

근거이론을 적용한 예비역단체의 국방정책 참여 특성*

문 연 철**
김 용 훈***

Ⅰ. 서론	Ⅳ. 연구 결과
Ⅱ. 이론적 배경	Ⅴ. 결론
Ⅲ. 연구 방법 및 절차	

〈요 약〉

본 연구는 예비역단체의 국방정책 참여 특성을 심층적으로 분석하여 이론적 모형을 구축하는데 목적이 있다. 이를 위해 근거이론을 적용하여 재향군인회, 성우회, 대령연합회 간부 10명을 대상으로 인터뷰를 실시하였다. 분석 결과, 인과적 조건은 '국방정책 기조의 변화', 맥락적 조건은 '정부의 이념적 편향', 중심현상은 '예비역단체의 기본목표와 상충', 전략은 '조직역량 결집', 결과는 '정책변동'으로 나타났다. 연구주제를 설명할 수 있는 핵심범주는 '이념적으로 편향된 국방정책에 대한 예비역단체의 대응'으로 제시될 수 있으며, 두 가지의 가설이 도출되었다. 첫째, 이념적으로 편향된 국방정책에 대해서는 예비역단체가 조직적으로 참여하고 결집력이 강하며, 국방정책에 미치는 영향도 크다. 둘째, 이념적으로 편향되지 않은 국방정책에 대해서는 예비역단체가 개별적으로 참여하며 결집력은 크지 않고 국방정책에 미치는 영향 또한 작다. 최종적으로, 두 가지 가설을 전작권 전환과 국방문민화 사례를 통해 검토한 후 Strauss & Corbin의 패러다임 모형과 Hofferbert의 다단계 통합모형을 참조하여 이론적 모형을 제시하였다.

【주제어: 예비역, 예비역단체, 국방정책, 근거이론】

* 박사학위 논문 축약본

** 제1저자, 수원대학교 행정학과 박사과정(mlsa10810@suwon.ac.kr)

*** 교신저자, 수원대학교 행정학과 교수(yhoon@suwon.ac.kr)

논문접수일(2013.3.12), 수정일(2013.5.4), 게재확정일(2013.5.8)

I. 서론

18대 국회에 상정된 국방개혁 법제화 실패를 두고 논란은 여전히 지속되고 있다. 이 과정에서 ‘예비역’ 혹은 ‘예비역단체’가 법제화 무산에 영향을 주었다는 사실은 당사자인 현역들도 쉽게 받아들이기 어려운 현상이었지만, 더 나아가서는 온 국민들에게 ‘도대체 예비역단체는 무슨 의도로 저렇게 하는가?’라는 의문을 자아내기에 충분했다. 이는, 국방정책과 관련한 예비역의 참여가 그것의 옳고 그름을 떠나 과거 ‘국방정책의 든든한 후원군’으로서 보여주었던 역할 수행과는 달리 반대 목소리를 내는 ‘이례적인 양상’이 나타나고 있어 정부나 국방부가 이들을 ‘현실적인 걸림돌’로 인식하는 수준에까지 이르렀다.¹⁾

그러나, 예비역단체 구성원이 무려 880만 명에 이르고 있지만 이를 대상으로 한 학제적 연구는 미약하고 연구주제나 내용 또한 지극히 한정되어 있다.²⁾ 이러한 상황에서, ‘예비역의 정책 참여’라는 새로운 주제에 대해 탐구하는 것은 국방 분야의 연구주제 확장 측면에서 필요하다고 판단된다. 본 연구는 예비역과 예비역단체를 대상으로 ‘예비역단체들은 왜 국방정책에 참여하는지, 어떤 모습으로 참여하는지, 이러한 정책참여로 무엇이 달라졌는지’를 심층적으로 규명하고자 한다.

예비역단체 구성원들이 실제 경험하고 느낀 그들만의 생생한 경험을 ‘있는 그대로’ 분석하기 위하여 질적 연구방법인 근거이론(Grounded Theory)³⁾을 활용하여 예비역단체의 정책참여 특성을 밝히고, 최종적으로는 ‘예비역단체의 국방정책 참여 모형’을 구축하여 제한적 수준의 이론적 일반화를 시도할 것이다. 이와 같은 일련의 과정을 통하여 예비역단체에 대한 깊이 있는 이해를 도모하고, 국방정책에 있어서 예비역단체의 참여가 어떤 의미를 갖는지를

1) 예비역조직은 군에 대한 전문가집단으로서 보다 구체적인 정책 대안을 마련하려고 노력해야 하나, 그러한 노력보다는 과거 경험에 의존하여 국방정책에 관여하는 경향이 있다(김병조 외, 2007).

2) 지금까지 예비역에 관련된 연구는 크게 두 가지 부류로만 확연히 나누어진다. 첫째, 예비역의 활용측면에서 향후 상비군의 규모 감소를 불가피한 것으로 보고 군 경험이 높은 예비역을 대체인력으로 활용해야 한다는 것이다. 둘째, 군인은 직업적 특수성이 있으므로 오랫동안 국가를 위해 헌신·봉사하고 전역한 이들을 위해 국가나 사회에서 제도적으로 취업 및 생활안정 대책을 마련해주어야 한다는 것이다. 이렇게 예비역 또는 제대군인에 대한 연구가 주제 면이나 내용면에서 대동소이하고, 고정영역처럼 범위가 한정된 것은 ① 차후 진출에 대한 불확실성과 짧은 정년으로 인한 두려움 등 군 복무의 특수성을 학계에 지속 제기하여 사회적 관심을 유도하려는 측면에서 주로 현역군인들에 의해서 연구가 수행되었고, ② 안석기(2011)가 평가한대로 국방 관련 분야의 접근성의 제한, 종합적이고 복잡한 특수행정 영역이라는 인식 때문에 그동안 학제적 관심이 저조했던 것으로 볼 수 있다.

3) 근거이론의 ‘이론’은 보편법칙으로서의 이론이 아니라 축적적이고 변화 가능한 것이다. 이는 결과로서의 이론을 뜻하기 보다는 과정으로서의 이론(theory as process), 즉 계속적인 이론적 논의를 통해 지속적으로 확장·수정된다는 특성을 지니고 있다(김인숙, 2011).

밝혀냄으로써 시사점을 제공하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 예비역단체의 조직 특성

김병조 외(2007)는 예비역단체⁴⁾의 특성을 다음의 두 가지로 보았다. 첫째, 회원 자격에 대한 것이다. 예비역단체 구성원은 군복무 경험자로 제한되며, 전역 또는 퇴역을 전제로 한다. 둘째, 자발성에 관한 것이다. 이는 단체의 성격과 관련된 것으로 가입과 탈퇴가 개인의 자유의지에 의한다는 것을 뜻한다. 회원 자격의 제한을 제외하면 비정부조직이 갖고 있는 일반적인 특성과 대체적으로 유사하다.

예비역단체를 평가한 관점은 긍정적, 부정적, 중립적 측면 등 세 가지로 나누어진다. 긍정적 측면은 ‘애국단체·명예단체’라는 점을 부각시키며 그 동안 예비역단체가 수행한 성과와 발전적 대안을 제시한 부류이다(이정완, 1996; 최이조, 2004). 부정적 측면은 ‘정치단체·보수단체’로 규정하여 재향군인회의 독점적 지위 행사, 정치활동, 반공이데올로기 팽배 등의 문제점을 열거하며 혁신적인 변화를 요구한 경우가 해당된다(이나미, 2004; 이영순, 2005; 신진욱, 2008)<표 1>. 중립적 측면은 학술적 차원에서 예비역단체의 집단적 특성을 객관적으로 파악한 시도로 민진(2007)은 예비역단체를 ‘국방·안보분야 이익집단’⁵⁾으로, 김병조(2007)는 ‘중간집단’⁶⁾으로 분류하였는데, 본 연구에서는 예비역단체의 국방정책 참여가 ‘국가안보와 체제수호라는 무형적 이익’을 취하려는 과정으로 보았기에, 민진(2007)이 주장한 ‘이익집단’의 관점에서 연구를 진행하였다.

-
- 4) 예비역 전체를 대상으로 하고 있는 예비역단체는 재향군인회가 유일하다. 대한민국재향군인회법(1961.5.10.제정)에 ‘이 법에 따르지 아니하는 재향군인회는 설립할 수 없으며, 이 법에 따른 재향군인회가 아니면 재향군인회 또는 이와 유사한 명칭을 사용하지 못한다’고 규정하고 있기 때문에 여타 예비역단체는 재향군인회 산하 참전 및 친목단체 형태로 등록하여 현재 70여 개 단체가 활동하고 있다.
- 5) ① 재향군인회, 성우회, 해병대전우회 등은 군 생활 및 제대군인 관련 이익집단으로, ② 대한민국상이군경회, 베트남고엽제피해자전우회 등은 전쟁피해 관련 이익집단으로, ③ 한국방위산업진흥회 등은 방위산업 관련 이익집단으로 분류하였다.
- 6) 민과 군 사이에서 매개역할을 수행하는 시민을 ‘예비역’으로 보았다. 중간집단에는 예비역단체 이외에도 국방전문가집단, 언론, 국방NGO도 포함된다.

〈표 1〉 예비역단체를 바라보는 상반된 평가

긍정적 측면	부정적 측면
·국가안보를 조직의 제1의 목표로 지향 ·과거 경험을 명예롭게 간직 및 전수 ·자유수호와 안보역군의 선봉 ·국민화합과 의식개혁을 선도	·일반 제대군인과 유리된 고급간부의 모임 ·기득권 수호와 이권개입에 급급 ·정치적 활동의 부당 ·각종 특혜와 비리의 온상
·애국단체, 명예단체	·정치단체, 보수단체

2. 국방정책의 특성

국방정책은 일반 정부정책과는 다른 특성을 지니고 있으며, 안보정책⁷⁾의 특성에도 유사하다. 국방정책의 일반적인 특성은 다음과 같다(조영갑 외, 2000; 허 출, 2002).

