외교정책결정자의 개인적 특성과 미국의 군사적 개입격차:

오바마 대통령의 크림반도 및 남중국해 대응 비교*

이수진 · 이신화**

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 외교정책결정요인과 정치지도자의 개인적 특성
Ⅲ. 오바마 대통령의 개인적 특성과 정책선택 경향
Ⅳ. 미국의 군사적 불개입: 러시아의 크림반도 합병사태
Ⅴ. 미국의 군사적 개입: 중국의 남중국해 인공섬 건설
Ⅵ. 지도자의 개인적 특성이 군사적 개입에 미치는 영향 비교
Ⅶ. 결론

주제어: 외교정책결정과정, 군사적 개입, 크림반도, 남중국해 인공섬, 상황정의, 다원화된 참모집단

| 국문초록 |

본 연구는 오바마 행정부 시기 러시아의 크림반도 합병사태에 대한 미국의 군사적 불개입과 중국의 남중국해 인공섬 건설에 대한 군사적 개입 이면의 정책결정 동학을 규명하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 규칙 기반의 국제질서에 도전한 두 강대국(러시아와 중국)에 대한 군사적 '개입격차'를 고찰하는 데 있어 외교정책결정요인들 중 어떤 요인이 가장 적실성 있는 설명력을 지니는지 살펴보았다. 본 연구는 다른 기존연구들과 마찬가지로 개인적, 국내적 및 체제적 변수의 상호작용이 군사적 개입 여부를 결정하는 데 중요하다는 점을 인식하면서도, 최고정책결정자의 특성과 역할이 가장 중요한 변수라고 주장한다. 문제인식, 진단, 계획, 그리고 선택이라는 각각의 정책결정단계가 외교정책결정과정을 이해하는 중요한 분석틀을 제공한다는 전제 하에, 크림반도와 남중국해 사태에 대한 미국의 대응에 있어 오바마의 개인적 특성, 특히 그의 인식, 신념체계, 동기, 상황정의, 선호 등이 어떻게 군사적 개입과 불개입을 가르는 데 영향을 끼쳤는지 고찰하였다.

✣『국제관계연구』 제24권 제1호 (2019년 여름호).
http://dx.doi.org/10.18031/jip.2019.06.24.1.39

* 본 연구는 한국연구재단 지원 (NRF-2017S1A3A2066657)을 받아 수행된 연구입니다.

** 주저자: 이수진 (한국국방연구원 선임전문연구원), 교신저자: 이신화 (고려대학교 정치외교학과 교수).

I. 서론

2013년 11월 우크라이나에서 반EU, 친러시아 정책을 표방하는 빅토르 야누코비치 대통령에 대항하는 친서방 세력에 의한 시위사태가 발발하자, 이듬해 2월 러시아는 군사적으로 개입하여 크림반도를 합병하였다. 이로써 우크라이나 사태는 지역차원의 분쟁을 넘어 유럽 전역에 안보위기를 조장하였다. 이에 버락 오바마(이후 오바마) 미국 대통령은 러시아를 겨냥해 우크라이나의 주권과 영토 및 민족자결권을 훼손한 국제법 위반자라고 강력하게 비난하였다. 하지만 미국은 러시아에 사태 복구를 강요하기 위한 군사적 개입안은 전혀 고려하지 않은 채 경제재재와 외교적 해결모색에 힘을 기울였다. 반면, 미국은 2013년 12월 이래 진행된 남중국해 분쟁지역에서의 중국의 인공섬 건설과 항행의 자유 제한 주장에 대해서는 군사적 개입을 결정하였다. 중국이 가상의 주권을 제조하여 국가들의 주권과 영토완결성을 침해하고 힘에 의한 현상변경을 시도한다고 규탄하면서, 2015년 10월 인공섬 12해리 내에 구축함이 통과하는 '항행의 자유 작전(FONOP: Freedom of Navigation Operation)'을 개시하였다.

이 두 사례는 현행 국제질서와 규범에 대항하며 수정주의적 성향을 갖는 대륙 강국인, 러시아와 중국이 자국 중심적 안보 논리로 무력을 통해 안보이익을 확대하려는 데서 촉발하였고, 도발국의 '핵심이익 지역'에서 발생하였다는 공통점이 있다. 그렇다면 오바마 행정부는 왜 러시아와 중국의 국제법 위반 행동에 대해 대조적인 반응을 보였는가? 외교정책수단으로서 군사력의 사용은 국제관계에서 어떤 의미를 갖는가? 다른 대안에 비해 군사적 개입은 왜, 그리고 언제 선택되는가? 이러한 문제의식에 기반하여 본고는 두 강대국의 국제법 위반 사례에 대한 미국의 군사적 (불)개입 결정 '과정'을 비교분석하고자 한다. 여기서 군사적 개입은 오바마 행정부가 재가한 행동을 연구 대상으로 하는 바, "발생한 문제를 '직접적으로' 다루기 위해 일국이 군사력을 도입하는 고의적인 행동"으로 정의하며,[1] 군사력 사용의 위협과 군사작전의 실제 행동을 포괄한다. 본고의 잠정적 결론은 크림반도와 남중국해 사태에 대한 미국의 대응에 있어 오바마의

1) 본고에서 '직접적으로' 문제를 다룬다는 의미는 제3국 등 매개체를 거치지 않고 전투준비태세를 갖추고 있다는 것을 뜻한다.

개인적 특성, 특히 그의 인식, 상황정의, 신념체계, 동기, 선호 등이 군사적 개입 결정여부에 가장 결정적인 역할을 했다는 것이다.

일반적으로 일국의 외교정책을 분석하는 접근법은 크게 두 가지로 구분된다. 하나는 정책결정과정에 초점을 두는 접근법으로 결정의 순서를 설명한다. 즉 구조와 행위자 간 상호작용을 주시하면서 문제인식, 진단, 계획, 그리고 선택이라는 각각의 정책결정단계를 연구 대상으로 다룬다. 또 다른 접근법은 결정의 산물로서 외교정책을 다루는데, 특히 특정 정책을 선택한 목적성에 초점을 둔다.[2] 정책결정자의 역할을 군사적 개입의 결정변수로 삼는 본고의 접근법은 전자를 택하고 있다.

따라서 본고의 목적은 외교정책결정과정 연구 관점에서 최고정책결정자 개인의 특성이 외교정책결정에 미치는 영향을 설명하고, 오바마 행정부의 군사적 개입여부에 대한 의사결정과정을 고찰하는 것이다. 우선 외교정책결정요인에 대한 기존의 이론적 고찰을 간략하게 논하고, 개인 수준 변수인 정책결정자의 신념체계와 상황정의, 의사결정 스타일 및 의사결정체계 구성, 선호도 등을 살펴본 후 군사적 개입여부에 대한 의사결정과정을 재구성하고자 한다. 이를 토대로 오바마의 개인적 특성을 고찰하고 정책선택 경향을 추론할 것이다. 외교정책결정연구에서 정책결정자의 신념체계 연구가 갖는 중요성에도 불구하고, 지도자 개인의 인식흐름을 추적하고 입증하는 것은 어려운 일이다. 국가도 아닌, 개인이라는 블랙박스를 열고 필요한 정보를 얻기 위해서는 간접적 방법을 사용할 수밖에 없다. 따라서 본 연구를 위해 대통령의 연설내용, 백악관을 비롯하여 공개된 정부부처 자료, 이를 활용한 선행 연구, 대통령 인터뷰를 포함한 언론자료를 기초로 오바마의 개인적 특성을 추론하고자 한다. 다음으로 사례연구에서는 오바마 행정부의 크림반도 사태에 대한 군사적 불개입과 남중국해 인공섬 건설 사태에 대한 군사적 개입을 둘러싼 의사결정 동학을 살펴볼 것이다. 정책결정자의 인식의 흐름을 추적하기 위해 가급적 대통령의 직접 발언을 인용할 것이다. 사례별 관찰 기간은 사태가 발생한 시점으로부터 최고정책결정자의 대응방침이 확립된 시점까지로 제한한다. 두 사례의 비교고찰을 통해 오바마의

2) Walter Carlsnaes, "Actors, Structures, and Foreign Policy Analysis," in Steve Smith, Amelia Hadfield, Tim Dunne (eds.), *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases* (Oxford: Oxford University Press, 2016), pp. 116-118.

정책결정과정을 분석함으로써 정책결정자 개인의 특성이 군사적 개입에 미치는 영향에 대하여 논하고자 한다.

II. 외교정책결정요인과 정치지도자의 개인적 특성

1. 외교정책결정요인의 이론적 접근

외교정책이란 일국이 자국의 이익과 목표 달성을 위해 상대국가나 국제사회에 대해 행하는 모든 공식적인 활동을 일컫는다. 1970년대 말 왈츠(Kenneth N. Waltz)가 인간, 국민국가, 국제체제라는 3가지 분석수준에서 전쟁의 원인을 설명한 것과 마찬가지로, 외교정책결정에 영향을 미치는 다양한 요인을 분석단위로 이론화할 수 있다. 그러나 왈츠의 주장은 국가 자체를 국제관계를 설명하는 기초분석단위로 하여 체계의 중요성에 역점을 두었기 때문에, 이후 국제관계 및 정책결정과정에 있어 개인 행위자의 역할과 기능에 대한 관심을 약화시켰다.[3] 로즈노우(James N. Rosenau)의 경우, 외교정책결정요인을 개인, 역할, 정부, 사회, 체제의 5개 수준으로 유형화하고, 각 요인이 외교정책결정에 미치는 영향력의 정도를 밝히고자 하였다.[4] 외교정책결정과정을 설명하는 국내외 요인들에 대한 관심은 외교정책결정연구의 과학화를 추구하는 후속 연구에도 이어졌는데, 외교정책 분석수준은 크게 i) 국제체제, ii) 정부 및 사회, 그리고 iii) 최고정책결정자(개인) 수준으로 대별된다고 해도 무방할 것이다.

다양한 분석수준에 관한 논점은 어떤 분석단위가 정책결과를 보다 유용하게 설명할 수 있는가라는 문제와 직결된다. 로즈노우는 영토크기와 천연자원의 보유량, 경제발전수준, 정치체제의 개방성에 따라 5가지 외교정책결정요인의 상

3) Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (New York: McGraw-Hall, 1979).

4) James N. Rosenau, *The Scientific Study of Foreign Policy* (New York: Free Press, 1971), p. 99.

대적 영향력이 달라진다고 주장하면서, 연역적 추론을 통해 미국처럼 산업화 수준이 높은 민주주의 강대국인 경우, 사회, 정부, 체제, 개인 순으로 대외정책 결정에 상대적 영향력을 미칠 수 있다고 정리하였다.[5] 하지만 정책을 결정해야 하는 상황이 매번 다른데 각 변수의 상대적 중요성을 파악하는 작업이 쉽지 않을 뿐만 아니라, 각 요인의 중요성을 고정하는 접근은 분석도구로서 적합성이 떨어진다. 또한, 국가 간 관계에 관한 최고정책결정자의 결정을 다루는데, 체제 변수와 개인 변수의 영향을 '과소평가'한 데에 대해서는 검토가 필요하다. 그러나 외교정책결정과정에서 개인 변수보다 체제변수(강대국 간 긴장의 정도, 세력 균형, 국제위기의 심각성 등), 국내(대중의 전쟁기피 성향, 국내경제상황 등) 및 정치적 환경(대통령에 대한 대중의 지지 정도, 선거 일정 등)의 중요성을 강조한 귀납적 연구도 드물지 않다.[6] 그러므로 특정한 분석 수준이 다른 분석 수준보다 우월한 설명력을 갖는다기보다 다양한 변수들이 상호작용하여 외교정책결정과정에 영향을 준다고 주장하는 것이 타당할 것이다. 이는 마치 전쟁의 원인을 규명함에 있어서 원인과 근인을 따지는 이치와 같다.

이러한 맥락에서 1990년대 들어서면서부터 개인지도자와 정치엘리트들의 개인적 행위에 초점을 둔 '지도자 중심이론(leader-centric explanation)'이 주목받기 시작하였다.[7] 왜냐하면 국제관계를 설명할 때 강대국 지위, 정권유형, 지리적 위치 등은 일국에게 '주어진 상수'에 가까운 반면, 어떠한 리더십과 개인적

---

5) James N. Rosenau, *Comparing Foreign Policy: Theories, Findings and Methods* (New York: Sage Publications, 1976), p. 29.

6) Michael Brecher, Jonathan Wilkenfeld and Sheila Mose, *Crisis in the Twentieth Century: Handbook of International Crises* (Oxford: Pergamon, 1988); Patrick James and John R. Oneal, "The Influence of Domestic and International Politics on the President's Use of Force," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 35, No. 2 (June 1991); Charles W. Ostrom and Brian L. Job, "The President and the Political Use of Force," *The American Political Science Review*, Vol. 80, No. 2 (June 1986).

