

# 설득이론을 통한 해군력의 정치적 사용에 관한 고찰

양정승\*

## 〈목 차〉

- I. 들어가며
- II. 해군의 정치적 사용 연구현황
- III. 국제분쟁시 해군력의 정치적 사용
  - 1. 국제분쟁과 해군력
  - 2. 다양한 해군의 임무
  - 3. 해군의 외교적 역할
- IV. 해군력에 의한 설득이론
  - 1. 설득의 개념
  - 2. 잠재적 설득
  - 3. 적극적 설득
- V. 나오며

\* 충남대학교 대학원 정치학 박사, 한국해양전략연구소 사무국장 겸 선임연구위원

\*\* 본 논문은 필자의 박사학위 논문을 요약 보완한 것임.

## I. 들어가며

10세기를 분기점으로 silk road에 의한 육로 운송수단이 바닷길로 대체되면서 바다는 인류 삶의 모든 영역에 중요한 영향을 끼치는 요소가 되었다. 대륙간 연결의 장애가 되었던 바다 그 자체가 연결의 중요 길목이 되면서 안전한 바닷길의 보호는 국가의 생존과 번영에 지대한 영향을 미치게 되었다. 21세기 들어서 바다는 교통로의 중요성 못지않게 인류가 이용할 수 있는 자원의 마지막 보고로써 그 의미가 한층 증대되었고 이를 위한 이해당사국간 다툼도 더 한층 치열해져가고 있으며 이와 더불어 각국의 해군력 증강도 날로 박차를 더해 가고 있는 실정이다. 이와 관련하여 본 논문은 해군의 정치적 유용성에 대하여 그 의미를 다시 한번 음미해 보고자함에 그 목적을 두었다.

해군은 탁월한 기동성(inherent mobility), 전술적 유연성(tactical flexibility), 범세계적 접근성(worldwide geographic reach)으로 전시는 물론, 평시에도 유용한 국가의 정책수단(useful instrument of policy)이다. 해군은 전시에 국가의 대전략에 따라 해양통제와 군사력투사라는 국방전략을 뒷받침하는 유용한 수단으로 역할하며, 전시 상황이 아닌 저강도 국제분쟁시 해군의 임무는 국가의 요구에 부응하여 정치, 외교적인 역할을 수행한다. 이러한 해군의 역할은 고금을 막론한 해군의 고유 임무였는데 20세기 후반 냉전시대에 비교적 많이 수행되어 왔고 21세기에 들어선 오늘날 역시 그러한 해군의 독특한 기능과 임무는 변함없이 유효할 뿐만 아니라 오히려 더욱 중요해졌다.

예를 들어 남중국해 이슈(the south china sea issue)와 관련하여 2010년 6월 미국과 베트남/캄보디아 간 "Pacific Partnership 2010" 인도적 훈련이나 2010년 8월 8일 미국의 핵추진 항모인 George Washington 함의 베트남 Danang항 방문, "남중국해는 중국이 작전할 수 있는 것처럼 세계의 여타 국가들도 동일한 권리를 갖는다"<sup>1)</sup>(China has a right to operate here, as do we and as does every other country of the world)고 선언하면서 미국의 이지스 구축함인 USS John S. McCain함이 Danang항에 입항하는 행동 등은 분명히 중국에 대한 미국의 정치·외교적인 의사전달의 한 표현방식이다. 이에 대해 중국

1) The Japan Times *East Asian Strategic Review 2011*, "China and Southeast Asia - The South China Sea Issues Reignites", The National Institute for Defense Studies Japan, Tokyo, Japan, pp. 156-165.

역시 해군을 이용한 의사표현으로 대응하였다. 미 국무장관 힐러리(Hillary Clinton)는 하노이에서 열린 2010년 ARF회의 후 7월 23일자 기자회견에서 "미국은... 항해 자유에 대한 국가 이익과 아시아 해양에 대한 통상적인 접근 및 남중국해에서 국제법이 존중되기를 희망하며 다양한 영토분쟁이 강압이 아닌 상호 외교적인 절차에 의하여 해결되기를 희망한다"<sup>2)</sup>(the United States... has a national interest in freedom of navigation, open access to Asia's maritime commons, and respect for international law in the South China sea" and that it "supports a collaborative diplomatic process by all claimants for resolving the various territorial disputes without coercion")고 천명하자 중국은 남중국해에서 의도적인 해군훈련으로 이에 대응했던 것이다.

이와 같이 국제관계 속에서 분쟁의 빈도와 강도가 수많은 스펙트럼을 보이고 있는 냉혹한 국제정치 상황에서 자국 의사를 상대국에게 수용케 하는 방법은 무력에 의한 강압적인 방법과 설득과 보상을 전제로 한 평화적인 방법의 두 가지로 대별할 수 있다. 그러나 무력은 가장 확실한 방법이나 값비싼 대가를 전제로 하기에 그보다는 전쟁에 이르지 않는(short of war) 범위 내에서 외교적인 설득에 의존하게 되었고 이를 뒷받침하는 수단으로서 해군력이 주목받게 되었던 것이다.

근자에 이르러 바다관련 이슈들이 부쩍 늘어가고 있다. 지난 3월 15일 중국 당국이 이어도에 대한 관할권을 주장하면서 정기적으로 순시선을 보내겠다고 하여 한·중간 긴장이 촉발되었고, 남중국해에서는 중국이 남사군도 일대에 대한 배타적 경제수역을 일방적으로 주장하여 베트남, 필리핀, 브루나이, 말레이시아, 대만 등 이해당사국들이 크게 반발하기도 하였다. 바다에서의 이러한 국익 다툼은 필연적으로 해군력 증강을 요구받게 되는데 특히 중국은 2006년 "해양대국"을 선언한 후 경제성장을 기반으로 해군력을 급속히 증강하면서 국가 대외정책을 뒷받침하고 있다. 1980년에 설정한 일본 오키나와-대만-필리핀을 연결하는 제1도련(first island chain)과 일본 오가사와라 제도-괌-인도네시아를 연결하는 제2도련(second island chain)을 기준으로 하여 방어해역을 확대하고, 외부 해양세력에 대한 반접근(anti-access)/영역거부(area denial)<sup>3)</sup>를 구사하고 있다. 이에

2) Ibid, p. 159.

3) 이 용어는 중국이 외부세력의 간섭을 저지한다는 의미에서 반개입(反介入)이라는 표현을 쓰고 있으나 미국이 중국의 이러한 전략을 anti-access/area denial로 개념화하였다. 대만에서는 anti-access를 반개입으로, area denial을 영역조절(領域阻絶)로 번역한다.

대응하여 미국도 지난 1월에 발표한 신 국방전략지침(sustaining U.S. global leadership: priorities for 21st century defense)에서 아시아 중시정책을 천명한 바 있다.<sup>4)</sup>

## II. 해군의 정치적 사용 연구현황

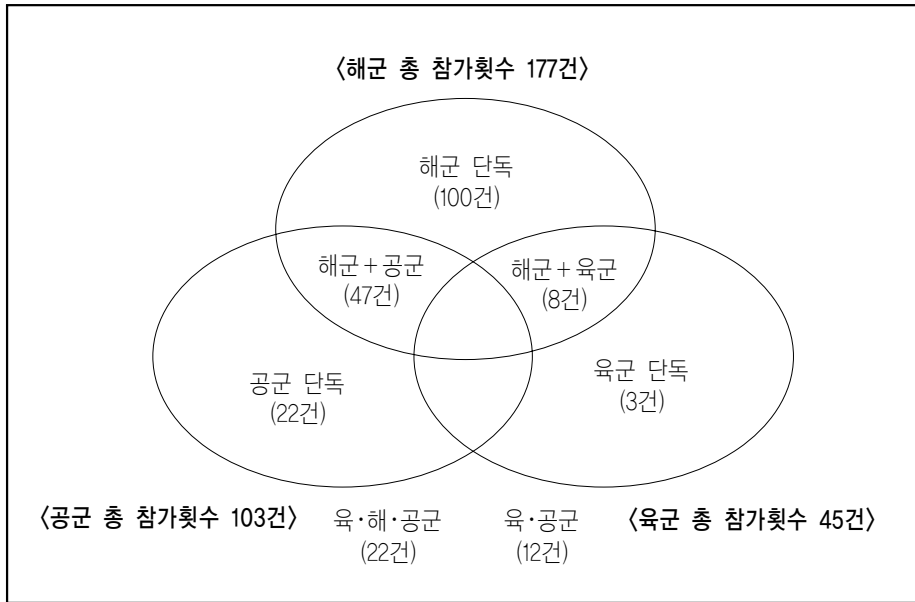
이 분야 연구자의 한 명인 영국의 케이블(James Cable)은 1919년부터 1993년까지 약 70년 동안 각국이 실시한 포함외교(Gunboat Diplomacy)의 빈도를 확인한 결과 1919년부터의 초기기간이나 70년이 지난 연구 당시에 있어서나 각국이 포함외교를 국가의 정치적 수단으로 사용하는 빈도에 있어서 큰 차이가 없다는 사실을 발견하였다. 즉 케이블의 연구는 포함외교가 과거뿐만 아니라 오늘날에 있어서도 국가의 정치적 수단으로 빈번히 사용되는 유용한 수단이라는 사실을 잘 증명해 주었다.<sup>5)</sup> 그는 해군력의 정치적 사용을 포함외교로 지칭했으며 여기에는 협상과 신호 전달, 강압을 통한 외교와 억제, 군사력 시위 및 무력행사까지를 망라한 포함외교의 단계가 있다고 설명했다. 그러나 케이블은 이러한 단계를 설명하면서 단계별 함대의 동원수준이나 함대운용의 형태, 상대국의 반응에 따른 해군력 사용의 유용성과 한계성, 해군력 설득과 더불어 병행해야 할 외교적인 노력 등에 대한 연구가 미진하고 후학들에게 모든 해군의 정치적인 활동을 포함외교로 혼동할 수 있는 단초를 제공했다.

