

연구총서 2002-11

•

“불량국가” 대응 전략
-기본개념들과 비판적 검토

박 형 중

통 일 연 구 원

요

약

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

냉전 시기, 한국의 대북정책은 북한에 대한 봉쇄와 억지라는 다소간 단순하고 명백한 개념에 입각해 있었다. 냉전종결 이후, 변화된 여건 속에서 북한을 어떻게 상대할 것인가를 두고, 국제 사회 및 한국에서 여러 전략과 전술 개념이 제기되었다. 이 글은 “불량국가”론에 대한 비판적 검토를 중심으로, 국가간 갈등 해결 및 적대행위 교정에 관한 전략과 전술의 기본 개념들을 정리함으로써, 미국의 대북정책을 이해하고, 한국의 독자적 입장을 입안 하는데 기여하고자 한다.

1. 서론

냉전 이후, 미국과 한국의 북한에 대한 대응은 공조 속에서 추진되었지만, 불일치점이 존재했다. 북한의 핵과 미사일 등 대량 살상무기가 국제적으로 문제가 되면서, 미국은 보다 일반적인 ‘불량 국가’에 대한 대응 차원에서 대북정책을 추진했다. 한국의 대북정책은 남북한의 평화 공존과 통일 성취라는 큰 틀 위에서 추진되었다.

그러나 미국과 한국에서 각각 어떤 단일한 대북정책이 존재하는 것은 아니었다. 일련의 전략개념들이 경쟁하는 가운데, 집권 정치 세력의 성격과 상황의 변화에 따라 다른 개념이 구사되고 있다. 따라서, 미국의 대북정책을 이해할 뿐 아니라, 한국의 독자적 대북정책을 발전시키기 위해서도, 국가간의 갈등을 해결하고, 상대 국가의 적대행위를 교정하는 것과 관련된 전략과 전술의 기본 개념들을 정리해보는 것이 유익할 것이다.

2. “불량국가”론: 개념과 역사

‘불량국가’라고 하는 개념은 분석적으로 엄밀한 개념이라기 보다는 정치적 동원을 위한 개념이다. ‘악의 축’ 등 다른 용어를 통해서도 표현 가능한 이 개념은 어떤 특정 시점에서 미국의 이들 국가에 대한 적대의식을 드러내준다. 이 개념은 매우 감정적이고 편의주의적이다. 따라서 적대행위를 저지르고 있는 어떤 특정 국가의 동기와 목표 및 다루는 방법을 적절히 규명할 수 있는가는 의문시된다. 분석적 차원에서 접근할 때, 어떤 국가가 국제적으로 적대행위를 저지르는 동기는 크게 보아 안보와 탐욕이라고 할 수 있다. 안보와 탐욕의 강도에 따라 헤게모니 국가, 팽창주의 국가, 수정주의 국가, 불안국가, 공포 국가, 편집증 국가 등으로 분류할 수 있다. 이 중에서 포용 또는 유화를 통해 다룰 수 있는 가능성은, 수정주의 국가와 불안 국가의 경우 높고, 팽창주의 국가와 공포 국가의 경우 중간 또는 낮으며, 헤게모니 국가와 편집증 국가의 경우 매우 낮거나 부재하다고 할 수 있다.

3. 전략 개념

이러한 적대 국가를 다루는 전략 개념으로서는 전통적으로, 격퇴(rollback), 봉쇄, 포용, 유화 등이 있어왔다. 냉전 이후, 선제공격론이 등장하고 있다. 격퇴는 군사행위, 강압외교, 비밀첩보 공작, 저항집단에 대한 공개지원 등을 통하여 정권교체 등 현상 변경을 기도하는 전략이다. 봉쇄는 경제, 외교, 군사적 수단을 통해 대상 국가를 고립시키고, 대상 국가의 공격적 행위를 억지하며, 장기적으로는 그 국가의 내부 구성을 변화시켜, 대상국가가 국제체제의 규범과 행위방식을 수용하도록 하는 전략이다. 포용은 다양한 의미를 가지고 있지만,

외교, 군사, 경제, 문화 등 다수의 분야에서 포괄적인 접촉관계 형성 및 증진을 통해 대상 국가의 정치 행위에 영향을 끼치고자 하는 시도이다. 이 포용전략의 하위 유형으로서, 협력적 포용, 포괄적 포용, 강제적 포용, 매과 포용 등이 있을 수 있다. 유화는 갈등과 의견 불일치의 원인을 제거함으로써, 적대국과의 긴장을 감축하는 정책이다. 과거 영국의 히틀러에 대한 정책의 경험 때문에 이 ‘유화’라는 용어는 매우 부정적 이미지를 갖고 있지만, 이 전략은 일정한 조건에서 분쟁을 평화적으로 해결하는 건설적 대안이 될 수 있다. 이상의 전통적 개념은 상대 국가가 행위의 득실을 계산할 수 있는 합리적 능력을 가지고 있다는 전제에 서있었다. 그러나 냉전 이후의 ‘불량국가’나 국제테러주의에서는 ‘전통적 합리성’은 발견될 수 없다고 간주된다. 즉, 테러 그룹과 불량 국가는 유화되거나 억지될 수 없으므로, 이들이 함축하는 엄청난 위협이 현실화되기 전에, 선제공격을 통해 제거되어야 한다는 것이다.

4. 행위교정 방법

적대 국가의 적대행위를 중지시키는 방법에는 두 가지가 있다. 첫째, 적대국가의 정권을 교체하는 것이다. 그런데 이 방법을 추진하는 데서, 수반되는 위협이 너무 크다든지 하는 등의 이유로 그 비용이 효용을 능가할 수 있다. 둘째, 적대행위만을 교정하는 것이다. 이에는 크게 보아 강압에 의한 방법, 유인책을 제공하는 방법, 합리적 협상에 의한 방법 등 3 가지 방법이 있다. 강압에 의한 방법은 위협을 주요 수단으로 하여 상대측의 설득을 시도한다. 대표적으로 강압외교는 방어적 차원에서 경제 제재 또는 군사적 압력을 통해 적대측이 행위를 중단하거나 반복하도록 설득한다. 유인책은 강압, 협상 등과 동시에

추진되는데, 그 대상이 상대방 정부인가, 또는 시민사회인가 등에 따라 다른 양태를 띤다. 상대방 정부에 대한 유인책 구사도 두 유형으로 분류될 수 있다. 엄격한 등가적 교환에 의한 상호주의와 보다 유연한 상호주의 유형이다. 강압이나 유인책 이외에도, 원칙있는 협상을 통해 양 당사자간에 ‘현명한 합의’를 추구할 수도 있다. 여기서는 양측의 이해관계를 최대한 공정하게 충족시키는 것이 주제가 된다. 이밖에도 ‘긴장완화를 위한 점진적 상호 조치’(GRIT)는 선제적 화해 조치를 통해 긴장완화과정을 시작하기 위한 전술이다. 맞대응(tit-for-tat)은 상대방이 행한 것에 상응하는 수준에서 이쪽의 대응을 결정하는 방법이다. 무조건 건설적 대응의 원칙은 상대방에 대한 편견 때문에 맞대응 전략이 축소 지향형으로 귀결하는 것을 방지하기 위해, 상대방의 상호주의에는 상관없이, 상호관계에 이로운 조치만을 취해가는 방법이다.

5. 국제위기와 국면별 특성

적대 국가간의 이익갈등이 악화하면 전쟁발발의 개연성이 높은 상황으로 고조되는 위기에 직면할 수 있다. 위기는 보통 강제 시도로부터 시작되기 때문에, 위기의 특징은 주로 강제적 흥정이 발생한다는 것이다. 위기가 발생하면 대결국면으로 발전하며, 이 국면 동안 첫째, 어느 한쪽의 취약성이 드러나든지, 둘째, 양측이 더 이상 감내할 수 없을 정도로 위기가 악화되었을 때, 종결 단계에 들어 간다. 위기의 결과는 양측이 원래 가지고 있던 흥정력을 매우 근접하게 반영하게 된다.

- 목 차 -

I. 서론	1
II. “불량국가”론: 개념과 역사	7
1. 적대 행위의 동기에 따른 국가 유형	8
2. “불량국가”론	11
3. 개념 내용의 역사적 변화	15
III. 전략 개념	20
1. 격퇴	21
2. 봉쇄	22
3. 포용	24
4. 유화	32
5. 선제 공격	37
IV. 행위교정을 위한 방법	40
1. 강압 외교	41
2. 유인책 제공	47
3. 원칙있는 협상	56
4. 긴장완화를 위한 점진적 상호조치	63
5. 맞대응 (tit-for-tat)	71
6. 무조건 건설적 대응의 원칙	73
V. 국제 위기와 국면별 특성	76
1. 발생 국면	77

2. 대결 국면	78
3. 종결 국면	81
VI. 맺는 말	84
참고문헌	88

- 표 목 차 -

<표 1> 적대국가의 유형	9
<표 2> 적대국가의 포용·유화 가능성	11
<표 3> 방어적 강압 외교의 세 가지 유형	43
<표 4> 연성, 강경, 원칙있는 협상의 비교	60
<표 5> 점진적 상호조치의 10가지 원칙과 대북포용정책	65
<표 6> 무조건 건설적 대응 전략의 원칙	74
<표 7> 무조건 건설적 대응 전략의 효과	75

- 그림 목차 -

<그림 1> 위기의 국면들	77
----------------------	----

I. 서론

1980년대 후반 경부터 한-미-북 관계의 기본틀은 크게 변화하기 시작했다. 첫째, 냉전의 이완과 해체의 과정에서 1987년 한국정부는 8·8선언과 함께, 북한과 관계 개선을 추구했다. 1988년부터 미국과 북한간의 직접 접촉도 시작되었다. 이로부터 과거의 한-미 대 북한간의 냉전·대립의 관계는 한-미-북 삼자간의 관계로 발전하기 시작했다. 한-미, 남-북, 북-미 관계라는 삼원적 구조 속에서 한-미, 북-미, 남-북 관계는 얼마간 상호 독립적으로 움직였다.

둘째, 한국 정치의 민주화 및 냉전의 해체와 함께, 한국과 미국에서의 대북정책은 한층 더 국내정치 변동의 영향 하에 놓이게 되었다. 과거 냉전 시기에는 국내정치 변동에도 불구하고 한국과 미국의 대북정책은 냉전 동맹의 차원에서 다소간 일관성을 가지고 있었다. 그렇지만 90년대 이후, 한국과 미국의 대북정책은 각 국가에서의 정권 교체 및 국내 여론 향배에 큰 영향을 받고 있다. 그 결과로 한-미-북 관계는 단지 정부간의 3자관계가 아니라, 한국과 미국의 여론 향배와의 관계라는 중층 복합 구조를 강화했으며, 그때 그때의 한국과 미국 정부가 추진하는 대북정책의 향후 일관성과 지속 여부에 대한 예측성이 감소하게 되었다.

셋째, 80년대 말 이후, 국제적 고립과 경제적 위기에 처한 북한의 대량살상무기에 대한 처리가 핵심적 화두로 등장하는 가운데, 한-미-북 사이에는 다종 다양한 매우 동태적인 국면이 교차했다. 즉, 남-북과 북-미 사이에 정치·외교 차원과 군사 차원에서의 대화, 협상 및 대립, 긴장의 완화와 고조, 한-미 사이의 협력과 갈등, 행위 주체에 의한 강경 및 온건 정책의 주기적 구사 등을 지적할 수 있다. 미국은 북한을 비롯한 일련의 국가를 '불량 국가'로 지목하고 이들의 처리를

2 “불량국가” 대응 전략

주요 안보정책 과제로 설정했다. 이들 ‘불량 국가’의 공통점은 대량 살상 무기를 추구하며, 테러를 국가 정책으로 활용하고, 주요 지역 (동북아, 중동 등)에서 서방 국가의 이익을 위협한다는 것이었다.

한-미-북 관계의 복합 다원구조와 동태성은 80년대 말과 90년대의 여러 계기를 통해서 나타나고 변화해 갔다. 1992년의 남북기본합의서 체결, 1993년 북한 핵문제 대두와 미-북간의 협상과 대결, 1994년 북미 제네바 기본합의 체결, 1990년대 중반의 김일성 사망 및 북한 식량 위기, 1998년 금창리 핵 의혹과 대포동 1호 미사일 실험 발사, 1999년 페리보고서 작성과 2000년 6월 남북정상회담, 10월의 북미 공동 코뮤니케 선언과 미사일 문제 해결 접근, 2001년 미국 부시 새 정부의 등장과 3월 김대중 대통령 방미, 부시 정부의 대북정책 재검토와 6월 6일의 완료, 9.11 사태와 2002년 1월의 ‘악의 축’ 발언, 2002년 4월의 임동원 특사 평양 방문 및 6월의 서해교전과 미북 대화 재개 무산, 10월의 북한 ‘핵개발 시인’ 등을 지적할 수 있다.

이러한 가운데, 한-미-북의 모든 정치적 행위 주체는 예측이 더 어려워진 매우 복잡한 변화 국면들에 직면하여, 상황판단을 내리고, 행동 방향과 행위 전술을 고려해야만 하게되었다. 여러 행위주체는 대화, 협상, 강압과 타협, 정치와 군사 및 외교 뿐 아니라, 경제 및 민간 교류 등 다종 다양한 차원으로 연계되어 있는 전략과 전술의 가능성을 숙고해야 할 뿐 아니라, 상대방의 국내 정치 상황까지도 고려해야 했다. 자유민주주의 국가인 한국과 미국의 내부에는 각각 북한에 대한 복수의 정책관념이 존재하고 경쟁하는 가운데, 한국과 미국의 유사 정치 세력과 정책 개념 사이에 간접적으로 연합과 대립의 구도가 형성되기도 했다. 한국정부와 미국정부의 대북정책은 때로는 반드시 동조화되지 않은 채로, 상호 엇갈리는 방향으로 길항하기도 했다. 한국과 미국에서의 정권 교체는 각 정부의 대북정책에 큰 변화를 주

었으며, 이에 따라, 한-미, 남-북, 북-미의 각 관계 역시 큰 영향을 받았다. 이러한 상황은 보다 일원적인 북한에게도 매우 복잡한 문제를 제기시켰음에 틀림없다.

80년대 말로부터 현재에 이르는 이러한 일련의 과정은 역사적 교훈을 찾아 낼 수 있는 풍부한 보고로 간주될 수 있다. 즉, 80년대 이후의 역사적 전개는 앞으로 한-미-북의 삼자관계에서 발생할 수도 있는 다양한 국면(대화와 협상, 대결과 긴장고조, 삼자 관계 속의 쌍무 관계간의 동조와 엇갈림 등), 상대방에 대한 전략과 전술, 취해질 수 있는 가능한 조치, 한쪽에서 취해진 입장, 조치 등에 대한 예상 가능한 상대측의 반응, 효과와 한계 등을 보여 주고 있다. 이러한 일련의 과정 속에서 한-미-북의 정치 주체들은 각기 발생 또는 상상 가능한 거의 모든 전략적·전술적 경우의 수를 한 번쯤 고려했거나, 여론의 장에 개진했으며, 실제로 실험했다.

이러한 과정에서 과거 냉전시기에는 단순히 억지와 봉쇄에 기초하던 대북정책 전략과 관련하여, 여러 상이한 개념들이 제기되고 실시되었다. 주요한 정책/전략 유형으로서 한국의 경우에는 노태우/김영삼 정부, 김대중 정부의 대북 포용정책, 김대중 정부시기 야당인 한나라당의 ‘전략적 포용정책’ 등이 나타났다. 미국의 경우에는, 클린턴 정부의 ‘연착륙’정책과 페리보고서, 미국외교협회 ‘한국 대책 팀’(Korea Task Force)의 여러 정책 보고서, 부시 정부 내의 실용주의파의 견해로 간주될 수 있는 아미티지 보고서, 부시 정부 내의 이데올로기적 강경파의 입장 등이 나타났다. 이밖에도 헤리티지 재단 보수파, 카토 연구소의 자유주의파 등 재야의 주요 정책/전략 개념이 존재한다. 이러한 여러 전략 개념은 전술적 차원에서도 과거와 같이 단순하게 억지와 강압이 아니라 여러 형태의 유인책과 설득을 병행하는 정책들을 포함하고 있다. 남-북-미 관계의 역사적으로 다양한 국면과 전개과정

4 “불량국가” 대응 전략

에서, 이러한 전술적 방법들이 실제로 사용되었다.

이 연구는 이러한 다양한 대북정책 전략과 전술의 기본 개념들을 보다 명확히 규명해보고자 하는 시도이다. 이러한 연구는 첫째, 대북정책에 대한 여러 기본 개념을 보다 명확히 함으로써, 현시기에 대두해 있는 여러 전략개념의 성격들, 그리고 그 전략개념간의 상호 비교를 통한 이해 증진에 기여할 수 있다. 그런데 일반적으로 이러한 전략 개념은 저널리즘적 또는 국내 및 국제 정치적 선전 및 동원을 위한 정치적 목적에 의해 오염되어 그 명확한 분석적 내용을 상실하고 정치적 상징으로 기능하는 경우가 많다. 따라서 일반적으로 다양하게 제시되어 있는 정책/전략 개념의 구조와 성격을 파악하는 것이 그다지 쉬운 일은 아니다. 따라서, 여러 전략 및 전술 개념을 학문적이고 분석적으로 보다 명확히 개념정의해봄으로써, 사고의 정확성을 증진시켜야 할 필요가 있다.

둘째, 이러한 연구는 대북정책의 전략과 전술을 고려함에서 있어서, 다양한 대안을 사고하는데 도움을 줄 수 있다. 기본적으로 대부분의 전략과 전술의 경우, 순수하게 단일 요소만이 구사되는 것이 아니라, 복합적으로 구사되지만, 그 어느 요소에 주요한 비중이 두어지는 경우가 많다. 또한 상대 자체의 성격과 그 상대의 대응 성격, 그리고 상황의 구조와 발생 환경 등의 차이에 따라, 동일한 전략 요소라고 할 지라도, 상당히 다른 내용으로 수행될 수 있으며, 동일한 전술 요소라고 할 지라도 다른 의미와 비중을 가질 수 있다. 이러한 복잡하고 유동적인 상황에 적합한 대북전략과 전술을 개발해내기 위해서는 그 기본이 되는 여러 전략 개념과 전술 개념에 대한 이해가 필요하다.

이러한 목적에 따라 본 연구는 제2장은 대북정책의 상대 국가인 북한의 대외 행위의 동기와 목적을 규명하기 위한 이론적 작업과 개념을 정리한다. 미국의 경우 북한은 대표적으로 ‘불량국가’라는 개념 프

리즘을 통해 이해되고 있다. 따라서 ‘불량국가’의 하나로 간주되고 있는 미국의 대북정책에서의 대북인식을 이해하기 위해서는 ‘불량국가’론에 대한 이해가 필요하다. 그러나 이러한 개념은 미국의 관점에서 특정 정권이 국제체제에서 저지르는 적대적인 대외 행위만을 기준으로 개념 정의되고 있으며, 국내 및 국제정치적 편의에 따라 매우 달리 적용되고 있다. 따라서 여기서는 단순히 ‘불량국가’론에 머무르는 것이 아니라, 국제정치에서 적대행위를 저지르는 국가들의 동기와 목표에 대해 보다 일반적인 서술도 시도했다. 여기서는 Stephen Rock의 적대행위 동기에 따른 국가 유형 분류를 먼저 검토한 후에, Alexander George와 Raymond Tanter의 보다 원론적이고 고전적 ‘불량국가’론을 알아 본 다음, 미국의 대외정책에서 ‘불량국가’론의 개념 내용과 대응이 어떻게 달라졌는가를 간략히 서술한다.

제3장은 전략개념에 관한 것이다. 여기서는 격퇴(rollback), 봉쇄, 포용, 유화, 선제공격 등의 개념을 다룬다. 일반적으로 냉전시기에는 군사력 또는 경제제재 등을 사용하여 대상 국가를 공격하고 피해를 주며, 또는 다른 방식으로 그 능력을 감소시키기 위한 정책 수단에 관심을 가져 격퇴(rollback)와 봉쇄가 주요 전략개념이었다. 이러한 전략개념은 냉전기의 주요 대결 형태인 미소간의 블록 대결에 적합하게 고안되어 있었다. 그러나 냉전의 해체에 따라 블록 규율이 해체되면서, 구래의 전략개념은 소련의 국력과 군사적 위협과는 비교가 안 될 정도로 소규모이지만, 국제규범을 준수하지 않고 미국의 대외정책 이익에 도전하는 이른바 ‘불량국가’들에 적절한 정책개념으로 보완 발전되어야 했다. 이러한 맥락에서 과거의 전통적 개념이 봉쇄 개념과 함께 포용정책 개념이 보다 많은 주목을 받기 시작했다. 이와 함께 냉전 이후 미국 중심의 단극적 세계 질서 하에서 미국의 주도권을 유지하기 위한 대 ‘불량국가’ 정책 및 대테러 전쟁의 와중에서 선제공격

6 “불량국가” 대응 전략

론이 등장하고 있다. 여기서는 이러한 개념을 서술하는 가운데, 일반적으로 혐오시되고 있는 유화에 대해서도 재검토를 한다.

제4장은 대외 행위 교정을 위한 방법에 대한 서술이다. 대상 국가의 적대행위를 교정하는 방법에는 크게 보아 강압에 의한 방법, 유인책을 제공하는 방법, 합리적 협상에 의한 방법 등 3가지가 있을 수 있다. 각 방법은 그 목적과 대상 및 구사되는 상황의 맥락에 따라 여러 세부 조치들로 재 분류될 수 있다. 이러한 세 가지 주요 방법 이외에도, 세 가지 방법의 변형으로서, 상호 화해 국면을 열어가기 위한 초기단계의 전략인 ‘긴장완화를 위한 점진적 상호 조치(Graduated Reciprocated Initiatives in Tension Reduction: GRIT),’ 상대방의 행위에 대응하는 조치를 취해가는 맞대응(tit-for-tat)을 거론할 수 있다. 무조건적 건설적 대응은 상대방에 대한 의심과 편견 때문에 상호주의적 교환과정이 나선형적으로 축소해가는 경향에 대한 대응책으로서 제시된다.

제5장은 국가들간에 발생하는 위기의 일반적 모델을 서술한다. 위기는 전쟁 발발의 개연성이 위험스러울 정도로 높은 상황에서, 두 개 이상의 주권 국가들 사이에 벌어지는 심각한 갈등 상황 속에서의 상호 행위 과정이다. 이러한 상황은 평시에 수행되는 전략 및 전술 개념의 구사와는 상당히 다른 사고 및 판단 능력을 요구한다. 여기서는 위기의 발생, 전개 및 해결의 각 단계에서 각 행위자의 행위 목표와 행위 경향, 힘의 관계가 이에 미치는 영향, 위기의 종결 단계에서의 타결(타협 또는 항복)의 모양새에 영향을 주는 여러 고려들을 서술한다.

II. “불량국가”론: 개념과 역사

적대국가의 본질에 대한 인식은 전략적·전술적 정책입안에 있어 중요한 일부를 구성한다. 미국의 북한에 대한 인식보다 큰 배경이 되는 논의는 ‘불량국가’론이다. 개별 불량국가마다 차이가 존재하는 것이 인정되고 있지만, 일반적으로 ‘불량국가’는 ‘강대국’ 또는 구체적으로 미국의 관점에서 특정 정권이 국제체제에서 저지르는 적대적인 대외 행위만을 기준으로 개념 정의되고 있다.

그런데 불량 국가라는 개념은 국제법에 명시된 개념도 아니며, 일반적으로 수용될 수 있는 명확한 정의도 존재하지 않는다. 또한 어떤 기준이 있다고 해도 국내정치적 또는 국제정치적 고려 때문에 일관되게 적용되지도 않았다. 따라서, ‘불량국가’ 개념은 정치적으로 매우 편의주의적 개념이라고 할 수 있다.

‘불량국가’라고 하는 개념은 미국의 이들 국가에 대한 적대적 인식과 그에 기반하고 있는 전략 및 전술 수단들을 이해하는데 도움이 된다. 그러나 적대 행위를 취하는 국가의 역사적으로 다양한 동기 및 그에 대한 여러 상이한 대응의 실재와 가능성을 알아내는데는 적절하지 않다고 할 수 있다.

여기서는 Stephen Rock의 적대행위 동기에 따른 국가 유형 분류를 먼저 검토한 후에, Alexander George와 Raymond Tanter의 보다 원론적이고 고전적 ‘불량국가’론을 알아 본 다음, 미국의 대외정책에서 ‘불량국가’론의 개념 내용과 대응이 어떻게 달라졌는가를 간략히 서술한다.

