



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](#)

정책학석사 학위논문

정책네트워크에서의 NGO의

참여와 역할 분석

- SOFA합동위원회를 중심으로 -

2018년 2월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

김 태 현

정책네트워크에서의 NGO의

참여와 역할 분석

- SOFA합동위원회를 중심으로 -

지도교수 김 준 기

이 논문을 정책학석사 학위논문으로 제출함

2017년 9월

서울대학교 대학원

행정학과 정책학전공

김 태 현

김태현의 석사 학위논문을 인준함

2017년 12월

위 원 장 _____ (인)

부위원장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

국문초록

시민사회의 괄목할 만한 성장과 영향력 증대에 따라 NGO는 다양한 분야의 정책과정에서 빼놓을 수 없는 중요한 참여자로서 기능하고 있다. 이에 따라 NGO의 활동과 역할을 엿볼 수 있는 다양한 정책 사례들을 분석하는 연구가 축적되어 왔으며 특히 사회의 복잡화 현상으로 인해 개별적 참여자에 대한 미시적(微視的) 분석에서 벗어나 정부를 포함하는 여러 주요 정책 행위자들과의 관계와 상호작용을 살펴보는 연구의 중요성은 더욱 커지고 있다. 본 연구는 여러 정책과정에서 중심적 역할을 수행하는 정부와 다른 행위자들 간의 다원적 상호작용 관계를 설명하는데 적합한 정책네트워크 이론을 통해 NGO의 참여와 역할을 논함으로써 위에서 설명한 거시적(巨視的) 분석을 수행하고자 하였다. 이를 위해 우리 정부, 그리고 미국 정부를 대표하는 주한미군이 대등한 위치에서 협상을 통해 정책을 결정하는 SOFA합동위원회를 분석 사례로 삼아 이를 둘러싼 NGO의 참여와 상호작용을 중심으로 연구를 진행하였다.

논문에서 소개한 ‘기소 전 신병인도 합의 사례’와 ‘탄저균 배달 사고 사례’의 경우 국민적인 관심과 논쟁을 불러일으키며 복수 행위자들의 참여가 나타난 것으로, 특히 NGO의 영향력 행사를 위한 노력이 두드러지게 표출되었고 정책네트워크를 이루는 그 밖의 행위자들 사이의 상호작용이 활발히 이루어져 분석의 대상으로 삼기 적절하였다. 따라서 이들의 참여과정을 정책네트워크의 분석요소인 행위자, 상호작용 및 권력 자원을 중심으로 살펴보았고 두 사례에서 나타나는 NGO 활동을 비교 및 평가하는 과정을 통해 시사점을 도출하고자 하였다.

연구 결과, NGO는 다양한 국내외 정치적 배경과 국민 의식의 변화라는 환경적 요인의 영향을 받으며 정책과정에 영향을 행사하

고자 하였으나 한·미 정부간 협의 채널인 SOFA합동위원회가 공식적 참여주체로 인정받을 수 없는 한계로 인해 주로 집회, 기자회견, 토론회 등 장외 투쟁 성격의 비제도적인 참여를 중심으로 활동이 이루어졌다는 특성을 나타내었다. 다만 두 가지 사례는 NGO의 연대 수준에서 큰 차이를 보였는데 넓은 네트워크, 다양한 정책참여의 경험 등을 보유한 메이저 NGO들이 주축이 되어 형성한 연대단체는 다른 정책행위자들과의 상호작용 및 활동에 있어 더욱 적극적이고 입체적인 양상을 전개하였으며 그들이 가진 자원의 영향은 NGO의 주된 활동이 나타나는 정책의제설정과정 및 정책결정과정에 국한되지 않았음을 확인할 수 있었다.

이를 통해 NGO의 참여와 역할에 대한 발전방향을 모색해볼 수 있는데, 우선 다양한 경험과 전문성을 축적한 NGO를 중심으로 NGO 간 연대의 활성화를 통해 정책네트워크 내 행위자들에 대한 영향력 행사를 강화해야 할 것이며 외연의 확장뿐만 아니라 각각의 NGO들이 비교우위에 있는 자원의 확보·축적을 위해 노력함으로써 NGO의 전문성을 강화시켜야 할 것이다. 아울러 국제적 수준의 연대 강화방안을 모색함으로써 각국이 처한 공통의 문제점을 해결할 동력을 확보해야 하고 정부와 형성한 상호 호혜적 네트워크를 통해 정책적 지원의 강화를 유도해야 할 것이다. NGO의 상징인 집회 등의 비제도적 참여를 넘어 협력적 거버넌스의 한 축으로 자리할 수 있는 제도적 참여활동의 시도도 필요하다.

이처럼 본 연구는 구체적인 사례를 통해 NGO의 참여를 분석함으로써 더욱 다양해지고 복합적으로 전개되는 정책과정과 그 속에서 형성되는 정책네트워크 속 바람직한 NGO의 역할을 정립하였다는 데 의의가 있다.

주요어 : NGO, 정책네트워크, 정부-NGO 관계, SOFA합동위원회

학 번 : 2014-23703

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구의 목적	1
1. 연구 배경	1
2. 연구 목적	2
제 2 절 연구의 대상 및 방법	3
1. 연구 대상 및 범위	3
2. 연구 방법	4
1) 왜 정책네트워크 이론인가	4
2) 자료 조사 방법	5
제 3 절 선행연구의 검토	6
1. 정책네트워크에 관한 연구	6
2. 정부-NGO의 관계 연구	7
3. NGO의 정책과정에서의 역할과 참여 사례 연구	8
4. SOFA 관련 연구	9
5. 선행연구의 한계	10
제 2 장 이론적 배경 및 개념적 틀	12
제 1 절 개념적 논의	12
1. NGO의 의의	12
2. 시민사회의 특성	14
3. 정부-NGO간 관계	15
제 2 절 정책네트워크	16
1. 정책네트워크의 의의와 성격	16
1) 정책행위자	17
2) 정책행위자 간의 상호작용	17

3) 권력 자원	18
2. 정책네트워크의 유형	18
제 3 절 NGO의 정책과정에서의 역할	19
1. NGO의 역할 확대	19
2. NGO의 정책참여과정	20
1) 정책의제설정에서의 역할	22
2) 정책결정에서의 역할	22
3) 정책집행에서의 역할	23
4) 정책평가에서의 역할	23
제 4 절 연구의 개념적 틀	24
1. 분석요소 선정	24
2. 개념틀의 설정	24

제 3 장 SOFA합동위 사례 정책네트워크 분석 27

제 1 절 SOFA합동위원회의 의의	27
제 2 절 기소 전 신병인도 합의 사례	33
1. 사례선정 배경	33
2. 진행 경과	36
3. 정책네트워크 분석	40
1) 정책행위자	41
(1) NGO	41
(2) 정부	44
(3) 주한미군	46
(4) 기타	47
(5) SOFA합동위원회	48
2) 정책행위자 간의 상호작용	50
(1) NGO와 언론의 여론 주도	51
(2) 정부의 부분적 수용과 설득	51
(3) 미국의 이슈 확산 차단 노력	52

3) 권력 자원	52
제 3 절 탄저균 배달사고 사례	54
1. 사례선정 배경	54
2. 진행 경과	56
3. 정책네트워크 분석	60
1) 정책행위자	60
(1) NGO	60
(2) 정부	61
(3) 주한미군	63
(4) 기타	64
(5) SOFA합동위원회	65
2) 정책행위자 간의 상호작용	67
(1) 메이저 NGO 중심의 명확한 연대	67
(2) 다수 부처의 참여와 부처 간 조정	68
(3) 명분을 이용한 이슈 대응	68
3) 권력 자원	70

제 4 장 NGO 활동에 대한 비교 평가

제 1 절 NGO 활동과 환경적 요인	72
1. 국내의 환경적 요인	72
1) 강대국에 대한 권리의식 성장	72
2) 비슷한 유형의 사회문제 존재	72
2. 국외의 환경적 요인	73
제 2 절 사례별 NGO 활동의 차이 요인 - 연대	74
1. NGO간의 연대 수준	74
1) NGO 연대의 성격	74
2) 연대에서 나타나는 특성	76
2. 연대를 주도하는 메이저 NGO의 특징	77
1) 전문성	77

2) 네트워크	78
3) 국제 연대	80
제 3 절 NGO 활동의 특징 비교	82
1. NGO 활동의 범위	82
1) 활동 수준의 차이	84
2) 활동의 지속성에서의 차이	85
2. 상호작용의 모습	88
1) 기타 행위자들과의 연합	88
2) 진행단계에 따른 전략적 대응	89
제 4 절 NGO 활동의 한계	91
1. 비제도적 활동에 편중된 참여	91
2. 초국적 NGO 연대의 비활성	92
제 5 절 NGO 역할의 발전 방향	94
1. NGO 간 연대 활성화를 통한 네트워크에의 적극적 참여	94
2. NGO의 전문성 강화	94
3. 국제적 연대방안의 모색	95
4. 정부의 정책적 지원 강화 유도	96
5. 제도적 참여활동의 모색	97
제 5 장 결론	98
제 1 절 연구의 요약	98
제 2 절 연구의 함의와 한계점	100
참고문헌	102
Abstract	108

표 목 차

[표 2-1] NGO 부문의 다양한 유형 및 특성	13
[표 2-2] 제도성에 따른 NGO의 정책참여방식 분류	20
[표 2-3] 정치적 기회와 NGO의 운동역량에 따른 시민운동의 정책적 영향력 분류	21
[표 2-4] 연구의 분석요소	24
[표 3-1] 최근 10년간 SOFA합동위원회 개최 현황	30
[표 3-2] 기소 전 신병인도 합의 사례의 주요 진행과정 일지	38
[표 3-3] 2002~2011년 주한미군 죄종별 재판권 행사 현황	42
[표 3-4] 기소 전 신병인도 합의 사례 정책네트워크 분석 요약	53
[표 3-5] 탄저균 배달사고 사례의 주요 진행과정 일지	57
[표 3-6] 탄저균 배달사고 사례 정책네트워크 분석 요약 ·	70
[표 4-1] 각 사례별 참여단체 및 연대의 특징 비교	75
[표 4-2] 연대 구성단체의 공식 활동 참여 횟수	76
[표 4-3] 주요 단체의 활동 전문성	78
[표 4-4] 주요 단체의 언론과의 네트워크	79
[표 4-5] NGO 출신 인사들의 정부 구성 현황	80
[표 4-6] 문재인 정부 청와대 비서관 분포	80
[표 4-7] 주요 NGO의 국제 연대 활동	81
[표 4-8] ‘탄저균 불법 반입 실험규탄 시민사회대책회의’ 활동	82
[표 4-9] ‘탄저균 불법 반입 실험규탄 시민사회대책회의’ 참여방식	85
[표 4-10] 진행단계에 따른 NGO 대응의 변화	91
[표 5-1] 연구의 요약	99

그림 목 차

[그림 2-1] 연구의 개념적 틀	26
[그림 3-1] SOFA 관련 협의체 운영 현황	29
[그림 4-1] NGO의 활동의 지속성	87
[그림 4-2] NGO의 연대전략	89

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 목적

1. 연구 배경

NGO에 대한 개념적 논의조차도 생소했던 우리나라에서 약 30여년 전 군사독재 정부가 종식된 후 NGO의 사회경제적 역할은 급격하게 증가하였고 현재는 NGO의 참여나 역할이 없는 정책과정은 찾아보기가 힘들 정도로 그 영향력이 증대되었다. 김대중 정부 개최되었던 NGO 세계대회는 NGO에 대한 관심과 위상을 폭발적으로 증대시키며 NGO의 성장을 불러오는 견인차 역할을 하였고 정부정책 과정의 주요한 행위자(actor)이자 파트너로서 NGO를 부각시켰다(강상욱, 2001). 노무현 정부는 대통령이 직접 ‘위원회 공화국’이라는 말을 사용할 정도로 활성화된 위원회를 통해 제3섹터의 참여가 두드러지면서 자연스럽게 NGO의 영향도 커져만 갔고, 그 이후 현재까지 NGO는 정책과정의 한 축으로서의 지위를 확고히 하고 있다.

이에 따라 학계에서도 1998년부터 행정학 분야에서 NGO에 대한 개념 정립을 시도하기 시작한 이래 NGO의 성장요인, 정부와의 관계, NGO의 정책과정에서의 역할 및 참여에 관한 연구들이 활발하게 이루어져 왔으며(김준기·김정부, 2001), 특히 의제설정, 결정, 집행 및 평가로 이어지는 정책과정 속에서 NGO가 미치는 영향에 대해서는 수많은 학자들의 다양한 사례 연구가 축적되어 오고 있다. 그 분야 또한 환경이나 반부패에서 이제는 노동, 여성에 이르기까지 사회 전 범위를 아우르고 있고 NGO의 활동 역시 더욱 조직적이고 체계화된 방식으로 나타나고 있어 이제는 현 시대를 가히 NGO의 시대라고 불려도 과언이 아니다(Anheier와 Salamon, 1998).

2. 연구 목적

NGO는 지도자 또는 구성원의 관심 분야에 대한 전문성을 보유하고 있고 정부와 시장에서 비롯된 문제의 대안적 성격을 지니기에 NGO에 대한 시민의 지지는 높아질 수밖에 없다(Salamon과 Anheier, 1995). 여기에 더해 시민들이 NGO에 대해 갖고 있는 높은 수준의 신뢰는 특히 대변적(advocacy) 성격의 NGO에 대한 양적인 발전을 이끌어내는데 큰 역할을 하였고(오재일, 2000), 자연스럽게 이에 대한 연구도 활발히 진행되어 왔다.

그러나 국가정책 각 과정에서 활발히 이루어지는 NGO의 참여에도 불구하고 외교정책의 경우에는 협상전략 노출 가능성 등을 근거로 NGO의 참여를 부정적으로 바라보는 시각이 존재하거나 이에 대한 논의 자체가 활발히 이루어지지 않았다(양대엽, 2006). 동강댐 사례(이민창, 2001)나 기초생활보장법 등 국민의 일상과 가까이 있는 사안의 경우에 NGO가 정부정책과정에 참여한 방법 및 과정에 대한 다양한 분석이 이루어진 것과는 대조적이다(금장수, 2001). 각 부문별 NGO의 국제적 연대가 하나의 현상으로 나타나고 그 기능도 국내 정책에만 한정되지 않는 시대를 맞아, 다양한 외교적 이해관계와 관련된 정책과정에 대한 분석의 필요성이 날로 증가하고 있다.

본 연구는 외교정책의 대상 중에서도 ‘주한미군’을 중심으로, 특히 우리정부와 주한미군 간 이루어지는 모든 정책과정의 근간이 되는 주한미군지위협정(Status of Forces Agreement: 이하 SOFA)의 운영협의체인 SOFA합동위원회를 중심으로 정책네트워크를 분석하고자 한다. 정책네트워크 이론을 적용하여 정책과정에 참여하는 여러 행위자들 간 관계를 파악해보며 특히 이중에서도 NGO의 활동사례를 분석하고자 한다. 6.25 전쟁 이후 현재까지 한국 사회에서 끊임없는 논쟁의 중심에 있는 주한미군은 외국군의 주둔 및 이와 연결되는 한미 동맹, 그리고 더 나아가 대북 정책과 동북아지역 외교 질서에서 빠질 수 없는 개념으로 자리 잡아

왔다. 아울러 주한미군은 효율적인 대북 억지를 통해 현재 대한민국의 경제성장과 한반도 평화를 가져왔다는 긍정적 평가와 함께 환경, 사법적 측면에서 주권실현에 장애가 되는 부정적인 존재로 평가되기도 했다. 이는 자연스럽게 NGO 활동의 목표가 되기도 한 바, 주한미군과 관련된 모든 정책 사안에서 한·미간 다수의 정부 부처가 참여하는 장(場)인 SOFA 합동위원회의 정책네트워크 분석을 통해 NGO가 어떠한 방식으로 활동에 참여하며 영향을 주었는지 알아보고 문제점을 도출하는 한편 그 결과를 바탕으로 NGO 활동의 발전방향을 모색하고자 한다.

제 2 절 연구의 대상 및 방법

1. 연구 대상 및 범위

SOFA의 최종 개정이 이루어진 2001년부터 현재까지의 기간 중에서 비교적 자료에 대한 접근이 쉬운 2008년 제186차 회의부터 2016년 제197차 회의까지 약 10년 동안 있었던 12차례의 SOFA합동위원회 회의 내용을 분석 대상으로 삼아, 그 중에서 사례 분석의 가치가 있는 주요 주제를 선정하여 SOFA합동위원회에서의 정책네트워크를 분석한다. 본 연구에서 분석하고자 하는 두 가지 사례는 다른 논의들과 달리 사회적 이슈로서 부각되어 논쟁의 대상이 되고 국민적 관심을 받는 사안이었으며 이로 인해 NGO의 참여와 영향력 행사를 위한 노력이 두드러지게 나타났던 것으로서, 정책네트워크를 이루는 행위자들 사이의 상호 작용을 분석하기 적절한 사례로 평가하였다.

본 사례에서 살펴보고자 하는 NGO는 환경·법률 등 주한미군과 관계될 수 있는 다양한 분야에서 활동하는 자발적 민간단체를 뜻하며 세부적으로는 주한미군 주둔에 따라 발생하는 여러 사회적 논쟁들을 다루게 되는 SOFA합동위원회의 성격에 비추어 볼 때 공익추구 활동에 참여하는 시민단체(CSO: Civil Society Organization)나 이보다 더욱 급진적으로 사회 정의를 실현하고자 하는 시민운동단체(CMO: Civil Movement

Organization)가 주로 해당된다.¹⁾ SOFA합동위원회에서 다루는 사안의 성격이 대부분 양국 간 입장 차이를 전제로 하는 것이고, 따라서 여기에 참여하고자 하는 NGO의 성격도 정부 또는 주한미군의 활동을 비판하고 감시하는 영역에 집중되어 있기에 이들은 거의 모두 대변형 NGO로서의 성격을 가지며 주로 advocacy 또는 voice 영역에서 활동하는 단체들로 범위를 정할 수 있다.

정부부처의 경우에는 NGO의 영향을 받거나 상호 관계를 형성하는, SOFA합동위원회에서 논의되는 주제와 관련된 다양한 부처들, 예를 들면 환경 문제에 대해서는 환경부, 범죄 문제에 대해서는 법무부 또는 경찰청 등이 해당된다. 사례에 따라 부·처·청 등 다양한 행위자가 나타나며 NGO와의 관계는 대부분 경쟁적이거나, 일부 협조적인 경우도 관찰된다.

2. 연구 방법

본 연구에서는 정책네트워크 이론 및 사례연구 방법을 취한다. 각 사례에서는 SOFA합동위원회를 구성하는 공식적 참여자들과 비공식적 참여자들을 살펴보는 데 정책네트워크 이론을 활용하여, 정책과정 속에서 나타난 특징과 네트워크 구성 및 작동 방법을 분석하였다.

1) 왜 정책네트워크 이론인가

Ansell외(2007)는 협력적 거버넌스(collaborative governance)를 정의하며 이를 구분하는 기준으로 여섯 가지 조건을 들었는데 이는 다음과 같다. (1) 거버넌스가 공공기관에 의해 주도되어야 하고 (2) 여기에는 비정부적 행위자가 참여해야 하며 (3) 행위자들은 공공기관의 단순한 보조자적 역할을 넘어 정책결정에 직접 참여해야 하고 (4) 거버넌스는 공식적으로 조직되고 집합적으로 활동해야 하며 (5) (이론상) 합의에 의해 결정이 이루어져야 하고 (6) 마지막으로 협력의 초점은 공공정책 및 관리

1) 김준기(2006). 「정부와 NGO」, 서울: 박영사

에 맞춰져있어야 한다.

이하에서 설명하는 바와 같이 SOFA합동위원회를 둘러싼 행위자환경은 비정부적 성격의 이해관계자를 포함한다는 점에서 상기 조건에 해당되는 측면이 있다. 그러나 위에서 의미하는 협력이란 정부기관과 이익집단의 쌍방향의 소통 및 영향력 관계까지 나타내는, 즉 비정부적 행위자의 직접적인 참여를 뜻한다는 점에서 정부-주한미군 외 참여자들에게 공식적인 정책결정의 참여기회가 좀처럼 보장되지 않는 본 연구 대상에는 위의 개념이 부합하지 않는 것으로 보인다. 또한 대립적(또는 적대적) 및 관리적 거버넌스, 그리고 삼자연합의 조합주의에 해당하지 않음은 더할 나위 없다.

이와 달리 정책네트워크는 정부기관과 이익집단 모두를 포괄하는 다원적인 형태의 협력관계를 나타내고 네트워크 내 행위자들의 상호작용과 정책결정과정에서 초점을 맞춘다는 점에서 협력적 거버넌스와 유사하나, 그 상호작용과 관계가 보다 비공식적이고 체계(구조)화되지 않는다는 점에서 본 연구에서 설명하고자 하는 NGO의 활동에 적용하는 틀로 보다 적합하다.

2) 자료 조사 방법

1차적으로는 문헌 연구를 통해 NGO에 관한 다양한 이론들과 정책과정에서의 참여 및 정책네트워크에 관한 논의와 SOFA합동위원회에 대해 고찰하고, 분석 대상으로 삼은 사례의 진행 과정을 분석한 후 NGO와 정부, 주한미군 등 행위자를 중심으로 하는 정책네트워크 속 정책결정 참여자들 사이의 관계 및 상호작용을 분석하고자 하였다. 이를 위해 외교부·국방부 등 정부부처 및 관련 NGO 홈페이지, 정책보도자료 검색, 각종 신문기사 검색을 통해 주요 사례에 대한 세부적인 정보를 확인하여 논문 작성에 응용하였고, 영향력 있는 특정 NGO의 발표 자료 등을 분석하여 연구에 참고하였다.

제 3 절 선행연구의 검토

1. 정책네트워크에 관한 연구

정책네트워크에 관한 연구는 그 개념 및 유용성에 대한 연구, 정책네트워크의 변화 및 정책결정과정 에 대한 연구, 정책네트워크와 정책의 산출에 대한 연구로 크게 나뉘는바, 이 중에서도 정책네트워크의 변화와 정책결정과정 에 대한 내용이 본 연구와 관련이 있다.

선행연구를 검토해보면 성지은(2004)은 이통통신 사업자 선정 사례를 살펴봄에 정책네트워크의 변화를 분석하였다. 이를 통해 쉽게 변화하지 않고 견고한 핵심적 특성과 환경변화 및 정책학습을 통해 요동치며 변화하는 주변부적 특성의 상호작용이 모두 나타나는 네트워크의 모습을 드러내고, 전 세계에서 보편적인 현상과 정책과정도 각 국가의 문화적, 역사적 환경에 따라 다양한 형태로 나타난다는 점을 보여주었다.

이창길(2007)은 정부 내부 시스템에 주목하여 정부 부처 간 네트워크 구조를 협력과 경쟁, 권위적 관계로 구분하고 결속성, 구조적 등위성, 중심성의 세 가지 요소를 각각의 측정도구로 사용하여 부처 사이의 수평적 정책조정과정, 그리고 새로운 정책의 도입 및 확산 경로를 분석하였다. 그러나 계량화를 위해 국무회의 등에 상정된 법령의 협의부처 숫자를 기준으로 분석이 이루어져 다양한 네트워크 채널을 통한 연구가 이루어지지 못했다는 한계를 지닌다.

권영규(2007)는 정책과정과 결정, 참여자들의 상호작용에서 나타나는 특징을 청계천 복원사업과 일드프랑스 비에브르 복원사업의 비교를 통하여 분석하고자 하였다. 그러나 단순한 사례 비교를 넘어, 정책 산출의 원인과 배경에 대한 설명은 충분하지 않다는 비판을 받는다.

김정훈(2017)은 공적 영역과 더불어 사적 영역에서까지 다양한 행위자들 사이의 상호작용을 분석하며 정책과정을 살펴보는 정책네트워크 모형의 포괄성을 통해 방송분야의 정책과정을 고찰하였다. 연결망분석을 활용하여 정책네트워크의 하위범주를 유형화하였으며 정책네트워크의 속성

을 방송법 개정안이 통과되어 미디어 관련 정책이 산출되는 과정과 연계 해보는 시도를 하였다.

그밖에도 김대중 정부의 모성보호정책에서 네트워크를 분석한 연구(김경주, 2003) 및 서울시 도시계획 사례들의 결정과정을 분석한 연구(김선경·원준연, 2003) 등 정책사례 중심의 분석연구들이 대다수 존재한다.

2. 정부-NGO의 관계 연구

NGO의 사회적 영향력의 증가와 비례하여 NGO의 정책과정상에서의 역할에 대한 연구도 축적되어 왔다. 정부부문과의 관계를 축으로 하여 정치·경제학적 시각에서 규범적으로 이루어졌던 초반기의 연구(Douglas, 1987)는 세부적인 정책분야에서 NGO가 보여주는 역할에 초점을 맞추는 방향으로 발전해나갔고 더 나아가 NGO를 적극적인 주체로 바라보면서 구체적인 사례에서 NGO의 참여가 정책과정 전반에 어떠한 영향과 변화를 줄 수 있는지를 분석하는 연구(권해수·이민창, 2001)까지 나타나게 되었다. 이와 같은 정책과정상에서 NGO가 가지는 역할에 대한 연구는 크게 두 줄기로 나눌 수 있다(김준기·김정부, 2001).

먼저 정부-NGO의 관계를 고찰한 연구가 있다. 이는 NGO연구의 상당수를 차지하는 연구경향으로, 국외의 논의 중에서는 정부-NGO의 관계를 재정공급 및 승인의 주체와 서비스 공급주체라는 두 요인을 가지고 정부주도형, 제3섹터주도형, 이원형, 협동형으로 구분한 Gidron외(1992)의 유형 분류법과 NGO로 대표되는 제도적 다원주의에 대한 정부태도의 관점에서 정부-NGO의 관계를 유형화한 Coston(1998)의 8대 유형이 큰 의미를 갖는다.

김준기(2000)는 위 연구들의 한계를 비판하며 정부-NGO 관계의 틀을 대칭적 자원교환관계(symmetrical resource exchange relationship)에서 비롯된다고 보고 최종원(1999)의 시각에서 착안한 조직 간 관계분석을 실시한다. 이 연구에 따르면 정부와 NGO는 단일의 행위자이며 각기 상대방에게 긍정·부정의 영향을 미칠 수 있는 고유의 자원을 보유·활용함

으로써 상호 일방적이거나 의존적인 관계, 또는 독립적인 관계를 형성하게 된다.

신광영(1999)은 외국의 사례를 중심으로 정책결정과정에서의 NGO의 역할을 분석한다. 정부-NGO 관계를 네 가지 유형(포섭·갈등·협조·지배)으로 나누고 조직 유형에 따라 그 관계가 다르다는 것을 보이며 아울러 다양한 사례 분석을 통해 위 관계는 갈등적 관계에서 포섭적 관계로 변화하는 경향이 있다는 점을 증명하고, 이를 통해 각 국가의 정치적 전통에 따라 정부-NGO 관계는 매우 다른 모습을 띠게 된다는 것을 밝힌다.

정부, 시민사회에 기업까지 포함, 삼자간 협력체제(파트너십)를 설정한 김광웅(2000)은 다양한 사례를 통해 정책과정에서 협력체제가 어떤 작용을 하고 있는지 거버넌스 개념과 함께 논하고 있다. 그 밖에 정부-NGO의 경쟁관계를 분석한 연구도 있는데 홍성만(2002)은 영월댐 사례를 통해 그 관계를 상대방에 대해 전략(힘, 유인, 설득)을 활용하여 구분하고 해당 사례를 둘러싼 정책조직과 환경운동연합 사이의 경쟁 및 합의형성 과정을 살펴보면서 한국 NGO의 전략 활용에 대한 시사점을 도출하고 있다. 아울러 기존 연구들과 차별화된 특징으로 이승혁(2004)은 개발원조(development assistance) 영역에서의 정부-NGO 관계를 고찰한다.

3. NGO의 정책과정에서의 역할과 참여 사례 연구

유재원(2004)은 NGO의 양적 팽창과 함께 정책결정 및 집행과정에서 NGO의 참여와 영향력이 확대되면서 점차 그 역할이 변화하고 있음을 보이고 있다. 그러나 한편 국정운영 패러다임이 거버넌스로 변모하고 있다고 해도 NGO의 영향력은 여전히 제한적이며 정책네트워크에서 NGO가 차지하는 위상 또한 주변적임을 지적하기도 한다.

김준기(1999)는 국민 총생산량, 자산, 소득원천, 고용 등 국내경제 각 분야에서 비영리부문(non-profit sector)이 차지하는 비중을 분석하는 실증적 연구를 통해 비영리부문의 성장과 역할의 증대가 얼마나 빠른 속도로 이루어지고 있는가를 객관적 수치로 보여주면서 아울러 과도한 정부

의존에 따른 관변화의 문제 등에 대해서도 논의하고 있다.

또 다른 실증적 연구로 최병대·김상구(2004)는 서울 난지도 골프장 사례와 부산 명지대교 건설사례를 중심으로 사회자본 생산자로서 정책과정에서의 NGO 역할에 대한 관련 집단들의 인식이 어떠한지를 살펴보고, 세부적인 정책과정마다 NGO 스스로와 전문가 또는 공무원집단 등이 생각하는 NGO의 모습이 다르다는 점을 밝힌다.

구체적인 정책사례로서 의약분업 사례를 통해 NGO의 역할을 연구한 이현출(2001)은 6단계의 의약분업 추진단계 전반을 분석하면서, NGO의 역량이 끝까지 제대로 발휘되지는 않았지만 여러 주체 속에서 중심으로 합의를 주도한 것은 정부 의존에서 탈피, 시민섹터의 직접적인 참여를 통한 국가운영방식을 보여주었다는 점에서 의미가 크다고 본다.

한편 김동환·김영래(2004)는 의제설정이나 결정단계에 초점을 맞췄던 기존 연구에서 탈피하여 정책평가단계에서 NGO의 감시·평가 활동이 어떤 양상으로 나타났는지를 국민기초생활보장법과 의약분업 사례를 통해 살펴본 후, 비슷한 시기에 비슷한 명분을 가지고 추진된 두 사례에서 NGO가 미치는 영향은 서로 다르며 이는 관련 이익집단의 갈등이 Wilson의 규제정치모형 중에서 어떠한 유형에 해당하는지에 따라 다르기 때문이라고 결론짓는다.

김영인 외(2007)는 교육개혁정책사례를 놓고 NGO의 역할을 매개자, 견제자, 제안자, 생산자의 4가지로 분류한 후 의제설정부터 평가까지 각 정책단계에서 NGO가 어떠한 역할을 수행하고 있는지, 또한 어떠한 역할을 수행하는 것이 바람직한지 설문조사를 실시함으로써 NGO의 활성화를 위한 정책적인 제언을 한다.

