

http://dx.doi.org/10.17703/JCCT.2022.8.5.291

JCCT 2022-9-36

Kingdon모형을 적용한 전시 작전통제권 전환 정책변동에 관한 연구 노무현 정부, 이명박 정부를 중심으로-

A Study on Wartime OPCON Transfer Policy Changes Applied Kingdon's Policy Model - Focussing on Administrations of Roh Moo Hyun and Lee Myoung Bak -

이정훈*

JeongHoon Lee*

요약 문재인 정부의 공약이었던 임기내 전시 작전통제권 전환은 무산되었다. 1950년 6.25전쟁당시 이양된 이후 70여년이 지난 오늘날에 이르고 있는 전시 작전통제권 전환 정책은 그 간 전환결정과 번복을 수차례 거듭해왔다. 이러한 전작권 전환은 우리 안보와 직결되는 국가정책으로 정부의 전작권 전환 결정요인을 바로 이해하는 것은 무엇보다 중요하다. 본 논문에서는 노무현 정부당시의 2006년, 이명박 정부당시인 2010년 2차례에 걸친 전작권 전환 정책 조정사례를 연구대상으로 선정하여 두 정부의 정책변동 비교를 통해 향후 도래할 전작권 전환 정책변동의 시기에 정책적인 예측력 뿐 아니라 성공적인 정책집행의 실마리를 얻을 기대한다.

주요어 : 전시 작전통제권, 정책변동, Kingdon 모형, 국방정책

Abstract The transition to wartime operational control during the term of office, which was the promise of the Moon Jae Inn administration, fell through. More than 70 years after it was transferred during the Korean War in 1950, the policy of converting wartime operational control has been repeatedly decided and reversed several times. This conversion of wartime operational control is a national policy directly related to our security, and it is most important to understand the determinants of the administration's conversion to wartime operational control. This paper selects two cases of adjustment of wartime operational control policy during the Lee Myung Bak administration in 2006 and 2010 during the Roh Moo Hyun administration as the subject of the study and expects to gain not only policy predictive power but also successful policy execution at the time of the two administration' policy changes.

Key words : OPCON, Policy Change, Kingdon's Model, Defense Policy

*정희원, 육군3사관학교 심리학과 조교수, 행정학박사 (제1저자) Received: August 3, 2022 / Revised: August 28, 2022

접수일: 2022년 8월 3일, 수정완료일: 2022년 8월 28일

Accepted: September 9, 2022

게재확정일: 2022년 9월 9일

*Corresponding Author:106rotcian@hanmail.net

(이 논문은 저자의 서울시립대학교 박사학위 논문(2017)의 일부를 수정·보완 작성한 논문임)

Dept. of Psychology, Korea Army Academy at Yeongcheon, Korea

I. 서론

전시 작전통제권 전환(이하 전작권)은 1950년 7월 이 양된 이래 70여년이 지난 오늘날에 이르고 있다. 이러한 전작권 전환은 국내 뿐 아니라 국제사회에서 우리나라의 안보에 큰 영향을 미칠 수 있는 국가정책으로 정부의 전작권 전환 결정요인을 바로 이해하고 그에 따른 시사점을 도출하여 대비하는 것은 매우 중요한 연구이다. 본 연구는 70여년이 지난 지금도 전환되지 못한 전작권을 다루면서 그중에서도 전작권 전환을 합의한 2006년의 노무현 정부와 다시 연기를 합의한 2010년 이명박 정부의 두 정부에 걸친 두 번의 정책변동을 연구 대상으로 선정하고 다음 세가지를 확인하고자 한다.

