

# 장기갈등(長期葛藤) 국가의 외교정책1): 인도/파키스탄, 1947-2000

張慶龍\*

1. 서론
2. 선행연구
3. 분석 틀과 명제
4. 사례분석
5. 요약 및 결론

## 1. 서론

1998년 5월 인도와 파키스탄의 핵실험 이후, 인도/파키스탄간의 핵전쟁 가능성은 지속적으로 제기되어왔다. 예를 들어, 양국 간에 국제위기가 발생할 경우, 양국간에는 선제공격이나 예방전쟁 등의 유혹이 증가할 것이고, 이는 마침내 핵무기 사용을 선택하는 상황을 제공할 수 있다는 주장이다.<sup>2)</sup>

1) 이 논문은 2004년도 학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음(KRF-2004-041-B00038).

\* 광주여자대학교 교수

2) Daniel S. Geller, "Nuclear Weapons and the Indo-Pakistani Conflict," International Political Science Review, Vol. 24, No. 1 (2003), pp. 137-150.

이 연구의 목적은 역사적으로 장기적(長期的) 갈등을 경험하고 있는 인도/파키스탄간의 갈등을 외교정책결정에 초점을 두고 분석하는 것이다. 이 연구를 통하여, 연구자가 밝히고자 하는 질문은 '인도/파키스탄의 분쟁은 왜 그리고 어떠한 과정을 통하여 오래 지속되는가?' 이다.

이 연구는 다음과 같은 이유에서 중요하다. 인도/파키스탄의 갈등이 50여년이 넘어서면서까지 진행되었음에도 불구하고 긴 시간 동안에 걸쳐 양국간에 일어난 중요한 분쟁사례들을 통합적이고도 분석적인 시각으로 살핀 연구는 매우 드물기 때문이다. 즉, 인도/파키스탄 갈등에 관한 연구는 지금까지 주로 논쟁의 여지를 다분히 담고 있거나<sup>3)</sup>, 분석적이기보다는 기술(記述)적 저술인 경우가 많았으며<sup>4)</sup>, 또한 카시미르 분쟁 등의 단일 사례만을 집중적으로 분석한 경우<sup>5)</sup>가 대부분이다. 이 연구는 분석틀을 사용하여 인도/파키스탄의 장기갈등을 통시적인 시각에서 설명한다.

연구는 먼저 '장기갈등' 및 '인도/파키스탄 갈등'에 관한 선행연구를 살핀다. 다음, 장기갈등에 관한 분석 틀과 관련 명제들을 제시한다. 이어서, 제시한 분석 틀에 근거하여 인도/파키스탄간의 4건의 전쟁과 2건의 국제위기를 분석한다. 마지막 부분은 연구의 요약과 기대효과의 기술이다.

## 2. 선행연구

### (1) 장기갈등의 선행연구

장기갈등에 관한 선행연구<sup>6)</sup>는 크게 '고질갈등'(痼疾葛藤, Protracted Conflict)

3) D.R. Mankekar, Pakistan Cut to Size, India Book Company, 1972.

4) Victoria Schofield, Kashmir in Conflict: India, Pakistan and the Unending War, I.B. Tauris, 2003.

5) Ashley J. Tellis, C. Christine Fair and Jamison Jo Medby, Limited Conflicts Under the Nuclear Umbrella: Indian and Pakistani Lessons from the Kargil Crisis., RAND, 2001.

이론과 '숙적'(宿敵, Enduring Rivalry) 이론으로 크게 나눌 수 있다.

먼저, 선행연구들은 장기갈등의 원인을 각각 다르게 보고 있다. 고질갈등 이론은 대부분의 경우 국가정체성과 같은 '집단 정체성'을 장기갈등의 주요 원인으로 본다.<sup>7)</sup> 반면, 숙적이론가들은 패권적 야망이나 영토와 같은 '국가 이익'을 장기갈등의 중요 변수로 지적한다.<sup>8)</sup> 선행연구들은 장기갈등이라는 동일한 현상에 대하여 상이한 원인을 제시하고 있다.

다음, 선행연구는 장기갈등 내에서 나타나는 하부 갈등, 즉 구체적 갈등 양태를 묘사하는 기준이 너무 좁거나 너무 넓다. 장기갈등의 구도에서 발생하는 각각의 구체적인 하부 갈등 양태에 관하여, 고질갈등이론은 '전쟁의 간헐적인 발발'을 지적 한다.<sup>9)</sup> 기준이 너무 좁다. 반면, 숙적이론은 '빈번한 무력분쟁'을 하부 갈등의 양태로 거론한다. 기준이 매우 포괄적이다. 장기갈등 내의 하부 갈등을 더욱 적절하게 묘사할 수 있는 개념이 요구된다.

마지막으로, 고질갈등이론과 숙적이론 중 어느 이론도 장기갈등의 전개와 정책결정을 엄격하게 연계시키지 못하고 있다. 예를 들어, 고질갈등이론은 '국가정체성의 상충'이 언제, 어떻게, '간헐적 전쟁'을 빈번하게 초래하는지에 대한 정책결정 차원에서의 체계적 설명을 시도하지 않고 있다. 숙적이론 역시 '이익의 충돌'이 정책결정의 어떠한 경로를 거쳐서 빈번한 '무력분쟁'을 초래하는지에 대한 구체적 설명이 없다.

## (2) 인도/파키스탄 갈등의 선행연구

인도/파키스탄의 갈등에 관한 선행연구는 크게 둘로 나뉜다. 먼저, 양자

간의 장기갈등 원인을 태생적인 것으로 보는 입장이다. 즉, 인도/파키스탄의 갈등은 기본적으로 이슬람과 힌두교라는 전혀 다른 종교 때문이라고 보는 입장이다. 이와 같은 주장은 매우 그럴듯해 보이지만 정확한 설명으로 보기는 힘들다. 인도는 이미 건국 당시 무슬림과 같은 종교적 소수 그룹에 대한 적절한 보장을 확약하면서 순수하게 정치적 의미의 국가를 건설하고자 노력하였기 때문이다. 다시 말해, 인도의 건국은 종족 및 종교적 민족주의가 아닌 시민 민족주의에 근거를 두고 있었다.<sup>10)</sup> 인도/파키스탄의 장기갈등에는 종교 이외의 다른 변수가 개입되었을 것으로 추론하게 하는 대목이다.

둘째, 인도/파키스탄의 갈등 근원을 파키스탄 군국주의의 발호로 그 기원을 보는 입장이다. 이 시각은 미국과 파키스탄의 1950년대 초의 군사적 관계강화가 파키스탄으로 하여금 군국주의에 기울어지도록 만들었고 이로 인하여 파키스탄 내부에서는 군사적 우위현상이 초래되었고, 이는 결국 인도와의 갈등을 증폭시켰다는 주장이다.<sup>11)</sup> 그런데, 이러한 주장 역시 역사적 사실의 반증을 설명하지 못한다. 즉, 인도와 파키스탄의 최초 갈등(1947-48)은 미국/파키스탄 간의 군사적 관계강화가 있었던 시기(1950년대 초반) 보다 이전에 발생하였기 때문이다.

위와 같은 설명들은 이 글의 뒤에서도 설명하겠으나 인도/파키스탄의 장기갈등이 종교 등과 같은 정체성에 근거를 두는 갈등일 뿐만 아니라 양국의 안보와 같은 국가 이익 역시 관계되는 갈등임을 시사한다. 양국 간의 갈등에 관하여 장기적인 맥락에서 살핀 경우는 매우 희귀하다. 폴(Paul: 2006)의 저작<sup>12)</sup>은 예외적 경우이다. 그러나 폴의 저작 역시 편저이기 때문에 부분적인 연구들을 집성한 한계를 갖고 있다. 즉, 일정한 논리의 분석 틀을

6) Keung Ryong Chang, Foreign Policy Decision-Making in A Protracted Conflict: Korea, 1948-1993, (Unpub.) Ph.D. Dissertation, Montreal, Canada: McGill University, 1996, pp. 5-8 참조.

7) Edward Azar, The Management of Social Conflict, Dartmouth, 1990.

8) John Vasquez, The War Puzzle, 1993, Cambridge University Press, 1993, pp. 123-52.

9) Edward Azar, Paul Jureidini and Robert McLaurin, "Protracted Social Conflict," Journal of Palestine Studies, Vol. VIII, No. 29 (1978), p. 50.

10) Sumit Ganguly, Conflict Unending: India-Pakistan Tension since 1947, Woodrow Wilson Center Press, 2001, p. 2.

11) Allen McGrath, The Destruction of Pakistan's Democracy, Oxford University Press, 1996.

12) T.V. Paul, The India-Pakistan Conflict: An Enduring Rivalry, Cambridge University Press, 2006.

갖고 수십 년간의 인도/파키스탄 갈등을 설명하지는 못하였다.

### 3. 분석 틀과 명제

이 논문은 장기갈등의 원인인 독립변수로 국가이익과 국가정체성 모두를 포함시키고자 한다. 이로써, 장기갈등의 원인을 이익과 정체성으로 나누는 선행연구에서의 이분법적 시각을 지양할 수 있다. 또한, 장기갈등의 하부갈등을 '전쟁'과 '무력분쟁'의 중간적 개념인 '국제위기'로 묘사하고자 한다. 이로써 선행연구에서 보인 하부갈등 묘사의 비(非)적절성을 극복할 수 있게 된다. 이와 함께, '화해 실패' 역시 하부 갈등으로 제시한다. 이로써, 연구자가 말하는 장기갈등은 '국제위기 [전쟁포함]'와 '화해 실패'가 반복적이고도 지속적으로 나타나는 갈등을 말하며 종속변수에 해당한다. 국제위기 및 화해 실패의 반복적 재발은 정책결정의 결과들이다. 때문에 본 연구에서는 정책결정이 매개변수이다<sup>13)</sup>.

#### (1) 종속변수 : 장기갈등(국제위기와 화해실패의 빈발(頻發))

##### 1) 국제위기

이 글에서 사용하고자 하는 국제위기의 개념은 브리처(Brecher)가 개발한 개념으로 (1) 2개 이상의 국가들 간의 폭력적 상호작용이 형태 그리고/혹은 강도에 있어서 급증하면서 교전가능성의 고조가 수반되고, 그 결과 (2) 관련국들 간의 기존의 관계를 불안정하게 하며 국제체계 구조를 뒤흔드는 상

13) 분석 틀과 관련해서는 장경룡, "2000년 이스라엘/PLO의 국제위기", 『국제정치논총』, 제41집, 3호, 2001, pp. 359-383; Chang (1996), Ch. 2 참조.

