

## 국제위기관리 시 정보의 역할

과총관 (싱가포르, 난양기술대)

### I. 서론

쿠바 미사일 위기는 위기 형성에 있어 미국 정보의 역할과 성공적 위기관리를 보여주는 핵심 사례로 남아 있다.<sup>1)</sup> 쿠바 미사일 위기 시 미국 정보의 성과에 대한 평가는 주로 쿠바에 전략 미사일을 배치하려 한 소련의 의도 파악에 실패한 것에 집중되어 왔다. 1962년 9월 19일에 발행된 특별국가정보평가(SNIE 85 3 62)는 “현재까지의 소련의 전략과 우리가 현재로서 평가하는 소련의 정책과 모순된다”는 것을 이유로 소련의 미사일 배치 의도를 반박했다.<sup>2)</sup> 그러나 U 2 공중정찰기 등 쿠바 내 소련의 증강을 감시한 결과, 소련의 산크리스토타발 내 탄도미사일 기지 건설이 입증되었고 곧 위기가 촉발되었다. 기밀 해제 기록을 통해 우리는 미 정보가 쿠바 및 전 세계적으로 소련의 증강 수위를 감시함과

1) Graham Allison, and Philip Zelikow *Essence of Decision: Explaining the Cuban missile crisis*, 2nd edn(New York: Logman/Addison Wesley Edn Publisher, 1999).

2) CIA History Staff, *CIA documents on the Cuban missile crisis 1962*(Washington D.C.: CIA, 1992).

동시에 쿠바 내 미사일 배치에 대해 미국이 취할 수 있었던 옵션에 반한 소련의 반응을 추정함으로써 당시 정책결정자들에게 어떠한 지원을 제공했는지를 평가할 수 있게 되었다. 또한 기밀 해제 기록을 통해 소련의 미사일 제거 과정을 감시한 미 정보도 추적할 수 있게 되었다. 반면 공개된 소련 기록물은 소련 정보가 소련이 쿠바에 미사일을 배치하기까지의 의사결정 과정에서 괴리되었으며 쿠바 미사일 위기 중 미국이 취할 수 있었던 옵션과 소련의 미사일 배치에 대한 미국의 반응에 대한 어떠한 정보도 없었음을 보여준다.<sup>3)</sup>

## II. 국제위기 이해

쿠바 미사일 위기는 국제위기가 국가의 생존에 위협을 가할 수 있는 예기치 못하고 기습적인 것이라는 우리의 기존의 생각을 확인시켜 준다. CIA는 쿠바에 공격미사일을 설치하려는 흐루시초프의 의도를 예측할 수 있었을까? 특별국가정보보고서 85 3 62는 CIA는 이러한 시각을 고려했다는 것을 보여주지만 CIA는 이를 배제했다고 말하고 있다. 이것이 정책결정자들에게 가능성이 있는 전쟁에 대한 조기경보를 제공하지 못한 실패의 한 사례라 말할 수 있을 것인가? 서로 다른 정보기관들은 20년 전 일본의 미국에 대한 공격에 대한 조기경보를 주는 데에 실패했다. 전략정보는 정책결정자들에게 적이 계획하고 있는 것에 대한 예측 정보를 주어야 하고 정책결정자들이 적절한 선제조치를 할 수 있

3) James G. Blight and David A. Welch, eds., *Intelligence and the Cuban missile crisis* (London: Frank Cass, 1998).

도록 하는 것이 현재 우리가 이해하는 바이다. 만약 정보실패가 불가피하다는 것을 우리가 인정한다면, 우리 스스로 놀라더라도 이를 그저 어쩔 수 없는 것으로 받아들여야 하는가? 아니면 국제위기에 대한 우리의 이해와 위기상황에서 정보에 대한 기대를 다시 재구성해야 하는가?

