



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학 석사 학위논문

사드(THAAD)배치  
정책결정과정분석  
- Allison 모형의 적용 -

2022년 2월

서울대학교 대학원  
행정학과 행정학 전공  
김 탁

사드(THAAD)배치  
정책결정과정분석  
- Allison 모형의 적용 -

지도교수 이 수 영

이 논문을 행정학 석사 학위논문으로 제출함  
2021년 9월

서울대학교 대학원  
행정학과 행정학전공  
김 탁

김탁의 석사 학위논문을 인준함  
2021년 12월

위 원 장 박 정 훈 (인)

부위원장 김 병 조 (인)

위 원 이 수 영 (인)

## 국문 초록

사드(THAAD) 배치에 대한 논란은 여전히 존재한다. 2016년에 배치 결정이 이루어졌지만, 2021년에도 사드(THAAD) 무기를 반입 하는데 반대하는 시위가 존재한다. 해당 논란의 원인을 파악하기 위해 사드(THAAD) 배치를 어떤 정책결정과정으로 도입했는지 파악할 필요가 있었다. Allison 모형을 적용했으며 사드(THAAD) 배치와 관련된 실천적 함의와 향후 바람직한 정책결정과정의 방향을 제시할 필요가 있다.

연구범위로 사드(THAAD) 배치 논의 기간은 2013년 10월부터 2016년 9월 30일까지를 선정했으며, Yin의 사례연구를 도입했다. 연구방법은 문헌조사이며, 인터넷 신문 기사, 정부부처 백서, 국회회의록 등을 주로 사용했다.

사드(THAAD)는 고고도 미사일 방어체계인데, 지역 방어가 가능하며 대한민국 전역의 1/2에서 2/3까지 보호할 수 있다. 레이더의 경우 100m 밖에서는 전자파가 인체에 영향을 미치지 않는다. 이론적 배경으로 Allison 모형은 합리적 행위자 모형, 조직과정모형, 관료정치모형으로 구성된다. 합리적 행위자 모형의 경우 정부행동은 합리적 선택으로 이루어지며, 조직과정모형의 경우 정부 행동은 조직의 산출물이며, 관료정치모형의 경우 정부 행동은 정치적 결과이다.

선행연구에서 Allison 모형을 적용한 연구들의 경우 외교 외에 군사분야, 전시산업발전법, 정신보건법, 아동학대예방센터 설립, 북한의 산림정책 등이 있는데 모두 높은 설명력을 가졌다. 사드(THAAD)와 관련해서 유용성, 갈등요인분석, 결정과정을 분석한 연구들이 존재했다. 유용성의 경우 어떤 조직 및 행위자들의 판단을 거쳤는지 연구에 한계가 있었다. 갈등요인의 경우 신뢰의 문제를

발견했다. 결정과정에서는 다중흐름모형, 정책옹호연합모형을 적용하여 분석했다. 이러한 연구에도 사드(THAAD) 배치 외에 다른 대안들은 존재하지 않았는지, 조직 및 행위자들이 각자의 목표에도 불구하고 사드(THAAD) 배치에 합의하게 된 과정에 대한 분석에 한계가 있었다. 또한 성산포대로 부지 결정과 성주 골프장으로 부지 결정한 것에 대한 분석도 한계가 존재했다.

연구질문으로 사드(THAAD) 배치가 결정된 이유와 경북 성주군이 부지로 결정된 이유를 설정하고 Allison 모형을 적용하여 분석했다. 2016년 7월 8일에 사드(THAAD) 배치가 결정된 것에 대해 합리적 행위자 모형, 조직과정모형, 관료정치모형 모두 북핵 억제를 위한 최선의 방안이라는 결과가 도출됐다. 합리적 행위자 모형의 경우, 유엔안보리 대북 제재, 단독 핵무장, 전술핵 재배치, 사드(THAAD) 배치, 킬 체인(Kill Chain) 및 한국형 미사일 방어체계(KAMD) 구축이 있었다. 신속성, 군사적 효용성 그리고 주변국의 반발을 고려했을 때 사드(THAAD) 배치가 가장 합리적이라고 판단됐다. 조직과정모형의 경우 북한의 4차 핵실험을 이후로 북한과 ‘한반도 신뢰 프로세스’를 진행하는데 한계가 있었기에 국방부, 외교부, 통일부 모두가 사드(THAAD) 배치에 합의했다. 관료정치모형의 경우도 북한의 4차 핵실험을 계기로 윤병세 전 외교부 장관, 홍용표 전 통일부 장관이 진행하는 북핵 억제에 대한 국제공조보다 국가 안보가 더 중요하다는 공감대를 형성하여 사드(THAAD) 배치에 합의했다.

경북 성주군이 부지로 결정된 것에 대해 2016년 7월 13일 성주 성산포대로 결정된 것과 2016년 9월 30일 성주 골프장으로 변경 결정한 것으로 구분하여 분석했다. 관료정치모형으로 각각의 결정은 합당했지만, 합리적 행위자 모형 및 조직과정모형으로 분석하는데 한계가 있었다. 2016년 7월 13일 성주 성산포대로 부지를 결정한 것에 대해 합리적 행위자 모형의 경우 성주 외에 다른 부지가 있었지

만, 합당하지 않았기에 배제되었다. 지역 주민들과 사전에 소통을 약속했지만 사안의 중대성으로 인해 시행하지 못한 한계가 있었다. 조직과정모형의 경우 국방부가 제시한 ‘확고한 국방 태세 확립’과 ‘국민존중 국방정책’ 기조에서 지역 주민과 소통에 한계가 있었다. 국방부와 다른 대등한 조직 간의 결과물이 아닌 상위의 조직인 청와대와 결과물이라는 점에서 분석에 한계가 있었다. 관료정치모형의 경우 류제승 전 국방부 국방정책실장이 한미 공동실무단에서 성주 성산포대를 부지로 최적으로 결정하고 한민구 전 국방부 장관에게 보고했다. 이로 인해 군사적 효용성은 파악했으나, 군사적 보안으로 인해 명확한 답변을 회피했다. 그러나 언론의 추측성 보도로 인한 시민들의 불만을 관리하기 위해 예정보다 빠른 발표를 진행했다. 박근혜 전 대통령도 성주 성산포대가 최적의 부지라고 인식한 점을 반영한 것이다.

2016년 9월 30일 성주 골프장으로 부지를 결정한 경우 합리적 행위자의 모형에서 성주 주민들의 불만을 고려하여 다른 부지를 선택했지만, 그로 인해 김천 지역 주민들의 불만이 야기됐다. 관련 지역 주민들의 불만까지 포괄적으로 고려하지 못한 점에서 한계가 있다. 조직과정모형의 경우 2016년 8월 4일에 청와대에서 제3부지를 검토를 밝히자, 국방부는 성주 주민들의 요청에 따라 제3부지를 검토했다. 기존의 군유지 외에 민유지까지 포함하여 조사한 결과 성주 골프장으로 결정됐다. ‘확고한 국방태세 확립’과 ‘국민존중 국방정책’ 모두를 실현한 결과지만, 국방부와 다른 대등한 조직 간의 결과물이 아니라는 점에서 분석에 한계가 있었다. 관료정치모형의 경우 이완영 전 성주 지역구 의원이 지역주민들의 반발을 표명했다. 이에 김향곤 전 성주군수는 제3부지 검토서를 제출하여 류제승 전 국방부 국방정책실장은 민유지까지 포함하여 조사를 진행했다. 조사 보고를 받은 한민구 전 국방부 장관은 성주 골프장으로 부지를 변

경했다. 지역주민들의 반발을 고려한 점, 민유지까지 포함한 점, 군사적 효용성을 유지했다는 점이 성주 골프장이 부지로서 적합한 이유다.

이론적 함의로 합리적 행위자 모형의 경우 최고 행위자가 항상 최선의 판단을 내리는데 한계가 있음을 확인했다. 조직과정모형의 경우 조직의 목표 외에 상위의 목표가 문제가 생길 경우 합의하는 과정을 확인했다. 다만, 공개성 및 투명성이 모두 확보된 사안을 두고 상하조직이 아닌 대등한 조직들 간의 산출물이 전제됐을 때 조직과정모형의 설득력이 확보됐다. 관료정치모형의 경우 북한의 4차 핵 실험을 계기로 행위자들의 목표가 상위의 목표로 조정될 수 있음을 확인했다. 또한 성주 골프장으로 부지 결정을 통해서 동일한 수단을 활용하여 각각의 목적을 실현할 수 있는 경우 합의한다는 점을 파악할 수 있었다.

실천적 함의로 정부에서 비공개적으로 정책결정을 진행해야 하는 사안이 국민적 관심사와 결부될 경우 계획대로 시행하는데 한계가 있었다. 또한 언론의 보도로 인해 정책 결정의 한계가 있을 수 있기 때문에 사전에 정부의 신뢰를 높일 수 있는 방안도 모색할 필요도 있었다. 마지막으로 사드(THAAD) 배치는 포괄적 영역에서 발생하는 사악한 문제(Wicked problem)이기 때문에 체계적이고 통합적인 조직 관리가 요구된다.

연구의 한계는 좀 더 구체적인 자료의 확보가 어려웠다. 사드(THAAD) 배치와 관련하여 2016년 7월 7일 국가안전보장회의(NSC) 회의가 있었다. 다만 회의의 내용은 비밀이기 때문에 사드(THAAD) 배치 및 부지 결정과 관련된 내용을 확보하는데 한계가 있었다. 이로 인해 실무자들을 통한 심층 인터뷰를 진행하기 어려웠기 때문에 좀 더 자료를 수집하는데도 한계가 있었다. 현재 사드(THAAD) 반입과 관련된 갈등은 성주 골프장 부지 결정보다 향후

있었던 일반환경영향평가가 문제였다. 따라서 향후 연구 주제는 사드(THAAD) 배치와 관련하여 소규모 환경영향평가가 아닌 일반환경영향평가 결정의 타당성을 연구할 필요가 있다.

주요어 : 사드 배치, Allison 모형, 합리적 대안, 조직의 목표, 참여자들의 목표

학 번 : 2020-23349



# 목 차

제 1 장 서론 .....	10
제 1 절 연구의 배경 및 목적 .....	10
제 2 절 연구의 범위 및 방법 .....	13
제 2 장 이론적 배경 및 선행연구 분석 .....	16
제 1 절 사드(THAAD) 배치 .....	16
1. 개념과 특징들 .....	16
2. 사드 배치 시기 .....	18
제 2 절 엘리슨(Allison)모형 .....	21
1. 합리적 행위자 모형 .....	22
2. 조직과정모형 .....	23
3. 관료정치모형 .....	25
제 3 절 선행연구 검토 .....	29
1. 엘리슨(Allison) 모형 .....	29
2. 사드 연구 .....	31
제 4 절 요약 및 연구의 차별성 .....	34
제 3 장 연구방법 .....	36
제 1 절 연구의 분석틀 .....	36
제 2 절 자료수집 및 분석방법 .....	40
제 4 장 분석결과 .....	40
제 1 절 사드 배치 결정 .....	41
1. 합리적 행위자 모형 .....	41
2. 조직과정모형 .....	44

3. 관료정치모형 .....	47
4. 분석 모형의 적절성 .....	49
<b>제 2 절 경북 성주 성산포대로 부지 결정 .....</b>	<b>50</b>
1. 합리적 행위자 모형 .....	50
2. 조직과정모형 .....	54
3. 관료정치모형 .....	57
4. 분석 모형의 적절성 .....	59
<b>제 3 절 경북 성주 골프장으로 부지 변경 결정 .....</b>	<b>59</b>
1. 합리적 행위자 모형 .....	59
2. 조직과정모형 .....	62
3. 관료정치모형 .....	64
4. 분석 모형의 적절성 .....	66
<b>제 5 장 결론 .....</b>	<b>66</b>
<b>제 1 절 연구의 요약 .....</b>	<b>66</b>
1. 사드(THAAD) 배치 결정 .....	66
2. 경북 성주 성산포대로 부지 결정 .....	68
3. 경북 성주 골프장으로 부지 변경 결정 .....	70
<b>제 2 절 이론적 함의 .....</b>	<b>73</b>
1. 합리적 행위자 모형의 함의 .....	73
2. 조직과정모형의 함의 .....	74
3. 관료정치모형의 함의 .....	74
4. 분석 모형의 설명력 .....	76
<b>제 3 절 실천적 함의 .....</b>	<b>76</b>
<b>제 4 절 연구의 한계 .....</b>	<b>78</b>
<b>제 5 절 향후 연구주제 .....</b>	<b>78</b>

참고문헌 .....	80
Abstract .....	97

## 표 목 차

[표 1]	.....	19
[표 2]	.....	28
[표 3]	.....	39
[표 4]	.....	72

# 제 1 장 서론

## 제 1 절 연구의 배경 및 목적

사드(THAAD) 배치에 대한 논쟁이 여전히 존재하고 있다. 사드(THAAD Terminal High Altitude Area Defense)는 고고도 미사일 방어 체계로, 미국이 추진하고 있는 미사일 방어체계의 핵심요소 중 하나이며, 중단거리 탄도미사일로부터 군 병력과 장비, 인구밀집지역, 핵심시설 등을 방어하는데 사용된다.(사드, 네이버 지식백과) 2014년 6월 커티스 스캐퍼로티(Curtis Scaparrotti) 주한미군 사령관이 미국 국방부에 사드 한국 배치를 요청했다는 발표로 사드 논란이 시작됐지만, 한국 정부가 이를 부인하는 모습이 반복되다가 2015년 4월에 방한한 애슈턴 카터(Ashton Carter) 국방장관이 사드 배치를 논의할 시기가 아니라고 밝혔다.(사드, 네이버 지식백과) 이후 2016년 북한의 4차 핵실험을 계기로 박근혜 대통령이 2016년 1월 13일 신년 기자회견에서 사드 배치를 안보와 국익에 따라 검토하겠다고 언급하였으며, 2016년 2월에 사드 배치에 대한 공식 협의를 시작했다.(사드, 네이버 지식백과) 2016년 7월 8일에 북한의 핵과 미사일 위협에 대응하여 사드를 주한 미군에 배치하기로 결정했으며 13일에 경북 성주를 사드 배치 지역으로 발표했다.(사드, 네이버 지식백과) 경북 성주를 결정한 이유로 군사적 효용성과 인구 밀집 지역이 아니라는 점, 중국의 반발 최소화 등이 있었지만, 성주 지역 주민들은 사드 배치를 반대하게 된 것이다.(사드, 네이버 지식백과)

2021년 8월 19일 사드 기지에 부식 공급과 쓰레기 처리를 위한 차량을 보내는데 경찰과 주민들이 32번째 충돌을 일으키고 있다.<sup>1)</sup> 국방부가 경북 성주 소성리 사드 기지에 부식 공급과 쓰레기 처리를 위한 차량 49대

---

1) 이영욱 (2021) 사드 반대 측-경찰 32번째 충돌...사드 기지 차량 49대 반입, 매일신문 <https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=004&oid=088&aid=0000717256>

를 들여보내는 과정에서 회원 등 반대 측이 반발한 것이다.(이영욱, 2021, 매일신문) 사드 반대 측은 오전 6시부터 소성리 마을 회관 앞에서 사드 기지로 통하는 길을 막고 “사드뺐고 평화심자, 폭력경찰 물러가라, 사드는 불법이다” 등의 구호를 외치며 경찰에 맞섰고, 경찰은 600여 명을 사드 기지 주변에 배치하고 오전 7시에 해산을 시작하여 30분만에 완료하고 기지로 차량을 보냈다.(이영욱, 2021, 매일신문) 사드 철회 소성리 종합상황실은 매번 경찰차와 경찰 병력은 공포스러우며 경찰과 국방부에 대한 인권 침해 상황을 국가인권위에 진정을 했지만 소용이 없다고 밝히고 투쟁 의지를 보였다<sup>2)</sup>.(이영욱, 2021, 매일신문) 반면에 박재민 국방부 차관은 지금까지 4, 5년을 설명 및 설득하는 노력을 했음에도 입장이 변하지 않고 있기 때문에 지원 및 협의가 필요하다는 입장을 보였다.(이영욱, 2021, 매일신문)

사드 반대 단체들은 사드 레이더로 인한 전자파 방사선이 세계보건기구 산하 국제암연구소에서 발암물질로 분류된 것이며, 최근 1~2년 사이에 암 환자가 9명이나 발생했으며 이 중 5명이 숨졌다고 강조했다.<sup>3)</sup>(백경열, 2021, 경향신문) 또한 사드배치 반대 단체는 “세계보건기구 산하 국제암연구소는 전자파를 발암물질로 분류함에도 불구하고 2017년 불법 사드 기지 전자파 측정 결과를 조작해 김천 주민들의 건강권과 생존권을 짓밟은 정부와 주한미군을 강력히 규탄한다”고 밝혔다.<sup>4)</sup>(백경열, 2021, 경향신문) 그러나 국방부가 발행한 주한미군 사드배치 브로셔에 따르면 사드는 군사적 효용성을 극대화하면서 사드의 레이더는 주민 거주 지역과 충분히 이격되어 레이더 전자파의 영향이 미치는 않은 것으로 설명했다.<sup>5)</sup>

---

2) 이영욱 (2021) [취재현장] 사드 굴레 이젠 국가가 가져가라  
<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=110&oid=088&aid=0000716895>

3) 백경열 (2021) 사드배치 반대 단체 “사드 기지 전자파로 암 환자 늘어” 주장, 경향신문  
<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=032&aid=0003089801>

4) 백경열 (2021) 사드배치 반대 단체 “사드 기지 전자파로 암 환자 늘어” 주장, 경향신문  
<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=032&aid=0003089801>

5) 주한미군 THAAD 배치 (2016), 북한의 핵·미사일 위협으로부터 우리 대한민국을 더 안전하게 지키겠습니다, 국방부

(국방부, 2016) 또한 레이저 빔이 5° 이상 위쪽으로 방사되어 지상에 있는 인원이나 농작물에 해가 없음을 밝혔다.<sup>6)</sup>(국방부, 2016)

사드 배치가 2017년에 진행된 이후로 4년의 시간이 지났지만 아직까지 성주시 주민들과 대학생자주통일실천단, 민주주의자주통일대학생협의회, 서울 대학생 거래하나, 서울청년진보당 대학생 위원회, 진보대학생넷, 한국대학생진보연합 등<sup>7)</sup>은 사드 배치의 철회를 요구하고 있다. 이미 2016년 2월에 국방부가 사드와 관련된 브로셔를 발간하여 사드는 북한의 핵·미사일 위협으로부터 지키기 위한 자위적 방어 조치라는 점<sup>8)</sup>, 2016년 7월에는 한미 공동실무단에서 군사적 효용성, 지역주민의 안전을 기준으로 정밀한 검토과정을 거쳤음<sup>9)</sup>을 밝혔지만 갈등이 발생하고 있는 것이다. 정경영(2016)의 연구에 따르면 사드 배치의 전략적 모호성을 지적했다. 사드 배치에 따른 유해성 등 환경평가나 국민적 합의 없이 전격 배치 결정한 것에 대한 저항과 불신 때문인 만큼 국가안보 정책의 주요한 이슈와 관련하여 국민을 포함한 유관기관 간 전략적 커뮤니케이션의 중요성을 확인했다.<sup>10)</sup> 김법현 등(2019)의 연구에서도 정부가 사드 배치와 관련된 부지선정 단계까지 국내적 합의 없이 일방적으로 결정했기에 국민적 합의가 부족했으며, 국민들의 군에 대한 불신을 초래했다고 보고 있다.

시민들과 의사소통이 부족했던 사안인 만큼 정부 내 정책결정과정을 파악할 필요가 있다. 구체적으로 당시 박근혜 전 대통령의 지시로 일관적으로 이루어졌는지, 국방부가 국가안보실, 외교부, 통일부 등 다른 조직

---

6) 주한미군 THAAD 배치 (2016), 북한의 핵·미사일 위협으로부터 우리 대한민국을 더 안전하게 지키겠습니다, 국방부

7) 이영욱 (2021) 29번째 사드 반대 집회...올해 '최다' 230여명 모였다, 매일신문  
<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=004&oid=088&aid=0000715992>

8) 주한미군 THAAD 배치 (2016), 북한의 핵·미사일 위협으로부터 우리 대한민국을 더 안전하게 지키겠습니다, 국방부

9) 박해식 (2016) [속보]軍 “경북 성주에 사드 배치” 오후 3시 공식발표...발표문 전문, 동아일보  
<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=020&aid=0002988176>

10) 정경영 (2016) 사드 배치 결정과 갈등관리, 한국군사학회 군사논단 Vol.87, p.105

들과 협의하는 과정에서 결정된 사안인지, 마지막으로 박근혜 전 대통령, 김관진 전 국가안보실장, 한민구 전 국방부 장관, 윤병세 전 외교부 장관, 홍용표 전 통일부 장관 등이 타협, 협상 등의 과정을 통해 얻은 결과물인지 확인해야 할 것이다. 즉, 앨리슨(Allison)의 3가지 모형이 적용될 것이다. 1962년 쿠바 미사일 위기를 그레이엄 앨리슨(Graham Allison)이 합리적 행위자 모형(rational actor model), 조직과정모형(organizational process model), 관료정치모형(governmental politics model)들을 적용하여 분석한 바 있다.<sup>11)</sup> 이미 안보와 관련된 사안에 대해 분석했던 틀인 만큼 대한민국의 사드 배치 결정과 성주군으로 부지 결정 과정에 대한 적용 가능성이 높다. 해당 정책결정과정을 연구하면서 사드 배치가 갑작스럽게 결정된 이유를 확인하여 합리적인 대안인지, 다른 조직이나 참여자들의 영향 요인은 없었는지 등을 파악하겠다. 또한 사드 부지 결정이 경북 성주군의 골프장으로 결정된 이유를 연구하여 조직의 영향력, 참여자 및 행위자의 영향력이 시민들과 소통없이 진행한 배경과 관련이 있는지 파악하여 사드 배치 과정의 실천적 함의와 향후 정책결정과정의 바람직한 방향을 밝히고자 한다.

## 제 2 절 연구의 범위 및 방법

연구 범위는 사드 배치 논의가 시작된 2013년 10월부터 배치 결정이 완료된 2016년 9월까지 살필 것이다.<sup>12)</sup> 구체적으로 사드 논의가 시작된 2013년 10월부터 사드 배치 결정이 이루어진 2016년 7월 8일까지를 1기로, 사드 배치 결정 이후 사드 배치 부지를 경북 성주로 결정한 시기인 2016년 9월 30일까지를 2기로 구분하여 살펴볼 것이다.<sup>13)</sup>

11) 핵전쟁 위기일발 - 쿠바 미사일 위기(1962년), 네이버 지식백과

<https://terms.naver.com/entry.naver?docId=2070726&cid=62123&categoryId=62123>

12) 이동규, 김정훈, 김예슬, 임난영 (2021) 다중흐름모형(Multiple Stream framework)을 적용한 '사드(THAAD) 배치 결정 및 부지 변경' 정책변동 연구, 국정관리연구 16(2) 01-29

13) 이동규, 김정훈, 김예슬, 임난영 (2021) 다중흐름모형(Multiple Stream framework)을



연구대상은 한국이다. 북한의 핵과 미사일 위협에 대응하기 위하여 한미 양국은 사드를 주한 미군에 배치하기로 결정했다.(사드, 네이버 지식백과) 북한은 2006년부터 핵실험을 진행했다. 특히 박현옥(2016)에 따르면 2016년 1월 6일 4차 핵실험을 배경으로 2016년 2월 7일에 한국과 미국은 ‘주한미군 사드 배치 관련 한·미 공동발표문’을 통해 사드 배치에 대한 공식협의를 개시했다.<sup>14)</sup> 2016년까지 북한은 4차례 핵실험을 진행하여 대한민국의 안보에 위협을 주고 있기 때문에 사드 배치를 결정한 것이다. 국방부에서 발행한 브로셔에 따르면 주한미군 사드는 제3국이 아닌 북한의 핵·미사일 위협에 대해서만 운용될 자위권 차원의 방어용 무기체계이며 사드 레이더의 최적 탐지거리는 한반도에 국한되며, 미국의 지역 MD체제와는 상관이 없고 북한의 탄도미사일이 날아올 경우 종말 단계에서 요격하는데 사용된다.<sup>15)</sup> 그러나 중국과 러시아가 반발하고 있다. 박현옥(2016)에 따르면 시진핑 중국 국가주석과 블라디미르 푸틴 러시아 대통령은 2016년 6월에 베이징 정상회담에서 “미국이 주도하는 국제문제에 대한 무력 및 제재에 비판하며 북한의 핵미사일 계획을 구실로 동북아지역에서 새로운 MD거점 배치를 구축하는 것에 반대한다”고 밝혔다.(박현옥, 2016) 사드에 들어있는 AN/TPY-2 레이더의 탐지거리가 중국 일부 지역을 감시할 수 있으며, 러시아의 경우 미국이 추진하고 있는 사드가 미사일 방어체계의 핵심무기이기 때문이다.<sup>16)</sup>

국내에서도 사드에 대한 논란이 존재했다.(박현옥, 2016) 먼저 전자파의 경우 성주 지역 주민들이 사드 레이더 전자파가 인체에 해롭다는 입장을 표명하자, 한미연합사령부 기획참모부장인 헤드룬드 소장은 “(경북 성주 지역은) 레이더가 방사되는 위치보다 저지대에 있기 때문에 환경과 안

---

적용한 ‘사드(THAAD) 배치 결정 및 부지 변경’ 정책변동 연구, 국정관리연구 16(2) 01-29

14) 박현옥 (2016) 김정은 체제의 핵미사일 전략과 한반도 사드 배치 유용성, 한국국사학회 군사논단, Vol.87, p.78

15) 주한미군 THAAD 배치 (2016), 북한의 핵·미사일 위협으로부터 우리 대한민국을 더 안전하게 지키겠습니다, 국방부

16) 사드(THAAD)-고고도 미사일 방어 체계(무기의 세계, 김대영, 유용원의 군사세계), 네이버 지식백과

<https://terms.naver.com/entry.naver?docId=3579313&cid=59087&categoryId=59087>

전, 건강 측면에서 안심할 수 있다는 것을 증명해 보였다”고 밝혔으며, 한국 배치 사드는 상업용 전력을 사용하기 때문에 소음은 문제가 되지 않는다고 설명했다.(박현옥, 2016)

두 번째로 비용 부담 문제이다. 대한민국 전역을 방어하기 위해서 사드 2~4포대가 필요하다고 가정할 경우 6조원~8조원이 요구된다.(박현옥, 2016) 그러나 사드는 주한미군지위협정(SOFA) 관련 규정에 따라 대한민국 정부는 부지와 기반시설 등을 제공하는 것이며, 미국은 사드의 전개 및 운영, 유지 비용을 부담하게 된다.<sup>17)</sup>

세 번째로 사드가 가장 효과적인 미사일 방어체계인지에 대한 논쟁이다.(박현옥, 2016) 아직 실전에 사용된 적이 없으며 제조사인 록히드마틴 사는 시험 성공률이 90%라고 주장하고 있지만, 발사 위치 등 모든 정보가 주어진 상태에서 실험이 진행됐기 때문에 한계가 있다.(박현옥, 2016) 그러나 사드가 40~150km 고도의 종말단계로 하강하는 미사일을 격추시키도록 제작된 점과 북한이 발사한 스커드, 노동미사일의 경우 사거리가 400~600km일 때, 고도 100km이므로 요격범위에 포함된다.(박현옥, 2016)

마지막으로 사드 부지 선정에 대한 문제다. 여러 후보지가 검토되면서 최종적으로 성주가 결정되자 성주 지역주민들은 크게 반발했다.(유한별 등, 2019) 당시 황교안 국무총리가 주민설명회에 참석하며 사과를 했으나 오히려 대치하는 상황이 발생했으며, 사드 배치 철회 투쟁위원회 구성 및 서울역에서 집회가 발생했다.(유한별 등, 2019) 박근혜 전 대통령이 사드를 다른 지역을 검토하겠다고 밝혔으나 이후 성주골프장이 사드 후보지로 지목됐다.(유한별 등, 2019) 주민들은 사드로 인한 부정적 효과를 우려하여 국방부 장관과 사드 배치 철회 투쟁위원회 간에 간담회가 진행됐지만 결과적으로 성주군과 성주 지역주민들의 입장이 제대로 반영되지 않았다.(유한별 등, 2019) 성주 지역주민들은 지질조사 장비를 실은 차량의 성주골프장 진입을 막거나 촛불집회를 진행하면서 문재인 정권의 약속을 계기로 잠시 잠잠해졌다.(유한별 등, 2019)

결국 주한미군의 사드 배치가 한국의 동아시아 외교 안보 형세와 국내

---

17) 주한미군 THAAD 배치 (2016), 북한의 핵·미사일 위협으로부터 우리 대한민국을 더 안전하게 지키겠습니다, 국방부

상황에 영향을 미치는 만큼 한국의 정책결정과정을 살펴봐야 할 것이다.(사드, 네이버 지식백과)

본 연구는 사례연구로서 사드 배치 결정과정에 대해 분석할 것이다. Yin에 따르면 사례연구는 연구대상인 현상과 맥락 사이의 경계가 분명하게 구분되지 않은 가운데, 동시대의 현상을 실생활의 맥락에서, 다양한 원천에서 나오는 증거를 사용하여 연구하는 경험적 연구라고 정의하고 있다.<sup>18)</sup> 김아란(2016)에 따르면 대상의 특성을 포괄적으로 파악하여 전면적인 인과관계를 파악할 수 있는 연구 방법이다. 즉, 소수의 사례를 자연적인 맥락에서 하나의 전체로서 파악하기 위하여 다양한 자료원을 활용하여 심층적, 종합적으로 분석하는 방법이다<sup>19)</sup>. 이를 위해 연구방법은 문헌조사를 활용할 것이다. 문헌조사를 위해 인터넷 신문 기사, 정부 부처 정책 자료집 및 백서, 의회보고서 및 감사발표자료, 대통령 및 협상 참여자 회고록, 공개된 회의록 등을<sup>20)</sup> 주로 사용할 것이다.