황을 말한다.<sup>14)</sup> 국제위기는 관련 국가들의 외교정책위기에서 출발한다. 브리처는 '외교정책위기'의 필요충분조건으로 (1) 국가의 최중요 가치에 대한 위협, (2) 대응에의 시한(時限), 그리고 (3) 군사적 충돌가능성 고조 등에 대한 정책결정자들의 인식을 든다.<sup>15)</sup> 이 논문은 국가의 최중요 가치를 -국가이익과 정체성을 다루는 부분에서 상세히 설명하듯이- 국가이익과 국가정체성으로 본다. 위의 논의와 관련하여, 연구에서 살피고자 하는 명제는 다음과 같다.

명제 1: 인도와 파키스탄 어느 쪽이든 (1) 국가이익 그리고/혹은 국가정체성에 대한 위협; (2) 대처에의 시한(時限); 그리고 (3) 무력충돌의 가능성이 고조 될 때 정책결정자들은 외교정책위기를 인식한다.

명제 2: 인도와 파키스탄 모두 국가이익 그리고/혹은 국가정체성을 보호하고자 하는 의지가 강하면 강할수록, 양국간 국제위기(혹은 전쟁)로 비화할 가능성이 높다.

##### 2) 화해 실패

거시적 수준에서, 화해의 실패는 상대방으로부터의 유화적 태도에 대한 무시, 화해 제안에 대한 거부, 만남이나 협상에의 불참, 실질적인 협의를 이루는 것에 대한 반대, 혹은 화해적 합의를 깨뜨리는 행위 등이 포함된다. 미시적 수준에서는 화해의 필요성과 충분성을 정책결정자들이 제대로 인식하지 못하는 상태, 상대방이 보내는 화해의 중요성과 적절성을 받아들이지 못하는 태도, 또는 화해 합의를 지속적으로 유지하는 것에 대한 필요성을

14) Michael Brecher, *Crisis in World Politics: Theory and Reality*, Pergamon Press, 1993.

15) Michael Brecher and Jonathan Wilkenfeld, *Crisis, Conflict and Instability*, Pergamon, 1989, pp. 209-10.

인식하지 못하는 자세 등이 포함된다. 인도/파키스탄 간의 화해 시도 및 그 실패와 관련한 명제를 정리하면 다음과 같다.

명제 3: 인도와 파키스탄 모두 (1) 상대방과의 가치관의 공유, (2) 상대방 국가의 정체성에 대한 위협의 감소, 그리고 (3) 상대방과의 상호보완적 국가이익체제 등에 대한 시도의지가 강할수록, 화해의 가능성은 높아진다.

명제 4: 인도와 파키스탄 중 어느 한 쪽이라도 상대방의 국가이익 그리고/혹은 국가정체성에 대한 위협을 감소시키고자 하는 의지가 약하면 약할수록, 양국간의 화해실패 가능성은 높아진다.

## (2) 독립변수 : 국가이익과 국가정체성

### 1) 국가이익

허치와 러셋(Huth and Russett)은 대부분의 숙적관계가 영토와 사람들에 대한 이익의 상충 때문이라고 한다. 맥클랜드(McClelland)는 베를린을 둘러싼 갈등이나 대만해협을 둘러싼 갈등처럼 오래 가는 분쟁의 원인은 영토에 있다고 한다. 고어쯔와 디-일(Goertz and Diehl)은 갈등이 오래 갈 것인가 아니면 쉽게 종료할 것인가를 예측할 수 있는 요소들 중 가장 중요한 것은 영토라고 한다. 이와 같은 주장들의 핵심은 바로 영토와 같은 국가이익이 장기갈등의 중요 변수가 된다는 점이다<sup>16)</sup>. 국가이익은 안보, 경제적 이익, 그리고 정치/외교적 영향력 등으로 구성된다.

16) Gary Goertz and Paul F. Diehl, *Territorial Changes and International Conflict*, Routledge, 1992: p. 14; Paul Huth and Bruce Russett, "General Deterrence Between Enduring Rivals," *APSR*, Vol. 87, No. 1 (March 1993); Charles A. McClelland, "The beginning, Duration, and Abatement of International Crises," in Charles F. Hermann (ed.), *International Crises*, Free Press, 1972, p. 87 참고.

### 2) 국가정체성

정체성은 인종 등과 같이 특정 집단의 심리 내부에서 발달하는 일종의 집단의식이다. 국가정체성이 상충할 경우 관련국들은 모두 상대방에 대한 정체성 차원에서의 우위를 차지하려고 경쟁할 것이므로 국가정체성과 관련한 장기갈등이 일어날 수 있다. 라포포트(Rapoport)는 장기적 사회갈등의 결정적인 요소로 정체성을 든다.<sup>17)</sup> 이러한 정체성이 국가적 차원에서 형성되는 것이 국가정체성이다. 본 연구에서는 국가정체성을 인종, 이념, 그리고 종교 등으로 국한한다. 위의 논의와 관련하여 정리한 명제는 다음과 같다.

명제 5: 인도/파키스탄의 장기갈등은 국가이익과 국가정체성 모두에 근거를 둔 갈등이다.

## (3) 매개변수 : 정책결정

국가이익 그리고/혹은 국가정체성과 같은 변수들이 국제위기 혹은 화해의 실패로 전개되는 과정을 구체적으로 이해하기 위해서는 관련국가들의 정책결정과정을 살피는 것이 중요하다.

### 1) 정책결정자들의 부정적 인식

관련국 정책결정자들간의 적대적의식은 장기갈등의 전개에 심대한 영향을 미친다. 예를 들어, 미국과 소련의 장기갈등 설명은 '적대감 차원'에서 가능하다<sup>18)</sup>. 이처럼 장기갈등을 연구하는 데는 상대방에 대한 정책결정자들의

17) C. R. Mitchell, *The Structure of International Conflict*, St. Martin's Press, 1981, p. 31; Anatol Rapoport, *Conflict in Man-Made Environment*. Penguin, 1974.

18) John T. Williams and Michael D. McGinnis, "The Dimension of Superpower Rivalry," *Journal of Conflict Resolution*. Vol. 36, No. 1 (March 1992), p. 87.

부정적 인식을 살피는 것이 중요하다. 그런데 상대방에 대한 인식은 상대방과의 과거 관계로부터 형성된다. 위 논의가 함의하는 내용을 정리한다.

명제 6: 이전의 국제위기들(전쟁포함)이 더욱 치열하였거나 그리고/혹은 그 회수가 더욱 빈발하였을 경우, 인도/파키스탄의 정책결정자들의 상대국에 대한 부정적 인식은 더욱 강화되었을 것이다.

## 2) 제도화된 의지

국가이익과 정체성에 대한 상대방으로부터의 위협인식이 높으면 높을수록 이익과 정체성을 보호하고자 하는 정책결정자들의 의지는 강화될 것이다. 즉, 장기갈등 구도에서는 상대방에 대한 정책결정자들의 부정적 인식이 정책결정자들로 하여금 장래에 있을 수 있는 무력분쟁에 대비하는 의지를 제도적으로 실천하게 한다. 이것이 제도화된 의지이다. 무력증강이 대표적 예이다. 인도/파키스탄 간과 관련하여 하나의 명제로 정리한다.

명제 7: 인도/파키스탄의 상대방에 대한 부정적 인식의 심화는 상대방을 향한 다양한 형태의 적대적 의지의 제도화 강화(핵무기 개발 포함)를 가져왔다.

## 3) 편견이 개입된 정책결정

상대방에 대한 인식은 상대방을 향한 행위가 협력 지향적 혹은 갈등 지향적일 것인가를 결정할 수 있다.<sup>19)</sup> 상대방에 대한 인식이 왜곡되어 있을 경우, 상대방으로부터의 신호 -긍정적이든 부정적이든- 를 잘못 해석할 수 있다. 때문에, 정책결정자들의 왜곡된 인식이나 이미지는 바로 전쟁의 원인이 될 수 있다.<sup>20)</sup> 즉, 상대방에 대한 부정적 인식은 편견이 개입된 정책결

19) Robert Jervis, Perception and Misperception in International Politics, Princeton University Press, 1976; Glenn H. Snyder and Paul Diesing, Conflict Among Nations, Princeton University Press, 1977.

정을 가져올 수 있다. 인도/파키스탄의 경우에 비추어 위의 논의를 정리한 명제는 다음과 같다.

명제 8: 인도/파키스탄 간 국제위기 및 전쟁 그리고 화해 실패의 반복적 재발은 상대방의 자극에 대하여 편견이 개입된 정책결정의 결과이다.

## 4. 사례 분석

### (1) 제1차 카시미르(Kashmir) 전쟁(1947-48)

카시미르를 둘러싼 인도/파키스탄 간의 최초의 전쟁인 제1차 카시미르 전쟁은 1947년 10월 24일 시작하여 1949년 1월 1일 휴전으로 종료되었다.

#### 【배경과 위기 이전】

1947년 당시, 카시미르는 힌두 지배자가 통치하고 있었다. 그러나 400만 명이 넘는 인구의 약 75% 가량은 이슬람이었다. 1947년 9월, 카시미르 정부에 대항하는 이슬람 폭동이 카시미르 서부지역에서 일어났다. 파키스탄 지역 북서쪽의 이슬람 부족은 10월 24일 카시미르를 침공하였다. 이때, 파키스탄은 자신의 영토를 이슬람교도들로 하여금 기지로 사용하게 허락하고 무기 및 병력까지 지원하였다. 파키스탄의 지원에 힘입어 이슬람 부족들은 마침내 카시미르까지 쳐들어 갈 수 있었다.

#### 【외교정책위기, 국제위기, 그리고 전쟁】

파키스탄 군대와 이슬람의 카시미르 공격은 인도에게 외교정책위기를 촉

20) John G. Stoessinger, Why Nations go to War, St. Martin's Press, 1985.