4. SOFA 관련 연구

SOFA는 체결 시부터 계속해서 ‘불공정 조약’이라는 비판을 받아왔고 1991년과 2001년 이루어진 두 차례의 개정 모두 언론과 시민사회 등을 포함한 국민적 여론이 이러한 비판에 동참했던 것이 계기가 되었던 만

큼, SOFA와 관련한 기존 연구들의 내용도 주로 SOFA의 불평등성에 대한 분석과 향후 어떠한 방식으로 개정해 나아가야 하는지에 대한 대안제시로 이루어져 있다. 미군 시설과 구역에 관한 조항의 문제점을 지적하며 이로 인해 발생하는 기지 반환 협상에서의 어려움을 입증하고 이를 개선하기 위해 직접적으로 새로운 내용의 조항 개선안을 제시하거나, 판례집과 언론보도 등을 분석하여 형사·노무·조세 등 실제 발생했던 SOFA 관련 분쟁을 정리함으로써 간접적으로 협정의 불완전성을 나타내고자 하는 연구들도 존재한다(이장희, 2000 ; 최승환·박은주, 1998). 특히 형사재판권 분야는 상당수의 독소조항이 남아 있는 것으로 평가받는데 박성민(2011)은 재판관할권, 수사절차상의 구금, 증거능력 등과 관련한 문제를 형사소송법적 시각에서 다룬 연구를 진행한 바 있다.

한편 두 차례의 SOFA 개정협상과정을 양면 게임이론 등의 협상론적 시각에서 분석한 연구들이 있다. 이학주(2003)는 2001년의 SOFA 2차 개정 협상사례를 분석하면서 그 과정을 외부협상과 내부비준이라는 두 단계로 나누어 설명하는데, SOFA는 헌법 제6조 제1항과 제60조 제1항에 따라 국회의 비준절차를 거친 정식 조약으로 국내법적 효력을 가지는 한국의 경우와는 달리 미국에서는 미국 대통령의 ‘최고사령관’ 지위에 의해 체결되는 행정협정으로서 상원의 동의 없이도 체결이 가능한 문제점이 있다고 평가한다. 이에 대해 양대엽(2006)은 미국의 정부부처와 의회 사이의 관계를 면밀히 분석하지 못한 부분이 있다고 비판하면서 SOFA 환경관련 문제를 중심으로 두 차례의 개정 과정을 연구, 이슈가 정치화(Politicization)되는 과정과 문제를 정책의제화 시켜 협상의제로 등장시키는 NGO의 역할을 살핀다.

5. 선행연구의 한계

NGO를 포함하는 정책네트워크에 대해 다양한 사회 분야에서 사례분석이 이루어져 왔지만 일상생활과 무관해 보이는 외교정책 부문에서만큼은 그 연구의 빈도가 거의 나타나지 않는 실정이다. 이는 한반도를 둘

러싼 주변국들과의 힘의 논리로 인해 주도적인 입장을 취하기가 어려웠던 우리나라의 사정 속에서, 외교정책과 관련한 NGO의 역할을 정책과정에서의 주된 요인으로 인정하고 연구하기 힘들었고(정여진, 2004) 이에 따라 입체적인 네트워크에 대한 고찰도 제약을 받은 것이 하나의 원인이 될 수 있다.

또한 NGO의 참여 사례를 분석한 연구들의 경우 많은 부문에서 NGO가 정책에 참여하고 있음을 구체적으로 보여주기도 했지만 상당수는 이를 의제설정에서 평가까지 4단계의 정책단계로 구분지은 후 참여 형태를 분석하거나 정부와의 관계로 유형화하는 등, NGO와 다른 참여자간의 상호작용과 정책네트워크라는 동태적 관점에서 진행된 연구는 부족하다고 평가된다(양지숙, 2007).

따라서 본 연구는 SOFA합동위원회의 구체적인 사례분석을 시도하는 미시적인 관점으로 정책과정에서의 정책참여자 사이의 상호작용을 살펴보는 정책네트워크 분석 방법을 활용한다는 점에서 차별성을 가진다.

제 2 장 이론적 배경 및 개념적 틀

제 1 절 개념적 논의

1. NGO의 의의

대개 비정부단체라는 이름으로도 사용되는 NGO는 UN에서 정부기구(government agency) 또는 국제기구(inter-governmental agency)와 대칭되는 단체를 뜻하기 위해 현장에서 그 개념을 정의한 이래²⁾ 줄곧 활용되어 왔으며 정부에 의해 설립되지 않은 모든 유형의 비영리(nonprofit seeking) 사적단체에서부터 민간의 자발적 요소에 초점을 맞춘 비영리단체에 한정하는 개념까지 다양한 의미로 사용되고 있다. 즉 NGO는 사회가 점차 다양한 모습으로 변화해가면서 정부 부문도 영리 부문도 아닌 제3의 영역에서 많은 역할을 담당해왔고 이에 따라 그 영향력도 크게 확대되어 왔으며 이러한 NGO에 대해서 연구자와 학자별, 각 국가와 사회별 서로 다른 법적·기능적 역할과 함께 다양한 개념으로 정의되고 있는 것이다.

국내에서는 대표적으로 김준기(2000)가 NGO에 대해 시민사회 구성원이 자발적으로 조직한 민간기구이자 넓은 의미의 공익추구를 목적으로 활동하는 자치적인 단체이며 기부 및 자체수입이 활동의 주된 자원이 된

2) 유엔 헌장 CHAPTER X: THE ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL Article 71 “The Economic and Social Council may make suitable arrangements for consultation with non-governmental organizations which are concerned with matters within its competence. Such arrangements may be made with international organizations and, where appropriate, with national organizations after consultation with the Member of the United Nations concerned.”

(<http://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-x/index.html>).

다고 정의하면서 한국 시민사회에서 활동하는 여러 종류의 단체를 유형화하고 그들이 가지는 특성을 정리한 바 있다.

<표 2-1> NGO 부문의 다양한 유형 및 특성

조직	주요 특징 및 활동영역	주요 단체(또는 예시)
비영리단체 (NPO)	주로 미국에서 사용되는 개념 조직의 목적은 NGO와 같음 세법에서 정의된 다양한 비영리 활동 추구	공익단체, 종교단체, 집단 이익추구단체 등 잉여소 득 배분금지 제약 받는 포괄적 범위의 법인·비 법인 포함
민간비영리단체 (Private NPO)	준공공조직을 제외한 NPO, 사적으로 운영 및 채원 조달	민간 운영이며 대부분의 채원도 민간 조달되는 자 발적 단체
비영리법인 (Incorporated NPO)	법적 개념이며 등록단체 로 한정	사립학교, 대학교, 대형병 원, 연구소, 종교단체, 전 문직업인단체, 학술단체 등(국세청 기준)
공익법인 (Public Interest Corporation)	법적 개념이며 교육·학 술·사회복지 관련 조직	「공익법인의 설립·운영 에 관한 법률」과 「상속 세 및 증여세법」에 규정
시민단체 (Civic Organization)	교육·의료·보건 조직 제외한 모든 NPO	CSO, 문화예술단체, 종교 계 사회단체 등
시민사회단체 (Civil Society Organization)	사회에서 소외된 집단 이익 대변 advocacy 활동과 밀접	민주화단체, 소비자단체, 여성단체, 인권단체, 환경 단체 등
시민운동단체 (Civil)	개혁지향적·정치적 대 변적	경제정의실천시민연합, 참여연대

Movement Organization)	CSO 중에서도 보다 급 진적인 경성유형	
관변단체 (Quasi-autono mous NGO)	정부 재정지원 받는 우 익 성향 단체	새마을운동협의회, 한국 자유총연맹 등

(자료: 김준기(2006). 「정부와 NGO」 인용 및 재구성)

그 외 NGO에 대한 다양한 개념 정립이 시도되지만, 결국 시민의 자발적 참여와 연대를 통해 지역사회와 국가, 더 나아가 국제적인 활동 무대에서 약자의 권익을 보호하고 국가권력의 남용 가능성을 차단할 수 있는 역할을 한다는 측면에서 NGO의 개념을 이해할 수 있을 것이며, 본 연구에서는 김준기의 개념 정의를 바탕으로 “자발적, 비영리적, 비정부적 기구로서 공익추구를 목적으로 활동하는 단체”로 NGO를 정의하고 특히 ‘시민단체’와 같이 한정하고자 한다.

2. 시민사회의 특성

현대 사회에서 정부 실패나 시장 실패, 이로 인한 각 부문에 대한 불신은 시민사회가 제3의 대안체로서 보완적인 역할을 할 것이라는 믿음을 주었고 그에 따라 시민사회의 영역도 교육과 연구, 보건, 복지서비스, 문화·예술, 인권보호 등 많은 분야로 넓어졌으며 다원화의 확산에 따라 증가하는 시민의 수요를 충족시킬 수 있는 개념으로서 NGO가 중요하게 부각되었다. 이러한 시민사회의 특성들은 다음과 같이 요약해 볼 수 있다.³⁾

첫째, 개인주의를 중시한다. 사회생활과 그 안에서 생성되는 정치, 경제적 기관들을 이루는 핵심적인 요소는 개인이라는 점을 기본 전제로 한다.

둘째, 프라이버시(privacy)를 시민사회가 갖는 도덕적 정당성의 핵심으

3) 송희준, “국가와 시민사회의 관계: 이론적 개념과 실천적 전망,” 「한국행정연구」 제8권 제1호, 1999.

로 한다. 이는 개인주의와 함께 개인적 자기발전과 도덕적 선택영역을 구성한다.

셋째, 시장을 시민사회의 구조적 특성으로 한다. 시장경제에 토대를 둔 다양성과 자율성, 익명성 등이 시민사회의 도덕적 정당성을 구성한다.

넷째, 권력분산과 자기영역의 확보를 위한 익명성을 보장해주는 장치로 다원주의를 든다. 독재정치를 시민사회의 기반을 침해하는 정치적 요인 중에 하나로 보는 것이다.

다섯째, 시민정신의 의도하지 않는 결과로서 차등적인 계급(class)이 나타난다. 위에서 강조한 개인주의와 이를 전제로 하는 자유주의의 경쟁적 재화배분을 시민정신의 요소로 본다면, 사회는 일정부분 불평등한 사람으로 구성될 수밖에 없다.

3. 정부-NGO간 관계

서구의 역사적 경험을 살펴보면 19세기 중반까지는 정부로부터 사적 영역을 구분하면서 법적인 지위를 확보하는 과정이 이루어졌고 NGO 역시 정부와의 갈등과 노력을 통해 독립적인 지위를 갖추어나갔다. 시간이 지나 NGO는 그 활동영역을 더욱 넓혀가고 영향력을 확대하면서 정부와의 관계에서도 다양한 모습을 형성하게 되었다. 정부와 시장의 실패로 제3의 영역이 확대되어 왔지만 이는 결코 완전히 독립된 부문이 아니며 다른 부문과의 관계 속에서 그 본질이 나타나는 것이다. 그 중에서도 정부-NGO간 관계에 대해서는 많은 학자들의 연구가 존재하는바 이를 개략적으로 살펴보면 다음과 같다.

국내 학계의 경우 여러 연구자들이 상이한 기준을 적용하여 정부-NGO간 관계 유형을 구분하였는데 예를 들면 NGO 요구에 대한 정부의 수용양태(신광영, 1999; 유팔무·김정훈, 2001), NGO활동 및 재정의 자율성(박상필, 1999), 정부-NGO가 서로에게 제공하는 자원의 대체가능성과 중요성(김준기, 2000), 정부 활동의 분권화 및 NGO의 네트워크화 정도(김정부, 2001), 정책활동의 영역과 재정·서비스의 공급주체(오승석,

2006) 등을 기준으로 하여 그 관계를 분류하였다.

외국의 경우 1장에서 설명한 Gidron외(1992)와 Coston(1998)의 유형화가 대표적이며 그밖에 Salamon(1995)은 기초적인 수준에서 정부-NPO간 관계를 갈등과 협력 관계로 분류한 후 정부는 재정지원, NPO는 공공서비스제공의 계약적 관계에 초점을 맞추는 연구를 진행한 바 있고 Young(2000)은 미국에서의 정부-NPO간 관계를 경제학적 관점에서 역사적으로 고찰하며 보조적(supplementary), 보완적(complementary) 그리고 대립적(adversarial)인 관계로 구분한 바 있다.

제 2 절 정책네트워크

1. 정책네트워크의 의의와 성격

정책네트워크는 여러 참여자들의 관계를 종합하여 정책과정의 역동성을 설명하기 위한 개념으로, 특정 정책영역에 참여하는 행위자들 사이의 관계적 특성이라는 제도적 특성과 정책산출의 관계를 그 분석대상으로 본다(이순호, 1999). 즉 정책행위자들의 참여 및 배제 그리고 이들 사이의 관계적 특성을 통해 정책결정을 분석하고자 시도하며, 정책네트워크 성격의 차이가 정책결정의 차이를 발생시키는 요인이라고 본다.

정책네트워크의 제도적 특성은 위와 같은 정책행위자들의 참여, 배제에 대한 관계적 특성에 의해 결정되는데, 정책네트워크의 성격을 결정하는 핵심 요인에 대해 학자들은 다양한 견해를 제시한다. Rhodes & Marsh(1992)는 구성원, 통합, 자원, 권력을, Waarden(1992)은 정책행위자, 기능, 권력관계, 구조 제도화, 행동규칙 등을 그 요소로 보며, 국내에서는 배웅환(2000)이 행위자, 정책이익, 상호작용통로 등을 제시하고 있다. 그러나 대체적으로 누가, 얼마나 많은 행위자들이 정책과정에 참여하는지에 관한 정책행위자(policy actors) 요인과 정책행위자 간의 상호작용(interaction), 그리고 정책네트워크 행위자들이 보유한 권력 자원(power) 요인이 정책네트워크의 성격을 결정하는 핵심적 요소로 지적된

다.

1) 정책행위자

정책네트워크에서 행위자에 대한 분석의 핵심은 누가, 얼마나 많은 행위자들이 정책과정에 참여하고 있는지와 이들의 성격을 어떻게 규정할 수 있는지에 달려있다. 정책과정에 대한 참여를 시도하는 모든 행위자들이 참여에 성공할 수 있는 것은 아니며, 여기서의 참여 및 배제가 정책네트워크의 성격을 결정짓는 핵심 요인이라 하겠다.

일반적으로 정책행위자가 소수인 경우 정책결정은 합의 관계를 통해 이루어지며 소수의 우월적 조직으로 구성된 정책네트워크일수록 폐쇄적인 성격을 가지게 되는 반면, 이슈네트워크처럼 많은 수의 정책행위자들이 존재하는 정책네트워크의 경우 상대적으로 개방적인 구조를 가지게 되고 참여집단도 지속적으로 변화한다.

정책행위자로서는 정부, 의회, 언론, NGO 등이 포함되며 정책과정에 참여하고자 하는 시도에 대한 정치체도의 수용력에 따라 이들의 정책네트워크에 대한 참여가 결정된다.

2) 정책행위자 간의 상호작용

상호작용은 상호의존적 행위자들의 목표와 전략, 자원동원과 같은 구체적 실천에 의해 재생산되고, 동시에 그러한 실천의 맥락을 형성하는 것이라고 할 수 있다(김옥일, 2008). 이는 한 정책행위자의 행동이 다른 행위자의 활동에 영향을 주는 등 교환적 관계를 가지며 상호의존, 갈등 또는 조정, 협상 등 여러 기제로 나타날 수 있다. 정책과정에 참여하는 공공부문과 민간부문의 행위자들은 각각의 정책이익과 전략에 따라 갈등과 협력관계를 형성하게 되는데(유대선, 2004) 어떠한 반응을 보이는가에 따라 정책네트워크의 성격과 유형이 결정된다.

상호작용의 분석요소는 크게 세 가지로 나뉘게 된다. 첫째는 역할분담

의 분석으로 참여자들 사이의 상호작용은 공식적인 규정과 제도적 틀이 있을 때에 보다 원활이 이루어진다는 것이다. 두 번째는 주도기능 분석으로 정책네트워크 내 주도집단의 정책영향력과 활동을 분석하고 다른 집단들과의 상호작용을 파악한다. 마지막은 네트워크 안에서 발생하는 갈등을 조정하는 기제의 존재 유무로, 다양한 행위자 사이에서 나타날 수 있는 갈등의 원활한 조정이 정책네트워크와 정책방향에 영향을 준다고 본다(방민석, 2002).

3) 권력 자원

정책네트워크 속 참여자들은 각자의 능력과 힘이 결합한 자원을 가지고 이를 목표달성을 위한 도구로 사용하게 된다. 극단적으로 어느 한 행위자의 권력이 너무 커서 다른 행위자들에 비해 우월적인 위치를 점하는 경우도 있지만, 정책네트워크 관계를 유지하기 위해서는 권력의 균형이 일정부분 성립될 수 있는 *positivesum game*이 이루어져야 한다는 것이 Rhodes & Marsh(1992)의 주장이다.

세부적으로는 권력과 자원으로 나누어질 수 있는데, 권력은 불안정성, 무질서함, 갈등 등의 성격을 띠며 하위변수로는 권력의 균형 및 관계의 호혜성을 들 수 있다. 자원은 정책네트워크에 내재된 자원과 행위자들이 개별적으로 소유하고 있는 자원으로 나누어지며 행위자를 이루는 구성원들을 규제할 수 있는 능력 및 배분의 관계를 뜻한다.

2. 정책네트워크의 유형

정책네트워크를 정부-이익집단 관계를 중심으로 조합주의(Corporatist) 네트워크, 다원주의(Pluralist) 네트워크, 고객주의(Clientist) 네트워크로 구분하는 연구(Schneider, 1991), 네트워크에 참여하는 객체, 상호교류 빈도 등에 따라 네 가지의 네트워크 유형을 제시하는 연구(Dowding, 1995) 등이 있으나 가장 대표적인 것은 Rhodes(1990)의 정책공동체

(policy community)와 이슈네트워크(issue network)라 하겠다. 전자는 정책을 둘러싼 문제, 대안, 결과 등에 일련의 공감대를 형성하는 사람들로 구성되는 공동체라고 할 수 있으며, 대학교수와 공무원, 국회의원, 언론인 등이 구성원에 해당된다. 상대적으로 폐쇄적이며 철의 삼각이 나타날 수 있는 단점이 존재한다. 반면 후자는 사회가 다원화되고 복잡한 현재 환경에서 더욱 강조되는 개념으로 정책공동체에 비해 상당히 개방적이고, 다양한 이익집단이 적극적인 참여를 통해 예측 불가능한 여러 관계를 만들어내며 영향력을 행사한다.

제 3 절 NGO의 정책과정에서의 역할

1. NGO의 역할 확대

시민단체를 포함한 NGO의 양적·질적 성장은 정부와 시장에 대한 불신과 맞물려 NGO의 영향력 확대를 가져오게 되었고 NGO에 대한 사회적 관심의 증대는 그 활동범위가 확장되는 결과를 만들어내었다. 군사독재 종식에 따른 민주화 이후 주로 정치적 대변조직(advocacy organizations)의 성격을 띠고 활동하였던 국내 NGO의 경우 시간이 흐르며 다양한 사회영역에서도 힘을 발휘하고 있는 모습이 확인되었으며(유팔무, 1997; 김광웅, 2000) 이는 인권보호운동, 경제원조 등 대변적 활동에서 차후 연구와 교육, 보건복지, 환경, 예술 부문까지 분야를 확장(Lipsky & Smith, 1989)했던 국외 NGO를 생각해볼 때 세계 전반에서 나타난 현상으로 볼 수 있다.

국내외 학자들은 짧은 기간 동안 위와 같이 NGO 역할의 급격한 팽창이 발생한 원인에 대해 다양한 분석을 내놓은 바 있다. Hansmann(1987)은 정부부문에 대한 불신 및 관료제의 한계에 대한 대안적 의미로 우월한 도덕성을 기반으로 하는 NGO의 공적인 역할이 부각되는 것이라고 진단하였고 김준기(2001)의 경우 고객위주의 시민참여적 행정을 중심으로 하는 신공공관리(New Public Management) 및 새 거버넌스 기조의

등장에 따른 NGO의 시민대표적 역할로서의 참여, 이로 인한 행정 방식의 변화를 그 이유로 삼았다. 또한 Young(1986)은 적극적 시민활동을 주창하는 운동가들이 가지고 있는 영리부문의 기업가적인 마인드를 한 원인으로 보았다. 이외에도 사회 다원화에 따른 공공 서비스 수요 증가 및 시민의 적극적인 참여 의식과 실천도 NGO 역할 확대에 한 몫을 했다고 평가된다.

2. NGO의 정책참여과정

위와 같은 NGO의 성장 및 역할 확대는 정책과정 속에서 NGO가 정부의 보조적 참여자가 아니라 ‘정책 파트너’로서 거버넌스의 한 축을 담당하게끔 변화시켰으며 이는 NGO를 구성하는 시민들의 정책과정상 참여를 가능하게 하였다. 국내적으로는 김대중 정부를 전후하여 확산된 신 거버넌스이론이 국가엘리트가 중심이 된 배타적인 형태의 정책네트워크에서 민간을 아우르는 포괄적 정책네트워크로의 변혁을 강조하면서 NGO의 정책참여가 크게 증가하였다(김준기, 2001).

이로 인해 사회 여러 분야에서 정치적인 활동을 하는 대변형 NGO를 대표적으로 다양한 부류의 NGO들이 정책과정에 참여하고 있는데 국내 외적으로 연구자들은 참여의 방식과 관련하여 여러 기준을 통해 유형화를 시도하였다. 먼저 <표 2-2>와 같이 제도적 또는 비제도적 방식을 통해 구분할 수 있는데, 제도적 참여는 정부의 의사가 반영되고 공식적인 절차에 따라 이루어지는 참여를 의미하며, 비제도적 참여는 NGO가 정부 의사와 무관하게 비공식적 방법을 통해 참여하는 방식을 말한다. 제도적 참여와 비제도적 참여는 상충관계에 있어서 제도적 참여기회가 많아지면 비제도적 참여의 필요성이 그만큼 적어지고 이와는 반대로 전자가 적어지면 후자에 대한 요구가 늘어나게 된다(박상필, 2002).

<표 2-2> 제도성에 따른 NGO의 정책참여방식 분류

분류	주요 참여방식	주로 적용되는
----	---------	---------

		정책과정
제도적 참여	정부회의·위원회 참가, 공청회·청문회 참가, 입법청원, 사법부 고발, 위탁·계약업무 수행	정책결정/정책집행
비제도적 참여	시위·집회·캠페인, 서명운동·유인물 배포, 성명서 발표·기자회견, 전화·투고·방문, 공청회·세미나 개최, 정보제공, 감시활동	정책의제설정/정책평가

(자료: 박상필(2002). 「NGO와 정부 그리고 정책」 인용 및 재구성)

그 밖의 연구로 김선미(2002)는 정책변화에 미치는 NGO의 영향력을 확인하기 위해 그 요인과 정도를 분석하면서 외부적 요인인 ‘정치적 기회’와 내부적 요인인 ‘NGO의 운동역량’을 변수로 설정하고 4가지의 주요한 정책사례를 살펴보았다. 각 요인에 따라 완전수용, 타협적 수용, 배타적 수용, 완전배제 유형으로 분류하면서 결국 정부와 NGO의 협력관계 속에서 각기 적절한 역할과 자율성을 확보하여 민주주의를 공고화하고 서로가 협력, 공존하면서 동시에 경쟁하는 체제인 협상적 거버넌스(negotiated governance)를 지향하는 것이 바람직한 목표임을 역설한다.

<표 2-3>

정치적 기회와 NGO의 운동역량에 따른 시민운동의 정책적 영향력 분류

외부적 요인		정치적 기회(political opportunity)	
		확대	축소
내부적 요인	강	완전수용사례 (금융실명제촉구운동)	타협적 수용사례 (소액주주운동)
	약	배타적 수용사례 (정보공개법제정운동)	완전배제사례 (OECD가입반대운동)
NGO의 운동역량 (movement capability)			

(자료: 김선미(2002)의 내용을 참고하여 저자가 정리함)

이처럼 다양한 방식의 분류에도 불구하고 결국 NGO의 정책참여는 정부의 정책에 대해 영향력을 미치는 과정으로 정의할 수 있다. 정책과정의 단계는 정책문제의 정의, 목표설정, 이슈화 등을 포함하는 정책의제설정단계, 대안의 탐색과 평가를 통해 특정 정책을 선택하는 정책결정단계, 선택한 대안의 집행 또는 수정이 이루어지는 정책집행단계, 마지막으로 집행결과에 대한 평가와 환류가 이루어지는 정책평가단계로 구분할 수 있다.

1) 정책의제설정에서의 역할

NGO는 대변자적 기능을 통해 여러 사회 현상들에 대한 시민들의 의견을 청취하고 이를 정책에 투영하기 위해 노력하는 역할을 맡게 되는데, 기존 정부나 그 밖의 집단에서는 고려하지 못했던 특정 정치적 이슈에 대해 문제를 제기함으로써 시민들의 권익을 증진시키는 중요한 참여자의 기능을 보여준다. 아울러 NGO는 시민사회가 제기한 특정 사회문제를 정책 어젠다로 만들기 위해 제도적·비제도적 방식을 포함한 다양한 참여를 시도하는 한편 NGO간 활발한 연대를 통해 그들의 정치적인 기반을 확보하고자 노력한다. 이를 통해 NGO는 정책의제설정에서 사회문제 해결을 위한 실천적·창의적인 정책대안을 제시하는 중요한 참여자로서의 역할을 해오고 있다.

2) 정책결정에서의 역할

정책이슈가 의제설정과정을 통해 정책의제로서 채택이 되면 그 이후의 정책결정을 진행하는 것은 정부 부문의 몫이다. 그러나 의제설정 후 정책결정과정에서도 NGO는 그들이 추구하는 가치를 정책에 제대로 나타나게끔 하기 위해 다양한 방식으로 정부에 영향력을 행사할 수 있는바, NGO가 가진 전문적 능력과 자원을 이용하여 정부의 정책결정자들에게

중요한 정보를 제공할 수 있고, 이와는 다르게 집단적인 힘을 통한 집회, 시위 등을 이용한 정치적인 압력을 가하는 경우도 있으며, 많은 연구가 이루어진 의약분업 사례와 같이 이익집단 간의 대립이 격화되고 정부의 중재도 무력화되는 경우가 발생할 시 그들이 가진 신뢰성 등을 바탕으로 갈등을 조정하는 역할을 수행할 수도 있다.

한편 이처럼 NGO가 정책결정에 개입하는 정도는 정부가 NGO에 대해 어떠한 태도를 취하는지에 따라 차별적으로 나타나게 되는데 통상 정부가 다원주의적인 입장으로 NGO의 역할을 수용할 경우와 정부에 의한 정책과정 독점 현상이 더 적게 나타날 경우에 NGO의 참여가 활발하다고 볼 수 있다.⁴⁾

3) 정책집행에서의 역할

이는 주로 공공서비스의 민간위탁 및 민영화와 관련되어 정부업무를 대신 수행하는 NGO에 해당된다. 여기서는 정책집행과정에서 정부는 인력·재원에서의 우위를 가지고 NGO를 지원하며 NGO는 서비스를 공급하는 정부-NGO간 계약관계로 나타난다. 그렇기 때문에 NGO는 수탁기관으로서 정부가 수립한 다양한 기준과 운영지침을 준수해야 할 의무를 지닌다. 특히 사회복지, 교육, 문화·예술 등의 분야에서 주로 수직적 관계의 NGO참여가 이루어진다.

4) 정책평가에서의 역할

NGO는 정부에 대한 견제의 역할을 하며(Nicholls, 1975) 정부의 예산 낭비, 정책독점 등을 견제하기 위해 정부정책에 대한 비판과 대안제시의 기능을 수행한다(Hall, 1992). 이러한 입장에서 정책평가단계 역시 NGO의 참여가 중요하게 여겨지는 과정이라고 볼 수 있다. NGO의 정책평가는 정부 요청에 의한 평가위원회 참석이나 세미나 등의 개최를 통해 이

4) 김준기(2006). 「정부와 NGO」, 서울: 박영사

루어질 수 있으며 정책평가는 다시 의제설정이나 집행과정에 영향을 미치게 되는 등 정책과정 전반에 걸친 참여가 이루어지게 된다.

제 4 절 연구의 개념적 틀

1. 분석요소 선정

정책네트워크 이론에서는 정책과정에 참여하는 행위자들 사이의 상호작용을 분석하는 것이 핵심인 만큼 이들 사이의 접촉, 상호작용과 영향 관계를 살펴보는 것이 중요하다. 이를 위해서 본 연구에서는 정책네트워크와 관련한 선행연구들을 참고하여 다음과 같이 분석요소를 선정하고 개념틀의 구성요소로 활용하고자 한다.

<표 2-4> 연구의 분석요소

행위자	상호작용	권력 자원	기타
<ul style="list-style-type: none"> - 행위주체 - 역할 - 참여목적 	<ul style="list-style-type: none"> - 접촉횟수와 성격 - 조정과 합의 - 영향관계 	<ul style="list-style-type: none"> - 보유한 자원 - 자원의 이용 	<ul style="list-style-type: none"> - 환경적 요인

2. 개념틀의 설정

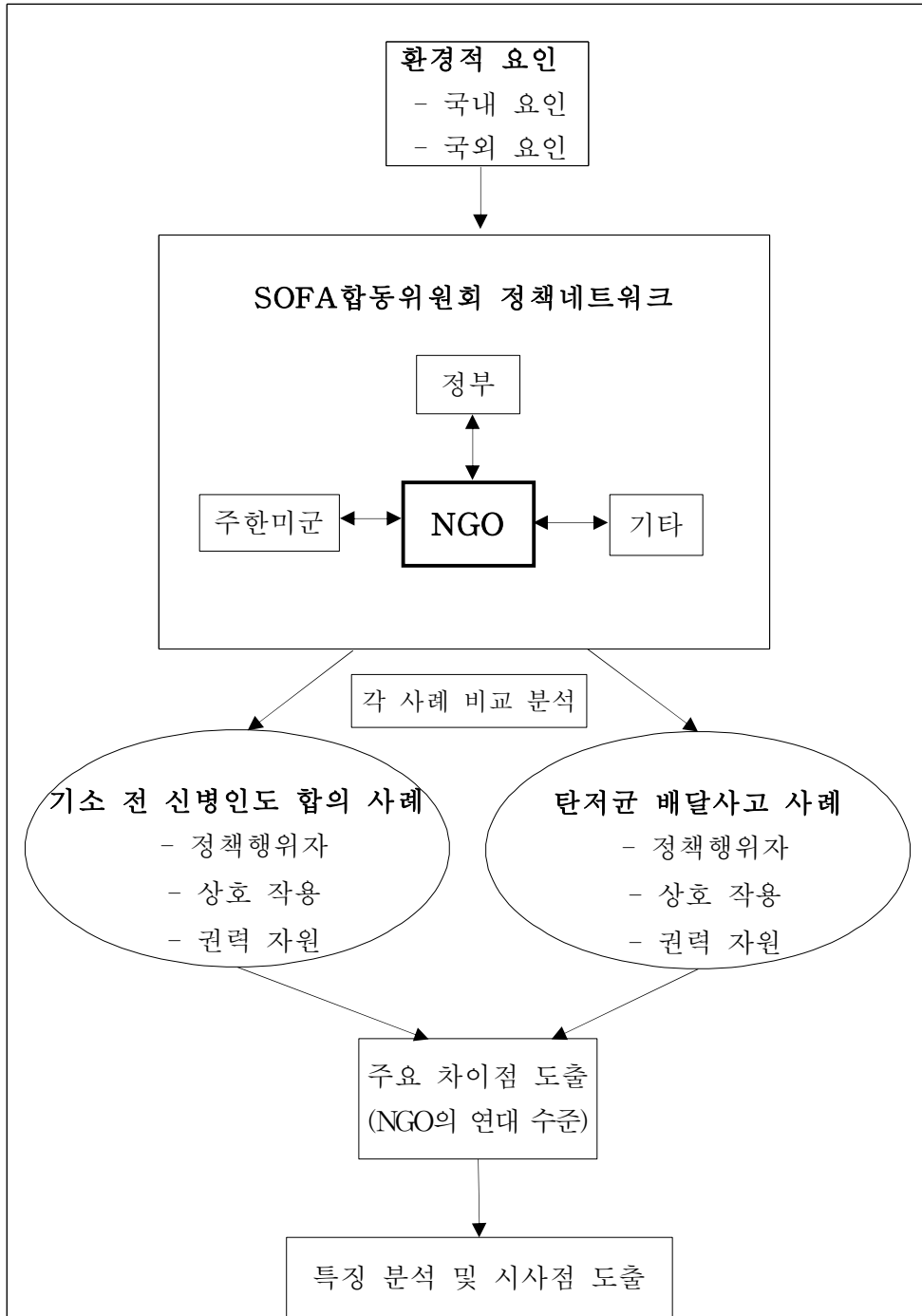
정책네트워크 개념을 통하여 정책네트워크 속 행위자들, 특히 NGO의 활동 및 정책과정참여를 살펴보는 한편 정부의 대응 과정과 정부-NGO 간의 상호작용을 분석하기로 한다. 정책과정상에서 NGO의 역할은 다른 행위자에 비해 다를 수 밖에서 없으며, 이러한 정책네트워크의 중심 역할을 하는 정부의 의지와 상호작용이 그 무엇보다 중요한 요소이기 때문이다.

