기획논문 「정부학연구」제27권 제1호(2021): 81~106
DOI https://dx.doi.org/10.19067/jgs.2021.27.1.81

원고투고일: 2021.03.22.
게재확정일: 2021.04.13.

결정의 엣센스, 제4시각:
딜레마 관점에서 본 쿠바 미사일 위기

이영철*

딜레마 이론의 강점은 기존의 정책결정이론이 다루지 못한 특정한 조건인 딜레마 상황에서의 정책결정을 설명하는데 있다. 기존의 연구는 딜레마 상황에서의 결정행태에 대한 사례연구에 치중하여, 다른 정책결정이론과의 비교를 통한 딜레마 이론의 강점을 부각시키지 못하였다. 이 연구는 쿠바미사일 위기 상황에서의 해상봉쇄 과정을 딜레마 시각에서 분석하였고, 널리 활용된 합리 모형에 따른 분석과 비교하였다. 이 연구는 쿠바 미사일 위기의 해결과정 중에서 이제까지 주목을 받지 못한 측면, 즉, 외교적 대안이 주변적인 대안이 된 점, 군사적 대안과 간접적 군사적 대안이 딜레마 대응이 된 점, 대안 모색은 핵전쟁의 회피라는 틀 안에서 이루어진 점, 대안모색과정에서 최고결정자의 가치관이 중요한 점, 소위 비둘기파나 매파는 위기를 딜레마로 보지 않은 점을 밝혀내었고, 그에 따라 논의의 과정이 딜레마 대응이라는 각도에서 해석된다는 점을 밝혔다. 딜레마 시각은 쿠바 미사일 위기의 해결과정을 새롭고, 의미있게 분석하였다고 주장하였다.

주제어: 딜레마 이론, 합리모형, 쿠바 미사일 위기

> "최종 결정의 엣센스를 관찰자로는 헤아릴 수 없다 - 실은 종종 결정자 자신도 헤아릴 수 없다.... 의사결정의 과정에는 언제나 어둠 속에 묻힌 얽혀진 가닥 - 아주 속속들이 관여한 사람에게마저도 신비로 남는 가닥이 있기 마련이다." J.F. Kennedy[1)]

* 미국 노틀담대학교(University of Notre Dame)에서 정치학 박사학위를 취득하고, 현재 전남대학교 행정학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 행정이론, 비교노동정치, 도시정책 등이다 (E-mail: youngcleee@hanmail.net).

1) 1962년 10월 쿠바 미사일 위기를 보낸 다음 해 봄에 대통령의 특별 보좌관인 Sorensen은 ≪백악관의 정책결정: 올리브 가지냐 화살이냐≫를 출판한다. 인용문은 Kennedy가 쓴 서문에 있다.

Ⅰ. 서론

1962년 10월에 전개된 쿠바 미사일 위기는 소련이 쿠바에 공격형 핵미사일을 배치하려는 작전을 둘러싸고 발생한 위기로서 냉전 시대에 미국과 소련이 정면으로 충돌한 최악의 사태며, 제3차 대전, 핵전쟁이 발생할 수도 있었던 일촉즉발의 상황이었다. 위기의 중요성을 고려하고, 미래에 미칠 교훈을 찾기 위하여 미국 정부와 학계 관계자들이 위기의 전개과정과 해결을 둘러 싼 정책결정 과정을 상세하게 논의하였다.

쿠바 미사일 위기에 관하여 고전이 된 ≪결정의 엣센스≫를 저술한 Allison(1971)은 쿠바 미사일 위기를 정책결정의 세 가지 모델, 즉 합리적 행위자 모델, 조직행태 모델,[2] 정부정치 모델로 분석하였다. Allison은 당시 자료, 대화 녹취록, 인터뷰 등 풍부한 자료를 바탕으로 쿠바 미사일 위기라는 동일한 사태의 세 가지 국면 - 소련의 미사일 설치 결정, 미국의 봉쇄 대응, 소련의 미사일 철수 - 이 세 가지 서로 다른 가정과 시각에 따를 때 어떻게 분석되는지를 입체적으로 보여주었다.

쿠바 미사일 위기에 대한 상세한 분석에도 불구하고, 서두에 인용한 Kennedy 대통령의 말은 해명되지 못한 부분이 있음을 강력히 시사한다. 긴박한 상황에서 내려진 결정과정에서 "어둠 속에 묻혀진 가닥"이란 무엇일까? 관여한 사람에게도 풀리지 않는 신비는 무엇인가? 세 가지 시각은 당시의 결정 상황을 비추어 보는데 충분한가?

이 논문의 목적은 두 가지다. 첫째, 쿠바 미사일 위기를 딜레마 시각에서 살펴보고, 기존의 대표적 시각인 합리 모형에 따른 분석과의 차이를 밝히고자 한다. 둘째, 비교분석을 통해서, 딜레마 시각이 지닌 장점을 부각시키고자 한다. 이 논문이 제시하는 딜레마 시각은 말하자면 합리모형, 조직행태 모형, 정부정치 모형에 이은 제4의 시각이다. 기존의 3개의 렌즈로 보지 못했던 측면이 있을까, 있다면 어떤 측면일까, 딜레마 시각은 기존의 시각과 비교할 때 새로운 측면을 보다 잘 밝혀줄까?

이 논문은 연구 목적을 달성하기 위해서 연구의 초점을 제한하였다. 이 논문은 Allison이 다룬 위기의 세 가지 국면 중 미국의 봉쇄적 대응의 결정과정에만 초점을 두었다. 논의를 한정하는 것은 무엇보다 방대한 관련 자료를 충분히 검토하는 일이 쉽지 않은 일이기 때문이다. 그렇다고 논문의 의의가 크게 줄어들지는 않는다. 미국의 봉쇄적 대응은 미사일 위기 중 가장 중요한 정책과정이며, 풍부한 자료를 근거로 하여

2) 첫판(Allison 1971)에서는 조직행태 모델 대신 조직절차 모델로 표시하였다. 조직행태는 2판인 Allison and Zelikow (1999)에서 사용된 용어다. 조직절차를 따르는 행태로 현상을 설명하고 있으므로, 조직행태가 보다 적절한 표현이다. 이 논문은 사태를 기술하고 논의할 때는 주로 증보판인 Allison 외(1999; 번역본 2005)를 바탕으로 삼았다.

상이한 시각에서 분석되었는데, 이 부문을 제4의 시각에서 집중적으로 분석하고, 비교하여 딜레마 시각의 고유함을 뚜렷하게 부각시킬 수 있다면, 우리의 목적을 달성하기에는 매우 좋은 에피소드이기 때문이다.

딜레마 시각은 제한된 시간 안에서 양립하기 어려운 결정을 내리게 될 때, 어떤 절차가 진행되며 어떤 결과에 이르는가를 보여주는 시각이기 때문에 쿠바 미사일 위기의 분석에 유용할 수 있다. 쿠바 미사일 위기를 해소하는 결정의 엣센스는 선택의 결과가 매우 중대하며, 어떠한 선택도 엄청난 결과를 초래할 수 있는 상황에서 양자택일에 몰린 정책결정자가 긴급하게 선택을 해야 했던 딜레마에 대한 대응이었기 때문이다. Allison(1971; Allison 외, 1999)은 각 시각 중 어떤 시각이 더 설득력이 있다거나 적합한 시각이란 주장을 내세우기 보다는 다양한 시각을 보여주는데 주력하고 있는데, 우리는 딜레마 시각이 다른 시각에 비해 결정의 심연을 보다 잘 밝혀줄 것으로 본다.

이 논문은 세 부분으로 구성된다. 첫째, Allison의 분석을 간략히 요약한 후, 둘째, 합리적 행위자 시각과 딜레마 시각에 따를 때 예상되는 행위의 유형에 대해 논의한다. 셋째, 쿠바 미사일 위기 중 미국이 해상봉쇄를 선택하는 과정을 합리적 행위자 모델과 딜레마 모델로 분석하고 비교한다.

II. 쿠바 미사일 위기에 대한 봉쇄전략을 보는 세 가지 시각

1962년 10월 15일 미국 대통령 Kennedy는 미국 정보국으로부터 긴급한 보고를 받는다. 소련이 쿠바에 공격용 미사일 기지를 설치하고 있다는 보고다. 쿠바에 핵 미사일을 배치하는 작전이 전개되고 있다는 의구심과 관련된 정보는 이미 8월부터 보고되었지만, 1962년 10월 14일 고공 정찰기 U-2가 촬영한 항공사진의 판독을 통하여 쿠바에 배치되는 미사일이 핵 미사일이며, 미국 본토를 공격할 수 있는 공격형 핵 미사일인 점이 확인된 것은 10월 15일이었다. Kennedy는 10월 16일 핵심참모회의를 소집하고, 대응방안을 논의하기 시작한다. 10월 20일 위기에 대한 대응책으로 소련의 무기와 군사적 물품이 쿠바에 반입되는 것을 막기 위해 해상 봉쇄와 강력한 군사적 조치를 취할 수 있다는 엄중한 경고를 천명하는 방안을 결정하였다. 10월 22일 대통령은 공개 기자회견을 통하여 사태의 중대성을 강조하고, 미국의 쿠바 봉쇄정책을 발표한다. 동시에 소련의 Khrushchev 서기장에게 서한을 보낸다. 10월 24일 해상 봉쇄 작전이 실행에 옮겨지고, 미국의 군함과 소련의 핵잠수함이 물리적으로 충돌할 수도 있었던 일촉즉발의 순간이 전개된다. 다행히 물리적인 충돌은 발생하지 않았다. 이 사

태는 10월 28일 Khrushchev가 미국이 쿠바를 침공하지 않는다고 약속한다면 쿠바의 미사일 기지는 필요 없으며, 이를 철거하여 소련으로 회수하겠다는 편지를 보냄으로써 일단락된다.

