

군사정책결정과정 분석*

- 판문점 미루나무 도끼만행 사건을 중심으로 -

Analysis of Military Policy Making Process

- Applying the Allison Model about the Panmunjom Axe Murder Incident -

Chool Hur**

Professor Emeritus, Department of Military strategy, Korea Air Force Academy, 635 Danjae-ro,
Namil-myeon, Cheongwon-gun, Chungcheongbuk-do, Korea

Abstract

This paper analyzed the United States's military policy making process about the Panmunjom axe murder incident by using Allison model. Allison described three types of models such as the rational Actor(model I), Organizational Behavior(model II) and Governmental Politics(Model III). The five common factors used in the three models are Basic Unit of Analysis, Organizing Concepts, Dominant Inference Pattern, General Propositions and Evidence. These five common factors are used in the analysis for United States's military policy making process about the Panmunjom axe murder incident. However, the decision of a military policy includes very complex variables, the limit of human ability, unpredictable factor, very flexible international politics and crisis situation. Therefore, there is no a unique model to describe well the process of a military policy. Panmunjom axe murder incident was very serious, evoked within very short time and became a deep crisis enough to extend toward war. The decision of the policy was established in the difficult situation, and the whole strategies acted smoothly and ended successfully. The analysis result by using Allison's models about the military policy making process for Panmunjom axe murder incident illustrated that the model I can explain the whole decision process. Even though model II and model III can explain in part, model I was more suitable to explain the decision process than the other two models do. This suggested us that the model I becomes the right model to make a decision of military policy for national security when the national crisis occurs. Therefore, it is ideal to induce rationally the decision of the diplomatic military policy by constituting an organically connected policy decision organization such as National Security Council.

Key words: military policy making process, Allison's models, Panmunjom axe murder incident

* 이 논문은 2011년도 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음 (NRF-2011-35C-B00471).

** Corresponding author. Tel. +82-70-4225-4075.

E-mail. hurchool@hanmail.net

Submission & Publication Process

Received: Nov. 13, 2013 / Revised: Dec. 25, 2013 / Accepted: Dec. 31, 2013

1738-8368 © 2014 Crisis and Emergency Management: Theory and Praxis. All rights reserved.

국문초록

조직이 운영되어 가는 과정에는 항상 정책이 집행(implementation)되며, 평가(evaluation)가 이루어진다. 이러한 정책은 여러 가지의 요소를 통해 결정되어진다. 특히 군사정책(military policy)은 그 본질상 일반정책과는 다른 특성을 지니고 있다. 군사정책은 국가안보(national security)와 집결되어 있고, 대부분 시한이 촉박한 상태에서 이루어지는 경우가 많다. 때문에 군사정책 결정과정을 분석하여 바람직한 모형(model)을 제시한다는 것은 큰 의미가 있다. 본 연구는 판문점 도끼만행 사건 당시 미국의 군사정책결정과정을 앨리슨의 모형을 이용하여 분석하였다. 앨리슨(Graham T. Allison)은 합리적 행위자모형(모형 I), 조직의 행위모형(모형 II), 그리고 정치 모형(모형 III)으로 구분하여 설명하고 있다. 세 모형이 동일하게 제시하고 있는 내용은 분석의 기본단위, 구성개념들, 지배적인 추론 경향, 일반적인 명제, 증거의 다섯가지이다. 이 연구에서는 이 다섯가지 기준을 가지고 판문점 도끼만행 사건시 미국의 군사정책결정과정을 분석하였다. 판문점 도끼만행사건은 그 사안 자체가 심각한 사태였고, 시간적으로 급박하게 진행되었으며, 확전의 가능성을 전제로한 위기감이 충만한 사안이었다. 이 정책결정과정을 앨리슨의 모형을 가지고 분석해 본 결과 분석기준의 대부분이 모형 I로 설명이 되었다. 물론 모형 II와 모형 III이 설명력을 가지는 부분도 있다 그러나 대부분의 모든 분석들이 모형 I로 설명이 되어진다는 것이다. 결국 앨리슨의 정책결정모형 중 국가적 위기시 국가의 안전보장을 위한 바람직한 모형은 모형 I이라고 할 수 있다. 즉 위기감이 고조되고, 시한이 촉박한 상태라면 모형 I인 합리적 행위자 모형이 설명력을 가진다는 것이다. 또한 군사정책 결정 뿐만 아니라 일반적인 정책결정 중에도 시간이 촉박하며 중요한 의사결정시는 모형 I의 적용이 가능하다는 함의를 가진다 하겠다.

주제어: 군사정책결정과정, 앨리슨모형, 판문점 도끼만행 사건

1. 서론

1. 연구의 목적

하나의 조직이 운영되어 가는 과정에는 여러 가지의 정책이 제안되고 집행되며 평가되어 진다. “정책”이라는 개념은 1951년 미국의 라스웰(Harold D. Lasswell)이 “The Policy Science”라는 용어를 사용[1]하면서부터 새로운 학문으로서의 위치를 잡기 시작하였다.

이후 정책이란 개념은 추상성과 구체성을 함께 지닌 개념으로 나타났으며, 시간과 공간에 따라 정책에 대한 중요성을 달리 해석하는 경향으로 인해 정책에 대한 분류는 학자에 따라 매우 다양하게 제시되고 있다. 그러나 이러한 다양한 분류에도 불구하고 이 학자들이 제시한 공통된 내용은 정책의 형성, 집행, 평가라는 3단계가 단일 방향으로 이루어진다는 것[1]이다. 또한 이러

한 정책의 형성, 집행, 평가단계는 단절된 각각의 단계가 아니고 서로 상호 영향을 주고받는다. 즉 하나의 순환과정으로 파악하여야 한다. 때문에 정책결정이라고 할 때는 정책 형성, 채택, 집행을 전과정을 모두 포함하여야 한다. 정책결정이라는 용어도 아직까지 국내·외의 여러 학자들에 의해 유사하고 다양한 용어로 표현되어지고 있다.

여러 학자들이 내린 개념적 정의를 보면, 정책이란 일반적으로 주요행동지침 또는 중요한 결정이나 활동으로 정의를 내리고 있으며, 권위 있는 정부기관이 공공문제의 해결을 위하여 공식적으로 결정한 행동지침을 말한다. 또한 “정책 결정은 사회적 문제를 해결함에 있어서 공공목적에 부합하는 최선의 가능한 대안을 선택하는 합리적이고 동태적인 행위”로 규정 할 수 있다.

이러한 정책결정과정의 단계는 통상 다음의 4단계로 구분한다. 1단계는 문제의 인지와 정책목표의 설정단계로서 문제의 전반적인 상황과 문제들간의 갈등을 분석하여 이 문제가 개인적인 문제가 아니고 공공의 문제인 경우 의제로 설정한다. 2단계는 정보의 수집, 분석단계로써 복잡하고 동태적인 문제의 상황을 분석하고, 이를 해결하기 위한 대안의 탐색이나 결과의 예측을 하게 되는데 이때 많은 정보와 자료가 필요하게 된다. 3단계는 정책대안의 탐색과 평가단계로서 현실적으로 많은 대안을 탐색하기에는 여러 가지 어려운 점이 수반되며, 능력상 상당부분 불가능하기 때문에 몇 가지 대안만을 설정하는데 그치게 된다. 4단계는 정책대안의 선택단계로써 대안에 대한 정치적·사회적·경제적·기술적 실현 가능성을 검토한다. 이러한 정책결정함에 있어서 합리성의 개념정립은 반드시 필요하다. 합리성을 ‘조직의 목적을 최대한으로 달성하기 위한 수단을 논리적으로 선택하려는 정신적 과정’으로 정의[1]한다.

그러나 이러한 합리적인 정책결정을 하는데 있어서 제약요인이 있다. 이 제약요인은 크게 3가지로 나누어 설명할 수 있다. 첫째, 개인적 요인으로 개인의 한계를 말한다. 둘째, 조직구조적 요인으로서 조직구조 자체의 문제로 인한 적절한 정보 수집이나 정보활용의 제약요인이 작용하는 경우가 있다. 또한 조직의 선례나 표준운영절차에 의해 정책결정이 되는 경우도 많다. 셋째, 환경적 요인이다. 각 목표의 평가를 저해하는 환경적 요인, 즉 경제적 요인과 정치적 요인이 합리성을 제약한다. 아울러 정보 및 물적 자원의 부족, 매물비용 등도 합리성을 제약한다.

이처럼 합리적 정책결정을 하는데 있어서 영향을 미치는 제약요인들이 있으며, 특히 군사정책결정은 그 본질과 특성¹⁾상 일반 정책결정과는 또 다른 제약요인이 있다. 군사정책은 그 목적자체가 국가의 생존이 걸려 있을 수 있고, 시한이 촉박하며, 다른 모든 것을 무시할 수 있는 초월적인 특성 등이 있다. 미래 국가의 안전보장을 위해서는 이러한 특성들을 배경으로 군사정책결정과정에 대한 지속적인 연구가 필요하다.

