and to defend freedom. Our forces will be strong enough to dissuade potential adversaries from pursuing a military build-up in hopes of surpassing, or equaling, the power of the United States.

Intelligence—and how we use it—is our first line of defense against terrorists and the threat posed by hostile states. Designed around the priority of gathering enormous information about a massive, fixed object—the Soviet bloc—the intelligence community is coping with the challenge of following a far more complex and elusive set of targets.

We must transform our intelligence capabilities and build new ones to keep pace with the nature of these threats. Intelligence must be appropriately integrated with our defense and law enforcement

systems and coordinated with our allies and friends. We need to protect the capabilities we have so that we do not arm our enemies with the knowledge of how best to surprise us. Those who would harm us also seek the benefit of surprise to limit our prevention and response options and to maximize injury.

We must strengthen intelligence warning and analysis to provide integrated threat assessments for national and homeland security. Since the threats inspired by foreign governments and groups may be conducted inside the United States, we must also ensure the proper fusion of information between intelligence and law enforcement.

Initiatives in this area will include:

- strengthening the authority of the Director of Central Intelligence to lead the development and actions of the Nation's foreign intelligence capabilities;
- establishing a new framework for intelligence warning that provides seamless and integrated warning across the spectrum of threats facing the nation and our allies;
- continuing to develop new methods of collecting information to sustain our intelligence advantage;
- investing in future capabilities while working to protect them through a more vigorous effort to prevent the compromise of intelligence capabilities; and
- collecting intelligence against the terrorist danger across the government with all-source analysis.

As the United States Government relies on the armed forces to defend America's interests, it must rely on diplomacy to interact with other nations. We will ensure that the Department of State receives funding sufficient to ensure the success of American diplomacy. The State Department takes the lead in managing our bilateral relationships with other governments. And in this new era, its

people and institutions must be able to interact equally adroitly with non-governmental organizations and international institutions. Officials trained mainly in international politics must also extend their reach to understand complex issues of domestic governance around the world, including public health, education, law enforcement, the judiciary, and public diplomacy.

Our diplomats serve at the front line of complex negotiations, civil wars, and other humanitarian catastrophes. As humanitarian relief requirements are better understood, we must also be able to help build police forces, court systems, and legal codes, local and provincial government institutions, and electoral systems. Effective international cooperation is needed to accomplish these goals, backed by American readiness to play our part.

Just as our diplomatic institutions must adapt so that we can reach out to others, we also need a different and more comprehensive approach to public information efforts that can help people around the world learn about and understand America. The war on terrorism is not a clash of civilizations. It does, however, reveal the clash inside a civilization, a battle for the future of the Muslim world. This is a struggle of ideas and this is an area where America must excel.

We will take the actions necessary to ensure that our efforts to meet our global security commitments and protect Americans are not impaired by the potential for investigations, inquiry, or prosecution by the International Criminal Court (ICC), whose jurisdiction does not extend to Americans and which we do not accept. We will work together with other nations to avoid complications in our military operations and cooperation, through such mechanisms as multilateral and bilateral agreements that will protect U.S. nationals from the ICC. We will implement fully the American Servicemembers Protection Act, whose provisions are intended to ensure and enhance the protection of U.S. personnel and officials.

We will make hard choices in the coming year and beyond to ensure the right level and allocation of government spending on national security. The United States Government must strengthen its defenses to win this war. At home, our most important priority is to protect the homeland for the American people.

Today, the distinction between domestic and foreign affairs is diminishing. In a globalized world, events beyond America's borders have a greater impact inside them. Our society must be open to people, ideas, and goods from across the globe. The characteristics we most cherish—our freedom, our cities, our systems of movement, and modern life—are vulnerable to terrorism. This vulnerability will persist long after we bring to justice those responsible for the September 11 attacks. As time passes, individuals may gain access to means of destruction that until now could be wielded only by armies, fleets, and squadrons. This is a new condition of life. We will adjust to it and thrive—in spite of it.

In exercising our leadership, we will respect the values, judgment, and interests of our friends and partners. Still, we will be prepared to act apart when our interests and unique responsibilities require. When we disagree on particulars, we will explain forthrightly the grounds for our concerns and strive to forge viable alternatives. We will not allow such disagreements to obscure our determination to secure together, with our allies and our friends, our shared fundamental interests and values.

Ultimately, the foundation of American strength is at home. It is in the skills of our people, the dynamism of our economy, and the resilience of our institutions. A diverse, modern society has inherent, ambitious, entrepreneurial energy. Our strength comes from what we do with that energy. That is where our national security begins.

◆ 발췌 번역

# 미국국가안전보장전략

## (The National Security Strategy of the United State of America)

이 문서는 부시 미국 대통령이 2002년9월20일 발표한 새로운 <미국의 국가안전보장 전략>(이하 '전략')이다. 여기서는 대량파괴무기를 가진 적에의 선제공격을 정당화하고, 타국의 추종을 허용치 않는 군사력의 압도적인 우위를 견지할 내용으로 있어, 최근 미국이 강행하고 있는 대 테러전쟁을 정당화하는 가장 공식적인 문서라고 볼수 있다. 이 '전략'은 9/11 동시다발테러후의 국제정세를 대비한 안보정책의 집대성이라고 할 수 있으며, 냉전시대의 '봉쇄' 전략이나 클린턴 정권의 협조노선에서 역사적인 전환을 나타내고 있다.

'전략'은 모두에서 '자유주의와 전체주의'라고 하는 20세기의 대립 축은 자유와 민주주의를 내건 진영의 승리로 끝났다고, 지적했다. 그러나 작년 9월의 동시다발 테러에 의해, 지금까지의 군축, 불 확산, 봉쇄, 억지 등의 냉전시대의 전략은 적용될 수 없음이 분명해졌다고 단언하고 있다. 그리고, 대두하는 중국을 염두에 두고, '소련붕괴 후, 압도적인 우위에 선 미국에 어떤 국가도 따라오는 것을 허용치 않는다'고 하면서, 군사력이나 경제력을 구사하여 유일의 초 대국이라는 입장을 견지해 갈 결의를 전면에 내세우고 있다.

특히, 대 테러 전에서는 동맹국들과의 연대를 추구하는 한편, "필요에 따라서는 선제공격으로 자국을 방위할 권리를 행사기 위해, 단독행동도 배제치 않는다"고 밝히고, 미국에서 본 '위협'을 배제하기 위한 공격에 적극적인자세를 선명히 했다. 후세인 정권의 타도를 겨냥, 이라크에 대해서는 미국이 단독으로 무력행사도 불사한다고하는 강경 노선의 이론무장을 설계하고 있다.



서 문

20

세기의 자유주의와 전체주의의 치열한 투쟁은 자유주의 진영의 압도적인 승리로 끝을 맺었다. 공산주의 통치모델이 도태된 결과 국가변영을 위한 통치모델도 자유주의, 민주주의 그리고 시장경제체제로 단일화됐다. 20세기에 시민들의 힘을 개화시켜 변영을 향유할 수 있었던 것은 기본적 인권과 정치적, 경제적 자유를 보증하는 나라에서만 가능했다. 세계인들은 자유롭게 말하고, 통치자를 선거로 뽑고, 신앙의 자유를 누리고, 자녀들에게 교육의 기회를 부여, 소유권을 확보하고, 노

동의 대가를 제대로 얻게 되기를 바라고 있다. 이러한 자유주의의 가치는 모든 사회의 모든 사람들에 의해 공정한 진리며, 자유를 사랑하는 세계인들은 이들 가치를 위협하는 적대세력으로부터 사회를 수호하는 것을 시대를 초월하여 공통의 사명이라고 생각한다.

오늘날 미국은 군사, 경제, 정치적인 면에서 압도적인 파워와 영향력을 가지고 있다. 그러나 미국은 그 전통과 원칙에 따라, 가지고 있는 힘을 자국의 이익을 위해서만 행사하려고는 하지 않는다. 미국은 인류사회의 자유를 촉진하도록 세력균형의 형성을 바라고 있다. 그것은 모든 나라와 사회가 정치, 경제적인 자유의 은혜와 과제를 스스로 선택하도록 하는 세계다. 그러한 완전한 세계라고 한다면, 사람들은 스스로의 생활의 개선에 매진할 수 있다. 우리들은 테러리스트나 독재자들과의 싸움으로써 평화를 지키고, 강대국들간의 좋은 관계를 구축하는 것으로 평화를 유지할 수 있을 것이리라. 그리고 우리들은 자유롭고 개방적인 사회의 실현을 세계의 모든 지역에서 독려함으로써 평화를 확산 시켜 나갈 수 있다.

외적으로부터 나라를 지키는 것은 미국정부의 가장 중요하고 기본적인 임무다. 그러나 그 임무는 지금 커다란 변화를 맞이하게 됐다. 지금까지 미국을 위협하려 했던 적대세력은 대규모적인 군대와 공업력을 정비할 필요가 있었다. 그러나 지금은 눈에 보이지 않은 개인 간의 네트워크까지도, 미국을 극도로 혼란에 빠트릴 수 있다. 열린 사회에 뿌리를 내리고 있고 테러리스트들은 근대 기술 파워를 구사하여 우리들에게 도전을 시도하고 있다.

이러한 위협을 이겨내기 위해서는 우리들은 가지고 있는 모든 수단을 동원치 않으면 안 된다. 군사력, 국토방위, 법 집행체계, 정보활동 등을 다양하게 사용할 뿐 아니라, 테러 자금을 차단기 위한 과감한 조치마저도 필요케 되었다. 세계적인 규모에서의 테러와의 전쟁에는 언제까지 계속될지 모르는 글로벌 한 대비체제 이상의 방책은 없다.

우리들은 테러와의 전쟁에서 지원을 필요로 하는 국가에는 도움을 주는 한편, 테러지원 국가 등, 테러에 관대한 나라에게는 그 책임을 묻어야 한다. 테러의 협력자는 문명의 적이기 때문이다. 미국 및 미국과 연대하고 있는 국가들은 테러리스트가 새로운 거점을 구축하는 것을 허용해서는 안 된다. 우리들은 이러한 나라들과 더불어 테러리스트가 성역을 만들지 못하도록 모든 수단을 강구치 않으면 안 된다.

미국에 대한 최대 위협은 테러라고 하는 과격주의가 과학기술과 접합함으로써 생긴 것이다. 우리들의 적은 대량파괴무기의 입수를 목적으로 하고 있음을 공언하고 있으며, 그들이 대단한 결의를 가지고 그 목표를 추구하고 있음을 나타내는 증거도 있다. 그러나 미국이 그러한 나쁜 기도를 허용할 리 없다. 우리들은 탄도미사일 등의 무기운반수단에 대한 방위

체제를 구축함과 동시에, 다른 나라들과 협력, 위험한 기술을 입수하려 하는 적들의 기도를 저지, 봉쇄해 나갈 것이다. 미국은 자위를 위해 그러한 구체화하고 있는 위협이 완전한 위협이 되기 전에 당연히 이에 대처해 나갈 것이다. 최선의 결과를 바라기만 해서 미국은 그 우방들을 지킬 수 없다. 따라서 우리들은 뛰어난 정보를 세심하게 분석함으로써 적들의 계획을 분쇄할 체제를 정비치 않으면 안 된다. 이 압박해 있는 위협을 인식하면서도, 행동을 하지 않는 사람들에게는 후세 역사가는 준엄하게 심판할 것이다. 우리들이 이미 받을 들어 놓고 있는 새로운 세계에서는 위협에 대한 우리들이 행동을 취하는 것만이 평화와 안전을 확보할 수 있는 유일한 길인 것이다.

평화를 지키고 동시에 평화를 유지해 가기 위한 역사적인 기회가 거기에 있을 뿐 아니라, 우리들은 이 기회를 활용할 것이다. 지금의 국제사회는 17세기 국민국가체제의 대두 이래 처음으로 제국이 전쟁에 대비할 뿐 아니라, 평화적으로 경쟁할 수 있는 세계를 구축하기 위해, 지금까지 없었던 기회를 맞이하고 있다. 테러의 폭력과 극도의 혼란이라는 공통의 이해를 토대로 한 글로벌 한 안전보장을 강화해 갈 것이다.

또 미국과 그 밖의 국가들은 점점 같은 가치를 공유해 되어 가고 있으며, 그 연계성을 깊이하고 있다. 우리들은 강대한 나라, 그리고 가치를 공유하는 제 국가에서의 민주주의와 개방적 경제를 더 한 층 발전해 가는 것을 독려해 갈 것이다. 미국은 다른 강대국이 경제적 번영, 무역, 문화적 발전을 평화적으로 모색하는 것을 환영한다. 그러나 침략행위에 대해서는 강력하게 저항할 것이다.

미국은 이 기회를 이용, 자유의 혜택을 전 세계로 확대시켜 나가려 한다. 민주주의, 시장 경제, 자유무역, 경제개발의 희망을 세계의 구석구석까지 확대키 위해, 적극적으로 활동한다. 2001년9월11일의 미국에서의 동시다발테러의 교훈은 아프카니스탄과 같은 약체의 국가에서도, 강대국과 마찬가지로의 위협을 만들어 낼 수 있다는 사실이다. 빈곤이 사람들을 테러리스트나 살인자로 변모시키는 것은 아니다. 그러나 약체 국가가 빈곤, 조악한 제도, 부패에 지배되어 있다면, 테러 네트워크나 마약 카르텔은 거기서 좋은 활동의 거점을 찾아낼 수 있을 것이다.

시민들에게 자유의 혜택을 만들어 주는 것으로, 보다 좋은 미래를 구축하려 결의하고 있는 국가를 미국은 지원할 것이다. 자유무역과 시장경제체제가, 사회를 빈곤에서 탈출시키는 힘을 가지고 있음은 이미 증명된 바 있다. 따라서 미국은 나라, 지역, 그리고 글로벌 한 무역 공동체와 협력, 자유무역이 촉진되고, 그 결과, 번영과 성장을 손에 넣을 수 있는 세계를 구

축해 갈 것이다.f 공정한 통치를 하고, 시민을 위해 투자하며, 경제적 자유를 장려하는 국가에게는 미국은 '뉴 밀레니엄 챌렌지 아카운트' 계획을 통해, 보다 많은 국가원조를 제공할 것이며, HIV/AIDS 등의 감염증에 의한 희생자를 감소시키기 위해 세계적인 노력을 앞으로도 주도해 갈 것이다.