이를 위해 분석요소인 행위자, 상호작용, 권력 자원에 대한 행위자들의

대응을 구조화하여 각 요소의 내용을 살펴보도록 하고 이를 통해 어떠한 방식으로 정책결정과 산출이 일어나게 되는지를 분석하고자 한다. 한편 이를 둘러싼 환경적 요인을 국내·외로 나누어 정책네트워크에 영향을 주는 배경에 대해 살펴볼 것이다.

이를 위해 다음과 같은 관점에서 SOFA합동위원회 사례를 살펴보고 비교하기로 한다. 첫째는 NGO의 정책네트워크 속 참여와 활동이다. 여기에서는 SOFA 관련 이슈들이 합동위원회에서 논의되고 합의되기까지 NGO가 어떤 활동을 전개하였는지를 살펴본다. 둘째는 정책과 관련한 이슈의 확산과정, 그리고 정부의 대응과정 등을 알아보며 SOFA합동위원회의 정책네트워크를 각 요소를 중심으로 하여 분석한다. 특히 이를 통해서 개별 또는 연대된 NGO들의 정책과정에 대한 참여와 활동이 정부 정책 결정에 어떤 영향을 미쳤고, 이에 대해 정부는 어떤 방식으로 대처하였는지 살펴볼 것이다. 셋째는 사례들을 비교하고 시사점을 도출하는 과정을 통하여 정책네트워크에서의 NGO의 역할을 전망한다.

<그림 2-1> 연구의 개념적 틀



제 3 장 SOFA합동위 사례 정책네트워크 분석

제 1 절 SOFA합동위원회의 의의

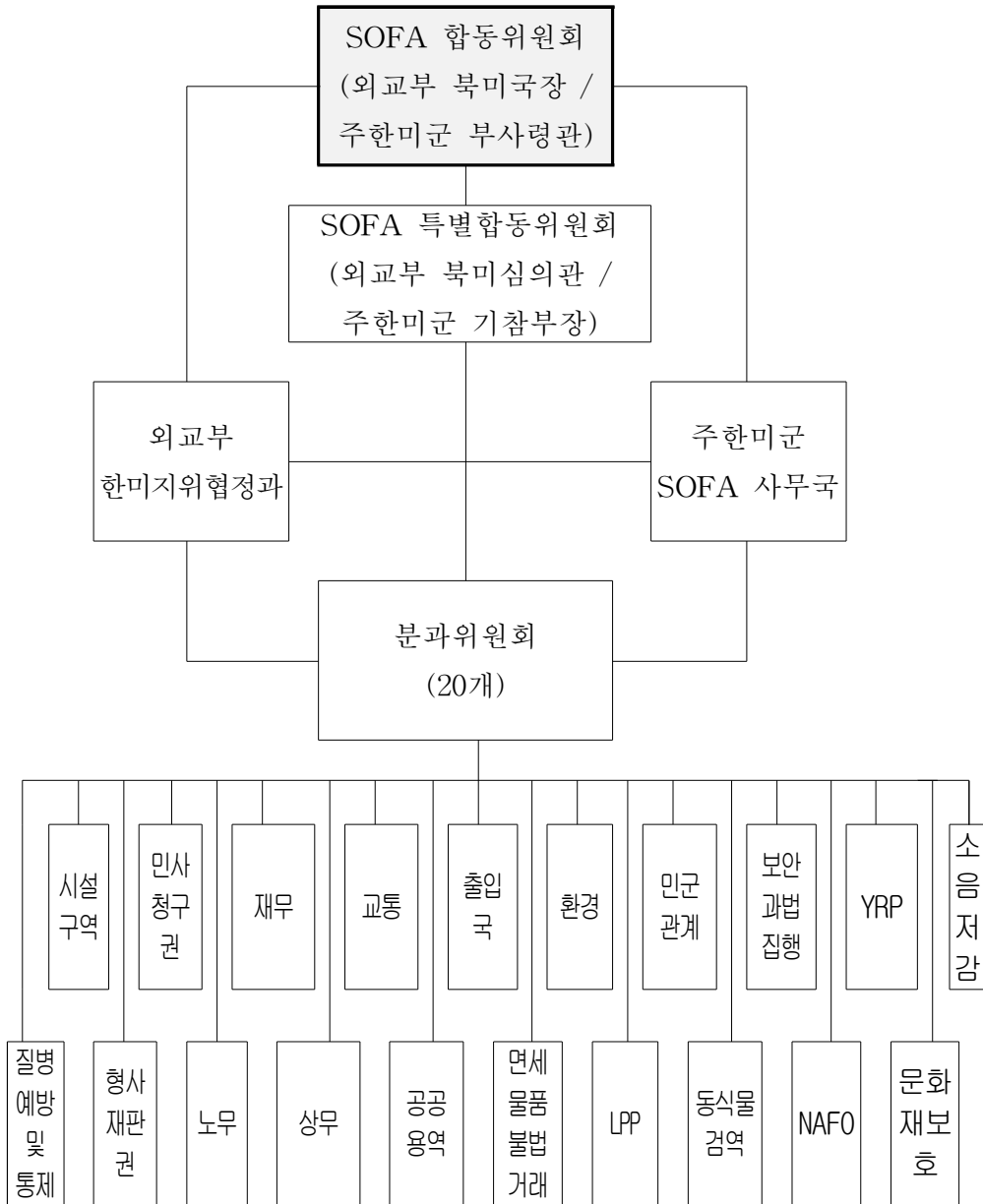
SOFA합동위원회(Joint Committee)는 SOFA협정 제28조⁵⁾에 의거, 협정의 이행과 관련된 사항에 관한 한·미 양국간 협의를 위해 1967. 2. 9. 설치되어 연례적으로 운영되는 고위급 SOFA 공식 협의체를 뜻한다. 양측 대표는 한국의 경우 외교부 북미국장, 미국의 경우 주한미군 부사령관(공군 중장)이 맡도록 되어 있다. 산하에는 소수현안을 집중 토의하기 위해 2004년 설치되어 필요시 개최되는 특별합동위원회(Special Joint Committee) 및 수시 개최되는 20개의 분야별 분과위원회(Subcommittee)⁶⁾를 두고 있다. 각 분과위의 위원장은 한국의 경우 분과 내용을 관할하는 중앙부처 과장급 공무원이며 미군의 경우 주한미군 법무실장(형사

5) 대한민국과 아메리카합중국간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정 제28조(합동위원회) “1. 달리 규정한 경우를 제외하고는 본 협정의 시행에 관한 상호협의를 필요로 하는 모든 사항에 관한 대한민국 정부와 합중국 정부간의 협의기관으로서 합동위원회를 설치한다. 특히 합동위원회는 본 협정의 목적을 수행하기 위하여 합중국의 사용에 소요되는 대한민국안의 시설과 구역을 결정하는 협의기관으로서 역할한다. 2. 합동위원회는 대한민국 정부대표 1명과 합중국 정부대표 1명으로 구성하고, 각 대표는 1명 또는 그 이상의 대리인과 직원단을 둔다. 합동위원회는 그 자체의 절차규칙을 정하고, 또한 필요한 보조기관과 사무기관을 설치한다. 합동위원회는 대한민국 정부 또는 합중국 정부중의 어느 일방 정부대표의 요청이 있을 때에는 어느 때라도 즉시 회합할 수 있도록 조직되어야 한다. 3. 합동위원회가 어떠한 문제를 해결할 수 없을 때에는 동 위원회는 이 문제를 적절한 경로를 통하여 그 이상의 검토를 강구하기 위하여 각기 정부에 회부하여야 한다.”

6) 형사·민사·시설구역·환경·노무·동식물·문화재·재무·상무·공공용역·민군관계·출입국·보안과법집행·교통·면세물품불법거래·질병예방·소음저감·연합토지관리계획(LPP)·용산지기이전계획(YRP)·비세출자금기관(NAFO) 등 20개 분과위원회

재판권의 경우) 등 분과 내용과 관련한 대령급 군인으로, 양국의 대표들 모두 SOFA합동위원회 당연위원의 자격을 갖는다. 또한 한·미 협의채널의 효율적 운영과 SOFA 운영개선의 체계적인 추진을 위해 2003년 외교부 북미국 산하에 전담조직을 설치하여, 주한미군 측 SOFA 사무국에 상응하는 기구로서 활용하고 있다.

<그림 3-1> SOFA 관련 협의체 운영 현황⁷⁾



7) 외교부 홈페이지의 자료를 수정(http://www.mofa.go.kr/countries/northamerica/countries/20110823/1_23858.jsp?menu=m_40_30_20&tboard=x_1&sp=/webmodule/htsboard/template/read/korboardread.jsp%3FtypeID=24%26boardid=11695%26tableName=TYPE_KORBOARD%26seqno=3717, 검색일: 2017. 7. 19)

SOFA 시행에 관한 특정사안에 대해 한·미간 협의를 하는 경우, 먼저 외교부를 통해 SOFA합동위원회에 안건을 상정한 뒤 분과위원회로 동 사안의 세부협약이 회부되어 오면 분과위원회에서 협의한 후 협의결과를 건의형태로 SOFA합동위원회에 보고하여 의결·승인하는 절차를 밟게 된다(노동부, 2001). 각 회차의 SOFA합동위원회에서는 20개에 달하는 분과위 현안들을 종합적으로 검토하고, 주로 사회적으로 이슈가 되는 주한미군 관련 주요 사건들 또는 양국간 논의가 필요한 사안들의 중요성 및 엄중성을 감안하여 논의할 안건을 선정한다.

<표 3-1> 최근 10년간 SOFA합동위원회 개최 현황

회차·일시·장소	안건
제186차 2008.10.8(수) 용산기지	<ul style="list-style-type: none"> ▶미측 위원장의 이임 기념식 ▶각 분야에서의 SOFA 운영 성과를 점검하고, SOFA 운영의 지속적인 개선을 위해 계속 협력해 나가기로 함
제187차 2010.12.1(수) 외교통상부	<ul style="list-style-type: none"> ▶「소음저감분과위 설립합의서」에 서명 ▶「질병예방·통제분과위 설립합의서」에 서명 ▶「문화재보호 절차서」에 서명 ▶그간 각종 SOFA 협의체에서 진행해 온 SOFA 관련 현안 및 운영 개선 사항들을 점검 및 평가
제188차 2011.6.14(화) 용산기지	<ul style="list-style-type: none"> ▶고엽제 매립 보도 관련 한·미 공동 조사 ▶군산 미 공군 기지 민간 항공 운항 ▶용산기지이전사업의 추진 현황을 점검하고 조속한 사업 완료를 위해 상호 노력하기로 합의
제189차 2011.11.23(수) 외교통상부	<ul style="list-style-type: none"> ▶증가하고 있는 주한미군 범죄에 대한 대책 논의 ▶형사재판권 분야 SOFA규정의 개정 여부 관련 논의
제190차 2012.5.23(수) 용산기지	<ul style="list-style-type: none"> ▶피의자 신병인도 절차 등 SOFA 형사재판권 운영 개선을 위한 합동위 합의사항(AR)에 합의

<p>제191차 2013.6.26(수) 외교부</p>	<p>▶주한미군과 관련한 국민 불편을 최소화하고 주한미군의 안정적인 주둔을 위해 SOFA 운영 개선 사항을 적극 발굴, 해결책을 모색해 나갈 필요성에 공감</p> <p>▶SOFA 운영현황에 관한 협의를 활성화시키기 위해 연 2회 합동위 회의 개최 합의</p> <p>▶형사재판권 분야 합의사항의 실제 적용사례 평가, 향후 주한미군 범죄 예방에 대한 협력 논의</p> <p>▶미헌병 영외순찰 방안 개선을 위해 상호 필요한 조치를 취할 것을 약속</p> <p>▶용산 미군기지 환경오염 관련 새로 구성된 환경공동실무협의체(EJWG: Environmental Joint Working Group)를 통한 긴밀한 협조 다짐</p> <p>▶미군사우편물을 통한 마약 밀반입이 제도적으로 방지될 수 있도록 지속적인 협력 다짐</p> <p>▶2013.4.26 개소한 외교부 주한미군 사건사고 상담센터 관련 설명</p>
<p>제192차 2013.12.11(수) 용산기지</p>	<p>▶1967년 SOFA 합동위 합의사항(Agreed View)으로 규정한 미군 헌병의 영외순찰 운영원칙을 개선기로 합의</p> <p>▶주한미군이 고용한 한국인 근로자와 관련, 고용·산재 보험료 납부절차를 우리 법령에서 정한 절차에 따르도록 개선</p> <p>▶2013.11월에 연이어 발생한 미군 범죄에 대해 유감을 공유하고, 향후 예방대책 마련 및 사건 발생시 SOFA와 국내법에 따른 신속하고 철저한 처리를 위해 지속 협력 다짐</p> <p>▶그밖에 미군기지 환경 문제 및 주한미군이 반입하는 애완동물 검역절차 개선 등 주요 현안 논의</p>
<p>제193차</p>	<p>▶최근 연이어 발생한 SOFA범죄 관련 협력 및 개</p>

<p>2014.6.11(수) 외교부</p>	<p>선사항 논의</p> <p>▶환경공동실무협의체(EJWG)가 오염원 확인을 위해 긴밀히 협의해 온 점을 평가, 이후 용산기지 내 오염원 공동조사의 실시 등 필요한 사안에 대한 협력 논의</p> <p>▶그밖에 한국인 근로자의 처우 개선 및 미군기지 주변에 거주하는 우리 국민을 위한 안전구역 설정 문제에 대해서도 의견을 교환</p>
<p>제194차 2014.12.9(화) 용산기지</p>	<p>▶최근 미군기지 주변지역 개발에 따른 소음으로 인해 인근 지역 주민들의 불편이 커지고 있음을 감안하여, 소음민원에 적시적이고 효율적으로 대응하기 위한 국방부-주한미군 연락·협조체계 구축에 합의</p> <p>▶환경공동실무협의체(EJWG) 전문가들의 추가적인 용산기지 현지실사 합의</p> <p>▶최근 미군 범죄 감소를 이끌어낸 미측의 노력 평가</p> <p>▶에볼라 바이러스에 대비한 정부(질병관리본부)와 주한미군간 공동 노력 평가</p> <p>▶포천에서 발생한 오발사고 관련 원인규명과 대책 마련에 합의</p> <p>▶주한미군 평택이전에 따른 한국인 근로자의 피해 최소화를 위해 노력할 것을 다짐</p>
<p>제195차 2015.7.15(수) 외교부</p>	<p>▶주한미군으로의 탄저균 배달사고 관련, 합동실무단 구성에 따라 면밀한 사실관계 확인과 대책수립이 이루어질 수 있도록 상호 협력 다짐</p> <p>▶포천 도비탄 사건(2015.3월) 관련 재발방지노의와 손해배상 평가</p> <p>▶환경공동실무협의체(EJWG)의 활동 평가 및 반환 예정 미군기지 환경치유 문제에 대해 양측이 합의</p>

	<p>할 수 있는 원만한 해결책 마련 노력</p> <p>▶주한미군 평택이전에 따른 한국인 근로자의 피해 최소화를 위해 노력할 것을 다짐</p> <p>▶주한미군 범죄 예방을 위한 상호 노력 평가</p>
<p>제196차 2015.12.17(목) 용산기지</p>	<p>▶탄저균 배달사고 관련 합동실무단의 조사 결과 청취</p> <p>▶잇따른 포천 도비탄 사고에 대한 미측의 원인규명 및 재발방지 촉구, 미측은 진행된 조사내용 설명</p> <p>▶반환 예정 미군기지의 환경치유와 관련 지속 협의</p> <p>▶한국인 근로자 피해 최소화 및 퇴직금 제도 개선을 위한 상호 협력 다짐</p> <p>▶주한미군 범죄 감소를 위한 상호 협력 지속</p>
<p>제197차 2016.11.22(화) 외교부</p>	<p>▶주한미군 사건사고 상담센터의 평택사무소 개소 및 활동 평가</p> <p>▶주한미군 전기요금 방식 관련 원만한 성과 도출을 위해 협의 지속</p> <p>▶기지 이전에 따른 한국인 근로자 피해 최소화 협력</p> <p>▶탄저균 배달사고 재발방지대책(2015.12월) 등 후속조치 평가</p> <p>▶주한미군 대상 한국 법규범 공동 교육 강화</p> <p>▶미군기지 환경 문제 관련 지속 노력</p>

제 2 절 기 소 전 신 병 인 도 합 의 사 례

1. 사례선정 배경

1992년 주한미군 병사의 윤금이씨 살해 사건⁸⁾을 계기로 SOFA 형사재

판권 분야에 대한 개정 요구가 커졌고 이에 따라 2001년 제2차 개정에서는 종전 확정판결 시 인도 규정에서 살인, 강간, 불법 마약거래 등 12개 중대범죄에 대해 기소 시 신병인도할 것을 규정하도록 개선이 이루어진 바 있다.⁹⁾ 덧붙여 합의의사록의 개정을 통해 한국 사법당국이 기소 전이라도 주한미군의 신병을 요청하면 호의적으로 고려해야 함을 적시하였다.¹⁰⁾ 그러나 합동위원회 합의사항에 ‘한국 사법당국은 주한미군의 신병

8) “1992년 10월 28일 경기도 동두천시 보산동 431번지 속칭 ‘기지촌’내 한 셋방에서 26세의 술집종업원 윤금이씨의 시체가 발견됐다. 직접 사인은 ‘전두부 열창에 의한 실혈’. 콜라병으로 맞은 앞 얼굴의 함몰 및 과다출혈이 직접적인 사망 원인이었지만, 우산대가 그의 항문을 통해 직장까지 약 26센티미터나 들어가 꽂혀 있고 음부에는 콜라병이, 입에는 성냥개비가 꽂혀 있는 등 이 사건은 미군에 의한 성범죄 가운데 가장 잔혹한 범죄로 기록되고 있다. 범인은 당시 20세였던 주한 미군 제2사단 소속 케네스 마클 이병. 케네스 마클 이병은 항소심에서 징역 15년을 선고받고 94년 5월 17일 천안소년교도소 외국인수용사동에 수감, 복역했으나 잔여 형기를 1년여 앞둔 2006년 8월 가석방됐다. 마클은 다음날 곧장 미국으로 출국했다.” (<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=72227&cid=43667&categoryId=43667>, 검색일: 2017. 7. 21)

9) 1966년 7월 9일 서명된 대한민국과 아메리카합중국간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국군대의 지위에 관한 협정 개정협정 제1조 “제22조제5항(다)를 다음과 같이 개정한다. 대한민국이 재판권을 행사할 합중국 군대의 구성원,군속 또는 그들의 가족인 피의자의 구금은 그 피의자가 대한민국에 의하여 기소될 때까지 합중국 군당국이 계속 이를 행한다.”; 1966년 7월 9일 서명된 대한민국과 아메리카합중국간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국군대의 지위에 관한 협정의 개정합의의사록 제22조 제5항 (다)에 관하여 “3. 대한민국이 일차적 재판권을 가지고 기소시 또는 그 이후 구금인도를 요청한 범죄가 구금을 필요로 하기에 충분한 중대성을 지니는 아래 유형의 범죄에 해당하고, 그같은 구금의 상당한 이유와 필요가 있는 경우, 합중국 군당국은 대한민국 당국에 구금을 인도한다. (가)살인 (나)강간(준강간 및 13세 미만의 미성년자에 대한 간음)을 포함한다...”

10) 1966년 7월 9일 서명된 대한민국과 아메리카합중국간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국군대의 지위에 관한 협정의 개정합의의사록 제22조 제5항 (다)에 관하여 “11. 합중국 군당국은 특정한 사건에 있어서 대한민국 당국이 구금 인도를 요청하는 어떠한 경우에도 호의적인

을 인도받으면 24시간 이내에 기소 또는 풀어줘야 한다'고 되어 있어¹¹⁾ 기소 전 신병 인도는 사실상 이뤄지지 못해 왔다.

즉 여전히 SOFA 규정에 따라 현행범이 아닌 경우에는 신병을 인도받지 못한 상태에서 불구속 수사를 진행해야 하는 현실이었고 이 때문에 범죄를 저지르고도 검찰의 구속 기소 결정에 따라 신병을 넘겨받을 때까지 피의자가 증거를 조작하거나 진술을 바꿀 수 있다는 문제 제기가 끊임없이 이어져온 것이다.

이러한 상황에서 주한미군의 범죄 발생 숫자가 증가해가고¹²⁾ 국민 여론도 조금씩 악화되어 가던 중 서울 마포와 동두천에서 잇따라 발생한 주한미군의 미성년자 성폭행 사건은 미군 범죄에 대한 분노와 함께 불공평한 SOFA 규정으로는 주한미군의 강력 범죄에 대한 예방 효과를 불러올 수 없다는 인식을 확산시켰다. 한국 형사법의 원칙인 속지주의¹³⁾가 SOFA를 이유로 주한미군에 대해서는 적용되지 않아 다른 내·외국인과 동일한 범죄를 저질러도 합당한 죄값을 치르지 않는다고 생각하는 사람들이 많아지게 된 것이다.

본 사례는 2011년 발생했던 주한미군의 동두천 미성년자 성폭행 사건을 중심으로 한 근접한 시기의 범죄들에 대해 NGO가 어떠한 방식으로 활동을 하였으며 이듬해 SOFA 합동위원회에서 형사재판권 분야의 합의

고려를 하여야 한다.”

11) 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 합동위원회 합의사항(2001. 1. 18) 제22조, 형사재판권. 합동위원회 합의사항 제21호 “2.(다) 동문서를 접수한 후, 주한미군 법무감은 대상자의 신병인도를 준비할 주한미군 헌병감에게 통고하여야 한다. 대한민국 당국은 주한미군 법무감에게 기소를 위한 결재를 마친 준비된 공소장의 사본을 송부하여야 한다. 그 후 헌병감은 대한민국 당국에 위 인도 희망일까지 대상자를 인도하여야 한다. 구금 인도 후 24시간 내에 기소되어야 하며, 그렇지 아니하면 대상자는 석방되어야 한다.”

12) 민주노동당 대표 이정희 의원이 2011. 6월 법무부로부터 제출 받은 자료를 분석한 바에 따르면, 주한미군에 의한 범죄 사건접수는 2008년 375건, 2009년 455건, 2010년 491건으로 각 전년도 대비 21.3%, 7.9% 증가한 바 있다.

13) 형법 제2조(국내범) “본법은 대한민국영역내에서 죄를 범한 내국인과 외국인에게 적용한다.”

사항이 결정되기까지 정부를 포함한 정책참여자에게 어떤 영향을 미쳤는지 분석해보고 정책네트워크의 관계와 상호작용을 살펴봄으로써 시사점을 도출하는데 의미가 있다고 생각된다.

2. 진행 경과

사실 SOFA의 경우 특히 국가주권 및 국민감정과 관련하여 가장 극명한 부분이라 할 수 있는 형사재판권 분야에서 NATO, 일본, 독일 등 타국의 협정과 비교할 때 파견국인 미국에 대해 상당한 부분에서 양보를 하고 있다는 지적이 있었다. 2001년 2차 SOFA 개정 이후에도 시민단체들은 적용 대상, 재판권 포기 요청권 등과 관련해 불합리한 조항이 많다며¹⁴⁾ 지속적인 개정 운동을 진행해 왔다. 더욱이 해마다 증감을 거듭하

14) 주로 다음과 같은 부분들이 대표적이라고 할 수 있다. 첫째로 한-미 SOFA에서는 한국 법률의 적용을 받지 않고 SOFA상 특혜를 받을 수 있는 대상을 주한미군뿐 아니라 미군속, 그들의 가족, 기타 친척까지 포함하며 ‘기타 친척’의 해당 여부는 미국이 판단한다. 반면에 NATO 협정은 가족을 ‘배우자와 부양을 받고 있는 자녀’로 국한하고 미-일 협정은 ‘기타 친척’을 제외하여, 우리나라의 경우 적용 대상의 범위와 관련하여 지나치게 미국에 유리하다고 지적된다. 둘째는 미국의 재판권 포기 요청권과 관련한 부분으로, SOFA는 NATO, 미-일 협정과 동일하게 한-미 어느 한쪽 나라의 법으로만 처벌할 수 있는 범죄의 경우 해당 정부가 전속 재판권을 갖는다고 규정하나 타 협정들과는 달리 하위 문서인 합의의사록에서 한국 정부가 전속 재판권을 갖고 있는 범죄에 대해서도 미군이 요청하면 포기할 수 있도록 규정되어 있다. 또한 양국 법률에 따라 모두 처벌할 수 있는 범죄에 대해서는 양국이 모두 재판권을 주장할 수 있고 미군 가족 내부 범죄 등을 빼고는 한국 정부가 1차적 재판권을 갖고 있으나 양국은 어느 한쪽이 재판권 포기 요청을 하면 ‘호의적으로 고려’(sympathetic consideration)해야 하며, 현실에서는 이 호의를 주로 한국이 베푼다는 것이다. 실례로 미국은 2002년 여중생 사망사건 때 재판권 포기를 거부한 반면 한국은 미국의 요청에 따라 재판권을 포기하는 경우가 많다. 셋째로 SOFA 제22조 제8항과 합의의사록 제22조 제9항은 미군 피고인이 1심에서 무죄를 받거나 피고인이 재판 결과에 대해 항소하지 않으면 한국 검찰은 이에 불복해 2심에 항소할 수 없다고 규정하는데 이는 대표적인 사법주권 침해 조항으로 지적되며 NATO, 미-일

던 SOFA 신분자의 범죄 발생은 2008년 375건에서 이듬해 455건, 그리고 2010년 491건에 이르는 등¹⁵⁾ 그 빈도가 늘어만 가고 있었다.

그러던 중 2011년 9월 28일 동두천경찰서에서 10대 여학생에 대한 성폭행 혐의로 주한미군 소속 K이병을 조사한 뒤 검찰에 송치한 사실이 언론을 통해 확인되면서 사건은 확산되기 시작하였다.¹⁶⁾ 주한미군 측에서는 즉각적인 사과 성명을 발표하고 국무부를 통한 외교채널을 이용하여 유감을 표시하는 등 발 빠르게 대응하였다. 동두천을 포함한 경기북부지역의 시민단체들은 해당 미군에 대한 합당한 처벌과 SOFA 형사재판권 조항의 개정을 요구하며 산발적으로 기자회견, 집회 등을 이어나갔다. 이어 비슷한 시기 서울 마포에서 발생한 또 다른 미성년자 성폭행 사건이 주한미군의 소행으로 확인되었고, 정부는 신속하고 적법한 조치를 취할 것을 약속하는 한편 외교부를 중심으로 관계부처들이 모여 대책을 마련하기 위해 노력하였다. 정치권에서도 지역구 의원과 정당협의회 등을 통한 입장표명이 이루어지며 이슈에 동참하였다.

이후 시민단체들의 지속적인 비판과 활동이 이어지는 가운데 사건 발생 후 한 달여 만에 법원은 K이병에 대해 징역 10년을 선고하였다. 하지만 여성단체 등을 포함한 진보 시민단체의 비판과 대응은 계속적으로 이어졌으며 NGO의 SOFA 개정을 촉구하는 활동은 결국 2011년 11월 제189차 SOFA합동위원회에서 기소 전 신병인도에 관한 SOFA 규정의 운영 개선을 논의하기로 합의하는 결과로 이어지게 되었다. 이후 형사재판권 분야 분과위원회와 기타 비공식 접촉을 통해 이듬해 5월 SOFA합동위원회 합의사항에 규정되어 있던 ‘24시간 내 기소’ 조항을 폐지함으로써 명목상으로만 가능했던 기소 전 신병인도 원칙을 수사 절차에서 실제

협정에는 존재하지 않는다. (http://www.hani.co.kr/arti/m_magazine/m_mgznews/505518.html, 검색일: 2017. 8. 5)

15) 주한미군범죄근절운동본부는 2014년 대검찰청에 대한 정보공개청구를 통해 이를 확인하였다.

16) K이병은 2011. 9. 24 04:00경 만취 상태로 동두천 시내 한 고시텔에 침입해 TV를 보던 피해자를 흉기로 위협하며 3시간 동안 수차례 가학적·변태적으로 성폭행하고 엽기행위를 저지른 뒤 5000원을 빼앗아 달아났다. (http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2011/11/01/2011110102654.html, 검색일: 2017. 8. 6)

적으로 구현할 수 있게 되었다.