이러한 관점에서 군사적 위기시 어떠한 군사정책결정모형이 바람직하느냐에 대해 관심을 가질 수 밖에 없다. 여러 유형의 정책결정 모형 중에서 앨리슨의 정책결정모형은 1962년 10월, 13일간의 쿠바미사일 위기사건과 관련된 미국의 국가 정책결정 과정을 분석한 뒤 정부의 정책결정과정을 설명, 예측하기 위한 분석의 틀로써 세 가지 상호 배타적인 모형을 제시하였다. 이때

1) 군사정책의 본질과 특성은 군사정책은 국가방위를 위한 국가목표 중에서 국가의 안전보장이라는 목표달성을 하기 위한 정부의 제활동의 지침이며 사상을 결정하는 것이 군사정책이다. 이러한 군사정책의 특징은 ① 국가정책수준으로서 정책, ② 고도의 기밀성을 유지하는 정책, ③ 대내외적 가치배분의 정책, ④ 자국중심의 정책 등이다[6].

부터 엘리슨의 모형이 결정과정 모형중 하나로 인식 되었다. 이후 국내에서도 여러 학자들이 엘리슨의 모형을 적용한 연구를 하기 시작하였다. 서승렬(1987)[2]은 대한항공여객기 피격사건을 중심으로 외무부에서 취한 외교적인 측면의 정책결정을 유엔 안보리 소집에 관한 결정, 안보리 결의안에 관한 결정, 그리고 소련에 대한 배상청구의 결정으로 나누어 분석하고 있으며, 이종철(1998)[3]은 김영삼정부의 사법제도 개혁결정과정에서 나타나는 관료정치적 특징을 이해 집단과 정부 사이의 이해관계가 상호작용하는 정치적 과정의 성격규명을 위해 엘리슨의 모형Ⅲ을 적용하여 분석하였다. 문병호(1998)[4]는 국제정세와 한반도 통일정책에 대하여 4단계의 정치체제발전모형을 제시하면서 3단계인 통일정책을 엘리슨의 모형으로 설명하였고, 심재춘(1996)은 북한의 대미 협상 행태에 관한 연구에서 외교정책 결정과정에서의 하나의 모형인 엘리슨의 모형을 간단히 언급하고 있다. 유태영(1993)[5]은 외교정책 결정요인에 관한 제 모형 중의 하나로서의 엘리슨 모형을 설명하고 있다. 그러나 엘리슨의 모형이 쿠바 미사일 위기시 정책결정을 설득력 있게 분석한 예를 볼 때 관문점 도끼만행사 미국의 정책결정과정을 분석하기에 유용한 도구로 판단된다.

본 연구는 1976년 8월 18일 아침, 유엔사 소속 미군이 JSA(Joint Security Area: 공동 경비구역)에서 북쪽을 연결하는 “돌아오지 않는 다리” 가까이에 있는 높이 12m 가량의 무성한 미루나무 가지치기를 하는 과정에 생긴 미군과 북한군간의 충돌에 대한 미국의 군사정책결정과정 등에 대한 연구이다.

관문점 도끼만행사건은 1976년 8월 18일 관문점 공동경비구역 내 일어난 사건으로, 당시 유엔사측 경비병 10명과 작업인부 5명이 Arthur G. Bonipas 대위와 Mark T. Ballet 중위의 인솔하에 공동경비구역 내의 미루나무를 제거하는 과정에서 북한의 박철중위 주도로 시작된 북측의 공격으로 인해 2명의 미군장교가 살해 당한 사건이다. 이 사건은 즉각 유엔군사령부로 보고가 되었고, 유엔군사령부의 최고 선임자인 참모장 싱글로브소장이 참모회의를 소집하였다. 미군의 대응계획인 OPLAN(Operation Plans; 작전계획)이 작성되고 3개의 대응책이 제시 되었다. 첫 번째는 군사적 행동없이 정전위를 통한 강력한 항의, 두 번째는 즉각적인 군사보복, 세 번째는 상징적 경고행위였다. 결국 상징적 경고행위로 문제의 미루나무를 베어버리는 것으로 결정되었다. 다음날인 19일 아침 합참은 미군의 방어태세를 데프콘3으로 격상하였고, 작전은 8월 21일 오전 7시에 시작되어 7시 45분에 철수하였으며, 작전 종료는 8시 30분이었다[7].

이 사건 당시 미국의 군사정책결정은 긴급한 상황 하에서 이루어 졌다. 본 연구의 목적은 시한이 촉박한 위기시의 군사정책결정과정에 적합한 모형을 제시하기 위하여 사건 당시 미국의 군사정책결정과정을 엘리슨 모형의 분석기준을 적용하여 분석함으로써 어떠한 모형이 국가의 안전보장을 위한 바람직한 모형인지를 제시하는데 있다. 이러한 측면에서 위에서 설명한 바와 같이 엘리슨 모형이 유용한 도구로 판단 되었고, 이러한 작업은 국가적 위기시 합리적인 정책결정을 이끌어 낼 수 있는 이론적인 모형을 일반화하여 제시함으로써 국가 안전보장 확보에 기여할 수 있다.

또한 미루나무 사건과 관련된 연구는 그렇게 많지 않다. 홍석률(2003)[8]이 ‘관문점 도끼 살해 사건과 한반도 위기’, ‘위기속의 정전협정: 푸에블로호 납치사건과 관문점 도끼만행사건’ 등의 논문 2편을 기고했고, 문순보(2009)[9]가 ‘1976 관문점 도끼만행사건의 국제적 배경과 합의’, ‘데

탕트의 쇠퇴와 남-북-미 관계의 동학: 관문점 도끼만행사건을 중심으로’ 등의 논문 2편을 기고했다. 그 외에 군사편찬연구소에서 발간한 국방사건사에 일부 언급이 되어 있으며, 월간조선이나 주간동아 등에 기사로 언급되어 있는 것이 전부이다. 위의 논문이나 기사들은 국제정치적 측면에서 논의하거나 사실(史實) 중심의 나열로 정책결정과정 등에 대한 연구는 없다. 이러한 점에서 이 연구는 국가 안전보장에 기여할 수 있는 함의를 가진다 할 수 있다.

2. 연구의 범위 및 방법

본 논문의 연구목적 달성을 위하여 다음과 같은 연구의 범위 및 방법을 설정하였다. 연구의 범위에 있어서 연구대상 기간은 1976년 8월 18일 오전 10시 45분부터 8월 21일 8시 30분 작전종료시까지의 미국의 군사정책결정과정으로 한정한다. 연구대상 기간 중 한국군의 움직임에 대해서는 본 연구의 목적과는 무관하기 때문에 논외로 한다.

연구의 방법은 앨리슨의 이론모형에 관문점 도끼만행 사건 당시 미국의 정책결정과정을 적용하여 분석한다. 연구 수행을 위한 분석자료는 비밀이 해제되어 공식적으로 발간된 미국 외교문서와 대.내외적으로 발간된 자료를 중심으로 분석한다. 또한 한국 정부에서 공식적으로 발간한 정기간행물, 연구보고서 등과 일반적인 단행본, 논문 등을 분석하며 인터넷 자료를 검색하여 포함한다. 본 연구는 상기의 자료들을 중심으로 문헌연구를 통한 기술적(記述的) 접근방법을 선택한다. 이러한 접근방법의 한계는 객관성의 문제이다. 본 연구를 수행함에 있어서 최대한 객관성을 유지하기 위하여 정부의 공식자료들을 중점적으로 활용하고, 분석과정에서도 가능한 한 원문의 의미가 그대로 유지될 수 있게 한다.

II. 앨리슨의 정책결정모형 분석

각 국가들이 국제정치에 있어서 보다 나은 결과를 얻기 위하여 어떻게 의사결정을 하는가를 이해하는 것은 중요하다. 그리고 이러한 의사결정과정에서 어떠한 요소들이 영향을 미치는가를 이해하는 것도 중요하다. 이러한 정책이 결정되는 과정을 모형화하고 이를 체계적으로 정리한 것 중에서 가장 기본 모형이 바로 합리적 선택이론이다. 그러나 이러한 합리적 선택이론에 대한 반박 논리가 계속 제기되어 왔다. 제일 먼저 제기된 문제는 과연 의사결정자는 항상 합리적으로 결정을 하는가 하는 문제이다. 두번째는 정책결정과정에서 정부공직자 가운데 과연 누가 주 행위자인가 하는 것이다. 세번째는 신자유주의자들에 의해 주장된 것으로서 국내정책결정 과정에 국내, 국제문제와 관련된 사항들이 영향을 미친다는 것이다. 마지막으로 정책결정은 국내 문제와 국제문제의 상호작용에 의해 이루어진다는 것이다. 앨리슨은 정부의 정책결정 과정을 설명하고 이를 분석하기 위한 틀로서의 세가지 모형을 정리하여 제시하고 있다. 그는 1962년 미국과 소련과의 외교적, 군사적 대립이었던 쿠바 미사일 위기를 설명하면서 당시의 정책결정 과정에 대한 모형으로서의 합리적 행위자 모형(모형 I)과 조직의 행위 모형(모형 II), 정치 모형(모형 III)으로 구분하여 설명하고 있다[10].

