

거부권 행사자 관점에서 본 국방개혁 입법의 성패: 노무현 정부와 이명박 정부의 국방개혁 비교*

전세훈** · 박영진***

• 요 약 •

본 연구는 보수적 의제인 국방개혁이 민주당계 정부인 노무현 정부에서 성공하고, 보수 정부인 이명박 정부에서는 왜 실패하게 됐는지를 의회 정치과정을 중심으로 분석했다. 이론적 자원으로는 의회 시스템과 의회 행위자를 중심으로 정책결정 과정을 설명하는 거부권 행사자 이론을 사용하였다. 분석 결과, 거부권 행사자 이론으로 국방개혁 결과가 매우 정확하게 설명됐다. 거부권 행사자 수가 적고, 정책에 대한 입장 차가 좁고, 거부권 행사자 사이의 응집성이 약한 경우에 국방개혁 입법이 성공할 수 있었던 것으로 분석됐다. 본 연구는 국방개혁의 성패를 좌우하는 요인을 기존 연구에서 상대적으로 소홀하게 여겼던 의회 제도와 정치과정을 통해 입증했다는 데 의의가 있다.

주제어 : 국방개혁, 거부권 행사자, 정책결정 과정

I. 서론

한반도를 둘러싼 복잡한 국내·외적 정세 때문에 한국 국방정책은 변화와 지속 사이의 딜레마에 빠져있다. 대외적으로는 동아시아의 국제관계가 역동적이기 때문에 여기에 대한 적절한 대응이 필요하다. 이와 동시에 국가 내부적으로는 저출생, 경제 상황 등 인구·사회적인 변화에도 국방정책이 대응하여야 한다. 그럼에도, 국방정책은 국가의 안보와 직

* 본 연구는 제1저자가 한국국방연구원에서 주최한 제8회 국방미래인재학술상공모에서 수상한 논문을 수정하고, 보완한 것입니다. 양질의 논평을 통해 논문 발전에 도움을 주신 심사위원 선생님들께 감사드립니다.

** 고려대학교 대학원 사회학 박사수료 (제1저자)

*** 육군3사관학교 군사사학과 교수 (교신저자)

결되는 신중한 정책의제이기 때문에 급격한 변화를 추진할 수는 없다. 또한, 분단국가로서 의 위협, 국내적 정치 요인 등 많은 제약 요소들이 따르기 때문에 정책변동 역시 어려움이 있다. 이러한 배경 아래서 국방개혁의 성과를 분석하는 연구는 향후 국방개혁의 현실화를 위한 주요한 연구 자원이다. 일반적으로 국방개혁은 국방 문민화, 군구조 개선 등을 입법화 하여 국방정책을 변동 시키는 것을 의미한다. 이 연구에서는 ‘국방개혁 2020’, ‘국방개혁 307’ 등 개혁 이름을 하나의 고유명사로 보고서 분석하고자 한다.¹⁾

국내 주요 국방개혁²⁾ 중 흥미로운 점은 군에 반발이 있던 진보성향 노무현 정부가 국방개혁 입법에 성공했음에도 불구하고, 바로 직후에 집권한 보수성향 이명박 정부는 국방개혁 입법에 실패한 것이다. 민주당계 정부인 노무현 정부는 국방개혁법 입법을 성공시켜서 국방개혁의 토대를 마련하는 데 성공했다. 그런데, 뒤를 이어 집권한 보수성향인 이명박 정부 역시 군구조 개편하는 국방개혁을 시도했지만, 국방개혁법 입법에 실패했다. 국방정책은 상대적으로 보수화된 정책이라는 게 중론이기 때문에 보수성향의 정부에게 유리한 측면이 있다. 아울러 이명박 정부가 국방개혁을 시도한 2010년부터 2011년은 여당이 다수당인 단점정부였기 때문에 입법 동력이 강하였다. 또한, 대외적으로 천안함 폭침과 연평도 폭격이 있었던 시기였기 때문에 사회적으로도 국방개혁에 대한 여론을 조성할 수 있었다. 그럼에도 불구하고, 이명박 정부는 국방개혁 입법에 실패했다. 반면, 노무현 정부는 예비역 장성단체들이 내란혐의로 고발하는 등 군 개혁에 상대적으로 강한 저항을 받았던 진보성향 정부임에도 국방개혁 입법에 성공했다. 왜 이러한 결과들이 나왔는가?, 어떻게 이러한 점을 설명할 수 있을까?

본 연구의 기본적인 문제의식은 국방개혁을 설명해온 기존 연구들이 행정부, 행위자 연합, 기존 제도, 국제정치 상황 등만으로 설명하여서 국방정책 결정에 주요 의사결정 기구인 의회의 영향을 등한시 했다는 것이다. 위와 같은 문제 해결을 위해 본 연구는 ‘국방개혁 성과에 가장 중요한 변수는 의회 정치 동학이다’는 가설을 세우고, 이를 검증하고자 한다. 의회는 문민통제 있어 가장 중요한 기관이다. 이와 동시에 다양한 이해관계를 대변하고 있는 정치적 공간이다. 한국은 1987년 민주화와 김영삼 정부 이후에 국방 문민화³⁾를 거치면서 문민통제가 확립되어 갔다. 이로 인해 한국은 일부 제한적⁴⁾인 부분이 있지

1) 임길섭 외, 『국방정책 개론』, 서울: 한국국방연구원, 2020, pp.492-495.

2) 국내에서 연구된 주요 국방개혁 사례로서는 군구조 개편을 시도한 노태우 정부의 8·18개혁, 현대전 양상에 대비하기 위한 노무현 정부의 국방개혁 2020, 군정·군령 통합을 통해 지휘구조를 개편하고자 했던 이명박 정부의 국방개혁 307 등이 연구됐다.

3) 김경필, 남윤철, “김영삼 정부 이후의 국방문민화: 국가안전보장회의를 중심으로”, 『한국사회』, 한국사회연구소, 제22권 제2호, 2021

4) 여기서 ‘제한적’이라는 것은 한국이 국방부 장관을 예비역 장성으로만 임명하는 등 인사 부분에 있어 부

만, 문민통제에 성공했고, 의회의 영향 역시 강해졌다.⁵⁾ 군사 예산, 무기 도입, 권력 구조 등 국방정책에 영향을 미치는 주요한 요소들이 대부분 입법부에 의해 통제되고 있다.⁶⁾ 국방개혁 정치과정을 주목한 연구들이 의회 정치과정을 제외해온 것은 아니다. 하지만, 기존에 국방개혁과 의회 정치과정을 연결한 연구들은 국회의원 개개인을 지나치게 강조하여서 의회제도가 가지는 제도의 역할을 제대로 드러내지 못했다.

