동남아시아의 위기 관리 개관

버나드 루 (싱가포르, 난양기술대)

Ⅰ. 서론

탈식민지 동남아시아의 역사는 국가간 분쟁으로 점철되어왔고, 국경을 넘나드는 반정부운동, 타국의 침입, 영토분쟁 등은 지역 안정성을 해치는 요소가 되어왔다. 더욱이 자국 내 정치적 분란들이 끊이지 않았고 이것은 정치적으로 지역 전체에 영향을 미쳐왔다. 특히 동남아시아국가연합(ASEAN) 의 장기적인 성장을 도와주었다. 사실 ASEAN의 설립은 이러한 동남아시아의 역사를 잘 보여주고 있기도 하다. 인도네시아 전 외무장관 알리 아라타스(Ali Alatas)는 "아세안이 만들어진 데에는 바로 정치가 작용한 것이 사실이다"라고 지적했다. 초기 5개국 사이에서 정치상황 상 수렴하는 부분이 있었다. 즉, 이들이 모두 아세안 창설이 국익에 도움이 된다는 공유된 인식이 있었으며 동아시아의 변화하는 전략적 환경 내에서 이 목표들을 어떻게 담보할 수 있는지에 대한 의견 수렴이 있었다. 위에서 언급한 분쟁들이 지역 전체에 무력분쟁을 가져오지 않았다는 사실은 분쟁들이 일반적으로 잘 관리되어 왔다고 할 수 있다.

그러나 동남아시아에서 국가간 무력분쟁의 부재는 정말로 효과적인

위기관리에 기인한 것일까? 최근까지 아세안은 위기관리 수단들을 많이 가지고 있지 않았다. 전통적인 위기관리 메커니즘들이 양자적 관계에서도 만들어지지 않았다. 그렇다면 왜 동남아시아는 국가간 무력분쟁을 겪어오지 않았던 것일까? 이러한 질문에 답을 하기 위해서는 아세안이 만든 위기관리 메커니즘의 범위를 알아보는 것 뿐만 아니라 무력분쟁이 발생할 가능성이 어느 정도인지 확인하는 것이 필요하다. 이 글은 동남아시아의 상대적으로 짧은 역사 속에서 국가간 여러 위기들이 얼마나 분쟁으로 발전할 수 있었는지를 전략적 안정성의 시각으로 다루려는 것이다.

전략적 안정성이라는 개념은 우발적이거나 우연적인 전쟁의 가능성을 설명한다. 모든 위기들이 무력분쟁으로 발전하지 않다는 점을 고려할 때, 위기들은 전략적 안정성에 매우 핵심적이라 할 수 있다. 전략적 안정성에는 세 가지 구조적 조건들이 있다. 지역적으로, 문화적으로, 군사적으로 전략적인 조건들이 바로 그것들이다. 이들이 바로 정책결정자들이 비폭력적인 전략들에서 폭력적인 전략으로 갑작스럽고 반동적으로 변화를 일으키게 이끈다. 바로 이러한 개념이 어떻게 정책결정자들이 결국 예측하지도 못했고 원하지도 않았던 전쟁으로 나아가는지를 보여준다.

Ⅱ. 국가간 위기의 문제

1. 위기의 개념화

위기는 국가간에 내재해 있는 적대감을 증폭시키고 긴장을 높이며,

국가간 관계를 무력 분쟁의 시작으로 몰고 간다. 이와 같은 조건 아래에 두 가지 중요한 결과들이 나올 수 있다. 하나는 정책결정자들이 선제공격을 취하는 것이고 다른 하나는 화해하는 길을 모색하는 것이다. 그러나 르보우(Lebow)가 언급했듯이 "대부분의 위기들에서 전쟁은 양측이 피하길 원하는 것이고, 위기의 본질적인 내용은 바로 정치지도자들이 무력을 사용하여 사안을 해결하기 전에 협상을 하게 하는 마지막 기회가 바로 위기라는 사실에서부터 나온다."

여기서는 르보우의 세 가지 위기 유형 즉, 적대감의 정당화, 파급효과(spinoff), 극한 정책(brinkmanship)을 사용하여 동남아시아의 위기들을 이해하고자 한다. 대체적으로 르보우의 첫 번째 유형은 정책결정자들이 위기를 만들어 전쟁을 위한 구실로 삼으려는 상황을 가정해 놓은 것이기 때문에 제외될 수 있을 것이다. 파급효과와 극한 정책의 경우, 위기는 한 쪽에서의 정치적 수요로 인해 대두하지만, 모든 참여자들은 무력분쟁을 피하고자 한다. 이것이 억지력(deterrence) 이론이 나오게 되는 시점이다. 신뢰할 만한 억지력은 극한 정책이 무력분쟁으로 악화되는 것을 방지 할 것이다.

르보우는 왜 위기들이 긴장과 전쟁 가능성을 높이는지에 여러 가지 이유를 제시했다. 첫째, 전쟁이 이전보다 더 가능성이 높아졌기 때문에 전쟁 준비가 수행되며 이는 점점 커져가는 상호 불안과 의혹을 통해 상호간에 군사력을 강화하고 자기예언적인 사이클로 빠져 결국 전쟁에 이를 수 있게 된다. 둘째, 강압적인 협상과 강제(compellence)는 위협적인 것으로 약하게 여겨질 수 있어서 수단들이 앞서 언급한 강압자의 목표들과 맞지 않을 수 있다. 세 번째, 위기를 개시한 측은 이미 전쟁이 불가피하다고 생각했을 수도 있다. 네 번째, 위기들이 국내정치적 문제

를 변화시켜 평화주의자보다 매파에게 더 큰 영향력을 주었을 수도 있다. 또한 이는 정치적 사회적 격차를 악화시킬 수도 있다. 국내정치상의 변화는 뒤에서 자세하게 논의될 것이다. 마지막으로 위기의 발생빈도가 타국가의 이미지를 변화시킬 수 있어서 이것이 정책결정자들로 하여금 선제공격을 가하도록 압력을 가할 수 있다. 위기발생 동안 군사경보를 강화시키는 과정이 적들로 하여금 선제공격의 방지책으로서 자신의 군사 준비를 시작하게 이끌 수 있다. 공격적이고 방어적인 임무를 위한 군사 준비가 본질적으로 비슷하기 때문에 방어적인 준비는 상대방의 반응을 유도하고 이에 대해 다시 반응하는 일련의 주기적인 반응 · 재반응을 이끌수 있다. 이 상황에서 양측은 가능한 선제공격에 대비하여 스스로를 보호하고자 할 것이다.

2. 위기와 무력분쟁

위기는 잠재적인 전략적 취약성을 사실상의 전략적 문제로 변모시킬지도 모른다. 단순하게 말하자면 모든 위기들이 무력분쟁으로 발전하지는 않는다. 르보우는 여러 설명을 통해 왜 일부 위기들이 전쟁이 되지 않는지를 논하였다.

첫째, 위기 상에서 패배는 정책결정자들이 그들의 기본적인 외교정책 전제들과 믿음들을 재검토하게 강요할 수 있기 때문에 외교정책 상의 급진적인 구조조정을 이끌 수도 있다.