<표 3-2> 기소 전 신병인도 합의 사례의 주요 진행과정 일지

시간	주요 진행과정
2011년 9월	<ul style="list-style-type: none"> ▶17일 새벽 미8군 통신여단 소속 R이병이 서울 마포 소재 소시텔에서 미성년자를 성폭행하고 노트북을 훔친 사건 발생 ▶24일 새벽 미2사단 소속 K이병이 동두천 소재 고시텔에서 미성년자를 성폭행한 사건 발생 ▶28일 경찰은 동두천 사건에 대해 불구속 기소의견으로 검찰에 송치, 주요 언론을 통해 사건이 보도되기 시작 ▶28일 미2사단장 에드워드 카돈 소장이 사과 성명 발표, 커트 캠벨 국무부 동아태 차관보와 니컬러스 번즈 국무부 부장관 등이 한덕수 주미대사에게 전화를 통해 유감 표명 ▶29일 외교부 정레브리핑, “이번 사건에 대해서 우리 정부는 SOFA 규정에 의거하여 공정하고도 신속한 사법적 조치를 취해 나갈 예정”, 민주노동당 양주동두천협의회, 피해자에 대한 강한 처벌과 SOFA 개정을 촉구하는 논평 ▶30일 한나라당 김성수(양주·동두천) 국회의원, 미8군 사령관에게 항의 서한 전달, 검찰은 K이병에 대한 구속 영장 청구 ▶30일 미국대사관 앞에서 전국여성연대 주최 ‘10대 여학생 성폭행 주한미군 즉각 구속 촉구’ 기자회견, 경기북부진보연대는 동두천 미2사단 앞에서 기자회견을 열고 미군 구속수사와 SOFA개정 촉구
2011년 10월	▶7일 주한미군범죄근절운동본부 SOFA 개정 촉구 인

	<p>터뷰</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶7일 주요 언론을 통해 마포에서 발생한 성폭행 사건 보도, 주한미군 야간 통행금지 부활 ▶10일 전국여성연대 등 25개 여성단체, 오바마 미국 대통령의 사과와 SOFA개정 촉구 기자회견 ▶11일 주한미군범죄근절운동본부 등 시민단체, 미국대사관 앞에서 오바마 대통령 사과 촉구 기자회견 ▶12일 민주당 문희상(의정부갑) 국회의원, SOFA개정 촉구 결의안 발의 ▶13일 외교부, 법무부, 국방부, 경찰청 등 관계부처 실무급 담당자 참석, SOFA 운용 개선방안 논의 ▶17일 경기북부진보연대, SOFA 개정 촉구 10만 명 서명운동 시작 ▶20일 외교부, 총리실, 국방부, 연합사, 경찰청 합동으로 주한미군 범죄 관련 제1차 TF 회의 개최, 미국대사관 앞에서 한국청년연대 ‘동두천 주한미군 성폭행사건 1차 재판에 대한 입장 발표’ 기자회견 ▶21일 1차 공판 시 민중의 힘, 한국진보연대, 전국여성연대, 민주노동당, 경기진보연대, 경기북부진보연대, SOFA개정 촉구 기자회견 ▶22일 주한미군 범죄 관련 정부 TF 일선 수사기관 방문, 주한미군범죄근절운동본부, 미군범죄 규탄 집중 촛불문화제
2011년 11월	<ul style="list-style-type: none"> ▶1일 의정부지법, K이병에 대해 징역 10년 선고 ▶3일 경기시국회의·경기여성단체연석회의 주최 미군성범죄 관련 SOFA 개정촉구 및 재발방지 대책 요구 기자회견, 경기북부진보연대에서는 논평을 내고 SOFA합동위원회에 SOFA개정 촉구 ▶10일 평화를만드는여성회, 한국여성단체연합에서 주

	<p>한미군 10대 여성 성폭력 범죄에 대한 한국여성단체의 입장 성명 발표</p> <p>▶14일 주한미군 범죄 관련 TF, 용산과 평택 소재 주한미군 피의자 구금시설 점검</p> <p>▶15일 새벽 미8군 소속 P일병이 서울 용산에서 클럽에 불을 지른 사건 발생, 언론보도 확산</p> <p>▶16일 전국여성연대, SOFA 개정 토론회 개최</p> <p>▶20일 경기북부진보연대, SOFA개정 및 미군규탄 시민대회</p> <p>▶21일 의정부지법 앞에서 한국진보연대, 전국여성연대, 민주노동당 등 회원들이 SOFA 개정 촉구</p> <p>▶23일 제189차 SOFA합동위원회, 기소 전 신병인도에 관한 SOFA 규정의 운영 개선이나 관할 사안을 합동위원회 산하 형사분과위원회에서 검토해 합동위원회에 보고하기로 결정</p>
2011년 12월	<p>▶15일 녹색연합, 민주사회를위한변호사모임, 전국여성연대, 주한미군범죄근절운동본부 주최 ‘미군범죄, 미군기지 환경오염 그리고 한미 SOFA의 개정방향’ 정책토론회</p>
2012년 1월	<p>▶5일 서울고등법원 앞에서 ‘주한미군범죄 해결을 위한 연석회의’ 주최 불평등한 한미SOFA 개정 촉구 기자회견</p> <p>▶19일 서울고등법원, K이병에 대한 항소 기각, ‘주한미군범죄 해결을 위한 연석회의’, 항소심 판결에 대한 입장 발표</p>
2012년 3월	<p>▶16일 경기도의회, ‘불평등한 한-미주둔군 지위 협정 개정 촉구 건의안’ 본회의 통과</p>
2012년 5월	<p>▶23일 제190차 SOFA합동위원회, 합동위 합의사항에서 ‘24시간 내 기소’ 조항을 삭제하는 내용에 합의</p>

3. 정책네트워크 분석

1) 정책행위자

(1) NGO

동두천 미군의 범죄행위가 드러나자 가장 먼저 비판적 활동을 시작한 집단은 해당 지역사회를 중심으로 결성되어 있던 시민단체였다. 경기북부진보연대·동두천시민연대·동두천여성상담센터는 사건이 보도된 이틀 뒤 해당 미군이 소속되어 있던 미2사단 캠프 케이시 앞에서 기자회견을 열고 미군에 대한 구속수사와 미국 대통령의 공식 사과, 그리고 SOFA 개정을 촉구하였다. 이슈가 된 사건이 성범죄에 해당한 만큼 전국여성연대 등 여성단체도 기자회견을 통해 주한미군의 야간통행금지를 부활시키라고 촉구하는 한편 SOFA의 불평등함을 내세워 SOFA 개정에 한미 양국이 나설 것을 주장하였다. 40여개의 진보단체 연합인 ‘세상을 바꾸는 민중의 힘’은 주한미군 규탄대회를 통해 SOFA로 인해 한국 경찰이 수사권에 제한을 받고 있는 현실이 드러났으며 SOFA 개정을 촉구하였고 주한미군범죄근절운동본부는 기자회견을 통해 미국 대통령의 사과와 SOFA개정을 촉구하고 이를 담은 선언문을 미국대사관에 전달하기도 하였다.¹⁷⁾

이처럼 NGO들은 기자회견과 성명발표, 국회 토론회 참석 등을 통해 중대범죄를 저지른 미군을 한국 수사기관이 구속하지 못한 근본 원인은 불평등한 SOFA에 있다며 SOFA 전면 개정을 정책대안으로 제시하였다. 구체적으로 SOFA가 미군 병사에 대한 한국 경찰의 구속수사를 좀처럼 허용하고 있지 않아, 이번 사건처럼 현장인 고시원 CCTV에 범행현장을 걸어 나오는 미군의 얼굴이 그대로 찍혀있었고 가해자도 범행사실을 순순히 인정했더라도 수사기관은 가해 미군의 신원파악을 한 후에 다시 미

17) 선언문에는 참여연대, 민주노총, 전국여성연대 등 40여개 시민단체와 민주노동당, 사회당 등 2개 정당 소속 1563명의 명단이 포함되었다. (<http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2011101115168271291&outlink=1&ref=http%3A%2F%2Fnews.naver.com>, 검색일: 2017. 8. 6)

군부대로 돌려보낼 수밖에 없었다고 주장하였다.¹⁸⁾ 보통의 사건현장에서 구속수사는 용의자가 도주의 우려가 있거나 증거 훼손의 우려가 있을 때 요청되고, 살인 사건은 물론이며 강간 사건의 경우도 피해자가 사건의 충격으로 범행 당시를 정확하게 기억하지 못하는 경우가 많아 사건 초기의 수사와 증거물 확보가 어느 사건보다 중요하다고 할 수 있는데, 주한 미군의 범죄와 관련하여 한국 측의 재판권 행사율을 보면 성범죄에 대한 부분이 유독 낮은 것이 확인되고 이는 결국 불합리한 규정으로 인해 신병구속이 힘들며 그로 인한 증거의 확보가 어렵다는 것을 보여준다는 것이다. 또한 ‘죄질이 나쁜’ 강간죄¹⁹⁾라는 부분과 관련해서는 이를 구분하는 기준이 명확하지 않고 사건이 발생했을 시마다 한미 양국이 판단하게 된다는 문제가 있다고 주장하였다.

<표 3-3> 2002~2011년 주한미군 죄종별 재판권 행사 현황

내용	사건 수	재판권 행사	행사율(%)
미군 범죄 전체	3,005	682	22.69

18) SOFA는 구속수사를 할 수 있는 경우를 ‘살인사건’과 ‘죄질이 나쁜 강간’ 단 2가지로 한정하고 있으며, 이마저도 범인을 현장에서 체포한 비공무중 사건일 때에 한해 가능하기 때문에, 한국의 구속수사가 가능하도록 SOFA개정이 이루어진 2001년 이후 당시까지 구속수사는 단 2차례밖에 이루어지지 않았다고 한다.

19) 1966년 7월 9일 서명된 대한민국과 아메리카합중국간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국군대의 지위에 관한 협정의 개정합의의사록 제22조 제5항 (다)에 관하여 “2.대한민국 당국이 합중국 군대의 구성원·군속 또는 그들의 가족인 피의자를 범행현장에서, 또는 동 현장에서의 도주직후나 합중국 통제구역으로의 복귀 전에 체포한 경우, 그가 살인과 같은 흉악범죄 또는 죄질이 나쁜 강간죄를 범하였다고 믿을 상당한 이유가 있고, 증거인멸·도주 또는 피해자나 잠재적 증인의 생명·신체 또는 재산에 대한 가해 가능성을 이유로 구속하여야 할 필요가 있는 때에는, 합중국 군당국은 그 피의자의 구금인도를 요청하지 아니하면 공정한 재판을 받을 피의자의 권리가 침해될 우려가 있다고 믿을 적법한 사유가 없는 한 구금인도를 요청하지 아니하기로 합의한다.”

강간 등 성범죄	49	8	16.32
강도 등 강력범죄	67	32	47.76
음주운전 등 교통범죄	349	165	47.28

(자료: 박주선 의원실 보도자료(2011. 10. 12))

NGO가 제기하는 SOFA규정의 또 다른 문제점으로는 초동수사의 어려움이 주로 거론되었다. 구속수사의 어려움은 차치하더라도 가해자를 소환해서 조사하는 것조차 오랜 시간이 필요하고, 부대 복귀 전 검거되지 않는 가해자는 부대 내에 있기 때문에 상시적으로 조사하기가 어렵다는 것이다. 물론 이에 대한 지속적 문제 제기로 인해 2002년 말 한미 양국 간 합의²⁰⁾가 이루어진 바 있으나 실질적으로는 잘 이행되지 않는 현실이었고 2008년에는 동두천에서 여성을 강제 추행한 혐의로 현장에서 체포된 미군에 대해 경찰이 초동수사를 진행하지 않은 채 헌병대에 인계하여 문제가 된 사례도 있었다고 한다.²¹⁾

또한 현장에서 미군을 체포한 후 계속하여 구금할 수 있는 경우는 ‘살인과 같은 흉악범죄 또는 죄질이 나쁜 강간죄’의 2가지, 기소 시 신병을 인도받을 수 있는 경우는 살인 등 12가지로만 제한하여 사건의 판단을

20) 형사재판권 분과위원회에서는 2002. 12. 23 초동수사 등 협력 강화방안에 대해 다음과 같이 합의하였다. 첫째는 초동수사 시 공동현장 접근 및 공동수사 등 협력방안, 둘째는 미 정부 대표의 상시 1시간 내 출석 방안, 셋째는 신병인도 후에도 수사기관의 출석 요구에 적극 협조하는 방안, 넷째는 수사 대상자의 초상권을 보호하여 원활한 수사협조를 추구하는 방안, 마지막으로 수사상 필요한 경우 등 관련자료 제공 상호협조 방안이 그것이다. 아울러 위 합의사항은 같은 달 27일 SOFA합동위원회 합의사항(Agreed View)으로 채택되어, 일선 법집행기관이 미군 형사 사건을 처리하는데 있어 지침으로 적용되었다. (http://www.mofa.go.kr/countries/northamerica/countries/20110823/1_23858.jsp?menu=m_40_30_20&tboard=x_1&sp=/webmodule/htsboard/template/read/korboardread.jsp%3FtypeID=24%26boardid=11695%26tableName=TYPE_KORBOARD%26seqno=3750#contentAction2, 검색일: 2017. 8. 7)

21) 미군범죄, 미군기지 환경오염 그리고 한미 SOFA의 개정방향 정책 토론회 자료집(2011. 12. 15)

위한 기준으로 이용되기에는 적합하지 않고 모호함으로 인해 필요한 경우에도 제대로 기능하지 못할 때가 많다고 주장하였다.

NGO는 SOFA에서 규정한 한국 검찰의 항소권 관련 부분에 대해서도 문제점을 지적하였는데, SOFA 조항²²⁾에 따르면 한국 검찰은 미군이 재판에서 무죄 판결을 받으면 그에 대해 이의가 있더라도 독자적으로 상소할 수 없고 형량이 적다고 판단되는 때에도 미군 측에서 상소하지 않으면 마찬가지로 상소가 불가능한 반면, 미군은 형사소송법의 적용을 받아 상소를 하더라도 원심보다 형이 늘어나지 않기 때문에 필요한 경우 얼마든지 상소를 할 수 있다는 것이다. NGO는 이를 국내법상의 3심 재판권을 무시하는 것이며 우리 국민의 인권을 침해하는 대표적인 조항으로 꼽아오면서 지속적인 개정을 요구하였다.

(2) 정부

외교통상부는 성폭행 사건이 보도된 다음 날 입장을 발표하면서 해당 사건에 대해 SOFA 규정에 의거하여 공정하고도 신속한 사법적 조치를 취해 나갈 예정이라고 밝혔다. 아울러 미국 정부 고위관계자들이 사건에 대한 깊은 유감을 표명하면서 철저한 조사가 이루어 질 수 있도록 정부와 긴밀히 협력해 나가겠다는 의사를 전달해 왔으며 반미 감정의 확산 가능성을 차단하기 위한 모습을 보였다.

해당 사건처럼 가해자 및 범죄사실이 명확한 경우에 미군이 아니라 우리 정부가 미군의 신병을 확보해야 된다는 일부 NGO의 주장에 대해서는 현행 규정의 12개의 중요한 범죄에 관한 미군들의 수사에 전혀 특별한 문제점이 없다는 입장을 내놓으면서 SOFA 개정에 대한 반대 입장을 보였으나, 추후에 추가적인 문제점이 발견된다면 SOFA의 개선문제에

22) 대한민국과 아메리카합중국간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국군대의 지위에 관한 협정의 합의의사록 제22조 제9항에 관하여 “...본조에 의하여 대한민국 당국이 소추하는 어떠한 경우에도 검찰 측에서 유죄가 아니거나 무죄 석방의 판결에 대하여 상소하지 못하며, 피고인이 상소하지 아니한 판결에 대하여 상소하지 못한다...”

대해서도 미국 측에 문제를 제기하고 필요하다면 협의를 제의할 가능성을 열어두기도 하였다.²³⁾

수사기관과 법무부도 발 빠르게 대응하였다. 검찰은 경찰에서 사건을 송치한 다음 날 가해 병사를 불러 추가 조사를 진행하였는데 통상적인 접수 절차를 걸치고 송치된 서류를 검토해 피의자를 부르기까지 일주일 정도 소요되는 점을 고려하면 상당히 신속하다는 평가를 받았다. 또한 출석 다음 날에는 구속영장을 청구하여 미국 측의 유감표명 및 사과 성명 발표와 외교통상부의 신속한 사법조치 의지 표명 등 한·미 양국의 재빠른 대응과 맥락을 같이하는 모습을 보였다. 법무부도 신속한 범죄인 인도 요청을 통해 며칠 후 가해자의 신병을 인도받았다.

이어 마포에서 발생했던 비슷한 유형의 사건이 보도되기 시작하고 시민단체와 언론의 비난이 갈수록 증폭되자 외교통상부는 주한미군 범죄 관련 대책 협의를 위해 관계부처 회의를 개최한다. 여기에는 외교통상부를 비롯한 법무부, 국방부와 경찰청의 실무자들이 참여하였으며 주한미군의 범죄와 관련한 예방 및 대책 수립을 위한 협의를 진행하고 SOFA 규정 운영상 개선이 필요한 사안에 대해 의견을 교환하였다. 여기서 정부는 SOFA의 개정보다는 현행규정을 적극적으로 활용하여 운영상 개선을 이끌어내기로 방향을 정하였는데 이는 4~6년이라는 시간이 소요됐던 이전 개정협상과정과 같은 정치적·경제적 어려움이 부담으로 작용한 것으로 보인다. 한편으로는 보도자료²⁴⁾를 통해 현행 형사재판권 관련

23) 외교통상부 대변인 정례브리핑(2011. 9. 29)

24) 외교통상부 보도자료(2011. 10. 10). 특히 주한미군 범죄자에 대한 재판권 행사와 관련하여 2000년대 초반에는 그 비율이 6~7%에 불과하였으나 시간이 지날수록 지속적으로 상승하였다고 하면서 시민단체 등에서 내세우는 통계보다 구체적인 자료를 제시하기도 하였다.

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
재판권 행사율 (%)	건	24.3	23.7	35.7	39.6	46.1	49.3	61.8
	명	23.0	23.7	37.5	34.2	44.3	40.7	52.4

(자료: 2004년 이후 미군인 범죄에 대한 형사재판권 행사율 현황, 법무부)

SOFA 규정으로도 사법정의 실현에는 어려움이 없음을 강조하면서 여론을 잠재우려는 노력을 병행하였다.

(3) 주한미군

주한미군에서는 미2사단장이 즉각적인 유감 표명과 피해자 가족 및 국민에 대한 사과를 발표하였고 미국 국무부에서도 사건이 보도되기 시작한 지 채 하루가 지나기 전에 커트 캠벨 동아태 차관보와 뒤를 이어 빌 번즈 부장관이 당시 한덕수 주미대사에게 전화를 걸어 주한미군에 의한 성폭행 사건에 대해 유감을 표시하였으며, 미국 정부가 해당 사건에 대한 철저한 조사를 위해 한국 정부와 긴밀히 협조할 것을 약속하였다. 당시 이러한 최고위 당국자들의 유감 표명은 상당히 신속한 것으로 평가받았는데 이는 2002년 여중생 사망사건 때 발생했던 반미감정 확산을 우려했던 것으로 보인다. 아울러 당시 이명박 대통령의 국민 방문과 한·미 정상회담이 예정되어 있던 시기여서 주한미군의 사과와 별도로 국무부가 직접 외교적 대응에 나섬으로써 SOFA 개정 요구 여론 등에 대응한 것으로 보인다.

마포에서의 성폭행 사건이 불거지며 이슈가 확산하자 주한미군은 미8군 지휘관 화상회의를 개최하여 미군 병사들의 야간 통행 제한 조치²⁵⁾를 지시하였다. 아울러 각급 부대 지휘관에게 직접 병사 범죄예상 프로그램을 운영하도록 지시하였다. SOFA 개정 후 주한미군에 대한 최고형량인 징역 10년이 1심에서 선고되자 주한미군은 다시 한 번 성명을 내

25) 주한미군의 야간통행금지는 9·11 테러 직후인 2001년 9월 실시되어 00:00부터 05:00까지 장병들의 미군부대 영외 통행을 금지하였다가 2010년 7월 해제된 바 있다. 해제 당시 주한미군사령관이던 월터 샤프 대장은 "한국은 주한미군이 지내기에 안전한 곳이며 근무정상화를 위해 통행금지를 해제한다"고 말했으나 잇따르는 주한미군의 범죄로 시민단체 등의 통행금지 시행 요구가 지속되자 이를 부활한 것이다. 실제로 동두천 사건은 04:00경, 마포 사건은 05:45경 발생하였다. (<http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2011100718198216539&outlink=1&ref=http%3A%2F%2Fnews.naver.com>, 검색일: 2017. 8. 8)

고 피해자와 가족 및 동두천 지역사회에 사과하는 모습을 보이며 성범죄 예방 교육과 책임 있는 음주문화 교육, 부대주변의 헌병 순찰 활동도 강화하겠다고 대응책을 발표했다. 미 국방부에서도 육군의 최선임 부사관이 방한하여 기자간담회를 열어 해당 사건에 대한 법원의 판결을 지지하고 수용한다는 입장을 밝혔다.

(4) 기타

국회 및 정치권에서도 다양한 방법으로 참여를 시도하였는데 동두천 지역 국회의원이 미2사단을 지휘하는 미8군사령관에게 성폭행 사건과 관련한 항의서한을 전달하였고 이에 대해 미8군사령관으로부터 장병들의 일탈행동을 감소시킬 수 있는 방안들을 마련하겠다고 약속을 받았다. 국회의원 20명은 SOFA 개정 촉구 결의안을 공동으로 발의하여 미국 대통령의 책임 있는 사과와 재발 방지 대책 마련을 요구하였다.²⁶⁾

26) 미군이 1만2천여 명이나 감축되었음에도 불구하고 2001년 SOFA 개정 이후 10년 간 3,644명의 미군이 범죄를 저지르고 4,618건의 SOFA 사건이 발생하고 있다며, SOFA 규정으로 인한 구속수사의 어려움과 신병 인도의 문제를 지적하면서 다음과 같이 촉구하였다. “1. 오바마 미국 대통령은 군 통수권자로서 자신의 지휘 하에 있는 군인들이 대한민국 민간인을 상대로 벌인 잔인한 범죄에 대해 한국민들에게 사과할 것을 촉구한다. 또한 미군의 전쟁 트라우마 치유 정책, 성범죄 예방 정책, 한국 사회에 대한 교육 정책 등을 전면 재검토하고 미군범죄 재발 방지 대책을 마련할 것을 촉구한다. 2. 대한민국 정부와 미국 정부는 불평등한 주한미군지위협정에 대해, 범죄의 유형을 구분하지 않고 한국 사법부의 결정에 따라 한국 경찰의 구속 수사 및 검찰의 구속 기소, 한국의 재판권 행사를 보장하며, 미정부대표의 참여 없는 조사를 증거로 인정하지 않는 조항을 삭제하고, 주한미군지위협정 형사재판권의 특혜 대상을 미국 군법을 따르는 자로 변경하고, 공무여부의 판단은 한국 사법부가 판단하도록 하는 등 형사재판권 분야의 전면 개정을 포함하는, 신속하고 적극적인 개정에 나설 것을 촉구한다.” (의안번호 1813412, 오바마 미국 대통령의 책임있는 사과와 재발방지 대책 마련, 대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정 전면 개정 촉구 결의안, 2011. 10. 12)

또한 언론에서는 주한미군 범죄에 미온적인 한국 정부와 SOFA 규정의 불합리성에 대한 강력한 비난을 통해 국민 관심을 집중시키고 여론을 형성하는 형태로 참여하는 양상을 보였다.

(5) SOFA합동위원회

정부는 동두천과 마포에서의 주한미군 성범죄로 여론이 악화되자 SOFA에 따른 미군범죄 초동수사와 기소 과정의 문제점을 내부 검토한 뒤 SOFA합동위원회를 열어 개선방안을 논의하기로 결정한다. 그 동안 정부에서는 주한미군 범죄 관련 TF를 통해 신병 인도의 실효성을 확보하는 문제를 논의하되 부족하면 SOFA 개정도 검토하는 방침 아래 관련 문제에 대해 논의를 진행하였다.²⁷⁾

11월 23일 개최된 SOFA합동위원회에서 한국 정부는 지속적으로 증가

27) 이는 당시 김성환 외교통상부 장관의 발언에서도 나타난다. 2011년 10월 열린 국회 외교통상통일위원회 외교통상부 국정감사에서는 동두천 사건에 대한 정부의 자세가 안이하다며 야당 의원들을 중심으로 비판적 견해가 나왔는데 박주선 의원이 1995년 일본 오키나와에서 12살 여아가 성폭행 당했을 때 당시 클린턴 대통령이 직접 사과했던 사실을 거론하며 오바마 대통령이 사과해야 한다고 지적하자 김성환 장관은 “사건이 발생하자마자 미 국무부 부장관과 차관보가 사과의 뜻을 표명했고, 미2사단장도 사과했다”고 대답하며 미국 대통령의 사과를 받는 것에 대해 부정적인 견해를 보였고, 또한 “주한미군 범죄가 계속되는데 현행법이 아니라서 구속도 못하는 것은 문제이며 미군범죄 관할권과 주권 확대 차원에서 SOFA 개정을 거론해야 한다”는 의원의 주장에 대해서도 “SOFA 협정이 불평등하다지만 일본, 독일에 비해 절대 불평등하지 않다”, “(일본 사례와는) 상황이 다르고 이번 한 건으로 소파 개정을 거론하기는 곤란하다”고 답변해 SOFA 개정보다는 운영개선에 방향을 둘 것임을 시사하였다. 한편 김선동 의원이 “뭐가 다르냐”라고 질문하자 김성환 장관은 “그때 상황과 비교해서 우리가 꼭 사과를 받아야 하는 건 아니지 않느냐는 의미였다”고 대답했고, 김 의원이 “일본 여중생은 피해당하면 안 되지만 우리는 그래도 된다는 뜻이냐”고 하자 김 장관은 “아니”라고 답변한 뒤 “표현이 부적절한 것과 관련해서는 송구스럽다”고 하면서 “SOFA 개정 가능성을 열어놓겠다”고 대답하였다. (2011년도 국정감사 외교통상통일위원회회의록, 2011. 10. 5)

하고 있는 주한미군 범죄에 대한 우려를 표명하면서 범죄 예방과 감소를 위한 미군 측의 보다 근본적인 대책 마련을 촉구하였고 이에 대해 미군 측은 향후 한국 정부와의 긴밀히 협력하겠다는 의사를 표명하였다. 이와 더불어 정부는 국회와 시민단체에서 형사재판권 분야 SOFA 규정의 전면적 개정 요구가 있음을 전달하고, 형사분과위에 형사재판 관할권과 관련된 SOFA 규정 검토 과제를 부여하자고 제안하였다. 미군 측에서는 이와 같은 정부 제안에 동의를 표하였으나 그 세부 방식과 관련해서는 피의자 신병처리 문제의 경우 SOFA 개정 없이 SOFA 규정의 운영변화를 통해서도 개선이 가능하다는 입장을 피력하였다. 이와 같이 미군 측에서 SOFA 개정에 대한 부정적인 태도를 사전부터 견지했기에 정부도 실효성 확보방안을 우선적으로 모색하는 한편 SOFA 개정의 가능성도 열어놓겠다는 입장을 정한 것으로 판단할 수 있다.

이후 한·미간 합의점의 방향이 정해지면서 SOFA의 부속 문서를 통한 실행력 담보 쪽으로 논의는 이어지게 된다. 구체적으로 합의의사록의 ‘호의적 고려’ 조항을 강화하기로 하는 한편 2001년 승인된 합동위원회 합의사항에 있는 ‘구금 인도 후 24시간 내 기소 또는 석방’ 규정을 신병 인도 요청을 방해하는 독소조항으로 판단하고 이를 개선하는데 초점을 맞추기로 했다. 경찰 등 수사기관이 범죄를 저지른 주한미군의 신병을 넘겨받아 조사하고 이후 검찰에서 기소를 결정하기에 해당 시간은 상당히 짧기 때문이다. 만일 범죄의 중대성과 증거 인멸의 우려 등으로 구금 인도 요청을 하고 미국 측의 호의적 고려를 통해 신병을 인도받더라도 수사기관에서는 24시간 내에 기소까지 마무리하지 못하면 해당 미군을 풀어주어 증거 인멸의 기회를 제공해줄 수밖에 없는 딜레마에 처하게 될 것이다. 실제 동두천 사건도 기소하기까지는 12일이 소요되었다.

정부와 미군 측은 이후 기소 전 신병인도에 관한 SOFA 규정의 운영 개선이나 관할 사안을 합동위원회 산하 형사분과위원회에서 검토해 합동위원회에 보고하기로 결정한다. 이어 형사분과위원회를 포함한 여러 차례 비공식 접촉을 통해 2012년 1월경에는 ‘24시간 내 기소 또는 석방’ 규정을 수정하여 시간을 연장하거나 규정 자체를 삭제하는 방안이 큰 틀에

서 합의한다.

2012년 5월 제190차 SOFA합동위원회에서 정부와 미군 측은 ‘피의자 신병인도 절차 등 SOFA 형사재판권 운영개선’을 위한 합동위원회 합의 사항(Agreed Recommendation)에 합의하며 해당 규정을 삭제하기로 하였다. 정부는 이에 따라 기소 전에 한·미 간 협의를 통해 주한미군으로부터 피의자 신병을 인도받는 것에 대한 현실적 제약이 사라졌고, 경찰 수사단계부터 미군 피의자 신병을 확보하여 수사를 진행할 수 있는 실질적인 절차가 마련되었다고 평가했다.²⁸⁾

그러나 NGO는 이에 대해 ‘24시간 내 기소 또는 석방’ 규정이 삭제된 것을 긍정적으로 평가하면서도 한국 정부의 신병인도 요청에 대해 ‘호의적인’ 고려를 할 수 있다는 상위규정이 살아있는 한 여전히 주한미군의 처분에 기댈 수밖에 없는 처지이며, 실질적인 효과는 없다고 비판하였다. 또한 동두천 사건에서도 충분한 증거가 있는 상황이었지만 경찰이 출두한 피의자를 기소하지 않고 곧바로 돌려보낸 것을 보면 중요한 것은 우리 수사기관의 처벌 의지라고 지적했다.²⁹⁾

2) 정책행위자 간의 상호작용

28) 그 밖에도 과거 경찰 등 수사기관에서 미군 피의자를 체포하더라도 미국 정부대표의 출석이 지연되어 초동수사를 실시하는데 어려움이 있어왔는데, 본 협의를 통해 한국 측에서는 미국 정부대표가 출석할 때까지 미군 피의자를 구금할 수 있게 되어 미국 정부대표의 출석 지연을 방지할 수 있는 제도가 마련되었다. 또한 미국 정부대표 출석 후 합리적 시간 동안 미군 피의자 조사를 실시할 수 있게 되어 한국 수사기관의 초동 수사권이 강화되었다. (외교통상부 보도자료, 2012. 5. 23)

29) 당시 정부 관계자나 다수의 언론에 따르면 한국 정부에서 주한미군 측에 ‘기소 전 신병인도’ 요청을 했던 사례는 한 차례도 없었다고 하였으나 이는 사실과 다르다. 2003년 11월 경기도 오산에서 발생한 음주 뺑소니 사망 사고의 피의자 제리 온켄 병장이 2001년 SOFA 개정 후 ‘기소 전 신병인도’의 첫 사례로 기록된 바 있으며 2004년 5월 서울 신촌에서 자신의 행패를 제지하던 시민을 흉기로 찌르고 달아났던 크리스토퍼 험프리 일병 또한 검찰에 의해 구속된 후 신병을 인도받았다. (경향신문, 2003. 12. 30)

(1) NGO와 언론의 여론 주도

NGO는 사건이 이슈화된 직후부터 지역 기반 단체를 중심으로 움직이며 SOFA 개정 및 미국 대통령 사과 등을 요구하였고 이후에는 여성 단체와 진보적 성향의 단체를 포함한 일부 NGO의 연대를 통해 활동을 이어나갔다. 이들은 지난 수십 년 간 주한미군의 강력 범죄에 대해 합당한 형사처벌이 이루어지지 못했고, 두 차례의 개정을 통해 약간의 진보를 이루기는 했지만 여전히 굴욕적이며 불평등한 조약이라는 프레임을 내세워서 전면적인 개정협상을 주장하였다. 언론에서도 NGO의 견해를 기반으로 하여 주한미군의 범죄와 그들이 적용받는 절차상 문제점을 비중 있게 다루면서 다수의 보도를 지속적으로 내놓았다. 동두천 사건 이외에 마포 사건 및 이태원 방화사건 등에 대해서도 SOFA와 연계하여 지적함으로써 국민들의 비판적인 태도를 강화시켰다. SOFA 규정과 미국의 반응, 그리고 NGO의 활동에 대한 평가에 있어 언론사 성향에 따라 그 방향이나 정도에는 차이가 있었지만, 공통적으로 대부분의 언론은 법규와 제도적인 부분에 대한 비판적 논조를 이어갔다. 이처럼 NGO와 언론은 주한미군의 범죄행위에 대한 부정적 인식과 SOFA 개정 등에 대한 여론을 주도하며 정부와 미군 측의 대응을 이끌어내기 위한 노력을 지속하게 된다.

