

외교정책분석의 이론적 진화에 관한 문헌 연구

정지성* · 이아남** · 김일수***

• 요 약 •

이 논문의 연구 목적은 외교정책분석 이론의 역사적 변화 과정을 검토하고 정리함으로써 향후 외교정책분석의 새로운 발전을 조명하는 데에 있다. 이를 위해 국제관계학 분야에서 외교정책 분석에 관한 중요한 문헌과 이론적 성과를 체계적으로 검토하였다. 이러한 목적을 위해 본 논문은 첫째, 현실주의, 자유주의, 구성주의 이론 등 주류 국제관계 이론들이 외교정책 분석에 어떻게 적용해 왔는지를 검토하고, 이들 이론이 과거 외교정책 연구에 기여한 중요한 공헌을 살펴볼 것이다. 둘째, 외교 정책 연구의 현황을 살펴보고 외교 정책 이론에 대한 현재 학계의 관심과 동향을 분석하고자 한다.

본 논문은 현재의 외교정책분석이 과거의 전통적인 방법과 비교외교정책 접근법이 상호보완적으로 사용되고 있다고 주장한다. 또한 이 논문은 국내 정치적 요인에 대한 관심이 외교 정책 분석 연구에 중요한 기여를 할 수 있다는 인식이 확산되고 있다고 주장한다. 또한 현재의 외교 정책 분석은 점점 더 다양한 분야와 학문의 연구를 활용하고 있으며, 이러한 추세로 인해 외교 정책 분석이 더욱 풍부하고 포괄적으로 다루어질 것이라고 주장한다.

주제어 : 외교정책분석, 국제관계이론과 외교정책연구, 비교외교정책, 외교정책 분석의 발전, 외교정책분석의 미래

I. 서론

외교 정책 분석의 역사는 국제 관계 이론과 밀접한 관련이 있다. 지난 수십 년 동안

* 충북대 정치외교학과 박사과정(CBNU, 제1저자)

** 충북대 정치외교학과 박사과정(CBNU, 공동저자)

*** 충북대 정치외교학과(CBNU, 공동저자)

외교 정책의 연구와 분석에 현실주의, 자유주의, 구성주의와 같은 주류 국제 관계 이론이 널리 적용되어 왔다. 이러한 주류 국제관계 이론은 국가의 외교적 행위를 설명하는 데 많이 사용되었을 뿐만 아니라 외교 정책 의사결정을 위한 이론적 근거를 제공하기도 했다. 그러나 국제 사회가 급변하고 글로벌적 도전이 증가함에 따라 외교정책을 설명하고 예측하는 데 있어 전통적 이론의 한계가 점차 드러나기 시작했고 외교정책 분석은 점점 더 새로운 도전에 직면하게 되었다. 이러한 배경 아래서 외교 정책 분석 이론도 지속적으로 조정되고 발전되어 왔다. 일부 학자들은 국제 관계의 복잡성과 다변성을 더 잘 설명하기 위해 비국가 행위자, 지역 및 국제 협력, 그리고 소프트 파워와 같은 새로운 주제에도 관심을 기울이게 되었다.

현재의 외교 정책 분석 연구는 다양한 주제와 접근 방식을 다루고 있다. 학자들은 국제 정치, 경제, 문화, 환경에 대한 심도 있는 연구를 통해 외교 정책의 다원성과 복잡성을 밝혀내려는 노력을 기울였다. 동시에 외교 정책 결정자들도 올바른 외교 정책을 수립하는 데 있어 학술 연구의 지도적 역할에 점점 더 많은 관심을 기울이고 있다.

이 논문의 연구 목적은 외교 정책 분석 이론의 역사적 진화 과정을 검토하고 정리하여 향후 외교 정책 분석의 새로운 발전을 조명하고자 한다. 외교정책 분석의 역사적 발전 과정을 정리하고 비교함으로써 외교정책 분석 이론의 역사적 단계별 진화 양상을 밝히고 변화의 원인과 영향 요인을 탐색하고자 한다.

이 논문은 다음과 같이 논의를 구성하였다. 제2절에서는 현실주의, 자유주의, 구성주의 이론 등 주류 국제관계 이론들이 외교정책 분석에 어떻게 적용해 왔는지를 검토하고, 이들 이론이 과거 외교정책 연구에 기여한 중요한 공헌을 살펴볼 것이다. 제3절에서는 외교 정책 연구의 현황을 살펴보고 외교 정책 분석에 있어 연구방법의 진화를 고찰한다. 제4절에서는 탈냉전 이후 외교정책분석 이론이 직면한 도전과 제기된 새로운 발전 과제를 논의하고 이에 대응한 새로운 방향에 대해 논의하고자 한다. 5절에서는 이후 외교정책 이론의 발전 방향에 대해 논의하고자 한다.

II. 국제관계이론과 외교정책분석(Foreign Policy Analysis)

외교정책은 국제관계 분야의 하위 분야로 간주된다. 국제관계는 크게 두 개의 하위 분야, 즉 국제정치와 외교정책으로 나눌 수 있다. 국제정치는 국제체제 전체의 구조와 프로세스에 중점을 두면서 국제체제의 작동 원리를 설명하는 데 초점이 맞추어져 있다. 외교

정책분석(Foreign Policy Analysis, FPA)은 국제관계 이론의 한 분야로 1950년대에 등장하였으며, 현실주의 이론이 국제관계 분야에서 지배적인 위치를 차지하고 있었고, 사회과학의 의사결정 이론과 인지심리학의 발전이 이 분야의 등장 배경 중 하나로 작용했다. 처음에는 외교정책 결정을 설명하는 데 중점을 두어 외교정책분석(FPA)은 외교정책결정(Foreign Policy Making)이라고도 불리기도 했다.

국제 관계에서 행위자 간의 상호작용은 주로 외교정책의 수립과 실행을 통해 나타난다. 다시 말해, 국가는 국내에서 외교정책을 결정하고 국제적인 수준에서 그 정책을 시행한다. 이러한 이유로 외교정책 분석은 국내요인과 국제요인을 모두 고려해야 한다.

외교정책 분석은 학제간학문으로서 국내정치와 국제정치라는 서로 다른 수준에 속하고 각자 고유한 개념, 가정 및 방법을 가진 이 두 분야를 연결하는 역할을 한다. 이를 위해 외교정책 분석은 체제이론, 사이버네틱스이론, 인지이론 등 다양한 접근법을 사용하여 국제정치와 사회과학의 다른 학문들과도 융합되었다. 이러한 방식으로 외교정책 분석은 국내요소와 국제요소를 통합적으로 고려하고 서로 다른 학문영역을 연결하여 현실적이고 전체적인 접근을 통해 외교정책 결정과 실행을 이해하고 분석하는 데에 기여한다.

외교정책연구는 국제정치의 하위 분야로 간주되어, 이론적으로 현실주의, 자유주의, 구성주의 등 국제관계의 주요 이론들을 활용하여 외교정책을 설명하는데 사용되었다. 이러한 이론들은 외교정책이 '무정부'라는 국제정치체제의 본질에 따라 결정된다고 여기는 '결정론'적 시각을 지녔다.¹⁾

이제 각각의 이론들이 외교정책 분석에 어떻게 적용되는지를 살펴보자.

1. 현실주의, 신현실주의, 신고전 현실주의

현실주의는 제2차 세계대전 직후 국제정치의 지배적인 패러다임으로 등장했다. 이 이론은 자유주의가 주장하는 것과는 달리, 실제 국제관계에서는 상호협력의 부재와 다양한 불공평함과 부조리가 나타나며 국제체제의 불안정성으로 인해 전쟁의 위험이 항상 존재한다고 주장한다. 이러한 이유로 현실주의는 자유주의가 설명하지 못하는 부분을 보완하며 외교정책 연구에서 중요한 역할을 수행해왔다.

초기 현실주의, 즉 고전 현실주의라고 불리는데 대표적인 학자가 바로 한스 모겐소(Hans J. Morgenthau)로 그의 주장은 크게 세 가지로 요약된다.²⁾

1) 김일수 “외교정책연구의 이론화: 지속성과 변화.” 『사회과학연구』 vol. 32, no. 2 충북대 사회과학연구소, 2015, p.152.

