

박사학위논문

우리나라 해외파병 정책 결정  
요인의 중요도에 관한 연구

2024년

한 성 대 학 교 대 학 원

행 정 학 과

정 책 학 전 공

곽 성 희

박 사 학 위 논 문  
지도교수 최천근

# 우리나라 해외파병 정책 결정 요인의 중요도에 관한 연구

A Study on the Importance of Determinants of  
Overseas Dispatch Policy in R.O.K.

2023년 12월 일

한 성 대 학 교 대 학 원

행 정 학 과

정 책 학 전 공

곽 성 희

박 사 학 위 논 문  
지도교수 최천근

우리나라 해외파병 정책 결정  
요인의 중요도에 관한 연구

A Study on the Importance of Determinants of  
Overseas Dispatch Policy in R.O.K.

위 논문을 정책학 박사학위 논문으로 제출함

2023년 12월 일

한 성 대 학 교 대 학 원

행 정 학 과

정 책 학 전 공

곽 성 희

곽성희의 정책학 박사학위 논문을 인준함

2023년 12월 일

심사위원장 정 진 택 (인)

심 사 위 원 박 형 준 (인)

심 사 위 원 하 현 상 (인)

심 사 위 원 염 규 현 (인)

심 사 위 원 최 천 근 (인)

# 국 문 초 록

## 우리나라 해외파병 정책 결정 요인의 중요도에 관한 연구

한 성 대 학 교 대 학 원  
행 정 학 과  
정 책 학 전 공  
과 성 희

본 연구의 목적은 해외파병 정책 결정에 영향을 미치는 요인에 대한 심도 있는 연구를 통하여 파병정책 결정에 영향을 주는 다양한 요인을 추출하고, 상대적 중요도의 우선순위를 파악하여 실효성 있는 파병정책의 방향성을 제시함으로써 향후 국제사회 요구에 대한 기여뿐만 아니라 방산 장비 수출과 작전성 향상 등 국익을 위한 파병정책 수립에 기여하는 것이다.

이를 위하여 외교정책 이론에 대한 검토와 다양한 문헌연구 및 선행연구를 통해 파병정책 결정 요인을 추출하고, 과거 우리나라의 해외파병 결정 사례에 대한 고찰을 통해 추가로 검토한 파병정책 결정 요인을 결합하여 최종 13개의 파병정책 결정 요인을 선정하였으며, 이를 다시 내용별 특성을 고려하여 3개 영역으로 분류 후 측정모형을 설계하였다.

우리나라의 해외파병 정책을 결정하기 위한 요인의 상대적 중요도와 우선순위를 분석하기 위하여 국방부, 외교부 등 정부 관련 부처에 소속된 사무관 이상 공무원들을 전문가 I 그룹으로, 국제평화활동센터, 경찰청 등 UN PKO 관련 업무와 국제정책 업무를 담당한 전·현직 군인, 경찰, 학계 전문교수를

전문가 II 그룹으로 각각 선정하여 전문가 의견조사를 하였다.

전문가 그룹 선정의 타당성과 객관성 확보를 위하여 전문가 그룹의 대상자들은 최소 8년 이상 외교·안보 및 국제정책, 공공외교와 PKO 관련분야에 근무 경험이 있는 사무관 및 서기관 등 행정(외무) 공무원과 중령 이상의 전·현직 군인, 경감 이상의 경찰로 선정하였다.

특히 이들 중 대부분은 세계 155개국 대표단과 EU, NATO 등의 대표를 대상으로 UN 평화유지활동의 강화를 위한 전략자산 지원, 병력 파견과 훈련 과정의 제공 등 실효성 있는 기여를 체계적으로 논의하고자 외교부와 국방부가 공동으로 주최한 「2021년 서울 UN 평화유지 장관회의(’21. 12. 7.~8.)」 준비를 위해 정부 관련 부처 및 유관기관에서 직접 선발하여 18개월여간 해당 협의체를 함께 준비한 파병정책 분야의 권위 있는 실무 담당자들이다.

또한 학계 전문가들은 최소 2회, 1년 이상의 해외파병 경험을 가진 군 출신의 교수로서 전역 후 국제정치학, 안보학을 심도 있게 연구함으로써 파병정책의 실제와 이론을 체계적으로 이해하고 있는 전문교수진으로 선정하였다.

그리고 파병정책 결정 요인의 상대적 중요도를 측정하기 위하여 정성적 가치 판단을 정량화할 수 있는 AHP(분석화 계층화 과정) 기법과 현재 및 미래의 중요도 수준을 비교해 미래에 더 중시되는 요인들을 전략적으로 선정하도록 요구분석을 진행하였다.

본 연구의 결과를 요약하면, 첫째, 해외파병 정책 결정 요인에 대한 평가 영역별 AHP 분석상 상대적인 중요도 및 우선순위는 국제협상 영역, 행위자 역할, 국내협상 영역의 순으로 나타났다. 이는 해외파병 정책이 국제사회의 평화와 안전을 위해 분쟁지역에 개입하여 발생한 문제들을 해결하고 관리하기 위한 국제협력의 성격이 크다는 점을 고려하면, 국제사회 기여나 외교역량 및 동맹국과의 결속력 강화, 재외국민 보호를 위한 정책적 요인이 파병정책 결정에 미치는 파급효과가 상대적으로 크다는 것을 보여준 것이라 하겠다.

둘째, 복합가중치의 결과값을 분석한 결과, 조사에 응한 전문가 그룹은 정책결정자(대통령), 재외국민 보호, 동맹 강화, 국제사회 기여, 외교역량 강화가 상대적으로 큰 영향을 주고 있는 것으로 인식하였다. 전문가 집단에서 상위순위로 인식한 5개 요인의 복합가중치 합은 0.61로 역동적인 특성을 가진

요인들로 분석된다. 즉, 정책결정자의 해외파병을 위한 의지와 역할, 파병지역의 재외국민을 보호하고 피지원국에 대한 인도적 구호를 위한 노력, 동맹국들과의 외교관계 등은 정책적 고려 요소가 사회적 이슈로 확장되는 과정에서 매우 중요한 역할을 하는 것이라고 할 수 있다.

이와 같은 요인들은 지금까지 전 시대에 걸쳐 해외파병을 결정하는 정책에 지속적인 영향을 준 것으로, 정책 관련 의사결정권자와 담당자들이 더욱 적극적으로 판단하고, 신속하게 대응해야 한다는 점을 시사하고 있다.

반면에 전문가 그룹은 작전지역 평가, 전략적 거점 확보, 한반도 안보 상황, 경제적 실익, 작전능력 배양을 상대적으로 중요도가 약한 요인으로 인식하였다. 전문가 집단이 상대적으로 중요도가 약하다고 인식한 하위순위 5개 요인의 복합가중치 합은 0.1714이며, 장기적 또는 점진적으로 정책변동에 영향을 줄 수 있는 요인이거나, 여타 부처의 정책 수립에 영향을 받는 수동적인 정책 결정 요인의 특징을 갖는 것으로 분석하였다. 이와 같은 파병정책 결정 요인들에 대해서는 중·장기적 계획을 수립하여 지속적인 정책적 관리가 필요하다고 판단하였다.

셋째, AHP 분석에서 중·하위순위 그룹으로 인식한 요인과 요구분석에서 인식한 경제적 실익, 전략적 거점 확보, 여론은 현재보다 미래에 더욱 중시해야 할 요인으로 분석되었다. 이는 이러한 요인들의 변화에 따라 우리나라의 해외파병 정책도 변화하여 이에 적합하게 대응하는 것이 바람직하므로 이러한 과정을 통해 파병정책의 향후 방향성을 가늠해 볼 수 있다 하겠다.

연구를 통해 분석한 결과를 바탕으로 제시하고 싶은 시사점과 정책적 제언은 다음과 같다.

첫째, 역동적인 특성을 갖는 해외파병 정책을 결정하기 위한 요인들이 신속하게 변화하는 속성을 가진 만큼 해외파병 정책 결정에 있어 매우 신중하고 일관성 있는 자세를 유지하는 것이 중요하다. 따라서 Top-Down 식으로 진행되는 정책 결정은 되도록 공론화와 다양한 관계기관 전문가들의 충분한 의견수렴을 거친 후 추진해야 한다.

둘째, AHP 분석 결과와 요구분석의 우선순위에서 최하위를 나타낸 작전지역 평가에 대한 인식을 새로이 하고, 개선하기 위하여 우리 군이 운영하는

국제평화활동센터의 기능을 강화해야 한다.

셋째, UN과 같은 국제기구에서의 역량과 입지를 강화하기 위한 공공외교의 확대 등 다양한 노력을 위한 연구개발 예산 및 인력의 확보가 필요하다.

요구도 분석에서 나타난 바와 같이 해외파병을 통해 우리나라의 경제적 실익과 전략적 거점 확보 등 국가경쟁력을 향상하는 것이 현재보다 앞으로 더욱 중요시해야 할 최우선순위의 요인으로 분석되었다. 이에 따라 국제평화 유지활동의 기반을 확충하고 발전시키기 위해 UN의 평화 및 안보 분야의 최대·최고위급 정례 회의체인 ‘UN 평화유지 장관회의’를 지속 유치하도록 추진하고, 실효성 있는 기여 공약의 제시 및 이행을 실천해야 한다.

넷째, AHP 복합가중치 분석에 있어서 재외국민 보호에 대하여 관련 부처의 공무원 그룹과 유관기관의 전문가 그룹별 인식차가 크기 때문에 양 그룹의 전문가 간 인식 차이를 좁히기 위하여 재외국민 보호를 위한 대응체계 정립의 중요성을 공유하고, 함께 개선해 나아가야 한다. 이를 위해 재외국민 보호를 위한 범정부 차원의 다양한 협력과 공감대 형성의 필요성을 인식하고 우리 국민을 보호하기 위하여 외교부 등 관련 부처와 각 군 등 유관기관은 원활하게 협력하고 대응체계를 보완 및 발전시켜야 할 것이다.

다섯째, 국제사회 기여는 AHP 분석에서 상위순위 그룹(4순위)에 포함되며, 요구분석 우선순위에서도 현재보다 미래에 더욱 중시할 요인으로 나타난 유일한 해외파병 정책 결정 요인으로, 현재뿐만 아니라 앞으로도 지속 정책의 우선순위에 두고 관리해야 함을 시사하고 있다.

이는 해외파병에 대한 작전환경과 작전지역이 확대되고 다변화하기 때문에 보다 적극적으로 평화유지활동에 참여하고, 국제사회 발전에 이바지함으로써 우리나라의 국제적 위상과 도덕성을 높이기 위한 준비에 총력을 기울여야 함을 의미한다.

【주요어】 파병정책, 해외파병 정책 결정 요인, AHP, 요구분석

# 목 차

|                                      |    |
|--------------------------------------|----|
| 제 1 장 서 론 .....                      | 1  |
| 제 1 절 연구의 배경 및 목적 .....              | 1  |
| 제 2 절 연구의 범위 및 방법 .....              | 6  |
| 1) 연구의 범위 .....                      | 6  |
| 2) 연구의 방법 .....                      | 8  |
| 제 2 장 파병정책 결정 요인에 관한 이론적 고찰 .....    | 11 |
| 제 1 절 UN과 평화활동 .....                 | 11 |
| 1) UN의 역할과 평화유지활동의 법적 기반 .....       | 11 |
| 2) 평화유지활동(PKO)과 평화활동(PO) .....       | 17 |
| 제 2 절 대한민국의 해외파병 .....               | 19 |
| 1) 1990년대 이후 우리나라의 해외파병 동향 .....     | 19 |
| 2) 해외파병 관련 법과 파병 절차 .....            | 24 |
| 3) 우리나라의 해외파병 현황 .....               | 31 |
| 제 3 절 외교정책 결정 과정의 이론과 분석 모델 .....    | 36 |
| 1) Putnam의 양면게임 이론 .....             | 36 |
| 2) Rosenau의 예비이론 .....               | 40 |
| 3) Russett의 민주평화론 .....              | 42 |
| 4) Allison의 세 가지 외교정책 모델 .....       | 44 |
| 제 4 절 파병정책 결정 요인에 관한 문헌 및 선행연구 ..... | 46 |
| 1) 국회 동의안을 중심으로 분석한 파병정책 결정 요인 ..... | 46 |
| 2) 분야별 파병정책 결정 요인에 관한 선행연구 .....     | 51 |
| 제 3 장 우리나라의 파병정책 결정 사례 비교 및 분석 ..... | 58 |
| 제 1 절 파병 요청과 우리나라의 정책목표 .....        | 58 |
| 제 2 절 파병정책의 결정 요인 및 과정 .....         | 60 |
| 1) 국제협상 영역 .....                     | 60 |

|                                              |            |
|----------------------------------------------|------------|
| 2) 국내협상 영역 .....                             | 61         |
| 3) 행위자 역할 .....                              | 61         |
| 제 3 절 파병정책의 결정 요인 추출 .....                   | 66         |
| <b>제 4 장 연구설계 .....</b>                      | <b>69</b>  |
| 제 1 절 파병정책 결정 요인에 관한 분석의 틀 .....             | 69         |
| 제 2 절 AHP 기법 및 요구분석 측정 방법 .....              | 71         |
| 1) AHP 기법의 측정 방법 .....                       | 71         |
| 2) 요구분석의 측정 방법 .....                         | 74         |
| 제 3 절 상대적 중요도 및 우선순위 측정 .....                | 78         |
| 1) AHP 기법의 평가영역 및 요소 .....                   | 78         |
| 2) AHP 기법의 상대적 중요도 측정모형 .....                | 80         |
| 3) 설문을 통한 요구분석에서 우선순위 결정 .....               | 80         |
| 4) 전문가 의견조사 대상의 구성 .....                     | 81         |
| <b>제 5 장 파병정책 결정 요인의 중요도 및 우선순위 분석 .....</b> | <b>83</b>  |
| 제 1 절 AHP 우선순위 총괄분석 .....                    | 83         |
| 1) 평가영역의 중요도 및 우선순위 분석 .....                 | 83         |
| 2) 평가영역별 평가 요소의 중요도 및 우선순위 분석 .....          | 84         |
| 3) 복합가중치에 의한 중요도 및 우선순위 분석 .....             | 87         |
| 제 2 절 AHP 그룹별 중요도 인식에 대한 분석 .....            | 89         |
| 1) 평가영역에 대한 인식분석 .....                       | 89         |
| 2) 평가영역별 평가 요소에 대한 인식분석 .....                | 90         |
| 3) 복합가중치에 의한 평가 요소에 대한 인식분석 .....            | 93         |
| 제 3 절 요구분석에 의한 우선순위 결정 .....                 | 95         |
| 제 4 절 AHP 기법과 요구분석과의 관계 .....                | 99         |
| 제 5 절 분석 결과 종합 .....                         | 101        |
| <b>제 6 장 결론 및 제언 .....</b>                   | <b>102</b> |
| 제 1 절 연구 결과의 요약 및 의의 .....                   | 102        |

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| 1) 연구 결과의 요약 .....              | 102 |
| 2) 연구 결과의 의의 .....              | 107 |
| 제 2 절 연구 결과의 시사점 및 정책적 제언 ..... | 109 |
| 참 고 문 헌 .....                   | 114 |
| 부        록 .....                | 121 |
| ABSTRACT .....                  | 133 |

## 표 목 차

|                                                |    |
|------------------------------------------------|----|
| [표 2-1] UN 상비제도 참여 수준 .....                    | 12 |
| [표 2-2] UN 평화유지능력준비체계 관리 수준 .....              | 13 |
| [표 2-3] 주요 UN 회원국의 정규분담금 분담률 순위 .....          | 21 |
| [표 2-4] 상비부대 파병 현황 .....                       | 22 |
| [표 2-5] 우리나라의 해외파병 상비부대 중 별도 지정부대 .....        | 23 |
| [표 2-6] 개인단위 UN 임무단 파병 현황 .....                | 30 |
| [표 2-7] 역대 정부별 파병 현황 .....                     | 31 |
| [표 2-8] 우리나라의 국제평화유지활동 형태 .....                | 32 |
| [표 2-9] 우리나라의 UN PKO 부대단위 현황 .....             | 33 |
| [표 2-10] 부대단위 다국적군 참여 현황 .....                 | 34 |
| [표 2-11] 국방교류협력 활동 현황 .....                    | 36 |
| [표 2-12] Rosenau의 예비이론에 의한 대외정책 결정 변수 .....    | 41 |
| [표 3-1] 우리나라의 파병 정책목표 .....                    | 59 |
| [표 3-2] 파병정책 결정 간 대통령의 역할과 상호작용 .....          | 62 |
| [표 3-3] 파병정책 결정 간 정부의 역할과 상호작용 .....           | 63 |
| [표 3-4] 파병정책 결정 간 국회의 역할과 상호작용 .....           | 64 |
| [표 3-5] 파병정책 결정 간 여론의 역할과 상호작용 .....           | 65 |
| [표 3-6] 과정별로 추출한 파병정책 결정 요인 .....              | 67 |
| [표 4-1] 쌍대비교의 척도 .....                         | 72 |
| [표 4-2] 우리나라 파병정책 결정 요인의 평가영역 및 평가 요소 .....    | 79 |
| [표 4-3] 응답자의 인구통계학적 특성 .....                   | 82 |
| [표 5-1] 평가영역의 상대적 중요도와 우선순위 .....              | 83 |
| [표 5-2] 국제협상 영역 평가 요소의 상대적 중요도와 우선순위 .....     | 85 |
| [표 5-3] 국내협상 영역 평가 요소의 상대적 중요도와 우선순위 .....     | 86 |
| [표 5-4] 행위자 역할 평가 요소의 상대적 중요도와 우선순위 .....      | 86 |
| [표 5-5] 평가 요소의 복합가중치와 우선순위 .....               | 88 |
| [표 5-6] 관련 부처 공무원 그룹 평가영역의 상대적 중요도와 우선순위 ..... | 89 |
| [표 5-7] 유관기관 전문가 그룹 평가영역의 상대적 중요도와 우선순위 .....  | 89 |

|                                                       |     |
|-------------------------------------------------------|-----|
| [표 5-8] 부처 공무원의 평가영역별 평가 요소의 중요도와 우선순위 .....          | 90  |
| [표 5-9] 유관기관 전문가의 평가영역별 평가 요소의 중요도와 우선순위 .....        | 91  |
| [표 5-10] 전문가 그룹별 평가 요소의 복합가중치와 우선순위 .....             | 94  |
| [표 5-11] 현재와 미래의 중요도 수준에 대한 t-검정과 Borich 요구도 분석 ..... | 96  |
| [표 5-12] 해외파병 정책 결정 요인의 우선순위 결정 .....                 | 99  |
| [표 5-13] AHP 분석과 요구분석 결과의 관계 .....                    | 100 |

## 그 림 목 차

|                                                |    |
|------------------------------------------------|----|
| [그림 1-1] 연구 절차 흐름도 .....                       | 10 |
| [그림 2-1] 평화활동 5가지 유형의 상관관계 .....               | 19 |
| [그림 2-2] 해외파병 상비부대 편성 .....                    | 22 |
| [그림 2-3] 부대단위 해외파병 절차 .....                    | 27 |
| [그림 2-4] 개인단위 해외파병 절차 .....                    | 29 |
| [그림 2-5] 우리나라의 UN PKO 참여 현황 .....              | 33 |
| [그림 2-6] 우리나라의 다국적군 평화유지활동 현황 .....            | 35 |
| [그림 2-7] ‘양면게임 이론’을 적용한 우리나라 파병정책 결정의 분석 틀 ... | 39 |
| [그림 4-1] 분석의 틀 .....                           | 70 |
| [그림 4-2] AHP 기법의 실행 순서 .....                   | 73 |
| [그림 4-3] The Locus for Focus 모델 .....          | 77 |
| [그림 5-1] The Locus for Focus 모델 결과 .....       | 98 |

# 제 1 장 서 론

## 제 1 절 연구의 배경 및 목적

제2차 세계대전이 종료되고 연합군 간에는 전후의 국제평화를 유지하고 안전을 도모하기 위해 국제기구의 설립에 대한 필요성이 제기되었다. 이에 인류에게 이루 말하기 힘든 크나큰 고통을 두 번이나 안겨주었던 전쟁의 참상에서 인류를 구하고, 국제평화와 안전을 유지하여 국가 간의 우호 관계를 증진하며, 사회·문화·정치·경제 등 다방면의 문제 해결 및 인류의 기본권과 자유를 증진함으로써 국가 간의 활동을 조화시키는 중심 역할 수행을 위해 국제연합(United Nations, 이하 “UN”이라고 한다)을 창설하였다.

UN은 1945년 창설 당시 분쟁의 평화적 해결, 무력 사용금지 및 국내문제 불간섭 등의 원칙에 입각한 주권국들의 연합체인 동시에 국제사회의 독립된 행위 주체로서 집단안전보장을 통해 분쟁을 미리 방지하는 적극적인 활동 개념에 중점을 두었다. 그러나 국제사회의 다변화로 인해 UN의 역할과 임무 수행이 점차 제한되어 그 개념은 분쟁의 확산 방지를 통해 문제를 해결하기 위해 유리한 여건을 조성한다는 다소 소극적인 개념으로 변화하였다.

탈냉전 시대의 세계질서는 과거의 첨예한 이념과 이데올로기의 대립보다 국경·영토·인종·종교 및 환경과 경제적 이권과 같은 문제들이 새로운 분쟁과 갈등의 원인으로 대두되었다. 지역적으로 발생하는 다양한 분쟁과 갈등은 냉전 시대보다 더 많은 문제를 초래하였고, 이러한 수요 때문에 UN을 비롯한 국제사회는 더 적극적인 개입을 통하여 국제평화를 유지하기 위한 다각적인 노력을 진행하고 있다.

UN 평화유지활동<sup>1)</sup>(UN Peacekeeping Operation, 이하 “UN PKO”라고 한다)은 국제사회의 평화와 안전을 위해 UN이 분쟁지역에 개입하여 발생한

1) UN PKO : UN의 안전보장이사회가 채택한 결의에 근거하여 UN 사무총장이 임명하는 사령관 또는 임무단장의 지휘하에 UN의 재정부담으로 수행하는 평화협정 이행지원, 정전감시, 치안 및 안정유지, 선거 지원, 재건·복구 및 개발지원, 민간인 보호, 인도적 구호 등의 제반 활동을 말한다. 다만, 개별 또는 집단의 국가가 UN의 승인을 받아 독립적으로 수행하는 평화유지 또는 그 밖의 군사적 활동은 포함하지 않는다.

문제들을 해결하고 관리하는 제반 활동을 말한다.

1948년, 정전협정의 감시를 목적으로 팔레스타인 정전감시단(UN TSO : United Nations Truce Supervision Organization)을 설치하면서 UN PKO가 시작되었다. 현재 12개 임무단<sup>2)</sup>이 세계 각지의 분쟁지역에서 정전감시, 재건 지원, 민간인 보호 등의 임무를 수행하고 있다.

이러한 국제적 활동은 국제 질서의 변화와 분쟁지역의 특수성에 따라 다양하게 발전하여 다국적군 평화유지활동의 형태로도 전개되었으며, 최근에는 비분쟁지역에 대한 양국 간의 국가적 실익을 위한 국방교류협력 활동의 해외 파병이 증가하는 추세이다.

UN과 국제사회의 전폭적인 지원으로 6·25전쟁의 참상을 극복한 우리나라는 눈부신 경제 성장과 민주화를 통하여 국제사회로부터 도움을 받는 국가에서 도움을 주는 국가로 성장하였으며, 국제사회의 영향력 있는 일원으로서 국제평화유지활동<sup>3)</sup>에 적극적으로 참여하는 국가가 되었다.

이에 우리는 국가형성기와 전란기, 그리고 국가 재건기에 생존과 평화와 안전의 보장에 결정적으로 이바지하였던 국제사회의 도움에 대해 보은의 차원으로 책임과 역할을 다하는 자세를 가져야 할 것이다. 지금도 세계 각지에서 고통을 받는 국제사회에 우리 군의 적극적인 파병을 통한 평화유지활동의 참여는 UN과 특별한 연인이 있는 우리로서는 당연한 의무라고 할 수 있다.

우리나라는 지난 1991년 9월, UN에 가입한 이래 1993년 7월부터 소말리아에 공병부대를 파병한 이후 서부 사하라에 국군 의료지원단, 앙골라에 공병부대 및 동티모르에 상륙수부대, 아이티에 단비부대 등을 파병하였고, 지금도 세계의 분쟁지역에서 평화유지활동에 참여하여 30여 년이 지난 2023년 3월 현재 총 13개국에서 1,003명<sup>4)</sup>이 다양한 형태의 해외파병 활동을 통해 국제사회의 일원으로서 국제평화와 국가이익에 기여하고 있다.

---

2) 현재 아프리카에 6개 임무단(서부 사하라, 중앙아프리카공화국, 말리, 콩고민주공화국, 아브예이, 남수단), 중동에 3개 임무단(레바논, 시리아, 팔레스타인), 유럽에 2개 임무단(코소보, 사이프러스), 아시아에 1개 임무단(인도·파키스탄)이 임무를 수행하고 있다.

3) 국제평화유지활동 : UN, 지역안보기구, 특정국 등의 요청에 따라 국군부대 및 군 요원을 해외에 파견하여 UN PKO 및 다국적군 평화유지활동 임무를 수행하는 것을 말한다.

4) 개인단위 파병(39명) : UN PKO(23명), 다국적군 평화유지활동(16명) / 부대단위 파병(964명) : UN PKO(551명), 다국적군 평화유지활동(266명), 국방교류협력 활동(147명)

우리나라가 이행하고 있는 해외파병을 통한 국제평화유지활동은 그 성격에 따라 UN PKO, 다국적군 평화유지활동, 국방교류협력 활동으로 분류한다.

UN PKO는 UN이 주도하는 활동으로 세계 각지의 분쟁지역으로 파병되어 현지 정전감시와 국가 재건지원 등의 임무를 수행한다. 우리나라의 UN PKO는 지난 1993년 7월부터 1994년 3월까지 소말리아에 육군 건설공병단 1개 대대 규모의 상륙수부대를 파병한 것이 그 시작이고, 2022년 12월 기준 레바논 동명부대 278명, 남수단 한빛부대 276명과 5개국 7개 지역에서 개인단위 파병 등 574명이 임무를 수행 중이다.

다국적군 평화유지활동은 UN 안전보장이사회 결의 또는 국제사회의 지지와 결의에 근거하여 지역안보기구 또는 특정국의 주도로 다국적군을 구성하고 분쟁 해결, 평화 정착, 재건지원 활동 등을 수행하는 것을 의미하며, UN PKO와 함께 세계 각지 분쟁지역의 안정과 재건에 매우 중요한 역할을 하고 있다.

우리나라는 1991년 걸프전 당시 국군 의료지원단과 공군수송단(비마부대)을 최초로 파병한 이래 아프가니스탄에 해성·청마·동의·다산·오쉬노, 이라크에 서화·제마·자이툰·다이만부대를 파병하였다.

특히, 아프가니스탄의 안정과 재건 활동 지원을 위해 2010년부터 파병된 오쉬노부대는 총 1,800여 회에 달하는 호송 및 경찰 작전을 성공적으로 수행하여 지방재건팀의 재건 활동을 보호하고 아프가니스탄의 안정에 크게 이바지하였다. 우리나라는 2022년 12월 기준 다국적군 평화유지활동을 위해 소말리아 해역에 청해부대 276명과 개인단위 파병 17명 등 총 284명을 6개국에 파병하고 있다.

국방교류협력 활동은 당해 국가의 요청에 따라 비분쟁지역에 파견되어 교육훈련이나 재난 구호 등의 임무를 수행하는 것을 말하며, 크게 군사협력 활동과 인도적 지원의 두 가지 형태로 분류한다. 우리나라가 수행하고 있는 국방교류협력 활동 중 2011년 1월부터 UAE 특수부대에 대한 군사훈련을 지원하면서 연합훈련을 하는 아크부대의 경우는 군사협력 활동이며, 2022년 12월 기준 146명의 아크부대원이 현지에서 임무를 수행하고 있다.

2013년 11월 태풍으로 인해 심각한 피해를 받은 필리핀을 지원하기 위해

파견한 아라우부대와 2014년 3월 말레이시아의 실종된 여객기 탐색 지원 임무를 수행한 해상탐색단대, 그리고 에볼라 바이러스의 확산을 저지하기 위해 2014년 12월부터 2015년 3월까지 서아프리카의 시에라리온에 민간인 의료인력과 군의관 6명, 간호장교 9명으로 편성하여 파견한 ‘에볼라 대응 해외긴급구호대(KDRT : Korea Disaster Relief Team)’의 개인단위 파병은 인도적 지원 차원의 국방교류협력 활동이다.

지금까지 살펴본 바와 같이 우리나라의 다양한 국제평화유지활동 형태를 보면, ‘파병’과 ‘파견’이라는 용어를 혼용하여 사용하고 있다. 기본적으로 군인이 해외에서 2개월 이상의 장기간 임무를 수행하거나 군사적 임무를 수행할 경우는 ‘파병’이라는 용어를 사용하고, 현지조사단이나 해상탐색단대 등 비교적 단기간에 임무를 수행하거나 공식문건의 제목을 인용하는 등의 특별한 경우에는 좀 더 포괄적 의미의 ‘파견’이라는 용어를 사용하는데, 본 연구에서는 ‘파병’과 ‘파견’을 혼재하여 사용할 경우는 군(軍)이라는 대표성을 고려해 ‘파병’이라는 용어를 주로 사용하였다.

참고로 법률 제18594호(‘21. 12. 21.) 「국제연합 평화유지활동 참여에 관한 법률」에서는 ‘파견’이라는 용어를 사용하고 있으며, 국방부 훈령 제2728호(‘22. 11. 21.) 「국군의 해외파병업무 훈령」에서는 기본적으로 ‘파병’이라는 용어를 사용하고, 대외적이거나 특별한 경우에는 ‘파견’이라는 용어도 병행하여 사용하고 있다.

냉전이 종료되고 다양한 형태와 종류의 분쟁이 증가하여 국제평화유지활동 또한 그 수요가 증가하였고, 수행하는 임무의 성격도 평화 유지에서 평화 재건 및 평화조성, 평화 강제와 분쟁 예방 등 상호 복합적으로 연계한 새로운 형태로 나타나고 있다. 특히 지난 2008년에 작성된 「UN PKO의 원칙과 지침」에서는 UN PKO를 설명하는 과정에서 평화활동(Peace Operation)의 유형을 분쟁 예방, 평화조성, 평화 강제, 평화유지, 평화건설 등 5가지로 구분하여 그 상관관계를 설명하였다.

우리나라는 지난 탈냉전 이후 30여 년 동안 다양한 국제평화유지활동을 하면서 수많은 파병정책을 결정하였으며, 특히 자발적인 파병이 아닌 국제사회의 요청에 따라 해외파병을 결정해야 할 불가피한 경우에는 국내·국제적으

로 상충하는 요구 및 여론 등을 슬기롭게 극복하고 지혜롭게 해결하기 위한 정책적 판단 능력이 요구되었다. 또한 북한과의 군사적 대치라는 안보 상황 속에서 한·미 동맹을 지속 유지 및 강화해야 하는 점도 해외파병 정책 결정의 중요한 고려 요소로 작용하여 온 것이 사실이다.

우리나라의 헌법 전문에는 “밖으로는 항구적인 세계평화와 인류공영에 이바지”하고, 제5조 제1항이 “대한민국은 국제평화의 유지에 노력하고 침략적 전쟁을 부인한다.”라고 명시한 바와 같이 평화 애호국으로서의 정책 기조를 고려할 때, 파병정책을 결정하고 타당성을 입증하기 위한 결정 요인 간의 중요성은 항상 논의의 대상이 되어왔다.

또한 국제사회의 변화에 따라 국제평화유지활동이 UN PKO에서 다국적 군 평화유지활동, 그리고 최근에는 국방교류협력 활동으로 확대되면서 그 유형이 변화하는 추세를 고려하면, 우리나라의 파병정책을 결정하는 요인 간의 중요성을 연구하는 것은 매우 의미 있으면서도 꼭 필요한 과정이라 하겠다.

이러한 관점에서 볼 때, 우리나라 전투부대의 해외파병을 위한 파병정책 결정 요인의 중요도에 관한 연구는 매우 중요하지만, 현재까지 그러한 요인 분석에 관한 연구는 실제로 많지 않았다.

그간의 우리나라 파병정책 관련 연구는 우리 군의 파병패턴 관련 분석이나 해외파병 발전 및 전략적 실용화 방향, 국제사회에 대한 기여 방안에 관한 연구가 대부분이었으며, 과거 20여 년간의 ‘해외파병 정책 결정 요인’ 관련 연구는 “한국의 해외파병 정책 결정 과정에 관한 연구(정도생, 2006), 해외파병 정책 결정의 변수와 협상전략: 전투병 파병을 중심으로(김열수, 2006), 한국군 해외파병 정책 결정에 관한 연구: 통합적 모형의 개발 및 적용을 중심으로(김장흠, 2010)”처럼 ‘파병정책 결정 과정’ 자체로 연구범위가 다소 한정적이었다.

다시 말해 파병정책을 결정하기 위한 결정 요인을 도출하고, 그 요인의 상대적 중요도에 관한 검증과 요인 간의 중요도에 대한 비교분석을 통한 정책적 발전방안 제시 등 파병정책 결정 요인에 관한 연구는 제대로 이루어지지 않았던 것이 현실이었다.

이러한 해외파병 정책은 안보의 핵심인 군사력을 직접 투사한다는 점, 경

제적인 효과를 보장할 수 없는 불확실한 상황에서 예산의 가변적 투자를 필요로 한다는 점, 그리고 군사력과 경제력 이외에 국가의 모든 기능을 협업하여 투입해야 한다는 점에서 쉽게 결정할 수 없는 매우 중요한 정책이다(임운갑, 2021).

그러나 이러한 중요성에도 불구하고 ‘파병정책 결정 요인’에 관한 연구가 턱없이 부족하다는 점을 인식하여, 파병정책을 결정하는 데 영향을 미치는 요인에 대한 심도 있는 연구를 통해 미래지향적인 파병정책의 방향성을 제시할 필요가 있다고 판단하였다.

다시 말해 우리나라의 안보 상황을 고려한 해외파병 정책을 수립하고 추진함에 있어 예리한 판단력을 가지고 종합적·전문적 분석을 통해 파병정책 결정에 영향을 주는 요인에 관한 실증적인 연구를 진행하고자 하였다.

본 연구의 목적은 파병정책의 결정에 영향을 주는 다양한 요인들을 추출하고, 그 영향력의 정도를 파악하여 파병정책의 수립이나 결정의 판단기준과 방향을 제시하는 것이다. 이를 통해 향후 국제사회의 요구에 대한 기여뿐만 아니라 방산 장비 수출 및 작전성 향상 등 국익 창출을 위한 군사적 측면과 정당한 법적 절차에 기반한 파병 관련 제도의 발전적 측면에도 큰 의미가 있을 것이다.

또한, 과거 파병정책 결정 과정의 사례 고찰과 다양한 선행연구를 통해 정책 결정을 위한 요인을 추출하고, 추출된 요인 간의 중요도를 비교하여 파병정책 결정에 영향을 주는 요인들 간의 상대적인 중요성과 미래의 중요도를 분석하였다. 이러한 분석 결과를 바탕으로 우리나라의 해외파병 관련 정책연구에 관한 관심을 환기하고, 실효성 있는 파병정책의 수립과 추진을 위한 질적 수준 향상에 이바지할 수 있을 것으로 기대한다.

## 제 2 절 연구의 범위 및 방법

### 1) 연구의 범위

우리나라의 해외파병<sup>5)</sup>은 국민적 공감대가 완전히 형성되지 않은 상태에서

정책 결정의 객관성이 보장되지 않은 채 그러한 정책 결정 과정을 거쳐왔기 때문에 적지 않은 논란을 불러일으켰다. 왜냐하면 해외파병은 헌법에 명시된 바와 같이 국회의 동의를 받는 것만을 근거로 하고 있어서 파병 소요 발생 시마다 그에 따른 당위성과 필요성을 당시의 국내·외 정세와 정치적 상황이라는 주관적 요소에 기초하여 판단하였기 때문이다.

특히 전투부대의 해외파병 결정 시에는 여론과 정치권의 분열 현상이 더욱 심하였으며, 분열의 내용은 주로 파병 요청에 대한 주체 및 명분, 파병부대의 수행 임무와 성격 등에 따라 달라지기도 하였다. 우리나라는 탈냉전 이후 정치·사회적으로 민주화되면서 경제적 수준이 점차 향상되었고, 국민의 다양한 정책참여 활동도 활발해졌다. 이러한 국회의 기능과 국민 여론, NGO 등의 활동을 고려하면서 파병을 요청한 국가 및 국제기구와 같은 주체들과의 협상을 추진하는 정부 입장도 쉽지만은 않았을 것이다.

본 연구의 범위는 공간적으로는 우리나라를 중심으로 하되, 파병 협상 대상국인 UN, 인도네시아, 미국, UAE 등과의 협상 과정을 포함하여 부분적으로 접근하였다.

그리고 파병정책 결정 사례를 분석하기 위하여 먼저 국내·외 해외파병 정책 수립의 환경과 파병 요청에 대한 우리나라의 파병 정책목표를 분석하였다. 파병정책 결정 요인은 국제적인 수준에서 국제체제, 지역 체제 및 국가 간의 관계를 대상으로 선정하였으며, 국내적인 수준에서는 정치구조, 경제 상황, 외교능력, 군사 안보적인 측면을 선정하여 각각의 공통점 및 차이점을 규명하였다. 마지막으로 협상 과정에 참여자는 주체들의 역할과 상호작용에 대한 비교·분석은 대통령과 정부 관료, 그리고 국회와 여론(NGO 등)을 대상으로 검토한 결과를 제시하였다.

연구의 시간적 범위는 우리나라가 UN PKO 파병을 처음으로 시작하였던 1993년부터 새로운 개념의 국방교류협력 활동을 활발하게 진행하고 있는 2022년 12월까지 30년간으로 한정하였다. 이에 2023년 2월에 국방부에서 발

---

5) 부대단위 파병은 UN, 지역안보기구, 특정국 등의 요청에 따라 UN PKO 및 다국적군 평화유지활동, 국방교류협력 활동 등의 임무를 수행하기 위해 일정한 지휘체계를 갖춘 국군부대를 해외로 파견하는 것이고, 개인단위 파병은 UN, 지역안보기구, 특정국 등의 요청에 따라 UN PKO 및 다국적군 평화유지활동 등의 임무를 수행하기 위해 군인 또는 군무원을 해외로 파견하는 것이다.

간한 『2022년 국방백서』의 정확하고 객관적인 자료를 토대로 2022년 12월 기준의 각종 현황을 제시하였다.

본 연구에서는 우리나라가 UN 가입 이후 30년 동안 추진해온 해외파병이 점차 다양화되고, 그 범위와 영역 또한 지속 확대되고 있음에 주목하여 먼저 평화유지활동을 위한 법적 기반과 1990년대 이후 우리나라의 해외파병 동향을 정리하고, 파병정책 결정과 행위자들의 역할에 관한 다양한 이론을 인용하였다.

## 2) 연구의 방법

연구 방법은 국내 학자들이 많이 제시하고 있는 파병정책의 결정 요인과 관련한 이론을 살펴보고, 특히 Putnam의 ‘양면게임 이론’을 적용해 파병정책 결정 과정에서 국제협상 영역과 국내협상 영역이 어떤 방식으로 영향을 주었는지 확인하였다.

그리고 선행연구 분석과 함께 전문가들의 다양한 의견을 받아 실증분석을 통하여 파병정책 결정 요인을 추출하고, 해외파병 정책을 개선할 수 있는 정책적 시사점을 찾고자 하였다. 또한 국회 외교통상통일위원회 회의록을 확인하여 파병부대의 파견 및 파견연장 동의안을 처리하는 과정에서 정책 결정에 영향을 준 요인들을 일반적인 수준에서 추출하였다.

아울러 파병정책을 결정하는 요인 간의 중요도를 분석하기 위하여 전문가로 편성한 ‘포커스 그룹(Focus Group) 인터뷰’를 실시하였고, 그 산물을 실증적으로 추출하였다. 또한, 추출된 파병정책 결정 요인들을 그 성격에 따라 유사한 군별로 분류하여 평가영역을 나누고, 평가모형을 작성하여 전문가 그룹에 대한 설문조사와 AHP 기법을 이용해 결정 요인 간 상대적 중요도를 분석하였다.

이어서 객관적인 요구분석을 통해 현재보다 미래에 더욱 중요시해야 할 필요가 있는 해외파병 정책 결정 요인을 선정하고, 향후 우리나라의 국제평화유지활동에 관한 정책적 시사점을 도출함으로써 실효성 있는 기여 방안을 제시하였다.

이에 본 연구는 다음과 같은 논리적 절차를 정하고 순차적으로 연구를 진행하였다.

첫째, 파병정책 결정과 관련한 이론들을 살핀 후 주요 요인들을 그 이론에 대입하여 파병정책 결정에 영향을 주는 요인들로 분석하고, 문헌 및 선행연구를 통하여 정부의 정책 전반을 다루는 분야별 정책 결정 요인을 추출하였다.

둘째, 선행연구에서 추출한 파병정책 결정 요인을 참고하여 해외파병 정책의 역사적 사실을 고찰하고, 우리나라의 주요 파병사례를 중심으로 파병정책 결정 요인을 추출한 후 전문가들과 포커스 그룹 인터뷰를 통해 이를 최종적으로 확정하였다.

셋째, 추출한 파병정책 결정 요인은 내용의 특성을 고려하여 평가영역별로 구분하되, 평가모형은 최상위 계층을 평가목표, 중간계층은 평가영역, 최하위 계층은 평가 요소의 세 가지 계층으로 분류하였다.