미국 브루킹스 연구소(The Brookings Institution)의 블레크만과 카플란은 미국이 1946년부터 1975년까지 30년 동안 군사력을 정치적 목적으로 사용한 총

4) "Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities For 21st Century Defense", The U.S. military will continue to contribute to security globally, we will of necessity rebalance toward the Asia-Pacific region. Our relationships with Asian allies and key partners are critical to the future stability and growth of the region. We will also expand our networks of cooperation with emerging partners throughout the Asia-Pacific to ensure collective capability and capacity for securing common interests., The Security of defense 1000 Defense Pentagon Washington, DC 20301-1000, January 5, 2012.

5) James Cable, *Gunboat Diplomacy, 1919-1991* (London: Macmillan Press, 1994), pp.4, 158-213.

215회의 사례 중에서 177회인 82%의 경우에 해군력을 사용하였으며, 이는 군사력 중에서 해군력이 가장 빈번히 정치적 목적을 위하여 사용되었다는 사실을 보여주었다고 분석했다.<sup>6)</sup>



〈그림 II-1〉 국제분쟁시 해군 참가 횟수

또한, 미국의 멘델(Robert Mandel)에 의한 분석에 따르면 국제분쟁에서 해군력을 사용한 경우가 해군력을 사용하지 않았던 경우에 있어서 보다 정치적 목적을 달성할 수 있는 가능성이 높았다는 연구결과를 내놓았다.<sup>7)</sup> 이는 해군력이

6) 블랙만과 카플란이 식별한 미국이 군사력을 정치적 목적을 위하여 사용하였던 총 횟수는 263 회이나 자료의 애매함 때문에 48회는 분석을 실시하지 않고 215회의 군사력 사용의 사례에 대해서만 분석을 실시하였다. B. M. Blechman and S. S. Kaplan, *Force Without War: US Armed Forces as a Political Instrument*, (Washington D.C : Brookings Institution, 1978), p. 40.

7) 멘델의 분석에 따르면 미국이 군사력을 정치적 목적을 위하여 사용하였던 1963년 이전의 분쟁에서 군사력의 사용은 44%의 성공, 31%의 애매한 결과, 25%의 실패를 가졌었고 1962년 이후의 경우에 있어서는 29%의 성공, 47%의 애매한 결과, 24%의 실패를 가졌다. 반면에 포함외교의 경우에 있어서는 1963년 이전의 분쟁에서 미국은 68%의 성공, 21%의 애매한 결과, 11%의 실패를 가졌고 1962년 이후의 분쟁에서는 53%의 성공, 12%의 실패, 35%의 실패를 가졌다. 또한 세계 각국의 포함외교 사례를 통해서 보면 1963년 이전에는 61%의 성공, 18%의 애매한 결과, 21%의 실패를 가졌고 1962년 이후에는 47%의 성공, 35%의 애매한 결과, 18%의 실패를 가졌다. Robert Mandel, "The Effectiveness of Gunboat Diplomacy", *International Studies*

외교적 수단으로 국제분쟁에서 가장 빈번히 사용되는 정치적 수단이며, 또한 분쟁해결을 위한 매우 효과적인 수단이기도 하다는 경험적 사실을 증명해 준다. 그러나 그의 연구는 미국의 입장을 대변하는 것으로서 미국의 경우 대부분의 분쟁이 대서양이나 태평양 건너에서 이루어졌다는 측면에서 볼 때 당연한 결과라고 할 수 있다.

해군력의 역할에 대한 또 다른 연구자인 영국의 제프리 킬(Geoffrey Till)은 해군은 해양통제권의 확보, 해상교통로의 방호, 해양력의 투사와 같이 과거부터 수행하여 왔던 중요한 역할들에 부가하여 오늘날에는 해양자원의 보호, 해군외교, 전략적 억제와 같은 새로운 임무와 역할이 중요하여졌다고 강조하고 있다.<sup>8)</sup> 또한 영국의 부스(Ken Booth)는 해군력의 역할을 군사적 역할, 외교적 역할, 치안유지의 역할로 구분하였으며,<sup>9)</sup> 구 소련의 고르시코프(Sergei Gorshikov) 역시 해군이 전시 역할인 함대 대 함대(艦隊對艦隊, fleet to fleet) 작전 및 대 육상(fleet to ashore) 작전뿐만 아니라 평화 시 중요한 외교적 역할을 수행하고 있다고 설명하고 있다.<sup>10)</sup> 즉 해군력은 전시에 해양통제권의 확보를 통하여 전승을 보장하는 역할에 부가하여 평시에 외교정책 목적을 달성하기 위한 정치적 수단으로서 역할을 한다는 것이다.

해군력의 정치적 사용에 관한 또 한명의 저명한 연구자인 미 해군대학(Naval War College)의 루트왁(Edward Luttwak)은 그의 저서 「해양력의 정치적 사용(The Political Uses of Sea Power)」에서 해군력을 설득의 수단으로 보고 상대국을 강압, 억제, 지원, 위협을 위한 방편으로써 적극적인 설득과 잠재적인 설득으로 구분하여 해군력의 정치적 사용을 설명하고 있다. 아울러 그는 함대의 전술적 전개에 따라 상대국과 우방국에게 자국의 확실한 의사를 표시하고 상대국의 반응 여하에 따라 해군력의 정치적 사용효과에 대한 결과가 나타난다고 주장하였다. 그의 주장은 해군력을 설득이라는 특이한 논리를 동원하여 설명함으로써 영국의 케이블(James Cable)이 주장한 포함외교(Gunboat Diplomacy)의 여러 가지 주장과 비교된다. 본 논문은 루트왁의 설득이론 소개를 그 목적으로

*Quarterly*, vol.7, No.30 (1986), pp. 59-76.

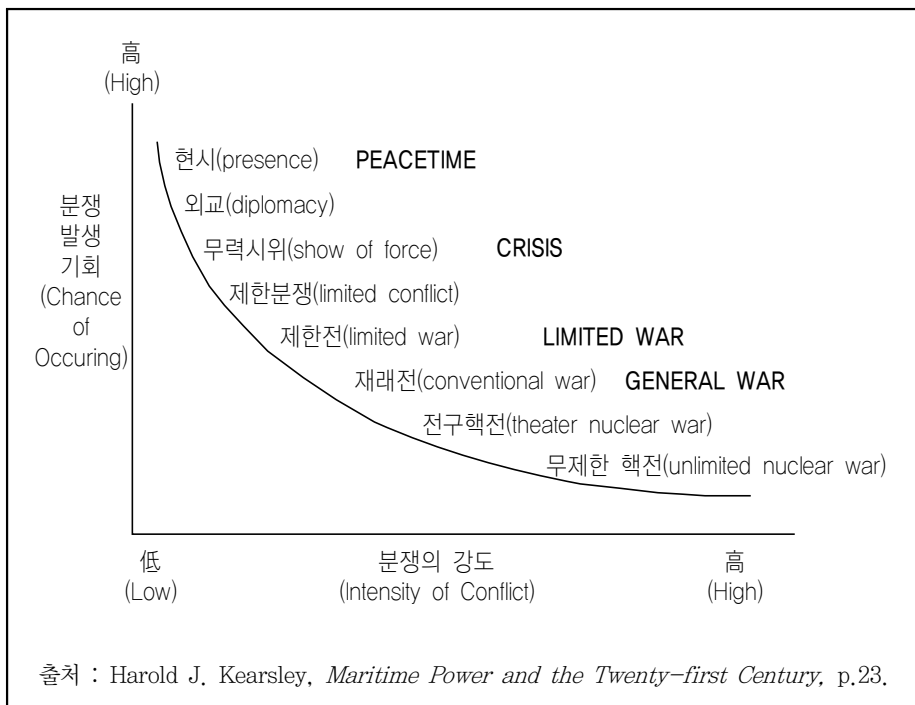
8) Geoffrey Till, *Maritime Strategy and the Nuclear Age*, (London: The Macmillan Press, 1984), pp. 203-225.

9) Ken Booth, *Navies and Foreign Policy*, (New York: Holmes & Meier Publishers, 1979), p. 16.

10) S. G. Gorshkov, *The Sea Power of the State*, (New York: Pergamon Press, 1976), pp. 213-222, 245-253.

한다.

미국의 로스(Robert Ross)는 그의 논문인「1995-96 대만해협 분쟁 시 강압, 신뢰성 및 군사력의 사용 (The 1995-96 Taiwan Strait Confrontation: Coercion, Credibility, and the Use of Force)」을 통해서 대만해협 분쟁 시 중국과 미 해군의 군사력 사용에 관한 제반과정과 외교적 노력을 설명하면서 군사력이 국가의 외교적 노력과 병행하여 사용될 때 그 효과가 나타나며, 여기에는 국가의 평판과 효과에 대한 의심, 동맹국에 대한 신뢰성, 상대국에 대한 강압의 효과 등에서 많은 불확실성이 존재한다고 분석하기도 하였다.