2) Hans J. Morgenthau, Kenneth W. Thompson, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and*

첫째, 인간의 본성이 이기적이고, 이러한 본성은 선천적이며 불변하다고 가정한다. 이에 따르면, 인간의 이기적인 본성이 무정부적인 국제체제와 마주할 때, 국가는 이기적인 이익을 극대화하는 외교정책을 추구하게 된다. 모겐소의 권력이론 핵심 명제인 "정치는 권력 투쟁이며, 모든 정치는 권력의 유지, 권력의 증대를 성취하기 위한 노력"에서 현실주의에 기반한 외교정책의 방향성을 찾는다.

둘째, 국가는 현재의 국력유지를 원하며, 국제체제의 힘의 분포를 자국에 유리하게 변화시키고 싶지 않을 때는 현상유지 정책을 추구하고, 반면, 국가가 현재보다 더 큰 권력을 얻고자 하고 국제체제의 힘의 분포를 자국에 유리하게 변화시키고자 할 때는 공격적 제국주의 정책을 추구하게 된다는 주장을 한다.

셋째, 현존하는 힘의 분포 상태를 유지하거나 증대시키려는 각국의 노력이 필연적으로 힘의 균형, 즉 세력균형 상태를 창출해 낸다는 것이다. 그리고 이러한 세력균형 체제가 국가들의 행동을 결정짓는다고 모겐소는 주장한다.

고전 현실주의자들은 국제정치에서 국가의 권력 원천과 사용, 그리고 외교 정책을 수행하는 지도자들이 직면하는 문제점 등에 주로 관심을 가졌다. 또한 국가의 특성과 국내 사회와의 관계, 그리고 국가 간 권력의 분포에 초점을 맞췄다.

신현실주의는 국제정치의 주요한 행위자를 국가라고 본다. 이 이론의 대표학자인 왈츠(Kenneth N. Waltz)는 무정부의 국제체제에서 국가들은 자신의 안전을 스스로 확보해야 한다는 것이다. 국제체제의 힘의 분포가 어떤 식으로 변했는지에 따라 국익 극대화를 위해 특정한 외교정책을 따르도록 강제한다는 것이다.

왈츠는 권력의 핵심 요소를 군사력으로 보았다. 궁극적으로 모든 국가의 생존과 영토 보전을 지키는 것이 목표이기 때문이다. 따라서 한 국가가 큰 힘을 가지고 있지 않다면, 더 강력한 국가들과 동맹을 맺어야 한다. 예를 들어 중견국들은 강대국 중 한 나라에 순응적인 동맹 파트너가 되라는 강한 압력에 직면한다. 이처럼 국제체제는 시간이 지날수록 강대국과 균형을 유지하고 주변국의 성공적인 안보 행동을 모방하도록 각국을 사회화시킨다.

신고전 현실주의(neoclassical realism)는 고전 현실주의와 신현실주의를 융합한 이론이다. 신고전 현실주의는 개별국가의 내부적 특징, 국가와 사회 간의 복잡한 관계를 고려하여 국가의 행위를 설명한다. 그러므로 고전적 현실주의와 같은 입장이다. 또한 국제체제의 무정부적 특성, 타국들의 불확실성과 잠재적 위협, 자조적 환경과 안보딜레마, 국제체제적 제약에 대해 신현실주의의 중심적인 관점을 받아들인다. 이러한 인식을 바탕으로

Peace, 6th ed. Alfred · A · Knopf, 1985, pp.4-12.

신고전적 현실주의의 핵심 주장은 크게 네 가지로 요약된다.³⁾

첫째, 신고전 현실주의자들에게 국제체제란 단순히 이와 같은 무정부적 환경에서 나타나는 힘의 분포가 아니다. 국가마다 국제체제가 부과하는 제약과 기회를 어떻게 받아들이고 이에 대응하는 각각 달라질 수 있다고 주장한다. 즉 국가의 내적 역학의 상호작용에 초점을 두고 개별국가들의 외교정책을 설명한다.

둘째, 신현실주의가 국제체제의 무정부성으로 인해 생기는 국가의 반복되는 패턴을 설명하는 것에 반해, 신고전 현실주의는 시간의 흐름에 따라 변화하는 한 국가의 외교정책, 혹은 비슷한 외부적 제약에 직면한 다양한 국가들에서 나타나는 외교정책의 변형 등을 종속변수로써 설명한다.

셋째, 신현실주의가 오직 국제체제의 힘의 배분만을 국가 행위에 직접적으로 영향을 미치는 독립변수로 보지만, 신고전 현실주의는 단위 수준(unit-level)의 요인들을 이들 사이에 작용하는 매개변수로 설정한다. 이러한 매개변수에는 국가 수준의 요인과 개인 수준의 요인이 모두 포함되는데, 구체적으로 정치인의 인식, 정치·군사적 제도의 동원 능력, 국내 행위자와 이익단체의 영향력 등이 포함된다.

넷째, 신고전 현실주의자들은 국가가 반드시 단일 행위자로서 기능하는 것이 아니라고 주장한다. 국제적 위협에 대한 엘리트들의 합의 혹은 의견 불일치, 리더십 내에서의 지속적인 내부적 분열, 사회적 응집성 등은 국제체제 압력에 대응하는 국가의 능력을 방해한다고 본다.

요약하면, 신고전 현실주의는 고전 현실주의와 신현실주의를 보완하며 외교정책을 분석한다는 점에서 의의가 있다. 특히 같은 국제체제 아래에서 힘의 배분이 유사한 구조적 위치에 있는 국가들이 ‘다르게 행동하는 현상’, 혹은 같은 국제체제 아래의 같은 국가가 시기에 따라 ‘다른 행위를 보이는 현상’ 등은 국제체제의 요인만으로는 설명이 어렵다고 한다. 이러한 점에 있어서 신고전 현실주의의 적용이 의미가 있다.

2. 자유주의

자유주의 이론에 영향을 받아 외교정책을 연구하는 학자들의 특징은 크게 두 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 기본적으로 인간의 본성이 선하다는 가정을 전제로 한다. 이들은 이러한 가정을 바탕으로, 국제 사회 내에서 협력을 통한 제도나 레짐 등의 메커니즘을 형성하여 전쟁을

3) 김일수, 앞의 논문, pp.157-159.

예방하고 평화를 증진시키는 것이 필요하며 가능하다고 믿는다. 무엇보다도 자유주의에 입각해서 외교정책을 분석하는 연구자들의 공통점은 ‘개인의 권리’를 강조하였다. 개인의 권리에 대한 존중은 다른 국가와 그 국민들에 대한 존중으로 나타나며, 이는 평화적인 외교정책으로 구현되었다.

둘째, 자유주의는 외교정책에 미치는 ‘공화주의’적 가치를 중요시한다. 공화주의는 국민들이 개인이 가진 권리를 양도하기 위해 선택을 통해 선출한 대의정부가 존재함을 의미한다. 따라서 정부는 국민들에게 책임을 다해야 한다. 이것이 평화를 보증하지는 않지만, 평화적인 외교정책을 이끄는 요인 중 하나로 인식된다.⁴⁾

자유주의 이론가들은 1940년대, 50년대에 걸쳐 초국가적 국제기구의 설립에 대해 학문적 노력을 기울였고, 지역적 수준에서의 정치적 통합에 대해 연구력을 집중했다. 그 가운데 1970년대, 1980년대 국제정치 상황이 왈츠의 신현실주의와 길핀의 패권안정론에 대한 반발로 신자유주의적 제도주의가 등장하게 되었다.

자유주의는 1) 국가 간의 상업거래가 국제협력을 촉진할 것으로 보는 무역 자유주의, 2) 민주주의가 국제협력을 가져 올 것이라는 민주적 구조 자유주의, 3) 국가의 상호작용이 국제통합을 촉진할 것이라는 자유주의적 거래접근법, 4) 국제제도가 국제협력을 촉진한다는 자유주의적 제도주의로 분류하고 있다.⁵⁾

이 중 특히 신자유주의적 제도주의 이론은 현실주의 이론들의 대부분의 가정을 공유하며 국제제도가 국가행동에 영향을 미친다는 가정을 수용한다.

