



<국방대학교 세미나>

해양안보와 미국의 외교정책

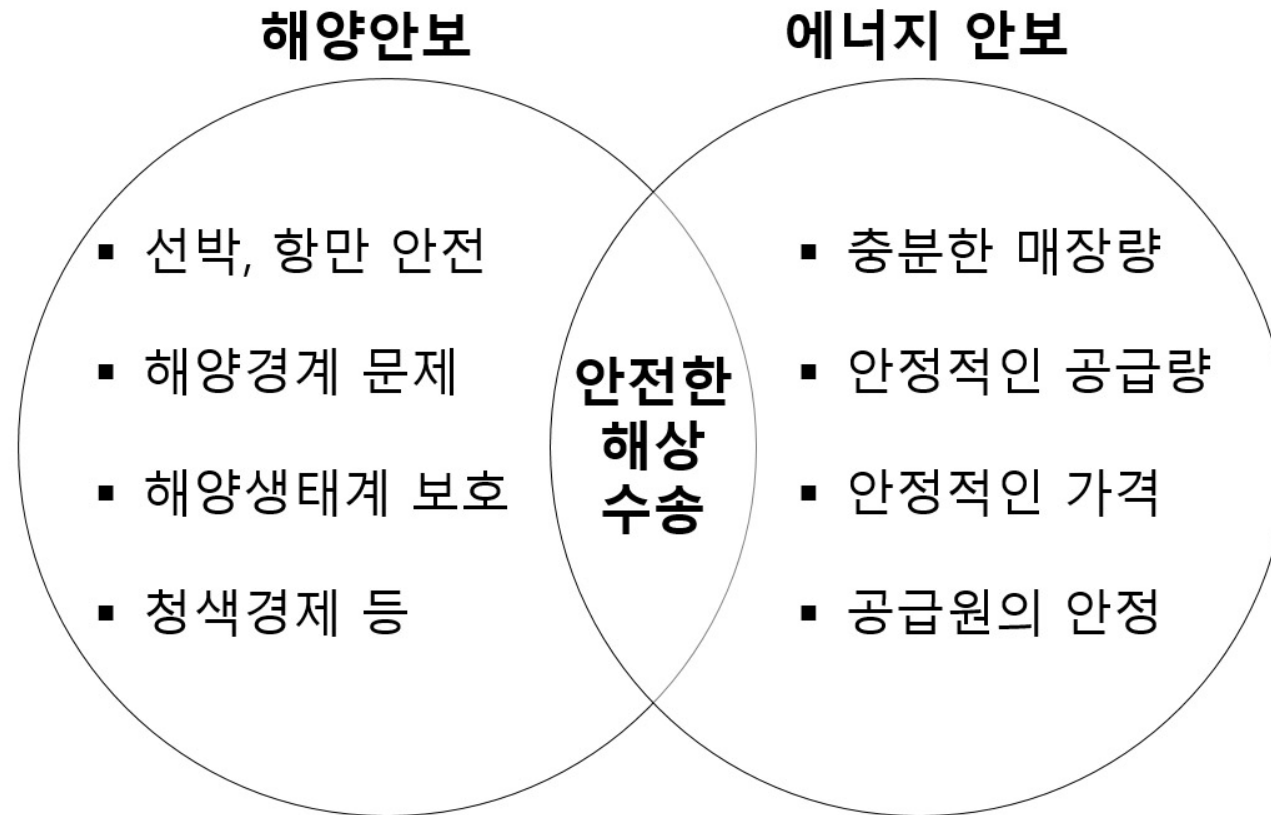
장성일

(서울대학교 국제문제연구소)

일시: 2024년 3월 21일(목)

**국제정치 및 미국 외교에서
해양(해상수송로)안보의 중요성**

해양안보와 에너지 안보의 연계



해양안보를 위한 미국의 노력

- 미국은 해상수송로 또는 해상교통로 안보를 위해 군사력을 사용해온 것으로 알려져 있음. 특히 미국은 '공해의 자유(freedom of the seas)' 또는 '항행의 자유(freedom of navigation)'을 강조함으로써 전 세계 주요 해상교통로 안보를 유지하는 데 주도적인 역할을 했고, 제2차 세계대전 이후부터 미국은 사실상 해양공공재의 보호자 역할을 담당함
- 2019년 페르시아만의 호르무즈 해협에서 미국과 이란이 군사적 충돌 직전까지 갔던 사례만 보더라도 해상수송로 안보로 대표되는 해양안보는 국제정치에서 국가 간의 군사적 충돌까지 유발할 수 있는 안보 문제
- → 자국과 동맹국에게 중요한 주요 해상수송로의 안보를 확보하는 것은 미국에게 여전히 핵심적인 국가안보 목표임