〈그림 Ⅲ-1〉 분쟁의 경향성

### Ⅲ. 국제분쟁시 해군력의 정치적 사용

#### 1. 국제분쟁과 해군력

국제관계에서 분쟁 발생 가능성은 앞의 <그림Ⅲ-I>과 같이 갈등의 강도와 반비례 관계에 있다. 그림에서 보여주는 것처럼 분쟁의 강도가 높을수록 핵전쟁의 극단성 때문에 분쟁 발생 가능성은 낮다고 할 수 있다. 평시(peace time), 위기시(crisis), 제한전시(limited war) 그리고 전면전(general war)시로 구분되는 4가지 항목들은 통상적으로 분류되는 분쟁 구분의 주요한 항목들이다.<sup>11)</sup>

국제분쟁 해결 시 특별히 해군력의 정치적 사용에 주목해야 할 이유는 해군만이 가지는 상징성(symbolism), 접근가능성(accessibility), 기동성(mobility), 투사능력(projection ability), 내구성(endurance), 다재다능성(versatility), 전술적 유연성(tactical flexibility), 통제성(controllability) 때문인데 각각의 특징을 살펴보면 아래와 같다.<sup>12)</sup>

첫째, 상징성(Symbolism) 이다. 해군은 타국에 자국의 주권을 옮겨 놓을 수 있는 유일한 조직이다. 해군은 자국의 국기를 게양하여 자국의 존재를 드러내고(show of flag), 함대의 출현을 과시하며(fleet presence), 함대의 위협(demonstration)을 통해서 상대국을 억제 및 강압하고 동맹국을 지원하며 협상을 촉진시킬 수 있다.

둘째, 접근가능성(accessibility) 이다. 해군은 육·공군과 달리 타국에 전개될 때 별도의 허가나 추가적인 조치가 필요하지 않다. 육·공군의 경우 영토나 영공을 넘어 부대를 타국으로 이동할 경우 특별히 해당국의 허가를 받아야 하나 해군은 일상적인 작전의 한 형태로서 공해를 통하여 필요한 시기에 필요한 해역으로 손쉽게 함정을 전개할 수 있다.

셋째, 기동성(mobility) 이다. 군함은 자체로서 완벽한 하나의 전투체계가이기 때문에 분쟁지역에 전개될 때 별도의 준비가 필요치 않다. 따라서 언제, 어디라도 즉각 출동하여 임무를 수행할 수 있다.

넷째, 투사능력(projection ability) 이다. 해군은 복합적이고 다양한 무기체

11) L. W. Martine, "The Use of Naval Force in Peacetime.", *Naval War College Review*, Jan/Feb, 1985. p.4.

12) Ken Booth, *Navies and Foreign Policy* (London: Cromhelm, 1977), pp.33-36.



계를 탑재하고 있기 때문에 적국의 심장부 및 연안에 군사력을 투사할 수 있으며 이는 중요한 해군의 고유 임무 중 하나다.

다섯째, 내구성(endurance) 이다. 해군함정은 무기체계이자, 사무공간이며 자급자족할 수 있는 생활공간이기 때문에 장기간 군수 지원 없이 해상에 전개하여 독자적으로 장기간 작전할 수 있다. 소말리아 해역에 파견된 문무대왕함이 몇 개월씩 작전할 수 있는 것이 좋은 예다.

여섯째, 다재다능성(versatility) 이다. 해군은 함정자체가 곧 평화적인 친선과 외교목적으로 상대국의 항구를 방문할 수 있고 아울러 별도의 추가적인 조치 없이 상대국을 강압하는 무력의 수단으로 전환할 수 있다.

일곱째, 전술적 유연성(tactical flexibility) 이다. 해군은 해상에서 단독으로 또는 육·공군과 다양한 합동작전을 할 수 있고 외국군과의 연합작전을 수행할 수 있다.

여덟째, 통제성(controllability) 이다. 해군함정은 하나의 지휘체계로서 육지에서 이격된 바다에서 작전함으로서 상황 전개에 따라 공격과 후퇴를 용이하게 할 수 있고 사태의 확산을 손쉽게 통제할 수 있어 상대국 국민들에게 국가의 위신과 평판을 해치지 않으면서 사태를 조용히 해결할 수 있다.

지난 50년간 평시와 전시 해군력의 사용에 대한 저서가 많아졌다는 사실이 주목할 만한데, 이 저서들의 대부분이 초강대국과 그들의 동맹국들을 다루고 있는 것들이다. 비록 해양력과 관련된 저서의 부흥이 현재와 같은 핵미사일 시대에는 시대착오적으로 보일 수도 있지만, 이것은 현대 국가들이 정치적으로 그리고 군사적으로 국제적인 영향력을 강화하려는 노력의 자연적인 산물이라고 말할 수 있다.

해양력에 대한 저서들은 이들을 통해 등장하는 다양한 이론만큼이나 다양한 모습으로 출간되고 있다. 저자들은 군 관계자들로부터 법조계, 학계에 이르기까지 광범위한 영역에 걸쳐 분포되어 있다. 이들의 이론은 해군력 사용에 대한 다양한 부문을 포함하고 있다.

어떤 이론은 평시부터 세계적 규모의 전쟁에 이르기까지 국제관계에서 드러나는 모든 국면으로 확산되어 적용되는 반면, 어떤 이론은 평시 해군의 사용방안, 즉 엄밀하게 말해 평시에 비폭력적으로 해군력을 사용하는 방법과 같이 어느 한 분야에만 집중되어 있는 경우도 있다. 이와 같은 저서들의 급증 추이에도 불구하고 “해양전략의 고전격”인 알프레드 마한(Alfred Mahan)과 줄리언 콜벳(Jullian Corbett)의 해양전략 이론이 제시되었던 19세기말과 20세기초의 상황이

나 오늘날에 있어서도 해양력에 대한 연구는 똑같은 유효성을 가지며 과거와 연속성을 지닌다.<sup>13)</sup>

## 2. 다양한 해군의 임무

케이블(Cable, James)은 적극적인 포함외교라고 하는 해군력에 의한 외교적 역할에 대하여 고찰하였으며, 그는 ‘결정적 무력(definitive force)’, ‘목적적 무력(purposeful force)’, ‘촉매적 무력(catalytic force)’, ‘표현적 무력(expressive force)’<sup>14)</sup> 등으로 상대국에 대한 의사표시 강도를 네 가지 단계로 구분하여 설명하였다. 해군력의 결정적사용<sup>15)</sup>은 제한된 해군력을 상대방의 반응여부에 관계없이 기정사실화를 추구하는 것으로서 전통적인 포함외교 형태이며 목적적 사용은 해군력을 사용하여 상대국 정부로 하여금 어떤 일을 강요하고 진행 중인 일을 중지시키거나 또는 기 계획된 행동을 억제하면서 다른 방도를 취하지 못하도록 결심을 유도하기 위한 목적으로 전개되거나 실제로 행동을 취하지 않는 경우이며, 촉매적 사용은 촉매라는 말 자체가 함의하고 있는 바와 같이 무형의 협박이나 모호한 기회 제공 등으로 상황이 분명하지 않는 상황에서 존재하는 위협을 예방하기 위하여 특정한 목적이 없이 해군함대를 전개하는 경우로서 이러한 경우는 특히 제한된 해군력을 현시하는 데 매우 적절한 상황이다. 왜냐하면 필요에 따라 외해에서 장기간 관망하다가 상황에 따라 개입하거나 또는 개입한 후에도 철수가 용이하기 때문이다. 해군력의 표현적 사용은 상대국 정부가 다른 대안을 통하여 그들의 의지를 상대방에게 강요할 수 있다는 확신을 가지지 못하도록 국가의 기존 정책에 대한 의지를 과시하기 위하여 전개되는 경우로 이 때는 목적적 사용의 경우와 같이 특별히 행동은 취하지 않으나 의사를 표현하는 신호를 보낸다.

맥과이어(M MccGwire)는 비록 케이블(James Cable)의 이론을 원용하였지만 해군력의 이론적 사용을 ‘목적적(purposeful)’과 ‘예방적(preventive)’ 사용이라는 두 가지 범주로 한정하였다. 그는 목적적 강압이 해양에서 자국의 목적을 달

13) B. M. Gough, "Maritime Strategy: The Legacies of Mahan and Corbett as Philosophers of Seapower", RWSI Journal, Winter 1988, p.55.

14) James Cable, *Gunboat Diplomacy 1919-1979* (London : Chatto and Windus, 1971) & *Diplomacy at Sea* (London : Macmillan Press, 1985), P.18.

15) Ibid., pp. 41-86; Eric Grove, *The Future of Sea Power* (London : Richard Gray, 1990), p.195.