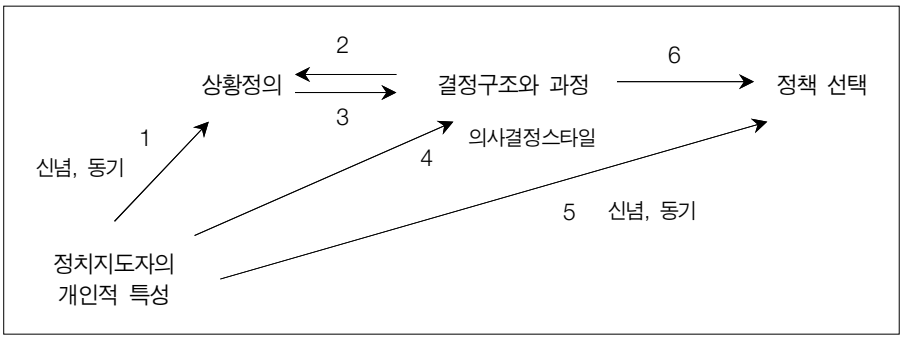
7) Bruce Bueno de Mesquita, James D. Morrow, Randolf M. Silverson and Alastair Smith, "An Institutional Explanation of the Democratic Peace," *American Political Science Review*, Vol. 93, No. 4 (1999), pp. 791-807; Christopher Gelpi and Joseph M. Grieco, "Attracting Trouble: Democracy, Leadership Tenure, and the Targeting of Militarized Challenges, 1918-1992," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 45, No. 6 (2001), pp. 794-817; Michael Horowitz, Rose McDermott and Allan C. Stam, "Leader Age, Regime Type, and Violent International Relations," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 49, No. 5 (2005), pp. 661-685.

선호를 가진 지도자인가는 국제관계의 역동성을 설명하는 주요한 변수이기 때문이다.

외교정책결정과정을 설명하는 데 있어 이인동과성(equifinality)[8]에 역점을 두면서 정치지도자의 개인적 특성에 주목하는 것은 다음과 같은 두 가지 이유에서 보다 많은 설명력을 확보할 수 있다. 첫째, 미국은 비슷한 시기에 발생한 두 국제현상에 대해 상이하게 반응하였으므로 국가 및 사회 수준의 변이가 결과의 차이를 야기한 것으로 보이지 않기 때문이다. 둘째, 본고의 연구질문에서 제기된 최고정책결정자에게 주어진 상황의 성격 때문이다. 지도자가 상황정의를 강요받고 있고, 대외문제에 관심이 많고, 전문지식을 갖고 있고, 표준운용절차(SOP)의 적용이 부적절한 비정상적 상황인 경우, 그리고 지나치게 많거나 너무 부족한 정보로 인해 합리적 정책결정을 내리기 위한 적절한 단서를 찾지 못할 경우에는 외교정책결정에 있어 개인적 특성이 다른 요인보다 주효하게 작용할 가능성이 높다.[9]

그럼에도 불구하고 최고정책결정자가 외교 행동을 선택하는 과정을 설명하기

〈그림 1〉 외교정책결정과정을 설명하는 다중 인과적 모델



출처: Maurice A. East, Stephen A. Salmore and Charles F. Hermann (ed.), *Why Nations Act: Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies* (Beverly Hills: Sage Publications, 1978)를 토대로 저자가 보완 작성한 것임

8) 이인동과성이란 동일한 결과를 가져오는 인과적 경로가 여러 개 존재할 수 있는 다수의 인과(multiple causation)를 일컫는다. Stephen L. Morgan (ed.), *Handbook of Causal Analysis for Social Research* (New York: Springer, 2013), p. 79.

9) Lloyd Jensen, *Explaining Foreign Policy* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1982), pp. 14-17.

위해서는 <그림 1>과 같은 '다중 인과적 모델'을 설정하는 것이 불가피해 보인다. 정책결정자 개인의 특성이 상황정의에 영향을 미칠 뿐만 아니라, 의사결정 구조 형성 및 의사결정과정에도 영향을 미치기 때문이다. 여기서 지도자의 개인적 특성이란 개인편집증이나 권위주의적 사고를 비롯한 생물학적 특성에 더하여 성장배경, 신체적 건강, 교육환경, 개별적인 인식, 신념, 이념 등이 복합적으로 작용한 총합을 일컫는다.

2. 지도자의 상황정의

국제환경에서 오는 자극은 정책결정자가 그 중요성을 얼마나 진지하게 지각하느냐에 따라 그 특징을 규정하는 '상황정의(definition of the situation)'가 달라진다.[10] 자극이 정책결정자가 처한 객관적 환경이라면, 상황정의는 그가 처한 환경을 묘사한다는 점에서 주관적 환경에 가깝다. 다시 말해 정책결정자는 그의 경험과 지식, 신념, 동기 등이 응집된 이미지를 바탕으로 국제체제의 자극을 인식하고, 해석하며, 외부환경에 의미를 부여한다. 이러한 관점에서 홀스티(Ole R. Holsti)는 "정책결정자는 객관적인 현실에 따르기보다는 상황의 '이미지'에 따라 행동"한다고 주장하기도 하였다.[11]

여기서 신념과 동기는 정책결정자가 가진 세계관의 기초로서, 그가 환경을 해석하는 방법을 암시한다. 인생 초기 경험과 지식을 바탕으로 형성되어 여간해서는 변하지 않는 신념체계(belief system)는 인간이 외부 세계에 대해 갖고 있는 이미지를 일관되게 연결해준다. 상술하면, 두 가지 유형의 신념이 정책결정자의 판단을 도와준다. '철학적 신념(philosophical beliefs)'은 정책결정자가 가지고 있는 세계에 대한 근본적인 가정을 보여준다. 인간 본성의 선악, 정치와 정치갈등의 본질, 역사에서 개인과 정부의 역할 등에 관한 경직된 인식이 그것

10) Linda P. Brady, "The Situation and Foreign Policy," in Maurice A. East, Stephen A. Salmore and Charles F. Hermann (ed.), *Why Nations Act: Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies* (London: Sage Publications, 1978), p. 176.

11) Ole R. Holsti, "The Belief System and National Images: A Case Study," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 6, No. 3 (1962), p. 244.

이다. 또 다른 신념 유형인 '도구적 신념(instrumental beliefs)'은 정치세계에서 행동하는 데 적절한 스타일과 전략에 대한 지도자의 믿음으로서, 문제해결 방식에 있어 차이를 낳는다. 조지(Alexander George)는 이 두 가지 신념이 합해져 '행동지침(operational code)'을 이루며, 정책결정자는 무의식적으로 그들의 행동지침에 따라 외교정책을 다룬다고 주장하였다.[12)]

정책결정자의 상황 인식에 영향을 미치는 또 다른 개인적 특성은 '동기'이다. 여기서 정책결정자의 동기란, 그들이 하고 있는 일을 왜 하는지에 대한 이유, 행동하게 하는 욕구를 지칭한다. 정책결정과정에서 의사결정자의 동기가 중요한 이유는 그의 관점에서 '무엇이 중요한지' 판단하는 준거가 되기 때문이다.

〈표 1〉 정책결정자의 상황정의

고려요인	상황정의 명제	개인특성과의 관련성
심리적 거리감	정책결정자의 국가와 자극 유발국 간의 심리적 거리감이 적을수록, 두 정책결정자 집단은 심리적으로 더욱 가깝게 여긴다.	철학적 신념 및 동기
목적에 대한 영향	발생한 문제가 자국이 추구하는 목적에 부정적인 영향을 끼칠수록 그 문제는 정책결정자에게 위협이 된다.	
문제의 복잡성	문제의 복잡성은 그 문제에 대처하는 스스로의 능력에 대한 정책결정자의 지각에 의해 규정된다. 의사결정 단위가 잘 개발된 역량을 갖고 있다고 지각할수록, 발생한 문제를 덜 복잡하게 받아들일 가능성이 높다.	도구적 신념
요구되는 기능	발생한 문제의 특성에 따라 그 해결을 위해 창의적인 기획 혹은 일상적인 운영이 요구된다. 기획과제는 새로운 구상 및 전략을 개발하는 노력이 필요한 반면, 구상을 실행에 옮기는 일상적인 운영인 경우, 정책결정자는 기존의 규칙(SOP)에 의존하게 된다.	

출처: Linda P. Brady, "The Situation and Foreign Policy," in Maurice A. East, Stephen A. Salmore and Charles F. Hermann (ed.), *Why Nations Act: Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies* (London: Sage Publications, 1978)의 연구를 바탕으로 저자가 정리한 것임

12) Alexander L. George, "The 'Operational Code': A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-making," *International Studies Quarterly*, Vol. 13, No. 2 (1969), p. 197.

더 나아가 동기는 그가 처한 환경과 전략을 해석하는 과정에서도 작용한다.[13] 이처럼 의사결정자가 상황을 정의하는 방식은 외교정책결정 단위와 정책 입안 과정의 본질에도 영향을 미친다. 그리고 그 구조와 과정은 다시 상황을 정의하는 데에 영향을 미칠 수 있다.[14]

브래디(Linda P. Brady)는 상황정의 개념을 바탕으로 방법론적으로 분석틀을 발전시켰는데, 정책결정자들이 상황정의 시 고려하는 요인들을 제시하고, 그 요인들이 정책결정과 어떤 연관성이 있는지를 고찰하였다. 각 요인이 정책결정자의 상황정의에 미치는 영향을 명제로 풀이하면 <표 1>과 같다.

3. 의사결정 스타일과 의사결정체계 구성

정책결정자의 신념, 동기와 함께 외교정책 형성과 가장 연관성이 있는 개인적 특성은 의사결정 스타일과 대인관계 스타일이다. 특히 지도자의 의사결정 스타일은 곧 정치적 스타일로서 그가 선호하는 의사결정 단위, 새로운 정보에 대한 개방성, 정보처리방식 등에 큰 영향을 미친다.[15] 하지만 정책결정의 동학에서 대통령의 역할과 중요성은 관료집단과 유리된 것이 아니라 긴밀한 상호작용 속에서 부각된다. 그런 점에서 앨리슨(Graham Allison)의 관료정치 모형을[16] 보완한 조지(Alexander George)의 '다원화된 참모집단 모델(Multiple Advocacy)'은 관료정치 현상 속 대통령의 비중을 포착해 보여준다. 다원화된 참모집

---

13) Margaret G. Hermann, "Effects of Personal Characteristics of Political Leaders on Foreign Policy," in Maurice A. East, Stephen A. Salmore and Charles F. Hermann (ed.), *Why Nations Act: Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies* (London: Sage Publications, 1978), p. 59.

14) Linda P. Brady, op.cit., p. 184.

15) Margaret G. Hermann, op.cit., pp. 61-63.

16) 앨리슨(Graham T. Allison)은 저서 Essence of Decision에서 13일간의 쿠바미사일 위기 사태 시 미국의 국가정책결정과정을 분석하고, 이를 토대로 외교정책결정과정을 설명하고 예측하는 분석틀로 합리적 행위자모형, 조직과정모형 및 관료정치모형을 제시하였다. 그중 정책결정과정이 정부관료들 간 타협, 경쟁, 지배, 연합형성과 같은 정치적 게임산물이라는 점을 부각하였다. Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston: Little Brown, 1971).

단 모델에서 대통령은 중앙 집중화된 관리를 통해 다양한 견해와 상충되는 이익을 통제하고 조정하는 감독관 역할을 한다. 이견을 가진 참모집단들 간의 정책경쟁과 정보평가 과정을 통해 대통령은 행동지침을 구체화하는 등 행정부의 문제해결능력을 보강하고, 정책 실패의 가능성을 줄일 수 있다.[17]

하지만 모든 정책결정자가 다원화된 참모집단 모델을 선호하는 것은 아니다. 적어도 이 모델에서 정책결정자는 참모집단과의 회의에서 모든 상황 파악과 대응 방안을 강구하기 때문에, 상당한 전문지식을 갖고 있고 실무적인 논의를 주도할 수 있어야 하기 때문이다. 그러므로 의사결정 리더십이 강한 정책결정자일수록 다원화된 참모집단 의사결정체계를 선호할 가능성이 높다.[18] 조지와 스턴(Alexander George & Eric Stern)은 정책결정자의 리더십 스타일을 규정하는 세 가지 요소로 인지스타일, 효능감(sense of efficacy), 정치갈등에 대한 정향을 꼽았다.

첫째, 인지스타일은 개인이 정보를 처리하고, 새로운 정보를 확보하는 방식 등을 일컫는다. 정책결정자의 인지스타일은 그가 어떤 보고형태를 선호하는지, 어느 정도 상세한 수준의 보고를 원하는지와 관련이 있다. 둘째, 효능감은 정책결정자가 가진 전문지식의 형태, 문제해결에 느끼는 어려움의 정도를 의미한다. 정책결정과정에서 지도자의 자신감을 보여주는 척도로서 그가 선택한 결정을 참모집단에 설득할 수 있는 능력을 보여준다. 셋째, 정치 갈등에 대한 정향은 정책결정자가 정책을 둘러싼 참모들 간의 갈등을 대하는 정향을 가리킨다. 개인의 대인관계 특성과도 관련이 있는데, 정책결정자의 정치갈등에 대한 수용성향은 특정 정책결정체계를 선호하게 만든다. 가령, 내향적인 지도자는 참모들 간에 이견이 불거지는 상황을 불편해 할 수 있다.[19] 요약하면, 토론형의 보고체계

17) Alexander L. George, "The Case for Multiple Advocacy in Making Foreign Policy," *American Political Science Review*, Vol. 66, Issue 3 (1972), pp. 756-757.