첫째, 국가정책수준으로서의 정책이다. 협의적으로는 병력, 장비, 재정, 군사과학제도와 관리 등에 관한 정책이지만, 현대의 국가에 가하여지는 위협 양상의 다양성과 국가방위수단의 종합성을 감안할 때 근원적으로 순수한 전통적인 군사 위주의 성격보다는 국가안전보장 전체의 성격을 가진다.

둘째, 고도의 기밀성을 유지하는 정책⁸⁾이다. 국방정책의 내용은 국가운명을 결정하는 정책이기 때문에 적이 이 내용을 사전에 탐지하였을 때에는 선제공격 및 대항조치가 취해지게 되므로 사전에 누설되어서는 곤란하다. 이 때문에 공식 발표되는 내용이 막연한 용어로서 표현되며, 어느 국가든지 표명된 정책과 실제의 정책과 동일하지 않을 수도 있다.

셋째, 대내외적 가치배분의 정책이다. 국내정책과 대외정책간의 구분이 불명확하다는 것이다. 국방정책은 내용에 있어서 대내 및 대외에 대한 정부의 특수한 활동이 혼합되어 작용하게 된다.

넷째, 자국중심의 정책이다. 국가안전보장의 입장에서 이루어지기 때문에 주체성과 배타성이 강하게 작용한다. 이는, 자국의 방위를 위하여 타국의 희생도 불사하기 때문이다.

다섯째, 비배제성의 원칙과 비고갈성의 원칙이 적용되는 정책이다. 국방의 혜택은 국민이

7) 지금까지 일반국민은 물론 국가지도층까지도 안보정책=국방정책=군사정책이라고 인식하게 된 이유는 안보정책이 한미동맹 관계를 유지하는 외교 노력 외에는 국방정책의 영역과 크게 다를 바가 없었고, 군사정책과의 관계에서도 국방정책 중 군사정책의 비중이 압도적이며, 그 동안 군 출신인사 대부분이 국방장관직을 수행하여 국방정책은 군사정책이라는 인식이 성립될 수 있다고 보았다(김국현, 1998).

8) 국방정책의 철저한 비밀주의로 정보의 접근이 곤란한 특성으로 국방정책가들이 올바른 정책을 펼친다고 해도 불필요한 오해를 살 수도 있고, 반대로 그들이 추구하는 목적에 맞게 정보를 조작하거나 왜곡할 개연성이 있다고 지적한다. 김성전, “국방정책가들의 이중논리를 비판한다”, 「인물과 사상」, 2005년 6월호, pp. 77-82.

면 누구나 누리게 되어있는 것으로 어떤 사람에 대해서 이 혜택을 누리지 못하게 배제할 수 없다는 것과, 국방의 혜택은 누가 더 본다고 해서 다른 사람이 덜 보는 것이 아닌 공공재의 성격을 지니고 있다는 것이다.

3. 역대 정부의 국방정책 기조

예비역단체의 국방정책 참여를 연구함에 있어 역대정부별 국방정책 기조가 어떻게 구성되고, 변화되었는지를 살펴보는 것은 의미가 있다. 국방정책의 흐름을 다룬 연구는 신진(2000)에서 거의 유일하게 찾아볼 수 있는데, 여기에서는 국방정책을 국제적 안보동맹전략과 자주국방전략으로 나누어 정부수립 당시에는 안보동맹정책이, 70년대에는 자주국방정책이, 다시 80년대에는 안보동맹정책으로, 90년대 후반 이후에는 다시 자주국방정책을 정책의 근간으로 삼았다는 점을 설명하는데 그치고 있다. 따라서, 연구자는 국방백서의 내용을 기초로 역대정부의 국방정책 기조를 살펴보았다. 박정희 정부(1963~1979)에서는 임전태세 확립, 자유우방과의 공동방위확립, 경제발전을 위한 군의 지원을, 전두환 정부(1980~1988)에서는 자주국방 및 총력방위태세 강화, 한·미 연합방위의 유지를, 노태우 정부(1988~1993)에서는 국방태세 정비에 역점을 두었다. 김영삼 정부(1993~1998)는 신뢰받는 국군상 정립을 정책기조에 반영하였고, 김대중 정부(1998~2003)는 대북 군사정책 발전과 한반도 긴장완화 추진을 제시하였다. 노무현 정부(2003~2008)에서는 장병 복지·병영환경 개선을 구체화하였고, 이명박 정부(2008~2013)는 제자리에서 제몫을 다하는 전문화된 군대육성 등을 표방하였다. 각 정부별 4~8개까지 국방정책 기조를 내놓았는데, 서로 비슷한 개념을 묶는 방식으로 아래와 같이 표로 정리하였다.

〈표 2〉 역대정부의 국방정책 기조

구분	군사대비태세 확립	한미동맹 강화	자주국방 강화	신뢰받는 국군상 정립	한반도 긴장완화	장병 복지·환경 개선	국가발전 지원
박정희	○	○	○	-	-	-	○
전두환	○	○	○	-	-	-	-
노태우	○	○	○	-	-	-	-
김영삼	○	○	○	○	-	-	-
김대중	○	○	○	○	○	-	-
노무현	○	-	○	-	-	○	-
이명박	○	○	○	○	-	○	○

* 출처: 국방백서(1968), 국방백서(1980), 국방백서(1990), 국방백서(1996~1997), 1998~2002 국방정책(2002), 참여정부의 국방정책(2003), 국방백서(2008)를 참조하여 작성.

역대정부 국방정책 기조에 공통적으로 포함된 것은 군사대비태세 확립과 자주국방 강화이다. 정부별 몇 가지 특징을 살펴보면, 박정희 정부가 ‘국가경제 발전지원’을 국방정책 기조에 포함시켜 군의 역할을 군사적 차원뿐만 아니라 국가적 차원에서의 기여를 요구하였다는 점을 꼽을 수 있고, 30여 년 경과 후 이명박 정부에서도 ‘군사적 뒷받침’이라는 개념으로 군의 국가발전 지원을 주문하였다. 김영삼 정부 들어 처음으로 ‘신뢰받는 국군’ 이미지 구현에 나섰다. 이는 군사정권 종식 이후 하나회 등 군내 사조직 철폐, 국방 문민화를 강도 높게 추진한 맥락의 근거로 볼 수 있다. 특이한 것은, 김대중 정부가 ‘대북 군사정책 발전과 한반도 긴장완화 추진’을 내세웠다는 것인데, 이것은 이전 또는 이후의 정부에서도 찾아볼 수 없는 것으로 적지 않은 파장을 불러일으켰다.⁹⁾ 노무현 정부는 ‘미국의 배제’를 가시화하였다. 역대정부에서는 미국을 자유우방, 공동방위, 연합방위, 대외 군사관계, 군사동맹 등의 개념으로 한·미 동맹을 국방정책 기조의 근간으로 삼은데 반해, 미국과의 관계에 대한 구체적인 표현을 지양하고, ‘미래지향적 방위역량 구축’이라는 ‘자주적’인 개념을 투영하는 등 대통령의 철학을 정책기조에 반영하였다. 임기중 전작권 전환을 강도 높게 추진한 이유이다. 군 장병들의 사기·복지와 연계된 환경 개선은 노무현 정부 이후 이명박 정부까지 지속되었다.

국방정책은 국내 정치·사회·경제문제, 남북한 관계, 한미 군사동맹, 동북아 안보환경에 의해 변화되어 왔고(김동환, 2007), 통수권자의 이념적인 성향이 국방정책에도 적지 않은 영향을 미친 것으로 평가된다(정태일, 2007).

4. 이익집단의 정책 참여

1) 이익집단의 기능

서구 사회의 경우 자신들의 이익증진을 우선시하는 이익집단의 정책참여 활동과 정치적 영향력 증대를 우려하는 시각도 일부 존재하나(Olson, 1982), 이익집단이 정책참여를 통해 사회의 다양한 이익을 정책에 반영시키는 순기능을 수행한다는 것이 대체적인 인식이다(Pross, 1986).

J.M. Berry(1989)는 이익단체의 순기능으로 ① 구성원의 이익 대표, ② 정치과정에 참여할 기회 제공, ③ 공중 교육, ④ 정책의제 설정, ⑤ 정책 모니터링 등을 꼽았다. 백승기(2010)도 ① 정부에 각종 정보 제공, ② 공익 유도 및 사회통합 지원, ③ 정부 약점 보완, ④ 정부 견제 등을 제시하였다.

반면, 이광우(1990)는 이익단체의 역기능으로 ① 개별적·사적 이익을 국민적 보편의식과

9) 북한에 대한 햇볕정책은 예비역단체가 갖고 있던 통상적인 북한에 대한 인식에 비추어 서로 어울리지 않는 것으로, 김대중 정부는 김영삼 정부와는 달리, 햇볕정책을 원활하게 추진하기 위해 예비역단체들의 의견을 중시하기 시작했다(김병조 외, 2007).

동질시하여 강조, ② 공익침해에 관해 하등의 책임을 지지 않는다는 점을 들었고, 백승기(2010) 역시 ① 사회적 혼란 유발과 갈등 증폭, ② 자기 조직의 이익만을 추구, ③ 공평한 재분배보다는 특정이익을 극대화 한다는 점을 비판하였다. 이상의 논의에서 공통적으로 제시되는 이익집단의 기능을 정리하면 다음과 같다<표 3>.

<표 3> 이익집단의 순기능과 역기능

순 기능	역 기능
<ul style="list-style-type: none"> ·사회의 다양한 이익을 정책에 반영 ·정부정책 모니터링 ·정치적 쟁점에 관해 공중을 교육 ·정부 기능 보완 및 감시와 통제 	<ul style="list-style-type: none"> ·개별적·사적 이익 추구 ·사회 혼란 및 갈등 유발 ·공익 침해에 대해 무책임 ·특정 이익을 극대화

* 출처: Pross(1986), Berry(1989), 이광우(1990), 백승기(2010)의 논의로부터 작성.

