



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

외교학석사 학위논문

영미(英美)간 동맹 제지의 요인 분석:

1차 인도차이나 전쟁과 수에즈 위기 사례 연구

2017년 8월

서울대학교 대학원

정치외교학부 외교학전공

박 기 현

영미(英美)간 동맹 제지의 요인 분석:

1차 인도차이나 전쟁과 수에즈 위기 사례 연구

지도교수 전 재 성

이 논문을 외교학석사 학위논문으로 제출함

2017년 7월

서울대학교 대학원
정치외교학부 외교학전공
박 기 현

박기현의 석사 학위논문을 인준함

2017년 7월

위 원 장 조 동 준 (인)

부위원장 안 두 환 (인)

위 원 전 재 성 (인)

국문초록

동맹국의 군사행위가 자국의 이익을 침해하거나 침해할 것으로 예상될 때 개별 국가가 동맹국의 행위를 제지하는 데에 성공하거나 실패하게 하는 요인은 무엇인가? 기존 연구는 군사력이나 경제력 격차와 같은 경성국력(hard power) 요인이 동맹 내의 이익 조정 과정과 결과를 지배한다고 설명해왔다. 국력격차를 중시하는 관점에 따르면 동맹국에 비해 국력 상의 우위를 차지하는 국가일수록 동맹의 속박으로부터 자유롭기 때문에, 동맹국과 이익이 충돌할 때에 상대적으로 동맹국의 행동을 제지하기 쉽거나 역으로 동맹국의 제지 시도로부터 자유롭다.

그러나 20세기 영미 동맹이나 북중 동맹의 역사가 보여주듯, 동맹 회원국 간의 극심한 이해관계의 충돌이 발생하는 경우에 상대적으로 약한 동맹국이 동맹 제지 게임에서 승리를 거두어온 사례들도 적지 않다. 이들 사례들은 국력격차를 중시하는 관점에 의문을 제기하며, 동맹 관리의 동학을 포괄하는 대안적인 설명체계를 요청한다.

본 논문은 동맹 양 당사국의 국내정치 요인이 동맹 제지의 성패에 미치는 역할에 주목해 동맹 관리의 동학을 설명한다. 국가는 단일한 이익체계를 가진 행위자가 아니며, 외교정책을 수립하고 실행하는 정책결정자와 이들에게 정치적 피드백을 가할 수 있는 국내 청중의 조합으로 구성된다. 갈등 상황에서 정책결정자는 상대국의 정책결정자 외에도 군사 행동에 대해 상이한 평가를 내리는 다양한 국내 청중을 고려해야 한다. 따라서 동맹국 간의 이해관계의 충돌이 발생했을 때 보다 직접적인 영향을 미치는 요인은 국력 격차가 아니라 특정 군사 행동에 대한 양국 국내 정치에서의

지지 여부이다.

논문의 주장을 검증하기 위해 여기서는 국내정치와 동맹 제지의 성패 간의 인과 관계를 보여주는 독자적인 인과 체계를 구성하고, 이를 토대로 1950년대 영미 동맹이 참여한 갈등 상황을 보였던 1954년 1차 인도차이나 전쟁과 1956년 수에즈 위기 사례를 분석하였다.

연구 결과는 본 논문의 주장을 뒷받침한다. 두 사례 모두 미국이 영국에 비해 상대적인 국력 상의 우위를 차지하고 있었음에도 불구하고, 1차적으로 제지 게임의 승자는 열세에 있었던 영국이었다. 1차 인도차이나 전쟁에서 영국은 공동개입을 권유하는 미국에 대해 개입 불가를 고수하였다. 영국이 동맹국의 요청을 단호히 거절할 수 있었던 이유는 미국 국내 청중 역시 공동개입 외의 수단으로는 미국의 개입에 부정적이었기 때문이다. 반면 수에즈 위기에서 미국은 이집트에 대한 영국과 프랑스의 공습을 조기에 막지 못했지만, 공습이 행해진 이후 제지 시도에 성공해 동맹국들을 이집트에서 벗어나게 할 수 있었다. 미국이 제지 실패와 성공을 오갔던 이유는 무엇보다도 이집트에 대한 군사 행동을 승인한 영국 내 여론이 차차 정권에 불리한 방향으로, 미국의 국내정치도 강력한 제지를 선호하는 방향으로 변화했기 때문이다.

연구 결과는 동맹 내부에서 벌어지는 게임의 결과가 동맹을 구성하는 양국 간의 국력 격차 외에도 다양한 국내정치 조건의 조합에 의해 결정될 수 있음을 보여준다.

주요어 : 동맹 관리, 동맹 제지, 1차 인도차이나 전쟁, 수에즈 위기, 영미 동맹, 청중 이론

학 번 : 2014-22281

목 차

I. 서론	1
1. 문제제기	1
2. 연구 질문	4
3. 기존 연구의 검토	6
1) 동맹 연구 일반	6
(1) 자율성-안보 교환의 문제	7
(2) 연루-방기의 딜레마	7
2) 동맹 관리: 국력 격차에 주목한 연구	8
3) 국내 정치 요인에 주목한 연구와 청중 비용	12
4. 연구 설계	15
1) 논문의 주장과 목표	15
2) 연구 대상과 시기	16
3) 연구 방법과 자료	18
5. 논문의 구성	19
II. 영미 관계와 동맹 제지의 인과 체계	20
1. 영미 관계	20
1) ‘특별한 관계’	20
2) 1950년대 영미 관계	23
2. 동맹 제지의 인과 체계	28
1) 정책결정자	28
2) 국내 청중의 지지	31
3) 동맹 제지의 인과 체계	34
3. 소결	37

III. 1차 인도차이나 전쟁의 동맹 제지	38
1. 1차 인도차이나 전쟁의 전개	38
2. 제지 시도의 원인	40
3. 제지 게임의 과정	43
4. 소결	53
IV. 수에즈 위기의 동맹 제지	55
1. 수에즈 위기의 전개	55
2. 제지 시도의 원인	57
3. 제지 게임의 과정	60
1) 수에즈 위기 1차 제지	60
2) 수에즈 위기 2차 제지	65
4. 소결	69
V. 결론	71
1. 논문의 요약	71
2. 논문의 의의와 한계	72
1) 논문의 의의	72
2) 논문의 한계	73
참고문헌	75
Abstract	86

표 목 차

[표 2-1] 영미 간의 국력 비교(1950-1960)	26
[표 2-2] 동맹 체지의 인과 체계	35
[표 3-1] 인도차이나 전쟁에서 동맹 체지의 인과 체계 ...	53
[표 4-1] 수에즈 위기에서 동맹 체지의 인과 체계	69

그 립 목 차

[그림 1-1] 동맹 체지의 정의	4
[그림 2-1] 정책결정자와 국내 청중의 상호작용	34

I. 서론

1. 문제제기

동맹의 체결은 외부의 군사적 위협에 즉시 대처해야 하는 국가들이 적은 비용으로 전력을 보강할 수 있는 대안이다. 그러나 모든 선택에 대가가 따르듯 동맹이라는 지름길을 통해 안보를 확보한 국가들은 장기간에 걸쳐 합당한 대가를 지불해야 한다. 비용은 동맹국과의 관계에서 발생한다. 두 국가가 군사적 협력을 목적으로 동맹을 체결했다 해도 안보 이외의 영역에서는 서로가 만족할 만큼 양국의 이익이 매번 일치하지는 않는다. 많은 국가들은 동맹 체결 이후 동맹국 간에 상충하는 이해관계를 조정하는 과정을 반복한다. 반세기 이상 지속된 미국-이스라엘 동맹, 영-미 동맹, 북-중 동맹, 한-미 동맹은 긴 협력의 역사만큼이나 잦은 갈등의 순간들을 경험해왔다.

동맹을 체결한 국가들 사이에서 심각한 이익의 충돌이 발생할 때 회원국들은 어떤 과정을 거쳐 이를 조정해나가는가? 국제정치학에서는 무정부 구조 하에서 각 국이 보유한 물질적인 능력(material capability)의 차이가 국가 간에 발생하는 갈등의 조정 과정에서 핵심적인 영향을 미치는 요소임을 강조해왔다. 월츠의 신현실주의 이론과 월트의 위협균형론, 스나이더의 동맹론, 미어샤이머의 공격적 현실주의론, 빅터 차와 크리스텐센의 아시아 동맹의 기원론 등 현실주의 접근을 취하는 국제정치이론과 동맹 이론의 고전들은 각 국이 보유한 경성권력의 격차가 국제정치 현상 전반을 설명할 수 있는 핵심 요소라 본다.¹⁾ 동맹을 주제로 발표된

1) Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (MA: Addison-Wesley, 1979); Stephen Walt, *The Origins of Alliance* (Cornell University Press, 1987); Thomas J. Christensen and Jack Snyder, "Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity," *International Organization*, Vol. 44, No. 2 (July 1990), pp. 137-68. Glenn H. Snyder, *Alliance Politics* (Cornell

베클리, 거죠이, 야리-마일로, 탐의 최근 연구는 모두 이 같은 논의의 연장선상에 위치한다.²⁾

동맹국 간에 충돌하는 이해관계를 조정하려는 시도는 일반적으로 발생한다. 양차 대전을 거치며 오늘날까지 유지되어온 영미 동맹의 두 당사국은 냉전 기간 발생한 수차례의 국제분쟁에서 자국의 이해관계를 해치는 상대국의 군사행위를 저지하고자 했으며, 케네디 대통령이 “영국보다도 특별한 관계”라고 언급했을 만큼 가까운 관계를 유지해온 미국과 이스라엘의 전략적 동맹 관계에서도 냉전기 내내 서로의 군사적 행동을 두고 양측이 극심하게 대립하는 모습이 수차례 관찰된다. 국력격차를 중시하는 관점에 따르면 동맹 내부의 갈등은 결과적으로 강대국의 승리로 끝나야 한다.

그러나 상충하는 동맹국 간의 이익 조정 문제, 즉 동맹 관리 (alliance management)의 과정이 반드시 경성권력 격차에 따라 해결되는 것은 아니다. 2차 대전 이후로 한정해도, 미국처럼 압도적인 국력우위를 차지하는 국가조차 동맹국과 벌이는 관리 게임에서 매순간 승리하지는

University Press, 1997); Thomas J. Christensen, *Worse Than a Monolith* (Princeton University Press, 2011); Victor Cha, *Alignment Despite Antagonism: The United States-Korea-Japan Security Triangle* (Stanford University Press, 1999), *Powerplay: The Origin of the American Alliance System in Asia* (Princeton University Press, 2016).

- 2) Michael Beckley, “The Myth of Entangling Alliances: Reassessing the Security Risks of U.S. Defense Pacts,” *International Security*, Vol. 39, No. 4 (Spring 2015), pp. 7-48; Gene Gerzhoy, “Alliance Coercion and Nuclear Restraint: How the United States Thwarted West Germany’s Nuclear Ambitions,” *International Security*, Vol. 39, No. 4 (Spring 2015), pp. 91-129; Keren Yarhi-Milo, Alexander Lanoszka, and Zack Cooper, “To Arm or to Ally? The Patron’s Dilemma and the Strategic Logic of Arms Transfers and Alliances,” *International Security* Vol. 41, No. 2 (Fall 2016), pp. 90-139; Henning Tamm, “The Origins of Transnational Alliances: Rulers, Rebels, and Political Survival in the Congo Wars,” *International Security*, Vol. 41, No. 1 (Summer 2016), pp. 147-81 등.

못했다.³⁾ 미국-이스라엘 동맹이 대표적이다. 1948년 건국부터 현재에 이르기까지 적대적인 아랍 국가들을 상대해온 이스라엘은 동맹국인 미국과 우호적인 관계를 유지하며 중동 지역에서 군사적인 협력을 해나가야 하는 입장이다. 그럼에도 불구하고 이스라엘은 1960년대 초 미국의 반대에도 불구하고 독자적인 핵개발 프로그램의 진행을 강행했으며 1967년에는 ‘6일 전쟁’으로 알려진 제3차 중동전쟁을 일으켰고, 1982년에는 역시 미국의 반대를 무릅쓰고 레바논을 공격했다. 이스라엘의 공격적인 행보는 중동의 지역질서를 교란시키고 미국의 역내 입지를 불안하게 만드는 요인이었다. 하지만 미국은 자신보다 약한 동맹국인 이스라엘을 번번이 통제하는 데에 실패했다.

아시아에는 북-중 동맹이 있다. 1961년 조-중 조약 체결 이후 북-중 양국은 동맹 내부에서 상충하는 이익을 끊임없이 조정해왔다. 1990년대부터 진행된 핵개발 프로그램에 이어 2006년 시작된 수차례의 핵실험은 역내 불안정성을 증가시키고 미국을 자극해 지역패권으로서 안정적인 부상을 꿈꾸는 중국의 이익을 침해하고 있다. 중국은 북한과 비교해 경성권력 면에서 압도적인 우위를 차지하고 있음에도 불구하고 북한 핵실험을 저지하지 못하고 있으며, 중국 내에서는 유명무실해진 조-중 조약을 공식적으로 폐기해야 한다는 주장이 힘을 얻고 있다.⁴⁾ 여러 동맹 관리의 사례들은 한번 체결된 동맹 내 이익 조정의 동학을 이해하기 위해 경성권력 외의 요인들의 중요성을 고려하는 설명 체계가 필요하다는 점을 보여준다.⁵⁾

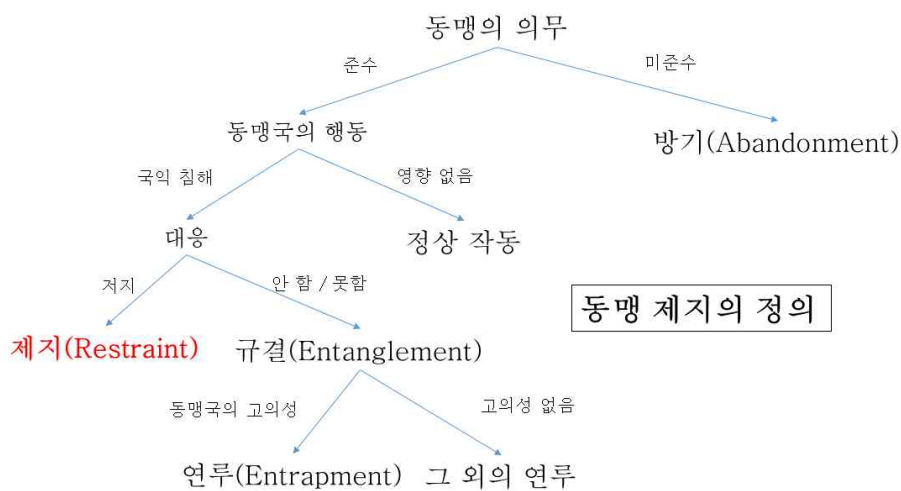
3) III장과 IV장에 걸쳐 자세하게 다루겠지만, 이에 관한 간단한 소개로는 Jeremy Pressman, *Warring Friends: Alliance Restraint in International Politics* (Cornell University Press, 2008); Richard E. Neustadt, *Alliance Politics* (New York: Columbia University Press, 1970); Louise Richardson, *When Allies Differ: Anglo-American Relations During the Suez and Falklands Crises* (St. Martin's Press, 1996) 등 참조.

4) ‘혈맹’이라고도 불리는 북·중 동맹 내에서의 갈등의 역사에 관한 연구로는 최명해, 『중국·북한 동맹관계: 불편한 동거의 역사』 (서울: 오름, 2009) 참조.

2. 연구 질문

동맹 내에서 회원국의 이익을 조정하는 동맹 관리의 구체적인 양상은 정의하기에 따라 세부 개념들로 분류될 수 있다.

〈그림 1-1〉 동맹 제지의 정의



동맹 내에서 벌어지는 이익 충돌을 조정하는 과정은 1차적으로 동맹국이 동맹으로서 의무를 충실히 이행하지 않을 때 작동한다. 이를 ‘방기 (abandonment)’라 한다. 방기는 동맹 협정에 명시된 의무를 이행하지 않을 경우는 물론이고 협정에 명시된 바 없이 동맹국에 대한 군사적, 경제적 지원을 거절하는 경우도 포함한다. 동맹을 탈퇴하거나 동맹의 이익에 반하는 새로운 동맹을 체결하는 경우도 넓은 의미의 방기에 포함된다.

5) 이외에 한미동맹이 거쳐 온 갈등과 협력의 역사에 관해서는 박태균, 『우방과 제국: 한미관계의 두 신화』 (서울: 창작과 비평사, 2006)와 Victor Cha, 앞의 책 참조.

다음으로는 협정과 별개로 제3자와 관련된 동맹국의 행동이 자국의 이익을 침해할 수 있다. 우선 자국이 명백히 피해를 볼 것으로 예상되는 상황임에도 불구하고 동맹국의 행동에 동조하게 되거나 본의 아니게 동맹국이 처한 분쟁 상황에 끌려들어가는 경우가 있다. 자국의 이익에 위배됨에도 불구하고 도덕적, 법적인 의미에서 동맹에 헌신하기 위해 혹은 자국의 명성을 유지하기 위해 어쩔 수 없이 분쟁에 끌려들어가게 되는 모든 경우를 ‘규결(entanglement)’⁶⁾이라고 한다. 규결 중에서 고의로 자국을 끌어들이려는 동맹국의 행동으로 인해 이익에 반하는 분쟁에 끌려들러가는 경우는 ‘연루(entrapment)’라고 한다.⁷⁾

동맹 제지(alliance restraint)는 규결이나 연루와 달리 여러 정책 수단을 동원해 자국의 이익을 명백히 침해한다고 판단되는 동맹국의 행동을 막으려는 시도이다. 보다 정확히 동맹 제지는 ‘동맹국의 군사적 행동이 자국의 이익에 반할 때 여러 정책 수단을 동원해 이를 저지하려는 시도’로 정의된다.⁸⁾ 이외에 ‘결박(tethering)’이 있다. ‘결박’은 자국에 대한 동맹국의 직접적인 군사 위협에 대응하는 행위이다.⁹⁾ 제지는 동맹국의 행동에 의해 예상되는 간접적인 위협에 대응한다는 점에서 결박과 구별된다. 동맹국의 군사행동을 저지하려는 행위는 동맹 관리의 동학에서 국가들이 보이는 명백하고 극적인 대응이다. 따라서 동맹 제지의 동학을 규명할 수 있다면 동맹 관리의 양상이 어떤 요인들에 의해 결정되는지를 이해하는 데 기여할 수 있다.

구체적으로, 본 논문에서는 “동맹국의 군사행위가 자국의 이익을 침해하거나 침해할 것으로 예상될 때 개별 국가가 동맹국의 행위를 제지하는 데에 성공하거나 실패하게 하는 요인은 무엇인가?”는 질문에 대한 답을 구하고자 한다. 기존의 연구는 부분적인 답만을 제공해왔다.

6) Beckley, 앞의 논문, pp. 12-3.

7) Tongfi Kim, “Why Alliances Entangle But Seldom Entrap States,” *Security Studies*, Vol. 20, No. 3 (Spring 2011), pp. 350-77.

8) Pressman, 앞의 책, Chp. 1.

9) Patricia Weitsman, *Dangerous Alliances: Proponents of Peace, Weapons of War* (Stanford University Press, 2004).

3. 기존 연구의 검토

1) 동맹 연구 일반

동맹 연구는 동맹의 형성(alliance formation) 혹은 기원(origin of alliance), 동맹의 관리(alliance management), 동맹의 종식(alliance termination) 3가지 세부 주제로 구성된다.¹⁰⁾ 다수 연구는 동맹 형성을 설명하는 데에 집중해왔다. 동맹 관리의 동학을 본격적으로 다룬 연구는 소수이며, 그마저도 동맹 형성과 관련된 개념과 주장의 연장선에서 동맹 관리를 다룬다. 동맹 관리가 동맹 형성의 연장선에서 논의되는 이유는 동맹 형성의 근본적인 원인을 제공하는 국제정치의 무정부 구조가 동맹 체결 이후에도 동맹국들의 행태에 영향을 미치기 때문이다. 따라서 동맹 관리의 동학을 탐구하기 위해서는 동맹 형성에 대한 기존의 연구를 참조해야 한다.

국제정치는 초월적 권위체가 부재한 무정부 구조를 이룬다. 국가 무정부 구조에서 국가들은 상대국의 국력과 진정한 의도를 파악하거나 예측할 수 없으므로 생존을 위해 군사력을 증강하거나 동맹을 체결해 자력 구제를 시도한다. 그러나 동맹을 체결하는 이유와 마찬가지로, 동맹을 체결했다 해도 동맹국이 조약을 계속해서 유지하거나 조약 내용을 충실히 준수하리라는 보장은 없다.¹¹⁾ 동맹국 사이의 이해관계는 양자 관계에서 결정되지 않고, 무정부 구조에 놓인 다른 국가들과의 관계 속에서 결정되기 때문이다. 이 같은 동맹 정치의 불확실성에서 ‘자율성-안보 교환’ 문제와 ‘연루와 방기의 딜레마’가 파생된다.

10) 동맹 이론의 개괄에 관해서는 전재성, 2004, 「동맹이론과 한국의 동맹 정책」, 『국방연구』 제 47권, 제 2호, pp. 63-94; 전재성, 2009, 「동맹의 역사」, *EAI NSP Report* 13, pp. 1-23 참조.

11) Waltz, 앞의 책, Chp. 6.

(1) 자율성-안보 교환의 문제

동맹은 제3국과의 갈등이 발생할 때를 대비해 자국의 전력을 증강하는 도구이다. 그러나 동시에 동맹 협정의 체결은 동맹국의 이익과 자국의 이익을 동기화하는 과정이기도 하다. 동맹이 아닌 제3국이 자국과 경제적으로 협력하는 관계일지라도 동맹국과 제3국이 적대하는 경우 제3국과의 관계 훼손을 감수하고 제3국에 대해 군사 행동을 취해야 하는 경우가 발생할 수 있다. 또 동맹국의 이해관계에 반하는 자국의 국내정책이 동맹국에 요청에 의해 조정될 가능성도 있다. 이는 동맹 협정의 체결에 따라 국내정치 자율성을 일정 부분 포기하는 경우가 발생할 수 있다는 점을 의미한다.

모로우의 “자율성-안보 교환모델”(autonomy-security trade-off model)은 동맹을 체결할 때 당사국들이 추가로 얻는 안보 대비 포기하는 정치적 자율성의 비율에 주목했다. 미국과 동맹국들의 관계처럼 강한 일방과 상대적으로 약한 일방이 맺는 비대칭 동맹은 양자가 안보와 자율성 중 무엇을 얻고 잃게 되는지의 차이가 있다. 약한 동맹국의 입장에서는 동맹 체결로 인해 안보를 보장 받는 반면 동맹국의 이해에 부합하는 방향으로 국내정치 영역에서 자국의 자율성을 일정 부분 포기해야하는 경우가 있을 수 있다.¹²⁾

(2) 연루-방기의 딜레마

한편 동맹을 체결한 국가들은 동맹국과의 관계에서 지속적으로 연루와 방기의 딜레마에 직면한다. 앞서 정의했듯 연루는 동맹을 맺은 국가가 제3국에 대한 동맹국의 행동이 자국의 이익과는 무관하거나 오히려 자국의 이익을 해칠 수 있음에도 불구하고 제3국에 대한 군사적, 외교적 대응에 나서는 경우를 의미한다. 동맹의 체결을 통해서 안보를 증진해야 하는 약한 국가가 동맹국과의 관계에서 상대적으로 연루될 가능성이 높

12) James D. Morrow, “Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances,” *American Journal of Political Science*, Vol. 35, No. 4 (November 1991), pp. 904-33.

다. 방기는 동맹국의 이익에 반하는 여러 행위를 의미한다. 동맹국이 명시적으로 혹은 묵시적으로 합의된 사항을 지키지 않거나 동맹국에 대한 군사적, 경제적 지원을 거절하거나, 심지어 동맹을 탈퇴하거나 동맹국의 이익에 반하는 새로운 동맹을 체결하는 경우도 모두 방기에 해당된다. 일반적으로 연루와 방기의 가능성은 반비례한다. 동맹에 대한 헌신도가 낮은 국가일수록 동맹국이 자국의 이익을 침해하는 행동을 요구할 때 이에 응할 가능성이 낮기 때문에 연루의 가능성은 낮지만, 그에 따라 동맹에 대한 동맹국의 헌신도도 함께 낮아지기 때문에 방기될 가능성이 높다. 반면 동맹국에 대한 강한 지원 의사를 보이는 국가일수록 약속 이행에 대한 동맹국의 기대가 높기 때문에 동맹 내에서의 방기 위협은 줄어들지만, 상대국의 무리한 요구에 연루될 가능성이 높다.

