



Received: 2023/11/30
Revised: 2023/12/13
Accepted: 2023/12/29
Published: 2023/12/31

***Corresponding Author:**

Kook-Heum Park

Research Institute for National Security Affairs
1040 Hwagsanbeol-ro, Yangchon-myeon,
Nonsan-si, Chungcheongnam-do, 33021, Republic of
Korea
Tel: +82-41-831-6421
E-mail: kookheum@mnd.go.kr

소말리아해역 파병 정책결정과정의 주는 함의

The Implication of Decision Making Process on Dispatch Policy of the ROK Forces to Somalia Waters

박국흠*

국방대학교 국가안전보장문제연구소 연구원

Kook-Heum Park*

Researcher, Research Institute for National Security Affairs,
Korea National Defense University

Abstract

한국은 베트남전부터 이라크전을 거쳐 현재 소말리아해역 해적퇴치까지 파병을 지속하고 있다. 공산국가 봉쇄에서부터 초국가적 위협에 대응하기 위한 활동까지 그 종류도 다양하다. 그러나 한국은 전략적 딜레마에서 파병을 결정해왔다. 따라서 본 연구는 최근 사례 소말리아해역 파병 정책결정과정을 분석해 향후 국제사회로부터 요청이 있을 때 합리적인 결정을 이끌고자 정책적 시사점을 제시한다.

Korea has been dispatching forces from the Vietnam War to the Iraq War to eradicate pirates in Somali Waters. There are many different types of activities, from containment to responding to transnational threats. But Korea has decided to dispatch forces due to a strategic dilemma. Therefore, this study analyzes the recent policy decision-making process for dispatching force to Somali Waters and presents policy implications to guide rational decisions when requested in the future.

Keywords

정책결정과정(Decision Making Process), 파병(Dispatch), 예비이론(Pre-theory), 양면게임(Two-level Games)

Acknowledgement

이 논문은 2023년도 한국해군과학기술학회 동계학술대회 발표 논문임.

1. 서론

최근 동맹이란 용어가 광범위하게 사용되고 있다. 원자력동맹, 우주동맹, 기술동맹 등 경제적 영역까지 포괄하고 있다. 통상 동맹은 경제적 이유보다 안보적 이유로 체결한다. 한미 상호방위조약이 그러하다. 국가는 공동의 적이나 위협에 대처하기 위해 동맹을 체결하는데 동맹국이 침공을 받으면 참전해 함께 싸우겠다는 ‘공동체의 관계’가 동맹의 본질이다. 물론 안보를 경제와 분리해 논할 수는 없다. 점점 불가분의 관계로 되어 가고 있는 것이 사실이다. 더구나 코로나 팬데믹, 우크라이나 전쟁 등으로 글로벌공급망이 교란되어 핵심산업이 적성국가에 의존할 경우 이는 바로 안보 위협으로 직결된다. 이 때문에 한국도 동맹인 미국의 공급망 강화 정책에 일정하게 동조하고 있다. 한국은 과거보다 국력이 크게 성장하였지만, 여전히 동맹의 딜레마에 있다. 지금은 동맹인 미국의 요구에 정책 자율성을 어느 정도 포기하고 연루의 위험을 감수해야 하는 상황에 있기 때문이다.

그래서 ‘한미동맹은 한반도 문제를 넘어서 지역 문제로 확대해야 한다’는 미국의 요구가 한국에게는 고민이 되는 사안이다. 북한과 대치하고 있는 상황에서 한국의 제한된 자원으로 역할을 확대해야 한다는 부담과 지역 문제 관여로 인한 주변국과의 관계 악화 때문이다. 지금까지 한국은 외교정책의 자율성을 갖고 오지 못한 것이 사실이다. 일례로 미국의 쿼드(QUAD) 참여 요청을 둘러싼 한국의 최근 입장이 이를 잘 나타내고 있다.

앞으로 바이든 정부는 쿼드나 인도태평양전략에서의 역할을 동맹

인 한국에 더 강하게 요청해 올 것이고 한국은 미중 전략 경쟁 속에서 딜레마를 겪을 것이다. 이러한 딜레마에서 한국의 입장은 분명해야 한다. 즉 강대국 사이에서 단순한 이익만을 고려해 움직이거나, 모호한 위치에 있다고 결과에 편승하는 나라가 될 순 없다. 따라서 쿼드뿐 아니라 인도태평양 지역에서 한국의 관여에 관한 국제사회의 요청에 분명한 대응이 필요하다. 그 관여를 위한 한국의 선택지 중의 하나가 파병이고, 결국 한국의 전략적 딜레마가 깊어지는 지점이기도 하다.