앞선 한계를 극복하고자 본 연구는 이론적 자원으로 정치학자인 체빌리스(Tsebelis)가 제시한 거부권 행사자 이론(veto player theory)을 적용하여 이 연구가 가진 문제의식들을 해결하고자 한다. 거부권 행사자 이론은 의회 정치과정과 결과를 체계화한 이론이다. 거부권 행사자 이론은 국가별 레짐, 정당, 의회 제도 등과 상관없이 입법제도와 행위자들의 선호에 따른 정책 성패 여부를 설명하는 데 있어 강점을 가진 이론적 자원이다.⁷⁾

연구대상은 노무현 정부 시기 국방개혁 2020과 이명박 정부시기 국방개혁 307이다. 본 연구가 노무현 정부와 이명박 정부의 국방개혁을 연구대상으로 설정한 구체적인 이유는 다음과 같다. 첫째, 두 정부의 개혁 시기 모두 여당이 다수당인 단점 정부(unitary government)로, 의회 조건이 일치하기 때문이다. 국내 주요 국방개혁 중 노태우 정부 시기는 여소야대 국면으로서 의회 조건이 일치하지 않아 이 두 정부를 비교하는 게 더 적합하다고 판단됐다. 둘째, 각각 진보와 보수로서 성향이 상이한 정책 정부라는 점이다. 특히 두 정부는 정책성향에 있어서 국정 이념이 잘 반영된 정부이다. 따라서 국방개혁의 성패가 정파성보다는 의회 정치과정이 결정적이었다는 사실을 드러내기에 유용하다고 판단했다. 검증을 위한 연구방법은 비교 사례 연구방법이 사용됐다. 연구자료는 국방부 간행물, 국회의원회의록, 언론 보도 등의 문헌 자료들을 이용했다.

본 연구는 다음과 같은 순서로 연구를 진행하고자 한다. 제II장은 기존 선행연구들이 국방개혁의 성패를 어떻게 설명했는지를 살핀 후, 선행연구의 한계와 이 연구의 이론적 배경에 대한 당위성을 설명할 것이다. 이후, 이 연구의 이론적 자원인 거부권 행사자 이론을 설명하고자 한다. 제III장에서는 연구 대상인 노무현 정부와 이명박 정부의 정치·경제적인 상황과 국방개혁 형성의 정치과정을 설명할 것이다. 제IV장에서는 이론적인 검증을 통해 두 정부의 국방개혁을 거부권 행사자 이론을 통해 비교 분석할 것이다. 마지막

본적인 한계가 있다는 점을 지적한 것이다.

5) 일부 연구는 국가안전보장회의(NSC)를 중심으로 문민통제가 이루어졌다고 보고 있다. NSC를 중심으로 한 국방문민화에 대한 연구에 대해서는 앞의 김경필과 남윤철(2021)의 연구를 참고할 것.

6) 이주희, “민주화 이후 군부에 대한 문민통제”, 『사회과학연구』, 27권 3호, 부산: 경성대학교 사회과학연구소, 2011, p.14.

7) 유진숙, “준연동형 비례대표제 도입의 정치 동학: 거부권행사자와 당파성”, 『의정연구』, 서울: 한국의정연구학회, 2020, p.8.

제 V 장에서는 결론을 통해 연구의 요약, 기여, 함의, 후속 연구를 정리함으로써 글을 마치고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 선행연구 검토

한국의 국방개혁 입법 성과를 분석한 연구들은 크게 행위자를 중시한 입장과 제도와 구조적 요인을 중시한 연구로 나눌 수 있다. 우선, 행위자를 중시한 연구는 다시 대통령과 행정부를 중심으로 한 설명과 정책연합 설명으로 나누어볼 수 있다. 첫 번째로 집권 정부의 역량을 중심으로 국방개혁의 동학을 설명하였다.⁸⁾ 이 연구들은 변화하는 안보상황에 대한 대통령의 리더십, 군을 담당하는 행정부처인 국방부의 역할 등을 통해 이를 설명했다. 하지만, 행정부의 역량을 주요한 동인으로 본 연구들에서는 행정부의 의지와 역량 어느 정도로 강했는지 평가하기 어렵다는 한계가 있다.⁹⁾ 더군다나 대통령제 아래에서 단점정부 시기에는 집권 정부의 영향이 더욱 강력해지게 된다. 하지만, 이러한 입장들만으로는 이 연구의 사례인 단점정부인 이명박 정부가 추진한 국방개혁이 왜 실패했는지를 분석하는 데 명확한 설명은 어렵다.

두 번째 연구 경향은 국방개혁 법제화 성과를 행위자들의 정책연합을 통해 분석한 것이다.¹⁰⁾ 이러한 연구들은 국방개혁에 참여하는 행위자들의 네트워크와 정치과정을 정책

8) 김재호, 민정훈, “국방정책의 법제화 결정요인에 관한 연구: 노무현 정부의 ‘국방개혁 2020’ 법제화 과정을 중심으로”, 『연구방법론논총』, 7권 1호, 경북대학교 사회과학기초자료연구소, 2022; 김철주, “국방개혁 입법과정에 영향 미치는 정치적 요인에 관한 연구: 노태우·노무현·이명박 정부 국방개혁을 중심으로”, 국민대학교 박사학위 논문, 2017. 박휘락, “정책결정 모형에 의한 국방개혁 2020 추진방향 분석”, 『국가전략』, 성남: 세종연구소, 2009; 박휘락, “이명박 정부의 “국방개혁” 접근방식 분석과 교훈: 정책결정모형을 중심으로”, 『평화학연구』 14권 5호, : 서울: 사단법인 한국평화연구학회, 2013.

9) 이명박 정부 역시 국방개혁 307은 강력한 입법 의지를 보였다. 국방위원회 국회의원들을 초빙하여서 입법을 부탁하기도 했다. 『한겨레』의 2011년 3월 28일 보도에 따르면, ‘국방개혁 307계획’에 반발하는 예비역 장성과 현역 군인 일부에 대해 ‘인사조치’를 청와대 차원에서 한다는 경고를 했다(“국방개혁 방해팬 별들도 옷 벗길 것”, 『한겨레』(온라인), <https://www.hani.co.kr/arti/politics/bluehouse/470313.html>. (검색일: 2023.5.1).

10) 김동한, “노무현 정부의 국방개혁정책 결정과정 연구: 군 구조 개편과 법제화의 정치과정을 중심으로”, 『군사논단』, 53권, 한국군사학회, 2008. 김동한, 역대 정부의 군구조 개편 계획과 정책적 함의, 『국가전략』 17권 3호, 성남: 세종연구소, 2011; 이양구, “이명박 정부의 국방개혁 정책결정과정과 지배적 권력중추의 역할”, 『군사』, 93호, 서울: 국방부 군사편찬연구소, 2014; 김대성, 정광호, “국방개혁의 법제화 성공요인: Goldwater-Nichols 법안과 국방개혁 기본계획 2011~2030”, 『신아세아』 20권 4호, 서울: 신아시아연구소, 2013. 정지수, “307개편안의 정책과정 분석: 정책네트워크, 행위전략체제이론의 적용” 『행정논총』, 서

변화를 추동하는 주요 요인으로 분석했다. 이 연구들은 권력관계와 행위자들의 상호작용, 정책을 변동시키고자 하는 행위자 구성 등을 검증했다는 기여점이 있다. 하지만, 행위자 연합에 대한 중심적인 설명 역시 한국 국방개혁을 온전히 설명하기가 어렵다. 행위자 연합은 주로 ‘신념(belief)’과 같은 정파성을 통해 형성된다.¹¹⁾ 이러한 관점에서는 이 연구와 같이 ‘왜 보수 단점 정부가 국방개혁에 실패했음에도 불구하고, 민주당계 정부에서는 성공했는지’와 같은 문제를 설명하기에는 적절치 않다.

