

다중흐름모형을 적용한 정책과정 연구*

- 소말리아 피랍행위에 대한 정부의 대응변화를 중심으로 -

이동규**, 양고운***

수차례 소말리아 해적에 의한 피랍 사건이 발생하였으나, 군사작전을 통해 구출된 사례는 한 사례에 불과하다. 그렇다면, 정부는 왜 소말리아 해적행위에 대하여 군사작전을 감행했는지, 왜 이러한 정책변동이 발생하였는지 주목할 필요가 있다. 본 연구에서는 불확실한 상황에서 어떻게 정책이 결정되는지를 설명하는 다중흐름모형을 적용하여, 정부 대응이 변화하게 된 맥락을 밝히고자 한다. 그리고 일상적이지 않고 모호한 상황에서의 정부의 정책대응변동과정을 분석한다. 연구목적은 위해 2006년 동원호 사건 이후 2011년 삼호주얼리호 사건까지의 기간을 중심으로 소말리아 해적의 피랍행위에 대한 정부의 대응변화과정을 탐색적 사례 연구를 통해 분석한다. 분석 결과, 몇 가지 연구 함의를 발견할 수 있었다. 첫째, 비밀상적이고 국민의 생명과 재산에 관련되는 긴급한 사안에도 다중흐름모형의 적용 가능성을 확인할 수 있었다. 둘째, 문제흐름과 정치흐름, 그리고 정책흐름 간의 상호 작용을 발견할 수 있었다.

주제어: 정책변동, 다중흐름모형, 소말리아 해적사건

I. 서론

최근 소말리아 해역에서 활동하는 해적들이 한국 선박들을 피랍하고 선원들을 억류하는 사건들이 연이어 발생하였고, 특히 아덴만 여명 작전 성공 이후 생포한 해적들이 한국으로 이송되면서 크게 이슈화되었다. 소말리아 해역은 한국의 해운 물동량 가운데 29%가 지나는 중요한 길목으로서 유럽과 아시아 사이의 최단 거리 항로인 수에즈 운하로 통하는 해로이다. 국내 선박들도 2006년 4월 동원호가 소말리아 해적들에 피랍된 이후, 여러 차례 한국 선박들이 피랍되고 선원들이 억류되었다. 국제연합 안전보장 이사회는 2008년 6월 결의안 1816호를 통해 소말리아 해역에서 소말리아 해적 퇴치를 위한

* 본 연구는 2012년 한국지방정부학회 춘계학술대회에서 발표한 내용을 수정 및 보완하였습니다. 이 과정에서 아낌없이 조언을 해주신 교수님들께 진심으로 감사드립니다. 그리고 동아대학교 교내연구비 지원에 의하여 연구되었음을 밝힙니다.

** 제1저자, *** 교신저자.

무력 사용을 허용하고, 2008년 10월 채택한 결의안을 통해 해적 퇴치를 위한 국제협력을 강조한 바 있다. 국내에서는 2009년 3월 국회에서 ‘국군부대의 소말리아 해역 과견동의안’이 통과되었으며, 2009년 3월 13일 소말리아 아덴만 해역으로 청해부대가 과견되었다. 그러나 청해부대가 과견된 이후에도 한국 선박들의 피랍 사례가 발생하였으며, 2011년 1월 피랍된 삼호주얼리호를 군사작전을 통해 구출하였다.

그동안 수차례 소말리아 해적에 의한 피랍 사건이 발생하였으나, 실제 군사작전을 통해 구출된 사례는 삼호주얼리호 한 사례에 불과하다. 그렇다면, 왜 정부는 소말리아 해적 행위에 대하여 군사작전을 감행하게 되었는지, 그리고 왜 이러한 정책변동이 발생하였는지 주목할 필요가 있다. 해적에 대하여 군사작전을 펼치는 것은 국제법상으로 혼란을 야기할 소지가 있기 때문에 상당히 신중하게 접근해야 하는 사안이라고 할 수 있기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 이러한 문제의식을 바탕으로 하여, 불확실한 상황에서 어떻게 정책이 결정되는지를 설명하는 다중흐름모형(Multiple Streams Model)을 적용하여, 소말리아 해적들의 국내 선박 피랍에 대한 정부의 대응이 변화하게 된 요인과 맥락을 밝히고자 한다. 그리고 이러한 결과를 통해, 일상적이지 않고 모호한 상황(ambiguity)¹⁾에서의 정부의 정책 결정 또는 정책대응변동과정을 알아보고 분석하고자 한다. 이러한 연구목적은 위하여 본 연구에서는 2006년 동원호 피랍 사건 이후 2011년 1월 삼호주얼리호 피랍 사건까지의 기간을 중심으로 소말리아 해적의 국내 선박에 대한 피랍행위에 대한 정부의 대응변화과정에 대한 탐색적 사례 연구(explanatory case study)를 실시한다.

본 논문은 다음과 같이 구성된다. 첫째, 정책의제설정 및 정책변동을 설명하는 대표적인 모형인 Kingdon의 다중흐름모형의 논의와 선행연구를 중심으로 정부의 정책 변동을 살펴본다. 둘째, 연구 사례를 분석모형에 적용하여 정부의 정책결정 및 정부대응변화과정을 살펴보고, 어떠한 요인과 맥락에 의하여 변화가 발생하였는가를 분석한다. 특히, 정부의 해적들에 대한 대응 변화라는 정책변동을 발생시킨 ‘정책의 창(policy window)’이 열리는 과정을 탐색한다. 셋째, 사례연구 분석결과를 바탕으로 비일상적이고 애매한 문제 사안에서의 정부의 대응변화를 고찰하여 향후 유사 사례에서의 적용 가능성을 제시하고 정책적 함의를 찾는다.

II. 이론적 배경

1. 정책변동과 다중흐름모형

정책변동(policy change)에 관해서는 학자들마다 서로 다른 개념으로 정의내리고 있다. 그러나 대

1) 모호한 상황(ambiguity)은 “동일한 상황이나 현상에 대하여 다양한 방식으로 생각할 수 있는 상태”를 말함 (Feldman, 1989: 5).

체로 정책의 결정 및 집행단계에서 정책의 수정이나 종결을 포함하는 변화로 정의되고 있다(정정길 외, 2010; 이동규, 2012b; 이동규, 2012c; 이동규·우창민, 2013). 또한 정책변동을 설명하는 주요 이론들은 주로 안정적인 체제 하에서 장기간에 걸쳐 변화하는 과정을 통해 변동 원인을 도출하고 있다(이동규 외, 2011: 108; 이동규 2013). 특히, Sabatier의 옹호연합모형(ACF)과 같은 경우에는 단기간에 발생하는 변동 과정을 설명함에 있어서 한계점을 가지며, 주로 장기간에 걸쳐 여러 주체들의 신념체제(belief system)의 변화와 정책 학습을 강조한다는 특징을 가진다(유홍림·양승일, 2009: 192; 김명환, 2010: 157; Sabatier, 1993). 그러나 본 연구 사례와 같은 갑작스러운 정책 변동이나 정부의 대응 방식이 변화하는 경우에는 제한된 상황에서의 문제와 해결책, 그리고 정치적 상황의 각 독립적 흐름들이 연결되면서 정책변동이 발생하는 다중흐름모형(Multiple Streams Model)이 설명력을 가질 것이라 판단된다. 따라서 본 연구에서는 Kingdon의 다중흐름모형을 적용하여 소말리아 해적들에 대한 정부의 대응변화과정을 분석한다.

2. 분석틀: Kingdon의 다중흐름모형

Kingdon의 다중흐름모형은 조직화된 혼란 상황에서의 결정모형인 Cohen, March, 그리고 Olson의 쓰레기통 모형(Garbage Can Model)에 근거하여 만들어졌다(Zahariadis, 2007: 66). 다중흐름모형에서는 '왜 어떤 의제는 부각이 되고, 다른 의제는 간과되는지'에 대한 문제의식에서 쓰레기통 모형을 수정 보완하여, 시스템 안을 흐르고 있는 문제 흐름과 정책 흐름, 그리고 정치 흐름이 정치적 사건이나 사회적 문제의 압력 하에서 결합하여 정책의 창(policy window)이 열리고 결국 정책변동이 발생한다는 것이다(이동규, 2011; 김인자·박형준, 2011: 117; 이동규 2012a).

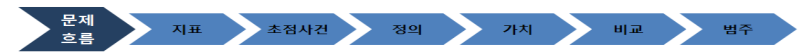
1) 문제의 흐름(Problem Stream)

문제 흐름은 이슈들이 의사 결정자들에게 이슈와 문제가 인식되는 지점으로서, 자연 재난이나 재정적자 등과 같이 정책결정자와 시민들이 다루기를 원하는 다양한 상황으로 구성된다(Zahariadis, 2007: 70). 특히, 모든 사회문제들이 정책의제로 승격되는 것이 아니며, 사회적 이슈로 부상하는 문제들만이 정책의제화 되어 결국 정책으로 결정된다. 이러한 정책변동이 발생하기 위해서는 정책결정자가 문제에 대한 심각성을 인지하고 그 해결책을 모색할 정도로 심각한 수준이어야 한다(진상현·박진희, 2012: 268). 그리고 정책결정자들은 이러한 상황들을 몇 가지 기제들을 통해 인식한다(이하 <그림 1> 참고). Kingdon(1995)은 지표, 초점사건, 문제 정의, 가치, 비교, 범주를 제시하고 있다(Kingdon, 1995: 90-113; Theodoulou, 2012: 128).

지표(indicator)는 한 프로그램의 비용이나 영아 사망률과 같이 어떠한 상황의 중요도나 존재를 평가하기 위해 사용되는 것으로서, 문제의 심각성을 정량적으로 판단할 수 있게 한다(Zahariadis, 2007:

70). 그리고 Kingdon은 문제들이 종종 지표들에 의해 자명한 것은 아니며, 정부와 사람들의 관심을 얻기 위해 '약간의 압력(a little push)'이 필요하다고 하였다(Kingdon, 1995: 94). 이때의 압력은 사람들의 관심을 받고 강력한 상징으로 작용할 수 있는 위기나 재난과 같은 초점사건에 의해 이루어진다. 또한 Kingdon은 문제(problem)와 상태(condition)의 차이를 언급하면서, 어떠한 상태에 대하여 조치를 취할 필요가 있다고 인식될 때 상태는 문제가 된다고 보았다(Kingdon, 1995: 109). 즉, 문제는 단순히 상태나 외부 사건 자체가 아니라, 인식적이고 해석적 요소인 것이다. 따라서 그 상황을 어떻게 정의(definition)하느냐에 따라서 문제로 여겨질 수 있게 되는 것이다.

