



저작자표시-비영리-동일조건변경허락 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



동일조건변경허락. 귀하가 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공했을 경우에는, 이 저작물과 동일한 이용허락조건하에서만 배포할 수 있습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

博士學位論文

한국군 해외파병 정책 결정에 관한 연구

- 통합적 모형의 개발 및 적용을 중심으로 -



2010年

HANSUNG
UNIVERSITY

漢城大學校 大學院

行 政 學 科

政 策 學 專 攻

金 章 欽

博 士 學 位 論 文

指 導 教 授 李 成 佑

한국군 해외파병 정책 결정에 관한 연구

- 통합적 모형의 개발 및 적용을 중심으로 -

A Study on the Policy Decision Making for the
Overseas Dispatch of Korean Troops

-Focused on the Development and Application of a Consolidated Model-



2010年 6月 日

HANSUNG
UNIVERSITY

漢城大學校 大學院

行 政 學 科

政 策 學 專 攻

金 章 欽

博 士 學 位 論 文

指導教授 李成佑

한국군 해외파병 정책 결정에 관한 연구

- 통합적 모형의 개발 및 적용을 중심으로 -

A Study on the Policy Decision Making for the
Overseas Dispatch of Korean Troops

-Focused on the Development and Application of a Consolidated Model-

위 論文을 政策學 博士學位 論文으로 제출함

2010年 6月 日

漢城大學校 大學院

行 政 學 科

政 策 學 專 攻

金 章 欽

金章欽의 政策學 博士學位論文을 認准함

2010年 6月 日

審査委員長 _____ 印

審査委員 _____ 印

審査委員 _____ 印

審査委員 _____ 印

審査委員 _____ 印

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 필요성 및 목적	1
1. 연구의 필요성	1
2. 연구의 목적	4
제2절 연구의 범위 및 방법	5
1. 연구의 범위	5
2. 연구의 방법	6
제2장 이론적 배경 및 분석 모형	9
제1절 외교정책 결정에 관한 이론적 고찰	9
1. 외교정책의 정의 및 특성	9
2. 한국 외교정책의 목표	13
3. 외교정책 결정 이론 및 모델	16
제2절 해외파병 정책에 관한 고찰	33
1. 해외파병 정책의 정의 및 특성	33
2. 한국의 해외파병 역사	39
제3절 선행연구의 검토	43
제4절 통합적 분석 모형 : PAR 모형	51

제3장 베트남전 해외파병 결정에 관한 분석	56
제1절 베트남 파병정책 결정 배경	56
제2절 파병결정 의사결정 주체	58
제3절 내부결정과정	61
1. 개인변수	61
2. 정부변수	63
3. 사회변수	66
4. 체제변수	67
제4절 외부협상과정	68
1. 국제적 환경 요인	69
2. 협상전략	72
제5절 소결론	89
1. 파병결정 의사결정 주체	84
2. 내부결정과정	85
3. 외부협상과정	87
제4장 이라크전 해외파병 결정에 관한 분석	88
제1절 이라크전 파병정책 결정 배경	88
제2절 파병결정 의사결정 주체	91
제3절 내부결정과정	94
1. 개인변수	94
2. 정부변수	97
3. 사회변수	100
4. 체제변수	101
제4절 외부협상과정	102
1. 국제적 환경 요인	102
2. 협상전략	108

제5절 소결론	114
1. 파병결정 의사결정 주체	114
2. 내부결정과정	116
3. 외부협상과정	117
 제5장 결 론	 119
제1절 한국군 파병 사례의 함의	119
제2절 해외파병 정책결정과정의 효율성과 협상력 제고방안	122
 참 고 문 헌	 125
ABSTRACTS	134

【 표 목 차 】

[표 2-1]	국가 잠재역량에 따른 국가대외 행태 요소들의 예비이론.....	20
[표 2-2]	Allison의 세 가지 model.....	26
[표 2-3]	양면게임의 협상전략.....	32
[표 2-4]	세계 PKO 임무단 운용현황.....	38
[표 2-5]	한국군 해외파병 현황.....	42
[표 2-6]	주요 3 이론 및 모델에 의한 선행연구 요약.....	49
[표 2-7]	Allison, Rosenau, Putnam 이론의 한계점.....	51
[표 3-1]	베트남전 파병에 대한 국내 여론.....	67
[표 3-2]	각국의 베트남전 파병 규모(1954-1970).....	82
[표 3-3]	베트남 파병결정 과정의 의사 결정 주체와 Allison의 3모형.....	85
[표 3-4]	베트남 파병결정 과정의 내부 결정과 변수의 우선순위.....	86
[표 4-1]	이라크 전쟁에 대한 강대국의 이해관계.....	105
[표 4-2]	한미 동맹 조정관련 쟁점 사항.....	106
[표 4-3]	제1차 파병결정 과정.....	110
[표 4-4]	제2차 이라크 추가파병 결정과정.....	112
[표 4-5]	이라크 파병결정과정의 의사결정 주체와 Allison의 3모형.....	115
[표 4-6]	이라크 파병결정과정의 내부결정과 Rosenau의 우선순위.....	117

【 그림 목 차 】

<그림 2-1> 우리나라의 외교목표	16
<그림 2-2> Putnam의 윈셋	29
<그림 2-3> 해외파병 업무 추진절차	35
<그림 2-4> Putnam · Allison · Rosenau 통합모형(PAR)	53
<그림 3-1> 베트남 참전 결정기간 중 대한민국 정부의 외교정책 결정 구조	61
<그림 3-2> PAR 모델을 통한 베트남 파병정책결정 분석결과	84
<그림 4-1> PAR 모델을 통한 이라크 파병정책결정 분석결과	114

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성 및 목적

1. 연구의 필요성

탈냉전 이후 국제 정치체제는 이데올로기 대립에서 벗어나 국가 간 화해와 협력을 추구하는 새로운 국제관계의 틀을 형성해 나가고 있다. 국가 관계의 주요 이슈 역시 정치·군사·안보 등의 고위정치(high politics)에서 무역·금융·환경·기술·에너지·자원 등 국민복지와 경제적 번영에 치중하는 하위정치(low politics)로 변화하고 있다. 한편 다양한 국제기구의 등장으로 국제사회에서 과거 국가가 보유해 온 절대적 주권의 지위는 상당한 도전을 받고 있다.¹⁾ 이러한 도전은 초국가적 국제기구, 연방이나 공동시장, 국가 내에서 시민단체와 같은 자율성을 원하는 조직 등에 의해 나타나고 있다. 즉, 탈냉전 시대에서 국가는 주어진 가치목표를 끊임없이 추구하는 '합리적 이기주의자(rational egoist)'로서 자국 이익의 극대화를 추구하고 있는 것이다.

1980년대 말 이후 한국은 국내·외적으로 급격한 변화에 직면하게 된다. 국제적으로는 소련 서기장으로 고르바초프가 등장하면서 시작된 사회주의 권의 변화 바람은 국제사회에서 냉전을 종식시키는 단초가 되었다. 한편, 국내적으로는 1987년 민주화 운동이후 민주주의 과도기를 거쳐 공고화시기를 향해 움직이고 있다. 평화적인 정권교체가 이루어졌는가 하면, 문민정부가 30여년 만에 탄생했고, 여야 간의 정권교체가 이뤄지기도 했다.

한국의 외교정책도 이처럼 변화된 국내·외 환경에 적응해 나가야만 했고, 이러한 적응과정에서 한국의 외교정책은 과거와는 다른 생소한 행동과 모습들을 보이기 시작했다.

1) 김태효(2004), “이라크전 이후 세계 반미주의의 동향과 전망: 유럽, 중동, 아시아” 『신아시아』, 제 12권 제1호, 봄. p.101.

그동안 한국외교정책에 대한 연구들은 최고정책결정자인 대통령을 중심으로 하는 분석에 익숙해져 있었다. 한국외교정책을 연구하는 이들은 대부분 ‘국가=대통령’이라는 인식 아래 대통령 이외의 행위자들이 한국외교정책에 영향을 미치게 될 것이라고는 진지하게 생각하지 않았다. 1948년 한국 정부가 출범한 이후 이승만 대통령은 대부분의 외교업무들을 자신이라도 맡아 수행했다. 이후 군사 혁명을 통해 집권한 박정희 대통령도 권위주의 체제를 유지하면서 안보와 관련된 국방정책 전반을 독점하였다. 이러한 현상은 그 이후에도 장기간 지속되었고, 결국 대통령이 국방정책을 독점하는 현상은 하나의 한국적 현상으로 자리 잡았다. 많은 학자들은 외교정책에 있어 국내적 요인들의 중요성을 인식하고는 있었지만 한국적 상황 하에서는 이러한 국내적 요인들은 분석해야 한다는 당위성을 크게 느끼지 못했고 분석할만한 사례도 발견하지 못했다. 따라서 최고정책결정자인 대통령을 중심으로 한국외교정책을 설명하는 것이 보편적 현상으로서 당연히 받아들여져 왔다.

그러나 1990년대 초반부터 이러한 접근법으로서는 제대로 설명해낼 수 없는 상황들이 발생하기 시작했다. 과거와 달리 외교정책에 있어 대통령이 희망하는 정책선택이 정책으로 완성되지 않는 일이 발생했다. 공개된 대통령의 정책선택이 관료조직들에 의해 반박되거나, 왜곡되거나, 취소되는 일들이 발생한 것이다.

특히 21세기 들어와서는 관료보다는 시민의 정치참여가 자유로워지면서 압력단체나 시민의 여론이 국가정책의 압력요소로 작용하게 되고 세계화의 흐름은 국제정치경제의 역학적 구도의 영향도 받게 됨으로써 한국에서의 국방정책 결정은 매우 불확실하고 유동적인 변수들이 증가하게 되었다.

1992년부터 1993년 사이 대북정책을 둘러싼 일련의 사건, UR 협상과 국내 쌀 시장 개방문제를 둘러싼 논란, 한국군의 이라크 파병문제 등이 이러한 경우에 포함된다. 결국, 이러한 현상들을 설명하기 위해서는 최고정책결정자인 대통령이외에 관료나 국내외의 정치경제적 환경이라는 새로운 행위자를 분석하는 작업이 필요해졌다.

특히 한국정부의 경우 지정학적 요인에 따라 역사적으로 오랜 기간 동안 주변 강대국들에 비해 상대적 힘의 열세에 놓여왔으며, 국제 정치환경과 강대국들의 역학관계 속에서 능동적인 외교정책을 펴지 못하고 외교정책이 수동적으로 결정되어져 왔다.²⁾ 또한 한반도의 평화와 안전을 위해서는 이들 국가의 이해관계를 신중하게 고려해야 하는 상황이었다. 한국은 이와 같이 강대국들의 이해관계와 남북한의 체제 경쟁이 진행된 분단 상황에서 국가안보를 가장 큰 국가이익으로 설정하고, 지속적으로 군사력을 강화시켜 왔다. 외교정책 중에서 국군의 해외 파병은 군사적 측면에서 뿐만 아니라 경제적 측면에서 볼 때에도 매우 중요한 전략적 의사결정이 따를 수밖에 없었다.

건국 이후 한국은 수차례에 걸쳐 국군을 해외에 파병했다. 베트남전 파병 이후 약 20여 년 동안 댔했던 국군의 해외파병은 탈냉전과 함께 한국이 걸프전 및 유엔의 평화유지활동(PKO: Peace Keeping Operation)에 참여하면서 다시 활발해졌다. 그러나 국군의 해외파병은 한국사회에 많은 논란을 불러 일으켰으며, 특히 전투병을 파병할 때 더욱 그랬다.³⁾

최초의 한국군 파병은 국제정치적으로 냉전 시기에 속하는 1964년에서 1973년까지 미국의 요청에 의하여 베트남에 한국군을 보냄으로써 이루어졌다. 두 번째의 파병은 냉전이 종식되고 새로운 국제 정치환경의 형태가 명확히 설정되지 않았던 시기인 1991년에 발발한 걸프 전쟁(the Gulf War)에, 미국의 요청으로 의료진과 공병부대를 파견함으로써 이루어졌다. 또한 한국은 2003년 미국의 요청으로 이라크 전에 파병하였다. 가장 최근의 사례로는 아프가니스탄 파병계획을 들 수 있다. 이것은 유엔안보리 결의(1383/1890)와 아프가니스탄 정부의 요청에 따라 아프가니스탄의 재건 및 복구 지원을 목적으로 파견되는 대한민국 지방재건팀(PRT)을 보호하기 위한 국군부대를 아프가니스탄 파르완주에 파견할 계획을 말한다.

이러한 해외파병 결정은 국제사회의 책임있는 일원으로서 필요한 결정이라 할 수 있다. 한국이 세계평화와 국제정치 상황을 고려하여 국가능력

2) 조명현(2002), 『국제정치적으로 본 한국의 운명: 동북아의 국제정치』, 서울: 교학연구사, p.8.

3) 김열수(2006), “해외파병 정책결정과정의 변수와 협상 전략” 『전략연구』, 제13권 제1호 통권 제36호, 국방대학교, p.124.

에 걸맞은 역할을 수행하게 되면 이것이 곧 한국의 국제정치적 영향력을 강화할 수 있는 좋은 수단이 될 수 있다. 국가의 영향력을 증대시키고 국제사회의 신뢰를 도모하는 일도 중요하지만 더욱더 중요한 것은 이것이 자국의 군사적·정치적·경제적인 측면에서 실리를 가져올 수 있도록 외교적 역량을 발휘해야 한다는 점이다. 외교정책의 결정 내용에 따라 한국은 국제정치적 영향력을 증대시킬 수 있고 실리를 증대시킬 수도 있다. 외교정책결정은 국내의 정책 결정과는 사뭇 다르다. 그 이유는 외교의 상대가 존재하기 때문이다. 결국 결정된 외교정책은 다양한 행위자들 간에 발생하는 상호작용의 산물이라고 할 수 있다.

2. 연구의 목적

한국군의 해외파병은 정부의 외교정책에 있어 가장 중요한 외교정책 중 하나로 여겨져 왔다. 이에 따라 해외파병에 관련한 연구가 지속적으로 이루어져왔다. 그러나 국방 관련 연구의 특성으로 인해 기존 연구는 대부분 주관적 보고서 형식의 연구가 주를 이뤄왔으며, 구체적인 이론이나 모델을 제시하지 못하였다. 물론 이를 극복하기 위한 방안으로 Allison(1971)의 정책결정 3모델, Rosenau(1980)의 예비이론(pre-theory), Putnam(1988)의 양면게임이론(two-level game theory) 등의 이론을 분석의 틀로 하는 연구들이 나타났다. 그러나 어느 하나의 이론이나 모델로 한국의 파병결정을 설명하다보니 각 이론의 한계로 인해 상대국과의 협상, 정부의 형태에 따른 차이, 한국 정부 내의 참여자의 우선순위, 협상전략에 대한 다양한 접근 등에 대한 다양한 접근에 있어서 한계를 보였다. 따라서 이러한 기존 연구들의 한계를 극복하고 파병정책결정에 있어서의 입체적인 접근 및 분석을 가능하게 하는 통합적 분석모델의 개발이 절실한 상황이다. 이러한 문제의식 하에 본 연구에서는 Putnam의 양면게임이론을 기초로 Allison의 정책결정 3모델, Rosenau의 예비이론을 도입한 통합모형을 개발하여 이를 한국의 해외파병 정책결정 분석에 적용해 보고자 하였다.

이를 통한 본 연구의 목적은 다음과 같다.

첫째, 그동안 연구되어 온 외교 정책결정이론과 모델에 대한 선행연구들을 바탕으로 하여 한국군 파병결정을 설명하기 위한 분석틀로 적용할 수 있는 새로운 통합 파병정책결정 분석 모델을 개발 및 적용 한다.

둘째, 새로운 파병 정책결정 분석모델을 분석의 틀로 하여 한국군의 대표적 해외파병 사례인 베트남 전과 이라크 전 해외파병 사례에 따라 국내정치의 영향요인들을 살펴보고 이러한 영향요인 중 어떠한 요소가 가장 중요한 요소로 작용하였는지를 도출한다. 또한 국내정치 수준 뿐 아니라 상대국과의 협상은 어떻게 이루어졌는지에 대해 분석해보고자 한다. 그리고 두 사례를 비교해봄으로써 파병 정책결정에 영향을 미치는 한국정부의 고유한 특성과 시대환경에 따라 어떠한 차이점이 존재하는지를 도출하고자 한다.

셋째, 위와 같은 분석을 통해 궁극적으로 앞으로의 한국정부의 해외파병 정책결정을 예상하고, 파병 정책 결정을 위한 합리적인 전략이 무엇인지를 도출해 본다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

본 연구는 앞에서 살펴본 연구의 목적을 달성하기 위해 기존의 모델이나 이론, 혹은 선행연구들을 통하여 해외파병정책을 분석하기 위한 통합모델을 개발 및 적용 한다. 그리고 이러한 통합모델을 가지고 대표적인 한국군의 파병사례에 적용하여 분석을 실시하고자 한다.

위와 같은 연구의 진행을 위하여 본 연구는 아래와 같이 다섯 개의 장으로 본문을 구성하였다.

제1장은 연구의 필요성과 목적을 서술하고 연구의 구성·방법 등을 설정하였다. 제2장에서는 기존의 외교정책 결정이론과 모델을 살펴본다. 즉,

외교정책과 국내·외 정치·경제 환경의 상관관계, 외교 정책결정 요인에 대한 분석, James Rosenau의 예비이론(Pre-theory), Graham Allison의 세 가지 정책결정 모델, Putnam의 양면게임 이론 등이다. 그리고 이러한 이론을 바탕으로 한 선행연구를 살펴보고 이를 토대로 본 연구에서 활용하기 위한 분석의 통합 모형을 개발 및 적용 하고자 한다.

제3장과 제4장에서는 제2장에서 개발한 통합 모형을 토대로 대표 사례로 선정한 베트남 파병과 이라크 파병을 분석하고자 한다. 다양한 한국의 파병 사례 중 베트남 파병과 이라크 파병을 채택한 이유는 먼저 파병 규모와 한국사회에 미친 영향에 있어 가장 특별한 사례라는 점을 들 수 있다. 또한 두 사례의 시대적 환경 역시 대조적인 상황을 보이기 때문에 극과 극의 상반된 분석결과가 나올 것이라 예상되기 때문이다. 또한 본 연구의 분석 모형으로 베트남 파병결정과 이라크 파병결정이 설명될 수 있다면 두 사례 사이에 존재하는 많은 파병사례들 역시 본 연구의 분석의 모형으로 설명되어 질 수 있다고 판단되기 때문이다.

두 사례는 분석의 모형에 따라 제1수준의 국제정치과정과 제2수준의 국내정치과정 그리고 한국 정부에 대한 Allison 3 모델을 통해 설명되고 분석될 것이다.

제5장 결론에서는 한국군의 해외 파병결정의 특징과 문제점을 살펴보고, 향후 한국의 파병정책 결정을 위한 정책적 제언을 제시한다.

2. 연구의 방법

외교정책은 국제체제와 함께 국가 내부적인 요소들과 연계하여 분석되어질 필요가 있으며, 수많은 변수들에 의해서 영향을 받되 그 정도가 어느 정도인지는 각 국의 입장이 국제체제와 국제적 환경에서 어느 위치에 있는가에 따라서 달라진다. 그러나 현실적으로 국제사회에서 개별국가들의 외교정책이 모두 동일하지 않고 내용과 형태도 서로 상이하다.

외교문제에 대한 시각도 국제사회에서 공개된 외교정책의 결과에만 관심을 집중하기보다는 국내의 외교정책 결정과정에 대해서도 주목해야만

한다. 따라서 단일 변수를 기준으로 정책결과를 설명하는 정태적 분석이 아니라, 다중 변수들 간의 관계를 통해 국가 내부의 정책결정과정을 설명하는 동태적 분석이 필요한 것이다. 이는 단선적이고 단편적이었던 한국외교정책에 대한 기존의 연구 패턴에서 벗어나 다중적이고 입체적인 분석을 가능케 할 것이다.

또한 본 연구에서의 외교정책을 보는 인식도 국가라는 행위자의 합리적 판단의 산물로서 외교정책을 이해하기보다는, 국내의 다양한 행위자들 간의 갈등과 경쟁, 그리고 협력 등 정치적 행위의 산물로서 외교정책을 이해하고자 한다. 이는 그동안 한국외교정책 분석에 적용되던 정책결정모델들과는 상이한 인식 내용이라 할 수 있다. 우선, 외교정책을 결정하는 행위자는 대통령이라는 단일한 행위자의 개념이 아니라 다수의 행위자 개념으로 이해한다. 대통령이 모든 외교정책을 독점한다는 것이 현실적으로 불가능하기 때문이다. 따라서 다수의 행위자들 사이에서 결정되는 정책은 합리성의 산물이라기보다는 정치성의 산물이라는 점을 전제로 한다. 다수의 행위자들 간에 완전한 의견일치가 형성되지 않는 한, 행위자들 간의 경쟁과 대립은 발생할 수밖에 없고, 이들 간의 정치적 행위는 불가피하다는 것이다. 절대적 독재체제가 아닌 한 정책결정에 참여하는 행위자들은 다수일 수밖에 없고, 외교정책은 정치적 행위의 산물로서 결정되어질 것이라는 것이 본 연구의 기본적 시각이다.

다음으로 방법론적인 측면에서는 그동안 대부분의 외교정책들이 군사안보적인 문제와 연계되어온 한국적인 특성상 외교정책의 결정과정과 관련된 직접적인 자료들을 충분히 구할 수 없다는 분명한 한계가 존재하는 것이 사실이다. 따라서 자료가 충분하지 않기 때문에 통계와 같은 계량적인 방법을 활용하기는 어렵다. 이러한 한계들로 인해 기존의 연구들은 정책의 결과에 주목하는가 하면, 서술적인 접근에 집중하는 양상을 보였다. 그러나 본 연구에서는 가능한 범위 내에서 정책의 결정 과정과 변수들 간의 인과관계를 파악하는 분석적 접근을 시도하고자 한다.

본 연구에서 참고로 할 내용 분석은 기본적으로 외교정책 결정과정에 참여한 당사자들의 1차적인 발언이나 저술, 정부의 공식 문서나 문헌들의

내용에 최대한 의존하게 될 것이다. 그러나 앞에서 언급한 바와 같이 외교 정책에 참여한 당사자들로부터 확보할 수 있는 신뢰성 있는 자료들이 현실적으로 충분하지 못한 만큼, 국회 등을 통해 공개된 자료들이 1차적인 자료에 버금갈 정도로 적극 활용되어질 것이다. 비록 공개된 내용들이 다소 제한적이긴 하겠지만, 국정 조사나 국정감사 제출 자료, 대정부 질문 등을 통해 논의된 내용이나 자료들이 비중 있게 취급되어질 것이다. 그리고 비록 당사자들의 발언이나 정부의 공식 문헌만큼 신뢰성을 가지지는 못하겠지만 언론매체를 통해 공개되거나 보도된 사실의 내용들 또한 객관성을 확보할 수 있는 만큼 적극 활용함으로써, 정보와 문헌의 제한으로 인해 초래될 수 있는 연구의 한계점들을 최대한 보완해 나갈 것이다.

그리고 이러한 자료들의 분석을 통해 여러 변수들과 관련지어 분석하고 그 결과들을 비교함으로써, 한국 과병정책 결정에 있어 각 변수들의 영향 정도를 객관화시키고자 한다.



제 2 장 이론적 배경 및 분석 모형

본 장에서는 한국의 해외파병 정책을 종합적으로 분석하기 위한 분석 모형을 모색하고자 한다. 이를 위해 주요 파병정책 결정이론을 살펴보고 파병정책 결정과정의 분석을 위해 사용되던 기존의 정책결정모델의 연구 현황 및 추이들을 살펴보게 될 것이다. 그리고 이들 연구의 한계점들을 정리하고, 그 대안으로서 한국의 파병정책 결정 모델을 제시하고자 한다.

제 1 절 외교정책 결정에 관한 이론적 고찰

1. 외교정책의 정의 및 특성

외교정책은 외교와 정책의 합성하여 이루어진 용어이다. 이에 따라 외교 정책을 이해하기 위해서는 각각의 외교와 정책이 어떠한 의미를 가지며 어떻게 결합되는지에 대해 살펴볼 필요가 있다. 먼저 ‘외교(外交)’의 사전적 의미로, 외교는 일반적으로 한 나라가 외국과 교섭하는 경우의 기술 또는 활동으로써 그 나라의 정책에 따라서 일국의 원수·외무부 장관·외교 사절 등이 자국의 목적·이익을 달성하기 위하여 외국의 특정한 대표자와 회담하고 또한 여러 가지 수단을 사용하는 활동으로 설명된다. 반면 ‘정책’은 정부·단체·개인의 앞으로 나아갈 노선이나 취해야 할 방침을 의미한다. 즉 외교정책이란 한 국가의 대외목적과 그것을 성취하는 수단과 방법을 포함하는 의미라 할 수 있을 것이다.

외교정책은 근본적으로 국내정치와 국제환경의 경계에 걸친 분야로서 정책결정자의 ‘결정’과 ‘행위’의 영역이 상이하다. 이 둘 간의 상호작용에 의해 이루어진다. 또한 학문적으로도 국내관계와 국제관계라는 두 가지 분야 간에 가로놓여 있다. 이에 따라 외교문제는 매우 복잡한 문제일 수밖에 없다.

국가의 외교정책결정은 국제정치 환경을 변화시키고, 국제정치 환경의 변화는 국가의 외교정책의 변화를 유도하는 것이다.

외교정책은 외부세계와 자국의 관계에 대한 묵시적, 명시적인 계획과 국제환경을 향한 일련의 확고한 태도를 의미한다고 한다. 즉 세계내의 그 국가의 위치에 대한 상징성, 또는 특수한 쟁점에 경쟁적인 영향을 주는 지침이 되는 원리나 태도들이라는 것이다. 이러한 관점을 가진 이들은 외교정책형태의 특징적 형태로서 무력적 협박과 무력외교에 관심을 갖고 있으며, 외교관계의 다른 영역들이 때로 그것에 종속되어진다고 주장한다.

학계의 일반적인 정의는 외교정책행위의 정치적 영역의 확대에 따라서 행위자의 다양화를 가져왔다. 행위자의 역할에 중점을 두는 것으로 Charles F. Hermann(1972)의 정의를 보면 "외교정책은 국가정부의 정책결정자가 의도적으로 국제적 행위자의 행위에 영향을 주기 위해 취하는 공식적 행위로 구성되며, 이때에 국제적 행위자는 각자의 이익을 위해서 행동하는 개체들로서 정책결정자, 정부기관 또는 민간단체의 대리인, 타국정부 등을 뜻하는 것"⁴⁾이라고 할 수 있다.

K. J. Holsti(1995)는 분석차원에서 외교정책과 국제정치, 국제관계의 세 가지 개념을 비교하여 그 의미를 설명하고 있는데, 그에 따르면 "외교정책이란 한 국가, 또는 타 국가들의 목표와 행위, 결정과 정책에 중점을 둔 분야이고, 국제정치는 둘 내지 그 이상의 국가들 간의 상호작용에 중점을 둔 분야이며, 국제관계는 외교정책과 정치과정분석을 모두 포함한다."⁵⁾고 주장하였다.

여기서 외교정책이란 앞에서 설명한 것과 같이 자국의 이익을 추구하는 활동이라 할 수 있다. 이러한 자국의 이익에 대해서 학자들에 따라 차이를 보이는데, Hans Morgenthau and Thompson(1965)은 힘의 관점에서 국익을 정의하고 힘을 국제정치의 중심개념으로 부각시켜 이른바 현실주의 학파의 대표자가 되었다. 한편, Richard Snyder(1977)는 국민이 원하는 가치에 기초를 두고 정책결정자가 국익이라고 보는 것이 바로 국가이익이라고

4) Charles F. Herman, "Policy Classification," in *The Analysis of International Politics*, eds., by James N. Rosenau, Vincent Davis, Maurice A. East, The Free Press, 1972, p.72.

5) K.J.Holsti, *International Politics*, Prentice-Hall, Inc. 1977, pp.22-29.

보았다. 한편, Rosenau는 국가이익 개념의 유효성을 부인하며 다른 보다 확실한 개념으로 대체하려는 노력을 해왔다. 그렇지만 국가이익의 개념을 신봉하여 그 개념을 보다 정밀하게 세분하여 설명하려는 노력도 Joseph Frankel 같은 학자에 의해 병행되어지고 있다.⁶⁾

Rosenau는 목표와 수단을 각기 유형, 무형으로 나누어서 설명하고 있다. 그는 국내정치와 국제정치 영역간의 경계가 희미해져 가고 있기 때문에 국내정치와 국제정치를 연결하는 쟁점 영역(issue area) 구분을 보다 체계적으로 해야 된다고 주장한다.

또한 M. Brecher는 외교정책결정과정의 범주에서 모든 외교정책문제들이 네 가지 문제영역들로 구분되어 형성됨을 제시하고 있다. M. Brecher에 의하면 문제영역들은 문제들 그 자체의 내용에 기초해서 분류되며 구체적으로 군사-안보, 정치-외교, 경제-발전, 문화-지위로 나눌 수 있다고 하였다. 그는 이와 같이 문제영역들을 분류함으로써 외교정책의 비교분석이 한층 더 용이해 질 것이라고 주장했다.

George Modelski(1972:70)는 "외교정책이란 타국의 행위를 변화시키고 국제환경에 대한 자국의 행위를 조정하기 위해 부단하게 전개되는 행위체계이다."⁷⁾라고 했다. 즉, 외교정책은 "국내정치와 국외정치에서 작용하는 여건들의 상관관계의 결과"라는 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 외교정책은 학자에 따라 다양한 형태로 정의되고 있다. 본 연구에서의 외교정책이란 위의 학자들의 외교정책의 정의를 포괄한다. 즉, 외교정책이란 '국가이익의 추구를 위해 외부적 환경에 적응하려는 내부적 과정의 산물'로 정의한다. 따라서 급변하는 국제사회 환경 속에서 국가이익이 무엇인지를 규명해야 외교정책의 정의를 제대로 이해할 수 있다. 그러나 이러한 한 국가의 외교정책을 분석하기 위해서는 투입, 산출, 전환과정을 완전히 파악해야 한다. 외교정책을 결정하는 데 있어서 투입 요소를 흔히 외교정책 결정요인이라고 한다. 다시 말해 외교정책 결정자들의 결정에 영향을 미치는 요소가 무엇인지 파악

6) 장덕환(1983), 『현대외교정책론』, 서울 : 형설출판사, pp.40-46.

7) George Modelski, quoted in *The Analysis of International Politics*, eds. by James N. Rosenau, Vincent Davis, Maurice A. East, The Free Press, 1972, p.70.

하는 것을 의미한다. 그러나 외교 사안에 따라 외교정책 결정요인이 다르게 나타나고, 그 상대가 누구인지에 따라 외교정책의 결정요인이 다르다. 또한 그 시대가 처한 환경적 요소역시 외교정책 결정요인을 변화시킨다. 즉, 각 국가의 외교정책은 그 시대의 국제적 배경, 국내적 환경에 따라 서로 다르게 나타나는 것이다.

외교정책을 분석하는 것은 국제정치를 이해하는 데 필수적인 부분이다. 국가들은 외교정책을 통하여 자국의 이익을 증대시키게 되므로 대외정책을 분석하면 특정국가의 정책적 목표를 이해할 수 있기 때문이다. 다시 말해서 외교정책은 국가의 이익을 증대시키기 위한 정책적 행위이다. 외교정책은 외교적 수단을 이용하여 특정 목적을 달성하기 위한 행동계획이라는 측면에서 일반적이며 총체적인 의미를 가진 외교와 맥락을 달리한다. 외교는 국가의 대외관계 전반을 의미하는 추상적이며 광범위한 개념인 반면, 외교정책은 구체적인 국가목표를 달성하기 위한 계획적인 행동을 의미한다. 따라서 외교가 추구하고 있는 국가이익이라는 개념이 외교정책이라는 차원에서 구체화되고 실제적인 수단과 방법을 통하여 현실화되는 것이다. 결국 외교정책은 목적달성을 위한 국가의 결정이며 구체적인 행동의 지침이 되는 정책적인 지표이다.

외교정책은 국내정책의 연장선상에서 결정되어야 하는 산물이어야 한다. 정부는 국가의 안전보장을 위해 또 국가의 이익을 보호하고 극대화하기 위해 장·단기 국가 목표를 설정한다. 이 목표를 달성하기 위해 정부는 국내정책과 외교정책을 결정한다. 그러므로 국내정책과 외교정책은 동일한 목표를 달성하기 위해 결정되는 것이기 때문에 대내외 정책은 동일선상에서 결정되어야 한다. 만일 대내외정책이 서로 다른 바탕에서 결정된다면 이 정책들은 정부의 목표를 달성하기 어렵다. 대내외정책이 동일한 바탕에서 결정되고 동일한 목표를 위해 실천된다면 이 정책들은 소기의 목적을 달성할 수 있고 국가 이익을 증대시키게 된다. 그리고 목표를 갖고 있는 정책은 적극적인 외교정책이 될 수 있고 목적이 없는 외교정책은 소극적이고 수동적인 것이 된다.

2. 한국 외교정책의 목표

국가목표와 국력, 그리고 환경요인은 외교정책에서 중요한 요인으로 손꼽힌다. 국가목표는 외교정책목표를 형성하며, 설정된 외교정책목표는 그 목표달성을 위하여 투입할 수 있는 자원의 정도, 즉 국력과 그리고 목표달성을 위한 노력과정에 긍정적 혹은 부정적으로 작용할 환경요인에 의해서 제약을 받게 된다.

또한 외교정책 목표는 외교정책 환경의 변화에 민감하다. 외교정책 환경 변화에 따라 외교정책 목표를 변화함으로써 생기는 국가이익을 환경적 이익이라고 한다. 환경적 이익추구는 국가이익 증진과 보호를 위한 외교정책 목표의 자기조절 과정이다. 한국이 중국이나 소련과 적대적 관계를 유지했던 냉전시기와 오늘날과 같이 우호적 관계를 가질 수 있는 국제환경을 가지게 된 때에 한국 외교정책 목표는 커다란 차이가 있다. 한국의 기본적인 국가목표에 대해서 김달중은 『남북한 외교역량 비교』에서 한국의 기본 국가목표는 일반적으로 국가안보, 경제발전, 그리고 국토와 민족의 통일로 요약하고 있다.

남궁곤(2007)은 탈냉전기 한국 외교정책 연구현황과 한국 외교정책 현실 평가에서 탈냉전기 한국 외교정책 환경을 다음과 같이 제시하고 이 환경 속에서 한국의 외교정책 목표가 설정된다고 주장한다.⁸⁾

첫째, 지구화의 도전과 과제이다. 탈냉전기 세계정치에서 지구화 현상이 급속도로 현저하게 파급되고 있는 점이 분명하다고 볼 때 한국 외교정책 환경은 지구화에 대한 요구에 부응해야 할 숙제를 안고 있다. 지구화는 냉전 종식과 더불어 갑자기 등장한 것이 아니라 2차 세계대전 이후 점진적으로 진행되어 왔다. 지구화 현상은 단순히 냉전의 종식으로 파악될 것이 아니라 21세기 새로운 문명 표준의 등장이란 관점에서 이해된다. 핵 전면전에 대한 공포는 급격히 줄어든 대신 환경, 자원, 테러리즘, 탈북 등의 수많은 지구의 문제들이 새로운 외교정책 과제로 등장하게 된 것이다. 즉,

8) 남궁곤(2007), “탈냉전기 한국 외교정책 연구현황과 한국 외교정책 현실 평가” 『21세기 정치학회보』, 제17집 1호.

지구화의 확대와 심화를 계기로 한국은 외교정책의 본질, 목표, 방법, 영역 그리고 주제 등에 관해 새롭게 사고할 수 있는 기회를 갖게 된 것이다.

둘째, 미국의 패권체제의 등장이다. 탈냉전 환경에서 미국은 최소한 군사적으로 국가들에 대해 압도적인 우위를 바탕으로 세계 유일의 초강대국으로 남게 되었다. 중국의 힘의 확대가 가속화되고 있으나 당분간 미국 힘의 우위는 앞으로 상당한 기간 동안 지속될 것으로 예상된다. 미국 패권체제의 등장과 군사력 우위는 전통적으로 미국 안보우산에 의해 생존문제를 해결해 왔던 한국에게는 새로운 도전으로 인식된다. 특히 미국이 패권체제의 효율적 유지를 위해 재편하고 있는 세계전략 속에서 한미관계의 조정은 불가피해 보인다. 냉전시대 미국과의 관계설정을 최대한의 외교정책 목표로 삼아왔던 한국은 새로운 안보환경에서 한미동맹관계의 재조정이란 과제를 가장 중요한 과제로 남겨두고 있다.

셋째, 동아시아 지역협력의 요구이다. 냉전 종식 이후 동아시아 지역에서는 국제협력 형태로 지역 공동의 정치적·경제적·사회문화적 문제를 해결하려는 노력들이 가시화되고 있다. 동아시아 지역은 지역적 정체성이나 집합적 이익이 확고하다고 할 수는 없으나 기초적인 규범 기초가 튼튼한 것이 사실이다. 역내 국가간 군비통제나 신뢰구축에 대한 명시적 제도들이 많이 정립되어 있는 것은 아니지만, 국가간 분쟁의 평화적 해결에 관한 다양한 노력이 조속되고 있다. 물론 유럽의 경우 NATO, OSCE, EU를 대표로하여 다양한 분야에서 유럽공동체 간의 제도적이고 법제화된 협력의 형태를 이루고 있는 것에 비해 매우 부족한 실정이다. 그러나 많은 지역협력 이론가들이 지적하듯이 유럽은 지역협력의 모델이라기보다는 하나의 예외에 가깝다고 볼 수 있으며 특히 2000년대 들어 동아시아 공동체에 관한 논의가 활발하게 진행되고 있다는 점은 동아시아 지역협력이 한국의 외교정책에 큰 영향을 미칠 것이라는 것을 예고하는 것이다.

넷째, 북방정책과 남북한 관계의 변화이다. 1988년 서울 올림픽 개최를 통해서 공산권 국가들과의 관계가 정상화되었으며, 1990년에는 소련과, 1991년에는 남북한이 동시에 국제연합에 가입, 1992년에는 중국과의 수교가 이루어졌다. 그러나 북한은 1993년 핵확산금지조약을 일방적으로 탈퇴

하고 김정일을 국방위원장으로 추대함으로써 세습적인 권력 승계를 시행했다. 또한 북한 핵 문제는 전 세계의 안보 관심을 집중시켰다. 한국이 지속적으로 추진해 온 북방정책은 2000년 남북 정상회담으로 결실을 맺게 되었다. 그러나 북한은 2006년 핵실험 실시함으로써 인류에 위협을 안겨줬으며, 2007년에는 2차 남북 정상회담을 실시하였다. 그리고 가장 최근에는 북한의 소행으로 추정되는 천안함 폭침 사건(2010. 3)으로 남과 북의 관계는 벼랑 끝으로 치닫고 있다. 이처럼 남과 북의 분단국가라는 특수성은 한국정부의 외교정책 목표에 지대한 영향을 미쳐오고 있다.

다섯째, 한국사회의 민주화이다 냉전 종식과 더불어 민주화 운동이 활발히 전개되었고 학계를 비롯해서 언론계, 여성계, 문화계 등에서도 민주화 요구가 급증했다. 그 동안 권위주의 정권의 통치 하에 잠재되어 있던 민주화 요구가 한꺼번에 대규모로 표출되었다. 그리고 이어 찾아온 문민정부, 김대중 정부, 노무현 정부가 국민의 직접선거에 의해 탄생하면서 한국의 민주주의 제도가 공고화되고 있음을 보여 주었다. 이로 인해 다양한 외교정책 의제에 일반 국민들의 요구수준이 크게 향상되었으며 이는 외교정책 창구가 정부에 의해 더 이상 단일화되지 않고 다양한 채널을 통해 수행될 것을 예고하는 것이었다. 냉전시대에 일원화되어 있던 한국 외교정책 결정과정은 심각한 사회갈등 형태로 다원화되고 있다.