구조와 제도적인 요인을 분석한 연구들도 수행됐다. 구조적으로는 국제정치적 요인과 국내 요인의 상호작용을 주요 변수로 파악한다.¹²⁾ 국제정세와 동맹의 변화와 같은 국제정치적 요소가 내부의 관료정치, 경제적 요인들이 복합적으로 작용했다고 보는 것이다. 이들 연구의 관점은 이들 연구들의 관점은 내부 정치 외에 국제정치의 제약과 동학을 통해 국방개혁을 설명했다는 의의가 있다. 하지만, 이러한 점은 변화를 설명하는 데는 유용한 설명이지만, 어떤 정책은 변화되지 않고 지속되는 면을 설명하는 데는 어려움이 있다. 특히 내부 정치 과정은 민주화 이후에 고도화되었기 때문에 이들 요인으로 설명하는 것만은 국방개혁을 전반적으로 보지 못한다.

후속적으로는 제도의 경로의존성을 통해 국방개혁 성과를 설명했다. 기존 제도를 유지하고자 하는 저항이 정책변화를 가로막는 주요 요소라 설명한다. 이 입장은 강력한 저항이 외부환경이 변화한다고 하더라도 정책이 급격하게 변화하지 않는지를 이해하는 데 기여점이 있다. 특히 역사적 제도주의적 관점을 적용한 해당 연구들은 기존 제도가 가지고 있는 특성과 상호작용 정치과정까지 담아 내 국방개혁 법제화를 설명하는 데 기여를 해왔다. 하지만, 경로의존성을 주요한 국방개혁 성과의 요인으로 분석한 기존 연구들은 제도가 유지되는 측면을 설명하는 데는 유용하지만, 새로운 제도가 도입되는 점과 유사한 시기로서 특정 개혁은 성공하고, 또는 실패하는지를 설명하는 데 어려움이 있다.¹³⁾

앞선 문제 제기 아래 이 연구는 국방개혁의 주요 변인을 의회 정치과정과 의회 시스템으로 설명하고자 한다. 물론 기존 연구들 역시 국방개혁을 의회 정치과정과 행위자를 통

출: 서울대학교 행정대학원 한국행정연구소, 2018.

- 11) Jenkins-Smith, Hank C., Nohrstedt, Daniel, eds, *Theories of The Policy Process*, New York, London, Taylor & Francis 3. edition, 2011. chapter 1; chapter 3.
- 12) 곽현용, “동맹모델과 한국의 국방개혁에 관한 연구”, 경남대학교 박사학위 논문, 2015; Moon, Chung-in & Lee, Sangkeun, “Military spending and the arms race on the Korean peninsula”, *Asian Perspective*, Vol. 33 Issue 4, 2009.
- 13) 임완재, 오영균, “군 구조정책의 변화요인에 관한 사례연구” 『한국사회와 행정연구』 제 24권 4호 서울행정학회, 2014; 정호태, “한국 국방정책 경로의존성에 관한 연구: 국방목표를 중심으로”, 『한국행정사학회』, 한국행정사학회, 2021.

해 설명한 연구가 존재한다. 하지만, 기존 국방개혁에서 의회 정치과정을 살핀 연구들은 입법과정에서 국회의원 개개인의 역할이 지나치게 집중되어 있거나¹⁴⁾ 단일 사례에만 집중하였기 때문¹⁵⁾에 일반적인 국방개혁 변동의 특징을 검증하는 데 한계가 있다. 따라서 이 연구는 의회의 정책 결정 시스템과 의회 행위자를 동시에 살피고, 비교 사례연구를 통해 국방개혁 입법에서도 일반적인 정책 결정 과정이 적용될 수 있음을 설명하고자 한다.

2. 이론적 논의: 거부권 행사자 이론(veto player theory)

앞선 선행연구들의 한계를 보완하고자, 본 연구는 입법시스템과 행위자의 동학을 통해 정책 변동을 설명하는 거부권 행사자 이론(veto players theory)을 적용하여 국방개혁 법제화 과정과 결과를 설명하고자 한다. 이 이론에서 정의하는 거부권 행사자(veto players)는 “정책을 변동하는 데 있어 동의를 얻어야 하는 행위자”라고 정의할 수 있다. 거부권 행사자 이론을 창시한 체빌리스는 입법을 “이해관계가 서로 다른 거부권 행사자들이 서로 자신의 선호에 맞는 결과를 얻기 위한 게임”으로 정의했다.¹⁶⁾

거부권 행사자 이론은 정책변동 요인을 ‘정책 방향성’보다, ‘정책 결정구조가 얼마나 안정적인가’로 본다.¹⁷⁾ 거부권 행사자 이론에서는 이를 ‘정책안정성(policy stability)’이라는 개념으로 명명한다. 체빌리스가 제시한 거부권 행사자 이론은 기존 정책변동 모델들과 달리 당파적 성향을 제약하는 이론으로 발전해왔다. 종합하자면, 거부권 행사자 이론은 ‘정부의 정파적 성향’보다는 ‘정치적 의사결정 제도’가 정책변동에 더 큰 영향을 미칠 수 있다는 것을 검증한 이론이다.¹⁸⁾ 이러한 거부권 행사자 모델의 기본적 특징과 강점은 이론의 일관성과 포괄성이 높기 때문에 다양한 정책 영역에서 활용될 수 있다.¹⁹⁾ 따라서 기존 거부권 행사자 연구는 국내외적으로 다양한 영역에서 수행되어 왔다. 연구 분야로²⁰⁾, 선거제도²¹⁾ 등이 연구됐다. 이 연구와 마찬가지로 국방정책이 거부권 행사자로 분

14) 김동한, 앞의 논문, 2009; 2011; 김철주, 앞의 논문, 2017, 김대성·정광호, 앞의 논문, 2013.

15) 정지수, 앞의 논문, 2018.

16) 문우진, “거부권 행사자, 의제설정자, 정당규율성과 입법효율성”, 『한국정치학회보』 제48집 제5호, 한국정치학회, 2013, p.78.

17) Tsebelis, George, Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism British Journal of Political Science, Vol. 25, No. 3, 1995; Tsebelis, George, 2011, Veto player theory and policy change: An introduction, : Thomas König & Marc Debus & George Tsebelis (ed.), Reform Processes and Policy Change, edition 1, chapter 1.

18) 김원섭, 유진숙, 전세훈, “이명박 정부의 노동정책에 관한 연구: 비정규직보호법과 노동조합관계법 개정사례를 중심으로”, 『한국사회학』, 53권 1호, 한국사회학회, 2019, pp.100-101.

19) 권찬호, “한국 당정협의 제도의 정치적 기능 연구: ‘거부권 행사자 이론’에 의한 접근”, 『의정연구』, 16권 3호, 서울: 한국의회발전연구회, 2010, p.105.