넷째, 분류한 평가모형은 각각의 평가영역과 평가 요소들의 상대적 중요도를 측정하기 위해 평화유지활동 관련 학계의 전문가와 국방부·외교부, 과학기술정보통신부 등 정부 부처 소속 공무원과 국제평화활동센터, 합참 및 UN 대표부 소속의 실무전문가로 편성한 두 개의 전문가 그룹을 대상으로 ‘전문가 의견조사서’를 활용하여 설문조사를 실시하였다.

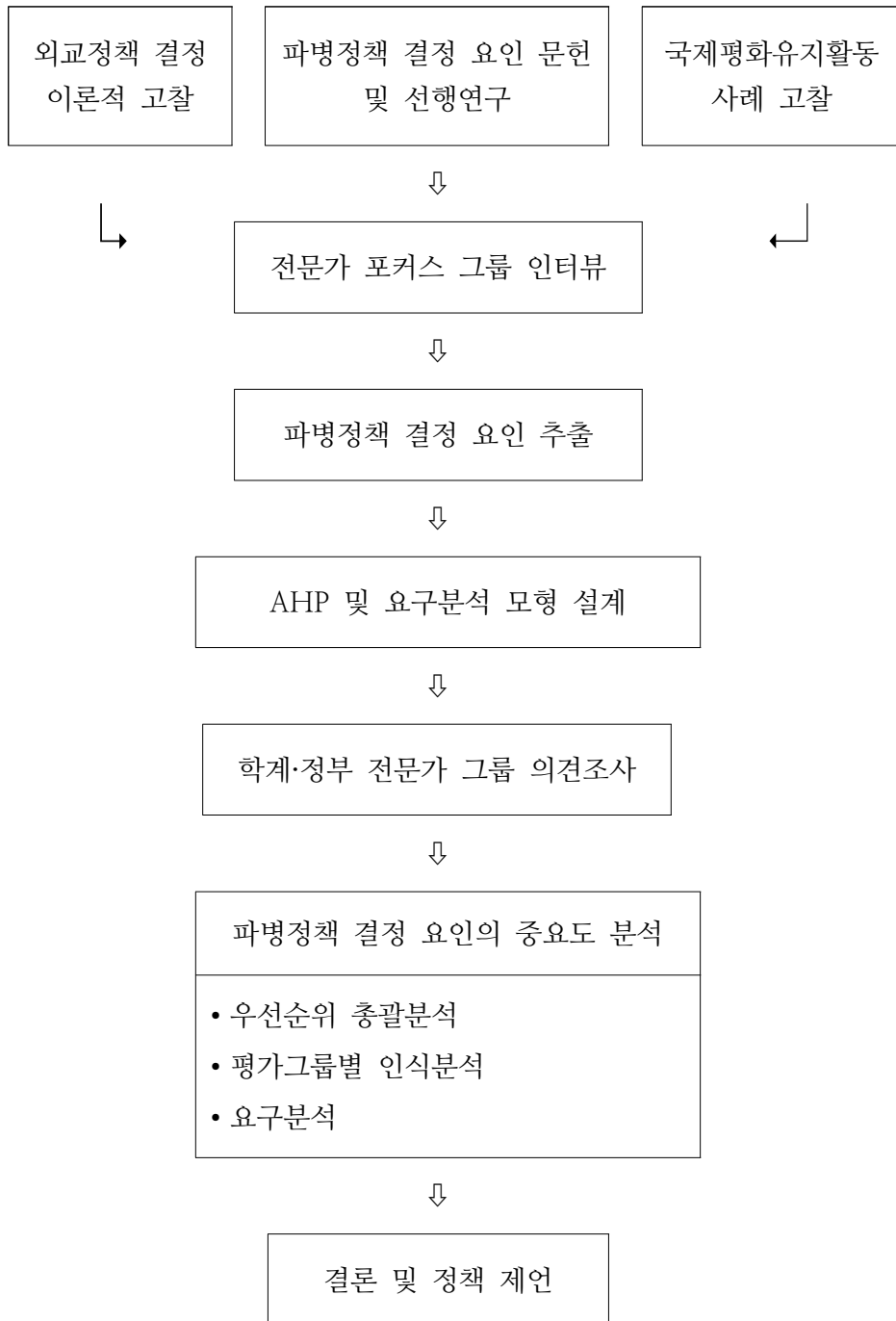
다섯째, 전문가 의견조사 결과는 AHP 기법을 활용해 평가영역별 중요도와 종합적인 상대적 중요도를 설문조사 대상자 전체 및 그룹별로 나누어 분석하였다.

여섯째, 요구분석 기법을 통해 현재와 미래의 중요도 수준 차이를 이용하고, 현재보다 미래에 더욱 중요시해야 할 파병정책 결정 요인들을 분석하고 추출하였다.

일곱째, 분석 결과를 해석하여 향후 우리나라의 해외파병 정책 결정 과정과 국제평화유지활동에 필요한 정책적 시사점 및 개선방안을 제시하고, 이와 관련된 실효성 있는 대안을 제시하였다.

이상의 연구 절차를 순차적으로 정리한 연구의 절차 흐름도는 [그림 1-1]과 같다.

[그림 1-1] 연구 절차 흐름도



## 제 2 장 파병정책 결정 요인에 관한 이론적 고찰

### 제 1 절 UN과 평화활동

#### 1) UN의 역할과 평화유지활동의 법적 기반

##### 가) UN의 역할

##### (1) UN 사무국과 평화활동 부서

UN의 6대 기관 중에서 직접적인 실무를 관장하는 사무국은 사무총장실 감사실, 법무실 등 3개의 개인 참모실과 정무국, 평화유지활동국, 현장임무지원국 등 8개의 국(Department), 그리고 5개의 실(Office) 및 3개의 해외사무실(Office)을 가지고 있다.

사무국 참모부서 중에서 주로 국제평화유지활동을 소관 업무로 관장하는 부서는 정무국(DPA)<sup>6)</sup>, 평화유지활동국(DPKO), 현장임무지원국(DFS)<sup>7)</sup>이다.

DPA는 창설 당시 사무총장을 대리하여 안전보장이사회의 업무를 직접 지원하고 있었으며, DPA 예하의 특별 부서로 존재해 오던 PKO 담당 부서는 1987년 이후 냉전 구도의 해체 과정과 맞물려 급격히 팽창하는 업무로 인해 별도의 부서로 독립시킬 필요성이 대두되어 마침내 1992년 7월 1일 DPKO라는 조직으로 독립하였다. 이후 DPA에서는 예방외교, 평화조성, 평화건설을 위한 임무단을 관장하고, DPKO에서는 평화유지활동을 담당하였다.

그러나 UN의 평화활동에 대한 내부 위원회장은 DPA 담당 사무차장이 맡고 있다. DPKO 담당 사무차장은 부의장 직책을 맡고 있지만, 실질적으로 각 단계의 조정을 검토하고 시행하는 역할은 DPA에서 담당한다.

6) Department of Political Affairs : 주로 분쟁 예방, 평화조성, 평화건설 등 정치적인 역할을 담당하여 정무국이라고 하며, UN 사무총장을 대신하여 안전보장이사회를 직접 지원하기도 한다.

7) Department of Field Support : UN 임무단의 평화활동에 필요한 시설, 물자, 장비 등을 현장에 서 지원하는 임무를 담당한다.

DPA에서 분리된 DPKO의 규모가 점차 확대되자, 한 사람의 사무차장이 감당하기 어렵다는 의견이 확산하였고, 2007년 7월 1일 DPKO는 평화유지활동국과 현장임무지원국으로 분리되었다.

평화강제활동은 군사작전의 성격이 강하기 때문에 외교관 출신의 사무총장이 지휘하기 어려운 부분이 많아 안전보장이사회에서는 지역안보기구나 특정 국가에 임무를 부여하여 시행하고 있다. 그러나 정상적인 업무수행 절차는 DPA에서 안전보장이사회에 평화강제활동을 위한 안건을 상정하고, UN의 결의안을 획득한 후 임무를 부여하는 것이다.

## (2) UN 상비제도의 발전

UN PKO의 성공 여부는 얼마나 적시에 분쟁의 현장으로 신속하게 전개할 수 있는가에 달려있다. 1993년 소말리아에서의 임무 실패와 1994년 르완다에서 발생한 양민 대학살은 UN의 개입이 지연된 것 때문이라는 반성에 따라, UN은 UN PKO의 효율성 제고를 위하여 큰 노력을 기울였다.

이 결과 UN 상비제도(UN SAS)<sup>8)</sup>, 신속배치수준(RDL)<sup>9)</sup>, 평화유지능력준비체계(PCRS)<sup>10)</sup> 등의 제도를 정비하고, 1994년부터 UN SAS를 시행하여 UN PKO 참여 수준을 아래의 [표 2-1]과 같이 3가지 수준으로 구분하였다.

[표 2-1] UN 상비제도 참여 수준

| 참여 수준 | 주요 내용                                         |
|-------|-----------------------------------------------|
| 1수준   | 파견 가능한 대규모, 병력 등을 UN에 통보한 상태                  |
| 2수준   | 부대편성, 주요 장비 및 전투근무지원 능력 등 세부 기획자료를 UN에 제출한 상태 |
| 3수준   | 2수준 제출 자료를 기초로 UN과 참여국 정부 간 세부 양해각서를 체결한 상태   |

\* 출처: 『한국군의 해외파병활동』 (국방부, 2018. 10).

8) UN Standby Arrangement System

9) Rapid Deployment Level

10) Peacekeeping Capability Readiness System

1수준은 부대 규모, 병력, 반응시간, 제한사항 등을 UN에 통보한 상태이며, 2수준은 부대편성, 장비 종류, 편제장비 수준, 파견 요원 등에 대한 세부 자료를 UN에 제출한 상태, 3수준은 UN과 참여국 정부 간에 2단계 제출 자료를 근거로 하여 상호 양해각서를 체결한 상태이다.

우리나라는 이 제도를 처음 시행하였던 시기에 제일 낮은 단계인 1단계의 참여 수준을 유지하였다. 이 제도에 추가하여 2002년 7월에는 해외파병의 신속성을 보장하기 위해 신속배치수준을 도입하였다. 이 제도는 신속한 전개를 위한 ‘부대 전개 시한’을 설정하여 부대가 전개해야 하는 시한을 30일 이내, 60일 이내, 90일 이내로 구분하고 있다. 이러한 제도에 부응하기 위하여 우리나라는 2010년 7월에 해외파병 상비부대인 국제평화지원단을 창설하고, 30일 이내에 파병부대를 전개하는 것을 목표로 하고 있다.

또한 최근에는 평화유지활동국이 주도하여 PCRS라는 평화유지능력준비체계를 정립하여 시행하고 있으며, 이 제도는 2015년 7월에 UN SAS를 보완한 제도로 관리 수준과 내용은 [표 2-2]와 같다.

이 제도는 기존의 UN SAS가 회원국들이 단계별 참여 수준을 제대로 준수하지 않아 발생하고 있는 문제점들을 개선하고, 효율적인 PKO 참여 여건을 보장하기 위해 시행하고 있다.

[표 2-2] UN 평화유지능력준비체계 관리 수준

| 관리 수준        | 주요 내용                                                                                                                |
|--------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1수준          | 회원국이 파병 의사를 공식 통보하고, 인터넷으로 UN의 PCRS 프로그램에 부대편성, 장비·병력 관련 자료를 입력 후 UN 부대창설능력계획반(SFGCPC) <sup>11)</sup> 으로부터 승인을 받은 상태 |
| 2수준          | 1수준의 파병 능력에 대한 평가 및 자문단의 현장 확인 방문 후 검증된 상태                                                                           |
| 3수준          | 2수준 파병 능력에 대한 UN과 파병국의 잠정적 양해각서가 체결된 상태                                                                              |
| 신속배치 수준(RDL) | 3수준 파병 능력에 대하여 파병국이 30일, 60일, 90일 이내 신속 전개를 약속한 상태                                                                   |

\* 출처: 『한국군의 해외파병활동』 (국방부, 2018. 10).

11) Strategic Force Generation Capability Planning Cell

PCRS는 기존의 UN SAS와 RDL을 결합한 형태에 UN의 전문 평가·자문팀이 대상국을 방문하여 능력 및 준비상태를 검증하고 자격을 부여함으로써 신속한 PKO 전개를 보장하는 개념이다.

또한 실제 파병단계에서 UN의 수용승인 접수 후 30일, 60일, 90일 이내에 신속 전개를 달성한 부대는 양해각서 상의 경비 보전율에 추가하여 25%, 15%, 10%의 성과금을 더 지급한다.

2016년 여름, PCRS의 수준을 확인하기 위해 UN에서 평가 및 자문단이 우리나라를 방문하여 능력을 확인한 결과 현재 우리나라의 PCRS는 2수준 상태를 유지하고 있다.

## 가) 국제평화활동의 법적 기반

### (1) UN 헌장(UN Charter)

국제평화활동은 UN 헌장에 근거하여 통상 「UN 안전보장이사회 결의안」에 따라 활동이 이루어진다. UN 헌장은 1945년 10월 24일 UN의 창설과 동시에 발효되었으며, 1973년 9월 24일에 3번째 개정된 내용이 최신판이다.

UN 헌장에는 평화활동에 관한 주요 내용이 담겨 있으며, 주로 무력 분쟁을 관리하고 조치하는 원칙과 수단에 대하여 기술되어 있다. 주요근거 조항으로 UN 헌장의 제1장에서는 국제연합의 목적과 분쟁 관리의 기본원칙이 기술되어 있고, 제6장의 분쟁의 평화적 해결 수단과 제7장의 집단안보 수단 등이 각각 규정되어 있다.

제1장에서는 회원국 간의 주권평등의 원칙과 UN의 목적에 반하는 무력에 의한 위협과 무력 사용금지 원칙이 정리되어 있으며, 아울러 제7장의 “집단안보 수단으로 강제조치의 적용이 저해되지 않도록 해야 한다.”라는 사항도 함께 규정하고 있다.

제6장에는 분쟁의 위협을 해결하기 위해 먼저 평화적 해결 수단을 쓸 것을 규정하고 있으며, 협상, 심사, 중재 및 조정, 그리고 중재재판과 사법적 해결, 지역기관의 이용을 제시하고 있다. 그 외에도 당사자가 선택하는 다른 평

화적 수단을 쓰도록 명시하고 있다.

제7장은 제6장에서 제시한 평화적 해결 수단으로 문제가 해결되지 않을 경우를 대비한 집단안보의 다양한 수단을 제시하고 있다. 이러한 수단들은 군사적 강제조치(봉쇄, 시위 등 기타 행동)와 비군사적 강제조치(경제 관계, 철도, 항해 및 항공, 우편과 무선통신, 전신 및 기타 소통 수단의 전체, 또는 일부 중단, 외교관계 단절 등)를 언급한다. 또한 제8장에서는 지역 분쟁을 해결하기 위한 지역안보기구의 평화적 해결 노력을 권고하고 있다. 다만, 이러한 활동은 UN 안전보장이사회에 통보하고, 강제적 조치가 필요한 경우는 반드시 UN의 승인을 받아 조치하도록 규정하고 있다.

## (2) UN 안전보장이사회의 위임명령(Mandate)

국제평화활동은 UN 안전보장이사회 위임명령에 따라 시행되며, 위임명령은 UN 안전보장이사회에서 의결한 UN 안전보장이사회 결의안에 포함되어 있다. 이 결의안은 세계의 어느 지역에서라도 안전보장이 위협받는 상황이 발생할 경우, 이를 해결하기 위하여 안전보장이사회가 소집되고, 이때 의결되는 중요한 문서이다.

위임명령은 평화활동을 위해 UN 안전보장이사회 결의안에 반영된 ‘조치 사항’을 발췌한 것이며, 이에 따라 UN 임무단이나 다국적군이 창설되어 평화활동 주체가 활동하는 데 필요한 지침 등을 제공한다. 따라서 평화활동의 주체는 위임명령으로부터 세부적인 수행 과업을 도출하고, 이를 반드시 준수해야 한다.

## (3) 국제인권법(International Human Rights Law)

국제인권법은 개인의 인권을 보호하는 것을 목적으로 하며 전·평시 모든 사람에게 공평하게 적용된다. 이는 국제평화활동에 참여하는 모든 인원이 당연히 준수해야 하는 국제법이며, UN 헌장의 기본 이념에도 명시되어 여성, 어린이, 노약자, 난민, 소수 그룹 등 취약 계층을 보호하도록 규정하고 있다.

#### (4) 국제인도주의법(International Humanitarian Law)

국제인도주의법은 무력 충돌이 발생한 지역과 시기에 적용되기 때문에 전쟁법 또는 무력 충돌법이라고도 한다. 평화활동은 전쟁 또는 무력 충돌 발생 직후에 이루어진다는 점에서 국제인도주의법의 적용을 받는다. 법은 적대행위에 참여하지 않는 민간인, 부상자, 전쟁포로, 의료진 등을 보호하고, 과도한 고통을 주는 전쟁 수단이나 방법을 제한한다는 내용을 담고 있다.

#### (5) 교전규칙(Rules of Engagement) 및 무기사용 지침(Directive on The Use of Force)

교전규칙과 무기사용 지침은 UN PKO 요원들이 임무 수행 간 ‘언제’, ‘어디서’ 무력을 사용할 것인가를 지시하는 문서이다.

이는 UN 헌장과 UN 안전보장이사회의 위임명령에 따라 국제인도주의법과 국제인권법을 준수하면서 시행된다. 교전규칙은 군인들에게 적용되는 반면, 무기사용 지침은 무장한 경찰에게 적용되며, UN 임무단에 주어진 임무와 위임명령에 따라 특화되어 있으므로 임무 수행을 위해서는 관련 규칙과 지침에 대한 명확한 이해가 선행되어야 한다.

#### (6) 주둔군지위협정(Status of Force Agreement) 및 주둔임무단지위협정(Status of Mission Agreement)

주둔군지위협정은 임무 수행을 현지에 파병된 요원에 대한 신분보장 및 이동의 자유, 특권 면책, 무기 휴대 및 군복 착용, 사법 관할권 등에 관한 내용을 담고 있으며, 국제법적 성격을 지닌다.

UN PKO의 경우, UN과 주둔국(Host Nation) 간 체결하는 반면, 다국적군 평화유지활동의 경우에는 파견국과 주둔국 간에 체결한다. 또한 UN PKO를 위해 비무장 인원이 임무수행 시에는 UN과 주둔국 간에 주둔임무단지위협정을 체결한다.

## (7) 기타 법적 기반

국제평화활동을 위해 앞에서 언급한 법적 기반 외에도 국제난민법, 국제형사법, 파병 현지의 국내법, UN과 병력공여국 간의 양해각서 등의 적용을 받는다.

국제난민법은 난민들의 인권을 보장하고 그들이 거주하고 있는 지역의 국가가 난민을 보호할 의무를 규정하고 있다. 그리고 국제형사법은 인종청소, 반인도주의적 범죄, 전쟁범죄 등 국제적으로 심각한 범죄 등에 관하여 다루고 있다. 이 외에도 임무를 수행하고 있는 현지에서의 법이나 UN과 병력공여국 사이에 체결된 양해각서 등도 국제평화활동을 수행하는 요원들에게 매우 중요하게 적용되므로 그러한 기반을 이해하고 준수하여야 한다.

### 2) 평화유지활동(PKO)과 평화활동(PO)

먼저 평화유지활동(PKO)에 대한 용어의 정의는 UN 헌장의 어디에도 언급되어 있지 않다. 다만 최초에는 1948년에 운용한 ‘UN 정전감시기구’, 1956년에 운용한 ‘UN 긴급군’ 등과 같은 용어를 사용하면서 이러한 활동을 통칭하여 ‘예방활동’이라고 하였다.

1960년 콩고가 벨기에로부터 독립과 동시에 내전으로 인해 위기 국면을 맞이하자 UN이 민주콩고안정화임무단(MONUSCO)을 창설하여 반군과 교전하였고, 이 과정에 많은 희생자가 발생한 사건이 있었다. 이를 두고 구소련과 프랑스가 ‘UN 헌장에도 없는 활동’이라며, UN 경비를 부담할 수 없다고 주장하자 UN 안전보장이사회 상임이사국 간에 의견 차이가 발생하였다.

이에 UN은 이 문제를 국제사법재판소에 요청하여 의견을 구하였으며, 그 결과 1964년 국제사법재판소의 답변내용에서 ‘평화유지활동’이라는 용어를 처음으로 사용하였다. 이후로는 UN 임무단이 수행하는 활동을 통상적으로 평화유지활동이라고 지칭하였다.

그리고 ‘평화활동’이라는 용어는 1992년 UN 사무국에 UN 평화유지활동국이 추가로 설립된 이후에 평화유지활동(PKO)을 별도로 구분하면서 PKO를

포함한 포괄적인 의미로 사용한 것으로 추정된다.

그리고 2000년에 발표된 ‘평화활동 보고서(일명 Brahimi Report)’에서 UN의 평화활동을 분쟁 예방과 평화조성, 평화유지, 평화재건 3가지로 정의하고 있는 사실로 볼 때, 이미 이전부터 평화활동이라는 용어를 포괄적으로 사용해 왔다는 것을 짐작할 수 있다. 현재는 UN에서 추진하는 대부분의 활동을 ‘PO’라고 표현하고, PO 중에서 UN 사무국 예하 평화유지활동국(DPKO)에서 시행하는 사항을 별도로 ‘PKO’라고 구분하여 사용하고 있다.

앞서 설명한 바와 같이 평화활동은 분쟁 예방, 평화조성, 평화 강제, 평화유지, 평화건설의 5가지 유형으로 분류한다.

먼저 ‘분쟁 예방’이란 국내 세력들 또는 국가 간에 분쟁을 예방하기 위한 중재, 상호 신뢰 조성 등의 구조적 또는 외교적 수단을 활용하는 것을 말한다. 필요시에는 사전에 병력을 전개하는 ‘예방 전개’를 통하여 분쟁을 예방하기도 한다.

‘평화조성’이란 분쟁 당사자들에게 무력에 의한 전투를 계속하는 것을 중단하도록 중재하거나, 협정을 맺게 하는 등의 외교적 활동을 포함하는 다양한 활동을 의미한다. 이러한 평화조성은 UN, 지역안보기구, 정부, NGO 등 다양한 주체에 의해 이루어질 수 있다.

‘평화 강제’는 공격행위, 평화의 파괴, 평화의 위협상황 등이 존재하면 분쟁 상호 당사자의 동의 없이도 UN 안전보장이사회의 승인으로 무력을 사용하여 평화를 회복하는 것을 의미한다. 평화 강제는 통상 UN에서 승인한 지역안보기구나 다국적군 등에 의해 이루어진다.

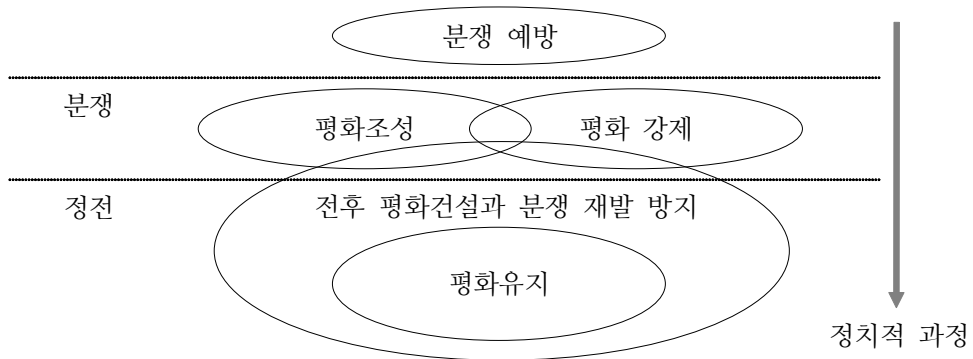
‘평화유지’는 평화조성 활동에서 달성한 평화조약 또는 정전협정 등을 바탕으로 협정을 위반하지 않고, 평화를 유지하도록 하는 제반 활동을 의미한다. 이러한 활동은 초기에는 주로 정전을 감시하는 군사적인 형태에서 시작하였으나 현재는 지속 가능한 평화를 세우기 위하여 군, 경찰, 민간인 등이 참여하는 다양하고도 복잡한 형태로 발전하였다.

‘평화건설’은 분쟁 관리능력을 향상하고, 지속 가능한 평화와 기반시설 개발 등의 기초를 세우는 국가의 역량 강화를 통하여 분쟁의 재발을 방지하거나 분쟁 발생 위험을 감소시키는 제반 활동을 의미한다.

이러한 5가지 활동을 명확하게 구분하는 것은 매우 어려운 일이며, 여러 가지 활동들이 복합적으로 상호 중첩되어 있다. 특히 전통적인 평화유지활동은 중립을 지키고 자신을 보호하는 것 외에는 무력을 사용하지 않았으나, 최근에는 ‘민간인 보호’나 ‘특정 위임명령’을 수행하기 위하여 군사력을 사용할 수 있다. 이러한 경우는 주재국이 동의하고, UN 안전보장이사회가 승인한 경우이며, 전술적 수준에서 사용되어야 한다.

이를 두고 ‘강력한 평화유지’라고 하는데, 이는 행위적 측면에서 ‘평화 강제’와 중첩되는 면도 있다. 하지만 UN에서는 평화 강제를 분쟁 당사자의 승인 없이도 군사력을 사용할 수 있는 행위로 구분하여 사용하고 있으며, 이러한 평화활동 5가지 유형의 상관관계는 [그림 2-1]과 같다.

[그림 2-1] 평화활동 5가지 유형의 상관관계



\* 출처: 『2022년 국방백서』 (국방부, 2023. 2).

## 제 2 절 대한민국의 해외파병

### 1) 1990년대 이후 우리나라의 해외파병 동향

#### 가) 도움을 받았던 나라에서 도움을 주고 있는 나라

베트남전 이후, 우리나라는 국력이 급부상하면서 88올림픽이라는 세계적

행사를 개최하였고, 국제사회에서도 영향력 있는 국가로 급부상하기 시작하였다. 1990년대에 접어들면서 우리나라는 도움을 받기만 하는 나라에서 도움을 주는 나라로 탈바꿈하였고, 국제평화활동에도 적극적으로 참여하게 되었다.

1991년 걸프전쟁 시, 다국적군의 일원으로 국군 의료지원단과 공군수송단을 파병한 이래, 1991년 9월 17일 UN에 가입한 우리나라는 국제사회의 주체로 등장하면서 국제평화활동에 본격적으로 참여하였다.

아울러 최근 우리나라는 UAE 파병의 경우와 같은 특수전 요원들의 교육 훈련이나 시에라리온 에볼라 긴급구호와 같은 인도적 지원, 말레이시아 실종 항공기 수색과 같은 재난 구호 등 비전투분야에서의 국방교류협력 활동도 확대해 가고 있다. 국방교류협력 활동은 UN에서 인정하는 평화활동은 아니지만, 우리로서는 해외에서의 확장된 평화활동이라고 볼 수 있다.

#### 나) 우리나라의 UN 분담금 공여

UN의 정규예산 분담금은 그 나라의 국격을 상정한다고 할 수 있다. 왜냐하면 정규예산 분담률은 국가별 국민소득이 세계 소득의 차지 비중을 기초로 하되, 외채와 실제 집행이 가능한 능력 등을 추가로 고려하여 다각적인 검토 후 산정하기 때문이다.

우리나라의 경제 규모와 1인당 국민소득 등을 바탕으로 결정된 정규 분담률은 UN 전체분담금의 2.754%로 세계 9위 수준(UN PKO 예산도 세계 9위)이며, 우리나라의 국력에 상응하는 UN 분담금 납부를 통해 국제무대에서의 활동을 지속 강화, 확대해 나가고 있다.

UN의 분담금은 의무분담금과 사업 분담금으로 나누어져 있다. 의무분담금은 다시 정규예산(UN 운영예산), PKO 운영예산, 전문기구 운영에 집행하는 예산으로 구분한다. 총회 예산위원회에서 3년에 한 번씩 분담 비율을 개정하며, 매년 예산을 납부하게 된다. 이에 반해 사업 분담금은 보조기관의 운영 등에 사용된다.

다음의 [표 2-3]은 2022~2024년 간 주요 UN 회원국들의 정규분담금의 분담률 순위를 보여주며, 향후 우리나라의 경쟁력이 높아질수록 그만큼 우리

나라가 분담해야 할 분담금도 이에 비례하여 지속 증가할 것으로 예상된다.

[표 2-3] 주요 UN 회원국의 정규분담금 분담률 순위(2022~2023년)

| 순위 | 국 가 | 분담 비율(%) | 순위 | 국 가  | 분담 비율(%) |
|----|-----|----------|----|------|----------|
| 1  | 미 국 | 22.000   | 6  | 프랑스  | 4.318    |
| 2  | 중 국 | 15.254   | 7  | 이탈리아 | 3.189    |
| 3  | 일 본 | 8.033    | 8  | 캐나다  | 2.628    |
| 4  | 독 일 | 6.111    | 9  | 대한민국 | 2.574    |
| 5  | 영 국 | 4.375    | 10 | 스페인  | 2.134    |

\* 출처: 『2022 UN 개황』 (외교부, 2022. 9).

국정 모니터링 시스템 ‘e-나라지표’ 누리집(2023. 3).

#### 다) 우리나라의 해외파병 상비부대<sup>12)</sup>

우리나라는 1992년에 UN으로부터 상비부대 창설을 제안받아 그동안 임시방편으로 이루어졌던 해외파병의 체계적인 준비와 지원을 위해 2010년 7월 1일, 파병 전담 부대인 국제평화지원단을 창설하였다. 부대 통상명칭은 ‘전체, 전부’를 의미하는 ‘온’과 ‘사람이 사는 세상’을 뜻하는 ‘누리’가 합쳐진 합성어로 “세계를 누비면서 임무를 수행하는 부대”라는 의미의 ‘온누리 부대’로 명명하였다.

우리나라에 국제평화유지활동 임무가 부여되면 1~4개월 이내 파병이 가능하도록 2009년 12월부터 4,000여 명 규모의 파병 상비부대를 유지하고 있다. 상비부대는 각각 1,000여 명의 파병 전담부대, 예비 지정부대와 2,000여 명의 별도 지정부대로 편성된다.

파병 전담부대는 파병 소요 발생 시, 최우선적으로 파병을 준비하는 부대

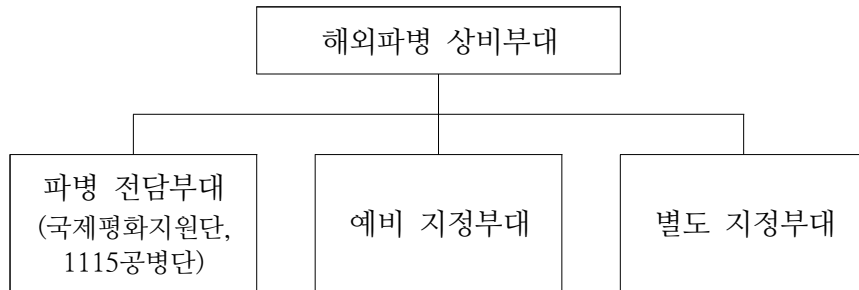
12) 해외파병 상비부대 : 해외에 신속하게 파견되어 UN PKO 및 다국적군 평화유지활동 임무 등을 수행할 수 있도록 준비된 국군부대로 파병 전담부대, 예비 지정부대, 별도 지정부대로 구성된다.

로 2010년 이후 국제평화지원단을 전담부대로 운영하고 있으며, 2020년 12월에는 ‘1115공병단’을 파병 전담부대로 추가 지정하였다.

예비 지정부대는 파병 인원 교대, 또는 추가 파병 소요에 대비하기 위한 부대이고, 별도 지정부대는 다각적인 파병 소요에 대비하기 위해 운영하는 기능부대이다. UN을 통해 공병, 의무부대의 파병 요청이 접수되면, 별도 지정부대로 지정된 모체부대(공병, 의무)를 기본으로 필요한 병력을 충원하고 파병한다.

해외파병 상비부대의 편성과 과거 해외로 파병하였던 상비부대의 현황은 [그림 2-2] 및 [표 2-4]와 같다.

[그림 2-2] 해외파병 상비부대 편성



\* 출처: 『2022 국방백서』 (국방부, 2023. 2.).

[표 2-4] 상비부대 파병 현황(2010년~2022년 12월)

| 구분 | 계       | 동명부대              | 오쉬노부대            | 아크부대              | 한빛부대              |
|----|---------|-------------------|------------------|-------------------|-------------------|
| 현황 | 16,917명 | 8,437명<br>(27개 진) | 1,745명<br>(8개 진) | 2,399명<br>(20개 진) | 4,336명<br>(16개 진) |

\* 출처: 『2022 국방백서』 (국방부, 2023. 2.).

별도 지정부대는 특수전사령부 이외에 파병이 요구되는 육군의 전문병과와 해·공군 및 해병대의 관련 부대를 지정하여 운영한다.

군의 지정부대는 [표 2-5]와 같으며, 합참은 주기적으로 지정부대의 적절성을 재검토하여 지정부대를 조정한다.

[표 2-5] 우리나라의 해외파병 상비부대 중 별도 지정부대

| 구 분     | 부대 현황                                     |
|---------|-------------------------------------------|
| 육 군     | 공병대대, 특공대대, 항공중대, 기계화보병중대, 군사경찰소대, 폭발물처리반 |
| 해 군     | 해상수송부대, 해난구조반, 탐색 및 구조대                   |
| 공 군     | 항공수송부대                                    |
| 해병대     | UAE 소대                                    |
| 국군의무사령부 | Level Ⅱ급 의무부대(군의관 7명, 병상 10~20수준)         |

\* 출처: 『한국군의 해외파병활동』 (국방부, 2018. 10).

#### 라) 우리나라의 다양한 해외파병활동

우리나라는 1991년 걸프전쟁 당시 韓·美 동맹 차원에서 국군 의료지원단을 최초로 다국적군<sup>13)</sup>에 파병하였다. 이후 1991년, UN의 정식회원국이 된 후부터 2010년까지 주로 UN 평화유지군<sup>14)</sup>이나 미국의 요청에 의한 다국적군을 파병하였다.

그러나 이명박 정부가 들어선 이후 2011년부터는 UAE 아크부대, 필리핀 아라우부대 등 국가 대 국가 협력의 일환으로 해외파병을 보내기도 하였다.

이는 ‘국방교류협력 활동’<sup>15)</sup>이라는 파병의 새로운 분야를 개척한 것이다. 이러한 활동은 2011년 아크부대의 UAE군 군사훈련 지원 및 연합훈련을 위한 파병, 2013년 아라우부대의 필리핀 태풍 피해복구 지원을 위한 파병, 2014년 말레이시아 및 인도네시아 실종 항공기 해상탐색단대 파병, 2014년 시에라리온에 창궐한 에볼라 바이러스 대응을 위한 긴급구호대 파병 등 그 목적과 부여 임무가 다양하다.

13) 다국적군 : 다국적군 평화유지활동을 수행하는 전투부대, 전투지원부대, 전투근무지원부대 등의 단위부대와 군 요원을 의미한다.

14) UN 평화유지군(UN PKF) : UN PKO 임무를 수행하는 전투부대, 전투지원부대, 전투근무지원부대 등의 단위부대와 군 요원을 의미한다.

15) ‘국방교류협력 활동’이라는 용어는 2012년 대한민국 국방백서에서 처음 공식적으로 사용하였으며, 2016년부터 국방백서에 ‘국방교류협력 활동’이라는 용어로 변경하여 지금까지 사용하고 있다.

우리 군의 해외파병활동 외에도 정부 출연기관으로서 민간차원에서 국제적인 평화활동에 크게 이바지하는 기관으로 한국국제협력단(KOICA)이 있다.

KOICA는 1991년 4월, 정부 출연기관으로 설립되어 경기도 성남시 수정구에 본부를 두고 있으며, 각국에 지사를 두고 활동하고 있다. KOICA는 외교부 산하의 기관으로 정부 차원의 대외 무상협력사업을 전담하며 우리나라와 개발도상국과의 우호 협력관계 및 상호교류를 증진하고, 이러한 국가들의 경제사회발전 지원을 통해 국제협력 증진에 이바지하기 위한 다양한 활동을 시행한다.

KOICA가 추진하는 사업은 국내 초청 연수 사업, 국제봉사단 파견, 해외 재난 긴급구호, 평화건설 지원사업, 민·관 협력사업, 국제기구를 통한 지원사업 등 다양하다. 특히 국제평화활동 측면에서 아프가니스탄 재건 활동, 이라크 재건 활동, 해외 재난 긴급구호, 평화건설 지원사업 등에서 군과 연계하여 많은 활동을 전개하고 있다.

## 2) 해외파병 관련 법과 파병 절차

### 가) 우리나라의 해외파병 관련 법

국군의 해외파병은 헌법 제5조 제1항인 “대한민국은 국제평화의 유지에 노력하고 침략적 전쟁을 부인한다.”에 근거한다. 그러나 헌법 조항만으로는 해외파병에 대한 실질적인 파병임무를 수행하는 데 많은 제한이 따른다.

따라서 우리나라는 UN 회원국으로서 UN 헌장에 명시된 UN PKO에 동참하여 신속하고 효과적으로 파병임무를 수행하기 위하여 「국제연합 평화유지활동 참여에 관한 법률」(일명 ‘UN PKO 법’)을 2010년 1월에 제정하였다.

그리고 이에 근거하여 2010년 7월 1일, 해외파병 상비부대인 국제평화지원단을 창설하여 해외파병활동을 더욱 원활하게 할 수 있도록 모든 여건을 정비하였다.<sup>16)</sup>

그러나 2010년 제정된 「UN PKO 법」에 “국제연합 평화유지활동에는 다

---

16) UN PKO 법 제3조에 해외파병 상비부대를 운영하게 되어 있으며, 제6조 제3항에는 UN PKO 파병을 신속하게 처리하기 위하여 병력 1,000명 범위 이내에서는 국회의 동의를 받기 전이라도 UN과 파병계획을 잠정적으로 합의할 수 있다는 조문이 명시되어 있다.

국적군 파병유지활동 등을 포함하지 않는다.”라는 단서 조항이 있어 다국적군 파병 및 국방교류협력 활동에 대해서는 명시적인 법률적 근거가 마련되어 있지 않아 ‘국회의 동의’에 의존하고 있다.

## 나) 우리나라의 해외파병 절차

### (1) 해외파병 업무 절차

해외파병은 부대단위 파병과 개인단위 파병으로 구분하며, 그 절차와 방법이 명확하게 나누어져 있다. 먼저 부대단위 해외파병은 반드시 국회의 동의를 거쳐야만 하며, 정부의 파병 결정 및 국회 동의, 파병 준비 및 이동, 임무 수행, 마지막으로 교대·철수 단계로 구분하여 수행한다.

개인단위 해외파병은 국회의 별도 동의 없이 국방부 장관의 의사결정에 따라 추진하며, 인원 선발 및 교육, 운용 및 관리 단계로 구분하여 처리한다.

우리나라의 부대 및 개인단위 해외파병은 UN 등 국제사회나 지역안보기구, 특정 국가의 요청에 따라 정책적인 결정을 통해 추진하는 사례가 대부분이나, 기존과 다소 다른 경우는 UAE 아크부대의 사례를 들 수 있다.

UAE 군사협력단 파병 결정은 지금까지의 파병과는 달리 전투위험이 없는 비분쟁지역에서의 국익 창출과 양국 특수작전부대의 연합작전 능력 향상 등 파병 목적이 다른 파병이었다. 물론 파병의 명분과 국민적 공감대 부족, 전문가 자문 과정의 생략으로 일부 논란이 된 부분도 있었으나, 과거의 해외파병 사례처럼 국제기구 또는 특정국의 요청에 의한 파병이 아닌 정부의 국정 기조와 외교·국방 정책목표 하 독자적으로 결정하고 능동적으로 추진한 해외파병이었다. 이를 통해 국가의 실익 추구하고 국방협력의 기반을 공고하게 다질 수 있는 발전적 계기가 되었다.

### (2) 부대단위 해외파병 절차

우리나라의 부대단위 해외파병 절차<sup>17)</sup>는 [그림 2-3]과 같이 범정부의 절

차와 국방부 및 합참의 절차로 구분되어 추진되며, 일부는 동시에 진행되기도 한다. 정부의 절차는 9단계로 구성되어 있으며, 마지막 단계는 ‘국회 동의’ 절차이다.

먼저 UN이나 지역안보기구 또는 동맹국에서 ‘부대파병 요청서’가 접수되면, 외교부에서는 업무와 관련된 각 부서로 통보하고 국방부는 UN, 지역안보기구, 특정국 등의 파병 요청에 대해 합동참모본부 및 각 군 본부의 의견을 청취하여 파병정책을 검토 후 외교부 등 관련 부처와 협의를 진행한다. 동시에 합동참모본부에서는 파병부대 편성 및 운용개념을 검토하고, 각 군 본부는 파병 가용부대, 소요 예산과 장비 및 물자 등을 검토하여 국방부 장관에게 보고한다.

파병 검토 시 고려사항은 총 7가지로 요청받은 임무의 성격, 파병 예상 지역 정세 및 위협의 정도, 우리 군의 능력과 제한사항, 한반도 내 군사대비태세 및 우리나라의 국익에 미치는 영향, 현지에서의 파병부대 임무 수행에 여건 및 안전대책, 국제사회 동향 및 국내의 여론, 그리고 소요 예산이다.

이후 국방부는 파병정책 검토를 위하여 외교부 및 유관부처와 합동으로 파병 후보지에 대한 정부합동실사단 또는 현지조사단을 파견하여 현지 정세와 안전성 등을 평가하고, 현지의 전반적인 상황을 파악한다.