## 제 2 장 이론적 배경 및 선행연구 분석

### 제 1 절 사드(THAAD) 배치

#### 1. 개념과 특징들

##### 1) 개념

사드(THAAD)란 Terminal High Area Altitude Defence(이하 ‘사드’)의 약자로서, 대한민국 국군이 도입하기로 결정한 고고도 미사일 방어체계

---

18) Robert K. Yin, Case Study Research : Design and Methods, 4<sup>th</sup> edition, Sage Publications 2009; Robert K. Yin, Applications of Case Study Research, Sage Publications, 1993, p. 3; 남궁근 (2017) 행정조사방법론, 법문사

19) 남궁근 (2017) 행정조사방법론, 법문사

20) 김아람 (2016) Allison 모델을 적용한 북한 핵문제 정책결정과정 분석  
- 제1차 핵 위기를 중심으로 -, 석사학위, 서울대학교, 서울

이다.(정상준, 2018) 사드는 직역하면 ‘종말 단계 고고도 지역방어’를 의미하는데, 종말단계(terminal)란 탄도미사일의 비행 4단계, 이륙-상승-중간-종말단계 중 마지막 단계로 포물선으로 날아오던 탄도미사일이 최고점을 찍고 목표물을 향해 떨어지는 시기를 의미한다.(박현욱, 2016) 국방부에서 발행한 브로셔에 따르면 사거리 3000km급 이하의 단거리·준중거리 탄도미사일이 대기권으로 하강(고도 40~150km)할 때 직접 맞춰 파괴하는 탄도미사일 방어(요격)체계이다.<sup>21)</sup> 사드 1개 포대는 트럭에 탑재되는 요격미사일, 탐지반경 1,000~2,000km의 X<sub>7</sub> 밴드레이더(AN/TPY-2), 중앙통제처리장치(TFCC) 등 4가지로 구성된다. 1개 포대 당 발사대 6~9기로 이루어지고 1기당 미사일 8발이 장착된다.(박현욱, 2016) 한미가 운용 중인 패트리엇가 20여 km 고도에서 요격하는 종말단계 하층방어 요격 체계로 핵심시설 위주 방어의 작은 우산이라면 사드는 지역방어가 가능한 거대한 우산이다.<sup>22)</sup>

## 2) 군사적 효용성

사드 미사일은 2005년부터 미국에서 실시한 11차례의 요격시험에서 모두 성공하는 등 미사일방어 체계 중 가장 요격 성공률이 높다.<sup>23)</sup> 11회 중 8회가 스커드와 같은 단거리 미사일, 3회가 노동미사일 같은 준중거리 미사일에 대한 요격시험으로 배치 목적에 맞는 성능을 보유하고 있다.(2016 국방백서, 국방부)

사드는 40km 이상의 높은 고도에서 북한의 핵·미사일을 요격할 수 있기 때문에 지상에 피해를 주지 않으면서 한미가 운용 중인 패트리엇를 비롯하여 연구개발 중에 있는 중거리 지대공 미사일(M-SAM), 장거리 지대공 미사일(L-SAM) 등과 함께 종말단계 다층방어체계를 구축하여 요격 성공율을 현저히 높일 수 있다.(2016 국방백서, 국방부) 국방부에서 발행한 브로셔에 따르면 주한미군 사드 1개 포대는 대한민국 전역의 1/2에서 2/3범위까지 북한의 스커드·노동·무수단 미사일 등과 같은 단거리·

---

21) 주한미군 THAAD 배치 (2016), 북한의 핵·미사일 위협으로부터 우리 대한민국을 더 안전하게 지키겠습니다, 국방부

22) 2016 국방백서, 국방부

23) 2016 국방백서, 국방부

준중거리 탄도미사일을 요격할 수 있다.<sup>24)</sup> 북한은 2016년 기준으로 약 1000여발의 탄도미사일을 보유하고 있으며, 이 중 85% 이상이 대한민국을 위협하고 있는 만큼 주한미군에 사드가 배치되면 현재의 한미 패트리엇과 함께 다층방어 체계를 구축하여 최소 2회 이상 추가 요격기회를 가질 수 있는 것이다.<sup>25)</sup>

### 3) 안전성

사드 레이더 운용에는 엄격한 안전거리 기준 적용되기 때문에 지상 안전거리인 100m 밖에서는 전자파가 인체에 영향을 미치지 않는다.(2016 국방백서, 국방부) 사드 레이더 빔은 기지울타리로부터 최소 500m 떨어진 기지 내부에서 5도 이상의 각도 위로 방사되기 때문에 기지 밖의 주민들과 농작물에 피해를 주지 않는다.(2016 국방백서, 국방부) 이미 여러 차례 입증한 바가 있다. 2013년 4월 사드체계가 배치된 괌 앤더슨 공군 기지의 경우 사드 포대 앞쪽 약 2~3km 지점에 세계적 관광 명소(코코팜 가드비치, 리티디안 비치)가 위치하고 있고, 주변지역이 야생동물보호구역으로 지정되는 등 전자파 관련 안전성이 입증됐다.(2016 국방백서, 국방부) 실제로 오전 괌 앤더슨 기지 내에 배치된 사드 레이더로부터 1.6 km가량 떨어진 ‘아르마딜로 미군 훈련장’(Site Armadillo)에서 전자파 측정기기로 6분간 사드 레이더 전자파를 측정한 결과 한국군 공군 7전대 소속 전파관리장교는 “전자파 측정값 중 최고치는 1㎡당 0.0007와트로 인체 허용 기준(1㎡당 10와트)의 0.007%에 불과합니다”라고 밝혔다.(박현욱, 2016) 인원통제 구역에서 측정한 그린파인 레이더와 패트리엇 레이더의 전자파 강도도 인체보호기준의 약 0.33~5.38% 수준으로 매우 낮게 나타난 만큼 사드체계 배치 이후에도 안전한 운영은 계속될 것이다.(2016 국방백서, 국방부)

## 2. 사드 배치 시기

---

24) 주한미군 THAAD 배치 (2016), 북한의 핵·미사일 위협으로부터 우리 대한민국을 더 안전하게 지키겠습니다, 국방부

25) 주한미군 THAAD 배치 (2016), 북한의 핵·미사일 위협으로부터 우리 대한민국을 더 안전하게 지키겠습니다, 국방부

이동규 등(2021)의 연구에 따르면 사드 논의와 관련하여 2개의 시기로 나눌 수 있다. 사드 논의 시작인 2013년 10월부터 사드 배치 결정이 이루어진 2016년 7월 8일까지를 1기, 경북 성주로 사드 배치 부지로 결정된 시기인 2016년 9월 30일까지를 2기로 구분할 수 있다.(이동규 등, 2021) 다음 <표1>는 시기별 사건을 정리한 것이다.

<표1> 사드 배치 관련 시기

2013.10.14.	김관진 국방부 장관 THAAD 등 검토(홍진수, 2013, 경향신문)
2014.06.03.	티스 스캐퍼로티(Curtis Scaparrotti) 주한미군 사령관이 미국 국방부에 사드 한국 배치를 요청 <sup>26)</sup>
2014.06.05.	미 국방부 "한국 정부, 사드 관련 정보 요청했다"(이영재, 2017, 연합뉴스)
2014.09.30.	미 국방부장관 "THAAD 한국 배치 조심스럽게 고려"(김세진, 2014, 경향신문)
2014.11.03.	한민구 국방 "사드 도입계획 검토한 바 없다"(김진우 등, 2014, 이데일리)
2014.11.27.	"러시아, 중국과 첨단 방공미사일 S-400 수출 계약"(유철중, 2014, 연합뉴스)
2015.03.09.	국방부 "사드 구매 계획 없다...독자 방어체계 구축"(이영재, 2017, 연합뉴스)
2015.03.11.	청와대, 사드 관련 '3No'(요청·협의·결정 없음) 입장 재확인(이영재, 2017, 연합뉴스)
2015.03.15.	러피트 대사 피습사건을 계기로 사드 논의 촉발(박희준, 2015, 세계일보)
2015.04.10.	카터 美국방 "사드 배치 논의할 단계 아니다"(김귀근 등, 2015, 연합뉴스)
2015.04.17.	미 태평양 사령관, 상원 청문회서 "한반도에 사드 포대 배치 논의 중"(이영재, 2017, 연합뉴스)
2015.05.21.	국방부 "미국이 요청하면 사드 배치 협의할 것"(이영재, 2017, 연합뉴스)
2015.10.30.	미 록히드 마틴 "한미 사드 배치 공식·비공식 논의 중"(이영재, 2017, 연합뉴스)
2015.10.31.	미 록히드 마틴 "양국 정부 간 논의 알지 못해" 입장 번복(이영재, 2017, 연합뉴스)
2016.01.06.	북한 4차 핵실험(이영재, 2017, 연합뉴스)
2016.01.13.	박근혜 대통령, 신년 대국민 담화 및 기자회견서 "안보·국익

	따라 사드 배치 검토”(이영재, 2017, 연합뉴스)
2016.01.25.	한민구 국방부 장관 “군사적 관점에서 사드 배치 검토 필요”(이영재, 2017, 연합뉴스)
2016.02.05.	시진핑, 한·미 정상과 긴급 통화(안현모, 2016, SBS)
2016.02.07.	북한의 광명성 4호 발사
2016.02.12.	中외교부장 “사드 배치는 중국의 안전이익 훼손…엄중 우려”(종합)(이준삼, 2016, 연합뉴스)
2016.02.22.	국방부 “공동실무단 구성·운영 협의 진행 중” 발표(이영재, 2017, 연합뉴스)
2016.02.23.	한미, 공동실무단 구성 및 운영에 관한 약정 체결 돌연 연기(이영재, 2017, 연합뉴스)
2016.02.24.	존 케리 미 국무장관, 왕이 중국 외교부장과 회담 “북한 비핵화시 사드 필요 없다” 발언(이영재, 2017, 연합뉴스)
2016.03.04.	사드 배치 논의 위한 한미공동실무단 약정 체결 및 공식 출범(이영재, 2017, 연합뉴스)
2016.03.22.	애슈턴 카터 미 국방부 장관 “사드 배치 원칙적 합의 하에 논의 중”(이영재, 2017, 연합뉴스)
2016.06.30.	시진핑, 黃총리 면담서 “北의 핵병진노선 인정 안해“(이길성 등, 2016, 조선일보)
2016.07.08.	사드 한반도 배치 공식 발표… 지역 이르면 7월 확정(정충신 등, 2016, 문화일보)
2016.07.13.	軍 “경북 성주에 사드 배치” 공식발표(박해식, 2016, 동아일보)
2016.07.15.	황교안 총리 성주 방문, 주민설명회서 사과, 주민들과 대치(이영재, 2017, 연합뉴스)
2016.07.18.	美 괌 사드 기지 공개, 전자파 기준치의 0.007%(정동욱, 2016, MBC)
2016.07.21.	성주 투쟁위원회 서울역서 반대 집회(이영재, 2017, 연합뉴스)
2016.08.04.	박근혜 대통령, “사드, 성주내 다른 지역 배치 검토”(이영재, 2017, 연합뉴스)
2016.08.09.	박 대통령 “대안 없는 사드 비판, 국민 위기로 내몰아“(이경태 등, 2016, 오마이뉴스)
2016.08.14.	국방부 현장 답사 시작. 성주골프장 등 후보지로 거론(이영재, 2017, 연합뉴스)
2016.08.17.	한민구 장관, 사드배치 철회 투쟁위 간담회서 제3 후보지 거론(이영재, 2017, 연합뉴스)
2016.08.21.	성주 투쟁위 국방부에 제3후보지 검토 건의 의결(이영재, 2017, 연합뉴스)
2016.08.22.	김항곤 성주군수 “성산포대 뺀 제3의 장소 결정해달라” 요청(이영재, 2017, 연합뉴스)

2016.08.29.	한미공동실무단, 성주포대 제외 제3부지 3곳(성주골프장, 염속봉산, 까치산) 현장 실사.(이영재, 2017, 연합뉴스)
2016.09.09.	북한 5차 핵실험
2016.09.30.	사드 후보지 성주골프장 확정'...인접한 김천시민들 강력 반발(박태우, 2016, 경향신문)
2016.11.04.	빈센트 브룩스 한미연합사령관 "사드, 8~10개월 내 전개"(이영재, 2017, 연합뉴스)
2016.11.16.	국방부, 롯데와 남양주 군용지-성주골프장 맞교환 합의(이영재, 2017, 연합뉴스)
2016.12.30.	국방부, 롯데와 부지 감정평가 완료(이영재, 2017, 연합뉴스)

출처 : 정상준 (2018) 사드배치에 대한 공론조사, 석사학위, 서울대학교, 서울, 재구성

## 제 2 절 엘리슨(Allison) 모형

엘리슨(Allison) 모형은 미국의 쿠바사태(1962)에서 나온 위기관리정책에 대한 사례를 분석한 것으로 정책결정에 적용하는 모형 중 하나이다. (정정길 외, 2003) 미국은 인공위성 촬영을 통해 쿠바에 소련의 미사일 기지가 건설되고 있는 것을 발견하고 이에 대한 대응책으로 해안봉쇄를 선택한다.(장익현, 2021) 결국 13일간 대치 끝에 소련의 잠수함은 물러나게 되지만 엘리슨은 소련이 왜 쿠바에 미사일 기지를 건설하게 됐는지, 미국이 해안봉쇄를 선택한 이유 그리고 소련이 철수한 이유 등에 대한 의문을 가지게 됐다.(장익현, 2021) 이에 3가지 모형으로 합리모형, 조직모형, 관료정치모형으로 구분하여 설명하는데 조직이 하나의 유기체로서 기능하는 것부터 조직 내 각 이해관계자들의 정치적 관계로 이루어지는 모형까지 조직의 유기적 단일성이 강한 형태에서 약해지는 형태까지 포괄하고 있다.(장익현, 2021)

26) 사드, 네이버 지식백과

<https://terms.naver.com/entry.naver?docId=929232&cid=43667&categoryId=43667>



## 1. 합리적 행위자 모형

장익현(2021)에서 합리적 모형은 조직이 하나의 유기체로서 기능하며, 하나의 조직은 조직의 이익을 극대화하기 위한 방향으로 의사결정을 하며 최적의 정책적 대안을 설명한다.(장익현, 2021) 김종석 등(2010)에서 합리적 행위자 모형은 개인적 차원의 합리적 결정을 설명하는 합리모형의 논리를 집단적으로 결정되는 국가정책에 유추한 것으로, 어느 국가든지 국가이익을 극대화시키는 최선의 대안을 정책으로 결정한다. 따라서 특정한 내용의 정책이나 결정이 정부에서 내려진 이유는 그러한 결정이 내려졌던 상황적 제약들과 그것을 통해 달성하고자 했던 목표가 무엇인지를 확인하는 과정을 통해 설명할 수 있다는 입장을 취하게 된다.(김종석 등, 2010)

다음과 같은 특징이 있는데 첫째, 국가의 결정 혹은 정책결정을 하는 주체는 국가 즉, 대통령을 중심으로 하는 중앙정부이며 국가적 결정에 참여하는 이들은 국익의 실현이라는 동일한 목적을 지향하는 단일한 유기체로서 사고하며 행동하는 존재로 가정된다.(김종석 등, 2010) 합리적 모델의 특징은 유기적으로 단일체적인 조직이기 때문에 대통령 혹은 최고책임자는 결정을 하며, 이 결정에 대해 조직의 구성원들은 최선을 다해서 이를 실현하고자 한다.(장익현, 2021) 둘째, 국가의 결정 및 정책은 전략적 문제에 대한 합리적 해법으로 선택된 것으로 간주된다.(김종석 등, 2010) 여기서 말하는 합리성이란 주어진 제약조건 속에서 일관성 있고 가치를 극대화하는 선택을 말한다.(김종석 등, 2010) 조직은 매우 단일적인 결정자이며 일관된 선호와 일관된 목표를 가지며,<sup>27)</sup> 행위자는 합리적이고 단일한 의사결정자로 국가 혹은 정부이며 행동은 목적, 대안, 결과, 선택으로 나타나며 이는 합리적 선택으로서 행동이다.(김아람, 2016) 결국 합리적 행위자 모형에서는 국가적 선택으로서의 정책은 하나의 국가 또는 중앙정부가 취한 결정이라고 설명하며, 이 때 정부는 전략적 목표와 목적을 극대화하는 행동을 선택하는 것으로 가정된다.(김종석 등, 2010)

허선혜(2020)에 따르면 정부가 국가 내부에서 발생하는 이견이나 다양

---

27) 정정길 최종원 이시원 정준금 (2003) 정책학원론. 대명출판사

한 목소리들, 내적 행위자들 사이에서의 이해관계의 충돌에 직면한다 하더라도, 합리적 행위자로서 최대한의 이성을 발휘하여 정책을 결정하게 된다고 본다. 조직의 정책결정과정은 상황적 제약과, 그러한 제약 하에서 어떠한 목적을 달성하고자 조직이 노력하는지를 확인하는 과정이 핵심적이다.(장익현, 2021)

다만, 이 모델은 정책결정의 과정을 간결하면서도 명확하게 이해할 수 있게 해 주는 장점이 있으나 자칫 국가의 결정과정을 지나치게 단순화시킨다는 점에서 비판을 받았다.(허선훈, 2020) 해당 모델은 이러한 변수들의 성격과 변수들 간의 역학관계를 간과하는 경향이 강하기 때문이다.(허선훈, 2020) 또한 정부가 최선의 대안을 정책으로 선택하는데 있어서 필요한 정보와 지식을 항상 충분히 갖추고 있지 못할 가능성도 존재한다.(허선훈, 2020)

## 2. 조직과정모형

장익현(2021)에서 조직과정모형은 하나의 조직이 단일체적인 성격을 가지는 것이 아니라 수많은 하부조직들의 집합체로 보는 모형이다. 국가를 저마다 독자적인 생명력을 가진 여러 조직들이 느슨하게 엮어진 반독립적인 하위조직들의 집합체로 보는 입장이다.(김종석 등,2010) 김아람(2016)에 따르면 조직은 서로 다른 목표를 가진 하위조직의 연합체로 조직 내의 하위조직 간에는 갈등이 불가피하다.(김아람, 2016) 합리적 행위자 모델이 정책결정과정을 합리적 행위자에 의한 최선의 결정으로 단순화시켜서 표면적 현상 이면에 존재할 가능성이 있는 복수의 행위자들 사이에서의 복잡한 정책결정 메커니즘을 간과할 우려가 있다는 문제를 보완하기 위해서 제안된 모델인 것이다.<sup>28)</sup>

다음과 같은 특징이 있는데 첫째, 정부를 구성하는 많은 거대조직들에게 고유한 논리, 조직적 능력, 문화, 그리고 절차를 강조한다.(김종석 등, 2010) 장익현(2021)에서 합리적 모형에서는 조직의 모든 구성원들이 조직의 이익을 최우선으로 하고 의사결정을 한다고 가정하지만, 조직행위

---

28) 허선훈 (2020) 북한 산림정책 결정과정에 나타난 조직과정 및 관료정치 : 엘리스 모델을 중심으로, 평화학연구, 21:4, 245-274

모형에서는 하나의 조직 밑에 각각의 하부조직들이 자신만의 능력, 문화, 절차를 가지고 있고 이러한 하부조직들이 느슨하게 연계된 형태로 존재한다는 것이다. 따라서 정부는 단일의 행위자가 아니라 느슨하게 연결된 여러 조직들의 연합체이고 여러 부처들은 조직 특성이나 체계 안에서 규정에 따라 자체적으로 행동한다.(허선훈, 2020)

둘째, 정부는 각 조직이 처리하는 정보에 따라 대안을 규정하고 결과를 평가한다.(김종석 등, 2010) 정부의 행동은 표준운영절차(Standard Operation Programs: SOPs) 및 행동 규범(operational norm)에 의거하여 자체적으로 정보를 취합하고 정책 행위를 하게 된다.(허선훈, 2020) 조직들의 작동원리에 관심을 가지고 이들의 작동원리가 서로 부처 간에 영향을 미치며 형성된 결과물로서 정책을 이해한다.(허선훈, 2020) 정책은 합리적 행동이나 국가의 선택이기 보다 각 조직이 가지고 있는 행동 규칙에 따라 작동되는 거대 조직이 산출해낸 결과물이 된다.(허선훈, 2020)

셋째, 조직의 환경을 매우 유동적이며 선택한 대안의 집행 결과도 불확실하기 때문에 의사결정자는 대안의 선택에 있어서도 예측가능성을 중시하고, 불확실성을 회피(uncertainty avoidance)하게 된다.(김아람, 2016) 장익현(2021)에서 조직은 정보를 처리하고 업무를 수행하는데 있어서 정형화된 패턴 및 행위 규칙에 따르게 되므로 조직의 의사결정의 결과물은 최적 대안의 선택이 아니라 그동안 축적되어온 절차의 산물일 수밖에 없는 것이다. 즉 어떠한 상황제약 하에서 의사결정자의 결정은 미리부터 존재하는 각 하부 조직들의 정해진 의사결정 절차를 따라서 결정되는 것이므로, 의사결정과정을 기술하는 핵심은 각 하부조직의 역량과 절차들이 어떻게 작동하는지를 밝혀내는 것이 된다.(장익현, 2021) 결과적으로 조직의 의사결정은 합리성에 기반한 것이 아니라 조직의 안정적 운영과 지속을 제 1목표로 두고 의사결정을 하며, 혁신적이거나 변혁적인 결정보다는 보다 안전한 결정을 선호한다.(장익현, 2021)

조직과정 모형은 국가라는 단일 행위자를 넘어서 내부 조직의 표준운영절차에 따른 산출물로서 정책을 바라봄으로써 시각을 넓혔다.(허선훈, 2020) 그러나 정책결정과정에 참여한 행위자들이 각자의 조직 내부에서 어느 정도의 자율성을 누리고 있으며, 이 자율성이 최종 정책결정과정에

어느 정도 반영되는지의 여부 등에 대한 이해를 제공하기 어렵다는 한계가 있다.(허선훈, 2020)

### 3. 관료정치모형

김종석 등(2010)에서 관료정치모형은 정부의 정책결정은 참여자들 간 갈등과 타협, 흥정에 의해 이뤄지는 정치적 활동으로 보는 정치모형이다. 김아람(2016)에 따르면 국가의 대외정책은 관료정치의 결과로, 국가는 단일의 행위자가 아닌 복수의 관료조직의 장으로 구성된다.(김아람, 2016) 그리고 각각의 장은 그 소속하는 조직의 이익 또는 개인적인 신조를 기초로 정치를 전개하며, 그 정치 속에서 지배적인 연합을 구축하는데 성공한 그룹의 정책이 그 국가의 대외정책이 된다.(김아람, 2016) 다양한 이익의 충돌과 올바른 정책에 대한 다른 해석 때문에 행위자 사이의 갈등은 불가피하고 이러한 갈등을 조정하고 해결하는 과정 즉 정책결정과정은 복잡하고 투쟁적일 수밖에 없다는 것이 관료 정치 모델의 핵심적인 주장이다(최종철, 1998). 그렇기에 관료정치모형은 경쟁하는 이익구조를 지닌 행위자들의 치열한 협상의 결과물로 정책을 인식되며, 협상 참가자들의 문제인식, 문제에 대한 개인적 견해, 각자 보유한 협상 능력에 초점을 맞추어 정책결정과정을 설명한다.(허선훈, 2020) 이러한 분석을 통해서 정책수립 배경, 정책결정까지의 협상과정에 대한 보다 구체적 정황과 세밀한 입장을 드러낼 수 있다.(허선훈, 2020)

