

북한도발사건 이후 정책변동과 정책학습 연구*

- Birkland의 사건중심 정책변동 모형을 중심으로 -

After Provocation of North Korea, The Study on Policy Change and Policy Learning

- Focusing on the Focusing Event-Related Policy Change Model of Birkland -

Dong Kyu Lee**

Department of Seokdang honors, Dong-A University, 225 011 Gudeok-ro, Seo-gu, Busan, Korea

Abstract

The This study adopts the event-related policy change model by Birkland in order to examine policy change and policy learning after provocation from North Korea. The model is for explaining not only the relationship between learning applied to policy decision and policy change, but also the focusing event itself. If similar events consecutively take place, it is not regarded as being related to the nascent focusing event and it leads to policy failure. This paper conducts 3 skirmishes at the West Sea, Cheonan ship sunk incident, and shelling against Yeon-Pyeong-do. It is examined that not only provocation by North Korea as large scale of disasters in Korea, but also policy change and policy learning after disaster thereby adopting the event-related policy change model of Birkland. In order to look over the process of each event, both the relevant press reports of each affair and the frequency of it referred from the National Assembly have been examined. From the research, some attributes are suggested as following; provocation of North Korea in respect of time of occurrence, the duration by being issued, the primary report from media, time lag between media and National Assembly's formal report, and the consistency of the event.

* 본 연구는 2010년 국가위기관리학회 동계학술세미나에서 발표한 논문을 수정, 보완한 것입니다. 전문가 분들의 의견수렴을 거쳐 부족한 부분의 논의를 확장하였음을 밝힙니다. 동아대학교 교내연구비 지원에 의하여 연구되었음을 밝힙니다.

** Tel. +82-51-200-8717. E-mail. schema209@naver.com

Submission & Publication Process

Received: Apr. 4, 2014 / Revised: Apr. 19, 2014 / Accepted: May. 27, 2014

Key words: focusing event-related policy change model, focusing event, provocation of North Korea

국문초록

본 논문은 북한 도발 사건 이후의 국내의 정책변동과 정책학습을 설명하기 위하여 Birkland의 사건중심 정책변동 모형(Event-Related Policy Change Model)을 제시하였다. 왜냐하면 이 모형은 사람들의 관심이 증가하는 '초점사건(focusing event)'과 그것에 따른 새로운 정보와 아이디어를 정책 결정에 적용하는 '학습'의 개념을 연관지어 정책변동을 설명하는 모형이기 때문이다. 초기 사건 발생이후 곧바로 사건에 대한 학습이 일어나지 않고, 연속해서 유사한 사건들이 계속 재발생하는 것은 초기의 초점사건으로부터 예방 및 대응과 관련된 학습이 제대로 이루어지지 못한 데에서 기인한 정책 실패로 볼 수 있다. 따라서, 1,2,3차 서해교전 사건(1999년, 2002년 연평해전, 2009년 대청해전), 2010년 천안함 침몰사건, 2010년 연평도 피격사건 등을 중심으로 대규모 재난사건 중 북한의 의도적인 도발 사건의 발생과 사건 이후의 정책변동, 정책학습에 대하여 Birkland의 사건중심 정책변동 모형을 적용하여 탐색적 사례분석을 하였다.

주제어: 초점사건 중심 정책변동, 초점사건, 북한도발사건

1. 문제제기

정책변동을 설명하는 기존의 주요 이론들은 대부분 장기적이고 안정적인 정책 환경에서 변화를 유인하는 요인들에 대해서 설명한다¹⁾. 즉, Kingdon의 다중흐름모형(Multiple Stream & Policy Windows), Sabaiter의 옹호연합모형(ACF), Ostrom의 제도적 분석모형(Institutional Analysis and Development Framework) 등 외국의 정책변동 모형들은 주로 장기간에 걸친 동태적 관계 속에서 변화를 유인하는 요인에 의한 정책변동을 설명한다. 우리의 현실에서는 갑작스러운 사건이 발생하고 난 이후, 사건이 이슈화가 되고 정책 의제화가 이루어져 급작스럽게 정책변동이 발생하는 경우들이 나타난다. 북한의 도발사건 역시 돌발적으로 발생하여, 사건 그 자체와 사건으로 인한 인적·물적 피해규모에 국민들과 언론의 관심이 집중된다. 이와 같이 대중의 관심이 증가하는 사건들에 대하여 Birkland는 '초점사건(focusing event)'으로 분류하고, 초점사건에 따른 새로운 정보와 아이디어를 정책 결정에 적용하는 '학습'의 개념을 연관하여 정책변동을 설명한다. 갑작스럽게 대중들의 관심이 집중되는 초점사건의 발생 이후 정책 의제화가 발생하는지, 그리고 실제 의제들이 정책결정으로 이어졌는지, 아니면 단순히 의제화에서 그쳤다면 그 이유는 무엇인지 우리의 현실을 바탕으로 연구하고 유사한 사건들에 모형과 분석틀을 제시할 필요가 있다.

이에 본 논문은 주요한 초점사건으로서의 '북한도발 사건'에 주목하여 연구하고자 한다. 왜냐하면

1) Kingdon의 다중흐름모형(Multiple Stream & Policy Windows), Sabaiter의 옹호연합모형(ACF), Ostrom의 제도적 분석모형(Institutional Analysis and Development Framework) 등 외국의 정책변동 모형들은 주로 장기간에 걸친 동태적 관계 속에서 변화를 유인하는 요인에 의한 정책변동을 설명한다.

사건의 본질상 국민의 삶에 대한 위해성과 정책의 취약성을 포함하고 있음에도 초기 사건 발생이후 곧바로 사건에 대한 학습이 일어나지 않았다. 그리고, 연속해서 유사한 사건들이 계속 재발생하였다. 또한 초기의 초점사건으로부터 예방 및 대응과 관련된 학습이 제대로 이루어지지 못한 데에서 기인한 정책 실패가 반복되었다. 이러한 체제적 관점에서의 정책변동 과정을 탐색적으로 살펴보고자 한다. 따라서, 한국의 경우 북한 도발 사건의 경우 실제로 이슈화와 의제화와 관련된 언급 건수 등의 패턴이 어떻게 나타나고 있으며, 사건 이후의 국방정책 또는 안보정책 등의 정책변동과 정책학습의 과정을 설명하고자 한다. 따라서, 이러한 연구목적을 달성하기 위해서 Birkland의 사건중심 정책변동 모형(Event-Related Policy Change Model)을 제시하였다. 왜냐하면 이 모형은 '초점사건(focusing event)'과 '학습'의 개념을 연관 지어 정책변동을 설명하는 모형이기 때문이다.

이러한 탐색적 확인을 위해 본 연구에서는 1990년대 이후 서해상에서 발발한 주요 해상 교전 사례인 1999년 제1차 연평해전, 2002년 제2차 연평해전, 2009 대청해전, 2010년 천안함 침몰사건, 2010년 연평도 포격(포격; 이하 포격이라 표현으로 통일 함)²⁾사건을 중심으로 사례를 분석한다. 각 사건의 발생과 그 전개과정 및 지휘체계 변화, 정책변동 그리고 정책학습을 살펴보았다. 특히, 북한도발사건 이후 정책변동 발생과 정책학습을 중점적으로 고찰해보고자 한다. 따라서 본 연구에서는 Birkland의 이론과 모형을 중심으로 북한의 해상 도발로 인한 초점사건 이후의 정책변동, 정책학습과 관련된 탐색적 사례연구를 수행한다. 그리고 한국의 정책적 맥락에서 Birkland의 이론과 모형의 적합가능성을 고찰하고자 한다.

II. 이론적·제도적 배경

1. 재난의 개념 및 유형

초점사건과 가장 근접한 유형으로 Birkland(2006: 3)는 위기(crisis), 재난(disasters), 그리고 대규모 재난(catastrophes)의 3가지 개념으로 유형화하고 있다. 한편, Booth(1993: 86)와 Faulkner(2001: 137)는 위기(crisis)와 재난(disaster)을 구분한다³⁾. Faulkner는 Booth의 "일상적 절차를 사용해서는 다루어질 수 없고 갑작스러운 변화로 긴장이 생긴 개인이나 집단 및 조직이 직면한 상황"이라는 위기(crisis)의 정의를 인용하여, 위기는 "조직의 행위 또는 무위에 의해 초래"되는 반면, 재난은 "자연현상"이나

2) 포격(被擊)과 포격(砲擊)의 사전적 어휘의 차이로 인해 실제 본 사건이 북한의 의도적 도발로 인한 것이므로 포격이라는 용어보다 포격이라는 표현이 더 적절하다고 판단하여 이하 포격이라 표현하였다.