(2) 정부의 부분적 수용과 설득

정부에서는 사건의 잔혹성이 크고 사회적 여론이 심각해짐을 인지하여 즉각적으로 대응에 나선다. 기존의 SOFA 규정에 의거하여 공정한 처리를 약속하면서 TF 구성과 현장 목소리 청취 등을 통해 SOFA의 운영개선이나 개정협상까지도 염두에 두고 변화를 모색하였다. 이처럼 정부도 SOFA의 문제점을 주장하는 NGO와 기타 행위자들, 그리고 국민의 강한 여론에 반응하면서 이를 수용하고자 하는 태도를 취하게 된다. 따라서

주한미군 측에 관련된 문제점과 국민적 반발을 전달하면서 SOFA 형사 재판권 관련 조항에서 발생하는 절차상의 부당한 점을 서로 논의할 것을 요청하고 이에 대한 검토를 진행하게 된다.

그러나 정부는 SOFA 규정의 개정 협상보다는 운영 개선을 통해 기존 합의사항에 수정을 가하는 방법으로 수사 절차 상 불합리한 점을 타파하려고 하는 모습을 보여, NGO 등의 요구에 대해서 일부만 수용하려는 태도를 보이게 된다. 이는 전면적인 SOFA 개정 협상에 착수할 경우 발생할 수 있는 외교적인 마찰과 국회 비준을 거쳐야 하는 정치적인 부담까지 고려하여 결정한 입장으로 판단할 수 있다. 따라서 정부는 SOFA 하위 규정의 '24시간 내 기소 또는 석방' 사항에 중점을 두고 한·미간 논의를 진행하였으며 이 정도의 진보만으로도 형사절차상 발생할 수 있는 불합리를 충분히 없앨 수 있다는 입장을 지속적으로 표명하며 NGO와 여론을 설득하는 모습을 보인다.

(3) 미국의 이슈 확산 차단 노력

미국과 주한미군은 2002년 여중생 사망사건 때의 한국 내 반미 감정 확산에 대한 기억을 갖고 있었기 때문에 무엇보다도 사건이 확산되는 것을 막기 위해 노력하였다. 동두천 사건의 언론 보도 직후 즉각적인 사과와 함께 구금 인도에도 적극 협조하고 통행금지 등 다양한 대응책을 내놓으면서 NGO를 비롯한 국민 여론에 반응하는 모습을 보인다. 그러나 단편적·임기응변적 대책이라는 시민사회의 비판에도 불구하고 성범죄 방지 교육 강화 등 이외에 SOFA 개정에 대해서는 분명한 반대 입장을 지속 표명하였으며 합동위원회를 통해 하위 규정에 수정을 가함으로써 정부와 정책적 결론에 합의하게 된다.

3) 권력 자원

외교적 합의를 통해 정책결정이 이루어지는 기구라는 본질상 상당히

폐쇄적인 구조를 기반으로 네트워크가 성립되며 이에 따라 정부나 주한미군과 같은 공식적인 참여주체가 상대적으로 강한 권력을 형성하고 있다. 주로 지역 주민으로 구성된 NGO는 공식적으로 합동위원회에 참여할 수 없을 뿐 아니라 심지어 정부 내에서 각 부처들 간 이루어지는 네트워크에서도 참여의 기회가 주어지지 않았다. 대신 언론과 연계하여 이슈의 확산 과정에서 주도적인 역할을 담당함으로써 정책결정주체들의 태도와 입장에 영향을 미치고자 하였지만 소규모의 분산된 NGO들이 보유한 자원의 영향력은 상대적으로 미미하였다. 반면 정부 내에서는 외교부가 협상 당사자로서 기능하며 국방부, 법무부, 경찰청 등 관련 담당부처와 상호 정책 연계를 이루어내며 공식적 주체로서 보유한 권력 자원을 적극 활용하였다.

한편 이로 인해 권력의 형성은 수직적인 구조를 이루게 되었는데, 정부와 NGO 간의 관계를 협상에서의 주체적 역할과 정보의 소유 수준 등의 요소를 토대로 분석해볼 때, 이와 같은 판단이 가능할 것이다. 그러나 NGO의 활동이 일정 부분 정부에 대한 견제와 압박으로 작용하고, 언론을 통해 SOFA의 형사절차상 문제점이 대중에 확산되어 관심을 환기시킬 수 있는 역할을 하면서 자원의 불평등 문제가 줄어들게 되는 등 일부 수평적인 구조도 나타난다고 볼 수 있다. 이처럼 NGO의 역할은, 참여자들의 영향력과 적극적인 권력 자원 활용에 따라 정책네트워크의 권력 구조가 변화될 수 있다는 하나의 근거로서 작용할 수 있을 것이다.

<표 3-4> 기소 전 신병인도 합의 사례 정책네트워크 분석 요약

항목			내용
정책 네트 워크 의 구조 적	정책 행위 자	행위 주체	지역·이슈 중심 NGO, 정부(외교부), 주한미군, 국회, 언론기관 등
		역할	- 언론과 NGO: 초기 주도적 역할 선점 - 정부와 미군: 협상과정에서 이견 조율
		참여목적	- NGO: SOFA형사재판권 분야의 개선

특성			<ul style="list-style-type: none"> - 정부: 반미감정 차단, 하위규정 개선 통한 문제해결 - 미군: 미군 범죄 감소, 반미감정 차단 - 언론: 문제 제기, 이슈의 확산
	상호 작용	접촉횟수와 성격	<ul style="list-style-type: none"> - 많음 - 대립적 관계(정부-NGO, 미군-NGO)
		조정과 합의	<ul style="list-style-type: none"> - NGO 주장 일부 수용 - NGO 내 증추적 조정 주체 없음
		영향관계	<ul style="list-style-type: none"> - NGO->정부: 상대적으로 강함 - NGO->주한미군: 상대적으로 약함
	권력 자원	보유 자원	<ul style="list-style-type: none"> - 정부, 미군: 공식 주체로서의 협상의 주도권 - NGO: 소규모 분산적 활동으로 영향력 있는 자원x
		자원 이용	적극적 이용, 영향력에서의 차이

제3절 탄저균 배달사고 사례

1. 사례선정 배경

미군에 의해 발생하는 범죄가 미군문제의 거의 대다수를 차지하기는 하지만, 범죄 외에도 국민 안전과 생활에 직접적인 피해를 끼친 사례로 주로 거론되는 것은 보건 또는 환경의 문제이다. 미군기지 주변에서 발생하는 소음공해 문제나 토양 오염 등의 문제는 수십 년간 주한미군에 대한 비판적 견해를 형성하는데 주요 원인으로 작용해왔고 사건이 발생해 알려지게 되는 경우 사회적으로 큰 반향을 불러일으키곤 하였다.³⁰⁾

30) 대표적인 사례가 2000년 발생한 한강독극물 방류 사건이다. “주한미군이 2000년 2월 9일 용산부대 영안실에서 시체를 방부 처리하는 데 쓰이는 포르말린(포름알데히드 35~37% 수용액) 475ml 480병(20상자)을 정화 처리 없이 한강에 무단 방류했다”라는 녹색연합의 폭로로 알려진 사건은 당시 많은 국민에게 충격을 주었고 미8군사령관의 사과와 관련자에 대한 처벌이 이루어졌으나 그 과

2014년 에볼라 바이러스 발병³¹⁾과 2015년 메르스 사태³²⁾에 따라 전염병에 대한 국민적 불안감이 높아진 상황에서 발생한 주한미군의 탄저균 배달사고는 치명적 위험을 지닌 생화학 물체에 대한 사회적 관심을 불러일으키기 충분했다. 더구나 우리 정부에 대한 아무런 통보나 물품검사 절차 없이 위험물질로 알려진 탄저균이 발송될 수 있었다는 사실에 시민단체와 여론은 민감하게 반응할 수밖에 없었다.³³⁾

정에서 한국 사법부에 대한 주한미군 측의 재판권 불인정, 관련자는 오히려 해당 부서에서 승진한 사실, 이후에도 제반 규정이 잘 지켜지고 있는지 여부에 대한 확인 불가 등의 문제 때문에 시민사회로부터 상당한 비판을 받았다.

31) 2014년 3월 라이베리아에서 최소 2명이 감염된 것으로 확인된 이래 약 반년 만에 아프리카 지역에서 3,000여명에 가까운 사람들이 사망하였으며 세계보건기구(WHO: World Health Organization)에서는 ‘국제적 공중보건 비상사태’를 선포하기도 하였다. 한국에서는 10월에 부산에서 열린 국제전기통신연합(ITU) 전권회의에 서아프리카 내 발병국에서 100여명이 참석하기로 예정됨에 따라 에볼라 유입 논란이 일기도 하였다. 이듬해 5월 세계보건기구가 라이베리아에서의 에볼라 종식을 선언하면서 점차 서아프리카 내 에볼라는 진정 국면에 접어들었다.

32) 중증급성호흡기질환의 하나로 2012년부터 중동의 아라비아 반도를 중심으로 나타났으며 2015년까지 약 1,000명 이상의 감염자와 400명 이상의 사망자가 발생했다. 치사율은 30~40%로 사스(약 9.6%)보다 높다. 2015년 5월 20일 한국에서 메르스 최초 감염자가 확인되었고 첫 환자가 발생한 지 68일 만에 정부는 국무회의에서 메르스가 사실상 종식되었음을 선언했다. 메르스 사태로 감염된 사람은 총 186명이며, 그중 38명이 사망해 치사율은 20.4%로 기록됐다. 메르스로 인해 총 16,693명이 시설 혹은 자가 격리 되었으며 완치되어 퇴원한 환자는 145명으로 집계되었다.

33) 대한민국과 아메리카합중국간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정 제9조(통관과 관세) “5. 세관 검사는 다음의 경우에는 이를 행하지 아니한다. (가) 휴가명령이 아닌 명령에 따라 대한민국에 입국하거나 대한민국으로부터 출국하는 합중국 군대의 구성원 (나) 공용의 봉인이 있는 공문서 및 공용의 우편 봉인이 있고 합중국 군사우편 경로에 있는 제1종 서장 (다) 합중국 군대에 탁송된 군사화물”; 대한민국과 아메리카합중국간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국군대의 지위에 관한 협정의 합의의사록 제9조 “3. 제5항 (다)에 규정된 “군사화물”이라 함은 무기 및 비품에만 한정되는 것이 아니며, 합중국 군

이러한 이유로 본 사례에서는 특히 대변형 NGO의 대표주자라고 할 수 있는 참여연대와 민주사회를 위한 변호사모임, 그리고 기타 환경 단체들의 연대가 앞선 사례에 비해 뚜렷하게 나타났다. 아울러 이들의 활동 또한 조직적이고 다양한 방법으로 표출되었는데 이를 포함한 정책네트워크 구조와 NGO의 정책참여 활동을 분석하고 참여자들 간의 상호작용을 살펴보면서 국민 안전에 대한 요구와 SOFA 규정에 의한 제도적 환경이 어떤 식으로 합의점을 찾아가게 되었으며 그 한계는 무엇인지 알아보는데 본 사례의 의의가 있다고 생각된다.

2. 진행 경과

2015년 5월, 미국 국방부는 부주의로 살아있는 탄저균³⁴⁾ 표본을 미국 9개 주와 해외 미군 기지로 배송했으며 그 중에는 주한미군 오산공군기지도 포함되어 있다는 사실을 발표한다. 또한 한국으로의 배송은 생화학물질의 탐지·분석·정보공유를 위한 통합위협인식 프로그램에 사용되기 위함이었으며 살아있는 탄저균은 즉각 폐기시키고 훈련에 참여한 요원들

대(동 군대의 공인 조달기관과 제13조에 규정된 비세출자금기관을 포함한다)에 탁송된 모든 화물을 말한다....”

34) 탄저는 1972년 UN의 생물무기금지협약(BWC: Biological Weapons Convention)에 따라 국제적인 이동이나 연구가 금지되어 있는 생물무기의 일종으로 국내에서는 고위험병원체, 생물작용제 및 전략물자통제병원체로 지정되어 있다. 탄저의 감염경로 중 치사율이 가장 높은 것은 호흡기를 통한 감염으로 치사율이 97%에 달하며, 1979년 소련의 Sverdlovsk 주변 군 시설에서 탄저 포자가 유출되어 68명이 사망한 기록이 있는 등 생물무기로서의 보고사례도 다수 존재하나 BWC 이후 관련 연구 및 시설은 점차 축소되는 추세이다. 그러나 세계보건기구(WHO: World Health Organization)에 의하면 50kg의 탄저균 포자가 최적의 기상조건에서 50~500만 명의 인구를 지닌 산업화된 도시에 일정한 조건으로 살포되는 경우 수만~수십만 명이 사망하거나 무능화할 것이라고 밝힌 바 있는 등 생물무기로 개발된 탄저균은 그 병독성이 매우 강하며 실제 사용되는 경우 큰 재앙으로 다가올 수 있다. (주한미군의 탄저균 반입·실험 사건 1년에 즈음한 심층 토론회, 2016. 5. 25)

에 대한 노출 가능성을 배제하지 않은 채 제반 의료 조치를 취했다고 설명했다.

그러나 치명적 수준의 위험 물질로 알려져 있는 탄저균이 국내에 반입되고 살아있는 상태에서 실험이 이루어졌다는 사실이 알려지자 논란은 커졌고 이에 주무부처인 질병관리본부와 국방부 등이 주한미군과 협의하에 사안에 대한 조사에 착수하게 된다. 한편 NGO들은 한국 국민들에 대한 위험성이 존재할 수 있다는 사실을 무시한 채 위험물질 반입과 실험에 대한 어떠한 통보나 허가도 없이 이를 수행한 주한미군을 다양한 방법으로 규탄하고 아울러 적절한 대응을 하지 못하는 정부를 비판하였다. 이들은 ‘탄저균 불법 반입 실험규탄 시민사회대책회의’를 결성하여 이를 중심으로 기자회견, 국민고발단 모집, 토론회 등의 형식을 통해 여론을 주도해나갔다.

한·미 양국은 공동의 조사 기구를 구성하고 활동에 착수하는 한편 NGO는 지속적인 감시와 비판 운동을 이어가면서 정부와 주한미군을 견제하고 영향을 미치고자 하였다. 약 5개월에 걸친 합동 기구의 조사결과는 SOFA합동위원회에서 보고되었으며, 아울러 탄저균 배달사고의 재발 방지를 위한 개선책이 담긴 합의권고문(Agreed Recommendation) 개정안이 합동위원회에서 서명, 발효됨으로써 SOFA 관련 규정의 변경이 이루어지며 사안은 일단락된다.

<표 3-5> 탄저균 배달사고 사례의 주요 진행과정 일지

시간	주요 진행과정
2015년 5월	<p>▶27일 미 국방부, 하부 기관인 더그웨이 연구소(Dugway Proving Ground)에서 여러 곳으로 발송했던 비활성화 탄저균 샘플이 살아있음을 확인하여 조치 중이라고 발표. 한국의 경우 오산 미 공군기지로 샘플이 발송되었음을 밝힘</p> <p>▶28일 오산공군기지, 미 국방부 지시에 따라 탄저균 샘플을 폐기하였고 해당 샘플은 주한미군 통합위협인식</p>

	<p>(JUPITR: The Joint United States Forces Korea Portal and Integrated Threat Recognition) 프로그램 훈련에 사용, 22명의 요원들이 노출되었을 가능성이 있어 검사, 항생제, 백신을 포함한 적절한 의료예방 조치를 시행하였다고 밝힘</p> <p>▶28일 ‘민주사회를 위한 변호사모임’, 미군의 탄저균 국내 반입 경위 등에 대해 보건복지부와 질병관리본부, 산업통상자원부에 정보공개 청구</p> <p>▶28일 질병관리본부, 오산공군기지를 방문하였으나 실험실은 소독 중이라 볼 수 없다고 하여 주한미군 측의 설명을 청취함</p> <p>▶29일 질병관리본부, 탄저균 배달사고 관련 오산공군기지 조사결과를 발표하면서, 탄저균으로 인한 피해는 발생하지 않았고 추후 유사사고 방지대책을 강구하겠다고 밝힘</p> <p>▶29일 국방부, 국회 국방위원회에서 ‘주한미군 오산기지 활성화 탄저균 배달사고 관련 보고’ 실시</p> <p>▶30일 미 국방부, 본 사건과 관련해 국방장관이 직접 사과의 뜻을 밝힘</p>
2015년 6월	<p>▶1일 정부와 여당, 철저한 경과 파악과 SOFA 개선·보완 등 탄저균 사태 논의</p> <p>▶1일 야당, 국방부 차관으로부터 사건 보고받음</p> <p>▶5일 주한미군, 오산공군기지에서 JUPITR 프로그램의 탐지·분석식별·조기경보체계 장비에 대한 소개 및 시연회 실시, 국방부 및 질병관리본부 등이 참가</p> <p>▶9일 국방부, 정례브리핑에서 현재까지 실험 요원들에게 어떤 증상도 없고 주한미군 측과 전화통화한 결과 상황이 완료된 것으로 판단을 내렸다고 밝힘</p> <p>▶10일 외교부, 북미국장 주최로 정부 유관부처(국방부,</p>

	<p>질병관리본부, 산업부, 농식품부, 관세청 등) 합동 회의를 비공개로 진행</p> <p>▶14일 국방부, 장관이 오산공군기지를 방문하여 JUPITR 프로그램의 필요성을 인정하는 한편 정보 공유와 절차적 투명성에 대한 협조 당부</p> <p>▶16일 ‘탄저균 불법 반입 실험규탄 시민사회대책회의’, 미국대사관 앞에서 주한미군을 상대로 하는 온·오프라인 국민고발단 모집 기자회견</p> <p>▶22일 ‘탄저균 불법 반입 실험규탄 시민사회대책회의’, 주한미군사령관 등 미군 관계자들을 검찰에 고발</p>
2015년 7월	<p>▶11일 정부, 정확한 사실관계 확인 및 재발방지 대책 마련을 위한 한·미 합동실무단(JWG: Joint Working Group)을 SOFA합동위원회 산하에 구성하기로 합의</p> <p>▶15일 제195차 SOFA합동위원회, 한·미 합동실무단의 활동을 통해 면밀하게 사실관계를 파악하고 이를 바탕으로 유사한 사고의 재발을 방지할 수 있는 종합적이고 체계적인 대책이 마련될 수 있도록 지속 협력하기로 합의</p> <p>▶16일 외교부, 국회 외교통일위원회에서 탄저균 배달사고에 대한 대책 논의</p> <p>▶29일 한·미 합동실무단, 국방부에서 전체회의를 개최하여 오산공군기지 현장조사를 포함한 향후 활동계획을 논의하고 그간 협의한 실무단의 임무와 목표, 세부 구성 등에 대해 최종 합의</p>
2015년 8월	<p>▶6일 한·미 합동실무단, 오산공군기지 실험실을 방문하여 공동 조사 진행</p>
2015년 9월	<p>▶24일 ‘탄저균 불법 반입 실험규탄 시민사회대책회의’, 탄저균 일부가 하수관로를 통해 기지 밖으로 흘러갔을 가능성을 보도한 21일자 주간동아 기사를 인용하며 탄저균 반입·실험 중단 선언과 재발방지 제도 마련을 촉구</p>

	구하는 논평 ▶25일 민주사회를 위한 변호사모임, 오산 미 공군기지 실험실 폐쇄 및 훈련중단 등 가치분 신청서 접수
2015년 12월	▶17일 한·미 합동실무단, 운영결과 보고서(Final Report) 발표 ▶17일 제196차 SOFA합동위원회, 한·미 합동실무단의 조사 결과를 청취하고 그 결과물로 마련된 재발방지 대 책을 바탕으로 향후 협력을 지속해 나가기로 합의

3. 정책네트워크 분석

1) 정책행위자

(1) NGO

NGO들은 탄저균 같은 위험물질이 얼마나 많이 주한미군 기지로 들어 오는지 알 수 있는 방법이 전혀 없는 현실을 지적하며 SOFA 개정을 통해 사전 통보가 필수적으로 이루어질 수 있도록 해야 한다는 주장을 펼쳐나갔다. 또한 주한미군에 대한 조사는 합동위원회를 통해 진행토록 하는 SOFA 규정³⁵⁾에 대해서도 문제를 제기하며 정부가 제대로 된 사실규명을 할 수 없도록 하는 법제도적 현실을 비판했다.

NGO들은 탄저균 반입이 알려진 직후 민주사회를 위한 변호사모임(민변)에서 긴급 성명을 낸 것을 시작으로 구체적인 활동에 나섰다. 민변에서는 오산공군기지 내 '통합위협인식연구소'가 탄저균 반입 허가를 신청

35) 대한민국과 아메리카합중국간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정 제26조(보건과 위생) “합중국 군대, 군속 및 그들의 가족을 위한 의료지원을 제공하는 합중국의 권리와 병행하여, 질병의 관리와 예방 및 기타 공중보건, 의료, 위생과 수의업무에 조정에 관한 공동관심사는 제28조에 따라 설치된 합동위원회에서 양국 정부의 관계당국이 이를 해결한다.”

했는지 여부, 탄저균이 법률에 규정된 안전관리 기준에 맞게 관리·폐기 됐는지에 대한 보고서, 생물작용제인 탄저균 제조 신고를 받은 바가 있는지 여부 등에 대해 관련 부처를 상대로 정보공개를 청구하며 압박을 가하는 한편, 철저한 진상 조사와 함께 주한미군이 국민의 생명·안전과 관련된 사항에 대해 정부에 사전 통보하도록 SOFA 개정이 이루어져야 한다는 주장을 이어나갔다.³⁶⁾ 이어 녹색연합, 한국진보연대, 참여연대 등 시민사회단체는 주한미국대사관 앞에서 기자회견을 열고 주한미군을 통해 들어오는 모든 생물무기 물질의 사전·사후 관리와 통제를 위한 엄격한 감시가 이루어질 수 있도록 하는 것과, 그동안 정부에 대한 통보 없이 반입해온 생물무기의 실험 목적과 양, 시점과 횟수 등을 공개할 것을 요구했다. 아울러 오산공군기지가 위치한 평택, 그밖에 미군기지가 소재한 인천·진해 등 지역사회를 기반으로 하는 NGO들도 서로 연대하여 주한미군에 대한 비판과 제도 개선 운동을 이어나갔다.

(2) 정부

정부의 정책행위자와 관련하여 특징적인 것은 국방부 및 생화학물질과 관련한 사안을 소관으로 하는 보건복지부, 특히 그 산하의 질병관리본부가 단순히 네트워크 조정자 위치의 중핵기관(central agency)인 외교부의 하위 부처로서 참여하는 것 이상으로 실질적인 정책네트워크의 중추적인 기능을 담당하였다는 것이다. 특히 사건 발생 후 구성되는 한·미 합동실무단의 조사활동이 합동위원회 합의결과가 나오기까지 지속적인 영향을 미쳤던 만큼 이를 실무적으로 이끌었던 국방부와 전문기관인 질병관리본부의 역할이 상대적으로 두드러질 수 있었다.

먼저 질병관리본부에서는 논란이 커지자 주무부처로서 즉각적인 대응에 나선다. 문제 인지 직후 폐쇄되었다는 오산공군기지의 ‘주한미군 통합

36) ‘살아있는 탄저균 반입 사건’에 대해서 한미당국은 철저히 진상을 조사하고, 즉각 SOFA 협정 개정에 나서라(민변 미군문제연구위원회 긴급 성명, 2015. 5. 28)

위험인식연구소' 외부와 실험실 내부가 제대로 차단되었는지, 그리고 내부 멸균 상태가 완벽한지 등을 점검하는 계획을 수립하고 생물테러 담당자와 감염성 물질 운송 업무 담당자를 오산공군기지로 파견했다.

이어 배달사고가 알려진 다음날 주한미군과 합동으로 시행한 조사 결과³⁷⁾를 신속하게 발표하면서 탄저균의 반입 과정과 활성화 상태 인지 및 폐기 과정 등에 대해 설명하고, 제독 및 항생제 처방 등을 통해 인적 피해를 포함한 모든 문제에 대해 이상이 없음을 확인하였다. 아울러 사전 통보 없이 이루어진 반입을 문제 삼는 NGO의 주장에 대해 탄저균을 이용한 주한미군의 훈련은 불활화 상태의 샘플을 이용하는 것으로 법률상³⁸⁾ 사전 신고가 없더라도 문제되지 않는다는 입장을 보이며 주한미군 측에 책임이 없음을 강조하였다. 그러나 한편으로는 주한미군 측과 협조하여 생물학 작용제 유입 시부터 검역 및 통보절차를 정립하고, 공조체계 등 보완을 통해 유사사고 방지대책을 강구하는 한편 외교부·국방부 등 관계 정부부처와 협업을 강화해 나가겠다고 하면서 법적·제도적 개선에 대한 의지를 피력하였다.³⁹⁾

국방부에서는 탄저균에 감염된 장병을 치료할 수 있는 항생제를 보유하고 있고, 예방 백신도 질병관리본부 주관으로 이듬해 개발될 것으로 보인다고 하며, 탄저균 샘플이 외부에 노출된 최악의 상황을 가정했을 경우에도 해결책이 있다는 점을 부각하면서 우선적으로 국민의 불안감과 반발의 정도를 감소시키기 위해 노력하는 모습을 보였다.

하지만 계속해서 논란이 확산되자 정부는 싱가포르에서 열릴 예정이던

37) 그러나 주한미군 측은 관련시설을 잠정 폐쇄 했다는 이유로 질병관리본부가 파견한 조사단에 배송장과 배송용기 등 주요 증거물을 공개하지 않았고 해당 시설을 직접 살펴볼 수 없게 하여 결국 조사단은 구두로만 설명을 청취한 것으로 확인되었다. (조선일보, 2015. 5. 29)

38) 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률 제21조(고위험병원체의 분리 및 이동 신고) “① 감염병환자, 식품, 동식물, 그 밖의 환경 등으로부터 고위험병원체를 분리하거나 이미 분리된 고위험병원체를 이동하려는 자는 지체 없이 고위험병원체의 명칭, 분리된 검체명, 분리 일시 또는 이동계획을 보건복지부장관에게 신고하여야 한다.”

39) 질병관리본부 보도참고자료(2015. 5. 29)

제14차 아시안안보회의 중 이루어질 국방장관회담에서 탄저균 사건을 긴급 의제로 채택하기로 미국 측과 합의했고 결국 당시 한민구 국방부 장관과 애슈턴 카터 미 국방장관은 주한미군의 위험 물자 반입 절차 개선, 특히 절차적 투명성 강화를 포함한 후속 대책을 마련하기로 하였다.

이어 정부는 한국 측 SOFA합동위원장인 외교부 북미국장 주재로 관련 부처가 모여 범정부회의를 개최하고 주한미군 탁송품의 세관 검사를 제한하고 있는 SOFA 규정 등 제도의 개선·보완을 미국 측과 협의할 방침을 세웠으며 아울러 위험물질의 종류에 대한 명확한 정의와 분류, 위험물질에 대한 정보 제공, 필요 시 공동조사 문제 등을 논의하기로 결정했다.

(3) 주한미군

주한미군은 긴급대응요원을 통해 응급격리시설에서 탄저균 샘플을 처분했고 유해물질관리팀이 시설물을 차단한 뒤 미국 질병통제센터(CDC)의 규정에 따라 해당 샘플을 제거했다고 밝히면서, 동시에 탄저균 샘플이 사용된 훈련은 정상적인 관리절차에 의한 정례적인 실험실 규약에 따른 것이라는 설명을 통해 훈련의 정당성을 강조했다. 특히 며칠 후에는 관련 실험은 한반도 방어를 위해 독극물과 병원균의 식별과 탐지 능력을 강화하기 위한 것으로 이번이 처음이었으며 추가 조사가 끝날 때까지 실험을 중단하겠다고 밝히면서, 유전자 탐지를 통해 탄저균이 사라졌다는 것을 확인했다고 설명했다.⁴⁰⁾

미 국방부에서도 비활성화 상태의 탄저균 표본을 보냈어야 하는데 활성표본을 배달해 문제가 일어난 것을 인정하면서도, 이를 즉각적으로 과기했고 당시 감염증상을 보이는 이는 없는 상태이며 위험한 상황도 없음을 강조하면서 해당 국가에서 발생할 수 있는 정치적·사회적 논란의 확산을 차단하고자 하는 모습을 보였다. 미국 육군참모총장 또한 탄저균 표본의 선적이 규정에 따라 진행됐고 이후 과정에서도 인간적인 실수가

40) 주한미군 보도자료(2015. 5. 29)

없는 것으로 조사되었다고 주장하였으며, 이후 국방장관이 직접 사과의 뜻을 밝히는 한편 재발방지 노력을 약속하는 등 미국 군과 정부의 고위급 인사까지 나서서 사태 진화에 힘을 썼다.