두 번째로 위기는 국내정치적 문맥에서 전쟁위협을 야기하고 정책결정자들이 향후 더 신중을 기하도록 재촉하는 것에 의해 매파의 영향력을 줄일 수 있다. 이것은 국가들이 그들의 관계를 개선하고 분쟁의 주

요 사안들을 해결하도록 이끌 수 있다. 마지막으로 위기들은 상호 신뢰를 증가시킬 수도 있다. 이것은 정책결정자들이 적을 바라보는 이미지의 변화를 유도해 낼 수 있다. 또한 구조적인 요소들이 존재하는데 바로 이러한 결과를 뒷받침해준다. 위기 안정성은 가파른 곡선이 특징인 정치 · 군사 환경 즉, 상호 대치상태를 전쟁으로 가는 곡선의 맨 위로 올리기 위해 상당한 에너지가 시스템 내에 투입되어야만 하는 그런 환경 속에서 가장 높다.

만약 오로지 적대감의 정당화 위기 속에서만 정책결정자들이 전쟁을 피한다기 보다 추구한다는 르보우의 말이 맞는다면, 국가간 위기에 처해있는 대부분의 정책결정자들은 무력분쟁이 일어나는 것을 피하고자 한다고 결론을 내려도 무방할 것이다. 만약 무력분쟁이 그럼에도 불구하고 발생한다면 이는 본질적으로 피할 수 없는 것이라는 의미가 된다.

그럼에도 불구하고 무력분쟁이 발생하는 이유로 크게 네 가지를 통상적으로 생각할 수 있다. 하나는 정책결정자들이 전쟁 이외의 대안을 생각하지 못하는 것이다. 두 번째는 정책결정자들이 전쟁이 향후 곧 들이닥칠 것이라 인식하고 상대가 군사적으로 덜 강할 때 예방전쟁을 시작하는 것이다.

세 번째는 국가 내 위기 예방 전쟁으로서 이 상황에서는 전쟁을 시작하는 결정은 상대방의 행동이 기회를 제공한다는 판단에서 연유한다.

마지막으로 잘못 계산한 기정사실(fait accompli)에서 기인할 수도 있다. 이는 선제공격을 하면 상대방이 이 같은 나의 강력한 입장을 받아들이고 자신의 주장을 단념할 것이라는 점을 기정사실화하는 잘못된 계산인 셈이다. 물론 위기관리 차원의 모든 노력들이 아무 소용이 없는 위기들이 있다. 일부 위기들은 “특별히 국가지도자들이 전쟁을 피하고

자 하는 최선의 노력 조차도 소용이 없게 된다. 왜냐하면 국제체제의 구조와 역동성, 세력균형, 혹은 국내와 동맹이 분쟁당사자들에게 행하는 압력 혹은 양측의 이익들이 너무 적대적이어서 화해할 길이 없는 경우가 있기 때문이다."[1)]

합리적 주체로서 정책적 문제들을 다루는 정책결정자의 생각은 효용을 극대화하는 선택을 해야 한다는 점에서 지킬 수 없는 것이다.[2)] 조지[3)]는 "위기관리를 위한 조건을 충족시키는 기술 또한 필요하다"고 언급했다. 하지만 조지가 말한 위기관리를 위한 기회들을 능숙하게 다루는 데에 장애물들이 있을 수도 있다. 위기관리는 아무것도 없는 상태 즉 아무런 혼선과 잡음이 없이 위기에만 정확히 집중할 수 있는 것이 아니다. 오히려 그 어떤 국가 간 위기라도 외부적 국내적 정치상황에 맞추어 발생한다. 갓프리에드와 블레어(Gottfried and Blair)가 강조했듯이 국내, 국가간 정치 사이의 상호작용이 중요하다. 왜냐하면 정책결정자들은 국제위기를 만들어내 국내 분열을 막고 국내적 신뢰를 강화할 수도 있기 때문이다. 대안적으로 내부문제들에 외부의 혼란으로 돌리는 경우인 셈이다.

3. 동남아시아의 위기관리

---

1) Alexander L. George ed., *Avoiding War: Problems of Crisis Management*(Oxford: Westview Press, 1991a), p. 31.

2) Irving L. Janis, *Crucial Decisions: Leadership in Policymaking and Crisis Management* (New York: Free Press; London: Collier MacMillan.1989); Richard Ned. Lebow, *Between Peace and War: The Nature of International Crisis*(Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1981)

3) Alexander L. George, *op.cit.*, p. 33.

명백한 것은 르보우의 위기에 대한 개념화에 기반할 때 아세안은 지역을 무력분쟁으로 이끈 사실상의 위기를 경험하지 못했다는 것이다. 그럼에도 불구하고 아세안은 수 많은 메커니즘들을 만들어서 위기관리 역할을 하는 듯해 보인다. 이러한 장치들은 아세안의 정책결정자들이 아세안 초기 역사가 잠재적인 갈등과 위기들로 점철되어 있었고 국가 정책결정자들이 공통으로 지역 내 무력분쟁의 발생을 피하길 원했기 때문에 만들어진 것으로 보인다.

1) 아세안 지역기구(The ASEAN Regional Forum)

아세안 지역포럼(ASEAN Regional Forum)은 이러한 목적에 맞는 예방기구로서 두드러진다. 1992년 싱가포르에서 열린 아세안 정상회의 당시 정치, 경제협력을 통해 동남아시아 지역 안정성을 향상시키기 위한 기회가 있음을 공유했다. 정상회의는 다자주의적 논의, 신뢰구축, 갈등의 방지를 촉진시키기 위한 기구를 설립하는 데에 동의했다. 이것이 바로 1994년 ARF 설립으로 이어진 것이다. 초기 회원국들은 아세안 국가, 비아세안 동남아시아 국가 그리고 아세안의 당시 7개 대화국들과 파푸아 뉴기니, 중국, 러시아를 포함했다. 이후 인도, 몽고, 북한이 1996년, 1999년, 2000년에 각각 회원국이 되었다.

ARF는 두 가지 주요 목표를 지향한다. 하나는 공통 안보사안들을 대화하고 논의하는 것을 촉진하기 위한 조건들을 형성하는 것이고, 다른 하나는 아태지역에 신뢰구축과 예방외교에 기여하는 것이다. 1994년 27차 아세안 외무장관 회의는 ARF가 아태지역의 정치 및 안보 협력에 관한 대화와 논의를 위한 주요 기구가 될 가능성이 있음을 동의했다.

이러한 원칙은 바로 포용성이다. 1996년 7월 ARF는 참여를 위한 네 가지 기준을 제시했다. 첫째, 모든 새로운 참여국들은 ARF의 목표와 일치하여 협력하고 이를 승인해야 한다는 점이다. 새로운 회원국들은 이전의 ARF 선언들을 준수해야한다. 두 번째로 국가들은 오로지 ARF의 주요 이해에 긍정적인 기여를 할 수 있음을 보여준 이후에야 가입이 가능하다. 세 번째, ARF의 확대는 점진적으로 이루어질 것이며 ARF는 관리가능한 수준이어야 한다. 네 번째, AFR의장은 파트너들과 협력하여 만약 기구 내에서 새로운 회원에 대한 합의가 있는지 조사해야 한다.