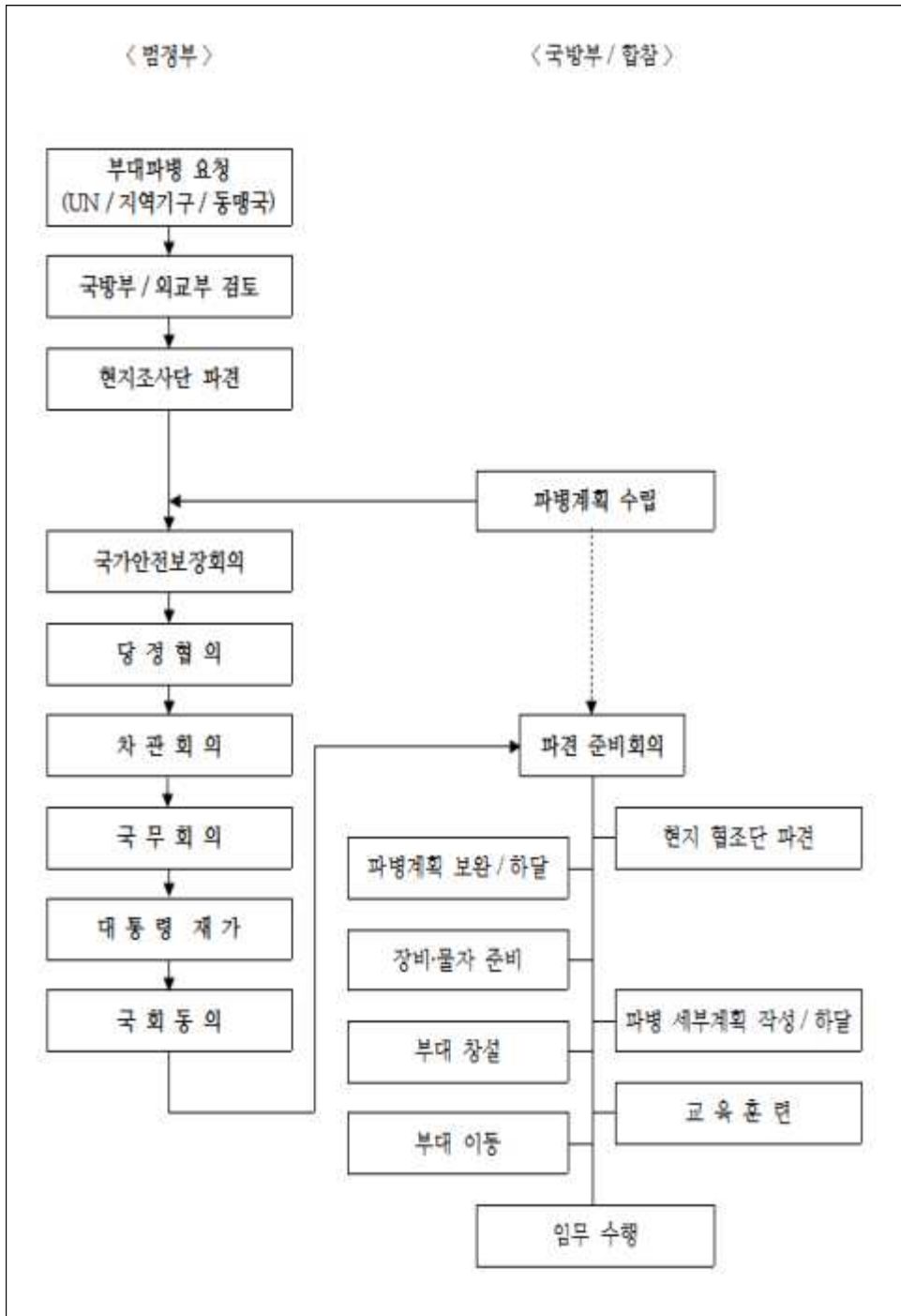
합참의장은 현지조사 결과를 바탕으로 개략적 파병계획을 국방부 장관에게 보고하고, 국방부 장관은 이 내용을 국가안전보장회의에 보고한다.

이후 국회의 파병동의안이 승인되면, 국방부 국제정책관은 국방부 장관의 승인을 받아 합참의장에게 파병 준비 지침을 하달하고, 합참의장은 이를 근거로 관련 유관기관 및 부대에 국방부 지령을 하달한 이후 본격적으로 파병 준비가 진행된다.

---

17) 국방부 훈령 제2728호(2022. 11. 21.) 「국군의 해외파병업무 훈령」 [별표1] 제4조 제1호 관련

[그림 2-3] 부대단위 해외파병 절차



\* 출처: 「국군의 해외파병업무 훈령」 (국방부, 2022. 11. 21.).

## (2) 개인단위 해외파병 절차

UN, 지역안보기구, 우방국 등으로부터 개인단위의 해외파병을 요청받거나 개인단위의 파병이 필요하다고 판단되는 경우, 국방부 국제정책관은 개인파병 심의위원회 심의를 거쳐 이들의 파병 여부를 검토한다.

심의 전 필요하다면 합동참모본부(이후 “합참”이라고 한다)의 의견을 수렴할 수 있으며, 파병 여부 검토 결과는 국방부 장관에게 보고 후 그 내용을 UN이나 다국적군에 통보한다. 통보 시 UN 요원은 외교부를 경유해서 통보하지만, 다국적군 요원은 국방부에서 바로 다국적군으로 통보한다.

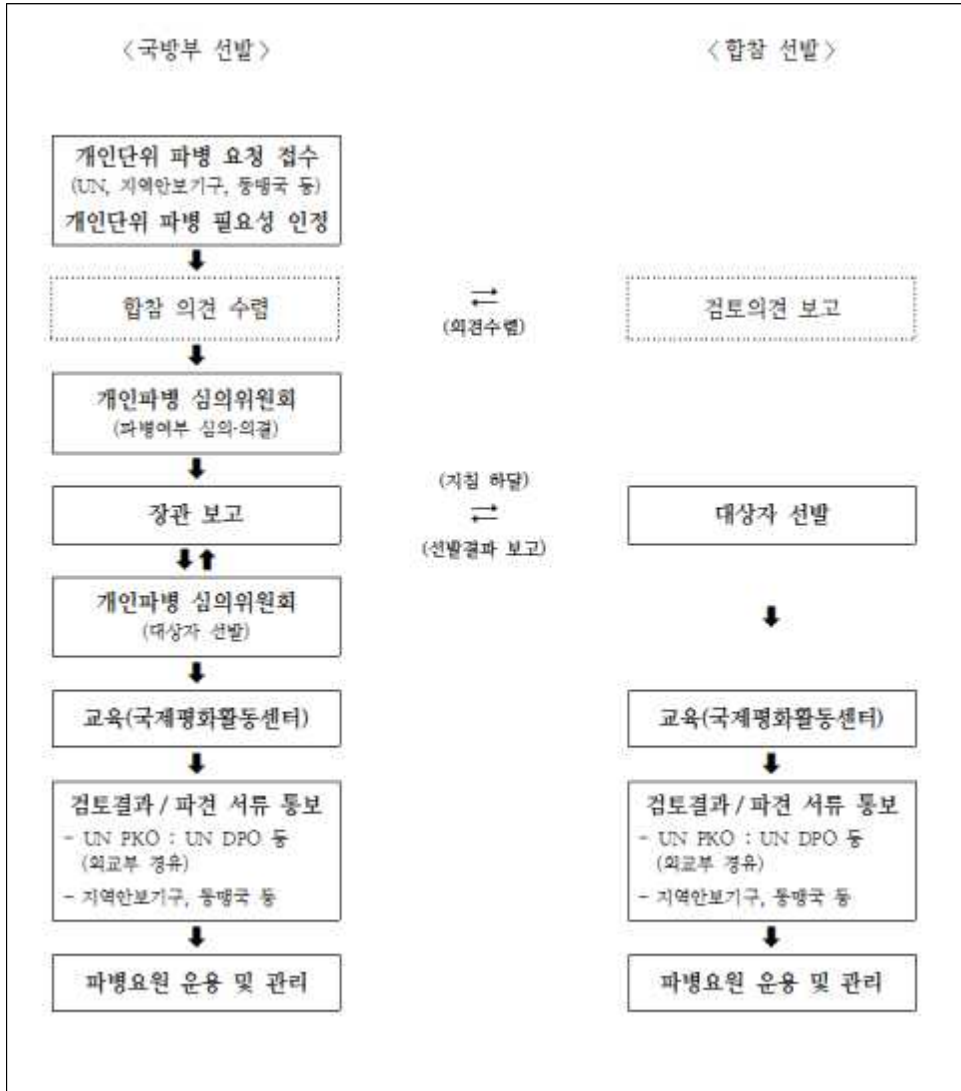
파병 준비 단계에서 UN 본부, UN 대표부 등으로의 개인단위 파병 요원은 국방부에서 선발을 관장하고, 자체 설정 기준을 명시하여 각 군 본부에 추천을 지시하며, 합참이 선발을 관장하는 개인단위 파병 요원은 국방부 파병지침에 따라 합참에서 선발하고, 이들에 대한 교육훈련 및 물자 지급 등 파병을 주도적으로 준비한다.

합참은 관련 군에서 인원을 선발하도록 협조하고, 선발된 인원은 국제평화활동센터의 파병전 교육을 받도록 조치한다. 특히 UN PKO 요원으로 활동하는 인원에 대해서는 관련 자력 등을 외교부 경유하 UN 평화유지활동국으로 제출한다. 제출된 서류상 특별히 결격사유가 없으면 UN으로부터 파병이 승인된다.

2022년 12월 기준 우리나라의 개인단위 UN 평화유지활동은 700여 명이 18개 임무 지역에서 참여하고 있으며 임무단장, 참모 요원 및 연락장교, 옵서버 요원으로 임무를 수행하였다. 장성급으로는 지금까지 4명이 임무단장 또는 군사령관을, 1명은 군사령부 참모장을 역임하였다. 영관급 및 위관급 장교는 참모 요원 및 연락장교 200여 명, 군 옵서버 요원 500여 명이 분쟁의 최일선에서 위험을 무릅쓰고 임무를 완수하였으며, 현재에도 인도·파키스탄 정전감시단, 레바논평화유지군, 서부 사하라 선거감시단, 남수단 임무단 등 4개 UN 임무단에서 23명이 임무를 수행하고 있다.

개인단위 해외파병 절차는 부대단위 파병과는 달리 국회의 동의 절차를 거치지 않으므로 [그림 2-4]와 같이 다소 단순하다.

[그림 2-4] 개인단위 해외파병 절차



\* 출처: 「국군의 해외파병업무 훈령」(국방부, 2022. 11. 21.).

그 외에 UN PKO의 본산인 UN 평화활동국에도 많은 장교가 근무하면서 우수함을 인정받아 한국군의 위상을 드높여 왔다. 개인단위 UN PKO 파병 현황은 [표 2-6]과 같다

[표 2-6] 개인단위 UN 임무단 파병 현황(2022년 12월 기준)

| 구 분              | 기 간                   | 주요 임무          | 연인원(명) |
|------------------|-----------------------|----------------|--------|
| 계                | .                     | .              | 682    |
| 인도·파키스탄<br>정전감시단 | 1994년 10월 ~ 현재        | 정전감시           | 224    |
| 그루지아<br>정전감시단    | 1994년 11월 ~ 2009년 7월  | 정전감시           | 88     |
| 동티모르 임무단         | 2001년 1월 ~ 2004년 6월   | 정전감시,<br>참모 활동 | 59     |
| 사이프러스<br>평화유지군   | 2002년 1월 ~ 2003년 12월  | 평화유지군<br>사령관   | 1      |
| 아프가니스탄<br>임무단    | 2003년 7월 ~ 2010년 12월  | 참모 활동          | 7      |
| 라이베리아 임무단        | 2003년 10월 ~ 2016년 1월  | 정전감시,<br>참모 활동 | 24     |
| 부룬디 임무단          | 2004년 9월 ~ 2006년 12월  | 참모 활동          | 4      |
| 수단 카르툼<br>임무단    | 2005년 11월 ~ 2011년 7월  | 정전감시,<br>참모 활동 | 46     |
| 레바논 평화유지군<br>사령부 | 2007년 1월 ~ 현재         | 참모 활동          | 57     |
| 네팔 임무단           | 2007년 3월 ~ 2011년 1월   | 정전감시,<br>참모 활동 | 13     |
| 수단 다푸르<br>임무단    | 2007년 6월 ~ 2021년 6월   | 정전감시           | 19     |
| 서부 사하라<br>선거감시단  | 2009년 7월 ~ 현재         | 정전감시           | 44     |
| 코트디부아르<br>임무단    | 2009년 7월 ~ 2017년 1월   | 정전감시           | 14     |
| 아이티 안정화<br>임무단   | 2009년 11월 ~ 2014년 12월 | 참모 활동          | 10     |
| 남수단 임무단          | 2011년 7월 ~ 현재         | 참모·협조          | 72     |

\* 출처: 『2022 국방백서』 (국방부, 2023. 2).

### 3) 우리나라의 해외파병 현황

우리나라의 첫 해외파병은 베트남전쟁 이후 1991년 1월, 걸프전쟁에 ‘의료지원단’과 ‘공군수송단(비마부대)’을 다국적군의 일원으로 파병한 것이다. 그리고 그해 9월 17일, 우리나라는 161번째 UN 회원국으로 가입하여 1993년 7월, 아프리카 소말리아에 UN 평화유지군의 일원으로 ‘상륙수부대’를 파병하였다. 이후 2022년 12월까지 세계 30개국에 총 6만여 명의 장병을 파병하여 글로벌 안보 증진과 지구촌 번영에 기여하고 있다.

[표 2-7] 역대 정부별 파병 현황

| 구 분                    | 주요 내용                                                                                                                                                                                                                            |
|------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 노태우 정부<br>(’88 ~ ’93년) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1991년 사우디 국군 의료지원단</li> <li>• 1991년 UAE 공군수송단</li> </ul>                                                                                                                                |
| 김영삼 정부<br>(’93 ~ ’98년) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1993년 소말리아 상륙수부대</li> <li>• 1994년 서부 사하라 의료지원단</li> <li>• 1995년 앙골라 공병부대</li> </ul>                                                                                                     |
| 김대중 정부<br>(’98 ~ ’03년) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1999년 동티모르 상륙수부대</li> <li>• 2001년 아프간 해성 / 청마부대</li> <li>• 2002년 아프간 동의부대</li> </ul>                                                                                                    |
| 노무현 정부<br>(’03 ~ ’08년) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2003년 아프간 동의부대, 이라크 서희 / 제마부대</li> <li>• 2004년 이라크 자이툰부대, 이라크 다이만부대</li> <li>• 2007년 레바논 동명부대</li> <li>• UN PKO 임무단 참여 : 라이베리아(’03), 부룬디(’04), 수단(’05), 네팔(’07), 수단 다푸르(’07)</li> </ul> |
| 이명박 정부<br>(’08 ~ ’13년) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2009년 소말리아 해역 청해부대</li> <li>• 2010년 아이티 단비부대, 아프간 오쉬노부대</li> <li>• 2011년 UAE 아크부대</li> <li>• UN PKO 임무단 참여 : 코트디부아르(’09), 아이티(’09), 남수단(’11)</li> </ul>                                 |
| 박근혜 정부<br>(’13 ~ ’17년) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2013년 남수단 한빛부대, 필리핀 아라우부대</li> <li>• 2014년 시에라리온 에볼라 긴급구호대</li> </ul>                                                                                                                   |
| 문재인 정부<br>(’17 ~ ’22년) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• UN PKO 임무단 참여 : 예멘(’19)</li> </ul>                                                                                                                                                      |

\* 출처: 『2022 국방백서』 (국방부, 2023. 2).

현재 우리나라가 해외파병을 통해 시행하고 있는 국제평화유지활동의 형태는 [표 2-8]과 같다.

[표 2-8] 우리나라의 국제평화유지활동 형태

| 구 분   | UN PKO                 | 다국적군 평화유지활동        | 국방교류협력 활동 |
|-------|------------------------|--------------------|-----------|
| 활동 주체 | UN                     | 지역 안보기구,<br>또는 특정국 | 파견국       |
| 지휘 통제 | UN사무총장 임명<br>평화유지군 사령관 | 다국적군 사령관           | 파견국 지휘관   |
| 소요 경비 | UN에서 경비 제공             | 파견국에서 부담           | 파견국 부담 등  |
| 파병사례  | 레바논 동명부대,<br>남수단 한빛부대  | 소말리아 청해부대          | UAE 아크부대  |

\* 출처: 『탈냉전기 한국군의 파병패턴 변화에 대한 연구』 (윤지원, 2016).

#### 가) UN PKO

UN PKO는 1948년 정전협정 감시를 위하여 팔레스타인 정전감시단을 운영하면서 시작되었다. 현재 12개 임무단이 세계 각지의 분쟁지역에서 재건지원, 정전감시, 민간인 보호 등의 다양한 임무를 수행하고 있으며, 120여 개 국가에서 약 7만 명을 파견 중이다.

우리나라는 1991년 UN 가입 이후, 1993년 소말리아 상륙수부대 파병을 시작으로 2022년 12월까지 25개 임무 지역에 2만여 명이 UN PKO에 참여하고 있다.

부대단위로는 7개 임무 지역에 1만 9천여 명이 참여하였으며, 임무 유형별로 공병부대 4개(소말리아 상륙수부대, 앙골라 공병부대, 아이티 단비부대, 남수단 한빛부대), 전투부대 2개(동티모르 상륙수부대, 레바논 동명부대), 의료부대 1개가 파병되었다.

이 가운데 레바논 동명부대와 남수단 한빛부대는 현재까지도 원활하게 임

무를 수행하고 있으며, 우리나라의 UN PKO 참여 현황은 [그림 2-5], 부대 단위 현황은 [표2-9]와 같다.

[그림 2-5] 우리나라의 UN PKO 참여 현황



\* 출처: 『2022년 국방백서』 (국방부, 2023. 2).

2022년 12월 현재, 부대단위 파병인 레바논의 동명부대 278명과 남수단의 한빛부대 276명을 비롯하여 서부사하라 선거감시단 등 5개 지역에서 577명이 개인단위 파병 임무를 수행 중이다.

[표 2-9] 우리나라의 UN PKO 부대단위 현황(2022년 12월 기준)

| 구분 | 기 간                   | 부 대          | 연인원(명) |
|----|-----------------------|--------------|--------|
| 계  | 1994년 7월 ~ 현재         | 7개 부대        | 19,041 |
| 내용 | 1994년 7월 ~ 1994년 8월   | 소말리아 상륙수부대   | 516    |
|    | 1994년 8월 ~ 2006년 5월   | 서부 사하라 의료지원단 | 542    |
|    | 1995년 10월 ~ 1996년 12월 | 앙골라 공병부대     | 600    |
|    | 1999년 10월 ~ 2003년 10월 | 동티모르 상륙수부대   | 3,283  |
|    | 2007년 7월 ~ 현재         | 레바논 동명부대     | 8,437  |
|    | 2010년 2월 ~ 2012년 12월  | 아이티 단비부대     | 1,425  |
|    | 2013년 3월 ~ 현재         | 남수단 한빛부대     | 4,238  |

\* 출처: 『2022 국방백서』 (국방부, 2023. 2).

## 나) 다국적군 평화유지활동

20세기 말 냉전이 종식된 이후 각종 테러, 해적 활동 등이 세계평화를 위협하는 새로운 요인으로 대두되었다. 국제사회는 이를 해결하기 위해 특정 국가 또는 지역안보기구 주도의 다국적군을 구성하여 대응해 왔다.

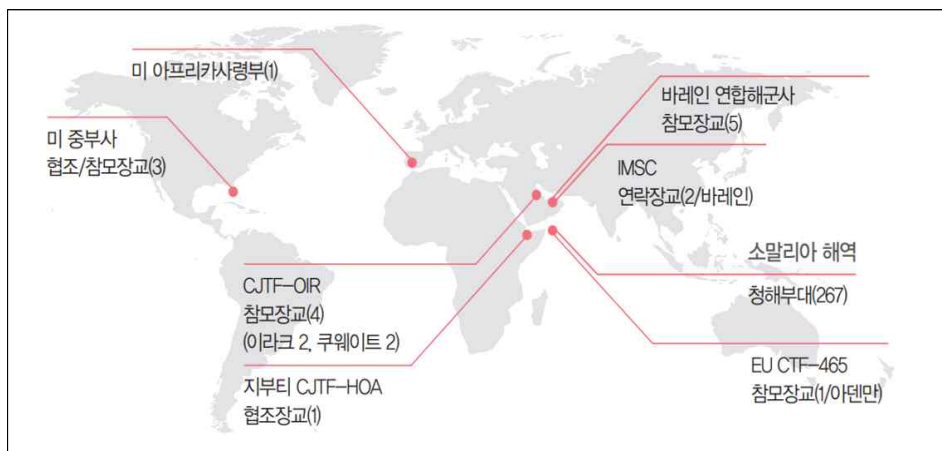
우리나라는 지난 1991년 1월부터 걸프전쟁 기간에 다국적군의 일원으로 국군 의료지원단을 사우디아라비아에 최초로 파병하였으며, 이후 2001년 아프가니스탄, 2003년 이라크, 2009년 소말리아 아덴만 해역에 각각 우리 군을 파병하였다. 2022년 12월 현재까지 26개 임무 지역에서 3만 9천여 명이 다국적군 평화유지활동에 참여하였으며, 현재도 6개 지역에서 312명이 임무를 수행하고 있다. 우리나라의 부대단위 다국적군 참여 현황은 [표 2-10]과 같으며, 세부 현황은 [그림 2-6]과 같다.

[표 2-10] 부대단위 다국적군 참여 현황(2022년 12월 기준)

| 구분     | 기 간                   | 파병지역, 부대      | 연인원(명) |
|--------|-----------------------|---------------|--------|
| 계      | 1991년 1월 ~ 현재         | 6개 지역, 12개 부대 | 38,629 |
| 걸프 전쟁  | 1991년 1월 ~ 1991년 4월   | 사우디, 국군 의료지원단 | 154    |
|        | 1991년 2월 ~ 1991년 4월   | UAE, 비마부대     | 160    |
| 아프간 전쟁 | 2001년 12월 ~ 2003년 9월  | 싱가포르, 해성부대    | 823    |
|        | 2001년 12월 ~ 2003년 12월 | 싱가포르, 청마부대    | 1,245  |
|        | 2002년 2월 ~ 2007년 12월  | 아프간, 동의부대     | 786    |
|        | 2003년 3월 ~ 2007년 12월  | 아프간, 다산부대     | 1,329  |
|        | 2010년 6월 ~ 2014년 6월   | 아프간, 오쉬노부대    | 1,745  |
| 이라크 전쟁 | 2003년 4월 ~ 2004년 4월   | 이라크, 서희부대     | 952    |
|        | 2003년 4월 ~ 2004년 4월   | 이라크, 제마부대     | 185    |
|        | 2004년 4월 ~ 2008년 12월  | 이라크, 자이툰부대    | 17,708 |
|        | 2004년 10월 ~ 2008년 12월 | 이라크, 다이만부대    | 1,324  |
| 대해적 작전 | 2009년 3월 ~ 현재         | 소말리아 해역, 청해부대 | 12,218 |

\* 출처: 『2022 국방백서』 (국방부, 2023. 2).

[그림 2-6] 우리나라의 다국적군 평화유지활동 현황



\* 출처: 『2022년 국방백서』 (국방부, 2023. 2).

우리나라는 2022년 12월 현재 다국적군 평화유지활동을 위하여 소말리아 지역의 청해부대원 276명을 포함하여 미 아프리카사령부 등 6개 지역에서 284명이 개인단위 파병 임무를 수행하고 있다.

참고로 소말리아 아덴만 해역에는 우리나라의 청해부대 함정 1척과 일본 함정 2척 및 초계기 2대, 중국의 구축함 2척과 군수지원함 1척이 해양안보작전 및 대해적작전에 투입 중이다.

#### 다) 국방교류협력 활동

우리나라의 국방교류협력 활동은 비분쟁지역에 군사협력과 국제공조 등을 위해 우리 군을 파병하는 것으로, UN 평화유지활동이나 다국적군 평화유지활동과는 다른 한국군의 확장된 해외파병 활동 형태이다.

이러한 국방교류협력 활동은 아크부대와 같이 다른 국가의 군사훈련을 지원하고 연합훈련을 시행하는 ‘군사협력활동’과 다른 국가에 대한 태풍 피해복구 지원, 에볼라 질병 발생지역에 대한 긴급구호대 파견, 실종 항공기 탐색을 위한 해상탐색 지원 등과 같은 ‘인도적 지원 활동’의 두 유형으로 분류한다.

현재까지 시행한 우리 군의 국방교류협력 활동 현황은 [표 2-11]과 같다.

[표 2-11] 국방교류협력 활동 현황(2022년 12월 기준)

| 구 분     | 기 간                   | 파병지역, 부대          | 연인원(명) |
|---------|-----------------------|-------------------|--------|
| 계       | 2011년 1월 ~ 현재         | 5개 지역 / 부대        | 3,299  |
| 군사훈련 협력 | 2011년 1월 ~ 현재         | UAE, 아크부대         | 2,399  |
| 태풍 피해복구 | 2013년 12월 ~ 2014년 12월 | 필리핀,<br>아라우부대     | 824    |
| 해상탐색    | 2014년 3월 ~ 2014년 5월   | 말레이 해역,<br>해상탐색단대 | 39     |
|         | 2014년 12월 ~ 2015년 1월  | 인니 해역,<br>해상탐색단대  | 21     |
| 에볼라 대응  | 2013년 12월 ~ 2014년 3월  | 시에라리온,<br>긴급구호대   | 16     |

\* 출처: 『2022 국방백서』 (국방부, 2023. 2).

### 제 3 절 외교정책 결정 과정의 이론과 분석 모델

#### 1) Putnam의 양면게임 이론

오늘날 국제정치와 국내정치가 서로 원활하게 연계되면서 그 경계는 무의미해졌다고 볼 수 있다. Robert D. Putnam은 Rosenau의 뒤를 이어 국제협상에 대해 국내협상의 영향을 주는 요인에 관한 체계적 연구를 진행하면서 ‘양면게임의 논리’를 제시하였다. 국가가 외부적으로 행하는 행위가 유일하고 지배적인 요인에 의해 결정된다는 Rosenau의 기존 개념을 부정하고, 외교정책은 일련의 복합요인과 그 요인들 간의 상호 긴밀한 활동으로 결정된다는 관점을 체계적 분석 틀로 제시한 것이다.

특정 국가가 추진하는 대외정책은 국내의 다양한 요인뿐만 아니라 국제적인 요인에도 영향을 받기 때문에 이러한 두 가지 요인을 모두 고려하지 않으

면 국가가 지향하는 대외정책을 제대로 설명할 수 없다. 당연히 정부는 외국과의 협상에서 자국의 이익을 최대한 추구하는 것을 목표로 삼지만, 국내협상 영역에서는 정권 유지를 위한 딜레마로 국내 정치권의 비준 세력들을 만족시키기 위한 결과를 추구하게 된다.

그래서 정부는 협상에 임하면서 외국 정부와 국내의 비준 세력들에게 협상 결과를 모두 만족시키기 위하여 그들이 선호하는 중간지점을 찾는다. 지도자들은 게임판을 양쪽에 가지고 있는데, 한쪽은 외국 협상가와 ‘수준 1’의 게임을 하면서 다른 쪽에서는 이러한 협상과 산물에 민감한 국내 세력들과의 ‘수준 2’의 게임을 동시에 한다고 본다. 여기서 말하는 ‘수준 2’의 게임에 참여하고 있는 국내 대상자들은 국회의 정당인과 정부 관료, 언론을 포함한 시민단체, NGO 등이 있다.

여기서 중요한 것은 두 개의 게임이 시계열 상으로 진행되는 것이 아니라 동시에 발생한다는 점이다. 다시 말해 국내 협상가는 두 가지 수준의 행위자들과 동시에 협상해야 하므로 더욱 명확한 상황판단 능력과 집중력이 요구된다. 이 두 가지 과정을 연결하기 위하여 Putnam은 ‘원셋’이라는 개념을 정립하였고, 그것을 “주어진 현재 상황에서 국내의 비준을 얻을 수 있는 모든 합의의 집합”으로 정의하였다. 그리고 두 개의 수준 간에 공통점이 크면 클수록 자연히 합의 가능성도 커진다고 주장하였다.

Putnam(1988)은 이러한 원셋을 결정하는 요인으로 이슈의 성격 및 이슈의 정치 쟁점화 정도와 국내의 제도적 요인, 그리고 협상담당자의 협상전략 등 세 가지를 들고 있는데 첫째, 원셋을 결정하는 이슈가 이질적일 때 국내의 집단에 미치는 영향이 달라서 각각의 행위자는 이러한 협상 과정에서 상반되는 의견을 갖게 되고, 이로 인해 원셋의 간격은 좁아지게 된다.

둘째, 제도적인 측면에서 국회 비준이 필요하거나 국회의 비준을 통과시키기 위한 정족수 인원이 필요할 때 원셋의 크기는 작아지지만, 권위주의 또는 강대국의 경우 여론과 정치적 압력에 취약한 국가보다 원셋의 크기는 상대적으로 커지게 된다.

셋째, ‘수준1’의 게임에 참여한 담당자의 협상전략을 통해 원셋의 크기를 변화시킨다는 것으로 협상의 담당자들은 국내 강경파 대상으로 공개적인 약

속을 하거나, 여론을 강경한 쪽으로 이끌어 국내의 원색을 축소하고, 대외적인 협상 능력을 높인다. 또는 그 반대로 ‘국가안보에 필요하거나 동맹국 간의 동맹 결속력 유지에 필수적인 것’에 대해 국내의 집단 이기주의를 탈피하여 거시적 측면에서 전체의 이익을 추구하도록 원색을 확대하고, 정책의 자율성을 제고시키는 것을 의미한다.

그러나 Putnam(1988)의 ‘양면게임 이론’은 국가와 국가 사이에 세력이 불균형한 입장에서 진행되는 협상은 완전히 다른 양상을 보일 수 있어서 힘의 비대칭 구조에서의 협상은 오히려 양면게임으로 판단하기보다는 일방적인 양면게임으로 본다. 정부 관료는 내·외부의 행위자들과 함께 협상해야 하지만 통합된 행위자로 인식하기 때문에 이들 간의 상호 역동성을 고려하지 않고 있다는 것이다.

이러한 Putnam의 양면게임 이론을 적용하여 우리나라 파병정책의 결정 요인을 추출할 수 있다고 판단하였다.

우리나라의 파병정책 목표는 기본적으로 국가이익, 국가목표를 바탕으로 한 국제사회의 요구에서 도출하였고, 그 하위요소는 국가안보 강화, 국제정치적 유대 강화와 위상 고양, 경제적인 이익의 증대, 정책 결정권자의 지위 확보 및 입지 강화 등의 측면에서 접근하였다.

국제협상 요인에서 한 국가의 외교정책 결정은 주변 환경과 국제정치 체제의 제약을 받아 상호의존적으로 결정되기 때문에 국제 질서를 유지하기 위한 차원으로 주요 역할을 하는 국가 및 국제기구들과의 역학적 측면에 영향을 받는다. 이를 고려하여 우리나라의 국제사회 기여와 외교역량 강화를 해외 파병 정책 결정의 한가지 요인으로 도출하였다.

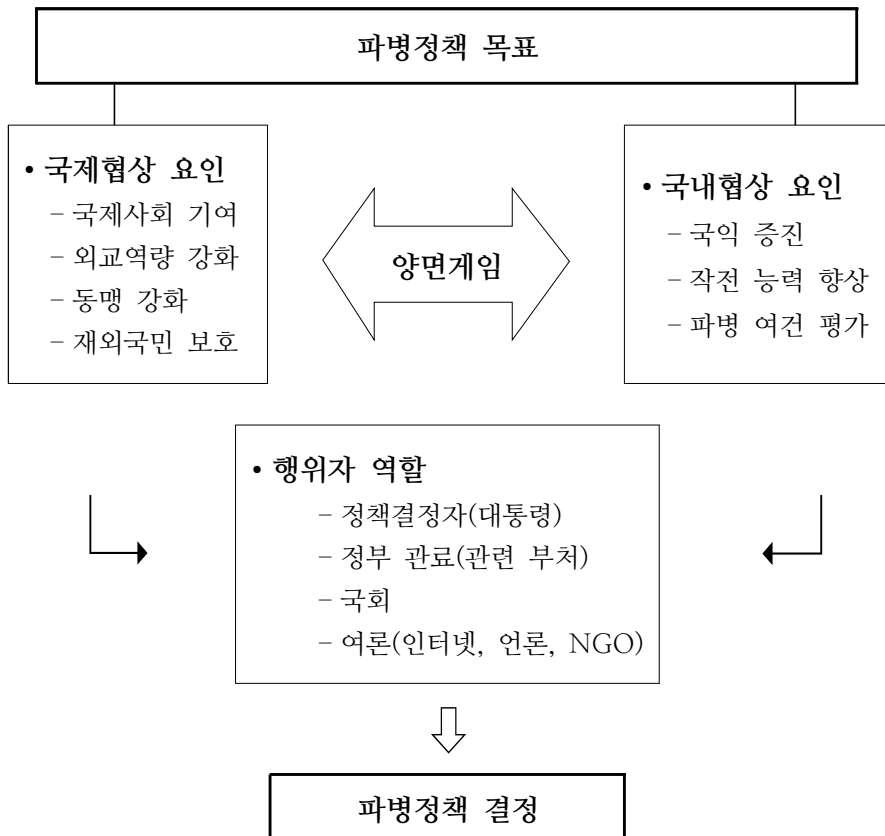
국가 간의 관계는 파병 요청국 및 동맹국과의 정치·경제, 외교·안보의 각 영역과 관계가 예상되는 동맹관계 강화 요인으로 분석하였으며, 지역 체제는 파병국과의 지정학적 관계를 고려하여 재외국민 보호로 판단하였다.

국내협상 요인의 정치구조와 경제 상황은 정부별로 달리 추진했던 외교·안보 분야의 국정 기조에 따라 수출지향적 경제정책 등에 따른 국익 증진으로 보았으며, 외교능력은 파병 간 연합작전을 통해 얻을 수 있는 작전적 성과를 고려하여 작전능력 향상과 파병 현지에 대한 작전 여건 평가로 분석하였다.

마지막으로 주요 행위자 역할은 국제협상 요인과 국내협상 요인이 동시에 진행됨에 따라 대통령과 정부 관료(외교부, 국방부 등 관련 부처), 국회(각 상임위원회 및 본회의), 여론(인터넷·방송 등 언론과 NGO 등의 활동)으로 단순화하여 파병정책 결정에 미치는 요인으로 도출하였다.

도출한 각 협상요인의 상호작용을 보다 효과적으로 반영하기 위하여 『한국의 전투부대 파병정책』에서 제시한 분석 틀(박동순, 2016)을 참고하였으며, Putnam(1988)의 ‘양면게임 이론’ 등 문헌연구와 선행연구를 통하여 파병정책 결정 요인을 추가로 추출하고, 제3장의 제3절에서 이를 보완하였다. ‘양면게임 이론’을 적용한 우리나라 파병정책 결정의 분석 틀은 [그림 2-7]과 같다.

[그림 2-7] ‘양면게임 이론’을 적용한 우리나라 파병정책 결정의 분석 틀



## 2) Rosenau의 예비이론

James N. Rosenau(1974)가 제시한 예비이론은 외교정책을 분석한 이론화의 노력 가운데 가장 뛰어난 업적으로 평가를 받는다. Rosenau는 외교정책을 과정이면서 동시에 결과라고 파악하여 국내 및 국제정치를 연결하는 교량적 학문 분야로 규정하였다. 그리고 외교정책 연구를 자연과학의 이론처럼 가설의 검증을 통하여 일반화된 이론의 확립이 가능하다는 의견을 제시하였다.

그는 국가의 대외정책을 설명하는 기준을 다섯 가지 수준으로 분류할 수 있으며, 이들은 각각 다른 변수, 즉 개인과 역할, 정부와 사회, 그리고 체제 등의 변수로 이루어진다고 주장하였다.

첫째, ‘개인 수준의 변수(Individual Variables)’는 정책결정자의 가치와 재능 및 경험 등의 변수들이 포함되는데, 이는 정책결정자의 역량에 따라 외교정책의 선택 기준이나 행위가 달라진다는 것을 의미한다.

미국 대외정책의 경우 “트루먼 독트린, 닉슨 독트린, 카터 독트린, 레이건 독트린” 등과 같이 대통령의 이름을 붙여 대외정책을 명명한다.

왜냐하면 미국의 정치는 제도화가 이루어져 있고, 개인이 정책의 결정에 대한 영향을 미치는 영역이 매우 제한되어 있지만, 대통령은 그들 나름대로 독특한 대외정책을 실행하였으며, 실제 이러한 정책 간에는 많은 차이가 내재되어 있었기 때문이다. 이것은 대통령 개개인의 특수한 신념과 경험, 지혜와 가치관 등이 상호작용을 일으켜 정책 결정에도 개인적 차이를 발생하게 했다고 설명할 수 있다.

둘째, ‘역할 차원의 변수(Role Variables)’는 개인 변수와 대치되는 개념이며, 정책결정자가 담당하고 있는 역할의 중요성을 의미한다. 외교정책은 정부의 관료들이 가지고 있는 개인적 특성과는 관계없이 지위에 부여된 역할과 책임으로부터 나오는 외부행위, 이른바 법적으로 인정되거나 사회적으로 받아들여진 행동 영역에 의해 좌우된다는 것이다.

셋째, ‘정부 차원의 변수(Governmental Variables)’는 대외정책을 선택해야 할 경우 정책결정자가 이를 제한하게 하거나 강화하는 국가의 정부형태, 구조 등을 의미한다.

넷째, ‘사회 차원의 변수(Societal Variables)’는 국가 대외정책에 영향을 주는 비정부적·비정치적인 요소이며, 한 사회가 가지는 중요한 가치 성향이나 여론, 사회 통합도와 산업화의 수준 등이 여기에 속한다.

다섯째, ‘체제 차원의 변수(System Variables)’는 한 국가의 밖에서 대외정책에 영향을 미치는 행위 및 외부환경의 비인간적 측면을 지칭한다. 여기에는 지리적 현실이나 잠재적 적국의 이데올로기적 도전, 전략적 위치 등이 포함된다.

그러나 이러한 변수들은 예비이론의 중요 요소들 가운데 하나일 뿐, 대외정책이 어떤 요소에 의해서 얼마만큼의 영향을 받는지는 정확하게 설명하지 못한다. 따라서 Rosenau(1974)는 변수들의 상대적 중요성을 평가해야 한다고 주장하였으며, 특히 영토 크기와 천연자원 보유량, 정치체제의 개방 여부, 국가 경제의 발전 정도라는 3개 기준으로 국가 유형을 8개로 선정하고, 국가별 유형의 대외정책 결정을 위해 5가지 예비이론 변수들의 영향력을 순위로 결정하여 설명하였다.

다시 말해 국가 형태에 따라 5개의 예비이론 변수들이 국가의 대외정책 형성에 미치는 영향력의 정도가 서로 달라지는 것을 설명하였다.

[표 2-12] Rosenau의 예비이론에 의한 대외정책 결정 변수

| 영토 및 자원    | 대 국                        |                            |                            |                            | 소 국                        |                            |                            |                            |
|------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| 경제의 발전 정도  | 선진국                        |                            | 후진국                        |                            | 선진국                        |                            | 후진국                        |                            |
| 체제 개방성 여부  | 개방                         | 폐쇄                         | 개방                         | 폐쇄                         | 개방                         | 폐쇄                         | 개방                         | 폐쇄                         |
| 변수의 중요도 순서 | 역할<br>사회<br>정부<br>체제<br>개인 | 역할<br>개인<br>정부<br>체제<br>사회 | 개인<br>역할<br>사회<br>체제<br>정부 | 개인<br>역할<br>정부<br>체제<br>사회 | 역할<br>체제<br>사회<br>정부<br>개인 | 역할<br>체제<br>개인<br>정부<br>사회 | 개인<br>체제<br>역할<br>사회<br>정부 | 개인<br>체제<br>역할<br>정부<br>사회 |

\* 출처: 『한국의 해외파병정책 결정 과정에 관한 연구』 (정도생, 2006).

[표 2-12]에서 보는 바와 같이 영토가 협소하고 경제적으로 궁핍하며, 후진국이고 정치적으로도 매우 폐쇄적인 국가는 대외정책의 결정 과정 중 개인 변수가 제일 큰 영향을 미치고, 다음은 체제와 역할, 정부와 사회변수 순으로 영향을 미친다.

이러한 Rosenau(1974)의 예비이론에서는 국가의 대외정책을 결정하는 5가지 변수 중에서 대통령, 즉 정책결정자의 의지와 정부의 정책기조 및 여론을 파병 정책을 결정하는 요인으로 추출하였다.

### 3) Russett의 민주평화론

냉전이 종식됨과 동시에 서구권의 국제정치학계에서 큰 호응을 얻기 시작한 국제관계 이론들 가운데 하나가 Russett(2001)의 민주평화론이었다.

민주평화론의 요체는 민주주의 정치체제 국가는 또 다른 민주주의 정치체제의 국가와 전쟁을 일으킨 사례가 없으며, 앞으로도 그럴 가능성이 매우 희박하다는 것이다. 이러한 민주적인 평화 현상에 대해 Bruce Russett은 크게 구조적·제도적 해석과 문화적·규범적 해석의 두 가지 범주로 분류하였다.

구조적·제도적 해석은 민주주의 정치체제를 수용한 국가들 사이에서 전쟁이 부재한 현상을 민주주의에서 비롯된 제도적 특성으로 해석한다. 민주주의의 가장 큰 특징이라고 하는 권력에 대한 견제와 균형, 정례화된 선거 일정, 국민 여론을 정책에 반영하게 만드는 민주적 정책 결정 과정 등의 이유로 민주적인 평화 현상이 발생한다는 것이다.