쿠바 미사일 위기와 대응 과정을 Allison은 세 가지 정책결정 모델을 통하여 설명했다. Allison은 합리적 행위자 모델, 행정행태 모델, 정부정치 모델의 가정과 분석틀을 다듬어 공식화하고, 각 모델에 따를 때 예상되는 행동을 제시한 후, 각 모델에 따라 위기의 세 가지 국면 -소련의 미사일 배치 결정, 미국의 해상봉쇄 결정, 소련의 미사일 기지 철수 결정-을 분석하였다.

이 논문은 세 가지 국면 중 해상봉쇄로 대응한 미국의 결정을 초점에 두고, 분석의 기본틀로 작용한 합리적 결정자 모델과 우리가 제시하는 딜레마 모델을 적용하여 분석한다. 합리적 행위자 모델은 국가간의 전략적 행위를 분석할 때 기본적으로 사용되는 모델로 Allison의 분석에서도 중심적인 자리를 차지한다. Allison은 이에 덧붙여 행정행태 모델과 정부정치 모델에 따라서도 분석을 한다.[3] 여기서는 후자의 두 모델에 대해서는 간단히 언급하고, 합리적 행위자 모델에 따라 해상봉쇄를 어떻게 분석할 수 있는지 논의하고자 한다.

1. 행정행태 시각

행정행태 시각은 해상봉쇄가 결정하는 과정에서 1) 소련의 공격용 미사일이 쿠바에서 발견되는 과정에 작용한 정보활동의 세계를 묘사하고, 2) 소련의 공격용 미사일이 발견되기 이전에 전술공군사령부(Tactical Air Command)가 이미 검토한 제한된 공습, 족집게 공습, 대규모 공습안을 만든 과정 그리고 3) 해군이 봉쇄안을 만들어가는 과정을 조직의 일상적(routine) 작업의 결과로 설명한다.

이 시각에 따르면, 합리적 행위자로서의 대통령의 역할은 상대적으로 줄어들고, 조직의 규칙에 따라 움직이는 공군과 해군의 역할이 부각된다. 이런 과정의 핵심을 Allison 외(2005:288-289)는 이렇게 요약한다.

> Kennedy와 그의 참모들은 그들이 제대로 이해하지 못하는 계산방법에 따라 조직차원에서 마련한 대안 사이에서 선택을 강요받고 있었다. 그들이

3) Allison 외(2005: 43-44)는 "대부분의 분석가들은 정부의 행위를 합리적 행위자 모델의 견지에서 정부의 행태를 설명하고 예측하며" 제2, 제3 모델은 "향상된 설명과 예측의 기반을 제공한다"고 정리하고 있다.

> 제대로 이해하지 못하는 논리에 따라 공격규모는 커져만 갔다. 그에 따라 소련이 베를린이나 심지어 미국본토에 대해 보복을 할 위험성도 커져만 갔다. 그러면서도 누구도 성공을 장담하지 못했다.

2. 정부정치 시각

정부정치 시각은 정부의 행위(정책결정을 포함하여)는 조직과정의 산출물이 아니라, 협상게임의 결과로 본다. 정부에는 단일한 행위자가 아니라 많은 행위자가 있고, 각각은 자신이 속한 조직의 관점에서 문제를 보며 게임에 참여한다. 정부정치 모델은 다른 두 모델과 비교하여 이렇게 요약된다(Allison 외, 2005: 318-319).

> 장기판의 말은 (합리적 행위자 모델이 말하는 것처럼) 어느 한 경기자가 심사숙고한 결과에 따라 움직이는 것도 아니고, (행정행태 모델이 말하는 것처럼) 조직의 일상적 절차가 반자동적으로 작동한 결과에 따라 움직이는 것도 아니다. 게임에 참여한 여러 사람이 서로 다툰 결과에 따라 움직인다.

이 시각에 따라 도출된 구체적 명제를 보면, "의사결정의 결과는 문제의 성격이 행동과 관련하여 어떻게 규정되는지에 따라 크게 달라진다. 행동이 점진적 행마의 한 단계로 규정되고, 그 결과가 불확실하여 여러 경기자들이 서로 달리 해석할 여지가 클수록 강경한 행동의 가능성은 높아진다", "군사력의 사용에 관한 중대한 결정은 대통령이 독단적으로 결정하거나 다수결로 결정하지 않는다. 대신 다양한 의견을 가진 사람들의 절충으로 이루어지는 경향이 있다(Allison 외, 2005: 381)."

Allison & Zelikow는 정부정치의 눈으로 1962년 10월 16일~19일 사이의 위기대응팀의 회의내용과 10월 20, 21, 22일간의 국가안전보장회의, 국가안보장회의 내 ExComm(Executive Committee 핵심참모회의)의 회의 내용을 재구성하고 해석한다. 그 최종 결과는 우리가 보았듯이 봉쇄-최후통첩안이었지만, 그 과정을 보면 복잡하고 혼란스럽기까지 하다. 최종안이 결정되는 순간까지, 온건노선에서 강경노선으로의 전환, 침공안, 외교안, 봉쇄안, 제한된 공습안, 기습공격안 등이 국방부, 국무부, 해군, 공군, 안보특별보좌관, 국무장관, 법무장관(대통령의 동생인 Robert Kennedy), 대통령 사이에서 막판까지 논의되었다. 외교노선은 초기에 논의되다가 사라졌지만, 후에 다시 제기되었고, 족집게 공습안은 사라졌다가 봉쇄안이 주도적인 안이 된 이후, 다시 막판에 등장해 고려되기도 하였다.

단순화한 위의 서술로부터 우리가 미루어 볼 수 있듯이, 결정 과정은 확연하게 특정한 모습을 띠지 않는다. Kennedy 대통령의 봉쇄 발표는 "부분적으로는 선택이며, 부분적으로는 결과다. 보다 전통적인 설명에서 고려되는 국가안보의 이해관계, 목표, 정부의 계산의 혼합물일 뿐 아니라, 잘못된 인식(misperception), 잘못된 의사전달, 잘못된 정보, 협상, 끌기, 당기기, 확밀어주기의 혼성물이다(Allison, 1971: 210)."

3. 합리적 행위자 시각

합리적 시각은 소련과 미국의 결정이 모두 행위자의 합리적 행동에 따라 이루어졌을 것이라는 가정 하에 분석을 수행한다. 미국의 봉쇄 결정의 과정은 여섯 가지 대안, 즉 미사일 배치의 묵인, 외교적 압박을 통한 해결, Castro와의 비밀 접촉을 통한 해결, 전면 공격, 족집게 공습, 해상검색(봉쇄)과 강력한 대응조치의 천명 등을 합리적인 관점에서 검토하여 예상되는 효과를 모두 고려한 후, 최적의 대안을 선택한 것으로 본다. 봉쇄방안이 합리적 행위자 모델에 따라 결정되었음을 이렇게 요약하고 있다.

> 소련이 쿠바에 미사일을 배치한 것에 대한 미국의 대응은 가치극대화식 확전전략의 전형적 형태라고 볼 수 있다. 미국의 우세한 핵전력은 소련의 핵전략을 무력화시킬 수 있었다.... 카리브 해역에서 미군사력의 우위는 가히 압도적이었다.... 미국은 미사일의 철수에 대한 단호한 입장을 과시해야만 했다. 그러면서도 소련에게는 생각할 시간과 체면을 잃지 않은 채 후퇴할 수 있는 여지를 주어야 했다. 불필요한 국제법적 논쟁을 피하기 위해 해상검색(naval quarantine)이라고 불렀던 해군력을 동원한 해상봉쇄가 바로 그 일을 했다(Allison 외 2005: 157).

> 봉쇄에는 몇 가지 이점이 있었다. 첫째, 이것은 일종의 중간책이었다. 무시하거나 외교적 항의에 그치는 것에 비해 단호한 의지를 과시할 수 있어서 좋았다. 반면 공습하는 것에 비해서는 급하거나 위험하지 않아서 좋았다. 둘째, 이것은 말하자면 공을 흐루스초프에게 넘기는 격이었다. 이제 선택의 고민은 그가 져야 했다. 그는 단지 선박에게 회항을 명령함으로써 위기를 피할 수 있었다. 셋째, 굳이 군사적 대결을 벌여야 한다면 미국의 앞마당에서 해군으로 하는 것 이상 유리한 것이 없었다. 넷째, 봉쇄는 핵대결에 이르기 전에 일련의 확전단계를 열어 놓은 결과가 되는데, 매 단계에서 상황은 미국에게 유리하게 전개될 수 있었다(Allison 외, 2005: 169).

합리적 행위자 시각에 의하면, 해양검색선 설치를 통해 소련의 쿠바 무기 반입을 막으면서 기존 미사일의 철수를 요구하는 선택은 당시의 다양한 조건을 고려한 선택으로서 가치극대화 전략이며, 다른 선택에 비해 여러 이점이 있는 선택으로 해석된다. 더욱이, 봉쇄는 경고사격처럼 제1단계일 뿐으로 쿠바에 대한 추가적 군사행동은 여전히 가능했다.