대부분의 동맹은 동맹국 상호 간의 군사적 협력을 규정해둔 군사동맹이기 때문에, 국가들은 제3국에 대한 동맹국의 군사행동에 대응하기에 앞서 동맹 관계에서 발생하는 자율성-안보 교환의 비율, 그리고 연루-방기의 가능성을 구체적으로 계산하는 과정을 거치게 된다.

2) 동맹 관리: 국력 격차에 주목한 연구

동맹 관리의 동학을 직간접적으로 다루는 연구 다수는 무정부 구조에서 개별 국가의 국력격차에서 기인하는 불안감이 동맹 형성의 원인인 동시에 동맹국 간에 벌어지는 관리 게임의 과정과 결과를 결정하는 주요 요인이라 전제한다. 이 관점에 따르면 동맹 게임의 승자는 군사력이나 경제력 등 가용 가능한 경성권력의 수준이 더 우세한 강대국이다. 강대국은 약한 동맹 파트너에 비해 동맹 체결이 초래하는 다양한 제약에서 상대적으로 자유로우며 동맹 내부에서 이해관계가 대립할 때 여러 정책 수단을 동원해 자국의 이해관계를 관철할 수 있기 때문이다.

슈뢰더는 국가들이 적대국과의 갈등 상황에 대비해 확고한 전력을 구축하기 위한 목적 외에 적대국을 관리하고자 하는 목적에서 동맹을 체결한다고 보았으며, 그러한 동맹 관리의 시도는 근대 유럽 국제정치사에서 일반적으로 관찰되는 현상이라 주장했다. 그러나 슈뢰더는 국제정치

사에서 추출된 사례들을 체계적인 기준에 따라 분류하지는 않아 일반적으로 적용될 수 있는 동맹 관리의 동학에 관한 주장으로까지 나아가지 않았다.¹³⁾

와이즈만은 슈뢰더의 논의에서 한발 더 나아가, 엇비슷한 군사력을 보유한 국가들이 체결하는 동맹에 한정할 경우 국가들이 자국에 적대적인 경쟁국을 제어하기 위한 목적에서 상대국을 결박하고(tethering) 응집하는(cohesion) 군사 동맹을 체결한다고 주장한다. 마찬가지로 와이즈만의 논의에서도 한 번 체결된 동맹 내에서 관리 게임의 양상에 대한 체계적인 설명이 제공되지 않는다.¹⁴⁾

스나이더는 자신의 동맹 형성 이론의 연장선에서 동맹국 간에 벌어지는 관리 게임에 대한 설명을 제공한다. 스나이더는 동맹국에 대한 신뢰도(credibility), 동맹을 체결한 국가들의 이익(interest), 동맹에 대한 의존도(dependence), 동맹에 대한 헌신도(commitment) 등에 따라 한 국가가 동맹국의 행동을 성공적으로 제지할 수 있게 된다고 보았다. 국가들은 동맹국과 이익이 충돌할 때, 양국 사이의 국력 격차에서 파생되는 자율성-안보의 문제와 연루와 방기의 딜레마를 고려하게 된다. 그러나 갈등의 순간 양국의 국력격차는 고정되어 있으므로, 한쪽의 승리는 필연적이다. 동맹국이 자국의 이익에 위배되는 행동을 하고자 할 때 국가들은 동맹에 대한 의무를 수행하지 않겠다고 위협하거나 분쟁 상황에서 충분한 지원을 해주기를 거부하는 등의 방법을 활용할 수 있다. 이 경우 상대국이 제지를 시도하는 국가의 행위가 실제로 이루어질 것이라고 강하게 믿을수록, 상대국이 동맹에 대해 보다 의존적일수록, 그리고 동맹에 대해 상대국이 헌신적일수록 위협이나 지원 거부 등의 방법을 통한 관리의 성공 가능성은 높아진다.¹⁵⁾

앞선 논의들에서 국력 격차를 동맹 제지의 성패에 영향을 주는 핵심

13) Paul W. Schroeder, *Systems, Stability, and Statecraft: Essays on the International History of Modern Europe* (Palgrave Macmillan, 2004), pp. 195-222.

14) Weitsman, 앞의 책.

15) Snyder, 앞의 책.

변수로 취급했다면, 프레스만은 이에 더해 실제 동맹 제지가 작동하는 원리를 탐구했다. 프레스만의 국력동원이론(power mobilization theory)에서는 비대칭 동맹(asymmetric alliance) 논의에서 중시되었던 국력격차 요인과 실제 동맹 제지 게임에 참여하는 국가 행위자들 간의 상호작용을 결합한다. 프레스만에 따르면 비대칭 동맹의 경우에 한정할 때 제지의 성패를 가르는 가장 중요한 요인은 강대국의 국력동원(mobilization)이 성공했는지 여부다. 국력동원은 강대국이 다양한 정책적 수단을 활용해 군사행동을 취하려는 동맹 체결국을 제지하는 행위이다. 비대칭 동맹에서 동맹의 당사국들은 모두 상대방을 제지하기 위해 국력동원을 수행하거나, 상대국의 국력동원을 저지해야 한다. 강대국이 일단 국력동원에 성공할 경우 제지 게임은 반드시 강대국의 승리로 귀결된다.

동맹의 약한 일방이 강대국의 국력동원을 막기 위해서는 세 가지 조건 중 적어도 하나가 충족되어야 한다. 첫 번째는 기만이다. 약소국이 목표를 달성하기 전까지 자국의 군사행동에 관련된 정보를 강대국에 노출되지 않게만 할 수 있다면 강대국이 이에 대응해 국력을 동원할 수 없게 된다. 두 번째는 강대국 리더십의 단결이다. 외교정책의 정책결정그룹이나 여타의 엘리트 계층이 분열되어 통일된 정책 방향으로 나아가지 못하는 강대국은 약소국의 군사 행동을 저지할 만큼 효과적으로 국력을 동원하기 어렵다. 세 번째는 강대국의 정책 순위가 동맹 제지와 밀접한지 여부이다. 군사행위의 실행이 강대국의 이익과 밀접한 관계가 있을 경우 국력동원이 용이해 강대국의 의사가 관철될 수 있다.¹⁶⁾

슈뢰더, 와이츠만, 스나이더와 프레스만은 공통적으로 국가를 기본 분석단위로 놓고 동맹 제지 게임 문제에 접근한다. 이는 국제정치가 무정부적인 구조를 이루고 있기 때문에 대내적으로 절대적인 주권을 보유한 국가들이 자력구제에 내몰릴 수밖에 없다는 전제에 기초한다. 국가들이 군사적인 이해관계에 따라 결합하는 동맹의 탐구에서는 이 같은 국가 중심주의가 분석적 편의를 제공한다.

16) Pressman, 앞의 책, pp. 15-7.

그러나 동맹 제지의 동학에 관한 논의는 동맹 연구에서 부차적인 위치를 차지해왔으며, 동맹국 간에 이해관계가 충돌할 때 누가 언제 제지에 성공하는지에 대한 체계적인 논의가 부재하다. 국가를 기본 분석단위로 국제정치를 설명해온 신현실주의적 접근에 대한 신고전적 현실주의 접근의 비판이 이와 닮아 있다. 슈웰러를 필두로 하는 신고전적 현실주의 이론가들은 개별 국가의 이익체계가 무정부 구조의 압력으로 결정되기도 하지만 실제 외교정책 구성과 실행 결과는 복수의 행위자가 상호작용하는 개별 국가의 국내정치를 통과하면서 편차를 보이게 된다고 주장해왔다. 이들에 따르면 개별 국가를 기본 분석단위로 상정하는 국가중심주의와 군사력과 경제력 등을 중심으로 외교정책을 설명하려는 물질 위론은 국제정치의 중요한 문제들을 효과적으로 설명하지 못한다.¹⁷⁾

17) 신현실주의의 국가중심주의에 대한 비판과 관련해, 외교정책에 있어 국내 정치 각각의 수준에 해당하는 행위자의 영향을 종합적으로 검토해야 된다는 주장은 국제정치학의 하위 분과에 해당하는 외교정책론에서 오랫동안 논의되어왔다. 이에 관해서는 Valerie M. Hudson, *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory* (Rowman & Littlefield Publishers, 2007) 참조. 같은 맥락에서 국내정치의 여러 요소들을 모두 고려하길 강조한 신고전적 현실주의의 이론과 사례연구를 결합한 대표적인 연구들은 다음과 같다. Randall L. Schweller, *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest* (Columbia University Press, 1998); Gideon Rose, "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy," *World Politics*, Vol. 51, No. 1 (January 1998), pp. 144-72; Steve E. Lobell, Norrin M. Ripsman, and Jeffrey W. Taliaferro eds., *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy* (Cambridge University Press, 2000). 한편 신고전적 현실주의에 대해서는 지나치게 많은 국내정치 요소들을 분석에 활용한다는 이유로 경제적이지 않으며 따라서 국제정치이론의 발전에 기여하는 바가 부족하다는 비판도 꾸준히 제기되어 왔다. 이에 관해서는 Jeffrey W. Legro and Andrew Moravcsik, "Is Anybody Still a Realist?" *International Security*, Vol. 24, No. 2 (Fall 1999), pp. 5-55; Brian Rathbun, "A Rose by Any Other Name: Neoclassical Realism as the Logical and Necessary Extension of Structural Realism," *Security Studies* 17, No. 2 (April 2008), pp. 294-321 참조. 다음으

3) 국내정치 요인에 주목한 연구와 청중 비용

그러나 국력 격차가 큰 비대칭 동맹 혹은 특정 맥락에서 양국이 동원할 수 있는 국력의 격차가 적은 동맹 체지 게임에서 누가 승리를 거두는지의 문제는 국가 내부에 위치한 국내정치 행위자들의 역할을 보다 적극적으로 고려해야 답할 수 있다. 국제분쟁과 국내정치의 상호작용을 다룬 연구들은 공통적으로 분쟁 게임에 참여하는 국가를 단일한 행위자가 아니라 국가 하위 수준에서 상호작용하는 복수의 행위자들의 집합으로 상정한다.

1962년 쿠바 미사일 위기에 대한 연구로 유명한 앨리슨과 젤리코프의 『결정의 엡센스(*Essence of Decision*, 1999)』에서 볼 수 있듯이, 한 국가의 외교정책이 결정되는 과정은 단일하고 고정적인 국가이익을 상정하지 않은 복수의 모델로도 설명될 수 있다. 외교정책은 정책결정자와 그를 둘러싼 각료, 관료 등 소수의 엘리트 집단에 의해 최종적으로

로 군사력과 경제력과 같은 물질적 변수를 중심으로 국제정치를 설명하는 경향에 대한 비판 또한 오래 되었다. 이에 관한 대안으로는 관념과 규범 변수를 강조한 소위 구성주의 접근이 있고 대표적인 논자로는 웬트, 카첸스타인 등이 있다. 동맹 연구에서는 월트가 위협인식을 주요 설명변수로 채택해 냉전기 중동에서의 동맹정치를 분석한 바 있다. Alexander Wendt, “The Agent-Structure Problem in International Relations Theory,” *International Organization*, Vol. 41, No. 3 (July 1987), pp. 335-70; “Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics,” *International Organization*, Vol. 46, No. 2 (July 1992), pp. 391-425; Peter J. Katzenstein, *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (Columbia University Press, 1996). 국제정치에서 물질 이외 변수의 영향력은 실증하기가 어렵다는 이유로 오랜 기간 비판을 받아왔으나 최근 정치학계에서 새로이 대두되는 행태주의 연구 흐름에서는 개인의 감정, 태도, 인식, 이념 성향에 대한 주장들을 기초로 국제정치학을 새로이 정초하려는 시도들이 이어지고 있다. 대표적인 연구로는 *International Organization* 71, Special Issue, 2017 참조. 한편 국내 행위자들의 개별적인 위협인식의 총합이 국가 수준의 위협인식으로까지 유비·추론될 수 있는지의 문제에 관해서는 Joshua D. Kertzer, *Resolve in International Politics* (Princeton University Press, 2013), Chp. 1 참조.

결정되고 시행되기 때문이다. 이 과정에서 정책결정자들은 여론과 언론 등 자신들을 지켜보고 정치적 피드백을 가할 수 있는 국내 청중 (audience)의 선호와 이익을 고려하고 이를 정책에 반영하게 된다.¹⁸⁾

국내정치와 국제정치의 상호작용을 관통하는 개념으로 피어론 이후 발전해온 청중 비용(audience cost)에 주목할 만하다. 피어론에 따르면 민주국가 간의 분쟁 위기가 발생할 때 정책결정자는 자신의 결정을 지켜 보고 선거 등으로 정치적인 피드백을 가할 수 있는 국내 행위자들을 의식하게 된다. 정책결정자의 결정이 국내 청중의 선호에서 멀어질수록 정책결정자가 향후 외교 정책에 대한 지지나 선거와 같은 선출과정에서 심판을 받을 수 있기 때문이다. 이 같이 정책결정자가 외교 정책을 시행했을 때 국내에서 감수해야 하는 정치적 비용을 청중 비용이라 한다. 같은 민주국가라도 정책결정자가 정책에 대한 청중들의 기대를 외면하기 어려울수록 위기 국면에서 물러서지 않고 적극적이고 공격적인 결정을 내릴 가능성이 높다. 이에 따르면 일단 분쟁 위기가 발생한 이후에는 각 국면에서 군사력, 경제력 등 당사국 간의 국력 격차가 가지는 영향은 간접적

18) 엘리슨과 켈리코프는 세 가지의 모델을 통해 미국과 소련이 제3차 대전 직전까지 갔던 1962년 10월 쿠바 미사일 위기의 진행 경과와 결과를 설명할 수 있다고 주장했다. 첫 번째는 합리적 행위자 모델이다. 합리적 행위자 모델은 정부가 단일한 이익체계를 가진 일원화된 행위자이며, 정부의 행동이 결정되는 방식이 마치 합리적인 개인이 행동하는 방식과 유사하다고 전제한다. 두 번째는 조직행위 모델이다. 조직행위 모델에서는 정부가 주어진 매뉴얼에 따라 정확히 움직이는 몇 개의 조직 부분으로 나뉘어져 있다고 전제하며, 정부의 행위는 주어진 상황에서 조직들이 채택하는 선택지의 합으로서 이해될 수 있다. 세 번째는 정부정치 모델이다. 정부정치 모델에서 정부 각 조직은 각자 이해관계에 충실한 행위자들이며, 정부의 최종적인 정책결정은 이들 정부조직들 간의 정치적 갈등과 타협의 산물로서 이해될 수 있다고 본다. 세 가지 모델들은 각각의 논리에서 쿠바 위기를 이해하고 설명하고 있어, 국제정치에서 벌어지는 현상들을 이해할 때 반드시 단일한 국가행위자를 상정한 설명 모델만을 채택할 필요가 없다는 점을 보여준다. Graham Allison and Philip Zelikow, *The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (New York: Pearson, 1999).

이다. 그보다는 정책결정자가 청중의 기대를 외면했을 때 치러야 하는 정치적 비용, 즉 청중 비용의 격차가 위기 국면에서 대치하고 있는 양국 정책결정자의 외교정책 수립과 시행에 직접적인 영향을 주는 요소이다.¹⁹⁾

19) James D. Fearon, “Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes,” *American Political Science Review*, Vol. 88, No. 3 (August 1994), pp. 577-92; “Signaling Foreign Policy Interests: Tying Hands versus Sinking Costs,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 41, No. 1 (February 1997), pp. 68-90. 청중비용은 국내정치가 국제정치에 미치는 영향을 직관적으로 이해하는데 유용한 개념이다. 그러나 청중 비용이 과연 경험적으로 실재하는지, 또 구체적으로 청중 비용이 어떤 인과 체계를 거쳐 국제분쟁에 영향을 미치는지에 대해서는 현재까지 합의된 바가 없다. 이에 관해서는 지난 20여 년간 상당량의 연구 성과가 축적되어 왔으나 관련 논의를 여기서 언급하기에는 적절하지 않다. 청중비용을 둘러싼 그간의 연구 성과는 Kenneth A. Schultz, “Why We Needed Audience Costs and What We Need Now,” *Security Studies* 21, No. 3 (July 2012), pp. 369-75를 비롯한 *Security Studies*, 21, Special Issue, 2012 참조. 이후의 후속 연구들의 평가에 대해서는 Joshua D. Kertzer and Ryan Brutger, “Decomposing Audience Costs: Bringing the Audience Back into Audience Cost Theory,” *American Journal of Political Science*, Vol. 60, No. 1 (January 2016), pp. 234-49 참조.

4. 연구 설계

1) 논문의 주장과 목표

본 논문은 국력 격차를 중심으로 동맹 관리를 설명해왔던 기존의 연구와 달리 양국 정책결정자들 간의 상호작용에서 양국 국내 청중이 정책결정자를 어느 정도 지지하는지를 중심으로 동맹 제지의 동학을 이해할 수 있다고 주장한다.²⁰⁾ 동맹국 일방이 다른 일방의 이해관계를 침해하는 군사·외교 정책을 시행할 때 동맹국들은 서로의 행위를 제지하고자 한다. 동맹국 사이의 국력 격차를 중시하는 관점에 따르면 동맹 제지 게임이 전개될 당시에 국력 격차에서 우위를 점하고 있어 동맹에 대한 헌신적이지 않아도 되거나, 동맹 체결국으로부터 받는 방기의 위협 수준이 낮거나, 동맹 체결국에 대한 의존도가 낮은 국가일수록 제지 게임에서 승리할 가능성이 높다.

국내정치 요인의 역할을 중시하는 관점에서는 국력 격차만으로는 동맹 제지 게임을 온전히 파악할 수 없다고 본다. 개별 국가는 정책결정자를 포함해 외교정책에 영향을 미치며 상이한 이해관계를 가지는 국내 행위자들의 집합이다. 국내 청중의 정책적 지향이 반드시 정책결정자들의 목표와 일치하지는 않는다. 정책결정자가 상대국에 가하는 제지의 압력, 그리고 피제지국이 그러한 압력으로부터 자유로운 정도는 양국 국내 행위자들과 정책결정자가 맺는 관계에 따라 일정한 편차를 보이게 된다. 본 논문에서는 1950년대 영미 동맹 관계에서 관찰되는 두 동맹 제지의 사례가 국내 정치 요인의 우위를 보여준다는 점을 보이고 구체적으로 어떤 국내 정치 조건 하에서 제지를 시도하는 측이 성공의 ‘순간’을 누리

20) 여기서 정책결정자는 외교정책의 수립과 최종적인 결정 및 시행에 대한 권한을 가지고 있는 주체이다. 미국의 경우 아이젠하워 대통령과 덜레스 국무장관, 영국의 경우 처칠 수상과 이든 외무장관(이상 인도차이나 전쟁), 또는 이든 수상과 로이드 외무장관(이상 수에즈 위기)을 포함한 주요 각료가 해당된다. 국내 청중은 정책결정자를 둘러싸고 특정한 정책 방향을 채택하도록 압력을 가하는 국내 행위자들로, 의회, 언론, 여론 등을 포괄하는 개념이다.

거나 제지에 실패하게 됐는지를 밝히고자 한다.

2) 연구 대상과 시기

연구 대상은 1954년의 인도차이나 전쟁과 1956년 수에즈 위기 당시 영미 동맹의 당사국인 영국과 미국이 상대방의 군사 행위와 충돌하는 자국의 이익을 지켜내기 위해 서로를 제지하고자 했던 두 차례의 동맹 제지 사례이다. 구체적인 연구 시기는 다음과 같다. 첫 번째 1차 인도차이나 전쟁 사례에서는 프랑스군의 폴 엘리(Paul Ély) 장군이 군사 공조를 요청하기 위해 미국을 방문했던 1954년 3월 22일(The Ély Mission)부터 디엔비엔푸가 함락된 5월 7일까지 2개월간 미국과 영국 정책결정자들의 상호작용과 이들이 처했던 국내정치 조건들을 검토한다. 두 번째 수에즈 위기 사례는 나세르 이집트 대통령이 수에즈 운하를 국유화한 1956년 7월 26일부터, 같은 해 10월부터 수에즈 운하를 점령했던 영국군과 프랑스군 중 마지막 남은 인원이 이집트 사이드 항구(Port Said)에서 철수한 1956년 12월 22일까지 약 5개월간에 걸쳐 영국과 미국의 정책결정자들의 상호작용과 국내 정치 조건을 검토한다.

인도차이나 전쟁과 수에즈 위기 사례에서는 영미 양국 정책결정자들이 수차례에 걸쳐 서로의 군사행동을 제지하거나 상대방의 제지 시도로부터 자유로워지려했던 시도들을 관찰할 수 있다. 인도차이나 전쟁은 2차 대전 이후 역내에서 쇠퇴하는 영향력을 유지하고자 노력하고 있었던 영국이 명실상부 최강대국에 올라선 미국의 군사행동을 제지하는 데 성공한 사례이다. 1946년부터 지속되어왔던 인도차이나 전쟁은 1954년 3월 초 시작된 디엔비엔푸 전투에 이르러 점차 끝을 향해 달려가고 있었다. 패색이 짙어진 프랑스는 엘리 장군을 파견해 미국에 군사 개입을 요청했다. 그러나 인도차이나에 대한 개입을 강하게 주창했던 미국의 정책결정자들과 달리 미 의회는 영국군이 참여하는 공동개입을 조건부로만 미국군의 개입을 승인할 것임을 천명했다. 영국의 정책결정자들은 미국 행정부의 수차례 요청에도 불구하고 무력 개입에 대한 반대 의사를 유지했고 결국 1차 인도차이나 전쟁에서 미국의 개입은 무위로 돌아갔다.

반면 2년 뒤에 벌어진 수에즈 위기는 중동 지역의 핵심 행위자로 자리 잡기 시작한 미국이 영국의 군사행동을 제지하는 데에 실패한 사례이다. 1956년 7월 말 이집트 대통령 나세르가 프랑스와 영국이 지분을 가지고 있던 수에즈 운하를 전격 국유화하자 이에 반발한 양국은 이스라엘을 끌어들이어 이집트 침공을 계획했다. 미국 행정부는 국유화 조치가 이집트에 대한 동맹국의 무력 개입으로 이어질 가능성이 높다고 판단해 7월부터 10월 말까지 영국을 비롯한 동맹국의 무력개입을 선제적으로 저지하고자 했다. 소련의 개입 가능성과 11월 예정되어 있던 대통령 선거를 앞두고 있던 미국 행정부는 중동 지역에서 기존에 수립되었던 질서가 무너지길 원하지 않았다. 그러나 영국과 프랑스는 미국과의 군사정보 공유를 단계적으로 차단해가며 침공 계획을 비밀리에 진행했으며, 결국 10월 29일 이스라엘군을 앞세워 시나이 반도를 침공했다.

미국의 제지 시도는 1차적으로 실패로 돌아갔지만 동맹국들을 이집트로부터 철수시키는 과제는 해결의 가능성이 열려 있었다. 미국은 10월 말부터 12월 사이에 지역 질서를 교란시키는 동맹국들의 군사행동을 제지하기 위해 다양한 정책 수단을 동원했다. 동맹국들에 강한 제지 수단을 동원하는 방식에 대한 미국 내 지지가 높아지는 가운데, 대선이 있었던 11월을 전후해 미국 정책결정그룹은 향후 프랑스와 영국으로 향하는 석유 공급을 끊겠다는 강력한 경고를 전달했다. 여기에 영국 내 여론이 수에즈 위기에 대처한 내각에 대해 부정적으로 돌아서면서 위기에 임하는 양국 정책결정자들의 입장이 바뀌게 되었고, 미국의 2차 제지 시도는 12월 말에 이르러 성공을 거두게 된다.

1950년대 인도차이나 전쟁과 수에즈 위기 사례를 분석 대상으로 선정한 이유는 다음과 같다. 두 사례는 1954년 전반부와 1956년 후반부에 걸쳐 발생했기 때문에, 양국 국력 격차 상의 큰 변화보다 정책결정자들을 둘러싼 국내 정치 조건의 변화에 집중해 동맹 제지 게임을 관찰할 수 있다는 장점이 있다. 드와이트 아이젠하워(Dwight Eisenhower), 앤서니 이든(Anthony Eden), 윈스턴 처칠(Winston Churchill, 존 포스터 덜레스(John Foster Dulles) 등 동맹 제지 과정에 참여한 핵심 정책결정

그룹의 구성에 큰 변화가 없다는 점이 이를 뒷받침한다. 국제적 환경과 국내 조건이 유사한 두 사례를 각각 살펴보면 본 논문이 목표로 하는 동맹 제지의 성패 요인인 국내 정치 행위자들이 전체 제지 게임 양상에 미친 영향력을 점검해볼 수 있다.