Kingdon은 가치(value), 비교(comparison), 범주(category)를 통해 상태가 문제로 변형된다고 보았다(Kingdon, 1995: 110). 먼저, 가치는 문제 정의에서 중대한 역할을 하는 것으로, 관찰된 상태와 누군가의 이상적인 상태 간에 부조화가 있을 때 문제가 된다(Kingdon, 1995: 110). 그리고 다른 사람이나 다른 국가 등과의 비교에서 상대적인 약점이 문제로 인식되게 만들 수 있다. 또한 어떠한 상황이 어느 범주에 속하느냐에 따라서 다양하게 해석될 수 있으며, 범주가 사람들의 문제에 대한 인식을 구성하게 되어 단순한 상태가 아니라, 변화를 필요로 하는 문제로 여겨지게 된다.



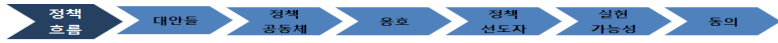
<그림 1> 문제의 흐름: 구성요소

※ 자료: Theodoulou(2012: 128)의 재구성.

2) 정책의 흐름(Policy Stream)

정책 흐름은 확인된 문제에 대하여 시스템 내에서 떠다니는 정책 해결책들의 지속적인 흐름이며, 이때 정책 해결책들은 정책 공동체에서 채택되기 위해 경쟁하는 아이디어들의 집합을 의미한다(Zahariadis, 2007: 72; Theodoulou, 2012: 128). Zahariadis(2007)는 이러한 아이디어들이 관료나 학자, 싱크탱크 등과 같은 전문가들에 의해 다양한 형식으로 고려된다고 언급하였다. Kingdon(1995)은 이러한 정책 흐름의 구성요소로, 정책 대안들, 정책 공동체, 옹호, 정책선도자, 실현가능성, 합의 등을 제시한다. 먼저, 정책 공동체(policy communities)는 일정한 정책 영역에서의 전문가들로 구성되며, 의회 직원, 정부 관료, 또는 학자나 컨설턴트 등이 정책 공동체의 전문가에 해당된다. 이러한 정책 공동체 내에서 많은 아이디어들이 논의된다. 특히, 정책 공동체 내의 전문가들은 그들이 선호하는 대안들(alternatives)과 신중하게 고려하고자 하는 아이디어들을 가지며, 그것들이 실현되도록 시도한다. 그리고 대안이나 아이디어가 실현되기를 원하는 옹호자들을 Kingdon은 정책선도자(policy entrepreneur)라고 부른다. 정책선도자들은 직무 보장(job security)이나 승진 등의 개인적 이해관계의 증진, 그들의 가치 추구나 공공 정책의 형성에 대한 영향력 등을 위해 특정 대안들을 옹호한다(Kingdon, 1995: 123). 이와 같이 제기된 아이디어들은 초기의 상태로 남기도 하지만, 일부의 아이디어들은 새로운 형

대로 결합되거나 사라지기도 한다. 많은 아이디어들이 제기되지만, 오직 일부의 아이디어들만이 진지하게 고려된다. 이 때 선택 기준으로 기술적 실현가능성(feasibility)이 있으며, 정책 공동체 내에서의 해결책과 대안들에 대한 동의(consensus)가 이루어지는 대안들이 정책결정자들의 관심을 받게 된다(Kingdon, 1995: 131-139).

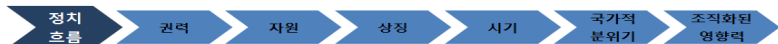


<그림 2> 정책의 흐름: 구성요소

※ 자료: Theodoulou(2012: 128)의 재구성.

3) 정치의 흐름(Political Stream)

정치 흐름은 국가적 분위기(national mood), 조직화된 정치적 영향력(organized political forces), 행정부 또는 입법부의 변화(turnover) 등에 따른 시기(timing), 그리고 정치 흐름 내에서 합의 형성을 위한 협상과정에서의 권력(power)이나 자원(resource) 등의 요소들로 구성된다(Kingdon, 1995: 145; Theodoulou, 2012: 128). 국가적 분위기는 해당 국가에서 다수의 사람들이 보편적이라고 여기는 경향이 무엇인지를 의미하며, 이러한 분위기는 변화하기도 한다. 이 때 정부 관료들은 여론 조사를 모니터링하면서 이러한 분위기의 변화를 감지하고, 특정 의제를 추진시키거나 역으로 약화시키기도 한다(Zahariadis, 2007: 73). 그리고 정치인들은 이익집단의 찬성과 반대를 민감하게 받아들인다. 이러한 국가적 분위기는 언론과 여론을 통해 감지할 수 있다(Kingdon, 1995: 149). 정치 흐름의 또 다른 구성요소인 조직화된 정치적 영향력은 이익집단의 압력, 정치적 동원, 그리고 정치 엘리트들의 행태 등을 포함한다(Kingdon, 1995: 150). 특히, 조직화된 정치적 집단의 힘이나 자원의 측면이 고려될 수 있다. 또한 Zahariadis(2007)는 입법부 또는 행정부의 변화는 국회 구성원의 변화나 신임 장관이나 새로운 대통령의 출현으로 인해 특정 이슈들이 제기되거나 영향을 미칠 수 있음을 언급한다. 행정부나 입법부의 변화는 새로운 대안이나 의제를 만들게 하고 의제를 실질적으로 변화시킬 수 있게 한다. 이러한 변화가 나타나게 만드는 시기 역시 정치 흐름의 구성 요소로 볼 수 있다.



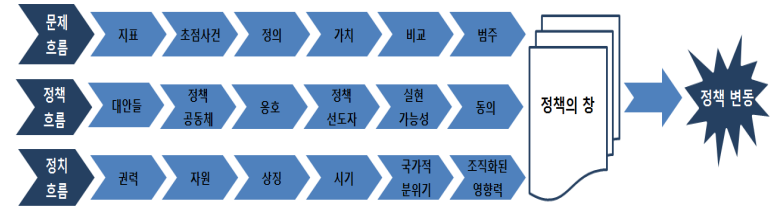
<그림 3> 정치의 흐름: 구성요소

※ 자료: Theodoulou(2012: 128)의 재구성.

4) 정책의 창(Policy Window)과 정책변동

Kingdon(1995)은 문제흐름, 정치 흐름, 정책 흐름의 세 흐름들이 결합되면서 선택이 발생하고, 이러한 순간을 정책의 창(policy window)이 열리는 순간으로 정의하였다. 이러한 정책의 창은 정치 흐름에서의 초점사건과 같이 주목받는 문제들이 발생하면서 열리게 된다(Zahariadis, 2007: 74). 이러한 정책의 창이 열려있는 기간이 짧을 수 있고, 또한 드물게 창이 열리기 때문에, 창이 열리는 기회를 활용하여 세 가지 흐름들을 결합시키는 역할이 중요하며, 장관, 의원, 학자, 고위관료와 같은 정책선도자(policy entrepreneur)들이 이러한 역할을 수행한다(Kingdon, 1994: 179). 정책의 창이 열리고 정책선도자들이 자신이 주장하는 정책대안을 채택시키고자 노력한다면 정책 변동이 발생할 수 있게 된다.

정책의 창이 열리는 것은 그 빈도 또는 회소성에 의해서 정기적이고 순동적인 예측가능한 창(열림)과 예측불가능한 열림으로 구분된다(Kingdon, 1995: 184). 예측가능한 창(predictable windows)은 예산 주기(budget cycle)나 정기적 보고(regular report)와 같이 일정대로 창이 열리고 닫히는 경우를 의미한다(Kingdon, 1995: 186). 반면, 예측불가능한 창(unpredictable windows)은 역동적인 각 흐름들이 우연히 결합하게 되는 경우를 의미한다. 각 흐름들의 발전이 진행되어 동시에 결합(coupling)이 준비되는 것이다. 즉, 문제가 인식되고, 대안이 활용가능하며, 그리고 정치적 분위기가 나타나게 되면 결합하게 되는 것이다. 또는 한 구성요소들을 결합하게 되면, 결과가 발생하지 않거나 짧은 순간에 나타나게 된다(Kingdon, 1995: 189).



<그림 4> 분석의 틀: Kingdon의 다중흐름모형(Multiple Streams Model)

※ 자료: Theodoulou(2012: 128)의 재구성.

3. 선행연구

유엔해양법협약 제101조에 따르면 해적행위(piracy)는 민간선박의 승무원이나 승객이 사적 목적으로 공해상의 다른 선박이나 그 선박 내의 사람이나 재산, 또는 국가 관할권에 속하지 않는 곳에 있는 선박이나 재산, 그리고 어느 선박이 해적선으로 활동하고 있다는 사실을 알면서도 자발적으로 그러한 활동에 참여하는 모든 행위를 의미한다. 이러한 해적행위에 관한 연구들은 주로 해적 문제에 대한 대응방안에 관하여 다루고 있다. 첫째, 해적에 대응하기 위한 법적 검토를 수행한 연구들이 있다. 소말리아 해적 문제에 대응하는 군의 역할에 대한 국제법적 검토를 한 연구(김세진, 2011)와 처벌 및 형사

법적 대응방안에 관한 연구(최석운, 2010; 황인수·김재희, 2010)와 같은 해적들의 피랍 사건에 대한 법적 대응검토에 관한 연구가 있다. 특히, 김세진(2011)의 연구에서는 소말리아 해적 문제와 관련하여 국제법적 검토를 수행하여, 해적 행위와 같은 국제범죄를 규제하기 위해 어떠한 군사적 조치가 취해질 수 있는지에 대한 논의를 전개하였다. 둘째, 소말리아 해적 문제에 대한 조직 및 기술적 대응방안에 관한 연구(최진태, 2011; 김관규, 2010)와 해적행위로 인한 피해보상에 관한 연구(홍성화, 2006a; 홍성화, 2006b)가 있다. 특히, 최진태(2011)의 연구에서는 소말리아의 해적행위에 대하여 효과적인 대응을 위하여 장기적이고 근본적인 접근이 필요함을 지적하면서, 소말리아의 정치적 안정에 대한 필요성을 제기하였고, 동시에 긴급대응체계구축, 선박 및 선사 차원의 해적대응 역량강화, 호송지원체계 확보 등의 방안을 제시하였다.