다음과 같은 특징이 있는데 첫째, 각 조직의 수장은 정책결정 혹은 정치라는 경쟁이 치열한 경기에 참가한 대표선수인 동시에 권력자이다.(김종석 등, 2010) 이들의 입장은 자신이 소속된 조직을 대변하기 때문에 이들 간에 문제의 성격과 해법에 대한 견해는 다를 수밖에 없으며 웬만해서는 양보하려 하지 않는다.(김종석 등, 2010) 관료정치모형은 조직의 유기적인 단일체성의 거의 존재하지 않는다고 가정하며, 하부조직의 수장들은 자신의 조직을 대표하여 정책결정과정에 참여하게 된 것이므로 그들은 자신이 속한 단체의 이익을 대표하고자 하기 때문에 같은 내용에 대해서도 다른 견해와 해법을 가지고 있으며 이에 대한 양보를 하기가 어려운 상황이다.(장익현, 2021) 그리고 위계적 조직구조로 인해 정치는

정부조직의 각 단계에서 진행된다.(김종석 등, 2010) 이 모델에 의하면 정책결정에 참여하는 행위자들은 각자 자신이 속한 조직의 이익과 이해관계, 편견, 취향과 선호 등을 대표하게 된다.(허선희, 2020) 합리적 행위자 모형이 외교정책 결정과정에서의 대통령의 역할을 강조하는 반면에 관료정치 모델은 상대적으로 다원적인 권력투쟁에 주목한다.(김아람, 2016) 이러한 권력투쟁의 추진력은 각 행위자의 이익 추구에서 나오고, 행위자는 일차적으로 생존확보와 영향력 유지, 사명 완수, 필요한 능력 보장을 위해서, 나아가 자율성과 조직의 사기 유지, 조직의 기본 요건 보호, 예산의 확충 등을 위해서 각각이 해석하는 최선의 정책 또는 올바른 정책을 산출하려고 노력한다.(김아람, 2016)

둘째, 게임(정치)에 참여하는 핵심 경기자집단에는 정부의 최고 지도자와 문제와 관련된 각 조직의 수장들이 포함된다.(김종석 등, 2010) 조직의 최고의사결정자(대통령) 뿐 아니라 그 문제와 관련된 하부조직들의 수장, 그리고 이익집단, 시민단체, 언론, 전문가 단체등도 적극적인 참여자가 된다.(장익현, 2021) 또한 그 핵심을 중심으로 정부의 하위관리들, 언론, 이익집단, 시민단체, 그리고 국민 전체도 모두 게임의 참가자가 된다.(김종석 등, 2010) 협상 게임에 참여하는 행위자는 정부 관료가 될 수도 있지만 비정부 행위자도 정책에 미치는 영향력이 있을 경우 참여자가 될 수 있다.(허선희, 2020)

셋째, 정부의 행위는 협상게임의 결과이며, 그 결과는 서로 다른, 경쟁하는 이익과 선호가 맞물려 빚어낸다.(김종석 등, 2010) 그렇기 때문에 서로 밀고 당기는 힘이 균형을 이루어 특정집단의 입장과 무관한 결과도 출될 때도 있다.(김종석 등, 2010) 또한 참여자들은 각자가 생각하는 국가이익, 조직이익, 개인이익에 따라서 경기를 하며, 단 한 번의 전략적 게임을 하고 마는 것이 아니라 여러 개의 게임을 동시에 벌인다.(김종석 등, 2010) 즉 정부의 특정한 행위는 주요참여자들의 이해관계와 상대적 영향력에 의해 결정된다.(김아람, 2016) 참여자는 국가나 조직의 연합체가 아니라 특정 직무를 맡고 있는 개인이며 개인의 지위, 성향, 신념 등이 정책결정에 중요한 영향을 미친다.(김아람, 2016) 직무, 직위 등 참여자의 특정 이슈에 대한 입장, 선호, 인식에 따라 정책입장이 다르며, 문

제의 해결책에 대한 인식은 이슈화의 계기나 마감시한에 따라 달라질 수 있다.(김아람, 2016) 정책 결정에 영향을 행사하는 참여자의 권력은 협상에서의 이점, 기술, 의지 이에 따른 상대방 인식이다.(김아람, 2016) 각 참여자의 입장과 영향력이 결합하여 정부의 정책결정과 행동이 나타난다.(김아람, 2016) 행동경로, 게임의 규칙, 정치적 결과의 산물로서 행동의 상호작용을 통하여 정치적 게임의 결과로서 정부의 행동이 나타난다.(김아람, 2016) 따라서 지배적인 추론패턴은 국가의 정책은 정부 내부의 개인과 집단들 간의 흥정의 산물이며 참여자의 선호와 게임, 행동경로를 분석을 통해 확인할 수 있다.(김아람, 2016) 외교정책은 하나의 행위자가 결정하는 것이 아니고 관료체계 속에 들어가 있는 많은 행위자들이 갈등, 분규, 타협, 즉 ‘밀고 당기기(pullingandhauling)’를 하면서 그 과정 속에서 결정한다.(김아람, 2016) 최종적으로 얻어지게 되는 정부의 판단은 조직의 최선의 이익이 아니라 각 하부조직 및 이익집단, 언론, 전문가 단체들 간의 협상의 결과이며 이들의 경쟁하는 이익과 선호도가 상호작용하면서 결정된다.(장익현, 2021)

넷째, 대부분의 외교문제가 시간을 두고 점차적으로 전개되며, 차례로 전개되는 사안들은 서로 다른 맥락 속에서 나타나는 것처럼 날마다 수백건의 문제가 경기자의 이목을 다룬다.(김종석 등, 2010) 각 경기자는 이렇게 닦치는 문제 앞에 앉아 자신의 기준에 따라 한 문제를 처리하고 다른 문제로 넘어간다. 경기자가 하는 선택, 하위게임의 결과, 핵심게임에서의 결과, 실책 등이 모여 한 문제에 대한 정부의 결정이나 행위를 구성한다.(김종석 등, 2010) 따라서 어떤 정부의 결정 혹은 행위의 패턴을 설명하려고 하면 경기장이 어디이고 경기자가 누구인지, 그들 사이에 어떠한 제휴와 흥정과 타협이 이뤄졌는지를 밝히고 그러면서도 약간의 혼란에 대한 이해도 필요하다.(김종석 등, 2010) 또한 한 번의 게임만을 펼치는 것이 아니며 점차적으로 전개되는 사안들에 대해서 순차적으로 해결하며 지속적인 게임을 펼친다.(장익현, 2021) 따라서 정부의 최종적인 결정을 분석하기 위해서는 정책결정과정에 참여하는 다양한 하부조직 및 여러 이해관계자들 간의 협상과 흥정의 과정을 면밀히 고찰해야하며 이러한 고찰을 통해서 나타나는 정치적 흐름을 잘 포착하는 것이 중요하

다.(장익현, 2021) 각 이해관계자 집단들이 어떠한 자원과 권위를 가지고 있는지, 그리고 그들이 상호작용하는 데 있어서 존재하는 게임의 룰은 어떤 것인지에 따라서 정책이 결정되게 되는 것이다.(장익현, 2021)

따라서 관료정치모형에 따라 한 국가 혹은 그 나라의 대표가 내린 특정한 결정을 분석하게 되면, 그러한 국가적 결정은 그 나라의 중요한 개인들과 집단들 사이에 벌어진 흥정과 협상의 결과물로 제시되며, 분석가는 그와 같은 승리를 가능하게 한 정치적 게임의 모습을 논리적으로 서술해야 한다.(김종석 등, 2010)

관료정치모형의 핵심은 정책은 합리적이고 이성적인 행위자인 정부가 목표를 달성하기 위해 선택한 활동이며, 조직은 최고 의사결정권자의 결정을 기계적으로 수행 하는 하위 조직들의 활동으로 인식한다.(허선훈, 2020) 정책결정자는 독단적으로 행동하는 것이 아니라 그들이 처한 상황에 영향을 받으며 행동하기 때문에 대내적, 대외적 요인, 사회구조적 요인이 포함된다고 하였다.(김아람, 2016) 즉, 엘리슨 모형을 통한 정책결정과정분석은 특정 정책안을 결정하게 된 다차원적 요인을 살필 수 있다는 점에서 장점이 있다.(허선훈, 2020)

합리적 행위자모형, 조직과정모형, 관료정치모형을 종합하면 다음 <표 2>와 같다.

<표2> 엘리슨 모형의 개념 및 주요 특성

구분	합리적 행위자모형	조직과정모형	관료정치모형
분석 기본단위	합리적 선택으로서 정부행동	조직의 산출물로서 정부행동	정치적 결과로서 정부행동
모형의 인식	조정과 통제가 잘 이루어지는 유기체	느슨하게 연결된 반독립적 하위조직들의 결합체	상호독립적인 정치행위자들의 집합체
권력소재	최고지도자 보유	반복적인 하위조직들이	개인적 행위자들의

		분산 소유	정치적 자원에 의존
행위자 목표	조직 전체의 목표	조직+하위조직의 목표	조직+하위조직+ 개별 행위자 목표
구성개념	·행위자는 합리적이고 통합적인 정부 ·합리적 선택으로서 행동 ·행동은 국가 목표를 향한 가치극대화의 수단	·조직의 행위자는 정부 ·중앙의 조정과 통제 ·최고정책결정권자의 결정 ·조직 산출로서의 행위	·다양한 이해관계자의 정치적 협상과정 ·정부행동은 타협, 연합, 경쟁의 정치적 산물 ·정부 정책의 비합리성
목표 공유도 및 결정 일관성	매우 강함 : 항상 일관성	약함 : 자주 바뀜	매우 약함 : 거의 일치 하지 않음

출처 : 박창원, 김봉석 (2016) '전시산업발전법' 제정과정에서의 정부, 조직 및 행위자와의 관계 연구 : 앨리슨모형(Allison Model)을 중심으로, 질서경제저널, 19:3, 97-116, 재구성

### 제 3 절 선행연구 검토

선행연구들의 경우 앨리슨(Allison) 모형을 다룬 것과 사드를 다룬 것으로 나뉜다. 먼저 앨리슨 모형을 다룬 것이다. 외교분야, 군사분야, 그 외 정책 분야로 구분된다.

#### 1. 앨리슨 모형



### 1) 외교분야

최용진(2016) 연구의 경우 Allison 모형을 활용하여 ‘신한일어업협정’에 적용하여 연구했다. 앨리슨 모형을 적용하여 한국정부의 의사결정 기제를 드러내기 위해서며 구체적으로 국가 간 협상 사례에도 적용이 가능한지를 확인하고 행위자의 목적, 의도 외에 정부의 조직적 특성, 정부 내의 정치적 상호작용까지도 포괄적으로 조명하기 위해서다.(최용진, 2016)

김아람(2016)의 경우 1차 북핵 위기에 대한 것을 앨리슨 모형을 적용하여 분석했다. 한국의 정책결정에 있어서 틱스피릿 훈련재개 결정을 한 이유와 북미협상 일괄타결안 거부 결정의 비합리성에 대한 의문에 대해 적용한 것이다.(김아람, 2016) 이를 통해 국가의 최상위 정책목표와 하위조직 및 개인의 정책목표가 반드시 일치하지 않는 구조적 한계를 포착했다. (김아람, 2016)

### 2) 군사분야

노진욱 등(2014)의 경우 앨리슨 모형을 통해 공해전 개념에 작용하는 국내 요인들과 이를 통한 변화가능성을 분석했다. 공해전 개념이 중국의 부상에 대한 새로운 정책이 아닌 표준절차의 산물이며, 관료정치 모델에서 새로운 전략 및 전술 개념에 대한 해/공군과 육군/해병대의 경쟁을 보였다.(노진욱 등, 2014)

허출(2004)의 경우 군사적 위기시 어떤 정책결정모형이 국가의 안전 보장을 위한 바람직한 모형인지를 제시했다. 한국전쟁을 앨리슨의 모형에 적용하여 미국이 수행한 한반도 군사정책을 분석하여, 앨리슨 모형이 위기상황 하에서 정책결정을 설명할 수 있는 모형이라는 점과 합리적 행위자 모형이 극도로 위기가 고조된 상황에서 가장 바람직하다는 결론을 얻었다.(허출, 2004)

### 3) 그 외 분야

박창원 등(2016)의 경우 전시산업발전법 제정과정에서 앨리슨 모형을 도입했다. 전시산업의 정책적 중요성에도 불구하고 정책결정과정에서 대

한 연구가 부족하여 해당 연구를 진행한 결과, 전시산업 관련 정책은 합리적 행위자인 산업부의 주도로 추진되었으며, 범정부적인 관련 산업 육성정책에 따라 유관 부처들이 유기적으로 작용했다.(박창원 등, 2016) 그러나 전시산업발전법은 행위자와 조직 간의 합리적인 의사결정의 결과물로 표출되지 못했으며 정부 정치의 경쟁관계 속에서 최종적으로 산업부의 독자적인 추진으로 제정됐다.(박창원 등, 2016)

김종석 외(2010)의 경우 앨리슨 모형을 적용하여 정신보건법제정 과정을 1980년부터 1995년에 제정될 때까지 시기를 구분하여 분석했다. 앨리슨 모형으로 모두 설명될 수 있지만 합리적 행위자 모형보다 조직과정모형, 관료정치모형이 좀 더 설명력을 지닌다는 것을 파악했다.(김종석 등, 2010) 연구대상기관으로 정신보건법 주무부처인 보건사회부와 관련 부처인 경제기획원, 총무처, 내무부 및 국회와 정당 그리고 대한 신경정신의학회, 사회복지시설단체, 법조계, 언론계 등의 이익집단들도 보충적으로 검토했다.(김종석 등, 2010)

장익현(2021)의 경우 공공형 아동학대예방센터의 정책결정과정을 분석했다. 연구대상을 서울특별시청으로 설정했다. 하부 조직으로 서울시의 사업소 형태로 운영되는 서울시 아동복지센터, 자치구들을 포함시켰다. 또한 중앙정부와 서울시의 정부 간 관계도 분석대상이었다. 서울시의 민선 7기의 공약으로 추진되었던 공공형 아동학대예방센터가 폐기되어 가는 과정을 앨리슨 모형을 적용하여 설명했다.(장익현, 2021)

허선훈(2020)의 경우 북한의 산림정책을 앨리슨의 모형을 도입했다. 북한 수령의 규정력 외에도 다차원적인 정책결정 요인과 역할을 찾고자 했으며, 강력한 유일지배체제를 가지는 북한이지만 최고지도자의 결정이 정책결정과 집행과정 전반을 규정하는 것은 아니며 변화된 표준운영절차 부적응, 조직의 경로의존성과 본위주의 등 조직과정 및 관료정치 요인이 정책 대안제시와 집행과정에 영향을 미침을 확인했다.(허선훈, 2020)

## 2. 사드 관련 연구

### 1) 사드의 유용성

박현옥(2016)의 경우 김정은 체제의 핵미사일 전략과 사드 배치의 유용성을 분석했다. 대북 핵, 미사일 위협 억제효과, 한미동맹과 연합방위 체제 공고화, 한국의 안보주권 행사와 방위력 증강면에서 사드의 유용성을 평가했다. 김동엽(2017)의 경우 사드를 둘러싼 갈등인 전자파 안정성 문제, 운용 비용 등의 문제들을 통해 사드 배치와 관련된 쟁점과 시각을 살폈다. 사드 배치의 본질이 미중 관계에 있다는 점과 한국의 미래와 연관된 만큼 군사적 효용성 외에 안보, 국익, 국가의 미래 차원에서 결정될 것을 밝혔다.(김동엽, 2017)

사드 배치의 논란에 대해서는 다뤘지만 어떤 정책결정과정을 거쳤는지에 대한 분석이 부족했다. 사드의 효용성과 함께 다른 대안들은 없었는지 파악하여, 사드가 북핵 억제를 위한 최선의 방안인지 그리고 성주 골프장으로 부지를 결정한 것이 합리적인지 분석하기 위해 앨리슨의 모형을 활용할 필요가 있다.

## 2) 사드 갈등 요인 분석

정경영(2016)의 경우 사드 결정의 과장에 대한 정책 대안을 모색했다. 북한의 증대된 핵미사일 위협으로부터 사드를 배치해야 하는 이유와 사드 배치 결정 이후의 갈등요소들을 살펴봤다.(정경영, 2016)

김법현 등(2019)의 경우 사드 배치의 목적과 다르게 갈등이 큰 이유에 대해 연구했다. 효율적인 정책 커뮤니케이션의 부재와 군과 민의 상호 이해도가 매우 다르다는 것을 파악했다.(김법현 등, 2019)

하혜수 등(2019)에서 중앙과 지방간 사드 배치로 인한 갈등을 분석했는데 국방부, 성주군이 상호 이해관계를 하지 못한 점, 객관적인 기준이 부재한 점, 정부의 일방적인 조치라는 점이 갈등의 원인으로 분석됐다. 추가로 하혜수 등(2021)에서는 사드 배치로 인해 주민들이 정부 신뢰보다 한국문화의 특수성인 응어리가 수용성에 미친다는 것을 분석했다.

정상준(2017)의 경우 사드배치에 대한 공론조사를 시행했다. 대학원생 및 대학생을 대상으로 연구를 진행하여 토론과정의 공론조사를 통해 사드배치에 대한 인식이 변하는 것을 확인했다. 공공정책의 결정에 시

민의 참여가 사회갈등을 예방하고 정부와 국민 간의 신뢰를 구축하게 되는 것을 확인했다.(정상준, 2017)

위의 연구들이 사드 배치 결정과정에서 국방부와 주민 간의 갈등을 다루면서 시민의 참여가 크지 않은 점을 확인했다.(정상준 2017) 일방적인 조치라는 비판을 감안하여, 북핵 억제를 위한 사드 배치와 성주 골프장으로 부지로 결정된 것이 합리적인 것인지 앨리슨 모형을 통한 정책결정과정을 분석할 필요가 있다.(정경영 2016)

### 3) 사드 배치 결정 과정 분석

조경환(2019)의 연구에서는 사드 배치를 결정하기 전의 과정을 중심으로 정책옹호연합모형(ACF)와 다중흐름모형(MSF)을 결합하여 파악했다. 연구 과정 중에 사드 배치와 관련된 의사결정과정에서 Allison 모형을 개괄적으로 고찰하고, 각 3가지 모형들을 굴절 및 변용하여 적용했다.(조경환, 2019) 전체적으로 거시적인 구조와 정책시스템의 내부가 상호작용을 통해 정책 흐름을 형성했으며, 이를 통해 정책의 장이 열려 사드가 배치된 과정을 연구했다.(조경환, 2019)

이동규 등(2021)의 경우 다중흐름모형(Multiple Stream framework)을 적용하여 사드(THAAD) 배치 결정 및 부지 변경 과정을 연구했다. 국방정책의 중요성에도 불구하고 국내에서 다중흐름모형을 적용한 국방연구라는 점에서 의의가 있다.(이동규 등, 2021) 2013년 10월 14일부터 2016년 7월 8일까지를 국내 사드 배치 결정 과정으로 1기, 사드 배치 부지를 결정한 2016년 7월 9일부터 2016년 9월 30일까지 배치 부지 변경 과정을 2기로 구분했다.(이동규 등, 2021) 1기에서는 북한의 핵도발로 인해 사드 배치라는 결과, 2기에서는 절차적 문제에 대한 환류와 강력한 이익집단 캠페인의 존재가 있었다.(이동규 등, 2021)

양혜원(2020)의 경우 중국이 한국의 사드 배치에 대해 일본과 다른 이중적인 입장을 보인 이유에 대해 분석했다. 주한미군과 주일미군에 배치된 레이더는 같지만 그럼에도 한국은 대내외적으로 갈등이 된 이유를 연구한 결과 시간적 측면, 지자체 차원에서 노력, 기지 주변의 주민들의 복지에서 확인할 수 있었다. 일본이 2003년부터 분명한 입장을

밝히고 배치하는데 2년이 걸린 반면에, 한국은 2013년부터 3년 동안 3NO(NO Request, NO Consultation, No Decision)의 입장을 표명하다가 북한의 4차 핵실험을 계기로 입장을 바꿨다.(양혜원, 2020) 일본은 지자체 차원에서도 사드 관련하여 지역주민설명회가 8차례 이상 개최됨으로써 주민들을 설득하려고 했으며, 복지에서도 사드 레이더 배치 지역 인근의 주민들에게 무료로 건강검진을 제공했다.(양혜원, 2020)

본 연구에서도 이동규 등(2021)에서 연구대상으로 한 시기들을 바탕으로 정책결정모형인 앨리슨(Allison) 모형을 적용함으로써 다중흐름모형과 다른 입체적인 분석을 시행할 것이다. 정책의 흐름으로 인한 결정 외에 정부의 사드 배치 결정이 다른 사안에 비해 합리적인 것인지도 살펴볼 필요가 있다. 또한 양혜원(2020)의 연구에서 제시된 시간적 측면, 설명회 등이 일본과 비교하여 부족했던 측면에서 성주 골프장으로 결정할 때 당시 성주 주민들의 반발을 고려한 결과도 있었다. 성산포대에서 골프장으로 변경한 것이 대한민국 방어에 합당한 선택인지를 앨리슨(Allison) 모형을 적용하여 살펴볼 것이다.

## 제 4 절 요약 및 연구의 차별성

앞선 앨리슨 모형을 적용한 연구들은 한국전쟁(1950년), 1차 북핵위기(1993년), 신한일어업협정(1998년), 노진욱 등(2014)이 공해전의 개념 등 외교 및 군사 분야와 1980년부터 1995년까지 정신보건법제정 과정, 2008년 전시산업발전법 제정 과정 등 법안과 관련된 분야, 10년 장기 산림조성계획을 세운 북한의 산림정책(허선훈, 2020), 2019년 공공형 아동학대 예방센터(장익현, 2021) 등 사회정책 분야를 다룸으로써 정책결정과정을 고찰했다.

사드 배치의 연구의 경우 먼저 군사적 효용성으로서 박현욱(2016)은 사드의 군사적 효용성, 김동엽(2017)은 사드 배치와 관련된 쟁점들, 정경영(2016)은 사드 배치의 이유에 대해 다루었다. 이후 사드와 관련된 갈등요

소들을 파악하기 위해 김법현 등(2019)은 정책 커뮤니케이션 부재와 군과 민의 상호 이해도 격차, 하혜수(2019, 2020)는 객관적 기준 부재, 일방적인 조치, 한국문화의 특수성인 응어리를 파악했다. 정상준(2017)의 경우 공공정책 결정 과정에 시민의 참여가 사회갈등을 예방할 수 있음을 밝혔다.

사드와 관련하여 다른 정책결정과정 분석도 있었다. 이동규 등(2021)은 다중흐름모형을 적용하여 사드 배치 결정과 부지 변경 과정을 살폈으며, 양혜원(2020)은 일본과 비교 분석을 통해 시간적, 참여적, 복지적 측면에서 분석했다. 조경환(2019)의 연구에서도 정책옹호연합모형과 다중흐름모형을 적용하여 사드 배치의 형성 과정을 연구했다.

엘리슨 모형이 적용된 연구들에서 외교, 군사 분야의 부분은 현실적인 설명력을 제공했지만 다소 시간이 지난 사건들을 대상으로 분석됐다. 다만 법안, 북한의 정책, 서울시의 정책 등 다양한 분야와 최근 사례를 분석함에도 엘리슨 모형은 설명력이 높았다. 사드 배치의 경우 군사적 효용성에 대한 연구들이 존재하지만 갈등 요소에 대한 연구들을 살펴보면 당시 정부의 커뮤니케이션의 부재 등 정부의 일방적인 조치로 인해 경북 성주 시민들의 반대가 계속되고 있었다.<sup>29)</sup> 일본과 정책결정 비교 분석을 시행한 연구는 한국의 사드 배치 과정에서 한계가 있었던 부분을 확인했다. 다중흐름모형을 적용하여 분석한 연구의 경우 정부의 정책결정과정에서 사드 배치가 어떤 흐름을 통해 형성됐는지를 살펴봤다. 그러나 어떤 대안들을 두고 사드(THAAD) 배치를 선택했는지, 정책 결정에 참여한 조직 및 행위자들이 각각의 목적에도 불구하고 사드(THAAD) 배치로 견해를 모으게 된 계기에 대한 설명은 부족했다. 사드(THAAD) 배치에 엘리슨 모형을 적용할 경우 대안의 합리성과 조직 및 행위자의 목표 및 합의 과정을 살펴볼 수 있다.

이미 조경환(2019) 연구에서는 사드 배치 과정에 Allison 모형을 적용했으나 굴절 및 변용하여 개괄적인 고찰에 그쳤으며, 부지 결정 과정까지

---

29) 이진욱 (2021) 사드 배치 반대 시위, 연합뉴스  
<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0012600390>

분석하지 못한 한계가 있었다. 본 연구는 연구 자료가 2019년보다 확보된 상황에서 사드 배치 과정을 Allison 모형을 분석적으로 적용하여 사드 배치가 북핵 억제를 위한 최선의 방안인지, 정책결정에 참여한 조직 및 참여자들이 사드(THAAD) 배치를 선택하게 된 이유는 무엇인지 그리고 성주 성산포대에서 성주 골프장으로 부지를 변경한 것이 최선의 방안인지, 참여한 조직 및 행위자들의 목표는 무엇인지를 분석하여 설명을 제시하는지를 살펴보겠다.