첫째, 전작권 전환 정책변동의 과정과 요인을 확인한다. 둘째, 정책변동을 이끌어낸 정책상황주도자와 그들의 정책활동을 확인한다. 셋째, 두 정부의 정책변동 사례비교를 통해 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

II. 분석틀과 구성요소

1. 분석틀

본 연구에서는 전작권 전환 정책 사례를 설명하기 위하여, Kingdon 모형을 활용한 분석틀을 사용하기로 하였다. 이러한 분석틀은 2011년도에 ‘한미동맹의 전시 작전통제권 전환 결정과정 연구’라는 선행연구에서 이미 소개한 바 있으나 세 가지 흐름의 하위 설명요인들에 대해 충분한 설명이 부족하고 세 가지 흐름이 국내 정치적 요인에 한정하여 해석하다보니 정책흐름모형을 활용한 전시작전통제권 전환 관련 선행연구에서는 국제정세의 역학적인 변수 고려 없이 결론을 내려 설명력이 미흡하였다 [1]. 이에 연구자는 국제정세의 흐름을 추가적으로 반영하였다. 그래서 세 가지 흐름에 추가하여 총 4가지의 흐름으로 정책결정의 원인군(群)이라할 수 있는 사회적 맥락 및 상황의 변화를 설명할 수 있도록 하였다. 또한 노무현, 이명박 두 정부의 전작권 전환 정책변동사례를 비교하고 그 유형 설명을 위해 Hogwood & Peters의 정책변동의 이념형을 활용하고자 한다. 특히 정책흐름모형을 통한 정책결정, 즉 정책도출까지를 1단계 정책변동 범위로 보고 유형을 평가하고 이후 정책집행과정을 2단계 정책변동 범위로 보고 유형을 평가하고자 한다. 그림 1에서 보는 바와 같이 본 연구의 분석틀은

4가지의 흐름이 만나 정책의 창이 열리고 정책변동이 일어난다는 내용이다 [2].

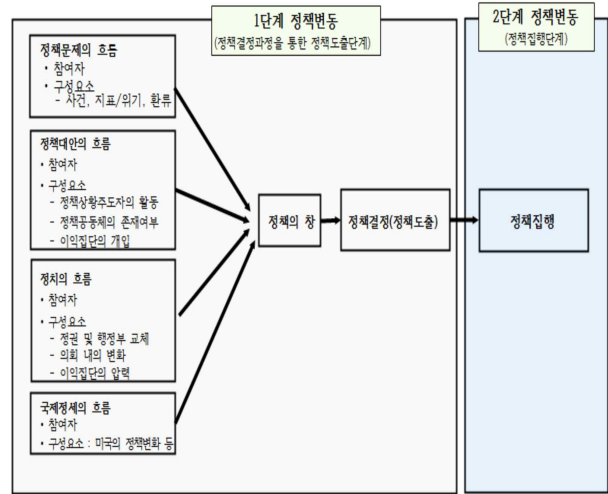


그림 1. 전작권 전환 결정에 관한 연구모형

Figure 1. A Study model on the decision of wartime OPCON transfer

2. 구성요소

1) 정책문제의 흐름

정책문제의 흐름이란 정부관료, 정책결정자들이 상황을 인식하는 수단으로 중대 사건이나 위기, 지표, 환류 등이 있다 [3]. 본 연구에서는 노무현 정부가 전작권 대해 관심을 갖게 된 상황과 이후 이명박 정부에서 연기된 상황에 초점을 맞추고자 한다. 연구의 분석틀에는 중대 사건이나 위기, 지표, 환류 모두 포함되며 지표로 활용되는 자료는 GDP 등의 경제지표와 국방예산 등이다. 사건이나 위기는 해 분야 정책 집행과정에서 정책의 존립과 관련된 참여자들의 심리적 상태를 말하는데 여기에서는 전작권 전환 정책에 영향을 주었다고 판단되는 반미감정과 관련 있는 사건 또는 북한의 도발 사례 등을 다루고자 한다. 끝으로 환류는 정책 관련 문제점과 기존프로그램에 대한 성과분석 등에 대한 의견수렴과정을 의미하는데, 본 연구에서는 정책결정체제의 분화여부를 통해 확인하고자 한다.