그런데, 봉쇄의 결정이 유일한 그리고 확고한 결정이었는가는 의문으로 남는다. 다름 아닌 Kennedy의 말을 들어보자. 핵심참모회의의 의견은 10월 18일부터 봉쇄 쪽으로 기울어졌지만, 봉쇄를 공식 발표한 22일에도 Kennedy는 다음과 같이 말했다: "처음부터 나는 공습이 마음에 들었고, 어제 아침까지도 포기하지 않았소. 그건 진주만 공습작전처럼 모든 어려움을 감내해야 하면서도 일은 끝내지 못하는 그런 작전이었소. 일을 끝내려면 침공밖에 없지 않소? (Allison 외, 2005: 170)." 봉쇄를 깊은 고민과 심각한 문제의식, 폭넓은 대안의 제시와 치열한 논쟁의 결과로 선택된 합리적 결정으로만 보기에는 무언가 다른 요인, "어둠 속에 얽혀진 가닥" 신비로운 측면이 막판까지 작용하고 있었음을 시사하는 대목이다. Kennedy가 의식하지 못했던 "속속들이 관여한 사람에게마저도 신비로 남는 가닥"을 설명해 줄 길은 없을까? 우리는 딜레마 이론이 하나의 길이 될 수 있다고 본다.

Ⅲ. 딜레마 시각과 합리적 행위자 시각의 비교

딜레마 시각은 기존의 결정이론과는 다른 전제를 갖고 있다. 딜레마 시각은 "상충된 두 대안 중 하나만을 선택해야 하는데, 대안의 포기가 초래하는 비용(기회손실)이 너무 커서 선택하기 어려운 상황" 또는 "두 개의 대안이 존재할 때, 두 개의 대안을 동시에 선택할 수 없으며, 그중 한 개의 대안을 선택하기도 곤란하지만, 제한된 시간 내에 선택을 하지도 않을 수 없는 상황"에 정책결정자가 어떤 대응(혹은 선택)을 하는가에 관한 이론이다(이종범 외 1992; 윤견수 2006; 소영진 2015). 딜레마 상황에 처한 의사결정자가 대응하는 방식은 가능한 한 (A) 결정을 하지 않거나, (B) 결정을 늦추거나, (C) 책임회피를 하려고 한다. 그러나, A, B, C는 일시적이다. 사태해결의 긴급성이 크기 때문에 일정한 선택이 강요된다. 일단 딜레마 상황에서 대안이 선택되고 나면, (D) 상징적 행동이 현저하고, (E) 선택된 대안을 충실히 실행에 옮기지 않으려는 형식주의가 나타나고, (F) 일정 기간 동안 행동이 오락가락하는 일관성이 없는 행동이 나타나기 쉽다(염재호・박국흠, 1992; 박통희・김동환, 1992; 김태은 2007; 노명순 2008; 김태룡 2010).

딜레마 모델의 분석적 틀과 함의는 합리적 행위자 모델의 그것과 매우 다르다. 상황이나 행위자의 결정행위에 대한 가정이 다르며, 이 모델이 예상하는 행위 유형도 다르다. 두 모델의 특징을 비교해 보자. Allison은 합리적 행위자 모델을 Merton이 말한 하나의 분석적 패러다임의 시각에서 보아, 그 요소를 4가지 범주, 즉 ① 분석의 기본단위, ② 조직화 개념(행위자, 문제, 선택), ③ 지배적인 추론패턴, ④ 일반적 명제로 나누어 제시하였다. 4 가지 범주에 따라 합리적 행위자 모델을 제시하면 다음과 같다.

합리적 행위자 모델(Allison 외 2005: 65-66)의 경우, ① 기본단위는 정부의 행동이며, ② 조직화 개념을 보면, 가) 행위자: 국제문제에 대하여 통일된 국가 행위자가 일관된 효용함수, 즉 하나의 선호집합과 하나의 선호집합, 그리고 각 대안에 따른 결과에 대한 단일한 예상치를 갖고 있다고 여긴다. 나) 문제: 행동은 행위자가 당면한 전략적 상황에 대응하여 선택된다. 다) 행동은 합리적 선택이다.

합리적 행동을 구성하는 요소는 다음과 같다(Allison외 2005: 66). A) 목적: 국가안보와 국가이익의 관점에서 목적을 설정한다; 분석가가 국가의 전략적 선호를 명시적인 효용함수로 표현하는 경우는 드물지만, 이들은 주요한 목표들에 초점을 맞추고, 목표들을 직관적으로 조합한다. B) 대안: 목적을 달성하는 행동들이 선택지다. C) 결과: 선택지를 실행하면 일련의 결과가 초래된다. 각 결과에 따른 수익과 비용이 전략적 목표와 목표를 기준으로 산정된다. D) 선택: 합리적 선택은 가치를 극대화한다. 합리적 행위자는 목표와 목적에 비추어 최대의 결과를 가져 올 대안을 선택한다. 요약하면, 합리적 행위자는 잘 구성된 목표를 달성하기 위한 대안 중에서 효용을 최대화하는 대안을 선택한다는 것이다.

③ 지배적인 추론패턴은 국가의 행동이 목적을 달성하는데 있어서 가치를 극대화시키는 수단으로 선택되었다고 본다. 모델의 설명력은 바로 이 추론패턴에서 나온다. 분석 상의 퍼즐은 행동이 추구한 목적을 찾으면 풀리게 된다.

④ 이 설명법에 따라 도출되는 명제는 두 가지다. 효용극대화의 원리로부터 보면, A) 어느 대안에 동반하는 비용이 증가하면, 그 대안을 선택할 확률이 낮아진다. B) 어느 대안에 동반하는 비용이 감소하면, 그 대안을 선택할 확률이 높아진다.

Merton의 분석적 패러다임에 따라 보면, 딜레마 모델과 합리적 행위 모델과의 차이가 분명하다. 딜레마 모델의 경우, ① 기본단위는 정부(결정자)의 행동이며, ② 조직화 개념을 보면 가) 딜레마(에 처한) 행위자: 국제문제에 대하여 국가 행위자가 일관된 효용함수를 갖는다고 가정하지 않는다. 상이한 선호의 집합이 존재하되, 각 선호의 우선 순위를 정하는 것이 곤란하다. 나) 문제: 행동은 행위자가 당면한 전략적 상황에 대응하여 선택된다. 다) 행동은 딜레마 상황에서의 선택이다. 즉, 기회손실이 크며, 동등

해 보이는 대안 간의 선택으로 나타난다.

딜레마 상황에서의 행동을 구성하는 요소는 다음과 같다. A) 목적: 국가안보와 국가이익의 관점에서 목적을 설정한다; 분석가가 국가의 전략적 선호를 명시적인 효용함수로 표현하는 경우는 드물지만, 이들은 주요한 목표들에 초점을 맞추고, 목표들을 직관적으로 조합한다. B) 대안: 목적을 달성하는 행동들이 선택지다. C) 결과: 선택지를 실행하면 일련의 결과가 초래된다. 각 결과에 따른 수익과 비용이 전략적 목표와 목표를 기준으로 산정된다. D) 선택: 딜레마 상황에서의 선택은 기회손실이 큰 두 가치(대안) 사이에서 이루어진다. 딜레마 행위자는 목표와 목적에 비추어 기회 손실이 큰 두 개의 대안 사이에서 고민한다. 요약하면, 딜레마 행위자는 기회손실이 동등하다고 판단되는 두 가지 대안 사이에서 고민한다.

③ 지배적인 추론패턴으로 딜레마 행동은 기회손실이 같은 두 가지 대안 사이에서 고민 하는 일련의 대응이라고 본다. 결정을 내리기 전의 고민행동으로 무결정, 결정지연, 결정 회피가 발생하며, 하나의 대안이 선택되면, 상징적 행동, 형식주의적 행동, 비일관된 집행행동이 관찰된다. 모델의 설명력은 바로 이 추론패턴, 다양한 대응행동을 예상한다는 점에 있다. 분석 상의 퍼즐은 관찰된 행동이 딜레마 상황으로부터 귀결된 것임을 밝히면 풀리게 된다.

④ 이 설명법에 따라 도출되는 명제는 두 가지다. 딜레마 행동 유형으로부터 A) 딜레마 행동이 초래할 기회손실이 적을수록, 결정의 긴급성이 적을수록 대안 선택을 하지 않는 고민행동이 지속될 가능성이 높아진다. B) 딜레마 행동이 초래할 기회손실이 클수록, 긴급성이 클수록 대안 선택을 할 가능성이 높아지며, 상징적 행동, 형식주의적 집행, 비일관된 집행행동이 관찰될 가능성이 높아진다.

Ⅳ. 쿠바 미사일 위기와 해상봉쇄

Kennedy 대통령이 1962년 10월에 직면한 현실은 딜레마 상황으로 볼 수 있다. 진행되고 있는 쿠바의 핵미사일 배치를 방치하면 “아랫배에 칼을 꼽고 사는” 격이며 (Allison 외 2005: 144), 그렇다고 섣불리 핵미사일을 제거하기 위한 행동을 취했다가는 핵전쟁이 발발할 위험성이 있었다. 방치도 적극 행동도 모두 매우 큰 안보상의 위험성을 내포한다고 판단하며, 쿠바의 핵미사일 배치를 용납할 수 없다면 미사일 배치가 완료되기 전에 긴급히 결정을 내려야 할 상황이었다.

딜레마 시각은 Allison이 제시한 3가지 모델 상황과 비교하여 보면, 그 독특함이

뚜렷이 드러난다. 딜레마 상황에서의 정책결정자는 합리적 행위자 모델에서처럼 더 많은 정보를 획득하고, 대안을 가다듬어 이익을 극대화하는 대안을 선택하는 것은 아니다. 딜레마 상황에서는 대안이 초래할 결과 가치에 대해서는 확인된 상태인데, 문제는 하나의 선택에 따르는 기회손실과 대안적 선택에 따르는 기회손실을 비교하기 어렵다는 점이다. 하나의 선호에 따르는 효용함수와 예상치는 있지만, 여러 선호를 비교할 수 있는 통합적인 선호의 체계나 하나의 효용함수가 성립하지 않는 상황이다. 양립하는 대안을 통합할 효용함수가 존재하지 않기 때문에 쉽사리 결정을 내리지 못하는 것이다. 더욱이, 결정의 긴급성은 합리적 모델에서는 이론적으로 배제된다.

