

307개편안의 정책과정 분석: 정책네트워크, 행위전략체제이론의 적용*

정지수**

〈目 次〉

- | | |
|----------------------|------------|
| I. 서론 | IV. 분석 |
| II. 307개편안의 배경과 주요내용 | V. 결론 및 논의 |
| III. 이론적 논의 | |

〈요 약〉

군의 지휘구조에 관한 연구는 변화하는 군의 전략과 지휘체계와 관련되어 있으며, 국방정책에서 매우 중요한 분야이다. 지휘구조는 전략, 지휘체제, 법률, 군 전력 등과 관련이 되어 있어서 종합적인 이해 없이는 분석이 제한되는 영역이기도 하다. 이 연구는 정책네트워크모형을 기반으로 행위전략체제이론의 분석법을 적용하여 이명박 정부에서 추진했던 군 지휘구조 개편안(307개편안)을 중심으로 주요 행위자의 전략을 분석하고, 정책과정을 분석하였다. 307개편안은 국회 소관 상임위원회인 국방위원회의 심의를 통과하지 못하고, 최종 정책형성과 집행에 실패하였다. 분석결과에 따른 주요 원인은 국회의 반대, 해군과 공군을 중심으로 한 예비역의 반대, 환경요인의 존재로 나타났다. 군 지휘구조는 한국 군의 전략변화, 내/외부 환경변화에 따라서 지속적으로 보완 및 발전되어야 하므로 향후 국방개혁의 주요 안건으로 논의될 것이다. 전략과 환경요인을 반영한 구조의 형성, 그리고 이를 정책화하는 과정의 합리성을 확보하여, 지휘구조에 대한 논의가 효과적으로 이뤄질 필요가 있다.

【주제어: 307개편안, 지휘구조, 정책네트워크, 행위전략체제이론, 군정, 군령】

* 논문의 발전에 도움을 주신 심사자, 토론자, 군 연구자들에게 감사드린다. 이 논문은 2018년 춘계 한국행정학회 학술대회에서 발표된 것임을 밝힌다. 이 논문에서 사용한 분석 자료는 논문과 보고서 등 기 게재된 학술자료와 국회 회의록, 정부발표 자료 등 일반인에게 공개된 자료를 사용하였으며, 자료의 출처를 표기하였다.

** 경찰대학교 행정학과 교수(jisu@police.ac.kr)

논문접수일(2018.5.2), 수정일(2018.8.21), 게재확정일(2018.9.5)

I. 서론

조직의 변화는 환경에 대한 대응과정이며, 이 과정에서 형성되는 전략에 기반을 두어 조직구조는 변해야 한다(Daft, 2016). Light(2006)는 환경에 대한 기능적 대응으로 조직변화를 설명했으며, March & Olson(1983)은 기능 재조정으로 변화에 대해 대처하는 것을 조직변화로 설명하기도 했다(임주영·박형준, 2017). 군 조직도 변화하는 전술, 전략, 환경변화에 따라서 영향을 받는 조직이며, 효과적인 조직구조를 형성하기 위해서 조직구조의 변화가 필요하다.

군 조직은 다른 민간조직, 공공조직과 달리 특수한 점이 군사적 명령체계를 설명하는 **군령**이다. 군의 조직체계의 변화는 군령의 변화와 관련되어 있으며, 이는 작전 계획과 명령, 지휘체계를 결정하는 중요한 요소가 된다. 이와 함께 일반조직과 유사한 특성이 인사, 물자 등을 결정하는 **군정**이 있다. 군정은 일반 공공조직에 존재하는 인사, 재무/회계 등과 유사한 기능이라고 볼 수 있다.

군 조직개편에 대한 논의를 이해하기 위해서는 군령이라는 특수성과 함께 군령과 군정이 분리되어 행사되고 있다는 특수성도 함께 이해해야 한다. 일반 조직에서 인사권에 해당하는 군정권은 승진, 평가 등과 연관되어 매우 중요한 기능이다. 이는 군 조직에도 동일하게 적용된다. 그런데, 군정에 대한 권한과 군령에 대한 권한이 분리되어 있다는 점은 인사행정의 기본원칙을 적용해보면 몇 가지 문제가 존재할 것을 예측할 수 있다.

이 문제가 나타났던 사례가 지난 천안함 사건¹⁾ 당시에 군령권을 가진 합참의장보다 군정권을 가진 해군참모총장에게 사건이 먼저 보고되었던 것을 들 수 있다. 원칙적으로 군사작전을 관할하는 합참의장이 보고를 받고 전략지시를 해야 하는데 인사권을 가진 해군참모총장의 영향이 더 크기 때문이라는 비판이 존재했다. 이는 이 논문의 분석 대상인 이명박 정부의 307개편안²⁾의 논리 중 하나가 된다.

하지만, 현재의 군령권과 군정권의 분리가 부정적인 측면만 가지고 있는 것은 아니다. 합참의장의 군령과 관련한 업무가 과중한 상황에서 각군총장이 군정과 관련한 업무를 분할하여 지휘함으로써 업무의 효율적 분배가 가능하다. 또한, 합참의장에게 군령, 군정

1) 천안함 사건은 지난 2010년 3월 26일 21:22분 경 백령도 서남방 2.5Km 해상에서 경계 임무수행 중이던 해군 제2함대사 소속 천안함(PCC-772)이 북한 잠수정의 기습 어뢰공격으로 침몰하여, 승조원 104명 중 46명이 전사하고 58명이 구조된 사건이다.(해군 홈페이지, http://www.navy.mil.kr/mbshome/mbs/navy/subview.do?id=navy_060409010000)

2) 307개편안은 이명박 정부 시기에 추진했던 국방부장관, 합참의장, 각군총장의 지휘구조를 변화시키기 위한 것이다. 핵심적 사안은 각군총장에게 군령권을 부여하고, 합참의장의 지휘를 받는 것이었다.

권이 모두 집중될 경우 권한이 과다해질 수 있다는 문제도 해소할 수 있는 체제이기 때문이다. 이는 307개편안의 반대 논리로 이어진다.

한국군의 지휘구조 개편에 대한 논의는 군 창설 이후 지속적으로 논의가 이뤄져왔다. 동시에 다른 국방분야 정책들에 비해서 상대적으로 큰 논쟁과 행위자 간 갈등이 나타났다는 특성이 있다. 현재의 지휘구조는 노태우 정부 시기의 818개혁안이며, 이후 정부에서 지속적으로 개편안들이 제시되었지만 실제로 적용된 사례는 없다. 이 결과에 대한 해석은 두 가지 측면이 상존하며, 이는 상술한 군령권과 군정권의 일치와 분리의 논리와 연관되어 있다. 결과에 대한 해석으로는 첫째, 지속적으로 추진된 지휘구조 개편안들에서 현재의 지휘구조에 개선이 필요하다는 것을 유추할 수 있다. 둘째, 그럼에도 불구하고 현재 안이 지속된 이유는 결정적 흠결은 없으며, 그 동안 보완 및 발전을 시켜왔으므로 변화가 필수적인 것은 아니라는 것이다.

지휘구조 개편에 대한 사항은 지난 박근혜 정부에서는 잠시 중단되어 있었지만, 최근 문재인 정부의 국방개혁 추진과 함께 다시 논의가 진행 중이다. 특히, 전시작전권 전환에 대비하여 한미연합작전, 군작전의 효율성 등을 고려하여 이에 적합한 안을 형성해야 하는 상황이다. 따라서 지난 시기의 지휘구조 개편안에 대한 이해와 함께 왜 노태우 정부 이후 지속적으로 제시된 개편안이 집행되지 못했는가에 대한 이해가 필요할 것이다. 이를 통해서 향후 추진될 개편안의 시행착오를 줄이고, 환경과 전략에 부응한 효과적 지휘구조 체계를 형성할 수 있다.

연구 분야의 특성 상 이와 관련한 선행연구는 제한적이며, 정책과정에서 나타나는 행위자의 전략형성과정과 갈등, 협력 과정을 정책네트워크와 행위전략체제이론을 적용하여 종합적으로 분석한 연구는 없는 상황이다. 기존의 연구는 상부지휘구조 개편 정책의 실패원인을 경험적이고 결과 해석적으로 접근한 경우가 많으며, 이론적으로 분류했을 경우에도 어느 하나의 이론적 틀에 기반한 경우가 많다. 각각의 논문이 가지는 함의를 바탕으로 논란이 반복되는 갈등 상황을 극복하기 위한 원인분석과 대안제시가 필요한 상황이다.

국방 분야의 특수성(전문성, 비밀성, 포괄성 등)에 따라서 다른 공무원 조직에 비해서 외부의 영향이 제한적이며, 군에 대한 이해를 바탕으로 함의를 도출해야 한다는 특성도 상존한다. 이 글에서는 국방 분야의 특수성을 바탕으로 군령, 군정권에 대한 논쟁과 함께 현 시점에서 마지막 지휘구조 개편안이었던 이명박 정부의 307개편안을 대상으로 쟁점을 분석하고, 정책집행이 되지 못한 이유를 핵심행위자들을 중심으로 제시하고자 한다.

논문의 구조는 우선 307개편안에 대한 찬성과 반대 입장의 논리를 국회공청회 회의록

에 대한 검토를 통해서 분석하고, 상부지휘구조 개편의 중심에 있는 각 행위자의 전략, 불확실성, 제약, 자원/수단을 정책네트워크와 행위전략체제이론을 기반으로 하여 분석할 것이다. 이를 통해 정책이 집행되지 못한 원인을 분석하고 이에 기반한 정책적 대안을 제시하고자 한다.

II. 307개편안의 배경과 주요내용

1. 국방개혁과 지휘구조 개편안

대한민국의 군 지휘구조는 창군 및 건군기(1948~1949), 한국전쟁기(1950), 전후정비기(1953~1961), 국방체제정비 및 자주국방기(1963~1989), 국방태세발전기(1990~)로 구분할 수 있다(국방부 홈페이지; 공군본부, 2015).

공군본부(2015)의 군구조 편람 자료에서 각 시기별 지휘체계를 간략히 정리하고 있으며, 그 내용은 다음과 같다. 1948~1949(창/건군기)에는 육군총참모장, 해군총참모장으로 구성되었으며, 참모총장의 지휘를 받았다. 1950년 한국전쟁기에는 3군총사령관이 육, 해, 공군참모총장을 지휘하는 형태였다. 1953~1961년 전후정비기에는 3군 병립제로 환원되어 국방장관 직속으로 육, 해, 공군본부를 두었다. 1963~1989년에는 국방부에 합동참모본부와 합동참모의장을 신설하고, 국방부장관이 군정, 군령권을 통할하되 각군총장을 통해서 행사하도록 했으며, 합참의장은 장관의 군령보좌 기능을 수행했다. 현재는 1990년 국군조직법개정(818 군구조 개편)에 따른 합동군제를 시행하고 있다.

“외부의 군사적 위협과 침략으로부터 국가를 보위”(국방부, 2016)한다는 국방의 목표 달성을 위해서, “정보·과학기술을 토대로 국군조직의 능률성·경제성·미래지향성을 강화해 나가는 지속적인 과정”(국방부, 2013)이 국방개혁이다. 국방개혁은 역대 모든 정부에서 추진해왔으며, 여러 사안들 중에서도 핵심적 쟁점은 군구조 개혁이라고 할 수 있으며(김동한, 2014), 특히 큰 갈등을 야기하는 분야가 상부지휘구조에 대한 개혁이다.