18) 이 명제에 대한 단서는 우드로윌슨 대통령의 개성(personality) 분석을 통해 리더십 스타일과 관료정치 현상과의 연관성을 고찰한 조지 부부(Alexander George & Juliette George)의 연구에서 찾을 수 있다. Alexander L. George and Juliette L. George, *Woodrow Wilson and Colonel House: A Personality Study* (New York: The John Day Company, 1956).

19) Alexander L. George and Erick Stern, "Presidential Management Styles and Models," in Alexander L. George and Juliette L. George (ed.), *Presidential Personality and Performance* (Boulder: Westview Press, 1998), pp. 201-203.

를 선호하는 인지스타일, 높은 효능감, 정치 갈등을 부정적으로 생각하지 않는 정향을 가진 정책결정자일수록 다원화된 참모집단 모델을 선호한다.

4. 지도자의 선호와 의사결정

정책결정과정에서 정책결정자의 신념과 동기는 선호를 형성하고, 정책선택에 직접적인 영향을 미친다. 따라서 정책결정자의 신념과 동기 등 그가 정보를 해석하고 처리하는 기준을 고찰하지 않고는 "왜 그러한 특정한 선택을 하였으며 선호의 기원은 무엇인가?"에 대해 설명하기 힘들다. 환언하면, 어떠한 대안적 행동노선을 선택하는 것이 최선인가를 판별하는 기준이 없을 때, 정책결정자의 신념체계가 내면화된 행동지침은 그의 선호를 확인하고, 의사 결정을 하도록 도와준다.[20]

사회심리학자들의 논지를 빌리면, 인간은 기존의 이미지와 상충되는 정보를 인식하면, 자신의 기존 신념체계에 새로운 정보를 맞추려고 부단히 노력한다. 이처럼 정책결정자들이 이른바 '인식적 불일치(cognitive dissonance)'를 경험하면, 기존에 갖고 있던 신념이 기대(expectation)를 형성하여 대안을 평가하는 기준이 된다. 인지 과정에서 신념에 기초한 기대는 사건을 신속하게 파악하는 데에 도움이 되기도 한다. 하지만, 두 가지 메커니즘을 통해 인지적 오류를 일으킬 수도 있다. 먼저 기대에 부합하는 방향으로 대상을 해석하거나, 자신이 가진 정향과 일치하는 정보만 눈여겨보는 선별적 인식을 초래한다. 중요한 대상 혹은 사건이지만, 애초에 기대하지 않았다면 지각하지 못할 수도 있다. 이 경우 정책결정자들은 자신의 선택이 가져올 수 있는 긍정적인 측면은 과장하는 반면, 그것이 가져올 부정적인 결과는 축소시키면서 자신의 선택이나 관점을 합리화할 수 있다.[21] 결국, 정책결정자는 자신의 신념에 의해 지지되는 가치나 정책목표를 가장 잘 충족시키는 대안을 선택하게 된다. 정책결정자의 동기도 인지심리적

20) Alexander L. George (1969), op.cit., p. 197.

21) Annette Freyberg-Inan, *What Moves Man: The Realist Theory of International Relations and its Judgement of Human Nature* (NW: State University of New York Press, 2004), p. 131.

편견을 초래하여 정책결정에 영향을 미칠 수 있다. 감정, 개인적 동기, 필요 등에 의해 동기 부여가 된 정책결정자는 새로운 정보를 자기방어적으로 오용할 수 있다. 가령, 상대의 힘은 과소평가하고 상대의 적의는 과대평가하는 방식으로 오인하고 강하게 행동할 수 있다. 이와 반대로, 상황의 복잡성을 인지하거나 상황 극복을 위한 전략에 회의적이라 동기 부여가 되지 않는 등의 경우에는 잘못된 방식으로 상황정의를 할 수도 있다.[22] 요컨대, 정책결정자의 신념이 '~ 때문에(because of)' 측면에서 정책 결정을 설명한다면, 그의 동기는 '~를 위하여(in order to)' 측면에서 정책결정을 설명해준다.

이상의 논의를 종합하면, 정책결정자 개인의 특성은 두 가지 측면에서 종속변수인 외교정책결정에 영향을 미친다. 첫째, 외교정책에서 정부가 취하는 전략에 영향을 미친다. 외교정책 전략은 정부의 기본적인 행동계획을 일컫는데, 의사결정자의 개인적 특성에 따라 전략의 실체와 내용이 달라질 수 있다. 지도자 개인적 요인에 따라 타국에 대한 협조적 또는 경쟁적인 정책 채택, 독자적으로 혹은 다자적 행동, 자원을 타국에 위임하거나 불승인하는 등의 다양한 외교정책 전략이 파생될 수 있다. 둘째, 외교정책이 수립되고 수행되는 스타일에 영향을 미친다. 정책 발표에 이용되는 채널, 정책 이행에 동원되는 자원, 외교정책에 대한 관료의 개입 정도 등 외교정책을 형성하고 이행하는 수단도 정치 지도자의 특성에 따라 달라질 수 있다.[23]

III. 오바마 대통령의 개인적 특성과 정책선택 경향

오바마 독트린(Obama Doctrine)이라는 용어는 2007년 2월 오바마가 일리노이 주에서 대통령 출마선언을 할 때부터 사용되었으며, 조지 W. 부시 대통령의 일방주의 외교에서 벗어나 다자주의적 협력틀 속에서 미국의 핵심이익을 수호하는 것을 골자로 하는 외교안보전략을 일컫는다. 이러한 맥락에서 오바마의

22) Ibid., p. 132.

23) Magaret G. Herman, op.cit., pp. 60-61.

외교안보정책기조는 역대 미국 지도자들처럼 국제 문제에 대한 개입은 지속적으로 추진하되, 국가 간 대결보다는 협상과 협력 및 다자주의에 방점을 둔 자유주의적 국제주의의 큰 틀 속에서 유지되었다고 평가된다. 하지만 그가 실제로 외교정책을 결정하고 이행한 과정을 살펴보면, 이슈별로 자유주의, 현실주의, 구성주의, 국제사회이론 등 다양한 국제정치이론이 반영되었음을 알 수 있다.[24)]

이와 같은 오바마 독트린은 2014년에나 가서야 본격적으로 가시화되는데, 그의 집권 1기 동안은 미국 금융위기 여파 및 국내정치에 집중하느라 힐러리 클린턴 국무장관에게 외교정책에 관한 그의 전권을 위임하였기 때문이다.[25)] 2014년 5월 웨스트포인트 육군사관학교 졸업식 연설에서 오바마는 전통적인 군사력 외에 제재와 동맹으로 대변되는 외교수단을 강조하는 오바마 독트린에 대해 구체적으로 설명하였다. 오바마는 군사력을 사용하기 전에 누구의 이익이 되는지, 누구와 연대할지, 그리고 군사적 개입 이후 대안은 무엇인지에 철저하게 따져보는 실용주의적 단면을 드러내었는데, 이는 DDSS(Don't Do Stupid Shit, 멍청한 짓은 하지 마라)로 대변되는 오바마의 외교철학과 원칙으로도 알려져 있다.[26)]

2016년 4월 The Atlantic과의 인터뷰기사인 "The Obama Doctrine"에서 오바마는 '홉스주의적인 낙관주의'라고 특징지을 수 있는 자신의 신념체계를 여과 없이 보여주었다.[27)] 그는 인간 본성의 성악, 정치와 정치 갈등의 본질, 역사에서 개인과 정부의 역할 등에 대해서는 지극히 현실주의적인 이해를 갖고 있는 것으로 보인다. 그러나 동시에 오바마는 "세계는 정의를 향해 나아가고 있다"며 낙관주의적인 기대를 잇지 않는 '국제주의자'로서의 면모도 갖추고 있다.[28)] 여기서 주목할 것은 오바마는 국제주의자이면서도 개입, 특히 군사적 개입을 상당

---

24) 안문석, "국제정치이론 관점에서 본 오바마 행정부의 외교안보정책," 『국제정치논총』 제51집 3호 (한국국제정치학회, 2011), pp. 79-104.

25) Hillary Clinton, *Hard Choices* (New York, Simon and Schuster, 2014).

26) Jeffrey Goldberg, "The Obama Doctrine," *The Atlantic*, April 26, 2016.

27) Ibid.; 동 인터뷰에서 오바마는 인간의 악성을 인정하면서, 두려움이 어떻게 인간의 행동을 형성하는지 설파하였다. "세상은 냉정하고, 복잡하고, 엉망이고 험상궂은 곳이며, 곤경과 비극으로 가득 차 있다"는 그의 발언은 현실주의의 비극성을 대변한다.

28) Ibid.; 오바마는 "우리는 민주주의, 인권, 규범과 같은 가치들을 증진시켜야만 한다. 그 이유는 그러한 가치를 증진시키는 것이 우리의 안보 이익에 도움이 될 뿐만 아니라 우리가 공유하는 가치를 더 많은 사람들이 채택한다면, 더 나은 세상을 만들 수 있기 때문이다"라고 주장하였다.

히 꺼렸다는 점이다. 그 경향의 기저에는 다시 현실주의적인 냉철한 판단이 깔려 있다. 다양한 국제 문제에서 해결사를 자처했던 미국에 대한 성찰, 국제 문제 개입의 후과에 대한 학습이 오바마의 신념체계를 형성하였다는 점을 보여준다.[29]

이러한 관점은 문제를 다루는 적합한 스타일과 전략에 관한 믿음인 도구적 신념으로 이어진다. 세간에 알려진 것보다 오바마는 미국에 주어진 과도한 부담에 문제를 제기하고, 글로벌 거버넌스를 위한 국제사회의 책임분담을 강조하였다. 오바마 행정부의 '뒤에서 이끄는 리더십(leading from behind)' 기조는 다음의 맥락에서 이해할 수 있다.[30] "무임승차자들이 나를 짜증나게 만든다. 대통령으로서 나의 임무 중 하나는 다른 국가들이 미국이 주도하는 것을 기다리기보다는 그들 자신을 위해서 행동하도록 자극하는 것이다. 지하디스트 테러, 러시아의 모험주의, 중국의 협박에 대응해 국제주의적 자유질서를 지키는 것은 미국과 부담을 공유하려는 다른 국가들의 의지에 달려 있다."[31]

그러나 오바마에 따르면, 문제 해결을 위한 다자주의 방식을 강조하는 것은 비단 책임분담 때문만은 아니다. 역사를 돌이켜볼 때 다자주의 행동은 미국의 독선을 견제하는 수단으로서, 그리고 미국의 직접적인 이해가 걸려 있지 않았을 때도 개입하는 자만심을 규율하는 수단으로서 그 중요성을 가진다.[32] 요컨대, 홉스주의적인 낙관주의, 책임분담을 자극하는 미국의 뒤에서 이끄는 리더십, 지속가능성과 정당성을 높이는 다자적 문제 해결방식은 오바마의 행동을 무의식적으로 이끄는 행동지침이라고 정리할 수 있다.

한편, 오바마에게 쏟아진 주된 비판 중 하나는 "레토릭은 강하나 행동이 약하다"는 것이었다. 그 이유는 정책결정자의 동기 측면에서 이해할 수 있다.[33] 그

29) Ibid.; 오바마는 "역사적으로 대국은 과도 팽창하면서 쇠락하였다 … 그런데 이전의 초강대국과 미국을 비교하면, 우리는 적나라한 이기주의(naked self-interest)라는 기초에 덜 근거하여 행동하고 있다. 만약 감당할 수 있을 정도의 비용으로 생명을 구할 수 있다면 우리는 그렇게 할 것이다 … 우리는 개입을 논하기 시작할 때 우리의 역사를 유념해야만 하며, 다른 사람들이 의심하는 근원을 이해해야만 한다"고 하였다.

30) Herbert I. London, *Leading from Behind: The Obama Doctrine and the U.S. Retreat from International Affairs* (London: London Center for Policy Research, 2017).

31) Jeffrey Goldberg, op.cit.

32) Ibid.

33) Trevor McCrisken, "Ten Years on Obama's War on Terrorism in Rhetoric and Practice,"

러나 오바마의 참모들은 공통적으로 "대통령이 (상대 정부에 대한) 개입을 꺼려했지만, 행동이 필요하다고 믿으면 행동하는 것을 주저하지 않았다"고 평한다.[34] 결국 우리의 관심은 대통령의 행동을 추동하는 요인들이 무엇인가인데, '미국의 힘의 사용'에 관한 그의 견해를 밝힌 2014년 웨스트포인트연설에서 오바마는 행동이 필요한 상황을 구체적으로 밝혔다.[35] 그는 동맹국 및 우방국들에 국제주의적 자유주의 질서를 유지하기 위한 책임분담을 강조한 것과 마찬가지로, 미국 주도의 자유주의 질서 유지, 최강국으로서의 미국의 리더십 유지를 저해하는 도전을 중대한 위협으로 꼽았다. 오바마는 세상은 빠르게 변화하고 위협이 확산되고 있다고 지적하면서, "미국국민들의 생명과 본토가 위협받고 동맹국의 안전이 위험에 빠질 때 미국은 군사력을 사용할 것"이라고 선언하였다. 그는 미국이 당면한 위험의 일례로서 테러조직, 구소련국가들에 대한 러시아의 공격적 행동, 중국의 군사적인 세력 범위 확장 등을 꼽았다.[36] 그리고 미국이 지도력을 발휘해야 할 중장기적인 도전요인으로 기후변화, 테러리즘, 미중관계 관리를 지목하였다.[37]

이상에서 논의한 오바마의 신념체계와 동기는 개인적 특성인 동시에 불가불 체제변수, 즉 정태적인 세력균형 및 동태적인 상황전개와 관련이 있다. 왜냐하면 정책결정자는 국제체제의 변화하는 자극을 자신의 경험과 지식이 바탕이 된 신념체계와 동기에 기반하여 인식하기 때문이다. "대통령이 되고 나서 우리가 의제를 설정하지 않고, 우리가 주요 결과에 책임을 갖지 않는 회담에 참석하지 않은 적이 없었다."는 오바마의 발언은 그의 재임기간 동안, 국제 문제에

International Affairs, Vol. 87, No. 4 (July 2011), pp. 781-801.