그러나 이와 같이 해적 행위에 대한 대응방안에 관한 연구들은 활발하게 수행되고 있으나, 정책의 제설정과 정책변동의 관점에서 해적 행위에 대한 정부의 대응변화과정을 고찰한 연구가 부족한 실정이다. 정책의제설정과 정책변동의 측면에서 해적 행위에 대한 정부대응의 변화에 접근할 필요가 있다. 그 이유로는 해적의 선박 및 승무원 피랍과 같은 비일상적이고 국민의 생명과 재산과 직접 관련되는 사안에 대한 정부의 대응과 정책 변동과정을 고찰하고, 어떠한 요인과 맥락들이 작용하였는가를 확인할 필요가 있기 때문이다. 그리고 이러한 확인된 결과를 통해 향후 유사한 사례에 적용 가능한 정책적 함의를 도출하는 것이 중요하다. 따라서 본 연구에서는 이러한 연구 목적의 수행을 위하여 정책의 제설정 및 정책변동을 설명하는 고전적 모형인 Kingdon의 다중흐름모형을 활용하여 소말리아 해적의 국내 선박 및 승무원의 피랍 사건에 대한 정부의 대응변화과정을 살펴보고, 그 요인과 맥락을 고찰하여 연구의 함의를 도출하고자 한다.

III. 연구의 사례 및 분석방법

1. 연구의 사례

본 연구의 분석 사례는 소말리아 해적의 국내 선박 및 선원들의 피랍 사건에 대하여 정부의 대응변화과정에 대한 내용이다. 소말리아 해적들은 소형 선박들을 타고 보통 민간 상선 등에 승선하여 선박을 장악하고, 장악한 선박에 선적되어 있는 재산이나 선원들을 담보로 하여 협상금을 요구한다(ICC International Bureau, 2009). 한국의 경우, 소말리아 해적에 의한 피랍사건이 2006년 4월 원양어선 동원호 사건, 2007년 5월 원양어선 마부노호 사건, 2007년 10월 한국인 선원 2명이 탑승한 일본선적 골든노리호 사건, 2008년 9월 한국인 선원 8명이 탑승한 브라이트루비호 사건, 2008년 11월 한국인 선원 5명이 탑승한 일본 화물선 캄스타버너스호, 2010년 4월 한국인 선원 5명이 탑승한 선적 삼호드림호 사건, 2010년 10월 어선 금미 305호 사건, 그리고 2011년 1월 삼호주얼리호 사건으로 총 여덟 건의 사

건이 발생하였다. 여덟 건의 피랍사건 중 여섯 건의 사건에서 협상조건으로 선원들의 몸값을 지불하고 석방되었다. 이와 같은 일련의 사건들이 진행되면서, 정부 역시 2009년 3월 소말리아 해역으로 선박 안전보호를 위하여 청해부대를 파견하였고, 다양한 피해예방을 위한 방안 논의, 그리고 피랍 시 대응전략에 대한 논의들이 이루어졌다. 그러나 피랍 시 정부는 테러범과는 협상하지 않는다는 원칙과 피랍된 선원들의 안전을 최우선적으로 고려한다는 원칙하에 직접적으로 군사 활동을 통한 구출작전을 시행한 적은 없었다. 그러나 점차 피랍사건들이 반복되고, 삼호드림호 사건의 경우에는 선원 석방 조건으로 거액의 비용을 지불하였고, 최장 기간 동안 피랍되는 선례를 남기면서 적극적으로 근본적인 문제 해결에 대한 인식의 공유가 이루어지기 시작했다.

2. 분석방법: 내용분석법

본 연구는 소말리아 해적의 국내 선박 및 승무원들에 대한 해적행위에 대응하는 정부의 대응 변동과정을 살펴보고, 어떤 요인과 맥락에 의하여 정부의 대응전략의 변화가 발생하였는가를 고찰하고자 하였다. 이와 같은 연구목적에 따라 2010년 4월 발생한 삼호드림호 사건과 2011년 1월 발생한 삼호주얼리호 사건을 중심으로 분석하였다. 그리고 본 연구 사례들에 대한 문제와 정책, 정치의 흐름과 그리고 이러한 흐름들이 결합하여 정책의 창이 열리고 정책변동을 가져온 일련의 과정을 살펴보기 위하여, 연구의 시간적 범위를 고려하였다. 즉, 2006년 4월 소말리아 해적에 피랍된 국내 첫 사례인 동원호 사건발생시기인 2006년 4월 4일부터 삼호주얼리호가 피랍된 이후 구출작전과 이후 사건 수습시기인 2011년 12월 31일까지의 기간 동안을 연구의 시간적 범위로 삼고, 언론과 국회에서의 사건 언급 빈도 및 사건 언급에 대한 내용분석을 실시하였다. 단, 본 연구에서는 언론에서의 사건 언급 및 논의를 11개 일간지 기사(경향신문, 국민일보, 내일신문, 동아일보, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 조선일보, 중앙일보, 한겨레, 한국일보)로 한정하였으며, 각 일간지의 홈페이지 검색시스템과 일자별 뉴스 검색이 용이한 네이버 포털사이트의 뉴스 검색 서비스를 활용하였다.

내용분석(content analysis)은 책, 웹페이지, 신문 등과 같이 '기록된 사람들의 의사소통에 관한 연구(recorded human communications)'이다(Babbie, 2007). 본 연구에서는 국회 회의록에 대한 내용분석을 실시하고자 한다. 이러한 국회 회의록에 대한 내용분석을 통한 연구방법은 양적연구에서 놓치기 쉬운 미시적인 분석을 할 수 있으며(전진영, 2009: 43), 질적 자료를 양적 자료화 하여 연구자의 자의적 해석을 최소화할 수 있는 장점을 가진다(Singleton & Straits, 2005; 나태준, 2005: 208; 이동규, 2012: 105). 또한 내용분석은 이념과 같은 상징체계의 구조를 조작적으로 분석가능하게 하는 장점을 가진다(김용학, 2003). 따라서 소말리아 해적들의 국내 선박 및 승무원 피랍사건에 대한 당시 정부의 의사결정 행태를 파악하기 위해서 국회의 회의록을 중심으로 내용분석을 실시하였다.

IV. 사례 분석 및 결과

1. 문제의 흐름

모든 이슈들이 문제로 인식되지 않으며, 그러므로 선택되는 이슈들은 의사결정자들과 시민들이 다루고자 하는 문제들인 것이다. 이 때 문제들은 지표나 초점사건, 또는 피드백을 통해 정책결정자들의 관심을 받게 된다(Theodoulou, 2012: 128). 소말리아 해적의 국내 선박 및 승무원들에 대한 일련의 피랍 사건들이 발생하는 과정에서 해당 문제는 자연스럽게 언론의 관심을 받고 이슈화되어, 결국 대중과 정책결정자들에게 ‘해결해야 하는 문제’로 인식하게 한다. 소말리아 해적의 국내 선박 및 선원 피랍 사례는 먼저, 2006년 4월 동원호는 소말리아 해역에서 무장괴한들에 의해 납치되었으며, 당시 정부는 소말리아 과도정부를 통해 선원들의 귀환을 유도하였고, 인근국인 케냐에 현장대책본부를 설치 및 가동하여 협조를 요청하였다(2006년 4월 5일 국민일보). 그리고 피랍 선박의 소속 회사인 동원수산 측이 납치세력과 석방 협상을 진행하였으나, 협상이 장기화되었고, 특히 해적들은 선원들의 몸값으로 거액을 요구하여 협상이 장기화되었다. 2007년 5월에는 마부노호가 역시 소말리아 해역에서 피랍되어 173일 만에 석방되었다. 그리고 2007년 한국 선원들이 탑승한 일본 선적 골든노리호의 피랍, 2008년 9월 브라이트루비호의 피랍, 2008년 11월 한국 선원들이 탑승한 일본 선적 캄스타버너스호의 피랍사건이 발생하였다. 이후 2010년 4월 삼호해운 소속 원유수송선인 삼호드림호가 인도양에서 소말리아 해적에 피랍되어 217일 만에 석방되었다. 그리고 10월에는 어선 금미305호가 케냐 해상에서 피랍되었으며, 2011년 1월에는 삼호해운 소속의 삼호주얼리호가 인도양에서 소말리아 해적에 피랍되는 사건이 발생하였다. 이후 청해부대는 군사작전의 수행을 통해 삼호주얼리호를 구출하는 대응방식의 변화가 나타났다. 결국, 초반의 피랍 사건에서는 크게 이슈화 되지 않았으나, 점차 피랍 사건들이 반복되고 석방조건이 까다로워지면서 정부는 소말리아 해적에 의한 피랍 사건을 해결해야 할 문제로 인식하게 되었다.

문제 흐름을 구성하는 또 다른 요소인 지표(indicator)의 측면에서는 총 42명의 한국인 선원들이 최소 37일에서 최장 217일의 기간 동안 피랍되었던 내용으로 구체화해볼 수 있다. 그리고 문제에 대한 정의(definition) 측면에서는 피랍사건이 발생했던 초반에는 사건을 선주나 선사가 해결해야 하는 문제로 정의하였으나, 일련의 유사 사건들이 발생하고 선원들의 피랍 기간이 장기화되면서 점차 정부가 적극적으로 선원들의 석방을 위해 노력해야 하는 문제로 정의되었다. 이러한 문제에 대한 정의의 변화는 해적과 협상하지 않는 정부의 불개입원칙 추구에서 자국민의 안전과 생명 보호라는 가치(value)의 이동에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 그리고 또 하나의 문제 흐름의 구성요소인 비교(comparison)와 범주(category)의 측면에서 문제 흐름을 살펴볼 수 있다. 먼저, 비교의 측면에서는 소말리아 해적 사건에 대하여 외국의 대응을 통해 문제로 인식하게 된다는 것이다. 미국, 프랑스와 러시아의 경우, 해적에 의하여 자국민이나 자국 선박이 피랍된다면 적극적인 군사 대응을 통해 구출하는 대응 방식을

선택하고 있었다. 따라서 이러한 외국의 대응방식과 비교되면서 정부가 해결해야 하는 문제로서 주목 받게 된 것이다. 그리고 범주의 측면에서는 결국 피랍 사건을 선주 또는 선사가 해결해야 하는 사적 영역의 범주에서 자국민 보호와 관련되는 공적 영역의 범주로 이동하게 되었다. 다만, 국제적 범주에서는 해적 단속을 군이 개입하는 대테러전 차원의 문제로 보기보다는 각국의 사법당국의 임무 범주로 보았으나, 미국과 프랑스, 그리고 러시아 등의 여러 국가들은 자국민을 보호하기 위한 적극 보호의 범주로 인식하였다.