3) 위기(危機, crisis)는 어떤 상태의 안정에 부정적으로 영향을 주는 정세의 급격한 변화 또는 어떤 사상의 결정적이고도 중대한 단계라고 정의한다. 재난은 이상적인 자연현상 또는 인위적인 사고가 원인이 되어 발생하는 사회적·경제적 피해로 정의된다. 또한 대규모 재난(大形慘事, catastrophes) 같은 종류의 사물 가운데 큰 규격이나 규모의 비참하고 끔찍한 일을 정의한다(네이버 백과사전).

정부 또는 조직이 단순히 대응할 수 있는 “인간 외부 행위(external human action)”에서 기인한다고 주장한다⁴⁾. Birkland(2006)는 대규모 재난(catastrophes)이라는 유형을 추가하여 구분하고 있는데, 대규모 재난은 재난보다 심각하고 훨씬 넓은 면적에 영향을 미친다. 갑작스럽게 강타하는 재난은 대중과 정책 결정자가 거의 동시에 어떤 문제를 세심히 살피기 시작한다는 것을 의미한다. 재난은 흔히 수년간의 이익집단 활동(interest group activity), 정책 기업가 활동(policy entrepreneurship), 로비활동(lobbying), 그리고 연구(research)가 할 수 없었던 사안을 단숨에 의제화 할 수 있게 한다. 따라서 의제가 된 문제를 하나 이상의 정책 영역에서 심각하게 채택되는 수준으로 끌어올리는 것이 가능하게 된다. 본 연구의 사례인 북한도발사건은 세 유형 가운데 재난으로 분류 가능하며, 사건 자체가 주는 상징적인 의미와 사건에 따른 인적 물적 피해로 인해 사건의 규모 및 크기가 ‘상’에 해당할 것이다.

2. 초점사건 이후의 정책변동 모형

1) 정책실패와 정책학습

어떤 재난이나 위기로 초래된 정책결과의 다양성과 왜 어떤 재난이나 위기는 중요한 정책변동의 결과로 나타나고 어떤 것은 그렇지 않은지의 여부는 정책변동을 설명하는데 있어 한계가 있다. 실제 합리성을 기반으로 하는 기존 주류사회과학에서의 정책변동에 대한 설명보다는 예기치 못한 사건으로 인한 정책변동의 설명이 우리의 현실에 비추어 볼 때 더 설명력이 있다.

Birkland는 초점사건들이 정책 실패의 증거를 제공하기 때문에 정책에 참여하는 자들에게 많은 관심을 받는다고 주장한다(Birkland, 2006: 15). 사람들은 재난으로부터 학습해야 함은 명백하다고 주장한다. 정책 과정에서 학습의 핵심 대상은 사람(기관장, 이익단체장, 교수, 저널리스트 등)이라고 가정한다(Busenbergh, 2001; Levy, 1994; May, 1992; Sabatier, 1987, 1991; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). 그리고 Birkland는 정책 실패로부터 얻은 학습에 대한 May(1992)의 논의를 언급하면서 May의 학습 유형들의 특징들을 통합하여 학습이 정책 실패, 그리고 재난을 잇는 가교를 제공하고 있다고 주장한다. May(1992)가 언급했던 학습 연구의 경험적 의의를 채택하여 실패에 따른 학습이 지식의 축적과 적용을 반영하고 보다 나은 정책을 유발함을 설명하고 있는 것이다. 하지만 정책 결정자들은 주어진 사건에서 드러나는 실제적 문제와 객관적으로 관련이 없는 정책변동을 지지할 수도 있는 것처럼 학습의 증거를 명확하게 구분하고 찾는 것은 실질적으로 어렵다고 주장한다⁵⁾.

4) 여기서의 대응은 즉각적인 구호와 복구에서부터 미래의 사건이 일어날 경우 위험(hazard)을 경감하기 위한 노력까지 망라하는 것으로 간주하면서, 위기가 드러나는지 여부와 그 방법은, 이러한 사건들이 정책문제가 될지 여부를 결정하는 관련 행위자들에 의해 해석되는 방법에 따라 달라진다고 주장하였다(Birkland, 2006: 3).

5) May(1992)가 언급했던 학습 연구의 경험적 의의를 채택하여 실패에 따른 학습이 지식의 축적과 적용을 반영하고 보다 나은 정책을 유발함을 설명하고 있는 것이다. 하지만 정책 결정자들은 주어진 사건에서 드러나는 실제적 문제와 객관적으로 관련이 없는 정책변동을 지지할 수도 있는 것처럼 학습의 증거를 명확하게 구분하

학습은 개인적 수준에서 직접 측정하는 것이 아니라 사건들의 명백한 교훈에 초점을 맞추고, 이 사건들의 분명한 교훈이 정책결정 과정에 반영된 것처럼 학습된 것으로 보이는지 여부를 묻고자 하는 것이라고 설명한다. 정책변동이 어떤 초점사건에 의해 드러난 문제를 합리적으로 경감시킬 것 같은 방법으로 이루어질 경우 거기에는 일단의 증거(뉴스보도, 의회 청문회, 입법변화, 새로운 규제 형성 등)가 있고 이러한 학습의 조작화는 학습이 일어났다고 주장하는 연구자에게 다량의 판단력을 이양한다고 언급하고 있다.

Birkland는 학습 유형으로 수단적 정책학습(instrumental policy learning), 사회적 정책학습(social policy learning), 그리고 정치적 학습(political learning)의 세 가지 범주로 구분한다(Birkland, 2006 인용; 이동규 2012 재인용; 이동규 외 2011 재인용). 수단적 정책학습은 정책도구 또는 집행설계의 실현 가능성과 정책개입의 유효성에 대한 학습을 의미한다. 주로 정책 수단이나 집행 설계에 중점을 두고, 정책 실패의 원인이나 기존의 정책 목표에 도달하는 향상된 정책성과에 대한 이해를 유도한다. May(1992)는 이러한 수단적 정책학습의 지표를 유인책이나 벌금, 혹은 조직적 구조와 같은 정책 집행의 수단에 대한 변화를 포함하는 정책 재설계로 보았다. 그리고 사회적 정책학습은 문제의 원인에 대한 학습, 정책 또는 프로그램의 사회적 구성에 대한 학습을 의미한다. 그리고 사회적 정책학습은 프로그램 목표에 대한 태도나 기존의 정부 활동의 적절성 등에 대한 내용을 포함한다(Birkland, 2005: 193, 196). 반면, 정치적 학습은 주어진 정책 아이디어나 문제를 옹호하는 전략에 대한 학습 내용을 포함한다(May, 1992: 339). 주로 정책 변화의 옹호자와 반대자가 새로운 정보에 순응하고자 자신의 정치적 전략과 진술을 바꿀 때 나타난다.

2) Birkland의 사건중심 정책변동 모형

Birkland는 재난에 취약한 정책영역의 정책 과정에서 관찰되는 현상에 대한 주요 명제를 제시하고, 이를 바탕으로 사건중심 정책변동 모형(Event-Related Policy Change Model)을 제시한다. 즉, 초점사건이 발생한 후 다양한 조치가 일어난다면 학습이 일어날 가능성이 커지고, 이 학습의 결과로 정책변동의 가능성도 커진다고 주장하는 것이다(Birkland, 2006; 이동규 2011 재인용, 이동규 2012 재인용).

Birkland가 제시한 주요 명제의 내용은 다음과 같다. 첫째, 초점사건이 발생하였을 때 정책 영역의 모든 참여자들이 초점사건에 의한 문제를 다루거나 해결하고자 하는 것은 아니라는 것이다.

명제 1: 정책 영역의 모든 참여자가 초점사건에 의해 드러난 문제를 다루거나 해결하고자 하는 것은 아니다.

둘째, 다수의 소규모 사건들보다는 소수의 대규모 사건들이 관심을 얻고, 이러한 초점사건이 발생한

이후 특정한 이해관계자들이 집단 동원되어 활동을 하고, 동원된 집단들에 의해서 정책 아이디어에 대한 논의가 증가하게 된다는 것이다. 그리고 이 때 옹호집단 내에서 문제의 발생 원인과 잠재적인 해결책에 대한 논의들이 이루어지게 된다.

명제 2: 소수의 대규모 사건들이 주목 받는다.

명제 3: 초점사건이 집단 동원(group mobilization)을 가져온다.

명제 4: 집단 동원이 정책 아이디어의 토론을 증가시킨다.

셋째, 초점사건이 정책 실패의 증거를 제공하여 정책 관련 이해관계자들의 많은 관심을 받으며, 정책 실패에 따른 학습이 지식의 축적과 적용을 가져오고 이를 통해 보다 나은 정책형성 또는 변동이 나타난다는 것이다. 즉, 아이디어와 정책 변동 간에 상관관계가 있으며, 초점사건 이후 아이디어가 부각될 때 정책변동이 발생할 가능성이 높다고 본다. 그리고 Birkland는 하나의 초점사건과 또 다른 초점사건 사이의 기간 동안 정책과정의 참여자들은 초점사건 이후 학습한 내용을 망각할 수 있으므로 학습이 시간이 지남에 따라 쇠퇴할 수 있음을 지적하였다.