모든 국가는 다같이 중요한 책무를 지고 있다고 우리들은 생각한다. 미국이 세계적으로 자유를 촉진할 수 있는 국제정치질서를 만들어 나가는데 지침으로 삼고 있는 것도 그러한 인식이다. 자유를 향유하는 국가는 적극적으로 테러와의 투쟁을 할 책무를 지고 있다. 국제질서의 안정의 대부분을 의존하고 있는 국가는 대량파괴무기의 확산방지에 공헌치 않으면 안 된다. 그리고 원조를 원하는 국가는 그러한 원조가 공정하게 사용될 수 있도록, 현명한 통치를 행할 필요가 있다.

어떤 국가도 단독으로는 보다 안전하고 보다 좋은 세계를 구축해 나갈 수 없다. 한편 동맹관계나 다국 간 조직을 통한 협조가 있다면, 자유를 사랑하는 나라들의 힘을 몇 배로 강화시킬 수 있다. 국제연합, 세계무역기구(WTO), 미주기구, 북대서양조약기구(NATO) 등 다국 간 조직이나, 오랜 역사를 가진 동맹관계에 미국은 적극적으로 관여하고 있다. 또 (뜻을 같이하는 제국의 자발적인 연합인) 유지동맹은 이러한 국제기구를 측면에서 지원하는 것이 가능하다. 국제기관, 유지동맹 그 어느 것도, 국제적인 책무를 정면에서 행해 나가지 않으면 안 된다. 단순히 이상에의 지지를 모으기 위해 상징적으로 국제적 책무를 표방해서는 별다른 의미가 없으며 결과를 만들어 내지 않으면 안 된다.

자유는 인간의 존엄을 지탱하는 불가결한 요소며, 이는 어떤 문명과 어떤 개인도 태어나면서부터 부여된 천부의 권리이기도 하다. 역사를 되돌아 봐도, 자유는 전쟁과 테러에 의해 늘 위협받아왔다. 자유의 가치는 대국간의 이해의 충돌이나 독재자의 사악한 계획에 의해 위협받고, 빈곤이나 질병의 확대로 시달려 왔다. 그러나 지금의 인류는 이러한 모든 적이나 장애를 목전에 두면서도, 자유의 승리를 특히 부동의 것으로 만들어 낼 수 있는 절호의 기회를 맞이하고 있다. 미국은 이 위대한 임무를 수행해 가는 선도 역을 담당하는 것을 기뻐하고 있다.

2002년 9월17일

조지 W. 부시 백악관

## 미국의 국제전략 개요

미국은 과거 예가 없고 비교되지 않은 커다란 영향력을 확보하고 있다. 자유의 원칙과 자유사회에의 가치에의 신념을 바탕으로 한 이러한 미국의 파워는 과거에 없던 기회일 뿐 아니라, 비교할 수 없는 책임과 의무 또한 만들어 내고 있다. 이 나라의 커다란 파워는 세계의 자유를 지탱하는 국제질서의 형성에 사용할 필요가 있다.

20세기는 사상이나 이념을 둘러싸고 커다란 항쟁에 의해 분열되었다. 거기에는 파괴적인 전체주의 사상과 자유, 평등의 이념이 있었다. 그러나 그러한 대 항쟁의 시대도 이제 끝났다. 계급, 민족, 인종에 관한 과거의 투쟁적인 사상은 유토피아를 약속했음에도, 실제로는 비참한 상황을 결과시켜 드디어는 민주주의에 패배해, 도태되어갔다. 현재 미국을 위협하고 있는 것은 침략국가라고 보기도 오히려 파탄도중에 있는 국가이며, 함대나 군대가 아니라, 증오를 품고 있는 소수 인들이 가지고 있는 파괴적인 기술이다. 우리들은 미국, 그 동맹국과 우호국에 대한 이러한 위협을 타도치 않으면 안 된다.

현재 미국은 커다란 기회를 맞이하고 있다. 커다란 파워와 영향력을 가진 우리들은 이것을 구사, 평화와 번영, 자유로운 시대를 만들어 내기 위해 노력할 것이다. 미국의 국가안전보장전략은 우리나라의 가치관과 국익을 함께 반영하는 미국의 독자적인 국제주의에 근거하는 것이다. 이 전략의 목적은 보다 안전하고, 보다 좋은 세계를 구축하는데 있다. 진보에의 길에 있어서 미국의 목표는 명확하다. 그것은 정치와 경제의 자유, 타국과의 평화적 관계, 그리고 인간의 존엄의 존중을 실현해 가는 것이다.

그 길은 미국만의 길이 아니라, 모든 제국에 열려 있다. 목표달성을 위해, 미국은 다음 사항을 실행해 갈 것이다.

- 인간의 존엄의 존중을 촉진한다.
- 글로벌 테러리즘을 타도하기 위해 동맹관계를 강화, 미국과 우호국에 대한 공격의 저지를 위해 노력한다.
- 지역분쟁을 완화시키기 위해 타국과 협력한다.
- 적대세력이 대량파괴무기에 의해 미국과 그 동맹국, 우호국을 위협하는 것을 저지한다.
- 시장경제와 자유무역을 통해 세계적인 경제성장의 신시대의 형성을 기도한다.

- (다른 제국의) 사회개방을 촉진, 민주주의의 기반을 구축하는 것으로 발전의 영역을 넓힌다.
- 다른 글로벌 파워와 함께 협조행동을 취해 대처해야 할 아젠다를 설정한다.
- 21세기의 과제와 기회에 대응할 수 있도록, 미국의 국가안전보장제도, 기관의 개혁을 촉진한다.

### 글로벌 테러리즘 타도와 동맹관계 강화, 미국과 우호국에 공격저지 위한 태도

많은 지역에서 영속적인 평화실현을 방해하고 있는 것은, 사람들이 현실에 대한 불만이다. 그러한 불만은 각국이 정치적 프로세스가운데 대처해 가야 한다. 그러나 테러리즘은 별도의 문제다. 테러를 정당화하는 대의는 존재치 않는다. 미국은 테러리스트의 요구에 대해서 양보하거나, 교섭에 응하지 않는다. 우리들은 테러리스트, 그리고 상대가 테러리스트인 것을 알면서 지원하는 사람들을 구별하지 않는다. 우리들은 아래의 여러 수단을 사용하여 테러조직을 분단하고 괴멸시킬 것이다.

- 국가적, 국제적 파워의 모든 요소를 사용하여 테러에 대한 직접적이고 계속적인 행동을 취한다. 당면 대책의 초점은 글로벌 하게 활동하고 있는 테러조직, 대량파괴 무기나 그것을 만드는데 사용되는 물질의 입수나 사용을 시도하는 테러리스트와 테러 지원국이다.
- 미국 국경에 들어오기 전에 위협을 특정하여 분쇄, 미국과 그 시민, 그리고 미국내외의 국익을 수호치 않으면 안 된다. 미국은 국제사회의 지지를 획득키 위해 늘 노력하나, 테러리스트가 미국 시민이나 미국에 위해를 가하는 것을 방해키 위해 필요하다면, 그러한 테러리스트에 대하여 선제적인 행동을 취해, 단독으로 자위권을 행사하는 것도 사양치 않는다.
- 주권국가로서의 의무를 행사하도록 설득 또는 강요하는 것으로, 국가가 테러리스트들을 지지, 지원하거나, 성역을 제공하거나 하는 것을 금지시킨다.

우리들은 글로벌 테러리즘과의 전쟁이 미국의 민주적 가치와 생활양식을 수호키 위한 전쟁이라고 하는 것을 늘 의식하고 있다. 이것은 자유와 공포와의 싸움이나, 이 전쟁은 간단히 결말이 나는 것도, 빠른 종결이 이뤄질 수 있는 것도 아니다. 대 테러작전을 주도함에

있어, 우리들은 새로운 전향적인 국제관계를 구축함과 아울러, 기존의 국제관계를 21세기의 과제에 부합할 수 있도록 재 정의하고 있는 것이다.

### 적대세력이 대량파괴무기로 미국과 그 동맹국들을 위협하는 것을 저지

불량국가나 테러리스트는 우리들에게 위협적인 과제를 새롭게 제기하고 있다. 물론 현재의 위협은 (냉전 기)소련 전력이 가지고 있던 대규모적인 파괴력에 비유할 수 있는 것은 아니다. 그러나 이들 새로운 적의 본질과 동기, 과거에는 세계적 강대국들만이 보유하고 있던 파괴력을 어떻게 하던 입수하려고 하는 그들의 결의, 그리고 대량파괴무기를 우리 들에 대해 사용할 가능성이 높다고 하는 사실에 더해, 오늘날의 안전보장 환경은 보다 위험한 것이 되고 있다. 우리들이 대량파괴무기 전략은 다음과 같다.

- 장래에 대비한 예방 적 불 확산 노력. 위협이 출현하기 전에 위협을 억제, 방위를 도모치 않으면 안 된다.
- 불량자 국가나 테러리스트가, 대량파괴무기 생산에 필요한 물자, 기술, 전문지식을 입수할 수 없도록 확산방지조치를 강화한다.
- 테러리스트는 적대국가가 대량파괴무기를 사용할 경우의 피해를 최소화할 관리 책을 준비한다.

우리들이 이 새로운 위협의 본질을 파악하기까지는 거의 10년의 세월이 걸렸다. 불량자국가나 테러리스트의 목표에서 보면, 지금까지와 같은 상황 대응형의 사후적인 접근이어서는 안 된다. 잠재적인 공격은 억제할 수 없으며, 적이 선택할 무기는 막대한 피해를 우리에게 강제할 힘을 가지고 있다. 당연히 상황대응형의 접근은 제대로 역할하지 못할 것이며, 적에 의한 선제공격을 허용해서도 안 된다.

이미 수백 년에 걸쳐, 국제법은 긴박한 공격의 위협을 만들어 내고 있는 세력에 대해서는 상대가 공격해 오기 이전에, 자위조치를 취해도 좋다는 것을 인정해 왔다. 법학자나 국제법 전문가들은 급박한 위협, 즉 상대국의 육해공군이 공격에 대비하여 동원되어 있음이 분명한 상황이 존재하는 것을, 선제공격이 정당성을 가진 조건으로 하여 왔다.

우리들은 오늘날의 적의 능력과 목적을 고려, ‘급박한 위협’의 정의를 현실에 대응케 해야 한다. 불량자국가나 테러리스트는 재래적인 수단으로 공격하지 않는다. 그러한 방법

으로는 실패한다는 것을 그들은 알고 있다. 불량자국가나 테러리스트는 테러를 공격 수법으로, 숨기기 쉽고, 비밀리에 운반할 수 있으며, 공격준비를 알아차리기 힘든 대량파괴병기를 사용할 가능성이 있다.

미군 뿐 아니라, 일반 민간인들도 이러한 공격의 표적이 되고 있으며, 이것은 전지구제법의 주요한 룰의 하나에 위배된다. 9.11테러에서 우리들이 입었던 커다란 피해로부터도 알 수 있었던 것과 같이, 대규모적인 민간인들에 희생을 강요하는 것이 테러리스트들의 목적이며, 그들이 대량파괴무기를 입수하여 사용한다면, 민간인 희생자 수는 더욱 엄청난 규모에 달할 것이다.

미국은 오래 기간에 걸쳐, 국가안전보장에 대한 커다란 위협에 대해서 선제적 행동을 취하는 것을 선택사항의 하나로 보유하고 왔다. 위협이 크면 클수록, 행동을 취하지 않았을 때의 피해는 크게 된다. 따라서 적에 의한 공격의 시기와 장소를 특정할 수 없다고 하더라도, 자위를 위해 선제공격을 행할 논거는 뚜렷하다. 그러한 적대행동을 미연에 방지하기 위해, 미국은 필요하다면 선제적으로 행동할 것이다.

출현하고 있는 위협에 대한 선제 행동이, 늘 미국에 의한 군사력 행사를 의미하는 것은 아니다. 각 국은 침략의 구실로서, 선제공격을 행해서는 안 된다. 그러면서도 문명사회의 적이 세계에서 보다 파괴적인 기술을 공공연하고 또 과감하게 모색하도록 하는 시대에 있어서는 위협의 제고를 목전에 두고, 손을 놓고 있어서는 안될 일이다.

우리들의 행동의 목적은 미국 또는 동맹국, 우호국에 대한 분명한 위협을 분쇄하는데 있다. 우리들의 행동의 이유는 명백하며, 군사력은 적절히 행사되면, 그 대의는 정당화될 것이다.

### 21세기 과제와 기회에 대응할 수 있도록 미 국가안전보장제도, 기관을 개혁

미국의 주된 국가안전보장기관은 현재와는 다른 시대의 다른 필요성을 충족시키기 위해 만들어진 것이다. 이들 기구, 제도의 모든 것을 개혁할 필요가 있다.

미국의 군사력이 얼마나 중요한 역할을 행할 수 있을 가에 대한 인식을 제 확인치 않으면 안 된다. 우리들은 군사과제를 행하는 이상의 방위력을 정비, 유지해 갈 필요가 있다. 미군의 최우선과제는 미국의 방위다. 이 임무를 잘 수행키 위해서는, 미국은 다음과 같은 사항을 실행치 않으면 안 된다.

- 미국의 동맹국 및 우호국을 안심시킨다.
- 금후의 군사경쟁을 중지시킨다.
- 미국의 국익, 동맹국 및 우호국에 대한 위협을 억지 한다.
- 억지가 붕괴될 때는, 어떤 적에게도 결정적인 타격을 가한다.

미군의 엄청난 파워와 전방 전개군의 개입에 의해, 세계의 중요한 전략지역에서의 평화 가 확보돼 왔다. 그러나, 우리들이 대결하지 않으면 안 되는 위협이나 적은 변화하고 있으며, 따라서 이에 대응하여 미군도 변화하지 않으면 안 된다.

냉전시대의 대규모적인 ‘소비에트 군사력’의 억지를 목적으로 한 전력을 재편, 언제 어디서 전쟁이 발발 할 가보다도, 적이 어떤 전술을 취할 것인가에 초점을 맞출 필요가 있다. 우리들은 많은 작전상의 난제를 극복하는 것에 힘을 기울이지 않으면 안 된다.

우리들은 더러는 억지가 붕괴되는 것을 역사에서 배울 수 있었다. 또 억지 할 수 없는 적이 존재하는 것도 알고 있다. 상대가 국가이든, 비 국가적 세력이든, 우리들은 미국, 동맹국, 우호국에 자기의 의도를 강요하려고 하는 세력의 시도에 대해서는 이것을 분쇄할 군사력을 유지하지 않으면 안 된다. 미국은 책무를 다하고, 자유를 수호기 위해 충분한 군사력을 유지해 갈 것이다. 잠재적인 적대세력이 미국을 능가, 혹은 미국에 필적할 전력을 구축하는 것을 단념시키도록, 압도적인 전력을 유지하지 않으면 안 된다.