2) 정책대안의 흐름

정책문제의 흐름에 따라 문제가 제시되면 여러 대안들이 정책공동체내에서 제시되고 결합된다. 이때 동기 부여와 이해관계에 따라 정책참여자들과 다양한 이익집단들이 활동하게된다. 이 흐름에서 중요한 역할을 수행

하는 사람이나 집단을 ‘정책기업가 또는 정책활동가’로 Kingdon은 언급했는데 여기서는 ‘정책상황주도자’라는 용어를 사용하고자한다. 정책상황 주도자는 모든 참여자를 의미하는 단순한 정책참여자가 아닌 본인이 원하는 정책상황이 관찰되도록 정책활동을 적극적으로 펼치는 주도적인 사람을 의미한다 [4, 5]. 본 연구에서는 국회의원록, 각종 이익집단의 내부자료, 국방백서 등을 통해 정책상황주도자 및 대립되는 정책대안을 살펴본다. 그리고 정부와 국회 및 각종 이익집단 구성원들의 네트워크, 즉 정책공동체의 존재여부와 구조를 제시하고자 한다.

3) 정치의 흐름

정치의 흐름은 정권 및 행정부의 교체, 의회내의 변화, 그리고 이익집단의 압력으로 구성되는데 본 연구에서도 이 세가지를 구성요소에 포함하였다. 정권 및 행정부의 교체에서는 노무현, 이명박 정부의 정권교체와 연구대상 기간 중에 일어났던 장관의 교체와 신설 변화된 행정부처 및 조직 등을 다루고, 의회 내의 변화를 나타내는 지표로는 각 정당의 의석수의 변화 등을 제시한다. 끝으로 이익집단의 국회, 정당 등의 정치권을 향한 압력을 확인하고자한다 [2].

4) 국제정세의 흐름

Kingdon의 이론은 미국에서 개발된 정책의제설정모형으로 미국과 같이 모든 면에서 선례가 없는 위치에 존재하는 경우는 국내 상황에 국한하여도 큰 제한사항이 없다고 판단되나, 우리나라의 국방정책의 경우, 특히 전시작전통제권의 경우에는 정책의 당사자도 미국이고 국제정세의 흐름과 무관할 수 없기에 본 연구의 설명력을 높이기 위해 추가하였다. 국제정세라는 범위가 매우 광범위할 수 있기에 본 연구에서는 전시작전통제권 정책의 상대국인 미국의 군 관련 주요 대외정책이나 한반도 주변국과의 주요정책 위주로 한정하여 살펴보고자한다 [2].

5) 정책참여자

Kingdon은 선거로 선출된 정부 내 참여자가 의제설정 단계 상대적으로 중요한 역할을 하고 의제설정에는 가시적인 참여자가 대안의 구체화에는 비가시적인 참여자가 보다 중요한 역할을 한다고 했다. 또한 이익집단은 합법적이거나 비합법적 활동을 통해 의제설정과

대안의 개발 등에 영향을 미치고 정책의 변화에는 긍정적, 부정적인 면을 모두 지니고 있다고 한다.

6) 정책변동

정책문제가 하나의 대안으로 결정되는 과정은 정책흐름을 거친이후에 정책결정자의 최종 판단으로 결정된다. 본 연구는 기존 정책에서 다른 정책으로 수정되는 정책변동을 설명하고자 정책흐름모형을 제시하였으며, 다루고자하는 두 사례는 제시된 분석틀에 의하여 설명하게 될 것이다. 같은 정책에서 두 가지 정책변동 사례가 발생했기 때문에 그 정책결정 과정과 요인의 차이점에 대해서도 비교분석하게 될 것이다. 이때 판단기준은 Hogwood & Peters의 정책변동의 이념형을 활용하고자 한다 [6].