ARF는 상대적으로 오래되지 않았음에도 불구하고 지역 평화와 안정에 중요한 공헌을 하고 있는 것으로 판명이 되어왔다. 트랙 원(Track One)의 공식 수준에서 행해지는 작업은 비정부 기관들과 단체들의 네트워크인 트랙 투(Track Two)에서 보완이 된다. ARF의 아젠다는 점진적으로 신뢰구축 수단의 촉진, 예방외교의 발전, 갈등 대응방안과 같은 세 가지 중점 영역으로 확대되어왔다. 이는 ARF 회원국들이 지역 안보 안정성에 영향을 미치는 안보사안들을 다룰 수 있게 해주었다.

2) 예방외교

예방외교는 두 번째 주요 위기관리장치이다. 예방외교의 원칙은 ARF가 실행하는 데에 기본적인 사항이 될 뿐만 아니라 어떤 방식을 취해야 하는지에 대한 지침이 된다. ARF의 예방외교에 대한 정의는 법적으로 구속적이지는 않고 현재 ARF에만 응용되는 공통의 시각이다. 이 안에 내재되어 있는 의미는 ARF의 예방외교에 대한 이해와 접근법이

앞으로 진화될 것이라는 점이다. 예방외교에 대해 합의적인 이해를 만든 것은 그 자체로 신뢰구축수단이 되는 것이다.

예방외교의 정의는 논란이 될 수 있지만 일반적으로 모든 직접적으로 연관되는 당사자들의 동의하에 국가들에 의해 취해지는 합의된 외교적 정치적 행동을 의미한다. 예방외교는 ARF회원국들 사이에서 조심스럽고 광범위한 논의 뒤에야 나올 수 있다. 게다가 그 성격상 강압적이지 않으므로 군사행동은 예방외교에 해당하지 않는다. 예방외교의 마지막 요소는 행동이 치유적이지 않고 예방적이라는 점이다. 즉 위기의 초기 단계에 특정 중점을 둔다는 의미이다.

예방외교는 세 가지 목적을 갖고 있다. 첫째, 지역 평화와 안정을 저해하는 국가간 분쟁과 갈등을 예방하는 것을 도와준다. 둘째, 이 같은 분쟁과 갈등이 무력충돌로 발전하는 것을 예방해준다. 마지막으로 이 같은 분쟁과 갈등이 지역에 미치는 영향을 최소화하는 것을 도와준다. 이러한 세 가지 목적들을 성취하기 위해 가장 중요한 점은 관련당사국들 사이에 신뢰이고 예방외교가 중립성, 정의, 불편부당성의 기초 하에서 수행될 것을 필요로 한다. 이러한 신뢰할 수 있는 상황은 ARF 회원국들 간에 향상된 의사통신 채널을 통해 투명성을 높일 것을 요구한다. 또한 이것은 예방외교가 엄격하게 자발적이며 모든 당사자들의 요청하에 실행된다는 것을 의미한다. 게다가 지역 평화에 대한 예측가능성과 협력을 증진시키는 것이 중요하다. 이러한 세 가지 목적들은 예방외교가 보편적으로 인식된 기본 원칙들 즉 국제법과 유엔헌장에 나와 있는 국가간 관계, 평화공존의 다섯 가지 원칙들(Five Principles of Peaceful Co existence), 그리고 TAC 과 일치하여 실행되어야 함을 의미한다. 이러한 원칙들에서 중요한 것은 국가주권적 평등, 영토적 일

치, 국내사안에 무간섭, 불개입이다.

Ⅲ. 지역의 영향

1. 갈등지역, 분쟁지대, 일촉즉발의 위기

물질적 환경이 국가간 갈등의 모든 단계들에 줄 수 있는 영향에 주목을 하는 것이 중요하다. 모든 국가간 일촉즉발의 위기순간과 갈등에는 환경적 요소들이 존재한다.[4] 국제관계에서 해결되지 않고 계속되는 갈등지역과 위기들을 추적함으로써 이는 어디서 왜 국가 간 갈등이 발생하는지에 대한 이해를 낳을 것이다. 물론 소위 분쟁지대와 일촉즉발의 위기들의 장소는 고정되어 영구적인 것이 아니라는 점을 기억하는 것이 중요하다. 그럼에도 불구하고 이유가 무엇이 되든 간에 세계의 일부 영역은 다른 지역보다 갈등에 더 취약하고 이러한 지역에 전략적 안정성이 요구된다는 것이다. 정책결정자들은 무력으로 향하는 경향을 수용해야만 한다.

동남아시아도 예외가 아니다. 양자적, 다자적인 영토분쟁이 많이 있다. 예를 들면 말레이시아는 거의 모든 인접국들과 영토분쟁을 갖고 있다. 싱가포르와 페드라 브란카(Pedra Branca) 섬을 놓고 분쟁 중이고 인도네시아와 시파단(Sipadan)과 리가탄(Ligatan) 섬들과 분쟁에 있었고, 이러한 분쟁들은 결국에는 ICJ를 통한 제 삼자 개입을 통해 해결되

4) J.N.H. Douglas, "Conflict Between States." In Michael Pacione, ed. *Progress in Political Geography*(London: Croom Helm, 1985), pp. 92-93.

었다. 다른 경우 보르네오 섬의 북부에 있는 사바(Sabah)라는 말레이시아 주를 놓고 필리핀과 말레이시아의 분쟁의 경우 아직 해결되지 않고 있다. 필리핀 전 대통령 마르코스(Ferdinand Marcos)는 1967년 사바 주에 대한 영유권 주장을 했고 이러한 분쟁은 아세안의 탄생이 말레이시아와 필리핀 관계에 있는 불확실성과 수반되었다는 것이다. 아마도 첫 아세안 정상회의가 기구 탄생 10년 뒤인 1976년 2월 23일, 24일 사이에 열린 것은 우연이 아닐 것이다. 사바 분쟁은 비슷한 ICJ를 통한 해결을 못하고 있다. 베트남 또한 중국, 라오스, 캄보디아, 태국과 국경분쟁에 있었으나 이러한 분쟁의 대부분은 우호적으로 해결되어 왔다. 흥미로운 점은 베트남의 라오스와 국경분쟁 경우 양 국가들이 아세안에 들어오기 전에 해결되었다는 점이다. 최근 들어, 2008년 10월 캄보디아와 태국은 프레아 비히(Preah Vihear) 사원을 놓고 공개적으로 충돌을 하면서 태국, 캄보디아 측 사상자들을 양산했다.