현재의 상부지휘구조는 노태우 정부에서 법제화 된 것이며, 이후 김영삼, 김대중, 노무현, 이명박 정부에서도 개편방향에 대한 논의와 시도가 있었다. 노태우 정부 이후에 김영삼 정부는 3군 통합군 체제를 검토하였고 김대중 정부는 육군의 1군과 3군을 통합하는 지상작전사령부 설립에 관한 사항을 검토하였다. 노무현 정부는 지상작전사령부 창설문제와 육군 병력 감축을 포함한 개혁안을 법제화시켰다. 하지만, 이명박 정부 시기

에는 상부지휘구조 개편안에 대한 법률화 과정에서 국회 동의를 얻지 못하고 개편안이 종결되었다.

역대 정부의 상부지휘구조 개편안은 의제설정단계, 정책대안형성단계, 정책집행단계, 정책평가단계 별로 각각 차이가 나타난다. 노태우 정부와 노무현 정부는 상부지휘구조를 법률로서 제도화하였다는 점에서 의제설정과 검토단계에서 중단된 김영삼, 김대중 정부와 차이가 있다. 각 정부별로 분점정부, 정책추진시기, 정책환경, 리더십 등이 다르므로 일률적 비교는 어렵지만 모든 정부에서 상부지휘구조 문제의 중요성을 인식하고 있었다는 점은 공통점으로 확인할 수 있다. 이명박 정부까지 네 번의 정부교체에도 논쟁은 지속되고 있다. 다만, 박근혜정부에서는 지휘구조와 관련한 정책을 정부차원에서 적극적으로 추진하지는 않았다.

2. 307개편안의 주요내용

상부지휘구조 개편의 목표는 우리 군을 ‘합동성을 갖춘 전투임무 위주의 조직’으로 바꾸는 것을 목적으로 하고 있다(국방부, 2011). 합참의장에게 제한된 군정권을 부여하고, 각군총장에게 군령권을 부여하는 것이 쟁점이다.

군정(Military Administration): 국방목표 달성을 위하여 군사력을 건설·유지·관리하는 양병기능으로 국방정책수립, 국방관계법령의 제정/개정, 자원획득/배분/관리하는 기능

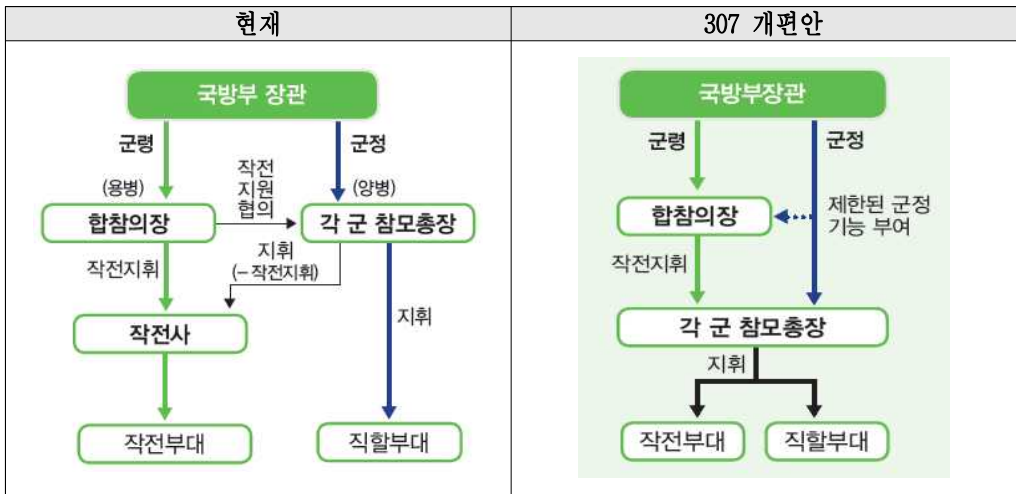
군령(Military Command): 국방목표 달성을 위하여 군사력을 운용하는 것으로 군사전략의 기획과 수립, 군사력의 소요, 작전계획의 수립과 작전 부대에 대한 작전지휘와 관련한 사항

현재는 군정과 군령이 이원화 된 상황이고, 작전지휘에 필수적인 지원분야에 대해서 각군본부와 협조를 해야 한다. 각군총장도 작전권을 제외한 인사, 군수, 동원, 행정지원의 군정만을 수행해서 평시 및 전시에 작전부대의 작전활동에 대해서는 지휘하지 못하는 문제점을 가진다. 이 때문에 위기상황이 발생했을 때 각군총장은 작전에 직접 참여하지 못하고 예하부대 지원요구에 대응조치만을 실시할 수 있는 것이다.

3) 군령과 군정에 대한 정의는 신범철·노훈(2011)의 개념을 사용하였다. 신범철·노훈(2011)은 군정권과 군령권에 대해서 구 국방부훈령 457호에 서술되어 있는 것처럼 군령권을 합참의장이 가지고, 군정권을 각군총장이 갖는다는 표현이 잘못되어 있음을 지적하면서, 군령권과 군정권은 대통령이 가지고 합참의장과 각군총장은 계선상에 위치하는 것임을 설명했다.

307개편안의 구체적인 방향은 첫째, 합참 중심의 합동성 발휘 강화이다. 이를 위해서 합참의장에게 전구작전 지휘기능을 부여하고, 작전지휘와 직접적으로 관련된 제한된 군정 기능을 부여한다. 또한 합참의장의 작전지휘 계선에 각군총장을 포함하는 것이다. 둘째, 각군본부는 군정·군령을 일원화하여 전투임무 중심체제로 전환하는 것이다. 각군본부에 작전사의 임무와 기능을 통합하고 각군총장에게 작전지휘권을 부여하며, 기존의 군정기능을 계속 행사하는 것이다. 여기서 구분될 부분은 합참의장의 제한된 군정권의 범위는 합참에 대한 진급과 보직추천권, 작전부대에 대한 작전지휘 상의 징계권을 주는 것이다. 군수분야에서는 합동작전의 지원에 관련된 일부 군수지시권과 군수지원계획의 수립 등의 권한을 부여하며, 교육에서는 합동교육에 대한 통제기능과 교육계획수립의 권한을 부여한다. 마지막으로 동원분야에서는 동원 및 예비전력에 대한 소요제기 기능 등을 부여한다.

〈그림 1〉 상부지휘구조 현재안과 307개편안 구조



자료: 국방부(2011). 상부지휘구조 개편 홍보 책자

http://www.mnd.go.kr/user/boardList.action?command=view&boardId=_11066&boardSeq=o_1000000015310&id=mnd_080000000000

Ⅲ. 이론적 논의

1. 선행연구

307개편안은 정책으로 집행되어 그 과정 및 결과에 대해 판단하는 정책실패의 여부를 판단할 수 없는 사례이다. 왜냐하면 307개편안이 군 지휘구조의 문제점을 인식하고 국방부를 중심으로 대안을 형성하였지만 정책이 결정되고 집행되지는 못했기 때문이다. 정책실패는 의도한 정책목표가 공익을 향상시킬 수 있다는 전제하에서 정책목표를 달성 또는 실현하지 못한 경우(안병철, 2002; 양영철, 2008; 박승주·이석민, 2013; 임도빈, 2016)라고 정의할 수 있다. 307개편안은 정책과정에서 왜 최종적으로 정책이 결정되고 집행되지 못했는가? 즉, 정책형성과정에서 나타난 문제에 초점을 두어야 한다.

선행연구에 나타난 정책패러다임의 특성은 합리주의적 접근, 정치적 접근, 환경적 접근으로 구분된다(고길곤 외, 2015). 세 가지 접근법에 대해서 Daft(2016)도 유사한 설명을 하고 있다. 합리주의적 접근은 정책과정에서 개인과 환경의 합리성을 전제하고 정책형성과정과 정책분석과정에서 모든 대안을 합리적으로 검토하고 효과를 분석할 수 있다고 본다. 즉, 합리주의적 접근은 도구적 합리성을 가지고 합리적 계획가에 의해서 정책안 자체의 완전성에 초점을 둔다. 합리모형에 기반을 두어 정책문제의 인식과 대안의 분석이 완전히 이뤄졌을 때 정책의 형성과 집행이 성공적으로 이뤄질 수 있다는 것이다.

둘째, 정치적 접근은 정치적 권위배분이라는 관점에서 정책결정이나 합의무산, 이해당사자들의 불만족 상황이 잘 이뤄지지 않는 상황을 전제한다. 정책과정의 이해관계자의 합의, 소통을 중심으로 정책패러다임을 설명한다. Daft(2016)은 합리모형의 현실과의 괴리문제를 비판하며, Simon(1972)이 제시한 제한된 합리성(Bounded Rationality)을 설명하였다. 이와 이론적 기반이 유사한 것이 점증적 의사결정과정을 설명한 Lindblom(1979)의 점증주의(Incrementalism)와 연결된다. 현실에서는 합리모형의 가정이 충족되지 못하는 상황 즉, 자원과 시간의 제약으로 모든 대안에 대한 분석이 어려우며, 각 행위자의 정치적 이해관계의 차이도 존재한다. 따라서 이 관점에서는 정책과정의 이해관계자의 이해관계를 조정하는 것이 중요한 요소가 된다.

셋째, 정책의 내/외부 환경변화에 초점을 둔다. 이해관계자들이 정책환경에 적절히 적응하고, 대응해야 하는 것이다. 합리모형의 전제를 비판한 다른 접근방법이 환경적 접근이다. 환경은 다중적/동태적/구성적 실체로서 예측과 통제가 어렵다. 이 상황에서 정책과정에 참여자는 환경에 적응하여 정책에 보다 유동적인 대응을 해야 한다. 혼돈이론에

서는 현실 세계는 인간이 완전히 이해하기에는 어려운 복잡성에 따른 진화가 이뤄지는 공간이다(Gleick, 1987). 진화의 특성을 이해하기 위해서는 시간의 장기성이 필요하며, 이 과정에서의 환경적 적응과 대응이 중요하다. 이러한 관점에서 정책도 환경과의 상호작용을 통해서 형성되고 결정된다는 것이다.

〈표 1〉 선행연구의 이론적 배경과 특징

| | | 합리주의적 접근 | 정치적 접근 | 환경적 접근 |
|------------------|--------------|----------------------|--------------------------|-----------------------------------|
| 정책 패러다임 특징 | 목표 | 최적화 | 이해관계 조정 | 환경에의 적응 |
| | 행위자 | 합리적 계획가 | 정책과정의 이해관계자 | 이해관계자와 환경 |
| | 합리성 | 도구적 합리성 | 소통적 합리성 | 진화적, 불완전 합리성 |
| | 전제 | 객관적 실체 예측가능성 높음 | 주관적, 해석적 실체 점증적 통제가능성 | 다중적/동태적/구성적 실체 예측가능성, 통제가능성 낮음 |
| 이론 | 합리모형 | 정치모형, 점증모형 | 적응모형, 불확실성과 복잡성, 혼돈이론 | |
| 지휘구조 개편정책 | 개편안의 완전성에 중점 | 정부, 국회, 각군의 정치역학에 중점 | 한미관계, 전작권 전환 등 환경요인에 중점 | |

자료: 고길근 외(2015), 사득환(2002)의 내용을 기반으로 재구성

군 지휘구조 개편정책과 관련한 선행연구는 주제 대상의 특성 상 제한적이다. 이들 연구를 정리하면 다음과 같다. 개편안에 대한 검토와 개편안의 문제점을 분석한 신정(2007)의 연구, 개편안과 군지휘구조에 대한 해외사례를 비교분석한 제병렬(2009)의 연구, 개편안을 둘러싼 찬반논리를 중심으로 분석을 진행한 장익선(2011)의 연구, 개편안의 형성과 집행에 필요한 법적검토와 구현방안에 초점을 둔 노훈·조관호(2011), 신범철·노훈(2011)의 연구, 정치이론과 정책연합모형을 중심으로 역대정부의 개편안의 성공과 실패를 분석한 김동한(2011, 2014)의 연구, 개편안에 대해서 역사적 제도주의를 기반에 둔 변화원인을 분석한 임완재·오영균(2014)의 연구, 지휘구조의 개편원칙을 제시한 차동길(2017)의 연구 등이 존재한다. 이들 선행연구를 위의 이론적 기반에 따라 분류하면 다음과 같이 분석할 수 있다.