한국은 베트남전에서부터 이라크전을 거쳐 지금은 소말리아해역에서 해적퇴치까지 파병을 지속하고 있다. 냉전 시절 공산국가를 봉쇄하기 위한 개입에서부터 초국가적 위협에 대응하기 위한 활동까지 다양하게 펼쳐지고 있다. 그런데 한국은 파병 딜레마에서 그 정책결정과정은 순탄했는지에 대한 궁금증을 유발한다. 따라서 본 연구의 목적은 최근 사례인 소말리아해역 파병 정책결정과정을 분석해, 향후 국제사회로부터 파병 요청이 있을 때 합리적인 결정을 이끄는 데 도움이 되는 시사점을 모색하는 데 있다.

2. 정책결정과정에 관한 이론과 분석틀

본 연구의 목적은 결정요인과 협상전략을 이용해 소말리아해역 파병의 정책결정과정을 분석하는 데 있다. 이를 위해 정책결정과정 분석에 필요한 결정요인과 협상전략에 관련한 이론을 먼저 알아보고, 이 이론을 바탕으로 본 연구 목적에 부합하는 결과를 끌어내기 위한 분석틀을 제시하고자 한다.

2.1 로즈노의 예비이론

로즈노는 종전의 사례연구에 중점을 둔 외교정책 연구로는 외교정책에 관한 일반이론화가 불가능함을 파악하고 비교외교정책연구의 과학적 접근을 시도하였다. 그래서 예비이론을 통해 외교정책은 다섯 가지 수준으로 설명될 수 있다고 주장하면서 개인, 역할, 정부, 사회, 체제를 각 수준의 변수로 제시하고 있다.

개인은 정책결정자의 가치, 경험 등의 변수가 포함되는데 이는 정책결정자에 따라 외교정책의 선택이 달라진다는 것을 의미한다. 역할은 정책결정자가 담당하는 역할을 의미한다. 정책결정자가 누구이든 자신에게 부여된 역할에 따라 행위를 하는 것을 의미한다. 정부는 정책결정자의 외교정책 선호를 향상하거나, 제한하는 정부 구조와 관계된다. 사회는 사회의 중요한 가치 성향, 산업화 정도 등 국가의 대외행위에 영향을 미치는 비정부적 요소를 말한다. 체제는 국제환경 속의 특징과 상황이 외교정책에 영향을 미치는 요소를 말한다.

또 로즈노는 외교정책이 그 국가의 유형에 의해 설명될 수 있다고 하면서 국가의 유형을 영토의 크기와 자원의 보유량에 따라서 강대국과 약소국으로, 경제발전 수준에 따라 선진국과 개발도상국으로, 정치체제의 개방성 정도에 따라 개방과 폐쇄로 구분하여 여덟 가지의 국가유형으로 Table 1과 같이 분류하였다.

그는 한 국가가 어떤 유형의 국가에 속하느냐에 따라 그 나라의 외교정책이 영향을 받는다고 주장하였다. 즉 강대국은 체제에 대한 의존도가 낮지만, 약소국은 자원의 빈곤으로 체제에 대한 의존도가 높다고

Table 1. Priority of variables according to country types

국가 분류		우선순위*								사례		
국가 크기	경제 수준	정치체제										
강대국	선진국	개방	r	>	so	>	g	>	sy	>	i	미국
		폐쇄	r	>	i	>	g	>	sy	>	so	소련
	개발도상국	개방	i	>	r	>	so	>	sy	>	g	인도
		폐쇄	i	>	r	>	g	>	sy	>	so	중공
약소국	선진국	개방	r	>	sy	>	so	>	g	>	i	네덜란드
		폐쇄	r	>	sy	>	i	>	g	>	so	체코
	개발도상국	개방	i	>	sy	>	r	>	so	>	g	케냐
		폐쇄	i	>	sy	>	r	>	g	>	so	가나

*i = idiosyncratic(개인), r = role(역할), g = governmental(정부), so = societal(사회), sy = systemic(체제)

했다. 또 관료조직이 미비한 개발도상국에서는 개인 변수가 중요한 역할을 하고 선진국에서 역할 변수가 중요한 역할을 한다는 것이다. 개방적 국가는 사회 변수가 중요한 역할을 하는 대신 폐쇄적 국가는 정부 변수가 상대적으로 중요하다고 보았다.