코헤인(Robert Keohane)은 신자유주의 제도주의에서 변수를 설명하기 위한 핵심은 국제 시스템의 제도화된 정도라고 주장했다. 신자유주의 제도주의는 국가들이 안정된 협력을 이루기 위해 국제기구를 이용할 수 있을 때, 그들은 협력으로부터 얻는 것에만 집중할 수 있다고 주장한다.⁶⁾

이런 자유주의 이론의 가정들은 외교정책 과정에서 전쟁을 회피하고 평화적 안정적 국제관계를 형성하는 데 구체적인 영향을 주어 왔다. 국제관계의 현실에서 많은 국제기구들이 완벽하지는 않지만, 국제적 안정과 전쟁 및 갈등해결의 역할을 담당하고 있다.

4) Immanuel Kant. “The Conditions of Peace,” in Evan Luard, *Basic Texts in International Relations*, St. Martin’s Press, 1992, pp.417-423.

5) Joseph M. Grieco, “Anarchy and Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism,” *International Organization*, Vol. 42, No. 3, p.488.

6) Robert Keohane. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press, 1984, p.45-46.

3. 구성주의

현실주의, 자유주의와는 달리 구성주의는 최근 20여 년 동안 가장 많이 논의되어 온 국제관계이론으로, 규범, 정체성, 설득, 논쟁, 사회화, 담론 등이 핵심적인 개념으로 사용된다.

구성주의는 사회가 단지 객관적으로 존재한다고 보는 것이 아니라, ‘사회적으로 구성되는’ 것으로 이해하는 이론이다.⁷⁾ 여기서 ‘사회적’이란 용어는 물질적인 것과는 달리 사회적인 측면에 많은 가치를 부여함을 의미한다. 또한 ‘구성된다’는 용어는 다양한 행위자들과 광범위한 환경 구조 간의 상호작용을 통해 ‘세상이 구성된다’는 것을 의미한다. 즉, 행위자와 구조 간에는 상호적인 관계가 존재한다는 것이다. 이러한 관점에서 구성주의자들은 세계정치를 ‘사회적인 맥락’을 통해 이해하려고 노력한다.⁸⁾

구성주의자들은 외교정책 결정자가 다양한 인식과정을 통해 그들의 상황을 어떻게 인식하는지에 관심을 갖는다. 즉, 개인행위자의 ‘인식적’인 측면에서 외교정책 분석가들과 일반적인 초점을 공유한다는 점에서는 유사하다. 그러나 구성주의는 ‘사회 구조적인 맥락’에도 관심을 갖는다는 차이점이 있다.⁹⁾

국가의 관료는 외교정책분석에서 핵심 요소이다. 정부의 수많은 부서들은 외교정책을 형성하고 집행하는 중심적인 역할을 수행하기 때문이다. 그들의 임무는 국가 이익을 극대화하기 위해 일하는 것이지만, 실질적으로는 자기 조직의 이익을 추구하는 경우도 있다. 구성주의자들은 국가이익 이외에 더 나아가 관료의 희망과 이익이 어디에서 왔는지, 그 기원에 대해서도 관심을 갖는다.

구성주의자들에 의하면 논쟁과 설득 등의 의사소통적 수단을 통한 합리성은 ‘사회적’인 성격을 띠며, 이것은 의사결정의 동력으로 작용한다는 것이다. 구성주의자들은 행위자들이 논쟁과 설득을 통해 상대방의 요구를 알아내고, 자기 자신과 상대방의 이익을 정의함으로써 외교정책을 결정하게 된다는 점을 강조한다.¹⁰⁾

또한 구성주의 연구자들은 국제관계나 외교정책분석을 종합적이고 여러 가지 분석 수

7) Wendt, Alexander. "Collective Identity Formation and the International State." *The American Political Science Review*, vol. 88, no. 2, 1994, pp.384-396.
 8) Nicholas Onuf, *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, University of South Carolina Press, 1989, pp.35-65.
 9) Trine Flockhart. "Constructivism and Foreign Policy". in Steve Smith, Amelia Hadfield, and Tim Dunne eds, *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, Oxford University Press, 2012, pp.78-93.
 10) Alexander Wendt, "Collective Identity Formation and International State," *American Political Science Review*, 88(2), 1994, pp.384-396.

준을 모두 포괄하는 접근법이 필요하다고 본다. 이들은 국내와 국제로 분석 수준을 분할하는 것에 반대하면서, 두 가지 분석 수준을 동시에 발전시키는 것을 의미하는 교차수준(cross-level)의 분석을 주장한다.

구성주의자들은 외교정책분석을 할 때 권력의 역할에 대해서 다루지 않는다는 비판이 있다. 국가 간의 권력관계는 외교정책 연구에 있어서 중요한 변수이지만, 구성주의자들은 이를 설명하지 않고 있다는 점이 지적되고 있다. 이러한 비판에도 불구하고 구성주의적 접근은 외교정책연구에서 기존의 현실주의와 자유주의 관점을 넘어설 수 있는 중요한 연구의 틀로 자리 잡아 가고 있다. 이와 같이 다양한 사회적 맥락과 논쟁을 통해 외교정책을 이해하고 분석할 수 있게 하였다.

Ⅲ. 외교정책분석 연구방법의 진화

전통적인 외교정책 연구의 접근법은 주로 현실주의 국제관계이론을 활용하여 외교정책을 분석하였다. 이 접근법은 역사적·서술적 접근방법을 통해 외교정책을 과거의 사건들을 중심으로 분석한다. 즉 특정 시기의 외교정책과 관련된 사건들을 자세하게 조사하고 기술적으로 분석하는 경향이 있다. 또한 개인의 경험, 직관, 정치사상을 중시하며 질적인 연구 방법론과 사례연구를 활용한다.

이러한 전통적 접근법은 특정한 국가의 외교정책에 대해 자세한 분석과 이해가 가능하다는 장점은 있으나 체계적인 이론의 구축이 어려울 수 있으며, 개별 사례에 대한 분석과 해석에 치우치는 한계가 있다.

사실 한 국가의 외교정책은 다양한 각도에서 결정된다. 수많은 시각이 존재하지만, 지금까지 가장 많이 채택된 것은 현실주의적 관점일 것이다. 현실주의는 현실에 대한 관찰로부터 이론을 추출하기 때문에 그 어느 이론보다도 더 적실성 있는 이론으로 평가됐고, 오랜 시간 국제정치의 패러다임을 주도해 왔다. 그러나 외교정책이라는 것이 각국의 상황마다 지도자마다 선호하는 우선순위가 다르며, 개별국가들의 자원에 따라서도 달라지는 것이다. 단순히 그 나라의 역사, 문화적 배경, 지리 등에만 머물러서는 안 된다. 그 나라 지도자의 성향, 그 나라가 인식하는 국제 사회적 맥락, 그 나라와 다른 국가와의 관계 등, 보이지 않는 면까지도 정확하게 판단해야 정확한 외교정책을 예측할 수 있고 분석할 수 있다.

1. 행태주의 영향, 실증주의, 합리성, 합리적 선택이론(Rationality in FPA)

1960년대, 사회과학 전반에 걸친 행태주의 운동이 일어났다. 행태주의는 행동과 사회 현상을 과학적으로 접근하고 이해하려는 방법론을 강조하는데, 자연과학의 접근 방식을 모델로 삼아서 경험적인 관찰, 계량적인 방법, 엄격한 절차, 체계적이고 반복적인 성격의 ‘일반화’와 ‘모델 구축’을 지향한다.

이러한 과학적 접근은 연구를 더 객관적이고 체계적으로 진행할 수 있도록 도와주며, 이론과 연구 결과의 검증 가능성을 높여주었다. 이러한 접근 방식은 현대 사회과학의 다양한 분야에서 영향력을 지속하고 있다.

국제관계 이론 분야에도 행태주의의 영향이 미치면서, 전통적 현실주의와 행태주의 사이의 논쟁이 발생하였다. 전통적 현실주의는 국가와 국가 간의 관계를 중심으로 연구하고 국가 간의 권력과 이해관계에 주목하는 반면, 행태주의는 개인의 행동과 의사결정에 집중하며 국가 간의 정책결정에 영향을 미치는 개인적 요소를 강조한다.