(4) 기타

기타 참여자로는 여당인 새누리당 및 새정치민주연합을 중심으로 하는 야당 등의 정당, 그리고 지방자치단체인 경기도가 있다. 먼저 정치권에서는 사건 초기 야당을 중심으로 탄저균 배달의 시기, 경로, 노출 가능성 등에 대해 우리 정부가 참여한 역학조사를 통해서 분명히 밝혀져야 한다는 점을 강조하기도 했고, JUPITR 프로그램의 시행으로 인해 생화학무기인 탄저균이 국내에 들어온 것이라며 해당 프로그램의 중단을 요구하기도 하였다. 아울러 즉시 SOFA 규정에 따라 합동위원회를 가동하는 한편 한·미 합동 조사반을 구성해 조사에 착수해야 한다고 하면서 본 사건을 계기로 방역 체계를 재정비하는 동시에 정부가 정보를 사전에 충분히 알 수 있도록 SOFA 관련 규정 개정이 검토되어야 한다고 주장했다. 또한 사안을 명백히 밝히는 것이 굳건한 한미동맹과 안보를 위해서도 필요한 일이라고 강조하면서 정부와 미국 측에 대한 영향력을 행사하고자 하였다.

한편 집권 여당인 새누리당과 정부 관계자들은 긴급 당정회의를 열어 탄저균 배달사고와 관련해 주한미군과의 유기적 협조를 통해 철저한 경과 파악에 나서고 국내로 반입되는 위험 물질을 통제하기 위한 법적, 제도적 대책을 마련하는 한편 SOFA 규정의 개선이나 보완에 대해서도 SOFA합동위원회에서 논의할 예정임을 밝혔다.

특징적으로 관련 지자체인 경기도에서 처음으로 SOFA합동위원회에 관계자가 직접 배석하여 정보 공유에 참여하기로 하였는데, SOFA 관련 사안에서 통상 도의회의 규탄 성명 등에 머물렀던 것과는 달리, 지자체가 제도적인 참여의 주체로서 인정받고 정책네트워크의 일정 부분을 담당할 수 있게 된 사례라는 점에서 의미를 갖는다.⁴¹⁾ 그 전에는 합동실무

단 현장조사에도 경기도 보건환경연구원 소속 박사급 연구관을 참여시킴으로써 사실관계 확인부터 결과 도출까지 이르는 정책과정 전반에서 하나의 정책행위자로서 기능을 수행하였다.

(5) SOFA합동위원회

정부는 탄저균 배달사고가 알려진 이틀 뒤 한·미 양측 SOFA합동위원장 간 협의를 통해 24시간 핫라인 채널을 유지하면서 상호 협조 하에 진행 상황을 점검하기로 하였다. 또한 담당 분과위원 질병예방통제분과위원도 가동해 공동조사에 관한 논의에 들어갔다. 그 후 여러 차례의 조율을 거쳐 한 달 반 만에 SOFA합동위원회 산하에 한·미 합동실무단을 구성하기로 합의한다.

합동실무단은 탄저균 배달사고의 정확한 사실관계 확인과 SOFA 운영과 절차 등의 개선 또는 보완의 필요 여부 판단을 포함한 재발방지 대책 마련을 위해 각 정부부처, 주한미군 관계자 및 법률·미생물 등 민간 전문가들이 참여하는 형태로 구성되었으며 추후 주한미군 훈련과 관련해 정보공유 강화 방안을 마련하기로 목표를 세웠다.⁴²⁾

이어 며칠 후 열린 제195차 SOFA합동위원회에서 한·미 양측은 합동실무단 활동을 통해 사실관계를 파악하고, 유사 사고 재발 방지를 위해 협력해 나가기로 합의했다. 아울러 정부는 SOFA 운영 절차를 개선하기로 함으로써, SOFA 자체를 개정하는 것보다는 합의권고문을 수정하는

41) 당시 남경필 경기도지사는 합동실무단 구성 전인 2015. 7. 6 마크 리퍼트 미국대사를 만나 탄저균 문제에 대한 긴밀한 협력을 요청한 바 있는데 이러한 노력이 영향을 미친 것으로 보인다.

42) 합동실무단의 단장은 국방부 정책기획관과 주한미군 기획참모부장이 각각 맡게 되었는데, 배달사고의 본질이 ‘주한미군의 훈련 관련 사항’임을 감안하여 한·미 군 당국의 고위관계관들이 주체가 되는 것이고, 통상 SOFA합동위 산하 양측의 협의채널이 관계부처 과장급-주한미군 대령급인 것과 달리 합동실무단은 양측 고위관계관(소장급)이 주도하게 됨에 따라 보다 효과적인 협의·협조가 가능할 것으로 기대한다고 정부는 밝혔다. (관계부처 합동 보도자료, 2015. 7. 12)

쪽으로 결정하였음을 보여주었다.

한편 합동실무단의 운영은 현장조사 문제에서 합의점 도출에 진통을 겪었는데, 이는 정부가 국민안전을 위해 탄저균 샘플 취급·처리 절차 안전성과 탄저균의 비활성화 사실을 증명해야 했고 이를 위해서는 연구실을 포함해 폐기 절차와 서류 및 문건, 관련 사진 등을 최대한 조사해야 했던 반면 주한미군 측은 기지 내 조사 범위와 제공 자료 부분을 최소화하려는 입장을 견지한 것이 주된 이유로 볼 수 있다. 결국 합동실무단은 실무급 관계자들이 다양한 차원의 협의를 진행하다가 7월말 전체회의를 열어 향후 탄저균 배달사고의 조사 방법과 방향을 논의하고 일정을 확정했다.⁴³⁾ 조사 당일에는 언론에 실험실을 공개하고 실험요원들이 탄저균 실험과 폐기 과정을 재연하는 방식으로 조사가 진행되었다. 또한 실험실 내외에서 시료를 채취하여 탄저균 제거 여부를 재검사하기도 하였다.

정부는 검사용 샘플 반입 시 한국 정부에 대한 통보가 이루어질 수 있는 제도적 방안을 마련하고자 하는 주장을 이어갔고 필요 시 공동 평가 시행 등 한국 내에서 발생하는 생물작용제 훈련에 대한 정보 확인과 감시가 이루어질 수 있도록 하고자 하였다. 한편 주한미군 측에서는 살아 있는 탄저균의 배달은 규정 위반임을 인정하면서도 오산공군기지 실험에서는 아무 문제가 없음이 확인되었고 또한 북한의 생물테러와 무기사용 가능성에 대비해 훈련은 중단 없이 지속적으로 이루어져야 한다는 주장을 펼쳐나갔다.

결국 5개월간의 활동 끝에 합동실무단은 유사 사태 재발을 막기 위한 권고안을 마련했다. 추후 주한미군이 검사용 샘플을 반입할 때는 정부에 발송기관과, 수신기관, 샘플의 종류 등을 통보하도록 하였으며 관세청이 물품 검사를 희망할 때는 주한미군 관세조사국과 협조해 합동 조사를 실시하기로 합의하였다. 이는 같은 날 열린 제196차 SOFA합동위원회에서 합동위 합의권고문(Agreed Recommendation)의 개정을 통해 반영이 되

43) 합동실무단 구성 시 7월 중 현장조사 예정임을 발표하였으나 일정 확정이지연되자 “가장 빠른 시간 내” 현장 방문으로 입장이 선회되었으며 결국 논의 끝에 8월 6일로 확정하였다. (연합뉴스, 2015. 7. 27)

는 것으로 마무리되었다.

2) 정책행위자 간의 상호작용

(1) 메이저 NGO 중심의 명확한 연대

본 사례에서는 특히 NGO간 연대가 두드러지는 양상을 보였는데 시민운동단체(civic movement organization)에서 규모와 영향력이 큰 참여연대와 민변 중심으로 구성된 ‘탄저균 불법 반입 실험규탄 시민사회대책회의’⁴⁴⁾가 핵심적인 활동을 담당했다. 각종 기자회견과 더불어 관련자들에게 대한 형사처벌을 위해 공개적인 고발단 모집을 진행하였고 한·미 합동실무단 및 국방부에도 대책 마련을 위한 의견서를 전달하거나 시민들로부터 받은 서명지를 제출하여 국민적 여론을 알리려 하는 등 영향력을 행사하고자 하였다. 2015 정기국회 국정감사 기간에는 국회의원과 함께 정책자료집을 발간, SOFA 개정방향에 대해 논의하여 개정 협상 시도를

44) 건강권실현을위한보건의료단체연합, 군산미군기지우리땅찾기시민모임, 기독교사회선교연대회의, 기지촌여성인권연대, 기지평화네트워크, 노동인권회관, 녹색연합, 미션효순 추모비건립위원회, 민가협양심수후원회, 민족민주열사희생자추모(기념)단체연대회의, 민족자주평화통일중앙회의, 민주노동자전국회의, 민주민생평화통일주권연대, 민주사회를 위한 변호사모임, 민주수호공안탄압대책회의, 민주수호용산모임, 민주주의자주통일대학생협의회, 민주화실천가족운동협의회, 불교평화연대, 불평등한한미SOFA개정국민연대, 사월혁명회, 서울진보연대, 서울통일연대, 열린군대를위한시민연대, 우리민족연방제통일추진회의, 예수살기, 자주통일과민주주의를위한코리아연대, 조국통일범민족연합, 전국농민회총연맹, 전국민족민주유가족협의회, 전국민주노동조합총연맹, 전국민주화운동유가족협의회(사), 전국빈민연합, 전국여성농민회총연합, 전국여성연대, 조국통일범민족연합남측본부, 주한미군범죄근절운동본부, 참여연대, 천주교인권위원회, 통일광장, 통일 의길, 평화평화센터, 평화재향군인회, 평화와통일을여는사람들, 평화통일시민연대, 한국기독교교회협의회(KNCC), 한국노동조합총연맹, 한국전쟁전후민간인희생자전국유족회, 한국진보연대, 한국청년연대, 21세기한국대학생연합, 녹색미래, 평화교육프로젝트 모모 등 58개 시민사회단체 참여

위한 국회 차원으로의 대응도 준비하는 등 경험과 네트워크 측면에서 상당한 장점을 가지고 있는 단체들의 영향 속에서 다양한 활동을 수행할 수 있었다. 또한 합동실무단의 조사 결과를 바탕으로 SOFA합동위원회에서 한·미 합의를 통한 공식적인 정책결정이 이루어진 후에도 결과보고서에 대한 비판적 의견을 개진하거나 차기 총선 후보자들이 다뤄야 할 정책과제로 해당 사안을 제시하는 등 지속적인 활동을 이어나갔다.

(2) 다수 부처의 참여와 부처 간 조정

탄저균 배달사고는 고위험병원체 이동에 해당하는지 여부, 생화학물질 반입에 따른 신고와 허가 등의 절차 필요 여부, 안전관리 기준의 준수 여부 등에 관한 검토가 필요한 종합적 사안으로, 정부에서도 보건복지부, 질병관리본부, 산업통상자원부, 관세청 등 다양한 부처가 논의에 참여하고 NGO 등의 활동에 대응해야 하는 사례였다. 이처럼 다수 부처의 참여에는 반드시 서로 간 발생할 수 있는 부정적 여파를 방지(avoid), 감소(reduce) 또는 상쇄(counterbalance)시키기 위해 관련 정책들을 조율(adjust)하는 것이 필요하며(Lindblom, 1965), 통상 SOFA합동위원회를 소관으로 하는 외교부에서 이를 주도적으로 담당하였으나 본 사례는 훈련 관련 사안이라는 판단에 따라 국방부를 주축으로 하는 합동실무단을 통한 부처 간 조정이 이루어졌다.

이처럼 합동실무단의 사실관계 확인 과정은 참여자들 사이에 발생할 수 있는 이견에 대한 조정과 합의의 근거로서 작용하였으며 특히 자국의 이익을 우선하기에 서로 다른 이해관계를 가질 수밖에 없는 한·미간 공동 참여의 장(場)으로서 갈등 및 비용의 최소화를 이룩하는 역할을 하였다.

(3) 명분을 이용한 이슈 대응

탄저균을 이용한 훈련은 최초로 실시된 것이라던 주한미군 측의 발표

는 합동실무단의 조사 결과 거짓으로 판명되었고⁴⁵⁾ 미 국방부에서도 자체 조사 결과 발표를 통해 과학적·기술적 문제로 사고가 발생했음을 시인했음에도 불구하고 주한미군 측의 방어적 논리가 쉽게 성립될 수 있었던 것은 국가안보와 국민보호라는 명분이 있었기 때문이다. 미군은 불특정국가 및 테러집단의 생물위협으로부터 미군과 동맹국 등을 보호하기 위해 생물학작용제 관련 훈련을 실시하는 것이고, 이는 한반도에만 국한된 것이 아니라 독일, 일본, 등 미군이 주둔하고 있는 대부분의 동맹국에서도 실시되고 있는 정상적인 국가방위 활동이라며 훈련의 당위성을 강조하였으며, 탄저균 배달사고도 이러한 활동 하에 발생한 불미스러운 일이었음을 항변하였다.

정부 역시 북한의 위협이 상존하는 안보 환경 속에서 이러한 의견에 반박하기는 불가능하였으며, 미국의 주장처럼 점증하는 북한의 생물위협과 전세계적인 테러 위협으로부터 국민의 생명과 안전을 보호하기 위해 생물방어 협력 자체를 부정할 수는 없는 상황이었다.⁴⁶⁾ 이처럼 국가가 추구하는 절대적 가치의 하나로 표현되는 안보 개념은 NGO와 여론의 강한 비판 속에서도 대응적 논리로서 가장 우선적으로 주창될 수 있는 핵심적 근거가 되어 정부와 주한미군에 의해 활용되는 현상이 나타났다.

이와 같은 정책결정과 합의 단계에서 주된 정책행위자들인 한·미 당국의 상호 관계는 큰 틀에서 서로 협력적인 관계를 유지하고 있었다고 판단된다. 이는 양국이 안보 이익을 공유하는 동맹국으로서의 지위와 함께 대북 억제라는 공동의 목적을 가지고 있었던 것에서 기인한다고 볼 수

45) 한·미 합동실무단은 현장 기술평가를 통해 주한미군이 탐지·식별 훈련을 위해 2015년 탄저균 검사용 샘플과 함께 페스트균 검사용 샘플을 반입한 사실과, 과거에도 2009년부터 2014년까지 15차례 탄저균 검사용 사균 샘플을 반입하여 장비 시험 및 사용자 훈련을 실시한 사실을 확인하였다고 발표했다. (국방부 보도자료, 2015. 12. 17)

46) 정부는 또한 북한이 탄저균과 페스트균 등 모두 13종의 생물학 작용제를 보유한 것으로 추정된다는, 테러나 전면전에 이용할 가능성에 대비하고 있다고 밝히면서 이를 위한 한·미간 연합 훈련 실시, 생물방어 연습 지속 추진 등을 천명하였다. (국방부 보도자료, 2015. 12. 17)

있다.

3) 권력 자원

본 사례 합의도출의 중심적 기능을 맡은 합동실무단에서 국방부와 질병관리본부가 의미 있는 역할을 담당하였고 여기에는 민간 법률 및 미생물 분야 전문가들과 지방자치단체도 참여함으로써, 통상의 SOFA합동위원회 합의 과정과 비교했을 때 행위자들이 보유한 권력 자원의 균형이 상대적으로 맞춰져 있음이 확인된다. 이러한 권력 자원의 분포는 단순히 정부와 주한미군 간 합의가 이루어질 때 발생할 수 있는 폐쇄적 정책결정에 대한 우려를 불식시킬 수 있는 한편 더 많은 정책이해관계자들의 목소리도 일부 반영함으로써 보다 나은 결론을 도출할 수 있는 가능성을 보여주었다.

권력 자원의 이용을 특히 정부 내부의 정책과정에서 살펴보면, 통상 외교부가 우월적 지위에서 정부 지침의 결정 권한을 지니는 모습은 본 사례에서 상대적으로 약하게 나타났다. 이는 정책에 대한 방향을 제시하기 전에 탄저균 배달사고에 대한 사실관계를 명확히 밝히는 것이 최우선의 과제였던 사안의 특성에 기인한다. 따라서 권력 관계의 모습은 위계에 의한 수직적 관계가 두드러지게 나타나기 보다는 각 부처를 포함한 다양한 참여자들이 모여 현상을 파악하는 모습으로 나타났으며, 이를 근거로 정부의 요구사항이 만들어지고 한·미간 합의에 영향을 주는 요인으로 작용하였다. 다른 사안에 비해 외교부는 정책 조정의 역할에 보다 충실하였으며 정책네트워크에서의 영향력 측면에서도 두드러지는 모습이 나타나지는 않았다.

<표 3-6> 탄저균 배달사고 사례 정책네트워크 분석 요약

항목			내용
정책 네트	정책 행위	행위 주체	NGO(탄저균 불법 반입 실험규탄 시민사회대책회의 등), 정부(국방부 및

워크 의 구조 적 특성	자		일본), 주한미군, 정당, 지자체(경기도) 등
		역할	- NGO: 연대를 통한 정책과정 전반의 활동 - 정부(국방부 및 일본): 합동실무단의 중심 역할로서 주도적 기능 - 지자체: 공식 참여를 통해 지역 목소리 대변
		참여목적	- NGO: 생화학물질 반입 관련 투명한 절차를 위한 제도적 개선 - 정부: 국민 불안감 해소, 관련 제도의 개선과 보완 - 주한미군: 반미감정 차단, 관련 훈련 의 무해성 및 필요성 강조 - 지자체: 지역 주민 불안감 해소, 지방 정부의 주체성 강조
	상호 작용	접촉횟수와 성격	- 많음 - 대립적 관계(정부-NGO, 미군-NGO)
		조정과 합의	- 합동실무단 공동조사와 사실관계 확 인에 근거한 의견 조정 및 합의 - NGO 내 단일한 목소리 형성
		영향관계	- NGO, 정부(국방부), 주한미군: 강함 - 정부(외교부), 정당: 상대적으로 약함
	권력 자원	보유 자원	- 정부: 관계부처 간 상대적으로 균등한 권력 자원의 분포 - NGO: 강한 연대의 형성
		자원 이용	다양한 이용 전략의 구사

제 4 장 NGO 활동에 대한 비교 평가

제 1 절 NGO 활동과 환경적 요인

NGO들의 참여과정은 제도권 내외의 여러 이해관계자가 다양한 관계를 맺으며 활동하는 정책네트워크 형태로 나타났다. 이 과정에서 NGO들은 이슈의 의제화부터 정책결정까지 각 단계마다 환경적 요인들의 영향을 받아왔는데 이를 분류하면 다음과 같다.

1. 국내의 환경적 요인

1) 강대국에 대한 권리의식 성장

우리나라의 경제적 발전과 국제사회 속에서의 위상 강화 등 선진 국가 대열에 합류하는 과정을 거쳐 오며 강대국, 특히 미국에 대해서 더 이상 의존적이거나 맹목적인 입장을 취하는 모습은 희미해지고, 동등한 국가의 관계 속에서 상호 협력하는 파트너로 인정하자는 국민들의 권리의식의 신장이 나타났다. 더 이상 국가 안보를 이유로 불공정한 사법절차와 불투명한 검역절차에 따른 국민안전상 손해를 인내하도록 요구할 수는 없는 상황이 도래하였으며 두 차례의 SOFA 개정과정, 여중생 사망사건, 한·미 FTA 비준 등 미국과 관련된 중대한 외교적 사안을 겪어 오면서 미국을 향한 권리의 표출이 더욱 활발해지고 조직화되었다.

2) 비슷한 유형의 사회문제 존재

사회적 이슈 또는 쟁점이란, 문제의 성격이나 문제의 해결방법에 대해서 집단들 사이에 의견의 일치를 보기 어려운 사회문제로서, 집단들 간

에 논쟁의 대상이 되고 있는 것을 말한다. 모든 사회문제가 사회적 이슈가 되는 것은 아니며, 사회문제를 쟁점화시키는 ‘주도자’(initiator)와 ‘점화장치’(triggering device)가 있어야 한다.

동두천과 마포에서 발생했던 성폭행 사건은 해마다 증가하고 있는 주한미군의 범죄행위에 대해 사회적으로 비판의 공감대가 형성되어 가고 있던 상황에서 점화장치의 역할을 하였으며, NGO와 언론에 의해 사회문제 해결에 대한 요구가 나타나 이를 사회쟁점화하고 공중의제로 확산시켜 정부의제로 채택할 수 있도록 하였다. 탄저균 사례에서도 거의 같은 시기에, 한 해를 뒤흔들어놓았던 메르스 사태가 발생하면서 치명적 위험물질에 대한 공포가 더욱 확대될 수밖에 없었고 이는 사회문제의 쟁점화를 보다 용이하게 만드는 결과를 가져왔다.

2. 국외의 환경적 요인

두 사례에서 NGO가 주장하는 궁극적인 변화의 초점은 SOFA 규정 자체에 대한 개정을 통해 문제점이 재발할 가능성을 근본적으로 제거하는 데에 있었다. 그러나 기소 전 신병인도 합의 사례에서는 보수적이며 미국과의 관계를 중시했던 이명박 정권 하에서 정책수단에 대한 결정이 나타났으므로 한·미간 입장차이가 명확한 SOFA개정에 대해 적극적인 요구를 전달할 수 없었으며, 당시 한·미 정상회담을 앞두고 미국에서 FTA 이행법안이 신속하게 처리되는 등 양국 간 어느 때보다도 긍정적인 기류가 생기던 터라 NGO의 주장을 정부가 그대로 수용하기에 쉽지 않은 상황이었다고 볼 수 있다. 탄저균 배달사고 사례에서도 한·미 동맹을 중시하는 보수정권이 비슷한 기조를 이어가고 있었고 주요 정책결정자와 다수 여당 중심의 의회 등 제도적 참여자들이 미국과 원만한 관계를 유지하는 등의 정치적 상황이 펼쳐졌다. 이처럼 동맹국인 미국과의 관계요소의 영향을 받게 되어 미국을 상대로 ‘자주성’을 강조하여 적극적으로 목소리를 내기 보다는 외교적 마찰을 최소화하는 방향으로 정책을 이끌어가는 현상이 나타나게 되었다.

제 2 절 사례별 NGO 활동의 차이 요인 - 연대

1. NGO간의 연대 수준

두 사례의 정책네트워크 속 NGO의 활동을 비교해보았을 때 나타나는 차이는 NGO의 연대 수준에서 비롯된다고 볼 수 있다. 여기서는 두 사례를 통해 살펴본 NGO의 활동을 그들이 형성한 연대 중심으로 분석한다. 이 내용분석을 통해 NGO의 연대에서 나타나는 차이의 정도가 정책네트워크에서 NGO가 형성하는 상호작용의 크기, 그리고 NGO가 보여주는 활동의 범위에 어떠한 영향을 미치는지 확인하도록 한다.

1) NGO 연대의 성격

첫 번째 사례에서는 명확한 연대작용이 발생하지 않았다. 기존부터 존재해온 개별 NGO가 자신들의 계획에 따라 소규모의 활동을 전개했을 뿐 본 사례의 핵심 사안인 ‘미군에 의한 성범죄’에 대응하기 위한 단일화된 기구나 단체를 별도로 결성하고자 하는 움직임은 나타나지 않았다. 참여한 NGO의 성격은 주로 여성과 해당 사건의 발생 지역을 활동의 주된 영역으로 하는 단체들인데, 일부는 NL계열의 급진적인 이념적 색채를 띠기도 한다. 간혹 단체들 간의 결합이 일부 보이기는 하였으나 이합집산의 단발적인 활동에 불과하였으며 ‘주한미군범죄 해결을 위한 연석회의’라는 일종의 연대 단체를 구성하기도 하였지만 이 또한 기존의 활동 단체들의 이름을 모아 새롭게 구성한 것이고 일회성 기자회견에 활동이 국한되었을 뿐 아니라 NGO들의 활동이 시작된 지 한참이 지나서야 형성되는 등 NGO의 활동을 주도하는 대표성을 가진 단체라고 평가하기에는 어려움이 있다.

반대로 두 번째 사례의 경우 사안이 문제화된 직후부터 연대 결성 움직임이 나타나 약 2주 만에 ‘탄저균 불법 반입 실험규탄 시민사회대책회

의'가 구성되었다. 특히 재정적 독립성 수준이나 시민들로부터의 지지 및 인지도, 영향력 측면에서 상위에 속한 참여연대나 민변 등 일부 소수의 소위 메이저급 시민단체가 주축이 되면서 연대조직을 이끌어가는 모습이 나타났다. 일부 군소 단체들의 경우 명의만 올려놓는 식의 형식적인 참여가 나타나기도 하였지만 이러한 NGO 간의 조직화된 활동은 대표적 단체들이 가지고 있는 다양한 전략, 그리고 정부 등 비관과 견제의 대상을 상대했던 경험들을 활용할 수 있는 기회가 되어 정책네트워크에서의 상호작용과 관계구조에 상당한 영향을 주는 배경이 되었다.

<표 4-1> 각 사례별 참여단체 및 연대의 특징 비교

	신병인도 사례	탄저균 사례
참여단체 (수)	전국여성연대, 한국진보연대, 경기진보연대, 경기북부진보연대, 주한미군범죄근절운동본부, 민중의 힘, 평화를 만드는여성회, 한국여성단체연합 등(7)	건강권실현을위한보건의료단체연합, 군산미군기지우리땅찾기시민모임, 기독교사회선교연대회의, 기지촌여성인권연대, 기지평화네트워크, 노동인권회관, 녹색연합 , 미선효순추모비건립위원회, 민가협양심수후원회, 민족민주열사희생자추모(기념)단체연대회의, 민족자주평화통일중앙회의, 민주노동자전국회의, 민주민생평화통일주권연대, 민주사회를 위한 변호사모임 , 민주수호공안탄압대책회의, 민주수호용산모임, 민주주의자주통일대학생협의회, 민주화실천가족운동협의회, 불교평화연대, 불평등한한미SOFA개정국민연대, 사월혁명회, 서울진보연대, 서울통일연대, 열린군대를위한시민연대 , 우리민족연방제통일추진회의, 예수살기, 자주통일과민주주의를위한코리아연대, 조국통일범민족연합, 전국농민회총연맹, 전국민족민주유가족협의회, 전국민주노동조합총연맹, 전국민주화운동유가족협의회(사), 전국빈민연

		합, 전국여성농민회총연합, 전국여성연대, 조국통일범민족연합남측본부, 주한미군범죄근절운동본부, 참여연대 , 천주교인권위원회, 통일광장, 통일의길, 평택평화센터, 평화재향군인회, 평화와통일을여는사람들, 평화통일시민연대, 한국기독교교회협의회(KNCC), 한국노동조합총연맹, 한국전쟁전후민간인희생자전국유족회, 한국진보연대, 한국청년연대, 21세기한국대학생연합, 녹색미래, 평화교육프로젝트 모모 등(58)
특징	각 단체 개별적 활동(또는 이 합 집 산 적 연대)	단일 연대의 형성(탄저군 불법 반입 실험 규탄 시민사회대책회의 구성, 단일 활동)

2) 연대에서 나타나는 특성

단일 연대가 형성되어 활동의 중심이 되었던 탄저군 사례의 경우 연대의 내부적인 측면에 있어서 특징을 분석해보면 <표 4-2>에서 보이듯 대부분의 단체가 연대에 이름을 걸고 있지만 실질적인 활동에서는 아무런 참여가 이루어지지 않는 경우가 눈에 띄게 나타났다. 이는 연대 단체가 활동하면서 발표한 기자회견문, 성명, 그리고 토론회 자료집 등에 대한 분석을 통해 확인한 것으로 각 단체 소속의 활동가 등이 참여한 횟수를 보면 참여연대, 민변, 녹색연합, 열린군대를 위한 시민연대 소속의 활동가들만이 3회 이상의 활동을 나타냄으로써 소수 메이저 단체의 주도적 역할과 활동이 NGO연대 활동의 전반을 이끈다는 것을 볼 수 있다. 즉 그들이 갖고 있는 영향력과 자원의 동원 능력이 NGO활동 전체에 상당한 영향력을 행사하고 있음을 확인할 수 있다.

<표 4-2> 연대 구성단체의 공식 활동 참여 횟수

	0회	1회	2회	3회 이상	합계
단체 수	48	2	4	4	58
비율(%)	82.76	3.44	6.90	6.90	100

2. 연대를 주도하는 메이저 NGO의 특징

여기에서는 탄저균 사례에서의 연대 조직을 이끌어간 단체들을 중심으로 하여 그들이 가진 특징에는 어떠한 것들이 있는지 확인한다. 이를 통해 그들이 가진 자원과 이를 활용한 전략이 어떠한 방식으로 정책네트워크 속 그들의 입체적 상호작용으로 나타나는지를 분석할 수 있을 것이다.

1) 전문성

이를 전문 기구의 보유를 가지고 살펴보면 참여연대의 경우 평화군축센터라는 활동기구가 2003년부터 존재하여 국방외교정책에 대한 활동을 진행해오고 있다. 특히 주한미군 관련해서는 미군기지 재배치 계획에 대한 반대활동에 나서면서 평택기지 공사에 대응하는 ‘평택범대위’ 활동에 참여, 해당 계획의 문제점을 검토한 보고서를 발간하는 활동을 하기도 했다.

민변에는 미군문제연구위원회가 존재하여 2002년 여중생 장갑차 사건부터 각종의 미군 사건에 대한 활동을 진행해왔다. 특히 법률전문가 단체의 성격상 SOFA 등 조약과 국내법규 및 한미관계를 연구하고 주한미군 관련 소송사례 등을 검토하면서 주한미군에 의한 피해에 대한 구제방법을 모색해왔다.

녹색연합의 경우 주한미군과 관련한 이슈를 상대로 전문화된 기구가 특별히 존재하는 것은 아니지만 환경 관련 이슈 전반을 다루는 NGO로서 주한미군의 환경 관련 사고에서도 주목할 만한 활동을 해왔다. 반환된 미군기지에 대한 환경정화 촉구 운동을 진행하거나 미군기지에서 발

생하는 소음피해에 대해 법적 소송을 진행함으로써 주민들의 권익을 보호하는 활동을 하기도 하였다.

이처럼 주요 단체들이 오랜 기간 해당 분야에서 활동하며 축적한 전문성은 사회문제에 대한 대응에 있어 더욱 전문화되고 다양한 활동 방식으로 나타날 수 있는 요인으로 작용하였다.

<표 4-3> 주요 단체의 활동 전문성

	참여연대	민변	녹색연합
전문기구 보유	O	O	X
활동 시작 연도	2003(평화군축센터)	2001(미군문제위)	1991
주요 참여 사례	<ul style="list-style-type: none"> - 2003년 평택범대위 참여, 주한미군기지 재배치 계획 전면 재검토 운동 - 2007년 방위비 분담금 감사청구 요청 활동 - 2008년 방위비 분담금 문제점 보고서 발간 	<ul style="list-style-type: none"> - 2003년 여중생 사망 수사기록 공개 소송 - 2004년 이라크 한국인 피랍사건 진상규명 활동 - 2013년 불평등한 한미 SOFA 개정 국민연대 결성 	<ul style="list-style-type: none"> - 2001년 SOFA 개정 시 환경조항 신설 기여 - 2005년 군산 미공군기지 소음피해 항소심 승소 - 2006년 반환미군기지 환경정화 촉구 운동 - 2009년 미군기지 정보 비공개결정처분 취소소송 승소

2) 네트워크

NGO는 정부정책에 대응하기 위해 종종 언론을 통한 비판적 행동을 시도하며 특히 언론과의 연대(활용)을 통해 정책결정과정에서 참여하고자 한다. 그렇기 때문에 NGO는 자신의 활동 목표와 이념에 부합하는 언론

과의 네트워크 구축을 통하여 그들의 영향력을 확대하는 전략을 사용한다.