예비역들은 국방분야의 전문가들이다. 이들은 과거 수년 또는 수십년전 우리나라 최고의 국방전문가로서 국가안보정책, 대북정책, 국방정책을 입안하고 집행한 경험을 가지고 있다. 그런데, 이런 ‘국방전문가’ 들의 국방정책 참여에 대한 시선은 곱지 않다. 왜냐하면, 앞서 <표 1>에서 제시했던 예비역단체를 바라보는 상반된 평가가 위의 이익집단의 순기능·역기능과 거의 일치하기 때문이다. 예비역단체가 이익집단이나, 아니냐에 관한 논란의 여지가 충분치 않아 보이는 이유이다.

2) 이익집단의 정책참여 시기

이익집단은 관료적 정책과정의 모든 단계에 걸쳐 영향력을 행사할 수 있다고 보는 시각이 주류를 이루고 있다(Cobb & Elder, 1972: 박천오, 1999). 반면, 한국의 정책결정과정에서 폐쇄된 탓에 이익집단의 영향력은 정책집행단계에서나 행사할 수 있다는 분석도 제기되는데(안병영, 1994), 예비역단체의 참여시기는 후자에 더 가깝다. 예비역단체가 국방정책과정의 전 단계에 걸쳐 영향력 행사나 참여가 완전히 배제된 것은 아니나, 국방정책의 고유한 특성으로 볼 때 통상적으로 정책결정 이후 정책집행 단계에서 참여가 시작된다. 왜냐하면, 국방정책은 일반 정부정책과는 달리 고도의 기밀을 요하고 있기 때문이다.

5. 이념과 정책

1) 이념과 정책의 관계

정책의 지향성과 내용을 결정하게 되는 정치체제는 그 안에 정부나 정부기관과 같은 행위

주체 뿐만 아니라 이들이 일관되게 지향하는 특정한 가치에 대한 사고체계도 포함되어 있는데, 이러한 사고체계가 곧 정치이념이며, 이러한 정치이념은 사회구성원들의 압력을 여과하고 해석하여 구체적인 정책의 목표와 정책의 내용으로 전환시킨다(이병량·황설화, 2012). 또한, 장기간의 경쟁과 논쟁을 통해 신념 체계에 변화를 가져오면서 정책변동을 가져오기도 한다(주재현, 2009).

이념에 대한 정책과정의 변수적 측면에 대한 연구는 이론적인 논의와 더불어 실증적 연구를 통해 검토되고 있는데, ‘정책결정 요인’을 중심으로 두 가지 견해를 비교하여 살펴보고자 한다.

첫째, 한승준(2010) 등은 한국 정부의 이념적 지향을 진보와 보수로 구분하고, 이러한 이념적 지향이 조세정책, 주택정책, 문화정책에 있어 핵심적인 요인이거나 적어도 의미 있는 요인이라고 분석하였다.

둘째, 현실에서 구체적으로 발견되는 정책들은 많은 경우 정권, 즉, 보수나 진보와 같은 이념에 영향을 받지 않는다는 입장이다. 신현중(2011), Lindblom(1968)등이 이러한 논의를 다루고 있다.

개별 정책 사례 또는 정책과정에서 이념이 영향을 미치는가에 대해서는 상반되는 관점이 존재하나, 본 연구에서는 서로 다른 이념의 기반에서 있는 것으로 공언되고 있는 정권의 교체가 정책이념의 변화를 가져왔고, 이러한 이념이 국방정책에 영향을 미쳤을 것이라는 가정에 무게를 두고 있다. 본 연구의 대상인 예비역단체가 추구하는 핵심가치가 ‘자유민주주의체제 수호’라는 점에 비추어볼 때 이념과 정책의 상관관계를 분명히 밝혀 둘 필요가 있는 것이다.

2) 이념의 양극화와 정책 선호

‘남남갈등¹⁰⁾’은 우리나라의 분단구조가 해체되지 않은데서 비롯된 것이지만, 오랜 시간 동안 분단체제 속에 형성된 냉전적 사고와 정서가 해소되지 않은 데에도 원인이 있다(이미경, 2007). 대북정책을 둘러싼 이념의 양극화가 표면화 된 것은 김대중 정부 출범이후 햇볕정책이 본격적으로 시행된 이후이다. 보수진영으로부터 ‘색깔론’이 제기되었고 남북문제를 바라보는 시각이 이분화 되는 경향이 두드러졌으며, 햇볕정책의 지속적 추진여부를 둘러싸고 심각한 국론분열이 일어났다. 대북정책을 둘러싼 남남갈등의 구조적 특징은 ‘진보와 보수세력간의 이념적 대립구조’ 때문이다. 이러한 이념적 양극화는 정책선호 측면에서도 극명

10) 남남갈등은 뿌리 깊은 반공주의, 1980년대 이후 생겨난 한국사회의 이념적 분화, 그리고 이와 결합되어 있는 지역주의 등 구조적 요인과 김대중 정부 이후 사건적 요인과 정치적 선택에도 크게 기인하고 있다(손호철, 2004).

한 대조를 보이고 있는데, 보수세력은 현실적인 북한의 위협을 중시하기 때문에 한미동맹의 역할과 중요성을 강조하는 반면, 진보세력은 이상으로서의 남북통일에 더욱 관심을 두고 있기 때문에 남북협력을 강조하는 경향이 있다(변창구, 2011).

III. 연구 방법 및 절차

1. 방법론으로서의 근거이론

근거이론(Grounded Theory)은 데이터로부터 이론을 발견해내는 것으로 의도된 용도에 적합한 이론에 도달하는 한 가지 방식이다.¹¹⁾ 근거이론 방법론은 1967년 Glaser와 Strauss 두 사람의 공동작업에 의해 만들어진 질적 분석방법¹²⁾으로 1987년 대한간호학회 춘계학술대회에서 국내 연구자들에게 소개된 이래 간호학 뿐 만 아니라 타 분야 연구에서도 꾸준히 적용되어 지금까지 주요 질적 연구방법의 하나로 자리매김 하였다(최귀순, 2005). 최근 행정학계에서도 근거이론을 중심으로 한 귀납적-질적 연구에 대한 관심이 증대되고 있는 추세이다. 권향원·최도림(2011)이 지적한 바와 같이 ① 한국적 맥락에 맞는 토착화 된 연구결과의 부족에 대한 자각이며, ② 학계내 지배적인 양적-통계적 방법론으로서의 주류적 편중경향에 대한 비판이 근거이론의 ‘인기’를 가속화하는데 기여했다고 볼 수 있다.

그러나, 이러한 새 연구방법의 확산에도 불구하고 근거이론에 대한 명확한 개념조차 정립되어 있지 못한 실정이다. 근거이론, 근거이론적 접근, 근거이론적 방법, 근거이론 연구 등 다양하게 불리어지고 있는데, 그 중에서도 ‘근거이론’이 가장 높은 빈도로 사용되고 있다(권향원·최도림, 2011). 근거이론의 개념만큼이나 혼란스러운 것은 Glaser와 Strauss의 결별에서 비롯된 방법론적인 차이이다. 통상 ‘Glaser와 Strauss의 분기’로 표현되는 둘 간의 갈등을 말하는데, 근거이론 방법론을 적용하려는 연구자는 자신이 사용하고자 하는 연구방법이 어디에 근거하고 있는지를 정확히 밝히고 시작해야 한다(최귀순, 2005). 본 연구의 방법론이 어떤 것인가를 밝힘에 앞서 Glaser와 Strauss의 방법론적 차이가 무엇인지를 먼저 살펴보고자 한다. 김인숙(2011)은 ① 연구과정의 기본논리의 차이, ② 핵심범주와 기본적 사회적 과정의

11) 근거이론이 다른 질적 연구방법과 확연히 구별되는 점은 바로 연구방법의 완결성과 이론창출이라는 특색을 지니고 있다는 점이다(Walker & Myrick, 2006).

12) Glaser와 Strauss는 병원에서 죽음을 앞둔 사람들을 대상으로 죽음에 관한 환자들의 관점을 연구하여 “Awareness of Dying(1965)”이라는 제목의 연구를 수행하였고, 이후 이 연구를 어떻게 진행하였는지 정리할 필요성을 느껴 기술한 책이 「The Discovery of Grounded Theory: Strategies of qualitative research」(1967)이다.

차이, ③ 자료분석 과정과 방법의 차이를 중심으로 논의하였고, 최귀순(2005)은 박사논문을 준비하면서 겪은 둘 간의 ‘혼동 경험’을 바탕으로 ① 연구주제 선정, ② 면담 질문, ③ 문헌 고찰, ④ 분석과정 등의 절차로 나누어 설명하였다<표 4>. 이러한 차이에도 불구하고, 국내의 거의 모든 근거이론 연구는 Strauss & Corbin의 방법에 완전히 경도되어 있는데, 이러한 이유는 Glaser보다 기법 위주로 절차를 명쾌히 제시한 Strauss & Corbin의 방법론이 연구자들의 접근성을 높였고, 보다 강력한 것은 Strauss & Corbin이 패러다임 모형을 제시하였기 때문이다. 패러다임 모형은 ‘획일화 된 모델’을 양산한다는 비판을 받고 있기는 하나, 대부분의 사람들에게 자연스런 사고과정을 거치도록 함으로써 연구자가 실제 세계의 복잡성과 움직임에 포착하도록 도움을 주고, 구조와 과정이 통합되는 방식으로 자료를 체계적으로 수집하고 질서를 갖도록 이끌어준다는 특성이 Glaser의 방식보다 우위를 점하도록 만들었다(김인숙, 2011).