1. 적대 행위의 동기에 따른 국가 유형

‘강대국’ 또는 미국의 입장에서 일방적 정의 및 징벌 위주의 처리 방법을 지향하는 ‘불량국가’론에 대하여, Stephen Rock은 적대행위를 하고 있는 -또는 하고자 위협하는- 국가들을 그 동기에 따라 7가지로 분류하고 있다. Rock의 분류는 ‘강대국’에 대해 적대행위를 취하는 국가를 ‘불량국가’로 낙인하여 일방적으로 범죄시하고 주로 징벌과 교화의 대상으로 삼는 것과는 달리, 적대 행위 국가들의 동기 및 그 강도에 따라 포용 또는 유화의 가능성을 탐색하고 있다.

Rock에 따르면, 적대적 행위를 하고 있는 -또는 하고자 위협하는- 대부분의 국가들은 어떤 목표를 달성하기 위한 수단으로서 적대행위를 구사한다.¹⁾ 국가마다 목표는 매우 다양하지만, 그 배경이 되는 기본 동기는 두 개로, 탐욕(greed)과 안보(security)이다. “탐욕”은 안보와 연관되지 않은 이유 때문에 목적을 추구하는 것이다. 이들의 목표는 보통 영토, 자원, 통상 등과 같은 물질적 이익을 포함한다. 이들은 위신을 높이고 다른 측으로부터 지위를 인정받고자하는 등 보다 덜 가시적 이익을 포함하기도 한다. “불안을 느끼는” 국가들도 일련의 동일한 목표(즉, 영토)를 추구할 수도 있지만, 이들은 탐욕에서가 아니라 자신의 생존을 미래에도 보장받고자 하는 동기에서 행위 한다.

이러한 국가들은 다시 그 목표가 제한되어 있는 국가와 그 목표가 광범한 국가, 그리고 그 목표가 무한한 국가로 구분할 수 있다. 그 목표가 제한적인 탐욕 국가는 “수정주의 국가”로 분류할 수 있다. 이러한 국가는 국제정치 현상에서 한정된 변화를 추구하지만, 국제정치 체제 규칙에서의 심오한 변화나 전리품의 국제적 배분에서의 급진적

1) Stephen R. Rock, *Appeasement in International Politics* (Lexington: University of Kentucky, 2000), pp. 156~159.

변화를 욕구하지 않는다. 야망이 보다 광범하지만 무한정하지는 않은 탐욕국가들은 “확장주의 국가”로 분류될 수 있다. 마지막으로 국제체제 작동의 규칙을 심오하게 변화시키려하며, 국제적 전리품 배분에서 급진적 변화를 추구함으로써, 지배적 지위를 차지하고자 하는 국가들은 “헤게모니 국가”로 분류될 수 있다.

그 주요 동기가 안보 증진인 국가들도 유사하게 분류될 수 있다. 자신의 지위를 비교적 한정된 차원에서 가시적 또는 비가시적으로 개선하고자 하는 국가들은 “불안 국가”로 분류될 수 있으며, 보다 광범한 양보가 필요한 국가들은 “공포 국가”로 분류될 수 있다. 마지막으로 상대 적대국이 주권을 포기하거나 일방적으로 무장을 해제하는 등과 같은 극단적 양보를 해야하는 경우에만, 안전감을 느낄 수 있는 국가들은 “편집증 국가”로 분류될 수 있다. 이를 표로 정리하면 아래와 같다.²⁾

<표 1> 적대국가의 유형

		기본 동기	
		안보	탐욕
욕구/요구	저	불안	수정주의
	중	공포	팽창주의
	고	편집증	헤게모니

그런데 이와 같이 적대행위를 목표를 위한 수단으로서 구사하는 것이 아니라, 목적 그 자체로 추구하는 국가도 존재할 수 있다. 과거 히틀러의 나찌 독일 그러했다. 이러한 국가는 “전쟁-추구” 국가라고 분류할 수 있다.

2) Rock, op.cit., p. 158.

Rock은 포용·유화를 통해, 이러한 국가의 적대행위를 하게 되는 근원적 원인을 제거하여, 그 행위를 중단하도록 만드는 방향에서 논리를 전개하고 있다. 어떤 주어진 사례에서 포용·유화가 성공하는가의 여부는 대상 국가 야망의 폭과 성격에 의해 크게 결정된다. 우선 전쟁을 그 자체의 목적으로 추구하고 있는 “전쟁-추구” 국가는 포용·유화될 수 없다. 그 이유는 포용·유화의 유인책이 수용하고 나서도, 그들의 본래 의도했던 목적(전쟁)을 실현하고자 할 것이기 때문이다. 그러나, 이와 반대로, 적대행위를 수단의 차원에서 사용하는 국가들, 즉 탐욕스러운 또는 불안한 국가들은 원칙적으로 포용/유화될 수 있다. 탐욕 국가들에 대한 양보는 욕구 충족 목표를 달성시킬 수 있기 때문이다. 불안 국가들에 대한 양보는 그들의 안전 재확약(reassurance) 기능을 수행하여 당면한 현상이 그에게 그토록 위협스럽지만은 않다는 것을 확신시켜 줄 수 있기 때문이다. 그 요구와 욕구가 가장 작은 국가들, 즉 수정주의 국가와 불안 국가는 포용·유화시키기가 가장 용이하다. 팽창주의 국가와 공포 국가는 포용·유화시키기가 더 어렵지만, 그 잠재력은 존재한다. 헤게모니적 야망을 가지고 있는 국가나 편집증적 국가를 완전히 포용·유화시키는 것은 불가능하다.

탐욕국가 및 안보국가 목록에 전쟁 추구 국가를 추가하면, 포용·유화 가능성에 따른 국가 유형의 목록을 만들어 낼 수 있다.³⁾

3) Rock, op.cit., p. 159.

<표 2> 적대국가의 포용·유화 가능성

적대 국가의 성격	포용/유화의 잠재력
헤게모니	매우 낮거나 부재
팽창주의	중간 또는 낮음
수정주의	높음
불안	높음
공포	중간 또는 낮음
편집증	매우 낮거나 부재
전쟁 추구	부재

물론 적대국가가 어느 한 범주에만 속하지 않을 수도 있다. 대부분의 적대 국가들은 안보와 비안보 목표에 의한 동기를 동시에 가지고 있다. 그래서 예를 들어, 어떤 국가는 팽창주의적이면서 동시에 불안 국가일 수도 있다. 이러한 국가는 원칙적으로 포용·유화될 수 있는데, 그 이유는 양보가 그 안보 욕구와 비안보 야망을 충족시킬 수도 있기 때문이다. 그러나 그 과제를 달성하는 것은 더 복잡할 것이다. 특히 포용·유화측이 한편에서 양보를 제공하면서, 더 이상의 요구가 제기되는 것을 막기 위해 억지 위협을 동시에 가하는 경우, 대상 국가의 불안감을 감소시키는 것이 아니라 증대시킬 위험이 존재한다.

2. “불량국가”론

Alexander George의 고전적인 ‘불량국가’ 개념 정의는 “무법자 국가의 불량배 지도자들은 국제체제의 가장 중요한 규범과 실제의 일부를 승인하고 준수하는 것을 거부하며, 이러한 국가들은 체제를 자신들의 선호에 따라 지배하고 재형성하고자 시도할 수 있고, 지구적 또는 지역적 헤게모니를 목표로 할 수도 있다”는 것이다.⁴⁾ 이에 대해

Raymond Tanter는 “불량국가의 징표는 테러리즘에의 관여, 대규모 재래식 군비의 소유, 대량살상 무기 획득 추진 등”이라고 정의한다. 또한 “어떤 국가를 불량국가로 분류하는 이러한 기준들 중에서 가장 중요한 것은 미국 이념의 침해 여부”이며, 그 다음으로 “세계 여러 지역에서 전략적 내생적 이익의 침해 여부가 이차적 기준을 형성한다”고 한다.⁵⁾

이러한 ‘불량국가’에 대한 개념정의로부터 ‘불량국가’들로부터의 위협과 그에 대한 대응의 정당성이 도출된다. 즉, “재래식 군사력을 가지고 있는 국가가 실행하는 테러리즘, 핵무기 소유 국가 클럽에 참여하고자 하는 야망 등은 해외와 국내의 미국 시민에 대한 위협”이며, 또한 “미국의 이념, 이익, 과거에 행해진 언질 등에 비추어 볼 때, 대규모 재래식 군비, 테러리즘, 대량살상 무기 확산 등은 받아들일 수 없는 것”이기 때문에, 징계를 받아 마땅하다는 것이다. 나아가 마지막으로 동맹국가와 국내 지지층에 대해 행해진 미국의 약속 준수를 위해서도 ‘불량국가’를 제재해야 하는 이유가 된다고 한다.⁶⁾ 이러한 위협에 대한 대응 방법은 대체로 세 가지 방법으로 접근될 수 있다. 1) 경제 제재로 이 국가를 봉쇄하며, 군사력 위협으로 억지하거나 강압한다. 2) 보상을 약속하면서 그들을 포옹한다(embrace). 3) 이러한 당근과 채찍으로 포옹과 동시에 봉쇄한다.⁷⁾ 여기에 부가한다면, 해당 국가 및 그 지도자가 악마의 이미지를 갖도록 함으로써, 이러한 정부들에 대해 강경한 징벌과 제재를 정당화하는 국내정치적 및 국제정치

4) Alexander L. George, *Bridging the Gap. Theory & Practice in Foreign Policy* (Washington: United States Institute of Peace Press, 1993), p. 49.

5) Raymond Tanter, *Rogue Regimes. Terrorism and Proliferation* (New York: St. Martin's Griffin, 1999), p. 38.

6) Ibid.

7) Tanter, op.cit., p. viii.

적 동원에 활용한다.⁸⁾

이 세 가지 정책 중에서 선택되어야 하는 최선의 정책은 방어자가 징벌 또는 재활(rehabilitation) 중 어느 것을 선호하는가 또는 대상 ‘불량국가’가 어떠한 동기에서 행위를 취하고 있는가에 대한 판단에 따라 달리 결정된다. 징벌이 목표라면 봉쇄정책이 추진되어야 한다.⁹⁾ 재활이 목표라면, 봉쇄하거나 포용하거나 또는 양자를 동시에 추진하는 것이다. 그런데, ‘불량국가’는 ‘이득 획득’을 위해 또는 ‘공포’ 때문에 적대 행위를 취하고 있다고 상정되고 있다. 적대 행위의 동기의 차이에 따라서도, 대상 불량 국가를 징벌할 것인가 재활할 것인가가 결정되고 있다. 주로 징벌을 옹호하는 측은 대상 ‘불량국가’의 행위의 동기에 관계없이 무조건적 봉쇄를 옹호한다. 재활을 주로 지지하는 측은 문제 행위를 취하는 측이 ‘공포’로부터가 아니라 이득 획득을 위한 ‘기회를 보고’ 그러한 문제를 취했을 때만 제재가 적절한 강압수단이라고 가정한다. 기회를 활용하기 위해 행위하는 측은 이득과 손실을 동시에 계산하며, 대체로 합리적으로 행위한다고 상정되기 때문이다.¹⁰⁾ 이러한 기회주의적 도전자는 자신의 행위효과를 이해할 만한 능력을 가지고 있기 때문에, 제재가 적절하다. 그러나, 재활 지지자들은 공포 때문에 도전적 행위를 취하고 있으며 자신의 행위를 이해하지 못하는 편집증 국가에게는 제재가 쓸모가 없다고 본다. 공포에 의한 편견 때문에 위협 인식이 왜곡되어 있다는 것이다. 따라서 공포에 의해서 행위하는 측은 제재의 결과를 이해하지 못할 가능성이 높다는 것이다.

8) Tanter, op.cit., p. viii; Robert S. Litwak, *Rogue States and U.S. Foreign Policy. Containment after the Cold War* (New York: The Woodrow Wilson Center Press, 2000), pp. 87~91.

9) Tanter, op.cit., p. viii.

10) Tanter, op.cit., p. xi.

‘불량국가’론을 옹호하는 측은 포용 또는 유화를 ‘불량국가’를 다루는 주요한 전략으로서 간주하지 않는다. 그 이유는 ‘불량국가’는 “국제체제의 중요한 규범을 거부할 뿐 아니라, 현상의 중대 변화를 기도하는 경우, 무법국가가 정당하고 겉보기에 이성적 요구를 해올지라도 이를 유화로 대응하는 것은 무법국가가 재사회화(resocialization)되어 국제체제의 규범을 받아들일도록 만드는 데 도움이 되지 않는다”는 것이다.¹¹⁾ 사실, 그러한 전략은 불량 지도자의 야망을 복돋을 것이며 국제체제에 도전하고자 하는 성향을 강화시킬 것이라고 한다. 그럼에도 불구하고 제한적 유화는 적대측의 진면목을 폭로하며, 무법국가를 나중에 보다 효율적으로 대항하는 데 필요한 우리측의 능력을 강화하고 또는 국내와 국제적 지지를 조성하기 위한 시간 벌기 전략으로서 때때로 채택될 수 있다고 한다.¹²⁾

그런데 국가마다 이해관계에 따라 일정 국가의 행위가 무법자 국가에 해당하는가 그리고 그 국가가 ‘부량자’로 간주되어야 하는가에 대해 의견일치를 보지 못해 왔다. 특히 미국과 유럽은 ‘불량국가’의 위협에 대해 상이한 평가를 하고 있다. 미국은 ‘불량국가’로부터 위협을 높게 인식하고 있으며 이들을 억지하고 강압하기 위한 제재를 부과하고자 한다. 유럽은 동일 국가로부터의 위협을 그다지 인식하고 있지 않으며 무역제한의 부과에 저항하는 경향이 있다.¹³⁾ 유럽은 대결하는 것보다는 포용하는 것을 선호한다. 위협인식이 유사한 경우에도, 유럽은 강압보다는 협력을 선호한다. 유럽 국가들은 정치적, 이데올로기적, 종교적 차이를 갖는 이들 국가들에 대해 의사소통 통로를 열어 놓는 것이 의미 있다고 판단한다.¹⁴⁾

11) George, op.cit., p. 50.

12) Ibid.

13) Tanter, op.cit., p. 18.

14) Tanter, op.cit., p. 19; Robert Kagan, “Power and Weakness. Why

3. 개념 내용의 역사적 변화

‘불량국가’ 또는 ‘부랑자 국가’라고 간주될 수 있는 기준은 역사적으로 변해왔다.¹⁵⁾ 핵심적 기준은 정권의 대내 행위(즉 정권이 그 주민을 대하는 방식), 또는 중요한 규범을 침해하는 외적인 행위(예를 들어 타국 영토 침략 또는 테러의 활용)였다.

70년대 말까지 ‘부랑자’(pariah) 또는 ‘악당’(rogue)이라는 용어는 자신의 주민과 관련한 내부 체제 또는 내부 행위가 혐오스러운 정권을 묘사하는 데 사용되었다. 즉, 이디 아민의 우간다, 폴 포트의 캄보디아, 인종차별의 남아프리카 등이었다.

국제법적으로 내정 불가침의 원칙이 존재하지만, 역사적으로 이러한 류의 국가에 대한 국제사회 또는 특정 국가에 의한 내정 간섭은 묵시적으로 용납되거나 공개적으로 지지된 경우가 있다. 예를 들어, 1978년 베트남의 캄보디아 침공, 1979년 탄자니아 군대의 우간다 반군 지원, 최근 세르비아의 인종청소에 대한 서방 국가의 ‘인도주의적 개입’ 등이 있다. 미국은 9.11 이후 아프카니스탄을 침공하면서 탈레반 정권의 혐오스러운 대내정책을 광범하게 부각했다.

1990년대에 들어서서도, 시민의 인권을 침해하고 여타 용납 불가능한 대내정치 행위를 범하고 있는 국가들 (예를 들어 미얀마와 나이지리아 등)이 존재한다. 현재 미국은 이들 국가에 대해 비판하고 있으며 일방적 경제 제재를 가하고 있다. 그러나 이들 국가는 ‘불량국가’와는 달리 취급되고 있다. 미국은 공식적으로 ‘불량국가’ 목록에 속해

the United States and Europe see the world differently,” *Policy Review* (June and July 2002) No. 113.

15) Thomas H. Henriksen, “The Rise and Decline of Rogue States,” *Journal of International Affairs*, Volume 54, No.2 (Spring 2001), pp. 349~374.

있는 국가들에 대해서는 악마화하고, 강력한 국제적 제재 행위의 목표로 간주하고 있지만, 이들 국가에 대해서는 그렇게 하지 않아 왔다.¹⁶⁾

1979년 미국 국무성의 국가 테러 연례보고서 이후, ‘불량국가’ 지위 부여 기준은 내부 행위로부터 외부 행위로 변화했다. 1980년대에는 국제 테러리즘에 대한 지원 여부가 ‘불한당’(outlaw)국가로 간주되는 핵심 기준이었다. 1989년 냉전의 종결과 함께, 대량살상무기 추구 여부가 ‘불량국가’ 범주에 속하는 기준으로 추가되었다.¹⁷⁾ 클린턴 정부 등장과 함께, ‘불량국가’라는 용어와 이들 국가에 대한 정책이 정부 정책으로 공식화되었다. ‘불량국가’로 간주되는 주요 기준은 일정 국가들에 공통된 외부 행위였다. 대표적으로, 대량살상무기의 추구, 테러를 국가 정책으로 활용, (동북아, 중동 등)지역 차원의 공격성 등이다.¹⁸⁾

클린턴 정부의 ‘불량국가’(backlash state)에 대한 정책은 1994년 국가안보보좌관 Anthony Lake에 의해 체계화되었다.¹⁹⁾ 이 정책은 ‘불량국가’ 정권의 권위주의적이고 반-민주적 성격에 대한 것이 아닌, 단지 외부 행위만을 문제삼았다. 물론 증오스러운 내부 상황에 대해서도 언급을 안하는 것은 아니지만, ‘불량국가’를 악마화하는 핵심 이유는 이들 국가가 외부 세계와 관계하는 방식이었다. 클린턴 정부는 첫째, 정권의 대외적 행위 (즉 외교정책), 둘째, 대량살상무기의 획득, 셋째, 국가정책으로서 테러주의를 활용, 넷째, 주변국가를 위협하

16) Litwak, op.cit., p. 52.

17) 이에 관해 Michael Klare, *Rogue States and Nuclear Outlaws. America's Search for a New Foreign Policy* (New York: Hill and Wang, 1995)

18) Litwak, op.cit, p. 7.

19) Anthony Lake, “Confronting Backlash States,” *Foreign Affairs* 73, no.2 (March/April, 1994).

거나 불안정화시키려고 하는 노력 등을 ‘불량 국가’ 여부를 판단하는 기준으로 삼았다.²⁰⁾

부시 정부는 ‘불량국가’에 대한 개념에서 클린턴 정부와 중대한 차이를 보여 주었다. 부시 정부는 ‘나쁜 행위’와 ‘나쁜 본질’을 동시에 문제삼았다. 이는 미국에 대한 9.11테러 공격 이후 더욱 명백해지고 있다. 2002년 9월 20일 발표된 “미국의 국가안보전략”²¹⁾은 ‘불량국가’를 다음과 같이 규정하고 있다. 즉 ‘불량국가’는 첫째, 자신의 국민들에 대해 잔혹하며, 국가적 자원을 통치자 개인의 이익을 위해 낭비한다. 둘째, 국제법을 무시하며, 주변국가를 위협하며, 그 자신도 서명한 바 있는 국제조약을 냉담하게 침해한다. 셋째, 기타 선진 군사기술과 함께 대량살상무기를 결연코 획득하고자 하여, 이를 위협적 또는 공격적으로 사용하여 공세적 목적을 달성하고자 한다. 넷째, 지구적으로 테러리즘을 후원하고, 다섯째, 인간의 기본가치를 거부하며 미국과 미국이 옹호하는 모든 것을 증오한다고 규정되었다.

미국은 이러한 정권들과 근본적으로 공존할 수 없는 것으로 상정하고 있다.²²⁾ 그 이유는 미국의 권력과 영향력에 의해 지탱되고 있는 미국의 이상 -민주주의, 시장경제와 자유- 들과 이에 입각한 국제질서는 이들 정권이 기초하는 정당성과 근본적으로 충돌하기 때문이다. 따라서 이들은 자기들의 정당성을 유지하기 위해서라도 미국을 적대시할 수 밖에 없으며 군비 증강을 통해 미국과 동맹국들을 위협하거나 정복하려는 것으로 간주된다. 미국의 이상을 본질적으로 거부할 수 밖에 없는 전제주의적 정권들은 도덕적 지탄의 대상이 될 뿐

20) Litwak, op.cit., p. 75.

21) National Security Strategy of the United States, www.nytimes.com/2002/09/20/international/20STEXT_FULL.html?pagewanted.

22) 김종완, “미국의 대이라크 전쟁: 불가피한 선택인가?,” 『정세와 정책』, 세종연구소, 2002-10(통권 75), pp. 21~23.

아니라, 대량살상무기로 지역의 불안정을 조장하고 있고, 미국을 위협함으로써 미국이 국제질서를 유지하기 위해 보다 적극적으로 대외정책을 펴는데 제약을 가하고 있는 것으로 간주된다. 따라서 미국의 이상을 지키고 미국이 초강대국으로서 우위를 지키고 국제환경을 미국에 유리하도록 편성하기 위해서는 이들의 정권교체를 위한 일관된 노력을 적극적으로 펴야 하는 것으로 간주된다.

이러한 부시정부의 대북정책 기조는, 1월 29일 ‘악의 축’ 발언 이후에서 2월 20일의 한미 정상회담에 이르는 기간 동안의 고위 당국자의 여러 발언을 통해 분명히 나타났다. 먼저 부시 행정부²³⁾는 세 가지 이유로 북한이 ‘악의 축’ 국가에 속한다고 보고 있다. 첫째, 테러지원국이며, 둘째, 대량살상무기와 그 운반 미사일을 개발하며, 셋째, 매우 편협하고 독재적인 정권이기 때문이다. 셋째 항목에서 드러나는 것처럼, 미국은 대량살상무기 문제와 재래식 무기, 테러와의 연계 등 ‘나쁜 행동’ 뿐 아니라, 북한 체제의 성격, 북한 주민의 인권·복지문제 등을 본격적으로 거론했다. 특히 미국 측은 ‘북한 체제의 전체적 성격’과 ‘북한 주민들의 비참한 삶’을 대비시키는 정권과 주민 분리론에 입각한 대북인식을 가지고 있음을 내보였다.²⁴⁾ 미국의 이러한 입장은 2002년 10월 3~5일 북한을 방문한 켈리 특사가 대량살상무기, 미사일 개발·수출, 재래식 병력 위협 등 북한의 대외 안보 위협 뿐만 아니라, “인권 유린과 극심한 인도주의적 상황에 대해 깊은 우려”를 표명한데서도 다시 한번 나타났다.

‘불량국가’의 혐오스러운 내부 행위를 부각하느냐 또는 단지 대외 행위만을 문제삼는가는 중요한 차이를 내포한다. 혐오스러운 내부 행위가 부각되면, 이는 상대국가의 정권 교체가 정책 목표로 추구되고

23) 콜린 파월, 『조선일보』, 2002.2.2.

24) 파월과 라이스의 발언 『조선일보』, 2002.2.18, 부시 대통령의 청와대 공동기자회견 발언 내용(2002.2.20) www.cwd.go.kr.

있음을 명시적 또는 묵시적으로 보여 준다. 그러나, 혐오스러운 외부 행위의 교정을 위해서 반드시 정권 교체가 이루어질 필요는 없다. 구체적으로 행위국가가 대상 ‘불량국가’에 대해 한정된 행위 교정만을 요구하는 경우, 대상 국가는 일정한 보상 수취를 명분으로 그 부분의 외적 행위를 교정할 가능성도 있다(미국의 대 이란 정책, 클린턴 정부의 대 북한 정책). 물론 외부 행위 교정을 요구하고 있지만, 그것이 가능해지기 위해서는 대상 국가에서 정권 교체가 일어나야만 가능해지는 식의 매우 심오하고 근본적인 외부 행위 교정이 요구될 수도 있다. 이는 대상 국가의 정권 교체에 대한 요구와 의지를 간접적으로 표현한 것이라고 볼 수 있다(예를 들어 클린턴 정부 시절의 미국의 대 이라크 정책, 부시정부의 대북정책(?)).

