

Journal of Military History
2023, No. 128, pp.335-399
<https://doi.org/10.29212/mh.2023..128.335>
Printed in the Republic of Korea

한국의 국방의제설정과정 : 유형과 특징, 그리고 정책적 함의

- 전작권 전환 연기 및 재연기, 한반도 사드 배치,
한·일 군사정보보호협정을 중심으로 -

최영찬 | 합동군사대학교 군사전략 교관

김경진 | 국방부 국방정책실 군비통제기획담당

- 목 차
1. 서론
 2. 이론적 배경
 3. 국방정책 의제설정과정 분석
 4. 국방정책 의제설정 유형과 특징, 정책적 함의
 5. 결론

초 록 본 논문의 목적은 역대정부의 주요 국방정책 의제가 어떻게 설정 및 확산하고 진입되는지를 규명하고, 이를 바탕으로 유형과 특징을 분석하는 것이다. 연구결과를 정리하면 다음과 같다.

먼저, 한국의 주요 국방정책 의제설정과정 유형은 정부 외에 있는 시민들이나 민간집단들에 의해 문제가 제기되어 사회적 쟁점을 거쳐 정부에 의해 적극적으로 해결이 표명된 정책의제로 전환되는 다원화되고 민주화된 선진국에서 많이 나타나는 외부주도형(outside initiative model)보다 정부기관 내부에서 문제가 생성되어 자동으로 정책의제화하거나, 정부기관 내의 관료집단 주도로 사회문제를 정책의제로 설정하는 시민사회와 민간부문이 취약한 후진국에서 많이 나타나는 동원형(mobilization model)과 내부접근형(inside access model)으로 분석되었다. 전작권 전환 시기 연기 정책 결정시에는 정부 의제화 후 대중의 지지와 지원을 확보하기 위해 공중의제화하는 동원형으로, 전작권 전환 재연기, 한반도 사드 배치, 한·일 군사정보 보호협정 체결 정책 결정시에는 모두 공중의제화 과정을 생략한 내부접근형으로 분석되었다.

한국의 국방정책 의제설정과정의 특징은 다음과 같이 제시해 볼 수 있다. 먼저, 한국의 국방정책 결정은 북한의 도발과 위협 양상의 변화와 미국의 국방정책의 틀 속에서 이루어졌다. 둘째, 정부의 의견이 주도적으로 반영되었고, 대부분의 의제설정과정이 정부 주도로 이루어졌다. 셋째, 정부는 자신들이 준비한 정책 내용을 결정하거나, 집행하는데 필요한 집단에게 내용을 전파하고 정책의제를 설정하는 경향이 존재했다. 넷째, 정책의제설정과정에서부터 국방정책 결정에 대한 국민의 이해와 설득 노력이 부족했다. 끝으로 정책의제설정 과정에서 일관성과 지속성을 유지하지 못했다.

이를 바탕으로 제시할 수 있는 정책적 함의는 다음과 같이 제시해 볼 수 있다. 먼저, 국방정책 의제설정에서부터 대미협상력 제고를 위해 노력해야 한다. 둘째, 정책의제설정 과정에서 하향식보다는 상향식 의제설정에 대한 검토가 필요하다. 셋째, 이제 국방정책 의제설정과정도 다양한 정책행위자와 함께 이루어질 필요성이 있으며, 국가이익을 고려하여 그 내용과 범위를 어떻게 설정할 것인지에 대한 명확한 가이드 라인도 설정해야 한다. 넷째, 국방정책 의제설정 단계부터 논리적인 일관성과 지속성을 유지해야 한다. 다섯째,

적극적인 싱크탱크의 활용이 요구된다. 끝으로, 국민적인 공감대를 형성하고 지지를 얻을 수 있도록 국방정책 의제설정 단계부터 국민의 지지를 얻을 수 있도록 다양한 노력들이 수반되어야 한다.

주제어 : 역대정부 국방정책, 의제설정과정, 사회문제, 공중의제, 정부의제

(원고투고일 : 2023. 5. 14, 심사수정일 : 2023. 8. 18, 게재확정일 : 2023. 8. 29.)

1. 서론

가. 문제의 제기 및 연구목적

정책이란 정치체계가 만든 권위적 결정¹⁾으로, 바람직한 사회 상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위한 정책수단에 대해 권위있는 정부에 의해 공식적으로 결정하고 천명한 기본 방침이다.²⁾ 정책의 한 분야인 국방정책은 국가안보정책의 일부로서 외부로부터의 위협이나 침략에 대해 국가의 생존을 보호하기 위하여 군사·비군사에 걸쳐 각종 수단을 유지, 조성 및 운용하는 정책이다.³⁾ 따라서 국방정책은 방지했을 경우 보다도 더 바람직한 결과를 창출하기 위해서 설정된 국가안보목표에 근접하도록 하는 공식적인 행위라 할 수 있다.

국방정책은 바람직한 효과 뿐만 아니라 정책이 궁극적으로 목표한 효과와는 달리 예측하지 못하는 결과를 동시에 발생시킬 수 있다. 대표적으로 미국은 1945년 8월 6일 일본 히로시마와 나가사키에 핵무기를 투하했고, 제2차 세계대전 종결이라는 정책목표를 달성할 수 있었다. 하지만, 이는 각 국가들이 핵무기의 절대적인 위력에 매력을 느끼게 하는 결과를 가져왔고, 결국 핵군비경쟁이라는 부정적인 결과도 초래했다. 결국 인간의 잘못된 정책은 반드시 정책적 딜레마를 야기하기 때문에, 올바른 정책

1) David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*(New York: John Wiley & Sons, 1965), p. 32.

2) 정정길·최종길 외, 『정책학원론』(서울: 대명출판사, 2014), p. 13.

3) 합동참모본부, 『합동·연합작전 군사용어사전』(서울: 합동참모본부, 2020), p. 47.

수행의 필요성은 더욱 중요하게 되었다.

일반적으로 정책과정은 정책의제설정(policy agenda setting), 정책결정(policy decision), 정책집행(policy implementation) 및 정책평가(policy evaluation)라는 일련의 행위과정으로 이루어진다.⁴⁾ 먼저, 정책의제설정 단계는 정책 당국이 국내외적으로 발생하는 사건을 국가안보이익에 비추어 대처하거나 해결해야 할 사태로 인식하고 정책의제화 하는 과정이다. 이러한 특정한 정책의제가 정책으로 전환되는 과정을 거치게 되는데 이 과정을 정책결정 단계라고 한다. 이 과정에서는 정책대안의 개발과 선택이 중요 시된다. 정책집행은 결정된 정책대안을 실행하여 정책결과로 전환하는 과정이며, 끝으로 정책평가는 일련의 모든 정책과정의 강점과 약점을 평가하여 그 결과를 정책 체계의 제반요소에 환류시켜 특정 정책을 폐기, 개선 및 지속할 것인지에 영향을 미치는 과정이다.

일련의 정책과정은 하나의 정책을 형성하는데 필수적일 수 있지만, 사회적 문제가 공중의제화 되고, 정부의제화되는 의제설정 과정은 국가가 문제를 어떻게 인식하고 그 주체가 누구냐에 따라 다른 정책과정보다 중요한 의미를 갖는다. 그 이유는 특정한 사회적 문제가 정책의제로 설정되는 것은 그 문제를 해결하기 위한 대안을 모색하는 첫 단계이자, 정책과정 전반을 좌우하는 틀을 결정하는 중요한 단계이기 때문이다. 특히 정책의제설정 과정은 정책문제의 본질과 원인을 파악하고, 이를 해결하기 위한 정책수단 이용 가능성, 정책의제를 둘러싼 정치 흐름 등이 정책의제를 구성하는 핵심요소라 할 수 있다.

하지만 지금까지 한국의 국방정책 결정 과정에 관한 연구는 정책 결정 및 집행 단계에 초점을 맞추고 있어 정책의제설정 과

4) 한석태, 『정책학개론』(서울: 대영문화사, 2017), pp. 18~21.

정이 어떻게 이루어졌는지에 대한 연구는 부족했다. 국방정책에 관한 그간의 선행연구들조차도 정책집행 과정에서 갈등형성 요인에 초점을 맞추고 있다. 또한, 현상 위주 분석으로 왜 갈등이 발생하였는지에 대한 근원적 접근은 부족했고, 그 결과 갈등원인을 사전에 제거하고 갈등을 방지할 수 있는 방안을 찾는 노력은 미흡했다. 따라서 정책형성의 첫 번째 단계인 정책의제설정 과정을 중점적으로 살펴보는 것은 학술적으로나, 정책적으로 중요한 의미를 지닌다

이러한 맥락에서 본 논문은 한국의 주요 국방정책 사례를 대상으로 국방정책 의제가 어떻게 설정 및 확산하고 진입되는지를 규명하여 한국 국방정책 의제설정과정의 유형과 특징을 분석하고, 한국 국방에 주는 정책적 함의에 대해 살펴보았다. 이를 위해 2장에서는 정책의제설정에 관한 이론적 배경에 대해 논의했다. 3장에서는 역대정부의 주요 국방정책에 대한 정책의제설정 과정을 중심으로 분석하였으며, 4장에서는 역대정부의 국방정책 의제설정과정 유형과 특징을 분석하고 정책적 함의를 제시했다. 5장 결론에서는 연구결과를 요약하고 논문의 한계와 추가 연구 필요성을 제시했다.

나. 연구범위 및 방법

연구범위는 정책과정 중 첫 번째 단계인 정책의제설정에 초점을 맞추었다. 정책의제설정은 다음과 같이 매우 중요한 의미를 지니고 있기 때문이다.⁵⁾ 첫째, 정책의제설정은 정책과정의 첫 번째 단계이기 때문이다. 따라서 어떠한 사태가 반드시 해결해야 할 아무리 중요한 사회문제라고 할지라도, 그 문제가 정책의

5) 노시평박희서 외, 『정책학의 이해』(서울: 비엔엠북스, 2004), pp. 101~102.

제로 채택되지 않으면 정책으로 형성되어 집행할 수 없다. 반면에 정책의제로 채택되면 이 사회문제는 해결 가능성이 매우 높아지게 된다. 어떤 사회문제가 정부의 정책의제로 채택되느냐 안되느냐의 결정과정은 중요한 관심사이다.⁶⁾

둘째, 정책의제설정은 이후에 전개되는 정책과정, 즉, 정책결정, 집행 및 평가 과정에 영향을 미친다는 점이다. 정책의제설정 과정에서 실질적인 정책대안의 범위가 결정되는 경우가 많다. 문제가 아무리 커다란 피해를 주고 있다고 해도 해결방안이 존재하지 않으면 정책의제로 채택되기 어렵다. 왜냐하면 정책대안이 존재하지 않는 사회문제를 정치체제가 위험 부담을 안고 정책의제로 채택할 가능성이 적기 때문이다.

끝으로, 다음 단계를 결정하고 방향을 정하며, 앞으로 전개될 모든 정책과정을 통해 개입할 다양한 정치세력들이 처음으로 등장한다는 측면에서 정책과정 전반에 지대한 영향을 미치는 핵심 단계이기 때문이다.

분석에 적용한 두 이론은 콥과 엘더(Roger W. Cobb & Charles D. Elder)의 정책의제설정 과정이론과 콥과 엘더의 논의를 기반으로 정책의제설정 유형을 구분한 콥와 로스(Roger W. Cobb, Jennie-Keith Ross and Marc Howard Ross)의 이론이다. 이 두 이론은 정책의제설정 과정과 유형에 관한 대표적인 이론이다. 콥과 엘더의 이론은 의제설정 과정을 설명하는데 가장 정교하고, 전형적인 것으로 평가받으며,⁷⁾ 콥와 로스의 이론 역시 의제설정 행위자에 관한 논의와 과정에 관한 논의가 모두 포함된 포괄적인 연구⁸⁾로 의제설정 유형을 판단하는 유용

6) Charles O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*. 3rd ed.(Monterey, C.A: Brooks/Cole Publishing Co, 1984).

7) 채경석, 『정책학원론』(서울: 대왕사, 2005), p. 134.

8) 정정길·최종길 외, 『정책학원론』, p. 295.

한 분석 틀로 사용된다. 따라서 본 연구에서는 국방정책 의제설정과정과 유형을 분석요소로 선정했다. 먼저, 의제설정과정이 사회문제, 사회적 이슈, 공중의제, 정책의제 과정 중 어떠한 단계와 순서를 거쳐 진행되었는지를 분석했다. 의제설정 유형은 외부주도형, 동원형, 내부주도형 중 어떠한 유형으로 정책의제가 설정되었는지에 대해 논의했다.

특히, 콥와 로스는 의제설정을 누가 주도하는지에 집중했는데, 한국의 국방정책 의제설정이 대통령이나 국방부장관 주도로 이루어진 특징을 고려하여 연구에 적합한 것으로 판단했다.⁹⁾

연구대상은 한국의 주요 국방정책 중 노무현 정부부터 박근혜 정부에서 결정된 전시작전통제권 전환 연기와 재연기, 한반도 사드 배치, 한·일 군사정보보호협정 체결 4개 사례로 한정하였다. 그 이유는 우선, 위 사례들은 지난 10년 간 주요 국방정책 결정 및 추진과정에서 큰 논란과 쟁점이 되었던 만큼, 다른 사례들에 비해 한국의 국방정책 과정과 특징, 그리고 유형을 보다 명확히 제시해 볼 수 있는 사례로 판단했기 때문이다. 둘째, 한국국의 정책결정 과정과 유형은 특정의제에 대한 참여한 대립이 이루어졌을 때 보다 명확히 특정할 수 있다고 보았기 때문이다. 선택된 사례들의 특징은 안보·군사적 관점과 정치적 관점에서 갈등의 생산과 해결이 반복되었던 대표적인 사안이었다. 끝으로 한국의 국방정책 전 과정은 미국이라는 이해당사자를 제외하고 생각할 수 없다. 한국의 국방정책 결정은 한미동맹 관계와 밀접한 연관성을 갖으며, 그 틀 속에서 이루어졌기 때문이다. 위 사

9) 정책의제설정 유형에 관한 이론은 크게 세 가지로 분류할 수 있다. 주도자에 초점을 둔 주도집단별 유형 이론, 누가 참여하며 어떤 전략을 사용하는가에 관심을 둔 의제설정 행위자 유형 이론, 의제설정과정에 초점을 맞춘 의제설정과정 유형 이론이 있다. 콥와 로스는 주도집단별 유형에 해당하며, 외부주도형, 동원형, 내부집단형 3가지로 유형화했다.

례들은 한미동맹의 현안과 밀접하게 연관된 대표적인 사례로 볼 수 있다.¹⁰⁾

연구방법은 문헌분석 방법을 택하였고 국내·외 단행본, 국방부 정책브리핑 자료와 이와 관련된 논문 및 연구보고서, 신문기사 자료를 활용했다.

다. 선행연구 검토

국방정책 가운데 이해당사자 간 갈등과 대립이 없이 순조롭게 진행되는 분야는 많지 않다. 이는 국방정책이 이익과 가치간 갈등, 권한간 갈등이 맞물리는 대규모 국책사업에 해당하기 때문이다. 한국의 국방정책 결정 과정에서 각종 이익단체와 언론, NGO들의 참여가 폭발적으로 증가한 2000년 이후 많은 논문과 연구자료들이 발표되었다. 선행연구들은 단순히 국방정책의 특징만을 분석한 것이 아닌 정책결정 과정에서 발생한 갈등의 원인과 해결방안, 정책 결정요인과 상호작용 등을 분석하여 국방정책 발전방안을 제시하는 등 폭넓은 분야로 확대되었다.

그러나 국방정책 의제설정에 관한 기존 연구는 찾기 힘들다. 특히 국내 연구경향은 국방정책 의제설정 과정 분석보다는 국방정책의 특징 연구와 국방정책 결정요인 연구 두 가지에 집중되어 이루어졌다. 먼저, 국방정책의 특징을 분석한 논문은 조영갑이 대표적이다.¹¹⁾ 조영갑은 한국의 국방정책을 국방체제 정립기,

10) 전시작전권 전환 문제는 한미동맹의 근간인 한미상호방위조약과 밀접한 관련을 갖으며, 한반도 사드 배치 문제는 미국의 미사일방어체계(MD) 구상이라는 틀 속에서 이루어진 정책결정이었다. 또한, 한·일 군사정보보호협정 문제도 북핵 및 미사일 위협에 대한 대응문제라기보다는 미국의 동북아지역에서 국방전략의 틀 속에서 진행되었던 정책문제라 봐야 한다.

11) 조영갑, “한국 국방정책의 역사적 변천과 특징 정립에 관한 연구,” 『군사』 제64권 (2007).

자주국방 추진기 및 발전기로 구분하여 각 시기별 안보환경에 따라 국방정책이 결정되었음을 분석하는 등 한국의 국방정책 발전과정을 전반적으로 분석했다. 하지만, 국방정책의 특징을 분석하기 위해 정책 결정과 집행 단계에 집중하고 정책의제설정 단계를 분석에 포함시키지 않았으며, 각 시기별 결정된 국방정책이 누구에 의해 주도되었고 그 추진배경은 무엇인지에 대해서는 다루지 않았다.