## 제 3 장 연구방법

### 제 1 절 연구의 분석틀

김아람(2016)에 따르면 앨리슨(Allison) 모형은 국가가 가지는 구조적 한계를 이해하는 것에서부터 국가의 비합리성을 잘 설명한다.(김아람, 2016) 국가는 조직 목표가 다른 각기 하위 조직체로 구성되며, 각 조직체를 구성하는 것은 개인이다.(김아람, 2016) 따라서 국가의 목표, 조직의 목표, 개인(관료)의 목표를 비교할 수 있으므로 국가의 정책결정과정에서 도출된 비합리성을 분석하는데 유용할 것이다.(김아람, 2016)

사드 배치는 북핵 문제와 밀접하다. 북한의 4차 핵실험을 계기로 본격적인 배치 논의가 시작됐는데, 김아람(2016)에서 북핵 문제는 다자적 체계, 국가 조직의 다양한 부처의 의사결정 등 2가지 특징을 가지고 있다. 다자적 체계의 경우 사드 배치와 관련된 국가들은 대한민국, 미국, 북한, 중국, 러시아가 해당된다. 국가는 자신의 이익 극대화를 목표로 하는 존재이며, 상이한 체제와 국가이익을 목표로 할 경우 국가의 정책목표에 따라 합리적 선택은 다르게 된다.(김아람, 2016) 국가 조직의 다양한 부

처의 의사결정의 경우도 국가안보실, 국방부, 외교부, 통일부 등 다양한 부처들이 관여한다. 정책결정이 조직의 산출물로 볼 수 있으므로, 조직의 목적과 표준운영절차를 파악하는 조직과정모형을 적용할 수 있다.(김아람, 2016)

사드 배치 및 부지 변경 과정에 대한 특징은 애매성, 불확실한 정책 선호, 불분명한 정책 기술, 유동적 참여가 있다.(이동규 등, 2021) 먼저 애매성의 경우 2013년 이후로 미국 정부의 입장 번복, 한국 정부의 3NO 입장으로 명확한 입장이 전해지지 않다가 2016년 2월에 공식적으로 협의됐다.(이동규 등, 2021) 두 번째로 불확실한 선호의 경우 북한의 4차 핵 실험 이후에야 한국 정부가 사드 배치를 받아들였다.(이동규 등, 2021) 배치 부지에 대한 결정도 변경하지 않겠다고 밝혔으나, 해당 지역 주민들의 반발로 인해 다시 고려하게 됐다.(이동규 등, 2021) 세 번째로 불분명한 정책 기술의 경우 사드 도입 찬성 측은 다층방어체계를 구축할 수 있다고 봤지만, 반대 측은 한반도 지형에서 사드는 적합하지 않다고 주장했다.(이동규 등, 2021) 마지막으로 유동적인 참여의 경우 사드 배치에 대한 논의를 하는 중에도 반대하는 움직임이 있었으며, 공식적으로 부지가 결정된 이후에는 특정 지역을 중심으로 한 이익집단의 활동이 나타났다.(이동규 등, 2021)

사드 배치에 대해 분석의 기본단위는 정부 및 정부 내 각 부처들의 행동이 해당된다. 연구질문의 경우 앞서 2013년 10월부터 2016년 7월까지의 기간인 1기<sup>30)</sup>와 관련하여 사드 배치를 갑작스럽게 결정한 이유를 파악하는 것이다. 정경영(2016)에 따르면 정부는 사드 배치 관련하여 미국으로부터 제안한 바도, 검토한 바도 없다는 전략적 모호성을 2013년부터 유지했었다. 그러나 북한의 4차 핵실험으로 인해 2016년부터 공식적인 논의가 시작됐다. 박현옥(2016)에 따르면 북한의 핵과 미사일이 한반도 안보에 핵심적인 위협요인으로 작용하고 있다. 북한 김정은 체제의 핵미사일 위협이 점증하자 한미동맹과 한국 안보 차원에서 방어체계를 구축

---

30) 이동규, 김정훈, 김예슬, 임난영 (2021) 다중흐름모형(Multiple Stream framework)을 적용한 '사드(THAAD) 배치 결정 및 부지 변경' 정책변동 연구, 국정관리연구 16(2) 01-29



한 것이다.(박현옥, 2016) 그럼에도 사드 배치에 대한 반대 의견으로 적합한 방어 체계인지 여부, 막대한 비용 부담, 전자파 논란, 중국과 러시아의 반발이 있었다.(박현옥, 2016) 여러 차례 한국 정부의 사드와 관련된 논의 발언이 이슈였던 만큼 사드 배치가 북핵 억제 중에 가장 합리적인 대안인지를 파악하기 위해 해당 정책결정과정을 분석할 필요가 있다.

두 번째 연구질문은 2016년 7월부터 2016년 9월까지의 기간인 2기<sup>31)</sup>와 관련하여 사드 배치가 경북 성주군에 배치된 과정을 파악하는 것이다. 당시 환경평가, 국민적 합의 없이 배치하여 성주군 내 지역주민들의 반발이 컸다.(정경영, 2016) 양혜원(2020)에 따르면 일본은 사드레이더가 기지 2곳에 배치되었음에도 지자체 차원에서 노력을 했으며, 2005년에 샤리키 기지에 사드 레이더를 배치한다는 의사를 밝힌지 2년 후에 사드를 배치했다. 샤리키 기지의 경우 지역주민설명회가 8차례 있었고 일본 방위청 장관, 부장관이 수시로 지자체와 지역의회에 참석하여 설득했다.(양혜원, 2020) 국가안보 정책이라도 시민들과 소통이 요구되는 것이다. 이동규 등(2021)에 따르면 주민들의 갈등으로 인해 2016년 8월에 사드 배치 부지의 변경 검토 의사를 밝혔다. 정경영(2016)에 따르면 대통령의 성주군 지역 유지와 회동에서 제안된 성주군 내 타지역에 대한 검토와 한민구 국방장관의 성주 대화에서 제3지역에 대한 의견을 모아 검토를 할 수 있을 것이라고 밝혔다. 결국 급격하게 이루어진 논의는 2016년 9월에 성주골프장으로 결정됐다.(이동규 등, 2021) 처음 성주군의 성산포대로 부지를 결정한 것과 나중에 성주 골프장으로 변경한 것이 합당한 결정인지를 앨리슨 모형을 적용하여 파악할 필요가 있다.

위 2가지 질문들은 사드 배치 결정 과정에서 대한민국 정부가 모두 갑작스럽게 결정한 사안들이다. 따라서 앨리슨이 제시한 3가지 모형을 상기 2가지 질문들에 적용하여 정부의 의사결정이 국가의 목표, 조직의 목

---

31) 이동규, 김정훈, 김예슬, 임난영 (2021) 다중흐름모형(Multiple Stream framework)을 적용한 '사드(THAAD) 배치 결정 및 부지 변경' 정책변동 연구, 국정관리연구 16(2) 01-29

표, 관료의 목표 간에 상호작용을 파악하여 어떤 과정으로 정책이 결정되는 것인지 파악할 필요가 있다.(최용진, 2016) 다음 <표3>은 연구분석틀이다.

<표3> 연구분석틀

연구문제	구분	앨리슨 3가지 모델		결론
		모델 도식화	질문 구성	
사드 배치 결정(2013.10~2016.07) 1기 :사드 배치가 결정된 이유는?	합리적 행위자 모형	<p>목표</p> <p>⇓</p> <p>상황</p> <p>⇓</p> <p>합리적 대안</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•한국의 정책목표는 무엇인가</li> <li>•한국이 인식하는 위협과 기회의 상황은 무엇인가</li> <li>•이러한 상황에 따른 대안지는 무엇인가</li> </ul>	사드 배치 및 부지 결정 과정 분석
	조직과정 모형	<p>조직목표, 구조와 문화, 자원</p> <p>⇓</p> <p>표준운영절차(SOP)</p> <p>⇓</p> <p>프로그램과 래퍼토리</p> <p>⇓</p> <p>조직의 산출</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•사드 배치 관련 관여한 조직과 조직의 목표 및 구조, 문화, 자원 등 조직요소는 무엇인가</li> <li>•조직이 보유한 표준 운영절차와 이로 인해 대안을 선택함에 있어서 생기는 역량과 제약은 무엇인가</li> <li>•조직의 프로그램과 래퍼토리는 무엇인가</li> </ul>	
사드 부지 결정(2016.07~2016.09) 2기 : 경북 성주군이 부지로 결정된 이유는?	관료정치 모형	<p>참여자</p> <p>⇓</p> <p>행위자의 입장, 영향력</p> <p>⇓</p> <p>게임</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•참여자(행위자)는 누구인가</li> <li>•행위자의 상대적 영향력(인식, 선호행동, 사안에 대한 결정요소)은 무엇인가</li> </ul>	

		↓↓ 정치적 결과	•각 행위자의 행동채 널은 무엇인가 •행위자간 정치적 경 쟁(게임)은 있었는가	
--	--	--------------	--	--

출처 : 김아람 (2016) Allison 모델을 적용한 북한 핵문제 정책결정과정 분석 - 제1차 핵 위기를 중심으로 -, 석사학위, 서울대학교, 서울, 재구성

## 제 2 절 자료수집 및 분석방법

문헌조사가 활용되는 만큼 신문기사, 정부 부처 정책 자료집 및 백서, 의회보고서 및 감사발표자료, 공개된 회의록 등을 이용하겠다.(김아람, 2016) 구성타당성을 높이기 위해 시기별로 나누어 정책결정과정을 살펴 고자 여러 공식자료, 비공식자료, 관련 논문 등을 살펴볼 것인데, 공식자료로는 국방백서, 통일백서 등이 있고, 비공식자료로 언론, 회의록이 있다.(이동규 등, 2021) 기본적으로 국방부에서 발간한 백서 및 보도자료 등이 중심으로 활용될 것이다. 동시에 언론을 포함한 비공식자료도 중요하게 사용될 것인데, 다양한 언론사의 기록을 활용하여 여러 관점을 살펴서 관료정치모형 중 관료의 목표를 분석하는데 이용될 것이다.(이동규 등, 2021) 또한 관련 부처들의 내부자료, 공청회, 정책토론회 자료, 국회의 회의록 등도 참조함으로써 문헌연구의 형태를 연구할 것이다.(박창원 등, 2016) 해석의 타당성을 확보하기 위해 사드(THAAD)와 관련하여 국회에서 진행한 회의록과 언론에서 인터뷰한 내용을 활용할 것이다.

## 제4장 분석결과

## 제 1 절 사드 배치 결정

### 1. 합리적 행위자 모형

#### 1) 박근혜 전 대통령의 대북정책 변화

박근혜 전 대통령은 합리적 행위자에 해당된다. 박근혜 전 대통령은 최고 지도자로서 한국의 대북정책 목표를 수립하고 북한에 대한 위기와 위협을 인식한 다음에 대안을 마련하는 위치에 있다. 정부 출범 당시 박근혜 전 대통령은 대선 선거공약으로 한반도 비핵화와 신뢰프로세스를 제시했다. 북한의 핵은 용납하지 않으며 도발에 단호하게 대응하되, 한편으로 남북관계를 개선하겠다는 취지였다.(김재현, 2016, KBS)

박근혜 전 대통령은 ‘전략적 모호성’을 시행했다. 북한의 도발에 대응하면서 미국과 중국 간에 균형을 지키기 위한 것으로 미국이 사드(THAAD) 배치에 대한 언급이 있을 때마다 중국을 고려하여 논의한 적이 없다고 밝혔다. 2013년 10월에 사드(THAAD) 배치의 논의가 처음으로 나왔다. 당시 김관진 국방부 장관은 미국의 미사일방어체계(MD) 가입에 대해 해명하면서, 사드(THAAD) 구매 검토에 대한 사실을 부정했었다. 2014년 6월에 미국의 커티스 스캐퍼로티(Curtis Scaparrotti) 당시 한미연합사령관이 사드(THAAD)에 대해 한국에 요청했다고 밝혔다. 그러나 정부는 계속 논의 자체를 부정했었다. 2015년 3월에는 3NO(NO Request, NO Consultation, No Decision)를 밝혔다. 해당 10월에는 미국의 록히드 마틴이 사드(THAAD) 배치 논의를 발표했다가 철회한 일도 있었다.

그러나 2016년 1월 북한의 4차 핵실험 이후로 ‘전략적 모호성’은 유지되지 않았다. 이전에도 북한은 잠수함 탄도미사일(SLBM) 발사, DMZ 지뢰도발사건을 진행했다. 그럼에도 중국 정부와 관계를 고려하여 사드(THAAD) 배치는 검토하지 않고 있었다. 박근혜 전 대통령은 중국과 관계를 고려하면서 2015년 9월에는 중국의 전승절<sup>32)</sup>에 참여하기도 했

32) 중국이 제2차 세계대전 승리를 기리기 위해 지정한 날로, 중화민국이 일본의 항복 문서를 접수한 9월 3일을 기념함

[네이버 지식백과] 중국 전승절 (시사상식사전, pmg 지식엔진연구소)

다. 북한의 4차 핵실험 이후 박근혜 전 대통령은 그동안 중국과 관계를 고려하여 시진핑 주석과 통화를 시도하여 북한의 핵실험에 대해 대응하려고 했다. 그러나 여러 차례 통화 시도에도 시진핑 주석과 연결은 진행되지 않았다. 외교부 성명을 통해 ‘단호한 반대를 표명한다’며 북한을 비난했지만, 북한의 4차 핵실험 다음날 일본과 미국이 긴밀하게 조율하는 것과 대비됐다. 북핵 문제를 두고 중국을 통한 견제는 효과적인 방안이 아니게 된 것이다.

## 2) 북한의 핵실험에 대한 대안들

북한의 핵실험에 대한 대응 방안으로 유엔 안보리 대북 제재, 단독 핵무장, 전술핵<sup>33)</sup> 재배치, 사드(THAAD) 배치, 킬 체인(Kill Chain)<sup>34)</sup> 및 한국형 미사일 방어체계(KAMD)<sup>35)</sup> 구축이 있었다. 유엔 안전보장이사회는 5개의 상임이사국인 미국, 영국, 프랑스, 러시아, 중국과 10개의 비상임이사국으로 구성되는데, 상임이사국을 포함한 9개 국가의 동의가 요구된다. 북한의 4차 핵실험으로 대북제재 2270호가 발효됐지만, 군사적 조치가 아닌 만큼 북한의 비대칭 전력으로부터 한국을 보호하는데

---

<https://terms.naver.com/entry.naver?docId=2843497&cid=43667&categoryId=43667>

33) 전장(戰場)에서 군사목표를 공격하기 위한 목적으로 사용되는 핵무기를 말한다. 운반수단의 사정이 짧고, 폭발 위력이 작다. 지상 발사의 미사일이나 핵포탄, 핵지뢰 외에 해양 발사의 미사 일이나 핵어뢰, 공중 발사의 미사일이나 핵폭탄도 포함된다. 냉전시대에 특히 유럽에는 미소의 전술핵이 대량으로 배치되어 있었지만 냉전의 종결 후 미소는 지상 발사 및 해양 발사의 전술핵의 철거, 폐기를 추진하게 되었으며 공중 발사의 전술핵도 대폭 축소하였다.

[네이버 지식백과] 전술핵무기 [tactical nuclear weapon, 戰術核武器] (21세기 정치학대사전, 정치학대사전편찬위원회)

<https://terms.naver.com/entry.naver?docId=729223&cid=42140&categoryId=42140>

34) 적의 미사일을 실시간으로 탐지하고 공격으로 잇는 일련의 공격형 방위시스템을 일컫는다. 그러나 이 용어가 북한을 자극한다는 지적이 나오면서 2019~2023년 국방중기계획에서 '전략표적 타격'으로 용어를 순화했다.

[네이버 지식백과] 킬체인 (시사상식사전, pmg 지식엔진연구소)

<https://terms.naver.com/entry.naver?docId=1689762&cid=43667&categoryId=43667>

35) 한반도를 향해 날아오는 북한 미사일을 공중에서 요격하는 방위시스템으로 한국형 미사일방어체계(KAMD)는 킬체인 체계가 가동되지 못한 경우 대응하는 단계로, 저층에서 막는 패트리엇 시스템(PAC-2·PAC-3 등)과 중층에서 막는 중거리 지대공미사일(M-SAM), 중고도에서 막는 장거리 대공미사일(L-SAM)으로 구성된다.

[네이버 지식백과] 한국형 미사일방어체계 (시사상식사전, pmg 지식엔진연구소)

<https://terms.naver.com/entry.naver?docId=1943377&cid=43667&categoryId=43667>

한계가 있다. 게다가 이미 북한은 3차례의 핵실험으로 대북제재를 받았음에도 4차 핵실험을 시행한 만큼, 효과적으로 북핵에 대한 대응책으로 한계가 있다.

단독 핵무장의 경우 북핵 위협에 대해 핵 억지력을 확보하며 국방예산도 절감할 수 있다.(윤상호·손효주, 2016) 핵확산금지조약(NPT)를 탈퇴해야 하며, 한반도 비핵화 과기로 국제사회의 외교 및 경제적 제재를 받아야 한다.(윤상호·손효주, 2016) 동시에 한미동맹도 파괴되며 중국과 러시아의 반발 때문에 한계가 있다.

전술핵 재배치를 할 경우 북한의 핵 위협으로부터 대응력을 갖추으로써 전략적 균형을 달성할 수 있다.(윤상호·손효주, 2016) 그러나 한반도 비핵화 선언을 위배에 대한 논란을 야기하며 러시아와 중국의 반발과 함께 한미 동맹 관계에 상당히 부담을 준다.(윤준호, 2016)

사드(THAAD) 배치의 경우 북한의 미사일 방어에 효과적으로 대응할 수 있다. 한반도를 1/2에서 2/3까지 방어가 가능하며 북한의 핵개발에 대한 억제가 될 수 있다. 사드를 구매할 경우 2조이지만, 주한미군협정(SOFA)에 따라 부지와 관련된 비용을 지불하기 때문에 비용 부담도 크지 않다. 그러나 사드의 레이더는 100m이내에서는 인체에 해를 입히며, 미국 육군 교범에서는 3.6km까지는 통제구역으로 지정하고 있다. 중국과 러시아는 2014년 6월부터 사드 배치에 대해 반대 입장을 표명해왔으며, 대한민국 시민들도 레이더로 인한 일상생활의 지장을 우려할 수 있다.

마지막으로 킬 체인(Kill Chain)과 한국형 미사일 방어체계(KAMD)의 경우 북핵 공격이 임박할 경우 지휘부와 핵 미사일기지를 선제 타격 및 요격할 수 있는 능력을 확보할 수 있다.(윤상호·손효주, 2016) 그러나 한국형 미사일 방어체계(KAMD)의 경우 M-SAM은 2015년 말에 군으로 인도됐지만, L-SAM은 2015년 말에 한화가 개발 및 양산을 위한 우선협상 대상으로 선정되어 한창 개발 중이었다.(김태훈, 2016) 유사시 대북 선제 타격 및 핵미사일 방어 능력에 대한 실효성도 의문이었다.(윤상호·손효주, 2016)

사드(THAAD) 배치는 중국, 러시아의 반발과 레이더로 인한 인체 영

향이 단점이다. 그러나 대북제재 2270호와 킬 체인(Kill Chain) 및 한국형 미사일 방어체계(KAMD)의 실효성이 의심되는 상황에서 한미동맹을 손상시키지 않고 북한의 핵 억제에 대한 가장 합리적인 조치다.

## 2. 조직과정모형

### 1) 조직의 목표 및 기초

사드 배치와 관련된 조직으로 청와대, 국방부, 외교부, 통일부가 해당된다. 청와대의 경우 ‘경제부흥, 국민행복, 문화융성, 평화통일기반 구축’을 4대 국정기조로 설정했으며, 안보 분야 국정기조로 ‘평화통일기반 구축’을 선정하고 국가안보목표로 ‘영토·주권 수호와 국민안전 확보, 한반도 평화 정착과 통일시대 준비, 동북아 협력 증진과 세계 평화·발전에 기여’를 설정했다.<sup>36)</sup> 국가안보목표를 실현하기 위해 국방, 통일, 외교에서 각각 ‘튼튼한 안보태세 구축, 한반도 신뢰프로세스 추진, 신뢰외교 전개’를 선정했다.<sup>37)</sup>

국방부의 경우 국방목표로 ‘외부의 군사적 위협과 침략으로부터 국가를 보위, 평화통일을 뒷받침, 지역의 안정과 세계 평화에 기여’를 설정했으며, 국방정책 7대 기조로 ‘확고한 국방태세 확립, 미래지향적 자주국방 역량 강화, 한미군사동맹 발전 및 국방 외교·협력 강화, 남북관계 변화에 부합하는 군사적 조치 및 대비, 혁신적 국방경영과 방위산업 활성화, 자랑스럽고 보람 있는 군 복무 여건 조성, 국민 존중의 국방정책 추진’을 내세웠다.<sup>38)</sup> 청와대가 수립한 국가안보목표에 따라 국방부가 그에 맞게 국방목표 및 국방정책 기조를 수립하는 것이다.

외교부의 경우 외교 정책기조로 2014년에는 ‘국민과 함께하는 신뢰외교 기조 아래 평화통일 신뢰외교, 한미동맹과 한중 전략적 협력동반자 관계의 조화 및 발전, 세계평화와 발전에 기여하는 책임 있는 중견국 실현’ 등이었다.<sup>39)</sup> 2015년에는 외교정책 기조로 ‘전략적 로드맵에 따른 주변국 외교, 북핵 등 북한 문제 진전을 위한 동력 강화’ 등을 제시했다.(2016 외교백서, 외교부)

---

36) 2016 국방백서, 국방부

37) 2016 국방백서, 국방부

38) 2016 국방백서, 국방부

39) 2015 외교백서, 외교부

통일부의 경우 4대 국정기조 중 하나인 ‘평화통일 기반 구축’을 위해 ‘한반도 신뢰프로세스’에 대해 노력했다.(2015 통일백서, 통일부) 구체적인 조치로 튼튼한 안보태세를 확립하여 한반도의 평화 구축, 대북 인도적 지원의 강화 및 남북 주민 간 동질성 회복, 국제 사회와 협력 강화가 있었다.(2015 통일백서, 통일부)

## 2) 북한의 4차 핵실험 이전

2016년 1월 북한의 4차 핵실험 이전에는 청와대는 ‘평화통일기반 구축’이라는 기조를 위해 ‘한반도 신뢰프로세스’<sup>40</sup>를 진행했다. 안보를 바탕으로 북한의 도발을 억제하면서, 남북 간의 대화를 이끌어가는 정책이다.(2015 외교백서, 외교부) 이에 따라 한미 간 ‘포괄적 대북 전략 공조 체제’를 강화하고 한중 간 전략적 소통을 강화하여 북한의 도발을 억제하는 예방외교를 시행했으며, 미국, 중국, 일본, 러시아와 5자 간 북핵 불용 국제공조 체제를 강화하는 등 비핵화 대화 추진을 위한 외교 노력을 강화했다.(2015 외교백서, 외교부) 북한 비핵화를 위해 국제사회와 구축한 긴밀한 공조를 바탕으로 비핵화 프로세스를 추진했다.(2015 통일백서, 통일부) 2015년 8월에 북한의 목함지뢰 도발, DMZ 포격으로 국방부는 ‘확고한 국방태세 확립, 남북관계 변화에 부합하는 군사적 조치 및 대비’에 따라 대북확성기 방송을 확대 실시했으며, 포격 도발에 대해 즉각 대응을 지시했다.(한민구, 국가리더십포럼) 그러나 청와대와 통일부는 ‘한반도 신뢰프로세스’ 하에 ‘8.25 합의’를 이끌어냈다. 외교부의 ‘전략적 로드맵에 따른 주변국 외교’에 따라 2015년 9월 2일에는 중국 전승 70주년 기념행사를 계기로 한중 정상회담에서 한반도 통일 문제를 심도 있게 논의하고, 한반도 정세 발전에 대해 강화를 협의했다.(2016 외교백서, 외교부) 2014년 6월부터 사드(THAAD)와 관련된 언급이 언론을 통해 등장할 때마다 국방부는 공식 요청이 없었다고 밝혔으며, 2015년에 3월에 청와대는 3NO(요청, 협의, 결정 없음)의 입장을 보였다.(이영재, 2017)

---

40) 한반도 신뢰프로세스란 안보를 바탕으로 북한의 무력 도발을 확고하게 억제하는 한편 대화의 문을 열어두고 기존 합의의 이행과 점진적인 협력의 축적을 통해 남북 간 신뢰를 형성함으로써 남북 관계를 발전시키고, 한반도에 평화를 정착시키며, 나아가 통일의 기반을 구축하려는 정책이다.(2015 외교백서, 외교부)



### 3) 북한의 4차 핵실험 이후

2016년 1월 북한의 4차 핵실험을 계기로 청와대는 개성공단 중단 조치를 취했다. 그동안 ‘한반도 신뢰프로세스’를 통일부에서 진행했는데, 북핵 문제를 해결하는데 근본적인 해결책이 될 수 없다고 판단했으며, 국제사회와 연합하여 북한 핵문제에 대응의 필요성을 느낀 것이다.(2017 통일백서, 통일부) 2016년 2월에는 미국과 북한 문제를 집중 논의하기 위해 ‘고위급 전략협의’를 출범시켰으며, 북한의 핵·미사일 위협에 대응하고자 미국, 일본, 중국, 러시아 등 주요 관련국과 정상회담을 포함한 각급 협의를 개최해 북한 비핵화를 위한 공조를 강화했다.(2016 외교백서, 외교부) 그리고 미국의 요청에 따라 주한미군 사드(THAAD) 배치를 실시했다.(2016 외교백서, 외교부) 국방부는 ‘확고한 국방태세 확립’에 따라 2016년 2월부터 논의를 시작하여 3월부터 한미 공동실무단이 사드(THAAD)와 관련된 구체적 논의를 진행했다. 외교부는 ‘전략적 로드맵’에 따라 중국과 관계 발전에 문제가 되지 않도록 다양한 소통 노력을 시도했다.(2016 외교백서, 외교부) 2016년 7월 8일 국방부는 사드(THAAD) 배치를 결정했다.

### 4) 조직과정모형 분석 결과

북한 핵실험 이전에는 청와대에서 제시한 ‘한반도 신뢰프로세스’를 통일부가 주로 시행했으며, 외교부는 ‘주변국과 외교, 북핵 등 북한 문제 진전을 위한 동력 강화’에 맞춰서 미국과 동맹을 강화하고 중국과 전략적 협력 관계를 유지했다. 국방부도 ‘확고한 국방 태세’에 따라 북한의 목함지뢰 사건 등에 대해 단호하게 대응했다. 그러나 4차 핵실험 이후로 통일부에서 시행하는 ‘한반도 신뢰프로세스’의 한계를 인정하고 국방부의 ‘확고한 국방 태세’에 초점을 두고 사드(THAAD) 배치를 논의하고 결정하게 됐다. 논의하는 과정에서 외교부는 한중 관계를 염두하고 중국과 소통을 진행했다. 대북제재 2270호에 대해 외교부, 통일부 모두 ‘국제 사회 협력 강화’라는 측면에서 공감했다. 또한 외교부, 통일부 모두 국가 안보, 국민 안위를 위한 중요한 조치가 필요하다는 점에서 같은 입장이기여, 국방부가 2016년에 진행한 사드(THAAD) 배치는 북핵 억제에 적합한 정책 결정이다.(2017 외교백서, 외교부)(2017 통일백서,

통일부)

### 3. 관료정치모형

#### 1) 북한의 4차 핵실험 이전

사드(THAAD) 배치 결정에 참여자는 박근혜 전 대통령, 김관진 전 국가안보실장, 한민구 전 국방부 장관, 류제승 전 국방부 국방정책실장, 윤병세 전 외교부 장관, 홍용표 전 통일부 장관이다.