다자적인 수준에서 심각한 영토분쟁은 중국뿐만 아니라 동남아시아 국가들이 경쟁적으로 영유권을 주장하는 남중국해 스프라트리 제도(Spratly Islands)이다. 여러 다른 지역들과 마찬가지로 동남아시아는 회원국들과 주변 국가들 사이 영토분쟁에 휩싸여 있다. 이러한 분쟁들에서 아세안은 지속적으로 평화적 해결을 모색하는 협력방안을 추구해 왔다. 1992년 남중국해 갈등이 직접적으로 지역 평화와 안정에 영향을 미친다는 인식 하에 아세안은 "모든 분쟁의 해결을 위한 긍정적인 환경을 조성하기 위해 억제를 실시할 것을 모든 당사자들에게 요구한다"는 성명서를 채택했다. 아세안은 더 나아가 남중국해의 모든 주권, 사법적 관할권 관련 사안들을 무력이 아닌 평화적인 방법으로 해결할 필요성"을 강조했다. 1992년 마닐라 선언은 전략적 사안에 대해 아세안 국가

들 사이 정치적 연대를 가장 극명하게 보여준 사건 중의 하나이다. 아세안과 중국은 아세안의 제안에 의해 남중국해에 대한 국가들의 행동지침(Code of Conduct)에 협력해 왔다. 남중국해 행동지침에 관한 아세안 중국의 고위관료들의 실무그룹은 국가 관계의 원칙들과 규범, 분쟁의 평화적인 해결과 협력을 다루는 행동지침의 초안을 만들기 위해 1년에 4번씩 만났다.

2. 전략지정학적 취약성의 인식

두 번째 전략지정학적 사안은 전략지정학적 취약성의 인식이다. 두 가지의 전략지정학적 측면들이 중요하다. 하나는 물리적 규모이다. 작은 국가들은 이들이 전략지정학적 깊이를 보유하지 못함으로써 불이익을 받을 수밖에 없다. 이 불이익은 경고 시기의 결핍과 전략적 기습의 증가된 가능성, 전략적 깊이의 부족, 시간을 벌 수 있는 공간의 부족, 공격적, 방어적, 전략적, 전술적 구분의 혼재에서 연유한다. 두 번째 사안은 국경의 군사적 지역이고 이 국경이 어떻게 방어될 수 있는가와 연관이 있다. 군사력을 국경을 넘어서 투사할 수 있는 능력은 물리적으로 국경 영토가 어느 정도 방어가 가능한가에 달려있다.[5] 국경 영토가 대규모 군사력의 이동을 촉진시키는가 방해하는가에 관한 문제이다. 이러한 논의는 경제적 인구학적 조건들뿐만 아니라 세력과 거리와의 역

5) Benjamin A. Most, Harvey Starr, and Randolph M. Siverson "The Logic and Study of the Diffusion of International Conflict" In Manus I. Midlarsky, ed. *Handbook of War Studies*. (Ann Arbor: University of Michigan Press 1993), pp. 250-257.

관계에 관한 논의이기도 하다.[6]

지리가 전략적 안정성에 어떻게 영향을 미치는지는 정책결정자들의 군사작전의 가능성과 취약성에 대한 인식에 영향을 미친다.[7] 지리는 정책결정자들과 전략적 작전계획자들에게 아주 현실적인 전략적 옵션들과 제약들을 제공한다. 군사작전과 전략들에 대한 영향에서 지리는 군사적 도구를 사용할 가능성과 긴급성을 제안한다. 물리적 지리가 군사작전에 미치는 영향에 대한 초기의 연구들은 어떻게 특정 지형들이 전통적으로 특정 유형의 군사작전들을 더 촉진시키는지 아니면 덜 촉진시키는지에 대해서 언급했다. 명백히 서로 다른 유형의 지형들은 군사작전에 있어서 상이한 유형의 기회들과 제약을 가져온다.

동남아시아에는 잠재적 취약성과 관련되어 수많은 전략지정학적 사안들이 존재한다. 싱가포르와 브루나이는 이 지역에서 아주 작은 국가들에 해당하고 싱가포르는 특별히 전략지정학적 깊이의 부족에 대한 우려를 숨긴 적이 없었다. 게다가 싱가포르는 기존에 말레이시아 반도에서 끌어오는 담수에 대한 전략적인 우려들을 지속적으로 가져왔다.[8] 진실로 수자원 공급에 관해 갈등이 분출될 것 같은 두려움은 전통적으로 싱가포르와 말레이시아 사이 무력분쟁 가능성에 원인이 되어왔다. 그러나 현재까지 이 잠재적인 전략지정학적 취약성은 완화되었는데 그

6) Kenneth E. Boulding, *Conflict and Defense: A General Theory*(New York: Harper & Row, Publisher, 1963), pp. 227-245.; Patrick. O' Sullivan, *Terrain and Tactics*(New York. Westport, and London: Greenwood Press, 1991), pp. 48-49.

7) Colin S. Gray, "The Continued Primacy of Geography" *Orbis*, 40(2)(1996), pp. 250-257.

8) Kuan Yew Lee, *The Singapore Story: Memoirs of Lee Kuan Yeu*(Singapore: Timed Editions, 1998), p. 663.

이유는 바로 이들 국가들의 인접 국가들이 이 작은 국가들에 심각한 군사적 위협을 가할 만큼의 군사적 역량을 보유하지 못해왔다는 사실에 의해 뒷받침 된다.

Ⅳ. 전략적 문화의 영향

1. 위협을 판별하고 평가하기

전략적 문화는 정책결정자들이 전략적 환경을 어떻게 인지하는지를 형성하는 것으로 이들이 적으로 생각되는 상대방이 제기하는 위협의 긴박성을 판별하고 평가하는 것을 도와준다. 개별 국가들은 복잡한 전략적 환경 속에서 활동하는 바 이러한 환경은 수 많은 다른 국가와 비국가 행위자들을 포함한다. 이러한 행위자들 중에서 어느 누가 잠재적 안보 우려로 인식되느냐는 객관적인 상황을 합리적으로 분석한 결과만큼이나 문화적 시각의 결과이기도 하다.

처음에 전략적 문화는 우리가 사건들과 세계를 보는 방식을 형성한다. 정책결정자들은 들어오는 방대한 정보들을 이해하기 위해 다양한 문화적 시각을 이용하게 된다. 아마 이러한 정보의 많은 부분들은 눈치챌 수도 없이 통과 될 것이다.[9] 역사적 경험에서 나온 문화적 시각들은 정책결정자들이 이를 이용해 덜 중요한 정보들을 추려내고 자신들의

9) Yaacov Y.I. Vertzberger, *The World In Their Minds: Information Processing, Cognition, and Perception in Foreign Policy Decisionmaking*.(Stanford, California: Stanford University Press, 1990).

제한된 관심을 이들이 주어진 상황에 가장 연관성 있고 중요하다고 생각되는 정보에 집중하게 만든다. 그리고 나서 이는 정책결정자들이 자신의 전략적 환경을 이해하는 방식을 결정하는 국제정치의 역동성에 대한 전략적 믿음들의 형성에 영향을 미친다.[10] 즉 다시 말하면, 국가가 낮은 수준이든 혹은 높은 수준의 위협적 환경에 처해 있는지 상관없이 정책결정자들이 전략적 환경을 인지하는 수준을 형성한다.