이와 같이 ‘외교정책이론의 과학화’를 위한 노력은 지속되었으며, 이러한 노력들은 일반적으로 1세대(first generation)와 2세대(second generation) 연구로 나누어 설명할 수 있다. 특히 ‘비교외교정책 (Comparative Foreign Policy: CFP)’ 연구의 발전은 주목할 만하다.

2. 비교외교정책(Comparative Foreign Policy: CFP) 연구와 한계

‘비교외교정책’은 행태주의적 분석의 한 형태로, 1950년대부터 1970년대에 발전되었다. 행태주의 운동은 1960년대에 사회과학 전반에 영향을 끼쳤고 이로 인해 외교정책분석(Foreign Policy Analysis, FPA)분야에서도 새로운 접근법이 등장했다. 이 새로운 접근법은 자연과학의 방법론을 적용하여 외교정책분석의 일반이론을 개발할 수 있다는 주장을 제시했다. 이러한 믿음은 1960년대 비교외교정책(Comparative Foreign Policy: CFP) 발전의 원동력이 되었다.

비교외교정책은 현대 사회과학 방법론과 비교적인 방법을 사용하여 외교정책 행위를 간결하게 설명하고자 하는 주요 목표를 가지고 있다. 비교외교정책 학자들은 누적되지 않고 서술적인 특징을 지닌 사례 연구에만 의존하는 것을 피하고, 양적, 실증적, 과학적인 방법론을 도입함으로써 외교정책 행위를 더 정확하게 이해하려고 하였다. 이러한 접근은 외교정책분석을 보다 체계적이고 탄탄한 기반 위에 세우기 위한 것이었다.

또한 비교외교정책 학자들은 국가의 외교정책 행위에 대한 자료를 수집하고 분석하는

데 주력하였다. 이러한 분석은 양적, 실증적, 과학적인 연구 방법론과 다양한 분석 수준을 통해 외교정책 행위의 근원을 파악하고자 했다. 이를 통해 비교외교정책 학자들은 외교정책분석을 통합하고 이론화하고자 하였다.

비교외교정책 분야에서 대표적인 학자는 로제나우(James Rosenau)이다. 그는 외교정책 분석과 관련하여 체계적이고 과학적이며 계량적인 외교정책 연구를 위해 “예비이론”적 틀을 제시했다. 이 예비이론은 외교정책 행위를 다양한 분석 수준에서 조명하였는데, 개인, 역할, 정부, 사회, 체제 수준 등이 포함된다.¹¹⁾

로제나우의 예비이론은 외교정책 행위를 다양한 관점에서 살펴보아 중요한 이론적 발전을 이루었다. 그는 개인적인 수준에서부터 사회적, 정부적, 체제적 수준까지 다양한 영역을 고려함으로써 외교정책의 복잡성을 포착하려는 노력을 하였다. 따라서 로제나우의 예비이론은 외교정책 분석의 중요한 아이디어로 자리매김하며, 중범위이론의 개념과 결합하여 외교정책의 다양한 측면을 탐구하는데 큰 도움을 주었다.

스나이더(Richard Snyder), 브룩(H. W. Bruck)과 새핀(Burton Sapin)의 연구는 전통적 현실주의 이론을 격렬하게 비판하며, 이전의 전통적인 외교정책 연구와는 다른 접근 방식을 제시했다. 기존의 현실주의적 시각에서는 주로 국가나 행동단위체가 외부자극에 따라 수행하는 외교정책 결과에 초점을 둔 것과는 달리 스나이더 등은 국가지도자나 외교정책 결정자 개인의 정책 결정을 중점적으로 분석해야 한다고 주장했다. 이는 국가 분석 수준이 아닌 개인 분석 수준에서 외교정책을 연구해야 한다는 것을 의미하였다.¹²⁾

인간 행위자인 개인의 동기와 판단, 개인적인 경험과 정치적인 요인들이 외교정책 결정에 어떠한 영향을 미치는지를 중요하게 여겼다.

이들은 개인적인 요소들을 분석함으로써 외교정책의 복잡성과 유연성을 이해하고, 이를 통해 더 효과적인 외교정책을 수립하고 실행할 수 있다고 주장한다. 이러한 접근 방식은 외교정책 연구의 새로운 방향을 제시하며, 개인과 국가 간의 상호작용에 대한 이해를 촉진한다고 믿었다. 이러한 접근 방식을 통해 외교정책 연구를 보다 다양하고 현실적인 시각으로 바라볼 수 있도록 하며, 정책결정 과정을 더 잘 이해하고 해석할 수 있게 되었다.

스나이더, 브룩, 새핀 이외에도 학자들 마다 다양한 분석수준을 제시하며 이론의 연구 발전을 도모하였다.

11) James Rosenau, “Pre-Theories and the Evolution of the Comparative Study of Foreign Policy,” *International Interactions*, 14(1), 1988, pp.3-15.

12) Richard C. Snyder, H. W. Bruck and Burton Sapin, eds. *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*, 1962, pp.14-185.

싱어(J. David Singer)는 국제체제와 국가를 단위수준으로 나누었고, 왈츠는 개인, 국가, 국제체제 3가지, 야렘(Ronald J. Yalem)은 개인, 국가, 국제체제, 지역이라는 4가지, 로제나우(James N. Rosenau)는 개인, 역할, 정부, 사회, 체제, 5가지 수준으로 구분하였다.

이러한 활발한 연구의 결과 개인과 소집단의 심리모델, 조직과정모델, 관료정치모델, 사이버네틱스모델 등의 성과가 이루어 졌다. 그러나 외교정책결정 이론이 국내적 요인에 지나치게 중점을 두다 보면 과정의 합리성을 중요시한 나머지 국제정치의 본질인 대외적 요소와 정책의 실질적 내용을 소홀히 하고 결과를 초래할 수 있다. 자칫 과정주의, 절차주의에 빠질 우려가 있다.

1970년대에 들어서면서 비교외교정책 연구는 쇠퇴하게 되었다. 이는 크게 세 가지 이유로 설명될 수 있다.¹³⁾

첫째, 국제관계에서 경제적 요인의 역할이 증가했기 때문이다. 1970년대 초반 이후, 경제적 요인은 국제관계에서 점점 더 중요한 역할을 수행하기 시작했다. 기존의 외교정책 분석은 주로 정치적이고 군사적인 현상에 집중되었으나, 경제적 요인들의 발전으로 인해 국제무대에서 상호의존에 대한 관심이 증가하게 되었다. 기존의 외교정책분석은 외교정책과 국내정치를 분리하여 고려하는 것이 일반적이었지만, 상호의존성 이론은 이 둘을 구별하지 않는 관점을 제시했다.

둘째, 1970년대 중반 이후 국제관계의 행위자로서 국가의 역할의 감소가 비교외교정책 연구의 쇠퇴에 영향을 미쳤다. 이 시기에 국가가 아닌 ‘비국가 행위자’에 대한 관심이 증가했다. 이전까지 국가가 외교정책 분야의 주요 행위자로서 주목을 받았지만, 1970년대 중반부터 어떤 특정 영역에서는 비국가 행위자가 국제적 행위의 중심이 될 수 있다는 주장이 남다른 설득력을 갖게 되었다. 이로서 국제기구(IO), 국제 비정부기구(INGO), 미디어와 같은 다양한 비정부행위자들이 등장하였다. 이전까지는 외교정책분석에서 당연히 ‘국가는 지배적이다.’, ‘외교정책은 비교적으로 연구될 수 있다.’, ‘외교정책은 모든 국가들에게 적용될 수 있다.’와 같은 명제들이 비국가 행위자의 성장으로 점차 힘을 잃기 시작한 것이다.

셋째, 비교외교정책 분야는 일반이론 형성에 실패한 점이 쇠퇴의 이유 중 하나로 지적된다. 예비이론은 많은 비교외교정책 연구에 영향을 미쳤지만, 이를 넘어서는 진전을 이루지 못했다. 여러 비교외교정책 프로젝트들은 많은 시간과 예산을 들여서 이론의 통합을 추구했으나, 명확한 일반화된 결론을 얻지 못한 것으로 나타났다. 이로 인해 일반이론

13) Steve Smith, "Theories of Foreign Policy: An Historical Overview." *Review of International Studies*, vol. 12, no. 1, 1986, pp.19-20.