박근혜 전 대통령은 2014년에 ‘통일대박’을 제시했다.(2015 통일백서, 통일부) 한반도 통일이 남북한 및 국제사회에도 평화와 번영을 가져올 수 있으며, 지속가능한 성장의 원천이 될 것임을 강조했다.(2015 통일백서, 통일부) 이에 통일의 필요성에 대한 국제 사회의 인식을 고양시키는 노력을 진행했다. 한미 동맹을 강화하는 한편, 중국과 전략적 협력 관계를 강화했다. 2015년 9월에는 중국의 전승절에도 참여하는 등의 모습을 보였는데, ‘통일대박’이라는 비전을 시행하기 위한 ‘한반도 신뢰프로세스’를 진전시키기 위해서였다. 구체적으로 북한의 비핵화를 이끌어내기 위해 주변국과 외교를 진행하여 국제 공조를 강화했다. 언론에서 미국의 사드(THAAD) 배치에 대한 언급에 대해서는 2014년 6월에 김관진 전 안보실장은 사드(THAAD)의 전력화에 대해서는 긍정했지만, 구입에 대해서는 부정했다. 2015년 5월에는 한민구 전 국방부 장관의 경우 사드(THAAD) 배치가 안보에 도움이 될 것이라고 언급했지만 논의에 대해서는 부정했다. 박근혜 전 대통령도 사드(THAAD) 배치에 대해 3NO로 대응했다. 박근혜 전 대통령이 제시한 ‘한반도 신뢰프로세스’에 따라 윤병세 전 외교부 장관의 경우 ‘전략적 모호성’을 언급했는데, 한미 전략동맹을 강화하고 주변국과 협력도 심화시켰다.(2016 외교백서, 외교부) 북핵불용에 대한 국제 연대를 구축하는 등 북한의 도발 대응과 압박 강화에 노력했다. 홍용표 전 통일부 장관의 경우 2015년에 개성공단 임금문제를 해결하고 ‘8.25 합의’를 시행하여 이산가족 상봉, 남북당국회담 개최 합의를 통해 남북 간 대화, 협력을 진전시켰다.

#### 2) 북한의 4차 핵실험 이후

북한의 4차 핵실험 이후로도 박근혜 전 대통령은 ‘한반도 신뢰프로세

스'를 진행하려고 했으나, 시진핑 주석과 통화 연결이 잘 되지 않는 등 중국의 소극적 태도를 확인했다.(홍혜영, 2016) 중국을 통한 북한의 핵 억제에 한계를 느꼈기에 2016년 1월 13일 신년 대국민 담화 및 기자회견서 사드(THAAD) 배치를 안보와 국익에 따라 진행하기로 했다. 윤병세 전 외교부 장관은 북한의 증대되는 핵과 미사일 위협은 국가와 국민의 생존에 직결되는 문제라고 판단했다.(2016 외교백서, 외교부) 북핵 문제에 대해 미국의 블링큰 부장관을 만나서 대응방안을 논의했다.(조빛나, 2016, KBS) 또한 중국 왕이 외교부장과 70분 전화통화를 시행했지만 '대화를 위한 3가지 원칙' 준수라는 답변만 받았다.(김천홍, 2016, MBC) 홍용표 전 장관은 북한의 4차 핵실험을 계기로 기존의 대화공세와 패턴(도발, 협상, 보상)의 본질이 변하고 있지 않다고 판단했다.(2017 통일백서, 통일부) 2016년 2월에 국회 대정부 질문에서 개성공단 자금이 북한의 핵과 미사일 개발에 투입되고 있음을 밝혔으며 윤병세 전 외교부 장관은 국제사회의 강력한 대북 제재를 언급했다.(노운정, 2016, KBS) 홍용표 전 통일부 장관, 윤병세 전 외교부 장관 모두 북한에 대한 대화보다 압박과 제재를 선택한 것이다.

### 3) 사드(THAAD) 배치에 대한 행위자들의 판단

한민구 전 국방부 장관은 점증하는 북한의 핵·미사일 위협을 억제하고 대응할 능력 확충을 중요시했다.(2016 국방백서, 국방부) 2016년 2월 7일부터 사드(THAAD) 배치를 위한 한미 공동실무단 구성 협의를 진행했는데, 담당자는 류제승 전 국방부 국방정책실장이다. 사드(THAAD) 배치와 관련된 본격적인 논의는 2016년 3월 4일부터 시행했다. 류제승 전 국방부 국방정책실장은 사드의 군사적 효용성을 극대화하고 환경, 안전을 보장할 수 있는 최적의 부지를 건의해야하는 위치에 있다.(제323회 2차 국방위원회) 최적의 부지 선정을 위한 부지 가용성 평가기준을 정립하고 적용하였으며 그동안 후보지들에 대해 평가기준에 따른 비교평가, 시뮬레이션 분석, 현장 실사를 진행했다.(343회 4차 국방위원회) 2016년 6월 말에 한민구 전 국방부 장관에게 보고했으며, 2016년 7월 7일에 NSC 상임위원장인 김관진 전 국가안보실장에게 보고했다.

윤병세 전 외교부 장관은 사드(THAAD) 배치는 북한만 겨냥한 것이고 MD에 편입되는 것은 아니라고 밝혔다.(344회 1차 국회본회의) 그리고

중국 정부가 사드(THAAD) 반대에 대해서 대한민국의 자위적인 조치임을 밝혔으며 중국의 보복을 예단하기에는 이르다고 판단했다.(344회 2차 국회본회의) 홍용표 전 통일부 장관은 북한이 사드(THAAD) 배치와 관련하여 왜곡 비난을 통한 남남갈등을 조장하고 있으며, 국가 안보와 국민의 생명을 위해 그리고 북한의 핵 미사일 위협에 대한 방어력과 억제력을 위한 불가피한 조치라고 판단했다.(344회 2차 국회본회의)

김관진 전 국가안보실장은 유엔의 대북제재와 대한민국의 사드(THAAD) 배치는 별개의 내용이며 중국도 이미 알고 있다는 입장을 표명했다.(343회 4차 국회운영위원회) 그리고 2016년 2월부터 7월까지 많은 논의를 했다고 보며, 그리고 사드(THAAD) 배치에 대해 생각하는 이익이 다르기 때문에 보안을 유지하다가 7월 8일에 발표했음을 언급했다.(343회 4차 국회운영위원회)

#### 4) 관료정치모형의 분석 결과

북한의 핵 억제를 위해 사드 배치 결정이 합리적임을 알 수 있다. 박근혜 전 대통령, 윤병세 전 외교부 장관, 홍용표 전 통일부 장관 모두 ‘한반도 신뢰프로세스’에 따라서 주변국과 전략적 외교를 통해 북한의 핵 억제를 시도했다. 반면에 김관진 전 국가안보실장, 한민구 전 국방부장관, 류제승 전 국방부 국방정책실장이 북한의 핵·미사일 억제에 대한 사드(THAAD) 배치의 필요성을 느끼고 있었다. 북한의 4차 핵실험을 계기로 행위자들 모두가 국가 안보와 국민의 안위를 우선적으로 고려해야 한다는 판단을 내리게 됐으며, 사드(THAAD) 배치가 북핵 억제의 최선의 결정이라고 견해를 모으게 됐다.

#### 4. 분석 모형의 적절성

사드(THAAD) 배치 결정의 경우 3가지 모형들 모두가 적절하게 설명력을 제공했다. 합리적 행위자 모형의 경우도 여러 가지 대안들 중에서 선택했으며, 조직과정모형 및 관료정치모형의 경우도 각각 조직 및 행위자들이 보유하고 있는 목표를 상황에 맞게 수정하는 모습을 보였다. 다만 4차 핵실험을 계기로 조직 및 행위자들이 가진 목표 등을 타협하는 모습도 보였기 때문에 관료정치모형이 좀 더 설득력을 지닌다.

## 제 2 절 경북 성주 성산포대로 부지 결정

### 1. 합리적 행위자 모형

#### 1) 부지 선정 배경

박근혜 전 대통령이 합리적 행위자이자 최고지도자의 지위에 있다. 사드 배치 결정이 된 이후로 한반도를 방어하는데 최적의 부지를 선정하여 배치를 시도해야 했다.

2016년 7월 8일에 사드(THAAD) 배치 결정이 이루어진 이후 한반도를 방어하고, 주민들의 안전을 확보하기 위한 최적의 부지를 찾아야 했다. KBS에 따르면 박근혜 전 대통령은 “군사적 효율성 보장과 지역 주민들이 전자파의 영향을 포함한 문제로부터 안전과 건강을 확실히 보장할 수 있는 최적의 부지를 선정할 것”이라고 밝혔다.(김병용, 2016, KBS) 사드(THAAD) 배치가 결정된 이후 중국과 러시아의 반발이 계속되고 있었다. 사드의 사격통제용 레이더망에 중국 및 러시아의 영역이 포함될 수 있기 때문이다. 북한의 핵 억제를 위해 도입한 무기인 만큼, 북한의 핵무기 및 탄도미사일을 레이더로 감시하면서 중국과 러시아의 영역에 닿지 않은 지점을 선택해야 했다. 그리고 레이더의 전자파가 반경 100m이내에서는 인체에 해를 줄 수 있기 때문에 고도가 높은 지역이자, 주한미군이 주둔하는 기지를 선정해야 했다. 후보지로 주한미군 기지가 위치하는 경기 평택, 강원 원주, 경북 칠곡, 전북 군산, 부산 기장과 군미사일사령부가 있는 충북 음성이었다.(박성훈, 2016)

#### 2) 유력한 후보지들의 장·단점

경기 평택의 경우 수도권 방어에 유리하고, 주한미군 기지가 대규모로 구성되어 있으며, 패트리엇 대대와 다층 방어망을 구축할 수 있는 장점이 있다.(박성훈, 2016 / 손령, 2016) 그러나 북한의 장사정포와 최신형 300mm 방사포의 사정권 안이라 도발 직후 집중 공격을 받을 위험이 크다.(손령, 2016) 그리고 바다를 끼고 있어서 사드(THAAD) 레이더 효

용성이 반감되며 주민들의 강한 반발이 예상된다.(박성진, 2016) 게다가 패트리엇 요격 미사일 시스템으로 방어가 가능한 지역이기도 하다.

강원 원주의 경우 2010년 미군 기지가 철수한 이후이기 때문에 부대 건설 비용과 주민이주 비용을 부담해야 한다.(김태훈, 2016) 사드 배치 후보지로 지정된 것에 대한 주민들의 반발도 크다.(윤정식, 2016)

경북 칠곡의 경우 거주 주민이 적으며 북한 장사정포의 사거리 밖에 있는 장점이 있다.(손령, 2016) 그리고 미군 전략 물자들이 비축된 지역이기 때문에 북한의 미사일 공격 가능성에 대한 대비도 필요하다.(박성진, 2016) 그러나 사드 최대 요격 거리는 200km이기 때문에 수도권 방어가 어렵다.(박성진, 2016)

전북 군산의 경우 패트리엇 미사일이 이미 배치돼 있기 때문에 사드(THAAD)가 배치되면 시너지 효과를 얻을 수 있다.(우한솔, 2016) 수도권 방어권 문제가 있으며 서해안에 위치하기 때문에 중국의 불필요한 오해를 야기할 수 있다.(손령, 2016)

부산 기장은 유사시 미군 증원전력이 도착하는 전략적 요충지라는 점에서 필요성은 높다.(박성진, 2016) 그러나 인구 밀집지역이라는 단점으로 인해 배제됐다.(박성진, 2016)

충북 음성외의 경우 배치할 땅을 추가 구입해야 하는 문제가 있다.(손령, 2016) 현재 미군기지가 없기 때문에 사드가 배치될 경우 미군기지를 새로 건설해야 하는 문제가 발생한다.(이정민, 2016)

사드(THAAD) 배치 부지는 위에서 제시한 6개의 지역들은 모두 지역 주민들의 반발이 강하게 예상되고 있었다. 그리고 많은 언론들의 예상과 다르게 7월 13일에 경북 성주가 사드(THAAD) 부지로 발표됐다. 국방부는 2016년 7월 8일 사드(THAAD) 배치 결정 이전인 2016년 2월 12일에 이미 주한미군 기지가 있는 장소 외에 선정될 가능성이 있다고 밝힌 바 있다.(서지영, 2016)

### 3) 경북 성주 성산포대의 부지로서 합리성 : 군사적 효용성

경북 성주의 성산포대로 사드(THAAD) 배치의 부지로 결정한 것에 대해 KBS에서 박근혜 전 대통령이 언급한 바는 다음과 같다.(최동혁,

2016)

“성주 기지는 다른 후보지에 비해 부지가 넓고 평탄해 사드 장비를 안전기준에 맞게 배치할 수 있고, 북한의 탄도미사일 위협에 대해 중부 이남지역 대부분을 방어할 수 있다. 레이더 설치 지점도 주민거주 지역으로부터 충분히 떨어져 있는데다 높은 고지에 있어 레이더 전자파 영향도 없다는 평가가 나왔다. 레이더는 마을보다 400m 높은 곳에 위치하고 있고, 더군다나 그곳에서도 5도 각도 위로 발사가 되기 때문에 지상 약 700m 위로 전자파가 지나가게 된다. 그 아래 지역은 전혀 우려할 필요가 없는, 오히려 우려한다는 것이 이상할 정도로, 우려할 필요가 없는 안전한 지역이다. 따라서 인체나 농작물에 전혀 피해가 없다는 것을 확인할 수가 있다.”

“이번 결정은 북한의 핵미사일 위협이 현실화돼있는 상황에서 우리 국민의 생명과 안전을 지키는 것보다 더 중요한 가치는 없다는 판단 하에 한미 동맹의 미사일 방어 능력을 시급히 강화해야 한다는 절박감에서 비롯된 것이다.”

군사적 효용성을 충분히 고려하여 경북 성주의 성산포대가 배치된 것이다. 공군 방공포대가 위치해 있으며 병력 170명을 포함하여 대공 유도무기인 호크 여러 대가 배치돼 있다.(이정민, 2016, KBS) 미사일 부대가 있는 성산포대는 해발 400m 고지에 레이더를 설치할 경우 넓은 탐지범위가 확보된다(이정민, 2016, KBS). 그리고 앞서 논의된 6개의 지역보다 인구가 적다(이정민, 2016, KBS). 사드의 최대요격거리(200km)를 고려하면 미군기지가 있는 평택, 군산 그리고 육·해·공군본부가 있는 충남 계룡대, 강원도 강릉 인근까지 북한의 미사일을 방어할 수 있게 된다.(장덕수, 2016, KBS) 더구나 북한의 300mm 신형 방사포의 타격권에 벗어나 있다.(장덕수, 2016, KBS) 이러한 면에서 경기 평택, 강원 원주에 비해 장점이 크다. 동해안 쪽에 위치하며 사격통제용 레이더 거리가 800km라는 점을 감안하면 북한의 모든 지역이 관측 범위인 반면에 중국은 접경지역 일부만 탐지 범위에 포함되어 중국의 반발을 줄일 수

있으므로, 전북 군산에 배치하는 것에 비해서도 장점이 크다.(이정민, 2016, KBS)

4) 경북 성주 성산포대의 부지로서 한계 : 시민들과 소통 부재와 갈등  
다만, 경북 성주에 위치한 만큼 수도권에 불리한 것이 단점인데 경북 칠곡의 경우와 유사하다. 이에 신형 PAC-3 패트리어트 미사일 포대를 수도권에 증강 배치로 보완했다.(장덕수, 2016, KBS) 대구와 경북 칠곡의 경우 미군기지가 5곳이 있으며, 2016년 2월 18일부터 대구와 경북 칠곡은 반대 시위를 시작했으므로 추가로 배치하는 대신에 경북 성주의 성산포대로 결정한 것이다.

우한솔(2016)에 따르면 2016년 7월 8일에 한미 양국이 부지 선정 결과 발표 전에 해당지역 주민들에게 충분히 설명하고 이해를 구할 방침임을 밝혔다. 그러나 최동혁(2016)에서 박근혜 전 대통령이 성주로 사드(THAAD) 부지에 대한 언급을 보면 다음과 같다.

“사드 배치 과정이 워낙 위중한 국가 안위와 국민 안전이 달린 문제라서 공개적으로 논의를 하는 것은 쉽지 않았다. 다양한 선정 지역을 가지고 논의를 광범위 하게 하지 못한 것은 위중한 사안이라 어쩔 수 없었다는 것을 이해해 주시기 바란다. 앞으로 사드 배치 지역의 안전성을 확보하고 생활에 아무 문제가 없도록 최선을 다할 것이며 여야 지도부를 포함해서 의원들의 관심과 의견을 광범위하게 수렴하면서 국가안보와 국민안전을 위한 협력을 구할 것이다.”

해당 지역 주민들의 반발과 안전성을 충분히 고려하지 못한 한계가 있다. 부지 결정에 대한 시민들의 반발은 이미 예상된 것이었다. 경북 성주의 성산포대로 부지를 결정한 것은 군사적 효용성과 중국의 반발을 고려한 면에서 합리적이다. 하지만 시민들과 소통의 측면에서는 합리성을 결여했다. 언론을 통해 사드(THAAD) 관련 부지조사가 이미 2015년 10월에 비공식적으로 부지가 결정된 것으로 생각한 사람들도 있었으며<sup>41)</sup>, 특히 2012 미국 육군 교범에서 제시된 안전거리의 경우 비통제인



원의 거리가 3.6km로 설정됐다.<sup>42)</sup> 그러나 시민들에게 사드(THAAD)의 안전거리는 100m라고 설명했기 때문에 신뢰를 확보하기 어려웠다. 또한 지역 주민들은 미군 기지로 인해 불안함을 우려하고 있었다.<sup>43)</sup> 경기 평택, 강원 원주, 경북 칠곡 등에서 이미 시민들의 강한 반발이 나왔던 이유이다.

경북 성주로 결정할 때도 시민들의 반발도 감안해야 했다. 그러나 사전에 충분한 설명을 하겠다는 한미 양국의 발표와 상반된 결정을 했다. 소통의 부재로 인한 갈등 비용을 제대로 고려하지 못했으므로, 합리적 행위자 모형을 통해 성산포대가 최적의 부지라고 설명하기에 한계가 있다.

## 2. 조직과정모형

### 1) 조직의 목표 : 청와대, 국방부

청와대, 국방부는 사드(THAAD) 배치의 부지가 경북 성주의 성산포대로 결정하는데 관여한 조직들이다. 청와대는 ‘경제부흥, 국민행복, 문화융성, 평화통일기반 구축’을 4대 국정기조로 설정했으며, 안보 분야 국정기조로 ‘평화통일기반 구축’을 선정하고 국가안보목표로 ‘영토·주권 수호와 국민안전 확보, 한반도 평화 정착과 통일시대 준비, 동북아 협력 증진과 세계 평화·발전에 기여’를 설정했다.<sup>44)</sup> 국가안보목표를 실현하기 위해 국방, 통일, 외교에서 각각 ‘튼튼한 안보태세 구축, 한반도 신뢰프로세스 추진, 신뢰외교 전개’를 선정했다.<sup>45)</sup>

국방부는 이에 따라 국방목표로 ‘외부의 군사적 위협과 침략으로부터

---

41) 김광수 (2015) 美는 부지조사까지 마쳤다는데 정부는 갈팡질팡 끌려다니기만, 한국일보

<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=469&aid=0000064763>

42) 박성진 (2016) [사드 배치 후폭풍]최신 자료 있는데...정부 “전자파 통제지역 3.6km → 100m로”

<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=032&aid=0002714864>

43) 윤정식 (2016) 사드 배치 유력 후보 거론 지역들...반대 목소리 높아

<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=437&aid=0000109027>

44) 2016 국방백서, 국방부

45) 2016 국방백서, 국방부

국가를 보위, 평화통일을 뒷받침, 지역의 안정과 세계 평화에 기여'를 설정했으며, 국방정책 7대 기조로 '확고한 국방태세 확립, 미래지향적 자주국방 역량 강화, 한미군사동맹 발전 및 국방 외교·협력 강화, 남북관계 변화에 부합하는 군사적 조치 및 대비, 혁신적 국방경영과 방위산업 활성화, 자랑스럽고 보람있는 군 복무 여건 조성, 국민 존중의 국방정책 추진'을 내세웠다.<sup>46)</sup> 청와대가 수립한 국가안보목표에 따라 국방부가 그에 맞게 국방목표 및 국방정책 기조를 수립하는 것이다.

2) 국방부의 성산포대 부지 결정 : 작전상 보안으로 국민 존중의 한계  
국방부가 2016년 7월 8일에 사드 배치 결정을 발표했다. 사드(THAAD) 배치가 증대되는 북한의 핵·미사일 위협을 방지하며, 한국의 미사일 방어체계를 강화하면서 국민을 더 안전하게 지키는 방어수단이 라고 판단했기 때문이다.<sup>47)</sup> 청와대의 국가안보목표인 '영토·주권 수호와 국민안전 확보'와 국방정책의 기조인 '확고한 국방태세 확립'을 시행하기 위해서 국방부는 대한민국을 방어하고, 주민들의 안전도 고려하여 대한민국 내 최적의 부지를 선정해야 했다. 사드(THAAD) 배치와 관련하여 미국의 공식적 요청에 따라 2016년 3월 1일부터 본격적으로 논의가 시작됐다. 국방부는 7월 5일까지 사드 배치 부지와 관련하여 결정된 것이 없다는 입장을 밝혔으나, 7월 10일에는 사드 배치지역을 결정했으며, 계획보다 앞당겨 배치 장소를 발표하겠다고 밝혔다.(장덕수, 2016, KBS)(진희정, 2016, KBS) (신율, 2016, YTN) 사드(THAAD) 배치와 부지와 관련된 보도는 3월 1일부터 7월 13일 발표 전날까지 578건이지만,<sup>48)</sup> 배치 결정이 된 7월 8일부터 경북 성주로 발표하기 전인 7월 12일까지 447건이다.<sup>49)</sup> '국민존중의 국방정책 추진'에 따라 사드(THAAD) 배치 부지는 보안이 필요한 부분이지만, 그동안 언론의 추측보도가 시

---

46) 2016 국방백서, 국방부

47) 주한미군 THAAD 배치 (2016), 북한의 핵·미사일 위협으로부터 우리 대한민국을 더 안전하게 지키겠습니다, 국방부

48) 빅카인즈(BigKinds), [www.bigkinds.or.kr](http://www.bigkinds.or.kr), 검색어로 '사드', '부지' 모두 포함한 기사를 중앙지, 경제지, 방송사를 포함한 결과물이다.

49) 빅카인즈(BigKinds), [www.bigkinds.or.kr](http://www.bigkinds.or.kr), 검색어로 '사드', '부지' 모두 포함한 기사를 중앙지, 경제지, 방송사를 포함한 결과물이다.

민들에게 혼란을 야기한다는 판단 하에 발표하기로 한 것이다.(구경하·윤창희, 2016, KBS)

국방부는 사드(THAAD) 부지가 ‘주한미군에 사드(THAAD) 체계가 배치’될 것이라고 밝혔는데, ‘미군부대가 있는 지역’과 다른 의미이다.(신율, 2016, YTN) 국방부가 밝힌 의미는 ‘주한미군이 보유하고 주한미군이 운용하게 될 무기체계’라는 것이다.(신율, 2016, YTN) 성주 주민들에게 그동안 사드(THAAD) 배치 후보지는 주한미군이 배치되어 있는 경기 평택, 강원 원주, 전북 군산, 경북 칠곡, 부산 기장, 충북 음성으로 알려져 있었다. 그러다 7월 13일에 부지가 발표됨에 따라 주민들의 반발이 일어났는데, 이는 국방부와 성주 주민들 간의 용어에 대한 이해 차이를 의미하며 국방부가 ‘작전상 보안’으로 인해 ‘국민존중의 국방정책 추진’을 진행하는 데 한계가 발생했음을 보여준다.

### 3) 청와대의 성산포대 부지 결정 : ‘국민행복’ 기조의 한계

청와대는 사드와 관련된 보고를 국방부로부터 2016년 7월 7일에 받았다. 부지와 관련된 지역 주민들의 반발은 한미 공동실무단이 2016년 3월에 형성된 이후로 지속적으로 발생했다. 청와대는 국정기조 중 ‘평화통일기반 구축’을 실현해야 하지만, ‘국민 행복’도 실현하기 위해서는 지역 주민들과 소통을 실시해야 했다. 그러나 청와대는 7월 13일 성주에 부지가 결정된 이후, 7월 14일에 사드(THAAD) 배치의 중대성으로 사전에 성주 주민들에게 설명하지 못한 점을 인정했다. 청와대가 4대 기조 중에 국가안보와 관련된 ‘평화통일 기반 구축’에 좀 더 중점을 둔 것이다.

### 4) 조직과정모형으로 분석 결과

성주 성산포대로 부지를 결정한 것은 청와대의 국가안보목표와 국방부의 국방정책 기조를 고려하면 적합하다. 그러나 청와대의 다른 국정기조인 ‘국민행복’과 국방부의 ‘국민 존중 국방정책’을 시행하는데 한계를 보였다. 청와대와 국방부가 상하조직이며, 부지를 결정하는데 국방부 외 다른 동등한 조직이 없었다는 점에서 경북 성주 성산포대가 부지로서

타당하다고 분석하는데 한계가 있다.

### 3. 관료정치모형

#### 1) 부지 결정의 참여자들

박근혜 전 대통령, 한민구 전 국방부 장관, 류제승 전 국방부 국방정책실장은 사드(THAAD)를 성주에 배치하는 데 관여한 참여자들이다. 사드(THAAD) 배치부터 부지 결정까지 2016년 3월에 형성된 한미 공동실무단이 진행했으며, 담당자는 류제승 전 국방부실장이다.

#### 2) 성산포대로 결정되는 과정

류제승 전 국방부 국방정책실장의 경우 북한의 증대되는 핵, 미사일 위협으로부터 국민의 생명과 안전을 보호하기 위해 주한미군과 사드 배치 협의를 진행했다.(323회 국방위원회) 2016년 2월 7일부터 협의를 시작한 이후로 사드의 군사적 효용성을 극대화하고 환경과 안전을 보장할 수 있는 최적의 부지와 관련한 한미 공동실무단 운영결과보고서를 작성한 이후에 국방장관에게 건의해야 한다야 하는 위치에 있다.(343회 국방위원회) 그리고 선정결과를 발표하여 해당 지역 자치단체 및 주민들에게 설명할 예정이었다. 그동안 부지는 군용지만 중점적으로 검토하여 10개의 후보지 중에 5개로 축소했으며 6월 말에는 최적 부지를 국방부장관에게 보고했다.