북한과 관련하여, 한국과 미국 등이 외부 행위만 문제삼느냐, 내부 체제까지 심각하게 문제삼느냐 하는 것은 마찬가지로 정책 목표에서 중요한 차이를 시사한다. 클린턴 정부는 핵과 미사일 등 북한의 일부 ‘나쁜 행위’만을 교정하고자 시도했다. 그러나, 부시 정부는 재래식 군비 문제를 첨가하면서, 정권과 체제의 ‘나쁜 본질’까지 동시에 포괄적으로 문제삼고 있는 것이 특징이라고 할 수 있다. 이는 부시 행정부의 대북정책이 단순히 북한의 대외 행위교정을 넘어서서 체제 변화를 시야에 두고 있거나 또는 나쁜 행위는 체제 변화를 통해서만 달성될 수 있다는 시각을 유지하고 있기 때문으로 보인다. 이처럼 행위국가의 요구가 자신의 생존을 위협한다고 간주하게 되면, 대상국가는 그러한 요구를 수용하기가 어려워진다.

Ⅲ. 전략 개념

일반적으로 냉전시기에는 군사력 또는 경제제재 등을 사용하여 대상 국가를 공격하고 피해를 주며, 또는 다른 방식으로 그 능력을 감소시키기 위한 정책 수단에 관심을 가졌다. 격퇴(rollback)와 봉쇄가 주요 전략개념이었다. 이러한 전략개념은 냉전기의 주요 대결 형태인 미소간의 블록 대결에 적합하게 고안되어 있었다.

그러나 냉전의 해체에 따라 블록 규율이 해체되면서, 구래의 전략 개념이 소련의 국력과 군사적 위협과는 비교가 안될 정도로 소규모이지만, 국제규범을 준수하지 않고 미국의 대외정책 이익에 도전하는 이른바 ‘불량국가’들에 적절한 정책개념으로 보완 발전되어야 했다. 이러한 맥락에서 과거의 전통적 개념인 봉쇄 개념과 더불어 포용정책 개념이 보다 많은 주목을 받기 시작했다.

포용은 외교와 유인책에 주로 의존하여 대상 국가의 행위를 변화시키고자 하는 전략 개념이었다. 이 포용이라는 용어가 적극적으로 사용되기 시작한 것은 클린턴 정부에 들어서였지만, 이 용어는 제1기 레이건 정부가 남아프리카 공화국에 대해서 취했던 건설적 포용정책에 관한 논란 속에서 이미 널리 유포되기 시작하고 있었다.²⁵⁾

클린턴 정부는 1996년 발표된 「포용과 확대의 국가안보」에서 이러한 포용(개입/관여)을 공식적으로 자세히 제시했다. 이 문서의 전반에 걸쳐, 이 정책은 광범하고 대-전략적 차원에서 정의되고 있다. 포용은 그 핵심에서, 해외에 관여한다는 것과 동의어이며, 불관여 또는 고립의 반대말이다. 그 구성요소는 강력한 방위능력 유지, 대량살상무

25) Richard N. Haass and Meghan L. O’Sullivan (eds.), *Honey and Vinegar. Incentives, Sanctions, and Foreign Policy* (Brookings Institution Press, 2000), p. 2.

기 확산의 방지, 마약밀매와의 투쟁, 평화유지작전에의 참여, 외국 시장에 미국의 접근 증대 등이었다. 대전략의 차원에서, 포용은 미국의 경제, 이데올로기, 안보이익이 보호되고 추진될 수 있도록 적극적이고 다면적인 미국의 해외 개입을 요구했다.

부시 정부에 들어서면서, 특히 9.11 이후 대테러전의 와중에서 미국의 대전략과 오늘날의 미국 중심의 단극적 세계를 유지하는 것에 관한 전혀 새로운 발상이 전개되기 시작했다. 가장 직접적인 추동원인은 테러에 대한 대응이지만, 미국이 어떻게 힘을 행사하고 세계질서를 조직하는가에 대한 보다 포괄적 견해를 담고 있다. 이는 미국이 동맹 파트너, 지구적 규칙과 제도에 덜 구속되는 한편, 테러주의의 위협을 공격하고 대량살상무기를 추구하는 ‘불량국가’에 대해서는 더 일방적이고 예견적 역할을 예고하고 있다. 이것이 이른바 선제 공격론이다. 유화는 외교정책에서 가장 고전적인 개념 중의 하나이지만, 2차대전 이후 패배주의를 함축하는 부정적 어감으로 주로 사용되고 있다. 그러나 이 개념의 역사와 효용은 재검토 될 필요가 있다.

여기서는 격퇴, 봉쇄, 포용, 그리고 유화와 선제공격론을 살펴본다. 아래에 서술하듯이, 각 전략 개념이 반드시 상호 배타적인 것은 아니며, 다른 전략 요소와 복합되어 구사되기도 한다.

1. 격퇴

이 전략의 목표는 현상을 변경하는 것이다.²⁶⁾ 현상 변경 전략은 대상 국가를 단순히 그 국경선 안에 봉쇄하는 것을 넘어서서, (군사 행위, 강압 외교, 비밀 첩보 공작, 외부 저항 집단에 대한 공개적 지

26) Litwak, op.cit., pp. 103~105; Alexander George, *Bridging the Gap. Theory & Practice in Foreign Policy* (Washington: USIP, 1993), p. 50.

원 등) 여러 방식을 통해 집권 정부를 보다 용납 가능한 정부로 교체하거나, 적어도 그 불량 지도자를 제거하는 것이다. 간략히 말해, 이 정책은 현상 변경을 공세적으로 추구한다.

1948~1953년간 미국의 북한에 대한 주요 정책 목표는 격퇴였다고 할 수 있다.²⁷⁾ 1991년 페르시아만 전쟁 이후 미국은 이라크의 사담 후세인을 축출하는 노력을 기울여왔다. 미국 정부는 1998년 10월부터 이라크 정권교체를 공식 정책으로 채택했다. 이러한 노력은 주로 이라크 내외의 반정부 세력에 대한 지원의 형태로 이루어졌다. 2001년 9.11사태 이후, 미국은 이라크에 대한 군사적 공격을 검토해왔다. 군사적 공격 방법으로 세 가지가 검토되었다. 첫째, 특수 부대가 이라크 반정부 세력과 공개적으로 협력하여, 이라크 영토를 점령하고 정권 붕괴를 가속화시킨다. 둘째, 대규모 공격을 통해 후세인 정권을 붕괴시킨다. 셋째, 대규모 공격시 필요한 주변국의 협조가 어려울 경우, 수도 바그다드를 먼저 공격하여 정권을 동요시키며, 그 후 나머지 이라크에 대한 통제를 확보한다 등이다.²⁸⁾

2. 봉쇄

봉쇄는 일종의 강압외교로서 주로 군사력과 핵위협에 의존한다. 외교는 동맹을 관리하고 적대국을 고립시키기 위해 사용된다. 봉쇄의 주요 목적은 억지인데, 이는 적대국이 우리측을 해치는 행위를 취하지 말도록 설득하는 것이다.

이러한 봉쇄는 두 가지 전략적 목표를 추구한다.²⁹⁾ 첫째, 이 전략

27) Peter Hayes, *Pacific Powerdkeg. American Nuclear Dilemmas in Korea* (Massachusetts: Lexington Books, 1990), pp. xi~xiv.

28) Kenneth Katzman, “Iraq: U.S. Effort to Change the Regime,” *Report for Congress*, Updated October 3, 2002. 참조.

은 대상 국가의 운신에 엄청난 긴장을 조성하여, 대상 국가 정권의 국력을 점진적으로 약화시키며, 궁극적으로 해체될 수 밖에 없게 함으로써, 정권을 교체하거나 수용 불가능한 대외정책 행위를 수정하도록 한다는 것이다. 둘째, 봉쇄는 대상 국가가 영토 또는 지정학적 영향권을 확장하려는 것을 방해하는 정책이다. 봉쇄는 강력한 억지를 통해 안정을 유지하며 때때로 위기가 발생하더라도 그것이 군사적 상황으로 확대하는 것을 방지하는 정책이다.³⁰⁾ 이러한 봉쇄 관념은 만약 억지가 실패하는 경우 대대적 격퇴 전략으로 전환한다는 사고를 내포하고 있다.

봉쇄전략의 최소목표는 경제, 외교, 군사적 수단을 통해 대상 국가를 고립시키고, 그 정권이 지역 침략을 감행하지 못하도록 억지하는 것이다.³¹⁾ 이 전략은 대상국가를 악마화하는데 그 목적은 대상국가를 고립하고, 억지하며 징벌하고자 하는 것이며, 어떠한 의미있는 포용도 무용하다는 강경 정책 노선에 대한 정치적 지지를 만들어 내는 것이다.³²⁾ 이 전략의 단기 목표는, 용납할 수 없는 행위를 범하는 경우 상당한 비용을 지불하도록 강제함으로써, 대상국가의 행위를 완화하는 것이다. 장기적으로, 포괄적 봉쇄와 고립을 통해, 대상 국가의 대내 구성을 변화시켜, 정권의 붕괴 또는 그 이데올로기와 대외정책 정향의 변화 등이 발생하도록 유도함으로써, 대상 국가가 국제체제의

29) 이 두 목표는 George Kennan의 대소 봉쇄정책의 목표였다. George Kennan (X), "The Sources of Soviet Power," *Foreign Affairs*, Volume 24, No.4 (July 1947), pp. 572-82; 이러한 목표는 '불량국가'에 대한 기본 정책개념으로 수정·보완되었다. Lake, op.cit., p. 14.

30) Nautilus Institute, *Scenarios for the Future of US-North Korean Relations. Engagement, Containment, or Rollback?* (August, 2002), p. 23.

31) Litwak, op.cit., pp. 106~108.

32) Litwak, op.cit., p. 110.

규범과 행위방식을 수용하도록 하는 것이다.

클린턴 정부 당시, 북한을 제외한 여타 ‘불량국가’들에 대해 이 포괄적 봉쇄 정책이 추진되었다. 주요 정책 수단은 경제 제재로서, 이는 미국의 불량 국가에 대한 강압 외교의 핵심 수단이었다. 가장 광범한 봉쇄 체계는 걸프 전쟁 직후 이라크에 대해 취해졌다.

3. 포용

포용은 다양한 의미를 가지고 있다. 여기서는 다음과 같이 정의한다.³³⁾ 즉 포용이란, (외교, 군사, 경제, 문화 등) 다수의 분야에서 포괄적인 접촉 관계의 형성 및 증진을 통해 대상 국가의 정치 행위에 영향을 끼치고자 하는 시도를 의미한다.³⁴⁾ 외교적 접촉으로서는 1) 외교적 접촉의 확대, 외교 관계 정상화, 2) 국제 제도와 체계에 대상 국가가 가입할 수 있도록 지원, 3) 정상회담 개최, 여타 계기를 통한 국가 수반 및 고위급의 상호 방문 등이 있다. 군사적 접촉으로서는 1) 고위 장교의 상호 방문, 2) 무기 이전, 3) 군사 원조와 협력, 4) 군사 교류 및 훈련 프로그램, 5) 신뢰 및 안보 구축 조치, 6) 정보 공유 등이 있다. 경제적 접촉으로서는, 1) 무역 협정 및 증진, 2) 차관 또는 기부 형식으로 대외 경제 및 인도주의 원조 등이 있다. 문화적 접촉으로서는 1) 문화 협정 체결, 2) 여행 및 관광 연계의 추진, 3) 체육, 예술 및 학술 교류 등이 있다. 이러한 포용은 행위 국가와 대상 국가가 상호 의존 관계를 증진하여, 최종적으로, 여러 분야에 걸쳐 높은 수준의 상호 작용을 특징으로 하는 ‘정상 관계’를 이루어 내

33) 여러 의미와 여기서의 개념정의에 대해서, Evan Resnick, “Defining Engagement,” *Journal of International Affairs* (Spring, 2001), vol.54, no.2, pp. 551~566.

34) Resnick, op.cit., pp. 559~561.

는 반복되는 과정으로서 설정되어 있다.

봉쇄와 포용은 반드시 상호 배타적인 것은 아니다. 행위 국가는 여러 부분에 걸쳐 대상 국가와 접촉을 증대하면서 동시에, 대상 국가가 침략을 시도하거나 지정학적 영향권을 확대하는 것을 억지하는 정책을 구사할 수 있다, (포용과 봉쇄의 병행).³⁵⁾ 봉쇄와 포용을 조합하는 ‘조건부 봉쇄와 조건부 포용의 혼합 전략은 (팽창주의 억지와 같은) 봉쇄의 전통적 요소들을 (긍정적 자극 등) 제한적 포용과 혼합하여 구사함으로써, 대상 국가의 행위와 외교정책 정향을 변화시키고자 한다. 이 전략의 목표는 대상 국가가 용납될 수 없는 불량한 대외정책을 중지하도록 동기부여하기 위해, ‘채찍’의 뒷받침을 받는 ‘당근’이라는 유인책을 제공하는 것이다. 제한적 포용과정은 국제 공동체 참여가 허락될 수 있도록, 상대 정권을 ‘연화(軟化)’시키고, 재사회화(resocialization)시키며, 대외정책이 점진적으로 변화하도록 유도하는 것이다.

포용전략은 긍정적 자극과 봉쇄 요소들의 사용 중 주로 어느 것에 강조점을 두고 있느냐에 따라 1) 협력적 포용, 2) 포괄적 포용, 3) 강제적 포용, 4) 매과적 포용 등의 여러 유형으로 구분할 수 있다.

가. 협력적 포용

협력적 포용은 강제가 아니라 유인책과 규범을 주요 정책수단으로 사용한다. 협력적 포용은 외교를 사용하여 적대국가를 포용하고, 동맹국들을 재확약하며, 비용을 분산시킨다.³⁶⁾ 이러한 협력적 포용의 배경이 되는 가설은 정부들이 가능하면 폭력적 수단을 적게 사용하면서

35) Resnick, op.cit., 564.

36) Nautilus Institute, op.cit., p. 25.

자신들의 목표를 달성하는 것을 선호한다는 것이다. 정부들은 이익의 상호성에 기초하여 합의할 수 있으며 합의 준수에 대한 신뢰를 가질 수 있다는 것이다. 북한이 들키지 않고 비밀리에 대량살상 무기를 개발하게 되면 이러한 정책은 실패할 것이지만, 이러한 위험은 강력한 탐색체계에 의해 상당히 줄어 들 수 있는데, 협력적 포용이 부재하면 이러한 탐색체계를 수립할 가능성도 없다는 것이다.³⁷⁾

이러한 협력적 포용의 주요한 사례로서, 주로 제네바 합의에 기초했던 1994년 이후 클린턴 정부의 북한에 대한 정책이 거론되고 있다. 미국이 북한에 대해 이러한 정책을 취하게 된 이유는 대량살상무기 공격과 확산의 위험을 감소하거나 제거하기 위한 것이었다. 협력적 포용은 동아시아에서 보다 안정하고 덜 갈등적인 세계를 건설하며 북한을 세계 공동체에 편입시켜, 그들이 “무엇인가 잃을 것”을 가지도록 하는 시도였다. 궁극적으로 협력적 포용은 노골적인 정권교체까지는 아니라 해도, 적어도 북한 내부 정책의 변화를 시도했다. 협력적 포용은 또한 북한이라는 공동 문제에 대해 중국이 미국과 함께 할 있도록 포용함으로써 지역 평화를 증진하려는 시도이기도 했다.

나. 포괄적 포용

긍정적 자극과 봉쇄적 요인을 혼합하는 조건부 포용 정책³⁸⁾은 미국의 중국에 대한 포용전략이 대표적이며, 크게 보아 강제적 포용(coercive engagement)와 포괄적 포용(comprehensive engagement)으로 구분할 수 있다.

우선 소련에 대해 구사되었던 것과 같은 봉쇄 전략은 여러 가지 이

37) Nautilus Institute, op.cit., p. 26.

38) 긴장완화가 미국의 소련에 대한 정책도 봉쇄와 포용의 혼합 전략이었다고 볼 수 있다.

유로 현재의 중국에는 적용될 수 없었다.³⁹⁾ 첫째, 소련은 미국과 여타 민주국가의 생존 자체를 이데올로기적, 군사적으로 위협했지만, 현재 중국의 위협은 그에 미치지 못한다. 둘째, 소련은 자급자족경제로서 외부 무역과 투자에 대해 폐쇄적이었지만, 중국은 세계 3위의 경제로, 외국 무역에 열려있고 투자를 유치하고 있다. 중국 시장에 대한 국제 경쟁은 매우 치열하다. 즉, 미국은 중국에 대해 경제적으로 두터운 관계를 맺고(engage) 있지만, 베이징 정부 행위의 일정 측면(군비 증강, 타이완에 대한 위협, ‘불량국가’에 대한 이원적 기술 이전 등)은 우려의 대상이 된다. 투자와 무역은 가장 유용한 포용의 수단이 될 것이지만, 우려스러운 위협 행위는 제어되어야 한다.

포괄적 포용은 클린턴 정부의 중국에 대한 ‘우호적이며 건설적 정책’을 대표하는 개념이었다.⁴⁰⁾ 이 정책은 중국의 국력 증대를 인정하는 한편, 중국이 국제 공동체의 규범을 준수한다는 것을 전제로, 중국이 그에 참여할 수 있도록 노력하는 정책이었다. 클린턴 행정부는 베이징이 국제 공동체의 규범을 수용하도록 만들기 위해, 거의 모든 분야에 걸쳐 중국에 대해 포용관계를 형성하고자 했다. 이와 같은 방식을 통해, 워싱턴은 베이징이 지구적 지도 그룹을 교란하지 않으면서, 그에 참여할 수 있도록 만들고자 했다. 대부분의 아시아 국가들이 중국을 경계하고, ‘중국 위협’을 두려워하고 있을 지라도, 미국은 봉쇄가 아니라 포용을 추구하는 지역 차원의 이니셔티브가 취해질 수 있도록 역할해야 했다.⁴¹⁾ 그러나 이는 미국이 국제 질서를 위협하는 중국의

39) Kim R. Holmes and James J. Przystup, *Between Diplomacy and Deterrence. Strategies for U.S. Relations with China* (The Heritage Foundation, 1997), p. x, pp. 246~247.

40) Kenneth Lieberthal, “A New China Strategy,” *Foreign Affairs*, Vol. 74, No.6 (Nov./Dec., 1995), p. 43.

41) Lieberthal, op.cit., pp. 47~48.

행위를 모르는 체 한다는 것을 의미하지 않았다. 그 정 반대였다. 미국은 동아시아에 현재와 같이 강력한 군대를 계속 주둔시켜야 했다. 미국-중국 양자관계에서 미국은 중국과의 외교관계가 감정적 관계로 발전하지 않도록 하는 입장을 취해야 했다. 미국은 국제적으로 민주주의와 인권을 항상 옹호하고 있지만, 미국의 중국에 대한 양자 정책에서는 이 주제들이 핵심적 요소가 되어서는 안되었다.

다. 강제적 포용

중국에 대해 강제적 포용을 주장하는 측은, 설령 기본적으로 포용 전략을 추진하더라도, 미래의 위협에 대해 심각하게 고려해야 하기 때문에, 단순한 협력 수사를 넘어서는 요소가 전략에 포함되어야 한다고 주장한다.⁴²⁾ 포용의 요소들은 미국의 국익을 추진하고, 중국의 민주주의의 발전을 도모할 수 있어야 한다. 포용에 대한 미국 국내 정치 합의가 형성될 수 있게 하기 위해서도, 중국에 대한 포용에서 미국의 이익을 철저히 고수해야 하며, 이를 지키기 위해서라면 포용 관계가 위협에 빠지는 것도 감수해야 한다. 즉, 미국과 동맹의 가치와 이익을 고수하면서, 단기적으로 비교적 우호적인 관계를 유지하기 위해서 노력한다. 미국을 비롯한 주변국들은 중국경제의 발전에 지속적으로 참여하고, 중국이 긍정적 행위를 취하도록 촉구한다. 중국의 정권을 변화시킬 수 있는 가장 유망한 방도로서, 경제적 문화적 포용을 지속적으로 추진한다. 동아시아 동맹관계를 유지함으로써 준비태세를 갖추며, 중국의 공격이 발생하면 대응할 수 있는 군사 능력을 유지한다.

42) Holmes and Pryzstup, op.cit., pp. 253~255; Michael J. Mazarr, “The Problem of a Rising Power: Sino-American Relations in the 21st Century,” *Korean Journal of Defence Analysis*, Vol. VII, No.2 (Winter, 1995), pp. 37~38;

라. 매파 포용

공정적 자극을 통한 포용정책을 ‘유화’ 정책이라 폄하하면서 기본적으로 거부 입장을 취하는 측도, 적대측의 악의적 본질을 폭로하기 위한 수단으로서의 포용의 시한적 효용성을 인정한다.⁴³⁾ 즉, 국제체제의 중요한 규범을 거부할 뿐만 아니라, 현상의 중대 변화를 기도하는 경우, ‘불량국가’가 정당하고 겉보기에 이성적 요구를 해올지라도 이를 포용(‘유화’)로 대응하는 것은 그 국가를 재사회화시켜, 국제체제의 규범을 받아들이도록 만드는 데 도움이 되지 않는다고 한다. 사실, 그러한 전략은 불량 지도자의 야망을 북돋을 것이며 국제체제에 도전하고자 하는 성향을 강화시킬 것이기 때문이라는 것이다. 그러나, 제한적 포용(‘유화’)은 적대측의 진면목을 밝혀내며, ‘불량국가’를 나중에 보다 효율적으로 대항하는 데 필요한 우리측의 능력을 강화하고 또는 국내와 국제적 지지를 조성하기 위한 시간벌기 전략으로서 때때로 채택될 수 있다는 것이다.

Victor D. Cha는 부시정부의 북한에 대한 포용정책을 이러한 맥락에서 판단하고 있다. 즉, 미국의 북한에 대한 매파적 포용은 “투명성과 신뢰를 구축하고 불안을 감소시키기 위한 방도가 아니라, 북한의 진실된, 악한 의도를 폭로하여 나중에 징벌할 이유를 만들기 위해서 취해지는” 포용이다.⁴⁴⁾ 매파는 포용정책을 거부하지는 않지만, 그 결과에 대해 그다지 기대하지 않으며, 포용을 대체로 평양의 의도를 폭로하는 수단으로 본다. 이처럼 기대가 없기 때문에, 병기고가 완성되기 전에 공산정권을 추방하는 것이 훨씬 시급한 것으로 간주된다. 즉 북한은 핵, 생물, 화학 무기를 개발하고자 하고 있을 뿐아니라 궁

43) George, op.cit., p. 50.

44) Victor D. Cha, “Korea’s Place in the Axis,” *Foreign Affairs*, Volume 81, No.3 (May/June 2002), p. 82.

극적으로 한반도에서 미군을 몰아내고, 서울의 정권을 전복하며, 공산 통치 하에 한국을 통일하려는 의도를 가지고 있는 것으로 상정된다.⁴⁵⁾ 매파적 포용은 단기적으로 평양과 거래함으로써 이러한 목표를 저지하고자 하며, 나중에 징벌행위를 할 수 있는 토대를 만들어내고자 한다. 또한 햇볕정책의 목표가 남북한 사이에 평화공존을 성취하는데 머물러 있다면, 매파 포용은 통일과정과 그후, 한반도의 미래를 미국의 보다 큰 전략적 이익에 가장 부합하게 만들어 내려면 어떠한 야 하는가에 대한 비전을 가지고 있다.⁴⁶⁾

매파적 포용은 다음과 같은 전략 요소로 이루어져 있다. 첫째, 매파는 북한에 대한 포용은 미래의 어떤 시점에서 징벌 연합을 만들어내기 위한 최선의 실용적 방법이라고 간주한다. 이러한 연합은 북한에 효과적 압력을 가하는 데 매우 중요하다. 그러나, 이러한 연합을 유지하기 위해서는 그 구성원들 사이에, 비대결적 방법으로 문제를 해결하려고 하는 모든 시도가 행해졌지만 결국 실패했다는 합의가 있어야 한다. 즉, 매파 포용은 동맹국들에게 비강압적 전략이 이미 시도되었지만, 실패했기 때문에 강압행사가 불가피하다는 것을 확신시키기 위한 방법으로 사용된다.⁴⁷⁾

둘째, 매파 포용은 미국이 오늘날 당근으로 사용되고 있는 것이 미래에는 채찍으로 기능하도록 바꿀 수 있다고 간주한다. 50년 이상 지속된 경제제재를 단순히 계속한다면, 이는 북한의 행위에 어떠한 변화도 가져오지 못할 것이다. 그러나, 제재를 해소한 후, 북한이 협력 해움으로써 획득할 수 있는 것을 알게 한 후에, 제재를 다시 가하게 되면 이는 보다 큰 효과를 낼 수 있다. 예를 들어 대북 교류협력, 인도주의적 지원, 금강산 관광 사업 등으로 북한이 외부로부터 물자와

45) Cha, op.cit., p. 83.

