

〈일반논문〉

냉전 이후 미국 외교정책의 자유주의적 우위권 확보와 합법화과정*

장 준 갑**

〈목차〉

- I. 들어가는 말
- II. 안보전략과 합법화(Legitimation)를 위한 이론적 배경
- III. 자유주의 합법화를 통한 안보전략의 연속성
- IV. 자유주의적 우위권 추구하고 합법화
- V. 자유주의적 우위권 확보와 합법화의 승리: 나토의 확대
- VI. 나가며

[국문초록]

냉전이후 미국은 '자유주의적 우위(liberal primacy)'정책을 전면에 내세우는 외교정책을 펼침으로써 국제 사회에서 미국의 지배력을 강화하려는 전략을 구사했다. 이러한 '자유주의적 우위'는 냉전 이후에 독보적인 미국의 안보전략으로서 약 30년 동안 지속되었다. 본 논문에서는 미국 외교정책의 합법화(the legitimation of US foreign policy)에 초점을 맞추어 어떻게 '자유주의적 우위' 정책이 생겨났으며, 그 특징은 무엇이고, 그 정책을 시행하는 과정에서 노출된 문제점과 그

* 이 논문은 2022년 전북대학교 연구기반 조성비 지원에 의해 연구되었음. 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2019S1A5B8099507).

** 전북대학교 인문대학 사학과 교수
전북대학교 문화융복합아카이빙연구소 연구원

결과 미국의 외교정책이 어떤 상황에 처하게 되었는지 등에 대한 논의를 전개하고자 한다. 논의 과정에서 왜 미국은 “평화를 위한 동반자 협정(PfP)”을 포기하고 나토를 확대하는 등 세계 곳곳에서 팽창주의적 전략을 구사했는지에 대한 해답도 함께 모색하고자 한다.

합리화 해석은 자유주의적 우위권이 어떻게 출현했고, 어떻게 실행되었는가에 대한 오래된 숙제에 약간의 해결의 빛을 던질 수 있다. 냉전과 냉전 이후 기간에 미국의 외교정책의 핵심적인 사항들을 합리화라는 시각으로 바라볼 때 그에 대한 이해의 폭을 넓힐 수 있는 것이다. 이러한 해석은 자유주의적인 세계 질서와 미국 우위권이라는 두 개의 모순적인 개념 사이에 존재하는 긴장이 어떻게 해소되는가를 설명할 뿐만 아니라 그것들이 어떻게 보이지 않게 덮여졌는지에 대한 설명도 가능하다. 그리고 그것은 많은 비판자들에 의해 냉전 이후에 미국 외교정책의 원죄라고 불렸던 나토의 확대가 어떻게 미국 외교정책의 문제적인 영역에서 의심의 여지가 없는 핵심적인 영역으로 신속하게 움직였는가를 명확하게 설명한다.

탈냉전 시기 미국 안보전략이 자유주의적 우위권을 합법화하는 방향으로 움직였던 것은 불가피했다. 왜냐하면 냉전 종식 이후 미국은 홀로 세계를 이끌어야 한다는 아무도 맡기지 않았던 책임감에 도취되어 있었기 때문이었다. 이러한 정책적 선택이 1990년대 초에 이루어졌다는 것은 그러한 미국의 태도에 비추어 보면 자연스러운 결과였다. 그러나 더 중요했던 것은 이러한 외교정책의 합법화 시도가 냉전 이후에 갑자기 나타난 것이 아니라 이미 제2차 세계대전과 냉전 초기부터 끊임없이 미국의 지도자들 가운데서 그 씨앗이 뿌려지고 있었다는 것이다.

□ 주제어

자유주의, 자유주의적 우위(liberal primacy), 합법화(legitimation), 미국 안보 전략, 미국 외교정책

I. 들어가는 말

냉전 이후 미국은 ‘자유주의적 우위(liberal primacy)’¹⁾ 정책을 전면에 내세우는 외교정책을 펼침으로써 국제 사회에서 미국의 지배력을 강화하려는 전략을 구사했다.²⁾ 일극체제를 구축한 미국은 자유 시장경제 체제를 공고히 하고 소위 ‘민주주의’를 정착시키는데 자신의 경제력과 외교력을 집중했다. 미국은 또한 강력한 군사력을 사용하여 미국에 대하여 “공격적인 정권들을 고립시키고 억압했다.”³⁾ 미국은 각종 국제회의에서 인권 침해를 비난하고 국제법을 자신의 기준에 따라 확대 심화시키면서 적대적 세력에 대하여 초국가적 협력을 모색하는 등 그 영향력을 행사했다. 미국

1) ‘Liberal primacy’라는 용어는 냉전 이후 미국의 외교정책을 설명하기 위해 만들어진 개념이다. 미국은 자유주의가 공산주의에 대하여 최종적으로 승리했다는 의미를 부각시키기 위해 냉전 이후에 미국 정치 이념의 바탕이라고 선전해온 자유주의(liberalism)를 전면에 내세워 모든 국제정치 활동의 키워드로 삼았다.

2) 미국의 ‘자유주의적 우위’에 대한 연구는 Hal Brands, *Making the Unipolar Moment: US Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order* (Ithaca, NY: Cornell University Press 2016); Colin Dueck, “Ideas and Alternatives in American Grand Strategy, 2000-2004,” *Review of International Studies* vol. 30, no. 4 (2004): pp.511-535; Michael Mastanduno, “Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and US Grand Strategy After and Cold War,” *International Security* vol. 21, no. 4 (1997): pp.49-88; John J. Mearsheimer, “Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order,” *International Security* vol. 43, no. 4 (2019): pp.7-50; Stephen M. Walt, *The Hell of Good Intentions: America’s Foreign Policy Elite and the Decline of US Primacy* (New York, NY: Farrar, Straus and Giroux, 2018). Daniel Deudney and G. John Ikenberry, “The Nature and Sources of the Liberal International Order,” *Review of International Studies* (1999): pp.179-196; G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001) 등을 참고할 것.

3) Brands, *Making the Unipolar Moment*, p.334.

의 '자유주의적 우위'를 옹호하는 사람들은 미국의 패권은 지속되어야 한다고 주장했다. 왜냐하면 그들이 보기에 미국의 패권은 세계의 많은 국가들과 국민들의 평화와 공공의 복리를 증진시키는데 사용되었기 때문에 그것이 행사될수록 그들에게 이롭다고 여겼을 뿐만 아니라 미국의 막강한 권력이 그것을 보장하고 있다고 믿었기 때문이었다. 또한 옹호자들은 미국인들도 '자유주의적 우위'가 미국의 가치와 이해를 대변하기 때문에 그것을 적극적으로 지지했다고 주장했다.

이러한 '자유주의적 우위'는 냉전 이후에 독보적인 미국의 안보전략으로서 약 30년 동안 지속되었다.⁴⁾ '자유주의적 우위'에 대한 연구는 대략 세 가지 문제를 중심으로 논의되어 왔다. 첫째 '자유주의적 우위'는 냉전 기간 실행되었던 미국 국가안보전략의 연장인가 아니면 새로운 노선의 변경인가? 둘째 '자유주의적 우위'가 탈냉전 기간 동안 어떻게 미국 외교정책의 근간으로서 수용되었는가? 셋째 왜 미국은 평화를 위한 동반자 협정(Partnership for Peace, Pfp, 옛 동구 공산권 국가를 NATO의 준회원국으로 가입시킨 협정, 1994년 발효)과 같은 노선을 택하지 않고 나토(NATO) 확대라는 팽창전략을 택했는가? 본 논문에서는 이 세 가지 질문을 관통하고 있는 미국 외교정책의 합법화(the legitimization of US foreign policy)에 초점을 맞추어 어떻게 '자유주의적 우위' 정책이 생겨났으며, 그 특징은 무엇이고, 그 정책을 시행하는 과정에서 노출된 문제점과 그 결과 미국의 외교정책이 어떤 상황에 처하게 되었는지 등에 대한 논의를 전제하고자 한다. 논의 과정에서 왜 미국은 "평화를 위한 동반자 협정(Pfp)"을 포기하고 나토를 확대하는 등 세계 곳곳에서 팽창주의적 전략을 구사했는지에 대한 해답도 함께 모색하고자 한다.

4) Ibid. Patrick Porter, "Why America's Grand Strategy Has Not Changed: Power, Habit, and the US Foreign Policy Establishment," *International Security* vol. 42, no. 4 (2018): pp.9-46; Walt, *Hell of Good intentions*; Mearsheimer, "Bounds to Fail."

II. 안보전략과 합법화(Legitimation)를 위한 이론적 배경

지난 수십년 동안 미국의 지도자들은 미국 외교정책을 정당화하기 위해 여러 종류의 자유 혹은 자유주의라는 개념들을 사용해왔다. 예를 들면, 미국의 지도자들은 자유주의적 국제주의(liberal internationalism)라는 상당히 모호한 용어를 매우 다양한 청중들을 설득하는 언어로 포장해서 해외에서 미국의 모순적이고 불합리한 행동들을 합리화하는 도구로 사용하였다. 미국은 자유주의의 합법화(liberal legitimation)를 통하여 냉전 시기와 탈냉전 시기의 국제 질서를 하나의 구조로 봉합하는데 활용하였다. 다시 말하면, 미국의 지도자들은 미국 외교정책의 합법성 혹은 정당성을 강조함으로써 냉전과 탈냉전 사이의 미국 외교정책에서 변화보다는 연속성이 더 많다는 점을 표현하고자 했다. 즉 자유주의의 합법화는 탈냉전 시기 미국 우위의 외교 전략을 가능하게 만드는데 중요한 역할을 했다. 그것은 미국 외교에서 현실주의자들의 권력 장악 현상을 은폐하는데 활용되었을 뿐만 아니라, 더 큰 민주주의, 법에 의한 지배, 평화 등으로 상징되는 세계를 만드는데 있어서 미국의 항구적인 패권권이 필수불가결하다는 점을 부각시켰다. 탈냉전 시기 미국 외교정책에 있어서 자유주의를 정당화하는 옹호 발언들은 나토의 확대 주창자들에게 자신감을 심어주었을 뿐만 아니라 여론을 그들에게 유리한 방향으로 기울어지게 하였다. 또한 그러한 발언들은 “평화를 위한 동반자 협정(PfP)”과 같은 정책 대안을 비합리적인 것으로 규정함으로써 그것을 옹호하는 발언들을 정책적 선택사항에서 제외시켜 팽창주의자들의 정책 실현을 위한 길을 열었다.