로즈노가 주장한 외교정책결정에 영향을 미치는 다섯 가지 수준과 그의 우선순위에 따른 국가유형은 파병 정책결정과정에서 어떤 변수가 영향을 미쳤는지를 추적하는 데 있어 유용한 분석틀이 될 것으로 보인다.

2.2 퍼트넘의 양면게임이론

퍼트넘은 양면게임이론을 통해 국내정치와 국제협상이 서로 연계되어 있다고 밝혔다. 사실 국제관계이론에서 주된 행위자는 국가이다. 국가별 환경과 외교정책 속에서 서로 다른 산물이 나오는 것은 국가라는 특유의 정치적 기제가 있기 때문일 것이다. 현실적으로 국가는 단일 행위자가 아니다. 즉 국가의 외교정책은 국내 행위자 간 타협의 산물로 볼 수 있다. 이러한 관점에서 보면 국제협력은 국내정치와 국제협상이라는 두 가지 양면게임으로 이해할 수 있다.

먼저 첫 번째 게임은 양국 협상자 간에 잠정 합의를 위해 흥정하는 단계이고, 두 번째 게임은 각 협상자 집단 내 행위자가 첫 번째 게임의 흥정 결과를 비준할 것인가, 말 것인가를 두고 논의하는 단계이다. 국제협상을 둘러싼 정치는 국내 차원의 게임(이하 레벨2)와 국제 차원의 게임(이하 레벨1)이라는 두 가지 양면게임으로 구성되어 있다고 본 것이다.

협상자는 레벨2의 비준 과정에 들어가기 전에 미리 자신이 갖는 협상안의 비준 가능성을 예상한다. 그 예상을 토대로 레벨1에서의 협상을 위한 행위를 결정한다. 협상자가 가지고 있는 협상안 중에서 비준 가능한 협상안의 집합체를 '윈셋'(win-set)이라고 부른다. 단순한 논리로 보면 합의가 이루어지려면 협상자 양측의 윈셋이 클수록 합의 가능성이 커질 것이다. 반면에 윈셋이 작을수록 그 가능성은 낮을 것이다.

그런데 윈셋 크기를 결정하는 요인에는 국내 권력, 선호-연합, 제도, 협상전략 등이 있다. Fig. 1과 같이 협상자 A, B가 가지는 협상안의 최대집합을 A_m 과 B_m 이라고 하자. $A_m \sim A_1$, $B_m \sim B_1$ 은 각자 국내 비준 가능한 협상안의 집합 즉 윈셋이 된다. 국제적 합의는 양자의 윈셋이 교차하는 부분에서 협상이 이루어진다.

A_1 과 B_1 의 경우에 어떤 협상의 결과가 나와도 국내 비준에는 지장이 없을 것이다. A의 경우 A_1 에서 A_2 로 협상안을 줄여도 국내 노력이 줄고 협상 타결에도 문제가 없다. 그러나 자신의 협상 우위를 위해 A_3 로 축소하면 교차 부분이 사라져 결국 협상은 파국에 치달을 것이다.

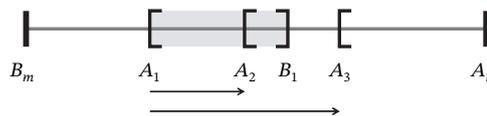


Fig. 1. Concept of the win-set

‘이슈-연계’(issue-linkage)도 윈셋 크기에 영향을 미치는 중요한 요인이다. 퍼트넘은 하나의 협상 테이블에 하나의 이슈만을 다룬다고 가정했다. 그런데 이 가정을 조금 완화하면 레벨1과 레벨2의 결과가 달라질 수 있다고도 주장한다.