III. 분석결과

Kingdon의 모형을 활용한 연구 분석틀에 두 차례의 변동을 적용시킨 결과 본 연구에서 제시한 분석틀, 즉 Kingdon모형이 정책변동과 정책결정과정의 의미 있게 설명함을 알 수 있었고 서론에서 확인하고자 한 세 가지에 대해 다음과 같은 결론을 얻었다. 첫 번째 확인하고자 했던 전작권 전환의 정책변동과정의 확인과 요인 규명과 관련해서는 표1 처럼 1, 2차 변동의 흐름별로 변동의 과정을 확인하고 각 흐름 즉, 요인들이 정책변동에 어떻게 영향을 미쳤는지 확인할 수 있었다 [2]. 본 연구를 통해 노무현 정부에서는 Kingdon모형의 세가지 흐름 중에 정책 대안의 흐름을 제외하고는 두가지 흐름이 정책변동에 강하게 영향을 미쳤으며 이명박 정부에서는 세가지 흐름 모두가 강하게 작용하여 정책변동을 일으켰음을 확인하였다. 이는 반드시 3가지 흐름이 모두 결합하여야만 정책의 창이 열리는 것은 아님을 또한 확인하였다. 두 번째, 정책변동을 이끌어낸 정책상황주도자와 그들의 정책활동을 확인하고자 한 부분은 다수의 정책참여자들 중에서 전작권 전환 정책이라는 국방정책의 의사결정 특성상 공식적 정책결정자인 각 변동 당시의 대통령이 정책상황주도자임을 확인하고 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름, 국제정세의 흐름 속에서 빠지지 않고 등장하면서 한미 정상회담이라는 방식을 통해 각 흐름이 만나 정책결정이라는 정책의 창을 열었음을 확인했다.

표 1. 1·2차 정책변동의 종합비교

Table 1. A Comprehensive comparison of the first and second policy changes

구 분	1차 변동 : 전시 작전통제권 전환 합의	2차 변동 : 전시 작전통제권 전환시기 조정합의
정책 문제의 흐름	경제성장률의 꾸준한 증가, 역대정부 대비 큰 폭의 국방비 증가율, GPR, 반미정서 증가, 북한 도발 수위의 악화, 전작권 전환정책에 대한 환류가 거의 없음	경제성장률과 국방비 증가율의 둔화, GPR, 북한의 미사일 발사, 2차 핵실험, 친안함 폭침사건, 전작권 전환반대에 대한 공식, 비공식적 환류 존재
정책 대안의 흐름	전시 작전통제권 전환	전시 작전통제권 전환시기 조정(연기)
정치 의 흐름	행정부의 교체 여대야소 의석수 이익집단의 활동 거의 없음	행정부의 교체 여대야소 의석수 이익집단의 압력 활성화
국제 정세의 흐름	부시행정부의 세계전략 변화, 미국의 2006년 중간선거 패배, 미일동맹의 강화	오바마 행정부의 아시아 중시 정책, 미국의 2006년 11월 중간선거대비, 미일동맹의 약화
정책 참여자	대통령, 국방부, 합참	대통령, 국방부, 청와대, 예비역 성우회 등 전작권 전환 반대 단체
정책 결정자	대통령(한미정상회담)	대통령(한미정상회담)
정책 변동 유형	정책 결정 단계	정책승계 (법률의 개정, 조직, 예산항목의 중대한 변화) *시기 조정만 일어남
	정책 집행 단계	정책승계 (법률의 개정, 조직, 예산항목의 중대한 변화) *시기 조정만 일어남
정책 변동에 영향을 준 흐름	총 4가지 중 3가지 흐름 -정책문제의 흐름 -정치의 흐름 -국제사회의 흐름	총 4가지 중 4가지 흐름 -정책문제의 흐름 -정책대안의 흐름 -정치의 흐름 -국제사회의 흐름
정책 변동시기	정권 하반기	정권 중반기

세 번째, 두 정부의 정책변동 비교를 통해 정책적 시사점을 도출하고자하였는데 이 부분과 관련해서는 결론에서 다루고자 한다.

본 연구에서는 이렇듯 정책문제·정책대안·정치의 흐름이 상호영향을 받긴 하지만, 각자 독립적으로 흐르다가 만나 정책의 창이 정책결정자의 정책결정의 순간을 구성하였을 것이라는 판단이 가능하다.