합법화(legitimation)라는 것은 정치가들이 대중들에게 어떻게 그들의 정책 방향을 정당화하는가에 관한 것이다.⁵⁾ 합법화는 대부분의 사회적 상호 작용에서 필수적인 사항이다. 약자들보다도 강자들이 정당화를 포기

하고 마음대로 하려는 경향이 강하다. 그러나 권력을 가진 자들은 다른 사람들이 이해하고 수용할 수 있도록 자신들의 입장을 설명해야 한다. 막스 베버(Max Weber)가 지적했듯이 권력의 행사가 사람들의 구미에 맞고 냉혹한 강제력이 권위로 환원되며 친절한 것처럼 보이게 만드는 것은 합법화라는 과정을 통할 때 그렇게 되는 것이다.

안보전략은 한 국가의 군사적, 경제적, 사회적 자원을 그 목적에 맞게 해외를 향해 전개하는 것을 의미한다.⁶⁾ 즉 그것은 “한 국가가 스스로 안보를 가장 잘 보장할 수 있는 방법”을 정책으로 만드는 이론적 배경을 내포한다.⁷⁾ 거기에는 대략 네 가지 요소들이 그 핵심적 사항으로 얽혀있다. 첫째, 안보전략은 국가이익을 안정적으로 실현할 수 있는 집단안보체제를 추구한다. 둘째, 안보전략은 핵심적인 위협 요인들을 적시하고, 그것들 중에서 가장 중요한 것을 우선적으로 처리하고 다른 것들은 무시하거나 혹은 후에 대응할 사안으로 분류한다. 셋째, 안보전략은 그러한 위협들을 억

5) 외교정책과 합법화에 관해서는 Patrick T. Jackson, *Civilizing the Enemy: German Reconstruction and the Invention of the West* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2006); Arthur Stein, “The Justifying State,” in *Peace, Prosperity, and Politics* (Boulder, CO: Westview Press, 2000); Stacie Goddard and Ronald R. Krebs, “Rhetoric, Legitimation, and Grand Strategy,” *Security Studies* 24, no. 1 (2015): pp.5–37; Stacie Goddard, *When Right Makes Might: Rising Powers and World Order* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2018)를 참조할 것.

6) Paul Kennedy, ed., *Grand Strategies in War and Peace* (New Haven, CT: Yale University Press, 1991), pp.1–2.

7) Barry Posen, *Restraint: A new Foundation for US Grand Strategy* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2014), p.1. 안보전략에 관해서는 Nina Silove, “Beyond the Buzzword: Three Meanings of ‘Grand Strategy,’” *Security Studies* vol. 27, no. 1 (2018): pp.27–57; Rebecca Lissner, “What Is Grand Strategy? Sweeping a Conceptual Minefield,” *Texas National Security Review* vol. 2, no. 1 (2018)을 참조할 것. 하나의 개념으로서 안보전략에 대한 비평적인 논의는 Richard Betts, “Is Strategy an Illusion?” *International Security* vol. 25, no. 2 (2000): pp.5–50을 참조할 것.

제하기 위하여 실현 가능한 방법들을 찾고 국가의 안보불안을 개선하는데 필요한 인력과 자원을 다양하게 동원한다. 마지막으로 안보전략의 실행은 국내에서 필요한 자원을 적절히 동원하고, 국외에서는 외교적으로 동맹들을 끌어들이고 적대세력을 무력화시킨다.

안보전략의 이러한 핵심 요소들을 실행하는 데 있어서 반드시 필요한 것이 합법화이다.⁸⁾ 첫째, 지도자들은 국가이익을 특정하고 그것이 국가 안보전략에 필요하므로 사회적 자원을 동원한다고 주장하기 위해 합법화 과정을 거쳐야만 한다. 즉 합법화를 하지 못하면 국가가 어떻게 국민들의 재화와 희생을 동원해서 목적을 달성할 것인가에 대한 설명을 할 수 없게 된다. “국가 이익”은 정치가 함께 행동해서 성취해야 할 지상과제이다. 정통성이 결여된 목표는 합법성이 부족한 것이 되며, 따라서 그러한 목표들은 너무 범세계적인 것으로 취급되거나 또는 국내의 특정한 이익집단에 봉사하기 위한 것으로 평가절하 된다. “국가 이익은 매우 중요한 것이므로 국가가 취할 조치들을 정당화하고 따라서 상당한 권력을 행사할 명분이 되는 수단이다.”라고 한 학자는 주장했다.⁹⁾

둘째, 합법화는 국가가 위협을 인지하는데 필요한 요소이다.¹⁰⁾ 한 국가의 부와 군사력의 축적이 반드시 다른 나라들에게 위협이라고 할 수는 없다. 지도자들은 다른 나라가 이러한 자원으로 무엇을 할 것인지 가늠하기 위해 노력하며 그것들이 자국의 핵심적인 이익에 위협이 될 것인지 여부를 판단한다. 다시 말하면, 국가 안보전략은 다른 국가들의 의도를 예측하는데 달려있다. 지도자들의 합법화 연사는 상대 국가의 지도자들이 그

8) 본 논문에서 논의하는 합법화에 관한 내용은 Goddard and Krebs, “Rhetoric, Legitimation, and Grand Strategy” 8-17 쪽에서 상당 부분 가져온 것임을 밝힌다.

9) Jutta Weldes, *Hypocrisy Trap: The World Bank and the Problem of Reform* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1996), p.4.

10) 위협인지에 대해서는 Stephen Walt, “Alliance Formation and the Balance of World Power,” *International Security* vol. 9, no. 4 (1985); pp.3-43.

들의 의도에 대하여 내놓은 언급에 영향을 받는다. 만일 상대 국가의 지도자들이 분쟁을 야기할 수 있는 영토의 확장이나 무기의 구매와 같은 행위에 대하여 기꺼이 합법적인 국제적 기준을 적용한다고 설명한다면 그들의 의도는 관용적으로 평가된다. 반대로 자신들의 행동을 합리화시키지 못하면 비록 그것이 상대적으로 제한적이어서 위협이 되지 않는다 하더라도 그 의도는 공격적인 것으로 평가된다.¹¹⁾

마지막으로 합법화는 어떤 정책 수단들이 동원될 수 있는가에 영향을 끼침으로써 안보전략의 틀을 결정한다. 합리주의자나 현실주의자의 안보전략 모형에서 국가는 가장 효과적이고 효율적으로 원하는 목표를 달성할 수 있는 수단을 채택한다. 그러나 합법화 논리에서 지도자들은 타당하거나 더 인기있는 것이라고 하더라도 대중적 합리화를 할 수 없다고 판단되면 종종 그것을 회피하는 경향이 있다는 것이다. 합법화는 단지 효능과 비용이 아니라 가용한 수단의 메뉴를 정하고 그렇게 함으로써 행위자들이 전략적으로 선택할 수 있는 실행 가능한 전략의 범주를 구성한다.

합법화가 안보전략에 필수적이라고 해서 지도자들이 항상 그들의 외교정책을 정당화할 필요가 있다는 것을 의미하지 않는다. 합법화는 두 가지 요구가 제기될 때 추진된다. 첫째 정부 관료들의 정책과 전략에 대한 설명을 대중이 요구할 때와 둘째 국내외 대중들이 자신들의 전략에 대한 지지를 위해 동원될 필요가 있을 때이다. 즉 합법화는 대중들이 정부가 추진하는 외교정책을 어느 정도까지 설명해주기를 원하는지에 달려있으며, 지도자가 국내외적으로 대중들의 지지를 필요로 하거나 또는 자신의 국가 안보전략에 대한 반대를 약화시킬 필요가 있을 때 정부차원의 대규모 동원을 요구하면서 그 필요가 발생한다는 것이다. 정부가 대중으로부터 정

11) Goddard and Krebs, "Rhetoric, Legitimation, and Grand Strategy": Goddard, *When right Makes Might*.

책에 대한 더 많은 지지와 기여를 필요로 하면 할수록 정책에 대한 정당성을 확보할 필요도 비례적으로 증대한다. 말을 바꾸면 일방적으로 추진될 수 있는 정책은 합법화가 필요 없는 반면에 다자간의 협력이 요구되는 정책의 경우에는 효과적인 합법화의 성취가 정책의 성패를 좌우할 정도로 중요하다.

이러한 측면에서 볼 때 냉전의 종료는 합법화가 외교정책 추진의 매우 중요한 요인으로 자리매김하는 시기로 접어들었다는 것을 의미했다. 이 시기는 탈냉전 세계의 모습과 그 안에서 미국의 역할이 아직 불분명해서 미래에 대한 대중적 논의가 광범위하게 퍼져 있었던 “불확실한 시기”였다.¹²⁾ 많은 미국인들은 탈냉전 시기를 자유주의적 국제 질서를 꽃피울 수 있는 좋은 기회로 인식했으며 냉전으로 인해 가로막혔던 경제성장과 생활 향상을 피할 수 있는 시기로 여겼다. 미국이 어떤 선택을 하든지 그 결과는 매우 영향력이 있을 것이며 따라서 일반 미국인들도 미국이 기로에 서 있다는 것을 알 수 있었다. 이러한 중요한 국면에서 외교정책에 대한 논의가 매우 활발하게 일어나면서 합법화에 대한 요구가 그 어느 때보다 높아졌기 때문에 클린턴(William Clinton) 행정부는 외교정책의 합법화에 심혈을 기울였다.¹³⁾

해외의 청중들도 냉전 이후에 미국의 외교정책 노선에 큰 관심을 보였다. 서유럽의 지도자들은 냉전종식이 그들의 안보에 어떤 영향을 미칠지에 대하여 큰 관심을 나타냈다. 미국이 자신들의 국경에서 철수할 것인지 혹은 계속해서 안보 우산을 제공할 것인지, 또는 새로운 유럽공동체가 자

12) “불확실한 시기”와 국가 안보에 대한 설명은 Ronald R. Krebs, *Narrative and the Making of US National Security* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015) 를 참조할 것.