1. 모형 I : 합리적 행위자 모형(Model I : The Rational Actor)

합리적 행위자모형은 정부의 행위가 개인들의 목적적인 행동에의 유추에 의해서 가장 잘 이해될 수 있다고 전제한다. 즉 안보정책의 결정은 통합적인 정부의 목적적인 행위로 고려된다. 하나의 중앙기관으로 통합된 합리적인 국가적 행위자들은 그들이 선택한 목표를 가지며 이 목표를 가장 잘 달성할 수 있는 외교정책을 선택한다는 것이 이 합리적 행위자모형의 요지[6]이다. 이러한 합리적 행위자 모형에 대해서 엘리슨은 목적이나 의도를 반영하는 행위로서 행동이 설명되어야 하는 것이라고 가정한다. 각 이론가들이 가정하는 그 행동은 전략상의 문제에 대한 계산된 해결책으로 선택되어지며, 각 이론가들의 설명은 정부가 행위를 했을 때 추구하였던 목표가 무엇인가를 보여주는 것으로 구성되고, 그 행동은 주어진 국가의 목표로서 합리적인 선택이었는지를 보여주는 것으로 구성된다. 이 가정의 집합체가 합리적 행위자모형의 특징이라고 설명하고 있다[11].

Allison, *et. al*[11]에 의하면 합리적 행위자 모형에서 분석의 기본 단위는 정부가 선택한 행위이며, 구성개념으로서의 행위자는 합리적이고 통합된 정부이다. 만약 정부가 어떤 행동을 했다면, 정부는 그 같은 행동을, 목표를 달성하기 위해 가치를 최대화하는 수단으로서 선택한 것임에 틀림없다. 합리적 행위자모형의 설명력은 이러한 추론형태에서 유래한다.

2. 모형 II : 조직의 행위 모형(Model II : Organizational Behavior)

정부의 행위는 중앙통제 되고, 완전히 알려지고 가치를 극대화 하는 단일하고 합리적인 의사결정자에 의해 선택된 행동으로 요약될 수 있다. 그러나 정부는 개인이 아니다. 그것은 느슨하게 연결된 조직체의 방대한 집단인데, 각각은 그 자체의 실질적인 생명을 지니고 있다. 정부 지도자들은 이러한 집단의 우두머리에 공식적으로 앉아 있다. 그러나 정부기관들은 조직의 감지기를 통해 문제들을 인식하고 그들의 구성 조직체들이 정보를 처리할 때, 대안에 대하여 정의를 내리고 그 결과를 평가한다. 정부기관들은 이러한 조직들의 관행들을 규정함으로써 행동한다. 그러므로 정부의 행위는 세심한 선택이라기보다는 행위의 표준 유형에 따라서 기능하는 커다란 조직체들의 행위의 결과로서 이해될 수 있다[11].

문제들의 폭넓은 범위에 대응하기 위해, 정부기관들은 커다란 조직체들을 구성하며, 그 조직들 가운데서 특별한 임무에 대한 우선적인 책임감은 분리된다. 각각의 조직은 특별한 일련의 문제들에 주의를 기울이고 이러한 문제들에 대해 준 독립체로 활동한다. 그러나 중요한 문제들은 단순 조직체의 영역내로 배타적으로 들어오지는 않는다. 따라서 어떤 중요한 문제에 관련된 정부행위는 여러개의 조직들의 독립적 결과를 반영하여 정부 지도자들에 의해 부분적으로 통합된 것이다. 정부 지도자들은 이러한 조직들의 특별한 행동을 대체로 방해 하지만 좀처럼 면밀히 통제하지 않는다. 정부는 현존하는 조직들로 구성되고 있으며 그 조직들은 각각의 고정된 일련의 운영절차와 프로그램을 가지고 있다. 그러므로 어떤 특별한 경우에 있는 문제에 관련된 이러한 조직의 행위 그리고 결국 정부의 행위는 앞서 확립된 관행에 의해 우선 결정된다. 정부 행동의 설명은 이러한 기준선으로부터 시작된다. 그러나 조직체는 변화한다. 학습은 시간에 걸쳐 점차적으로 일어난다. 극적인 조직적 변화는 중요한 큰 실패

에 대한 반응으로 발생한다. 조직의 학습과 변화는 현존하는 조직적 능력과 절차에 의해 영향을 받는다. 현대사회는 더욱 더 복잡한 조직의 창조물이 되며, 관행이 같은 조직 내에서 상호 작용한다. 관행은 때로는 과다하게, 때로는 다른 관할권에서 서비스를 제공하기 위하여 더욱 더 복잡한 환경에서 작용하는 서로 다른 조직들 사이에서 상호 작용한다. 또한 이러한 복잡한 조직들은 인간 생활에 거대하게 내제된 위협을 가지고 있는 활동들을 하거나 매우 위험한 자료들을 종종 다루고 있다. 그 자체가 매우 정교한 기본적인 작동시스템들은 안전 시스템에 의해 강화되고, 모두 그들 자신의 “프로그램들”을 가지고 있다. 또한 이러한 시스템들과 프로그램들은 때로는 더욱 놀랍고, 치명적인 결과를 초래할 상호작용을 한다[11].

Allison, *et. al*[11]에 의하면 조직의 행위 모형에서 분석의 기본단위는 조직의 산출로서의 정부 행동이며 이는 국제정치에서 발생하는 정부의 행위로서, 다음 3가지의 비관적인 의미에서 정책결정을 조직과정의 산물이라고 할 수 있다. 첫째, 조직의 산출은 실제로 발생한다. 둘째, 물질적인 자산을 운용할 수 있는 현존하는 조직의 능력은 어떤 문제에 직면한 정부지도자에게 효과적인 선택의 범위를 제공한다. 셋째, 조직의 산출을 지도자가 결정하게끔 제약을 가한다. 지도자의 공식적인 선택은 이미 조직의 산출에 의해 결정되어 있기 때문에 의미가 없다. 구성 개념들로서 조직의 행위자는 완전히 통제된 국가나 정부가 아니고 느슨하게 구성된 조직들의 집합체이다. 지배적인 추론 경향으로는 만약 국가가 오늘 어떤 형태의 행위를 했다면 그것은 조직 구성요소들이 이와 유사한 행위를 어찌 수행했다는 것이다. 일반적인 명제로는 여러 가지가 있다. 현존하는 조직화된 능력은 정부의 선택에 영향을 준다. 조직의 우선 순위가 조직의 집행을 구체화한다. 집행은 ‘사전에 설정된 관행을 반영한다’ 등이 그것이다.

3. 모형III: 정치 모형(Model III: Governmental Politics)

조직의 정상에 앉아 있는 지도자들은 완전한 통일체가 절대 아니다. 오히려 이 집단의 각 개인들은 그의 권리 안에 있고, 중심적이며 경쟁적인 게임에서 행위자이다. 그 게임이 정치인데 이것은 정부내에 계층적으로 위치해 있는 행위자들이 규칙적인 회로들을 따라 협상하는 것이다. 따라서 정부의 행위는 조직적인 산출이 아니라 게임의 협상 결과로써 이해될 수 있다. 정부의 정치 모형은 단일한 행위자가 없고, 오히려 많은 행위자들이 존재한다. 이 행위자들은 단일한 전략문제에 초점을 맞추는 것이 아니라 다양한 국내적인 문제에 초점을 맞춘다. 행위자들은 전략적인 목적에 일관하여 행동하지 않고, 오히려 다양한 개념의 국가적, 조직적, 개인적 목적에 따라서 행동한다. 정부의 결정을 내리는 행위자들은 단일하고, 합리적 선택에 의해서가 아니라 정치가 밀고 당김에 의해서 선택되어진다[11].

Allison, *et. al*[11]에 의하면 정치 모형에서 분석의 기본단위는 정치적 결과로서 정부의 행동이다. 정부의 결정과 행동을 국내정치의 결과로 간주하여 타협과 대립 그리고 다양한 이익들의 혼합된 산물로 규정한다. 국제문제에 관한 국가의 행위는 정부내의 어떤 자리에 있는 행위자들 사이의 복잡하고, 미묘하고, 일시적, 중복되고, 가끔은 치명적인 게임으로 나타나는 것으로 인식되어지며 이 게임들은 산발적이거나 한가하게 진행되는 것이 아니라 규칙적인 경로들이 게임을 구성한다. 행동들은 분리되어 있고 서로 다른 힘을 가지고 있는 행위자들 사이의 협상이라는 용어로 설명되어진다. 구성 개념들은 행위자가 누구인가? 어떠한 요소들이 현재의 쟁점에 대한

행위자들의 인식과 선호, 그리고 입장을 형성하는가? 무엇이 결과에 미치는 각 행위자의 영향력을 결정하는가? 게임은 무엇인가? 등 4가지의 서로 관련된 질문들에 대한 해답으로 기술될 수 있다. 지배적인 추론 경향으로는 한 국가가 어떤 행동을 결정한다면 그것은 정부 내 개인과 집단사이에 이루어진 협상의 결과라고 할 수 있다는 것이며 모형Ⅲ의 설명력은 이러한 과정을 행동경로, 직위, 행위자들, 그들의 선호, 그리고 양보하도록 밀고 당기는 것 등을 게임으로 기술하는 것에 존재한다.