34) Goldberg, op.cit.

35) Ibid.

36) The White House, "Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony," https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-united-states-military-academy-commencement-ceremony (검색일: 2019년 4월 6일).

37) Goldberg, op.cit.; "앞으로 20년을 내다보면, 기후변화가 그 초국가적인 영향 때문에 가장 고심되는 문제이다 … 또한 테러리즘은 실패 국가 문제와 결합됐을 때 장기적인 문제이다 … (미국에 가장 큰 도전을 가하는 국가를 물었을 때) 앞으로 미중관계가 가장 중요할 텐데, 만약 중국이 평화로운 부상에 실패하고 지역적 영향력권 관점에서만 세상을 본다면, 우리는 중국과의 갈등 가능성을 볼 수 있을 뿐만 아니라 추후 다른 문제를 다루는 데 있어서 더 많은 어려움을 느낄 것이다."

있어 미국의 개입패턴을 설명해준다.[38] 더불어 군사적 개입과 같이 국제체제에 장기적인 영향을 미치는 사안의 경우, 정책결정자는 체제 변수를 고려할 수밖에 없음을 방증한다.[39]

한편, 오바마의 의사결정 스타일을 고찰하면, 그는 다원화된 참모집단 모델을 선호하고 잘 활용하였다. 실제로 오바마 임기 동안 국가안전보장회의(NSC) 사무처 직원은 다원화된 참모집단 모델을 적극적으로 활용한 것으로 알려진 클린턴 대통령의 NSC 규모에 비해 4배 증가한 400명 수준이었다.[40] 의사결정 리더십 측면에서 보면, 오바마는 토론형의 보고체계를 선호하는 인지스타일, 높은 효능감, 쟁점을 둘러싼 참모들 간의 정치갈등을 부정적으로 생각하지 않는 정향을 가진 정책결정자로 분류된다. 다수의 선행연구와 언론보도에 따르면, 오바마는 대조적인 정책 옵션을 가진 참모들이 토론하는 숙고의 의사결정과정을 취하였으며, 서로 다른 견해와 이익을 주장하는 참모들이 대통령에 직보하도록 주문하였다. 이러한 그의 의사결정 스타일은 최종적으로 내릴 결정에 만족할 때까지 참모들과 토론을 진행한다는 점을 보여준다.[41] 하지만 '최적의 결과(optimal outcome)'보다 '만족스러운 결과(satisfying outcome)'를 선호하는 의사결정 방식은 때때로 부작용을 낳기도 한다. 예컨대, 오바마는 문제 해결을 위한 집단행동 방식을 추구하면서도 성공가능성, 지속가능성, 정당성을 중시한다.[42] 그의 분명한 선호는 참모진 다수가 최대의 정책 효과를 낼 것으로 기대하는 옵션보다 최고정책결정자의 선호에 부합하는 옵션을 정책으로서 정당화하는 방향으로 의사결정과정을 이끌 수 있다.

조지(Alexander George)는 다원화된 참모집단의 원활한 기능을 보장하기 위한 요건 중 하나로 '정직한 중재자(honest broker)'의 존재를 꼽았다. 정직한 중재자는 대통령에게 공정하고 균형감 있는 정보를 제공하는 자문역을 담당한

38) Ibid.

39) Joseph S. Nye, *Power in the Global Information Age* (London: Routledge, 2004), p. 137.

40) *The Washington Post*, August 4, 2015.

41) James P. Pfiffner, "Decision Making in the Obama White House," *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 41, No. 2 (2011), p. 247.

42) The White House, "Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony," https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-united-states-military-academy-commencement-ceremony (검색일: 2019년 3월 25일).

다. 가령, 권력과 자원 측면에서 서로 균형적인 자문자들을 포함시키거나 새로운 자문자를 참여시키고, 다른 정보 채널을 도입하고, 토론 명제의 독립적인 분석을 마련하는 등의 토론 환경을 조성한다.[43] 하지만 오바마는 임기 초반에는 정직한 중재자를 따로 두지 않고, 정책의 세부 사항을 숙달하고 직접 그 역할을 수행하였다.[44] 그 결과, 군사 문제와 같이 민감한 문제일수록 결정이 지연되는 우유부단함, 실무부처에 권한을 위임하지 않고 대통령에게 정보가 집중되는 중앙집권화, 대통령 참모집단을 보좌하는 실무부처의 부담 가중 등의 부작용도 나타났다.[45]

요약하면, 재임기간 동안 정책 수립 및 결정에서 있어 오바마는 강력한 의사결정 리더십을 갖고, 의사결정체계 형성과 과정을 주도한 정치지도자로 판단된다. 그리고 그가 특정한 문제에 직면했을 때 상황을 판단하는 프레임은 그의 세계관이고, 정책을 선택하는 기준은 그의 신념체계와 부합하는 가치나 정책목표라고 추론할 수 있다.

IV. 미국의 군사적 불개입: 러시아의 크림반도 합병사태

우크라이나의 크림반도 합병사태는 2013년 11월, 친러시아 성향의 빅토르 야누코비치 대통령이 EU-우크라이나 협력협정 체결 잠정 중단을 발표한 데에서 촉발되었다. 이로 인해 민족주의 성향의 우크라이나 정부군과 친러시아 성향의 분리주의 반군 간 유혈 사태가 악화되었다. 러시아는 2014년 2월 23일, 크림반도 내 '러시아민족 보호'라는 명분 하에 야누코비치 대통령 구출 및 크림공화국 합병계획을 발표하였다. 이어 2월 27일 친러시아 무장세력이 크림공화국 정부청사와 의사당 장악을 시작하였고,[46] 3월 18일 러시아는 크림공화국 주민

43) George (1972), op. cit., p. 759.

44) James P. Pffiner, op.cit., p. 247.

45) Ibid., pp. 245-248; *Politico*, July 31, 2015.

46) 오바마가 확인하였듯이, 친러시아 무장세력(green man)은 러시아 정부의 지원을 받은 것으로 밝혀졌다.

투표에서 97%가 러시아 귀속을 찬성한 것을 근거로 크림공화국을 러시아 연방에 합병하였다.

미국을 비롯한 국제사회는 러시아의 군사적 개입과 크림반도 합병에 대해 국제법을 위반한, 현 상태에 대한 도전행위라고 비판한다. 러시아의 국제법 위반 근거는 크게 세 가지로 요약된다. 첫째, 러시아의 군사개입은 우크라이나의 주권과 영토완결성을 무력으로 침해하였다. 둘째, 크림공화국의 러시아 귀속 주민투표는 우크라이나 임시정부의 참여 없이 이루어졌고, 러시아의 개입으로부터 자유롭지 않았다는 점에서 민족자결원칙을 위반하였다. 셋째, 러시아가 주장하는 크림반도에 대한 자국의 역사성은 국제법상 효력이 없다. 크림반도는 흐루시초프가 합법적으로 우크라이나에 증여한 것이고, 이는 국제법상 효력을 가진다. 러시아 또한 오랫동안 이에 대해 이의를 제기하지 않았고, 우크라이나 독립과 국경선 유지에 대해 이의를 제기하지 않았기 때문에 크림반도에 대한 러시아의 역사성 주장은 국제법적으로 효력이 없다.[47]

2014년 3월 9일 오바마 행정부는 러시아와 인접한 발트해 연안 3국과 폴란드에 미국의 공중자산을 일부 투입하여 나토의 정례합동훈련을 지원한다는 계획을 밝혔다.[48] 동 계획에 따라 2014년 3~5월 기간, 폴란드와 발트해 연안 3개국에 최신예 전투기와 600명의 낙하산 부대가 투입되었다. 3월 16일과 20일 오바마 행정부는 행정명령 발표를 통해 EU가 동참하는 대러시아 경제제재(에너지, 금융, 기술, 국방 부문)를 결정했다고 밝혔다. 그리고 최종적으로 우크라이나 측에 비살상 무기지원(드론, 장갑차, 박격포 탐지 레이더 등)과 우크라이나 정규군에 대한 훈련 제공을 결정하였다.[49]

미 지상군의 폴란드 및 발트해 3국 전개는 기존에 예정된 다자 지상군훈련에 더한 '새로운' 훈련이었다. 하지만 제3국이 매개로 되었다는 점에서 러시아의 국제법 위반 문제를 다루는 직접적인 군사행동은 아니었다. 정치권에서는 러시

47) Christian Marxsen, "The Crimea Crisis: An International Law Perspective," *Heidelberg Journal of International Law*, Vol. 72, No. 2 (2014), pp. 372-384; 온대원, "우크라이나 사태 이후 유럽의 신안보질서,"『EU연구』제40호 (한국외국어대학교 EU연구소, 2015), pp. 35-66.

48) 또한 미 해군의 작전범위인 발틱해와 흑해에서 4대의 구축함이 전개되었다.

49) Steven Woehrel, "Ukraine: Current Issues and U.S. Policy," pp. 15-17, U.S. Congressional Research Service, 2015.2.12.

아에 대한 잘못된 학습효과(억제 실패), 미국의 안보 공약 신뢰도 약화 등을 우려하며 보다 강력한 대응책을 요구하였다. 하지만 오바마 행정부는 우크라이나에 대한 살상무기 지원은 끝내 승인하지 않았다. 그렇다면 그보다 강압 수준이 높은 대안인 우크라이나에서 군사행동을 하지 않겠다는 결정은 자연스러운 귀결이었다.[50]

이 국제적인 자극은 강대국의 현상수정 도전에 대응해 자유주의적 국제질서 체제를 유지할 수 있는 미국의 리더십에 대한 신뢰성과도 직결된다. 그렇다면 오바마는 왜 자신이 달성하고자 하는 정책목표에 대한 도전에도 불구하고, 상황을 복원하기 위한 적극적인 군사적 개입을 결정하지 않았는지 의문을 갖게 된다.

이에 따라 앞서 살펴본 정책결정자의 상황정의 틀을 활용하여 오바마의 군사적 불개입 결정과정을 재구성하고자 한다. 첫째, 오바마에 있어 문제의 유발자인 러시아와의 심리적 거리감은 비교적 가까웠다. 그의 관점에서 러시아는 "중국과 달리, 인구학적인 문제와 구조적인 경제적 문제를 갖고 있고 있으며, 비전뿐만 아니라 문제를 극복해야 할 '사람'들이 필요"한 국가였다. '쇠약한 이미지'의 러시아와 더불어 푸틴 대통령에 대한 그의 이미지는 긍정적이었는데, 이는 크림반도 합병사태가 진전되는 중에도 이어졌다. 오바마는 푸틴 대통령이 자신과 만난 모든 회의에서 그야말로 정중하고, 아주 솔직했다는 인상을 소개했다. 그리고 "크림공화국과 우크라이나에 대한 푸틴 대통령의 결정은 그의 대전략 때문이 아니라 본질적으로는 그가 우크라이나 내부의 시위에서 균형을 잃었기 때문이다. 즉흥적인 처리는 그를 국제법을 위반하는 상황으로 더 깊숙이 빠뜨렸다"고 평가하였다.[51] 크림반도 사태가 크렘린에서 주도면밀하게 '기획'되었다는 분석과 사뭇 다른 상황정의이다.[52]

둘째, 오바마는 러시아의 크림공화국 병합은 미국의 리더십 유지라는 국가목표 달성을 방해하지만, 목표달성 자체를 위협하지는 않는다고 판단하였다. 러시

50) *The Washington Post*, March 19, 2014.

51) U.S. Embassy in Ukraine, "CNN interview with President Obama—Excerpts on Ukraine," https://ua.usembassy.gov/cnn-interview-president-obama-exceprts-ukraine/ (검색일: 2019년 3월 25일).

52) 우평균, "유라시아 분쟁에서의 러시아의 개입: 조지아 전쟁과 우크라이나 사태," 『국제정치연구』 제17집 제2호 (동아시아국제정치학회, 2014).