13) Derek Chollet and James Goldgeier, *America Between the Wars: from 11/9 to 9/11* (New York: Public Affairs Books, 2008).

체적인 유럽 방어 전략을 세워야 하는 시기가 도래한 것인지 등에 대한 고민을 시작했다.¹⁴⁾ 동유럽의 과도적인 민주정부들은 소비에트 연방으로부터 탈퇴했으나 결국 다시 러시아의 위성국들이 되는 것은 아닌지 불안해했다. 1989년 천안문 광장의 시위를 중국 정부가 폭압적으로 진압한 것에 대한 미국 정부의 형식적인 항의는 세계에서 민주주의와 인권을 지키겠다는 미국의 다짐에 대하여 의문을 품게 만들었다. 이처럼 매우 확실한 시대에 청중들은 미국 외교정책의 합법화에 특별한 관심을 기울이게 되었다.

어떤 안보전략이든지 반드시 국내뿐만 아니라 국제적인 청중들의 동원에 의존하게 되어 있다. 냉전이라는 안정적인 국제적 환경 하에서 미국의 지도자들은 동원이라는 기본적인 수준을 유지하기 위하여 대중적인 지지에 의존할 수 있었다. 즉 소련의 위협이라는 명분에 기대게 되면 어떤 예산 요구도 정당화 될 수 있었다. 그러나 냉전 이후 미국의 패권 유지 정책은 거의 냉전 수준에 버금가는 군사력에 대한 예산 소모를 필요로 했을 뿐만 아니라 미국의 지배가 세계의 공익에 부합한다는 합법화과정을 필요로 했다. 즉 미국이 추구했던 자유주의에 기반한 국제 질서 유지는 더 큰 미국의 투자와 국제기구들에서 미국의 지도력을 요구했다.

결론적으로 냉전 이후에 효율적인 합법화는 미국의 안보전략의 형성과 집행에 매우 중요했다. 대부분의 학자들은 탈냉전 시기 미국 안보전략의 성공은 그 전략을 여하히 합법화하느냐에 달려있다는 데 동의했다.¹⁵⁾

14) 유럽 지도자들의 미국 외교정책에 대한 관심과 논의에 대해서는 Mary Elise Sarotte, "How to Enlarge NATO: The Debate Inside the Clinton Administration, 1993-95," *International Security* vol. 44, no. 1 (2020): pp.7-41; Joshua Shiffrin, "NATO Enlargement and US Foreign Policy: The Origins, Durability and Impact of an Idea," *International Politics* 57 (2020): pp. 342-370을 참조할 것.

15) 구성주의자들의 견해에 대해서는 Christian Reus-Smit, *American Power and World Order* (Cambridge: Polity Press, 2004); Mlada Bukovansky, *Legitimacy and Power Politics* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002); Martha

그러나 그들은 어떻게 합법화를 가능하게 할 수 있을지 그리고 냉전 종식에 따른 미국의 안보전략을 어떻게 형성할지에 대한 논의는 소홀히 해왔다. 다음 장에서는 탈냉전 시기의 합법화를 조망함으로써 미국의 외교정책의 합법화 가능성과 연속성에 대한 논의를 전개한다.

III. 자유주의 합법화를 통한 안보전략의 연속성

지난 20년 동안 학자들은 냉전 이후 미국의 안보전략이 혁명적으로 변화했는지 아니면 이전과 같은 노선을 따라 진행되었는지에 대하여 활발하게 토론해왔다. 이러한 논의들은 1990년대 이래 학자들이 미국의 안보전략을 어떻게 평가하느냐의 결과이기도 하지만 또 다른 한편으로는 냉전 기간 동안 미국의 안보전략을 어떻게 이해하는가에 관한 결과물이기도 했다. 즉 제2차 세계대전 이후의 국제질서가 자유주의 혹은 무력 외교의 지배를 받았는가 여부에 대한 평가였다. 미국의 안보전략을 합법화라는 구도로 해석하는 것은 제2차 세계대전 이후의 국제질서가 근본적으로 자유주의에 입각한 것이었으며 탈냉전 시기의 국제질서도 마찬가지라는 점을 시사한다. 국제질서는 실제 관행에 의해서 정의되는 것과 마찬가지로 합리화에 의해서도 정의된다. 그러한 의미에서 냉전과 탈냉전 시기에는 합법화를 중심으로 상당한 연속성이 존재한다. 즉 두 시기 모두 자유주의라

Finnemore, "Legitimacy, Hypocrisy, and the Social Structure of Unipolarity: Why Being a Unipole Isn't All It's Cracked Up to Be," *World Politics* vol. 61, no. 1 (2009): pp. 58-85을 참조하고, 자유주의자들의 견해에 대해서는 Stephen Walt, "In the National Interest: A New Grand Strategy for American Foreign Policy," *Boston Review* vol. 30, no. 1 (2005), <http://bostonreview.net/walt-national-interest>를 참조할 것.

는 개념을 중심으로 합법성을 갖고 있는 것이다.

일부 학자들은 1989년 전후의 미국 국가안보전략을 자유주의적 국제주의라는 원칙으로 설명할 수 있다고 주장했다. 미국은 제2차 세계대전 이후에 국제협력을 통하여 자유를 신장시키려는 방향으로 외교정책을 펼쳤는데 그러한 정책의 실현 수단은 상품과 자본의 자유로운 교환, 세력균형 정책의 집단안보체제로의 전환, 그리고 민주주의와 인권의 신장 등이었다고 그들은 서술했다. 미국은 또한 불확실한 양자간의 합의보다는 안정적인 다자간의 기구들을 통하여 그리고 권력에 의한 강제보다는 법의 지배에 의한 피치자의 동의하에서 국제정치를 자유주의적 방식으로 다루고자 했다는 것이다.¹⁶⁾ 이러한 주장을 하는 학자들은 냉전 이후에도 미국 안보전략이 고스란히 그러한 자유주의적 열정의 지배를 받았다고 평가했다. 미국 외교정책의 자유주의에 대한 헌신이 가끔 이상주의에 뒤처지기도 했다는 것을 인정하면서도 자유주의의 지배를 주장하는 학자들은 국제질서가 자유주의에 의해 합법화 될 정도로 충분히 그 힘을 발휘했다고 주장했다.¹⁷⁾

그러나 현실주의적 비평가들은 냉전 이후에 미국 외교정책에 있어서 상당한 단절을 주장하였다. 그들의 설명에 따르면 냉전 기간 미국 안보전략은 주로 강대국 경쟁과 소련의 억제에 집중되었다.¹⁸⁾ 미국 외교에서 자

16) 미국 외교정책의 자유주의적 방식에 대한 더 자세한 논의는 Deudney and Ikenberry, "The Nature and Sources of the Liberal International Order"; Ikenberry, *Liberal Leviathan*을 참조할 것.

17) 냉전 이후 미국 안보전략에 대한 자유주의 지배에 대한 논의는 Finnemore, "Legitimacy, Hypocrisy, and the Social Structure of Unipolarity"; Ikenberry, *Liberal Leviathan*, pp.221-278을 참조할 것.

18) Mearsheimer, "Bound to Fail," 20; Charles Glaser, "A Flawed Framework: Why the Liberal International Order Concept is Misguided," *International Security* vol. 43, no. 4 (2019): pp. 51-87.

유주의에 대한 강조는 미사여구적인 쇼윈도 장식에 불과했으며 봉쇄정책의 제단에 바쳐진 희생양이었다는 것이다.¹⁹⁾ 소련의 붕괴 이후에도 미국은 계속 그러한 자유주의적 미사여구를 국제정치에 동원할 수 있었다는 것이다. 어떤 의미에서 미소 양극 체제의 종말은 미국의 기본적인 안보가 보장되었다는 것을 의미했기 때문에 미국은 마음껏 자유주의적인 미사여구에 몰입할 수 있었고 민주주의를 위한 십자군적 전쟁에 돌입할 수 있었다는 것이다.²⁰⁾

위에서 언급한 두 그룹의 논쟁은 각각 진실의 일부를 담고 있다. 냉전 기간 동안 미국은 자주 자유주의에 대한 헌신을 포기했으며 냉전 이후에도 자유주의에 대한 애착을 보여주지 않은 면이 있기 때문에 현실주의자들의 외교정책의 단절이라는 주장이 옳은 측면이 있다. 그러나 냉전 기간 중에도 비록 미사여구이기는 했으나 미국은 자신의 외교정책을 자유주의에 입각해서 설명하려고 했고, 냉전 이후에는 그러한 경향을 더욱 강화했다는 측면에서 반대의 주장도 성립한다. 그런데 문제는 미국 외교정책에 있어서 연속성의 존재 여부보다는 미국이 자신의 외교정책을 어떻게 합법화하려고 했는지가 더 중요하다. 즉 자유주의에 대한 진정성과 강조 여부로 연속성과 단절을 논하는 것보다 미국의 외교가나 정치가들이 지속적으로 미국의 외교정책을 자유주의라는 친숙한 언어로 정당화시켜왔다는 점

19) 이러한 주장에 대한 자세한 사항은 Craig N. Murphy, "What the Third World Wants: An Interpretation of the Development and Meaning of the New International Economic Order Ideology," *International Studies Quarterly* vol. 27, no. 1 (1983): p.62; Catherine Weaver, *Hypocrisy Trap: The World Bank and the Problem of Reform* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008)을 참조할 것.

20) 이에 대한 심층적 논의는 Michael Desch, "America's Liberal Illiberalism," *International Security* vol. 32, no. 3 (2007); pp.7-43; Mearsheimer, "Bound to Fail"; Nuno P. Monteiro, "Unrest Assured Why Unipolarity Is not Peaceful," *International Security* vol. 46, no. 3 (2011): pp.9-40을 참조할 것.