한민구 전 국방부 장관의 경우 사드 배치가 다층 미사일 방어체계를 구축되어 북한의 미사일 위협에 대한 방어능력을 대폭 강화될 것이며, 북한의 핵미사일 위협을 억제, 대응하는 효과적 수단이라고 보고 있다.(343회 국방위원회) 2016년 6월 말에 받은 한미 실무단으로부터 받은 보고를 바탕으로 7월 7일 NSC회의 때 사드(THAAD) 배치와 부지에 대한 결정을 보고했다. 7월 8일에 사드 배치에 대한 결정을 발표한 이후에도 부지에 대한 답변은 하지 않다가 7월 13일에 성주로 발표를 진행했다. 한민구 전 국방부 장관은 발표하기 전에 해당 지역 주민들에게 설명과 협조를 구할 예정이었으나, 언론에서 여러 부지가 발표되고 7월 12일에는 성주라고 발표되어 안정적인 사드 배치를 진행하기 위해 계획

보다 앞당겨 발표하게 됐다.<sup>50)</sup> 사드의 부지 결정은 한미 간에 보안을 유지하면서 협의를 시작해야 했기 때문에 투명성과 공개성에 한계가 있음을 인정했다.(344회 2차 국회본회의)

NSC를 거쳐 보고를 받은 박근혜 전 대통령은 “대한민국의 안보는 커다란 도전에 직면해 있으며, 성주 기지는 다른 후보지에 비해 부지가 넓고 평탄해 안전기준에 부합하여 레이더 설치 지점도 주민거주 지역으로부터 충분히 떨어져 있다”고 밝혔다.(최동혁, 2016, KBS) 또한 “사드 배치 과정이 워낙 위중한 국가 안위와 국민 안전이 달린 문제라서 공개적으로 논의를 하는 것은 쉽지 않았으며, 논의를 광범위하게 하지 못한 것은 위중한 사안이라 어쩔 수 없었다”고 언급했다.(최동혁, 2016, KBS)

### 3) 관료정치모형의 분석 결과

박근혜 전 대통령, 한민구 국방부 전 장관, 류제승 전 국방부 국방정책실장 모두 사드(THAAD) 부지와 관련하여 보안을 중시했음을 알 수 있다. 일반적으로 정책 결정이 투명성과 공개성이 확보되는 반면에 사드(THAAD) 부지 결정은 보안이 더 중요한 가치를 가지고 있었기에 한민구 전 국방부 장관은 부지와 관련하여 분명한 답변을 할 수 없었다. 언론에서 지속적으로 부지와 관련된 보도를 하고 있었고<sup>51)</sup>, 사드(THAAD)배치의 부지에 대한 지역 주민들의 반발이 지속되고 있었던 만큼 예정대로 사전 발표 전에 주민들에게 설명을 하는 것보다 발표 후 설명을 하는 것이 좀 더 상황을 안정적으로 관리할 수 있다고 판단한 것이다.(344회 1차 국회본회의) 한민구 전 국방부 장관에 따르면 성주 성산포대로 결정하는 것은 미사일 방어를 위한 최대, 최적의 범위를 확보하는 차원에서 사드(THAAD)의 군사적 효용성을 최대한 발휘하기 위해서다.(344회 2차 국회본회의) 이는 류제승 전 국방부 국방정책실장이

---

50) 빅카인즈([www.bigkinds.or.kr](http://www.bigkinds.or.kr))에서 ‘사드 배치’와 ‘부지’를 포함한 기사를 ‘중앙지’, ‘경제지’, ‘방송사’에서 검색한 결과 2016년 2월 7일(한미 공동실무단 협의)부터 2016년 7월 12일까지 795건의 기사였지만, 사드 배치가 결정된 2016년 7월 8일부터 2016년 7월 12일까지는 433건이었다.

51) 빅카인즈([www.bigkinds.or.kr](http://www.bigkinds.or.kr))에서 ‘사드 배치’와 ‘부지’를 포함한 기사를 ‘중앙지’, ‘경제지’, ‘방송사’에서 검색한 결과 사드 배치가 결정된 2016년 7월 8일부터 2016년 7월 12일까지는 433건이었다.

한미 실무단으로서 협의한 것이기도 하지만, 한민구 전 국방부 장관의 사드(THAAD) 부지에 대한 지역 주민 반발의 안정적 관리라는 판단도 반영된 것이다. NSC를 통해 보고를 받은 박근혜 전 대통령은 군통수권자로서 국민의 안전을 책임져야 하는 만큼 성주를 사드의 부지로서 중요성을 밝혔다. 관료정치모형에 따르면 경북 성주 성산포대가 사드(THAAD) 배치의 부지로서 적합하다고 판단한 것이다.

#### 4. 분석 모형의 적절성

관료정치모형을 적용한 분석이 적절했다. 합리적 행위자 모형의 경우 사안의 중대성으로 인해 성주 주민들과 소통을 진행하지 못했다. 조직과정모형의 경우 국방부는 동등한 조직이 아닌 상위 조직인 청와대와 접촉하여 결정했기 때문에 분석에 한계가 있었다. 관료정치모형의 경우 성산포대로 부지를 결정하는 행위자들 간의 합의 등이 존재했기 때문에 가장 높은 설명력을 제공한다.

### 제 3 절 경북 성주 골프장으로 부지 변경 결정

#### 1. 합리적 행위자 모형

##### 1) 부지 변경의 배경 : 지역 주민들의 반발

박근혜 전 대통령이 합리적 행위자이자 최고지도자의 지위에 있다. 사드(THAAD) 배치 결정이 된 이후로 대한민국을 방어하는데 최적의 부지를 선정해야 했으며, 2016년 7월 13일에 경북 성주의 성산포대로 결정했다. 그러나 시민들의 소통 부재라는 비합리적인 요소로 인해 성주 지역주민들의 반발을 야기했다. 결국 2016년 9월 30일에 성주 골프장으로 부지가 변경됐다.

당시 성주의 성산포대로 결정된 것은 군사적 효용성 측면에서 가장 합리적이었다. 동해안에 위치하기 때문에 중국의 반발을 최소화하면서 북한 전역을 레이더 감시망 안에 들어오기 때문이다. 비록 수도권 방어에는 약하지만, PAC-3 패트리엇을 수도권에 배치하여 보완할 수 있다. 다

만 주민들과 소통 측면에서 비합리적인 요소가 컸다. 2016년 7월 13일에 경북 성주의 성산포대로 부지가 결정됐으며, 박근혜 전 대통령은 사안의 중대성으로 인해 광범위하게 논의하지 못했음을 밝혔다.<sup>52)</sup> 이에 성주 지역구 의원, 성주 군수와 함께 지역 주민들의 반발이 나오게 됐다.

경북 성주의 지역구 의원 이완영은 배치 결정 전인 7월 12일까지 수차례 사드(THAAD) 부지에 대해 문의했으나 ‘검토중’이라는 답변만 얻었다면서, “군사기밀만 운운하며 일방적인 결정과 발표”라고 비판했다.(김기흥, 2016, KBS) 경북 성주의 김향곤 군수와 배제만 군 의회 의장의 경우 7월 13일에 국방부에 항의 방문을 했다.(장덕수, 2016, KBS) 김향곤 군수는 12일에 “성주 군민들의 일방적 희생”이라고 비판했다.(류재현, 2016, KBS) 성주의 비상대책위원회는 “성산포대는 직경 1.5km 이내에 인구 밀집지역인이 포함되고 참외 생산 기반의 파괴”를 주장하며 반대했다.(류재현, 2016, KBS)

지속되는 반발에 박근혜 전 대통령은 7월 14일 국가안전보장회의를 통해 사드 배치로 인한 불필요한 논쟁 중단과 성주 지역에 대한 지원 방안 모색을 지시했다.(장덕수, 2016, KBS) 2016년 7월 15일에 황교안 전 국무총리와 한민구 전 국방부 장관은 경북 성주를 방문했으나, 성주 군민들의 항의로 3시간 동안 고립되는 문제를 겪었다. 이후 황인무 국방부 차관이 성주를 2박 3일 일정으로 방문했으나 ‘성주 사드 배치 저지 투쟁위원회’의 면담 거부로 일정보다 이른 7월 23일에 복귀했다.(우한솔, 2016, KBS)

## 2) 성주 내의 다른 부지 조사 지시

이러한 반발을 고려하여 박근혜 전 대통령은 2016년 8월 4일에 성주 내 다른 지역을 사드 배치 부지로서 조사가 가능함을 밝혔다.(최규식, 2016) 당시 청와대에서 새누리당 소속 대구·경북 지역 의원 11명과 2시간 동안 회동하면서 경북 성주군 내의 다른 지역 조사를 밝힌 것이다.

---

52) 최동혁 (2016) 박 대통령 “사드배치와 관련한 불필요한 논쟁 멈출 때”, KBS <https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3312018>

(최교식, 2016) 이에 따라 다른 사드 후보지로 염속산, 까치산, 칠봉산 그리고 롯데 스카이힐 골프장이 거론됐다.(구혜진, 2016)

염속산의 경우 해발고도가 872m이기 때문에 레이더 유해성 논란을 해소할 수 있지만, 정상이 봉우리 형태여서 배치에 적합하지 않다.(손효주·장택동·장영훈, 2016, 동아일보)

까치산의 경우 해발고도가 572m이며 산 정상부가 평평해 따로 깎지 않아도 되는 장점이 있으나, 산이 막고 있기 때문에 레이더 빔 방사의 어려움이 있다.(손효주·장택동·장영훈, 2016, 동아일보)

칠봉산의 경우 해발고도가 517m이며 염속산의 경우와 유사하게 레이더 유해성 논란을 해소할 수 있으나, 폭이 1m 안팎의 오솔길밖에 존재하지 않는다.(손효주·장택동·장영훈, 2016, 동아일보)

롯데 스카이힐 골프장의 경우 성주군청으로부터 18km나 떨어진 곳으로 해발고도가 680m이기 때문에 성산포대보다 장점이 크다.(구혜진, 2016) 무엇보다 골프장까지 도로가 개설돼 있기 때문에 접근성도 높다.(김방홍, 2016)

4가지 사안에서 골프장이 다른 3가지 안들과 성산포대보다 안전성과 접근성을 반영하고 있다. 군사적 효용성 외에도 성주 사드배치 철회 투쟁위원회에서도 23명 찬성, 반대 1명, 9명 기권에 따라 국방부에 제3후보지 검토를 2016년 8월 21일에 요청했다.(윤영현, 2016, SBS) 이에 따라 부지를 조사한 결과 성주 골프장으로 변경하게 됐다.

3) 골프장으로 부지 변경의 비합리성 : 다른 지역 주민들의 고려 부재

성산포대를 결정할 때와 달리 골프장으로 결정할 때는 사드(THAAD) 배치지역 선정 기준으로 △군사적 효용성 △주민·장비·비행의 안전 △전기·도로 등 기반시설 △경계 및 보안 △건설 비용 △공사 기간 등 여섯 가지를 제시했다.(박병수, 2016) 그리고 균유지만 대상으로 물색하지 않고 해당 지자체에서 건의하는 민유지 등도 검토를 했다.(김희용, 2016) 그러나 골프장으로 부지 변경과 동시에 다른 반발도 발생했다. 김천 지역 주민들이 반발한 것인데, 부지 변경이 결정된 날 9월 30일에 국방부는 김천시에 대해 결과를 설명하려 했지만 거절당했다.(김희용,



2016) 골프장에서 1km 거리에는 40, 50가구가 사는 마을이 있으며, 김천혁신도시는 7km 떨어진 곳에 있다.(박병수, 2016) 또한 골프장에서 1.9km 떨어진 곳에 원불교의 성지가 존재하기 때문에 종교에서도 반발이 있다. 골프장으로 부지 변경은 성산포대를 선정한 것에 비해 합리성이 크지만, 성주 외에 다른 인근 지역주민들까지 포괄적으로 고려하지 않은 것은 합리적 행위자 모형으로 설명하는 데 한계가 있다.

## 2. 조직과정모형

### 1) 청와대, 국방부의 목표

청와대, 국방부는 사드(THAAD) 배치의 부지가 경북 성주의 골프장으로 변경 결정하는데 관여한 조직들이다. 청와대는 ‘경제부흥, 국민행복, 문화융성, 평화통일기반 구축’을 4대 국정기조로 설정했으며, 안보 분야 국정기조로 ‘평화통일기반 구축’을 선정하고 국가안보목표로 ‘영토·주권 수호와 국민안전 확보, 한반도 평화 정착과 통일시대 준비, 동북아 협력 증진과 세계 평화·발전에 기여’를 설정했다.<sup>53)</sup> 국가안보목표를 실현하기 위해 국방, 통일, 외교에서 각각 ‘튼튼한 안보태세 구축, 한반도 신뢰프로세스 추진, 신뢰외교 전개’를 선정했다.<sup>54)</sup>

국방부는 이에 따라 국방목표로 ‘외부의 군사적 위협과 침략으로부터 국가를 보위, 평화통일을 뒷받침, 지역의 안정과 세계 평화에 기여’를 설정했으며, 국방정책 7대 기조로 ‘확고한 국방태세 확립, 미래지향적 자주국방 역량 강화, 한미군사동맹 발전 및 국방 외교·협력 강화, 남북관계 변화에 부합하는 군사적 조치 및 대비, 혁신적 국방경영과 방위산업 활성화, 자랑스럽고 보람있는 군 복무 여건 조성, 국민 존중의 국방정책 추진’을 내세웠다.<sup>55)</sup> 청와대가 수립한 국가안보목표에 따라 국방부가 그에 맞게 국방목표 및 국방정책 기조를 수립하는 것이다.

### 2) 성주 골프장으로 변경하게 된 배경

2016년 7월 13일에 경북 성주의 성산포대로 사드 부지가 결정됐으나

---

53) 2016 국방백서, 국방부

54) 2016 국방백서, 국방부

55) 2016 국방백서, 국방부

경북 성주의 주민들의 반발로 2016년 9월 30일 성주 골프장으로 부지가 변경됐다. 7월 13일 결정 이후에 청와대는 ‘영토·주권 수호와 국민안전 확보’에 따라 “성주가 최적의 후보지이며, 우려할 필요가 없으며 다른 기지에 비해 부지가 넓고 평탄해 북한의 탄도미사일 위협에 대해 중부 이남지역을 방어할 수 있다”고 밝혔다.(최동혁, 2016) 그러나 성주 주민들의 반발을 고려하여 2016년 8월 4일 사드 배치 지역의 국회의원과 단체장을 만나기로 결정했으며 다른 지역을 조사할 것을 지시했다.(최규식, 2016)

국방부의 경우 성주 성산포대로 결정된 이후로 최적의 부지라는 판단 하에 다른 부지로 변경할 의사를 보이지 않았다. 사드(THAAD) 부지로 균유지만 조사한 결과 성주 성산포대에는 공군 방공포대가 있었다. 해발 400m로 전자파 논란을 벗어날 수 있으며, 북한의 300mm 신형 방사포의 타격권에서 벗어나 있다.(이정민, 2016, KBS 미군기지가 있는 평택, 군산, 충남 계룡대 등까지 타격이 가능하며, 사격통제용 레이더 거리가 800km로 북한의 모든 지역이 범위 안에 들어가게 된다.(이정민, 2016, KBS) 그러나 청와대가 대구·경북지역 국회의원들과 만남 이후에 신청을 통한 제3부지 변경을 받아들였다. ‘국민존중의 국방정책 추진’에 따라서 2016년 8월 17일에는 경북 성주에서 주민과 간담회를 진행했으며, 성주 사드배치 철회 투쟁위원회에서도 23명 찬성, 반대 1명, 9명 기권에 따라 국방부에 제3후보지 검토를 2016년 8월 21일에 요청했다.(윤영현, 2016, SBS) 이에 따라 국방부는 민유지까지 포함하여 다시 부지 선정에 들어갔다.

### 3) 성주 골프장으로 부지 변경 결정

국방부는 다른 사드 후보지인 염속산, 까치산, 칠봉산 그리고 롯데 스카이힐 골프장을 부지 조사에 착수했다.(구혜진, 2016) 염속산, 까치산, 칠봉산 모두 해발고도가 성산포대보다 높은 장점이 있으나, 지면의 평탄성과 접근성 측면에서 불리했다. 공사를 시행할 경우 2~3년 이상 시간이 소요되며, 환경파괴까지 우려됐다.(김방홍, 2016)

롯데 스카이힐 골프장의 경우 성주군청으로부터 18km나 떨어진 곳으로 해발고도가 680m이기 때문에 성산포대보다 장점이 크다.(구혜진,

2016) 무엇보다도 골프장까지 도로가 개설돼 있기 때문에 접근성도 높다. (김방홍, 2016) 결국 성주 골프장이 다른 대안들(성산포대, 염속산, 까치산, 칠봉산)보다 사드(THAAD) 배치 부지로서 높은 안전성과 접근성을 반영하고 있기에 2016년 9월 30일에 최종 부지로 결정됐다.

#### 4) 조직과정모형의 분석 결과

청와대는 국정기조 중에 ‘국민행복, 평화통일기반 구축’, 국가안보목표로 ‘영토·주권 수호와 국민안전 확보’, 국방부는 국방정책 7대 기조 중 ‘확고한 국방태세 확립, 국민 존중의 국방정책 추진’이 있다. 국방부는 남북관계에 따른 군사적 조치 및 대비를 위해 사드(THAAD) 부지를 성주 성산포대로 결정했지만, 조직상 균유지만 조사해야 하는 한계가 있었다. 그러나 청와대는 국정기조로 ‘국민행복’도 고려해야 하기 때문에 제3부지 신청을 고려했다. 청와대의 결정에 따라 국방부는 ‘국민 존중’의 국방정책을 추진하여 균유지 외에 민유지까지 부지를 조사한 결과 성주 골프장으로 변경했다. 다만, 성주 골프장으로 변경 결정할 때도 국방부와 동등한 위치에 있는 조직이 없다는 점, 청와대 및 국방부의 상하 조직 간의 결과물이라는 점에서, 사드(THAAD) 배치 부지를 성주 골프장으로 변경 결정한 것이 적합한지에 대해서는 한계가 있다.

### 3. 관료정치모형

#### 1) 참여 행위자들

박근혜 전 대통령, 한민구 전 국방부 장관, 류제승 전 국방부 국방정책실장, 이완영 전 성주 지역구 의원, 김향곤 전 성주 군수는 사드(THAAD) 배치의 부지를 성산포대에서 골프장으로 변경하는데 참여한 행위자들이다.

#### 2) 성주 골프장으로 부지 변경하게 된 경과

2016년 7월 13일에 경북 성주의 성산포대로 사드(THAAD) 부지로 결정됐다. 그러나 경북 성주 주민들이 반발이 지속적으로 이루어졌으며, 김향곤 성주군수도 “성주 군민들의 일방적 희생을 강요하는 것이 사드

배치”라고 반발했다.(류재현, 2016, KBS) 7월 15일에 한민구 전 국방부 장관이 성주 주민들을 대상으로 설명회를 진행하기 위해 성주로 갔으나, 6시간 30분 동안 주민들에게 둘러싸여 비판만 받고 돌아왔다. 7월 20일에 열린 제344회 1차 국회 본회의에서는 성주 지역구 의원인 이완영이 한민구 전 국방부 장관에게 사드(THAAD) 부지와 관련하여 비공개한 것에 대해 비판했다. 한민구 전 국방부 장관은 주한미군 기지에 대한 용어 이해의 차이와 보안상 부지에 대한 언급을 할 수 없음을 밝혔다. 주민들에게 설명 및 협력을 하겠다고 밝힌 이후 8월 17일에 다시 경북 성주를 방문하여 간담회를 가졌다.

박근혜 전 대통령은 8월 4일에 청와대에서 새누리당 소속 대구·경북 지역 의원 11명과 2시간 동안 회동을 했으며, 성산포대 외 경북 성주군 내의 다른 지역에 대한 조사가 가능하다고 밝혔다.(최규식, 2016, KBS) 당일 회동에서 이완영 의원이 성주 주민들의 입장을 전달했다.(최규식, 2016, KBS) 한민구 전 국방부 장관과 8월 17일에 간담회를 가진 이후, 8월 22일에는 김향곤 전 성주 군수는 성산포대 대신에 제3의 후보지를 국방부에 요구했다. 이에 따라 한미 실무단을 담당하고 있는 류제승 전 국방부 국방정책실장은 기존의 균유지 대신에 해당 지자체에서 건의하는 민유지까지 포함하여 다시 부지를 조사하게 됐다.(김희용, 2016, KBS) 8월 29일부터 성주골프장, 염속산, 까치산 등을 실사를 시작했으며, 한미 공동실무단이 적용했던 6개의 부지 가용성 평가 기준에 따라 서류평가, 현장실사, 시뮬레이션 분석 등의 방식으로 평가했다.(제345회 1차 국방위원회) 9월 30일에 평가 결과 성주 골프장이 부지로 확정됐으며, 한민구 전 국방부 장관이 승인했다.

### 3) 관료정치모형으로 분석 결과

한민구 전 국방부 장관, 류제승 전 국방부 국방정책실장의 경우 균유지만을 사드(THAAD) 부지로서 적합성을 평가했기 때문에 민유지인 성주 골프장은 처음부터 판단하는데 한계가 있다. 7월 13일에 발표 이후 이완영 전 성주 지역구 의원과 김향곤 전 성주군수가 박근혜 전 대통령에게 사드(THAAD) 부지로서 성산포대의 부적합성을 밝혔으며, 이에

따라 박근혜 전 대통령은 당시 여당 의원과 해당 지역의 주민들의 의견을 반영하여 제3부지 검토를 밝혔다. 이에 따라 김향곤 전 성주군수는 지역 주민들의 견해를 반영하여 국방부에 제3부지 검토를 신청했다. 류제승 전 국방부 국방정책실장은 다른 3군데를 실사한 결과 성주 골프장을 선정했다. 한민구 전 국방부 장관은 성주 내 제3부지는 지역 주민들의 반발을 잠재울 수 있다는 점과 성주 골프장이 기반시설이 구비와 공사 소요가 적다는 점을 고려하여 성주 골프장을 선택했다.(제345회 1차 국방위원회)(김희용, 2016, KBS) 성주 골프장으로 부지를 변경한 것은 한민구 전 국방부 장관, 류제승 전 국방부 국방정책실장의 군사적 효용성에 대한 판단과 이완영 전 성주 지역구 의원, 김향곤 전 성주군수의 지역 주민의 견해를 반영한 것이므로, 사드(THAAD) 부지로서 적합하다.

#### 4. 분석 모형의 적절성

관료정치모형이 분석에 적절했다. 합리적 행위자 모형의 경우 인접 주민들인 김천시까지 고려하여 포괄적인 견해를 반영하지 못한 한계가 있었다. 조직과정모형의 경우 국방부와 청와대 간의 조직 산출물인데, 동등한 조직 간의 결과물이 아닌 점에서 분석하는데 한계가 있었다. 관료정치모형의 경우 지역구 의원 및 군수까지 포함하여 분석을 진행했으므로 가장 높은 설명력을 제공한다.

## 제5장 결론

### 제 1 절 연구의 요약

#### 1. 사드(THAAD) 배치 결정

### 1) 합리적 행위자 모형

북한의 4차 핵실험 이전에는 ‘전략적 모호성’을 이용하여 한미 동맹을 확고히 하고, 중국과 전략적 협력 관계를 유지하는 것이 북핵 억제를 위한 최선의 방안이었다. 그러나 북한의 4차 핵실험 이후로 중국의 미온적 태도로 인해 다른 대체 방안을 모색하게 됐다. 외교적 조치인 대북제재 2270호과 대한민국만의 킬 체인(Kill Chain) 및 KAMD 구축만으로 한계가 있기 때문에 단독 핵무장, 전술핵 재배치, 사드(THAAD) 배치가 논의됐다. 어떤 대안들을 선택하든 중국의 반발과 시민들의 반대가 예상됐기에 국제 질서와 국가 안보를 모두 고려한 선택을 해야 했다. 단독 핵무장, 전술핵 재배치의 경우 한반도의 비핵화 선언에 위배되기 때문에 북핵 억제의 대안으로서 사드(THAAD) 배치가 가장 적절하다.

### 2) 조직과정모형

청와대, 국방부, 외교부, 통일부가 사드(THAAD) 배치에 관여했다. 청와대의 국정 기조에 따라 ‘한반도 신뢰프로세스’를 외교부와 통일부가 2013년부터 진행했으며, 2015년에는 ‘8.25 합의’를 이끌어냈다. 동시에 북핵 불용을 위해 미국, 중국, 러시아, 일본 등 주변국과 외교를 통해 국제적 공조를 강화했다. 그러나 북한의 4차 핵실험 이후로 ‘한반도 신뢰프로세스’를 진행하는 데 외교부, 통일부는 한계를 느끼고 국가 안전, 국민 안위에 우선순위를 두게 됐다. 청와대는 그동안 2014년 6월부터 논의됐던 사드(THAAD) 배치에 대해 2015년 3월에 3NO를 표명했다. 그러나 북한의 핵실험 이후 2016년 2월에 미국의 요청에 따라 도입하기로 결정했다. 국방부는 ‘확고한 국방 태세’에 따라 2016년 3월부터 한미 실무단을 구성하고 사드(THAAD) 배치에 대한 논의를 시작하여 2016년 7월 8일에 배치를 결정했다. 청와대, 국방부, 외교부, 통일부 모두 북한의 핵개발에 대해 국가 안전과 국민 안위를 고려하여 사드(THAAD) 배치가 적합하다고 판단한 것이다.

### 3) 관료정치모형

박근혜 전 대통령, 김관진 전 국가안보실장, 한민구 전 국방부 장관, 류제승 전 국방부 국방정책실장, 윤병세 전 외교부 장관, 홍용표 전 통일부 장관이 사드(THAAD) 배치와 관련된 행위자들이다.

