

테러방지법 정책변동의 다각적 고찰*

김민정**

조민효***

본 연구는 ‘테러방지법 정책변동’ 과정을 연구함에 있어 Kingdon의 다중흐름모형과 정책환경 및 정책하위체제의 공식·비공식 참여자들의 상호작용을 고찰하는 Sabatier의 정책옹호연합모형을 융합한 모형을 활용하였다. 10년 이상 정책변동을 겪은 테러방지법은 찬성 및 반대 연합들 간 합의안을 도출하지 못한 채 필리버스터 기간 동안 서로를 과장되게 비꼬고, 릴레이 시위, 천막농성을 벌인 끝에 새누리당의 단독표결로 정책 산출되는 상호적대화(devil shift)를 경험하였다. 이러한 갈등 국면에서 테러의 위협 확대라는 문제의 흐름과 보수정당이 과반의석을 확보한 정치의 흐름을 결합시킨 정책혁신가는 정책산출에 중요한 역할을 한다. 이에 대한 정책적 함의로 첫째, 정책변동에서 상호적대화처럼 극단적 제로섬에 치달는 것을 예방하기 위하여 정책학습을 유도하는 제도적 개선이 필요하다. 둘째, 법을 정당화하는 것은 단순한 투표를 넘어선 실제적인 숙의임을 강조하는 숙의 민주주의를 구현할 필요가 있음을 도출할 수 있다.

[주제어: 상호적대화, 정책옹호연합모형, 다중흐름모형, 테러방지법, 정책변동]

I. 서론

최근 발생한 ‘파리 연쇄 테러사건’과 ‘15세 김군 IS 가담 사건’ 등은 테러에 대한 국가의 적극적인 위협 관리가 필요하다는 공감대를 불러일으켰다. 과거에는 알 카에다와의 전쟁에 협력하는 일부 국가들만 테러의 위협을 느낀 반면, 최근의 양상은 IS의 무차별적인 테러로 인한 인명피해와 문명파괴에 노출 정도가 크고 사이버를 통한 뉴테러리즘까지 등장하며 반테러법의 입법 필요성이 증대되었다(조호대, 2007). 이러한 배경으로 선제적·예방적인 테러대응을 위한 법제화의 움직임이 가속화되며 2016년 3월에 테러방지법이 국회 본회의를 통과하였다.

테러방지법은 테러예방과 국민의 공공안전을 도모 측면에서 입법당위성을 인정할 수 있으나 동법의 제정 후 사회적으로 많은 문제를 수반하였다. 우선, 국민의 기본권을 침해할 소지

* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2016S1A3A2924832).

** 성균관대학교 국정전문대학원 석사과정, 주저자

*** 성균관대학교 행정학과 / 국정전문대학원 부교수, 교신저자

가 있다. 테러방지법은 법적으로 국정원에 정보수집권을 부여해 테러위험인물에 대한 감청을 할 법적근거를 제공하였다. 테러방지법 제정 후 2016년 상반기에 국정원의 감청집행건수는 2,388건으로 전년도 하반기(1,267건)에 비해 2배 가까이 증가하였다. 테러방지법을 제정하기 전에는 국정원을 비롯한 국가기관의 감청집행건수가 감소추세였음(미디어오늘, 2016.11.1)을 고려할 때 국정원의 감청집행 건수 의 증가는 테러방지법의 시행과 무관하지 않다. 둘째, 테러방지법 시행 후에도 갑론을박이 이어지며 사회적 혼란을 야기했다. 테러방지법 통과 두 달 후, 49개 시민단체들이 테러방지법의 독소조항 폐기에 대해 시민 3천 768명이 서명한 의견서를 국무조정실에 전달하였다(연합뉴스, 2016.5.4). 그로부터 한 달 후, 민주사회를 위한 변호사 모임은 테러방지법에 대한 헌법소원을 청구하여 테러방지법으로 인한 사회적 갈등이 불어졌다. 셋째, 테러 발생 시 컨트롤타워 역할을 해야 하는 대테러센터의 실효성에 대한 비판이 제기되었다. 이는 2016년 10월 필리핀 이슬람 무장 테러단체가 한국 국적 선박을 습격한 ‘선장납치 사건’이 발생했을 때, 대테러센터가 제대로 작동하지 못한 채 결국 외교부의 주도 하에 사건대책본부가 새롭게 구성되었기 때문이다(정책브리핑, 2017.1.14.). 테러방지법 제정 이후 나타난 위의 문제들이 발생한 근본적인 원인과 해결방안을 모색하기 위해 논란이 많은 테러방지법의 법제화 경위를 상세히 살펴 볼 필요가 있다. 따라서 본 연구는 테러방지법의 15년간 정책변동과정을 체계적으로 분석하여 문제들이 발생한 원인을 규명하고 정책적 제언을 제시하고자 한다.

기존의 테러방지법에 관한 연구들은 공공안전 보장을 구현하면서 정보수집 등으로 인한 국민의 기본권 침해를 최소화하도록 법적 균형을 모색하고 제안하는데 주력하였다(Warbrick, 2004; Williams, 2015; 양승돈·안영규, 2011). 이러한 논의가 있어왔음에도, 한국에서 테러방지법 제정 후 국민의 기본권 침해와 사회적 갈등이 발생한 것은 문제 발생의 원인진단을 위한 테러방지법의 변동과정에 대한 분석, 특히 다양한 정책참여자들의 활동에 대한 이해가 필요함을 시사한다. 정책대안을 탐색하고 선호하는 정책대안을 법제화하기 위해 활동한 정책하위체제 내의 다양한 정책참여자들의 상호작용에 따라 정책산출과 그 영향이 달라질 수 있기 때문이다. 이때 정책참여자란 공식적 참여자인 국회의원과 정부기관만이 아니라 비공식적 참여자로서 시민단체, 언론 등을 모두 포함한다.

그러나 본 연구의 목적은 단순히 여러 문제를 안고 있는 테러방지법이 정책대안들 중 최적대안으로 선택된 것인지를 검토하고자 함이 아니다. 본 연구는 사회·문화·제도적인 맥락 속에서 한국의 테러방지법 정책이 어떻게 산출되었는지를 입체적으로 밝히고자 한다. 서구권의 국가들이 2001년 9·11테러 사건의 여파로 그 해에 반테러법을 마련한 것과 달리 한국에서 테러방지법이 15년 동안 국회에서 계류된 것은 한국의 특수한 사회·역사적 경험에서 기인하였다고 할 수 있다. 과거 전두환 정부 때 군사 쿠데타로 정권을 획득하고 원활한 국정수행에 장애요인을 제거하기 위한 수단으로 국정원이 악용되었다. 국정원은 정치개입, 월권행위, 정보독점을 자행하면 인권 유린이 있었기에(채성준, 2015a) 국정원에게 특정 권리를 부여하는 최근의 테러방지법 제정과정에서 난관이 상당히 많았을 것이라 예상해 볼 수 있다. 또한, 테러방지법은 제도적으로 국회선진화법이 처음 시행된 19대 국회 때 산출된 정책으로, 국회에서 소수의 권리의 상징인 무제한토론제도인 ‘필리버스터’가 처음 실현된 사례이다(차동

육, 2016: 207-208). 따라서 테러방지법 정책형성과정을 평면적으로 국회에 상정된 시간 흐름 순으로 살펴보는 것이 아니라 당시의 정치적 흐름, 정책의 외부환경과 정책하위체계 내 다양한 참여자들 간 상호작용 등을 분석하여 역동적으로 정책변동과정을 분석하는 것이 바람직할 것이다.

Sabatier의 정책옹호연합모형은 외부환경과 옹호연합간의 영향을 살펴볼 수 있고 옹호연합간의 갈등과 조정을 잘 보여주는 모형이다(김인자·박형준, 2011). 이를 테러방지법의 정책변동과정에 적용한다면, 한국적 맥락에서 테러방지법이 형성되기까지의 사회·문화·제도적인 영향과 정책참여자들의 활동을 입체적으로 설명해낼 수 있다. 테러방지법의 변동과정은 15년 동안 국회에서 상정만 되다가 2015년 11월 이후 급격히 논의가 가속화 되고 결국 법제화되는 특징을 보인다. Kingdon의 다중흐름모형은 비합리성을 기반으로 한 쓰레기통모형이 발전된 모형으로 정책혁신가의 활약과 함께 단시간에 정책의 창을 통해 정책이 산출되는 양상을 분석해내기에 용이하다(Kingdon, 2003). 정책옹호연합모형에 다중흐름모형을 함께 적용 시, 15년 동안 논의만 되던 테러방지법이 어떻게 2016년 3월에 제정될 수 있었는가에 대한 보다 명료한 분석이 가능할 것으로 기대된다.

본 연구의 목적은 Sabatier의 정책옹호연합모형과 Kingdon의 다중흐름모형의 융합모형을 활용하여 상호적대화가 나타난 테러방지법 정책변동 과정을 다각적으로 분석하여 정책산출 후 나타난 문제 해결의 실마리를 제공하는 것이다. 더 나아가, 테러방지법과 유사하게 헌법가치의 충돌 혹은 정책참여자들 간 갈등이 치열한 정책의 정책변동 및 입법과정에 시사점을 제공하고자 한다.

II. 정책변동 및 테러방지법 관련 선행연구 검토

1. 정책변동에 관한 연구

정책변동에 관한 기존의 국내 선행연구들은 규제정책, 교육정책, 보건정책, 전력정책, 복지정책 등 다양한 분야에서 이루어져 왔다. 연구 동향을 조명해보건대, 정책변동 모형을 적용해 치열한 갈등을 수반한 정책의 변동과정을 다양한 정책하위체계 내·외부적 요인들과 정책참여자들 간의 상호작용을 살펴보는 연구들이 주류를 이루었다(김인자·박형준, 2011; 김진식 외, 2013; 신용배, 2010; 양승일, 2006b, 2009; 이동규 외 2013; 이승모, 2014; 이현정, 2015; 전진석, 2014a; 최성구·박용성, 2014). 이러한 갈등사례에 대한 연구가 다수를 차지하는 것은 정책변동 과정에서 사회적 수렴을 위한 대화와 타협 및 조정에 도달하기까지 여러 제도적·비제도적인 입법난관들이 존재하기 때문일 것으로 이해된다. 이러한 맥락에서 기존의 정책변동에 관한 연구들은 크게 (1)갈등의 중재 및 해소를 통한 정책변동을 겪은 경우, (2)정책변동은 있었으나 정치적 영향이나 법원의 판결이 절대적 영향을 미친 경우와 (3)정책변동에 실패한 경우의 세 가지로 분류할 수 있다.

정책하위체제 내에서 갈등의 중재 및 해소가 나타난 연구들은 상대적으로 논문의 편수는 적었으나, 정책학습이나 중재를 통해 합의점을 찾아낸 성공 사례에 관한 연구라는 점에서 의의가 있겠다(Fischer 외, 2016; 신용배, 2010; 이동규 외, 2013; 장현주·정원옥, 2015). 구체적으로, 신용배(2010)은 공장총량제의 정책변동을 정책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework: ACF)을 이용하여 분석하였다. 분석결과, 공장총량제 정책하위체제를 구성하는 찬성옹호연합과 반대옹호연합들의 상호작용과 정책학습은 1994년 수도권정비계획법의 개정으로 도입된 공장총량제 정책의 내용이 규제완화의 방향으로 변화하도록 영향을 주고 있는 것으로 나타났다. 이때 상호작용과 정책학습은 찬성옹호연합과 반대옹호연합이 주관하거나 후원하는 전문가 집단의 포럼, 각종 토론회, 간담회, 공동건의서, 공동성명서, 결의문, 항의방문 및 시민대회, 관계부처 장관과의 면담 등 다양한 방식으로 이루어졌다. 즉, 국내의 정책변동에서도 정책학습에 의한 정책변동이 가능함을 시사한다. Fischer 외(2016)는 정당이나 이익단체가 아닌 정부 행위자들 간 갈등은 상호적대화로 발전하기 보다는 정책지향학습이 가능할 것이라 주장하였는데, 이와 유사한 맥락에서 ACF를 적용해 섣다운제 도입 과정을 분석한 이동규 외(2013)는 연합의 구성원에 정부 관계자들을 다수 포함하고 있어 상대적으로 신념체제의 간극이 작고 중재가 용이하였음을 발견하였다. 또한, 강제적 규제를 통해 게임 중독으로부터 청소년을 보호하려는 섣다운제 찬성 옹호연합과 자율적 규제를 통해 게임산업을 위축시키지 않으려는 섣다운제 반대 옹호연합 간 갈등은 국무총리실과 법제사법위원회의 중재를 거쳐 합의에 이르렀다. 이처럼, 한국적 맥락에서도 찬성 및 반대옹호연합에 정부관계자가 다수 포진하고 정책중재자가 등장하는 경우는 중재를 통한 합의안을 도출하거나 정책학습이 나타날 수 있다고 파악되고 있다. 다만, 합의안은 도출되었으나 과정상의 문제가 있을 수 있음을 지적한 연구도 존재하였다. 장현주·정원옥(2015)는 반구대 암각화 보존 사례에서 첨예한 갈등을 벌이던 문화재청과 울산시가 암각화 보존방안에 대한 합의점을 도출했다는 점에서 갈등의 중재가 이루어졌음은 인정할 수 있으나, 여전히 합의안은 정부 간, 그리고 정부 내 비대칭적 권력관계와 암각화 보존 대책 추진의 시급성으로 인해 짧은 기간 내 국무조정실의 중재로 도출된 한계를 지남을 지적하였다.