이러한 복합적인 환경에서 설정된 한국정부의 외교정책목표는 2008년 외교통상부가 이명박 대통령에게 보고한 업무보고에 나타나있다. 선진일류국가와 성숙한 세계국가 실현을 위해 안보를 튼튼히 하는 외교, 경제를 살리는 외교, 세계에 기여하고 신뢰받는 외교를 목표로 하고 있다.⁹⁾

첫째, 안보를 튼튼히 하는 외교이다. 이를 위해 정부는 한미관계를 복원과 미래 동맹을 정립하고 북핵문제 해결과정을 촉진하며, 동아시아 전략적 협력을 강화하고자 한다. 먼저 한미관계를 위해 한미간에 정상회담과 장관급 전략적 대화를 실시함으로써 한미동맹을 강화하고 동맹 재조정 과정을 원만이 이행하고자 한다. 다음으로 북핵문제 해결과정을 촉진하기 위해 다각도로 전개되는 정상외교를 통하여 불능화 및 완전하고 정확한 신고의

9) 외교통상부(2008), 『선진일류국가로 가는 외교』.

우선적 이행을 위한 외교적 노력을 기울이고 핵폐기 과정의 실질적 진전 시 『비핵·개방·3000』을 구상하고 이행준비를 착수한다. 끝으로 동아시아의 협력을 강화하기 위해 한반도 주변의 일본, 중국, 러시아, 인도, 호주 등과의 동아시아 신 협력체제를 구축해 나갈 예정이다.

<그림 2-1> 우리나라의 외교목표

목 표 1 : 안보를 튼튼히 하는 외교
목 표 2 : 경제를 살리는 외교
목 표 3 : 세계에 기여하고 신뢰받는 외교

출 처 : 외교통상부(2010) 『연감/백서/업무편람』, 정책기획국.

둘째, 경제를 살리는 외교이다. 이를 위해 성과지향적 에너지 자원외교와 병행하여 성장동력 창출형 FTA 확대를 추진하고 먼저 러시아, 중앙아시아, 중남미, 동남아 등과의 정상외교와 총리의 방문외교를 통해 이들 국가들과 에너지 협력벨트를 구축해 나갈 예정이다. 또한 FTA는 한미 FTA 조기 비준과 함께 한 EU FTA 협상 타결을 통해 거대 경제권과의 FTA와 더불어 신흥경제권과도 FTA를 확대해 갈 것이라 밝혔다.

셋째, 세계에 기여하고 신뢰받는 외교이다. 이를 위해 정부는 기여외교를 위한 대외개발원조 확대와 문화외교를 강화해 나가고 있다. 또한 재외국민 보호 및 재외동포 활동을 지원하고 외교부 인력충원 및 해외공관 인력을 조정해 나가고 있다.

3. 외교정책결정 이론 및 모델

외교정책결정이란 넓은 의미에서는 행위이론과 상호작용이론의 결합이다. 전자는 국제 체제 내에서 하나의 단위로 행동하는 국가를 중심으로 한 외교정책의 영역에 관한 것이고, 후자는 국가상호 간의 관계를 취급하는 국제정치의 영역에 관한 것이다. 그러므로 외교정책결정자들은 그들이 처한 대내외 환경으로부터 유입되는 투입을 분석하고 대책을 수립하며, 여러

대안 중에 한 가지 안을 조정·선택하고, 결정과 조치를 취하는 과정을 거치게 된다.

본 연구에서는 외교정책결정에 관련된 이론 및 모델로써 Allison의 정부정치 모델과 Rosenau의 예비이론, Putnam의 양면게임이론에 대해 살펴보고자 한다.

1) J.N. Rosenau의 예비이론(pre-theory)

J. N. Rosenau(1971)의 예비이론(pre-theory)은 외교 정책분석 이론화의 노력 중에서 가장 뛰어난 업적으로 평가받고 있다. 그는 외교정책을 과정인 동시에 결과로 파악하고 국내정치와 국제정치를 연결하는 교량적인 학문분야로 규정하며, 과학적 이론과 마찬가지로 외교정책 연구 역시 가설검증을 통해 객관적 이론 확립이 가능하다고 본다.

2차 세계대전 이후 한 국가의 외적 행위를 분석하는데 있어서 내적 영향력에 대한 연구가 본격적으로 진행되면서 몇 가지 비판이 대두되었다. 첫째, 초기 연구관행은 요인들에 대한 단순한 나열에 그치고 있다는 점이다. 즉 내적 요인들의 발견이 곧 그 요인들의 영향력을 설명하는 것은 아니라는 것이다. 둘째, 외교정책을 연구함에 있어 정책의 발생 이유에 대해 제대로 설명하지 못하였다. 셋째, 대외정책의 이론화를 가로막는 요인으로 Rosenau는 학계의 연구관행을 지적한다. 즉 역사적 분석, 단일국가 중심의 외교정책분석 방법은 각각의 전제들이 너무 다양하기 때문에 일반이론을 도출하기 위한 비교분석이 불가능하다는 것이다. 그는 이러한 한계들로 인하여 국가의 대외정책에 영향을 미치는 국내외 변수들을 인과적 맥락으로 서로 연결시킬 수 있는 일반이론이 서지 못하는 것이라 주장했다.

Rosenau는 이러한 문제들의 해결책으로 예비이론(pre-theory)의 필요성을 주장했다. 즉 대외정책이론을 수립하기 위해서는 대외정책분석의 기초자료들을 비교 가능하게끔 하는 예비이론들이 반드시 필요하다는 것이다.

J. N. Rosenau는 외적 행위에 대한 내적영향을 조사하기 위하여 한 국가의 정책결정과 그 국가의 내적 환경, 배경 및 단결력 사이의 정치적 과

정과 기술된 연계에 초점을 맞추었다. 심리적, 동기적 단위와 이러한 단위가 그 자신의 목표를 달성하려는 외적, 조작적 환경들을 동시에적으로 생각하지 않고 외교정책을 논할 수는 없다고 주장한다.

그는 한 국가의 대외정책은 다섯 가지 수준으로 나뉘어 설명할 수 있다고 주장했으며 이러한 정책결정요인 5요소는 개인, 역할, 정부, 사회, 체계이다. 그는 여기서 개인, 역할, 정부, 사회, 체계 등에 관련된 변수를 열거하고 이들을 상호 인과적 단위들로 취급하였다.

① 개인적 변수

개인적 변수(individual variable)는 정책결정자의 모든 면, 즉 그의 가치, 재능, 경험 등을 포함하며, 그것은 그의 외교정책결정과 행태를 다른 결정자들과 구별하게 해준다. 즉, 한 나라의 대외정책을 결정하는 정책결정자의 고유한 특성을 의미한다. 이렇게 개인의 고유한 가치관, 재능, 그리고 과거 경험에 관심의 갖는 변수이다. 이렇게 개인적 변수는 한 개인의 가치관, 성격 등이 대외정책에 어느 정도 영향을 미치는지를 분석한다. 그러나 개인들의 독특한 특성을 이해하지 않고서는 개인 변수가 대외정책 결정에 미치는 영향을 명확히 분석할 수 없다. 미국의 대외정책에서 트루먼 독트린, 닉슨 독트린, 카터 독트린, 레이건 독트린 등 대통령의 이름으로 대외정책을 명명하고 있다. 미국의 정치는 상당한 제도화가 이루어졌고, 개인이 정책에 영향을 미칠 수 있는 영역이 상당히 제한되어 있음에도 불구하고 이들 대통령들은 그들의 독특한 대외정책을 실행하였으며, 실제로 이들 정책 간에는 많은 차이가 내제되어 있다. 이는 대통령 개인들의 특수한 신념, 경험, 가치 등이 상호작용을 일으켜 정책결정에 있어서 개인적인 차이를 초래했다고 설명할 수 있다.

② 정부 변수

정부적 변수(government variable)는 국가의 정부형태 상의 특성 및 정부차원에서 일어나는 외교정책결정을 제한하는 정부구조의 모든 부분에 관계되는 변수이다. 정부 변수의 범주는 정책결정자들의 외교정책 선

택을 제한하거나 권장하는 정부의 구조에 관한 개념들을 의미한다. 즉 정책결정자의 대외정책 선택을 제한 또는 강화하는 국가의 정부형태나 구조의 모든 양상을 의미 한다.

③ 사회 변수

사회 변수(societal variable)는 사회의 비정부적 양상으로서 대외적 행위에 영향을 주는 것으로 사회가치지향, 국가통합의 정도, 산업화의 정도, 여론 등이 포함된다. 즉, 어떤 국가의 외부적 바람이나 정책의 내용에 영향을 미치는 사회의 비정부적 측면을 말한다. 여기에서 비정부적·비정치적 요소로서 한 사회가 가지고 있는 중요한 가치성향, 여론, 사회통합 정도, 산업화의 정도를 의미한다.

④ 체계변수

체계변수(systemic variable)는 외교정책결정에 영향을 미치는 국외에서의 행위 및 외부환경의 비인간적인 측면을 지칭하며, 지리적 현실, 전략적 위치, 이데올로기적 도전 등이 포함된다. 외부적 행위 속에는 수많은 변수들이 존재하지만, 대외정책을 이해하는 가장 기본적인 방법은 국제무대에서 국가간의 상호작용을 이해하는 것, 다시 말해서 외부적 요인의 범주에 관심을 집중시키는 것이기 때문에 변수들이 많음에도 불구하고 체제 변수가 중요시 여기지는 이유가 바로 여기에 있다.

⑤ 역할변수

역할변수(role variable)는 개인변수와 상반된 개념으로 정책결정자의 담당 역할에 주목한다. 이 변수는 외교정책이 정책결정자의 개인적 특성보다는 지위에 대한 법적으로부터 보장된 역할에 의해 좌우된다고 본다. 즉, 역할 점유자가 개인적 특성과는 별개로 발생하는 역할에 의한 외적 행위를 의미한다. 그러나 김열수의 연구에서처럼 역할변수는 큰 의미가 없기 때문에 논문에서는 제외하고자 한다.¹⁰⁾

10) 김열수(2006), 전제논문, p.130.

그러나 이들 다섯 가지 변수는 대외정책에서 어느 요소가 어떻게 영향을 미쳤는지에 대해서 정확히 설명하지 못하기 때문에 상대적 중요성을 평가해야 한다고 주장하면서 영토의 크기와 자원의 보유량에 따른 대국과 소국, 경제발전 정도에 따라 선진국과 개도국, 통치체제의 개방성에 따라 개방국과 폐쇄국으로 구분하여 8개의 국가유형을 구분하였다. 예를 들어 국가규모상 대국은 자원이 풍부한 만큼 국제체제에 대한 의존도가 낮고, 소국은 자원의 빈약으로 인해 국제체제에 대한 의존도가 높다. 이러한 점에서 체제차원의 변수는 대국보다 소국의 외교정책에 보다 중요한 요소라는 것이다. 한편 관료조직이 미비한 후진국에서는 개인차원의 변수가 중요한 역할을 하고, 선진국에서는 역할차원의 변수가 더 중요한 역할을 한다는 것이다. 같은 맥락에서 개방체제에서는 사회차원의 변수는 보다 중요한 역할을 하고, 폐쇄체제에서는 정부차원의 변수가 상대적으로 중요하다고 보았다.

이러한 Rosenau(1971)의 예비이론을 표로 나타내면 다음과 같다.

[표 2-1] 국가 잠재역량에 따른 국가대외 행태 요소들의 예비이론

영토 및 자원	대 국				소 국			
	선 진		개발도상		선 진		개발도상	
정 치 체 계	개방	폐쇄	개방	폐쇄	개방	폐쇄	개방	폐쇄
변수의 순위	역할	역할	개인	개인	역할	역할	개인	개인
	사회	개인	역할	역할	체계	체계	체계	체계
	정부	정부	사회	정부	사회	개인	역할	역할
	체계	체계	체계	체계	정부	정부	사회	정부
예	미국	소련	인도	중공	개인	사회	정부	사회
					네덜란드	체코	케냐	가나

출처 : James N. Rosenau, *The Scientific Study of Foreign Policy*, New York: The Free Press, 1971, p.113.

이러한 다섯 가지 측면에서의 변수들은 대외정책에 관한 예비이론의 요소들일 뿐이다. 이 요소들의 상대적 잠재력을 평가함으로써 이론의 전단계인 예비이론을 만들어 낼 수 있다는 것이다. 이때 각 변수들의 설명범위를 정확히 제시할 필요는 없다. 왜냐하면 이 단계에서는 이론의 개발이 주목적이 아니기 때문이다. 따라서 그는 주요 대외정책결정 요인들의 상대적 잠재력을 측정하는 것으로 충분하다고 인식했다.

2) Allison의 외교정책결정 모델

외교정책 분석을 위한 모델들은 국가중심모델에 기초한 행위이론이 대부분이다. 그 이유는 ① 국제정치는 주로 민족국가가 주요 행위자이자 행위의 대상이 되고, ② 각국이 평등한 주권을 가지며, ③ 각국이 독립적인 중앙정부를 가진 정치체계이고, ④ 각국은 자국의 국민과 영토에 배타적인 통치권을 장악하며, ⑤ 각국 정부의 대표자는 외교정책의 집행자로서 유일한 대리인이고, ⑥ 모든 집단들은 정부의 매개를 통해 그들의 존재를 표현하며, ⑦ 민족국가는 민간의 최고 충성심의 세속적인 저장소이기 때문이다.

Allison(1971)은 정부수준의 정책결정과정을 분석하기 위하여 기존 문헌들을 바탕으로 세 가지 모형을 정리하여 합리적 행위자 모형(rational actor model), 조직과정모형(organizational model), 관료정치모형(bureaucratic politics model)을 제시하였다.

Allison은 정부의 정책결정은 참여자들간의 갈등과 타협 또는 흥정에 의하여 이루어지는 정치적 활동의 결과물로 본다. 즉 국가정책을 결정하는 주체는 합리모형이 전제하는 단일 의사결정주체로서의 정부나 조직모형이 가정하는 조직으로서의 부처들의 연합체가 아니라 정치적 이해관계를 갖고 있는 정책결정 참여자들 개개인이라고 본다. 그러므로 정책은 조직 전체가 당면한 문제의 해결을 위해 채택한 해결책이라기보다는 정치적 게임 참여자들 사이의 타협, 갈등, 흥정 등의 정치적 결과물(political resultant)이 된다.¹¹⁾

Allison은 『의사결정의 본질』을 통해 쿠바의 미사일 사건을 합리모형, 조직과정모형, 정부정치모형 세 가지 차별적인 모델을 적용하여 그 전개 과정을 상세하게 분석하였다. Allison은 외교·군사 문제를 다루는데 있어서 기존의 연구가들이 사용한 합리모형은 이론적 기초가 불분명하다고 보고 보다 체계적인 연구를 위해 이를 구체화할 필요가 있다고 주장했다. 또한 이들이 정부의 정책을 설명하는데 사용한 합리적 행위자 모형은 심리 및 정치적 변수를 고려하지 않는 약점이 있으므로 이를 보완하고 분석의 설명력을 높이기 위한 대안으로써 조직과정모형과 관료정치모형을 제시하였다.

Allison 모델은 정책의 내용이나 그 결과보다는 정책들이 형성되는 과정에서 참여자들이 취하는 태도나 절차상의 특징들을 연구하며, 분석 수준은 국가정책이다. 또한 그에 따르면 하나의 정책결정과정 전체는 하나의 모델로 모두 설명이 불가능하며 이는 정책결정이 하나의 선택으로 구성되어 있지 않고 여러 개의 중요한 선택행위가 포함되어 있기 때문이라고 주장한다.

이러한 Allison의 설명은 궁극적으로 체계적인 외교정책 결정에 관한 연구를 위해서 첫째, 정책결정의 행위자가 누구인가? 둘째, 왜 정책은 합리적으로 결정되지 않는가? 셋째, 정책결정 과정들은 어떻게 진행되는가? 에 대한 의문을 가지고 누가, 왜, 어떻게 이 개념들을 현실에서 실제로 적용할 수 있는 개념들로 규명하도록 시도한 것이다.

Allison이 제시한 위와 같은 세 가지 모델(three conceptual models)을 살펴보면 다음과 같다.

① 합리적 행위자 모델(rational actor model)

합리적 행위자 모델(rational actor model)은 '인간은 합리적이다.'라는 가정에 기초하고 있다. Allison은 합리성의 요인으로 ①빠짐없는 정확한 정보, ②결과와 확률에 대한 완벽한 지식, ③결과의 선호도에 따른 순위 결정 가능성 등을 제시하였다. 그는 정책결정을 하는 정부는 ①외교정책의 중요 행위자이고, ②정부의 행위는 국익의 극대화를 위해 의도적으로 발생

11) 이성우(2008), 『정책분석론: 이론과 기법』, 서울 : 조명문화사, p.27.

하며, ③ 이러한 행위는 여러 대안들 가운데 최소의 비용으로 이익의 극대화를 추구한다는 것이다. 그런데 이 모델에서는 국가행위가 정책결정자들에 의하여 행해지기 때문에 결정자에 중점을 두고 있다. 합리적 행위자 모델에서의 외교정책 결정은 여러 대안들 가운데서 최선의 것을 선택하는 것을 의미한다.

이 모델은 정부의 정책을 단일의 행동가로서의 정부에 의해 선택되어진 활동으로 인식하는데, 이러한 정부의 의도적 선택으로서의 정부활동을 기본 분석단위로 삼는다. 이 모델에서는 정부의 정책 및 행동이 일련의 수렴된 이익을 합리적으로 실현시키고자 하는 단일화된 행동가에 의한 것으로 파악되고 있는 것이다.

또한 정부의 활동은 역동적이며 부분적인 선택의 과정을 통해서가 아니라 여러 가능한 대안들이 주어져 있는 가운데에서 선택이 이루어지는 정적인 상태에서의 선택이라고 할 수 있다.

추구해야 할 목표가 설정되어 있는 가운데 의사결정자로서의 정부는 전략적 문제에 적절하다고 판단되는 다양한 대안들을 비교·평가하여 이 중 가치를 극대화 시킬 수 있는(value-maximizing) 대안을 합리적으로 선택할 것으로 간주된다.

합리적 행위자 모형은 가장 오랜 시간동안 국제정치의 전략적 관점에서 연구되어 왔으며 따라서 현실정치 이론, 자유주의 이론 등 국제정치 이론의 기본적 바탕을 제공해주고 있어 거시적으로 국가 대외정책의 경향성을 파악하는데 매우 유용한 방법이기도 하다. 단일의 의사결정 단위라고 생각하고 있는 국가의 의사결정 체계를 아주 크게 확대하여 더욱 세밀하게 분석적으로 파악함으로써 실제적 의사결정과정을 파악할 수 있는 방법으로 보완되어야 한다. 이러한 관점에서 조직과정 모형과 관료정치 모형은 대안적 모형으로서 역할을 하게 된다.

② 조직과정 모형(organizational process model)

Allison의 두 번째 모델(model II)인 조직과정 모형(organizational process model)은 거시적 관점의 합리적 행위자 모형의 한계로 인하여 그

대안으로 개발 되었다.

이러한 조직과정모델은 정책결정 과정에서 최고 지도자는 부분적 통제권만을 행사할 수 있을 뿐이고, 정부를 느슨하게 결합되고 상호 관련된 수많은 부서들로 구성된 각자의 고유 업무를 가진 조직집단으로 파악하는 것이다. 이 모델은 합리성 모델에서 요구하는 합리성의 요건이 인간의 사고능력을 초월하는 지나치게 엄격한 것이라는 비판을 제기한다. 그리하여 정부의 각 부서는 문제가 발생할 것을 예상하여 그 해결을 위한 표준운영절차(SOP: standard operating procedures)를 준비하는데, 이것은 효용의 극대화가 아닌 만족화를 추구하는 것이다. 즉, 이 모델에서의 합리성이란 조직이 직면하고 있는 문제해결을 위해 여러 가지 상황을 고려한 '제한적 합리성'(bounded rationality)으로 '문제해결'(problem-solving) 또는 '만족화(satisfying)'를 추구하는 것이다.

따라서 정부의 행위는 지도자의 의도적 선택보다는 행위의 표준유형에 따라 기능하는 큰 조직들의 산출로서 이해할 수 있다. 즉 어떤 특정의 중요 문제에 관련된 정부의 행위는 정부지도자들에 의해서 부분적으로 조정을 받는 몇몇 조직들의 독립적인 산출을 반영하는 것이다. 이때 정부의 지도자들은 이러한 조직들의 행동을 상당 수준 저해할 수 있는 능력을 가지고 있기는 하지만, 이들을 실제로 통제할 수 있는 능력은 없는 것으로 파악한다. 그런데 조직의 산출물은 주로 조직마다의 표준운영절차를 거쳐 만들어지기 때문에 급격한 정책의 변화가 일어나기는 힘들며, 조직학습과정을 통한 점진적 변화만이 가능하다고 본다.

그러나 조직과정 모형은 미시적인 관점에서 정부의 하부조직까지 분석대상을 확대하여 조직과 조직의 운영절차에 주목하였으나 조직을 실질적으로 장악하고 운영하는 관료의 정치적 행위에 대해서는 소홀히 한다는 단점이 있다.

③ 정부정치 모델(governmental politics model)

Allison의 세 번째 모델인 정부정치 모델(governmental politics model)은 합리적 행위자 모델과 조직과정 모델보다 더욱 미시적으로 접근하여

그 분석 대상을 관료수준까지 확대한 모델이라고 할 수 있다. Allison은 정책이란 국가의 선택이나 정해진 행동 경로에 따라 또는 조직의 관행에 따라 만들어지는 것이 아니라 특정 대안에 따라 옹호자와 반대자가 사용하는 권력과 정치적 수완에 따라 결정된다고 본다. 즉, 정부정치 모델은 대외정책 결정을 관료들의 정치적 게임이나 흥정의 결과로 본다는 것이다. 또한 단 하나의 전략적 문제에만 관심을 기울이는 단일의 행위자보다는 다양한 국가적, 조직적, 개인적 목표를 고려하는 다수의 참여자들이 벌이는 정치적 게임으로 여겨진다. 정치적 게임은 최고정책결정자와 지위에 따른 상당한 권력을 갖고 있는 부서의 장들에 의해서 이루어지는데 이들은 각각 상당한 재량권을 갖는다.

정부정치 모델에서 외교정책은 유력한 정책결정자에 의해서 유일한 합리적 선택으로 결정되는 것이 아니라, 정부의 다양한 부처의 장들이 개인적 차원, 부처자원, 정부/국가 차원에서 서로 다른 문제의식과 다양한 이해관계를 가지고 정책결정에 참여하는 것으로 파악하고 있다. 즉 외교정책 결정은 절충과 교섭, 설득과 타협이라는 정치과정 또는 게임과정을 거쳐 이루어진다고 보는 것이다. 이러한 의미에서의 정책결정과정은 '합의형성 (consensus building)'과정이라고 할 수 있다. 이 모델에서는 정책결정을 국익의 극대화라는 합리성 모델의 이상과는 거리가 먼 참가자 간의 정치적 타협과 흥정의 결과이기 때문에 일관성 있는 정책의 추구는 곤란하다고 본다. 즉 정부의 행위를 주요 결정참여자들의 인식·동기·지위·권한 등의 상호작용의 결과로서 해석하는 것이다. 따라서 이 모델은 결정자들의 유형, 공식적 책임, 개인의 특성, 협상기술, 그들의 마음을 선점하고 있는 주제들, 주요 참여자들 간의 일치도, 그들에 대한 접근과정 등을 중시한다. 정부정치모형의 분석의 기본단위는 정치적 결과로서의 정부 행위인 정책이다. 정부의 결정 및 행위는 어떠한 문제에 대한 해결책으로 선택된 것이 아니라 각각 다른 이해관계와 상이한 영향력을 가진 정부지도자들 간의 타협과 갈등, 혼란 등에 의한 것이라는 점에서 결과라고 말할 수 있으며 이러한 결과를 야기시킨 행위를 일정한 경로를 통한 당사자들 간의 흥정을 통해 가장 잘 특징지을 수 있다.

Allison은 조직계층제의 각 영역에 따라 적용될 수 있는 모델의 유형도 달라진다고 가정하고 있으며 분석의 기본단위, 주요 구성 개요들, 일반적 명제, 특수 명제 및 예증의 6가지 설명 틀에 따라 각 모형을 서술하고 있는데 분석차원과 그에 따른 각 유형의 특성을 표로써 정리하면 다음과 같이 정리할 수 있다.

[표 2-2] Allison의 세 가지 model

모형 차원	정책추진 동기	대안작성	결정권한의 분포	불확실성의 처리	목표 공유도
제 I 모형 (합리적 행위자 모형)	국가차원 국익	분석적 종합적	최고결정자에 집중	모든 가능성 검토 미래 지향적 분석적	강함 집단목표
제 II 모형 (조직과정모형)	조직차원 조직이익	표준운영절차 정형화	수직분산하 조직기능 전이	표준대응책	비교적 약함
제 III 모형 (정부정치모형)	개인차원 개인이익	협상 타협 갈등	수평분포	임기응변식	아주 약함

출처 : Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York: Longman, 1971, p.391.

Allison의 세 가지 모델에서 Allison은 동일한 사건이라 할지라도 연구자가 어느 모델을 사용하는지에 따라 설명이 달라질 수 있다고 주장하였다. 이러한 주장은 그 동안 정책분석론에서 지배적 위치를 점해 오고 있던 합리모형을 재검토하는 기회를 제공해주었다. 과거 합리모형에 의해서만 정책결정과정의 분석되면서 이론과 실제와의 괴리가 발생하게 되었고 Allison은 조직과정모델과 정부정치모델을 개발함으로써 실제 현상을 보다 정확하게 분석할 수 있게 하였다.

3) Robert D. Putnam의 양면게임 이론

기존의 외교정책 결정에 관한 연구들이 국제정치와 국내정치 중 어느 한 측면만을 강조하여 분석하였을 뿐 실질적인 협상과정 및 협상에 미친 영향요인을 분석하지 못했다. 이에 Putnam(1988)은 국제정치와 국내정치를 분리하는 기존 연구들이 학문적 편의에 지나지 않는다고 비판하면서 국내정치와 국제정치 사이의 상호적 인과관계를 설명하기 위한 이론적 접근을 위해 국내적 요인과 국제적 요인 간의 상호작용을 동시에 설명해 줄 수 있는 양면 게임(two level game)이론을 제시하였다.

(1) 양면 게임이론(two level game)

오늘날 국제정치와 국내정치 간의 경계는 서로 연계되면서 무의미해졌는데, Rosenau(1971)는 국가의 외적 행위가 유일하고 지배적인 요인에 의해 결정된다는 관점을 거부하고, 외교정책은 일련의 복합적 요인들과 그 요인들 간의 상호작용에 의해 결정된다는 관점을 체계적인 분석틀로서 제시하였다. Rosenau의 뒤를 이어 국제정치에 있어 국내정치의 영향력에 대한 체계적인 연구는 양면게임의 논리를 이용하여 국내정치의 영향력을 규명한 Putnam(1988)에 의해 지속되었다. Putnam(1988)에 의하면 각국의 국내 정치 지도자들은 양쪽의 게임 판을 모두 가진 것으로 보고 있다. 즉 협상가는 한쪽에서 외국의 협상가와 게임(level-1)을 하면서 다른 한쪽에서는 이러한 협상의 이슈에 민감한 국내의 사회세력과 동시에 게임(level-2)을 하고 있다고 본다. 즉 정당과 의회, 국내 행위자의 대변인과 이익집단의 대표자, 정치조언자의 리더들이 그들이다. 그런데 여기서 중요한 점은 두 가지 수준의 게임이 순차적으로 발생하는 것이 아니라 동시에 진행되고 있다는 점이다. 즉, 국내 협상가는 두 가지 수준의 행위자들과 동시에 협상을 해야 하므로 상황판단이나 집중이 더욱 요구된다 할 수 있다.

Putnam은 정부 협상가는 다른 국가와 협상을 하는데 있어서 상대국과 게임을 벌임과 동시에(level-1) 자국의 여러 세력들과 동시에 게임을 하는

(level-2) 양면 게임이 벌어진다고 주장하였다. Putnam은 이러한 게임이론을 통해 비준 조건과 협상전략을 제시하였다.

이러한 양면 게임이론의 핵심은 윈셋(win-set)이란 개념으로서, 여기서 윈셋이란 “주어진 상황에서 국내적 비준을 얻을 수 있는 모든 합의의 집합”을 의미로써, 협상자 간의 양보를 통하여 타협을 이룰 수 있는 범위를 말한다. 이러한 윈셋은 합의가 가능하려면 양 당사자의 윈셋이 교차하는 부분이 있어야 하므로 윈셋이 클수록 국제합의 가능성이 높아지고 윈셋의 상대적 크기가 합의에 따르는 이득의 분배를 결정짓는다.

양면 게임이론은 다음과 같은 이유로 기존의 이론들과 구분된다.¹²⁾

첫째, 양면 게임이론의 접근방법은 국제협상이론(international bargaining theory)이다. 둘째, 양면 게임이론은 기존의 이론과 달리 핵심적이며 전략적인 행위자로서 정치가를 강조한다. 셋째, 정치가의 전략을 국내정치와 국제정치로부터 오는 제약 요인과 기회를 동시에 계산하는 것으로 규정한다. 즉, 양면게임 이론은 협상에 있어서 국내협상과 국제적 협상을 동시에 분석하고 분류한다는 특징이 있다.

양면게임이라고 부르는 이유는 국제관계에서 협상가가 타국의 대표와 협상함과 동시에 합의의 결과가 국내적으로 수락될 수 있도록 국내 집단과 절충을 해야 하는 것에 따라 양면 게임의 논리로 설명하고 있다. 이러한 양면 게임이론의 논지는 크게 3가지 나눌 수 있다.

첫째, 국제정치와 국내정치가 분리되어 있다는 기존의 사고에 대해서 양면게임은 양자가 서로 연계되어 있고 이를 국제협상의 결과로 설명하고 있다. 둘째, 국제정치와 국내정치가 어떻게 연관되어 있는가를 말하는데 1수준의 게임에서는 협상주체인 정부의 대표자와 상대국의 대표자와의 게임이, 2수준의 게임에서는 정부의 대표자와 국내 정책결정과정의 참여자 간의 게임이 이루어지게 되는 것이다. 이러한 두 가지 수준의 게임은 순차적으로 이루어지는 것이 아니라 동시에 진행된다.

셋째, 국가지도자의 역할은 국내집단의 이해관계를 절충하며, 국가이익의 최대화를 실현하며, 국내적으로 투영될 수 있도록 국내 정치적 조치를 취해야 한다.

12) Moravcsik, “Preferences and Power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach”, *Journal of Common Market Studies*, 1993.

(2) 윈셋과 결정요소

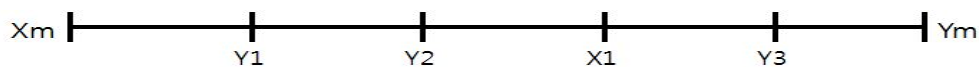
국내 의사결정주체는 수준 2의 국가 간의 협상 비준과정에 들어가기 이전에 내부결정 과정에서의 비준가능성을 고려하게 될 것이다. 즉 국가 간의 협상은 내부결정과 상호작용을 통해서 이루어지게 되는 것이다.

Putnam은 협상자가 가지는 많은 협상안 중에서 비준 가능한 협상안의 집합을 윈셋(win-sets)이라고 하였는데, 수준 1에서 윈셋이 클수록 국제적 합의를 도출하기 쉽다고 주장했다.

이러한 윈셋의 개념이 중요한 이유는 논리적으로 따져서 합의가 가능하려면 양 당사자의 윈셋이 교차하는 부분이 있어야 하므로 윈셋이 클수록 국제합의의 가능성이 높아진다는 점이고, 다음으로 윈셋의 상대적 크기가 합의에 따르는 이득의 분배를 결정짓는다는 점이다. 따라서 양면게임이론은 국제협력이론인 동시에 국가가 국제협상에서 쓸 수 있는 전략과 작전에 초점을 두는 국제협상이론이기도 하다.

그리고 윈셋이 큰 협상자는 수준 1의 게임에서 상대방의 협상자에 의해 공격받을 가능성이 크고, 윈셋이 작은 협상자는 협상에서 유리하다고 하였다. 국제적 합의는 협상 당사자인 X와 Y의 윈셋에 교차영역이 존재하는 경우에만 가능하며, 윈셋 교차영역의 크기와 합의 가능성은 비례하고 윈셋의 크기와 협상력은 반비례한다. Putnam은 윈셋의 크기와 합의 가능성을 설명함에 있어 아래와 같은 그림을 들어 협상당사자인 X와 Y 간의 제로섬게임(zero-sum game)을 나타냈다.

<그림 2-2> Putnam의 윈셋



처 : Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics : The Logic of Two-Level Games," *International Organization*, Vol. 42, No.3, 1988, p.434.

X_m 과 Y_m 는 두 협상자 각각의 최대 협상 결과를 나타내며, X_1 과 Y_1 은 두 협상자의 최소 협상 결과를 의미한다. 또한 $X_m \sim X_1$ 과 $Y_m \sim Y_1$ 은 비준가능한 협상안의 집합을 의미하는 원셋을 의미한다. X_1 과 Y_1 사이에 속하는 어떤 합의도 비준이 가능하다. 만일 Y 의 원셋이 축소하여 Y_2 가 협상안으로 제시될 경우 역시 합의가 이루어지며 이 원셋은 Y 에게 유리해진다. 그러나 Y 가 Y_3 의 협상을 제시할 경우 X 와 Y 협상자의 교집합은 사라지고 협상을 결렬되게 된다.

(3) 양면게임에서의 국제협상 전략

앞에서와 같이 국제협상에 있어서의 두 협상국의 협상력은 원셋에 영향을 받게 된다. 즉, 원셋의 조정을 통해서 협상력을 향상시킬 수 있다는 것을 의미한다.

자국의 원셋 크기를 축소하거나 상대방의 원셋 크기를 확대한다면 협상자는 협상에서 더욱 유리한 위치를 차지하게 되고 이를 통해 자국의 국가이익의 목표를 달성시킬 수 있다.

이와 같은 원셋 조정을 통한 주요 협상전략을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 발목잡히기 전략(tying hands)이다. 이 전략은 협상에서 유리한 고지를 점령하기 위한 방법 중 자국의 원셋을 축소시키는 전략으로써, 국내 이익집단 중 강경파에 대한 공개적 약속을 통해 자국의 원셋을 축소시킴으로써 협상에서 유리한 위치를 차지하고 사안을 쟁점화하여 내부적인 여론의 흐름을 강경한 쪽으로 유도하여 내부 여론의 분열을 유도해 원셋을 축소시키는 전략이다. 그러나 반대로 강경파가 영향력이 적게 나타나고 국제협상에 무관심할 경우 국제협상의 사안을 정치 쟁점화함으로써 온건한 성향의 세력들을 참여시켜 자국의 원셋을 확대시킴으로써 협상에서 불리하게 작용할 수 있다.

고삐 늦추기 전략(cutting slack) 역시 자국의 원셋을 축소시켜 협상에서 우위를 잡기 위한 전략으로, 국내 이익집단에 대하여 이면보상이나 문제의 성격을 새로이 정의하는 등의 방법과 같이 뒷거래나 문제의 새로운 정의

를 통해 자국의 원셋을 축소시켜 정책 자율성을 제고하는 방법을 말한다.

둘째, 상대국가의 원셋을 확대시킴으로써 자국의 협상력을 제고하는 방법이다. 여기에는 사안의 연계전략과 메아리 전략이 있다.

상대국가의 원셋을 확대하는 전략이 있는데, 주요 전략은 이슈연계를 통해 이슈구조 자체를 바꾸는 것이다. 이슈를 연계시킬 때, 협상대표자는 새로운 협상카드를 얻게 되고 또한 단일 이슈에서는 불가능한 양보를 얻을 수 있다. 이 점과 관련하여 Putnam도 국내적인 반대로 비준을 얻을 수 없는 두 가지 이슈가 연계될 때 두 가지 모두 비준이 가능해지는 이른바 상승적 연계(synergistic linkage)의 개념을 소개하고 있다.¹³⁾ 둘 이상의 이슈가 연계될 경우 국내 집단간의 이해관계가 변하고 그들 간의 영향력의 균형이 바뀜으로서 원래 가능하지 않았던 협상의 결과가 국내적으로 수락되고 비준될 수도 있다는 것이다.

다음으로 메아리 전략(reverberation)이다. 메아리 전략이란 사안의 일반적 이미지의 변화를 통해 상대국의 원셋을 확대시키는 전략으로 대표적으로 1차 세계대전 당시 영국이 미군을 전쟁에 끌어드리기 위한 방법으로 사용된 전략이다. 영국은 처절했던 당시 전쟁 상황을 평화를 위한 아름다운 전쟁으로 미화시키는 메아리 전략을 통해 미국을 1차 세계대전에 참전하게 했다.

셋째, 정부간의 담합 전략이다. 이 전략은 앞의 두 사례와 같이 자신에게 유리하게 하는 원셋 조정을 하는 것이 아니라 정부간 담합을 통해 협상을 타결시키는 방법이다. 이는 정치적 자산을 상호 교환함으로써 협상대상국 모두의 원셋을 확대시킴으로써 합의를 도출하는 전략이다.

끝으로 위와 같은 정부를 행위주체로 하는 자국의 원셋 축소, 상대국의 원셋 확대, 정부간 담합 전략 뿐 아니라 국내의 개인 및 집단이 행위 주체가 되어 상대국의 정책결정자의 선호를 변경시키는 초국가적 로비활동과 비정부 차원에서의 제후를 통해 상대국의 원셋을 확대시킴으로써 자국의 협상력을 제고하는 초국가적 제후 전략과 같은 방법이 있다.

이를 표로 나타내면 다음과 같다.

13) Putnam은 '비준은 의회의 기능으로 생각하지만 그것이 전부는 아니다'라고 주장하고 있다. 수준 2 에서 행위자는 이익집단, 사회계층, 심지어는 국민여론을 포함할 수 있음을 밝히고 있다. Putnam. op. cit., p.438.

[표 2-3] 양면게임의 협상전략

행위주체	행위객체	전략의 종류	전 략 의 목 표
정 부	자국의 개인 및 집단	발목잡히기	국내 강경파에 대한 공개적 약속을 통해 자국의 원샷을 축소, 협상력의 제고를 노림.
		정치쟁점화	사안을 정치쟁점화하여 비활성 국내 집단을 활성화하여 원샷을 축소하고 협상력의 제고를 노림
		고삐늦추기	뒷거래를 통하거나 사안의 성격을 새로이 정의하여 자국 원샷을 축소시켜 정책 자율성을 제고함
	외국의 개인 및 집단	사안의 연계	서로 다른 사안을 연계함으로써 상대국의 이익집단을 활성화하여 협상의 균형을 변경시킴으로써 상대국의 원샷을 확대시킴.
		메아리	사안의 일반적 이미지의 변화를 통해 상대국의 원샷을 확대하여 상대적 협상력의 제고를 노림
	외국 정부	정부간 담합	정치적 자산을 상호 교환, 각자의 원샷을 확대를 통해 합의를 도출함.
국내의 개인 및 집단	외국 정부	초국가적 로비	외국의 정책결정자의 정책선호의 변경을 통해 정책변경을 꾀함
	외국의 개인 및 집단	초국가적 제휴	비정부간 차원에서의 제휴를 통해 상대국의 원샷을 확대하고, 나아가 국가 차원의 협상력 제고를 꾀함

출처: 김태현(1995), 『외교와 정치』, (서울 : 오름출판사).