성하기 위한 해군력의 사용인 반면, 예방적 강압은 해양이 자국에게 불이익이 되도록 사용되는 것을 용납하지 않는 것으로 표현하고 있다.<sup>16)</sup> 많은 사람들은 이러한 용어를 오히려 해양에 대한 ‘공세적’ 및 ‘방어적’ 관심이라는 관점 하에서 분류하고 있다.<sup>17)</sup> 해군 외교에 대해 독특한 시각을 견지하고 있는 아트(Art Robert)는 케이블의 이론 중 마지막 내용인 ‘표현적’을 ‘위협적(swaggering)’으로 변화시키는 재조명 작업을 진행하였다. 그의 작업은 해군외교를 주도하는 국가의 위신을 높여 주는 목적에서 시도되었는데, 그가 인정했듯이 그 개념은 표현하기가 매우 어려울뿐더러 목표국에 위협을 가한다는 본래의 목적과 무력의 사용이라는 측면에 비추어 볼 때 ‘표현적’이라는 용어는 매우 불합리하다는 것이다. 이러한 불합리한 개념은 해군외교 활동의 신뢰성과 해군의 정치적 사용이 상대국의 반응에 따라 결과가 달라진다는 것을 고려할 때 향후 충분히 토의되어야 할 과제라고 여겨진다.<sup>18)</sup>

### 3. 해군의 외교적 역할

케이블(Cable, James)의 ‘포함외교’ 개념을 루트왁(Edward Luttwak)의 ‘해군력에 의한 설득’의 전 국면과 관련하여 살펴볼 때 케이블의 이론이 해군력의 정치적 사용에 대한 개념을 더 잘 이해할 수 있게 한다.<sup>19)</sup>

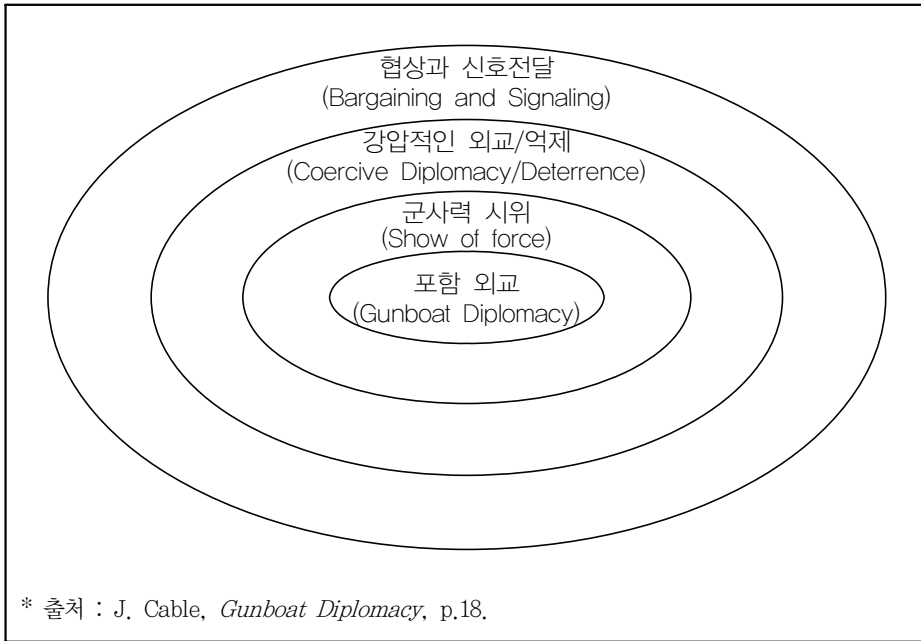
해군의 사용을 ‘해군력 설득’이라는 줄기로부터 뺀 나온 각각의 가지로서 이해하기보다는 다음 <그림 Ⅲ-2>처럼 국가 간 분쟁의 강도와 협상의 진행과정에 따라 상대국에게 ‘협상과 신호전달’(bargaining and signaling), ‘강압적인 외교 및 억제’(coercive diplomacy/deterrence), ‘해군력시위’(show of force) 및 ‘포함외교’(gunboat diplomacy)와 같이 해군력의 사용강도와 사용가능성을 높여가는 설명 방법이 해군력의 정치적 사용에 대한 개념을 손쉽게 이해할 수 있도록 한다.

16) M. McCwire, "The Horizontal Proliferation of Maritime Weapon Systems", *Navies and Arms Control*, Quester, G. H. (editor) (New York : Praeger, 1980), p.166.

17) B. M. Gough, op. cit., p.58.

18) Art, R. J., "To What Ends Military Power?", *International Security*, Vol. 4, No. 4, Spring 1980, p.13.

19) R. Mandel, "The Effectiveness of Gunboat Diplomacy", *International Studies Quarterly*, Vol.30, No.1, 1986, p.61.



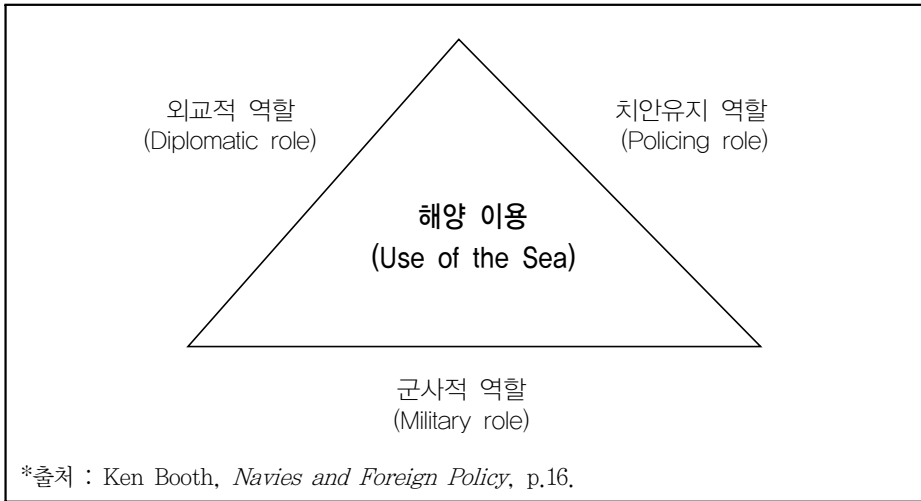
〈그림 III-2〉 포함외교의 동심원

케이블의 이러한 동심원에 의한 설명은 포함의 배후에는 순양함이 도사리고 있고, 순양함의 배후에는 가공할 만한 전투함대가 있다는 것이 알려질 때 포함외교의 효과가 극대화 된다는 사상을 포함하고 있다.<sup>20)</sup>

동심원을 더욱 심층적으로 살펴보면, 각 동심원의 어조는 점점 공격적으로 그리고 그 행위는 점점 더 단호하게 변모해 간다는 것을 확인할 수 있다. 가장 외곽의 원은 협상과 자국의 의도를 적국에서 알 수 있도록 신호를 보내는 것으로 온건한 첫 단계에 해당한다. 협상 국가는 그들의 의도를 전달하기 위해 통상적인 그들의 외교적 채널과 기구를 이용한다. 여기에는 일상적인 해군의 이동과 전개를 수반한다. 강압적 외교와 억제 부분에서는 보다 강력한 방법이 동원된다. 일상적인 해군의 전개는 적국에서 이해관계를 현시하기 위한 방편으로서 일시적으로 중단된다.

이와 같은 방법은 아직도 사용되는 방법이며, 이 수준에서는 양자가 원한다면 위협을 주지 않는 선에서 양해를 얻을 수 있다. ‘해군력 시위’에 대해서는 의도에 대한 오판이 있어서는 안 된다.

20) Martin, L. W., "The Use of Naval Forces in Peacetime", *Naval War College Review*, Jan/Feb, 1985, p.10.



〈그림 Ⅲ-3〉 평시 해군력 사용에 대한 삼각 이론

부스(Ken Booth)는 평시 해군의 사용을 위의 〈그림 Ⅲ-3〉와 같이 삼각형을 사용하여 설명하였다.

그는 해군의 역할을 서로 밀접한 관계가 있는 삼각형의 세변과 같은 것으로 보았다. 외교적 역할과 관련해서 볼 때 그는 앞서 언급한 여러 이론가와 비슷한 견해를 가지고 있었다. 여기에서 해군의 주요 역할은 외교관계자들이 군사적인 힘을 바탕으로 하여 타협을 끌어내도록 하는 데 있다. 그리고 이를 통해 동맹국을 안심시키거나 적국에 대해 위협을 가할 수 있게 한다. 이러한 측면에는 외교적인 역할은 국제적인 시각과 관련하여 국위를 드높이는 해군의 능력이 포함되는데 케 이블은 이것을 표현적 외교라고 하였다.

결론적으로 해군의 평시 역할은 외교적 역할(diplomatic role), 치안적 역할(policing role), 군사적 역할(military role)로 구분할 수 있으며 국제분쟁 해결 시 해군력의 사용이라 함은 설득(suasion)과 강압(coercive) 및 억제(deterrenct)를 통해 국가의 외교 협상시 상대국이 시도하고 있는 사안을 하지 못하게 설득하거나 억제함과 함께 자국의 의도를 무력과 함께 상대국에게 확실하게 전달함으로써(signaling)<sup>21)</sup> 협상력을 드높여서 상대국으로 하여금 자국의 의사에 동의하도록 강압하는 것이라고 할 수 있다. 이 때 해군력의 정치적 효과는 분쟁의 유형에 따라 상이하게 나타난다.

21) Charles D. Allen Jr. *The Uses of Navies in Peace Time* (Washington D.C : American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1980), pp. 22-25.