발시켰다. 파키스탄 군대와 이슬람교도들은 카시미르의 방어체제를 거의 함몰시켰다. 파키스탄은 이슬람의 그와 같은 공격이 카시미르의 이슬람들이 힌두의 전체체제에 항의하여 일어난 인민혁명이라고 주장하였다.<sup>21)</sup> 카시미르의 힌두출신 국왕인 싱(Hari Singh)은 그의 통치에 위협을 끼치는 이슬람의 공격을 제압할 수 있도록 인도에 도움을 요청하였다. 인도는 이러한 상황을 카시미르를 획득할 수 있는 절호의 기회로 보았다. 카시미르의 군주는 인도에의 합병에 10월 26일에 동의하였다. 인도는 26일 카시미르에 군대, 장비, 그리고 군수물자를 공수하였다. 인도군의 진격은 이슬람 공격자들이 카시미르의 수도 스리나가(Srinagar)를 수마일 정도만 남겨놓은 상태에서 더 이상 공격을 하지 못하게 하였다. 이는 27일 파키스탄에 외교정책위기를 촉발시켰다. 파키스탄은 이슬람 세력의 붕괴를 방지하기 위하여 군대를 보냈다. 이로써, 1947년 말경, 인도/파키스탄의 결사적 전쟁은 시작되었다.

#### 【휴전】

1948년 1월 초, 인도는 파키스탄이 공격의 책임이 있다며 카시미르 문제를 유엔 안보리로 가져갔다. 인도/파키스탄 간의 주장과 반박은 약 1년간 계속되었다. 카시미르를 둘러싼 분쟁은 1949년 1월 1일 인도/파키스탄이 유엔중재의 휴전안에 동의함으로써 종료되었다.

#### 【편견의 판단】

인도와의 분할 이후, 카시미르를 두고 인도/파키스탄 간 전쟁이 발발할 경우 책임 있는 파키스탄 정책결정자라면 파키스탄의 승리를 장담할 수 없는 상황이었다.<sup>22)</sup> 독립 직후의 인도/파키스탄 간의 군사력은 인도가 절대적으로 우세였기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 파키스탄이 인도를 공격할 수 있었

던 것은 파키스탄 자신에 대한 자신감과 인도에 대한 평가절하 때문이다. 이와 같은 심리적 우월감은 파키스탄의 많은 정책결정자들에게서 볼 수 있었다. 파키스탄의 아크바르 칸(Akbar Khan) 소장이 대표적 예가 된다. 칸 소장은 특히 인도가 위기 때에는 뭉치지 못하고 흩어질 것으로 평가하였다.<sup>23)</sup>

#### 【갈등의 원인】

인도/파키스탄의 최초의 전쟁은 카시미르 때문이었다. 그런데 인도와 파키스탄 모두 카시미르를 그들의 전략과 방어에 있어서 절대적으로 중요한 지역으로 인식하고 있었다. 특히 파키스탄의 농업과 경작이 의존하고 있는 4개 강 - 인더스 강과 그 지류들 - 의 상류지역이 카시미르 지역 안에 있거나 혹은 경계를 이루기 때문에 카시미르에 대한 파키스탄의 애착은 절대적이었다.<sup>24)</sup>

인도/파키스탄 간의 카시미르 갈등은 종교적 이유 역시 작용하였다. 이슬람교가 인도에 처음 들어왔을 때 이슬람교도들은 인도의 힌두교의 모든 신전과 불상들을 우상숭배라는 이유로 파괴하였다. 카시미르와 관련하여, 인도는 카시미르의 지배자가 힌두교였다는 점을 들어 카시미르의 지배권을 주장하였다. 그러나 파키스탄은 카시미르 인구의 75% 이상이 이슬람교도임을 들어 카시미르의 지배권을 주장하였다. 결국, 인도/파키스탄의 분쟁은 전략적 가치와 정치적 권력이라는 국가이익 그리고 종교라는 국가정체성의 충돌이 혼합하며 일어난 갈등이 되었다.

## (2) 제2차 카시미르 전쟁(1965)

제2차 카시미르 전쟁은 1965년 8월 5일부터 1966년 1월 10일까지 진행되

21) Stoessinger (1985), p. 123.

22) Ayesha Jalal, The State of Martial Rule: The Origins of Pakistan's Political Economy of Defence, Cambridge University Press, 1990 참고.

23) Akbar Khan, Raiders in Kashmir, Pak Publishers, 1970, p. 191.

24) Michael Brecher and Jonathan Wilkenfeld, A Study of Crisis, The University of Michigan Press, 2000, p. 166.

었다. 먼저, 제1차 카시미르 전쟁 이후의 상황을 살핀다.

#### 【1949 휴전 이후 ~ 1963 화해의 실패】

1949년의 휴전은 카시미르 분쟁을 해결하는 것과는 거리가 멀었다. 휴전 후 인도/파키스탄의 싸움은 외교적 차원에서 진행되었다. 인도/파키스탄이 국제사회에서 동맹을 형성하고 외교적 관계를 수립하는 것의 가장 중요한 이유는 상대방에 대한 두려움이었다. 다른 사항들은 부차적 문제였다.<sup>25)</sup> 국내적으로는 인도와 파키스탄 모두 상반된 정치체제를 추구하였다. 인도의 경우, 네루의 주도하에 국가를 민주주의 국가로 변화시키는데 주력하였다. 반면에, 파키스탄은 전체주의 체제를 심화시켰다.

1962년 이후에는 인도/파키스탄 분쟁을 해결하려는 국제사회의 노력이 진행되었다. 즉, 미국/영국이 인도/파키스탄의 카시미르 문제를 해결하고자 1962년 12월부터 노력하였다. 그러나 실패하였다. 제1차 회담(1962. 12. 26 - 29)은 파키스탄의 라왈핀디에서 열렸다. 초기에 양측은 각자의 입장만을 되풀이 하였다. 파키스탄은 카시미르 주민들의 의사를 묻기 위한 국민투표를 주장하였고, 인도는 종교적 정체성에 바탕을 두는 민족자결주의는 인정할 수 없다고 주장하였다.

뉴델리에서 열렸던 제2차 회담(1963. 1. 16 - 19)에서 양측은 제1차 회담 때 보다 좀 더 진보된 양상을 보였다. 공동성명도 발표하였다. 공동성명에서 양측은 카시미르와 관련한 양측의 기본 입장을 훼손시키지 않으면서 카시미르 분쟁을 해결할 수 있는 방법을 찾을 것에 합의하였음을 밝혔다. 그들은 또한 잠무와 카시미르의 국경선 경계를 정하고, 분쟁종식 방안의 일부로 카시미르 내외의 양측 군대를 철수시키며, 나아가 양국의 협력을 증진시킬 수 있는 방안들을 강구하기로 합의하였다. 제3차 회담(1963. 2. 8 - 10)은 카라치에서 열렸다. 파키스탄은 카시미르에 대한 영유권을 주장하였고, 인도는 이를 일축하여 협상은 결렬되었다.

25) Stoessinger (1985), p. 124-5.

제4차 회담은 1963년 3월 12일 - 15일에 캘커타에서 열렸다. 결과는 역시 무의미한 회담이었다. 인도가 파키스탄의 중국과 맺은 국경협정(1963. 3. 2)으로 인하여 파키스탄에 대해 적대적인 태도를 보였기 때문이다. 인도는 파키스탄/중국간의 영토협정이 1948/49년에 채택된 유엔결의안의 내용<sup>26)</sup>을 침해한다고 주장하였다. 이후 5 - 6차 회담이 열렸으나 모두 실패로 끝났다. 특히 6차 회담의 실패는 인도/파키스탄 모두로 하여금 장래에 어떠한 회담에도 아무런 관심을 갖지 않도록 만들었다. 지속적인 회담의 실패는 파키스탄 정책결정자들로 하여금 카시미르의 장래와 관련한 정치적 계산을 하는데 심대한 영향을 미쳤다.<sup>27)</sup>

위와 같은 상황의 전개는 인도/파키스탄 간의 장기갈등에서 협상과 화해가 얼마나 힘든가를 보여준다. 그리고 갈등의 원인이 정체성뿐만 아니라 국가이익까지 포함되고 있음을 보여준다. 종교에 바탕을 둔 민족자결주의를 인정하지 못한다는 인도의 주장, 카시미르라는 지역에 대한 파키스탄의 영유권 주장, 그에 대한 인도의 반대, 파키스탄/중국 간의 국경협정이 카시미르의 현상유지를 파괴한다는 인도의 주장 등이 갈등 원인의 복잡성을 설명한다. 협상과 화해의 결렬에는 상대방에 대한 부정적 인식이 크게 작용하고 있음을 위의 사건들은 또한 보여준다. 나아가, 협상 및 화해의 실패가 이후의 여러 가지 사건들의 전개에도 영향을 미치고 있음을 위의 사례는 보여준다. 그리고 그와 같은 사건의 전개로 나타난 것이 바로 제2차 카시미르 전쟁이었다.

#### 【외교정책위기와 전쟁】

파키스탄 대통령 아유브 칸(Ayub Khan)은 램 어브 커치(Rann of Kutch) 협정에 따라 모든 파키스탄 병력은 1965년 7월 2일 까지 인도와의 국경선에서 철수할 것을 명하였다. 곧 이어 유사한 명령이 인도군에게도 하달되었

26) 카시미르의 현상유지 상태를 파키스탄/인도 모두 변경시킬 수 없다는 내용.

27) Ganguly (2001), p. 35.

다. 그러나 8월 5일 파키스탄의 '자유의 전사들'이 이전에 제후들이 관할하였던 국가들의 대부분을 인도가 관리하는 것에 불만을 품고 카시미르 지역에 침범하기 시작하였다. 즉, 카시미르의 휴전선을 넘어 파키스탄은 공격을 다시 시작하였다. 인도의 외교정책위기가 시작되었다.