명제 5: 아이디어(신념)와 정책 변동은 상호 관계가 있다.

명제 6: 학습은 시간이 지남에 따라 쇠퇴할 가능성이 있다.

본 연구에서는 이러한 Birkland의 주요 명제를 기반으로 북한의 도발사건과 같은 초점사건 이후 정책변동과 정책학습의 일련의 정책과정을 통해서 정책실패의 원인이 무엇이었으며, 향후 이러한 문제점을 줄이기 위한 정책과제는 무엇인지에 대한 시론적 연구의 성격으로 접근하고자 한다.

III. 연구 설계

사건중심 정책변동 모형(Event-Related Policy Change Model)은 초점사건에서의 정책변동을 설명함에 있어 유용성을 가지므로, 본 연구에서의 적용이 적합하다고 판단된다. 따라서 북한의 도발사건 이후의 정책변동과 그 증거를 확인하기 위해 이론적 논의를 바탕으로 문헌조사방법을 실시하였다. 특히 지휘체계 변화 및 정책변동에 있어 주요한 정책학습과정을 확인하기 위해 의회청문회 증언내용, 위원회 보고, 법안, 지역의회 보고 등을 국회 회의록 검색서비스를 활용하여 데이터를 수집하였다. 추가적으로 정책변동의 정확한 확인을 위해 국회도서관의 검색 엔진과 법제처의 검색 엔진으로부터 제정 및 개정에 관한 자료를 수집하였다. 그리고 광범위한 공공 의제 의식을 제공받기 위해, 사건 사례와 관련된 뉴스 보도 자료를 사건 날짜별로 검색의 강점이 있는 네이버의 검색 엔진을 활용하였다.

또한 병렬적으로 뉴스전문검색사이트인 한국언론진흥재단의 기사통합검색서비스 등과의 비교를 통해서 데이터 확보에 대한 정확성을 보완하고자 하였다. 수집된 자료를 바탕으로 각 초점사건들의 이슈화 과정과 의제로 진입하는 과정을 살펴보기 위해서 언론 및 국회에서 각 사건들에 대해서 보도 및 언급한 횟수를 집계하고, 구체적 내용을 분석하였다. 그리고 사건들 간의 비교와 개별 사건 내의 언론 보도 및 국회 언급 빈도의 비교를 위해서 빈도수를 z값으로 변환하여 도식화하였다. 각 사건별 자료 수집은 각 사건이 발생한 일자에서 언론과 국회에서 이슈화가 된 기간을 중심으로 언론과 국회에서 개별 사건에 대한 언급 빈도를 일자별로 측정하였다. 본 연구의 Birkland의 사건중심 정책변동 모형에 대한 적절한 검증을 위해 모형에 근거한 분석 틀을 보다 구체적으로 표현하고자, 다음과 같이 리스트 형태로 재구성하였다. 실제 Birkland의 사건중심 정책변동 모형이 사례 연구로의 경험적 확인이 가능하기 위해서는 보다 탐색적 확인이 가능한 리스트 형태가 적절하다고 판단하였다.

<표 1> 본 연구의 분석 틀: Birkland 정책변동 모형을 중심으로

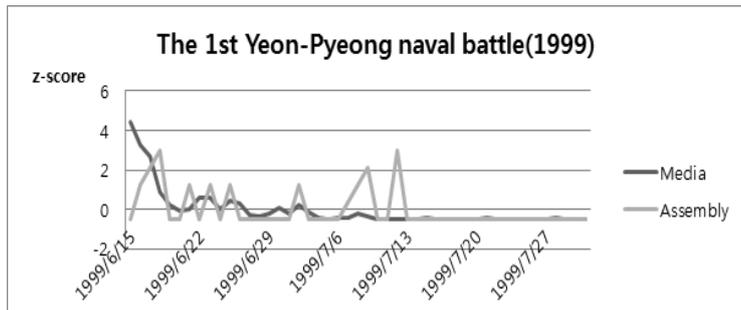
구분	내용	
사건 발생	초점 사건이 일어남	
소수사건 관심증가	유(有)	초점사건이 관심 증가
	무(無)	관심이 증가하지 않으면 집단과 정책결정자 동원이 어려워짐
집단동원 ⁶⁾	유(有)	지식인, 전문가, 옹호자들의 소규모 집단 동원
	무(無)	학습 좌절
아이디어 토론 (학습의 상당한 증거 찾을 수 있는 단계)	유(有)	식별가능한 집단동원이 다양한 포럼에서 아이디어가 토론됨
	무(無)	이러한 토론 없이 어떤 변화가 있었으면 흉내 또는 미식적인 학습이 작용할 가능성 있음
정책변동	사건, 그리고 아이디어와 새로운 정책, 군 지휘체계에 대한 증가하는 관심을 끌어낼 수 있다면 수단적 정책 학습의 강력한 증거 또는 사회적 정책학습과 정치적 학습의 증거도 찾는 것이 가능하게 됨	
종합 정리	<ul style="list-style-type: none"> • 초점사건이 발생한 후 다양한 조치가 일어난다면 학습이 일어날 가능성이 커지고 이 학습의 결과로 정책 변화의 가능성도 커짐 • 정책변동 없는 학습이 사건 이후에 일어날 수도 있고, 또는 정책변화가 흉내 또는 “미신적인” 학습에 나타날 수 있음; 이러한 학습 유형은 신중한 분석 없이 사건 후에 “무언가를 행하라는” 압력의 결과임 • 학습 발생 여부는 각각의 사례 정황 안에서 내려져야 하는 정성적 판단임 • 이 모형은 모든 사건이 정책변화를 초래하지는 않지만, 사건들은 지식이 축적됨에 따라 후속 사건에서의 학습을 촉진할 수 있는 경험의 기반 형성에 기여 	

IV. 대규모 재난 사건의 개요 및 정책변동 분석

1. 1999년 제1차 연평해전

6) 집단 동원으로 의미하고자 하는 것은 광범한 시민 단체 또는 사회 운동 집단이 아니라 사건에 의해 가장 활력을 얻을 것 같은 지식인, 전문가, 그리고 옹호자들의 상대적으로 소규모의 집단의 활동을 의미한다(Birkland, 2006: 22-23).

1999년 6월 6일부터 북한 경비정이 북방한계선을 넘어와 영해 침범을 9일째 하던 6월 15일 연평도 인근 해상에서 남북 해군함정 간 함포사격을 동원한 교전사태가 발생하였다. 합동참모본부는 북방한계선을 넘어 영해를 침범하는 북한 경비정과 어뢰정을 남한 측 고속정들이 저지하는 과정에서 북한 경비정의 기관포 공격을 받고 즉각 응사하여 북어뢰정 1척과 경비정 1척이 침몰하였으며, 경비정 3척이 손상을 입고 퇴각했다고 발표하였다(1999년 6월 15일 연합뉴스). 북한의 도발은 북방한계선을 무실화하고 이 해역을 분쟁 구역화함으로써 북한이 주장하는 12해리 영해를 확보하고자 하는 의도와 어장 확보와 어로활동 보호를 위한 경제적 목적, 그리고 남북당국 간 회담이나 미국과 북한의 협상에서 협상력 제고를 위한 전술에 의한 것으로 분석되었다(1999년 6월 16일 국회 본회의 회의록). 이날 교전으로 인해 우리 해군의 피해는 함정 2척이 손상되고 장병 9명이 부상당하였다. 반면, 북한 측 사상자는 20명이 넘는 것으로 알려졌다(2009년 11월 11일 연합뉴스). 본 사건은 각 언론 매체들과 네티즌들을 중심으로 이슈화 되었으며, 국회에서도 사건이 언급되었다(<그림 1> 참고). 사건 발생 이후 언론 매체에서는 사건 발생 당일인 6월 15일 하루 96회, 6월 16일 74회, 6월 17일 63회 사건에 대한 집중적인 보도가 이루어졌다. 또한 국회에서도 본회의 및 상임위원회 등의 각종 회의에서 하루 최대 4회 언급되는 등 관련 논의들이 있었다⁷⁾.



<그림 1> 언론 및 국회의 제1차 연평해전 초점사건 보도 및 언급 건수

사건 발생이후 국회에서는 본회의 및 각 상임위원회, 특별위원회 등을 중심으로 사건이 언급되면서 사건에 대한 대책 마련과 기존의 문제점들이 지적·논의되었다. 6월 18일 제3차 국회본회의에서는 북한의서해북방한계선침범행위및무력도발에대한결의안이 제안되어 가결되었다. 그리고 북한의서해북방한계선침범행위및교전사태등국정과관련한긴급현안질문에서는 김대중 정부의 햇볕정책에 대한 비판과 사안에 대한 사과와 재발방지를 약속받기 위한 적극적인 대처가 필요하다는 지적들이 야당의원들을 중심으로 논의되었다. 한편 본 사건과 관련하여 정부의 대처방향으로 북한의 서해 북방한계선 침범

7) 언론 및 국회의 제1차 연평해전 관련 언급(1999.6.15~1999.7.31)

구분	사례수(일)	최소값	최대값	평균	표준편차
언론	47	0	96	9.83	19.474
국회	47	0	4	.57	1.137

및 도발에 대하여 힘을 바탕으로 영해를 지키면서 대화를 통한 해결 방안을 모색하고, 사건으로 인하여 기존의 비료지원이나 금강산 관광 등의 계획을 파기하지 않고 추진하고자 하였다. 그러나 새로운 정책변동은 발생하지 않았다.