첫째, 개편안 자체의 문제점을 지적하고, 이를 307개편안의 실패원인으로 분석하는 합리주의적 접근이 있다. 정책을 설계하고 계획하는 행위자의 능력과 개편안의 논리적 결합에 이론적 초점을 두고 있다. 이들 연구에서는 정책을 설계하는 행위자의 능력보다는 개편안 자체에 초점을 두고 분석한 연구(신정, 2007; 제병렬, 2009; 장익선, 2011; 차동길, 2017)이다.

둘째, 각 행위자들의 정치역학에 초점을 둔 정치적 접근이다. 정책과정에서 이해관계자(stakeholder)의 합의와 소통에 중점을 두고 있다. 김동한(2011, 2014)는 정책연합모형의 관점에서 지휘구조를 분석하였다. 특히, 정치적 연합과 이합집산이 군 지휘구조 개편안의 형성과 집행을 저해하는 요인으로 보았다. 육군 중심의 정책패러다임에 해공군과 여당의 정책연합이 대응하는 형태로 나타났고, 이러한 현상이 나타난 정부에서는 성공적인 정책추진이 어려웠다고 분석하고 있다.

셋째, 구조와 환경적 거시요인에 초점을 둔 환경적 접근이다. 한미관계, 전작권 전환, 외부 충격 등에 초점을 둔 거시적 분석이다. 임완재·오영균(2014)는 역사적 신제도주의의 관점에서 구조와 제도적 분석을 제시하였다. 즉, 한미관계와 한미연합작전이라는 구조적 요인과 전략상황 하에서 행위자들과 제도의 상호작용을 분석한 것이다.

이들 세 가지 접근방식은 다른 이론적 기반을 가지고 있으며, 중심을 둔 분석대상에서도 차이가 있다. 하지만 이들 사이에서도 유사점이 나타난다. 우선은 상술한 세 가지 접근 방법은 각기 다른 정책패러다임의 기준을 가지고 있지만 정책과 관련한 행위자들의 역할을 중요하게 보고 있다. 행위자들의 판단과 행위, 전략 등을 살펴보면 정책의 각 단계에서 어떤 문제가 있는지를 확인할 수 있는 것이다.

다음은 사안의 연계성이다. 세 가지 접근 방법에서 분석한 원인이 모두 핵심적 요인이 될 수 있다. 즉, 307개편안 자체에 문제가 존재할 수도 있고, 국회 상임위원회를 통과하지 못했다는 점에서 정치역학적 요소도 존재한다. 또한, 국방환경과 관련하여 한미연합지휘구조, 전작권전환과 관련된 구조적 요인과 천안함사건과 연평도사건에서 비롯되는 환경요인도 존재한다.

선행연구를 분석한 결과에 따르면 세 가지 접근 방식을 모두 고려하면서, 행위자를 중심으로 연구를 한다면 307개편안의 정책형성의 실패원인을 보다 효과적으로 분석하고 설명할 수 있다. 이론적 접근방법의 유사점과 사안의 연계성을 모두 고려할 수 있는 것이 정책네트워크모형과 행위전략체제이론이다. 이들 이론은 체제 내의 각 행위자의 정치역학과 전략, 개편안의 합리성의 요인, 환경요인을 포함하여 분석하기 때문이다.

2. 정책네트워크모형

오석홍(2016), 정정길 외(2014), 임도빈(2018)은 정책과정의 공식적 행위자와 비공식적 행위자를 구분하여 설명하고 있다. 이 중에서 307개편안에 참여한 행위자들은 청와대, 국회, 국방부/합참, 각군, 예비역, 시민단체 등이다. 국회는 입법과정을 통해서 정책결정과 집행을 통제할 수 있다. 국회가 가지고 있는 예산에 대한 심의와 결정권한, 국정

감사, 탄핵소추권, 입법권은 정책과정에서 큰 역할을 하는 것이다. 청와대는 대통령중심제 하에서 큰 권한을 가지고 있으며, 특히 권위주의적 정치문화를 가진 한국에서는 더 강한 영향력을 가진다. 대통령은 국민으로부터 받은 직접적 위임으로부터 오는 정당성, 대통령령, 법률안 거부권 등을 가지고 있으며, 정책형성 및 집행의 주체로서 가장 큰 영향력을 가진다. 대통령의 명령체계 하에 있지만 정부조직(국방부, 합참)도 상당히 큰 독자적 권한을 가지고 있다. 정책과정에서 관료의 전문성, 재량 등의 권한을 바탕으로 조직이 응집력을 확보하고, 대응할 수 있기 때문이다(오석홍, 2016). 시민사회단체는 선거에 대한 영향력, 국회청원, 직접참여, 행정심판, 여론조사, 공청회 참여 등의 방법으로 영향을 미칠 수 있다. 이러한 행위자들이 가지는 권한이 307개편안의 정책과정에서는 어떻게 나타났는가를 살펴볼 필요성이 있다.

307개편안의 정책과정에서 나타난 주요 행위자들의 특성을 분석하기 위해서 이론적 배경으로 정책네트워크 모형을 고찰하고자 한다. 정책네트워크(policy network)는 “특정한 정책과정에 참여하는 개인이나 조직 등 행동주체들이 형성하는 상호 의존적 연계의 망”으로 정의할 수 있으며, 특정 정책과정에 참여하고, 정보교환이 이뤄지고, 공동의 관심이 생길 때 형성된다(오석홍, 2016: 457). 정책과정에서 행위자들은 자신이 가지고 있는 자원과 권한을 바탕으로 최선의 전략을 선택한다. 이 과정에서 정보비대칭성을 활용하여 정책을 주도하기도 하고, 권한을 바탕으로 정책을 강제하기도 하는 것이다. 각 행위자들의 정치적 게임에 따라서 정책네트워크의 복잡성은 더 증가하게 되며, 이 과정에서 다양한 형태의 권력작용이 나타난다. 이 권력작용의 특성은 두 가지 측면이 존재하며, 정책과정에서 두 가지 특성이 모두 나타난다.

Dahl 등의 다원주의자가 주장하는 밝은 측면에 해당하는 정책결정에서의 영향력(first face of power)과 함께 Bachrach & Baratz(1970)이 제시한 무의사결정(Non-decision Making, second face of power)이 그 것이다(정정길 외, 2014: 234). 무의사결정은 정책과정의 어디에서나 나타날 수 있으며, 권한을 가지고 정책을 주도하는 행위자의 이익에 반하는 견해와 주장을 억압하거나 방해하는 형태로 나타나게 된다. 307개편안의 논의과정에서 이를 주도하는 국방부와 합참이라는 주요 행위자는 여러 가지 방법으로 개편안에 반대하는 행위자가 정책형성과정에 참여하는 것을 의도적으로 지연 혹은 제한시킬 수 있을 것이다. 이는 정책의제가 설정되는 것을 막거나 정책문제가 채택되지 않도록 하거나 정책결정 및 집행과정에서도 정책의 범위와 내용을 변화시키는 방법으로 영향을 미칠 수 있다(정정길 외, 2016). 307개편안의 참여자 사이에서도 권한의 차이가 존재했으며, 공식적 권한을 소유한 행위자와 비공식적 권한을 소유한 행위자들이 각각의 강약

점을 어떻게 활용하여 전략적 대응을 했는지를 분석할 수 있을 것이다.

307개편안의 경우 제한된 행위자들이 참여하여 정책과정에 영향을 미치는 패쇄적 구조를 나타내며, 사안을 공유하고 이해하는 행위자가 엘리트로 구성된 특성이 있다. 특히, 군 지휘구조는 한국군의 전략과 연관되어 있어 공개적 논의가 제한되어 패쇄적 논의 구조가 나타나며, 해당 사안이 단순하지 않고 한미외교와 연합전략 등의 여러 요소에 대한 이해가 바탕이 되어야 하는 사안이기 때문에 새로운 행위자의 진입이 어렵다. 이 상황에서는 307개편안을 중심으로 한 정책사안에 대해서 정보와 전문지식을 제한적으로 공유하거나 논의를 위해 교환하게 된다. 이러한 특성은 정책네트워크의 다른 형태인 이슈네트워크와 구분된다. 이슈네트워크는 해당네트워크에 행위자들이 자유롭게 참여 여부를 결정할 수 있기 때문이다(Marsh & Rhodes, 1992).

패쇄성과 엘리트적 특성을 가진 정책네트워크도 외교환경변화, 경제적/사회적 환경변화, 기술의 발전, 네트워크의 분열, 전략의 변화 등에 의해서 변동이 나타날 수 있다(Marsh & Rhodes, 1992). 동시에 변동의 억제요인도 존재한다. 집단사고(Groupthink)의 형태로 기존에 지배적 담론을 형성하고 있는 집단 내부에서는 이견이 나타나기 힘든 구조가 대표적인 예가 될 수 있다(Daft, 2016).

또한 정책의 변화에 수반되는 많은 비용에 대한 거부감도 존재한다. 307개편안의 경우도 지휘구조의 개편은 하위법인 국군조직법부터 상위법인 헌법까지 개정이 필요한 사안으로, 행정부가 주도하여 개혁을 추진하는 것이 제한된다. 구조적으로 국회의 법률 수정이 필요한 것으로 1987년 이후 헌법 개정이 없었다는 점에서도 정책추진이 제한됨을 유추할 수 있다. Marsh & Rhodes(1992)는 행위자들의 안정성의 추구 현상이 정책네트워크의 변동을 억제할 수 있다고 지적하고 있다. 정책네트워크에 참여하는 행위자가 변화하거나 새로운 행위자가 들어오는 것이 제한적인 상황, 그리고 많은 비용이 소요되는 307개편안이 가진 구조적 문제이기도 한 것이다. 이러한 환경적 요인이 정책과정과 행위자의 전략에 미치는 영향도 확인할 필요성이 있다.

3. 행위전략체제이론

선행연구와 정책네트워크 모형에서 공통적으로 제시한 요인인 행위자를 중심으로 분석틀을 형성할 수 있는 행위전략체제이론은 “조직, 체제가 인간의 상호작용을 통해서 구성되는 사회적 구성물”(Crozier & Friedberg, 1977)로 본다(임도빈, 2004; 임도빈, 2016). 307개편안을 둘러싼 정책네트워크의 조직과 체제를 구성하는 행위자들의 전략과 행위자들이 가지고 있는 하위요소를 실증적으로 분석할 수 있는 것이다. 전략행위분석법을

처음 제시한 Crozier & Friedberg(1977)는 “모든 행위자의 행위는 각 주체의 입장에서 합리적이라고 전제하고 이들의 전략을 분석”하며, 각 행위자의 전략은 다음의 하위요소를 함께 분석함으로써 체계를 형성할 수 있다(임도빈, 2004 p. 22-23). 이러한 요소들은 정책네트워크 모형에서 행위자의 목표, 정책선호, 전략, 자원에 초점을 두고 분석을 행위자의 유형을 분석한 것과는 연계된다(김선경 외, 2003).

즉, 모든 행위자의 전략은 개념적 하위도구에 기반을 두어 결정되는 것이다. 하위요인은 전략, 불확실성, 제약, 자원, 수단, 행위로 구성되며, 최종적 전략을 형성하기 위해서 하위 고려사항이 불확실성, 제약, 자원, 수단 및 행위가 된다. 기존의 연구들에서 행위자 분석을 한 경우는 최종적 선택과 이해관계를 중심으로 기술되어 있어서 상위차원의 전략을 명확히 구분하여 분석하는 것에 한계가 있었다.