박근혜 전 대통령은 ‘통일대박’을 주장하며 ‘한반도 신뢰프로세스’를 진행했다. 이를 위해 윤병세 전 외교부 장관은 한미 동맹을 강화하고, 중국과 전략적 협력 관계를 진행하는 등 주변국과 외교 전략을 시행했다. 홍용표 전 통일부 장관 또한 남북대화과 비핵화를 위한 국제 공조를 강조했다. 2014년 6월부터 미국에서 사드와 관련된 논의에 대해 김관진 전 국가안보실장, 한민구 전 국방부 장관은 필요성은 인정했지만, 구입할 의사는 없었다. 박근혜 전 대통령은 2015년 9월에 중국의 전승철에 참여하는 등 중국과 협력 관계 강화를 시도했다.

2016년 1월에 북한의 핵실험 이후로 박근혜 전 대통령은 시진핑 주석과 여러 차례 통화 시도를 했으나 제대로 진행되지 못했다. 중국의 한계를 느끼고 국가 안보와 국민의 안전에 따른 사드(THAAD) 배치를 진행했다. 윤병세 전 외교부 장관, 홍용표 전 통일부 장관 모두 ‘한반도 신뢰프로세스’의 한계를 느끼고 각각 국제공조 강화, 개성공단 철수 등을 언급했다. 2016년 2월부터 한민구 전 국방부 장관은 증대되는 북한의 핵과 미사일에 대응하기 위해 사드(THAAD) 배치 논의를 시작했다. 한미 공동실무단이 담당하게 됐으며, 책임자는 류제승 전 국방부 국방정책실장으로 한반도 방어, 국민안전, 환경을 고려한 최적의 부지를 선정해야 했다. 2016년 6월 말에 한민구 전 국방부 장관에게 부지를 보고하고, 한민구 전 국방부 장관은 7월 7일 NSC 상임위원장인 김관진 전 국가안보실장에게 보고했다. 김관진 전 국가안보실장이 사드(THAAD)가 제3국이 아닌 대북용이라는 점과 2014년 6월부터 사드(THAAD)에 대한 공론화가 진행됐다고 판단하여 박근혜 전 대통령에게 보고를 했다. 이에 따라 7월 8일에 사드(THAAD) 배치 결정이 이루어졌다. 사드(THAAD) 배치는 북한의 핵과 미사일에 대한 국가 안보, 국민 안위를 보호하기 위한 적합한 조치라고 견해가 모아진 것이다.

## 2. 경북 성주 성산포대로 부지 결정

## 1) 합리적 행위자 모형

사드(THAAD) 배치가 결정된 이후에 대한민국을 방어하기 위한 최적의 부지를 찾아야 했다. 사드(THAAD)가 주한미군에 의해 운용될 만큼 언론에서는 주한미군 기지가 있는 곳에 주로 후보지로 언급했는데, 경기 평택, 강원 원주, 경북 칠곡, 전북 군산, 부산 기장, 충북 음성 등이 해당된다. 그러나 7월 13일에 해당 기지들이 아닌 경북 성주 성산포대로 결정됐다. 군사적 효용성에서 북한 전역을 감시하는 데 합당하며, 중국의 경우 레이더 감시망이 거의 들어오지 않기 때문이다. 그리고 사드 장비를 도입하는데 알맞으며, 해발고도 400m이상에 위치해 있기 때문에 레이더로 인한 주민들의 피해는 없을 것이라고 판단했다. 그러나 7월 8일에 주민들에게 사전 설명을 하겠다는 언급과 달리 사안의 중대성으로 인해 주민들과 소통하지 않은 한계가 있었다. 또한 ‘주한미군에 의해 운용’된다는 의미에 대해 시민들이 이해하는 것과 괴리가 있었다. 이를 통해 사드(THAAD) 배치 부지로서 경북 성주 성산포대가 군사적 효용성, 주민들과 소통 모두를 충족하지 못했기 때문에 최적의 부지로 적합하지 않다.

## 2) 조직과정모형

성주 성산포대로 부지를 결정하는데 관여한 조직은 청와대, 국방부이다. 청와대에서 제시한 국가안보목표를 국방부는 국방정책의 7대 기조로 반영했는데, 그 중에서 ‘확고한 국방태세 확립’과 ‘국민 존중의 국방정책 추진’이 있었다. 국방부는 2016년 7월 7일에 NSC에 가용성 있는 부지에 대해 보고했다. 그러나 7월 13일 전까지는 명확한 답변을 회피했는데, 사드(THAAD) 배치의 부지가 ‘확고한 국방태세 확립’을 이행하려면 작전상 보안이 요구됐기 때문이다. 7월 8일에 사드(THAAD) 배치 결정이 내려진 이후 언론에서 부지와 관련된 여러 후보지들에 대해 언급하고 주민들의 반발이 심화되자, 국방부는 상황의 안정적 관리를 위해 예정보다 빠른 7월 13일에 부지를 발표했다. 청와대도 이미 보고를 받았음에도 국방부처럼 사안의 중대성으로 시민들에게 알리지 못했다. 국방부는 ‘국민 존중의 국방정책 추진’에서 청와대는 국정 기조 중 ‘국민



행복'을 시행하는데 한계를 보였다. 동등한 조직 간의 결과물이 아닌 상하 조직 간의 결과물이라는 점도 성주 성산포대가 적합한 부지라고 설명하는데 한계가 있다.

### 3) 관료정치모형

박근혜 전 대통령, 한민구 전 국방부 장관, 류제승 전 국방부 국방정책실장이 사드(THAAD) 부지 결정에 대한 참여자이다. 2016년 3월부터 한미 실무단의 책임자로서 류제승 전 국방부 국방정책실장은 대한민국을 방어하는데 최적의 부지를 선정하고 한민구 전 국방부 장관에게 보고를 해야 하는 위치에 있었다. 2016년 6월 말에 류제승 전 국방부 국방정책실장은 성주 성산포대를 최적의 부지로서 한민구 전 국방부 장관에게 보고했으며, 7월 7일에는 박근혜 전 대통령에게 보고가 됐다. 한민구 전 국방부 장관은 부지를 선정하는데 보안을 중시했기 때문에 언론, 국회의 질의가 있을 때마다 명확한 답변을 회피했다. 7월 8일 사드(THAAD) 배치 결정이 이루어진 이후 사전에 주민들과 설명 및 협의를 진행하려고 했으나, 언론에서 부지의 후보지에 보도가 많이 나오자 이를 안정적으로 관리하고자 7월 13일에 성주 성산포대로 발표했다. 박근혜 전 대통령도 사드(THAAD)의 중대성과 부지의 보안을 중요시하여 성주로 배치 결정이 난 이후에 해당 지역 주민들과 소통의 부재가 있음을 인정했다. 그러나 한미 실무단의 협의 결과에 따라 박근혜 전 대통령의 국민 안위를 지켜야 하는 위치와 사드(THAAD)에 대한 지역 주민들의 반발을 관리해야 하는 한민구 전 국방부 장관의 위치에서 고려하면 경주 성주 성산포대는 최적의 부지인 것이다.

## 3. 경북 성주 골프장으로 부지 변경 결정

### 1) 합리적 행위자 모형

7월 13일에 성주 성산포대로 결정되자, 해당 지역 주민들의 반발이 컸다. 7월 15일에 성주에서 설명회를 가지려고 했으나 무산됐다. 주민들의 불만을 조정하기 위해 박근혜 전 대통령은 8월 4일에 간담회를 가지고 성주 내 제3부지를 검토할 수 있음을 시사했다. 이에 따라 기존의 균유

지만 고려하지 않던 민유지까지 포함하여 염속산, 까치산, 칠봉산, 롯데 스카이힐 골프장을 다시 조사하게 됐다. 이 중에서 롯데 스카이힐 골프장은 해발고도가 680m로 성산포대보다 높으며 성주군청에서 18km 떨어져 있다는 점과 접근성이 높다는 점에서 9월 30일에 선정됐다. 그러나 성주 골프장으로 변경되면서 김천시 주민들의 반발과, 원불교의 종교적 시설과 밀접하여 해당 교도들의 항의가 발생했다. 부지를 변경하면서 다른 지역 주민들과 포괄적으로 소통하지 못했다는 점에서 성주 골프장은 최적의 부지라고 설명하는데 한계가 있다.

## 2) 조직과정모형

청와대, 국방부는 성주 골프장으로 부지 결정하는데 관여한 조직들이다. 청와대는 ‘영토·주권 수호와 국민안전 확보’에 따라 성주 성산포대를 부지로 결정했으나, 성주 지역 주민들의 반발로 8월 4일에 간담회를 가진 뒤, 성주 내 제3부지를 조사할 것을 지시했다. 국방부는 성주 성산포대를 결정할 당시 균유지만을 대상으로 진행했기 때문에 다른 부지로 변경할 의사가 없었다. 그러나 청와대의 검토 의사에 따라 국방부는 8월 17일에 지역 주민들과 간담회를 가졌으며, 제3후보지 검토를 받아들여 민유지까지 포함한 부지 조사에 착수했다. 이때 성주 골프장이 포함됐으며, 성산포대보다 높은 고도로 인한 전자파로부터 주민들의 안전 확보, 높은 접근성으로 인해 부지가 변경됐다. 청와대가 ‘국민행복’ 국정기조와 국방부의 ‘국민존중 국방 정책 추진’이 반영됐다. 다만 청와대와 국방부의 결정이 동등한 조직 간의 결과물이 아닌 상하 조직 간의 결과물이라는 점에서 성주 골프장으로 부지로 변경 결정이 적합하다는 설명에 한계가 있다.

## 3) 관료정치모형

박근혜 전 대통령, 한민구 전 국방부 장관, 류제승 전 국방부 국방정책실장, 이완영 전 성주 지역구 의원, 김향곤 전 성주 군수는 사드(THAAD) 배치의 부지를 성산포대에서 골프장으로 변경하는데 참여한 행위자들이다. 7월 13일에 성주 성산포대로 부지가 결정된 이후에 이완

영 전 성주 지역구 의원과 김향곤 전 성주 군수는 한민구 전 국방부 장관에게 항의했다. 7월 15일에 사드(THAAD) 배치에 대한 설명을 하기 위해 한민구 전 국방부 장관은 성주에 갔으나 무산됐다. 박근혜 전 대통령은 성주 지역 주민들의 견해를 듣기 위해 8월 4일 지역구 의원 및 단체장과 회담을 가졌으며, 이완영 전 성주 지역구 의원이 주민들의 입장을 전달했다. 박근혜 전 대통령의 제3부지 검토를 언급하자, 김향곤 전 성주 군수는 한민구 전 국방부 장관에게 제3의 후보지를 신청했다. 이에 따라 민유지까지 포함하여 류제승 전 국방부 국방정책실장은 골프장, 염속산, 까치산 등을 다시 조사한 결과 성주 골프장이 가장 적합하다고 보고했다. 9월 30일에 한민구 전 국방부 장관은 성주 골프장으로 부지 변경을 결정했다. 이완영 전 성주 지역구 의원, 김향곤 전 성주 군수가 지역 주민들의 견해를 반영한 점, 박근혜 전 대통령이 수용하여 제3부지 검토를 시사한 점, 류제승 전 국방부 국방정책실장이 다시 조사한 뒤 한민구 전 국방부 장관이 승인한 점을 고려하면 성주 골프장은 사드(THAAD) 배치 부지로서 가장 적합하다.

<표4> 사드(THAAD) 배치 및 부지 결정

	사드(THAAD) 배치	경북 성주 성산포대로 부지 결정	경북 성주 골프장으로 부지 변경 결정
합리적 행위자 모형	군사적 효용성, 신속성, 주변국의 반발을 고려한 결과 사드(THAAD) 배치가 합리적 수단	군사적 효용성, 전자파로부터 안전성은 확보된 반면, 사안의 중대성으로 인한 주민들과 소통 부재	접근성, 신속성, 군사적 효용성, 성주 지역주민들의 견해를 반영했지만, 김천 주민들의 불만까지 고려하지 못한 한계
조직과정 모형	북한의 4차 핵실험을 계기로 외교부, 통일부가	•언론의 추측성 보도로 인한 반발을 고려하여	•제3부지 검토에 따라 국방부는 민유지까지

	국방부의 ‘확고한 국방태세 확립’으로 결정	국방부는 예정보다 이른 부지 발표 진행 •상위 조직인 청와대 간의 산출물이라는 점에서 한계	포함하여 조사한 결과 접근성과 안전성이 높은 골프장으로 변경 •상위 조직인 청와대 간의 산출물이라는 점에서 한계
관료정치 모형	북한의 4차 핵실험을 계기로 윤병세, 홍용표 전 장관이 한민구 전 장관과 견해를 수렴	•류제승 전 실장이 한민구 전 장관에게 한미 공동실무단의 내용을 보고 •언론의 추측보도로 인한 안정적 관리를 위해 예정보다 빠른 발표 진행	•이완영 전 지역구 의원의 견해에 따라 박근혜 전 대통령이 제3부지 검토를 시사. •김향곤 전 성주 군수의 제3후보자 검토 신청에 따라 류제승 전 실장이 민유지까지 조사한 결과, 한민구 전 장관이 변경 승인

## 제 2 절 이론적 함의

### 1. 합리적 행위자 모형의 함의

합리적 행위자 모형의 경우 사드(THAAD) 배치 결정에 대한 질문은 설명했으나, 성주 성산포대로 부지 결정 및 성주 골프장으로 부지 변경 결정에 대한 질문들을 설명하는데 한계가 있었다. 의사 결정을 하는 최고 권위자의 경우 합리적인 판단을 내려야 하지만, 사드(THAAD) 배치 결정 외에 대부분 합리적 판단을 내리기 어렵다는 것을 확인했다. 사안

의 중대성, 비밀성 유지, 국민적 관심이 합쳐진 사안의 경우, 국가 안보와 국민 안위를 지키기 위한 비밀 유지가 시민들과 소통과 조정하기 어렵기 때문이다. 국민적 관심과 사안의 비밀 유지를 적절히 조절하는 것은 합리적 행위자로서 시행하기 어렵기 때문에, 합리적 행위자 모형이 설명할 수 있는 사안은 제한적이다.

## 2. 조직과정모형의 함의

조직과정모형의 경우 사드(THAAD) 배치 결정에 대한 질문은 설명했으나, 성주 성산포대 부지 결정, 성주 골프장 부지 변경에 관한 질문에서는 설명하는데 한계가 있었다. 사드(THAAD) 배치 결정 때는 국방부 외에 외교부, 통일부 등의 조직들이 청와대가 제시한 국가안보목표에 따라 정책 협조를 진행했다. 북한의 4차 핵실험을 계기로 그동안 청와대가 제시한 국정기조를 외교부, 통일부가 시행하는데 한계가 있었기에 국방부의 정책 기조에 협력하게 된 것이다. 기본적으로 정부 조직들을 각자의 목표에 따라 움직이지만, 상위의 목표에 문제가 발생할 경우 조직들은 각자의 목표를 더 이상 우선순위에 두지 않음을 알 수 있다.

성주 성산포대 부지 결정과 성주 골프장 부지 변경 결정의 경우 조직과정모형으로 분석하는데 한계가 있었다. 조직들 간의 규범, SOP 등을 분석해야 하지만, 당시 관여했던 조직은 청와대와 국방부뿐이었다. 청와대와 국방부는 상하조직이기 때문에 대등한 조직 간의 결과물을 도출하는데 한계가 있었다. 2가지 결정 모두 국방부가 가진 조직 규범 등에 따라 진행된 것이지만, 성주 골프장 부지 변경 결정과 달리 성산포대 부지 결정의 경우 비밀과 보안이 요구됐기 때문에 제시된 정책 기조들을 모두 충족시키면서 진행하는 것은 한계가 있다. 공개성, 투명성이 모두 충족된 정책에 한해서 그리고 대등한 2개 이상의 조직들이 관여했을 때 조직과정모형이 설명력을 가진다.

## 3. 관료정치모형의 함의

관료정치모형의 경우 사드(THAAD) 배치 결정, 성주 성산포대로 부지 결정, 성주 골프장으로 부지 변경 결정 관련된 질문들을 모두 설명했다.

사드(THAAD) 배치 결정의 경우 윤병세 전 외교부 장관, 홍용표 전 통일부 장관과 김관진 전 국가안보실장, 한민구 전 국방부 장관, 류제승 전 국방부 국방정책실장의 타협물이라고 볼 수 있다. 타협의 배경에는 북한의 4차 핵실험이었다. 4차 핵실험 이전에는 국제 공조와 대화라는 초점에 맞췄지만, 이후에는 대북제재와 압박으로 견해가 모아진 것이다. 각자의 목표가 다르더라도 근본적 목표인 국가 안보와 국민의 안위가 위협받을 경우에는 타협된다는 점에서 관료조직모형은 설명력을 가진다.

성주 성산포대로 부지를 결정할 때는 박근혜 전 대통령, 한민구 전 국방부 장관, 류제승 전 국방부 국방정책실장이 관여했다. 군유지 중에서 최적의 부지를 선정해야 했으며, 부지 선정은 보안 사안이기 때문에 시민들에게 설명하기 힘든 부분이 있다는 점을 3명의 행위자들이 공통적으로 인식하고 있었다. 그러나 언론에서 부지에 대한 보도로 인해 시민들의 부지에 대한 관심사가 높아지자 한민구 전 국방부 장관은 안정적인 관리의 필요성을 판단했다. 다른 2명의 참가자들도 안정적 관리의 필요성을 느끼고 부지를 발표했다. 관료정치모형으로 보면 사안의 중대성과 보안 유지, 안정적 관리 등 공통적인 인식이 있을 경우 부지 결정이 이루어진다는 점을 확인했다.

성주 골프장으로 부지를 변경 결정할 때는 박근혜 전 대통령, 한민구 전 국방부 장관, 류제승 전 국방부 국방정책실장, 이완구 전 성주 지역구 의원, 김향곤 전 성주 군수가 참여했다. 성주 주민들의 반발이 계속되자 이를 관리할 필요성을 행위자들은 공감했다. 이완구 전 성주 지역구 의원이 박근혜 전 대통령에게 주민들의 견해를 전하자 제3부지를 검토를 시사했다. 이에 따라 김향곤 전 성주 군수는 제3부지 요청서를 제출하여, 류제승 전 국방부 국방정책실장은 민유지를 포함하여 조사하여 성주 골프장으로 변경 결정했다. 박근혜 전 대통령, 한민구 전 국방부 장관, 류제승 전 국방부 국방정책실장은 사드(THAAD) 배치를 안정적으로 진행하기 위해, 이완구 전 성주 지역구 의원, 김향곤 전 성주 군수와 함께 성주 지역 주민들의 불만을 관리한 것이다. 각각의 목적을 시행하기 위한 공통된 시행 수단이 일치할 경우 합의한다는 점에서 관료정치모형은 설명력을 가진다.

#### 4. 분석 모형의 설명력

위의 3가지 모형들을 종합해보면 관료정치모형이 가장 설명력이 높았다. 합리적 행위자 모형의 경우 사드(THAAD) 배치 결정을 제외하고 나머지 부지 결정에 있어서 한계가 있었다. 조직과정모형의 경우도 사드(THAAD) 배치 결정을 제외하고 국방부와 상위 조직인 청와대 간의 산출물이 부지 결정이라는 점에서 분석의 한계가 있었다. 관료정치모형의 경우 사드(THAAD) 배치부터 부지 결정 및 변경까지 분석이 가능했으므로 가장 설명력이 높다.

### 제 3 절 실천적 함의

정부에서 비공개적으로 정책결정을 해야 하는 사안이 있을 경우, 국민적 관심사와 결부되면 계획대로 진행하는데 한계가 있음을 확인했다. 2016년 1월에 북한의 4차 핵실험 이후로 박근혜 전 대통령은 공식적으로 사드(THAAD) 배치를 할 것을 밝혔으며, 2016년 7월 7일에 NSC 회의를 통해서 사드(THAAD) 배치와 부지가 모두 결정됐다. 그러나 7월 13일 성주로 발표하기 전까지 국방부는 부지에 대해 언급하지 않았다. 부지와 관련된 사안은 보안이 요구됐기 때문이다. 그리고 7월 8일에 사드(THAAD) 배치가 발표된 이후 성주 지역 주민들에게 사전에 설명 및 협의를 할 예정이었다. 그러나 언론에서 부지와 관련된 보도가 자주 언급됐는데, 7월 8일부터 경북 성주로 발표하기 전인 7월 12일까지 447건이었다.<sup>56)</sup> 이로 인해 언론에서 언급된 지역 주민들<sup>57)</sup>의 반발이 심했으며, 사드(THAAD) 배치의 안정적 관리를 위해 예정보다 이른 국방부는 7월 13일에 부지를 발표했다. 부지 발표 전에 사전에 지역 주민들과 설명을 제대로 진행하지 못한 한계가 발생한 것이다. 따라서 합리적 행위자, 조

56) 빅카인즈(BigKinds), [www.bigkinds.or.kr](http://www.bigkinds.or.kr), 검색어로 ‘사드’, ‘부지’ 모두 포함한 기사를 중앙지, 경제지, 방송사를 포함한 결과물이다.

57) 경기 평택, 강원 원주, 경북 칠곡, 전북 군산, 부산 기장 등이 있었다.

직, 참여자 등은 보안과 공개성이 충돌할 경우 대처하는 방안에 대한 매뉴얼을 마련하거나 관련 경험 및 지식을 구축할 필요가 있다.

언론의 보도로 인해 정책 결정의 한계와 정부에 대한 신뢰도 고려해야 한다. 사드(THAAD) 배치 과정에서 미국의 요청이 있을 경우 한국은 검토 및 승인하는 절차를 거친다. 사드(THAAD) 배치는 2014년 6월부터 언급된 이후로 2016년 7월 8일에 배치될 때까지 언론에서 자주 언급됐다.<sup>58)</sup> 2015년 3월에는 3NO 입장을 표명했으나 사드 배치와 관련된 기사들은 자주 등장했다.<sup>59)</sup> 시민들이 사드(THAAD) 배치 여부에 대해 혼란스러울 수밖에 없었던 것이다. 또한 언론은 ‘주한미군 운용체제 하의 사드(THAAD) 배치’를 기초로 유력한 후보지들을 보도했다<sup>60)</sup>. 그러나 2016년 7월 13일에 국방부가 성주로 부지로 결정되자, 해당 지역 주민들의 혼란과 반발을 야기했다. 국방부가 ‘주한미군의 운용체제’에 대한 정확한 설명이 부족했으며, 사드(THAAD) 배치에 대한 투명성을 확보하지 못해서 정부에 대한 신뢰가 낮아졌다. 또한 명확하지 않은 사안, 보안과 관련된 사안들을 언론이 보도함으로써 시민들에게 혼란을 야기했다. 정부는 보안과 무관한 사안에 대한 분명한 설명으로 시민들의 신뢰를 회복해야 하며, ‘공공의 이익을 위한 엠바고(Embargo)’를 적용할 수 있는 범위를 넓힐 필요도 있다.

사악한 문제(wicked problem)에 대한 조직 및 행위자들이 유기적으로 움직일 협의체가 요구된다. 사드(THAAD) 배치 당시 북한의 4차 핵실험으로 대한민국의 안보는 위협을 받게 됐다. 이에 국가안보를 위해 외교부, 통일부는 각 부처에서 시행하는 정책 기초 대신에 국방부의 기초에 맞추게 됐다. 성주 골프장으로 부지 변경 결정할 때도 박근혜 전 대통령, 한민구 전 국방부 장관, 류제승 전 국방부 국방정책실장, 이완구 전 성주 지역구 의원, 김향곤 전 성주군수 등도 성주 지역주민들의 불만 관리에

---

58) 빅카인즈([www.bigkinds.or.kr](http://www.bigkinds.or.kr))에서 ‘사드 배치’를 포함한 기사를 중앙지, 경제지, 방송사에서 검색한 결과 2014년 6월 11일부터 2016년 7월 8일까지 10,656건이다.

59) 빅카인즈([www.bigkinds.or.kr](http://www.bigkinds.or.kr))에서 ‘사드 배치’를 포함한 기사를 중앙지, 경제지, 방송사에서 검색한 결과 2015년 3월 11(청와대의 3NO 입장 표명)일부터 2016년 2월 6일까지 4,288건이다.

60) 경기 평택, 강원 원주, 경북 칠곡, 전북 군산, 부산 기장 등이 있었다.



초점을 맞췄다. 중요한 외부 사건이 발생할 경우 좀 더 체계적으로 조직을 구성하여 시민들과 소통할 방안 마련이 필요하다.

## 제 4 절 연구의 한계

심층인터뷰를 진행하지 못한 한계가 있다. 언론에서 진행한 인터뷰, 국회회의록 등의 자료들만 참조했지만, 관련 실무자들을 통해 좀 더 자세한 사항들을 조사하지 못했다. 사드(THAAD) 배치에 대한 부지 결정은 아직까지 보안이 요구되는 사안이기 때문에 구체적으로 어떤 부지를 대상으로, 어떤 군사적 효과를 가지고 있는지 좀 더 파악하는 것이 어려웠다. 가령 2016년 7월 7일에 있었던 NSC 회의 내용은 비공개이기 때문에 아직 실무자들과 심층 인터뷰를 진행하기가 어려웠다. 조직과정모형에 따라 성산포대로 부지 결정과 성주 골프장으로 부지 변경 결정을 분석했지만, 대등한 조직이 아니라 상하 조직 간의 결과물인 점도 한계다.

2021년에도 성주에 사드(THAAD) 무기 반입과 관련하여 반대 시위가 있는 것은 성주 골프장으로 변경한 이후 환경영향평가가 소규모 평가가 아니라 일반환경영향평가로 변경한 이후이다. 사드(THAAD) 배치, 성산포대로 부지 결정, 성주 골프장으로 부지 변경 결정에 대해 Allison 모형을 적용한 분석은 지금의 반대 시위를 설명하기에는 한계가 있다.

## 제 5 절 향후 연구주제

사드(THAAD) 배치와 관련된 일반환경영향평가의 타당성을 연구해볼 필요가 있다. 국방부에서는 사드(THAAD) 배치를 성주 골프장으로 부지로 결정한 이후에 소규모 환경영향평가를 시행할 예정이었다. 그러나 국방부 장관의 보고 문제 등이 발생했으며, 문재인 정부에서 절차적 타당

성에 대한 문제를 제시했다. 이로 인해 소규모 환경영향평가 대신에 일  
반환경영향평가로 변경됐는데, 정책 결정 상 합당한 조치인지 그리고 군  
사적 효용성에서 한계는 없는지 살펴볼 필요가 있다.