다음으로, 정책변동은 이루어졌으나 갈등이 해결되지 못하였거나 정치적 영향 혹은 법원의 판결 등에 의해 갈등이 소강되는 정책변동 과정을 분석한 연구들이 존재하였다(백승기, 2008; 양승일, 2009, 2011; 이현미·박종구, 2015; 이현정, 2015; 전진석, 2014a; 최성구·박용성, 2014). 이러한 부류의 연구들은 정책변동의 사례 중 가장 다수를 차지하는 연구로, 국내에서는 정치적 영향, 정책선도자의 의지, 혹은 법원이나 헌법재판소의 판결에 의해 정책학습이나 중재 없이 정책변동이 일어나는 정책이 많음을 시사한다. 이현정(2015)은 진주의료원 폐업 사례를 ACPS모형을 사용해 분석하였다. 진주의료원 폐업 결정 이후에도 노조는 의료원 재개원을 위해 계속 투쟁을 벌여 치열한 갈등이 나타났는데, 이 사례에서는 도지사라는 정책선도자 변수가 정책변동에 절대적인 영향을 미친 것으로 나타났다. 진주의료원 정관은 도지사가 독단적으로 진주의료원에 대한 의사결정을 할 수 있는 기반을 제공하였으며 이는 주민투표마저 거부하는 결과를 초래하였다. 양승일(2009)은 서울추모공원건립정책을 Sabatier의 옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework: ACF)과 Kingdon의 정책흐름모형(Policy Stream Framework:

PSF)의 융합모형인 ACPS 모형을 적용해 장묘시설을 둘러싼 복지정책변동 과정을 분석하였다. 분석을 통해 외적환경의 영향 하에서 정책대안의 흐름이 촉발기제로 정책변동의 창을 열면서 옹호연합들 간의 갈등이 극에 달하다가 대법원의 최종판결에 따라 서울추모공원 건립이 확정되고 정책의 창이 닫히었다. 이러한 분석을 통해 옹호연합 간의 오랜 갈등과 긴 정책변동 과정은 혈세의 낭비를 야기할 수 있음을 도출하였다. 이와 유사하게, 최성구·박용성(2014)의 연구에서도 세종시 정책변동을 둘러싼 갈등이 다양한 상호작용과 연합 간의 정책학습을 통해 해결된 것이 아니라 헌법재판소의 판결에 의해 소강되는 양상을 보였다. 이현미·박종구(2015)는 '무상보육정책' 변동과정 분석결과, 일반적인 정책변동과정에서 나타나는 정책문제와 정책대안에 대한 숙려과정을 거치지 않고 '선거'라는 계기를 통해 급격히 결정된 정치적 흐름이 정책변동에 지대한 영향을 미쳤다고 분석하였다. 이러한 연구들은 한국에서 갈등을 수반한 정책변동이 10년 이상의 오랜 정책변동 기간을 가졌음에도 불구하고 정치적 영향이나 법원 또는 헌법재판소의 판결에 의해 정책이 산출되고 갈등이 종결되는 경향이 있음을 보여준다. 한편, 정책변동이 실패한 사례를 분석하여 정책변동의 실패 요인을 분석한 연구도 존재하였다(이승모, 2014). 이승모(2014)는 옹호연합모형이 상정하고 있는 옹호연합들 간의 상호작용을 통한 정책변동의 갈등관리 매커니즘이 작동하지 않는 원인을 규명하고자 하였으며, 분석결과 정책변동의 매커니즘 중 정책학습과 협상을 통한 합의노력이 공공갈등 해결에의 실천적 의의를 지남을 도출하였다.

이처럼 국내 정책변동에 관한 연구들이 다수 존재하나, 갈등이 정책학습이나 중재를 통한 합의안 도출로 이어지며 해결되기 보다는 정치적 영향이나 법원 혹은 헌법재판소의 판결에 의해 급격히 정책변동을 경험하는 사례연구가 대다수를 차지함을 볼 수 있다. 이러한 특성으로 인해 이전 연구들은 바람직한 갈등관리 매커니즘에 대한 탐색이 부족하다는 한계점이 있으며, 실제 갈등이 악화되는 과정에 주목하여 상호적대화라는 갈등해결 실패의 과정을 심층적으로 분석한 연구도 미흡하였다. 따라서 본 연구는 극단적인 갈등양상에 치달는 테러방지법의 정책변동을 다각적으로 분석하여 갈등을 수반하는 정책변동에 관한 학문적, 이론적 기여를 함과 동시에 갈등관리 매커니즘에 대한 방향성을 모색하고자 한다.

2. 한국의 테러방지법에 관한 연구

한국의 테러방지법에 관한 기존의 연구들은 크게 두 흐름을 보인다. 국민의 기본권 침해를 최소화하면서 테러예방을 실현하기 위한 입법 탐색 연구들과 그 동안 국회에 상정된 대안들을 비교한 테러방지법 정책대안에 관한 연구들로 구분된다.

선행연구들 중 대부분은 법적 측면에서 입법필요성을 주장하거나 입법한계를 지적하고 제언을 하는 법적측면의 접근이 이루어졌다(김승대, 2014; 김희정, 2016; 양승돈·안영규, 2011; 이계수, 2007). 김승대(2014)는 미국의 테러방지법인 패트리엇 법의 현황을 살펴보고 이를 통해 한국에서 테러방지법이 입법 시 고려되어야 할 부분을 제시하는 헌법적 연구가 이루어졌다. 이계수(2002)는 테러방지법이 16대 국회에서 발의된 당시에 법적검토를 한 연구로, 분석결과 기존의 법체제로 충분히 테러 방지가 용이함을 밝혔고 반테러법안이 현실성과 실효

성이 낮은 반면 국민에 대한 인권침해 가능성이 매우 높음을 지적하였다. 김희정(2016)은 최근 제정된 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법」은 19개의 규정만으로 구성되어 있어, 테러방지법이 어떻게 적용되고 국가가 어떤 방식으로 임무수행을 할 것인지에 대해 알기 어렵다고 비판하였다. 또한 헌법적 가치가 테러방지법과 어떻게 연결되는지에 대한 분석을 통해 테러방지법이 정보기관에게 권한을 주고 끝내는 법이 아니라 자유와 안전에 대한 규범적 형량이 헌법적 기준에 맞아야함을 지적하였다. 이러한 연구들은 테러방지법 제정되기 이전부터 테러방지법이 헌법의 가치에 부합되는지에 대한 연구가 진행되었음을 보여준다.

다음으로, 테러방지법 정책변동 과정에서 나타난 다양한 정책참여자들의 활동이나 문제·정치·대안 등의 전개로 다각적으로 분석하지는 못한 한계가 있으나 정책형성 과정을 분석한 연구들이 소수 존재하였다. 이대성(2009)은 한국의 16대 국회에서 18대 국회 기간 동안 테러방지법의 입법과정 연혁을 분석하였다. 윤해성(2016)은 테러방지법과 시행령을 비교분석하였으나, 두 연구 모두 정치의 흐름이나 정책 대안의 변화 하나만을 분석했다는 점에서 다각적인 분석을 하지 못한 아쉬움이 있다. 이상의 논의를 종합해 보건대, 테러방지법이 헌법의 가치에 부합되는지에 대한 논의가 오랜 기간 진행되었음에도 테러방지법 시행시기에 헌법소원이 제기된 것을 비추어 보아 찬성 측과 반대 측간의 정책학습이 원활히 이루어졌는지에 대한 정책변동 과정에 관한 연구가 필요함을 알 수 있다. 또한 정치나 정책대안의 한 흐름만 살펴보는 것이 아니라 동시에 다각적인 접근으로 테러방지법 정책변동 과정을 분석할 필요가 있다.

다중흐름모형과 정책옹호연합모형의 융합모형을 활용해 한국의 테러방지법 변동과정을 살펴본 연구가 한 편 있었다. 채성준(2016)은 테러방지법의 정책변동에서 박근혜 정부 시기에는 보수정당이 여대야소를 이루며 정치적인 제반이 갖춰지고, 파리 연쇄테러 사건이라는 문제의 흐름이 결합되며 정책이 산출되는 과정을 분석하였다. 위의 선행연구들과는 달리 정치의 흐름이나 정책대안의 흐름에 매몰되지 않는 다중흐름에 대한 분석을 하였고 15년 동안 정책변동을 겪던 테러방지법이 왜 2016년 3월에 통과하게 되었는지에 대한 분석이 잘 이루어졌다. 그러나 보수정권으로의 교체로 인한 정치의 흐름에 주목하며 정책산출의 맥락을 해석함으로 인해 공식적 참여자인 국회, 정당, 정부기관이 아닌 다양한 비공식 참여자들과 공식적 참여자들의 연합 내부의 유기적인 신념 공유와 찬성·반대 연합 간의 정책학습에 대한 분석이 이루어지지 못한 한계점이 있다. 다시 말해, 테러방지법 사례에서 상호적대화에 치달을 정도로 갈등이 심화된 것은 시민단체와 공식적 참여자들이 연합하여 강한 네트워크를 구성한 반대옹호연합과 그에 상응하는 찬성옹호연합이 릴레이 시위와 필리버스터, 언론 매체의 활동 등의 전략을 구사하는 상호작용에서 기인한 것인데 그에 대한 분석이 미흡하였다. 따라서 본 연구는 이러한 한계점들을 보완하여 시민단체를 포함한 비공식적 참여자들까지 주목해 다양한 연합 내부의 구성원들 간의 신념체계 공유와 연합 간의 권익위 학습에 대한 분석을 추가하고자 한다. 또한, Sabatier의 정책옹호연합모형을 활용한 기존의 선행연구들에서 흔히 간과하는 분석요소인 정책변동 추동경로와 상호적대화(devil shift)의 개념까지 적용하여 논란이 많은 테러방지법이 극적으로 본회의를 통과하는 역동적인 과정을 입체적으로 분석해낼 것이라는 점에서 차별성이 있다.

Ⅲ. 분석의 틀: 정책옹호연합모형과 다중흐름모형의 융합모형

1. 기존의 단일정책 모형

1) 다중흐름모형과 정책옹호연합모형

정책변동을 설명하고자 하는 이론은 다수 존재하나 가장 잘 알려진 이론적 기여로는 Kingdon의 다중흐름모형(Multiple Stream, MS)과 Sabatier의 정책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework, ACF)이 있다(이동규, 2012). 먼저, Kingdon의 다중흐름모형은 독립적인 문제·정치·정책대안의 세 가지 흐름을 상정하여 정책변동 과정에서 어떠한 문제제기와 정치적 논의, 대안의 탐색이 이루어졌는지를 다각적으로 분석할 수 있다. 또한 세 흐름이 우연히 일치하게 될 때 정책대안이 산출되는 비합리적인 과정을 정책의 창을 통해 설명해 낼 수 있다(Anderson, 2006: 89; Kingdon, 2003)는 점에서 국회에서 조속히 입법이 되는 사례도 충분히 설명해 낼 수 있다는 이점이 있다. 정책의 창은 비교적 짧은 시간만 열리므로 이 시기에 정책혁신가를 비롯한 정책참여자들이 어떤 활동을 하는지에 따라 정책이 산출되기도 하고 정책이 산출되지 못한 채 갈등만 겪다가 창이 닫히기도 한다(Kingdon, 2003; 성육준, 2013).

반면, Sabatier의 정책옹호연합모형은 장기적인 정책의 변화과정을 설명하기에 매우 유용한 분석틀이다(전진석, 2014b). 오랜 기간 정책이 논의되는 과정에서 신념체계를 공유하는 두 개 이상의 옹호연합이 형성되고 해당 옹호연합들이 자신의 신념체계를 정부 정책에 관철시키기 위해 서로 경쟁하고 조정하는 모습을 정책옹호연합모형으로 관측해낼 수 있다. 이러한 과정에서 옹호연합들이 안정적·역동적 외적변수를 재원으로 활용하기도 하고 외적 환경이 제약으로 작용하기도 하며, 정책하위체제와 정책을 둘러싼 외적환경이 상호작용하는 과정을 분석할 수 있다(Sabatier&Jenkins-Smith, 1993: 211-232). 한편, 정책옹호연합모형에서 정책하위체제의 참여자들을 옹호연합으로 보기 위한 필요조건은 연합의 구성원들이 상당부분 조정의 과정을 거치며 신념체계를 공유해야 한다는 것이다(Weible&Sabatier, 2005; Sabatier&Jenkins-Smith, 1993).

2) Sabatier의 상호적대화와 정책변동의 추동경로

최근까지도 국내 선행연구에서는 적용된 경우가 적으나 테러방지법 정책변동을 설명하기에 유용한 개념으로 ACF의 구성요소 중 상호적대화(Devil Shift)와 정책변동의 추동경로가 있다. 본 연구는 테러방지법 정책변동 과정 전반에서 나타나는 갈등과 조정의 양상을 입체적이고 체계적으로 분석하는 것을 목적으로 하는바, Sabatier의 상호적대화와 정책변동과정 추동경로에 관한 개념도 분석에 포함하였다.

상호적대화란 높은 갈등 국면이 나타나는 특정사안에서 정치적 행위자들이 상대방을 악마로 보는 상황을 의미하며 예를 들어, 상대방을 실제보다 더 강하고 악하게 보는 것이다(Sabatier, Hunter&McLaughlin, 1987: 451). Sabatier, Hunter&McLaughlin(1987)은 상호적대화의 상황에서 나타나는 다음의 네 가지 주요한 특징을 제시하였다. 첫째, 행위자들은 스스로를 공

공선을 고려하며 행동하는 합리적인 주체로 인식하는 반면 상대방의 동기나 합리성을 비방할 것이다. 둘째, 행위자들은 자신이 속한 연합의 대부분 구성원들보다 상대방이 더 영향력이 클 것이라 인식하고, 스스로의 영향력은 낮을 것이라 예상한다. Max Weber은 “권력이란 저항에도 불구하고 사회적 관계에서 자신의 선호를 투영시키고자 하는 모든 기회들을 의미한다”고 정의하였다(Weber, 1980; Fischer 외, 2016: 12 재인용). 이러한 정의는 정책결정의 과정에서 자신의 선호를 투영한 정책을 산출시키기 위해 권력을 발휘하는 상황에서 상대방의 영향력이 더 크다고 인식하는 상호적대화가 일어날 수 있음을 설명하기에 용이하다. 셋째, 행위자들은 상대방의 행동을 같은 연합 구성원들의 행동보다 더 엄격한 기준으로 평가하고, 스스로의 행동은 유리한 방식으로 평가할 것이다. 넷째, 서로를 왜곡하여 보는 상호적대화의 정도는 연합들 간 신념 사이의 거리와 상관관계가 있을 것이다. 상호적대화의 결과로 정책참여자들은 반대 측 연합의 정책신념이 자신들의 정책신념과는 간극·차이가 심하다고 인식한다. 정책신념은 정책참여자들의 정책 이슈에 관한 활동 선택 기준이 되며 연합 내부의 결속력을 높이는 매개이다(Sabatier 1987; Sabatier&Weible 2014). 이에, 실제 보다도 연합 간의 정책신념이 공유되는 부분이 적다고 오인하는 상호적대화의 결과는 결국 상대 연합을 더욱 악하다고 인식하게끔 하기도 한다(Fischer 외, 2016: 312).