미국정부가 국익을 수호함에 있어 미군들에게 의존하고 있음과 같이, 다른 국가들과의 교류에서는 외교를 중시하지 않으면 안 된다. 우리들은 미국외교가 성과를 올리도록, 국무성에 충분한 예산을 배분한다. 국무성은 미국과 외국과의 2국간 관계의 관리를 둘러싸고 주도적인 역할을 행하는 조직이다. 또 이 신시대에서, 국무성 관료, 그리고 조직체로서의 국무성은 타국 정부뿐 아니라, 비 정부조직이나 국제기관과도 원활히 교류치 않으면 안 된다. 국무성 직원들도 앞으로는 공중위생, 교육, 법 집행, 사법제도, 홍보외교 등, 세계 각국의 국내통치에 관한 복잡한 문제를 이해하기 위해, 수비범위를 넓힐 필요가 있다.

글로벌 한 안전보장상의 개입을 하고, 미국 시민을 수호하기 위한 노력이, 국제형사재판소(ICC)에 의한 수사, 심문, 소추의 가능성에 의해 손상되지 않도록, 필요한 조치를 강구치 않으면 안 된다. ICC의 관할권은 미국 시민에게는 미치지 않으며, 미국은 ICC를 받아드리려 하지 않는다. 우리들은 군사작전이나 군사협력에 지장이 초래되지 않도록, 미국인을 ICC(에 의한 기소)로부터 지키기 위한 다국 간, 2국간 협정을 통해, 각 국과 협력해 갈 것

이다. 미국 시민(미군)과 정부직원의 (ICC로부터의 소추로부터의)보호강화를 목적으로 하는 조문을 가진 미군인 보호법을, 우리들은 철저히 실시할 것이다.

지금은 국내와 외국의 일들을 구별하는 것은 점점 어렵게 돼가고 있다. 글로벌 화한 세계에서는 미국의 국경 바깥의 일이, 국내에 보다 큰 영향을 주고 있다. 미국사회는 글로벌 한 규모의 사람, 아이디어, 물건의 이동에 대해서 개방적이지 않으면 안 된다. 그러나 우리들이 사랑하는 자유, 도시, 이동체제, 근대적인 생활 등 미국의 특질이 테러에 의해 위협받고 있다. 9.11의 실행 범들은 정의의 제재를 받게 한 후에도, 이러한 미국적 특질의 취약함이 없어지는 것은 아니다. 앞으로 시간이 감에 따라, 지금까지라면 군대, 함대, 항공부대만이 행사할 수 있었던 대규모적인 파괴를, 특정의 기술수단예의 접근하면, 개인이라도 실행할 수 있을지도 모른다. 이것이 새로운 현실이다. 그러나 이 기피할 수 없는 것이 현실임에도 불구하고, 우리들은 그것에 대응, 사회적 변형을 실현해 갈 것이다.

리더십을 발휘할 때, 우리들은 우호국, 파트너 국의 가치관, 판단. 이익을 존중하는 것을 잊지 않는다. 그러나 미국의 국익과 독자의 책임에서 볼 때 필요하다면, 단독행동을 취할 각오를 가지고 있다. 상세한 방법을 둘러싼 타국들과의 의견의 차가 있을 경우에는 우리들이 걱정하고 있는 이유를 솔직하게 설명, 실행 가능 한 대비책을 찾아내기 위해 노력, 그러한 의견의 차이가, 공유할 기본적인 이익과 가치를 동맹국과 함께 지킨다고 하는 우리들의 결의를 손상시키지 않도록 할 것이다.

미국의 힘의 기반은 미국 안에 있다. 그것은 시민의 기능이며, 경제의 튼튼함이며, 제도의 유연성, 복원력 인 것이다. 다양성을 가지고 있는 근대적인 미국 사회에는 가능성을 추구하는 자립적인 에너지가 요동치고 있다. 미국의 힘은 그 에너지를 개화시키는 것으로 생긴다. 이것이 미국의 국가안전보장장의 원점이기도 하다.

\*이는 2002년 9월에 공포된 '아메리카의 국가 안전보장전략'을 발췌 번역 정리한 것이다.

S. REPT. No. 107- 351

107<sup>TH</sup> CONGRESS, 2D SESSION

H. REPT. No. 107-792

---

**JOINT INQUIRY INTO  
INTELLIGENCE COMMUNITY ACTIVITIES  
BEFORE AND AFTER THE TERRORIST ATTACKS OF  
SEPTEMBER 11, 2001**

**REPORT  
OF THE  
U.S. SENATE SELECT COMMITTEE ON INTELLIGENCE  
AND  
U.S. HOUSE PERMANENT SELECT COMMITTEE ON  
INTELLIGENCE**

TOGETHER WITH ADDITIONAL VIEWS

DECEMBER 2002

## 미국의회, '9.11 테러 진상보고서'

**미** 국 의회는 22003년7월24일 테러조직 알 카에다가 2년전 9.11 테러를 자행하도록 허용한 정보기관의 실수 등을 포함한 9.11 테러 진상조사보고서 발표했다. 미국 상하원 정보위원회가 합동으로 작성한 900쪽 분량의 이 보고서는 정보기관의 결함이 시정되지 않는 한 9.11 테러와 같은 사건이 재발할 수 있다고 경고했다. 보고서는 중앙정보국(CIA)은 9.11테러당시 항공기를 납치했던 칼리드 알-미드하르와 나왈 알하즈미를 중심으로 한 테러리스트 연계망을 알고 있었고, 연방수사국(FBI)도 두 사람의 빈번한 접촉을 알고 있었지만 양 기관은 정보를 공유하거나 국내외에서 적극적으로 정보를 수집하기 위해 움직이지 않았다고 지적했다.

보고서는 또 국가안보국(NSA)이 1999년부터 알 미드하르와 알하즈미의 메시지를 감청했지만 다른 정보기관에 이를 알리지 않았다고 밝혔다. 보고서는 "9.11 테러사건과 관련된 우리의 조사를 통해 9.11 전에 정보기관들의 대 테러 노력을 방해한 많은 체계적 결함이 있음이 드러났으며, 만약 이런 것들이 시정되지 않으면 이는 미국의 대 테러 노력을 계속 위협할 것"이라면서 "9.11테러와 같은 유사사건의 재발

가능성을 막기 위해서는 이런 문제들에 대한 가능한 한 빨리 효율적인 해결책이 마련되어

실행에 옮겨져야 한다"고 지적했다. 보

고서는 9.11 전까지 미국의 정보기

관은 잘 조직화되지 않았고, 테러

에 대항하는 종합적인 계획도 없

었다고 지적한 뒤 냉전종식 후

정보축적이 쇠퇴하기 시작했

고, 인간정보 대신에 기술에

의존하는 경향이 증가하면서

미국은 외국 정보기관에 더

욱 의존적이 됐다고 부연했

다. 보고서는 또 미국 정보기

관들은 오사마 빈 라덴이 미국

에 대한 공격을 계획하고 있다

는 보고를 알고 있었지만 이를 막

기 위해 아무것도 하지 않았다고 덧

붙였다.

이번 조사에서 가장 중요한 성과는 (정

보 기관간의) 보다 적절한 협력과 보다 나은

(테러에 대한) 정보가 있었다면 9.11테러가 미연에

방지될 수 있었을 것이란 점이다. 보고서를 검토한 리처드 셀비 상원의원은 "보고서를 본 뒤

상황을 재구성해 보면 9월11일 상황은 변했을 수도 있다는 것을 알게 될 것"이라면서 보고

서는 회한의 과거실수 뿐만 아니라 정보기관들이 미국 내에서 있을지도 모를 미래의 테러를

예방하는 데 초점이 맞춰져 있지만 특히 정보기관간의 협력부족을 지적하고 있다고 부연했다.

본지에서는 방대한 이 보고서 중에서 요약적인 내용과 결론만을 발췌하여 실는다.



〈편집자〉

~~TOP SECRET~~

## ABRIDGED FINDINGS AND CONCLUSIONS

### FACTUAL FINDINGS

1. Finding: While the Intelligence Community had amassed a great deal of valuable intelligence regarding Usama Bin Ladin and his terrorist activities, none of it identified the time, place, and specific nature of the attacks that were planned for September 11, 2001. Nonetheless, the Community did have information that was clearly relevant to the September 11 attacks, particularly when considered for its collective significance.
2. Finding: During the spring and summer of 2001, the Intelligence Community experienced a significant increase in information indicating that Bin Ladin and al-Qa'ida intended to strike against U.S. interests in the very near future.
3. Finding: Beginning in 1998 and continuing into the summer of 2001, the Intelligence Community received a modest, but relatively steady, stream of intelligence reporting that indicated the possibility of terrorist attacks within the United States. Nonetheless, testimony and interviews confirm that it was the general view of the Intelligence Community, in the spring and summer of 2001, that the threatened Bin Ladin attacks would most likely occur against U.S. interests overseas, despite indications of plans and intentions to attack in the domestic United States.
4. Finding: From at least 1994, and continuing into the summer of 2001, the Intelligence Community received information indicating that terrorists were contemplating, among other means of attack, the use of aircraft as weapons. This information did not stimulate any specific Intelligence Community assessment of, or collective U.S. Government reaction to, this form of threat.
5. Finding: Although relevant information that is significant in retrospect regarding the attacks was available to the Intelligence Community prior to September 11, 2001, the Community too often failed to focus on that information and consider and appreciate its collective significance in terms of a probable terrorist attack. Neither did the Intelligence Community demonstrate sufficient initiative in coming to grips with the new transnational threats. Some significant pieces of information in the vast stream of data being collected were overlooked, some were not recognized as potentially significant at the time and therefore not disseminated, and some required additional action on the part of foreign governments before a direct connection to the hijackers could have been established. For all those reasons, the Intelligence Community failed to fully capitalize on available, and potentially important, information. The sub-findings below identify each category of this information.

~~TOP SECRET~~

~~TOP SECRET~~

## [Terrorist Communications in 1999]

5.a. [During 1999, the National Security Agency obtained a number of communications – none of which included specific detail regarding the time, place or nature of the September 11 attacks – connecting individuals to terrorism who were identified, after September 11, 2001, as participants in the attacks that occurred on that day.]

Malaysia Meeting and Travel of al-Qa'ida Operatives  
to the United States

5.b. The Intelligence Community acquired additional, and highly significant, information regarding Khalid al-Mihdhar and Nawaf al-Hazmi in early 2000. Critical parts of the information concerning al-Mihdhar and al-Hazmi lay dormant within the Intelligence Community for as long as eighteen months, at the very time when plans for the September 11 attacks were proceeding. The CIA missed repeated opportunities to act based on information in its possession that these two Bin Ladin-associated terrorists were traveling to the United States, and to add their names to watchlists.

## [Terrorist Communications in Spring 2000]

5.c. [In January 2000, after the meeting of al-Qa'ida operatives in Malaysia, Khalid al-Mihdhar and Nawaf al-Hazmi entered the United States [\_\_\_\_\_]. Thereafter, the Intelligence Community obtained information indicating that an individual named "Khaled" at an unknown location had contacted a suspected terrorist facility in the Middle East. The Intelligence Community reported some of this information, but did not report all of it. Some of it was not reported because it was deemed not terrorist-related. It was not until after September 11, 2001 that the Intelligence Community determined that these contacts had been made from future hijacker Khalid al-Mihdhar while he was living within the domestic United States.]

## [Two Hijackers Had Numerous Contacts With an Active FBI Informant]

5.d. [This Joint Inquiry confirmed that these same two future hijackers, Khalid al-Mihdhar and Nawaf al-Hazmi, had numerous contacts with a long time FBI counterterrorism informant in California and that a third future hijacker, Hani Hanjour, apparently had more limited contact with the informant. In mid- to late-2000, the CIA already had information indicating that al-Mihdhar had a multiple entry U.S. visa and that al-Hazmi had in fact traveled to Los Angeles, but the two had not been watchlisted and information suggesting that two suspected terrorists could well be in the United States had not yet [page xiii] been given to the FBI. The San Diego FBI field office that handled the informant in question, did not receive that

~~TOP SECRET~~

~~TOP SECRET~~

information or any of the other intelligence information pertaining to al-Mihdhar and al-Hazmi, prior to September 11, 2001. As a result, the FBI missed the opportunity to task a uniquely well-positioned informant -- who denies having any advance knowledge of the plot -- to collect information about the hijackers and their plans within the United States].

#### The Phoenix Electronic Communication

5.e. On July 10, 2001, an FBI Phoenix field office agent sent an "Electronic Communication" to 4 individuals in the Radical Fundamentalist Unit (RFU) and two people in the Usama Bin Ladin Unit (UBLU) at FBI headquarters, and to two agents on International Terrorism squads in the New York Field Office. In the communication, the agent expressed his concerns, based on his first-hand knowledge, that there was a coordinated effort underway by Bin Ladin to send students to the United States for civil aviation-related training. He noted that there was an "inordinate number of individuals of investigative interest" in this type of training in Arizona and expressed his suspicion that this was an effort to establish a cadre of individuals in civil aviation who would conduct future terrorist activity. The Phoenix EC requested that FBI Headquarters consider implementing four recommendations:

- accumulate a list of civil aviation university/colleges around the country;
- establish liaison with these schools;
- discuss the theories contained in the Phoenix EC with the Intelligence Community; and
- consider seeking authority to obtain visa information concerning individuals seeking to attend flight schools.

However, the FBI headquarters personnel did not take the action requested by the Phoenix agent prior to September 11, 2001. The communication generated little or no interest at either FBI Headquarters or the FBI's New York field office.

#### The FBI Investigation of Zacarias Moussaoui

5.f. In August 2001, the FBI's Minneapolis field office, in conjunction with the INS, detained Zacarias Moussaoui, a French national who had enrolled in flight training in Minnesota. FBI agents there also suspected that Moussaoui was involved in a hijacking plot. FBI Headquarters attorneys determined that there was not probable cause to obtain a court order to [page xiv] search Moussaoui's belongings under the Foreign Intelligence Surveillance Act (FISA). However, personnel at FBI Headquarters, including the Radical Fundamentalism Unit and the National Security Law Unit, as well as agents in the Minneapolis field office, misunderstood the legal standard for obtaining an order under FISA. As a result, FBI Minneapolis Field Office personnel wasted valuable investigative resources trying to connect the Chechen rebels to al-Qa'ida. Finally, no one at the FBI apparently connected the Moussaoui investigation with the heightened threat environment in the summer of

~~TOP SECRET~~

~~TOP SECRET~~

2001, the Phoenix communication, or the entry of al-Mih dhar and al-Haz mi into the United States.