8월 15일, 인도는 휴전선을 넘어 반격을 하였다. 이에 따른 파키스탄의 제반격은 8월 24-25일 인도의 강력한 공세를 불렀다. 인도는 수천 명의 인도군으로 하여금 1949년 카시미르 휴전선을 넘도록 하였고 이는 파키스탄의 외교정책위기를 가져왔다. 그러나 카시미르가 인도에 복속되는 것을 막기 위해서는 파키스탄은 즉시 행동을 해야 하였다. 파키스탄 정책결정자들은 '지금 대처하지 않으면 영원히 기회가 없다'고 판단하였다.<sup>28)</sup> 이로써 양측의 공군이 가세하는 전쟁이 벌어졌다. 파키스탄은 9월 1일, 카시미르 남부의 휴전선으로 군 병력을 급파함으로써 인도평야와 스리나가를 잇는 중요 도로를 위협하였다. 인도는 9월 5일 서부 파키스탄을 공격하였다.

#### 【협상, 타시켄트 선언, 휴전】

9월 4 - 6일 사이, UN 안보리는 휴전과 군 병력의 철수를 요구하였다. 7일, 중국은 파키스탄에 대한 인도의 공격을 비난하였다. 우 탄트 유엔 사무총장은 카시미르 지역을 방문하였으나 인도/파키스탄을 설득하는 데 실패하였다. 9월 중순경 전쟁은 교착상태에 빠졌다. 유엔 안보리는 9월 20일 결의안을 채택하여 인도/파키스탄이 휴전하도록 중용하였다. 인도와 파키스탄은 각각 21일 그리고 22일에 휴전안에 동의하였다. 인도가 휴전에 동의한 것은 군사적인 이유가 아닌 정치적 이유에서였다. 인도는 유엔, 미국, 그리고 영국으로부터 휴전에 대한 압박을 받고 있었다. 휴전이후에도 양측은 펀잡(Punjab)국경을 사이에 두고 여전히 대치하였으며, 모두 상대방의 영토를 확보하고 있었으며, 휴전협정의 위반사례는 빈번하게 발생하였다.

28) Ganguly (2001), p. 31.

인도/파키스탄의 분쟁해결에 관심을 가진 것은 미국이 아닌 소련이었다. 남아시아에 대한 영향력 확대 그리고 파키스탄에 대한 중국의 영향력 봉쇄를 목적으로 소련의 코시긴(Kosygin) 수상은 인도/파키스탄의 전후처리문제를 해결하기 위하여 인도와 파키스탄의 지도자들을 타시켄트로 초청하였다. 인도/파키스탄의 정상은 1966년 1월 4 - 10일 사이에 회담을 가졌고, 그 결과 양국은 다시 외교적, 경제적 그리고 무역관계를 복원시키고; 국제사회가 인정하는 국경선 안으로 1966년 2월 25일 까지 양국의 군대를 철수시키며; 전쟁포로들을 송환할 의사가 있음을 확인하는 성명서를 발표하였다. 양국은 또한 양국 간의 첨예한 문제를 해결하는 데 무력을 사용하지 않을 것도 합의하였다.

이 타시켄트 협상은 양국에게 있어서 대단한 양보를 의미한 것이었다. 인도는 카시미르에서 얻은 전략적으로 매우 중요한 지역들을 포기하였다. 파키스탄 역시 획득한 영토의 일부를 포기하였다. 제2차 카시미르 전쟁은 1966년 1월 10일 종료하였다. 그렇다면, 파키스탄은 왜 1965년 7월까지 자국의 군대 철수를 명령하였으면서도 8월에 느닷없이 인도를 공격하였는가?

#### 【편견 있는 정책결정】

파키스탄이 인도를 공격한 것은 파키스탄이 인도를 두려워하였기 때문이다. 파키스탄의 아이유브 칸은 1964년 초, 파키스탄이 분명히 인도를 두려워하고 있음을 나타내는 발언을 하였다. 인도의 행동이 파키스탄의 안보에 위협적임도 밝혔다. 그러나 사실은 인도의 경우 파키스탄에 대한 관심은 감소된 상태였다. 2년 전의 중국과의 전쟁에서 참패를 당하고 난 이후 인도의 유일한 관심은 인도 북부의 방위뿐이었다. 때문에 카시미르와 관련한 인도의 군사전략은 단순히 억제전략이었다. 이에 반하여 파키스탄은 카시미르 지역을 점령한 다음 카시미르 내에 반(反) 인도세력을 규합시켜 인도에 반기를 들게 한다는 전략이었다. 결국, 파키스탄의 공격은 인도의 억제전략이 실패하였음을 말한다. 그렇다면, 파키스탄은 왜 스스로 두려워하는 인도를

공격하였는가?

먼저, 파키스탄은 인도가 파키스탄의 선제공격에 대한 준비가 되어 있지 않을 것으로 판단하였다. 그와 같은 판단의 배경은 1965년 초에 있었던 램 어브 커치(Rann of Kutch) 분쟁에서 파키스탄의 공격에 대하여 인도가 미온적으로 대처하였기 때문이다. 다음, 카시미르 지역 주민들이 파키스탄을 지지하고 있다고 파키스탄 지도자들은 믿고 있었다. 1963년 12월, 카시미르 지역에서는 광범위한 반(反)인도 폭동이 일어났었다. 유사한 폭동들이 연이어 일어났다. 이유는 잠무와 카시미르 사람들이 자신들을 인도에 복속시키려는 인도의 욕망에 대한 분노였다. 이와 같은 반인도 정서를 파키스탄 정책결정자들은 친(親)파키스탄 정서로 오해하였다.<sup>29)</sup> 그들은 나아가 이와 같은 믿음을 종교와 연결시켜 더욱 강화시켰다. 즉, 힌두교인 인도와 이슬람이 무력분쟁을 할 경우 카시미르 지역은 같은 이슬람이라는 이유로 파키스탄에 대한 카시미르의 지원이 있을 것으로 기대하였다.

마지막으로, 파키스탄 정책결정자들은 그들의 군사적 능력이 인도와 장기전을 펼치는 것에 불리하다고 생각하였다. 인도는 병사의 수, 무기의 질, 그리고 재정 면에서 파키스탄보다 훨씬 우세하였기 때문이다. 파키스탄 정책결정자들은 향후 인도의 군사력은 눈에 띄게 발전하기 때문에 카시미르에 대한 파키스탄의 '기회의 창문'은 점점 더 줄어들 것이라고 판단하였다. 때문에 지금 카시미르에 대하여 조만간에 손을 쓰지 않을 경우 카시미르에 대한 어떠한 일도 할 수 없을 것이라고 믿었다. 그렇다면, 파키스탄은 왜 그토록 인도를 두려워하였는가?

#### 【부정적 인식】

중국과의 1962년의 전쟁에서 패한 인도는 중국을 인식하며 군사력 확장을 시도하였다. 이로 인하여 1965년경에는 인도/파키스탄 간에 군사력의 격

29) Ganguly (2001), p. 42.

차가 더욱 벌어졌다<sup>30)</sup>. 파키스탄은 인도가 중국으로부터의 공격에 대비한다는 명목으로 군사력을 확장하고 있으며 그 결과 파키스탄은 매우 심각한 지경에 이르렀다고 비난하였다. 파키스탄이 당장 손을 쓰지 않으면 인도는 전쟁을 하지 않고도 마침내 인도의 목적을 달성할 것이라고 파키스탄의 아스가 칸(Asgar Khan) 공군참모총장은 우려하였다.<sup>31)</sup> 다시 말해, 인도의 주적은 중국이 아닌 파키스탄이라고 파키스탄 군부는 생각하고 있었다.<sup>32)</sup>

파키스탄은 인도의 군사력 강화 목적이 카시미르 복속이라고 해석하였다. 파키스탄의 아우브 칸은 1964년 1월, 인도의 무력 강화가 파키스탄 안보에 지속적인 위협이 될 것이라고 주장하였다.<sup>33)</sup> 중국을 우려하여 확장시킨 인도의 군사력에 대하여 그 진의와는 달리 - 즉 파키스탄은 억제전략으로 대응하고자 하였던 인도의 계산과는 달리 - 파키스탄은 인도가 자신들을 공격할 것으로 판단한 것이다. 이 판단은 바로 인도에 대한 파키스탄의 부정적 인식에 기인하였다.

#### 【의지의 제도화】

인도와의 전쟁을 시도한 파키스탄의 정책결정은 인도에 대한 부정적 인식에만 기인하지는 않는다. 어느 정도의 자신감도 있었다. 특히, 인도와의 전쟁을 벌일 경우 중국은 파키스탄을 도와줄 것으로 생각하였다. 1962년 인도/중국 국경분쟁이 일어나자 파키스탄은 인도의 적인 중국과의 긴밀한 관계를 시도하였고 이후 중국/파키스탄 관계는 점차 우호적이 되었기 때문이다. 파키스탄은 또한 카시미르에 대한 인도와의 협상에서 의미 있는 결과를 가져오는 길은 파키스탄이 군사적으로 강력해졌을 때만 가능하다고 파키스탄은 믿었다.<sup>34)</sup> 때문에 아우브 칸은 파키스탄이 SEATO 그리고 CENTO와

30) T. V. Paul, *Asymmetric Conflicts: War Initiation by Weaker Powers*, Cambridge University Press, 1994, p. 107 참조.

31) Asghar Khan, *The First Round*, Vikas Publishers, 1979.

32) Ganguly (2001), p. 38에서 재인용.

33) Mohammad Ayub Khan, *Pakistan Perspectives*, Embassy of Pakistan, 1965, p. 76.

같이 미국이 지원을 하는 지역동맹에 가입하게 하였다. 이로써 1960년대 중반 까지, 파키스탄은 중국과는 우호적인 관계를 갖고 2개의 서구 군사동맹 체제의 일원이 되는 국가가 되었다. 파키스탄은 인도에 대항하는 의지의 제도화를 실천한 것이다. 이는 파키스탄으로 하여금 인도와의 전쟁에 대한 어느 정도의 자신감을 갖게 하였다.