옹호연합의 신념체계에 변화나 정책변동을 야기하는 정책변동의 추동경로는 다음의 네 가지를 포함한다(Jenkins-Smith&Sabatier, 1999; Sabatier&Weible, 2016). 첫째, 정책학습으로 정책의 목표나 성과에 대한 새로운 경험이나 정보 습득을 통해 생각이나 신념이 바뀌는 것을 의미한다. 둘째, 외부적 동요나 충격은 사회경제적 조건의 변화, 정권교체, 다른 하위체제에서의 영향이나 여론에 대한 주목 등을 포함한다. 셋째, 내부적 충격은 정책하위체제 내에서 발생한 사건으로, 주로 소수와 옹호연합은 그들의 정책핵심 신념을 강화 시키는 방향으로 나타나고 다수와 옹호연합은 그들의 신념이나 정책에 대한 회의감이 증폭되는 양상으로 충격이 오는 경우가 많다. 넷째, 합의는 전문가 포럼 등을 통한 옹호연합들 간의 학습촉진 과정에서 이루어지는 경우가 많으며 주로 더 납득이 갈 만한 대안이 나타나지 않을 때 발생한다. 이러한 정책변동의 추동경로는 정책 변동의 분석기간을 통틀어 정책 변화 혹은 연합의 신념체계의 변화가 일어나게끔 촉발한 것이 무엇이고 어떻게 정책이 변동하게 되었는지의 큰 그림을 파악할 수 있게 해준다.

2. 융합모형

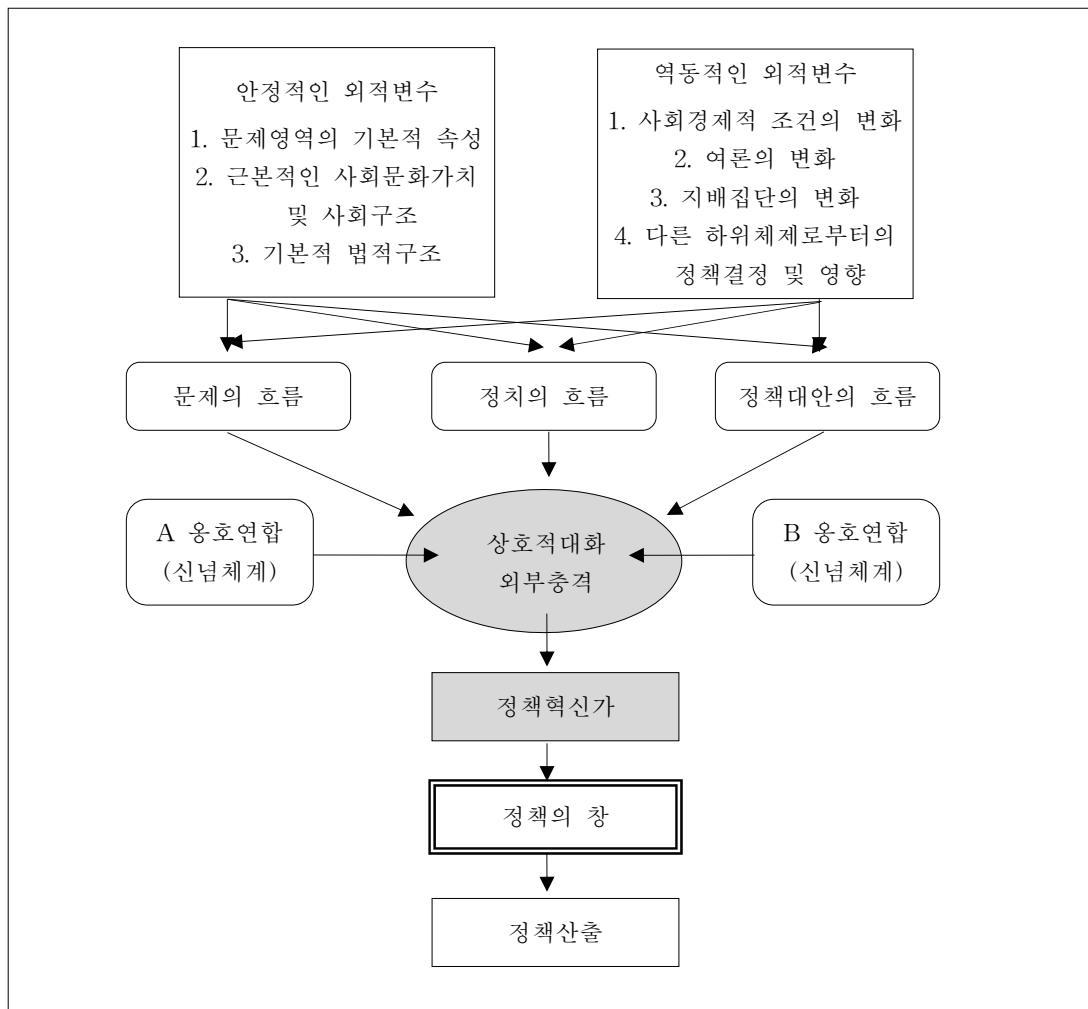
정책변동 모형들은 개별 단일모형의 강점과 약점이 상이하므로 2000년대부터 모형들의 장점을 복합적으로 활용할 수 있는 융합모형이 등장하기 시작하였다. 정책옹호연합모형과 다중흐름모형의 융합모형으로는 Advocacy Coalition Multiple Stream(ACMS)모형과 양승일(2009)이 고안한 Advocacy Coalition Policy Stream(ACPS)모형 등이 있다. 두 융합모형의 차이점은 ACMS는 다중흐름모형의 세 흐름을 모두 구성요소로 포함하는 반면 ACPS모형은 촉발기제를 세 흐름 중 하나의 흐름으로 선택하여 하나의 흐름만을 설명하고 상대적으로 ACF 부분에 더 집중한 모형이라는 점이다. 이러한 융합모형은 각 모형에서 부족한 부분을 상호 보완할 수 있는 강

점을 보였다(김진식 외, 2013; 양승일, 2009; 이현정, 2015; 전진석, 2014a; 지병석·강승진, 2016). MS의 한계점인 정책혁신가 외 정책참여자들의 영향을 보기 어렵다는 제약을 ACF의 정책하위체제 내 주요 정책참여자들의 연합 및 활동을 분석함으로써 보완할 수 있다. 반면에 ACF가 정책산출이 어떻게 가능했는가에 대한 설명력이 부족한 점을 MS의 정책의 창을 통해 설명해낼 수 있다. Stout&Stevens (2000)는 다양성정책에서 정책의 창을 여는데 미디어의 역할이 가장 중요했음에도 불구하고 MS에서는 이를 충분히 다룰 수 있는 분석요소가 없음을 지적했는데, 융합모형에서는 ACF의 역동적 외적변수 중 다른 하위체제의 결정 및 영향 분석을 통해 미디어의 영향까지 살펴볼 수 있었다. 이때 분석대상으로서 미디어란 신문, TV, 인터넷(순수 인터넷 신문, 포털사이트)을 의미한다.

ACMS와 ACPS 등의 융합모형들은 단일 모형의 한계점을 보완할 뿐 아니라 보다 역동적이고 입체적으로 정책변동과정을 분석 가능하게 하였다(김진식 외, 2013; 양승일, 2009; 이현정, 2015; 전진석, 2014a; 지병석·강승진, 2016). 정책의 창에서 두 옹호연합간의 역동적인 갈등양상이 나타나는 과정을 융합적으로 볼 수 있다. 또한 다중흐름 중 압도적인 특정 흐름 혹은 정책혁신가의 활동이 정책의 산출에 결정적인 영향을 미쳤는지를 볼 수 있는 동시에 정책하위체제와 외부환경 간의 상호작용까지 입체적으로 분석 가능하다. 두 모형을 복합적으로 적용할 시, 약점은 보완하고 모형별로 상이한 장점을 취해 역동적이고 입체적인 분석을 가능하게 하므로 단일모형을 적용하는 것보다 비교우위가 있다고 할 수 있다. 본 연구의 분석들은 기존의 융합모형에서 사용하지 않은 상호적대화의 개념과 ACF의 정책추동경로 개념을 활용한 체계적인 분석모형이라는 강점이 있다. Weible 외 (2011: 353-355)은 최근 ACF를 적용한 전 세계의 연구동향이 신념체계 혹은 정책학습이 나타났는지 등 하나의 개념에 집중하여 분석하고 있음을 지적하였다. ACF 모형의 여러 분석요소를 종합적으로 적용해 정책변동과정을 보다 입체적으로 살펴보지 못한 아쉬움이 있다는 것이다. 이를 고려할 때, 본 연구에서 사용하는 융합모형은 상호적대화와 정책변동의 추동경로를 비롯해 MS와 ACF의 여러 변수들을 충분히 적용한다는 측면에서 모형적 우수성이 있다고 할 수 있다. 위의 분석틀을 사용하여, 본 연구는 테러방지법이 처음 국회에 발의된 2001년 9월부터 정책산출 시점인 2016년 3월 2일 동법의 본회의 통과 일까지를 분석기간으로 한정하였다.

테러방지법의 정책변동 과정은 15년이라는 긴 시간 동안의 정책변동 기간을 겪은 만큼 다양한 이해관계자들의 갈등이 담겨 있어 Sabatier의 정책옹호연합모형의 적용에 부합한다. 동시에 테러방지법 정책 산출 이후 나타난 문제들의 원인 진단을 위한 다각적 분석이 필요하므로 Kingdon의 다중흐름모형을 통한 세 흐름의 분석과 정책의 창 등의 개념을 함께 도입한 융합모형의 적용이 적합할 것이다. 정책변동에 관한 융합모형을 사용한 선행연구들도 한국의 특수한 정책환경에 맞게 복잡한 정책 변동과정과 변동 원인을 설명할 수 있도록 단일모형의 각 구성요소를 결합한 새로운 모형 개발이 필요함을 밝히고 있다(이현미·박종구, 2015; 채성준, 2016; 최성구·박성용, 2014). 따라서 본 연구는 Kingdon의 다중흐름모형과 Sabatier의 정책옹호연합모형의 장점을 접목시켜 상호적대화가 나타난 한국의 테러방지법의 정책변동과정을 적실성 있게 분석할 수 있는 분석모형을 <그림1>과 같이 구성하였다.

〈그림 1〉 테러방지법 정책변동 분석모형



이러한 수정모형의 전개 흐름은 다음과 같다. 우선, 정책옹호연합이 활용해야 할 재원이자 제약으로 작용하기도 하는 안정적인 외적변수와 역동적인 외적변수는 독립적으로 흐르던 세 흐름에 영향을 미친다. 이러한 정책 외부환경과 세 흐름은 옹호연합의 활동이 나타나는 정책 하위체제와 상호작용한다. 각각 독립적으로 흐르던 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름과 찬성반대 옹호연합의 형성갈등은 우연한 사건, 본 테러방지법 사례에서는 15세 김군 IS 가담 사건과 파리연쇄테러사건이라는 외부충격과 정책혁신가의 활동(manipulation)으로 결합되며 정책의 창이 열린다. 정책의 창은 세 가지 흐름이 하나로 결합된 창이 열린 시기인 동시에 두 옹호연합 간의 치열한 갈등이 극에 달하는 상호적대화가 나타날 수 있는 시기이기도 하다. 테러방지법 사례의 경우, 찬성옹호연합과 반대옹호 연합 간의 양보 없는 오랜 갈등은 상호적대화의 상황까지 치닫게 되는데 이에 대한 자세한 분석은 분석결과에서 살펴볼 것

이며, 두 옹호연합의 극단적인 갈등 속에서도 정책혁신가의 활약과 정책의 창이 열리며 테러방지법 법안이 19대 국회 본회의를 통과하여 정책이 산출된다.

