

썰기전략의 국제정치 이론적 고찰⁺

유현주*

- I. 들어가는 말
- II. 썰기전략과 국제정치 이론
- III. 썰기전략 이론과 동아시아 국제관계
- IV. 썰기전략 이론의 문제점과 향후 연구 방향
- V. 나오는 말

주제어: 썰기전략, 동맹, 동맹분열, 미중경쟁, 구속전략

|국문초록|

본 논문은 최근 국제관계 분야에서 주목을 받고 있는 티모시 크러포드(Timothy Crawford)의 썰기전략의 이론적 논리를 설명하며 비판적으로 분석한다. 썰기전략은 위협적 혹은 저항적 동맹을 약화 또는 와해시키는 노력으로 국제정치 현상을 설명하는 유용성과 적실성이 존재한다. 그럼에도 불구하고, 썰기전략을 국제정치 분야에서 심도 있게 다룬 것은 최근 10여 년에 지나지 않으며, 학술적 연구는 여전히 부족하다. 최근 미국의 동맹국들을 상대로 중국 및 러시아의 정책이 미국의 영향력에 반(反)하는 썰기전략의 형태를 보이고 있어 그 이론적 논의가 시의적절하다. 본문에서는 썰기전략의 특징을 기존 신현실주의 이론과 비교·설명하고, 썰기의 목표와 내용은 무엇인지, 썰기전략을 상쇄하는 구속전략은 무엇인지 설명한다. 또한, 썰기전략에 대한 이론적 접근이 동아시아 지역에 어떤 의미가 있는지 논의하고, 이론의 문제점 및 향후 연구 방향을 제시한다.

✦ 『국제관계연구』 제26권 제2호(2021년 겨울호).

<http://dx.doi.org/10.18031/jip.2021.12.26.2.5>

✦ 논문 심사 및 제안을 해주신 심사위원들께 감사드린다. 이 연구는 한국외국어대학교 교내학술연구비의 지원에 의하여 이루어진 것임.

* 한국외국어대학교 정치외교학과 부교수

I. 들어가는 말

국제정치의 역사를 살펴보면 과거부터 현재까지 위협국(혹은 강대국)과 그 동맹을 약화 또는 와해시키려는 노력이 끊임없이 진행되어 왔음을 알 수 있다. 기원전 5세기경 고대 그리스의 도시국가 아테네는 스파르타의 동맹국인 메가라에 대한 조령(條令)을 선포하고 경제활동을 제약함으로써 경쟁상대였던 스파르타의 동맹에 해를 입히려 하였다.¹⁾ 고대 중국의 진(秦)은 기원전 4세기 중반, 위협이 되는 제(齊)와 초(楚)의 연합에 대항하고 있었다. 진은 초에 경제적 이권을 제공하며 제와의 동맹을 깨도록 조장하였고, 이후 현저하게 성장하여 기원전 3세기에는 통일을 이루었다.²⁾

이처럼 상대 동맹을 약화 혹은 와해시키는 쐐기전략(Wedge Strategy 혹은 Wedging)은 현재 미국의 동맹국에 대해 러시아와 중국이 추진하는 정책을 설명함에 있어서도 그 적실성을 보인다. 러시아의 경우, 에너지 의존도가 높은 북대서양조약기구(NATO: North Atlantic Treaty Organization, 이후 나토) 회원국인 독일, 프랑스, 이탈리아 등 서유럽 국가들과의 에너지 교류를 확대하고, 중국 역시 미국의 동맹국들과의 경제 관계를 강화함으로써 미국에 반(反)하는 경제적 영향력을 증가시키고 있다.³⁾ 러시아와 중국은 또한, 국제연합(UN: United Nations)과 같은 기존 국제기구 및 국제규범의 내용을 변화시키고 있으며, 새로운 국제기구를 설립하거나 언론매체와 문화 교류를 통해 그들의 이념적 가치를 전파하고, 사이버 능력 및 다양한 비(非)군사적 방법을 이용하여 미국의 동맹국을 흔들고 있다.⁴⁾ 미국은 이러한 상황

1) 투키디데스(Thucydides) 저, 박광순 역, 『펠로폰네소스 전쟁사』 (파주: 범우, 2011), pp. 131-138.

2) Victoria Tin-bor Hui, "Toward a Dynamic Theory of International Politics: Insights from Comparing Ancient China and Early Modern Europe," *International Organization*, Vol. 58, No. 1 (2004), p. 189 참고.

3) *The New York Times*, "Russia uses money and ideology to fight Western Sanctions," June 7, 2015, <https://www.nytimes.com/2015/06/08/world/europe/russia-fights-west-ukraine-sanctions-with-aid-and-ideology.html> (검색일: 2021년 7월 2일).

4) G. John Ikenberry and Darren Lim, *China's Emerging Institutional Statecraft: The Asian Infrastructure Investment Bank and the Prospects for Counter-Hegemony* (Washington, DC: Brookings Institution, 2017); Clive Hamilton, *Silent Invasion: China's Influence in Australia* (London: Hardie Grant Books, 2018); Melanie Hart and Blaine Johnson, *Mapping China's Global Governance Ambitions* (Washington, DC: Center for American

에 대해 우려를 나타내고 있다. 2021년 6월 브뤼셀에서 열린 나토 정상회담에서 조 바이든 미(美) 대통령은 “러시아와 중국이 미국의 안보동맹에 썩기를 박아 사이를 멀어지게 하려 한다”고 주장하면서, 70여 년을 유지하고 있는 미국 동맹의 공고함과 미 동맹국들이 민주주의 가치를 공유하고 있음을 역설하였다.⁵⁾

한편, 중국 학자들 역시 최근 수년간 썩기전략에 관한 연구를 수행하고 있다. 주요 내용은 과거 냉전시대부터 현재까지 미국이 썩기전략으로 소련/러시아와 중국, 중국과 다른 국가의 협력을 저해하고 있다는 것이다.⁶⁾ 특히 링성리의 경우, 미국의 썩기정책으로 중국과 북한 간의 내부갈등이 심화하는 가운데, 중국이 북한을 부담으로 여기게 되었으며, 더 나아가 미국의 썩기정책이 중국과 한국의 협력까지 막고 있다고 주장한다.⁷⁾

최근 들어 미국과 중국 간의 경쟁이 첨예하게 드러나면서 상대방의 동맹 혹은 연합을 약화시키는 썩기전략 작업이 활발하게 진행되고 있음을 볼 수

Progress, 2019); NATO, “NATO’s Response to Hybrid Threats,” March 16, 2021, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_156338.htm (검색일: 2021년 7월 1일); Joseph Nye Jr., “How Sharp Power Threatens Soft Power: The Right and Wrong Ways to Respond to Authoritarian Influence,” *Foreign Affairs*, January 24, 2018, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-01-24/how-sharp-power-threatens-soft-power> (검색일: 2021년 11월 12일); Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, *DOD Dictionary of Military and Associated Terms* (Washington, DC: The Joint Chiefs of Staff, 2021), p. 55; Christopher Walker and Jessica Ludwig, “The Meaning of Sharp Power: How Authoritarian States Project Influence,” *Foreign Affairs*, November 16, 2017, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2017-11-16/meaning-sharp-power> (검색일: 2021년 11월 12일); Mikael Wigell, “Hybrid Interference as a Wedge Strategy: A Theory of External Interference in Liberal Democracy,” *International Affairs*, Vol. 95, No. 2 (2019), pp. 255-275. 사이버 능력이란 사이버 공간에서 이루어지는 다양한 활동을 수행하는 능력을 지칭하는 단어로 ‘cyberspace capability’라고 한다. 참고로 미국의 외교위원회(Council on Foreign Relations)에서는 ‘Cyber Operations Tracker’라는 사이버 공간에서 일어난 공격적 활동 데이터를 제공하고 있다. <https://www.cfr.org/cyber-operations/> (검색일: 2021년 7월 1일).

5) White House, “Remarks by President Biden in Press Conference,” June 14, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/06/14/remarks-by-president-biden-in-press-conference-3/> (검색일: 2021년 7월 3일).

6) 连波, “摇晃的‘楔子’: 美国‘印太’战略下的印度战略行为探析,” *南亚研究*, No. 1 (2021), pp. 1-24; 凌胜利, “楔子战略研究: 回顾与评价,” *国际关系研究*, No. 5 (2015), pp. 39-50; 凌胜利, “双重分化: 美国对朝鲜半岛的楔子战略,” *东北亚论坛*, No. 5 (2017), pp. 46-57, 127; 劉豐, “分化对手联盟: 战略, 机制与案例,” *世界经济与政治*, No. 1 (2014), pp. 48-65; 王晓虎, “美国楔子战略与亚太联盟预阻,” *国际展望*, No. 3 (2017), pp. 58-77; 钟振明, “楔子战略理论及国际政治中的制衡效能,” *国外社会科学*, No. 6 (2012), pp. 76-84.

7) 凌胜利 (2017), pp. 49-54.

있으며, 그 사이에 놓인 국가들은 전략 선택의 어려움에 직면하고 있다. 그러나, 그 정책적 타당성 및 적실성이 충분히 존재함에도 불구하고 썬기전략에 대한 학술적 연구는 여전히 부족하다.⁸⁾ 특히, 국내의 썬기전략 연구는 그 숫자가 현저히 적을 뿐 아니라 특정한 역사적 상황을 설명하는데 그치거나 국제정치학적 논의를 충분히 다루고 있지 않다는 점에서 이론적 논의가 필요하다.⁹⁾ 따라서 본 논문은 썬기전략의 논리를 국제정치 이론적 측면에서 심도 있게 설명하고 기존 이론과의 차이점 및 이론적 가치가 무엇인지 다루려고 한다. 또한, 썬기전략은 경쟁상대(위협동맹)를 향해 사용하는 일방적 정책이 아니라 썬기전략을 무마시키려는 경쟁상대의 작업 역시 고려하는 전략적 선택이므로, 썬기정책을 상쇄시키기 위한 행위는 무엇이며, 이에 따른 국제정치적 논의가 어떻게 진행되고 있는지 설명하려고 한다. 마지막으로 썬기전략에 대한 이론적 접근이 미국과 중국의 경쟁이 첨예하게 대립되고 있는 동아시아 지역에 어떤 의미가 있는지 논의하고 썬기전략의 문제점 및 한계를 다루며 이론의 발전과 향후 연구 방향을 제시하겠다.

8) Tommy Chai, "How China Attempts to Drive a Wedge in the U.S.-Australia Alliance," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 74, No. 5 (2020), pp. 511-531; Timothy Crawford, "Wedge Strategy, Balancing, and the Deviant Case of Spain, 1940-41," *Security Studies*, Vol. 17, No. 1 (2008), pp. 1-38; Timothy Crawford, "Preventing Enemy Coalitions: How Wedge Strategies Shape Power Politics," *International Security*, Vol. 35, No. 4 (2011), pp. 155-189; Timothy Crawford, *The Power to Divide in Alliance Politics: Wedge Strategies in Great Power Competition* (Ithaca and London: Cornell University Press, 2021); Timothy Crawford and Khang X. Vu, "Arms Control as Wedge Strategy: How Arms Limitation Deals Divide Alliances," *International Security*, Vol. 46, No. 2 (2021), pp. 91-126; Matteo Dian and Anna Kireeva, "Wedge Strategies in Russia-Japan Relations," *The Pacific Review*, Forthcoming, pp. 1-31; Yasuhiro Izumikiawa, "To Coerce or Reward? Theorizing Wedge Strategies in Alliance Politics," *Security Studies*, Vol. 22 (2013), pp. 498-531; Andrew Taffer, "Threat and Opportunity: Chinese Wedging in the Senkaku/Diaoyu Dispute," *Asian Security*, Vol. 16, No. 2 (2019), pp. 157-178; Wigell (2019); Hyon Joo Yoo, "China's Friendly Offensive toward Japan in the 1950s: The Theory of Wedge Strategies and International Relations," *Asian Perspective*, Vol. 39, No. 1 (2015), pp. 1-26.

