

전략과 정책의 관계

전략 과 정책은 어떠한 관계를 가지고 있는가? 유사점은 무엇이고 차이점은 무엇인가? 그리고 전략과 정책 중 어느 것이 선행 개념인가? 등에 대한 많은 의문이 제기된다.

하지만 이에 대한 명쾌한 답을 구하기는 쉽지 않다. 이러한 문제는 일반적인 사람들뿐만 아니라 전략 혹은 정책 업무에 종사하는 사람들마저도 명확한 답을 못하는 상태다. 그렇다 하더라도 관련 서적을 찾아보면 그 답을 찾을 수 있을까?

그것마저도 장담할 수 없다. 왜냐하면 전략에 대한 일반적인 개념이 불분명한 상태인데다, 대다수의 경우에 전략과 정책이 혼용되고 있기 때문이다. 정책과 전략을 설명하고 있는 서적도 유사한 용어의 동의어 반복만을 나열하고 있어 개념을 이해하기가 용이하지 않다.

그렇다면 이렇게 난해한 전략과 정책을 구분해서 이해해야 할 이유는 어디에 있는가? 전략과 정책에 대한 개념과 양자간의 관계를 명확히 하지 못하면 관련 업무에 많은 혼란을 야기하게 된다.

즉, 정책부서가 전략업무를 관여하게 되거나 전략 부서가 정책업무에 관여하는 사례가 발생될 수 있으며, 혹은 서로 일을 회피하는 반대의 현상도 발생한다. 또한 업무의 진행순서가 맞지 않아 노력을 낭비하거나 올바른 전략이나 정책을 수립할 수 없는 지경에 이를 수도 있다.

따라서 전략과 정책에 대한 개념의 차이점 및 상관관계를 규명한다면 업무의 능률과 질적 향상을 도모할 수 있으리라 생각된다.

전략과 정책의 차이점

일반적으로 정책이란 “목표달성을 위한 폭 넓은 행동계획이며 조직내의 업무수행을 유도하는 지침”으로 정의된다. 그러므로 정책은 목표를 달성하기 위하여 “무엇을 할 것이냐? (What to do?)”에 중점을 두고 이를 달성할 수 있는 수단을 강구함에 있으므로 정책은 어떤 행위의 목적과 수단을 결부시키는 것이라고 말하고 있다.

즉, 어떤 행위나 행동계획을 위한 방침적인 지침을 총칭하며¹⁾ 주어진 임무를 성취하거나 달성하는데 필요하여 선정된 과제(Agenda)를 말한다.

한편, 군사분야에서 사용되기 시작한 전략이 근래에는 그 개념이 확대 및 일반화되어 오늘날 전략의 개념은 “주어진 목표를 전제로 주어진 환경조건에서 가용한 수단을 가지고 최선의 대안을 찾아내는 방법”이라고 정의할 수 있게 되었다²⁾.

그러나 이러한 정의만으로 정책과의 차별성을 규명하기란 미흡하여 정책과 같은 방법으로 설명한다면 전략은 주어진 임무를 완수하기 위하여 “어떻게 할 것이냐? (How to do?)”에 중점을 두고 그



金 鎮 恒

합참전략기획 참모부,
육군 대령

방안을 강구하는 것이다.

이렇게 정책과 전략을 정의하고 보면 그 차이를 이해할 것도 같고, 그렇지 못할 것도 같다. 이러한 점이 지금까지 전략과 정책에 대한 논란을 계속하게 하고 있는 것이다. 이러한 양자의 개념 차이를 규명해 본다면, 목표를 중심으로 그 관계를 설정해야 설명이 가능할 것으로 본다.

몰트케는 정책을 전략의 상위 개념으로 보았다. 즉, 정책은 정치가에 의해서 행해지고, 전략은 군인에 의해서 행해지기 때문에 정책이 전략에 선행한다고 주장하였다³⁾.

그러나 이러한 주장이 전략의 개념이 확대된 현재까지 그 타당성을 유지하기는 어렵다. 왜냐하면, 정책과 전략을 동일한 차원에 두지 않고 비교한 것일 뿐더러 몰트케 당시의 전략개념은 군사업무에 한정된 협의의 개념으로 사용되었기 때문이다.