석되기도 했다.²²⁾

거부권 행사자 이론은 정책변동을 분석하기 위해 다음과 같은 입법 게임을 가정한다. 우선, 정책변동에 대한 기본적인 방향을 설정을 하는 의제설정자(agenda setters)가 존재한다. 이 의제 설정자가 제시한 정책적 대안을 거부할 수 있는 행위자인 거부권 행사자는 헌법에 의한 제도적 거부권 행사자(institutional veto player)와 당파적 성향에 의해 당파적 거부권 행사자(partisan veto player)로 나눌 수 있다. 그 외에도 이익집단도 거부권 행사자로 볼 수 있다. 이중 제도적 거부권 행사자는 대통령, 상하원 의원 등 헌법(constitution)과 법령(statute)에 근거하여 거부권을 보유하고 행위자다. 이와 함께 당파적 거부권 행사자는 명확한 정책 선호와 정부 의회 활동을 통해서 자신이 선호하는 정책을 도입하고, 정치적 이익을 관철하는 행위자이다. 당파적 거부권 행사자는 장관과 부처수상 등의 권력을 제한하는 역할을 하는 거부권 행사자로서 주로 정당이 이러한 역할을 한다. 그 외에 정책과 관련된 이해관계자인 이익집단 역시도 거부권 행사자로서 입법에 영향을 줄 수 있다.²³⁾

거부권 행사자 이론에서 가정한 입법 게임은 거부권 행사자의 세 가지 속성에 따라 정책변동 여부가 결정된다고 본다. 여기서 말하는 거부권 행사자의 속성은 거부권 행사자의 수(a number), (정책적인) 거리(distance), 응집성(coherence)으로 분류된다. 서술했지만, 거부권 행사자 이론에서 정책안정성은 ‘현 상태(status quo)가 변경이 쉬운가, 그렇지 않은가’라는 문제로 가정된다. 정책안정성은 거부권 행사자의 속성에 따라 승리집합의 크기를 도출해낼 수 있고, 거부권 행사자의 승리집합이 클수록 정책안정성은 낮아지게 된다.²⁴⁾

거부권 행사자의 세 가지 속성은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫 번째로는 거부권 행사자의 수이다. 이는 ‘거부권 행사자의 수가 많을 수록 정책변동이 어려워지게 된다’는 것이다. 여기서 거부권 행사자의 수는 내각제인지, 대통령제인지 등 한 국가의 제도적 여건에 따라 달라진다. 두 번째는 ‘거리’라는 개념으로서 이 개념은 정책적인, 그리고 당파

20) 김원섭 외, 앞의 논문, 2019.

21) 유진숙, “준연동형 비례대표제 도입의 정치 동학: 거부권행사자와 당파성”, 『의정연구』, 서울: 한국의정연구학회, 2020.

22) Dyson, Tom, German Military Reform 1998~2004: Leadership and the Triumph of domestic constraint over international opportunity, European Security, Vol, 14 Issue 3, 2005.

23) Tsebelis, George, Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism British Journal of Political Science, Vol, 25, No, 3, 1995; Dyson, Tom, German Military Reform 1998-2004: Leadership and the Triumph of domestic constraint over international opportunity, European Security, Vol, 14 Issue 3, 2005.

24) Tsebelis, 1995, Ibid, p.285.

적인 선호의 일치성이다. 각 행위자들 간의 거리가 멀게 되면, 합의점이 될 수 있는 승리 집합에서 자연스럽게 멀어지게 된다. 세 번째로는 거부권 행사자 간의 이념적 단일성인 응집성이다. 거부권 행사자 이론에서는 응집성과 정당의 규율을 구분한다. 정당 내 응집성이 '당내 토론과 투표가 이루어지기 전 당내 입장 차'라면, 정당 규율은 '소속 정당의 의원들이 의회에서 당원들의 표를 통제할 수 있는 능력'으로 구분이 된다. 이 응집성은 거부권 행사자의 규모, 선거제도에 따라서 변화한다. 한 가지 예시로서 인물 선거 중심의 선거제는 응집성을 약하게 하지만, 비례대표제는 공천권으로 인해 당에 대한 충성심을 강하게 만들어 낸다는 특징이 있다.²⁵⁾

이를 정리하면, 정책 개혁의 성패는 거부권 행사자의 수의 많고 적음, 의제 설정자와 거부권 행사자들과 거리의 멀고 가까움, 거부권 행사자들의 응집성의 강약에 따라서 결정이 된다고 할 수 있다.

Ⅲ. 노무현 정부와 이명박 정부의 국방개혁 과정

1. 노무현 정부의 국방개혁 2020의 정치과정

1) 정치적 상황: 민주당계 정부의 재집권과 범진보진영의 총선승리

2002년 16대 대선에서 노무현 새천년민주당 후보가 승리함으로써 김대중 정부를 이은 민주당계 정부가 연속적으로 집권하게 됐다. 노무현 정부는 외교·안보정책에 있어서 김대중 정부로부터 정치적 유산을 물려받았고, 김대중 정부와 마찬가지로 평화적인 대북정책의 기조가 이어 가고자 했다. 평화적 대북정책의 기조 아래서 아시아 중심의 지역협력 체제를 강화하고자 하였다. 아울러 안보의 개념을 군사적 안보 뿐 아니라 인간, 경제, 환경, 사이버 등 포괄적 안보로 더 넓게 제시하고자 했다. 후술하겠지만, 이는 노무현 정부의 국방개혁 구상에 영향을 미치게 된다. 노무현 정부는 국방정책 결정 과정에서 문민통제 강화하는 것 역시도 주요한 국방영역의 과제로 포함하였다. 노무현 정부는 집권 초부터 이전 정부인 김대중 정부에서부터 시작된 국가안전보장회의(NSC: National Security Council)를 중심으로 국방문민화를 강화하고자 하였다.²⁶⁾

노무현 정부 시기 제 17대 국회는 범진보 진영에게 우세하게 개편됐다. 여론은 노무현

25) Tsebelis, Ibid, 1995, pp.312-314.

26) 제16대 대통령직인수위원회. 『제16대 대통령직인수위원회 백서: 대화』, 2003, pp.69-71.

정부에게 유리하게 돌아갔다. 총선 직전인 2004년 3월에 대한민국은 헌정사상 최초의 대통령 탄핵소추사건이 있었고, 노무현 대통령의 직무가 정지됐다. 하지만, 노무현 대통령 탄핵에 대한 부정적인 여론이 우세하여 여당과 노무현 정부에게 민심이 기울을게 됐다. 2004년 4월에 치러진 총선에서 여당인 열린우리당이 157석으로 과반 수 이상을 차지하게 됐다. 진보정당으로 구분되는 민주노동당이 10석을 차지하게 되면서 범 진보진영이 크게 승리한 선거였다.²⁷⁾

2) 국방개혁 2020의 의제 형성

노무현 정부의 국방개혁 2020의 배경은 2000년대 초반 미국 군사전략 변화에서 찾을 수 있다. 2001년 9·11테러 이후부터 외부의 군사적 위협 뿐 아니라 다양한 비군사적 위협으로부터 지켜야 한다는 ‘포괄적 안보’로 개념이 변화하게 됐다.²⁸⁾ 이는 병력구조의 변화를 골자로 하는 국방개혁 2020의 주요 추진 동인이 됐다.²⁹⁾ 이러한 세계 안보 환경 전략의 변화를 통해 노무현 정부 시기 국방개혁 2020을 추진하게 됐다. 국방개혁 2020의 골자는 구체적으로는 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 양적으로 집중되어 있는 상비군을 질적으로 개편하고자 했다. 변화하는 안보환경에 발맞춰서 첨단무기 확보를 통해 병력감축에 대응하고, 68만 명에 달하던 상비군 병력을 2020년까지는 50만 명으로 감축하는 것을 목표로 세웠다.³⁰⁾ 둘째, 지휘체계에 있어서 합동성을 강화하고자 합동참모본부 운영하고자 했다. 이러한 점을 위해 각 군 본부는 군정과 관련된 임무수행 능력을 보장하고, 국방부 및 합참의 기능과 연계하여 유사기능 및 부서를 통합하였다.³¹⁾ 셋째,

27) 김일영, 17대 총선, “17대 총선의 역사적 의미와 정당체계 재편 전망”, 『한국동북아논총』 9권 3호, 용인: 한국동북아학회, 2004.