많은 국민은 전쟁의 발발로 인해 초래되는 수많은 인명피해와 재산의 손해를 자신들이 부담해야 하는 이유로 평화를 선호한다. 민주주의 제도는 국민이 전쟁에 대하여 가지고 있는 기본적인 선호도가 정책을 결정하는 결정권자들이 의사결정 과정에 반영할 수 있게 하는 매개변수 역할을 이행한다. 단적으로 민주주의 국가의 의사결정권자들은 비민주주의 국가의 경우와 달리 국민의 적절한 동의 없이 중요하다고 판단하는 정책을 임의로 결정하고 추진할 경우, 선거라는 정치과정을 통해서 신랄한 심판을 받고, 해당 직위에서 물러날 수 있다는 것이다.

이렇게 제도적 해석은 자신만의 실리적 이익을 찾는 합리적 주체와 민주주의 제도의 상관관계에 대하여 그 초점을 맞춘다. 국민은 전쟁으로 발생하는 불필요한 비용을 부담하고 싶지 않고, 현재의 직위와 직책을 지속 유지하고 싶어 하는 대다수의 의사 결정권을 가진 권력자들은 그러한 국민의 여론을 무시하는 정책 결정을 내릴 수 없게 된다.

민주평화론의 제도적 해석은 ‘합리적 의사결정 이론’에 바탕을 두고 있으며, ‘제도’란 자신의 이익을 추구하고 있는 주체들의 제반 행동에 제약을 가함과 동시에 다방면의 기회를 제공하는 실체로써 그 중요성을 가지고 있다.

국민이나 정치지도자들은 모두 자신들에게 유리한 이득을 추구하고 싶어 하는 합리적 주체이고, 이들이 추구하는 이익과 민주정치 제도의 유기적 관계를 통해 민주적인 평화 현상을 설명할 수 있다고 본다.

그러나 민주평화론의 문화적·규범적 해석은 민주주의 국가들만이 공유하고 있는 평화적인 분쟁 해결 방법과 문화, 또는 민주적 규범이 민주적인 평화 현상을 설명할 수 있다고 판단한다. 분쟁이 발생하면 민주주의 사회의 구성원들은 무력이나 폭력에 의존하기보다 법에 따른 평화적 해결방식을 선호한다.

이와 마찬가지로 민주주의 국가가 다른 민주주의 국가와의 분쟁에 휘말린 경우, 이들 국가의 의사결정권자들은 전쟁이라는 수단으로 분쟁을 해결하기보다 외교적 조치나 국제법에 의존하며, 때에 따라서는 국제기구, 제3국 등의 중재 활동을 통해 비폭력적으로 분쟁을 해결하는 방식을 선호한다.

민주주의 국가들의 의사결정권자들은 이러한 사회에서만 볼 수 있는 평화적 분쟁 해결 방법을 다른 민주주의 국가들과의 외교관계에서도 적용하려고 한다. 이른바 민주주의 국가들이 외교관계에서 활용할 수 있는 민주적 규범과 평화적 분쟁 해결 문화가 민주적인 평화 현상을 제대로 설명할 수 있다는 것이다.

제도적인 해석과 문화적 해석은 다른 논리적 근거에 뿌리를 두고 있는데, 먼저 제도적 해석은 ‘합리적 선택이론’으로 알려진 경제학적 방법론에 기초하고, 문화적 해석은 사회·문화적인 요소를 가장 중요시 하는 ‘사회학적 방법론’에서 그 근간을 찾을 수 있다.

그러나 민주평화론을 주장하는 대다수 학자는 제도와 규범이 상호 배타적

인 것이 아니기 때문에 문화적 요소들은 제도의 형성에 영향을 주고, 반대로 제도적 요인들은 문화를 형성하기 위해 상호보완적 관계를 이루고 있는 변수라고 주장하고 있다. 따라서 Russett의 민주평화론에서는 파병정책을 결정하는 요인 추출 시 이러한 제도적 관점과 우리나라의 지정학적 안보 상황을 참고하였다.

#### 4) Allison의 세 가지 외교정책 모델

1962년, Graham Allison(1999)과 Philip Zelikow(1999)는 미국 해안에서 불과 80마일밖에 떨어지지 않은 쿠바에 소련이 미국 본토를 직접 공격할 수 있는 핵미사일 기지를 건설 중인 것을 식별하였다. 당시 미국 대통령인 케네디가 ‘쿠바를 선제적으로 공습하고 침공하자’라는 강경론과 ‘외교적으로 원만하게 해결하자’라는 온건론을 물리치고, 쿠바를 대상으로 해상 봉쇄를 하는 중간책을 택했던 것을 두고 ‘세 가지의 외교정책 결정 모델’, 즉 합리적 행위자 모델, 조직 행태적 모델과 관료정치 모델로 설명하였다.

제 1모델인 ‘합리적 행위자 모델’에서는 국가의 외교적 행위는 국가의 합리적인 행동이라는 인식에 그 기초를 두고 있다. 즉 국제문제를 설명하기 위해서는 첫째, 설명의 대상은 지극히 목적 지향적인 행위이어야 한다.

둘째, 그와 같이 행동하는 주체는 국가이며, 중앙정부이다. 셋째, 전략적 문제에 대한 계산된 해법으로 어떻게 행동할지를 선택한다. 넷째, 이처럼 설명하는 방식은 정부가 추구하고 있는 목표를 명확하게 밝히고, 당시 상황을 고려하면 그러한 행동이 목표를 정하는데 매우 합리적인 선택이었음을 보여 준다는 것이다.

합리적 행위자 모델에서의 외교정책 결정은 다양한 대안 가운데에서 최선의 방안을 선택하는 것으로, 개인 차원에서는 서로 다른 결과를 초래할 수 있는 일련의 대안 중 주어진 효용함수에 비추어서 가장 선호하는 결과가 가져다주는 방안을 선정한다. 이것을 국가 차원에서도 적용해 보면, 정책결정자는 주어진 제약된 조건 속에서 목표 선정 후 이 목표를 정상적으로 달성하기 위하여 적용 가능한 몇 가지 대안, 혹은 선택지들을 구상하고, 각 대안의 효용

득실을 산정해 기대효용이 가장 큰 대안을 선택할 것이라고 가정할 수 있다.

이 모델은 대부분의 국가 행위가 정책결정자들에 의해 이루어지기 때문에 정책결정자에게 중점을 두고 있다. 그러나 이 모델은 지나치게 합리적인 존재로 인간을 판단했다는 점과 정책 결정 과정에 제기될 수 있는 분석의 과대 비용 소모, 정보의 불충분 등을 이유로 비판의 대상이 될 우려가 있다.

또한 손익계산의 불확실성, 정책결정자들의 다양한 목적이 상충하는 이해관계로 인해 다소 복잡해질 수 있는 정책 결정 과정을 지나치게 단순화하고 있다는 단점을 가지고 있다.

제 2모델인 조직 행태적 모델은 정부의 행위가 의식적 선택의 결과라고 보는 제 1모델에 반하여 정부의 행위는 의식적 선택이 아닌 거대 조직들의 사전 규정된 행위 패턴에 따른 일종의 산출이라고 보는 입장이다.

정부가 처리할 일은 양도 많고 그 종류도 매우 다양하다. 이렇게 산재한 일들을 처리하기 위하여 정부는 여러 개의 조직으로 편성하고, 해당 업무에 대한 독립적인 지위를 가진다. 하지만 한 조직의 담당에만 전적으로 해당하는 일은 매우 드물다. 따라서 중요하다고 여겨지는 문제에 대한 정부의 조치 행위는 반드시 협업체계에 의해 조정과 협조가 선행되어야 한다.

조정이 제대로 이루어지기 위해서는 먼저 표준행동 절차가 필요하고, 이 표준행동 절차는 법칙이라고 하기보다는 오히려 경향에 가깝다.

Allison(1999)의 제 3모델, 즉 ‘외교정책 결정 모델’의 핵심이라고 볼 수 있는 관료정치 모델은 정부가 시행하고 있는 행위 대부분은 조직의 산물이 아니라 협상의 산물이며, 그 결과는 이익과 선호가 상호 맞물려 빚어냈을 뿐만 아니라 서로 다르다고 본다.

즉, 관료정치 모델은 단일한 행위자가 존재하는 것이 아니라 각자가 선수인 다수의 행위자가 존재하고, 이 선수들은 각자가 생각하는 국가이익, 조직 및 개인의 이익에 따라 서로 밀고 당기는 게임의 결과라고 본다.

경기에 참여하는 선수 중에는 당연히 정부의 최고지도자도 포함되며, 핵심 경기자 집단을 구성하기 위해 각 조직의 수장들도 함께 참여한다. 핵심 경기자 집단을 중심으로 구성하여 동심원을 그리면 여러 개의 경기장이 만들어진 다. 정부의 하위 관료, 언론, 이익집단, NGO, 시민단체가 모든 경기의 참가

자가 된다. 이들은 권력자들로 권력자들끼리 서로 다른 견해 차이로 다투게 되니 이것은 곧 ‘정치’이다.

외교정책이란, 정치의 연장선상으로 한 집단이 다른 집단에 대하여 승리를 거두고 자신들의 입장을 관철할 때도 있지만, 한 특정 집단의 입장과 무관하게 상호 힘이 균형을 이루어 전혀 예측하지 못한 결과가 도출될 경우도 있다. 다시 말해 서로 다툰 결과에 따라 경기에 참여한 여러 사람이 움직이게 하는 것이 바로 관료정치 모델의 요체이다.

이 모델에서 결정된 정책은 ‘국익을 극대화한다.’라는 합리성 모델의 이상과 관계가 적은 참가자들 간의 정치적인 타협의 산물이기 때문에 일관적으로 추진하는 정책의 처리는 어렵다고 판단한다.

정부의 행위를 주요 결정 참여자들의 인식과 동기, 지위와 권한 등의 상호작용에서 만들어진 산물로 해석하기 때문에 이러한 정책 결정 과정과 경제적 실익 증진을 위한 합리적 욕구를 파병정책 결정에 영향을 주는 요인으로 추출하였다.

#### 제 4 절 파병정책 결정 요인에 관한 문헌 및 선행연구

##### 1) 국회 동의안을 중심으로 분석한 파병정책 결정 요인

우리나라의 해외파병 정책은 위에서 살펴본 바와 같이 국회의 동의를 얻어야만 가능하므로 국회 국방위원회에서 파병정책과 관련하여 상정된 안건을 논한 국회 회의록에서 주로 언급된 핵심 단어를 분석하면, 파병정책을 결정하는 당위성, 중요성과 연관된 요인들을 찾을 수 있을 것으로 판단하였다.

이렇게 파병정책을 결정하는 중요 요인을 추출할 수 있을 것이라는 가정 하에 과거 국회 국방위원회의 회의록을 분석하였다.

##### 가) 제287회 국회(임시회) 제2차 국방위원회(2010. 2. 19.)

「국군부대의 아프가니스탄 파견 동의안」이 안건으로 상정되었으며, “파견

부대 임무는 대한민국 재건팀(Provincial Reconstruction Team, 이하 “PRT”라고 한다) 주둔지를 방호하고 그 활동을 보호하며, 대한민국 PRT<sup>18)</sup>의 활동을 보장하는 데 필요한 정찰을 하는 것으로 파견 기간은 2010년 7월 1일부터 2012년 12월 31일까지이며, 상황에 따라 조기 철수도 가능하다.”라고 명시되어 있다.

파병부대의 교대 주기는 연간 1회이며, 국제안보지원군과 동부지역사령부와 협조하여 임무를 수행한다.

부대의 파병 및 임무 수행에 소요되는 예산은 우리 정부가 부담하며, 2010년도의 소요 예산은 최초 파견 동의안 제출 시 약 440억 원으로 잠정 추계하였으나, 사업계획이 구체화하는 과정에서 일부 예산이 증액되어 총 449억 원으로 조정되었다.

“이에 파병의 필요성을 검토한 결과로 우리 정부는 테러 행위 근절 및 아프간 재건을 위한 국제적 연대에 동참함으로써 우리의 태도를 밝힐 필요성과 한·미 동맹관계의 공고한 발전을 도모할 필요성, 그리고 UN 회원국으로서 국제사회의 책임 있는 일원의 상당한 활동을 함으로써 우리의 국제적 위상을 고양할 필요성 등을 고려하여 아프간에 국군부대를 파병하려는 것”으로 제시되었다.

한편 “우리나라의 부대 파견에 반대하는 입장은 이번 파병부대가 UN PKO가 아니라 다국적군 소속이기 때문에 국제사회의 흐름도 이미 파병했던 자국의 병력을 철수시키고 있어 ‘명분이 없는 전쟁’을 반대하는 우리 국민 여론에 크게 어긋나며, 재파병으로 인해 우리 국민이 안전성 측면에서 이슬람 무장 조직의 테러 대상이 될 가능성이 커질 수 있다는 점”이 제시되었다.

제287회 국회 (임시회) 제2차 국방위원회에서는 “우리 헌법은 국제평화 유지에 노력할 의무와 함께 국민의 생명과 재산을 보호할 책무도 국가에 부여하고 있으므로 파병의 필요성과 함께 파병으로 인하여 발생할 수 있는 부정적인 효과를 함께 고려하여 그 부작용을 최소화하고, 국익에 부합하는 방향에서 파병 여부를 결정하는 것”으로 논의되었다.

---

18) 지방재건팀(PRT) : 전후 복구를 위해 구성된 다국적·다기능 민사활동팀으로 지방재건과 치안을 유지하고, 중앙정부의 영향력을 확대함으로써 안정화작전을 지원하는 조직

나) 제303회 국회(정기회) 제5차 국방위원회(2011. 11. 1.)

“제안 안건은 「국군부대의 소말리아 해역 파견연장 동의안」으로 2009년 3월, 소말리아 아덴만 해역에 파견하여 활동하고 있는 청해부대의 파견 기간이 종료됨에 따라 파견 기간을 2012년 1월 1일부터 12년 12월 31일까지 1년간 연장하는 것”이다.

소말리아 인근 해역은 해적에 의한 테러 활동이 수시로 발생하고 있으며, 아덴만을 항해하는 우리나라 선박들의 안전이 큰 위협을 받고 있어 청해부대의 활동이 지속 요구되었다.

“청해부대는 아덴만 여명작전, 한진 텐진호 구출 작전 등 해적 퇴치 작전을 성공적으로 수행한 바 있고, 2010년 한 해 동안 124척의 우리 선박을 안전하게 호송하는 등 성공적으로 우리 국민과 국익을 보호하고 국위 선양에 크게 이바지하였다.” 이에 따라 “연합해군사를 포함하여 우리 외교통상부, 국토해양부, 농림수산식품부, 한국선주협회, 한국선박관리협회 등 국내·외의 각 기관이 청해부대의 활동 성과를 높이 평가하고, 청해부대 파견연장을 적극적으로 요청하였으며, 정부는 청해부대 파견 기간을 1년 더 연장할 필요가 있다고 판단하여 국회에 파견연장 동의를 요청한 사항”이었다.

수석전문위원 국회에 제출한 동의안 요지에 따르면, 연장 기간은 2012년 1월 1일부터 12월 31일까지이고, 부대 규모는 320명 이내이다. 그리고 부대의 임무는 “우리 선박의 안전한 활동을 지원하고 연합해군사의 해양안보작전에 참여하며, 필요하면 재외국민 보호 활동을 하는 것”으로 부대의 지휘권은 한국군이 보유한다고 하였다.

우리 선박에 대한 호송 작전은 우리 군이 통제하고, 해양안보작전 참여시, 현지 사령관이 전술 통제를 한다. 이러한 청해부대 파견연장의 필요성은 “여전히 해적 행위 요인이 남아 있고, 아덴만은 중동으로부터 원유를 수입하는 전략적 항로로서 연간 약 500여 척의 대한민국 선박이 이 항로를 따라 운항하며, 우리 선원의 생명과 해운업계의 재산이 해적의 공격에 노출”되어 있다는 것이다.

우리 군은 청해부대 파견을 통하여 해적 퇴치를 위한 노력에 동참함으로써 해군의 연합작전 능력을 향상하고, 안보 유지 능력과 국제적인 공조 능력

향상에도 기여가 가능하며, 한국선주협회를 비롯한 국내·외 주요 기관에서 대상 부대의 파견연장을 적극적으로 요청하므로 파견연장의 필요성이 인정된다고 하였다.

그러나 파견부대 임무 및 작전 범위의 확대에 관한 문제로 “부대의 규모는 이전보다 10명을 증원하고, 유사시 해외에서 우리 국민 보호 활동을 할 수 있도록 하는 임무를 추가로 부여하였으며, 이를 위하여 아덴만 해역 일대뿐 아니라 지시된 해역에서도 작전할 수 있도록 작전지역을 확대”하였다.

국방부는 “청해부대가 아덴만 이외의 지역에서 발생하는 우리 국민 보호 활동에도 참여할 필요성이 있다고 하였으나, 다만 청해부대의 임무 및 활동 지역의 범위와 한계가 불명확해지고 국회가 임무를 제한하는 취지가 흐려질 수 있어서 이러한 경우에는 임무 수행과 작전 범위를 명확히 하고, 절차적 요건을 정비하며, 임무 수행 즉시 관련 내용을 국회에 보고하는 등 보완해야 한다.”라는 의견을 제시하였다.

“청해부대 파견연장을 통해 소말리아 해역 일대에서 우리 선박의 안전한 활동을 지원하고, 국제 해상테러 대응을 위한 국제적 노력에 적극적으로 동참하며, 유사시 위기에 처한 재외국민 보호 활동을 적극적으로 실시하여 국익 증진은 물론 우리 군의 전투력 향상에 이바지하도록 최선을 다하겠다.”라는 정부의 파견안은 가결되었다.

다) 제311회 국회(정기회) 제5차 국방위원회(2012. 11. 2.)

“본 위원회에 상정된 해외파견 관련 안건은 총 3건으로 「국군부대의 아프가니스탄 파견연장 및 단계별 철수계획 동의안」과 「국군부대의 소말리아 해역 파견연장 동의안」, 그리고 「국군부대의 아랍에미리트(UAE)군 교육훈련 지원 등에 관한 파견연장 동의안」이었다.”

“정부가 국회에 제출한 동의안의 요지로 파견연장 기간은 2013년 1월 1일부터 2013년 12월 31일까지이고, 부대 임무는 UAE군 특수전 부대에 대한 교육훈련 지원, UAE군 특수전 부대와의 연합훈련 및 연습, 유사시 우리 국민 보호”였다. 파견 규모는 150명 이내이며, 3개의 동의안은 모두 기획재정부 및

외교통상부와 이미 협의가 끝난 사항이었다.

“아프가니스탄에 파견된 국군부대는 민간 주도의 지방재건 활동 보호 임무를 수행하는 데 중점을 두고 PRT 주둔지 경계 및 PRT 활동 보호 임무를 성공적으로 수행하였다고 평가받고 있다. 국방부는 정부의 PRT 단계별 철수 계획에 따라서 병력 350명 중 대부분을 철수하고 기존 바그람기지 내 PRT 시설과 대사관 방호를 위한 경비대 병력으로 총 61명만 유지할 계획”이다.

“오쉬노부대의 파견연장은 민간의 PRT 활동이 향후 계속 추진될 예정이기 때문에 일부 국군 병력의 잔류 필요성은 인정된다.”라고 판단하였다.

“국군부대의 소말리아 해역 파견연장은 2009년 3월 13일부터 아덴만에 파병되어 활동 중인 국군부대 청해부대의 파견 기간을 13년 12월 말까지 연장하고자 하는 것이다. 아덴만에 파견된 청해부대의 파병 기간 연장은 아덴만 인근 지역이 국가 간 해양물류 통행의 주요 항로로서 동 지역의 해상안전 확보를 위해 해적의 공격으로부터 우리 선원의 생명과 경제활동을 보호할 필요성이 있으며, 국제적인 공조 활동을 통한 우리나라의 안보 능력 향상과 국위 선양에도 이바지할 수 있으므로 그 필요성이 인정된다고 판단”하였다.

다만 “파견부대의 임무 교대 등으로 인해 DDH-Ⅱ급 구축함 전력 운용에 차질이 발생하지 않는 대책”이 필요하였다.

“국군부대의 UAE군 교육훈련 지원 등에 관한 파견연장 동의안으로 이 동의안은 2011년 1월 1일부터 UAE의 알 아인 지역에 파견되어 활동 중인 국군부대 아크부대의 파견 기간을 2013년 12월 말까지 연장”하는 것이었다.

“UAE에 국군부대를 파견하는 것은 우리 군의 특수작전 수행 능력의 향상과 방산 수출 확대 등을 통한 교역의 활성화로 우리 국익의 증진에도 이바지할 수 있다는 점에서 파견연장이 필요하다.”라는 것이 정부의 설명이었다.

“국군의 외국 파견은 국익과 관련하여 정치적 결단이 요구되는 영역이라는 점에서 이 동의안과 같은 특수전부대의 임무수행에 능력 향상, 군사 교류·경제협력 확대 등을 목적으로 국군의 외국 파견도 가능하다고 판단하였다. 다만 국군의 외국 파견은 국민의 생명과 재산뿐 아니라 국가안보에 중대한 영향을 미칠 수 있는 국가적 사안이므로 신중하게 진행되어야 한다.”

“또한 우리 군의 대북 군사대비태세에 대한 국민적 우려가 여전한 가운데

UAE와 같은 비분쟁지역에 파병이 계속되거나 확대될 때는 대북 군사대비태세에 대한 국민적 우려가 커질 소지가 있으므로 국군부대의 임무 완수 정도에 따라서 파견 종료 시점 등 파견부대 운용계획이 제시”되어야 한다고 하였다.

#### 라) 국회 회의록의 핵심단어 분석을 통해 추출한 정책 결정 요인

이러한 문헌연구를 통하여 해외파병 정책을 결정하는 중요 요인으로 국제사회 공헌 및 우리나라 외교역량의 강화에 대한 기여도, 동맹국과의 결속체계 강화에 미치는 영향, 파병지역에서의 재외국민 보호 가능성, 우리나라의 안보 상황과 경제적 실익, 파병지역의 작전 여건 평가, 정책결정자와 국회의 역할 등 9가지를 추출하였다.

#### 2) 분야별 파병정책 결정 요인에 관한 선행연구

우리나라의 주요 해외파병 사례를 분석한 결과에서 그에 따른 성과와 한계점을 확인한다면, 그것은 역으로 파병정책을 결정하는 과정에서 무엇이 중요한 요인이 될 수 있는지를 판단하는 기준이 될 것이다.

지효근(2021)은 우리나라 해외파병의 성과와 한계점을 다음과 같이 분석하였다. 먼저 성과는 군사적 측면과 외교·국방 목표 달성 면에서 살펴볼 수 있는데, 외교·국방 측면에서 첫째, 동맹국 간의 관계 강화를 위한 파병 활동이 적극적으로 이루어졌다는 것이다.

이것은 위협의 대응에 대하여 국가의 외적 능력이 강화되었음을 의미한다. 상시 북한에 의한 안보 위협이 존재하는 가운데, 우리 군의 병력을 차출하여 해외로 파병하는 것은 결코 쉬운 일이 아니지만, 동맹외교의 강화 차원에서 이러한 위협을 충분히 감수했다고 할 수 있다.

결프전쟁, 아프간전쟁과 이라크전쟁의 파병, 그리고 소말리아 해역으로의 파병 등이 바로 그 대표적인 사례이다. “동맹이라는 것은 국가안보를 자국의 능력으로만 담보하기 어려운 상황에서 취할 수 있는 최선의 행위”라고 보았

다. 그런 면에서 동맹의 강화를 위한 파병은 우리나라의 외교·국방 목표 달성에 이바지하였다는 것이다.

둘째, 발전기와 성숙기를 통해 국익을 창출하기 위한 해외파병 활동이 증가하였다. 그것은 UAE 파병이 대표적인 예이다. 국익이라는 표현은 다양한 의미로 정의할 수 있겠지만, 특징적으로 경제적 분야에서의 실익의 확대가 두드러진 사례라고 할 수 있다. 파병을 계기로 당사국과의 국가 관계가 한층 격상되고, 경제 분야의 다양한 협력이 확대되는 등 외교·국방 목표가 달성된 것이다.

마지막으로 파병정책의 실현을 통해 재외국민 보호 활동이 강화되었다. 이것은 소말리아 아덴만으로의 청해부대 파병이 대표적이다. 2019년 당시 해외에 살고 있던 우리 재외동포는 약 750만여 명으로 추산된다. 이들에 대한 보호 임무 역시 우리 군에게 중요하며, 국가목표 가운데 하나라고 할 수 있다.

군사적 측면에서 해외파병을 통해 다양한 실전경험을 축적하여 외국군과의 연합작전 경험, 합동성 강화, 그리고 실전적 군사력 운용 능력이 향상되었다. 태동기 우리 군의 해외파병은 주로 전투 병력이 아닌 비전투병력 위주로 추진되었으며, 작전지속지원 위주의 임무로 인해 의료·공병, 군수지원 분야의 경험을 축적하는 것에 그쳤으나, 점차 부대단위의 전투 병력이 파병되었고, 그에 따른 다양한 군사작전이 확대되면서 여러 분야의 실전경험을 쌓았다. 동티모르의 상륙수부대, 레바논의 동명부대, 소말리아 해역의 청해부대 파병과 UAE의 아크부대 파병이 대표적인 예이다.

현지에서 보여준 탁월한 연합작전 성과도 해외파병을 통해 우리 군의 발전성과 무한한 가능성을 알 수 있게 해준 사례로 볼 수 있다. 해외파병은 기본적으로 UN 평화유지군을 포함한 타국군과의 연합작전을 전제로 한다.

이러한 연합작전에서 가장 어려운 점은 원활한 의사소통 문제와 서로 상이한 작전운영 체계를 들 수 있다. 개인 및 부대단위 파병을 통해 이러한 제한사항을 경험·극복함으로써 실전에 대비한 시행착오를 줄이고, 연합작전의 효과를 배가시킬 수 있을 것이다.

또한 해외파병은 우리 군의 합동성 강화를 위한 발전 면에서도 크게 이바지하였다. 미래전은 무기체계의 발전과 함께 합동성 강화가 전승을 위한 필수

요소라고 할 수 있다. 최근에는 단일 군으로 편성하여 파병부대를 구성하기보다 육·해·공군 및 해병대 등 여러 군을 통합·편성하여 합동성의 강화를 도모하고자 한다. 이러한 측면에서 해외파병은 우리 군의 합동성 강화에 크게 이바지하고 있다.

그리고 군사적 측면에서도 다양한 가능성을 찾아볼 수 있다. 파병부대는 수색 정찰과 같은 군사작전뿐만 아니라 의료 및 재건지원 등의 민군작전을 수행하기도 하고, 동맹국과 피지원국의 정부를 지원하는 등 다양한 임무를 수행한다. 이처럼 여러 가지 임무를 통하여 작전 수행과정에 대한 경험을 대폭 향상할 수 있을 것이다.

정도생(2006)은 『한국의 해외파병 정책 결정 과정에 관한 연구』를 통해 우리나라의 평화유지활동 파병정책 결정에 큰 영향을 미친 국제환경은 탈냉전 이후 국제사회에서 국가 간의 상호의존성 증가와 함께 UN의 역할이 확대되었다는 점을 강조하였다. 또한 우리나라의 UN에 대한 외교정책 강화가 중요한 목표로 대두되었고, 일본이 상대적으로 UN PKO에서의 역할과 기여를 확대하면서 국제사회에서의 영향력이 증대된 것이 우리의 파병정책 결정에 중요한 자극제가 되었다고 주장한다.

다시 말해 우리나라가 소말리아, 앙골라, 동티모르 등 3개의 해외파병을 통해 얻고자 했던 국가적 이익은 모두 UN을 통한 우리나라의 국제적 지위 확보와 국가 위상의 제고였다는 것이다.

김영삼 정부는 소말리아와 앙골라에서의 평화유지활동을 통해 UN 안전보장이사회 비상임이사국 진출을 하였고, 김대중 정부는 동티모르에서의 평화유지활동을 통해 대한민국은 인권 국가, 대한민국의 대통령은 인권 대통령이라는 국제적 평가를 받았다.

UN PKO 파병정책의 결정 과정에서 대통령은 국정의 최고 책임자로서 주도적 역할을 행사한다. 특히 동티모르에는 김대중 대통령이 UN의 공식적인 요청이 있기도 전에 먼저 정부 방침을 설정하여 부대 파병을 주도하였다.

외교부는 파병에 관한 건을 처리하기 위하여 ‘세계화’라는 김영삼 정부의 외교정책과 ‘인권외교’라는 김대중 정부의 외교정책의 방향에 따라 UN에 대한 외교정책의 하나로 평화유지활동을 국방부와 적극적으로 협의하였다. 군사

력 운용의 주무 부처인 국방부는 해외파병을 위한 최초의 정부 방침 정립부터 파병정책을 결정할 때까지 실질적으로 대부분의 업무를 주도적으로 처리하였다.

국회는 정부가 제출한 평화유지활동 파병동의안에 대하여 헌법에서 보장하고 있는 역할, 즉 “국군의 해외파병에 대한 동의권” 행사 외 특별한 역할을 하지 못하였다. 이는 소말리아와 앙골라에 대한 인도주의적 차원의 해외파병은 불가피하다는 국내 여론의 방향과 일치하기 때문이기도 했으나, 동티모르의 경우는 전투부대 파병에 대한 찬반 의견이 첨예하게 대립하여 여당은 정부안을 지지하고, 야당은 조건 없는 반대의견만을 제시함으로써 정치적 통합을 이룰 수 없었다.

한편, 시민사회를 주축으로 한 다양한 여론은 대통령을 포함하여 정책 결정 과정에 있는 참여자들이 여론의 방향성에 의해 해외파병 정책 추진을 지연시키거나 강행함으로써 사실상 파병정책 결정에 매우 큰 영향을 미쳤다.

특히 동티모르의 경우에는 NGO가 김대중 대통령의 파병정책 추진을 지지하였고, 김대중 대통령은 다수 NGO의 후원 및 지지와 우세한 여론을 이용하여 파병을 반대하는 여론과 야당의 반대에도 불구하고 해외파병을 강행할 수 있었다.

우리나라가 해외파병이라는 외교정책의 의사결정 과정에서 정책을 결정하는 참여자들이 서로에게 영향을 준 상호작용은 다음과 같다.

소말리아, 앙골라, 동티모르 등 3개 나라에 대한 파병정책은 공통적으로 UN에서 우리나라의 국제적 위상 제고라는 외교목표 아래 대통령이 가지고 있는 강한 의지와 신념을 바탕으로, 외교부는 정부의 외교정책에 따라 UN에 대한 외교 창구로서 국방부와 협의하는 수준에서, 국방부는 군사 분야 관련 주무 부서로서 해외파병을 실질적으로 주도하였다. 그러나 국회는 정부의 파병동의안에 대한 ‘동의권’ 행사 외에는 특별한 역할을 하지 못하였다.

여론은 대통령과 정부 관료, 그리고 국회와 평화유지활동을 위한 파병정책 결정 과정에 참여한 많은 사람에게 방향성을 제시한 기초가 됨으로써 사실상 해외파병을 위한 정책 결정 과정에 많은 영향력을 행사한 것으로 볼 수 있다.

윤지원(2016)은 『탈냉전기 한국군의 파병패턴 변화에 관한 연구』를 통해

변화된 국제안보 상황과 국제적 도전과제 해결에 있어서 우리 군이 더 적극적인 역할 수행을 위해 해외파병 관련 제도의 정비가 필요하다고 강조하였으며, 해외파병을 통한 우리의 국익과 국제사회 기여에 대하여 다음과 같이 주장하였다.

탈냉전 이후 우리 군이 시행하였던 파병정책은 군사적, 국익 추구 측면에서 무시할 수 없이 많은 성과를 창출하였다. 그동안 우리나라의 해외파병은 작전 수행 측면에서 우리 군의 작전지속능력 향상과 전투기술 배양, 안정화 및 민사작전 수행 능력의 향상을 직접 경험하게 해준 소중한 계기였으며, 전쟁 패러다임의 변화에 적응하는 기회를 만들어 주었다.

또한 실리적 국익 증진이라는 측면에서 현지 교민의 안전과 경제적 이익 창출로 군사협력을 활성화하고, 건설적인 공공외교에 이바지하여 다음과 같은 목표 달성에 이바지하였다.

첫째, 우리 군의 해외파병은 군사적 운용 측면으로 볼 때 평소 경험할 수 없는 다양한 작전지역에서 임무를 수행하기 때문에 원거리 작전지속지원 및 민사·안정화작전 능력 향상에 도움이 되었다. 또한 동맹국, 파병 국가와의 군사협력 활성화를 통해 실전 경험을 축적하는 한편, 새롭게 변화하고 있는 전쟁 패러다임에 접근할 기회가 되었다.

이러한 해외파병의 소중한 경험은 여러 방면에서 우리 군의 원거리 수송 및 병참 지원능력 향상에 이바지하였다. 6·25전쟁 이후 반세기 이상 남북의 대치 상황이 지속되면서 우리 군의 작전 반경은 사실상 한반도의 남한에 국한되었지만, 세계 각지의 다양한 해외파병을 통해 유사시 전쟁의 승패를 결정 지을 수 있는 군수작전의 범위를 지구 반대편까지 확장하였다.

지구촌 각지에 파병되어 임무를 수행하는 우리 군에 대한 탄약·장비·유류·식량 등 군수물자의 지원은 이동 경로와 운반수단 등을 고려 시 산재한 난관에 봉착할 수밖에 없으나, 파병 기한이 연장되고 파병부대의 교대가 빈번하게 이루어질수록 우리 군의 군수지원 경험 및 작전수행 능력이 지속적으로 향상되는 계기가 되었다.

이라크에 파병되었던 자이툰 부대가 이 경우의 대표적인 사례라고 할 수 있다. 베트남전쟁 이후, 사단급 전투부대로는 최초의 최장거리 파병 기록을

가지고 있으며, 이러한 자이툰 부대의 경험을 통하여 우리 군은 점차 독자적인 작전지속능력을 향상하고, 다양한 경험을 축적하였다는 평가를 받고 있다.

또한, 해외파병 경험의 축적은 새롭게 변화하고 있는 전쟁 양상과 패러다임에 신속하게 접하고 대응할 수 있는 계기를 만들어 주었다.

사실상 국내에서 접하기 힘든 다양한 형태의 위협을 사전에 경험하고, 이에 대한 대응 전략·전술을 수립하여 시행함으로써 새로운 미래 전장 환경에 필요한 독자적인 작전 수행 능력을 향상하고, 다국적군 및 동맹국 군과 다채로운 연합훈련을 통해 연합작전 수행 능력과 합동성을 강화하였다.

탈냉전 이후 전면전의 위협은 상대적으로 감소하는 반면 국지적인 분쟁이 나날이 증가하고 있으며, 비국가 행위자의 의미가 강해지고 있는 최근 분쟁 양상의 특성에서 국경을 넘어 세계 각지 벌어지는 위협들은 인접한 국가들과의 협업과 결속을 요구하고 있다.

이에 우리 군의 해외파병은 전쟁 양상이 지속 변화하고 있는 가운데 다양한 전쟁의 주체와 전쟁 대상, 전장 환경 등을 경험하고, 보완해야 할 사항을 체득할 수 있는 새로운 도전의 기회가 되고 있다.

먼저 국제평화활동 관련 UN 산하의 고위 기구에 우리 인사들이 대거 진출함으로써 우리의 위상을 높이고, 국제적인 인적 인프라의 구축과 국방 네트워크의 확대를 통해 더 다양한 활동이 가능해졌다.

둘째, 국가적 측면에서 우리나라의 재외국민을 보호하고, 현지 재건 등의 인도적 기여를 통해 공공외교를 가능하게 하므로 국제사회가 원하는 평화 유지와 분쟁 방지의 목표 실현을 통하여 국가 브랜드 제고에 기여하고 있다.

또한 UAE에 파병 중인 아크부대는 양국 간 군사 우호 관계 증진에 이바지할 뿐만 아니라, 경제적인 측면에서도 국익 증진에 크게 기여하고 있다. 원자력발전소 수주를 통해 확보한 경제적인 성과 이외에 韓-UAE 간 다양한 방산 협력 범위를 확장한 것이 바로 그 사례이다.

UAE군은 아크부대를 통하여 우리 군의 첨단 무기체계에 관심을 표명했고, 실제 지금까지 이루어진 방산 수출은 탄약류를 비롯하여 무인항공기와 통제 장비 등 약 467억 원에 달한다. 이러한 금액은 아크부대의 파병 이전 5년 동안 UAE 방산 수출 액수의 3배가 넘는 금액이며 T-50 훈련기, 소형 잠수

함과 소해함, 한국형 과학회 전투 훈련시스템(KCTC) 관련 수출 협의 등을 고려하면, 아크부대의 파병으로 인한 국익 창출 효과는 실로 막대하다고 할 것이다.

최근 안보경영연구원의 조사에 따르면, 경제협력이 동반된 국방협력은 경제협력이 동반되지 않은 국방협력에 비하여 대략 50% 이상의 수출을 촉진한 것으로 확인되었으며, 실제로 아크부대와 함께 경제협력이 동반된 국방협력을 통해 우리나라는 UAE에 연간 약 14.7억 달러의 경제적 이익 효과를 기대하는 것으로 추정하기도 하였다.

또한 해외파병의 국가적인 혜택은 재외국민을 보호하고 경제적인 국익을 창출하는 것에 그치는 그것뿐만 아니라 공공외교에서 중요한 하나의 축으로 국제평화 유지에 이바지함으로써 국제사회에서 우리나라의 위상을 높인다는 데 큰 의미가 있다.

지금까지 우리 군의 해외파병 활동 사례의 고찰을 통해 살펴본 선행연구에서 국제사회 기여 여부 등 모두 11개의 해외파병 정책 결정 요인을 추출하였으며, 세부적인 내용은 제3장의 3절에서 다시 언급하고자 한다.

## 제 3 장 파병정책 결정 사례 비교 및 분석

### 제 1 절 파병 요청과 우리나라의 정책목표

한 국가의 외교·국방정책을 이해하기 위해서는 정책 결정에 관련한 모든 요인을 종합적이고 체계적으로 분석해야 한다. 국제정치 무대나 지역별 세력균형 등 국가별로 상응한 외부 요인과 국내의 정치·사회적 상황과 같은 내부 요인, 그리고 정책 결정 참여자들의 인식체계 등은 이러한 정책을 결정하는 요인이라고 할 수 있다. 제3장에서는 동티모르 파병 등 과거 우리나라의 해외파병 사례 3가지를 Putnam의 양면게임 이론에 적용하여 정책목표 등을 비교·분석하고, 파병정책 결정에 영향을 미치는 요인들을 추출하였다.

먼저 동티모르 파병 당시 해외파병의 정책적 목표는 세 가지로 첫째, UN 평화유지활동에 참여하여 파병지역의 평화와 안정화, 국제사회의 노력에 적극적으로 동참함으로써 우리나라의 국제적 위상을 높일 수 있다고 보았다.

둘째, 우리나라가 세계평화를 위한 평화유지활동에 자발적으로 참여함으로써 유사시 한반도 내 발생 가능한 긴장 상황에서 국제 여론을 우리에게 유리하게 이끄는 것은 물론 국제적 지원을 얻어내기 위한 명분을 사전에 확보할 수 있다고 판단하였다.

셋째, 동티모르가 안정화되고 평화가 정착되면 현지의 경제적 복구 및 에너지 자원개발 및 확보 등에 참여할 수 있는 유리한 여건을 선점할 수 있다고 판단하였다.

이라크전쟁 시 파병사례는 이라크에 평화를 정착하고, 신속한 재건을 지원한다는 명분으로 추진되었지만, 그 이면에는 ‘한반도에 주둔하고 있는 주한미군의 일부 병력을 이라크로 차출한다.’라는 안보 상황과 북한의 핵 문제를 평화적으로 해결하고, 한반도의 평화체계 구축을 위한 굳건한 韓·美 동맹 강화를 고려한 국익 차원의 결정이었다. 당시 파병을 결정한 정책적 목표는 헌법에 명시된 바와 같이 국제평화 유지에 이바지하고, UN 안전보장이사회에서 채택한 다국적군 파병 및 재건에 관한 결의안에서 정리한 중동지역의 평

화와 안정화에 이바지하기 위함이었다. 또한 이라크의 국가 재건사업을 지원하고 국민에 대한 구호 활동을 전개한다는 인도적 차원의 필요성과 대외적 국가 위상 제고 및 국익 증진에 이바지하기 위해서였으며, 향후 이라크 전후 복구사업에서 경제적 이익의 창출 여건을 보장받을 수 있다는 것이었다.

UAE 파병은 우리 군의 해외파병을 통한 군사교류협력의 확대로, 필요하면 한반도의 방위 역량 강화에 도움을 줄 수 있을 것이라는 인식에서 추진하였다. 이렇게 진행된 UAE 파병의 정책목표는 다음과 같다.

첫째, 양국 간의 안보협력 강화를 통한 군사협력의 확대는 우방의 확보 측면에서도 긴요하며, 특히 에너지 안보 및 걸프 지역의 안정에 이바지할 것으로 판단하였다.

둘째, 우리 군의 전투력 수준 향상이다. 국내에서는 경험할 수 없는 다양한 작전환경에서 첨단 무기체계와 시설을 활용하는 동시에 타국 군과의 연합 훈련을 통해 임무 수행 능력을 배양시킬 수 있다고 판단하였다.

셋째, 유사시 우리 국민의 보호와 국가이익의 증진이었다. 왜냐하면 UAE와 우리나라는 방산·군수 분야의 협력 수요가 증대되는 추세이므로 UAE를 중동지역 방산 수출의 전지 기지로 활용할 수 있어 경제협력 확대에도 긍정적인 역할이 예상되었기 때문이다.