NATIONAL SECURITY STRATEGY

OCTOBER 2022



THE WHITE HOUSE
WASHINGTON

바이든 행정부의 『국가안보전략(2022)』

“U.S. interests are best served when our European allies and partners play an active role in the Indo-Pacific, including in supporting *freedom of navigation* and maintaining peace and stability across the Taiwan Strait.” (p. 17)



INDO- PACIFIC STRATEGY

OF THE UNITED STATES

FEBRUARY 2022



THE WHITE HOUSE
WASHINGTON

바이든 행정부의 『인도태평양전략(2022)』

“Those ties expanded as the United States supported the region’s premier organizations, particularly the ASEAN; developed close trade and investment relationships; and committed to uphold international law and norms, from human rights to *freedom of navigation*.”

(p. 4)

2023년 10월 이스라엘
-하마스 전쟁 발발로,
홍해에서 발생한 후티
반군의 공격



홍해에서 선박 공격한 후티 반군에 대한 미국의 대응

- The Iranian regime's support to the Houthis has enabled unprovoked attacks on civilian infrastructure in Israel and [on commercial shipping in the Red Sea and Gulf of Aden](#). Attacks launched from Houthi-controlled areas have also [threatened U.S. warships operating in international waters](#). Such attacks disrupt maritime security and impede [freedom of navigation](#) for commercial vessels, increase regional instability, and risk broadening the conflict between Israel and Hamas.
- The U.S. Department of State, "Taking Actions in Response to Houthi Regional Attacks," (December 7, 2023).

홍해 항행의 자유를 위한 미국의 대응

- 국무부, “공동성명” 발표(2023.12.19.)
- The undersigned condemn Houthi interference with navigational rights and freedoms in the waters around the Arabian Peninsula, particularly the Red Sea. The numerous attacks originating from Houthi-controlled territories in Yemen, including the December 3 attacks against three commercial vessels in the Southern Red Sea connected to 14 nations, threaten international commerce and maritime security.
- 참여국: EU, NATO, 호주, 바하마스, 일본, 라이베리아, 뉴질랜드, 한국, 싱가포르, 미국, 예멘

홍해 항행의 자유를 위한 미국의 대응

- 국방부, “Operation Prosperity Guardian” 설치 발표(2023.12.19.)
- The Red Sea is a critical waterway that has been essential to freedom of navigation and a major commercial corridor that facilitates international trade. ... today I am announcing the establishment of *Operation Prosperity Guardian*, an important new multinational security initiative under the umbrella of the Combined Maritime Forces and the leadership of its Task Force 153, which focuses on security in the Red Sea.
- 참여국: 미국, 영국, 바레인, 프랑스, 이탈리아, 네덜란드, 노르웨이, 세이셸, 스페인

책 속으로

책의 연구 질문

- Q. 해상수송로 안보를 위해 미국은 군사력을 사용하는가?
- 이 책은 1) 해상수송로 안보와 군사력의 사용 결정이라는 미국 외교정책 간의 관계를 분석하며,
- 2) 그 과정에서 미국 외교정책의 결정 과정을 설명함
- “해상수송로 안보를 위해 미국은,
- 언제(어떤 조건에서), 그리고 어떤 과정으로 군사력의 사용을 결정하는가?”라는 질문을 던지며, 실제 정책결정자들의 논의 과정을 추적