Ⅲ. 판문점 도끼만행 사건 사례분석

1. 사건 발생 개요.

판문점 도끼만행 사건은 1976년 8월 18일 판문점 공동경비구역 안에서 일어났던 비극적인 사건이다. 1976년은 남과 북의 국력이 역전되기 시작할 무렵이지만 군사력은 여전히 북한이 우위를 점하고 있었다.

당시 판문점 공동 경비 구역 내의 병력 구성과 활동은 다음과 같다. '유엔사 병력은 총 166명으로 공동 경비 구역 미 육군지원단(USASG: US Army Security Group-JSA)에 소속되어 있고 3개 소대로 구성되어 있다. 1개 소대는 미군과 한국군 장교 각 1명 및 26명의 미군 사병과 15명의 카투사 사병으로 구성되며, 3개 소대가 교대로 다른 임무를 수행하도록 되어 있다. 첫번째 소대는 공동 경비 구역 경비 초소에 배치되어 군사정전위원회 위원 및 방문자들의 신변 안전을 책임진다. 두번째 소대는 신속반응군(QRF: Quick Reaction Forces)으로 오전 10시 30분부터 오후 5시까지 유엔사 검문소(CP: Check Point) 남쪽 75미터 지점에 위치하며, 세번째 소대는 휴식을 취한다[12][13].

판문점 도끼만행사건 당시 UN군측인 미군은 판문점 공동경비구역 안의 제5관측소에서 제3초소와 비무장지대를 관측하는 임무를 수행하고 있었다. 그러나 북한군 3개 초소에 둘러싸인 제3초소 부근에 약 12m에 이르는 미루나무 가지가 무성하여 미군은 북한군의 행동을 제대로 관측할 수 없었다. 이 미루나무는 공동경비구역에서 오래전부터 자라온 나무로 남과 북 양측이 상대방을 감시하는 데에 지장을 주고 있었다. 사건이 일어나기 몇 주 전까지도 북한군은 자신측의 나뭇가지 치기를 거리낌없이 하였기에 UN군측도 가지치기는 문제될 것이 없다고 판단하고 1차로 8월 6일경 작업을 하려하였으나 북한군의 제지로 작업을 못하였다.

미 국무부의 한 비밀보고서는 문제의 미루나무를 둘러싸고 오갔던 북한군과 유엔군의 평소 신경전을 다음과 같이 묘사하고 있다.

‘유엔사 병사들과 북한군 사이의 이런 식의 대화는 흔한 일이다. 북한군은 이 일에 대해 항의하지 않았다. 결과적으로 공동경비구역 지휘관인 비에라(Victor S. Vierra) 중령은 나무를 잘라 버리지 않고서도 가지를 조금만 쳐내면 관측 시야가 충분히 확보될 수 있다고 판단했다. 이 사건은 공동경비구역의 일상적인 평소 상황하에서 발생한 것이다. 8월 18일 사건이 발생하기 전까지 미루나무 가지치기를 둘러싸고 북한군과 한국인 노무단 사이에 더 이상의 접촉은 없었

다'[12].

8월 18일, 가지치기 작업을 위해 현장에 투입된 병력은 유엔사 소속의 경비병 10명과 2명의 미군 장교, 한국군 김문환 대위, 한국인 노무단 5명이었다. 오전 10시 30분이었다. 이들이 현장에 접근하기 시작할 때부터 미군측은 현장 상황을 빠짐없이 촬영하고 있었다. 잠시 뒤 벌어진 살해 장면까지 필름에 담겼음은 물론이고, 이 사진은 워싱턴특별대책반에 긴급 전달되어 사건 현장의 모습을 생생하게 전했다.

이 사진이 일반에 공개되었을 때 한국민들 사이에서는 미군측이 의도적으로 사건을 계획한 것이 아니냐는 소문이 나돌기도 했다. 우발적인 사건을 어떻게 필름에 담을 수 있었느냐는 것이었다. 국무부의 보고서는 당시 카메라 촬영이 어떻게 이루어졌는지를 밝히고 있다[12][14].

'8월 6일에 있었던 북한군의 행동을 염두에 두고 있었던 비에라 중령은 안전을 위한 예방책으로 공동경비구역 임무 소대(Duty Platoon)를 공동 임무 장교(JDO: Joint Duty Officer)와 함께 나무에서 600미터 떨어진 제4검문소에 배치했으며, 이상한 동태를 기록하기 위해 제3검문소와 제5관측소에는 카메라를 설치해 놓았다. 또 이 작업의 지휘자인 보니파스 대위에게는 난처한 일을 당할 경우 즉각 현장 경비 장교들을 호출하라고 지시해 놓았다.'

사건 당일 오전 10시 30분경 미군 장교 2명과 대한민국 장교 1명, 유엔사 소속 경비병 등이 판문점 공동경비구역 안의 '돌아오지 않는 다리' 남쪽 UN군측 제3초소 부근에서 시야를 가리는 미루나무의 가지를 치는 한국인 노무자 5명의 작업을 감독·경비하고 있었다.

제3검문소와 제5관측소의 카메라가 작동하고 있는 가운데 북한군 장교 박철이 작업반 앞으로 다가왔고, 작업중지를 요구하여 양측간에 시비가 붙기 시작했다. 미루나무의 위치가 잠정적 관찰선에 따라 국제연합군 측에 속했기에 보수작업을 해도 무방하다고 판단한 경비중대장 보니파스 미군 대위는 경비중대장 직권으로 작업을 계속 지시하였다. 인근 초소의 인민군 부사관과 병 20여명이 트럭을 이용하여 도착하였다. 인민군 박철 중위의 작업중지 재요청을 보니파스 대위가 거부하자 박철 중위의 공격명령에 따라 인민군 부사관들과 병들은 트럭에 싣고 가지고 온 곡괭이, 몽둥이와 함께 노무자들이 작업하기 위해 사용하던 나무 밑에 놓인 도끼 등을 빼앗아 휘두르며 기습 공격하였다. 이들은 국제연합군측 지휘관과 장병들에게 집중 공격을 가하여 경비중대장 아서 보니파스 미군 대위와 소대장 마크 배렛 미군 중위가 이마에 중상을 입고 피살되었으며, 미군 부사관과 병 4명, 대한민국 국군 장교와 부사관과 병 4명 등이 중경상을 입었고, 국제연합군측 트럭 3대가 파손되었다.

이 사건으로 현장에서 보니파스 대위와 배렛 중위는 도끼에 찍혀 사망하였고 얼굴의 형체를 알아볼 수가 없었다. 도끼에 의한 살인사건이 진행되는 데 걸린 시간은 단 3-4분 사이였다.

2. 미국의 대응 작전

1970년대 미국의 외교적 정책결정과정을 살펴보면 입법부와 행정부는 경쟁과 갈등의 시기였다. 그 이전 시기인 제2차세계대전과 냉전기 초반까지는 의회가 행정부를 지원하는 형태로 유지되었다. 그러나 베트남전쟁이 종료되고 워터게이트사건 이후부터는 의회의 위상이 높아졌

고, 행정부가 약화 되어갔다. 판문점 도끼만행 사건 당시에는 행정부보다 입법부가 우위에 있는 상황이었다. 1973년에 통과된 ‘전쟁수행결의안(War Powers Resolution)’에는 대통령이 미군을 해외에 60일 이상 파견할 수 있으나, 그 기한 이후로는 의회의 동의를 얻어야 한다는 내용이 포함되어 있다. 그러나 미국은 냉전시기에 국가안보정책을 결정하기 위한 방법으로 하나의 거대한 관료정치를 형성해갔다. 워싱턴에는 근거리엔 국가안보위원회, 국무성, 무기통제군축국, 펜타곤, 중앙정보국, 국가안보국 등이 모여 있다. 즉 상황이 긴박한 국가안보정책은 흔히 말하는 워싱턴특별대책반이 결정한다는 것이다[15]. 판문점 도끼살해사건 당시도 워싱턴특별대책반이 구성되어 정책결정을 하였다. 1976년 8월 18일 백악관 상황실에서 열린 국가안보회의 참석자를 보면 다음과 같다. 의장: 헨리 키신저, 국무부: 찰스 로빈슨, 필립 하비브, 국방부: 윌리엄 클레멘츠, 모턴 아브라모위츠, 합동참모부: 제임스 할러웨이 제독, 윌리엄 스미스 중장, 중앙정보국(CIA): CIA 국장 조지 부시를 포함해 CIA 간부 2명이 같이 참석한 것으로 추정, 국가안보회의: 윌리엄 하일랜드, 윌리엄 글라이스틴, 마이클 혼블로우 등이다. 당시 국무장관인 키신저가 의장이 되어 회의 전체를 주도하고 있다[1]. 이들 참석자들에 대한 분석은 IV장에서 한다.