#### Hijackers In Contact With Perso ns of FBI Investigative Interest in the United States

5.g. The Joint Inquiry confirmed that at least some of the hijackers were not as isolated during their time in the United States as has been previously suggested. Rather, they maintained a number of contacts both in the United States and abroad during this time period. Some of those contacts were with individuals who were known to the FBI, through either past or , at the time, ongoing FBI inquiries and investigations. Although it is not known to what extent any of these contacts in the United States were aware of the plot, it is now clear that they did provide at least some of the hijackers with substantial assistance while they were living in this country.

#### Hijackers' Associates in Germany

5.h. [Since 1995, the CIA had been aw are of a radical Islamic presence in Germany, including individuals with connections to Usama Bin Ladin. Prior to September 11, 2001, the CIA had unsuccessfully sought addi tional information on individuals who have now been identified as associates of some of the hijackers.]

#### Khalid Shaykh Mohammad

5.i. Prior to September 11, the Intellig ence Community had information linking Khalid Shaykh Mohammed (KSM), now recognized by the Intelligence Community as the mastermind of the attacks, to Bin Ladin, to terro rist plans to use aircra ft as weapons, and to terrorist activity in the United States. The Intelligence Community, however, relegated Khalid Shaykh Mohammed (KSM) to rendition ta rget status following his 1996 indictment in connection w ith the Bojinka Plot and, as a [page xv] result, focused primarily on his location, rather than his activities and place in the al-Qa'ida hierarchy. The Community also did not recognize the significance of reporting in June 2001 concerning KSM's active role in sending terro rists to the United States, or the facilitation of their activities upon arri ving in the United States. Collection efforts were not targeted on information about KSM that might have helped better understand al-Qa'ida's plans an d intentions, and KSM's role in the September 11 attacks w as a surpr ise to the Intelligence Community.

~~TOP SECRET~~

~~TOP SECRET~~

[Terrorist Communications in September 2001]

5.j. [In the period from September 8 to September 10, 2001 NSA intercepted, but did not translate or disseminate until after September 11, some communications that indicated possible impending terrorist activity.]

CONCLUSION – FACTUAL FINDINGS

In short, for a variety of reasons, the Intelligence Community failed to capitalize on both the individual and collective significance of available information that appears relevant to the events of September 11. As a result, the Community missed opportunities to disrupt the September 11th plot by denying entry to or detaining would-be hijackers; to at least try to unravel the plot through surveillance and other investigative work within the United States; and, finally, to generate a heightened state of alert and thus harden the homeland against attack.

No one will ever know what might have happened had more connections been drawn between these disparate pieces of information. We will never definitively know to what extent the Community would have been able and willing to exploit fully all the opportunities that may have emerged. The important point is that the Intelligence Community, for a variety of reasons, did not bring together and fully appreciate a range of information that could have greatly enhanced its chances of uncovering and preventing Usama Bin Ladin's plan to attack these United States on September 11, 2001.

SYSTEMIC FINDINGS

Our review of the events surrounding September 11 has revealed a number of systemic weaknesses that hindered the Intelligence Community's counterterrorism efforts before September 11. If not addressed, these weaknesses will continue to undercut U.S. counterterrorist efforts. In order to minimize the possibility of attacks like September 11 in the future, effective solutions to those problems need to be developed and fully implemented as soon as possible.

[page xvii]

1. Finding: Prior to September 11, the Intelligence Community was neither well organized nor equipped, and did not adequately adapt, to meet the challenge posed by global terrorists focused on targets within the domestic United States. Serious gaps existed between the collection coverage provided by U.S. foreign and U.S. domestic intelligence capabilities. The U.S. foreign intelligence agencies paid inadequate attention to the potential for a domestic attack. The CIA's failure to watchlist suspected terrorists aggressively reflected a lack of emphasis on a process designed to protect the homeland from the terrorist threat. As a result, CIA employees failed to watchlist al-Mihdhar and al-Hazmi. At home, the counterterrorism effort suffered from the lack of an effective domestic intelligence capability. The FBI was unable to identify and monitor effectively the extent of activity by al-Qa'ida and other international terrorist groups operating in the United States. Taken together, these problems greatly exacerbated the nation's vulnerability to an increasingly dangerous and immediate international terrorist threat inside the United States.

~~TOP SECRET~~

xv

~~TOP SECRET~~

2. Finding: Prior to September 11, 2001, neither the U.S. Government as a whole nor the Intelligence Community had a comprehensive counterterrorist strategy for combating the threat posed by Usama Bin Ladin. Furthermore, the Director of Central Intelligence (DCI) was either unwilling or unable to marshal the full range of Intelligence Community resources necessary to combat the growing threat to the United States.

3. Finding: Between the end of the Cold War and September 11, 2001, overall Intelligence Community funding fell or remained even in constant dollars, while funding for the Community's counterterrorism efforts increased considerably. Despite those increases, the accumulation of intelligence priorities, a burdensome requirements process, the overall decline in Intelligence Community funding, and reliance on supplemental appropriations made it difficult to allocate Community resources effectively against an evolving terrorist threat. Inefficiencies in the resource and requirements process were compounded by problems in Intelligence Community budgeting practices and procedures.

4. Finding: While technology remains one of this nation's greatest advantages, it has not been fully and most effectively applied in support of U.S. counterterrorism efforts. Persistent problems in this area included a lack of collaboration between Intelligence Community agencies, a reluctance to develop and implement new technical capabilities aggressively, the FBI's reliance on outdated and insufficient technical systems, and the absence of a central counterterrorism database.

5. Finding: Prior to September 11, the Intelligence Community's understanding of al-Qa'ida was hampered by insufficient analytic focus and quality, particularly in terms of strategic analysis. Analysis and analysts were not always used effectively because of the perception in some quarters of the Intelligence Community that they were less important to agency counterterrorism missions than were operations personnel. The quality of counterterrorism analysis was inconsistent, and many analysts were inexperienced, unqualified, under-trained, and without access to critical information. As a result, there was a dearth of creative, aggressive analysis targeting Bin Ladin and a persistent inability to comprehend the collective significance of individual pieces of intelligence. These analytic [page xvii] deficiencies seriously undercut the ability of U.S. policymakers to understand the full nature of the threat, and to make fully informed decisions.

6. Finding: Prior to September 11, the Intelligence Community was not prepared to handle the challenge it faced in translating the volumes of foreign language counterterrorism intelligence it collected. Agencies within the Intelligence Community experienced backlogs in material awaiting translation, a shortage of language specialists and language-qualified field officers, and a readiness level of only 30% in the most critical terrorism-related languages used by terrorists.

7. Finding: [Prior to September 11, the Intelligence Community's ability to produce significant and timely signals intelligence on counterterrorism was limited by NSA's failure to address modern communications technology aggressively, continuing conflict between Intelligence Community agencies, NSA's cautious approach to any collection of intelligence

~~TOP SECRET~~

xvi

~~TOP SECRET~~

relating to activities in the United States, and insufficient collaboration between NSA and the FBI regarding the potential for terrorist attacks within the United States].

8. Finding: The continuing erosion of NSA's program management expertise and experience has hindered its contribution to the fight against terrorism. NSA continues to have mixed results in providing timely technical solutions to modern intelligence collection, analysis, and information sharing problems.

9. Finding: The U.S. Government does not presently bring together in one place all terrorism-related information from all sources. While the CIA's Counterterrorist Center does manage overseas operations and has access to most Intelligence Community information, it does not collect terrorism-related information from all sources, domestic and foreign. Within the Intelligence Community, agencies did not adequately share relevant counterterrorism information, prior to September 11. This breakdown in communications was the result of a number of factors, including differences in the agencies' missions, legal authorities and cultures. Information was not sufficiently shared, not only between different Intelligence Community agencies, but also within individual agencies, and between the intelligence and the law enforcement agencies.

10. Finding: Serious problems in information sharing also persisted, prior to September 11, between the Intelligence Community and relevant non-Intelligence Community agencies. This included other federal agencies as well as state and local authorities. This lack of communication and collaboration deprived those other entities, as well as the Intelligence Community, of access to potentially valuable information in the "war" against Bin Ladin. The Inquiry's focus on the Intelligence Community limited the extent to which it explored these issues, and this is an area that should be reviewed further.

11. Finding: Prior to September 11, 2001, the Intelligence Community did not effectively develop and use human sources to penetrate the al-Qa'ida inner circle. This lack of reliable and knowledgeable human sources significantly limited the Community's ability to [page xviii] acquire intelligence that could be acted upon before the September 11 attacks. In part, at least, the lack of unilateral (i.e., U.S.-recruited) counterterrorism sources was a product of an excessive reliance on foreign liaison services.

12. Finding: During the summer of 2001, when the Intelligence Community was bracing for an imminent al-Qa'ida attack, difficulties with FBI applications for Foreign Intelligence Surveillance Act (FISA) surveillance and the FISA process led to a diminished level of coverage of suspected al-Qa'ida operatives in the United States. The effect of these difficulties was compounded by the perception that spread among FBI personnel at Headquarters and the field offices that the FISA process was lengthy and fraught with peril.

13. Finding: [\_\_\_\_\_]  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

~~TOP SECRET~~

~~TOP SECRET~~


---



---



---



---

14. Finding: [Senior U.S. military officials were reluctant to use U.S. military assets to conduct offensive counterterrorism efforts in Afghanistan, or to support or participate in CIA operations directed against al-Qa'ida prior to September 11. At least part of this reluctance was driven by the military's view that the Intelligence Community was unable to provide the intelligence needed to support military operations. Although the U.S. military did participate in [——] counterterrorism efforts to counter Usama Bin Ladin's terrorist network prior to September 11, 20 01, most of the military's focus was on force protection].

15. Finding: The Intelligence Community depended heavily on foreign intelligence and law enforcement services for the collection of counterterrorism intelligence and the conduct of other counterterrorism activities. The results were mixed in terms of productive intelligence, reflecting vast differences in the ability and willingness of the various foreign services to target the Bin Ladin and al-Qa'ida network. Intelligence Community agencies sometimes failed to coordinate their relationships with foreign services adequately, either within the Intelligence Community or with broader U.S. Government liaison and foreign policy efforts. This reliance on foreign liaison services also resulted in a lack of focus on the development of unilateral human sources.

16. Finding: [The activities of the September 11 hijackers in the United States appear to have been financed, in large part, from monies sent to them from abroad and also brought in on their persons. Prior to [page xix] September 11, there was no coordinated U.S. Government-wide strategy to track terrorist funding and close down their financial support networks. There was also a reluctance in some parts of the U.S. Government to track terrorist funding and close down their financial support networks. As a result, the U.S. Government was unable to disrupt financial support for Usama Bin Ladin's terrorist activities effectively.]

#### RELATED FINDINGS

17. Finding: Despite intelligence reporting from 1998 through the summer of 2001 indicating that Usama Bin Ladin's terrorist network intended to strike inside the United States, the United States Government did not undertake a comprehensive effort to implement defensive measures in the United States.

18. Finding: Between 1996 and September 2001, the counterterrorism strategy adopted by the U. S. Government did not succeed in eliminating Afghanistan as a sanctuary and training ground for Usama Bin Ladin's terrorist network. A range of instruments was used to counter al-Qa'ida, with law enforcement often emerging as a leading tool because other

~~TOP SECRET~~

xviii

TOP SECRET

means were deemed not to be feasible or failed to produce results. While generating numerous successful prosecutions, law enforcement efforts were not adequate by themselves to target or eliminate Bin Laden's sanctuary. The United States persisted in observing the rule of law and accepted norms of international behavior, but Bin Laden and al-Qa'ida recognized no rules and thrived in the safe haven provided by Afghanistan.

19. Finding: Prior to September 11, the Intelligence Community and the U.S. Government labored to prevent attacks by Usama Bin Ladin and his terrorist network against the United States, but largely without the benefit of an alert, mobilized and committed American public. Despite intelligence information on the immediacy of the threat level in the spring and summer of 2001, the assumption prevailed in the U.S. Government that attacks of the magnitude of September 11 could not happen here. As a result, there was insufficient effort to alert the American public to the reality and gravity of the threat.

20. Finding: Located in Part Four Entitled "Finding, Discussion and Narrative Regarding Certain Sensitive National Security Matters."

TOP SECRET

xix



민족문제와 민족정책을 통해 본  
일본정치의 실제 규명

# 일본의 민족문제

- 주요 목차 ·
- 일본의 민족상황
- 일본민족의 형성
- 일본민족론의 전개
- 재일외국인 정책
- 재외일본인 정책
- 일본의 민족적 과제
- 부록 / 일본인해외이주년표



교양사회 조경남 저 / 값 15,000원

## US resolution on Iraq



UN 안전보장이사회가 2003년 10월 16일 오전 10시 30분(한국시간 16일 오후 11시 50분) 미국이 제출한 이라크 통치 관련 수정 결의안을 표결에 부쳐 만장일치로 통과시켰다. 미국은 이미 전날 15개 이사국 중 결의안 통과에 필요한 9개국의 승인을 확보했으나 막판 노력 끝에 파키스탄과 아랍권을 대표하는 시리아의 찬성까지 얻어냈다. 이 결의안은 유엔 회원국의 이라크 파병과 재건 비용 지원을 골자로 한다. 미국은 ▶이라크가 새 정부를 구성하면 미 군정의 통치를 끝내며 ▶이라크에 민주주의의 정착을 위해 유엔이 보다 강력한 역할을 하도록 하며 ▶12월 15일까지 이라크 과도통치위원회가 권력이양 일정을 제시토록 했다. ▶이날 표결 통과로 미국은 유엔의 힘을 등에 업고 각 국에 이라크 파병을 촉구하는 한편 이라크 전후 통치를 강화할 수 있게 됐으며 유엔은 이라크에 직접적으로 개입할 수 있게 됐다.