또한 상위차원의 전략을 구성하는 하위 요소들에 대해서 체계적인 분석이 없어서 왜 각 행위자가 특정 전략을 선택하거나 혹은 선택할 수밖에 없었는지를 분석할 수 없었다. 이 글의 분석대상의 특성 즉, 오래 논의되어왔고 각 행위자들의 이해관계를 잘 알고 진행되는 합리적 전략형성은 게임이론(game theory)에 입각하여 결정된다고도 볼 수 있다. 하위요소들을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

- * **전략**: 행위자의 단편적 전략들의 평균값이 아니며, 각 행위자가 평상시에 전략을 결정하는 상황과 행동에서 귀납적으로 규칙성을 발견하여 전략을 예측하거나 전략의 패턴을 규명하는 것
- * **불확실성**: 체제 내에서 다른 행위자들은 통제 및 관여할 수 있는 것이지만, 해당 행위자만 통제할 수 없는 성격을 가진 것
- * **제약조건**: 체제 내에서 어떤 행위자도 통제할 수 없는 것으로 수동적으로 받아들일 수밖에 없는 것
- * **수단/자원**: 목적을 달성하는데 평상시에 사용하는 상술한 요인 이외의 모든 것

이를 바탕으로 행위전략체제 이론에서 보면 권력은 각 행위자 사이에서 나타나는 관계적 개념으로 보아야 한다. 또한 이 글의 분석대상 행위자들이 행정부 체제 안에서 활동하는 행위자로 각 행위자의 위치가 계서적인 특성을 가지고 있으며, 이 위치가 각 행위자의 행동에 영향을 미치고, 한계를 지우게 된다는 특성을 고려할 필요가 있다. 이 상황에서 행위자들은 자선들이 가진 자원을 가지고 전략적으로 행동한다.

각 행위자의 자원은 행위의 기반이 되는 주요한 요인이 된다. 조직이론의 크게 두 가지 접근법으로 구분할 수 있다. 첫째는 조직 내적인 변수를 주요 설명요인으로 보고 조

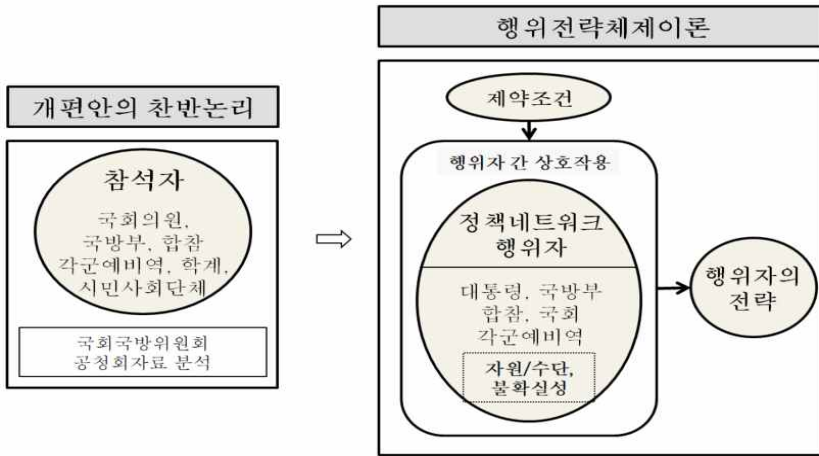
직 혹은 집단의 행태를 분석하는 것이고, 둘째는 조직 외부의 환경이 조직에 미치는 영향을 함께 고려하여, 조직과 환경의 관계에 초점을 두고 분석을 하는 것이다. 조직의 행태를 보다 합리적으로 분석하기 위해서는 조직의 연합적 특성과 환경의 영향에 어떻게 대응하는가를 살펴보아야 한다. 조직의 생존과 성장에 필요한 자원을 환경에서 제공하는 것이며, 조직은 이러한 자원을 획득하기 위해서 이를 통제하고 있는 환경과 행위자들과 상호작용을 해야 하는 것이다⁴⁾. 조직이 환경으로부터 획득해야 할 자원이 조직의 생존에 결정적인 경우 환경에 더 의존적인 특성을 나타낸다. 또한 자원이 소수의 집단에 의해 통제되는 경우에는 조직은 자원 획득을 위해 소수 집단에 더 높은 의존도를 나타낸다. 여기서 조직은 환경에 단순히 반응하지 않고 환경을 만들어 가며, 조직의 전략으로 나타나게 된다.

Pfeffer & Salancik(1978)은 조직에 대한 분석에서 조직의 효과성, 환경, 제약의 요인을 중심으로 분석을 진행하고 있다. 조직의 효과성에 대한 이해는 조직과 환경과의 관련성 하에서 조직이 인지하는 것이다. 또한 조직과 환경의 관계에서 모든 행위는 제약조건 하에서 이뤄진다는 점이다. 임도빈(2016)은 지방자치단체의 개발실패 사례를 분석함에 있어서 주요행위자들의 이해관계와 정치적 역학관계 등을 중심으로 행위전략체제이론을 분석틀로 활용하였다.

행위전략체제이론을 직접 적용하지는 않았지만 행위자의 전략을 중심으로 분석하는 정책네트워크 모형을 적용한 국내외 연구도 존재한다. 김순양(1995)는 보건정책의 형성과정을 정책참여자의 특성변화를 중심으로 분석하였으며, 김병원(1995)은 환경정책에서 정부, 의회, 정당, 기업이라는 행위자의 상호작용을 중심으로 정책과정을 분석하였다. Kaufman(1996)은 미국, 독일, 일본의 노동정책의 결정과정에서 이익집단과 정책결정의 주체인 정부와의 관계에서 나타나는 정책네트워크를 분석하였으며, Jordan & Greenaway(1988)은 환경정책의 네트워크 유형을 분석하기도 하였다(김선경 외, 2003).

4) 자원의존이론에서도 조직이 독자적으로 생존하기 어려우므로 환경에서 필요한 자원을 교환하여야 한다고 전제한다.

〈그림 2〉 연구의 분석틀



이 글의 분석방법과 절차는 위의 〈그림 2〉와 같다. 첫 번째로 307개편안의 찬반논리를 국회국방위원회 공청회 자료를 분석하여 분석하고자 한다. 국회에서 공개한 제301회, 제303회 국회국방위원회 회의 자료를 기반으로 하여, 307개편안의 주요내용을 명확히 하고 각 행위자들의 이해관계를 확인할 수 있을 것이다. 두 번째로 정책네트워크안의 행위자들의 전략을 행위전략체제이론을 기본으로 하여 불확실성/제약조건/자원 및 수단과 함께 분석하고자 한다. 각 조직과 행위자의 공식 자료집을 기반으로 할 것이다. 국방부/합참의 공개자료, 예비역을 중심으로 한 대응자료집과 저서 및 논문, 전문가와의 인터뷰 자료를 활용하고자 한다. 마지막으로 분석결과를 바탕으로 군지휘구조 개편에 대한 이론적, 정책적 함의와 향후연구 방향을 제시하고자 한다.

IV. 분석

1. 개편안의 찬반논리

국방개혁 307의 상부지휘구조 개편 정책의 주요 행위자는 찬성과 반대로 구분된다. 찬성 측의 행위자는 대통령, 국방부, 합참이었으며, 반대측의 행위자는 예비역 장성을 중심으로 한 해·공군이였다.⁵⁾ 2011년 6월 22일(수), 11월 21일에 각각 제301회, 제303

5) 육군도 반대의 입장이 많았지만 개혁의 필요성 자체에는 찬성하는 입장도 상존했다. 국회에서도 여

회 국회 국방위원회 공청회가 개최되었고, 각 행위자들의 견해와 주장이 잘 나타나 있으므로 이에 대한 분석을 진행하고자 한다. 상부지휘구조 개편안에 대한 찬성 측과 반대 측이 서로 번갈아가면서 입장을 설명했다.

상부지휘구조 개편을 제기하는 대통령, 국방부, 합참이 제시하는 개편의 필요성은 첫째, 전시작전권 전환에 대비한다는 것이다. 현 연합사령부 해체로 한국의 합참이 한반도 전구사령부 역할을 대체하게 되었을 경우에 우리군 주도의 효과적 작전수행이 어렵다는 것이다. 따라서 합참에 전구작전사령부 기능을 부여하고, 군정만 담당하던 각군본부에 작전지휘권을 부여하여 일사불란한 지휘체계를 갖춘 전투임무 위주의 조직으로 바꾸는 것이다. 둘째, 군작전의 효율성 강화이다. 현재의 이원화된 군정, 군령권으로 인해 지휘계통의 효율성이 확보되지 못한다는 주장으로, 합참의장에게 제한된 군정권, 각군총장에게 군정권과 군령권을 모두 부여할 필요성을 제시하고 있다.

하지만 이러한 상부지휘구조 개편안에 대한 반대의견도 제기되고 있다. 첫째, 군에 대한 권력집중 견제의 원리이다. 현 구조개편안이 문민통제의 원칙을 위배하고 합참의장 1인에게 지나치게 권력이 집중된다는 것이다. 둘째, 3군 균형발전론이다. 현재의 육군중심의 구조와 결정체제가 더욱 악화될 것이라고 판단하고 있다. 셋째, 구조를 변화시키는 것보다는 현재의 시스템을 두고, 문제점을 보완할 수 있는 정책적 대안을 강구하자는 것이다. 현 체제에서도 합참은 작전지시의 권한과 판단이 가능하다는 주장이다.

307개편안을 형성하고 추진하는 국방부는 전시작전권 전환과 전투임무 위주 개편을 큰 이유로 제시하면서, 합참 중심의 합동성 강화와 각군총장에게 작전권을 부여하는 것을 제시하였다. 이에 대해서 육군 출신의 예비역 장성은 정치제도, 작전효율성, 수행과정의 신뢰성을 들어 국방부의 개편안에 반대 입장을 제시했다. 특히 문민통제의 원칙에서 합참의장의 지나친 권한 강화가 법적 문제점도 가지고 있음을 주장하였다.

합동참모본부는 합참의장의 권한을 증대하여 작전을 지휘하는 것이 지휘체계를 단일화 하여 보다 효과적인 작전수행을 할 수 있다고 보면서 육군 출신의 예비역 장성의 반대의견을 비판하였다. 이에 대해서 해군 출신의 예비역 장성은 자유민주주의 국가에서 통합군제를 채택하는 것이 불가하며, 합참의장이 각군총장을 지휘하는 것의 위헌성, 업무단계와 지휘계통의 증가 등의 문제를 제기하며 반대입장을 분명히 했다.

당과 야당의 대비와 함께 여당 내부에서도 찬반이 엇갈리는 상황이었다. 상대적으로 언론과 시민의 역할은 크지 않았다고 볼 수 있다.