28) 이전에는 국가안보의 영역이 전쟁, 무력도발, 국경분쟁 등의 전통적 안보개념에 국한되었지만, 2001년 9·11테러 이후부터는 국민의 안전을 위협하는 요소까지도 국가안보에 대한 위기로 확대되어 규정한 것이다. 이러한 근거로 2002년 12월 워싱턴에서 개최된 제34차 한미연례안보협의회의(SCM)에서는 주한미군이 담당했던 10대 임무 가운데 공동경비구역(JSA) 임무 등을 한국군이 수행하기로 합의하고, 이어서 2008년까지 3단계에 걸쳐 주한미군을 12,500명을 감축하기로 합의했다.

29) 국방부, 『국방백서』, 서울: 국방부, 2018, pp.8-11.

30) 각 군의 병력감축 규모는 육군이 54만 8천에서 37만 1천명, 해군은 6만 8천명에서 6만 4천명, 공군은 6만 5천을 유지하는 것이었다. 예비군 300만은 150만 정도로 줄이는 것이 목표였다(김동완, 군구조 개편 정책의 결정 과정 및 요인 연구: 818계획과 국방개혁 2020을 중심으로”, 서울대학교 정치학 박사학위 논문, 2009 pp.136-137.

31) 이를 위해 육군은 병력 17만 여명을 단계적으로 감축하고 3개의 군사령부, 10개 군단, 47개 사단, 3개 기능사령부 체제를 2개의 작전사령부, 6개의 군단, 20여 개의 사단, 그리고 4개의 기능사령부 체제로 축소하고자 했다. 해군은 수상·수중·공중 입체전력 운용에 적합한 구조로 발전시키며, 3개 함대와 잠수함 및 항공전단 체제에서 중간 지휘체대인 5개의 전투전단과 방어사를 축소하여 3개 함대사, 잠수함사, 항공사 및 기동전단 체제로 개편하도록 계획을 세웠다. 공군은 최적화되는 전력을 바탕으로 공중우세 및 정

군에 대한 문민통제를 강화하고자 했다. 이를 위해서 관련 국방부 공무원 수를 70%가량 까지 증대하는 것이 목표였다.³²⁾

노무현 대통령은 2003년 3월 15일 조영길 국방부 장관과 대통령비서실을 통해 국방개혁에 대한 정책과제를 지시하여서 국방개혁의 청사진을 그리도록 했다. 국방부는 2005년 4월 28일부터 2005년 5월 26일에 국방개혁위원회를 구성하고, 국방개혁 법제화추진반이 ‘국방개혁법 법제화 방안 연구 및 법안 작성’을 진행하였다. 이후, 당정 협의를 통해 국방개혁 2020(국방개혁기본법)의 초안이 2005년 7월 25일에 작성된다. 이렇게 완성된 법안은 2005년 11월 30일 대통령의 재가를 받았고, 2006년 2월 16일 제258회 임시국회에 국방개혁 2020 법안인「국방개혁기본법안」이 상정됐다.³³⁾

3) 국방개혁 2020의 정치과정

국방개혁법 2020 입법은 초창기에 여당인 열린우리당 내 군 출신의 국회의원과 야당인 한나라당을 중심으로 한 반대로 인해 법안이 통과되지 못해왔다. 야당인 한나라당은 상비군 축소로 인한 문제와 전시작전권 반환 쟁점에 대해 ‘신중론’을 이유로 국방개혁 2020 법안 통과를 막았다. 이로 인해 2005년부터 2006년 초까지 국회 국방위원회에서 5차례의 걸친 법안소위원회 심사가 열렸음에도, 열린우리당과 한나라당은 합의를 보지 못했다. 여당 내부에서도 반발이 존재하였다. 여당 내에서 국방회의를 주도했던 열린우리당의 조성태 의원은 한미동맹과 북한과의 관계 등의 전제조건이 만들어진 후에, 병력감축이 가능하다는 논리로 국방부와 다른 여당 의원들의 논리를 비판했다.³⁴⁾

하지만, 17대 후반기 국회부터는 상황이 변화하게 된다. 국방개혁 2020의 입법을 위해 노무현 정부는 각 정당 지도부와 국회 국방위원들과 보좌관들에게 국방개혁 2020 안건에 대해 설명회를 실시하는 등 여러 노력을 기울였고, 여당과의 당정협의를 이루는 데 성공한다.³⁵⁾ 여당 내부에서 국방개혁에 대해 ‘신중론’이었던 여당 내의 군 출신 국회의원으로 당시 국방위를 주도했던 조성태 의원이 입장을 반대에서 찬성으로 선회하여 국방개

밀타격에 적합한 구조로 발전시키고, 2개 전투사령부, 방공포사령부, 방공관제단 체제로 개편한다는 발표였다(대통령정책기획위원회, 『국방개혁 2020』, 2008, pp.101-102).

32) 대통령정책기획위원회, 앞의 책, 2008, pp.16-18.

33) 김칠주, “국방개혁 입법과정에 영향 미치는 정치적 요인에 관한 연구: 노태우·노무현·이명박 정부 국방개혁을 중심으로”, 국민대학교 박사학위 논문, 2017. pp.95-97; 대통령정책기획위원회, 앞의 책, 2008, pp. 181-183.

34) 김동한, “노무현 정부의 국방개혁정책 결정과정 연구: 군 구조 개편과 법제화의 정치과정을 중심으로”, 「군사논단」, 53권, 한국군사학회, 2008, pp.150-152.

35) 대통령정책기획위원회, 2008, 앞의 책, pp.46-47.

혁 추진에 동력을 얻었다.³⁶⁾ 노무현 정부도 각 정당 지도부와 국회 국방위원들에게 국방 개혁 2020 안건에 대해 설명회를 실시하는 등 여러 노력을 기울였다(대통령정책기획위원회, pp.46-47). 국방개혁 2020의 안건은 야당인 한나라당 의원들 역시 기본적인 취지에 대해서는 찬성하는 입장이었다. 송영선³⁷⁾ 당시 한나라당 의원은 “여야 간에 의견차이가 있기는 있었지만 저는 근본적인 의견 차는 별로 없었다고 생각합니다. 한나라당도 개혁을 반대하는 입장은 아니었기 때문입니다”³⁸⁾.