<표 1> 소말리아 해적 피랍사건의 문제 흐름

구분	내용
초점 사건	2006.04.04 동원수산 소속 동원호 소말리아 해역서 피랍(117일 만에 석방)
	2007.05.15 원양어선 마부노 12호 소말리아 해역서 피랍(173일 만에 석방)
	2007.10.28 일본 선적 골든노리호(한국 선원 탑승) 소말리아 해역서 피랍(45일 만에 석방)
	2008.09.10 범진상운 소속 브라이트루비호 아덴만 해상에서 피랍(37일 만에 석방)
	2008.11.15 일본 선적 캄스타버너스호(한국 선원 탑승) 아덴만 해상서 피랍(88일 만에 석방)
	2010.04.04 삼호해운 소속 삼호드림호 인도양에서 소말리아 해적에 피랍(217일 만에 석방)
	2010.10.09 어선 금미305호 케냐 해상에서 피랍(124일 만에 석방)
	삼호해운 소속 삼호주얼리호 인도양에서 소말리아 해적에 피랍
지표	총 42명의 한국인 선원 피랍(2006. 04~ 2011. 01) 최소 37일에서 최장 217일 피랍(2006. 04~ 2011. 01)
정의	해적에 의한 피랍사건은 선주 또는 선사가 해결해야 하는 문제로 정의→ 점차 정부가 적극적으로 석방을 위해 노력해야 하는 문제로 정의
가치	정부의 불개입원칙?→ 정부의 적극적인 자국민(선원들) 생명과 안전 보호
비교	다른 국가의 유사 사례에 대한 대응 비교 미국, 프랑스, 러시아: 납치 해적들을 군사작전을 통해 체포하고 자국민 구출 ³⁾
범주	국내: 선주 또는 선사가 해결해야 하는 사적 영역의 범주로 봄→ 자국민 보호와 관련되는 공적 영역의 범주로 이동 국외: 해적 단속을 군이 개입할 대테러전 차원의 문제로 보기 보다는 각국의 사법당국의 임무의 범주 ⁴⁾ → 그러나 여러 국가들이 자국민에 대한 적극 보호 범주로 인식

2. 정책의 흐름

Kingdon(1995)에 따르면, 정책 흐름을 구성하는 요소로 대안들, 정책공동체, 옹호, 정책선도자, 실현 가능성, 동의를의 측면을 볼 수 있다(<표 2> 참고). 먼저, 대안(alternatives)의 측면에서 정책 아이디어들은 크게 예방에 관한 아이디어와 대응에 관한 아이디어로 나누어 볼 수 있다. 먼저, 예방에 관한 아이디어로는 선박의 정보통신시스템 및 피난공간 구축과 해적방지 국제협력체제 강조 등이 있다. 그동

- 2) 정부는 해적과의 직접 협상에 나서지 않고 석방금을 지급하지 않으며 해적들의 심리전에 말려들지 않았다는 원칙을 의미함.
- 3) 2008년 4월 14일 동아일보 “佛 ‘총에는 총’ 소말리아 해적 응징” 참고.
- 4) “올해 초 미국이 인도양 해역에서 구축함을 동원해 해적 단속활동에 나서자 주변국들이 별로 탐탁치 않은 반응을 내보인 것도 같은 맥락에서 이해되고 있다. 해적 단속은 군이 개입할 대테러전 차원의 문제라기보다는 각국의 사법 당국의 임무라는 시각이 강하다(2006년 8월 2일 연합뉴스스 “해적의 실체를 벗긴다” 참고).”

안 정부는 해적들에 의한 피해방지를 위하여 정보통신체제를 구축하여, 선박위치추적시스템을 통해 실시간 선박 위치추적이 가능하도록 만들고 선원들에 대한 교육 프로그램을 운영하였다. 그러나 2006년 동원호 피랍 이후, 정부는 피해방지 대책으로 국제해사기구를 통한 국제협력 강화, 아시아 지역 해적방지 협력체제 구축을 통한 국제 공조, 선원에 대한 테러 교육·훈련 강화를 제안하였다(제259회 제3차 국회 농림해양수산위원회 회의록). 그리고 이찬열 의원 등 10인의 의원들이 「국제항해선박 및 항만시설의 보안에 관한 법률 일부개정법률안」을 제안하였다. 이 법률안은 삼호주얼리호 사건 등과 같이 국제항해선박의 안전문제가 논란이 되는 상황에서, 방탄피난처를 설치하는 방안을 법령으로 규정하여 국제항해선박과 선원들의 안전을 보장하고자 하는 내용을 담고 있다. 또한 「재외국민보호법」 제정 공청회에서 재난, 사고, 테러, 범죄 등의 위난으로부터 재외국민을 보호하는 기본법으로서의 법률의 필요성이 제기되는 등의 해적피해 예방에 관한 아이디어들이 논의되었다.⁵⁾

한편, 대응에 관한 아이디어는 다시 소극적 대응 아이디어와 적극적 대응 아이디어로 구분될 수 있다. 소극적 대응 아이디어로는 국군부대의 소말리아 해역 파견안과 파견연장안 등이 있다. 정부는 2009년 1월 23일 국군부대의 소말리아 해역 파견 동의안을 제안하여, 2월 19일 국회 국방위원회에 상정되어 가결되었고, 3월 2일 본회의를 통과하였다. 그리고 2009년 12월 29일, 2010년 12월 8일, 2011년 12월 22일 국군부대의 소말리아 해역 파견연장 동의안이 국회 본회의를 통과하여, 청해부대의 소말리아 해역에서의 활동이 유지되고 있다.

그리고 적극적 대응 아이디어로는 해적들의 선박 피랍 시 즉각 적극적으로 구출작전을 펼치는 전략이 있다. 이진복 의원 등 12인의 의원들은 2009년 11월 17일 함장의 자위권 행사 및 예방활동 권한, 그리고 해적행위를 한 자에 대한 처벌 등의 내용을 포함한 「소말리아 해역에서의 국군부대 활동에 관한 특별법안」을 제안하였다. 이 법안은 기존의 법률에서 해군에게 해적행위에 대한 사법권을 부여하지 않아서 해적 퇴치를 위한 해군 활동이 법률문제를 야기할 수 있다는 점을 고려하여 제안되었다. 또한 해적에 의한 피랍사건 발생 시 적극적인 군사작전을 통한 구출의 필요성을 지적한 경우들이 있었다. 그러나 2009년 청해부대의 파견 이후 세 차례의 피랍 사건이 발생하였지만, 2010년 4월 삼호드림호 사건을 비롯한 앞의 두 사건에서는 군의 적극 대응 전략이 이루어지지 않았다. 삼호드림호 사건에서는 피랍 직후 즉시 발생 현장으로 우리 군의 군함이 이동하였으나, 피랍 선원의 안전을 이유로 적극 대응하여 구출하지 못하였다(제294회 제4차 국회 국방위원회 회의록).

이와 같이 정부, 국회의원, 그리고 여러 국방 전문가들을 중심으로 여러 정책 대안들이 제기되었는데, 이러한 행위자들을 중심으로 소말리아 해적의 피랍사건에 대응하는 정책공동체가 형성되었다고 볼 수 있다. 그리고 정책공동체들은 각각 상이한 방식을 통해 자신들의 정책 대안들에 대한 옹호를 하였다. 먼저, 정부는 기술적 시스템 구축 및 선원들에 대한 안전교육 프로그램 운영, 그리고 해적대

응을 위한 국제협력체제 구축을 하였다. 또한 동시에 국제항해선박과 항만시설의 보안에 관한 개정법률안과 국군부대의 소말리아 해역 파견 및 파견 연장 동의안을 국회에 제안하였다. 그리고 국회의원들은 국회에서 역시 법률안의 제안을 통해 정책 대안들을 제기하였다. 마지막으로 국방 관련 전문가들은 국회에서 개최된 공청회에 참가하여 테러나 범죄 등으로부터 재외국민을 보호하는 기본법 제정의 필요성을 주장하거나 연구논문 등을 통해 비정부차원에서의 해적대응 시스템 구축을 주장하는 옹호활동을 하였다. 특히, 본 사례에서 자신이 선호하는 정책 대안을 위하여 자신의 자원을 기꺼이 활용하여 옹호활동을 펼치고 정책결정과정에 실질적인 영향을 미치는 정책선도자는 발견하기 어렵다. 왜냐하면 본 사례의 사안과 같이 국제적 분쟁 사건과 국방 영역의 경우 정책결정과정의 확인이 어렵기 때문이다. 다만, 법률안을 대표 발의하고 법률안 개정에 영향을 가져온 이찬열 의원과 이진복 의원을 정책선도자로 고려해볼 수 있을 것이다.

이와 같이 제안된 대안들과 정책 아이디어들은 오직 일부만이 진지하게 고려되는데, 이 때 그 기준으로 실현가능성(feasibility)이 제기된다. 결국 소말리아 해적의 불법 행위에 대한 대응이 고려되기 위해서 필요한 가능성으로 먼저, 소말리아 해적에 대하여 대응을 하기 위해 근본적으로 요구되는 국군부대의 파견과 그 연장이 이루어졌고 또한 해적 대응을 위한 국제협력체제가 구축되었다. 그리고 다양한 정책 대안들 가운데 점차 해적행위에 대한 적극적 대응 방안이 동의를 얻어갔다. 즉, 해적들에 의한 피랍사건 초기에는 기술적 지원이나 교육 프로그램 중심의 소극적이고 보충적 전략들을 중심으로 정책 대안들이 제기되고 동의를 얻어갔으나, 유사한 피랍사건들이 연속으로 발생하게 되자, 점차 적극적인 정부의 대응에 대한 전문가 집단들의 동의가 확보되었다(김강녕, 2009; 최진태, 2011).