〈표 2〉 개편안 찬반논의의 주요내용

| 찬반 | 주체 | 주요주장 및 의견 |
|----|-------------------|--|
| 찬성 | 국방부 | -전시작전통제권 전환: 한국군 자체로 전투임무 중심 지휘구조 개편 필요 -합참 중심의 합동성 강화: 통합효과 극대화 필요 -군정과 군령 일치: 합참의장에게 일부 군정, 각군총장에게 군령권 부여 |
| | 합참 | -군작전의 효율성과 전문성, 각군총장과 군정과 군령을 동시 수행 필요 -천안함사건: 지휘체계의 이원화로 발생 -인사권이 있는 각군총장에게 먼저 보고하는 상황 |
| | 국방부 | -각군총장에게 군작전 적절히 위임, 합참의장이 전구작전 차원에 전념 -합참의장이 대통령과 장관에 대한 군령 보좌 역할 더 충실 -계룡대 3군본부의 수평적, 유기적 협조가 가능한 구조 |
| | 한림국제대학원 교수 | -군정과 군령의 분리로 효과적 작전지휘 어려움(일원화는 조직관리 기본) -인사권을 가진 각군총장, 작전권을 가진 참모총장으로 분리 문제 -군정, 군령권을 가질 각군총장, 통합군 체제 아님 |
| 반대 | 예 육군총장 | -지나진 권한집중으로 군국주의적 요소 -군령보좌관 신분인 합참의장이 참모총장 지휘하는 것은 문제 -각군총장이 지휘할 경우 합참의장이 지휘할 부대는 없어짐 |
| | 예 해군총장 | -민주국가에서 통합군제 채택 불가, 합참의장의 각군총장 지휘는 위헌 -각군총장이 군정, 군령권을 가질 경우 지휘계통 복잡성 증가 -작전사와 본부통합은 심각한 작전지휘 문제 발생(계룡대 지역 불필요) |
| | 예 공군대장 | -국방개혁과 관련한 토론, 의견수렴 매우 부족(이자리가 최초) -현대전은 총력전, 작전사령부의 지휘는 총장이 아닌 사령관 -UFG에서도 합참의 기본운영능력 이상 없다는 결론, 변화 필요성 없음 |
| | 평화와 통일을 여는 사람들 대표 | -국방부 내국에 합참의 군령 집행을 통제할 부서 부재 -합참의장의 권한 과다로 문민통제 원칙 위배 -국방부가 군의 이해를 대변하는 기구로 위상 변질 |

자료: 2011년 6월 22일(수), 11월 21일에 개최된 제301회, 제303회 국회 국방위원회 공청회 회의 자료를 바탕으로 저자가 작성.⁶⁾

국방부 정보기획부는 전시작전권 전환이라는 변환기에서 조직의 진화와 국방개혁의 필요성을 제기하고 있으며, 각군총장의 작전지휘권의 필요성을 강조하였다. 공군출신 예비역 장성은 국방부와 합참의 상부지휘구조 개편안에 대해 가장 비판적인 어조로 비판했다. 대통령과 국방부에서 밝힌 상부지휘구조 개편안이 공론화하여 논의가 된 것이 처음이라는 점에서 현역 군인 후배의 입장과 함께 임무수행의 효율성과 업무분장에 대해서 주장을 제기했다. 합참과 각군본부가 물리적으로 떨어져 있는 상황과 합참의장의 업무과중, UFG 공동검증단의 결과를 바탕으로 현재 개편안에 문제가 없음을 주장했다.

민간전문가로서 찬성의 입장을 밝힌 한림국제대학원 구본학 교수는 군정과 군령의 분리가 가장 큰 문제이고, 이는 조직관리의 기본이 어긋나 있는 것으로 효과적 지휘가 어

6) 국회 공청회 자료에는 실명이 공개되어 있지만 반드시 개인의 의견이라고 보기보다는 조직의 대표적 의견인 경우로 볼 여지가 있으므로 이 논문에서는 실명을 기재하지는 않았다.

려운 현재 지휘구조의 개편 필요성을 제시했다. 반대의 입장을 가진 민간단체 평화와 통일을 여는 사람들의 고영대 공동대표는 문민통제의 원칙을 제시하면서 개편안은 참모총장의 권한이 과대해지므로 불가함을 주장했다. 이와 함께 현재의 체제에서도 사실상 국방부가 합참을 견제할 수 있는 조직이 없다는 사실을 제시했다.

공청회에서 논의된 입장을 정리해보면 각 행위자의 입장에서 찬성과 반대의 논리는 달랐지만 핵심 사안은 합참의장이 군령권과 함께 군정권의 일부(인사권포함)를 가지는 것, 각군총장이 군정권과 함께 군령권을 가지는 것이다. 대통령과 국방부는 전작권 전환에 대한 대비, 명령체제와 조직운영의 효과성을 위해서 찬성하였고, 각군과 민간단체의 일부는 합참의장의 지휘권 및 업무과다로 인한 효율적 운영의 어려움, 특정군의 독점문제를 들어 반대를 하고 있다.

2. 행위자의 전략

상부지휘구조 개편 정책을 추진했던 행위자들의 입장에서 정책네트워크 모형과 행위 전략체제이론을 바탕으로 전략, 불확실성, 제약조건, 자원/수단을 분석한 결과를 제시하고자 한다. 307개편안은 국방/안보 분야로 정책과정에 참여자가 제한되어 소수로 한정되는 특징(Sarkesian, 1979)이 있다(김동한, 2008). 307개편안의 핵심 행위자는 대통령, 국방부, 합참, 국회, 각군이였다.⁷⁾

1) 제약조건

모든 행위자에게 주어진 제약조건은 북한의 전력, 미국의 전략, 한미연합작전, 지정학적 위치, 주변국의 군사력, 재정문제, 병력자원 수급률 저하, 안보환경의 변화이다. 이들 요인은 각 행위자가 통제할 수 없는 외부 구조적 요인으로 볼 수 있다. 특히 북한의 전력과 한미연합작전은 모든 행위자들의 판단에 직접적 영향을 미치는 것으로 이 요인을 고려한 지휘구조 설계안과 논리구조가 반드시 필요하다.

한국의 상부지휘구조에 영향을 미치는 주요 요인 중 하나는 한미연합작전이다. 한미연합작전 상의 한국군과 미군의 역할이 구분되어 있고, 전략이 형성되어 있는 상황에서 구

7) 307개편안의 과정에서 정보의 접근성과 사안에 대한 전문성 등에서 시민사회단체의 역할은 크지 않다고 군에서는 판단하고 있었다(공군전우회, 2011). 대통령, 국방부/합참과 각군의 갈등상황에서 정책중개자(policy broker)(Sabatier, 1988)로서 역할은 국회와 시민사회단체가 담당할 수 있지만, 307개편안의 정책네트워크에서는 적절한 역할을 하지 못했다. 국회 공청회에서 학계와 시민사회단체의 전문가도 참여하여 각각 찬성과 반대 입장을 제시했지만 논의에서 참고적 역할을 담당하였다.

조를 어느 한편에서 변화시키는 것은 어렵다. 한국의 전력이 미군의 예비전력으로부터 큰 영향을 받고 있기도 한 상황에서 지휘구조개편의 폭은 한계가 존재한다. 한미연합작전이 한반도의 주변 정세가 큰 변화가 있지 않는 경우에는 유지될 가능성이 높다는 점도 지휘구조 개편 시에 고려할 사항이 된다. 즉, 현 체재를 유지시킬 유인이 큰 것이다.

다음으로 전시작전권의 전환이슈이다. 전시작전권 전환⁸⁾은 “모든 군사력이 단일 사령부의 권위에 근거한 일사불란한 지휘체제”(박휘락, 2016)로 짧게 요약할 수 있다. 전작권 전환이전에는 한미연합사령관이 전시작전권을 보유하고 있으며, 평시에는 합참의장이 한국군부대 작전지휘를 할 수 있다. 국방부가 공개한 국방개혁안에서는 전작권 전환 이후에 한국군이 작전을 주도하는 형태로 지휘구조를 대비하고 있다. 하지만, 전시작전권 전환 이전에 307개편안이 집행될 경우에 전작권이 전환되기 전까지 한국군의 작전사령부를 각군본부와 통합하고 전작권은 여전히 연합사령관에게 있게 되는 문제가 발생한다는 비판이 있었다.

다음은 정치적 상황의 문제이다. 307개편안은 국회 임기가 종료되는 상황에서 법률안 검토에 시간이 충분하지 않았고, 서울시장 선거, 차년도 국회의원 선거 등의 요인이 있어 회의가 제대로 진행될 수 없는 상황이었다. 또한 이명박 정부의 임기도 2년을 남긴 상황에서 추진력이 약화될 수밖에 없었다. 국내 정치 상황과 함께 국제정치 상황도 영향을 미친다. 2011~2012년이 미국, 중국, 러시아의 지도자 교체시기의 상황이었고, 남북 관계는 2010년 3월과 10월에 천안함과 연평도 포격사건이 있는 상황이었기 때문에 지휘구조개편이 적절하지 않았다는 지적(김동한, 2011; 이한호, 2011)도 존재했다.

8) 2015년 11월 한미양국 국방장관이 서명한 ‘조건에 기초한 전작권 전환계획’ (COT-P) 에 따르면 양국은 다음의 세 가지 조건이 완비될 때 전작권을 전환하기로 하였다. “한반도 내 안보환경이 갖추어질 때, 한미연합방위를 주도할 수 있는 한국군의 핵심 군사능력 구비와 미국의 보완 및 지속 능력 제공, 국지도발과 전면전 시 초기 단계에서 북한 핵·미사일에 대한 한국군의 필수 대응능력 구비와 미국의 확장억제 수단 및 전략자산 제공·운용”(백민정, 2016)

| | | | | | | |
|---------|----|---|--|---|---|---|
| 제약조건 | | 북한전력, 미국전략, 한미연합작전, 한미연합자산, 반도의 지정학적 위치, 주변국의 군사력 증강, 재정문제(예산제한), 병력자원 수급률 저하, 안보환경 변화 | | | | |
| 자원 및 수단 | 자원 | 제도적 권한(헌법/법률) 정치적 정통성, 결정의 원칙 (문민통제), 군지휘권 장관, 합참의장, 참모총장 임명권 국민의 안보불안감, 군개혁여론 외부충격(천안함, 연평도) 전작권전환 | 대통령의 개편의지 및 지원 합동작전 전문성 합참의장의 제도적 권한 각군 예산편성 권한 전작권전환 연평도, 천안함 등의 외부위협 요인(구조개혁의 당위성) | 예산결정권(국방개혁 관련 안에 직접적 영향) 대정부견제(상임위, 국정감사) 정부 및 군에 비해 높은 정치적 정통성 법률형성 및 개정권 군 출신 의원의 전문성 | 국방부 및 합참의 주요행위자 포진 육군 중심 전투전략 연합사의 중요자원 운용의 주체 | 지난 개혁추진과정의 노하우 (기억/학습) 문민통제의 명분 예비역의 전문성 미래전 주도, 안보취약시기 |
| | 수단 | 정책형성 주도(청와대 수석, 국방부) 친정부언론 활용 홍보 | 위계성의 활용(군 출신 장성의 개혁안 주도) 합동성의 전략적 효과 홍보 | 자원동원 다수당과 정부의 업무협의 상임위원회, 대정부질의 적극 활용 | 국방부 내부 육군 출신 관료와 협의 | 해공군 조직규모 활용 합리주의적 접근(첨단무기도 입과 발전) |

첫째, 전략은 각 행위자가 이해관계와 관련되어 있는 경우 자신에게 최선의 결과를 도출할 수 있도록 하는 것, 평상시에 전략을 결정하는 상황과 행동에서 귀납적으로 규칙성을 발견할 수 있음을 전제

둘째, 불확실성은 체제 내에서 다른 행위자들은 통제 및 관여할 수 있는 것이지만 해당 행위자만 통제할 수 없는 성격을 가진 것

셋째, 제약조건은 체제 내에서 어떤 행위자도 통제할 수 없어서 수동적으로 받아들일 수밖에 없는 것

넷째, 수단과 자원은 목적을 달성하는 데 사용할 수 있는 것

2) 대통령

대통령이 가진 불확실성은 임기 중후반에 정책 추진력이 약화되어 있는 상황과 당청 관계 악화 상황에서 군에 대한 전문성이 부족한 것이다. 특히 대통령 지지율 하락은 정권초기 미국산 소고기 수입 문제와 4대강 정책에 대한 반대 여론으로 인해 회복이 쉽지 않았으며, 여당 내에서도 계파 갈등으로 정책을 주도하기 어려운 상황이었다. 대통령이 가진 자원인 제도적 권한, 군 지휘권, 군 개혁 여론을 정책네트워크 안에서 충분히 활용할 수 없었던 것이다. 국방부장관과 합참의장, 각군총장의 임면권도 307개편안을 반대하는 측에 직접적 영향을 미치기 어려웠다. 제한된 상황에서 대통령은 국방부에 개편안을 주도하도록 대통령의 권한을 위임했으며, 군 이기주의 여론전을 307개편안 통과를 위한 전략으로 선택했다.