국방정책 결정요인에 관한 연구는 오상준, 이석환·박창권·황해성이 대표적이다. 오상준은 제주 해군기지 추진사례를 중심으로 국방정책 결정, 민군관계, 정부 간 관계, 지방정치 간 상호작용 등 한국의 국방정책 결정 과정과 특징을 분석했다.¹²⁾ 이 연구는 갈등이 발생한 근본적인 원인보다는 국방정책 결정 과정에서 발생한 갈등을 어떻게 관리할 것인가에 초점을 두었다. 또한 국방정책 의제설정과정 과정보다는 행위자의 역할에 초점을 두었다.¹³⁾

이석환·박창권·황해성은 한국의 국방에 직접적인 영향을 미치는 대내외적인 국방정책 결정요인들을 설명하고 그간 추진되었던 국방정책 사례에서 정책 결정요인들이 어떻게 작용했으며, 이를 극복하기 위해 반영된 정책행위들이 무엇인지에 대해 분석했다.¹⁴⁾ 이를 토대로 정책 결정요인의 장점을 극대화하고, 장애요인을 보완 및 극복할 수 있는 정책 방향들을 제시했다. 이는

12) 오상준, “국방정책의 갈등형성요인에 관한 연구,” 제주대학교 대학원 박사학위논문(2011).

13) 행위자의 역할에 관한 연구는 다양한 정책분야에서 진행되고 있지만, 그 영향이 뚜렷하지 않아 연구자에 따라 다르게 나타나고 누가 누구에게 영향을 주는지 일관된 설명을 하지 못한다는 한계가 있다. Paul E. Rutledge, “Heather A. Larsen Price, The President as Agenda setter-in-chief: The Dynamics of Congressional and Presidential Agenda Setting,” *Policy Studies Journal*(2014), pp. 443~464.

14) 이석환·박상권·황해성, “국방정책 결정요인과 한국의 국방정책 지향 방향,” 『해양전략』 제165호(2015).

정책과정 중 정책결정에 해당되는 내용으로 의제설정에 관한 연구로 보기 어렵다.

한편, 국방정책 의제설정과정을 다루고 대표적인 국외 연구로는 코헨(Jeffrey E. Cohen), 우드(B. Dan Wood) 및 피크(Jeffrey S. Peake) 등의 성과물을 들 수 있다. 그들의 연구는 국방정책을 포함한 대외 외교정책 의제설정과정에서 주도적인 행위자로 대통령의 역할에 초점을 두고 있다. 연구 경향은 <표 1>과 같이 의제설정과정에서 대통령의 지배적인 역할을 강조한 전통적인 의제설정 모델과 선택적인 대통령의 역할을 강조한 의제설정 모델로 구분할 수 있다.¹⁵⁾ 물론, 선택적 역할에 초점을 둔 연구도 여전히 미국의 국방정책 의제설정과정에서 대통령이 막강한 영향력을 행사한다고 전제하고 있지만, 이와 동시에 국방정책 의제설정과정에서 주도적인 행위자였던 대통령의 지배적인 역할의 변화 가능성도 제시하고 있다는 점에서 우리가 인지하고 있던 일반적인 국방정책의 의제설정과정과 유형도 보다 개방적으로 변화될 수 있음을 시사한다.¹⁶⁾

15) 대통령 지배적 우위의 전통적 의제설정 모델과 대통령 선택적 우위의 의제설정 모델이란 용어는 제프리 피크, 코헨 등의 연구결과를 바탕으로 명명한 것이다.

16) 국방정책의 일반적인 과정과 유형은 개방성 측면에서 중간 및 낮은 수준의 동원형과 내부접근형이다. 이는 국가이익과 안보에 밀접한 연관성을 갖는 국방정책의 특성 때문이다. 하지만, 민주화된 국가일수록 그 개방성 정도는 점차 높아지고 있고, 시안에 따라 달라질 수 있겠지만, 국방정책 분야에서도 개방성 정도가 가장 낮은 수준인 내부접근형 보다는 개방성 정도가 중간이거나 그 이상의 높은 수준인 동원형 및 외부접근형을 지향하는 추세이다. 피크(Jeffrey S. Peake) 등의 연구는 이러한 점에 주목하고 있으며, 3가지 변수에 따라 그 개방성 정도가 더욱 높아지는 방향으로 변화되었다고 주장한다.

〈표 1〉 미국의 대외 외교정책 의제설정과정에서 대통령의 역할

구분	주요 내용
대통령 지배적 우위의 의제설정모델 (전통적 모델)	<ul style="list-style-type: none"> · 대표학자 : Frank R. Baumgartner & Bryan D. Jones(1993), Jeffrey E. Cohen(1995, 1997) · 대통령의 지배적인 역할 강조(대통령은 가장 영향력 있는 의제 설정자) (정책의제에 영향을 미치는 것이 대통령에게 정치적 힘의 중요한 원천) · 대통령 우선순위에 초점을 두는 것은 대통령 리더십과 영향력에 가장 중요
대통령 선택적 우위의 의제설정 모델	<ul style="list-style-type: none"> · 대표학자 : George C. Edwards II & B. Dan Wood(1999), B. Dan Wood & Jeffrey S. Peake(1998) · 대통령의 의제는 의회와 언론의 이슈에 대한 관심이나 중요한 정치적 사건을 포함하여 외부요인에 의해 영향을 받을 가능성 높음 · 사안에 따라 대통령의 영향력이 달라질 가능성 제기 · 대통령이 언론의 관심을 외교정책으로 이끌기보다는 언론의 관심에 반응 · 대통령의 대외 외교정책 의제설정과정에 영향을 미치는 3가지 변수 <ol style="list-style-type: none"> ① 이슈의 중요성(the salience of the issue) ② 사건과 관련된 이슈의 존재 여부(the issue relates to events) ③ 국제현실이 대통령의 선택권 제한 여부(international realities constrain the President's options)

* 출처 : Jeffrey E. Cohen, "Presidential Rhetoric and the Public Agenda," *American Journal of Political Science*, vol.39, no.1(Feb., 1995), pp. 87~107. ; B. Dan, Wood & Jeffrey S. Peake, "The Dynamics of Foreign Policy Agenda Setting," *American Political Science Review*, vol.39, no.1(Mar., 1998), pp. 173~184. ; Jeffrey S. Peake, "Presidential Agenda Setting in Foreign Policy," *Political Research Quarterly*, vol.54, no.1(Mar., 2001), pp. 69~86.

특히, 후자의 연구 중 피크는 그의 연구에서 대통령의 대외 외교정책 의제설정과정에 영향을 미치는 변수로 ①이슈의 중요성 (the salience of the issue) ②사건과 관련된 이슈의 존재 여부(the issue relates to events) ③국제현실이 대통령의 선택권 제한 여부(international realities constrain the President's options) 3가지로 제시하고, 그 변수에 의해 대통령이 언론과 의회의 관심을 자신의 외교정책 의제로 이끌기보다는 언론과 의회의 관심에 반응한다고 주장했다.¹⁷⁾ 이는 국방정책을 포함한

17) Jeffrey S. Peake, "Presidential Agenda Setting in Foreign Policy," pp. 69~86.

외교정책 의제설정과정과 유형도 변화될 수 있는 가능성을 신뢰성 있게 대변해 준다.

한국의 국방정책도 대통령이나 국방부장관 등 주요 정책결정자들에 의해 의제설정이 주도적으로 이루어졌다는 점에서 미국의 외교정책에서 대통령의 역할에 초점을 둔 연구는 한국의 국방정책 의제설정과정에도 중요한 시사점을 제공해 준다.

이러한 맥락에서 한국의 국방정책 의제설정과정과 유형은 사안이 얼마나 중요하고 시급하며, 얼마나 많은 이해집단과 유관기관들이 연관되어 있고, 대내외 정책환경은 얼마나 제한적인가에 따라 변화될 수 있는 문제로 인식할 필요가 있다. 더욱이 언론과 의회의 역할과 영향력이 점차 확대되고, 국방정책에 대한 국민적 관심과 알 권리에 대한 요구가 더욱 증대되고 있는 현 상황을 감안해 볼 때, 이러한 사실은 정책결정자들이 과거와 같은 폐쇄적인 국방정책 의제설정과정 보다는 보다 개방적인 의제설정과정을 추구하게 될 것을 대변한다고 볼 수 있다. 결국 기밀성과 상대국가에 대한 외교적 관례 등을 고려해야만 하는 국방정책이라고 하더라도 그 의제설정과정과 유형의 문제는 결국 정책결정자들의 의지와 선택에 의해 달라질 수 있는 문제인 것이다.

본 연구는 국방정책의 결정과 집행단계에 집중된 국내의 기존 연구와는 달리 국방정책 의제설정과정을 중심으로 분석했다. 정책의제설정의 제기, 구체화, 확산 및 진입 단계에서 국방정책이 어떻게 설정되었는지 그 과정과 유형을 중심으로 분석하는데 주안점을 두었다. 또한, 국외 연구경향을 바탕으로, 한국의 국방정책 의제설정과정과 유형이 정책결정자 또는 기관 주도로 이루어짐으로써 관련 집단과 여론 및 국회의 역할과 요구를 적극적으로 활용하거나 수용하지 못했던 과거와 같은 방식으로 이루어지는 않았는지에 대해서도 발전적인 시각으로 바라보고자 하였다.

2. 이론적 배경

가. 정책의제설정 개념

우리 사회에는 해결해야 할 무수한 사회문제가 존재하며, 이들 중 일부는 정부에서 정책적 해결을 위해 신중한 검토를 하는데 이렇게 검토하기로 결정한 사회문제를 정책문제(policy problem)라고 한다. 이러한 정책문제 중에서 정부에 의해 공식적으로 정책적 검토의 대상으로 선택된 것이 정책의제(policy agenda)이다.¹⁸⁾ 즉, 정책의제는 ‘어떠한 특정한 제도적 의사결정체에 의하여 적극적이고도 진지하게 고려될 일련의 구체적이고 특수한 항목들’이다.¹⁹⁾ 여기서 의제(agenda)는 정부가 관심을 가질 수 있는 합법적인 우려(legitimate concern)로, 정치적으로 논란의 대상이 될 수 있는 문제의 집합을 지칭한다.²⁰⁾

쿱과 엘더는 정책의제설정을 ‘다양한 집단들의 요구가 정부의 심각한 고려 대상이 되기 위하여 경쟁하는 항목으로 전환되어 가는 과정’²¹⁾으로, 넬슨(Barbarra J. Nelson)은 ‘갈등과 관심 등이 정부의 주목을 끌게 되므로써 공공부문의 행동 가능성을 얻게 되

18) 한석태, 『정책학개론』, p. 105.

19) Roger W. Cobb & Charles D. Elder, *Participation in American Politics 2nd ed.*(Baltimore: The Johns Hopkins Univ. Press, 1983), p. 14.

20) Roger W. Cobb & Charles D. Elder, “The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory,” *The Journal of Politics*, vol.33, no.4(1971), p. 905.

21) Roger W. Cobb, Jennie-Keith Ross and Marc Howard Ross, “Agenda-Building as a Comparative Political Process,” *American Political Science Review*, vol.70(1976), p. 126.

는 일련의 과정²²⁾으로 설명하고 있다. 이러한 학자들의 정책의제 설정에 대한 정의에 근거하여 본 논문에서는 정책의제설정을 정부 또는 정책결정자가 정책적으로 해결할 의지를 가지고 공식적으로 사회문제를 정책문제로 채택하는 과정 또는 행위로 정의한다.

정책은 정책의제설정에서부터 정책개발, 정책집행, 정책평가, 정책종결에 이르기까지 복잡하고 동태적인 순환과정을 거치게 된다. 일련의 정책 순환과정 중에서 정책의제가 형성되는 과정은 정책학자들의 주요 연구대상이 되어 왔다. 왜냐하면 정부에 의해 수많은 사회문제 모두가 정책적으로 해결하기 위해 의도적으로 채택되어질 수 없기 때문이다. 특정한 사회문제는 정부의 관심 대상으로 쉽게 선택되어 정책적으로 해결이 이루어지는 반면, 어떤 사안은 그 중요도와 시급성에도 불구하고 정부에서 그 논의조차도 하지 못한다.²³⁾

나. 정책의제설정 과정과 유형

정책의제설정에 관한 연구는 의제설정의 주체, 즉 누가 의제설정을 주도했는가와 어떠한 과정을 통하여 사회문제가 정부의 공식적인 의제로 설정되었는지에 대한 논의로 대별할 수 있다. 정책학에서도 이 두 문제에 대해 큰 관심을 가지고 있다.²⁴⁾ 서론

22) Barbara J. Nelson, "Setting the Public Agenda" in Judith V. May & Aaron B. Wildavsky(ed.), *The Policy Cycle*(California: Sage Publications inc, 1978), p. 19.

23) 울프(Michelle Wolfe)와 그의 동료들은 이를 경쟁적인 정보와 상호간의 이해관계, 쟁점, 대안, 그리고 정부조직의 사회문제 처리 역량의 제한 등이 결합된 특정한 환경에서 대중적인 관심을 조직해 내는 과정으로 이해하였다. Michelle Wolfe, Bryan D. Jones & Frank R. Baumgartner, "A Failure to Communicate: Agenda Setting in Media and Policy Studies," *Political Communication*, vol.30(2013), pp. 175~192.

24) 진상현, "한국의 기후변화정책 관련 의제설정 유형 및 과정," 『NGO연구』 제17권 제3호(2022), p. 50, 52.

에서 언급한 것과 같이 콥와 로스의 이론은 두 관심사에 대한 포괄적인 논의가 가능한 유용한 이론이다.²⁵⁾ 따라서 본 연구에서는 한국의 국방정책 문제의 의제설정 주도자와 그 채택과정을 분석하는 틀로 콥와 로스의 이론을 활용했다.

의제설정 모형에 대해 처음으로 제안한 콥와 로스는 사회문제가 정책문제로 채택되기까지는 사회문제(social problem), 사회적 이슈(social issue), 공중의제(public agenda), 정부의제(governmental agenda) 4개의 과정을 거치게 된다고 주장했다.²⁶⁾ 또한, 주도집단이 정부인지 외부인지에 따라 의제설정과정뿐만 아니라, 전반적인 정책과정도 변화되는 다양한 예외 상황 등을 고려하여 외부주도형(outside initiative model)과 동원형(mobilization model), 양자의 성격이 혼합된 내부접근형(inside access model) 세 가지로 유형화했다.²⁷⁾ 정책의제설정 과정과 정책의제설정 유형에 대해 보다 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 정책의제설정 과정

일반적으로 사회 내에서 문제가 발생하여 그것이 정책문제화되기까지는 <그림 1>과 같이 사회문제-사회적 이슈-공중의제-정부의제 과정을 거치게 된다. 먼저, 의제설정과정의 첫 출발점은 사회문제이다. 한 사회 내의 모든 문제가 사회문제는 아니다.

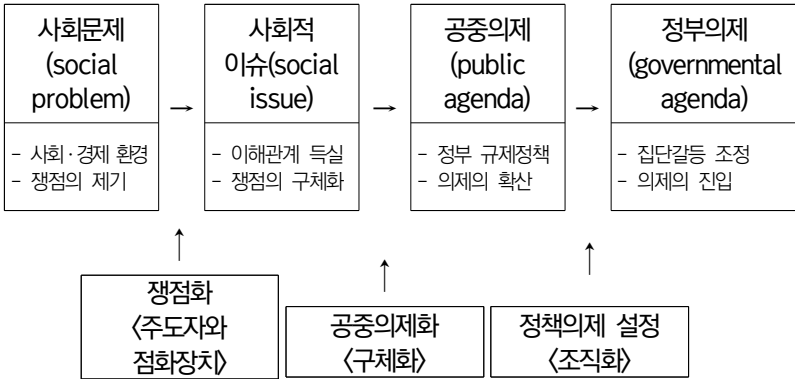
25) 콥와 로스는 국가간의 비교 연구를 하였고 때문에 정책의제가 설정되던 시기의 정권형태(regime)와 해당정책 의제화에 대한 의사결정을 주도하는 정부와 관련된 집단의 특성에 따라 의제설정 모형이 달라진다고 했다. 콥와 로스가 제시한 정책의제설정의 세 가지 모형은 일반적으로 가장 잘 알려져 있고 분석 틀로 많이 활용되었다.

26) Roger W. Cobb & Charles D. Elder, *Participation in American Politics: The Dynamic of Agenda Building*(Boston : Allyn and Bacon, Inc, 1972), pp. 82~89.

27) Roger W. Cobb, Jennie-Keith Ross and Marc Howard Ross, "Agenda-Building as a Comparative Political Process," pp. 126~138.

문제 출발이 특정한 한 사람으로부터 비롯되어도 관련 당사자가 많으며 그 같은 문제들로 고민하고 고통받는 사람들이 많다면, 이는 개인적인 차원을 넘어 사회적인 차원의 문제로 변화된다. 사회문제는 사회, 경제, 문화 등 정책 환경이 바탕이 되어 쟁점이 제기되는데 이러한 사회문제들이 모든 대중들에게 중요한 것은 아니다. 사회문제의 정책 의제화는 정부 당국의 의도적인 활동이다. 예를 들어 산업화 초기 노동 또는 환경문제는 정치적 통제로 정책 의제화가 이루어지지 않았던 것은 이러한 사실은 잘 대변해 준다. 또한, 모두가 공감하는 사회문제라고 해도 해결될 가능성이 없는 문제는 정책 의제화하지 않는다.