## IV. 해군력에 의한 설득이론

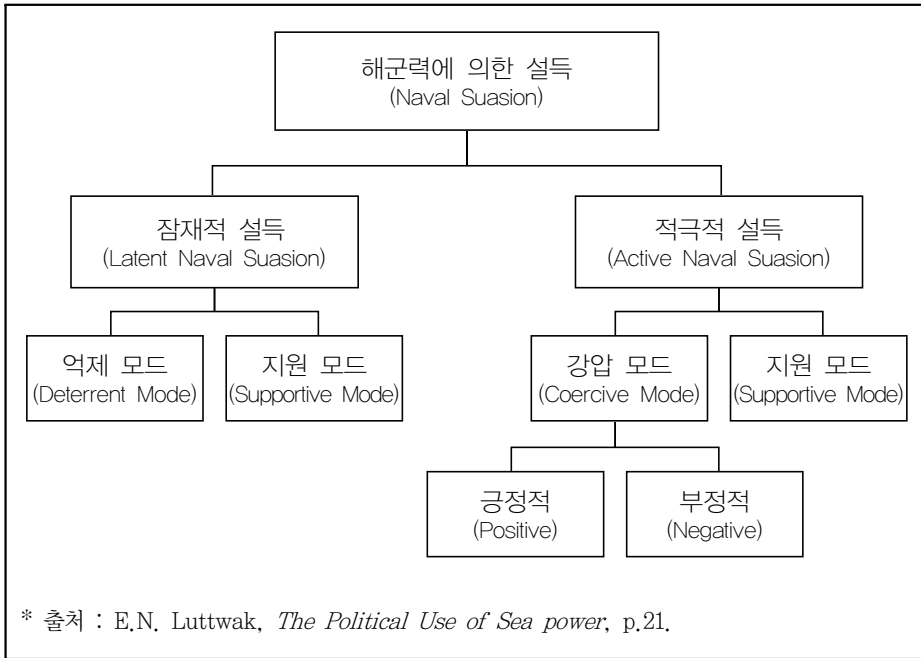
### 1. 설득의 개념

해군이 전개됨으로서 얻어지는 정치적인 효과를 분석하기 위해서는 몇 가지 유형으로 정리할 수 있는데 여기에는 각기 다른 전술적 및 전략적 능력이 계산된다. 대잠전(antisubmarine) 수행능력, 해상무역방해(anti shipping), 육지의 접근 차단(interdiction on land) 등이 그러한 고려 요소들이다. 그러나 이러한 정밀한 계산과 예측도 필연적으로 제한 사항과 의도하지 않는 다른 뜻으로 상대국에게 해설될 수 있기 때문에 루트왁(Edward Luttwak)은 이를 해군력에 의한 설득(Naval Suasion)이라는 개념으로 설명하였다. 이는 해군력이 정치적으로 사용되었을 때 그 의미를 보다 더 용이하게 설명해 줄 수 있는 하나의 방법이기 때문이다.

그의 개념은 다음 쪽 <그림 IV-1>로 잘 표현되고 있다.<sup>22)</sup> 그림에서 나타내고 있는 잠재적 해군력 설득이란 해군함대의 일상적이고 특별한 목적을 가지지 않은 배치나 이동에 의해 개인이 되었건 국가가 되었건 간에 대상으로부터 유발된 반응과 관계되어 있다. 이러한 잠재적인 설득방법은 잠재적인 적에 대한 억제나 동맹국에 대한 지원의 효과를 산출할 수 있다. 반면에 적극적인 해군력에 의한 설득은 치밀하고 단호한 해군활동을 통하여 상대국에게 명확한 자국의 의사를 전달하고 환기시키기 위해 상대국의 반응을 끌어 내는 차원의 활동이다. 적극적 해군력 설득은 상대국을 압박하거나 부정적인 의미에서의 억지하고자 하는 의도를 갖고 있다는 점에서 상대국에는 본질적으로 부정적인 활동이 될 수 있으나 역으로 동맹국이나 우방국들을 지원·독려하는 긍정적인 활동으로 받아들여질 수도 있다. 작금에 와서는 지금까지 쓰였던 ‘적대국·우방국’이라는 용어보다 ‘적대자와 비적대자’<sup>23)</sup>와 같은 용어가 사용되어지기도 하지만 아래 그림에서와 같이 해군함대에 의해 유발되는 효과가 상대방에게 압력으로 작용하느냐, 아니면 지원으로 작용하느냐에 따라 구분된다고 할 수 있다.

22) E. N. Luttwak, *The Political Use of Sea Power* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1974), p.21.

23) B. M. Blechman and S. Kaplan, *op. cit.*, p.21.



〈그림 IV-1〉 루트왁의 해군력에 의한 설득

1972년 이집트의 나세르 대통령 사망이후 집권에 성공한 사다트 대통령에 의해 이집트에 주둔중인 소련의 군사고문단과 관련 군사 무기들이 축출된 상황<sup>24)</sup>에서 중동의 세력균형을 유지하기 위하여 지중해에 전개된 미 6함대의 정치적 역할은 무엇인가에 대한 문제해결을 시도한다면, 다음의 몇 가지는 누구나 쉽게 확실한 답을 얻을 수 있을 것이다.

첫째, 미국을 상징하는 막강한 제6함대의 위용은 미국의 힘과 의지를 상징하고 여차하면 워싱턴의 지시에 의거해서 어떠한 임무도 즉각 해낼 수 있다는 힘과 의지를 과시함으로써 소련의 지도층이 이집트의 축출행위에 대응하여 어떠한 형태의 보복적인 도발을 할 수 없도록 다양한 강도의 억제(deterrent) 역할을 수행할 것이라고 생각할 수 있다는 것이다.

두 번째 효과는 억제보다는 ‘지원적인(supportive)’ 형태의 잠재적 설득이다. 터키와 소련간 국제분쟁인 보스포러스 해협의 통항문제와 관련하여 ‘몽트뢰조

24) 나세르 이집트대통령의 급작스런 사망은 그동안 제2인의 자리에 머물러 있던 사다트에게 집권의 기회를 제공하였다. 그동안 나세르와 소련군의 유착관계에서 멀어져 있던 사다트는 나세르가 사망하자 정치적인 갈등관계에 있었던 소련의 군사고문단을 전격적으로 추방조치하였다. <http://cafe.naver.com/speednews24.cafe> 검색일자 2012. 4. 14.

약(Montreux Convention rule)<sup>25)</sup>에 따른 양국의 불편한 관계에 있어서 터키를 지원하기 위해 미국 6함대의 보스포러스 해협 항행행위는 터키에 대한 미국의 확고한 지지와 미국의 우방국인 터키를 더 이상 괴롭히지 말라는 소련에 대한 엄중한 경고 신호의 의미이다.

세 번째 효과는 역시 잠재적이고 지원적인 효과인데 이스라엘에 관한 것이다. 제6함대의 존재는 소련의 이스라엘에 대한 압력에 대항하는 역할로서 이스라엘을 힘으로 뒷받침 해주는 미국의 의도를 정확히 밝히고 소련군의 이스라엘에 대한 선제공격을 억제하는 기능을 수행하게 된다는 것이다. 따라서 6함대의 기능은 이스라엘의 소련에 대한 저항의지를 고무시키고 소련과 이집트 간의 관계의 의미를 퇴색시킴과 아울러 이스라엘의 매우 호전적이고 위협스러운 행동을 사전 예방함과 아울러 1970년에 이집트에 전방위로 구축해 놓았던 소련의 군사시설들을 무용지물로 만드는 효과를 가져왔다는 것이다.

넷째, 앞에서 언급한 강압과 지원적인 효과로서 1970년 시리아-요르단 간 분쟁<sup>26)</sup>에서 미국은 군사개입을 선언했는데 이것은 부정적인 측면에서의 강압이었던 바 이 때 미국의 의도는 러시아의 개입을 차단하는 적극적인 강요(active compellent)였다. 미국은 시리아로 하여금 요르단에서 무기와 병력을 철수하도록

25) 다르다넬스해협(엄밀하게는 마르마라해·보스포러스해협까지를 포함하는 일련의 항로)은 18세기 이래 남진을 기도하는 러시아와 이에 대항하는 지중해 제국 사이에서 지배권과 통행권을 놓고 분쟁이 계속 되어왔는데, 이것이 해협문제의 전형이라 할 수 있다. 오스만 투르크는 1774년 쿠추크카이나리지 조약에 의거하여 러시아의 흑해 및 해협의 자유통행권을 인정하였고, 이어 오스트리아·영국·프랑스·프로이센에게도 인정하였다. 19세기에 들어와 동방문제가 대두하자 오스만 투르크는 군사원조를 조건으로 러시아 군함의 통항만을 인정하는 조약을 체결하여 해협은 사실상 러시아 지배하에 있게 되었다. 1840년 런던조약으로 러시아의 이 특권은 파기되었고, 원칙적으로 상선만의 자유항행을 인정하였으나, 크림전쟁 후의 파리조약과 런던조약에서는 예외적으로 군함의 통과를 인정하고 있다. 제1차 세계대전에서는 1914년 오스만 투르크의 참전으로 해협이 봉쇄되어 연합국측에 타격을 주었다. 오스만 투르크의 패전 후 해협의 지배권은 연합국 대표로 구성된 국제해협위원회에 위임되어, 오스만 투르크는 각국의 선박·군함·항공기의 통항을 인정하게 되었는데, 이 원칙은 1923년 7월 로잔조약과 1936년 몬트뢰 조약으로 이어졌다. 이 조약으로 터키는 전이나 평화시를 불문하고, 모든 나라 상선의 통항 자유를 인정했다. 군함이나 터키가 교전국인 경우에는 일정한 제약이 있으며, 흑해 연안국에는 특혜가 인정된다. 이 조약으로 결국 터키는 '해협 관리권'을 회복하고, 해협을 재무장할 수 있게 되었다.