형성의 실패가 비교외교정책 패러다임의 쇠퇴를 야기하였다.

이러한 실패는 비교외교정책 분야에서의 연구 방향과 목표에 영향을 미쳤다. 예비이론으로 받아들여진 연구들이 외교정책에 대한 이해를 높이는데 일정한 성과를 거두었지만, 비교연구는 일반이론을 만들어 내지 못하여, 외교정책분석의 일반적인 이론 구축에 실패하였다. 이로 인해 비교외교정책 연구는 다양한 분야와 주제를 다루는 데에는 성공적이었지만, 하나로 통합된 체계적인 이론을 도출하지 못하여 전체적인 이론, 또는 대이론 형성에는 한계를 드러냈다.

이상의 비판적인 관점은 외교정책분석의 방향성에 영향을 미쳤으며, 이로 인해 다양한 연구접근방식이 나타나게 되었다. 결과적으로, 1970년대 중후반부터 실증주의 연구가 감소하는 경향을 보였고, 1980년대 이후에는 새로운 세대의 연구로 이어지게 되었다. 이후 현재까지 외교정책 연구의 특징은 이전 세대가 다루지 못했던 영역에 관심을 기울이게 되었으며, 양적 연구뿐만 아니라 질적 연구까지 다양한 방법론을 적용하게 되었다. 또한, 외교정책 요인들 간의 복잡한 상호작용을 고려하고, 외교정책분석에서는 국내적인 요소들의 영향력을 더욱 강조하여 국가의 내부 정치, 사회적 환경 등을 파악하는 노력이 증가하였다.

3. 다양하고 복합적인 연구방법으로 진화

1980년대 이후 국제관계의 새로운 이론들이 등장하면서 FPA 분야가 활기를 띠기 시작했다. 1980년대 새롭게 등장한 이론들이 외교정책에 영향을 끼쳤다. 또한 외교정책 요인 간의 복잡한 상호작용을 고려하며, 외교정책 과정의 국내적 요소에 관심을 두게 된 것이다.

이때부터 전통적인 방법론과 CFP가 모두 사용되는 후기 행태주의적 외교정책 연구가 혼재되는 양상을 보이기 시작했다. 이는 과거의 전통적인 방법과 비교외교정책의 접근법이 상호 보완적으로 사용되고 있다는 것을 의미한다. 이러한 발전은 외교정책 연구가 다양한 시각과 방법론을 포용하고 발전하는 중요한 흐름으로 이해할 수 있다.¹⁴⁾

또한, 2세대 학자들은 이러한 어떠한 외교정책이론이라도 특정 이슈, 사안, 시간에 대한 설명이지 모든 외교정책 행동을 모두 설명할 수 없다는 점을 강조한다. 2세대 연구는 단순한 인과관계 설명을 지양하고 외교정책 요인들 간에는 복잡하고 조건적인 상호 행위

14) Laura Neack, Jeanne A. K. Hey, Patrick J. Haney. *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation*, Prentice Hall, 1995, 외교정책 분석연구를 1세대에 이어, 2세대의 부상을 고찰하고, 2세대 이론가들의 연구를 종합하였다.

가 존재한다고 믿는다. 1980년대 이후 현재에 이르기까지 외교정책 연구의 특징은 이전 세대가 다루지 못한 영역에 관심을 가지기 시작하였으며, 양적 연구뿐만 아니라 질적 연구까지 포함한 다양한 방법론을 사용하게 되었다.

IV. 외교정책분석의 도전과 발전

1. 외교정책분석이 직면한 도전 - 냉전의 종식

20세기의 가장 큰 이슈는 냉전의 평화로운 종식이었다. 그러나 냉전의 종식과 소련의 해체를 정확히 예측하지 못하게 되면서 다양한 이론과 모델링을 추구해왔던 국제관계 학자들에 대한 비판이 제기되었다. 특히, 외교사학자인 개디스(John Lewis Gaddis)가 국제관계학자들의 이론화에 대해 의문을 제기하였다.¹⁵⁾ 그는 국제관계이론의 연구 성과를 살펴본 후, 관련 연구 접근법을 행태적 연구(행태주의), 구조적 연구(구조주의)와 점진적 연구로 분류하면서 기존의 국제관계 이론과 주장 자체의 결함 때문에 국제관계 학자들이 냉전의 종식을 성공적으로 예측하지 못한 것은 당연한 결과라고 주장하였다.

이러한 개디스의 비판에 대해 국제관계 학자들은 자신의 연구의 목적이 미래를 예언하는 것이 아니라 미래를 예측하는 것이라고 주장하였다. 실제로 외교 정책 연구에서 이론을 기반으로 한 성공적인 미래 예측은 드물기 때문에 국제체제에서의 행위자들의 외교정책을 정확하게 예측하는 것은 어려운 일이다.

이러한 정당화에도 불구하고 분명 기존의 외교정책 이론에는 결여된 부분이 드러난다. 특히 이러한 국제관계와 외교정책 이론들은 국제 체제적 변수만 강조함으로써 국내정치적 요인들을 등한시 하면서 소련의 붕괴와 이로 인한 냉전의 종식을 예측하지 못하였다는 것이다. 냉전 종결의 운명을 살펴보면, 소련의 경제 붕괴, 정치적 부패, 관료의 부정부패 등 국내 정치 요인을 고려하지 않고서는 냉전의 평화로운 종식을 해석할 수 없다는 인식을 갖게 되었다.

현실주의와 신현실주의는 국제관계 이론에서 일반적으로 주류를 이루는 이론들이었다. 현실주의자들은 국제 요인, 특히 국제체제의 체제적인 요소에 대해 국내 요인보다 큰 관심을 가진다. 신현실주의 이론을 대표하는 왈츠는 국제사회의 무정부 상태가 지도자의

15) John Lewis, Gaddis. "International Relations Theory and the End of the Cold War." *International Security*, vol. 17, no. 3, 1992, pp.5-8.

이념이나 국내 요인보다 훨씬 중요하다고 주장한다. 그러나 냉전 종식 이후 왈츠 역시 “외교정책 행동은 내부 조건과 외부 조건의 결합에 의해서만 설명될 수 있다”고 말하면서 국내정치와 외교정책의 영향을 어느 정도 인정하였다¹⁶⁾

냉전의 종식은 또 다른 두 가지 주요 의제에 대한 관심을 불러일으켰다. 우선, 학자들이 협력적 행동에 대해 더 큰 관심을 가지게 되었다는 것이다. 이전에는 학자들이 국가 간의 적대 관계와 전쟁의 유인 등에 더 많은 관심을 기울였다. 그러나 냉전 종식 이후 학자들은 국제 사회에서의 협력적 행동(cooperative behavior)에 대한 관심을 증가시켰다.

또한 학자들은 경제 분야가 외교에 미치는 영향에 대해 관심을 기울였다. 냉전의 평화로운 종식과 국제 정치 경제 및 글로벌 경제의 발전은 상호의존성 이론의 발전과 이에 따른 전통적인 외교정책 이론에 도전장을 제시하였다. 독립적인 국제 행위자들 간의 상호작용은 국제 협력 연구의 출발점이 되었다. 이 ‘상호의존성’ 이론을 주장하는 대표적인 학자로는 액셀로드(Robert Axelrod), 웬트(Alexander Wendt), 퍼트넘(Robert D. Putnam) 등이 있다.

액셀로드(Axelrod)는 국제 사회에서의 행위자들은 다른 행위자들과 상호작용할 때 상대방을 장려하거나 응징하는 전략보다는 지속적으로 좋은 협력 관계를 유지하는 것을 선호한다고 주장했다¹⁷⁾.

퍼트넘은 국제 사회에서의 행위자들 간의 협력에 대한 연구를 통해 협상 참여자들이 협력을 잘 달성하고 국내요인(예를 들면 유권자의 요구)과 국제요인 사이의 균형을 유지하기 위해 노력한다고 주장했다.¹⁸⁾

에반스(Peter B. Evans)도 “장기적인 군사적 영토 분쟁은 국내적인 분열을 일으키는 가능성이 가장 낮지만,” 그에 반해 “무역, 투자 및 노동력 이동과 관련된 협상은 격렬한 분배 논쟁을 야기할 수 있다”고 언급하였다¹⁹⁾.