46) Cha, op.cit., p. 82.

47) Cha, op.cit., p. 83.

현금 등 가시적 이익을 얻게 한 후에, 이에 대한 취소 위협을 한다면, 훨씬 효과적이라는 것이다.

셋째, 매과 포용은 인도주의적 원조도 행하는데 그 이유는 통상적 이유와 다르다.⁴⁸⁾ 원조 집단은 보통 포용을 필요악으로 본다. 즉 김정일 정권을 감수해야만 고난받는 주민을 도울 수 있다는 것이다. 그러나 강경파들은 단편적 원조를 통해 단기적 고통을 완화한다는 즉각적 효과를 넘어서 더 먼 미래를 보고 있다. 매과는 원조가 북한주민이 정권에 대해 투쟁하고자 하는 의지를 증대시키기 위한 투자가 될 수 있다고 인식하고 있다. 즉, 인도주의적 원조는 정권의 붕괴를 재촉할 수 있으며, 인도주의적 원조의 제공은 북한주민의 마음을 얻어 내어 통일에 준비시킬 수 있다는 것이다.

넷째, 매과는 힘을 통한 평화의 원칙에서 포용과 미사일 방어가 양립 가능하다는 것을 주장한다.⁴⁹⁾ 강력한 방어 능력에 의해 뒷받침되는 포용이 가장 효과적이기 때문에, 미사일 방어는 포용전략의 신뢰성을 강화시킬 수 있다고 한다. 적대국을 포용하고자 하는 결정은 강자의 선택이라는 것을 보여 주어야 하는데 미사일 방어가 추진됨으로써 미국의 방어 능력을 증대하면, 이러한 논리가 더 설득력을 얻을 수 있다는 것이다. 포용과 미사일 방어를 동시에 추진함으로써, 워싱턴은 평양이 행위를 개선할 것을 촉구할 수 있을 것이며 김정일이 주변국에 대해 미사일 위협을 가하는 것을 막을 수 있다는 것이다.

다섯째, 매과 포용의 마지막 특징은 실제적 타협을 교환하지는 것이다. 이러한 강조는 부시 정부가 재래식 군사력 감축을 북한과의 협상 목록에 포함시켰다는 것에서 나타난다. 포용에 대한 대가로 평양이 재래식 군사력을 감축하도록 함으로써, 김정일이 소중하게 여기는

48) Ibid.

49) Cha, op.cit., p. 86.

자산을 대상으로 하여 그 정권의 결의를 실지로 실험할 수 있다는 것이다.⁵⁰⁾

매파의 포용정책은 포용에 의해 북한의 사악한 의도가 폭로될 경우에 대해 세 가지 대안을 제시하고 있다.⁵¹⁾ 첫째, 부시 정부의 전략은 군사력을 실제로 사용하는 것으로, 평양의 정권을 강압하거나 종결시키기 위한 군사작전을 감행한다. 둘째, 미국과 동맹국의 강력한 결의를 과시함으로써, 북한과 대결하는 것이다. 이 전략은 김정일을 쫓아내는 것이 아니라, 무기 확산에 의해 제기된 위협을 단순히 중립화시킨다는 것이다. 셋째, 북한을 “악의적으로 무시”하는 정책, 즉 북한을 더 고립시키고 봉쇄하는 전략이다.

4. 유화

유화는 갈등과 의견 불일치의 원인을 제거함으로써, 적대국과의 긴장을 감축하는 정책으로 정의된다.⁵²⁾ 이러한 개념은 여러 측면을 가지고 있다. 첫째, 유화는 타협, 상호주의 및 조정(accomodation)과 배치되는 개념이 아니다. 한쪽이 일방적 양보를 할 때만 유화가 아니라는 것이다. 그러나 유화는 유화정책을 펴는 국가가 유인책들을 제시하는데서 선도해야 하며, 상대측에 비해 궁극적으로 더 많은 희생을 해야 한다는 것을 함축한다. 둘째, 이러한 개념 정의는 유화와 억지 위협을 혼합한 혼합 전략이 가능하고도 바람직하다는 것을 배제하

50) Cha, op.cit., p. 87.

51) Cha, op.cit., p. 88.

52) Stephen R. Rock, op.cit., p. 12; 유화에 대해서는 이밖에도 Ralph B.A. Dimuccio, “The Study of Appeasement in International Relations: Polemics, Paradigms, and Problems,” *Journal of Peace Research*, vol. 35, no.2 (1998), pp. 245~259 참조.

지 않는다. 전쟁 방지와 같은 목표를 추구함에 있어서 유화는 억지에 대한 대안이 아니라, 잠재적 보완으로서 간주될 수 있다. 셋째, 유화에 관한 개념정의는 유화측이 적대측과의 긴장을 얼마만큼 감소시키려고 하는가, 또 그 긴장 감소의 궁극적 목적이 무엇인가에 대해서 밝히고 있지 않다. 유화는 다양한 목적달성을 위해 활용될 수 있기 때문이다. 마지막으로, 이러한 유화 정의는 정책의 도덕성이나 비도덕성 또는 그 궁극적 성공이나 실패에 대해서는 전혀 언급하고 있지 않다.⁵³⁾

Gordon Craig와 Alexander George에 따르면,⁵⁴⁾ 고전 유럽 외교가 사용했던 언어에서 ‘유화’가 뜻하는 바는 “두 국가 사이의 갈등과 의견 불일치의 주요 원인들을 체계적으로 제거함으로써 긴장을 완화하는 것”이었다. 유화는 긴장완화(detente)나 협상국가관계(entente)보다 훨씬 대담한 시도였다. 긴장완화는 긴장의 원인은 제거하지 않지만 긴장을 완화하는 것이었고, 협상국가관계는 문제의 일정 부분만을 타결하려는 시도였기 때문이다. 유화는 긴장 완화 과정의 정점으로서, 데탕트는 그 시작에 불과했고 관계개선(rapprochement)과 협상국가관계를 거쳐 유화에 도달하는 것이었다.⁵⁵⁾ 국가간 긴장완화의 하나의 단계, 아마도 최고의 단계로서 유화는 이러한 성과를 지향하는 정책들이 추진되었을 때만 나타날 수 있는 결과였다. 유화의 정책들이 갈등의 양 당사자에 의해 공히 추진되기도 했지만, 한 측이 타결 과정을 선도하면서 더 많은 희생을 하는 것이 보다 전형적인 것이었다.

53) Ibid.

54) Gordon A. Craig and Alexander L. George, *Force and Statecraft: Diplomatic Problems of Our Time* (New York: Oxford University Press, 1995), p. 250.

55) Rock, op.cit., p. 10.

19세기와 20세기 초, 유화 측의 역할은 영국 정부에 의해 가장 일관되게 추진되었다. 영국의 정치가들은 1860년대로부터 1930년대까지 “유화의 전통”을 가지고 있었다. 따라서 뮌헨 이전까지는, 국제 분쟁을 합리적 협상과 타협을 통해 불평등을 인정하고 충족시키며, 그리하여 비용이 많이 들고 유혈적이며, 매우 위험스러울 수 있는 무력 갈등을 회피함으로써, 국제분쟁을 타결하는 정책은 “건설적이고 긍정적이며, 영예로운 것”으로 간주되었다. 1920년대와 30년대 챔버린의 영국정부가 히틀러 독일에 대해 주도했던 유화가 파국적으로 실패하게 되자, 그 개념의 의미가 달라졌으며, 그 정책의 효과와 도덕성에 대한 부정적 의미함축이 부가되었다.

뮌헨의 경험에 기반하고 있는 상식은 이 정책이 두 가지 측면에서 근본적으로 잘못된 것이라고 간주한다.⁵⁶⁾ 첫째, 불만족한 국가들과 그 지도자들은 유화될 수 없다는 것이다. 유인책을 제시한다고 해도, 불평을 달랠 수 없으며, 토라진 적대자를 친구나 우호적 중립자로 만들 수 없다는 것이다. 공격자에게는 위협과 무력이 불가피하며, 양보는 전술적 필요에 기여할 것이지만 불만의 근원을 충족시킬 수 없다는 것이었다. 둘째, 유화는 위험한데 그 이유는 차후의 억지 시도를 붕괴시키기 때문이라고 한다. 유화는 공격을 방해하지 못할 뿐 아니라, 실제에서는 촉진한다는 것이다.

그 이유는 다음 두 가지 이유, 또는 그 하나의 이유 때문으로 간주된다.⁵⁷⁾ 유화는 전략적으로 가치있는 영토를 양도하거나, 그 방어의 일부를 포기함으로써, 군사 균형이 잠재적 적대측으로 유리하게 변화하고 이편의 억지능력이 약화되는 것을 허용한다는 것이다. 둘째, 훨씬 중대한 것은 “심리적 효과”이다. 특히, 유화는 억지 위협의 신뢰성

56) Rock, op.cit., p. 4.

57) Ibid.

을 심각하게 약화시킨다는 것이다. 적대측은 유인책을 수용한 이후, 화해 국가의 정부가 차후에는 완고할 것이라는 가능성을 받아들이지 않는다는 것이다. 따라서, 새롭고 한층 많은 요구를 제기한다. 이러한 요구에 대해 유희측 국가가 억지 위협으로 대응하더라도, 이는 신뢰 되지 않는다는 것이다. 궁극적으로, 억지는 실패하는데, 유희측 국가가 자신의 이익을 방어하려면 전쟁을 해야 한다는 것이다.

그러나 모든 정치가가 히틀러는 아니기 때문에, 선협적으로 양보가 전혀 기능할 수 없다고 단정할 수는 없으며, 불만족 국가 또는 지도자를 만족시키는 것이 불가능하다고 말할 수 없다⁵⁸⁾고 한다. 요구를 제기하는 모든 국가가 무한정한 야망을 가지고 있다고 할 수 없기 때문이다. 물론 현상 유지 국가가 보기에 이러한 양보의 가치가 저항과 전쟁을 정당화할 정도로 높을 수도 있다. 그러나 요구가 항상 빙산의 일각인 것은 아니다. 보다 흔한 비유를 사용한다면, 먹을수록 식욕이 증가하는 것은 아니다.⁵⁹⁾ 따라서 유인책은 추가 요구 또는 공공연한 공격행위를 유발하지 않고서도 국가들간의 긴장 원인을 제거할 수 있다 한다.

유희는 적어도 4가지 특징적 메커니즘을 통해 긴장을 감소시킬 수 있다.⁶⁰⁾ 첫째, 포만으로서, 탐욕적이고, 팽창주의적인 국가의 배고픔을 충족하는 것이다. 둘째, 안전 재확약으로서, 불안을 느끼는 국가의 국제적 국내적 지위의 안전성에 대한 확신을 증대시킨다. 셋째, 사회화(socialization)로서, “비문명” 국가 또는 지도자의 행위에 협력적 규범을 주입하고자 노력함으로써, 기존하는 국제 체제에서 책임 있고 정당한 행위자로 편입시키는 것을 기도한다. 넷째, 상대측 내부의 정

58) Ibid.

59) Robert Jervis, *Perception and Misperception in international Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1976), p. 90.

60) Rock, op.cit., p. 15.

치균형 조작으로서, 적대적·공격적 정책의 옹호자를 약화시키고, 협력 옹호자를 강화시킨다.

유화는 일정한 상황에서만 적절한데, 이러한 정책이 성공할 것인가 실패할 것인가를 결정하는데서 세 가지 요소가 핵심적이다.⁶¹⁾ 첫째, 적대측의 성격으로, 특히 적대측의 동기, 그리고 그 필요와 욕구의 정도이다. 즉 적대측은 유화국가가 교정하고자 하는 행위를 그 자체의 목적으로 추구하고 있으면 안된다. 예를 들어 적대측이 무력의 사용을 고려하고 있다면, 그것은 특정 목적을 달성하는 수단이어야 한다.

둘째, 유화측 국가가 제공하는 유인책의 성격으로, 특히 이것을 적대측이 어떻게 인식하는가이다. 즉 적대측이 유화측의 정치적·물적 능력으로 제공할 수 있는 유인책에 호응 가능해야 한다. 적대측이 기회·탐욕에 의한 동기를 가지고 있다면, 그쪽의 요구에 한계가 있을 것임을 시사한다. 불안감에 의한 동기를 가지고 있다면, 상대측의 지도부는 이편의 유화 정책의 안전 재확약에 호응할 가능성이 많다. 이는 특히 적대측의 불안감이 그쪽 지도자의 이데올로기, 세계관 또는 편집증이 아니라, 유화측의 최근 행위에 의해서 유발된 것이라면 더욱 그러하다.

셋째, 적대측은 유화측의 정책을 정확히 인식해야 한다. 적대측의 관심에 대한 배려는 유화측이 약해서 하는 양보가 아니라, 말 그대로 적대측에 대한 배려 그 자체로서 인식되어야 한다. 따라서 유화는 억지와 혼합되는 것이 좋으며, 또는 일반적 국제규범준수를 위한 양보로써 제공되는 것이 좋다.

포용의 비판자들은 포용을 “유화의 현대판”이라고 간주한다. 따라서 포용은 실패할 수 밖에 없다고 한다. 이러한 폄하는 토론의 여지가 있다. 그러나 개념의 차원에서 볼 때, 맞는 측면도 있다. 유화와 포용

61) Rock, op.cit., p. 156.

은 몇 가지 속성을 공유하고 있다.⁶²⁾ 양자 모두 적대측을 다루는데서 비대결적 접근이다. 양 접근은 모두 적대측과의 긴장은 완화하며, 그의 내부적·외부적 행위를 일부 수정할 수 있을 것을 기대한다. 양 접근은 유인책의 제시에 부분적으로 의존한다. 양 접근은 적대측이 사회화되는 것 또는 학습하게 되는 것, 그리고 안전 재확약이 가지는 잠재적 가치 등이 상당히 중요한 역할을 하는 것으로 간주한다.

그러나 유화와 포용은 동일하지는 않다.⁶³⁾ 유화는 단기 목표 달성을 위한 전략이라고 할 수 있는 반면, 포용은 거의 불가피하게 장기 과정과 먼 시간지평을 함축한다. 포용은 적대측을 다루는 더 광범하고 더 포괄적인 접근으로서, 상호 이익 사안에 대한 협력, 사업적 연계, 규칙과 제도의 망에 적대측을 얽어 넣는 것, 지렛대를 확대 발전시키는 것, 적대측의 경제·정치 체제의 장기적 진화에 영향을 끼치는 것 등을 한층 강조한다. 유화는 그 포괄범위가 작고, 갈등 원인의 제거와 긴장 감소를 위해 유인책에 한층 더 의존하는 경향이 있다.

5. 선제 공격

선제공격론은 냉전 이후 변화된 미국의 유일 초강대국으로서의 지위 및 안보 상황의 변화를 배경으로 탄생했으며, 9.11테러 이후 미국의 안보정책에서 더욱 명백히 제시되고 있다. 이 관념은 미국의 일방적이고, 선제적, 나아가 예방적 차원의 군사력 사용을 요구하고 있다. 이러한 군사력 사용은 동조자 연합에 의해 추진되며 국제공동체의 규칙과 규범에 궁극적으로 제한받지 않는다. 극단적으로 보면, 이러한 관념은 미국이 기준 설정, 위협 판단, 군사력 사용, 사법 판정 등에

62) Rock, op.cit., p. 22.

63) Rock, op.cit., p. 23.

관한 권한을 보유하고 있다고 스스로 간주하는 신제국주의 비전이라고 할 수 있다.⁶⁴⁾

이러한 선제공격론의 논리적 출발은 냉전시기의 개념인 억지개념이 테러리즘과 ‘불량국가’ 등에 대해 더 이상 적용되지 못한다는 것이다.⁶⁵⁾ 즉, 첫째, 오늘의 위협은 핵 보복 능력을 통해 관리되어야 하는 상대편 강대국이 아니라 초국가적 테러 네트워크로, 이들에게는 (보복의 경우 목표가 되어야 하는) 집주소가 존재하지 않는다. 이들은 자신의 대의를 위해 기꺼이 죽으려하며, 보복을 회피할 수 있기 때문에 억지가 불가능하다. 둘째 과거 냉전시기 미국의 적대자들은 일반적으로 현상유지적이며 위험 회피적이었지만, 새로운 적대자들은 높은 위협을 감수하고자 하며 자국의 국민과 부를 도박할 의사가 있기 때문이다. 즉 셋째, 이들은 대량살상무기를 주변국가에 대한 협박과 공갈의 수단으로 실제 사용할 수 있는 무기로 간주하고 있다는 것이다. 따라서 최초 핵타격에서 살아남으며, 공격자에 대한 대량보복에 사용할 수 있는 미사일과 기타 무기를 건설한다는 전통적인 방어적 억지 전략에 의해서는 안보가 보장되지 않는다는 것이다.

이러한 새로운 적들에 대한 선택 가능한 유일한 대안은 공세로 간주되고 있다. 이러한 논리에 따르면, 군사력의 사용은 선제적 또는 예방적이기까지 해야 한다. ‘불량국가’와 테러리스트들의 목표를 두고 볼 때, 미국은 과거와 같은 반응적 태세에만 의존할 수 없다는 것이다. 따라서 잠재적 위협이 현실의 주요 문제로 대두하기 이전에 타격해야 한다는 것이다. 잠재적 공격자를 억지할 수 없다는 것, 오늘날 위협의 즉각성, 잠재적 피해의 엄청난 등을 고려할 때, 일이 터진 다음에 후

64) G. John Ikenberry, “America’s Imperial Ambition,” *Foreign Affairs* (September/October, 2002), p. 44.

65) Ikenberry, op.cit., pp. 49~51; *National Security Strategy of the United States*, op.cit., pp. 10~11.

회하지 말자는 이러한 정책은 행동에 주안점을 두고 있다. 즉 명백한 위협이 존재하지 않더라도 미국은 선제공격 또는 예방공격을 할 수 있다는 것으로, “우리는 우리의 적들이 먼저 공격하도록 둘 수 없다”⁶⁶⁾는 것이다.

이처럼 테러 그룹과 ‘불량국가’는 유화되거나 억지될 수 없으므로, 그들은 제거되어야 한다. 특히 무책임하고 비우호적이며 독재적 정부가 대량살상무기를 소유하고 있으면 그 자체가 위협으로서 대응되어야 한다. 과거에 독재 정권들은 비난되었지만 결국에 묵과되었다. 그러나 테러리즘과 대량살상무기의 대두에 따라, 독재정권은 수용불가능한 위협으로 간주되고 있다. 기술적으로는 기존하는 국제법을 전혀 어기지 않은 국가라고 할 지라도, 만약 워싱턴이 이 국가가 앞으로 해를 끼칠 능력을 가질 수도 있다고 판단하면, 미 군사력의 목표가 될 수 있다.⁶⁷⁾ 이러한 전략개념은 국제 안정에 거의 가치를 두지 않는다. 예를 들어 북한에 대한 새로운 매과 정책은 지역을 불안정하게 할 수도 있지만, 그러한 불안정은 평양의 위협하고 사악한 정권을 제거하는데 불가피하게 지불해야 하는 대가일 수도 있다는 것이다.⁶⁸⁾

66) The National Security of the United States, op.cit., p. 11.

67) Ikenberry, op.cit., p. 52.

68) Ikenberry, op.cit., p. 55.

IV. 행위교정을 위한 방법

대상 국가의 적대행위를 교정하는 방법에는 크게 보아 강압에 의한 방법, 유인책을 제공하는 방법, 합리적 협상에 의한 방법 등 3가지가 있을 수 있다. 강압에 의한 방법은 위협을 주요 수단으로 하여 상대측을 설득하고자 시도하는데, 그 목적이 공세적인가 방어적인가 등에 따라 여러 유형으로 달라 질 수 있다. 여기서는 주로 방어적 차원에서 위협을 사용하여 상대방을 설득하고자 하는 강압외교에 대해서 서술한다. 유인책에 의한 방법은 징벌적 차원에서 보다 엄격한 상호주의를 교환관계로 하는가, 포용의 차원에서 주로 긍정적 유인책을 통해 상대방의 행위교정을 유도하는가, 그리고 상대 국가에 대한 유인책 구사인가 또는 상대방 사회에 대한 유인책 구사인가 등에 따라 여러 다른 유형이 나타난다. 합리적 설득에 의한 방법은 강제나 유인보다는 상호 이익을 추구하는 가운데 양측의 의지와는 무관한 어떤 객관적 기준에 따라 상대방 행위의 수정을 유도해내는 방법이다. 이러한 세가지 주요 방법 이외에도, 또는 이러한 세 가지 방법의 변형으로서, 긴장완화를 위한 점진적 상호조치(GRIT)와 맞대응(tit-for-tat)을 거론할 수 있다. 긴장완화를 위한 점진적 상호조치는 상대방의 행위교정을 목표로 하는 것이 아니라, 긴장완화와 협력 국면을 유도하기 위한 초기 단계에서 구사되는 선제조치라고 이해될 수 있다. 맞대응은 상대방의 행위에 준하여 대응한다는 원칙이다. 무조건적·건설적 대응은 상대방에 대한 의심과 편견 때문에 상호주의적 교환과정이 나선형적으로 축소해가는 경향에 대한 대응책으로서 제시된다.

1. 강압 외교

위협을 수단으로 하여 상대측을 설득하는 방법의 가장 상위개념은 ‘전략적 강압’이다. 이 개념은 상대의 전략적 행위에 영향을 주기 위해 명백한 위협을 신중하고 합목적적으로 사용하는 것이며, 표적 국가가 스스로 원하지 않는 행위를 하도록 만들기 위하여 위협을 구사하여 설득하는 것이라고 할 수 있다.⁶⁹⁾ 그 하위 개념으로, 강제(compellence), 강압외교(coercive diplomacy), 공갈(blackmail), 억지(deterrence) 등이 있다.

먼저 억지와 강제를 구별할 수 있다. 억지는 본질에 있어서 수동적 위협으로서, 그 핵심에서, 적대측이 이편의 이익에 반하는 일종의 행위를 취할 때, 그 비용과 위험이 그 행위로부터 얻을 것이라 기대되는 이득을 초과하게 된다는 것을 확신시켜, 그 행위를 취하지 말도록 설득하는 노력이다.⁷⁰⁾ 즉, 상대가 결과에 대한 공포 때문에 상황의 첫 국면에서 실행에 필요한 용기를 상실하게 만들고자 한다. 강제는 본질에서 능동적 위협이다. 강제는 행위 시작 이후에 적용되며, 상대가 스스로 그렇게 하고 싶지 않은 것을 하게 하거나, 행위를 멈추게 하는 것이다.

강압외교란, 경제제재 등 비군사적 제재, 그리고 전쟁직전까지의 군사력 동원을 통한 압력 등의 수단을 사용하여, 적대측이 행위를 중단하거나 번복하도록 설득하는 노력을 의미한다. 강압외교는 적대측이 요구에 응하지 않을 경우에 징벌의 위협을 사용할 것을 강조하지만,

69) Peter Viggot Jakobson, 『탈냉전시기의 강압외교』 (국방대학교, 2001), pp. 25~26.

70) Gordon A. Craig and Alexander L. George, *Force and Statecraft: Diplomatic Problems of Our Time* (New York: Oxford University Press, 1995), p. 180.

강압위협, 조정 차원의 제안, 화해 등을 포함하는 복합적 수단을 사용할 수 있다.⁷¹⁾ 강압외교에서 무력이 사용되는 경우 그 무력은 제한된 군사행위를 본보기적으로 또는 상징적으로 사용하여 적대측이 굴복하도록 설득하고자 한다. 여기서 ‘본보기’적이란 결의를 과시하며, 필요하다면 더 큰 무력이 사용될 것이라는 것을 믿게 만들 수 있도록 하는데 충분하고도 적절한 종류의 무력을 뜻한다.⁷²⁾ 이미 비군사적 제재를 포함하고 있을 수도 있는 강압외교는 이편이 군사작전을 시작하기 이전에, 적대측이 중단하거나 후퇴할 수 있는 기회를 준다.