을 설명하는 것이 더 역사적 현실에 가깝게 접근하는 길이다. 사실 실제 외교 현장에서 외교정책이 자유주의와 정반대로 실행되었을 때조차도, 예를 들면, 건국 초기 서부의 원주민들을 복속시키기 위해 잔인한 전쟁을 수행하거나, 남아메리카를 지배하고 착취하거나, 아시아 태평양 지역에서 제국주의적인 지배를 확립하거나, 세계 여러 지역에서 선출된 권력을 전복시킬 때조차도, 미국은 자신의 행동을 대중들에게 모순되지 않게 보이기 위해 지속적으로 자유주의라는 진부하지만 익숙한 미사여구들을 동원하였다. 제2차 세계대전, 냉전, 탈냉전 시기에 미국의 지도자들은 지배권의 확보를 합리화하기 위해 계속 자유주의적 원칙들을 들먹였다. 합리화에 성공하면 미국의 전통은 마치 루이스 하츠(Louis Hartz)가 오래 전에 주장했듯이 하나의 자유주의가 되는 것이다.²¹⁾

사실 “자유주의(liberalism)”는 여러 줄기와 변이들을 포함하는 복잡한 정치철학이며, 각각 독특한 전제와 서로 깊은 긴장관계를 갖는다. 그러나 본고에서는 냉전 초기에 형성되기 시작한 국제질서를 합리화하기 위해 동원된 두 종류의 자유주의적 합법화에 대한 논의를 중심으로 논지를 전개하고자 한다. 첫째, 미국 지도자들은 자신들의 외교정책을 세계에 필요한 공공재와 공익을 제공하는 것으로 정당화했다. 이상적인 세계에서 합리적이고 독립적인 행위 주체들은, 그들이 개인이든 국가이든, 공공재와 공익을 얻기 위해 협력하고 토론한다. 그러나 세상은 이상적이지 않으며 공공재의 공급은 부족하고 공익의 실현은 어렵다. 자유주의 이론에 따르면 정부는 상업을 유지하고 자유를 보장하는 데 필요한 공공재와 공익을 제공하기 위해 존재한다. 국내적으로 정부는 안보와 번영을 보장할 기구들(국방, 공중보건, 교육, 교통, 법원 등)을 확립해야 한다. 국제적으로 강대국들은 평화와 안보(국제연합, the United Nations), 자유무역(관세 및 무역에 관

21) Louis Hartz, *The Liberal Tradition of America* (New York: Harcourt, 1955).

한 일반협정, General Agreement on Trade and Tariffs [GATT]/세계무역기구, World Trade Organization [WTO], 개발(세계은행, the World Bank), 그리고 안정적인 통화(the International Monetary Fund [IMF]) 등을 제공해야 한다. 국제적 행위자로서 미국은 자유주의적인 가치에 입각하여 권력을 제한하는 국제기구를 창안했으며, 합의에 의해 공공재와 공익을 풍부하게 제공하였다는 것이다.

제2차 세계대전 직후 수년 동안 미국 외교정책을 장식했던 미사여구에서 가장 두드러진 내용은 세계를 위한 공공재와 공익 확보를 위한 계획과 기구들에 대한 발표들이었다. 1947년 6월 마셜(George Marshall) 국무장관은 하버드대학에서 행한 연설에서 미국인들에게 유럽 재건을 위한 자신의 계획을 지지해줄 것을 호소했다. 그는 만일 미국이 넉넉하게 지원하지 않아서 필요한 공공재와 공익을 공급하는데 실패한다면 “생산물의 교환이 기초로 삼고 있는 노동 분업이라는 현대적인 시스템이 붕괴될 위험에 처하게 될 것”이라고 경고했다.²²⁾ 그러한 이유로 미국은 “자유로운 제도들이 존재할 수 있는 정치적 사회적 조건의 발전을 촉진하기 위해 세계 속에서 왕성하게 작동하는 경제”를 재생시켜야 한다. 1949년 대서양조약(North Atlantic Treaty)을 승인해줄 것을 요청하는 요구안을 상원에 제출하면서 트루먼(Harry S. Truman) 대통령은 “미국은 세계에서 우리의 위상에 걸맞은 위대한 책임을 피할 수 없으며, 최근 수년 동안 우리나라의 모든 조치는 미국의 힘과 영향력이 평화, 정의, 그리고 자유라는 대의명분을 위해 사용되어야 한다는 우리 국민들의 압도적인 의지를 반영해왔다”고 주장했다.²³⁾ 미국의 지도자들은 그러한 전후의 질서가 미국의 이익에 매

22) “The Marshall Plan Speech,” delivered at Harvard University, June 5, 1947, George C. Marshall Foundation, www.marshallfoundation.org/marshall/the-marshall-plan/marshall-plan-speech/.

23) Special Message to the Senate Transmitting the North Atlantic Treaty, Apr. 12,

우 부합한다는 것을 부정하지 않았다. 실제로 미국은 집단안보, 자유무역, 투자를 위한 안정적인 환경 등으로부터 많은 이익을 얻었다. 그러나 지도자들은 미국인들과 세계 시민들에게 그러한 프로젝트들은 미국뿐만 아니라 세계도 함께 혜택을 누릴 수 있다고 합법화했다. 즉 미국은 자신을 위해 열심히 함으로써 세계를 위해 선을 행했다는 것이다.

둘째, 미국은 일련의 투명하고 구속력 있는 규정들을 제시함으로써 자신의 안보전략을 지속적으로 합법화해왔다. 제2차 세계대전 이후의 국제질서를 뒷받침했던 기구들을 확립하는데 있어서 미국은 독특한 지도력을 발휘했다고 주장했다. 그 이유로 미국 지도자들은 자신들이 정한 규정들을 냉전의 경쟁자였던 소련과 대조적으로 규정을 만들었던 미국을 포함한 모두에게 적용했다는 점을 꼽고 있다. 자유주의적 전통에서 합리적인 권력의 행사는 친소관계에 상관없이 법의 지배와 법 앞에서의 평등함이다. 사무엘 프리먼(Samuel Freeman)은 자유주의자들은 “정치권력은 공공의 권력이므로 모두에게 공평하게 행사되어야 공익을 촉진해야 한다는 원칙”을 지킨다고 주장했다.²⁴⁾ 선출된 정치인은 민주주의의 가장 두드러진 상징이며, 헌법과 헌법이 보장하는 권리를 보호하는 선출되지 않은 사법부는 자유주의 정권의 지배적인 상징이다. 자유주의 정신은 권력을 이성으로 길들이는 것이다. 따라서 재판소나 법원이 강제하는 강력한 국제적 기구나 법은 국제정치에서 자유주의적인 원칙이 성취할 수 있는 최상위의 작동기제로서의 역할을 갖는다.

냉전 초기에 미국의 지도자들은 미국과 세계가 함께 혜택을 누릴 일련의 보편적인 규정들을 제정할 의무를 져야 한다고 강조했다. 예를 들면,

1949, The American Presidency Project, www.presidency.ucsb.edu/documents/special-message-the-senate-transmitting-the-north-atlantic-treaty.

24) Samuel Freeman, “Illiberal Libertarians,” *Philosophy and Public Affairs* vol. 30, no. 2 (2001): p.120.

GATT의 지지자들은 그 조직 내에서 “공평함”을 확립하고 “차별 없이 호혜적인 규정”이 지배 하는 기구에 대한 의회의 지지를 호소했다.²⁵⁾ GATT의 지지자들은 미국 의회 청문회에서 “미국은 국제통상에서 경험이 매우 적고 작은 이해관계를 갖고 있는 수많은 국가들이 기댈 수 있는 국제통상에 관한 규정을 정함에 있어서 보편타당한 규칙들을 지지해야 한다.”고 역설했다. 만일 그렇지 않으면 자유주의적 통상 대신에 “경제적 국가주의”의 강조와 “위험한” 예외주의와 국가적 이익만을 겨냥한 제도적 장치들이 세계를 지배할 것이라고 주장했다.²⁶⁾

공익에 대한 호소와 투명하고 구속력 있는 두 가지의 자유주의적 원칙은 냉전 종식 이후에도 미국 안보전략의 합리화에 동일하게 편재해 있었다. 걸프전쟁 직전에 부시(George H. W. Bush) 대통령은 의회 연설에서 미국은 “새로운 세계 질서”를 지지해야 한다고 주장하면서, “미국과 세계는 공통의 핵심적 이익을 수호해야 한다. 우리는 그렇게 할 것이다. 미국과 세계는 법의 지배를 지지해야 하며 우리는 그렇게 할 것이다.”라고 역설했다.²⁷⁾ 몇 년 후에 클린턴(William Clinton) 대통령은 유엔총회 연설에서 미국은 계속해서 공익과 보편적인 규칙을 제공할 것이라고 약속하면서 “냉전 기간 동안 우리는 자유로운 제도의 지속에 대한 위협을 막기 위해 노력해왔다. 이제 우리는 그러한 자유로운 제도들 하에서 살아가는 국가들의 범위를 넓히기 위해 노력하고 있다.”고 주장했다.²⁸⁾ 아들 부시

25) Amrita Narlikar, “Fairness in International Trade Negotiations: Developing Countries in the GATT and WTO,” *The World Economy* vol. 29, no. 8 (2006): p.1009.

26) Quinn Slobodian, *Globalists: The End of Empire and the Birth of Neoliberalism* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2018), p.130.

27) Address Before a Joint Session of Congress, Sept. 11, 1990, University of Virginia, Miller Center, <http://millercenter.org/the-presidency/presidential-speeches/september-11-1990-address-joint-session-congress>.

(George W. Bush)는 대통령 취임 연설에서 “자유를 보장하는 힘의 균형”에 대한 미국의 책무를 계속할 것과 “우리나라를 탄생시킨 가치들에 대하여 외칠 것”을 다짐했다.²⁹⁾

일부 현실주의자들은 이것을 한낱 사람들을 호도하는 미사여구로 치부하지만 이러한 연속성은 두 가지 이유에서 중요하다. 첫째, 최소한 미국 지도자들에게 이러한 자유주의적인 호소는 국내외적으로 미국 외교정책에 대한 지지를 모으는데 효과적이라는 점이다. 둘째, 그들의 합법화를 위한 선택들이 가능한 경로를 개척하고 다른 것들을 배제한다는 점에서 생산적이다. 합법화를 통하여 외교정책 논쟁에 참여한 사람들은 불확실한 세계를 이해하기 위해 경쟁한다. 그들의 노력의 성패를 떠나 세상은 변하고 행동 노선들은 가능성의 영역에 접근한다. 냉전 이후 이러한 행동 노선들 가운데 우위권(primacy)의 추구가 자리하고 있었다.