이러한 결과로 2006년 11월 30일에 열린우리당과 한나라당의 합의로 국방개혁 2020은 국회 법제사법위원회로 이송된다. 국회 법제사법위원회에서 법제사법위원회 위원 15명 중 찬성 10명, 반대 3명, 기권 2명으로 안건이 결정된다. 국방개혁 2020(국방개혁에 대한 법안)은 본회의에서 182명 중 찬성 120명, 반대 17명, 기권 15명으로 통과된다.³⁹⁾

2. 이명박 정부 국방개혁 307의 정치과정

1) 정치적 상황: 보수정부의 집권과 범보수 진영의 총선승리

17대 대선에서 압도적인 승리를 하여 탄생하게 된 보수 성향의 이명박 정부는 안보 및 대북관이 기존 민주당계 정부와 확연하게 달랐다. 북한에 대해 평화 기조를 가졌던 민주당계 김대중·노무현 정부와는 달리 이명박 정부는 북한에 대한 확고한 억제력을 갖춰야 한다고 봤다. 지난 정부가 북한의 위협을 냉전 구도 때문이라고 이해했다면, 이명박 정부는 그와 별개로 ‘북에 대한 억지력 부족 문제’로서 이해하였다.⁴⁰⁾ 특히 이들은 기본적으로 경제적인 효율성에 기반한 국방역량 강화를 주장하였다.⁴¹⁾ 이명박 정부는 문민통제 정책도 차이를 보였는데, 국방문민화를 이유로 이전 정부에서 강화됐던 국가안전보장회의의 사무처를 폐지하고 예산을 감축하는 등 권한과 위상을 축소시켰다. 그리고 군과 직접적인 대화를 하고자 했다.⁴²⁾

36) 대표적으로 당시 열린우리당 조성태 의원은 군인출신으로서 ‘강한 입법 행위자’로 분류된다. 당시 국방위원회 회의를 주도했다고 이 연구들은 설명하고 있다. 조성태 의원은 전직 군인 출신이라는 점을 적극적으로 활용했다.

37) 당시 한나라당이었던 송영선 의원은 국방부 산하 싱크탱크인 한국국방연구원 출신의 학자로서, 국방정책 분야 전문가이다.

38) 국회 국방위원회, “제17대 국회 제262회 제11차 국방위원회 회의록”, 서울: 국회사무처, 2006.

39) 5년 단위로 국방개혁을 추진하는 것이었다. 5년의 만료 시점에 대해서 한미동맹 발전, 남북군사관계 변화 등 추이 및 국내의 안보정세 및 국방개혁 실적을 분석하여서, 그 결과를 국방개혁 기본 계획에 반영하는 것이다.

40) 대통령비서실, 『이명박 정부 국정백서: 제5권 원칙있는 대북·통일 정책과 선진안보』, 세종: 문화체육관광부, 2013, pp.54-56.

41) 제17대 대통령직인수위원회, 『제17대 대통령직인수위원회 백서』, 2008, p.65.

이명박 정부 집권 기 치러진 18대 총선에서 보수 여당과 야당이 동시 승리하여서 이명박 정부의 정책 집행에 있어 유리한 고지를 점하였다. 2008년 총선에서 보수 여당인 한나라당은 153석을 차지하면서 과반수를 차지했다. 거기다가, 범보수로 분류되는 자유선진당과 친박연대가 각각 18석, 14석을 얻게 됐다. 따라서 범 보수 세력이 185석을 차지했다. 지난 총선에서 대승을 거두었던 민주당은 81석을 차지했고, 진보정당인 민주노동당은 5석을 차지하였다. 17대 총선이 진보여당과 진보정당이 승리한 선거였다면, 2008년 18대 총선은 보수 여당과 보수정당이 압승을 거둔 선거라 할 수 있다.⁴³⁾

2) 국방개혁 307의 의제 형성

이명박 정부의 국방개혁 307의 정책적 배경은 전시작전권 전환과 2010년대 초반의 안보 상황의 변화였다. 한미 양국은 노무현 정부 시기인 2006년 9월에 2009년에서 2012년 3월 15일 사이에 전시작전권을 한국으로 전환할 것을 합의했다. 하지만, 2010년대 초반, 천안함 피격사건(2010.3.26.)과 연평도 포격 도발(2010.11.23)을 비롯한 북한의 실제적 군사위협 증대, 실질 경제성장률 등의 변화에 따라 새로운 국방개혁 기본계획의 수립이 필요하게 되어 2011년도부터 국방개혁을 추진하게 되었다.⁴⁴⁾ 2010년에 대통령 직속 기구로 ‘국방선진화추진위원회’가 설치되어, 해당 기구가 국방부에 국방개혁 안건을 제시했다. 국방부의 검토를 거친 후에 해당 안건은 2011년 3월 ‘국방개혁 기본계획 2011~2030’이라는 이름으로 만들어지게 된다. 이후 ‘국방개혁 307’이라는 이름은 국방부가 이명박 대통령에게 보고한 날짜인 2011년 3월 7일에서 비롯된 것이다.⁴⁵⁾

국방개혁 307은 73개의 개혁과제를 가지고 있었고, 이중 핵심쟁점은 ‘상부지휘구조 개편’이었다. 이명박 정부의 국방개혁 307의 주요 골자는 인사, 군수 동원 등의 권한인 군정과 지휘작전권인 군령을 통합하여서 합동성과 효율성을 강화하는 것이었다.⁴⁶⁾ 한국은 노태우 정부인 1988년에 지휘작전권인 ‘군령’은 합참의장이 가지고 있고, 인사·군수·동원

42) 김경필, 남윤철, “김영삼 정부 이후의 국방문민화: 국가안전보장회의를 중심으로”, 『한국사회』, 한국사회연구소, 제22권 제2호, 2021, p.57.

43) 윤종빈, “제18대 국회의원선거 분석과 새로운 국회의 역할”, 한국시민윤리학회 『시민윤리학회보』, 21권 1호, 2008.

44) 국방부, 2011. 「국방개혁 307계획의 논리」 서울: 국방부, 2011.

45) 박휘락, 2012, “이명박 정부의 군 상부지휘구조 개편 분석 경과, 실패 원인, 그리고 교훈”, 『입법과 정책』 제4권 제2호, 서울: 국회입법조사처, pp.10-11.

46) 군령(Military Command)은 군사력을 운영하는 것으로 작전계획 수립과 작전 부대에 대한 지휘에 대한 사항이고, 군정(Military Administration)은 쉽게 말하면, 일반 조직에서 나타나는 건설, 유지, 관리 등의 양병 기능이다(박휘락, 앞의 논문, 2012, p.2; 정지수, 2018, 앞의 논문, p.73).