한편, 제1차 카시미르 전쟁은 인도로 하여금 파키스탄과의 새로운 전쟁 가능성을 미리 생각하게 만들었고 이는 인도의 의지 제도화로 나타났다. 즉, 파키스탄과의 분쟁은 인도로 하여금 1950년대 초반부터 1960년대 중반까지 파키스탄에 대한 전의를 더욱 공고하게 만들었다. 예를 들어, 1952년 초 인도 수상 네루는 만약 파키스탄이 카시미르를 공격할 경우, 인도는 파키스탄을 카시미르에서만 격퇴할 것이 아니라 인도/파키스탄 간에 전면전이 있을 것임을 밝혔다.<sup>35)</sup> 1965년 4월, 인도영토에 대한 파키스탄의 군사적 도발에 대하여 인도의 수상 사스트리(Shastri)는 만약 파키스탄이 공격적인 행위를 계속 할 경우 인도군은 국가를 지키기 위한 모든 수단을 동원할 것임을 밝혔다.<sup>36)</sup>

요약하면, 인도 그리고 파키스탄은 제1차 카시미르 전쟁 이후 나름대로의 의지의 제도화를 공고히 해나갔음을 알 수 있다. 이와 같은 의지의 제도화, 상대방에 대한 부정적 인식 - 특히 인도에 대한 파키스탄의 부정적 인식 - 등이 제2차 카시미르 전쟁을 가져온 것이다.

### (3) 방글라데쉬(Bangladesh) 전쟁(1971)

방글라데시 전쟁은 인도/ 파키스탄/ 동파키스탄 간에 1971년 3월 25일부터 12월 17일까지 진행된 분쟁이다.

34) Stoessinger (1985), p. 125.

35) Paul (1994), p. 109에서 재인용.

36) Ganguly (2001), p. 39에서 재인용.

#### 【배경과 위기 이전】

영국이 인도대륙으로부터 철수한 1947년 파키스탄은 인도의 영토로 인하여 동서로 나뉘게 되었다. 1958년 이후 파키스탄은 아유브 칸(Ayub Khan) 그리고 야야 칸(Yahya Kahn) 등과 같은 군부세력에 의해 지배를 받게 되었다. 그러나 파키스탄 국회를 놓고 벌인 선거에서 동파키스탄(동 벵갈)에서의 아와미 연맹(Awami League)의 압승은 파키스탄의 정정을 불안하게 하였다. 특히, 국회에 대한 군부의 간섭 그리고 동파키스탄에 대한 서 파키스탄의 지배를 위협하였다.

1971년 2월 중순 서 파키스탄 군부는 동파키스탄의 점증하는 민족주의를 제거하기로 결정하였다. 이에 따라 서파키스탄군은 동쪽으로 이동하였고 칸(Yahya Khan) 대통령은 3월 1일 국회의 개원을 연기하였다. 동파키스탄의 아와미 연맹은 3월 6일 비협력 운동을 전개하였다. 서파키스탄 군대가 동파키스탄을 대상으로 군사적 준비를 강화하는 동안 아와미 연맹은 동파키스탄의 민정(民政)을 확보하였다.

#### 【위기】

다카(Dacca)대학교 기숙사를 서파키스탄군이 3월 25일 공격함에 따라 동파키스탄은 위기를 인식하였다. 동파키스탄 지도자들은 그 다음날 독립을 선언하였다. 이는 다시 서파키스탄에 위기를 인식시켰다. 서파키스탄은 같은 날 아와미 연맹을 불법단체로 규정하고 동파키스탄을 무력으로 진압하였다. 양측의 싸움으로 인하여 900만 명으로 추산되는 난민들이 동파키스탄에서 인도로 도망하였다.

이와 같은 난민들은 인구는 많지만 경제적으로 어려웠던 인도에게 커다란 부담이 되었다. 인도는 난민들을 구제하기 위하여 식량, 의료지원, 난민수용소 등을 제공해야만 하였다. 그 결과 인도의 경제개발계획에 치명적인 영향을 미치게 되었다. 재정은 매일 250만 불씩 고갈되기 시작하였다. 난민들의 유입은 인도의 정치적 불안정마저 악화시켰다. 간디는 난민문제와 관

런하여 국회에서 “우리에게는 매우 힘든 일이 되어 가고 있다. 더 이상 (난민들을) 여기에 머물게 해서는 아니 된다”고 주장하였다.<sup>37)</sup>

### 【전쟁】

1971년 가을에 접어들면서, 인도군과 파키스탄군 사이에 몇 번의 작은 충돌이 있었다. 10월 12일 서파키스탄이 인도의 펀잡(Punjab) 지역으로 향하여 군 배치를 집중하자 인도는 위기를 인식하게 되었다. 10월 말경, 인도는 파키스탄에 대한 군사적 압력을 행사하기 시작하였다. 11월 21일, 인도군은 서파키스탄으로 진입하였고, 이는 이미 동파키스탄과 전쟁 중에 있던 파키스탄으로 하여금 또 다른 위기를 인식하게 하였다. 11월 22일, 동파키스탄과의 국경선에 있는 인도군은 동파키스탄에 대포를 제공하기 시작하였다. 서파키스탄은 이와 같은 인도의 행위에 대하여 반격해야 할 필요성을 강하게 느꼈다.<sup>38)</sup> 파키스탄 공군은 1971년 12월 3일 인도 북부의 공군기지를 선제공격하였다.

다음 날, 인도 공군은 반격을 하였다. 서파키스탄의 중요 공군기지를 공격하였다. 인도군은 또한 파키스탄의 가장 중요한 항구인 카라치(Karachi)도 공격하였다. 서파키스탄은 12월 3일 카시미르에 있는 인도의 공군기지를 공습하며 반격하였다. 재(再)반격으로 1971년 12월 중에 진행된 인도의 파키스탄 공격은 매우 성공적으로 진행되었다. 12월 15일, 파키스탄의 사령관 니아찌(Niazi)장군은 조건부 휴전을 제의하였다. 인도는 거절하였다. 인도군이 16일 다카(Dacca)에 입성하고 나서야 인도는 17일 일방적으로 휴전을 선포하였다. 파키스탄은 휴전에 동의하였다. 인도대륙에는 새로운 독립국 방글라데시가 건국되었다.

37) Stoessinger (1985), p. 132에서 재인용.

38) Ganguly (2001), p. 67.

### 【정책결정】

무엇이 인도로 하여금 파키스탄을 공격하게 하였는가? 동파키스탄 난민 유입으로 인한 손해보다 서 파키스탄을 공격하는 것이 이익이라는 판단 때문이었다. 인도의 정책결정자들은 1971년 7월 중순경, 년 간 규모로 따져 차라리 파키스탄과 전쟁을 하는 것이 비용이 덜 들것이라고 판단하였다.<sup>39)</sup> 난민의 지속적인 유입은 일년 이내에 인도의 재정 9억불을 소진시킬 것이고, 이는 1965년 파키스탄과의 카시미르 전쟁에 소비된 총액의 13배를 상회하고도 남는 돈이라는 것이 인도의 결론이었다.<sup>40)</sup>

### 【화해】

전쟁 이후, 인도의 간디와 파키스탄의 부토는 전후 처리문제를 위한 회합을 심라(Simla)에서 가졌다. 마지막 협상은 1972년 6월 28에서 7월 2일 사이에 진행되었다. 인도는 이 회담을 통하여 무엇보다도 파키스탄이 인도와의 여러 가지 중요한 문제를 해결하는 데 인도와의 양자적 협상만이 유일한 길이라는 것을 파키스탄이 수긍할 것을 원하였다. 중요한 현안들이란 양국 간의 국교 정상화, 모든 전쟁포로들의 본국 송환, 그리고 인도/파키스탄 간의 현존하는 모든 국경선을 파키스탄이 침범하지 않는 것 등이었다.<sup>41)</sup>

파키스탄은 동 회담에서 4가지의 목적을 갖고 있었고 대부분의 목표를 달성하였다. 4가지 목적이란 9만3천명의 파키스탄 전쟁포로의 송환, 방글라

39) 난민 문제와 관련하여 인도의 정책결정자들에게 결정적인 영향을 준 사람은 인도의 안보 문제 전문가인 수브라마냐ם(Subrahmanyam)이다. 그는 1971년 3월의 세미나에서 인도가 동파키스탄 문제에 적극적으로 개입할 것을 주장하였다. 그의 논리는 (1) 난민의 유입 때문에 발생하는 비용이 인도가 파키스탄을 대상으로 전쟁을 하는 것보다 훨씬 더 고비용이며, (2) 중국은 파키스탄과 인도의 문제에 결정적인 이해관계가 없으므로 인도가 동파키스탄 문제에 개입을 하더라도 중국은 개입하지 않을 것이며, (3) 인도가 행동을 취하지 않을 경우 파키스탄은 소수민족을 인도에 무난하게 밀어 넣을 것이라고 주장하였다. K. Subrahmanyam, *Bangladesh and India's Security*, Palit and Dutt, 1972, pp. 98-99.

40) Stoessinger (1985), p. 132.

41) Imtiaz H. Bokhari and Thomas Perry Thornton, *The 1972 Simla Agreement: An Asymmetrical Negotiation*, Johns Hopkins Foreign Policy Institute, 1988 참조.

데시의 파키스탄 전쟁포로 전범 처형 방지, 인도에게 빼앗겼던 5천 평방미터의 영토 회수, 그리고 카시미르 지역에 대한 파키스탄의 오랜 입장 재확인 등이었다.<sup>42)</sup> 인도/파키스탄 양국은 외교적 관계 재개와 카시미르 문제의 무력적 해결 포기에 동의하였다. 양국은 또한 카시미르에 있는 휴전선이라는 명칭을 통제선(LoC: Line of Control)으로 바꾸었다.

#### (4) 1987년의 국제위기

인도는 1972~1983 동안 카시미르 문제를 전략적으로 잘 풀어나갔다. 그러나 1980년대 중후반 이후, 카시미르 지역 중 인도가 장악하고 있던 지역에서 반(反)인도 세력들의 인도에 대한 불복종 현상이 지속적으로 나타났다.<sup>43)</sup> 이로 인하여 인도/파키스탄은 1980년대에 많은 국제위기를 겪었다. 그 중, 1987년 1월 중순부터 2월 19일까지 진행된 국제위기가 두드러진다.