판문점 도끼살해사건이 발생할 당시 미8군 사령관이자 유엔사 사령관이던 리처드 스틸웰 장군은 교토의 한 호텔에서 점심을 먹고 있었다. 그는 그의 참모장인 싱글러브 소장으로부터 판문점 공동경비 구역 내에서 일어난 도끼살해 사건에 대한 최초 보고를 받았다. 스틸웰은 ‘판문점 도끼살해 사건’의 핵심에 있었던 인물은 아니었지만 사건 발생에서부터 마무리까지 현장에서 작전을 총지휘했던 사람은 스틸웰 대장이었다. 반면 모든 정치-군사적인 상황을 총관리하는 워싱턴특별대책반(WSAG: Washington Special Actions Group)이 워싱턴에서 가동되고 있었고 가장 중요한 최종 결정은 미 대통령인 포드가 내렸다[13].

스티웰 장군이 싱글러브 소장으로부터 도끼살해 사건에 대한 최초 보고를 받은 전화는 보안장치가 되어 있지 않은 전화였기 때문에 통화 내용은 극히 한정되어 있었다. 주 내용은 공동경비구역에서 2명의 미군 장교가 죽었고, 구역 내 병력을 소개시키는 중이며, 유엔군과 북한군의 접전은 없었으며, 북한의 후속 행동 조짐은 보이지 않는다는 것이었다. 스틸웰은 군사정전위 소집을 명하고[13] 도교를 출발한 스틸웰이 2시간의 비행 끝에 서울 김포공항에 도착한 것은 사건 당일인 8월 18일 오후 8시였다. 공항에는 싱글러브 소장과 작전참모장 J. J. 코얼러 소장, 군법무관 핀켈스타인 대령 등이 나와 있었다. 김포공항에서 용산 미8군으로 이동하는 동안 스틸웰은 차 안에서 비로소 사건의 자초지종을 보고받을 수 있었고[16], 10시 40분 용산의 미 육군 개리슨 영내에 도착한 스틸웰은 참모들을 소집했다. 그는 참모들에게 세가지 문건을 작성하도록 지시했다. 첫째는 이튿날 군사정전위원회에서 유엔사 군사정전위원회의 선임 위원인 마크 프루덴 미해군 소장이 발표할 항의 성명서였고, 둘째는 북한의 상대방인 조선인민군 최고사령관 김일성에게 보낼 스틸웰 명의의 서한이었으며, 셋째는 미루나무 제거 작전서였다[12].

8월 19일 오전 2시에 스틸웰은 미 합참의장과 국방장관, 태평양사령부 사령관에게 자신의 문건 및 작전내용의 윤곽을 보고하며 회신을 기다린다는 전문을 타전한다. 오전 5시 30분에 스틸웰은 메시지 형식으로 된 작전초안을 직접 작성한다. 동일한 시간에 워싱턴 합참의 할러웨이제독은 포드대통령에게 스틸웰의 작전계획을 보고한 후, 워싱턴특별대책반에서 ‘보복조치’로 논의되었던 사항들을 스틸웰에게 통보한다. 그 내용 중에는 포병을 동원해 북한군 막사를 포격하는

것도 포함이 되어 있다[12].

19일 오전 11시, 남한에는 데프콘(DEFCON)이 4등급에서 3등급으로 상향조정되어 발령 되었다. 한국전 이후 처음으로 데프콘 등급이 바뀐 것이다. 19일 오후 스틸웰은 미2사단과 한미1군단의 현장 준비 상황을 점검하면서 워싱턴으로부터의 최종 작전 개시 명령을 기다렸다[12].

20일 오후 1시, 김포공항이 한 시간 동안 잠정 폐쇄 되었다. 살해당한 두 명의 미군장교 영결식을 위한 특별 조치였다. 두 미군장교의 유해는 비행기로 한국을 떠났다[12].

미국의 워싱턴대책반은 스틸웰의 제안인 ‘문제가 된 미루나무를 절단’하기로 계획하였다. 결국 미군과 한국군은 “폴 버니안(Paul Bunyan: 미국의 유명한 벌목꾼 이름)”이라는 작전명으로 확전을 피하기 위해 미루나무만을 제거하기로 결정하였고 미루나무 절단시 혹시 모를 북한의 또 다른 도발을 막기 위해 함재기 65대를 포함한 미드웨이 함공모함전단과 F-111전폭기 20대, B-52폭격기 3대, F-4전투기 24대, 그리고 주한 연합군전력 등 사상최대의 전력을 동해에 급파하여 대기토록 하였다[17].

포드대통령이 최종 결정을 내린 시간은 미 동부시간으로 오전 10시 15분, 한국시간으로는 20일 밤 11시 15분이었다. 포드대통령의 최종 작전 명령은 즉각 워싱턴의 함참에 전달되었고, 함참은 스틸웰에게 최종 명령을 하달했다. 스틸웰이 워싱턴의 최종 명령을 하달 받았을 때의 한국시간은 20일 밤 11시 45분이었다[12].

그렇게 사건발생 4일만에 미국항공모함전단의 해상시위 속에 한미연합군에서는 데프콘3(예비경계태세)에서 데프콘2(공격준비태세)가 발령된 상태. 북한군에서는 북풍1호(준전시상태)가 발령된 일촉즉발의 상태속에서 판문점 미루나무 제거작전이 실시되었다[17].

21일 오전 6시 48분, 비에라 중령이 지휘하는 테스크 포스 팀이 키티호크 기지를 출발하면서 폴 버니안 작전은 시작 되었다. 소총부대를 태운 20대의 헬기와 지상군을 지원하는 중무장 헬기 7대가 임진강과 비무장 지대 일대 상공을 선회하면서 무장시위를 했다[12].

트럭은 30분 만에 현장에 도착했다. 북한 측 초소는 모두 비어 있었다. 공병들은 즉시 절단 작업에 들어갔고 특전사 대원들은 사주경계에 나섰다. 신속하게 절단을 마치고 북한군이 몰려 오기 전에 빨리 빠져나가야 한다. 시간이 얼마나 걸리겠느냐는 스틸웰 대장의 질문에 공병 대대장은 “단 5분”이라고 자신 있게 보고했다. 공병들은 강력한 파워를 자랑하는 엔진톱을 서둘러 가동시키며 절단 작업에 들어갔다.

그러나 장마철에 물기를 잔뜩 머금은 미루나무는 예상했던 것보다 훨씬 단단했다. 톱날이 자꾸만 부러지면서 공병들이 허둥대기 시작했다. 5분은 커녕 30분이 걸려도 일을 끝내지 못할 것 같았다. 이때 북한군 200명이 돌아오지 않는 다리 쪽에 집결하고 있었다. 북한군 중 한 명이 천천히 다리 위를 건너오다가 중간쯤에서 걸음을 멈추었다. 그리고 잠시 후 돌아섰다. 마침내 오전 7시45분에 12m 높이의 거대한 미루나무는 잘려나갔다. 예상보다 시간이 지체됐지만 그래도 무사히 임무를 달성했다. 미군들은 서둘러 현장을 빠져나갔다. 그 이후 한국군의 독자적인 작전이 수행되었고, 북한군은 일절 반격을 하지 않았다. 현장에 진입했던 병력 110명은 무사히 철수했다[18]. 이 작전은 북한의 별다른 저항을 받지 않은 채 미국의 입장에서 성공리에 마무리 되었다[12].

3. 미루나무 절단 작전 이후 경과

그리고 작전이 종결된 지 1시간이 채 지나지 않아서 북한은 군사정전위원회 비서장회의에서 대표 한주경을 통해 미군 장교가 피살된 데 대해 유감의 뜻을 표하는 김일성의 친서를 유엔 측 수석대표 마크 프루덴 해군 소장에게 전달했다. 크고 작은 도발사건으로 점철된 정전 23년 역사에 처음 있는 일이었다[19].

It was a good thing that no big incident occurred at Panmun-sion
 jon for a long period. However, it is regretful than an inci-
 dent occurred in the Joint Security Area, Panmunjon this time.
 An effort must be made so that such incidents may not recur in
 the future. For this purpose both sides should make efforts.
 We urge your side to prevent the provocation. Our side will
 never provoke first, but take self-defensive measures only when
 provocation occurs. This is our consistent stand. 19

“오랫동안 판문점에서 큰 사건이 발생하지 않은 것은 좋은 일이다. 그렇지만 이번에 공동경비구역, 판문점에서 사건이 일어난 것은 유감이다. 장래에 그런 사건이 다시 발생하지 않도록 노력이 경주되어야만 할 것이다. 그러기 위해 양측이 노력을 해야 한다. 우리(북한)는 귀측(미군)이 도발을 방지하도록 촉구한다. 우리는 절대 선제도발을 하지 않을 것이고 도발이 발생한 경우에만 자위적 조치를 취할 것이다. 이것이 우리의 일관된 입장이다[20].”