3) 연구 방법과 자료

본 논문은 독자적인 인과 체계를 구성해 두 사례에 대한 과정추적(process tracing)을 진행한다. 과정추적은 채택된 사례 내에서 독립변인과 종속변인 사이의 인과 체계의 유무를 확인하는 데 유용하다. 이를 위해 먼저 동맹제지의 종속변수와 독립변수를 정의한 후 서로 떨어진 두 변수가 몇 단계에 걸쳐 인과적으로 연결되는지를 보이는 인과 체계(causal mechanism)를 구성한다. 독자적으로 구성된 인과 체계는 논문에서 다루는 두 동맹 제지의 사례를 분석해 국내정치 요인의 영향력을 점검하는데 활용한다.²¹⁾

본 논문에서는 두 사례에 관한 1차, 2차 문헌 자료를 채택해 그 내용을 분석한다. 1차 인도차이나 전쟁과 수에즈 위기에 관여한 미국과 영국의 정책결정자였던 아이젠하워 미국 대통령, 덜레스 국무장관, 영국의 이든, 맥밀런 총리, 셀윈 외무장관을 비롯한 핵심 정책결정자와 엘리트 그룹이 해당 시기에 남긴 말과 글에 관한 자료들이 검토의 대상이 된다. 두 시기에 관해 주요 인물들이 남긴 자서전, 회고록과 미국과 영국의 공식 외교문서, 언론 문서 등 풍부한 자료들의 조합은 두 사례의 분석에 효과적일 것으로 기대한다.

21) Alexander George and Andrew Bennett, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences* (MIT Press, 2005); Derek Beach and Rasmus Brun Pedersen, *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines* (The University of Michigan Press, 2013).

5. 논문의 구성

본 논문은 서론을 제외하고 4개장으로 구성된다. 이어지는 II장에서는 먼저 영미 동맹 관계의 특수성을 서술한다. 영미 동맹은 양차 대전을 함께 보낸 ‘오래된’ 동맹이었지만, 정작 냉전기에 들어서면 동맹 내부에서 심각한 이해관계의 충돌이 지속적으로 관찰되어 왔다. 한편 2차 대전 이후 미국이 소련과 함께 확고히 최강대국의 반열에 드는 반면 영국은 각 지역에서 점차 영향력을 잃어가는 상황이었어서, 지구적인 수준에서 양국의 국력 격차는 점차 벌어지고 있던 상황이었다. 그럼에도 불구하고 인도차이나 지역과 중동 지역은 영국이 오랜 기간 압도적인 우위를 보여왔던 지역이었다. 특히 영국이 두 지역에서 가지고 있던 정보력은 아직까지는 미국을 비롯한 어느 국가도 따라잡을 수 없는 수준이었다. 따라서 두 지역의 맥락에서만 보자면 양국이 동원할 수 있는 국력 격차는 실질적으로 크지 않았다고 볼 수 있다. 그렇기 때문에 두 사례에서 동맹 제지의 성패는 양국 간의 국력 격차보다 다른 요인, 여기서는 국내 정치 요인에 의해 보다 명확하게 설명될 수 있다.

이를 설명하기 위해 II장은 나머지 부분은 동맹국과의 국력격차 외에 국내 청중들의 선호를 고려하는 정책결정자, 이들에 대한 국내 청중의 지지, 그리고 양국 정책결정자의 상호작용을 인과적으로 연결하는 체계를 제시한다. 이어지는 III장에서는 II장에서 제시한 이론 틀을 적용해 1954년 영국이 어떤 요인으로 인해 인도차이나 전쟁에 군사적으로 개입하고자 했던 동맹국 미국을 제지할 수 있었는지를 살펴본다. IV장에서도 마찬가지로 1956년 7월부터 12월에 이르는 기간 미국이 동맹국인 영국의 군사행동 제지에 실패한 원인을 살펴본다. V장인 결론에서는 두 사례에 나타난 동맹 제지의 성공과 실패의 요인들을 정리하고 II장에서 다른 동맹 제지의 인과 체계가 일반화될 수 있는지를 점검한다.

II. 영미 관계와 동맹 제지의 인과 체계

1. 영미 관계

1) ‘특별한 관계’

영미 동맹은 소위 ‘특별한 관계’로 불리곤 한다. 그러나 이 ‘특별한 관계’는 양국 사이의 복잡한 갈등과 협력의 역사를 포괄해 지칭하는 중립적인 표현이지, 영미 관계의 특정 시기나 특정 인물의 수사에 따라 그 의미가 일정하게 전유되지는 않는다. 예컨대 윈스턴 처칠은 2차 대전 직후 공산주의의 확산을 ‘철의 장막’에 비유해 유명해진 1946년 웨스트민스터 대학 연설에서 영국제국과 영연방, 그리고 미국의 공고한 협력을 강조하며 양국이 ‘특별한 관계’를 이뤄가야 한다고 강조했다.²²⁾

처칠의 선언은 2차 대전 과정에서처럼 전후 세계질서에서도 영미 양국의 협력이 이어지길 희망했던 처칠의 개인적인 바람을 드러낸 일방적인 수사였을 뿐이다. 2차 대전 직후의 세계정세는 양국 관계의 장밋빛 미래를 예고하지 않았다. 당시 영국과 미국은 많은 점에서 갈등적인 측면을 노정하고 있었다. 처칠의 후임이었던 앤서니 이든 수상은 반식민주의, 자유무역, 중동 지역에 대한 야심, 그리고 봉쇄 정책으로 대표되는 전후 미국의 목표가 수세기간 유지해온 제국의 지위를 잃어가는 영국의 목표와 근본적으로 합치될 수 없다고 파악했지만, 처칠은 영국과 미국이 이해관계의 상당부분을 공유하면서 전후 질서를 함께 주도해나가리라 믿

22) 강조는 필자, “I come to the crux of what I have traveled here to say. Neither the sure prevention of war, nor the continuous rise of world organization will be gained without what I have called the fraternal association of the English-speaking peoples. This means a **special relationship** between the British Commonwealth and Empire and the United States.” Winston Churchill and Harry S. Truman, “The Sinews of Peace: a Speech to Westminster College,” Fulton, Missouri, 5 March, 1946 (Vol. 5), Halcyon-Commonwealth Foundation.

었다.²³⁾

미국이 영국으로부터 독립한 1776년부터 양국은 상충하는 서로의 이익을 계속해서 조정하는 과정에서 갈등과 협력의 스펙트럼의 양단을 오가는 관계의 조정을 반복해왔다. 미국이 영국으로부터 독립해 신대륙 패권 장악을 향해 나아가는 18세기 후반부터 19세기 후반까지 약 백여 년간 양국은 ‘적대적 공존’ 관계를 유지하고 있었다. 영국은 캐나다 식민지처럼 신대륙에서 닦아온 정치적, 경제적 기반을 미국이 위협한다고 인식했고, 미국의 팽창을 견제한 만한 대안 세력을 계속해서 육성하고자 했다. 이와 동시에 영국은 새로운 상품 시장으로서 미국으로부터 막대한 이득을 취했는데, 독립 이후 양국 사이에 무역이 재개되면서 미국이 영국 수출의 상당부분을 책임지는 시장이 되었기 때문이다.²⁴⁾

‘적대적 공존’은 오래가지 못했다. 19세기 초반 시작된 나폴레옹 전쟁이 가져온 재정적인 부담에 대처하느라 영국이 신대륙에서 군사적으로 팽창하는 미국에 적절히 대응하지 못하는 사이, 미국은 영국, 프랑스, 스페인 등으로부터 루이지애나, 플로리다, 텍사스, 캘리포니아 등을 차례로 매입하거나 병합하면서 신대륙의 패권을 급속도로 장악하게 된다. 19세기 중반 이후부터 미국은 북미 전역에 대한 지배력을 공고히 하고, 이어 중남미를 포함한 미 대륙 전체를 석권하겠다는 목표를 향해 차근차근 나아갔다. 영국은 이를 저지할 수 없었다.

영국으로서는 19세기 중반 산업 기반이 상이했던 미국 남부 주들과 북부 주들이 연방정부에서 추진하는 여러 국내정책을 두고 서로 대립하

23) 이에 대해 참리는 1930년대 이후 영국의 세계정책을 재평가하면서, 영미 사이의 ‘특별한 관계’를 지향한 처칠 시기의 영국이 변화한 미국의 대외정책에 제대로 대처하지 못하면서 서서히 대제국의 지위에서 추락하게 되었다고 비판한 바 있다. John Charmley, *Churchill's Grand Alliance: The Anglo-American Special Relationship, 1940-57* (London : Hodder and Stoughton, 1995) 참조.

24) 안두환, 「19세기 영국의 대 미국 인식: 적대적 공존에서 유화적 승인으로」, 정재호 편, 『평화적 세력전이의 국제정치: 19-20세기 영-미 관계와 21세기 미-중 관계의 비교』 (서울대학교출판문화원, 2011), pp. 17-8.

며 시작된 남북 전쟁이 신대륙에서의 영향력을 상실한 상황을 만회하고 미국의 군사적, 경제적 부상을 저지할 수 있는 마지막 기회였다. 영국의 여론은 노예제 폐지를 기치로 내건 미국 북부 연합의 승리를 지지했다. 그러나 디즈레일리 내각은 연방정부로부터 독립을 선언한 남부 연합의 승리해야만 미국이 남부와 북부로 나뉜 두 개의 국가로 남고 미 대륙에서 영국의 영향력을 되찾아올 수 있으리라 판단했다. 따라서 영국으로서는 남북전쟁에서 남부가 주도하는 전황을 유도한 후, 양측 사이를 중재해나가고자 했다.

남북전쟁이 영국 정부의 희망과 달리 북부 연합의 완승으로 마무리되면서 상황은 영국 정치인들이 우려했던 대로 흘러갔다. 미국이 북부를 중심으로 통합되어 신대륙에 대한 영향력을 회복할 수 없게 된 영국은 설상가상으로 유럽에서 러시아와 독일의 급격한 팽창에 따른 도전을 맞게 되었고, 19세기 이후에는 대외적 유화정책으로 선회하게 된다. 남북전쟁 이후에도 대륙 내에서 영국이 쌓아온 기반들을 무시하기 어려웠던 미국은 이 같은 기조 변화의 최고 수혜자였다. 영국의 적절한 견제를 받지 않은 미국은 대륙 전체를 석권할 수 있었고, 1898년 미서전쟁이 마무리되는 과정에서 영국은 미국을 지역패권국으로 공식 승인하게 된다. 물론 이것이 미국을 영국 자신과 같은 지구적인 범위의 제국으로서 승인하는 것을 의미하지는 않았다.²⁵⁾

19세기까지 양국 관계가 미국의 급격한 성장에 수세적으로 대응한 영국 간의 상호작용으로 대표되는 시기로 본다면, 20세기는 지구적 범주의 제국으로까지 부상하는 미국과 대제국으로서의 지위를 상실하기 시작한 영국 사이의 패권전이 본격적으로 진행된 시기였다. 18-19세기가 양국 간의 뚜렷한 군사적 경쟁과 견제로 특징지어진다면, 논란의 여지가 있음에도 불구하고 20세기는 국제정치경제 영역에서 양국 간의 갈등과 협력이 공존했던 시기로 규정될 수 있다. 1920년대와 1930년대는 양국 간의 군사력과 경제력이 엇비슷한 수준에 머무르면서, 양국 관계는 갈등과 협력이 공존할 수 있는 토양에 놓였다. 영국과 미국은 특히 전간기

25) 안두환, 앞의 책, pp. 25-46.

전쟁부채와 배상금 문제의 해결, 그리고 금융통화정책에서 협력하는 모습을 보여주었다.

양차 대전은 영국을 대제국의 지위에서 완전히 끌어내린 계기가 되었다. 20세기 초중반만 하더라도 금융질서의 중심 국가의 지위를 두고 경쟁하던 미국과 영국의 입장은 전후 세계경제질서의 뼈대를 설계하는 자리였던 브레턴우즈 회의에서 명암이 갈렸다. 영국의 대표로 참석했던 존 메이너드 케인즈(John Maynard Keynes)와 미국의 해리 텍스터 화이트(Harry Dexter White), 헨리 모겐소(Henry Morgenthau)가 맞붙었던 1944년 여름의 회의는 세계금융의 중심을 런던에서 워싱턴으로, 달러를 기축통화로 만드는 데 성공한 미국의 승리로 끝났다.²⁶⁾

2) 1950년대 영미 관계

1950년대 영미 관계도 양국 간 오랜 갈등과 협력이 반복된 ‘특별한 관계’의 연장선에 있다. 2차 대전 이후 미국의 정책결정그룹은 오랫동안 의식하고 경쟁해왔던 대영제국이 몰락하고, 그 자리를 미국이 차지하길 바랐다. 새로이 등장한 세계 패권으로서 미국은 그리스, 터키, 이란 등이전까지 관여해보지 못한 세계 각 지역에서 전후 자유진영의 가장 강력한 위협 요인으로 자리매김한 소련을 상대해야 했다. 영국은 미국의 세계정책에 대응해 20세기까지 유지해왔던 제국을 서서히 해체하는 수순을 밟아야 했음에도 불구하고, 제국 경영에서 핵심적인 지위를 차지하고 있었던 인도, 동남아시아, 중동 지역 등 여러 식민지의 운영 방식을 재편하는 방식을 통해 각 지역에서 자국이 행사하던 영향력의 감소를 최소화하고자했다.²⁷⁾ 1949년 런던 선언으로 시작된 영연방(Commonwealth)

26) 박종희, 「20세기 영-미 세력전에서 금융·통화 부문의 역할」, 정재호 편, 2011, pp. 67-111; Benn Steil, *The Battle of Bretton Woods: John Maynard Keynes, Harry Dexter White, and the Making of a New World Order* (Princeton University Press, 2013).

27) Ivan G. Pearson, *In the Name of Oil: Anglo-American Relations in the Middle East, 1950-1958* (Brighton: Sussex Academic Press, 2010); Alan P. Dobson, *Anglo-American Relations in the Twentieth*

의 결성은 기존 대영제국의 식민지들을 독립시키되 이들이 영국 본국과 향후 정치적, 경제적으로 밀접한 관계를 유지해나가도록 하는 방안이었다.

양국이 처했던 상이한 국제정치적 상황과 이에 맞춰 설정된 외교적 목표는 1920-30년대에 비해 확연히 뒤바뀐 전후 질서에서 양국 관계의 협력과 갈등의 양상을 결정했다. 미국은 장기적으로 영국 제국의 해체를 가속화하고 영국의 자리를 대체하려고 하면서도, 영국이 아직도 강한 영향을 발휘하고 있는 각 식민지 지역에서 공산권의 확산을 방지하기 위해 동맹인 영국의 협력이 필요했다. 본 논문의 주된 무대인 인도차이나 반도를 포함하는 동남아시아 지역, 그리고 중동 지역은 양국의 이해관계가 긴밀하게 교차하는 지역들이었다.

영미 양국에게 냉전 시기를 헤쳐 가는 과정은 절대 악으로 여겨진 독일 제3제국과 싸운 2차 대전과는 전연 다른 문제들에 대응하도록 요구했다. 2차 대전 당시 양국의 정책결정자들과 국내 여론은 상대적으로 언제, 그리고 왜 싸워야 하는지에 대한 질문을 던질 필요가 없었다. 그러나 공산주의 세력과 경쟁해야 했던 냉전기는 달랐다. 영국과 미국은 2차 대전 당시 굳건했던 서방 동맹국들의 이해관계가 전후시기에 들어와 새롭게 충돌하고, 이를 효과적으로 조정하는 문제에 직면했다.

소련에 대항하는 과정에서 이해관계가 조금씩 어긋났던 동맹국들로 하여금 미국 외교정책의 기초에 동참하게 설득하는 과정은 영미 관계를 더욱 복잡하게 만들었다.²⁸⁾ 영국과 미국은 자유주의 진영의 적인 소련에 대해 각기 태도를 달리 했다. 몇몇 경우에 영국의 정치인들은 소련이나 중국과 같은 공산국가들과도 공존하고 이들과 타협할 여지가 있다고 생각했다. 그러나 매카시즘의 광풍이 장기간 휩쓸고 지나간 미국에서는 이러한 생각들이 정책에 반영될 여지가 적었다. 공산권에 대한 견해차는 동맹 내에서 갈등을 야기하는 중요한 요인이었다.

이에 더해 영국은 미국이 자국을 다른 동맹국들에 비해 특별히 여기

Century: Of Friendship, Conflict and the Rise and Decline of Superpowers (Routledge, 2002).

28) Dobson, 앞의 책, p. 101.

지 않는다는 점에 불만을 가지고 있었다. 예컨대 영국은 1952년에 들어 이미 핵실험에 성공한 바가 있고, 이에 대한 미국의 적극적인 지원을 필요로 했다. 그러나 미국은 1950년대 말이 되어서야 영국에 핵무기와 관련된 지원을 시작했다. 또한 전후 미국은 조금씩 진전되던 유럽 통합 논의에서 영국을 배제하게 할 수도 있는 대서양 커뮤니티를 결성하고자 하지 않았다.

인도차이나 전쟁과 수에즈 위기의 배경이 되었던 1950년대 전반기 영미 관계는 처칠, 이튼, 아이젠하워와 덜레스의 시대였다. ‘특별한 관계’에 대한 언급에서도 알 수 있듯이, 종전 직후 실각했다 1951년 10월 선거에서 다시 수상으로 복귀한 처칠은 영미 사이의 우호적 관계가 지속되길 희망하는 인물이었다. 처칠과 달리 향후 영미관계가 순탄치 않을 것이라 예상한 앤서니 이튼은 당시 외무장관으로 재직하고 있었다. 미국의 경우는 1952년 11월에 아이젠하워가 20년만의 공화당 대통령에 당선되고, 1953년 존 포스터 덜레스가 국무장관에 취임했다.

아이젠하워의 외교정책은 뉴룩(New Look) 정책으로 대표된다. 뉴룩은 트루먼 시기의 봉쇄정책을 보다 공격적으로 계승해 공산주의의 팽창을 허용하지는 않되, 공산권을 봉쇄함에 있어 자본주의 경제의 유지가 필요하다는 원칙을 기본으로 삼고, 전술적으로는 핵무기의 우위를 확보함으로써 각 지역에서 소련의 공격을 효과적으로 억지하는 데에 초점을 맞췄다.²⁹⁾ 아이젠하워 행정부의 이러한 기조는 영미 관계가 적어도 일정 수준 이상의 협력을 계속해나갈 것이라는 점, 그리고 각 지역에서 동맹국들을 잘 활용해야 하는 관계로, 특히 중동 지역에서 영국의 지위가 매우 중요해질 것이라는 점을 의미했다.

한편 유럽, 중동 및 아시아 각 지역에서 양국이 활용할 수 있었던 자원의 수준은 상이했다. 전체적인 국력 수준에서 살펴보면, 미국은 1940년대와 1950년대를 거치며 명실상부 세계 최강대국의 반열에 올랐다. 아래는 1950년대 미국과 소련, 영국의 국력을 비교할 수 있는 주요 국력 지표이다.

29) 권오신, 「아이젠하워 대외정책의 기조 - ‘뉴룩(New Look)’ 정책과 ‘아이젠하워 독트린」 『미국사연구』 21, pp. 154-65.

[표 2-1] 영미 간의 국력 비교(1950-1960)

		1950	1954 (인도차이나)	1956 (수에즈)	1960
철강 생산 (천 톤)	미국	87,848	80,115	104,522	90,067
	소련	27,329	41,434	48,698	65,294
	영국	16,554	18,817	20,990	24,695
국방비지출 (천 달러)	미국	14,559,000	42,786,000	41,773,008	45,380,000
	소련	15,510,433	28,064,976	26,749,408	36,960,032
	영국	2,376,154	4,409,778	4,527,611	4,633,255
군인 (천 명)	미국	1,460	3,302	2,806	2,306
	소련	4,300	5,800	5,100	3,600
	영국	689	839	761	519
에너지 소비 (석탄 천 톤)	미국	1,241,836	1,302,449	1,492,506	1,421,218
	소련	273,968	372,065	467,891	629,705
	영국	190,014	226,613	232,317	235,677
인구 (천 명)	미국	152,271	163,026	168,903	180,671
	소련	180,075	192,709	199,658	214,329
	영국	50,616	51,046	51,406	52,372

출처: Correlates of War Project, National Material Capabilities Data, Version 4.0 (최종검색: 2017년 7월 1일).

표에서 확인할 수 있듯이 1950년대 미국은 여러 국력지표에서 영국에 비해 압도적인 우위를 차지하고 있었다. 논문에서 다루는 1954년과 1956년에 한정해 비교해보면 미국은 약 420억 달러 규모의 국방비를 지출하고 있어 약 44억 달러를 지출한 영국에 비해 10배가량을 지출하고 있다. 활용가능한 군인 수를 비교해보면 미국이 280만 명에서 300만

명 정도의 병력을 운용하는데 비해 영국은 1/4가량인 80만 명 정도의 병력을 유지하고 있었다. 에너지 소비량이나 철강 생산량을 비교해보아도 각각 에너지가 13-15억 톤 대비 2억 톤 정도, 철강 생산의 경우 8천만-1억 톤 대비 2천만 톤 정도로, 대체로 5배 이상의 차이가 난다는 점을 확인할 수 있다. 영국의 축소된 국력은 공산권의 맹주인 소련과 비교해보아도 확연한 차이를 보인다. 국방 관련 지표에서 소련은 영국의 6-7배가량, 인구는 4배 정도에 철강이나 에너지 부문의 경우는 영국에 비해 50% 정도 가까이를 더 생산하고 있었다. 종합해보면, 적어도 1950년대에 들어서 미국은 국력의 총량의 측면에서 영국을 압도하고 있었다. 국력 격차를 중시하는 관점에서 본다면 이 같은 차이는 2차 대전 이후 미국이 동맹국인 영국과의 관계에 있어 상당한 우위를 점했으리라는 해석으로 이어질 수 있다.

그러나 이 시기 영미 동맹의 관계는 단순히 국력 격차의 수준으로만 환원해서 이해할 수 없다. 앞서 언급했듯이 영국은 중동, 동남아시아, 인도 아대륙 등지에서 미국과는 비교할 수 없을 규모로 오랜 시간 식민지를 운영해온 경험과 식민지 경영에 필요한 제도적 기반들을 가지고 있었다. 그 중 한 가지는 영국군이 각 지역에서 보유하고 있던 정보 전력이다. 적어도 인도차이나나 중동 지역에 국한할 경우, 영국은 타의 추종을 불허할 정도의 뛰어난 정보력을 보유하고 있었으며, 이는 각 지역에서 발생하는 문제들에 영국이 미국보다 신속하게 대응할 수 있게 하는 중요한 자산이었다.³⁰⁾

동맹 관계에서 파생되는 여러 딜레마가 영미 관계에 있어서도 영향을 미쳤지만, 전반적인 수준에서 그러한 딜레마의 원인이 되는 국력 격차는 크다고 볼 수는 없었다. 특히 본 논문에서 다루는 1950년대 중반

30) Danny Steed, *British Strategy and Intelligence in the Suez Crisis* (Palgrave Macmillan, 2016); Calder Walton, *Empire of Secrets: British Intelligence, the Cold War, and the Twilight of Empire* (The Overlook Press, 2013); Richard J. Aldrich, 1994, "Intelligence, Anglo-American Relations and the Suez Crisis, 1956," *Intelligence and National Security* Vol. 9, No. 3, pp. 544-54.

의 동남아시아 지역과 중동 지역에서 미국과 영국은 사실상 엇비슷한 전력을 지닌 동맹국이였다. 문제는 당시 양국이 처했던 국내정치적 상황의 차이였다.

2. 동맹 제지의 인과 체계

이 절에서는 동맹 제지의 성패를 국내정치와의 상호관련성 내에서 규명하고자 두 동맹국의 정책결정자 간의 상호작용과 양국의 국내 청중이 정책결정 과정에 미치는 영향력을 반영하는 설명 틀을 구성한다. 동맹국 간 이익이 대립되는 상황에서 양국 간의 국력 격차가 크더라도 제지를 시도하는 정책결정자가 국내 청중의 일관되고 강한 지지를 받을수록, 그리고 피제지국의 정책결정자가 군사행동의 실행에 대한 국내적 지지를 결여할수록 피제지국은 군사행동을 지연하거나 다른 정책 수단을 선택하게 될 가능성이 높다. 이 때, 개별 국가를 여러 층위의 행위자로 나누어 분석하더라도 안보-자율성 교환의 문제와 연루와 방기의 딜레마와 같은 기존 동맹 관련 핵심 문제들이 국내정치 행위자들의 상호작용 속에서 어떻게 고려되고 정책결정에 반영되는지가 함께 논의되어야 한다.

1) 정책결정자

정책결정자는 국가 간의 분쟁 과정과 그 결과에서 핵심적인 역할을 담당한다.³¹⁾ 국내정치 영역에서 국제분쟁에 관한 정보가 수렴하는 지점인 동시에 외교정책의 실행에 최종적으로 관여하는 주체이기 때문이다. 따라서 동맹 제지의 성공과 실패는 일차적으로 동맹체결국의 정책결정자가 동맹 체결국과 이해관계가 충돌하는 갈등 상황을 어떻게 해석하고 문

31) 국제안보에서 정책결정자들의 역할 전반에 관해서는 최근까지도 상당한 양의 연구 결과가 축적되어 왔다. 이를 잘 정리한 논문으로는 Robert Jervis, "Do Leaders Matter and How Would We Know?" *Security Studies* 22, No. 2 (Winter 2012), pp. 153-79 참조.