〈편집자〉

THE SECURITY COUNCIL, REAFFIRMING its previous resolutions on Iraq, including resolution 1483 (2003) of 22 May 2003 and 1500 (2003) of 14 August 2003, and on threats to peace and security caused by terrorist acts, including resolution 1373 (2001) of 28 September 2001, and other relevant resolutions,

UNDERSCORING that the sovereignty of Iraq resides in the State of Iraq, reaffirming the right of the Iraqi people freely to determine their own political future and control their own natural resources,

REITERATING its resolve that the day when Iraqis govern themselves must come quickly, and

RECOGNISING the importance of international support, particularly that of countries in the region, Iraq's neighbours, and regional organisations, in taking forward this process expeditiously,

RECOGNISING that international support for restoration of conditions of stability

and security is essential to the well-being of the people of Iraq as well as to the ability of all concerned to carry out their work on behalf of the people of Iraq, and welcoming Member State contributions in this regard under resolution 1483 (2003 ),

WELCOMING the decision of the Governing Council of Iraq to form a preparatory constitutional committee to prepare for a constitutional conference that will draft a constitution to embody the aspirations of the Iraqi people, and URGING it to complete this process quickly,

AFFIRMING that the terrorist bombings of the Embassy of Jordan on 7 August 2003, of the United Nations headquarters in Baghdad on 19 August 2003, and of the Imam Ali Mosque in Najaf on 29 August 2003, are attacks on the people of Iraq, the United Nations, and the international community, and

DEPLORING the assassination of Dr Aqila al-Hashimi, who died on 25 September 2003, as an attack directed against the future of Iraq, In that context, recalling and REAFFIRMING the statement of its President of 20 August 2003 (S/PRST /2003/13) and resolution 1502 (2003) of 26 August 2003,

DETERMINING that the situation in Iraq, although improved, continues to constitute a threat to international peace and security,

ACTING UNDER CHAPTER VII OF THE CHARTER OF THE UNITED NATIONS,

1. REAFFIRMS the sovereignty and territorial integrity of Iraq, and UNDERScores, in that context, the temporary nature of the exercise by the Coalition Provisional Authority (Authority) of the specific responsibilities, authorities, and obligations under applicable international law recognised and set forth in resolution 1483 (2003 ), which will cease when an internationally recognised, representative government established by the people of Iraq is sworn in and assumes the responsibilities of the Authority, inter alia through steps envisaged in paragraphs four through seven and 10 below;

2. WELCOMES the positive response of the international community, in for as such as the Arab League, the Organisation of the Islamic Conference, the United Nations General Assembly, and the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, to the establishment of the broadly representative Governing Council as an important step towards an internationally recognised, representative government;

3. SUPPORTS the Governing Council' s efforts to mobilise the people of Iraq, including by the appointment of a cabinet of ministers and a preparatory constitutional committee to lead a process in which the Iraqi people will

progressively take control of their own affairs;

4. DETERMINES that the Governing Council and its ministers are the principal bodies of the Iraqi interim administration, which, without prejudice to its further evolution, embodies the sovereignty of the State of Iraq during the transitional period until an internationally recognised, representative government is established and assumes the responsibilities of the Authority;

5. AFFIRMS that the administration of Iraq will be progressively undertaken by the evolving structures of the Iraqi interim administration;

6. CALLS UPON the Authority, in this context, to return governing responsibilities and authorities to the people of Iraq as soon as practicable and requests the Authority, in co-operation as appropriate with the Governing Council and the secretary general, to report to the Council on the progress being made;

7. INVITES the Governing Council to provide to the Security Council, for its review, no later than 15 December 2003, in co-operation with the Authority and, as circumstances permit, the Special Representative of the Secretary-General, a timetable and a programme for the drafting of a new constitution for Iraq and for the holding of democratic elections under that constitution;

8. RESOLVES that the United Nations, acting through the Secretary-General, his Special Representative and the United Nations Assistance Mission in Iraq, should strengthen its vital role in Iraq, including by providing humanitarian relief, promoting the economic reconstruction of and conditions for sustainable development in Iraq, and advancing efforts to restore and establish national and local institutions for representative government;

9. REQUESTS that, as circumstances permit, the Secretary-General pursue the course of action outlined in paragraphs 98 and 99 of the report of the Secretary-General of 17 July 2003 (S/2003/715);

10. TAKES NOTE of the intention of the Governing Council to hold a constitutional conference and, recognising that the convening of the conference will be a milestone in the movement to the full exercise of sovereignty, calls for its preparation through national dialogue and consensus-building as soon as practicable and requests the Special Representative of the Secretary-General, at the time of the convening of the conference, and as circumstances permit, to lend the unique expertise of the United Nations to the Iraqi people in this process of political transition, including the establishment of electoral processes;

11. REQUESTS the Secretary-General to ensure that the resources of the United

Nations and associated organisations are available, if requested by the Iraqi Governing Council and, as circumstances permit, to assist in furtherance of the programme provided by the Governing Council in paragraph 7 above. and encourages other organisations with expertise in this area to support the Iraqi Governing Council, if requested;

12. REQUESTS the Secretary-General to report to the Security Council on his responsibilities under this resolution and the development and implementation of a timetable and programme under paragraph 7 above;

13. DETERMINES that the provision of security and stability is essential to the successful completion of the political process as outlined in paragraph 7 above and to the ability of the United Nations to contribute effectively to that process and the implementation of resolution 1483 (2003 ), and AUTHORIZES a multinational force under unified command to take all necessary measures to contribute to the maintenance of security and stability in Iraq, including for the purpose of ensuring necessary conditions for the implementation of the timetable and programme as well as to contribute to the security of the United Nations Assistance Mission for Iraq, the Governing Council of Iraq and other institutions of the Iraqi interim administration, and key humanitarian and economic infrastructure;

14, URGES Member States to contribute assistance under this United Nations mandate, including military forces, to the multinational force referred to in paragraph 13 above;

15. DECIDES that the Council shall review the requirements and mission of the multinational force referred to in paragraph 13 above not later than one year from the date of this resolution, and that in any case the mandate of the force shall expire upon the completion of the political process as described in paragraphs 4 through 7 and 10 above, and expresses readiness to consider on that occasion any future need for the continuation of the multinational force, taking into account the views of an internationally recognised, representative government of Iraq;

16, EMPHASISES the importance of establishing effective Iraqi police and security forces in maintaining law, order, and security and combating terrorism consistent with paragraph 4 of resolution 1483 (2003), and calls upon Member States and international and regional organisations to contribute to the training and equipping of Iraqi police and security forces;

17. EXPRESSES deep sympathy and condolences for the personal losses suffered by the Iraqi people and by the United Nations and the families of those United Nations personnel and other innocent victims who were killed or injured in these tragic attacks;

18. UNEQUIVOCALLY CONDEMNNS the terrorist bombings of the Embassy of Jordan on 7 August 2003, of the United Nations headquarters in Baghdad on 19 August 2003, and of the Imam Ali Mosque in Najaf on 29 August 2003, and of the embassy of Turkey on 14 October 2003, the murder of a Spanish diplomat on 9 October 2003, and the assassination of Dr Aqila al-Hashimi, who died on 25 September 2003, and EMPHASISES that those responsible must be brought to justice;

19. CALLS UPON Member States to prevent the transit of terrorists to Iraq, arms for terrorists, and financing that would support terrorists, and emphasises the importance of strengthening the co-operation of the countries of the region, particularly neighbours of Iraq, in this regard;

20. APPEALS to Member States and the international financial institutions to strengthen their efforts to assist the people of Iraq in the reconstruction and development of their economy, and urges those institutions to take immediate steps to provide their full range of loans and other financial assistance to Iraq, working with the Governing Council and appropriate Iraqi ministries;

21. URGES Member States and international and regional organisations to support the Iraq reconstruction effort initiated at the 24 June 2003 United Nations Technical Consultations, including through substantial pledges at the 23-24 October 2003 International Donors Conference in Madrid;

22. CALLS UPON Member States and concerned organisations to help meet the needs of the Iraqi people by providing resources necessary for the rehabilitation and reconstruction of Iraq's economic infrastructure;

23. EMPHASISES that the International Advisory and Monitoring Board (IAMB) referred to in paragraph 12 of resolution 1483 (2003) should be established as a priority, and reiterates that the Development Fund for Iraq shall be used in a transparent manner as set out in paragraph 14 of resolution 1483 (2003);

24. REMINDS all Member States of their obligations under paragraphs 19 and 23 of resolution 1483 (2003) in particular the obligation to immediately cause the transfer of funds, other financial assets and economic resources to the Development Fund for Iraq for the benefit of the Iraqi people;

25. REQUESTS that the United States, on behalf of the multinational force as outlined in paragraph 13 above, report to the Security Council on the efforts and progress of this force as appropriate and not less than every six months;

26. DECIDES to remain seized of the matter.

# 사회주의 경제체제 완비와 관련된 약간의 문제에 대한 결정

(2003년10월14일 중공중앙 제16기3차전회에서 통과)



번역 · 하도형 (고려대 강사 · 중국정치)

중국공산당은 2003년10월14일제16기 3차전회를 폐막하였다. 이 대회에서는 장쩌민의 '3개대표' 주요사상과 사유재산보호조항을 헌법에 삽입하는 내용의 건의문을 비롯, 향후 20여 년간 중국경제를 이끌어갈 청사진으로 볼 수 있는 <사회주의시장경제체제의 완비와 관련된 약간의 문제에 대한 결정>을 채택하였다. 본지에는 이 중에서 특히 <사회주의 시장경제체제의 완비와 관련된 약간의 문제에 대한 결정>을 전문 번역하여 신기로 한다. 이 '결정'에서는 향후 10여 년 안에 완성해야 할 경제개혁의 구체적인 목표로 사회주의 시장경제체제의 개선, 개방의 발목을 잡고 있는 계획경제의 잔재청산, 그리고 지역간, 도농간, 계층간 소득 격차해소를 통한 안정과 조화 등을 설정하고 있다. 중국의 언론들은 이 '결정'이 1978년 11기 3중전회에서 덩샤오핑이 선언한 개혁개방정책과 장쩌민 총서기에 의한 1993년 14기3중전회에서 도입한 사회주의 시장경제조치에 이어 제16기의 개혁에 돌입하는 이정표를 세웠다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다고 강조하고 있다.

<편집자>



◆ 중국공산당 16기3차전체회의.

16 차 당대회에서 제기한 완비된 사회주의 시장경제체제의 건설을 실현하기 위하여, 경제체제의 더욱 더 개방적이고 활력있는 전략적인 배치를 위하여, 경제체제개혁을 심화하고 경제, 사회의 전면적인 발전을 추진하기 위하여, 제16기 중앙위원회 제3차 회의는 사회주의시장경제체제의 완비와 관련된 약간의

중대문제에 대한 토론을 통하여 다음과 같은 결정을 하였다.

## 경제체제개혁의 상황과 임무

### 경제체제개혁 심화의 중요성과 긴박성

11기 3중전회의의 개혁개방정책의 시작, 14차 당대회의 사회주의 시장경제체제를 향한 개혁목표의 제기, 그리고 14기 3중전회가 이와 관련된 결정을 행한 이래로, 우리나라의 경제체제개혁은 이론 및 실천적인 측면에서 중대한 진전을 하였다. 사회주의 시장경제체제가 초보적으로 건립되었고, 공유제를 주체로 하고 다양한 소유제가 공동으로 발전된 기본적인 경제제도가 이미 건립되었으며, 전방위의, 광범한 영역의, 다양한 층차의 대외개방국면 역시 형성되었다. 개혁이 부단하게 심화되면서 상당 수준의 사회적 생산력과 종합국력, 그리고 인민생활수준의 제고를 이룩하였다. 이러한 점들은 우리나라가 국제금융위기와 자연재해, 사스 등의 심각한 위기상황을 극복할 수 있도록 하였다. 동시에 경제구조의 불합리, 분배관계의 모순, 농민소득의 느린 성장, 실업문제, 환경문제, 경제의 전반적인 경쟁력의 미비 등의 문제가 여전히 존재하고 있으며, 그 중요한 원인은 우리나라가 사회주의 초급단계에 처해있고, 경제체제가 완비되어 있지 못하고, 생산력발전이 다양한 구조적 장애에 직면해 있기 때문이다. 경제의 세계화와 과학기술이 발전된 국제환경에 적응하기 위해서, 小康사회의 전면적인 건설개혁을 가속화하고 생산력을 발전시키고 해방시켜야 한다. 경제발전과 사회의 전면적인 진보를 위하여 강력한 원동력을 투여해야 한다.

군중의 창조적 정신을 존중하고, 중앙과 지방의 적극성을 충분히 발휘하도록 해야 한다. 개혁과 발전의 안정적인 관계를 정확하게 처리하여 개혁을 중점에 놓으면서 점진적으로 개혁을 추진해야 한다.

### 사회주의시장경제체제 위한 목표와 의무

균형있는 도농발전, 균형있는 지역발전, 균형있는 경제와 사회의 발전, 사람과 자연간의 조화로운 발전, 국내발전과 대외개방요구간의 조화, 자원배치에서 시장의 역할 강화, 기업의 활력과 경쟁력의 제고, 국가의 건전한 거시적인 경제정책, 정부의 사회관리와 공공서비스기능의 강화, 이러한 점들은 小康사회의 전면적인 발전을 위한 체제적인 조건으로 작용한다. 이를 위한 주요한 임무는 다음과 같다: 공유제를 주체로 하고 다양한 종류의 소유제가 공동으로 발전하는 경제제도를 완비해야 한다; 도시와 농촌의 이원적인 경제구조를 점진적으로 개선하는 데 유리한 경제체제를 건립해야 한다; 지역간 균형있는 경제발전을 이룩할 수 있는 메커니즘을 형성해야 한다; 개방적이고 경쟁력 있는 현대적 시장체계를

설립해야 한다; 거시적인 조절체계, 행정관리체계, 그리고 경제법률체도를 완비해야 한다; 구직이나 소득분배, 그리고 사회보장체도를 건설해야 한다; 경제사회의 지속적인 발전을 가능하게 할 메커니즘을 건설해야 한다.

### 경제체제개혁 지도사상과 원칙심화

덩샤오핑이론과 ‘3개대표’ 중요사상을 지도로 하고, 당의 기본노선과 기본강령, 기본경험을 관철하고, 사상해방과 실사구시, 시대적인 상황에 맞추어 적용하면서 전진해 나아가야 한다(與時俱進)는 16차 당대회 정신을 전면적으로 실현해야 한다. 사회주의시장경제를 향한 개혁의 방향을 견지하고, 제도건설과 체제창신에 집중하여야 한다. 군중의 창조적 정신을 존중하고, 중앙과 지방의 적극성을 충분히 발휘하도록 해야 한다. 개혁과 발전의 안정적인 관계를 정확하게 처리하여 개혁을 중점에 놓으면서 점진적으로 개혁을 추진해야 한다. 부패를 청산하고 개혁의 진행과정 중 각종 이익관계를 잘 처리해야 한다. 사람을 근본으로하고 전면적이고 협조적이며 지속적인 발전관을 수립하고, 경제와 사회, 사람의 전면적인 발전을 추진해야 한다.