##### 【국제위기】

1986년 말, 인도/파키스탄은 각각 상대방의 태도로부터 우려를 느끼기 시작하였다. 양국의 우려는 인도/파키스탄의 국경선에서 실시된 1986년 10~12월간의 군사훈련 이후 양측의 군대들이 본래의 위치로 돌아가지 않았음에 원인이 있다. 12월에 들어서는 양측은 오히려 국경선에 병력을 증강시켰으며 양측 모두 그러한 행동들이 일상적인 군사훈련의 일부라고 주장하였다.<sup>44)</sup>

1987년 1월 중순, 인도는 파키스탄 군대가 수트레즈강을 건너 서(西) 펀잡 지역에 병력과 장비를 집결시켰다고 주장하였다. 인도는 외교정책위기를 인식하였다. 파키스탄의 군 병력 이동에 대한 대응으로 인도는 “브래스 택스”(Brass Tacks)라는 이름의 대규모 훈련을 파키스탄과 인접한 라자스탄

42) J. N. Dixit, *Anatomy of a Flawed Inheritance*, Konak, 1985, pp. 23-24.

43) Brecher and Wilkenfend (2000), p. 176.

44) Brecher and Wilkenfend (2000), p. 174.

(Rajasthan) 사막에서 실시하였다. 인도/파키스탄의 무력충돌 긴장은 더욱 고조되었다. 1월 20일, 인도 수상 라지브 간디는 인도는 국경에 계속 집결하는 파키스탄 군대에 대하여 심각하게 우려하고 있다고 발표하였다. 인도는 상황을 타개하기 위하여 파키스탄과 상황을 언제든지 논의할 준비가 있다고 그는 덧붙였다.

파키스탄으로부터 적절한 반응이 없자 인도는 1월 23일 육군과 공군에 적색경보를 발하고 군대를 국경 가까이 이동시켰다. 해군에는 경계경보가 발령되었다. 인도는 외교적 노력도 병행하였다. 파키스탄의 뉴 델리 주재 고등 상무관에게는 파키스탄의 계속되는 군대의 국경선 집결을 인도가 매우 우려하고 있음을 본국 정부에 전하하도록 요구하였다. 파키스탄의 행위를 호전적 행위로 해석하는 인도의 시각을 미국, 소련, 그리고 유엔 안보리 등에 전하기도 하였다. 특히, 인도가 상황의 완화를 매우 간절히 바라고 있음을 알리고자 노력하였다.<sup>45)</sup>

##### 【국제위기의 종료】

인도의 적극적인 군사적 그리고 외교적 대응 행위로 파키스탄은 외교정책 위기를 인식하였다. 파키스탄은 즉시 유화노선을 택하였다. 파키스탄은 1월 23일 이스라마바드에 있는 인도의 고등상무관에게 파키스탄이 인도와 대화를 할 용의가 있음을 알렸다. 24일 인도 주재 파키스탄 상무관은 파키스탄은 인도에 대하여 공격적인 의도가 없음도 밝혔다.

인도와 파키스탄의 회담이 인도의 뉴델리에서 1월 31일 열렸고 2월 4일 합의를 하였다. 양측은 향후 양측의 군대를 점진적으로 철수시켜 15일 이내에 군사적 긴장을 완전히 종료시킬 것, 서로 공격을 더 이상 하지 않을 것, 그리고 국경선에서 도발행위를 하지 않을 것 등을 합의하였다. 인도는 대규모 훈련이었던 브래스 택스를 파키스탄 국경으로부터 수 킬로미터 떨어진 곳에서 할 것에도 동의하였다.<sup>46)</sup> 2월 19일, 인도와 파키스탄은 각각의 군대

45) Brecher and Wilkenfend (2000), p. 175

철수를 모두 마쳤다. 이로써 국제위기는 종료하였다.

#### 【부정적 인식】

1987년의 국제위기 역시 상대방에 대한 적대적 인식의 결과였다. 실상 인도/파키스탄의 관계는 1986년부터 다시 악화되기 시작하였다. 그 이유는 특히 펀잡의 인도 영토에서 발생하는 시크 게릴라들의 독립운동이 파키스탄의 조장과 무력지원 때문이라는 인도의 인식 때문이었다.<sup>47)</sup> 그리고 이와 같은 인식은 상대방에 대한 우려에서 나왔다. 상대방에 대한 양국의 우려는 실상 양측이 국경선에서 실시된 1986년 10~12월간의 군사훈련 이후 자신들의 군병력이 본래의 위치로 돌아가지 않음에서 시작되었다. 이 역시 상대방에 대한 부정적 인식과 상대방을 겨냥한 의지의 제도화에서 나온 것이다.

### (5) 1990년의 국제위기

#### 【긴장의 고조】

인도/파키스탄은 1990년 1월 14일부터 6월 말 사이에 카시미르를 둘러싼 또 한번의 국제위기를 겪었다. 핵전쟁의 가능성 까지 대두된 국제위기였다. 카시미르 지역에서의 새로운 위기는 인도의 폭동진압에서 비롯되었다<sup>48)</sup>. 1990년 1월 13일, 인도경찰은 카시미르의 한 지역에서 일어난 독립운동가 50명을 사살하였다. 1월 14일, 파키스탄 외무성은 인도가 장악하고 있는 카시미르 지역의 악화되는 상황에 깊이 우려한다고 발표하였다. 15일, 인도는 파키스탄의 발언이 “용인할 수 없는 내정 간섭”이라고 반박하였다.<sup>49)</sup> 이후,

46) Brecher and Wilkenfeld (2000), p. 175.

47) Brecher and Wilkenfeld (2000), p. 174.

48) 1980년대는 전반적으로 카시미르 지역 중 인도가 장악하고 있던 지역에서 반(反)인도 세력들이 인도에 대한 불복증을 지속적으로 시도하고 있었다.

49) Brecher and Wilkenfeld (2000), p. 176.

양국 간의 긴장은 고조되어 갔다.

#### 【화해 실패】

인도/파키스탄의 외무장관은 1월 21~23일 간에 델리에서 회합을 가졌다. 그러나 해결책은 찾지 못하였다. 30일, 인도의 군 총사령관은 인도군은 “어떤 희생을 치르더라도” 카시미르를 보호할 준비가 되어 있다고 발표하였다.<sup>50)</sup> 4월 6일, ‘잠무와 카시미르 해방전선’은 3명의 인도 포로들을 살해하였다. 11일, 인도 수상 싱(V.P. Singh)은 전쟁 없이는 파키스탄이 카시미르를 인도로부터 탈취할 수 없다고 경고 하였다.<sup>51)</sup> 나아가 그는 파키스탄이 핵전력에서 우위를 점하도록 내버려두지 않을 것임을 덧붙였다. 인도는 또한 카시미르에 유엔감시단을 새롭게 구성하자는 파키스탄의 제의를 거절하였다. 카시미르 지역에는 1949년 이후부터 소규모의 유엔 감시단이 있었다.

#### 【국제위기, 핵문제, 의지의 제도화】

군사적 긴장은 5월 21일 더욱 고조되었다. 카시미르의 이슬람 성직자가 누군가에 의해 살해되었기 때문이다. 이후 살해된 이슬람 성직자의 장례식에 모인 10여만 명의 군중 중 약 100여 명을 인도의 보안군들이 살해하여 긴장은 더욱 고조되었다. 인도/파키스탄 간의 상호불신과 공포는 급증하였다. 상황은 특히 1990년 봄 인도/파키스탄 모두 각각 인도의 라자스탄(Rajasthan)과 파키스탄의 신드(Sind) 지역 등의 국경지역에 대규모의 병력을 집결하자 더욱 악화되었다.

이와 같은 상황의 전개는 파키스탄의 핵전력 보유에 일부 원인이 있다. 1990년 봄 미국의 정보당국이 입수한 정보는 파키스탄이 비록 적지만 어느 정도의 전략핵무기를 보유하게 되었으며, 1971년 전쟁에서 인도에게 당하였던 부끄러운 패배를 다시는 반복하지 않도록 파키스탄의 정책결정자들은

50) Brecher and Wilkenfeld (2000), p. 176.

51) Brecher and Wilkenfeld (2000), p. 177.

인도가 신드르를 공격할 경우 파키스탄은 인도에 대하여 핵 공격을 할 준비를 하였다는 내용이었다.

#### 【화해】

미국의 부시 대통령은 인도/파키스탄 간에 핵전쟁 가능성이 있음을 감지하게 되었다. 그는 CIA 부국장을 5월 20-21간에 파키스탄/인도를 방문시켰다. 그는 파키스탄의 칸(Khan)대통령과 베그(Beg) 장군에게 인도와 전쟁을 할 경우 파키스탄의 패배는 치명적일 것임을 경고하였다. 인도의 싱(Singh) 수상과 선다지(Sundarji) 장군에게는 파키스탄이 인도에 보복할 경우 핵 공격할 수 있음을 경고하였다.<sup>52)</sup>

그 결과 인도/파키스탄은 국제위기를 완화시키려고 노력하였다. 파키스탄은 카시미르인들을 훈련시키기 위한 군사 훈련지를 폐쇄하는 데 동의하였다. 인도는 미국의 군 관련자들을 초청하여 인도가 파키스탄을 공격하려 하지 않았다는 사실을 직접 확인하도록 하였다. 6월 3일, 파키스탄은 병력을 인도와의 국경지대로부터 철수시키기 시작하였으며, 인도 역시 전진 배치된 병력을 퇴각시켰다. 6월 말경에는 전쟁의 공포가 완전히 해소되었다. 10월경에는 인도/파키스탄 모두 새로운 정부가 구성됨에 따라 인도/파키스탄의 긴장은 종료되었다.

#### 【부정적 인식】

인도는 왜 1990년 1월의 카시미르 폭동에 과잉 진압을 하였는가? 파키스탄에 대한 부정적 인식 때문이었다. 1990년 1월부터 4월까지, 인도가 관할하는 카시미르는 폭력적인 반인도 데모와 인도의 폭력적인 진압의 연속이었다. 수백 명의 카시미르인들이 사망하였다. 파키스탄이 과거 카시미르 반군들에게 군사훈련을 시키고, 무기와 자금을 대어 주었으며, 또한 스리나가

(Srinagar)의 대규모 반 인도 데모를 조직화하도록 지원하였다는 사실이 인도로 하여금 1990년 카시미르 폭동의 책임 역시 파키스탄이라고 확신하게 만들었다.

#### (6) 카-길(Kargil) 전쟁(1999)

1999년 4월과 6월 사이에 인도/파키스탄은 카시미르 지역의 통제선(LOC)을 중심으로 또 한 번의 전쟁을 경험하였다.