국제위기의 시작은 정상적인 외교관계가 붕괴되고 사건들이 예기치 않고 기습적인 방식으로 발생해서 만약 전쟁을 피할 수 있다면 관리되어야 하는 위기를 낳는다. 전쟁을 피하는 것이야말로 위기관리의 근본적인 목표가 될 것이고 정보는 정책결정자들에게 사건의 전개방향을 알려 주는 역할을 맡는다.<sup>4)</sup> 케네디의 입장에서 소련의 미사일 배치 중 위기가 발발한 시점은 U 2 공중 사진이 쿠바 내 미사일 기지 건설을 사실로 확인한 10월 14일이었고 그는 SNIE 85 3 62를 무시했다. 케네디와 그의 측근들은 근본적으로 흐루시초프가 비이성적으로 행동했다는 것에 놀랐다. 하지만 흐루시초프에게 이 위기는 미국이 소련 미사일 배치를 완성되기 전에 발견할 것이냐 그렇지 않느냐에 대한 것이었다. 명백하게도 흐루시초프는 케네디가 아무것도 하지 않을 것이라 생각했다. 그 이유는 미국이 이미 소련의 대륙간 탄도미사일에 취약하므로 쿠바에 설치되는 미사일 역시 새롭거나 더욱 위협적인 미사일이 아니었기 때문이다. 게다가 흐루시초프는 소련이 미국의 젊은 대통령의 그 어떤 외교적 압력도 막을 수 있다고 생각했다. 케네디와 흐루시초프는 각각을 서로 다르게 인지했던 것이다.

정치적 위기관리의 본질은 적들이 변화를 주는 것을 인지하는 것이고 어떻게 이 변화하는 환경에 대응하느냐이다. 이러한 행동을 하는 적

4) Alexander L. George, ed., *Avoiding War: Problems of crisis management*(Oxford: Westview Press, 1991).

의 동기가 무엇인가? 이를 이해하는 것은 협상전략을 세우는 데 핵심적인 것이다.<sup>5)</sup> 그러나 위기 해결을 위한 결정은 어떤 종류의 의미와 이성인 것이 우리 스스로에게 그리고 국내 여론에게 주어지는가에 달려있기도 하다. 따라서 현재 진행 중인 2008년 금융위기에 내재한 복잡한 금융 구조를 이해하는 것과 이에 대처하는 것은 어떻게 그리고 왜 우리가 이러한 위기를 예측하는 데 실패했는가에 대한 자성이기도 하다. 케네디 팀의 쿠바미사일 위기에 대한 대응 역시 대체적으로 그들의 결정이 있었는지 10년 뒤 혹은 한 세기 뒤에 역사에 의해 평가될 것이다. 누스닥과 메이거<sup>6)</sup> 말했듯이 케네디와 그의 측근들은 시의 적절하게 생각하고 있었다고 볼 수도 있을 것이다.

### Ⅲ. 국제위기를 예측하는데 정보가 왜 실패해왔는가?

앞서 설명한 사이클을 따르는 정치적 위기 관리에서 정보에 거는 기대는 첫째, 정책결정자들에게 정상상태 붕괴와 위기의 발발이 임박했음을 예고하는 것이다. 둘째, 정보는 위기 중 정책결정자들에게 상대방의 의도와 변화하는 환경에 대한 반응 등에 대한 계속적 정보의 흐름을 제공할 것이 기대된다. 셋째, 이러한 예상과 분석이 정책결정자들로 하여금 위기를 해결할 수 있는 협상력에 우위를 제공하게 될 것으로 기대

5) Richard Ned Lebow, *Between peace and war; The nature of international crisis*(Baltimore: John Hopkins University Press, 1981).

6) Richard E. Neustadt and Ernest R May, *Thinking in time; The uses of history for decision makers*(New York: Free Press, 1986), p. 14.

된다.