만약 Fig. 2와 같이 A가 가장 선호하는 결과를 A_m 이라고 가정하자. A의 A_1 협상과 A_2 협상 모두가 받아들일 수 있는 결과를 나타낸다. A_m 을 향해 오목한 곡선이 A_1 협상과 A_2 협상 이의 사이에 존재할 수 있는 딜레마적 위치인 트레이드오프(trade-off)를 나타낸다. A_1 - A_2 곡선은 A 비준에 필요한 최소한 표(vote)를 의미한다. 따라서 A_1 - $A_2 \sim A_m$ 의 영역은 A국의 윈셋에 해당된다. A_1 - A_2 곡선과 B_1 - B_2 곡선이 겹치는 영역은 A와 B가 같이 비준될 수 있는 합의를 나타낸다. 이처럼 두 가지 이익이 동시에 고려되는 협상은 다양한 협상전략을 제공할 수 있다. 레벨2에 있는 대다수 유권자들이 주어진 현안에는 반대하지만, 그들 중 일부는 더 많은 이익을 주는 대가로 해당 현안에 대한 기존 의견을 바꿀 수 있다는 것이다.

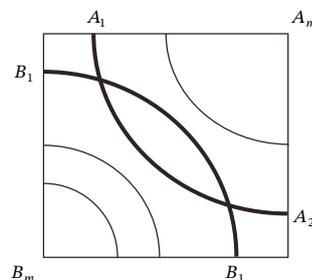


Fig. 2. Concept of issue-linkage

이슈-연계는 국내·국제 정치가 어떻게 얽혀 작동하는지를 잘 설명해준다. 이슈-연계는 상호의존에 기초

하여 실행 가능한 국내와 국제 사이에 얽힌 영역을 만들고, 국내 연합을 변경할 기회를 배가한다. 퍼트넘은 이러한 시너지 연계가 국가 간의 상호의존성이 증가하면서 더 빈번해질 것이며 이는 양면게임이론으로 설명 가능하다고 강조한다. 따라서 이 이론을 통해 국내·국제 요인의 경계에서 일어나는 상호 흥정과 협상의 동학을 동시에 설명할 수 있을 것으로 본다.

본 연구에서는 소말리아해역 파병 정책결정과정을 분석할 모형을 두 단계로 구성한다. 첫 번째 단계에서는 결정요인을 로즈노의 변수를 이용해 각각의 결정요인이 파병 정책결정과정에 어떻게 영향을 미쳤는지와 우선순위를 분석한다. 두 번째 단계에서는 우선순위가 높은 결정요인을 중심으로 협상전략에서 원셋을 어떻게 변화시켰는지를 분석한다. 분석틀은 Fig. 3와 같다.



Fig. 3. Analysis framework

3. 소말리아해역 파병 정책결정과정 분석

3.1 예비이론에 입각한 분석

소말리아해역 파병 결정 당시 세계가 직면한 초국가적 위협 중 많은 국가의 공감과 대응 의지를 형성하고 있는 위협이 해적이라고 할 수 있다. 그러나 해적에 의한 위협을 초기에는 심각하게 인식하지 못했다. 탈레반의 자금줄이 되는 마약 산업, 이란·북한의 핵 문제는 피해의 대상이 비교적 제한적이었지만, 이슈 자체가 정치적이었다. 그러나 해적은 어떤 국가든지 피해의 대상이 될 수 있었지만, 정치적 민감성이 적었기 때문이다.

해적행위 발생 초기에는 생존이나 자주 등이 합리

화될 여지가 있었지만 시간이 지나면서 해적은 부당한 이득을 극대화하기 위해 국제 범죄조직 모습으로 변해갔다. 이러한 사실은 해적행위가 선박의 위협과 세계교역의 불안정을 초래하는 원인임을 차치하고 서라도 테러단체와의 결탁으로 다른 잠재적 위협으로 발전할 수 있다는 가능성 때문에 국제사회가 대대적으로 다국적 대응을 이끌어낼 수 있었던 것으로 보인다.

2008년 유엔안보리가 결의안을 통해 영해와 영토를 포함한 소말리아 내에서 모든 필요한 조치를 허용하자, 국제사회는 해적퇴치 활동에 동참할 것을 요청한다. 먼저 NATO 및 EU가 해상전투단을 각각 소말리아해역으로 파병하였고, 미국은 대해적작전 전담 부대를 창설하였다. 개별국가들도 속속 파병하였다. 이러한 추세 속에 한국도 자국 선박의 안전과 국익 보호를 위해 그 필요성이 대두되면서 유엔안보리 결의안에 근거해 국회 동의를 거쳐 소말리아해역으로 전투함을 파병하게 된다.