IV. 분석결과

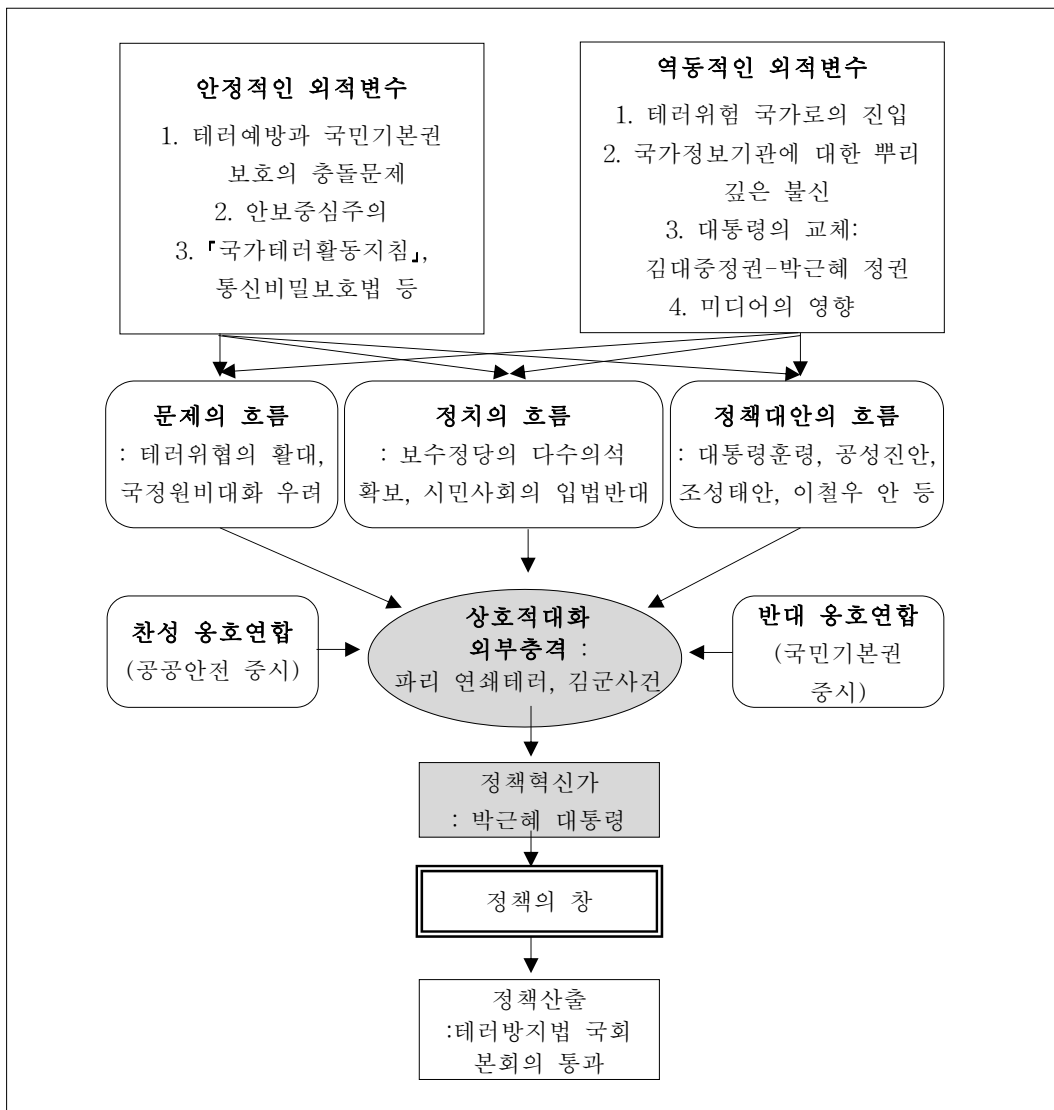
1. 외적변수

1) 안정적인 외적변수

한국의 테러방지법 정책하위체제를 둘러싼 정책 환경을 구성하는 안정적인 외적변수로서, 문제영역의 기본적 속성은 ‘테러 예방과 국민 기본권 보호의 충돌 문제’이다. 테러방지법이 법제화되면 테러혐의자로 의심되는 자에 대한 개인정보를 수집, 감청, 통신제한조치 등을 집행하여 용의선상에 있는 국민의 기본권이 침해될 여지가 있다(윤해성, 2016). 그럼에도 전자기기와 통신수단 등 정보매체와 교통수단이 비약적으로 발전한 한층 좁아진 지구촌 사회에서 국제적 테러를 예방하기 위해서는 강력한 규제와 개인 정보의 수집이 불가피 하게 실현되는 실정이다. 이러한 테러의 예방과 국민의 기본권 침해의 딜레마는 반테러조치를 강화한 서방국가에서도 이미 경험한 현상이다. 9·11테러를 발단으로 격화된 세계적 테러리즘에 대응하여 테러와의 전쟁을 내세우는 미국이 반테러조치를 강화함에 따라 입헌주의의 핵심이 되는 국민의 기본권 보장이 현저하게 퇴조하는 경향을 보였다(김승대, 2014).

둘째, 근본적인 사회문화가치 및 사회구조는 ‘안보 중심주의’라 할 수 있다. 지난 반세기에 걸친 민족분단의 역사적 질곡은 안보불안을 일상화시켰고, 안보정책이 정권교체기 마다 회자되었다(김동성, 2006). 정권의 색체에 따라 안보 중심주의를 활용하는 방향은 달랐으나 지속적으로 안보정책이 한국 정부의 주요 국정과제에 포함되었다(문성묵, 2015). 진보 정권인 김대중 정부는 정책수단에 있어 북한에 대해 평화주의적인 햇볕정책을 채택해 과거 반공을 수단으로 사용한 권위주의와는 확연히 구별된다. 그럼에도 김대중 정부와 그 이전의 정권들의 안보정책의 정책목표가 공공안전과 안보유지였음은 동일하게 나타난다(김동성, 2006). 이러한 경향은 이명박 정부와 현 정권의 박근혜정부에서도 한반도 비핵화를 위해 안보주의를 내세우는 기조로 유지되었다(이흥종, 2015).

〈그림 2〉 테러방지법 정책변동 분석결과



셋째, 기본적 법적구조로는 1982년 공포된 대통령훈령과 통신비밀보호법 등이 있다. 대통령 훈령 제 47조 「국가대테러활동지침」은 1981년 88올림픽 유치로 북한을 포함한 국제테러조직에 의한 올림픽과 참가선수에 대한 위협요인을 효과적으로 제거하기 위해 제정되었다. 국가대테러활동지침은 대테러 업무 수행을 위하여 국가적 차원에서 테러리즘에 대항한 법제도 도입의 시발점이다. 동지침은 시대적 요구에 부응하기 위하여 3번에 걸쳐 부분개정 된 바 있고 통신비밀보호법이 통신제한 조치나 정보수집에 대한 법적근거를 제공하기 때문에(이대성, 2009: 9), 이후 반대옹호연합이 기존의 법률체계 개정으로 테러방지가 용이하다는 주장의 재원으로 활용된다.

2) 역동적인 외적변수

역동적 외적변수로는 첫째, 테러위험 국가로의 진입이 사회경제적 조건의 변화로 나타난다. 한국은 2000년대 초반 미국, 영국과 함께 이라크 3대 파병국의 하나였으며, IS가 2016년 11월 한국을 십자군 동맹국으로 지칭해 테러대상국가로 지목되었다(국제신문, 2016.6.19.).

둘째, 테러방지법 입법에 관한 여론은 국가정보기관인 국정원에 대한 뿌리 깊은 불신으로 나타난다. 과거 전두환 권위정부 하에서 정보부서는 정권의 2인자로 통하며 여론조작, 반정부인사의 제거, 정치개입 등의 월권행위와 반인륜적인 인권침해행위를 자행하였다(국가인권위원회, 2001; 채성준, 2015a). 최근에는 국정원이 18대 대선에서 댓글을 조작해 선거에 개입했다는 국정원 댓글조작 스캔들이 일며 정보기관에 대한 여론의 악화가 다시금 두드러졌다. 반복된 국가정보기관의 과오는 국민들의 국정원에 대한 불신을 야기하였다(한겨레, 2016.2.24.). 또한, 테러방지법이 국정원에 도청, 금융거래 조회 등의 권한을 법적으로 부여하고 있어 정보기관에 대한 여론악화는 이후 찬성옹호연합에게 제약으로 작용하게 된다.

셋째, 테러방지법 정책변동기간 15년 동안 지배집단의 변화로서 대통령의 교체가 3번 있었다. 김대중 정권, 노무현 정권, 이명박 정권, 박근혜 정권으로의 변화가 있어왔다. 김대중 정권 당시 2001년 9·11사건이 발발하자 정부입법으로 테러방지법이 처음 국회에 상정되며 테러방지법 정책변동의 원년을 맞이한다(국가인권위원회, 2001). 노무현·이명박 대통령 시기의 경우, 테러에 대한 국민들의 인식이 부족하였고 국정원의 비대화를 우려한 시민사회의 거센 반대로 대통령도 적극적 추진의지를 보이지는 않았다. 결국, 테러방지법이 각각 2005년 3월과 2008년 10월 17대·18대 국회에 상정되었으나 소관 상임위원회의 문턱을 통과하지 못하는 양상을 보인다. 반면, 박근혜 대통령은 THAAD(Terminal High Altitude Area Defense)배치 등 안보정책 추진에 지대한 관심을 보였고 테러방지법에 대해서 적극적으로 동의하는 입장을 보였다(채널A, 2017.2.2.).

넷째, 다른 하위체제로부터의 정책결정 및 영향으로는 미디어의 영향이 있다. 언론을 통해 진보정당이 합법적 의사진행 방해인 필리버스터를 192시간 지속하는 과정이 비쳐지며 필리버스터 명언 등이 인기를 끌고(미디어스, 2016.2.29), 보수정당의 소통하지 않는 비수용적인 모습이 미디어에 노출된다. 이러한 미디어의 영향은 여론의 변화와 긴밀한 영향을 주고받았을 것으로 보인다. 필리버스터 이후 한국갤럽이 실시한 여론조사에 따르면, 테러방지법 반대 의견과 야당 지지율이 증가한 것으로 나타났다. 테러방지법의 핵심 쟁점이던 국가정보원의 테러위험인물 정보수집 권한 강화조항에 대해 민간인 사찰우려가 있어 반대의견(51%)이 테러 예방에 필요하므로 찬성응답(39%)보다 높았다. 또한, 필리버스터 정국 이후, 더불어민주당의 지지율은 4%포인트 상승하고 국민의당과 정의당 각각 1%포인트 상승한 것으로 집계되었다(경향신문, 2016.3.2; 경향신문, 2016.3.4a). 이러한 미디어의 영향은 부정적인 여론을 이끌어내며 반대옹호연합의 재원으로 활용되기도 하였다.

2. 문제의 흐름

문제의 흐름으로 테러방지법이 처음 국회에 상정되기 훨씬 전부터 테러 위협의 확대와 국정원 비대화 우려라는 두 가지 문제가 존재해왔다. Kingdon (2003)은 정책 입안 시에 문제가 발생하는 이유로 지표와 초점사건 피드백의 세 가지를 제시하였다. 본 사례에서 나타난 ‘테러 위협의 확대’는 지표에 해당된다. 남북분단 이후, 한국은 북한의 도발과 테러위협을 지속적으로 겪었고 1958년 창랑호 납북사건, 1986년 김포국제공항 폭파사건, 2004년 해킹부대를 통한 정보 수집, 2010년 천안함 피격사건 등이 있었다. 과거 북한의 납치, 암살, 폭발 등의 테러양상과 달리 테러의 위협이 지리적인 측면에서 확대되고 수단에 있어서도 뉴테러리즘이 동반되었다(조호대, 2007). 한국인에 대한 테러사건이 세계 곳곳에서 발생하였다. 구체적으로, 2004년 가나에서 김선일 씨가 IS에 의해 살해되는 사건, 2014년 이집트에서 한국관광객에 대한 폭탄테러 사건, 2015년 리비아 호텔에서 IS테러로 인한 사망사고 등이 발생하였다. 같은 해인 2015년 김모군(18)이 IS조직에 가담한 것으로 추정되는 사건이 발생하며 북한 외의 조직에 의한 테러의 위협에서 한국도 배제될 수 없다는 인식과 공포감이 확산된다(오세연·윤정희, 2015; 윤해성, 2016). 이를 통해 테러 가해자 범위 및 테러위협 지리적 범위가 확대되었고, 사이버를 통한 테러조직 가담 유인 등 뉴테러리즘으로의 변모가 나타나고 있음을 알 수 있다(김두현, 2005). 이러한 테러사건들의 발생과 테러위협 확대는 한국사회의 공공안전을 저해하는 주요 문제로 대두된다.

다음으로, ‘국정원의 비대화에 대한 우려’는 피드백에 해당된다. 테러방지 법안은 계속적으로 입법난관에 부딪히는데 반대 측의 논리는 크게 두 가지이다. 첫째, 테러와 테러단체의 개념이 모호하여 대테러활동의 범위가 지나치게 확대 될 수 있다는 점이다. 국정원이 정보수집권을 집행해 합법적으로 민간에 대한 사찰과 수사를 할 수 있도록 테러방지법이 악용될 수 있다(임준태·이상식, 2012). 둘째, 계엄사태가 아님에도 군병력까지 동원할 수 있게 악용될 수 있다는 비판이 있어왔다(국가인권위원회, 2001). 국정원법 제 3조 3호는 내란죄, 외환죄, 반란죄, 국가보안법 위반에 해당할 때에는 수사권을 행사할 수 있고 필요에 따라 사법경찰권과 군사법경찰권도 할 수 있다고 규정한다. 따라서 국가정보원 안에 관계기관의 공무원으로 구성되는 대테러센터가 설치되면 테러가 의심된다는 명목으로 수사권이나 사법경찰권 등이 행사될 수 있다(이계수, 2002). 다음으로, 대한민국 헌법은 계엄령이 선포된 때를 제외하고는 군병력이 동원될 수 없도록 제한하고 있는데 테러방지법의 모호한 테러 개념을 자의적으로 해석될 우려가 있어 테러방지란 미명 아래 국정원이 경찰권력, 정보권력을 강화하고 계엄 없는 군병력의 동원이 일어날 수 있다는 것이다(강대출, 2009; 국가인권위원회, 2001). 이러한 국정원에 대한 부정적인 피드백은 앞서 살펴본 역동적인 외적변수 중 미디어의 영향과 상호작용하며 테러방지법에 대한 부정적인 여론을 확산시키며 반대응호연합이 활동하기에 긍정적인 재원으로 활용됐을 것으로 판단된다. 채성준(2016: 49-51)의 연구에서도, 야당 및 진보적 시민단체가 테러방지법 제정 반대를 주장하는 주된 이유가 국가정보기관인 국정원의 권한강화와 국민기본권 침해에 대한 우려임을 밝히고 있다.

3. 정치의 흐름

Kingdon (2003)은 독자적으로 흐르는 정치의 흐름을 구성하는 요인으로 국가 분위기, 여론, 선거, 정권교체, 이익집단 등을 제시하였다. 본 사례의 경우, 15년 동안이나 국회에 계류되었던 테러방지법이 2016년에 극적으로 통과되기까지 두드러지는 정치흐름의 변화 요소는 새누리당의 과반의석 획득, 국정원에 대한 부정적인 여론과 반대 시민단체의 활동, 박근혜 대통령으로의 정권교체 등이 있다.