9) 권재범, "미국의 반중국 안보네트워크와 중국의 대응: 태국을 겨냥한 중국의 썬기전략 분석," 『아세아 연구』 64권 2호 (고려대학교 아세아문제연구원, 2021), pp. 153-190; 김영호, "한국전쟁과 썬기 전략 이론의 비판적 고찰," 『국제정치논총』 39권 1호 (한국국제정치학회, 1999), pp. 173-191; 손대권, "앵거스 워드 사건: 썬기전략의 실패와 일변도 정책의 형성," 『중소연구』 41권 2호 (한양대학교 중국문제연구소, 2017), pp. 139-180.

II. 썰기전략과 국제정치 이론

1. 썰기전략의 국제정치학적 의미와 중요성

썰기를 박아 두 국가 사이를 갈라놓는(drive a wedge between two states) 썰기전략은 시공간을 불문하고 국제적 상황에서 빈번하게 사용되어 온 중요한 개념이지만, 최근까지만 해도 썰기전략이라는 명칭이 명확하게 사용되지 않거나, 그 개념이 일부 내재되어 있는 역사적 연구에 국한되어 있었다. 냉전시대 초기 소련이 중국과 미국의 사이를 완전히 갈라놓으려 한 행위,¹⁰⁾ 미국이 소련과 중국의 분리를 야기한 행위¹¹⁾ 등을 다루는 연구가 그것이다.

본격적으로 썰기전략의 국제정치학적 논의가 진행된 것은 최근 10여 년에 불과하다. 그 이론적 접근에 있어 선두주자라고 할 수 있는 티모시 크러포드(Timothy Crawford)는 “위협적 혹은 저항적 동맹 결성을 미연에 방지하거나, 이미 결성된 동맹을 와해, 혹은 약화시키는 국가의 조치”를 가리켜 썰기전략이라고 규정하였다.¹²⁾ 크러포드는 썰기전략을 신현실주의의 테두리 안에서 다루며 기존의 이론에서 간과한 중요한 질문을 다룬다. 나를 위협하는 국가가 제 3의 다른 국가와 동맹을 결성하고 있다면, 혹은 결성하려 한다면, 이에 대해 어떻게 대응해야 할까?

이에 대한 답으로 기존의 신현실주의 이론을 살펴보면, 무정부 상태인 국제체제에서 살아남기 위해 국가는 스스로 돕는 자조(self-help)적 노력을 추구한다고 가정한다. 특히 월츠(Waltz)의 경우, 강대국 혹은 부상국에 대한 대응책으로 첫째, 국내 자원을 바탕으로 스스로의 힘을 기르는 내적 균형전략(internal balancing), 혹은 비(非) 강대국과의 동맹을 결성하는 외적 균

10) Adam Ulam, *The Communists: The Story of Power and Lost Illusions, 1948-1991* (New York: Charles Scribner's Sons, 1992), pp. 81-82; Kathryn Weathersby, *Soviet Aims in Korea and the Origins of the Korean War, 1945-1950* (Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 1993), pp. 35-36.

11) William Griffith, *The Sino-Soviet Rift* (Cambridge: The MIT Press, 1964); Donald Zagoria, *The Sino-Soviet Conflict, 1956-1961* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1964).

12) Crawford (2011), p. 156.

형전략(external balancing)을 선택한다고 주장한다.¹³⁾ 둘째, 이와는 다른 편승전략(bandwagoning), 즉 강대국에 대항하지 않고 그쪽 편에 서는 방법을 선택하기도 한다. 그러나, 강대국에 편승하면 그 시야에서 벗어나 일시적으로 안전을 추구할 수 있지만, 후에 강대국의 공격을 받지 않으리라는 보장이 없기 때문에 위험한 선택이 될 수 있다. 월트(Walt)의 경우, 군사력과 같은 힘의 논리보다는 위협의 논리를 바탕으로 국가가 동맹을 결성하는 원인을 설명하였는데, 위협국을 견제하여 스스로의 힘을 키우거나 동맹을 결성하는 경우가 대부분이고, 위협에 편승하는 선택은 극히 드물다고 주장한다.¹⁴⁾

앞서 말한 “위협동맹을 어떻게 다룰 것인가?”라는 질문으로 돌아가 보면, 신현실주의 이론에서는 이에 대해 여전히 모호한 입장을 취한다. 그러나, 기존 신현실주의 논리로 추론해 봤을 때, “적의 동지는 적”이라는 격언처럼 위협국과 그 동맹세력을 위협 세력이라고 간주할 수 있을 것이다. 즉, 위협동맹의 구성원들을 분리하여 다룰 필요가 없으며, 위협동맹에 대한 일괄적인 대응정책인 내적 혹은 외적 균형전략을 취할 것이라는 추론을 할 수 있다. 그러나, 크리포드에 따르면, 국가는 위협동맹을 약화 혹은 분열시키는 정책인 썬기전략을 선택할 수 있다. 기존 신현실주의에서는 위협동맹을 저지하고, 힘의 상대적 우위를 차지하기 위해 자국의 힘을 내적, 혹은 외적으로 축적시키는 것에만 관심을 가졌다. 그러나, 크리포드는 적의 힘을 ‘약화’시키는 것 역시 자신의 상대적 힘을 강화하는 방편으로 고려할 수 있다고 주장한다. 다시 말해, 자국의 힘에는 실질적으로 변화가 없으나 위협동맹을 약화시키거나, 앞으로 있을 위협동맹을 미리 막아 자국의 힘을 상대적으로 강하게 만드는 썬기정책은 ‘균형정책의 일부’라고 할 수 있는 것이다.¹⁵⁾

13) Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading: Addison-Wesley, 1979), p. 126.

14) Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1987). 월트 이외의 현실주의자들 중 균형전략이 편승보다 더 자주 일어난다고 주장하는 사람들이 있다. 그 예로, Eric Labs, “Do Weak States Bandwagon?” *Security Studies*, Vol. 1, No. 3 (1992), pp. 383-416. 그러나, 국가의 행위에서 편승전략이 더 드러난다고 주장하는 학자들도 있다. 그 예로, Paul Schroeder, “Historical Reality vs. Neo-Realist Theory,” *International Security*, Vol. 19, No. 1 (1994), p. 117; Randall Schweller, “Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In,” *International Security*, Vol. 19, No. 1 (1994), pp. 72-107.

15) Crawford (2008), p. 3.

썰기전략의 중요성은 그 성공과 실패가 전쟁의 결과에 영향을 미치거나 힘의 변화에 영향을 주는 것에 있다. 성공의 한 예로, 2차 세계대전 당시 영국의 썰기정책은 독일과 스페인의 협력을 막고 프랑코 정권의 중립을 이끌어내었다.¹⁶⁾ 이는 독일의 동맹이나 다름없었던 스페인이 히틀러와 협력하여 영국에 대항해서 싸울 것이라는 예측에서 빗나간 것으로, 영국은 썰기전략으로 전략적 요충지였던 지브롤터를 독일의 공격으로부터 사수하고 지중해로 연결되는 길목을 지킬 수 있었다. 이 예시에서 볼 수 있듯이, 분할국은 썰기전략을 통하여 썰기의 목표국이 동맹에 반(反)하는 행동을 취하도록 유도한다. 그렇게 되면, 목표국과 동맹인 위협국이 더 이상 동맹에 의존하지 못하게 되고, 홀로 전쟁 수행을 부담해야 하기 때문에 결국은 위협국의 도발이 억지(deter)되는 것이다.¹⁷⁾ 크러포드는 위협동맹의 공격을 막기 위해 취해진 전략을 방어성 썰기전략(defensive wedge strategy)이라고 명명하였고, 썰기전략을 위협에 대한 직접적인 방법이 아닌, 목표국을 움직임으로써 위협국의 동맹을 약화시키는 ‘간접적’ 형태로써의 균형전략으로 보았다.¹⁸⁾

크러포드는 또한 지배적 강대국(dominant power)의 경우, 그 세력에 반(反)하는 동맹을 와해시키는 썰기전략을 취한다고 주장한다. 이를 공격성 썰기전략(offensive wedge strategy)이라고 명명하는데, 이는 체제를 지배하려는 국가가 이에 대항하는 세력을 막아 패권을 차지하기 위한 노력이다.¹⁹⁾ 지배적 강대국의 공격성 썰기전략이 성공한다면, 주변 국가들은 균형에 실패(balancing failure)하게 되어 결국 지배당하게 된다. 크러포드가 말하는 공격성 썰기전략과 비슷한 논리를 지니는 것으로 후이(Hui)의 분할정복(divide and conquer)이 있다.²⁰⁾ 후이의 주장에 따르면, 국제정치는 지배의 논리(logic of dominance)와 균형의 논리(logic of balancing)로 구성된다. 지배의 논리는 국가가 지배의 위치를 차지하기 위해 취하는 정책으로 내적으로 필요한 힘의 증강뿐 아니라²¹⁾ 외적으로 필요한 분할 정복

16) Crawford (2008); Crawford (2021), 8장 참고.

17) Crawford (2011), pp. 188-189.

18) Crawford (2011), pp. 175-179.

19) Crawford (2011), pp. 180-187.

20) Hui (2004).

21) 세력전이 이론에서도 지배적 강대국에 대한 논의를 다루고 있는데, 특히 오르간스키(Organski)와

(divide and conquer)이라는 형태의 조치를 취한다. 지배하고자 하는 국가는 분할 정복을 통해서 지배국을 막으려는 행위, 즉 균형의 논리(logic of balancing)에 따른 행위를 무효화시켜 결국 지배국에게 위협이 되는 세력을 무력화시키는 것이다. 이 전략의 효과로 인해 지배적 강대국이 부상하더라도 다른 국가들이 이를 막거나 대항하지 못하게 되는 균형의 실패가 나타나는 것이다. 이미 여러 학자들은 월츠 혹은 월트를 비판하며, 국제정치에서 힘이나 위협에 대항하는 행위들이 자동적으로 일어나는 것이 아니라고 주장해왔다.²²⁾ 나폴레옹의 프랑스는 1798년부터 1812년까지 유럽 국가를 하나씩 점령하였으나 이에 대해 대항하는 세력은 오래가지 못하였고, 오히려 주변 국가들은 프랑스와 타협하거나 협력하는 것을 선택했다.²³⁾ 이러한 현상에 대해, 기존 신현실주의 학자들이 간과한 것은 주변국에게 충분한 위협이 될 만한 지배적 강대국이 존재함에도 불구하고, 이에 대항하는 정책이 나타나지 않는 이유 중 하나가 바로 ‘지배적 강대국 자체의 노력’이었다는 사실이다. 지배적 강대국이 취하는 분할 정복 정책, 혹은 공격성 썬기정책으로 인해 다른 국가들이 연합을 만들지 못하는 것이며, 혹은 연합을 만들더라도 오랫동안 유지하기 힘든 것이다.²⁴⁾ 즉, 지배의 논리가 균형의 논리를 압도하

길핀(Gilpin)은 지배국으로 성장하는 과정 중 국내 경제성장의 중요성에 초점을 두고 있다. 오르간스키는 산업화를 통한 경제성장을 중시했으며, 길핀은 기술을 포함한 다양한 경제분야에서의 발전을 중요시했다. 후이의 경우, 내적 증강정책으로 정벌 및 과세정책, 자국민을 바탕으로 한 중앙화된 군사력 추진을 들었다. Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981); Hui (2004); A.F.K. Organski, *World Politics* (New York: Alfred A. Knopf, 1958).