제 2 절 해외파병 정책에 관한 고찰

1. 해외파병 정책의 정의 및 특성

해외파병이란 유엔의 평화유지활동, 다국적 평화활동 및 해외재난 구호 활동에 참여하는 부대 및 개인을 해외로 파견하는 것을 말하며 그 대상에는 국내에 주둔하면서 파병 업무를 수행하는 항공기 함정의 근무요원을 포함한다.¹⁴⁾ 다시 말해 해외파병이란 자국의 군 병력이 특정 국가에 대하여 군사적 혹은 비군사적 목적을 가지고 해외로 파병되는 활동을 말한다. 이 같은 파병은 특정국에서의 파병 요청에 의해 결정되기도 하고 유엔 등의 결의와 자국 국회나 정부에 의해 결정되기도 한다.

해외파병에 대한 법적 근거는 기본적으로 유엔 안전보장이사회의 결의, 대한민국과 미합중국간의 상호방위조약, 우리나라 헌법에서 찾을 수 있다¹⁵⁾.

먼저 유엔 안전보장이사회는 유엔의 핵심 기구로 거부권을 갖는 5개 상임이사국과 10개 비상임이사국으로 구성된다. 핵 문제를 포함해 국가 간의 분쟁을 조정하고 해결을 권고한다. 또한 권고가 효력이 없을 때는 원상 회복을 위해 군사력 사용을 포함한 강제 조치를 결정할 수 있다. 강제 조치에는 군대에 의한 시위·봉쇄 등 군사적 조치와 경제관계의 중단, 항공, 항해, 통신의 중단, 등 비군사적 조치가 있다. 또한 이러한 안보리의 강제 조치결정은 법적 구속력이 있으며 유엔헌장 27조에 따르면 안보리 의제 결정엔 5개 상임이사국을 포함한 9개 이사국 이상의 찬성이 필요하며 상임이사국이 기권을 해도 되지만 하나의 국가라도 동의를 거부하면 결의는 성립되지 않는다. 다음으로 대한민국과 미합중국간의 상호방위조약 2조에서 “당사국 중 어느 일국의 정치적 독립 또는 안전이 외부로부터의 공격에 의하여 위협을 받고 있다고 어느 당사국이든지 인정할 때에는 언제든지 당사국은 서로 협의한다. 당사국은 단독으로나 공동으로나 자조와 상호원조에 의하여 무력공격을 방지하기 위한 적절한 수단을 지속하고 강화시

14) 국방부(2007), 『국군의 해외파병 업무규정 (훈령 제811호)』, p.1.

15) 김동욱(2007), “해외파병과 점령법” 『국제법학회논총』, pp.45-67.

킬 것이며 조약의 실행과 조치를 합의하에 취할 것이다”라고 규정하고 있으며, 제 3조는 “각 당사국은 타 당사국의 행정 지배하에 있는 영토와 각 당사국에 대한 태평양 지역에 있어서의 무력공격을 자국의 평화와 안전을 위태롭게 하는 것이라고 인정하고 공통한 위협에 대처하기 위하여 각자의 헌법상의 수속에 따라 행동할 것을 선언한다”라고 규정함으로써 해외파병의 근거가 되고 있다. 끝으로 대한민국의 헌법은 국제평화와 유지에 노력하고 침략적 전쟁을 부인한다고 규정하고 있다(헌법 제5조 제1항).

이러한 해외파병은 크게 다국적군 일원으로서의 해외파병과 UN의 일원으로 평화유지활동을 위한 해외파병으로 구분할 수 있다.¹⁶⁾

다국적군 일원으로서의 해외파병은 한국과 미국의 관계와 같이 상호방위조약 등에 의해 평소 동맹관계에 있거나 상호 우호관계에 있던 국가들이 다국적군을 구성함으로써 발생하는 해외파병을 의미한다. 이와 같이 다국적군의 일원으로 한 해외파병의 이유로는 첫째, 주도국에 동조하고 자국군의 군대를 파견함으로써 추후 피지원국으로부터 군사지원을 받을 수 있기 때문이다. 둘째, 주도국에 동조하고 자국군의 군대를 파견함으로써 추후 피파병국에서 기간산업 건설 등을 포함한 각종 경제 활동에 참여할 권한과 지분 확보가 가능하다. 셋째, 주도국의 강력한 요청을 거절함으로써 발생할 수 있는 추후 불이익을 방지하기 위함이다. 넷째, 주도국의 의지에 부응하고, 자국의 능력을 과시하기 위한 경우이다. 다섯째, 국제사회의 일원으로서 세계 평화에 기여하기 위함에 있다.

다음으로 UN의 일원으로서의 평화유지활동을 위한 해외파병이다.

1차 세계대전 후 국제연맹은 분쟁해결 기구로서의 역할이 미미하였으며, 2차 대전 후 국제연합(UN)은 헌장 제6장과 제7장을 근거로 국제평화와 안전의 유지를 도모해 왔으나, 소규모 국지분쟁의 해결에 한계를 보여 왔다. 이에 유엔은 헌장 6장과 7장을 엮어가는 방법을 찾아내게 되면서 헌장 6장보다는 강하고 7장보다는 약한 분쟁 해결방법으로서 양자를 절충하여 “필요시 제한적 범위 내에서 자위적 무력사용”을 허용하는 평화유지활동(PKO: Peace Keeping Operation)을 대안으로 강구하게 되었다.

16) 이윤주(2009), “해외파병 결정에 관한 경험적 연구: 전문가 집단의 의식을 중심으로” 충북대학교 대학원 박사학위논문, p.35.

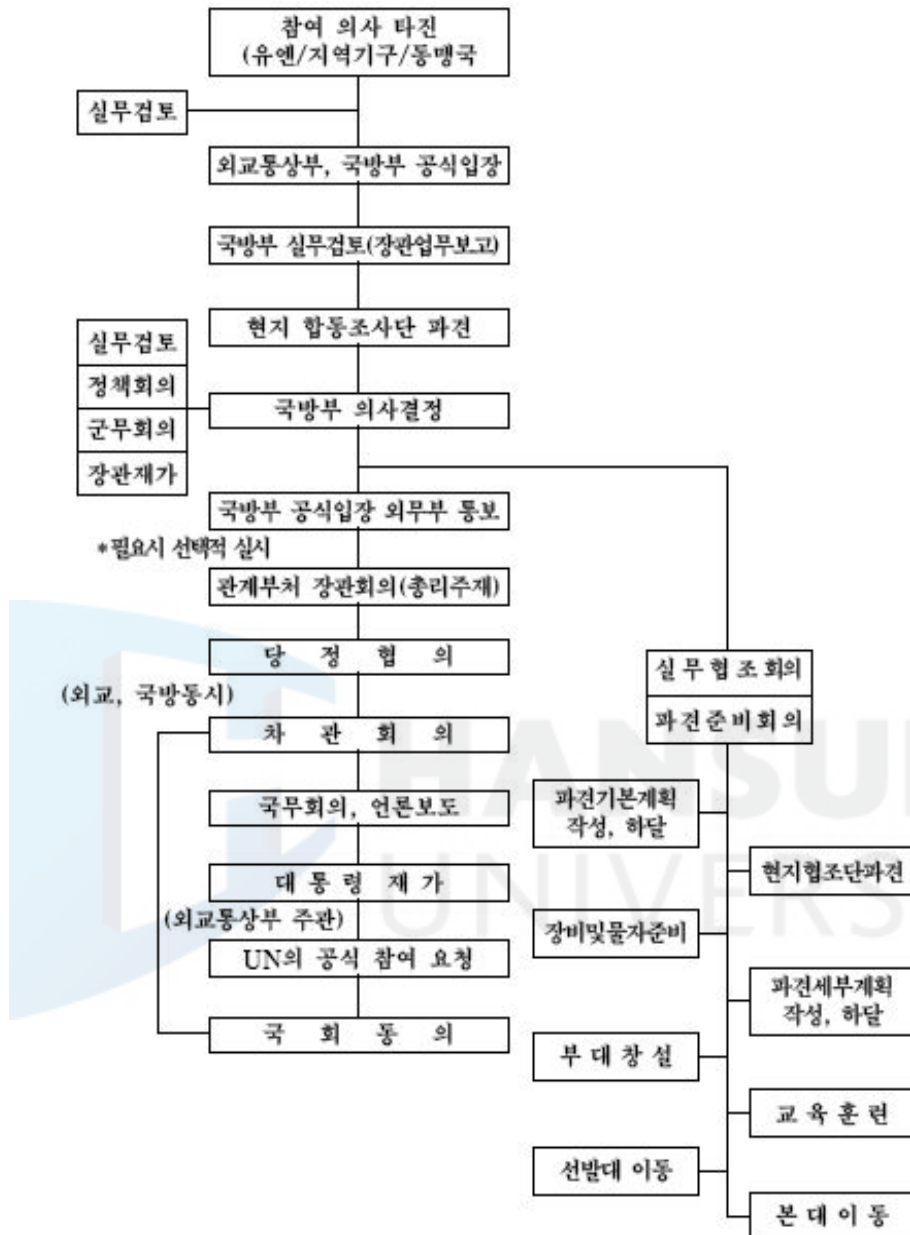
20세기 말 냉전종식 이후 국제테러는 세계평화·안전에 가장 큰 위협으로서 국제사회가 함께 해결해야 할 시급한 과제로 대두되었다. 우리나라는 미국이 주도하는 대테러 국제연대에 동참함으로써 세계 평화와 안정에 기여함은 물론, 한·미 동맹관계의 공고한 발전을 도모하고자 국회의 동의를 얻어 아프가니스탄과 이라크에 국군부대를 파병하였다.

해외파병 법적 근거는 헌법 제5조 1항 대한민국은 국제평화의 유지에 노력하고 침략적 전쟁을 부인한다. 제60조 2항 국회는 선전포고, 국군의 외국에의 파견 또는 외국군대의 대한민국 영역 안에서의 주류(駐留)에 대한 동의권을 가진다. 또한 한·미 상호방위조약 제2조 당사국 중 어느 일국의 정치적 독립 또는 안전이 외부로부터의 무력공격에 의하여 위협을 받고 있다고 어느 당사국이든지 인정할 때에는 언제든지 당사국은 서로 협의한다. 당사국은 단독적으로나 공동으로나 자조와 상호원조에 의하여 무력공격을 방지하기 위한 적절한 수단을 지속하며, 강화시킬 것이며, 본 조약을 실행하고 그 목적을 추진할 조치를 합의하에 취할 것이다.

UN 안보리 결의 제1368호, 1373호, 1511호, 1546호, 1637호는 UN 헌장에 의거 모든 수단을 통해 테러행위로 인해 야기된 국제평화와 안전에 대한 위협을 응징할 것을 결하였으며(제1368호/아프간), 대미 테러공격이 국제평화와 안전을 위협한다는 점을 재확인하고, UN이 인정하고 안보리 결의 제1368호에서 강조된 바와 같이 개별적 또는 집단적 자위의 고유한 권리를 재확인하였다(제1373호/아프간). 또한, 이라크 치안 및 안정 유지를 위해 통합사령부下 다국적군 파견 승인, 유엔 회원국이 군대파견을 포함한 다국적군에 대한 지원을 제공 결정하였으며(제1511호/이라크), 이라크內 다국적군 주둔은 새 이라크 임시정부의 요청에 따른 것임을 주목하고, 유엔결의 제1511호下에 설치된 통합 사령부下 다국적군의 승인을 재확인한 바 있다(제1546호/이라크). 유엔 안보리는 제1546호(2004년) 결의안에 의해 다국적군에게 부여된 권한을 재확인하고 2006년 12월 31일까지 다국적군의 위임통치(mandate)를 연장하였다(제1637호/이라크).

해외파병정책 국회동의 추진 절차는 국방부 정책회의→군무회의→차관회의/국무회의→대통령 재가→국회 국방위→국회 본회의 순으로 진행되며 해외파병 업무 추진절차는 아래 그림과 같다.

<그림 2-3> 해외파병 업무 추진절차



* 출처 : 합동참모대학(2005), 『평화유지활동』, UN PKO 종합지침서,
국제평화활동센터, 부록 pp.1-26.

유엔의 국제평화유지활동은 통상 분쟁당사자의 동의를 얻어 유엔 안전보장이사회의 결의에 의해 수행되며, 군, 민간경찰, 선거감시요원, 유엔 및 국제기구 각종 비정부기구(NGO) 등 다양한 요소가 참가하고 있다. 군 요원은 통상 평화유지군(PKF)과 軍 감시단의 일원으로 참여한다. 군의 평화유지활동 가운데 부대단위로 파견되는 평화유지군(PKF: Peace Keeping Force)¹⁷⁾은 유엔으로부터 부여받은 권한 내에서 무장해제, 치안유지, 인도적 지원 등의 평화유지활동을 수행하고, 개인자격으로 파견되는 군감시단(MOG : Military Observer Group)은 비무장으로 정전협정의 위반여부를 감시하며 순찰, 조사, 중재 등의 임무를 수행한다. 유엔 주도의 평화유지활동 경비는 기본적으로 유엔이 부담함을 원칙으로 하고, 지역기구가 주도하는 평화유지활동 경비는 대부분을 해당 파견국이 부담하게 된다.

평화유지활동(PKO)은 크게 유엔 주도의 평화유지활동과 지역기구 또는 특정국 주도의 평화유지활동으로 구분할 수 있다. PKO는 1948년 5월 19일 안보리 결의 제50조에 의거 설립된 유엔 예루살렘 정전감시단(UNTSO : UN Truce Supervision Organization)을 시작으로 출범한 이래 현재까지 총 61건의 평화유지활동이 전개되고 있으며, 탈냉전 직후 1994년에 약 7만여 명에 달하던 PKO 활동이 1999년 말에는 14,000여명으로 규모가 크게 감소하였다가, 2006년 12월, 유엔 평화유지국(DPKO : Department of Peace Keeping Operation) 주관 하에 100여개 회원국의 참여로 군인 69,000여명, 경찰 8,600여명, 군 감시요원 2,500여명 등 약 80,000여명이 활동 중에 있다. 1948년 이후 UN PKO 예산규모는 415억불에 이르고 있으며 2006 회계년도에는 약 52억불이 편성되고 있다. 유엔이 주도하는 평화유지활동경비는 기본적으로 유엔 부담이 원칙으로 파견국은 UN으로부터 경비보전을 받게 된다. 아울러 UN PKO 외에 발칸지역은 NATO를 중심으로, 구소련지역은 러시아를 중심으로, 아프리카는 아프리카단결기구(OAU)와 서아프리카 정전감시군(ECOMOG), 중남미지역은 미주기구(OAS) 등을 중심으로 지역기구가 주도하는 평화활동의 역할이 크게 증대되고 있다.

17) 평화유지군: 중대단위 이상의 병력이 분쟁지역에 주둔하는 유엔 회원국의 부대 / 평화유지: 분쟁 종식을 위해 당사자간 정전협정이나 평화협정 준수 유도 / 평화조성: 분쟁발생이전 부대 및 감시요원 해당지역 전개, 협상유도 / 평화건설: 분쟁 종식 후 평화와 안정의 항구적 정착 지원.

[표 2-4] 세계 PKO 임무단 운용현황

순 번	명 칭	설 치 시 기	배치지역 및 주요 임무	파견인원(명)			
				군	경찰	민간인	계
1	UNTSO	1948.5.	팔레스타인 지역 정전 감시	151	.	229	380
2	UNMOGIP	1949.1.	캐시미르 지역 정전 감시	44	.	69	113
3	UNFYCIP	1964.3.	사이프러스 정전 감시	858	69	144	1,071
4	UNDOF	1974.6.	시리아/골란 고원 정전 감시	1,041	.	140	1,181
5	UNFIL	1978.3.	남부 레바논 정전 감시	12,733		949	13,682
6	MINURSO	1991.4.	서부사하라 정전 감시, 선거지원	216	6	268	490
7	UNOMIG	1993.8.	그루지아 정전 감시	135	18	295	448
8	UNMIK	1999.6.	코소보 평화와 안정 지원	26	1,871	2,412	4,309
9	MONUC	1999.1.	콩고민주공화국 정전 감시, 평화 정착	17,425	1,090	3,685	22,200
10	UNMIL	2003.9.	라이베리아 정전 감시	11,646	1,074	1,672	14,392
11	UNOCI	2004.4.	코트디부아르 평화 정착	8,012	1,144	1,391	10,547
12	MINUSTAH	2004.6.	아이티 평화 정착, 재건 지원	7,009	2,019	1,904	10,931
13	UNMIS	2005.3.	수단 정전 감시, 안정 지원	9,350	687	3,440	13,477
14	UNMIT	2006.8.	동티모르 평화건설 지원	32	1,556	1,367	2,955
15	UNAMID	2007.7.	수단 다푸르 정전 감시, 평화정착	9,073	2,342	2,360	13,477
16	MINUCRCAT	2007.9.	중앙아프리카 재건 지원	46	236	558	840
17	UNAMA	2002.3.	아프간 평화 건설 지원	17	3	1,438	1,458
18	BINUB	2007.1.	부룬디 평화 정착, 재건 지원	8	10	392	410
총 인원 수(명)				77,822	12,125	22,713	112,660

* 유엔 DPKO에서 평화재건을 위한 지원사무소 성격을 지님.

* 출처 : 국방부(2008), 『2008 국방백서』, p.279.

2. 한국의 해외파병 역사

17세기 후반으로부터 3세기가 경과하는 동안 해외파병은 없었다. 그러다가 20세기 후반에 이르러 국군이 베트남전쟁에 참전함으로써 새로운 파병의 시대가 열리기 시작하였다.

국군의 베트남 파병은 1964년 베트남 전쟁이 격화되면서 ‘공산주의 차단이 곧 한반도 안보와 직결된다’는 인식이 확산되는 가운데 미국과 남베트남 정부의 파병요청으로 시작되었다. 1964년 9월 최초로 이동외과병원과 태권도 교관단이, 그 다음해 3월에는 건설지원단(비둘기부대)이 파병되었다. 이어서 육군의 수도사단(맹호부대)과 제9사단(백마부대), 해병 제2여단(청룡부대) 등의 전투부대와 100군수사령부(십자성부대), 백구(해군수송전대)·은마(공군지원단) 부대 등 전투지원부대의 파병이 이어졌다. 이후 1973년 3월에 철수가 완료될 때까지 8년 6개월간 육·해·공군 연인원 325,517명의 병력이 베트남전에 투입됨으로써 한민족 파병 역사상 최장·최대 규모를 기록했다.

베트남 파병을 통해 우리나라는 국군의 전투력을 내외에 과시하고 실전 경험을 축적하는 등의 성과를 거두었다. 또한 한·미 안보동맹체제 및 국방력 강화는 물론, 정치·경제·외교적으로도 엄청난 파급효과를 창출함으로써 국위선양과 국력신장의 전기를 마련할 수 있었다.

1991년에는 쿠웨이트를 무력 합병한 이라크에 대한 UN의 제재조치가 단행되는 가운데 미국이 국군의 파병을 요청해 왔다. 당시 대한민국은 UN 비회원국이면서도 우방국의 요청과 유엔의 결의를 존중하여 이른바 다국적군으로 1991년에 의료지원단 154명을 사우디아라비아에 파병한 데 이어, 공군 수송단 160명을 항공기(C-130) 5대와 함께 아랍에미리트연합에 파견하여 걸프전을 지원하였다. 이들은 비록 3개월 미만의 짧은 기간이었지만 중동 특유의 지형 및 기상조건에서 초현대전을 체험하고 한국과 국군의 위상을 아랍권에 새롭게 각인시키는 성과를 거두었다.

우리나라의 해외파병은 1991년 9월 우리나라가 UN에 가입하면서 새로운 전기를 맞이하게 되었다. 즉, UN 회원국으로서 평화유지활동(PKO)에

참여하게 되었고 파병지역과 기간도 다양해졌다. 비록 단기간에 국한되기는 하였으나 경찰과 민간인들도 파병부대의 평화유지활동에 참여함으로써 새로운 파병 모델의 선례가 되었다.

탈냉전 상황에서 국제적으로 지역분쟁이나 국가 간의 갈등이 증대되자 UN의 요청에 따라 우리 군은 1993년 7월 소말리아에 250명 규모의 건설공병단을 시작으로 이듬해 3월 18일까지 연 인원 516명의 병력을 파병했다. 당시 UNDML 평화유지활동과 분쟁해결 및 재건활동 노력이 활발해지면서 한국군에 대한 기대가 그만큼 커졌던 것이다.

그리고 1995년 10월부터 약 1년간 연 인원 600명의 야전공병단이 앙골라에서, 1999년 10월부터 2003년 10월까지 연인원 3,300여 명에 달하는 상륙수부대가 동티모르에서, 서부사하라에서는 1994년 8월부터 2006년 5월까지 제23진에 걸쳐 국군 의료지원단이 국제평화군으로서의 역할을 훌륭히 수행하면서 한국의 위상을 드높였다.

그밖에 1994년 인·과 정전감시단을 파견한 이래, 그루지야, 라이베리아, 브룬디, 수단, 아프가니스탄 등에도 우리 군의 옵서버(MO)를 파견하여 해당지역의 정전감시 및 조사 임무를 수행해 오고 있다.

특히 안충준 육군 소장은 1997년 3월부터 1998년 3월까지 UNMOGIP (인·과 정전감시단) 단장으로, 황진하 육군 중장은 2002년 1월부터 2003년 12월 까지 UNFICYP(키프러스 평화유지군)사령관으로, 권행근 준장은 2000년 1월부터 1년간 UNTAET(동티모르 유엔 과도행정기구)사령부의 참모장으로 근무함으로써 한국군의 뛰어난 역량을 널리 알렸다.

한편 대테러전쟁 지원 차원에서는 2001년 10월 아프가니스탄에서 전개된 ‘항구적 자유작전’에 다국적군의 일원으로서 해군(해성부대) 및 공군(청마부대) 수송단을 파병하였고, 2002년부터는 연인원 2,000여 명에 달하는 의료지원단(동의부대)과 공병부대(다산부대)를 파병하였다. 2003년 3월의 ‘이라크 자유작전’에는 건설공병지원단(서희부대)과 의료지원단(제마부대)을 파병했다가 이라크의 전후(戰後)복구지원을 위해 이를 다시 사단급 부대규모의 합동군으로 편성된 자이툰 부대를 파병하여 2007년 10월말 연 인원 17,669명이 평화재건활동을 수행하였다.

한국군 해외파병부대의 눈부신 활동은 국제사회에서 대한민국의 위상을 격상시켰을 뿐만 아니라, 분쟁종식 국가의 경제 개발에도 참여함으로써 국익 증진의 기회를 확보하게 되었으며, 다양한 국사 경험을 축적하고 연합작전 능력을 향상시키는 등의 중요한 성과를 거두었다.

이라크전은 2003년 3월 20일 미국과 영국군으로 구성된 연합군이 이라크를 공격함으로써 개시 되었다. 2004년 5월 1일 조지 W 부시 미국 대통령이 주요 작전 종료 선언을 함으로써 전쟁은 종료 되었으나 그 후에도 사실상의 전투행위는 계속되고 있다.¹⁸⁾

국방부는 국제평화유지활동의 참여를 확대하기 위한 제도적인 방안을 2020 국방 개혁 과제로 선정하여 추진 중에 있으며, 이에 따른 정책방향으로 능동적이고 적극적인 국제평화유지활동 참여를 보장하고 민관군을 포괄하는 종합적인 활동을 지원함과 동시에 참여지역을 선별적으로 다양화하는 정책방향을 설정하였다. 구체적인 실천과제로써 유엔상비체제의 격상과 PKO 상비부대 편성 및 국가급 PKO센터 설립을 추진하고 있다.

유엔상비체제(UN Stand-by Arrangements System)는 UN 회원국이 PKO에 적시 참여를 위해 평시에 특정부대, 장비 등을 지정하고, 대기태세를 유지하다가 UN 요청시 신속히 파병하는 제도로써 현재 우리나라는 「유엔상비체제」 중 가장 낮은 1단계 참여국가로 부대규모(800여명)만 UN 사무국에 통보('95.3)한 상태이다. 최근 발생하고 있는 분쟁의 성격과 이에 대응하는 활동내용의 복잡성을 감안할 때 임무지역에 대한 병력의 신속한 투사와 사전 훈련에 따른 즉각적인 대응이야말로 해당 임무의 성패를 좌우할 만큼 중요한 요소가 되고 있다. 따라서 적정규모의 PKO 상비부대를 편성하고 주기적인 교육훈련에 의한 사전 대비태세의 유지함과 동시에 우리의 국제평화유지활동에 대한 기여 의지를 대내외적으로 천명하는 유엔상비체제의 격상(3단계 : 유엔과 양해각서 체결)을 통해서 PKO 참여 효과의 극대화를 도모하고 있다.

정부는 2009년 12월 8일 국무회의를 통해 우리 군의 아프카니스탄 파병안을 의결하고 국회에 파병동의안을 요청했다.

18) 민 진(2004), “이라크 추가파병 결정 사례 연구” 『교수논총』, 제38집, 국방대학교, p.180.

[표 2-5] 한국군 해외파병 현황

(2008년 12월)

구 분				현인원	지 역	최초 파병일	교대주기	연인원	
총 계				1,075	15개 지역			20,511	
다국적군 활동 (7개국)	소 계 (다국적군 활동)			680	8개 지역			19,174	
	이라크 (3개국)	소 계 (이라크)		669	4개 지역			19,104	
		자이툰 사단	소 계 (자이툰)	524			사령부 1년/기타 6개월	17,708	
			사령부,직할대	500	아르빌	2004.4.			
			대사관 경비대	18	바그다드	2003.12.			
			쿠웨이트지원대	6	쿠웨이트	2004.9.			
		지방재건팀		1	아르빌	2006.12.	6개월	4	
		58 항공수송단		135	쿠웨이트,카 타르	2004.10.	6개월	1,261	
		MNF-I	협조반	5	바그다드	2003.2.	6개월	49	
			참 모	4		2003.7.		82	
	아프가니 스탄	CJTF- 101	협조반	1	바그람	2002.7.	6개월	22	
			P R T		5		2008.2.	6	
	미 중부사령부 (플로리다 탐파)	협조단		2	플로리다	2001.11.	1년	27	
		참모		1				4	
	미 5함대사	참모			1	마나마	2008.1.	1년	1
	CJTF-HOA (1개국)	참모			1	지부티	2003.2.	6개월	10
UN PKO 활동 (7개국)	소 계 (UN PKO활동)			395	7개 지역			1,337	
	인· 파정전감시단			10	라왈핀디	1994.10.	1년	125	
	그루지아 정전감시단			7	수쿠미	1994.11.		83	
	라이베리아 임무단			2	몬로비아	2003.10.		10	
	아프가니스탄 지원단			1	카불	2003.7.		4	
	수단 임무단			8	수단	2005.11.		24	
	레바논 평화유지단			359	티르	2007.7.	6개월	1,077	
	UNIFIL	참모장교	3	나쿠우라	2007.1.	1년	6		
		서부여단참모	5		2008.3.		8		

* 이라크(3개국) 파병부대는 2008년 12월말 임무를 종결하고 파병 복귀하였음.

* 출처: 국방부(2008), 『2008 국방백서』, p.277.

제 3 절 선행연구의 검토

본 연구는 앞에서 설명한 바와 같이 파병결정 사례로 베트남 파병과 이라크 파병 두 사례를 채택하여 연구를 진행하였다. 이에 앞서 베트남과 이라크 파병에 대한 선행연구를 확인한 결과는 아래와 같다.

먼저 한국군의 베트남전 파병과 관련하여 최초로 연구된 논문은 미국 학자인 Princeton N. Lyman에 의한 "Korea's Involvement in Vietnam"이다. 그는 한국군의 파병동기에 초점을 둔 분석을 통해 한국군의 파병은 공산주의로부터 자유민주주의 세계를 수호하기 위한 것이었다는 주장을 하고 있는데, 이러한 연구는 한국 정부의 공식적인 파병 논리와 같은 맥락에서 진행된 것이었다.¹⁹⁾

한국 학자가 한국군의 베트남전에 대한 정치학적 분석을 한 것으로는 김세진(1970)의 "South Korea's Involvement in Vietnam and its Political and Economic Impact"가 있다.²⁰⁾ 그는 한국군 참전의 영향에 대한 집중적인 분석을 통해 한국의 경제적 이득과 외교적 지위의 향상, 그리고 정치·군사적 영향으로 인해 국내적으로 박정희 체제가 정치적 입지를 강화한 반면, 남북한 관계의 긴장이 고조된 점을 언급하고 있다.

한승주는 한국군의 파병을 한미동맹관계의 맥락에서 고찰하여, 미군철수 가능성이 고조됨에 따라 한·미간의 협상과정에서 한국군의 참전으로 인해 대미 협상력이 제고되었다는 주장을 하였다.²¹⁾

김동성은 한일회담과 베트남파병정책을 민족주의 문제와 연관시켜 분석을 시도하고 비판적인 평가를 하였다.²²⁾

이기종은 파병 당시 박정희 정권이 처한 국내의 정치·경제구조를 총체적으로 고찰하여 파병의 기본 동인과, 파병으로 인한 국내외적인 영향과

19) Stanley, Robert Larsen and James L. Collins, Jr., "Allied Participation in Vietnam," Washington, D.C.: U.S. Department of the Army, 1975.

20) Se-Jin Kim, "South Korea's Involvement in Vietnam and its Political and Economic Impact," *Asian Survey*, Vol. X, no.6, 1970.

21) Sung-Joo Han, "South Korea's Participation in the Vietnam Conflict: An Analysis of the U.S. - Korean Alliance," *ORBIS*, Winter, 1978.

22) 김동성(1987), "한국 외교정책 결정과정과 민족주의 문제" 한국국제정치학회, 『국제정치논총』, 제27집 제1호, pp.229-255.

변화를 분석하였다. 그는 참전으로 인해 안보와 경제적성장의 계기를 맞기도 했지만, 3선 개헌과 유신체제 등의 등장으로 독재체제가 강화되었으며, 남북관계의 긴장악화를 정권차원에서 이용하여 한국이 점점 병영국가화되었다는 주장을 하였다.²³⁾

그리고 이라크전에 대한 연구는 아직 전쟁이 진행 중이고 가장 최근의 전쟁이기 때문에 많은 연구가 이루어지지 못하고 있는 상황이다. 그 가운데서 최도성은 “미국의 대 이라크 개입정책에 관한 고찰”에서 미국은 강대국의 영향력을 지속적으로 유지·발전시키기 위해서 이라크의 민족자원인 석유를 확보하기 위해서 적극적으로 개입하였다고 하여 국가이익을 극대화하기 위한 외교정책결정의 표본을 제시하였다고 하였다.²⁴⁾

안병진은 “미국의 이라크 침공의 논리”에서 미국은 이라크를 중동문제에 대한 직접개입을 통한 국제사회에서 힘의 우위로 세계질서를 재편하기 위한 인위적인 침탈행위로 간주하였다.²⁵⁾

홍성표는 “이라크전과 새로운 군사안보패러다임”에서 그동안 미국이 자유우방진영 보호중심의 군사전략에서 이제는 중동을 중심으로 한 이슬람권에 대한 기독교적 우위를 힘의 논리로서 제압하여 미국의 군사력을 세계무대에 고르게 분산 배치하는 전략적 패러다임의 변화를 추구하고 있다고 하였다. 따라서 기존의 우방이나 맹방에 대한 군사력의 비중을 감축하여 새로운 이슬람권의 중동국가에 집중적으로 배치함으로써 세계 군사문제를 총괄한다는 전략이라고 하였다.²⁶⁾

정여진은 “한국의 외교정책 결정과정에서 NGO의 영향력 분석”에서 한국의 외교정책 결정과정에 새로운 변수로 등장한 NGO의 역할과 영향력을 평가하고 이러한 사회적 압력이 어떻게 정책을 변화시키는지 살펴보았다. 분석결과, 감정적이고 지속적이지 않은 여론은 외교정책에 미치는 영향이 적다고 하지만 이라크 추가파병 결정과정에서 파병반대 NGO들을 중심으로 조직화된 파병 반대 여론은 정부와 국회에서 민감하게 반응할 정도로

23) 이기중(1991), “한국군 베트남참전의 결정요인과 결과 분석” 고려대학교 대학원 박사학위 논문.

24) 최도성(2004), “미국의 대 이라크 개입정책에 관한 고찰” 조선대학교 정책대학원 석사학위논문.

25) 안병진(2004), “미국의 이라크 침공의 논리” 『韓國 政治 研究』, 제12권 제2호, pp.175-191.

26) 홍성표(2003), “이라크전과 새로운 군사안보패러다임” IRI 리뷰, 제8권 제1호, pp.65-99.

정책에 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다.²⁷⁾

이윤주는 해외파병정책 결정한 대한 전문가 집단을 대상으로 한 경험적 연구로써, “해외파병 결정에 관한 경험적 연구 : 전문가 집단의 의식을 중심으로”에서 해외파병 정책결정에 관한 안보 전문가집단의 의식을 규명하여 해외파병 정책결정과정의 문제점과 발전방향을 제시하기 위해 경험적 연구를 실시하였다. 분석결과, 안보전문가들은 파병결정 시 가장 중요시해야 할 의견수렴 대상자를 “국민 및 시민단체”이며 다음으로 “국회”라고 답변했다. 또한 파병정책에서 가장 영향을 끼치는 요인으로는 국가이익이 가장 높게 나타났다. 즉, 국익에 부합되지 않는 파병에 대해 부정적 생각을 가지고 있는 것으로 나타났다.²⁸⁾

국내의 해외파병에 관련한 연구는 지속적으로 이루어져왔으나 안보 관련 연구의 특성으로 인하여 국방부와 육군본부 등의 자료를 통해 주관적인 보고서 형태의 연구가 대부분을 차지했다. 이에 따라 현상을 예측하고 파병결정을 위한 전략을 구상하는데 한계를 보이고 있다. 또한 연구들이 국가안보에 초점을 둔 연구였다는 점에서는 의미를 부여할 수 있으나, 구체적인 이론이나 모델의 제시가 부족한 상태에서 연구가 진행되었다는 점이 한계로 작용한다. 또한 이러한 연구들은 안보·군사 중심적인 연구가 주종을 이루고 있으며, 파병과정, 정책결정과정에 있어서의 외부적인 영향 등에 국한된 연구가 대부분이었다.

이러한 앞선 연구들의 한계를 극복하기 위한 방안으로 Allison의 정책결정모델, Rosenau의 예비이론, Putnam의 양면게임이론 등의 이론 혹은 모델을 통해 파병정책 결정과정을 분석한 연구가 나타나게 된다.

이성훈은 Putnam의 양면게임 이론을 통해 이라크 추가파병 정책결정과정을 분석하였다. 즉, 이는 양면게임 이론을 통하여 파병정책 결정과정의 내면을 살펴봄으로써 파병정책에 영향을 미친 요인들을 규명하고, 그 요인들의 영향력을 중심으로 향후 파병정책 결정에 있어서 발전방향을 제시하고자 했다. 분석결과, 향후 파병정책에 있어 효과적인 대미협상력 제

27) 정여인(2004), “한국의 외교정책 결정과정에서 NGO의 영향력분석: 이라크 추가파병 사례를 중심으로” 숙명여자대학교 대학원 석사학위논문.

28) 이윤주(2009), 전계논문, p.68.

고방안으로, 첫째, 협상에 있어 정책결정자들 내부적으로 확고한 목적 수준을 가져야 하며, 둘째, 내부결정에 있어 국익에 의거하여 관료주의적 성향을 제거해야 하고, 셋째, 협상에 비판적인 여론의 힘을 적극 활용하는 것이 중요하다고 주장하고, 넷째, 한국정부 역시 미국의 내부 협상에 영향을 미칠 수 있는 방안을 확보해야함을 제시했다.²⁹⁾

유병선은 기존의 선행연구를 토대로 국가 이익의 효율적 달성을 위해 지속적인 평가 기능을 수행하는 체계이론의 환류 개념을 포함시켜 파병결정 분석에 국한된 것이 아니라 한국의 외교정책결정의 분석모델로서 활용할 수 있는 분석모델을 개발하고 이를 통해 한국의 최고 정책자가 파병결정을 정치적으로 어떻게 이용하였고, 사례분석을 통해 정책결정자가 추구한 파병 목표와 정책결정요인, 정책결정과정을 종합적으로 살펴보았다. 분석결과, 파병결정요인에 대한 분석결과, 베트남 파병은 한미동맹관계라는 틀 속에서 미국의 파병 요청이 가장 중요한 결정요인으로 작용한 것으로 나타났다. 그러나 소말리아 PKO 파병의 경우 UN의 요청에 의해 이루어졌으며 최근의 동티모르 파병정책은 김대중 대통령의 적극적인 동기 부여로 이루어진 것으로 나타났다. 또한 정책결정과정은 모든 결정이 대통령과 정부 주도로 비밀리에 또는 소수 핵심층에 의해 이루어진 것으로 나타났다. 이는 군사독재정부 뿐 아니라 민주정부가 들어선 이후에도 역시 같은 면모를 보인다는 점에서 많은 문제를 갖는다고 주장한다.

또한 이를 Rosenau의 예비이론에 적용했을 때, 베트남전은 체제-개인-정부-역할-사회 의 우선순위를 보인 것으로 나타났으며, 걸프전은 체제-역할-개인-정부-사회차원으로 순으로 나타났다. 끝으로 동티모르 PKO 파병은 개인-체제-역할-정부-사회차원의 순으로 나타났다.³⁰⁾

김관옥은 “한국파병외교에 대한 양면게임 이론적 분석”에서 한국의 파병외교 정책결정에 영향을 미치는 조건과 요인들을 규명하여 한국 파병외교의 결정과정과 결과의 변이성을 설명하려고 하였다. 연구결과, 베트남파병 결정과 이라크 파병 결정은 파병외교 결정에 있어 한국의 대미 안보

29) 이성훈(2004), “이라크 추가파병 정책결정 과정 분석” 『군사논단』, 제39권.

30) 유병선(2001), “한국군 해외파병에 관한 연구: 베트남전, 걸프전 파병사례 분석” 충남대학교 대학원 박사학위 논문.

의존도가 중요한 요인으로 작용하였으나 이라크파병 결정에서는 국내적 요인들의 역할이 확대되고 있음을 확인하였고 그 결과 베트남파병과 이라크 파병의 차이를 발견했다.³¹⁾

정도생은 소말리아, 동티모르, 앙골라 PKO 사례를 중심으로 한 한국군 해외파병정책 결정과정에 대한 연구에서 투입→전환→산출→환류 라는 일반적 정책결정 모델을 기초로 하여 분석을 실시하였다. 특히 전환과정은 Allison의 관료주의 모델에서의 집단 구성요소인 하위관리, 언론, 이익집단, 시민단체, 정치 모델의 주요변수와 Rosenau의 예비이론에서의 외교정책을 결정하는 다섯 가지 수준의 변수(개인, 역할, 정부, 사회, 체제), 양면게임 이론에서 수준 2에서의 게임 참여자인 정당과 의회, 국내행위자 대변인과 이익집단을 종합하여 새로운 분석의 틀을 설정하여 PKO 파병사례를 실증적으로 분석하였다.