아의 크림공화국 합병 계획 발표 후 닷새째에 발표한 성명에서 오바마는 "우크라이나의 주권과 영토 완결성을 위반하는 어떠한 행동도 매우 불안정하게 만들며, 러시아의 그러한 행동은 우크라이나인들에 의해 결정되어야만 하는 문제에 대한 '엄청난 간섭' "이라고 규탄했다.[53] 하지만 사태 발발로부터 5개월 뒤에 발표한 성명에서 오바마는 "미국은 우크라이나의 주권 및 영토완결성 보호, 민주화 지원을 위한 외교적 노력을 다하겠다."는 데에 그쳤다.[54] 오바마 행정부는 우크라이나는 미국의 핵심이익이 아니라고 여긴 까닭 탓에 상황 복원 의지가 강하지 않으며, 문제 해결의 긴요성을 낮게 보았음을 보여주는 대목이다. 실제로 그는 이후에 "우리가 무엇을 하든 비나토 국가인 우크라이나가 러시아의 군사적 우세에 취약할 것이라는 점은 사실이다. 이는 우리의 핵심이익이 무엇이고, 우리가 무엇을 위해 전쟁을 치러야 하는지 매우 명확히 할 필요가 있다는 예"라고 해명하였다.[55]

셋째, 오바마는 크림반도 사태 문제가 복잡성을 띠고 있고 해결이 용이하지 않다고 판단하였을 것이다. 이는 본질적으로 러시아와 우크라이나 간 전쟁 위험을 수반한 영토분쟁이라는 점, 러시아의 전통적인 영향력 권에서 발생한 문제라는 점, 크림공화국 주민투표가 민족자결원칙을 위반하여 이루어졌으나, 그 결과가 러시아에 우호적이라는 사실 등에 기반한다. 이에 더불어 오바마는 동 문제를 다루면서 아프가니스탄 사태, 이란 핵 문제 등 다양한 국제 문제 해결에 있어 러시아의 도움을 받지 않을 수 없다고 판단한 것으로 보인다. 특히 시리아 내전을 다루는 데 있어 미국과 러시아가 원하는 결과는 상이했지만, 위기해결을 위해 협력해야 한다는 인식이 강하였다.[56]

---

53) The White House, "Statement by the President on Ukraine," https://obamawhitehouse.archives.gov/photos-and-videos/video/2014/02/28/president-delivers-statement-ukraine#transcript (검색일: 2019년 3월 28일).

54) The White House, "Statement by the President on Ukraine," https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/07/18/president-makes-statement-ukraine (검색일: 2019년 3월 28일).

55) Jeffrey Goldberg, op.cit.; 이와 대조적으로 오바마는 우크라이나가 명백히 러시아의 핵심이익이라고 인지하였다. 심지어 한 안보회의에서 그는 "내가 만약 캐나다나 멕시코를 침공하고 싶어한다면, 아무도 그것에 대해 왈가왈부할 수 없을 것이다. 이는 푸틴과 우크라이나의 경우에도 마찬가지다"라고 발언하였다. Fred Kaplan, "Obama's Way: The President in Practice," *Foreign Affairs*, Vol. 95, No. 1 (2016), p. 61.

56) Joyce P. Kaufman, *A Concise History of U.S. Foreign Policy* (Lanham: Rowman & Littlefield,

넷째, 이처럼 문제의 복잡성이 크다는 것은 문제를 해결하는 데 있어 관행적인 지적 처리과정보다 창의적인 외교 발상이 요구된다는 것을 의미한다. 문제해결에 있어 집단행동 방식을 선호하는 오바마로서는 유럽 국가들의 협조와 지원이 긴요했다. 하지만 러시아에 천연가스를 의존하고 있는 EU는 러시아를 더욱 자극할까봐 군사적 조치는 꺼리는 터라 어느 때보다 외교의 기술이 요구되었다.

한편, 대통령이 소집한 안보회의에서는 다양한 강압 수준의 개입 행태와 개입 수단이 상정되었던 것으로 알려진다. 강압의 정도순으로 논하면, 러시아의 국제법 위반을 규탄하는 담화 및 연설 → 방송 및 선전 → 국무장관의 우크라이나 방문 및 우크라이나 총리 백악관 초대 → 예정된 G8 정상회의 불참 등 러시아 외교적 고립 → 미러 양국 간 군사교류 전면 중단 → 자산·투자 동결을 비롯한 대러 경제제재 → 동유럽 나토국가들과의 군사훈련 강화 → 우크라이나에 대한 비살상무기 원조 및 군사 자문 제공 → 우크라이나 정규군에 대한 살상 방어무기 제공 → 우크라이나 정부 측에 친러반군 미사일을 겨냥한 실시간 미사일 표적 정보 제공 → 국경 부근 미군 전개 등의 안이 논의되었다.[57] 조 바이든 부통령은 우크라이나의 방위를 도울 미국의 도덕적 책무를 강조하며, 우크라이나 정부군에 살상 방어무기를 제공할 것을 강력히 주장하였다. 국방부 관료들과 케리 국무장관은 미국의 직접적인 군사개입 없이도 동맹국 및 우방국들과 우크라이나 영토를 지킬 수 있다는 이유로 우크라이나에 대한 실시간 미사일 표적 정보 제공을 지지하였다. NSC 회의에서는 푸틴 대통령이 국제사회로부터 상당한 처벌을 받지 않는다면, 더 대담해질지 모른다는 우려가 팽배했다.[58]

크림반도 사태와 관련한 모든 회의에서 오바마의 원칙은 확고했다. 그는 첫째, “우크라이나 문제로 러시아와 전쟁 위험을 감수하지 않을 것”과 둘째, “전후 내내 유럽의 평화를 지킨 원칙을 지지하고 미국의 동맹국을 지킨다.”는 점을 분명히 하였다.[59] 관건은 어떠한 종류의 정책수단과 수단의 조합을 통해 미국의 리더십 유지를 저해하는 도전을 다룰 것인가이다. 참모진들과의 수차례의

2017).

57) Fred Kaplan, op.cit.; *Forbes*, June 27, 2014; *CNN*, March 4, 2014.

58) *Forbes*, June 27, 2014.

59) Fred Kaplan, op.cit.

토론 끝에 오바마는 대응을 결정하였다. 최고정책결정자는 대러 경제제재, 우크라이나에 대한 비살상 원조 제공까지 한계선을 그었다.

V. 미국의 군사적 개입: 중국의 남중국해 인공섬 건설

남중국해 분쟁이란 중국 남쪽에 위치한 바다를 두고 중국, 대만, 베트남, 필리핀, 말레이시아, 브루나이가 영유권을 다투는 분쟁을 지칭한다. 미국은 남중국해 분쟁에 대해 분쟁 당사국 간의 문제라며 평화적인 분쟁 해결이라는 원칙적 입장을 견지하고 있다. 남중국해 분쟁이 미중 간 이슈로 부각된 것은 비교적 최근의 일이다. 2013년 12월 중국은 남중국해 스프래틀리(Spratly) 제도(중국명 난사군도)의 암초를 인공섬으로 조성하는 작업에 착수했다. 매립된 인공섬 7곳에는 군사시설로 쓸 수 있는 항만, 활주로, 유류저장고 등이 갖추어졌다. 이에 앞서 중국은 2013년 11월, 일본과의 동중국해 분쟁지역에 자국의 영해 영역을 확장한 방공식별구역을 선포하였다. 남중국해에서 중국은 자국의 영토라고 주장하는 분쟁 섬을 기준으로 배타적 경제수역(EEZ)을 선포하고, "외국군함이나 상선이 중국 내 EEZ를 통과하기 위해서는 중국의 '동의'를 얻어야 한다"고 주장하였다.

미국을 비롯한 국제사회는 중국의 인공섬 매립을 통한 주권 주장이 크게 두 가지 측면에서 국제법을 위반하였다고 비난한다. 첫째, 중국은 '가상의 주권을 제조'함으로써 주권 선언은 적법한 육지 지형물에 근거해야 한다는 국제규범을 위반하였다. 인공섬 건설을 바탕으로 한 중국의 주권 주장은 국제법적으로 합의된 국경에 대한 명백한 도전이며, 기존 국가의 영토완결성을 침해한다. 둘째, 중국은 분쟁지역에 일방적으로 주권을 선포하고, 동 지역에 대한 배타적인 권한을 주장함으로써 국제사회가 향유해야 할 공공재, 즉 '항행의 자유와 비행의 자유'를 제약하고 있다.

중국을 줄곧 규탄하던 오바마 행정부는 2015년 5월, 중국의 인공섬 건설 착수 이후 처음으로 남중국해 상공에 P-8 포세이돈 초계기를 출격시켜 제1차 '항행의 자유' 작전을 실시하였다. 초계기는 스프래틀리 제도(중국명 난사군도)에

중국이 인공섬을 조성한 피어리크로스 암초 상공을 통과하였다. 이어 오바마 행정부는 2015년 10월 남중국해에서 항행의 자유 작전을 실시하였다. 2013년 말 중국이 인공섬을 건설한 이후 처음으로 해상에 군사력을 투입한 것이다. 구축함 라센호는 중국 측에 사전통지 하지 않고, 중국이 인공섬으로 조성한 수비 암초와 미스치프 암초의 12마일 이내를 무해통항(innocent passage)하였다.[60]

미국의 항행의 자유 작전은 미국 대내외에서 지지를 얻었지만, 중국의 거센 반발을 야기하였다. 그렇다면 왜 오바마 행정부는 중국과의 군사적 대립과 위험 고조를 감수하고, 남중국해 인공섬 건설 사태에 군사적 개입을 결정하였는지 의문을 갖게 된다. 이에 따라 앞서 살펴본 정책결정자의 상황정의 틀을 활용하여 오바마의 군사적 개입 결정과정을 재구성하고자 한다.[61] 다만, 동 문제와 관련한 오바마 행정부의 항행의 자유 작전 결정과정은 상당수 베일 속에 가려있고, 백악관이 이목을 끌지 않는 로우키(low-key) 전략을 사용하여 사후적 설명이 불가피하다.

오바마에 있어 문제의 유발자인 중국과의 심리적 거리감은 멀었다. 그는 향후 미중관계가 미국 핵심이익에 가장 큰 도전이라고 인지하였는데, 2011년 11월에 발표된 '아시아 재균형 전략(Rebalancing toward Asia)'은 중국의 성장에 대한 오바마의 인식을 담고 있다. 동 전략에서 오바마 행정부는 중국을 협력과 경쟁의 공존이 불가결한 전략적 파트너라고 규정하였다. 그런데 오바마는 미국의 전략적 이익이 걸린 아시아에서 중국이 보이는 강압행동이 점차 미국 주도의 자유주의 질서와 국가이익을 손상시킨다고 우려하였다.[62] 특히, 중국의 인공섬 건설로 남중국 해를 둘러싼 긴장이 고조되자 오바마는 "미국은 아시아 지역의 새로운 위험에 대처하기 위해 호주, 일본, 필리핀 등 동맹국들의 역량 강화를

60) 오바마 행정부의 항행의 자유 작전은 중국이 인공섬을 건설하기 이전인 2013년 8월 15일 이후 2년 만에 실시되었다. 2013년 당시에는 커티스 윌버 구축함이 필리핀 해를 순찰하였다.

61) 오바마 행정부는 남중국해 항행의 자유 작전에 관해 "기밀사항"이라며 언급을 꺼렸다. 이는 작전의 속성상 사전 공개하지 않는 편이 위험을 줄이고 효과를 배가할 수 있으며, 오바마 행정부는 사전 공개 시 중국의 민족주의 감정을 자극하여 사태가 악화될 것을 우려하였기 때문이다. 또한 미국은 중국이 인공섬을 영유권 주장의 근거로 삼아 2013년 11월 동중국해에서 방공식별구역을 선포한 전례를 취할까 우려하였다.

62) 김성한, "미국 오바마 행정부의 아태정책: 아시아로의 귀환?" 『국제관계연구』 제116권 제2호 (일민국제관계연구원, 2011), pp. 103-136.

지원하고 있다",[63] "중국이 거대한 규모와 힘(sheer size and muscle)을 사용해 주변국들을 중국에 종속된 위치에 두려고 강요하고 있다"며 위협인식을 드러냈다.[64]

한편, 오바마는 중국발 자극에 대응하는 문제의 복잡성이 덜하다고 인지하였을 것이다. 이는 서서히 진행되는 자극에 대응해 오바마 행정부의 의사결정의 단위가 잘 개발된 역량을 갖추었기 때문이다. 실제로 오바마 행정부는 2013년 말 중국이 인공섬 조성에 착수한 이후 외교적 개입, 외교적 제재(de-legitimation), 지역 국가들에 대한 군사적 지원, 그리고 중국에 대한 봉쇄 성격을 가진 아시아 재균형 전략 추진(일본, 호주 등 동맹국과의 군사협력 강화)순으로 강압의 수준을 높여왔다. 심화하는 미중 경쟁 속에서 당사자인 아세안 국가들이 규칙 기반의 법 준수를 촉구하며 미국의 입장을 지지한 것도 국제무대에서 미국의 외교력을 보강하는 데에 도움이 되었다.[65] 국제해양법재판소가 미스치프 암초는 간출지라는 법적 판단을 밝히면서 중국의 주장을 부정함에 따라 군사적 개입도 고려할만한 명분이 있었다.[66] 실제 군사적 개입을 고려한다 해도 수행의 어려움이 덜하다. 미국외교정책사에서 항행의 자유 작전은 1801년에 시작한 바, 미국은 숙달된 경험을 갖고 있고 있기 때문이다. 또한 국방부와 국무부는 공동으로 항행의 자유 작전을 기획 및 감독하며 잘 정립된 대응체계를 갖추고 있다.[67] 이처럼 문제의 복잡성이 적다는 것은 문제해결을 위해 요구되는 기능이 혁신적인 대안 제시가 아닌, 표준운영절차의 적용이라는 점을 의미한다.[68]

요컨대, 오바마의 관점에서 남중국해 인공섬 건설은 위력을 앞세워 주변국을

63) The White House, "Remarks by President Obama and President Benigno Aquino III of the Philippines in Joint Press Conference," https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/04/28/remarks-president-obama-and-president-benigno-aquino-iii-philippines-joi (검색일: 2019년 3월 31일).