- 22) David Kang, "Hierarchy, Balancing, and Empirical Puzzles in Asian International Relations," *International Security*, Vol. 28, No. 3 (2004), pp. 165-180; Stuart Kaufman, Richard Little and William Woforth eds., *The Balance of Power in World History* (New York: Palgrave Macmillan, 2007); Richard Rosecrance and Chih-Cheng Lo, "Balancing, Stability, and War: The Mysterious Case of the Napoleonic International System," *International Studies Quarterly*, Vol. 40 (1996), pp. 479-500; Schroeder (1994); Randall Schweller, *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power* (Princeton: Princeton University Press, 2008); John Vasquez, "The Realist Paradigm and Degenerative versus Progressive Research Programs," *American Political Science Review*, Vol. 91, No. 4 (1997), pp. 899-912.

- 23) Rosecrance and Lo (1996), p. 482.

- 24) 물론, 썬기정책 이외에도 국내적 어려움으로 인해 지배적 강대국에 대항하는 세력을 만들지 못할 수도 있다. 세력전이 이론에서는 지배적 강대국이 패권국으로 자리잡을 경우, 이에 대항하는 비용이 너무 크기 때문에 반대세력을 형성하지 않는다고 주장한다. 슈웰러(Schweller)의 경우, 외부의 위협을 어떻게 다룰 것인가에 대해 국내 엘리트 세력의 분열이 생기고 이로 인해 균형정책 선택이 지연

면서, 지배국 주변의 국가들은 중립을 지키며(neutrality), 현실을 회피하고(hiding), 다른 국가에 책임을 전가하는(buck-passing) 등의 행동을 취하게 되는 것이다.²⁵⁾ 따라서, 썩기전략 이론은 기존의 신현실주의 이론에서 수 없이 논의되었던 “왜 강대국 혹은 위협에 대항하는 연합이 일어나지 않는가?”라는 질문에 설득력 있는 답을 제안할 수 있는 것이다.

그렇다면 썩기전략을 취함으로써 위협동맹에 대해 어떠한 결과를 야기하려 하는 것인가? 즉, 썩기전략의 목표는 무엇인가? 우선, 썩기전략을 취하는 주도국을 분할국(divider)으로, 위협국(threat)과 동맹을 맺은 국가(혹은 동맹을 맺을 국가)를 썩기전략의 목표국(target)으로, 위협국과 목표국의 동맹을 위협동맹으로 명명하고 논의를 시작하겠다. 크러포드는 썩기전략의 네 가지 가능한 목표를 다음과 같이 제시하였다.²⁶⁾ 첫째는 동맹의 저지(prealignment)이다. 위협국과 목표국이 동맹을 아직 결성하지 않았을 때, 목표국이 위협동맹에 가담하지 않도록 미리 저지하고 목표국으로 하여금 중립을 유지하도록 만드는 것이다. 분할국의 입장에서 보면, 목표국이 위협동맹에 가담함으로써 겪어야 하는 부담보다는 뚜렷하게 보여지는 목표국의 행동 변화가 없더라도 중립을 유지하는 것이 분할국에게 전략적 이익을 가져올 수 있다. 앞서 말한 것처럼, 2차 세계대전 당시 영국이 스페인에게 경제원조를 지원함으로써 독일과의 동맹을 막고 스페인의 중립을 지켜낸 것이 그 예시이다.

둘째는 동맹의 내적분열(disalignment)이다. 목표국이 위협국과 위협동맹을 형성하고 있다면, 분할국은 썩기전략으로 그들 동맹 내에 분열을 일으키는 것이다. 목표국은 동맹을 이탈하지는 않지만, 분할국의 요구에 응함으로써 치러야 하는 비용이 있는데, 이는 동맹과의 관계 악화이다. 냉전시기 미국의 중소동맹에 대한 분열정책, 현재 중국과 러시아의 미국 동맹국들에 대한 분열정책 등 많은 예시들이 있다.

셋째는 동맹의 이탈(dealignment)인데, 목표국으로 하여금 동맹을 이탈하게 하여 중립을 지키도록 유도하는 것이다. 목표국에게는 기존 동맹에서

된다고 주장한다. Schweller (2008) 참고.

25) 균형전략과 편승전략 이외의 다양한 전략에 대해서, Schroeder (1994) 참고.

26) Crawford (2011), pp. 164-167.

나와 홀로 안보를 짊어져야하는 기회비용(opportunity cost)과 동맹을 저버림으로써 생기는 명성비용(reputation cost)이 발생한다. 따라서 분할국은 목표국이 그 비용을 감수할 수 있을 정도로 상당한 노력을 들여야 한다.

마지막으로 썩기전략은 동맹의 재조직(realignment)을 야기할 수 있다. 분할국은 썩기정책을 통해 위협국과 동맹을 맺고 있는 목표국으로 하여금 그 동맹에서 탈퇴하고, 이에 더해 목표국이 분할국과 새로운 동맹을 맺도록 유도한다. 1차 세계대전 초, 삼국협상국들(Triple entente)이 이탈리아로 하여금 삼국동맹에서 탈퇴하여 그들 편에 서게 한 작업이 그 예라고 할 수 있다.²⁷⁾ 그러나, 기존 동맹을 탈퇴하여 새로운 동맹에 참여한다는 것은 목표국의 명성에 치명적일 뿐 아니라 기존 동맹에서 누리던 이익을 버려야 하는 기회비용도 있기 때문에 분할국은 상당히 많은 비용을 들여야 그 목적을 이룰 수 있으며 실패할 가능성도 높다. 동맹의 재조직은 앞서 말한 다른 세 가지 목표와 비교했을 때 성공 가능성이 가장 낮다. 이는 썩기정책의 목표국이 얼마나 큰 비용을 감당할 수 있는가에 달려있는데, 동맹을 재조직함으로써, 기존 동맹국을 버리고 새로운 동맹국으로 이전해야 하는 부담감이 매우 크기 때문이다.

현재 썩기이론의 논의는 ‘동맹(alliance)’에 집중되어 있으나, 그 범위를 확장하는 것은 충분히 가능하다. 다시 말해, 비공식적 동맹 혹은 연합(alignment), 협력(coalition, collaboration) 등을 포함한다면 썩기전략의 개념으로 다양한 사례를 설명할 수 있을 것이다. 최근 중국 학자들의 연구에서 드러나는 것처럼 썩기전략의 대상을 확대하여 동맹뿐 아니라 연합세력 및 협력을 포함한다면, 중국 측 입장은 미국의 썩기전략으로 인해 중국이 추구하는 아시아 지역의 협력체 조직이나 아시아 국가들과의 경제적 연합, 자유무역 협정(아시아 인프라 투자은행, 역내포괄적 경제동반자협정 등)이 방해받고 있다고 생각하고 있으며, 이러한 썩기전략을 추구하는 미국의 의도는 역내 평화와 협력을 추구하는 중국의 노력을 저해한다고 주장할 수 있다.²⁸⁾ 그러나, 중국 학자들처럼 썩기전략 대상의 의미를 과도하게 확대해 버

27) 여기에서는 크러포드의 예시를 사용했으나, 이탈리아가 속해있던 삼국동맹은 그 시작부터 동맹이 와해될 수 있는 성격을 지니고 있었다. 그런 면에서 과연 썩기전략만으로 이탈리아가 삼국협상 쪽으로 재조직(realignment)되었다고 주장하는 데에는 논란의 여지가 있을 수 있다.

리면 국가의 거의 모든 행위가 빼기전략으로 곡해될 수 있기 때문에, 그 범위를 확대하는 데에는 신중을 기해야 할 것이다.

2. 빼기전략의 내용: 보상빼기와 강경빼기

빼기전략은 군사력을 사용하기도 하지만 주로 비(非)군사적 조치들을 중심으로 한다. 현재 빼기전략 이론에서 논의되는 것은 목표국에 대해 보상책(reward), 혹은 유인책(inducement)을 사용할지 아니면 강경책(coercion)을 사용할지에 대한 것이다. 보상책은 경제적 보상에 해당하는 무역, 투자 등 경제적 교류 및 정치적, 문화적 교류, 군사적 교류 등이며, 강경책은 무역 제한, 외교적 교류제한, 무력시위 등 제재적 성격을 띤 조치이다. 빼기전략 이론 학자들 사이에서 논쟁이 지속되고 있으나,²⁹⁾ 가장 중요한 두 가지 요소를 꼽자면 첫째, 분할국의 보상 능력 여부와 둘째, 대상 목표국이 속해 있는 위협동맹의 응집력(alliance cohesion)이다. 우선, 분할국의 보상능력은 위협동맹에 속해있는 목표국을 그 동맹에서 떼어낼 수 있는 능력이다. 분할국의 빼기정책에 대항하여 위협국은 자신의 동맹인 목표국을 붙잡아 놓으려 할 것이고, 분할국과 위협국은 목표국을 서로 유인하려 경쟁할 수 있다. 분할국이 충분한 능력을 갖고 있다면 보상책을 사용하여 목표국을 유인할 가능성이 크지만, 보상능력이 충분하지 않다면 보상책을 사용하더라도 목표국을 유인하지 못할 가능성이 크다.³⁰⁾ 다음으로, 위협동맹의 응집력이 강하다면 목표국은 동맹에 대한 충성도(commitment)가 클 것이고, 따라서 위협동맹을 약화시키거나 와해시키기 어렵다. 이 경우, 분할국은 강경책을 쓰게 되며, 이 선택이 꼭 불리하게 작용하는 것만은 아니다. 분할국의 강경책으로 목표국은 위협국과의 동맹에 더 의존하게 되고, 동맹에 대한 충성을 강화할 것이며, 이에 따라 위협국은 연루의 공포(entrapment fears)를 느끼게 될 것이다.³¹⁾ 연루의 공포는 동맹 관계가 강화됨에 따라 서로에 대한 충성이 부담으

28) 连波 (2021), p. 23; 凌胜利 (2017), p. 55; 王晓虎 (2017), p. 76.

29) Crawford (2011); Crawford (2021); Dian and Kireeva (2021); Izumikawa (2013); Yoo (2015).

30) Crawford (2011), pp. 161, 164; Izumikawa (2013), p. 508.

31) Glenn Snyder, "The Security Dilemma in Alliance Politics," *World Politics*, Vol. 36, No. 4 (1984), pp. 461-495.

로 작용하게 되고 본인의 의사와는 상관없이 전쟁에 끌려 들어갈 수 있다는 두려움이 생기는 것이며, 이러한 동맹의 딜레마는 분할국의 쫓기정책으로 심화되는 것이다.³²⁾

〈표 1〉 목표국에 대한 보상 혹은 강경 쫓기전략

	분할국의 보상능력 큼	분할국의 보상능력 약함
위협동맹 응집력 강함 목표국의 충성도 높음	1구역 보상쫓기 (크러포드와 이즈미카와의 공통주장)	2구역 강경쫓기 (크러포드와 이즈미카와의 공통주장)
위협동맹 응집력 약함 목표국의 충성도 낮음	3구역 보상쫓기 (이즈미카와의 주장) /보상 혹은 강경쫓기 (크러포드의 주장)	4구역 현상유지 (이즈미카와의 주장)

출처: Izumikawa (2013), p. 509를 참고하여 저자가 재구성.