책의 목적

- 국제정치에서 핵심적인 해상수송로 안보를 위해 미국이 어떤 과정으로 군사력의 사용을 포함한 다양한 외교정책을 논의하며 선택하는지, 그 정책결정의 과정을 실제 정책결정자의 논의 자료에 근거하여 설명
- 해상수송로 안보 위협이 달라졌을 때 그 변화가 미국이 군사적 대응을 선택하는 외교정책 결정에 어떻게 영향을 주는지 설명하기 위해,
- 이 책은 해상수송로 안보 위협 수준이 달랐던 1967년 티란 해협 위기, 1973년 중동전쟁 위기 및 1987년 페르시아만 위기에서 미국의 외교정책을 비교분석하여, 해상수송로 안보에 대한 위협의 변화가 미국의 군사력 사용 결정에 어떤 영향을 주었는지 분석함

책의 목적

- 미국이 정책결정자 수준에서 어떤 과정으로 정책결정을 하는지 설명하기 위해, 여러 차례 미국 현지 자료조사를 실시함
- 존슨, 닉슨 및 레이건 대통령 도서관의 기록물보관소를 방문하여 세 행정부의 백악관 국가안정보장회의(NSC) 및 위기 대응 조직의 1차연구자료(외교문서)를 확보했으며,
- 이상의 기록물(외교문서)을 활용하여 세 위기에서 외교정책의 결정 과정을 재구성 및 분석함

자료의 활용

- 대통령, 국가안보보좌관, 국무장관, 국방장관 등으로 구성된 국가안전보장회의(NSC: National Security Council) 관련 문서를 활용. NSC 회의록, 대통령에 대한 보좌관 및 장관들의 보고 자료, CIA가 정례적으로 대통령에게 보고하는 The President's Daily Briefing 등이 본 연구에서 활용할 자료.
- NSC 자료는 NSC 회의 전체 회의록(minutes), CIA 같은 정보기관의 정세 현황 브리핑 자료, 국가안보보좌관 및 장관이 작성한 대통령 보고 자료(memorandums), 해외 대사관과 국무부 간 전문 자료(cables) 등을 포함

사례 (1) 1967년 티란 해협 위기

- 1967년 5월 22일, 이집트는 티란 해협(Straits of Tiran)을 봉쇄하겠다고 선언함으로써 위기가 시작. 티란 해협은 이스라엘로 가는 유조선이 통과하는 해상수송로에 위치, 이스라엘에게 생명선과 다름 없는 전략적으로 매우 중요한 해협.
- 미국은 티란 해협이 봉쇄되지 않도록 영국이 제안한 해양선언을 핵심 대응 전략으로 추진. 티란 해협을 통과하는 선박에 대한 항행의 자유를 지지한다는 것이 해양선언의 주요 요지.
- 미국은 티란 해협 봉쇄 위기에 대응하여 국무부 산하에 중동 통제 그룹을 설치. 해양선언이라는 여러 국가가 참여하는 정치적 선언을 추진하면서 동시에 군사력을 사용한 개입 방식에 대해서도 논의를 진행

티란 해협 (아카바만)