<http://cafe.naver.com/speeddews24.cafe> 검색일자 2009. 4. 14.

26) 1970년 시리아와 요르단 간 분쟁은 시리아가 요르단 영내에 있는 팔레스타인 난민을 보호한다는 명분 아래 군사력을 동원하여 요르단을 침공한 분쟁으로서 당시 요르단 내에는 약 400만명에 이르는 팔레스타인 난민들이 정착하고 있었으며, 이는 요르단 정치상황의 매우 심각한 영향을 주는 요소로서 요르단 정부와 팔레스타인 자치정부 간의 긴장과 갈등의 연속선상에 있었다. <http://blog.naver.com/labovte?Redirect=Log&logNo=10007409466> 검색일자 2009. 4. 16.



록 요구했다. 요르단 영토 내에 거주하는 팔레스타인을 보호하기 위해서 요르단을 침공했다는 시리아의 구실은 설득력이 없었기 때문이었다. 이러한 지원적 형태의 신속하고도 적극적인 설득은 중요한 요소라 할 수 있다. 왜냐하면 요르단 지도부는 이미 자체적으로 시리아군을 퇴치하였기 때문이다. 요르단은 미국의 지원 의사와 시리아에 대한 강압으로 사태해결에 대한 자신감을 회복했을 뿐만 아니라 제6함대의 강력한 투사 능력은 요르단과 시리아에게 사태 해결시 정책결정의 중요한 고려 요소로 작용하였기 때문이다. 이러한 적극적인 해군력 사용은 평시 해군력 운용과 크게 다르지 않다.

이러한 해군작전을 수행하기 위해서 미국의 제6함대는 특별한 재무장이나 대서양 건너 본국으로부터 추가적인 함정 배치 없이 임무를 수행했다는 것이다. 다시 말해서 해군함대의 활용은 전·평시 및 잠재적·적극적인 상태의 구분이 없이 지극히 기본적(fundamental)인 상태에서 이뤄진다는 장점이 있다. 적극적이냐, 잠재적이냐, 강압이냐, 지원이냐, 억제냐, 강요냐를 막론하고 문제는 해군력에 의한 설득은 상대방의 행동이 어떻게 나타나느냐에 따라 그 효과를 가늠할 수 있다는 것이다. 상대방의 반응을 보고 그 효과를 판단하는 것이 일반적인 설득의 개념인 것이다.

아무런 위협의 의도를 가지고 있지 않은 상태에서 평상적인 함대의 이동(routine fleet movements)도 상대국에는 때때로 위협으로 인식되기도 한다.<sup>27)</sup> 이것이 함대 자체에는 잠재적 설득이 되는 것이다. 반면에 신속하지만 무언의 위협은 상대국으로부터 무시되거나 혹은, 더 나쁜 결과를 초래할 수도 있다. 또한, 상대국의 의사결정에 참여하는 사람들에게는 해군함대의 전개가 다른 모든 수단에 의한 정치적 압력들의 스펙트럼의 하나이지 군사력 전개 그 자체만으로 전체적인 상황판단을 내리지 않는다는 것이다. 따라서 해군력에 의한 설득의 효과는 국가의 대외정책을 집행하는 여러 가지 수단 중의 하나로서 기능한다. 해군력에 의한 설득을 준비하기 위해 평시에 실질적인 무력을 동원해서 연습할 필요는 없다. 그 이유는 해군력의 사용은 '상징적(symbolic)'이기 때문이다. 왜냐하면 1945년 이래, 대부분의 분쟁들은 정식으로 선언되지 않고 '평시(peace time)' 형태로 발전되어 왔기 때문이다. 여기서 말하는 '평시'라는 용어는 일반적으로 상대국이 강도 높게 적성을 선포하고 전쟁이 개시되지 아니한 상태를 일컫는다. 실질적인 분쟁과 평화 사이에는 정확한 경계선이 없기 때문에 그것이 비록 작은 피

27) Luttwak, op, cit., p.6.

해라 할지라도 그 자체가 하나의 분쟁의 시작인지 아니면 상대방의 잘못된 인식에 의한 행동인지 가늠할 수가 없다는 것이다. 오랜 기간 동안에 해군력의 사용은 정치적이란 인식이 있어 왔다. 예를 들어 “상대국을 파괴하거나 상대국의 가치를 손상시킬 목적으로 해군력을 사용하는 경우를 제외하고 평시에 국가의 외교적인 목적을 달성하기 위해서 해군력을 사용할 경우 이것을 곧 해군력의 정치적인 사용이라 할 수 있다.”<sup>28)</sup>

그러나 해군력을 정치적 목적으로 상징적으로 사용했다면 상대국이 이것을 인지해야 한다는 것이다. 다시 말해, 해군력에 의한 피해가 발생하더라도 그것은 신속하게 원상복구가 되어야 하고 피해 또한 최소화되어야 한다는 것이다. 따라서 이러한 개념은 해군력을 전개시킬 때 무엇을 해야 하고 무엇을 하지 않아야 하는가에 대한 정확한 개념의 정립이 필요하다고 하겠다. 강압적인 설득으로서 해군력의 사용은 뜻하지 않게 불확실한 요소를 불러 일으켜서 많은 논쟁거리가 될 수도 있기 때문이다.<sup>29)</sup>

## 2. 잠재적 설득 (Latent Suasion)

### 1) 억제모드

해군력에 의한 설득은 상대국의 반응에 대한 신중한 고려와 의도를 잘 파악한 후에 논리적인 사고 과정을 거쳐 원하는 바 목적을 달성할 수 있는데 이것을 적극적인 설득의 형태라 할 수 있다. 이에 반해 사전에 의도하지 않고 지시되지 않은 형태의 통상적인 전개나 유지는 잠재적인 설득 형태라 할 수 있다. 잠재적인 해군 설득은 모든 군사 분야의 영역에서 재조형 되어가고 있는 바 특히 정책결정자들에게는 매우 중요한 수단으로 작용하고 있다. 잠재적 설득의 중요성을 자각하고 있는 국가의 정책결정자나 해군의 관계자들은 특별한 해군력의 전개는 상대국에 대한 포괄적인 위협이나 우방국에 대한 지원을 의미한다고 인식하고 있다.<sup>30)</sup>

28) Ibid., p.8.

29) Ibid., pp.8-9.

30) ‘Armed suasion’ defines all reactions, political or tactical, elicited by all parties allies, adversaries, or neutrals to the existence, display, manipulation, or symbolic

‘억제모드(deterrent mode)’란 상대국이 하고자 하는 것이나 바라는 것을 무언의 압력을 통해 하지 않도록 하는 것이다. 다시 말해서 상대방 행동의 자유를 무언의 압력을 통해서 제한하는 설득 형태이다. 따라서 억제모드로서 해군력이 설득력을 갖기 위해서는 군사적 대비태세와 상대국에 대한 군사적 위협의 가능성을 내포하고 있어야 한다. 그렇지 않으면 억제모드로서 설득력을 잃게 된다.<sup>31)</sup> 또한 ‘평시의 현시(peacetime presence)’와 ‘전시의 전투능력(combat capability)’ 간의 차이에 대하여 잘못 인식하고 있는 경향이 있다. 평시의 현시란 어떠한 경우에도 전쟁으로의 전환가능성을 배제한다. 그러므로 잠재적 설득은 강도 면에서 매우 일반적인 것이며 지리적인 측면에서는 매우 광범위한 형태의 억제를 뜻한다. 이것은 해군에 의한 설득이론에서 대단히 중요한 요소로 여겨진다.

억제에 대하여 아래와 같이 더 많은 의견들이 있다. 첫째, 잠재적인 설득은 의도를 드러내지 않는 침묵의 특성으로 인하여 많은 잘못된 인식의 영역을 제공하고 있다. 둘째, 대단히 유연한 억제의 형태 때문에 강요와 위협에 대한 보복행위가 부재함으로서 실패할 확률이 높다. 셋째, 약속 불이행에 대한 보복이나 예민한 공약에 대한 약속이 없는 관계로 실행능력이 떨어진다. 다시 말해서 억제모드에서 큰 회초리는 확실한 지원 약속을 하면서 지키지 않으면 작은 회초리를 맞을 것이라는 방법에 비해 효과적이지 못하다는 것이다. 이러한 해군력에 의한 설득의 제한점들은 분쟁당사국들의 동맹관계 등 설득에 영향을 미치는 요소들에 대하여 관심을 갖게 한다.

## 2) 지원모드

잠재적 설득의 ‘지원모드(supportive mode)’는 해군력 전개로 끊임없이 우방국에게 의지와 능력을 보여 주면서 언제든지 그들을 지원하겠다는 무언의 의사 표시이다. 더불어 준비된 군사개입의 능력을 과시함으로써 기존의 공약에 대한 이행 의지를 보여 주는 것이다. 이러한 설득 모드는 매우 유용한 것으로서 동맹국을 북돋우고 정책을 확실하게 지지한다는 의사표시인 반면 상대국들에게 이와 반대의 의사표시로 간주될 수 있다. 그러나 우방국과 동맹국에의 많은 지원은 오히려

---

use of any instrument of military power, whether or not such reactions reflect any deliberate intent of the deploying party. "Naval suasion" refers to effects evoked by sea based or sea related forces. Luttwak. op. cit., pp.10-11.