〈표 2〉 소말리아 해적 피랍사건의 정책 흐름

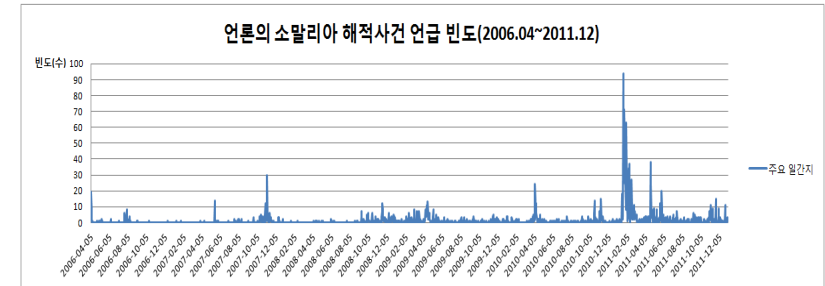
		일자	제안자	내용
대안	예방	2006.04.20	정부	선박위치추적 시스템 구축, 선원들에 대한 교육 프로그램 운영, 해적방지 국제협력 체제 구축
		2006.10.18	정부	국제항해선박 및 항만시설의 보안에 관한 법률안(수정가결)
		2009.	김강녕 ⁶⁾	비정부차원에서의 해적행위 감시체계와 조직의 강화
		2010.04.15	제성호	재난, 사고, 테러, 범죄 등의 위난으로부터 재외국민을 보호하는 기본법으로서의 법률의 필요성 지적
		2011.	최진태 ⁷⁾	국제 협력에 의한 소말리아 지역경제개발 등의 종합적 접근 필요, 대(對)해적 대응 시나리오 사전 교육 및 훈련
		2011.01.24	이찬열 의원 등 10인	국제항해선박 및 항만시설의 보안에 관한 법률 일부개정법률안 제안

5) 삼호드림호 선원들이 소말리아 해적에 의해 피랍되면서 재외국민에 대한 안전에 대한 이슈화가 이루어지면서, 국회 외교통상통일위원회에서 2010년 4월 15일 공청회를 개최하였다. 공청회에서 중앙대학교 제성호 교수는 재외국민보호법률은 재난이나 사고, 테러나 범죄 등의 위난으로부터 재외국민을 보호하는 기본법으로서의 위상을 가져야 하며, 관련 법률들과의 체계적 관련성을 고려하여 제정해야 함을 지적하였다.

6) 김강녕(2009)의 연구에서는 소말리아 해적의 발생현황을 분석하고 그에 따른 대응방향을 제시하였다.
7) 최진태(2011)의 연구에서는 소말리아 해적행위의 현황과 특징, 그리고 그 발생 원인을 분석하고, 이를 바탕으로 소말리아 해적행위의 해결을 위한 조직 및 기술적 대응방안을 제시하였다.

<표 2> 소말리아 해적 피랍사건의 정책 흐름(계속)

		일자	제안자	내용	
대안	대응	소 미 리 전	2009.01.23	정부	국군부대의 소말리아 해역 파견 동의안(원안가결)
			2009.10.28	정부	국군부대의 소말리아 해역 파견연장 동의안(원안가결)
2010.11.15	정부		국군부대의 소말리아 해역 파견연장 동의안(원안가결)		
2011.09.19	정부		국군부대의 소말리아 해역 파견연장 동의안(원안가결)		
		전	2009.11.17	이진복 의원 등 12인	소말리아 해역에서의 국군부대 활동에 관한 특례법안 제안 (계류중)
2009.	김강녕		해군력에 의한 해적단속 및 소탕작전 제안		
정책공동체		정부, 국회의원, 국방 전문가 중심			
옹호		정부: 기술 시스템 구축 및 교육 프로그램 운영, 국제협력체제 구축, 법률안 제안 등 국회의원: 법률안 제안 등 전문가: 공청회 참여, 연구논문 발표 등			
정책선도자		이찬열 의원, 이진복 의원 등			
실행가능성		국군부대의 소말리아 해역 파견 및 파견 연장 해적방지 국제협력 체제 구축			
동의		초반에는 기술적 지원과 교육 프로그램 중심의 전략을 중점으로 함 그러나 유사 피랍사건들이 연속 발생하자, 점차 적극적 대응에 대한 전문가 집단들의 동의 확보			



<그림 5> 언론의 소말리아 해적사건 언급 빈도(2006.04~2011.12)

2006년 4월 5일 동원호가 소말리아 해적에 피랍되면서, 4월 5일 총 19회, 4월 6일 총 8회 사건에 대한 언급이 있었다(<그림 5> 참고). 그러나 당시에는 앞으로 전개된 다른 피랍사건에 비해서 상대적으로 주목을 덜 받았으며 이슈화가 지속되지 않았다. 그리고 2007년 5월 15일 마부노 1·2호가 피랍된 이후에는 5월 17일 총 14회 사건에 대한 언급이 있고, 이후 이슈화가 이루어지지 않았다. 그러나 5월에 납치된 마부노호 선원들이 석방되지 않은 상황에서 같은 해 10월에 한국인 선원이 탄 일본 선박이 피랍되는 사건이 발생하면서, 소말리아 해적 사건에 대한 이슈가 제기되었다. 사건 발생 이후 2007년 10월 29일 총 5회, 10월 30일 총 12회, 그리고 11월 5일 총 30회까지 주요 일간지에서 사건 언급이 있었다. 또한 이 시기에는 5월 납치된 선원들의 무사 귀국을 촉구하기 위하여 부산 지역을 중심으로 길거리 서명운동이 펼쳐졌고, 인터넷상에서도 소말리아 사태의 조속한 해결을 촉구하는 서명운동과 모금운동이 일어났다. 특히, 서명 및 모금운동에 참여하는 네티즌들은 신속한 문제 해결을 이루어내지 못하는 정부의 대응에 대하여 비판하는 목소리가 높아졌다(경향신문, 2007. 10. 30). 그리고 마부노호 선원들이 풀려나 귀환하는 과정에서는 피랍 고위험 지역의 전문가 양성, 유사사 관련국들과의 신속한 협조체제 구축 및 정보망 가동 등의 논의들이 이루어졌다(한국일보, 2007. 11. 5).

이후 2008년 11월 15일 한국인 선원이 탑승한 일본 국적 화물선이 다시 소말리아 해적에게 피랍되면서 11월 17일 총 7회, 11월 19일 총 12회 등 해당 사건에 대한 언론보도가 있었다. 그리고 2010년 4월 4일 삼호드림호가 소말리아 해적에 피랍되자 4월 5일 총 24회, 4월 6일 총 14회 등 사건에 대한 언론의 보도가 이루어졌다. 이후 2011년 1월 15일 삼호주얼리호가 피랍되고 1월 16일 총 18회 주요 일간지 보도가 이어졌다. 삼호주얼리호의 피랍은 이전의 피랍 사건인 삼호드림호 사건의 선원들이 피랍 217일 만에 석방된 이후 두 달여 만에 다시 발생한 사건으로, 이에 따라 정부가 소말리아 해적에 대한 대책 마련을 해야 한다는 여론의 목소리가 커졌다(세계일보, 2011. 1. 16). 또한 앞의 삼호드림호 선원들의 석방 당시 950만 달러의 선박 피랍 사상 최고 석방금액과 최장기 억류기간에 대한 부정적인 여론과 함께, 정부의 근본적인 대책 마련이 촉구되었다(국민일보, 2011. 1. 16). 이에 따라 삼호주얼리호에 대한 대응 처리과정에서 사상 처음으로 군사작전을 펼쳐 선원들을 구출해냈다. 그리고 청해부대

3. 정치의 흐름

정치의 흐름은 국가적 분위기(national mood), 조직화된 영향력(organized forces), 권력(power)과 자원(resource), 시기(timing)와 상징(symbol)의 요소들로 구성된다(Lester & Stewart, Jr., 2000: 78; Theodoulou, 2012: 128; Kingdon, 1995). 따라서 소말리아 해적의 국내 선박 및 선원들에 대한 일련의 피랍 사건들이 발생하는 과정에서 정치 흐름은 국가적 분위기와 국회의 논의, 그리고 시기와 상징을 중심으로 정치 흐름을 파악할 수 있다.⁸⁾

1) 국가적 분위기

본 연구에서는 언론, 특히 주요 일간지의 해당사건 언급 빈도를 통해서 문제의 흐름을 파악하였다. 언론보도 빈도는 대중들과 정책결정자의 주목을 이끌어내고, 또한 이슈화가 어떻게 진행되는지를 파악할 수 있다는 점에서 의의가 있다(이동규 외, 2011: 114).

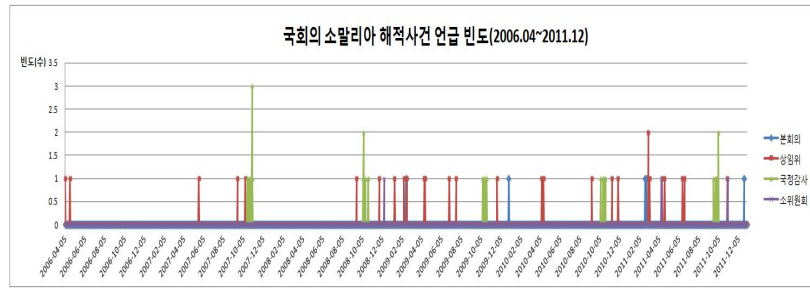
8) 본 사안과 같이 국제적 분쟁 사건이며 국방 영역 사안의 경우 정책결정과정에서 외부에 명확히 드러나지 않기 때문에, 여러 정책 대안들을 두고 권력과 자원을 활용한 옹호활동을 발견하기 어렵다. 따라서 정치 흐름의 구성요소들 가운데 권력과 자원의 요소는 본 연구에서 제외하였다.