또한, 국회 국방위원회에서 공청회에도 불구하고 개편안이 국회 본회의로 상정되지 못하자 선택한 전략인 여당의 개편안 반대의원의 교체⁹⁾는 개편안의 재추진에 힘이 되었지만 대통령의 임기와 선거에 따른 새로운 국회 구성으로 차기 정부로 넘어가게 되었다.¹⁰⁾ 이는 정책네트워크 안의 다른 행위자들을 설득하는 것보다 국회 상임위원회에서 과반수를 확보하여 개편안을 밀어붙이려는 전략으로 대통령이 가진 직/간접적 권한을 활용해 정책과정에 영향을 미치려는 의도를 나타낸 것이다.

대통령과 집권여당이 분점정부 상태에 있지 않았지만 반대하는 여당의원이 있었고, 국회 상임위원회에서 논의가 시작된 것으로 볼 때 대통령과 집권여당 의원들 사이에서 충분한 사전 협의가 진행되지 않았던 것을 확인할 수 있다. 국회입법조사처의 연구관은 “일반적으로 국회 상임위원회에 정책관련 법률안이 심의되기 전에 해당 사안을 협의하고 추진하여야 하지만 국회 상임위 회의에서도 많은 여당의원들이 개편안을 이해하지 못한 상태로 심의가 진행된 것은 절차상으로도 문제점이 있다”¹¹⁾고 분석하였다. 결국 빠른 처리를 유보하거나 반대하는 입장을 가진 의원들이 생긴 것이다.

대통령의 전략은 보유한 자원과 수단을 바탕으로 개편안을 중심으로 형성된 정책네트워크 안에서 가능한 사항을 확인하고 제시한 것이다. 하지만, 충분한 시간을 가지고 정

9) 국방개혁의 추진이 담보상태에 머무르자 대통령은 여당과의 협의를 통해서 국방위원회에서 반대 입장을 견지하는 김장수, 한기호 의원 둘 중 한기호 의원을 정부위원회로 보내고 국방개혁안에 대한 긍정적 입장을 가진 홍준표 의원으로 교체하는 전략을 사용하였다(공군전우회, 2011)

10) 차기 정부(박근혜 정부)는 국방개혁을 강하게 추진하지는 않았다. 결국 박근혜 정부의 임시국회에서 307개편안은 더 이상 논의되지 않았다.

11) 2018. 6. 22. 한국행정학회 하계학술대회에서 논의한 내용을 요약하였음.

책네트워크에 속한 행위자들과 정보를 공유하지 못했다. 시간적 제약 하에서 대통령은 반대 의견을 제시한 의원을 교체하고, 언론을 활용하는 등으로 변경된 전략을 사용하였지만 각군 예비역의 조직적 대응과 국회설득 실패로 307개편안이 최종 정책으로 형성되고 집행되는 데는 실패하였다. 이 과정에서 반대 측이었던 국회와 각군, 언론은 정책옹호연합(policy advocacy coalition)을 형성하여 대응했다(Sabatire, 1988; Sabatier & Jenkins-Smith; 1999).

3) 국방부와 합참

국방부와 합참은 각군의 신뢰형성과 합의가 불투명한 상황, 국방개혁을 위한 국방예산의 정체(세계적 금융위기, 제한된 예산), 개편안의 완전성의 문제, 군에 대한 여론의 악화 상황에서 추진력에 한계가 존재했다. 하지만, 군 개혁의 주체로서 가장 상위계급에 있다는 지휘통제권한과 함께 대통령의 개편의지, 국방부와 합참의 제도적 권한을 바탕으로 하여, 하향식 정책추진, 항명 시 계급강등 방침, 권한제시의 공식화 등의 전략을 실행했다(한성주, 2011).

국방부의 여러 정책 중에서 ‘항명 시 계급강등 방침’은 현역 군인에게는 효과적이었지만 예비역을 중심으로 한 응집효과로 이어져 정책추진 과정에서 어려움을 겪게 되기도 했다. 각군의 이기주의를 조율해야하는 국방부의 입장에서 해당 정책은 필요한 측면도 있었지만 첨예한 갈등이 나타나는 상황에서 강제책과 유인책을 병행할 필요성도 있었다.

또한, 당시 방위사업 비리·부실, 군내 사고 등으로 군에 대한 개혁의 필요성은 국민들이 동감하는 부분으로 개혁에 대해 수동적인 자세가 언론을 통해 노출될 경우 개편안에 대한 반대 측의 명분이 높지 않았다.¹²⁾ 국방부와 합참은 개편안의 언론 공개와 함께 개편안 추진의 당위성을 확보하기 위해 노력하는 전략을 사용하였다.

대통령과 국방부의 정책추진 과정에서 각군과의 협의는 국회의 동의확보와 함께 핵심적 사안이다.¹³⁾ 특히 해공군 예비역은 합의과정에서 대통령과 국방부의 일방적 추진과 추진안의 흠결에 대해서 지속적인 문제제기를 하고 있는 상황이었다. 이는 개편안 의제 설정과정에서 각군의 의견에 대한 조율이 제대로 되지 않았다는 것을 보여주는 것이다(박휘락, 2011; 한성주, 2011). 박휘락(2011)은 연평도 포격이후에 제시된 국방선진화위

12) 국방부의 발표 자료에 따르면, 2015년 말 기준으로 방위사업 비리 규모가 사업액 기준 총 9,800여 억원(육군 45억, 해군 8,400여억원, 공군 1,300여억원, 방사청 18억원)이었다.

13) 해공군이 307 개편안에 대해서 육군에 비해서 보다 강한 반대 입장을 견지한 것은 사실이지만, 육군에서도 반대입장은 존재했다.

원회(2010)의 합동군사령부 신설 안이 포격사건 이후에 급히 만들어져서 각군의 공감대를 형성하기에는 시간이 부족했다고 평가했다.

국방부와 합참은 개편안이 국가기밀에 해당하는 사안이며, 초안을 형성하는 과정에서는 공론화하기 어려웠다는 입장을 제시했지만 정책과정에서 주도권을 확보하고 정보에서 우위를 확보하기 위한 전략적 고려도 상존했다. 국방부와 합참이 권한의 위계성을 바탕으로 307개편안을 빠르게 추진하였고, 국회 국방위원회 공청회에서도 논의를 주도하려고 했지만 군 출신 반대의원과 야당, 각군 예비역의 반대논리를 극복하는 것에는 실패하였다. 군 구조의 개편이 국방부 자체로 해결하기 어려운 법률개정 사안에 속한다는 점도 개편안의 형성에 제한요인이 되었다.

4) 국회

국회 국방위원회는 307개편안을 본회의에 상정할 지의 여부를 놓고 찬반의견으로 나뉘었다. 국회의 정치역학은 야당의 견제와 함께 여당 내부의 계파갈등으로 합의를 이루기 어려운 상황이었다. 다음 해에 예정된 선거로 인해 표에 영향을 받는 정책을 무리하게 추진하기도 어려웠다. 반대의견을 제시한 야당의원들은 정부견제와 문민통제 원칙을 강조하는 전략을 선택했으며, 여당의 반대의원들은 계파 간 정치적 견제와 군 출신의원의 소신(반대)을 제기하는 전략을 선택했다. 또한 결정 유보의 조건으로 개편안에 대한 검증과 각군과의 협의의 필요성을 제시했다.

2011년 6월 22일(수)에 제 301회 국회 국방위원회 공청회¹⁴⁾ 이후 중앙일보에서 조사한 국방위원회 국회의원들의 307개편안 찬성여부를 조사한 결과에서는 전체 17명 중에서 찬성과 조건부찬성이 13명¹⁵⁾으로 개편안에 우호적인 상황이었다. 하지만 조건부찬성 입장이 9명이었고, 각 의원들이 제시한 의견은 단기간에 검증이 어려운 내용이 많았다. 임시국회가 6월에 종료되는 상황에서 8일을 앞두고 국회 처리에 찬성하는 의견은 4명에 불과했다.

14) 2011년 5월 24일 국무회의에서 의결된 국방개혁 관련 법률 개정안을 의결하고, 6월 13일 법안을 국회 국방위원회에 상정했다.

15) 총 17명 중에서 9명 이상이 찬성할 경우 국회 본회의 의결사안이 된다.

〈표 3〉 국방위원회 국회의원의 찬반여부와 의견

| 당 | 위원 | 찬/반 | 6월통과 | 찬성여부의견 | 반영가능성(시계) | 출신군 |
|------|-----|---------|------|-------------------------|------------|-----|
| 한나라당 | 원유철 | 찬성 | 찬성 | 20년간 군정/군령 분리체제 수정 | - | |
| | 김동성 | 찬성(조건부) | 유보 | 예비역 설득 등 정치권 숙려기간 고려 | 설득어려움(중장기) | |
| | 정의화 | 찬성 | 찬성 | 전반적 국방개혁 필요 | - | |
| | 김옥이 | 찬성 | 찬성 | 참모총장이 작전권 가져야 함 | - | 육군 |
| | 김장수 | 찬성(조건부) | 반대 | 지휘구조 개편은 검증필요 | 검증가능(단기) | 육군 |
| | 한기호 | 찬성(조건부) | 반대 | 참모총장 작전지휘는 전시전환 훈련으로 검증 | 검증가능(단기) | 육군 |
| | 김학송 | 찬성(조건부) | 반대 | 8월 을지훈련에서 시뮬레이션 필요 | 검증가능(단기) | |
| | 유승민 | 찬성(조건부) | 유보 | 의견수렴 절차 부족 | 설득어려움(중장기) | |
| | 정미경 | 찬성(조건부) | 유보 | 합참의 권한 및 조직비대화 우려 | - | |
| 민주당 | 신학용 | 유보 | 반대 | 6월처리 물리적으로 불가능 | - | |
| | 서종표 | 반대 | 반대 | 상부지휘구조 통합안 자체에 반대 | - | 육군 |
| | 박상천 | 찬성 | 반대 | 계룡대와 떨어진 각군군작전사령부 문제 | 위치(중장기) | |
| | 정세균 | 반대 | 반대 | 육군위주 개혁안, 합참에 권한 집중 | - | |
| | 안규백 | 반대 | 반대 | 통합군 체제를 너무 조급하게 추진 | 협의(중장기) | |
| 기타 | 이진삼 | 찬성(조건부) | 유보 | 합참의장에게 군정권 주면 각군 사기저하 | - | 육군 |
| | 송영선 | 찬성(조건부) | 찬성 | 합참의장 지휘 업무 과중 | - | |
| | 심대평 | 찬성(조건부) | 유보 | 예비역의 이의 제기 반영필요 | 협의(중장기) | |

자료: 중앙일보 기사 및 김동한(2014) 215페이지의 내용을 기반으로 반영가능성 추가분석.

김동한(2011)은 역대 정부의 군구조 개편 계획을 비교 분석한 결과 군구조 개편의 최종적 단계가 의회심의과정이라고 보았으며, 소관 상임위원 국방위원회의 인적구성이 중요하다고 보았다. 또한 의회 행위자에서도 핵심적인 행위자는 국방위원회의 군출신 의원이 전문성을 바탕으로 하여 지배적인 영향력을 행사하고 있고, 특히 육군의 선호가 반영되는 경향이 있다고 주장하였다. 반면에 박휘락(2012)은 몇 명의 반대로 통과하지 못했다고 보는 것 보다는 국회의원들이 합리적 기준에 의한 판단에서 공감대를 형성하지 못했다고 보는 것이 합리적이라고 분석하였다.