소말리아해역 파병은 당시 한국의 이명박 대통령의 국정지표인 ‘성숙한 세계국가’를 구현하는 수단이자 방편이었다. 파병을 통해 국제사회에서 안보라는 공공재에 기여함으로써 실질적인 혜택을 얻을 수 있다고 본 것이다. 한국의 국익은 국제사회의 이익과 조화를 이루어야 하고 한반도 문제 또한 국제 문제와 함께 풀 수밖에 없다는 판단하에 파병을 결정한 것이다.

소말리아해역 파병 정책결정과정은 이전의 여타 전투부대 파병과 달리 대체로 순조롭게 진행되었다고 볼 수 있다. 그 과정에 영향을 미친 결정요인을 우선순위에 따라 분석해보면 다음과 같다. 먼저 본 연구에서 제시한 결정요인은 개인(이명박), 역할(대통령), 정부(국방부·외교부·국회), 사회(여론, 시민단체), 체제(미국 전략·북한 위협) 다섯 가지 변수이다.

이들 변수 중 가장 큰 영향을 미친 첫 번째 변수는 체제이다. 해적행위는 당시 한국에게도 초국가적 위협으로 인식되었다. 해적퇴치작전은 국제사회의 요청에 따라 공동대응 차원에서 거의 다국적 연합 형태로 이루어졌다. 한국의 경우 다국적 연합 형태의 참여가 작전수행과 지속지원 측면에서 용이할 것으로 판단했을 것이다. 더구나 작전 수행을 위해 미국이 조직한 부대에 동참하는 것이 동맹으로서 당연한 결정이었을 것이다. 사실 이런 부분이 시민단체의 주장,

즉 미국 전략(21세기 해양력을 위한 협력 전략)에 대한 맹목적으로 동조하는 시각과 겹치기도 한다. 한국의 맹목적 동조라기보다는 공동의 목적을 달성하기 위해 동맹의 능력과 수단에 관한 상호의존으로 봐야 타당할 것이다.

그리고 파병 시점 전후(2008년~2010년)에 집중적으로 증가한 북한의 도발은 과거의 그것과는 양상(도서·해상에서의 직접적인 공격)이 크게 달라졌다는 점에서 전투함 파병으로 인한 작전 공백의 우려, 동맹 역할의 중요성을 각인시키는 중요한 원인이 되었다. 이러한 견지에서 볼 때 한국은 국제사회의 요청 아래 해적퇴치를 목적으로 미국이 주도하는 다국적 연합에 참여하고 함께 작전을 수행한다는 것이 한반도 안팎에서 동맹의 역할을 서로 기대할 수 있는 실용적인 대안으로 받아들여졌을 것이다. 따라서 체제가 파병 결정에 가장 큰 영향을 미친 결정요인이다.

두 번째 변수는 역할이다. 이명박 대통령은 외교·안보 비전에서 ‘성숙한 세계국가’를 내세웠다. 외교정책에서 국제협력을 강조한 것이다. 이는 단순한 국제사회에서 한국의 입지 강화가 아니고 궁극적으로 북한을 변화시켜 한반도 평화를 구축하기 위함이었다. 특히 한미동맹을 기존 군사협력에서 다양한 영역으로 확대하고 한국 방위에 국한된 동맹 범위를 범세계적으로 확대하려 했다. 이러한 견지에서 소말리아해역 파병은 한국이 국제사회에 기여할 수 있는 활동 중의 하나이자, 기존 동맹의 역할을 한반도에 국한하지 않고 그 범위를 확장하는 수단으로 인식했다. 즉 대통령은 소말리아해역 파병을 통해 국제사회에서 한국의 행동반경과 영향력을 신장시켜려 했던 것이다.

세 번째 변수는 개인이다. 이명박의 개인적 신념은 경제와 실용, 추진력, 국제주의 시각으로 대표된다. 그에게 한국의 국익은 국제사회의 이익과 조화를 이루며 추구되어야 안정적일 수 있고 또 한반도와 관련된 문제는 세계와 함께 풀어나갈 수밖에 없다는 인식이 강했다.

소말리아해역 파병은 국민의 생명과 재산 보호(경제와 실용), 신속한 결정과 실행(추진력), 국제사회 기여(국제주의 시각)라는 점에서 그의 신념에 일치하는 정책이었다.