〈그림 1〉 Cobb & Elder의 의제설정과정



* 출처 : Roger W. Cobb & Charles D. Elder, "The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory," pp. 892-915 ; Roger W. Cobb & Charles D. Elder, *Participation in American Politics: The Dynamic of Agenda Building*, pp. 82-89. ; 문혜정, "한국 복권정책의 변화에 관한 연구: 의제설정과정을 중심으로," 서울과학기술대학교 IT정책전문대학원 박사학위 논문(2013), p. 25.에서 재인용.

사회적 이슈 또는 쟁점은 문제의 성격이나 문제의 해결방법에 대해 집단들 사이에 의견의 일치를 보기 어려운 사회문제로²⁸⁾ 집단들 간에는 논쟁의 대상이 되어 있는 문제를 말한다. 사회문제의 해결은 일반적 여러 사회계층이나 집단에 서로 다른 영향을 미친다. 문제의 해결 역시 특정집단에 혜택을 주면서 타 집단에게는 피해를 주는 것이 일반적이다. 따라서 문제의 핵심적 성격을 무엇으로 정의하느냐에 따라 해결방법이 결정되는 경우가 많다. 이처럼 문제해결 방법에 따라 영향을 받는 집단이 달라지고, 문제해결 방법은 문제의 내용을 어떻게 정의하느냐에 따라 달라지기 때문에 문제 내용의 정의, 채택될 해결방법의 종류에 대해서 집단들 간의 견해 차이가 있게 되고 갈등도 발생하게 된다. 그러므로 사회문제가 있고 이에 대한 해결책이 필요하다고 주장하는 집단이 있으면 이를 둘러싸고 반대집단과의 논쟁도 발생하게 된다. 이러한 논쟁이 상당한 규모에 달하면 많은 사람의 주목을 받게 되는데, 이러한 문제를 사회적 이슈 또는 쟁점이라고 한다. 그렇다고 모든 사회문제가 사회적 쟁점이 되는 것은 아니며 그 사회문제를 쟁점화시키려는 주도자(initiator)가 있어야 하고, 점화장치(triggering device)가 있어야 한다.²⁹⁾ 이 점화장치는 주로 사람들의 주목을 끌 만한 사건을 의미한다.

사회적 이슈가 일반대중에게 확산되어 정치적 논란의 대상이 되는 의제는 두 가지로 구분된다. 공중의제(또는 체제의제)와 정부의제이다.³⁰⁾ 공중의제는 대중의 관심과 주의를 받을 만한 가

28) Robert Eyestone, *From Social Issue to Public Policy*(New york: John Wiley and Sons, 1978), p. 72.

29) Roger W. Cobb & Charles D. Elder, *Participation in American Politics: The Dynamic of Agenda Building*, p. 82.

30) 아이스톤(Robert Eyestone)은 체제의제를 공중의제로 언급하였다. James Anderson, *Public Policy-Making, 2nd ed.*(N.Y : Holt, Rineheart & Winstone, 1979), p. 36.

치를 지니고 있고, 정부가 개입하여 문제를 해결하는 것이 정당하다고 인정되는 사회문제를 말한다. 악성댓글로 한 개인이 자살까지 하게 되었다면 인터넷에 유포되는 악성댓글에 대한 규제가 필요하고, 정부가 사건의 재발 방지에 나서야 한다는 공감대가 형성된 경우 악성댓글에 대한 규제는 공중의제화 되었다고 볼 수 있는 것이다. 즉, 사회적 이슈가 공중의제로 전환되기 위해서는 다음과 같은 세 가지 전제조건이 필요하다. 첫째, 많은 사람이 관심이 있거나 알고 있어야 한다. 둘째, 어떤 방식이든 정부의 조치가 필요하다는 사람들이 상당수에 있어야 한다. 셋째, 문제가 정부의 적절한 고려대상이 될 뿐만 아니라 그 문제 해결이 정부의 권한에 속한다고 많은 사람이 믿어야 한다.³¹⁾

정부의제는 정부가 공식적인 의사결정으로 문제해결을 심각하게 고려하기로 밝힌 문제이다. 이 정부의제가 바로 정책의제설정의 정의에서 말하는 정책문제이며, 공중의제가 정부의제로 변화하는 과정이 정책의제설정 이론의 핵심 부분이 된다. 공중의제까지는 공식적 정부기관 바깥에 존재하는 것들이지만 공중의제 중에서 정부기관으로 침투하게 된 것이 정부의제이며, 이때 어떠한 공중의제는 정부의제화되고 어떠한 것은 그렇지 못한가를 밝히는 것이 정책의제설정 이론의 핵심이다.³²⁾

2) 정책의제설정 유형

일반적으로 다원적 민주주의 체제하에서 정책의제설정은 사회문제-사회적 이슈-공중의제-정부의제화 과정을 거치게 된다. 하지만 정부가 사회문제를 주도적으로 의제화 하기도 하고, 이 과정에서 구성원의 의사와 관심을 반영하여 정책을 결정하는 경

31) Roger W. Cobb & Charles D. Elder, *Participation in American Politics: The Dynamic of Agenda Building*, p. 86.

32) 정정길·최종길 외, 『정책학원론』, pp. 285-289.

우도 발생한다. 즉 4단계가 반드시 일련의 연속적인 순환과정으로 이루어지지 않는다. 따라서 곱과 그의 동료들은 이러한 주도 집단의 차이에 따라 <표 2>와 같이 외부주도형과 동원형, 양자의 성격이 혼합된 내부접근형 세 가지로 유형으로 구분했다.³³⁾

정책의제설정 유형별 특징은 <표 3>과 같다. 먼저, 외부주도형은 정부 외에 있는 시민들이나 민간집단들에 의해 문제가 제기되어 사회적 쟁점을 거쳐 정부에 의해 적극적으로 해결이 표명된 정책의제로 전환되는 유형이다. 민간주도형이라고도 하는 외부주도형은 주로 이익집단들에 의해서 제기된 문제들이 여론을 형성하여 공중의제로 확산되고, 정책결정자들에 의해 공식의제로 채택되는 유형이다. 이 유형은 다원화되고 민주화된 선진국에서 많이 나타나는 유형으로 언론과 정당의 역할, 시민사회의 활동 등이 모두 활발하다. 정부 외부에 있는 집단들은 자신의 집단에 영향을 미칠 수 있는 사회문제를 정부에서 적극적으로 해결해 줄 것을 강요한다는 특성에 의해 ‘강요된 정책 문제³⁴⁾’로 지칭되기도 한다.

<표 2> 정책의제설정 유형에 따른 과정과 주도집단

유형	의제설정과정	개방성	주도집단
외부주도형	사회문제 → 공중의제화 → 정부의제화	높음	외부집단 (동조집단→관심집단→관심대중→일반대중)
동원형	사회문제 → 정부의제화 → 공중의제화	중간	내부집단 (정부집단)
내부접근형	사회문제 → 정부의제화	낮음	내부집단 (정부집단)

* 출처 : 정향윤, “Cobb의 모형에 의한 국가수준 교육과정 정책의제설정과정 분석,” 『중등교육연구』 vol.65, no.1(2017), p. 233.

33) Roger W. Cobb, Jennie-Keith Ross and Marc Howard Ross, “Agenda-Building as a Comparative Political Process,” pp. 128~136.

34) Albert O. Herschman, “Policymaking and Policy Analysis in Latin America: A Return Journey,” *Policy Science*, vol.6(1975), pp. 388~391.

동원형은 정부기관 내부에서 문제가 생성되어 자동으로 정책 의제화 하는 유형이다. 주로 시민사회의 힘이 취약한 후진국에서 나타나는 유형이다. 정치지도자의 지시에 따라서 사회문제가 바로 정부의제화 되고, 정책집행의 성공을 위하여 필요한 일반 시민의 지지를 얻기 위해 대중매체 활용을 통해 공중의제로 확산시켜 국민들로부터 지지를 확보하는 과정을 거친다. 이 모형은 정부의 힘이 강하며 민간부문의 이익집단이 취약한 후진국가들에서 자주 나타나는 유형이지만, 선진국에서도 정치지도자가 특정한 사회문제를 해결하기 위해 주도하는 경우가 나타나기도 하는 유형이다.³⁵⁾

과거에는 정책의제도 정부가 채택하고 내용도 거의 정부가 주도하는 경우가 많아 전형적인 동원형 의제설정이 많았다. 하지만 최근에는 정부 주도로 정책의제를 설정하고, 그 정책의 구체적인 내용을 국민이나 그 정책의제와 관련된 유관 이익집단의 의견과 관심을 반영하는 사례들이 증가했다.

〈표 3〉 정책의제설정 유형별 주요 특징

유형	주요 특징
외부주도형	· 자유민주주의 국가: 시민집단 주도 · 민간집단에서 이슈가 제안되고 확산되어 먼저 공공의제가 되고 이어 정부의제화
동원형	· 일당제 국가: 정책결정자 주도 · 정부에 의해 이슈가 정부의제화, 이후 일반 대중에게 확산
내부접근형	· 관료적 권위주의 국가: 상당한 전문지식과 이해관계가 있는 집단 또는 정부기관 주도 · 정책결정에 특별한 접근권이 있는 영향력을 가진 집단이 제안하나, 공개적으로 확대되고 경쟁을 원치 않음

* 출처 : 남궁근, 『정책학』(경기: 법문사, 2017), p. 338의 주요내용을 정리

35) 2003년 미국의 부시 대통령이 이라크 전쟁을 결정한 것과 같이 선진국에서도 국가이익과 관련된 외교 및 안보정책의 경우에도 동원형의 의제설정과정을 거치는 사례들을 볼 수 있다. 그 결과, 이라크 전쟁 당시 미국인들은 열렬하게 전쟁을 지지했다. 당시 ABC방송과 워싱턴포스트가 공동으로 실시한 여론조사 결과, 전쟁전 50~60% 사이를 맴돌던 부시 대통령의 지지율은 67%로, CBS와 뉴욕타임즈 공동 여론조사에서는 74%가 미국의 이라크 공격은 정당하며 공격에 찬성한다고 응답했다. 여론조사 결과는 <https://namu.wiki/w/%EC%9D%B4%EB%9D%BC%ED%81%AC%20%EC%A0%84%EC%9F%81>를 참조

내부접근형은 정부기관 내의 관료집단이 비밀스럽게 사회문제를 의제로 설정하는 유형을 말한다. 이 유형은 사회문제가 정책담당자에 의해 바로 정책의제로 채택되면서 일반공중에게 확산을 거치지 않고 관료제 내부에서 은밀하게 정책의제설정이 이루어지는 형태를 취한다. 다만, 정책결정자 집단은 자신들의 의제를 공식의제로 상정되도록 압력을 행사할 수 있는 유사집단과 주의집단에게만 쟁점을 확산시킨다.³⁶⁾

선진국의 경우 특정 이익집단이 비밀리에 정부의 혜택을 보려는 하는 정책이나 외교 및 국방정책 분야에서 주로 나타나며, 미국의 경우 무기구입 계약과 같은 정책과정이 내부접근형 의제설정에 가깝다고 판단된다. 이 모형은 상당한 전문지식과 이해관계가 있는 전문가 집단 또는 정부기관이 주도한다는 특징이 있다. 하지만 최근 여론의 성장과 함께, 국방정책에 대한 국민들의 관심 증폭과 다수의 전문가 또는 기관들의 등장으로 외교 및 국방분야에서조차도 내부접근형 의제설정을 제한하고 있는 실정이다. 과거와 같은 정부 주도의 정책의제설정의 추진은 사회구성원들의 강력한 저항을 불러오게 되는 정책환경이 조성되었기 때문이다. 이와 같이 비록 관료집단이 사회문제를 정부의제로 설정하더라도 구체적인 정책의 내용을 결정하기 위해서는 여론을 반영하려는 노력이 바람직하다.

이 모형은 의제화가 쉽게 된다는 점에서 동원형과 유사하나, 주도세력 측면에서 다소 차이가 있다. 동원형의 주도세력은 최고통치자나 고위정책결정자인데 반하여, 내부접근형은 이들보다 지위가 낮은 고위관료인 경우가 대부분이다. 또한 동원형은 주도집단이 정책의제를 홍보하여 공중의제화를 시도한다. 하지만, 내부접근형은 사회문제가 공중의제로 공론화되는 것을 막으려는

36) 남궁근, 「정책학」, pp. 336-337.

경향이 있다. 내부접근형의 경우 주도집단이 정책내용을 이미 결정하고, 이 결정된 내용을 그대로 또는 최소한의 수정만으로 집행하려고 시도한다. 따라서 일반 대중에게 알리지 않는 일종의 ‘음모형’에 속한다.³⁷⁾

3. 국방정책 의제설정과정 분석

가. 전시작전통제권 전환 연기 결정 분석

1) 사회문제화 과정

전작권은 2006년 8월 노무현 대통령이 광복절 치사를 통해 전환 의지를 천명하면서 본격적으로 논의되었다.³⁸⁾ 2006년 10월 20일 제38차 한미안보협의회의(SCM)에서 윤광웅 국방부 장관과 린스펠드 미 국방부 장관은 전시작전통제권(이하 전작권) 전환에 합의하였으며, 2007년 2월 23일 미국 워싱턴에서 열린 한·미 국방부 장관 회담에서 전환 시기를 2012년 4월 17일로 결정했다.³⁹⁾

하지만 2007년 12월 이명박 대통령이 당선된 이후 전작권 전환 정책은 북한 위협에 대한 재평가와 한국 내 여론 변화 등 중대한 변수가 작용하며 전작권 전환 시기가 사회문제로 부각되기 시작했다. 2008년 박왕자 씨 피살사건으로 금강산 관광은 중단

37) 정정길·최종길 외, 『정책학원론』, p. 293.

38) (중략) “전시작전통제권 환수는 나라의 주권을 바로 세우는 일입니다. 국군통수권에 대한 헌법정신에도 맞지 않은 비정상적인 상태를 바로잡는 일입니다.”(중략) 대통령비서실, 『노무현 대통령 연설문집 4권』(서울 : 국정홍보처, 2006), p. 290.

39) 국방부, 『2010년 국방백서』(서울 : 국방부, 2011), p. 66. ; 한용섭, 『우리 국방의 논리』(서울 : 박영사, 2019), p. 199.

되었으며, 2009년 초 북한이 한국에 대해 전면 대결태세를 선언하고 뒤이어 4월 장거리 미사일 발사, 5월 제2차 핵실험, 11월 대청해전이 연이어 발생하며 한반도 안보상황은 급속도로 악화되었다. 이로 인해 한국 내에서 북한의 위협에 대한 인식이 새롭게 변화되기 시작했다. 북한의 위협이 노후화된 재래식 군사력과 남북관계 개선 전망만으로는 평가될 수 없었으며, 북한의 비대칭 위협과 이에 대한 한국군의 대응능력 구비 필요성이 부각되기 시작했다.⁴⁰⁾

이런 분위기에 편승하여 2009년 6월 4일 성우회, 재향군인회 등은 북한의 핵 폐기와 한미연합사 해체 반대 1,000만 명 서명 추진본부 보고대회를 열고, ‘6월 16일 한·미 정상회담에서 전작권 전환 시기를 연기해야 한다’라는 국민 여론을 정부에 공식 전달했다.⁴¹⁾ 이후 보수단체와 이를 인용하는 보수성향의 언론을 중심으로 전작권 전환을 반대하는 목소리가 지속되었으나,⁴²⁾ 이명박 정부는 전작권 전환이 예정대로 진행되고 있다는 기존 태도를 유지했다. 또한, 미국도 약속된 전환 일정의 변화는 없으며 한국에 대한 방위공약이 확실하다고 발표했다. 비록 보수단체와 여론 등을 중심으로 전작권 전환 연기론이 확산되었으나, 한·미 정부가 공론화하지 못했던 이유는 외교적 합의를 반복할 경우 이를 제기한 측이 책임을 져야 하는 원인자 부담 원칙(verlasser prinzip) 때문이라는 시각이 있다.⁴³⁾

40) 장혁, “참여정부와 이명박 정부의 전시작전통제권 전환정책 비교 연구,” 경남대학교 대학원 박사학위 논문(2012), pp. 188~189.

41) 장순휘, “전시 작전통제권 전환 연기 및 재연기에 관한 연구,” 경남대학교 대학원 박사학위 논문(2015), p. 88.

42) 임종권, “국방정책 결정과 정책변동에 관한 연구 : 전시작전통제권 전환정책 사례를 중심으로,” 건국대학교 대학원 박사학위 논문(2019), pp. 138~140.

43) 김태영 장관은 2010년 2월 24일 서울 전쟁기념관에서 열린 한국해양전략연구소 주최 초청강연에서 2012년 4월 17일로 예정된 전작권 전환 문제와 관련해 “국가 대 국가 간의 약속이기 때문에 없었던 것으로 하지는 것은 우리가 상당히 많은 것

2) 정부의제화 과정

2010년 3월 26일 발생한 천안함 피격사건은 전작권 전환 정책에 큰 전환점이 된다. 우선 국회 여당을 중심으로 전작권 전환 시기 연기가 공론화되었고, 4월 8일 국회에 참석한 김태영 국방부 장관이 “전작권 전환 연기를 군 뿐만 아니라 국가적으로 검토하고 있으며, 대통령도 알고 있고 여러 면에서 검토하고 있다”고 밝히면서 전작권 전환 시기 연기론이 더욱 확산되기 시작했다.⁴⁴⁾ 국민 여론도 전작권 전환 연기에 대해 긍정적으로 반응했다.⁴⁵⁾ 이후 5월 20일 천안함 침몰이 북한 어뢰에 의해 발생했다는 정부의 공식발표가 나오자 ‘이러한 불안정한 안보 상황에서 전작권 전환을 하는 것이 과연 바람직하냐’는 우려가 더욱 확산되기 시작했다.