IV. 자유주의적 우위권 추구하고 합법화

상호 의견 충돌에도 불구하고 현실주의자들과 자유주의자들, 그리고 구성주의자들은 모두 냉전 이후 미국의 안보전략이 자유주의적 우위에 근거할 수밖에 없다는 데에는 동의했다. 현실주의자들은 억제되지 않은 권력이 자유주의자들로 하여금 미국 외교정책을 지배하도록 만들었다고 여겼다.³⁰⁾ 자유주의자들과 구성주의자들은 자유주의적 원칙에 대한 패권국의 책무의 자연스러운 결과가 전략으로 나타난 것이라고 주장하였다.³¹⁾

28) Remarks to the 48th Session of the United Nations General Assembly in New York City, Sept. 27, 1993.

29) George W. Bush, First Inaugural Address, Jan. 20, 2001.

그러나 이러한 이론적 설명은 미국의 우위권 확보를 위한 전략에 대한 강조에 관심을 돌리지 못하게 하는 측면이 있다.

우위권이 냉전 이후 미국 외교정책의 합법화의 중심축으로서 국내외적으로 널리 수용되었으나, 냉전 종식 초기에는 이러한 결과가 미리 정해진 것처럼 보이지 않았다. 우위권의 추구는 국내에서도 옹호될 수 없는 것처럼 보였다. 1993년의 퓨 리서치(Pew study)에 따르면 대다수의 일반 대중은 미국이 세계적 지도력에서 적극적인 역할을 할 것이라고 희망했던 반면 오직 10퍼센트만이 “단일한 세계 지도자(single world leader)”로서 미국의 역할을 희망했다는 것이다.³²⁾ 대부분의 미국인들은 군사비용을 줄이기를 원했기 때문에 미국도 다른 나라와 똑같이 적극적으로 행동하기만을 원했지 유일한 지도자 미국을 원하지 않았던 것이다.

모든 영역의 미국 엘리트 계층도 우위권에 대하여 회의적인 것처럼 보였다. 위에서 언급한 퓨 리서치에 따르면 외교협회(Council on Foreign Relations) 회원의 7퍼센트만이 미국이 유일한 세계 지도자가 되는 것을 목표로 삼아야 한다고 생각했다는 것이다. 심지어 보수적인 냉전전사들조차도 긴축재정을 요구했다. 냉전 직후인 1990년에 여성 정치학자인 커크패트릭(Jeane Kirkpatrick)은 “지금은 초강대국 지위라는 애매모호한 혜택을 포기할 때이다”라고 썼다.³³⁾ 엘리트들의 우위권에 대한 확실한 거부는 부시 행정부의 “국방계획지침(Defence Planning Guidance)” 초안이

30) Special Message to the Senate Transmitting the North Atlantic Treaty, Apr. 12, 1949, The American Presidency Project, www.presidency.ucsb.edu/documents/special-message-the-senate-transmitting-the-north-atlantic-treaty.

31) 이에 대한 구체적인 논의는 Ikenberry, *After Victory*: Dueck, “Ideas and Alternatives in American Grand Strategy, 2000–2004”를 참조할 것.

32) Pew Research Center, “America’s Place in the World,” Nov. 2, 1993, www.pewresearch.org/politics/1993/11/02/americas-place-in-the-world/.

33) Brands, *Making the Unipolar Moment*, p.322에서 재인용.

언론에 누설되었을 때인 1992년에 두드러졌다.³⁴⁾ 그 국방계획지침은 우위권을 주장하는 사람들의 문서였다. “우리의 첫째 목적은 새로운 경쟁자의 재출현을 막는 것이다... 현재 우리의 전략은 장래에 잠재적인 세계적 경쟁자의 출현을 방지하는데 다시 집중해야 한다.”³⁵⁾ 비평가들은 국방계획지침의 우위권 옹호 내용을 맹렬히 비난했다. 비든(Joseph Biden) 상원의원은 “미국 패권의 급진적인 주장이라고 그 문서를 비난”하면서 그것은 “문자 그대로 팩스 아메리카나(Pax Americana)”라고 명명했다.³⁶⁾ 유명한 우익의 신고립주의자인 뷰캐넌(Patrick Buchanan)은 그 전략을 개입주의자들의 충동이라고 비난했다.³⁷⁾

미국의 동맹 내부의 해외의 청중들조차도 자유주의적 우위권에 중심을 둔 미국의 전략에 대하여 별로 열성적이지 않았다. 냉전 기간 동안 대부분의 서유럽 국가들은 미국의 지도력에 대하여 정도의 차이는 있으나 수용적이었다. 냉전의 종식과 더불어 유럽인들은 유럽 자체의 방어력과 외교정책을 전개해야 되는지 여부에 대하여 생각하기 시작했다. 클린턴 행정부의 두 번째 임기에 프랑스의 외무장관 위베르 베드린(Hubert Vedrine)은 미국의 우위권 추구에 다음과 같이 당황스러움을 표현했다. “우리는 정치적으로 일극체제의 세계와 문화적으로 획일적인 세계, 그리고 한 개의 초강대국의 일방주의를 수용할 수 없다. 따라서 우리가 다원적

34) 국방계획초안에 대해서는 Barry Posen and Andrew Ross, “Competing Visions for US Grand Strategy,” *International Security* vol. 21, no. 3 (1997): pp.5–53; Brands, *Making the Unipolar Moment*, p.330을 참조할 것.

35) “Excerpts from Pentagon’s Plan: ‘Prevent the Emergence of a New Rival,’” *New York Times*, Mar. 8, 1992, p.14.

36) Joshua Muravchik, *The Imperative of American Leadership: A Challenge to Neo-Isolationism* (Washington, DC: American Enterprise Institute, 1996)에서 재인용.

37) Brands, *Making the Unipolar Moment*.

이며 다양한 세계를 위해 투쟁하는 이유가 바로 여기에 있다.”³⁸⁾

국방계획 지침으로 인한 커다란 소동 이후에 국방장관인 체이니(Dick Cheney)와 부장관인 울포위츠(Paul Wolfowitz)는 한 국방부 보좌관에게 국방계획지침을 다시 쓸 것을 지시하면서 그 문서에 동맹과의 동반자 관계나 다자주의 등의 용어를 첨가하여 좀 더 부드럽게 만들 것과 특히 자유주의적인 호소를 강조할 것을 주문하였다.³⁹⁾ 그러나 이것은 진실의 일부 분일 뿐이다. 자유주의라는 “단순한” 미사여구 뒤에 자신의 패권적 충동을 감추었던 진짜 체이니들이 있었다. 자유주의적 패권의 옹호가 진심이었던 외교정책 결정자들은 “자유로운 시장 민주주의 공동체의 세계적 확대”를 부르짖었던 국가안보 보좌관 토니레이크(Tony Lake)부터 미국을 세계에서 “없어서는 안될 국가”라고 선언했던 국무장관 마들렌 올브라이트(Madeleine Albright)에 이르기까지 광범위했다. 그들은 합법화 옹호 발언을 통해서 사람들을 설득하고 미국의 우위권과 자유주의적 세계 질서를 상호 불가분의 관계로 결합시켰다. 오직 미국 패권을 통해서만이 자유주의 세계질서의 약속들이 성취될 수 있으며 공익이 성취될 수 있다고 역설했다.

그런데 자유주의 원칙과 우위권이라는 안보전략은 쉽게 조화될 수 없었다. 자유주의는 권력 균형을 골자로 하는 철학이다. 미국의 초기 지도자들은 미국의 헌법에 권력의 분산과 균형의 원칙을 새겨놓았고 칸트(Immanuel Kant)와 같은 계몽 사상가는 국제 정치에서 폭압적 행위를 제약하는 유일한 길은 권력의 균형이라고 생각했다.⁴⁰⁾ 이러한 철학적 자유주의

38) Craig Whitney, “France Presses for a Power Independence of the United States,” *New York Times*, Nov. 7, 1999.

39) Brands, *Making the Unipolar Moment*.

40) Deborah Boucoyannis, “The International Wandering of a Liberal Idea, or Why Liberals Can Learn to Stop Worrying and Love the Balance of Power,” *Perspectives on Politics* vol. 5, no. 4 (2007): pp.703-727.

가 국제적 패권을 합법화할 수 있는 길은 권력을 제한하고 억지력을 가지며 설득력 있고 신중한 규범들을 실현하는 다자적인 제도들을 그 수단으로 하는 권력과 결합할 때 가능하다. 따라서 어떤 학자들에게는 우위권을 중시하는 안보전략은 자유주의 원칙들의 변종이었던 것이다.⁴¹⁾

그러나 탈냉전 기간에 미국의 정책결정자들은 탄력적인 자유주의 질서를 유지하는 것이 미국이 패권을 유지하는 데 핵심적인 요인이라고 주장하면서 우위권 추구 전략을 합법화했다. 그들은 냉전으로 인하여 권력의 균형을 골자로 하는 자유주의적인 이념이 세계적으로 퍼져나가지 못했다고 주장했다. 오직 미국의 보호 하에서만 자유주의적인 환경이 보편적으로 가능할 수 있고, 따라서 미국의 지속적인 패권만이 그러한 환경을 지속시킬 수 있다는 것이다.

앞에서 언급한 자유주의의 핵심적인 두 가지 요소, 즉 공공재와 공익의 제공과 투명하고 구속력 있는 규칙의 제정은 이러한 합법화 전략에 있어서 중심적인 기능을 수행한다. 공공재와 공익에 대한 호소는 두 가지 함축적인 의미를 지닌다. 첫째, 공공재와 공익의 제공은 미국 지배권의 유지와 행사를 합리화시킨다. 미국은 국제적 협력, 자유무역과 투자, 평화, 민주주의 등과 같은 합의된 공익의 실현을 강조한다. 그러나 이러한 공익의 확보는 많은 비용이 소요되므로 누군가는 그 비용을 지불해야 한다. 만일 미국이 패권을 갖게 되면 미국의 그러한 비용과 책임을 감당할 것이기 때문에, 그것은 엄청난 혜택이 된다는 것이다. 즉 여분의 부와 권력을 나눌 수 있는 미국이 패권을 갖는 것은 자유주의적 세계 질서에 반드시 필요하다는 것이다. 둘째, 공익에 대한 옹호 발언은 또한 도전자들을 강제적으로 억압하는 것을 용이하게 하고 그들을 불법화시킴으로써 미국의 패권을 유

41) Bukovansky, *Legitimacy and Power Politics*; Ikenberry, *Liberal Leviathan*, pp.221-278.