그러나 강압외교는 강압 위협에만 배타적으로 또는 주로 의존하는 것이 아니다. 이쪽의 요구를 준수하거나 수용 가능한 타협을 이끌어 내기 위해, 합리적 설득과 조정 그리고 강압 위협 등을 채택할 수 있는 보다 유연한 외교의 가능성을 강조한다.⁷³⁾ 위협의 사용(그리고 제한 무력의 본보기적 사용)은 적대측에 대한 적절한 의사전달과 밀접히 연계되어야 한다. 따라서 신호 보내기, 흥정, 협상 등은 위기마다 그 역할에 차이가 있지만 강압외교의 중요한 차원이다.⁷⁴⁾

이러한 강압외교란, 적대측의 현상 변경 행위를 중단 또는 반복시키기 위한 전략의 방어적 사용에 한정하는 것으로서, 공갈(blackmail) 또는 억지(deterrence)와 구별된다. 공갈은 강압적 위협을 공세적으로 사용하여, 피해자가 무엇인가 가치있는 것을 포기하면서도 저항을 하지 않도록 하기 위해 채택된다. 강압외교는 억지와도 구별되는데, 억지는 적대측이 아직 시작하지 않은 파괴행위를 취하지 말도록 설득하

71) Alexander L. George and William Simons(ed.), *The Limits of Coercive Diplomacy* (Boulder: Westview Press, 1994), p. 68.

72) George and Simons(ed.), op.cit., p. 10.

73) Alexander L. George, *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War* (Washington, D.C.: United Institute of Peace, 1991), p. 7.

74) George, op.cit., p. 6.

기 위해 위협을 사용하는 것을 뜻한다. 이에 대해 강압외교는 이미 취해진 행동에 대한 대응이다.

강압외교가 추구하는 세 가지의 상이한 방어 목적을 구별하는 것이 유용하다. 목적은 행위를 중단하는 것에만 한정될 수 있다. 보다 야심찬 목적은 이미 성취된 것을 번복하는 것이다. 한층 더 야심찬 목적은 적대측의 정부 구성의 변화 또는 정권의 성격 자체의 변화 등을 요구하여, 적대측의 적대 행위를 중단하는 것이다. 이를 표로 나타내 보면, 다음과 같다.⁷⁵⁾

<표 3> 방어적 강압 외교의 세 가지 유형

억지	강압외교		
	A 유형	B 유형	C 유형
행위를 취하지 말도록 적대측을 설득	목표 달성 미달 수준에서 행위를 중단하라고 적대측을 설득	행위를 번복하라고 적대측을 설득	정부 구성을 변화시키라고 적대측을 설득

이상은 강압외교의 일반모델이다. 이 일반모델은 특정 상황에서 적용될 수 있도록 구체화되어야 한다. 이를 위해 여러 변수를 고려해야 한다. 정책입안가는 1) 적대측에 무엇을 요구해야 하는가, 2) 요구 순응에 대한 절박감을 줄 것인가 그리고 어떻게 줄 것인가, 3) 비순응의 경우 징벌 위협을 할 것인가, 어떤 징벌 위협을 할 것인가, 4) 징벌 위협에만 의존할 것인가 또는 요구가 수용될 수 있도록 긍정적 성격의 조건부 유인책도 제공할 것인가 등이다. 이러한 4가지 요소들을 정책입안가가 어떻게 다루느냐에 따라, 매우 상이한 유형의 전략

75) George and Simons(ed.), op.cit., p. 9.

이 가능하다.

먼저 최초의 세 가지 변수가 어떻게 고려되는가에 따라, “최후통첩,” “묵시적 최후통첩,” “행위 후 반응 떠보기(try and see),” “점진적으로 조이기(gradual turning of the screw)” 등 상이하게 전략이 만들어 질 수 있다.⁷⁶⁾ 전략의 가장 강력한 유형인 완전한 최후통첩은 다음의 세 가지 요소를 포함한다. 1) 적대측에 대한 요구, 2) 시간한계 또는 요구를 순응할 데 대한 긴박감, 3) 비순응의 경우에 대한 징벌 위협인데 이는 적대측에 실제로 징벌에 직면할 것이라는 신뢰를 줄 수 있어야 하고, 순응하는 것이 좋을 것이라는 것을 충분히 인식시켜야 한다. 최후통첩이 특별한 상황에서는 부적절하고, 시행될 수 없고 또는 매우 위협스러울 수도 있다.

명시적인 시간 한계가 제기되지는 않지만, 다른 방법으로 실질적 절박감이 전달될 수 있다. 이러한 유형의 전략은 묵시적 최후통첩이다. 유사하게, 징벌위협이 구체적으로 제기되지는 않지만 행위에 의해 믿음성있게 전달될 수 있다면, 이것도 묵시적 최후통첩의 한 유형이라고 할 수 있다. 명시적 최후통첩 대신에, 강압행사 국가는 군사태세 준비와 엄중한 경고 등을 혼합함으로써, 최후통첩의 요점만을 전달하는 것을 선호할 수 있다.

최후통첩이나 묵시적 최후통첩이 부적절하거나 불가능하며, 시기상조이고 너무 위험한 경우, 행위 후 반응 떠보기 또는 점진적 조이기 등이 정치-외교-군사 정세에 더 적합하다고 판단될 수 있다. 행위후 반응 떠보기에서는 최후통첩의 첫 번째 요소 즉 명시적 요구만이 전달된다. 강압행사 국가는 시간 한계를 밝히지 않거나 순응에 대한 강력한 절박감을 전달하지 않는다. 대신, 강압행사 국가는 한 가지의 제한적 강압 위협 또는 행위를 취하고 나서 다른 위협이나 조치를 취하

76) George, *Forceful...*, pp. 8~10.

기 이전에, 이것이 적대측을 설득하는 데 충분한지 여부를 두고 본다. 이러한 행위 후 반응 떠보기 접근은 현실 상황에 맞게 여러 방식으로 구체화될 수 있다.

점진적으로 조이기는 최후통첩에는 한층 못 미치지만 보다 강력한 강압 효과를 가지고 있다. 이는 점차로 압박을 강화한다는 것을 처음부터 전달하며, 압박을 점차로 강화해 나간다는 점에서 행위 후 반응 떠보기 접근과는 다르다. 동시에 점진적 조이기는 순응에 대한 시간적 절박성이 존재하지 않고, 강압 압력을 단계적이고 점증적으로 높여갈 것이라는 위협을 가한다는 점에서, 적대측이 순응하지 않을 경우 강력하고 결정적인 군사 행위로 대대적으로 확대할 것을 위협하고자 하는 최후통첩과 다르다. 만약 정책입안가가 주저하거나 일관성없이 행위하는 경우 행위 후 반응떠보기와 점진적 조이기 사이의 분석적 구별은 실제에서는 불명확할 수도 있다.

강압외교에서 중요한 것은 적대측의 순응을 이끌어 내는 데, 얼마만한 위협 또는 위협과 긍정적 유인책의 어떠한 조합이 적절한가에 대한 판단이다. 그 해답은 두 변수에 의해 크게 좌우된다. 적대측에 무엇이 요구되었는가, 적대측의 순응거부 강도는 얼마나 되는가이다.⁷⁷⁾ 핵심적인 것은, 무엇이 요구되었느냐이다. 적대측에 요구되는 것과 그에 대한 저항 의지는 밀접히 연계되어 있기 때문이다. 적대측에 비교적 적은 것을 요구하면, 그가 스스로를 강압 당하도록 허용하는 것이 용이해진다. 역으로, 많은 것을 요구하면 적대측의 저항을 강화시키기 때문에 그를 강압하는 것이 어려워진다. 많은 것을 요구한다는 것은 적대측이 이미 취득한 또는 취득 직전에 있는 물질 이득을 포기하는 것을 요구할 뿐아니라, 요구에 순응함으로써 종종 상당한 심리적 정치적 비용을 감수하도록 한다는 뜻이다. 또한 중요한 것은

77) George, *Forceful...*, p. 12.

적대측이 그 비용을 어떻게 인식하느냐인데, 당사자가 생각하는 비용은 강압행사 국가가 생각하는 것보다 훨씬 클 수도 있다.

강압외교의 결과는 현안을 둘러싼 양측의 상대적 관철 의지와 밀접히 관련되어 있다.⁷⁸⁾ 적대측에 무엇을 요구할 것인가는 양측의 상대적 의지를 형성하는데서 매우 중요하다. 따라서 강압행사 시, 적대측에 대한 요구를 최소화하는 것이 현명하다. 다시 말해, 강압 행사측 국가의 목적과 요구가 가장 중요한 이익만을 반영할 경우 성공할 가능성이 높아진다. 이러한 선택은 이익의 비대칭성 즉, 강압행사 국가에 유리한 의지의 비대칭성을 만들어 낼 가능성이 높다. 역으로 강압행사 국가가 자신의 사활적 또는 가장 중요한 이익을 넘어서 더 많은 것을 요구하거나, 적대측의 사활적 또는 매우 중요한 이익을 침해하는 요구를 할 경우, 이익의 비대칭성과 의지의 불균형은 적대측에 유리해질 가능성이 있다. 나아가 강압외교는 그 개념 정의상 적대측의 침해 또는 공격적 행위에 대한 방어적 전략이기 때문에, 방어측의 요구가 국제 규범이 제공하는 정당성을 누릴 수 있다면 유리하다. 방어측이 강압외교 전략에 포함시킨 요구가 국제적 규범의 지지를 받을 수 있는 순수히 방어적 차원으로 한정되어 있다면, 방어측은 정당성을 가질 수 있다. 이러한 정당성은 국제적·국내적 지지를 얻는데 극히 유용하며, 적대측이 국제사회의 협력을 받을 수 없도록 한다.⁷⁹⁾

강압외교는 어떠한 상황과 맥락에서 행사되는가에 따라 그 성공 여부가 크게 달라진다. 이러한 맥락 변수들은 다음과 같다.⁸⁰⁾ 첫째, 도

78) George, *Forceful...*, p. 13.

79) George, *Forceful...*, p. 68.

80) George, *Forceful...*, pp. 69~72, 76~81; 강압외교의 실체에 관해서는 여기에 인용된 Alexander George와 Peter Jakobson의 여러 문헌 이외에도, Gregory F. Treverton, *Framing Compellent Strategies* (Santa Monica: Rand, 2000)(www.rand.org) 참조.

발의 유형으로서, 대결을 유발한 도발의 유형에 따라, 강압외교가 시도되는 위기가 제기하는 도전은 크게 달라질 수 있다. 강압을 당했을 때, 일정 유형의 도발은 다른 것보다 중단하거나 반복하는 것이 용이하다. 둘째, 이익 갈등의 규모와 심도로서, 더 중요한 이익을 옹호해야 하는 측의 입장 고수의지, 위협 감수 의지가 커진다. 셋째, 전쟁 이미지로서, 전쟁의 비용이 크게 계산될수록 위기를 회피하고자 하는 성향이 커진다. 따라서 강압과 긴장이 확대될 가능성에 대해 상대방이 더 많은 우려를 가지고 있을수록 강압외교는 효과적이다. 넷째, 목표를 달성하는데서의 시간압력으로서, 대결 국면을 보다 장기적으로 이끌어 갈 수 있는 쪽이 유리하다. 상대측에 강압의 현실성과 시간한계에 대한 압박을 높일 수 있으면, 강압외교는 효과적이다. 다섯째, 일방적 또는 동맹적 강압외교로서, 일방적 강압보다는 동맹을 통한 강압이 더 효과적이다. 여섯째, 위기 사후 적대측과 수립되는 관계의 선호된 유형이다. 특히 위기 타결 시, 어떠한 대가와 보상을 치러야 하는가, 타결 후 양자는 어떠한 관계를 맺게 될 것인가 등이 분명할수록, 피강압측의 굴복이 용이해진다. 이밖에도 일곱째, 강한 지도력, 여덟째, 적대측의 고립 여부 등을 지적할 수 있다.

2. 유인책 제공

적대 상대방을 설득하는 방법에는 위협에 기초한 강압을 주로 사용하는 방법 이외에도, 유인책을 사용하여 설득하는 방법이 있다. 물론 강압외교의 경우에서와 마찬가지로 유인책만이 사용되지 않으며, 강압, 협상 등 다른 외교 정책 수단과 동시 병행되는 경우가 더 많다. 또한 일방적 유인책이 제공될 수도 있으나, 대개의 경우 그에 상응하는 상대방의 행위교정이나 대가 지불을 전제로 사용된다.

이러한 유인책 구사 전략 유형은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 먼저 상대방 정부를 상대로한 유인책 구사이며, 다음으로 상대방의 시민사회에 대한 유인책 구사이다. 상대방 정부에 대한 유인책 구사도 두 유형으로 분류할 수 있다. 첫째 유형은 강제와 보다 명시적으로 결합해 있으며, 보다 엄격한 등가적 교환에 기초한 조건부 상호주의 유형이며, 둘째는 강제보다는 유인책 제공을 통한 설득에 보다 많은 주안점을 두며 교환관계에서도 보다 유연한 상호주의 유형이다. 여기서는 첫 번째 유형으로서 Alexander George의 조건부 상호주의를, 둘째 유형으로서, Richard Haass와 Meghan L. O’Sullivan의 포용 정책 수단으로서의 유인책 구사 전략을 서술한다. 마지막으로 상대방 시민사회에 대한 유인책 구사에 대해 서술한다.

가. 조건부 상호주의

이 전략은 이편의 각 양보와 이득 제공에 대해 상대방의 정책과 행위에서 그에 상응하는 의미있는 변화를 보일 것을 요구한다.⁸¹⁾ 이는 보상과 징벌을 통해 행위를 교정하고자 하는 심리학적 기술을 외교에 적용하여, 대상 국가의 행위와 태도에서 근본적 변화를 초래하기 위한 전략이다. 이러한 조건부 상호주의는 ‘불량국가’와 그 지도부의 성격을 근본적으로 변화시키는 장기 노력의 일부로서 사용된다. 다시 말해, 국제체제의 규범과 실제에 대한 반감을 점진적으로 국제체제를 한층 지지하는 태도와 행위로 교체해 나간다는 의미에서 근본적 변화를 위한 노력이다.

조건부 상호주의를 수단으로 사용하는 경우, 불량 국가에 ‘주는’ 것과 그 응답으로 요구하는 것에 대해서는 전략적 계획이 필요하다. 일

81) George, *Bridging the Gap...*, p. 50.

련의 점증적 단계가 계획되거나 즉흥 시행되어야 하며, 관찰과 결과를 보아가며 유연하게 추진되어야 한다.⁸²⁾ 조건부 상호주의의 실행은 다음과 같은 여섯 가지 원칙에 기초해야 한다.⁸³⁾

1. 상대측에 주어지는 양보와 이득은 ‘불량국가’가 이해하고 동의하는 바의 행위에서의 매우 특정한 변화 요구와 연계되어야 한다. 주어지는 이득은 행위를 개선하라는 일반적 훈령, 또는 막연한 보증만을 믿고 주어져서는 안된다. 근절되어야 하는 특정행위와 함께 그것을 교체해야 하는 보다 적절하고 수용가능한 특정 행위를 명확히 지적해야 한다.

2. 긍정적 반응에 대한 보상은 그 반응이 일어난 다음에만 주어져야 한다. ‘불량국가’가 우리측의 이득 제공에 대해 상호주의적으로 대응하기로 약속한다고 해도, 이쪽의 이득 제공이 막연한 미래의 선약을 바탕으로 행해져서는 안된다. 즉 요구된 행위를 끌어내기 위해 미리 뇌물을 제공해서는 안된다.

3. ‘불량국가’에 주어지는 양보와 이득은, 그 지도자들이 이행의 무가 있는 상호적 거래 부분을 이행하지 않을 시는, 철회될 수 있거나 최소한 중단될 수 있어야 한다. 양보가 불가역적인 것이라면, 그 피해가 받아들일 수 있을 만한 것이어야 한다. 또한 ‘불량국가’의 의무불이행은 다른 어떤 방식으로 징벌될 수 있어야 한다.

4. 가능한한, 양보와 이득은 ‘불량국가’의 지도자와 주민이 조건부 상호주의 과정을 지속해가는데 관심을 가지도록 할 수 있는

82) George, op.cit., p. 55.

83) George, op.cit., pp. 56~57.

것이어야 하며, 국제체제를 수용하고 그에 참여하면 이득이 있다는 것을 일깨우는 것이어야 한다.

5. 강대국은 전술적인 동기를 가진 ‘불량국가’의 선량한 행동을 전략적 변화로의 증거로 오인하여, 그 국가가 국제체제의 규범을 지향하게 되었다고 판단할 수 있다. 이러한 판단상의 오류에 주의해야 한다.

6. 정책의 일관성을 유지해야 한다. ‘불량국가’를 재사회화하기 위해, 정합적이고 잘 개념화된 장기 전략이 존재한다고 해도, 이는 여러 이유에서 일관성있게 추진되지 못할 수 있다. 장기적 재사회화 정책이 국내 및 국제적 이해와 지지를 얻고 유지하는 것이 어려울 수 있다. 관료들이 그 정책을 완전히 추진하지 못할 수도 있고, 최고 정책입안가의 제시한 정책을 잘 이해하지 못할 수 있다. 특정 정책에 대한 행정부 내의 의견 불일치는 보상과 징벌을 보다 목적지향적이고 일관성있게 사용할 수 없게 만들 수 있다. 또는 외교적 관심의 축소로 정책이 힘을 가질 수 없게 될 수도 있다.

조건부 상호주의 원칙 하에서 적대 국가를 ‘포용’하는 것은 3가지 점에서 ‘유화’와 구별되는데 이는 위의 1,2,3항과 관련된다. 즉, 첫째, 유인책은 대상 국가의 특정 행위의 변화와 연계되어 있다. 행위가 개선될 것이라는 막연한 기대를 바탕으로 유인책이 제공되는 것은 아니다. 둘째, 행위에 분명한 변화가 있는 이후에만 보상이 주어져야 한다. 행위 교정 이전에 미리 보상이 주어지거나, 분명한 행위 변화와 연계되어 있지 않은 경우, 이는 뇌물이라 비판되어야 한다. 셋째, 이러한 접근은 조건부 상호성의 차원에서 쌍방이 시계열적 조치를 취해갈 수 있는가 없는가에 따라 그 성사 여부가 달려 있다. 만약 대상

국가가 의무를 준수하지 않으면 과정은 중단되고 이득은 취소된다.⁸⁴⁾

나. 포용을 위한 유인책 제공

Ricard Haass와 Meghan L. O'Sullivan은 포용을 다른 외교 정책 수단과 함께 유인책을 활용하여 상대 정부가 그 행위의 한 두 측면을 변화시키도록 하는 시도로 정의한다.⁸⁵⁾ 이러한 '포용'은 그 목적을 달성하는데서 긍정적 유인책에 상당한 정도로 의존하는 외교정책 전략을 뜻하지만, 제재 또는 군사력과 같은 다른 외교정책 수단을 동시에 사용하는 것을 배제하지 않는다. 실제에서, 보통 여러 전략들이 동시에 사용된다.

포용을 위해서는 다양한 유인책이 사용될 수 있다.⁸⁶⁾ 경제적 포용은 수출 신용, 투자 보장 또는 장려, 기술에의 접근, 차관, 경제 원조 등과 같은 가시적 유인책은 제공한다. 이밖에도 무역금지, 투자 금지 또는 고율 관세 등 대상 국가와의 경제관계 확대를 방해해왔던 징벌(경제제재)의 해제가 있다. 나아가, 지구적 경제 교류 및 제도에의 참여 보장 등이 있다. 유사하게 정치적 포용은 외교적 승인에의 유인, 지역 차원 또는 국제 차원의 제도에의 접근, 또는 지도자간 정상회담의 개최 또는 이러한 이익 공여의 금지 해제 등을 포함한다. 군사적 포용은 국제 군사 교육 훈련에 대상 국가를 포함하여, 군대 내에서 시민적 권력과 인권에 대한 존중을 증진하고, 가능하다면 포용구사 국가와 젊은 외국 장교간의 관계를 형성한다. 이상의 분야에서의 포용은 상대방 국가기관과의 협력인데 반해, 문화적 또는 시민사회와의 포용은 국민 대 국민간의 접촉을 증대한다. 비정부조직에 대한 재정

84) George, *Bridging the Gap...*, pp. 55~56.

85) Haass and O'Sullivan(eds.), op.cit., p. 2.

86) Haass and O'Sullivan(eds.), op.cit., p. 6.

지원, 해외송금 제한의 완화, 우편 및 전화의 연계, 학생, 관광객과 기타 비정부 국민의 교환 등은 문화적 포용에 해당한다.

크게 보았을 때, 유인책 포용 전략은 두 차원에 따라 달라진다. 1) 상호성의 정도, 2) 유인책과 위협의 연계 정도. 유인책 제시 전략은 일방적 양보로부터 엄격한 상호성에 이르기까지 다양한 유형이 있을 수 있다. 또한 순수한 유인책과, 군사 행위 위협을 포함하는 상당한 위협과 유인책을 혼합하는 것에 이르기까지 다양할 수 있다. 어떤 유인책 제시 전략이 가장 적절하고, 가장 효율적인가는 대상 국가의 성격, 그 동기 그리고 정책이 추진되는 특정 맥락 등에 의해 좌우된다.

이러한 고려를 바탕으로 유인책 제시 전략이 성공하기 위한 조건을 나열해보면 다음과 같다.⁸⁷⁾ 첫째, 적대측이 적대 행위를 수단으로서 활용하고 있다는 사실은 유인책 포용이 성공할 수 있는 필요조건이며, 적대측의 필요/(요구)가 덜 포괄적일 수록, 유인책 포용의 성공 가능성은 높다. 둘째, 유인책 포용이 성공할 수 있는 필요 조건은 유인책이 적대측의 필요/(요구)에 화답해야 한다는 것이다. 외교적 적대자가 제기한 모든 필요 또는 요구를 완전히 충족해야 유인책 포용이 성공할 수 있는 것은 아니다. 중요한 것은 적대측이 핵심적이라고 생각하는 -즉 최소한의- 필요/(요구)를 충족해야 한다.

셋째, 유인책 포용 성공의 필요 조건은 포용측 국가가 충분한 유인책을 제시할 만한 능력과 의사를 가지고 있어야 하며, 이쪽이 제시한 유인책을 적대측이 명확하게 이해할수록, 유인책 포용은 성공할 가능성이 높아진다. 그런데 적대측이 불안한 경우, 제시된 유인책을 이해하는데서 문제가 발생할 수 있다. 이 쪽의 양보가 상당히 의심스럽게 평가되는 경우가 매우 많은데, 예를 들어 ‘술책’으로 간주될 수 있는

87) 여기서는 Haass와 O’Sullivan의 포용의 성공조건 및 Rock의 유화의 성공 조건에 관한 서술을 종합하고 재해석했다. Haass and O’Sullivan (eds.), op.cit., pp. 161~181; Rock, op.cit., pp. 167~173.

것이다. 또는 일반적으로 적대적 관계 속의 여러 “시끄러움” 때문에 유인책 자체가 인지되지 못하는 경우가 많다.

넷째, 유인책에 대해 적대측이 긍정적으로 호응할 만한 유인이 존재하면 성공 가능성이 높아진다. 유인책 포용은 적대측의 필요/(요구)의 전부가 아니라 일부만을 충족시킬 수 있는 경우, 그 성패를 결정하는데서 중요한 것은 대상 국가가 유인 제공 측 국가의 긴장 감소 노력을 받아들일 만한 외생적 유인-즉, 제시된 유인책 이외의 이유가 존재해야 한다. 즉 유인책 포용이 성공할 전망은 여타 유인 때문에 대상 국가가 스스로 자신의 행위를 수정하고, 긴장 감소에 순응할 가능성이 존재하는 경우, 크게 증가된다.

다섯째, 대상 국가의 탐욕이 많을수록, 유인책 제공 국가는 상호성을 요구하며, 위협과 유인을 섞는 전략을 구사하는 것이 좋지만, 대상 국가의 불안이 심할수록, 유인책 제공 국가는 일방적 양보를 제시하며 순수 유인책 전략을 취하는 것이 더 적절하다. 대상 국가의 불안이 심각하면, 유인책 제공 국가를 자신에게 근본적으로 적대적이며, 자신의 정당한 이익을 인정하지 않고 있으며, 긴장 감소가 아니라 양보를 탈취하고자 시도하고 있다고 간주하게 된다. 이러한 상태에서, 상호주의를 강조하게 되면, 그 불안감이 증폭될 수 있다. 특히 탐욕수준과 불안수준이 모두 높은 혼합 동기를 가진 국가에 대한 혼합전략의 경우 문제가 더욱 심각해진다. 이쪽이 유인책을 제시하게 되면, 적대측은 앞으로 재차 요구를 제기하더라도 충족될 것이라는 잘못된 생각을 할 수 있는데, 이에 반해, 이쪽이 상호주의를 고집하고 위협을 사용하면 불안감을 증폭시키고 긴장을 높일 수 있다. 즉, 대상의 탐욕은 유인책과 위협의 혼합전략, 그리고 모든 양보에 대한 상호주의 요구 등을 통해 제어되어야 하지만, 이는 기존하고 있는 상당한 수준의 불안감을 증폭시킬 가능성이 많다.