6월 싱가포르 상그릴라 대화 등을 통해 국방부 차원에서 전작권 전환 시기 조정에 대한 군사적 협의 채널이 가동되었다.⁴⁶⁾ 결국 6월 26일 토론토에서 열린 한·미 정상회담에서 양국 정상은 ‘한반도 안보상황의 안정적인 관리와 내실있는 전작권 전환을 보장하고, 국민적 안보 우려를 해소하기 위해 전작권 전환 시기를 2012년 4월 17일에서 2015년 12월 1일로 3년 연기’하는데 합의했다. 이에 대해 진보단체와 언론을 중심으로 ‘노무현 정부

을 내 놓지 않고는 불가능하다. 그렇기 때문에 집행에 대비해 일단은 여러 가지를 고민하면서 준비하고 있다”고 언급했다. 김태영, “2010년 국방정책과 주요현안,” 『제69회 KIMS Morning Forum』(2010.2.24.) ; 진성준, 『2013년 국감 정책자료집 (1)』(서울 : 국회, 2013), pp. 64~65.

44) 김훈, “한미동맹 군사구조와 전작권전통제권 전환정책 연구,” 경기대학교 정치전문대학원 박사학위 논문(2015), p. 155.

45) 2010년 4월 29일 한국국방연구원(KIDA) 여론조사 결과 전작권 전환 연기 48%, 계획대로 전작권 전환 35.8%로 전작권 전환 연기 여론이 우세하였다. 김희용, “국방연구원 ‘국민 48.8% 전작권 전환 연기해야,’” 『KBS뉴스』(2010년 4월 29일).

46) 임종권, “국방정책 결정과 정책변동에 관한 연구 : 전작권전통제권 전환정책 사례를 중심으로,” p. 144.

에서 시도했던 군사적 자주권이라는⁴⁷⁾ 국민적 공감대 확보 노력을 무산시키고, 국민적 공론화 과정을 거치지 않은 국가안보의 밀실 외교 협상의 결과'라는 비판이 식별되었다.

3) 공중의제화 과정

공중의제화 과정은 정부가 정부의제를 성공적으로 집행하기 위해서 공중의 지지와 협조를 추구하는 과정이다. 즉, 정부의제를 실현하기 위해 국민에게 홍보를 하는 것으로 이는 매스컴을 통해 전달할 수도 있고, 대통령에 의한 대국민 연설 등이 고려될 수도 있다.

한·미 정상 간의 전작권 전환 연기 발표 이후 ‘안보 불안 해소와 충실한 전작권 전환 준비를 위한 시간을 확보했다’는 긍정적 여론과 ‘정책의 일관성 상실과 국민적 공감대 확보 노력이 미흡했다’는 부정적 평가가 상존했다. 이에 대해 김태영 장관은 2010년 7월 5일 합참의장 이·취임식에서 “전작권 전환 연기 합의는 그동안 준비해 오던 과업들을 늦추어 추진하라는 의미가 아니라, 한 치의 오차도 없이 더욱 치밀하게 준비하라는 국민적 여망이 반영된 결과”라고 언급한데 이어, 7월 11일 KBS 일요진단에 출연해 “더 이상 전작권 전환 재연기는 없다”고 강조하는 등 전작권 전환 재연기는 없다고 강조했다.⁴⁸⁾

이명박 대통령도 2010년 12월 7일 국민과의 담화를 통해 “우리의 전시작전권 문제도 동아시아 지역과 세계 안보의 관점에서 이해해야 합니다. 전시작전권이 전환되는 2015년 12월까지 충분

47) 노무현 대통령의 경우 진보성향의 대통령으로서 협력적 자주국방, 군사주권 등 자주라는 개념에 따라 전작권 전환 정책을 추진하였고, 이것을 주권의 회복이라 인식했다. 손대선, “전시작전통제권 전환정책 결정요인에 관한 연구 : 노무현, 이명박, 박근혜 정부의 정책결정 차이를 중심으로,” 『군사연구』 제143집(2017), pp. 397~437

48) 장순휘, “전시 작전통제권 전환 연기 및 재연기에 관한 연구,” pp. 96~97.

한 전쟁 억제력을 갖추어 전시작전권 전환에 차질이 없도록 하겠습니다”고 국민에게 설명했다.⁴⁹⁾ 다음날 제43차 라디오 연설에서 전작권 전환 연기가 실질적이고 자주적인 선택임을 강조하면서, 2015년 12월까지 충분한 전쟁 억제력을 갖춰 전작권 전환에 차질이 없도록 할 것임을 국민에게 설명했다.

이명박 정부에서는 ‘참여정부의 자주 논리가 한·미동맹의 가치를 왜곡시키는 것이며, 이는 우리의 안보를 지키는 데 있어 국익에 맞지 않는다’라는 인식을 갖고 있었다. 게다가 북한 핵·미사일 문제가 해결되지 않은 점과 천안함 폭침 및 연평도 포격 도발 사건 등 북한의 위협과 북한 정권의 불안정으로 인해 안보 불안이 가중되고 있는 상황에서 우리 군의 대응능력과 대북 억제력을 고려하여 전작권 전환이 시기적으로 무리라고 판단했다. 특히, 여론도 보수단체와 여론을 중심으로 전작권 전환을 연기 또는 반대하는 분위기로 돌아서며 전작권 전환 연기를 추진하게 되었다.⁵⁰⁾ 그 배경을 보다 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 한반도 안보 상황의 불확실성과 불안정성이 점증하는 추세라는 점이다. 둘째, 2012년은 정치적으로 선거가 많아⁵¹⁾ 불안정한 시기에 전작권 전환과 연합사 해체를 동시에 한다는 것은 안보의 불안정성을 가중시킨다는 것이다.⁵²⁾ 셋째, 2010년 5월 연합사 해체 반대 서명운동 참가자가 1,000만 명에 이르렀고

49) 이명박 대통령의 라디오 인터넷 연설, “President’s Address to the Nation : My Fellow Citizen,” Radio and Internet address to the nation by president Lee Myung-bak(2015.12.18.) <http://www.korea.net/Government/Breifing-Room/presidential-speeches/View?articleId=91057>(검색일 : 2023년 8월 15일)

50) 이명박, 『대통령의 시간 : 2008-2013』(서울 : 알에이치코리아, 2015), p. 249.

51) 한국은 4월 총선과 12월 대선, 미국도 11월 대선, 북한은 김정일이 강조하는 강성대국 완성 시기, 중국은 공산당 지도부 권력 교체, 러시아의 대선 등이 예정되어 있었다.

52) 임종권, “국방정책 결정과 정책변동에 관한 연구 : 전시작전통제권 전환정책 사례를 중심으로,” p. 165.

여론조사 결과도 국민 50% 이상이 안보 불안을 이유로 전작권 전환을 연기 또는 반대하고 있다는 것이다.⁵³⁾ 넷째, 군의 준비는 정상적이었지만 한국군의 필수 전력의 전력화를 위한 예산 배정이 세계 경제 침체 등으로 부족하게 집행되고 있고, 평택기지 건설을 위한 연합토지관리계획(Land Partnership Plan, LPP)과 용산 주한미군기지 이전계획(Yongsan Relocation Plan, YTP) 사업도 지연되고 있다는 이유였다.⁵⁴⁾

나. 전시작전통제권 전환 재연기 결정 분석

1) 사회문제화 과정

2012년 3월까지만 해도 한·미 양국은 신연합방위추진단을 창설하여 한국군 주도의 새로운 연합방위체제를 구축하는 등 전작권 전환을 체계적으로 추진했다. 하지만 2012년 3대 세습을 통해 등장한 김정은 정권은 4월과 12월 두 차례에 걸친 장거리 탄도미사일 발사와 2013년 2월 제3차 핵실험을 단행하여 한반도 및 국제사회에 또다시 긴장을 고조시키는 일탈적 행위를 보여주게 된다. 이 시기를 즈음하여 북한의 핵 등 대량살상무기의 위협을 재평가해야 한다는 목소리가 보수단체를 중심으로 제기되며 전작권 전환 재연기 주장은 다시 한번 여론의 지원을 받으며 설득력을 얻기 시작했다. 더욱 심각해진 북한의 핵·미사일 위협에 대한 한국군 대응능력 확보가 우선이라는 판단에 무게가 실리기 시작하면서 전작권 전환 재연기가 사회문제로 부각되기 시작했다.

53) 곽현용, “동맹모델과 한국의 국방개혁에 관한 연구,” 경남대학교 대학원 박사학위 논문(2018), p. 141.

54) 임종권, “국방정책 결정과 정책변동에 관한 연구 : 전시작전통제권 전환정책 사례를 중심으로,” p. 166.

2) 정부의제화 과정

박근혜 정부에서는 2013년 5월 28일 김관진 국방부 장관이 척 헤이글 미 국방부 장관에게 북핵 문제 등 안보상황을 고려한 전작권 전환 재연기를 공식적으로 제의한데 이어, 8월 28일 브루나이에서 열린 제2차 아세안 확대국방장관회의에서 한·미 국방부 장관이 만나 전작권 전환 재연기 문제를 논의하기 시작했다. 이후 국방부는 9월 3일 국회 국방위원회 보고를 통해 “전작권 전환 시 북한의 오판 가능성이 증대했다”고 언급하면서 전작권 전환 조건 재검토 필요성을 간접적으로 강조했다. 이 같은 인식에 따라 한·미 국방부 장관은 10월 2일 제45차 SCM에서 심각해진 북한 핵과 미사일 위협 등 유동적인 한반도 안보 상황을 중요한 조건으로 고려하면서 전작권 전환 검증계획에 따라 전작권 전환을 추진하기로 합의했다. 이후 10월 12일 전작권 전환 시기와 조건을 협의하는 한·미 연합실무단 회의를 개최하여 북한의 위협과 한국군의 준비 상황 등 전작권 전환과 관련한 구체적인 조건을 평가하기 위한 일정을 논의했다.⁵⁵⁾

이후 2014년 4월 25일 박근혜 대통령과 미 오바마 대통령은 북한의 핵·미사일 위협 현실화 등 악화된 한반도 안보상황을 고려하여 예정된 전작권 전환 시기와 조건을 재검토하기로 합의했다. 이는 당시 중국 부상 견제를 위한 동맹국과 관계 강화라는 측면에서 한국의 요구사항을 들어주면서 동맹관계를 강화하고자 했던 미국의 미국의 아시아 재균형 전략의 기초와도 일치하는 것이다.⁵⁶⁾

5월 30일에는 양국 국방장관 회담에서 조건에 기초한 전작권

55) “시기가 아닌 조건에 기초한 전작권 전환 추진,” 『국방일보』(2013년 12월 23일).

56) 국방부·외교부·통일부·국가보훈처, 『결승점을 향해 씩씩이 달리겠습니다. 박근혜 정부 1기 국방·외교·통일·보훈분야 주요성과』(서울 : 국방부·외교부·통일부·국가보훈처, 2015), p. 8.

전환⁵⁷⁾에 대해 추가 협의 및 최종결정 시기를 협의했다. 이러한 합의를 기초로 2014년 10월 23일 제46차 SCM에서 한민국 국방부 장관과 척 헤이글 미 국방부 장관은 공동성명을 통해 지속적인 북 핵·미사일 위협을 포함한 역내 안보환경의 변화에 맞춰 미군 주도의 연합사령부에서 한국군 주도의 새로운 연합사령부로 변화하며 대한민국이 제안한 조건에 기초한 전작권 전환을 추진하는데 최종 합의했다.⁵⁸⁾ 이에 대한 국민여론도 긍정적으로 평가받았다.⁵⁹⁾

박근혜 정부에서는 전작권 전환의 재연기를 추진하게 된 배경에 대해 다음과 같이 설명했다.⁶⁰⁾ 첫째, 북핵과 미사일이 한국의 안보에 직접적인 위협으로 현실화 되어 전작권 전환의 재연기가 필요했다. 즉 2012년 4월 북한의 장거리 미사일 시험 발사, 2013년 2월 제3차 핵실험 등 북핵과 미사일이라는 비대칭 전력의 사용 가능성이 있다는 판단이었다. 둘째, 전작권 전환 연기를 추진했던 이명박 정부 시기에는 남북한간 군사력 차이를 극복하지 못했고, 결국 이러한 북한의 군사적 우위 점유가 전작권 전환 능력 부족으로 판단되어 재연기 결정요인으로 작용했다. 셋째, 2015년을 통일대전 완성의 해로 선포한 김정은의 전면전 준비태세를 강화 등 북한군의 정세가 영향을 미쳤다. 2015년

57) 한미 양국이 제46차 SCM에서 합의한 전작권 전환 조건은 ① 연합방위 주도를 위해 필요한 군사적 능력, ② 동맹의 포괄적인 북한 핵·미사일 위협 대응능력, ③ 안정적인 전작권 전환에 부합하는 한반도 및 역내 안보환경 등이다. 국방부, 『2016년 국방백서』(서울 : 국방부, 2016), p. 132.

58) 국방부, 『2014년 국방백서』(서울 : 국방부, 2014), pp. 114~119.

59) 2014년 10월 30일 문화일보 여론조사 결과, 한반도 안보상황의 변화를 고려해 전작권 전환 재연기에 찬성한다는 여론이 55.2%, 전작권 전환 재연기는 주권 포기이자 박근혜 대통령의 공약 위반으로 반대한다는 여론은 36.4%로 전작권 전환 재연기 결정에 대한 긍정 여론 우세하였다. 박세영, “<장간 23주년 특집-여론조사> ‘전작권 연기’ 찬성 55.2% > 반대 36.4%,” 『문화일보』(2014년 10월 24일).

60) 장순휘, “전시 작전통제권 전환 연기 및 재연기에 관한 연구,” pp. 136~137.

12월 1일 전작권 전환 시기는 김정은에게 오판을 줄 수 있어 점증하는 북한의 위협에 적절히 대비할 수 없다는 판단하에 재연기를 검토하게 되었다.

박근혜 정부에서 공약 파기에 대한 정치적 손실을 감수하고서라도 전작권 전환을 재연기해야 했던 이유는 아직까지 우리 군사력만으로는 북한을 억제하기가 시기상조하고 판단했기 때문이다. 한국군의 대북 군사력 수준을 이명박 정부 시절과 같이 열세로 인식하였고, 미국으로부터의 안보 이익이 국가 자율성 회복보다 더욱 중요한 것으로 판단했다. 결국, 핵심 군사능력인 킬체인(Kill-Chain)과 한국형 미사일방어체계(KAMD)가 완료되는 조건을 설정한 전작권 전환 재연기를 결정한 것이다.⁶¹⁾

다. 한반도 사드(THAAD) 배치 결정 분석

1) 사회문제화 과정

한반도 사드 배치는 미국의 미사일방어체계(MD) 참여 논란의 연장선에서 논의되었다. 1993년 취임한 미국 클린턴 대통령은 같은 해 5월 29일 북한이 노동 1호 미사일을 발사하자, 아태지역의 동맹국들을 한데 묶는 전역미사일방위계획(theater missile defense, TMD)를 구상하고 한국의 참여를 요청했다. 이후 2001년 출범한 조지 부시 행정부도 9·11테러 이후 불량국가들이 미국 본토를 공격할 가능성을 우려하기 시작했고, 미국 본토 방위를 위한 목적으로 MD정책을 더욱 적극적으로 추진했으며 한국의 TMD 참여를 지속적으로 요구해 왔다.

그렇지만 당시 김대중 정부와 노무현 정부는 미국의 MD구상

61) 손대선, “전작권전통제권 전환정책 결정요인에 관한 연구 : 노무현, 이명박, 박근혜 정부의 정책결정 차이를 중심으로,” pp. 401~428, 397~437.

에 호응하지 않았고, 한국형의 독자적인 미사일 방어(KAMD) 개념을 제시했다. 따라서 미국과의 MD협력은 진전되지 않았고 한국에서 미사일 방어 논의는 별다른 진척을 이루지 못했다. 미국의 MD정책이 사드 배치라는 공공의제의 성격을 띠고 한국 내 사회문제로 논쟁이 되기 시작한 것은 주한미군사령관들에 의해서다. 2008년 월터 사프 당시 주한미군사령관 지명자는 미국 상원 인준청문회에서 사드를 포함한 방어체계 구축이 요구된다고 밝혔다. 또한, 2011년 6월 제임스 셔먼 사령관도 미국 상원의 인준청문회에서 주한미군에 대한 사드 배치 필요성을 증언했다. 7월 부임한 이후에는 사드 1개 대대의 한반도 배치를 미국 합참에 요청했다. 2013년에는 더 분명한 메시지를 보냈다. 스카파로티 사령관이 2013년 7월 미국의회 청문회에서 ‘한반도에 미사일 방어체계를 구축할 필요가 있다’고 증언한 것이다.⁶²⁾

2014년 5월 월-스트리트 저널(Wall Street Journal)은 ‘미국은 한국에 사드 배치를 저울질하고, 부지조사를 해 왔다’고 보도했다.⁶³⁾ 6월 3일에는 스카파로티 주한미군사령관이 한국국방연구원 주최 국방포럼 오찬 강연에서 “미국 정부는 북한의 진화하는 미사일 위협을 더 잘 다루기 위해 사드 배치를 검토 중이며, 개인적으로 사드 전개를 요청한 바 있다”고 발언⁶⁴⁾하며 논쟁이 본격화되었다.