한나라당(새누리당의 전신)은 보수정당으로서 일관되게 테러방지법을 추진했다는 점에서 보수정당의 다수의석 확보는 테러방지법의 국회통과의 동력을 얻는 계기가 된다. 한나라당은 테러방지법과 관련해 발의한 법안만 9개에 이르며, 이후 사이버테러방지법도 4 차례 발의하였다(조호대, 2007; 채성준, 2015b). 처음 16대 국회 당시 9·11테러 사건의 영향으로 행정자치부에서 테러방지법을 발의한 정부입법 안과 2005년 8월 26일에 열린우리당 조성태 의원이 발의한 두 건을 제외하고는 테러방지법에 관한 입법안은 모두 보수정당에서 발의한 법안들이다(이대성, 2009). 보수정당에서 꾸준히 테러방지법을 발의하는 가운데, 2007년 대선에서 한나라당 출신의 이명박 대통령이 당선되고 18대 국회에서 한나라당은 전체 국회의원 299석 중 153석을 차지하며 테러방지법 입법에 유리한 정치적 흐름이 형성되기 시작한다. 그러나 야당인 민주당 의원들과 시민사회의 강한 반발로 이명박 정권 때에는 정보위원회에 회부되지만 국회 임기만료로 자동폐기 되었다.

한편, 테러방지법안의 입법통과를 지지하는 보수정당의 정치적 영향력을 상충시키는 '시민사회의 입법반대의 영향력'도 오랜 기간 구축되어 왔다. 시민사회의 입법 저지는 테러방지법의 국회 상정 초창기인 16대 국회부터 영향을 미쳤다. 처음 국정원이 테러방지법을 발의하고 동 법안이 2001년 11월 12일부터 10일 간 입법예고 되자, 67개 시민·인권단체들은 공동명의로 성명서를 발표하고 토론회 및 기자회견을 개최하며 테러방지법이 제 2의 국가보안법이 될 것을 우려를 표명하며 강한 반발이 있었다. 또한 언론에서 테러개념의 모호성, 인권침해 소지, 국가정보원의 9·11테러사건을 악용한 권한 강화 의도 등의 문제제기를 하며 부정적 여론이 확산되었다(신의기, 2002). 이러한 강한 반대 여론과 시민사회의 움직임은 연이은 16대, 17대, 18대 국회에서 테러방지법안이 정보위원회의 문턱을 넘지 못한 채 계류하게 되는 주요 원인이 된다.

한편, 이후 19대 국회에서는 대통령의 교체와 보수정당의 단독 과반의석 확보를 통한 테러방지법 통과에 유리한 정치적 흐름이 우세하게 나타났다. 2012년 18대 대선에서 보수정당인 새누리당 출신의 박근혜 대통령이 선출되었다. 총선에서도 19대 국회에서 새누리당이 단독 과반 의석인 152석 확보에 성공하며 정치적으로 테러방지법이 산출되기에 용이한 시기였음을 파악할 수 있다(채성준, 2016: 52).

4. 정책대안의 흐름

공공안전을 위협하는 테러를 예방하기 위한 정책대안은 2001년 테러방지법이 처음 발의되기 전부터 존재해왔다. 우선 88올림픽을 앞두고 1982년에 제정된 대통령 훈령 제 47호 국가대테러활동지침이 있다. 본 훈령은 행정명령으로서 테러상황 발생 시 테러에 관련해 정부기관들이 대처할 수 있는 내부지침이 되며, 테러방지법 입법 전인 2005년 4월 1일에 위 훈령을 법적근거로 테러 발생 시 지휘·통제 할 컨트롤 타워로서 유관기관 합동 24시간 대테러정보종합센터가 정보원산하에 발족된 바 있다(정책브리핑, 2005.03.31). 이처럼 그 동안 국가대테러활동지침을 통해 테러에 대한 대응이 실제로 이루어지기는 하였다. 다만, 법적인계로 대테러 대응이 사후적으로 이루어져야 하고 테러에 선제적으로 대응하거나 예방조치를 할 수가 없다는 측면의 한계점이 발견되었다. 또한 훈령은 국가기관의 내부지침인 행정명령이기 때문에 다양한 테러에 다 적용하여 신속하게 대처하기에 어려움이 있고 테러전범이 일반 형법의 적용을 받는 문제점이 있다(이계수, 2002).

이에 16대 국회에서 19대국회에 걸쳐 선제적인 테러예방과 공공안전 유지를 입법목적으로 하는 여러 법안들이 발의되었다. 17대 국회에서 한나라당 공성진 의원이 2005년 3월 15일 국회에 제출한 ‘테러대응체계의 확립과 대테러활동 등에 관한 법률안’은 국정원에 정보수집권과 조사권을 부여하는 법규를 포함한다. 즉, 국가정보원장 소속 하의 대테러센터에 정보수집체계를 집중시키고 테러 정보수집을 위한 조사권까지 부여할 것을 규정하였다. 이 외에도 공성진 안은 테러, 테러단체 등에 대한 개념 규정을 비롯해 대통령 소속 하에 국가대테러대책회의를 두고 국무총리가 대책회의 의장을 맡으며, 외교통상부장관에게 테러위험지역에 대한 규제권한을 부여하도록 규정하였다. 그러나 진보정당과 인권관련 시민단체들은 공성진 안이 테러나 테러단체를 모호하게 규정하고 있어 민간인 사찰이 감행될 소지가 있고, 국정원이 정보수집과 조사권을 행사할 법적근거를 제공해 국정원에 초법적인 권한을 부여한다고 강한 비판이 일었다(국회회의록, 2005.12.6.).

결국 국정원의 권한 부여 정도를 완화하고 테러에 대한 대응과 보상체계를 구비한 안이 새롭게 제출된다. 진보정당인 열린우리당 조성태 의원은 테러방지 및 피해보전 등에 관한 법률안이 2005년 8월 26일 국회에 제출한다. 조성태 안은 국가대테러대책회의에 대한 내용과 국정원 산하에 대테러센터가 설치된다는 사안은 유사하나, 대테러센터의 장의 역할이 테러로 인한 피해를 최소화하고 보전으로 축소되는 것에 차별점이 있다. 대상의 측면에서도 테러범 또는 테러혐의자에 대해서만 정보수집 및 조사할 것을 규정하였다. 즉, 대테러센터의 장은 테러 위험 지역에 대한 테러정보를 발령할 수 있으며 이를 근거로 위험지역에 대한 여행 규제를 할 수 있고, 정보 수집·조사권의 경우 테러범 또는 테러혐의자의 출입국, 금융거래, 통신이용 등 관련 정보에 대해서만 권한을 부여 받는다. 한편, 기존에 2001년 발의된 정부안이 테러 시 군 병력을 동원할 수 있어서 위헌성 논란이 있었던 것을 해소하기 위해 국회가 군 병력 철수를 요구할 수 있는 단서조항을 신설하였다(이대성, 2009).

조성태안이 17대 국회 임기만료로 자동 폐기된 후 18대 국회에서 공성진 의원은 다시 테러방지법 기본 법안을 2008년 10월 28일에 제안한다. 이때 공성진 안은 대테러센터 장은 테러

단체의 구성원으로 의심할 만한 상당한 이유가 있는 자에 대하여만 정부수집 및 조사권을 발동할 수 있다고 한정하고, 테러로 인한 국민의 신체 또는 재산 피해에 대한 보상규정을 포함하여 열린우리당의 정책대안의 일부를 수용하였다. 그러나 오히려 국정원의 권한이 확대되는 양상을 보이기도 했는데, 국가와 지방자치단체가 국가대테러기본계획을 5년마다 국회에 보고해야 하며 국정원장에게 국가대테러 업무에 대한 점검·평가 할 권한을 부여한다. 이에 민주당은 국정원의 권한남용을 우려하며 테러대응센터를 국무총리실이나 국민안전처 산하에 둘 것을 주장하였다(국회, 2016.02.29).

한편, 19대 국회에서는 그간의 입법 대안들 중에서는 여야의 입장을 고루 반영하려는 시도가 엿보인 이철우안이 2016년 2월 22일 발의되었다. 이후 이철우 안이 직권상정되고 해당 안의 수정안인 주호영 대표발의 안¹⁾이 본회의를 통과한다(채성준, 2016). 이철우 안은 대테러센터를 국무총리실 산하에 두고, 대테러 인권보호관을 임명해 국민의 기본권 침해를 방지하는 규정을 삽입하였다는 점에서는 긍정적으로 평가 할 수 있다. 그러나 이철우안이 본회의에 직권상정 된 점을 고려해본다면, 정책이 합리적으로 결정되었다고 하기 보다는 마치 주고받기식의 상인들 거래와 같이 양측주장의 중간 어느 지점으로 합의한 결과라고 볼 수 있다(최성락, 2011; 이동규 외 2013). 이철우 안이 보수진영과 진보진영 간 정책학습이나 합의를 통해 도달한 중재안이 아님은 국회회의록과 각 진영의 언론보도를 통해 충분히 파악할 수 있다. 또한, 테러방지법의 통과를 의결한 19대 국회 340회 7차 국회 본회의에서 국회의장은 여야 간의 합의를 이루는 것이 불가능하였음을 스스로 인정하였다(국회, 2016.02.29),

테러방지법에 관한 정책대안의 발전양상을 종합적으로 살펴보면 테러방지법 법안이 16대 국회에서 19대 국회에 이르기까지 꾸준히 발의돼 온 것에 비하여 정책대안 간의 수용이나 사회적 합의를 마련하는 것에서는 미흡함이 있음을 알 수 있다. 17대 국회의 공청회 중에도 두 차례 비슷한 지적이 있었으며, 테러방지법이 사회통제와 인권침해의 소지가 있는 조항을 담고 있는 법령임에도 불구하고 입법 과정에서 적극적으로 국민적 여론을 수렴하지 못하였다는 내용이었다. 또한, 객관적인 평가 이후에 테러방지 대책이 도출되어야 하나, 한국의 테러 위협은 어느 정도 수준인지에 대한 진단과 이미 대테러 정책 또는 제도적 장치를 도입한 국가들은 어떤 문제를 겪었는지에 대한 전반적인 평가가 미비한 채 구체적인 대안만 늘어놓는 문제가 있음이 제기되었다(국회회의록, 2005.12.6., 2007.4.13.)

5. 정책의 창

1) 외부충격과 정책의 창

외부충격이란 사회경제적 조건의 변화, 재난, 정권 교체 등이 해당될 수 있고, 외부충격은 여론이나 주요 정책결정가의 이목을 집중시키거나 옹호연합의 정책신념을 변화시키기도 한

1) 주호영 대표발의 안은 법률안 제9조 제4항 후단에 “사전 또는 사후에 대책 위원회 위원장에게 보고해야 한다.”는 내용을 신설하였다는 점에서 기존의 이철우 안과 차이가 있다. 테러위험인물이 아닌 자에 대한 조사 또는 추적을 할 경우 인권침해의 우려가 제기되므로, 국무총리인 대책위원회 위원장에게 사전 또는 사후에 보고하도록 하는 규정을 삽입한 것이다 (박호현·김종호, 2016).

다(Sabatier&Weible, 2014). 본 사례에서는 한국 국민들에게 테러의 심각성을 인식시키고 국가적 관리의 필요성이 부각되는 외부충격이 2015년에 발생하였다. 2015년 1월 터키의 시리아 접경지에서 실종된 김모군(18)이 IS테러단체에 가입하기 위해 시리아로 밀입국하는 사건이 발생하였다. 같은 해 11월, 파리에서 IS에 의한 동시다발 테러가 발생해 최소 127명이 죽고, 수백 명이 다치는 참사가 벌어졌다(조선일보, 2015.11.14.) 이러한 참사는 테러가 무고한 시민들의 생명을 앗아가고 국가의 영토적 경계에서 벗어나 선제적인 예방과 관리가 필요하다는 공감대를 이끌어 냈으며, 정책혁신가가 세 흐름을 하나로 결합시키는 재원으로 활용되기도 하였다(채성준, 2016: 55).

문제, 정치, 정책대안의 세 흐름이 결합한 시기이자 두 옹호연합 간의 경쟁 끝에 정책이 산출되기 직전의 시기인, 정책의 창은 김군 IS 가담사건과 파리연쇄테러사건이라는 외부충격을 촉발기제로 2015년 11월에 열렸고 테러방지법이 통과한 2016년 3월 2일에 닫혔다.

2) 정책혁신가

박근혜 대통령은 테러방지법을 정책의제로 강하게 부상시키는 모습을 보여 정치의 흐름과 문제의 흐름을 결합시키는 역할을 한 것으로 나타났다. 채성준(2016: 58)은 정책결정권자인 박근혜 대통령이 국가안보를 추구하는 확고한 신념체계를 바탕으로 대통령으로서의 정치력을 발휘하여, 여당과 긴밀히 테러방지법 입법 당위성을 구축하고 국회선진화법 통과 이후 첫 국회의장의 직권상정을 이끌어내는 등 정책혁신가로 활약하였음을 분석하였다. 파리연쇄테러 사건이 발생하자, 박근혜 대통령은 예정에도 없던 국무회의를 긴급히 2015년 11월 24일에 소집하여 “각국은 테러를 방지하기 위한 선제적인 대책들을 마련하고 있는데 한국은 테러관련 입법이 14년이나 지연되고 있다”고 발언해 국회에서의 움직임을 가속화 시켰다(매일경제방송, 2016.1.13). 또한, 2016년 2월 북한이 핵실험을 진행하자 북한의 테러에 대응해 체계적이고 적극적인 대책마련을 위한 테러방지법의 법제화가 필요하다는 사회적 분위기를 조성하는 역할을 하였다(국회정보위원회, 2015). 박근혜 대통령은 외부충격을 적극적으로 활용하며 새누리당이 19대 국회에서 단독 과반의석을 확보한 상황을 이용해 문제의 흐름과 정치적 흐름을 결합시키는데 성공한다. 정치의 흐름 측면에서 이명박 정권 당시에 보수정당인 한나라당이 제 1정당으로 다수 의석을 확보하기는 하였으나, 당시에는 정책적으로 관리해야 할 공공이슈로 부각되지 못해 정책 산출이 지연된 것으로 보이며 이후 박근혜대통령의 정책혁신가로서의 역할이 중요했음을 시사한다. 즉, 문제의 흐름인 테러의 위협은 그 이전부터 지속적으로 확대되던 추세였고 보수정당이 과반의석을 확보한 정치의 흐름의 변화도 2008년부터 있어왔으나 두 흐름이 결합된 것은 박근혜 대통령의 정책혁신가로서의 의지가 반영된 결과로 보인다.