딜레마 결정자의 행태를 조직행태 모델로 이해하기는 어렵다. 딜레마 상황은 일상적인 작업 상황이 아니기 때문에 딜레마 상황에 대처하는 일상적 작업규칙(routines for non-routine work)을 조직은 제공하지 못한다. 조직행태 모델은 딜레마 상황에서의 대응을 설명하는데 도움을 주지 못한다. 기껏해야 딜레마 상황을 기존의 일상규칙(routines)으로 대응하게 되었다는 설명을 할 수 있을 것이다.

딜레마 의사결정은 정부정치 시각으로도 설명하기 어렵다. 정부정치 시각은 서로 다른 관점과 이해관계를 가진 행위자와 각 행위자가 내세우는 대안 사이의 밀고 당기는 게임을 의사결정 과정의 핵심적 요소로 보는데, 딜레마 시각에 의하면 다수의 행위자가 존재한다는 사실이 딜레마 상황을 바꾸는 것은 아니다. 딜레마 결정자는 이해관계자들의 관점을 반영하여 각 대안의 결과 예상치를 수정해 볼 수 있겠지만, 그렇다고 대안의 분절성이 약화되는 것은 아니다. 말하자면, 딜레마 결정은 다수결의 원칙이 아니라, 딜레마 상황의 원칙에 따른다.

Allison은 1962년 쿠바에서 미사일 기지를 발견한 10월 14일부터 해상봉쇄가 결정된 10월 20일까지의 과정을 기본적으로 합리적 결정자 모델로 분석하였다. 여섯 가지 대안이 제시되고, 각 대안에 대한 판단과 종합적인 합리적 판단의 결과로 봉쇄결정이 내려졌다고 보았다. 여기서는 쿠바 미사일 위기에 대한 대응을 합리적 행위자 시각과 딜레마 대응 행동의 시각에서 어떻게 분석될 수 있는지를 대비시켜 보자. 두 가지 렌즈를 통해 시시각각 변했던 모습을 일자별로 재구성하고 해석해 보자.

1. 합리적 행위자 시각에서 본 쿠바의 해상봉쇄

1) 10월 15~16일: 핵미사일 기지 발견

쿠바 해상에 선박의 활동이 급증하고, 미사일 기지가 건설되고 있다는 정보는 1962년 8월부터 정보관련 기관에 접수되고 있었다. 항공 사진촬영에 의한 정밀한 분석의

필요성이 제기되었지만, 9월 19일 열린 국가정보평가회의는 소련이 쿠바에 공격용 미사일을 반입하지 않을 것이라고 결론지었다. 9월 5일부터 10월 4일에 이르는 한 달간 U-2기는 의심지역인 쿠바 서부를 고공정찰하지 않았다. 이 기간 동안 미국은 쿠바에 공격형 핵무기 설치를 해선 안된다는 입장을 거듭 밝혔고, 소련은 그럴 필요가 없다는 공식 입장을 밝혀 미국의 입장에 공감을 표시했다. 10월 1일, 중앙정보부 내에서 중거리 핵미사일 기지가 건설 중일지 모른다는 가설이 제기되고, 10월 14일 쿠바 서부에 대한 최초의 항공정찰이 이루어져, 10월 15일 공격형 핵미사일을 최초로 확인하게 된다. 10월 16일 오전 Kennedy는 보고를 받은 후, 그날 오후 쿠바 사태에 대처하기 위한 첫 핵심참모회의(후일, 국가안전보장위원회의 간부회의- ExComm-로 공식화된다)를 소집한다.

2) 10월 17~20일: 대안 검토

대통령은 핵심참모회의에 매번 참석하지는 않으면서, 동생인 법무장관이 좌장으로서 회의를 진행토록 위임하였다. 회의는 기탄없이 의견을 주고받는 토론장이었으며, 동등한 자격자들이 격의 없이 갑론을박을 펼쳤다. 6개의 대안이 제시되고 토론되었다. 먼저 탁상에 올라온 안들은 외교적인 대안(묵인, 외교적 압박, 쿠바와의 비밀외교)이었지만, 직접적인 군사적인 대안(족집게 공습, 전면 공격)과 간접적인 군사적 대안(해상 봉쇄)도 함께 논의되었다. 합리적 행위자 시각은 이 과정을 통해, 미국의 국가이익을 최대화할 수 있는 방안, 즉 쿠바의 해상봉쇄와 추가적인 군사행동의 가능성을 경고하는 방안을 선택했다고 본다. 합리적 행위자 시각에 따라 제시된 각 대안의 검토 내용을 살펴보고 (Allison 외 2005: 159-170), 이어서 딜레마 시각으로 상황을 재구성해 본다.

A) 묵인 (Do Nothing): 맨 처음 토의의 대상이 된 대안이다. 이 대안에 의하면, 이미 미국은 소련의 대륙간 탄도 미사일의 사정권에 들어가 있었는데, 쿠바 미사일 배치가 군사적으로 새로울 것이 없다. “미사일의 배치를 알고 있다는 정도의 반응만 보이고, 소련이 먼저 움직이는 것을 기다리는 것이 나을 것이다.” 10월 18일 안보보좌관 Bundy의 의견이다. 이에 대한 반대의견이 제시된다. 아무런 조치를 취하지 않으면, 동맹국들은 미국이 베를린 문제도 방치할 것으로 볼 것이고, 동맹국과 미국의 여론이 분열될 것이다. 쿠바에 미사일 기지가 완성된 후, 베를린을 둘러 싼 새로운 위기가 닥칠 것이다. 그때는 더 어려운 입장에서 대응해야 한다. 또, 11월 초에 있을 선거도 고려하고, 국내정치적 요소도 고려해야 한다. 쿠바의 미사일 배치가 군사적으로 큰 의미를 지니지 못한다고 인정하더라도, 국제적인 동맹 때문에, 국내적인 정치적 이유 때문에

모종의 행동을 취하지 않을 수 없다.

B) 외교적 압력: 두 가지 외교적 압박 방안이 제시되었다. 첫째, Khrushchev에게 비밀리에 최후통첩을 하자는 제안이다. 군사대결을 벌이기 전에 자발적으로 미사일을 제거할 것을 외교적으로 요구하자. 둘째, 유엔이나 미주기구(OAS: Organization of American States)를 통한 미사일의 사찰을 주장하며, 동시에 소련과 미사일 철수를 협상하자. 이를 통해 쿠바를 중립화하고, 대신 쿠바의 관타나모에 있는 미 해군기지를 반환하거나 터키나 이탈리아에 있는 미사일의 철수로 보상하는 방법을 고려하자. 이 안의 문제점은 밀사를 보내 미사일 철수를 요구하는 것은 외교적 주도권을 빼앗길 우려가 있고, 소련도 최후통첩을 하게 되면 회담의 성격 상 주고받기를 하게 되고 일정 부분의 양보는 불가피해진다. 터키, 이탈리아 미사일과 쿠바 미사일의 맞바꾸기를 제시하면, 동맹국의 대미국 불신을 유발하게 될 것이고, 외교적 수세에 몰리게 될 수 있다.

C) Castro에게 비밀접근: Castro에게 비밀 접근하여 미사일 기지가 오히려 쿠바에 군사적 위험을 초래할 수 있다고 설득하여 "소련과 멀어지든지, 미국의 공격을 감수하라"고 요구하는 방안이다. Castro가 수락할 가능성이 낮으며, 소련에 최후통첩을 보내는 방안과 마찬가지로 미국이 외교적 수세에 몰릴 수 있다는 점에서 비판을 받는다. 더군다나, 미사일은 소련군이 통제하고 있기 때문에, 쿠바의 재량권은 제한적이란 점이 지적되었다.

D) 전면 공격: 쿠바를 전면 침공하여 미사일뿐만 아니라 Castro도 제거하여 문제를 완전해결하자는 방안이다. 10월 16일, Kennedy는 실제로 이렇게 말했다: "피그스만 사건이 옳았음"이 미사일기지 건설로 입증되었다. "그때 제대로 했어야 했는데(Allison 외 2005: 164)." 이에 합참의장인 Taylor 장군이 이견을 제시했다. 25만 명의 육해공군이 필요하다. 쿠바라는 "깊은 진흙구덩이"에 빠질 수 있다. 결국, 이 방안은 최종적으로 검토할 방안으로 고려되었다. 이같은 벼랑끝 전략은 핵전쟁을 무릅써야 하며, 소련이 유사하게 베를린을 공격할 수 있다는 점이 고려되었다.

E) 공습: 공습을 통해 미사일 기지를 파괴하는 방안이다. 공습을 통해서 미사일 기지가 완성되어, 미국을 위협하기 전에 그것을 제거해야 한다. 소련이 대처하기 전에 기습하는 방안이며, 소련의 속임수에 대한 응전이기도 하다. Kennedy가 매력을 느낀 안이었고 끝까지 미련을 가진 방안이었지만, 네 가지 문제점이 있었다. 첫째, 한정된

족집게 공습이 가능한가? 소련 폭격기가 미국 남동해안을 공습할 수 있다. 이를 막으려면 결국 소규모 공습은 대규모 공습이 되어야 하고, 전면적인 군사작전에 나서지 않을 수 없다. 둘째, 미사일 기지 공격으로 소련군이 희생되고, 소련이 베를린 혹은 터키에 보복공격을 하게 되면, 결국 전면전이 되고 전면 핵전쟁이 발발할 것이 예상되었다. 셋째, 비밀리의 족집게 공격이 효과가 좋을 텐데, 그것은 진주만을 연상시키며, 미국과 어울리지 않는 방법이었다. 넷째, 공습으로 미사일을 모두 제거하기 어려우며, 소련이 다시 배치할 수 있다. 합참본부는 결국에는 공습에 이어 침공을 해야 완벽히 문제를 해결할 수 있다는 의견을 제시한다. 합참의장 Taylor도 처음에는 침공에 반대했지만, 소련의 미사일 배치 상황을 보고 받은 후 찬성하게 된다. 공습은 결국 전면적인 핵전쟁의 확률을 높이는 단계적 방안이다.