외교 정책 분석에서 국내 요인의 중요성이 증가함에 따라 전통적인 외교 정책 분석도 도전을 직면하게 되었다. 국제관계에서 중요한 관심사인 안보에 대한 분석에도 변화가 발생했다. 전쟁의 원인을 이해하기 위해 국제적 요인뿐만 아니라, 국내 요인을 고려하는 시도가 이루어 졌다.

16) Kenneth .N, Waltz. “The Emerging Structure of International Politics.” *International Security*, vol. 18, no. 2, 1993, pp.44-79.

17) Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books, 1984, p.3.

18) Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two -Level Games.” *International Organization*, vol. 42), 1988, p.427.

19) Evans, Peter B. Harold K. Jacobson, and Robert D. Putnam, *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley: University of California Press, 1993, p.112.

레비(Jack S. Levy)²⁰⁾와 스웰러(Randall L. Schweller)²¹⁾는 국내 요인을 통해 전쟁의 발발 원인을 설명하려고 했고, 헌팅턴(Sammuel P. Huntington)은 냉전의 종식과 함께 이전의 독재적이고 권위적인 국가들이 민주국가로 변화하고 세계적으로 세 번째 민주화의 물결이 일어나고 있다고 주장했다.²²⁾ 이러한 국제적 현상의 발생과 함께 국가 간 전쟁에 대한 관심도 높아지고 있으며, 민주주의 국가들 사이에서는 전쟁이 발생하지 않으며, 민주주의의 확산이 전쟁예방 및 세계평화에 기여한다는 「민주평화론」이 제시되었다. 민주주의와 전쟁의 관계에 대한 연구는 국내 요인을 고려하고 분석함으로써 국제 사회 현상을 해석하는 새로운 탐구가 이루어졌다.

러셋(Bruce M. Russet)은 국제 현상에 대한 설명에서 국내요인에 더 많은 관심을 기울여야 하는 필요성을 제시했다. 그는 군비경쟁과 상호의존에 대한 연구에서 국내요인을 매개변수로 도입할 경우, 조사된 국제적 현상 사이에서 유의미한 관계를 발견할 가능성이 높다는 결론을 도출했다.²³⁾

자카리아(Fareed Zakaria)도 이론의 해석 범위와 정확성을 보장하기 위해서는 외교정책분석 시 국내요인을 고려해야 한다고 지적했다. 또한 국내요인의 중요성은 이론의 해석 범위와 정확성에 영향을 미친다고 언급하였다. 그는 “체제적인 이론의 간결함은 특정 목적에는 유용할 수 있지만, 보다 정확한 이론이 다른 다양한 목적에 더 유용하며, 국내요인의 정치적 해석은 국제정치적 대체로 이해하기 어려운 이벤트, 동향 및 정책을 설명하는 데 더욱 유용하다”고 강조하였다.²⁴⁾

2. 외교정책분석 이론의 2세대, 새로운 발전

최근의 외교정책 이론은 이전의 이론들과 비교했을 때 전환의 양상을 보이고 있다. 현실주의, 자유주의, 구성주의의 전통적인 접근법, 행태주의의 실증적 접근법을 넘어, 수많은 국제관계론(IR) 학자들이 정책 분석 연구를 이론화 과학화하려는 다양한 시도로 인해

20) Jack S. Levy. “The Diversionary Theory of War: A Critique.” *Handbook of War Studies*, ed. Manus I. Midlarsky, Unwin-Hyman, 1989, pp.59-69.

21) Randall L. Schweller, “Domestic Structure and Preventive War: Are Democracies More Pacific?” *World Politics*, vol. 44, no. 2, 1992, pp.159-201.

22) Samuel P. Huntington, *The Third Wave*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

23) Bruce M. Russett. *International Interactions and Processes: The Internal vs. External Debate Revisited*. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Denver, 1982, pp.207-211.

24) Fareed, Zakaria. “Realism and Domestic Politics: A Review Essay.” *International Security*, vol. 17, no. 1, 1992, pp.196-97.

많은 변화와 발전이 이루어졌다. 이제는 더 진화하여 다층적 분석, 문맥성과 중범위 이론, 다분야 간의 연결 등의 측면에서 변화가 일어나고 있다.

최근 외교정책분석 이론의 발전 방향을 살펴보면 몇 가지의 특징이 나타난다.

첫째, 다층적 분석의 경향이다. 새로이 외교정책을 연구하는 학자들은 국제체제, 민족국가, 사회집단, 관료제도, 기구, 정치조직, 야당 등 다양한 측면에서 외교정책을 분석한다.

2세대 학자들은 여성과 젠더정치 문제에 대해 대안 모색, 민주주의 국가와 전쟁에 대한 경쟁적인 경험적 가설, 종속국가의 예상 외교 정책 행동에 대한 가설, 국가의 대체 이론 등 다양한 수준에서 외교 정책 연구가 이루어지고 있다.

또 학자들은 여론, 집단역할, 개인수준의 심리적 요인과 같은 인지적 측면 등의 연구에도 집중하고, 다른 학문분야와의 결합을 통해 외교정책에 대한 보다 포괄적인 이해에 기여하고 있다. 연구자들은 어떤 수준의 분석이 가장 효과적일지에 대한 개별적인 판단을 반영하여 이러한 초점을 선택한다.

그러나 이러한 멀티레벨 분석(Multi Level Analysis)은 다양한 수준의 분석을 통해 다층적인 이해를 가능케 하지만, 때로는 초점이 흐려져 백과사전과 같이 될 수도 있다는 단점도 있다. 이러한 단점을 고려하여 외교정책분석 시에는 적절한 수준의 분석을 선택하고 효과적으로 조화롭게 조합하는 것이 중요하다는 지적이다.

둘째, 최근 외교정책 분석은 맥락성을 강조한다. 맥락성은 문화적 민감성, 성별 민감성, 우연성 분석, 이슈 및 영역 특수성 등을 내포하는 개념이다. 맥락성을 강조하는 학자들은 이론의 한계와 조건에 주목한다.

사회과학 연구 분야에서는 러셋(Russett)이 강조하듯이 가설에 대한 검증과 실증연구가 이루어진다. 그러나 연구검증 과정에서 학자들은 “기타 조건이 동일하다”고 가정하지만, 현실에서는 연구하려는 가설을 제외한 다른 조건들이 거의 동일하지 않다는 점이다. 이렇게 되면 다른 조건들이 통제되지 않은 상태에서 특정 가설을 검증하게 된다. 이러면 그 연구는 보편성을 갖추지 못한 것이 되므로 효용이 있을 수 없다. 이런 현실적 한계를 극복하고 연구가 가치를 가지기 위해서, 외교정책분석 연구자들은 맥락성을 고려하여 연구를 진행하는 것이 중요하다.

셋째, 외교정책분석은 다른 분야와 밀접하게 연계되어 있다. 외교정책분야는 다른 분야와의 개념적 연결을 고려하는 것이 유익하다. 특히 정치학 분야에서는 비교 정치(국가 내 정치 연구)와 국제정치 사이의 연결이 명백하게 필요하다.

피터슨(V. Spike Peterson)과 닉(Laura Neack)은 각각 민족주의와 국가의 유형이 외교

정책에 미치는 영향을 논의하며, 이러한 요인들이 외교 정책에 중요한 영향을 미칠 수 있다고 강조했다.²⁵⁾ 이와 같이 많은 학자들이 국내정치요인이 외교 정책에 미치는 영향을 연구하고 분석하는 것의 중요성이 더욱 부각되고 있다는 것을 알 수 있다.