전략적 문화는 정책결정자들이 위협의 수준과 긴박성을 평가하게 해준다. 정책결정자들이 그들의 국가가 완벽하게 안전한 전략적 환경에 못 미친다고 인지하는 것은 충분하지 않다. 이들은 또한 특정 위협들이 어떻게 언제 야기될 수 있는지 그리고 그러한 특정 위협들의 심각한 정도에 대해 고려해야 할 필요가 있다. 물론 군사적 균형과 군 배치와 같은 객관적인 변수들은 중요하다. 그러나 여기서 강조하는 것은 의도라는 것이고 위기 평가에 대한 전략적 문화적 접근이 중요하다는 점이다.[11] 폭력적 범죄가 많은 이웃에 사는 사람은 아마도 불안함을 느낄 것이지만 누군가가 무기를 손에 든 채 위협적으로 이 사람에게 다가오지 않는 이상 이 사람이 특별히 어느 시점에서 위협을 받는다고 느낄 필요는 없을 것이다. 여기서 중요하게 생각해보아야 할 점은 왜 무기를 들고 다가오는 사람이 잠재적으로 위협적인 사람으로 평가되어야만 하는가? 무기를 지니고 있는 사람이 해를 끼치지 않을 것이라고 생각될 가능성이 아예 없는 것일까?

---

10) Charles A. Kupchan, *The Vulnerability of Empire*(Ithaca and London: Cornell University Press, 1994), p. 41.

11) Colin S. Gray, *Weapons Don't Make War: Policy, Strategy, & Military Technology* (Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 1993), pp. 90-91

전략적 문화는 특별히 주목해 볼만 한데, 그 이유는 전략적 문화는 우리에게 역사와 독특한 사회 · 정치적 문화와 같은 변수들에 의한 정체성과 잠재적 위협의 정도에 대한 설명을 해주기 때문이다.

이러한 과정은 잠재적 적의 성격에 대한 유추, 이미지와 다른 가정들에 부분적으로 기반하고 있다. 이 과정에는 잠재적으로 많은 위험들이 도사리고 있다. 예를 들면 정책결정자들은 잘못된 유추를 할 수 있다. 이들은 미러(mirror) 이미지 실수를 저지를 수도 있다. 즉 두 국가 간에 문화 혹은 인식 차이를 인지하지 못하는 것이다. 또한 이들은 적에 대해 현존하는 패러다임, 이론, 가정들에 너무 영향을 많이 받고 있을 수도 있다. 그럼에도 불구하고, 전략적 문화는 우리에게 정체성과 잠재적 위협의 정도를 말해줌으로써 정책결정자들이 어떻게 혹은 얼마나 전략적 환경을 인식하는데 불안해하는지 보여준다. 이는 또한 어떤 국가 간 위기들이 무력 갈등으로 악화될 수 있는 정도에 영향을 미칠 것이다.

싱가포르 경우는 많은 것을 말해준다. 싱가포르의 전략적 문화에서 가장 놀라운 것은 바로 취약성에 대한 담론이 매우 퍼져있다는 점이다. 이러한 취약성에 대한 담론은 정책결정자들에게만 국한되는 것이 아니라 더 광범위한 학문적 저서에도 그대로 나타난다. 말레이 바다의 중국 섬의 이미지는 단순히 민족적 차이에 대한 이미지를 전달하는 것이 아니라 이 중국 땅이 말레이 바다에 잠재적으로 가치가 있게 하는 다른 조건들의 이미지를 보여주는 것이다. 이러한 취약성에 대한 담론에서 또 다른 점은 싱가포르의 작은 지리적 규모의 현실로서 전략지정학적 취약성은 싱가포르의 지리적 소규모성에서 연유하는 선천적인 비대칭성의 결과라는 것을 인식하고 있다는 점이다. 그러나 이러한 조건들은 불안정성의 즉각적인 표현이라기보다 만약 싱가포르 정책결정자들이

안보상의 불안을 인지한다면 이것이 싱가포르와 인접 국가들과의 관계의 정치적 상황들이 변했기 때문이다.[12] 이러한 취약성에 대한 문화적 인식은 싱가포르 경우에서처럼 동남아시아 그 어느 곳에서도 같은 정도로 반복되지 않는다는 점은 주목할 만하다.

2. 전략적 의사결정에서 경향성

전략적 문화의 마지막 영향은 특정 전략적 문화의 결과로서 발생하는 전략적 의사결정에서 경향성이다. 이는 국가안보 문제에 대해 생각하고 이를 다루는 사람들의 구별되는 스타일을 의미한다. 이러한 전략적 문화는 국가안보 국방과 관련된 모든 정보가 해석, 판단, 평가될 때 보이는 프리즘을 의미한다.[13] 이 글에서는 전략적 문화와 전략적 선택들 사이에 관계를 피하고자 한다. 전략적 문화는 전략적 정책을 바로 말해주지 않는다. 그보다 이는 특정 전략적 선택들에 경향성과 선호도를 유발시킬 뿐이다. 부스(Booth)는 다음과 같이 말한바 있다. "국가들이… 군사적 자극에 꼭 반응하는 것은 아니고 이들이 특정 기계적인 방식으로 반응하는 것도 아니다. 만약 이들이 반응을 하긴 했다면 이들은 국가의 스타일과 개인적 성향에 따라 반응할 것이다. 전쟁이 만약 발생한다면 전쟁은 때때로 파블로브의 조건반사적인 행동 패턴을 보일 것이지만 또한 이들은 일련의 옵션들이 있을 것이다." 전략적 문화의 영

12) Derek da Cunha ed., *Singapore in the New Millenium: Challenges Facing the City State* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2002), p. 135; Kuan Yew Lee, *From Third World to First: The Singapore Story: 1965-2000*(Singapore: Times Media, 2002), p. 46.

13) Yaacov Y.I. Vertzberger, *op,cit*, p. 272.

향은 또한 국가의 전쟁 스타일에서 발견할 수 있다.[14] 이러한 주장은 특정 물질적 정신적 조건들이 특정 유형의 군사전략에 대한 선호를 낳을 것이라는 점이다. 예를 들면 군대가 공격적인 전략을 고수하는 것은 진실로 공격적 전략이 가져올 이익과 상관없다. 이는 국가 정책결정자들의 특정 문화적 선호와 관련이 있는 것이다. 그레이(Grey)는 전략적 문화는 군 수준, 전투 명령과 같은 국방 추세에 영향력을 행사할 수 있다. 군사 독트린 개발과 관련하여 키어(Kier)는 이것들이 외부 환경에 항상 유심히 계산된 반응들은 아니라는 것이다.

지리적 문화적 조건들이 합쳐진 결과로서 전략적 문화는 의사결정자들이 특정 선호되는 길을 따라가게끔 한다. 최악의 경우 모델은 다음과 같을 수 있다. 전략적 문화의 렌즈가 정책결정자들이 여러 잠재적 적들이 있고 최소한 하나의 적이 국가에게 아주 중차대한 위협을 가하는 전략적 환경을 인지하게 하는 것이다. 이러한 상황에서 취약성에 대한 인식 결과는 정책결정자들이 선제 군사행동을 강조하는 전략적 선택으로 기울게끔 한다.