[표 3-1] 우리나라의 파병 정책목표

| 구분            | 파병 임무                | 파병정책 목표                                                                                                                                                          |
|---------------|----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 동티모르<br>상륙수부대 | 동티모르 치안유지<br>및 안전 회복 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 인권 및 민주화 등 국가 도덕성 제고</li> <li>• UN PKO 참여로 국제적 위상 제고</li> <li>• 경제복구 및 자원개발 참여 기대</li> <li>• 유사시 한반도 지지기반 확보</li> </ul> |
| 이라크<br>자이툰부대  | 이라크 평화 정착<br>및 재건지원  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 국제평화 유지에 기여</li> <li>• 우리나라의 대외 국가 위상 제고</li> <li>• 이라크 국가재건 및 인도적 구호</li> <li>• 전후 복구 참여 등 경제적 국익 증대</li> </ul>        |
| UAE<br>아크부대   | 양국 간<br>군사 교류 협력     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 양국 간 안보협력 강화</li> <li>• 우리 군의 전투력 향상 기여</li> <li>• 유사시 현지 국민의 보호</li> <li>• 국가이익의 증진</li> </ul>                         |

\* 출처: 『한국의 전투부대 파병정책』 (박동순, 2016).

## 제 2 절 파병정책의 결정 요인 및 과정

### 1) 국제협상 영역

우리나라의 파병정책은 국제평화 유지와 안정에 이바지한다는 명분으로 결정되었다. 동티모르는 주민학살 등으로부터 국민의 인권을 개선하고, 이라크는 후세인의 폭정으로부터 국민을 해방하며, 범국가적으로 위협이 되는 대량살상무기 색출과 무차별적 테러 행위를 공동의 노력으로 해소한다는 명분 하 동참하였다. UAE도 UAE군의 군사력 강화로 인해 향후 중동지역의 정치·군사적 안정을 회복할 수 있을 것이라는 장기적인 전략에 이바지할 것으로 판단하였다.

또한 우리나라 정부 및 기업들에게 기대되는 경제적 실익을 고려하였다. 동티모르 파병은 인도네시아 자원 교역 관계 교민들의 안전 문제와 티모르섬 근처에 매장되었을 것으로 예상한 원유, 천연가스 등을 판단하여 에너지 자원의 장기적인 확보 등을 고려한 것이다. 이라크 파병은 전후 중동지역의 재건과 질서 유지에 대한 우리나라의 입지를 공고히 하고, 미국과의 안보 관계에 대한 신뢰도 형성에 도움을 줄 것이라 판단되었다. UAE 파병은 원유와 천연가스 등의 자원 확보와 원자력발전소 건설 등에 직접적으로 이바지할 것으로 보았다.

마지막으로 우리나라의 국제적 위상에 걸맞은 역할을 감당하여 국가 브랜드의 향상을 기대하였다. 우리나라는 이미 이라크에서 사단급 전투부대를 파병하여 독자적 지휘체계로 작전 수행이 가능한 국가로 인정을 받았고, UAE 파병은 자국의 군대 양성을 위한 모델로 교육훈련을 전수하기 위해 우리 군의 능력을 세계 최강으로 인정함으로써 그 위상을 말해주는 것이라 하겠다.

그러나 세 차례의 해외파병은 그 정책 결정에 영향을 주었던 주변 요소들이 모두 상이하였다. 동티모르에 상륙수부대를 파병할 당시 우리나라는 IMF로부터의 경제위기 극복과 소위 ‘햇볕정책’으로 불린 남북 화해 협력과제가 정책 결정에 영향을 주었다. 이라크 자이툰부대 파병을 위해서는 9·11 테러에 대한 국제적 공조와 북한의 핵 문제에 대한 평화적 해결 및 주한미군 전력

공백 방지 등이 중요한 관심사로 대두되면서 국민적 관심 사안과 다양한 의견이 협상 과정에 반영되었다. 한편 UAE 아크부대 파병 시에는 ‘글로벌 코리아’를 지향하는 자원외교와 녹색성장, 그리고 G-20 세계정상회의 개최 등 초일류국가 건설이 초미의 관심사였다.

## 2) 국내협상 영역

동티모르, 이라크, UAE에 대한 파병의 경우는 국내적으로 파병에 대한 명분론에 휩싸이게 되었다. 동티모르 파병의 경우 인접국인 일본의 파병 여부와 자원 대국인 인도네시아와의 관계, 파병 장병들의 안전에 관한 문제들이 거론되었으며, 이라크 파병은 최초 UN 안보리의 결의안 채택이 없어 미국과의 동맹관계에 의한 파병이라는 외교상 부정적 측면을 부각하기도 하였다. UAE 파병은 원자력발전소 건설 수출과 연계 의혹, 헌법상 평화주의에 대한 해석 등이 논란의 도마 위에 올랐다.

또한 해외파병에 대한 장기 전략적 목표가 없다면 정부의 공적으로 이용될 수도 있다는 여지를 남겼다. 동티모르는 인권개선, 이라크는 韓·美 동맹관계를 활용한 북핵 문제 해결, UAE는 경제적 국익을 명분으로 전투 병력의 해외파병을 추진할 수 있다는 것이다.

그리고 여론 및 언론, 국민의 참여와 NGO의 역할이 점차 증대되고 있어 정책 결정에 미치는 영향력이 적지 않다고 할 수 있다.

## 3) 행위자 역할

### 가) 대통령의 특성과 역할

대통령중심제를 채택하고 있는 우리나라의 경우는 파병정책을 결정하는데 정책결정자인 대통령의 역할이 다른 요인에 비하여 매우 큰 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

동티모르 파병정책 결정 과정에서 인권을 중시했던 당시 김대중 대통령은

제7차 APEC 정상회의에서 동티모르의 인권 문제에 대한 국제사회의 역할을 강조하면서 우리 군의 동티모르 다국적군 참여를 선언<sup>19)</sup>했으며, 전직 대통령들을 초청하여 동티모르 파병의 당위성과 필요성을 설명하였고, 국회의장에게 메시지를 보내 여야의 초당적인 협조를 당부하기도 하였다.

[표 3-2] 파병정책 결정 간 대통령의 역할과 상호작용

| 구 분                  | 대통령의 역할                                                                   |                                                                                                       | 협상의 상호작용                                                                                                                      |
|----------------------|---------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                      | 공통점                                                                       | 상이점                                                                                                   |                                                                                                                               |
| 동티모르 파병<br>(김대중 대통령) | <ul style="list-style-type: none"> <li>파병 명분으로 국제평화주의, 국가이익 제시</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>인권 대통령, 인권 국가 이미지</li> <li>파병정책 결정 추진 시 주도</li> </ul>          | <ul style="list-style-type: none"> <li>국제적 위상 제고</li> <li>정부와 국회의 설득</li> <li>시민단체의 지지</li> </ul>                             |
| 이라크 파병<br>(노무현 대통령)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>파병 장병과 교민 등 국민 안전 우선시</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>韓·美 동맹, 자주 외교 표명</li> <li>파병정책 결정 추진 시 절차와 여론 수렴 중시</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>국제적 요구에 미흡</li> <li>정부, 국회, 여론의 충분한 논의와 검토 여건 조성</li> <li>파병 요구와 다른 독자적 파병안</li> </ul> |
| UAE 파병<br>(이명박 대통령)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>대한민국의 역할과 국제적 위상 제고</li> </ul>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>실용적·글로벌 노선 추진</li> <li>파병정책 결정 과정에서 역할 변수로 미약</li> </ul>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>정상회담 등을 통해 파병정책 여건 조성</li> <li>외교·국방·경제분야 교류협력 관계 모색</li> </ul>                        |

\* 출처: 『한국의 전투부대 파병정책』 (박동순, 2016).

## 나) 정부 관료의 역할

국가별 정부 및 정책 결정 구조의 특성은 기본적으로 법률적인 정부의 형태에 따라 각기 다른 양상을 보일 수 있지만, 실제로는 대통령의 리더십 형태나 사회적 분위기 등에 따라 다양한 모습이 나타날 수 있다.

국가의 외교정책 결정 권한은 헌법 등 법률에 명시되어 있고, 특히 우리나라

19) 조선일보(1999. 9. 14.). 「김대통령 “동티모르 평화군 참여 마땅”」

라는 행정부 내부의 임무와 기능이 정부조직법상 명시되어 있다. 그러나 정부의 정책 기조와 특성에 따라 차이를 나타낼 수 있다.

[표 3-3] 파병정책 결정 간 정부의 역할과 상호작용

| 구 분               | 정부의 역할                                                                      |                                                                                                                         | 협상의 상호작용                                                                                              |
|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                   | 공통점                                                                         | 상이점                                                                                                                     |                                                                                                       |
| 동티모르 파병<br>(국민정부) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 관련 부서 간 파병에 대한 견해차 발생</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 대통령의 파병 의지 뒷받침 역할</li> <li>• 외교·국방부 주도</li> </ul>                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 파병요구안 수용</li> <li>• 대통령 정책 주도, 파병기일 촉박으로 정부 역할 미흡</li> </ul> |
| 이라크 파병<br>(참여정부)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 국민적 이해와 공감대 형성 노력 미흡</li> </ul>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 파병 협상의 주도적 역할 수행 (부대 성격, 규모, 시기, 지역 등)</li> <li>• NSC 주도, 외교·국방부 보조</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 충분한 여론 수렴과 국제협상을 통해 독자적 파병안 결정</li> </ul>                    |
| UAE 파병<br>(실용정부)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 파병의 명분 획득과 국민 안전에 대한 노력</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 군사협정 근거로 국민 공감대 형성, 절차상 밀행주의 논란</li> <li>• 국방부 주도</li> </ul>                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 파병요구안 수용</li> <li>• 새로운 개념의 파병에 대한 공감대 형성 미흡</li> </ul>      |

\* 출처: 『한국의 전투부대 파병정책』 (박동순, 2016).

#### 다) 국회의 파병동의안 심의

우리나라는 헌법 제60조 제2항<sup>20)</sup>에 따라 국군 파병안에 대한 국회의 심의와 동의를 규정하고 있다. 정부가 파병동의안을 국회에 제출하면 국회는 본회의를 거쳐 소관 상임위원회에서 동의안을 심의하여 의결하고, 본회의에 상정하면 재적의원 과반수 출석과 출석 의원의 과반수 찬성으로 가결된다. 파병정책 결정 사례로 선정하여 살펴본 동티모르 파병, 이라크 추가 파병, UAE 파병에 대한 국회의 역할과 상호작용은 [표 3-4]와 같다.

20) 국회는 선전포고, 국군의 외국에의 파견 또는 외국군대의 대한민국 영역 안에서의 주류에 대한 동의권을 가진다.

[표 3-4] 파병정책 결정 간 국회의 역할과 상호작용

| 구 분                 | 국회의 역할                                       |                                                               | 협상의 상호작용                                        |
|---------------------|----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|
|                     | 공통점                                          | 상이점                                                           |                                                 |
| 동티모르 파병<br>(15대 국회) | • 전투부대 파병 반대                                 | • 대통령의 일방적 정책 결정상의 문제 제기<br>• 상임의 역할 미흡 (시일 촉박 등)             | • 야당 수정동의안 제출<br>• 파행적 의결 처리 (야당 퇴장 후 여당 단독 표결) |
| 이라크 파병<br>(16대 국회)  | • 파병 명분에 대한 논란<br>• 파병의 명분 획득과 국민의 안전에 대한 노력 | • 당리당략을 떠나 정치적 소신 발휘<br>• 탄핵정국과 17대 총선 등 외부요소 영향              | • 대통령의 적극적 설득<br>• 정부 협상력 제고                    |
| UAE 파병<br>(18대 국회)  |                                              | • 파병에 대한 헌법 해석과 정부의 일방적 정책 결정에 문제 제기<br>• 상임의 역할 미흡 (시일 촉박 등) | • 파병요구안 수용<br>• 파행적 의결 처리                       |

\* 출처: 『한국의 전투부대 파병정책』 (박동순, 2016).

#### 라) 여론(언론 및 NGO 등) 활동

1999년 9월 13일, 정치개혁시민연대 등 38개 시민단체는 ‘동티모르의 독립을 위한 시민연대’를 만들고 범국민운동을 전개했다. 외국의 인권 문제에 대해 시민단체가 한목소리로 파병을 주장하고 나선 일은 매우 이례적인 일이었다. 동티모르 파병에 대하여 1999년 9월 20일을 전후한 국민 여론 조사 결과, 찬성 50~70%, 반대 20~40% 내외인 것으로 확인되었다.

2003년 당시 우리나라는 언론과 시민단체, 전문가 집단이 중요 행위자로 급부상하였으며, 일반 국민의 여론 형성도 정책 결정 과정에 많은 영향을 미쳤다. 이라크 파병이 우리나라의 국익에 도움이 되었는지에 관한 질문에 국민 다수가 도움이 된다는 응답을 하였으나, 추가 파병을 반대하는 이유로는 파병장병의 안전, 전쟁 명분, 파병 비용의 분담 때문이었고, 찬성하는 이유는 韓·

美 동맹의 동맹관계 강화, 다양한 국익 증진, 국제사회에서의 위상 제고 등이 었다. 2004년, 국민의 여론을 중시하여 파병정책 결정에 중요한 요인으로 작용하였다. 해외파병에 대하여 시민단체가 여론, 정부, 국회에 미친 파급효과는 이라크전쟁의 정당성 문제, 우리 군의 추가 파병 문제에 대한 찬반 논쟁, 그리고 파병 시 부대의 성격과 규모 및 파병지역 선정과 시기 판단 등에 대하여 많은 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

UAE 파병과 관련하여 일부 시민단체들은 ‘파병 비용의 자국 부담 등으로 인해 파병 자체가 국익이 없음’을 주장하였고, 경제적 목적 달성을 위한 파병은 위헌 소지가 크다는 주장을 제기하기도 하였다. 언론과 시민단체의 역할과 상호작용이 과거 파병사례의 협상과 정책 결정 과정에 미친 영향을 요약하면 [표 3-5]와 같다.

[표 3-5] 파병정책 결정 간 여론의 역할과 상호작용

| 구 분                | 여론의 역할                                |                                                                           | 협상의 상호작용                                                          |
|--------------------|---------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
|                    | 공통점                                   | 상이점                                                                       |                                                                   |
| 동티모르 파병<br>(1999년) | • 언론의 역할 미약                           | • 대통령의 결정에 대한 NGO의 적극 옹호<br>• 현지 교민들의 파병 관련 의사표시 (탄원서, 신문광고)              | • 정부 파병안 추진에 도움<br>• 협상 시 기여도 미비(시일 촉박)                           |
| 이라크 파병<br>(2003년)  | • 시민단체의 역할 확대<br>• 찬반양론에 대한 균형과 조화 부재 | • 조직적·적극적 역할 (전쟁 및 추가 파병 반대)<br>• 국내·외 여론, 정책 결정 진행에 따른 입장의 변화로 지속 영향력 행사 | • 정부 파병협상 시 단계별로 영향력 지속 행사<br>• 국민·시민단체 등 대변 역할 충실<br>• 정부 협상력 제고 |
| UAE 파병<br>(2010년)  |                                       | • 파병에 대한 헌법 해석과 정부의 정책 결정상의 문제 제기                                         | • 특별한 영향력 행사 미비 (시일 촉박 등)                                         |

\* 출처: 『한국의 전투부대 파병정책』 (박동순, 2016).

### 제 3 절 파병정책의 결정 요인 추출

본 연구에서 분석대상으로 정한 파병정책 결정 요인을 추출하기 위하여 제2장에서는 외교정책 결정 과정에 관한 주요 이론모형과 문헌 및 선행연구를 통하여 파병정책의 결정 과정에 영향을 미치는 요인들을 살펴보았다. 아울러 본 장의 제2절에서는 동티모르 상륙수 부대 파병 등 과거 우리나라의 주요 파병정책의 결정 사례를 비교하고, Putnam의 양면게임 이론에 적용하여 파병정책에 영향을 미치는 요인 간의 역할과 상호작용을 분석해 보았다.

이 연구의 중점은 파병정책 결정에 있어서 그동안의 우리나라 해외파병 사례 전반을 망라하고, 해외파병 결정을 위한 중요 요인을 추출하여 그 중요도를 분석하는 것이다.

지금까지 우리나라 해외파병의 성과와 향후 기여 방안 및 파병 결정 요인에 대한 논의는 있었으나, ‘파병정책을 결정하는 요인 간의 중요도’에 관한 연구는 거의 없는 실정이었다. 이러한 상황에서 정책 결정에 영향을 주는 각 요인을 추출하기 위하여 먼저 문헌 및 선행연구 등을 통해 가능성이 있을 것으로 판단되는 다양한 정책 결정 요인들을 추출하였다.

그리고 추출된 요인은 과거 우리 군의 해외파병 사례의 역사적 고찰을 통해 실질적으로 영향을 미친 요인들로 선정하였고, 전문가 포커스 그룹과의 논의를 통해 최종적으로 추출하였다. 이러한 과정에서 최종적으로 우리나라 파병정책 결정 요인을 선정하기 위해서는 실무분야에 해박한 지식을 가진 전문가의 의견이 필요하였다.

따라서 전문가 집단은 UN 평화유지활동 실무, 또는 해외파병 정책업무를 담당했거나, 과거 파병 경험을 가진 군인, 현재 관련 임무를 수행 중인 국방부와 외교부 등 유관부처를 비롯한 관련 기관의 공무원들과 국방대학교 산하 국제평화활동센터의 전문교수진 등으로 구성하였다.

이들은 국제정치, 외교·안보 및 PKO 정책업무와 해외파병 유경험자로서 과거 20년 이상 군 경력을 가진 중령급 이상 영관장교와 8년 이상 근무한 경감 이상의 경찰, 10년 이상 정부 유관부처에서 실무를 담당하고 있는 현직 사무관급 이상 공무원들이며, 특히 각 기관에서 선발된 ‘2021년 UN 평화유

지 장관회의 준비기획단'의 일원으로 우리나라의 해외파병 정책 발전을 위한 교육훈련 및 기여공약 연구 등의 업무를 담당했던 유경험자들이 대다수 포함되어 있다.

이로 인해 파병정책 결정 요인을 도출하고 상대적인 중요도를 분석하기 위하여 선정한 전문가 그룹의 타당성 및 객관성은 충분히 확보한 것으로 판단하였다.

특히 지난 3월 30일부터 4월 4일까지 국방대학교 국제평화활동센터 교수진과 국방부 국제정책관실의 실무자 등을 포함한 5인의 전문가 포커스 그룹과 진행한 토의와 인터뷰에서는 본 연구자가 제시한 '우리나라의 파병정책 결정에 영향을 미치는 요인'을 도출하기 위한 논의가 충분하게 이루어졌다.

그리고 토의에 참여한 전문가들은 파병정책을 결정짓는 다양한 요인들을 도출하여 이들의 상관관계를 분석함으로써 상대적 중요도를 고려한 정책적 시사점과 개선방안을 제시하기 위한 연구의 방향성이 매우 참신하다는 점에 모두 공감하였다.

이러한 외교정책 결정 이론, 문헌 및 선행연구를 통해 파병정책 결정 요인을 추출하고, 우리나라 해외파병 활동의 사례 연구와 전문가들과의 포커스 그룹 토의를 거쳐 최종적으로 13개의 파병정책 결정 요인을 선정하였다. 그리고 파병정책 결정 요인의 특성은 Putnam의 양면게임 이론을 적용하여 국제협상 영역, 국내협상 영역, 행위자 역할의 3개 영역으로 구분하였다.

이는 상호 유사한 성격을 가진 요인들을 하위영역으로 구성함으로써 영역별로 분석된 파병정책 결정 요인의 특성을 이해하고, 평가영역별 중요도 비교시 AHP 분석과 향후 예상되는 중요도 분석에서 계층별로 일관성 있는 결과를 도출하기 위함이다. 논리적인 흐름을 거쳐 과정별로 추출한 해외파병 정책 결정 요인은 [표 3-6]과 같다.

[표 3-6] 과정별로 추출한 파병정책 결정 요인

| 외교정책 이론 | 문헌연구 | 선행연구 | 우리 군의 해외파병활동 사례 고찰   |
|---------|------|------|----------------------|
| ○       | ○    | ○    | 국제사회 기여 여부           |
| ○       | ○    | ○    | 우리나라 외교역량 강화에 미치는 영향 |
| ○       | ○    | ○    | 동맹국과의 동맹체제 강화        |
|         | ○    | ○    | 파병지역의 재외국민 보호 여건 보장  |
|         |      | ○    | 연합작전 능력 배양, 합동성 강화   |
| ○       | ○    |      | 한반도의 지정학적 안보 상황      |
| ○       | ○    | ○    | 방산 수출 등 경제적 실익 증진    |
|         |      | ○    | 국제사회의 전략적 거점 확보      |
|         | ○    |      | 현지 파병지역의 작전 여건 평가    |
| ○       | ○    | ○    | 정책결정자의 의지            |
| ○       |      | ○    | 정부의 정책 기초            |
| ○       | ○    | ○    | 국회의 책임               |
| ○       |      | ○    | 여론(언론, NGO 등)의 역할    |

## 제 4 장 연구설계

### 제 1 절 파병정책 결정 요인에 관한 분석의 틀

본 연구의 목적은 우리나라의 파병정책 결정에 영향을 주는 요인을 추출한 후 AHP 기법을 적용하여 요인 간의 상대적 중요도를 분석하고, 요구분석을 통해 미래에 실효성 있는 평화유지활동을 위한 파병정책 결정에 정책적 시사점을 제시하는 것이다.

이를 위해 파병정책 결정에 영향을 주는 것으로 판단되는 외교정책 이론 모형으로부터 파병정책 결정 요인으로 적용할 수 있는 9개의 요인을 추출하였고, 실제 파병정책 절차의 일환으로 진행되었던 국회 국방위원회의 파병동의안 회의록 확인 등의 문헌연구와 과거 우리나라의 파병사례에 관한 선행연구를 통하여 파병정책 결정 요인으로 적용할 수 있는 11개의 요인을 추출하였다.

아울러 UN PKO, 다국적군 평화유지활동, 국방교류협력 활동 등의 파병 및 해외파견 경험을 바탕으로 관련 임무를 수행하고 있는 전문가 포커스 그룹과의 인터뷰를 통해 이미 추출한 요인과 결합하여 우리나라의 해외파병 정책 결정에 영향을 미치는 13개의 파병정책 결정 요인을 선정하였다.

추출된 파병정책의 결정 요인들은 우리나라가 추구하는 파병의 목표와 필요성에 따라 일반적인 요인과 일부 중복되기도 하였으며, 합참의 파병 타당성 평가서를 통해 현지 파병 활동의 여건을 판단하는 요인들과 중첩되는 내용도 있었다.

이와 같은 과정을 통해 선정한 총 13개 파병정책 결정 요인이 내포하고 있는 개념의 유사성을 고려하여 다시 3개의 영역으로 분류하였다. 이에 따라 측정모형을 평가목표와 평가영역, 그리고 평가 요소를 3단계로 구성하고, 각각의 영역별 상대적 중요도와 평가영역 내에서 각각의 평가 요소별 상대적 중요도를 평가하여 향후 예상되는 평가 요소별 중요도의 변화를 분석하기 위하여 AHP 분석과 요구분석용 ‘전문가 의견조사서’를 작성하였다.

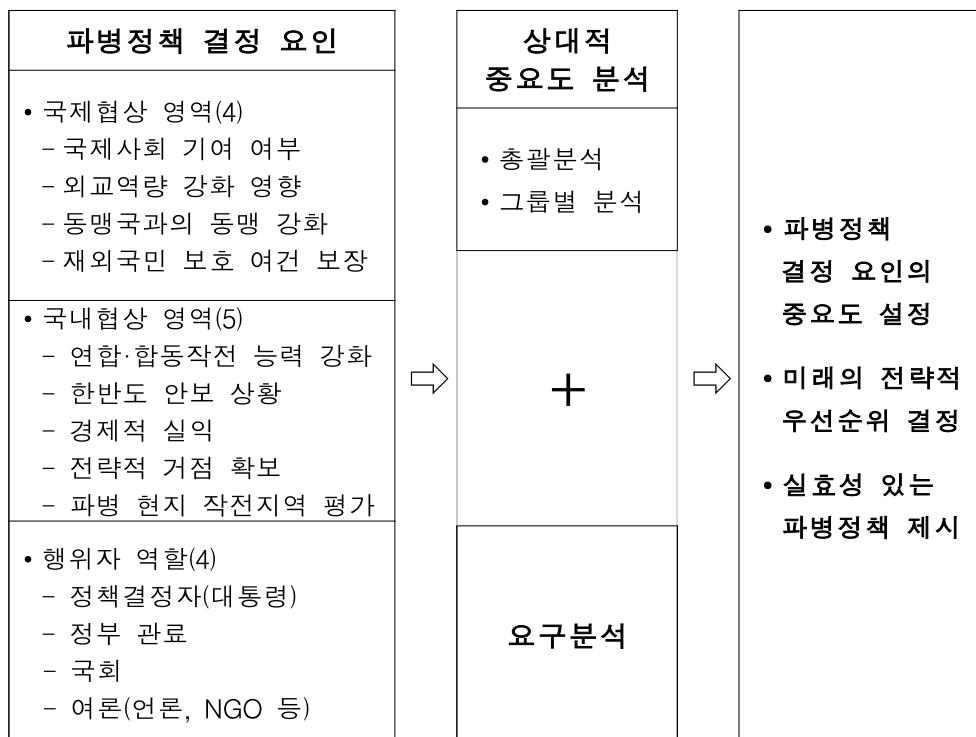
작성한 전문가 의견조사서는 최대한 전문적인 분석을 진행할 수 있다고 판단한 PKO 관련 학계 전문가 및 해외파병 정책업무를 담당하는 전문가 25 명에게 배부하여 설문조사를 진행하였다.

조사 대상자는 본 연구와 관련한 직무 지식이 풍부한 국방부(국제정책관 실 등) 및 외교부(국제기구국 등) 등의 사무관 이상 공무원과 국방대학교 산 하 국제평화활동센터, 합동참모본부 및 경찰청 등 관련 부서에서 외교·안보, 국방정책 등의 관련 업무를 담당했던 전·현직 영관장교와 경감 이상의 직위로 한정하였다.

전문가를 대상으로 AHP 기법을 활용하여 조사한 각각의 의견에 대한 총괄분석과 파병정책 전문가들의 그룹별 결과를 분석하고, 우리나라 파병정책의 결정 요인 간 중요도를 설정하였다.

또한 요구분석을 통하여 미래 더욱 중요하게 고려해야 하는 파병정책 요인을 분석함으로써 전략적 시사점과 실효성 있는 파병정책을 제시하였다.

[그림 4-1] 분석의 틀



## 제 2 절 AHP 기법 및 요구분석 측정 방법

### 1) AHP 기법의 측정 방법

#### 가) AHP 기법의 개념

AHP(Analytic Hierarchy Process) 기법은 1970년대 초에 Saaty에 의해 개발된 계층분석기법으로 해결해야 할 문제 또는 의사결정 체계를 몇 개의 계층으로 구성하여 요소 간 상대적 우선순위 선정이 가능하며, 정량적 분석이 어려운 의사결정 분야에서 전문가들의 정성적인 판단을 활용하여 경쟁 요소의 중요도를 구하는 데 유용하게 활용할 수 있다(Saaty and Vargas, 1982).

Saaty에 의하면, AHP 기법은 의사결정의 목표가 다수이거나 또는 평가 기준이 다수인 경우, 각 대안을 체계적으로 평가하여 의사결정을 지원하는 집단 의사결정 지원기법이다. AHP 기법은 기본적으로 복잡하고 비구조화된 의사결정 문제들을 하위 구성 요소들로 분해하여 계층화한 후 상위계층의 평가 요소 관점에서 각 계층 내의 구성 요소들의 상대적 중요도를 ‘쌍대비교 방식’을 통해 상대적 중요도에 대한 가중치를 부여한다. 그리고 전체 요소들에 대한 복합가중치를 계산하여 최하위 계층에 있는 대안들의 우선순위를 체계적으로 정리하는 것이 가능하다(임용환, 2018).

기업이나 일반 사회에서는 물리학이나 공학에서 사용하는 길이, 무게, 시간 등 자연과학적인 측정 방법을 사용할 수 없는 문제가 많고, 이러한 문제의 해결을 위해서는 인간의 직관적인 판단을 따를 수밖에 없는데 AHP 기법은 이러한 인간의 직관적인 판단을 합리화하고 통합화하는 데 매우 유용한 수단이 된다(박용성, 2017). AHP 기법은 ① 사람이 가지고 있는 주관이나 직감을 반영할 수 있도록 모델을 만들었으며, ② 다수의 목적을 동시에 고려할 수 있고, ③ 불확실한 상황을 명확하게 설명하며, ④ 의사결정자가 간단하게 사용할 수 있어 정성적인 요소를 포함한 의사결정에 적용될 수 있다고 하였다(권재현, 2012).

#### 나) AHP 기법의 단계적 절차

AHP 기법에서 중요도 분석을 위해 먼저 의사결정 문제를 상호 관련성이 있는 의사결정 속성별로 계층을 구조화하고, 각각의 중요도를 평가하는 순서로 진행한다. 1단계에서는 AHP 기법에 적용할 수 있도록 의사결정 문제를 상호 연관된 의사결정 속성별로 계층 모형을 구성한다.

이를 이해 먼저 대상 설정을 위한 의사결정 계층구조의 최상위 계층에는 한 개 요소를 정하고, 의사결정의 목적을 포괄적으로 설정한다. 이어서 관련 요인들을 분석하고 의사결정에 영향을 미치는 요인을 차하위의 계층으로 설정한다. 이어서 각 계층의 요인별로 영향을 미치는 구체적 요인으로 다시 하위 계층을 구성한다. 계층의 중간층은 평가 기준으로 의사결정자에 의해 평가 기준의 종속관계가 계층화된다(임용환, 2018).

2단계에서는 한 계층에 있는 요소 간의 짝을 이루어 상위계층에 있는 관계 요소를 평가의 기준으로 상대평가하고, 각 계층의 요소 간 중요도를 설정한다. 여기서는 쌍대비교를 통하여 요소 간의 상대적 중요도를 보여주는 9점 척도를 주로 사용한다.

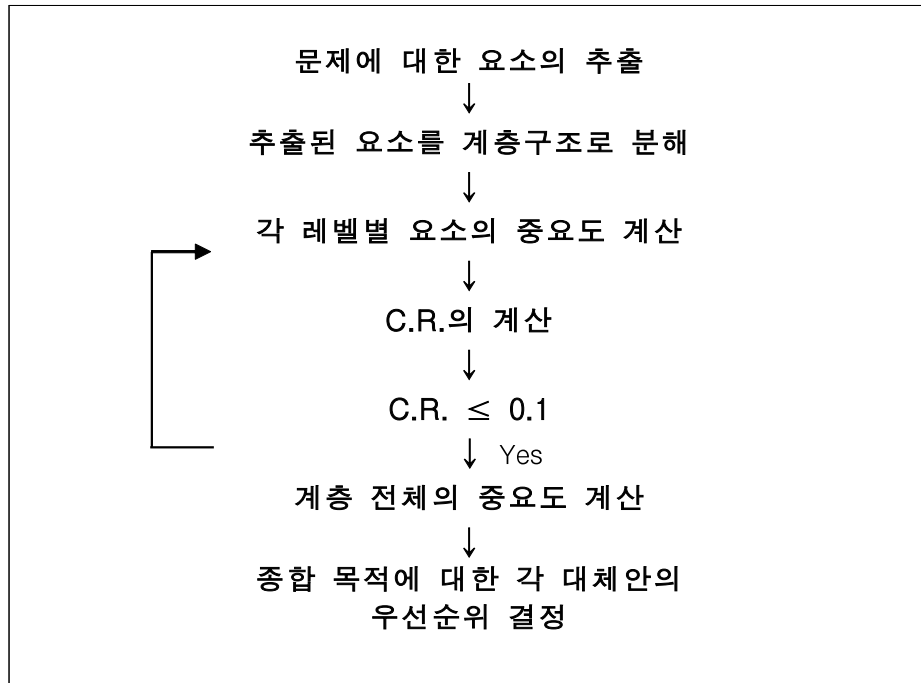
[표 4-1] 쌍대비교의 척도

| 중요도           | 정 의                                | 세부 설명                                       |
|---------------|------------------------------------|---------------------------------------------|
| 1             | 비슷함<br>(Equal Importance)          | 어떤 기준에 대하여 두 요소가 비슷한 영향력을 가진다고 인식함.         |
| 3             | 약간 중요함<br>(Moderate Importance)    | 경험과 판단에 따라 한 요소가 다른 요소보다 약간 영향력이 있다고 인식함.   |
| 5             | 중요함<br>(Strong Importance)         | 경험과 판단에 따라 한 요소가 다른 요소보다 영향력이 강하다고 인식함.     |
| 7             | 매우 중요함<br>(Very Strong Importance) | 경험과 판단에 따라 한 요소가 다른 요소보다 영향력이 매우 강하다고 인식함.  |
| 9             | 극히 중요함<br>(Extreme Importance)     | 경험과 판단에 의하여 한 요소가 다른 요소보다 극히 영향력이 강하다고 판단함. |
| 2, 4,<br>6, 8 | 위 값들의 중간값                          | 경험과 판단에 따라 비교값이 위 값들의 중간값에 해당한다고 인식될 때 사용함. |

\* 출처: 『우리나라 치안정책의 변화과정과 정책변동 요인의 중요도에 관한 연구』  
(임용환, 2018).

AHP 기법은 신뢰성을 분석하기 위해 평가자 개개인의 판단 상의 오차값을 측정하는 일관성 비율을 계산하는데, 그 값이 0.1보다 크면 일반적으로 일관성이 부족한 경우로 판단한다. 다만 사회과학 분야에서는 CR이 0.2까지도 수용할 수 있다는 의견도 있다(최웅길, 2013).

[그림 4-2] AHP 기법의 실행 순서



\* 출처: 『전략적 의사결정기법 AHP』 (권재현, 2012).

3단계는 최하위 계층에 있는 각각의 요소가 최종목표를 달성하면서 어느 정도의 영향을 미치는가에 대한 상대적 비중 또는 우선순위를 구분하고, 상대적 중요도를 종합하여 종합가중치를 구하는 것이다.

#### 다) AHP 기법의 유용성 및 적용의 타당성

AHP 기법은 정성적 요소에 대해서도 정량화할 수 있다는 장점이 있어서 전략적 의사결정 시에서 널리 활용하고 있는 분석기법이다. 특히, 다기준 의

사결정 방법론으로 계층화된 구성 요소 간의 쌍대비교를 통해 복잡한 의사결정에 있어서 상대적인 우선순위를 정할 수 있는 기법이다.

따라서 본 연구가 사례 연구이자 질적인 연구인 점을 고려하여 전문가들의 정성적 가치 판단을 정량화하여 분석하고, 전문가들이 판단한 파병정책 결정 요인별 가중치를 확인하여 상대적인 중요도를 측정하는데 AHP(분석적 계층화 과정) 기법이 가장 적합하다고 판단하였다.

일반적 설문조사의 경우는 중요한 결과의 신뢰성과 유의성 확보를 위하여 적정이상의 표본이 필요하나, AHP 기법은 전문성과 일관성이 보장되는 경우, 연구 분야에 정통한 소수의 전문가만 참여해도 상대적 중요도 측정이나 우선순위의 결정이 가능하다는 장점이 있다. 이와 관련하여 우리나라의 해외파병정책 결정 요인의 상대적 중요도 측정을 위한 전문성을 확보하기 위하여 전문가 그룹의 의견조사가 진행하였다.

아울러, AHP 기법은 소수의견이 상대적으로 무시되지 않기 때문에 의견조사자 그룹에 공유된 의견을 바로 찾아낼 수 있다는 장점이 있다. 다시 말해 의견 조사자들 사이에 선호도 차이를 반영하고, 대상자들의 의견을 종합하여 의사결정이 가능하다는 것이다.

따라서 AHP 기법을 활용하여 파병정책 결정 요인의 상대적 중요도에 대한 학계 및 정부(외교부, 국방부 등), 유관기관의 파병업무 전문가 그룹에서 공유된 의견을 바탕으로 우리나라의 파병정책 결정 요인과 관련한 의사결정 시 시사점을 제시할 뿐만 아니라 파병정책 중 실효성 있는 다양한 방안의 우선순위를 선정할 수 있는 기준으로 활용이 가능할 것으로 판단하였다.

## 2) 요구분석의 측정 방법

### 가) 요구분석의 개념

기본적으로 요구분석은 주로 인적자원개발(HRD) 분야에서 많이 활용하였으며, 교육프로그램을 설계하거나 교육과정 이전에 발생 가능한 요구사항이나 문제점을 확인하는 방법이다.

그러나 요구분석이 교육 관련분야의 문제점만을 해결하기 위해서 활용되는 것은 아니고, 다양한 기관에서도 공공 의사결정 과정에 요구분석을 도입하여 다각적으로 활용하고 있다.

인적자원개발 영역의 요구분석은 범위에 있어서 약간의 차이가 있을 수 있으나, 기본적인 것은 현재 수준과 바람직한 수준(또는 중요도) 사이의 차이를 규명하고 그 차이를 줄이기 위해 이들의 우선순위를 파악하여 해결 순위를 결정하는 체계적·과학적 과정이며, 자원 배분의 우선순위를 결정하기 위한 시스템적 과정이라고 할 수 있다(조대연, 2009).

또한 요구분석은 일반적으로 현재 상태와 바람직한 상태 간의 차이 또는 현재 상태와 미래상태 간의 차이를 의미하며, 요구분석이란, “바람직한 상태와 현재 상태의 격차를 확인하고, 이를 해결하기 위하여 자원 배분의 우선순위를 합리적으로 결정하기 위한 체계적인 과정과 절차”라고 정의하였다(최정임, 2002).

#### 나) 설문을 통한 요구분석의 우선순위 결정 방법

요구분석에서 설문을 통해 우선순위를 결정하는 방법은 바람직한 수준과 현재 수준의 차이를 t-검정을 활용하여 대략 확인 후, Borich 요구도 공식을 이용하여 우선순위를 제시하는 것이다.

다음은 The Locus for Focus 모델을 활용하여 좌표평면에 결과를 제시하고, 마지막으로 좌표평면의 1사분면(HH)에 속한 항목과 같은 개수만큼의 Borich 요구도 값의 순위를 결정하는 과정을 제시한다(조대연, 2009).

##### (1) t-검정

통상적으로 설문조사를 통하여 요구분석을 하면 많은 연구자가 t-검정을 시행하여 각 항목의 현재의 수준과 바람직한 수준 사이의 평균 차이 검정 결과가 통계적으로 유의미한지를 확인한다(임용환, 2018).

요구분석에서 t-검정을 시행하는 목적은 두 수준 사이의 차이가 ‘0’인지를

확인하고, 각각의 항목에 대하여 현재 수준과 바람직한 수준의 평균값에 대한 차이가 없다는 영가설을 기각하여 현재 수준과 바람직한 수준의 평균값의 차이가 있다는 대립가설의 채택 여부를 결정하기 위한 것이다.

현재 수준과 바람직한 수준의 평균값 차이가 통계적으로 의미가 있는지를 판단하기 위한 t-검정 결과에서 t값이 커질수록 두 수준의 평균값의 차이가 벌어지는 경향이 있으며, 현재 수준과 바람직한 수준 평균 사이의 차이만을 검정함으로써 t-검정이 그 차이의 유의성을 판단한다.

즉, 바람직한 수준의 평균값이 4이고 현재 수준의 평균값이 3인 경우와 바람직한 수준의 평균이 3이고 현재 수준의 평균값이 2인 경우는 다른 값들이 같다면 t값이 같게 나오기 때문에 t-검정만을 활용하여 우선순위를 결정하기에는 많은 제한이 있다(임용환, 2018).

## (2) Borich의 요구도

t-검정의 단점을 보완하기 위해 Borich(1980)는 현재 수준과 바람직한 수준 사이의 차이를 확인하고, 바람직한 수준에 가중치를 부여하여 측정 요소들의 값을 순서대로 나열하는 공식을 제안하였다(임용환, 2018).

$$\text{Borich의 요구도} = \frac{\sum(RL - PL) \times PL}{N}$$

여기서  $RL$  : 바람직한 수준(Required Level)

$PL$  : 현재 수준(Present Level)

$PL$  : 항목별 중요도 평균(정철우, 2017)

Borich의 요구도 공식은 바람직한 수준(또는 중요도)에 가중치를 부여함에 따라 현재 수준과 바람직한 수준 간의 단순 차이 비교인 t-검정의 단점을 극복하였다.

다만 Borich의 요구도 점수는 측정항목이 많은 경우에 항목에 대한 순위는 1위부터 모든 순위가 정해지지만 어느 순위까지를 먼저 고려해야 하는지에 대한 의사결정의 논거를 제시하는 데에는 어려움을 겪는다(임용환, 2018).

### (3) The Locus for Focus 모델

좌표평면을 이용하여 우선순위를 결정하며, Borich의 단점을 보완한 것이 바로 The Locus for Focus 모델이라고 할 수 있다.

Mink 외(1979)의 연구에 따르면, The Locus for Focus 모델은 좌표평면의 가로축은 바람직한 수준의 값으로 바람직한 수준의 평균값을 중심으로 하고, 세로축은 현재 수준과 바람직한 수준의 차이값으로 현재 수준과 바람직한 수준 차이의 평균값을 중심으로 한다(조대연, 2009).

[그림 4-3] The Locus for Focus 모델



\* 출처: 『설문조사를 통한 요구분석에서 우선순위 결정방안 탐색』 (조대연, 2009).

위의 [그림 4-3]과 같이 1사분면은 현재 수준과 바람직한 수준의 차이값이 평균값보다 높고 바람직한 수준도 평균값보다 높은 HH분면으로 사분면 중 우선순위가 가장 높은 영역이다.

The Locus for Focus 모델은 t-검정과 달리 현재 수준과 바람직한 수준의 차이와 바람직한 수준을 같이 고려함으로써 바람직한 수준에 가중치를 부여한다는 점에서는 ‘Borich의 요구도 공식’과 동일하다.