Fenno(1973)가 제시했던 의원들의 행태요인인 당파성, 전문성, 연대성, 타협성(박찬욱·김진국, 1997)을 기준으로 볼 때 의원들의 당파적 속성에 따라 야당의원들의 반대와 여당 내부의 계파갈등, 일부 의원들의 전문성 결여, 반대의원들의 각군과의 연대 현상이 나타났다고 볼 수 있다. 헌법 및 법률 개정이 필요한 사안으로 무리하게 추진할 경우 정치적 부담이 생기므로 여당과 야당은 해당 사안에 대해 지연시키는 전략으로 정치적 타협을 했다고도 볼 수 있다.

5) 각군

각군의 의견은 일치되지 못했으며, 예비역을 중심으로 한 반대활동이 강했다. 해공군은 307개편안이 사실상 통합군제를 의미하며, 육군위주의 현 체제가 강화되어 3군 균형 발전을 저해할 것을 우려하였다. 개편안에 반대했던 해공군 현역은 그 신분적 제약으로 항명이 불가능했으며, 여론이 군이 권한다툼을 벌인다는 부정적 인식이 있는 상황에서 운신의 폭이 제한되었다. 국방부가 개편안에 대한 반대를 국방부의 통제 정책(항명 시 계급강등)을 실시한 상황에서 해공군을 중심으로 하여 각군은 예비역을 중심으로 대응 전략을 취했다(공군전우회, 2011). 지난 정부의 개편안 추진과정에서의 전문성, 해공군의 조직규모, 예비역의 전문성이 있었기 때문이다. 이를 통해 예비역 중심의 문제제기, 국회/언론과 정책연합형성, 국회의원 지역구의 활동을 통한 표 압박을 주요 전략으로 선택했다. 국회공청회, 토론회, 언론광고 및 대통령 서한 등의 방법을 총동원해서 상부지휘구조의 개편안에 대한 반대를 분명히 했다. 한성주(2011)도 이러한 상황에서 307개편안이 결국 각군 전체가 반대하는 상황으로 내몰렸다고 분석했다.

정책연합을 형성하고 내년 선거의 표심에 영향을 미칠 수 있는 세부 행위전략을 실행에 옮겨 압박한 것은 국회의 결정에 영향을 미칠 수 있는 전략이었다. 국회의원 지역구에 대한 견제 활동을 진행한 것은 내년에 있을 총선과 맞물려 큰 영향력이 있었다. 국회의원 선거구에 있는 군인을 활용하여, 개편안을 무리하게 추진할 경우 반대의사를 개진토록 것이다(공군전우회, 2011). 해공군을 중심으로 페이스북, 트위터로 국회의원들과 친구관계를 맺고 여론을 환기시키려 노력했다. 육군출신의 설득력 있는 반대 주장이나 기고문 등을 지속적으로 국회의원들에게 보내 해공군의 이기주의가 아님을 확인시키려고 노력하였다.¹⁶⁾ 해공군은 그동안 역대 정부에서 시도되었던 국방개혁 및 상부지휘구조 개편안에 대응하는 과정에서 논리와 대응 노하우를 발전시킬 수 있었으며, 정치역학 관계를 충분히 활용하였다. 이 전략은 307개편안의 정책형성과 집행을 지연 혹은 폐기시키는 데 효과적으로 작용하였다.

16) 2012년 1월 27일 공군회보 60호 공군전우회 사무총장 이문호 예비역 공군준장 회원기고

V. 결론 및 논의

1. 307개편안의 정책화 실패

307 지휘구조 개편안이 정책화되지 못한 원인을 분석한 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 307개편안의 행위전략분석의 결과이다. 대통령은 임기후반, 당청관계 문제라는 불확실성 하에서 공식적(제도적) 권한과 군지휘권을 바탕으로 하여, 국방부를 중심으로 한 정책추진, 개편안 반대의원 교체, 빠른 정책추진을 전략으로 선택했다. 국방부와 합참은 각군과의 신뢰형성 및 협의 불투명, 예산정체 상황에서 대통령의 정책추진 의지와 장관의 권한을 바탕으로, 항명 시 계급강등, 권한제시, 여론전을 전략으로 선택했다. 국회는 정치상황(당청관계, 선거, 재선) 속에서 예산결정권, 정부견제권을 바탕으로 정부에 대한 견제, 절차적 문제제기, 검증을 요구하는 전략을 선택했다. 해공군은 군이기주의 프레임, 현역의 의견제시가 제한되는 상황에서 그 동안의 경험에 따라 강화된 논리, 조직규모, 전문성을 바탕으로 예비군을 중심으로 한 대응, 국회와 정책연합 형성, 반대의원 지역구 견제라는 전략을 선택했다.

307개편안이 국회의 안전 심사기간을 충분히 확보하지 못했고, 10개월 이후에 있을 4/11 총선의 계파갈등 문제도 존재하는 상황에서 국회에 심의가 시작된 것은 국회의 동의를 확보하는데 제한요소가 되었다. 이 과정에서 소관 상임위원회의 의원들을 효과적으로 설득하지 못했다. 또한, 각군의 이해관계와 맞물려 논의가 효과적으로 진행되지 못했다. 갈등이 큰 정책일수록 협의가 필수적이지만, 최초 협의과정에서 배제되어 국회 공청회에서 처음으로 의견을 개진할 수 있었다는 점, 개편안 추진과정이 강압적/하향식으로 진행된 점 등의 요인은 문제점으로 지적할 수 있다. 이와 함께 한미연합작전은 상부 지휘구조의 변화 폭을 제한하는 요인으로 작용했다. 현재의 육군중심의 지상전 작전 전략을 중심으로 설계된 한미연합작전, 전시작전권 전환의 조건과 시기, 대통령/국회의 임기, 예산제약 등은 개편안이 집행되지 못하고 정책과정 중에 종료되는 요인이 되었다. 307개편안의 정책과정에서 각 주체의 행위전략은 자원, 제약사항, 환경 등을 종합적으로 고려한 합리적 판단이었다. 하지만 반대하는 행위자들(국회, 해공군 및 예비역)의 전략이 찬성하는 행위자보다 결과적으로 효과적으로 작용하여, 307개편안은 정책으로 제도화되지 못했다.

2. 정책과정에서의 정책갈등

이러한 전략들은 정책의 가치적 속성에 기반을 둘 때 당연히 나타날 수 있지만, 지나친 정책갈등의 형태에 해당한다. 정책갈등은 “정책과정에 참여하는 행동주체들 사이에 발생하는 대립적, 적대적 교호작용”을 말하는 것이다(오석홍, 2016). 정책이 가치적 속성을 가지고 있고, 정책문제에 대해서 각기 다른 견해와 해결책을 가지고 있기 때문에 필연적이라고 할 수도 있다. 307개편안의 정책과정은 지난 1990년의 818개혁이후 20년 동안의 갈등 상황에서 존재했던 문제점이 모두 드러났다. 정책과정에서 나타나는 갈등의 종류와 범위가 다양하지만 307개편안의 과정에서 나타난 갈등은 단기적 노력으로 해소가 쉽지 않을 것으로 보인다.

정책갈등의 해소는 강한 공식적 권한을 가진 주체에 의해 강제되어 해소될 수도 있지만 여러 요인이 중첩되어 나타나고 있는 군 지휘구조 개편은 협력적 해결이 필요하다. 하지만, 정책갈등이 쉽게 해소되지 못하는 정책딜레마 상황과 유사한 307개편안의 정책과정은 행위자 사이에서 대안에 따른 이해관계가 커 절충이 어렵고, 대안 자체에 대한 명확한 평가가 어려워 어느 하나를 선택하는 것이 어렵다. 20년이 넘는 기간 동안 여러 형태의 개편안이 제시되었지만 합의점을 도출하지 못한 것이 이에 대한 방증이다.

대립당사자들이 정부를 불신하거나 갈등집단 간에 권력의 균형이 존재, 갈등집단의 내부응집력, 대안선택에 따른 큰 이해관계와 대안선택으로 이익과 손해가 구분되는제로섬게임 등의 특성은 이 연구에서 다른 307개편안에서 모두 나타나고 있다. 이러한 상황에서 각 행위자는 정책결정을 회피하도록 유도하고, 결정이 지연되도록 하며, 결정에 대한 책임을 뒤로 미루는 형태의 전략을 취하고 있는 것이다. 이 문제를 극복하기 위해서는 행위자들이 국방개혁의 논의과정에 각군 및 예비역을 모두 참여시키고, 특정 군에게 유리한 의사결정 구조를 형성하지 않도록 제도설계도 뒷받침되어야 할 것이다.

3. 법률적 쟁점과 조직구조의 논의

많은 갈등과 주요행위자들의 협의실패 문제, 환경문제의 복합성 등의 이유로 군 지휘구조 개편안은 정책으로 실현되기 어려운 측면이 많다. 더욱이 헌법과 법률 개정과도 연관이 되어 있기도 하다. 대통령과 국방부의 국방개혁 추진은 국회의 동의와 법제화가 반드시 필요한 사항이다. 헌법, 국군조직법 등과 관련이 있어서 개정이 필요한 경우도 발생할 수 있으며, 정부의 개편안에 대한 적절성 심의가 국회에서 진행되어야 한다.

307개편안의 논의 당시에 헌법 제89조 16항에서 규정하고 있는 합참의장과 각군총장

에 대한 기능변화가 위헌적이라는 논쟁이 있었다. 예를 들어 합참의장의 명칭, 역할의 변화를 시도했던 노태우정부의 818계획의 경우 논란이 되었던 헌법 제89조에서 합참의장과 각군총장에 대해 국무회의의 심의사항으로 되어 있어서 만일 하위법인 국군조직법의 개정으로 변화시키는 것이 위헌이라는 것이다. 반면, 해당 헌법조문에 대해서 공무원 중 중요 직책을 열거한 것일 뿐이므로 헌법72조 제2항에서 ‘국군의 조직과 편성은 법률로 정한다’는 근거에 따라서 국군조직법으로 변화할 수 있다고 주장한 것이다(신범철·노훈, 2011).

헌법 개정이 정치적 환경에 따라서 쉽게 이뤄질 수 없음을 감안한다면 하위법률 개정으로 합참의장과 각군총장의 역할에 변화를 줄 수 있는가의 여부는 중요한 논점이 된다. 다만, 신범철·노훈(2011)의 분석처럼 국무회의 심의사항은 대통령을 구속하는 것이 아니며, 국무회의를 거친다면 절차적 당위성이 확보되어 하위법률인 국군조직법의 개정으로 역할과 지위의 변화가 가능하다고 할 수 있다. 이에 따르면 307개편안의 논의안은 위헌의 소지에서 자유로울 수 있는 것이다. 다만, 법률적 논의와 함께 대통령이 가지는 군령권과 군정권, 그리고 이를 지휘하는 국방부장관의 실제적 권한이 합참의장과 각군총장을 통해 집행될 수 있는 체계를 형성하는 것이 필요하다.