<표 2> 제1차 연평해전 초점사건의 Birkland 모형 적용결과

구분	내용	
사건 발생	1999년 6월 15일 제1차 연평해전 발생	
소수사건 관심증가	유(有)	• 교전 발생 이후 총 462건 언론 보도됨(1999.6.15~1999.7.31)
집단동원	유(有)	• 국회 본회의, 상임위 및 각종 언론 등에서 전문가 및 국회의원, 정부 관료 등의 관련 집단의 논의 발생
아이디어 토론 (학습의 상당한 증거 찾을 수 있는 단계)	유(有)	• 김대중 정부의 대북정책에 대한 비판 및 적극적 대응방안 모색 • 기존의 대북지원 및 금강산 관광 등의 남북교류 중단방안에 대한 논쟁 • 지속적인 남북 경제협력 추진을 위한 당국 간의 기업인들의 신변안전보장협정 및 투자보장협정 등의 제도적 장치 마련 논의
정책변동	• 새로운 정책변동 없음	
모형의 종합 정리	• 사건 발생 이후 사건에 대한 관심이 증가하고 아이디어들이 토론되었으나, 김대중 정부의 대북정책 기조가 변하지는 않음 • 교전사태에 대한 재발방지 약속 등의 근원적인 대책 및 해결을 위한 정책변동이 이루어지지 못함	

2. 2002년 제2차 연평해전

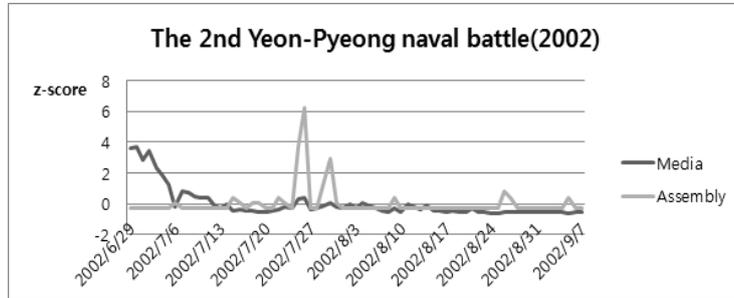
2002년 6월 29일 2002 한일월드컵 개최 중에 연평도 근해 북방한계선에서 무력 충돌이 발생하였다. 북측의 공격으로 시작되어 20분간 이어진 교전에서 해군 6명이 사망하고 18명이 부상당하였고, 우리 측 고속정이 침몰하였다. 제2차 연평해전이 발생한 이후 언론 매체를 통해 보도되었고, 국회 및 정부 등에서 사건 관련 언급이 있었다(<그림 2> 참고). 언론 매체에서는 사건을 발생당일인 6월 29일 219 회 언급하였고, 6월 30일 222회, 7월 2일 210회 보도하였다. 또한 국회에서도 본회의 및 상임위원회 등의 각종 회의에서 사건에 대한 언급과 함께 대북 정책 전반에 대한 논의들이 있었다⁸⁾.

본 사건은 월드컵 행사의 진행 중에 발생하여 적지 않은 피해였으나, 크게 부각되지 못한 것으로 평가되었다. 그러나 2008년 '서해교전'에서 '제2연평해전'으로 명칭이 바뀌었고, 2010년 국가보훈처 행사로 격상되었다. 당시 사건 이후 국회 본회의, 상임위 및 특별위 등에서 사건에 대한 논의가 이루어졌다. 특히, 7월 22일 제6차 본회의의 정치, 통일, 외교, 안보에 관한 질문에서 김대중 정부의 대북 햇볕정책에 대한 비판과 재발방지 약속을 위한 방안으로 대북지원 및 금강산 관광 등의 경제협력 일시

8) 언론 및 국회의 제2차 연평해전 관련 언급(1999.6.15-1999.7.31)

구분	사례수(일)	최소값	최대값	평균	표준편차
언론	71	0	222	30.90	51.607
국회	71	0	18	.87	2.756

중단 등에 대한 논의들이 있었다. 그리고 7월 15일 제1차 건설교통위원회 회의에서 남북 간 공동SOC 건설에 대한 신중한 접근이 필요하다는 의견들이 있었고, 이 외에도 해군의 작전기동성 확보 방안 모색과 교전수칙에 대한 논의들이 이루어졌다.



<그림 2> 언론 및 국회의 제2차 연평해전 초점사건 보도 및 언급 건수

결국 제2차 연평해전을 계기로 해군의 작전기동성 확보를 위한 보완대책들이 수립되었고, 2004년에는 교전수칙을 3단계로 단순화하여 적극적으로 응전할 수 있도록 교전수칙이 수정되었다.

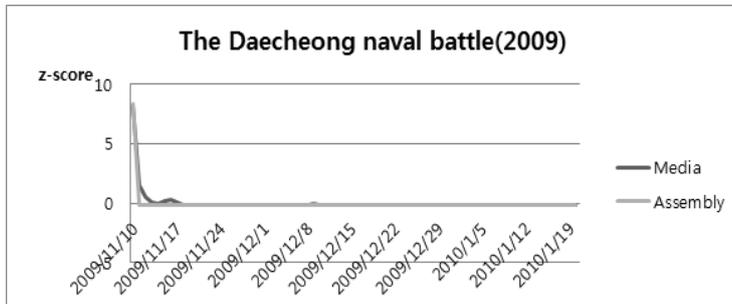
<표 3> 제2차 연평해전 초점사건의 Birkland 모형 적용결과

구분	내용	
사건 발생	2002년 6월 29일 제2차 연평해전 발생	
소수사건 관심증가	유(有)	• 교전 발생 이후 총 2,194건 언론 보도됨(2002.6.29~2002.9.7)
집단동원	유(有)	• 국회 본회의, 상임위 및 각종 언론 등에서 전문가 및 국회의원, 정부 관료 등의 관련 집단의 논의 발생
아이디어 토론 (학습의 상당한 증거 찾을 수 있는 단계)	유(有)	• 김대중 정부의 대북 정책기조에 대한 비판 • 교전수칙 수정 논의 • 대북지원 및 금강산 관광 등 경제협력 중단에 대한 논쟁 • 해군의 작전기동성 확보 논의 • 안보교육 강화
정책변동	• 연평해전을 계기로 교전수칙을 소극적 대응에서 적극적 응전개념으로 수정(2004년) ⁹⁾	
모형의 종합 정리	• 사건 발생 이후 사건에 대한 관심이 증가하고 여러 아이디어들이 토론되었으나, 김대중 정부의 대북 정책기조가 변하지는 않음 • 교전사태에 대한 재발방지 약속 또는 대북지원 중단 등의 아이디어들이 실제 정책변동으로 이행되지 못함 • 다만, 2004년 연평해전을 계기로 교전수칙이 3단계로 단순화됨. 이후 수정된 교전수칙으로 대청해전에서의 승리에 기여하였다고 평가받음	

3. 2009년 대청해전

9) 기존의 '경고방송→ 시위기동→ 차단기동(밀어내기 작전)→ 경고사격→ 조준격파사격'의 5단계 대응에서 '경고방송 및 시위기동→ 경고사격→ 조준격파사격'의 3단계 대응으로 개정되었다.

2009년 11월 10일 서해 북방한계선 부근인 대청도 인근 해상에서 해군과 북한 경비정 사이에 교전이 발생했다. 합동참모본부의 발표에 따르면 북한 경비정이 서해 북방한계선(NLL)을 침범하여 남하하여 해군이 경고방송을 하였으나, 이에 응하지 않자 경고사격을 가하였다. 그리고 이에 대응하여 북한 경비정이 직접사격을 가하여 직접적인 교전이 발생하였다. 이에 따라 우리 측 해군은 함선 외벽의 탄흔이 남는 정도의 피해를 입었으며 인명피해는 없었다. 한편 북한 경비정은 반파되어 북상하였으며, 사상자에 대한 공식 발표는 없었으나, 이후 북한 병사의 전사를 시인하였다. 교전 이후, 북한 측은 남측의 무장도발 행위에 따른 사건이라고 주장하면서 남측의 사죄를 요구하였다. 반면, 우리 측은 북한의 추가도발에 대비하여 서해에 구축함을 추가로 배치하였다. 사건 발생 직후 언론을 통해 보도되었으며, 사건과 관련하여 언론 및 국회의 보도 및 언급이 있었다(<그림 3> 참고). 사건 발생 당일인 2009년 11월 10일에 358회, 11월 11일 75회로 언론에 사건이 보도되었으며, 국회에서도 당일 본회의와 상임위원회에서 2회 언급되었다¹⁰⁾.