64) *ABC*, April 10, 2015.

65) Shin-wha Lee, "ARF: A Successful Process, but ASEAN must be bold and nimble to maintain its relevance," in Ron Huisken (ed.), *Regional Security Outlook 2019* (Canberra: CSCAP, 2019).

66) Graham Webster, "Would a Military Sail-by at Mischief Reef be a FON Operation?" *LAWFARE* (November 1, 2016).

67) Mira Rapp-Hooper, "All in Good FON," *Foreign Affairs* (2015).

68) 기실 창의적인 외교를 고안하는 것보다 UNCLOS에 기반한 법적 해석과 활용이 보다 중요하였다. 오바마는 중국에 분쟁 해결을 촉구하는 지렛대로 상원의 UNCLOS 비준 필요성을 주장하기도 하였다.

강압하는 중국이 미국의 국가목표를 위해하는 행동으로서, 문제 대응의 복잡성이 덜하고 표준운영절차에 기반한 접근이 가능한 문제였다. 문제는 '언제, 그리고 어떻게 할 것인가'였다. 오바마가 웨스트포인트 연설에서 밝힌 미국의 군사행동이 필요한 상황을 상기한다면, 군사 개입의 동기도 배제하지 않을 수 없다. 실제로 오바마는 항행의 자유 작전 수행 필요성 및 권리를 강조하는 국방부와 미중위기관리에 무게를 둔 국무부 사이에서 고심한 것으로 보인다. NSC는 하반기 예정된 외교일정을 앞두고 작전 수행 여부를 검토하는 내부 회의를 가졌다.[69] 2015년 5월부터 언론에서는 국방부가 항행의 자유 작전 수행을 고려하고 있다는 정보가 흘러나왔다.[70] 카터 국방장관과 해리스 태평양사령부 사령관은 중국의 인공섬 12마일 이내에서 미 군함이 항행할 권리와 필요성을 공개적으로 강조하였다. 하지만 케리 국무장관과 라이스 국가안보보좌관은 하반기에 예정된 미중 정상회담과 전략경제대화를 앞두고 중국을 자극할 수 있는 행동을 자제할 필요가 있다고 설득하였으며, 11월에 예정된 파리 기후변화회의 전까지 결정을 미룰 것을 건의하였다.[71] 이러한 고려에 따라 2015년 7월 말까지만 해도 백악관과 국방부는 항행의 자유 권리에 대한 원칙적인 입장을 재확인할 뿐, 작전을 승인하지 않았다.

이러한 상황에서 오바마의 결심을 자극한 것은 같은 해 9월 개최된 미중 정상회담의 결과였다.[72] 시진핑 주석은 남중국해 인공섬을 군사화하지 않겠다고 약속했다. 하지만 중국은 영유권 주장과 인공섬 건설 계획을 굽히지 않아 국제법 준수를 촉구하는 미국의 기대에 미치지 못했다. 미중 정상회담 이후 가진 공동기자회견에서 오바마는 동 문제에 대한 중국과의 이견을 재확인하며 "모든 국가는 항해와 항행의 자유, 상업 활동을 방해받지 않을 권리를 갖고 있다. 그런 만큼 미국은 국제법이 허락하는 어디에서도 항해하고 비행하며, 작전을 벌일 것"이라고 공언하였다.[73] 상황 복원을 위한 미국의 군사행동 의지는 9월 오바

69) *Politico*, July 31, 2015.

70) Ibid.

71) *Bloomberg*, October 28, 2015; Jeff M. Smith, "An Innocent Mistake: How a Fumbled Freedom of Navigation Operation Set Back U.S. Interests in the South China Sea," *Foreign Affairs* (2015).

72) *The Economist*, October 31, 2015.

73) The White House, "Remarks by President Obama and President Xi of the People's Republic

마의 유엔 연설에서도 재확인되었다.[74] 그로부터 한 달 뒤, 오바마 행정부는 남중국해에서 항행의 자유 작전을 실시하였다.

VI. 지도자의 개인적 특성이 군사적 개입에 미치는 영향 비교

1. 군사적 개입의 목적과 특징

군사적 개입에 관한 학계의 관점은 개입국의 의도(비개입주의 원칙 위반)에 주목하는 전통주의 학파와 개입국의 명시적인 행위만을 분석대상으로 삼는 행동주의 학파로 대별된다. 미국 국방부는 행동주의 학파의 관점을 따르면서 전통주의 학파의 관점을 일부 수용하여 군사적 개입을 "어떤 국가 혹은 국가의 어떤 집단이 기존 논란의 과정에 군사력을 도입하는 고의적인 행동"이라 정의하고 있다.[75] 여기서 주목할 부분은 군사력의 '도입'과 '유형적인 조직체로서의 군사력'이다. 도입의 사전적인 의미는 처음으로 이용하거나, 작전에서 최초로 실행한다는 것이고, 군사력은 군사적 원조 및 은밀한(covert) 군사적 개입과 구분된다. 이러한 미 국방부의 정의를 토대로, 본고는 군사적 개입을 일국이 특정 문제를 직접적으로 해결하기 위하여 군사력을 도입하는 고의적인 행동으로 일컫고, 여기에 실질적인 군사작전 시행뿐 아니라 군사력 사용 위협을 포함하였다. 외교정책 수단으로서 군사력의 사용은 외교정책의 효과를 높이기 위해 외교적 노력,

---

of China in Joint Press Conference," https://obamawhitehouse.archive.gov/the-press-office/2015/09/25/remarks-president-obama-and-president-xi-peoples-republic-china-joint (검색일: 2019년 3월 31일).

74) *The New York Times*, October 26, 2015.

75) 본고는 이론적 논의와 현실정치의 일관성을 제고하기 위하여 미국 국방부의 정의를 개념 규정의 기초로 삼았다. Joint Chiefs of Staff, "DOD Dictionary of Military and Associated Terms," https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/dictionary.pdf (검색일: 2019년 3월 25일).

경제적 유인과 제재에 이은 마지막 수단으로서 종종 선택된다. 특히, 무력 사용 위협이나 제한적 무력 사용을 통해 상대방의 행위를 중지하거나 되돌리도록 설득하는 노력이 필요한 경우가 그러하다. 이처럼 강압외교의 논리가 요구될 때에는 외교가 '신뢰할만한 위협'에 의해 뒷받침되지 않는다면, 원하는 목표를 달성하기 어렵다.[76]

이상에서 살펴본 중국과 러시아의 국제법 위반 사례에 대한 미국의 대응은 '처벌적 개입(punitive intervention)'으로서의 성격을 갖는다. '정의로운 전쟁론(Just War Theory)'에서 이 용어를 사용한 랭(Anthony F. Lang)에 의하면, 처벌적 개입이란, 국제법이나 보편화된 국제규범을 위반한 국가의 내정을 변경하기 위해 국경을 넘어 군사력을 사용하는 것을 일컫는다. 처벌적 개입은 미래의 국제법 위반을 막고, 위반국을 재건(일반적으로 정부 교체)하거나 정밀한 보복타격을 가하는 것을 특징으로 한다.[77]

하지만 외교정책 수단으로서 군사적 개입은 불가불 정치외교적으로 민감한 쟁점을 안고 있어 정책결정자는 다음과 같은 사안을 고려하지 않을 수 없다. 가장 큰 문제인 개입의 정당성 문제를 차치하더라도, 정책수단으로서 군사력의 사용은 정치적 역풍을 야기할 수 있다. 그러므로 정책결정자들은 군사적 개입을 고려함에 앞서 그로 인한 결과를 인과 분석적으로 계산할 것이 권고된다. 국가안보전략과의 일관성, 성공가능성, 의도하지 않은 결과의 구체적 양상, 신속한 철수 가능성, 개입 시 상대국의 맞대응에 국제법적 시비를 일으키지 않고 상응하는 수준으로 대응하는 비례성의 원칙 적용 여부 등을 검토할 필요가 있다. 더불어 군사적 개입이 정당화되기 위해서는 비개입이 가져올 결과도 함께 평가해야 할 것이다. 군사적 개입 대신 사용할 수 있는 대안의 종류, 대안의 비용과 위험을 비교 분석하는 작업이 요구된다.[78]

한편, 국제 문제가 발생했을 때 군사적 개입은 오히려 자국의 외교정책 목표

---

76) Branislav L. Slantchev, *Military Threats: The Costs of Coercion and the Price of Peace* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), ch.2-3; Daniel L. Byman and Matthew C. Waxman, *The Dynamics of Coercion: American Foreign Policy and the Limits of Military Might* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), p. 6.

77) Anthony F. Lang, "Punitive Intervention: Enforcing Justice or Generating Conflict?" in Mark Evans (ed.), *Just War Theory: A Reappraisal* (New York: Palgrave Macmillan, 2005), p. 50.

78) Joseph S. Nye, op.cit., p. 138.

달성을 저해할 수 있다. 상대국의 반작용을 야기하여 문제의 복잡성이 증가하는 것은 물론, 상대국과의 군사적 대립을 피하면서 자국의 이익을 보호하는 것을 어렵게 하기 때문이다. 그러나 동시에 상황 악화 저지 및 상황 복원을 위해 군사력의 제한적 사용이 불가피한 경우도 있다. 문제 해결에 대한 개입국의 결의를 의심하는 상대국 때문에 군사력 사용 위협만으로는 정책목표 달성이 어려울 수 있기 때문이다.[79] 이처럼 정책수단으로서 군사력 사용을 고려할 때 개입국은 성공적인 위기관리를 추구하면서, 성공적인 강압외교를 위해 위험을 조장하는 '위험 감수의 경쟁(competition in risk-taking)'을 각오해야 하는 딜레마에 빠진다.[80]

2. 오바마 대통령의 군사적 개입 선택 비교 고찰

군사적 개입이 안고 있는 민감성이나 위험성에도 불구하고 오바마 행정부는 어떠한 준거와 결정과정을 통해 군사적 개입을 결정하였는가? 두 강대국, 즉 러시아와 중국의 국제법 위반 행동에 대한 처벌적 개입 격차를 낳은 원인은 무엇인가? 전술한 바와 같이 외교정책결정과정에 미치는 요인은 국제체제 수준에서부터 정책결정자 개인에 이르기까지 다양하며, 각 요인의 중요성도 상황에 따라 상이하다. 그럼에도 불구하고, 중국과 러시아의 국제법 위반 행동에 대한 미국의 대응에 있어 오바마의 역할이 가장 중요했고, 특히 그의 개인적 특성이 군사적 개입여부를 가름하는 결정적 요인인 것으로 판단된다. 물론 오바마의 신념체계와 동기는 개인적 특성인 동시에 불가불 체제 변수와 관련이 있으며, 정책결정자는 군사적 개입과 같이 국제체제에 장기적인 영향을 미치는 사안인 경우, 체제 변수를 고려하지 않을 수 없었을 것이라는 것은 크림반도와 남중국해의 사례에도 적용된다. 그러나 오바마의 개인적 특성은 다음과 같이 대중·대러 전략의 실체와 내용을 갈랐고, 외교정책이 수립되고 수행되는 스타일에도 궁극적인 영향을 미쳤다.

---

79) Branislav L. Slantchev, op.cit., p. 119.

80) Thomas C. Schelling, *Arms and Influence* (New Haven: Yale University Press, 2008), p. 94.

첫째, 정책결정자의 상황정의는 문제해결의 방향성을 암시하는데, 두 사례에 대한 오바마의 상황정의는 확연히 달랐다. 오바마의 관점에서 크림반도 사태는 우호적이면서도 쇠약한 국가 이미지를 가진 러시아가 국제법을 위반하면서 발생하였다. 다만, 그러한 러시아의 행동은 미국의 리더십 유지를 저해하거나 미국국민과 동맹국의 안전을 위협하는, 핵심이익 침해로 판단되지 않았다. 오히려 러시아에게 우크라이나는 핵심이익 지역이라는 점이 더 큰 이미지로 다가왔다. 문제를 다루는 데 있어서는 정책결정자의 대처 능력이 제약된다고 여겨질 정도로 사안의 복잡성이 크고, 창의적인 외교 발상이 요구되는 어려움이 있었다. 이 같은 오바마의 상황정의는 미국의 불가피한 개입과 함께 '약한 반응'을 암시하고 있었다. 반면, 남중국해 인공섬 건설은 관여와 봉쇄의 대상인 중국이 미국의 국가목표를 위해하는 심각한 행동으로서, 서서히 진행되는 자극에 대응해 오바마 행정부가 대응역량을 개발해온 만큼 문제의 복잡성이 덜하고 따라서 표준운영절차에 기반한 접근이 가능한 문제였다. 오바마는 중국의 강압행동이 미국의 국가목표를 위협한다는 점에서 미국의 개입 필요성을 재확인하면서 '강한 반응'을 예고하였다.