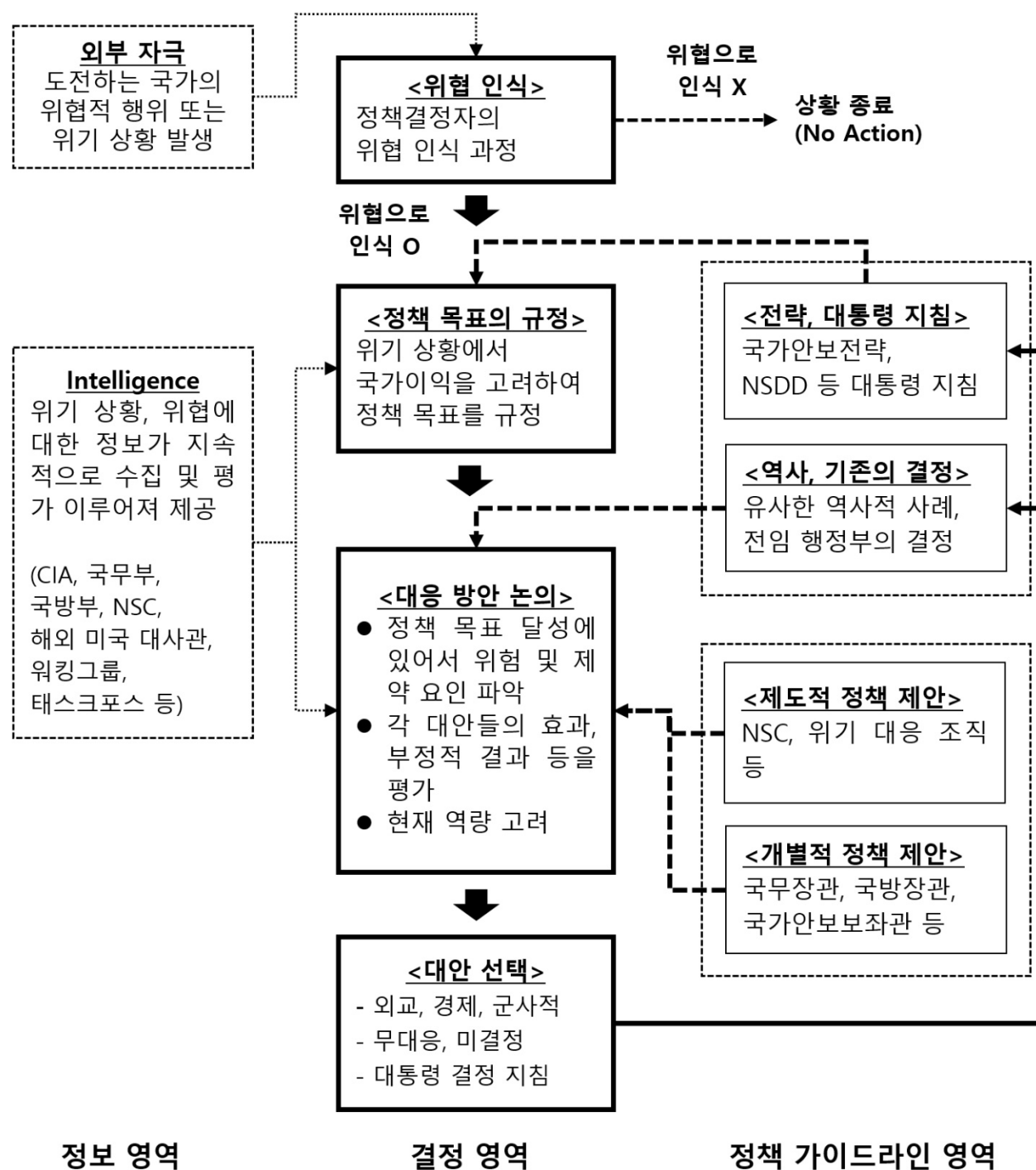
사례 (3) 1987년 페르시아만 위기

- 1980년 9월 22일 이라크의 공격으로 이란-이라크 전쟁이 시작, 1981년부터 이라크는 페르시아만을 항행하는 선박을 공격하기 시작. 1983년 말, 페르시아만을 통행하는 선박을 겨냥하여 이란이 공격을 감행할 수 있다는 가능성이 제기되면서, 미국은 대응 방식을 논의하기 시작.
- 1984년부터 이란은 이라크의 선박 공격에 대응하여 공격에 가담하면서 양자 간의 공격이 시작. 전쟁 승리를 위해 이란은 페르시아만에서 석유를 수송하는 유조선을 공격하기 시작.
- 페르시아만을 통행하는 유조선을 보호하기 위해서 이란-이라크의 교전 지역인 페르시아만 안쪽으로 미국이 군사력을 파견해야 하는지 즉, 군사적 대응을 해야 하는지에 대한 논의가 1983년 말부터 시작