<그림 3> 언론 및 국회의 대청해전 초점사건 보도 및 언급 건수

국회에서는 사건 발생 당일인 11월 10일 국방위원회에서 적 경비정 도발에 따른 대응조치 보고가 있었고, 11월 16일 국방위원회에서는 교전에서 국방부의 내년도 예산안에 대한 논의가 이루어졌다. 또한 불필요한 교전을 최소화할 수 있도록 의사소통을 할 수 있는 방안 모색에 대한 내용들이 논의되었다. 그리고 남북 공동어로구역에 대한 북한과의 협의를 추진하는 방안 등이 제기되었다. 그러나 여러 아이디어들이 정책변동으로 이어지지 못한 것으로 판단된다. 한편 사건 이후 정부는 본 사건을 '대청해전'으로 격상하여 명명하였다.

10) 언론 및 국회의 대청해전 관련 언급(2009.11.10-2010.1.20)

구분	사례수(일)	최소값	최대값	평균	표준편차
언론	72	0	358	7.63	43.026
국회	72	0	2	.03	.236

<표 4> 대청해전 초점사건의 Birkland 모형 적용결과

구분	내용	
사건 발생	2009년 11월 10일 대청도 인근 해상에서 남북한 교전 발생	
소수사건 관심증가	유(有)	• 교전 발생 이후 총 553건 언론 보도됨(2009.11.10~2010.1.20)
집단동원	유(有)	• 국회 본회의, 상임위 및 각종 언론 등에서 전문가 및 국회의원, 정부 관료 등의 관련 집단의 논의 발생
아이디어 토론 (학습의 상당한 증거 찾을 수 있는 단계)	유(有)	• 불필요한 교전 최소화 위한 의사소통 방안 모색; 경고방송과 통신, 경고 사격 이외의 소통할 수 있는 가시적 방법 모색(11.16. 김태영 국방부 장관) • 긴급상황에 북한과의 대화채널 확보 노력 • 남북 공동어로구역에 대한 북한과의 협의 추진 논의 • 여성 지원병제 검토(11.16. 김태영 국방부 장관)
정책변동	• 새로운 정책변동 없음	
모형의 종합 정리	• 사건 발생 이후 사건에 대한 관심이 증가하고 여러 아이디어들이 토론됨. 그러나 피해 규모와 남북관계 전반을 고려하여 차분한 대응이 이루어짐 • 그러나 앞서의 서해상의 교전들과 마찬가지로 재발방지를 위한 근본적인 대책이나 방안들이 정책으로 이끌어지지 않음	

4. 2010년 천안함 침몰사건

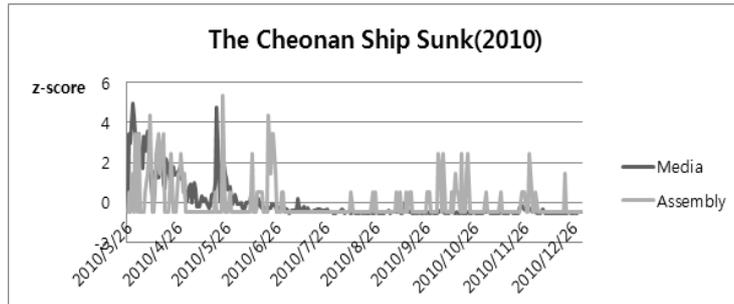
2010년 3월 26일 백령도 근처 해상에서 대한민국 해군 초계함인 천안함이 격침되어 침몰하였다. 이 사건으로 대한민국 해군 병사 40명이 사망하였으며, 6명이 실종되었다. 이에 대한민국 정부는 천안함 침몰 원인을 규명할 민간·군인 합동 조사단을 구성하였으며, 한국과 미국, 그리고 영국 등의 4개국 전문가들이 포함되었다. 합동조사단은 5월 20일 천안함이 북한의 어뢰공격으로 침몰한 것이라고 발표하였으며, 이 조사결과발표는 미국과 유럽연합, 그리고 일본 등지의 국가들의 지지를 얻었다¹¹⁾. 한편 유엔(UN) 안전보장이사회는 천안함 공격을 규탄하는 의장성명을 채택하였으며, 아세안(ASEAN) 역시 유엔 안전보장이사회의 천안함 의장성명을 지지하였다. 그러나 북한은 본 사건이 자신들과의 관련성을 부인하였고, 러시아와 중국은 천안함 침몰이 북한과의 연관관계를 입증하기 어렵다는 입장을 밝혔다. 한편 천안함 침몰과 인양, 침몰 원인 등을 두고 해외뿐만 아니라 국내에서도 다양한 가설들과 의혹 등이 제기되어 이슈화가 되었다(<그림 4> 참고). 본 사건 발생이후 3월 27일 1,759건, 3월 28일 1,529건, 3월 29일 2,421건의 집중적인 언론 보도가 있었으며, 하루 평균 230건 보도되었다. 또한 국회에서는 3월 27일 제1차 국방위원회, 3월 29일 제2차 국방위원회 등의 각종 회의에서 하루 평균 0.47회 사건에 대한 언급 및 대응 방안들이 논의되었다¹²⁾. 그리고 언론의 이슈화 및 여론의 악화, 그리고 사

11) Wikipedia 참고(http://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%B2%9C%EC%95%88%ED%95%A8_%EC%B9%A8%EB%AA%B0_%EC%82%AC%EA%B1%B4).

12) 언론 및 국회의 천안함 침몰 관련 언급(2010.3.26-2010.12.31)

구분	사례수(일)	최소값	최대값	평균	표준편차
언론	281	0	2421	234.90	439.249
국회	281	0	6	.47	1.038

건의 심각성과 피해규모에 의해 국회에서도 본 사건과 관련하여 많은 논의들이 이루어졌다. 특히, 여야 정당들은 사건과 관련하여 정 반대의 해석과 책임론을 주장하였는데, 여당인 한나라당에서는 북한의 책임론을 주장하면서 김대중, 노무현 정부의 대북정책에 비판을 가하였다. 반면, 민주당과 민주노동당, 진보신당, 국민참여당 등은 정부의 조사 결과에 의문을 제기하였으며, 실전에서 북한의 동태조차 파악하지 못하고 침몰한 점을 들면서 현 정부의 국방정책을 비판하였다. 사건 발생 이후 대북지원과 경제협력에 대한 논의들이 다시 제기되었고, 안보교육 강화 등의 논의들이 이루어졌다.



〈그림 4〉 언론 및 국회의 천안함 침몰 초점사건 보도 및 언급 건수

또한 군 지휘체계 개편과 국방개혁에 대한 재검토 등이 제기되었다. 4월 27일 국회운영위원회에서 천안함 침몰사건 진상조사특별위원회 구성결의안이 제안되어 4월 28일 본회의에서 원안이 가결되었다. 결의안은 사건의 진상을 조사하여 사고원인을 명백히 규명함으로써 군의 위기대응능력 향상 방안을 마련하고 국가안보체계를 공고히 하기 위한 목적으로 특별위원회 구성에 대한 내용을 담고 있다. 그리고 6월 29일 국회 본회의에서 북한의 천안함에 대한 군사도발 규탄 및 대응조치 촉구 결의안이 채택되었다. 결의안의 주요 내용으로 북한의 도발에 대한 규탄과 대한민국이 이에 강력한 대응조치를 취할 것임을 밝히고 있다. 한편 사건 발생 이후 감사원은 군의 대응실태를 조사하여, 허위보고, 음주 근무 등 초기 대응에서의 문제점에 대하여 합참의장 등 장성급 장교들을 포함한 총 25명의 징계를 요청하였다. 그러나 최종 징계안에서는 기소된 사례가 나타나지는 않았다. 그리고 국가위기상황센터를 안보특위 산하의 국가위기관리센터로 확대하고, 국방선진화위원회를 대통령 직속위원회로 변경하는 등의 조직개편이 이루어졌다. 또한 노무현 정권 시기에 확정되었던 '국방개혁 2020'이 전면 재검토에 들어갔다.