〈표 1〉에서는 위의 내용을 정리하여 보상쫓기 혹은 강경쫓기 정책의 선호도를 나타낸 것이다. 분할국의 보상능력이 클 때는 보상 쫓기전략을 취하여 목표국을 유인하려 하지만(1구역 및 3구역), 분할국의 보상능력이 약하고, 위협동맹의 응집력이 강하여 목표국이 동맹에게 충성하고 있을 경우는 강경 쫓기전략을 선택하려할 것이다(2구역). 분할국의 보상능력이 크고 위협동맹의 응집력이 약할 경우, 두 학자의 의견이 갈려 보상 혹은 강경책 모두를 사용할 수 있다(3구역).

이러한 논리에 따라 국제정치 상황을 고려해 본다면, 미국의 경우, 현재 경제적, 외교적 보상능력이 있는 국가로서, 러시아나 중국이 연합하고 있는 세력을 떼어내기 위해 보상책을 사용할 가능성이 크다. 예를 들어, 미국이 독립국가연합(CIS: Commonwealth of Independent States)에 대해 경제적 원조를 지원하고 외교적, 군사적 교류를 증진하는 것이 결국 그들과 러시아의 사이에 쫓기를 막아 사이를 멀어지게 할 수 있는 것이다. 특히 2014년 러시아의 크림반도 병합 이후, 미국(및 유럽연합)이 우크라이나에게 제공한 경제적 혜택은 반(反)러시아 세력 부상에 도움이 되었으며, 2018년 우크라이나가 CIS에서 탈퇴하는 결과를 낳았다. 러시아의 경우, 에너지라는 경제적

32) Izumikawa (2013), p. 503.

능력을 유럽국가와 미국의 불협화음을 만드는 썰기정책으로 사용할 수 있다. 크림반도 사태 이후, 유럽과 미국이 러시아에 대한 다양한 제재조치를 취했음에도, 핀란드, 불가리아, 루마니아, 독일, 이탈리아 등은 여전히 러시아의 가스에 의존하고 있어 미국의 대(對) 러시아 제재에 제동이 걸릴 수 있고, 이 때문에 미국과 유럽국가의 관계가 악화될 수 있다. 한편, 보상능력이 약한 국가의 예로 북한의 경우에는 강경 썰기정책을 이용하여 상대 동맹인 한미동맹에 영향을 줄 수 있다. 즉, 군사적 도발을 통해 미국의 한미동맹에 대한 충성도를 시험하게 만들 수 있고, 한국이 이를 의심하게 함으로써 한국과 미국의 관계를 멀어지게 하는 것이다.³³⁾

3. 썰기전략에 대한 동맹의 대응: 구속전략

그렇다면, 썰기정책의 대상인 목표국을 동맹으로 두고 있는 국가는 어떻게 대항해야 할까? 입장을 바꿔 생각해 보았을 때, 만일 외부세력이 나와 동맹 사이를 악화, 또는 동맹을 와해시키거나 나의 동맹을 반대편으로 끌어가려 한다면 나는 어떻게 대처해야 할 것인가? 중요한 것은 썰기전략 앞에서 무너지고 있는 나의 동맹을 어떻게 지키는가 하는 것이다.³⁴⁾ 동맹의 구성원은 동맹이 와해되지 않도록 하기위해 구속전략(binding strategy)으로 다른 구성원(목표국)을 묶어두려 할 것이다.³⁵⁾ 구속전략도 보상책과 강경책을 사용할 수 있으나, 이미 분할국이 동맹을 유인하려고 보상 썰기전략을 사용한다면, 동맹을 지키기 위해서 흔들리는 동맹에게 더 큰 보상을 주어야할 것이다. 이 과정에서, 썰기정책을 쓰는 분할국과 동맹을 묶어두려는 구속국(binder)이 서로 보상을 증가하여 목표국을 놓고 다툼(tug-of-war)을 벌일 수도 있다. 만일 구속국이 훨씬 많은 보상을 줄 수 있다면 분할국의 썰기전략을 무

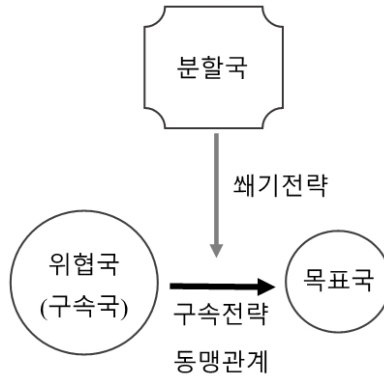
33) Jangho Kim, Daewon Ohn, Jae Jeok Park and Mason Richey, "To Double Down or Decouple? North Korea and China as Challenges to the U.S.-South Korea Alliance," *Asian Politics and Policy*, Vol. 12, No. 1 (2020), pp. 40-56.

34) 썰기전략 이론에서는 이 부분에 초점을 두고 있지 않지만, 썰기의 성공과 실패에 영향을 줄 수 있고, 전략 선택의 논의에서는 상대방의 전략 역시 고려할 필요가 있기 때문에 여기서 논의한다.

35) Yasuhiro Izumikawa, "Binding Strategies in Alliance Politics: The Soviet-Japanese-US Diplomatic Tug of War in the Mid-1950s," *International Studies Quarterly*, Vol. 62 (2018), pp. 108-120.

마시킬 수 있을 것이다. 아래 <그림 1>은 썰기전략과 구속전략을 함께 고려하여 정리한 것이다.

<그림 1> 썰기전략과 구속전략의 도표



출처: 저자 작성

냉전 당시, 소련이 썰기전략으로 일본과의 관계 증진을 추구하였고, 중국 역시 일본과의 공식 외교 및 경제관계를 수립하여 미국과 일본 관계를 약화시키려 노력했지만, 미국의 강력한 구속전략으로 중국과 소련이 일본을 원하는 대로 움직이게 할 수 없었던 예를 보면 구속전략은 썰기전략의 성공과 실패를 좌우할 수 있다.³⁶⁾ 결국, 목표국에 대한 분할국의 썰기전략과 구속국(위협국)의 구속전략이 함께 진행되는 가운데, 목표국은 중간에서 전략적 선택의 기로에 서게 될 것이다.

III. 썰기전략 이론과 동아시아 국제관계

지금까지 논의한 썰기전략의 논리가 동아시아의 국제관계에서 어떻게 드러나고 있을까? 중국 측의 입장에서는 과거부터 현재까지 미국이 지속적인 썰기전략으로 중국과 그 주변국 간의 협력을 막고 있으며, 중국의 경제적 성

36) Izumikawa (2018), pp. 115-117; Yoo (2015), pp. 18-20.

장에 따른 영향력을 제한하려 한다고 주장한다. 미국 측 역시 중국의 경제적 공세로 미국과 아시아·태평양 국가와의 동맹에 영향을 받고 있다고 주장한다. 다음은 미국의 췁기전략과 중국의 췁기전략을 살펴보도록 하겠다.

1. 미국의 췁기전략

냉전시대 미국의 췁기전략은 봉쇄정책(containment)과 연결하여, 소련과 중국의 동맹관계를 저지 혹은 약화시키는 작업, 소련과 다른 국가들의 동맹 및 연합을 저지하려는 작업이 주를 이루었다. 냉전시대 초, 미국은 중국에게 경제적 지원을 하여 소련과 중국의 동맹을 저지하려는 췁기정책을 시도한 사례가 있다. 국공내전 후반기까지 중국 공산당에 대한 소련의 비협조적 태도 때문에 마오쩌둥(毛泽东)은 경제 재건을 위해 미국과의 협력을 도모하였다. 미국은 중국이 소련의 위성국화를 막으려 했으나, 중국이 소련 일변도 정책을 추진함으로써 미국의 췁기정책은 실패하였다.³⁷⁾ 또한, 미국은 중국이 한국전쟁에 참여했을 때 통상 정지 등을 통해 중국에 대해 강경 췁기정책을 취함으로써 중국이 소련에 더 의존하게 만들어 둘 사이의 관계가 소원해지게 한 작업도 수행하였다.³⁸⁾ 결국, 1969년 중소 관계 악화는 미국의 췁기전략에 어느 정도의 영향을 받은 것이었으며, 미국을 중심으로 한 데탕트로 이어졌다. 이러한 미국의 중소동맹에 대한 췁기 의도는 역사적 자료가 공개됨에 따라 명확히 드러나게 되었다.³⁹⁾

탈냉전 시기에는 미국 중심의 안보동맹은 유지된 반면, 소련의 붕괴로 소련 주도의 안보동맹체제는 무너지거나 유명무실해졌으며, 중국은 안보동맹을 추구하고 있지 않다. 현재 미국은 안보동맹을 세계에서 가장 많이 보유하고 있는 국가로서, 현 동맹을 유지, 확장하는 노력을 수행하는 동시에 미국에 대항하는 동맹 혹은 연합세력을 저지하는 작업을 진행하고 있다.⁴⁰⁾

37) Izumikawa (2013), pp. 516-518; 凌胜利 (2015), pp. 85-89. 손대권은 미국의 스파이 업무와 관련한 정보가 중국 내부에서 공유된 후, 미국에 대한 인식 변화로 소련 일변도 정책을 선택했다고 주장한다. 손대권 (2017), p. 164.

38) Izumikawa (2013), pp. 520-529.

39) 미국의 의도에 관한 자료는 여러 가지가 있으나, Foreign Relations of the United States Series 참고, <https://history.state.gov/historicaldocuments/about-frus>.

40) 连波 (2021), pp. 8-9; 王晓虎 (2017), p. 63; 钟振明 (2012), p. 84.

중국의 입장에서 보면, 미국은 소위 세계에서 유일한 강대국으로서 미국 중심의 체제를 유지하고 이에 대항하는 세력을 미연에 방지하는 ‘공격성 썩기전략’을 취하거나, 지배의 논리를 이용하여 반(反) 미국세력을 형성하는 무리들을 약화시키는 정책을 취하고 있다.⁴¹⁾ 미국은 소련의 붕괴 이후, 폴란드, 체코공화국, 헝가리, 루마니아 등 바르샤바조약기구 국가들을 나토의 구성원으로 받아들였고, 구(舊)소련 영향권에 있던 키르기스스탄, 우즈베키스탄 등과 군사협력을 추구하면서, 기지 사용과 경제원조를 맞바꾸는 등의 조치로 러시아의 안보에 압박을 가하였다.⁴²⁾ 미국의 자유주의 시장경제를 바탕으로 한 경제적 성과와 민주주의라는 정치적 제도는 탈냉전 시기에 동유럽 국가들을 끌어당기는 중요한 보상능력을 의미했다. 러시아는 동유럽 국가들의 나토 가입을 막기 위해 구속전략으로 노력을 했으나, 이는 실패로 돌아갔으며, 결국 미국의 안보 네트워크의 확대에 이어졌다. 물론, 신규 입성국가들로 인해 나토 국가들 사이의 마찰과 미국의 동맹 충성도에 대한 불확실성은 존재하고 있다. 그러나 중국의 입장에서서는 러시아도 막지 못한 미국 일변도의 안보확장은 동아시아에서도 일어나고 있으며, 현재 미국이 진행하고 있는 중국을 겨냥한 작업, 즉, 중국과 그 주변국들의 협력을 방해하는 미국의 작업에 대해 대적하는 것은 결코 쉽지 않을 것으로 보고 있다.⁴³⁾ 중국이 아무리 경제력을 바탕으로 보상능력을 갖추고 있다 하더라도 미국의 보상능력과 비교한다면 여전히 열세의 위치에 놓여있기 때문이다.