미국은 김일성의 사과문이 접수된 나흘 후 이를 사과로 받아들이고 사건을 종결짓기로 하고 다음의 3개항의 요구사항을 북한에 전달한다.

1. The UNC considered Kim's expression of "regret" and his remarks on joint efforts to preclude future incidents in the Joint Security Area a positive step.
2. Those KPA personnel responsible for the brutal murder of the two UNC officers should be punished.
3. The UNC continues to insist on assurances that the safety of UNC personnel in the Joint Security Area be preserved. 20

1. 유엔사령부는 김일성의 "유감" 표현과 향후 공동경비구역에서의 사건 발생을 방지하자는 공동노력에 대한 언급을 긍정적으로 받아들인다.

2. 유엔사령부의 두 장교를 잔인하게 살해한 책임이 있는 북한군 인물은 처벌받아야만 한다.

3. 공동경비구역 내에서의 유엔사령부 인원의 안전보장을 지속적으로 요구한다[20].

이어 8월 25일, 북한은 사건 재발을 방지하기 위해서 공동경비구역도 분할할 것을 제의했다. 원래는 유엔 측에서 제의한 것인데 이로써 판문점에도 분계선이 그어지게 됐다. 이로서 판문점 도끼만행사건은 일단락 되었다.

IV. 미국의 군사정책 결정과정

판문점 도끼만행사건시 미국의 군사정책결정과정을 앨리슨 모형에 의거하여 분석의 단위를 적용하여 분석한다.

1. 분석의 기본단위

분석의 기본 단위로서 북한에 대한 응징은 조직의 산출로서의 정부행동(모형Ⅱ)도 아니고, 정치적 결과로서의 정부행동(모형Ⅲ)도 아니다. 미국이라는 한 국가가 선택한 정부의 행위(모형Ⅰ)이다. 즉, 워싱턴대책반의 논의 결과로 나온 미루나무절단이라는 결정은 미국이 국제사회에 있어서 국가적 위신을 세울 수 있고, 확전을 막을 수 있는 국가목표와 국가목적을 전략적으로 극대화 할 수 있는 행위로 판단한 것이다. 이것은 각각의 조직 이익 추구나, 정치적인 고려는 없는 한 국가의 선택인 것이다.

미국의 입장에서 보면 자국의 장교 2명이 무지막지하게 도끼에 맞아 살해를 당하였고, 그 사건이 세계 언론에 알려진 상태에서 그냥 가만히 있을 수는 없는 상황이었다. 그러나 확전을 피해야 한다는 생각과 베트남전의 후유증 등을 고려할 때 군사적 행동은 문제가 있다고 판단하고 미루나무 절단이라는 군사정책을 선택하게 된 것이다.

그러나 워싱턴대책반에서 작성한 비밀 문서(2급비밀)는 북한군 막사(병영)를 포격하기 위한 계획이 구체적으로 짜여져 있었다는 사실을 알려 준다. 「공동 경비 구역에 위치한 조선인민군 국경 경비 막사 파괴」라는 제목의 문서에는 북한군의 경비막사에 대한 좌표, 목표물 개황, 공격을 위한 동원 가능 병력 분석, 작전개념, 그리고 북한군의 능력 등을 기록하고 있으며, 막사 포격 작전에 동원될 105밀리, 155밀리, 8인치 등 3개 종류 포의 최대 사거리, 편차 오류, 사거리 오류 범주, 작약 반경, 완전 파괴를 위한 발사 탄약수 등이 자세하게 나와 있다[12]. 그러나 이러한 군사적 행동보다는 북한에게는 분명한 경고 메시지를 전달하고, 국제적으로는 미국의 위신을 세울 수 있는 방법이 미루나무 절단이라는 방법이 더 효과적이라고 판단하고, 선택을 하게 된다. 이때 북한에게 분명한 메시지를 전달하기 위한 수단으로 선택한 것이 함재기 65대를 포함한 미드웨이 함공모함전단과 F-111전폭기 20대, B-52폭격기 3대, F-4전투기 24대, 그리고 주한 연합군전력 등 사상최대의 전력을 동해에 급파하여 대기시키는 등의 군사적 시위이다.

실제로 워싱턴 시각으로 8월 18일 오후 3시 47분에 시작한 워싱턴특별 대책반 회의에서 키신저(Henry A. Kissinger)는 ‘병력을 충분히 가동시킴으로써, 저 미친 미국 놈들이 뭘 하는 것이냐, 선거가 있는 해에 뭘 하겠다는 것이냐 하고 북한이 의아하게 생각하도록 만드는 것도 유용할 것이다[12]’ 라고 발언하여 북한에게 미국의 확고한 의지를 전달할 필요가 있음을 강조했다. 또한 테프콘을 격상시키고, B-52 폭격훈련도 재개하는 등 일련의 군사력을 이용한 시위를 한 것이다.

아울러 만약 한국군과 미군은 미루나무제거때 북의 도발이 발생하면 황해도 사리원까지 진격 계획을 갖추었으며 최후엔 핵무기도 사용할 수 있음을 고려 했다는 점[21] 등은 미국의 태도가

상당히 강경했음을 알 수 있다.

이 이외에도 회의 중에 언급된 대책으로는 지뢰 부설, 북한기를 게양한 선박이나 어선 나포, 한국군과의 합동 군사 훈련 하는 것 등의 안도 제시 되었다.

2. 구성 개념들

1) 행위자

구성개념으로서의 행위자는 합리적이고 통합된 정부로서 선택과 대안에 수반되는 결과들을 평가할 수 있는 합리적이고 의인화 된 행위자(모형 I), 완전히 통제된 국가나 정부가 아니고 느슨하게 구성된 조직들의 집합체(모형 II), 한 개의 기관이나 조직이 아니라 다수의 정치적이며 개인적인 행위자(모형 III)로 나누어지는데, 판문점 도끼만행 사건 당시 군사정책결정과정에서 나타난 행위자는 외관상 보기에는 여러명의 행위자가 움직이는 것처럼 보인다. 그러나 실제로 정책결정과정을 보면 키신저를 중심으로 움직이는 것이 보인다. 회의록을 보면 잘 나타나 있다. 각 각의 참석자들의 의견을 듣고, 각 의견들을 조율하며 통제하는 모습이 보인다. 또한 정책의 큰 방향을 키신저가 제시하고 있다. 다른 참석자들은 마치 키신저에게 보고하는 것처럼 비쳐지기도 한다. 혹은 허락 내지는 동의를 얻는 것처럼 보이기도 한다. 어떤 경우는 키신저가 지시 내지는 명령하는 것처럼 보이기도 한다.

회의참석자 중 주요 인물로는 하비브(Philip Habib)가 있다. 하비브는 국무부 정치담당차관인데, 이 회의에서는 주로 국무부의 한반도 전문가적인 역할을 담당하고 있다. 하비브는 주한미대사를 만 3년(1971-1974), 이어 국무부 동아태차관보를 2년(1974-1976) 지낸 후 바로 얼마 전에 정치담당차관으로 승진했기 때문에, 한국사정에 밝았던 것이다. 이러한 하비브도 키신저의 질문에 답하거나 현재 상황에 대한 발언만 하고 있다.

이 회의록에서 나타나는 조직들의 권력 다툼이나 조직의 이익추구를 위한 행동 같은 것(모형 II)은 나타나지 않는다. 또한 정치적이며 개인적인 협상을 추구하는 것(모형 III)도 없다. 단지 CIA의 발언 중 선거가 있는 해이므로 언론과 국민들의 반응에 대해 고려해야 한다는 발언 정도가 있었을 뿐이다.

결국 행위자의 요소를 놓고 볼 때, 워싱턴대책반이라는 합리적이고 통합된 정부로서 선택과 대안에 수반되는 결과들을 평가할 수 있는 합리적이고 의인화 된 행위자(모형 I)가 모든 결정을 이끌어 나갔다고 볼 수 있다.

2) 문제

여기서의 문제는 판문점 도끼만행 사건에 대해 어떻게 조치할 것인가 하는 것이다. 국제관계에서 일어나는 위협과 기회가 국가로 하여금 행동하게 하며, 행동은 행위자인 국가가 직면한 전략적 상황에 반응해서 선택하는 것(모형 I)이다. 이러한 문제에 대해서 모형 II의 경우는 각 조직들이 문제를 인식하고, 정보를 처리하며, 상당히 자율적으로 행동범위를 형성하는데, 판문

점 도끼만행 사건시 군사정책 결정과정에는 그러한 행태가 보이지 않는다. 모형Ⅲ의 경우 특정 문제에 대해 직위나 이해관계에 의해 의견의 불일치를 보이고, 이해관계에 의해 행위자는 문제에 대한 입장을 표명한다. 그러나 회의록을 보면 그러한 행태는 보이지 않는다.