제를 해결하기로 결심하는지에 달려 있다. 군사행동을 계획하고 실행하는 과정에서 정책결정자는 자국이 얻을 수 있는 이익과 감수해야 하는 비용을 계산한다.

국제정치학에서는 크게 2가지 관점 - “능력본위”, “행태본위” - 에서 정책결정자들이 상대국의 의도를 평가하고 정책을 수립한다고 이해해 왔다. 첫째로, ‘능력 본위’의 평가 방식은 정책결정자가 상대국의 군사력 지표(병력수, 공격용/방어용 기지 수 등)를 바탕으로 의도를 평가한다고 본다. 군사력 증강은 숨기기 어려운 사실이기에 상대국의 의도를 비교적 정확하게 드러낸다고 본다. ‘행태 본위’의 평가 방식은 국제협약을 조인하거나 철회하는 등의 국내적 행위를 통해 상대국의 의도를 평가한다.

우선적으로 고려되는 사항은 동맹국들을 둘러싼 국제정세와 군사행동으로 자국의 이익을 침해하고 있는 동맹국과의 관계다. 정책결정자는 군사력과 경제력 등 국가 수준에서 동맹체결국과 자국이 가지는 국력 격차와 구체적인 동맹 계약 사항에 대한 정보를 보유하고 있으므로 동맹 관계로부터 발생하는 안보-자율성 교환의 딜레마나 연루와 방기의 딜레마에 대한 포괄적인 평가가 가능한 위치에 있다. 따라서 정책결정자가 합리적인 행위자라면 동맹국의 행위를 제지했을 때 동맹국으로부터 받게 될 불이익에 대해 고려하게 된다. 연루와 방기의 딜레마도 고려 대상이다. 상대적으로 국력이 약한 국가의 정책결정자들은 동맹국의 행동을 적극적으로 제지할 경우 동맹국이 동맹으로부터 이탈하거나, 동맹으로서 의무를 다하지 않는 방기의 위험을 감수해야 한다.

스나이더가 지적한 바와 같이 동맹국과 함께 걸려 있는 이익이 큰 국가일수록, 동맹에 대한 의존도가 높은 국가일수록, 그리고 동맹에 대해 헌신적인 국가일수록 동맹국으로부터 이익을 침해받더라도 적극적으로 대응하기 어렵다. 국력격차가 극심하게 나는 비대칭동맹일수록 이 같은 경향이 강하게 나타나게 된다. 마찬가지로 이익, 의존도, 그리고 헌신도의 측면에서 제지국에 비해 우위를 점하고 있는 국가일수록 제지의 대상이 되기 어려울 것이라는 예측이 가능하다.³²⁾

32) Snyder, 앞의 책, pp. 307-72.

그러나 양국 간의 국력격차만을 고려한 분석은 결정론으로 귀결될 수 있다. 전력상으로 비대칭적인 지위를 가지고 있음에도 불구하고 왜 특정 국가의 정책결정자들이 결단력 있는 모습을 보이는지를 설명하기 위해서는 제지를 시도하는 이들의 개별적인(individualistic) 특성들을 구체적으로 확인하고, 제지의 각 단계에서 이들이 어떤 행동을 보이는지를 분석해야 한다. 야리-마일로는 상대방의 능력이나 행위에 대한 고려만으로는 정책결정자들이 상대국의 의도를 파악하는데 있어 보이는 편차들을 설명하지 못한다고 보고, 대안으로 “선택적 주목” 가설을 제시한다.

선택적 주목 가설은 선명성(Vividness), 주관적 신뢰성(Subjective Credibility), 조직 전문성(Organizational Expertise)의 세부 항목으로 나누어 정책결정자의 이익설정 과정을 이해한다. 선명성 가설에 따르면 정책결정자들은 감정적으로 더 생생한 정보를 선호한다. 예컨대 특정 상황에서 상대방의 의도의 일관성을 평가할 때에는 상대국가의 정책결정자들과 가졌던 최고위급 대화나 모임에서 받았던 개인적인 인상이 중요한 역할을 담당한다는 것이다. 예컨대 1985-86년에 걸쳐 진행된 제네바 정상회의 이후 미소 양국 간의 대화가 다양한 정책레벨에서 진전될 수 있었던 이유는 레이건과 고르바초프 두 정상이 상호간에 느꼈던 긴밀하고 긍정적인 인상 덕분이었다.

두 번째로 주관적 신뢰성은 정책결정자들이 확증편향에 쉽게 빠진다고 가정한다. 개인이 기존에 보유하던 신념 체계를 포기하기보다, 과거에 벌어졌던 일이 제공하는 신뢰할 만한 판단 지표들을 무시하는 편이 경제적이기 때문이다. 카터 행정부 초기 안보보좌담당관을 맡았던 브레진스키(Brezinski)와 국무장관 반스(Vance)는 각기 다른 이유로 소련의 의도를 평가했다. 소련에 대한 브레진스키의 공격적인 입장은 개인적인 교육 경험을 바탕으로 얻은 판단에서 시작된 반면 반스는 소련이 아프간에서 보인 기회주의적인 면모들을 악의적인 의도의 판단 근거로 삼았다.

마지막으로 조직 전문성 가설은 정책결정자들이 몸담았던 조직의 이해관계와 과거 업무 경험이 상대국의 의도를 평가하는 과정에서 특정 지표만을 중요한 판단근거로 수용하게끔 한다고 본다. 정책결정자들이 평

시 동맹 사안과 관련된 정보를 수집하고 판단을 내리는 방식의 차이, 동맹체결국의 정책결정자와 맺어왔던 개인적인 친분관계, 정책결정자들의 개인적 교육배경이나 과거 업무 경험 등이 동맹 제지의 각 국면의 전개에 영향을 줄 수 있다.

2) 국내 청중의 지지

한편 민주국가에서 정책결정자는 선거를 통해 주기적으로 선출되는 주체이다. 따라서 동맹국과의 이해관계가 충돌해 상대방의 군사행동을 제지하고자 할 때에는 정책결정자가 판단한 정책 방향에 대한 높은 국내적 지지가 확보되어야 한다. I 장에서 소개한 피어론의 청중 비용 이론은 “왕, 라이벌 국가의 장관, 적대적인 정치인, 상원 위원회, 정치국, 대중 일반”을 모두 포괄하는 개념이다.³³⁾ 행정부나 의회 등의 권력기관에 분산돼 있는 소수의 전문가 집단을 제외한 대다수 대중은 정책결정에서 오가는 정보로부터 소외되어 있으며, 정책결정자에 대한 직접적인 영향력을 행사하기 어렵다.³⁴⁾ 반면 정책결정자를 제외한 엘리트 집단은 정책결정자의 정책에 직접적인 제약을 가하며 정책결정에서 소외된 일반 청중의 여론을 완화하거나 강화하는 역할을 수행한다.

엘리트 집단이 일반 여론에 비해 누리는 정보의 우위는 외교정책결정에 있어 정책결정자와 엘리트 청중, 그리고 일반 청중의 상호작용에 관한 2가지 주장의 근거가 된다. 첫 번째, 엘리트 집단이 정책에 대해 일치된 입장을 가질 때 일반 청중은 전체 엘리트 집단이 선택하는 정책에 동조한다. 두 번째, 엘리트 청중이 특정 정책을 두고 분열된 상태를 보일 경우 일반 청중은 각자가 지지하는 엘리트 집단에 따라 분열된 정책선호 양상을 보인다고 주장한다. 일반 청중이 대부분의 경우 엘리트

33) Fearon, 앞의 책, p. 581.

34) Branislav L. Slantchev, “Politicians, the Media, and Domestic Audience Costs,” *International Studies Quarterly* 50, No.2 (June 2006), pp. 445-7; Erik Gartzke and Yonatan Lupu, “Still Looking for Audience Costs,” *Security Studies* 21, No. 3 (August 2012), pp. 391-7 참조.

집단 일부 혹은 전부와 자신의 선호를 일치시키는 이유는 일반 청중으로서는 외교정책에 관한 정보를 획득하기 위해 엘리트 집단처럼 많은 비용을 지불할 의사가 없기 때문이다.³⁵⁾ 외교정책에 대한 입장에서 엘리트 집단과 일반 여론의 관계가 위와 같을 때, 정책결정자는 설득하기 어려운 일반 청중을 직접적인 목표로 삼기보다는 전략적으로 일반 청중에 영향을 미칠 수 있는 엘리트 청중을 회유하거나, 정책결정자에게 유리한 정보를 이들에게 선별적으로 공급하고 불리한 정보의 흐름은 배제하는 전략을 선택하게 된다.

정책결정자를 중심으로 정책에 관한 중요 정보를 폭넓게 공유하고 동맹 정책의 시행에 실질적인 제약을 가할 수 있는 엘리트 집단이 가지는 특징과 역할은 다음과 같다. 엘리트 집단은 4가지 지점에서 일반 청중과 구분된다. 첫째, 엘리트들은 대외정책에 있어 일반 대중과는 다른 선호체계를 가진다. 다양한 계층의 집합인 여론은 많은 경우 외교정책에 대한 일관된 선호체계를 보여주지 않으며, 또 정책에 대한 정보가 바뀔수록 선호체계 역시 쉽게 바뀌는 경향이 있다. 반면 엘리트 집단은 비록 동맹체결국에 대해 강경과 타협 스펙트럼 내에서 일정한 편차를 보이더라도, 분쟁상황에서 전략적으로 선택해야 하는 정책에 대한 선호가 분명히 정해져 있다. 둘째, 민주국가에서 정당, 행정부 등 여러 정치 제도에 나누어 속해 있는 엘리트들은 자신들의 대외정책에 관해 영향력을 증대시킬 수 있는 권력을 보유하고 있다. 엘리트 집단이 일반 여론에 비해 훨씬 짧은 주기에 걸쳐 지속적이고도 강력한 정치적 피드백을 정책결정자에게 가할 수 있으며, 정책결정의 실행 자체에도 직접적인 영향을 줄 수 있다는 것을 의미한다.

셋째, 엘리트들은 각기 다른 수준의 정보, 권력, 그리고 접근성을 보유한 주체로서 정보 자원이 부족한 다른 엘리트나 대중을 상대로 분쟁에 관련한 일정한 신호를 보낼 수 있는 주체이다. 이는 보유한 정보에서 우

35) Alexander Guisinger and Elizabeth N. Saunders, "Mapping the Boundaries of Elite Cues: How Elites Shape Mass Opinion Across International Issues," forthcoming in *International Studies Quarterly*.

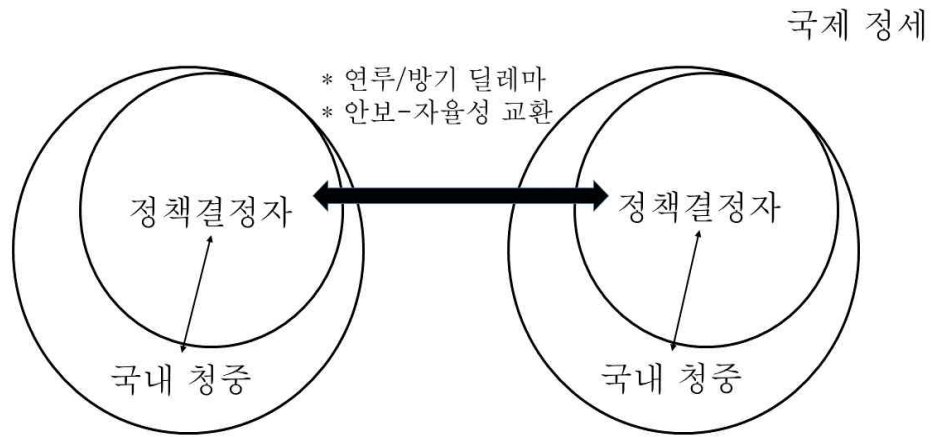
위를 보이는 엘리트 집단이 나머지 엘리트 집단이나 대중들의 선호체계의 변화에 직접적인 영향을 줄 수 있다는 점에서 특히 중요하다. 넷째, 엘리트 집단은 일반 여론에 비해 작은 집단을 이루고 있기 때문에 정책결정자가 회유나 협상의 대상으로 삼기에 적합하다. 타국과의 갈등 상황에 직면한 정책결정자들은 자신이 선택한 정책으로 인한 정치적 반발을 최소화하기 위해 일반 대중을 상대하기도 하지만, 소수의 엘리트 집단을 통해 전체 청중에 대한 간접적인 영향력을 행사하기도 한다.³⁶⁾ 이 같은 특성으로 정책결정자는 일종의 엘리트 연합을 구성할 유인을 가지게 된다. 정책결정자들은 중요 정보에 대한 접근 권한을 보유한 엘리트들과 협상한 후 엘리트 계층 내에 유통되는 동맹 관련 정보의 흐름을 통제하거나 정부의 정책 시행을 제한할 수 있는 민감한 정보가 퍼지지 않게 하는 전략을 구사할 수도 있다.³⁷⁾

지금까지의 논의를 바탕으로 동맹 제지의 정책결정과정에서 영향을 주는 국내 행위자들 간의 관계를 도식화하면 다음과 같다.

36) Guisinger and Elizabeth, 앞의 논문.

37) Elizabeth N. Saunders, "War and the Inner Circle: Democratic Elites and the Politics of Using Force," *Security Studies* 24, No. 3 (Spring 2015), pp. 466-501.

[그림 2-1] 정책결정자와 국내 청중의 상호작용

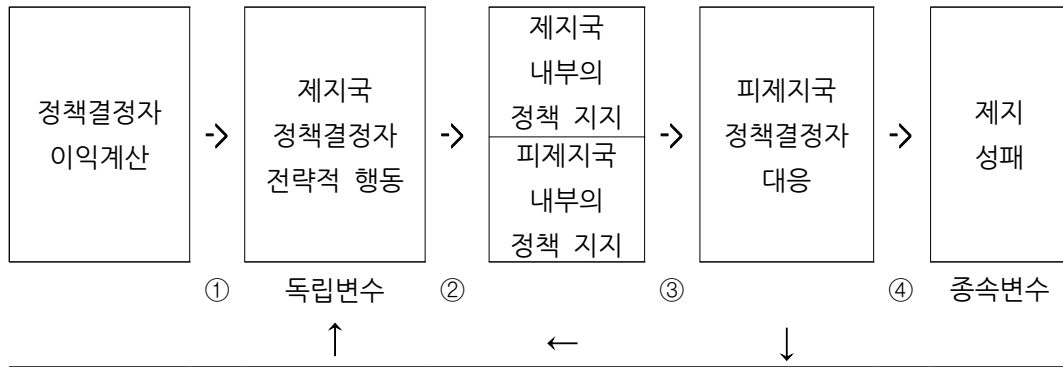


3) 동맹 제지의 인과체계

본 절에서는 과정추적을 활용해 동맹제지의 성과에 관한 종속변수와 독립변수를 정의하고 두 변수를 몇 단계에 걸쳐 인과적으로 연결하는 체계를 구성한다. 구성된 인과 체계는 동맹 제지에 체계적으로 영향을 끼치는 요소이므로 다른 다양한 동맹 제지의 사례에도 확장해 적용할 수 있다. 과정추적의 방법은 특정한 독립변인과 종속변인 사이에 존재하는 인과 체계를 단계적으로 확인하려는 시도로서 크게 이론 구축 과정 추적, 이론 검증 과정 추적, 그리고 결과를 설명하기 위한 과정 추적 등 3가지 유형이 있다.

이론 중심의 과정 추적은 추적하는 인과 체계의 존재 유무만을 검증할 수 있기 때문에 어떤 한 인과 체계의 존재 유무를 검증한다고 해서 다른 체계의 존재 유무가 검증되지 않는다는 단점이 있다. 만약 특정 가설을 검증하는데 있어서 조작화한 인과 체계가 다른 가설을 검증하는데 사용되기 위해서는 제시된 인과 체계의 각 부분이 대칭을 이루어야 한다. 다만 과정 추적 이전 혹은 이후에 합동법을 통한 비교방법론이 같이 사용된다면 이론의 확장이 가능하다.³⁸⁾ 여기서 상정하는 동맹 제지의 인과 체계는 다음과 같다.

〈표 2-2〉 동맹 제지의 인과 체계



종속변수는 동맹 제지의 성공 혹은 실패로서 특정 시점에 피제지국이 제지국의 이해관계에 부합하게 군사행동을 중단하거나 다른 외교 정책으로의 변경을 시도하면 성공, 그렇지 않으면 실패로 판별한다. 독립변수는 동맹국의 잠재적 군사행동 가능성을 제지하고자 하는 국가의 정책결정자가 제지에 대한 국내외 행위자들의 선호를 변화시키기 위해 취하는 일련의 전략들이다.

동맹 제지의 상황에서 정책결정자는 국내적으로는 자국 내의 청중들에 대해서, 그리고 국외에서는 상대국의 정책결정자에 대해서 제지에 대한 자신의 정책 방향을 관철시키기 위해 노력한다. 정책결정자는 동맹국의 군사행위를 제지하기 위해서 동맹국을 제지했을 때 예상되는 군사적, 경제적 피해를 무릅쓰고라도 제지를 시행하고자 한다는 강한 신호를 보내야 한다. 이때, 제지 시도에 대한 정책결정자와 국내 청중 간의 확고한 합의가 이루어져야 한다.

따라서 정책결정자는 제지라는 최선의 결과를 도출하기 위해 국내적으로는 엘리트 집단과 여론을 포함한 국내 청중에 대해 갈등 국면과 관련된 정보를 전달하고, 동맹체결국에 대해서는 동맹국 정책결정자의 정책 선택지를 줄이고 자국의 이익에 맞게 행동하도록 상대 정책결정자를

38) Beach and Pedersen, 앞의 책, Chp. 1.

설득하는 전략을 동시에 추구하게 된다. 정책결정자의 전략에서 동맹 제지의 성패로 나아가는 이 같은 인과 체계에서 인과적 힘의 전달은 개별 정책결정자가 국내 청중들을 향해 구체적으로 어떠한 행동을 취하는지 그리고 동맹국 정책결정자에 대해서는 어떠한 행동 전략을 펼치는지를 살펴봄으로써 확인할 수 있다.

양국의 국내 청중이 반응해 제지국의 정책결정자나 피제지국의 정책결정자의 정책 선택지가 제약되거나 지지를 받게 되는지가 인과 체계의 두 번째 단계가 된다. 결과적으로 양국의 국내 청중이 제지를 시도하는 국가의 정책방향(군사행동 중지 혹은 여타의 외교정책 활용)에 우호적인 지지를 보내는 반면 제지의 대상이 되는 국가의 정책방향(군사행동 강행)에 대해 부정적인 반응을 보인다면, 피제지국의 정책결정자는 기존의 군사행동을 포기하거나 대안적인 외교정책을 강구하게 된다. 반면 제지국과 피제지국에서 제지 정책에 대한 지지가 높지 않을 경우 동맹국에 대한 제지는 실패로 돌아가게 되고 피제지국은 기존에 계획했던 군사행동을 취할 수 있다.³⁹⁾

39) 퍼트넘의 투레벨 이론(Two-level theory)은 이와 유사한 형태의 협상론이다. 퍼트넘의 협상론에서도 국내적 차원의 게임과 국제적 차원의 게임이 나뉘어 진행된다. 양국의 정책결정자들은 국내 행위자들과의 협상을 진행한 후 타국과의 협상에 임할 수 있다. 협상 결과는 다시 협상국 내부에서의 협승 승인 과정에 영향을 준다. 국내정치에서 우위를 점하고(자국 윈셋의 축소) 협상국의 윈셋을 확대해 협상에 임하는 정책결정자가 협상 과정에서 유리한 위치를 차지한다. 자국의 윈셋을 축소하는 대표적인 방법은 손을 묶는(hand-tying) 전략이다. 손 묶기는 협상 과정에서 국내 행위자들이 원하는 협상의 목표를 공개적으로 약속하는 행위다. 손 묶기는 협상 과정에서 정책결정자의 자율적인 판단이나 협상의 자유로운 정도를 제한한다는 단점이 있다. 다음으로는 이슈 쟁점화 전략을 활용할 수 있다. 협상에 임하는 주체가 국내적인 이슈를 국제적인 차원으로 쟁점화하면 여론의 흐름에 영향을 미칠 수 있어, 협상과정에서 유리한 위치를 점할 수 있다. 윈셋 축소 전략은 국내 집단의 영향력을 국제협상에 이용하는 방법이므로, 협상 이후에 국내정치 각 집단 사이에서 이익분배의 문제를 발생시킨다. 이에 대한 적절한 보상을 하기 위해서는 협상에서 얻을 수 있는 전체 이익을 계산해 협상 과정에서 소외될 수 있는 국내 정치

3. 소결

이 장에서는 소위 ‘특별한 관계’로 지칭되는 영미 관계의 특수성을 전반적으로 개괄한 후, 1950년대 영미 관계가 놓였던 구체적인 맥락과 양국 간의 국력격차를 소개했다. 이어, 인도차이나 전쟁과 수에즈 위기 사례에서 정책결정자와 국내 청중의 상호작용을 중심으로 동맹 제지의 성패를 이해할 수 있는 인과 체계를 구성했다. 동맹 제지의 결과는 군사력이나 경제력과 같은 국력 격차뿐만 아니라 각 동맹국의 정책 결정 과정에 간접적으로 관여하는 국내 청중의 입장이 정책결정자의 정책 방향을 지지하는 정도에 따라 결정된다. 이어지는 장에서는 상기한 인과 체계를 중심으로 1954년 인도차이나 전쟁과 1956년 수에즈 위기 당시 동맹 일방의 군사 개입을 두고 벌어진 두 국가 간의 동맹 제지 게임을 분석한다.

행위자들에게 협상의 이익을 선분배하는 이면보상(side-payment)이나 협상 사안을 다시 정의하는(cutting slack) 방법을 활용할 수 있다. 한편 자국이 상대하는 협상 대상국의 윈셋을 확대하는 방법에는 여러 이해관계를 가진 상대국의 국내 정치 집단의 선호체계를 묶어버리는 이슈연계 전략을 이용할 수도 있고, 상대국 국내 행위자들이 생각하는 협상의 이미지를 자국에 유리하도록 바꾸는 메아리(reverberation) 전략을 활용할 수도 있다. Robert Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games,” *International Organization*, Vol. 42, No. 3 (July 1988), pp. 427-60.

Ⅲ. 1차 인도차이나 전쟁과 동맹 제지

이 장에서는 Ⅱ장에서 소개한 인과 체계를 적용해 인도차이나 전쟁 당시 영국이 시도한 동맹 제지의 성공 요인을 추적한다.

1. 1차 인도차이나 전쟁의 전개

1946년 인도차이나 전쟁이 시작될 때 프랑스는 베트남군을 쉽게 제압할 수 있으리라는 자신감을 가지고 인도차이나 반도에 진입했다. 그러나 8년여를 끌었던 인도차이나의 전황은 1953년 봄에 시작된 디엔비엔푸(Dien Bien Phu) 전투를 거치면서 프랑스의 패전이 확실시되었다. 프랑스로서는 19세기 시절부터 운영해온 중요한 식민지를 잃을 수도 있는 상황이었다. 인도차이나에서 프랑스가 거둔 실패는 1954년 봄 미국의 동맹 정책에도 변화를 가져왔다. 다급해진 프랑스는 폴 엘리(Paul Ély) 장군을 미국에 파견해 군사개입을 요청했다.⁴⁰⁾ 미국의 정책결정그룹은 적어도 어떠한 형태가 됐든 인도차이나에 군사적으로 개입하는 방향으로 방침을 정했다. 미국의 아서 래드포드(Arthur W. Radford) 해군 제독이 제안한 디엔비엔푸에 대한 공중폭격 안을 포함해, 미국의 정책결정그룹은 5월 제네바 회의가 열릴 때까지 인도차이나 반도에 대한 다양한 형태의 군사개입 방안을 검토했다.

뒤이어 미국 행정부는 의회 수뇌부와 가진 간담회에서 인도차이나 반도로의 군사 개입을 승인해줄 것을 요청했다.⁴¹⁾ 그러나 미 의회는 오로지 영국과의 공동개입이라는 조건 하에서 군사개입을 승인하겠다는 입

40) Townsend Hoopes, *The Devil and John Foster Dulles* (Boston: Little, Brown, 1973), pp. 207-8; Melanie Billings-Yun, *Decision against War: Eisenhower and Dien Bien Phu, 1954* (New York: Columbia University Press, 1988), pp. 29-52.

41) Louis L. Gerson, *John Foster Dulles* (New York: Cooper Square, 1967), p. 158.