이 최악의 시나리오가 반복되지는 않는다. 가장 가까운 예는 싱가포르의 경험이다. 싱가포르 군(Singaporean Armed Forces)은 초기 군사적 역량의 부족으로 인한 전략을 차용해왔다. 그러나 시간이 흐르면서 싱가포르 군의 역량이 향상되었고 더욱 공세적인 지위를 취했다. 동남아시아 지역 내에 군사정책에서 싱가포르처럼 공격적인 경향을 유사하게 갖고 있는 국가는 없다.

---

14) Colin McInnes, *Hot War, Cold War: The British Army's Way in Warfare, 1945-1995* (London: Brassey's, 1996).

3. 아세안 길의 전략적 문화

동남아시아의 경우, 전략적 문화에 추가적으로 고려되어야 할 것이 있다. 아세안은 분쟁의 평화적 해결을 권장하는 규범적 환경을 형성하는 많은 메커니즘을 만들었다. 아카리야(Acharya)는 이것을 위기관리와 분쟁해결을 위한 아세안 길(ASEAN Way)이라 불렀다.

1) 평화지대, 자유와 중립성

1971년 11월 27일 쿠알라룸프에서 당시 아세안 국가들의 외무장관들이 만나서 평화지대, 자유와 중립성(Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration; ZOPFAN)을 서명을 했다. 이 선언은 "모든 아세안 회원국들은 동남아시아를 평화지대로 인식하고, 외부세력에 의한 간섭에서 자유로운 동남아시아를 자유와 중립성의 가치 아래 이에 존경을 표하는 노력을 다한다"고 말하고 있다. 또한 "협력범위를 넓히기 위한 공동의 노력을 할 것이며 이는 연대, 우호적 관계에 기여를 할 것이다"고 말하고 있다. 'ZOPFAN'은 "크건 작건 모든 국가는 내부 문제에 대하여 외부 간섭으로부터 자유롭게 할 국가존재의 권리가 있으며 외부의 간섭은 자유, 독립, 통일성에 역으로 영향을 줄 것이다."

2) 아세안 일치 선언(Declaration of ASEAN Concord)

아세안 일치 선언은 처음으로 회원국들이 정치적 협력을 늘려나갈 것이라고 선언했다. 또한 이 선언서에는 지역 안정과 정치적 협력을 위

한 행동 프로그램에 대한 원칙이 채택되어 있었다. 이 선언은 아세안 정상회의를 개최할 것을 제안하고 있고 동남아시아 우호협력 조약(Treaty of Amity and Cooperation)을 서명할 것을 제안하고 있다. 또한 지역 내 분쟁을 가능한 평화적 방법으로 해결할 것을 종용하고 있으며, 정치적 협력을 위한 아세안 기구를 개선할 것과 아세안 범인인도 조약의 가능성을 포함한 사법권 상의 협력을 어떻게 도모할 것인지에 대해 연구할 것을 제안하고 있다. 그리고 마지막으로 견해의 조화를 촉진하고 입장을 조정하고 가능하다면 바람직하게 공동의 행동을 취하는 것에 의해 정치적 연대를 강화할 것을 언급하고 있다.

3) 우호협력 조약(Treaty of Amity and Cooperation, TAC)

우호협력 조약(TAC)은 ZOPFAN의 원칙을 다른 동남아시아 국가들이 동의해야 하는 조약의 수준으로 올렸고 이 조약으로 비지역 국가들이 아세안과 대화할 수 있게 했다. 이 조약은 타 국가의 주권에 대한 상호 존중, 내정불간섭, 지역 내 분쟁의 평화적 해결, 효과적인 협력과 같은 원칙들을 포함하고 있다. 또한 이 조약은 분쟁의 평화적 해결을 위한 행동원칙을 담고 있다. 마지막으로 이 조약은 분쟁해결기구로서 분쟁 당사자들로부터 나온 장관급 대표자들로 구성되는 고위관리 모임의 설립을 내용으로 한다. TAC는 분쟁의 평화적 해결을 위한 수단을 제공하는 지역 내 고유한 외교장치로 남아 있다.

Ⅴ. 군사전략의 영향

1. 군사력의 배치와 배열

군비 수준의 형태인 군사력은 중요한 사안으로서 무시될 수 없다. 이러한 시각으로 보면 동남아시아는 지난 20년 동안 세계 군사 무역의 견지로 볼 때 성장하고 있는 지역 중 하나라는 점을 아는 것이 중요하다.[15] 하지만 마찬가지로 중요한 것은 의도라는 사안이다. 결국 무기들은 이들이 다른 국가로 향하게 될 국력의 수단일 때에만 우려의 사안이 된다. 이를 사용할 의도가 없다면 군비는 전략적으로 무의미한 것이다. 전장에서 전투기는 전략적 응용을 위한 가능성이 없다면 전략적으로 무용하다. 그렇지 않고서는 전투기는 단지 쇳덩이에 불과하다. 만약 보기에 좋다면 박물관에 조각으로 둘 수 있을지도 모르겠다.

의도를 분석하는 일은 방법론적으로 문제가 많다. 그럼에도 불구하고 분석에서 의도를 빼버리면 전략적 안정성을 더 정확하게 이해하는데 방해가 된다. 그러나 정책결정자들에게 최소한 그들의 잠재적 적들의 의도를 파악하게 할 수 있는 징후들이 있다. 다시 말해 군대의 배치와 배열이 변하는 것이다. 국가들은 그들의 군사력을 여러 장소에 배치해야 하고 정책결정자들이 아주 중요하다고 생각되는 여러 국익들을 지켜내야 한다. 따라서 변화하는 군대의 배치와 배열은 전략적 환경에 대한 평가가 변하고 있음을 반증한다. 일반적인 군사균형은 두 국가 간

15) Bernard Fook Weng Loo, "Transforming the Strategic Landscape of Southeast Asia" *Contemporary Southeast Asia* Vol. 27, No. 3(2005), pp. 389-405.

똑같을 수 있지만 지역 군사균형이 변한 것이다.

2. 독트린과 군사력의 사용

배열과 배치 보다 중요한 것은 전략적 독트린이다 왜냐하면 군사적 하드웨어가 전략적 의미를 어떻게 갖게 되는지를 결정하는 것이 바로 독트린이기 때문이다. 미어샤이머(Mearsheimer)의 재래식 억지(Conventional Deterrence)는 전통적인 억지를 결정하는 데에 있어서 전략적 독트린과 개념들의 중요성을 강조하고 잇따. 미어샤이머는 공격적인 유형의 전략들은 잠재적으로 전통적인 억지에 해를 끼친다고 주장했다. 비공격적인 방어이론은 방어는 기본적으로 공격보다 강하다는 믿음을 갖고 있다.[16] 전적으로 방어적인 전략들은 적의 영토 깊숙이 군사력을 투사할 수 있는 능력을 구비하는 군사구조를 만들지 않게 하는 것만큼이나 전략적 옵션들을 최소한 약화시킨다.[17]

---

16) Bjørn Møller, *Common Security and Nonoffensive Defensive Defense: A Neorealist Perspective*(Boulder: Lynne Rienner Publishers; London: University College London Press, 1992); Bjørn Møller and Wiberg Håkan, eds. *Non Offensive Defence for the Twenty First Century*(London and Boulder: Westview Press, 1994); Carl von Clausewitz, (transl. Peter Paret, and Howard Michael). *On War*(Princeton: Princeton University Press, 1976), pp. 357-519; Tzu Sun (transl. Ames Roger), *The Art of War: The first English translation incorporating the recently discovered Yin Ch' ueh Shan texts*(New York: Ballantine Books, 1993), pp. 357-519.