#### 【화해의 실패】

인도와 파키스탄 모두의 핵실험이 끝난 1990년대 말, 국제사회의 압력과 요구를 감안하여, 인도는 파키스탄과의 갈등을 근본적으로 해결하려는 대화를 시도하였다. 인도의 수상은 1999년 2월 파키스탄을 방문하였다. 이 방문에서 인도수상은 매우 상징적인 행동을 하였다. 그는 라호르에 있는 국립묘지를 방문하여 인도가 파키스탄의 영토적 통합을 인정함을 확인하였다.<sup>53)</sup> 2월 21일, 인도/파키스탄은 라호르(Lahore)협정을 맺었다. 동 협정에서 양국은 인도/파키스탄 간에 핵전쟁이 일어날 수 있는 위험을 감소시킬 수 있는 즉각적인 조치를 취하고, 양국 간의 갈등 - 핵 전쟁이든 재래식 전쟁이든 - 을 방지할 수 있는 신뢰구축을 위한 다양한 조치를 논의할 것을 확인하였다.

인도의 관리들은 라호르 협정과 그에 따른 후속조치들에 대단한 관심을 갖고 있었다. 특히, 인도의 정책결정자들은 또한 양국 간의 첨예한 문제를 해결하는 것이 양국의 공동이익이라는 것과 그와 같은 목표를 달성할 수 있는 상황이 무르익었다고 판단하고 있었다.<sup>54)</sup> 나아가 많은 인도 고위관리들은 잠무/카시미르에서 파키스탄이 잘못된 행위를 하리라고는 예상조차 하

52) Brecher and Wilkenfeld (2000), p. 177.

53) Ganguly (2001), p. 123.

54) Ganguly (2001), p. 115.

지 않으려 하였다. 그러나 이와 같은 인도의 기대는 잘못되었음이 곧 판명되었다.

### 【전쟁】

1999년 5월 5일, 인도의 212여단 정찰대가 카시미르의 통제선에 있는 캅사(Kaksar)지역 순찰을 나간 뒤 돌아오지 않았다. 확인 결과, 약 100여명에 달하는 침입자들이 카길 근처에 있음이 발견되었다. 5월 15일 경에는 침입자들이 약 800여 명에 달할 것으로 판단하였다. 인도는 5월 마지막 주, 침입자 - 파키스탄 군인과 카시미르 반군들 - 들이 통제선의 약 70여 군데나 이미 장악하였다는 것을 알게 되었다. 인도 정책결정자들은 5월 25일이 지나서 상황에 대한 보다 포괄적인 분석을 하고 3개 여단을 문제의 지역들에 보내기로 결정하였다. 5월 26일, 인도의 공군도 출격하였다. 인도의 공군 출격 결정은 통제선을 건드리는 파키스탄에 대한 과거의 위기관리와는 다른 점이였다.<sup>55)</sup>

### 【협상】

6월 초까지, 인도의 육군은 21개 지역을 다시 탈환하였다. 인도는 모든 침략자들이 완전히 퇴각할 때까지 인도는 군사작전을 진행할 것을 밝혔다. 인도의 수상은 인도/파키스탄 간의 협상준비는 되어 있지만 그 협상의제는 카길 위기에 국한한다고 밝혔다.

6월 12일, 인도/파키스탄은 협상을 하였으나 실패하였다. 파키스탄은 카길 위기의 부분적 해소를 바랐고 또한 침입자들을 통제할만한 능력이 파키스탄에는 없다고 주장하였다. 그러나 인도의 심은 파키스탄의 어떠한 주장도 인정하려 하지 않고 파키스탄군이 완전히 철수할 것을 요구하였다. 긴장의 감소 기미가 보이지 않자, 미국의 지니(Zinni)장군은 6월 24일 파키스탄

55) 1971년 전쟁 이후 카시미르 분쟁의 경우 인도의 공군은 육군의 작전을 지원하기 위하여 출격하지는 않았다.

을 방문하여 병력을 카-길로부터 즉시 철수시킬 것을 샤리프 수상에게 요구하였다. 미국의 노력으로 7월말 경 카-길 전쟁은 종료되었다.

### 【파키스탄의 정책결과와 인도의 태도】

불과 몇 개월 전에 라호르 협정을 맺었던 파키스탄은 왜 다시 통제선을 침범하여 또 하나의 전쟁을 초래하였는가? 파키스탄의 낙관주의와 인도의 방심에 의한 복합작용 때문이다.

우선, 파키스탄은 카시미르에 대한 미련이 여전하였다. 1990년대 말, 카시미르는 국제사회의 주요 이슈에서 점차 중요성을 잃어가고 있었다. 인도의 외교력과 군사전략이 국제사회로 하여금 카시미르 문제에 대해서 더 이상 큰 관심을 갖지 않게 만들었다. 외교적으로는, 국제사회가 인도를 점차 민주주의의 능력을 가진 안정적 국가로 인정하게 만들었다. 군사적으로는 강력한 무력 응징으로 많은 폭동집단을 진압하여 나갔다.

사태가 이러하자, 파키스탄은 파키스탄이 카시미르 문제에서의 유관국가로 남아 있으려면 폭동이 재현되어야 한다고 판단하였다.<sup>56)</sup> 파키스탄은 폭동의 재현 가능성이 있는 지역으로 인도의 보안과 순찰이 용이하지 않은 곳을 침투의 대상으로 고른 것이다. 그 중 하나가 카-길 지역이었다. 결국, 라호르 협정 이후 얼마 가지 않아 샤리프 수상의 목인 아래 파키스탄 군부는 카시미르 문제를 국제적 문제로 만들기 위하여 다시 한 번 인도에 도발을 한 것이었다.

더욱이, 파키스탄의 핵무기 소유는 파키스탄의 낙관적 태도를 부추겼다. 파키스탄 정책결정자들은 자신들의 핵 개발 능력이 인도와 어느 정도는 균형을 이루고 있다고 생각하였다. 파키스탄은 통제선을 한번 침투해봄으로써 인도의 의지를 시험할 수 있다고 판단하였다. 인도의 정책결정자들은 파키스탄의 핵무기 보유를 이미 인지하고 있기 때문에 파키스탄의 침투에 대하

56) Ganguly (2001), p. 122.

여 감히 강력한 무력을 사용하지 못할 뿐만 아니라 갈등의 확산도 피할 것이라는 것이 파키스탄의 판단이었다.<sup>57)</sup>

위와 같은 파키스탄의 판단에는 인도의 태도 또한 영향을 미쳤다. 파키스탄이 카-길 지역의 통제선을 무너뜨릴 수 있다는 사실에 대하여 인도 정책 결정자들은 상상도 하지 못하였다. 사실 파키스탄이 침투한 지역은 순찰하기도 힘든 험난한 지역이었다. 기후조차 좋지 않아 정찰비행도 여의치 않은 곳이었다. 결국 인도의 방심이 파키스탄의 침투 유혹을 증대시켰다.

파키스탄의 1998년 핵 실험에 대한 인도의 반응 역시 파키스탄의 국제위기 유발에 일조하였다. 파키스탄의 핵 실험에 대하여 인도는 미온적인 태도를 보였기 때문이다. 인도의 미온적 태도는 미국을 비롯한 강대국들이 카시미르 문제를 들어 인도에 부과하는 압력을 완화시키기 위함이었다. 국제사회는 인도/파키스탄의 핵실험이 끝난 상태에서 양국이 국경문제로 갈등을 일으킬 경우 그것은 서남아시아 지역을 커다란 도화선으로 만들 것이라고 우려를 하고 있었다.

## 5. 요약 및 결론

본 연구를 통하여, 연구자가 답하고자 하는 질문은 '인도/파키스탄의 분쟁은 왜 그리고 어떠한 과정을 통하여 그 갈등이 오래 지속되는가?' 하는 질문이었다. 위의 질문에 답하기 위하여 이 논문은 인도/파키스탄 간의 4건의 전쟁과 2건의 국제위기를 중심으로 분석하였다. 4건의 전쟁은 제1차 카시미르(Kashmir) 전쟁(1947-48), 제2차 카시미르전쟁(1965), 방글라데쉬(Bangladesh)전쟁(1971), 그리고 카-길(Kargil) 전쟁(1999) 등이다. 2건의 국제위기는 1987년의 위기와 1990

년의 위기 등이다. 위의 사례들을 분석하기 위하여 이 논문은 장기갈등 분석을 위한 분석 틀 그리고 검증하고자 하는 8개의 명제를 소개하였다. 분석 틀에 근거를 두고 살핀 8가지의 명제에 대한 사례들의 분석결과를 요약하면 다음과 같다.

명제1은 인도와 파키스탄 어느 쪽이든 (1) 국가이익 그리고/혹은 국가정체성에 대한 위협; (2) 대처에의 시한(時限); 그리고 (3) 무력충돌의 가능성이 고조될 때 정책결정자들은 외교정책위기를 인식한다는 내용이다. 제1차 및 2차 카시미르 전쟁, 방글라데시 전쟁, 1987년 국제위기 등 대부분의 인도/파키스탄 분쟁은 카시미르라는 지역과 힌두교와 이슬람이라는 정체성에 대한 위협이 고조되고 그에 대한 대처의 시간이 촉박함과 동시에 무력충돌의 가능성이 고조됨에 따라 인도/파키스탄은 각각 외교정책위기를 인식하였다.

명제2는 인도와 파키스탄 모두 국가이익 그리고/혹은 국가정체성을 보호하고자 하는 의지가 강하면 강할수록, 양국간 국제위기로 비화할 가능성은 높다는 내용이었다. 제1차 카시미르 전쟁, 제2차 카시미르 전쟁, 방글라데시 전쟁, 1990년 핵 위기 등 모두 인도/파키스탄이 카시미르를 자신의 관할 아래 두고자 하는 의지가 강하여 국제위기와 전쟁으로 치달았음이 확인되었다.

명제3은 인도와 파키스탄 모두 (1) 상대방과의 가치관의 공유, (2) 상대방 국가의 정체성에 대한 위협의 감소, 그리고 (3) 상대방과의 상호보완적 국가이익 제고 등에 대한 시도의지가 강할수록 화해의 가능성은 높아진다는 내용이었다. 제1차 카시미르 전쟁의 휴전, 제2차 카시미르 전쟁의 휴전, 방글라데시 전쟁의 휴전, 1987년 국제위기의 종료, 1990년 국제위기의 종료 등은 상대방의 양보 못지않은 자신의 양보와 손해 감수, 양국 간의 상호 이익 증가, 상대방에 대한 위협의 감소노력, 그리고 핵무기 사용으로 인하여 인도/파키스탄 모두 공멸할 수 있다는 인식 등이 양국 간의 휴전 동기에 주요하였음을 말한다.