## 참 고 문 헌

<국내 문헌, 논문>

고영은 (2019). 투키디데스 함정의 국제질서에서 한반도 비핵화와 평화 정착 가능성 모색 - Graham Allison 이론을 중심으로. 장신논단, 51(2), 147-177

김도훈 (2019) 사드 배치 결정에 따른 중국정부의 경제 보복성 대응 관광 정책이 방한 중국인 관광객 수요에 미치는 영향, (사)대한관광경영학회 관광연구, 34(5), 47-61

김동엽 (2017) 사드 한반도 배치의 군사적 효용성과 한반도 미래, 국제정치논총 57(2) 291-327

김법현, 김유미 (2019) 사드(THAAD)배치 정책거뭉니케이션에 관한 상호지향성 연구 - 군(軍)과 민(民)의 상호이해도를 중심으로 - 광고PR실학연구, 12(1), 7-28

김종석, 김준현 (2010) ‘정신보건법 제정’ 정책 결정 과정에 관한 연구 - 엘리슨 모형의 적용 -, J Korean Neuropsychiatr Assoc 2010;49:480-491 ISSN 1015-4817

노진국, 이근욱 (2014). 군사전략의 정치학. 국제정치논총, 54(2), 81-108

박창원, 김봉석 (2016) ‘전시산업발전법’ 제정과정에서의 정부, 조직 및 행위자와의 관계 연구 : 엘리슨모형(Allison Model)을 중심으로, 질서경제저널, 19:3, 97-116

박현욱 (2016) 김정은 체제의 핵미사일 전략과 한반도 사드 배치 유용성,

한국군사학회 군사논단, Vol.87, p.78

박휘락 (2020). 미국과 중국 간 세력경쟁에 따른 한반도에서의 대리전쟁 가능성 분석. 21세기정치학회보, 30(3), 51-71.

양혜원 (2020) 한국과 일본의 사드 배치 과정 비교에 관한 연구, 사회융합 연구 2020 12 4(6): 151-164

오정현 (2020) 한국의 사드 배치 결정과 사회공론화 과정 분석, 국방정책 연구, 36(1) 2020년 봄호(통권 제127호)

유한별, 나태준 (2017) 한국 군(軍) 갈등 이슈의 생애주기 분석 - 사드배치, 해군기지, 군 공항, 주한 미군기지 사례를 중심으로 - 한국정책학회보 28(1) 131-157

이동규, 김정훈, 김예슬, 임난영 (2021) 다중흐름모형(Multiple Stream framework)을 적용한 ‘사드(THAAD) 배치 결정 및 부지 변경’ 정책변동 연구, 국정관리연구 16(2) 01-29

장익현 (2021) 공공형 아동학대예방센터 정책결정과정정에 대한 연구: 엘리슨 모형의 적용을 중심으로. 한국정책과학학회보, 25(1), 37-61.

정경영 (2016) 사드 배치 결정과 갈등관리, 한국군사학회 군사논단 Vol.87, p.105

최승우, 김상훈, 장광현, 홍성표 북한의 핵무장과 역대 한국정부의 군사대응정책 연구, 군사연구 147, 221-258

하혜수, 석상우 (2019) 중앙과 지방간 사드 배치 갈등 분석 - 협상론적 시각에서-, 지방행정연구, 33(3), 023-050

하혜수, 우남규, 석상우 (2021) 사드 배치의 수용성 결정요인 분석 - 구  
조방정식모형의 활용 - , 한국지방행정학보, 18(1), 25-47

허선혜 (2020) 북한 산림정책 결정과정에 나타난 조직과정 및 관료정치 :  
엘리슨 모델을 중심으로, 평화학연구, 21:4, 245-274

허출 (2004) 미국의 대한반도 군사정책결정과정 분석  
- 엘리슨의 모형을 적용한 한국전쟁 시기별 비교분석 - 한국정책학회  
보, 13(3), 233-257

<단행본>

남궁근 (1994) 행정조사방법론, 법문사

정정길 최종원 이시원 정준금 (2003) 정책학원론. 대명출판사

최종철 (1998) 관료정치와 외교정책, 김달중 편저, 외교정책의 이론과 이  
해, 서울:도서출판 오름

Allison, G. T. & Zelikow, P (1999), 김태현 역, 결정의 엿센스: 쿠바 미  
사일 사태와 세계핵전쟁의 위기, 서울: 모음북스.

<학위 논문>

김아람 (2016) Allison 모델을 적용한 북한 핵문제 정책결정과정 분석  
- 제1차 핵 위기를 중심으로 -, 석사학위, 서울대학교, 서울

정상준 (2018) 사드배치에 대한 공론조사, 석사학위, 서울대학교, 서울

조경환 (2019) 한반도 사드(THAAD) 배치의 정책형성에 관한 연구 - 정책의 내용과 과정 분석을 중심으로 -, 박사학위, 성균관대학교, 서울

최용진 (2016) 1998년 신한일어업협정의 체결과정과 정부의 정책결정 - Allison 모형을 중심으로 -, 석사학위, 서울대학교, 서울

<신문 기사>

구경하, 윤창희 (2016) 한민구 국방 “사드로 北 SLBM 요격…안전성 문제 없다”, KBS

<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=056&aid=0010337594>

구혜진 (2016) 사드 배치 ‘제3후보지설’ 4곳…실현 가능성은 미지수, JTBC

<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=437&aid=0000128613>

김광수 (2015) 美는 부지조사까지 마쳤다는데 정부는 갈팡질팡 끌려다니기만, 한국일보

<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=469&aid=0000064763>

김기홍 (2016) ‘성주’ 이완영 “박근혜 정부 성공 빌지만…쓴소리 하겠다”, KBS

<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=056&aid=0010341136>

김귀근, 이영재 (2015) 카터 美국방 “사드 배치 논의할 단계 아니다“

<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0007521064>

김도훈 (2016) 성주군수 “사드 제3후보지 검토 요청”…주민 반발, KBS  
<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=056&aid=0010353776>

김방홍 (2016) 성주 사드 제3 후보지 어디?, KBS  
<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=056&aid=0010351531>

김병용 (2016) 박 대통령, “사드, 나라와 국민 지키기 위한 순수한 방어 목적”, KBS  
<https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3309872>

김상진 (2016) 제3후보지로 거론되는 '롯데골프장'…어떤 곳인가?, JTBC  
<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=437&aid=0000129189>

김세진 (2014) 미 국방 부장관 “괌 THAAD 한국배치 조심스럽게 고려“, 연합뉴스  
<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0007157052>

김아영 (2016) 외교안보 “올해 최우선 과제 북핵 문제 해결”…대화보단 ‘제재’, SBS  
<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=055&aid=0000370379>

김재현(2016) [풀영상] 박근혜 대통령 국회 연설, KBS  
<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=056&aid%20=0010285998>

김진우, 강신우 (2014) 한민구 국방 "사드 도입계획 검토한 바 없다"  
<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=018&aid=0003108313>

김천홍 (2016) [취재플러스] 애매한 중국, 키워드는 '체면'과 '실속',  
MBC  
<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=214&aid=0000584429>

김태훈 (2016) 이번엔 국방장관이 '사드' 군불 지피기...득실은?, SBS  
[https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news\\_id=N1003383542](https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1003383542)

김태훈 (2016) [취재파일] 사드 깨운 무수단...사드는 '만능 보검' 아니다,  
SBS  
[https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news\\_id=N1003645440&plink=CO\\_PYPASTE&cooper=SBSNEWSSEND](https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1003645440&plink=CO_PYPASTE&cooper=SBSNEWSSEND)

김태훈 (2016) [취재파일] 윤곽 드러낸 '한국형 요격 체계'... '사드'와의  
관계는? SBS  
[https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news\\_id=N1003427579&plink=CO\\_PYPASTE&cooper=SBSNEWSSEND](https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1003427579&plink=CO_PYPASTE&cooper=SBSNEWSSEND)

김희용 (2016) 국방부 "빠른 시일 내 성주 제3후보지 평가", KBS  
<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=056&aid=0010353664>

김희용 (2016) 국방부 "성주골프장에 사드배치"...지자체·국회에 설명,  
KBS  
<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&>



[oid=056&aid=0010367567](https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=056&aid=0010367567)

김희용·윤진 (2016) 성주군, 사드 제3의 장소 요청…軍 “평가 착수”, KBS  
<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=056&aid=0010353945>

남승우 (2016) “모레쯤 대구경북 의원 면담, 민심 청취”, KBS  
<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=056&aid=0010346527>

노윤정 (2016) 개성공단·사드 격론…황 총리 “핵무장 불가능”, KBS  
<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=056&aid=0010287150>

류재현 (2016) 사드 배치 거센 반발 “청정 성주 망친다”, KBS  
<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=056&aid=0010338742>

류재현 (2016) 성주군 사드 배치에 “절대 안돼” 반발, KBS  
<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=056&aid=0010338474>

박병수 (2016) 박 대통령 “안보·국익따라 사드배치 검토” 직접 언급 파장, 한겨레  
<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=028&aid=0002303501>

박병수 (2016) 사드, ‘롯데골프장’으로 갈 듯…‘국회동의’ 여부 새 변수, 한겨레  
<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=028&aid=0002303501>

[oid=028&aid=0002330251](https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=028&aid=0002330251)

박성진 (2016) [‘사드’ 배치 확정]배치 지역 이미 결정돼 있다, 경향신문  
<https://m.khan.co.kr/politics/defense-diplomacy/article/201607082301015#c2b>

박성진 (2016) [사드 배치 후폭풍]최신 자료 있는데…정부 “전자파 통제지역 3.6km → 100m로”, 경향신문  
<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=032&aid=0002714864>

박성훈 (2016) 사드, 다시 뜨거운 논란…거론되는 배치 후보지 분석, JTBC  
[https://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news\\_id=NB11266909&clock=jtbc%7Cnews%7Ctodayhot](https://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news_id=NB11266909&clock=jtbc%7Cnews%7Ctodayhot)

박해식 (2016) [속보]軍 “경북 성주에 사드 배치” 오후 3시 공식발표…발표문 전문, 동아일보  
<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=020&aid=0002988176>

박희준, (2015) [특파원리포트] 리퍼트대사 피습사건을 보며,  
<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=110&oid=022&aid=0002797573>

박태우 (2016) 사드 후보지 성주골프장 확정’…인접한 김천시민들 강력 반발, 경향신문  
<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=032&aid=0002732269>

백경열 (2021) 사드배치 반대 단체 “사드 기지 전자파로 암 환자 늘어” 주장, 경향신문

<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=032&aid=0003089801>

서지영 (2016) [취재후] 사드 출구전략과 병형상수(兵形象水)의 지혜, KBS

<https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3239112>

손령 (2016) 사드 배치 후보지마다 장단점 뚜렷, '주민 설득'이 관건, MBC

[https://imnews.imbc.com/replay/2016/nwdesk/article/4022404\\_30244.html](https://imnews.imbc.com/replay/2016/nwdesk/article/4022404_30244.html)

‘제3지역’ 회의적, 동아일보

<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=020&aid=0002994025>

신율 (2016) [신율의출발새아침] 국방부 “사드 전자파 유해성? 보수, 엄격한 기준 적용하고 있어”, YTN

<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=052&aid=0000874557>

신지이 (2016) 한반도 사드 배치, 2개포대·후보지 확정설까지...공식 협의 조짐 감지, MBN

<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=057&aid=0000899179>

안현모 (2016) 시진핑, 한·미 정상과 긴급 통화...“北 도발 대응“, SBS

<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=115&oid=055&aid=0000375452>

오아영 (2016) 성주투쟁위 기자회견 번복 “제3후보지 건의 의결 안 돼”,  
KBS

<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=056&aid=0010353377>

우한솔 (2016) 국방차관 23일 서울로 복귀…성주투쟁위 면담 무산, KBS  
<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=056&aid=0010342932>

우한솔 (2016) 사드 배치 후보 지역과 절차는?…“조속히 결정”, KBS  
<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=056&aid=0010337255>

유철중 (2014) “러시아, 중국과 첨단 방공미사일 S-400 수출 계약”  
<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0007269553>

윤영현 (2016) “3후보지 검토 요청” 성주사드 새국면…해결까지 ‘산 넘어 산’, SBS  
<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=055&aid=0000443969>

윤상호, 손효주 (2016) 전술핵 재배치 고개짓는 美… 뒷북 대응마저 산넘어 산, 동아일보  
<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=020&aid%20=0003012394>

윤정식 (2016) 사드 배치 유력 후보 거론 지역들…반대 목소리 높아, JTBC

[https://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news\\_id=NB11176082&fcod e=PR10000403](https://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news_id=NB11176082&fcod e=PR10000403)

윤준호 (2016) [인터뷰] 백승주 의원(새누리당, 전 국방부 차관) “핵무장론 과 한반도 전술핵 배치에 대해 신중해야” ①, KBS

<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100& oid=056&aid%20=0010361635>

이경태, 남소연 (2016) 박 대통령 “대안 없는 사드 비판, 국민 위기로 내 몰아“, 오마이뉴스

<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100& oid=047&aid=0002123575>

이길성, 이용수 (2016) 시진핑, 黃총리 면담서 “北의 核병진노선 인정 안 해“, 조선일보

[https://www.chosun.com/site/data/html\\_dir/2016/06/30/2016063000273.htm l](https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2016/06/30/2016063000273.htm l)

이영욱 (2021) 29번째 사드 반대 집회...올해 ‘최다’ 230여명 모였다, 매일 신문

<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=004& oid=088&aid=0000715992>

이영욱 (2021) 사드 반대 측-경찰 32번째 충돌...사드 기지 차량 49대 반 입, 매일신문

<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=004& oid=088&aid=0000717256>

이영욱 (2021) [취재현장] 사드 굴레 이젠 국가가 가려자라, 매일신문

<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=110&>

[oid=088&aid=0000716895](https://www.yna.co.kr/view/AKR20170906115500014)

이영재 (2017) 사드배치 일지…결정 발표 14개월 만에 정상가동 전망, 연합뉴스

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20170906115500014>

이정민 (2016) 국방부가 ‘사드’ 진화에 나선 이유는?, KBS

<https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3306763>

이정민 (2016) 한·미, ‘사드’ 배치 경북 성주로 사실상 결론, KBS

<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=056&aid=0010338480>

이준삼 (2016) 中외교부장 "사드 배치는 중국의 안전이익 훼손…엄중 우려"(종합), 연합뉴스

<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=001&aid=0008182959>

이진욱 (2021) 사드 배치 반대 시위, 연합뉴스

<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0012600390>

장덕수 (2016) 국방부 “사드 배치 시기·지역 결정 안돼”, KBS

<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=056&aid=0010335631>

장덕수 (2016) 성주 군수·군 의회 의장, 오늘 국방부 항의 방문, KBS

<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=056&aid=0010338860>

장덕수 (2016) 한미, 사드 ‘경북 성주’ 배치 공식발표, KBS

<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=056&aid=0010338881>

장덕수 (2016) 한미 “주한미군에 사드 배치 최종 결정…2017년 실전 운용”, KBS

<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=056&aid=0010337045>

장덕수 (2016) 한민구 장관 성주서 주민 간담회…“사드배치 미리 설명 못해 죄송”, KBS

<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=056&aid=0010351990>

장덕수 (2016) 황교안, 한민구 ‘사드 설득’ 경북 성주 방문, KBS

<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=056&aid=0010339609>

정동욱 (2016) 美 괌 사드 기지 공개, 전자파 기준치의 0.007%, MBC

<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=214&aid=0000646839>

정성호 (2016) 한민구 “사드 가용 부지 의견정리 끝나”, KBS

<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=056&aid=0010338012>

정충신, 인지현 (2016) 사드 한반도 배치 공식 발표… 지역 이르면 7월 확정, 문화일보

<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=021&aid=0002281105>

조빛나 (2016) 美 블링큰 “北 모든 무역 中 통해…中 리더십 기대”, KBS  
<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=056&aid=0010275970>

진희정 (2016) “사드, 우리 지역 안돼”…새 후보지 거론 ‘혼란’, KBS  
<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=056&aid=0010338096>

최규식 (2016) “박 대통령, 사드배치 성주내 다른지역 조사 가능”, KBS  
<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=056&aid=0010347252>

최동혁 (2016) 박 대통령 “사드배치와 관련한 불필요한 논쟁 멈출 때”, KBS  
<https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3312018>

홍진수 (2013) 군, 미사일 ‘다층 방어 체계’ 도입 검토… 서울·수도권 방공망, 4개월 넘게 ‘구멍’, 경향신문  
<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=032&aid=0002393069>

홍혜영 (2016) 한·미, 사드 배치 긍정검토 “박근혜 정부, 외교 대전환 가능성”, TV조선  
<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=448&aid%20=0000148311>

황진우 (2016) 이완영 의원 “대체 부지, 군민들과 함께 논의해 볼 것”, KBS  
<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=056&aid=0010347322>



<정부 간행물 및 국회 회의록>

국방위원회, 20대 제323회 2차 국회회의록(2016.06.29.)

국방위원회, 20대 제343회 5차 국회회의록(2016.07.11.)

국방위원회, 20대 제345회 1차 국회회의록(2016.08.29.)

국회본회의, 20대 제343회 7차 국회회의록(2016.07.05.)

국회본회의, 20대 제344회 1차 국회회의록(2016.07.19.)

국회본회의, 20대 제344회 2차 국회회의록(2016.07.20.)

국회운영위원회, 20대 제343회 4차 국회회의록(2016.07.13.)

주한미군 THAAD 배치 (2016) 북한의 핵·미사일 위협으로부터 우리 대한민국을 더 안전하게 지키겠습니다, 국방부

2016 국방백서, 국방부

2015 외교백서, 외교부

2016 외교백서, 외교부

2017 외교백서, 외교부

2015 통일백서, 통일부

2016 통일백서, 통일부

2017 통일백서, 통일부

<기타 문헌 및 사이트>

빅카인즈(BigKinds), [www.bigkinds.or.kr](http://www.bigkinds.or.kr)

사드, 네이버 지식백과

<https://terms.naver.com/entry.naver?docId=929232&cid=43667&categoryId=43667>

사드(THAAD)-고고도 미사일 방어 체계(무기의 세계, 김대영, 유용원의 군사세계), 네이버 지식백과

<https://terms.naver.com/entry.naver?docId=3579313&cid=59087&categoryId=59087>

전술핵무기 [tactical nuclear weapon, 戰術核武器] [네이버 지식백과] (21세기 정치학대사전, 정치학대사전편찬위원회)

<https://terms.naver.com/entry.naver?docId=729223&cid=42140&categoryId=42140>

중국 전승절 [네이버 지식백과] (시사상식사전, pmg 지식엔진연구소)

<https://terms.naver.com/entry.naver?docId=2843497&cid=43667&categoryId=43667>

킬체인 [네이버 지식백과] (시사상식사전, pmg 지식엔진연구소)

<https://terms.naver.com/entry.naver?docId=1689762&cid=43667&categoryId=43667>

한국형 미사일방어체제 [네이버 지식백과] (시사상식사전, pmg 지식엔진

연구소)

<https://terms.naver.com/entry.naver?docId=1943377&cid=43667&categoryId=43667>

한민구, 흔들림 없이 걸어온 국방의 길('14-'17), 제220회 국가리더십포럼, 2021.10.27.

핵전쟁 위기일발 - 쿠바 미사일 위기(1962년), 네이버 지식백과

<https://terms.naver.com/entry.naver?docId=2070726&cid=62123&categoryId=62123>

<국외 문헌>

Robert K. Yin, Case Study Research : Design and Methods, 4<sup>th</sup> edition, Sage Publications 2009

Robert K. Yin, Applications of Case Study Research, Sage Publications, 1993, p. 3

W. J. Goode & P. K. Hatt, Methods in Social Research, Singapore : McGraw Hill International Editions, 1981

Abstract

The analysis of the  
policy-making process of the  
deployment of THAAD  
– The application of Allison  
Model –

KIM Tark  
Public Administration  
The Graduate School  
Seoul National University

Controversy over the deployment of THAAD still exists. Although the deployment decision was made in 2016, there are protests against bringing in THAAD weapons in 2021. In order to determine the cause of the controversy, it was necessary to determine which policy-making process the deployment of THAAD was introduced. The Allison model has been applied and it is necessary to present practical implications related to the deployment of THAAD and directions for desirable policy-making processes in the future.

As for the scope of the study, the discussion period for the

deployment of THAAD was selected from October 2013 to September 30, 2016, and a case study by Yin was introduced. The research method was a literature survey, and mainly used Internet newspaper articles, white papers of government ministries, and minutes of the National Assembly.

THAAD is a high-altitude missile defense system that can be defended in the region and can protect from 1/2 to 2/3 of the entire Republic of Korea. In the case of radar, electromagnetic waves do not affect the human body outside 100m. As a theoretical background, the Allison model consists of a rational actor model, an organizational process model, and a bureaucratic political model. In the case of the rational actor model, government behavior is made up of rational choices, in the case of the organizational process model, government behavior is the output of the organization, and in the case of the bureaucratic model, government behavior is a political result.

In addition to diplomacy, studies that applied the Allison model in previous studies included military fields, wartime industry development laws, mental health laws, establishment of child abuse prevention centers, and North Korea's forest policy, all had high explanatory power. In relation to THAAD, there were studies that analyzed usefulness, conflict factor analysis, and decision process. In the case of usefulness, there was a limit to the research on which organization and actors went through the judgment. In the case of conflict factors, a problem of trust was found. In the decision process, the multi-flow model and the policy advocacy coalition model were applied and analyzed. In these studies, there was a limit to the analysis of whether there were any alternatives other than the THAAD deployment, and the process in which organizations and actors agreed to the THAAD

deployment despite their respective goals. In addition, there were limitations in the analysis of the site decision on Seongsanpo-daero and the site decision on Seongju Golf Course.

As a research question, the reason for the decision to deploy THAAD and the reason why Seongju-gun, Gyeongsangbuk-do, was determined as the site were set and analyzed by applying the Allison model. Regarding the decision to deploy THAAD on July 8, 2016, the results showed that the rational actor model, organizational process model, and bureaucratic political model were all the best measures to suppress North Korea's nuclear weapons. In the case of the rational actor model, there were UN Security Council sanctions against North Korea, single nuclear weapons, tactical nuclear rearrangement, THAAD deployment, kill chain, and the establishment of a Korean missile defense system (KAMD). Considering speed, military utility, and opposition from neighboring countries, the deployment of THAAD was judged to be the most reasonable. In the case of the organizational process model, the Ministry of National Defense, the Ministry of Foreign Affairs, and the Ministry of Unification all agreed to deploy THAAD because there was a limit to conducting a "trust process on the Korean Peninsula" with North Korea since the fourth nuclear test. In the wake of North Korea's fourth nuclear test, the bureaucratic political model also agreed to deploy THAAD by forming a consensus that national security is more important than international cooperation in curbing North Korean nuclear weapons by former Foreign Minister Yoon Byung-se and former Unification Minister Hong Yong-pyo.

It was analyzed that Seongju-gun, Gyeongsangbuk-do, decided to change the site to Seongju Seongsanpodae on July 13, 2016 and Seongju Golf Course on September 30, 2016. Each decision was

reasonable as a bureaucratic political model, but there was a limit to analyzing it as a rational actor model and an organizational process model. Regarding the decision on July 13, 2016, the site of Seongju Seongsanpo-daero, the rational actor model was excluded because there were sites other than Seongju, but it was not reasonable. Although communication with local residents was promised in advance, there was a limitation in that it could not be implemented due to the importance of the issue. In the case of the organizational process model, there was a limit to communication with local residents in the stance of "establishing a firm defense posture" and "National Respect Defense Policy" proposed by the Ministry of National Defense. There was a limit to the analysis in that it was not the result between the Ministry of National Defense and other equal organizations, but the result with the Blue House, a higher organization. In the case of the bureaucratic political model, Ryu Je-seung, former head of the Defense Policy Division, optimally decided Seongju Seongsan Packaging Unit as the site and reported it to former Defense Minister Han Min-koo. As a result, military utility was identified, but clear answers were avoided due to military security. However, the announcement was made earlier than scheduled to manage citizens' complaints caused by media speculative reports. This reflects the fact that former President Park Geun Hye also recognized Seongju Seongsan Podae as the best site.

On September 30, 2016, when the site was decided to be Seongju Golf Course, another site was selected in consideration of the complaints of Seongju residents in the rational actor's model, but this caused complaints from residents in Gimcheon. There is a limitation in that it failed to comprehensively consider the complaints of local residents. In the case of the organizational process model, when the Blue House announced the review of the third site on August 4, 2016, the Ministry

of National Defense reviewed the third site at the request of Seongju residents. In addition to the existing military maintenance, the survey included civilian maintenance and decided to be Seongju Golf Course. Although it is the result of realizing both "establishing a firm defense posture" and "national respect defense policy," there was a limit to the analysis in that it was not the result between the Ministry of National Defense and other equal organizations. In the case of the bureaucratic political model, former Seongju district lawmaker Lee Wan-young expressed opposition from local residents. Accordingly, former Seongju County Governor Kim Hyang-gon submitted a review of the third site and conducted an investigation, including civil support, by Ryu Je-seung, former head of the Defense Defense Policy Office. Former Defense Minister Han Min-koo, who received an investigation report, changed the site to Seongju Golf Course. The reason why Seongju Golf Course is suitable as a site is that it considered opposition from local residents, included civil support, and maintained military utility.

Theoretical implications confirmed that in the case of the rational actor model, there is always a limit to making the best judgment by the top actor. In the case of the organizational process model, in addition to the organizational goals, the process of consensus was confirmed when a higher goal arises. However, the persuasive power of the organizational process model was secured when the output between equal organizations, not upper and lower organizations, was premised on issues that both publicity and transparency were secured. In the case of the bureaucratic political model, it has been confirmed that the goals of actors can be adjusted to higher goals in the wake of North Korea's fourth nuclear test. In addition, it was found that the Seongju Golf Course agrees if each purpose can be realized using the same means through site decision.



As a practical implication, there was a limit to implementing as planned if the government had to make policy decisions privately linked to public interests. In addition, since there may be limitations in policy decisions due to media reports, it was necessary to seek ways to increase the trust of the government in advance. Finally, since the deployment of THAAD is a Wicked problem that occurs in the comprehensive domain, systematic and integrated organizational management is required.

The limitation of the study was that it was difficult to secure more specific data. On July 7, 2016, there was a National Security Council (NSC) meeting regarding the deployment of THAAD. However, since the contents of the meeting were confidential, there was a limit to securing contents related to the deployment of THAAD and site decision. As a result, it was difficult to conduct in-depth interviews through practitioners, so there was a limit to collecting more data. The current conflict related to the import of THAAD was more about the assessment of the impact of the general environment in the future than the decision on the site of the Seongju golf course. Therefore, future research topics need to study the validity of determining the general environmental impact assessment rather than a small environmental impact assessment in relation to the deployment of THAAD.

**Key words : the deployment of THAAD, Allison Model, rational alternative, the goal of organization, the goal of participants**

**Student number : 2020-23349**