네 번째 변수는 정부이다. 소말리아해역 파병 결정에서 부처 조율은 대체로 순조로운 편이었다. 다만 국내에서 파병 논의가 본격적으로 시작되고부터 실제

파병이 이루어지기까지 적시성의 문제는 남아 있다. 그 배경에는 파병에 신중한 태도를 보인 국방부가 있다. 이라크전 파병 때는 국방부가 선제적으로 판단하고 최고정책결정자에게 방안을 건의했지만, 소말리아해역 파병 때는 달랐다. 당시 국방부도 장병 안전, 부처 책임과 이해 등에 관한 고려로 신중하게 결정했다고 해명했지만, 사실 그보다 한국이 최초의 전투함 파병이라는 부담, 그 부담의 근원인 이라크전 파병 때의 국가적 논란의 경험이 자리 잡고 있었기 때문일 것이다.

국회도 기본적으로 파병에 관해 긍정적이었다. 파병의 필요성을 인정하면서 정당성에서의 쟁점도 제기했지만, 이라크전 파병과 비교해보면 견제가 크지 않았다.

다섯 번째 변수는 사회이다. 이명박 대통령 취임 직후 미국산 쇠고기 수입 관련 시위가 크게 벌어졌다. 이때 국민의 불신과 우려가 동맹 현안들을 한국의 자율성 훼손으로 바로 연계할 수 있다는 점이 더 큰 문제

Table 2. Determinants of dispatch policy

결정요인	소말리아해역 파병 관련 상황	우선순위
체제	<ul style="list-style-type: none"> • 미국 전략 <ul style="list-style-type: none"> - 21세기 해양력을 위한 협력 전략 - 주요 서방국가들의 동조 • 북한 위협 <ul style="list-style-type: none"> - 금강산 관광객 피살(2008년) - 북한 2차 핵실험(2009년) → 미국 전략 동조, 동맹 범주 확대	①
역할	<ul style="list-style-type: none"> • 대통령 <ul style="list-style-type: none"> - 동맹을 통한 국제주의 → 북한 비핵화 완전 수용, 파병을 통한 동맹의 역할 강조	②
개인	<ul style="list-style-type: none"> • 이명박 <ul style="list-style-type: none"> - 보수적, 국제주의 - 경제와 실용 강조 - 동맹과 동반자 우선 → 신념(기업인)에 입각한 결정	③
정부	<ul style="list-style-type: none"> • 외교부, 적극적인 입장 • 국방부, 비교적 신중한 입장 • 국회 대체로 긍정적인 입장 → 부처 간 이해와 선호의 차 존재, 대통령의 결정 추진	④
사회	<ul style="list-style-type: none"> • 국민 여론, 대체로 찬성 • 시민단체 반대 미약 → 동맹의 자율성 훼손을 주장, 파병의 정당성보다 필요성 인식	⑤

였다. 파병에 반대하는 시민단체는 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 자위권적 활동으로 필요성은 인정하지만, 미국의 안보전략에 맹목적으로 동조하는 것은 정당성의 문제가 됨을 주장했다. 그러나 국민에게는 파병의 필요성이 정당성의 문제보다 절실했기에 시민단체의 저항은 거세지 않았다.

소말리아해역 파병에 영향을 미친 결정요인을 우선순위에 따라 종합해보면 체제 > 역할 > 개인 > 정부 > 사회 순이다. 이는 예비이론에 따르면 ‘약소국-선진국-폐쇄’ 국가유형(역할 > 체제 > 개인 > 정부 > 사회)에 역할과 체제만 제외하고 거의 일치하는 형태를 보인다. 이런 결과는 한국의 외교정책이 국내 구조보다 외부환경에 영향을 크게 받음을 의미한다. 국가의 목표는 국제사회에 생존을 유지하면서 번영을 추구하는 데 있으며 그 활동은 외교정책을 통해 구체화한다는 사실을 증명한다. 국가마다 능력과 목표가 다른 만큼 정책결정자로서는 자국의 능력과 목표를 상대적 관점에서 평가하면서 정책을 결정할 것이다. 소말리아해역 파병 정책결정과정도 그러한 수순을 밟았다고 봐야 할 것이다.