미국 국방부 고위당국자를 통해서 처음으로 한반도 사드 배치에 대한 공개적 언급은 2014년 8월 방한한 로버트 워크 국방부 장관이 “미국의 사드와 한국의 미사일 방어(KAMD)가 완벽하

62) 우정엽, “사드(THAAD)가 중국에게 위협이 되는가?,” 『JPI PeaceNet』(2015년 2월 11일).

63) 하종훈, “주한미군 ‘사드배치 부지조사 진행했다,’” 『서울신문』(2015년 3월 13일).

64) 통일연구원, 『사드배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응방안』(서울 : 통일연구원, 2016), p. 23.

계 상호 운용성을 갖추기 원한다”라고 표명하였으며,⁶⁵⁾ 9월 미국외교협회 주최 간담회에서는 “사드 1개 포대가 북한 도발에 대응하기 위해 괌에 배치되어 있다. 한국에 배치하는 것을 조심스럽게 고려하고 있으며, 한국 정부와 그 적절성을 협의 중이다.”⁶⁶⁾고 밝혔다.

하지만, 한국 국방부는 2015년 2월 4일 한·중 국방장관 회담에서 한민구 국방부 장관이 “미국 측과 협의한 바가 없다”고 언급한 데 이어, 3월 11일에는 “사드를 구매할 계획이 없으며, 한국은 독자적 방어체계를 구축할 입장이다”라고 분명히 밝혔다. 청와대에서도 “사드 배치의 요청도, 협의도, 결정도 없다(3無)”고 그 입장을 재확인했다.⁶⁷⁾

그러나 2015년 4월에는 한·미 관계자들로부터 이중적 신호가 나오기 시작했다. 북한 외무성이 사드는 선제공격용이라고 비난하는 상황에서 에쉬턴 카터 미국 국방부 장관은 4월 10일 한·미 국방부 장관 회담에서 “사드 배치는 논의 단계가 아니다”⁶⁸⁾라며 한발 물러섰다. 그렇지만 4월 16일 사무엘 락클리어 미국 태평양사령관은 상원 군사위원회 청문회에서 “한반도 사드 배치는 논의 중”으로 증언했다.⁶⁹⁾ 이때를 맞추어 한국 국방부도 5월 20일 “미국으로부터 요청이 오면 사드 배치를 협의할 것”이라고 발표하면서,⁷⁰⁾ 한반도 내 사드 배치는 사회문제화 되었다.

65) 김준형, “한국, 미국 MD 편입인가?, KAMD인가?,” 『코리아연구원 특별기획 보고서』 제46호(2014), p. 31.

66) 김흥규, “4차 북핵실험과 사드의 국제정치,” 『통일정책연구』 제25권 1호(2016), p. 33.

67) 김경희·신용호, “사드, 정부입장 3NO,” 『중앙일보』(2015년 3월 12일).

68) 윤상호, “카터 미국방 사드배치 논의할 단계 아니다,” 『동아일보』(2015년 4월 11일).

69) 송형국, “미 태평양사령관 한반도에 사드포대 배치 논의 중,” 『KBS뉴스』(2015년 4월 17일).

70) “국방부 미 사드배치 요청하면 우리 주도로 판단해 결정,” 『국방부 정책브리핑』(2015년 3월 17일).

2) 정부의제화 과정

2016년 1월 6일 북한은 제4차 핵실험을 단행했다. 2013년 2월 12일 제3차 핵실험 이후 3년 만이며, 박근혜 대통령으로서는 집권 이후 두 번째 겪는 핵실험이었다. 이에 박근혜 대통령은 1월 13일 신년 대국민 담화 및 기자회견에서 “사드 배치는 안보와 국익에 따라 검토하겠다”라고 언급하였으며,⁷¹⁾ 국방부도 2월 2일 “스카파로티 사령관이 미국 국방부를 대신하여 한민구 국방부 장관에게 사드 배치를 공식 건의해 왔다”⁷²⁾라고 밝히는 등 북한의 제4차 핵실험으로 인해 한반도 사드 배치가 재공론화되기 시작했다.

이런 상황에서 북한은 2016년 2월 7일 동창리 미사일 발사장에서 장거리 미사일을 시험 발사했다. 이것은 천안함 피격사건이 전작권 전환 연기 정책 결정에 결정적인 요인으로 작용한 것처럼 한반도 사드 배치에도 영향을 미쳤다. 박근혜 대통령은 즉각적으로 NSC를 소집하여 용납할 수 없는 도발행위라고 규탄했으며, 한·미 군 당국은 당일 한반도 사드 배치를 공식 협의하기 위한 공동실무단 구성을 발표하였다. 당시 국민 여론도 한반도 사드 배치에 대해 긍정적으로 나타났다.⁷³⁾ 한·미 공동실무단은 3월 4일 부지 선정을 위한 약정을 체결하고 실무협약에 들어갔으며, 6월 말경 10여 곳의 후보지 중에서 경북 성주의 성산포대를 최적지로 검토하는 부지 가용성 보고서를 작성한 뒤 한민구 국방부장관에게 보고했다. 한 장관은 곧바로 김관진 국가

71) 안주영, “박근혜 대통령 신년 대국민 담화 및 기자회견 일문일답(전문),” 『서울신문』(2016년 1월 13일).

72) “한미, 주한미군 사드배치 공식협의 시작,” 『국방부 정책브리핑』(2016년 2월 17일).

73) 2016년 2월 8일 MBC 여론조사 결과, 한반도 사드 배치에 찬성한다는 여론이 67.8%, 한반도 사드 배치에 반대한다는 여론은 25.8%로 한반도 사드 배치에 대한 긍정 여론 우세하였다. 천현우, “10명 중 7명 한반도에 사드사드 배치해야,” 『MBC뉴스』(2016년 2월 9일).

안보실장에게 보고했다. 김 실장은 6월 30일에서 7월 초 사이에 군사적 효용성과 작전 가능성, 부지 가용성을 중심으로 종합 평가하여 사드 배치가 가능한 것으로 NSC 결론을 도출했다.⁷⁴⁾

이후 김관진 실장은 7월 4일 윤병세 외교부 장관, 한민구 국방부 장관과 조율을 거친 뒤 7일 NSC 상임위원회를 주재하고 ‘사드 배치 부지 가용성 확인 및 배치 가능’을 결정하였다. 이어 김 실장은 대통령에게 7월 8일 ‘사드 배치 발표 계획’을 보고하고 재가를 받았고, 한·미 공동실무단은 8일 사드 배치를 공식 발표했다.⁷⁵⁾

한반도에 미국의 전략무기인 사드 배치가 결정된 요인을 살펴보면, 한·미 양국은 북한의 지속적인 군사적 도발과 동북아시아 지역의 긴장 조성 등에 대한 대응이 필요했기 때문이다. 북한의 미사일 위협을 방어하고 나아가 군사적 도발을 억제하기 위한 가장 현실적으로 선택할 수 있는 대응방안 중 최선의 대응책이라고 판단했기 때문이다. 미국은 한·미동맹 강화라는 측면에서 자국의 최신 무기체계이자 전략자산인 사드를 한반도에 배치했다. 결론적으로 사드 배치는 한·미 어느 한쪽만의 일방적인 요청과 결정이 아닌 두 동맹국 간의 협의와 외교를 통해 결정된 사안이었다.⁷⁶⁾

그러나 청와대와 국방부가 한반도 사드 배치관련 정보를 공개하지 않았다. 야당 및 민간단체 등이 정보공개를 요청했음에도 정보를 제공하지 않았기 때문에 국민의 알 권리를 침해했다는 비난을 받게 된다. 당시 야당이었던 더불어민주당과 진보성향의

74) 국방부, 『2016년 국방백서』, p. 222.

75) “주한미군 사드(THAAD) 배치 관련 한미 공동발표문,” 『국방부 정책브리핑』(2016년 2월 7일). ; 조경환, “한반도 사드 배치의 정책형성에 관한 연구: 정책의 내용과 과정 분석을 중심으로,” 성균관대학교 대학원 박사학위 논문(2019), pp. 107~124.

76) 현인택, “사드의 국제정치학: 중점적 안보 딜레마와 한국의 전략적 대안,” 『신아세아』 24권 3호(2017), pp. 41~43.

시민단체 등은 사드 배치가 한반도의 군사적 긴장과 군비증강의 결과를 초래할 것이며, 사드를 도입하려면 국회의 동의와 절차가 필요함에도 이를 무시했다고 비난했다. 이러한 정치적 갈등에서 시작한 사드 배치 논쟁은 사회적 논쟁이 되었고 보수와 진보간의 이념 갈등으로 확산되었다.⁷⁷⁾

라. 한·일 군사정보보호협정(GSOMIA) 결정 분석

1) 사회문제화 과정

한·일 군사정보보호협정(GSOMIA : General Security Of Military Information Agreement)⁷⁸⁾ 체결이 사회문제로 부각된 것은 사드 배치와 마찬가지로 북한의 핵실험과 장거리 미사일 발사 등 외부적인 위협으로 인한 한국과 일본 정부의 필요성과 미국의 중재가 복합적으로 작용했다.

한국과 일본 간의 군사비밀보호협정에 대한 뜻이 교환된 것은 1989년으로 거슬러 올라간다.⁷⁹⁾ 노태우 정부 시절 한국의 대북 레이더망이 취약하다는 문제가 제기되자, 한국은 일본에 군사비밀보호협정 체결을 제안했으나 일본은 이를 무시했다. 이후 한국 정부는 레이더 장비를 집중적으로 보강하고 백두 신호정찰기와 금강 영상정찰기 등 전력건설을 통해 북한의 미사일 도발에 대한 정보를 일본으로부터 받을 필요성이 없어졌다.⁸⁰⁾ 하지만

77) 김재한, “통일·안보 정책의 정치화와 사드 배치 논란,” 『통일전략』(2016), pp. 28~38.

78) 2016년 11월 23일 체결됐다. 전체 명칭은 ‘대한민국 정부와 일본 정부 간의 군사비밀정보의 보호에 관한 협정’(약칭: 한·일 군사비밀정보보호협정)이다. 한·일 군사비밀정보보호협정은 2급 이하 군사기밀을 공유하는 데 있어 보안을 어떻게 담보할 것인지에 대한 구체적 사항을 담고 있다.

79) 신인호·김철환, “감시능력 향상... 북한 핵·미사일 위협 도발 억제에 기여 : 한·일 군사비밀정보보호협정 체결,” 『국방저널』 제516호(2016), p. 10.

80) 홍현익, “한·일정보보호협정 종료 결정과 한국의 대외전략 방안,” 『정세와 정책』 2019-18호(2019), pp. 1~2.

2008년 세계금융위기 이후 동아시아 지역에서 중국의 급부상, 2006년과 2009년 북한의 핵실험과 장거리 미사일 발사, 2010년 천안함 폭침과 연평도 포격 도발 등 안보상황이 급격히 악화되면서 양국 모두 정보교류에 대해 적극적인 입장을 갖게 되었다. 2010년 6월 당시 일본 방위상이 우리 측에 군사정보보호협정 체결을 제안하면서 양국은 군사정보보호협정 체결 논의에 대한 단추를 다시금 끼웠다.⁸¹⁾

2010년 10월에는 일본 외무상이 군사정보보호협정은 물론 상호군수지원협정⁸²⁾까지 체결하자고 한측에 제안했다. 북한의 군사 위협에 효과적으로 대응하기 위해 일본과의 군사협력이 필요하다는 한국내 여론이 보수단체를 중심으로 대두되면서 논의가 이뤄지기 시작했다. 2011년 1월 김관진 국방부 장관은 일본 측과 군사비밀정보보호협정 및 상호군수지원협정 체결에 합의했고, 2012년 4월 가서명 후 6월 국무회의에서 안건으로 통과시켰다. 이때 정부는 일본 자위대 전력의 한반도 해역 진입 가능성에 대한 우려로 상호군수지원협정 추진은 일단 보류했다. 군사정보보호협정도 민감한 정보를 다루는 협정인 만큼 자위대가 한반도에 개입할 수 있는 길을 열어줄 수 있다는 반발도 있었지만, 이명박 대통령이 해외출장 중인 가운데 경제부총리 주재로 열린 국무회의에서 의결되었다.⁸³⁾ 하지만, 위안부 합의 문제와 독도 영유권 문제, 협상 과정의 불투명 등 국내 협정추진 절차에 대한 문제가 제기되어 협정 체결 직전에 중단되었다.⁸⁴⁾

2013년 박근혜 정부가 출범한 이후 북핵 대응 차원에서 한·

81) 최경선, “한미일 안보협력과 지소미아 관리,” 『KONAS 안보칼럼』(2021년 12월 2일).

82) 상호군수지원협정은 한국군과 일본 자위대가 유사시 탄약과 연료, 무기부품 등을 주고받을 수 있도록 하는 내용으로 GSOMIA보다 더 직접적인 군사협력 성격을 띤다.

83) 행정안전부 의전담당관실, 『제27회 국무회의 회의록』(2012년 6월 26일).

84) 국방부, 『2016년 국방백서』, p. 225.

일간 정보공유가 필요하다는 의견도 제기되었으나, 일본과의 군사협정 체결에 대해 한국 내 여론이 여전히 좋지 않자 우선 ‘미국’을 포함하고 ‘군사’라는 용어를 뺀 채 2014년 12월 한·미·일 정보공유약정(TISA : Trilateral Information-Sharing Arrangement)⁸⁵⁾이 체결된다. 한·미·일 정보공유약정은 한국 국방부가 북한의 핵과 미사일 비밀정보에 대해 미국 국방부에 전달하고 다음에 한국 국방부의 승인을 거쳐 일본에 전달하며, 일본 방위성도 미국 국방부에 정보를 전달하면 일본 정부의 승인을 거쳐 한국에 전달하는 방식으로 미국의 개입을 전제로 한다.⁸⁶⁾

한편, 사드 배치로 한·중 갈등이 고조되면서 박근혜 대통령은 2015년 9월 오바마 대통령과 정상회담을 갖고 한·미·일 3국의 안보 공조체제 강화 계기를 마련했다. 당시 한·미 정상회담에서는 미국의 입장에서 한·일 협력이 전략적 우선사항이라는 점을 확인했으며, 북한 비핵화 실현을 위한 한·미 협조체제를 확인하는 공동성명을 발표한 바 있다. 이를 통해 한·일 정상회담이 성사되었고, ‘12·28 위안부 합의’ 발표를 계기로 한·일 관계는 회복국면으로 접어들었다.⁸⁷⁾

이후 북한은 2016년 2차례의 핵실험을 통해 핵무기의 소형화와 다종화에 성공한 데 이어, 20여 회의 미사일 발사와 SLBM

85) TISA는 1987년 체결된 ‘한·미 군사비밀보호협정’과 2007년 체결된 ‘미·일 군사비밀보호협정’에 명시된 제3자와 정보공유 관련 조항을 근거로 해당 3국이 정보공유를 할 수 있도록 한 것이다. TISA는 미국을 매개로 정보를 교류한다는 점에서 한·일 간에 직접 군사정보를 교류할 수 있도록 한 GSOMIA와는 차이가 있다. 즉, GSOMIA가 한국과 일본이 상호주의 원칙을 바탕으로 필요에 따라 직접 정보를 교환하는 방식인 반면, TISA는 3국 간 정보공유 체제로서 미국을 경유하도록 하는 간접교환 방식이다.

86) 최현수, “韓·美·日, 3국간 ‘북핵 미사일 정보공유’ 약정 발효,” 『국민일보』(2014년 12월 29일).

87) 국방부, “대한민국 국방부, 일본 방위성, 미 합중국 국방부간 북한 핵과 미사일 위협에 관한 3자 정보공유약정 전문,” 『대한민국 정책브리핑 보도자료』(2014년 12월 29일).

시험 발사 등 핵 투발수단을 확대하며 핵 능력을 현실화하게 된다.⁸⁸⁾ 이에 한·일 양국은 북한의 핵·미사일 위협이 최고조에 이르고 있다는 공감대가 형성되며 본격적으로 양국 간 군사협력 방안을 논의하게 되었다.

당시 박근혜 정부에서는 독자적인 북핵 대응능력 강화를 위해 한국형 3축 체계 구축을 추진했는데, 한국군이 보유하고 있던 그린파인 레이더의 수집정보와 영상·신호정보로는 고가치 정보의 획득이 제한된다는 인식을 갖고 있었다. 이로 인해 한국 정부 내에서 미국과 일본의 정보자산을 포함하여 다양한 경로로부터 수집된 정보의 융합 필요성이 대두되기 시작했다. 결국 정부는 북한 핵·미사일, 잠수함 위협에 실시간으로 대응하기 위해 일본과 정보교환이 필요하다는 전략적 판단을 하게 된다. 이와 같은 이유로 인해 한·일 군사정보보호협정 체결 문제가 다시 한번 사회문제화되었다.