지시하는 역할을 했다. 미국의 패권은 국제 공동체의 구성원들이 무엇이 공익인가에 대한 합의가 이루어졌다는 것을 전제로 했다. 만일 세계의 공익이 누구에게나 합리적인 것이 분명하고 선의에 기반한 정치적 행동이라면 그와 다른 생각을 옹호하는 사람들은 악인은 아닐지라도 이기적이거나 비합리적이다. 세계 대중의 공익에 위해를 가하는 사람들은 적으로 간주될 수 있었으며 따라서 합법적으로 폭력이나 역제의 대상이 되었다. 또한 자유주의는 역사를 거침없는 진보로 간주하기 때문에 자유주의적 질서에 대한 비판자들은 진보에 대한 적이었다. 따라서 미국의 패권과 자유주의 질서에 대한 도전자들은 “불량 국가,” “무법자,” “반역자” 혹은 “악마”라고 불렸다.⁴²⁾

투명하고 구속력 있는 규칙들에 대한 호소도 비슷한 효력을 가졌다. 첫째, 그러한 규칙들은 국가 이익에 대한 국가들의 다양한 개념에 근거한 반대에 대하여 제재를 강화시켜주었다. 자유주의 질서는 이러한 반대들을 국가 이익의 합리적인 요구라기보다는 예외를 요구하는 불법적인 것으로 간주한다. 결국 자유주의 질서의 합리화는 법의 일관성 있는 적용을 전제로 한다. 법 앞에서 모두 평등하므로 예외의 여지는 없는 것이다. 위반자들을 벌하는데 있어서 경감 요인은 있을 수 있지만, 그러한 요인들은 그 위반을 전반적으로 용서하는 것은 아니다. 처벌은 따라야 한다. 그렇지 않으면 시스템이 무너질 것이다. 법이 왜곡되는 것을 그냥 내버려 두고 못 본 체하는 것은 자유주의적 국제 질서의 합법성과 모순된다. 둘째, 구속력 있는 규칙에 대한 옹호 발언은 내구성 있는 미국의 패권에 대한 명분을 뒷

42) 이에 대한 자세한 논의는 Anthony Lake, “From Containment to Enlargement,” www.mtholyoke.edu/acad/intrel/lakedoc.html; Michael Klare, *Rogue States and Nuclear Outlaws* (London: Macmillan, 1995); Alex Miles, *US Foreign Policy and the Rogue State Doctrine* (London: Routledge, 2013); Wolfgang Wagner, Wouter Werner, and Michal Onderco, *Deviance in International Relations* (Cham: Palgrave, 2014)을 참조할 것.

받침했다. 어떠한 법 시스템도 강제력은 필수다. 만일 범법자가 범죄를 저지르고 도망갈 수 있다면 법을 준수하는 사람은 바보가 되기 때문에 아무도 법을 준수하지 않을 것이다. 국내의 자유주의적 질서가 권력을 가진 국가의 수중에 있는 강제력에 의존하듯이 자유주의적 국제 질서는 패권국이 가진 강제력에 의존한다.

이처럼 자유주의적 세계는 미국의 세계 지배권의 지속에 여부에 전적으로 달려있었다. 이런 논리에 따라 클린턴 대통령이 나토의 확대 요구에서 선언하였듯이 미국은 “반드시 필요한(indispensible)” 존재였다. 그는 1996년에 “오직 미국만이 전쟁과 평화, 자유와 압제, 희망과 공포 사이에서 변화를 실현할 수 있다”고 선언했다. 미국은 “우리 자신들을 위해서 뿐만 아니라 우리가 믿는 것과 세계 모든 사람들을 위해서” 그러한 임무를 수행할 필요가 있었다.⁴³⁾ 오직 탁월한 미국만이 안보와 번영을 뒷받침할 보편적인 규칙을 강제하고 공익을 제공할 수 있었다. 이러한 합법성을 강조하는 미사여구는 미국에게 자유주의적 세계와 미국의 지배에 저항하는 도전자들을 억누를 수 있는 더 많은 권능을 부여했다.

V. 자유주의적 우위권 확보와 합법화의 승리: 나토의 확대

자유주의적 우위라는 안보전략은 아버지 부시(G. H. W. Bush)와 클린턴과 아들 부시(G. W. Bush) 행정부들을 거치면서 비교적 잘 확립되었다.⁴⁴⁾ 그러나 미국이 그 전략을 어떻게 추구할 것인지에 대해서는 여전히

43) Clinton, Address to the People of Detroit, Oct. 22, 1996, www.nato.int/docu/speech/1996/s961022a.htm.

44) Brands, *Making the Unipolar Moment*, p.334; Dueck, “Ideas and Alternatives

미흡한 상황이었다. 이에 대한 가장 눈에 띄는 논쟁은 나토의 미래에 대한 제안들에 잘 나타나있다.⁴⁵⁾ 나토의 확대는 일찍이 1990년에 일부 경험 많은 정책결정자들 사이에서 논의되었는데 그 때는 미국이 독일 통일에 대한 정책을 세우고 있었던 시기였다.⁴⁶⁾ 그러한 논의는 부시 행정부에서 큰 진전 없이 수면 아래에 있다가 클린턴 행정부가 들어서면서 나토의 동쪽으로의 확대가 힘을 얻기 시작했다. 1993년 클린턴 대통령은 동유럽 방문 중에 중부 유럽 지도자들과 프라하에서 나눈 대화에서 시기를 특정하지 않았을 뿐 나토의 동유럽 확대에 대한 미국의 정책을 기정사실화 했다.

나토의 확대에 관해서는 많은 부분이 의문으로 남아 있다. 이 주제를 연구했던 한 학자는, “만일 누군가가 1993년 미국의 행정부와 입법부의 부서들을 관찰한다면 나토의 확대가 좋은 생각이라고 여기는 사람을 만나 보기 힘들었을 것”이라고 언급했다.⁴⁷⁾ 국방부는 현역 군인들이든 민간인이든 나토의 정규 회원국의 증가를 반대했다. 그들은 대신에 새로운 회원국들이 자격을 갖추기 때까지 군사적인 동반자 관계를 유지하는 것을 선호했다. 크리스토퍼(Warren Christopher) 국무장관도 신중할 것을 제안하면서 1993년 나토 외무장관들과의 회담에서 “적절한 시기에 우리는 나토의

in American Grand Strategy”; Porter, “Why America’s Grand Strategy Has Not Changed.”

45) 나토 확대 정책에 대한 자료는 매우 다양하다. 그 중 일부를 열거하면 다음과 같다. James Goldgeier, *Not Whether but When: The US Decision to Enlarge NATO* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 1999); Ronald Asmus, *Opening NATO’s Door* (New York: Columbia University Press, 2002); Mary Elise Sarotte, “How to Enlarge NATO”; Shiffrinson, “NATO Enlargement and US Foreign Policy”; Joshua Shiffrinson, “Eastbound and Down: The United States, NATO Enlargement, and Suppressing the Soviet and Western European Alternatives, 1990–1992,” *Journal of Strategic Studies* vol. 43, no. 6 (2020): pp.816–846.

46) Sarotte “How to Enlarge NATO”; Shiffrinson, “NATO Enlargement and US foreign Policy”; Shiffrinson, “Eastbound and Down.”

47) Goldgeier, *Not Whether but When*, p.3.

회원을 늘리는 선택을 할 수도 있다. 그러나 이것은 현재의 의제는 아니다.”라고 말했다.⁴⁸⁾

해외의 지도자들도 나토의 확대를 완전히 찬성하지 않았다. 러시아의 보복정책을 두려워한 동유럽 지도자들은 미국과의 연대를 열망하면서도 나토의 확대를 통해서 그렇게 하기를 원하지 않았다. 일부에서는 동유럽 국가들이 모든 동맹을 해체하고 새로운 집단안보 조직을 형성하는 그 순간을 포착해야 한다고 주장했다.⁴⁹⁾ 독일의 헬무트 콜(Helmut Kohl) 수상은 클린턴 대통령과의 회담에서 동쪽으로의 확대가 러시아를 자극하지 않도록 신중해야 한다고 요구했다. 당시의 러시아 지도자였던 고르바초프(Mikhail Gorbachev)와 옐친(Boris Yeltsin)은 나토의 확대가 민족주의의 부활을 부추겨서 러시아의 연약하고 덜 성숙된 민주주의를 약화시킬 것이라고 주장했다.⁵⁰⁾

더구나 1993년까지 클린턴 행정부는 나토 확장 대신에 소위 “평화를 위한 동반자 관계,(PFP)”라는 일견 실행 가능하고 매력적으로 보이는 정책을 추진하고 있었다.⁵¹⁾ PFP는 중부와 동부 유럽의 회원 국가들과 심지어 러시아까지도 그들이 동맹 자체의 회원권을 얻기 위한 신뢰할만한 후보가 되고자 한다면 다양한 필요한 개혁을 통하여 가능하도록 설계되었다. 일부 전문가들은 PFP 회원권이 궁극적으로 나토의 확대를 불필요하게 할 것이라고 내다봤다.⁵²⁾ 클린턴 행정부의 첫 해의 대부분 기간 동안은

48) Asmus, *Opening NATO's Door*, p.29.

49) Sarotte, “How to Enlarge NATO,” p.11.

50) US Embassy Moscow to US Secretary of State, “Presidential Aide Says Yeltsin Angered Over Mishandling of NATO Expansion, Mar. 21, 1995. Clinton Presidential Records, NSC Cables, Jan. 1995–Dec. 1996, OA/Box Number 510000.

51) PFP에 대한 좀 더 자세한 내용은 Goldgeier, *Not Whether but When*; Strobe Talbott, *The Russian Hand: A Memoir of Presidential Diplomacy* (New York: Random House, 2002); Sarotte “How to Enlarge NATO”를 참조할 것.