### 공유제경제 공고화와 비공유제경제 격려 지지

#### 다양한 형식의 효과적인 공유제실현

공유제의 주체적인 지위를 견지하고, 국유경제의 주도적인 역할을 발휘하도록 해야 한다. 공유제의 다양한 실현형식을 적극적으로 창출해내고, 국유경제에 대한 조정을 가속화해야 한다. 경제의 시장화를 향한 부단한 추세에 적응하기 위하여 공유제경제의 활력을 진일보 강화하고 국유자본, 집체자본 그리고 비공유자본 등이 공동으로 주식을 투자하는 혼합형소유제경제를 대대적으로 발전시키고 투자주체의 다원화를 실현하여 주식제를 공유제실현의 주요한 형식으로 만들어야 한다. 국유자본이 통제하는 기업이 필요하고, 상황에 따라 절대적인 통제와 상대적인 통제를 실현해야 한다. 국유자본이 국가안보와 국민경제의 명맥을 이루고 있는 중요한 업종과 핵심적인 영역에 투자하여 국유경제의 통제력을 증강시켜야 한다. 기타 업종이나 영역의 국유기업은 자산의 재구성과 구조조정을 통하여 시장경쟁과정에서 공평한 경쟁원리에 따르도록 해야 한다. 국제적인 경쟁력을 지닌 대기업이나 대기업집단을 발전시켜야 한다. 지속적으로 개방하여 국유중소기업에 활력을 불어넣어야 한다. 재산권 구획의 명확화를 중점으로 하여 집체기업개혁을 가속화시키고 다양한 형식의 집체경제를 발전시켜야 한다.

### 비공유경제의 큰 발전과 적극적인 인도

개채, 사영 등 비공유경제는 우리나라 사회생산력을 발전시키는 중요한 역량이다. 비공유경제의 발전을 제한하는 법률이나 법규 그리고 정책을 청산하고 수정하여 제도적인 장애물을 없애야 한다. 시장진입을 개방하고 비공유자본이 법률이나 법규로 진입 금지된 기초시설, 공공사업 그리고 기타 업종과 영역에 진입하도록 허락해야 한다. 비공유제기업을 투자, 용자, 세수, 토지 사용과 대외무역 등의 방면에 기타 기업과 동등하게 대우해야 한다. 비공유제 중소기업의 발전을 지원하고 조건을 구비한 기업의 확대성장을 장려해야 한다. 비공유제 기업은 법에 근거하여 경영하고, 규칙에 따라 세금을 납부하고, 노동자의 합법적인 이익을 보장해야 한다. 비공유제 기업에 대한 서비스와 관리 감독을 개혁하고 발전시켜야 한다.

### 현대적인 재산권제도 건립

재산권은 소유제의 핵심이고 주요내용이다. 물권, 채권, 주식권, 지적소유권 등 다양한 재산권이 있다. 소유를 분명히 하고 권리와 책임을 명확히 하며 엄격한 보호를 받는 현대적인 재산권제도를 건립하는 것은, 공유재산권의 보호에 유리하고 공유제경제의 주체적인 지위를 공고화하는 것이다; 사유재산권을 보호하는 데 유리하고 비공유제 경제발전을 추진한다; 각종 자본의 유동이나 재구성에 유리하고 혼합소유의 경제발전을 추진한다; 기업과 대중의 창조적 동력에 유리하게 작용하고, 양호한 신용적인 기초와 시장질서의 확립을 가져온다. 이는 기본적인 경제체제의 완비를 위한 내재적 요구로 현대적 기업제도를 건립하기 위한 중요한 기초이다. 법에 근거하여 각종 재산권을 보호하고, 재산권 거래규칙과 관리감독제도를 세우고 재산권의 질서있는 이양을 추진하고, 모든 시장주체의 평등한 법률적인 지위와 발전권리를 보장해야 한다.

### 국유자산관리체계 완비와 기업개혁

#### 건전한 국유자산관리와 감독체계

정부의 공공관리기능과 국유자산출자자기능을 분명히 하도록 해야 한다. 국유자산관리기구는 관리감독을 받는 국유자산에 대하여 법에 근거하여 출자자의 직책을 다해야 하고, 소유자의 권익을 보호하고, 기업이 시장주체로서 법에 근거하여 향유하는 각종 권리를 보호하고, 기업이 국유자산의 가치증식을 실현하도록 감독해야 하고, 국유자산의 유실을

방지해야 한다. 국유자산경영예산제도와 기업경영업적 평가제도를 설립해야 한다. 국유자산관리감독과 효율적인 경영형식을 적극적으로 탐색해야 한다. 건전한 국유금융자산, 비금융자산과 자연자원자산 등에 대한 관리감독제도를 설립해야 한다.

### 기업의 법인통치구조를 완비

현대적 기업제도의 요구에 근거하여, 기업의 주주총회, 이사회, 감사회와 경영관리자의 권한과 책임을 규범화하고, 기업의 지도자의 공개적 임명제도를 완비해야 한다. 주주총회는 이사회와 감사회의 성원을 결정하고, 이사회는 경영관리자를 선택하고, 경영관리자는 인력을 사용할 권리를 행사하고, 권력기구, 결책기구, 관리감독기구, 경영관리자간의 견제기제를 형성해야 한다. 기업내의 당조직은 정치적 핵심의 역할을 하고, 회사법인의 기업통치구조의 요구에 맞는 역할을 할 수 있도록 그 역할방식을 바꾸고, 주주총회, 이사회와 감사회와 경영관리자의 법에 근거한 직권의 행사를 지지하고, 기업의 중대한 문제에 대한 결정과정에 참여해야 한다. 당이 기업의 간부를 관리하도록 하는 원칙과 시장경쟁을 통하여 경영관리자를 선발하는 경영관리자선발기제를 상호 결합해야 한다.

중앙과 지방의 당위원회는 중요 국유핵심기업의 관리자들에 대한 관리를 강화하고 개선해야 한다. 현대적 기업제도하에서의 노동자에 대한 민주적관리의 유효한 경로를 탐색하고, 노동자의 합법적인 권익을 지켜야 한다. 기업의 경영기제를 지속적으로 전환시키고, 인력사용, 인사, 소득분배제도의 개혁을 심화시키고, 잉여 노동력을 적절하게 분류하여 배치시키고, 기업이 사회적인 역할을 함으로 인해 초래되는 문제점을 개선하기 위하여 기업의 사회적 기능을 제거하여 기업의 개혁과 발전을 위한 양호한 환경을 조성해야 한다.

### 독점 업종에 대한 개혁의 가속화와 완비

독점적인 업종에 대하여 시장진입을 개방하고 경쟁기제를 도입해야 한다. 조건을 갖추고 있는 기업은 투자주체의 다원화를 추진해야 한다. 전신, 전력, 민항 등 업종의 개혁을 지속적으로 추진하고 완비해야 한다. 철도, 체신, 도시 공공사업 등의 개혁을 추진하고 정치와 기업의 분리, 정치와 자본의 분리, 정치와 사업의 분리를 이룩해야 한다. 자연적인 독점업종에 대하여 유효한 관리를 진행해야 한다.

### 농촌개혁과 농촌경제체제 완비

#### 농촌토지제도를 완비

가구별 토지청부경영은 농촌의 기본적 경영제도의 핵심으로, 농가호별청부제를 경영

의 기초로 하고 통합과 분리를 결합한 이중경영체제를 장기적으로 안정시키고 부단히 완비하여, 법에 근거하여 농민의 토지에 대한 청부경영의 권리를 보장해야 한다. 농민은 청부기간 내에 토지청부경영권을 법에 근거하고, 자발적인 의사에 근거하여 유상 양도할 수 있도록 해야 한다. 토지양도에 관한 방법을 완비하여 농업이 적절한 규모의 경영을 할 수 있도록 해야 한다.

가장 엄격한 경지보장 제도를 실행하여 국가의 식량안전을 보장해야 한다. 농민의 권익보호, 토지징발규모의 통제 원칙에 근거하여 토지징발 제도를 개혁하고 토지징발절차를 완비해야 한다. 공익성과 경영성에 대한 엄격한 구분을 통하여 토지사용과 징발 등의 경우에 반드시 토지사용의 총체적 계획에 근거하여 사용처에 대한 관리를 행하고 농민에게 적절한 보상이 제공되어야 한다.

**법규완비, 특허경영, 유통운용, 서비스의 전문화의 방향에 근거하여, 기업과 개인의 신용서비스체계의 건설을 가속화해야 한다. 신용감독과 신용불량에 대한 처벌제도를 건립해야 한다. 신용서비스시장을 점진적으로 개방해야 한다.**

### 농업 서비스, 농산물시장의 건전화

농촌집체경영조직은 제도의 창신이 필요하고, 서비스기능을 증강시켜야 한다. 농민의 자발적인 희망, 민주적 원칙에 근거하여 다양한 형식의 농촌의 합작조직을 발전시켜야 한다. 공상기업이 농산물 가공과 유통판매에 투자하도록 장려하여 농업의 산업화경영을 적극적으로 추진하고, 과학기술연구, 생산, 가공, 판매가 일체화된 산업 망을 형성하도록 추진해야 한다. 농업의 과학기술확산체제와 유통회사에 대한 개혁을 심화시키고, 사회역량이 광범위하게 참여하는 농업사회화와 관련된 서비스체계를 형성해야 한다. 국가의 농업에 대한 지지, 보호와 각급 정부의 농업과 농촌에 대한 재정투자를 증가시켜야 한다. 식량종합생산능력을 배양해야 한다. 빈곤지역을 지원하는 기제를 완비해야 한다. 교육, 위생, 문화 등 공공사업의 지출이 주요하게 농촌에 사용되도록 해야 한다. 정책적인 농업보험제도를 성립하도록 해야 한다.

### 농촌세계개혁을 심화시켜야

농촌의 세계개혁은 농민의 부담을 경감시키고 농촌개혁을 심화시키는 중대한 조치이다. 농촌의 세계개혁을 위한 시범이 될 각종 정책을 완비하고, 농업특산세(特産稅)를 취소하고, 현이나 향정부기구와 농촌의무교육체제 등 종합성을 띤 개혁의 추진을 가속화해야 한다. 시범업무의 완성의 기초위에서 농업세율을 점진적으로 낮추고 농민의 부담을 적절하게 경감하도록 한다.

### 농촌 잉여 노동력 위한 구직환경 개선

농촌 잉여노동력이 도시와 농촌간에 서로 이동하는 구직은 농민의 소득의 증가와 도시화를 추진하는 중요한 경로이다. 건전한 농촌노동력의 육성기제를 확립하고, 향진의 기업개혁과 구조조정을 실행하여 현을 기본적인 범주(단위)로 한 경제를 적극적으로 발전시키고, 농촌의 구직공간을 확장시키며, 농민 도시진입을 통한 구직에 대한 제한규정을 취소하여 농민이 더욱 더 많은 구직기회를 갖도록 해야 한다.

도농의 노동력시장을 통일시키고 인도하고 관리하여 도시와 농촌의 노동자 모두에게 평등한 구직제도를 형성해야한다. 호구제도개혁을 심화하여 인구이동에 대한 관리를 완비하고 농촌의 잉여 노동력의 안정적인 이동을 인도한다. 도시화의 진행을 가속화하여 도시에 안정적인 직업과 주소를 가지고 있는 농촌인구는 당지역의 규정에 근거하여 구직지 혹은 거주지에 호적등기가 가능하게 하고, 법에 근거하여 당지역의 주민이 향유하는 권리와 의무를 다하도록 해야 한다.

## 시장체제 완비와 시장질서 규범화

### 전국적인 통일시장의 건설 가속화

시장의 통일성 강화는 현대시장체제건설의 중요한 임무이다. 시장의 대내외의 개방을 대대적으로 추진하고 요소가격의 시장화를 가속화시키고, 전자상거래업무를 발전시키고 유통경영, 물류배송 등 현대적 유통방식을 발전시킨다. 그리고 상품과 각종 생산요소의 전국적인 범위내의 자유로운 이동과 충분한 경쟁을 추진한다.공평한 경쟁을 방해하고, 행정적인 장벽을 설치하고, 외지상품과 서비스를 배척하는 각종 시장을 분할하는 규정을 폐지하고 업종의 독점과 지역 폐쇄를 타파해야한다. 공정하고 규범적으로 경영하는 전문시장, 중개서비스기구를 적극적으로 발전시키고 시장원칙에 근거하여 각종 업종협회, 상회 등 자율성조직을 발전시키고 규범화해야 한다. 행정적인 법률집행, 업종의 자율성, 여론 감독, 균중참여가 서로 결합된 시장관리체계를 완비하고, 상품의 질량에 대한 관리체계를 건전하게 하고, 가짜 상품 유통행위 등 위법행위를 엄격하게 타파하여 건강한 시장질서를 유지해야한다

### 자본과 기타 요소시장의 발전을 추진

자본시장의 개혁개방과 안정적인 발전을 적극적으로 추진하고, 직접용자를 확대해야

한다. 다양한 층차의 자본시장체계를 건립하고, 자본시장구조를 완비하고, 자본시장상품을 풍부하게 해야 한다. 판권시장을 규범화하고 발전시키고, 위험투자와 창업판권시장의 건설을 추진해야 한다. 채권시장을 적극적으로 확대 발전시키고, 발행절차를 규범화하고 완비하고, 회사채 발행규모를 확대해야 한다.

기관투자자를 대대적으로 늘리고, 적법한 자금이 시장에 진입하는 통로를 확대해야 한다. 통일적인 증권시장을 건립하고, 교역과 등기, 결산체계를 완비해야 한다. 토지, 기술, 노동력 등 요소시장의 발전을 가속화시켜야 한다. 재산권교역의 발전을 규범화해야 한다. 재산, 생명과 그리고 재보험시장을 적극적으로 발전시켜야 한다. 선물시장을 안정적으로 발전시켜야 한다.

### 건전한 사회신용체계를 건립

도덕을 밑바탕으로 하고, 재산권을 기초로 하며 법률이 보장하는 사회신용제도를 건립하는 것은 현대적 시장체계를 건설하기 위한 필요한 조건이고, 시장경제질서를 규범화하기 위한 책략이다. 모든 사회의 신용의식을 증강시키고, 정부와 기업, 개인이 모두 성실과 신뢰를 기본원칙으로 하는 준칙을 세워야 한다. 법규완비, 특허경영, 유통운용, 서비스의 전문화의 방향에 근거하여, 기업과 개인의 신용서비스체계의 건설을 가속화해야 한다. 신용감독과 신용불량에 대한 처벌제도를 건립해야 한다. 신용서비스시장을 점진적으로 개방해야 한다.