2) 정부의제화 과정

2016년 4월 1일 한·미·일 3국 정상회의에서 미국이 한·일 군사정보보호협정 연내 체결을 요청함에 따라 9월 7일 라오스에서 열린 한·일 정상회담에서 군사정보보호협정이 거론되었다. 10월 27일 박근혜 정부는 NSC를 통해 군사정보보호협정 체결 논의를 재개하기로 하고 군사정보보호협정 재추진을 발표하게 된다. 이후 11월 1일과 9일 도쿄와 서울에서 2차례에 걸친 실무 협의를 마치고, 11월 14일에는 양국이 협정안에 가서명했다. 이어 법제처 심사 종료(15일), 차관회의 통과(17일), 국무회의 통과·대통령 재가(22일)가 진행되었다. 11월 23일 대한민국 국방부

88) 김연준, “북한 핵 위협 극복을 위한 한·일 안보협력 필요성 : 도전과 극복,” 『융합 보안논문지』 제18권 2호(2018), p. 90.

장관과 나가미네 야스마사 주한 일본대사는 군사정보보호협정에 서명하면서 그 장면을 비공개로 했다. 국방부는 당시 일본 측과 합의로 서명식을 공개하지 않고, 대신 사진을 촬영해 제공하기로 했다고 밝히면서 이는 협의 과정에서 상호 공감한 것이라고 설명했다. 미국 정부도 한·일 두 나라가 북한의 위협 억지에 대해 협력은 물론 미국과의 3자 협력도 대폭 강화할 수 있게 되었다며 환영의 뜻을 전했다.⁸⁹⁾ 한반도 사드 배치와 마찬가지로 군사정보보호협정 체결도 신속하게 진행되었다. 하지만 군사정보보호협정에 대한 국민 여론은 전작권 전환 연기나 한반도 사드 배치와는 다르게 부정적으로 나타났다.⁹⁰⁾

군사정보보호협정은 양국 간 필요한 비밀정보를 교환하는데 있어 이를 어떻게 보호하는가에 대한 기술적인 협정으로서, 그 목표는 북한의 핵·미사일 위협과 도발을 억제하기 위해서였다. 국방부는 “이번 협정 체결로 한·일 양측은 상호 북한 정보를 직접 공유할 수 있어 고도화 및 가속화되고 있는 북한의 핵, 미사일 위협에 보다 효과적으로 대응할 수 있고, 북한의 탄도미사일 발사 궤적을 추적 및 분석, 핵 능력 기술적 분석 그리고 북한의 잠수함 활동 등 대북 감시능력에 실질적 도움이 될 것으로 기대한다”고 그 의미를 밝혔다.⁹¹⁾ 양국은 이 협정을 통해 북한 핵·미사일 관련 정보를 비롯한 잠수함 기지 등의 위성사진, 고위급 탈북자나 북·중 접경지역 인적 네트워크를 통해 수집한 정보 등 2급 이하 군사기밀을 공유할 수 있게 되었다.⁹²⁾

89) 신인호·김철환, “감시능력 향상… 북한 핵·미사일 위협 도발 억제에 기여 : 한·일 군사비밀정보보호협정 체결,” p. 10.

90) 2016년 11월 18일 한국갤럽 여론조사 결과, GSOMIA 체결에 찬성한다는 여론이 31%, GSOMIA 체결에 반대한다는 여론은 59%로 GSOMIA 체결에 대한 부정 여론 우세하였다.

91) 국방부, 『2016년 국방백서』, p. 227.

92) 신인호·김철환, “감시능력 향상… 북한 핵·미사일 위협 도발 억제에 기여 : 한·일 군사비밀정보보호협정 체결,” pp. 7-8.

박근혜 정부가 한·일 군사정보보호협정 체결을 결정하게 된 요인을 요약해 보면 먼저, 전작권 전환 재연기와 한반도 사드 배치와 마찬가지로 북한이 핵무기의 소형화와 다종화에 성공하고 핵 투발수단을 확대하는 등 핵 능력의 현실화로 인한 우려 때문이다. 둘째, 3축 체계 구축 시 우려가 제기되었던 한국군의 정보능력 부족 문제를 해결하기 위해 미국과 일본의 정보자산을 포함하여 다양한 경로로부터 수집된 정보 융합의 필요성이 제기되었기 때문이다. 셋째, 부상하는 중국의 위협에 대해 한·미·일 3국이 함께 대응하기를 희망했던 미국의 압박과 북한의 위협을 효과적으로 대응하고자 했던 일본 정부의 필요성이 작용했다.

이러한 점을 종합했을 때 한·일 군사정보보호협정 체결은 노태우 정부 시절부터 이명박·박근혜 정부 정책시스템 내부의 자발적인 필요성과 일본 정부의 필요성이 상호 복합적으로 작용했다. 또한 북한의 현실화된 핵·미사일 위협 관련 정보를 3국이 협력하여 파악하기 위한 미국의 중재로 그 결실을 보게 된 것이다. 하지만 박근혜 정부에서 결정한 군사정보보호협정은 보수단체를 중심으로 지지를 받은 전작권 전환 재연기나 한반도 사드 배치와는 달리, 협정 추진절차를 간과하였으며 한반도 사드 배치와 마찬가지로 청와대와 국방부가 정보를 적극적으로 공개하지 않았다는 이유로 진보정당과 단체 등으로부터 비난을 받게 되었다.

4. 국방정책 의제설정 유형과 특징, 정책적 함의

가. 국방정책 의제설정 유형

1) 전시작전통제권 전환 연기 및 재연기 결정

정책에 영향을 미치는 요인은 정치, 외교, 군사, 경제적 측면에서 다양하게 나타날 수 있으며 특히 민주주의 국가에서 정책 결정은 국민에게 공개되어 있다. 하지만 민주주의 국가임에도 국가안보와 관련된 중대한 국가문제에 대해서는 공개 정도가 낮고 국민의 정책결정 참여가 제한되는 경우도 많다. 이러한 특성은 전시작전통제권 전환 연기 결정 시에도 적용되었다.

전작권 전환 연기 및 재연기 결정은 북한의 위협 증대와 한국군의 대북 억지력이 아직 부족하다는 위기상황에서 정부 내의 정책결정자들에 의해 먼저 정부의제화했다. 이후 이명박 정부에서는 일반 대중의 지지를 얻어 정책집행을 성공적으로 이끌기 위해 정부 홍보활동의 일환으로 대통령과 국방부 장관 등이 직접 홍보활동을 전개하는 등 지속적인 지지 확보를 위한 노력을 전개했다.

반면, 박근혜 정부에서는 국방부를 중심으로 전작권 전환 재연기의 당위성을 홍보하기는 하였으나, 대통령 등 정책결정자들이 직접 나선 홍보활동이 없는 등 대중의 지지를 얻기 위한 노력은 부족했다. 따라서 이명박 정부의 전작권 전환 연기 의제설정과정은 동원형으로 볼 수 있으며, 박근혜 정부의 전작권 전환 재연기 의제설정과정은 내부접근형으로 볼 수 있다.

2) 한반도 사드(THAAD) 배치 결정

한반도에 사드 배치 문제는 갑작스럽게 진행된 것은 아니다. 사드 배치는 20년 이상 진행된 국제안보 질서와 그 흐름의 변화가 작용했다. 이 문제는 1993년 출범한 클린턴 행정부가 갈수록 위협이 증대되고 있는 탄도 미사일에 대응하기 위해 미사일 방어체계를 정비하면서 한국도 미국의 미사일 방어체계에 들어오기를 요청한 때로 거슬러 올라간다. 이처럼 한반도 사드 배치 이슈는 한국 내에서는 줄곧 잠복해 있었다. 하지만 사드 문제는 한·미 당국 간에 물밑에서 불규칙적으로 논의되는 정도였다. 이는 한국 정부가 사드 없이 한국형 미사일 방어시스템으로 대처하겠다는 방침을 갖고 있었기 때문이다.

미국의 MD체계 참여 요구에 부정적이던 한국 정부가 협의를 하기 시작하게 된 외부적인 배경에는 미국이 아시아태평양 재균형정책(asia-pacific rebalance)을 통해 중국을 견제하고 한국과 일본 등 동맹국들과 미사일 방어체계를 구조화하려는 구상이 작동했다. 내부적으로 박근혜 대통령과 김관진 국가안보실장은 북한의 핵과 미사일 능력이 날로 고도화되고 그 위협이 현재화되고 있는 상황에서 전통의 한·미동맹에 바탕을 두고 대비하는 것이 더욱 안전하고 확실하다는 합리적 판단을 했고, 그 대안으로 한반도 사드 배치를 선택했다고 볼 수 있다.⁹³⁾ 이런 점을 종합했을 때 사드 정책의제설정은 박근혜 정부 정책시스템 내부의 궁극적이고 자발적인 필요성과 미국의 일관된 요구가 복합적으로 작용하였다고 볼 수 있다.

그러나 사드 배치 공식협의 개시 발표는 사전에 대국민 설명이나 정부 내의 공식적인 논의절차 없이 정부 내부의 정책결정

93) 조경환, “한반도 사드 배치의 정책형성에 관한 연구: 정책의 내용과 과정 분석을 중심으로,” pp. 3-7

자들에 의해 진행되었다. 이러한 측면에서 사드의 정책의제설정 과정은 선진국의 다원화된 정치체계에서 주로 나타나는 외부주도형과는 거리가 멀다. 오히려 후진국의 일반적인 유형인 내부 접근형과 동원형이 연상된다. 한반도 사드 배치는 공공의 지지를 받아 외부로부터 확장되어 온 것이 아닌 의사결정자인 한국 정부에 특별한 접근력을 가지는 미국의 요청에 의한 것이었다. 즉, 사드 배치 문제가 정부의제로 형성될 수 있었던 것은 미국의 일관된 요청 때문이고, 이는 거의 자동적으로 이루어졌다. 결국, 일반공중에게 확산을 거치지 않고 관료제 내부에서 의제설정이 이루어진 점에서 사드 배치 결정은 내부접근형으로 분석할 수 있다.

3) 한·일 군사정보보호협정(GSOMIA) 체결 결정

미국은 냉전시대 경쟁자였던 소련이 해체되자 1990년대 초 중국을 미래의 도전자로 간주하기 시작했다. 이에 중국의 국력 부상을 견제하는 전략을 펼치며 군사안보 면에서 북한과 중국의 미사일을 억지 및 요격하고 정치적으로 포위하기 위해 동북아 미사일 방어망 구축을 구상했다.⁹⁴⁾

그러나 한국은 남북 간 거리가 너무 짧아 미사일 방어는 별 의미가 없다는 판단하에 이에 가담하는 것을 고려하지 않았다. 하지만 미국은 중국과 북한의 미사일 능력이 빠른 속도로 증강하고 있다는 점을 경고하며 적극적인 미사일 방어망 구축과 함께 한국을 참여시키려 했다. 여기에는 세 가지 요소가 필요했다. 미사일 궤적을 파악하려면 일본에 배치한 두 개의 미사일 외에 중국과 북한에 가까운 한국에 또 하나의 레이더를 설치하고 실시간으로 레이더 정보를 교환하며, 사드 같은 요격미사일을 배

94) 홍현익, “한·일정보보호협정 종료 결정과 한국의 대외전략 방안,” pp. 1~2.

치하여 유사시 이를 요격하겠다는 것이었다. 이를 위해 한반도 사드 배치를 통해 레이더와 요격미사일을 갖추고, 한·미 및 한·미·일간 실시간 정보교환에 더해 한·일간에도 실시간 고급 군사정보 교환체제를 마련하는 것이 필요함에 따라 한국을 압박하기 시작했다. 즉, 전통적으로 동북아 지역에서 중국과 러시아를 견제하기 위해 강력한 한·미·일 삼각 동맹체제 구축을 추진해 왔던 미국이 뿌리 깊은 과거사 문제로 인해 한·일 양국의 군사동맹 발전 가능성이 불투명하다는 가정하에 가장 낮은 단계의 안보협력체제인 한·일 군사정보보호협정을 강력히 요구해 온 것이다.⁹⁵⁾

미·일이 공동으로 압박하자 2012년 이명박 정부는 은밀하게 법적절차를 어기면서 군사정보보호협정 체결에 나섰고, 체결 하루 전에 이 사실이 알려지면서 국민적 반대에 부딪히게 되었다. 결국, 서명 1시간을 남기고 이를 취소했다. 하지만, 미·일은 박근혜 대통령의 국회 탄핵 직전 상황에서도 한·미 외교·국방부장관 연석회의 등을 통해 강력한 압박을 실시했고, 재개 발표 20여 일만에 한국 국방부 장관과 주한일본대사관 간에 군사정보보호협정을 체결하도록 했다.⁹⁶⁾

한·일 군사정보보호협정 체결은 노태우 정부 시절부터 이명박·박근혜 정부 정책시스템 내부의 자발적인 필요성과 일본 정부의 필요성이 상호 복합적으로 작용하였다고 볼 수 있다. 또한 북한의 현실화된 핵·미사일 위협 관련 정보를 3국이 협력하여 파악하기 위한 미국의 중재로 그 결실을 보게 되었다. 한·일 군사정보보호협정의 정책의제설정 과정은 사드 배치와 마찬가지로 공공의 지지를 받아 외부로부터 확장되어 온 것이 아닌 의사

95) 이강경·설현주, “한·일 GSOMIA의 군사적 함의 고찰,” 『국방연구』 제63권 제1호(2020), p. 81.

96) 홍현익, “한·일정보보호협정 종료 결정과 한국의 대외전략 방안,” p. 2.

결정자인 한국과 일본 정부의 상호 안보적 필요성과 미국의 중재로 추진된 것이다. 따라서 일반공중에게 확산을 거치지 않고 관료제 내부에서 의제설정이 이루어졌다는 특징을 가진 내부접근형으로 분석된다.

나. 국방정책 의제설정과정의 특징과 함의

지금까지 논의한 국방정책 결정 사례들의 정책의제설정 유형과 과정을 정리해 보면 <표 4>와 같다. 한국의 국방정책 의제설정 유형은 전작권 전환 연기 결정은 정부에 의해 사회적 문제가 정부의제화 되고, 이후 정책결정자들의 적극적인 노력에 의해 일반대중에게 정책의제가 확산된 동원형으로 분석되었다. 하지만 나머지 세 가지 사례들은 주도집단이 정책내용을 이미 결정하고, 이 결정된 내용을 그대로 또는 최소한의 수정만으로 집행하려고 시도하므로써, 공중의제화에 미온적이거나 생략했던 했던 내부접근형으로 판단되었다. 내부접근형은 정책의제설정 세가지 유형 중 개방성이 가장 낮고, 다양한 의제설정 참여자의 접근이 매우 제한된 전통적인 관료주의 국가에서 나타나는 전형적인 유형이다.

전작권 전환 연기 및 재연기는 북한의 지속적인 핵실험과 장거리 미사일 시험 발사, 천안함 피격 등에 의한 한반도 안보 상황의 불확실성 및 불안정성 증대로 인한 국민의 불안감 증가 요인이 지배적으로 작용했다. 한반도 사드 배치와 한·일 군사정보보호협정 체결은 북한의 지속적인 군사적 도발과 이로 인한 불안정한 한반도 안보상황 뿐만 아니라, 미국의 미측의 적극적인 요구와 중재 등 복합적인 요인에 의해 이루어졌다. 즉, 북한의 도발을 억제할 수 있는 가장 현실적인 대비책으로 사드 배치와 군사정보보호협정 체결이 결정되었다.

전략권 전환 연기, 한반도 사드 배치, 한·일 군사정보보호협정 체결은 모두 북한 핵·미사일 위협에 대응하기 위한 불가피한 선택이었을 수 있지만, 국민의 지지와 설득, 정부의 언론 활용 및 정책 추진의 일관성과 지속성 측면 등 다음과 같은 다섯 가지 특징을 제시할 수 있다.

〈표 4〉 한국의 국방정책 의제설정 유형과 과정

구 분	전략권 전환 연기	전략권 전환 재연기	한반도 사드 배치	한·일 군사정보보호협정
주도유형	동원형	내부접근형	내부접근형	내부접근형
과 정	사회 문제화	· 북한 위협 현실화 (대량살상무기 위협) · 군사능력 열세 인식 · 북한 오판가능성 인식 · 국군 대응능력 우선	· 미국의 MD 참여 논란 · 미, 국군 참여 요구 · 한, 참여에 부정적 (3無 입장 천명) · 양국, 이중적 입장에서 배치 필요로 입장 전환	· 양국, 북, 위협에 대한 정보공유 적극적 입장 · 미 적극 중재와 압박 · 가서명, 국무회의 통과 · 협정절차 문제 제기로 체결 직전에 중단
	정부 의제화	· 미측에 재연기 제기 · 조간과 시기 검토, 협의 · 초기 국민여론 긍정적	· 북, 지속적 군사도발과 동북아 지역 긴장 조성 · 한, 미측의 건의 인정 및 사드배치 수용 발표	· 한 체결 논의 재개 · 법제처 심사, 차관회의/ 국무회의 통과 및 재가, 협정안 가서명 · 협정서명식 미공개 · 국민여론 부정적
	공중 의제화	· 공정·부정 여론 상존 · 공중의제화 (국방부장관, 대통령) · 재연기 불가 입장 천명	· 관련 정보 미공개 및 여론의 적극적인 지지 확보 노력 부족 · 야당 및 민간단체를 중심으로, 비난 및 절차의 부당성 주장 · 보수와 진보간 이념적 갈등으로 확산되는 계기	

첫째, 한국의 국방정책 결정은 북한의 도발과 위협 양상의 변화와 미국의 국방정책의 틀 속에서 진행되었다. 북한의 예기치 못한 기습도발과 함께, 최근 북한의 핵 능력과 미사일 위협은

우리의 안보에 치명적인 위협으로 인식되면서 한국의 국방정책을 변화시키는 요인으로 작용했다. 또한, 미국의 정책 변화도 한국의 국방정책 결정 과정에 가장 중요한 변수로 작용했다. 특히, 한반도 사드 배치 문제는 미국의 미사일방어체계(MD) 구상과 이 구상에 한국을 포함한 동북아 국가들의 가입을 요구하는 미국의 정책적 틀 속에서 이루어진 결정이었다. 한국과 일본간의 군사정보보호협정 문제도 북핵 및 미사일 위협에 효과적으로 대응하기 위한 미국의 동맹국들간의 군사협력 문제이기도 하지만, 동북아지역에서 미국의 국방전략의 틀 속에서 진행되었던 정책으로 볼 수 있다.