결국 문제를 놓고 보았을 때, 판문점 도끼만행사건이라는 문제를 놓고 이루어진 일련의 행위들은 국가가 직면한 전략적 상황에 반응해서 행동을 선택한다는 모형 I에 해당된다고 볼 수 있다.

3) 합리적 선택으로서의 행동(모형 I)

합리적인 선택으로서의 행동이라는 것은 목표(Objectives), 선택권(Options), 결과(Consequences), 선택(Choice)이라는 4요소를 포함한다. 판문점 도끼만행 사건시 미국의 목표는 국가안보와 국가이익이라는 명확한 목표가 있고, 이 목표 달성을 위한 몇가지의 대안들, 아무것도 하지 않는 것, 북한군 막사 폭격, 미루나무 절단 등의 대안을 만들어 놓고 선택할 수 있는 선택권이 있으며, 각 각 대안이 실행되었을 때 그 결과가 예측되며, 그 중에서 가장 합리적이며, 가치를 최대화 하는 대안을 선택한다는 것이다. 그것이 바로 미루나무를 절단 하는 것이다.

4) 조직의 임무(모형 II)

많은 조직들은 명확하고 분명한 임무 명세서를 가지고 있다. 판문점 도끼만행 사건시 합동참모본부 대표한 것은 해군참모총장 할러웨이 제독이다. 그는 군부의 책임자로서 군사작전과 관련된 고려사항을 그가 주로 답변하고 제시한 것은 분명한 임무명세서를 가지고 있기에 당연한 일이라 하겠다. 특히 현장 책임자인 스틸웰장군도 임무명세서에 따라 회의를 소집하고, 지시하고, 보고하는 전형적인 모습을 보여준다 하겠다.

5) 정치적 결과로서의 행동(모형 III)

모형Ⅲ에서 설명하는 정치적 결과로서의 행동이란 정부의 결정은 이루어지고, 정부의 행동은 수행되는데 이는 분산된 권력과 별개의 판단에 기초하여 정치적 과정을 통하여 선택된 것이다. 또한 정책결정에 반대했거나, 행동에 반대했던 행위자들은 집행을 지연시키고, 집행을 제한할 수 있는 다른 경로의 다른 국면을 야기시키려고 한다. 그러나 판문점 도끼만행 사건시 미국의 군사정책 결정과정에는 그러한 행동이 나타나지 않는다.

3. 지배적인 추론 경향

판문점 도끼만행 사건시 미국은 미루나무 절단이라는 군사정책을 결정하고 이를 실행에 옮겼다. 물론 여러 대안 중에서 하나를 택한 것이다. 이는 모형 I에서 주장하는 ‘만약 정부가 어떤 행동을 했다면, 정부는 그 같은 행동을, 목표를 달성하기 위해 가치를 최대화하는 수단으로서

선택한 것임에 틀림없다'는 추론형태에서 확인 할 수 있다.

모형Ⅱ에서 말하는 지배적인 추론 경향은 만약 국가가 오늘 어떤 형태의 행위를 했다면 그것은 조직 구성요소들이 이와 유사한 행위를 어제 수행했다는 것이다. 즉, 정부 행동의 특성은 설정되어 있는 관행에 따르고, 설정되어진 프로그램 가운데서 기존 관행에 의해 제공된 평가와 정보에 근거한 지도자의 선택에 따른다는 것이다. 그러나 시한이 촉박하며, 국가의 안전보장과 관련된 위기사태는 관행적인 것이 아니라 독특하며, 예측 불가능한 사례가 대부분이다. 때문에 기존의 관행으로 해결할 수 있는 문제가 아닌 것이다

모형Ⅲ에서의 지배적인 추론 경향을 보면 한 국가가 어떤 행동을 결정한다면 그것은 정부내 개인과 집단사이에 이루어진 협상의 결과라고 할 수 있다. 모형Ⅲ의 설명력은 이러한 과정을 행동경로, 직위, 행위자들, 그들의 선호, 그리고 양보하도록 밀고 당기는 것 등을 게임으로 기술하는 것이다. 그러나 워싱턴대책반 회의록을 보면 실제로 개인과 개인, 혹은 조직간의 그러한 협상은 존재하지 않는다.

4. 일반적인 명제

가치를 극대화하기 위한 행위라는 기본 가정은 합리적 행위자 모형(모형Ⅰ) 해석의 중심이 되는 간단한 명제를 산출해 낸다. 첫째, 대안의 인지된 비용이 증가(행동으로부터 과생되는 결과의 가치 감소, 혹은 결정되어진 결과를 획득할 수 있는 확률의 감소)한다고 인식되면 그 행동의 실질적인 선택 가능성은 줄어들고, 둘째, 대안 선택시 비용감소가 인지되면 그 행동의 실질적인 선택가능성이 증가한다는 것이다. 여러 가지의 대안 가운데 미루나무 절단이라는 대안은 북한의 막사를 포격하는 것보다 여러 가지 측면에서 비용감소가 인지된 대안이다. 때문에 합리적으로 선택되어지는 대안인 것이다.

모형Ⅱ에서 나타나는 일반적인 명제는 1) 현존하는 조직화된 능력은 정부의 선택에 영향을 준다. 2) 조직의 우선 순위가 조직의 집행을 구체화한다. 3) 집행은 사전에 설정된 관행을 반영한다. 4) 지도자들은 문제들의 위험에 대한 관리의 가능성 계산을 경시한다. 5) 융통성은 제한되고 변화는 점진적으로 증가한다는 등의 명제가 제시되어 있으나 실질적으로 이러한 명제들은 워싱턴대책반의 회의록에서 전혀 나타나 있지 않다.

모형Ⅲ에서 일반적인 명제를 형성하는 것은 어렵지만 다음과 같은 몇가지를 나열할 수 있다. 1) 정치적 결과로서 정부의 게임을 구성하는 수많은 요소들이 문제와 결과 사이에 개입한다. 2) 정부의 행동이 정부의 의도를 전제하는 것은 아니라 통상 정치적 게임내에 포함되어 있는 어떤 조직들의 선호로 구성되어질 수 있다. 3) 행위자의 입장은 직책에 따른다. 4) 자리가 바뀌면 문제에 대한 인식도 달라진다 등의 명제를 제시하고 있다. 그러나 판문점 도끼만행 사건 당시 정책결정과정에서 보여진 정책결정 참여자들의 행태는 이에 해당되지 않는다. 다시 말해서 모형Ⅲ의 명제들로 설명할 수 있는 행태는 없다.

5. 증거

합리적 행위자(모형Ⅰ)를 분석하기 위해 사용되는 근본적인 방법은 분석가 스스로가 정부의

입장에서 혼란스러운 정부 행동에 직면하는 것이다. 세부적인 행위에 대한 증거, 국가의 공식적인 성명, 정부 문서(정부의 입장에서 볼 때)는 가치를 극대화하는 선택을 표현하는 방식이다. 그러나, 반드시 주목해야 할 것은, 정부에 의해 수행된 어떠한 행동들도 가치극대화의 선택이라는 설명으로 분석할 수 있다. 훌륭한 모형 I 분석가의 문제는 단순히 가치 극대화 선택(value-maximizing choice)을 구성하는 목적이나 일련의 목적들을 발견하는 것이 아니다. 그보다는 다양한 고려들 중에서 구별되는 정부목표 선택들 그리고 결과들에 대한 주장의 증거에 대해 규칙들을 강조해야 한다. 미루나무를 절단한 직후 김일성의 사과문이 접수되었다. 미국은 나흘 후 이를 사과로 받아들이고 사건을 종결짓기로 하고 3개항의 요구사항을 북한에 전달한 것은 정부의 정책이 공식문서로 나타난 것이며, 이는 정부의 행위는 가치를 최대화 하는 것이라는 증거로 나타난다.

모형 II에 있어서 증거는 조직 경향에 대한 내용의 뚜렷한 서술은 관점의 전환이라는 특징으로 나타난다. 관행이나 표준운영절차 등, 조직에 대한 최소한의 정보를 가지고 분석가들은 합리적 행위자 모형에 의해 설명하지 못하는 어떤 문제에 대한 설명을 뚜렷하게 할 수 있다. 위에 언급한 것과 같은 맥락에서 북한에 전달한 미국의 공식문서는 확전을 피하려는 사고와 일종의 관행에 의해 지속되는 것이라고 볼 수 있다.

모형 III에 있어서 문제에 대한 해결책으로 이끌어내는 정확한 협상 방법을 설명하는 것은 여전히 쉽지 않다. 공식문서는 이러한 종류의 정보로서 거의 나타나지 않는다. 왜냐하면 그들 스스로가 결과이기 때문이다. 북한에 전달된 미국의 공식문서는 협상 방법에 대해 설명하지 못한다.