흔히 정책이 전략에 선행한다고 하는 주장은 몰트케식의 사고 이외에도, 목표를 달성하기 위해서는 먼저 정책을 수립하고, 이 정책을 수행하는 방법이 전략이라는 생각 때문에, 정책이 전략에 우선한다고 생각하고 있다.

그러나 이러한 생각은 정책수립 이전의 목표구현 방법에 대한 과정을 생각한 결과에서 비롯된다. 동일 수준에서 전략과 정책을 고려하지 않고 차별적인

제대간에서 일어나는 결과를 두고 선후를 생각한 결과이다. 즉, 국방부에서는 군정사항에 관련된 국방정책을 수립하고 군령분야를 담당하고 있는 합참에서는 군사전략을 수립한다. 그러므로 국방부는 상위부서이고 국방

정책이 수립된 후 군사전략을 수립하고 있으므로 정책이 전략에 선행하는 과정이라고 생각한다.

그러면 정책과 전략의 개념을 목표를 중심으로 그 관계를 규명하여 보자. 일반적으로 정책이란 목표달성을 위해 “무엇을 할 것인가?”에 대한 것을 제시하는 것이고 전략이란 목표달성을 위해 “어떻게 할 것인가?”에 대한 방법을 제시하는 것이라고 할 수 있다.

그러므로 전략은 목표를 구현하기 위한 방법이고 정책은 목표구현에 필요한 수단이라는 인식이 가능해진다. 또한 전략은 공표 불가능한 술책까지 포함하나 정책은 명백하게 공표할 수 있는 것이어야 한다. 이러한 사실은 정책이 전략속에 내재하고 있음을 나타낸다. 따라서 전략이 정책보다 먼저 고려되어야 할 개념인 것이다.

국가목표를 구현하는 과정에서 먼저 해야 할 일은 국가목표 구현을 위해서 무엇을 해야 하는가 보다는 어떻게 해야 국가목표를 달성할 수 있는가일 것이다.

다시 말해서 국가전략을 구상해 보면 무엇을 해야

정확한 전략은 필요하고, 또한 전략을 수립할 수 있다는 인식이
있을 때, 정책이 전략으로 승화될 수 있다. 그러나 정책은 명백하게 공표할
수 없는 것일 수도 있다. 이 사실은 정책이 전략속에 내재하고 있음을 나타낸다.
고려되어야 할 개념인 것이다.

하고 무엇을 하지 말아야 하는가를 식별해 낼 수 있을 것이다. 그러니까 국가정책은 국가전략을 구상한 후 그 중에서 공개적으로 추진해도 좋을 사항들을 망라하여 추진방향과 추진계획을 수립하면 국가정책이 되는 것이다.

안보전략과 안보정책도 같은 맥락에서 이해될 수 있을 것이다. 그런데 흔히들 오해가 일어나는 부분은 국방정책은 익숙한 용어인데 반해 국방전략이라는 용어는 잘 사용하지 않는다. 다만 군사전략이라는 용어가 사용되고 있을 뿐이다.

이러한 이유는 전략이 군사분야에서 태동되다 보니까, 다시 말해서 전략의 본래의 의미와 가까운 작전전략이라는 용어에서 군사전략으로 발전되었고, 국방부에서 해야 할 일을 분류하면서 군사전략 부분은 나중에 생긴 합참 조직에 그 임무를 부여하고 국방부에서 집행하는 정책은 군사정책 보다는 국방정책이라는 용어가 더욱 친밀감을 주기 때문으로 생각된다.

엄밀한 의미에서 보면 군사정책이라는 용어가 사용되고 있기도 하지만 이것은 학술적인 용어로만 사용되고 실제 업무 용어로는 사용되지 않는다. 실제로 군사정책과 국방정책간의 구분을 하기로 용이하지도 않고 구별되지도 않는다.

그래서 국방정책과 군사전략을 동일 수준에 두고 생각하기 시작한 것이라 본다. 그러니 상급기관인

국방부에서 국방정책이 수립되면 이에 따라 군사전략을 수립한다는 논리적 사고체계를 가지게 된 것이고 이러한 결과는 정책이 먼저고 전략이 나중이라는 단순한 논리를 갖게 되게 아닌가 생각한다.