17) Andrey Kokoshin, and Larionov Valentin "The Confrontation of Conventional Forces in the Context of Ensuring Strategic Stability" In Anders Boserup and Robert Neild, eds. *The Foundations of Defensive Defence*(London: Macmillan, 1990), pp. 31-43; Moller, op.cit(1992), pp. 151-157.

전략적 독트린과 개념을 통해 군비는 전략적 의미와 힘을 유발시킨다. 만약 이러한 무기체제가 전장에서 공격적으로 사용될 것이라고 결정하는 독트린과 개념들이 없다면, 기갑 및 공군 플랫폼은 각각 공격적인 능력으로 해석할 필요가 없다. 이러한 논의의 핵심은 바로 억지와 방어에 대한 근본적인 토론에 있다. 전통적인 수준에서 억지와 방어는 서로 겹치는 전략적 독트린이다. 그 이유는 둘 다 궁극적으로 설득을 통해, 즉 잠재적 적들에게 그들이 의도한 군사작전들이 그 어떤 목적이나 목표들을 담보하지 못 할 것이라고 확신을 시킴으로써, 군사적 침입으로부터 국가를 보호하려는 목적이 있기 때문이다.[18] 방어는 적이 피해를 입힐 역량을 줄이는 것에 관한 것이다.[19] 신뢰할 만한 방어는 궁극적으로 모든 억지 전략의 핵심이 된다.

동남아시아의 경우 앞서 말한 바와 같이 오로지 싱가포르만이 공세적 공격 독트린 성향을 보유하고 있다. 공격적 독트린에 대한 강조의 부족은 상대적으로 동남아시아 국가들의 군대가 군사적으로 낮은 수준의 상태에 있기 때문이다. 그들 국가의 군대들은 대개 폭동진압 작전에 사용되어 왔다. 이는 대부분의 동남아시아 국가들의 군대가 공격적 독트린에 필요한 세력 투사 능력의 가장 기초적인 수준 마저 부재하다는 것을 보여준다.

---

18) Robert J. Art, "To What Ends Military Power?" In International Security, 4(4), pp. 3-25; Gary L. Guertner, Deterrence and Defense in a Post Nuclear World(New York: St. Martin's Press, 1990).

19) Glenn H. Snyder, *Deterrence and Defense: Toward a Theory of National Security* (Princeton: Princeton University Press, 1961).

3. 전략적 기습과 전략적 공격의 문제

정책결정자들이 위협의 긴박성과 정도를 어떻게 인식하는가가 전략적 기습의 희생이 될지도 모른다는 우려를 낳게 하고 이는 언제 어디서 어떻게 그의 적이 공격을 감행할 것인지에 대해 아무것도 알 수 없는 상황으로 규정될 수도 있다. 그러나 위협 인식은 전통적으로 전적으로 군사역량에 치우쳐져 왔다.[20] 그러나 베츠(Betts)는 전쟁으로 가는 의도와 동기들을 무시하는 과정 속에서 정치적이고 군비 및 군사구조에 대한 기술적인 사안들을 무시하는 문제점을 보여준다.

군사 상승 효과(multiplier effects)에 대한 널리 퍼진 믿음으로 인해, 전략적 기습은 언제나 매력적인 옵션이다. 자신의 국가의 전략지정학적 취약성을 인지하고 있는 정책결정자들에게 특별히 더욱 매력적일 것이다.[21] 전략지정학적 취약성 인지와 함께 정책결정자들은 적에 대하여 군사작전을 감행할 큰 압력에 처할 수 있다. 위기 상황 아래서 기습공격의 상호 불안(reciprocal fear of surprise attack)이 바로 군사력 이동이라는 반응을 자동적으로 낳을 수 있고 통제력을 상실하고 선제공격을 하게 만들 수 있다.[22]

전략적 기습의 이유에는 여러 가지가 있다. 중요한 요인의 하나는 바

---

20) Raymond Cohen, *Threat Perception in International Crisis* (Madison: University of Wisconsin Press, 1979), pp. 3-7.

21) Michael I. Handel, *War, Strategy and Intelligence*(London and Totowa, N.J.: Frank Cass, 1989), pp. 229-230; Thomas Schelling, *The Strategy of Conflict*(Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1960), pp. 207-254.

22) Michael I. Handel, *cp.cit*(1989), p. 233.

로 정보의 실패이다. 다른 변수는 억지와 군사적 준비성이 소용없게 되는 경우이다. 쉽게 말해서 억지는 방어자가 군사적으로 강력해도 실패할 수 있다. 이러한 이유는 부분적으로 합리적인 국가행동과 미러 이미지에 대한 가정에 본질적인 문제가 있기 때문에 발생하는 것이고 부분적으로 군사력 평가의 본질적 문제이기 때문이다. 게다가 정보 과정이 기만과 잘못된 정보에 당할 수도 있다.[23] 여기서 영국이 일본의 말레이 작전 동안 가벼운 장갑차를 사용한 것에 기습을 감행한 것처럼 독트린상에 기습 문제가 발생한다. 마지막으로 한델(Handel)이 위험과 전략의 패러독스라고 명명한 것으로서 그는 "위험이 높을수록 그것이 위험으로 덜 보이게 되고, 실제로 위험적이게 될 가능성이 낮다"고 말한 바 있다.

그러나 전략적 기습은 정치경보, 전략경보, 전술경보와 같은 세 가지 문제를 해결해야만 한다. 이러한 논의는 군사적 준비성(readiness)의 사안에 대한 논의를 가져온다. 이는 군사 역량에 대한 것이라기 보다는 사용이 가능한 전투군사력의 즉각적인 역량을 의미한다. 준비성은 사용가능한 시간과 필요한 역량 사이의 관계에 대한 것이다. 국가는 가능한 역량을 사실상의 역량으로 바꾸기 위해 필요한 시간이 전환하기로 한 결정과 전쟁의 시작 사이에 있는 시간을 초과하지 않아야 군사적으로 준비가 된 것이다. 그러나 군사적 준비는 상대적이며 비용과 관련한

---

23) Ibid, pp. 310-442; Reginald V. Jones, "Intelligence and Deception," In Robert L. Pfaltzgraff, Uri Ra' anan, and Warren Milberg, eds. *Intelligence Policy and National Security* (London: Macmillan, 1981), pp. 3-22; Roberta Wohlstetter, "Slow Pearl Harbours and the Pleasures of Deception" In Robert L. Pfaltzgraff, Uri Ra' anan, and Warren Milberg, eds., *Intelligence Policy and National Security*(London: Macmillan, 1981), pp. 23-34.