이러한 유인책 제공 전략은 물론 역 이용당할 가능성이 있다. 이 쪽의 긴장감소 노력에 대해 대상국가는 더 많은 요구를 할 기회로 보면서, 요구 수준을 점차 높이며, 궁극적으로는 유인책 제공 국가가 전쟁을 통하지 않고서는 거절이 불가능한 그러한 요구를 제기할 가능성도 있다. 그러나, 대상국가가 유인책 포용 국가를 취약하다고 인식하지 못하도록 할 수 있는 여러 방법이 있다. 첫째, 유인책 제공 국가는 무조건 양보가 아니라 조건부 양보를 해야 한다. 즉, 상호주의를 요구하며, 추가 양보가 있기 전에 행위 개선의 약간의 증거가 적어도 제시되도록 해야 한다. 둘째, 유인책 제공 국가는 불만족 국가를 다루는 데서 확고함에 대한 평판을 얼마간 쌓은 후에, 양보를 행할 수 있다. 마지막으로, 유인책 제공 국가는 유인책 제공의 이유가 취약성이 아니라 다른 동기 때문에 행한다는 것을 상대측에 인식시킨다. 물러서야 하는 행위자는, 상대방의 이쪽 편의 행위에 대한 해석에 영향을 끼치며, 이쪽 편의 후퇴가 결의 부족 때문이 아니라고 확신시킬 수 있어야 한다.

다. 시민사회에 대한 유인책 제공

조건부 상호주의이든 유연한 상호주의이든 그 공통점은 이쪽 정부가 상대방 정권을 대상으로 하여, 엄격하든 엄격하지 않든 일정한 반대 급부를 비교적 단·중기적으로 요구한다는 것이다. 이에 대하여 시민사회에 대한 유인책 포용은 상대방 정권이 아니라 상대 사회에 제공되며, 제공의 주체는 반드시 이쪽의 정부가 아니라 비정부단위일 수도 있다. 또한 조건이 따라붙지 않고 보다 장기적 전망과 안목을 두고 실시된다. 상당 기간 동안 시민 사회와 사적 부분에 제공된 유인책이 상대 시민사회를 변화시켜 정부에 대한 압력으로 작용하여,

결국에 이쪽 편과 심화된 협력을 이끌어 내는 중요한 창구역할을 할 것으로 간주된다.

이러한 상대측 시민사회에 대한 포용은 상대 정부에 대해 정치적·경제적 유인책을 제공하는 것이 불가능할 때 실시되는 경우가 많다.⁸⁸⁾ 예를 들어, 때때로 대상 국가의 불분명한 국내정치 상황 때문에, 누가 권력을 잡고 있으며 누가 이쪽이 제공하는 일정한 유인책에 대한 대상이 될 수 있는가가 명확하지 않을 수 있다. 또는 포용의 가장 주요한 관심이 정권교체일 수도 있다. 시민사회에 대한 포용은 포용의 궁극적 목표가 정권교체일 때 가장 적합하며, 경제적·정치적 조치에 의해 정권을 고립시키려 하면서도, 주민의 고립은 피하고자 할 때 활용될 수 있다.

여기 언급된 여러 상황 때문에, 유인책 제공 국가가 설령 상대국 정부와 계약적 관계를 맺으면서 조건부 포용을 하고자 해도 불가능할 수가 있다. 이러한 경우 무조건적 포용을 시작할 수 있다. 어떠한 상응하는 행위를 기대하지 않으면서도 유인책을 제공하는 것이다. 이론적으로, 어떤 유형의 유인책도 무조건적으로 제공될 수 있지만, 시민사회에 대한 문화적 유인책이나 자극은 가장 적절한 조치이다. 그 이유는 이러한 유인책들이 혐오스러운 정권을 도와줄 가능성은 거의 없기 때문이다. 유인책 제공 정부가 대상 정권을 고립시켜야 한다는 강력한 로비가 존재할 때도, 이러한 유인책들을 사용하는 것이 가장 적절하다. 가장 강경한 고립 로비 집단들이라도 대상 국가 주민 전반의 물리적 곤궁과 문화적 고립을 완화하도록 의도된 조치들에 대해서는 반대하지 않을 것이다.

특히 대상 국가의 경제가 국가 주도 경제가 아닌 경우, 사적 부문에 대한 경제적 유인책을 제공하는 것은 무조건적 포용의 한 효과적

88) 이에 대하여, Haass and O'Sullivan, op.cit., pp. 172~174.

방법이다. 보다 자유로운 경제적 환경 때문에, 경제적 상호행위의 일정한 이익은 정권이나 정치 엘리트에 귀속될 수도 있다. 그러나 경제적 포용 때문에 가능해진 교환에 의해 일련의 독자적 경제 행위자가 발생할 수 있으며, 이들이 변화의 주역이 될 수 있고, 일련의 서방적 대의명분에 동조하게 될 가능성이 매우 크다. 경제적 포용에 의해 대상국가에서 사적 부문과 기타 비국가 행위자가 성장하는 만큼, 특별히 유인책 제공국가와의 관계 개선에 대한 지지, 일반적으로는 국제적 규범을 촉진하는 지지 기반이 넓어질 개연성이 높다. 예를 들어 미국의 중국에 대한 포용은 분명, 미국적 이념 그 자체는 아니더라도, 적어도 무역과 개방 경제 시장, 이들을 유지하기 위해 미국과 좋은 관계를 유지해야 한다는 것에 동조적인 집단을 길러냈다는 것은 분명하다.

대상 정권과의 계약적 관계 수립을 통한 조건부 포용은 보다 단기적인 고려에 의해 수행된다. 그러나 무조건 포용에 의한 상대측 시민사회와 사적 부문의 승인과 장려는 장기적으로만 권위주의 정권을 붕괴시킬 수 있다. 무조건적 포용이 성과를 내기 시작할 때가 되었을 시기에도, 정권과의 조건부 포용이 성과를 내지 못하고 있을 수도 있다. 이 경우 유인책 제공 정부는 시민사회와 사적 부문에서 보다 민주적이며 보다 지구적으로 경제 통합되어 있는 파트너를 발견할 수 있을 것이며, 이에 기초하여 상대 정권과의 조건부 포용에서 더 많은 것을 이끌어 낼 수 있을 것이다.

3. 원칙있는 협상

갈등하는 당사자들간의 문제를 해결하는 방법에는 강압이나, 유인책이 아니라, ‘원칙있는 협상 방법’에 의한 방법도 존재한다. 이 ‘원칙

있는 협상 방법'이란, "가능한 한 상호 이해관계를 추구하며, 양측의 이해관계가 상충되는 경우에도 양측의 의지와는 무관한 어떤 공정한 기준에 의거하여 결론을 얻어야 한다"⁸⁹⁾는 것이다. 이 '원칙있는 협상'은 '현명한 합의'를 추구하는데, 이는 "가능한 한 양측의 합법적인 이해관계를 최대한 충족시켜주며, 상충되는 이해관계는 공정하게 해결해주고, 오랫동안 지속되며, 공동체의 이해관계도 고려한 것"⁹⁰⁾이라고 할 수 있다. 이러한 '원칙있는 협상의 방법'을 국가간의 갈등 관계를 해결하기 위해서 적용해 볼 수 있다.

이러한 '원칙있는 협상'은 연성 협상과 강경 협상의 문제점을 해결할 수 있는 대안을 제시한다.⁹¹⁾ 여기서, 연성협상이란 상대방과 대결을 피하고 상대방을 신뢰하면서 주로 양보에 입각한 협상으로, 타결이 쉽고 타결 후에도 우호적인 관계를 유지할 수 있다. 만약 양쪽이 연성 협상을 견지하면 타협은 쉽지만 그 내용이 영성할 수 있으며, 한쪽은 연성, 다른 쪽은 경성일 경우, 결국 어느 한편의 행복을 의미하고 나중에 지키기 어려울 위험이 있는 협상이다. 이러한 위험을 방지하기 위해 양쪽이 시초부터 상대방을 적으로 보고, 대결을 추구하면서 힘을 통해 상대방의 의지를 꺾고 승리하기 위한 협상, 즉 경성 협상을 진행하는 경우 타결이 어렵고 타결 후에도 상대측과 좋은 관계를 유지하기 어렵게 만들 수 있다.

'원칙있는 협상'의 방법은 다음과 같은 네 가지 요소로 요약될 수 있다. 첫째, 문제는 실질적으로 다루면서도 협상 상대와 좋은 관계를 유지한다. 일반적으로 두 개인 또는 정부간의 차이가 심각할 때는 양자간의 관계도 더불어 나빠지는 경향이 있다. 그런데 이러한 심각한

89) 로저 피셔, 윌리엄 유리, 브루스 패튼, 『Yes를 이끌어내는 협상방법』, (장락, 1994), p. 9.

90) 피셔, 유리, 패튼, op.cit., p. 34.

91) 피셔, 유리, 패튼, op.cit., pp. 33~47.

차이라는 문제를 다루기 위해서는, 제기된 그 특별한 문제와는 상관 없이 양자간의 관계가 적절한 수준에서 유지되어야 한다. 즉 문제를 철저히 다루지만, 협상 당사자들간의 관계는 원만하게 유지되어야, 문제를 풀 수 있는 양자 관계 자체를 유지해 나갈 수 있다는 것이다.

둘째, 입장이 아니라 이해관계에 초점을 맞춘다. 일반적으로 협상가들은 협상 주제를 결정하는 동시에 현안에 대한 자신의 입장을 내세우면서 협상을 시작한다. 이러한 입장이란 본질적으로 요구의 성격을 가지고 있으며, 합리화, 원칙, 의지, 위협 등의 일정한 혼합물로 되어 있다. 그러나 상호 상반하는 입장이 충돌하고 처음부터 강경한 입장을 내세우는 것은 협상에 도움이 되지 못하는 것이 보통이다. 협상가들은 입장을 놓고 대립하는 것보다, 자기측과 상대방측의 이익을 평가하는 것에 집중하는 것이 장기적으로 문제해결에 도움이 된다. 양측의 입장이 타협할 수 없는 것처럼 보이는 경우에도 그 배경이 되고 있는 이익들은 타협할 수 있는 것일 수도 있다.

셋째, 무엇을 할 것인지를 결정하기 전에 다양한 가능성을 만들어 낸다. 적대적 상대방의 압력을 받으면서 협상을 하게되면 최적의 해결책을 찾아내기가 어려워진다. 따라서 넉넉한 시간을 가지고 공동의 이해관계를 증진시키고 상반된 이해관계를 창의적으로 조정해줄 폭넓은 해결책을 찾아내야 한다. 특히 합의가 쉽게 이루어지기 위해서는 파이를 나누기 위한 협상(배분 협상)을 진행하는 것 보다는, 가치를 창조하여 파이를 늘림으로써, 양측에 이득이 되는 방안을 찾아내도록 해야 한다(통합 협상). 일반적으로 협상은 실제 그런 것보다도 훨씬 더 ‘파이 나누기식 협상’으로 인지되는 경향이 있다. 가치를 창조하기 위해 협상가들은 일련의 문제들을 함께 다루면서, 매력적인 일괄타결안을 조합해 낼 수 있어야 한다. 협상가들은 각측의 관심사를 상호 거래함으로써, 상호 이득을 얻을 수 있는 방법을 찾아낼 수도 있다.

이러한 방식으로 배분 협상이 때때로 통합 협상으로 변화할 수가 있다.⁹²⁾

넷째, 객관적 기준에 의한 결과를 주장한다. 이해관계가 완전히 상반되는 협상자는 무조건 완강하게 대함으로써 유리한 결과를 얻을 수도 있다. 그러나 이러한 방법은 상대방에게도 비타협적인 태도를 갖도록 하는 경향이 있어 타결을 어렵게 한다. 타결을 이루어내기 위해서는 양측이 내세우는 주장과 입장보다는 공정한 기준에 입각해서 협상해야 한다. 공정한 기준에 입각해 논하게 된다면, 어느 쪽도 상대방에 굴복할 필요가 없다.

원칙있는 협상, 연성 협상과 강경협상의 특징을 대비시켜 보면, 아래 표와 같이 된다.⁹³⁾

92) Michael Watkins and Susan Rosegrant, *Breakthrough International Negotiation. How Great Negotiators Transformed the World's Toughest Post-Cold War Conflicts* (San Francisco: Jossey-Bass, 2001), p. 31.

93) 피셔, 유리, 패튼, op.cit., p. 45; Roger Fisher and Scott Brown, *Getting Together. Building Relationships As We Negotiate* (New York: Penguin Books, 1989), pp. 132~148.

<표 4> 연성, 강경, 원칙있는 협상의 비교

문제		해결책
입장에 근거한 거래: 당신은 어떤 게임을 택할 것인가		게임을 변화시켜라 즉 이익을 놓고 협상하라
연성협상	강경협상	원칙있는 협상
참여자는 친구이다.	참여자는 적이다.	참여자는 문제해결자이다.
목표는 합의이다.	목표는 승리이다.	목표는 효율적이고 우호적으로 현명한 결과를 얻는 것이다.
관계증진을 위해 양보한다.	관계유지의 전제조 건으로 양보를 요 구한다.	문제와 관계를 분리한다.
사람과 문제를 모 두 부드럽게 대한 다.	사람과 문제를 모 두 강경하게 대한 다.	사람에게는 부드럽게, 문제는 철저하게 대한다.
상대측을 믿는다.	상대측을 불신한 다.	신뢰와 무관하게 진행한다.
입장을 쉽게 바꾼 다.	입장을 철저히 고 수한다.	입장이 아닌 이해관계에 주목 한다.
제안을 한다.	위협을 한다.	이해관계를 조사한다.
나의 최저선을 공 개한다.	나의 최저선을 숨 기고 오도한다.	되도록이면 최저선을 갖지 않 는다.
합의에 이르기 위 해 일방적 손실도 감수한다.	합의의 대가로 일 방적 이익을 강요 한다.	상호이익이 되는 옵션을 개발 한다.
상대방이 받아들일 수 있는 해결책만 을 추구한다.	내가 받아들일 수 있는 해결책만을 추구한다.	선택할 수 있는 옵션을 많이 개발해놓고 결정은 나중에 한 다.
합의에 이르는데만 집착한다.	나의 입장만을 고 수한다.	객관적인 기준을 적용할 것을 주장한다.
의지의 충돌을 피 하려 한다.	상대방의 의지를 꺼고자 한다.	의지와 무관하게 객관적인 기 준에 근거한 결과를 추구한다.
압력에 굴복한다.	압력을 사용한다.	마음을 열고 이성애 근거하며, 압력이 아니라 원칙에 근거하 여 양보한다.

Michael Watkins와 Susan Rosegrant는 이러한 ‘원칙있는 협상’ 방법의 여러 통찰을 토대로, 핵문제를 둘러싼 북미 관계의 갈등이 제네바 합의로 타결되는 과정을 분석했다. 그들은 협상에서 대타결을 이루어 내기 위해서 해결되어야 하는 다음과 같은 네 가지 핵심 과제를 지적하고 있다.⁹⁴⁾

1. 구조의 진단. 상황의 구성을 체계적으로 평가하고 협상에 누가 참가하고 있는가, 문제가 무엇인가, 협상들간의 연계, 행동-유발 사건이 무엇인가 등을 밝혀 낸다.
2. 합의에 대한 장애의 규명. 협상 목적 달성을 방해할 수 있는 구조적, 전략적, 심리학적, 제도적 장애를 정확히 파악한다.
3. 갈등 관리. 갈등 확대를 방지하고, 긴장을 완화하며, 구조를 만들어 내고, 과정을 진척시켜줄 수 있는 제3자를 개입시킨다.
4. 타결 계기 형성. 우호적 합의를 만들어 내기 위한 계기를 만들기 위해, 학습 전략을 세우고, 구조를 형성해 내며, 창의적 타결을 추진한다.

이들은 아울러 대타결을 이루어 낼 수 있는 협상가가 업무를 수행하는데서의 7가지의 원칙을 다음과 같이 지적한다.⁹⁵⁾

1. 협상 상황을 숙명적으로 주어져 고정된 것으로 보는 것이 아니라, 역으로 상황의 구조를 형성해 내야 한다. 협상가들은 협상력을

94) Watkins and Rosegrant, op.cit., p. 1.

95) Watkins and Rosegrant, op.cit., pp. xvii~xxii.

증대 시킬 수 있는 적절한 인물들을 개입시키고, 어떤 문제가 현안으로 다루어지는가를 통제하며, 사안들간의 연계를 형성해 내야하고, 시간의 흐름에 따라 과정의 흐름을 유도해야 한다.

2. 숙련된 협상가는 협상을 위해 필요한 준비를 수행하는 가운데 스스로 배운다. 이들은 상황의 근본 특징을 진단하고, 그 역사와 맥락, 그리고 과거 협상의 기록 등과 익숙해지며, 상대방의 배경과 평판 등에 대해 조사한다.

3. 과정을 통제할 수 있으면 결과를 통제할 수 있다. 숙련된 협상가는 이익과 대안들에 대한 상대편과 우리측의 인식이 협상과정의 변화에 따라 어떻게 달라지는가에 대해 철저히 숙고한다. 협상가들은 자신에 유리한 방향으로 과정을 바꾸기 위해 노력하거나 협상한다.

4. 대타결을 이루어내는 협상가는 협상과 강제력 사이의 민감한 상호작용을 이해한다. 군사력과 외교는 분리된 현상이 아니라는 것이다. 훌륭한 협상가는 명시적·묵시적 위협을 능숙하게 사용해야 한다.

5. 협상가는 자신의 이익을 추진하려고 노력하는 동시에, 항상 갈등 관리에 유의해야 한다. 협상이 시작되는 시기, 협상가 자신, 그리고 그들이 대표하는 집단들은 이미 적대적 관계에 들어서 있기 때문에, 타결을 이루어 내려는 모든 노력은 논란의 대상이 된다. 협상가들은 문제의 틀을 바꾸거나 신뢰구축기구의 형성을 통해 이러한 장애를 극복해야 한다.

6. 협상가들은 타결을 위한 계기를 마련해야 한다. 협상은 시작부터 타결 또는 결렬까지 부드럽게 연속되는 것이 아니라, 막다른 골목에

빠지기도 하지만, 갑자기 진척될 수도 있다. 협상가들은 이러한 과정의 국면과 진행 속도를 능숙하게 대처하고 다룰 수 있어야 한다.

7. 협상가들은 자기측 내부에서 합의를 이끌어 내어, 이를 상대측에 관찰시킬 수 있어야 한다. 협상가들은 자신의 이익을 추진하면서도 상대측과 신뢰성 있고 생산적인 업무관계를 이루어 낼 수 있어야 한다.

4. 긴장완화를 위한 점진적 상호조치

긴장완화를 위한 점진적 상호조치(GRIT - 이하 점진적 상호조치) 전략은, 한 국가가 일방적으로 선제 행위를 취함으로써 발생하는 협력 모델을 보여 준다. 행위 자체는 무조건적이지만 대상 국가가 의미 있는 행위로서 반응해오지 않으면 이 전략은 폐기된다. 반대로, 만약 선제적 화해 조치가 긍정적 동태를 이끌어 내는 경우, 협력이 뒤따르게 된다. 이처럼, 점진적 상호조치는 응답 행위에 대한 상호주의적 합의를 이루지 않고도 해당 국가에 대한 이쪽의 정책을 변화시키는 것이다. 이쪽의 선제 행위가 얼마나 지속되는가는 무조건적 선제 행위의 의도와 상대국의 반응 여하에 따라 달라 질 수 있다.⁹⁶⁾

점진적 상호조치는 재사회화 전략도 아니며, 불량 국가를 개혁하기 위한 전략도 아니다. 이는 다만 국가간에 불신을 제거하여 긴장 완화의 길을 트자는 보다 제한된 목적을 가지고 있다. 점진적 상호조치는 일련의 의미있는 화해 행위를 취하는데, 이 행위에는 양보가 포함되어 있을 수 있으며 관계 개선에 진지한 욕구가 있다는 것을 적대측이

96) Alexander L. George, *Bridging the Gap. Theory & Practice in Foreign Policy* (Washington: United States Institute of Peace Press, 1993), pp. 51~53 참조.

느낄 수 있도록 하는 신중하게 선택된 행위들이다. 이러한 화해 행위들은 적대측이 불신감을 긴장완화를 초래할 수 있는 한층 신뢰적이고 개방적 태도로 바꿀 것을 촉진하도록 의도되어 있으며, 그리하여 둘 사이를 가르고 있는 의견불일치의 일부를 다룰 수 있는 기회를 만들어 내야 한다. 조건부 상호주의와는 달리, 점진적 상호조치는 적대측이 이쪽의 최초 화해 행위들에 대해 적대측도 자신의 화해 행위로 응답하라는 요구를 포함하지 않는다. 또한 행위교정전략은 상대방이 행위교정을 한 후에만 보상하는데 비해, 점진적 상호조치는 적대측의 인식과 태도에서의 변화를 유도하기 위해 화해 행위를 사전에 취한다. 점진적 상호조치는 실패하는 경우에도 그 위험은 제한되어야 한다. 즉, 적대측의 눈으로 보면 의미가 있지만, 어떤 주요 사안도 양보하지 않는 그러한 화해 행위를 취해야 한다. 몇 개의 화해 제스처가 취해진 이후에도 적대측이 보다 신뢰있는 태도를 취하지 않거나 긴장완화 속에서 협력하고자 하는 의지를 보이지 않으면, 점진적 상호조치의 추진은 중단된다.⁹⁷⁾

점진적 상호조치 전략의 사례로서 1998년 이후 2년여 동안 한국측의 일련의 일방적 선제 (양보)조치를 중심으로 한 대북포용정책을 들 수 있다. 점진적 상호조치 전략은 신뢰를 발생시키는 데 필요한 10가지 사회심리학적 원칙과 10가지 정책조치 요소들⁹⁸⁾로 이루어져 있는

97) 이러한 정책의 구체적 사례로서 케네디에 의한 대소 긴장완화 정책, 그리고 1969년 서독의 사민당과 자민당 연정에 의해 추진된 새로운 독일정책을 들 수 있다. Amitai Etzioni, "Das Kennedy-Experiment," Ekkehart Krippendorf (Hrsg.), *Friedensforschung* (Köln/Berlin: Kiepenheuer & Witsch 1968), pp. 393~412; Heinrich End, *Zweimal deutsche Außenpolitik. Internationale Dimensionen des innerdeutsche Konflikts 1949-1972* (Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 1973).

98) Osgood, *ibid.* 그리고 다음 공동 참조. Peter Schlotter, "Strategien der Konfliktentspannung. Vorschläge für die achtziger Jahre," Hessische

데, 이를 대북포용정책과 관련시켜 보면 아래와 같다.⁹⁹⁾

<표 5> 점진적 상호조치의 10가지 원칙과 대북포용정책

<제1원칙>

정책적 조치	긴장완화를 원한다는 일반적 정책방향 선언
사회심리학적 원칙	긴장감축과 신뢰양성의 의지를 밝히는 일반적 전략 방향을 공개 천명한다. 차후의 모든 개별 조치가 이러한 일반적 전략 방향의 틀 속에서 해석될 수 있어야 한다. 이러한 일련의 긴장완화 조치는 일방적이라는 사실, 또한 비공격적이라는 사실 때문에, 매우 비상식적인 대외정책이다. 따라서 그 조치가 일정한 한계를 벗어나지 않더라도, 혐의를 받게되고, 내부적으로도 저항에 직면한다.
포용정책 관련	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1998년 대북 포용정책의 천명: 튼튼한 안보를 바탕으로 화해 협력 추구 ○ 1999년초 한반도 냉전구조 해체 정책 천명 ○ 2000년 베를린 선언 ○ 대북 유화조치, '주기만 하는 정책'이라는 국내 비판

Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (Hg.), *Europa zwischen Konfrontation und Kooperation. Entspannungspolitik für die achtziger Jahre* (Frankfurt/New York: Campus Verlag, 1982), pp. 362~367.

99) 박형중, “남북정상회담의 성과,” (통일연구원 제37차 국내학술회의 발표논문, 2000.6.27) 참조.