<표 5> 천안함 침몰 초점사건의 Birkland 모형 적용결과

구분	내용	
사건 발생	2010년 3월 26일 천안함 침몰사건 발생	
소수사건 관심증가	유(有)	<ul style="list-style-type: none"> • 사건 발생 이후 총 66,007건 보도됨(2010.3.26~2010.12.31)
집단동원	유(有)	<ul style="list-style-type: none"> • 국회 본회의, 상임위 및 각종 언론 등에서 전문가 및 국회의원, 정부 관료 등의 관련 집단의 논의 발생
아이디어 토론 (학습의 상당한 증거 찾을 수 있는 단계)	유(有)	<ul style="list-style-type: none"> • 지휘체계에 대한 전반적인 개편 논의 • 안보교육 강화 논의 • 대북지원에 대한 찬반논의 • 군 복무기간 환원 논의 • 합동군사령부 창설 등 군 상부 지휘구조 개편안 건의 • 국방개혁 재검토 논의; 주적 개념 부활, 전시작전통제권 환수 연기 등
정책변동	<ul style="list-style-type: none"> • 외교안보수석실 산하 국가위기상황센터를 안보특위 산하의 국가위기관리센터로 확대 개편 • 국방선진화위원회를 대통령 직속위원회로 변경 • '국방개혁 2020¹³⁾' 전면 재검토 	
모형의 종합 정리	<ul style="list-style-type: none"> • 사건 발생 이후 사건에 대한 관심이 증가하고 여러 집단들이 동원되어 아이디어들이 토론됨 • 앞서의 서해상의 교전들과는 달리 조직 개편이 이루어지고, 국방개혁 재검토 논의가 이루어지는 등의 정부의 다소 적극적인 대응이 이루어짐 • 그러나 합동군사령부 창설과 같은 군 지휘구조 개편안에 대한 정책변동은 이루어지지 않음 	

5. 2010년 연평도 피격 사건

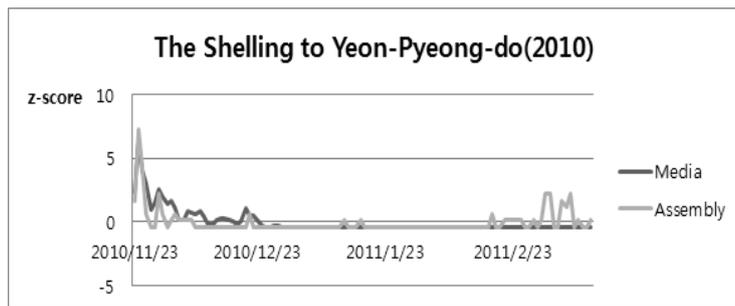
2010년 11월 23일 북한은 해안포 170여발을 연평도로 발사하여 민간인 2명을 포함한 4명이 사망하였고, 16명이 중경상을 입는 등의 인명피해가 발생하였다. 이밖에도 주택이 불에 타고 차량이 파괴되는 등의 피해가 있었다. 이에 국군은 진돗개 하나를 발령하고 대응사격을 실시하였다. 이 사건은 한국 전쟁 이후 남북 간 교전 중에 민간인이 사망한 첫 사건이며, 동시에 북한이 영토 공격을 가한 첫 사건이었다. 한편 본 사건 발생이후 언론에서는 11월 23일 2,037건, 11월 24일 5,043건, 11월 25일 3,264건 등 하루 평균 약 300건 보도되었다. 또한 국회에서는 11월 23일 제1차 행정안전위원회, 환경노동위원회 등 그리고 11월 24일 제13차 정무위원회, 제5차 국방위원회 등 각종 회의에서 하루 평균 0.72회 사건에 대한 언급 및 대응 방안들이 논의되었다¹⁴⁾. 사건 발생 이후, 이전의 교전들과 비교하여 정부와 국회의 적극적인 대응이 사건발생 시점과 거의 근접하여 이루어졌다(<그림 5> 참고). 먼저, 국회에서

13) 2020년까지 병력을 50만명 수준으로 감축하고 미래전에 대비한 부대구조 개편을 끝내는 것을 주요 내용으로 참여정부 때인 2005년 9월 수립되었다(서울신문, 2010).

14) 언론 및 국회의 연평도 포격 관련 언급(2010.11.23-2011.3.14)

구분	사례수(일)	최소값	최대값	평균	표준편차
언론	112	0	5043	314.08	732.252
국회	112	0	15	.72	1.955

는 12월 8일 행정안전위원회에서 서해5도 지원 특별법안이 제안되어, 12월 8일 본회의 심의 및 가결을 거쳐, 12월 27일 공포되었다. 주요 내용으로는 서해 5도 지역에 대한 북한의 군사적 위협으로 인하여 주민들의 안전과 생계가 위협받고 있는 실정에서 서해 5도 주민에 대해 안전한 주거환경 확충방안 및 소득증대방안 등(노후화된 주택의 개선을 위한 신축 및 주택 개·보수 등에 소요되는 비용 일부 지원, 정주생활금 지원, 생활필수품의 해상운송비 지원, 초·중·고등학교 재학 중인 학생들의 수업료 감면, 대학교 정원 외 입학 및 농어업인의 경영활동을 위해 필요한 자금 우선지원 등)의 내용을 담고 있다. 또한 국회의 대정부질문에서는 북한의 도발 징후를 파악하였음에도 불구하고 능장대응을 했다는 비판과 군 장비의 정비 미비 문제 등 전반적인 군의 미흡한 대비 태세에 대한 논란이 제기되었다. 이에 따라 국방부 장관의 경질론이 대두되기도 하였다. 사건 발생 이후 정부는 서해 5도 지역 주민들의 안전대책 마련과 연평도 피해 주민에 대한 지원책을 내놓았고, 서해 5도에 군 전력 강화와 해병대 감축 계획의 백지화가 이루어졌다. 그 밖에도 국방부는 국방 예산 확대 재편성안을 국회에 제출하였고, 교전수칙 전면 개정 등의 정책변동이 나타났다. 그리고 국가위기관리센터의 개편이 논의되었다.



〈그림 5〉 언론 및 국회의 연평도 피격 초점사건 보도 및 언급 건수

이와 같이 연평도 피격 사건 이후 국민들과 언론 등 사건에 대한 집중적인 관심이 증가하였으며, 국회 및 정부 등의 관련 집단들이 동원되어 사건에 대응하고 향후 정책 방향에 대한 여러 아이디어들이 적극적으로 토론되었다. 그리고 여러 아이디어들 가운데 군 상부 지휘구조 개편이나 교전수칙 전면 개정, 그리고 국방 관련 조직 개편 등의 다수 아이디어들이 실제 정책 변동으로 나타났다. 이러한 실질적인 정책변동으로 이끌어졌다는 점이 이전의 북한에 의한 유사 도발 사건들에 대한 대응과의 차이로 판단할 수 있다.

<표 6> 연평도 피격 초점사건(2010)의 Birkland 모형 적용결과

구분	내용	
사건 발생	2010년 11월 23일 연평도 피격 사건 발생	
소수사건 관심증가	유(有)	<ul style="list-style-type: none"> 교전 발생 이후 총 35,177건 보도됨(2010.11.23~2010.3.14)
집단동원	유(有)	<ul style="list-style-type: none"> 국회 본회의, 상임위 및 각종 언론 등에서 전문가 및 국회의원, 정부 관료 등의 관련 집단의 논의 발생
아이디어 토론	유(有)	<ul style="list-style-type: none"> 서해 5도 지역 주민 안전대책 종합 점검 및 개선 서해 5도의 지상 전력 등 군 전력 대폭 보강 서해 5도 지역 해병대 병력 감축 계획 백지화(2006년 결정) 북한과의 비대칭 군 전력 위협 교정위한 예산 우선 투입 교전수칙 전면 개정¹⁵⁾ 국방백서에 북한을 주적으로 명시하는 방안 재추진 6자회담 재개, 인도적 지원, 개성공단 운영 관련 논쟁 한마일 3국 간 군사협력체제 구축 강조 논의 군 복무기간 연장 및 군 복무 가산점제 재도입 논의 국가안전보장회의(NSC)에서 대북 대응 및 위기 대처 시스템 점검과 국가위기관리센터 개편 방안 논의 병역면제자 국무위원 배제 법안 발의 국방선진화추진위원회 국방개혁 건의; 현역 병사 24개월 복무, 군복무 가산점제 재도입, 서해북부함동사령부 창설, 함동군사령부 신설, 해병대 증원 및 신속기동군화, 각 군 사관학교의 부분통합, 정밀유도무기특수전 전력 강화 해병대 인사 및 조직의 독립위한 국군조직법, 군인사법, 군수품 관리법 개정안 발의
정책변동	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 대북정책¹⁶⁾ <ul style="list-style-type: none"> 11.25 대북조치 발표; 교전수칙 완전 보완, 서해 5도 전력 보강, 대중 외교 노력 배가, 대북지원 엄격 규제 국방백서에 북한 정권 및 군에 대한 '적' 표기 ◆ 국방정책 <ul style="list-style-type: none"> 합창 조직개편: 8개과 42명 감축, 대북심리전 기능강화 군 복무기간의 단축 계획(18개월)의 백지화 및 21개월로 동결 청와대 내 국가 위기관리 담당 조직을 국가위기관리실로 격상¹⁷⁾ 국방예산 확대 재편성 육군 간부들의 전투능력 자격증제 도입 서해 5도 및 해양 영토 관리상 필요한 항만에 대한 국가관리항 지정 서북도서 방위사령부 창설 안보교육강화 방안으로 제2연평해전과 천안함 피격 관련 수업교재 발간 ◆ 피해주민 지원 <ul style="list-style-type: none"> 서해5도 지원 특별법안 가결 및 공포 사유재산 피해 복구에 민방위 기본법 적용하여 국고 지원 연평도에 특별교부세 지원 피해주민에 대한 세제 지원책; 자동차세 납부기한 연장 및 취득세 및 면허세 면제 서해 5도 지역에서 학교를 다닌 학생들에 대한 대입정원 1%내 특례입학 	
모형의 종합 정리	<ul style="list-style-type: none"> 사건 발생 이후 사건에 대한 관심이 증가하고 여러 집단들이 동원되어 아이디어들이 토론됨 이전의 서해상의 교전들과 비교하여 사건 발생 이후 국방 전반에 걸친 아이디어 토론이 이루어졌고, 실제 정책변동으로 이끌어지기도 하였음. 또한 피해주민들에 대한 보상 방안 등의 지원책들이 논의됨 그러나 정책 변동의 관점에서는 미온적이라는 평가도 있음; 그 배경으로는 천안함 사건 이후 5.24조치(해상교통로 폐쇄, 남북 간 교역과 교류중단, 자위권 발동, 대북 심리전 가동, UN 안전보장이사회 회부, 한미연합 방위태세 강화)에서 대북 제재 조치가 대부분 동원되었기 때문임(2010년 11월 27일 헤럴드 경제) 	