〈표 4〉 Glaser와 Strauss의 차이

구 분	Glaser	Strauss
김인숙(2011)	<ul style="list-style-type: none"> ·연구주제가 나타날 때까지 기다림 ·연구초기에는 문헌연구 제한 ·핵심범주는 자연스럽게 발견 ·실체적코딩과 이론적코딩으로 구분 	<ul style="list-style-type: none"> ·연구자가 어떤 틀을 가지고 자료에 접근 ·연구초기부터 문헌연구 장려 ·핵심범주는 축코딩을 거쳐 생성 ·개방코딩, 축코딩, 선택코딩으로 구분
최귀순(2005)	<ul style="list-style-type: none"> ·연구자체에서 연구주제 선정 (수개월이 소요될 수 있음) ·질문시 ‘어떻게(how)’ 사용 ·핵심범주가 발견되고 이론이 나타날 때까지 문헌고찰 금지 	<ul style="list-style-type: none"> ·연구주제 선정방법은 다양 ·질문시 ‘어떻게(how), 만약~한다면(if)’ 사용 ·연구시작과 동시 문헌고찰 시작

본 연구는 전반적으로 Strauss & Corbin이 제시한 연구방법과 절차를 따랐다. 그러나, 문헌연구 측면에서는 Glaser의 방법을 적용하였음을 밝혀둔다. ‘예비역단체의 정책참여’는 선행연구를 찾아보기 어렵다는 현실적인 측면도 있었지만, 새로운 연구대상에 새로운 양태를 적용할 문헌연구를 미리 예측하여 학습하기가 곤란했기 때문이다. Glaser의 예견대로 예비역단체 속 현장에 들어가 그들의 관점에서 대화를 나누는 과정에서 ‘이념’이 중요한 범주로 떠올랐고, 그들의 정책 참여방법과 양상이 ‘이익집단’과 유사성을 가지고 있음을 후차적으로 알게 된 것이다. 또한, Strauss & Corbin의 패러다임 모형을 탄력적으로 적용하였는데, 연구결과에서 Strauss & Corbin이 제시한 모든 조건들을 ‘강제적·의도적’으로 삼입하지 않으려고 노력하였다.

근거이론의 개략적 흐름은 다음과 같다(한승주, 2009). 관심 가는 연구문제를 발견하면 문

제가 나타나는 현장으로 간다. 관련된 사람들을 심층 인터뷰하고, 관련된 문헌 등 자료를 수집하면서 자료에 대한 분석을 시작한다. 근거이론에서 분석이란 코딩을 의미한다. 모아지고 있는 질적 정보들을 세밀히 나누어 공통적 개념을 이야기하는 것끼리 묶어 적당한 명칭을 부여한다. 이렇게 나타나는 개념들을 관련된 것들끼리 다시 묶음 지어 새로운 범주를 만든다. 범주들을 도출한 후 이들을 연결한다. 여러 범주들 가운데에서도 핵심이 되는 범주를 고르고 그것을 중심으로 다른 범주들을 원인, 조건, 결과의 위치에 놓으면서 하나의 이론적 이야기가 되도록 한다.

2. 연구 참여자

근거이론에서 연구참여자의 선정은 이론적으로 적합한 대상자를 인위적으로 표집하는 것이다(Strauss & Corbin, 1998). 우선, 70여 개에 이르는 예비역단체 중에서 본 연구문제와 직접적인 관련이 있으며, 최근까지도 활동이 활발하며, 여타 예비역단체들을 대표할 수 있는 단체를 선정하고자 하였다. 연구자¹³⁾는 대상 단체를 선정하기 위해 예비역단체장, 산하 안보연구소장, 각급단체 사무총장 등의 자문을 받았다. 그 결과 재향군인회, 성우회, 대령연합회 등 3곳을 선정하였는데, 이들 단체는 전군을 포괄하여 결성된 단체들로 현재까지도 국방정책, 안보정책과 관련된 활동을 지속하고 있다. 연구 참여자는 이들 3개 단체 회원중에서도 직접적으로 단체를 이끌고 있는 주도세력, 군 생활의 경험이 많고 국방정책 전반에 대해 포괄적으로 이해할 수 있는 영관장교 이상의 전역자로 제한하였다. 예비역단체 회원 중병출신들이 차지하는 비중이 높지만, 군 생활 경험이 상대적으로 짧고 국방정책에 대한 이해도가 고급간부 출신에 비해 부족하다는 판단이 들었기 때문이다.

인터뷰 자료수집 방법은 눈덩이 굴리기(Snow balling) 방식을 채택하였다. 우선, 3개 단체 대표 또는 사무총장들을 직접 접촉하여 인터뷰하고 그들로부터 다음 연구 참여자를 추천받는 형식을 취하였다. 눈덩이 굴리기 방식은 그 사람과 친분이 있거나 혹은 자신과 비슷한 성향을 가진 사람을 소개시켜주는 단점도 있으나, 인터뷰 전·후 얻는 현황보고자료, 소식지, 발간책자, 신문기사 등 2차 자료들을 충분히 활용하여 보완시키고자 하였다. 근거이론의 인터뷰 및 자료수집 종료 시점은 자료의 포화점에 도달할 때까지 지속적인 작업이 이루어져

13) 질적 연구에서는 연구자 스스로 중요한 도구가 된다(강은실, 1995). 본 연구자는 사관학교를 졸업한 직업군인으로 20년간 복무중이다. 군에 복무하는 동안 예비역단체의 활동상을 직·간접적으로 체득할 수 있었고, 2009년도에 실시된 유럽 출장에서 각국 예비역단체의 활동을 조사(현역 권익보호, 법률자문, 전사자추모, 국방사상 보급, 공식적 정책제안 등)한 바 있다. 귀국 후 한국 예비역단체가 외국의 경우와는 달리 국방정책과 관련하여 직접적이고, 다방면에 걸쳐 개입 또는 참여하고 있다는 독특한 양상을 발견해내고, ‘이런 특수한 현상을 어떻게 설명할 수 있을까?’라는데 의문을 제기하여 연구가 시작되었다.

야 하는데, 본 연구에서는 10명의 참여자부터 더 이상 새로운 이야기를 들을 수 없어 이 들 10명을 최종 분석대상으로 삼았다.

〈표 5〉 연구 참여자 현황

구 분	전역시 계급	연령	단체활동기간	현역 시절 전문 분야	군생활 기간
재향군인1	중장	70	3년	정책	34년
재향군인2	대령	62	3년	정훈	26년
재향군인3	중령	71	4년	정책	22년
재향군인4	중령	59	2년	정보	30년
성우1	소장	73	9년	작전	31년
성우2	소장	60	4년	작전	34년
성우3	준장	59	3년	전략	33년
대령연합1	대령	66	7년	정보	30년
대령연합2	대령	60	2년	작전	28년
대령연합3	대령	67	6년	정보	30년

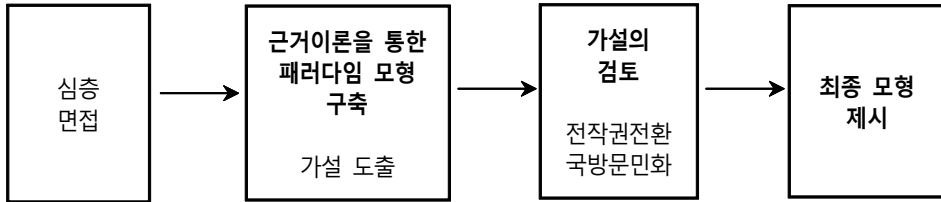
3. 연구 절차

연구 자료는 연구 참여자들과의 심층면접을 통해 수집되었다. 연구 참여자들로부터 풍부하고 생생한 자료를 획득하기 위하여 최초에는 비 구조화된 질문을 구사하다가 점차적으로 구조적인 질문으로 전환¹⁴⁾하였다. 자료수집 기간은 2012년 7월에서 2013년 1월까지 총 6개월간에 걸쳐 진행되었다.

이후, Strauss & Corbin(1998)이 제시한 개방코딩, 축코딩, 선택코딩에 따라 자료수집과 분석을 동시에 수행하였다. 근거이론을 적용한 기존의 연구들은 이론을 도출하는 선에서 대부분 연구를 마무리하고 있으나, 구체적 사례를 통해 검증함으로써 이론의 타당성을 높였다는 점에서 타 연구와 차별성을 갖는다고 할 수 있다.

14) 1. 예비역단체에 가입하여 활동하게 된 동기는 무엇입니까? 2. 예비역단체가 국방정책에 관심을 갖는 이유는 무엇입니까? 3. 예비역단체는 무엇을 위해 국방정책에 참여하는 것입니까? 4. 예비역단체는 어떻게 국방정책에 참여하십니까? 5. 예비역단체의 정책참여가 효과를 거두고 있다고 생각하십니까?