분석결과, PKO 파병이라는 외교정책을 통하여 국제적 위상을 제고시켜 주요 국가이익을 달성한다는 공통적인 목표아래, 외교정책 결정과정에서의 참여자들이 수행하였던 역할을 보면 3개 파병사례 모두 대통령이 가장 결정적인 역할을 한 것으로 나타났다. 연구자는 이러한 결과를 한국이 민주화되었다 하나 역사적으로 장기간 이어져온 독재체제와 군사정부의 하향식 통치에 익숙하여진 정치문화의 영향이 아직까지 잔존하고 있는 결과로 인한 것으로 설명한다. 또한 여론이 외교정책을 결정하는 참여자들에게 강력한 영향을 미친 점을 특징으로 들었다. 또한 연구자는 이러한 결과를 토대로 다음과 같은 몇 가지 사실을 도출하였다. 첫째, 정책결정 참여자들의 역할을 볼 때 NGO 등 여론의 영향력이 너무 비대해져 대통령과 국회, 관료집단 모두가 여론의 향방에 따라 외교정책 방향을 결정하는 현상을 보였다. 둘째, 외교정책결정은 국가이익에 유리하다 할지라도 국민적인 동의하에, 다수국민이 우려한다면 그 우려를 불식할 수 있도록 설득하는 과정을 거쳐 추진함으로써 정책의 신뢰성을 높여야 한다고 주장했다. 셋째, UN과 같은 국제 연합기구의 역할이 증대되고 있을 뿐만 아니라, 한국의 국제적 위상을 보아 UN PKO 활동은 이제 불가

31) 김관욱(2005), “한국파병외교에 대한 양면게임 이론적 분석” 『大韓政治學會報』, 제13권 제1호.

피한 외교정책 과제이다.³²⁾

김열수는 베트남, 동티모르, 이라크 파병을 대상으로 해외파병 정책결정의 변수와 협상전략에 대해 연구하였다. 그는 각각의 사례들에 대하여 Allison, Rosenau, Putnam의 모델을 통해 정책결정과정에 영향을 미친 변수들의 우선순위를 밝히고 상대국과의 파병결정을 위한 정책결정자들의 협상전략을 분석하였다. 이 연구는 외교정책결정의 핵심이론으로 여겨지는 Allison의 정책결정모델과 Rosenau의 예비이론, Putnam의 양면게임이론 모두를 집대성한 연구로써 큰 의미를 가지는 연구이다. 분석결과, 향후의 파병 정책결정에 영향을 미칠 변수들의 우선순위는 Rosenau가 주장한 행태를 따를 것으로 보고 있다. 즉, 한국은 점차 체제>사회>정부>개인의 순으로 정책결정에 영향을 미칠 것이라고 주장한다. 국가의 위상 문제로 인하여 체제적 요소가 여전히 중요할 것이지만 활발한 시민단체의 활동과 학력 높은 국민이 선택하는 여론도 정책결정과정 상에서 무시하지 못할 위상을 갖게 될 것으로 예상하고 있다. 대통령 개인은 정부 정책을 추진하는 자리에 머물 수도 있으나 대통령의 인식과 리더십에 따라 정책결정상에 차지하는 개인변수의 우선순위가 변경될 수도 있으며 이는 동티모르 파병시 김대중 대통령의 역할이 이를 증명해 준다고 주장하고 있다.³³⁾

앞에서 설명한 바와 같이 기존 해외파병 연구들의 분석의 이론과 모델의 미비라는 한계점으로 인해 다음과 같은 Allison의 정책결정 3모델, Rosenau의 예비이론, Putnam의 양면게임을 연구의 분석의 틀로 하는 선행연구들이 이루어져왔다. 그러나 어느 한 모형에 따라 분석이 이루어질 경우 파병정책결정에 대한 입체적인 분석이 불가능하다는 단점이 존재한다. 이에 따라 세 가지 이론 및 모델을 종합적으로 분석에 사용할 필요가 있다. 이러한 의미에서 김열수(2006)의 연구는 세 가지 이론을 토대로 해외파병결정을 분석해 보았다는데 큰 의미가 있다고 할 수 있다.

이러한 세 가지 이론 및 모델을 통해 분석을 실시한 선행연구들을 요약하면 다음의 표와 같다.

32) 정도생(2006), “한국의 해외파병정책 결정과정에 관한 연구 : 소말리아, 앙골라, 동티모르 PKO 사례를 중심으로” 단국대학교 대학원 박사학위 논문.

33) 김열수(2006), “해외파병정책 결정의 변수와 협상전략” 『한국전략문제연구소』, 제13권 제1호, pp.125-151.

[표 2-6] 주요 3 이론 및 모델에 의한 선행연구 요약

연구자	사용된 이론 및 모델	연구결과
이성훈 (2004)	Putnam의 양면 게임 이론	협상에 있어 정책결정자들 내부적으로 확고한 목적 수준을 가져야 하며, 내부결정에 있어 국익에 의거하여 관료주의적 성향을 제거해야 한다고 주장했다. 또한 한국정부 역시 미국의 내부 협상에 영향을 미칠 수 있는 방안을 확보해야함을 제시했다.
유병선 (2001)	Rosenau의 예비이론을 기초로 참여자를 중심으로 한 연구	Rosenau의 예비이론에 적용했을 때, 베트남전은 체제-개인-정부-역할-사회 의 우선순위를 보인 것으로 나타났으며, 걸프전은 체제-역할-개인-정부-사회차원으로 순으로 나타났다. 끝으로 동티모르 PKO 파병은 개인-체제-역할-정부-사회차원의 순으로 나타났다
김관옥 (2005)	Putnam의 양면 게임 이론	베트남파병 결정과 이라크 파병 결정은 파병외교 결정에 있어 한국의 대미 안보 의존도가 중요한 요인으로 작용하였으나 이라크파병 결정에서는 국내적 요인들의 역할이 확대되고 있음을 확인하였고 그 결과 베트남파병과 이라크 파병의 차이를 발견했다.
정도생 (2006)	Rosenau의 예비이론을 기초로 참여자를 중심으로 한 연구	- 외교정책 결정과정에서의 참여자들이 수행하였던 역할을 보면 3개 파병사례 모두 대통령이 가장 결정적인 역할을 한 것으로 나타났다. - 정책결정 참여자들의 역할을 볼 때 NGO 등 여론의 영향력이 너무 비대해져 대통령과 국회, 관료 집단 모두가 여론의 향방에 따라 외교정책 방향을 결정하는 현상을 보였으며 국가이익에 유리하다 할지라도 국민적인 동의하에, 다수국민이 우려한다면 그 우려를 불식할 수 있도록 설득하는 과정을 거쳐 추진함으로써 정책의 신뢰성을 높여야 한다고 주장했다.
김열수 (2006)	Allison의 정책결정 3모델, Rosenau의 예비이론, Putnam의 양면게임이론	한국은 점차 체제>사회>정부>개인의 순으로 정책결정에 영향을 미칠 것이라고 주장한다. 국가의 위상 문제로 인하여 체제적 요소가 여전히 중요할 것이지만 활발한 시민단체의 활동과 학력 높은 국민이 선택하는 여론도 정책결정과정에 상에서 무시하지 못할 위상을 갖게 될 것으로 예상하고 있다. 대통령 개인은 정부 정책을 추진하는 자리에 머물 수도 있으나 대통령의 인식과 리더십에 따라 정책결정상에 차지하는 개인변수의 우선순위가 변경될 수도 있다.

제 4 절 통합적 분석 모형 : PAR 모형

앞에서 살펴본 바와 같이 대다수의 외교정책결정 선행연구들은 Allison의 외교정책결정 모델과 Rosenau의 예비이론, Putnam의 양면게임이론을 통해 설명되어지고 있다. 또한 이러한 연구는 세부적으로 Allison의 모델을 통해 외교정책을 분석하는 연구(이선희, 2005; 정여진, 2004), Putnam의 이론을 통해 분석하는 연구(이성훈, 2004; 김관옥, 2005), 그리고 세 가지 이론을 통한 종합적인 분석을 실시하는 연구(김열수, 2006), 세 가지 이론의 공통 참여자를 중심으로 한 분석(유병선, 2002, 정도생, 2006) 등으로 구분할 수 있다.

그러나 과병정책 결정과정을 분석함에 있어서 Rosenau, Putnam, Allison의 이론 및 모델 중에서 어느 하나의 모형만으로 분석이 이루어지게 된다면 분석의 한계가 발생하게 된다. 이것은 각각의 모형이 지니는 태생적 한계로 인한 것이다.

먼저 Allison의 정책결정 3모델은 내부의 정책과정을 3가지 모델을 통해 설명하는 모형으로 한 국가의 정책결정 형태를 설명하는데는 장점을 갖고 있지만, 상대국과의 협상에 대해서는 다루지 못한다는 단점이 있다. 이에 따라 상대국과의 관계나 협상전략 등이 분석의 대상이 되지 못한다. 또한 내부결정과정에서의 차이를 보여줄 뿐 어느 요소가 얼마만큼 영향을 미치는지와 어떠한 우선순위로써 영향을 미치는 지에 대한 설명을 하지 못하는 한계를 보인다.

다음으로 Rosenau의 예비이론은 국가 간의 비대칭성을 인정하고 내부결정과정에서의 영향요소의 우선순위를 보여준다는 장점이 있으나 Allison 모델의 한계와 같이 상대국과의 협상과정을 간과하고 있다는 단점을 보인다.

끝으로 Putnam의 양면게임이론은 내부결정과정과 동시에 상대국과의 협상과정을 설명해준다는 장점이 있으나 두 협상국간의 힘의 비대칭성을 가정하지 않았고, 과병협상 주체가 내부결정과정을 그대로 수용하는 것으로 묘사하고 있기 때문에 과병협상 주체인 정부와 내부결정과정 참여자의

상호작용과 정부의 교유한 역할을 간과하고 있다. 또한 Putnam의 내부결정과정에서 협상대상자 외의 대통령 개인, 체제 등의 요소를 포함하지 못한다는 단점을 가지고 있다. 이와 같은 세 가지 이론의 단점을 표로 나타내면 아래와 같다.

[표 2-7] Allison, Rosenau, Putnam 이론의 한계점

이론 및 모델	한 계 점
Allison의 정책결정 3모델	• 상대국과의 협상과정 및 전략을 설명하지 못함 • 내부결정과정의 차이를 보여줄 뿐, 영향요인의 정도와 우선순위를 설명하지 못함
Rosenau의 예비이론	• 상대국과의 협상과정 및 전략을 설명하지 못함
Putnam의 양면게임이론	• 두 협상국간의 힘의 비대칭성을 가정하지 않음 • 파병협상주체인 정부가 내부결정과정의 결과를 그대로 수용하는 것으로 가정 • 내부 협상과정에서 대통령 개인, 체제 등과 같은 요소를 고려하지 않음

위와 같은 각 이론의 한계로 인해 세 가지 이론을 종합적으로 분석하였던 김열수(2006)³⁴⁾의 연구는 의미하는 바가 크다고 할 수 있다. 본 연구 역시 이 연구와 같이 세 가지 이론의 종합적 접근의 일환으로 실시되었다고 볼 수 있다. 그러나 Allison, Rosenau, Putnam의 세 가지 이론을 통한 외교정책결정의 다양한 연구가 실시되었음에도 불구하고 위와 같은 모형의 한계를 보완하기 위한 시도로써의 Allison 정책결정 3모델, Rosenau 예비이론, Putnam 양면게임 이론의 세 가지 이론 및 모델에 대한 통합적 접근을 시도하는 선행연구가 전무한 실정이다.

34) 김열수(2006), 전제논문, pp.125-151.

따라서 본 연구는 위 세 가지 이론을 조합한 통합 모델을 통하여 파병 정책결정에 대한 다양한 분석을 시도하고자 한다. 이를 위해 본 연구의 분석 틀은 제 2절의 선행연구에서 살펴보았던 Putnam의 양면게임 이론을 기초로 변형을 가한 이성훈(2004)의 연구를 기본으로 하고자 한다.

그러나 이성훈 연구의 분석 모델은 몇 가지 한계점을 보인다.

첫째, 제 2수준 게임에서의 국내 협상과정을 분석하는데 있어 제약이 따른다. 이것은 Putnam 모델의 한계이기도 하며 국내협상에서 국회, 정당, 여론 등의 참여자만을 분석의 대상으로 정치활동에서 핵심적 역할을 수행하는 대통령 개인과 같은 역할이 간과될 수 있으며, 정책결정자의 역할과 국가 체제와 같은 참여자 외의 요소가 고려되지 않는다.

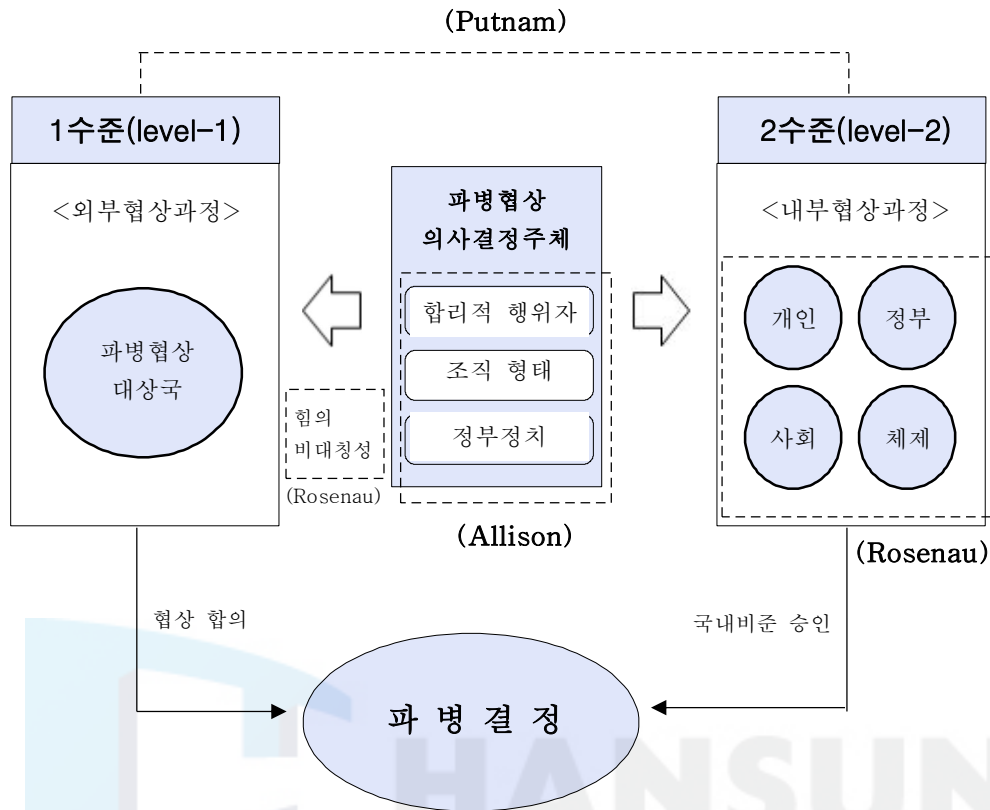
둘째, 양면게임 이론만을 통해 분석을 실시하게 되면서 원샷을 강조하고 정책결정 전략에 치중한 연구가 이루어지면서 협상에 영향을 미치는 요소에 대한 다양한 접근이 미흡하다.

파병협상 주체인 정부와 내부결정과정 참여자의 상호작용과 정부의 고유한 역할을 간과하고 있다.

셋째, 협상에 있어서의 한국정부에 대한 인식이다. 먼저 Putnam의 양면게임이론에서 정책결정자는 이익집단, 여론에 요구에 자유롭지 못하고 내부에서의 합의과정을 그대로 수용하여 상대방 국가와 협상에 들어가는 것으로 나타난다. 그러나 실제로 정권의 형태에 따라 내부과정 참여자들의 요구에서 자유로운 경우가 존재한다. 이성훈의 연구 역시 이 점을 인식하고 한국정부를 관료주의적 정책결정 모델에 적용하여 정부 행위자들의 역동적인 정책결정 과정을 설명하려 하였다. 그러나 이것 역시 모든 형태의 정부를 설명하지 못한다. 즉 최고결정자에게 결정권한이 집중되어 있고 이에 대한 복종이 강한 박정희 정권과 같은 정부는 정부정치 모델보다도 합리적 행위자 모델에 가까운 형태를 보인다.

이러한 이성훈(2004)의 연구의 한계를 보완하고 주요 세 모형의 통합적 접근을 위해서 본 연구는 Allison의 정책결정모형과 Rosenau의 예비이론을 도입하여 파병정책 결정을 분석하기 위한 다음과 같은 새로운 통합모형을 개발하여 분석의 틀로 하였다.

<그림 2-4> Putnam · Allison · Rosenau 통합모형(PAR)



PAR 모델³⁵⁾은 전체적으로 파병협상 의사결정 주체에 대한 분석, 외부협상과정에 대한 분석, 내부결정과정에 대한 분석으로 3가지로 구분하여 분석을 실시한다. 먼저 파병협상 의사결정 주체에 대한 분석은 Allison의 정책결정 3 모델을 바탕으로 파병협상의 주체의 의사결정 형태가 과연 합리적 행위자 모델, 조직형태 모델, 정부정치 모델 중 어떤 모델로써 설명

35) 외교정책결정에 관련된 이론 및 모델인 Putnam의 양면게임이론, Allison의 외교정책결정 모델, Rosenau의 예비이론(pre-theory)의 세 가지 이론을 조합한 통합모형(PAR) 으로 본 연구자가 한 국군 해외파병정책 결정을 분석하기 위해 개발 및 적용한 것이다. 파병정책 결정과정을 분석함에 있어서 Rosenau, Putnam, Allison 중에서 어느 하나의 모형만으로 분석이 이루어지게 된다면 각각의 모형이 지니는 태생적 한계로 인한 제한사항이 발생하게 된다. 따라서 모형의 한계를 보완하기 위한 시도로써의 Putnam 양면게임이론, Allison 정책결정 3모델, Rosenau 예비이론 세 가지 이론을 조합한 통합 모형을 통하여 파병정책에 대한 다양한 분석을 시도하고자 한다. 세부적인 내용은 본 논문 제2장 제1절 3항 외교정책결정 이론 및 모델 과 위 그림 2-2 참조.

될 수 있는지 살펴본다. 다음으로 내부결정과정은 Rosenau의 예비이론의 변수의 우선순위로써 개인변수, 체제변수, 정부변수, 사회변수를 토대로 각각을 살펴보고 과연 파병정책의 내부결정 과정이 과연 어떠한 변수의 우선순위로 이루어졌는지 살펴본다. 끝으로 외부협상과정에서는 가정된 국가간의 힘의 비대칭성을 토대로 국제적 환경요인들을 살펴보고, 양국 대표간의 협상과정을 Putnam의 협상전략을 중심으로 분석한다. 그리고 이러한 세 가지 수준의 분석을 통하여 궁극적으로 앞으로의 파병결정과정을 사전에 예측하고, 해외파병 결정을 위한 합리적인 전략을 구상하고자 한다.

이러한 양면게임 이론과 비교되는 Allison, Rosenau, Putnam 통합모형의 주요특징으로는,

첫째, 이성훈의 연구와 같이 국가 간의 힘의 비대칭성을 인정한다. 양면게임 이론은 1수준 게임의 상대국가와의 협상에 있어서 국가간 힘의 관계를 간과하거나 주어진 것으로 인식하는 문제를 내재하고 있다. 실제로 협상에 있어서 각각의 국가 간의 차이는 협상에 있어서 큰 영향을 미칠 것이다. 이것은 Rosenau가 강대국과 약소국, 선진국과 개발도상국에 따라 변수의 우선순위를 구분한 것과 일맥상통한다고 할 수 있다.

둘째, 제 2수준 게임에서의 국내 협상과정을 분석하는데 Rosenau의 변수의 순위 개념을 도입한다. 양면게임이론은 국내협상에서 국회, 정당, 여론 등의 참여자만을 분석의 대상으로 하기 때문에 개도국 등에서는 같이 강력한 대통령 개인이 미치는 영향을 설명하지 못하고 참여자 외의 체제와 역할 등을 설명하지 못한다. 따라서 Rosenau의 역할, 사회, 정부, 체제, 개인 변수를 도입함으로써 내부결정과정을 보다 다양하게 분석하고 어떠한 변수가 정책결정과정에 우선순위로 나타나며 또한 어떻게 변화되어 왔는지 살펴본다.

셋째, Allison이 쿠바미사일 사태에 대해 각 사안별로 3 가지 다른 모델을 적용하여 현상을 설명하였듯, 파병협상 의사결정주체인 한국정부에 대해 Allison의 정책결정 세 가지 모델인 ① 합리적 행위자 모델(rational actor model), ② 조직과정 모델(organizational process model), ③ 정부정치 모델(governmental politics model)을 도입하여 각각의 정부 형태에 따

라 각기 다른 모델을 적용함으로써 정부의 파병정책 결정형태를 설명한다. 이는 Putnam의 양면게임 이론이 정부의 정책행위자의 상호 역동성을 무시한 점과 이성훈의 모형에서 정부의 가정이 일률적으로 정부정치 모형을 적용하여 시기에 따른 모든 한국 정부를 설명할 수 없다는 것에 대한 해결책에서 도입되었다.

넷째, 기존의 연구들이 사실적 내용만이 나열되는 보고서의 형태이거나 기존 이론 혹은 모델을 통해 정책결정 참여자나 정책결정 영향요인, 정책협상전략 등 어느 하나만을 주제로 이루어진 것에 반해, 본 통합모형은 제한적으로나마 정책결정의 주요모형의 통합을 꾀하였으며 다양한 정책결정에 대한 접근과 분석이 가능하도록 하였다.

이러한 사례 분석을 통하여 먼저 당시 한국정부의 정책결정과정에서의 형태를 정책결정 3모형을 통해 설명하고 1수준에서는 힘의 비대칭과 환경적 이유로 인해 협상이 어떻게 진행되었으며, 상대방의 원샷은 어떠한 것인지, 2수준에서는 각각의 변수들이 어떻게 영향을 미쳤으며 또한 어떠한 변수가 우선순위로 혹은 더욱 크게 작용하였는지 살펴보고자 한다. 또한 이러한 2수준의 각 변수들과의 상호작용으로 정부는 어떠한 협상전략을 통해 파병결정이 이루어졌는지 알아본다. 그리고 이를 통해 궁극적으로는 향후 파병결정과정을 예측하고, 해외파병 결정을 위한 합리적인 전략을 구상하는 것이 본 연구의 목적이라 하겠다.

제 3 장 베트남전 해외파병 결정에 관한 분석

제1절 베트남 파병정책결정 배경

한국의 베트남전 참전은 당시 한국의 안보가 한·미 동맹체제에 거의 전적으로 의지하고 있는 구조에서 연유했다. 즉 한국의 베트남전 참전은 베트남의 동맹국으로서가 아니라 미국의 동맹국의 자격으로 이루어진 것이다. 한국은 당시 유엔 회원국도 아니었으며 동남아조약기구(SEATO) 가입국도 아니었다.

한국의 관심은 미국의 베트남전 패배를 막는데 집중되었다. 만일 미국이 베트남에서 패하게 된다면 미국의 힘에 대한 신뢰도의 추락을 가져올 것이고, 이로 인해 미국이 아시아로부터 퇴각하게 된다면 주한미군이 철수하는 상황이 초래될 수 있으며, 이는 곧 한국의 안보에 대한 심각한 위협을 의미했다.³⁶⁾

베트남전은 2차 세계대전 이후의 각국의 입장이 복잡한 이해관계로 뒤섞인 전쟁이라고 할 수 있다. 베트남전은 1954년 「제네바 협정」 이후 남부에서 활동하는 월맹군이 북으로 철수할 때 잔류한 공산주의자들에 의해 결성된 베트남 민족해방전선(NLF: National Liberation Front, Vietnam)과 베트남 공화국의 내란 혹은 내전으로 시작되었다. 그러나 미 행정부의 주장에 의하면 NLF는 월맹의 지휘 하에 행동하였으며, 월맹은 LNF의 주요 요원을 훈련시켜 침투시키고 병기, 탄약, 기타의 군수물자를 공급하여 베트남에 대한 무력공격을 획책하였으므로 이는 월맹으로부터의 무력침략이며, 베트남과 월맹간의 남북전쟁이라는 것이다. 그러므로 북으로부터의 침략에 대한 베트남의 조치와 베트남을 공산세력으로부터 보호하기 위한 미국의 원조 및 군사적 개입은 정당하다고 주장하였다.

그러나 월맹측은 베트남전을 민족적 민주혁명, 국가적 통합과 독립을 위한 베트남인민의 대중운동, 베트남에서의 내전 등으로 표현하고 있다.³⁷⁾

36) 심양섭(2006), “베트남 파병 비판론의 논리와 한계” 『해외파병사 연구총서 제1집』, 서울: 국방부 군사편찬연구소.

37) 이승현(1968), 『남베트남 민족해방전선연구』, 서울: 고려대학교 아시아문제연구소. pp. 249-272.

즉 월맹과 베트남은 베트남전이 전적으로 베트남에서 자연발생적으로 일어난 반정부운동 및 인민봉기이며 외부 즉 공산진영으로부터 인원 또는 무기의 원조를 받지 않는 국내에서의 반란에 속한다고 주장하며, 따라서 베트남인민의 독립주권단합 및 영토보존에 관한 기본적 인민권리를 인정하고 그들의 국내문제에 대하여 일절의 외국간섭이 배제되어야 한다고 주장했다.³⁸⁾

또한 17도선은 군사적 충돌을 막기 위한 일시적인 군사적 분계선이 지정치적, 영토적 경계선으로 해석해서는 안 된다는 제네바 회의 최후 선언을 들어 남북 베트남 간에는 국경선이 존재하지 않으며, 제네바 협정은 1956년 7월에 남북통일 협상을 실시하도록 규정하였으나, 베트남에 의해 총선거가 거부되었으므로 군사분계선의 시효는 소멸되었다는 것이다. 따라서 월맹군의 베트남 이동은 침략이기보다는 당연한 권리이며, 오히려 미국에 의해서 침략이 감행되었다고 주장하였다.³⁹⁾ 이와 같은 주장 하에 북베트남은 중국과 소련의 지원을 받아 반 디엠, 반미, 게릴라전을 통해 베트남해방을 위한 혁명전쟁을 수행하였다. 베트남전이 미·중 대결의 간접전쟁이었다는 점에서 베트남전의 성격을 파악하기 위해서는 당시 중공관계를 대동남아 정책과, 미국과 중공관계를 살펴보아야 한다. 당시 중공은 1949년 중국대륙을 석권한 후 동남아시아에 대한 지배력을 강화하기 위해 몰두하였으며, 1959년 티베트 반란이후 라오스와 월맹에 대해서 무기제공과 전략지도 등으로 지원하고 있었다. 미국은 당시 냉전 시대의 논리 속에서 베트남에서의 패배가 전 동남아로 확산될 것이라는 「도미노 이론」에 근거하여 중공의 팽창을 저지하기 위해서는 중공이 배후에서 조종, 지원하고 있는 북베트남에 의한 침략을 방지할 수 없다는 것이다. 즉 중공에 의한 동남아 간접침략은 곧 자유중립아시아의 공산화를 저지하고자 하는 미국의 대외정책과 대결되는 것이며, 따라서 베트남전의 본질적인 성격은 미·중공대결의 간접 전쟁적 측면을 보여주고 있다는 것이다. 종합적으로 보면 베트남전은 민족해방전쟁, 내전 그리고 공산주의와 자유주의의 체제의 대립이었던 냉전체제하의 국제전 성격을 띠고 있다고 할 수 있다.

38) 외무부(1966), “베트남전의 배경과 현황” 서울: 외무부, p.17.

39) 이영희(1985), 『베트남전쟁』, 서울: 두레, pp.80-81.

제2절 파병결정 의사결정 주체

국가이익과 국가목표는 불가분의 관계에 있다. 정책목표는 국가이익을 효율적으로 증진·보호하기 위한 전략적 목표라고 할 수 있다. 베트남전 파병결정과 관련된 한국의 국가이익과 국가목표는 대체로 ① 아시아에서 공산주의 확산을 저지하는데 동참함으로써 자유민주주의 진영의 평화와 안보수호에 기여, ② 한국의 간접적 국가방위, ③ 한국전쟁 당시 자유우방국에게서 받은 은혜에 대한 보은 등이었다.⁴⁰⁾

한국군의 파병을 요청한 미국 역시 한국군의 베트남 파병의 이유를 공산주의의 침략저지에 대한 지원, 파병으로 인한 국위선양과 군사력 강화, 미국으로부터 주어지는 각종 경제적 혜택으로 인한 경제적 이익 등으로 파악하였다.

당시 한국으로서는 정치적으로는 1945년 해방이후 지도층의 정통성이 확립되지 못한 상태에서 각 세력 간에 주도권다툼이 치열하여 매우 불안정한 상태였다. 그 결과 경제적으로도 인프라가 매우 부실하여 생산성을 제고하기 어려운 상황에서 매우 어렵고 가난한 상황에 처해 있었기 때문에 국가의 최대의 목표는 정치적으로 안정을 되찾는 일과 경제적으로 국민소득을 높이는 것이라고 할 수 있었다. 이와 같은 상황을 파악한 박정희 정부에서는 베트남전 파병을 계기로 군사혁명으로 수립한 정권의 정통성을 미국으로부터 인정받는 것과 군사정부에 대한 국민의 신뢰를 회복하여 정치적으로 안정을 추구하는 것, 그리고 베트남 파병의 대가로 미국으로부터의 안정적인 군사적 경제적 지원을 약속받는 일을 국가의 목표로 확정하였던 것이다.

한국군의 파병을 요청한 미국 역시 한국군의 베트남 파병의 이유를 공산주의의 침략저지에 대한 지원, 파병으로 인한 국위선양과 군사력 강화, 미국으로부터 주어지는 각종 경제적 혜택으로 인한 경제적 이익 등으로 파악하였다.⁴¹⁾

40) 『동아일보』, 1965년 1월 9일자.

41) U.S. House of Representatives, *Investigation of Korean-American Relations: Report of the Subcommittee on International Organizations of the Committee on International Relations*

이러한 파병결정 과정에서의 정부의 형태는 Allison 정책결정 모델 중 제 1모델인 합리적 행위적 모델에 가장 가까운 형태라고 할 수 있다. 해외파병 결정에 있어서 정부의 형태를 정부정치 모델로 가정하는 선행연구가 존재하지만(이성훈, 2004), 베트남 파병 결정에 있어서는 다음과 같은 이유로 적용이 부적절하다. 먼저 Allison 모델의 핵심이라 할 수 있는 정부정치 모델은 주요 결정 참여자들의 상호작용을 그 핵심으로 한다. 그러나 베트남 파병 사례의 경우, 군부 출신의 박정희가 쿠데타를 통해 이루어진 정부로써 군의 수직적 의사결정체제가 정착되었으며, 다른 참여자들의 참여와 상호작용은 제한을 받았다. 특히 4. 19 혁명 이후 실질적인 민주주의가 도래하기 이전의 초기 민주주의 단계로써 시민단체의 활동은 거의 전무하다시피했으며 언론의 영향력 역시 매우 미미했다. 또한 박정희 정부의 각종 탄압정책들은 정책결정과정에서 다양한 참여자들이 참여하는 것을 제한 하였다. 즉, 대통령이 정책적 쟁점에 대해서 깊은 관심을 가지고 결정과정에 적극적으로 참여하고 지배적인 역할을 담당하는 정책결정 형태를 보이면서 대통령의 정치적 통제와 리더십이 결정과정을 압도하게 된 것이다.

따라서 베트남 파병정책 결정에 있어서는 정부정치 모델보다는 합리적 행위자 모델이 더욱 설득력 있다고 볼 수 있다. 합리적 행위자 모델의 주요특징과 마찬가지로 베트남 파병정책 결정 역시 정책추진 동기는 국익차원에서 고려되며 정책결정자인 대통령은 주어진 제약조건 속에서 목표를 선정한 후, 이 목표를 달성하기 위해 몇 가지 대안 중 최상의 대안으로써 베트남 파병을 결정한 것이다. 이 모델은 국가행위가 정책결정자들에 의해 행해지기 때문에 결정자에 중점을 두고 있는 모델이며 국가의 목표에 대한 공유도 역시 매우 강하다는 특징이 있다. 베트남 파병정책은 박정희 정부가 경제발전과 군무기 현대화라는 국익적 목표를 토대로 대통령 개인의 결정이 중심이 되어 이루어진 정책결정 형태라고 할 수 있다. 또한 이러한 목표는 가난에 허덕이며 북한으로부터의 침략에 위협 받는 국민들로 하여금 그 목표를 공유하게 하여 집단목표화되었다.

U.S. House of Representatives, (Washington: U.S. Government Printing Office, 1978), p. 53.

제3절 내부 결정 과정

본 연구는 Putnam의 2수준 내부 결정 과정을 Rosenau의 예비이론의 우선순위 변수인 개인변수, 정부변수, 사회변수, 체제변수를 통해 설명하고자 한다.

1. 개인변수

개인변수는 대통령의 특성으로 설명될 수 있다. 한국정부의 경우와 같이 대통령제를 채택하는 나라들은 그 구조적 성격상 의사결정에 있어서 대통령이 미치는 영향이 크다. 특히 개발도상국 혹은 군사 쿠데타를 통해 정권을 취득한 군사정권의 경우 대통령의 권한은 더욱 크다고 할 수 있다. 베트남 파병 당시의 정부 역시 군사 쿠데타를 통해 정권을 획득한 정부로써 군 조직과 같은 수직적 결정권한을 통해 모든 권한을 대통령이 대부분 소유하였다. 이에 따라 파병정책에 대한 대통령의 역할은 내부결정과정에서 가장 큰 영향을 미쳤다고 말할 수 있다.

박정희 군사정부는 국제정치적으로 미국의 지지를 필요로 하였고 1961년 11월 미국을 방문하여 케네디 대통령과의 회담석상에서 한국군의 베트남 파병을 제한하였다. 박정희의장이 구체적으로 제안한 부분은 공개된 문서상에는 약 15줄 가량이 삭제되어 있지만, 전후 문맥을 볼 때 베트남전 참전 가능성을 포함하여 한국의 지원을 제의한 것으로 보인다.⁴²⁾ 4. 19혁명 이후 제2공화국 하에서 정치적 혼란과 사회의 이분화 현상, 경제적 침체로 인한 사회적 혼란 등이 나타나자 박정희 소장은 이를 이용하여 쿠데타를 감행하였으며, 쿠데타가 성공하자 정권유지와 미국의 지원을 보장받기 위하여 미국에 협조적인 태도를 보이기 시작하였다.

당시 박정희 대통령은 취약한 정치적 정통성을 만회하고자 국민들로부터 지지를 얻고 정권의 공고화를 도모하기 위해 적극적인 경제개발정책을

42) 박태균(2000), “1950·60년대 한국군 감축론과 한국정부의 대응” 『국제지역연구』, 제9권, 제3호, 서울대학교 국제지역원, p.46.

박정희 대통령의 성향을 살펴보면, 박대통령은 농촌 출신으로서 육군사관 학교교육을 받았으며, 대통령이 되기 전까지 줄곧 군 복무를 해왔고 이러한 경험은 정치성향에 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 베트남전 참전결정당시의 대통령을 중심으로 하는 외교정책결정기구를 도식화 하면 아래와 같다.

The organizational chart of the National Security Council (NSC) is structured as follows:

- 대통령** (President)
 - 국무총리** (Prime Minister)
 - 부총리** (Deputy Prime Minister)
 - 국무총리** (Prime Minister)
 - 대통령비서실** (President's Secretariat)
 - 특별문제** (Special Issues)
 - 일상행정** (Daily Administration)
 - 국무총리** (Prime Minister)
 - 국방부** (Ministry of Defense)
 - 재무부** (Ministry of Finance)
 - 내각** (Cabinet)
 - 차관회의** (Deputy Prime Minister's Meeting)
 - 동질성** (Homogeneity)
 - 효율성** (Efficiency)
- 미국대사** (U.S. Ambassador)
- 미국중앙정보국책임자** (Director of Central Intelligence, U.S.)
- 주한미군** (U.S. Forces Korea)
- 특별고문** (Special Advisor)
- 재계와 학계** (Business and Academic Community)
- 정보기구** (Information Organs)
 - 중앙정보부** (Central Intelligence Agency)
 - 보안사령부** (Security Command)
- 각군참모본부** (Joint Chiefs of Staff)
- 군부** (Military)
- 국가안전보장회의** (National Security Council)

- 61 -

위와 같은 정책결정상의 독단적인 결정을 가지는 대통령을 보좌하는 비서실은 자연히 결정과정에서 중요한 집단으로 부각된다. 한국의 정치구조에서 대통령 비서실의 권한이 확대된 것은 제3공화국이 출범하면서부터이다. 제1공화국의 이승만 정부와 제2공화국의 윤보선대통령 시절에는 형식적인 형태의 비서 진영을 갖추고 있었고, 행정부와 대통령사이에서 교량적 역할을 하기보다는 개인적인 비서 역할에 그쳤던 것이다. 그러나 제3공화국의 강화된 대통령비서실은 대통령과 자주 접촉할 수 있어 모든 외교정책결정행위에 큰 영향을 끼쳐왔다.⁴³⁾

그리고 군 경력에서 박대통령은 지휘관보다는 참모계통의 업무에 많은 경험을 가지고 있으며, 정책결정을 함에 있어 권위주의적 성향이 강했고, 행정조직을 관리하는데 있어 군대조직을 운영하는 스타일로 임했으며, 그러한 결과 행정조직은 하향적인 경직형 성향을 나타내게 되었다.⁴⁴⁾

특히 이 당시 대통령은 군부출신이기 때문에 자연스럽게 대통령 중심의 정책결정이 이루어지게 되었다. 이 같은 현상은 대통령이 정책적 쟁점에 대해서 깊은 관심을 가지고 결정과정에 적극적으로 참여하고 지배적인 역할을 담당하는 정책결정 형태이다. 그러므로 이때는 대통령의 정치적 통제와 리더십이 결정과정을 압도하게 되는 것이 일반적이다. 이와 같이 대통령이 정책결정에 핵심적 역할을 수행한 해외의 사례들 역시 다수 존재한다.

예를 들며, 쿠바위기의 결정, 베트남전쟁 개입 결정, 이란 인질 위기, 걸프전 위기의 결정 등이 대통령 정치 패턴의 전형적인 예라고 할 수 있다. 이와 같은 예에서 알 수 있듯이 대통령 정치 패턴은 대통령의 통제 하에 매우 제한된 소수의 고위 정책결정자들이 결정과정을 주도하는 정책결정 과정이다. 특히 쿠바 미사일 위기 결정의 경우 미국의 케네디 대통령의 통제 하에 매우 권위주의적인 구도 하에서 대통령은 정상에 위치하면서 외교정책 전반에 관례 권력을 행사하고 백악관과 국가안보회의의 참모진과

43) 장재혁(1998), “제3공화국의 베트남 파병결정에 관한 연구” 동국대학교 대학원 박사학위논문, p.155.

44) 이대영(1984), “한국 대외파병정책에 관한 연구” 서울대학교 석사학위논문, pp.42-44.

내각의 각료들을 통해서 방대한 관료조직을 관리 조정한다. 이러한 정책결정체계는 대통령이 궁극적인 책임을 맡고 결정과정은 대통령의 신념과 원하는 바에 따라 합리적인 과정을 거쳐 진행되는 경향을 보인다. 물론 이 경우 대통령이 혼자서 모든 것을 독자적으로 결정하는 것이 아니라 공식적인 정책 채널을 통해서 정보와 자문을 받고 비공식적으로는 신뢰할 수 있는 정부의 정책결정자들과 협의의 과정을 거치지만 대통령의 의사결정 권한집중은 부정할 수 없다.

2. 정부변수

Rosenau의 정부 변수는 정부내에 대통령을 보좌하는 조직과 정부와 국회의 관계를 통해 설명할 수 있다.

먼저 베트남 파병정책 결정과정의 정부내 활동은 국가안전보장회의와 국무회의를 들 수 있다. 박정희 대통령은 안보와 관련된 정책결정시에는 국가안전보장회의를 개최하였다. 제3공화국 헌법 제87조 1항에는 국가안전보장에 관련된 외교정책, 군사정책의 수립에 대해서는 국무회의 심의에 앞서 대통령이 자문에 응할 수 있도록 국가안전보장회의 설치를 규정하고 있다. 이 회의는 대통령이 주재하고 국무총리, 외무부, 국방부, 재무부장관, 중앙정보부장, 대통령비서실장 그리고 필요시 군 참모총장이 참석하였다.