<제2원칙>

정책적 조치	일방적 신뢰양성 조치들을 분명하게 선포함
사회심리학적 원칙	우리측의 일방적 조치들은 그 위험도에 따라 매우 신중하게 단계화되어 있어, 우리측의 안보와 체면을 손상하지 말아야 한다. 일방적 긴장감소 조치의 공표와 실시 사이에는 시간간격을 두어야 한다. 상대측이 합리적으로 숙고하고 대응조치를 준비하며, 세계 여론을 동원하는 데 충분할 만큼의 시간 여유가 있어야 하기 때문이다. 공표와 동시에 실천하면 효과가 감소한다.
포용정책 관련	<ul style="list-style-type: none"> ○국민의 정부 대북정책 기초: 1. 남북대화, 2. 정경분리 및 경협 활성화, 3. 이산가족 문제 해결, 4. 탄력적 대북지원, 5. 대북 경수로 사업 추진, 6. 한반도 평화환경 조성 ○냉전구조해체를 위한 5가지 근본 방안: 1. 남북관계를 화해 협력 관계로, 2. 북한의 미일과의 관계정상화, 3. 북한 개혁 개방 여건 조성, 4. 대량살상무기 제거와 군비통제, 5. 정전협정의 평화체제로의 전환

<제3원칙>

정책적 조치	선포된 조치들을 실시함
사회심리학적 원칙	우리측의 일방적 행위들을 보면서, 상대측은 자신에 대한 외적 위협이 감소한 것으로 인식할 수 있어야 한다. 긴장수준이 낮아지게 되는 경우, 상대측이 보다 폭넓은 행위 공간을 가질 수 있게 된다. 따라서 상대측이 우리의 행위에 실질적으로 호응해 올 가능성이 높아진다.
포용정책 관련	정경분리정책, 대북 경협 활성화 조치 시행, 금강산 관광 사업 승인, 사회문화 교류 확대, 민간의 인도주의적 대북 지원 활성화, 미국과 일본에 대해 북한과 관계 개선 희망 피력, 대북 경제제재 조치 해제 희망 피력, 북한의 국제기구 진출에 협조.

<제4원칙>

<p>정책적 조치</p>	<p>타방이 응답하도록 요청하나 강요하지는 않음.</p>
<p>사회심리학적 원칙</p>	<p>상대방이 그에 응답해야할 의무가 없더라도, 우리측의 선제조치는 일방적으로 취해진다. 만약 우리측의 일방적 조치가 상대측의 특정한 응답을 강요한다면, 상대방은 호응해오지 않을 가능성이 많다. 서로 긴장이 높은 상태에서는 양측이 ‘등가교환’에 대한 관념 자체가 매우 다르며, 어떤 조치를 취하는 데 있어서 각 국가가 가지는 부담은 다를 수 밖에 없기 때문이다. 이를 고려한다면, 우리측 조치에 대한 상대방의 호응이 반드시 등가적일 필요는 없다. 다만, 긴장 감축이라고 하는 동일한 의도와 동일한 정신이 실현될 수 있도록 할 수 있다면 그로써 충분하다.</p>
<p>포용정책 관련</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ “대북포용정책의 지속적인 추진과 민간차원의 교류·협력 활성화를 통해 북한이 당국간 대화에 나오도록 여건을 조성해 나가 고자 노력. 북한측의 당국간 대화 회피로 인하여 본격적인 남북 대화 국면으로 연결되지 못했어도, 형식과 수준에 구애받지 않고 북한에게 항상 대화의 문을 개방”(대북포용정책에 관한 정부 홍보 문구의 한 귀절) ○ 비료지원과 이산가족 상봉 연계 정책의 실패, 신축적 상호주의로 전환 ○ 북한은 우리측의 여러 제안에 대하여, 방북자 증대 허용, 남북경협 확대, 이산가족상봉을 위한 차관급 회담 호응, 남북 사회문화 교류 확대 등으로 반응, 최종적으로 남북정상회담 개최 수용.

<제5원칙>

정책적 조치	반응이 없더라도 다양한 분야에서 일방적 조치를 계속 취함
사회심리학적 원칙	일방적 행위는 설령 상대편이 호응해 오지 않더라도 지속될 수 있도록 계획되어야 하며, 오랜 기간에 걸쳐 지속되어야 한다. 그렇지 않으면, 상대방은 이를 냉전적 선전을 위한 ‘속임수’라고 판단하게 된다.
포용정책 관련	○대북포용정책 추진의 4가지 원칙: 1. 대북 자신감, 2. 정책 결과에 대한 인내심, 3. 정책의 일관성 유지, 4. 정책 이행에서의 신축성 ○정책 추진에서 “인내심과 일관성, 확고한 원칙”(김대중 대통령)의 강조

<제6원칙>

정책적 조치	타방이 우리측 조치들을 검증할 수 있는 가능성
사회심리학적 원칙	객관적 신뢰성, 그러나, 지나치게 성실하게 대하면, 상대측이 이를 함정이라 의심할 수도 있다.
포용정책 관련	잠수정 사건, 서해 교전 등에도 불구하고 정경분리 원칙 등 포용정책의 정책 기본 방향과 여러 정책 조치를 고수.

<제7원칙>

정책적 조치	보복능력의 유지
사회심리학적 원칙	<p>일방적 행위들은 우리의 “핵심영토”를 위협에 빠뜨리거나, 만약의 경우 보복할 수 있는 우리의 기본 능력을 약화시켜서는 안된다. 또한 상대측과 이익을 타협하는 전략이 유일한 전략이어서는 안된다. 긴장을 감소시킬 수 있는 일방적 행위들은 모든 분야에서 명백히 결연한 태도와 함께 취해져야 한다. 일방적 행위를 통고하면서 그와 함께, 만약 상대측이 이러 저러한 분야에서 불손한 행동을 취할 경우, 결연한 저항을 받게 될 것이라는 것을 분명하게 경고해야 한다. 우리의 일방적 행위는 우리의 ‘취약성’이나 ‘항복’과는 다르며, 언제든지 기존의 현상이 복원될 수 있어야 한다. 우리가 이러한 선도적 행위를 지탱할 수 있으려면, 정부, 군, 대중매체, 그리고 국민대중이 목표를 결연하게 추구할 수 있어야 하며, 자기 통제 능력을 가질 수 있어야 한다. 우리측이 압박수단을 가지고 있으나 사용하지는 않는 것을 보고, 상대방은 우호적으로 판단한다.</p>
포용정책 관련	<p>무력도발 포기 요구, 튼튼한 안보에 기초한 화해·협력의 원칙, 한·미·일 공조유지, “공산주의를 단호히 배격”(김대통령).</p>

<제8원칙>

정책적 조치	타방이 긴장을 확대시키는 경우 정확하게 대응함
사회심리학적 원칙	<p>긴장 증폭 과정을 초래하고 적개심을 가지고 있다는 인상을 초래할 수 있는 과잉반응은 회피한다. 상대측의 행위에 대해 우리측이 적절하게 대응하고 있다는 인상을 주어야 한다.</p>
포용정책 관련	<p>잠수정 사건, 서해 교전, 북한의 금창리 핵 의혹 시설 및 미사일 발사 등에서의 한국 정부의 절제된 대응</p>

<제9원칙>

정책적 조치	우리측 조치는 다양하게 구사됨.
사회심리학적 원칙	일방적 행위들은 다양한 분야에서 취해져야 하며, 상대측이 그 적용 장소와 시간에 따라 취해지는 순서를 예상할 수 없어야 한다. 여러 개별 조치들이 취해지더라도 그것들은 일관된 정책 개념 하에서 통합될 수 있어야 한다. 또한 조치가 다양해야지 특정 분야에서 우리측의 입장이 약화되지 않을 뿐 아니라, 상대측이 호응해야한다는 압력이 장시간 지탱될 수 있다.
포용정책 관련	○ 한반도 문제 해결에서 장기-포괄적 접근 ○ 북한과의 경제협력 추진, 냉전종식과 평화정착 노력, 이산가족 문제 해결 노력, 당국간 대화 추진 노력 등 정부차원의 조치와 민간차원에서 다양한 대북 지원 및 사회문화 교류협력 추진, 북한의 국제협력확대 노력을 측면 지원.

<제10원칙>

정책적 조치	상대측이 어떤 긍정적 조치를 취하면, 우리측이 다음 조치를 취할 때 이를 고려한다.
사회심리학적 원칙	그렇지 않은 경우, 상대측이 응답하면 우리측이 더 큰 것으로 응답해준다고 하는, 우리측 스스로의 규범이 침해된다.
포용정책 관련	○ 주변국의 대북 원조 증대, 금강산관광, 사회문화 교류 확대에 따른 북한의 외화수입 증가. ○ 남북간 민간 경험 및 교류 증대에 따르는 당국간 대화 필요 천명, 북한당국의 요청이 있을 때 북한의 사회간접 자본 확충 및 농업구조개혁에 정부차원의 지원 천명(베를린 선언), 남북정상회담 성사와 대북지원 및 경험 확대. ○ 남북한은 상호비방중지, 임진강 수해문제 공동해결, 철도 연결 등에 합의 ○ 북한측도 남북정상회담을 전후하여 일련의 진향적 태도를 보여줌. 정상회담 성사를 위해 남측이 취해야할 선행조치를 고집하지 않으면서 정상회담을 수용, 정상회담 과정의 확대, 자신의 ‘자주’론 및 통일방안의 절대성을 상대화하는 공동성명 조항 수용, 주한미군에 대한 유연한 태도, 경험 및 사회문화교류 확대의 사 표명, 당국자회담 지속 추진 표명, 노동당규약 수정 의사 천명.

5. 맞대응 (tit-for-tat)

맞대응은 조건부 상호주의 과정보다 훨씬 엄격한 상호주의 사이클에 의해 이루어진다. 즉 상대방이 행하는 것에 상응하는 수준에서 이쪽의 대응을 결정한다는 것이다.

Robert Axelrod가 고안해낸 컴퓨터 시뮬레이션의 결과는¹⁰⁰⁾, 죄수의 딜레마 게임을 반복하는 가운데 맞대응 전략이 협력을 성취하는 최선의 전략이었다는 것을 보여주었다. 이 전략은, 양측이 종국적으로 긍정적 움직임만을 교환하는 상태로 수렴할 때까지, 다시 말해 “협력”이 성립할 때까지, 다른 측의 화해 움직임을 이쪽의 화해 움직임으로 보상할 것, 적대적 움직임에 대해서는 이쪽의 부정적 움직임으로 응답할 것을 요구한다는 점에서 조건부 상호주의의 일부 형태들과 유사하다.

Leon Sigal은 북한은 1994년 제네바 합의에 이르는 핵 위기 과정에서 미국에 대해 맞대응 전략을 사용했다고 분석했다. 미국의 협력 제스처에는 상호주의로 대응하며, 미국이 약속을 어기면 복수했다는 것이다.¹⁰¹⁾ 북한의 미국에 대한 맞대응은 다음과 같이 이루어졌다.

1단계: 워싱턴이 일방적으로 핵 재보장을 제공하자 평양은 1991년 12월 서울과 비핵화선언, IAEA와 안전보장협정에 서명함으로써, 상호주의로 대응했다. 북한은 사용후 연료봉 재처리를 중지했으며, 원자로로부터 사용후 핵연료 제거를 연기했다.

100) Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic, 1984)

101) Leon Sigal, *Disarming Strangers. Nuclear Diplomacy with North Korea* (Princeton: Princeton University Press, 1998), p. 8, pp. 124~124, pp. 257~259.

2단계: 워싱턴이 1992년 1월 이후 고위급 회담에 임하는 것을 거부하자, 평양은 핵안전보장 협정의 발효를 지체시켰다.

3단계: 1992년 6월 원자로를 교체해달라는 평양의 제안을 워싱턴이 무시하고, 1993년 3월 팀스피리트 훈련을 재개하며, IAEA가 특별 사찰을 요구하자, 평양은 핵비확산 조약을 포기할 의사를 공표했으며, 사찰을 거부했다.

4단계: 1993년 6월 워싱턴이 고위급 회담을 재개하며, 핵위협을 가하지 않을 것을 원칙적으로 약속하고, 북한의 주권을 존중할 것에 동의하자, 평양은 핵비확산 조약에서의 탈퇴를 유보하고 핵사찰을 재개하는데 동의했다.

5단계: IAEA가 완전한 사찰을 고집하고 1993년 중반 이후 워싱턴이 그 어떠한 보상도 거부하자, 평양은 사용후 연료의 비전용 또는 재처리 중단에 관련해서만 사찰단이 감시할 수 있도록 제한했다.

6단계: 1993년 12월, 워싱턴은 일괄타결안을 원칙적으로 받아들였지만 실제로는 그러하지 않았다. 서울이 팀스피리트를 중단하지 않고 1994년 3월 남북대화를 전제로 내걸자, 평양은 다시 한번 사찰단의 접근을 제한했다.

7단계: 워싱턴이 1994년 5월 IAEA의 접근을 확대하기 위해 제재 위협을 가하고자 시도하자, 평양은 IAEA가 사용 후 연료 시료를 채취하는 것을 거부한 상태에서 원자로 연료를 재장전하기 시작했다.

8단계: 1994년 6월 카터가 제재를 부인하자, 김일성은 IAEA 감시하의 핵동결을 수용했으며, 남한과 정상회담을 받아들였다.

6. 무조건 건설적 대응의 원칙

맞대응은 국제정치에서 협력을 촉진하는데 유용할 수 있다는 명제가 항상 올바른 명제는 아니다. 그럴 수도 있고, 그렇지 않을 수도 있기 때문이다. 맞대응은 실패할 가능성도 있는데 그 이유는 두 가지이다.

첫째, 맞대응은 일련의 실질문제와 관련해서는 유용하지만, 상호 관계에서 각 측이 상대방에 대해서 가지고 있는 강력한 파당적 편견은 차이를 처리하는데서 심각한 장애가 된다. 이러한 파당적 인식은 어느 측이 자신의 행위 지침으로 상호주의 원칙을 사용할 때 훨씬 더 심각한 결과를 초래한다.¹⁰²⁾ 각 정부는 스스로 상대측보다 자기측이 한층 더 신뢰성있다고 볼 것이며, 특히 상대측이 이편에 대해 가지는 신뢰성 보다 훨씬 더 많은 신뢰성을 스스로가 가지고 있다고 생각할 것이다. 우리측은 상대측이 인식하는 것보다 훨씬 더 우리측의 행위가 협력적이며, 더 이해심이 많고, 더 정직하다고 간주한다.

따라서 둘째, 우리가 만약 맞대응 전략을 따른다면, 파당적 인식에 의해 상호 관계가 나선형적으로 악화될 가능성이 많다.¹⁰³⁾ 우리는 상대측의 움직임을 평가하고 그에 상호주의적으로 대응한다. 그런데 우리는 우리측의 상대측에 대한 행위를 우리 자신의 편견에 따라 ‘더 좋게’ 평가하는 경향이 있으며, 상대측의 행위가 우리측의 행위보다 ‘더 나쁜’ 것으로 해석하는 경향이 있다. 따라서 우리측의 상대측에 대한 행위는 우리측이 보기에 상대측에 상응하지만, 상대측은 우리가 생각하거나 의도한 것보다 더 나쁜 것으로 해석할 가능성이 많다. 이에 상대측은 원래 우리 행위보다 더 나쁜 행위로 상호주의적으로 대

102) Roger Fisher and Scott Brown, *Getting Together* (New York: Penguin Books, 1989), pp. 28~30.

103) Fisher and Brown, op.cit., pp. 200~202.

응하게 될 것이다. 이와 같이 맞대응 정책은 점점 더 나쁜 행위를 초래하게 될 것이다. 이는 특히 과당적 편견이 강한 적대적 관계의 경우에 그러하다.

이러한 나선형적 관계 축소의 위협에 대한 대응책으로 제시되는 것이 ‘무조건 건설적 대응 전략’¹⁰⁴⁾이다. 이 전략의 핵심은 상대측이 상호주의로 대응하는가에 상관없이, 상호관계에도 좋고 우리에게도 이익이 되는 그러한 것만을 행하라는 것이다. 이 전략의 주요 원칙과 그 효과는 <표 6>과 <표 7>과 같이 요약될 수 있다.

<표 6> 무조건 건설적 대응 전략의 원칙

상대측이 상호주의로 대응하는가에 상관없이, 상호관계에도 좋고 우리에게도 이익이 되는 그러한 것만을 행하라.	
이성	상대측이 감정적으로 행위하더라도, 감정과 이성이 균형 잡히게 한다.
이해	상대측이 우리측을 오해하더라도 그들을 이해하기 위해 노력한다.
의사 소통	그들이 듣지 않더라도, 그들에 관련되는 일이면 결정하기 전에 그들과 상의한다.
신뢰	상대측이 우리측을 속이려하더라도, 그들을 믿지도 말고 속이려하지도 말라. 신뢰성을 준다.
비강압적 영향력 행사	상대측이 우리측을 강압하려고 해도, 그 강압에 굴복하지도 말고 역으로 그들을 강압하려하지 말라. 설득될 수 있다는 것을 보여주며, 그들을 설득하기 위해 노력한다.
수용성	상대측이 우리와 우리의 관심을 고려할 가치가 없는 것이라고 거부하더라도, 우리는 그들을 고려할 수 있음을 보여주고, 그들에 대해 관심을 가지며, 그들로부터 배울 수도 있음을 보여 준다.

104) Fisher and Brown, op.cit., p. 38.

<표 7> 무조건 건설적 대응 전략의 효과

무조건적 건설적 대응원칙	관계유지에 이익이 되는 이유	나에게 이익이 되는 이유
감성과 이성의 균형	비이성적으로 다룰 가능성이 축소	실수가 줄어듦.
이해하고자 노력	상대방을 더 잘 이해할수록 충돌은 줄어듦.	몰이해 때문에 엉뚱한 일을 하게 될 가능성이 줄어들면, 상대방에 영향을 줄 수 있는 방안을 더 많이 만들어 낼 수 있음.
탐구, 상담, 청취	양 당사자가 결정에 참가하고, 의사소통이 개선되면, 더 좋은 결정을 내릴 수 있음.	잘못된 결정을 내릴 가능성이 줄어들고, 결정할 능력도 계속 보유허할 수 있음.
신뢰	양 당사자 사이에 신뢰와 확신을 증진	내 견해의 영향력이 증대
설득당할 수 있고 설득할 수 있음.	강제보다는 설득의 효과가 크며, 결과 및 그의 준수도 개선됨.	설득당할 수 있다는 것은 계속 배워갈 수 있음을 의미. 설득당할 수 있음을 보이게 되면 강제당할 위험이 줄어듦.
상대방을 존중하고 배울 의사를 보여줌.	차이를 훌륭하게 다루기 위해서는 상대방에 대해 개방성을 가지고 상대방을 다루어야 함.	상대방과 현실을 다룸으로써, 사실을 학습하고, 이득이 되도록 상대방을 설득하는 데서의 장애물을 극복

V. 국제 위기와 국면별 특성

적대 국가간의 이익갈등이 악화하면 상황이 고조되어 전쟁 발발의 개연성이 높은 상태인 위기가 발생할 수 있다. 국제 위기는 전쟁 발발 개연성이 위협스러울 정도로 높다는 인식을 함축하며, 전쟁 직전 상태까지 도달하는 바의, 둘 또는 그 이상의 주권 국가 정부간에 벌어지는 심각한 갈등 속에서의 상호행위의 인과적 연쇄이다.¹⁰⁵⁾ 위기는 평화와 전쟁 사이의 중간지대이다. 위기는 복합적 상황으로서, 평화도 전쟁도 아니며, 두 요소를 공히 함축하고 있고, 평화로부터 전쟁으로 변화할 잠재력을 가지고 있다.¹⁰⁶⁾ 위기시 국가지도력의 핵심문제는 전략 구사에서 강압과 타협을 어떻게 최적으로 혼합할 것인가, 전쟁을 회피하면서도 어떻게 자신의 수익을 최대화, 또는 손실을 최소화하는가이다.¹⁰⁷⁾

위기가 보통 강제 시도로부터 시작되기 때문에, 위기의 첫째 특징은 강제적 흥정이다. 위기시 흥정 행위의 상당부분은 강제 유형으로서 공세적 도전에 대해 저항하거나 억지하는 부정적 행태도 포함된다. 강제적 흥정은 위협 또는 경고 그리고 여러 방면의 압력 행사를 통해 다른 측이 자신의 의지를 또는 최근의 흥정안을 받아들일도록 확고부동함을 내세우는 과정이다.¹⁰⁸⁾ 둘째 특징은 국제위기들에서는 거의 모든 경우에 재분배 흥정이 일어난다는 것이다. 위기를 촉발하는 “도전”은 어느 한 정부가 이미 소유 또는 통제하던 무엇을 포기하라는 요

105) Glenn H. Snyder and Paul Diesing, *Conflict among Nations: Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crisis* (Princeton: Princeton University, 1977), p. 6.

106) Snyder and Diesing, op.cit., p. 10.

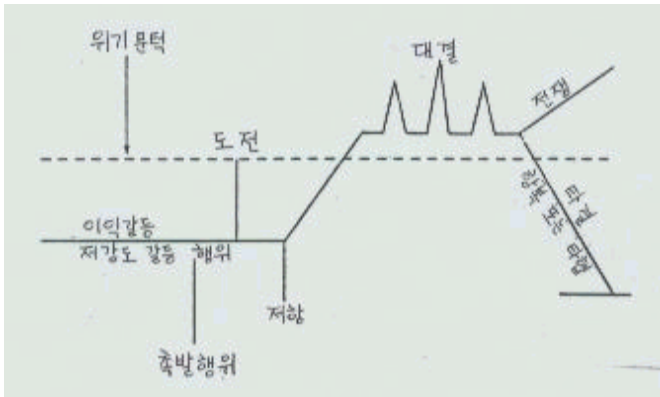
107) Snyder and Diesing, op.cit., p. 10.

108) Snyder and Diesing, op.cit., p. 23.

구이며 또는 소유나 통제를 획득하는 현재 진행 과정을 멈추라는 요구이기 때문이다.¹⁰⁹⁾

여기서는 위기를 발생국면, 대결국면, 타결국면의 세 단계로 나누어 그 특징을 서술한다. 이 세 국면은 <그림 1>과 같이 도식화할 수 있다.

<그림 1> 위기의 국면들



1. 발생 국면

위기가 발생하는 이유는 보다 일반적 원인과 촉발적 원인 때문이다. 한 국가는 다른 국가 또는 국가들의 행위의 결과로 생존환경에서 용납하기 어려운 상황이 발생하고 있다는 것을 인식하게 된다. 용납할 수 없는 이유는 여러 가지가 있을 수 있는데, 국가의 외적 또는 내적 안보에 위협적이기 때문일 수도 있고, 국가의 경제적 생존능력을 위협하거나 국가적 자존심과 위신을 침해할 수 있기 때문이다. 이

109) Snyder and Diesing, op.cit., p. 23.

러한 용납할 수 없는 상황은 중장기에 걸쳐서 서서히 발생할 수도 있고, 어떤 특별한 행위에 의해서 발생할 수도 있다. 이러한 용납할 수 없는 상황에 대한 도전행위가 존재하고 그에 대한 저항이 발생하면 위기가 발생한다. 용납할 수 없는 상황의 발생은 위기의 보다 일반적 배경이며, 도전행위 자체와 그에 대한 저항 행위가 위기의 즉각적 원인, 즉 위기 촉발 행위라고 할 수 있다. 저항은 즉각적이고 명시적으로 일어날 수도 있고, 산만하게 시간을 끌면서 발생할 수도 있다.

2. 대결 국면

도전과 저항의 충돌에 의해 대결이 발생하며, 이것이 위기의 핵심이다. 대결은 짧을 수도 길수도(몇 일로부터 몇 달까지)있으며 긴장이 높거나 증대한다는 것과 양측이 주로 강압적 전술을 사용한다는 것을 특징으로 한다. 양측은 초기 입장을 고수하며, 위협, 경고, 군사력 배치를 행한다. 또한 이편의 결의를 내보이고 저편의 결의를 붕괴시키며, 전쟁을 피하려면 너희 편이 항복해야 한다는 여러 신호를 보낸다.¹¹⁰⁾ 대결 국면에는 강도가 다른 몇 개의 긴장의 정점이 존재할 수 있다. 각 정점은 각기 다른 문제를 중심으로 발생할 것인데, 특히 심각하며 도전적인 강제 행위 이후에 발생할 수도 있다. 이러한 정점에서, 전쟁의 개연성은 증가하는 것처럼 보이며, 긴장과 연계된 공포는 더욱 강렬해진다.