정책과 전략을 구분할 수 있는 또 하나의 주요한 차이는 비밀성에 관한 문제이다. 전략이란 보편적으로 비밀유지에 큰 가치를 부여하는데 비하여 정책은 비교적 공개적이다.

그 이유는 전략이란 앞에서 언급하였지만 달성하고자 하는 목표를 실현하는 전반적인 계획이나 방법이기 때문에 상대, 혹은 관계 당사자가 알았을 경우에는 목표달성이 불가능해지거나 불완전한 상태에 이르게 되기 때문이다.

그에 비해서 정책은 목표달성을 위해 해야 할 과제나 과업을 제시한 것이며, 상대방이나 관계자가 알았을 경우에도 기본목표 구현에 별 영향을 미치지 않거나 아주 미미한 영향을 미치는 사안이다. 그러므로 정책은 공개적이고 전략은 비공개적이다.

이렇게 이야기 하면 혹자는 미국은 전략을 공개하지 않느냐? 그렇다면 미국의 전략은 전략이 아니냐? 사실은 그렇다. 미국이 공표하는 것은 전략이 아니다. 그것은 전략이라는 용어를 차용한 정책의 캐치프레이즈에 불과하다.

미국의 전략이라는 것을 보고 우리가 알 수 있는 것이 무엇이며, 또 우리가 그것을 안다고 해서 미국



전장에서 전투의 승패를 최종적으로 결정짓는 보병부대의 용사들이 작전을 수행하는 장면

맺는 말

아마 이러한 논지는 지금까지 정책이 전략을 선행한다는 논리에

의 추구하는 방향을 수정케 할 수 있는 것이 무엇이 있는가? 그렇게 볼 때 그것은 전략의 범주에 넣기가 어렵다.

하긴 미국과 같은 강대국은 전략이 필요가 없을지도 모른다. 항상 약자가 강자를 이기려고 할 때 피가 필요한 것이지 강자는 피보다는 그냥 힘으로 밀어부치면 되는 것이다.

이와 같이 미국은 힘을 바탕으로 ‘내가 이렇게 할 테니까 너희들은 미리 알아서 해라’는 식이다. 미국의 입장에서 보면 자신의 의도를 공개하고 사전에 도전의 의지를 말살시키는 것도 다른 각도에서 보는 전략이 될 수 있다.

또 하나, 미국의 대중국 전략이 “개입과 확대전략”이라고 제목을 공개했다고 해서 어떻게 중국에 개입하고 확대할 것인가? 하는 구체적인 방법은 밝히지 않는다. 그러니 추구하고자 하는 전략의 제목을 공개했다고 해서 전략을 공개했다고 할 수 있겠는가? 그것은 전략의 제목을 공개함으로써 얻는 이익이 비밀로 유지하는 것 보다 크다는 결론에 도달하였기 때문일 것이다.

젖어있는 사람들에게는 상당한 거부감과 논란의 여지를 불러일으킬지 모른다. 그러나 전략의 개념이 확대 발전된 오늘날에 있어서는 과거의 관행적인 사고의 틀에서 벗어나 현실의 문제를 수용해야 할 것이라고 본다.

결국, 주어진 목표를 구현하기 위한 동일수준에서는 목표구현을 위해 “어떻게 할 것인가?”를 먼저 결정한 후 목표구현 방법을 위해 “무엇을 할 것인가?”를 결정하는 것이 올바른 순서라고 생각한다. 그러므로 전략구상 과정을 거친 후 정책수립 과정이 뒤따르는 것이 효과적이다.

이렇게 볼 때 정책이 전략에 선행한다는 기존 관념은 전략이 정책에 선행한다는 사고로 전환되어야 할 것으로 본다. **㉑**

註)

- 1) 육대교참 4-11-2, 전략기획, 176쪽
- 2) 조지연, 「민족생존 전략」, 병학사, 17쪽, 국가전략의 정의를 일반적 개념으로 일반화시켜 정리함.
- 3) 육대교참 4-11-1, 전략연구, 40쪽