1963년 말 미국의 파병요청과 베트남 정부의 공식적인 파병요청에 대하여 박정희 대통령은 1964년 1월 청와대에서 국무총리, 중앙정보부장, 국방부장관, 외무부장관, 민주공화당 의장 등으로 구성된 국가안전보장회의를 개최하여 이 문제를 논의하기 시작하였다. 이후 국가안전보장회의는 결정과정에서 박정희 대통령의 지시에 따른 보조적인 역할을 수행하였다.

당시 국가안전보장회의 구성원의 출신 배경을 살펴보면 정일권 국무총리, 김형욱 중앙정보부장, 김성은 국방부장관 등이 군 출신 각료였으며, 이동원 외무부장관과 정구영 공화당 의장은 관료출신이었다. 이러한 군과 관료출신 엘리트 등은 모두 국가안보와 경제발전을 위해 민주주의적 이념보

다는 실용주의적이고 현실주의적인 국가이익을 추구하는 것을 제일의 목표로 삼았다.

국무회의는 국내의 정책에 대한 행정부의 최종입장을 의결하여 국회에 법률안 또는 동의안을 제출하는 역할을 수행하였다. 제3공화국 당시 국무회의는 국무총리, 부총리 겸 경제기획원장관, 외무부장관, 내무부장관, 법무부장관, 국방부장관, 문교부장관, 농림부장관, 상공부장관, 건설부장관, 보건사회부장관, 교통부장관, 체신부장관, 공보부장관, 무임소장관, 총무처장관 등으로 구성되었다. 제3공화국 당시의 각료의구성은 출신배경에 있어 관료출신이 36%, 군 출신이 33%를 차지하고 있었다. 이렇게 절대적인 우위를 보인 군과 관료출신들은 박정희 대통령에 대한 절대적인 충성심을 바탕으로 대통령의 지시를 충실히 수행하였으며, 국무회의는 국가안전보장회의에서 의결된 사항을 정부의 최종 입장으로 확인하여 국회에 동의안을 요청하는 다분히 형식적인 역할만을 수행하였다. Irving Janis는 집단구성원들 사이에 생성되는 높은 결속력과 단체정신 혹은 단결심이 정책결정에 미치는 핵심적인 요인이라고 주장한다.⁴⁵⁾ 한 집단 내에서 집단사고적 형태가 나타나는 것은 구성원들이 유사한 배경과 신념을 가지고 있고 규범과 결정에 동조하는 경향이 나타나기 때문이다.

국무회의나 국가안전보장회의 같은 집단은 매우 엘리트적 사고를 가지고 그들은 엘리트라는 데에서 집단화된다. 그러므로 새로운 정보나 대안을 적극적으로 수용하기 보다는 자신의 결정을 관철시키고 집단의 맹목적인 동조를 지원세력으로 간주하는 병폐가 있을 수 있다. 그런데 집단사고와 태도를 가진 결정자 집단 내에 강력한 리더가 존재할 때 집단사고는 진작되고 유지된다. 예를 들면, 미국의 베트남 전쟁 개입정책의 결정과정에서 처럼 존슨대통령의 강력한 리더십은 행정부의 정책결정자들로 하여금 더 이상 토론하지 못하게 하는 집단사고에 빠져들게 했다. 그리고 부시대통령 시절에 걸프전 개입시에도 부시와 안보보좌관의 강력한 리더십은 대통령

45) Janis, L. Mann, *Decision making: A psychological analysis of conflict, choice, and commitment*, Free Press : New York, 1977.

의 강력한 견해가 알려진 후에는 대안 모색을 위한 논쟁이나 토론이 거의 없이 전쟁 개시결정을 내리게 하는 데 결정적 역할을 했다. 따라서 집단사고에 빠진 집단내의 정책결정과정은 역동성이 강하지 못함으로써 합리적 행위자 결정과정보다도 상대적으로 덜 정치적이다.

반면 정부정치 모델과 조직과정 모델은 대통령과 그의 보좌관들이 정책결정과정에 상대적으로 덜 개입하거나 정책결정과정을 지배할 수 없는 경우이다. 이러한 상황에서는 통상외교정책의 결정과정에서 목격되는 바와 같이 대통령이외의 다른 수많은 결정자들과 관료조직들이 핵심적 정책결정자가 된다. 즉, 상호 경쟁하는 관료 개인의 이익이나 조직의 이익이 정책결정과정을 지배하는 경우가 정부정치 패턴을 구성하는 것이다.

정부정치 패턴은 대통령 정치 패턴보다도 훨씬 더 역동적이고 복잡하며 정치적이다. 그리고 대통령과 그의 고위보좌관들은 현실적으로 매우 우선적인 쟁점들에만 관여하기 때문에 정부정치 패턴은 미국과 같은 선진 민주주의 국가들의 거의 모든 외교정책 결정과정에서 지배적으로 나타났다.

다음으로 국회와 정부의 관계를 살펴보면, 국회에서의 베트남 파병에 대한 이미지와 인식은 베트남 전쟁을 공산주의의 확대로 인식하였고 적절한 수준에서의 파병에 대해서 동의하였다. 그리고 미국처럼 베트남 문제에 대하여 여론이 비판적이지 않았고 지식인 집단뿐만 아니라 국민의 대다수가 개입정책에 대하여 파병 당시에 공감하였기 때문에 정부의 정책에 대한 도덕적 이데올로기적 기반이 결여되어 있었다. 결국 국회는 첫째, 4만9천의 정예 병력의 파병은 국가의 안보를 위협할 것이라는 점, 둘째, 인적 재정적인 군사개입의 비용문제와 셋째, 파병확대정책은 정부와 대기업의 이해관계에 따른 음흉한 음모라는 것 특히 베트남과의 합작사업과 연안지역에서의 군수조달에서 얻은 이득의 일부를 정치자금의 일부로 박정희 정부가 받아들였다는 것 등의 실무적인 내용만을 문제 삼게 되었다. 이것은 동

일 기간(1964~1967)의 미국과는 정반대로 참전결정 초기부터 일반국민의 여론은 지지와 수용이 증가하였다는데 원인이 있다.⁴⁶⁾

이것은 박정희 대통령이 1967년 대통령선거에서 정부의 베트남 정책을 비판하였던 윤보선 후보에서 승리하였던 것에서 나타났다. 특히 1963년 휴전선 지역에서 불과 32-40%의 득표를 하였던 박정희 대통령이 동일 지역에서 1967년 60-65%의 득표를 하여 행정부의 베트남 정책에 대한 여론의 지지를 확인하게 된다. 파병반대론자들은 청부전쟁론을 주장한 윤보선 의원과 파병반대 성명을 공표해 구속된 서민호 의원, 박정희를 밀수왕초로 비난한 장준하와 같은 일부에 지나지 않았다. 따라서 결과적으로 행정부의 도미노이론이나 공산주의의 확대방지를 위한 논리에 국회는 별다른 대응을 하지 못했다고 볼 수 있다.

3. 사회변수

사회변수는 여론과 시민단체로 구분하여 살펴볼 수 있다. 그러나 베트남 파병 결정이 이루어질 당시는 4. 19 혁명이 끝나고 비로소 민주주의가 자리잡기 시작한 시절이었다. 따라서 사회변수가 파병결정에 미치는 영향은 매우 미미했다고 볼 수 있다. 특히 박정희 정부 당시 시민단체의 정치적 참여는 거의 전무하다고 할 수 있을 정도였다.

다음으로 제3공화국 당시 국민여론은 정부에 의해 극도로 통제되는 상황 하에 있었다. 따라서 시민단체와 마찬가지로 베트남전 파병결정에 있어서 국민여론의 역할 역시 정책결정이 비밀리에 정부주도로 이루어진 관계로 큰 영향을 주지 못했다. 당시 언론은 2차 파병결정시부터 상당히 신중한 입장을 보이기 시작한 이후, 전투병력 파병논의가 한창 진행된 이후부터 파병에 대해 부정적인 시각을 드러냈다.

46) 장재혁(1998), "제3공화국의 베트남 파병 결정과정에 관한 연구" 『동원논총』, 제8집, p.67.

[표 3-1] 베트남전 파병에 대한 국내 여론

구분	찬 성 론	반 대 론
군사	1. 제2전선론 : 베트남의 방위는 한국의 안전과 직결 2. 국방력의 강화 : 미군의 지속적 주둔과 장비 현대화 3. 독자적 군사작전 : 대규모(군단)파병이 유리	1. 중공의 제2전선 : 한반도의 전략적 공백상태 초래 2. 휴전선 방위력 약화 : 한미상호방위조약의 NATO식으로의 전환 3. 타 파병국에 비해 파병규모의 과중 부담
외교	1. 한미유대강화 : 자유진영의 집단 안정 보장체제 전제 2. 한국의 국제적 지위 향상 : 동남아 진출의 교두보 3. 한국군의 현대화와 한미상호방위조약의 개정 명분 획득	1. 국제적 고립 자초 : 대중립국 외교에 타격 2. 명분 없는 군사행동 : UN결의에 의한 파병이 아님 3. 제2한국전쟁 발생시 국제적 호응과 협조를 받지 못할 가능성
정치	1. 자유유방에 대한 보답과 국제적 신의 고양 2. 국민과 국군의 사기 고양 3. 국민의 결속 강화	1. 국론대립, 국내 반동태세 저하, 파병의 정치적 악용 2. 전사자로 인한 사회문제 3. 북한의 간접침략의 호기 제공
경제	1. 베트남 특수 : 물자·용역 공급 2. AID 차관 조기 사용으로 기간산업과 경제개발 촉진	1. 국방비 팽창으로 인한 인플레이션 2. 한국의 정치적 불안에 따른 서구국가 의 투자의욕 손상

출처 : 원용석(1966), 『월남전과 한국』, 서울: 무임소장관실, pp.116-122.

1966년 5월 27일 민사당 창당준비위 대표 서민호 의원은 베트남파병 반대성명을 하여 구속되었고, 6월 6일 윤보선 신한당 총재는 파병문제를 국민투표에 부치자는 제의를 하는 등 강력한 파병반대론이 제기 되었다.⁴⁷⁾

그러나 박정희 대통령은 이러한 파병반대 여론을 대미협상카드로 활용하였으며, 국내의 파병반대 여론을 진정시키기 위해서는 미국이 주한미군의 지속적인 주둔을 통해 미국이 한국에 안보 공약을 확실히 해 줄 것과 파병장병의 급여 인상, 한국군의 현대화를 위한 지원 등을 요구하였다. 이처럼 여론이 파병결정에 미치는 영향은 파병이 1차, 2차, 3차로 진행될수록 증가하였으나 전체적으로 보았을 때 그 영향은 미비했다고 볼 수 있다.

47) 『동아일보』, 1966년 6월 6일자.

4. 체제변수

베트남전은 이해관계국이 복잡하게 얽힌 제2차 세계대전 후의 가치관이 각기 입장에 따라서 투영된 전쟁이라고 할 수 있다. 공산주의의 침략전쟁, 제국주의전쟁, 신식민지전쟁, 백인과 유색인종의 전쟁, 양대 정치 이데올로기의 투쟁, 후진. 저개발 민족 대 선진문명 민족의 전쟁, 강대국의 대리전쟁, 민족해방전쟁, 혁명 또는 반혁명 전쟁 등이다. 그 각각일수도 있고 전부일수도 있는 전쟁이었다.⁴⁸⁾

체제가 첨예하게 대립하고 있는 냉전의 상황 속에서 지리적, 사회적 환경으로 인하여 한국은 미국의 자유주의 편에 최전방에 서게된다. 이러한 상황속에서 미국은 자유주의 체제 수호를 위해 베트남 전쟁이 시작되고 한국정부 역시 이에 따라 파병을 결정하게 된다. 그러나 한국정부의 파병이 한국 자국의 요청을 통한 파병이었으며, 자유진영 국가 중 호주, 태국, 필리핀 등과 같은 극히 일부만이 참여한 것으로 보아 한국의 파병 결정에 체제변수가 핵심적 역할을 했다고는 보기 어렵다.

제4절 외부협상과정

외부협상과정이란 Putnam의 양면게임이론에서 제2수준의 상대국과의 협상과정을 의미한다.

여기서는 국제적 환경 요인들을 살펴봄으로써 Rosenau의 국가 간의 힘의 비대칭성이 어떻게 이루어졌는지 살펴본다. 다음으로 Putnam이 제시한 협상전략들이 양 협상 당사국 간의 협상에서 어떻게 적용되었는지에 대해 살펴보려고 한다.

48) 이영희(1985), 전제서, p. 86.

1. 국제적 환경 요인

1) 국제체제

1950년대와 1960년대 국제정치는 미·소 냉전체제가 형성되면서 세계 권력구조가 정치·경제·군사·이념적 차원에서 양극화 현상이 나타났다. 냉전양극체제 하에서 미국과 소련은 패권 장악을 위해 군비증강을 계속 하여 긴장·갈등·대립과 불신을 조장시켰다. 이러한 체제 속에서 국지적인 지역분쟁도 양국의 세계전략에 따라 초강대국의 대결로 인식되었다. 베트남전 역시 처음에는 프랑스 식민지배에 대한 민족 해방전쟁의 성격으로 시작되었지만, 점차 국제체제의 영향을 받아 미국과 소련, 중국이 개입하게 됨으로써 결국 냉전양극체제하의 국제전의 성격을 갖게 될 수밖에 없었다.

동남아시아의 지역체제 상황 역시 미·소 냉전체제하에서 강대국들의 영향을 받을 수밖에 없었다. 베트남은 프랑스와의 전쟁이 끝난 이후 냉전체제하에서 강대국들의 영향을 받아 분단이 될 수밖에 없었고, 자유민주주의 진영의 종주국인 미국의 지원을 받는 베트남과 소련과 중국의 지원을 받는 월맹간의 체제 경쟁에 들어가고, 결국 내전으로까지 확대되었다. 또한 한반도의 분단 상황은 역시 내전논리에 의하여 한국-미국-일본을 축으로 하는 자유민주주의 진영과 소련-중국-북한을 축으로 하는 공산주의 진영이 블록을 형성하면서 치열한 지역 패권적 경쟁을 벌이고 있는 상황이었다. 이러한 동아시아 상황에 직면하여 미국은 새로운 극동정책을 구상하기 시작하였다. 미국은 일본과의 관계강화를 도모하면서 군사적으로나 경제적으로 한·미·일 협조체제의 강화에 박차를 가하는 상황이었다.

2) 주변국의 대 베트남 정책

미국은 1947년 "Truman Doctrine"을 통해 세계적으로 공산주의의 팽창을 위협받는 국가에 대하여 경제원조와 군사지원을 하고 있었다. 1949년

중국의 공산화는 미국의 베트남 개입에 결정적인 요인으로 작용하였다. 미국은 처음에는 프랑스가 동아시아의 공산화를 저지하는 역할을 베트남에서 수행하는 것에 대해 간접적인 지원을 하였다. 그러나 프랑스가 전쟁에서 고전함으로써 공산주의에 대한 봉쇄정책을 충실히 이행하지 못한다고 판단한 미국은 베트남에 대한 직접적인 군사적 개입을 시작하였다. 미국의 정책결정자들은 동남아시아가 자유세계의 방어와 안전에 있어 매우 중요하며 베트남을 공산주의자들이 장악하게 된다면 전 동남아시아가 공산화될 것이고, 결국 이러한 과정을 통해 미국에 불리한 세력균형이 초래될 것이라고 판단했다. 또한 미국은 중국의 공산화 이후 베트남과 인도네시아 등의 공산당에 대해 적극적인 지원을 하고 있었던 중국의 외교정책을 공산주의 팽창정책으로 인식하고 있었다. 특히 1964년 중국의 핵실험 성공은 국제 정치 전략이나 군사전략 면에 있어 미국에게 커다란 위협요인으로 다가왔다. 따라서 미국은 베트남전을 대 중국 봉쇄정책의 일환으로 인식하고 중국의 팽창주의적인 정책을 저지하고자 하였다. 소련의 외교정책의 특징은 이미 볼셰비키혁명 이후 지속적으로 국제공산주의 확산을 위한 팽창주의적인 성격을 띠고 있었다. 소련은 '국제공산주의 국가의 중추신경은 바로 소련이다'라는 생각에 기초하여 공산주의 진영의 종주국으로서의 역할을 수행하였다. 소련에 있어 베트남은 지리적으로 떨어져있고, 역사적으로나 경제적인 면에서 큰 이해관계를 지니는 지역은 아니었다. 그러나 소련은 미·소 냉전체제하에서 미국과 전 세계에 걸쳐 패권경쟁을 벌이고 있는 상황 속에서 베트남에 대한 미국의 개입에 대하여 대응하지 않을 수 없었다. 소련은 베트남에서 미국의 영향력을 제거하고 아시아 전 지역에 공산주의 정권을 수립하고자 하는 장기적인 목적을 가지고 외교정책을 구사해 나갔다. 소련은 1962년 쿠바미사일 사태 이후 미국과의 평화공존을 모색하는 차원에서 베트남에 대한 지원을 중단하려고 시도한 적도 있었다. 그러나 소련은 중·소 분쟁이 악화되는 와중에 월맹이 친중 노선을 펴자 정책전환을 통해서 동남아시아에서 중국의 입지강화가 세계 공산주의 운동에서 소련의 권위를 실추시킬 것이라는 판단 하에 월맹에 대한 지원을 강화하였다.

소련은 미국이 월맹 폭격 이후 SAM-2 미사일 약 90기, MIG-17/19 50eo, MIG-21 15대, IL-28 5대를 비롯하여 각종 전차와 야포를 지원하였다. 중국은 미국이 베트남전에 적극적으로 개입하기 시작하자, 이것이 중국봉쇄를 위한 미국의 동아시아 전략으로 이해했다. 따라서 중국은 국가안보를 강화하고 동아시아의 공산주의 확산을 지원한다는 측면에서 1950년부터 월맹에 대해 정치·군사적 조언과 무기, 물자 등을 지원하였고, 지상군의 파견을 검토하였다. 중국은 월맹에 소화기, 경기관총, 로켓 발사대, 각종 탄약, 지뢰 등을 지원하였고, 1964년도에는 중국군 3개 대대, 고사포사단 등이 투입되었고, 1966년도에는 MIG-17 60대를 제공하였다. 중국의 베트남에 대한 이해관계는 역사적으로 국경을 접하고 있다는 점에서 지정학적으로 중국은 아시아뿐만 아니라, 전 세계의 중심국가라는 의식을 가지고 있었다. 비록 중국 본토의 공산화 성공 이후 내부적인 안정을 도모하기 위해 전력을 다하는 상황에서 외부로부터의 안보적, 경제적인 압력을 좌시할 수는 없었다. 중국은 동남아시아에서의 중국의 영향력 강화를 통해 외교공간을 확대시켜 미국과 상대하고자 하였다. 그러나 1950년대 말 중·소 분쟁의 심화는 소련과 공산주의 진영의 주도권 경쟁 차원에서 베트남에 대한 지원경쟁을 벌이는 양상을 나타내게 되었다. 중국은 소련과 미국의 세력 확장을 저지한다는 공동 목표를 가지고 있었으나, 베트남과 동남아시아 지역의 주도권을 소련에게 양보할 수는 없었다.

3) 한미관계

한국의 베트남전 파병결정은 동맹관계에 있는 미국의 요청에 의해 이루어진 것이다. 이때 한국정부에서 정책결정자들은 1960년대 미국의 한국에 대한 정책변화에 크게 영향을 받았다. 1950년대 후반 소련과 중국의 강세와 제3세계권의 불안정으로 인해 미국은 더 이상 안보문제를 후퇴해서는 안 된다는 정책을 구사하게 되었다. 특히 소련의 인공위성 발사 성공은 미국의 대외군사정책에 중요한 영향을 미쳤으며, 한국문제를 세계정세 하에서 논의되어야 한다는 주장이 제기 되었으나, 1960년대 초 자국의 재정적

자를 줄이기 위하여 해외파견 미군을 감축하려는 계획에 착수하였다. 미국은 국제 체제적으로 중국과 소련이 후진국에 대한 경제원조 공세와 자본주의와 공산주의 사이에서 중립을 표방하는 제3세계 국가가 등장하자 군사원조보다 경제 원조를 강조하는 정책으로 전환하고자 하였다. 그러나 대외원조와 관련된 문제가 제기될 때마다 한국에 대한 원조문제는 가장 중요한 고려대상이 되었으며, 1950년대를 통해 미국은 "New Look 정책"하에서 한국에 대한 원조를 줄이려 하였고, 이 과정에서 한국군과 주한미군의 감축을 위한 정책이 진행되었다.⁴⁹⁾

이러한 미국의 대한국 정책의 변화에 직면하여 한국정부는 주한미군의 철수를 저지하기 위해 다각적인 노력을 하였고 베트남전 파병 역시 그 노력의 일환으로 추진된 것이다.⁵⁰⁾ 미국은 베트남전에 전격 개입한 후 국내 여론의 비난을 피하기 위하여 NATO와 SEATO의 우방국들에게 베트남전 참전을 요구하기 시작하였으나, 대부분의 국가들은 거절하거나 극소수의 비전투부대를 파병하였는데 그쳤다. 이러한 상황에서 미국은 한국의 의사를 타진하였고, 한국 측의 수락으로 본격적으로 파병논의가 시작되었다.

미국정부는 1963년 말 한국군의 베트남 파병을 공식적으로 요청하였고, 이어 베트남정부도 1964년 1월 5일 공식적으로 한국군의 파병을 요청하였다. 한국정부는 즉각 차관회의와 국무회의에서 베트남 파병문제를 논의하였으며, 1964년 1월 청와대에서 이 문제에 대한 종합적인 검토를 하게 되었다.

2. 협상전략

1) 제1차 파병

1964년부터 미국은 『베트남』에 개입을 확대하기 시작하였으며, 유엔과 SEATO 와 NATO를 통해 개입을 설득하였으나, 별 효과를 얻지 못하자,

49) 박태균(2000), "1956-1964년 한국 경제개발계획의 성립배경" 서울대학교 박사학위논문, p.32.

50) 유병선(2001), "한국군 파병결정에 관한 연구" 충남대학교 박사학위논문, pp.68-69.

25개국에 대하여 개별적인 『베트남』 지원을 호소하였으나 그 반응은 시큰둥했다. 그러나 한국은 이들과 다르게 매우 적극적인 모습을 보여준다. 한국정부는 미국의 요청에 한국정부는 국무총리를 통해 국방부에 『베트남』에 대한 비전투부대를 파견하여 지원하는 방안을 연구토록 지시하였다. 이러한 지시에 따라 국방부에서는 『베트남』 시찰단 결과보고와 그동안의 연구내용을 토대로 '이동외과병원과 태권도 교관단의 파병안'을 건의하게 되었다.

이러한 건의안을 제출하게 된 이유는 첫째, 『베트남』 사태는 "도미노의 말"처럼 동남아로 이어져 결국에는 한국의 안전보장 영향을 미치게 되므로 사전에 봉쇄해야 한다는 것이다.

둘째, 한국전쟁시 자유우방의 도움으로 위기를 극복하였으므로 같은 처지의 『베트남』을 지원하는 것이 자유우방의 도움으로 위기를 극복하였으므로 같은 처지의 『베트남』을 지원하는 것이 도의적 의무라는 국민적 공감대를 얻고 있었다.

셋째, 장기휴전으로 인한 한국군의 이완을 타파하기 위한 계기로 삼고자 했다.

이에 대해 외무부의 입장은 신중론이었으나, 파병문제에 대해 대통령이 이미 결심한 상태였기 때문에 극심한 반대는 없었고, 다만 파병에 따르는 외교적인 문제를 해결하기 위한 조치를 취하게 되었다. 국방부에서 건의한 "『베트남』 지원을 위한 연구안"은 동년 5월 21일 국가안전보장회의에 회부되어 원칙적 합의를 보게 되었으며, 이러한 합의를 근거로 정부는 공식적인 정책결정과정을 거치지 않은 상태에서 해당 각 부서에 파병준비작수를 지시하게 된다.

6월 10일 김성은 국방장관은 Hamilton H. Howze UN군 사령관에게 서한을 보내 한국이 『베트남』에 이동외과병원과 태권도 교관은 한국군이 UN군으로부터 이동하는 것을 승인하였고, 미 국무성이 베트남에서 한국군에게 병참지원을 할 것이라고 언급하였다.

국무회의는 7월 21일 국가안전보장회의에서 의결한 사항을 정부의 안으

로 확정되었다. 국무회의는 파병동의안을 헌법 제56조 제2항의 규정에 의거하여 7월 22일 국회에 제출하였고, 7월 31일 국회 본회의의 동의를 이루어졌다. 이 결과 130명의 이동외과병원과 10명의 태권도 교관단으로 구성된 한국군이 1964년 9월 11일 부산항을 떠나 『베트남』의 『사이공』항에 도착함으로써 최초로 해외파병이 이루어지게 되었다.

또한 존슨의 파병요청 공식서한을 받아든 정부는 미국의 비전투병 파병요청을 전투병 파병으로 전환하려는 적극성을 보였으나 미국정부의 거절로 무산이 되고 미국의 요청에 따라 비전투병 파견이 이루어지게 된다.

그러나 이러한 한국정부의 행위를 Putnam의 양면게임의 윈셋으로 설명한다면 한국정부는 자신들의 이익쟁취를 위해 파병에 너무 적극적인 모습을 보임으로써 자신들의 윈셋을 확대시키는 결과를 초래하게 된 것이다. 이에 따라 협상의 주도권은 미국정부가 소유하게 되어 협상에 있어서 미국의 요청안을 그대로 답습하는 형태가 1, 2, 3차 파병결정에서 지속되었다. 즉 한국정부는 협상전략을 올바르게 사용하지 못하고 미국의 협상전략에 의해 움직이게 된 것이다. 물론 경제적 지원이 한국정부의 요청에 의한 것이기는 하였으나 미국 정부는 베트남 파병 문제와 경제지원의 사안의 연계 전략을 사용함으로써 협상의 균형을 변화시켜 한국정부의 윈셋을 확대시키기 위해 노력하였고 이것이 적중하게 되었다.

2) 제2차 파병

제2차 파병은 1964년 8월 2일 발생한 『통킹만』 사건을 계기로 미국은 본격적으로 베트남전에 개입하게 되었다. 그러한 미국의 대 『베트남』 정책은 세계여론은 부정적이었으며, 미국 내에서조차 지지를 받지 못한 실정이었다.

1964년 12월 20일 박대통령은 국방장관과 합참의장에게 베트남 지원을 위한 군대증파문제를 연구보고토록 지시하였다. 당시 박대통령은 이미 파병을

결심하고 있었다고 볼 수 있다. 또한 제2차 파병 역시 적극적으로 전투보병 2개 사단을 건의했으나 미국에 의해 거절되었다. 이러한 모습 역시 앞선 1차 파병 과정에서 설명했듯, 한국정부는 자신의 원샷을 확대시킴으로써 협상의 우위를 빼앗기고 미국의 요청을 그대로 따르게 된다.

그해 12월 25일 주한미군사령관 『하우즈』 대장은 합참의장 김종오 대장에게 다음과 같은 “건설지원단파견 시 군사외교 각서”를 보내왔다. 첫째, 부대 규모는 1개 육군공병대대, 1개 공병야전정비반, 1개 육군수송중대, 1개 해병 공병중대, LST 한척으로 총 병력규모는 장교 50명 포함 1,022명이다. 둘째, 파견병력의 일당, 현 한국 급식수당을 초과하는 급식, 정비 및 운용보급품과 『베트남』에서의 적절한 군수지원을 미국정부가 부담한다. 셋째, 파병부대는 해장정부간의 합의, COMUSMAC-V 및 COMUSFK와의 합의가 성립되면 곧 파견할 수 있도록 요청한다.

12월 26일 국방부는 긴급 군무회의를 개최하고 파병에 따른 구체적인 내용과 작업과정 등의 절차를 논의한 후, 정부는 12월 29일 제123차 국무회의를 개최하였으며, 김성은 국방장관은 이효상 당시 국회의장에게 회기 내 동의해 줄 것을 요청하게 되었다.

그러나 공화당의 원총회에서 문제의 심각성을 이유로 다음 회기로 넘기기로 결정하였다. 이렇듯 증파안이 국회에서 난항을 겪고 있는 중에도 국방부는 12월 31일 2차 회의를 거쳐 국무회의 결과를 설명하고 건의사항 보고, 선발대파견에 대한 각 군의 의견 등을 토의하였으며, 현지답사와 『베트남』 정부 및 주 『베트남』 미국원조사령부와 필요한 선발대를 1월 8일 현지로 보냈다.

1차 파병 때와는 달리 여당인 공화당과 정부 내에서 추가파병에 대한 이견이 나타나기 시작하였으며, 민주공화당 소장과 의원들은 추가 파병에 대한 신중론을 내세웠다. 그러나 제2차 파병은 1965년 1월 8일 국무회의에서 의결되었고, 1월 12일 박정희 대통령 주재하의 정부 여당 연석회의에서 국회의 동의를 서두를 것을 결정하였다.

1월 25일 국회에서 파병동의안을 심의하여 다음날인 1월26일 제7차 국회본회의에서 토론을 거쳐 정부원안대로 본회의를 통과하였다. 그러나 제2차 파병결정시에는 1차 파병 시와는 달리 신중론과 반대의견이 강하게 나

타났으며, 제1야당인 민정당은 격렬한 토의를 거쳐 투표를 실시한 결과 반대를 당론으로 결정하여 국방위원회 투표시 반대투표를 하였다. 또한 공화정 내에서도 일부 소장파의원들이 강하게 반발하였다는 점은 2차 파병결정의 특징이라 할 수 있다.

2차 파병은 앞에서 살펴본 바와 같이 1차 파병 때와는 다른 반대론에 부딪히게 되었다. 이러한 반대여론의 형성은 발목잡히기 전략 등을 통한 자국의 원색을 축소시키기 위한 충분한 계기가 될 수 있었다. 그러나 박정희 정권의 카리스마적 리더십과 협상전략의 미비 등의 문제가 결합하여 한국정부에 유리한 협상결과를 가져가는 것에 실패하고 1차 파병 때와 마찬가지로 미국의 요청을 답습하게 되는 형태를 띠게 된다.

이러한 2차 파병의 모습은 우리에게 몇 가지 시사점을 던져준다.

먼저 상대국과의 1차 협상은 앞으로 이어질 협상에 연쇄적인 영향을 준다는 것이다. 베트남 파병 1차 협상에서 볼 수 있듯이 1차 협상부터 상대국에 끌려가게 되면 다음 협상에서 역시 수동적 협상이 이루어질 확률이 높다. 따라서 반드시 첫 번째 협상은 다양한 시각과 자료를 바탕으로 시중한 협상이 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

다음으로 협상전략 활용의 중요성이다. 분명 2차 파병에서 한국정부는 협상을 유리하게 가져가기 위한 여러 가지 전환점을 가졌으나 이를 제대로 활용하지 못한다. 이처럼 협상전략은 자국의 이익을 획득하는데 있어 매우 큰 영향을 미치기 때문에 정부는 협상전략을 개발하고 발전시키는데 노력을 기울여야 한다.

(3) 제3차 파병

1965년 2월 백악관 안보담당보좌관 『메쥔지 번디』는 『베트남』을 시찰한 다음 『존슨』 대통령에게 제출한 현지평가보고서를 통해 "『베트남』 정세는 악화일로에 있으며, 새로운 미국의 작전전개가 없으면 몇 달 또는 몇 년 쯤에는 패배가 불가피하다."고 보고 하였다. 이러한 사태극복을 위하여 "계속적인 공중보복정책"을 건의하였으며, 주 『베트남』 미군사령관 『웨

스트 모어랜드』 장군도 "수색섬멸작전"을 건의하자 『존슨』 대통령이 재가함으로써 『베트남』전은 확대되게 되었다.

전쟁이 확대되자 유일한 지원세력이라 할 수 있는 한국의 전투 병력의 파견이 시급히 요구되었으며, 이에 따라 미국은 주 『사이공』 미국 대사에게 『베트남』으로 하여금 한국군 전투부대의 파병을 교섭하도록 하고 주한 미국대사를 통해 한국정부에도 전투부대 파병을 요청하기 시작했다.

이처럼 제3차 파병 결정과정에서는 미국의 베트남에 대한 급박성으로 인하여 원셋이 이전 1, 2차 파병 협상에 비교했을 때 확대되었다고 할 수 있다. 이에 따라 한국정부는 자신들의 요구를 관철시키는 등 협상에서 비교적 우위를 차지하게 된다.

1965년 5월 중순으로 계획된 박대통령의 방미 준비차 미국을 방문한 이동원 당시 외무장관은 『딘 러스크』 미 국무장관, 『존슨』 대통령과의 회담을 통해 파병조건의 원칙적인 수락을 얻었다. 이 때 요구한 한국의 조건은 첫째, 전투부대를 파병하는 대신 북한의 침략 기도를 억제할 수 있도록 한국군의 장비현대화, 둘째 파병에 소요되는 일체의 경비를 미국이 부담할 것과, 한국군의 처우를 미군과 동등하게 해 줄 것, 셋째, 군수물자의 공급과 수송을 한국에서 맡도록 할 것, 넷째, 한국의 경제발전을 위한 기술지원을 해달라는 것이었다.⁵¹⁾

이장관의 방미 직후 한국정부는 국군전투부대의 파견에 관한 국방·경제·외교적인 득실문제를 검토하기 시작했고, 박대통령은 김성은 국방장관과 장기영 부총리 겸 경제기획원장관에게 각각 대미교섭을 위한 방안을 연구하여 보고할 것을 지시했다. 또한 파병조건에 대한 종합적인 검토는 외무부에서 실시하도록 했다.

외무부에서 종합된 검토 안은 첫째, 한국군의 현대화, 둘째, 한국이 북한의 침공을 받을 경우 미의회 사전 동의 없이 미군의 즉각 출병이 가능하도록 한·미 방위조약을 개정할 것, 넷째, 한국이 파병을 할 경우에 야기될 수 있는 경제적 파국을 막기 위해 한국군의 파병에 따른 일체의 경비를 미국이 부담할 것, 넷째, 한국의 경제발전을 위해 『베트남』에서 사용

51) "이동원 당시 외무장관 회고" 『국민일보』, 1989년 12월 15일자.

될 군수물자를 한국이 공급하는 등 한국의 『베트남』 시장진출을 보장할 것 등을 결정하였으며, 한국정부는 3차 파병결정에 대해 지연작전과 한국내의 반대 여론 등을 이용해 미국으로부터 최대의 실리를 얻어내고자 했다.

이러한 한국의 미묘한 상황 하에서 박정희 대통령은 『존슨』 대통령의 초청으로 1965년 5월 15일 미국을 방문하여 한국군 전투부대 파병에 동의하였으며, 공동성명을 통해 양국은 주한미군의 계속 유지, 한국의 경제자립을 위해 1억 5천만 달러의 장기차관 제공, 한일구교 정상화이후에도 계속적인 군사원조 제공 한미행정협정체결 등에 원칙적 합의를 보았다.

박정희 대통령은 12일간의 미국방문 일정을 마치고 귀국한 이틀 뒤인 5월 28일 정부 여당은 청와대에서 연석회의를 열고 제3차 파병안을 결정하였으며, 파병안의 실무부서인 국방부에서는 5월 28일 정부 여당의 결정이전부터 실무준비에 착수하였다.

파병동의안이 국회에 접수된 당시 정국은 한·일 협정의 비준동의안으로 인해 여야가 극도의 대립상태를 보이고 있었기 때문에 제3차 파병동의안은 국회 접수시부터 난항을 거듭하게 되었다.

전투부대의 증파에 관한 논의는 정부가 정식동의안을 국회에 제출한 후, 8월 3일 제52회 제2차 국방위원회에 정식 상정되기 전인 6월 제 50회, 51회 국회 국방위원회에서 심각하게 논의되었다.

당시 한국은 국민들뿐 만 아니라 정치인들 사이에서도 일본이 한국전쟁을 통하여 경제재건을 이룬 것과 같이 베트남전을 통한 한국의 경제적 이익을 기대하고 있었다. 따라서 국회 국방위원회에서는 전투부대 파병설에 대해 충분한 보장이 없으면 전투부대의 파병은 동의할 수 없다는 반대론이 대두되었으며, 심지어 '미국이 이런 불투명한 정책으로 나올 바에야 이미 파견되어 있는 2,500명의 장병들도 철수하여야 한다.'극단론까지 대두되었다.

이와 같이 파병반대론이 비등해지자 당황한 미국은 이를 무마시키기 위해 주한 미 대사관을 통해 여야의원들과의 막후접촉을 시도하기 시작했다.

국방위원회에서는 8월 3일 제52회 국회 제2차 국방위원회에서 정식 안

건으로 상정하여, 4차 때의 대 정부 질의 및 토론을 거쳐, 8월 7일 제5차 회의에서 통과시켜 본회의에 회부되었다.

전투부대의 파병안이 정식 상정된 제52회 국회 국방위원회에서는 그 동안의 강한 반대론과는 달리 파병자체에 대해서는 대체로 긍정적인 반응이었으나 한일 협정에 대한 반대의견으로 야당의원들이 전원 사퇴서를 제출한 후, 여당인 공화당의원만으로 8월 13일 개최된 제52회 임시국회 제11차 본회의에서 전투부대의 파병동의안을 형식적인 대정부질의와 토론을 거쳐 동의되었다.⁵²⁾

제3차 파병결정 과정은 이전의 1, 2차 때와는 다르게 한국정부가 협상에 있어 그 주도권을 가지고 협상이 진행되게 되었으며, 그에 따라 한국정부의 요구가 적절히 수용되게 되었다. 이렇게 한국정부가 협상의 주도권을 잡게 된 이유는 먼저 베트남 전쟁의 양상 변화라 할 수 있다. 미국은 베트남에서의 상황이 악화되면서 한국에 전투병 파병을 요청하게 된다. 이에 따라 미국정부의 원셋이 커지면서 협상에 불리하게 작용하게 된 것이다. 또한 한국정부의 발목잡히기 전략도 긍정적 영향을 발휘했다. 당시 한국정부는 박정희 대통령의 결심이 가장 중요한 요소로 반대를 묵살하고 파병결정을 할 수 있었으나 의도적으로 국회와 여론의 반발을 부각시키려 하였다. 이처럼 부각된 반발로 미국정부를 압박함으로써 한국정부의 원셋을 축소시키고 반대로 미국정부의 원셋을 확대시킴으로써 협상의 주도권을 쥐려한 것이다.

(4) 제4차 파병

"수색섬멸작전"이 시작된 후 4개월여가 지난 1965년 11월 30일 『맥나마라』 국방장관이 베트남을 방문한 후 『존슨』 대통령에게 제출한 보고서에 의하면 "수색섬멸작전의 결과는 『베트남』 국민의 확보나 적의 거점분쇄는 도저히 불가능하며, 제2단계 병력이 투입되더라도 겨우 현상유지가 된다면 다행"이라고 평가 하였다.

52) 제52회 제11차 본회의 회의록.

미국이 『베트남』을 포기하지 않으려면 계속된 병력투입이 필요하다는 주장이었으나, 『베트남』군은 더 이상의 병력증가가 불가능한 상태였으며, 미국 역시 추가로 요청되는 3개 사단 규모의 병력은 예비역을 소집하기 않고서는 힘든 상태였다.

결국 미국은 또 다른 한국군의 파병을 요청하지 않을 수 없는 상태에 이르게 되었으며, 1965년 11월 미주공관장회의 주재 및 제20차 UN총회에 참석차 방미중인 이동원 당시 외무장관을 통해 제4차 파병을 요청하게 되었다.

1966년 1월 1일 『험프리』 부통령의 방한을 통해 박대통령에게 전투부대의 증파를 요청했고 박대통령은 수락의 언질을 주었다.