이러한 기대에 부응할 것에 대한 정보의 성과는 참담하다. 제2차 세계대전으로 이어진 일본의 진주만 공격으로부터 현 이라크전(戰)까지, 전쟁으로 확대되거나 발발된 모든 위기는 어떠한 형태로든 정보의 실패에 그 원인을 귀착할 수 있다. 자도바 전투에서 오스트리아 군에 승리한 프로이센과 제1차 세계대전으로의 연결, 1904년 러일전쟁, 진주만 공격, 1950년 6월 북한군의 남한 침공과 중국의 개입, 1956년 수에즈 전쟁, 1962년 인도차이나 전쟁, 아르헨티나의 포크랜드 공격, 그리고 1991년과 현재 이라크 공격까지, 이들은 많은 부분에 있어 정치적 위기 시 공습에 따르는 인센티브와 기회를 예상치 못한 정보의 실패를 그 탓으로 돌릴 수 있는 군사적 기습이었다.<sup>7)</sup> 이 중 쿠바 미사일 위기와 1948·1949년 베를린 봉쇄 위기, 혹은 1969년 중·소 국경분쟁은 위기의 사태가 전쟁으로 이어지지 않은 위기관리의 사례로 두드러진다.

이렇듯 왜 정보가 정책결정자들에게 전쟁을 모면할 수 있는 선견과 이해력을 제공하지 못했는지에 대해서는 이미 방대한 양의 연구가 진행되었다. 대체적으로 정보의 실패는 네 가지의 범주로 분류된다. 첫째는 정보원의 구성의 실패로 대표되는 제도적 실패이다. 진주만 공습에 대해 39권의 자료를 배출한 특별조사위원회의 의회 청문회와 1973년 이스라엘을 경악으로 이끌었던 이스라엘 정보의 실패에 대해 논의한 아그라나트 위원회, 그리고 정보 사회 뿐 아니라 정부 자체의 개혁을 주창한 9·11 위원회까지 대부분의 조사위원회가 이 제도적 실패에 대해 말하고 있다. 정보원의 개혁은 분권화와 다원주의 사이의 균형과 중

7) Klaus Knorr & Patrick Morgan, eds., *Strategic military surprise: Incentives and opportunities*(New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1983).

양집중화를 세세히 감독하는 것에 달려있다.<sup>8)</sup>

두 번째는 적이 꾸며 놓은 속임수와 상대방에게 본인의 계획을 숨기기 위해 취한 움직임이 정보가 꿰뚫지 못함에서 오는 실패다. 소련은 대부분의 미사일 선적을 감추는데 성공하였다. 바톤 와레이(Barton Wahley)는 위기 시 적이 전략적 우위를 취하기 위해 상대방을 속이고 습격하는 등의 책략에 관한 연구를 선구하였다.<sup>9)</sup> 그는 1941년 독일의 러시아 침공 경보에 대한 1973년 연구는 독일과 연합군의 정보기관들이 이러한 경보들을 어떻게 서로 다르게 해석을 했는지를 잘 드러낸다. 이러한 연구로부터 나올 수 있는 교훈은 적이 자신의 행동과 의도에 대해 속이고 부인하는 것은 정보원이 정책결정자들에게 정확한 예상과 분석을 제공하기 위해 넘어야 할 방해물이라는 것이다. 그러나 성공적인 속임수는 “그들이 보기를 예상한 것을 보기 위해” 적의 예상과 선입견을 이용한다는 점을 감안할 때 반(反)속임수 전략을 전개하는 것이 어디까지 실행 가능한 것인지에 대해 묻게 된다.<sup>10)</sup> 순자가 2000년 전에 전장에서 성공은 자신을 파악하고 있는 것에 우선 달려 있다고 말한 것을 떠올리기는 쉬울 것이지만 이를 실천하는 것은 결코 쉽지 않다.

세 번째는 정책결정자들과 관련된 문제들이 정보의 실패로 그 탓이 돌려진 경우다. 정보 분석가에게 주로 기대 되는 역할은 정책결정자들에게 객관적이고 정확한 정보를 제공하는 것이다. 정보 분석가는 그의

8) Betts, Richard *Enemies of Intelligence: Knowledge & Power in American National Security*(New York: Columbia University Press, 2007), pp. 124-158

9) Barton Wahley, *Strategem: Deception and surprise in war*(Boston: Artech House repr of 1969 edn, 2007).

10) Michael Bennett & Edward Waltz, *Counterdeception principle and applications for National Security*(Boston: Artech House, 2007).