명제4는 인도와 파키스탄 중 어느 한 쪽이라도 상대방의 국가이익 그리고/혹은 국가정체성에 대한 위협을 감소시키고자 하는 의지가 약하면 약할수록, 양국 간의 화해실패 가능성은 높아진다는 내용이었다. 1962-63년 사이에 인도/파키스탄 분쟁을 해결하려는 국제사회의 노력이 무산되었다. 인

57) M. B. Naqvi, "Looking Beyond Kargil," ASIAN affairs, No. 34 (August 1999), pp. 14-16.

도/파키스탄 모두 자신들의 입장만을 되풀이하였기 때문이다. 즉, 상대방의 국가이익과 정체성을 보장하고자 하는 양측의 의지 부족이 화해의 실패를 가져온 것이다. 1999년의 카길 전쟁은 인도/파키스탄의 화해가 실패로 돌아가 그 결과로 일어난 전쟁이었다. 1999년 2월 21일에 성사된 인도/파키스탄 간의 라호르 협정은 불과 3개 여월 만에 화해 실패를 초래하였다. 카시미르에 대한 파키스탄의 욕망이 치열하였고 반면에 인도가 생각하는 국가이익과 정체성에 대한 고려가 없었기 때문이다.

명제5는 인도/파키스탄의 장기갈등은 국가이익과 국가정체성 모두에 근거를 둔 갈등이며, 국가이익 충돌과 정체성 충돌이 상호 촉진된 장기갈등이라는 내용이다. 카시미르는 종교라는 정체성과 영토라는 국가이익이 결부될 수 있는 태생적 조건을 갖고 있었다. 제1차 카시미르 전쟁을 비롯하여 그 이후에 일어난 모든 분쟁이 인도/파키스탄의 국가이익 그리고 정체성을 보호하고 확보하려는 의지에서 발생하였다. 카시미르는 인도/파키스탄 모두에게 국가이익과 정체성 모두의 경우에 중요한 지역이었다. 그런데 그러한 국가이익의 충돌이 일어날 경우 인도 그리고 특히 파키스탄은 국가이익의 충돌을 국가정체성의 차원과 항상 연결시키려고 노력하였다.

명제6은 이전의 국제위기들(전쟁포함)이 더욱 치열하였거나 그리고/혹은 그 회수가 더욱 빈발하였을 경우, 인도/파키스탄의 정책결정자들의 상대국에 대한 부정적 인식은 더욱 강화되었을 것이라는 내용이다. 제1차 카시미르 전쟁을 겪은 인도와 파키스탄은 그로 인한 부정적 인식과 적대적 태도가 확산하였다. 파키스탄과의 전쟁을 경험하였던 인도는 파키스탄의 모든 행동을 부정적인 시각으로 보았다. 제1차 카시미르 전쟁이후 파키스탄은 인도를 매우 두려워하기 시작하였다. 이와 같은 상호불신과 적대감은 특히 파키스탄의 경우 더욱 심하였다.

명제7은 인도/파키스탄의 상대방에 대한 부정적 인식의 심화는 상대방을 향한 다양한 형태의 적대적 의지의 제도화 - 핵무기 개발 포함 - 강화를 가져왔을 것이라는 내용이다. 제1차 카시미르 전쟁이 종료되자 인도/파키스탄의 경쟁이 다시 시작되었다. 파키스탄은 인도를 겨냥하며 미국이 지원하

는 지역동맹에 가입하였다. 중국과도 긴밀한 관계를 유지하고자 노력하였다. 인도는 1960년대까지 파키스탄에 대한 전의를 더욱 공고하게 만들었다. 과거의 인도와의 분쟁 이후 특히 패전 이후, 파키스탄은 전략핵무기를 보유하게 되었다. 인도 역시 핵개발에 박차를 가하였다.

명제8은 인도/파키스탄 간 국제위기 및 전쟁 그리고 화해 실패의 반복적 재발은 상대방의 자극에 대하여 편견이 개입된 결정의 결과라는 내용이다. 제1차 카시미르 전쟁, 제2차 카시미르 전쟁, 방글라데시 전쟁, 1999년의 카길 전쟁 등은 상대방의 능력과 의지에 대한 오판, 평가절하, 자신에 대한 평가절상, 혹은 상대방에 대한 과도한 위협인식 등으로 인한 합리적 판단의 부재를 보여준다.

분석의 결과는 '인도/파키스탄의 분쟁은 왜 그리고 어떠한 과정을 통하여 그 갈등이 오래 진행되는가?' 하는 질문에 다음과 같은 답을 준다. 인도/파키스탄 장기갈등은 기본적으로 양국 정책결정자들의 편견이 개재된 판단에 기인한 면이 크다. 그와 같은 판단의 비합리성은 관련 국가들이 상대방에 대하여 갖고 있는 부정적 인식 그리고 상대방을 겨냥하며 발달시켜온 제도화된 의지 등에 의해서 촉진되었다. 상대방에 대한 부정적 인식과 제도화된 의지는 자신들의 정체성과 국가이익을 보호하고자 하는 의지에서 지속적으로 강화되었고 상대방과의 갈등이 빈번해지거나 강도 높은 분쟁을 겪었을 경우 더욱 강화되었다. 인도/파키스탄의 장기갈등은 주로 카시미르 때문에 발생하였다. 그리고 카시미르는 종교적 국가정체성과 전략적 위치라는 국가이익 모두 인도/파키스탄 간에 상충하는 지역이었다. 앞으로도 당분간 인도/파키스탄은 통제선을 두고 제한적인 충돌이 지속적으로 일어날 것으로 보인다. 비록 양국이 핵무기를 지녔다 하더라도 마찬가지로 마찬가지 일 것이다<sup>58)</sup>.

이상과 같은 주장과 내용의 본 연구는 몇 가지의 효과를 기대하게 한다. 먼저, 이 연구는 인도/파키스탄 간 갈등에 대한 새롭고도 포괄적인 설명의 가능성을 높였을 것이다. 인도/파키스탄간의 장기갈등을 이해하는 데는 갈

58) Ganguly (2001), p. 127.

등의 원인뿐만 아니라 과정도 분석되어야 한다. 인도/파키스탄간의 장기갈등은 단순히 양국간 이익과 정체성간의 충돌에 대한 표현뿐만 아니라 양국간의 인식상의 그리고 행위간의 장기간에 걸친 상호작용의 결과이기 때문이다. 때문에, 인도/파키스탄간의 총체적 장기갈등과 반복적 하부 갈등들을 연계하여 분석한 이 연구는 -한 두 개의 분쟁 사례만 연구한 연구, 양국간의 분쟁을 기술적 수준에서만 소개하였던 연구, 그리고 양국간의 갈등을 인종이나 강대국의 영향으로만 설명하였던 기존의 연구들과는 달리- 인도/파키스탄 간의 갈등에 관한 포괄적이면서도 분석적인 연구를 제공하였다고 판단한다.

다음, 장기갈등 이론의 발전에 공헌할 것으로 기대한다. 장기갈등 관련 선행연구를 살핀 결과, 우리는 장기갈등의 원인에 대한 일치된 시각이 없으며, 장기갈등에 나타나는 하부 갈등을 적절하게 묘사할 수 있는 개념이 모호하였으며, 나아가 장기갈등의 원인이 어떠한 경로를 통하여 하부 갈등들을 반복적으로 발생시키는지에 대한 설명이 없음을 확인하였다. 장기갈등의 원인으로 이익과 정체성 모두를 포함시키고, 하부 갈등의 행태를 국제위기와 화해 실패로 규정하며, 앞의 두 변수들을 정책결정이라는 변수를 통하여 연계시키는 본 연구는 그동안 장기갈등 연구의 이론적 발전을 방해하여 왔던 부분을 상당히 해소시켰고 그 결과 장기갈등이론의 발전에 공헌하였다고 생각한다.

마지막으로, 본 연구의 성공적 결과는 한반도의 평화체제 구축을 위한 정책수립에 많은 시사점을 줄 것으로 기대한다. 현재 한반도에는 북한/미국간의 장기갈등이 진행되고 있다. 인도/파키스탄의 장기갈등에 관한 본 연구는 장기갈등의 원인과 과정을 체계적으로 설명하고자 노력하였다. 무엇보다도 이 논문은 장기갈등의 전개에는 정책결정과정이 중요한 변수로 작용한다는 점과 그 과정에는 상대방에 대한 정책결정자들의 부정적 인식, 상대방을 겨냥한 제도화된 의지, 그리고 편견이 개입되는 정책결정이 있음을 확인하였다. 장기갈등의 한 중요 특징인 전면전의로의 급전을 피하기 위하여 미국과 북한은 장기갈등의 독특한 전개구조를 이해하고 유념하는 것이 중요하다.

이 논문은 그 중요성을 확인하였다.

(원고투고일 : 2007. 5. 30, 심사완료일 : 2007. 8. 10)

주제어 : 장기갈등, 외교정책, 인도, 파키스탄, 카시미르 전쟁

<ABSTRACT>

Foreign Policy Decision-Making in A Long-term Conflict :  
India & Pakistan, 1947-2000

Chang, Keung-ryong

The purpose of this study is to review on the long-term conflict between India and Pakistan(1947-2000). The core question is: what creates and prolongs the India and Pakistan conflict.

Four wars and two international crises between India and Pakistan were studied as cases: Kashmir War I(1947-8), Kashmir War II(1965), Bangladesh War(1971), International Conflict I(1987), International Conflict II(1990), and the Kargil War(1999). The researcher provided a conceptual framework. Key variables were selected. National interest and identity are the independent variables. The dependent variable is long term conflict in which behavioral patterns are characterized by a series of war and crises and accommodation failures. The decision-making process was defined as an intervening variable. Related eight propositions on each variable are presented.

Key Words : Long-term Conflict, Foreign Policy, India, Pakistan, Kashmir War