다만 1사분면이 우선순위가 높다는 것에 대하여는 이견이 없으나, 2사분면과 4사분면 중에서 어느 사분면이 1사분면에 이어 차순위 또는 중요한 분면인가에 대해서는 해석에 주의를 기울일 필요가 있다(임용환, 2018).

## 다) 요구분석의 유용성 및 적용의 타당성

시시각각 급변하는 세계정세와 다양한 대내·외적 환경 요인은 앞으로도 우리나라의 파병정책을 결정하는데 많은 변화를 초래할 것이나, 지금까지 이러한 파병정책 결정을 통한 우리 군의 국제평화유지활동 참여는 국제평화를 증진하고, 우리나라의 위상과 국격을 높이는 데 이바지하였다.

또한 우리 군의 실전경험을 축적하고 군사 외교의 영역을 확대하며, 분쟁 지역에 대한민국을 알리는 기회가 되어서 우리 기업이 해외로 진출하는데 우호적인 여건을 마련하는 성과도 거두었다. 앞으로도 이러한 우리의 역할과 활동이 더욱 증대될 것으로 예측할 수 있다. 이로 인해 전문가 의견을 토대로 향후 우리나라의 해외파병 정책 결정 요인의 상대적 중요도를 분석하여 어떤 요인이 파병정책의 결정에 많은 영향을 미칠 것인지를 판단함으로써 전략적 우선순위를 결정할 수 있을 것이다.

요구분석 기법은 일반적으로 현재의 상태와 바람직한 상태 간의 차이 또는 현재와 미래상태 간의 차이를 해결하기 위하여 요구의 우선순위를 결정하는 분석기법으로, 요구분석에 있어서 Borich의 요구도 공식은 바람직한 수준(또는 중요도)에 가중치를 부여하여 현재보다 미래에 더욱더 중요시해야 할 변동요인의 우선순위를 정할 수 있으며, Borich의 요구도 값과 The Locus for Focus 모델을 결합하여 어느 순위까지 먼저 고려해야 하는지에 대한 의사결정의 논거를 제시할 수 있다(임용환, 2018).

따라서 이러한 연구목적과 미래 요구에 부응하는 분석의 활용성을 고려하여 요구분석 기법을 활용하였다.

## 제 3 절 상대적 중요도 및 우선순위 측정

### 1) AHP 기법의 평가영역 및 요소

우리나라는 지난 30년 동안 세계평화의 수호를 위해 지구촌 곳곳의 분쟁 지역에서 적극적인 평화유지활동을 수행해 왔다. 향후 이러한 임무와 역할에

대하여 다양한 환경 요인이 우리의 파병정책 결정에 영향을 미칠 수 있으므로, 과거부터 현재까지 파병정책을 결정하기 위한 요인 간의 중요도를 고찰함으로써 정책 수립 및 집행 과정에서 예측 가능성을 높이고 정책실패의 위험성을 낮출 수 있을 것이다.

본 연구는 우리나라의 해외파병 사례분석과 전문가 논의를 통하여 파병정책 결정 시 중요한 결정 요인을 추출하고, 학계 및 해외파병 전문가의 의견을 수렴하여 정책 결정 요인의 중요도를 설정하는 데 목적이 있으며, 평가대상인 ‘우리나라 파병정책 결정 요인의 평가영역 및 요소’를 정리하면 [표 4-2]와 같다.

[표 4-2] 우리나라 파병정책 결정 요인의 평가영역 및 평가 요소

| 평가<br>목표                                                                           | 평가<br>영역       | 평가 요소<br>(13)  | 주요 예시                                            |
|------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|--------------------------------------------------|
| 파<br>병<br>정<br>책<br><br>결<br>정<br><br>요<br>인<br>의<br><br>중<br>요<br>도<br><br>선<br>정 | 국제<br>협상<br>영역 | 국제사회<br>기여     | 평화유지활동 참여를 통해 국제사회 기여 및 국제적 위상과 도덕성 제고           |
|                                                                                    |                | 외교역량<br>강화     | 유사시 한반도 평화와 통일을 위한 국제적 지지기반 확보 등 외교역량 강화         |
|                                                                                    |                | 동맹 강화          | 동맹국과의 외교관계                                       |
|                                                                                    |                | 재외국민<br>보호     | 파병지역의 재외국민 보호 및 피지원국에 대한 인도적 구호                  |
|                                                                                    | 국내<br>협상<br>영역 | 작전능력<br>배양     | 타국 군과의 연합작전능력 배양 및 합동성 강화, 실전 경험 축적으로 군 정예화에 기여  |
|                                                                                    |                | 한반도<br>안보 상황   | 한반도의 지정학적 안보 상황 고려                               |
|                                                                                    |                | 경제적<br>실익      | 방산 수출 협력, 국제사회의 외교·국방 허브 구축                      |
|                                                                                    |                | 전략적<br>거점 확보   | 신규 자원 공급처, 잠재적 방산시장 개척 등 국익 증진을 위한 국제사회 거점 확보    |
|                                                                                    |                | 작전지역<br>평가     | 안정성 평가 및 작전지속지원 여건, 현지인 접촉과 의사소통 대책 등 작전에 미치는 영향 |
|                                                                                    | 행위자<br>역할      | 정책결정자<br>(대통령) | 대통령의 정책추진 의지와 주도적 역할                             |
|                                                                                    |                | 정부 관료          | 국정 기조와 주도 부서의 정책추진 방향성                           |
|                                                                                    |                | 국회             | 여야 합의 등 명분에 대한 찬반                                |
|                                                                                    |                | 여론             | 찬반 의사와 정책 결정 과정 개입의 적극성                          |

AHP 기법에 따른 중요도 분석을 하기 위해서는 의사결정 문제를 서로 관련된 의사결정 속성별로 계층구조를 형성하여 중요도를 평가하는 순서로 진행한다(임용환, 2018).

먼저 AHP 기법을 활용하여 파병정책 결정 요인의 상대적 중요도를 측정하기 위한 평가구조로 평가목표와 평가영역 그리고 평가 요소의 3단계로 설계하였다. ‘평가목표’는 최상위 단계로서 우리나라가 시행하는 파병정책의 결정 요인의 상대적인 중요도를 분석하기 위한 것이며, 본 연구의 최종적인 목적이라고 할 수 있다.

‘평가영역’은 중간단계로서 제3장에서 언급한 파병정책 결정 요인을 변동 요인의 내용적 특성에 따라 3개 영역으로 분류하여 지정한 영역이다.

‘평가 요소’는 13개의 파병정책 결정 요인을 말하는 것으로 평가영역의 하위요소에 해당한다.

## 2) AHP 기법의 상대적 중요도 측정모형

AHP 기법은 해결할 문제, 또는 의사결정 체계를 다수의 계층으로 구성하고 평가 요소 간의 상대적 우선순위를 정하는 분석기법이다. 여기서 평가영역과 평가 요소 간의 상대적 중요도를 측정하고 분석하기 위하여 측정 요소 및 모형은 앞서 논의하였던 3단계의 계층으로 구조화하였다.

최상위인 1계층은 평가목표로 ‘파병정책 결정 요인의 중요도 선정’을, 중간계층인 2계층에는 평가영역으로 ‘파병정책 결정 요인’을 특성에 따라 분류한 3개 영역을, 최하위 계층인 3계층에는 평가 요소로 ‘13개의 파병정책 결정 요인’을 배치하였다.

상대적 중요도를 분석하기 위해 계층별 평가영역과 평가 요소 간 일대일 상호 비교하는 방식의 “쌍대비교 방식”을 활용하였다.

## 3) 설문을 통한 요구분석에서 우선순위 결정

전략적 우선순위 선정을 위해 요구분석은 제2절에서 언급한 요구분석의 3

가지 방법을 활용하되, 장단점을 고려해 제시 방식에 따라 진행하였다.

먼저 t-검정을 활용해 현재의 수준과 바람직한 수준의 평균 차이를 통계적으로 분석하였다.

둘째, “Borich 요구도 값”은 바람직한 수준과 현재 수준 간 차이값에 대한 가중치를 부여하고, 우선순위를 결정하기 위한 방향성을 제공하기 때문에 요구도 공식을 활용하여 요구도 값을 산출 후 그 값에 따라 순위를 부여하였다.

셋째, The Locus for Focus 모델을 활용하여 좌표평면상에서 각각의 항목 위치를 정하고, 1사분면(HH)에 포함된 항목 및 개수를 파악하여 1사분면에 속한 항목 개수만큼 Borich 요구도에 대한 상위 우선순위 항목을 결정하였다.

넷째, 앞 단계의 두 가지 방법을 통해 선정된 상위 우선순위 항목들의 중복성을 확인해 공통 선정된 항목을 최우선순위 항목으로 선정하고, 이와 동시에 두 가지 방법 중 한 가지로 선정된 항목들은 차순위 항목으로 결정하였다.

AHP 기법의 활용을 위한 전문가 의견조사 시에는 “현재의 중요도”를 9점 척도를 기준으로 진행하고, 요구분석을 위한 의견조사 시에도 각각의 파병정책 결정 요인의 “현재 중요도 수준과 미래에 중요성이 높아질 것으로 예상되는 수준”을 각 9점 척도를 기준으로 작성하여 전문가 의견조사를 하였다.

#### 4) 전문가 의견조사 대상의 구성

파병정책 결정 요인의 상대적 중요도와 우선순위를 분석하기 위하여 해외 파병 정책업무와 관련이 있는 국방부 및 외교부 등의 공무원을 I 그룹으로, 국제평화활동의 전문교수진 등 학계 전문가와 과거 평화유지활동 정책 수립 및 시행에 참여했던 유관기관 소속의 군인, 경찰 등 유경험자들을 II 그룹으로 구성하여 “전문가 의견조사 대상”을 선정하였다.

이는 국제평화유지활동의 특수성을 고려하여 파병정책을 정확하게 알고 있는 전문가 그룹을 선정하되, 다양한 의견을 반영하기 위하여 연구에 직접적인 영향을 줄 수 있는 정부의 관련 부처 담당 공무원들과 파병정책에 대한 학술적 지식이 뛰어난 전문교수진 및 PKO 관련 정책의 실무를 담당하는 군인과 경찰로 편성하고, 2개의 그룹으로 분리하여 의견조사와 분석을 시행하기

위함이다.

정부 부처의 사무관 이상 공무원들로 구성된 I 그룹은 국방부, 외교부, 과학기술정보통신부 소속의 국제평화유지활동 등 파병정책과 관련된 업무를 담당했던 공무원을 대상으로 전문가 의견조사를 하였으며, 모두 19명 중 17부의 설문지를 회수하였다.

국방대학교 국제평화활동센터에서 강의를 전담하고 있는 전문교수진과 2021년 서울 UN 평화유지 장관회의 준비기획단에서 PKO 관련 분야별 업무를 담당했던 군인과 경찰 등 13명으로 구성된 II 그룹에서는 13부의 설문지 중 8부를 회수하여 I, II 그룹 대상의 전문가 의견조사서는 총 32부 중 25부를 회수하였다.

전문가 의견조사는 2023년 10월 16일부터 11월 1일까지 진행하였으며, 기간 중 응답에 심대한 영향을 미치는 특별한 사건·사고 및 언론보도 등이 없었기 때문에 실험설계의 내·외적 타당성은 충분히 보장되었다고 판단하였다.

의견조사에 응답한 전문가들의 인구통계학적 특성은 [표 4-3]과 같다.

[표 4-3] 응답자의 인구통계학적 특성

단위 : 명

| 구 분              |                 | 계  | 공무원 | 교수 등 |
|------------------|-----------------|----|-----|------|
| 근무<br>(연구)<br>경력 | 10년 미만          | 9  | 7   | 2    |
|                  | 10년 이상 ~ 15년 미만 | 4  | 3   | 1    |
|                  | 15년 이상 ~ 20년 미만 | 2  | 2   | ·    |
|                  | 20년 이상 ~ 25년 미만 | 5  | 2   | 3    |
|                  | 25년 이상 ~ 30년 미만 | 5  | 3   | 2    |
|                  | 30년 이상          | ·  | ·   | ·    |
|                  | 계               | 25 | 17  | 8    |
| 연령               | 45세 미만          | 13 | 10  | 3    |
|                  | 45세 이상 ~ 50세 미만 | 7  | 4   | 3    |
|                  | 50세 이상 ~ 55세 미만 | 2  | 2   | ·    |
|                  | 55세 이상          | 3  | 1   | 2    |
|                  | 계               | 25 | 17  | 8    |

## 제 5 장 파병정책 결정 요인의 중요도 및 우선순위 분석

### 제 1 절 AHP 우선순위 총괄분석

#### 1) 평가영역의 중요도 및 우선순위 분석

해외파병 정책 결정에 영향을 미치는 요인들이 파병정책의 수립 및 집행과 결과에 미치는 방식에 있어 그 상대적인 중요도가 서로 상이할 것이라는 전제하에 정부 관계 부처의 파병업무 담당 공무원 및 국제평화활동센터 등 유관기관의 실무자 그룹을 대상으로 전문가 의견을 조사한 결과, 평가영역별 중요도와 우선순위에 대한 AHP(분석적 계층화 과정) 분석 결과는 다음과 같다.

응답의 일관성을 확보하기 위하여 일관성 비율이 0.1 이하인 항목은 분석 결과에서 제외하였고, 분석항목의 일관성 비율은 모두 0.0240 이하였다.

해외파병 정책 결정 요인에 대한 평가영역별 분석에서 상대적 중요도와 우선순위는 국제협상 영역(0.4253), 행위자 역할(0.4017), 국내협상 영역(0.1729) 순으로 나타나 PKO 등 파병업무를 담당했던 전·현직 전문가 그룹에서는 파병정책 결정에 있어 ‘국제협상 영역’이 가장 큰 영향을 주고 있는 것으로 나타나고 있다.

[표 5-1] 평가영역의 상대적 중요도와 우선순위

| 평가영역    | 국제협상 영역 | 국내협상 영역 | 행위자 역할 |
|---------|---------|---------|--------|
| 상대적 중요도 | 0.4253  | 0.1729  | 0.4017 |
| 우선순위    | 1       | 3       | 2      |

\* CR=0.0240

국제협상 영역과 행위자 역할은 중요도에서 큰 차이를 나타내지 않았으나, 국제협상 영역의 상대적 중요도는 국내협상 영역의 상대적 중요도보다 약

2.4배가 더 높은 것으로 나타났는데, 이는 해외파병 정책을 결정하는데 국내적인 환경 요인보다 국제적인 환경 요인과 관련된 영역에 더 많은 영향을 받는다는 것을 알 수 있다.

즉, 우리 군을 해외로 파병하면서 연합작전능력 배양이나 합동성 강화, 작전지역의 안전성 평가 및 작전지속지원 여건을 고려하기보다 우리나라의 경제적 발전과 동시에 국제사회 기여 및 국제적 위상과 도덕성 제고, 동맹국들과의 외교관계 강화, 재외국민 보호 및 피지원국에 대한 인도적 측면이 더욱 강조되고 있는 경향을 나타내고 있다.

또한 파병정책은 국정에 참여하는 국민의 인식 향상과 요구 증가 및 SNS 사용 활성화와 언론보도 등 여론 형성을 통해 적극적으로 정책에 반영되었다는 것을 의미한다고 할 수 있다.

결국, 국제적 지지기반을 확보하고 외교역량을 강화하기 위한 노력이 국제평화활동의 큰 목표인 점을 고려하면, 행위자 역할과 국제협상 영역의 요인이 파병정책 결정에 미치는 영향력은 매우 큰 것으로 분석된다.

## 2) 평가영역별 평가 요소의 중요도 및 우선순위 분석

해외파병 정책을 결정하는 요인에 대한 평가영역별 평가 요소에 대한 상대적 중요도와 우선순위 분석 결과, 국제협상 영역에서는 ‘재외국민 보호’, 국내협상 영역에서는 ‘작전능력 배양’, 행위자 역할에서는 ‘정책결정자(대통령)’가 각각 영역별 1순위로 나타났다.

국제협상 영역에서는 재외국민 보호(0.2981)가 1순위로 가장 높게 나타났고, 동맹 강화(0.2424), 국제사회 기여(0.2373), 외교역량 강화(0.2220) 순으로 나타났다. 상대적 중요도를 보면 1순위인 재외국민 보호가 2, 3, 4순위보다 월등히 높았으며, 나머지 요인들의 상대적 중요도는 별 차이가 없었다.

이는 전문가 그룹이 해외파병을 통한 동맹국과의 외교관계 강화, 국제적 위상 제고 및 유사시 국제적 지지기반 확보를 위한 외교역량 강화의 중요성을 인식하면서도 2018년 10월 사이판 태풍 발생으로 고립된 국민 799명 대피 지원, 2019년 5월 헝가리 유람선 침몰사고 실종자 수색 지원을 위한 해군

해난구조대(SSU) 파견, 2020년 5월 아프리카 내 교민 60명 귀국 지원, 2020년 7월 이라크 파견 근로자 290여 명 국내 이송 지원, 그리고 2021년 8월 우리나라에 협력했던 아프가니스탄인 중 한국행 희망자를 전원 구출하여 국내로 이송했던 ‘미라클 작전’이나, 2023년 4월 군별 간 무력 충돌이 벌어진 아프리카 수단에 있는 우리 교민 28명을 철수시킨 프라미스 작전, 2023년 10월 이스라엘-하마스 분쟁에서 이스라엘에 거주하고 있는 우리 국민을 안전하게 귀국시킨 활동 등 우리 군의 재외국민 보호를 위한 주요 사례를 통해 국제 위기 상황에서 국제협력을 위한 국가의 역할이 무엇보다 중요하다는 것을 명확하게 인식하고 있음을 보여준다.

[표 5-2] 국제협상 영역 평가 요소의 상대적 중요도와 우선순위

| 평가 요소   | 국제사회 기여 | 외교역량 강화 | 동맹 강화  | 재외국민 보호 |
|---------|---------|---------|--------|---------|
| 상대적 중요도 | 0.2373  | 0.2220  | 0.2424 | 0.2981  |
| 우선순위    | 3       | 4       | 2      | 1       |

\* CR=0.0473

과거 우리나라의 파병정책은 국제평화 유지와 안정에 이바지한다는 명분으로 결정되었으며, 특히 동티모르의 주민학살 등으로부터 국민의 인권을 개선(1999년)하고, 이라크 후세인의 폭정에서 국민을 해방(2004년)하며, 대량살상무기 색출과 테러 해소(2010년)를 위한 명분으로 해외파병을 결정하였다.

즉, 우리 군에 의한 파병지역 재외국민 보호나 피지원국에 대한 인도적 구호 활동 확대의 중요성이 점차 두드러짐에 따라 파병정책 결정에 적지 않은 영향을 준다고 인식하는 것으로 보인다.

국내협상 영역에서는 작전능력 배양(0.2350)이 1순위로 가장 높게 나타났으며, 경제적 실익(0.2112), 한반도의 안보 상황(0.1973), 작전지역 평가(0.1663) 순으로 나타났다. 상대적 중요도를 보면 1순위인 작전능력 배양이 5순위인 작전지역 평가보다 약 1.4배 높았으며, 2, 3, 4위의 중요도는 대동소이한 것으로 나타났다.

[표 5-3] 국내협상 영역 평가 요소의 상대적 중요도와 우선순위

| 평가 요소   | 작전능력<br>배양 | 안보 상황  | 경제적<br>실익 | 전략적<br>거점 확보 | 작전지역<br>평가 |
|---------|------------|--------|-----------|--------------|------------|
| 상대적 중요도 | 0.2350     | 0.1973 | 0.2112    | 0.1899       | 0.1663     |
| 우선순위    | 1          | 3      | 2         | 4            | 5          |

\* CR=0.0486

이것은 해외파병을 통하여 UN 소속의 타국 군 및 동맹국 군과의 연합작전능력 배양, 육·해·공군 및 해병대의 합동성 강화, 다양한 실전경험 축적 등 우리 군의 정예화를 위한 기회로 활용하고자 하는 의지가 파병정책 결정에 매우 큰 영향을 미친다고 전문가 그룹이 인식하고 있음을 보여주는 것이다.

또한 파병정책 업무를 담당하고 있는 정부 부처의 공무원이나 유관기관의 전문가 그룹은 방산 수출 협력, 한반도의 분단 현실, 신규 자원 공급지 확보 및 잠재적 방산시장 개척 등 국익 증진을 위한 파병정책의 경제적, 지정학적 중요성을 비슷한 시각으로 인식하고 있다는 것을 보여준다.

행위자 역할에서는 대통령의 파병정책 추진에 대한 강력한 의지와 주도적 역할에 따른 정책결정자(0.4637)가 1순위로 가장 높게 나타났으며, 국회(0.2106), 국정 기조와 주도 부서의 정책 추진 방향성을 나타내는 정부 관료(0.1807), 언론 및 NGO의 활동 동 여론(0.1449)의 순으로 나타났다.

상대적 중요도를 보면 1순위인 정책결정자(대통령)가 2순위인 국회보다는 2.2배, 3순위인 정부 관료보다는 2.6배, 4순위인 여론보다는 무려 4.2배나 더 높은 것으로 나타났다.

[표 5-4] 행위자 역할 평가 요소의 상대적 중요도와 우선순위

| 평가 요소   | 정책결정자<br>(대통령) | 정부 관료  | 국회     | 여론     |
|---------|----------------|--------|--------|--------|
| 상대적 중요도 | 0.4637         | 0.1807 | 0.2106 | 0.1449 |
| 우선순위    | 1              | 3      | 2      | 4      |

\* CR=0.0501

이것은 대통령중심제를 채택하고 있는 우리나라의 특성상 해외파병 정책을 결정하는데 정책결정자인 대통령의 역할이 다른 요인에 비하여 지대한 영향을 준다고 인식하고 있음에서 기인하는 결과로 보인다. 과거 동티모르 파병을 주도했던 김대중 대통령과 이라크 파병을 주도했던 노무현 대통령, UAE 파병을 적극적으로 추진했던 이명박 대통령의 공통점은 해외파병의 명분으로 국제평화주의와 국가이익을 제시하였고, 파병 장병과 현지 교민 등 우리 국민의 안전을 최우선시하였으며, 대한민국의 역할과 국제적 위상의 제고를 강조하였다.

1999년 9월, 정치개혁시민연대 등 38개 시민단체는 동티모르의 인권 문제를 거론하며 정부의 적극적인 파병을 주장하였고, 2004년 이라크 파병 당시 언론, 시민단체 등이 중요 행위자로 급부상하면서 일반 국민의 여론 형성과 정책 결정 과정에 많은 영향을 미친 사례도 있으나, 정부 부처와 유관기관에 소속된 공무원과 전·현직 전문가 그룹은 여론(언론 및 NGO 등)의 상대적 중요도에 대해서는 크게 인식하지 않는 것으로 보인다.

따라서 앞으로 다양한 의견을 반영한 파병정책을 결정하기 위하여 국민은 여론, SNS 등의 매체를 활용하여 해외파병 장병의 안전, 전쟁 명분, 파병 비용의 분담 등에 대한 의견을 개진하고, 파병정책 결정 과정에 더 적극적으로 참여할 필요성이 있다는 것을 시사하고 있다.

### 3) 복합가중치에 의한 중요도 및 우선순위 분석

평가영역의 상대적 중요도에 대한 가중치와 각 평가영역의 평가 요소에 대한 가중치를 적용하여 복합가중치와 우선순위를 분석한 결과, 전문가 그룹은 행위자 역할에서 정책결정자인 대통령(0.1856)을 우리나라 해외파병 정책 결정에 가장 큰 영향을 주는 요인으로 인식하였다.

다음으로 국제협상 영역의 재외국민 보호(0.1266), 동맹 강화(0.1028), 국제사회 기여(0.1007), 외교역량 강화(0.0943)가 상대적으로 매우 큰 영향을 주고 있는 것으로 인식하였다.

이에 반하여 국내협상 영역의 5가지 평가 요소는 모두 상대적인 중요도가

현저히 낮은 요인으로 인식되어 작전능력 배양(0.0404), 경제적 실익(0.0362), 한반도 안보 상황(0.0338), 전략적 거점 확보(0.0325), 작전지역 평가(0.0285) 순으로 분석되었다.

[표 5-5] 평가 요소의 복합가중치와 우선순위

| 평가영역       | 평가 요소      | 복합가중치  | 우선순위 |
|------------|------------|--------|------|
| 국제협상<br>영역 | 국제사회 기여    | 0.1007 | 4    |
|            | 외교역량 강화    | 0.0943 | 5    |
|            | 동맹 강화      | 0.1028 | 3    |
|            | 재외국민 보호    | 0.1266 | 2    |
| 국내협상<br>영역 | 작전능력 배양    | 0.0404 | 9    |
|            | 한반도 안보 상황  | 0.0338 | 11   |
|            | 경제적 실익     | 0.0362 | 10   |
|            | 전략적 거점 확보  | 0.0325 | 12   |
|            | 작전지역 평가    | 0.0285 | 13   |
| 행위자<br>역할  | 정책결정자(대통령) | 0.1856 | 1    |
|            | 정부 관료      | 0.0721 | 7    |
|            | 국회         | 0.0842 | 6    |
|            | 여론         | 0.0577 | 8    |

정부 부처 및 유관기관에서 과거에 해외파병 관련 업무를 수행했거나 현재 수행 중인 전문가 그룹이 상대적으로 매우 중요하다고 인식하고 있는 상위 우선순위 5개 요인(상위순위 그룹)의 복합가중치 합은 0.61이었다. 이는 전문가 의견을 제시한 대상자들이 대부분 대통령을 수반으로 하는 국방부, 외교부 등 행정부와 소속 산하기관 및 관련 유관기관에 근무하면서 정책을 수립하고 예산·인원·조직을 편성하는 실무자로서 실제 담당했던 업무와 연관된 분야임을 고려할 때, 그 중요성을 어떻게 인식하고 의견에 반영하였는지를 보여주는 것으로 분석된다.

## 제 2 절 AHP 그룹별 중요도 인식에 대한 분석

### 1) 평가영역에 대한 인식분석

이번 연구에서는 해외파병 정책 결정 요인의 상대적 중요도 분석을 위해 전문가 그룹을 국방부, 외교부와 같은 정부의 관련 부처 공무원으로 편성한 I 그룹과 국제평화활동센터, 합참, 경찰청 등 관련 유관기관 소속 전문가로 편성한 II 그룹 등 2개 그룹으로 구성하고, 이들을 대상으로 전문가 의견조사를 진행하였다.

국방부 및 외교부 등 관련 부처 공무원을 대상으로 실시한 I 그룹의 의견조사 결과, 국제협상 영역(0.5308)을 가장 높은 1순위로, 그리고 행위자 역할(0.3625)과 국내협상 영역(0.1065) 순으로 나타났다.

[표 5-6] 관련 부처 공무원 그룹 평가영역의 상대적 중요도와 우선순위

| 평가영역    | 국제협상 영역 | 국내협상 영역 | 행위자 역할 |
|---------|---------|---------|--------|
| 상대적 중요도 | 0.5308  | 0.1065  | 0.3625 |
| 우선순위    | 1       | 3       | 2      |

\* CR=0.0258

II 그룹인 유관기관 전문가 그룹의 경우는 행위자 역할(0.5191)을 가장 높은 1순위로, 국내협상 영역(0.3722), 국제협상 영역(0.1086) 순으로 관련 부처 공무원의 우선순위와는 상이하게 나타났다.

[표 5-7] 유관기관 전문가 그룹 평가영역의 상대적 중요도와 우선순위

| 평가영역    | 국제협상 영역 | 국내협상 영역 | 행위자 역할 |
|---------|---------|---------|--------|
| 상대적 중요도 | 0.1086  | 0.3722  | 0.5191 |
| 우선순위    | 3       | 2       | 1      |

\* CR=0.0183

전문가 의견조사의 분석 결과를 보면, 해외파병 정책 결정을 위한 요인의 중요도에 대한 우선순위 인식에 양 그룹 간의 차이가 발생하였다.

관련 부처의 공무원 그룹은 유관기관의 전문가 그룹보다 국제협상 영역의 상대적 중요도를 더욱 높게 인식하고, 유관기관의 전문가 그룹은 관련 부처의 공무원 그룹보다 행위자 역할에 상대적 중요도를 더욱 높다고 인식하는 것으로 나타났다.

이것은 해외파병 정책 결정에 영향을 미치는 요인에 대한 강도가 서로 의견이 다르다는 것을 의미하는 것으로 전문가 그룹별 소관하고 있는 업무의 영역과 성격, 그리고 실무경험에 따른 인식 차이로 보인다.

## 2) 평가영역별 평가 요소에 대한 인식분석

관련 부처 공무원으로 편성된 전문가 그룹의 해외파병 정책 결정 요인에 대한 평가영역별 평가 요소에 대한 상대적 중요도와 우선순위 분석 결과, 국제협상 영역에서는 동맹 강화, 국내협상 영역에서는 한반도 안보 상황, 행위자 역할에서는 정책결정자(대통령)가 각각 영역별 1순위로 나타났다.

아울러 각 평가영역에서 국제협상 영역과 국내 협상 영역의 평가 요소의 1순위는 관련 부처 공무원 그룹과 유관기관 전문가 그룹이 상이하였으며, 행위자 역할에 대한 평가 요소의 1순위는 같은 것으로 나타났다.

[표 5-8] 부처 공무원 그룹의 평가영역별 평가 요소의 중요도와 우선순위

| 평가영역       | 평가 요소   | 상대적<br>중요도 | 우선순위 | C.R    |
|------------|---------|------------|------|--------|
| 국제협상<br>영역 | 국제사회 기여 | 0.1801     | 3    | 0.0616 |
|            | 외교역량 강화 | 0.1525     | 4    |        |
|            | 동맹 강화   | 0.3418     | 1    |        |
|            | 재외국민 보호 | 0.3254     | 2    |        |

|            |            |        |   |        |
|------------|------------|--------|---|--------|
| 국내협상<br>영역 | 작전능력 배양    | 0.2275 | 3 | 0.0486 |
|            | 한반도 안보 상황  | 0.2340 | 1 |        |
|            | 경제적 실익     | 0.2292 | 2 |        |
|            | 전략적 거점 확보  | 0.1872 | 4 |        |
|            | 작전지역 평가    | 0.1218 | 5 |        |
| 행위자<br>역할  | 정책결정자(대통령) | 0.4668 | 1 | 0.0481 |
|            | 정부 관료      | 0.1080 | 4 |        |
|            | 국회         | 0.2791 | 2 |        |
|            | 여론         | 0.1459 | 3 |        |

유관기관 전문가 그룹의 해외파병 정책 결정 요인에 대한 평가영역별 평가 요소에 대한 상대적 중요도와 우선순위를 분석한 결과, 국제협상 영역에서는 재외국민 보호, 국내협상 영역에서는 작전능력 배양, 행위자 역할에서는 관련 부처 공무원 그룹과 같이 정책결정자(대통령)가 각각의 영역별 1순위로 나타났다.

다만 행위자 역할의 평가 요소의 우선순위 중 1순위인 정책결정자(대통령)는 관련 부처 공무원 그룹과 같이 나타났으나, 나머지 국회, 여론, 정부 관료 및 국제협상 영역, 국내협상 영역의 평가 요소에 대한 상대적 중요도와 우선순위에 대해서는 확연히 다르게 인식하고 있는 것으로 나타났다.

[표 5-9] 유관기관 전문가의 평가영역별 평가 요소의 중요도와 우선순위

| 평가영역       | 평가 요소   | 상대적<br>중요도 | 우선순위 | C.R    |
|------------|---------|------------|------|--------|
| 국제협상<br>영역 | 국제사회 기여 | 0.2782     | 2    | 0.0370 |
|            | 외교역량 강화 | 0.2716     | 3    |        |
|            | 동맹 강화   | 0.1713     | 4    |        |
|            | 재외국민 보호 | 0.2786     | 1    |        |

|            |            |        |   |        |
|------------|------------|--------|---|--------|
| 국내협상<br>영역 | 작전능력 배양    | 0.2444 | 1 | 0.0485 |
|            | 한반도 안보 상황  | 0.1515 | 5 |        |
|            | 경제적 실익     | 0.1888 | 4 |        |
|            | 전략적 거점 확보  | 0.1932 | 3 |        |
|            | 작전지역 평가    | 0.2219 | 2 |        |
| 행위자<br>역할  | 정책결정자(대통령) | 0.4597 | 1 | 0.0526 |
|            | 정부 관료      | 0.2714 | 2 |        |
|            | 국회         | 0.1249 | 4 |        |
|            | 여론         | 0.1437 | 3 |        |

관련 부처 공무원 그룹은 국제협상 영역에서 동맹 강화가 1순위로 가장 높게 나타났으며, 뒤를 이어 재외국민 보호, 국제사회 기여, 외교역량 강화 순으로 나타났다. 유관기관 전문가 그룹은 재외국민 보호가 1순위로 나타났으며, 그 뒤는 I 그룹과 같이 국제사회 기여, 외교역량 강화 순으로 나타났다. 그러나 4순위는 I 그룹의 1순위인 동맹 강화로 나타나 두 그룹 간의 다른 인식의 차이를 보였다.

관련 부처 공무원 그룹의 1·2순위의 상대적 중요도 비중(0.6672)은 3·4순위의 상대적 중요도 비중(0.3326)보다 약 2배가 높고, 유관기관 전문가 그룹의 1·2 순위의 상대적 중요도 비중(0.5568)은 3·4순위의 상대적 중요도 비중(0.4429)보다 1.2배가 더 높은 것으로 나타났다.

이것은 관련 부처 공무원 그룹에서는 동맹 강화 및 재외국민 보호가, 유관기관 전문가 그룹에서는 재외국민 보호 및 국제사회 기여가 우리나라 해외파병 정책 결정에 큰 영향을 주고 있다는 것에 대하여 각 그룹의 인식을 잘 나타내고 있음을 보여준다.

국내협상 영역에서도 양 그룹은 정책 결정 요인의 중요도를 상이하게 인식하고 있었다. 이는 양 그룹의 전문가가 속한 기관의 소관 업무와 실무경험이 유사한 분야이기에는 하나 서로 확연하게 상이하여서 양 그룹이 이에 대하여 강하게 인식하고 있음을 나타낸다. 특히 관련 부처 공무원 그룹에서는 한

반도 안보 상황을 상대적으로 가장 높게 평가하였으나, 유관기관 전문가 그룹에서는 한반도 안보 상황을 상대적으로 가장 낮게 평가하여 인식에 확연한 차이를 보였다. 이것은 해외파병 정책을 결정하는 요인에 있어서 한반도의 지정학적 위치가 주변국과의 관계에 미치는 영향이나 북한과의 대치 상황을 바라보는 전문가의 시각 차이 때문인 것으로 분석하였다.

행위자 역할의 우선순위에 있어서 양 그룹 모두 같이 정책결정자(대통령)가 1순위로 가장 높게 나타났으나, 부처 공무원 그룹에서는 국회, 여론, 정부 관료 순으로 나타났고, 유관기관 전문가 그룹에서는 정부 관료, 여론, 국회 순으로 정책 결정 요인의 중요도가 상이하게 나타났다. 이는 소속된 기관의 성격에 따라 여야 합의 등 명분에 대한 찬반을 논하는 국회와 주도 부서의 정책 추진을 고려해야 하는 정부 관료, 언론 및 NGO 등 여론을 바라보는 입장이 서로 상이하기 때문으로 보인다.

### 3) 복합가중치에 의한 평가 요소에 대한 인식분석

관련 부처 공무원 그룹의 평가영역의 상대적 중요성에 대한 가중치와 평가영역별 평가 요소에 대한 가중치를 적용하여 복합가중치의 결과값을 분석한 결과, 국제협상 영역의 동맹 강화(0.1807)가 해외파병 정책 결정에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 인식하였고, 그다음은 재외국민 보호(0.1722), 행위자 역할의 정책결정자(0.1686)가 3순위, 국회(0.1009)가 4순위 국제협상 영역의 국제사회 기여(0.0940)가 5순위로 영향을 미친 것으로 인식하였다.

반면에 국내협상 영역의 작전지역 평가(0.0128), 전략적 거점 확보(0.0198), 작전능력 배양(0.0240), 경제적 실익(0.0242), 한반도 안보 상황(0.0248)은 상대적으로 중요도가 약한 것으로 인식하였다. 관련 부처 공무원 그룹에서 국내협상 영역의 5개 평가 요소가 모두 하위순위(13~9순위)로 나타난 것은 괄목할만한 분석 결과라고 판단된다.

유관기관 전문가 그룹의 평가영역의 상대적 중요성에 대한 가중치와 평가영역별 평가 요소에 대한 가중치를 적용하여 복합가중치의 결과값을 분석한 결과, 행위자 역할의 정책결정자(0.2382)가 해외파병 정책 결정에 가장 큰 영

향을 주는 것으로 인식하였고, 그다음은 정부 관료(0.1406), 국내협상 영역의 작전능력 배양(0.0907), 작전지역 평가(0.0822), 행위자 역할의 여론(0.0742)이 상대적으로 매우 큰 영향을 미치는 것으로 인식하였다. 유관기관 전문가 그룹은 상위순위(1~5순위) 중 4개의 평가 요소가 행위자 역할에 포함되었다는 특성을 보여주었다.

반면에 국제협상 영역의 동맹 강화(0.0184), 외교역량 강화(0.0292), 국제사회 기여(0.0300) 및 재외국민 보호(0.0300), 국내협상 영역의 한반도 안보 상황(0.0561)은 상대적으로 중요도가 약한 요인으로 인식하였다.

[표 5-10] 전문가 그룹별 평가 요소의 복합가중치와 우선순위

| 평가<br>영역       | 평가 요소      | 복합가중치     |             | 우선순위      |             |
|----------------|------------|-----------|-------------|-----------|-------------|
|                |            | 정부<br>공무원 | 유관기관<br>전문가 | 정부<br>공무원 | 유관기관<br>전문가 |
| 국제<br>협상<br>영역 | 국제사회 기여    | 0.0940    | 0.0300      | 5         | 10          |
|                | 외교역량 강화    | 0.0805    | 0.0292      | 6         | 12          |
|                | 동맹 강화      | 0.1807    | 0.0184      | 1         | 13          |
|                | 재외국민 보호    | 0.1722    | 0.0300      | 2         | 10          |
| 국내<br>협상<br>영역 | 작전능력 배양    | 0.0240    | 0.0907      | 11        | 3           |
|                | 한반도 안보 상황  | 0.0248    | 0.0561      | 9         | 9           |
|                | 경제적 실익     | 0.0242    | 0.0699      | 10        | 7           |
|                | 전략적 거점 확보  | 0.0198    | 0.0717      | 12        | 6           |
|                | 작전지역 평가    | 0.0128    | 0.0822      | 13        | 4           |
| 행위자<br>역할      | 정책결정자(대통령) | 0.1686    | 0.2382      | 3         | 1           |
|                | 정부 관료      | 0.0390    | 0.1406      | 8         | 2           |
|                | 국회         | 0.1009    | 0.0643      | 4         | 8           |
|                | 여론         | 0.0524    | 0.0742      | 7         | 5           |

양 그룹이 상대적으로 매우 중요하다고 인식한 상위순위 5개 요인(상위순위 그룹) 중 정책결정자(대통령) 1개 요인만 중복되었고, 각 그룹별 4개 요인

은 모두 상이하였으며, 특히 관련 부처 공무원 그룹에서는 국제협상 영역에 3개 요인과 행위자 역할에 2개 요인이, 유관기관 전문가 그룹에서는 행위자 역할에 4개 요인과 국내협상 영역에 1개 요인이 포함되어 전문가가 소속된 그룹의 양상에 따라 평가영역의 상대적 중요성에 대한 가중치와 평가영역별 평가 요소에 대한 가중치를 적용하여 복합가중치의 결과값은 확연한 차이를 나타냈다.

또한 양 전문가 그룹 간 우선순위에 대한 상관관계를 분석한 결과 서열상관계수(Spearman의  $\rho$ )는  $-464(p=0.109)$ , 상대적 중요도에 대한 상관관계 분석 결과 피어슨 상관계수( $r$ )는  $0.029(p=0.923)$ 로 나타나 파병정책의 결정에 미치는 요소의 상대적 중요도와 우선순위 간에는 통계적으로 유의미한 상관관계를 발견하지 못하였다.

따라서 관련 부처 공무원 그룹과 유관기관 전문가 그룹은 파병정책의 결정에 미치는 요소의 상대적 중요도와 우선순위에서 큰 인식의 차이를 나타내는 것으로 해석할 수 있다.

### 제 3 절 요구분석에 의한 우선순위 결정

본 절에서는 전문가 의견조사서를 통하여 얻은 요구분석에서 3개 평가영역의 총 13개 평가 요소에 대하여 t-검정과 Borich 공식을 활용한 요구도 값을 구한 후, 그 우선순위를 분석하였다.

t-검정을 통해 미래 중요도 수준의 평균과 현재 중요도 수준의 평균 차이가 통계적으로 유의미하지 않은 항목은 국제사회 기여, 외교역량 강화, 동맹 강화, 재외국민 보호, 작전능력 배양, 한반도 안보 상황, 작전지역 평가, 정책 결정자(대통령), 정부 관료, 국회, 여론으로 나타났다.

이와 같은 항목들의 t값은 모두 2보다 작은 값( $p>0.05$ )으로 현재의 중요도 평균과 미래의 중요도 평균의 차이가 크지 않기 때문에 t값이 마이너스를 기록한 요인과 함께 현재와 미래의 차이가 중요한 비중을 차지하는 요구도 분석의 우선순위에서는 하위순위로 나타났다.