정책의 창이 열린 기간 동안 정책이 순조롭게 산출된 것은 아니었으며 다중흐름에서 포착되지 못한 정책하위체계 내의 갈등과 다양한 참여자들의 활동은 이후 옹호연합모형의 분석요소들을 결합·적용함으로써 보완할 수 있을 것이다.

6. 옹호연합의 신념체계

옹호연합의 신념체계는 다양한 정책참여자들이 어떻게 연합의 형태를 띠고, 그들의 신념을 정책에 투영시키는 등의 과정에 대한 이해를 용이하게 해준다(백승기, 2008). 본 테러방지법 정책변동 사례에서는 두 개의 옹호연합이 나타나며 그들의 계층적 신념체계는 다음과 같다.

찬성옹호연합은 새누리당과 국정원, 보수성향 시민단체들(종북좌익척결단, 반국가 교육척결국민연합, 나라사랑어머니연합, 바른사회시민연대, 무궁화사랑운동본부, 선민네트워크 등)을 주축으로 일시적으로 활동하는 국방부, 세종연구소 등을 포함한다. 찬성옹호연합의 규범적 신념은 공공안전 중시이며, 정책적 신념은 안보 우선 등 보수 정책 지향으로 볼 수 있다. 이에 따라 찬성옹호연합의 도구적 신념은 국민들의 공공안전을 위협하는 테러를 차단하고 예방하기 위한 테러방지법의 제정을 찬성하는 모습으로 나타난다.

반대옹호연합은 민주당, 국가인권위원회와 인권운동사랑방, 민주사회를 위한 변호사 모임, 민주주의법학연구회, 인권운동공간 '활', 참여연대, 진보네트워크센터 등의 인권·진보성향 시민단체들로 구성된다. 민주당과 국가인권위를 비롯한 여러 인권관련 시민단체들의 규범적 신념은 국민기본권의 중시이며, 자유권·기본권 보장 등의 진보적 정책을 지향하는 정책적 신념을 공유한다. 이러한 상위 신념에 기반해 반대옹호연합은 도구적 신념으로 테러방지법 제정을 반대하는 모습을 보인다. 반대옹호연합은 국민의 기본권과 자유권을 중시 여기므로, 사회통제를 강화하고 인권을 침해할 우려가 있는 테러방지법이 정책적 신념에 어긋나기 때문에 입법을 저지하는 것이다.

7. 옹호연합의 활동과 상호적대화

테러방지법 정책변동 과정에서, 연합 내부적으로 신념공유를 바탕으로 얼마나 네트워크를 공고히 하고 조직적인 행동을 취하는지(coordination)와 연합 상호간의 상호적대화가 어떠한 경로로 심화되었는지를 분석하고자 한다.

1) 옹호연합의 형성과 활동

찬성옹호연합과 반대옹호연합은 성명서 발표, 릴레이 시위, 간담회 개최, 필리버스터 등 다양한 조직적 전략을 구사하고 역동적인 외적변수들을 활용하며 치열한 게임의 장에 돌입한다. 찬성옹호연합의 경우, 연합의 구성원들이 단체로 조직적인 활동을 하는 모습은 많이 포착되지 않았으며 활동의 지속성 측면에서도 일부 구성원들이 특정 시점에만 보도 자료 배포 및 공청회 개최 등과 같은 공식적인 활동을 보였다. 가령, 17대 국회 정보위원회가 2005년 12월에 개최한 공청회와 재정경제위원회가 2007년 4월에 개최한 공청회에서 테러방지법 찬성 입장을 취한 개별적인 행위자들의 모습이 포착되었다. 당시 국회회의록에서 찬성연합 구성원들이 단체로 성명서를 내거나 정책설명회를 개최하는 등의 조직적인 활동양상은 나타나지 않았다. 이들은 테러 관련 정보를 수집할 필요가 있으며 테러에 신속하게 대응하기 위한 사전적인 대응체계가 필요함을 공통적으로 언급하였다는 측면에서는 신념공유를 매개로 하고

있음을 파악할 수 있었으나, 그 이상의 조직적 활동은 미비했던 것으로 보인다. 또한 2015년 11월을 기준으로, 해당 시점 이전의 공청회들에서 국방부, 세종연구소 관계자 등은 확대된 테러위협과 뉴테러리즘 등에 대한 사전적인 예방체계의 마련을 위해 테러방지법의 입법이 필요함을 주장하였으나, 다른 구성원들은 활동을 하지 않는 무임승차자의 행태를 보였다(국회 회의록, 2005.12.6., 2007.4.13.).

찬성옹호연합이 명확히 연합의 형태를 갖추고 외적변수를 활용하며 반대옹호연합과 치열한 경쟁구도로 들어선 것은 파리연쇄 테러 사건 발발 후 정치적으로 테러방지법이 주목을 받은 시점부터였다. 찬성옹호연합은 2015년 11월, 파리연쇄 테러사건이라는 외부충격이 발생하자 이를 재원으로 활용하며 테러방지법 관련 상임위원회 논의를 시작할 것에 대한 여야 원내지도부 합의를 이끌어낸다(뉴데일리, 2015.11.18). 이때 찬성옹호연합은 선민네트워크, 대한민국미래연합 등 50여개 단체들이 '테러방지법제정촉구 국민운동연합'을 형성하여 공동으로 테러방지법 제정 촉구 성명서를 2015년 11월 17일에 제출하였다. 성명서 전략 외에도, 찬성옹호연합은 세미나 개최, 공동 기자회견 및 공개질의, 릴레이 시위 등 다양한 전략들을 구사하였다. 예를 들어, 북한민주화네트워크, 세종연구소 등이 연합하여 2015년 12월 8일에 북한현안세미나를 개최해 북한이 한국을 향해 2600여 건 이상의 공격을 가했는데 한국은 테러에 대한 개념조차 정립돼 있지 않아 그저 도발로 치부하고 있음을 비판하였다(데일리안, 2015.12.18). 결국, 찬성옹호연합도 2015년 말에는 새누리당 및 안보·호국·기독교 등의 색채를 지닌 다수의 시민단체들과 신념 공유를 바탕으로 조직적인 행동을 보이는 연합으로까지 발전하게 되었다.

한편, 반대옹호연합은 인권·국민의 기본권을 중시 여기는 규범적 신념 보유를 기반으로 초창기부터 참여자들 내부의 정책학습을 통해 연합을 공고히 하는 모습이 관측된다. 가령, 반대옹호연합은 파리연쇄테러사건이 발생하기 훨씬 이전인 테러방지법이 처음 발의된 2001년부터 조직적인 활동 양상을 보였다. 반대옹호연합의 5개 시민단체(민주사회를 위한 변호사모임, 참여연대, 인권운동사랑방 등)가 연합하여 2001년에 테러방지법이 처음 발의된 즉시 테러방지법안 국회 상정 저지를 위한 긴급토론회를 개최하였다(조선일보, 2001.11.20). 2003년 12월에는 국가인권위원회와 시민단체들이 연합하여 한국인권보고대회 및 토론회를 가지는 등 옹호연합 내부 행위자들 간 정보공유가 있었음을 알 수 있다(조선일보, 2003.12.8). 또한 국가인권위원회가 2001년 12월부터 2003년 10월까지 여섯 차례 테러방지법에 대한 반대의견을 국회에 전달하는 의견서전락을 행사하였고 인권 관련 시민단체들과 유기적으로 함께 압력을 행사하였다. 이후에도 반대옹호연합은 조직적인 모습을 보이며 정치적인 사건 및 사회문화적 변화에 민감하게 반응하는 모습을 보인다. 여야의 원내대표들이 19대 국회의 정기국회 내 테러방지법 통과를 합의한 사안이 보도되자, 반대옹호연합의 39개 인권운동단체들은 '시민의 목을 조른 여야 합의 철회하라'는 단체성명서를 2015년 12월 2일에 제출하였다(인권운동사랑방, 2015.12.2.). 반대옹호연합은 상대적으로 무임승차의 문제가 나타나지 않았고, 초기부터 조직적으로 연합의 구성원들이 네트워크를 잘 구축하여 활동하고 있는 것을 볼 수 있었다. 이후에 김근 IS가담사건과 파리연쇄테러사건이라는 외부충격이 발생하고 두 옹호연합의 충돌이 격화되면서 상호 적대화의 과정으로 치닫게 되었다.

옹호연합들 간 조직적 활동 차이는 신념 공유 정도의 차이에서 기인한다고 유추해 볼 수 있다. Sabatier&Jeckins-Smith(1999: 139-141)는 옹호연합 내의 강한 신념 공유와 높은 신뢰는 조직적으로 참여하는 거래비용을 낮춰 무임승차의 문제를 극복하는데 도움이 된다고 밝혔다. 반대옹호연합은 찬성옹호연합과 달리 구성원 자체가 인권 및 자유권의 추구를 존립목적으로 삼는 국가인권위원회와 인권·진보성향 시민단체들로 구성되어 있어 국민기본권 및 자유권·기본권 중시라는 신념체계를 매개로 장기간에 걸쳐 상당한 수준의 조정된 활동에 조직적이고 지속적으로 참여한 것이라 분석된다. 반면 찬성옹호연합은 국방부와 세종연구소가 군사기구와 연구기관이라는 특성으로 인해 다른 새누리당, 국정원, 보수 성향 시민단체 구성원들과 신념 공유가 상대적으로 적게 나타났을 것으로 유추된다. 실제로 2015년 중순 이후에는 국방부와 세종연구소의 테러방지법에 관련한 공식적 활동은 찾아볼 수 없었다. 그럼에도 불구하고, 찬성옹호연합을 개별 정책참여자가 아니라 연합으로 분석할 수 있는 것은 국회공청회 때 국방부와 세종연구소도 테러예방이 필요하고 테러방지법의 제정이 필요하다는 입장을 분명하게 표출하여 신념 공유를 하고 있음을 보여줬기 때문이다(국회회의록, 2005.12.6; 국회회의록, 2014.1.13.).

2) 상호적대화

한국의 테러방지법 정책변동과정은 Sabatier, Hunter, & McLaughlin(1987)가 제시하는 상호적 대화에 관한 주요 네 가지 가설이 적용 가능한 상호적대화가 나타났다. 테러방지법 정책변동 과정은 15년 동안 지속되었음에도 불구하고 상대방의 영향력을 과장되게 인식해 악마화 하여 상대방을 과장되게 비꼬고 비방하는 모습이 나타났으며 직권상정, 릴레이 1인시위 등을 보이며 더 치열한 갈등양상을 보였다.

상호적대화가 나타났다고 볼 수 있는 근거로 첫째, 찬성·반대 옹호연합의 구성원들이 상대방의 동기나 합리성을 비방하는 모습을 보였다. 반대옹호연합이 찬성옹호연합을 과장해서 비꼬고 비합리적인 주체로 비방하는 모습이 다수 포착되었으며, 상대방을 엄격한 기준으로 평가하며 과장하였다. 예를들어, 더불어민주당 신경민의원은 테러방지법에 대해 “아무 사람에게 김태희라는 이름을 붙인다고 해서 아무나 김태희가 될 수는 없다.”며 테러방지법이라는 이름이 주는 긍정적인 이미지가 법안의 핵심 내용을 흐렸다는 주장을 과장되게 비방하였다(아시아경제, 2016.2.25.). 또한, 더불어민주당 대변인은 정의화회장의 직권상정에 대해 “국가 비상사태라는 무리수까지 두면서 괴물국정원을 만들어내려 한다”고 상대방이 비합리적임을 과장되게 비꼬는 모습을 보였다(연합뉴스, 2016.2.23.).

둘째, 정책참여자들이 자신이 속한 연합의 대부분 구성원들보다 상대방이 더 영향력이 있을 것이라 인식하고, 스스로의 영향력이 낮을 것이라 예상하는 것으로 나타났다. 본 사례의 경우, 반대옹호연합이 찬성옹호연합의 구성원인 국정원의 영향력을 실제보다 더 강하게 인식한 반면 찬성옹호연합은 스스로의 영향력을 과소평가하는 상호적대화 양상을 보였다. 서울문화광장에서 2016년 3월 8일 열린 대규모 테러방지법 반대시위에서 시민단체들은 ‘간첩조작 국정원이 테러방지법을 빙자하여 왜 우리 휴대폰을 들여다보냐’는 글귀의 현수막을 제작하여

이용하였다(연합뉴스, 2016.03.08). 이와 유사하게 반대옹호연합은 테러방지법이 제정되면 국정원은 무차별한 개인정보 수집과 민간인 사찰이 가능할 것으로 판단해 국정원이 발휘할 영향력을 과대하게 해석하였다. 이에 반해, 국정원은 통신정보 수집은 법원 허가 등 엄격한 법적 절차를 거쳐야 하고, 금융정보도 금융정보분석원 협의체의 결정이 있어야 제공받을 수 있기 때문에 실질적으로 권한이 발휘되기 어렵다고 보았다. 즉, 국정원은 스스로의 영향력을 과소평가함을 볼 수 있다(경향신문, 2016.3.4b).

셋째, 찬성옹호연합과 반대옹호연합 모두 같은 연합 구성원의 행동은 유리하게 평가하고 상대방에게는 엄격한 기준을 적용하고 있었다. 가령, 찬성옹호연합의 직권상정에 대해 반대옹호연합이 엄격한 기준으로 평가함을 볼 수 있었다. 직권상정의 근거로 제시된 국가비상사태라는 명목에 대해, 김광진 더불어민주당 국회의원과 박원석 정의당 국회의원은 대한민국 헌법판에서 이슬람 국가에 의한 테러가 발생하고 있다는 증거를 제시하라고 하였다. 이에 대해 찬성옹호연합 측은 테러 발생 여부는 그 누구도 예측할 수 없는 것이라며 국가비상사태를 근거로 한 직권상정을 느슨하고 유리하게 해석하였다(아시아투데이, 2016.2.25.).