31) Ibid., p.11.

려 부정적인 결과를 가져올 수 있다. 예를 들어, 미국의 제6함대가 러시아와 아랍을 지속적으로 억제하고 있을 때, 이스라엘은 미국의 이익에 반하는 엉뚱한 행동을 자행하기도 하였다.<sup>32)</sup>

이러한 것을 살펴볼 때, 해군의 잠재적인 설득은 의도하지 않은 효과를 나타내기도 한다. 육군이나 공군도 이러한 설득을 할 수 있는데 지리적으로 좁은 구역이나 행동에 제한을 받는 단점이 있다. 하지만 해군은 그들의 방해받지 않는 기동성 때문에, 때로는 의도하지 않은 효과와 전혀 예측하지 못한 잠재적 효과를 가져올 때도 있다. 하지만 의도하지 않은 효과가 식별되더라도 신속하고 조용하게 사태를 덮을 수가 있다는 장점이 있다. 예를 들어, 인도의 연안 외곽에서 함대가 일상적인 항해를 했다고 하면, 인도 정부로부터 전혀 예상하지 못한 반응을 유발할 수 있는데 그 때는 아무런 추가적인 부담감이 없이 항로를 남쪽으로 재빨리 바꿀 수 있다는 것이다.

따라서 동일한 수준의 해군력이 전개될 때 이와 유사한 상황을 자주 접할 가능성이 있는데 이 때도 그러한 상황을 유연하게 피할 수 있는 장점을 해군함대는 가지고 있다. 해군함대의 일상적인 항해에 대하여 인접국이 시비를 건다는 것은 해당국의 반발로 인식되어야 한다. 이는 해군함대가 해외에 전개될 때 고려해야 할 매우 중요한 정치적인 지침에 해당한다.

### 3) 정치적인 레이더(political radar)

현재 대양을 누비는 함대를 보유한 국가의 해군 함대는 실제로 위치를 추적하는 ‘전자 레이더(electronic radar)’ 못지않게 ‘정치적인 레이더(political radar)’를 필요로 한다.<sup>33)</sup> 정치적인 조언을 담당하는 보좌관이 해군 지휘부에서 활동한다고 해도 그들은 함대가 접하게 되는 다양한 정치적인 상황들에 일일이, 그리고 즉각적으로 응답해 줄 수 없을 것이다. 더욱 문제의 소지가 있는 것은, 일반적으로 세계 대부분의 정치 지도자들은 해군이나 공군에 비해 육군을 더 잘 이해하는 경향이 있다는 것이다. 적극적인 설득의 경우에도 정책결정자들은 고작 함대의 위치나 전개된 상황 정도 파악하는 수준이지만 잠재적인 설득인 경우에는 이마저도 없는 실정이다. 바다를 끼고 있는 해양국가의 지도자들은 해군의 능력과 해군력의 활용에 대한 식견과 지혜를 가져야 하지만 대부분 많은 분야에 있어

32) Ibid., pp. 9-10.

33) Ibid., p.14.

서 왜곡하고 있는 경우가 많다. 예를 들면 작은 연안국가의 지도자는 자기나라 수준에서의 해군의 임무와 역할에 관심을 갖는 것으로부터 강대국 해군의 작전에 이르기까지 다양한 이해가 있어야 한다.

정치적인 것과 관련한 의문의 한 가지는 정치지도자는 대부분 세계의 정치적 상황에 대해서는 자신의 관점을 가지고 있지만 해군의 능력이나 유용성, 해군의 함정현황이나 기술적인 지식은 매우 실망스러울 정도라 할 수 있다. 세계의 많은 국가에서 예전에는 군인출신들이 권력을 잡았지만 해군출신들은 정치적으로 중요한 자리에 거의 오르지 못했기 때문에 해군에 대한 인식이 일천하였다. 어떻게 국가 지도자에게 미국과 중국 등 강대국 해군의 능력과 관계를 설명해 줄 수 있을까? 동북아 등 관심지역으로 떠오르고 있는 해역에서 국가 간 해군력에 의한 세력균형을 어떻게 설명할 수 있을까? 그들은 단지 제인<sup>34)</sup>연감에 나오는 각국의 군함숫자 파악만으로 각국의 해군을 이해할 수 있을까? 현재의 빠른 군사혁신에 대하여 알고 있을까? 등의 수많은 질문들은 해군력의 정치적 사용의 유용성과 밀접한 관계를 가지고 있다. 결국 해군력에 의한 잠재적 설득이란 특별한 국가의 의도에 연계되지 않고, 계획되지 않았으며, 단지 함대의 일상적인 전개나 배치에 의해 이루어지는 것으로서 동맹국이나 적대국, 아울러 제3국을 대상으로 억제와 지원적 기능을 동시에 가진 형태라고 할 수 있다.

### 3. 적극적 설득 (Active Suasion)

#### 1) 적극적 설득의 정의

모든 체계에 있어서 개념을 정의하는 데는 필연적으로 혼동과 복잡성을 피게 됨으로서 애매 모호성이 있기 마련이다. 적극적 설득에 대한 정의 역시 마찬가지다. “적극적 설득이란 동맹국, 적대국, 또는 제3국으로부터 목적하는 바 특별한 행위를 유발시키는 것으로 개념을 정리할 수 있다.”<sup>35)</sup>

적극적인 설득은 해군력을 적극적으로 동원하여 목표를 이루어가는 것이다.

34) Jane's fighting ships는 영국 Jane's Information Group에서 매년 발간되는 세계 해군함정 편람이다.

35) Active suasion is defined as any deliberate attempt to evoke a specific reaction on the part of others, whether allies, enemies, of neutrals, Ibid., p. 18.

적극적 설득의 가장 중요하고도 연구가 많이 이루어진 분야인 전략적 핵무기 억제는 육, 해, 공군의 모든 영역에서 다루어지고 있다. 모든 형태의 억제와 마찬가지로 상대국이 핵무기로 선제공격을 한다면 우리도 그에 상응하는 치명적인 보복을 할 것이라는 강력한 의지를 상대국에게 인식시킴으로서 선제공격에 대한 상대적인 이익이 없음을 알게 하는 것이다. 해군함정은 이러한 전략적 억제에도 매우 유용하다. 해군함정은 심리적으로도 적에게 압박을 가하는 매우 중요한 요소이다. 그 이유는 첫째, 함정의 전개는 적에게 곧바로 위협으로 인식된다. 둘째, 후속 전략 타격 세력으로 전개와 지속적인 유지는 적에게 감당할 수 없는 피해를 줄 수 있다는 메시지가 된다. 셋째, 전개된 해군함정의 존재는 보복 타격을 피하기 위한 대안을 적으로 하여금 찾게 만든다. 넷째, 상대국은 전개된 함정의 가치와 기술적인 장점을 충분히 인식하고 있다는 것 등이다. 따라서 상대국이 얻을 수 있는 이익보다 더 많은 피해의 가능성을 심어주는 것 자체가 억제가 된다고 할 수 있다.

## V. 나오며

지금까지 논한 잠재적 설득과 적극적 설득을 종합하면 다음과 같다. 잠재적 설득은 일상적인 해군력의 전개나 활동에 의하여 자국의 군사 능력과 의지에 대한 상대방의 반응을 야기 시키는 것으로 이는 해군력 운용국가가 직접적으로 의도하지 않은 정치적 효과를 갖는 군사적 활동을 말한다. 해군력에 의한 잠재적 설득은 정책결정자들이 군사적 안보환경을 인식하고 행동하는 기본적 사고의 틀을 형성시키는 데 지속적인 영향력을 행사한다.

예를 들면 ‘전방 전개(forward deployment)’된 미 해군의 군사능력은 도전국들을 잠재적으로 위협하고 우방국에 대한 지원수단으로 인식됨으로써 이들 국가들의 정책 결정자들이 국가정책을 결정할 때 전방 전개된 미국의 해군함대를 고려하여 정책을 선택하도록 한다.<sup>36)</sup>

잠재적 설득은 ‘억제적 형태(deterrent mode)’와 ‘지원적 형태(supportive

36) Ibid., pp. 11-14 및 <그림 IV-1> 참조.

mode)'가 있다. 억제적 형태란 상대방이 전개된 해군력의 능력을 인식하여 자신들이 행할 수 있는 행동들에 대한 일련의 묵시적 한계를 설정하도록 영향을 주는 것을 말한다. 일상적인 전방전개나 정기 작전을 수행하고 있는 해군활동이 억제적 효과를 갖기 위해서는 해군세력이 항상 필요시에 즉각적으로 사용될 수 있다는 사실을 상대방이 인식할 수 있어야 한다. 만약 전방 전개된 해군력이 곧바로 전쟁수행 태세로 전환될 수 없다면 상대국에 대한 억제적 효과는 그 효력을 상실할 수 있을 것이다. 지원적 형태의 설득은 해군력의 현시적 활동을 통하여 군사지원을 필요로 하는 동맹국이나 우방국들에게 자신의 군사지원능력을 직접적이며 지속적으로 확인시켜 주는 역할을 하는 것을 말한다. 이는 동맹국들이 동맹의 의무를 충실히 이행하도록 하고 적대국과 협상하는 것을 방지한다. 이러한 효과는 동맹국들이 강대국들의 군사적 지원을 배경으로 적대국에 대한 모험적 도발을 시도하게 할 수 있는 요인이 될 수도 있다.