이를 기점으로 한국정부는 파병에 대한 구체적인 논의와 한미실무자단에 파병조건에 관한 협상이 시작되었다.

그러나 1965년 2월 7일 한국 측에는 전혀 양해 없이 미. 『베트남』 간 정상회담이 하와이 호놀룰루에서 열렸다. 이는 그동안 국민들의 반대와 여야 정치인들의 반대를 무릅쓰고 파병한 한국정부로서는 참을 수 없는 일이었으며, 박정희 대통령은 미국의 『브라운』 대사를 불러 "베트남전에서 미국을 도와준 나라는 한국밖에 없는데 이렇게 해도 되는가? 증파는 없었던 것으로 하자"고 호통을 쳤다는 것이다.

이에 미국은 박대통령의 태국방문시 『험프리』 부통령이 방한하여 미. 『베트남』과 관련해 한국과 사전협의하지 않은데 대해 사과하고, 실질적인 문제에 있어서도 주 『베트남』 한국군 장병의 수당은 25% 인상하고 한국의 대 『베트남』 수출품목을 2백종으로 늘린다는 등의 몇 가지 현안에 합의하였다.⁵³⁾

1966년 2월 14일 『베트남』 정부는 제4차 파병을 『키』 수상을 통해 한국정부에 정식 요청하였으며, 2월 25일에 한미양국은 이동원 외무장관과 『브라운』 주한미대사가 서명한 합의의사록을 작성하였다. 이로써 정책결정을 위한 제반조치가 완료되었다고 판단한 한국정부는 2월 28일 제4차 파병안을 의결하고 국회에 동의를 요청하였다.

53) "이동원 당시 외무부장관 회고" 『국민일보』, 1989년 12월 22일자.

그러나 미국은 증파가 결정되자 일방적으로 합의록 내용을 수정하는 한편, 형식도 『합의 의사록』에서 "『브라운』의 공한"으로 바뀌 3월 7일 한국 측에 전달했다.

국회는 정부로부터 접수된 전투부대 증파동의안을 3월 3일 제52회 제1차 국방·외무연석회의에서 정식 상정되었다. 국방·외무연석회의에서는 이후 11차에 걸쳐 대정부질의와 찬반토론을 거쳐 3월 18일 제11차 국방·외무연석회의에서 전투부대 파병동의안을 정부원안대로 의결하고 그날로 본회의에 회부하였다.

심의과정에서 나타난 특징으로는 그동안 회의 분위기와는 달리 상당히 강한 반대론이 제기되었다. 당론에도 불구하고 국가이익을 위해 찬성의사를 밝혔던 일부 야당의원들도 강한 반대의사를 나타냈으며, 여당의원들 중에서도 당론에 의해 찬성표결을 하면서도 신중론 내지는 반대론이 지배적이었다.

국회본회의에서는 3월 18일 제13차 본회의에 상정되어 대정부질의와 대책토론을 벌이고 3월 19일 제14차 본회의에서 가결되었다.

국방부는 증파안이 국회를 통과한 후 파병부대를 당시 전투서열 2위인 백마부대로 결정하였으며, 백마부대 본진은 1차로 8월 30일 부산항을 출발하여 10월 3일 잔여부대가 모두 『베트남』에 도착함으로써 주 『베트남』 한국군사령부는 예하에 야전사령부와 군수지원사령부로 구성된 군단편제를 갖추게 되었다.⁵⁴⁾

이후 미국은 1967년 2월 한국 해병대 6개 대대를 증파하여 기존의 여단을 사단으로 증강시킬 것을 요청하였으나, 한국은 8월 14일 4개 해병대대를 파견하였으며, 정부는 이러한 5차 파병은 교대병력의 성격을 가졌기 때문에 국회의 동의를 불필요하다고 판단하였다.

한편 1968년 3월에 배치 예정이던 11,000명의 추가 파병은 1968년 1월 21일 김신조 등의 청와대 기습사건과 1월 23일 푸에블러호 납치사건으로 이루어지지 않았다.

또한 미국 『존슨』 대통령은 1968년 3월 베트남에 대한 폭격중지명령과

54) "이동원 당시 외무부장관 회고" 『국민일보』, 1989년 12월 23일자.

대통령 재선을 포기선언을 하였으며, 이러한 미국정부 태도 변화에 대해 한국정부는 미국정부의 방위공약에 대해 의심하게 되었고, 더 이상의 추가 파병을 고려하지 않게 되었다.

이상과 같이 5차에 걸친 한국군의 파병규모와 타 지원국의 파병규모를 연대별로 살펴보면 아래와 같다.

[표 3-2] 각국의 베트남전 파병규모(1954-1970)

(단위: 명)

국가명	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	합계	비율 (%)
한 국	200	20620	45566	47829	50003	48869	48537	261624	77.62
호 주	200	1557	4525	6818	7661	7672	6768	35196	10.44
태 국	0	16	244	2205	6005	11658	11586	31624	9.38
뉴질랜드	30	119	155	534	516	552	441	2347	0.70
필리핀	17	72	2051	2020	1576	189	74	6009	1.78
대 만	20	20	23	31	29	29	31	183	0.05
스페인	0	0	13	13	12	10	7	65	0.02
계	467	220404	52587	59450	55802	68889	57439	337038	99.99

출처 : 유병선(2001), "한국군 파병결정에 관한 연구" 전계논문, p.90.

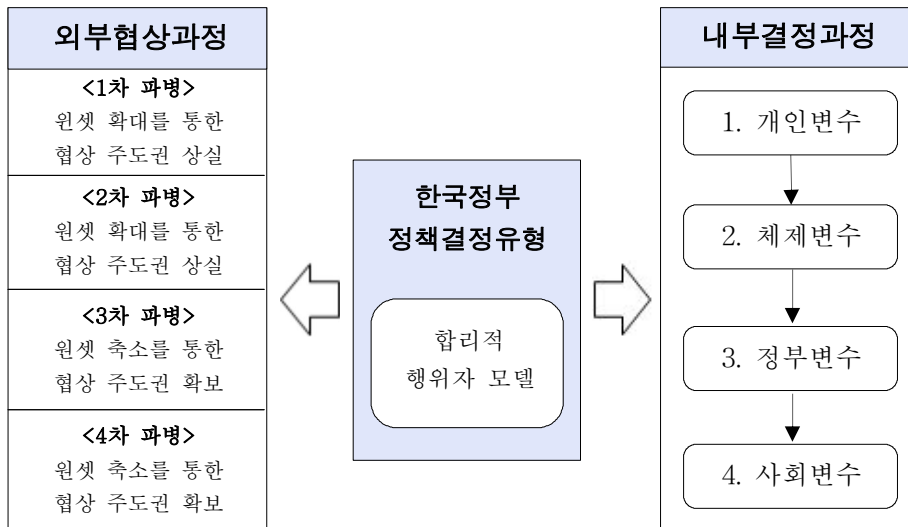
제5절 소결론

제4장에서는 본 연구에서 선행연구를 토대로 개발한 PAR 모델을 통하여 선정된 두 사례 중 베트남 파병정책 결정과정에 대해 앞서서와 같은 분석을 실시하였다.

PAR 모델은 전체적으로 파병협상 의사결정 주체에 대한 분석, 외부협상과정에 대한 분석, 내부결정과정에 대한 분석으로 3가지로 구분하여 분석을 실시한다. 먼저 파병협상 의사결정 주체에 대한 분석은 Allison의 정책결정 3 모델을 바탕으로 파병협상의 주체의 의사결정 형태가 과연 합리적 행위자 모델, 조직행태 모델, 정부정치 모델 중 어떤 모델로써 설명될 수 있는지 살펴본다. 다음으로 내부결정과정은 Rosenau의 예비이론의 변수의 우선순위로써 개인변수, 체제변수, 정부변수, 사회변수를 토대로 각각을 살펴보고 과연 파병정책의 내부결정 과정이 과연 어떠한 변수의 우선순위로 이루어졌는지 살펴본다. 끝으로 외부협상과정에서는 가정된 국가간의 힘의 비대칭성을 토대로 국제적 환경요인들을 살펴보고, 양국 대표 간의 협상과정을 Putnam의 협상전략을 중심으로 분석한다. 그리고 이러한 세 가지 수준의 분석을 통하여 궁극적으로 앞으로의 파병결정과정을 사전에 예측하고, 해외파병 결정을 위한 합리적인 전략을 구상하고자 한다.

여기서는 앞서서의 베트남 파병정책 결정과정 분석결과를 요약하여 살펴보고자 한다. 이러한 결과를 그림으로 요약하면 아래와 같다.

<그림 3-2> PAR 모델을 통한 베트남 파병정책결정 분석결과



1. 파병결정 의사결정 주체

베트남 파병결정 과정의 파병협상 의사결정 주체인 한국정부는 Allison의 정책결정 3 모델 중 첫 번째 모델인 합리적 행위자 모델(모델1)로써 가장 잘 설명될 수 있다. 이는 베트남 해외파병 결정에서 정부의 형태를 정부정치 모델로 가정하고 있는 이성훈(2004)의 선행연구와 구별된다. 그 이유로, Allison 모델의 핵심이라 할 수 있는 정부정치 모델은 주요 결정 참여자들의 상호작용을 그 핵심으로 한다. 그러나 베트남 파병 사례의 경우, 군부 출신의 박정희가 쿠데타를 통해 이루어진 정부로써 군의 수직적 의사결정체제가 정착되었으며, 다른 참여자들의 참여와 상호작용은 배제되거나 제한을 받았다. 특히 그 당시는 민주주의가 자리 잡고 있는 시기로써 시민단체의 활동은 거의 전무하다시피 했으며 언론의 영향력 역시 매우 미미했다. 또한 정부의 각종 규제와 탄압정책들은 다양한 참여자들이 활동을 제한하였다. 이로 인해 베트남 파병정책 결정과정은 대통령이 정책적

쟁점에 대해서 깊은 관심을 가지고 결정과정에 적극적으로 참여하고, 정책 결정에 지배적인 영향을 미침으로써 대통령의 정치적 통제와 리더십이 파병정책 결정을 이끈 것이다. 이에 따라 정부정치모형이 설명하는 것과 같이 정책결정이 협상과 타협에 의해 이루어졌다고 보기 힘들며, 최고결정자인 박정희 대통령에 집중된 결정권한을 바탕으로 경제발전이라는 강한 집단 목표를 가지고 국익차원에서 파병결정이 이루어졌다고 할 수 있다.

[표 3-3] 베트남 파병결정 과정의 의사결정 주체와 Allison의 3모형

모형 차원	정책추진 동기	대안작성	결정권한의 분포	불확실성의 처리	목표 공유도	베트남 파병결정
제Ⅰ모형 (합리모형)	국가차원 국익	분석적 종합적	최고결정자에 집중	모든가능성 검토 미래 지향적 분석적	강함 집단목표	
제Ⅱ모형 (조직모형)	조직차원 조직이익	표준운영 절차정형화	수직분산하 조직기능 전이	표준대응책	비교적 약함	
제Ⅲ모형 (정부정치 모형)	개인차원 개인이익	협상 타협 갈등	수평분포	임기응변식	아주 약함	

2. 내부결정과정

베트남 파병정책 결정의 내부결정과정에서의 참여자는 당시 북한을 필두로한 공산권 국가의 위협과 박정희 대통령이라는 철저한 카리스마적 리더십과 통찰을 바탕으로 하는 정치 환경이 가장 핵심적 영향을 미치는 것으로 나타났다.

선행연구로써 유병선(2001)은 베트남전을 Rosenau의 예비이론에 적용했을 때 체제-개인-정부-역할-사회 우선순위로써 내부결정이 이루어진 것으로 분석하였다. 본 분석역시 하위 두 요소는 같게 나타났으나 상의 두 요소인 체제와 개인의 우선순위는 반대로 나타났다. 즉 베트남 파병정책 결정의 내부과정에 영향을 미친 우선순위는 ‘개인⇒체제⇒정부⇒사회’의 순

서로 나타낼 수 있다. 당시 미국의 한미 동맹을 바탕으로 한 공산권을 남하방지라는 목적하에서 베트남 참전을 먼저 요청한 점을 미루어보아 체제 요소가 매우 크게 작용했다는 것을 알 수 있다. 그러나 파병 초반 파병에 보다 적극적으로 참여한 것은 박정희 대통령이었다. 그는 경제발전과 군 현대화라는 청사진을 바탕으로 베트남 파병정책결정에 가장 주도적 영향을 미치게 되었다. 또한 당시 정부는 군 시스템이 도입되어 극도의 수직적 의사결정이 이루어졌다. 이에 따라 내부결정과정은 대통령 개인에 의해 좌지우지 되었다. 또한 베트남의 자유주의 수호라는 체제적 요소 역시 크게 작용하였으나 이것은 경제발전을 위한 부차적인 요소에 지나지 않았다. 국회의 경우 1, 2차 파병의 경우 그 역할이 지지부진하였으나 3차 파병부터는 어느 정도 의사결정에 영향을 미치는 모습을 보였으나 이것 역시 정부에 협상전략으로 인한 것이었다. 끝으로 여론과 이익단체의 내부결정과정 참여는 매우 미약했다. 이는 당시 민주주의는 기초적 단계에 있었으며 이에 따라 여론과 이익단체 활동이 파병정책 결정과정에 큰 영향을 미치기는 어려웠다.

[표 3-4] 베트남 파병결정 과정의 내부결정과 변수의 우선순위

구 분	내 용
	베 트 남 파 병 결 정
경 제 적 발 진 도	개 발 도 상 국
변 수 의 우 선 순 위	개 인
	체제
	정부
	사회

3. 외부협상과정

베트남 파병정책 결정에서 한국정부는 초반에는 자신들의 원샷을 확대 시킴으로써 미국의 요청에 끌려다녔으나, 후반부로 갈수록 어느 정도 대등한 혹은 우위의 입장에서 협상이 가능하게 되었다.

제1차 베트남 파병결정 과정에서 한국정부는 시급한 경제발전에 조금해 하면서 먼저 전투병을 파병할 것을 주장하는 등 파병에 너무 적극적인 모습을 보임으로써 협상에 있어 자신들의 원샷을 확대시키는 결과를 초래하게 된다. Putnam의 주장과 같이 원샷이 확대됨으로써 당연히 협상에서 주도권을 잃고 미국의 요청에 답습하는 형태를 띠게 된다.

제2차 파병결정 과정에서도 한국정부는 제1차 파병결정 과정의 선례에 따라 미국의 요청을 그대로 받아들이는 협상과정을 겪게 된다.

그러나 제 3차, 4차 파병결정 과정은 앞의 사례와는 반대로 한국정부는 협상에 있어서 어느 정도 협상력을 제고할 수 있게 된다. 즉 베트남전의 양상이 전모해감에 따라 미국은 한국의 파병규모 확대가 절실하게 되고 이에 따라 미국의 원샷이 확대되는 결과를 초래하게 된다. 또한 베트남 전쟁 양상의 악화로 인한 미국의 원샷 확대 더불어 한국정부는 정부내부의 협상과정 악화를 교묘히 이용하는 발목잡히기 전략을 통해 협상을 유리한 쪽으로 이끌어 낼 수 있었다.

이러한 베트남 파병결정 과정의 협상전략은 몇 가지 시사점을 보여준다.

먼저 상대국과의 첫 번째 협상은 전체 협상에 있어서 중요한 기준이 된다는 것이다. 베트남 파병 1차 협상에서 볼 수 있듯이 1차 협상부터 상대국에 끌려가게 되면 다음 협상에서 역시 이전 협상을 기준으로 하여 협상이 이루어지게 됨으로써 첫 협상내용이 후행 협상에 연쇄적인 영향을 주게 된다는 것이다.

다음으로 협상전략 활용의 중요성이다. 2차 파병때 한국정부는 협상에서 우위를 차지하게 될 수 있는 여론이 형성되었음에도 이를 제대로 협상전략에 활용하지 못하면서 자국 이익 증대를 위한 협상의 최대 목표를 달성할 수 없게 되었다.

제 4 장 이라크전 해외파병 결정에 관한 분석

제1절 이라크전 파병정책결정 배경

미국의 이라크전쟁에 대한 명분은 2003년 3월 20일 조지 W. 부시 미 대통령의 '개전대국민 성명'에서 찾아 볼 수 있다. 연설문에 나타난 미국의 이라크전쟁에 대한 명분을 크게 3가지로 요약하면 첫째, '악의 축'이며 무법정권의 중심인 이라크 정부를 무장 해체시키는 것이며 둘째, 잔인한 독재자 후세인의 통치로부터 이라크 국민을 해방시키고 끝으로, 테러차단 및 대량살상무기(WMD) 확산방지를 통한 보다 안전한 국가적 안보환경을 조성하는 것이다.⁵⁵⁾

이에 반하여 이라크는 미국이 사담 후세인을 제거하여 이라크 영토 안에 친미 성향의 정권을 구축하고, 나아가 역내에서의 영향력을 극대화하고자 전쟁을 개시했다고 주장하고 있다.⁵⁶⁾ 이를 좀 더 구체화 시키면 첫째, 미국 행정부는 이라크에 대한 군사적 행동을 정당화하고자 근거도 없이 미국 사람과 국제사회를 대상으로 고도의 선전전을 계속해 왔으며 둘째, 미국 행정부가 시오니즘의 보호와 확산을 위하여 본의를 감춘 채, 이라크를 압박하고 더 나아가 세계의 정치 및 경제 전반에 걸쳐 패권을 장악하고자 이라크를 대상으로 전쟁을 개시했다는 것이다. 끝으로, 미국은 중동 유전에 대한 통제권을 확보하고 나아가 국내는 물론, 세계 차원에서 경제를 장악하고 이라크를 공격·파괴하고자 했다는 것이다.

미국은 이란의 호메이니 정권이 무너지고 나자 후세인을 제거하려는 움직임을 보이기 시작했으며, 이에 당황한 후세인은 호메이니가 주창하였던 이슬람원리주의를 부활시키기 위해 나름대로 노력을 하자 미국은 이를 징계하기 위한 기회를 보고 있었다.

걸프 전쟁 직후 유엔 및 미국의 시찰단은 후세인의 대량파괴무기의 양

55) 합동참모본부(2004), 『이라크전쟁 종합분석』, 서울 : 국방부, p.34.

56) 김재두·김상범 편(2002), 『이라크 전쟁: 분석과 전망』, 서울 : 한국국방연구원, p.67.

과 질이 상당하다는 사실에 놀랐고 핵무기 제조 계획도 예상했던 것보다 훨씬 더 깊이 전진되었다는 사실을 알게 되었다. 연합국은 이라크가 이미 보유하고 있는 생물 및 화학무기, 미사일, 그리고 개발 중인 핵무기를 완전히 철폐해야 할 것을 휴전의 조건에 포함시켰다. 이라크 전쟁을 2차 걸프 전쟁이라고도 부르는 이유가 바로 여기 있으며, 후세인은 2차 걸프전쟁의 중요한 휴전 조건을 이행하지 않고 있었던 것이다.

그러나 2003년의 이라크 전쟁은 2001년 9월 11일의 테러사건이 보다 직접적인 원인이 되었다.

미국은 9·11이후 대 테러 전쟁전략을 두 단계로 나누어 시행하고 있는데 첫 단계는 테러리스트들을 지원한 국가들과의 싸움이다. 아프가니스탄에서 제1단계 대테러전쟁을 마무리지어가는 미국은 제2단계의 표적으로 소위 '악의 축 3개국'을 발표했고 그 중 이라크가 첫 번째 대상이 된 것이다.

많은 이들은 미국이 석유 때문에 전쟁을 했다고 믿는다. 그렇게 말하는 것은 원인과 결과를 혼동하는 것이다. 미국은 이라크의 후세인 정권을 축출함으로써 보다 국제시장에 우호적인 이라크 정부를 수립할 수 있을 것이고, 그럼으로써 석유의 국제적 흐름을 원활하게 만들고, 궁극적으로 미국과 세계 대부분 나라들이 선호하는 자유주의적 국제경제 질서에 도움이 되는 결과를 얻을 수 있게 할 것이다.⁵⁷⁾

부시 미국 대통령은 5월 1일 항공모함 에이브러햄 링컨호에서 주요전투에서의 종전을 선언했다. 미국이 이라크 공격을 시작한지 43일만이다. 그러나 부시 대통령은 "독재에서 민주주의로 전환하는 일은 시간이 걸리지만 그것은 모든 노력의 가치가 있다."면서 이라크에 민주정권을 수립하는 것이 향후의 목표이며 이를 달성할 때까지 군대를 주둔시키겠다는 의지를 분명히 하였다.

이처럼 이라크 전쟁은 대테러전으로 시작하였으나, 그 끝은 중동에서의 미국식 민주주의의 정착으로 귀결되고 있는 것이다. 이라크의 민주화라는 과정에서 미국이 직면할 문제, 특히 후세인 체제하의 잃어버린 24년을 복

57) 이춘근(2004), "국민들의 한마음으로 이라크에 평화를 심자" 『월간군사세계』, 제104호, pp.19-20.

구해 나가는 이라크 정상화 과정은 대내외적으로 여러 험로와 복병을 안고 있다.

미국은 중동 민주화의 도미노라는 청사진을 그려보지만, 그 전망 역시 만만치 않다. 어쩌면, 이라크전쟁후의 복구 과정은 미국이 치른 군사전쟁보다도 더 큰 정치적, 외교적 부담을 안겨주는 또 다른 '전쟁'이 될지도 모른다.

파병 결정 직후인 2003년 10월 19일 노무현 대통령은 아시아 태평양경제협력체(APEC) 정상회담 참석차 태국 방콕으로 출국했다가 1주일 후 귀국하였는데 국내에서는 파병 규모나 성격에 대해 논란이 분분하였다.⁵⁸⁾

전후 처리에 대해 미국의 입장에서는 주역은 어디까지나 미·영 연합이며 유엔은 인도적 지원 등 비정치적·비군사적 역할에 머물러야 한다고 주장하고 있다. 전쟁과정에서 반전파에 섰던 프랑스 러시아, 독일 등은 강력히 반발하고 있다. 그러나 이들 3국은 자기주장을 관철할 수단이 없다는 한계를 갖고 있다.

1991년 1월 17 개전된 걸프전은 90년 8월 2일 쿠웨이트를 침공한 이라크에 대한 응징을 명분으로 삼았다. 이라크전쟁이 발발하기 직전 유엔은 13개의 결의를 통과시키며 미국 주도의 다국적군이 이라크를 공격하는 것에 힘을 실어 주었다.

걸프전은 개전 한 달여 후인 2월 26일 이라크가 유엔 안보리 결의를 받아들이고, 미국이 이를 후 종전을 선언함으로써 45일 만에 끝났으나 이라크 전쟁에서 미국은 유엔의 결의도 없이, 국제 사회의 거센 반대를 무릅쓰고 이라크에 대한 공격을 개시하였다.

따라서 미국은 다른 국가들의 협조와 지원이 필요하게 된 것이며 특히, 이라크 전쟁에 대한 명분 확보 및 세계여로의 비난을 회피하기 위하여 우방국에 대한 파병 및 지원을 요청하게 되었다. 미국정부는 2003년 9월 4일 리처드 롤리스 미 국방부 부차관보가 청와대에 이라크 파병을 공식 요청하였다. 9월 9일 노무현 대통령은 안보관계 현안보고회의에서 미국 측의 요청과 관련하여 신중 결정론을 확정하였다. 그리고 9월 24일부터 10월 13

58) 민 진(2004), 전개논문, p.184.

일까지 정부 합동조사단을 이라크에 파병하였으며 9월 26일 노무현 대통령은 안보관계 장관회의를 주재하였으며 10월 17일 노무현 대통령은 재향군인회임원 및 시민사회단체·종교계 대표와 파병관련 간담회를 하였으며 10월 18일 국가안전보장회의를 주재하고 파병을 결정하였다.

제2절 파병결정 의사결정 주체

이라크전 파병 결정에 임하는 한국 정부는 베트남 파병결정 과정과는 매우 대조적인 모습을 보인다. 앞에서 살펴보았듯이 베트남 파병정책결정 주체인 한국정부가 Allison의 제1모델인 합리적 행위자 모델에 유사한 형태의 의사결정과정을 보였다면, 이라크 파병정책결정에 임하는 참여정부는 Allison의 제3모델인 정부정치 모델을 통해 설명할 수 있다.

2002년 12월 9일 대통령 선거에서 노무현 후보는 20, 30대의 절대적인 지지로 총 투표자의 48.9%를 얻어 46.6%를 획득한 이회창 후보를 누르고 제16대 대통령에 당선되었다. 2003년 2월 25일 노무현 대통령은 취임사에서 '참여정부'출범을 공식 선언하고 '새 정부는 개혁과 통합을 바탕으로 국민과 함께하는 민주주의, 더불어 사는 균형발전사회, 평화와 번영의 동북아시아를 열어 나가겠다'고 강조하였다. 특히 노무현 대통령은 국민의 수평적 참여 속에 열린 정부를 지향함으로써 과거 정권운용의 패러다임을 바꾸겠다는 의지를 분명히 했다.⁵⁹⁾ 당시 국민들은 새로 출범한 노무현 정부가 기존사회의 틀을 바꿔줄 것으로 기대하면서도 한편으로는 그 과정에서 나타날 수 있는 부작용을 우려하였다.

참여정부는 취임초기부터 정치·사회적으로 그 어느 때보다 어려운 시기를 맞았다. 참여정부는 노무현 대통령의 재신임 발언, 대선자금 수사, 민주당 분당, 대북송금과 측근비리 특검 등으로 정치세력과의 갈등을 거듭하였다. 또한 화물연대파업, 불안사태, 교육행정정보시스템(NIES) 등의 문제를 놓고는 시민단체와 충돌하였다. 그리고 이러한 정치체제의 혼란 및 갈

59) 국방대학교 안보문제연구소(2003), 『세계안보정세종합분석 2002-2003』, 서울 : 국방대학교, p.498.

등 양상은 시민사회 내부에서도 일어났다. 한국 사회는 북핵문제, 이라크 전쟁, 주한미군 감축 및 철수 문제, 이라크 파병문제, 송두율 문제 등이 서로 얽히면서 진보와 보수진영으로 나뉘어 갈등이 증폭되었다.

미국의 파병요청이 알려지자 시민단체들은 '미국이 이라크 전쟁의 책임을 국제사회에 떠넘기려 한다'며 범국민 파병반대 운동을 전개했으며, 보수단체들은 '북핵문제 등을 해결하기 위해선 굳건한 한·미동맹이 절실하다'며 파병 찬성 목소리를 높였다.⁶⁰⁾ 시위를 통한 이념 갈등 양상은 8월 15일 최고조에 달했다. 보수단체는 서울시청 앞에서 '건국 55주년 반핵 반김 8·15국민대회'를, 한총련 등은 종로 1가에서 '반전평화 8·15통일 대행진'을 열었다. 파병문제와 관련하여 정부 내에서도 '찬성론'과 '신중론'이 서로 팽팽하게 맞서면서 파병 찬반 논쟁이 과열되었으며, 정치권에서는 소속 당을 떠나 파병 반대위원들이 중심이 되어 정부에 대한 정치적 압박을 가했다.

이와 같은 논란 속에서도 정부는 1차 파병에 이어 2003년 10월 18일 국가안전보장회의를 통해 이라크 추가파병 방침을 결정하였다. 정부의 결정에 대해 그동안 찬반 논쟁을 벌여온 진보·보수 단체들의 입장은 확연히 엇갈렸다.

특히 파병 반대를 주장해온 시민단체나 대학가는 파병 반대운동 연대를 구성하여 대규모 집회와 함께 파병에 찬성하는 국회의원을 상대로 낙선운동을 펼치겠다고 경고함으로써 정부 및 정치권에 대한 압력을 가했다. 또한 파병 반대를 주장해온 국회의원들은 정부의 파병 방침에도 불구하고 단식농성이나 정부의 파병안 국회통과 저지 활동 등을 통해 정부에 대한 정치적 압력을 계속해 나갔다.

이와 같이 이라크 파병정책 결정은 정부, 정당, 언론, 시민단체 등 다양한 참여자들이 정책결정에 참여하여 정책을 제한할 수 있는 수평적 정책결정의 영향력을 토대로 협상과 타협의 산물로써 이루어지게 되었다. 즉, 이라크 파병정책에서의 의사결정주체인 참여정부는 Allison 의사결정모델의 제3모델인 정부정치모델로 설명될 수 있다. 정책결정권한은 수평적으로

60) 연합뉴스(2004), 『연합연감 2004』, p.153.

분산되어 있으며, 불확실성에 대해 임기응변식 대응을 실시하며 목표의 공유도가 매우 낮고 협상과 타협의 산물로써 정책결정이 이루어지게 된다. 이처럼 이라크 파병결정이 베트남 파병결정의 정부유형과 다른 모습을 보이는 이유는 다음과 같은 점으로 인한 것이었다.

첫째, 참여정부는 제왕적 권력문화 청산, 각종 로드맵을 통한 정부시스템 개선, 국민의 국정운영에 대한 제도적 참여 보장을 강조함으로써 국민이 정책결정과정에 참여할 수 있는 사회적 위기론을 조성하였다는 점이다. 제도적으로도 참여정부는 중요한 정책현안에 대해서는 토론중심의 국무회의를 도입하였고, 이를 기자 브리핑 및 청와대 브리핑을 통해 내용을 공개함으로써 국민에게 알 권리를 충족시켜 주었다는 점이다.

둘째, 진보성향을 가진 사람들이 국회 및 정부의 정책결정 담당자로 많이 진출하게 됨으로써 갖게 되는 특징으로, 전통적으로 정부의 정책을 지지하던 여당과 보수단체들이 사안에 따라서는 정부의 반대편에 서서 정부의 저항세력으로 등장하였다는 점이다.

셋째, 박정희 정부에 비하여 민주화 및 경제성장으로 의식수준이 높아진 국민들은 이라크 파병 문제를 군사문제로만 국한시키지 않고, 국가의 중요한 현안문제로 인식하여 여론 형성 등을 통하여 정치권에 지속적인 압력을 가하였다.

넷째, 참여정부의 출범으로 정치권을 포함한 사회 전체의 권력 관계가 변화되는 시기였으며 또한 정책결정과정에서 그동안 한국 정치·행정·문화의 가장 큰 특징이었던 권위주의가 사라지고 있었다는 점이다.

물론 이라크 파병정책 결정 역시 의사결정에서 역시 대통령의 영향력이 가장 크게 나타남으로써 파병결정이라는 정책결정이 가능했다. 그러나 이것을 베트남 파병정책 결정과 같이 Allison의 합리적 행위자 모델로 설명하는 것은 옳지 않다. 베트남 파병정책 결정은 앞에서 살펴본 바와 같이 다양한 의사결정 참여자가 내부결정과정에 참여하는 것이 어려웠다. 이는 대통령제를 채택하고 있는 한국의 정치체제와 군의 의사결정 시스템 도입, 여론의 통제, 박정희 정권의 카리스마적 리더십 등이 복합적으로 작용한 결과였다. 그러나 이라크 파병정책 결정의 내부결정과정에서는 정당과 언

론, 시민단체 등 다양한 참여자들이 참여하여 정책결정에 영향력을 행사하였다. 노무현 대통령의 결심이 가장 중요하게 작용한 것 역시 이러한 참여자들과의 갈등과 협상과정에서 이루어진 결과라고 볼 수 있다. Allison 역시 정부정치 모형에서 특정참여자가 의사결정과정에 핵심적 영향을 미치고 나머지 참여자들은 영향을 미치지 못할 수 있다고 주장했다.

물론 위와 같은 Allison의 주장과 같이 베트남 파병결정 사례가 정부정치 모형에 해당한다고 여길 수 있으나 사실상 그것은 불가능하다. 그 이유는 의사결정권한이 대통령에게 모두 집중된 상태였으며, 실질적으로 다른 정책결정 참여자의 참여 자체를 인정하지 않았기 때문이다.

제3절 내부결정과정

1. 개인변수

대통령제를 취하고 있는 한국의 정치체제에서는 대통령의 정책적 방향 또한 정책결정에 중요한 영향을 준다고 할 수 있다. 노무현 대통령은 1966년 부산상고를 졸업하고, 곧바로 군에 입대하였으며, 1971년 제대하고 1975년 사법시험에 합격해 대전지법 판사를 지내다가 1978년부터 변호사로 활동했다. 1981년 시국사건의 변호를 맡기 시작하면서 인권변호사로 변신하였고 1985년에는 부산 민주시민협의회 상임위원을 역임하기도 하였다. 1987년 6월 민주항쟁에 주도적으로 참여하는 등 민주화의 길을 걸었다. 당시 민주헌법쟁취국민운동부산본부 상임집행위원장을 역임하면서 대우조선 사건으로 구속되어 변호사 업무를 정지당하기도 하였다. 제13대 국회의원 당시에는 제5공화국에 있어서 권력형 비리조사특별위원회 의원으로 활동하였으며 1989년에는 국회 노동위원회 간사로 활동하였다. 1990년에 민자당을 탄생하게 하는 3당 합당을 거부하면서 민주당 창당을 주도하였다. 1997년에는 새정치국민회의 부총재를 지냈으며 수도권 특별유세단(과량새 유세단)단장을 지냈다. 15대 국회의원 당시에는 현대자동차 파업을 중재하였다.

위에서 살펴보듯이 노무현 대통령의 정치여정은 재야의 위치에서 인권을 옹호하고 시민의 권리를 위해, 그리고 정치권에 타협하기 보다는 민주주의를 향한 자신의 주관을 끝까지 관철시켜 온 과정의 연장선상에서 이해해야 할 것이다.

'참여정부'를 모토로 한 노무현 정부는 미국의 파병요청이 있는 후에 이 문제를 국제 정세 동향과 국민 의견 수렴 등 다각적이고 신중한 검토를 거쳐 대응해 나갈 것이라고 밝혔다. 그러나 이러한 정책결정자로서 명확한 지침이 없는 중립적인 자세는 파병에 대한 극심한 찬반대립 현상을 불러왔다. 노무현 정부는 미국에 대한 추종외교라는 비판을 의식하여 적극적으로 파병 반대 세력을 설득하려는 노력을 보이지 않았다. 그런데, 노무현 대통령의 2003년 5월 방미 후 미국에 대한 태도가 급격하게 변하였다. 물론 방미성공에 대해 '굴욕외교'와 '국익론·현실론'의 상반된 평가로 나뉘어졌지만, 확실한 것은 노대통령의 방미 이후 친미적인 발언 등은 곳곳에서 나타났으며 사회각층의 따가운 지적도 있었다. 이것은 대통령의 파병결정에 있어서 상당한 영향요소로 작용할 수 있는 것이다.

노무현 정부 또한 '참여정부'를 기치로 국민의 평등과 참여를 반영하고자 노력하였으며 대외적으로 미국으로부터 탈종속화 즉 자주외교를 상당히 강조하였다. 하지만 결국 얻은 것은 동맹으로서의 신뢰상실, 안보위협 증대, 난무하는 찬반대립 논쟁만 야기시켰으며 막후의 미국의 영향력을 벗어나기 어려운 상황에 처하게 되었다.

이라크 파병결정 과정에서 대통령의 불분명한 중립적인 자세는 계속해서 국회와 시민단체의 반발, 여론의 비판 등 사회각층에서 수많은 논란을 가져왔다. 물론 1차 파병 때에는 인도적 차원의 의료·공병부대로 구성된 비전투병 파병이라는 요소가 있어서 파병이 이루어지기까지 다소 반대의 목소리가 있었지만, 무난하게 파병이 이루어졌고, 2차 파병에서는 전투병 성격의 파병이라는 요인으로 찬반이 대립하고 있는 사이에 정부의 정책결정은 미국의 요청이 있는 후부터 국회를 통과하기까지만 6개월의 시간이 걸렸고 실제적으로 파병이 이루어지기까지는 거의 1년의 시간이 소요되었다. 또한 파병이 결정되고 실행되는 과정에서도 계속되는 시민단체의 반전

시위 및 소장파 국회의원들의 파병반대 성명발표, 여론의 반대 등 각양각층의 반대에 의해 추가파병동의안이 상정 및 결정이 이뤄지면서 동맹으로서의 미국에 신뢰도 거론이 되었으며, 이라크에서도 실제적인 이익을 추구하지 못하는 대외관계에 미숙한 모습을 보였다. 이는 이라크 파병과 같은 급박한 사안에 대해 대통령이 너무 여론에 휩싸이지 않았는가 하는 조심스러운 평가가 나오기도 하였다. 즉, 노무현 대통령은 2003년 3월 17일 이라크전 파병 문제와 관련, "이는 국회 결의사항이어서 국회와 국민의 여론수렴이 필요하다"고 말했다. 이는 해외파병에 대해서 국민들의 의사를 반영하기 위한 것으로 볼 수 있다.

다음으로 2차 파병과 관련한 대통령(정부)의 입장은 2003년 9월 15일 정부고위관계자는 미국의 이라크 추가파병 요청에 대해 언급하면서 북핵 문제 등 한반도 평화와 안정 유지를 기본으로 하고, 전통적 한·미 우호동맹관계 유지, 국제정세, 국회를 비롯한 국내여론 등을 총체적으로 신중히 검토할 것이라고 하여 파병정책은 북핵문제, 한미관계, 국내여론 사이에서 정부가 상당히 고민하는 모습을 보여 주었다.

그러나 결과적으로는 이라크 파병과정에서 대통령의 영향력이 결정적인 역할을 하였다는 것은 다음을 통해서 알 수 있다. 즉, 정부여당에서도 당론이 분분한 때에 대통령이 파병을 결심하고 안전보장회의를 소집하자 열린 우리당은 곧 파병을 당론으로 정하여 파병찬성의 입장을 취하였다. 물론 과정에서 한나라당과 누가 총대를 먼저 메를 것인가에 대해 신경전이 있었지만, 여당으로서 열린 우리당이 당론으로 파병을 결정하자 한나라당도 파병찬성을 결정하였다.

이라크파병 결정과정에서 대통령의 결심이 곧 정책이라는 것을 다시 한번 확인할 수 있다. 국가정책에서 대통령이 갖는 권위적인 지위와 의회의 정부결정에 종속적인 모습을 보여주는 실례라고 할 수 있다. 이처럼 대통령은 이라크 파병 결정 과정에서 가장 큰 영향력으로 작용하였다.

이러한 결과는 Rosenau의 예비이론에 따르면 노무현정부의 파병정책결정 과정이 체제, 사회, 정부, 개인 순의 우선순위를 보인다는 기존의 선행연구에 상반된 결과라고 할 수 있다. 이와 같은 결과는 대통령의 강력한

권한을 바탕으로 한 한국정부의 대통령제는 민주주의가 어느 정도 정착되었다고 볼 수 있는 참여정부에서도 중요한 대외 정책결정에 있어서 대통령의 결심이 가장 중요하게 작용한다는 것을 보여주는 것이라 할 수 있다.

2. 정부변수

미국의 이라크 추가파병 요청에서부터 노무현 대통령의 추가파병 결정, 국회 본회의 통과까지 정치권은 매우 혼란하였다. 우선 2003년 9월 20일, 신당파는 민주당을 탈당한 37명과 한나라당 탈당파 5명을 포함한 42명으로 '국민참여통합신당(약칭 통합신당)'이란 명칭의 교섭단체를 국회에 공식 등록했다.

개혁단 김원웅, 유시민 의원이 합류할 경우 통합신당의 수는 44명으로, 한나라당에 이어 제2당을 넘볼 수 있는 입지를 확보했다. 통합신당은 여당으로서 역할을 한다고 천명하기도 하였다.