이와 함께 군 지휘구조의 설계에 있어서 조직이론적 관점이 연계될 필요성이다. 본문에서 각 행위자의 전략을 살펴보면 군 조직의 특수성이 존재하지만 기본적 갈등의 원인 중 하나는 일반조직에서 나타나는 특성과 유사한 부분이 존재한다. 이에 대해서 배달형(2000)은 환경과 군사전략, 군조직구조, 성과변수를 Scott(1980)의 개방-합리체계적 연구관점에서 상황이론과의 접목을 통해 논의되어야 한다고 주장했다. 307개편안의 논의 과정에서 확인된 사항만으로는 한국군의 전략과 환경변화가 무엇이고, 현재와 달리 변화시킬 전략을 명확히 해야 할 것이다. 물론, 군 작전에 대한 계획에 관련한 사항은 비밀 사항이므로 공개적 논의는 제한되지만, 국회 공청회에서의 논의내용과 각군의 대응자료 등의 내용을 종합해볼 때 군령권과 군정권의 변화로 인해 나타날 긍정/부정의 결과에 보다 초점이 맞춰져 있었다. 변화하는 전략을 수행할 수 있는 최적의 조직구조를 설계하는 것이 필요할 것이다. 이에 대해서 저자는 현재 연구를 진행중이며, 관련 연구자들의 다양한 향후연구로 확장도 가능하다.

조직적 차원에서는 위임의 범위와 기술의 발달로도 지휘범위가 결정될 수 있다(Daft, 2015). Grauer(2016)는 복잡하고 불확실한 전장 환경에 직면할 때 군 지휘부는 지휘계통 단계를 축소하고 의사결정구조를 분권화하여, 현장 지휘관에게 상당수준의 재량권을 주어야 한다고 보았다. 지휘와 위임의 범위에 관한 연구도 후속 연구도 필요하다.

군 구조분야 전문가는 “싸워서 이길 수 있는 군대를 만들 수 있는 대안을 제시하고, 변화하는 전략과 환경을 고려한 조직구조를 협의의 바탕으로 형성한 다음에 대통령이 정치적 리더십을 발휘하고, 국회를 설득하기 위해 개편안의 완전성의 확보와 함께 정치적 협력을 할 수 있다면 정책의 실현은 가능할 것”이라고 보았다. 조직이기주의와 정치적 이해득실에 대한 계산을 넘어서 국방발전을 위한 합리적 논의가 정책으로 실현되는 것이 필요할 것이다.

참고문헌

- 고길근 외 (2015). 종합적 접근으로서의 정책실패 사례연구: 경전철 사업 사례를 중심으로, 『행정논총』, 53(1): 129~163.
- 권영근 (2013). 「한국군 국방개혁의 변화와 지속」. 연경문화사.
- 김동한 (2008). 노무현 정부의 국방개혁정책 결정과정 연구: 군 구조 개편과 법제화의 정치과정을 중심으로. 『군사논단』, 53.
- 김동한 (2011). 역대 정부의 군구조 개편 계획과 정책적 함의. 『국가전략』, 17(1): 67-93.
- 김동한 (2014). 「국방개혁의 역사와 교훈」. 서울: BookLab.
- 김동한 (2015). 이명박 정부의 군 상부지휘구조 개편 계획과 교훈. 『사회과학연구』, 39(1): 55-84.
- 김병완. (1995). 한국의 환경정책; 환경정책 결정에 있어서 정. 경. 관의 삼각관계. 『한국행정연구』, 4(3), 3023-3042.
- 김선경 외 (2003). 도시계획 결정과정의 정책네트워크 분석. 『행정논총』, 41(4): 253-278.
- 김순양 (1995). 「사호정책과정에서의 이익대표체계의 변화에 대한 연구 -이익대표체계의 구조, 활동, 반응의 측면을 중심으로」. 서울대학교 박사학위논문.
- 노훈 (2011). 군 상부구조 개편 동기와 구현방향. 『전략연구』, 18(1): 48-67.
- 노훈·조관호 (2011). 군 상부구조 개편: 동기와 구현방향. 『전략연구』, 51: 48-67.
- 박찬욱·김진국(1997). 제4대 국회 상임위원회 제도와 그 의사결정에 관한 연구 『한국정치연구』, 7: 449-488.
- 박천오 (2005). 한국 정책과정에서의 부처 간 권력관계에 관한 실증연구. 『행정논총』, 43(3): 1-27.
- 박휘락 (2011). 군 상부지휘구조 개편 분석과 국방개혁 활성화를 위한 제언. 『국가전략』, 17(4): 79-104.
- 박휘락 (2012). 이명박 정부의 군 상부지휘구조 개편 분석. 『입법과 정책』, 4(2): 1-28.
- 박휘락 (2016). 최근 한국군 국방개혁의 계획과 현실 간의 괴리 분석: 위협 인식과 가용재원을 중심으로. 『국방연구』, 59 (3): 25-49.

- 배달형 (2000). 군 조직 구조 연구의 관점과 연구 틀. 「국방정책연구」, 50(단일호), 7-42.
- 신범철·노훈 (2011). 군사에 관한 헌법 원칙과 군 상부지휘구조 개편. 「국방정책연구」, 27(1): 55-79.
- 오석홍 (2016). 「행정학」. 박영사
- 오석홍 외 (2011). 「조직학의 주요이론」. 법문사.
- 우경하 (2012). 군 상부지휘체계 변천에 관한 연구 -제도주의에 의한 경로의존성 이론을 중심으로 -. 「군사논단」, 71: 200-223.
- 우종범·임정우·노명화 (2013). 군 상부지휘구조 결정요인에 관한 연구. 「한국조직학회보」, 10: 1-29.
- 임도빈 (2004). 「한국지방조직론」. 박영사.
- 임도빈 (2016). 공약과 돈쓰기 경쟁. 지방개발정책의 실패사례. 「행정논총」, 53(3): 1-28.
- 임도빈 (2018). 「행정학」. 박영사
- 임완재·오영균 (2014). 군 구조정책의 변화요인에 관한 사례연구. 「한국사회와 행정연구」, 24(4): 53-80.
- 임주영·박형준(2017) 정부조직개편과정에 따른 동태적 조직변동의 탐색적 연구: 행정자치부 하부 조직의 기능 및 구조변동 과정을 중심으로. 「한국행정학보」, 51(1): 263~294.
- 장익선 (2011). 「한국군 상부지휘구조 발전방안 연구: 조직의 구조적 측면에서의 조직의 합리성을 중심으로」. 연세대학교 석사학위논문.
- 정정길 외 (2014). 「정책학원론」. 대명문화사.
- 차동길 (2017). 합동성 강화를 위한 국방개혁의 새로운 방향-상부지휘구조를 중심으로. 「한일군사 문화연구」, 24, 197-224.
- 최수동 (2011). 미국의 Goldwater-Nichols 국방개혁 법률과 시사점. 「주간국방논단」, 제 1366: 11-26.
- 한성주 (2011). 「위헌적 모험 국방개혁 30계획」. 세창미디어.
- 한용섭 (2012). 「국방정책론」. 박영사.
- Crozier, M. & Friedberg, E. C (1977). *L'acteur et le systeme*. Paris: seuil.
- Crozier, M. (2009). *The Bureaucratic Pheonomenon*. Transaction Publishers.
- Daft, R. L. (2015). *Organization theory and design*. Cengage learning.
- Daft, R. L., Murphy, J., & Willmott, H. (2010). *Organization theory and design*. Cengage learning EMEA.
- Fenno, Richard. (1973). *Congress in Committees*. Boston: Little, Brown.
- French, J & B. Raven. (1959). *The Bases of social power*. in D. Cartwright ed. *Studies in Social Power*: Ann Arbor, MI: RCGD.
- Gabraith. (2002). Organizing to deliver solution. *Organizational Dynamics*, 31(2): 194-207.

- Galbraith, J. R. (1974). Organization design: An information processing view. *Interfaces*, 4(3), 28-36.
- Gleick, J. (1987). *Chaos : Making a New Science*. New York : Viking.
- Grauer, R. D. (2016). *Commanding Military Power*. Cambridge University Press.
- Grauer, R. D. (2011). Commanding military power: Organizational sources of victory on the battlefield. Ph.d paper Pittsburg University.
- Kotter, J. P. (1990). What Leaders Really Do. *Harvard Business Review*, May-June 1990.
- Lederman G. N. (1999). *Reorganizing the Joint Chiefs of Staff -The Goldwater - Nichols Act of 1986*. 김동기·권영근 역. 합동성장화 미 국방개혁의 역사. 서울: 연경문화사
- Light, P. C. (2006). The tides of reform revisited: patterns in making government work, 1945-2002. *Public Administration Review*, 66(1): 6-19.
- March, J. G., & Olson, J. P. (1983). Organizing political life: What administrative reorganization tells us about government. *American Political Science Review*, 77(02): 281-296.
- March, J. G., & Simon, H. A. (1958). *Organizations*. Oxford, England: Wiley.
- Meier, K. J. (1980). Measuring Organizational Power: Resources and Autonomy of Government Agencies. *Administration & Society*. 12 (3): 357-375.
- Meier, K. J. (1993). *Politics and the Bureaucracy: Policy making in the Fourth Branch of Government (3rd ed.)*. California: Wadsworth.
- Oettinger, A. (1990). Whence and Whither Intelligence, Command and Control? The Certainty of Uncertainty. *Competitive Intelligence Review*, 1(2): 2-3.
- Pfeffer, J & Salancik, G. (1978). *The External Control of Organizations: A Resources Dependence Perspective*. New york: Harper & Row.
- Raven B. H. (1974). A Comparative Analysis of Power and Power Preference. in J. T. Eddeschi (ed.). *Perspective on Social Power*. Chicago: Al dine.
- Rhodes, R. A. W. (1981). *Control and Power in Central-Local Government Relations*. London: Social Science Research Council.
- Sabatier, P. A. & Jenkins-Smith, H. C. (1999). *The Advocacy Coalition Framework : An Assessment*, Boulder : Westview Press.
- Sabatier, P. A. (1988), "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein", *Policy Sciences*, 21.
- Scott, W. R. (1981). *Rational, natural, and open systems*. NJ: Prentice Hall, Englewood Cliff
- Selznick, P. (1949). *TVA and the grass roots: A study in the sociology of formal organization* (Vol. 3). Univ of California Press.
- Simon, H. A. (1972). Theories of bounded rationality. *Decision and organization*, 1(1),

161-176.

Lindblom, C. E. (1979). Still muddling, not yet through. *Public Administration Review*, 39(6), 517-526.

-기타자료

공군본부. (2015). 「외국 군구조 편람」. 국군인쇄창.

공군전우회. (2011). 「군 상부지휘구조 개편 대책위원회 백서」. 공군전우회.

공군회보 60호 (2012. 1. 27) 공군전우회 사무총장 이문호 예비역 공군준장 회원기고문

국방부 (2011). 「국방개혁 기본계획 상부지휘구조 개편」. 국방부.

국방부 (2013). 「국방군수전력용어사전」. 국방부.

국방부 (2016). 「2016 국방백서」. 국방부.

국방부 홈페이지 연혁(<http://mnd.go.kr>)

국회 상임위원회 국방위원회 제301회, 제303회 회의록

(<http://likms.assembly.go.kr/record/mhs-40-010.do?classCode=2&daeNum=20&commCode=HA&outConn=Y#non>)

ABSTRACT

Analysis of the 307 Reorganization Plan Policy Process: An Application of Policy Network and Behavior–Strategy Theory

Jisu Jeong

The study of the military command structure is related to changing military strategy and the command system and is a very important field in defense policy. Analysis is also restricted without comprehensive understanding because command structure is related to strategy, the command system, the law, military power, etc. This study analyzed the strategies of the major actors and analyzed the policy process focusing on revision of the military command structure (the 307 reorganization plan) implemented by the Lee Myungbak Administration. The method of analysis is behavior–strategy theory based on the policy network model. The 307 reorganization plan was not formed as a policy and was abandoned. The main reasons were the opposition of the National Assembly, opposition of the Navy and Air Force, and environmental factors. The military command structure should be supplemented and developed in accordance with the strategic changes of the ROK military and internal and external environmental changes. It is necessary to establish a structure that reflects changing strategy and environmental factors, while the rationality of the policy making process must be secured.

【Keywords: 307 reorganization plan, command structure, policy network, behavior–strategy theory, military administration, military command】