둘째, 국방정책 의제설정 단계에서 정부의 의견이 주도적으로 반영되었고, 의제설정이 대부분 정부에 의해 이루어졌다. 정부 정책결정자들이 직접 의제를 제기하는 등 대부분 하향식으로 추진되었다는 공통점이 있다. 가장 합리적인 국방정책 의제설정 방식은 실무자들을 포함한 다양한 정책참여자들이 국방정책 목표를 달성하는데 합리적인 대안을 찾아 이를 건의하면 그것이 선택되는 것이다. 그럼에도 한국의 국방정책은 다양한 정책참여자 간의 협의와 합리성보다는 정치적인 부분에 보다 많은 영향을 받아 의제설정이 이루어져 왔다고 볼 수 있다.

셋째, 정부는 자신들이 준비한 정책 내용을 결정하거나 집행하는데 필요한 집단에게 내용을 전파하고 정책의제를 설정했다. 미국과 같은 민주국가에서는 국방정책이라고 할지라도, 사안에 따라 국방정책의 투명도와 개방성이 높아지는 추세지만, 2010년 이후 결정된 한국의 주요 국방정책의 의제설정과정을 분석해 보면, 의제설정 과정과 유형 면에서 개방성이 증가되기 보다는 낮아졌음을 알 수 있다. 즉, 내부접근형에서 동원형과 외부접근형으로 개방성이 증가되기 보다는 내부접근형을 지향하고 있음을

알 수 있다.⁹⁷⁾ 이로 인해 국회와 언론의 역할을 간과했다는 비판과 절차의 정당성 문제에 직면하게 되었고, 이는 사회적인 갈등으로 급속히 확대되었다.

넷째, 국민의 이해와 설득 과정이 부족했다. 국방정책 결정에 있어 중요한 부분 중 하나는 여론형성 과정이다. 하지만 군사적 효용성에 집중한 나머지 여론의 중요성을 간과한 면이 있다. 과거 여론형성 과정을 과소평가해 어려움을 겪었던 평택 미군기지 이전이나 제주민군복합항 건설 정책 등과 비슷한 사례를 다시 경험했다고 볼 수 있다.

특히, 국방정책 의제설정과정에서 정부의 대중매체 활용은 다소 미흡했다. 대중매체는 사회 구성원 간 의사전달을 돕고 사회에서 발생하는 주요 사건들을 구성원들에게 알려주기 때문에 정책의제 설정과정에서 중요한 역할을 한다. 하지만 정부와 국방부는 전작권 전환 연기 및 재연기, 한반도 사드 배치, 한·일 군사정보보호 협정 체결 과정에서 언론을 사회적인 분위기 조성에만 활용했을 뿐, 사회 구성원들 간의 소통과 여론 형성 등에는 적극적으로 활용하지 못했다. 선진화된 민주주의가 정착될수록 정책의제는 외부 주도적으로 선정되어야 한다는 점에서 대중매체의 정책의제설정 과정 참여는 정책결정에 긍정적으로 작용할 수 있었다. 하지만, 정부는 국방정책이라는 이유로 대중매체를 정책의제설정 과정에서 적극적으로 활용하지 못했다.

끝으로 정책의제설정 과정에서 논리적인 일관성과 지속성이

97) 이는 국방정책 의제설정과정과 유형이 우리가 일반적으로 알고 있는 동원형과 내부접근형일 것이라는 것과 일치하는 분석 결과이다. 하지만, 한국의 국방정책 의제설정이 현대에 가까울수록 다양한 정책참여자 배제와 개방성이 제일 낮은 내부접근형으로 분석되었다는 점을 통해 미국의 사례와 다양한 정책참여자의 요구 및 관심을 반영하는 현 추세를 따라가지 못하는 현실과 보다 개방적일 수 있는 한국의 국방정책 의제설정과정이 과거와 같이 이루어졌다는 것을 점을 다시금 인식하게 되는 연구 결과이다.

부족했다. 물론 과거에 추진했던 국방정책 중 논리적인 일관성과 지속성이 보장된 사례도 존재한다. 하지만, 국방개혁 추진과 차기 전투기 기종 결정사례⁹⁸⁾ 등 그동안 결정된 한국의 국방정책을 살펴보면, 행정부가 바뀌면서 변경된 사례는 이보다 훨씬 많다. 우리의 국방정책은 행정부가 교체되거나 정책결정권자가 바뀌면서 일관성을 잃고, 변화되는 과정을 수없이 반복해 왔다. 앞에서 살펴본 전작권 전환 정책과 한·일 군사정보보호협정 체결 사례에서도 행정부와 정책결정권자가 바뀌면서 국방정책의 지속성과 논리적인 일관성을 잃었다는 것을 보여주었다.

본 논문을 통해 제기할 수 있는 정책적 함의는 다음과 같이 여섯 가지로 제시해 볼 수 있다. 먼저, 국방정책 의제설정에서부터 대미협상력 제고를 위한 노력과 이를 전략적으로 활용할 수 있는 방안에 대한 고민이 필요하다. 사드 배치나 한·일 군사협력의 문제는 우리의 정치·안보적 필요성과 미국의 국내외적인 상황 변화, 이에 따른 동북아 전략 변화라는 맥락에서 진행된 정책 결정이었다. 한국의 국방정책은 중국과 북한 등의 위협에 대응하기 위한 것만이 아니라 미국 주도의 동북아 질서 유지에 일정부분 기여할 수 있는 부분이기도 하다. 특히, 한·일간의 군사정보보호협정 등을 포함한 양국간 협력이 과거사와 민족적 감정 등 민감한 현안이 미해결된 상태에서도 가능할 수 있었던 것은 미국의 적극적인 노력과 중재 때문이었다. 즉, 한·일 양국은 상호이익과 미래지향적 관계 발전의 필요성에 따라 협력을 추진한 반면, 미국은 동북아 전략 구현을 위한 동맹관계의 발전을 기대한 것으로도 볼 수 있다. 따라서 국방정책 의제설정과정에서부

98) 노후 전투기 대체를 위해 2007년 차기전투기(F-X) 도입을 결정하고 2013년 F-15SE를 선정하였으나, 군의 요구성능에 미치지 못한다는 이유 등으로 F-15SE 선정을 부결하고 사업을 재추진하기로 결정한 뒤 2014년 F-35A 40대를 구매할 것으로 최종 결정하였다.

터 국가이익을 고려한 우리의 전략적 입장과 미측의 요구에 동시에 부응할 수 있도록 해야 한다. 향후 미국은 미·중 패권경쟁이 가속화됨에 따라 국내외적인 도전과 위기를 관리하기 위해 국방분야에서 보다 강화된 한·일간의 관계 형성 등 주요 국방정책 결정을 요구할 가능성이 있다. 한국의 국방정책 결정이 미국에게 주는 전략적 가치를 재인식하고, 국방정책 결정의 효과와 영향에 대한 실질적인 판단에 기초한 중·장기적 대응전략을 수립해야만 한다.

둘째, 사안에 따라 그 차이는 있을 수는 있지만, 국방정책 의제설정 과정에서 하향식보다는 상향식 의제설정에 대한 검토가 필요하다. 하향식 의제설정은 정책을 수립하고 관리하는 사람들의 자세를 수동적으로 만들고, 국방정책이 문제가 있어도 이를 제기하는 사람은 적을 수밖에 없다. 이를 위해 사안의 중요성에 따라 청와대에서 국방정책 수립을 주도하더라도 전문성을 바탕으로 충분한 토의가 이루어져야 하며, 레드팀 운영 등을 통해서 합리적인 대안을 찾으려는 노력을 기울여야 한다.

한국의 국방정책은 과거 최고정책결정자나 소수의 고위 관료들에 의해 주도되었던 시기에서 벗어나 보다 다양한 정책행위자들이 참여할 수 있는 환경이 점진적으로 조성되고 있다. 실제로 다른 의제와는 달리 외교, 안보, 국방 및 통일분야와 같이 기밀성과 국가간의 관례 등을 고려해야만 하는 상위정책 영역에서도 여러 정책행위자들의 역할이 다양해지고 중요해지고 있다는 점은 상향식 의제설정 추진의 필요성을 시사해 준다.

셋째, 이제 국방정책 의제설정과정도 다양한 정책행위자와 함께 이루어질 필요성이 있으며, 국가이익을 고려하여 그 내용과 범위를 어떻게 설정할 것인지에 대한 명확한 가이드 라인도 설정되어야 한다. 한국의 국방정책 의제설정 유형은 동원형이었던

전작권 전환 결정 사례를 제외하고, 모두 공중의제화 과정을 거치지 않는 내부접근형이었다. 주도 집단에 의해 정부의제화된 사안이 공중에게 적극적으로 홍보되는 과정과 그것이 공론화되는 것을 제한하는 경향이 있는 내부접근형은 다양한 정책행위자의 참여를 배제시켜 보다 효과적으로 의제설정을 할 수 없도록 만들 수 있으며, 언론과 국회의 관심과 요구를 적극적으로 수용할 수 없는 유형이다.

공개범위의 한계 및 외교적 관례 등에 의해 제한을 받을 수밖에 없는 국방정책의 특성과 국민들의 참여와 관심도 증대 추세는 우리로 하여금 어떠한 기준에 의해 국방정책을 공개할 것인가를 고민하게끔 하는 사안이다. 이러한 맥락에서 선행연구에서 검토한 바와 같이 피크(Jeffrey S. Peake)의 연구는 한국의 국방정책 의제설정과정에도 중요한 시사점을 제공해 준다. 피크가 제시한 미국 대통령의 대외 외교정책 의제설정과정에 영향을 미치는 변수인 ①이슈의 중요성 ②사건과 관련된 이슈의 존재 여부 ③국제현실이 대통령의 선택권 제한 여부⁹⁹⁾는 한국 국방정책 의제설정과정에서도 다양한 정책참여자를 적극적으로 받아들일 수 있는 큰 틀이 될 수 있으며, 이를 바탕으로 보다 세부적인 논의가 진행되어야 한다.

넷째, 국방정책 의제설정 단계부터 논리적인 일관성과 지속성을 유지해야 한다. 정부와 국방부는 단기간에 나타날 수 있는 효과에만 초점을 두기 보다는 장기적인 발전 전략과 비전을 갖고 구조적이고 장기적인 제도 개선과 연결하여 올바른 국방정책과 계획을 세워야 한다. 이를 위해 정책담당자가 가시적이며 구체적인 정책 결과에 집착하지 않고, 비전과 방향을 확립하여 정책을 일관성 있고 지속적으로 추진할 수 있도록 해야 한다. 이

99) Jeffrey S. Peake, "Presidential Agenda Setting in Foreign Policy," pp. 69~86.

와 함께 일관성 상실을 최소화할 수 있도록 정부에 대한 견제 기능을 담당할 수 있는 시민사회와 언론 등의 역할도 강화되어야 한다. 물론 정부에 대한 시민사회와 언론의 견제는 국익과 국민의 알권리 보장을 기반으로 올바른 자정기능을 정립한 상황에서 수행될 때 효과적일 것이다.

이러한 맥락에서 대외정책의 영역에서 국회의 역할과 언론의 역할이 행정부의 결정에 대한 사후적 승인에서 벗어나야 할 필요가 있다. 특히, 국방정책의 의제형성과정에서부터 한국 국회의 역할 증대는 행정부의 일관적이며, 연속적인 대외정책 결정하고 중장기적인 접근과 전략을 수립하는데 중요하다. 물론 이는 국가이익과 안보 분야에 대한 국회의 초당적인 접근을 전제로 할 때 효과적으로 이루어질 수 있다.

미국 의회는 행정부의 대외정책을 견제하거나 지원하는데 머물지 않고, 대외정책에 주도적으로 관여하고 강력한 견제기능을 수행하는 것으로 알려져 있다. 특히, 미·중간의 갈등과 경쟁 속에서 미국 의회가 중국에 대한 제재를 주도하고 있는 점은 이를 잘 보여준다.¹⁰⁰⁾ 하지만, 미국과 같이 대통령제를 채택하고 있는 한국은 상존하는 북한의 안보 위협으로 인하여 행정부가 대외정책에 관한 주도권과 리더십을 행사해 왔다. 또한, 국방정책을 포함한 한국의 대외정책은 중장기적인 접근이 필요하지만, 행정부가 변화할 때마다 행정부의 선호에 따라 좌우되는 과정을 반복해 온 것이 사실이다. 정책의제설정 초기부터 국회가 보다 많은 정보를 확보하고 제공할 수 있도록 새로운 제도와 법령을 정비하는 등 국방정보에 대한 접근 권한을 확대할 필요성을 검토해야 하며, 국방부를 포함한 행정부는 국회의 순기능적 역할을 잘

100) 박현석·고주현·김성조 외, 『대외정책과 의회의 역할: 해외사례 비교 연구』 (서울; 국회미래연구원, 2021), pp. 107~109.

활용할 수 있는 방안에 대해서도 고민해야 한다.

다섯째, 한국의 정책의제설정과정에서 적극적인 싱크탱크의 활용이 요구된다. 싱크탱크는 중장기적 시각에서 한국 국방정책 환경 변화의 방향성 및 내용을 파악하고 선제적인 정책대안을 제시할 수 있는 전문가 집단으로 그 중요성 및 역할은 그 어느 때보다도 긴요하기 때문이다. 하지만 주요 국방정책 의제설정과정에서 국내 싱크탱크의 활용은 적극적으로 이루어지지 않았으며, 정책을 보조하는 역할에 머물렀다.

싱크탱크는 정책의제설정과정에서 직접적인 영향을 행사하기 보다는 간접적인 경로를 통해 영향을 미치는 경우가 많다. 특정 사회문제를 분석하여 정책대안을 제시함으로써 사회문제를 특정 정책의제로 설정할 수 있게 한다. 또한 정책대안을 비교하고 그 장단점을 평가함으로써 정책 대안을 둘러싼 정치집단간의 이해관계에도 영향을 미칠 수 있다. 하지만 한국의 국방정책 의제설정과정에서 싱크탱크를 활용하는 것은 제도적으로 제한이 있다. 정부의 산하기관으로 설립되어 운영되고 있는 연구소들은 소속된 부처로부터 제원을 조달받기 때문이다. 이로 인해 운용의 자율성과 독립성을 확보하는데 한계가 있다. 또한 정책과정에서 독자적인 목소리를 내세우고 전문성을 가지고 정당성을 확보하지 못하는 한계를 가지고 있다.¹⁰¹⁾ 따라서 정부 산하기관의 경우, 보다 자율성과 독립성을 보장할 수 있어야 하며, 미국의 경우처럼 정책이념이나 혹은 비당파적 입장에서 전문적으로 국방정책을 분석하고 의제설정을 제기하며, 정책대안을 제시하는 비영리 민간연구소도 적극 활용해야 한다.

101) 정광호, “정책과정에서의 미국 싱크탱크(Think Tank)의 활동과 역할에 관한 예비적 분석,” 『행정논총』 제44권 1호 (2005), pp. 296~300. ; 이시욱, “Think Tank의 중요성과 역할,” 『2017 Global Think Tank 순위 보고서 발표 포럼』 (2018.1), pp. 22~24.

끝으로, 국방정책을 수립하기 전 국민에게 공감을 얻기 위해 더 많은 노력을 해야 한다. 국방정책의 이유와 목적, 장점 등을 국민에게 충분히 알리고 설득하는 노력과 함께, 필요하다면 일정 주기로 성과를 제시하는 등의 노력을 보다 강화해야 한다. 이를 통해 국민의 지지를 확산시켜 나갈 수 있어야 한다. 특히 국민적 관심사에 대해서는 가능한 공중 의제화하는 과정을 거친다면 더 좋은 효과를 얻을 수 있다. 합리적 과정을 거친 국방정책 결정과 적극적인 홍보를 거친다면 국방정책의 효율성 증진은 물론, 국민의 적극적인 신뢰와 지지를 받을 수 있다.

5. 결 론

본 논문의 목적은 역대정부의 주요 국방정책 결정 사례를 통해 국방정책 의제가 어떻게 설정 및 확산하고 진입되는지를 의제 설정과정을 중심으로 분석하여 한국의 국방정책의 유형과 특징을 분석하고, 한국 국방에 주는 정책적 함의를 제시하는 것이다.

연구결과를 요약하면 다음과 같다. 먼저, 한국의 주요 국방정책 의제설정과정 유형은 다원화되고 민주화된 선진국에서 많이 나타나는 외부주도형보다 시민사회와 민간부문이 취약한 후진국에서 많이 나타나는 동원형과 내부접근형으로 분석되었다. 전작권 전환 시기 연기 정책 결정시에는 동원형으로, 전작권 전환 재연기, 한반도 사드 배치 및 한·일 군사정보보호협정 체결 정책 결정시에는 내부접근형으로 분석되었다.