나토의 확대가 아니라 PFP가 대세였다. 1993년 가을 텔벗(Strobe Talbott)은 크리스토퍼 국무장관에게 나토의 확대를 반대하는 9페이지짜리 메모를 보냈다. 나토의 확대는 “현재 러시아에서 진행되고 있는 상황을 감안하면 상당히 도발적이고 시기적으로 좋지 않다... 내가 제안하는 핵심 요점은 평화를 위한 동반자 관계(PFP)와 같은 보편적으로 수용될 수 있는 새로운 개념을 받아들이고 그것을 우리의 나토에 대한 입장의 중심 사항으로 삼으라는 것이다.”⁵³⁾ 당시 유엔 주재 미국대사였던 올브라이트(Albright)는 1994년 1월에 클린턴에게 PFP가 “세 가지의 경쟁력 있는 목표, 즉 나토를 다시 활성화시키는 것, 민족주의 경향에 영양을 공급함으로써 러시아의 반감을 불러일으키는 것을 회피하는 것, 그리고 중부와 동부 유럽에서 점증하는 공포심을 진정시키는 것”을 달성할 수 있다고 말했다.⁵⁴⁾ 그러한 계획을 전해들은 엘친은 그것을 “탁월한 생각이며 천재적인 솜씨”라고 칭찬했다. PFP는 “우리가 현재 동유럽 국가들과 나토와 관련하여 러시아에서 갖고 있는 모든 긴장을 해소하는 역할을 한다.”고 평가했다.⁵⁵⁾

그러나 1994년 1월에 PFP 대신 나토의 확대로 방향이 정해졌다. 클린턴 대통령은 프라하에서 그 지역 지도자들과 함께 나토의 확대를 수락했다. 이러한 노선의 변화는 합법화 이론의 시각을 통한 설명 이외에 다른 해석을 내놓기가 어렵다. 지지자들은 나토의 확대를 설득하기 위해 자유주의 우위의 합법화에 호소했다. 즉 나토의 확대는 유럽의 안보, 자유시장의 번영, 그리고 민주주의 촉진이라는 공익을 촉진하고, 공평하고 구속력 있으며 보편적인 규칙 체계를 확립하는 가장 확실한 방법이라는 것이다.

52) Charles Kupchan, “Expand NATO and Split Europe,” *New York Times*, Nov. 27, 1994.

53) Goldgeier, *Not Whether but When*, p.37에서 재인용.

54) Sarotte, “How to Enlarge NATO,” p.20에서 재인용.

55) *Ibid.*, 21.

그들은 Pfp와 같은 대안들을 비합법화하기 위해서도 자유주의적 용어를 끌어들었다. Pfp를 위하여 나토의 회원가입을 거부하는 것은 상전인체 하는 것일 뿐만 아니라 자유로운 선택의 원칙을 약화시키는 것이라고 주장했다. 중부와 동부 유럽에 있는 우리의 새로운 친구들이 자유롭게 나토에 참여하겠다고 선택했다면 우리가 어떻게 그러한 희망을 거부할 수 있겠는가?

나토 확대를 지지하는 사람들은 미국이 제2차 세계대전 이후 자유롭게 서구와 연합하기로 선택했던 모든 국가들에게 안보, 민주주의, 번영 등의 공익을 선사하기로 약속했었다는 점을 상기시켰다. 그러나 그 약속이 중부와 동부 유럽에서는 소련의 방해로 인하여 공허했었다. 소련에 대한 공포심과 서구의 이기주의가 알타회담에서의 유화정책을 초래했었다. 탤벗의 표현을 빌리면 알타라는 “장소의 이름은 강대국들의 세력권을 위해 약소국의 자유를 희생했다”는 상징이 되었다.⁵⁶⁾ 알타에서 미국과 다른 강대국들은 그 회담의 결과에 영향을 받게 될 국가들과 아무런 협의도 없이 결정을 내렸던 것이다.

알타의 유산을 언급하는 것은 Pfp를 옹호하는 주장을 비합법화시키는 것이다. 나토는 서구 민주주의의 핵심적인 안보기구였다. 만일 미국이 중부와 동부 유럽 국가들에게 진정한 선택의 기회를 제공하지 않는다면, 만일 나토의 확대가 검토되지 않는다면 제2의 알타를 범하는 것이다. 다시 제국주의적 강자가 약자를 무시한 결정을 내리는 것이다. 자유주의적인 합의 대신에 강대국 외교가 지배적인 규칙이 되는 탈냉전 시기의 도래를 방관하는 것이다. 클린턴과의 회담에서 폴란드 대통령인 바웬사(Lech Walesa)는 러시아는 Pfp를 “유럽을 러시아에게 평화적으로 넘기는” 장

56) Talbot, Speech on NATO Enlargement at the Atlantic Council, 20 May 1997, www.mtholyoke.edu/acad/intrel/strbnato.htm.

치로 바꿀 것이라고 경고하면서 이것은 제2차 세계대전 이후에 알타 협정 이후에 동유럽에서 벌어졌던 것과 같은 일이 반복되는 것이라고 말했다.⁵⁷⁾ 체코의 대통령 하벨(Vaclav Havel)도 “동료 또는 관찰자의 자격으로 어떠한 대화도 환영이지만 우리는 목청껏 소리 높여 우리의 의견을 표명할 것이다. . . . 알타의 유령이 재림할 위험이 있다”고 경고했다.⁵⁸⁾

나토 확대 주창자들도 역시 미국의 청중들에게 알타의 논리를 동원했다. 올브라이트는 “새로운 민주주의를 촉진시키고 과거의 증오심을 없애며 경제회복의 자신감을 심어주고 갈등을 막는 것 등 미국이 50년 전에 나토를 창설하여 서유럽에게 행했던 것을 동유럽을 위해 행할” 기회를 놓쳐서는 안 된다고 주장했다. 나토 주재 미국 대사였던 헌터(Robert Hunter) 역시 “중부 유럽에” 나토를 확대하는 것은 “철의 장막에 묶여 있었고 50년 전에 스탈린(Joseph Stalin)이 좌절시켰던 마셜플랜의 약속을 완성하는 것에 불과하다”고 주장했다.⁵⁹⁾

나토의 확대를 주장했던 사람들은 다른 대안들을 말도 안 되는 제안이라는 구도에 가두려고 노력했다. 나토 확대만이 미국이 원하는 모든 사람들에게 평화, 안보, 민주주의라는 세계적인 공익을 제공하겠다고 오랫동안 약속했던 목표를 달성할 수 있는 유일한 길이라고 주장했다. PFP를 포함하는 어떤 대안이든지 그것을 지지하는 것은 다시 한 번 강대국 외교에 무릎을 꿇는 것이며, 러시아의 위협에 굴복하는 것이며, 동유럽을 희생시키는 것이다. 중부와 동부 유럽에 나토를 확대하는 것은 자유주의적인 우위에 기반한 안보전략을 합법화와 일치하는 것으로서 탈냉전 시기 미국이

57) “Deputy Secretary’s Meeting in Warsaw with President Walesa,” Apr. 18, 1994. Clinton Presidential Records, NSC Cables, Jan. 1993–Dec. 1994, OA/Box number: 505000.

58) Goldgeier, *Not Whether but When*, p.35에서 재인용.

59) Martin Walker, “Present at the Solution: Madeleine Albright’s Ambitious Foreign Policy,” *World Policy Journal* vol. 14, no. 1 (1997): p3.

선택했던 유일한 정책 대안이었던 것이다.

VI. 나가며

합리화 해석은 자유주의적 우위권이 어떻게 출현했고, 어떻게 실행되었는가에 대한 오래된 숙제에 약간의 해결의 빛을 던질 수 있다. 냉전과 냉전 이후 기간에 미국의 외교정책의 핵심적인 사항들을 합리화라는 시각으로 바라볼 때 그에 대한 이해의 폭을 넓힐 수 있는 것이다. 이러한 해석은 자유주의적인 세계 질서와 미국 우위권이라는 두 개의 모순적인 개념 사이에 존재하는 긴장이 어떻게 해소되는가를 설명할 뿐만 아니라 그것들이 어떻게 보이지 않게 덮여졌는지에 대한 설명도 가능하다. 그리고 그것은 많은 비판자들에 의해 냉전 이후에 미국 외교정책의 원죄라고 불렸던 나토의 확대가 어떻게 미국 외교정책의 문제적인 영역에서 의심의 여지가 없는 핵심적인 영역으로 신속하게 움직였는가를 명확하게 설명한다.

미국 외교정책의 합리화에 관한 본고의 초점은 또한 최근의 논의에 대한 내용도 담고 있다. 현재 현실주의자들은 나토의 확대에서부터 민주주의와 인권을 촉진한다는 명분으로 자유무역을 주장하는 데 이르기까지 냉전 이후 자유주의적 국제 질서를 빠르게 확대했던 것이 오늘날 미국이 근본적인 난관들에 직면한 이유라고 비판했다. 만일 미국이 냉전 종식 직후에 좀 더 절제된 정책을 펼치면서 우위권을 주장하는 사람들을 제지했다라면 오늘날 자유주의적 국제 질서가 훨씬 더 탄탄하게 자리 잡았을 것이라는 주장인 것이다. 그런데 이러한 현실주의자들의 주장 현실적이었을까? 자유주의적 우위권에 기반한 안보전략은 경쟁적인 전략들보다 상당한 강점들을 갖고 있었다. 그 강점은 그것이 수 십 년 동안 퇴적된 잘 확립

된 합리화 전략에 기반하였다는 것이다. 그 결과 핵심적인 세계 기구들이, 원칙적으로 국제 공동체에 대한 회원권과 손쉬운 접근을 제공하고 있다는 점에서, 확대되고, 현재의 규칙들과 규범들을 공식화하고 더 엄격하게 적용하며 그것들의 실질적인 적용범위를 확장하고 있다는 점에서, 심화되었다고 주장하는 사람들이 냉전 이후에 미국의 지적·정치적 분야를 지배했다.

탈냉전 시기 미국 안보전략이 자유주의적 우위권을 합법화하는 방향으로 움직였던 것은 불가피했다. 왜냐하면 냉전 종식 이후 미국은 홀로 세계를 이끌어야 한다는 아무도 맡기지 않았던 책임감에 도취되어 있었기 때문이었다. 이러한 정책적 선택이 1990년대 초에 이루어졌다는 것은 그러한 미국의 태도에 비추어 보면 자연스러운 결과였다. 그러나 더 중요했던 것은 이러한 외교정책의 합법화 시도가 냉전 이후에 갑자기 나타난 것이 아니라 이미 제2차 세계대전과 냉전 초기부터 끊임없이 미국의 지도자들 가운데서 그 씨앗이 뿌려지고 있었다는 것이다.