의 삼호주얼리호 선원들에 대한 첫 군사작전을 통한 구출이 이루어지면서 1월 21일 총 94회, 1월 23일 총 45회, 1월 24일 총 71회 등 사건에 대한 언론보도가 있었다.

소말리아 해적들에 의한 첫 피랍 사례인 2006년 4월 동원호의 사례에서부터 2011년 1월 삼호주얼리호 사례까지 여덟 차례 피랍사건이 발생하였는데, <그림 5>에서와 같이, 초기 발생 사건보다 후속사건으로 갈수록 사건에 대한 언론보도 빈도가 급속하게 높아졌다. 이는 반복되는 사건들의 발생에 따라 점차 언론이나 국민들이 해당 사안을 정부가 해결해야 하는 문제로 인식하면서 이슈화가 이루어짐을 보여준다고 할 수 있다.

2) 국회의 사건 언급 및 논의

소말리아 해적에 의한 국내 선박 및 선원들의 피랍 사건이 국회에서 논의되었다. <그림 6>에 따르면 2006년 4월 동원호 사건에서부터 2011년 삼호주얼리호 사건에 까지 국회 본회의, 상임위원회, 국정감사, 그리고 소위원회에서 사건에 대한 언급이 이루어졌다.



<그림 6> 국회의 소말리아 해적사건 언급 빈도(2006.04~2011.12)

그리고 국회에서는 본회의, 상임위원회, 국정감사, 그리고 소위원회에서 해당 사건에 대한 논의가 이루어졌다(<표 3> 참고). 2006년 4월 동원호가 소말리아 해적에 의해 피랍되자, 국회 국방위원회에서 사건이 언급되면서 위기상황시의 정부의 위기관리 역량강화의 필요성이 제기되었다. 그리고 이후의 사건들이 발생하면서 국회에서도 피랍 선원들에 대한 정부의 소극적 대응에 대한 비판과 신속한 문제 해결 등을 강조하는 논의들이 나타났다. 특히, 국회 외교통상통일위원회 송영선 의원은 일본의 해적대책법을 지적하면서, 국내에서도 해적에 대처하는 법률에 대한 검토를 제안하였으며(제281회 제3차 국회 외교통상통일위원회 회의록), 여러 의원들이 피랍된 선원들의 무사 귀환을 위해서 정부의 적극적인 대처 노력을 강조하였으며(제278회 제4차 국회 외교통상통일위원회 회의록), 청해부대의 파견을 앞두고 국회에서는 파견 장병들에 대한 안전을 강조하는 논의가 있었다(제281회 제2차 국회 국방

위원회 회의록).

한편, 삼호드림호 사건 발생 이후 국회 외교통상통일위원회에서 박상천 의원은 삼호드림호 피랍 당시 이순신함을 즉각 급파하였음에도 불구하고, 적극적인 구출작전을 펴지 못한 것에 대하여 비판하였다(제289회 제1차 국회 외교통상통일위원회 회의록). 그리고 유기준 의원 역시 삼호드림호가 피랍된 이후 선원들의 구출이 지연되고 있는 것에 대하여 정부의 소극적인 대응에 대하여 지적하였다(제294회 제3차 국회 외교통상통일위원회 회의록). 또한 박상천 의원도 국방위원회에서 피랍 선원들의 구출 지연에 대하여 정부의 소극적 대처를 비판하고, 소말리아 해적들에 대한 다른 국가들의 사례에서와 같이 적극적인 군사작전의 필요성을 제기하였다.9) 또한 소말리아 해적 문제에 대한 근본 대책으로 유엔안보리에 해적 소탕을 위한 다국적군 편성의 건의를 제시하였다(제294회 제4차 국회 국방위원회 회의록).

<표 3> 국회의 소말리아 해적 사건 관련 논의

일자	회의명	발언자	내용
2006.04.05	국방위원회	김명자	소말리아 해적의 납치와 같은 위기상황 발생 시 정부의 위기관리 역량 강화 필요성 지적
2007.09.17	농림해양수산위원회	이영호	피랍 선원들에 대한 정부의 소극적 대응에 대한 비판 및 신속한 협상 강조
2007.10.17	국정감사: 농림해양수산위원회	김형오	피랍 선원들에 대한 정부의 소극적 대응에 대한 비판
2007.10.18	국정감사: 통일외교통상위원회	김무성	정부의 정보 및 기술지원과 같은 소극적 대응에서 벗어나 적극적 대처 강조
2008.09.17	외교통상통일위원회	이미경, 박주선, 신낙균	피랍 선원들의 무사 귀환을 위한 외교부의 적극적 대응 촉구
2009.02.10	외교통상통일위원회	송영선	해적에 대처하기 위한 법률 검토 제안
2009.02.19	국방위원회	박순자, 이진상	소말리아 파병 장병들에 대한 안전 강조
2010.04.09	외교통상통일위원회	박상천, 정의화	삼호드림호 피랍 당시 즉각적인 구출작전 부재와 미흡한 초동대응에 대한 비판, 해적문제에 대한 근본 대책 수립 촉구
2010.09.10	외교통상통일위원회	유기준	피랍선원 구출 지연에 대한 정부대응 비판
2010.11.11	국방위원회	박상천	피랍선원 구출 지연에 대한 정부대응 비판, 해적소탕을 위한 다국적군 편성 건의
		송영선	선원 석방을 위한 과다 구출비용에 대한 지적과 청해부대 예산 확보를 통한 근본 대책 마련 촉구

9) 프랑스의 경우에는 자국 요트가 피랍되어 포로가 석방된 이후 기습 군사작전을 펼쳐 해적 6명을 체포하여 범정에 세웠으며, 미국은 화물선일 피랍되어 구출작전을 하면서 해적을 사살하고 해적 본거지로 인정되는 지역을 공중공세를 하였다. 또한 독일은 해적의 영상을 찍어 놓고, 모두 체포하여 자국 범정에 세웠다(제294차 제4차 국회 국방위원회 회의록 참고).

<표 3> 국회의 소말리아 해적 사건 관련 논의(계속)

일자	회의명	발언자	내용
2011.04.22	국방위원회	심대평 서종표	피랍된 선원 구출작전 시, 신속한 지휘체계의 강조

3) 시기(timing)와 상징(symbolism)

그동안 소말리아 해적에 의한 한국 선박 및 한국 선원들이 피랍된 사건이 연속적으로 발생하였다. 사건 발생 이후에는 피랍 선박의 선사들은 해적과의 협상을 통해서 거액의 몸값을 지불하고 선원들을 석방시켰다. 이와 같이 한국의 경우 협상을 통해 몸값을 높일 수 있다는 인식이 해적들 사이에서 이루어져서 한국 선박이 주요 대상이 되고 있다는 주장도 제기되었다(매일경제, 2011. 1. 21). 특히, 삼호 드림호의 경우 선원들의 몸값이 950만 달러에 달하였고, 인질 억류 기간도 217일로 최장기간을 기록하였다. 이에 따라 청해부대를 파견했음에도 불구하고 국민과 한국 선박에 대한 본연의 임무를 수행하지 못한 것이 아니냐는 국내의 비판이 제기되었으며, 협상을 통한 석방이 관행으로 확립되면 피랍과 몸값지불의 악순환이 계속될 것이라는 지적이 있었다(국민일보, 2011. 1. 21; 동아일보 2011. 1. 24). 또한 이와 같이 한국 선박 및 선원들에 대하여 해적과 협상을 반복하는 것에 대하여 국제사회의 분위기와 시선이 부담을 느낀 것으로 논의된다. 해적과의 협상을 통해서 선원들의 몸값을 지불하고 석방하면서 한국이 피랍 선원들의 평균 몸값을 높이고 있다는 지적이 국제사회에서 제기되었다(국민일보, 2011. 1. 21). 반면, 프랑스와 러시아군은 자국 선박이 피랍되면 군사작전으로 강력히 응징하였으며, 이것은 일부의 희생을 감수하고서라도 해적과 협상하지 않고 강력히 대응한다는 원칙을 세웠던 것이다. 따라서 한국 정부는 이러한 국내·외의 여론과 비판이 제기되는 시기에 정부와 군의 적극적 대응으로의 정책변동이 발생한 것으로 판단된다.

한편, 초점사건의 계속되는 해적에 의한 한국 선원 및 선박에 대한 피랍 사건은 강력한 상징(symbol)으로 작용할 수 있다. 상징은 일반적으로 이미 발생한 것에 대한 강요(reinforcement)로 작용하고 강한 관심을 받게 한다(Kingdon, 1995: 97). Kingdon(1995)에 따르면, 상징은 사람들이 애매하게 감지하고 있던 현실을 포착하기 때문에 강력한 효과를 가지게 된다. 본 사례에서는 그동안 군(軍)의 소극적 대응에 대하여 가지고 있던 국민들의 불만을 다소 해소시키고, 또한 동시에 군 내부의 사기를 증진시킬 수 있다는 상징으로서 작용한다. 또한 소말리아 해적들에게 한국 선원 및 선박에 대한 불법행위에 대하여 한국 정부는 결코 협상하지 않겠다는 강력한 의지를 보여줄 수 있다는 상징으로서 작용할 수 있다. 이러한 상징으로서의 중요한 의미가 한국 정부의 적극적 대응으로의 정책변동에 작용한 요소로 볼 수 있다.

<표 4> 소말리아 해적 사건의 시기와 상징

구분	내용	
시기	소말리아 해적에 의한 피랍사건 연속 발생	소말리아 해적에 의한 한국 선박 및 선원들에 대한 피랍사건이 반복적으로 발생 거액의 몸값 지불 관행이 형성되면서 악순환의 고리를 끊지 못할 것이라는 위기감 확산
	국제 사회 분위기	한국이 해적과의 협상을 통해 선원들을 석방함에 따라 선원들의 평균 몸값을 올리고 있다는 국제 사회 내 여론 조성
상징	군(軍)의 국민 신뢰 회복 및 군의 사기 고조	천안함 피격사건과 연평도 포격 도발 당시 정부의 소극적 대응으로 정부와 군(軍)에 대한 국민의 불만해소 및 군의 사기 고조
	해적에 대하여 한국 정부의 강력한 의지 표명	한국 선박 및 선원들에 대한 해적의 불법행위에 대하여 결코 협상하지 않겠다는 강력한 의지 천명

4. 정책의 창과 정책변동

Kingdon(1995)에 따르면, 정책의 창(policy windows)은 예측가능한 창(predictable windows)과 예측불가능한 창(unpredictable windows)으로 구분된다. 본 연구의 사례인 소말리아 해적에 의한 피랍사건에 있어서는 예측불가능한 창으로 볼 수 있다. 왜냐하면 소말리아 해적에 의한 피랍사건은 이전에는 정부가 해결해야 하는 문제로 인식되지 않았으며 2006년 이후에야 일련의 유사한 피랍사건들이 발생하였기 때문이다. 소말리아 해적에 의한 피랍사건에서 정책의 창은 초점사건의 발생과 정치의 흐름에서의 사건에 의해서 열리게 된 것이다.