적극적 설득<sup>37)</sup>은 동맹국이나 적대국, 또는 중립국들에게 어떤 특정한 반응을 야기 시키기 위해서 계획적으로 실시하는 해군력 활동이다. 적극적 설득과 잠재적 설득과의 차이점은 잠재적 설득이 직접적인 군사적 영향력을 의도하지는 않았지만 자국의 일상적인 군사 활동이 자국의 군사능력과 의지에 대하여 상대방의 인식에 영향을 줌으로써 반응을 야기 시키는 설득의 형태인데 반하여 적극적 설득은 상대방의 반응을 야기 시키기 위해 의도된 군사적 움직임에 의해서 상대방을 설득하는 형태의 군사적 운용 방법을 말한다.

적극적 설득의 가장 일반적인 형태는 분쟁이 발생하였을 때 분쟁에 영향력을 행사하고자 해군력을 사용하는 방법일 것이다. 그러나 루트와의 개념에 의하면 적극적인 설득은 분쟁이 없는 평시에도 명확한 의도를 가지고 운용하는 군사력의 사용방법을 포함한다. 예를 들면 적의 전략 핵 공격능력에 대응하기 위하여 의도적으로 배치하여 상대방을 위협하는 '전략적 핵억제(strategic-nuclear level of deterrence)'는 적극적 설득유형에 속한다.

결론적으로 해군력의 정치적 사용은 상대국을 설득시키기 위해서 제한적인 군사력을 사용하는 모든 상징적인 의미의 군사 활동을 포함한다. 이와 같은 의미에서 해군력의 정치적 사용은 국가의 외교협상을 힘으로 지원하고 (negotiation from strength), 외교협상을 조작하며 (manipulation), 국가의 평판과 위상

37) 해군력을 적극적 설득 목적으로 사용하는 형태 역시 억제적 형태 (Deterrent Mode)와 강압적 형태 (Compellence Mode), 그리고 지원적 형태 (Supportive Mode)가 있다. Ibid., 7, 17-18, 및 <그림 IV-1> 참조.

(reputation and prestige)을 향상시키기 위한 모든 활동을 포함한다.<sup>38)</sup> 또한 일상적인 외교적 분쟁시 협상을 지원하기 위하여 실시하는 해군함대의 제반 활동, 그리고 현재 진행 중에 있는 무력분쟁에서 해군력을 통하여 상대국을 억제하거나 강압하기 위한 모든 활동들은 해군력의 정치적 사용을 위한 활동들이라고 할 수 있다.<sup>39)</sup>

이 분야의 대표적인 연구자인 블레크만과 카플란(B. M. Blechman and S. S. Kaplan)은 『평시의 군사력 (Force without War)』이라는 연구보고서를 통해 군사력의 정치적인 사용에 대한 개념을 정립하였다. 그가 정리한 개념은 아래와 같으며 본 논문에서 주장하는 해군력의 정치적 사용에 대한 개념 또한 그의 정의와 크게 다르지 않다.

“연속된 폭력의 개입이 없이 다른 국가의 특정 행위에 국가 당국이 영향을 행사하거나 영향을 행사하기 위한 준비과정의 목적상 하나 혹은 그 이상의 군사력 구성요소를 통해 물리적 행동이 사용될 때 군이 정치적으로 사용된다고 한다.”<sup>40)</sup>

## 참고문헌

### 〈단행본〉

- Blechman, B. M. and S. S. Kaplan, *Force Without War: US Armed Forces as a Political Instrument* (Washington D.C, Brookings Institution, 1978).
- Booth, K., Law, *Force & Diplomacy at Sea* (London: George Allen & Unwin,

38) 해군력에 의한 협상지원이란 해군의 전통적인 기능 중의 하나로서 동맹국들과 우방국들에게 자국의 공약을 재확인시켜 주고 위기에 처해 있는 우방국 정부를 지원하는 등의 군사활동이다. Ken Booth, op. cit., pp. 16-20.

39) 켄 부스 해군력을 외교적으로 운용하는 방법을 일상적인 과시활동(Standing Demonstrations of Naval Power), 분쟁대응을 위한 해군력의 전개(Specific Operational Deployment), 해군원조(Naval Aid), 작전수행 중 항구방문(Operational Calls), 우호적 초청 방문(Specific Goodwill Visits)으로 구분하고 있다. Ibid., pp. 33-36, 40-45.

40) “A political use of the armed forces occurs when physical actions are taken by one or more components of the uniformed military services as part of a deliberate attempt by the national authorities to influence, or to be prepared to influence, specific behavior of individuals in another nation without engaging in a continuing contest of violence.” Barry M. Blechman and S. S. Kaplan, op. cit., p 12.



- 1985).
- \_\_\_\_\_, *Navies and Foreign Policy* (New York: Holmes & Merier Publishers, IND, 1984).
- Cable, James, *Gunboat Diplomacy, 1919-1991* (London: Macmillan Press, 1994).
- Gorshkov, S. G., *The Sea Power of the State* (New York: Pergamon Press, 1976).
- Grove, Eric, *The Future of Sea Power* (London: Richard Clay, 1990).
- Jane's information group, *Jane's fighting ships* (London: Jane's information group, 1995).
- Kaplan, S. S., *Diplomacy of Power: Soviet Armed Forces as a Political Instrument* (Washington D.C: Brookings Institution, 1978).
- Luttwak, Edward N., *The Political Uses of Sea Power* (Baltimore and London: The Johns Hopkins Univ Press, 1974).
- Martine L.W, *The Sea in Modern Strategy* (New York: Fredrick a Praeger Pub, 1968).
- The Japan Times *East Asian Strategic Review 2011*, "China and Southeast Asia - The South China Sea Issues Reignites", The National Institute for Defense Studies Japan, Tokyo, Japan.
- The Security of defense 1000 Defense Pentagon Washington, DC 20301-1000, January 5, 2012.
- Till, Geoffrey, *Maritime Strategy and the Nuclear Age* (London: Macmillan Press, 1984).

## 〈논문〉

- Art, R. J, "To What Ends Military Power?", *International Security*, Vol.4, No.4, Spring, 1980.
- Gough, B. M., "Maritime Strategy: The Legacies of Mahan and Corbett as Philosophers of Seapower", *RWSI Journal*, Winter 1988.
- Mandel, Robert, "The Effectiveness of Gunboat Diplomacy," *International Studies Quarterly*, Vol.2, No. 30, 1986.
- Martin, L. W, "The use of Naval Forces in Peacetime", *Naval War College Review*, Jan/Feb, 1985.
- MccGwire, M, "The Horizontal Proliferation of Maritime Weapon Systems", *Navies and Arms Control*, Quester, G. H, Praeger, New York, 1980.

Abstract

## A Study of Political Use of Naval Power in Solving International Conflicts

Yang Jung-Seung\*

Morgenthau claims that in international relations, there are the economic, political, and military powers that enable a nation to achieve its political and diplomatic goals. This paper explores the possibility of resolving international conflicts with naval power. First, the theoretical and historical perspective, naval power was used as a final resort to force a nation's political or diplomatic objective on an enemy nation when negotiations failed, and this was done through the physical and psychological destruction of the enemy by naval power. But as the use of military power has decreased because of the invention of the nuclear weapon, the existence of a large and capable navy deterrent has become one of the most useful military options among a nation's diplomatic measures. In other words, he focused on the political usefulness of naval power as a deterrent and coercive diplomatic tool for persuading other nations to acquiesce, rather than using naval power and actual military action as a final resort.

The reason for this is that compared to army and air force, navy's flexibility, continuity, and the ability to deter are greater. The navy provides excellent accessibility through its wide mobility on the sea, and it has been shown through research that the navy possesses a political usefulness that facilitates the solution of conflicts through presence, naval intervention, and naval blockade. On the other hand,

---

\* Secretary General & Senior Research Fellow, KIMS

among the factors that could improve the influence of the navy are alliance relations, a reliable and powerful navy, carrots and sticks that it would have to deal with in the case of successful or unsuccessful negotiations, and support from international opinion.

On this paper I introduce E.N.Luttwak's naval suasion theory. By the his theory, there are two mode of naval suasion. One is latent naval suasion the other is active suasion. Latent suasion there are deterrent mode and supportive mode. Active naval suasion there are coercive mode and supportive mode. Coercive mode has positive and negative.

The limitations of naval suasion have been identified as follows. First, because the objective of the use of naval power is persuading enemy nations, the results are unpredictable. Second, the leaders of all countries possess limited understanding on the complexities of naval power and therefore lack understanding of the usefulness of naval power when choosing options. Third, in case of failure through naval suasion, prestige and reputation of a nation can be damaged.

Finally, the following are additional possible research topic. First, a research on the decision making process of choosing naval power as a measure to resolve conflicts is needed. Lastly, research on the size of the navy and types of ships required for efficient naval suasion is needed. Today's world requires cooperative security regime so that middle class navy also requires political use of naval power in solving international conflicts. Therefore, additional research on this topic is needed.