이들은 진보 성향의 대표적 언론으로 분류되는 한겨레, 경향신문 등을 그들의 활용 창구로 이용하면서 각종 정책적 연대활동이나 시민운동을 전개하였다. NGO가 자신들의 활동을 대중에게 알리기 위한 방법으로 언론을 이용하는 한편, 언론은 여론을 환기시키는 것과 동시에 그들의 논조와 주장을 뒷받침하는 데 NGO가 가진 신뢰성과 투명성의 도움을 받고자 하면서 서로가 가진 자원을 교환한다.

<표 4-4> 주요 단체의 언론과의 네트워크

	참여연대	민변	녹색연합
주요 참여 사례	- 2002년 참여연대/경향신문 공동 대선후보 정책검증 - 2007년 한겨레와 공동 대선후보 평가를 위한 100인 유권자위원 운동	- 2009년 민변/한겨레 공동 서민입법 발의운동 - 2012년 민변/경향신문 공동 한국인권보고대회 활동	- 2006년 녹색연합/프래시안 공동 미군기지 환경오염알리기 - 2010년 오마이뉴스와 4대강 문제 집중 조명 활동
상징 인물	- 박원순(한겨레 논설위원/참여연대 사무처장)	- 문재인(민변 부산·경남 대표/한겨레 창간위원)	

NGO의 네트워크는 정치권과 정부를 상대로도 형성되어 왔는데, 김대중 정부를 시작으로 특히 민변의 핵심 활동 위원이었던 노무현 정부 시절 참여연대 등 메이저 NGO 출신들의 국회 입성이 두드러지게 나타났고 현재는 이들이 진보 정당의 주요 구성원을 이루고 있다. 이를 통해 NGO는 진보 정치권과 상호 연계하는 방식으로 활동을 발전시키게 되는데 여기에는 법률안 공동 발의와 정책 연구·토론회 등이 대표적으로 활용되며 특히 대선에서 승리하여 수권정당이 될 때에는 직접 공직에 진출하여 제도정치 하에서의 경험을 축적하기도 한다. 아래의 자료들을 보면

이러한 현상을 통계로 확인할 수 있는데 특히 <표 4-6>에서 시민단체 외로 분류되는 직업군에서도 시민단체 활동을 겸직하거나 활동의 경험이 있는 자들은 더욱 많을 것으로 추정되기에 NGO가 정부 및 정치권을 향해 형성한 네트워크의 수준은 훨씬 더 강력하다고 볼 수 있다.

<표 4-5> NGO 출신 인사들의 정부 구성 현황

	김영삼 정부	김대중 정부	노무현 정부	기 타	합 계
대통령 산하	6	48	63	4	121
총리 산하	·	16	16	3	35
정부 각 부처	5	27	51	5	88
입법	1	5	3	3	12
사법	1	1	2	1	5
독립기구	6	13	21	2	42
지방정부	3	3	2	2	10
합계	22	113	158	20	313

(자료: 동아일보 기사(2006. 9. 1))

<표 4-6> 문재인 정부 청와대 비서관 분포

	공무원	시민단체	국회	교수	언론	기타	합계
인원 수	18	6	6	4	3	11	48
비율(%)	37.5	12.5	12.5	11.36	6.25	19.89	100

(자료: 뉴스1 기사(2017. 11. 18))

3) 국제 연대

한 국가에만 국한되는 것이 아니라 국경을 초월하여 공통적으로 발생

하는 사회문제에 대해서는 NGO 간의 국제적 연대가 형성되어 정부 간 논의만으로는 해결할 수 없는 부분을 보완하는 역할을 하게 된다. 따라서 이러한 국제적 상호 연대를 위해 각 나라의 주요 NGO들은 지역별, 사안별로 네트워크를 형성하여 공동 활동을 진행하기 위해 노력하고 있다.

주요 NGO별 사례를 보면 참여연대는 NGO의 국제 연대를 위한 지속 조직을 편성하여 연대 시도를 더욱 활발히 하고자 하고 있다. 이를 통해 아시아 지역의 인권과 민주주의 연대, 공적개발원조(ODA) 정책 감시, 국제 인권 메커니즘을 통한 국내 인권 및 민주주의 개선을 도모하고 참여연대의 활동을 해외에 소개하여 정책적 연대를 시도하고자 한다.

민변 미군문제위원회는 주일미군의 대다수가 주둔해 있는 오키나와의 일본 변호사단체 ‘자유법조단’과 연대를 형성하여 매년 한·일 양국에 소재하는 미군기지에 대한 현안 및 문제점을 교류하며 연대를 형성하고 있다. 양국에서 발생하는 미군 관련 문제는 범죄, 환경피해 등 거의 대부분이 유사한 형태이며, 이들은 특히 각국에 주둔하는 미군 관련 문제에 특화되어 보다 전문적인 활동을 통해 양국의 사례를 감시한다.

녹색연합의 경우에는 환경 분야의 전문단체들과의 상호 교류를 통한 공동대응을 펼치고 있으며 그밖에 지방자치, 비폭력 사회 건설 등 해당 단체가 추구하는 가치를 위한 활동에도 다양한 국제적 연대를 이룩하기 위해 노력하고 있다.

<표 4-7> 주요 NGO의 국제 연대 활동

	참여연대	민변	녹색연합
국제 연대 단체	포럼아시아, 아시아민주화운동 연대, 무장갈등예방글로벌파트너십 등	일본 자유법조단 오키나와지부	Global Forest Coalition, 지구의 벗 인터내셔널 등

주요 참여 사례	<ul style="list-style-type: none"> - 산하에 국제연대 위원회 조직 - 2004년 미군기지 공동대응 국제NGO 회의 활동 - 2009년 동북아 비핵지대화 캠페인 	<ul style="list-style-type: none"> - 2001년 일본 역사교과서 채택 관련 운동 - 2014년 미군문제 위 소속 변호사의 징계청구에 대한 공동 대응 	<ul style="list-style-type: none"> - 2003년 미 해군 푸에르토리코 훈련 관련 미국 시민단체와의 연대 모색 - 2006년 평택기지 사태 시 미군기지 정화를 위한 필리핀 민중특별위원회 연대
----------------	---	--	---

제 3 절 NGO 활동의 특징 비교

1. NGO 활동의 범위

위에서 살펴본 NGO의 전문성, 네트워크, 국제연대의 자원을 보유한 메이저 NGO들의 단일 연대가 이루어진 탄저균 사례는 앞선 사례와는 달리 개별화된 이합집산적 활동 양상이 아닌, 분산되지 않고 응축된 형태의 다양한 NGO 활동이 나타났는데 이를 살펴보면 다음과 같다.

<표 4-8> ‘탄저균 불법 반입 실험규탄 시민사회대책회의’ 활동⁴⁷⁾

시간	활동 내용
2015년 5월 29일	미국의 탄저균 국내(오산미군기지) 반입 사건 규탄 기자회견 (38개 시민사회단체 공동주최)
2015년 6월 1일	스캐피로티 주한미군사령관에게 주한미군의 ‘살아있는 탄저균’ 국내 반입에 대한 공개질의서 전달 (불평등한 한·미SOFA 개정 국민연대 명의)
2015년 6월 8일	반인도적 생물무기 불법 반입·실험 주한미군 규탄 및 오바마 미대통령 사죄 촉구 기자회견 (64개 시

47) 주한미군의 탄저균 반입·실험 사건 1년에 즈음한 심층 토론회, 2016. 5. 25

	민사회단체 공동주최)
2015년 6월 11일	탄저균 불법 반입·실험 규탄 시민사회대책회의 결성 (58개 시민사회단체 참여)
2015년 6월 16일	주한미군의 탄저균 불법 반입 및 실험에 대한 국민고발단 모집 기자회견
2015년 6월 16일~19일	국민고발단 모집 캠페인
2015년 6월 22일	주한미군의 탄저균 불법 반입 및 실험에 대한 국민고발장 접수 기자회견 (총 고발인 8,704명)
2015년 6월 30일	주한미군 탄저균 반입의 문제점과 해결방안 국회 토론회
2015년 7월 11일	주한미군의 탄저균 불법 반입 규탄, 세균전 실험실 및 훈련부대 폐쇄 촉구 국민대회 (평택 오산미공군기지)
2015년 7월 15일	195차 한미소파 합동위원회 개최 즈음, 탄저균 불법 반입·실험·훈련 진상규명불평등한 한미소파 전면 개정 촉구 기자회견 (한·미 생물방어 협력과 주한미군으로의 탄저균 샘플 배달사고(5.27) 관련 사실관계 파악 및 대책 마련을 위한 한·미 합동실무단(JWG)」에 대한 의견서 전달)
2015년 7월 27일	탄저균 불법 반입·실험·훈련 관련 미 국방부 조사 결과 규탄 기자회견
2015년 8월 6일	탄저균 불법 반입·실험·훈련 관련 한미 합동실무단(JWG) 오산미공군기지 현장조사 대응 기자회견, 피켓팅, 집회
2015년 9월 9일	탄저균 사건 진상규명 없는 한미 생물무기방어훈련 규탄 기자회견
2015년 9월 25일	평택 오산미공군기지 탄저균 유출의혹 진상규명 촉구 논평
2015년 10월 13일	한미정상회담 즈음 공동기자회견, 불법적 탄저균 반입·실험·훈련에 대한 사과와 재방방지 대책 마련 촉구

2015년 11월 24일	탄저균 불법 반입·실험 조사결과 공개 촉구 기자회견 (범국민서명운동 결과 18,410명의 서명지 국방부에 전달)
2015년 12월 18일	탄저균 사건에 대한 한미합동실무단의 기만적인 조사결과 규탄 기자회견
2015년 12월 22일	탄저균 사건에 대한 한미합동실무단 운영결과보고서 관련 기자간담회
2016년 1월 5일	탄저균 및 페스트균 용산미군기지 반입·실험 관련 서울시측과 간담회
2016년 1월 23일	탄저균을 쓸어버리는 신년 마당놀이
2016년 4월	제20대 총선 출마자들에게 탄저균 사건과 관련한 입장 표명 촉구 공개질의서 발송
2016년 5월 13일	주한미군의 용산미군기지 내 지카바이러스 실험 계획 규탄 기자회견 및 항의서한 전달
2016년 5월 21일	탄저균 추방 평택시민 쫓겨대회
2016년 5월 25일	탄저균 사건 1년 즈음 심층토론회

1) 활동 수준의 차이

두 사례 모두 한·미 양국 정부 간 합의체인 SOFA 합동위원회의 특성상 NGO가 공식적인 주체로서의 지위를 인정받을 수 없는 한계로 인해 제도적인 참여보다는 비제도적 수단에 의한 참여가 압도적으로 많이 나타났다. 또한 NGO들의 운동역량은 시민운동의 성패를 결정짓는 요인이고 그 중에서 동원 능력은 사회현안의 이슈화능력을 기초로 어느 정도의 동원력을 확보해 낼 수 있는가를 판단할 수 있는 요인인데, 양 사례에서는 동원 능력에서 열세를 보이는 NGO들이 영향력 행사를 위해 주로 집회, 기자회견이나 퍼포먼스 등 물리적 힘을 활용하는 전형적인 모습을 보였다고 판단된다.

그러나 탄저균 사례의 경우 NGO 연대단체는 조직화된 움직임을 바탕으로 첫 번째 사례에 비해 더욱 적극적이고 활동적인 움직임을 보여주었으며 특히 눈에 띄는 제도적 참여도 나타났다. 즉 실험의 책임자인 주한미군사령관 등을 검찰에 고발하는 방식의 활동을 보여주게 되었는데 여

기에서는 소송과 법률적 검토에 전문적 역량을 지닌 민변 측에 고발대리를 위임하여 민변이 국민고발인 명부에 8천여 명의 서명을 받는 운동을 시작으로 하여 인원을 모집한 후 미군 측에 대한 고발장을 접수하였다. 이는 해당 NGO가 지닌 전문성과 축적된 전략이 반영된 행위로 평가할 수 있다.

<표 4-9> ‘탄저균 불법 반입 실험규탄 시민사회대책회의’ 참여방식

	참여방식	참여 횟수	
		신병인도 사례	탄저균 사례
제도적 참여	정부회의·위원회	·	·
	공청회·청문회	·	·
	사법부 고발	·	1
비제도적 참여	시위·집회·캠페인	1	3
	서명운동·유인물 배포	1	1
	성명서 발표·기자회견	5	12
	전화·투고·방문	·	3
	토론회·세미나 개최	1	2
	정보제공, 감시활동	·	·
특징	<ul style="list-style-type: none"> - 신병인도 사례: 전국여성연대, 경기북부진보연대 등 소규모 연대단체 또는 개별 NGO의 활동 - 탄저균 사례: 탄저균 불법 반입 실험규탄 시민사회 대책회의의 단일 연대 활동 		

2) 활동의 지속성에서의 차이

첫 사례는, 범죄가 언론을 통해 드러난 직후 NGO가 기자회견과 논평 등의 방식을 통해 정책의제설정과정에 적극적으로 참여하였고 보름 정도의 기간 만에 관련 정부 부처의 회의 테이블 위로 해당 이슈가 올라가게

됨으로써 정부의제화에 성공하였다. 이는 대다수 사람들의 불안감, 분노 등 감정에 영향을 미치는데다가 대중의 관심을 불러일으키기에 상당히 용이한 범죄 관련 문제이기 때문에 그 파급효과를 고려하여 더욱 신속한 정부의제 설정이 이루어진 것으로 보인다. 이처럼 정책의제설정과정에서는 NGO가 여론의 촉매제 역할을 하면서 시민들의 의견을 대변, 전달하는 기능을 충실히 수행하였고, 정책네트워크의 다른 참여자들에 대한 상호작용에서 강한 영향관계를 나타내기 위한 시도를 지속하였다.

비록 외부에서의 간접적 영향력 행사로 국한되기는 했지만 NGO는 이처럼 사건을 공중의제화 시키고, 정책과정에서 다양한 활동을 통해 정부를 비롯한 여러 참여자들에게 영향을 미치고자 하였다. 그러나 이는 SOFA합동위원회에서 한·미 합의를 통해 정책결정이 이루어지는 순간까지만 집중적으로 나타났으며, 이후 정책집행의 감시나 비판 활동은 전무하다시피 했다.

NGO의 본질적 특성상 정책의제설정과 정책결정과정에서 이슈를 제기하고 문제를 해결하기 위한 대안을 제시하는 형태가 주로 나타나는 것은 당연하다고 볼 수 있으나, 사례에서와 같이 NGO가 정책결정 이후의 단계부터는 활동 기제가 급격히 축소되고 소극적인 모습으로 나타난다는 것을 정부를 비롯한 정책결정주체도 알기 때문에, 문제해결을 위한 더욱 강력한 정책대안을 도출하기 보다는 비판세력의 불만을 무마할 수 있는 수준으로만 결정 및 합의를 만들어냈을 가능성도 있다고 판단된다.

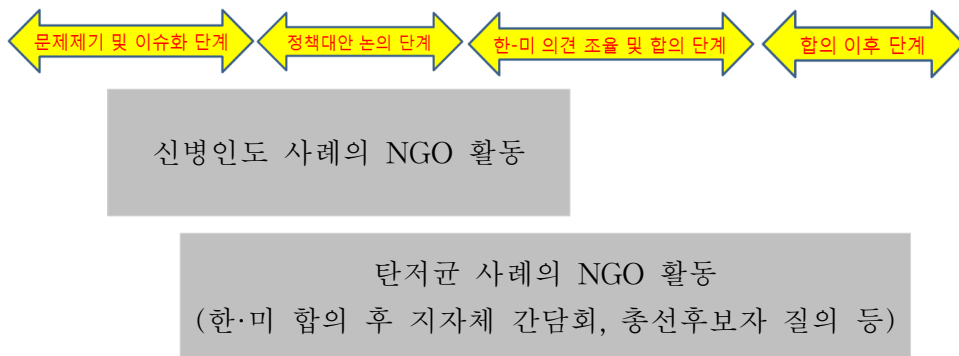
두 번째 사례를 보면, 마찬가지로 정부 내 논의 단계를 거쳐 양국 간 합의가 최종적으로 도출되기까지 NGO는 불평등한 SOFA 규정과 정부의 미온적인 태도를 비판하는 운동을 전개함으로써 정책결정과정에서 주요 참여자들에 대한 대립적 관계를 견지하였다. 이들은 NGO간 연대와 일부 정당의 지지를 득하여 정책행위자들에 대한 영향을 주고자 노력하였으며 그들이 갖고 있는 쟁점에 대한 전문성, 사회적 지명도 등을 원천으로 이용하였다.

그러나 이전 사례와의 차이점으로는 단순히 정책의제설정과 정책결정과정에서만 역할이 한정된 것이 아니라, SOFA합동위원회에서 탄저균

문제에 대한 조사를 종료, 재발방지를 위한 합의가 완성되어 공식적인 정부-주한미군 간 논의가 마무리 된 이후에도 다양한 전략을 활용, 지속적인 비판 활동을 전개해 나갔다는 것이다.

이 중에서 주목할 만한 활동으로는 이듬해 4월에 있을 제20대 총선 출마자들에 대한 압력 행사를 들 수 있는데 특히 참여연대는 총선 정책과제 발표 시 탄저균 반입과 배달사고에 대한 진상규명을 정책과제로 선정하기도 하였고, 지역사회 시민단체들과의 연합을 통해 총선 출마자들에게 탄저균 사고와 관련한 입장 표명을 촉구하는 공개 질의서를 발송함으로써 정치적인 압력을 가하고자 하였다. 또 하나의 활동으로는 탄저균 배달사고 발생 후 1년간의 시민사회 활동을 평가하는 토론회를 개최함으로써 장래의 정책 및 전략을 수립하는데 필요한 교훈을 얻고자 한 것이 있는데, 이는 NGO의 참여와 활동을 단순히 정리하는 차원을 넘어서 당시 새롭게 제기된 지카 바이러스 연구 의혹에 대한 새로운 시민활동의 출발점으로서 기능하였을 뿐 아니라 주한미군 위험물질 반입과 훈련 전반에 대한 제도적 비판과 평가로 NGO의 활동을 발전시키는 역할을 수행하였다. 본 사례의 위와 같은 차별화된 활동들의 원인은 역시 전항에서 서술한 바와 같은, NGO간 연대와 강한 영향력을 행사하는 선두 단체들이 보유한 전략 및 자원의 적극적인 활용에서 비롯된 것으로 판단된다.

<그림 4-1> NGO의 활동의 지속성



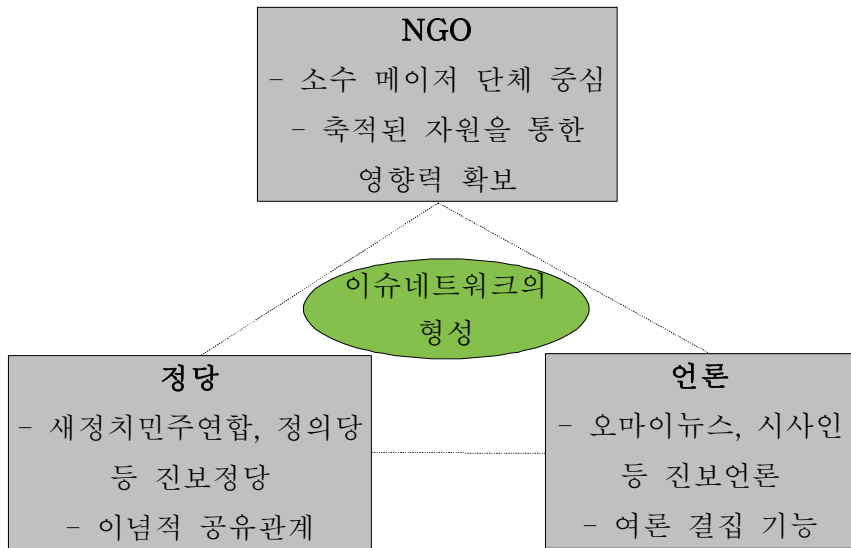
2. 상호작용의 모습

1) 기타 행위자들과의 연합

메이저 NGO의 주도적 참여를 통해 형성된 연대조직의 활동은 첫 사례와 다른 몇 가지 특징을 나타내었다. 참여연대 등의 NGO가 형성한 대언론, 대정치권 네트워크에서도 살펴보았듯이 이들은 정책적·이념적으로 지지하고 상호작용 관계를 형성해 온 정당(새정치민주연합, 정의당)의 의원들과 접촉, 이들과 공동의 활동을 도모하거나 공동 정책 토론회를 개최함으로써 해당 주제를 제도권 정치의 틀 안에 보다 쉽게 진입시키는 방법을 사용하였다. 여기에 진보성향으로 분류되는 언론(오마이뉴스, 시사인 등)의 뒷받침까지 작용하여 Hecllo가 설명한 이슈네트워크 속 공동의 이익과 사상을 공유하는 집단의 결속을 이끌어내는데 핵심적인 역할을 담당하였다. 메이저급 NGO가 축적해놓은 인적, 물적 자원과 네트워크 같은 요소들이 없는 소규모의 NGO는 이러한 형태의 접근과 활동방식을 나타내는데 상당한 어려움이 많다고 볼 수 있으며, 신병인도 사례의 경우에는 사안의 심각성과 관심도에도 불구하고 위와 같은 네트워크가 형성되지 않은 것은 이러한 요소의 부족에서 비롯되었다고 판단된다.

또한 법률 전문가, NGO활동가, 환경·보건 분야 민간전문가 뿐만 아니라 외교부 및 국방부 관계자 등 SOFA합동위 공식 주체인 정부측 인사까지 참여하는 정책토론회를 통해 제도적 개선방안에 대한 네트워크 행위자들 간의 의견 교환이 가능하도록 함으로써 보다 용이한 방식으로 공식적 참여자에게 NGO의 주장을 전달할 수 있도록 하였다. 결론적으로 메이저급 규모의 NGO가 가진 자원 활용과 이념을 공유하는 행위자들 사이의 네트워크 형성은, 비록 여전히 비제도적인 행위가 활동의 주축이 되는 한계 속에서도 정책네트워크 내에서의 상호작용을 보다 더 촉진시키고 권력 관계에 영향을 줄 수 있는 역할을 한다는 결론에 도달하게 된다.

<그림 4-2> NGO의 연대전략



2) 진행단계에 따른 전략적 대응

메이저 NGO에 의한 연대 활동이 일어나지 않고 따라서 그들이 가진 유·무형의 자원이 활용될 수 없어 무조건적인 반대활동에 국한되었다고 볼 수 있는 첫 사례의 NGO 활동과는 달리 탄저균 사례의 ‘탄저균 불법 반입 실험규탄 시민사회대책회의’는 정부와 주한미군, 그리고 정치권과 지방자치단체 등 기타 행위자들과 상호작용을 시도하며 정책과정에 참여를 시도하였다. 주로 NGO가 가진 권력자원을 토대로 하여 다른 행위자들에 대한 비판과 경쟁, 견제의 전략을 사용하였지만 때로는 전문지식을 제공하는 등 일부에서는 협력적인 모습을 보여주기도 하였는데 이는 상황적 요인을 고려하여 경쟁 또는 협력 등 극단적 선택이 아닌 두 가지 모두의 전략이 복합적 선택으로 나타났기 때문이다(양지숙, 2007).

사례에서 나타나는 특징은 전략적 상호작용과 그에 따른 비판과 견제의 대상이 정책과정의 변화에 따라 달라졌다는 것이다. 우선 SOFA합동 위원회에서 합의가 이루어지기 전까지 NGO의 주된 비판의 대상은 주한미군이었다. 접수국에 대한 최소한의 배려도 없이 치명적 물질을 몰래

반입하는 집단이라는 비난을 받으며 주한미군은 시민사회 활동의 주요 목표가 되었다. 물론 정부와 NGO의 관계가 완전히 협조적인 것은 아니었고 그동안 미온적으로 대처해온 정부에 대한 비판과 적극적 대처를 요구하는 움직임도 자주 눈에 띄었던 것이 사실이다. 그러나 일차적인 행위자에 대한 직접적 비판을 통해 여론을 더욱 쉽게 결집시킬 수 있는 전략적 장점에 따라 NGO는 주한미군의 행위에 초점을 맞추어 그들의 활동을 이끌어갔다.

반면에 정부와 주한미군의 합의를 통하여 사안에 대한 정책적 결정이 나타난 후에 NGO의 비판은 정부의 협상력 부재와 한·미 동맹 균열 방지라는 명목 하에 적극적 요구를 표출하지 못하는 저자세를 향해서 나타났다. 이처럼 정책이 결정되기 전과 후로 나뉘어 NGO의 활동 전략과 이에 따른 비판의 대상이 변화한 것이 그 특징이라고 할 수 있다.

보다 구체적으로 정부와의 상호작용을 살펴보면 NGO는 여론 형성을 통한 제도 개선의 기반을 마련함으로써 정부가 보다 나은 입지에서 협상에 임할 수 있도록 하였고 정부가 협상의 상대인 미국을 대상으로 주장할 수 있는 사항에 대한 정보 제공자의 역할을 맡게 됨으로서 협력적인 상호작용이 나타나게 되었다. 그러나 이는 부분적으로 나타나는 현상이며, 대체적인 상호작용의 형태는 정부 대응에 대한 비판과 항의, 감시 등 갈등적이고 대립적인 모습이 주를 이루게 된다.

이어서 주한미군과의 상호작용을 보면 전술한 바와 같이 지속적인 대립 및 갈등 관계를 확인할 수 있는데, NGO는 진행 과정 전반에서 주한미군에 대한 부정적 인식을 드러내며 그들의 행동과 전략이 자국의 이익을 위한 변명에 불과할 뿐이라는 비판적 자세를 공고히 하였다. 따라서 NGO가 가진 역량을 동원하여 형사고발조치 등 법적인 압력을 가하거나 지속적으로 기자회견과 집회 등을 이어나가며 주한미군에 대한 극심한 대립 관계를 유지해 나가게 되었다. 이 갈등의 기저에는 두 행위자 간 이해관계, 그리고 정책에 대한 신념 체계에서의 차이가 바탕이 되어 있는데, 특히 주한미군으로서는 NGO의 요구사항을 수용할 경우 한반도 안보 상황에서 필수적인 군사적 훈련의 실행에 차질이 생길 수밖에 없어

환경과 보건의 입장을 중시했던 NGO의 주장과는 교차점이 없는 평행선을 나타낼 수밖에 없던 것으로 보인다.

마지막으로 기타 참여자와의 상호작용 측면에서 NGO는 주로 정부와 주한미군을 대상으로 활동하였고 지방자치단체나 정치권과의 접촉은 활발하게 나타나진 않았지만, 언론을 통한 여론 형성에 기여하거나 자신들의 정치 이념과 맥을 같이해 온 진보적 정치권력의 일부 지지를 이끌어 내어 정부 등에 대한 견제 행동을 함께 하는 양상을 보여주는 등 정책네트워크를 구성하는 다양한 참여자들과의 부분적인 활동도 일부 나타나는 모습이 확인되었다. 그럼에도 NGO가 여러 행위자들과의 상호작용을 보다 발전시켜 더욱 효과적으로 참여할 수 있는 다양한 방안을 모색할 필요가 있어 보인다.

<표 4-10> 진행단계에 따른 NGO 대응의 변화

	문제제기·이슈화 ~ 정책대안 논의 단계	한·미 의견 조율 및 합의 단계	합의 이후 단계
NGO→ 정부	비판과 더불어 협력적 역할 (여론 형성을 통해 정부 협상에 대한 우호적 분위기 마련, 정보제공자)		강한 비판과 견제 (협상력의 부재, 임시방편적 제도 개선)
NGO→ 주한미군	강한 비판과 견제 (환경·보건의 가치와 한반도 안보이념의 충돌)		견제의 지속(유사 이슈로의 전환)
NGO→ 기타 행위자	언론과의 연합을 통한 여론 형성	정당 및 정치권과의 연대 추구	새로운 연대 활동의 시도

제 4 절 NGO 활동의 한계

1. 비제도적 활동에 편중된 참여

정부가 최종적 결정 권한을 가지는 전형적인 정책과정의 경우 NGO가 공식적 합의 구조 안에서 다양한 제도적 방식을 통해 정책결정과정을 이끌어가며 영향력을 행사할 수 있는 뉴거버넌스 형태의 정책결정이 일어날 수 있고 현재는 이러한 과정이 상당히 보편화되었지만, 이처럼 두 사례에서는 공식적인 기구로의 참여 등 제도적 참여보다는 비제도적 참여가 더욱 많이 나타났다. 즉 전체적인 참여방식을 보면 장외 투쟁 성격의 방식이 적극적으로 활용되는 특징을 보이며 이는 이미 서술한 바와 같이 양국의 정부 외에는 원칙적으로 여타 행위자의 참여를 배제하는 SOFA 합동위원회의 구조적 한계로 인한 것이다. 참여연대의 활동을 대표했던 평화군축센터 활동가의 인터뷰 내용이 SOFA 합동위원회 정책네트워크에 참여하는 NGO 활동의 비제도적 성질을 함축적으로 보여준다.

“(활동 계획을 묻는 질문에) … 분명한 것은 해명되지 않은 의혹에 대해서 계속 추궁하는 활동을 할 것이다. 또한 7월 한미 SOFA 합동위원회가 열릴 예정이므로 이때 위험물질의 반입을 막을 수 있도록 SOFA 개정의 필요성을 호소할 예정이다. 생물무기금지조약 위반에 대한 국제연대 캠페인이나 국정조사 청원 등도 고려하고 있다.⁴⁸⁾”

2. 초국적 NGO 연대의 비활성

오늘날 국제사회에서는 인권, 여성, 환경, 보건 등 분야에서 NGO 네트워크의 형성 및 활동이 활발하게 전개되고 있다. 이는 국경을 초월해 발생하는 복잡다기한 사회문제를 해결하는데 있어 정부와 관료들의 활동만으로는 어려움이 있기 때문이다. 초국적 NGO 네트워크의 형성은 개별 NGO가 혼자서 정부에 대응하기에는 어려움이 있을 때 국제적 네트워크를 통해 외부의 힘을 빌려올 수 있는 소위 ‘부메랑 효과’로 그 가치를 입증하며, 초국적 네트워크로써 NGO의 임무 수행과 활동은 더욱 쉽고 효

48) 참여연대 평화군축센터 이미현 팀장(투데이신문, 2015. 7. 13)

과적으로 수행될 수 있다.