장을 고수했다. 이 같은 결정은 반식민주의 정서가 강했던 미국 일반 여론이 독립전쟁의 성격을 띠는 인도차이나 전쟁에 개입하는 것에 대해 복잡한 시선을 가지고 있다는 점을 반영한 선택이었다. 정책결정자들이 선택한 동맹국 영국과의 공동개입(United Action)은 전쟁 개입의 강한 필요성과 국내정치에서의 압력을 절충한 방안이었다. 그러나 미국과 함께하는 인도차이나 군사 개입이 자국의 이익을 명백히 위배한다고 판단한 영국은 수차례에 걸쳐 거부 의사를 밝혔다. 미국의 정책결정자들은 국내정치에서의 제약에도 불구하고 동맹국을 설득해 군사 행동을 단행하고자 했지만, 영국의 정책결정그룹은 미국이 단독, 혹은 공동개입의 형태로 인도차이나에 관여함으로써 얻게 되는 손실을 회피하고자 했다. 시간은 영국의 편이었다.

영국과 미국의 정책결정그룹이 서로의 입장을 바꾸고자 수차례에 걸쳐 만나 의견을 교환한 3월과 4월 동안 전황은 점차 디엔비엔푸에 고립된 프랑스 군에게 불리하게 전개되었다. 5월 7일에 이르러 프랑스 군은 베트남군에 디엔비엔푸마저 내주게 되었다.⁴²⁾ 이 시점에 이르러 미국의 군사개입을 저지하고자 했던 영국은 물론이고 공동개입이라는 형태로나마 인도차이나에 관여하고자 했던 미국마저도 더 이상 군사 개입을 통한 지원은 무의미하다는 판단을 내리게 되었다. 6월 초 미국 정책결정그룹은 인도차이나에 대한 개입이 불가하다는 입장을 정리해 발표하였고, 프랑스는 5월부터 시작된 제네바 협상의 결과로 7월 20일 베트남의 남북 임시분할에 합의하였다.

42) Lawrence S. Kaplan, Denise Artaud, and Mark R. Rubin, *Dien Bien Phu and the Crisis of Franco-American Relations 1954-1955* (Wilmington, Del.: Scholarly Resources, 1990), p. 130.

2. 제지 시도의 원인

1차 인도차이나 전쟁 막바지에 영국이 동맹국인 미국의 군사개입을 제지하는 데 성공할 수 있었던 이유는 무엇인가? 미국 행정부로부터 인도차이나 반도에 대한 개입을 요청받은 영국의 정책결정그룹은 영국군이 인도차이나 반도에 개입할 경우 자국의 이익이 심각하게 훼손되리라 판단했다. 영국 입장에서는 미국의 요청에 따라 인도차이나의 상황에 끌려 들어가기보다는, 역으로 미국의 잠재적 군사행동 가능성을 차단해 인도차이나의 상황을 수습할 필요가 있었다. 당시 프랑스 군은 8년간의 전쟁을 마무리하고 인도차이나 반도에서 완전히 철수하는 선택지를 고민할 정도로 패색이 짙었고, 전황과 별개로 반도에서의 영향력이 급속도로 감소하고 있던 상황이었다. 이에 영국은 프랑스가 전쟁에서 패배하든 미국이나 영국군의 개입으로 극적으로 전세를 뒤집든 간에, 장기적으로 프랑스가 인도차이나 반도에서 완전히 철수하게 될 것으로 예상하고 있었다.⁴³⁾

인도차이나 문제는 프랑스와 베트남 양자 관계나, 인도차이나에서 미국을 위시한 동맹국들이 누리고 있었던 패권적 지위의 유지에 한정해 이해할 수만은 없는 문제였다. 영국의 정책결정그룹은 보다 중요하게 인도차이나 반도에 대한 개입이 동남아시아 일대, 혹은 그보다 넓은 범주에 걸쳐 있던 자국의 국익을 심각하게 침해하는 결과로 이어지리라 판단했다. 당시 영국이 개입을 망설였던 가장 큰 이유는 인도차이나에 개입함으로써 자국이 관여하던 아시아 구 식민지 지역에서 발생한 문제들이 악화될 수도 있다고 생각했기 때문이다. 연이은 세계대전을 겪기 전인 20세기 초반까지도 인도, 동남아시아, 중동 지역을 아우르는 대제국을

43) 결과적으로 이러한 영국의 선택은 같은 해 9월 8일 미국의 외교관 앨런 덜레스(Allen Dulles), 알렉산더 스미스(Alexander Smith) 상원의원, 마이크 맨스필드(Mike Mansfield) 상원의원이 프랑스, 영국, 호주, 뉴질랜드, 태국, 필리핀, 파키스탄, 그리고 미국을 하나로 묶는 동남아시아 조약기구(The Southeast Asia Treaty Organization, 통칭 SEATO)을 체결하게 되면서 실현된다. Kaplan et al, 앞의 책, p. 130.

경영하고 있었던 영국은 구 식민지 전역에서 정치적으로 관여하고 있었다. 따라서 구 식민지에서의 영향력을 뒷받침하고 있던 아시아 지역의 병력을 빼내 자국의 식민지도 아니었던 인도차이나로 배치할 경우 각 지역에서의 정치적 영향력이 극적으로 감소하는 결과로 이어질 수 있었고, 이는 영국 행정부가 절대적으로 피하고자 하는 상황이었다.

2차 대전 이후부터 영국 정부가 전략적으로 중시해온 ‘영연방(Commonwealth)’⁴⁴⁾의 운영과 관련된 ‘말레이 비상사태(Malayan Emergency)’와 1950년대 인도-파키스탄 관계가 당시 영국이 직면했던 복잡한 지역적 이해관계를 대변한다. 1차 대전 이후 지구적 제국의 지위에서 서서히 내려오고 있던 영국은 이전까지 자국이 운영하던 식민지들을 독립시키는 대신, 각 식민지와 영국 본국과의 정치적, 경제적 결속을 제도적으로 강화한 영연방을 결성해 구 식민지 지역에 대한 지배구조의 유지라는 목표에 유연하게 대처해나가고자 했다.

영국의 식민지로 주요 원자재의 공급처이자 아시아 장악의 발판이었던 말레이 반도도 영연방 정책의 주요 관리 대상이었다. 말레이시아 지역은 1945년 일본의 패전 이후 국내에서 공산당의 급속한 세력 확장을 경험하게 된다. 말레이공산당이 주축이 된 민족주의 운동은 점차 영연방 정책을 본격화한 영국 정부와 충돌하게 되었다. 1948년 소련의 지령을 받아 무장투쟁을 선언한 말레이공산당이 영국 식민당국에 대항해 게릴라전을 펼치기 시작하면서 말레이 반도 전역은 1960년까지 약 12년간에 걸쳐 지나간 정부-반정부군 내전을 경험하게 된다. 정규군에 비해 병력 수나 화력에 걸쳐 열세를 면치 못했던 말레이공산당이 게릴라전을 중심으로 영국군에 대항했기 때문에, 영군군은 정규군 외에도 식민지기 동남 아시아에 구축해두었던 정보전력을 극대화해 대응하는 수밖에 없었다.⁴⁵⁾

44) 대영제국 하에서 약 52개국으로 이루어진 영연방(Commonwealth of Nations)을 지칭한다.

45) Leon Comber, *Malaya's Secret Police 1945-60: The Role of the Special Branch in the Malayan Emergency* (Monash Asia Institute, 2008); Robert Jackson, *The Malayan Emergency and Indonesian Confrontation : The Commonwealth's Wars 1948-1966* (Barnsley :

또 영국은 1947년 1차 카슈미르 전쟁 이후 극심한 갈등 관계에 놓여 있었던 인도와 파키스탄 관계 또한 주시해야하는 입장이었다. 인도 아대륙은 제국 시절 영국 경제를 지탱했던 최대 식민지이자, 2차 대전 이후 영연방 중심의 신식민정책을 뒷받침하는 핵심 지역이었다. 그러나 독립 이후 줄곧 군사적 긴장 상태에 놓여 있던 인도-파키스탄 양국의 관계는 영연방을 중심으로 과거 식민지들을 관리하려는 영국의 아시아 정책에 불안감을 안겨주는 요소였다. 영국의 인도차이나 개입은 막 독립을 쟁취했던 인도를 자극해 인도아대륙 내 영국의 지위를 위협하는 요소가 될 수도 있었다. 1950년대에 영국 외무성에서 재직하며 앤서니 이든(Anthony Eden)의 비서로 근무했던 에블린 석버그의 기록은 당시 인도차이나 개입이 영국과 인도의 관계에 미칠 악영향에 관한 이든의 우려를 잘 드러낸다.

“우리가 만약 미국의 계획에 협력할 것을 거부한다면, 동맹이 경직될 것이다. 우리가 만약 덜레스가 원하는 대로 행동한다면 인도를 포함한 모든 다른 아시아 국가들의 적개심을 유발하고, 이는 영연방을 파괴할 것이다.”⁴⁶⁾

따라서 1954년 당시 이미 진행 중이었던 말레이 비상사태와 인도-파키스탄 관계를 관리해야 했던 영국의 입장에서는 인도차이나에 개입할 만한 여유가 있지 않았을 뿐더러, 인도차이나 개입이 당시의 지역 전략 전체를 무너뜨리는 악수가 될 수 있었다. 더군다나 직전 해인 1953년에

Pen & Sword Aviation, 2011); Richard Stubbs, *Hearts and Minds in Guerrilla Warfare : the Malayan Emergency, 1948-1960* (New York : Oxford University Press, 1989).

46) 강조는 필자, 원문: “If we refuse to cooperate with the U.S. plan, we strain the Alliance. If we do as Dulles asks, we certainly provoke the bitterest hostility of India and probably all other Asiatic states and destroy the Commonwealth.” Evelyn Shuckburgh, *Descent to Suez: Foreign Office Diaries, 1951-1956* (London: Weidenfeld and Nicolson, 1986), p. 172.

끝났던 한국 전쟁의 경험도 고려할 필요가 있었다. 1950년에 시작돼 3년 간 지속된 한국 전쟁은 강대국들 간의 제한전으로 비화되는 과정에서 핵무기의 사용까지도 이어질 수 있어서, 두 차례의 세계대전 참전국들에게 제3차 대전의 공포를 안겨주었다. 프랑스와 전쟁 중이었던 베트남이 당시 소련과 함께 공산주의 진영의 두 핵심 축이었던 중국 공산당의 지원을 받고 있었다는 점을 감안한다면 영국 정책결정그룹의 입장에서 미국과 함께 선불리 공동 개입을 시도해 중국을 자극할 필요는 없었다.

종합해보면 인도차이나로의 진군은 영국에게 득보다는 실이 큰 선택일 가능성이 매우 높았기 때문에, 영국 입장에서는 미국의 제의에 따라 인도차이나 반도에 개입을 하기보다는, 미국이 단독으로라도 인도차이나 상황에 개입하는 상황을 막아야 했다.

3. 제지 게임의 과정

인도차이나에 개입함으로써 예상되는 이익의 손실이 크더라도 과거 대제국의 지위를 사실상 상실하고 지역 강대국의 지위로 내려오고 있었던 영국의 입장에서 전후 최강대국의 자리로 발돋움한 미국의 요구를 거부하기는 쉽지 않았다. 석버그는 인도차이나 전쟁 당시 영국 정책결정자들이 미국의 제안을 거부하면서 고려했던 방기의 위협을 다음과 같이 표현하고 있다.

“우리는 모두 이 상황에 대해 굉장히 우울해하고 있으며, 미국이 영국을 방기하거나, 아니면 인내심을 잃고 3차 대전을 일으키는 상황을 막기 위해 어떠한 조치를 취해야하는지가 궁금하다.”⁴⁷⁾

47) 강조는 필자. 원문: “We are very gloomy about the situation, and wonder how it can be made sound enough to prevent the Americans abandoning us all, or alternatively losing patience and starting World War III”. Shuckburgh, 앞의 책, p. 198.

그러나 지역 차원에서 양국이 동원할 수 있는 전력 수준의 차이가 절대적이지는 않았다. II장에서 소개했듯이 동남아시아를 비롯한 과거 식민지 전역에 걸쳐 영국이 구축한 정보 전력의 수준은 전후에서야 비로소 각 지역에서 주도권을 잡기 시작한 신참내기 미국에 비할 바 없이 강력한 수준이었다. 따라서 양국이 인도차이나 지역에서 동원할 수 있는 전력의 실질적인 격차는 적은 편이었다.

영국의 동맹 제지가 성공을 거둔 이유에 대한 대안적 설명은 영국의 정책결정자들이 미국 정책결정그룹과 수차례 만나면서 고의로 자국의 입장을 속였다는 점다. 프레스만은 영국의 정책결정자들이 미국과의 관계에서 성공을 거둘 수 있었던 이유가 자국의 입장에 대한 모호한, 혹은 왜곡된 정보를 전달해 미국의 정책결정자들을 혼란스럽게 만들어 미국이 자국에 가하는 압박의 정도를 약화시킬 수 있었기 때문이라고 보았다.⁴⁸⁾

그러나 양국 정책결정자들이 수차례에 걸쳐 회동해 만난 기록들은 상반된 답변을 보여준다. 3월 29일 아이젠하워 대통령이 인도차이나 문제에 본격적으로 개입하기로 선언한 이후 4월부터 인도차이나 전쟁이 종점을 향해 달려간 5월까지의 약 한 달 남짓한 기간이었다. 이 시기 양국의 정책결정자들이 모인 서너 차례의 중요한 회의에서 처칠과 이튼을 비롯한 영국의 정책결정자들은 처음부터 개입 불가에 관한 자신들의 입장을 분명하고 일관되게 전달했다.

동맹국 정책결정그룹의 정확하지 않은 입장 표명과 정보 전달로 인해 혼란을 느낀 측은 오히려 영국이었다. 당시 처칠은 미국 측에서 인도차이나 문제와 관련해 모호한 취지의 발언과 문서를 제공하기 때문에 의도를 짐작하기가 어렵다 판단하였다. 영국은 미국이 요청한 개입이 프랑스에 대한 순수한 지원이기 때문에 도덕적으로 정당화될 수 있는지, 혹은 또 침략을 정당화하는 동시에 인도차이나에서 미국의 영향력을 강화하려는 시도의 일환인지를 정확히 파악하고자 했다.⁴⁹⁾ 그리고 이 같은 인상은 미국이 고의적으로 만들어낸 것이 아니었다. 적어도 3월 말까지

48) Pressman, 앞의 책, pp. 53-9.

49) Shuckburgh, 앞의 책, p. 187.

도 인도차이나 문제는 미국에게 우선적으로 처리해야 하는 의제가 아니었다.

“내 느낌은 우리가 미국의 제안을 거절하기 전에 굉장히 조심해야 한다는 것이다. 우리는 우리가 도덕적인 도움을 주어야 하는 대상이 무엇인지 정확히 파악해야 한다. 이들은 미국이 원하는 것은 단지 프랑스를 대신해 자신이 직접 인도차이나를 차지하고 싶어한다고 믿는다. 미국은 이집트도 대신하고 싶어한다. 그들은 세계를 운영하고 싶어한다.”⁵⁰⁾

3월 22일 프랑스 엘리 장군의 방문은 인도차이나 문제에 대한 미국의 생각을 바꾸게 되는 중요한 계기가 됐다. 엘리는 아이젠하워 대통령을 비롯해 덜레스 국무장관, 래드포드 제독 등 미국 최고 정책결정그룹과의 만남에서 프랑스가 디엔비엔푸에서 사실상 고립되어 있으며, 시간이 촉박해 미국의 지원이 없다면 인도차이나 전역을 내주고 물러나야 할지도 모른다는 점을 전달했다.⁵¹⁾ 이전까지 인도차이나 개입을 전혀 고려하고 있지 않았던 미국의 정책결정그룹은 엘리가 전달한 구체적인 전황에 적잖이 충격을 받았으며, 공산권의 확산을 저지하기 위해서는 어떤 식으로든 반드시 군사적인 개입이 필요하다는 점에 깊이 공감했다.

문제는 개입의 방식이었다. 엘리 방문 당시 래드포드가 “미국이 개입해 인도차이나 반도에 공중폭격을 지원하겠다”⁵²⁾라는 근거 없는 신호를 주어 돌려보냈던 것이 미국 정책결정자들 사이에서 큰 실책으로 여겨

50) 원문: “My own feeling is that we should be very cautious before we again turn down an American proposal. We should find out precisely what it is we are asked to give moral support to.....A.E.(Anthony Eden: 필자 주)’s conviction is that all the Americans want to do is to replace the French and run Indo-China themselves. They want to replace us in Egypt too. They want to run the world.” 같은 책, p. 189.

51) Hoopes, 앞의 책, p. 207.

52) 같은 책, p. 205.

질 정도로, 3월 말 시점에서 미국에게도 인도차이나 반도에 대한 즉각적인 개입은 절대적으로 선호되는 선택지가 아니었다. 고립주의는 미국이 수세기 동안 관철해온 외교정책의 오랜 전통 가운데 하나였으며, 더군다나 인도차이나는 미국으로부터 수만 킬로미터나 떨어진 아시아의 외지였다. 미국이 프랑스를 도와 그 지역에서의 영향력을 되찾도록 만들어준다면 프랑스가 인도차이나 반도를 영구적인 식민지를 만들 가능성도 배제할 수 없었다.⁵³⁾ 반면 프랑스가 승리하든 패배하든 전쟁 결과가 미국에 직접적인 위협을 주는 것은 아니었다.⁵⁴⁾ 또 그 즈음에 이르러 미국과 프랑스는 크게 우호적인 관계를 유지하고 있지 않았다.⁵⁵⁾

미국 역시 베트남 외에도 외교적으로 관여하고 있는 지역이 많았다는 사실은 개입으로 인해 불필요한 시간과 비용을 낭비할 수 있다는 인식을 심어주는 사안이기도 했다. 1950년대 초부터 미국은 2차 대전의 승전국들과 함께 독일 분단과 한국 전쟁 등 중요한 국제문제에 깊숙이 관여하고 있었으며, 1953년 말부터 1954년 봄에 이르는 기간까지는 한국 전쟁의 후속처리를 두고 고심하고 있었다. 아무런 목적 없이 1월에 소집된 베를린 회의(Berlin Conference) 5월 초에 있을 제네바 협상회의에서 이 지역들의 문제를 다루기로 했기 때문에 미국은 더 이상의 문제를 만들고 싶어 하지 않았다.

드와이트 아이젠하워는 1953년 반공주의에 대한 단호한 입장을 밝히며 대통령에 당선됐으며, 공화당 내에서도 확고한 입지를 가지고 있었다. 미국의 여론 또한 불과 2년 전까지 불었던 매카시즘의 광풍에 지쳤음에도 불구하고 여전히 반공주의에 기초한 아이젠하워의 대외정책에 강한 지지를 보냈다.⁵⁶⁾

그럼에도 불구하고 미국의 단독개입은 불가능한 상황이었다. 의회는 인도차이나 개입의 경우 영국과의 공동개입에 대해서만 승인하겠다는 의사를 밝혔다. 이는 정책결정자들 사이에서도 공감대를 얻었다. 방문이

53) Kaplan et al, 앞의 책.

54) 같은 책, p. 94.

55) 같은 책, p. 29.

56) Gardner, 앞의 책, p. 216.

있을 지 약 일주일 뒤인 3월 29일 국무장관 존 포스터 덜레스(John Foster Dulles)는 연설문에 포함된 메모에서 악화되어 가는 인도차이나의 상황을 언급하며 중국과 소련의 위협으로부터 동남아시아 지역을 방어하기 위해 공동개입(United Action)이 필요하다고 선언했다.⁵⁷⁾

국내 제약에도 불구하고 미국은 어떤 식으로든 개입해야 했다. 적어도 영국의 정책결정자들을 설득하면 목표를 달성할 수 있었다.

“미국이 프랑스의 요청에 응답하기를 거부한 가장 큰 이유는 우리의 반식민주의 전통 때문이다. 19세기와 20세기 초에 걸쳐 위배되었던 이 전통은 1776년 이후 미국의 탄생과 함께 성립됐다.”⁵⁸⁾

“군사력을 사용해야 하는 이유를 논리적으로 뒷받침할 수 있는 상황이 마련됐다면, 미국 대중들에게 희생이 이뤄져야하는 필요성을 설명하기가 쉬웠을 것이다.”⁵⁹⁾

57) John Foster Dulles, “The Threat of a Red Asia,” Address to Overseas Press Club, Mar. 29, 1954, Dept. of State Press Release 165.

<http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v16/d296>

(최종검색: 2017년 5월 12일).

58) 원문: “The strongest reason of all for United States refusal to respond by itself to French pleas was our tradition of anti-colonialism. This tradition, violated for a time in the nineteenth and early twentieth centuries, was born in the circumstance of our own national birth in 1776.” 같은 기사.

59) “Had the circumstances lent themselves to a logical use of military force, the task of explaining to the American public the necessity for sacrifice would have been an acceptable one.” Eisenhower, 앞의 책, p. 373.

따라서 영국은 미국의 제안을 뿌리치기도 받아들이기도 어려운 상황이었다. 영국이 미국의 제안을 뿌리치면 미국과의 동맹이 약화되고, 델레스의 제안을 받아들이면 인도차이나에서 발생할지도 모르는 불이익을 감수해야만 했기 때문이다. 영국이 생각하는 바람직한 해법은 인도차이나 개입이 아니라 동남아시아 전체를 포괄하는 안보 공동체의 수립이었다.

4월에 수차례 있었던 영미 정책결정자들 간의 만남에서 공동개입을 요구하는 미국의 압박은 점차 강해졌다. 4월 7일 아이젠하워는 기자회견담회에서 오늘날까지도 회자되는 도미노의 비유를 들어가며, 인도차이나가 공산주의 세력에 의해 무너질 경우 동남아시아 지역의 국가들은 흐름에 휩쓸려 마치 도미노처럼 무너질 것이고, 결과적으로 지역 전체에 공산주의가 퍼질 것을 경고하였다.⁶⁰⁾ 아이젠하워의 연설에서 보듯 당시 미국이 가장 크게 경계한 대상은 소련과 중국을 포함한 공산주의 국가들이었다. 미국 행정부는 비록 단독 결정이 아닌 공동개입의 형식으로 반도에 개입하는 선택지를 제시할 수밖에 없었지만, 판단의 기저에는 프랑스의 패배를 기점으로 인도차이나 반도와 동남아시아 지역에서 더 이상의 공산화가 진행되는 건 막아야 한다는 의지가 깔려 있었다.⁶¹⁾ 반공주의를 기치로 내세워 당선된 아이젠하워가 지지율이나 차기 대선을 고려해야 한다는 점도 중요한 요인이었다.⁶²⁾

60) Dwight D. Eisenhower: "The President's News Conference," April 7, 1954. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*.

<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=10202>

(최종검색: 2017년 5월 12일); Gerson, 앞의 책, p. 158.

61) 결과론적인 평가일 수도 있지만, 가드너는 미국이 개입하더라도 한국 전쟁처럼 다르게 미국이 개입하더라도 중국이 인도차이나 반도에도 개입하리라는 징후는 없었다는 평가를 내리고 있다. Gardner, 앞의 책, pp. 243-7; Kaplan et al, 앞의 책, p. 73.

62) Bilings-Yun, 앞의 책, p. 12; 한편 캐플런은 인도차이나 개입에 대해 아이젠하워 대통령의 정확히 어떤 입장을 취하고 있었는지에 대해서는

첫 번째 무대는 4월 10일부터 이틀간 런던과 파리에서 있었던 처칠과 이튼의 회담이었다. 회담에 동석했던 덜레스는 이 회담 결과 제네바 회의에서 무언가를 함께 해내야한다는 미국의 관점이 영국에 잘 전달되었으며 그 결과가 다음의 공동선언문(communiqué)에 잘 드러나 있다고 보았다. 덜레스는 영국이 인도차이나의 현 상황이 가지는 위험에 대한 미국의 시각을 받아들이고, 공동개입의 필요성을 인정했다고 아이젠하워에게 보고했다.

“우리는 제네바 회의의 직전에 인도차이나에서의 공산권 세력이 점점 발달하고 있다는 사실이 개탄스럽다. 우리는 동남아시아와 서태평양의 평화, 안보, 그리고 자유를 보장하는 집단 안보를 결성할 준비가 돼 있다.”⁶³⁾

그러나 처칠은 기본적으로 아이젠하워의 도미노이론에 동의하지 않았다. 영국의 지도자들은 인도차이나에 지상군을 파견하는 방안에 찬성하지 않았으며, 북베트남을 잃는 것이 인도차이나 반도 전역을 넘기는 결과로 이어질 것이라는 예상에도 동의하지 않았다. 영국의 지도자들은 그보다는 공산화된 중국에 대항해 동남아시아 국가들을 보호할 수 있는 일종의 완충국가를 세우는 게 현실적인 방안이라 생각했다. 4월 12일 저녁 이튼은 외무 관료들과의 대화에서 영국의 참전을 제외하는 것으로

논의의 여지가 있다고 보았다. Kaplan et al, 앞의 책, p. 86.