무엇보다 중국은 미국의 썩기정책이 북중관계를 분열시키고 있다고 주장한다. 북한 전체 무역 중 80퍼센트 이상이 중국과의 무역으로 이루어져 있고, 이에 대해 미국 측은 중국으로 하여금 북한에 대해 경제적 제재를 강화할 것을 끊임없이 요구하고 있다. 특히, 북한의 핵문제를 해결하기 위해 중국 책임론을 부각시켜 북중관계를 와해하려 한다고 주장한다.⁴⁴⁾ 또한 중국 측 입장은 한미 자유무역협정과 환태평양 동반자협정(TPP: Trans-Pacific

41) 공격성 썩기전략과 지배의 논리는 앞서 언급한 11-13 페이지 참고.

42) Lionel Beehner, *Asia: U.S. Military Bases in Central Asia* (New York: Council on Foreign Relations, 2005). <https://www.cfr.org/background/asia-us-military-bases-central-asia> (검색일: 2021년 10월 10일).

43) 劉豐 (2014), p. 60.

44) 凌胜利 (2017), pp. 49-51.

Partnership) 등을 통해 미국이 한국을 경제적으로 끌어당기고, 한국 정부로 하여금 고고도미사일방어체계, 즉, 사드(THAAD: Terminal High Altitude Area Defense)를 배치하도록 압력을 넣어, 중국과 한국의 사이를 멀어지게 만들었다고 주장한다.⁴⁵⁾ 심지어 센카쿠/다오위 문제에서 미국이 일본을 지지하는 것을 중국과 일본의 협력을 막는 췁기전략으로 보고 있으며, 남중국 해에서 항해의 자유보장을 주장하는 것 역시 중국과 아세안 국가들의 협력을 막는 행위로 간주하고 있다.⁴⁶⁾

이러한 중국 학자들의 주장은 췁기전략의 범위를 과도하게 확대 적용하는 경향을 보이고 있으며, 췁기전략의 의도를 우선적으로 논의하는 것이 아니라 췁기의 행위를 보고 의도를 단정짓는 문제점을 드러내고 있다.⁴⁷⁾ 사실상 사드 배치 혹은 센카쿠/다오위 문제에 관한 미국의 전략적 행위는 동맹을 유지하기 위한 구속전략(binding strategy)으로 보는 것이 더 타당할 것이다. 그럼에도 불구하고, 이러한 주장이 중국의 여러 학자들에게서 나타나는 것을 보면, 미국의 의도에 대한 의구심이 깊이 자리잡고 있음을 알 수 있다. 미국이 아시아·태평양 지역에서 펼치는 어떤 행위나 작업, 현재 진행 중인 인도·태평양 전략과 미국의 동맹관계를 강화하려는 행위도 중국에게는 지역 내 협력을 막고 중국을 고립시키려는 미국 측의 췁기전략인 것이다.⁴⁸⁾ 마치 나폴레옹이 반(反)프랑스 동맹을 저지하는 공격성 췁기전략을 취했던 것처럼, 미국은 역내 주도권을 유지하고 중국 주도의 반(反)미국세력을 저지하는 전략을 추구하고 있는 것이다. 따라서, 동맹을 추구하지 않는 중국의 입장에서는 ‘동반자적 관계는 맺지만 동맹은 맺지 않는 기조(結伴而不結盟)’를 유지하되, 미국 측이 더 이상 동맹이나 안보협약을 맺지 않도록 하고, 기존 동맹의 약점을 잡고 와해시키는, 즉 미국의 동맹국 혹은 협력국들을 미국으로부터 떼어내 미국을 간접적 방법으로 약화시키는 췁기전략을 추구하게 되는 것이다. 다음은 중국 측의 췁기전략이 어떤 형태로 나타나는지 살펴보겠다.

45) 凌胜利 (2017), pp. 51-54; 王晓虎 (2017), pp. 69-70.

46) 王晓虎 (2017), pp. 71-74; Xiangmiao Chen, "Harris' Southeast Asian Trip Cannot Roil South China Sea Waters," *Global Times*, August 19, 2021, <https://www.globaltimes.cn/page/202108/1231924.shtml> (검색일: 2021년 10월 9일).

47) 이에 관련한 췁기전략의 문제점을 뒷부분에서 논의하겠다.

48) 连波 (2021), p. 7.

2. 중국의 썬기전략

중국의 썬기전략은 고대 손자병법에서 나타난 친이리지(親而離之)⁴⁹⁾ 국공 합작으로 항일전쟁을 치루고, 냉전시대의 외교행위까지 이어진 통일전선전략(United Front Strategy)에서 볼 수 있다. 특히, 냉전시대에 중국은 반미(反美)전선을 구축하기 위하여 미국의 동맹인 서유럽과 일본 등을 ‘중간 지대’로 지정하고 이들과 경제교류 및 외교관계를 정상화하여 미국의 억제정책을 상쇄하려 노력하였다.⁵⁰⁾ 이러한 중국의 노력은 미국의 구속전략으로 실패하였고, 냉전시대 이후 중국의 썬기전략은 잠시 드러나지 않고 있었다. 그러나, 중국의 경제적 영향력이 커지고 미국과 세력경쟁으로 첨예하게 맞서고 있는 현재 다시 두드러지게 나타나고 있으며, 이제 중국의 썬기는 미국과 동맹국의 관계뿐 아니라 지역 내 국가들 사이의 관계에까지 영향을 미치고 있다.⁵¹⁾ 특히, 도널드 트럼프 미(美) 대통령이 미국 우선주의에 입각한 외교정책으로 동맹의 전략적 중요성보다 경제적 유용성을 강조하면서 미국과 동맹국은 비용분담, 미군 재배치 등의 문제로 갈등을 겪게 되었고, 이는 외부 세력, 즉, 중국 혹은 러시아가 끼어들 수 있는 좋은 기회가 되었다.

중국의 썬기정책은 미국의 동맹국인 한국, 일본, 호주, 필리핀에 대해, 이들과 미국의 관계 악화, 혹은 분열(disalignment)에 초점을 맞추고 있다. 한국과 일본, 호주, 필리핀이 미국의 안보 우산에서 이탈하여 자국의 국방능력을 키우거나 미국과 중국 사이에서 중립을 지키는 것은 그 기회비용이 너무 크기 때문에, 동맹을 이탈하여 중립을 지키거나 중국과 동맹을 맺을 가능성은 현실적으로 매우 낮다.⁵²⁾ 따라서, 중국에게 있어 가장 가능성 있는 썬기 목표는 미국과 동맹국들의 내적 분열을 유지 및 확대시켜 동맹을 약화시키거나 더 이상의 동맹의 강화를 막는 것이다. 그러나, 중국으로 인해 동맹

49) 劉豐 (2014), p. 49.

50) Yoo (2015), pp. 9-10.

51) Reinhard Butikofer, Gary J. Schmitt and Craig Kennedy, “China’s Transatlantic Wedge Strategy,” *American Purpose*, February 3, 2021, <https://www.americanpurpose.com/articles/chinas-transatlantic-wedge-strategy/> (검색일: 2021년 7월 10일); Daniel Twining, “China’s Trans-Atlantic Wedge,” *Foreign Policy*, March 23, 2015, <https://foreignpolicy.com/2015/03/23/chinas-transatlantic-wedge/> (검색일: 2021년 7월 10일).

52) Dian and Kireeva (2021), pp. 5-8 참고.

의 내적 분열이 나타났다는 것을 보여주는 것은 쉽지 않다. 게다가 미국과의 동맹을 유지하고 있으면서 중국 편에 서는 것도 제한적이기 때문에, 동맹의 내적 분열을 나타내려면 어떤 특정 사건에 국한하여 보여주는 것이 좋을 것이다. 즉, 췁기의 단기적 목표와 결부시켜 미국의 동맹국들의 행위를 분석하 되, 사안에 따라 미국과 중국 사이에서 중립을 취하거나(dealignment/ neutrality), 미국쪽에 섰다가 중국쪽으로 바꾸는 형태(realignment)의 행 위가 나타나는 것으로 중국의 췁기가 작동한 것을 보여줄 수 있는 것이다.⁵³⁾

중국의 췁기전략의 효과가 두드러지게 나타난 사건 중 하나는 주한미군 사 드 배치 이후의 한국의 태도 변화에 있다. 중국의 강경책은 한국 내에서 존 재하던 미사일 방어에 대한 찬반 논쟁 및 정치 사회적 갈등을 확대하였으며, 한미 간에 이미 존재했던 미사일 방어에 대한 차이를 더욱 극명하게 만들었 다. 한국은 사드 배치를 진행하여 미국 측의 요구에 따랐으나, 중국의 강경 책 이후, ‘Three noes’를 통해 미국의 미사일 방어 체계에 가입하지 않고, 더 이상 사드 배치를 하지 않겠다는 입장을 공식화 하였다. 결국, 사드 배치 에 관하여 한국이 미국과 중국 사이에서 ‘중립’을 취하는 모양새가 되었고, 이는 한미 간의 분열을 나타내는 사건이 되었다.

또 하나는 미국의 화웨이(Huawei) 제재조치로 인한 동맹국들의 태도 변화를 살펴볼 수 있다. 미국은 화웨이의 여러 불법행위 및 이란과 북한과 관련된 국제법 위반행위에 대해 화웨이 제재 관련법을 2018년 통과시켜 2019년부터 시행하였고, 보안의 우려로 5G 네트워크에서 화웨이 장비 사 용을 배제할 것을 권고하였다. 미국은 우방국에게 동참해줄 것을 요청하였으 나, 중국에 대한 경제적 의존도가 높은 호주, 일본, 한국, 필리핀은 화웨이 제재에 동참할 경우, 경제적 손실을 감당해야 하는 상황이었다. 중국의 경제 적 보복 위협과 압박에도 불구하고, 호주와 일본은 미국의 제재에 동참하였 으며,⁵⁴⁾ 반면 한국과 필리핀은 화웨이의 장비가 국가안보를 훼손한다는 증 거가 없다며 민간기업의 선택에 맡기는 결정을 내렸다.⁵⁵⁾ 결국, 호주와 일본

53) Chai (2020), p. 3 참고.

54) *South China Morning Post*, “Japan Latest Country to Exclude Huawei, ZTE from 5G roll-out over Security Concerns,” December 10, 2018, <https://www.scmp.com/tech/tech-leaders-and-founders/article/2177194/japan-decides-exclude-huawei-zte-government> (검색일: 2021년 10월 9일).