넷째, 서로를 왜곡하여 보는 상호적대화의 정도는 연합들 간 신념 사이의 거리와 상관관계가 있을 것으로 나타났다. 테러방지법 단일 사례만으로는 측정이 불가능 하나, 정책학습이나 중재가 나타났던 사례들과 비교했을 때 상대적으로 테러방지법의 경우는 옹호연합들 간의 신념차이가 더 컸던 것으로 보인다. 본 사례에서 등장하는 찬성옹호연합과 반대옹호연합은 각각 2차적 핵심신념인 정책적 신념으로 안보우선과 자유권·기본권 중시라는 신념체계를 보유하고 있었다. 이는 기존의 연구들이 지적하듯이(강대출, 2009; 이계수, 2007), 안보 중시라는 법리 수호를 위해 국민의 기본권이 침해될 우려가 있어 두 신념은 법리적으로 상충되는 부의 상관관계가 있으며 이는 두 옹호연합 간 신념의 차이(Intercoalitional Difference)가 매우 큼을 보여준다(Shanahan, Jones, McBeth, & Lane, 2013). 반면, ACF를 사용해 섯다운제도의 도입과정을 분석한 사례의 경우(이동규 외, 2013), 찬성옹호연합의 구성원으로 일부 국회의원을 포함한 여성가족부, 여성가족위원회가 있고 반대옹호연합의 행위자로는 문화체육관광부, 문화체육관광방송통신위원회, 게임업계 등이 나타나 상대적으로 신념체계의 간극이 적었고 중재가 용이하였다. 섯다운제의 정책변동 과정에서는 두 차례의 중재가 발생한 반면 테러방지법 정책변동은 상호적대화의 상황으로 치달아 옹호연합 간의 신념차이의 정도가 상호적대화의 정도에 비례함을 유추해볼 수 있다.

한편, Sabatier & Weible(2014)은 옹호연합들의 규범적 신념은 거의 변화가 어려운 핵심적인 신념이기 때문에 규범적 신념과 정책신념에 따라 동일한 정보도 다르게 해석하고 활용될 수 있다고 하였다. 이 과정에서 서로 간의 불신이 야기되고 상호적대화(devil shift)가 야기된다고 보았는데, 본 사례에서도 두 옹호연합이 같은 정보를 상이하게 해석하며 불신이 초래되는 과정이 나타났다. 동일한 국가대테러활동지침 훈령에 대해 찬성옹호연합은 대테러대응체계를 구축하기에 법적 한계가 있다고 본 반면, 반대옹호연합은 기존의 법률체계로도 충분히 테러에 대응할 수 있음을 지적하였다. 반대옹호연합은 안정적인 외적변수인 기존의 법체계를 활용해 훈령 외에도 다른 법률에서 테러사태에 대응하기 위한 업무내용을 규정하고 있음을 강조하였다²⁾.

이러한 상호 불신의 축적을 통해 테러방지법 정책변동의 과정에서 두 옹호연합간의 상호적대화가 점진적으로 나타난 것으로 보이며, 특히 본회의에서 표결이 되고 필리버스터가 진행된 기간에 갈등이 극에 달하였다. 필리버스터가 192시간 동안 진행되는 동안에 테러방지법을 반대하는 46개 시민단체 대표들은 테러방지법 국회통과 반대 및 필리버스터 지지의사를 표명하는 시위전략을 펼쳤다(민중의소리, 2016.3.1.). 이러한 반대옹호연합의 필리버스터 전략은 언론의 테러방지법에 대한 부정적인 시선을 유도하는데 성공하게 된다. 이때 찬성옹호연합 시민단체들 50개가 연합하여 국회 앞에서 천막농성 릴레이 1인 시위전략을 펼쳤고, 필리버스터 중단을 촉구하는 13차 기자회견을 개최하고 야당당사로 제 2차 항의방문까지 감행하였다. 이러한 극단 갈등 양상을 보여주듯 표결에서, 야당측 의원들은 1명을 제외하고 다 퇴장한 채 새누리당 의원들의 단독표결로 국회 재적 157명에 찬성 156표로 테러방지법은 2016년 3월 2일 본회의를 통과한다. 즉, 테러방지법 정책변동의 과정은 10년 이상의 정책변동을 겪었음에도 상호적대화의 상황이 개선되지 못한 채 정책이 산출됐다고 할 수 있다.

V. 결 론

한국의 테러방지법은 15년 만에 본회의를 통과하고 정책 산출 후까지도 국민의 기본권 침해와 위헌성 논란이 일며 많은 갈등을 겪은 정책이다. 이에, 본 연구는 15년간의 테러방지법 정책변동과정을 Kingdon의 다중흐름모형과 Sabatier의 정책옹호연합모형의 융합모형을 적용해 테러방지법으로 인해 발생한 문제의 원인을 진단하고 시사점을 제시하고자 하였다. 테러방지법의 15년간 정책변동기간을 분석한 결과 도출한 이론적 함의와 정책적 함의는 다음과 같다.

먼저 이론적 함의는 첫째, 정책옹호연합모형과 다중흐름모형을 결합한 연구 분석 틀이 입법과정의 상호적대화가 나타난 본 연구를 수행하는데 매우 유용함을 확인 할 수 있었다. 다중흐름모형의 분석요소 적용을 통해 정책의 창이 열린 동안, 정책혁신가의 개입 하에 문제의 흐름과 정치의 흐름이 결합하여 테러방지법 정책이 통과되는 과정을 살펴보는 것도 의미가 있겠으나 이는 다양한 정책참여자들의 활동과 갈등을 담아내지 못하는 이론적 한계를 수반할 수 있다(김인자·박형준, 2011). 그러나 정책옹호연합모형을 융합 적용함으로써 정치적 흐름에 등장하기 어려운 비공식적 참여자까지 포함하여 두 옹호연합 간의 갈등 및 상호작용을 다각도로 살펴 볼 수 있었다. 특히, 두 옹호연합 간 불신이 쌓이고 공식적 참여자와 비공식적 참여자들을 포함해 연합간의 상호적대화가 나타나는 과정을 면밀히 분석해 냄으로써 정책시행기의 상황이 발생하게 된 전개의 흐름을 충분히 설명해 낼 수 있었다.

- 2) 가령 통합방위법의 경우, 테러행위를 포함하는 것으로 해석되는 통합방위사태에 대응하기 위한 군과 경찰, 국가기관과 지방자치단체, 향토예비군, 민방위대 등 모든 방위요소를 통합해서 지휘체계를 관리할 수 있도록 규정하고 있다. 통신비밀보호법은 범죄수사를 위한 통신제한 조치를 가능하게 하며, 원자력법, 총포·도검·화약류 등 단속법에서 테러예방을 위한 조치를 규정하고 있다. 이에, 반대옹호연합은 기존의 법 개정을 통해 충분히 해결될 수 있다는 점을 테러방지법의 입법저지 근거로 활용한다(국회회의록, 2005.12.6; 인권운동사랑방, 2015.12.2).

둘째, 옹호연합의 구성원들 간의 강한 신념공유는 무임승차의 문제를 완화시키는 효과가 있는 것으로 나타났다. 본 분석결과, 상대적으로 신념 공유의 정도가 약한 찬성옹호연합은 초기에는 조직적인 양상을 보이지 않고 구성원들이 개별적으로 행동하다가 정책의 창이 열린 이후부터 조직적인 활동이 활발히 나타났다. 반면 반대옹호연합은 2001년 처음 테러방지법이 발의 된 때부터 지속적으로 조직적인 양상을 보이고 구성원들끼리 정보공유의 장도 다수 개최하며 강한 네트워크를 형성하였다. 이는 Sabatier&Jeckins-Smith(1999: 139-141)가 주장하듯이, 옹호연합 내의 강한 신념 공유와 높은 신뢰는 다른 조직적 행동에 비해 상대적으로 연합에 참여하는 거래비용을 낮춰 무임승차의 문제를 극복하는데 도움이 됨을 확인해주는 것이다. 즉, 신념체계는 옹호연합이 자신들의 신념을 정책산출에 반영시키는 과정을 이해하는 수단으로써 뿐만 아니라 연합 내부 구성원들의 활동의 지속성과 조직성을 높일 가능성이 있는 것이다. 물론 본 연구의 결과가 보여주듯이 정책변동은 다양한 요소들의 상호작용 및 내·외적요인의 영향을 받는 것인 만큼 반드시 연합 내 활동의 지속성 및 조직성과 비례하여 산출되는 것은 아니다.

셋째, 정책혁신가의 의지와 개입이 정책의 형성과 변동과정에서 절대적인 영향을 미쳤다(최성구·박성용, 2014). 15년 동안이나 국회에서 계류되던 테러방지법의 정책의 창이 열리기까지 테러의 위협 확대라는 문제의 흐름과 보수정당이 과반의석을 확보한 정치의 흐름을 결합시킨 정책혁신가의 역할이 크다고 볼 수 있으며, 이는 채성준(2016)의 분석결과와도 일치한다. 국정원에 대한 불신이라는 안정적인 외적변수의 제약 하에서도 테러방지법이 산출될 수 있었던 것은 결국 파리연쇄테러 사건이라는 촉발기제와 문제의 흐름을 활용하고 테러방지법이 제정되어야 한다고 촉구한 박근혜대통령이 테러방지법을 산출하기에 용이한 정치적·사회적 분위기를 조성하였기 때문이다.

정책옹호연합모형과 다중흐름모형의 융합모형을 적용한 테러방지법 사례 분석을 통해 발견한 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 갈등 양상이 극단적인 제로섬에 치닫는 상호적대화를 방지할 수 있는 정책학습을 유도하는 제도적 개선이 필요하다. 본 분석 결과, 테러방지법이 제정되기까지 15년간 정책변동을 겪었으나 정책학습이 미비한 채 합의안이 없이 필리버스터 기간 동안의 극단적인 릴레이 시위, 천막농성 끝에 새누리당의 단독표결로 정책이 산출되었다. 기존의 ACF를 적용한 연구들도 정책학습이 부재하여 중국적으로 합의에 의한 정책변동으로 귀결되지 못함을 지적하였다(이승모, 2014). 특히, 테러방지법은 국민의 기본권을 침해할 소지가 있는 법안인 만큼 상충되는 입장과 대안간의 중재가 필요함이 분명하고 테러방지법의 사회적 영향력의 크기를 감안할 때 정책학습을 통한 갈등 관리의 중요성은 더 높다고 할 수 있다. 갈등 관리가 제도화될 경우, 다원성을 높이고 수용성이 높은 합의안을 도출해 사회적 비용을 경감시키고 참여를 통한 풀뿌리민주주의를 구현가능하게 한다(정진하, 2007). 따라서 정책학습을 통해 옹호연합 간의 갈등이 더 나은 정책대안의 개발로 이어질 수 있도록 소통의 장을 절차적으로 마련하는 제도의 보완이 필요할 것이다.

둘째, 정책변동과정에서 순기능을 할 수 있는 갈등이 아니라 극단적인 제로섬과 상호적대화에 치닫는 것을 예방하기 위한 갈등관리 매커니즘으로서 성숙한 정치를 지향하고 숙의민주주의를 구현할 필요가 있다. Habermas, J는 법을 정당화하는 가장 중요한 요건은 단순한

투표를 넘어선 실제적인 숙의임을 강조하며 숙의민주주의라는 개념을 제시하였다. 이성적 대화와 토론의 원리에 의해 매개되는 절차적 민주주의 수립을 목적으로 하는 숙의민주주의가 (Gutmann&Thompson, 2009; 홍성구, 2009 재인용) 한국에서도 구현될 수 있도록 정책참여자와 개인과 제도적인 노력이 필요할 것이다. 테러방지법의 정책변동 과정에서 두 옹호연합은 상호적대화의 상황까지 치달았고, 국회의장이 국가비상사태를 근거로 한 심사기일까지 정한 직권상정을 감행하는 비합리적인 모습이 나타났다. 본회의 표결에서까지 진보정당은 한 명을 제외하고 다 퇴장한 채 새누리당의 단독표결로 테러방지법이 통과하였다. 테러방지법이 산출된 19대 국회는 국회선진화법이 시행된 원년이라는 기대에 비하여 정책결정자들이 합리적인 모습을 보였는가에 대해 회의적일 수밖에 없다. 이에, 단순한 표결을 넘어서 성숙한 정치로 나아가기 위해 정책결정에 중요한 입지를 점하는 정책결정자들 개인의 각성과 제도적 보완이 필요할 것으로 보인다.