## 거시적 통제와 정부기능의 변화 가속

### 국가의 거시적인 통제체계를 완비

국가계획과 재정정책, 화폐정책 등 서로 부합하는 거시통제체계를 진일보 완비해야 한다. 국가계획의 명확한 거시적 조절목표와 총체적 요구는 재정정책과 화폐정책을 제정하는 주요한 근거이다.

재정정책은 경제성장과 구조의 우량화 그리고 수입의 조절방면에서 중요한 기능을 발휘해야 하며, 재정정책의 효과적인 실시방식을 완비해야 한다. 화폐정책은 화폐가치의 안정과 총량적인 균형의 유지라는 측면에서 중요한 역할을 발휘해야 한다. 인구의 노령화에 따른 사회적인 요구를 중시해야 한다. 통계체계를 완비하고, 경제운영감독과 측정체계를 건전하게 하고, 거시경제관리 기능의 상호보완과 상호정보의 공유를 강화하여 거시적인 통제수준을 제고해야 한다.

### **정부의 경제관리기능을 전환**

행정심사제도개혁을 심화하고, 정부의 경제관리기능을 시장주체를 위한 서비스와 양호한 발전환경을 형성하는 데 집중되도록 해야 한다. 국민경제와 사회발전 중 장기적 목표에 대한 연구와 계획제정을 강화하여 중대한 전략, 기본임무와 산업정책을 제출해야 하며, 국민경제와 사회의 전면적인 발전을 추진하고, 경제성장과 인구자원환경간의 협조를 실현해야 한다.

지역의 균형적인 발전에 대한 협조와 지도를 강화하고, 서부대개발을 적극적으로 추진하고, 중부지역의 종합적인 우세를 효과적으로 발휘하도록 하며, 중서부의 가속화된 발전과 개혁을 지지하고, 동북지역 등 구공업기지를 부흥하고, 동부의 조건을 갖춘 지역이 앞서서 기본적인 현대화를 실현해야 한다. 정부의 중대한 경제사회문제에 대한 과학화, 민주화, 규범화된 정책결정절차를 완비하고, 사회의 지적자원을 충분히 이용하고 현대적인 정보를 충분히 이용하여 투명도와 대중의 참여도를 증강해야 한다.

### **투자체제개혁을 심화**

투자주체로서 기업의 지위를 더욱더 확립하여 누가 투자하는가에 따라 누가 정책결정을 하는가, 누가 수익을 확보하는가, 누가 위험을 감당해야 하는가를 명확히 해야 한다. 국가는 경제안정과 관련되고, 환경자원에 영향을 주며, 전체적 국면과 관련된 중대한 항목 및 정부의 투자항목과 제한항목에 대해서만 심사비준해야 한다.

기타 항목은 심사비준에서 등록제로 바꾸고, 투자주체가 자율적으로 결정하여 법에 의하여 토지, 자원, 환경보호, 안전 등 허가수속을 받도록 해야 한다. 심사와 비준이 반드시 필요한 항목에 대해서는 중앙과 지방의 권한을 합리적으로 분담하도록 하고, 대형 기업집단의 투자결정권을 확대하여 효율을 제고해야 한다. 국가는 주요하게 계획과 정책적인 지도, 정보발표 및 시장진입의 규범화를 통하여 사회투자방향을 인도하고 무질서한 경쟁과 맹목적 중복건설을 억제해야 한다.

## **세계체제 완비, 금융개혁 심화해야**

### **세수체제개혁을 단계별 실시**

세제를 단순화하고, 세제의 기반을 넓히고, 낮은 세율과 엄격한 징수 등을 원칙으로 하여, 점진적으로 세수개혁을 추진해야 한다. 수출입세제를 개혁해야 한다. 각종 기업의

세수제도를 통일시켜야 한다. 부가가치세는 생산형에서 소비형으로 바뀌어야 하며, 설비 투자는 부가가치세를 적게 공제하는 항목에 포함시켜야 한다. 소비세를 완비하고, 세수 기반을 적절하게 확장시키도록 해야 한다. 개인 소득세를 개혁하여 종합소득세로 바꾸어야 한다. 도시건설세계혁을 실행해야 한다.

조건이 구비되었을 때 부동산 개발에 대하여 통일적으로 규범화된 物業稅를 징수하여야 하며, 상응하여 관련된 각종 비용을 징수하는 것을 취소해야 한다. 통일된 세제정책의 전제하에, 지방에 적절한 세정관리권을 제공하여야 한다. 조건을 창출하여 도시와 농촌의 세제통일을 실현하여야 한다.

### 제정관리체제개혁을 추진

공공재정체계를 건전화하고, 각급 정부의 재정지출 책임을 명확히 해야 한다. 지역별 재정전이와 지원제도를 진일보 완비하여 중서부지역과 소수민족지역에 재정적인 지원을 강화해야 한다. 정부의 재정수입과 지출관리에 대한 개혁을 실시해야 한다. 정부의 예산편제체도를 개혁하고 예산편제와 집행의 균형기제를 완비하고 예산과 회계 감독을 강화해야 한다. 각급 인민대표대회에 해당 급별 정부의 예산에 대한 심사와 감독을 강화해야 한다.

### 금융기업개혁을 심화

상업은행과 증권회사, 보험회사, 투자신탁회사 등이 자금이 충분하고, 내부통제가 엄격하며, 운영이 안전하고, 서비스와 효율이 양호한 현대 금융기업이 되도록 해야 한다. 조건이 되는 국유상업은행을 선택하여 주식제개조를 실행하고, 불량자산에 대한 처리를 가속화하고, 자본금을 충분하게 하고, 조건이 되는 기업은 상장하도록 해야 한다. 정책성은 행에 대한 개혁을 심화해야 한다. 금융자산관리회사의 운영기제를 완비해야 한다. 사회의 자금이 중소금융기구의 재조정 참여하도록 격려해야 한다. 관리감독을 강화하고 충분한 자금을 유지하는 전제하에 각급 소유제의 금융기업을 안정적으로 발전시켜야 한다. 농촌 금융서비스체계를 완비하여 적절한 정책적지원을 해야 한다. 시범케이스를 통하여 경험을 하면서, 농촌신용사를 농촌공동체에 주요하게 봉사하는 지방성 금융기업으로 안정적으로 개조해야 한다.

### 금융통제기제의 건전

이자율의 시장화를 안정적으로 추진하고, 시장원리에 따른 이자율형성기제를 건립하고, 중앙은행은 화폐정책을 이용하여 시장의 이자율을 인도해야 한다. 인민폐의 환율기제

를 완비하여 인민폐의 환율이 합리적이고, 균형적인 안정을 유지하도록 해야 한다. 중앙은행의 금융통제를 개혁하고, 건전한 화폐시장을 건립하며, 자본시장과 보험시장이 유기적으로 결합하고 협력하여 발전하는 기제를 건립해야 하며, 금융운영과 금융시장의 전체적인 안정을 유지하고 체계적인 위험을 방지하도록 해야 한다.

### **금융관리감독체제를 완비**

법에 근거하여 금융시장의 공개, 공평, 질서를 유지하여 금융위험을 효과적으로 막고 저축자들과 투자자들의 합법적인 이익을 보호해야 한다. 금융위험에 대한 감독, 통제, 예방과 처리기제를 건전화하고, 법에 근거하여 시장퇴출제도를 엄격하게 실행해야 한다. 금융의 관리 감독수단을 강화하고 금융범죄를 방지하고 타파해야 한다. 은행, 증권, 보험의 관리 감독기제간의 그리고 중앙은행, 재정부문간의 협조기제를 건립하고, 금융의 관리 감독의 수준을 제고해야 한다.

## **경제개혁 심화와 대외개방수준 제고**

### **대외개방의 제도적 보장을 완비**

시장경제와 WTO의 요구에 근거하여 내외의 무역일체화를 진행해야 한다. 안정적이고 투명도있는 경제관리체계를 형성하고 공평하고 예측 가능한 법제적인 환경을 창조하고, 각종 기업의 대외경제무역활동중에서의 자주권과 평등한 지위를 확보해야 한다. 경제활동을 법에 근거하여 관리하고 서비스와 관리감독기능을 강화하며 무역과 투자의 자유, 편리 정도를 진일보 제고해야 한다. 건전한 대외무역에 대한 관리감독기제와 국제수지예측기제를 건립하여 국가의 경제안전을 보호해야 한다.

### **외자의 역할을 더욱더 발휘**

세계적인 생산요소의 효과적 재조직과 산업의 전환기를 움켜쥐어 외자이용규모를 확대하고 외자이용수준을 제고해야 한다. 국내 산업구조조정을 통하여 산업발전단계를 제고하여 선진기술, 관리경험과 고급인재를 끌어들이며 기술도입과 창신에 주력해야 한다. 가공무역을 지속적으로 발전시키고, 다국적기업이 더욱더 높은 기술과 고부가가치의 가공산업과 연구발전기제를 우리나라로 이전시키도록 하여 한 단계 발전된 가공무역을 행하도록 해야 한다.

투자환경을 개선하고, 투자영역을 넓히며, 조건을 구비한 지역이나 국가의 산업정책에

부합하는 영역에 대한 외자의 흡수를 확대하여, 외자밀집, 내외결합, 강력한 동력을 지닌 경제성장지대를 형성하도록 해야 한다.

### 국제협력과 경쟁 참여하는 능력을 증강

국내기업이 개방의 확대라는 유리한 시기를 이용하여 시장을 개척하고 기술을 창신하며 자기제품의 유명도를 높이는 능력을 강화하도록 해야 한다. 수출품의 품질 제고를 추진하여 수출경쟁력을 전면적으로 제고해야 한다. 기업의 해외투자서비스체계를 완비하여 기업들이 더욱 더 커다란 해외경영관리에 대한 자율권을 부여하고, 해외투자기업에 대한 관리감독기제를 완비하여, 중국 국적의 다국적기업을 발전시켜야 한다. 지역간 경제협력을 적극적으로 추진해야 한다.

각급 정부기구의 설치를 조정하고 기능의 분담을 실현하고 정부의 직책, 기구와 편제의 법정화를 실현해야 한다. 국가공무원제도를 완비해야 한다. 법에 근거한 행정, 법정 권한과 절차에 근거하여 권력을 행사하고 책임을 이행해야 한다.

## 구직 분배 개혁과 사회보장체계 완비

### 노동구직체제의 개혁

구직문제를 경제, 사회발전을 위한 중요한 문제로 간주하고 적극적인 구직정책을 펼쳐서 창업과 구직환경을 개선해야 한다. 노동자의 자율적인 직업선택, 시장에 의한 구직조절과 정부의 구직추진 등 3가지 방침을 동시에 견지해야 한다. 기업이 더욱 더 많은 구직기회를 만들도록 해야 한다. 구조조정과 개혁은 모두 구직기회의 확대와 결합되어야 한다. 구직과 재취업의 기회의 확대라는 관점에서 출발하여 각 업종에서 노동밀집형산업을 중요시해야 한다. 중소기업을 육성하고, 비공유제경제를 발전시키며, 다양한 방식의 구직방식을 창출하도록 해야 한다. 구직 서비스체계를 완비하여 구직교육과 기술교육을 강화하고 특수한 어려움을 지닌 집단에 대한 구직을 도와야 한다. 기업노동자의 사용행위를 규범화하여 노동자의 합법적인 권익을 보장해야 한다.

### 소득분배제도개혁을 추진

노동에 따른 분배를 주체로 하고, 다양한 분배방식이 병존하는 분배제도를 완비하고, 효율을 우선으로 하고 공평을 동시에 고려하여 각종 생산요소를 기여도에 따라 분배하도

록 해야 한다. 분배질서를 규범화하고 정돈하여 소득분배조절정도를 높이고, 사회구성원들의 소득격차가 지나치게 확대되는 것을 방지해야 한다. 공동 부유를 목표로 하여 중산층의 비중을 확대하고, 저소득자의 수입을 제고하고 지나치게 높은 수입을 조절하고 불법소득을 징발해야 한다. 독점적인 업종의 소득분배에 관한 관리감독을 강화해야 한다. 개인소득의 관리와 측정 방법을 건전화하고 개인소득의 징수관리를 강화해야 한다. 국가공무원의 임금제도를 완비하고 규범화해야 하고, 사업단위의 분배제도개혁을 추진해야 한다. 업무상의 소비를 규범화하고 복지에 대한 화폐화를 가속화해야 한다.

### 경제발전수준 부응하는 사회보장체계의 건설

기업노동자의 양로보험제도를 완비하고, 사회전반과 개인의 구좌를 상호결합하여 개인구좌를 실시할 수 있도록 해야 한다. 향진노동자들이 양로보험에 가입할 수 있도록 해야 한다.

성급 양로보험조절기금을 건립하여 시급총괄에 기초하여 성급총괄을 점진적으로 실시하여 전국적인 총괄을 실시할 수 있도록 해야 한다. 실업보장제도를 건전화하고 국유기업노동자의 기본생활보장을 실업보험과 연계하도록 해야 한다. 도시노동자의 의료보험제도를 지속적으로 완비하고 의료위생과 약품생산유통체제를 동시에 개혁하여, 의료보험 가입률을 확대해야 하고, 다양한 층차의 의료보장체계를 확대해야 한다. 노동자의 상해보험과 교육보험을 지속적으로 추진해야 한다.

기관과 사업단위의 사회보장제도의 개혁을 실시해야 한다. 도시주민의 최저 생활보장제도를 완비하고 보장기준이나 방식을 합리적으로 확정해야 한다. 다양한 방식을 통하여 법에 근거하여 국유자산의 일부를 사회보장기금으로 전환하도록 해야 한다. 사회보장기금의 징수와 납부를 강화하고 징수와 납부율을 확대하고 기금에 대한 관리 감독제도를 규범화하고 기금의 안전을 확보해야 한다. 조건이 되는 기업이 상업적 양로와 의료보험을 적극적으로 발전시키도록 해야 한다. 농촌 양로보험은 가정을 주로하고 사회보장과 국가의 구제와 상호 결합하도록 해야 한다. 조건이 되는 지역은 농촌 최저생활보장제도를 건립할 수 있도록 탐색해봐야 한다.