둘째, 두 사례의 결과에 비추어볼 때 선택된 결정은 오바마의 행동지침과 동기에 부합하였다. 다양한 관점을 가진 참모집단이 모인 토의에서는 다양한 강압수준의 대응안이 논의되었다. 하지만, 크림반도 사례에서 오바마는 대러 경제제재, 우크라이나에 대한 비살상 원조 제공까지 한계선을 그었다. 이러한 결정은 오바마가 정책수단으로서 군사력의 사용이 갖는 민감성을 신중히 검토하였기 때문인 것으로 보인다. 군사적 개입이 국내적으로 합법성을 인정받으려면, 다양한 비교분석의 문턱을 넘어야 한다. 무엇보다 군사적 개입의 기준을 다룰 수 있는 국가안보전략과 일관성이 있어야 하고, 군사적 개입이 착수할만한 가치가 있어야 하며 비용과 위험을 비교했을 때 비군사적 옵션보다 더 낫다면, 군사적 개입은 그 목표를 완수할 수 있어야 한다. 하지만 오바마의 판단에 따르면, 크림반도는 미국의 핵심이익이 걸려 있는 곳은 아니었다. 그렇다면 러시아와 의지의 대결을 감수하는 것은 아둔한 행동일 수 있다. 더욱이 영국, 프랑스, 독일 등 유럽 동맹국의 후방 군사지원이 어려울 수 있다는 판단은 군사적 전망을 어둡게 만들었다. 또한, 국제 문제에 대한 군사적 개입은 상대국의 반작용을 야기하여 오히려 개입국의 안보이익을 손상시킬 수 있다. 이때는 위기고조를 막으면서

동시에 강압외교를 달성해야 하는 딜레마도 발생한다. 문제는 어떻게 두 가지 목표를 동시에 달성할 것인가이다. 어떻게 러시아와의 위기 고조를 피하면서, 외교정책 목표 달성을 위해 정치적 고립·경제적 제재·처벌에 기반한 강요, 군사력 사용 위협, 유인의 조합을 꾀할 것인가. 창의적인 결정을 요하는 상황에서 오바마의 결심을 이끈 기준은 홉스주의적 세계관, 책임분담을 자극하는 미국의 뒤에서 이끄는 리더십, 다자적 문제 해결방식으로 요약되는 그의 행동지침이었던 것으로 판단된다. 우크라이나에 대한 비살상 무기 지원은 홉스적 무정부 상태에서 생존을 위한 행동원칙, 즉 자조(self-help)가 필수불가결하다는 철학적 신념을 보여준다. 책임분담과 다자적 문제해결을 지향하는 도구적 신념은 러시아에 대한 처벌을 부과하는 데 있어 EU 국가들의 책임 있는 동참을 이끌었다.

러시아에 대한 강압수단의 조합과 수준 측면에서 보면, 군사적 개입을 부정적으로 바라보는 그의 정향, 행동결정에 있어 문제의 경중을 따지는 그의 동기, 러시아의 예상 행동에 대한 홉스적 세계관(투쟁, 두려움)이 상호 복합적으로 작용하였다. 더욱이 군사적 위기고조는 러시아가 이길 수 있는 게임이지만, 제재의 확대는 미국이 이길 수 있는 게임 중 하나였다.[81] 바이든 부통령은 우크라이나 정규군에 살상 방어무기를 제공하는 계획을, 국방부 관료들과 케리 국무장관은 우크라이나 정부 측에 친러반군 미사일을 겨냥한 실시간 미사일 표적 정보를 제공하는 계획을 지지했지만, 오바마는 그의 선호를 넘는 대안을 수용하지 않았다. 그 결과, 행위의 행태 측면에서 제3국 등 매개체를 거치지 않고 전투준비태세를 갖추는 명시적인 군사력의 사용은 관측되지 않았다. 러시아에 대한 미국의 처벌적 개입은 군사적 원조 및 은밀한 군사적 개입 양상으로 나타났다.

반면, 남중국해 사례에서 오바마는 중국의 인공섬 건설 착수 이후 처음으로 상공과 해상에 군사력을 투입한 항행의 자유 작전을 명령하였다. 중국과의 대립 위험을 감수하고 군사행동을 결심한 것은 홉스적 무정부 상태에서 이기주의가 생존원칙이라는 철학적 신념을 보여준다. 오바마는 남중국해 문제에 있어서 일관되게 '권력으로 정의된 국가이익'을 추구하는 현실주의자로서의 면모를 보였다. 오바마는 21세기 미국의 리더십 유지에 있어 아시아가 갖는 의미를 수차례 강조하였다. 이러한 인식은 미국의 이익과 지켜야 할 가치가 위협받고 있다는

81) Fred Kaplan, op.cit.

인식을 자극하였고, 오바마의 행동해야만 하는 동기를 형성하였다. 그러면서도 국제주의적인 낙관주의를 견지하는 오바마의 도구적 신념은 미중 정상회담 전까지 결정을 보류하게 만들었다. 중국이 국제법을 준수하고, 지역 국가들을 상대로 한 무력행사를 자제할 수 있다는 규범적 기대를 갖고 있었기 때문이다. 그는 행동의 시점을 고심하고 있었음에도 미중 정상회담을 문제의 해결을 위한 마지막 수단으로 여긴 듯하다. 책임분담을 자극하는 미국의 리더십과 다자적 문제 해결방식은 여기서도 적용되었다. 2015년 10월 실시된 항행의 자유 작전에서 미국 해군은 일본 해상자위대와 연합으로 작전을 실시하였고, 호주와 필리핀으로부터 사전 동의를 확보하여 추후 작전 참여국의 범위를 확대하였다.[82)]

그러나 군사적 개입의 후과를 우려하는 그의 신념체계는 자연스럽게 작전의 범위와 수준에도 영향을 미쳤다. 구축함 라센호는 중국이 인공섬으로 조성한 수비 암초와 미스치프 암초의 12마일 이내를 통항하였다. 하지만 이 해역은 국제법상 영해 범주에 포함된다. 그 결과 당시 미국이 이 해역에서 실시한 항행의 자유 작전은 무해통항의 원칙을 준수하는 미온적인 수준의 작전으로 평가받았다. 암초에 인공섬을 설치하여 그 주변해역을 영해라고 주장하던 중국의 영유권 입장을 오히려 강화하였다는 비판도 나왔다.[83)] 이는 감당할 수 있을 정도의 개입비용을 선호하는 그의 신념체계가 반영된 결과라 하겠다.

셋째, 다원화된 참모집단 모델을 활용하는 그의 의사결정 스타일은 중국의 인공섬 건설 사태에 대한 미국의 군사적 개입 필요성을 재확인하는 정치적 공론장을 제공하였다. 러시아의 크림반도 합병사태의 경우, 미국의 리더십과 신뢰성을 우려하는 참모들의 상황정의 방식이 달랐고, 그에 따라 다양한 강압 스펙트럼의 개입수단이 논의되었다. 반면, 남중국해 인공섬 사태의 경우, 미국의 리더십과 신뢰성을 우려하는 참모들의 상황정의는 상대적으로 수렴되었다. 참모들 간에는 중국의 국제법 위반 행동이 미국의 국가목표에 대한 명백한 위협이라는 합의는 물론, 군사적 개입에 대한 공감대가 형성되었다. 크림반도 사례와 달리 남중국해 사례에서 쟁점은 개입여부가 아닌 '시기'의 문제였다. 이러한 사실은 오바마 행정부의 군사적 개입결정과 관련하여 왜 오바마는 군사행동의 효능에

82) 2016년 1월 필리핀은 미국에 클라크 공군기지를 포함, 3개의 군사기지를 제공하고 미군주둔을 허용하겠다는 협약을 체결하였다.

83) Jeff M. Smith, op.cit.; Graham Webster, op.cit.

의구심을 가지면서도 남중국해 인공섬 사태에 개입을 결정했는지, 왜 그 결정이 미국 내에서도 정치적·제도적 지원을 받았는지 보여주는 단서이다.

중국의 과도한 영유권 주장과 항행의 자유 제한 주장에 대한 군사적 개입은 국내외적으로 합법성을 인정받을 것으로 기대되었다. 무엇보다도 국가안보전략인 아시아 재균형 전략과 일관성이 있으며, 군사적 개입을 착수할만한 가치가 있었다. 그렇지 않아도 오바마 행정부는 중국의 인공섬 건설 착수 이후 물리적으로 중국을 저지하지 않아 국내외로부터 사태를 키웠다는 비판을 받고 있던 터였다. 또한 다른 옵션보다 낫다면 군사적 개입은 성공가능성이 높아야 하는데, 필리핀, 일본, 호주 등 미국의 아시아 동맹국과 우방국들은 중국에 대한 강압 신호로 항행의 자유 작전을 지지하였다. 다만, 미국이 유엔해양법협약(UNCLOS: UN Convention on the Law of the Sea) 미비준 국가인 만큼, 개입의 정당성은 여전히 민감한 사안이었다. 모든 해양 영유권 주장은 유엔해양법협약과 국제법에 따라 해결되어야 한다는 미국의 입장을 정당화하기 어렵기 때문이었다. 군사적 개입을 통해 어떠한 규범, 규칙, 질서를 만들기를 원하는지 국제사회에 분명한 신호를 줄 수 있어야 했다.

이에 대한 단서는 미국이 발표한 아시아 재균형 전략에서 찾을 수 있다. 아태지역에서 미국이 수호하고자 하는 이해관계와 가치는 접근, 안정 및 규범준수라는 세 가지 측면으로 대별된다. 먼저 접근에 대한 이해관계이다. 미국은 남중국해 분쟁당사국은 아니지만, 동 해역에서 항행의 자유를 보장하는 것이 미국의 리더십 유지를 위한 '중요한 국가이익'이며, 국제사회가 향유해야 할 권리라고 강조한다. 항행의 자유 보장은 군사적 측면에서도 중요한 의미를 가진다. 미국의 군사 활동 자유를 보장할 뿐만 아니라 미국이 제공하는 안보 공약의 신뢰성과도 직결되기 때문이다. 둘째, 안정에 대한 미국의 이해관계이다. 미국으로서는 동남아시아 지역의 안정은 동아시아와 미국의 번영을 위한 선결조건이다. 남중국해 분쟁이 심화되면, 동아시아 국가들은 교역투자 대신 군비증강의 안보딜레마에 빠지게 된다. 그렇게 될 경우, 분쟁당사국들 간에 영유권을 둘러싼 무력 분쟁이 심화될 수 있으며, 특히 우발적 충돌은 미국이 통제하기 어려운 위기로 비화될 수 있다. 셋째, 남중국해 분쟁과 관련, 미국은 국제규범 준수를 강제(enforce)해야 할 강력한 이해관계를 갖고 있다. 국제규범을 위반하는 중국의 강압외교에 대해 적절한 조치를 취하지 않으면, 국제법과 원칙에 기반한 미

국의 지도력이 손상될 수 있기 때문이다. 그렇다면 관건은 나이(Joseph S. Nye)의 지적처럼 "다른 국가들의 눈에도 합법적으로 비치도록"[84] 미국의 군사력을 행사하는 것이다.

한편, 오바마가 러시아와 푸틴 대통령에 대해 가진 이미지는 그의 선호를 형성하고, 정책 선택에 직접적인 영향을 미친 것으로 판단된다. 정책결정 이후 "러시아와 푸틴을 너무 모른다."는 비판이 불거지자 오바마는 "러시아에 있어 크림공화국 합병은 이익이 아니라 (치러야 할) 대가이다. 대지 정복이 어떻게든 대국의 위상으로 등치되던 나날은 끝났다! 오늘날 국가의 파워는 당신의 지식과 기술, 상품을 수출하고 새로운 상품을 고안하는 능력, 새로운 서비스, 그리고 당신의 영향력 등에 의해 측정된다."라고 해명하였다.[85] 이로 미루어볼 때 그는 의사결정 기간에도 그가 가진 정향과 일치하는 정보만 눈여겨보는 방식으로 선별적으로 인식하고, 자신의 선택이 가져올 수 있는 긍정적인 측면을 강화하는 인식적 지속성을 지켰을 것으로 짐작된다. 반면, 오바마는 중국에 대해서는 군사행동 개시 전후 일관되게 '주변 약소국에 위력을 보이면서 종속시키려는 강대국', '미국국민들의 삶에 직접적인 영향을 미치는 강대국'으로 인지하고 있었다.[86]

VII. 결론

본고는 크림반도 사태에 대한 오바마 행정부의 군사적 불개입 결정과 남중국해 인공섬 건설 사태에 대한 군사적 개입 결정에 의문을 갖고 출발하였다. 규칙기반의 국제질서에 도전한 두 강대국(러시아, 중국)에 대한 미국의 상이한 수준의 처벌적 개입 양상을 설명하기 위해 다중 인과적 분석틀을 적용하여 정책결정

84) Joseph S. Nye, op.cit., p. 57.

85) U.S. Embassy in Ukraine, "CNN interview with President Obama－Excerpts on Ukraine," https://ua.usembassy .gov/cnn-interview-president-obama-exceprts-ukraine/ (검색일 2019년 3월 25일).

86) *ABC*, April 10, 2015; *CNN*, September 3, 2016.

자(개인) 수준에서 외교정책결정과정을 분석하였다. 정치지도자의 개인적 특성은 다양한 경로를 통해 외교정책 입안 및 선택에 영향을 미치기 때문이다.