63) 원문: “We deplore the fact on the eve of the Geneva Conference the Communist forces in Indochina are increasingly developing.....we are ready to take part.....establishing a collective defense.....assure the peace, security and freedom of Southeast Asia and the Western Pacific.” Indochina – Views of the United States and France on the Eve of the Geneva Conference: “Joint Statement by the Secretary of State and the French Foreign Minister”, April 14, 1954.

http://avalon.law.yale.edu/20th_century/inch020.asp

(최종검색: 2017년 7월 12일).

제안을 수정한다고 공표하였고, 영국의 각료들은 이에 찬성했다. 이어 4월 13일 있었던 회의에서 이튼은 다시 한 번 영국의 참전은 없을 것이라 못 박았다.⁶⁴⁾ 그 다음 주인 4월 20일도 마찬가지였다. 덜레스는 영국을 비롯해 워싱턴에 주재한 아시아 대사들을 모아 유엔헌장에 따라 공동개입을 진행할 것을 제안했다. 영국은 또 다시 참전을 거부했다.⁶⁵⁾

미국의 압력은 4월 말까지 계속 됐다. 4월 23일 미국은 북대서양조약기구(NATO) 장관 회의를 위해 모인 더글라스 맥아더(Douglas MacArthur) 장군, 주프랑스 미국 대사 클라렌스 더글라스 딜론(Clarence Douglas Dillon), 덜레스, 프랑스 총리 요셉 라니엘(Joseph Laniel), 그리고 프랑스 정치인 모리스 슈만(Maurice Schumann) 모두에게 프랑스 측에 미국 의회의 승인을 얻지 못해 직접적인 군사 지원은 불가능하지만 베트남의 완전한 독립을 목표로 한다는 전제 하에서 영국을 포함시키는 공동개입이 이론적으로 가능하다는 입장을 밝혔다.

영국은 미국의 제안에 공조하지 않았다.⁶⁶⁾ 이튼은 4월 13일 런던에서 가진 회합(London communiqué)에서 자신이 발표했던 문서를 예로 들면서 13일 합의한 바에 따라 영국은 참전하지 않는다는 점을 분명히 밝혔다. 다음 날인 4월 24일 덜레스는 제네바로 날아가 이튼을 붙잡았지만, 영국 입장에서는 인도차이나보다 말레이 비상사태의 안정적인 해결이 우선순위였다.

엘리에게 미국 개입의 희망을 안긴 동시에 아이젠하워 정부에서 가장 호전적인 인사였던 래드포드의 가세는 영국의 고민거리가 되었다. 그러나 4월 25일 처칠은 이튼을 포함해 주요 각료가 참석하는 회의를 소집해 미국의 요청을 거부할 방침을 확정했다. 4월 26일에 제네바 회의가 시작되자 래드포드는 처칠을 찾아가 공산화 세력에 맞서 전쟁에 참전

64) Gerson, 앞의 책, p. 166.

65) 같은 책, p. 164. 캐플런은 이튼이 중요하게 고려한 사항 가운데 하나가 영국 내 여론이었다고 기술하고 있다. 이튼은 현 영국정부가 미국의 정책 방향대로 갈 경우 무너질 것으로 보았다. Kaplan et al, 앞의 책, p. 74; Shuckburgh, 앞의 책, p. 175.

66) Gerson, 앞의 책, p.165.

할 필요성을 역설했으나 처칠의 입장은 단호했다.⁶⁷⁾ 4월 30일 덜레스는 영국 정책결정 그룹을 또 한 번 설득하고자 했으나 무위로 돌아갔다.⁶⁸⁾

이처럼 인도차이나 문제에서 동맹인 영미 양국 간의 정책 공조 거의 이루어지고 있지 않았다. 양국은 인도차이나 문제의 진정한 의미에 대해서도 다르게 해석했으며 또 얻고자 하는 바도 달랐다. 영국은 인도차이나가 넘어가더라도 동남아시아 국가들을 포함하는 새로운 집단안보체제를 구축할 수 있다면 공산주의 세력에 대해 효과적으로 대응할 수 있으리라 예상했다. 이 외에 양국이 서로의 의견 차를 좁히는 방식이 문제가 되기도 했는데, 영국의 정책결정 그룹은 미국이 공동개입을 제안하러 올 때마다 보인 애매한 태도에 불만을 가지고 있었다. 제네바 협상이 한창이던 시기 이튼은 미국의 의도가 결국은 인도차이나에서 프랑스가 차지하고 있는 지위를 노리는 것에 불과하며 영국은 그 목적을 위해 활용되고 있을 뿐이라고 믿었다.⁶⁹⁾

정책 공조가 원활하게 이루어졌다면 영국에 의한 동맹 제지가 성공하지 못했을 것이라는 주장은 성립하기 어렵다.⁷⁰⁾ 양국 간의 정책 공조가 부재할 수밖에 없었던 이유는 동맹국의 제지를 고려해야 할 만큼 이익이 심각하게 충돌했기 때문이다. 결정적인 순간 영국의 지도부는 미국의 요청을 거절했기 때문에 미국으로부터 방기될 것이라는 두려움을 가지고 있었다. 그러나 4월 한 달 내내 일관되게 반대 의사를 표명한 영국의 움직임은 돌이켜보면 그러한 두려움이 동맹 제지 시도에 큰 영향을 미치지 못했다.

한편 미국의 국내 청중은 영국 정책결정그룹만큼 미국의 인도차이나 개입에 상당한 역할을 수행했다. 엘리 방문 후 아이젠하워가 인도차이나에 대한 개입을 선언하면서 덜레스는 의회 지도자들과 회동해 개입 승인을 요청했다.⁷¹⁾ 당시 미국 의회는 행정부의 요청이 혼란스러운 가운데

67) Gardner, 앞의 책, p. 243.

68) 같은 책, pp. 170-1.

69) Shuckburgh, 앞의 책, p. 187.

70) Pressman, 앞의 책, Chp. 1.

71) Hoopes, 앞의 책, p. 207.

적어도 공산권의 확산을 저지해야 한다는 점에서는 일치된 의견을 보였다.⁷²⁾ 그러나 결과적으로 미국 의회는 오로지 영국을 포함한 공동개입을 통한 군사행위만을 승인해줄 수 있다는 입장을 밝혔다.⁷³⁾ 오랜 고립주의 전통을 지닌 데다 영국과 프랑스 등 유럽 식민주의자들과 전쟁을 벌인 경험이 있는 미국 의원들로서는 어찌 보면 당연한 결정이었다.

영국이 미국의 개입 시도를 꾸준히 제지하면서 시간은 프랑스에 불리하게 흘렀고, 결국 5월 7일에 이르러 디엔비엔푸는 북베트남군에 의해 함락되었다. 5월 8일 이후 디엔비엔푸의 후속 처리는 제네바 협상에서 다루지게 되었다.

이상을 검토해볼 때 인도차이나 전쟁에서 미국에 의한 국력동원이나 동맹 양국 간의 정책 공조를 강조해 인도차이나에서 벌어진 동맹 제지의 결과를 설명하기는 어렵다. 동맹 제지가 실패하려면 동맹국 중 강한 일방의 정책결정자 그룹이 약소국으로부터 잘못된 정보를 받거나, 강한 일방의 정책결정그룹 내에서 합의가 이루어지지 않거나, 해당 이슈가 여러 정책 가운데 강한 일방의 최우선순위에 해당돼야 한다. 그러나 앞서 검토했듯이 인도차이나 문제에 관해 영국의 정책결정자들은 미국 측에 자신들의 입장을 비교적 명확히 제시하였고, 미국 정책결정자들을 속이려고 시도하지 않았다. 오히려 영국의 정책결정그룹은 미국 측이 자신들이 원하는 바를 정확하게 알리지 않고 넘어가려는 태도에 대해 불만을 가지고 있었다. 또 미국 정책결정그룹은 개입을 결심한 시점부터 공동 개입이라는 목표를 달성하기 위해 영국 정책결정그룹과의 협상에 적극적으로 임해왔다. 문제의 실마리는 정책결정자들이 설정한 정책 목표가 실행되지 못하게 한 미국 국내 정치의 여건과 이를 적절히 활용한 영국 정책결정자들의 역할에서 찾을 수 있다. 영국은 동맹국의 군사행동을 제지하기 위해 자신들이 누리는 이점을 일관되고 강하게 표명했고, 결국 원하는 결과인 개입 불참을 이끌어낼 수 있었다.

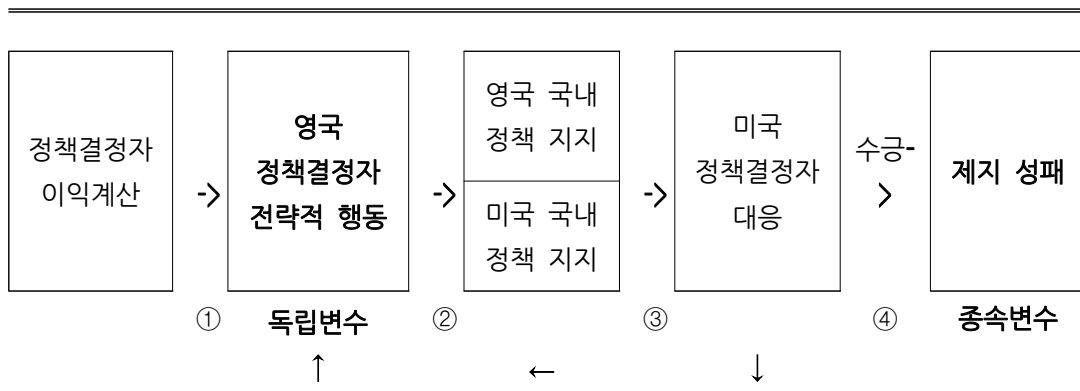
72) Gardner, 앞의 책, p. 216.

73) Gerson, 앞의 책, p. 159.

4. 소결

이 장에서는 인도차이나 전쟁 당시 영국과 미국 양국이 군사적 개입을 두고 벌인 동맹 게임을 II장에서 구성한 인과 체계에 맞추어 분석했다. 분석 결과는 국내 지지를 받은 정책결정자가 동맹국과의 제지 게임에서 성공하게 된다는 점을 보여준다. 인도차이나 전쟁에서 영국은 어떻게 동맹 관계 내에서의 불리함을 극복하고 미국의 군사개입을 적극적으로 막아낼 수 있었을까? 지금까지의 논의를 종합해볼 때 동맹 제지의 성패는 아래와 같이 정리된다.

〈표 3-1〉 인도차이나 전쟁에서 동맹 제지의 인과 체계



엘리의 방문으로 촉발된 인도차이나 동맹 제지 게임은 미국과 영국 양국의 정책결정자들이 인도차이나 반도에 대한 공동개입의 득실을 계산하면서 시작된다. 군사 개입의 잠재적인 비용에 대한 해석은 결정적으로 당시 국제정세, 즉 프랑스의 패배가 도미노 이론에서 예측하는 바대로 흘러갈 것인지, 중국이 과연 인도차이나 반도에 개입할 것인지에 대한 판단에 따라 달려있었다. 도미노 이론을 거부하고 중국의 개입을 우려했던 영국으로서는 인도차이나 반도에 대한 개입이 자국의 이익을 위협하는 선택지였기 때문에 공동개입을 부추기는 미국을 제지할 유인이 있었다.

①부터 ③으로 이어지는 인과 흐름에서 미국의 정책결정자들은 수차례에 걸쳐 영국의 정책결정 그룹을 공동개입으로 유인하고자 했다. 4월 10일 이튼과 처칠의 회동으로 시작된 양국 정책결정그룹의 상호작용은 그 영국의 적극적인 방어로 계속해서 무위로 끝나게 된다. 영국의 제지에 결정적인 힘을 실어주었던 요인은 기존의 설명이 강조하는 동맹국 간의 국력 격차가 아니었으며, 프레스만이 대안적으로 제시한 동맹국에 대한 기만, 강한 동맹 일방의 엘리트 분열, 정책 우선순위, 혹은 동맹국 간의 정책 공조 여부가 아니었다. 결정적인 차이는 양국의 국내정치가 정책결정자들을 지지하는지 여부였다.

미국의 정책결정그룹은 공동개입 결정의 타결이라는 제약 속에서 영국이 자국의 제안을 거절할 때마다 요구 수준을 더 강화하는 방식으로 제지 게임에 임했다. 그러나 국내 제약이 강한 상황에서 정책결정자들이 변화를 줄 수 있는 여지는 많지 않았다. 갈수록 전황이 프랑스에게 불리하게 돌아가던 과정에서 제지 게임은 시간이 갈수록 영국에게 유리하게 전개되었다.

IV. 수에즈 위기와 동맹 제지

이 장에서는 III장에서와 마찬가지로 수에즈 위기 전개 과정에서 미국이 영국을 비롯한 동맹국들을 제지하는 데에 1차적으로 실패하고, 이후 다시 제지를 시도해 성공하게 된 과정을 추적한다.

1. 수에즈 위기의 전개

미국이 인도차이나에서의 동맹 정책에서 실패를 맛본지 약 2년 뒤인 1956년 10월 29일, 영국과 프랑스는 이스라엘 군을 앞세워 이집트의 시나이 반도를 침공하고 이집트 정부가 관리하던 수에즈 운하의 소유권을 탈취하였다. 영국, 프랑스, 이스라엘이 군사 행동에 나선 이유는 같은 해 7월 26일 이집트의 대통령 가말 압델 나세르가 수에즈 운하의 소유권을 전격 국유화했기 때문이었다. 미국을 비롯한 수에즈 운하의 이해당사국들은 나세르가 수개월 간 이어진 협상 과정에서 나세르는 운하의 소유권 이전을 포기하지 않았다. 국유화는 운하를 운영하는 기업을 매개로 중동 지역에서 생산되는 석유 자원을 확보하고 역내 국가들에 영향력을 행사하고 있던 영국과 프랑스의 지위를 위협했다. 하루빨리 운하의 소유권을 되찾아야 했던 양국은 비밀리에 수차례 회동해 이스라엘을 부추겨 이집트를 침공하게 한 후 평화유지를 명목으로 군대를 파견하려는 계획을 세웠다. 이렇게 시작된 수에즈 위기는 그 해 중동 지역의 안정을 크게 위협하고 미국과 두 동맹국의 관계를 급속도로 악화시켰다.

나세르가 수에즈 운하를 국유화했던 이유는 아스완 댐 건설에 투자하기로 약속해왔던 미국과 영국이 협정을 어기고 재정적 지원 의사를 철회했기 때문이다. 이집트에게 있어 아스완 댐은 근대화의 상징임과 동시에 이집트 전역에 전기와 물을 공급하고 나일 강의 유입량을 통제할 국가적 기획이었다.⁷⁴⁾ 그러나 영미 양국은 나세르가 체코슬로바키아와 무

74) Scott W. Lucas, *Divided We Stand: Britain, the US and the Suez Crisis* (Hodder & Stoughton, 1991), p. 138.

기 거래를 하고 중국으로부터 정권을 인정받는 등 공산권 국가들과의 관계를 발전시켜나갔기 때문에 더 이상의 재정적 지원을 지속할 의사가 없었다. 영국과 미국으로부터 재정 지원이 끊기자 나세르는 댐 건설 작업을 지속하는데 필요한 재원을 조달하기 위한 방편으로 운하의 통행료에 주목했고, 전격적인 국유화 조치를 단행했다.⁷⁵⁾

미국은 이해당사국들과 함께 외교적인 해결 방안을 통해 운하의 국유화 문제를 해결하길 희망했다. 1기 행정부의 마지막 해를 보내고 있었던 아이젠하워는 8월 초 덜레스를 런던으로 보내 24개국으로 구성된 공동위원회(SCUA)가 운하의 공동소유권을 가지도록 하는 내용의 중재안을 제안한다. 그러나 나세르가 미국의 제안에 답하기 이전부터 영국과 프랑스는 오로지 군사행동을 통해서만 사태를 해결할 수 있을 것이라 보았다. 양국은 이스라엘 정부에 비밀리에 연락을 취해 이스라엘 지상군이 시나이 반도를 공습해 수에즈 운하를 탈취하면 영국과 프랑스가 사후에 운하 지역에 강습해 소유권을 탈취하는 형태의 합동군사작전을 계획했다.

미국의 정책결정자들은 수에즈 위기가 당사국간의 군사적인 충돌로 이어지지 않게 하고자 수차례 영국을 압박했다. 상황이 국제전으로 확대되는 것을 막으려는 미국과 국제사회의 노력은 수포로 돌아갔다. 이스라엘군은 10월 29일 국경을 넘어 시나이 반도를 제압하고 티란 해협에 대한 통제권을 획득했다. 영국군과 프랑스군은 계획대로 이집트에 최후통첩을 한 후 공수부대를 수에즈 운하 지역에 파견했다. 미국과 소련은 이스라엘-영국-프랑스 연합군이 즉각 군사행동을 중단하고 유엔군의 지휘를 받을 것을 주장했다. 상황을 타개하기 위해 유엔 연합군이 도착하고, 영국군과 프랑스군은 12월 22일까지 이집트로부터 철수한다.

수에즈 위기는 냉전 초기 중동 지역에 유지되었던 힘의 균형을 근본적으로 바꾸고, 프랑스와 영국이 중동지역에서 행사하던 영향력을 상실하고 지역에서 후퇴하게 된 기점으로 평가된다. 소련 또한 이전과 비교

75) Diane B. Kunz, *The Economic Diplomacy of the Suez Crisis* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1991), pp. 36-56.

해 중동 지역에서의 영향력이 커졌다. 나세르는 비록 전쟁에서 패했지만 중동 민족주의의 수호자로서의 지위를 공고히 할 수 있었다. 미국과 두 동맹국과의 관계는 악화되었다. 이스라엘은 이집트 영토에서 후퇴했지만 티란 해협 이용권을 보장받았다.

2. 제지 시도의 원인

1950년대 중동에서 우위를 가지고 있었던 건 영국이었다. 미국이 경제적이거나 정치적으로 중동 지역에서 영향력을 점차 늘려가는 입장이었음에도 불구하고, 영국은 그보다 훨씬 오랜 기간 중동 지역의 정치에 관여해 왔을 뿐만 아니라 적어도 1950년대 중반 시점에서는 군사적으로나, 지역 전역에 걸쳐 확보해 놓은 정보력에 비해 보아도 미국에 비해 압도적인 우위를 차지하고 있었다. 영국 우위의 지역 질서가 성립된 상황에서 미국 정책결정그룹의 중요한 목표 중의 하나는 동맹국인 영국을 활용해 이집트를 제어하고 기존의 역내 질서를 유지하는 것이었다. 1947년 3월 트루먼 대통령이 선언한 트루먼 독트린은 공산주의 세력의 확대를 저지하기 위해 영국을 포함한 세계 각 국에 대한 지원을 제공한다는 내용을 담고 있었다. 트루먼 독트린은 수에즈 위기가 진행되기 전까지 미국 외교의 핵심 원칙 가운데 하나로 작동하고 있었다. 1953년 당선된 아이젠하워 대통령도 트루먼 독트린에 맞춰 중동 정책을 운용하고자 했다.

이에 따라 적어도 이집트의 무력시위가 벌어졌던 1956년 여름 이전까지는 1950년대 중동의 주요 이해관계국이었던 프랑스, 영국, 미국 3국 사이에서 아랍과 이스라엘 사이의 평화를 유지하고 소련의 진출을 자극하지 않도록 지역 내에서의 군비경쟁을 자제해야한다는 모종의 합의(rapprochement)가 성립되어 있었다. 비록 이집트 정부의 반대로 무산되기는 했지만 미국은 1950년대에 영국, 프랑스, 미국, 터키와 이집트를 아우르는 중동방어기구(Middle East Defence Organization) 설립을 추진하기도 했다. 또, 영국이 주도하는 방향으로 소련의 남서쪽 국경인 북

동쪽 중동 지역을 봉쇄하는 이란, 터키, 파키스탄 동맹 결성을 시도하기도 했다.

막대한 전비를 투입한 한국 전쟁이 마무리된 지 얼마 지나지 않았던 상황이었던 미국은 중동 지역에서 군사적으로 공공연하게 실력을 행사하는 방안에 대해 부담감을 느꼈다. 적어도 수에즈 위기가 1차적으로 마무리되는 1957년 초까지 미국의 아이젠하워 정부는 중동 지역 질서 유지에 있어 영국의 역할을 강조하고 영국과의 군사적인 협력 관계를 지속해 나가고자 했다. 미국은 직접적인 군사적 관여보다는 중앙정보국(CIA)과 영국의 정보국의 협력을 통해 지역 내에서 경제적 이익을 취하기 바랐고, 어디까지나 영국을 보조하는 입장을 벗어나려 하지 않았다.⁷⁶⁾

따라서 냉전 시작 직후 소련을 봉쇄하기 위한 목적에서 바그다드 조약(1955)의 옵서버로 참여하고 있었던 미국 입장에서는 수에즈 운하의 소유권을 두고 동맹국 사이에서 갈등이 생기는 상황을 결코 원하지 않았다. 그러나 영국은 이미 수에즈 운하를 사이에 두고 이집트와의 분쟁을 벌이고 있었고 그 결과로 1954년 상호합의 하에 수에즈 운하 지역(Suez Canal Zone)에 있던 기지를 철수시킨 상황이었다. 그렇기 때문에 이집트의 민족주의자 나세르 대통령이 1956년 7월 수에즈 운하를 일방적으로 국유화했을 때 미국의 정책결정자들은 다른 아랍 동맹국들 사이의 관계가 악화되면서 극단적인 무력 사용으로까지 발전될 수도 있다는 점을 민감하게 받아들였다. 이는 다음과 같은 덜레스의 발언을 통해 알 수 있다.⁷⁷⁾

76) Dobson, 2002, p. 116.

77) Lucas, 앞의 책, p. 153.

“미국 정부는 다른 방법이 모두 실패했을 경우 무력을 사용한다는 선택지를 배제하지 않았다. 그러나 세계 여론의 지지를 받지 못한 무력 사용은 처참한 결과로 이어질 것이다.”⁷⁸⁾

영국과 이집트의 군사적 대치는 미국이 결코 바라지 않는 상황이었다. 그러나 영국의 입장은 단호했다. 영국과 프랑스 양국은 이집트 대통령 나세르가 협상을 통해 소유권 문제를 해결하고자 나오지 않는다면 답은 무력 사용에 있다고 판단했다. 양국이 이렇게까지 사태의 조속한 마무리에 적극적이었던 이유는 수에즈 운하를 자유롭게 이용할 권리가 이 지역을 통과해 양국으로 공급되는 석유를 비롯한 막대한 경제적 이익의 원천이기 때문이다. 이는 비단 경제적인 이유뿐만 아니라 양국의 안보에 관련된 문제이기도 했다. 영국은 수에즈 운하에 적극적으로 대응하지 않는다면 이 지역에서 자국의 영향력이 완전히 퇴보하게 될 것을 염려했다.⁷⁹⁾

이 같은 상황은 수에즈 위기에 대한 대응을 두고 영국과 미국이 서로 상반된 이해관계를 가지고 있었음을 보여준다. 미국은 동맹국들의 무력 사용을 최대한 억제하는 것이 1차적인 대응 목표였으나, 영국과 프랑스는 군사행동을 최대한 빠르게 실행해 운하를 정상화하는 것이 국익에 도움을 줄 것이라 판단했다. 미국은 영국을 제지하고자 했고, 영국은 그런 미국의 압박으로부터 벗어나 운신의 폭을 확보해야 했다.

78) 원문: “The US Government did not exclude the use of force if all other methods failed. However, the use of force, if not backed by world opinion, would have disastrous results.” Lucas, 같은 책, p. 154.

79) 이 같은 영국의 생각은 이튼이 아이젠하워에게 보낸 편지에 잘 드러나 있다. “If we do nothing, our influence and yours throughout the Middle East will, we are convinced, be finally destroyed,” Lucas, 앞의 책, p. 146.

3. 제지 게임의 과정

1) 수에즈 위기 1차 제지

1956년 7월 말부터 12월 중순까지 지속된 수에즈 위기의 제지 게임은 2단계에 걸쳐 진행되었다. 첫 번째 단계는 영국과 프랑스가 이집트를 침공한 7월 26일 전까지 이를 어느 정도 예상했던 미국이 동맹국들의 군사적 행동을 제지하기 위해 취한 약한 제지의 시도와 그 결과로 규정될 수 있다. 7월 26일부터 10월 29일까지 미국은 영국과 프랑스가 이집트와의 협상을 통해 서로 충돌하는 삼국 간의 이해관계를 조정할 수 있도록 대외적 여건을 만들어주기 위해 노력했다. 7월 말 수에즈 위기가 처음 발발했을 당시에 미국의 정책결정자 그룹은 위기를 맞아 역내 질서를 유지하고 이집트에 대한 동맹국들의 잠재적인 무력 행동에 대응할 방법에 관해 일치된 견해를 가지고 있었다. 아이젠하워와 덜레스, 그리고 미 의회의 지도부는 위기 국면의 해소를 위한 방법으로 무력의 사용을 완전히 배제하지는 않았다. 그러나 이는 어디까지나 당시 미국이 선택할 수 있었던 선택지 가운데 하나였을 뿐이었다. 미국은 수에즈 운하의 공동운영에 중대한 이해관계가 걸려 있는 여러 국가들의 공동 대응과 협상, 그리고 대화를 강조하는 외교적 대응이야말로 수에즈 위기를 해결할 수 있는 최선의 방법이라는 입장을 반복해서 영국 측에 전달하고자 했다.