[표 5-11] 현재와 미래의 중요도 수준에 대한 t-검정과 Borich 요구도 분석

| 평가 요소          | 현재 평균<br>(표준편차) | 미래 평균<br>(표준편차) | 차이             |         | 요구도 값 | 순위 |
|----------------|-----------------|-----------------|----------------|---------|-------|----|
|                |                 |                 | 평균<br>(sd)     | t값      |       |    |
| 국제사회 기여        | 6.84<br>(1.491) | 7.60<br>(1.527) | 0.76<br>(1.13) | -1.780  | 5.776 | 4  |
| 외교역량 강화        | 5.48<br>(1.960) | 6.24<br>(1.738) | 0.76<br>(1.23) | -1.450  | 4.742 | 5  |
| 동맹 강화          | 6.52<br>(1.262) | 6.96<br>(1.540) | 0.44<br>(0.92) | -1.104  | 3.062 | 7  |
| 재외국민 보호        | 5.64<br>(2.289) | 6.36<br>(2.215) | 0.72<br>(0.89) | -1.130  | 4.579 | 6  |
| 작전능력 배양        | 5.40<br>(1.936) | 5.84<br>(1.993) | 0.44<br>(1.12) | -0.791  | 2.569 | 8  |
| 한반도<br>안보 상황   | 5.72<br>(2.010) | 6<br>(1.581)    | 0.28<br>(1.34) | -0.547  | 1.68  | 9  |
| 경제적 실익         | 5.48<br>(1.557) | 6.60<br>(2.179) | 1.12<br>(1.52) | -2.090* | 7.392 | 1  |
| 전략적 거점<br>확보   | 4.96<br>(1.593) | 6.08<br>(1.891) | 1.12<br>(1.62) | -2.264* | 6.809 | 2  |
| 작전지역 평가        | 4.76<br>(1.942) | 4.80<br>(2.140) | 0.04<br>(1.62) | -0.069  | 0.192 | 13 |
| 정책결정자<br>(대통령) | 7.32<br>(0.988) | 7.48<br>(1.122) | 0.16<br>(1.10) | -0.534  | 1.196 | 10 |
| 정부 관료          | 5.36<br>(1.704) | 5.44<br>(2.103) | 0.08<br>(1.29) | -0.147  | 0.435 | 12 |
| 국회             | 6.16<br>(1.675) | 6.24<br>(1.809) | 0.08<br>(1.12) | -0.162  | 0.499 | 11 |
| 여론             | 5.88<br>(1.763) | 6.80<br>(1.607) | 0.92<br>(1.80) | -1.927  | 6.256 | 3  |

\*\*\*p<.001, \*\*p<.01, p<.05

Borich의 요구도를 분석한 결과, 요구도 값이 가장 큰 평가 요소는 경제적 실익(7.392)이었으며, 다음은 전략적 거점 확보(6.809), 여론(6.256), 국제 사회 기여(5.776), 외교역량 강화(4.742) 순으로 나타났다.

요구도 값이 가장 낮은 요소는 작전지역 평가의 변동 요소가 0.192였고, 그다음으로 낮은 요소는 정부 관료 요소가 0.435, 국회 요소가 0.499의 순으로 나타났다.

이는 이러한 요인들이 정책변동에서 미래에는 중요하지 않다는 의미는 아니며, AHP 분석에서 보듯이 현재의 중요도는 비교적 높게 평가되었지만, 미래 파병정책에 대한 영향력이 현재의 높은 수준보다 다소 낮아질 것으로 예측함을 보여주었다.

t-검정 값과 Borich 요구도 값을 비교하면, t값이 높은 요소가 Borich 요구도 값도 큰 경향이 있지만, 그 경향이 항상 일치하는 것은 아니었다.

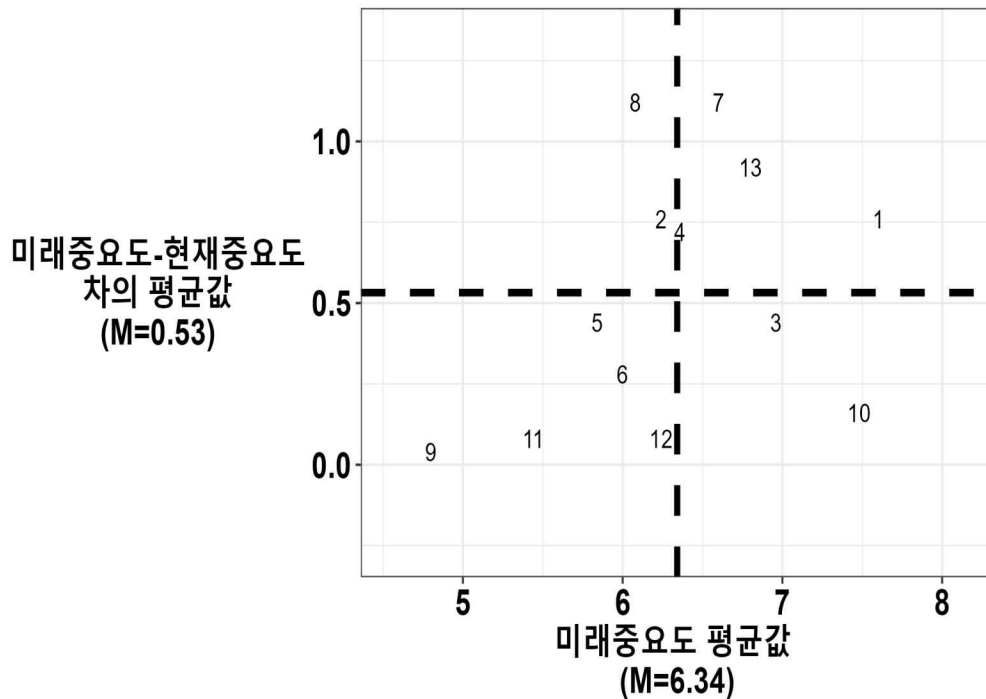
예를 들면 t값의 크기가 3위인 국회 요소의 요구도 값은 11위인 것으로 나타났고, t값의 크기가 8위인 재외국민 보호 요소의 요구도 값은 6위로 나타났다. 이 차이점은 t-검정이 현재와 미래의 중요도 수준 간의 단순한 차이만 나타내지만 Borich의 요구도는 미래의 중요도 수준에 가중치를 부여하고 있기 때문이다.

우리나라의 해외파병 정책의 결정 요인을 The Locus for Focus 모델을 이용하여 우선순위를 분석한 결과는 [그림 5-1]과 같다.

파병정책 결정 요인의 미래 중요도 수준의 평균은 6.34였으며, 미래 중요도 수준과 현재 중요도의 수준 차이에 대한 평균은 0.53으로 미래 중요도 수준의 평균과 미래 중요도 수준과 현재 중요도 수준의 차이의 평균을 축으로 좌표의 평면 위에 표시한 결과 1사분면인 HH 분면에 포함되는 요인은 4개인 것으로 나타났다.

즉 The Locus for Focus 모델을 이용한 우선순위를 분석한 결과는 HH 분면에 있는 국제사회 기여, 재외국민 보호, 경제적 실익, 여론의 4가지 요인이었으며, 이러한 요인들이 우리나라의 미래 해외파병 정책 결정에 큰 영향을 미칠 것으로 예상되었다.

[그림 5-1] The Locus for Focus 모델 결과



- \* 1. 국제사회 기여, 2. 외교역량 강화, 3. 동맹 강화, 4. 재외국민 보호, 5. 작전능력 배양, 6. 한반도 안보 상황, 7. 경제적 실익, 8. 전략적 거점 확보, 9. 작전지역 평가, 10. 정책결정자(대통령), 11. 정부 관료, 12. 국회, 13. 여론

The Locus for Focus 모델 결과는 1사분면인 HH 분면에 있는 요인을 우선순위로 결정하는 것이 비교적 수월하지만, 2사분면과 4사분면 중 어느 분면을 2순위 분면으로 결정하는가를 결정하는 것은 사실상 어려우며, 같은 사분면에서도 우선순위를 결정하기 어려운 점이 있다. 이러한 The Locus for Focus 모델의 장단점을 고려하여 1사분면인 HH 분면에 포함된 요인의 개수를 확인하여, 이들 개수만큼 Borich 요구도의 우선순위를 상호 비교하고, 최우선순위와 차순위 요인들을 결정할 수 있다. The Locus for Focus 모델을 활용하여 1사분면인 HH 분면에 포함된 요인의 개수와 요인들을 고려하여 Borich의 요구도 우선순위와 비교 결과는 [표 5-12]와 같다.

[표 5-12] 해외파병 정책 결정 요인의 우선순위 결정

| 우선순위<br>도출방법           | 파병정책 결정 요인 |            |           |              |        |
|------------------------|------------|------------|-----------|--------------|--------|
|                        | 국제협상 영역    |            | 국내협상 영역   |              | 행위자 역할 |
|                        | 국제사회<br>기여 | 재외국민<br>보호 | 경제적<br>실익 | 전략적<br>거점 확보 | 여론     |
| Borich<br>요구도          | ●          | ●          | ●         |              | ●      |
| The Locus<br>for Focus | ●          |            | ●         | ●            | ●      |

Borich 요구도 우선순위에 따른 상위 4개 요인과 The Locus for Focus 모델의 우선순위에 따른 HH 분면의 4개 요인을 비교하여 중복된 요인은 국제사회 기여, 경제적 실익, 여론인 것으로 나타났다. 이 3개의 변동요인은 해외파병 정책을 결정하는 요인 중에서 현재보다 앞으로 더욱 중요시해야 할 최우선 요인이라고 할 수 있다.

전략적 거점 확보 요인은 The Locus for Focus에서만 우선순위가 높았고, 재외국민 보호 요인은 Borich의 요구도에서만 우선순위가 높았다. 이 2개의 정책 결정 요인은 앞에서 도출한 국제사회 기여, 경제적 실익, 여론요인에 이어서 차 순위로 미래에 더욱 중요시해야 할 요인이라고 할 수 있다.

#### 제 4 절 AHP 분석과 요구분석과의 관계

우리나라의 해외파병 정책 결정 요인 중에 AHP 분석 결과에서 비교적 중요하다고 판단한 요인들의 순위와 요구분석에서 현재 고려하고 있는 정도가 미래에 더욱 중요하게 여겨질 것으로 판단한 요인의 순위를 해석하면서 세심한 주의가 필요하다.

기본적으로 요구분석은 현재 정책을 결정하는 요인이 고려되는 정도와 향후 정책 결정에 고려될 정도 차이의 크기에 따라 그 순서가 정해진다. 예컨대, 경제적 실익은 현재 파병정책 결정에 중요하다고 생각되는 정도가 5.48이

고, 미래는 6.6 정도로 중요하다고 고려된다면, 미래와 현재의 고려정도 차이가 1.12로 다른 요인들의 차이에 비해 그 값이 가장 크게 변하였다는 것이다.

하지만 경제적 실익이 국제사회 기여가 미래에 중요할 것이라고 고려되는 정도인 7.6보다 작다. 이것은 미래에 국제사회 기여, 정책결정자(대통령), 동맹 강화, 여론 등이 해외파병을 결정하는 정책에서 그 중요성은 크지만, 현재에도 낮지 않은 수준에서 고려되기 때문에 현재와 미래의 차이가 크지 않게 나타나 요구분석의 중요도에서 낮은 순서로 보여질 뿐이다.

[표 5-13] AHP 분석과 요구분석 결과의 관계

| AHP<br>분석<br>순위 | 해외파병 정책 결정 요인 | 요구도 값 |           |           |
|-----------------|---------------|-------|-----------|-----------|
|                 |               | 순위    | 현재<br>중요도 | 미래<br>중요도 |
| 1               | 정책결정자(대통령)    | 10    | 7.32      | 7.48      |
| 2               | 재외국민 보호       | 6     | 5.64      | 6.36      |
| 3               | 동맹 강화         | 7     | 6.52      | 6.96      |
| 4               | 국제사회 기여       | 4     | 6.84      | 7.60      |
| 5               | 외교역량 강화       | 5     | 5.48      | 6.24      |
| 6               | 국회            | 11    | 6.16      | 6.24      |
| 7               | 정부 관료         | 12    | 5.36      | 5.44      |
| 8               | 여론            | 3     | 5.88      | 6.80      |
| 9               | 작전능력 배양       | 8     | 5.40      | 5.84      |
| 10              | 경제적 실익        | 1     | 5.48      | 6.60      |
| 11              | 한반도 안보 상황     | 9     | 5.72      | 6         |
| 12              | 전략적 거점 확보     | 2     | 4.96      | 6.08      |
| 13              | 작전지역 평가       | 13    | 4.76      | 4.80      |

## 제 5 절 분석 결과 종합

AHP 분석과 요구분석의 결과 종합 시, 양 그룹의 전문가들이 공통으로 상위그룹으로 인식하는 정책결정자(대통령), 재외국민 보호, 동맹 강화, 국제 사회 기여, 외교역량 강화는 우리나라의 해외파병을 결정하기 위한 정책의 역사적 흐름에서 살펴본 바와 같이 모든 시대를 통해 매우 중요한 파병정책의 결정에 지속 영향을 미쳐왔던 요인들이다.

이러한 요인들에 대하여 의사결정권자와 실무자들이 더욱 신속하고 적극적으로 대처해야 한다는 점을 시사하고 있다.

또한 AHP 분석에서 하위 그룹으로 인식하고 있는 작전지역 평가, 한반도 안보 상황, 작전능력 배양은 파병정책의 과거로부터 알 수 있듯이 점진적으로 우리나라 파병정책의 결정에 영향을 주거나 파동적으로 정책의 변화에 영향을 준 요인으로, 이러한 요인에 대해서는 앞으로도 일관적이고 전략적으로 정책을 추진해야 할 필요성을 시사하고 있다.

아울러 AHP 분석에서 중·하위 그룹으로 인식된 요인과 요구분석에서 우선순위로 분석된 경제적 실익, 전략적 거점 확보, 여론은 현재보다 미래에 더 중요시해야 할 전략적 정책 결정 요인으로 파악되었으며, 이러한 요인들의 변화에 따라 우리나라의 해외파병 정책이 어떻게 변화하고, 이에 대응하는 것이 바람직한가에 대한 파병정책의 방향을 가늠해 볼 수 있다.

특히, 요구분석에서 경제적 실익, 전략적 거점 확보, 여론이 현재보다 미래에 전략적으로 더욱 중시해야 할 최우선순위지만, 작전지역 평가, 정부 관료, 국회에 대한 요구도 값의 우선순위가 제일 낮은 점은 주목해서 볼 필요가 있다. 이것은 향후 파병정책과 국익의 관계가 강조되는 것은 국제사회의 다각화에 대한 보다 능동적인 정보 수용 능력 함양의 중요성을 의미하며, 그와 더불어 우리나라의 입지 강화, 역할 확대를 의미한다고 볼 수 있다.

아울러 AHP 분석 시, 상위 그룹(4, 5순위)으로 나타난 국제사회 기여, 외교역량 강화는 요구분석의 우선순위에서도 앞으로 더욱 중시해야 할 요인으로 나타나 현재와 미래에 지속해서 정책의 우선순위에 두고 전략적으로 관리해야 함을 시사하고 있다.

## 제 6 장 결론 및 제언

본 연구는 해외파병 정책의 결정에 영향을 주는 다양한 요인들을 추출하고, 추출한 요인들 간의 상호 중요성 정도를 측정하여 우리나라의 해외파병 정책에 영향을 주는 요인들의 상대적 중요도를 확인함으로써 해외파병 관련 정책 결정을 위한 판단기준 및 방향을 제시하였다.

이 장에서는 지금까지의 연구 결과를 요약하고, 이러한 연구 결과의 의의와 시사점을 도출함으로써 향후 해외파병 정책 관련 업무 추진에 실효성 있는 정책적 제언을 하고자 한다.

### 제 1 절 연구 결과의 요약 및 의의

#### 1) 연구 결과의 요약

해외파병 정책은 외교·안보 분야의 다양한 정책들과는 또 다른 성격을 가지고 있는 매우 중요한 분야로 그만큼 우리 군의 해외파병과 관련된 정책에 대한 연구는 매우 중요하지만, 파병정책 전반에 걸쳐 해외파병 결정을 위한 요인에 관한 연구는 활발하게 이루어지지 않았다. 그 간의 해외파병 정책에 관한 연구는 우리 군의 파병에 대한 패턴을 분석하거나 미래 해외파병 발전 및 전략적 실용화 방향, 국제사회 기여 방안에 관한 연구가 대부분이고, 파병 정책 결정을 위한 요인에 관한 연구는 거의 없는 실정이었다.

따라서 본 연구는 지금까지의 이러한 인식을 토대로 해외파병 정책에 영향을 미치는 다양한 결정 요인들을 추출하여 상대적 중요도의 우선순위를 파악하고, 해외파병 관련 정책 수립과 결정 시 판단기준과 방향을 제시하기 위한 것이므로 해외파병을 결정하기 위한 요인을 먼저 추출하고자 하였다.

파병정책의 결정 요인을 추출하기 위하여 우리나라의 과거 해외파병 사례를 고찰하고, 다양한 선행연구를 통하여 파병정책 결정 요인을 살펴보았다.

아울러 파병업무와 관련된 정부 부처의 사무관 이상 공무원들과 국제평화

활동센터 등 유관기관의 전·현직 업무 유경험자들로 전문가 포커스 그룹을 구성하여 다양한 자문과 토론을 거치면서 해외파병 업무의 역사적 고찰을 통해 추출된 파병정책 결정 요인을 결합한 후 연구대상인 해외파병 정책 결정 요인을 최종적으로 선정하였다.

이러한 과정을 통해 총 13개의 파병정책 결정 요인을 선정하고, 이를 내용별 특성에 따라 국제협상 영역, 국내협상 영역, 그리고 행위자 역할의 3개 영역으로 분류하였다.

그리고 파병정책 결정 요인의 상대적 중요도와 우선순위를 분석하기 위해 관련 업무를 담당하고 있는 국방부, 외교부 등 정부의 관련 부처 소속 사무관 이상 공무원을 I 그룹으로, 국제평화활동센터의 교수 및 합참, 경찰청 등 유관기관에서 PKO 업무를 담당하고 있는 전문가를 II 그룹으로 선정하여 전문가 의견조사를 진행하였고, 파병정책 결정 요인의 상대적 중요도를 측정하기 위하여 정성적 가치 판단을 정량화할 수 있는 AHP 기법과 현재와 미래의 중요도 수준을 비교하여 현재보다 미래에 더욱 중시되는 요인을 선정하도록 요구분석을 시행하였다.

분석한 연구 결과를 종합하면 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 파병정책 결정 요인에 대한 평가영역별 분석에서의 상대적 중요도와 우선순위는 국제협상 영역(0.4253), 행위자 역할(0.4017), 국내협상 영역(0.1729) 순으로 나타났다. 이는 해외파병 정책이 국제사회의 평화와 안전을 위해 분쟁지역에 개입하여 발생한 문제들을 해결하고 관리하기 위한 국제협력의 성격이 크다는 점을 고려하면, 국제사회 기여나 외교역량 및 동맹국과의 결속력 강화, 재외국민 보호를 위한 정책적 요인이 파병정책 결정에 미치는 영향력이 매우 크다는 것을 나타낸다고 하겠다.

해외파병 업무와 관련 있는 정부 부처의 공무원 및 유관기관 전문가 그룹 간 영역별 우선순위의 인식에서는 큰 차이가 발생하였는데, 관련 부처의 공무원 그룹에서는 국제협상 영역(0.5308)이 1순위, 국내협상 영역(0.1065)이 3순위를 차지하였지만, 유관기관 전문가 그룹에서는 행위자 역할(0.5191)이 1순위, 국제협상 영역(0.1086)이 3순위를 차지하였다. 이는 관련 부처의 공무원 그룹에 속한 사무관 이상 전문가들의 근무 분야가 대부분 외교·안보, 국제기

구 및 국제정책, PKO 등과 관련된 업무이기 때문이라고 판단하였다.

또한 유관기관의 전문가 그룹은 우리 군의 연합작전이나 합동성 강화를 위한 작전능력 배양, 한반도의 지정학적 안보 상황을 고려하는 국방부 및 관련 부서의 전·현직 군인, 경찰과 영관급 이상 장교로 전역한 학계의 전문 교수로 구성되어 양 그룹의 실무경험에 따른 인식 차이로 인한 결과로 보인다.

둘째, 영역별로 평가 요소 사이의 분석을 통해 상대적 중요도와 우선순위를 확인한 결과, 국제협상 영역에서는 재외국민 보호, 국내협상 영역에서는 작전능력 배양, 행위자 역할에서는 정책결정자(대통령)가 영역별 1순위로 나타났다. 아울러 부처 공무원 그룹과 유관기관 전문가 그룹을 비교하면, 국제협력 영역에서는 동맹 강화와 재외국민 보호가 각각 1순위로, 국내협상 영역에서는 한반도 안보 상황과 작전능력 배양이 각각 1순위로 상이하였으나, 행위자 역할에서는 양 그룹 모두 정책결정자(대통령)가 1순위로 같이 나타났다.

국제협상 영역에서는 재외국민 보호(0.2981)가 1순위로 가장 높게 나타났으며, 동맹 강화(0.2424), 국제사회 기여(0.2373), 외교역량 강화(0.2220)의 순으로 분석되었다. 정부 관련 부처 공무원 그룹과 유관기관 소속의 전문가 그룹은 모두 재외국민 보호, 국제사회 기여, 외교역량 강화의 순으로 중요도와 우선순위를 나타냈으나, 동맹 강화라는 요인에 있어서 관련 공무원 그룹은 1순위로, 유관기관 전문가 그룹은 4순위로 그 인식이 상이함을 보여주었다. 이는 전문가 그룹별로 현재 수행하고 있는 관련 업무의 성격이 정책 결정 요인의 중요도를 판단하는 데 큰 영향을 미쳤음을 시사하고 있다고 하겠다.

국내협상 영역에서는 작전능력 배양(0.2350)이 1순위로 가장 높게 나타났으며, 경제적 실익(0.2112), 한반도 안보 상황(0.1973), 전략적 거점 확보(0.1899), 작전지역 평가(0.1663) 순으로 나타났다. 작전능력 배양은 유관기관의 전문가 그룹에서 가장 중요한 정책 결정 요인으로 인식하고 있는 것으로 나타난 가운데 작전지역 평가, 전략적 거점 확보를 높게 평가하였고, 관련 부처의 공무원 그룹은 한반도 안보 상황을 가장 중요한 정책 결정 요인으로 인식하고, 경제적 실익과 작전능력 배양을 상대적으로 높게 평가하여 양 그룹 간 인식의 차이를 보였다. 이것은 UN 평화유지활동, 다국적군 평화유지활동 및 UAE 아크부대와 같은 국방교류협력 활동의 일원으로 실제 파병 경험이

풍부한 유관기관 소속의 전문가 그룹의 의견이 직접적으로 반영된 것에 반해 공무원 그룹은 간접경험을 통해 판단하였기 때문인 것으로 분석하였다.

행위자 역할에서는 정책결정자(0.4637)가 1순위로 가장 높게 나타났으며, 국회(0.2106), 정부 관료(0.1807), 여론(0.1449) 순으로 나타났다. 행위자 역할의 상대적 중요도 및 우선순위에 있어서 관련 부처의 공무원 및 유관기관 전문가 양 그룹 모두 1순위는 정책결정자(대통령)로 같았으나, 나머지 순위는 약간의 차이를 나타냈다.

또한 상대적인 중요도를 살펴보면, 양 그룹의 1순위인 정책결정자(대통령)가 각 그룹의 3·4순위 요인보다 각각 2배 이상 높은 것으로 나타났는데, 이는 대통령중심제를 채택하고 있는 우리나라가 파병정책을 결정하는데 대통령의 역할이 다른 요인에 비해 더욱 비중이 크다는 점을 양 전문가 그룹에서 모두 같이 인식하고 있는 것으로 보인다.

셋째, 복합가중치의 값을 분석한 결과, 전문가 그룹은 행위자 역할의 정책결정자(0.1856)가 해외파병 정책 결정에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 인식하였고, 그다음은 국제협상 영역의 재외국민 보호(0.1266), 동맹 강화(0.1028), 국제사회 기여(0.1007), 외교역량 강화(0.0943)가 상대적으로 매우 큰 영향을 미치는 것으로 인식하였다. 전문가 그룹이 상위순위로 인식한 5개 요인(상위그룹)의 복합가중치 합은 0.61로 역동적인 특성을 가진 요인들로 분석된다. 즉, 정책결정자의 해외파병을 위한 의지와 역할, 파병지역의 재외국민 보호 및 피지원국에 대한 인도적 구호 노력, 동맹국들과의 외교관계 등은 정책적 고려 요소가 사회적 이슈로 확장되는 과정에서 매우 중요한 역할을 하는 것이라고 할 수 있다.

반면에 국내협상 영역의 작전지역 평가(0.0285), 전략적 거점 확보(0.0325), 한반도 안보 상황(0.0338), 경제적 실익(0.0362), 작전능력 배양(0.0404)은 상대적으로 중요도가 약한 요인으로 인식하였다. 전문가 그룹이 상대적으로 중요도가 약하다고 인식한 하위순위 5개 요인(하위 그룹)의 복합가중치 합은 0.1714로 장기적으로 정책의 변동에 영향을 주는 요인이거나 여타 관련된 유관부처의 정책에 영향을 받는 수동적인 정책 결정 요인이라는 특징을 갖는 것으로 분석된다. 이러한 결정 요인들에 대하여 전략적인 계획을 수립하고,

장기적인 접근방식을 통해 지속적인 관리가 필요하다는 것을 의미한다.

양 전문가 그룹이 상대적으로 중요하다고 인식하는 순위를 살펴보면, 우선 정부 부처의 공무원 그룹에서는 동맹 강화, 재외국민 보호, 정책결정자(대통령), 국회, 국제사회 기여 순으로 나타났고, 유관기관 전문가 그룹에서는 정책결정자(대통령), 정부 관료, 작전능력 배양, 작전지역 평가, 여론 순으로 나타났다.

또한 양 그룹에서 상대적으로 중요하다고 인식하고 있는 상위 5개 요인(상위그룹)에서는 정책결정자(대통령) 1개 요인만 중복되었고, 그룹별 나머지 4개의 결정 요인은 모두 상이하였다.

특히 관련 부처 공무원 그룹에서는 국제협상 영역에 3개 요인과 행위자 역할에 2개 요인이 유관기관 전문가 그룹에서는 행위자 역할에 4개 요인과 국내협상 영역에 1개 요인이 포함되어 전문가가 소속된 그룹의 양상에 따라 평가영역의 상대적 중요도에 대한 가중치와 평가영역별 평가 요소에 대한 가중치를 적용하여 얻은 복합가중치의 결과는 확연한 차이를 나타냈다.

넷째, Borich의 요구도 값과 The Locus for Focus의 모델을 이용하여 검증된 최종 요구분석 결과는 국제사회 기여, 경제적 실익, 여론을 현재보다 미래에 가장 중시해야 할 요인으로, 그다음 중시해야 할 요인은 재외국민 보호, 전략적 거점 확보로 나타났다.

이는 이러한 요인들의 변화에 맞추어 우리나라의 해외파병에 관한 정책이 변화하기 때문에 이에 보조를 맞추어 대응하는 것이 바람직하다는 점을 나타냈다고 할 수 있다.

지금까지 분석한 결과를 종합해 보면, 두 개의 전문가 그룹이 AHP 분석에서 공통으로 상위그룹으로 인식한 정책결정자(대통령), 재외국민 보호, 동맹 강화, 국제사회 기여, 외교역량 강화는 보다 역동적인 정책 결정 요인으로 정책관리자와 실무자들은 이러한 요인들에 대하여 더욱 적극적인 자세로 대응해야 하고, 하위 그룹으로 인식하는 작전지역 평가, 한반도 안보 상황, 작전능력 평가는 점진적 또는 수동적인 정책 결정 요인이나, 이에 대한 장기적이고 일관성 있는 정책의 추진이 필요하다고 하겠다.

아울러 중간순위 그룹으로 인식한 요인과 요구분석에서 우선순위로 나타

난 국회, 정부 관료, 경제적 실익, 전략적 거점 확보, 여론은 현재보다 미래에 더욱 중시해야 할 요인으로 해외파병 정책의 방향을 제시하였다고 볼 수 있다.

## 2) 연구 결과의 의의

본 연구는 문헌 및 선행연구를 통해 해외파병 정책 결정에 영향을 준다고 판단되는 다양한 정책 결정 요인을 추출하였고, 추출한 요인은 과거 우리 군의 해외파병 사례에 대한 역사적 고찰과 전문가 그룹과의 논의를 통해 최종적으로 선정하였다.

아울러 선정된 파병정책 결정 요인들의 상대적 중요도를 정부 관련 부처에서 업무를 담당했던 공무원과 유관기관의 다양한 실무전문가 그룹의 의견조사 결과를 분석하였다. 여기서는 이상의 분석을 통해 본 연구 결과의 의의를 살펴보고자 한다.

첫째, 해외파병 정책은 다른 부처의 정책들과는 그 성격이 상이하므로 이에 관한 연구는 매우 중요하다. 하지만 지금까지의 해외파병 정책에 연구는 우리 군의 파병패턴 관련 분석이나 향후 발전 및 전략적 실용화 방향, 국제사회에 대한 기여 방안에 관한 연구가 대부분이었고, 파병정책 전반에 걸쳐 해외파병 결정을 위한 요인의 중요성에 관한 연구는 전혀 없다고 해도 과언이 아니다.

이에 본 연구가 기존 연구들과 달리 차별화되는 특별한 의의가 있는 이유는 우리나라 전투부대의 ‘해외파병을 위한 정책 결정 요인’에 대한 중요성에 공감하면서도 그러한 요인 분석에 관한 연구는 실제로 많지 않았음에 착안하여 새로운 분야를 연구하고, 분석한 결과를 토대로 새로운 시각에서의 정책적 함의를 제시하였다는 것이다.

과거 한국 소방정책의 변동요인에 관한 연구(최웅길, 2013), 우리나라 치안정책의 변화과정과 정책변동요인의 중요도에 관한 연구(임용환, 2018)와 같이 소방정책, 치안정책 분야와 관련된 정책 변동요인에 관한 연구는 있었다.

그러나 해당 분야에 대한 전반적인 정책 결정 요인에 관한 연구가 거의

없었다는 점을 고려해 보면, 본 연구는 외교·국방정책 분야에서 ‘해외파병 정책의 전반에 걸친 파병을 결정하는 요인의 중요도에 관한 연구’라는 점에 큰 의미를 부여할 수 있다. 이로 인해 해외파병 관련 정책의 전반적인 이해를 높이는 데 큰 도움이 될 것이다.

다만, 본 연구는 해외파병을 위한 정책 결정에 관한 포괄적 연구란 점에서 향후 관련 정책업무에 대해 더욱 심도 있는 연구와 다양한 분야의 폭넓은 전문가 그룹 선정, 시대변화에 따른 정책 결정 요인의 반영 등 추가적인 연구의 보완이 요구된다.

둘째, 우리나라 해외파병의 역사적 고찰을 통해 파병정책 결정에 영향을 미치는 구체적인 결정 요인들을 검토하여 추출하였다는 점과 추출한 결정 요인 중에는 작전능력 배양, 경제적 실익, 전략적 거점 확보와 같이 우리 군의 합동성 강화와 실전능력 배양, 방산 수출 협력 및 방산시장 개척 등 미래지향적인 요인들이 다수 반영되었다는 점에 의미를 부여할 수 있다.

특히, 최근 UAE의 아크부대와 같은 국방교류협력 활동을 통해 타국 군과의 연합작전능력 배양 및 합동성 강화, 실전 경험 축적으로 군 정예화에 이바지하는 것은 물론 외교·국방 허브 구축 및 국익 증진을 위한 신규 자원 공급처 확보 등의 다양한 결정 요인의 반영은 앞으로도 외교·국방 분야의 타 정책과 비교·연구 시에도 활용할 수 있어 향후 우리나라 파병 관련 정책 추진과 이에 관한 연구를 활성화하는 초석이 될 것이다.

셋째, AHP 분석을 통해 추출한 해외파병 정책 결정 요인들의 상대적인 중요도 값을 측정하였고, 이와 동시에 요구분석 기법을 활용해 장차 미래에 미칠 영향력에 대해서도 추가적인 분석을 시도하였다는 점이다.

다시 말해 해외파병 정책을 결정하는 요인의 상대적 중요도를 측정하기 위하여 계량화가 제한되는 요소의 측정과 분석에 자주 활용하는 AHP 분석을 통해 파병정책 결정 요인의 상대적 중요도 및 우선순위를 명확하게 제시하였고, 요구분석을 통해 현재보다 향후 더 중요하게 인식해야 할 요인을 선정했다는 점에 큰 의미가 있다.

이는 앞으로 해외파병 정책의 변동에 영향을 미치는 요인에 대하여 현재와 미래의 중요도를 고려하여 해외파병 정책의 방향성을 제시하는데 이바지

할 것으로 판단된다.

이와 관련하여 본 연구가 학술적으로 매우 중요한 가치를 가지는 이유는 외교·국방 정책과 관련된 이론모형과 문헌 및 선행연구, 우리나라의 실제 파병 사례분석, 전문가 포커스 그룹 토의 등의 체계적인 과정과 다양한 방법을 활용하여 향후 파병정책 분야에서 활용 가능한 총 13개의 ‘해외파병 결정 요인’을 AHP 분석 및 요구분석 측정 방법을 활용하여 심도 있게 분석하고 추출하였다는 것이다.

앞서 기술한 바와 같이 해외파병을 결정하기 위해서는 국제사회 기여 및 외교역량 강화, 정부 정책구현 및 국익 증진 측면에서 검토하는 합참의 「파병 타당성 평가」나 정부합동조사단의 현지 조사활동보고서 등에 포함하는 다양한 요소들이 있다. 그러나 본 연구를 통해 추출한 정책 결정 요인은 학문적인 이론과 실제 파병사례 등을 분석하여 선정하였기 때문에 파병정책 결정 시 고려할 수 있는 요인으로서 충분한 활용 가치가 있다.

따라서 본 연구에서 제시한 연구 결과의 의의나 정책적 시사점, 제언과는 별도로 기존의 다양한 해외파병 결정 요인과 접목하여 실제 업무에 적용한다면 더욱 실효성 있는 정책 수립에 큰 도움이 될 것이다.

## 제 2 절 연구 결과의 시사점 및 정책적 제언

본 연구 결과에서 도출한 시사점 및 정책적 제언은 다음과 같다.

첫째, 시간의 흐름과 더불어 대내외적으로 다양한 환경 요인도 함께 변화하기 때문에 해외파병을 결정하기 위한 정책의 변화도 불가피할 것이다.

다만 이러한 결정 요인들이 빠르게 변화하는 속성을 갖는 것처럼 파병정책을 결정하면서 신중하고 일관성을 유지하는 자세는 매우 중요하다. 임시방편적으로 수립된 정책은 그 정책의 일관성과 효과성을 해치고, 경제적으로 불필요한 예산의 낭비를 초래하며 정부 정책에 대한 신뢰성을 심각하게 훼손할 우려가 있다.

따라서 파병정책 결정 시에는 충분한 공론화와 더불어 다양한 유관기관의 전문가를 대상으로 폭넓은 의견수렴 과정을 거쳐야 한다. 일례로 지난 2021

년 12월, 원활한 국제평화유지활동의 각종 현안을 논의하고, 세계 각국의 기여 확대를 도모하기 위하여 우리나라에서 아시아 최초로 개최한 「2021 서울 유엔 평화유지 장관회의」에서 우리 정부는 평화유지군의 위협에 대응하기 위한 기술과 의료역량 구비에 대한민국의 주도적 역할을 할 것임을 소개하고, PKO의 기술과 의료역량 구축을 위한 ‘서울 이니셔티브’를 제시하였다.

국방부 장관이 기조연설에서 발표한 이 기여공약은 UN의 수요를 맞추고, 대한민국의 강점을 부각할 수 있는 기술, 의료, 훈련, 자산, 여성, 경찰 분야의 사업을 포함하고 있다.

우리나라의 6대 기여공약은 UN 임무단에 우리나라의 첨단 IT 기술을 접목한 스마트캠프 구축 추진, UN 의료 훈련센터에 의무 요원 파견 및 의무훈련 지원을 통한 의료역량 강화, UN 병력공여국을 대상으로 지뢰 제거 등 공병 훈련 지원, UN 아프리카 임무단에 경찰용 헬기 양도, 여성 PKO 요원의 역량 강화를 위한 UN 여군 교육과정 유치, 경찰 PKO 요원의 역량 강화를 위한 파견 인력과 교육 기회의 확대가 주요 내용이었다.

이러한 실효성 있는 정책을 수립하고, 이행 가능한 기여공약으로 구체화하여 정책을 성공적으로 추진할 수 있었던 것은 외교·국방부 등 관련 부처를 중심으로 각 군 본부, 경찰 및 국제평화활동센터 등 학계와 한국평화활동학회, 한국국방외교협회 등 관련 유관기관의 전문가를 대상으로 PKO 발전 세미나 및 국방·외교 발전 포럼 등을 개최하고, 분야별 전문가로 구성된 장관회의 민간자문위원단 운영을 통해 외교·국방정책 분야의 전문가들로부터 폭넓은 의견을 수렴하는 등의 과정이 있었기 때문이었다.

둘째, 해외파병 정책을 결정하기 위해서는 작전지역 현지의 안전성 평가 및 작전지속지원 여건 검토, 현지인 접촉과 의사소통 대책 강구 등 작전에 미치는 영향 요소를 다각적으로 판단해야 한다. 그런데도 작전지역 평가는 AHP 분석 결과와 요구분석의 우선순위에서 최하위를 나타내고 있다.

따라서 이러한 문제점을 인식하고 개선하기 위해서는 우리 군의 국제평화활동센터 기능을 강화해야 한다. 국방대학교 소속의 국제평화활동센터는 국내 유일의 PKO 관련 전문 교육기관으로 우리나라의 모든 해외파병 장병에 대한 교육을 전담하고 있다.

이러한 센터의 PKO 연구 및 교육훈련을 체계적으로 지원하기 위한 기능을 확대하고, 제3차 UN 평화유지 장관회의(2019년)의 기여 공약으로 제시한 국제평화유지활동 관련 UN 교육프로그램 개최, 여성 평화유지 요원의 역량 강화를 위한 UN 여군 교육과정(FMOC) 프로그램 개발 및 해외 11개국 PKO 센터와의 상호교관 교류, 외국군 수탁 교육 등을 통해 다양한 작전지역을 평가하고 활용할 수 있는 제반 시스템을 구축하고, 해외파병 정책 결정에 결정적인 도움이 되도록 지속해서 준비해야 할 것이다.

셋째, 요구도 분석에서 나타난 바와 같이 해외파병을 통해 우리나라의 경제적 실익과 전략적 거점 확보 등 국가경쟁력을 향상하는 것이 현재보다 미래에 더 중요시해야 할 최우선순위의 요인으로 나타남에 따라 향후 방산 수출 협력, 국제사회의 외교·국방 허브 구축 및 신규 자원 공급처, 잠재적 방산 시장의 개척 등 국익 증진을 위한 국제정세의 정확한 분석이 매우 중요할 것으로 판단된다.

이에 따라 국제평화유지활동의 기반을 확충하고 발전시키기 위하여 UN 평화·안보 분야의 최대·최고위급 정례 회의체인 UN 평화유지 장관회의를 지속 유치하여 개최하도록 추진하고, 실효성 있는 기여공약을 제시 및 이행하여 UN과 같은 국제기구에서의 역량과 입지를 강화하며, 공공외교의 확대 등 다양한 노력을 위한 연구개발 예산 및 인력 확보를 위하여 지속적인 준비가 필요하다.

넷째, AHP 복합가중치 분석에 있어서 재외국민 보호에 대하여 관련 부처의 공무원 그룹은 2순위로, 유관기관의 전문가 그룹은 10순위로 평가하고 있어 두 그룹 간에 가장 큰 차이를 보인다. 이러한 양 그룹의 전문가 그룹 사이에 인식 차이를 좁히기 위해 재외국민 보호를 위한 대응체계 정립의 중요성을 공유하고, 함께 인식해야 한다.

해외에서 대규모 재해·재난이나 테러 등 위급상황이 발생하면, 우리 군은 함정이나 수송기 등 활용 가능한 군 자산을 통해 선제적으로 우리 국민을 보호하기 위한 재외국민 보호 활동을 강화한다. 이를 위해 국방부는 지난 2022년 12월, 해외에서 재난이 발생 시 우리 군의 대응 절차와 조치사항을 규정하여 군 자산 지원을 위한 검토사항, 투입 절차 및 부서별 업무분장 등을 구

체화된 「재외국민 보호 위기 대응 실무 매뉴얼」을 개정하였다.

이러한 노력과 동시에 재외국민 보호를 위한 범정부 차원의 다양한 협력의 필요성을 인식하여 우리 국민을 보호하기 위해 외교부 등 관련 부처와 각 군 등 유관기관은 원활하게 협력하고 다양한 상황을 상정하여 대응체계를 추가로 보완하고 발전시켜야 할 것이다.

다섯째, 국제사회 기여는 AHP 분석에서 상위순위 그룹(4순위)에 포함되고 요구분석 우선순위에서도 미래에 더욱 중시해야 할 요인으로 나타나고 있는 유일한 해외파병 정책 결정 요인으로, 현재뿐만 아니라 앞으로도 지속해서 정책의 우선순위에 두고 관리해야 함을 시사하고 있다.

이는 해외파병에 대한 작전환경과 작전지역이 확대되고 다변화됨에 따라 보다 적극적으로 평화유지활동에 참여하고, 국제사회 발전에 이바지함으로써 우리의 국제적 위상과 도덕성을 높이기 위한 준비에 총력을 기울여야 한다.

지금까지 우리나라의 해외파병 정책을 결정하는 요인들의 중요도를 연구하기 위하여 과거 우리 군의 파병정책 결정 과정의 사례를 고찰하고, 다양한 선행연구를 통해 정책 결정 요인을 추출하였으며, 추출된 요인 간의 중요성 정도를 측정하고 비교하여 현재 상대적인 중요성과 미래의 중요도를 추정해 봄으로써 실효성 있는 파병정책 수립과 추진에 도움이 되고자 연구 결과의 시사점과 정책적 제언을 제시하였다.