양측은 최초에는 상대측의 결의를 시험하기 위해 주로 강압적 전략을 택하며, 그에 따라 양측 결의의 상대적 우위가 확인된다. 만약 양측이 버티기를 지속한다면, 파국이나 전쟁의 가능성이 높아진다. 너무 일찍이 조정(accommodation)이 시도되면, 타결이 지체되는데, 그

110) Snyder and Diesing, op.cit., p. 14

이유는 제안의 수용자측은 아직 세력관계에 대해 명확한 이미지를 가지고 있지 않기 때문에, 더 많이 얻을 수 있다고 생각한다. 초기 단계의 상호 버티기는 흥정력의 균형과 위기의 구조를 명확히 해 줄 것인데, 이 때에야 양측은 자신의 최초 요구를 과연 줄여야 할 것인가, 또는 얼마나 줄여야 할 것인가를 평가해 낼 수 있는 입장에 서게 된다.¹¹¹⁾

위기의 초기에는, 한측 또는 양측은 위기 구조에 대해 부정확하거나 막연한 이미지만을 가지고 있다. 특히 적대상대측이 가지고 있는 이미지에 대해서 그러하다. 대결 국면에서의 흥정 과정의 주된 기능은 게임의 구조에 대한 각 측의 주관적 인식을 실제 힘의 구조에 부합하게 점진적으로 변화시켜 간다는 것이다.¹¹²⁾ 이는 두 가지 방식을 통해 일어난다. 1) 의식적인 정보 탐구 - 탐사와 '탐색 풍선'의 활용, 2) 강압, 설득 또는 조정을 목적으로 하는 행마(行馬)의 구사 및 상대측에 대한 반응 등이다.

각 측이 주로 알아내고자 하는 것은 상대측의 선호구조이지만, 자기측의 평가와 가치도 분명해진다. 따라서 흥정은 결과에 대한 평가와 가치를 변화시키거나 새로운 가치를 도입할 수도 있으며, 또는 과거의 가치를 제외시키기도 한다. 이에 따라 게임의 구조가 달라질 수도 있다. 설득에 중점을 두는 흥정은 상대측의 가치를 변화시키고자 하는데, 보통 굴복하는 경우 상대측이 부담하게 되는 비용의 평가를 낮추고, 자신이 양보하게 될 때의 비용에 대한 인식을 극대화하고자 시도한다. 위협과 여타 강압적 움직임은 적대상대측이 기대하는 전쟁의 비용을 높이는 경향이 있다. 이들은 위협하는 측이 굴복하는 경우의 비용도 증가시킬 수 있는 데, 그 이유는 위협이 충족되지 않을 경

111) Snyder and Diesing, op.cit., p. 489

112) Snyder and Diesing, op.cit., p. 488.

우에 위신과 평판에 관련된 가치가 한층 더 손실을 입게 되기 때문이다. 강압은 당하는 쪽이 항복하는 경우의 비용도 증대시킬 수 있는데, 이는 감정적 반발 또는 위협의 경색 효과 때문이다. 굴복의 비용이 양편에 충분히 증가하면, 게임의 구조가 바뀔 수 있다. 즉 타협 가능한 게임이 충돌 게임으로 바뀔 수 있는 것이다. 무엇이 걸려있는가에 대한 재평가, 또는 인물의 교체, 의사결정 단위 내에서의 영향력 균형의 변화 등에 따라 가치도 달라질 수 있다. 대부분의 이러한 변화는 초기 대결 국면에서 발생한다. 이 국면의 끝 무렵, 양측의 위기 구조에 대한 인식은 대체로 실제 구조에 유사하게 되는데, 원래의 인식이 바뀌었을 수도 있고 그렇지 않았을 수도 있다. 상대적 흥정력이 드러나게 되면, 위기는 해결의 단계에 진입하게 된다. 양측은 각각 할 수 있는 것 또는 해야 하는 것 - 굴복, 버티기, 타협 또는 투쟁-을 하게 된다.

대결 국면의 기간 동안, 주행위자들은 단언적 행위언질(commit) 등을 통해 강압 압박을 극대화하든가 또는 상대측이 버티기를 선택하거나 계속 버티고자할 경우에 대해 어떤 행위를 취할 것인가를 명시적으로 언질하지 않는 등 선택을 유보하든가, 어느 양자를 택일해야 하는 선택에 직면한다. 일반적 선택은 거취 불명 양다리 걸치기이다. 즉 명시적인 단언적 행위언질을 유보한 강압이다. 물리적으로 “취소불가한 단언적 행위언질” 또는 심각한 위협 언질과 같은 강력한 강압적 전술들은 거의 사용되지 않는데, 그 이유는 계산착오에 의한 전쟁의 우려, 상대방을 자극하여 상대방 역시 단언적 행위선포로 내물 우려 때문이다. 위협은 명시적이기 보다는 보통 애매하게 선언되며, 자극 효과를 줄이기 위해 “경고” 형태로 가해진다. 그러나 위협자가 애초부터 매우 높은 결의를 가지고 있으며, 상대측이 싸울 의지나 능력이 없다고 인식하고 있는 경우, 위협은 보다 명시적이다. 이러한 경우를

빼고, 경고국면의 초기단계에서는 위협이나 여타 구두 선언들이 조심스럽게 표현되는 것이 일반적인 패턴이다. 대결의 최종 국면이 가까워지면, 특히 우세를 확보한 측은 위협이나 기타 구두 선언을 보다 명시적이고 통명스럽게 표현한다. 이러한 패턴이 발생하는 이유는 흥정가는 자신의 결의 이미지를 점진적으로 형성하고자 하며, 상대측을 충분히 시험한 후 자신있는 상태에서 강력한 행위연질을 하고자 하기 때문이다. 너무 빨리 강경한 표현을 사용하게 되면, 약점을 가리기 위한 허장성세로 판단될 가능성이 있다. 따라서 자신측의 우세한 결의가 분명해질 때까지 “은근한 확고성”이 선호된다. 한쪽의 우세가 분명해지면, 보다 강한 측은 상대측에 충격을 주어 굴복시키기 위해 한층 매서운 위협을 종종 가한다.¹¹³⁾

3. 종결 국면

위기 종결에는 두 가지 조건이 있다.¹¹⁴⁾ 첫째, 어느 쪽도 우세하지 않지만, 양측 모두 대결을 지속하는 것이 너무 위험하다는 것을 인식할 때, 둘째, 약한 쪽이 약세를 인정하고 굴복할 때이다.

첫째의 경우, 다소 균형잡힌 타협에 의해 위기가 종결한다. 이는 각 측은 상대측의 시초 요구를 받아들이기보다는 전쟁을 불사할 결의를 가지고 있으며, 또는 전쟁을 초래할 확대과정을 밟을 용의가 있다는 것을 결국 양측이 인식하게 되고, 최초 요구에 모자라는 것을 수용하게 되었을 때, 가능해진다. 흥정력은 대체로 동등한 것으로 인식된다. 이러한 상호 인식은 내부적으로 목표를 재평가하는 과정, 상호 양보 과정을 열어 주게 된다.

113) Snyder and Diesing, op.cit., p. 490.

114) Snyder and Diesing, op.cit., p. 20

둘째의 경우, 위기는 불평등한 타협 또는 일방적 항복을 통해 종결한다. 이는 어느 한측이 다른 측에 대해 결의의 비동등성을 상호 인식했기 때문에 가능하다. 걸린 문제에서 한측의 이익이 기대이상으로 훨씬 큰 것으로 드러나거나, 한측이 기대이상으로 더 많은 동맹국의 지원을 확보하거나, 이익 또는 분노 때문에 최초에는 확고한 입장을 취했지만, 나중에 전쟁을 감수할 만한 군사력이 부족하다는 것을 깨달았을 수 있다. 불균형이 매우 큰 경우, 결의가 부족한 쪽은 완전히 항복하는 수밖에 없다.

위기의 결과는 이익에 대한 상대 평가, 전쟁 감수 또는 비감수 여부 등에 대해 각측이 가지고 있는 “원래의 흥정력”을 매우 근접하게 반영한다. 이는, 각측이 승리, 패배 또는 싸움 등의 상대적 가치에 대해 위기 초기에 가지고 있던 잘못된 평가가 대결 국면에서 수정되고, 그리하여 대결 국면의 종결 단계에서 이러한 문제들에 대한 인식, 결국에 상대적 흥정력에 대한 인식이 정확한 현실에 매우 가까워지며, 결과는 이러한 현실을 반영하게 된다.

대결 국면에서 흥정력이 불균형하다는 것이 분명히 드러나면, 전략 혼합은 상당히 다른 양태를 보여준다.¹¹⁵⁾ 이 국면에서 약자는, 결의에 찬 것처럼 보이기 위해, 상당한 위신과 평판 가치를 투입했을 것이다. 그는 굴복해야만 한다는 것을 알지만, 강자 측의 약간의 배려를 통해, 강압에 의해 굴복하지 않았다는 인상을 주면서 항복할 수 있기를 바란다. 이는 두 가지 중의 하나의 경우를 통해 성취된다. 약자 측은 조정(accommodation)할 준비가 되어있음을 알리는 비밀 신호를 보낸다. 강자 측은 약자 측의 굴욕을 최소화하면서, 약자 측의 항복을 받아 들일 수 있는 절차를 마련한다. 또는 강자 측은 일종의 당근을 제시하는데, 이는 특별히 강한 위협을 동반할 수도 있다. 이러한 채찍

115) Snyder and Diesing, op.cit., p. 498.

은 굴복이 불가피하다는 약자 측의 판단을 합리화하게 해 줄 수 있다. 당근 때문에, 약자 측은 항복하는 것이 아니라, 실제로 타협하고 있다는 식의 모습을 과시할 수 있거나, 또는 실제로 그렇게 느낄 수 있다. 당근은 여러 형태를 띠 수 있다. 이는 현안에 대한 작은 양보, 여타 문제에 대한 보상, 앞으로 우호관계 유지 약속, 또는 이것이 ‘마지막 요구’라는 확약 등일 수 있다.

강자 측이 현저히 압도적인 경우, 항복을 유도하기 위한 당근이 필요 없을 수도 있다. 그러나 이 경우에도 승리자는 거의 대부분의 경우 패배자가 중국에는 ‘체면을 유지’할 수 있을 만한 일종의 작은 양보를 행한다. 이 체면유지용 배려는 분석적으로 볼 때 당근과 차이가 있다. 체면 배려는 타결 국면의 거의 종말에 주어진다. 당근은 그보다 시간적으로 앞서는 대결국면에서 타결국면으로의 전환기에 주어진다. 당근의 기능은 항복을 유도하기 위한 것이지만, 체면 배려는 항복 결정이 이미 내려진 이후, 패배자의 위신 실추 비용을 완화시키기 위한 것이다. 승리자의 입장에서 볼 때, 미래의 관계를 위해 패배국가가 지나친 비탄감을 갖지 않는 것이 좋기 때문에, 체면배려의 필요성을 느끼게¹¹⁶⁾ 된다.

116) Snyder and Diesing, op.cit., p. 491.

VI. 맺는 말

냉전 시기, 한국의 대북정책은 북한에 대한 봉쇄와 억지 전략이라는 다소간 단순하고 명백한 개념에 입각해 있었다. 냉전 종결 이후, 변화된 여건 속에서 북한을 어떻게 상대할 것인가를 두고, 국제 사회 및 한국에서 여러 전략 개념이 제기되었다.

이러한 전략 개념의 작성에서 미국은 한국보다 훨씬 유리한 위치에 있었다. 미국은 오랜 동안 국제 정치상의 여러 갈등 문제를 처리해왔기 때문이다. 미국은 과거에는 소련과 같은 대규모 적대 국가, 그리고 냉전 이후에는 특히 ‘불량국가’들에 대응하는 전략 및 전술 개념을 발전시켜 왔고, 여러 실무적 경험을 축적했다. 한국의 경우에는 개념적으로나 실무 차원에서의 경험은 매우 적다고 할 수 있다.

냉전 이후, 미국과 한국의 북한에 대한 대응은 공조 속에서 추진되었지만, 미국과 한국의 대응에는 불일치점이 존재했다. 냉전 이후, 북한의 핵과 미사일 등 대량 살상무기가 국제적으로 문제가 되면서, 미국은 ‘불량 국가’에 대한 대응 차원에서 대북정책을 추진했다. 한국의 대북정책은 남북한의 평화 공존과 통일 성취라는 큰 틀 위에서 추진되었으며, 미국식 대 ‘불량 국가’ 정책에 대한 이해가 충분했다고 할 수 없다.

그러나 실제로 미국과 한국에서 어떤 단일한 대북정책이 존재하는 것이 아니라, 어감을 달리하는 많은 개념들이 경쟁하는 가운데, 집권 정치 세력의 성격과 상황의 변화에 따라 다른 개념이 구사되고 있다. 따라서, 미국의 대북정책을 이해할 뿐 아니라, 한국의 독자적 대북정책을 발전시키기 위해서도, 국가간의 갈등을 해결하고 또는 상대 국가의 적대행위를 교정하는 것과 관련된 전략과 전술의 기본 개념들을 정리해보는 것이 유익할 것이다. 이와 같은 목적에서 냉전 이후 미국

대외정책 중심 관념의 하나인 ‘불량국가’론으로부터 출발하여, 적대국을 다루는 대전략 개념, 그리고 행위교정을 위한 방법, 위기 시 여러 국면의 특징 등이 검토되었다.

‘불량국가’라고 하는 개념은 분석적으로 엄밀한 개념이 아니라 정치적 동원을 위한 개념이다. ‘악의 축’ 등 다른 용어를 통해서도 표현 가능한 이 개념은 어떤 특정 시점에서 미국의 이들 국가에 대한 적대적 의식을 드러내준다고 할 수 있다. 이 개념은 대상 국가를 ‘악마화’하는 등 매우 감정적이기 때문에 구조적으로 강경책에 편향하고 있다. 또한 개념의 편의주의적 성격 때문에, 적대행위를 저지르고 있는 어떤 특정 국가의 동기와 목표 및 다루는 방법을 적절히 규명할 수 있는가는 의문시된다. 보다 분석적 차원에서 접근할 때, 어떤 국가가 국제적으로 적대행위를 저지르는 동기는 크게 보아 안보와 탐욕이라고 할 수 있다. 안보와 탐욕의 강도에 따라 헤게모니 국가, 팽창주의 국가, 수정주의 국가, 불안국가, 공포국가, 편집증 국가 등으로 분류할 수 있다. 이 중에서 포용 또는 유화를 통해 다룰 수 있는 가능성은, 수정주의 국가 또는 불안 국가의 경우, 높고, 팽창주의 국가와 공포 국가의 경우, 중간 또는 낮으며, 헤게모니 국가와 편집증 국가의 경우 매우 낮거나 부재하다고 할 수 있다.

이러한 적대 국가를 다루는 전략 개념으로서는 전통적으로, 격퇴(rollback), 봉쇄, 포용, 유화 등이 있어 왔다. 냉전 이후, 선제공격론이 등장하고 있다. 격퇴는 군사행위, 강압외교, 비밀첩보 공작, 저항집단에 대한 공개지원 등을 통하여 정권교체 등 현상 변경을 기도하는 전략이다. 봉쇄는 경제, 외교, 군사적 수단을 통해 대상 국가를 고립시키고, 대상 국가의 공격적 행위를 억지하며, 장기적으로는 그 국가의 내부 구성을 변화시켜, 대상국가가 국제체제의 규범과 행위방식을 수용하도록 하는 전략이다. 포용은 다양한 의미를 가지고 있지

만, 외교, 군사, 경제, 문화 등 다수의 분야에서 포괄적인 접촉관계의 형성 및 증진을 통해 대상 국가의 정치 행위에 영향을 끼치고자 하는 시도이다. 이 포용전략의 하위 유형으로서, 협력적 포용, 포괄적 포용, 강제적 포용, 매과 포용 등이 있을 수 있다. 유화는 갈등과 의견 불일치의 원인을 제거함으로써, 적대국과의 긴장을 감축하는 정책이다. 과거 영국의 히틀러에 대한 정책 경험 때문에 이 ‘유화’라는 용어는 매우 부정적 이미지를 갖고 있지만, 이 전략은 일정한 조건에서 분쟁을 평화적으로 해결하는 건설적 대안이 될 수 있다. 이상의 전통적 개념은 상대 국가가 행위의 득실을 계산할 수 있는 합리적 능력을 가지고 있다는 전제에서 있었다. 그러나 냉전 이후의 ‘불량국가’나 국제테러주의에서는 ‘전통적 합리성’은 발견될 수 없다는 전제에서 선제 공격론이 제기되고 있다. 즉 테러 그룹과 불량 국가는 유화되거나 억지될 수 없는 한편, 엄청난 잠재위협을 제기함으로써, 그 위협이 현실화되기 전에 미리 제거되어야 한다는 것이다.

적대 국가의 적대행위를 중지시키는 방법에는 두 가지가 있다. 첫째, 적대국가의 정권을 교체하는 것이다. 그런데 이 방법을 추진하는데서, 수반되는 위험이 너무 크다는 등의 이유로 그 비용이 효용을 능가할 수 있다. 둘째, 적대행위만을 교정하는 것이다. 이에 크게 보아 강압에 의한 방법, 유인책을 제공하는 방법, 합리적 협상에 의한 방법 등 3 가지 방법이 있다. 강압에 의한 방법은 위협을 주요 수단으로 하여 상대측의 설득을 시도한다. 대표적으로 강압외교는 방어적 차원에서 경제 제재 또는 군사적 압력을 통해 적대측이 행위를 중단하거나 번복하도록 설득한다. 유인책은 강압, 협상 등과 동시에 추진되는데, 그 대상이 상대방 정부인가, 또는 시민사회인가 등에 따라 다른 양태를 띤다. 상대방 정부에 대한 유인책 구사도 두 유형으로 분류될 수 있다. 엄격한 등가적 교환에 의한 상호주의와 보다 유연한

상호주의의 유형이다. 강압이나 유인책 이외에도, 원칙있는 협상을 통해 양 당사자간에 ‘현명한 합의’를 추구할 수도 있다. 여기서는 양측의 이해관계의 최대한 공정한 충족이 주제가 된다. 이밖에도 긴장완화를 위한 점진적 상호 조치(GRIT)는 선제적 화해 조치를 통해 긴장완화 과정을 시작하기 위한 전술이다. 맞대응(tit-for-tat)은 상대방이 행한 것에 상응하는 수준에서 이쪽의 대응을 결정하는 방법이다. 무조건 건설적 대응의 원칙은 상대방에 대한 편견 때문에 맞대응 전략이 축소 지향형으로 귀결하는 것을 방지하기 위해, 상대방의 상호주의에는 상관없이, 상호관계에 이로운 조치만을 취해가는 방법이다.

적대 국가간의 이익갈등이 악화하면 전쟁발발의 개연성이 높은 상황으로 고조되는 위기에 직면할 수 있다. 위기는 보통 강제 시도로부터 시작되기 때문에, 위기의 특징은 주로 강제적 흥정이 발생한다는 것이다. 위기가 발생하면 대결국면으로 발전하며, 이 국면 동안 첫째, 어느 한쪽의 취약성이 드러나든지, 둘째, 양측이 더 이상 감내할 수 없을 정도로 위기가 악화되었을 때, 종결 단계에 들어 간다. 위기의 결과는 양측이 원래 가지고 있던 흥정력을 매우 근접하게 반영하게 된다.

참 고 문 헌

- 김종완. “미국의 대이라크 전쟁: 불가피한 선택인가?,” 『정세와 정책』. 세종연구소, 2002-10(통권 75).
- 박형중. “남북정상회담의 성과.” 통일연구원 제37차 국내학술회의 발표논문. 2000.6.27.
- 로저 피셔, 윌리엄 유리, 브루스 패튼. 『Yes를 이끌어내는 협상방법』. 서울: 장락, 1994.
- Peter Viggot Jakobson. 『탈냉전시기의 강압외교』. 국방대학교, 2001.
- Victor D. Cha. “Korea’s Place in the Axis.” *Foreign Affairs*. Volume 81, No.3 (May/June 2002).
- Ralph B.A. Dimuccio, “The Study of Appeasement in International Relations: Polemics, Paradigms, and Problems,” *Journal of Peace Research*, vol. 35, no.2 (1998).
- Amitai Etzioni, “Das Kennedy-Experiment,” Ekkehart Krippendorf (Hrsg.), *Friedensforschung* (Köln/Berlin: Kiepenheuer & Witsch 1968).
- Thomas H. Henriksen, “The Rise and Decline of Rogue States,” *Journal of International Affairs*, Volume 54, No.2 (Spring, 2001).
- G. John Ikenberry, “America’s Imperial Ambition,” *Foreign Affairs* (September/October, 2002).
- Robert Kagan, “Power and Weakness. Why the United States and Europe see the world differently,” *Policy*

- Review* (June and July, 2002) No. 113.
- Kenneth Katzman, "Iraq: U.S. Effort to Change the Regime," *Report for Congress*, Updated October 3, 2002.
- George Kennan (X), "The Sources of Soviet Power," *Foreign Affairs*, Volume 24, No.4 (July, 1947).
- Anthony Lake, "Confronting Backlash States," *Foreign Affairs*, Vol. 73, No.2 (March/April, 1994).
- Kenneth Lieberthal, "A New China Strategy," *Foreign Affairs*, Vol. 74, No.6 (Nov./Dec., 1995).
- Michael J. Mazarr, "The Problem of a Rising Power: Sino-American Relations in the 21st Century," *Korean Journal of Defence Analysis*, Vol. VII, No.2 (Winter, 1995).
- Evan Resnick, "Defining Engagement," *Journal of International Affairs* (Spring 2001), 54, no.2.
- Peter Schlotter, "Strategien der Konfliktentspannung. Vorschläge für die achtziger Jahre," Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (Hg.), *Europa zwischen Konfrontation und Kooperation. Entspannungspolitik für die achtziger Jahre* (Frankfurt/New York: Campus Verlag, 1982).
- Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic, 1984).
- Gordon A. Craig and Alexander L. George, *Force and Statecraft: Diplomatic Problems of Our Time* (New

- York: Oxford University Press, 1995).
- Heinrich End, *Zweimal deutsche Außenpolitik. Internationale Dimensionen des innerdeutsche Konflikts 1949-1972* (Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 1973).
- Roger Fisher and Scott Brown, *Getting Together. Building Relationships As We Negotiate* (New York: Penguin Books, 1989).
- Alexander L. George, *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War* (Washington, D.C.: United Institute of Peace, 1991).
- Alexander L. George, *Bridging the Gap. Theory & Practice in Foreign Policy* (Washington: United States Institute of Peace Press, 1993).
- Alexander L. George and William Simons(ed.), *The Limits of Coercive Diplomacy* (Boulder: Westview Press, 1994).
- Richard N. Haass and Meghan L. O’Sullivan (eds.), *Honey and Vinegar. Incentives, Sanctions, and Foreign Policy* (Brookings Institution Press, 2000).
- Peter Hayes, *Pacific Powerdkeg. American Nuclear Dilemmas in Korea* (Massachusetts: Lexington Books, 1990).
- Kim R. Holmes and James J. Pryzstup, *Between Diplomacy and Deterrence. Strategies for U.S. Relations with China* (The Heritage Foundation, 1997).
- Robert Jervis, *Perception and Misperception in international*

- Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1976).
- Michael Klare, *Rogue States and Nuclear Outlaws. America's Search for a New Foreign Policy* (New York: Hill and Wang, 1995).
- Robert S. Litwak, *Rogue States and U.S. Foreign Policy. Containment after the Cold War* (New York: The Woodrow Wilson Center Press, 2000).
- Nautilus Institute, *Scenarios for the Future of US-North Korean Relations. Engagement, Containment, or Rollback?* (August, 2002).
- Stephen R. Rock, *Appeasement in International Politics* (Lexington: University of Kentucky, 2000).
- Leon Sigal, *Disarming Strangers. Nuclear Diplomacy with North Korea* (Princeton: Princeton University Press, 1998).
- Glenn H. Snyder and Paul Diesing, *Conflict among Nations: Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crisis* (Princeton: Princeton University, 1977).
- Raymond Tanter, *Rogue Regimes. Terrorism and Proliferation* (New York: St. Martin's Griffin, 1999).
- Gregory F. Treverton, *Framing Compellent Strategies* (Santa Monica: Rand, 2000)(www.rand.org).
- Michael Watkins and Susan Rosegrant, *Breakthrough International Negotiation. How Great Negotiators*

Transformed the World's Toughest Post-Cold War Conflicts (San Francisco: Jossey-Bass, 2001).

National Security Strategy of the United States,
www.nytimes.com/2002/09/20/international/20STEXT_FULL.html?pagewanted..

「조선일보」

www.cwd.go.kr.

www.nytimes.com