이와 관련해 아이젠하워는 7월 27일을 기점으로 해서 10회 이상에 걸쳐 영국의 수상인 이튼과 수에즈 위기에 관해 교신하였다. 아이젠하워는 서신을 통해 이집트에 대한 군사행동은 불필요하며 오히려 위험한 결과를 초래할 수 있다고 보는 미국 정책결정그룹의 입장을 전달하고, 잠재적으로 있을 영국의 돌출행동을 제어하고자 했다. 교신 내용에서 드러나는 아이젠하워의 메시지는 분명하다. 아이젠하워는 이튼에게 보낸 편지에서 미국이 수에즈 운하를 둘러싼 영국의 이해관계를 충분히 존중하며 수에즈 위기를 해결하기 위해서는 무력 개입이 하나의 선택지가 될 수 있지만, 궁극적으로는 당사국 간의 협상과 대화를 통해 문제를 풀어

가야 한다는 입장을 일관되게 서술하고 있다.⁸⁰⁾

일각에서는 영국의 군사행동을 제지하는 데 있어 미국의 정책결정그룹이 자신들의 입장을 지나치게 모호하게, 혹은 약하게 전달했기 때문에 실제 무력 행동이 이루어진 10월 말이 되기 전까지 영국의 정책결정자들이 미국의 입장을 충분히 고려하지 않았다는 주장이 있다. 그러나 아이젠하워와 이튼이 주고받은 교신 내용을 살펴보면 그와 같은 해석이 정당화되기는 어렵다.

“우리는 수에즈 운하가 자유세계에 가지는 탁월한 가치와 더불어, 국가들의 권리를 보호하기 위해서는 결국 무력의 사용이 필요할지도 모른다는 점을 인지한다. 그러나 우리는 다른 해양 국가들과 같이 1888 협약(콘스탄티노플 협약) 조인국을 대표하는 회의를 통해 이집트 정부에게 수에즈 운하가 미래에 보다 효과적으로 운영 되도록 하는 압력이 가해질 수 있다고 믿는다.”⁸¹⁾

80) Peter Boyle ed, 1990, *The Eden-Eisenhower Correspondence, 1955-1957* (Chapel Hill: University of North Carolina Press), p. 156.

81) 강조는 필자. 원문: “We recognize the transcendent worth of the Canal to the free world and the possibility that eventually the **use of force might become necessary** in order to protect international rights. **But we have been hopeful that through a Conference in which would be represented the signatories to the Convention of 1888, as well as other maritime nations, there would be brought about such pressures on the Egyptian government that the efficient operation of the Canal could be assured for the future.**” Boyle, 앞의 책, p. 157, 199.

결과적으로 충분한 효과를 보지는 못했지만 아이젠하워를 비롯한 미국의 정책결정그룹은 위와 같은 내용의 권고를 반복해나가면서 동맹국의 무력 사용을 방지하고자 했다.⁸²⁾ 미국이 선택할 수 있었던 또 하나의 선택지는 동맹국의 무력 행동이 예상되었던 7월 말부터 적어도 10월 29일이 되기 전까지, 동맹국에 경제 제재와 같은 선제적이고 강력한 제지 압박을 가함으로써 잠재적인 무력시위를 저지하는 안이었다. 그러나 당시 동맹국의 무력 사용이 실현되리라는 생각은 미국 정책결정레벨에서 논의될 수 있을 만한 사항이 아니었다. 미국은 영국과 프랑스가 적어도 위기 국면의 해결에 있어 정책적인 공조를 유지해나가리라 믿었다.

한편 1920년대와 1940년대에도 그랬듯이 2차 대전 이후 영국은 중동 지역에서 군사력이나 정보력 등 동맹국과 비교해 경성 권력 상의 미묘한 우위를 점하고 있어도, 경제적으로는 미국의 원조 없이 제국 시절 관여했던 식민지와 여러 지역에서의 힘의 균형을 유지하기 어려웠다. 당시 영국 재무부장관이었던 해롤드 맥밀런의 발언은 영국과 프랑스가 미국의 경제적 지원으로부터 어느 정도의 혜택을 입고 있었는지를 보여준다.

82) 'We must consider what the end[of force] could be.', Lucas, 앞의 책, p. 151.

“만약 미국인들이 스텔링화에 대한 합리적인 지원을 해주고 비상시에 석유를 사게 한다면, 우리와 유럽 국가들은 최악의 상황에서도 현재의 지위를 유지해야 한다고 믿는다. 당연히 미국인들이 스텔링화를 공식적이든 비공식적이든 팔고 최소한 중립적인 표정이 라도 짓지 않으면, 우리는 가능성이 없는 것으로 알았다.”⁸³⁾

미국은 운하의 공동사용에 이해관계가 걸려 있는 국가들의 모임인 수에즈 운하 사용자 협회(Suez Canal Users Association, SCUA)가 수에즈 위기를 해결할 수 있는 최선의 대책이라고 생각했다. 이에 따라 수에즈 위기가 전개되는 내내 미국과 영국 양국 간의 잦은 접촉을 전제로 하는 정책의 공조가 진행됐다. 심지어 수에즈 사용자 협회(SCUA)는 이 든이 고안했으며, 영국과의 합의 속에서 만들어진 기구이다.

그러나 미국의 동맹국들은 나세르가 협상에서 양보하지 않을 경우를 대비해 이미 이집트에 무력 대응을 하는 구체적인 군사 작전을 구축하고 있었다. 적어도 8월 8일에 이르러서는 9월 15일 경 이집트의 알렉산드리아를 공격할 계획의 초안이 완성된 상태였다.

공격 계획은 이튼과 덜레스의 주도로 9월 4일 국제사회에서 수에즈를 공동소유·관리하는 논의가 진행되고 있는 와중에도 구체화되었다. 그러나 10월 29일의 공습이 있기 전까지 영국과 프랑스가 단계적으로 군사 기밀에 관한 정보의 공유를 차단해나갔다는 사실을 상기해볼 때 영미간의 정책 공조가 미국이 시도하는 동맹 제지의 성공을 보장하는 근본적인 요인이었다고 판단하기는 어렵다.⁸⁴⁾

83) 원문: “if the Americans would give reasonable support to sterling and help us in an emergency by paying for dollar oil, we and the European countries should be able to maintain our position even in the worst conditions. Of course, if the Americans were to sell sterling – officially or unofficially – and act not even as neutrals but in a hostile manner, we stood no chance.” Dobson, 앞의 책, p. 117.

84) Neustadt, 앞의 책, p. 25.

10월 말로 정해진 공습 예정일이 가까워지면서 프랑스와 영국은 미국 정책결정자들과의 논의의 폭이나 공유하는 정보의 양을 더욱 줄여나갔다. 영국은 미국에 제공하는 정보를 단계적으로 공개하거나, 전달 과정에서 정보를 왜곡해 미국의 지도부에 혼란을 주었다. 수에즈 위기에서 가장 중요했던 시기인 10월 3일부터 10월 29일 사이에 워싱턴에서 사태를 관망하고 있던 미국 정책결정자들은 런던으로부터 중동에서 벌어지는 일들에 관해 그 어떠한 종류의 확실한 정보를 제공 받지 못하였다. 영국은 이스라엘을 앞세워 10월 29일 시나이 반도에 대한 폭격을 감행했고, 10월 30일에는 유엔에서 안보리 소집에 반대표를 던지고 수에즈 사태를 진정한 위기 국면으로 몰아갔다. 아이젠하워가 10월 30일에 이든에게 보낸 편지를 보면 미국 측이 이스라엘이 프랑스와 함께 이집트에 대한 군사행동을 취했다는 사실을 공습 직후에나 비로소 파악했다는 사실을 알 수 있다.⁸⁵⁾ 아이젠하워를 비롯한 미국 정책결정그룹의 핵심 수뇌부는 영국이 뒤에서 모종의 공작을 펼치고 있었다는 사실을 전혀 파악하지 못했으며, 영국을 비롯한 두 동맹국의 행태에 깊은 분노를 느꼈다.⁸⁶⁾

수에즈 위기 초기에 영국이 미국의 제지 시도로부터 상대적으로 자유로울 수 있었던 또 하나의 이유는 무력 사용에 대한 영국 국내 여론의 전반적인 지지였다. 이든 내각은 수에즈 위기의 난관을 헤쳐 나가며 제국 시절부터 중동 지역에서 구축해둔 뛰어난 정보력과 정부 친화적인 미디어들을 적극 활용했다. 영국 행정부는 이전에 그 어떤 경우에도 없었던 규모로 수에즈 운하를 둘러싼 여론을 조작하고자 했다. 그 결과 이집트에 대한 무력 개입을 찬성하거나 암묵적인 지지를 보내는 영국 내 여론의 규모가 실상보다 더 부풀려져 이해되었다.⁸⁷⁾ 적어도 10월 말까지 정부의 여론 조작은 상당한 성공을 거두었던 것으로 평가된다. 뒤이어 10월 29일 미국의 동맹국들이 시나이 반도를 시작으로 이집트에 대한

85) Boyle, 앞의 책, p. 176.

86) Boyle, 같은 책, p. 118.

87) Tony Shaw, *Eden, Suez and the Mass Media* (New York: Taruis Publishers, 1996), p. 92.

대대적인 공습을 감행하면서, 동맹국들에 대한 미국의 1차 제지 시도는 실패로 돌아갔다.

2) 수에즈 위기 2차 제지

영국과 프랑스가 수에즈 운하에 대한 국유화를 빌미로 1956년 10월 29일부터 이집트를 침공하고 수에즈 운하 지역에 군대를 주둔해두다 국내외적 상황에 따라 철수를 결정했던 12월 중순까지는 미국이 동맹국들에 대해 보다 강력한 수준의 2차 제지를 시도한 기간으로 규정할 수 있다. 미국이 1차 제지를 시도했던 7월 말까지의 행동과는 달리 뒤늦게 동맹국들에 대한 제지에 성공할 수 있었던 이유로는 두 가지를 꼽을 수 있다.

첫 번째는 아이젠하워의 재선을 앞두고 중동 지역에서 정치적인 모험을 감행하기 어려웠던 미국의 정책결정그룹이 11월 대선을 전후로 동맹국에 대해 석유 공급을 포함한 경제 지원을 중단한다는 내용의 강력한 제지를 시도하기로 결정하면서 전후 미국의 지원으로 재정적인 혜택을 누리고 있던 영국과 프랑스에게 상당한 정치적 부담이 뒤따랐기 때문이다.⁸⁸⁾

프레스만이 지적한 바와 같이 1차 제지 단계에서 영국이 자국의 군사행동을 저지하려는 미국으로부터 상대적으로 자유롭게 행동할 수 있었던 이유는 군사 행동에 나서기 전까지 미국에게 전달되는 군사 정보를 효과적으로 차단할 수 있었기 때문이다. 그러나 이와 같이 동맹국을 체계적으로 기만하는 행위가 상대방의 제지 시도를 원천적으로 차단할 수 있는 선택은 아니었다.⁸⁹⁾ 미국은 영국이 이집트에 대해 기습적인 공습을

88) Neustadt, 앞의 책, p. 23. 아이젠하워는 11월 6일 대통령 선거를 준비해야 하는 상황이었기 때문에, 정치적 책임이 뒤따르는 군사행동을 승인할 수 없었다.

89) Pressman, 앞의 책, p. 67; 공습을 앞두고 영국과 프랑스가 미국과의 연락을 고의적으로 끊었다는 주장에 대해서도 반론이 있다. 노이슈타트는 오히려, 양국 관계에서 한쪽이 목적을 이루기 위해 고의적인 전략을 활용했다는 증거보다는 수에즈 위기 내내 양국 간에 혼란스러운 인식, 억압된

하건 그렇지 않건 적어도 선제적으로 동맹국에 대한 경제적 제재를 가할 계획이 없었기 때문이다. 미국은 영국, 프랑스와 이집트의 관계가 경색돼가는 와중에도 중동 지역에서 영국의 기득권을 존중했으며, 공습 사실을 알기 직전까지도 영국과 이집트 각각을 설득해 수에즈 운하를 공동 소유하는 방향으로 문제를 해결하고자 했다. 동맹국에 대한 영국과 프랑스의 기만적인 행태는 미국 내에서 동맹국들에 대한 깊은 분노를 불러일으키고, 동맹 전반에 대한 신뢰를 떨어뜨리는 결과로 이어졌다. 이는 수개월 앞으로 다가오던 미국 대선과 맞물려 수에즈와 관련된 미국의 동맹 정책에 큰 변화를 주었다.

변화는 미국 대선을 앞두고 일어났다. 아이젠하워는 1956년 11월 6일로 예정되었던 미국 대선 결과에 대해 별다른 의미를 부여하지 않았다. 아이젠하워는 라이벌인 애들레이 스티븐슨에게 패배할 것이라는 생각을 해보지 않았으며, 프랑스와 영국의 공습으로 악화된 수에즈 위기의 상황이 2차 대전 당시 활약한 군인이자 현직에서 활동 중인 자신에게 유리한 상황을 만들어주었다고 믿었다. 11월 6일에 있었던 선거에서 아이젠하워는 3천5백만 명을 상회하는 득표수를 기록했다. 미국 대선이 있었던 11월 6일에 덜레스의 뒤를 이은 험프리는 당일 자정까지 공격을 멈추라는 내용의 최후통첩을 가했다. 효과는 당장 다음 날인 11월 7일부터 나타나기 시작했다.⁹⁰⁾

11월 7일 당일 미국은 영국으로 향하는 석유공급량의 10%를 삭감했다. 영란은행의 간부였던 조지 볼튼(George Bolton)은 외환 시장이 우울하게 마감될 것이라는 전망을 내놓았다.⁹¹⁾ 영국의 스텔링은 무서운 속도로 시장에서 빠져나가기 시작했고 영란은행은 보유금까지 활용해 스텔링을 2달러에서 3달러 사이 수준으로 동결할 수 있었다. 미국은 여기서 그치지 않고 영국으로 향하던 경제 지원도 지연시켰다.

11월 8일에는 아이젠하워를 만나러 온 주미 대사에게 UNEF가 도착

의사소통, 기대의 실망, 피해망상적인 반응이 있었을 뿐이었다고 평가한 바 있다. Neustadt, 앞의 책, pp. 58-59.

90) Kunz, 앞의 책, p. 136.

91) 같은 책.

해 이집트로부터 영프 양국이 철수한 이후에야 영국 총리와의 정상회담을 고려해보겠다고 선언했다. 미국의 강력한 제재가 11월 20일까지 이어지면서 영국의 관심사는 이제 수에즈 운하보다는 스텔링화의 지위를 유지하는 데에 쏠렸다. 그러나 여전히 영국은 미국이 경제 제재 해제의 선결 조건으로 이집트에서의 철수를 요구한다는 점을 받아들이고자 하지 않았다. 외무부장관인 셀윈 로이드는 11월 27일에 가서야 미국의 요구 조건에 맞출 필요가 있음을 인정했다.

“일부 친영국 성향이 강했던 (미국) 정책결정자의 핵심그룹은 이제 우리에게서 등을 돌렸다. 이러한 경향은 우리가 그들이 생각하기에 공식적인 사과로 간주할 만한 재빠른 철수를 할 때까지 계속될 것이다.”⁹²⁾

결국 12월 4일에 가서야 영국은 미국과 함께 이집트로부터 철수한다는 조건으로 경제 제재의 해제를 약속받았고, 수에즈 위기는 1차적으로 끝이 나게 됐다.

영국이 1956년 후반기에 가서 동맹국으로부터 제지당하게 된 두 번째 이유는 수에즈 위기의 전개 과정에서 행정부의 정책 방향에 대한 영국 내 여론의 지지가 급격히 변화했기 때문이다. 수에즈 위기 전후로 영국 내 언론은 크게 수에즈 개입 찬성과 반대 두 부류로 나뉘었다. 그러나 영국과 프랑스에 의한 10월 29일 수에즈 공습이 진행된 직후, 영국 행정부가 동맹국인 미국의 요청을 묵살하고 비밀리에 운하에 대한 공습 계획을 치밀하게 준비해왔다는 사실일 알려지게 됐다.

줄곧 수에즈 운하에 대한 무력 개입에 반대해왔던 언론에서는 굳건한 동맹인 미국마저 속이고 공습을 감행한 당시 영국 내각의 태도를 비난하고, 이든 내각의 즉각적인 사임을 요구하는 기사를 연일 쏟아냈다.

92) 원문: “the hard core of policy makers, some of which have been strongly pro-British in the past, are now against us. This will continue certainly until we have made what they would regard as the amende honorable by rapid withdrawal.” Kunz, 앞의 책, p. 149.

언론의 태도가 악화되어 감에 따라 영국 내 여론도 점차 수에즈 위기에
서 영국 정책결정그룹이 추진한 정책 방향에 대해 비판의 수위를 높여갔
고, 이든 내각의 정치적 운신 폭은 좁아졌다.⁹³⁾

이상의 이유에서 수에즈 위기 후반부 영국이 직면했던 미국과의 갈
등과 국내정치에서의 반발은 결국 수에즈에서 영국의 철수와 더불어
1957년 1월 이든의 사임으로 귀결됐다. 영국과 프랑스는 거센 국내정치
에서의 반발을 무시하기 어려운 상황에 놓였고, 결국 수에즈 운하의 소
유권을 반납하라는 미국의 요구에 응해 운하로부터 철수하는 방법을 선
택하게 된다.

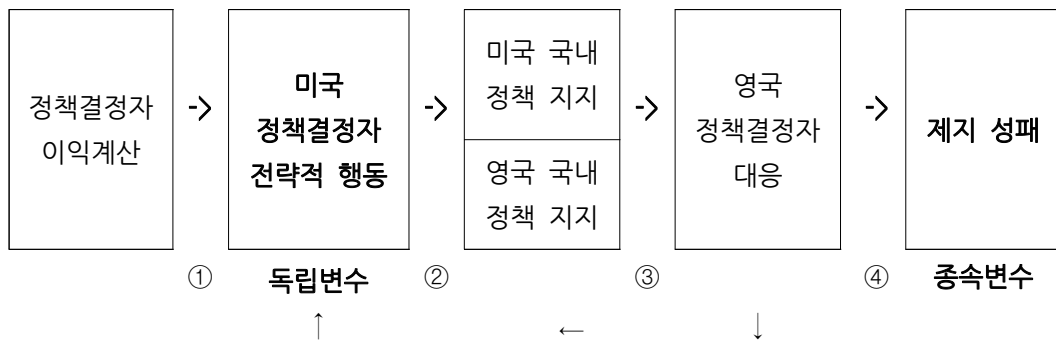
수에즈 위기는 아이젠하워 2기 행정부 하의 미국이 나세르의 이집트
로 대표되는 제 3세계 국가들의 독자노선 추구에 대해 보다 단호하게
대응하는 계기가 되었다. 1952년부터 1956년 시기 사이 제 1기 행정부
를 구성했던 아이젠하워 정부는 1950년대부터 시작된 비동맹노선에 대
해 우호적인 시각을 견지하고자 했다. 그러나 수에즈 위기 때와 같이 비
동맹노선을 추구하는 제3세계 국가가 소련에 도움을 요청하고 소련이
개입하게 되는 상황이 발생하면서 외교정책의 노선이 변화하게 된다.
1957년 출범한 아이젠하워 제 2기 행정부에서 발표된 아이젠하워 독트
린은 미국의 도움이 필요한 지역 국가들이 있을 경우 소련보다도 먼저
미국에 도움을 요청할 수 있다는 점을 천명했다. 이를 실현하기 위해 아
이젠하워는 의회에 중동 지역 국가들에 대한 군사 원조와 더불어 2억
달러의 경제 원조를 요청하고, 유사시 군사력의 사용에 대한 권한을 대
통령에게 부여하도록 했다.

93) Leon D. Epstein, *British Politics in the Suez Crisis* (London: Pall Mall, 1963); Ralph Negrine, 1982, "The Press and the Suez Crisis: A Myth Re-examined." *The Historical Journal*, Vol. 29, No. 4, pp. 975-83; Guillaume Parmentier, 1980, "The British Press in the Suez Crisis," *The Historical Journal*, Vol. 23, No. 2, pp. 435-48.

4. 소결

이 장에서는 수에즈 위기 사례에서 미국과 영국이 나세르 정권에 대한 군사적 처벌 여부를 두고 벌인 동맹 게임을 II장에서 구성한 인과 체계의 틀에 맞추어 분석하였다. 분석 결과는 II장에서 예측한 바와 같이 국내 청중으로부터 자국이 행하는 제지 게임의 방향에 대한 지지를 받은 정책결정자들이 제지 게임에서 성공하게 된다는 점을 보여주었다. 영국은 어떻게 미국에 의한 최초의 동맹 제지 시도를 이겨냈으며, 왜 이후에 결국 미국의 제지에 굴복하게 되었는가?

〈표 4-1〉 수에즈 위기에서 동맹 제지의 인과 체계



1956년 7월 26일 나세르 대통령의 운하 국유화에서 시작되는 수에즈 동맹 제지 게임은 나세르 정권의 일방적인 조치에 대해 어떠한 대응을 시도하는 것이 좋을지에 대한 미국과 영국 정책결정자의 손실 계산에서 시작된다. 인도차이나에서 양국이 개입 실행의 비용을 두고 입장을 달리했던 것처럼, 수에즈에서는 나세르 정권에 대한 군사적인 처벌 여부가 양국의 이해관계의 충돌을 촉발한 요인이었다. 프랑스, 이스라엘과 함께 나세르에 대한 군사적 대응을 선택한 영국은 수에즈 운하의 소유권을 탈취하는 것이 1차적인 목표였다.

반면 미국의 지도부의 일차적인 관심사는 수에즈 운하에 걸린 이권

이 아니었다. 미국은 중동 지역의 지역질서를 안정시키는 데에 더 큰 매력을 느꼈다. 미국은 영국과 프랑스 그리고 이스라엘까지 포함된 동맹국들의 군사행동이 중동지역의 질서를 교란시키고, 더 나아가 이 지역에 대한 소련의 개입을 유도할 것으로 예상했다. 소련의 개입은 중동에서 확고한 지지 기반을 잡지 못했던 미국의 지역전략을 잠재적으로 와해할 수 있는 심각한 위협 요인이었다. 따라서 미국 정책결정자들은 동맹국의 군사 행동을 저지할 필요가 있었다.

종합해보았을 때 수에즈 위기의 2단계 동맹 제지 게임에서 일관되게 결정적인 영향력을 발휘한 요인도 III장에서와 마찬가지로 국내 청중이자국의 정책결정자들을 ‘지지하는 정도였으며, III장처럼 기존의 동맹 이론이 강조하는 동맹국 간의 국력 격차나 강한 일방의 지도부 분열, 강한 일방의 정책적 우선순위, 동맹국 간의 정책 공조 여부가 제지의 성패를 가르는 요소는 아니었다.

V. 결론

1. 논문의 요약

본 논문에서는 “동맹국의 군사행위가 자국의 이익을 침해하거나 침해할 것으로 예상될 때 개별 국가가 동맹국의 행위를 제지하는 데에 성공하거나 실패하게 하는 요인은 무엇인가?”라는 질문을 해결하고자 하였다. 질문에 답하기 위해 본 연구에서는 동맹국 간에 벌어지는 제지 게임에서 양국의 국내 행위자들이 정책결정그룹에 미치는 영향을 중점적으로 탐구했다. I 장에서는 국력 격차를 중심으로 동맹 관리(alliance management)의 동학을 다뤄 온 기존 연구가 단일한 행위자로서 국가를 전제한다는 점을 비판적으로 검토한 후, 기존의 연구에 더해 정책결정자와 국내 청중 사이의 상호작용을 추가적으로 고려해 동맹 제지 게임을 분석해야 할 필요성을 강조했다. II 장에서는 18세기 말부터 소위 ‘특별한 관계’를 이루며 군사, 경제적으로 협력과 갈등의 역사를 반복해온 영미 동맹 관계사를 정리했다. 이어 1950년대 영미 동맹 내에서 벌어진 두 동맹 제지 게임을 이해하기 위해 동맹을 체결한 양국의 정책결정그룹과 국내 청중 간의 상호작용이 제지 게임의 성패에 미치는 영향을 설명할 수 있는 독자적인 인과 체계를 구성했다.