은 미국 측을 지지하는 확실한 선택을 하였으나, 한국과 필리핀은 일부 기업들이 여전히 화웨이와의 협력을 이어가고 있어 미국과 중국 어느 쪽도 선택하려하지 않는 양상을 보였다. 한국은 삼성전자와 SK하이닉스에서 화웨이에 반도체 공급을 2020년 말부터 중단하였고, 이동통신 3개사 중 KT와 SK텔레콤이 이러한 노력에 동참하였다. 그러나, 이동통신사 중 가장 후발주자인 LG유플러스는 화웨이 5G 네트워크 장비를 30% 이상 사용하고 있으며, 그 이유는 가성비 때문이다.⁵⁶⁾ 같은 이유로 필리핀에서 가장 큰 통신사인 PLDT(Philippine Long Distance Telephone Company)와 Globe Telecom 역시 화웨이 장비를 사용하고 있다. 이에 미국은 우려를 표명하며, 동맹국들에게 반(反)화웨이 ‘클린 네트워크’ 동참을 지속적으로 요구하고 있다.⁵⁷⁾

중국의 썬기전략의 또 다른 예시로, 센카쿠/다오위 영토 문제를 볼 수 있다. 일본이 2012년 분쟁지역을 국유화한 이후 중국 선박의 일본 근해 및 영해에 출몰하는 빈도수가 급증했으며, 이는 일본에게 극심한 압력과 스트레스를 주었다. 중국의 일본에 대한 강경책은 일본의 실효지배에 대한 도전이었으며, 노다(野田) 정부로 하여금 안보의 위협을 느끼게 하였고, 영토분쟁에 중립적인 미국이 과연 일본과 중국의 영토분쟁이 전쟁으로 발발할 경우, 미일동맹 조약을 발동할 것인지 의문을 갖게 만들었다.⁵⁸⁾ 이로써 중국은 미국이 일본에 대한 안보약속을 지킬 것인지 시험할 수 있는 기회가 되었다. 미국 정부관료들은 미일동맹 조약이 일본이 관할하는 모든 영토에 해당된다고 설명했으나, 동맹 조약에서는 일본이 자국 영토 보호에 우선적인 책임이 있다고 명시하였기 때문에 일본의 의구심은 지속되었다.⁵⁹⁾ 중국의 강경 썬기

55) 김지영, “미중 기술패권 경쟁의 담론과 실제: 화웨이 5G 사태를 중심으로,” 『국방연구』 62권 4호 (국방대학교 국가안전보장문제연구소, 2019), p. 265; Phila Siu, “Philippines ‘Has No Evidence Huawei is a Threat to National Security,’” *South China Morning Post*, April 26, 2019, <https://www.scmp.com/news/asia/southeast-asia/article/3007853/philippines-has-no-evidence-huawei-threat-national> (검색일: 2021년 10월 9일).

56) 김지영 (2019), p. 265.

57) *Reuters*, “US Reportedly Urges South Korea to Reject Huawei Products,” May 22, 2019, <https://www.cnn.com/2019/05/23/us-urges-south-korea-to-reject-huawei-products-report.html> (검색일: 2021년 10월 9일).

58) Taffer (2019), p. 10.

59) *Time*, “Japan Frets over U.S. Support in China Dispute,” September 14, 2012,

정책은 미일동맹의 불투명한 부분을 드러나게 하였고, 이로 인해 일본의 의심은 지속되었다. 결국, 2014년 미국의 버락 오바마 대통령은 미일동맹이 센카쿠/다오위 지역 보호를 포함한다고 공식 발표하였다. 중국의 일본 영해 지역 도발은 일본의 미국에 대한 의심을 이끌어내기는 하였으나, 미국이 안보 보장을 재확인하며 일본을 붙잡아두는 구속전략을 취함으로써 미일동맹의 굳건함을 보여주게 되었다. 중국의 췁기전략은 미일동맹의 응집력 강화로 이어졌고, 중국에게 역타격(blowback)을 안겨주어 강경 췁기의 실패라는 결과를 낳았다.

중국의 미국 동맹국에 대한 췁기가 일화적일 수는 있으나, 이러한 사건이 지속되면서 미국과 동맹국들 사이의 관계는 변화할 수 있다. 호주와 일본의 선택과 한국과 필리핀의 선택을 비교해 보면, 미국의 동맹국들이 중국의 영향력을 저항할 수 있는 지의 여부가 미국과의 동맹관계에 영향을 주게 되는 것이다. 중국의 췁기전략에 대응하여 현재 미국은 인도-태평양 전략, 미(美) 동맹국 간의 다자적 네트워크를 추진하며 다자동맹 형태의 협력을 증가시키고 있어,⁶⁰⁾ 동맹국들을 묶어두는 구속전략을 취하고 있다고 볼 수 있으며, 동시에 비(非)동맹국들과의 연대 강화에도 노력을 가하고 있다. 이러한 미국의 다자적 노력은 미국의 양자동맹(bilateral alliance)을 약화시키기 보다 강화시키는 추세를 보여주고 있다.⁶¹⁾

다른 한편, 싱가포르, 베트남, 인도네시아, 태국 등 동남아시아 국가들에 대해서 중국은 이 국가들이 중립을 유지하며, 미국과의 동맹이나 반(反) 중국연합을 결성하지 않도록 노력하고 있다. 동남아시아 국가들은 역사적 경험과 문화적 특수성으로 인해 중국과 미국 중 어느 한쪽 편과 동맹을 맺는 것을 지양하고 있으며, 미국과 중국 모두와의 관계를 증진하려 한다.⁶²⁾ 따라서, 중국은 동남아시아에서 췁기정책을 추진함에 있어 미국이 충족시킬 수 없는,

<https://nation.time.com/2012/09/14/84857/> (검색일: 2021년 10월 8일).

60) 김성한, "동북아 세 가지 삼각관계의 역학구도: 한중일, 한미일, 한미중 관계," 『국제관계연구』 20권 1호 (일민국제관계연구원, 2015), p. 76.

61) Andrew Yeo, *Asia's Regional Architecture: Alliances and Institutions in the Pacific Century* (Stanford: Stanford University Press, 2019).

62) Evelyn Goh, "Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia," *International Security*, Vol. 32, No. 3 (2007/08), pp. 113-157.

동시에 동남아시아 국가가 요구하는 경제적, 군사적 교류와 보상을 제공하여 이미 내재되어 있는 동남아의 중립을 확고하게 유지시키는 방향으로 이끌고 있다.⁶³⁾ 중국 입장에서는 동남아시아 국가들이 확실하게 중국을 선택하는 것이 가장 좋은 시나리오겠지만, 적어도 이들의 중립을 확실하게 이끌어낸다면, 미국이 추진 중인 다자 협력으로 중국을 포위하려는 노력을 막을 수 있을 것이다.

최근 주목할 점은 중국의 썬기 정책이 목표국의 국내 행위자를 대상으로 진행되고 있다는 점이다.⁶⁴⁾ 즉, 목표국의 국내 행위자를 포섭하고 그들이 국가의 정책에 영향을 주도록 하는 것이다. 이러한 활동은 목표국이 자유 민주주의 국가라는 특징 때문에 외부세력의 개입과 침투가 용이하다는 점을 이용하고 있다. 자유민주주의 국가는 소위, ‘혼합형 간섭(hybrid interference)’의 대상, 즉 썬기전략의 대상이 되기 쉽다.⁶⁵⁾ 자유민주주의 제도적 특성상 정부의 중앙집권적 권력을 제한하여 자유로운 시민사회 활동을 보장하고, 다양한 정치 세력이 존재하는 다자주의, 자유로운 언론, 그리고 개방형 경제 때문에 외부에서 다양한 방법으로 침투할 수 있고, 언론사, 정치인, 경제인, 기업, 시민사회 등이 외부의 침투로 인해 서로 반목하며 분열될 수 있다. 중국(및 러시아)의 최근 작업은 이러한 형태를 띠고 있는데, 경제력을 이용하여 목표국의 정치인들에게 정치자금을 지원하고, 사업 네트워크를 구축하고 투자와 거래로 이들 국가에 의존하는 세력을 만들어, 후에 이러한 국내 세력이 중국(혹은 러시아)의 이익에 부합하는 행위를 취하도록 유도하는 것이다. 최근 일부 학자들은 중국과 러시아가 추구하는 정치적 가치 및 이념적 판단이 다양한 인적·문화적 교류와 언론매체 등을 통해 민주주의 국가들에게 전파, 침투되는 것을 ‘예리한 힘(sharp power)’으로 정의하고 있다.⁶⁶⁾ 권위주의 국가의 예리한 힘은 연성의 힘(soft power)처럼 매력이나 설득으로 다가가는 것이 아닌, 조작과 조종으로 이루어진 작업으로써 국내 행위자를 포

63) David Shambaugh, *Where Great Powers Meet: America and China in Southeast Asia* (New York: Oxford University Press, 2021).

64) Chai (2020); Wigell (2019) 참고.

65) Wigell (2019), pp. 3-4, 8-9.

66) Nye (2018); Walker and Ludwig (2017).

섭하는 췁기정책과 연결된다고 볼 수 있다.⁶⁷⁾

중국 정부는 해외의 디아스포라(diaspora) 지역사회, 중국계 이민자, 중국 유학생을 이용하여 해당 국가의 정책에 영향을 미친다. 2008년 북경 올림픽에 대한 반(反) 중국 시위가 한창일 때, 호주에서는 중국 정부가 중국계 이민자들과 학생들을 동원하여 시위대로부터 올림픽 성화봉을 지켰다.⁶⁸⁾ 호주의 정치인도 중국의 영향력에 노출되었는데, 노동당 의원 샘 다스티어리(Sam Dastyari)는 중국 공산당의 통일전선부와 연결되어 있던 억만장자 후양상모(黃向墨)의 지원을 받아 친(親)중국 정책을 제안하고 남중국해와 관련해 중국 입장을 지지하는 등, 중국과의 커넥션으로 물의를 일으켜 자리에서 물러나기도 하였다.⁶⁹⁾ 또한, 중국 정부는 중국계 이민자들이 해당 국가의 정치에 참여하도록 적극 장려하고 있으며, 지역 매체나 신문에 투자하여 친중국 프로그램을 만들고 방송하며, 중국 자본의 회사가 그 지역 회사를 통해 불법 수출에 가담하게 하는 등 다양한 방법으로 해당 국가의 사회 구성원들에게 접근하고 있다.⁷⁰⁾

미국이 특히 우려하는 점은 동맹국들이 이러한 외부세력의 침투에 취약하다는 점이다. 미국의 유럽 동맹인 나토는 2014년경부터 외부의 개입(사이버 공격, 가짜뉴스 전파, 군사적 혹은 비군사적 도발 및 작전 등)을 민주주의 국가를 교란시키는 새로운 ‘혼합형 위협(hybrid threats)’으로 인식하고 있으며,⁷¹⁾ 이를 미국의 동맹세력을 약화시키기 위한 러시아의 췁기전략으로 인식하고 있다.⁷²⁾ 또한, 위에서 언급한 바와 같이 미국의 동맹국뿐 아니라

67) 이 부분을 제안해 주신 심사위원께 감사드린다.

68) David Schullman ed., *Chinese Malign Influence and the Corrosion of Democracy* (Washington, D.C.: International Republican Institute, 2019), pp. 67-68.

69) Amy Remeikis, "Sam Dastyari Quits as Labor Senator over China Connections," *Guardian*, December 11, 2017, <https://www.theguardian.com/australia-news/2017/dec/12/sam-dastyari-quits-labor-senator-china-connections> (검색일: 2021년 10월 8일); Schullman (2019), p. 66.

70) Ann-Marie Brady, *Magic Weapons: China's Political Influence Activities under Xi Jinping* (Washington, DC: Wilson Center, 2017), pp. 35-37, <https://www.wilsoncenter.org/article/magic-weapons-chinas-political-influence-activities-under-xi-jinping> (검색일: 2021년 7월 29일).

71) NATO (2021).

72) Baker and Erlanger (2015); Wigell (2019), p. 9.

아시아-태평양 지역의 여러 국가들 역시 이와 비슷하게 중국의 혼합형 위협에 노출되어 있다는 연구도 있다.⁷³⁾ 민주주의 국가의 특성상 외부위협에 대한 취약성은 항상 존재하며, 앞으로 한국을 비롯한 더 많은 국가들이 혼합형 위협에 노출될 수 있고, 이로 인해 국내의 혼란 및 동맹과의 관계 악화를 겪을 수 있다는 점을 염두에 두어야 할 것이다. 그러나, 동시에 외부세력의 의도 및 성향을 과도하게 공격적으로 인식하는 것을 지양해야 하며, 균형적 시각을 갖고 명확한 상황 판단을 하도록 노력해야 할 것이다.