예상과 분석이 편향되거나 정치화되지 않았음을 입증해야 하는 정책 과정의 일부는 아니나, 정책 과정에서 분리 되어 정보를 분석할 경우 정보 분석가는 정책 결정의 필요 요소를 모르는 채 이와는 상관 없는 예상과 분석을 내놓을 수 있다. 많은 정보 분석가들이 인정하는 바와 같이 정보 분석가의 과제는 정치화 된 평가를 내놓지 않으면서 정책결정자들과 긴밀히 협조하는 것이다. 베테랑 급의 CIA와 국가정보위원회(National Intelligence Council) 관리이자, 현재 조지타운 대학(Georgetown University)에서 안보학을 가르치는 폴 필러(Paul R Pillar)는 정보가 위기를 정확하게 예측할 수 있을지는 모르나 정책결정자들은 이를 무시하기로 하거나 정치적으로 제한을 받으며 행동으로 옮길 수 없을 것이라고 말한 바 있다. 리차드 베티(Richard Betts)는 미국 정보기관들이 과연 이라크의 대량살상무기 사안에 정확한 근거들을 갖지 못한 것이었는지를 되묻기 했다.<sup>11)</sup>

마지막으로 네 번째는 정보 분석 시 개입될 수 있는 인지적 편향성으로부터 오는 정보의 실패다. CIA 베테랑 리차드 휴어(Richards J Heuer)가 충고했던 바와 같이 편향성은 증거의 평가, 인과관계의 인지, 확률의 계산, 그리고 정보의 가치와 질을 평가하는 모든 과정에 존재한다.<sup>12)</sup> 로버타 울스테터(Roberta Wohlstetter)의 1962년 진주만 연구에서 마이클 한델이<sup>13)</sup> 주도하는 이스라엘 학자들의 욱키푸 전쟁 연

11) Richard Betts, *Enemies of Intelligence; Knowledge & Power in American National Security*(New York: Columbia University Press, 2007).

12) Richards J Heuer, Jr., *psychology of intelligence analysis*(Washington D.C.: Center for Study of Intelligence, Central Intelligence Agency, 1999).

13) Michael I Handel, "Intelligence and the problem of strategic surprise" in R K Betts, and Thomas G Mahnken, eds., *Paradoxes of Strategic Intelligence*,

구, 그리고 즈비 라니르,<sup>14)</sup> 최근의 아리엘 레비트와<sup>15)</sup> 에퍼렘 캄<sup>16)</sup>, 리차드 베트까지 이 모든 학자들은 기습 공격으로 이어질 수 있는 위기 속에서 전략적 기습의 불가피성을 한탄했다.

#### IV. 국제위기관리에서 정보의 역할을 다시 생각하기

이와 같이 정보가 위기 시 전략적 선제 기습을 위한 선견을 제공하지 못한다는 비판적 결과는 정책 이슈, 정책 옵션의 분석, 문제 해결을 위한 정책의 이성적 선택의 객관적 정의를 바탕으로 정책 과정을 경험에 기초한 과정으로 이해하려는 데 그 원인이 있다. 이는 정책결정자들이 질서 정연하고 예측 가능하며 안정된 미래를 제어하고 있다고 가정한다. 현재의 질서에 대한 도전으로 인해 촉발된 국제적 위기는 혼란을 불러일으키며 따라서 대항하여 억눌러야 한다. 따라서 정보 분석가는 그의 전문적 지식과 통찰력이 정책결정자들에게 위기 해결을 위한 선입견을 제공할 것에 대한 기대와 함께 전문가로서 정책 과정의 일부로 합류된다. 이러한 목적을 위해 더욱 효과적인 전략정보 역량이 강화되어야 한다.<sup>17)</sup>

---

*Essays in honor of Michael I Handel*(London: frank Cass, 2003).

14) Zvi Lanir, *Habafta' a babsisit: Modi' in Bemashber* [Fundamental surprise: The national intelligence crisis](Tel-Aviv: Hakibutz Hame'ukhad, 1983).

15) Ariel Levite, *Intelligence and strategic surprise*(New York: Columbia University press, 1987).

16) Ephraim Kam, *Surprise attack: The victim's perspective*(Cambridge: Harvard University Press, 1988).