II 장에서 구성한 동맹 제지의 인과 체계에 따라 냉전기 영미동맹의 두 사례를 다룬 III 장과 IV 장의 분석 결과는 본 논문의 주장을 뒷받침한다. 제1차 인도차이나 전쟁 말미인 1954년 영국과 미국 사이에 벌어진 동맹 제지의 과정을 추적한 III 장에서는 전쟁에 대한 공동개입 거부를 고수하며 영국에 의한 동맹 제지를 지지한 영국 국내 청중과, 영국의 협력을 전제로 군사 행동을 승인하고자 했던 미국 국내 청중의 압력이 영국의 제지 성공에 중요한 요인임을 보여준다. 미국이 인도차이나 반도에 개입하기 위해서는 반드시 의회의 승인을 받아야 했는데 이를 위해서는 동맹국인 영국의 공동개입 선언이 필수적이었다. 인도차이나에서의 군사

개입이 중국의 참전을 초래해 인도차이나 지역 전체에서 새로운 군사적 위기 상황을 촉발할 수 있고 인도차이나 반도보다도 우선 순위에 있던 말레이 비상상태, 그리고 영연방의 보루였던 인도 지역의 안정성을 훼손할 수 있다고 판단한 영국 행정부는 수차례에 걸친 미국의 참전 압박에도 불구하고 프랑스가 결정적인 패배를 당할 때까지도 공동개입 거부 입장을 고수했다.

수에즈 위기 당시 미국과 영국 사이에 벌어진 제지 게임을 과정 추적한 IV장의 분석 결과도 동맹 제지 게임에서 국내 청중의 역할이 중요하다는 관점을 지지한다. 미국의 정책결정자들은 11월에 예정된 국내 대선이 마무리되기 전까지 미국이 새로이 개입하기 시작한 중동 지역에서 안정적인 지위를 유지하기 위해 소련의 개입을 유도하는 군사 행동을 저지하고자 했다. 그러나 미국 측의 지속적인 저지 시도에도 불구하고 프랑스와 영국 등 동맹국들은 미국과의 정책 공조를 단계적으로 축소해 10월 말 수에즈 운하를 무력으로 동맹국의 군사행동이 실행돼 제지가 1차적으로 실패로 돌아간 이후, 미국 정책결정그룹은 국내의 지지를 받아 동맹국에 대한 강력한 처벌을 가하는 쪽으로 변화하였고, 위기를 초래한 영국에서도 국내 압력이 강해져 군사행동을 철회하게 되었다.

2. 논문의 의의와 한계

1) 논문의 의의

본 논문의 의의는 동맹국 간의 물질적 국력의 격차를 중심으로 동맹 관리의 동학을 이해해온 기존의 연구에서 경시되어 온 국내정치 요인의 중요성을 부각시켰다는 점에 있다. 한 국가의 동맹 정책결정 과정과 결과는 개별 국가 차원에서 파악되어 왔다. 그러나 국가를 단일한 행위자로 상정하는 관점은 동맹 정책이 입안되고 시행되기까지의 일련의 과정을 온전히 설명하기 어렵다. 동맹 정책을 최종적으로 시행하는 주체는 소수의 국내 정책결정그룹이며, 이들은 자신들이 상대하는 동맹국 외에도 다양한 국내 행위자의 영향을 반영해 판단하고 선택한다. 본 논문은

개별 동맹 정책의 성립 과정에서 생략되어온 복수의 국내정치 행위자들의 영향을 체계적으로 반영해 분석에 활용해보고자 했다.

베클리에 따르면 1945년 이후 미국이 체결하고 유지해온 ‘사실상의’ 동맹의 숫자는 60개가 넘는다.⁹⁴⁾ 오늘날 유엔에 가입한 회원국이 200개 가량이라는 점을 생각해보면 국가 간의 대규모 전쟁이 잦아든 현대 국제정치에서도 여전히 다수의 군사 동맹이 작동하고 있다는 점을 알 수 있다. 이는 동시에 동맹이라는 특별한 맥락에서만 존재하는 국가들 간의 이해관계의 충돌 과정이 상당히 일반적인 현상일 수 있으며, 또 여전히 충분히 이론적으로, 그리고 경험적으로 탐구되지 않았을 수도 있다는 점을 의미하기도 한다. 후속 연구에서는 본 논문이 제시한 초보적인 인과체계를 발전시켜 시공간적으로 떨어진 다른 동맹 관리의 사례에도 적용해 동맹 관리에 관한 체계적인 설명을 제공할 수 있으면 한다.

2) 논문의 한계

본 논문이 가지는 한계 중 하나는 엄밀한 기준에 따라 비교되기는 어려운 두 사례를 대상으로 각각 분석을 진행했다는 점이다. 본 논문에서는 역사가 오래되어 구성원들이 서로에게 친숙하고, 또 시간적으로 밀접한 거리에 있는 영미동맹 두 사례를 사례로 채택했다. 비교적 가까운 시간대에 비교할 지점이 많은 사례들임에도 불구하고, 두 사례가 공간적으로 전혀 다른 지역질서에 속하는 중동지역과 인도차이나 지역에서 동맹국 간의 상호작용을 다룬다는 점, 두 사례의 주인공인 국내행위자들의 구성이나 지위에 있어 일정한 변화가 있다는 점은 두 사례를 범주화해 유의미한 비교를 진행하기는 어렵다는 사실을 의미한다. 본 연구에서 독자적인 인과 체계를 구성하고자 한 이유도 직접적인 비교를 피하기 위함이었다. 한편 본 연구의 연구 대상이 시간적으로 밀접하다는 사실은 두 사례에 국한한 비교에는 도움이 될지 모르나, 시간적 맥락을 벗어나 여러 사례로 확장되기가 어렵다는 단점이 있다. 이 점에 있어서는 영미 동맹 내의 갈등 사례를 다룬 리처드슨⁹⁵⁾과 노이슈타트⁹⁶⁾도 강조하고 있

94) Beckley, 앞의 책, pp. 22-4.

다.

비슷한 문제로 연구 대상이 냉전 시기의 동맹 사례라는 점이 지적될 수 있다. ‘냉전기’, 즉 1945년 전후부터 1991년 전후의 세계는 국제정치학에서 미국과 소련이라는 두 초강대국이 압도적인 영향력을 행사한 소위 ‘양극체제’의 시기로 구분되는데, 많은 연구들은 탈냉전 시기의 동맹 관계가 냉전기의 동맹관계와는 질적으로 다르다는 점을 지적한다. 일반적인 의미에서 냉전과 탈냉전을 시기적으로 구분하는 기준점이 논쟁적일지라도, 적어도 동맹관계에 있어서 냉전기 동맹에 국한된 사례 연구가 탈냉전기의 동맹관계에는 어떤 함의를 가지고 또 제시된 이론적 틀이 탈냉전 시기까지 확장될 수 있는지에 대해서는 보다 충분히 탐구가 필요하다.

95) Richardson, 앞의 책.

96) Neustadt, 앞의 책.

참 고 문 헌

1차 자료

- Butler, R. A. 1971. *The Art of the Possible: The Memoirs of Lord Butler*. London: Hamish Hamilton.
- Eden, Anthony. 1962. *The Eden Memoirs: Facing the Dictators*. Cassell.
- Eisenhower, Dwight D. 1963. *Mandate for Change, 1953-1956: The White House Years*. Garden City, N.Y.: Doubleday.
- Eisenhower, Dwight D. 1965. *Waging Peace, 1956-1961*. Garden City, N.Y.: Doubleday.
- Lloyd, Selwyn. 1978. *Suez, 1956: A Personal Account*. New York: Mayflower Books.
- Macmillan, Harold. 1971. *Riding the Storm, 1956-1959*. London: Macmillan.

2차 자료

- 박태균. 2006. 『우방과 제국: 한미관계의 두 신화』. 서울: 창작과 비평사.
- 이동선. 2014. 「동맹국 제지의 이론과 실제: 북중동맹 사례」. 『국제관계연구』 제19권 제1호, pp. 5-39.
- 전재성. 2004. 「동맹이론과 한국의 동맹정책」. 『국방연구』 제47권 제2호, pp. 64-94.
- _____. 2016. 「한미동맹의 동맹 딜레마와 향후 한국의 한미동맹 전략」. 『국가안보와 전략』 제16권 제2호, pp. 3-34.
- 정재호 편. 2011. 『평화적 세력전이의 국제정치: 19-20세기 영-미 관계와 21세기 미-중 관계의 비교』. 서울대학교출판문화원.
- 최명해. 2009. 『중국·북한 동맹관계: 불편한 동거의 역사』. 서울: 오름.

- Aldrich, Richard J. 1994. "Intelligence, Anglo-American relations and the Suez Crisis, 1956." *Intelligence and National Security* 9(3): 544-54.
- Allen, Craig. 1993. *Eisenhower and the Mass Media: Peace, Prosperity, and Prime-time TV*. The University of North Carolina Press.
- Allison, Graham, and Philip Zelikow. 1999. *The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Pearson.
- Beach, Derek and Rasmus Brun Pedersen. 2013. *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. The University of Michigan Press.
- Bearce, David H., Kristen M. Flanagan, and Katharine M. Floros. 2006. "Alliances, Internal Information, and Military Conflict Among Member-States." *International Organization* 60(3): 595-625.
- Beckley, Michael. 2015. "The Myth of Entangling Alliances: Reassessing the Security Risks of U.S. Defense Pacts." *International Security* 39(4): 7-48.
- Benson, Brett V. 2011. "Unpacking Alliances: Deterrent and Compellent Alliances and Their Relationship with Conflict, 1816-2000." *Journal of Politics* 73(4): 1111-27.
- Benson, Brett V., Patrick R. Bentley and James Lee Ray. 2012. "Ally Provocateur: Why Allies Do not Always Behave." *Journal of Peace Research* 50(1): 47-58.
- Benson, Brett V., Adam Meirowitz and Kristopher W. Ramsay. 2013. "Inducing Deterrence through Moral Hazard in Alliance Contracts." *Journal of Conflict Resolution* 58(2): 307-35.
- Billings-Yun, Melanie. 1988. *Decision against War: Eisenhower and Dien Bien Phu, 1954*. New York: Columbia University

- Press.
- Boyle, Peter G. ed. 1990. *The Churchill-Eisenhower Correspondence, 1953-1955*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- _____. *The Eden-Eisenhower Correspondence, 1955-1957*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Cable, James. 1986. *The Geneva Conference of 1954 on Indochina*. New York: St. Martin's Press.
- Cha, Victor. 1999. *Alignment Despite Antagonism: The United States-Korea-Japan Security Triangle*. Stanford University Press.
- Charmley, John. 1995. *Churchill's Grand Alliance : The Anglo-American Special Relationship, 1940-57*. London : Hodder and Stoughton.
- Chiozza, Giacomo. 2011. *Leaders and International Conflict*. Cambridge University Press.
- Christensen, Thomas J. and Jack Snyder. 1990. "Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity." *International Organization* 44(2): 137-68.
- Comber, Leon. 2008. *Malaya's Secret Police 1945-60: The Role of the Special Branch in the Malayan Emergency*. Monash Asia Institute.
- Divine, Robert A. 1981. *Eisenhower and the Cold War*. New York: Oxford University Press.
- Dobson, Alan P. 2002. *Anglo-American relations in the twentieth century: Of friendship, conflict and the rise and decline of superpowers*. Routledge.
- Dockrill, Michael and John W. Young. 1989. *British Foreign Policy, 1945-1956*. London: Macmillan.

- Dumbrell, John. 2006. *A Special Relationship: Anglo American Relations from the Cold War to Iraq*. Palgrave Macmillan.
- Easter, David. 2013. "Spying on Nasser: British Signals Intelligence in Middle East Crises and Conflicts, 1956-67." *Intelligence and National Security* 28(6): 824-44.
- Fang, Songying, Jesse C. Johnson, and Brett Ashley Leeds. 2014. "To Concede or to Resist? The Restraining Effect of Military Alliances." *International Organization* 68(4): 775-809.
- Fearon, James D. 1994. "Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes." *American Political Science Review* 88(3): 577-92.
- _____. 1997. "Signaling Foreign Policy Interests: Tying Hands versus Sinking Costs." *Journal of Conflict Resolution* 41(1): 68-90.
- Finer, Herman. 1964. *Dulles over Suez*. Chicago: Quadrangle Books.
- Gardner, Llyod. 1988. *Approaching Vietnam: From World War II through Dien Bien Phu*. New York: W. W. Norton.
- Gartzke, Erik and Yonatan Lupu. "Still Looking for Audience Costs," *Security Studies* 21(3): 391-7.
- George, Alexander and Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press.
- Gerson, Louis L. 1967. *John Foster Dulles*. New York: Cooper Square.
- Gerzhoy, Gene. 2015. "Alliance Coercion and Nuclear Restraint: How the United States Thwarted West Germany's Nuclear Ambitions." *International Security* 39(4): 91-129.
- Gordon, Philip H. and Jeremy Shapiro. 2004. *Allies at War: America, Europe, and the Crisis Over Iraq*. McGraw-Hill.

- Guisinger, Alexander and Elizabeth N. Saunders, "Mapping the Boundaries of Elite Cues: How Elites Shape Mass Opinion Across International Issues," forthcoming in *International Studies Quarterly*.
- Habeeb, William. 1988. *Power and Tactics in International Negotiation: How Weak Nations Bargain with Strong Nations*. Johns Hopkins University Press.
- Handel, Michael. 2016. *Weak States in International System*. Routledge.
- Herring, George C. and Richard H. Immerman. 1984. "Eisenhower, Dulles, and Dien Bien Phu: 'The Day We Didn't Go to War' Revisited." *Journal of American History* 71: 343-63.
- Herring, George C. 1986. *America's Longest War: The United States and Vietnam, 1950-1975*. New York: Alfred A. Knopf.
- Hoopes, Townsend. 1973. *The Devil and John Foster Dulles*. Boston: Little, Brown, 1973.
- Horne, Alistair. 1988. *Harold Macmillan: Volume 1, 1894-1956*. New York: Viking.
- Hudson, Valerie M. 2007. *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Jackson, Robert. 2011. *The Malayan Emergency and Indonesian Confrontation : The Commonwealth's Wars 1948-1966*. Barnsley : Pen & Sword Aviation.
- Jervis, Robert. 1993. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton University Press.
- _____. 2013. "Do Leaders Matter and How Would We Know?" *Security Studies* 22(2): 153-79.
- Kaplan, Lawrence S., Denise Artaud, and Mark R. Rubin. 1990. *Dien Bien Phu and the Crisis of Franco-American Relations*

- 1954–1955. Wilmington, Del.: Scholarly Resources.
- Katzenstein, Peter J ed. 1996. *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. Columbia University Press.
- Kertzer, Joshua D. 2013. *Resolve in International Politics*. Princeton University Press.
- Kertzer, Joshua D. and Ryan Brutger. 2016. “Decomposing Audience Costs: Bringing the Audience Back into Audience Cost Theory.” *American Journal of Political Science* 60(1): 234–49.
- Kim, Tongfi. 2011. “Why Alliances Entangle But Seldom Entrap States.” *Security Studies* 20(3): 350–77.
- Kingseed, Cole C. 1995. *Eisenhower and the Suez Crisis of 1956*. LSU Press.
- Kunz, Diane B.. 1991. *The Economic Diplomacy of the Suez Crisis*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Kupchan, Charles A. 1988. “NATO and the Persian Gulf: Examining Intra–Alliance Behavior.” *International Organization* 4(2): 317–46.
- Kyle, Keith. 2011. *Suez: Britain’s End of Empire in the Middle East*. I.B. Tauris.
- Lane, Ann and Howard Temperly. 1995. *The Rise and Fall of the Grand Alliance, 1941–45*.
- Lawrence, Mark Atwood and Fredrik Logevall. 2007. *The First Vietnam War: Colonial Conflict and Cold War Crisis*. Harvard University Press.
- Legro, Jeffrey W. and Andrew Moravcsik. 1999. “Is Anybody Still a Realist?” *International Security* 24(2): 5–55.
- Lobell, Steve E., Norrin M. Ripsman, and Jeffrey W. Taliaferro

- eds. 2000. *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. Cambridge University Press.
- Lucas, W. Scott. 1991. *Divided We Stand: Britain, the US and the Suez Crisis*. Hodder & Stoughton.
- Morrow, James D. 1991. "Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances." *American Journal of Political Science* 35(4): 904-33.
- _____. 1993. "Arms Versus Allies: Trade-offs in the Search for Security." *International Organization* 47(2): 207-33.
- Negrine, Ralph. 1982. "The Press and the Suez Crisis: A Myth Re-examined." *The Historical Journal* 29(4): 975-83.
- Neustadt, Richard E. 1970. *Alliance Politics*. New York: Columbia University Press.
- Newton, Jim. 2011. *Eisenhower: The White House Years*. Doubleday.
- Parmentier, Guillaume. 1980. "The British Press in the Suez Crisis." *The Historical Journal* 23(2): 435-48.
- Pearson, Jonathan. 2003. *Sir Anthony Eden and the Suez Crisis: Reluctant Gamble*. Palgrave Macmillan.
- Pressman, Jeremy. 2008. *Warring Friends: Alliance Restraint in International Politics*. Cornell University Press.
- Putnam, Robert D. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games." *International Organization* 42(3): 427-60.
- Ragin, Charles C. 2014. *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. University of California Press.
- Rathbun, Brian. 2008. "A Rose by Any Other Name: Neoclassical

- Realism as the Logical and Necessary Extension of Structural Realism.” *Security Studies* 17(2): 294–321.
- Richardson, Louise. 1996. *When Allies Differ: Anglo-American Relations During the Suez and Falklands Crises*. St. Martin's Press.
- Rohlfing, Ingo. 2012. *Case Studies and Causal Inference: An Integrative Framework*. Palgrave Macmillan.
- Rose, Gideon. 1998. “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy.” *World Politics* 51(1): 144–72.
- Saunders, Elizabeth N. 2009. “Transformative Choices: Leaders and the Origins of Intervention Strategy.” *International Security* 34(2): 119–61.
- _____. 2011. *Leaders at War: How Presidents Shape Military Interventions*. Cornell University Press.
- _____. 2015. “War and the Inner Circle: Democratic Elites and the Politics of Using Force.” *Security Studies* 24(3): 466–501.
- _____. 2017. “No Substitute for Experience: Presidents, Advisers, and Information in Group Decision Making.” *International Organization* 71(1): 219–47.
- Schroeder, Paul W. 2004. *Systems, Stability, and Statecraft: Essays on the International History of Modern Europe*. Palgrave Macmillan US.
- Schultz, Kenneth A. 2012. “Why We Needed Audience Costs and What We Need Now.” *Security Studies* 21(3): 369–75.
- Schweller, Randall L. 1998. *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest*. Columbia University Press.
- Shaw, Tony. 1996. *Eden, Suez and the Mass Media*. New York:

- Taruis Publishers.
- Shuckburgh, Evelyn. 1986. *Descent to Suez: Foreign Office Diaries, 1951–1956*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- Slantchev, Branislav L. “Politicians, the Media, and Domestic Audience Costs.” *International Studies Quarterly* 50(2): 445–7.
- Smith, Simon C. 2014. “The Anglo–American ‘Special Relationship’ and the Middle East 1945–1973.” *Asian Affairs* 45(3): 425–48.
- _____. 2016. *Reassessing Suez 1956: New Perspectives on the Crisis and Its Aftermath*. Routledge.
- Smolansky, O. M. 1965. “Moscow and the Suez Crisis, 1956: A Reappraisal.” *Political Science Quarterly* 80(4): 581–605.
- Snyder, Glenn H. 1984. “The Security Dilemma in Alliance Politics.” *World Politics* 36(4): 461–95.
- _____. 1997. *Alliance Politics*. Cornell University Press.
- Statler, Kathryn C. 2007. *Replacing France: The Origins of American Intervention in Vietnam*. The University Press of Kentucky.
- Steed, Danny. 2016. *British Strategy and Intelligence in the Suez Crisis*. Palgrave Macmillan.
- Steil, Benn. 2013. *The Battle of Bretton Woods: John Maynard Keynes, Harry Dexter White, and the Making of a New World Order*. Princeton: Princeton University Press.
- Stubbs, Richard. 1989. *Hearts and Minds in Guerrilla Warfare : the Malayan Emergency, 1948–1960*. New York : Oxford University Press.
- Tamm, Henning. 2016. “The Origins of Transnational Alliances: Rulers, Rebels, and Political Survival in the Congo Wars.”

- International Security* 41(1): 147–81.
- Tannenwald, Nina. 1999. “The United States and the Normative Basis of Nuclear Non-Use.” *International Organization* 53(3): 433–68.
- Tierney, Dominic. 2011. “Does Chain-Ganging Cause the Outbreak of War?” *International Studies Quarterly* 55(2): 285–304.
- Tingley, Dustin and Helen V. Milner. 2015. *Sailing the Water’s Edge: The Domestic Politics of American Foreign Policy*. Princeton University Press.
- Verbeek, Bertjan. 1994. “Do Individual and Group Beliefs Matter? British Decision-Making During the 1956 Suez Crisis.” *Cooperation and Conflict* 29(4): 307–32.
- Walt, Stephen M. 1987. *The Origins of Alliance*. Cornell University Press.
- Walton, Calder. 2013. *Empire of Secrets: British Intelligence, the Cold War, and the Twilight of Empire*. The Overlook Press.
- Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics*. MA: Addison-Wesley.
- Warner, Geoffrey. 1979. “Collusion and the Suez Crisis of 1956.” *International Affairs* 55(2): 226–39.
- Waseem Mohammad. 2016. “Unscrambling of the British Empire: India and Pakistan as ‘unequal’ members of the Commonwealth.” *South Asian History and Culture* 7(1): 73–84.
- Watry, David M. 2014. *Diplomacy at the Brink: Eisenhower, Churchill, and Eden in the Cold War*. Louisiana State University Press.
- Weitsman, Patricia A. 2004. *Dangerous Alliances: Proponents of Peace, Weapons of War*. Stanford University Press.

- Wendt, Alexander. 1987. "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory." *International Organization* 41(3): 335-70.
- _____. 1992. "Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics." *International Organization* 46(2): 391-425.
- Wukovits, John. 2006. *Eisenhower: A Biography*. Palgrave Macmillan.
- Yarhi-Milo, Keren. 2013. *Knowing the Adversary*. Princeton University Press.
- Yarhi-Milo, Keren, Alexander Lanoszka, and Zack Cooper. 2016. "To Arm or to Ally? The Patron's Dilemma and the Strategic Logic of Arms Transfers and Alliances." *International Security* 41(2): 90-139.
- Zaller, John. 1992. *The Nature and Origins of Mass Opinion*. Cambridge University Press.

Abstract

Determinants of Alliance Restraint:

Evidence from Anglo–American Relations in
The First Indochina War and The Suez Crisis

Kee Hyun Park

Department of Political Science and International
Relations

The Graduate School
Seoul National University

What determines the success and failure of any attempts to restrain an ally's military action when it is expected to damage a state's national interest? Existing studies explain that hard power, such as military or economic capabilities, dominates the outcome of alliance restraint among the members of alliance.

History tells a different story. Considerable number of alliance cases such as the Anglo–American relations and the North Korean–Chinese relations in the 20th century show that even the weaker side of an alliance has been able to restrain or escape from any restraint attempts from the alliance partner that results from serious conflict of interests within the alliance. These cases cast doubts on

dominant studies that focus on the role of states' aggregate capability.

I offer an alternative explanation that stresses the role of domestic political actors on the dynamics of alliance restraints. A state is not a monolith with a single coherent national interest. Rather, a state consists of various interest groups that include decision makers and domestic audiences such as elite groups and the public opinion. When an ally conducts a military action that leads to clash of interests within the alliance, decision makers should consider various domestic audiences who can give them political feedback.

I construct a causal mechanism that reveals the causal relationship between the domestic political actors and alliance restraint outcome. Two cases of Anglo-American relations, one from the First Indochina War and another from the Suez Crisis, are process-traced in order to test my argument.

The results find that in both cases, Britain has been a successful restrainer as well as an restrainee despite the fact that the United States enjoyed capability superiority over Britain. In the First Indochina War, Britain successfully rejected the United States' request to jointly intervene in the Indochina peninsula. It was mainly because the United States' public opinion and the elite audiences were negative about being involved in the first place.

In the Suez Crisis, the United States could not restrain Britain and France from invading Egyptian Sinai in July

1956. But after the attack the United States succeeded in driving its allies out from Egyptian territory. British public opinion played a critical role in pressuring their decision makers to pull out of Egypt.

The results challenge the existing focus on role of aggregate capability on alliance restraint and management.

keywords : alliance management, alliance restraint,
First Indochina War, Suez Crisis, Anglo-American
alliance, audience cost theory

Student Number : 2014-22281