F) 해상 봉쇄: 간접적 군사행동으로 10월 16일 국방장관 McNamara가 최초 제기했다. 다른 대안들을 면밀히 검토하는 동안 점차 관심을 끌었다. 물론 문제점이 제기되었다. 첫째, 봉쇄란 전쟁 시 사용하는 적대적 용어로 전쟁을 선포해야 한다. 이 사안에 대해서는 전미기구(OAS)의 3분의 2가 동의하면 서구의 방어를 위한 리우(Rio) 조약을 근거로 봉쇄를 발동할 수 있다고 법률 전문가가 확인해 주었다. 둘째, 쿠바 봉쇄가 소련의 베를린 봉쇄로 이어지지 않을까? 그럴 경우, 봉쇄의 동시해제가 제시될 것이고, 결국 소련에 시간만 벌어주는 결과로 귀결될 것이다. 셋째, 공습과 마찬가지로 확전의 위험이 있다. 소련 함정이 정선(停船) 명령에 불응하여 발포하면, 소련이 보복하게 되고, 이런 식으로 확전이 전개될 수 있다. 넷째, 봉쇄는 조만간 실전태세에 들어가 이미 배치된 미사일 문제를 풀 수 없다. 문제는 지연된 채, 소련은 기지 건설에 박차를 가할 시간을 벌 수 있게 된다. 넷째 문제에 대해서 소련대사직을 막 마치고 귀임한 Thompson 무임소 대사는 10월 18일 이렇게 간단히 제안했다. “미사일 해체를 요구하세요. 그리고 우리는 정찰을 계속 할 테니, 실전배치하면 제거하겠다고 말하세요. 그렇게 해야 할 지도 모릅니다.” 물론 “공습을 하게 될 지도 모른다는 점에 대해서는 환상을 가져서는 안됩니다. 그렇더라도, 그때는 완전히 다른 입장과 맥락에 놓이고, 대규모 전쟁에 돌입할 위험은 훨씬 낮아질 겁니다(Allison 외 2005: 168-169).”

봉쇄 방안은 두 가지로 구분되었다. 첫째 안은 Thompson과 전 재무장관 Dillon이 제시한 최후통첩과 봉쇄를 결합한 방안이었다. 일단 봉쇄를 시작하되, 세부적인 협상은 거부하고 추가적인 군사행동을 위협하면서, 미사일의 철수를 요구하는 방안이다. 둘째 안은 봉쇄를 협상의 시작으로 보자는 방안으로, 봉쇄를 통해 현상을 동결하되 이미 있는 미사일의 제거를 요구하지는 않는다. 대신, 해상 봉쇄가 진행되는 동안, 정상

회담 등의 협상을 통해 쿠바 미사일과 관타나모 기지 혹은 터키와 이탈리아의 주피터 미사일과 맞교환하는 거래를 하자는 방안이다. 두 가지 방안이 10월 20일 Kennedy에게 제출되었다.

둘 중 어느 것이든 봉쇄에는 몇 가지 이점이 있다. 첫째, 그것은 무시와 공격 사이의 중간책이다. 단호한 의지를 표현할 만큼 공격적인 반면, 공습처럼 급박한 행동은 아니다. 둘째, 다음 단계의 선택의 부담을 Khrushchev에게 넘기는 것이다. 그가 선박을 물러나게 하면 직접적인 군사적 충돌을 회피할 수 있다. 셋째, 군사적 대결을 해야 한다면, 카리브 해에서의 해전만큼 유리한 게 없다. 넷째, 해상봉쇄를 하게 되면 미국은 전통적 무기를 활용하여 비핵전쟁의 위협을 매 단계마다 유리하게 이끌어 갈 수 있다.

3) 10월 20일~21일: 봉쇄와 최후통첩안 결정

해상봉쇄는 10월 20일~21일 사이에 봉쇄와 최후통첩안을 더 다듬어 놓은 이후에야 비로소 최종적으로 선택된다. 봉쇄를 취하고, 미사일의 철수를 요구하며, 핵심 사항을 지연시키거나 혼동스럽게 만들 정상회담 등 다른 직접적 협상 채널은 가동하지 않는다. 이렇게 함으로써 봉쇄라는 군사적 움직임은 긴급성을 알리고 대결이 임박했다는 의미를 전할 것이다. 하지만, 봉쇄는 경고사격처럼 첫 단계일 것이다. 직접적 군사행동은 연기되었지만, 그 가능성은 여전히 위협적으로 남아있었다. 실제로 거의 군사행동을 취할 뻔한 순간이 있었고, 10월 22일에도 Kennedy는 이렇게 말하고 있었다: “처음부터 나는 공습에 끌렸었소. 어제 아침까지도 공습을 포기하지 않았소... 이 일은 침공에 의해서만 끝날 일일지 모르오.” Kennedy는 아직 할 일이 남아있으리라는 점을 알고 있었다.

이제까지 살펴 본 6개의 대안 검토와 최종안의 결정 과정은 합리적 행위자 모델에 근거하여 Allison & Zelikow가 제시한 설명이다. 진지하고, 치열한 논의 가운데 합리적인 대안 검토가 이루어졌음을 시사한다.

2. 딜레마 시각에서 본 쿠바의 해상봉쇄

각 행위자의 주장과 주장의 변경, 그리고 봉쇄와 최후통첩안의 결정에 이른 상황을 딜레마 상황에서의 대응 방식으로 보면 어떻게 될까? 단순히 합리적 논쟁의 결과로 보거나, 상이한 정치적 배경과 입장이 반영된 결과로 보기에는 주요 행위자의 입장의 선회 혹은 변경을 설명하기 어렵고, 최종 결정이 내려진 이후에도 표출된 강한 이견의

대립을 설명하기 어렵다. 딜레마 시각을 따른다면, 먼저 미사일 사태를 딜레마 상황으로 보는가의 여부에 따라 제시된 대안과 대안의 유지, 변경에 대한 설명이 가능하고, 대안의 검토 상의 격론과 이견, 입장의 유지, 변경과 동요를 딜레마 대응행동이란 시각에서 볼 수 있게 된다.

Kennedy 대통령은 여러 의심스런 상황에도 불구하고, 1962년 9월 중순까지는 쿠바에 방어형 미사일만이 배치된다고 믿고 있었고, 소련과의 공식적, 비공식적 통로를 통하여 그렇게 확인하고 있었다. 10월 15일 공격형 핵미사일 기지 건설이 확인되었을 때, Kennedy는 당시 상황을 딜레마라고 보았을까? 그렇다면, 딜레마 렌즈를 통해 우리는 위에서 확인한 의사결정 과정에 대해 새로운 측면을 확인하고, 새롭게 이해할 수 있을까?

1) 미사일 발견과 딜레마의 인지 여부

정밀 사진촬영으로 공격형 핵미사일 시설을 확인했을 때, Kennedy와 그의 참모들 사이에는 사태를 바라보는 시각에 차이가 있었다. 첫째, 외교적, 정치적 해법을 모색하고자 했던 사람들은 쿠바에 설치된 무기가 비록 공격형 핵무기라고 하더라도 군사적으로 큰 의미를 갖지 못한다고 생각하였다. 시간적 압박 속에서 문제를 해결해야 한다는 긴급성을 느끼지도 않았다. 처음부터 쿠바 미사일 문제를 정치적 문제로 본 국방장관 McNamara의 표현을 빌면, "미사일은 미사일이다." 딜레마 상황이 벌어진 것은 아니다. 미국이 압도적인 핵전력의 우위를 지키고 있으므로 핵전쟁이 임박했다고 보지는 않았고, 쿠바에 장거리 핵 미사일이 설치되어도 핵전력의 불균형에 변화를 줄 수 없다고 보았다. 터키에 배치된 미사일을 철수시키고, 쿠바의 미사일을 철수시키는 등 주고받기를 통한 문제의 해소가 가능하다고 본 이유다.

둘째, 전면 공격을 주장한 장성들도 쿠바 미사일 문제의 해결은 딜레마로 보지 않았다. 이들은 설사 전쟁이 일어난다고 해도 전면전으로 전환하기 전에 문제가 해결될 수 있다고 보았고, 비록 핵전쟁이라고 해도 전쟁 발생 시 미국이 승리한다는 데는 추호의 의심도 없었기 때문에 그로 인해 발생할 피해를, 풀어야 할 방정식의 큰 변수로 계산하지 않았다. 피해정도는 비교될 수 있으며, 이를 통해서 승패를 판단할 수 있다는 암묵적인 군사적 계산법을 사용하고 있었다.

셋째, Kennedy 및 그의 측근 보좌관, 법무장관 Robert Kennedy 등은 기본적으로 핵전쟁이 가져올 참혹할 현실은 절대적으로 회피해야 한다는 입장에서 출발하였다. 이들은 또한 외교적 접근은 소련에게 미사일 기지를 건설할 시간을 벌어주고, 그 이후 공세적 조처를 취할 기회를 제공하며, 동맹국 - 특히 서베를린 문제로 불안한 서독 -

으로 하여금 미국에 대한 신뢰를 잃게 할 것으로 보았다. 그렇다면 문제의 해결책은 쿠바에서의 미사일 기지가 완성되기 이전에 찾아야 한다. 달리 표현하면, 군사적 해결 방법은 지나친 인적, 물적인 피해 때문에 선택할 수 없는 반면, 외교적 접근은 대통령의 개인적 입지를 악화시키며, 동맹을 약화시키고, 미국의 지위를 훼손한다는 점에서 택할 수 없었다. 더욱이 이 문제는 시간을 끌수록 불리하게 전개될 사안으로 제한된 시간 안에 문제를 해결해야 하는 문제였다.