(2022.11.07. 투고 / 2022.11.29. 심사완료 / 2022.12.07. 게재확정)

[Abstract]

Liberal Primacy and Legitimation in American Foreign Policy after the Cold War

Chang, Jun-Kab

At the end of the Cold War, the United States came to pursue of foreign policy of “liberal primacy” that would maintain America’s hegemonic status in the international politics. By some account, liberal primacy has been the preeminent, and until recently unchallenged, US grand strategy in the post-Cold War world, across four presidential administrations and three decades.

In this essay, I suggest that focusing on the legitimation of US foreign policy can be shed light on each of these questions. First, over the decades, how did US leaders have consistently invoked familiar liberal concepts and tropes to justify US foreign policy? Second, how did liberal legitimation make the post-Cold War strategy of primacy possible? Third, how did the liberal legitimating language of post-Cold War US foreign policy bolster the proponents of NATO expansion, tilting the rhetorical playing field in their favor?

A legitimation perspective sheds light on long-standing puzzles about the nature of liberal primacy, how it emerged, and how it was implemented. A legitimation lens highlights crucial continuities in US foreign policy, from the Cold War into the post-Cold War period. It explained how the tensions between liberal world order and US primacy were not

just eased, but so smoothed over as to become invisible. And it clarifies how NATO enlargement – the original sin of post–Cold War US foreign policy, according to many critics – moved rapidly from the questionable margins to the unquestioned center of US foreign policy.

The post–Cold War turn to liberal primacy in US grand strategy was not inevitable. Choices made in the early 1990s certainly mattered, but even more consequential were the legitimation strategies adopted in the twilight of World War II and the dawn of the Cold War that followed.

□ Keyword

Liberalism, Liberal primacy, Legitimation, the Grand Strategy, American foreign policy

[참고문헌]

1. 1차 문헌

Address Before a Joint Session of Congress, Sept. 11, 1990, University of Virginia, Miller Center, <http://millercenter.org/the-presidency/presidential-speeches/september-11-1990-address-joint-session-congress>.

Clinton. Address to the People of Detroit, Oct. 22, 1996, www.nato.int/docu/speech/1996/s961022a.htm.

Craig. Whitney. "France Presses for a Power Independence of the United States," *New York Times*, Nov. 7, 1999.

"Deputy Secretary's Meeting in Warsaw with President Walesa," Apr. 18, 1994. Clinton Presidential Records, NSC Cables, Jan. 1993–Dec. 1994, OA/Box number: 505000.

George W. Bush, First Inaugural Address, Jan. 20, 2001.

Kupchan, Charles. "Expand NATO and Split Europe," *New York Times*, Nov. 27, 1994.

"The Marshall Plan Speech," delivered at Harvard University, June 5, 1947, George C. Marshall Foundation, www.marshallfoundation.org/marshall/the-marshall-plan/marshall-plan-speech/.

Remarks to the 48th Session of the United Nations General Assembly in New York City, Sept. 27, 1993.

Pew Research Center, "America's Place in the World," Nov. 2, 1993, www.pewresearch.org/politics/1993/11/02/americas-place-in-th-world/.

Special Message to the Senate Transmitting the North Atlantic Treaty, Apr. 12, 1949, The American Presidency Project, www.presidency.ucsb.edu/documents/special-message-the-senate-transmitting-

the-north-atlantic-treaty.

Special Message to the Senate Transmitting the North Atlantic Treaty, Apr. 12, 1949, The American Presidency Project, www.presidency.ucsb.edu/documents/special-message-the-senate-transmitting-the-north-atlantic-treaty.

Talbott, Speech on NATO Enlargement at the Atlantic Council, 20 May 1997, www.mtholyoke.edu/acad/intrel/strbnato.htm.

US Embassy Moscow to US Secretary of State, "Presidential Aide Says Yeltsin Angered Over Mishandling of NATO Expansion, Mar. 21, 1995. Clinton Presidential Records, NSC Cables, Jan. 1995–Dec. 1996, OA/Box Number 510000.

2. 연구문헌

Asmus, Ronald. *Opening NATO's Door*. New York: Columbia University Press, 2002.

Betts, Richard. "Is Strategy an Illusion?" *International Security* vol. 25, no. 2 (2000).
Boucoyannis, Deborah. "The International Wandering of a Liberal Idea, or Why Liberals Can Learn to Stop Worrying and Love the Balance of Power," *Perspectives on Politics* vol. 5, no. 4 (2007).

Brands, Hal. *Making the Unipolar Moment: US Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order*. Ithaca, NY: Cornell University Press 2016.

Bukovansky, Mlada. *Legitimacy and Power Politics*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002.

Chollet, Derek and James Goldgeier. *America Between the Wars: from 11/9 to 9/11*. New York: Public Affairs Books, 2008.

Desch, Michael. "America's Liberal Illiberalism," *International Secu-*

riety vol. 32, no. 3 (2007).

Deudney, Daniel and G. John Ikenberry. "The Nature and Sources of the Liberal International Order," *Review of International Studies* (1999).

Dueck, Colin. "Ideas and Alternatives in American Grand Strategy, 2000–2004," *Review of International Studies* vol. 30, no. 4 (2004).

Finnemore, Martha. "Legitimacy, Hypocrisy, and the Social Structure of Unipolarity: Why Being a Unipole Isn't All It's Cracked Up to Be," *World Politics* vol. 61, no. 1 (2009).

Freeman, Samuel. "Illiberal Libertarians," *Philosophy and Public Affairs* vol. 30, no. 2 (2001).

Glaser, Charles. "A Flawed Framework: Why the Liberal International Order Concept is Misguided," *International Security* vol. 43, no. 4 (2019).

Goddard, Stacie and Ronald R. Krebs. "Rhetoric, Legitimation, and Grand Strategy," *Security Studies* vol. 24, no. 1 (2015).

Goddard, Stacie. *When Right Makes Might: Rising Powers and World Order*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2018.

Goldgeier, James. *Not Whether but When: The US Decision to Enlarge NATO*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1999.

Hartz, Louis. *The Liberal Tradition of America*. New York: Harcourt, 1955.

Ikenberry, G. John. *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.

Jackson, Patrick T. *Civilizing the Enemy: German Reconstruction and the Invention of the West*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2006.

Kennedy, Paul ed. *Grand Strategies in War and Peace*. New Haven, CT: Yale University Press, 1991.

- Klare, Michael. *Rogue States and Nuclear Outlaws*. London: Macmillan, 1995.
- Krebs, Ronald R. *Narrative and the Making of US National Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- Lissner, Rebecca. "What Is Grand Strategy? Sweeping a Conceptual Minefield," *Texas National Security Review* vol. 2, no. 1 (2018).
- Mastanduno, Michael. "Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and US Grand Strategy After and Cold War," *International Security* vol. 21, no. 4 (1997).
- Mearsheimer, John J. "Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order," *International Security* vol. 43, no. 4 (2019).
- Miles, Alex. *US Foreign Policy and the Rogue State Doctrine*. London: Routledge, 2013.
- Monteiro, Nuno P. "Unrest Assured Why Unipolarity Is not Peaceful," *International Security* vol. 46, no. 3 (2011).
- Muravchik, Joshua. *The Imperative of American Leadership: A Challenge to Neo-Isolationism*. Washington, DC: American Enterprise Institute, 1996.
- Murphy, Craig N. "What the Third World Wants: An Interpretation of the Development and Meaning of the New International Economic Order Ideology," *International Studies Quarterly* vol. 27, no. 1 (1983).
- Narlikar, Amrita. "Fairness in International Trade Negotiations: Developing Countries in the GATT and WTO," *The World Economy* vol. 29, no. 8 (2006).
- Porter, Patrick. "Why America's Grand Strategy Has Not Changed: Power, Habit, and the US Foreign Policy Establishment," *International Security* vol. 42, no. 4 (2018).
- Posen, Barry. *Restraint: A new Foundation for US Grand Strategy*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2014.

- Posen, Barry and Andrew Ross. "Competing Visions for US Grand Strategy," *International Security* vol. 21, no. 3 (1997).
- Reus-Smit, Christian. *American Power and World Order*. Cambridge: Polity Press, 2004.
- Sarotte, Elise. "How to Enlarge NATO: The Debate Inside the Clinton Administration, 1993-95," *International Security* vol. 44, no. 1 (2020).
- Shiffrin, Joshua. "NATO Enlargement and US Foreign Policy: The Origins, Durability and Impact of an Idea," *International Politics* vol. 57 (2020).
- _____. "Eastbound and Down: The United States, NATO Enlargement, and Suppressing the Soviet and Western European Alternatives, 1990-1992," *Journal of Strategic Studies* vol. 43, no. 6 (2020).
- Silove, Nina. "Beyond the Buzzword: Three Meanings of 'Grand Strategy,'" *Security Studies* vol. 27, no. 1 (2018).
- Slobodian, Quinn. *Globalists: The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2018.
- Stein, Arthur. "The Justifying State," in *Peace, Prosperity, and Politics*. Boulder, CO: Westview Press, 2000.
- Talbott, Strobe. *The Russian Hand: A Memoir of Presidential Diplomacy*. New York: Random House, 2002.
- Wagner, Wolfgang and Michal Onderco. *Deviance in International Relations*. Chan: Palgrave, 2014.
- Walker, Martin. "Present at the Solution: Madeleine Albright's Ambitious Foreign Policy," *World Policy Journal* vol. 14, no. 1 (1997).
- Walt, Stephen M. *The Hell of Good Intentions: America's Foreign Policy Elite and the Decline of US Primacy*. New York, NY: Farrar, Straus and Giroux, 2018.

_____. "Alliance Formation and the Balance of World Power,"

International Security vol. 9, no. 4 (1985).

_____. "In the National Interest: A New Grand Strategy for

American Foreign Policy," *Boston Review* vol. 30, no. 1 (2005).

Weaver, Catherine. *Hypocrisy Trap: The World Bank and the Prob-*

lem of Reform. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008.

Weldes, Jutta. *Hypocrisy Trap: The World Bank and the Problem of Re-*

form. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1996.