〈그림 1〉 연구절차의 흐름



IV. 연구 결과

1. 범주화 및 범주간의 연결

1) 인과적 조건: 국방정책 기조의 변화

〈표 6〉 인과적 조건

개 념	하위범주	상위범주	속성	차원
· 기존 정서와 맞지 않음 · 가만히 있을 수 없음	이질감 있는 국방정책 등장	국방정책 기조의 변화	정도	큼 ↓ 작음
· 군의 방향성 상실 · 국민 안보의식의 저하 유발 · 나라가 흔들림	혼란과 위기의식			

인과적 조건은 연구대상의 현상의 발생이나 전개를 초래하는 사건 또는 중심현상의 발생을 이끄는 원인이 되는 조건이다(Strauss & Corbin, 1998). 근거자료를 범주화 한 결과, ‘국방정책 기조의 변화’가 ‘예비역단체의 기본목표와 상충’이라는 중심현상의 원인이 되는 범주로 나타났다. 군사정권 시절에는 대통령을 비롯한 정부, 국방부와 각군이 재향군인회 등 예비역단체들과 매우 밀접한 관계를 유지했기 때문에 국방정책의 참여라는 입장보다는 ‘지원군’에 가까운 입장에서 있었고, 이후에 문민정부가 들어서 군 개혁과 사정의 바람이 강하게 불자, 예비역단체 역시 과거에 대한 반성 차원에서 ‘자성의 시기’를 보내야만 했기 때문에, 국방정책에 참여할 여지가 크지 않았다. 예비역단체의 국방정책 참여를 촉발시킨 사건은 김대중 정부가 제시한 ‘햇볕정책’ 때문이었다. ‘대북화해협력’이라는 이질감 있는 정책의 갑작스런 등장으로 기존 정서와 혼란을 겪게 되었고, 위기의식을 느낀 예비역단체들이 수면 아래에서 부상하기 시작하였다. 이후 참여정부에서도 국가보안법 폐지, 전작권 전환 및 연합사 해체 등 이질감 있는 정책이 지속 제시될수록 예비역단체도 참여강도를 높여 나가는

경향을 보였다. 인과적 조건인 ‘국방정책 기조의 변화’ 속성은 예비역단체들이 체감한 ‘정도’에 따라 크과 작음으로 나타났다.

김대중이나 노무현은 아예 정서가 우리와 틀려. 우리는 사관학교에서 교육받고, 국가에 충성을 서약한 사람들인데...북한을 평생 적으로 알고 살아왔고, 지금도 우리 후배들이 싸우고 있는데 말이야...대화와 협력으로 북한을 끌어안을 수 있다고 하니 기가 찰 노릇이었지 <재향군인2>.

우리는 대한민국의 자유민주주의를 지키기 위해 평생을 바쳤는데, 김대중, 노무현 정부 10년 동안 허물어트리니 안타깝지 <성우2>.

2) 맥락적 조건: 정부의 이념적 편향

<표 7> 맥락적 조건

개 념	하위범주	상위범주	속성	차원
·대통령의 철학이 정책에 반영 ·누구도 저지할 수 없음 ·과도한 진보적 접근 만연	대통령이 국방정책 좌우	정부의 이념적 편향	정도	심함 ↓ 약함
·안보를 정치에 이용 ·국가생존문제를 놓고 싸움 ·국가안보를 소홀히 여김	정치권의 잘못			
·중복좌파가 득세함 ·중복세력의 위험성을 모름 ·국민들도 혼란을 느낌	중복세력의 준동			

맥락적 조건은 중심현상의 발생을 이끄는 힘으로(한승주, 2009) ‘정부의 이념적 편향’이 도출되었다. 심층면접과정에서 국방정책에 대해 질문을 하였는데, 참여자들로부터 가장 많이 듣게 된 단어는 김대중, 노무현, 중복, 좌파 정권 등이었다. 과거 국방분야 정책 개발과 결정, 집행을 선도한 경험을 가진 예비역들도 국방정책에 담겨진 내용과 성격은 정부나 국군의 최고 통수권자인 대통령의 철학과 이념이 좌우한다는 것을 잘 알고 있기 때문에 ‘국방정책=대통령의 의중’으로 연결지으려는 경향이 강했다. 보수적 가치를 표방하는 예비역단체는 이념문제에 있어서 우측으로의 편향은 극히 정상적으로 인식하나, 좌측으로의 편향은 국방정책 뿐만 아니라 우리 사회 전반에 걸쳐 심각한 문제를 야기한다고 인식한다. 면접과정 내내 가장 흥분된 어조로 이 범주를 이야기 하는 것을 감안해보더라도, 패러다임 모형의 모든 범주 가운데 가장 영향력을 지닌 변수가 될 수 있음을 직감할 수 있었다. 정치권의 잘못

과 중복세력의 준동 역시 정부의 이념적 편향의 결과로 받아들였다. 맥락적 조건의 속성은 ‘정도’로 설정하였으며, 심함과 약함으로 구분하였다.

물론, 대통령이 국방정책이나 안보에 자기 생각을 담을 수는 있지...그러나, 그건 한미동맹과 자유민주주의 수호라는 큰 틀 속에서 이루어져야지 <대령연합3>.

노무현 대통령이 당선되었을 때 군 부대에 자주 들러 군 고유의 영역에 대해서는 군의 전문적인 의견을 존중하고, 군의 정치적 이용과 간여를 배제하겠다고 공언했는데, 결국에는 자기 뜻대로 다했어...북한에 대해 경제지원 중단이나 군사적 수단의 고려 같은 강경책을 쓰면 한반도가 더 위험해진다고 퍼주기로 간거지 <성우1>.

3) 중심 현상: 예비역단체의 기본목표와 상충

<표 8> 중심 현상

개 념	하위범주	상위범주	속성	차원
·체제를 부정하는 세력이 많음 ·적에게 편의를 제공	자유민주주의체제의 근간을 흔들	예비역단체의 기본목표와 상충	정도	크 ↓ 작음
·미군의 중요성을 모름 ·자주를 너무 강조	한미동맹의 부정			
·군의 위상을 깎아내림 ·군의 성장과 발전을 억제	모군발전을 저해			

중심현상은 ‘현재 무슨 일이 일어나고 있는가’에 대한 대답을 말하는 것으로 패러다임 모형상 중심현상은 나타난 모든 범주를 연결하는 고리 역할을 하며, 연구의 핵심적 주제나 현상을 보여주어야 한다(한승주, 2009). 본 연구에서 제기된 핵심질문인 ‘예비역단체는 왜, 무엇 때문에 국방정책에 참여하는가?’에 대한 대답을 중심현상이 설명해줄 수 있다. 그들의 대답은 “우리들이 추구하는 기본목표와 상충되니까 국방정책에 참여하는 것”이었다. 재향군인회, 성우회, 대령연합회 3개 단체 모두 회원의 친목도모를 바탕으로 결성된 조직이지만, 국가 제2의 보루임을 자칭하며, ‘자유민주주의 체제의 수호’, ‘한미동맹의 굳건한 유지’, ‘모군발전 지원’이라는 기본목표를 위해 활동하고 있다. 국가의 안보정책, 외교정책, 국방정책이 이들의 기본목표와 상충될 경우에는 이를 좌시하지 않고, 적극적으로 개입한다는 것이다. 이러한 중심현상의 속성은 ‘정도’에 따라 크기와 작음으로 표현될 수 있다.

평시에 전쟁을 억제하고, 유사시 전쟁에서 승리하는 것이 국가가 추구할 최대의 목표가

돼야 하는데도, 엉뚱하게 국가의 자존심이나 국가의 주권문제와 결부시켜 국기를 흔들고 있는데, 도저히 이해할 수 없는 노릇이지 <성우2>.

우리 군이 발전했으니 이제는 한미연합사를 해체하고, 주한미군을 철수하고, 한미동맹을 파괴해도 된다는 말인가? 북한이 핵과 미사일로 공갈치는 상황에서 한미동맹 마저 무너지면 한국은 북한의 협박에 별별 떠는 식민지로 전락하고 말거야 <대령연합3>.

4) 작용/상호작용 전략: 조직역량 결집

<표 9> 작용/상호작용 전략

개 념	하위범주	상위범주	속성	차원
·현역들이 할 수 없음 ·예비역들의 고유한 사명 ·예비역단체의 역량을 통합	노병의 몫	조직역량 결집	방향	조직적 ↓ 개별적
·거리시위나 무분별한 항의 자제 ·청소년 안보교육 강화 ·예비역단체의 근본적인 체질 개선	대국민 신뢰 획득			
·이론으로 재무장 ·정책 대안으로 승부 ·국방전문가로서의 면모 과시	정책개발 가속화			

작용/상호작용 전략은 중심현상에 대처하거나 다루기 위해 취해지는 의도적이고 고의적인 행위이다(Strauss & Corbin, 1998). 본 연구에서의 작용/상호작용 전략은 ‘조직역량 결집’으로 나타났고, 이를 구성하는 하위범주로 ‘노병의 몫’, ‘대국민 신뢰 획득’, ‘정책개발 가속화’가 도출되었다. 이 범주에서는 예비역단체의 현재의 상황평가와 미래에 관한 구상이 포함되어있다. 중심현상인 ‘예비역단체의 기본목표와 상충’되었을 경우에 어떻게 참여하고 대응하는가?에 대한 답변에 해당한다. 이럴 경우, 예비역단체들은 당연한 책무로 인식하며, 국민들의 무한한 신뢰를 얻기 위해 역량을 통합하고 조직적으로 결집하는 한편, 국방전문가로서 오랜 경험을 이론으로 재무장함으로써 명쾌한 정책 대안을 가지고 승부하겠다는 의지를 피력하고 있다. 이러한 전략의 속성은 ‘방향’으로 조직적과 개별적으로 구분하였다.

예비역들은 호적에서 나간 게 아니야. 전사가 되면 바로 현역의 연장선에서 전쟁수행의 당사자가 되는 거지. 안보나 국방정책은 지켜야 할 기준이 명확한 불변의 것이야. 훼손되거나 변질되면 안 되는 것이지. 그런데, 그런 생각들을 집에서 마음속에만 품고 있는 것이 아니라 행동으로 실천하려고 예비역단체에 가입해서 활동하는 것이야 <대령연합2>.