등의 권한인 군정은 각 군 참모총장에게 이원화되도록 설계됐다. 국방개혁 307의 골자는 이렇게 이원화된 군정과 군령을 통합하는 것이었다(〈그림 1〉). 즉, 각 군 본부에 작전사의 임무와 기능을 통합하고, 각 군 참모총장은 합참의장 예하에서 작전지휘를 받는 방식으로 바꾸려고 하는 것이었다.⁴⁷⁾



* 출처: 국방부, 「국방개혁 307계획의 논리」, 서울: 국방부, 2011, p.18.에서 발췌·재인용

〈그림 1〉 국방개혁 307의 지휘구조 개편 전후 비교

3) 국방개혁 307의 정치과정

2011년 3월 8일 국방개혁 307 안건이 만들어지고서 약 2개월 뒤인 2011년 5월 25일에 국방개혁 307의 법안인 「국방개혁관련 법률 개정(안)」이 국회 국방위원회에 제출됐다. 하지만, 국방개혁 307 법안은 국회에서 합의되지 못했다. 군 체계 전체에 영향을 줄 수 있는 큰 쟁점이 있는 사항에 대해서 너무 성급한 개혁이라는 것이 당시 국회 국방위원회 의원들의 전반적인 의견이었기 때문이다.⁴⁸⁾

국방개혁 307의 입법이 2011년 6월 임시국회에서 실패한 이후, 국방개혁 307 법안을

47) 국방부, “국방개혁 307계획 보도 참고자료”, 서울: 국방부, 2011.

48) “16명 중 10명 “국방개혁안 절차 문제있다”, 『한겨레』(온라인), <https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/480839.html>(검색일: 2023.5.1)

8월까지 처리해달라고 대통령비서실과 국방부가 국회 국방위원회 여당의원들에게 전달했다. 2011년을 넘기게 되면, 전시작전권 이양이 마무리되는 상황이었기 때문에 정부와 국방부는 연내 통과를 해야 한다고 판단했다. 하지만, 여당인 한나라당이 신중 검토를 이유로 대통령비서실과 국방부의 요구를 거부하였다. 여당인 한나라당은 따로 국방개혁 307에 대해 당론이 없는 상황에서 자유 투표로 결정하기로 했다.⁴⁹⁾ 이는 여·야당 모두 몇 개월 뒤에 있을 제 19대 총선에 집중하고 있었기 때문에 여당은 법안에 대한 강행처리에 부담을 가지고 있었기 때문이었다.⁵⁰⁾

이후, 18대 하반기 국회에서 지속적으로 공청회의 개최와 논의를 거쳤지만, 여야당 의원들 모두 개편안에 대해서 반대 여론이 우세했다. 개혁에 반대하는 국회의원들은 국방개혁 307이 제시하는 ‘합동 군제’는 합참의장에게 지나치게 권력이 집중되어서 문민통제가 위협받을 수 있다는 점을 이유로 국방개혁 307을 반대하였다⁵¹⁾. 이러한 반대입장은 국방개혁 307은 예비역 장성단체와 시민사회단체 역시도 동일했다. 공군과 해군의 예비역 장성들은 국방개혁 307을 반대하는 광고를 신문에 게재하고, 반대 서명, 언론 기고를 하는 등의 방식으로 정부 입장에 우려를 표하였다.⁵²⁾ 예비역 장성들은 국회 국방위원회에 참고인으로 출석하여 국방개혁 307이 문민통제 원칙을 침해할 수 있다고 주장하는 등 반대 입장을 끈고하게 했다.⁵³⁾

한 해가 넘어난 2012년 4월 20일에 열린 국방위원회 전체회의에서도 정족수 미달로 표결이 무산됨으로써 18대 국회의 임기만료일인 2012년 5월 29일에 이명박 정부의 국방개혁 307 입법은 자동 폐기됐다.

IV. 사례검증: 거부권 행사자 이론의 틀을 통한 설명

이 연구에서는 당파성을 제약하고자 했던 체빌리스(Tsebelis)가 제시한 거부권 행사자 모형을 통해 분석할 것이다.⁵⁴⁾ 체빌리스의 거부권 행사자 모형에서 정책 성패에 대한 가

49) “국방개혁 ‘지지부진’”, 『연합뉴스』(온라인), <https://m.yna.co.kr/amp/view/AKR20111217069100043>(검색일: 2023.5.31)

50) 정지수, “307개편안의 정책과정 분석: 정책네트워크, 행위전략체제이론의 적용” 『행정논총』, 서울대학교 행정대학원 한국행정연구소, 2018, p.93.

51) 국회 국방위원회. “제18대 제303회 국회 제2차 법률안심사소위 회의록”, 서울: 국회사무처, 2011.

52) 2012, “이명박 정부의 군 상부지휘구조 개편 분석 경과, 실패 원인, 그리고 교훈”, 『입법과 정책』 제4권 제2호, 서울: 국회입법조사처, 2012, pp.4-5.

53) 국회 국방위원회. “제18대 제301회 국회 국방위원회 회의록”, 서울: 국회사무처, 2011.

설은 다음과 같이 정리할 수 있다.

- 가설-① 정책 개혁은 거부권 행사자의 수가 많으면 실패하고, 거부권 행사자 수가 적을 때 성공할 수 있다.
- 가설-② 정책 개혁은 거부권 행사자들의 입장 차가 넓으면 실패하고, 거부권 입장 차가 좁으면 성공할 수 있다.
- 가설-③ 정책 개혁은 거부권 행사자들 간의 응집성이 강하면 실패하고, 응집성이 약하면 성공할 수 있다.

이 가설을 통해 국방정책 담당 상임위원회인 국회 국방위원회를 중심으로 국방개혁의 정치과정을 분석하였다. 국회 상임위원회는 법안의 심사, 그리고 행정부에 대한 견제 등에 일차적이며 직접적인 영향을 행사하는 곳으로 국회의 대부분 중요한 정책 결정은 국회 상임위원회를 통하여 이루어지고 있다. 따라서 이 연구가 국회 국방위원회에 집중한 이유는, 실제 입법 과정에서 상임위원회의 권한이 막강한 점과 이 연구의 목적인 ‘의회 정치과정이 입법 성패에 미치는 영향’을 설명하기에 적합한 정책 공간으로 판단했기 때문이다.⁵⁵⁾

1. 거부권 행사자의 수(number)

거부권 행사자 이론에서 개혁 입법은 거부권 행사자의 수가 많을수록 어려워지게 된다. 거부권 행사자는 입법이 거부될 수 있는 고정값이다. 제도적 거부권 행사자 수는 단순한 국회의원 수가 아니라, 거부할 수 있는 행위자인 ‘거부점’으로 그 수를 센다. 거부권 행사자의 수를 단순히 국회의원 수로만 세계 되면, ‘다수 의석을 차지한 정당이 정책개혁에 성공한다’는 단순한 결론으로 이론적 의미가 희석될 수 있다. 국방개혁에 있어서 제도적 거부권 행사자는 정부와 국회 2개의 지점에 존재한다. 다시 국회를 여당과 야당으로 나누어볼 수 있다. 여당은 독립적인 기능을 하고 있고, 당파적 거부권 행사자인 야당은 상임위원회 중심주의인 한국에서 주요한 거부권 행사자가 될 수 있다.

국방개혁 2020에서 당시 여당인 열린우리당 9명과 한나라당 의원이 8명, 무소속이 1

54) Tsebelis, George, Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism British Journal of Political Science, Vol, 25, No, 3, 1995; Tsebelis, George, 2011, Veto player theory and policy change: An introduction, : Thomas König & Marc Debus & George Tsebelis (ed.), Reform Processes and Policy Change, edition 1, chapter 1.