IV. 썬기전략 이론의 문제점과 향후 연구 방향

본문에서 살펴본 바와 같이, 국제정치 분야에서 썬기전략은 기존 신현실주의 이론에서 간과한 내용을 다루었다는 점에서 그 중요성을 찾을 수 있다. 위협동맹의 존재를 재조명하며, 이를 약화 혹은 와해시키려는 노력을 설명하고, 기존 이론에서 의문이라 여겼던 현상(puzzling phenomena)에 대해 설득력 있는 답을 제시하였다. 또한, 썬기전략의 개념은 과거부터 현재까지 복합 다단한 국제현상을 설명하는 데에 매우 유용하며, 동아시아 지역에서 현재 일어나고 있는 미국과 중국 사이의 경쟁 구도를 심도있게 이해하는 데에도 도움이 된다. 그럼에도 불구하고, 썬기전략 이론은 논쟁이 될 수 있는 문제가 있으며, 이 중 가장 중요한 몇 가지를 논의하고 향후 연구 방향을 제시하겠다.

첫째, 썬기전략 이론 학자들은 사후적(ex post) 해석에 의존하는 오류를 범할 수 있다. 위협동맹 구성원 간의 관계가 약화되거나 동맹의 분열 현상이 나타날 경우, 그 원인을 분열국의 썬기전략으로 추론하는 전도(顛倒)된 방법으로 상황을 해석할 수 있는 것이다.⁷⁴⁾ 위협동맹의 분열은 분명히 분할국에게 유리한 상황이다. 그렇다고 해서 이를 분할국의 썬기전략으로 인한 결과라고 단정짓는 것은 위험한 추론일 수 있다. 썬기전략이 없어도 다른 국제적, 국내적 원인으로 인해 동맹이 분열될 수 있기 때문이다. 따라서, 썬기전략

73) Brady (2017); Hamilton (2018); Schullman ed. (2019).

74) 김영호 (1999), p. 178 참고.

연구 진행에서 필요한 것은 썰기전략과 동맹의 분열을 인과적으로 보여주는 것, 즉, 분할국이 위협동맹을 분열시키려 노력했다는 경험적 증거를 보여주는 것이다. 그렇지 못하면 썰기전략 논의 자체가 무의미해질 수 있다.

둘째, 이와 연결된 썰기전략 이론의 쟁점은 분열국의 썰기 의도를 파악하는 것이다. 대부분의 썰기 전략 연구는 분할국의 위협동맹에 대한 썰기 의도를 내생적으로(endogenous) 부여된 것처럼 다루고 있어, 썰기의 의도를 분석하는 별도의 노력을 들이지 않았다. 그러나, 위협동맹의 분열을 야기하려는 썰기 의도를 보여주는 작업이 필요하며, 그 의도가 썰기전략으로 나타나는 과정을 보여주는 노력 역시 필요하다. 이렇게 썰기 의도 여부를 파악하는 과정이 중요한 이유는 썰기전략의 결과가 항상 성공으로 귀결되지 않기 때문이다. 만일 의도를 보여줄 수 없다면 적어도 썰기전략으로 인한 목표국의 행동변화가 무엇인지 설명해야할 것이다. 앞서 미국과 동맹국의 관계에서 논의한 바와 같이, 안보동맹을 유지하고 있으면서도 미국 측 혹은 중국 측을 선택하는 동맹국들의 행위를 보여주는 것이 바로 그 노력일 것이다. 또한, 분열국이 전략을 취함에 있어 썰기 의도가 항상 드러나지 않기 때문에, 썰기 의도가 반영된 전략과 그렇지 않은 전략을 비교하거나, 썰기 의도를 보여주기 위한 노력으로 국가 수준 및 개인 수준 등 다양한 분석 수준(levels of analysis)을 도입하는 방법도 고려할 수 있을 것이다.

셋째, 썰기전략 이론에서는 분할국의 성향을 방어적 혹은 공격적으로 나누어 설명하는데, 문제는 분할국의 성향을 여전히 명확하게 파악하기 힘들다는 것이다. 현상유지 국가나 현상타파 국가 모두 위협동맹의 분열을 야기하려는 동일한 목표를 갖고 있기 때문에, 분할국의 썰기 목적이 자신을 지키기 위한 방어의 목적인지, 아니면 자신의 힘을 더 키우고 타국을 지배하기 위한 공격의 목적인지 구분하는 것은 쉽지 않다. 현재 썰기이론의 논리에 따르면, 미국이 취하는 썰기전략은 반(反)미국 세력을 저지하는 ‘공격성’ 썰기전략이며, 중국의 썰기전략은 이미 형성된 위협적인 미국의 동맹을 와해시키는 ‘방어성’ 썰기전략이라 볼 수 있다. 그러나, 형성되지 않은 동맹을 막는 지배의 논리가 항상 공격 및 점령을 위한 것은 아니며, 이미 형성된 동맹을 와해시키는 것 역시 항상 방어적이라는 당위성은 없다.

넷째, 썰기전략 연구는 체제적 분석에서 탈피할 필요가 있다. 기존 논의는

국가의 전략에 초점을 맞추고 있고, 이로 인해 앞서 논의한 문제점들이 생성된다고 볼 수 있다.⁷⁵⁾ 최근 동아시아 국제관계의 논의에서 국내 요소와 국제 요소의 구분을 없애는 연구 시도가 늘고 있는 만큼, 정책결정과정, 엘리트, 국내정치 행위자 등을 고려하고, 썬기전략의 실행과 과정, 결과를 구체적으로 논의하여 썬기전략 이론이 현재 직면하고 있는 한계점을 넘어설 수 있도록 노력해야할 것이다.⁷⁶⁾

다섯째, 썬기전략 연구에서 간과하는 것은 상대 동맹의 반응이다. 현재 이론에서 빠진 부분은 썬기전략을 상쇄시키는 구속전략에 관한 논의다. 그러나, 이 글에서 다룬 것처럼 구속국의 전략은 썬기정책의 성공과 실패에 영향을 줄 수 있어 함께 연구할 가치가 있다. 또한, 썬기전략의 발전을 위해 썬기전략 대상인 목표국이 어떠한 행동을 취하는지도 후속 연구에서 다루어야 한다.⁷⁷⁾ 목표국들이 어떠한 선택을 하는가에 따라 썬기정책의 성공과 실패를 가늠할 수 있는 기준이 될 수 있기 때문이다. 이렇게 썬기전략과 구속전략을 동시에 고려하게 되면, 현재 중국의 썬기와 미국의 구속 사이에 놓여있는 한국을 비롯한 동아시아 국가들 및 유럽국가들의 전략을 다각도로 분석할 수 있는 시각을 제공할 것이다.

V. 나오는 말

썬기전략의 이론적 논의는 동아시아의 정세를 이해하는 데 한층 더 깊이 있는 시각을 보여줄 수 있다. 위에서 언급한 것처럼, 중국의 썬기전략과 미국의 구속전략이 현 상황에서 진행중이라면, 그 사이에 놓여있는 목표국들은 전략적 선택의 어려움에 처해있을 것이다. 썬기전략 이론의 관점에서 보면, 한국, 일본, 호주 등은 중국이라는 분할국의 목표국들이고, 미국의 구속전략

75) 그러나, 위겔(Wigell)의 글은 기존 체제적 수준에서 탈피하여 국가적 수준을 고려하고 있다. Wigell (2019).

76) 새로운 연구시도에 관하여, Rosemary Foot and Evelyn Goh, "The International Relations of East Asia: A New Research Prospectus," *International Studies Review*, Vol. 21, No. 3 (2019), pp. 415-417 참고.

77) 저자의 후속 연구는 이러한 방향으로 나갈 것이다.

의 대상이며, 미·중 둘 사이에서 위태로운 줄타기를 하고 있는 것이다. 따라서, 목표국들의 행위가 중국의 췁기전략과 미국의 구속전략 사이에서 이쪽 저쪽으로 끌려다니는 수동적 행위의 결과로 보여질 수 있다. 그러나, 동시에 췁기전략과 구속전략의 성공과 실패는 췁기를 추구하는 분할국과 동맹을 구속하려는 국가의 보상 정도에 따라 목표국들이 그들에게 가장 이익이 되는 선택을 함에 달려있기도 하다. 목표국은 그들에게 가장 이익이 되는 것이 무엇인지, 손해가 되는 것이 무엇인지 고려하여 행동을 취하게 되고, 이는 구속과 췁기의 성공 여부를 보여주게 되는 것이다.

최근 미국과 중국의 경쟁 사이에서 어느 한쪽으로도 치우치지 않으려는 국가들의 전략을 소위, ‘헤징(hedging)’이라고 부르고 있다. 미국과의 안보 및 경제관계를 유지하면서도 중국과의 경제적 정치적 협력을 추구하고 있어, 중국에 대항하는 완전한 균형(balancing)도 아니고, 중국에 완전히 편승(bandwagoning)하는 것도 아닌 모호한 형태의 행위를 취하는 것을 일컫는다. 또한, 위험을 회피하려는 목표를 갖고 균형과 편승 사이의 넓은 의미의 행위를 말하는 것이기도 하다.⁷⁸⁾ 그러나 이러한 논의의 문제점은 헤징이 너무나 광대한 범위의 행위를 아우르고 있어, 오히려 그 의미가 불확실해진다는 것이다. 이러한 문제점은 이 글에서 논의한 췁기전략과 구속전략의 사이에 처한 국가의 전략을 설명하는 논리와 연결하여 해결할 수 있을 것이다. 후속 연구에서 목표국이 어떤 선택을 하는지 연구하고 이를 헤징과 연결해 본다면, 더욱 정교한 의미를 부여하고 유의미한 국제정치학적 논의를 이끌어낼 수 있을 것이다.

78) 이수형, “동아시아 안보질서에서 강대국과 중견국의 헤징전략,” 『한국과 국제정치』 28권 3호 (경남대학교 극동문제연구소, 2012), pp. 1-29.

[참고문헌]

- 권재범. “미국의 반중국 안보네트워크와 중국의 대응: 태국을 겨냥한 중국의 썬기전략 분석.” 『아세아연구』 64권 2호 (아세아문제연구원, 2021).
- 김성한. “동북아 세 가지 삼각관계의 역학구도: 한중일, 한미일, 한미중 관계.” 『국제관계연구』 20권 1호 (일민국제관계연구원, 2015).
- 김영호. “한국전쟁과 썬기 전략 이론의 비판적 고찰.” 『국제정치논총』 39권 1호 (한국국제정치학회, 1999).
- 김지영. “미중 기술패권 경쟁의 담론과 실제: 화웨이 5G 사태를 중심으로.” 『국방연구』 62권 4호 (국가안전보장문제연구소, 2019).
- 손대권. “앵거스 워드 사건: 썬기전략의 실패와 일변도 정책의 형성.” 『중소연구』 41권 2호 (아태지역연구센터, 2017).
- 이수형. “동아시아 안보질서에서 강대국과 중견국의 헤징전략.” 『한국과 국제정치』 28권 3호 (극동문제연구소, 2012).
- 투키디데스 (Thucydides) 저, 박광순 역. 『펠로폰네소스 전쟁사』 (파주: 범우, 2011).
- Chai, Tommy. “How China Attempts to Drive a Wedge in the U.S.-Australia Alliance.” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 74, No. 5 (2020).
- Crawford, Timothy. “Wedge Strategy, Balancing, and the Deviant Case of Spain, 1940-41.” *Security Studies*, Vol. 17, No. 1 (2008).
- _____. “Preventing Enemy Coalitions: How Wedge Strategies Shape Power Politics.” *International Security*, Vol. 35, No. 4 (2011).
- _____. *The Power to Divide in Alliance Politics: Wedge Strategies in Great Power Competition* (Ithaca and London: Cornell University Press, 2021).
- Crawford, Timothy and Khang X. Vu. “Arms Control as Wedge Strategy: How Arms Limitation Deals Divide Alliances.” *International Security*, Vol. 46, No. 2 (2021).
- Dian, Matteo and Anna Kireeva. “Wedge Strategies in Russia-Japan Relations.” *The Pacific Review*, Forthcoming (2021).
- Foot, Rosemary and Evelyn Goh. “The International Relations of East Asia: A New Research Prospectus.” *International Studies Review*, Vol. 21, No. 3 (2019).
- Gilpin, Robert. *War and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981).