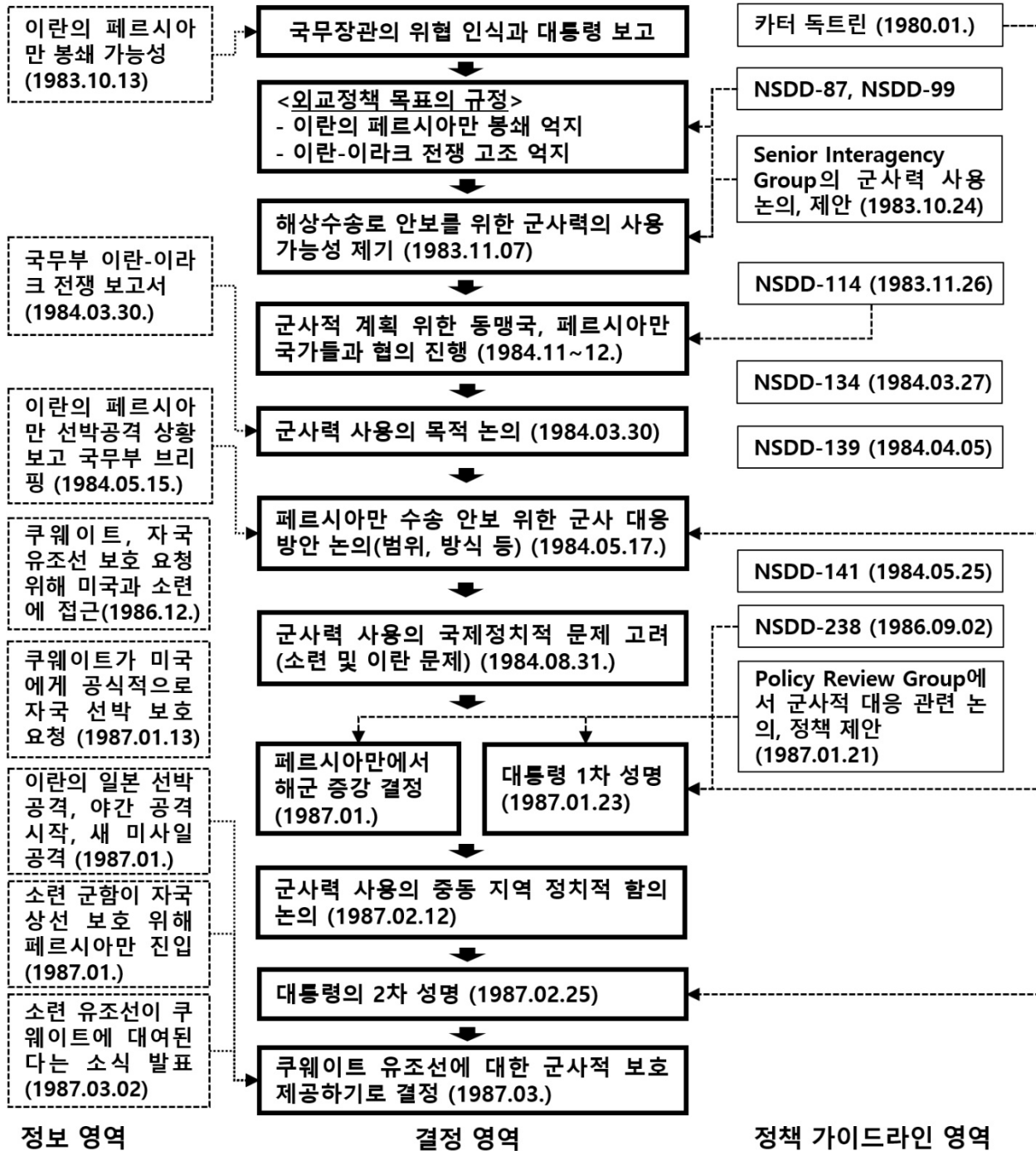
본 연구의 분석틀 구성

- **(정보 영역)** 안보 위협 관련 정보는 이후에도 지속적으로 정책결정자에게 제공되는데 그들은 이 정보를 바탕으로 대응이 필요한지의 여부나 대응 방안을 논의 및 결정함
- **(정책 가이드라인)** 과거 유사한 역사적 사례에서 다른 국가나 전임 행정부가 내린 결정이나 행동, 국가안보 전략 및 대통령 결정 지침 (Presidential Directives) 등은 정책결정자가 대안을 고려할 때 가이드라인이자 지름길이 됨(Snyder, Bruck, and Sapin, 1954)
- **(결정 영역)** 정보 및 정책 가이드라인 영역에서 제공된 전략, 정책 제안을 참고하여 NSC 회의 또는 이에 준하는 임시 위기 대응 조직 회의에서 정책결정자(대통령, 국무장관 등)가 대안을 논의하며 최종 선택