소말리아 해적에 의한 피랍 사례에서는, 먼저 해적들의 국내 선박 및 선원들에 대한 일련의 피랍사건들이 발생하여 점차 사건이 이슈화되고 이에 따라 대중들과 정책결정자들의 관심을 끌게 된 문제의 흐름이 존재하였다. 그리고 소말리아 해적들에 의한 피랍 사건들이 발생하게 되면서 초기에는 해적에 의한 피랍 사건과 석방을 위한 협상과정에서 협상의 일차적인 주체는 선주 측이었고, 정부는 소말리아 과도정부나 인근 국가에 협조를 구하는 방식으로 지원하였다. 그러나 소말리아 해적들에 의한 일련의 피랍 사건들이 연속해서 발생하게 되고, 협상이 장기화되고 피랍 선원들의 가족들의 요청과 정부의 적극적인 지원 필요성을 제기하는 여론 및 언론의 국가적 분위기로 인하여, 피랍 선원들의 석방문제와 해적행위에 대한 근본적인 예방 및 대응 문제는 정부에 의해 적극적으로 해결되어야 하는 문제로 인식의 공유가 이루어지는 정치 흐름의 변화가 발생하였다. 또한 이러한 사건들의 발생에 따라서 국회나 청문회, 또는 전문가들에 의해서 사건에 대한 언급 및 논의가 이루어졌다. 특히, 해적에 의한 피해 예방 및 대응에 대한 아이디어들이 토론되고 정책대안으로 제기되는 등 정책 대안의 흐름에서의 변화가 있었다. 특히, 그 결과 2009년 3월 청해부대가 소말리아 해역으로 파견되어 국내 선박의 안전환 활동을 지원하는 역할을 수행하게 되었으며, 파견연장 동의안이 가결되면서 그 활동이 지속되고 있다. 그 외에도 해적 피해 방지를 위한 보안요원 탑승 등 선원에 대한 지원이 강화되었고(제298회 제1차 국회 국토해양위원회 회의록), 그리고 삼호주얼리호 사건이후 정부와 각 선사들의 회의에서 안전격실 구축의 필요성이 공유되어, 안전격실을 설치하고 보강하는 변화가 나타났다(제299회 제4차 국

회 국방위원회 회의록).

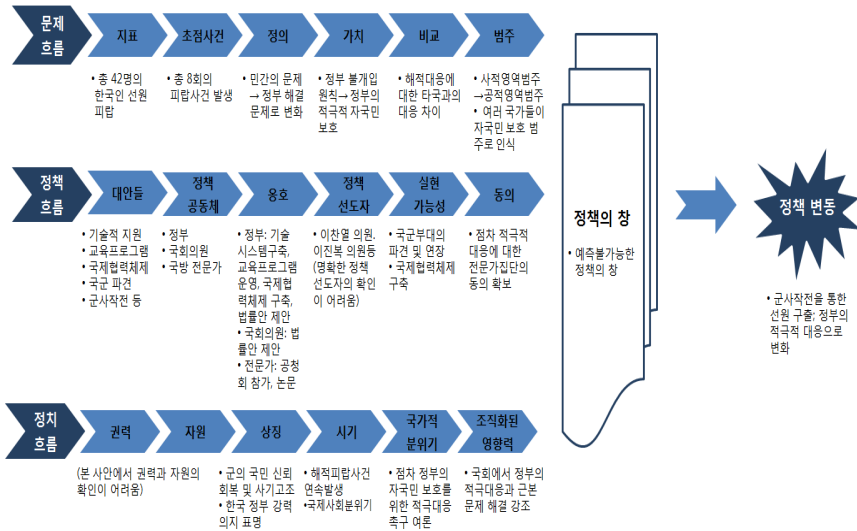
이와 같은 세 가지 흐름들이 서로 영향을 주면서 흐름 내에서의 변화가 있었고, 결국 적극적인 정부 대응이라는 정책 변동을 가져올 수 있게 된 정책의 창이 열리게 되었다. 그리고 정책의 창이 열리게 되고 궁극적으로 정부의 대응 전환이라는 정책 변동이 발생하게 된 데에는 정책선도자의 역할이 컸다고 할 수 있다. 그동안 일련의 피랍사건 발생이후 예방 대책과 소극적 대응 전략들이 수행되었으나, 삼호주얼리호 사건 발생 직후 이명박 대통령과 정부는 결단을 통해 군사 활동을 통한 적극적인 구출 전략이 수행되었다(열린 정책의 창을 통한 정책변동).¹⁰⁾ 여기에는 그동안 한국이 선원들의 석방 대가로 지불한 몸값이 높아지면서 국제사회의 압박이 감안되었고, 또한 이명박 대통령도 삼호드립호 사건 당시 거액의 몸값을 지불한 사례에서 거액의 몸값 지불에 대한 부정적 견해를 표출하는 등의 최고 정책 결정자의 의사가 반영된 것이라고 볼 수 있을 것이다(국민일보, 2011. 1. 21).

V. 결론

본 연구는 소말리아 해적의 국내 선박 및 선원들에 대한 피랍 사건의 발생과 사건 이후의 정부 대응 및 정책변동에 대하여 Kingdon의 다중흐름모형을 적용하여 탐색적 사례분석을 하였다. 본 연구 사례의 전개과정을 살펴보기 위하여, 다중흐름모형에서의 문제흐름, 정치흐름, 그리고 정책흐름의 세 흐름을 중심으로 사례를 분석하고, 이 세 흐름이 결합하여 정책의 창이 열리고, 정부의 대응 변화가 나타나는 과정을 고찰하였다. 그리고 각 흐름에 대한 탐색을 위하여 언론 보도 및 국회에서의 사건 언급 빈도 및 내용분석을 시도하였다. 또한 정책의 흐름을 확인하기 위해서 각종 논문과 제안된 법률안, 보고서, 언론보도 등을 참고하였다. 그 결과 초기사건과 비교하여 후속사건으로 갈수록, 사건에 대한 이슈화가 더 커졌으며, 더 많은 아이디어들이 정책으로 확정되어 다수의 정책변동이 나타났다. 특히, 삼호주얼리호 사건의 경우에는 그동안 활용되지 않았던 군사작전을 통한 피랍 선원 구조가 이루어졌다. 이 때 이명박 대통령을 비롯한 정부의 결단이 정책선도자의 역할을 수행하면서 세 흐름이 결합되는 순간에 새로운 정책변동을 가져오게 하였다. 즉, Kingdon이 모형에서 제시한 세 흐름의 결합을 통해 정책의 창이 열리게 되고, 결국 정부의 대응 변동 즉, 정책의 변화가 발생하게 된다는 설명에 부합한다.

본 연구에서의 함의는 첫째, 비일상적이고 국민의 생명과 재산이 직접적으로 연결된 긴급한 사안에도 Kingdon의 다중흐름모형의 적용성을 확인할 수 있었다. 그리고 이러한 특정한 사안에서 적극적인 대응이 어려웠던 연속되는 맥락을 고찰해볼 수 있었다. 따라서 향후 국가안보의 사안이나 본 사례와 같이 일상적이지 않은 특수한 사안에 대해서도 Kingdon의 다중흐름모형의 적용을 시도할 수 있을 것으로 판단된다. 그리고 둘째, 문제흐름과 정치흐름, 그리고 정책흐름의 세 흐름 간의 상호 작용성을 발견하였다. 즉, Kingdon의 다중흐름모형에서는 각 흐름들이 상호 독립적으로 존재한다고 언급하였으나, 본 사례에 적용하여 분석한 결과, 피랍사건 발생이라는 문제흐름이 여론을 형성하고 국가적 분위기를 주도하는 정치의 흐름에 영향을 미치고, 이러한 문제흐름과 정치흐름이 다양한 아이디어들과 정책대안의 논의를 불러일으키는 정책흐름에 영향을 주는 과정을 살펴볼 수 있었다.

한편, 본 연구의 한계는 다음과 같다. 첫째, 앞서 언급한 바와 같이 본 연구는 탐색적 사례연구이므로 명확한 인과관계를 정립할 수 없다는 한계가 있다. 따라서 향후 연구에서는 본 연구를 토대로 명확한 인과관계를 정립하는 실증적 분석이 추가되어야 할 것으로 판단된다. 둘째, 본 연구에서는 주요 일간지 보도, 국회 회의록, 각종 논문과 보고서 등의 자료를 중심으로 간접적으로 분석하였다. 따라서 정치의 흐름에 있어서 국민들의 직접적인 의사를 분석하지 못하였다는 점이 아쉬운 측면이다. 따라서 추후 연구에서 이러한 한계를 극복하여 보완하여야 할 것이다.



<그림 7> 다중흐름모형을 활용한 소말리아 해적 사건의 정책변동 분석결과

10) 본 연구에서는 정책선도자로 이명박 정부 및 대통령으로 규정하였다. 보통 대의 정책은 쉽게 변화하지 않는 경향을 가지지만, 최고 정책결정자의 인식이나 인센티브의 변화 등으로 인하여 변화를 경험하는 경향이 있으며 이러한 정책의 변화는 대체로 대통령과 행정부의 변화로 발생하는 경우가 일반적이다(손병권, 2009: 30). 따라서 본 연구에서는 대의 국방정책을 결정하는 최고 결정자인 정책선도자로 이명박 대통령과 이명박 정부로 규정하고 연구를 수행하였다.