이 상황은 딜레마일까? 먼저, Kennedy의 반응을 직접 들어보자. 10월 16일 저녁 Kennedy는 큰 소리로 물었다. "그게(쿠바에 공격형 핵미사일 배치 -필자) 그들의 군사력을 크게 증진하는 것이 아니라면 도대체 왜?" "우린 여태 이와 같은 문제를 한 번도 겪은 적이 없지 아마(Allison 외, 2005: 146)." 잠시 후 Kennedy 스스로 찾은 해답은 베를린이었다. 아마 Khrushchev는 베를린 문제를 자기 뜻대로 해결하려고 미사일 문제를 써 먹을 것이다(Allison 외, 2005: 146~147). 3일 후, 10월 19일 합참에서 Kennedy는 이렇게 상황을 정리했다. "우리 문제는 쿠바인 동시에 베를린이다.... 베를린이 유럽에 중요하고 우리 동맹국이 우리에게 중요하다는 것이 지난 3일 간 우리가 고민했던 딜레마의 핵심이다. 그렇지 않다면 문제는 아주 쉬웠을 것이다... 우리는 아무런 조치를 취하지 않고 있을 수만은 없다. 그래도 베를린 문제는 여전히 닥쳐올 것이 때문이다... 이제 우리는 아랫배에 칼을 꼽은 채 살게 될 것이다(Allison 외, 2005: 151)," 만일 쿠바 미사일기지가 완공된다면 말이다.

Kennedy의 상황 인식을 더 살펴보자. Khrushchev는 쿠바에 핵미사일 기지를 완공한 후 베를린에서 미군과 나토군을 강제로 몰아낼 생각이다; 쿠바 핵미사일이 완성된 후, 미국이 협상에 나서면 쿠바와 베를린을 맞교환하자고 들 것이다. 미국이 쿠바를 봉쇄하거나 공격하면, 소련은 이를 이유로 베를린을 봉쇄하거나 공격할 수 있을 것이다. 다시 말하면, 기지를 완성하게 두면 쿠바냐 베를린이냐는 선택의 문제에 직면하게 된다. Kennedy의 입장에서는 쿠바에 핵무기를 둔 채 베를린을 지키는 일은 가능치 않으며, 쿠바 핵무기를 철수하는 조건으로 베를린에서 군대를 철수하는 일도 수용할 수 없다. 쿠바의 핵무기 묵인은 미국의 아랫배에 칼을 꼽은 채 사는 격이며, 베를린에서의 철수는 미국의 동맹국들의 신뢰를 잃는 일이며, 소련의 기세를 세워주는 일이다. 무언가 행동을 취해야 하는데, 두 대안 모두 기회손실이 너무 크다. Kennedy가 보기에 문제는 "(A안) 쿠바 문제로 지금 핵전쟁을 감수하느냐, 아니면 (B안) 베를린 문제로 다음 달에 핵전쟁을 감수하느냐였다(Allison 외, 2005: 151)." 당장 행동해도(A) 예상결과치가 핵전쟁이고, 기다려도(B) 예상결과치가 핵전쟁이다. 게다가, 긴급하게 결정을 내리지 않으면 더욱 불리해질 뿐이다. 딜레마가 아닐 수 없다.

2) 딜레마 대응으로 해석해 본 6 개의 대안

Kennedy는 10월 16일 핵심참모회의를 주재한다. 회의 참석자에 대해서 Robert Kennedy는 이렇게 말했다. "결정과정에 참여한 14명은 모두 대단한 사람들이었다. 똑똑하고 유능하고 헌신적인 사람들로 미국에 대해 커다란 애정을 가지고 있었다.... 만일 그들 중 여섯이 미국 대통령이었다면 세계는 폭발했을지 모른다(Allison 외, 2005:, 395)." 즉, Kennedy가 딜레마 상황에 처하여 수행한 첫 번째 과제는 공식적, 비공식적으로 최고의 전문가를 불러서 핵심참모회의(ExCom)를 구성하여, 이들로 하여금 해결안을 모색케 하는 일이었다. 이들 참모회의 구성원이 16~19일에 걸쳐 다양한 대안을 논의하였고, 논의를 거치는 동안 봉쇄-최후통첩안을 작성하게 되었다. 이들 중 일부는 전쟁을 불사하는 적극적인 행동을 주장하였다.

Kennedy는 시간 나는 대로 회의에 참석하였고, 10월 20일부터 열린 국가안전보장회의에는 본격적으로 참석하였는데, 국가안전보장회의 이전인 18~19일 저녁에 거의 합의에 이르렀음을 보았다. 대통령의 역할은 토의된 대안에 대하여 근본적인 질문을 던지며, 대안 탐색의 범위를 좁혀 나간 것으로 판단된다. 또, 대통령은 법무장관과의 통화로 자신의 생각을 수시로 전달하였다.

각각의 대안이 논의되며 부상했다가 약화되고, 최종적으로 해상봉쇄 및 미사일 제거를 요구하는 최후통첩안이 채택되는 과정을 딜레마 대응행동의 시각에서 해석할 수 있다. 딜레마 시각에 의하면, 결정자의 딜레마 대응행동으로 중요한 행동을 선택하기 전에 무결정, 결정 지연, 책임전가가 예상되며, 일단 중요한 행동이 취해지면 상징적 행동, 형식주의, 비일관된 행동이 나타날 것이 예상된다.

A) 무결정으로서의 묵인(Do Nothing): 딜레마 상황의 결정자는 자신이 선택할 대안의 기회손실이 크고, 어느 한쪽을 고를 수 없을 만큼 비교가 어려운 상황에 처하기 때문에 가능하면 아무런 결정을 내리지 않으려 한다. 핵심참모회의에서 가장 먼저 제기된 안은 소련의 미사일 배치에 대하여 아무런 행동도 취하지 말자는 무결정안(Do-Nothing)이었다. 무결정안은 미사일 배치가 지니는 정치적 결과를 계산에 넣지 않은 방안이다. 동맹국 간의 유대와 국내 정치적 반향을 고려하지 않은 안이다. 무엇보다 사안이 시간이 흐름에 따라 불리하게 변한다는 점을 고려하지 않은 안이다. 사안의 긴급성을 고려하지 않음으로써 심각한 딜레마 상황이 발생했다고 보지 않는 방안이다.

B) 지연으로서의 외교적 압력: 두 가지 방안이 고려되었다. 비밀리에 최후통첩을 보내는 방안과 UN이나 OAS가 미사일 사찰을 해야 한다고 주장하면서, 정상회담 등의

형식으로 미사일 철수를 위한 협상을 벌이자는 방안이다. 이 방안은 군사적 대결이 가져 올 커다란 재앙을 막기 위해 외교적으로 풀려는 방안이다. 딜레마 대응으로 본다면, 군사적 대결과 외교적 압력을 두 개의 대안으로 놓고 보면서, 군사적 대응의 기회손실이 외교적 대안이 지니는 기회손실 보다 크다고 보는 가운데, 외교적 주도권의 상실이나 동맹의 반대 등 외교적 대안에 따르는 기회손실에 비중을 크게 두지 않는 방안이다. 또, 미사일 배치가 진행됨에 따라, 시간이 미국측에 불리하게 흐른다는 점을 고려하지 않은 방안이다. 쿠바미사일 위기를 심각한 딜레마로 보지 않는 방안이다. 직접적인 대결을 피하면서 해결의 긴급성을 부인하는 가운데 결정을 미루면서, 해결의 실마리를 찾으려는 지연 행동이다.

무결정 방안이나 외교적 압박 방안은 10월 18일과 10월 19일에 걸쳐 새롭게 공중촬영한 미사일 기지 건설의 규모와 진척 상황이 알려지면서 논의에서 거의 자취를 감춘다. 사안 해결의 긴급성이 인정되었고, 무결정이나 지연으로 사태를 풀 수 없다는 인식이 자리를 잡아갔다. 개인적인 사례를 들자면, 10월 18일 무결정 방안을 제기했던 Bundy의 경우, 그 다음 날 마음을 바꿔 공습안을 지지했다. 사태의 위중함과 긴급성을 인정했기 때문이라고 해석할 수 있다.

C) 책임회피로서 Castro 비밀접근: 딜레마 결정자는 무결정과 지연으로 딜레마 상황에서 벗어날 수 없을 때, 책임의 전가나 책임회피의 행동을 선택할 수 있다. 상위의 행위자, 다른 영역의 행위자에게 결정의 책임을 넘겨주는 행동이다. Castro에게 비밀접근하여 "소련으로부터 떨어지든지, 미국의 공격을 감수하라 (split or fall)"는 양자택일을 요구하는 방안은 이런 책임회피에 해당한다. 이를 제안한 국무장관 Rusk도 인정했듯이, Castro가 소련과 단절할 가능성은 100분의 1이나 될 정도로 낮고, 이는 상대방에게 자신의 소유도 아닌 소련 미사일을 제거하는 결정을 요구하는 일이다. 이 방안은 별다른 관심을 끌지 못했다.