위기 시 미국 외교정책 결정 과정의 분석틀



1987년 페르시아만 위기



페르시아만 위기에서 정책결정자들이 논의한 다양한 대응 방식

<p>외교적 대응</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ UN을 통한 이란-이라크 전쟁 교전 중지 결의안의 추진 ○ 레이건 대통령의 성명 발표 ○ 군사적 기획을 위한 동맹국 및 페르시아만 국가들과 협의 (페르시아만에서 군사 작전을 위한 군사적 차원의 협의)
<p>경제적 대응</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이란에 대한 경제제재(Operation Staunch) ○ 석유 공급 중단에 대한 대비
<p>군사적 대응</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 페르시아만 통행 선박에 대한 군사적 호위(escort) 제공으로 보호 (페르시아만 개방 유지) <ul style="list-style-type: none"> (1) 국제적인 수역에서 모든 상업적 수송 선박 보호 (2) 중립국의 수송 선박만 보호 (3) 교전하지 않는 국가의 선박만 보호(다자적인 개입) (4) 교전하지 않는 국가의 선박만 보호(독자적인 개입)

페르시아만 위기에서 정책결정자들이 논의한 군사적 대응 방식의 장단점

대응 방식	장점	예상되는 문제
(1) 출발한 항구나 목적지에 관계없이, 국제적인 수역에서 모든 상업적 수송 선박 보호	이라크 유조선도 보호함으로써 이라크 석유 수출에 기여함	미국이 이라크를 지원하는 것으로 인식되어 이란-이라크 전쟁에 연루될 가능성이 있음
(2) 출발한 항구나 목적지에 관계없이, 중립국의 수송 선박 보호	이라크 유조선도 보호함으로써 이라크 석유 수출에 기여함	이란-이라크 전쟁에 대한 미국의 중립 외교정책을 위태롭게 하여 미국이 전쟁에 연루될 가능성이 있음
(3) 중립 국가의 항구에서 온 또는 중립 국가의 항구로 향하는 중립 선박 보호 (교전하지 않는 국가 선박 보호) (다자적인 개입)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 페르시아만에서 항행의 자유를 지킨다는 미국의 의지를 보여줌 ○ 미국과 동맹국의 이란-이라크 전쟁 교전 개입 가능성을 낮춤 	다자적인 대응은 다른 국가들의 협력을 이끌어 내는데 시간이 많이 걸려 신속한 대응이 어려움
<p>(4) 중립 국가의 항구에서 온 또는 중립 국가의 항구로 향하는 중립 선박 보호 (교전하지 않는 국가 선박 보호) (독자적 개입)</p> <p>▶ 본 대안을 최종 선택함</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 페르시아만에서 항행의 자유를 지킨다는 미국의 의지 보여줌 ○ 미국과 동맹국의 이란-이라크 전쟁 교전 개입 가능성을 낮춤 ○ 독자적 개입으로 신속한 대응이 가능함 	

**해양안보 연구 관점에서
본 연구의 기여**

해상수송로 안보 위협 변화의 영향력

- 1. 해상수송로 안보 위협의 수준이 달랐던 사례를 정책결정자 수준의 아카이브 작업을 통해 비교연구함으로써, 해상수송로 안보 위협의 변화가 미국 정책결정자의 외교정책 대안 논의나 최종 선택에 어떻게 영향을 주는지 확인함
- 특히 해상수송로 안보 위협의 수준 변화에 따라 정책결정자들이 어떤 외교정책 선택지를 고려하고, 군사력의 사용이 대안으로 논의 및 결정되는 그 과정을 확인할 수 있다는 점에서 외교정책 및 해양안보 차원에서 정책적 시사점도 매우 높음

외교정책에 대한 해상수송로 안보의 역할

- 2. 해상수송로 안보 위협이 커질수록 정책결정자들은 군사적 대응을 중요한 외교정책 수단으로 고려한다는 점을 추론
- 1987년 페르시아만 사례의 경우 페르시아만 해상수송로 안보가 불안정해지자 정책결정자들은 이를 중대한 국가안보 위협으로 인식했고, 해상수송로 안보 수준의 변화(불안정)는 정책결정자들이 단순히 대응의 필요성 차원을 넘어서 군사력의 사용까지도 고려하도록 만들었음
- 3. 해상수송로 안보 위협이 존재한다고 모두 군사적 대응의 선택으로 귀결되는 것은 아니다. 해상수송로 안보 위협이 심각한 수준이 될 때, 군사적 수단의 사용으로 인해 얻을 수 있는 에너지 안보 이익이 매우 클 때 미국은 군사적 수단을 선택하는 것을 확인