그런데 여당을 자처하면서도 통합신당 내에서도 파병에 대해 당론을 결정하기가 무척 힘들었다. 김근태 의원 등 민주당 신당파 의원들이 이라크 추가 파병 반대 입장을 공식적으로 밝혔고, 강경론자들도 신중한 모습을 보이고 있었다. 파병 반대는 여야의원을 막론하고 민주당 김근태 의원 등 16명과 한나라당 김홍신, 서상섭 의원 등을 포함한 19명은 2003년 9월 18일 국회에서 기자회견을 열어 "정부는 조지 W. 부시 미국 행정부의 전투병 파병요청을 거부해야한다"며 "파병 동의안이 국회로 넘어오면 모든 수단과 방법을 다해 부결시킬 것"이라고 밝혔다. 이들은 또 "이라크 전쟁은 이미 내전 상태이고, '제2의 베트남전'이 될 수 있다는 우려가 공공연히 나오고 있다"며 "전투병 파병은 침략전쟁을 부인하는 대한민국 헌법을 위반하는 것"이라고 주장했다. 이날 파병 반대의사를 밝힌 의원 중에는 김근태·김성호·송영길·이미경·오영식 의원 등 민주당 신당파 7명과 김원웅 개혁국민정당 대표 등 친노 진영 인사들이 다수 포함돼 있었다.

2003년 10월 16일 유엔 안보리에서 '이라크 지원결의안'을 만장일치로 통과시키면서 대통령은 국가안전보장회의를 소집하고 10월 18일 이라크

추가파병을 결정하였다. 그동안 통합신당 내부에서도 이라크 파병에 대해 찬성, 반대, 신중론이 서로 대립하면서 당론을 결정하지 못하고 있었지만, 대통령이 추가 파병결정이 있는 후에는 파병반대를 주장하던 의원들은 파병은 반대하지만 당론에 따르겠다고 입장을 정리하면서 통합신당은 파병으로 당론을 정하게 되었다. 한나라당은 파병입장을 밝혔으나 1차 이라크 파병에서 반전여론에 심한 공격을 당한 이후 총대를 메지 않는다는 입장으로 한 걸음 물러나 있다가 열린우리당이 파병찬성을 표명한 후에 파병찬성으로 당론을 정하였다. 자민련과 새천년민주당 또한 신중론적인 입장을 취하다가 정국이 전반적으로 파병찬성으로 기울자 파병을 지지하게 되었다.

2003년 11월 30일 주식회사 오무전기 직원(김선일 씨)에 대한 피납과 시민단체의 극심한 반전활동, 파병찬성 의원들에 대한 낙선운동 등으로 파병에 대한 재검토가 논의되었지만, 정부는 12월 17일 3,000명 규모의 추가파병을 확정하였고, 12월 14일 추가파병동의안을 국회에 제출하였다. 2004년 2월 9일 국회 국방위원회는 '이라크 추가파병 동의안'에 대해 14대 2로 통과시켰으며, 2월 14일 국회 본회의에서 추가 파병안은 155대 50으로 통과되었다.

국회에서의 일련의 행태를 보면 대외정책결정에 있어서 국회는 정부에 대해 종속적인 위상을 설명할 수밖에 없다. 그런데, 2004년 3월 12일 국회에서 대통령에 대해 탄핵결의안을 통과시키는 사태가 발생하였다. 헌정 사상 유일한 것으로 누구도 예측할 수 없었던 일이다. 이 사건은 그동안 국회가 가지고 있었던 대통령에 대한 종속적인 지위에 대한 인식을 불식시키는 엄청난 사건이었다. 과거 군사독재 시절뿐만 아니라 이전의 정권인 김대중 정권에서도 상상하기 힘든 사건이었다. 실제로 이번 사건은 의회의 영향력의 성장이라고 설명할 수 있었다.

미국도 여소야대의 한국의 정치적 상황을 고려하여 파병 요청과 관련하여 야당 대표를 의식하는 모습을 보여주었다. 물론 북핵문제를 거론하면서 다분히 파병을 염두에 두고 한국 측에 보내는 메시지라는 것을 충분히 이해할 수 있었지만, 어쨌든 한국정치에서 여소야대를 통한 의회의 힘을 보

여주는 충분한 사례라고 할 수 있었다. 2003년 9월 13일부터 워싱턴을 방문하는 한나라당 최병렬 대표와 미 행정부 고위 인사들과의 만남을 주선하는 대사관에서 보인 미국 측의 반응이 신통치 않았던 것이다. 하지만 미국이 "이라크에 전투 요원을 파병해 달라"고 한국 정부에 요청하면서 상황은 달라졌다. 백악관의 콘돌리자 라이스 안보보좌관, 국무부 리처드 아미티지 부장관, 국방부 폴 월포위츠 부장관 등 핵심 인사들이 갑자기 최병렬 대표와 만나겠다는 의사를 전달해 왔다. 워싱턴의 외교소식통은 "미국 측이 이렇게 적극적으로 변한 것은 결국 파병요청과 관련이 있다"고 말했다. 한나라당이 국회 다수당인 만큼 이라크 파병을 위해선 한국 정부뿐 아니라 최대표도 설득해야 한다는 점을 감안했다는 것이다. 이에 앞서 조지 W 부시 대통령은 11월 3일 워싱턴을 방문한 윤영관 외교부장관을 예정에 없이 백악관으로 불러 "내 친구(노무현 대통령)은 잘 있느냐"면서 친근감을 표시했었다. 부시 대통령은 그 자리에서 북핵사태는 반드시 평화적으로 6자회담을 통해 풀겠다"고 밝혀 한국 측의 기분을 맞춰줬다.

이라크파병 과정에서 국회의 영향력은 이라크 파병안이 통과되고 이어서 발생한 '대통령 탄핵사건'은 이라크 파병결정 과정에서 국회의 정치적 상황에 따라 정부 종속적인 틀 속에서 파병결정이 이루어졌다고 인식할 수 없게 하였다. 과거 베트남 파병시 국회가 갖는 지위를 비교해 볼 때 상당한 지위 향상과 영향력 행사로 평가할 수 있다.

국회는 이라크 파병정책 결정에 있어서 베트남 파병 때보다는 영향력 있는 목소리를 낼 수 있었다. 그러나 내부결정과정에서의 국회의 영향력은 정부의 결정을 뒤집을 정도의 힘을 가지지 못했다. 이러한 이유 역시 강력한 대통령제에 의한 결과라 할 수 있다. 그러나 전례 없던 국회의 대통령 탄핵사건은 국회의 영향력의 확대를 보여주는 사건이 되었다. 물론 탄핵사건이 이라크파병이 실행된 후의 사건이었기 때문에 이라크 파병결정 과정에는 영향을 미치지 못했으나 이러한 모습은 미래에 국회가 파병정책결정에 미치는 영향력이 더욱 커질 수 있음을 암시하고 있다.

3. 사회변수

여론이 갖는 추상적 성질은 양자 간의 관계분석을 어렵게 하는 경향이 있다. 여론은 여론조사나 집단적 행동 등으로 형상화되었을 때 확인이 가능하다. 그래서 양자의 관계를 검토하기 위해서 여러 방법을 사용하는데 여론조사와 정책의 일치도 등도 이를 추정하는 좋은 도구가 된다. 그렇지만 여론이 존재하고 정책을 그와 동일한 방향으로 변화했다고 하더라도 여론의 영향력을 속단하기는 이르다. 여론과 관련한 정책과정에서는 동시에 여러 허위변수들이 작용하고 있기 때문이다. 이렇게 양자의 관계에 대해서는 여론이 갖는 막연함과 추상성으로 인하여 정반대의 주장이 나오기도 한다.

이라크 파병과정에서 여론의 변화추이를 살펴보면 다음과 같이 순차적으로 정리할 수 있다. 이라크파병시기인 2002년 말 미군장갑차에 의한 여중생 사망사고, 미군부대에서 오염물질 무단배출로 인한 환경오염, 미군사격장에 의한 지역주민들의 피해, 미군기지 주변에서 발생하는 각종 미군들의 악행 등 미국에 대해서 매우 좋지 않은 감정들이 팽배해 있는 시기이다. 이러한 상황에서 여론은 그동안 대외의존적인 안보와 경제문제에 대하여 자주외교와 평등을 내세운 노무현 정부에 대하여 매우 호의적인 태도를 보였다.

2003년 초에 미국이 이라크를 침공하자 전 세계의 여론은 미국의 일방주의를 비난했고 유엔의 동의가 없는 명분 없는 전쟁이라는 세계여론에 편승하여 국내에서도 파병반대의 여론이 훨씬 우세하였다. 하지만, 이러한 이라크 파병에 반대하던 여론은 유엔 안보리의 이라크 재건 결의안이 통과되고 대통령이 이라크 추가파병을 결심하자 파병에 찬성하는 여론이 다수가 되었다. 다음에서는 이 당시 중앙일보에서 실시한 여론조사⁶¹⁾를 통해서 여론의 상황을 살펴보면 다음과 같다.

국민 다수가 미·영군의 이라크 공격을 반대하고 있었으며, 정부의 파병 방침에 대해서도 반대의견이 높은 것으로 나타났다. 미·영군의 이라크 공격에 대해 '지지'가 24.7%, '반대'가 75.1%로 나타났으며, 이라크전에 공

61) 중앙일보 여론조사팀이 2003년 4월 1일 전국 7백 29명을 대상으로 실시한 여론조사 결과.

병단과 의무부대 등 비전투 병력을 파병하는 것에 대해서는 '찬성' 43.8% '반대'가 55.4%를 나타냈다. 이라크전과 관련해 정부가 미국을 지지하는 것이 국익에 도움이 되느냐는 질문에는 '도움이 된다'가 66.3%, '도움이 되지 않는다'가 32.4%였으며 이라크전 이후 '한반도 위기가 높아질 것'이란 전망은 56.3%, '낮아질 것이다'는 33.8%로 나타났다. 시민단체들이 파병에 찬성 혹은 반대하는 국회의원들을 상대로 다음 총선 때 낙선운동을 벌이겠다는 것에 대해서는 '지지' 23.7%, '반대'가 72.4%로 나타나면서 파병반대에 대한 시민단체의 활동에 부정적인 견해가 매우 높았다.

중앙일보가 2003년 9월 15일 전국의 20세 이상 남녀 7백5명을 대상으로 실시한 전화 여론조사 결과에 따르면 미국의 요청에 따른 이라크 추가파병에 대한 찬반의사를 묻는 질문에 응답자가 56.1%가 '반대', 35.5%가 '찬성한다'고 대답했다. 그밖에 '상황을 봐가며 결정해야 한다'는 의견이 7.2%로 나타났다. 그러나 유엔의 결의에 의해 유엔군 일원으로 파병하는 경우 '찬성' 58.6%, '반대'가 40%로 파병에 찬성하는 의견이 앞지르게 되었다. 이라크 파병에 우리 국익에 도움이 될 것인가에 대한 질문에 '도움이 된다'가 62.2%로 '도움이 되지 않는다'의 35.8%보다 많았다.⁶²⁾

베트남 파병때에 사회적 변수가 파병결정에 거의 영향을 주지 못한 것에 비하여 이라크 파병에 있어서 사회변수는 정책결정에 지대한 영향을 주는 핵심적 요소가 되었다. 이것은 시대가 흐르고 정권이 변화하면서 민주주의의 발달과 시민의식 질적 향상으로 인한 결과라고 할 수 있다.

4. 체제변수

이라크 전쟁에서 미국은 유엔의 결의도 없이, 국제 사회의 거센 반대를 무릅쓰고 이라크에 대한 공격을 개시하였다. 미국이 이라크에 대한 군사공격을 개시하면서 1991년 걸프전과 같은 국제사회의 지지를 얻지 못했던 원인을 2가지 관점에서 분석하면 다음과 같다.⁶³⁾

62) 『중앙일보』, 2003년 6월 12일자 제1면.

63) 외교안보연구원(2003.4.17), "이라크 전쟁의 현황과 전망" 『주요 국제문제 분석』, pp.32-35.

첫째, 미국은 유엔안보리의 결의안 채택 없이 이라크전을 개시했다는 것이다.

둘째, 미국의 이라크전 개전을 전후하여 이라크 원유에 대한 강대국들 간의 이해관계가 첨예하게 대립하였다는 것이다. 이 과정에서 미국은 이라크 원유를 확보하기 위한 일환으로 이라크를 공격했다는 국제사회의 강한 비판을 받게 되었다. 이라크는 사우디아라비아에 이어 세계에서 두 번째로 많은 석유매장량을 보유한 국가로 2001년 기준 1,125억 배럴의 확인매장량을 갖고 있으며, 추정매장량은 그 두 배인 2,500억 배럴에 달한다.

2003년 5월 1일 미국은 이라크전의 종전을 선언하였으나 종전선언 이후에 이라크 현장에서 일어나고 있는 사건들로 인하여 미국에 대한 국제사회의 지지는 더욱 더 하락하였다. 이러한 상황에서 미군의 지속적인 이라크 주둔, 미국 독자적으로 이라크의 질서회복과 정부수립까지 모두를 담당하기에는 상당한 어려움이 있었다.

따라서 미국은 다른 국가들의 협조와 지원이 필요하게 된 것이며 특히, 이라크 전쟁에 대한 명분 확보 및 세계여로의 비난을 회피하기 위하여 우방국에 대한 파병 및 지원을 요청하였고 이러한 과정에서 한국은 이라크 파병을 고려하게 되었다.

제4절 외부협상과정

1. 국제적 환경 요인

1) 국제 체제

부시 행정부는 출범 직후부터 미국적 국제주의를 내세우며 MD(Missile Defense)를 추진, 교토 기후 변화 협약 비준 거부 등을 행함으로써 국제사회에서 비판을 받아 왔다. 그럼에도 불구하고 2002년 9월 20일 발표한 국가안보전략보고서는 보다 강화된 형태의 미국적 국제주의를 표방함으로써

앞으로 더욱 적극적이고 미국 중심적 국가질서를 창출해 나가겠다는 의지를 표출하였다.

외교, 안보 이념의 양대 지주라고 할 수 있는 현실주의와 자유주의를 방어적·공세적 유형으로 나누어 ① 힘을 통한 평화 ② 인도적 사태에 대한 개입 의지 ③ 일방주의라는 세 가지 관점에서 비교해 볼 때 부시 행정부의 안보전략은 공세적 현실주의에 가깝다고 할 수 있다.

9·11테러 사태 이후 미국 외교는 새로운 변화를 추구하고 있다. 두 달 만에 탈레반 정권을 무너뜨린 아프간 전쟁과 이라크 전쟁은 미국이 가진 힘의 실체를 적나라하게 보여주는 계기가 되었다. 미국의 부시 행정부는 강력한 군사력을 바탕으로 힘을 통한 평화를 구현한다는 목표 하에 ① 미국적 국제주의 강화 ② 재래식·핵전력 증진을 통한 대테러 정책 수행 ③ '선제공격(preemptive strike)' 독트린 도입 등으로 특징짓는 공세적 현실주의 외교를 선보이게 되었으며, 이 세 가지 요소가 미국 신 안보전략의 핵심 내용이라고 할 수 있다.⁶⁴⁾

특히, 2002년 발표된 '핵 태세 보고서'(NPR :Nuclear Posture Report)는 냉전시대의 보복적 핵 무력에만 의존하는 전략으로는 21세기의 잠재 위협에 대응하는데 적절치 못하다는 문제 인식에서 앞으로 미국의 군사력은 어떠한 무력공세도 저지할 수 있는 일정 범위의 핵·비핵 옵션을 제공할 필요가 있다고 명시하고 있다.

불특정 대상으로부터의 불특정 수단에 의한 '비대칭위협'(Asymmetric Threats)이 증가한 현 국제질서 속에서는 소극적인 방어 시스템으로는 억제가 어렵기 때문에 사전에 위협을 제거하는 방향으로 전략개념을 변경하려는 것이다.

1990년대 초 소련의 붕괴로 유일 초강대국으로 부상한 미국의 패권이 명실상부해졌다. 미국의 독주를 견제하는 목소리가 높아지고 있지만 이에 대한 어떠한 대안도 없는 것이 현실이다. 냉정하게 말하면 힘 있는 국가가 국제질서를 통제·리드해 나가는 것이 국제관계로 패권주의는 불가피하다.

따라서 어떤 국가가 힘 있는 국가가 되는 것이 다수의 인류에게 이익인

64) 박영효(2002.1.19), "미 부시정부의 동북아전략과 한반도" 『월례연구회 발표 논문』, 한국동아시아 문명 연구회, pp.17-19.

지 따져보는 것이 현실적이다. 즉, 공공선에 가장 가까운 정책을 취하고, 도덕적이고 인류 보편적인 가치관을 가진 국가가 패권을 쥐어야만 힘의 논리 속에 있는 국제사회가 그나마 가장 적은 분쟁 속에 평화롭게 지낼 수 있다는 것이다.

국제사회를 지금까지 지켜온 결과를 보면 미국은 그나마 가장 공공선을 추구하고 도덕적인 가치관을 지닌 국가다. 미국은 전 세계 군사비의 거의 40%, GDP의 30%를 생산하는 하드웨어적 힘에서 세계최고다. 그러나 정작 미국의 위대함은 단순한 하드웨어에 그치지 않는다. 미국사회가 갖고 있는 소프트웨어적인 힘, 부국강병에 필요한 요인들을 받아들여 조화롭게 자기 것으로 소화하는 개방성과 융통성에서도 단연 앞서고 있다.

이처럼 미국이 이라크 전쟁에서 추구하고 있는 세계 전략적 목표는 이라크에서의 사담 후세인 축출과 석유자원의 독점적 지배권을 활용하여 중동지역의 질서를 미국 중심으로 재편하고, 이를 근간으로 21세기에 도 여전히 건재할 수 있는 미국의 세계패권체제를 강화하는 것이다.

2) 주변국의 대 이라크 정책

이라크는 동쪽으로는 시리아와 요르단, 북쪽에는 터키, 서쪽에는 이란, 남쪽에는 쿠웨이트와 사우디아라비아 및 페르시아 만을 경계로 하여 서남아시아의 비옥한 지형을 차지하고 있다.

미국은 이라크 원유를 확보하기 위한 일환으로 이라크를 공격했다는 국제사회의 강한 비판을 받게 되었다. 이라크는 사우디아라비아에 이어 세계에서 두 번째로 많은 석유매장량을 보유한 국가로 2001년 기준 1,125억 배럴의 확인매장량을 갖고 있으며, 추정매장량은 그 두 배인 2,500억 배럴에 달한다. 전문가들은 이를 놓고 '후세인 정권하에서 원유공동개발권을 갖고 있는 국가들과 후세인 정권에 적대적인 국가들 간에 찬·반이 정확히 엇갈리고 있다'고 지적하였다. 아래의 표에서 보듯이 이라크 원유에 대한 강대국들의 이해관계에 따라 이라크 전쟁에 대한 입장을 크게 달랐다.

[표 4-1] 이라크 전쟁에 대한 강대국의 이해관계

구 분	미 국	영 국	프랑스	러시아	중 국
이라크 석유개발권	이익	이익	불이익	불이익	불이익
이라크전쟁에 대한 입장	강력지지	강력지지	강력반대	강력반대	강력반대

출 처 : 『조선일보』, 2003.3.24일자 10면에서 정리.

이라크 전쟁이 발발하자 프랑스, 독일, 러시아, 중국 등의 반전 국가들내에서 뿐만 아니라, 미국의 입장을 지지하고 나선 국가들내에서도 반전·반미 운동이 거세게 일어났다. 미국, 영국, 호주 등의 참전 당사국들조차 자국 내의 강력한 반전 목소리를 접해야 했다. 이러한 현상은 이라크전에 발발하기 이전부터 이미 예고된 거시라 할 수 있다.

3) 한미관계

자이툰 부대는 대한민국 창군 이래 최초로 정부 예산에 의해 육·해·공군 합동군으로 편성된 사단급 규모의 해외 파병이었다.⁶⁵⁾

미국은 2003년 5월 1일부로 이라크 전쟁의 종전을 선포하고 이라크에서의 신속한 평화 정착과 재건지원을 위해 동맹국의 추가 파병이 필요하게 되자 2003년 9월 4일 한국군의 추가파병을 요청하였다. 우리 정부는 10월 18일 추가파병 방침을 발표하고 이라크 평화·재건사단(자이툰 부대)를 창설 미국의 지원없이 독자적으로 임무를 수행하였다.

한미 양국 간의 안보적 갈등은 한국이 국방의 많은 부분을 미국에 의존해 왔다는데서 부터 출발한다. 따라서 갈등의 성격은 한국에 대한 미국의 지원 수준을 둘러싸고 벌어진다. 상호방위조약, 주한미국 철수, 방위비 분담 등 모든 이슈가 결국은 미국이 한국방위에 대한 지원의 변화가 있을 때 발생한 것이다.⁶⁶⁾

65) 이라크 평화·재건사단(2005) 『이라크 평화·재건사단 부대사』, p.2.

66) 최 강(2003), “한반도 군비통제와 주한미군: 병존의 가능성과 한계,” 한국전략문제연구소, 제1호

[표 4-2] 한미동맹 조정관련 쟁점 사항

쟁점사항	한국측 입장	미국측 입장
북한의 위협이 상존하는 상황하	주한미군 감축 주둔 미지상군	미국의 세계전략 차원에서 해외 주둔 미지상군에 대한 감축을 추진 주한미군만 예외가 될 수 없음
미 제2사단이 현재위치에 계속 주둔	주한미군 재배치	● 한강 이북에 위치한 부대를 한강 이남으로 이전하기를 희망 ● 주한미군의 인계철선화는 시대에 뒤떨어진 것이며 부적절
시대에 뒤진 조항은 개정이 필요	한·미상호방위조약개정	연구.재검토할 수 있음
한국군의 능력을 고려해 장기적 관점에서 단계적으로 이전을 추진	전시 작전통제권 환수	논의할 수 있음
수도권으로 이전을 추진	용산기지 이전	서울도심을 벗어난 지역으로 이전 할 수 있음

출처: 최 강(2003.7.15), 『미래 한미동맹:군사동맹에서 포괄적 안보동맹으로』, 국방대 학원 주최 한미동맹 50주년 기념 심포지엄.

그러나 그러한 변화에 대응하는 한국의 입장은 시대에 따라 변화하고 있다. 한국이 자신의 안보를 전적으로 미국에 의존하던 1950년대와 자주국방을 출발하려는 1970년대, 그리고 많은 분야에서 자립을 확보한 1990년대의 국가적 처신이 달라진 것이다. 미국의 지원에 국가의 운명을 매달았던 1950년대에 상호방위조약을 얻어 내기 위해 벌였던 한국의 처절한 외교투쟁에 비교하여 1970년의 주한미군 철수를 둘러싼 한국의 반응, 그리고 1990년의 일부 주한 미국 감축 때 보인 한국의 반응은 시대의 변화를 일깨워 준다.

주한미군의 존재는 한미관계의 핵이라고 볼 수 있을 것이다. 한미 양국은 한국에 미군이 주둔하고 있다는 사실이 모든 한미관계의 기초가 된다는 점을 인정하고 있다. 두 나라 관계는 안보적 이해가 바탕이 되어 유지된다고 보아도 지나치지 않을 것이다. 그런 점에서 양국은 안보분야만은 여타의 정치·경제·사회 등의 분야와는 다르게 취급해 왔다. 다른 분야와

통권 제27호, pp.81-96.

는 달리 안보분야만은 매년 양국안보장관 간에 정례적인 회의를 열어 서로의 이견을 그때그때 조정하고 있다.

미국이 한국의 정치상황에 아무리 불만이 있다 해도 이러한 불만을 안보분야로 연계시키는 것을 주저해 왔다. 한미 간에 경제적 갈등이 아무리 심각한 경우에도 이를 주한미군의 존재와 연계시키지는 않았다. 한국도 안보문제는 국가의 존립과 직결된다는 점 때문에 주한미군을 붙잡아 두기 위해서는 어느 정도의 희생과 양보를 감수해 왔다. 안보적 갈등은 미국은 미국의 국가이익이라는 입장에서 세계전략의 일환으로 대한국 정책을 구사한 데 반해 한국은 한국의 입장에서 이를 거부하거나 수정코자 한데서 비롯됐다.

그러나 갈등의 전개과정을 보면 양국의 입장은 다르다. 한국은 미국을 정치·경제·문화 차원에서 매우 소중한 우방으로 생각하고 있는데 반해 미국의 세계전략은 한국자체에 대해서는 그다지 관심을 갖지 않고 미국의 아시아정책 일환에서 상황에 따라 소중하기도 하고 불필요하게도 되는 우방으로 여기고 필요에 따라 협조의 질과 양을 조정했기 때문이라는 것이다. 미국은 미국의 국가이익과 안보의 자신이 세운 목표를 시차와 조건이 일부 수정될 수는 있었을지라도 한국에서 자신의 정책목표를 모두 달성했다. 따라서 안보차원의 협상에서 그것이 미국 전략의 일환에는 한국의 영향력은 거의 없었다고 볼 수 있다.

한국의 국력신장은 안보적 갈등을 해결하는 협상에서도 한국을 점차 대등한 입장으로 격상시켜 주고 있다. 1980년대 말부터 발생한 방위비 분담 갈등에서는 한국이 얼마나 방위비를 부담하느냐의 문제였으며 이는 받아내는 협상에서 주는 협상으로 위치가 바뀐 것이다. 갈등의 본질은 지원을 얻어내는데서 지원을 하는 쪽으로 바뀐 것이다⁶⁷⁾.

또한 세대별, 이념성향별 안보의식의 양극화는 일반 국민과 여론주도층 사이에서도 현저히 나타났다. 중앙일보와 동아시아연구원이 2003년 1월에 일반국민과 여론 주도층을 대상으로 실시한 여론조사에 따르면 자주적 대미관계 및 주한 미국 철수 문제에 대해 일반 국민은 각각 59.8%, 56.6%가

67) 이념별, 세대별 양극화 현상에 대해서는 이내영, "안보의식의 양극화와 외교정책결정의 딜레마," 이내영·이하경 편(2003), 『노무현 정부의 딜레마와 선택』, 동아시아연구원, pp.70-76.

찬성하는 반면, 여론 주도층은 각각 43.0%, 28.7%만이 지지를 표명해서 여론 주도층이 한미동맹과 주한미군에 대해 일반국민과 비교하여 긍정적인 평가를 하고 있는 것으로 나타났다.

2002년 겨울 여중생 사망사건과 대규모 촛불시위로 촉발된 반미여론의 내용과 성격을 종합해보면, 반미여론의 성격은 한미동맹의 운영과 절차에 대한 개선요구의 성격이 강한 것으로 나타났다.

70%이상의 국민이 한미동맹의 유지 혹은 강화를 지지했다는 결과를 보면 반미여론의 한미동맹의 정당성을 부인하는 성격을 가진 것이었다고 볼 수는 없다. 그러나 여중생 사망사건의 불공정한 재판과 SOFA개정에 대한 불만으로 인해 많은 국민들이 반미감정을 가지게 되었으나, 한미동맹의 정당성에 도전하는 반미주의의 성향을 가지는 국민들의 소수에 머물러 있는 상황이고, 국민 다수는 상존하는 북한의 위협으로부터 한반도의 평화와 안보를 지키기 위해서는 한미동맹을 유지해야 한다는 공감대를 가지고 있는 것이 현실인 것 같다.

그러나 세대별, 이념별로 대미인식의 양극화가 뚜렷하게 나타나고 있는 점은 한국사회의 핵심 국내적 갈등요인일 뿐만 아니라 한미동맹의 미래에도 심각한 위협이 되고 있는 현상으로 이해할 필요가 있다.

2. 협상전략

이라크 파병결정 과정은 크게 두 가지 범주로 구분되어 분석되어야 할 것이다. 그것은 먼저 미국이 이라크를 침공하면서 2003년 3월 21일 정부가 제1차 파병을 결정하였던 사례와 다시 2003년 12월 17일 추가 파병부대인 자이툰 부대 파병을 결정한 추가파병 결정사례로 구분되어 분석되어야 한다는 것이다. 왜냐하면 미국의 이라크 공습 이후 한국에 대한 미국의 파병요청이 2회에 걸쳐 이루어졌으며, 공식적인 파병결정 다시 말해 국무회의 의결을 거쳐 국회에 상정되는 정책결정 과정이 두 번에 걸쳐 나뉘어 진행되었기 때문이다.

미국이 2003년 3월 18일에 대 이라크 최후통첩을 발표하면서, 이미 한국

정부는 당일 고건총리 주재로 '이라크사태 관계장관 회의'를 개최하여 이라크 전쟁 발생 직후 2시간 내에 긴급 국가안전보장회의를 개최할 것과 4시간 내에 고건 국무총리주재의 '비상 경제장관회의'를 개최하여 외교-안보, 국민경제, 국민생활안정, 대테러, 비상 대응체제의 5개 분야별 대책을 점진추진 할 것을 결정하였음은 물론이고, 전쟁개시 후 조속한 시일 내에 국회의 동의를 얻어 대대급 규모의 공병부대 파병을 결정하였다. 이후 노무현 대통령은 19일 국회 국방위 소속 여야의원 14명을 청와대에 초청하여 만찬을 갖는 자리에서 이라크전 개전시 정부대책과 파병문제를 논의하며 각 당 의원들로부터 비전투병력 파병에 대하여 긍정적 대화를 나누었다.⁶⁸⁾

2003년 3월 20일 이라크전에 개전되면서 노무현대통령은 국가안전보장회의(NSC)를 개최한 뒤 대국민 담화를 통하여 "미국을 비롯한 국제사회의 조치를 지지하는 우리 정부의 입장을 재확인하였으며, 국제사회의 동향과 대량 살상무기 확산방지, 한미관계의 중요성 등 제반요소를 감안해 미국의 노력을 지지해 나가는 것이 우리 국익에 가장 부합한다는 판단을 내렸다"고 밝혔을 뿐만 아니라, 다음날인 3월 21일에는 국무회의를 개최하여 국회에 제출할 파병동의안과 임시국회 소집요구서를 심의·의결 하였다.⁶⁹⁾

같은 날 저녁에 노무현대통령은 박관용 국회의장, 정대철 민주당 대표, 박희태 한나라당 대표, 자민련 김종필 총재 등 여야지도부를 청와대로 초청하여 만찬을 같이 하며 미국에 대한 지지 배경과 대응책을 설명하고 초당적 협조를 논의하였으며, 같은 시간 국회 국방위는 국군부대 파견 동의안을 의결하는 가운데 3월 25일 임시국회를 열어 본회의에서 동의안을 의결하기로 결정하였다.⁷⁰⁾ 다음날인 26일에는 새 정부 출범이후 최초로 당정 고위정책조정회의가 개최되어 당정 간에 이라크 전쟁과 관련한 파병, 안보 대책, 국내치안 대책, 대북정책 등에 관한 협력 방안을 중점 논의 하였다.

그러나 이라크 파병동의안을 처리하기로 하였던 3월 25일 국회 본회의는 시민사회단체인 반전운동과 민주당 주도의 반전 정치인들의 압박에 밀

68) 『세계일보』, 2003년 3월 19일자.

69) "의무부대 추가 파병 검토" 『세계일보』, 2003년 3월 21일자.

70) "의무부대 추가 파병 검토" 『세계일보』, 2003년 3월 22일자.

려 무산되었으며, 28일에는 '반전평화의원 모임'이 전원위원회 소집을 요구함으로써 27일 개최하려던 본회의가 다시 자동연기되었다가, 4월 2일 노대통령의 본회의 첫 국정연설이 있고 나서야 파병동의안이 국회에서 의결되었다.

[표 4-3] 제1차 파병결정 과정

- 2003.3.18 미국 이라크 최후통첩
- 2003.3.18 이라크사태 관계장관 회의
- 2003.3.20 국가안전보장회의
- 2003.3.21 국무회의 (파병안 의결) 국회 국방위원회 (파병안 의결)
- 2003. 4. 2 국회 본회의 의결

출 처 : 서울신문 2003년 9월 10일자.

(2) 추가 파병 결정과정

미국은 2003년 9월 3일 서울에서 열린 미태 한미동맹 4차 회의에 참석한 리처드 롤리스 국방부 차관보를 통하여 유엔의 다국적 치안 유지군에 한국군의 파병이 가능한지를 타진하였으며, 이틀 후인 5일에는 방미 중인 윤영관 외교부장관에게 폴 윌포워츠 국방부 부장관이 같은 요청을 하면서 이라크 추가파병이라고 하는 정책문제가 본격적으로 제기되었다. 그러한 미국의 추가파병 요청사실은 9일 국가안전보장회의 상임위 후에 황영수 국방부 대변인의 발표를 통하여 언론에 보도되었다.⁷¹⁾

이후 9월 16일에는 국무회의 석상에서 노무현대통령이 신중한 접근을 강조하였고, 당일 개최된 국가안전보장회의 실무조정회의에서 추가 파병에 대한 최초의 논의가 진행되었으나, 유인태 정무수석이 파병에 대한 반대 입장을 밝히면서 '청와대 내부와 외교·안보관련 부처간의 갈등'이라고 하는 주제의 기사들이 게재되기 시작하였다.

71) "미, 이라크 추가파병 요청" 『서울신문』, 2003년 9월 10일자.

9월 18일에는 국가안전보장회의 상임위가 개최되어 라종일 국가안보보좌관이 간략한 브리핑을 하고, 이어 국방부가 파병병력과 관련된 문제와 현지조사단 파견계획을 보고하였고, 외교부는 유엔동향과 미국의 파병요청을 받은 각국의 반응을 보고하였다. 1시간 40분에 걸쳐 진행된 이날 국가안전보장회의 상임위의 결론은 '정부는 시간을 갖고 우선 이라크 현지조사단의 결과와 유엔결의안 통과여부를 지켜본 뒤 국내여론을 충분히 수렴하여 결정한다'는 것이었다.⁷²⁾ 이에 따라 강대영 국방부 정책기획차장을 단장으로 하는 12명의 현지조사단이 24일 이라크로 출발하였으며, 동시에 차영구 국방부 정책실장과 서주석 국가안전보장회의 전략기획실장이 미국의 정확한 요구사항을 협의하기 위해 미국으로 출발하였다. 이후 26일에는 노무현대통령 주재의 안보관계장관 회의를 통하여 18일의 국가안전보장회의 방침을 재확인하였다.

10월 16일(한국시간)에는 유엔안보리가 만장일치로 "대 이라크 다국적군 파병 및 재건에 관한 결의안"을 통과시킴으로써 파병을 위한 대외적 명분을 확보하였으며, 다음날인 10월 17일에는 노무현 대통령 주재로 청와대 참모들과 관련부처 장관들을 망라해 APEC 대책회의를 개최하여 APEC 기간 중 예정된 10월 20일의 한미정상회담 시 파병과 관련한 협의수준을 논의한 후 18일에 참여정부 출범 후 두 번째의 대통령 주재 국가안전보장회의를 개최하여 이라크 추가파병을 결정하였다.

국가안전보장회의에서의 원칙적 추가파병 결정 이후 정부는 2차 현지조사단과 국회의 현지 조사단이 이라크에 파견되었으며, 국회조사단 숙소가 피격을 당하고 오무전기 직원 2명이 사망하는 등의 사건이 발생하면서 이라크 내의 치안 상황에 대한 논란과 파병부대의 성격과 규모를 두고 정부와 사회전체는 혼란이 거듭되었다.

그러한 가운데 한·미관계는 정상회담에 이어 한미 연례안보협의회의(SCM), 파병협의단 미국 방문, 그리고 이종석 사무차장의 미국 방문 등을 통하여 계속적인 파병부대와 파병지역 등과 같은 세부적인 협의가 지속되었고, 결국 12월 17일 안보관계장관회의를 마지막으로 12월 23일 개최된

72) "NSC 파병논의/국내여론 · 이라크 상황 봐가며 결정" 『조선일보』, 2003년 9월 19일자.

국무회의를 통하여 한국군의 이라크 추가파병 동의안이 의결되었다. 국무회의에서 의결된 동의안은 12월 24일 국회에 제출되었으나, 찬반집단 간의 시위와 갈등, 그리고 국회 내에서의 갈등으로 인하여 국회 본회의 개최가 무산되는 등의 진통을 거친 후인 2004년 2월 13일이 되어서야 찬성155, 반대 50으로 본회의에서 의결되었다.

[표 4-4] 제2차 이라크 추가파병 결정과정

- 2003.9.4 미국의 이라크 추가파병 요청
- 2003.9.9 국가안전보장회의 상임위
- ※ 추가파병 요청사실 발표(국방부 대변인)
- 2003.9.18 국가안전보장회의 상임위
- ※현지조사단 파견, 여론수렴 후 신중한 결정 결론
- 2003.10.16 유엔 안전보장회의이사국 결의안 채택
- 2003.10.17 APEC 대책회의
- 2003.10.18 노무현 대통령 국가안전보장회의 개최
- ※추가파병에 대한 원칙적 결정
- 2003.10.31 정부 2차 조사단 출발
- 2003.1.17 한미 연례 안보협의회의 (SCM)
- 2003.1.18 국회조사단 이라크 출발
- 2003.1.21 국회조사단 숙소 피격
- 2003.1.30 오무전기 직원 피격(2명 사망, 2명 부상)
- 2003.12.14 후세인 이라크 대통령 체포
- 2003.12.17 안보관계장관회의
- 2003.12.18 국무회의(파병결정)
- 2003.12.24 파병동의안 국회제출
- 2004.2.13 국회 본회의 통과

출 처 : 청와대 홈페이지(www.bluehouse.to.kr)

이라크전 파병결정과정 분석을 통해서 대통령과 관료의 역할을 합리주의적 대통령 중심의 정책결정 체제와 관료주의적 정책결정 체제로 대비하여 살펴본 결과 평상시의 의사결정은 관료 중심으로 이루어지는 경향이 강한 반면 위기에 처한 상황에서는 대통령이 절대적인 영향력을 발휘하고 있음이 입증되었다. 이 같은 결과는 미국의 경우도 대통령을 중심으로 동심원구조를 이루면서 정책결정의 핵심에 대통령이 존재하며 외교정책결정에서 백악관의 핵심보좌관들의 영향력은 매우 막강함을 알 수 있다.

궁극적으로 한국나라의 외교정책결정은 대통령의 역할과 영향력이 가장 중요하며 결정적으로 작용하고 있으며 이는 강한 결속력을 가진 집단이 형성되면 더욱더 강력하게 작용하는 것을 알 수 있었다. 물론 외교정책을 제외한 다른 정책의 경우는 관료주의적 사고가 작용하고 있어 한나라의 외교정책의 중요성이 얼마나 중요한가를 짐작하게 한다.

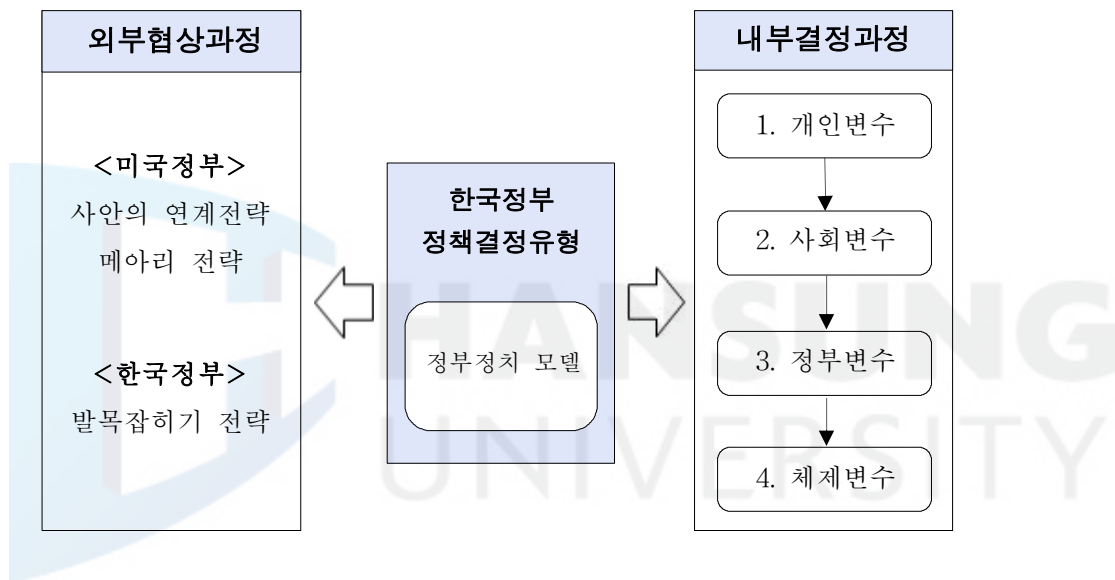
1, 2차에 걸친 이라크 파병결정 협상과정을 종합적으로 봤을 때, 미국 정부는 자신들의 요구를 수용되게 하기 위해 북핵문제와 주한미군 문제를 이라크 파병에 연계시켰다. 이로 인해 한국정부의 원샷을 확대시킴으로써 자신들이 협상에서 유리한 고지를 점령하고자 했다. 즉, ‘사안의 연계’ 협상전략을 사용하였다. 또한 이라크 전쟁에 대한 테러와의 전쟁, 평화 유지 등의 목표의식을 통해 이라크 파병의 이미지를 긍정적으로 변화시켜 한국정부의 원샷을 확대하기 위한 ‘메아리’ 협상전략도 함께 사용하였다.