최고정책결정자는 그의 성격(personality), 신념체계와 동기에 기반하여 주어진 상황을 정의하는데, 그가 상황을 정의하는 방식은 그가 지각한 문제의 본질을 보여줌으로써 행동 방향을 암시한다. 그리하여 정책결정자의 상황정의는 외교정책결정 단위를 형성하고, 의사결정구조를 만드는 데 결정적 역할을 한다. 그리고 참모집단이 모여 조직화된 의사결정체계는 다시 상황을 정의하는 방식에 영향을 미친다. 여기에 정치지도자의 의사결정 스타일은 그가 선호하는 방식대로 의사결정 단위를 형성하고, 그가 익숙한 방식으로 정보를 처리하도록 이끈다. 또한, 정책결정자의 신념체계가 내면화된 행동지침과 동기는 인지심리적 과정을 통해 그의 선호를 형성하고, 정책을 선택하도록 작용한다.

먼저 오바마의 상황정의는 문제해결의 방향성을 암시하였다. 여기서 주목할 점은 두 사례에 대한 그의 상황정의가 확연히 달랐다는 것이다. 크림반도 합병 사태의 경우, 오바마의 상황정의는 미국의 불가피한 개입과 함께 '약한 반응'을 시사하였다. 그는 미국의 대응능력이 제약된다는 문제의 복잡성을 인지하고, 창의적인 외교를 추구하였다. 반면, 남중국해 인공섬 건설 사태의 경우, 오바마는 미국의 리더십 유지를 위한 개입 필요성을 재확인하면서 '강한 반응'을 예고하였다. 국내외로 잘 갖추어진 미국의 대응체계 덕분에 그는 문제의 복잡성이 적다고 인지하였을 것으로 판단되며, 그 결과 표준운영절차에 기반한 접근을 모색하였다.

다양한 관점을 가진 참모집단이 모인 토의에서는 다양한 강압 수준의 대응안이 논의되었다. 하지만 결과에 비추어보면 선택된 결정은 오바마의 행동지침과 동기에 부합하였다. 크림반도 사례에서 오바마는 대러 경제제재, 우크라이나에 대한 비살상 원조제공까지 한계선을 그었다. 반면, 남중국해 사례에서 그는 중국의 인공섬 건설 착수 이후 처음으로 상공과 해상에 군사력을 투입하여 항행의 자유 작전을 실시하였다.

이렇듯 본고의 연구결과는 국제체제 수준에서 상대적 경제 쇠퇴와 지도력 하락이라는 도전에 직면한 미국이 군사개입 이슈에 있어 어떠한 준거와 결정과정을 통해 군사 행동을 결정했는지 보여준다. 특히, 외교정책결정과정에서 지도자 개인의 특성이 어떠한 파급력을 갖는지 재확인하고, 정책결정자의 신념체계

연구 중요성을 환기하였다. 의사결정 스타일 측면에서 보면, 오바마의 경우 다원화된 참모집단의 원활한 기능을 보장하는 정직한 중재자를 따로 두지 않고 그 역할을 자임한 것이 공정하고 균형감 있는 정보의 흐름을 방해하였고, 정책선택에도 영향을 미친 것으로 보인다. 여기서 주목할 사항은 크림반도 사태에 대한 오바마의 군사적 불개입 결정과 남중국해 인공섬 건설 사태에 대한 군사적 개입 결정은 현 트럼프 행정부에서도 경로의존적 현상을 보인다는 점이다. 이렇듯 두 정책결정자의 확연한 개인적 특성 차이에도 불구하고, 동일한 결과를 낳는 이인동과성을 규명하기 위해 정부 및 사회 수준(정부와 의회의 관계, 정치적 제도화 정도 등)에서 미국의 외교정책결정과정을 재구성한 후 최고정책결정자의 역할과 기능을 조명하는 것을 후속 연구로 고려해 볼 수 있다. 이를 통해 정책결정자가 군사적 개입을 고려함에 있어 성공 전망, 의도하지 않은 결과의 구체적인 양상, 신속한 철수 가능성, 개입 시 비례성의 원칙 적용 여부, 비개입이 가져올 결과 등을 충분히 검토하였는가를 근거로 군사적 개입 정책의 합법성을 따질 수 있을 것으로 보인다.

【참고문헌】

김성한. "미국 오바마 행정부의 아태정책: 아시아로의 귀환?"『국제관계연구』제116권 제2호 (일민국제관계연구원, 2011).

안문석. "국제정치이론 관점에서 본 오바마 행정부의 외교안보정책."『국제정치논총』제51집 3호 (한국국제정치학회, 2011).

온대원. "우크라이나 사태 이후 유럽의 신안보질서."『EU연구』제40호 (한국외국어대학교 EU연구소, 2015).

우평균. "유라시아 분쟁에서의 러시아의 개입: 조지아 전쟁과 우크라이나 사태."『국제정치연구』제17집 2호 (동아시아국제정치학회, 2014).

Allison, Graham T. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston: Little Brown, 1971).

Blechman, Barry M., and Tamara Cofman Wittes. "Defining Moment: The Threat and Use of Force in American Foreign Policy." *Political Science Quarterly*, Vol. 114, No. 1 (Spring 1999).

Brecher, Michael, Jonathan Wilkenfeld, and Sheila Mose. *Crisis in the Twentieth Century: Handbook of International Crises* (Oxford: Pergamon, 1988).

Bueno de Mesquita, Bruce, James D. Morrow, Randolf M. Silverson, and Alastair Smith. "An Institutional Explanation of the Democratic Peace." *American Political Science Review*, Vol. 93, No. 4 (1999).

Butler, Michael J. "U.S. Military Intervention in Crisis, 1945-1994: An Empirical Inquiry of Just War Theory." *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 47, Issue 2 (2003).

Byman, Daniel L., and Matthew C. Waxman. *The Dynamics of Coercion: American Foreign Policy and the Limits of Military Might* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002).

Carlsnaes, Walter. "Actors, Structures, and Foreign Policy Analysis." In Steve Smith, Amelia Hadfield, Tim Dunne (eds.). *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases* (Oxford: Oxford University Press, 2016).

Clinton, Hillary. *Hard Choices* (New York, Simon and Schuster, 2014).

Freyberg-Inan, Annette. *What Moves Man: The Realist Theory of International Relations and its Judgement of Human Nature* (NW: State University of New York Press, 2004).

Gelpi, Christopher, and Joseph M. Grieco. "Attracting Trouble: Democracy, Leadership Tenure, and the Targeting of Militarized Challenges, 1918-1992." *Journal of*

Conflict Resolution, Vol. 45, No. 6 (2001).

George, Alexander L. "The 'Operational Code': A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-making." *International Studies Quarterly*, Vol. 13, No. 2 (1969).

_____. "The Case for Multiple Advocacy in Making Foreign Policy." *American Political Science Review*, Vol. 66, Issue 3 (1972).

George, Alexander L., and Erick Stern. "Presidential Management Styles and Models." In Alexander L. George and Juliette L. George (eds.), *Presidential Personality and Performance* (Boulder: Westview Press, 1998).

George, Alexander L., and Juliette L. George. *Woodrow Wilson and Colonel House: A Personality Study* (New York: the John Day Company, 1956).

Herman, Magaret G. "Explaining Foreign Policy Behavior Using the Personal Characteristics of Political Leaders." *International Studies Quarterly*, Vol. 24, No. 1 (March 1980).

Holsti, Ole R. "The Belief System and National Images: A Case Study." *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 6, No. 3 (1962).

Horowitz, Michael, Rose McDermott, and Allan C. Stam. "Leader Age, Regime Type, and Violent International Relations." *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 49, No. 5 (2005).

James, Patrick, and John R. Oneal. "The Influence of Domestic and International Politics on the President's Use of Force." *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 35, No. 2 (June 1991).

Jensen, Lloyd. *Explaining Foreign Policy* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1982).

Kaplan, Fred. "Obama's Way: The President in Practice." *Foreign Affairs*, Vol. 95, No. 1 (2016).

Kaufman, Joyce P. A. *Concise History of U.S. Foreign Policy* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2017).

Lang, Anthony F. "Punitive Intervention: Enforcing Justice or Generating Conflict?" In Mark Evans (ed.). *Just War Theory: A Reappraisal* (New York: Palgrave Macmillan, 2005).

Lee, Shin-wha. "ARF: A Successful Process, but ASEAN must be Bold and Nimble to Maintain its Relevance." In Ron Huisken (ed.). *Regional Security Outlook 2019* (Canberra: CSCAP, 2019).

London, Herbert Ira. *Leading from Behind: The Obama Doctrine and the U.S. Retreat from International Affairs* (London: London Center for Policy Research, 2017).

Marxsen, Christian. “The Crimea Crisis: An International Law Perspective.” *Heidelberg Journal of International Law*, Vol. 72, No. 2 (2014).

Morgan, Stephen L. (ed.) *Handbook of Causal Analysis for Social Research* (New York: Springer, 2013).

Nye, Joseph S. “Limits of American Power.” *Political Science Quarterly*, Vol. 117, No. 4 (Winter 2002).

_____. *Power in the Global Information Age* (London: Routledge, 2004).

Ostrom, Charles W., and Brian L. Job. “The President and the Political Use of Force.” *The American Political Science Review*, Vol. 80, No. 2 (June 1986).

Pfiffner, James P. “Decision Making in the Obama White House.” *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 41, No. 2 (2011).

Rapp-Hooper, Mira. “All in Good FON.” *Foreign Affairs* (2015).

Rosenau, James N. “Intervention as a Scientific Concept.” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 12, No. 2 (1969).

_____. *Comparing Foreign Policy: Theories, Findings and Methods* (New York: Sage Publications, 1976).

_____. *The Scientific Study of Foreign Policy* (New York: Free Press, 1971).

Schelling, Thomas C. *Arms and Influence* (New Haven: Yale University Press, 2008).

Slantchev, Branislav L. *Military Threats: The Costs of Coercion and the Price of Peace* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011).

Smith, Jeff M. “An Innocent Mistake: How a Fumbled Freedom of Navigation Operation Set Back U.S. Interests in the South China Sea.” *Foreign Affairs* (2015).

Stven, Woehrel. “Ukraine: Current Issues and U.S. Policy.” U.S. Congressional Research Service (2015).

Tillema, Herbert K. “Foreign Overt Military Intervention in the Nuclear Age.” *Journal of Peace Research*, Vol. 26, No. 2 (1989).

Waltz, Kenneth N. *Theory of International Politics* (New York: McGraw-Hall, 1979).

Wijk, Rob de. *The Art of Military Coercion: Why the West’s Military Superiority Scarcely Matters* (Netherlands: Amsterdam University Press, 2014).

〈인터넷 자료〉

https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-united-states-military-academy-commencement-ceremony (검색일: 2019년 3월 25일).

https://ua.usembassy.gov/cnn-interview-president-obama-exceprts-ukraine/ (검색일: 2019년 3월 25일).

https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/dictionary.pdf (검색일: 2019년 3월 25일).
https://obamawhitehouse.archives.gov/photos-and-videos/video/2014/02/28/president-delivers-statement-ukraine#transcript (검색일: 2019년 3월 28일).
https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/07/18/president-makes-statement-ukraine (검색일: 2019년 3월 28일).
https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/04/28/remarks-president-obama-and-president-benigno-aquino-iii-philippines-joi (검색일: 2019년 3월 31일).
https://obamawhitehouse.archive.gov/the-press-office/2015/09/25/remarks-president-obama-and-president-xi-peoples-republic-china-joint (검색일: 2019년 3월 31일).
https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-united-states-military-academy-commencement-ceremony (검색일: 2019년 4월 6일).

〈인터넷 사이트〉

ABC. https://abc.go.com/
AP. https://www.ap.org/en-gb/
Bloomberg. https://www.bloomberg.com/asia
CNN. https://edition.cnn.com/
LAWFARE. https://www.lawfareblog.com/
Politico. https://www.politico.com/
The Atlantic. https://www.theatlantic.com/world/
The Economist. https://www.economist.com/
The New York Times. https://www.nytimes.com/
The Washington Post. https://www.washingtonpost.com/?noredirect=on

[ABSTRACT]

Foreign Policy Maker's Personality Attributes and 'Intervention Divide' of U.S. Military Intervention

Comparison of Obama's Responses to Russia's Crimea Annexation and China's Island Build-up in the South China Sea

Su-jin Lee | Associate Research Fellow, Center for Security & Strategy, Korea Institute for Defense Analyses
Shin-wha Lee | Professor, Department of Political Science and International Relations, Korea University

This research aims to investigate policy decision dynamics behind U.S. non-military intervention in the Crimea crisis and military intervention in China's construction of artificial islands in the South China Sea. In order to review the difference in Washington's military intervention against the two revisionist major powers, it looks at which variable worked most critically to have strong explanatory power among multiple determinants of foreign policy decision-making process. In common with earlier studies, while recognizing complex interplay among individual, domestic, and international system variables involved in foreign policy decision-making process, this study argues that the top policy maker played a crucial role in determining military intervention. On the premise that each policy-making phase of problem recognition, diagnosis, planning and selection provides an important framework for understanding foreign policy decision-making process, it reviews how President Obama's personal attributes, especially his perception, belief system, motive, de-

finition of situations, and preferences had a decisive influence on military intervention decisions.

Keywords: Foreign Policy Decision-making Process, Military Intervention, Crimea Crisis, South China Sea Artificial Islands, Definition of Situation, Multiple Advocacy

투고일: 2019년 4월 15일, 심사일: 2019년 5월 2일, 게재확정일: 2019년 5월 10일