본 연구는 국회회의록, 의안, 정부발간 자료, 시민단체들의 보도자료, 학술논문, 신문기사 등 다양한 자료를 수집·활용하여 테러방지법의 정책변동과정을 다각적으로 분석하였으나 몇 가지 한계를 지닌다. 첫째, 직접적인 인터뷰나 현장방문 같은 생생한 자료수집이 이루어지지 못한 한계점이 있다. 둘째, 융합모형을 이용하여 정책하위체제 내 다양한 행위자들 간 상호작용을 다중흐름의 영향 속에서 비교분석하는 과정에서 개별 요소에 대한 계량적 분석을 통한 실증적 검증까지 실행하지는 못했다. 융합모형의 특성상 분석해야할 요소가 많기 때문에 질적분석과 양적분석을 동시에 진행하는 것이 쉽지 않으나, 본 연구의 결과 중에서도 특히 연합의 신념체계, 정책학습, 상호적대화 과정에 대한 분석은 양적연구를 통해 추가 검증이 가능할 것으로 보인다. 후속 연구에서는 치열한 갈등이나 조정, 협치 등이 나타나는 사례들에 대해 융합모형을 적용할 경우 계량화된 분석까지 포함하여 정책참여자들 간의 상호작용과 그 수준을 정교하게 분석할 필요가 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 강대출. (2009). 테러방지법안의 입법적 검토. 「한국테러학회보」, 2(1): 57-80.
- 경향신문. (2016.3.2). "[테러방지법 통과국정원 맘대로 스마트폰·금융·성생활 정보까지 수집 가능].
- 경향신문. (2016.3.4a). "[갤럽여론조사]야권의 테러방지법 필리버스터 '잘했다' 40% VS '잘못했다' 38%".
- 경향신문. (2016.3.4.b). "국정원 "테러방지법 무차별 개인정보 수집은 기우" 보도자료 내고 반박".
- 국가인권위원회. (2001). 국가인권위원회 제 1회 청문회 "테러방지법(안)의 쟁점과 대안".
- 국제신문. (2016.06.19). "이슬람 극단주의(ISIL) 우리국민 테러대상 지목".
- 국회. (2016.02.29). "[국회 보도자료: 의안과 쟁점] 테러방지법, '국정원의 정보수집 권'에 대한

- 여야의 시각차이".
- 국회정보위원회. (2015). 테러방지법 토론회 자료집 "긴급세미나: 테러방지법과 사이버테러방지법, 무엇이 문제인가".
- 국회회의록 <likms.assembly.go.kr/record>
- 국회의안정보시스템 <likms.assembly.go.kr/bill>
- 김동성. (2006). '한반도 평화' 구축과 '안보주의' 대 '평화주의'의 갈등. 「본질과 현상」, 5: 134-146.
- 김두현. (2005). 최근 국제테러의 양상에 대비한 한국 테러예방 방안. 「한국경찰학회보」, 10(-): 7-36.
- 김승대. (2014). 테러와의 전쟁과 입헌주의의 위기에 관한 헌법적 연구. 「법학연구」, 55(4): 91-121.
- 김인자·박형준. (2011). 과학기술 규제 정책의 형성과 변동 과정분석 -「생명윤리 및 안전에 관한 법률」을 중심으로. 「한국정책학회보」, 20(1): 111-151.
- 김진식·양승일·유홍림. (2013). ACMS 모형을 활용한 정책변동 분석-건강보험통합정책을 중심으로. 「정책분석평가학회보」, 23(1): 59-92.
- 김희정. (2016). 대테러리즘, 자유와 안전-국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법의 검토와 보완. 「공법연구」, 44: 99-131.
- 뉴데일리. (2015.11.18.). 여야 "테러방지법, 조속한 시일 내에 합의 처리".
- 데일리안. (2015.12.18). "당해박야 무서운지 알지" 테러방지법 통과 촉구.
- 매일경제방송. (2016.1.13). 박근혜 대통령, 대국민담화 개최 "테러방지법 조속히 처리해주기를 부탁드린다".
- 문성묵. (2015). 통일·대북정책의 일관성 확보방안. 「전략연구」, 22(2), 5-35.
- 미디어스. (2016.2.29). "141시간째, 야당이 '필리버스터'하는 이유".
- 미디어오늘. (2016.11.1). "테러방지법 통과 이후 국정원 감청 급증".
- 민주주의법학연구회·인권운동공간 '활'·인권운동사랑방·진보네트워킹센터·참여연대. (2016). 새누리당의 '테러방지법' 오해와 진실 Q&A에 대한 시민사회단체의 반박. 「민주법학」, 61 (2016. 7).
- 박호현·김종호. (2016). 국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법 개정논의에 대한 고찰. 「한국경찰학회보」, 58(0), 69-97.
- 백승기. (2008). ACF(Advocacy Coalition Framework) 모형에 의한 정책변동 사례 연구: 출자총액제한제도를 중심으로. 「한국행정학보」, 42(3): 371-394.
- 성욱준. (2013). 개인정보보호법 입법 과정에 관한 연구: 정책흐름모형을 중심으로. 「한국정책학회보」, 22(2): 151-179.
- 신의기. (2002). 테러리즘 관련 법제 정비방안. 「형사정책연구원 연구총서」, 한국형사정책연구원: 13-225.
- 신용배. (2010). 옹호연합모형을 통한 공장총량제 정책변동 연구: 옹호연합의 상호작용과 정책학습을 중심으로. 정부와 정책, 3(1), 109-138.
- 양승돈·안영규. (2011). 테러방지법안에 대한 입법적 제언. 「한국테러학회보」, 4: 85-108.

- 양승일. (2006a). 「정책변동론」. 서울: 양서원.
- 양승일. (2006b). ACPS 모형을 활용한 규제정책 변동과정 분석: 그린벨트정책의 개발 허용기를 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 10(2): 77-101.
- 양승일. (2009). 장묘시설을 둘러싼 복지정책형성과정의 역동성 분석: 서울추모공 원전립정책을 중심으로. 「한국행정학보」, 43: 321-350.
- 양승일. (2011). 수자원정책형성과정의 상호작용 분석 -이명박정부의 한반도대운하사업을 중심으로. 「한국정책학회보」, 20(3): 189-229.
- 연합뉴스. (2016.2.23). 野, 테러방지법 직권상정 반대..."날치기 안돼".
- 연합뉴스. (2016.03.08.) "테러방지법은 국민감시법".
- 연합뉴스. (2016.5.4). 시민단체 "테러방지법 시행령안 독소조항 폐기돼야".
- 오세연·윤경희. (2015). IS 테러단체의 공급확대에 따른 자국 내 테러발생 위험성에 관한 연구. 「경호경비연구」, 42: 277-308.
- 유훈. (2009). 「정책변동론」. 서울: 대영문화사.
- 윤해성. (2016). 대테러 활동을 위한 테러 방지법과 시행령의 비교 분석. 「한국경호경비학회지」, 48: 259-286.
- 아시아경제. (2016.2.25.). 신경민, 테러방지법에 일침 "김태희 이름 붙인다고 아무나 김태희가..."
- 아시아투데이. (2016.2.25.). "필리버스터에 뿔난 새누리, 테러방지법 야당 주장 조목조목 반박".
- 이계수. (2002). 정부의 테러방지법안에 대한 의견서. 「민주법학」, 21: 377-400.
- 이계수. (2007). 테러방지활동과 인권: 한국에서의 테러방지법 제정 논의에 대한 비판적 검토를 중심으로. 「일감법학」, 11(단일호): 135-161.
- 이대성. (2009). 테러방지법안의 문제점과 개선방안에 관한 연구. 「토지공법연구」, 43: 429-450.
- 이동규·우창빈·김대영·김영형. (2013). 옹호연합모형을 적용한 정책과정 연구-온라인 게임 서비스 접근성 규제에 관한 섯다운제 제도 도입 (청소년 보호법 개정) 과정을 중심으로. 「한국정책학회보」, 22(3): 31-70.
- 이승모. (2014). 정책옹호연합모형(ACF)의 적용을 통한 정책변동 분석-밀양 송전선로 건설 갈등사례를 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 18(4): 175-201.
- 이정기. (2011). 온·오프라인 공간에서의 '저항적 (대안적) 정치참여'에 관한 연구. 「한국여성커뮤니케이션학회」, 미디어, 젠더 & 문화, (18): 73-109.
- 이현미·박종구. (2015). 보육정책 변동과정 영향 요인에 관한 연구. 「정책분석평가학회보」, 25(4): 205-232.
- 이현정. (2015). 일반논문 : ACPS모형을 통한 정책변동 분석: 진주의료원 폐업사례를 중심으로. 「정부학연구」, 21(3): 261-298.
- 이홍중. (2015). 박근혜정부의 한반도 신뢰프로세스정책. 정치정보연구, 18(1): 51-69.
- 인권운동사랑방. (2015.12.2). 〈성명〉 시민의 목을 조른 여야 합의 철회하라.
- 임준태·이상식. (2012). 테러방지법 입법 방향에 대한 소고. 「한국테러학회보」, 5: 168.
- 장현주·정원옥. (2015). 옹호연합모형과 갈등주기를 통해서 본 정책변동. 「한국행정논집」, 27(4): 901-924.

- 전진석. (2014a). ACPS 모형을 통한 정책변동 분석-지방재정 건전화 정책을 중심으로. 「한국 공공관리학보」, 28(4): 1-34.
- 전진석. (2014b). 정책옹호연합모형을 적용한 논문에 대한 분석. 「한국사회와 행정 구」, 25(2): 1-28.
- 정건화. (2007). 사회갈등과 사회과학적 갈등분석. 동향과 전망: 11-50.
- 정책브리핑. (2005.03.31). "국정원, 汎정부 차원의 『테러정보통합센터』 발족".
- 정책브리핑. (2017.1.14). "필리핀 테러단체 피랍 우리국민 선장 무사 석방".
- 조선일보. (2001.11.20). [5개단체] "인권침해 소지... 테러방지법 상정 반대".
- 조선일보. (2003.12.8). 민변 "현정부 인권인식수준 심각한 우려".
- 조선일보. (2015.11.14). "파리 시내 6곳서 'IS 연쇄 테러'로 최소 127명 사망".
- 조선일보. (2016.5.2). 의원·시민단체 "테러방지법 시행령, 인권침해·헌법위반 독소조항 폐기 해야".
- 조호대. (2007). 우리나라 테러방지관련법에 관한 연구. 「한국위기관리논집」, 3, 13.
- 지병석·강승진. (2016). ACMS 모형을 적용한 전력정책의 변동 분석. 「전기학회논문지」, 65P(1): 31-40.
- 차동욱. (2016). 필리버스터에 대한 과장된 우려와 감춰진 위험성에 대한 분석. 「경희법학」, 51(2), 197-235.
- 채널A. (2017.2.2). "박 대통령, 국수 먹으며 "사드 배치 잘한 일".
- 채성준. (2015a). 국가정보활동 기능의 경로변화에 관한 연구: 경로의존과 경로진화를 통합한 모형 적용. 「한국동북아논총」: 77, 269.
- 채성준. (2015b). 정책흐름모형을 적용한 테러방지법 입법사례분석. 「국가정보연구」, 9(1): 7-51.
- 채성준. (2016). 테러방지법 제정의 정책변동 과정 분석: ACF 와 MSF 의 결합모형 적용. 「한국정책학회 추계학술발표논문집」, 2016(단일호): 37-70.
- 최성구·박용성. (2014). 세종시 정책변동 과정에 관한 연구-정책옹호연합모형과다 중흐름모형의 결합모형을 중심으로. 「한국정책학회보」, 23(4): 371-412.
- 최성락. (2011). 행정 사례 연구-셋다운제 정책 과정. 「2011 한국행정학회 추계학술대회 발표 논문집」.
- 한겨레. (2016.2.24). "'대선댓글 여론조작'도 감싸는 국정원...불법감청 불보듯".
- 홍성구. (2009). 촛불집회와 한국사회의 공론영역. 「사이버커뮤니케이션 학보」, 26(1): 77-118.
- Anderson, J. E. (2006). *Public policymaking: An Introduction*. New York: Houghton Mifflin Company.
- Bennett, C. J., & Howlett, M. (1992). The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy sciences*, 25(3), 275-294.
- Fischer, M., Ingold, K., Sciarini, P., & Varone, F. (2016). Dealing with bad guys: actor-and process-level determinants of the "devil shift" in policy making. *Journal of public policy*, 36(02): 309-334.

- Gutmann, A., & Thompson, D. (2009). *Why deliberative democracy?* Princeton University Press.
- Hogwood, B. W., & Peters, B. G. (1983). *Policy dynamics*. Wheatsheaf Books.
- Jenkins-Smith, H. C., & Sabatier, P. A. (1994). Evaluating the advocacy coalition framework. *Journal of public policy*, 14(02): 175-203.
- Jenkins-Smith, H. C., & Sabatier, P. A. (1999). The advocacy coalition framework: an assessment. *Theories of the policy process*. Westview Press, Boulder: 117-166.
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, alternatives, and public policies*. Longman Pub Group.
- Sabatier, P., Hunter, S., & McLaughlin, S. (1987). The devil shift: Perceptions and misperceptions of opponents. *Political Research Quarterly*, 40(3): 449-476.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Westview Pr.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. (2014). *Theories of the policy process*. Westview Press.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2016). The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications. In: *Sabatier, PA (ed.), Theories of the Policy Process, Second Edition: 189-217*.
- Shanahan, E. A., Jones, M. D., McBeth, M. K., & Lane, R. R. (2013). An angel on the wind: How heroic policy narratives shape policy realities. *Policy Studies Journal*, 41(3), 453-483.
- Stout, K. E., & Stevens, B. (2000). The case of the failed diversity rule: A multiple streams analysis. *Educational evaluation and policy analysis*, 22(4): 341-355.
- Warbrick, C. (2004). The European response to terrorism in an age of human rights. *European Journal of International Law*, 15(5): 989-1018.
- Weible, C. M., & Sabatier, P. A. (2005). Comparing policy networks: Marine protected areas in California. *Policy Studies Journal*, 33(2): 181-201.
- Weible, C. M., Sabatier, P. A., Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Henry, A. D., & DeLeon, P. (2011). A quarter century of the advocacy coalition framework: An introduction to the special issue. *Policy Studies Journal*, 39(3), 349-360.
- Williams, G. (2015). Anti-Terrorism Laws and Human Rights. *Review of Constitutional Studies*, 19(2), 127-146.

- 김민정(金玟貞): 성균관대학교에서 2016년 행정학 학사학위를 취득하고, 현재 성균관대학교 국정전문대학원 석사과정 진행 중이다. 주요 관심 분야는 복지, 이민, 노동, 교육 등 사회정책에 대한 분석 및 평가이다(minjung.k@skku.edu).

- 조민효(趙敏孝): 미국 Georgetown University, McCourt School of Public Policy에서 2001년 정책학 석사학위를 취득하고, University of Chicago, The Harris School of Public Policy에서 2006년 정책학 박사학위를 취득하였으며, 현재 성균관대학교 행정학과/ 국정전문대학원 부교수로 재직 중이다. 주 연구 분야는 교육, 복지, 이민, 형사정책 등 다양한 사회정책의 분석 및 평가다(chomh@skku.edu).

투 고 일 자: 2017년 4월 29일
심 사 일 자: 2017년 5월 18일(초심), 2017년 6월 16일(재심)
게재확정일자: 2017년 6월 20일