15) 현행 '정전 시 교전수칙'은 군인과 군인, 군대와 군대 간 충돌 시 확전을 방지하지는 취지에서 만들어진 것이므로, 민간인이 공격받았을 경우에 대응하기 위한 교전규칙을 포함하는 내용으로 개정하지는 논의가 제기되

6. 소결

제1, 2, 3차 서해교전 사건(1999년, 2002년 연평해전, 2009년 대청해전), 2010년 천안함 침몰사건, 2010년 연평도 피격사건 이후 주요 정책변동 여부는 <표 9>의 내용과 같다¹⁸⁾. 교전수칙의 변화는 2002년 제2차 연평해전 이후 그리고 2010년 연평도 피격사건 이후 정책변동이 발생하였다. 그리고 천안함 침몰사건 이후 국가위기관리센터로의 확대 개편과 연평도 피격사건 이후 국가위기관리실 격상 및 합참조직 개편 등의 조직 개편의 정책변동이 발생하였다. 또한 천안함 침몰사건 이후와 연평도 피격사건 이후 국방 예산이 확대되고, 연평도 피격사건 이후 서해 5도 전력 증강의 변화가 발생하였다. 그러나 제1차 연평해전과 대청해전 이후에는 주요 정책변동이 발생하지 않은 것으로 나타났다.

<표 7> 종합정리: 북한도발사건 이후의 주요 정책변동

	제1차 연평해전	제2차 연평해전	대청해전	천안함 침몰	연평도 피격
교전수칙 수정		○			○
조직 개편				○	○
서해 5도 전력 증강					○
국방 예산 확대				○	○

수단적 학습의 증거는 주로 북한도발사건 이후의 실질적인 정책 변화를 포함한다. 이러한 변화들은 천안함 침몰사건 이후 국가위기관리센터 확대 개편과 안보교육 강화, 그리고 연평도 피격사건 이후 서해 5도 전력 보강, 청와대 내 국가위기관리 조직 격상, 합참 조직개편, 안보교육 강화, 국방예산 확대, 피해주민 세제혜택 등과 같은 정책 실행을 위한 수단의 변화들이 해당된다. 사회적 학습의 증거는 북한도발사건 이후 사건 원인에 대한 학습과 관련 정책 목표에 대한 재정의 등의 내용을 포함한다. 이러한 사회적 학습의 내용으로는 제2차 연평해전 이후 소극적 대응에서 적극적 응전으로의 교전수칙 수정, 천안함 침몰사건 이후의 국방개혁 전면 재검토, 연평도 피격사건 이후 교전수칙 수정, 국방백서에 북한 정권 및 군에 대한 ‘적’ 표기 등이 해당된다. 한편, 정치적 학습의 내용은 북한도발사건 이후 관련 정책 옹호의 변화와 정치적 전략 및 전술의 변화 등의 내용을 포함한다. 정치적 학습의 증거로는 제1차 연평해전 이후 대북지원 및 금강산 관광 등의 남북교류에 대하여 전면적인 중단 논의, 대청

었다.

- 16) 국방정책 내에 대북정책이 포함되지만, 본 연구에서는 북한의 도발사건 이후 정책변동을 다루는 만큼, 북한에 대한 직접적인 정책방향과 내용에 관한 사항을 대북정책을 따로 분리하여 구체적으로 살펴보았다.
- 17) 천안함 침몰 사건 이후 5월 설치되어 비서관급 해군 준장이 이끌었던 국가위기관리센터가 7개월 만에 확대 개편되었다. 신설된 국가위기관리실은 국가위기관리비서관실, 정보분석비서관실, 상황팀이 설치되어, 긴박한 안보상황 및 대북 군사정보를 분석하여 대통령에게 일일 보고하고, 초기 위기대응 지휘 및 평상시 대비체계를 점검한다.
- 18) 주요 정책변동 여부를 판단하기 위한 정책 내용들은 다섯 가지 사례 가운데 공통적으로 적용 가능한 정책 내용들을 중심으로 교전수칙 수정, 조직 개편, 서해 5도 전력 증강, 국방 예산 확대를 한정하였다.

해전 이후 여성 지원병제 검토 논의, 천안함 침몰사건 이후 식량 원조 등 대북지원 중단 논의, 군 상부지휘구조 개편 논의, 단축된 군 복무기간 환원 논의, 그리고 연평도 피격사건 이후 병역면제자 국무위원 배제 법안 발의, 군 복무기간 연장 및 군 복무 가산점제 부활 논의, 국방백서에 북한을 주적으로 명시하는 방안 재논의 등이 해당된다.

<표 8> 북한도발사건 이후 학습의 증거 결과

구분	사건명	내용
수단적 학습	천안함 침몰	<ul style="list-style-type: none"> • 국가위기관리센터 확대 개편 • 안보교육 강화 논의
	연평도 피격	<ul style="list-style-type: none"> • 서해 5도 전력 보강 • 청와대 내 국가위기관리 조직 격상 • 합참 조직개편 • 안보교육 강화(수업교재 발간) • 국가관리항 지정 • 국방예산 확대 • 피해주민 세제 지원
사회적 학습	제2차 연평해전	<ul style="list-style-type: none"> • 교전수칙 수정(소극적 대응→ 적극적 응전)
	천안함 침몰	<ul style="list-style-type: none"> • 국방개혁 2020 전면 재검토; 주적 개념 부활, 전시작전통제권 환수 연기 등
	연평도 피격	<ul style="list-style-type: none"> • 교전수칙 수정 • 국방백서에 북한 정권 및 군에 대한 '적' 표기
정치적 학습	제1차 연평해전	<ul style="list-style-type: none"> • 대북지원 및 금강산 관광 등 남북교류 중단 논의
	대청해전	<ul style="list-style-type: none"> • 여성 지원병제 검토
	천안함 침몰	<ul style="list-style-type: none"> • 대북지원 찬반 논의 • 군 상부 지휘구조 개편안 건의 • 군 복무기간 환원 논의
	연평도 피격	<ul style="list-style-type: none"> • 병역면제자 국무위원 배제 법안 발의 • 군 복무기간 연장 및 군 복무 가산점제 재도입 논의 • 국방백서에 북한을 주적으로 명시하는 방안 재추진

V. 논의 및 결론

본 연구는 1, 2, 3차 서해교전 사건(1999년, 2002년 연평해전, 2009년 대청해전), 2010년 천안함 침몰 사건, 2010년 연평도 피격사건 등을 중심으로 대규모 재난사건 중 북한의 의도적인 도발 사건의 발생과 사건 이후의 정책변동, 정책학습에 대하여 Birkland의 사건중심 정책변동 모형을 적용하여 탐색적 사례분석을 하였다. 각 사건들의 전개과정을 살펴보기 위하여, 사건별 언론 보도 및 국회의 사건 언급 빈도를 조사하였다. 그 결과 북한 도발 사건 발생 시기와 이슈화되는 시기 간의 간격, 언론의 최초 보도 시기와 국회에서의 최초 언급 시기 간의 간격, 사건의 지속성 측면에서 특징을 발견할 수 있었다. 첫째, 사건 발생 시기와 이슈화되는 시기 간의 간격에 있어서는 각 사건들 모두 사건 발생과 함께 언론 및 국민들의 관심이 집중되었다. 둘째, 언론최초보도시기와 국회최초언급시기에 있어서 2차 연평해

전을 제외하고는 모두 언론최초보도시기와 국회최초언급시기의 양상이 유사하였다. 그러나 셋째, 이슈화가 이루어진 이후 사건에 대한 관심의 지속성에 있어서는 사건들마다 차이가 있었으며, 최근의 천안함 침몰사건과 연평도 피격사건의 경우 이슈화가 지속되고 사건에 대한 의제화 및 정책변동이 다수 발생하였다.