IV. 결 론

본 연구는 국방정책의 하나인 전작권 전환 정책 중 노무현 정부기간 내에 일어났던 ‘전시 작전통제권 전환 합의’와 이명박 정부기간에 일어난 ‘전시 작전통제권 전환 시기 조정합의’라는 두 차례의 정책변동을 대상으로 선정하였다. 또한 Kingdon의 모형에 국제정세의 흐름을 추가 보완한 연구 분석틀이 본 연구에 타당하다고 판단, 선정하여 두 차례의 변동을 적용시켜 본 결과 서론에 언급했던 세가지 질문에 답을 얻을 수 있었다 [7]. 첫째, 전작권 전환 합의와 전환 시기 조정합의라는 결정과 번복의 과정과 요인을 규명하였다. 전작권 전환 합의라는 결정과 번복의 과정은 전작권 전환을 결정한 1차 변동과 번복을 하게 된 2차 변동을 이끌어낸 정책, 정치, 정책대안, 국제정세의 흐름 비교를 통해 그 요인과 과정 확인이 가능하였다. 1차 변동은 경제성장률의 꾸준한 증가, 역대정부 대비 큰 폭의 국방비 증가율, 반미정서 증가, 북한도발수위의 악화, 약한 전작권 전환정책에 대한 약한 환류 등의 정책문제의 흐름과 대통령 교체, 여대야소의 의석수, 전시 작전통제권을 포함한 국방정책분야에 대한 여론의 지지라는 정치의 흐름 뿐 아니라 9·11테러 이후에 부시행정부의 GPR과 같은 세계전략의 변화, 미일 동맹의 강화라는 분위기속에서 한반도와의 동맹 결속력과 한반도에 대한 중요성이 약화되는 국제정세의 흐름이 전시 작전통제권 전환이라는 정책대안의 흐름과 만나 정책변동이라는 창이 열렸다 [8]. 그러나, 2차 변동은 그와는 전혀 다른 경제성장률과 국방비 증가율의 둔화, 북한의 미사일발사, 2차 핵실험, 친안함 폭침사건 등과 같은 정책문제의 흐름과 전혀 다른 성격의 행정부의 교체, 그러한 정부에 별다른 이견을 제기하기 힘든 여대야소의 의석수, 1차 변동 때와는 다른 예비역 단체와 전작권 전환 반대 서명운동본부 등 이익집단의 활성화라는 정치의 흐름이 만났다. 또한 2006년 11월 중간선거를 대비해야했던 오바마 행정부의 아시아 중시 정책과 미일동맹의 약화로 인해 한미동맹의 필요성과 전작권 전환 시기 조정 요구에 대해 관심을 갖을 수 있게 된 국제정세의 흐름이 앞선 두 흐름과 함께 전작권 전환시기 조정합의라는 정책대안과도 만나 정책변동의 창이 열린 것이다 [9].