5) 결과: 정책변동

〈표 10〉 정책변동

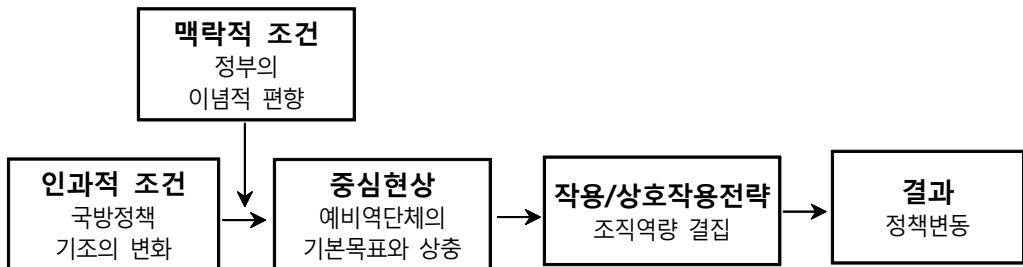
개 념	하위범주	상위범주	속성	차원
·국가와 군 발전을 위해 지속 노력 ·합리적인 국방정책 성원	국방정책의 지지	정책변동	여부	달성 ↓ 미달성
·잘못 가고 있는 것을 바로잡음 ·성과를 이룰 때까지 지속 참여	국방정책의 저지			

결과는 어떤 현상에 대처하거나 그 현상을 다루기 위해 취해진 작용/상호작용 전략에 따라 나타나는 것이다(Strauss & Corbin, 1998). 본 연구의 중심현상인 ‘예비역단체의 기본목표와 상충’을 해소하기 위해 예비역단체는 궁극적으로 정책변동을 이루려고 한다. 예비역단체의 기본목표에 부합되는 국방정책은 적극 지지하는 반면, 상충될 경우 잘못 가고 있는 것을 바로잡을 때까지 활동을 지속하겠다는 것이다. 결과의 속성은 ‘여부’에 관한 것으로 정책변동 달성 또는 미달성으로 나눌 수 있다.

군인정신이란게 뭐야? 안된다고, 어렵다고 포기하면 그건 군인정신이 아니지. 우리는 평생 그 정신으로 살아왔어. 내 안위를 위해서라면 욕을 먹어도 괜찮은데, 이것은 나만의 문제가 아니야. 국가의 생존과 직결된 중요한 사안이야. 끝까지 관철시켜야지 <성우1>.

지금까지의 논의를 바탕으로 각 범주를 연결하여 패러다임 모형을 구축하면 아래 <그림 2>와 같다. Strauss & Corbin이 제시한 패러다임 모형에는 중재적 조건이 포함되어 있으나, 본 연구에서는 작용/상호작용전략에 영향을 주는 추가적인 조건을 발견할 수 없었다. 왜냐하면, 맥락적 조건이 중심현상과 작용/상호작용전략에 영향을 미치는 ‘결정적 요인’으로 파악되었기 때문이다.

〈그림 2〉 예비역단체의 국방정책 참여 패러다임 모형



2. 선택코딩과 가설의 도출

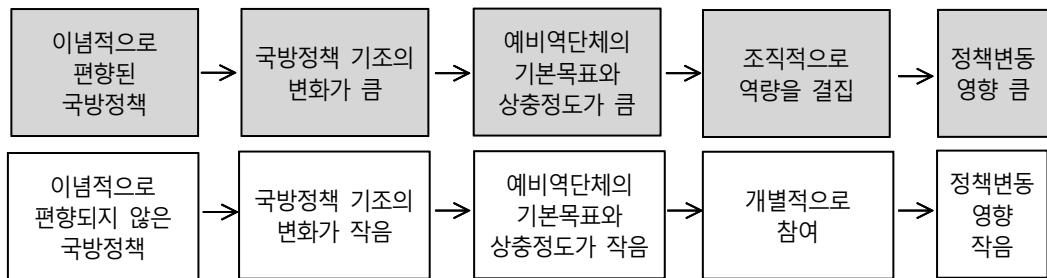
1) 핵심범주

핵심범주는 모든 범주들을 통합하는 핵심 현상으로, 선택코딩 단계에서 수행된다(Strauss & Corbin, 1998). 핵심범주는 ‘이념적으로 편향된 국방정책에 대한 예비역단체의 대응’으로 분석되었다. 예비역단체의 국방정책 참여는 ‘이념적으로 편향된 국방정책을 예비역단체가 바로 잡으려는 노력의 과정’으로 함축된다.

2) 가설의 도출

근거이론의 목적은 가설의 발견에 있으며, 무엇이, 왜, 어디서, 어떻게, 언제 발생하는지를 설명하는 관계진술의 형태로 나타난다. ‘이념적으로 편향된 국방정책에 대한 예비역단체의 대응’을 보다 명확히 설명하기 위해, 패러다임 모형에서 가장 영향력 있는 범주인 ‘맥락적 조건’을 바탕으로 각 범주의 속성에 따라 아래와 같이 2가지 유형으로 구분하고, 2가지의 가설을 이끌어내었다.

〈그림 3〉 가설의 설계



가설 1. 이념적으로 편향된 국방정책에 대해서는 예비역단체가 조직적으로 참여하고 결집력이 강하며, 국방정책에 미치는 영향도 크다.

가설 2. 이념적으로 편향되지 않은 국방정책에 대해서는 예비역단체가 개별적으로 참여하며 결집력은 크지 않고, 국방정책에 미치는 영향 또한 작다.

3. 가설의 검토와 최종모형 제시

1) 가설1의 검토: 전작권전환 사례¹⁵⁾ 적용

(1) 전작권전환 배경 및 경과

작전통제권을 국군으로 전환하기 위한 논의는 1987년 8월 노태우 대통령 후보가 ‘작전통제권 환수 및 용산기지 이전’이라는 공약을 제시하면서 시작되었고, 본격적으로 논의가 된 것은 2000년 이후 미국이 9·11 테러 이후 해외주둔군사력 재배치, 군사변환, 전략적 유연성 확보 등을 추진하고, 테러와의 전쟁을 수행하면서 동맹국들로 하여금 자국의 역할 확대를 촉구한 것이 직접적인 계기가 되었다(김상원, 2011).

이에 따라, 2005년 10월 21일 제37차 한미안보협의회의에서 ‘지휘관계와 전시작전통제권에 관한 협의를 가속화’하는데 우선 합의한 후, 2006년 9월 16일 한미 정상회담에서 전작권 전환에 관한 기본원칙을 조율하였으며, 2007년 2월 23일 한미 국방장관이 전시작전통제권 전환 시기를 2012년 4월 17일로 최종 결정하였다.

(2) 예비역단체의 대응

노무현 정부 들어 한미관계의 균열을 의식한 예비역단체들은 2006년 광복절 행사 전인 8월 11일 서울 일대에서 성우회, 대령연합회, 육·해·공사총동창회 회원 등 5,000여 명과 역대 국방부장관 7명이 참석한 가운데 ‘전작권전환 환수 협상 전면중단 및 한미 연합사 해체반대 위한 총궐기’를 선포하며 시가행진을 실시하였다. 예비역단체 명의의 공식 성명발표는 재향군인회가 2006년 8월 23일 육군사관학교총동창회, 해군사관학교총동창회, 공군사관학교총동창회 등 9개 예비역단체들과 함께 실시하였고, 성우회에서는 강재섭 한나라당 대표 및 김근태 열린우리당 의장을 만나 전작권전환 반대 의사를 분명히 전달하였다. 대령연합회의 대응 활동은 초기부터 조직적이며, 적극적인 면모를 보였다. 예비역단체는 물론 보수단체까지 규합하여 국민행동본부를 결성하였고, 2006년 9월 8일 ‘對노무현 최후통첩 100만 국민대회’를

15) 노무현 정부의 한미관계는 안보문제가 정치화 되면서 많은 문제점을 야기하였는데, 그 배경은 ① 노무현 정부가 더 이상 북한을 위협적인 존재로 생각하지 않는 등 북한위협에 대한 한·미간의 커다란 인식차이가 있었고, ② 386세대로 통칭되는 진보세력이 중심으로 등장하면서 한국의 민주화가 퇴보하는데 미국의 책임도 크다는 전제를 바탕으로 노무현 대통령은 당선되기 전부터 한미관계의 불평등을 지적하면서 이를 변화시키겠다고 수차례 공언하는 등 동등한 한미동맹을 지향하였다(정태일, 2007). 전작권 전환은 ‘노무현 대통령이 집권하기 이전부터 갖고 있었던 신념 및 가치관의 결과물’이라는 연구(김상원, 2011)와 ‘이념적으로 편향된 정책’이라는 연구(조은효, 2009)를 통해서도 전작권 전환이 사례로 충분히 활용될 수 있음을 알 수 있지만, 무엇보다 심층면접과정에서 예비역 대다수가 전작권 전환을 구체적으로 언급하며 ‘이념적으로 편향되었다’고 평가한 것이 사례 선정의 판단기준이 되었다. 본 연구의 목적 자체가 ‘예비역단체의 관점’에서 정책참여 특성을 살펴보는 것이기 때문이다.

열면서 노무현 대통령을 내란, 외환의 혐의로 고발할 것을 결의한다. 예비역단체의 반대에도 불구하고, 2006년 9월 16일 한미 정상회담이 전작권 전환에 합의하자, 예비역단체를 중심으로 한 227개 보수단체가 ‘한미연합사령부 해체반대 1,000만인 서명운동’을 전개하기 시작하였다. 예비역단체의 대응에 활력을 준 것은 2007년¹⁶⁾부터 범여권 대선후보로 나선 이명박 대통령이 전작권전환 문제에 대해 “이미 합의된 것을 재협상하자고 할 수는 없으나, 2012년 이후로 연장할 수도 있다”는 입장을 내놓은 이후이다. 예비역단체들은 보수층의 결집을 도모하여 정권 창출에 기여하였고, 최소한의 목표 달성으로 여겨지는 ‘전작권 전환의 시기 연기’를 가시적으로 기대하게 되었다.

2010년도에 들어서, 재향군인회는 전작권 전환을 ‘국가안보상 가장 나쁜 상황’으로 규정하고, ① 자존심의 문제가 아니라 생존의 문제라는 점, ② 국민들의 안보불안감 해소가 필요하다는 점, ③ 2012년은 시기상조라는 점 등을 들어 국민들에게 공개적으로 호소한 결과, 3년 9개월이 지나 2010년 5월 1,000만 서명운동의 결실을 보게 된다. 예비역단체의 대응은 천만 서명운동 달성에서도 그치지 않았으며, 한미 정상회담이 전작권 전환 시기를 2015년으로 조정하기로 합의한 2010년 6월까지 계속되었다.