- Goh, Evelyn. "Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia." *International Security*, Vol. 32, No. 3 (2007/08).
- Griffith, William. *The Sino-Soviet Rift* (Cambridge: The MIT Press, 1964).
- Hamilton, Clive. *Silent Invasion: China's Influence in Australia* (London: Hardie Grant Books, 2018)
- Hart, Melanie and Blaine Johnson. *Mapping China's Global Governance Ambitions* (Washington, DC: Cetner for American Progress, 2019).
- Huang, Yuxing. "An Interdependence Theory of Wedge Strategies." *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 13, No. 2 (2020).
- Hui, Victoria Tin-bor. "Toward a Dynamic Theory of International Politics: Insights from Comparing Ancient China and Early Modern Europe." *International Organization*, Vol. 58, No. 1 (2004).
- Ikenberry, G. John and Darren Lim. *China's Emerging Institutional Statecraft: The Asian Infrastructure Investment Bank and the Prospects for Counter-Hegemony* (Washington, DC: Brookings Institution, 2017).
- Izumikawa, Yasuhiro. "To Coerce or Reward? Theorizing Wedge Strategies in Alliance Politics." *Security Studies*, Vol. 22, No. 3 (2013).
- _____. "Binding Strategies in Alliance Politics: The Soviet-Japanese-US Diplomatic Tug of War in the Mid-1950s." *International Studies Quarterly*, Vol. 62, No. 1 (2018).
- Kang, David. "Hierarchy, Balancing, and Empirical Puzzles in Asian International Relations." *International Security*, Vol. 28, No. 3 (2004).
- Kaufman, Stuart, Richard Little, and William Woforth eds. *The Balance of Power in World History* (New York: Palgrave Macmillan, 2007).
- Kim, Jangho, Daewon Ohn, Jae Jeok Park, Mason Richey. "To Double Down or Decouple? North Korea and China as Challenges to the U.S.-South Korea Alliance." *Asian Politics and Policy*, Vol. 12, No. 1 (2020).
- Labs, Eric. "Do Weak States Bandwagon?" *Security Studies*, Vol. 1, No. 3 (1992).
- Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff. *DOD Dictionary of Military and Associated Terms* (Washington, DC: The Joint Chiefs of Staff, 2021).
- Organski, A.F.K. *World Politics* (New York: Alfred A. Knopf, 1958).
- Rosecrance, Richard and Chih-Cheng Lo. "Balancing, Stability, and War: The Mysterious Case of the Napoleonic International System." *International Studies Quarterly*, Vol. 40, No. 4 (1996).
- Schroeder, Paul. "Historical Reality vs. Neo-Realist Theory." *International Security*, Vol. 19, No. 1 (1994).

- Schullman, David ed. *Chinese Malign Influence and the Corrosion of Democracy* (Washington, D.C.: International Republican Institute, 2019).
- Schweller, Randall. "Bandwagoning for Profit: Brining the Revisionist State Back In." *International Security*, Vol. 19, No. 1 (1994).
- _____. *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power* (Princeton: Princeton University Press, 2008).
- Shambaugh, David. *Where Great Powers Meet: America and China in Southeast Asia* (New York: Oxford University Press, 2021).
- Snyder, Glenn. "The Security Dilemma in Alliance Politics." *World Politics*, Vol. 36, No. 4 (1984).
- Taffer, Andrew. "Threat and Opportunity: Chinese Wedging in the Senkaku/Diaoyu Dispute." *Asian Security*, Vol. 16, No. 2 (2019).
- Ulam, Adam. *The Communists: The Story of Power and Lost Illusions, 1948-1991* (New York: Charles Scribner's Sons, 1992).
- Vasquez, John. "The Realist Paradigm and Degenerative versus Progressive Research Programs." *American Political Science Review*, Vol. 91, No. 4 (1997).
- Walt, Stephen M. *The Origins of Alliances* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1987).
- Waltz, Kenneth N. *Theory of International Politics* (Reading: Addison-Wesley, 1979).
- Weathersby, Kathryn. *Soviet Aims in Korea and the Origins of the Korean War, 1945-1950* (Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 1993).
- Wigell, Mikael. "Hybrid Interference as a Wedge Strategy: A Theory of External Interference in Liberal Democracy." *International Affairs*, Vol. 95, No. 2 (2019).
- Yeo, Andrew. *Asia's Regional Architecture: Alliances and Institutions in the Pacific Century* (Stanford: Stanford University Press, 2019).
- Yoo, Hyon Joo. "China's Friendly Offensive toward Japan in the 1950s: The Theory of Wedge Strategies and International Relations." *Asian Perspective*, Vol. 39, No. 1 (2015).
- Zagoria, Donald. *The Sino-Soviet Conflict, 1956-1961* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1964).
- 连波. "摇晃的'楔子': 美国'印太'战略下的印度战略行为探析." *南亚研究*, No. 1 (2021).

- 凌胜利. “楔子战略研究：回顾與评价.” *国际关系研究*, No. 5 (2015).
- _____. “雙重分化:美国对朝鲜半岛的楔子战略.” *东北亚论坛*, No. 5 (2017).
- 劉豐. “分化对手联盟:战略, 机制與案例.” *世界经济與政治*, No. 1 (2014).
- 王晓虎. “美国楔子战略與亚太联盟预阻.” *国际展望*, No. 3 (2017).
- 钟振明. “楔子战略理论及国际政治中的制衡效能.” *国外社会科学*, No. 6 (2012).

〈신문〉

- Butikofer, Reinhard, Gary J. Schmitt and Craig Kennedy. “China’s Transatlantic Wedge Strategy.” *American Purpose*, February 3, 2021. <https://www.americanpurpose.com/articles/chinas-transatlantic-wedge-strategy/> (검색일: 2021년 7월 10일).
- Chen, Xiangmiao. “Harris’ Southeast Asian Trip Cannot Roil South China Sea Waters.” *Global Times*, August 19, 2021. <https://www.globaltimes.cn/page/202108/1231924.shtml> (검색일: 2021년 10월 9일).
- Remeikis, Amy. “Sam Dastyari Quits as Labor Senator over China Connections.” *Guardian*, December 11, 2017. <https://www.theguardian.com/australia-news/2017/dec/12/sam-dastyari-quits-labor-senator-china-connections> (검색일: 2021년 10월 8일).
- Reuters*. “US Reportedly Urges South Korea to Reject Huawei Products.” May 22, 2019. <https://www.cnn.com/2019/05/23/us-urges-south-korea-to-reject-huawei-products-report.html> (검색일: 2021년 10월 9일).
- Siu, Phila. “Philippines ‘Has No Evidence Huawei is a Threat to National Security.’” *South China Morning Post*, April 26, 2019. <https://www.scmp.com/news/asia/southeast-asia/article/3007853/philippines-has-no-evidence-huawei-threat-national> (검색일: 2021년 10월 9일).
- South China Morning Post*. “Japan Latest Country to Exclude Huawei, ZTE from 5G roll-out over Security Concerns.” December 10, 2018. <https://www.scmp.com/tech/tech-leaders-and-founders/article/2177194/japan-decides-exclude-huawei-zte-government> (검색일: 2021년 10월 9일).
- The New York Times*. “Russia uses money and ideology to fight Western Sanctions.” June 7, 2015. <https://www.nytimes.com/2015/06/08/world/europe/russia-fights-west-ukraine-sanctions-with-aid-and-ideology.html> (검색일: 2021년 7월 2일).
- Time*. “Japan Frets over U.S. Support in China Dispute.” September 14, 2012. <https://nation.time.com/2012/09/14/84857/> (검색일: 2021년 10월 8일).
- Twining, Daniel. “China’s Trans-Atlantic Wedge.” *Foreign Policy*, March 23,

2015. <https://foreignpolicy.com/2015/03/23/chinas-transatlantic-wedge/>
(검색일: 2021년 7월 10일).

〈인터넷 자료〉

- Beehner, Lionel. *Asia: U.S. Military Bases in Central Asia* (New York: Council on Foreign Relations, 2005). <https://www.cfr.org/background/asia-us-military-bases-central-asia> (검색일: 2021년 10월 10일).
- Brady, Ann-Marie. *Magic Weapons: China's Political Influence Activities under Xi Jinping* (Washington, DC: Wilson Center, 2017). <https://www.wilsoncenter.org/article/magic-weapons-chinas-political-influence-activities-under-xi-jinping> (검색일: 2021년 6월 29일).
- NATO. "NATO's Response to Hybrid Threats." *NATO*, March 16, 2021. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_156338.htm (검색일: 2021년 7월 1일).
- Nye, Joseph Jr. "How Sharp Power Threatens Soft Power: The Right and Wrong Ways to Respond to Authoritarian Influence." *Foreign Affairs*, January 24, 2018. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-01-24/how-sharp-power-threatens-soft-power> (검색일: 2021년 11월 12일).
- Walker, Christopher and Jessica Ludwig. "The Meaning of Sharp Power: How Authoritarian States Project Influence." *Foreign Affairs*, November 16, 2017. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2017-11-16/meaning-sharp-power> (검색일: 2021년 11월 12일).
- White House. "Remarks by President Biden in Press Conference." *White House*, June 14, 2021. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/06/14/remarks-by-president-biden-in-press-conference-3/> (검색일: 2021년 7월 3일).

[ABSTRACT]

Theoretical Discussion about Wedge Strategies in International Relations

Hyon Joo Yoo | Associate Professor, Hankuk University of Foreign Studies

This article analyzes Timothy Crawford's theoretical argument of wedge strategies in the field of International Relations. Since wedge strategies are designed to weaken or break threatening or confrontational alliances, the concept is useful in explaining important international phenomena. However, it has been only ten or so years since the scholarly debate took place in International Relations and, therefore, there is still lack of theoretical work on this subject. The discussion of wedge strategies is at a very opportune moment, as China and Russia have chosen to increase their influence vis-a-vis the U.S. allies with intent of wedging in recent years. This article introduces the theory of wedge strategies in line with Neorealist schools of thought, highlights the distinct nature of the theory of wedging and discusses binding behavior, or an attempt to neutralize the wedge strategy. It also examines the implications of the theory on East Asia in the context of the U.S.-China rivalry. The article concludes with the theoretical problems of wedge strategies and a direction for future research.

Key Words: Wedge Strategy, Alliance, Alliance Division, US-China Rivalry, Binding Strategy

투 고 일: 2021.10.26.

심 사 일: 2021.11.09.

게재확정일: 2021.11.11.