둘째, 정책변동을 이끌어낸 정책상황주도자와 그들의 정책활동을 확인할 수 있었다. 1,2차 변동 모두 정책

문제, 정책대안, 정치의 흐름속에서 참여자가 다수 존재하였다. 본론에서 살펴보았듯이 문제의 흐름에서는 1차 변동시에는 노무현 대통령, 윤광웅 국방부 장관이었으며, 2차 변동시에는 이명박 대통령과 김태영 국방부 장관이었다. 대안의 흐름에서의 참여자 역시 1, 2차 변동 모두 존재하였는데 1차 변동시에는 노무현 대통령, 윤광웅 국방부 장관, 이상희 합참의장이었으며, 2차 변동시의 대안의 흐름에서의 주된 참여자는 이명박 대통령, 김태영 장관, 김태호 청와대 비서관뿐 아니라 1차 변동과 달리 정부밖의 가시적 참여자로 반대성명을 촉구한 81명의 국회의원과, 정부 밖의 비가시적 참여자인 북핵폐기·한미연합사 해체반대 1,000만명 서명 추진본부 등이 존재하였다. 정치의 흐름에서의 1,2차 변동의 참여자는 두 정부의 대통령과 국방부 장관, 국회의원 등이 존재하였으며, 특히 2차 변동시에는 1차 변동과 달리 이익집단의 압력이 활성화되면서 참여자들이 보다 다양해졌다. 이 중에서 정책상황을 주도한 정책상황주도자를 보자면, 1, 2차 변동과정에서 공통적으로 등장하는 참여자중 돋보이는 정책상황주도자가 있다. 1, 2차 변동 당시 정책결정에 큰 역할을 한 노무현, 이명박 대통령과 두 정부의 국방부 장관이 있고, 전시 작전통제권 전환을 반대하는 이익집단 등을 꼽을 수 있다. 셋째, 두 정부의 정책변동 비교를 통해 정책적 시사점을 도출하고자 하였다. 우선 두 차례의 변동을 다루면서 도래할 정책결정시기에 정책의 순응성을 높일 수 있는 조건을 예상할 수 있었다. 더불어 두 번의 사례 속에서 설명력이 약하거나 영향력이 미미한 흐름이 도출되었다. 이를 통해 향후 정책결정시에 정책결정을 위해, 즉 정책결정의 창을 열기위해 어떤 부분을 보강해야 되는지 알 수 있었다. 마지막으로 전작권 전환 관련해서 전환조건에 대한 연구보고서와 논문이 거의 없으며, 전환조건에 대해 평가할 수 있는 외부기관도 거의 없어 군 내부의 자체 추진기구에 의존해야만 하는 점도 향후 도래할 정책결정시기에 균형 있는 조건에 대한 평가가 가능하도록 보완해야할 점으로 판단하였다 [10]. 이처럼 전작권 전환 정책의 2차례의 변동을 설명함에 있어 Kingdon의 모형이 네 가지 흐름의 분석을 통해 시간의 흐름 속에서 제 요소의 역학적인 관계에 대해 분석하는데 설명력 있는 분석틀임을 다시 한 번 확인할 수 있었다 [7]. 더불어 제 요소 구성하는 하위요소들을 누락 없이 포함하여 설명하는 과정에서 정책변동에 영향력이 적은 흐름과

해당 구성요소를 식별할 수 있었다. 이 점을 통해 향후 도래할 전시 작전통제권 전환 논의시기까지 어떠한 흐름이 좀 더 보완발전이 필요한지, 그리고 그러한 흐름속에서 어떠한 참여자들의 역할이 필요하고 중요한지 알 수 있었다. 지금까지 살펴본 정책변동의 특성을 토대로 도래하게 될 전작권 전환 시기에 정책적인 예측력 뿐 아니라 성공적인 정책집행의 실마리를 얻을 기대한다.

References

- [1] H. J. Choi, "Study on the transition process of wartime operational control within ROK-US alliance", A master's thesis at Seoul National University, 2011
- [2] J. H. Lee, "A Study on Wartime OPLAN Transfer Policy Changes", A Ph.D. thesis at University of Seoul, 2017
- [3] J. H. Lee, "A Study on Military Manpower Policy Changes Applied Combined Model and Policy Dilemma Model", Journal of Military History Studies, Vol.140, pp.327-359, 2015
- [4] Kingdon, J. W. "Agendas, Alternatives, and Public Policies." New York, Harper Collins, 1984
- [5] S. N. Lee, "A study on the Policy Change of Military Nurses Supply", A Ph.D. thesis at Chung-Ang University, 2005
- [6] Hogwood, Brain W. and Peters, B. Guy, "Policy Dynamics." New York, Martins Press. 1983
- [7] T. J. Kang, "An examination of model borrowing for the analysis of education policy in Korea with specific reference to the application of the 'Kingdon Model'", Journal of Governance Studies, vol.14, pp.151-175, 2019
- [8] Y. M. Choi, "A Study of Policy-Making Changes on Transition Wartime Operational Control in Korea: Evaluate influential variables using three levels of analysis", Journal of national defense Studies, vol.62, pp.67-101, 2019
- [9] Ministry of National Defense, "Defense White Paper", pp.64-69, 2010
- [10] M. Y. Park, "The Factors for Transfer of Wartime Operational Condition from the US to the ROK", KRINS, vol.11, pp.139-171, 2019