3.2 양면게임이론에 입각한 분석

3.2.1 유엔 요청과 미국 전략(우선순위 ①: 체제)

유엔에서는 2008년 12월 2일 안보리결의 제1846호를 의결하게 되는데 이는 외국 정부 및 지역기구의 소말리아 영해 진입을 허락하는 것이고, 12월 16일에는 소말리아 해적퇴치를 위해 소말리아 영해 내에서 필요한 모든 적절한 조치를 취할 수 있는 제1851호를 승인하였다. 2008년 한 해에만 소말리아해역에서 전 세계 해적 사건의 38%가 발생했다. 또 전 세계 선박 피랍사건 49건 중 42건이 이 지역에서 일어났다. 이렇게 되자 국제사회는 우려의 목소리와 함께 유엔 결의를 끌어내 이를 근거로 한국을 비롯한 주요 국가에 파병을 요청했다. 당시 미국은 대외적으로 2007년 새로운 해양전략인 ‘21세기 해양력을 위한 협력 전략’을 통해 범세계적인 해양안보 네트워크를 구축하는 동맹·우방과의 협력을 강조하고 있었다. 또 대내적으로는 미국이 생각하는 전략적 요충지인 소말리아와 예멘 항구의 바닷길을 확보하는 명분과 분담을 위해 또 동맹·우방의 지원이 요원했다. 이 같은 미국

의 의도를 함께하려는 국가들 입장에서는 자신이 해적 피해의 이해당사자라는 이유가 명분으로 내세우기에는 충분했을 것이다.

그리고 2009년 경제위기 속에 집권한 오바마 대통령은 국제사회의 신뢰를 회복하기 위해 힘의 외교보다 국제사회와의 소통을 강조하며 다자주의 틀 속에서 미국의 외교안보전략을 추진하고자 하였다. 이른바 ‘오바마 독트린’은 군사개입 시 누구와 협력 연대를 맺고 누구의 이익을 위해서인지를 분명히 하는 동시에 개입 이후의 대안이 무엇인지를 강조하며 다자주의 지향성이나 ‘위에서 이끌어가기’(leading from behind)를 그 특징으로 한다. 이러한 미국의 전략적 관점은 자신의 전략과 의도에 함께 하려는 국가들로 이루어지고 여러 유형의 미국 주도 다자 협력체를 형성하는 것이 자국의 이해관계에 더 부합할 수 있다고 본 것이다.

이러한 배경과 인과관계를 볼 때, 한국은 해적이라는 실존 위협에 노출된 상황에서 유엔의 요청에 따라 파병을 결정한 것은 분명하다. 한편으로 미국의 전략 변화에 따라 주요 서방국가의 동요를 지켜보면서 동조의 압박도 그 결정에 작용했을 것이다.

3.2.2 한국의 이슈-연계 전략(우선순위 ②: 역할)

소말리아해역 파병 결정 시점에 한국은 미국과 여러 현안을 두고 사회적으로 몸살을 앓고 있었다. 2008년 4월부터 시작된 미국 쇠고기 수입 협상에 관한 시위가 있었다. 국민은 정부의 결정에 강한 불만을 제기했고 급기야 이명박 대통령은 대국민 사과를 하면서 미국과 합의·취소를 반복했다. 정책 결정에 있어 여론 향배에 민감해지고 무엇보다도 미국과의 대외 정책에서 한국의 자율성이 약화될 수 있는 상황을 초래했다.

소말리아해역 파병 결정은 이 여파를 고스란히 받는다. 정부는 파병의 명분과 필요성은 분명했지만, 만약 파병 이후 작전 실효성이나 장병 안전과 관련한 문제가 발생하면 여론은 붓물 터지듯 터져 나올 분위기에서 그 결정은 신중하게 접근해야만 했다. 또 미국과의 관계가 소원해지고 자율성이 약화될 수 있는 상황도 극복해야 했다. 이명박 대통령은 당시 국민적 불신과 미국의 실망을 타파하기 위한 해결책이 필요했고 소말리아해역 파병을 통해 국면을 전환하려 했

또 이명박 대통령은 한미관계에 있어 동맹의 비전을 제시하면서 안보문제를 넘어 양국 공통의 전략적 이해관계를 근본적으로 재설정하였다. 그 동맹의 비전은 군사 이슈를 넘어 가치와 체제, 경제와 환경, 인권 등 포괄적 분야에서 양국 협력이었다. 동맹의 지리적 범위 또한 한반도와 아시아태평양 지역을 넘어 전지구적으로 확장하려 했다. 즉 한국은 지구적 안보문제에서 역할 분담이 한미동맹과 미국의 국익, 국제평화에 얼마나 도움이 되는가에 대해 미국에 확실하게 공감대를 형성시키려 했던 것이다. 소말리아해역 파병 정책결정과정에서 나타난 협상전략을 윈셋으로 나타내면 Fig. 4와 같다.