D) 딜레마로 보지 않은 공습안과 전면공격안: 합동참모부는 처음부터 전면공격 방안을 선호했고 이 입장을 끝까지 고수했다. 미사일 위기를 해결하는 방안은 미사일을 제거해야 가능한데, 정찰을 통해서 밝혀진 쿠바의 군사적 대응능력과 대응시간을 고려한다면 대규모의 비밀공습이 필요하고, 전면전을 치룰 수밖에 없다. 공습만으로는 문제해결이 어려워지므로, 공습은 전면전으로 이어질 것이라고 인식한 것이다. 합동참모부의 입장에서는 일단 전투가 벌어지면, 승리냐 패배냐가 중요하며, 승리하기 위해 치르는 희생은 피할 수 없는 대가다. 합동참모 의장인 Taylor 장군도 처음에는 전면공격에

회의적이었으나, 전면공격안으로 돌아선다.

공습안이나 전면공격안 등 적극적 공격방안은 사태를 딜레마로 보지 않은 방안이다. 공습이나 전면공격에 따르게 될 핵전쟁의 재앙을 쿠바 기지 건설이 주는 위험의 정도와 비교하지도 않았고, 소련의 베를린 침공도 중요하게 고려하지 않았다. 쿠바의 핵무기가 군사적으로는 의미 없다는 국방부 장관의 의견은 주목을 받지 못했다. 함참의장인 Taylor 장군은 국방부 장관인 McNamara가 공습이 곧 침공이나 다름없다고 필요한 공습의 규모를 과장한다는 생각하기까지 했다(Allison 외 2005: 414). 쿠바 미사일 위기는 압도적인 군사력을 지닌 미국이 바로 앞마당에 위치한 작은 공산주의 국가인 쿠바를 군사적으로 제압하는 기회였다. Taylor는 지금이야말로 Castro와 쿠바의 소련 미사일을 파괴할 마지막 기회로 생각했다(Allsion 외, 2005:418).

E) 지연도 공습도 아닌 봉쇄-최후통첩의 조합: 쿠바를 공격하면 베를린에 대한 보복 공격이 뒤따를 것이고, 그러면 Kennedy는 핵보복 이외 다른 대안이 없는 상황에 몰리게 된다. Kennedy는 자신의 입장을 분명히 해 둘 필요가 있었다. 10월 18일 회의에서 그는 이렇게 정리했다: "진짜 문제는 무슨 행동을 취하든 가급적 핵전쟁의 가능성을 낮추어야 한다는 것이오. 핵전쟁이야말로 최대의 실패요. 그건 두말할 여지가 없소(Allison 외, 2005:416)." 그는 10월 18~19일 전후하여 미사일에 대한 기습공격안을 포기했다. 이제, 외교안도, 공습안도 포기하여, 봉쇄안만 남게 된다.

그렇지만, 10월 19일, 20일, 21일 사이의 핵심참모회의에서 공습안은 사라지는 듯 했다가, 다시 논의의 핵심으로 떠 오르는 등 의견은 여전히 엇갈렸고, 공습파와 봉쇄-협상파, 봉쇄-최후통첩파의 입장은 더욱 굳어지며, 최종 결정의 순간까지 논란이 이어졌다.

봉쇄와 최후통첩의 조합, 즉 해상봉쇄를 하고, 그것을 미사일의 철수 요구에 결부짓고, 그 요구를 직접적인 군사행동의 위협을 통해 뒷받침하기로 한 최종 결정은 Kennedy가 당면한 딜레마, 혹은 Kennedy가 설정한 딜레마에 대한 대응이라고 볼 수 있다. 이것은 무언가 강도 높은 조치를 취해야 한다는 Kennedy의 초기결정, 기습적 공습에 대한 반대의견, 쿠바와 베를린을 연결지은 의견을 반영한 대응이었다.

Kennedy는 외교적 해결방안 -무결정, 외교적 압박, Castro 비밀접촉-이 시간끌기일 뿐이며, 자신과 미국에게 불리하게 돌아간다는 점을 들어 택하지 않았다. 기습적 공습과 전면공격은 그에 따른 전쟁 위험 때문에 택할 수 없었다. 외교냐 전면전이냐는 딜레마의 상황에서 그가 취할 수 있는 방안은 없었다.

이런 가운데, 국방장관인 McNamara는 미사일 기지 건설과 미사일 배치 문제를 동결토록 해상봉쇄를 실시하고, 외교적 협상을 벌이자는 봉쇄안을 가다듬어서, 외교방

안과 군사적 충돌방안 사이의 대안으로 제시하였다. 이 봉쇄안은 다시 재논의 되어, 봉쇄-협상안과 봉쇄-최후통첩안으로 나뉘어졌다.

봉쇄협상안을 제기한 McNamara는 쿠바 미사일 문제를 기본적으로 국내정치문제라는 관점에서 접근하여, 협상을 통한 문제의 해결가능성을 높게 보았다. 미사일 문제를 계속해서 국제관계의 시각에서, 특히 베를린과의 연계 속에서 본 Kennedy와 일부 참모는 미사일 배치는 시급히 막아야 하고, 이미 설치된 미사일은 제거해야한다는 입장에서 문제에 접근하여 봉쇄-협상안을 배제하고, 봉쇄-최후통첩안을 채택하였다.

봉쇄-최후통첩안은 딜레마 시각으로 보면, 당장의 군사적 충돌을 피하면서, 미래의 더욱 큰 전쟁 가능성을 막는 방안이다. 그것은 외교적 압박과 협상안에 포함된 불리함을 수용하지 않은 방안이며, 또, 직접적인 군사적 충돌에 의한 끔찍한 결과도 수용하지 않는 방안이다.

한편, 봉쇄-최후통첩안은 소련으로 하여금 행동을 취할 시간을 주면서, 언제까지 미사일을 제거하라는 시간 설정은 하지 않았다. 봉쇄 이후, 언제 어떻게 군사적 행동을 취하겠다는 돌이킬 수 없는 약속을 하지 않음으로써, 봉쇄조치라는 강한 물리적 압박을 가하면서도, 조급한 군사행동에 빠질 언급은 하지 않았다. 새로운 딜레마에 빠지지 않고 위기의 해결을 기대하는 방안이다. 또, 모호한 상태에서 소련을 압박하여, 공을 상대방에게 넘겨주고, 그 이후에 행동을 선택하려고 한 방안이다.

요컨대, 봉쇄-최후통첩안은 쿠바 미사일 사태가 무결정, 지연, 책임회피 등의 딜레마 대응으로는 해결될 수 없는 긴박한 상황의 문제로 보아, 무언가 적극적 행동을 취한 대응방안이었다. 봉쇄-최후통첩안의 내용을 보면, 강한 물리적 압박과 군사적 행동을 위협함으로써 상대방으로 하여금 미사일 제거를 유도하면서도, 대응의 시간을 설정하지 않음으로써 새로운 딜레마에 빠지지 않는 조치였다.

F) 해상봉쇄와 상징적 행동: 딜레마 결정은 택하지 않은 선택지의 기회손실이 크기 때문에, 결정자는 상징적 행동을 통하여 선택한 대안의 장점을 부각시키고, 선택하지 않은 대안의 문제점을 강조하는 활동을 펼치게 된다. 미국이 선택한 해상검색이란 용어와 미주기구(OAS)로부터의 해상검색에 대한 인정을 받는 일이 이에 해당한다.

해상봉쇄가 외교와 군사적 충돌 사이의 절충방안으로 국방부 장관에 의해서 처음 제안되었을 때, 두 가지 문제가 쟁점이 되었다. 봉쇄(blockade)는 전쟁을 염두에 둔 적대적 행위로 간주된다는 점과 주변국가가 이런 대결로 가는 선택을 수용할 것인가의 문제가 그것이다. 군사적 충돌 없이 위기를 풀기 위하여 강력한 행동을 보이면서도 상대방과의 협상을 염두에 둔 행동이 봉쇄이었으나, 이를 적대행위가 아닌 자위적 행위

임을 나타내기 위한 용어의 선택이 해상검역선 설치(naval quarantine, 정확한 의미는 쿠바로 향하는 군사관련 물자의 반입을 막기 위한 선상 검사)였다. 해상검역선이란 용어의 선택은 딜레마 상황에서 사태가 원치 않는 방향으로 흘러가는 것을 막기 위하여 고심한 결과다. 말로만 하는 최후통첩을 넘어서서 전쟁도 불사하겠다는 의지를 행동으로 보여주되, 군사적 충돌로 이어질 가능성을 줄이고자 다듬어 낸 방안이 해상검색이다. 해상검색(봉쇄)의 군사적 성격은 문제의 심각성과 긴급함을 부각시킬 수 있는 반면, 실제적인 군사적 충돌은 아니다. 봉쇄-최후통첩과 군사적 충돌 사이에는 실제로 매우 가는 선이 그어진 것이었고, 그 선은 비록 가늘긴 했어도 두 가지 대안을 구분지어 주었다. 해상검색이란 용어의 선택 또한 그 가는 선의 존재를 확인시켜주고, 그 의미를 전달하는 방법이었다.

해상봉쇄는 적대적 행위로 간주되기 때문에, 전쟁을 선포하지 않고도 해상봉쇄를 사용할 수 있을지에 대해서 참모들은 법률적 자문을 구하게 되고, 사용 가능하다는 근거를 미주기구의 조약(Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance)에서 구한다. 신속하게 소집된 미주기구(OAS)는 만장일치로 해상검색를 승인해 주어, 미국의 짐을 덜어 준 반면, 쿠바와 소련을 어려운 상황으로 몰았다.