이러한 내용의 배경에는 천안함 침몰사건과 연평도 피격사건의 상대적으로 큰 피해규모의 측면에서 접근 가능하며, 또한 1999년과 2002년의 1, 2차 연평해전 당시 정권의 대북기조정책(햇볕정책)에서도 설명 가능할 것이다. 즉, 초반의 사건들의 경우 당시의 햇볕정책이라는 대북기조정책의 기치 하에 정부 대응이 있었을 것이지만, 2010년 천안함 침몰사건과 연평도 피격사건의 경우 현 이명박 정권의 '비핵개방 3000'이라는 대북기조정책에서 보다 적극적인 대응방안이 검토되고 다수의 정책변동이 실제 발생하였을 것으로 판단된다(네이버 지식백과, 2014. 5. 21검색). 즉, 초반의 북한 도발 사건 발생 이후 많은 아이디어들이 정책으로 검토되었지만 실제 현장지휘체계 수준에서의 문제점을 보완하는 수준에서 머무르고 있었다. 그러나 최근의 사건들에 대해서는 언론 및 국민들에 의한 이슈화와 국회 및 관련 집단들에서의 사건에 대한 의제화가 이루어졌으며, 조직 개편 및 국방 예산 확대 재편성, 서해 5도 전력 보강 등의 정책변동이 발생하였다. 정리하면, 초반의 북한 도발 사건에 대해서는 근본적인 정책변동으로 볼 수 있는 Birkland가 주장한 새로운 정책의 채택 가능성은 확인할 수 없었다. 이는 초반에 발생하였던 북한 도발 사건은 사회 구성원들의 관심을 불러일으키는 수준에서만 머무르고 있는 것을 보여준다. 그리고 북한 도발 사건 이후에는 관련 집단 동원 및 아이디어 토론의 학습 과정이 정책실패에 대한 대안적 성격의 정책변동의 차원에서 검토되어야 함에도 여전히 각 사건별로 발생한 문제점의 확산을 방지하기 위한 정책수단으로 접근하고 있다.

또한 북한 도발 초점사건 발생이후 곧바로 사건에 대한 학습이 일어나지 않는 것은 초점사건으로부터 학습이 제대로 이루어지지 못한 것으로 이해할 수 있다. 그리고 이로 인한 예방 및 대응적 성격의 정책변동에 대한 실패로 볼 수 있다. 왜냐하면 초점 사건의 경우, 사건이 발생하여 사회에 공론화되고 관련 집단들의 동원과 아이디어 토론은 이어졌으나 학습을 통한 새로운 정책 채택은 진행되지 못하였기 때문이다.

이와 같이 실질적인 학습이 진행되지 못한 배경으로 Birkland가 지적한 전문가 및 관료 등 관련 집단의 적극적인 아이디어 토론과 새로운 정책 채택을 발생시키려는 노력의 부재에서 찾아볼 수 있다. 북한 도발 사건과 같은 초점사건이 발생하면서 국민들의 정책에 대한 요구에 떠밀려 충분한 숙고가 아닌, 정치적으로 유리한 고지를 선점하는 식의 도전이 이루어졌다. 일종의 '위협 경직성 논제'에 따른 것으로도 해석할 수 있다. 실제 Birkland의 사건중심 정책변동 모형에서는 초점사건 발생 이후에 정책결정자들의 학습이 일어나고 그 강력한 관심에 따라 문제 해결을 위한 강력한 자극을 제공하기 위해서 정책변동을 도전적으로 선택한다고 주장한다.

본 연구의 사례인 북한 도발 사건과 같은 초점사건의 본질과 과거 경험에 의해서 교훈을 얻지 못하고 되풀이되는 실수에 대한 큰 관심 즉, 정책결정자들과 그 사회 체계가 학습되지 못한다면 과거의

유사한 사건들은 지속적으로 재발하게 될 가능성이 높다. 그렇기 때문에 동시에 정책결정자들은 그러한 사건이 되풀이 될 가능성에 대해 대비할 수 있는 학습비용을 계산하고 있어야 함을 알 수 있다. 다만, 이러한 증가한 관심이 정책 결정자들로 하여금 문제를 정의하고 또한 문제를 다루기 위한 새로운 정책을 채택하도록 할지 그리고 어느 정도가 될지는 앞으로 추가적인 연구를 통하여 그 관계를 규명할 필요가 있다.

참고문헌

- 이동규. 2011. 초점사건 이후 정책변동 연구: 한국의 대규모 재난 사례를 중심으로. 성균관대학교 박사 학위논문.
- 이동규. 2012. 대형 재난사건 이후 정책과정 탐색적 연구. 한국치안행정논집. 9(2): 167-194.
- 이동규. 2012. 초점사건 이후 이슈주도자에 의한 정책과정 연구: Cobb과 Elder, 그리고 Birkland의 이론과 모형의 결합 가능성을 중심으로. 한국정책학회보. 21(3): 91-124.
- 이동규, 양고운, 박형준. 2011. 초점사건 중심 정책변동 모형의 탐색: 한국의 아동 성폭력 사건 이후 정책변동을 중심으로. 한국정책학회보. 20(3): 107-132.
- Babbie Earl. 2007. *The Practice of Social Research*. Belmont: Wadsworth Thomson.
- Birkland T.A, *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*(New York: M.E.Sharpe, 2005)
- Birkland T. A. 2006. *Lessons of Disaster: Policy Change After Catastrophic Events*. Washington: Georgetown University Press.
- Birkland T. A. 2006. Agenda Setting in Public Policy. Frank Fischer, J. Miller Gerald, and S. Sidney Mara. eds. *Handbook of Public Policy Analysis*. Ch. 5. New York: CRC Press.
- Birkland T. A. 2009. Disasters, Lessons, and Fantasy Documents. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 17(3): 146-156.
- Booth. S. 1993. *Crisis Management Strategy: Competition and Change in Modern Enterprises*. New York: Routledge.
- Busenberg, G. J. 2001. Learning in Organizations and Public Policy. *Journal of Public Policy*. 21: 173-189.
- Faulkner, Bill. 2001. Towards a Framework for Tourism Disaster Management. *Tourism Management*. 22: 135-141.
- Jenkins-Smith, H. and Paul A. Sabatier. 1993. The Study of Public Policy Processes. Sabatier, P. and H. Jenkins-Smith. eds. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition*

- Approach 1-9*. Boulder, CO: Westview Press.
- Jones, Bryan D. 2001. *Politics and the Architecture of Choice: Bounded Rationality and Governance*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kingdon, John W. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2*. New York: Harper Collins. CO: Westview Press.
- Levy, J. 1994. Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield. *International Organization*. 48: 279-312.
- May, Peter J. 1992. Policy Learning and Failure. *Journal of Public Policy*. 12(4): 331-354.
- Nohrstedt, Daniel. 2008. The Politics of Crisis Policymaking: Chernobyl and Swedish Nuclear Energy policy. *Policy Studies Journal*. 36(2): 257-278.
- Nohrstedt, Daniel. 1993. Policy Change over a Decade or more. Sabatier, P. and H. Jenkins-Smith. eds. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- Quarantelli, E. L. 2005. *Catastrophes are Different from Disasters: Some Implications for Crisis Planning and Managing Drawn from Katrina*. Social Research Council. <http://understandingkatrina.ssrc.org/Quarantelli>.
- Sabatier, Paul A. 1987. Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change. *Knowledge*. 8(June): 649-692.
- Sabatier, Paul A. 1991. Political Science and Public Policy. *PS: Political Science and Politics*. 24(2): 144-147.
- National Assembly Minutes System.
<http://likms.assembly.go.kr/record/index.html>.
- Bill Information System of National Assembly.
<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp>.
- <http://100.naver.com/100.nhn?docid=839784>.

이동규: 성균관대학교에서 “초점사건 이후 정책변동 연구: 한국의 대형 재난 사례를 중심으로”라는 주제로 행정학 박사학위를 취득하였으며(2010.8), 국회 예산정책처 경제예산과 예산분석관을 거쳐 현재 동아대학교 석당인재학부 공공정책학전공 학부장으로 재직 중이다. 주요 연구 및 관심분야는 정책학 이론 및 방법론, 위기관리 등이다. 최근에 발표한 논문으로는 “정책학적 관점에서 재난개념 및 유형 접근 검토: 초점사건 이후 정책영역 간의 여과 및 정책결정자간의 충격 구분을 중심으로”(2013), “초점사건 이후 정책과정 모형 연구: 정책실패 이후 정부 입법변화 과정 연구 가능성을 중심으로”(2013) 등이 있다. 2010년 제8회 행정학 학술논문대회 최우수상, 2011년 한국행정학회에서 제18회 학위논문부문 학술상을 수상하였다(schema209@naver.com).