4. 함의

소말리아해역 파병 정책결정과정에서 주는 함의는 한국의 외교정책결정은 국익과 부합해 실용적으로 진행해야 하고, 국내 정치환경과 행위자의 지지를 통해 정책을 성공시킬 수 있다는 것이다. 또 한국의 지정학적 특징인 한미동맹을 잘 고려해야 한다는 것이다.

한국은 국제사회에서의 위상과 기여를 높이기 위해 긴밀한 한미관계가 필수적이라고 인식하고 한미동맹 측면에서 적극적인 모습을 추구했다. 즉 소말리아해역 파병을 통해 한반도 안보뿐만 아니라 지역 밖의 다양한 형태의 글로벌 안보에 자발적으로 이바지하는 노력을 보였다. 강력한 한미동맹이 한국에 더 많은 자율성을 보장할 것으로 생각했기 때문이다. 그러나 단순히 동맹의 방기 우려를 피하기 위한 노력은 오히려 향후 동맹 재조정과 분담과 관련한 협상에서 불리한 처지에 놓이게 되거나 협상력 저하를 가져올 수 있음도 유념해야 한다. 분명한 점은 한국의 소말리아해역 파병 결정은 동맹과 국제사회의 신뢰를 담보하는 조건을 만든 실용적 접근으로 평가된다는 것이다.

이러한 함의를 비추어 볼 때 향후 한국이 파병과 같은 군사외교 정책결정과정에서 고려해야 할 점은 무엇일까? 2000년대 이후부터 중국은 미국이 주도한 민주주의, 시장경제, 주권 존중 등 규칙 중심의 국제질서에 대한 도전을 지속하고 있다. 미국 바이든 정부는 이러한 상황을 극복하고 미국의 국제적 리더십을 유지하기 위한 전략을 추진 중이다. 이를 나타내는 최근

의 전략이 ‘인도태평양전략’이다. 해당 전략에서 미국은 동맹 및 파트너 국가와 협력을 강조하고 있다. 이미 공식적으로 한국과 미국이 동맹을 바탕으로 인도태평양 지역에서 평화와 안전, 그리고 번영을 위해 노력해야 함을 언급하고 있다. 더구나 한국도 고유의 인도태평양전략을 표명하면서 이제 국제사회는 한국의 인도태평양 지역의 관여에 기대와 관심을 집중할 것이다.

이제 한국은 합리적 이해의 범위에서 ‘요청에 응함으로써 무엇을 받을까’도 계산해두고 협상을 준비해야 한다. 그 실행에는 이해관계에 있는 국내 행위자의 주장과 저항도 예상된다. 이러한 관점에서 본 연구가 제시한 내용이 향후 한국의 인도태평양 지역 관여를 위한 협상전략에 참고가 되기를 바란다.

참고문헌

- [1] Bruno Tertrais, “The Changing Nature of Military Alliances,” *Washington Quarterly*, Routledge, 2010.
- [2] Evan Resnick, “Defining Engagement,” *Journal of International Affairs*, 2001.
- [3] Graham T. Allison, “Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis,” Boston, Little Brown, 1971.
- [4] Ivaylo Iaydjiev, “Decision Makers, Personal Belief, and Foreign Policy,” *E-International Relations*, 2011.
- [5] James N. Rosenau, “The Scientific Study of Foreign Policy,” New York, The Free Press, 1971.
- [6] Kenneth N. Waltz, “Theory of International Politics,” Maryland, Waveland Press, 2010.
- [7] Lee Myung-bak, “The Time of President,” Seoul, RH Korea, 2015.
- [8] Poat Paul, “Arguing about Alliances: The Art of Agreement in Military-Pact Negotiations,” London, Cornell University Press, 2020.
- [9] President Archives, “Farewell Speech for the Cheonghae Unit Dispatched to Somalia Waters,” 2009.
- [10] President Archives, “National Affairs Speech on ROK-US FTA,” 2011.
- [11] Reich Simon, “The End of Grand Strategy: US Maritime Operations in the Twenty-First Century,” New York, Cornell University Press, 2018.
- [12] Rober D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Game,” *International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, California University Press, 1993.
- [13] Steven W. Hook, “U.S. Foreign Policy: The Paradox of World Power,” Washington, CQ Press, 2017.