한편 정책결정자들은 경험에 기초한 정책 과정의 틀을 위해 미래에 대한 직선적 예측을 요구하는데, 이는 과거부터 현재의 흐름에 기초한 것이기 때문에 정상상태가 붕괴되고 과거의 인과관계가 더 이상 반복 가능하지도, 예측 가능하지도 않은 위기의 상황에서는 적용 가능하지 않게 된다. 이것은 위기를 예측하는 전략정보의 실패가 아니라 우리가 현재 살고 있는 불확실하고 복잡한 세상의 예측 불가능한 특성에 기인하는 것이다. 나심 니콜라 탈레브가<sup>18)</sup> 말했듯이 우리는 “블랙 스완(Black Swan)” 세계에 살고 있다. 그는 블랙 스완 한 마리의 존재가 다른 수백만 마리의 흰색 스완의 시각을 무효화한다고 주장했다. 블랙 스완이란 단어가 가지는 함의는 아주 드물고 예측 불가능한 사건이 일어나면, 이 사건은 세상에 대해 우리가 인식하는 방식에 아주 광범위하고 큰 효과와 변화를 가져온다는 의미이다.

이러한 의미에서 소련의 내파(內破)는 블랙 스완의 한 예가 되었다. 위기관리에 대한 우리의 패러다임에 도전을 제기한 중대한 위기였다. 국가들, 특히 강대국들은 이 위기를 촉발시키려 하지도 발생하려 하지도 않았다. 이들은 단지 제1차 세계대전 이후 수십 년 동안 서서히 진행되었던 대영제국의 몰락처럼 이러한 소련이 서서히 가라앉기를 바라고 있었을 뿐이었다. 그리고 1992년 후 우리는 새로이 부상하는 기술과 정보가 긴밀한 네트워크를 구성하고 있는 보다 복잡하며 불확실하고 예상하기 어려운 새로운 세계를 경험하고 있다. 1997년 금융 위기

17) Jack Davis, “Strategic warning: intelligence support in a world of uncertainty and surprise,” in Loch K Johnson, ed., *Handbook of intelligence studies*(London: Routledge, 2007).

18) Nassim Nicholas Taleb, *The Black Swan; The impact of the highly improbable*(New York: Random House, 2007).

와 태국, 특히 인도네시아의 정치적 낙진, 중증 급성 호흡기 증후군(SARS)의 유행과 9·11 테러는 누구도 예상하지 못했고 예상할 수도 없었던 위기의 사례들이다. 이러한 위기들이 전개된 속도는 우리가 이에 대응할 수 있는 속도와 시간에 도전한다. 정책결정자들 역시 오늘날의 불안정하고 불확실한 세계를 제어하고 이에 맞는 계획을 세우도록 도전 받고 있다.

따라서 미래의 정책 수립의 과제는 인과관계가 일정치 않고 따라서 결과를 바꾸기 위해 계획된 개입을 계획하는 것이 어려워진 복잡한 오늘의 세계를 이해하는 것이다.<sup>19)</sup> 싱가포르 난양기술대학의 라자나트남 국제학대학(RSIS)에서 현재 진행 중인 연구 역시 잠재적 위협을 감지하기 위한 효과적인 호라이즌 스캐닝(Horizon Scanning)의 방법론에 초점을 맞추고 있다.<sup>20)</sup> 복잡하고 복합적인 세계의 이해에 대한 데이브 스노우덴(Dave Snowden)의 연구도 이러한 방법론 중 하나이다. 그의 “사이네프린 프레임워크(Cynefin framework)”는 정책결정자들로 하여금 질서정연하고 예측 가능한 구(舊)세계의 사고방식에서 벗어나 보다 복잡하고 예측 불가능한 세계에 대해 생각해볼 수 있는 하나의 방법이 될 수 있을 것이다. 오늘의 복잡하고 무질서한 세계에서는 하나의 미래가 존재하는 것이 아니라 우리로서 탐구하고 이해하며 대응해야 하는 여러 개의 미래가 존재한다. 정책 수립의 시작점은 예측 가능한

19) Pal Cilliers, “Making sense of a complex world,” in Mika Aaltonen, ed., *The Third lens, Multi-ontology sense-making and strategic decision making*(Aldershot: Ashgate, 2007).