## 과학 · 문화위생 개혁과 국가 창신

### 인재강국전략의 실시와 체제환경

인재를 양성하는 업무기제를 만들어서 인재를 육성하고 끌어들이고 잘 사용하도록 해

야 한다. 당정 의 인재, 기업의 경영관리인재와 전문기술인재를 주체로 하여, 규모의 확대와 구조의 합리화, 소질의 제고가 이루어진 인재대오를 건설해야 한다. 다양한 층차의 다양한 경로의 대규모의 인재육성을 전개하고, 높은 수준의 기술인재를 중점적으로 육성하도록 해야 한다. 서부지역과 소수민족지역의 인재를 육성하고 우수인재가 서부와 기층, 빈궁지역으로 이동할 수 있는 기제를 건립해야 한다. 지식을 존중하고, 창신을 장려하고, 공평한 경쟁을 실행하고, 장려제도를 완비하여, 우수인재가 재능을 충분히 발휘할 수 있는 환경을 만들어야 한다. 인재시장체계를 건립하고 완비해야 하며, 인재의 이동을 진일보 추진해야 한다. 현대화 건설에 급히 필요한 인재를 적극적으로 끌어들이야 한다.

### 과학기술체제 개혁

과학기술관리체제의 개혁을 심화하고, 국가의 창신체제건설을 가속화하고 전 사회의 과학기술자원의 효율적인 배치와 종합적인 집중육성을 추진하여 과학기술 창신능력을 제고하고 과학기술과 경제사회발전이 밀접하게 결합하도록 해야 한다. 기업의 기술창신과 과학기술투입의 주체적인 지위를 확립하고, 각종 기업의 창신활동에 대하여 공평한 경쟁을 위한 조건을 제공해야 한다.

국가가 지원하는 기초과학연구, 전략적 기술, 중요 공익연구영역에 종사하는 연구기구는 명확한 책임과 공정한 평가, 개방과 질서의 보장, 관리규범의 원칙에 근거하여 현대적인 과학기술연구소제도를 건립해야 한다. 시장화된 응용기술개발기구는 기업으로 전환해서 현대적 기업제도의 설립을 가속화하여 한다. 고등교육과 과학기술의 창신이 상호 결합될 수 있도록 해야 한다. 국방과학기술과 민간 과학기술이 상호 협조적인 발전을 할 수 있도록 해야 한다. 철학과 사회과학이론체제의 창신체제를 건설하여 사회과학과 자연과학이 협조적으로 발전할 수 있도록 해야 한다.

### 교육체제 개혁

현대적 국민교육체제와 종신 교육체제를 구상하여 학습형사회를 건설하고 소질교육을 전면적으로 추진하며 국민의 구직능력, 창신능력, 창업능력을 증강하고, 인구압력을 인력자원우세로 전환시키도록 해야 한다. 교육창신을 추진하고, 교육구조를 우량화시키고 육성방식을 개혁하고 교육수준을 제고하여 경제사회발전요구에 부응하는 교육체제를 형성해야 한다. 현급정부의 통제를 중심으로 한 농촌의 의무교육관리체제를 공고화하고 완비해야 한다. 교사의 자격준비제도를 실시해야 한다. 정부투자를 주로하고 다양한 경로에서 투자되는 교육투자체제를 완비하여 공립학교와 사립학교가 함께 발전하는 구조를 만들도

록 해야 한다. 국가와 사회가 가정이 곤란한 학생을 지원하는 제도를 완비해야 한다.

### 문화체제 개혁

사회주의 정신문명건설의 특징과 규율에 근거하여 사회주의 시장경제발전의 요구에 적응하고 당위원회와 영도, 정부에 의한 관리, 업종의 자율의 보장, 기업단위가 법에 의해 경영하는 문화관리체제를 점진적으로 건립해야 한다. 문화행정관리부문의 직능을 전환시키고, 문화사업과 문화산업의 협조적인 발전을 유지해야 한다. 사회적 효율을 최고로 두고, 사회적 효율과 경제적인 효율을 통일시키도록 해야 한다. 공익성을 띤 문화사업단위의 인사, 소득분배, 사회보장제도개혁을 심화시켜야 하고, 국가의 투자를 확대하고 활력을 증강시키며, 서비스를 개선하도록 해야 한다.

기업성을 띤 문화사업단위가 체제를 창신하고, 기제를 전환하여, 시장경쟁에 직면하여 실력을 향상시켜야 한다. 문화시장체제를 건립하여 활력있는 문화상품경영체제를 건립해야 한다. 법에 근거하여 문화사업 시장질서를 규범화해야 한다. 체육개혁을 심화하고 군중의 체육 서비스체제를 건설하여 건전한 체육산업과 건강발전을 이룩하고 국민의 체력을 증강시켜야 한다.

### 공공위생체제 개혁

정부의 공공위생관리기능을 강화하고 사회주의 시장경제체제와 상응하는 위생의료체제를 건립해야 한다. 공공위생시설의 건설을 강화하고, 현재있는 자원을 충분히 이용하여 인터넷 발병정보체계, 발병예방통제체제와 의료치유체제를 건립해야 한다. 이를 통하여 공공위생 서비스수준을 높이고, 공공위생사업의 응급대처능력을 제고해야 한다. 도시와 농촌의 의료체제를 개혁해야 한다. 농촌의 의료조건을 개선하여 새로운 농촌합작의료제도를 건립하고 빈곤농민에 대한 의료구제를 실시해야 한다. 한의와 양의가 결합함으로써 인체 초래되는 유리한 점을 발휘할 수 있도록 해야 한다. 환경위생수준을 제고하고 전 국민의 위생의식을 제고해야 한다. 위생관리감독체제를 건전화하고 군중의 식품과 약품 의료 안전을 보증해야 한다.

## 행정관리 개혁과 경제, 법률제도 완비

### 행정관리체제를 지속적으로 개혁

행위규범, 운영협조, 공정한 투명도, 청렴하고 높은 효율성을 지닌 행정관리체제의 형

성을 가속화해야 한다. 각급 정부기구의 설치를 조정하고 기능의 분담을 실현하고 정부의 직책, 기구와 편제의 법정화를 실현해야 한다. 국가공무원제도를 완비해야 한다. 법에 근거한 행정, 법정 권한과 절차에 근거하여 권력을 행사하고 책임을 이행해야 한다. 전자업무를 발전시키고 서비스와 관리수준을 제고해야 한다.

각종 예방관리와 응급기제를 완비하여 정부의 돌발사건과 응급능력을 제고해야 한다. 안전생산관리감독체계를 완비해야 한다. 지방행정관리체계개혁을 심화하고, 기구와 인원을 대폭 감축해야 한다. 사업단위개혁을 지속적으로 추진해야 한다. 기층의 균중성 자치조직을 완비하고, 도시와 농촌의 공동체 자아관리, 자아 서비스기능을 발휘하도록 해야 한다.

**사회주의 문화건설을 강화하여 사회주의 시장경제체제의 건설과 서로 부응하도록 하여 사회주의 법률규범과 상호협조하도록 하고 중화민족의 전통적 미덕을 서로 계승하는 사회주의 사상도덕체제의 건설에 주력하여 민족정신을 발양시키고 육성하도록 해야 한다.**

### 중앙과 지방의 경제, 사회업무에 대한 관리책임

중앙의 통일적인 영도와, 지방의 주동성과 적극성을 적극적으로 발휘하도록 하는 원칙 하에 중앙과 지방의 경제조절, 시장관리감독, 사회관리, 공공서비스방면의 관리책임과 권한을 명확히 해야 한다.

전국적이고 성(省)을 교차하는 업무에 속하는 사무는 중앙이 관리하고, 국가의 법제통일과 정치적 명령통일, 시장통일을 보장할 수 있도록 해야 한다. 지구(地區)급 업무에 속하는 지방성업무는 지방이 관리하여 업무의 효율제고, 관리비용감소, 행정활력강화를 이룩할 수 있도록 해야 한다. 중앙과 지방의 공동관리업무에 속하는 것은 상황에 따라서 각자의 관리범위를 명확히 하고 주요 책임과 부책임을 명확히 구분해야 한다.

경제, 사회 업무관리책임과 권한의 구분에 근거하여 중앙과 지방의 세수, 금융, 투자와 사회보장 등 영역의 분업과 직책이 순조롭게 조화를 이루도록 해야 한다.

### 경제법제건설 전면적으로 추진

법치국가원칙에 근거하여 제도확립, 권한과 책임의 규범화, 권익보장을 중시하여 경제입법을 강화해야 한다. 시장주체와 중개조직법률제도를 완비하여 각 시장 주체가 진정으로 완전한 행위능력과 책임능력을 구비하도록 해야 한다. 재산권법률제도를 완비하고 재산권관계를 규범화하고 순조롭게 해야 하며, 각종 재산권권익을 보호해야 한다. 시장거래

와 관련된 법률제도를 완비하고, 계약의 자유와 거래안전을 보장하고, 공평경쟁을 하도록 해야 한다. 예산, 세제, 금융, 투자 등 법률과 법규를 완비하고 경제조절과 시장의 관리 감독을 규범화해야 한다. 노동과 구직, 사회보장 등 방면에서의 법규를 규범화하고, 노동자와 국민의 합법적인 권익을 보호하도록 해야 한다. 사회영역과 지속적인 발전이 가능한 등의 방면에서의 법률과 법규를 완비하고 경제를 발전시키고 사회의 전면적인 진보를 이끌어내야 한다.

### **법집행과 감독을 강화**

법률과 법규에 대한 해석업무를 강화하고, 법집행의 강도를 강화하고, 행정부의 법집행을 강화하고, 사법심판과 검찰의 능력과 수준을 제고하고, 법률법규의 유효한 실시를 확보하고, 법제의 통일과 존엄을 지켜야 한다. 권력과 책임의 연계, 권력과 이익의 분리의 요구에 근거하여 권력과 책임을 명확하게 하고 행위를 규범화하며, 감독을 효과적으로 하는 유력한 법집행체제를 건립해야 한다.

이에 근거하여 지방보호주의와 부문이기주의를 방지하고 교정해야 한다. 행정부문의 법집행체제를 개혁하고, 행정처벌권을 상대적으로 집중하여 종합적인 법집행의 실험을 추진해야 한다. 사법체제개혁을 추진하여 사법공정을 지켜야 한다. 엄격한 법집행, 공정한 법집행, 문명화된 법집행을 해야 한다.

### **당 영도 강화 · 완비와 시장경제위한 투쟁**

당의 영도는 개혁을 순조롭게 추진할 수 있는 근본적인 보증이다. 완비된 사회주의 시장경제체제건설은 우리당이 새로운 세기에 새로운 단계에서 제기한 중대한 현실적 의의와 심원한 역사적 의의를 지닌 결책이고, 전 당에 대한 새로운 중대한 시험이다. 전당의 동지들은 어깨에 지어진 역사적 책임을 충분히 인식하여 새로운 지식을 부단히 학습하고 새로운 상황을 부단히 연구하며, 새로운 문제를 해결하여 사회주의제도와 시장경제가 유기적으로 결합하는 경로와 방식을 지속적으로 탐색해야 한다.

당이 인재를 관리하는 원칙을 견지하여 현대화건설에 필요한 대량의 인재를 배양하고 조성하고, 각급의 영도집단과 기층의 당조직 건설을 강화하여 개혁과 발전을 위한 강력한 조직적 건설을 보장해야 한다.

우리나라의 기본국정을 중시하여 실제적 상황으로부터 출발하여 개혁의 강도와 속도를 사회가 받아들일 수 있는 정도로 통일시켜서 각종 모순을 적절히 해소하고 사회안정과 업무의 질서있는 진행을 확보하도록 해야 한다. 각 항목의 개혁을 총괄적으로 진행하여 거

시적인 경제개혁과 미시적 경제개혁의 상호협조, 경제영역의 개혁과 사회영역의 개혁의 상호협조, 도시개혁과 농촌개혁의 상호협조, 정치체제개혁과 경제체제개혁의 상호협조를 실현하도록 노력해야 한다.

### 당의 기풍과 청렴결백한 정치 건설 강화

당의 기풍과 청렴결백한 정치의 건설, 부패의 방지와 반대는 사회주의 시장경제체제를 건설하는 것을 보장할 수 있는 중요한 조건이다. 이는 개혁개방과 현대화건설을 위한 전 과정에서 관철되어야 한다. 당과 국가기관의 업무종사자들 특히 지도간부들은 스스로 청렴결백하도록 하여, 각종 규율과 법률을 위반한 사건을 조사하여 손해를 입은 군중의 이익을 교정하는 올바른 기풍을 수립해야 한다. 겸손하고 신중하며 오만하지 않고 난폭하지 않은 작풍을 유지하고, 반드시 어려움 속에서도 역경을 헤쳐나가기 위하여 투쟁하는 작풍을 유지하고, 각종 불량한 작풍이나 분위기의 침투를 결연히 막아 사회주의 시장경제체제를 건설하기 위한 우량한 사회적 분위기를 조성해야 한다.

### 사회주의 물질·정신·정치문명의 협조적 발전 견지

중국특색의 사회주의는 사회주의 시장경제, 사회주의 민주정치, 사회주의 선진문화의 협조적 발전의 위대한 사업이다. 정치개혁을 안정적으로 추진하고, 사회주의 민주를 확대하고 사회주의법제를 건전화하고, 애국통일전선을 공고화하고 강화해야하며, 사상정치공작을 강화해야 하는데, 이들은 사회주의 시장경제체제의 발전을 위한 강력한 정치적인 조건을 제공할 것이다.

사회주의 문화건설을 강화하여 사회주의 시장경제체제의 건설과 서로 부응하도록 하여 사회주의 법률규범과 상호협조하도록 하고 중화민족의 전통적 미덕을 서로 계승하는 사회주의 사상도덕체계의 건설에 주력하여 민족정신을 발양시키고 육성하도록 해야 한다. 그리고 모든 민족의 사상, 도덕적 소질과 과학문화소질을 부단히 제고하여 개혁과 발전을 위한 강력한 정신적 동력과 지적능력에 대한 지지를 제공해야 한다.

모든 당의 동지와 전국의 모든 민족과 인민여러분, 마르크스 레닌주의, 마오쩌둥사상, 덩샤오핑이론과 3개대표 중요사상의 지도하에 16차 당대회의 정신을 전면적으로 관철하고, 후진타오총서기를 중심으로 한 당중앙의 주위로 긴밀하게 단결하여, 진취적으로 개척하고 사업을 착실히 하여 완비된 사회주의 시장경제체제건설을 위하여, 그리고 소강사회주의 전면적인 건설이라는 웅대한 목표를 위하여 노력하고 분투하자.