위에서 살펴본 바와 같이 예비역단체의 대응은 앞서 이익집단의 정책참여 방법으로 제시된 거의 모든 유형을 시도하였고, 예비역단체의 조직 특성에 맞게 재향군인회는 언론홍보에 치중하고, 성우회는 정부 및 국방부를 상대로 한 로비/접촉, 항의방문 등에 주력하였으며, 대령연합회는 시위/집회를 통해 국민들에게 전작권 전환의 부당성을 각인시키는데 힘을 보탰다.

(3) 정책 결과

2012년 4월 17일로 예정된 전작권 전환은 한미 간의 긴밀한 협의를 거쳐 2010년 6월 26일 한미 정상회담에서 2015년 12월 1일로 연기되었다. 2009년 북한의 핵실험 및 장거리 탄도미사일 발사, 2010년 천안함 공격 등 한반도 안보의 불안정이 지속되자, 전작권 전환을 연기해야 한다는 국민적 여론을 정부가 적극 수용하여 미측에 조정 필요성을 적극 제기한 것이다. 여기서 말하는 국민적 여론은 바로 ‘예비역단체’가 제기하고 선도한 것이다. 이 때문에 재향군인회를 비롯한 예비역단체들은 ‘전작권 전환 연기’를 대표적인 활동 성과로 꼽고 있다.

16) 때마침 성우회에서는 전작권의 한국군 단독행사를 반대하는 내용의 성명서를 미국 의회, 국방부, 주한미군사령부에 발송하였다. “성우회, 전작권전환 반대 성명 미의회 전달”, 『동아일보』, 2007.3.13.

2) 가설2의 검토: 국방문민화 사례 적용

(1) 국방문민화 배경 및 경과

국방문민화 문제는 1980년대부터 국방조직의 활성화 차원에서 국방부 일반공무원들 사이에서 조심스럽게 제기되다가, 군사정권을 종식한 김영삼 대통령이 문민화 시대를 열면서 가시화되었다(전제국, 2010). 김영삼 대통령은 전두환, 노태우의 쿠데타를 가능하게 했던 군내 사조직 ‘하나회’를 숙청하면서 군에 대한 민간통제 의지를 곧추세웠고, 집권 초기 내무부 차관출신인 이수휴를 국방부 차관에 전격 발탁하여 국방예산집행의 획기적 개혁을 시도한 것이 시초라고 할 수 있다. 이후, 2003년부터는 국방개혁의 일환으로 국방문민화 문제가 공식적으로 검토되기 시작하여 2006년에는 국방개혁에 관한 법률과 2007년 동법 시행령¹⁷⁾을 발표하며 구체화하였다.

국방부에서도 동법 시행령에 근거하여 실무급으로부터 국장급까지 총 129개 직위를 군인에서 공무원으로 전환하여 2004년도 문민화 비율이 52%였던 것을 2009년까지 71%가 되도록 연차별 계획을 수립하였다.

(2) 예비역단체의 대응

국방문민화는 국방부 현역 직위를 공무원 직위로 전환하는 것을 전제하기 때문에 현역이나 예비역들에게는 환영받지 못한 정책이다(전제국, 2010). 그럼에도 불구하고, 예비역단체들은 국방문민화에 대해 공식 성명이나 논평을 내놓지 않았다. 이는 예비역단체들도 군사정권 시절에 대한 반성, 문민통제에 대한 이해, 군 개혁의 필요성을 충분히 인식했기 때문인 것으로 보인다.

단지, 예비역 개인의 차원에서 국방문민화 정책에 대해 일부 부정적인 견해를 내놓는 선에서 그쳤을 뿐이다. 2004년 8월 윤광웅 국방부장관이 취임 인사차 재향군인회와 성우회를 방문하였는데, 원로 예비역들은 문민화에 대해 쓴 소리¹⁸⁾로 항의하였고, 이종구 전 국방장관도 2007년말 성우회장 취임에 즈음한 언론과 인터뷰에서 “군을 역차별하고, 특성을 무시하는 문지마식 문민화는 재검토되어야 한다”는 의견을 조심스럽게 제기한 정도이다.

이처럼 국방문민화에 대한 예비역단체의 대응은 어떤 결집력도, 조직적인 참여도 보여주지 못하였다. 왜냐하면, 정책의 내용과 성격 모든 면에서 이념적으로 편향되지 않았기 때문이다.

17) 2009년까지 직급별로 각각 해당 국방부 정원의 100분의 70이상을 목표로 하였으며, 직제의 개편에 따라 정원이 증가하거나 감소하는 경우에도 이를 적용한다고 밝히고 있다.

18) 그 동안 일부 정치군인의 행태로 군이 국민의 비난을 받아왔지만, 별별 얘기가 다 들려도 군은 정치에 개입하지 않겠다는 의지를 분명히 해왔고, 군이 정치에 대해 초연한 것과 마찬가지로 정치권이 군사작전에 개입하거나 안보, 전략문제까지 간섭하는 상황이 발생하지 않도록 의연히 대처해 줄 것을 당부하였다. “군 원로들 윤광웅 국방에 쓴소리”, 『국민일보』, 2004.8.6.

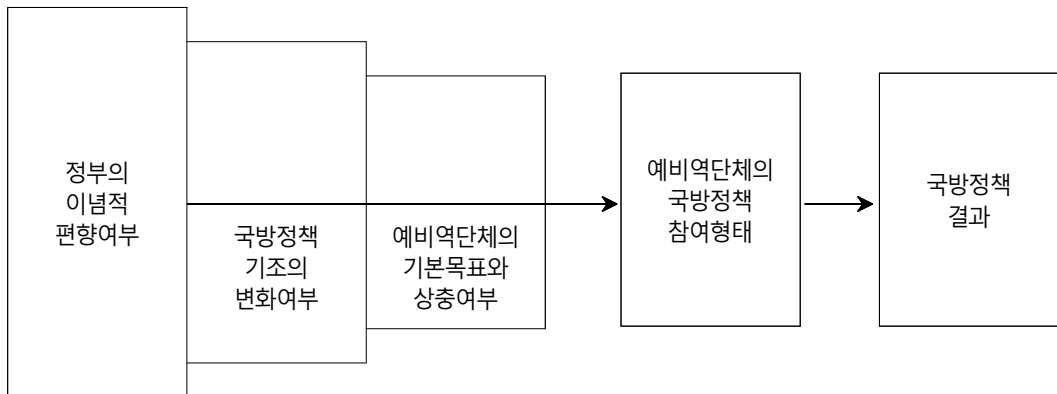
(3) 정책 결과

국방문민화는 법령에 목표비율과 시한을 정해놓고 충분한 시간적 여유도 없이 강력하게 추진되었다. 물론, 5년 만에 문민화비율을 70% 이상으로 끌어올린다는 것은 조직의 안정성, 업무의 효율성, 실현가능성 등을 고려하더라도 합리적인 목표로 보기는 어렵다는 입장이다(전제국, 2010). 그럼에도 불구하고, 정책이 순탄하게 이루어져 2010년 기준 국방부의 공무원 비율은 65%에 이르고, 공무원의 잠재역량 강화에 초점을 두고 더욱 내실을 기하고 있다.

2) 최종모형 제시

앞서 제시된 패러다임 모형만으로는 2가지 가설을 모두 설명할 수 없기 때문에 Strauss & Corbin의 패러다임 범주와 내용을 일부 수정하고 Hofferbert의 다단계 통합모형¹⁹⁾을 참조하여 최종모형을 완성하였다. Hofferbert의 모형은 여러 연구의 흐름을 하나의 종합적 정책과정 모형으로 통합시키는데 유용하기 때문이다(김성태, 1992).

〈그림 4〉 예비역단체의 국방정책 참여 모형



* 주: <그림 2>와 Hofferbert(1974)의 모형을 참조하여 작성.

Hofferbert의 모형과 마찬가지로 예비역단체의 국방정책 참여 모형 역시 시간적으로나 인과적으로 적정한 차례를 유지하고 있다. ‘정부의 이념적 편향여부’는 예비역단체의 국방정책 참여결정의 단초이다. 이념적으로 진보성향의 정부가 들어선다면 그 여지는 상대적으로 높을 것이다. 이후 ‘국방정책 기조의 변화여부’에 곧바로 영향을 주어 국방정책의 세부 성격과

19) Hofferbert는 정책산출에 영향을 미치는 변수들의 상대적 중요성을 순차적으로 검토하기 위하여 다 단계 통합모형을 제시하였다. 이 모형에 따르면, 하나의 정치체제에서 정책이슈가 대두되어 전환과정을 거쳐 최종적으로 정책산출이 이루어지는데, 그 과정에서 역사적·지리적 조건, 사회경제적 조건, 대중정치행태, 정부기구, 엘리트 행태가 순차적으로 영향을 미친다고 보았다(남궁 근, 2008)

내용을 평가하게 된다. 이를 통해 ‘예비역단체의 기본목표와 상충여부’가 판가름 난다면 어떠한 방법으로, 어떠한 수단으로 대응할 것인지에 관한 ‘예비역단체의 국방정책 참여형태’가 결정되고, 이러한 대응이 최종적으로 국방정책 결과에 영향을 주게 되는 것이다.

VI. 결 론

본 연구는 예비역단체의 국방정책 참여 모형을 제시하고 예비역단체의 국방정책 참여 이유와 목적, 참여양상과 특성, 이로 인한 결과를 하나의 흐름으로 설명하였다. 본 연구는 다음 세 가지 측면에서 의의가 있다.