20) Thomas Quiggin, *Seeing the Invisible: National Security in an Uncertain Age*(Singapore: World Scientific/S Rajaratnam School of International Studies, 2007).

현재를 위한 과거도 아니고 예측 가능한 미래를 위한 현 시점도 아니다. 정책 수립의 시작점은 위기에 일정한 패턴이 있는지를 탐구할 수 있는 여러 개의 미래이다. 이 미래에서 그 패턴을 찾는다면 우리는 그것을 현 시점에 적용할 수 있는 것이다.

맥스 보이소와 빌 맥켈베이는<sup>21)</sup> 전통적 데이터 프로세싱은 다량의 데이터가 하나의 정보 평가(Intelligence Estimate)를 향해 “전문가들”의 피라미드를 거쳐 아래에서부터 위로 프로세싱 되는 하나의 위계 질서라고 주장했다. 복잡한 세계에서는 정보 사회의 일원이 아닌 “전문가들”의 네트워크를 통해 일정한 패턴을 찾아야 하므로 이 피라미드가 전도(顛倒)되어야 한다. 이를 위해서는 정책결정자들이 여러 개의 미래가 있음을 이해하고 받아들일도록 사회화 되어, 각 미래에서 찾은 것들을 다양한 패턴으로 만들어 현재에 적용시킬 수 있어야 한다.

위기 경보를 예측하는 데에 있어서 귀납적인 패턴들을 인식함으로써 얻게 되는 연역적인 분석이 기존의 방식이었다면 이는 좀 더 개방적인 정보시스템으로 변할 필요가 있을 것이다. 이러한 새로운 시스템은 가능한 다양한 위기들을 이해 조사하고 정책결정자들이 대응해야 할 필요가 있는 가능성 높은 위기 시나리오를 평가하고 판단할 수 있어야 할 것이다. 이 같은 변화는 정보에서 패러다임적인 변화를 의미한다. 리차드 휴어가<sup>22)</sup> 주장하는 컴퓨터를 기반으로 하는 경쟁적 가설들의 분석은

21) Max Boisot and Bill McKelvey, “Speeding up strategic foresight in a dangerous and complex world: a complexity approach,” in Gabriele G S Suder ed., *Corporate strategies under international terrorism adversity*(Cheltenham: Edward Elgar, 2006).

22) Richard J. Heuer, Jr, “computer-aided analysis of competing hypotheses,” in George, Roger Z & James B Bruce, eds., *Analyzing intelligence, Origins, obstacles,*

아직 훨씬 앞선 것일지도 모른다. 또한 빠른 학습과 단일적이지 않은 사건들을 예측하는데 도움이 될 수 있는 인터넷에 기반을 둔 경보 시스템 역시 또 다른 가능성이 될 것이다.<sup>23)</sup>

## V. 결론

본 논문은 전쟁으로 이어진 많은 위기 사태에서 정보가 사건의 전개를 예상하는데 실패하였음을 지적하였다. 정보 분석에 있어 인지적 편향은 적의 의도에 대한 속임수와 행동 및 정보에 대한 부인까지 겹쳐 정보의 불가피한 실패로 이어졌다. 미래의 실패를 줄이기 위한 정보 사회의 개혁은 예상치 못했던 또 다른 문제들을 낳았고, 이는 예상 가능했던 기존의 세계의 질서에 도전하는 복잡한 신(新)세계와 혼합되어 정보의 새로운 접근 방식을 요구하고 있다. 이에 대해 본 논문은 앞으로 가능한 방식이 있다면 그것은 정보관리와 지식관리에 관한 새로운 다양한 방법론들을 속에서 찾을 수 있을 것이다.\*

---

*and innovations* (Washington D.C.: Georgetown University Press, 2008).

23) Timothy J. Smith, "Predictive Warning: Teams, networks, and scientific method," in: George, Roger Z & James B Bruce, eds., *Analyzing Intelligence: Origins, obstacles, and innovations*(Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2008).