참고문헌

- 경향신문. 2007. 소말리아 피랍선원 구출 '넛심'뭉쳤다. 2007. 10. 30.
- 국민일보. 2006. 동원호 피랍 정부 무사귀환 위해 총력 인근 국가에도 협조 요청...당시 상황·대. 2006. 4. 5.
- 국민일보. 2011. 소말리아 해적 소탕위해 국제사회 결단을. 2011. 1. 16.
- 국민일보. 2011. 삼호주얼리호 구출작전 성공-군사작전 감행한 이유는 무력으로 해적들에 본때... 2011. 1. 21.
- 김강녕. 2009. 최근 소말리아 해적의 발생현황과 대응방향. 한국테러학회 학술발표자료.
- 김명환. 2010. 지방정부의 정책변동 분석: 원주시청사 이전사업의 사례. 한국지방자치학회보. 22(3): 155-173.
- 김세진. 2011. 소말리아해적 문제와 군의 역할에 관한 국제법적 고찰. 서울국제법연구. 18(1): 1-45.
- 김용학. 2003. 사회연결망 이론. 서울: 박영사.
- 김인자, 박형준. 2011. 과학기술 규제 정책의 형성과 변동 과정분석: 생명윤리 및 안전에 관한 법률을 중심으로. 한국정책학회보. 20(1): 111-149.
- 김판규. 2010. 초국가적 위협인 해적행위의 본질과 효과적인 대응 방안에 관한 연구. 한국경영교육학회 2010년도 추계학술발표대회논문집.
- 나태준. 2005. 내용분석 방법론을 활용한 정책분석의 시도: 정계천 복원사업 사례를 중심으로. 한국정책학회보. 14(3): 207-230.
- 동아일보. 2011. 초대석 '아덴만 여명 작전' 성공 이끈 합참 군사지원본부장 "이성호" 중장. 2011. 1. 24.
- 동아일보. 2008. 佛 '총에는 총' 소말리아 해적 응징. 2008. 4. 14.
- 매일경제. 2011. 한국은 해적들 돈줄?...더이상 '봉'되지 않겠다. 2011. 1. 21.
- 박주상, 박동균. 2010. 국제해양범죄에 대한 해양경찰의 효율적 대응방안. 한국치안행정논집. 7(3): 65-88.
- 세계일보. 2011. 소말리아 해적 파견 '청해부대'는. 2011. 1. 21.
- 세계일보. 2011. 두달 만에 또 '소말리아 해적 악몽'. 2011. 1. 16.
- 손병권. 2009. 부시 행정부의 대북정책: 북미 양자대화로의 전환. 국방연구. 52(1): 29-49.
- 연합뉴스. 2006. 심층탐구 해적의 실체를 벗긴다. 2006. 8. 2.
- 유엔해양법협약전문. http://www2.korea.kr/expdoc/viewDocument.req;JSESSIONID_KOREA=zSHGPX3RJ0S4hQjGtmBnnCbQryKnkDDt3CYLGT4lR5pn37KR0KJH!529137076?id=28380
- 유홍립, 양승일. 2009. 정책흐름모형(PSF)을 활용한 정책변동분석: 새만금간척사업을 중심으로. 한국정책학회보. 18(2): 189-218.
- 이동규, 우창빈. 2013. 재난사건 이후의 정책변동 모형의 시론적 연구: 정책변동 모형의 재설계를 중심으로. 한국치안행정논집. 9(4): 143-166.
- 이동규. 2013. 정책학적 관점에서 재난개념 및 유형 접근 검토: 초점사건 이후 정책영역 간의 여파 및 정책결정자간의 충격 구분을 중심으로. 한국위기관리논집. 9(2): 1-22.
- 이동규. 2012a. Birkland의 재난 사건관련 정책변동(EPC) 이론과 모형 검토: 기존의 정책과정 이론과 모형과의 비교. 한국위기관리논집. 8(2): 1-27.
- 이동규. 2012b. 초점사건 이후 이슈주도자에 의한 정책과정 연구: Cobb과 Elder, 그리고 Birkland의 이론과 모형의 결합 가능성을 중심으로. 한국정책학회보. 21(3): 91-124.
- 이동규. 2012c. 초점사건 이후 이슈주도자에 의한 정책과정 연구: Cobb과 Elder, 그리고 Birkland의 이론과 모형의 결합 가능성을 중심으로. 한국정책학회보. 21(3): 91-124.
- 전진영. 2009. 정책유형별 입법과정 비교분석. 한국정당학회보. 8(2): 35-65.
- 정정길, 최종원, 이시원, 정준규. 2010. 정책학원론. 서울: 대명출판사.
- 조성재. 2011. 해상테러행위에 대한 법적 대응방안. 한국치안행정논집. 8(1): 189-212.
- 진상현, 박진희. 2012. 한국과 독일의 원자력정책에 대한 비교연구: 정책흐름모형을 중심으로. 한국정책학회보. 21(3): 265-289.
- 최석운. 2010. 해적행위에 대한 형사법적 대응방안. 형사법연구. 22(4): 211-230.
- 최진태. 2011. 소말리아 해적에 대한 조직 및 기술적 대응방안. 한국위기관리논집. 7(5): 165-182.
- 한국일보. 2007. 마부노호 선원들 풀려나 다행이지만. 2007. 11. 5.
- 홍성화. 2006a. 해상운송에 있어서 해적행위로 인한 피해보상에 관한 연구. 해사법연구. 18(1): 265-300.
- 홍성화. 2006b. 해적행위로 인한 선원피해보상에 관한 연구. 한국항해항만학회 2006 추계학술논문대회 논문집(1): 97-104.
- 황인수, 김재희. 2010. 해적행위에 대한 처벌상의 문제점과 개선방안. 성균관법학. 22(2): 183-218.
- 제259회 제3차 국회 농림해양수산위원회 회의록
- 제278회 제4차 국회 외교통상통일위원회 회의록
- 제281회 제3차 국회 외교통상통일위원회 회의록
- 제281회 제2차 국회 국방위원회 회의록
- 제289회 제1차 국회 외교통상통일위원회 회의록
- 제294회 제3차 국회 외교통상통일위원회 회의록
- 제294회 제4차 국회 국방위원회 회의록
- 제298회 제1차 국회 국토해양위원회 회의록
- 제299회 제4차 국회 국방위원회 회의록
- Babbie, E. 2007. *The Practice of Social Research*. Belmont, CA: Wadsworth. Thomson Learning.

- Feldman, Martha S. 1989. *Order without Design: Information Production and Policy Making*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- ICC International Maritime Bureau. 2009. *Piracy and Armed Robbery Against Ship, Annual Report*.
- Kingdon, John W. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2nd ed*. New York: Harper Collins Publishers.
- Lester, James P. & Joseph Stewart, Jr. 2000. *Public Policy: An Evolutionary Approach 2nd ed*. CA: Wadsworth.
- Sabatier, Paul A. 1993. Policy Change over a Decade or More. P. Sabatier and H. Jenkins-Smith. eds. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- Singleton, Jr., A. Royce, & Bruce C. Straits. 2005. *Approaches to Social Research 4th ed*. New York: Oxford University Press.
- Theodoulou, Stella Z. 2012. In Search of a Framework to Understand the Policy Process. Stella Z. Theodoulou & Matthew A. Cahn. eds. *Public Policy: The Essential Readings*. NJ: Prentice Hall.
- Zahariadis, Nikolaos. 2007. The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. Paul A. Sabatier. ed. *Theories of the Policy Process. 2nd ed*. Boulder, CO: Westview Press.

투 고 일: 2013년 09월 06일

수 정 일: 2013년 09월 25일

게재확정일: 2013년 09월 27일

李東奎: 공동 제1저자. 성균관대학교에서 행정학 박사학위(논문: 초점사건 이후 정책변동 연구: 한국의 대규모 재난 사례를 중심으로, 2010)를 취득하고, 국회 예산정책처 경제예산과 예산분석관을 거쳐 동아대학교 석당인재학부에서 학부장으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정책학 이론 및 방법론, 위기관리, 미래예측 등이다. 최근 주요 논문으로는 “정책학적 관점에서 재난개념 및 유형 접근 검토: 초점사건 이후 정책영역 간의 여파 및 정책결정자간의 충격 구분을 중심으로”(2013), “Collaborative Network Structure for Information Exchange: Focusing on Settlement Support Program for North Korean Defectors”(2012), “초점사건 중심 정책변동 모형의 탐색: 한국의 아동 성폭력 사건 이후 정책변동을 중심으로”(2011)” 등이 있다. 2010년 제8회 한국행정학회 학술논문대회 최우수상, 2011년 제18회 한국행정학회 학위논문부문 학술상을 수상했다(invictus88@dau.ac.kr).

梁高윤: 교신저자. 성균관대학교 국정관리대학원 박사를 수료하고, 현재 이화여자대학교 법학전문대학원에서 전문석사 과정에 재학 중이다. 주요 관심분야로는 헌법체제에서의 국가 거버넌스, 재정헌법, 지방자치, 네트워크 분석 등이 있으며, 주요 논문으로는 “초점사건 중심 정책변동 모형의 탐색: 한국의 아동 성폭력 사건 이후 정책변동을 중심으로(2011)” 등이 있다. 2010년 제8회 한국행정학회 행정학 학술논문대회에서 최우수상을 수상했다(goun.yang@gmail.com).

An Analysis on Government Response Change of Somalia Piracy Issues: Focused on the Multiple Streams Model

Dong Kyu Lee, Goun Yang

The purpose of this study is to While there have been issues on piracy of the Somalian Coast, it is the only case that military forces conduct hostage rescue operations in Samho Jewelry case. This paper examines why government carries out a military action, and why these policy changes are occurred, based on the Multiple Streams Model. The object of this paper is to seek the context and causes in changes of government responses, and analyses the governmental decision making process in ambiguity situations. In order to understand such process in details, this paper conducts an exploratory case studies of a series of piracy incidents; from Dongwon-ho case in 2006 to Samho Jewelry-ho case in 2011. The results suggest us two implications. First, the analysis identifies that Multiple Streams Model has applicability of the unusual and urgent issues that are connected with citizen lives and property. Second, the results of analysis show that each streams such as the problem stream, the policy stream, and the political stream have interaction with one another. This is the difference in comparison between Kingdon's model and our analysis. In accordance with results, it is restrictively possible to apply the Multiple Streams Model with the maritime terror cases.

Key words: policy change, multiple streams model, piracy issues.