첫째, 예비역단체의 정책 참여 특성을 이론적 모형으로 제시하였다는 점이다. 이번 연구를 토대로 예비역단체에 대한 활발한 후속연구를 기대할 수 있게 되었다.

둘째, 예비역단체의 역할 재정립을 촉구할 수 있다는 점이다. 예비역단체에 대한 이해의 폭을 넓혔고, ‘국방정책 참여’분야로 연구주제를 확장시켜 조명함으로써 예비역단체가 수행하는 안보적 역할의 중요성을 재인식하는 계기가 되었다. 일각에서 제기되고 있는 부정적 평가를 해소하고, 예비역단체의 근본적 체질 변화를 기대해 볼 수 있다.

셋째, 정부나 국방부 차원의 예비역단체에 대한 관리전략의 마련에도 시사점을 제공한다는 점이다. 그 동안 예비역들이 제기한 대정부 요구사항은 국방정책 참여 확대, 시사성 있는 국방정책 수시 제공, 조직운영에 필요한 예산지원 등에 국한된 것이었다. 여기에 추가하여, 국방정책 기조의 급격한 변화에 기인한 이념적 편향성을 가진 국방정책은 예비역단체와 충돌을 야기할 수밖에 없다는 사실을 정부나 국방부가 깊이 새겨들 필요가 있다. 향후, 어떤 성격의 정부가 집권하더라도 예비역단체가 지향하는 ‘자유민주주의 수호’, ‘한미동맹의 유지’ 등의 기본목표에서 벗어나지 않는 범위 내에서 국방정책이 제시되어야 정책의 순응을 유도할 수 있고, 불가피하게 이를 벗어나게 될 경우에는 정책의제 설정단계 이전부터 예비역단체와 충분히 공감대를 형성시켜야 나가야 할 필요성이 있는 것이다.

그러나, 예비역단체의 국방정책 참여 모형을 통해 제한적 수준의 이론적 일반화를 시도하였다고 하더라도 다분히 ‘한국적 맥락 속에서’ 적용 가능한 ‘한국적 모형’이라는 한계가 있다. 외국 예비역단체의 다양한 정책참여 특성을 심도 깊게 고려하지 않은 이유이다. 또한, 중령 이상 고급장교 출신의 예비역들만을 연구대상으로 선정한 것도 다양한 계층의 이론적 표집을 달성하지 못했다는 점에서 미흡한 측면이 제기될 수 있다. 끝으로, 본 연구는 질적 연구 방법인 근거이론을 적용하여 탐색적 연구를 시도한 미완의 결과물이다. 추후 양적 연

구를 통해 연구자가 제시한 가설과 이론적 모형에 대해 충분한 검증과 보완이 이루어져야 하며, 이러한 노력을 통해서 ‘예비역단체’가 행정학계 내부에서 연구대상으로 꾸준히 조명받기를 기대한다.

참고문헌

- 강은실. (1995). 근거이론 접근방법을 적용한 알콜중독자 부인의 경험. 부산대학교 박사학위논문.
- 권향원·최도림. (2011). 근거이론적 방법의 이론화 논리에 대한 이해: 한국행정학의 비맥락성과 방법론적 편향성 문제를 중심으로. 「한국행정학보」45(1): 275-302.
- 김국현. (1998). 국방정책. 「국방연구」41(2): 37-39.
- 김동환. (2007). 「우리나라 국방정책 변화에 관한 연구」. 경희대학교 석사학위논문.
- 김병조. (2007). 민군관계 발전을 위한 중간집단 활성화 방안. 「안보연구시리즈」. 국방대학교 안보문제연구소.
- 김병조·정 능·전성환·함민호. (2007). 예비역조직의 활성화를 통한 민군관계 발전방안. 국방대학교 연구보고서.
- 김상원. (2011). 「외교정책결정과 대통령의 믿음체계에 관한 연구」. 한남대학교 박사학위논문.
- 김성태. (1992). 시정부 정책결정 요인분석. 「한국행정학보」26(2): 543-572.
- 김인숙. (2011). 근거이론의 분기: Glaser와 Strauss의 차이를 중심으로. 「사회복지연구」42(2): 351-379.
- 민 진. (2007). 안보 국방정책관련 정책공동체의 실태 및 연계방안. 「안보연구시리즈」. 국방대학교 안보문제연구소.
- 박천오. (1999). 한국 이익집단의 정책과정상의 영향력과 활동패턴: 정부관료제와의 관계를 중심으로. 「한국행정학보」33(1): 239-259.
- 백승기. (2010). 「정책학원론」. 서울: 대영문화사.
- 변창구. (2011). 한국의 대북정책에 있어서 남남갈등의 요인. 「통일전략」11(3): 173-209.
- 손호철. (2004). 남남갈등의 기원과 전개과정. 경남대학교 출판부. 「남남갈등진단 및 해소방안」.
- 신 진. (2000). 한국의 국방정책과 안보. 「국제정치논총」40(2): 109-127.
- 신진욱. (2008). 보수단체 이데올로기의 개념 구조: 2000~2006. 「경제와 사회」78(0): 163-193.
- 신현중. (2011). 복지국가에서 정당 이데올로기의 역할에 대한 재조명: 정치구조의 역학관계를 중심으로. 「한국정책학회보」20(3): 1-29.
- 안석기. (2011). 행정학 연구의 대상으로서 국방. 한국행정학회 소식지. 2011 Summer.
- 안병영. (1994). 정치인과 한국의 정책결정구조. 「한국행정학회 추계학술발표논문집」.
- 이광우. (1990). 이익집단의 정치적 기능과 압력행사방법: 미국의 경우를 중심으로. 「한국정치학회보」24(2): 95-122.

- 이나미. (2004). 한국의 보수단체의 이념적 분화. 「시민사회와 NGO」2(2): 149-300.
- 이미경. (2007). 국민적 합의기반의 통일정책 형성. 「통일학연구원 가을학술회의자료집」.
- 이병인·김용훈. (2009). 군사시설 이전에 따른 갈등관리 전략. 「행정논총」47(4): 163-191.
- 이병량·황설화. (2012). 정부 이념과 정책의 변화: 노무현 정부와 이명박 정부에서의 문화정책. 「한국정책연구」12(3): 255-270.
- 이석호·김용훈. (2006). 지방화시대 민군갈등의 특성과 관리전략에 관한 연구. 「한국정책과학학회보」10(2): 175-207.
- 이영순. (2005). 대한민국재향군인회법 폐지의 당위성. 행정자치위원회 연구보고서.
- 이정완. (1996). 재향군인회의 위상 소고. 「군사논단」6(0): 195-205.
- 재향군인회. (2003). 「재향군인회 50년사」. 서울: 조광출판인쇄주식회사.
- 전제국. (2010). 국방문민화 과정의 재조명. 「국방연구」53(2): 1-31.
- 정태일. (2007). 노무현정부에서 한미간의 안보논쟁. 「한국동북아논총」45(0): 145-166.
- 조은효. (2009). 「한국진보진영의 정치영향력에 관한 연구」. 숙명여자대학교 석사학위논문.
- 주재현. (2009). 행정개혁과 관료제 통제기제에 관한 연구. 「행정논총」47(4): 49-78.
- 최귀순. (2005). Strauss와 Glaser의 근거이론방법론 비교. 「정신간호학회지」14(1): 82-90.
- 최이조. (2004). 재향군인회의 위상과 역할. 「통일전략」4(2): 283-307.
- 한승주. (2009). 「성과급제도에 대한 공무원의 정서적 대응」. 고려대학교 박사학위논문.
- 한승준. (2010). 영화지원정책의 이데올로기 경향성 연구. 「행정논총」48(2): 310-337.
- Cobb, Roger W. & Elder, Charles D.. (1972). *Participation in American Politics: the Dynamics of Agenda-Building*, Boston: Allyn and Bacon.
- Glouiding, C.. (2002). *Grounded Theory: A Practical Guide for Management, Business and Market Researchers*, London: Sage.
- Hofferbert, Richard I.. (1974). *The Study of Public Policy*(Indianapolis, New York : The Bobbs-Merrill Company, Inc.)
- Jeffery M. Berry. (1989). *The Interest Group Society*, 2nd ed., Glenview, Illinois·Boston·London: Scott, Foresman and Co.
- Lindblom, Charles E.. (1968). *The Policy Making Process*, Eaglewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Olson, M.. (1982). *The Rise and Decline of Nations*, New Haven: Yale University Press.
- Pross, Paul A.. (1986). *Group Politics and Public Policy*, Tonto: Oxford University Press.
- Strauss, A. and Corbin, J.. (1998). *Basics of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques(2nd ed.)*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Walker, D. & Myrick, F.. (2006). *Grounded Theory: An Exploration of Process and Procedure*, Qualitative Health Research.

ABSTRACT

Participation of Veterans' Organizations in National Defense Policy

Yeoncheol Moon and Yonghoon Kim

The purpose of this study is to analyze the characteristics of the participation of veterans' organizations in national defense policy in order to establish a theoretical model. Ten leading members of the Korea Veterans Association, the Korea Retired Generals and Admirals Association, and the Retired Colonels Association were interviewed based on grounded theory suggested by Strauss and Corbin. The causal condition was 'Changes in national defense policy.' 'The ideological inclination of the government' was found to be the contextual condition. 'Conflict over the fundamental purpose of veteran's organizations' was the core phenomenon. 'The concentration of organizational capabilities' was the strategy, and the consequence was 'Policy Change.' The response from veterans' organizations to ideologically-biased national defense policy was shown to be the core category and this drew two hypotheses. First, the veterans' organizations are united, systematically involved, and have a major impact on national defense policy in response to policy that is ideologically biased. Second, they are not strongly involved and have low influence regarding national defense policies that are not ideologically biased.

【Keywords: Veteran's Organizations, Defense Policy, Grounded Theory】