이런 면에서 본 연구는 파병정책의 결정에 영향을 주는 다양한 요인들을 추출하고, 그 영향의 정도를 파악하여 파병정책 수립, 결정의 판단기준과 방향을 제시하여 향후 국제사회의 요구에 대한 기여뿐만 아니라 방산 장비 수출과 작전성 향상 등 군사적 측면의 국익 창출, 정당한 법적 절차에 기반한 파병 관련 제도의 발전을 위한 측면에서도 의미가 있을 것이다.

그러나 본 연구는 전문가 의견서를 종합한 결과를 토대로 분석하였기 때문에 조사에 회신한 응답자들의 의견을 중심으로 연구 결과를 도출하고, 조사내용을 분석했다는 연구의 한계점을 가진다.

또한 본 연구에서 활용한 AHP 기법은 중요한 결과의 신뢰성과 유의성 확보를 위하여 적정이상의 표본이 필요한 일반적 설문조사의 경우와 달리, 전문성과 일관성이 보장되는 경우는 연구 분야에 정통한 소수의 전문가만 참여해

도 상대적 중요도를 측정하고, 우선순위 결정이 가능하다는 장점이 있어서 25명의 전문가를 대상으로 연구를 진행하였으나, 다시 한번 이렇게 뜻깊은 기회가 생긴다면 다수의 해외파병 경험을 가진 현역 장병들을 대상으로 폭넓은 연구를 진행하는 것도 광범위한 범위에서 분석 결과를 도출할 수 있다는 점에서 의미가 있으리라 생각된다.

마지막으로 본 연구는 학문적으로 AHP 기법을 활용하여 파병정책 전반에 걸쳐 ‘해외파병을 결정하기 위한 요인’에 관한 연구를 진행하였다는 점에 다시 한번 그 의의를 두며, 미흡한 부분은 아쉽게도 다음 과제로 남기고자 한다.

※ 본 연구는 ‘보안성 검토 수행 절차’ 준수를 위하여 전문가 의견조사서를 활용한 설문조사 시, 육군규정에 따라 연구 주제와 관련한 육군본부 소관부서의 승인('23. 10. 12.)을 받았으며, 논문 작성 결과에 대한 보안성 검토를 완료('23. 12. 20.)하였다.

## 참 고 문 헌

### 1. 국내 문헌

#### 1) 단행본

- 고성윤. (2009). 『국제평화유지활동의 미래 구상』. 서울: 한국국방연구원.
- 국방부. (2022). 국방부 훈령 제2728호 「국군의 해외파병업무 훈령」.
- 국방부, 국방대학교 국제평화활동센터. (2020). 제16회 PKO 발전 세미나 『대한민국의 UN PKO 기여 확대 방안』. 서울: 국방부.
- 국방부. (2020). 『대한민국 해외파병 이야기』. 서울: 국방부.
- 국방부. (2006, 2007). 『해외파병사연구 총서1, 2』. 서울: 국방부 군사편찬연구소.
- 국방대학교 국제평화활동센터. (2019). 『PKO 약어집』.
- 국방대학교 PKO 센터. (2011). 『세계 PKO 센터 현황』. 국군인쇄창.
- 곽병철. (2012). 『상륙수부대 파병사: 소말리아 PKO 활동의 교과서』. 서울: 국방부 군사편찬연구소.
- 권재현 역. (2012). 『전략적 의사결정기법 AHP』. 서울: 도서출판 청람.
- 권태환 외. (2021). 『외교자원 DB 구축을 통한 국방외교 발전방안 연구』. 한국국방외교협회.
- 김계동 외. (2007). 『현대외교 정책론』. 서울: 명인.
- 김근식. (2003) 『통일전략 포럼 보고서 29』. 서울: 극동문제연구소.
- 김열수. (2000). 『국제기구를 통한 분쟁 관리: 국제연합의 평화유지활동(PKO)』. 서울: 오름.
- 김태현 외. (1995). 『외교와 정치: 세계화 시대의 국제협상 논리와 전략』. 서울: 오름.
- 박동순. (2016). 『한국의 전투부대 파병정책』. 서울: 도서출판 선인.
- 박수길. (2002). 『21세기 UN과 한국, 새로운 도전과 과제』. 서울: 오름.

- 박용성. (2017). 『AHP에 의한 의사결정 이론과 실제』. 서울: 교우사.
- 부형욱 외. (2012). 『한국군 해외파병활동 성과평가』. 한국국방연구원.
- 손석현. (2014). 『이라크 전쟁과 안정화 작전』. 서울: 국방부 군사편찬연구소.
- 송승중. (2006). 『UN 평화유지활동의 이해』. 서울: 연경문화사.
- 외교부. (2022). 『2022 UN 개황』. 외교부 국제기구국.
- 외교부. (2022). 『2021 아세안 개황』. 외교부 아세안국 아세안협력과.
- 윤영미. (2010). 『21세기 세계정치와 상생의 외교전략』. 서울: 두남.
- 이근수. (2007). 『이라크 파병의 성과와 향후 과제』. 서울: 한국국방연구원.
- 이왕휘 외. (2014). 『국제정치학 방법론의 다원성』. 서울: 서울대학교 국제문  
제연구소.
- 이흥주. (2018). 『한국군의 해외파병활동(1991-2016)』. 서울: 국방부 군사편  
찬연구소.
- 임운갑. (2021). 『국제분쟁과 평화유지』. 북코리아.
- 전제국. (2011). 『글로벌 평화활동』. 서울: 한국국방연구원.
- 조성주. (2013). 『국군 걸프전쟁 파병사: 국군 의료지원단과 공군수송단』. 서  
울: 국방부 군사편찬연구소.
- 최윤철. (2014). 『국군 이라크 자유 작전 파병사』. 서울: 국방부 군사편찬연  
구소.
- 최정임. (2002). 『인적자원 개발을 위한 요구분석 실천가이드』. 서울: 학지사.
- 함태영, 박영준. (2010). 『안전보장의 국제정치학』. 국제관계학 총서 6. 서  
울: 사회평론.
- 합동참모본부. (1998). 『한국군 평화유지활동(PKO) 파병사』. 서울: 합참
- Paul M. Morgan. 권구순, 박순향 역. (2013). 『국제평화활동 개론』. 서울: 도  
서관출판 현우사.

## 2) 학술 및 학위논문

- 강찬옥. (2020). 『UN 평화유지활동과 국제체제의 구조적 성격의 상관성에 관한 연구』. 고려대학교 정치학 박사학위 논문.
- 고성운 외. (2010). 신속 파병을 위한 시스템 발전방안. 『국방연구』, 제53권 제3호.
- 김관옥. (2014). 베트남 파병정책 결정요인의 재논의: 구성주의 이론을 중심으로. 『군사연구』, 제137호, 21-28.
- 김장흠. (2020). 해외파병 국방정책 결정에 관한 연구: 통합적 모형의 개발 및 적용을 중심으로. 『한국조직학회보』, 제17권 제2호.
- 김관옥. (2005). 한국파병외교에 대한 양면게임 이론적 분석. 『대한정치학회보』 제13집 제1호.
- 김장흠. (2010). 『한국군 해외파병 정책 결정에 관한 연구: 통합적 모형의 개발 및 적용을 중심으로』. 한성대학교 행정학 박사학위 논문.
- 김정기. (2020). 한국의 앙골라 PKO 부대 파병정책 결정 과정 고찰 『군사』, 제117호.
- 나웅하. (2014). 양면게임 이론에 입각한 파병정책 결정 연구. 『한국군사학논집』, 제70집 제1권.
- 박순향. (2014). UN평화활동 분석과 한국 평화활동 방향. 『군사』, 제90호.
- 박원곤. (2004). 국가의 자율성과 동맹관계. 『국방정책연구』, 제64호.
- 방경중. (2015). 국군 해외파병 정책의 진화론적 접근: 부대단위 파병사례를 중심으로. 목원대학교 행정학 박사학위 논문.
- 손대선. (2017). 중견국 대한민국의 UN 평화유지활동 리더십 발휘 방안: 고위급 직책 배출을 중심으로. 『국방정책연구』, 제33권 제1호.
- 윤지원. (2016). 탈냉전기 한국군의 파병패턴 변화에 관한 연구. 『世界地域研究論叢』, 제34집 제4호, 110-114.

- 윤지원. (2020). 한국군의 국제평화유지 활동과 과제: 다국적군과 청해부대 임무지역 확대를 중심으로. 『평화학연구』, 제21권 제2호.
- 이갑성. (2015). 『한국의 다국적군 해외파병과 국가 자율성』. 연세대학교 정치학 박사학위 논문.
- 이병록. (2014). 『한국의 베트남·이라크전 파병정책 결정 요인에 관한 연구』. 경남대학교 정치외교학 박사학위 논문.
- 이신화. (2019). 평화외교와 안보공공외교로서의 국제평화유지활동(PKO)에 관한 고찰. 『OUGHTOPIA(The Journal of Social Paradigm Studies)』, 제34집 제1호.
- 이윤주. (2020). 한국군 해외파병 결정에 관한 전문가 집단의 의식 분석. 『인문사회 21』, 제11권 제2호, 361-370.
- 임용환. (2018). 『우리나라 치안정책의 변화과정과 정책변동요인의 중요도에 관한 연구: AHP 기법을 중심으로』. 한성대학교 행정학 박사 학위 논문.
- 정도생. (2006). 『한국의 해외파병정책 결정 과정에 관한 연구』. 단국대학교 정치외교학 박사학위 논문.
- 정재관, 정재윤. (2012). UN 평화유지활동에 대한 이론적 논쟁. 『국방연구』, 제55권 제2호, 38-42.
- 정철우. (2017). 요구분석을 통한 공원 CPTED 전략의 우선순위 결정에 대한 연구. 『한국셉테드학회지』, 제8호.
- 제성호. (2007). 평화유지활동을 위한 국군의 해외파병과 국회 동의권. 『中央法學』, 제9집 제1호.
- 조대연. (2009). 설문조사를 통한 요구분석에서 우선순위결정 방안 탐색. 『教育問題研究』, 제35호.
- 조용만. (2010). UN PKO 분석과 한국 PKO의 전략적 실용화 방향. 『한국국제정치학회지』, 제50집, 176-186.

- 조은영. (2008). UN의 평화유지활동과 한국의 기여외교. 『평화학연구』, 제9권 제2호, 105-109.
- 지효근. (2021). 포괄안보 시대 한국의 해외파병 발전방안 연구. 『국방정책연구』, 제132호, 9-36.
- 최웅길. (2013). 『한국 소방정책의 변동요인에 관한 연구: AHP 기법을 이용한 상대적 중요도 평가를 중심으로』. 한성대학교 행정학 박사학위 논문.

## 2. 국외 문헌

- Allison, Graham. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston: Little Brown and company.
- Allison, Graham. (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2<sup>nd</sup> edition, Pearson Education Publishing.
- Bob, Woodward, (2002). *Bush At War*, Washington: Simon & Schuster, Rockefeller Center.
- Borich, G. (1980). A needs assessment model for conducting follow-up studies. *Journal of Teacher Education*, 31(1).
- Bruce Russett and John R. Oneal. (2001). *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence and International Organizations*. Norton & Company.
- Bush, George W. (2010). *Decision Points*, New York: Crown Publishers.
- Holsti, Kalevi J. (1995). *International Politics: A Framework for Analysis*, 7th ed., Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Jervis, Robertt. (2011). *Rational Deterrence: Theory and Evidence*, Cambridge University Press.
- James N. Rosenau. (1974). *Comparing Foreign Policies: Theories, Finding and Methods*, John Wiley and Sons.
- James N. Rosenau. (1990). *Turbulence in World Politics: A Theory of*

- Change and Continuity, Princeton University Press.
- James N. Rosenau. (1997). *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge.
- Jose Ramos-Horta. (2015). *Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations*, New York: United Nations.
- Kenneth Katzman. (2013). *The United Arab Emirates(UAE): Issues for U.S. Policy*, Congressional Research Service, March.
- Linda J. Nilmes and J. E. Stiglitz. (2008). *The Three Trillion Dollar War: The True Cost of the Iraq Conflict*, New York: Norton.
- Levy, Jack S. and Thompson, William R. (2010). *Causes of War*, Chichester, England: Malden, Mass: Wiley-Blackwell.
- Mearsheimer, John and Walt, Stephen. (2007). *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*, Havars University.
- Morgenthau, Hans and Kenneth Thompson. (1985), *Politics Among Nations*, 6th ed., New York: Mc Graw-Hill.
- Padadakis, Maria and Harvey Starr. (1987). *Opportunity, Willingness, and Small States: The Relationship between Environment and Foreign Policy*. in Charles F. Hermann, Charles W. Kegley, Jr. and James N. Rosenau, eds., *New Direction in the Study of Foreign Policy*, Boston: Allen 8th Unwin.
- Putnam, Robert D. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* with Joel D. Aberbach and Bert A. Rockman.
- Putnam, Robert D. (1987). *Hanging Together: Cooperation and Conflict in the Seven-Power Summits*, with Nicholas Bayne.
- Putnam, Robert D. (1988). *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*. International Organization. 42. Summer.

- Putnam, Robert D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*.
- R. Chuck Mason. (2012). *Status of Force Agreement(SOFA): What is It, and How Has It Been Utilized?*, D.C.: Congressional Research Service.
- Robert M. Perito. (2007). *U.S. Police in Peace and Stability Operations*, USIP Special Reper 191.
- Ruggie, John Gerard. (1996). *The United Nations and the Collective Use of Force: Wither-or Whether?*, New York: United Nations Association of the USA.
- Russet, Bruce, O'Neill, Barry and Sutterlin, James. (1996). *Breaking the Security Council Restructuring Logjam*, Global Governance 2, no.1.
- Sasty, T. L. and Vargas, L. G. (1982), *The Logistic of Priorities: Applications of Business, Energy, Health and Transportation*. New York: Springer Science & Business Media.
- Snyder, Glenn H. and Paul Diesing. (1977). *Conflict among Nations: bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crises*, Princeton: Princeton University Press.
- Stanley, Robert Larsen and James Lawton Collins, Jr. (1975). *Allied Participation in Vietnam*, Washington, D.C. U.S Department of the Army.
- Steven Metz. (2000). *Refining American Strategy in Africa*, U.S. Army War College.
- Strobe Talbott. (1992). *The Birth of the Global Nation*, Time magazine, July.
- William M, Arkin. (2005). *Code Names*, Hanover, New York Hampshire: Steerforth Press.

## 부 록

우리나라의 파병정책 결정 요인의 실증적 연구용  
전문가 의견조사서

한성대학교 일반대학원 행정학과  
박사과정 곽성희

안녕하십니까?

바쁘신 와중에도 귀한 시간을 내어 연구에 동참해 주셔서 진심으로 감사드립니다. 제가 준비 중인 논문은 「우리나라 파병정책 결정 요인의 중요도에 관한 연구」로서, 우리나라 평화유지활동의 역사적 고찰과 문헌 및 선행연구를 통하여 파병정책을 결정하는 주요 요인을 추출하고, 학계 및 파병정책 업무 전문가의 의견을 조사하여 해외 파병정책을 결정하는 요인의 중요도를 설정함으로써 실효성 있는 파병정책을 수립하는데 목적이 있습니다.

과거 우리나라는 UN과 국제사회의 지원으로 동족상잔의 비극인 한국 전쟁의 참화를 극복하고, 눈부신 경제 성장과 민주화를 통해 국제사회의 책임 있는 일원으로서 국제평화유지활동에 적극적으로 참여하는 나라가 되었습니다.

또한 2022년 12월 기준 약 1,000여 명이 다양한 파병 활동을 통해 국제평화유지에 기여하고 있습니다. 이에 우리의 파병정책은 앞으로도 다양한 국내·외적 환경 요인에 따라 영향을 받을 수 있으므로 파병정책 결정 시 그러한 요인들의 중요도를 고려해 그에 적합한 파병정책을 수립하고 추진하는 것은 매우 중요하다고 할 것입니다.

평화유지활동과 파병정책 관련 실무에서 다양한 경험과 지식을 갖고 계신 전문가 여러분의 의견을 수렴하고 AHP 기법 등을 이용하여 ‘파병정책 결정 요인’을 추출하고자 합니다.

응답하신 모든 사항은 오로지 연구 목적으로만 활용될 예정이며, 「통계법」 제33조(비밀의 보호) 및 제34조(통계종사자의 의무)에 따라 엄정히 보호되니, 안심하시고 정확하게 응답해 주실 것을 부탁드립니다.

아울러 바쁘신 와중에 본 조사에 응하여 귀중한 시간을 내어 주심에 다시 한번 진심으로 감사를 드립니다.

2023. 9. 27.(수)

〈연구자〉 곽 성 희

- 한성대학교 일반대학원 행정학과 박사과정 정책학 전공
- 휴대전화 : 010-5074-5757

〈지도교수〉 최 천 근 교수 (행정학 박사/한성대학교 행정학과)

## 응답 방법 안내

다음의 안내 내용은 ‘전문가 의견조사서’ 작성 시 필요하오니,  
상세하게 읽어 주시기 바랍니다

### ■ 파병정책 결정 요인의 평가영역(총괄)

| 평가목표                     | 평가영역    | 평가 요소(13)  |
|--------------------------|---------|------------|
| 파병정책<br>결정 요인의<br>중요도 선정 | 국제협상 영역 | 국제사회 기여    |
|                          |         | 외교역량 강화    |
|                          |         | 동맹 강화      |
|                          |         | 재외국민 보호    |
|                          | 국내협상 영역 | 작전능력 배양    |
|                          |         | 한반도 안보 상황  |
|                          |         | 경제적 실익     |
|                          |         | 전략적 거점 확보  |
|                          |         | 작전지역 평가    |
|                          | 행위자 역할  | 정책결정자(대통령) |
|                          |         | 정부 관료      |
|                          |         | 국 회        |
|                          |         | 여 론        |

## ▣ 상대적 중요도(영향력)에 대한 척도

| 척도 | 정 의       | 세부 내용                                  |
|----|-----------|----------------------------------------|
| 1  | 동등하게 중요   | 두 개의 요소가 상위 목표에 비추어 동등하게 중요            |
| 2  | 조금 중요     | 한 요소가 다른 요소보다 조금 중요                    |
| 3  | 약간 중요     | 한 요소가 다른 요소보다 약간 중요                    |
| 4  | 상당히 중요    | 한 요소가 다른 요소보다 상당히 중요                   |
| 5  | 많이 중요     | 한 요소가 다른 요소보다 많이 중요                    |
| 6  | 매우 많이 중요  | 한 요소가 다른 요소보다 매우 많이 중요                 |
| 7  | 아주 많이 중요  | 한 요소가 다른 요소보다 아주 많이 중요                 |
| 8  | 대단히 많이 중요 | 한 요소가 다른 요소보다 대단히 많이 중요                |
| 9  | 극히 많이 중요  | 한 요소가 다른 요소와 비교가 안 될 만큼 절대적으로 극히 많이 중요 |

\* 출처: 『9점 척도에 대한 우리말 표현』 (강현수, 2014).

## ▣ 조사에 대한 응답(평가 요소 비교)

- 각 설문은 문항별로 평가 요소에 대한 설명이 제시되며, 먼저 평가 요소에 대한 설명을 잘 읽어 보신 후, 이를 참고해서 설문에 응답해 주시기 바랍니다.
- 양쪽의 평가 요소 중에서 영향력이 큰 평가 요소를 결정하고, 영향력의 크기에 따라 해당 숫자에 ○표를 해 주십시오.  
(영향력이 크면 클수록 9에 가깝게 표기)

예시 1) 평가 요소 A가 평가 요소 B보다 영향력이 아주 많이 강한 경우,  
→ 좌측영역에 있는 척도 중에 7에 ○표를 표시

| 문항 | 평가 요소 | 강함 ⇐ 동등 ⇐ 강함                      | 평가 요소 |
|----|-------|-----------------------------------|-------|
| 1  | A     | 9 8 ⑦ 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9 | B     |

예시 2) 평가 요소 B가 평가 요소 A보다 영향력이 B의 다른 요소와 비교가  
안 될 만큼 절대적으로 극히 많이 중요한 경우,  
→ 우측영역에 있는 9에 ○표를 표시

| 문항 | 평가<br>요소 | 강함    ⇐    동등    ⇒    강함          | 평가<br>요소 |
|----|----------|-----------------------------------|----------|
| 1  | A        | 9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 ⑨ | B        |

예시 3) 평가 요소 A와 평가 요소 B의 영향력이 동일한 경우,  
→ 양쪽 영역 사이에 있는 1에 ○표를 표시

| 문항 | 평가<br>요소 | 강함    ⇐    동등    ⇒    강함          | 평가<br>요소 |
|----|----------|-----------------------------------|----------|
| 1  | A        | 9 8 7 6 5 4 3 2 ① 2 3 4 5 6 7 8 9 | B        |

#### ■ 응답 시 유의할 사항

- 문항은 하나도 빠짐없이 응답해 주시기 바랍니다.  
응답하기 어려운 경우라면, 직관적 판단이나 논리적 추론에  
의해 빠짐없이 응답해 주시기 바랍니다.
- 응답 시에는 일관성을 유지해 주시기 바랍니다.  
만약 A가 B보다 중요하고, B는 C보다 중요하다고 응답할 경우,  
A는 C보다 중요하다고 응답을 해야 합니다.

## 전문가 의견조사서

### I. “평가영역 사이의 상대적 중요성” 비교

[설문 I -1] “파병정책 결정 요인의 평가영역 사이의 중요성” 비교

아래 표는 파병정책 결정 요인의 각 평가영역인 「국제협상 영역」, 「국내협상 영역」, 「행위자 역할」에 대한 설명이오니, 천천히 읽어 보신 후 다음 질문에 성실하게 응답해 주시기 바랍니다.

| 평가<br>목표                                                                           | 평가<br>영역       | 평가 요소(13)                                                                                                                                                                                                                   |
|------------------------------------------------------------------------------------|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 파<br>병<br>정<br>책<br><br>결<br>정<br><br>요<br>인<br>의<br><br>중<br>요<br>도<br><br>선<br>정 | 국제<br>협상<br>영역 | ○ 파병정책 결정 요인 중 국제적인 환경 요인과 관련된 영역<br><ul style="list-style-type: none"> <li>• 국제사회 기여 및 국제적 위상과 도덕성 제고</li> <li>• 국제적 지지기반 확보 등 외교역량 강화</li> <li>• 동맹국과의 외교관계 강화</li> <li>• 재외국민 보호 및 피지원국에 대한 인도적 구호</li> </ul>            |
|                                                                                    | 국내<br>협상<br>영역 | ○ 파병정책 결정 요인 중 국내적인 환경 요인과 관련된 영역<br><ul style="list-style-type: none"> <li>• 연합작전능력 및 합동성 강화</li> <li>• 한반도의 지정학적 안보 상황 고려</li> <li>• 외교·국방 허브 구축</li> <li>• 국제사회 전략적 거점 확보</li> <li>• 작전지역의 안정성 평가 및 작전지속지원 여건</li> </ul> |
|                                                                                    | 행위자<br>역할      | ○ 파병정책 결정 요인 중 행위자의 역할과 관련된 영역<br><ul style="list-style-type: none"> <li>• 대통령의 정책 추진 의지</li> <li>• 정부 관료 등 주도 부서의 정책추진 방향성</li> <li>• 국회의 여야 합의</li> <li>• 여론 등 찬반 의사와 정책 결정 과정 개입의 적극성</li> </ul>                         |

□ 위의 “파병정책 결정 요인”의 세 가지 평가영역을 아래와 같이 각각 짝지어 비교할 때, 어떤 평가 요소가 파병정책의 결정 요인으로서 영향력이 더 강하다고 생각하십니까?

| 문항 | 평가 요소   | 강함 ⇐    동등    ⇒ 강함                | 평가 요소   |
|----|---------|-----------------------------------|---------|
| 1  | 국제협상 영역 | 9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9 | 국내협상 영역 |
| 2  | 국제협상 영역 | 9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9 | 행위자 역할  |
| 3  | 국내협상 영역 | 9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9 | 행위자 역할  |

## Ⅱ. “평가 요소 사이의 상대적 중요도” 비교

[설문Ⅱ-1] “국제협상 영역 평가 요소 사이의 상대적 중요도” 비교

아래 표는 파병정책 결정 요인 중 외부환경 영역인 국제사회 기여, 외교역량 강화, 동맹 강화, 재외국민 보호에 대한 설명입니다.

내용을 읽어 보신 후, 아래의 질문에 응답하여 주시기 바랍니다.

| 평가<br>영역       | 평가 요소      | 주요 내용                                       |
|----------------|------------|---------------------------------------------|
| 국제<br>협상<br>영역 | 국제사회<br>기여 | 평화유지활동 참여를 통해 국제사회 기여 및<br>국제적 위상과 도덕성 제고   |
|                | 외교역량<br>강화 | 유사시 한반도 평화와 통일을 위한 국제적 지지기반 확보<br>등 외교역량 강화 |
|                | 동맹 강화      | 동맹국과의 외교관계 강화                               |
|                | 재외국민<br>보호 | 파병지역의 재외국민 보호 및 피지원국에 대한<br>인도적 구호          |

□ 위의 “국제협상 영역의 네 가지 평가 요소”를 아래와 같이 짝지어  
비교하면, 어떤 평가 요소가 파병정책 결정의 요인에 영향력이  
상대적으로 더 강하다고 생각하십니까?

| 문항 | 평가 요소   | 강함 ⇐    동등    ⇒ 강함                | 평가 요소   |
|----|---------|-----------------------------------|---------|
| 1  | 국제사회 기여 | 9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9 | 외교역량 강화 |
| 2  | 국제사회 기여 | 9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9 | 동맹 강화   |
| 3  | 국제사회 기여 | 9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9 | 재외국민 보호 |
| 4  | 외교역량 강화 | 9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9 | 동맹강화    |
| 5  | 외교역량 강화 | 9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9 | 재외국민 보호 |
| 6  | 동맹 강화   | 9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9 | 재외국민 보호 |

[설문Ⅱ-2] “국내협상 영역의 평가 요소 사이의 상대적 중요도” 비교  
아래의 표는 파병정책 결정 요인 중 국내협상 영역인 작전능력 배양, 안보 상황, 경제적 실익, 전략적 거점 확보, 작전지역 평가에 대한 설명입니다. 읽어 보신 후, 아래의 질문에 응답해 주십시오.

| 평가 영역   | 평가 요소     | 주요 내용                                            |
|---------|-----------|--------------------------------------------------|
| 국내협상 영역 | 작전능력 배양   | 타국군과의 연합작전능력 배양 및 합동성 강화, 실전 경험 축적으로 군 정예화에 기여   |
|         | 한반도 안보 상황 | 한반도의 지정학적 안보 상황 고려                               |
|         | 경제적 실익    | 방산 수출 협력, 국제사회의 외교·국방 허브 구축                      |
|         | 전략적 거점 확보 | 신규 자원 공급처, 잠재적 방산시장 개척 등 국익 증진을 위한 국제사회 거점 확보    |
|         | 작전지역 평가   | 안정성 평가 및 작전지속지원 여건, 현지인 접촉과 의사소통 대책 등 작전에 미치는 영향 |

□ 위의 “국내협상 영역의 다섯 가지 평가 요소”를 아래와 같이 짝지어 비교하면, 어떤 평가 요소가 파병정책 결정 요인에 영향력이 상대적으로 더 강하다고 생각하십니까?

| 문항 | 평가 요소     | 강함 ⇐ 동등 ⇨ 강함      | 평가 요소     |
|----|-----------|-------------------|-----------|
| 1  | 작전능력 배양   | 98765432123456789 | 한반도 안보 상황 |
| 2  | 작전능력 배양   | 98765432123456789 | 경제적 실익    |
| 3  | 작전능력 배양   | 98765432123456789 | 전략적 거점 확보 |
| 4  | 작전능력 배양   | 98765432123456789 | 작전지역 평가   |
| 5  | 한반도 안보 상황 | 98765432123456789 | 경제적 실익    |
| 6  | 한반도 안보 상황 | 98765432123456789 | 전략적 거점 확보 |
| 7  | 한반도 안보 상황 | 98765432123456789 | 작전지역 평가   |
| 8  | 경제적 실익    | 98765432123456789 | 전략적 거점 확보 |
| 9  | 경제적 실익    | 98765432123456789 | 작전지역 평가   |
| 10 | 전략적 거점 확보 | 98765432123456789 | 작전지역 평가   |

[설문Ⅱ-3] “행위자 역할의 평가 요소 사이의 상대적 중요도” 비교

아래 표는 파병정책 결정 요인 중 정책결정자, 정부 관료, 국회, 여론에 대한 설명입니다. 아래 질문을 읽고, 응답해 주십시오.

| 평가 영역  | 평가 요소          | 주요 내용                   |
|--------|----------------|-------------------------|
| 행위자 역할 | 정책 결정자 (대통령)   | 대통령의 정책추진 의지와 주도적 역할    |
|        | 정부 관료          | 국정 기조와 주도 부서의 정책추진 방향성  |
|        | 국회             | 여야 합의 등 명분에 대한 찬반       |
|        | 여론 (언론, NGO 등) | 찬반 의사와 정책 결정 과정 개입의 적극성 |

☐ 위의 행위자 역할의 “네 가지 평가 요소”를 아래와 같이 짝지어 비교하면, 어떤 평가 요소가 파병정책 결정에 미치는 영향력이 상대적으로 더 강하다고 생각하십니까?

| 문항 | 평가 요소 | 강함 ⇐    동등    ⇒ 강함                | 평가 요소 |
|----|-------|-----------------------------------|-------|
| 1  | 정책결정자 | 9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9 | 정부 관료 |
| 2  | 정책결정자 | 9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9 | 국회    |
| 3  | 정책결정자 | 9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9 | 여론    |
| 4  | 정부 관료 | 9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9 | 국회    |
| 5  | 정부 관료 | 9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9 | 여론    |
| 6  | 국회    | 9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9 | 여론    |

### Ⅲ. 각 평가 요소의 현재 중요도 수준과 미래 예상되는 중요도 수준 비교

[설문Ⅲ-1] 각 평가 요소별 “현재의 중요도 수준” 비교

아래 표의 각 평가 요소가 “현재의 파병정책 결정”에 얼마만큼  
큰 영향을 미쳤다고 생각하십니까?

각 중요도의 수준을 고려하여 해당 번호에 ○표를 하시기 바랍니다.

| 영역             | 부호 | 평가 요소<br>(13)  | “현재의 중요도 수준” |   |   |   |    |    |   |   |   |
|----------------|----|----------------|--------------|---|---|---|----|----|---|---|---|
|                |    |                | 낮다           |   |   |   | 보통 | 높다 |   |   |   |
|                |    |                | 1            | 2 | 3 | 4 | 5  | 6  | 7 | 8 | 9 |
| 국제<br>협상<br>영역 | 1  | 국제사회<br>기여     |              |   |   |   |    |    |   |   |   |
|                | 2  | 외교역량<br>강화     |              |   |   |   |    |    |   |   |   |
|                | 3  | 동맹 강화          |              |   |   |   |    |    |   |   |   |
|                | 4  | 재외국민<br>보호     |              |   |   |   |    |    |   |   |   |
| 국내<br>협상<br>영역 | 5  | 작전능력<br>배양     |              |   |   |   |    |    |   |   |   |
|                | 6  | 안보 상황          |              |   |   |   |    |    |   |   |   |
|                | 7  | 경제적<br>실익      |              |   |   |   |    |    |   |   |   |
|                | 8  | 전략적<br>거점 확보   |              |   |   |   |    |    |   |   |   |
|                | 9  | 작전지역<br>평가     |              |   |   |   |    |    |   |   |   |
| 행위자<br>역할      | 10 | 정책결정자<br>(대통령) |              |   |   |   |    |    |   |   |   |
|                | 11 | 정부 관료          |              |   |   |   |    |    |   |   |   |
|                | 12 | 국회             |              |   |   |   |    |    |   |   |   |
|                | 13 | 여론             |              |   |   |   |    |    |   |   |   |

[설문Ⅲ-2] 각 평가 요소별 “미래에 예상되는 중요도 수준” 비교  
 아래의 각 평가 요소가 “미래에 예상되는 파병정책 결정”에  
 얼마만큼 큰 영향을 줄 것으로 생각하십니까?  
 각 중요도의 수준을 선정하여 해당 번호에 ○표를 하시기 바랍니다.

| 영역             | 부호 | 평가 요소<br>(13)  | “미래에 중요성이 높아질 것으로 예상” |   |   |   |    |    |   |   |   |
|----------------|----|----------------|-----------------------|---|---|---|----|----|---|---|---|
|                |    |                | 낮다                    |   |   |   | 보통 | 높다 |   |   |   |
|                |    |                | 1                     | 2 | 3 | 4 | 5  | 6  | 7 | 8 | 9 |
| 국제<br>협상<br>영역 | 1  | 국제사회<br>기여     |                       |   |   |   |    |    |   |   |   |
|                | 2  | 외교역량<br>강화     |                       |   |   |   |    |    |   |   |   |
|                | 3  | 동맹 강화          |                       |   |   |   |    |    |   |   |   |
|                | 4  | 재외국민<br>보호     |                       |   |   |   |    |    |   |   |   |
| 국내<br>협상<br>영역 | 5  | 작전능력<br>배양     |                       |   |   |   |    |    |   |   |   |
|                | 6  | 안보 상황          |                       |   |   |   |    |    |   |   |   |
|                | 7  | 경제적<br>실익      |                       |   |   |   |    |    |   |   |   |
|                | 8  | 전략적<br>거점 확보   |                       |   |   |   |    |    |   |   |   |
|                | 9  | 작전지역<br>평가     |                       |   |   |   |    |    |   |   |   |
| 행위자<br>역할      | 10 | 정책결정자<br>(대통령) |                       |   |   |   |    |    |   |   |   |
|                | 11 | 정부 관료          |                       |   |   |   |    |    |   |   |   |
|                | 12 | 국회             |                       |   |   |   |    |    |   |   |   |
|                | 13 | 여론             |                       |   |   |   |    |    |   |   |   |

[의견조사에 응답하신 전문가의 일반사항 작성]

1. 학계의 관련분야 교수인 경우

① 전공 : \_\_\_\_\_

② 연구 경력 : \_\_\_\_\_년

2. 군인인 경우(계급 : \_\_\_\_\_ )

① 주요 근무 분야 : \_\_\_\_\_

② 재직 기간 : \_\_\_\_\_년

3. 공무원인 경우(직급 : \_\_\_\_\_ )

① 주요 근무 분야 : \_\_\_\_\_

② 재직 기간 : \_\_\_\_\_년

4. 최종 학력 : \_\_\_\_\_

① 학사    ② 석사    ③ 박사

5. 성별 : \_\_\_\_\_

6. 나이 : 만\_\_\_\_\_ 세

※ 의견조사에 응해 주셔서 대단히 감사합니다.

## ABSTRACT

### A Study on the Importance of Determinants of Overseas Dispatch Policy in R.O.K.

Kwak, Sung-Hee

Major in Policy Science

Dept. of Public Administration

The Graduate School

Hansung University

The purpose of this study is to conduct an in-depth analysis of the factors influencing the decision-making process for overseas deployment policy. Various factors affecting deployment policy are identified and then prioritized based on their relative importance. The final aim of this study is to contribute to not only the needs and demands of the international community but also the establishment of effective overseas deployment policy, including defense equipment exports and enhancements on operations.

To provide a comprehensive analysis, this study reviews diplomatic policy theories, conducts literature reviews, and examines previous cases of South Korea's overseas deployment decisions. It identifies 13 deployment policy decision factors, classifies them into three areas based on their content characteristics, and designs a measurement model.

To analyze the relative importance and priority of factors influencing South Korea's overseas deployment policy, government officials at the rank of deputy director or higher from relevant ministries, as well as experts in the fields of international peace activities and international policy, are selected into two expert groups.

For the validity and objectivity of expert group selection, selected experts had a minimum of 8 years of experience in diplomatic, security and international policy, including public diplomacy and peacekeeping operations. Selected experts include government officials (foreign affairs) as well as retired or current military officers with a rank of lieutenant colonel or higher and police officers with a rank of senior inspector.

Specifically, most of them were selected from government-related departments and relevant agencies, having actively participated in the preparation of the 'The 2021 Seoul UN Peacekeeping Ministerial' (Dec. 7~8, 2021), jointly organized by the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of National Defense. Over the course of 18 months, these authoritative practitioners in the field of deployment policy, who had been directly appointed by government-related departments and relevant agencies, systematically discussed and prepared for the conference. They primarily engaged in enhancing the effectiveness of UN peacekeeping activities through strategic asset support for representatives from 155 countries, the EU, NATO and discussions on deploying forces and providing training in collaboration with representatives from various nations.

In addition, academic experts were selected based on their status as retired military officers who are professors with a minimum of two deployments abroad and more than one year of combined experience.

These professors specialize in international politics and security studies, conducting in-depth research after their military service, thereby

systematically understanding the practical and theoretical aspects of deployment policy. This selection ensures a group of expert academics with a comprehensive understanding of the reality and theories surrounding deployment policies.

Furthermore, to measure the relative importance of deployment policy decision factors, the Analytic Hierarchy Process(AHP), a technique that allows the quantification of qualitative judgments, was employed. The analysis was proceeded with needs analysis, comparing the levels of importance between the present and future, thereby strategically selecting factors that will be emphasized in the future.

In summary, the results of this study indicate, firstly, in terms of the AHP analysis of the evaluation areas for overseas deployment policy decision factors, the relative importance and priority were observed in the order of international negotiation, domestic actor, and domestic negotiation areas. Considering the nature of overseas deployment policies involving international cooperation to resolve issues in conflict regions for global peace and security, this suggests that factors related to international contributions, diplomatic capabilities, and strengthening alliances, as well as policy considerations for the protection of overseas nationals, have a relatively significant impact on the ripple effects influencing deployment policy decisions.

Secondly, the analysis of the results from complex weighting reveals that experts perceived that the policy decision-maker(the president), protection of overseas nationals, strengthening alliances, contributing to the international community, and enhancing diplomatic capabilities have a relatively significant impact. The composite weight sum of the top 5 factors recognized by experts is 0.61, indicating that these factors exhibit dynamic characteristics.

In other words, the will and role of policy decision-makers in overseas

deployment, efforts to protect overseas nationals in deployment areas and provide humanitarian assistance to host countries, as well as diplomatic relations with allied nations, play a crucial role as policy considerations expanding into societal issues throughout the process.

These factors have traditionally exerted a continuous influence on policies determining overseas deployment, an observation which underscores the need for policy decision-makers and stakeholders to actively assess and respond promptly.

On the other hand, experts perceived factors such as operational area assessment, strategic base securing, the current security environment on the Korean Peninsula, economic benefits and cultivation of operational capabilities as relatively less important. The composite weight sum of the bottom 5 factors recognized by experts, which they perceived as relatively less important is 0.1714. This analysis suggests that these factors, considered as having a weaker relative importance, may have characteristics of factors that could influence policy changes in the long term or gradually, or they may represent passive policy decision factors influenced by policy formulation in other ministries.

Consequently, it was deemed necessary to establish medium to long-term plans for continuous policy management regarding these deployment policy decision factors.

Thirdly, factors recognized in the middle to lower ranking groups in the AHP analysis, along with factors identified in the needs analysis such as economic benefits, strategic base securing, and public opinion, were analyzed to be more crucial in the future than in the present. This analysis suggests that it would be desirable to anticipate the future direction of overseas deployment policies in response to changes in these factors. The importance of economic benefits, strategic base securing, and public opinion, as perceived by both the AHP analysis and needs

analysis, indicates that adjustments in our country's overseas deployment policies are warranted to align with changes in these factors.

Based on the results analyzed through this research, the following points and policy recommendations are suggested:

First, due to the dynamic nature of factors influencing the decision-making process for overseas deployment policies, which undergo rapid changes, it is crucial to maintain a cautious and consistent approach in decision-making. Therefore, adopting a Top-Down policy decision-making approach should involve thorough public discourse and ample input from various experts before proceeding.

Second, it is essential to reevaluate and address the perception of operational area assessment, which was ranked at the lowest priority in both the AHP and needs analyses. To achieve this goal, it is essential to strengthen the functions of the Korea National Defense University's PKO Center.

Third, there is a need to secure research and development budgets as well as talent for various efforts, such as expanding public diplomacy to strengthen capabilities and positioning within international organizations like the UN. As indicated in the needs analysis, enhancing the economic benefits and strategic base securing through overseas deployment have been analyzed as a top priority factor for improving national competitiveness, especially in the future. Therefore, it is crucial to actively pursue the continuous hosting of 'The UN Peacekeeping Ministerial,' the highest-level regular conference in the field of peace and security at the UN, to strengthen and advance the foundation of international peacekeeping activities.

Fourth, in the AHP complex weight analysis, there is a significant disparity in the perception of the protection of overseas Koreans between the experts from relevant government agencies and from related agencies.

To narrow the gap between these two groups, it is essential to share the importance of establishing a response system for the protection of overseas Koreans. Collaborative efforts should be made to enhance and improve the system. Recognizing the necessity for cooperation and building consensus at the government level for the protection of overseas Koreans, relevant ministries such as the Ministry of Foreign Affairs and various military branches and related agencies should work together seamlessly to refine and advance the response system.

Lastly, contributing to the international community is included in the top-ranking group(4th place) in the AHP analysis. It is also highlighted as a factor to prioritize in the future, according to needs analysis. This signifies that contributing to the international community is the sole foreign deployment policy determinant that should be prioritized in policy management not only at present but also in the future.

This implies that, actively participating in peacekeeping activities and contributing to the development of the international community should be a concentrated effort, as it would take a great deal of preparation to contribute to the international community and elevate South Korea's international standing and dignity in ethical stature within.

**【Key Words】** Dispatch Policy, Determinants of Overseas Dispatch Policy, AHP, Needs Analysis