막판까지 선택의 대상이 되었던 공습안과 해상봉쇄안, 두 방안의 차이를 도드라지게 하려는 상징적인 노력의 하나로 사전 경고의 문제도 들 수 있다. 공습을 하되, 전면적으로 가지 않고, 효과를 발휘하려면 기습공습이어야 하는데, 이를 채택할 것인가의 문제가 제기되었다. 기습공격안은 미국답지 않은 방안이며, 진주만을 연상시키는 안으로서 카인의 낙인이 찍히는 방안이라는 점에서 배제되었다. 봉쇄안의 경우, 소련이 받아들이지 않아 공습을 하더라도 이미 사전 경고를 한 상태이므로, 기습공격이란 오명을 벗어날 수 있었다. 요컨대, 긴박한 딜레마 상황에서 하나의 대안을 선택할 경우, 상징적인 측면이 강조된다는 딜레마 시각은 기습공습안과 해상봉쇄-최후통첩안을 고려할 때에 반영되고 있었다.

해상검색이라는 용어의 선택, 해상봉쇄의 국제적 승인 획득, 기습공습안의 배제 과정은 딜레마 상황에서 해상봉쇄방안과 군사적 충돌 방안을 구분지어 별개의 방안(discrete alternatives)으로 제시하려는 노력이며, 동시에 군사적 충돌방안과의 차이를 부각시키려는 상징적 측면을 반영한다.

G) 봉쇄의 속도조절과 신중한 집행: 봉쇄-최후통첩안을 발표한 날, 대통령은 의회 지도자와의 대화에서 봉쇄하더라도 "앞으로 24시간 안에 전쟁이 날 수 있다"고 말했다. 봉쇄방안은 소련이 베를린에 유사한 조치를 취하거나, 소련 함정이 정선 명령에

응하지 않거나, 쿠바가 미해군 함정을 배후에서 공격하게 되면, 미국은 발포하게 될 수밖에 없게 될 것이기 때문이었다. 또, 소련이 문제의 해결을 지연시킨 채 미사일 기지의 건설에 박차를 가할 수도 있었기 때문에 위기를 해결하는 방안이 되지 못할 수도 있다. 딜레마 시각의 용어로 표현하면, 적지 않은 기회손실을 초래하는 방안이다.

봉쇄-최후통첩안의 집행과정에서 우리는 딜레마 상황에서의 결정을 반영하는 여러 행동을 볼 수 있다. 10월 23일 봉쇄를 실행에 옮기기 위한 구체적 조치에 대한 토론이 진행되었다. Kennedy는 봉쇄가 10월 24일 아침에 발효하는 것에 동의했다. 백악관은 봉쇄가 자칫 실수나 오해로 확전될 가능성을 낮추기 위하여, 매우 신경을 썼다. 무기를 실은 선박들을 추적하여 정선시키는 방식을 원했고, 봉쇄-협상안을 주장했던 국방장관 McNamara는 쿠바로부터 800마일 거리의 원에서, 즉 쿠바에서 발진하는 전투기의 작전 반경 밖인 멀찍이 떨어진 곳에서 봉쇄가 이루어져야 한다고 주장하며, 의도치 않은 상황을 회피하고자 했다. Kennedy는 해상 승선 과정의 우발적 사고가 발생하지 않도록 상세한 지령을 원했고, 검색선에 러시아어 통역병이 있는지 알아보라고도 지시했다. 결국, Kennedy는 800마일이 아니라 미 함정이 위험에 처할 수도 있는 500마일로 봉쇄선을 정해 쿠바쪽에 접근시켰는데, 소련 측에 좀더 시간을 주기 위한 조치였다(Allison 외, 2005:292-293).

봉쇄의 집행과정은 우리가 결정 이후의 딜레마 대응이라고 예상한 형식주의에 반대되는 치밀하고 조심스런 집행지침으로 나타났다. 이는 딜레마 결정에 따른 딜레마 대응행동에 반하는 행동방식이라기 보다, 봉쇄-최후통첩안이 실수나 통신상의 오류, 잘못된 의사소통상의 오해 등 사소한 잘못에 의하여 별개의 방안이었던 공습안으로 전환되는 것을 막기 위한 주의깊은 노력의 일환으로 보인다.

V. 결론

쿠바 미사일 위기는 냉전 시기 중 가장 위험한 순간이라고 불린다. 1962년 10월 16일부터 10월 21일까지의 쿠바 봉쇄결정이 내려진 시간은 핵전쟁의 그림자가 어리는 가운데 다양한 시각에서 문제의 해결을 위한 대안을 검토한 시간이었다. 봉쇄 국면에 대해, Allison 등 많은 분석가들이 합리적 행위자 시각에서 행동을 예측하고, 설명했다. 이 논문에서 우리는 그 기간에 벌어졌던 입장의 표출, 공고화, 반론, 입장의 변화와 최종안이 결정된 이후의 상징적 행동과 집행과정을 보면서, 합리적 행위자 모델이 아닌 딜레마 모델이 상황을 더 잘 설명할 수 있다고 보고 분석했다. 최종 결정자인

Kennedy가 사안을 딜레마로 보았다는 전제 하에 외교적 방안의 포기, 공습안의 포기를 이해하였고, 최종 결정의 순간에는 봉쇄-최후통첩안과 즉각 공습방안이 양자택일적 방안으로 제시되었다고 보았다. 봉쇄-최종안을 다듬어 즉각적 공습안과 구별짓는 과정과 집행과정에서의 신중함은 딜레마 시각에서 제대로 이해될 수 있다고 보았다.

이 논문은 합리적 행위자의 대응과 딜레마 대응을 비교하여, 쿠바 미사일 위기 중 해상봉쇄를 분석하였다. 이 논문의 장점은 다른 이론과 딜레마 이론의 분석틀을 직접 대비하면서 분석을 진행한 점에 있다. 딜레마 이론은 기존의 정책결정 이론에 대한 대안적 시각임을 강조했지만(이종범 외, 1992), 기존의 연구를 보면 명시적으로 다른 대안적 시각과 딜레마 시각을 비교분석하기 보다는 딜레마 상황과 딜레마 대응을 확인하는 사례연구가 주류를 이루었다. 분석틀의 비교를 통한 연구가 축적되면, 딜레마 이론의 장점이 보다 선명하게 부각되고, 신비스럽게 보이던 결정과정이 보다 잘 이해되고, 정책결정의 연구가 한층 깊이를 더하게 될 것이다.

▣ 참고문헌

김동환. 1994. “정책결정의 합리성과 딜레마.” 이종범 외. ≪딜레마 이론: 조직과 정책의 새로운 이해≫, 135-153. 서울: 나남출판.

김태룡. 2010. “딜레마 이론.” ≪행정이론: 행정사와 이론을 중심으로≫, 533-558. 서울: 대영문화사

김태은. 2007. “정책딜레마 상황이 정부규제에 미치는 영향에 관한 연구: 수도권 입지규제의 변화를 중심으로.” ≪한국정책학회보≫, 16(2): 119-152.

노명순. 2008. “대입정책에서 나타난 정책 비일관성의 원인분석: 2008년도 이후 대학입학제도 개선안 집행을 중심으로.” 소영진 외. ≪딜레마와 제도의 설계≫, 293-321. 서울: 나남출판.

박통희・김동환. “딜레마와 형식주의.” ≪한국행정학보≫, 25(4): 45-63.

소영진. 1999. “딜레마 발생의 사회적 조건.” ≪한국행정학보≫, 33(1): 185-205.

_____. 2015. “딜레마 이론, 그 의미와 과제: 이론적 정합성을 위한 시론.” ≪행정논집≫, 27(1): 23-45.

염재호・박국흠. 1992. “정책의 비일관성과 딜레마: 제6공화국의 정책대응을 중심으로.” ≪한국행정학보≫ 25(4): 33-44.

윤견수. 2006. “정부의 결정을 딜레마 상황으로 가게 하는 요인과 그에 대한 대응책에 관한 연구.” ≪한국행정연구≫, 15(1): 71-100.

이근욱. 2013. ≪쿠바 미사일 위기: 냉전 기간 가장 위험한 순간≫. 서울: 서강대학교 출판부

이종범, 1991. “딜레마와 상징적 행동.” 이문영, 이종범 외. ≪작은 정부를 위한 관료제≫, 368-389. 서울: 법문사.

이종범・안문석・이정준・윤견수. 1991. “정책분석에 있어서 딜레마 개념의 유용성.” ≪한국행정학보≫, 25(4): 3-22.

Allison, Graham. 1971. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis.* Boston: Little Brown and Co.

Allison, Graham and Philip Zelikow. 1999. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis.* 2nd ed. Addison-Wesley Education Publishers. 김태현 역(2005). ≪결정의 엣센스: 쿠바 미사일 사태와 세계 핵전쟁의 위기≫. 서울: 모음북스.

Kennedy, Robert. 1969. *Thirteen Days: A Memoir of the Cuban Missile Crisis.*

W.W. Norton & Co. New York.

Sorensen, Theodore C. 1963. *Decision-Making in the White House: Olive Branch or Arrows.* Columbia University Press.

Essence of Decision, A Fourth Cut: A Cuba Missile Crisis from a Dilemma Perspective

Yung Chul Lee

The strength of the dilemma theory on decision making lies in understanding the decision in a dilemma situation, which is left unspecified by other theories. Yet, existing studies have focused mainly on identifying dilemma situations and finding reactions to dilemmas, but have not explored theoretical comparisons of dilemma theory with others. This paper compares the dilemma perspective with a rational actor model regarding the decision over the US blockade of Cuba during the Cuba missile crisis in 1962. By comparing two theoretical models, this study finds out that the dilemma theory explicates less analyzed aspects of the blockade decision: the diplomatic resolution alternative was put aside because it did not see the issue as dilemma; military invasion and indirect blockade are posed as dilemmas; a search for the alternative is bound by the decision maker's value premises; and some did not see the crisis as dilemma. This study claims that the dilemma theory is useful and, better in some aspects, in exploring key moments under the specific conditions of dilemma.

※ Keywords: Dilemma theory, Rational actor model, Cuba missile crisis