그러나 메이저 NGO들이 가진 국제적 네트워크의 자원이 사례의 NGO활동에서는 전혀 시도되지 않았다. 양 사례의 이슈 모두 그 자체로 여론의 관심을 받기 쉽고 자극적이라는 점에서 NGO의 초국적 연대활동을 통해 더욱 용이하게 사회적으로 부각이 될 수 있었지만, NGO간 집단적인 활동과 이에 수반되는 내부적인 조정이 원만히 이루어지지 않은 것은 결과적으로 정책네트워크상 다른 참여자들에 대한 영향력이나 상호작용에서도 그 효과를 제대로 나타내기 어렵게 만드는 요인으로 작용하였다. 첫 사례의 경우 특히 이웃한 일본에서도 일상생활에서 미군 구성원에 의한 범죄가 오랫동안 문제되었고⁴⁹⁾ 그 개선을 가로막는 장애물로 미국과 일본 사이에 체결된 SOFA가 지목되어 왔으며, 해당 지역사회를 중심으로 활동하는 시민단체들이 강력한 비판을 통해 다양한 활동을 이어오는 등 국내에서 일어나는 현상과 상당히 비슷한 형태로 전개되고 있음에도 불구하고 한국과 일본의 NGO가 연대를 모색하는 모습은 찾아볼 수 없었다는 점에서 아쉬움으로 남는다.

또한 두 번째 사례에서도 메이저 NGO들이 각 나라별, 주제별로 형성하고 관리해온 국제 NGO 네트워크가 가동되고 있었고, 사례의 내용 또한 초국적 NGO 네트워크의 형성이 용이한 주제와 상당히 관련되어 있었으며 실제로 한국뿐 아니라 호주, 영국, 일본 등으로도 동일하게 탄저균 배달사고가 나타났다는 사실이 미 국방부 조사결과 확인되었음에도, 초국적 네트워크의 작동을 통해 이러한 연대가 모색되는 현상은 발생하지 않았다. 물론 각국의 정치·사회·문화적 배경이 같지 않을뿐더러 시민사회의 중심 의제가 상당히 다를 수밖에 없어 연대가 쉽게 나타나기는 어려운 점이 있다. 하지만 초국적 네트워크를 통해 이슈 및 문제에 대해

49) 특히 일본 오키나와의 경우, 전체 영토의 0.6%에 불과한 면적에 주일미군 시설의 75%가 집중하고 있으며 1995년 소녀폭행사건, 1996년 대학생 교통사망사고, 2016년 성폭행 및 살해 사건 등 해마다 미군에 의한 범죄가 발생하면서 지역주민과 NGO 등을 중심으로 하는 미군철폐, SOFA 개정 운동이 활발하게 진행되고 있다. (미군범죄, 미군기지 환경오염 그리고 한미 SOFA의 개정방향 정책 토론회 자료집, 2011. 12. 15)

신뢰할만한 대응책을 개발하거나 더욱 강력한 정책적 압력이 가능할 수도 있었다는 점은 분명해 보인다.

제 5 절 NGO 역할의 발전 방향

1. NGO 간 연대 활성화를 통한 네트워크에의 적극적 참여

동감담 문제 등 환경사례, 총선시민연대 등 반부패사례 등에서도 어김없이 나타난 NGO들의 연대 전략은 효과적인 활동을 위해서는 없어서는 안 될 필요조건이 된 지 오래이며, NGO들의 연대 효과는 그들의 역량 및 과업 수행에 큰 효과를 가져다준다는 중위동원(mesomobilization) 이론의 선명성을 확인시켜 주었다. 연대의 활성화는 개별화 상태의 집단과 조직이 공통된 목표를 공유함으로써 동질화되는 것을 의미하고 이를 통해 다양한 정치적 기회와 더욱 강력한 상호작용을 만들어낼 수 있다는 것을 사례를 통해 확인하였다.

NGO의 강한 연대와 일관적인 활동은 단순히 그들이 주장하는 내용이 선명하게 부각된다는 점을 넘어, 정책네트워크에서 움직이는 다른 행위자들에 대한 영향력의 강도를 더욱 높이며 입체적인 정책 활동을 펼쳐나갈 수 있다는 점을 시사한다. 정책 활동의 수준은 더욱 다양해지고, 의제 설정·여론 결집의 과정뿐만 아니라 정책과정 전반에 걸쳐 NGO의 영향력을 지속시킬 수 있고 이는 또 다른 이슈로의 NGO 활동의 전환을 가져올 수 있는 구심점이 될 수 있다. 그러나 한편으로 메이저 NGO 중심의 연대 모색은 시민들의 자발적 참여와 다양성을 기반으로 하는 NGO의 근본 가치가 부정될 수 있다는 측면에서 주의 깊은 접근이 필요하다.

2. NGO의 전문성 강화

메이저 NGO가 갖는 활동의 전문성과 축적된 경험이 NGO활동의 연대수준과 정책활동의 다양성에서 차이를 보인다는 점을 연구를 통해 확

인하였다. 이처럼 NGO는 연대 강화를 통한 외연의 확대 못지않게 내부적 자원의 강화를 통한 경쟁력 확보에도 노력을 기울여야 한다. 이를 위한 보편적 방법으로는 다양한 활동기법의 개발, 후원 등을 통한 자금력 확보와 더불어 언론을 활용한 여론형성, 능력 있는 활동가 인력풀 구축 등이 해당될 수 있다. 이를 통해 네트워크에서 가장 큰 영향력을 행사하는 정부의 역량에도 뒤지지 않는 경쟁력을 갖출 필요가 있다. 일명 ‘스타 활동가’ 또는 능력 있는 활동가들을 영입하고 이들에 대한 체계적인 교육도 요구된다. 또한 사회 각 분야별로 특화된 전문 기구로의 세분화를 통해 조직 역량을 구체화 할 필요성도 존재한다. 사례에서 보듯 영향력 있는 소수의 NGO가 정책과정에서 이루어지는 NGO 활동의 대부분을 차지하는 이른바 ‘양극화 현상’이 나타나는 것은 그만큼 그들이 축적한 경험, 전략의 가치 및 효용도가 상당히 높다는 것을 증명한다. 아울러 여러 행위자들로 이루어진 네트워크 안에서의 협의와 힘겨루기 과정에서 주도적 역할을 할 수 있는 조정 능력의 개발이 필요하다.

3. 국제적 연대방안의 모색

국내에서 영향력 있는 메이저 NGO라고 하더라도 국내에서의 활동 및 국내 NGO들과의 연대에만 치중하는 것은 지구적 네트워크와 문제 해결이 강조되는 시대에 효율적인 방안이라고 볼 수 없다. 더구나 본 연구의 사례인 미군의 주둔과 관련해서 발생하는 문제처럼 전 세계 다수의 지역, 국가에서 일어날 수 있는 정책적 이슈에 대해서는 국지적인 활동으로는 근본적인 문제해결과 대책수립이 이뤄질 수 없다. 이를 위해서는 동일한 문제로 인해 고민하는 이웃지역, 그리고 전 세계 국가의 NGO와 더욱 강력한 연대 활동을 통해 활동의 영역을 국경을 초월해 넓힐 필요가 있다.

이미 연구에서 살펴본 메이저 NGO들은 국제 연대를 위한 하부 조직을 운영 중이거나, 활동 유형과 구성원의 성격이 유사한 타국의 NGO들 간 네트워크를 구축해놓았고 지속적인 교류를 통해 관계를 형성해오고

있다. 이를 실제적인 초국적 활동으로 이끌어내기 위해서는 지역 간, 국가 간 연대의 필요성에 대한 명확한 인식, 다양한 영역에서의 공동 활동 시도 등이 이루어져야 하며 타 지역 및 국가에서 일어나는 문제점들이 언젠가는 한국적 토양 위에서 발현할 수 있다는 점을 주지하여 국외의 문제에도 깊은 관심을 가지려고 하는 메이저 NGO들의 글로벌한 태도가 필요하다고 하겠다. 물론 지구적 차원의 연대활동이 원활하게 작용하기 위해서는 국내적 차원의 활동에 대한 지원과 전략이 필요함(곽진영, 2006)은 당연하다.

4. 정부의 정책적 지원 강화 유도

NGO의 네트워크를 논할 때 살펴보았듯이 NGO활동가의 공직 진출, 정책결정자로서의 지위 획득이 활발히 이루어져 왔기에 이제는 NGO라는 제3섹터를 정부라는 행위주체와 명확히 구분 짓기 힘든 상황이 되었다고 볼 수 있다. 정부 또한 더 이상 NGO의 전문성과 역할을 무시할 수 없는 상황이며 오히려 NGO의 축적된 경험과 전문적인 능력, 그리고 그들이 보여주는 환경, 사회정의, 평화 등 특정집단과 개인의 이해로부터 벗어난 보편적 가치를 따르는 합리적 대안의 제시 능력을 활용할 필요가 있음을 알고 있다.

따라서 NGO들은 정부와 NGO간 자원의 교환이 이루어짐으로써 상호 이익을 도모할 수 있음을 인식하는 한편 정부를 대상으로도 이러한 효과를 주지시켜 정부의 정책적인 지원을 보다 강화되도록 유도하는 노력을 기울여야 할 것이다. 이미 정부와 국회에 형성되어 있는 NGO 네트워크를 이용해 지원에 대한 협조와 설득을 지속해 나갈 필요가 있다. 특히 문재인 정부 들어 증가세를 보이는 NGO 활동가들의 제도권 정치세력으로서의 진출, 정부여당의 공공기관 이사 구성에 대한 시민단체 추천권 도입 논의 등 NGO의 정책적 영향력이 더욱 활발하게 이루어지고 있는 현상은 정책지원 강화 측면에 있어 상당히 고무적이라고 하겠다. 다만 NGO는 정부공공부문과는 상이한 구조와 목적으로 탄생하여 근본 성질

과 활동 양식이 다르므로 정부 지원으로 인해 NGO에 대한 정부의 우위가 발생할 경우 정부의존적 행태가 나타날 수 있어 주의가 필요하다는 점을 유의해야 한다.

5. 제도적 참여활동의 모색

NGO의 정책적 영향력의 증대와 지위 향상은 그들을 공식적 참여자로 인정하는 협력적 거버넌스(collaborative governance)의 확대와 맞물려, 정책결정의 장(場)에 대한 참여가 더욱 활발해지고 있다. NGO를 상징하는 집회, 기자회견을 통한 여론 결집과 비판·견제의 활동은 시민사회가 성장하고 정부의 정책파트너로서 자리 잡는 데 큰 기여를 했지만 이러한 비제도적 참여만으로는 NGO의 역할 발전에 한계가 있다. 단순한 비판가 또는 조력자의 역할을 넘어, NGO의 탁월한 전문성, 신뢰성을 발판 삼아 비정부 행위자를 대표하면서 정책결정에 직접적으로 관여할 수 있는 제도적 참여활동의 적극적 모색을 통해 진정한 정책 행위자로서 NGO의 역할을 수행할 수 있을 것이다.

제 5 장 결론

제 1 절 연구의 요약

본 연구에서는 정부기관과 이익집단 모두를 포괄하는 다양한 정책행위자들의 다원적 협력관계를 나타내고 그들 간의 상호작용과 정책결정과정에서 초점을 맞추어 현상을 분석하는 정책네트워크 이론의 틀을 이용하여 SOFA합동위원회에서 다루어졌던 두 가지 사례를 NGO의 활동과 참여를 중심으로 살펴보았다. 특히 정책네트워크에서 중심적 역할을 담당하는 정부와의 상호작용을 중심으로 NGO 활동의 특징들을 파악하였으며 하나의 사례가 아닌 복수의 사례를 들어 상호 비교하는 과정을 통해 유의미한 시사점을 도출하고자 하였다.

이를 위해 정책네트워크 이론, NGO의 정책참여 사례와 정부와의 관계등을 포함하는 NGO 이론을 전반적으로 정리하였으며 이를 통해 행위자, 상호작용 및 권력 자원으로 구성되는 정책네트워크의 요소를 선정한 뒤 분석틀을 기준으로 두 가지 사례를 살펴보았다. 기소 전 신병인도 합의 사례의 경우 주한미군에 의해 발생한 성범죄라는 자극적 요소가 원인이 되었기 때문에 사건 초기 NGO와 언론에 의한 여론 주도가 활발히 이루어졌고, 이에 일부 영향을 받은 정부는 여론의 주장에 대한 부분적 수용과 함께 악화되는 여론을 잠재우기 위한 노력을 경주하였으며 주한미군 또한 이슈의 확산을 차단하기 위해 노력하는 형태의 대응이 나타나게 되었다. 이어서 탄저균 배달사고 사례는 위 사례보다 더욱 많은 수의 정부 부처가 참여하여 그들 사이의 조정의 필요성이 증가하였던 사례였으며 NGO의 문제제기와 해결책에 대한 주장에 맞서 양국 정부는 한반도 안보상황이라는 명분을 내세워 이슈에 대응함으로써 힘겨루기에서의 균형을 유지하고자 하였다.

양 사례 모두 공통적으로 NGO는 다양한 국내외 정치적 배경과 국민

의식의 변화라는 환경적 요인의 영향을 받으며 정책과정에 영향을 행사하고자 하였으나 한·미 정부간 협의 채널인 SOFA합동위원회의 성질상 공식적 참여주체로 인정받을 수 없는 한계로 인해 주로 집회, 기자회견, 토론회 등 장외 투쟁 성격의 비제도적인 참여를 중심으로 활동이 이루어졌다는 특성을 나타내었다. 하지만 NGO가 형성한 그들 사이의 연대에 주목해보면 탄저균 배달사고 사례의 경우 다양한 권력 자원을 보유한 소수 메이저급 NGO의 주도 하에 형성된 연대단체를 중심으로 활동이 이루어졌고, 이를 통해 다양한 행위자들과의 상호작용에 있어 더욱 적극적이고 입체적인 양상을 나타낼 수 있었다. 또한 어느 특정 정책과정에 국한되지 않고 정책결정 이후에서도 NGO들의 활동이 이루어지면서 유사한 의제에 대한 대응으로의 확장이 이루어지는 모습도 확인할 수 있었다.

<표 5-1> 연구의 요약

		사례의 비교	
		신병인도 사례	탄저균 사례
정책 네트워크 분석	정책 행위자	정부부처-주한미군을 중심으로, NGO 등 참여주체의 영향력 행사 시도	
	상호작용	NGO 내부의 중추적 조정 주체 없이 평면적인 상호작용	행위자들과의 입체적 상호작용
	권력 자원	영향력 있는 자원 x	다양한 자원을 이용한 전략 구사
두 사례의 주된 차이 요인		=> NGO의 연대 수준과 이를 주도하는 메이저 NGO의 특징 (전문성/네트워크/국제연대)	
		- NGO의 개별적 활동 - 소규모·이합집산적 연대	- 문제해결 위해 구성된 58개 단체 연대
		↓	↓

활동의 범위	활동 수준	- 한정된 활동 양식 - 비제도적 참여의 우위	- 다양한 활동 양식 - 제도적 참여의 시도
	활동 지속성	- 문제 제기 및 이슈화에 집중 - 양국 합의 후 활동 중단	- 합의 이후에도 지속적 활동 - 새로운 활동으로의 발전
상호 작용의 모습	기타 행위자들과의 연합	- 시도하였으나 명확한 상호작용 x	- 언론, 정치인과의 이슈네트워크 형성
	전략적 행위	- 반대, 비판 중심의 단편적 활동	- 진행 단계 및 참여자에 따른 전략적 대응

이러한 분석 결과를 통해 NGO가 지향해야 할 역할에 대한 전망을 제시하였는데 우선 다양한 경험과 전문성을 축적한 NGO를 중심으로 NGO 간 연대의 활성화를 통해 정책네트워크 내 행위자들에 대한 영향력 행사를 강화해야 할 것이며 둘째, 외연의 확장뿐만 아니라 각각의 NGO들이 비교우위에 있는 자원의 확보·축적을 위해 노력함으로써 NGO의 전문성을 강화시켜야 할 것이다. 셋째, 국제적 수준의 연대 강화방안을 모색함으로써 각국이 처한 공통의 문제점을 해결할 동력을 확보해야 할 것이며, 넷째로 정부와 형성한 상호 호혜적 네트워크를 통해 정책적 지원의 강화를 유도해야 할 것이다. 마지막으로 NGO의 상징인 집회 등의 비제도적 참여를 넘어 협력적 거버넌스의 한 축으로 자리할 수 있는 제도적 참여활동의 시도가 필요하다.

제 2 절 연구의 함의와 한계점

NGO의 활동은 정부의 외교정책 결정과정에서 중요한 변수가 되었지만, 복잡다기한 국제정치의 역학관계를 고려하면서도 동시에 국내 정치의 의사형성 과정과 국민의 여론 등을 살펴야 하는 등 입체적이고 난해

한 성질을 지닌 외교정책의 특성상 정책과정에서 이를 고려하기에는 어려움이 있었다. 더구나 주변국의 도전과 위협을 받아온 역사적 특성과 열강의 지배력이 부딪힐 수밖에 없는 지정학적 특성에 더해, 공산주의 이데올로기의 확산 방지와 한반도의 평화체제 정착이 가능할 수 있도록 정치적, 군사적으로 상당히 견고한 동맹 관계를 유지해 온 미국과의 관계에서는 미국 의존적인 정책결정이 쉽게 나타날 수밖에 없었으며 그만큼 NGO의 입지를 구축하기에는 어려움이 있었다. 그럼에도 불구하고 NGO는 꾸준히 정책과정에 참여하기 위한 노력을 지속해왔으며 국민여론을 형성하고 정부대응에 영향을 주기 위한 활동을 계속해왔다. 이에 본 연구는 주한미군 관련 한·미 당국의 최고합의기관인 SOFA합동위원회 운영에 주목하여 이 중 NGO를 포함한 다양한 정책행위자의 참여가 이루어졌고 여론의 관심을 받았던 사례들을 대상으로 참여자들의 활동, 상호작용 등을 분석하였다는 점에 의미가 있다.

SOFA합동위원회에서 만들어진 합의문, 회의록 등은 SOFA규정상 외교 문서로 분류되어 미국 측의 동의 없이 공개될 수 없는 자료이기에 관련 언론기사와 공식적인 정부부처 브리핑 등을 이용해야만 하는 한계가 있었고 또한 관련 연구가 상당히 부족한 상태에서 본 연구가 지닌 이론적 완결성 및 심층성은 많이 미흡하다. 그러나 기존 연구에서는 다루지 않았던 SOFA합동위원회 합의사례를 선정함으로써 이에 대한 관심을 환기하고 여기에 참여하는 다양한 행위자들의 활동을 분석해봄으로써 외교정책의 중요한 한 축을 차지하는 주한미군과의 협상 관계를 어떻게 설정해야 할지 고민해보는 출발점이 되었다는 점에서 본 연구의 함의가 있다. 마침 연구 중인 2017년 11월 개최된 제198차 SOFA합동위원회 회의에서는 SOFA운영의 투명성 강화를 위한 방안으로 군사기밀 등을 제외한 모든 범위의 한·미 합의 문서를 선제적으로 공개함으로써 대국민 투명성을 강화하도록 밝혔는데, 이를 계기로 후속 연구의 활성화를 기대해본다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 강상욱(2001), “우리나라 NGO의 성장에 관한 연구: 시민단체를 중심으로,” 서울대학교 행정대학원 박사학위논문
- 곽진영(2006), “동아시아 거버넌스와 NGO연대 - 일본군 “위안부” 문제 해결을 위한 초국적 연대 사례를 중심으로,” 「국제지역연구」 제15권 제3호
- 권해수·이민창(2001), “정부와 환경단체간의 협력방안 연구,” 「창립45주년 기념 국제학술대회 자료집(I)」, 한국행정학회
- 금장수(2001), “NGO가 정책결정에 미친 영향에 관한 연구,” 서울대학교 행정대학원 석사학위논문
- 김경주(2003), “김대중 정부의 모성보호정책네트워크 분석,” 「한국행정학보」 제37권 제3호
- 김광웅(2000), “협력체제(Partnership)와 효과적인 국정운영,” 「정부와 NGO: 한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표 논문집」
- 김동환·김영래(2004), “정책 평가 단계에 있어서 시민단체의 역할에 관한 사례분석,” 「한국공공관리학보」 제18권 제1호
- 김선경·원준연(2003), “도시계획 결정과정의 정책네트워크 분석,” 「행정논총」 제41권 제4호
- 김선미(2002), “한국 NGO의 정책형성과정에서의 협상적 거버넌스 분석,” 이화여자대학교 대학원 박사학위논문
- 김영인·이승중·이달곤(2007), “정책단계와 NGO의 역할유형: 교육개혁정책과정에서 NGO의 활동을 중심으로,” 「행정논총」 제45권 제4호
- 김옥일(2008), “정책네트워크 변화와 정책변동에 관한 연구: 교육행정정보시스템(NEIS) 사업을 중심으로,” 가톨릭대학교 대학원 박사학위논문
- 김정부(2001), “NGO의 조직화방식 변화와 정부-NGO관계에 관한 연구,”

서울대학교 행정대학원 석사학위논문

- 김정훈(2017), “방송분야 정책네트워크 특성 연구: 방송언론의 소유규제 완화 정책사례를 중심으로,” 「한국행정학보」 제51권 제1호
- 김준기(1999), “한국 비영리단체(NPOs)의 사회 경제적 역할에 대한 연구,” 「행정논총」 제37권 제1호
- _____ (2000), “정부-NGO 관계의 이론적 고찰: 자원의존모형의 관점에서,” 「한국정책학회보」 제9권 제2호
- _____ (2001), “한국에서의 ‘제3자적 정부’에 대한 논의,” 「행정논총」 제39권 제2호
- _____ (2006), 「정부와 NGO」, 서울: 박영사
- 김준기·김정부(2001), “NGO연구에 대한 비판적 고찰,” 「행정논총」 제39권 제3호
- 노동부(2001), “한·미 주둔군 지위협정(SOFA) 노무조항 해설”
- 박상필(1999), “시민단체와 정부의 관계유형과 지원체제,” 「한국행정학보」 제33권 제1호
- _____ (2002), 「NGO와 정부 그리고 정책」, 아르케
- 박성민(2011), “한미주둔군지위협정(SOFA) 제22조 형사재판권의 형사법적 문제와 개선방안,” 「형사정책연구」 통권 제88호
- 방민석(2002), “전자정부 구축과정의 정책네트워크 분석: 정책패러다임 변동을 중심으로,” 성균관대 대학원 박사학위논문
- 배응환(2000), “정치체제변화에 따른 정부와 경제이익집단의 정책네트워크연구: 산업정책에 있어서 전경련, 대한상의를 중심으로,” 고려대 박사학위논문
- 성지은(2004), “정책네트워크의 지속성과 변화: 이동통신 신규사업자 선정을 중심으로,” 「한국행정학보」 제38권 제1호
- 송희준(1999), “국가와 시민사회의 관계: 이론적 개념과 실천적 전망,” 「한국행정연구」 제8권 제1호
- 신광영(1999), “시민사회와 행정: 비정부조직(NGO)과 국가 정책 -외국의 사례를 중심으로-,” 「한국행정연구」 제8권 제1호

- 양대엽(2006), “SOFA개정협상사례에 대한 양면게임이론분석: NGO의 역할을 중심으로,” 서울대학교 행정대학원 석사학위논문
- 양지숙(2007), “NGO의 정책참여과정에 관한 연구: 경유승용차 허용 사례를 중심으로,” 서울대학교 행정대학원 석사학위논문
- 오승석(2006), “우리나라의 지방정부-NGO간 파트너십 유형과 발전방안,” 「정책개발연구」 제6권 제1호
- 오재일(2000), “지역사회에 있어서 지방정부와 NGO와의 관계에 관한 고찰,” 한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집
- 유대선(2004), “방송정책네트워크와 정책산출에 관한 연구: 위성방송산업 구도 결정과정분석을 중심으로,” 서울대학교 대학원 박사학위논문
- 유재원(2004), “정책과정에서 비정부기구(NGO)의 역할변화,” 「행정논총」 제42권 제4호
- 유팔무(1997), “시민 없는 시민운동의 극복,” 「당대비평」 제2호
- 유팔무·김정훈(2001), 「시민사회와 시민운동 2 - 새로운 지평의 탐색」, 서울: 한울
- 이민창(2001), “정책환경의 형성요인에 관한 연구: 영월댐 백지화 과정의 제도론적 분석”, 한국사회와 행정연구 12(2), 서울행정학회
- 이순호(1999), “노동복지정책네트워크의 변화: 고용보험제도를 중심으로,” 고려대 박사학위논문
- 이승혁(2004), “개발원조 영역에서 정부와 NGO의 관계,” 서강대 대학원 석사학위논문
- 이장희(2000), “한-미 SOFA의 시설 및 구역 관련 조항의 국제법적 문제점과 개정안,” 「국제법학회논총」 제45권 제1호
- 이창길(2007), “중앙부처의 수평적 정책네트워크 구조분석: 협력과 경쟁 그리고 권위의 관계를 중심으로,” 「한국행정학보」 제41권 제1호
- 이학주(2003), “양면 게임이론에 의한 협상사례 분석: 2001년 「한·미 주둔군 지위협정」 개정협상을 중심으로,” 인하대학교 대학원 석사학위논문

- 이현출(2001), “거버넌스와 NGOs: 의약분업 사례를 중심으로,” 「한국정치학회보」 제35권 제3호
- 정여진(2004), “한국의 외교정책 결정과정에서 NGO의 영향력 분석: 이라크 추가파병 사례를 중심으로,” 숙명여자대학교 대학원 석사학위논문
- 최병대·김상구(2004), “정책과정에서의 NGO 역할에 관한 실증적 연구: 관련 집단의 인식을 중심으로,” 「한국정책학회보」 제13권 제1호
- 최승환·박은주(1998), “SOFA 관련 분쟁사례 일지(1987-1988년),” 「서울국제법연구」 제5권 제2호
- 최종원(1999), “한국의 정부기업관계 진화과정분석,” 「행정논총」 제37권 제1호
- 홍성만(2002), “정부와 비정부조직(NGO)의 정책경쟁과 합의형성과정: 영월(동강)댐 건설을 둘러싼 정책조직과 환경운동연합을 중심으로,” 「한국행정학보」 제36권 제1호

2. 외국문헌

- Anheier, Helmut K. & Salamon, Lester M., (1998). the non profit sector in the developing world
- Ansell, Chris & Gash, Alison, (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 18(4), pp.543-571
- Coston, Jennifer M. (1998). A Model and Typology of Government-NGO Relationships. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 27(3): 358-382
- Douglas, James, (1987). Political Theories of Nonprofit Organizations, In *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, ed. Walter W. Powell, New Haven: Yale University Press
- Dowding, Keith, (1995). Model or metaphor? A critical review of the

policy network approach, Political studies

- Gidron, Benjamin., Kramer. Ralph M., & Salamon, Lester M(ed.). (1992). *Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States*. San Francisco: Jossey-Bass Publisher
- Hall, Peter Dobkin, (1992). *Inventing the Nonprofit Sector: Essays on Philanthropy, Voluntarism, and Nonprofit Organizations*, Baltimore: Johns Hopkins University Press
- Hansmann, Henry, (1987). Economic Theories of Nonprofit Organizations, In Walter W. Powell(ed.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, New Haven: Yale University Press
- Lindblom, Charles E. (1965). *The Intelligence of Democracy*. New York: Free Press
- Lipsky, Michael, & Steven Rathgeb Smith, (1989). Nonprofit Organizations, Government, and the Welfare State, *Political Science Quarterly*, 104(4)
- Nicholls, David, (1975). *The Pluralist State*, MacMillan, London.
- Rhodes, R. A. W. (1990). Policy networks: A British perspective, *Journal of Theoretical Politics*, 2
- Rhodes, R.A.W. and Marsh, D. (eds). (1992). *Policy Networks in British Government*. Oxford : Clarendon
- Salamon, Lester M., (1995). *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern State*, Baltimore : The Johns Hopkins University Press
- Salamon, Lester M. & Anheier, Helmut K., (1995). *The Emerging Nonprofit Sector: An Overview*, Johns Hopkins Nonprofit Sector Series
- Schneider, V. (1991). Policy networks and policy analysis: Scrutinizing

a new analytical toolbox, *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Boulder, Colorado: Westview Press

Waarden, F. V. (1992). Dimension and types of policy network, *European Journal of Political Research*, 21, pp.34

Young, Dennis, (1986). Entrepreneurship and the Behavior of Nonprofit Organizations: Elements of a Theory, in Susan Rouse-Ackerman(ed.), *The Economics of Nonprofit Institutions: Studies in Structure and Policy*, Oxford University Press: 161-184

_____ (2000). Alternative models of government-nonprofit sector relations: Theoretical and international perspectives, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 29(1), pp. 149-172.

3. 홈페이지

외교부 www.mofa.go.kr

참여연대 www.peoplepower21.org

민주사회를 위한 변호사모임 minbyun.org

녹색연합 www.greenkorea.org

조선일보 www.chosun.com

중앙일보 joongang.joins.com

동아일보 www.donga.com

한겨레 www.hani.co.kr

경향신문 www.khan.co.kr

오마이뉴스 www.ohmynews.com

Abstract

An Analysis of Participation and Role of NGOs in Policy Network

- focusing on the SOFA Joint Committee -

Kim Taehyeon

Public Policy

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

Along with the remarkable growth of civil society and increase of its influence, NGO sector is functioning as a significant participant in the policy-making process. There have been numerous research analyzing various policy cases that could give a glance at activities and roles of NGOs. Especially, the significance of research examining the relationship and interaction among various policy actors including government agencies beyond micro-analysis on individual participants based on complication of society has been increasing. This study aims to conduct a micro-analysis by discussing the participation and the role of NGOs based on policy network theories suitable to explain the pluralistic interaction relationship among government agencies that

conduct central role in policy-making and other actors. The study focused on participation of NGOs and interaction with Status of Forces Agreement(SOFA) joint committee which decides policy through negotiation between Korean government and US Armed Forces in Korea representing the US government.

Two cases introduced in the paper include the participation of multiple actors that brought about national attention and controversy, with particularly remarkable expression of efforts for exercise of NGO' s influence and active interaction among actors which made them suitable for analysis. Thus, the study examined the ways in which NGOs took part in the policy network. Also, the study sought to draw up implication from the process of comparing and evaluating the NGOs activities in two cases.

As the result, it was confirmed that NGOs are influenced by environmental factors such as various domestic and international political background and changes in national consciousness, and they try to exercise influence on policy procedure, but as they are limited in being recognized as formal participant of SOFA joint committee, the negotiation channel between Korean and US government, it mostly conducted non-institutional participation such as demonstration, press conference or panel discussion. However, the two cases showed significant differences in terms of coalition. Coalition formed by major NGOs with larger network, various political participation experiences as pivots tend to be more active and solid in interacting with other policy actors, and the influence of their resources were not limited to policy agenda setting procedure or policy decision procedure which shows the major activity of NGOs.

Through this, some policy implications were sought in regards to NGO' s participation and role. First, there is a need to build the

collaborative governance and to improve the political capability based on reinforcement of power resources. Also, it is important to develop various strategies that could enhance its role in interacting within policy network. Likewise, this study analyzed participation of NGOs based on specific cases to settle the desirable role of NGO within policy network formed in policy procedure that is developed in more diverse and comprehensive ways.

keywords : NGO, Policy Network, Government-NGO Relationships, SOFA Joint Committee

Student Number : 2014-23703