다른 학문분야의 연구 성과를 참고하는 것은 정치학에만 국한되는 것이라 학문의 일반적인 경향이다. 외교정책이론과 분석연구에 있어서도 다양한 양상을 보여주고 있다. 문(Bruce E. Moon)과 헤이(Jeanne A. K. Hey)는 정치경제학 분야의 지식을 활용하여 외교 정책을 분석하였으며, 리플리(Brian Ripley)와 헤이니(Patrick J. Haney)는 조직 및 제도적 개념을 적용하였고, 게르너(Deborah J. Gerner)와 슈뢰트(Philip A. Schrodt)는 인공지능과 정보이론을 활용하였다.²⁶⁾ 또한, 로사티(Jerel A. Rosati)와 심코(Keith L. Shimko)는 인지 심리학 분야의 연구 성과를 외교 정책 분석에 참고하였다.²⁷⁾ 이러한 접근은 다양한 학문 분야의 융합과 연결을 통해 현대 외교정책분석이 진행되고 있음을 보여준다. 따라서 외교정책분석은 점차적으로 다양한 학문 영역과 연결하고 융합하여 발전하고 있음을 알 수 있다.

제2세대 외교정책 분석 연구의 영역은 무한히 확장되고 있다. 인지과정과 심리적 속성에 관한 연구는 의사결정자에게 초점을 맞춰 성격속성, 인지과정, 태도 및 신념체계가 더 중요하게 다루어지고 있고, 세계적 지도자들의 개인적 특성에 대한 연구도 주목하고 있다.

또 하나 살펴보아야 할 것이 있다. 민츠(Alex Mintz)를 필두로 한 텍사스 A&M 대학교의 연구팀이 1990년대 초, 외교정책 이론으로 폴리휴리스틱 이론(Poliheuristic Theory)을 최초로 제기하였다. 폴리휴리스틱 이론의 핵심 전제는 의사결정자가 정책결정을 할 때 차선책을 포함한 여러 가지 정책 대안을 혼합하여 사용한다는 것이다.²⁸⁾

민츠(Mintz)의 주장에 따르면 외교 정책 결정은 두 단계로 나누어 연구할 필요가 있다. 민츠는 첫 번째 단계에서는 비이성적인 요인들이 작용한다고 주장한다. 이 단계에서는 지도자가 정치적으로 받아들일 수 없는 요소들을 제거하는 것이 중요하다. 이는 정치적 생존에 영향을 미치는 단계로서, 정치적 생존이 우선이므로 경제적으로 손해를 감수하고 선택할 수도 있다. 이러한 단계는 엄격하게 비합리적인 결정을 내리는 것으로 볼 수 있다. 그러나 첫 번째 단계를 거쳐 어려운 결정들을 제거한 후에는 두 번째 단계로

25) Bruce Russett, *Ibid.* pp.167-168.

26) *Ibid.* pp.187-189.

27) *Ibid.* pp.49-50.

28) Alex Mintz, Nehemia Geva, Steven B. Redd, and Amy Carnes. "The Effect of Dynamic and Static Choice Sets on Political Decision Making: An Analysis Using the Decision Board Platform." *The American Political Science Review* 91, no.3, 1997, pp.553-556.

들어가며, 이 단계에서는 ‘합리적 선택’이론에 따라 결정된다. 왜냐하면 어려운 결정들은 이미 첫 번째 단계에서 제거되었기 때문이다.

폴리휴리스틱 연구는 많은 학자들이 동의하는 내용이다. 이 모델은 복잡한 정책 결정 과정을 단순화하기 위해, 인지적 접근법과 합리적 접근법을 통합하여 외교 정책 결정을 분석한다. 인지적 접근법은 주로 정책 결정 과정에 초점을 맞추며, 결정이 어떻게 이루어지는지를 강조한다. 반면에 합리적 접근법은 정책 결정자들이 정책 선택을 예측하기 위해 가정을 어떻게 사용하는지에 관심이 있다. 따라서 합리적 접근 모델은 주로 결정의 결과에 주목한다. 폴리휴리스틱 모델은 외교 정책 결정 과정의 이유와 방법 양쪽 모두에 주목하여 이 두 접근법의 간격을 메우기 위한 시도이다. 다시 말해, 이 모델은 외교 정책 결정 과정뿐만 아니라 이러한 과정이 결정에 어떻게 영향을 미치는지에 관심을 둔다.

이제는 첨단 인공지능(Artificial Intelligence, AI)에 관한 연구가 도입되고 있다.

최근 인공지능(AI)이론의 방법을 이용하여 다수의 대외정책 모형이 개발되고 있는 바, 인공지능 모형은 대외정책 과정을 모형화하기 위해 사례별 정보를 활용한다. 이 접근법은 이전의 많은 공식적인 모형들을 특징짓는 합리적인 단일 행위자들에 의한 단순화 모형에 국한되지 않고 과거의 행동, 관료적 협상, 정보의 흐름 등을 수반하는 복잡한 의사 결정 과정을 모형화할 수 있다. 인지와 인식에 관한 연구들과 마찬가지로, 인공지능 연구 역시 대외정책 결정에서 선택의 개념에 주목한다는 점에서 가치가 있다. 외교 정책에 적용되는 가장 흔한 인공지능 기술은 “규칙 기반 모델링”이다. 규칙 기반 시스템은 조직의 행동을 모델링할 때 특히 매력적인데, 이는 많은 조직의 행동이 명백하게 규칙에 의해 유도되기 때문이다. 그러나 규칙 기반 모델은 위기 상황이나 정치적 논란이나 변화를 수반하는 결정에서 발견되는 덜 정규화된 문제 해결을 다루는 데 있어 덜 성공적이었다.²⁹⁾

1950년대 학자들이 외교정책 분야를 정의하기 시작한 이래로 외교정책 연구에 상당한 진전이 있었다. 외교정책을 이해하고 설명하려는 우리의 이론적이고 개념적인 능력뿐만 아니라 우리의 실체적 지식의 상태도 증가했다. 1세대 외교정책 연구의 진화를 조사하면서 얻을 수 있는 단 하나의 결론이 있다면, 경험적으로 근거가 있고 문화적으로 민감하며 종종 이슈나 영역에 특정한 중간 범위의 이론을 구축하려는 시도보다 모든 시점에서 모든 국가에 대해 외교정책의 모든 측면을 설명하려는 대이론을 구축하려는 시도에서 변화가 있었던 것이다.³⁰⁾

29) Laura Neack, Jeanne A. K. Hey, Patrick J. Haney, *op. cit.* pp.26-27.

30) *Ibid.* p.30.

V. 결론: 외교정책분석의 미래

이 논문은 외교정책 분석 분야의 발전과 현황에 대한 전반적인 고찰을 통해, 외교정책이 국제정치학의 하위 분야로써 현실주의, 자유주의, 구성주의와 같은 주류 국제관계 이론 패러다임으로 설명되어 온 과거 역사를 고찰했고, 2세대 연구의 새로운 경향과 수행의 성과를 살펴보았다.

새로운 외교정책 연구들은 지도자의 성격, 다양한 행위자의 행동, 국내 역할자 간의 경쟁과 같은 요소를 다루는 다양한 행위자 이론으로 초점을 전환하기 시작했다. 현재 외교정책분석은 의사결정과정 관련 이론, 리더 개인 특성 관련 이론, 문화와 정체성과 사회조직 관련 이론의 발전에 초점을 맞추고 있으며, 또한 미디어, 여론이 외교 정책에 미치는 영향에 대한 연구도 증가하고 있다. 선거로 결정하는 민주적 국가에서 뿐만 아니라 저개발 국가에 있어서도 여론은 대내외적인 정책결정에 큰 영향을 주고 있다. 그러므로 FPA에서 여론은 더 중요한 연구 대상이 될 것이다.

또한 학자들은 외교 정책을 더 잘 이해하고 설명하기 위해 국내요인 분석에 주의를 기울여야 한다는 것을 인식하게 되었다. 국내정치요인을 주목함으로써 외교정책분석 연구에 중요한 기여를 할 수 있다는 인식이 증가한 것이다. 또한, 현재의 외교정책분석은 점차적으로 다양한 분야와 학문간 연구의 성과를 활용하는 양상을 보이고 있다.

외교정책분석은 중요한 분야로서 국제정치학의 변화와 발전에 계속 적응해 가고 있다. 국제정치체제의 작동과 다양한 행위자들의 의사결정과정을 보다 포괄적이고 정확하게 이해하기 위해서는 새로운 연구방법과 관점을 수용하면서 기존의 외교정책분석 이론을 끊임없이 성찰하고 개선해야 한다. 지속적인 노력과 탐구를 통해 국제사회의 평화와 안정에 더욱 크게 기여할 수 있다.