사안이 있다. 쉽게 말해, 높은 수준의 군사적 준비성을 오랜 기간 동안 유지하는 것은 경제적으로 비효율적이다.

정보와 조기경보는 또한 본질적으로 문제가 있다. 근본적으로 정보 평가는 해석의 문제이고 이 해석을 통해 물질적인 조건들이 정책결정자들의 전략적 문화의 시각을 통해 검토된다. 정책결정자들은 대개 본질적으로 정보 데이터들이 불확실함을 인지하고 있다. 한 가지 가능한 결과는 정책결정자들이 공격의 경보를 받아들이지만 빠르게 대응하지 않을 수도 있다. 그 이유는 정책결정자들이 경솔하게 행동함으로써 전쟁의 가능성을 높이고 싶지 않기 때문일 수 있다. 다른 가능한 결과는 과잉반응의 가능성으로서 사실상 있지도 않은 위협을 가정하는 것이다. 정책결정자들이 하지 않는 것보다 뭐라도 하는 방향으로 정할 경우에 이러한 과잉반응이 나올 수 있는데 이는 정보실패의 가능성이 가장 클 때 나타난다.

기습공격에 대한 두려움은 군사전략에 대한 논의를 특정 초점을 맞추게 한다. 기습공격의 가능성은 지리적, 문화적 요소들의 조합으로서 앞서 언급한 군사전략의 문제들과 합쳐져 있다. 만약 억지가 무기 체계와 군사 균형의 문제인 것만큼 인식과 의사소통의 문제가 된다는 것이다.[24] 정보 프로세스 역시 마찬가지이다. 루왁(Luttwak)은 "위협을 가할 의도가 아니었던 주기적인 함대의 이동은 다른 이들에게 위협적인 것으로 보일 수 있고 의도적이지만 무언의 위협은 무시될 수 있거나 정

24) Robert Jervis, Richard Ned Lebow and Janice Gross Stein, *Psychology and Deterrence* (Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 1985); Edward N. Luttwak, *Strategy and History: Collected Essays*, Volume 2 (New Brunswick and Oxford: Transaction Books, 1985), p. 10.

반대의 반응을 유발할 수도 있다."고 말한 바 있다.

정보실패의 가능성을 인지하는 것으로부터 나오는 기습공격의 두려움은 역설적으로 의도하지 않은 무장투쟁의 개시를 이끌 수도 있다. 이는 선제공격의 문제로서 선제공격은 한 측의 정책결정자들이 즉각적인 높은 수준의 위협을 인지하고 무기를 급하게 들고자 할 때 발생한다.

4. 군사전략 문제를 완화하기

동남아시아에서 군사전략과 군사력의 문제를 완화시키기 위해 만들어진 중요 메커니즘은 바로 ARF이고 ARF의 안보관련 도구들이다. 아세안 국방 관료들은 안보협력 실무그룹(Working Group on Security Cooperation)을 통해 매년 아세안 특별고위관료 회의(ASEAN Special Senior Officials' Meeting)에 참여함으로써 아세안 안보 대화에 참여해왔다. 아세안 특별고위관료 회의는 고위 외교 및 국방관료들 사이에 공동 포럼이다. 게다가 아세안 내 국방문제를 논의하는 것을 촉진시키는 다른 여러 기구들이 있다. 아세안 국방관료들은 아세안 지역포럼(ARF) 장관 회의, ARF 특별고위관료 회의, ARF 신뢰구축을 위한 회기내 모임(ARF Inter Sessional Group on Confidence Building Measures), ARF 안보정책회의(ARF Security Policy Conference), ARF 국방관료 대화(ARF defence Officials' Dialogue) 등에 참여한다.

이와 같은 국방문제에 대한 아세안 회의들은 결국에는 장관급 회의로 발전했다. 아세안 국방장관회의(ASEAN Defence Ministers Meeting)는 안보대화와 협력을 촉진하는 동남아시아의 다른 지역적 노력들을 보완하기 위하여 만들어 진 것으로 네 가지 목적을 지니고 있

다. 첫째, 지역 평화와 안정을 대화와 협력을 통해 촉진하고 둘째, 현존하는 고위급 국방 및 군 관료들 사이에 안보와 국방 문제에 있어서 아세안 국가들 사이에 그리고 아세안과 그 협력 파트너들 사이에 대화와 협력에 지침을 제공하는 것이며 셋째, 투명성과 개방성을 증가시키고 국방 및 안보에 있어서 더 큰 이해를 바탕으로 상호신뢰를 증진시키는 것이며, 마지막으로 이 회의는 발리 일치서(Bali Concord Ⅱ)에 나와 있는 아세안 안보공동체(ASEAN Security Community)의 설립에 기여하고, 아세안 안보공동체에 관한 비엔티엔 액션 프로그램(Vientiane Action Programme)을 이행하기 위한 것이다. 이 회의는 지역 안보 사안들에 대한 견해를 교환하는 것을 초점으로 하고 있고 국방과 안보정책에 자발적인 요약을 제공하는 것을 추가로 제안하고 있다. 게다가 이 회의는 외부 안보 파트너들, 즉 아세안 외부에 있는 관련된 안보 협의체들과 논의와 상호작용을 위한 포럼의 기능을 맡고 있다.

이러한 메커니즘들에 더하여, 아세안 틀 밖에도 여러 군사 군사 상호작용과 활동들이 벌어지고 있다. 이러한 활동들에는 ASEAN Chiefs of Defence Forces Meeting, ASEAN Chiefs of Army Multilateral Meeting, the ASEAN Navy Interaction, ASEAN Air Force Chiefs Conference, the ASEAN Military Intelligence Meeting, ASEAN Armies Rifles Meet 등이 있다.

Ⅵ. 결론

이상의 논의들에 기초할 때 아세안 위기관리 메커니즘의 모습이 복

합적이라 말할 수 있다. 한편으로 많은 메커니즘들이 존재해 위기관리 기능을 수행하고 있고 다른 한편으로는 이러한 메커니즘들 모두가 현존하는 위기들을 관리하는데 이용되고 있지는 못하다. 즉 가장 강력한 위기관리 메커니즘은 규범적인 측면인 아세안 길이라 할 수도 있다. 즉 이 규범적 측면이 위기와 갈등을 해결하는 데에 무력사용을 억제 해 왔다. 아세안 국가들은 때때로 현존하는 위기와 갈등을 무시하고 있고 지역 안정과 평화를 저해할 수도 있는 미해결된 분쟁들을 수면 아래에 치워버렸다는 말을 들어왔다. '아세안 길' 이라는 것이 두리안을 먹거나 골프를 치거나 가라오케를 가는 것처럼 별 것 아닌 것일 수도 있다. 하지만 여전히 동남아시아에서 무력 사용은 덜 선호되고 있으며 궁극적으로 아세안 길이 어떤 것이든 간에 전쟁보다는 낫다는 것이다. *