한국의 국방정책 의제설정과정의 특징은 다음과 같이 다섯가지로 제시해 볼 수 있다. 먼저, 한국의 국방정책 결정은 북한의

도발과 위협 양상의 변화와 미국의 국방정책의 틀 속에서 이루어졌다. 둘째, 정부의 의견이 주도적으로 반영되었고, 대부분의 의제설정과정이 정부 주도로 이루어졌다. 과거에 비해 국방정책의 개방성과 투명도는 높아졌지만 여전히 정부 정책결정자들이 직접 의제를 제기하는 등 대부분 하향식으로 추진되었다는 공통점이 있다. 셋째, 정부는 자신들이 준비한 정책 내용을 결정하거나, 집행하는데 필요한 집단에게 내용을 전파하고 정책의제를 설정하는 경향이 있었다. 넷째, 정책의제설정과정에서부터 국민의 이해와 설득 노력이 부족했다. 국방정책 결정에 있어 중요한 부분 중 하나는 여론형성 과정으로, 정부의 대중매체를 활용한 공공의제화 노력은 다소 미흡했다. 끝으로 정책의제설정 과정에서 일관성과 지속성을 유지하지 못했다. 우리의 국방정책은 과거와 같이 행정부가 교체되거나 정책결정권자가 바뀌면서 일관성을 잃고, 변화되는 과정을 반복했다.

이를 바탕으로 제시할 수 있는 정책적 함의는 다음과 같이 여섯 가지로 제시해 볼 수 있다. 먼저, 국방정책 의제설정에서부터 대미협상력 제고를 위한 노력이 필요하다. 정책의제설정 과정에서부터 우리의 국가이익을 반영할 필요성이 있다. 한국의 국방정책 결정은 우리의 요구와 필요성에 의해서만 이루어지지 않는다. 미국의 국방전략에 주는 가치와 의미가 더 클 수도 있다는 사실을 인식해야 한다. 이를 전략적으로 활용할 수 있는 방안에 대한 고민이 필요하다. 둘째, 국방정책 의제설정 과정에서 하향식보다는 상향식 의제설정에 대한 검토가 필요하다. 한국의 국방정책은 과거 최고정책결정자나 소수의 고위 관료들에 의해 주도되었던 시기에서 벗어나 보다 다양한 정책행위자들이 참여할 수 있는 환경이 점진적으로 조성되고 있다. 셋째, 이제 국방정책 의제설정과정도 다양한 정책행위자와 함께 이루어질 필요성이

있으며, 국가이익을 고려하여 그 내용과 범위를 어떻게 설정할 것인지에 대한 명확한 가이드 라인도 설정해야 한다. 넷째, 국방정책 의제설정 단계부터 논리적인 일관성과 지속성을 유지해야 한다. 정부와 국방부는 중장기적인 발전 전략과 비전을 갖고 국방정책과 계획을 세워야 한다. 이를 위해 대외정책 영역에서 국회와 언론이 역할도 강화되어야 한다. 다섯째, 적극적인 싱크탱크의 활용이 요구된다. 주요 국방정책 의제설정과정에서 국내 싱크탱크의 활용은 적극적으로 이루어지지 않았으며, 정책을 보조하는 역할에 머물렀다. 끝으로, 전 국민에게 공감과 지지를 얻을 수 있도록 제반 과정에 걸쳐 다양한 노력들이 수반되어야 한다.

본 논문에서 전작권 전환 연기 결정에서부터 한·일 군사정보 보호협정 체결까지 역대정부의 국방정책 의제설정과정을 중심으로 연구했다. 하지만 이러한 몇몇 사례분석을 통해 한국 국방정책 의제설정과정의 유형과 특징을 일반화할 수는 없다. 다양한 사례연구를 통해 한국 국방정책 유형과 특징 분석 등 연구 결과의 신뢰도와 타당성을 높일 수 있어야 한다. 또한, 국방정책 의제설정과정 분석은 공식적인 자료 외에 비공식적인 타협이나 협상 내용들도 반영하려는 노력을 통해 보다 가치있는 연구결과를 도출할 필요가 있다.

〈참고문헌〉

1. 단행본 및 연구논문

- 국방부, 『2010년 국방백서』, 서울 : 국방부, 2011
- _____, 『2014년 국방백서』, 서울 : 국방부, 2014
- _____, 『2016년 국방백서』, 서울 : 국방부, 2016
- 국방부·외교부·통일부·국가보훈처, 『결승점을 향해 씩없이 달리겠습니다.
박근혜 정부 1기 국방·외교·통일·보훈분야 주요성과』, 서울
: 국방부·외교부·통일부·국가보훈처, 2015
- 남궁근, 『정책학』, 경기: 법문사, 2017
- 노시평·박희서 외, 『정책학의 이해』, 서울: 비엔엠북스, 2004
- 대통령비서실, 『노무현 대통령 연설문집 4권』, 서울 : 국정홍보처, 2006
- 박현석·고주현·김성조 외, 『대외정책과 의회의 역할: 해외사례 비교
연구』, 서울 ; 국회미래연구원, 2021
- 이명박, 『대통령의 시간 : 2008-2013』, 서울 : 알에이치코리아, 2015
- 정정길·최종원 외, 『정책학원론』, 서울: 대명출판사, 2014
- 진성준, 『2013년 국감 정책자료집(1)』, 서울 : 국회, 2013
- 채경석, 『정책학원론』, 서울: 대왕사, 2005
- 통일연구원, 『사드배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응방안』, 서울 :
통일연구원, 2016
- 한석태, 『정책학개론』, 서울: 대영문화사, 2017
- 한용섭, 『우리 국방의 논리』, 서울 : 박영사, 2019
- 합동참모본부, 『합동·연합작전 군사용어사전』, 서울: 합동참모본부, 2020
- 행정안전부 의전담당관실, 『제27회 국무회의 회의록 44번 의안 제888호』,
2012년 6월 26일
- 곽현용, “동맹모델과 한국의 국방개혁에 관한 연구,” 경남대학교 대학원
박사학위 논문, 2018
- 김연준, “북한 핵 위협 극복을 위한 한·일 안보협력 필요성 : 도전과 극복,”
『융합보안논문지』 제18권 2호(2018): 90

- 김준형, “한국, 미국 MD 편입인가?, KAMD인가?,” 『코리아연구원 특별 기획 보고서』제46호(2014): 31
- 김재한, “통일·안보 정책의 정치화와 사드 배치 논란,” 『통일전략』 16권 4호(2016): 28-38, <http://uci.or.kr/G704-001912,2016.16.4.003>
- 김홍규, “4차 북핵실험과 사드의 국제정치,” 『통일정책연구』 제25권 1호(2016): 33,
<http://uci.or.kr/G704-001526,2016.25.1.007>
- 김 훈, “한미동맹 군사구조와 전시작전통제권 전환정책 연구,” 경기대학교 정치전문대학원 박사학위 논문, 2018
- 문혜정, “한국 복권정책의 변화에 관한 연구: 의제설정과정을 중심으로,” 서울과학기술대학교 IT정책전문대학원 박사학위 논문, 2013
- 손대선, “전시작전통제권 전환정책 결정요인에 관한 연구 : 노무현, 이명박, 박근혜 정부의 정책결정 차이를 중심으로,” 『군사연구』 제143집(2017): 401-428, 397-437,
<http://doi.org/10.17934/jmhs..143.201706.397>
- 신인호·김철환, “감시능력 향상… 북한 핵·미사일 위협 도발 억제에 기여 : 한·일 군사비밀정보보호협정 체결,” 『국방저널』 제516호(2016): 7-8, 10
- 오상준, “국방정책의 갈등형성요인에 관한 연구,” 제주대학교 대학원 박사학위 논문, 2011
- 우정엽, “사드(THAAD)가 중국에게 위협이 되는가?,” 『JPI PeaceNet』 (2015. 2. 11)
- 이강경·설현주, “한·일 GSOMIA의 군사적 함의 고찰,” 『국방연구』 제63권 제1호(2020): 81, <http://doi.org/10.23011/jnds.2020.63.1.003>
- 이석환·박상권·황해성, “국방정책 결정요인과 한국의 국방정책 지향 방향,” 『해양전략』 제165호(2015)
- 임종권, “국방정책 결정과 정책변동에 관한 연구 : 전시작전통제권 전환 정책 사례를 중심으로,” 건국대학교 대학원 박사학위 논문, 2019
- 장순휘, “전시 작전통제권 전환 연기 및 재연기에 관한 연구,” 경남대학교 대학원 박사학위 논문 2015

- 장 혁, “참여정부와 이명박 정부의 전시작전통제권 전환정책 비교 연구,” 경남대학교 대학원 박사학위 논문, 2012
- 정광호, “정책과정에서의 미국 싱크탱크(Think Tank)의 활동과 역할에 관한 예비적 분석,” 『행정논총』 제44권 1호 (2005): 296-300, <http://uci.or.kr/G704-000826.2006.44.1.008>
- 조영갑, “한국 국방정책의 역사적 변천과 특징 정립에 관한 연구,” 『군사』 제64권(2019), <http://doi.org/10.29212/mh.2007..64.257>
- 조경환, “한반도 사드 배치의 정책형성에 관한 연구: 정책의 내용과 과정 분석을 중심으로,” 성균관대학교 대학원 박사학위 논문, 2019
- 정향윤, “Cobb의 모형에 의한 국가수준 교육과정 정책의제설정과정 분석,” 『중등교육연구』vol.65, no.1(2017): 233, <http://doi.org/10.25152/ser.2017.65.1.225>
- 진상현, “한국의 기후변화정책 관련 의제설정 유형 및 과정,” 『NGO연구』 제17권 제3호(2022): 50, <http://doi.org/10.23193/kngos.2022.17.3.41>
- 홍현익, “한·일정보보호협정 종료 결정과 한국의 대외전략 방안,” 『정세와 정책』 2019-18호(2019): 1-2
- 현인택, “사드의 국제정치학: 중첩적 안보 딜레마와 한국의 전략적 대안,” 『신아세아』24권 3호(2017): 41-43, <http://doi.org/10.22869/nari.2017.24.3.001>
- Anderson, James. Public Policy-Making, 2nd ed., N.Y : Holt, Rineheart & Winstone, 1979
- Cobb, Roger W. & Elder, Charles D. “The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Mordern Democratic Theory,” The Journal of Politics, vol.33, no.4(1971): 905. <https://doi.org/10.2307/2128415>
-
- _____ . Participation in American Politics: The Dynamic of Agenda Building, Boston : Allyn and Bacon, Inc, 1972

-
- . Participation in American Politics 2nd ed., Baltimore: The Johns Hopkins Univ. Press, 1983
- Cobb, Roger W. Ross Jennie-Keith and Ross, Marc Howard. "Agenda-Building as a Comparative Political Process," *American Political Science Review*, Vol.70(1976): 128-136, <https://doi.org/10.2307/1960328>
- Cohen, Jeffrey E. "Presidential Rhetoric and the Public Agenda," *American Journal of Political Science* vol.39, no.1 (Feb., 1995): 87-107, <https://doi.org/10.2307/2111759>
- Easton, David. *A Systems Analysis of Political Life*, New York: John Wiley & Sons, 1965
- Eyestone, Robert. *From Social Issue to Public Policy*, New York: John Wiley and Sons, 1978
- Herschman, Albert O. "Policymaking and Policy Analysis in Latin America: A Return Journey," *Policy Science* vol.6(1975): 388-391, <https://doi.org/10.1007/BF00142381>
- Jone, Charles O. *An Introduction to the Study of Public Policy*. 3rd ed., Monterey, C.A: Brooks/Cole Publishing Co., 1984
- Nelson, Barbara J. "Setting the Public Agenda" in Judith V. May & Aaron B. Wildavsky(ed.), *The Policy Cycle*, California: Sage Publications inc, 1978
- Peake, Jeffrey S. "Presidential Agenda Setting in Foreign Policy," *Political Research Quarterly* vol.54, no.1, (Mar., 2001): 69-86, <http://doi.org/10.1177/106591290105400104>
- Rutledge, Paul E. Larsen Price, Heather A. "The President as Agenda setter-in-chief: The Dynamics of Congressional and Presidential Agenda Setting." *Policy Studies Journal* (2014): 443-464, <https://doi.org/10.1111/psj.12068>

- Wolfe, Michelle, Jones Bryan D. & Baumgartner Frank R. "A Failure to Communicate: Agenda Setting in Media and Policy Studies." *Political Communication*, vol.30(2013): 175-192, <https://doi.org/10.1080/10584609.2012.737419>
- Wood, B. Dan & Peake, Jeffrey S. "The Dynamics of Foreign Policy Agenda Setting," *American Political Science Review* vol.39, no.1(Mar., 1998): 173~184, <https://doi.org/10.2307/2585936>

2. 정책브리핑 자료 및 신문기사

- 국방부, “국방부 미 사드배치 요청하면 우리 주도로 판단해 결정,” 『국방부 정책브리핑』(2015년 3월 17일)
- _____, “주한미군 사드(THAAD) 배치 관련 한미 공동발표문,” 『국방부 정책브리핑』(2016년 2월 7일)
- _____, “한미, 주한미군 사드배치 공식협의 시작,” 『국방부 정책브리핑』(2016년 2월 17일)
- 김경희·신용호, “사드, 정부입장 3NO,” 『중앙일보』(2015년 3월 12일)
- 김태영, “2010년 국방정책과 주요현안,” 『제69회 KIMS Morning Forum』(2010년 2월 24일)
- 김희용, “국방연구원 “국민 48.8% 전작권 전환 연기해야,” 『KBS뉴스』(2010년 4월 29일)
- 박세영, “〈창간 23주년 특집-여론조사〉 ‘전작권 연기’ 찬성 55.2% 반대 36.4%.”
- 송형국, “미 태평양사령관 한반도에 사드포대 배치 논의 중,” 『KBS 뉴스』(2015년 4월 17일)
- “시기가 아닌 조건에 기초한 전작권 전환 추진,” 『국방일보』(2013년 12월 23일)
- 안주영, “박근혜 대통령 신년 대국민 담화 및 기자회견 일문일답 (전문),” 『서울신문』(2016년 1월 13일).

- 윤상호, “카터 미국방 사드배치 논의할 단계 아니다,” 『동아일보』(2015년 4월 11일)
- 이명박 대통령의 라디오 인터넷 연설, “President’s Adress to the Nation : My Fellow Citizen,” Radio and Internetaet adress to the nation by president Lee Myung-bak(2015.12.18.) <http://www.korea.net/Government/Breifing-Room/presidnetial-speeches/View?articleId=91057>(접속일자: 2023년 8월 15일)
- 최경선, “한·미·일 안보협력과 지소미아 관리,” 『KONAS 안보칼럼』(2021년 12월 2일)
- 최현수, “韓·美·日, 3국간 ‘북핵 미사일 정보공유’ 약정 발효,” 『국민일보』(2014년 12월 29일)
- 천현우, “10명 중 7명 한반도에 사드사드 배치해야,” 『MBC뉴스』(2016년 2월 9일)
- 하중훈, “주한미군 ‘사드배치 부지조사 진행했다,’” 『서울신문』(2015년 3월 13일)

(Abstract)

Defense Policy Agenda Setting Process in Korea : Types, Characteristics, and Policy Implications

- Focusing on the postponement and reenactment of the Transfer of Wartime Operational Control, the deployment of THAAD on the Korean Peninsula, and the Korea-Japan General Security of Military Information Agreement -

Choi, Young-Chan
Kim, Kyung-Jin

The purpose of this paper is to identify how the major defense policy agendas of previous governments are set, spread, and entered, and analyze the types and characteristics based on this. The results of the study are summarized as follows.

First of all, Korea's major defense policy agenda was analyzed as a more diverse and democratic model in which problems were raised by citizens or private groups outside the government and turned into policy agendas actively resolved by the government. When deciding on a policy to postpone the Transfer Wartime Operational Control, it was analyzed as a mobilization model to secure public support after the government's agenda, and an inside access model that omitted the process of Transfer Wartime Operational Control, THAAD deployment on the Korean Peninsula, and signing a Korea-Japan General Security of Military Information Agreement.

The characteristics of Korea's defense policy agenda setting process can be presented as follows. First, South Korea's defense policy decision was made within the framework of North Korea's provocations and threats and the U.S. defense policy. Second, the government's opinions were reflected in the initiative, and most of the agenda setting process was led by the

government. Third, the government tended to decide on the policy contents they prepared or spread the contents to groups essential for implementation and set policy agendas. Fourth, there was a lack of public understanding and persuasion efforts for defense policy decisions from the process of setting policy agendas. Finally, logical consistency and continuity were not maintained in the process of setting policy agendas.

Based on this, the policy implications that can be presented can be presented as follows. First, efforts should be made to enhance the negotiating ability with the U.S. from setting the defense policy agenda. Second, in the process of setting a policy agenda, it is necessary to review the bottom-up agenda rather than top-down. Third, the process of setting the defense policy agenda needs to be carried out with various policy actors, and clear guide-lines for how to set the content and scope should be set in consideration of the national interests. Fourth, consistency and continuity must be maintained from the stage of setting the defense policy agenda. Fifth, active use of think tanks is required. Finally, unlike in the past, various efforts should be accompanied to gain public support from the stage of establishing the defense policy agenda so that public consensus and support can be formed.

Keywords : defense policy, agenda setting process, social issues,
public agenda, government agenda