외교정책분석의 진화를 연구하면서 이제 제3세대 연구가 왕성하게 일어날 것이라고 새로운 시대의 전개를 예견할 수 있다.

연구방법에 있어, ‘제외될 요소’로는 실증주의 주도권, 현실주의, 일반이론 또는 대이론이고, ‘진입될 요소’들로는 다중수준 다중원인 설명, 맥락성, 중범위이론, 타분야와 연계성이 제시된다. 새로운 질문과 풀어야 할 문제가 생겨나고, 현실과 이론을 합치시켜 설명이나 예측능력을 강화시켜 나가야 할 것이다.

이렇듯 앞으로의 외교정책 이론과 연구는 더 다양한 영향 요인을 고려해야 된다. 연구자들은 특정한 맥락과 다양한 수준에서의 요인들 간의 상호작용을 통합하는데 주목하며, 시간과 요인들 사이의 역학적 관계가 외교정책에 어떻게 영향을 미치는 지에 대한 관심

을 가져야 할 것이다.

오늘날 국제정세는 빠르게 변화하고 있으며, 이러한 변화의 파급은 우리 모두에게 큰 영향을 미치고 있다. 국제 사회에서 벌어지고 있는 변화는 우리에게 대응을 요구하며, 동시에 우리의 사고방식을 조정하고 기존의 외교정책이론과 결합하고 통합할 것을 요구하고 있다. 변화하는 국제 환경은 우리가 국제 사회의 행위자들의 외교 정책을 이해하고 예측하기 위해 새로운 노력을 기울일 것을 요구한다. 이에 대응하기 위해 우리는 변화에 적응하고 혁신하며, 다양한 분야에서의 연구와 통합을 통해 외교 정책을 이해하고 개선하는 노력이 필요할 것이다.

이상과 같이 현재 외교정책 분석이론과 연구는 국제관계의 현상을 더 정확하게 분석하고 대응하기 위한 방법을 찾기 위하여, 현실주의의 실증주의를 넘어 다양한 이론, 프레임워크를 수용하고 방법론의 다양화가 이루어지고 있으며, 절충주의 경향으로 나아가고 있다.

외교정책 분석 연구는 각국에서는 합리적이며, 국익을 증진하기 위한 외교정책의 결정에 적극 도움을 주는 역할뿐만 아니라 국제관계에서 갈등과 전쟁을 방지하고, 인류의 지속 가능한 발전을 도모하기 위한 방향과 기준을 제시하고 바람직한 결정의 방향으로 나아가도록 역할을 하여야 할 것이다.

참고문헌

- 김일수, “외교정책연구의 이론화: 지속성과 변화,” 『사회과학연구』 제32권 2호, 2015.
- Alexander Wendt, “Collective Identity Formation and the International State.” *The American Political Science Review*, vol. 88, 1994.
- Axelrod, Robert. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books, 1984.
- Deutsch, Karl W. *The Nerves of Government*. 2d ed. New York: Free Press, 1966.
- Evans, Peter B. Harold K. Jacobson, and Robert D. Putnam. *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley: University of California Press, 1993.
- Gaddis, John Lewis. “International Relations Theory and the End of the Cold War.” *International Security*, vol. 17, 1992.
- Hans J. Morgenthau, Kenneth W. Thompson. “Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace”, 6th ed. Alfred · A · Knopf, 1985.
- Herman, Charles F. and Gregory Peacock, “The Evolution and Future of Theoretical Research in the Comparative Study of Foreign Policy,” in Charles F. Herman, Charles W. Kegley, Jr. and James Rosenau, eds. *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Boston: Allen and Unwin, 1987.
- Holsti, K.J. “International Politics: A Framework for Analysis”, London: Prentice Hall International

- Inc, 1983.
- Huntington, Samuel P. *The Third Wave*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.
- H. Starr, B. M. Russett. "World Politics", Freeman & Company, W&H, 1985.
- Immanuel Kant. "The Conditions of Peace," in Evan Luard, *Basic Texts in International Relations*, St. Martin's Press, 1992.
- James Rosenau, "Pre-theories and the evolution of the comparative study of foreign policy," *International Interactions*, vol. 14, 1988.
- Keohane, Robert. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press, 1984.
- Laura Neack, Patrick J. Haney, "Generational Change in Foreign Policy Analysis, in Laura Neack, Jeanne A. K. Hey, Patrick J. Haney. *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation*, Prentice Hall, 1995.
- Levy, Jack S. "The Diversionary Theory of War: A Critique." In *Handbook of War Studies*, ed. Manus I. Midlarsky. Boston: Unwin Hyman, 1989.
- Mintz, Alex, Nehemia Geva, Steven B. Redd, and Amy Carnes. "The Effect of Dynamic and Static Choice Sets on Political Decision Making: An Analysis Using the Decision Board Platform." *The American Political Science Review* vol. 91, 1997.
- Neack, Laura, Jeanne A. K. Hey, Patrick J. Haney. *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation*, Prentice Hall, 1995.
- Nicholas Onuf. "World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations", University of South Carolina Press, 1989.
- Philip A. Schrodt, "Event Data in Foreign Policy Analysis," in Laura Neack, Jeanne A. K. Hey, Patrick J. Haney. *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation*, Prentice Hall, 1995.
- Putnam, Robert D. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games." *International Organization*, vol. 42, 1988.
- Richard C. Snyder, H. W. Bruck and Burton Sapin, eds. *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*, 1962.
- Rosenau, James N. "Toward the Study of National-International Linkages." In *Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International Systems*, ed. James N. Rosenau. New York: Free Press, 1969.
- Russett, Bruce M. *International Interactions and Processes: The Internal vs. External Debate Revisited*—paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Denver, 1982.
- Schweller, Randall L. "Domestic Structure and Preventive War: Are Democracies More Pacific?" *World Politics*, vol. 44, 1992.
- Snyder, Jack. "Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition". Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1991.
- Steinbruner, John D. *The Cybernetic Theory of Decision*. Princeton, N.J.: Princeton University Press,

1974.

Steve Smith, "Theories of Foreign Policy: An Historical Overview," *Review of International Studies*, vol. 12, 1986.

Ted Hopf. "Social Construction of Foreign Policy: Identities and Foreign Policies, Moscow, 1955 and 1999", Cornell University Press, 2002.

Trine Flockhart. "Constructivism and Foreign Policy," in Steve Smith, Amelia Hadfield, and Tim Dunne eds, *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, Oxford University Press, 2012.

Waltz, Kenneth N. "The Emerging Structure of International Politics." *International Security*, vol. 18, 1993.

Zakaria, Fareed. "Realism and Domestic Politics: A Review Essay." *International Security*, vol. 17, 1992.

【 Abstract 】

A Literature Review of the Theoretical Evolution of Foreign Policy Analysis

Jeong Ji Seong · Li Yanan · Kim Il Su

The purpose of this paper is to review and examine the historical change of researching foreign policy analysis(FPA). To this end, we conduct literature review and theoretical achievements on foreign policy analysis.

Ultimately, we conduct literature reviews as well as theoretical achievements regarding the FPA. First and foremost, this paper discusses, specifically, how mainstream international relations theories, including realism, liberalism, and constructivism, have been applied to the FPA and examine the important contributions they have made to the foreign policy research.

Secondly, this paper will examine the current state of foreign policy research and analyze scholarly interests and trends in the foreign policy theory.

This paper emphasizes three things; firstly, traditional methods of the FPA and the comparative foreign policy approach are complementary utilized by scholars of the foreign policy. Second of all, there is a growing recognition that paying attention to domestic political factors can make an important contribution to the study of the FPA. Lastly, the current FPA increasingly draws on research from a variety of fields and disciplines. In summary, this trend has led to a richer and more comprehensive treatment of the FPA.

Key Words : Foreign Policy Analysis(FPA), IR Theory and Foreign Policy Analysis,
Comparative Foreign Policy, Evolutionary Change in Foreign Policy, Future
of Foreign Policy Analysis

• 논문투고일 : 2023년 10월 11일 / 논문심사완료일 : 2023년 11월 13일 / 게재확정일 : 2023년 11월 13일