여기에 대하여 한국정부는 베트남 파병결정 때와 같이 적극성을 보여 원샷을 확대시킴으로써 협상에서 불리하게 만들 이유가 없었다. 따라서 한국정부는 민주주의와 시민의식 성장으로 발전한 사회변수들의 이유를 들어 한국정부의 원샷을 축소시키는 것으로 대응했다. 즉 ‘발목잡히기’ 협상전략을 사용하여 협상력을 제고시키고자 하였다.

제5절 소결론

제5장에서는 본 연구에서 선행연구를 토대로 개발한 PAR 모델을 통하여 선정된 두 사례 중 이라크 파병정책 결정과정에 대해 앞서와 같은 분석을 실시하였다. 여기서는 앞서의 이라크 파병정책 결정과정 분석결과를 요약하여 살펴보고자 한다. 이러한 결과를 그림으로 요약하면 아래와 같다.

<그림 4-1> PAR 모델을 통한 이라크 파병정책결정 분석결과



1. 파병협상 의사결정 주체

이라크 파병결정 과정의 주체인 한국정부의 의사결정 형태는 Allison의 정책결정 세 가지 모델 중에서 세 번째 모델인 정부정치 모델로 가장 잘 설명될 수 있다. 노무현 정부는 베트남 파병결정 당시와는 다르게 민주주의의 발전과 시민의식 성장으로 정당, 여론, 이익단체 등 수많은 집단이

내부정책결정과정에 참여하게 된다. 이에 따라 각각의 집단은 자신들의 이익과 목표를 토대로 협상에 임하게 되며, 이로 인해 갈등이 발생하고 이러한 갈등을 해소하기 위한 타협과 협상의 과정이 바로 파병정책 결정인 것이다. 즉 이러한 노무현 정부의 정부정치모델의 정책결정 형태는 대통령을 핵심으로 하는 권위적 체제로써 합리적 행위자 모델에 의해 설명되는 베트남 파병결정 과정과는 대조적 모습을 보이게 된다.

물론 이라크 파병 결정 역시 대통령의 영향력이 파병결정에 핵심적 영향을 수행했으나 이것을 베트남 파병결정에서와 같이 Allison의 합리적 행위자 모델이라고 볼 수 없다. 이것은 Allison의 주장과 같이 정부정치 모형에서 역시 특정 참여자가 의사결정에 핵심적 영향을 미치고 다른 참여자들은 미미한 영향을 미치거나 혹은 영향을 미치지 않을 수도 있다는 주장에 부합된다. 즉, 이라크 파병결정은 다양한 참여자들과의 갈등과 타협으로써 대통령의 힘이 크게 작용하여 나타나게 된 것이다. 물론 베트남 파병결정 사례가 이것과 유사한 이유로 정부정치 모델에 해당한다고 여길 수 있으나 베트남 파병결정 사례의 경우 대통령제라는 정치적 특징, 군의 의사결정 시스템 도입, 박정희 대통령의 카스마적 리더십, 여론 통제 등으로 실질적으로 참여자 자체가 인정되지 않고 그 영향력이 전무하다시피 하였기에 정부정치모델에 적용하기에는 한계가 따른다.

[표 4-5] 이라크 파병결정과정의 의사결정 주체와 Allison의 3모형

모형 차원	정책추진 동기	대안작성	결정권한의 분포	불확실성의 처리	목표 공유도	
제Ⅰ모형 (합리모형)	국가차원 국익	분석적 종합적	최고결정자에 집중	모든가능성 검토 미래 지향적 분석적	강함 집단목표	
제Ⅱ모형 (조직모형)	조직차원 조직이익	표준운영 절차정형화	수직분산하 조직기능 전이	표준대응책	비교적 약함	
제Ⅲ모형 (정부정치 모형)	개인차원 개인이익	협상 타협 갈등	수평분포	임기응변식	아주 약함	이라크 파병결정

2. 내부결정과정

참여정부인 노무현 정부의 형태와 민주주의의 정착단계에 접어든 상태였기에 베트남 파병정책 결정과는 상이한 내부과정 우선순위가 나타날 것이라 예상하였다. 또한 김열수(2006)의 연구는 이라크 파병당시의 노무현 정부를 Rosenau의 분류에 따라 크기 및 자원에 따라 약소국, 경제적 위상은 중진국, 정치적 위상은 개방, 변수의 우선순위는 체제-사회-정부-개인의 순으로 나타났다.

그러나 본 연구의 결과는 1순위와 4순위가 반대되는 결과로 나타났다. 즉, 이라크 파병정책 결정과정에 대한 Rosenau의 결정과정 참여자의 우선순위는 개인⇒사회⇒정부⇒체제의 순으로 나타낼 수 있다. 민주정치 발전으로 인한 국회와 여론의 성장에도 불구하고 이라크 파병정책 역시 대통령 개인의 요소가 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이라크 파병과정에서 대통령의 영향력이 결정적인 역할을 하였다는 것은 다음을 통해 확인할 수 있는데 즉, 정부여당에서도 당론이 분분한 때에 대통령이 파병을 결심하고 안전보장회의를 소집하자 열린 우리당은 곧 파병을 당론으로 정하여 파병찬성의 입장을 취하였다. 물론 과정에서 한나라당의 신경전이 있었지만 여당으로서 열린 우리당이 당론으로 파병을 결정하자 한나라당도 파병찬성을 결정하였다.

이러한 결과는 대통령제를 채택하고 있는 나라들의 공통적 특성과 함께, 엄격한 수직적 관료주의로 인해 대통령에게 거대한 권력이 쥐어지는 한국 정부만의 고유의 특성이 결합한 결과라고 할 수 있다. 그러나 여론과 국회의 영향력은 무시할 수 없을 만큼 성장하게 되었다. 특히 대통령 탄핵사건이 그러하다. 이라크 파병 후의 사건이기 때문에 이라크 파병결정과정에는 포함되지 않았으나 대통령 탄핵사건은 국회나 여론의 영향력을 더더욱 강화시키는 계기가 되었으며 앞으로의 파병결정에 미치는 영향은 더욱 확대될 것으로 예상된다.

이라크 파병결정과정의 내부결정과정의 우선순위 표로 나타내면 다음과 같다.

[표 4-6] 이라크 파병결정과정의 내부결정과 Rosenau의 우선순위

구 분	내 용
	이라크 파병결정
경제적 발전도	중진국
변수의 우선순위	개 인 사 회 정 부 체 제

3. 외부협상과정

이라크 파병에서는 한국정부가 적극성을 보일 필요가 없었으며, 반대로 미국은 한국군의 파병이 절실한 상황이었다. 이에 따라 협상에서 한국정부는 매우 유리한 입장에 있었다. 이러한 상황 속에서 한국정부와 미국정부는 자신들의 외교정책 목표를 달성하기 위한 눈에 보이지 않는 치열한 협상전략들을 전개시켜나갔다.

먼저 미국정부는 자신들의 한국정부의 원샷을 확대시키기 위해서 Rosenau의 체제변수로 분류되는 당시의 가장 국제사회의 문제였던 북핵 문제와 주한미군 문제를 이라크 파병정책 결정과정에 연계시키는 전략을 사용하였다. 즉, 한국정부의 원샷을 확대시킴으로써 자신들이 협상에서의 우위를 차지하기 위해 사안의 연계 전략을 사용하였다. 또한 미국정부는 당시 명분과 당위성이 부족했던 이라크 전쟁에 대하여 테러와의 전쟁, 세계 평화 유지라는 목표의식과 명분을 형성하는 메아리 전략을 통하여 한국의 원샷을 확대시키고자 노력하였다.

이에 반해 한국정부는 1차 파병때의 여론의 격렬한 반대반응 등을 이용하여 발목잡히기 전략 등 다양한 윈셋 조절 전략들을 통해 미국정부와의 협상에 대응하였다. 그러나 종합적으로 이라크 파병정책 결정과정을 보았을 때, 한국정부의 협상전략은 성공했다고 보기 힘들다. 이는 매우 유리한 고지에 있던 한국 정부가 협상에서 비교적 큰 협상의 이익을 누리지 못했기 때문이다.



제 5 장 결 론

제1절 한국군 파병 사례의 함의

본 연구는 Aillson의 정책결정 3모델, Rosenau의 예비이론, Putnam의 양면게임 이론을 통합한 새로운 파병결정 과정 분석모형을 개발하여 베트남 파병결정과정과 이라크 파병결정과정을 분석의 대상으로 하였다.

이와 같은 두 사례에 대한 연구의 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 베트남 파병결정 당시의 박정희 정부와 이라크 파병결정 당시의 노무현 정부는 의사결정과정에서 큰 차이를 보였다. 먼저 박정희 정부의 경우 Allison 모형의 1 모델인 합리적 행위자 모델에 근접한 형태를 보였다. 엄격한 상의하달식 의사결정시스템 안에서 국익이라는 궁극적인 목표를 가지고 의사결정권한을 독점하고 있는 대통령에 의해 파병결정이 이루어졌다. 물론 국회, 여론과 같은 내부결정 참여세력들이 존재하였으나 정부의 탄압과 민주주의의 미성숙으로 그 영향력은 매우 미약했다. 그러나 이라크 파병결정 과정은 이와는 대조적인 모습을 보인다. 여기서는 국회와 시민단체, 여론 등 다양한 참여자들의 참여가 이루어졌다. 파병결정 역시 이러한 다양한 참여자들과의 협상과 타협의 산물로 이루어지게 된 것이다.

둘째, 두 사례의 파병결정 과정에서 대통령의 결정이 다른 내부참여자들의 영향력 비해 가장 크게 작용했다는 점이다. 베트남 파병결정의 경우 정권의 특성상 이러한 결과는 기존의 연구들을 지지한다. 그러나 본 연구에서는 민주주의가 고도로 발전하고 시민의식이 성장한 노무현 정부에서 역시 파병결정 과정에서 대통령의 결심이 가장 중요한 요소로 작용한 것으로 나타났다. 물론 국회의 동의를 얻는 과정에서 진통을 겪었으나 궁극적으로는 노무현 대통령의 의지를 알게 된 청와대와 국회에서의 파병의지를 관철시킬 수 있도록 협조함으로써 국회본회의에서 통과되었다. 이러한 것이 가능했던 이유는 대통령제를 채택하고 있는 국가들의 공통적 특징과 엄격한 수직성을 바탕으로 하는 관료제라는 한국정부의 특징의 결합으로

인한 것이라 볼 수 있다.

셋째, 내부결정과정의 우선순위 변화다. 먼저 베트남 파병 사례의 경우 국내비준 과정의 우선순위는 ‘개인→체제→정부→사회’의 순으로 나타났으며, 이라크 파병 사례의 경우 ‘개인→사회→정부→체제’의 순으로 나타났다. 위에서 살펴본 것과 같이 대통령 개인변수는 국내비준 과정에서 핵심적 변수인 것으로 나타났으며, 체제변수의 변화가 눈에 띈다. 베트남 파병 당시 전 세계 사회주의와 자유주의의 대립의 중심에 서있는 한반도에서 체제는 파병결정에까지 매우 큰 영향을 미쳤다. 그러나 세월이 흐르고 냉전체제가 붕괴되고 공산권 국가들이 하나, 둘 무너짐에 따라 체제에 대한 비준과정의 영향력은 축소되었다. 물론 자유주의의 수호와 한미동맹의 유지는 매우 중요한 요소라고 할 수 있으나 한국사회의 체제정립이 확고한 상황에서 사회변수나 정부변수에 비해 그 영향력은 낮아졌다고 할 수 있다. 그리고 이라크 파병결정에서는 민주주의의 발달과 시민의식성장으로 사회요소와 정부요소가 파병정책 결정에 중요한 영향을 미치게 되었다.

넷째, 협상전략의 변화이다. 베트남 파병 초기 한국정부는 파병에 적극성을 보이면서 윈셋을 확대시켰고 이에 따라 협상에서 미국에 끌려다니게 되는 결과를 초래하게 되었다. 물론 파병이 장기화되면서 후반부로 갈수록 발목잡히기 전략 등을 사용하여 협상에 우위를 잡고자 노력하였다. 그러나 이라크 파병결정에서는 미국의 연계전략과 메아리 전략 등으로 자신들의 한국정부의 윈셋을 확대시키고자 하였고 한국정부는 여론의 반대를 들어 자신들의 윈셋을 축소하는 발목잡히기 전략으로 대응하는 등의 두 수준의 협상 간에 게임이 이루어졌다.

다섯째, 정치경제상황과 한미관계이다. 두 파병 사례 모두 정치적으로 정국불안과 국민적 동요 그리고 북한의 위협이 상존한 상황에서 전개되었다. 특히 최고결정권자들은 미국의 한미동맹관계를 안정적이고 지속적으로 유지하기를 바라고 있으며, 미국으로의 수출을 위한 통상 문제를 원만하게 해결하여야 하는 과제를 안고 있었다. 그러므로 정치경제적 상황은 원하던 원하지 않던 미국의 요구를 들어줄 수밖에 없는 약소국의 아픔으로 남는다. 그렇다면 기왕에 파병하는 상황이라면 보다 많은 인력을 파병하여 미

국에 대한 지지도 확실하게 얻어내고 전후 복구에 따른 경제적 이득도 확실하게 찾고자 하는 결정임을 읽을 수 있다. 즉, 베트남전 파병시 박정희 대통령은 5. 16군사혁명 이후 정권의 안정과 국민적 지지를 획득하고 미국으로부터의 정권의 정통성을 인정받아야 될 급박한 정치적 상황에 놓여있었다. 그리고 경제적으로도 경제개발 5개년 계획을 추진하여야 하며 그러기 위해서는 미국의 원조가 절대적으로 필요한 시점이었다. 또한 이라크전 파병의 경우에도 노무현 대통령의 국내에서의 혼란한 정국 타개가 절실하게 필요했으며, 한·미간의 소원한 요인들이 돌출되고 국민여론도 반미정서가 고조되는 상황에서 한·미간의 긴밀한 협조가 절실히 필요했고 북핵 문제의 평화로운 해결이 필요한 상황이었다. 경제적으로도 IMF 상황의 후유증이 지속되는 가운데 실업률이 증가하고 국민소득이 감소하는 상황에서 경제적 회생을 위한 돌파구를 찾지 않으면 안 되는 절박한 상황에 놓여있었다.

여섯째, 개발된 PAR 모델은 베트남과 이라크 파병정책 결정을 분석함에 있어 유의미한 분석의 모델이 될 수 있는 가능성을 보였다. 연구자는 1장에서 새로 개발된 PAR 모델이 베트남과 이라크 파병정책을 적절하게 분석하는 것이 가능하다면 다른 파병사례에도 이 분석 모델이 사용가능할 것이라 가정하였다. 이는 이 두 사례가 대표적인 대규모 파병결정이었으며, 사회적으로 큰 영향을 미쳤고 서로 대비되는 정치·사회적 환경을 지니고 있었기에 양 극단의 두 파병사례가 새로운 분석에 틀로 분석이 가능하다면 두 사례 사이에 존재한다고 할 수 있는 기타 파병사례들 역시 PAR 모델로 분석이 가능하다는 판단에서였다. 이에 따라 PAR 모델은 두 파병정책결정 사례 외에도 다른 파병사례를 분석함에 있어서 유용한 분석 모형이 될 것이라 생각된다.

본 연구는 제1장의 연구목적에서 밝힌 바와 같이 개발한 분석모형으로 한국군 파병 사례를 분석함으로써 베트남전과 이라크파병결정 과정을 비교하여 살펴보았다. 또한 이러한 분석결과를 토대로 앞으로의 파병정책결정 과정의 변화를 예측해 보고자 한다.

먼저 정부형태가 Allison의 세 가지 모델 중, 정부정치모델에 더욱 부합

되는 의사결정 형태를 보일 것이다. 의사결정에는 정부, 국회, 언론, 시민 단체, 이익집단 등 매우 다양한 형태의 참여자들이 참여하게 될 것이고 이들의 힘은 전체적으로 수평적인 영향력을 갖게 될 것이다. 이에 따라 각 개인들은 자신들의 손익계산에 따라 평가르기식 논쟁이 벌어질 가능성이 크다. 이것은 미국산 쇠고기 파문에서 아주 잘 보여주고 있다. 이처럼 한국사회는 다양한 참여자들과 그들의 영향력 증대로 국론이 분열되고 사회 갈등이 깊어질 가능성이 높다.

다음으로 내부비준과정에서의 우선순위가 변화될 것이다. 물론 강력한 대통령제를 지속적으로 운영하는 한 대통령 개인변수는 계속해서 상위의 영향력을 미치게 될 것이다. 그러나 최근 들어 보여준 대통령 탄핵 사건, 촛불집회 등의 사건은 사회변수와 정부변수의 내부비준과정에서의 영향력 향상을 절실히 보여주는 사례이다. 이것은 대통령 개인의 변수 영향력을 축소시키는 결과를 초래할 것이다. 따라서 앞으로는 파병정책결정 과정에서의 변수 우선순위는 사회→정부→개인→체제의 순으로 나타날 가능성이 크다.

제 2 절 해외파병 정책결정 과정의 효율성과 협상력 제고 방안

지금까지 연구의 주요결과를 요약하여 서술하고 이를 통해서 앞으로의 파병정책결정 과정을 예측해 보았다. 다음으로는 이러한 사례의 분석결과와 앞으로의 예측을 통해서 본 연구가 궁극적으로 확인하고자 했던 향후 파병결정과정의 효과적으로 이루어지기 위한 대책과 협상력 제고방안에 대해 살펴보고자 한다.

첫째, 여론의 결정에 따라 파병결정이 좌지우지되지 않게 해야한다. 앞에서 예상하였듯 사회변수와 정부변수의 영향력은 점차 확대되어 갈 것이다. 이에 따라 파병결정 역시 여론에 의견이 크게 작용하게 될 것이다. 그러나 미국산 쇠고기 사건에서 보았듯이 일부세력의 거짓된 정보에 선동되

어 다수의 여론이 국익달성에 반하는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 정부는 사안에 따른 정확한 정보공개와 여론에 대한 통제를 통하여 파병정책 결정에 있어서 과도하게 여론에 의지하게 되는 사태를 미연에 방지해야 한다.

둘째, 상대국과의 1차 협상은 다양한 시각과 자료를 바탕으로 미래를 내다보는 신중한 참여를 요한다. 앞의 사례 분석에서 살펴보았듯이 첫 번째 협상은 이어질 후행 협상에 연쇄적인 영향을 준다. 즉, 첫 번째 협상은 하나의 협상 기준이 되며, 그 후로 그 기준을 변경하기는 쉽지 않게 된다. 따라서 반드시 첫 협상은 미래를 생각하는 신중한 노력이 필요하다.

셋째, 협상전략의 개발과 활용에 노력해야 한다. 앞서 베트남과 이라크 파병의 사례에서와 같이 한국정부는 자신들에게 틀림없이 유리한 환경하에서도 그 상황을 적절히 활용하고 이용하는 협상전략을 사용하는데 부족한 모습을 보여 왔다. 또한 현대에 와서 국가 간의 대화와 갈등이 빈번한 상황에서 협상전략은 국가 목표달성 정도를 평가하는 중요한 요소가 되어 가고 있다. 따라서 정부는 상황에 적합한 다양한 협상전략들을 개발하고 이를 어느 정도 표준화하기 위한 노력이 필요할 것이다. 뿐만 아니라 이러한 개발된 협상전략을 활용하기 위한 인재양성과 연구에 대한 다양한 투자가 필요할 것이다.

넷째, 내부결정에 있어 국익이라는 대전제 목표를 확립해야 할 것이다. Allison이 정부정치모델을 설명하며 주장했던 바와 같이 내부비준과정에 참여자가 다양해짐에 따라 각 참여자는 개인의 이익 추구를 목표로 협상에 참여함에 따라 자칫 특정 참여자의 영향력 증가로 인해 국익과 상반된 특정인의 이익을 위한 파병결정이 이루어질 가능성이 있다. 따라서 내부결정 과정을 참여함에 있어서 참여자 모두는 국익이라는 대전제 목표를 가지고 협상에 임해야 할 것이다.

다섯째, 국내비준과정의 반대여론을 적절히 이용하는 협상전략을 통해 협상력을 제고할 필요가 있다. 베트남 파병결정 과정에서처럼 너무 적극성을 띤 나머지 자신들의 원샷을 확대시켜 협상을 불리하게 가져가서는 안 된다. 따라서 정부는 국내반대세력들을 교묘히 이용하는 발목잡히기 전략

을 통해서 우리의 원셋을 축소시켜 상대국과의 협상에서 주도권을 가질 수 있도록 해야 한다.

여섯째, 상대국에 영향력을 미칠 수 있는 초국가적 네트워크를 확보해야 할 것이다. Putnam의 주장에서와 같이 상대국의 언론, 미디어, 고위관리자 등에 대한 초국가적 로비활동을 통해 상대국의 원셋을 확대시킴으로써 자국의 협상력을 제고시킬 필요가 있다.

끝으로 본 논문에서는 베트남과 이라크전 파병정책 결정과정을 중심으로 분석하였는데 해외파병의 결과 얼마나 우리나라의 국익에 보탬이 되었는지를 분석하지 않은 한계가 있어 파병효과에 대한 후속연구가 필요하다고 본다.



【참 고 문 헌】

1. 국내 문헌

- 공군본부(2007) 『미 국방/공군 변혁과정 분석』, 대전 : 공군전투발전단.
- 구본학 외(1995) 『세계외교정책론』, 서울 : 을유문화사.
- 국방부(1995) 『국방정책 변천사』, 서울 : 국방군사연구소.
- 국방부(2006) 『국방백서』, 서울 : 대한민국 국방부.
- 국방부(2006) 『해외 파병사 연구총서 제1집』, 서울 : 국방부 군사편찬연구소.
- 국방부(2007) 『대한민국 국군의 UN PKO 활동 현황』, 서울 : 국방부 국제정책팀.
- 국방부(2007) 『해외 파병사 연구총서 제2집』, 서울 : 국방부 군사편찬연구소.
- 국방부(2007) 『해외파병정책연구』, 서울 : 국방연구원.
- 국방부(2008) 『국방백서』, 서울 : 대한민국 국방부.
- 국방부(2008) 『국방정책자료집』, 서울 : 국방부 기획조정관실(민정협력담당관실)
- 국방부(2008) 『해외파병정책』, 서울 : 합동참모본부.
- 국방부(2009) 『국정감사 자료집 / 국방정책자료집』, 서울 : 국방부 기획조정관실(민정협력담당관실)
- 국제문제연구소(1999) 『방위연감』, 서울 : 국제문제연구소.
- 김관옥(2005) “한국파병외교에 대한 양면게임 이론적 분석: 베트남 파병과 이라크 파병 사례 비교” 『대한정치학회보』, 제13집 1호.
- 김동성(1987) 『국제정치논총』, 서울 : 한국국제정치학회.
- 김멸달(1992, “걸프전쟁과 한국 안보에 관한 연구: 군사적 측면을 중심으로” 청주대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 김승수(2004, “정치과정모델로 본 이라크 파병 과정 연구” 국방대학교 석사학위논문.

- 김시욱(2005) “투레벨게임이론을 적용한 한국의 파병 협상연구: 베트남전과 이라크전을 중심으로” 국방대학교 석사학위논문.
- 김열수(2003) “동티모르 平和活動의 轉換爭點” 『교수논단』, 제33집, 장문석 교수정년퇴임기념호, 국방대학교.
- 김열수(2003.6) “세계 PKO 동향 및 우리의 정책방향” 『전사』, 제5호(정전50주년기념특집), 국방부 군사편찬연구소.
- 김열수(2003.12) “이라크 추가 파병 결정과 한미동맹의 미래” 외교안보연구원(국제정치학회) 세미나 주제발표.
- 김열수(2006) “해외파병 정책결정과정의 변수와 협상 전략” 『전략연구』, 제13권 제1호(통권 제36호), 국방대학교.
- 김열수(2005) 『21세기 국가위기관리체계론』, 서울: 도서출판 오름.
- 김용호(1998) “정치체제와 외교정책” 도서출판 오름.
- 김재두·심경욱(2002) 『미국의 對이라크 파병: 카스피해와 에너지안보』, 서울: KIDA Press.
- 김태효(2004) “이라크전 이후 세계 반미주의의 동향과 전망: 유럽, 중동, 아시아” 『신아시아』, 제12권 제1호, 봄.
- 남궁곤(2007) “탈냉전기 한국 외교정책 연구현황과 한국 외교정책 현실 평가” 『21세기정치학회보』, 제17집 1호.
- 대한민국 부사관 총연맹(2007) 『알기쉬운 군사사상』, 서울: 도서출판 글로벌.
- 민진(2004) “이라크 추가파병 결정 사례 연구” 『교수논총』, 제38집, 국방대학교.
- 박성관(2008) “조지 W. 부시 행정부의 대북정책 결정요인에 관한 분석” 『국제정치연구』 제11집 1호.
- 박성현(1985) “베트남파병의 정책결정과정 분석” 성균관대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 박창권, 이근수, 정상돈(2007) “이라크파병의 성과와 향후 과제” 한국국방연구원.

- 박태균(2000) “1950·60년대 한국군 감축론과 한국정부의 대응” 『국제 지역연구』, 제9권, 제3호, 서울대학교 국제지역원, p.46.
- 반성음(1990) “韓國軍의 베트남 派兵時 政策決定過程” 국방대학원 석사학위논문.
- 방진석(2008) “한국군 공병부대의 해외파병 업무 발전방향” 국방대학교 합동참모대학 정규(합참)논문.
- 서상문(2006) “모택동과 6.25전쟁: 파병 결정과정과 개입동기” 국방부군사편찬연구소.
- 서세호(2005.8) “동티모르 사태와 상륙수부대의 성과 및 영향 연구” 『군사』, 제56호, 국방부 군사편찬연구소.
- 세종연구소(2003.11) 『정세와 정책』, 서울: 세종연구소.
- 소상섭(1999) “걸프전쟁에 관한 연구: 발발원인을 중심으로” 국방대학원 석사학위논문.
- 신항섭(1994) “한국의 걸프전 파병결정에 관한 연구” 국방대학원 석사학위논문.
- 심양섭(2006) “베트남 파병 비판론의 논리와 한계” 『해외파병사 연구총서 제1집』, 서울: 국방부 군사편찬연구소.
- 안병준(1986) 『한국의 정치와 정책: 이론과 실제』, 서울: 전예원.
- 안병진(2004) “미국의 이라크 침공의 논리” 『韓國 政治 研究』, 제12권 제2호, pp.175-191.
- 외교통상부(2010) 『연감/백서/업무편람』, 서울: 외교통상부 정책기획국.
- 외무부(1979) 『한국외교 30년사(1948-1978)』, 서울: 외교안보연구원.
- 유병선(2001) “한국군 파병결정에 관한 연구: 베트남전, 걸프전, PKO파병 사례분석” 충남대학교 박사학위논문.
- 유승익(1993) “한국외교정책의 분석틀” 이범준, 김의곤 편, 『한국외교정책론: 이론과 실제』, 서울: 법문사.
- 유윤식(1992) “한국의 월남파병결정에 관한 연구” 명지대학교 대학원 박사학위 논문.
- 유윤식(2003) 『한국군의 베트남파병 정책결정』, 서울: 국방대학교.
- 육군본부(2008) 『육군정책보고서』, 대전: 육군 정책홍보실.

- 육군본부(2008) 『해외파병 40년사』, 대전 : 육군 군사연구소.
- 육군사관학교(2009) 『국가안보론』, 서울 : 박영사.
- 이근재(1999) “걸프전에 관하여: 세계관을 중심으로” 고려대학교 국제대학원 석사학위 논문.
- 이기종(1991) “한국군 베트남전 참전의 결정요인과 결과연구” 고려대학교 박사학위논문.
- 이성우(2008) 『정책분석론: 이론과 기법』, 서울 : 조명문화사.
- 이성훈(2004) “이라크 추가파병 정책결정 과정 분석: 양면게임적 시각에서” 『군사논단』, 제39호.
- 이승헌(1968) 『남베트남 민족해방전선연구』, 서울 : 고려대학교 아시아문제연구소.
- 이윤주(2009) “해외파병 결정에 관한 경험적 연구: 전문가 집단의 의식을 중심으로” 충북대학교 박사학위논문.
- 이정운(2004) “한국군의 이라크 파병 결정 과정 분석” 국방대학교 석사학위논문.
- 이종수(2005) 『정부혁신의 메커니즘과 전략』, 서울 : 대영문화사.
- 이춘근(2004) “국민들의 한마음으로 이라크에 평화를 심자” 『월간군사세계』, 제104호.
- 임준호(2005) “한민족(韓民族)해외파병의 역사적 교훈: 파병 정책 결정 과정을 중심으로” 국방대학교 합동참모대학 정규(합참)논문.
- 장덕환(1983) 『현대외교정책론』, 서울 : 형설출판사.
- 장재혁(1998) “제3공화국의 베트남 파병결정에 관한 연구, 대통령과 국회의 상호작용을 중심으로” 동국대학교 대학원 박사학위논문.
- 전 웅(1987) 『외교정책론』, 서울 : 법문사.
- 정도생(2006) “한국의 해외파병정책 결정과정에 관한 연구: 소말리아, 앙골라, 東티모르 PKO 사례를 중심으로” 단국대학교 대학원 박사학위논문.
- 정여인(2004) “한국의 외교정책 결정과정에서 NGO의 영향력분석: 이라크 추가 파병 사례를 중심으로” 숙명여자대학교 대학원 석사학위논문.

- 정정길(1989) 『정책학원론』, 서울 : 대명출판사.
- 정주택 외(2007) 『정책평가론』, 서울 : 법문사.
- 조명현(2002) 『국제정치적으로 본 한국의 운명: 동북아의 국제정치』, 서울 : 교학연구사.
- 조명현(2000) “외교정책결정 모형에 관한 연구: 합리적 정책결정과정 대한 분석과 비판” 『사회과학연구』, 제11권, 충남대학교 사회과학연구소.
- 조영갑(2003) “이라크 전쟁이 한반도에 미치는 영향” 『군사』, 서울 : 국방 군사편찬연구소.
- 조영갑(2007.8) “한국 국방정책의 역사적 변천과 특징 정립에 관한 연구” 『군사』, 제64호, 국방부 군사편찬연구소.
- 최도성(2004) “미국의 대 이라크 개입정책에 관한 고찰” 조선대학교 정책 대학원 석사학위논문.
- 최상복(2005) “우리나라 외교정책 결정에 관한 연구: 국군 해외파병을 중심으로” 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- 최용호(2006) 『한국군 동티모르 파병과 띠모르레스떼 탄생』, 서울 : 국방부 군사편찬연구소.
- 하영선(1998) “한국외교정책 분석틀의 모색” 『국제정치논총』, 제28집 2호.
- 합동참모대학(2005) 『평화유지활동』, UN PKO 종합지침서, 국제평화활동 센터.
- 홍성표(2003) “이라크전과 새로운 군사안보 패러다임” IRI 리뷰, 제8권 제1호, pp.65-99.

2. 국외 문헌

- Allison, Graham T, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston: Little. Brown and company, 1971.
- Farrell, John C. ed., *Image and Reality in World Politics*, New York: Columbia University Press, 1967.
- Han, Sung-Joo, "South Korea's Participation in the Vietnam Conflict: An Analysis of the U.S-Korean Alliance," *ORBIS*, Winter 1978.
- Herman, Charles F. "Policy Classification," in *The Analysis of International Politics*, eds., by James N. Rosenau, Vincent Davis, Maurice A. East, The Free Press, 1972, p.72.
- Holsti, Kalevi J, *International Politics: A Framework for Analysis*, 7th ed., Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1995.
- Kim, Se-Jin, "South Korea's Involvement in Vietnam and its Political and Economic Impact," *Asian Survey*, Vol. X. no.6, 1970.
- Modelski, George, quoted in *The Analysis of International Politics*, eds. by James N. Rosenau, Vincent Davis, Maurice A. East, The Free Press, 1972, p.70.
- Morgenthau, Hans and Kenneth Thompson, *Politics Among Nations*, 6th ed., New York: McGraw-Hill, 1985.
- Padadakis, Maria and Harvey Starr, "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 & Unwin, 1987.
- Puchala, Donald J. *International Politics Today*, New York: Dodd and

- Mead, 1974.
- Putnam, Robert D, *The Beliefs of Politicians: Ideology, Conflict, and Democracy in Britain and Italy*, 1973.
- Putnam, Robert D, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* with Joel D. Aberbach and Bert A. Rockman, 1981.
- Putnam, Robert D, *Hanging Together: Cooperation and Conflict in the Seven-Power Summits*, with Nicholas Bayne, 1984,(revised 1987).
- Putnam, Robert D, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games," *International Organization*. 42, Summer 1988, pp.427-460.
- Putnam, Robert D, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, 2000.
- Richards, Peter G, *Parliament and Foreign Affairs*, Toronto: University of Toronto Press, 1967.
- Rosenau, James N, *The Scientific Study of Foreign Policy*, New York: Nicholas Publishing Company, 1971.
- Rosenau, James N, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton University Press, 1990.
- Rosenau, James N, *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge, 1997.
- Singer, Berner S. and J, Stucky, "Capability Distribution, Uncertainty, and Major Power, 1920~1967," in Bruce M. Russett, ed., *Peace War and Numbers*, Beverly Hills, Calif: Sage, 1972.
- Snyder, Glenn H. and Paul Diesing, *Conflict among Nations: bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crises*, Princeton: Princeton University Press, 1977.

Stanley, Robert Larsen and James Lawton Collins, Jr., *Allied Participation in Vietnam*, Washington, D.C.: U.S. Department of the Army, 1975.

Steven Metz, *Refining American Strategy in Africa*, U.S. Army War College, 2000.

Strobe Talbott, "The Birth of the Global Nation," *Time magazine*, July 1992.

U.S. House of Representatives, *Investigation of Korean-American Relations: Report of the Subcommittee on International Organizations of the Committee on International Relations U.S. House of Representatives*, (Washington: U.S. Government Printing Office, 1978), p.53.

Wallace, William, *Foreign Policy and the Political Process*, London: Macmillan, 1971.

Wright, Quincy, *A Study of War*, 2nd ed., Chicago: University of Chicago Press. 1965.

3. 기 타

김재홍, “노정권과 미국 불편한 관계인가” 『신동아』, 1989년 7월호.

김호진, “노태우,전두환,박정희의 리더십 비교연구” 『신동아』, 1990. 1월호.

한국은행, 『경제통계연보』, 1964.

국민일보, 『이동원 당시 외무장관 회고』, 1989년 12월 6일자.

— — — — —, 『이동원 당시 외무장관 회고』, 1989년 12월 8일자.

— — — — —, 『이동원 당시 외무장관 회고』, 1989년 12월 13일자.

— — — — —, 『이동원 당시 외무장관 회고』, 1989년 12월 15일자.

— — — — —, 『이동원 당시 외무장관 회고』, 1989년 12월 22일자.

— — — — —, 『이동원 당시 외무장관 회고』, 1989년 12월 23일자.

동아일보, 1964년 5월 10일자.

— — — — —, 1965년 5월 29일자.

— — — — —, 1966년 6월 6일자.

세계일보, 1990년 9월 25일자.

조선일보, 1971년 11월 9일자.

— — — — —, 1971년 11월 11일자.

— — — — —, 1990년 5월 9일자.

— — — — —, 『김성은 당시 국방장관 회고록』, 1981년 11월 5일자.

— — — — —, 2003년 2월 18일자.

— — — — —, 2004년 7월 29일자.

중앙일보, 2003년 3월 9일자.

한국일보, 1971년 11월 9일자.

제44회 국회 제2차 국방위원회 회의록, 제4차 외무·국방위원회 연석 회의록.

제47회 국회 제7차 본회의 회의록.

제51회 국회 제3차 국방위원회 회의록.

제52회 국회 제11차 본회의 회의록.

제55회 국회 제13차,14차 본회의 회의록.

제152회 국회 제5차 국방위원회 회의록.

ABSTRACT

A Study on the Policy Decision Making for the Overseas Dispatch of Korean Troops

-Focused on the Development and Application of a Consolidated Model-

Kim, Jang-Hum

Major in Policy Science

Department of Public Administration

Graduate school

Hansung University

The overseas dispatch of the Korean armed forces has been considered to be one of the most important foreign policies of the Korean government. Thus, studies related to this subject have been continuously carried out. Most of the previous studies have, however, limits on making sorts of subjective reports but didn't present a specific theory or a satisfactory model, partly because of the delicate characteristics of a diplomatic and national defense subjects. Although studies employing Allison's Three Models of Policy Decision-making, Rosenau's Pre-theory, Putnam's Two-level Game Theory, and other hypotheses as analytical frameworks have appeared as methods for getting over this matter, they have explained the policy making of the overseas dispatch of the Korean armed forces only by one of these theories or models, and thus demonstrated their limitations in various

approaches to negotiations with the other countries, differences according to forms of governments, the priority of participants within the Korean Government, and diverse approaches to negotiation strategies, owing to the limits of each theories. Therefore, it is the time when the development of an integrated analysis model, which makes the conquest of the limits of these existing studies and dimensional approaches and analyses in dealing with the policy determination of the overseas dispatch of our armed forces possible, is in urgent need.

This study tries to develop an integrated model(PAR) which is the result of adopting Allison's Three Models of Policy Decision and Rosenau's Pre-theory, based on Putnam's Two Level Game Theory and apply it to the analysis of the policy determination of the overseas dispatch of Korean troops. Also, it tries to analyze the deployments of Korean troops to Vietnam and Iraq, the typical examples of the overseas dispatch of the Korean armed forces, using this model and explain the process of the Korean Government's policy decision at that time and what variable acted as priority or played a big part in the decision-making.

PAR model is generally for the analyses of a main agent of decision-making in negotiations on sending troops, external negotiations process, and internal determination process. First, in the analysis of a main agent of decision-making in negotiations on sending troops, It will be examined what model among Rational Actor Model, Organizational Process Model, and Bureaucratic Politics Model can explain the form of a main agent of decision-making in negotiations on sending troops. Next, in internal determination process, individual variable, systemic variable, governmental variable, and societal Variable,

as the priority of a variable of Rosenau's Pre-theory, will be examined respectively, and after that, it will be examined with what variable as priority internal determination process was carried out. Finally, in external negotiations process, international environmental factors will be examined, based on the asymmetry of power between supposed countries, and the negotiations process between the negotiators of the two countries will be analyzed with Putnam's negotiations strategy as the center. It is the purpose of this study to anticipate the future decision-making process of dispatching troops in advance and to map out a rational strategy for the determination of the overseas deployment of our troops, through these three dimensional analyses.