다양한 목적 달성을 위한 군사력의 사용 결정

- 3. 에너지 안보 이익. 페르시아만을 통행하는 유조선들을 이란의 공격으로부터 보호하는 해상수송 안보 확보와 이란의 공격 억지, 그리고 페르시아만 지역 산유국의 석유 시설들을 이란의 공격으로부터 보호하는 것이 미국의 군사력 사용 결정에서 가장 중요.
- 다음으로 미국의 군사적 대응은 소련의 페르시아만 영향력 확대 저지로 소련의 페르시아만 진출에 대한 견제 수단. 군사적 대응을 언제 선택하는가의 결정 시기(timing)는 소련의 페르시아만 군사적 진출도 영향을 주었다고 추론
- 1979년 소련의 아프가니스탄 침공 이후 미국은 페르시아만 지역에 대한 미국의 이해관계 보호 위해 1980년에 카터 독트린을 발표하면서 소련의 페르시아만 영향력 확대를 매우 공격적으로 저지하려고 했음

해양안보 논의 확장

- 4. 에너지 안보를 다루는 연구의 경우 상당수가 아랍 산유국의 석유 금수조치와 같은 수요와 공급 문제로 인해 발생하는 에너지 안보 문제나 위기에 주목하지만,
- 이 책은 지정학적 문제가 복합적으로 작동하면서 국가의 군사력 사용과 국가 간 분쟁 가능성이 높은 해상수송로 안보 차원의 에너지 안보 문제에 주목하면서, 에너지 안보 논의 및 해양안보 논의를 더욱 확장하고 있음
- 역사적으로도 그랬고 여전히 해상수송이 석유나 천연가스의 주요 운송 수단이라는 현실을 고려하면 에너지 안보 차원과 해양안보 차원에서 해상수송로의 역할은 중요함

한국의 해양안보에 주는 시사점

- 2019년 페르시아만 호르무즈 해협을 둘러싸고 미국과 이란이 군사적 충돌 직전까지 갔던 사례,
- 2021년 이란이 미국의 대표적인 동맹국인 한국의 선박을 나포하자 한국이 군함을 파견하면서 긴장이 고조된 사례,
- 2022년 2월 러시아-우크라이나 전쟁 발발 이후 러시아가 흑해를 통제함으로써 우크라이나의 곡물 수출 중단으로 세계적인 식량위기가 발생한 사례만 보더라도,
- 2023년 이스라엘-하마스 전쟁으로 홍해 해상수송의 위협받는 등,
- 해상수송로 안보 문제는 여전히 국제적인 분쟁, 심지어 군사적 충돌까지 유발할 수 있는 국가안보 문제임



2019년 미국-이란의 갈등

미국의 정찰 드론과 다국적 유조선들이 공격당한 지점

한국의 해양안보에 주는 시사점

- 석유와 천연가스와 같은 핵심적인 화석연료를 수입에 의존하는 한국에 게 에너지 자원의 수송 안보는 국가의 생존 및 경제적 번영과 직결되는 국가안보 문제이며, 앞으로도 그럴 가능성이 매우 높다는 것이 문제
- 한국의 에너지 수입 의존도는 1995년 96.8%로, 2005년 96.8%, 2015년 94.8%, 2021년 92.8%로 최근 20년 동안 여전히 90%가 넘는 높은 의존 비율을 유지하고 있으며, 이러한 추세는 지속될 것으로 보인
- 한국이 중동 국가들로부터 수입하는 에너지 자원은 호르무즈 해협, 말라카 해협 및 남중국해, 동중국해를 거쳐 한국으로 수입. 안정적인 에너지 자원의 수급을 위해서 한국에게 주요 해상수송로에 대한 안보는 국가안보 및 경제 차원에서 매우 중요하며, 해상수송로 안보를 위해 한국은 다양한 노력을 해야 함

감사합니다!