V. 결론

조직이 운영되어 가는 과정에는 항상 정책이 제안되어지고, 집행되며, 평가가 이루어진다. 이러한 정책은 여러 가지의 요소를 통해 결정되어진다. 특히 군사정책은 그 본질상 일반정책과는 다른 특성을 지니고 있다. 군사정책은 국가안보와 직결되어 있고, 대부분 시한이 촉박한 상태에서 이루어지는 경우가 많다. 때문에 군사정책 결정과정을 분석하여 바람직한 모형을 제시한다는 것은 큰 의미가 있다.

본 연구는 판문점 도끼만행 사건 당시 미국의 군사정책결정과정을 분석한다. 즉, 군사적 위기시 정책결정이 이루어지는 과정을 앨리슨의 이론모형의 분석 기준을 적용하여 분석하고자 한다. 이를 통하여 국가적 위기시 합리적인 정책결정을 이끌어 낼 수 있는 바람직한 모형을 도출하고자함이 본 연구의 목적이다.

앨리슨은 쿠바 미사일 위기시 미국의 정책결정과정을 설명하고 이를 분석하기 위한 틀로서 합리적 행위자모형(모형 I), 조직의 행위모형(모형 II), 그리고 정치 모형(모형 III)을 구분하여 설명하고 있다. 합리적 행위자모형(모형 I)은 정부를 잘 조정된 유기체로 가정하고, 조직의 행위모형(모형 II)은 정부를 느슨하게 묶어진 반독립적인 하위조직들의 집합체로, 정치 모형(모형 III)은 상호 독립적인 정치행위자들의 집합체로 가정하고 있다. 세 모형이 동일하게 제시하고 있는 내용은 분석의 기본단위, 구성개념들, 지배적인 추론 경향, 일반적인 명제, 증거의 다섯가

지이다. 이 연구에서는 이 다섯가지 기준을 가지고 판문점 도끼만행 사건시 미국의 군사정책결정과정을 분석하였다.

그러나 군사정책결정은 너무나 복잡한 변수들, 인간 능력의 한계, 제도적 한계, 구조적 복잡성, 정보의 한계, 예측할 수 없는 요인 그리고 항상 유동적인 국제정치환경과 위기상황 등 너무나 많은 요인들이 작용하고 있다. 때문에 어느 모형 하나로는 군사정책결정과정을 설명할 수는 없다. 모형을 개발한 엘리슨도 모형 I 이 외교정책에서 설명력을 가지지만 단지 모형 I 하나로만 설명하기는 곤란하다고 언급하고 있다. 실제로 엘리슨이 분석한 쿠바 미사일위기사 군사정책결정과정에서 3가지의 모형이 모두 설명력을 가진다. 또한 한국전쟁시 미국의 군사정책결정과정을 분석한 경우에도 3가지의 모형이 모두 설명력을 가진다. 여기서 발견되어진 것은 위기감이 고조되고, 시한이 촉박한 상태라면 모형 I 인 합리적 행위자 모형이 설명력을 가진다는 것이다. 반면, 시간적 여유가 있고 위기감이 적은 상황 하에서는 조직의 행위모형(모형 II)과 정치모형(모형 III)이 설명력을 가진다.

판문점 도끼만행사건은 그 사안 자체가 심각한 사태였고, 시간적으로 급박하게 진행되었으며, 확전의 가능성을 전제로한 위기감이 충만한 사안이었다. 이 과정에서 정책결정이 이루어졌고, 모든 작전은 순조롭게, 성공적으로 끝났다. 결국 김일성의 사과문까지 받아내는 결과를 가져왔다. 이 정책결정과정을 엘리슨의 모형을 가지고 분석해 본 결과 분석기준의 대부분이 모형 I 로 설명이 되었다. 물론 모형 II 와 모형 III 이 설명력을 가지는 부분도 있다 그러나 대부분의 모든 분석들이 모형 I 로 설명이 되어진다는 것이다. 결국 엘리슨의 정책결정 모형 중 국가적 위기사 국가의 안전보장을 위한 바람직한 모형은 모형 I 이라고 할 수 있다. 그래서 국가안전보장회의와 같은 하나의 유기체와 같은 정책결정기구를 구성하여 합리적인 대외군사정책결정을 이끌어내는 것이 가장 이상적이라 하겠다.

이상과 같이 본 연구는 위기사 군사정책결정과정을 분석하고자 하는 것이다. 이는 정책결정과정을 엘리슨의 3가지 모형으로 분류하고, 어느 측면이 가장 크게 작용하였는지를 분석하였으며, 이는 결국 다음에 다가올 정책결정에 영향을 미칠 것이라는 것을 고려 할 때 매우 의미가 있다. 또한 반드시 군사정책 뿐만 아니라 시한이 촉박한 일반의사결정시에도 참고할 수 있다는 측면에서 활용도가 높다 하겠다.

References

- [1] Kim, Hyung Yul. 1997. *Policy Making Theory*. Seoul: DaeYoung Co.
- [2] Seo Seungr Yeol. 1987. *Foreign Policy Decision-making Process in an Emergency Situation under Study: Focusing on the Case of Korean Air Passenger Plane Shot down*. MS Thesis, Seoul National University.
- [3] Lee Jong Cheol. 1998. *Research Development Direction of Korea's Counter-terrorism Policy*. Master Thesis, Yonsei University.

- [4] Mun Byeong Ho. 1988. *Korean Unification Policy and International Affairs*. Master Thesis, Kyung Hee University.
- [5] Yoo Tae Yeong. 1993. *Determinants of Foreign Policy, Korea: Focusing on Northern Policy*. Master Thesis, Yonsei University.
- [6] Korea National Defence University. 1987. *Theory of National Security II*. Seoul: Korea National Defence University.
- [7] MND Institute for Military History Compilation. 2012. *History of national Defence Incident*. Seoul: Institute for Military History Compilation.
- [8] Hong Seok Ryul. 2003. Armistice Genus Crisis Pueblo Incident 'Panmunjom ax Murder' Case. *Historical Criticism*. 63: 57-76.
- [9] Mun Sun Bo. 2009. Transition Process of U.S. Red Line and Future Challenges. *Situation and Policy*. 158: 5-8.
- [10] Park, Seong Bok. and Jong Yul Lee. 1993. *Introduction to Policy Making*. Seoul: DaeYoung Co.
- [11] Allison, Graham and Zelikow, Philip. 1999. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman.
- [12] Lee, Heyng Hwan. 2002. *The 35 Scene of Korea History Looking through the American Secret Documents*. Seoul: Saminbooks.
- [13] http://weekly.donga.com/docs/magazine/weekly/2005/09/26/200509260500014/20050926050014_1.html). 검색일: 2012. 7. 9.
- [14] http://weekly.donga.com/docs/magazine/weekly/2005/09/26/200509260500014/20050926050014_3.html). 검색일: 2012. 5. 23.
- [15] Gordon, Martel. 1996. *American Foreign Relations Reconsidered, 1890-1993*. New York: Routledge.
- [16] http://weekly.donga.com/docs/magazine/weekly/2005/09/26/200509260500014/20050926050014_2.html). 검색일: 2012. 7. 9.
- [17] <http://cafe.daum.net/SPyongpo/FpH5/233?docid=3720044728&q=%C7%D4%C0%E7%B1%E265%B4%EB&re=1>). 검색일: 2012. 4. 6.
- [18] <http://bbs1.agora.media.daum.net/gaia/do/debate/read?bbsId=D115&articleId=2075907>) 검색일: 2012. 3. 16.
- [19] <http://cafe.daum.net/BDshinbyoung/IdRx/1562?docid=3720055811&q=%B5%B5%B3%A2%B8%B8%C7%E0&re=1>)=. 검색일: 2012. 3. 16.
- [20] <http://blog.daum.net/gemelisahn/6456110>). 검색일: 2012. 5. 22.
- [21] <http://www.bobaedream.co.kr/board/bulletin/view.php?code=politic&No=73535>). 검색일: 2012. 8. 23.

참고문헌 (References in Non-roman Script)

- [6] 국방대학원. 1987. 안전보장이론Ⅱ. 서울: 국방대학원.
- [7] 국방부 군사편찬연구소. 2012. 국방 사건사. 서울: 군사편찬연구소.
- [1] 김형렬. 1997. 정책결정론. 서울: 대영문화사.
- [10] 박성복. 이종렬 공저. 1993. 정책학원론. 서울: 대영문화사.
- [12] 이흥환. 2002. 미국 비밀 문서로 본 한국 현대사 35장면. 서울: 삼인.

허출: 충북대학교에서 행정학 박사학위(논문: 미국의 대한반도 군사정책결정과정 분석: 엘리슨의 모형을 적용한 한국전쟁 시기별 비교분석. 2003)를 취득했으며, 현재 공군사관학교 군사전략학과 명예교수이다. 주요 관심분야는 군사정책, 위기관리, 조직이론 등이다. 저서로는 6.25와 미국의 전쟁정책(한국학술정보(주), 2006) 등이 있으며, 주요 논문으로는 “미국의 대한반도 군사정책결정과정 분석(한국정책학회보, 2004)”, “군사정책결정과정의 이론적 모형연구(군사논단, 2002) 등이 있다(hurchool@hanmail.net).