55) 가상준 외, “회의록 분석을 통해서 본 국회 상임위원회 운영의 특징”, 『21세기 정치학회보』 18권 1호, 21세기 정치학회, pp.49-50.

(보수성향)명이다. 이점에서 거부권 행사자 수를 세어보면, 국방개혁 2020의 거부점은 여당인 열린우리당으로 1개, 야당인 한나라당과 보수의원을 합쳐서 1개로 총 2개로 셀 수 있다. 한 명의 무소속 의원은 자민련 소속에서 탈당한 이인제 의원으로 보수성향으로 봤을 때, 한나라당과 1개의 거부점을 가지고 있는 거부권 행사자이다. 반면, 국방개혁 307의 경우에는 당시 국방위원회에서는 여당인 한나라당이 9명, 진보성향 야당인 민주당이 5명, 보수성향인 자유선진당, 미래희망연대, 국민중심당 각각 1명씩이었다. 따라서 거부권 행사자로 여당 1개와 야당 4개이지만, 진보야당과 보수야당은 기본적인 입장 차가 있다. 따라서 여당 1개와 야당 2개로 국회의 거부점이 이명박 정부에서는 총 3개가 있었다.

두 번째로 국회 국방위원회에 참여하는 이익집단의 수를 거부권 행사자의 수로 세었다. 국회에서 공청회는 중요안건 또는 전문지식이 있는 이해관계자를 통해 의견을 청취하는 과정이다(국회법 64조). 따라서 국회 공청회는 이해관계자들의 참여가 간접적으로 법안에 영향을 미친다. 이러한 점을 고려할 때, 국방개혁의 정치과정에서 영향을 주는 주요 거부점은 군과 안보와 관련된 조직이다. 헌법상 군은 사조직을 만들 수 없기 때문에 예비역 단체들이 주요한 거부점이 될 수 있다. 이익집단 등의 거부권 행사자 수(이하 이익집단 거부권 행사자)를 셀 수 있다. 이는 예비역 장성단체와 안보와 국방영역에서 활동하는 시민단체 정도이다. 군은 헌법상 사조직을 만들 수가 없다. 하지만, 예비역 단체는 군에 대한 실무를 접하고, 전문성을 일정 수준 보유한 민간단체이다. 예비역 단체가 부분적으로 국방 분야의 이익집단으로서 역할을 하고 있는 현실을 고려했다.⁵⁶⁾ 국방 관련 이해관계자들은 1개의 거부점으로 볼 수 있다.

한편, 군이 거부권 행사자로서 역할을 할 수 있을지의 여부는 국방문화 정책에서 찾을 수 있다. 집권 초부터 노무현 정부는 국가안전보장회의 중심으로 국방 문민화를 추진해왔다. 이로 인해 국가안전보장회의가 정부정책 추진에 있어 국방정책 결정에 대한 조율 기능을 하였고, 국방개혁 2020이 순조롭게 이루어질 수 있게 됐다. 반면 이명박 정부에 와서 국방문화의 일환으로 추진되던 국가안전보장회의의 기능은 약화됐고, 국방정책 결정에서 군의 영향력이 강해지고, 정부와의 상호작용을 어렵도록 만들었다.⁵⁷⁾ 이로 인해 군과 예비역 단체가 강력한 거부권 행사자가 될 수 있었다.

양 개혁에서 거부권 행사자 수는 정부, 여당, 야당이 거부점에서 나타난 거부권 행사자

56) 문연철, 김용훈, “근거이론을 적용한 예비역단체의 국방정책 참여 특성”, 『행정논총』 제51권 제2호, 2013.

57) 김정필, 남윤철, “김영삼 정부 이후의 국방문민화: 국가안전보장회의를 중심으로”, 『한국사회』, 한국사회연구소, 제22권 제2호, 2021, pp.57-58.

였다. 약간의 차이가 있다면, 이명박 정부 시기 국방개혁 307에서 당파적 거부권 행사자가 될 수 있는 야당의 수가 더 많았다는 점이다. 또한, 군 역시도 강력한 거부권 행사자이다. 이로 인해 이명박 정부 시기의 국방개혁 307이 거부지점이 더 많았다고 볼 수가 있다. 따라서 첫 번째 요인인 거부권 행사자 수라는 측면에서 이명박 정부 시기의 국방개혁의 정책안정성이 더 높아서 변화 가능성이 낮았다고 볼 수 있다.

2. 정책적 거리(distance)

거부권 행사자 이론에서 논하는 ‘거리’는 “쟁점에 대한 행위자들의 입장 차가 멀수록, 정책 변동이 어려워지게 되는” 속성이다. 노무현 정부 시기의 국방개혁 2020은 의제 설정자인 정부와 거부권 행사자 사이의 정책 거리가 좁았다고 할 수 있다. 노무현 정부에서 추진한 국방개혁 2020은 상부 지휘구조 개편과 같이 논쟁이 되는 상황이 아니라, 구조적인 요인에 의한 병력 개편에 대한 부분이었다. 국회에서는 야당인 한나라당 의원들도 국방개혁의 기본취지에 대해서는 동조를 하고 있던 분위기였다. 거부권 행사자 이론에서 가장 중요한 정책 개혁 과제 중 하나는 당정협의 과정이다.⁵⁸⁾ 노무현 정부는 입법 이전에 당정협의를 이루고, 여야 의원 모두에게 협조를 구하면서 정책에 대한 입장 차를 줄이고자 노력했다. 여기에 대해 안규백 의원(당시 민주통합당)은 “2006년 국방개혁 2020을 입안했을 때는 약 2년여에 걸쳐서 법안에 대해서 국내외의 여러 전문가들한테 의견을 청취하고 또 계획 수정, 토의, 보완, 예산까지 전부 다 해서 올바른 국방개혁을 실천하기 위해서 많은 숙성 기간을 거쳤습니다.”⁵⁹⁾

노무현 정부 시기 국방개혁에서는 이익집단 등의 거부권 행사자들과의 정책적 입장 차이가 크지 않았다. 우선, 장성급 예비역 단체가 당시 국방개혁 2020을 ‘문민통제’로 편향되지 않은 것으로 파악하고 있어 특별한 저항이 없었다.⁶⁰⁾ 반면 국방개혁 307이 개혁하고자 했던 상부 지휘구조 개편은 거부권 행사자들의 동조를 얻지 못했다. 국방개혁 307의 지휘체계 개편은 합참의장이 과도한 힘을 부여받고, 따로 여기에 대한 견제 장치가 사라지는 이유에서 문민통제의 약하게 만들 수 있다는 위험 요소가 존재한다는 것이 여·야당 모두의 중론이었다. 이명박 정부의 국방개혁 307은 정치과정에서 여당 의원들과의 명확한 당정 간 협의가 존재하지 않았다. 비록 이명박 대통령이 일부 여당 국회의원 일부를

58) 권찬호, “한국 당정협의 제도의 정치적 기능 연구: ‘거부권 행사자 이론’에 의한 접근”, 『의정연구』, 16권 3호, 서울: 한국의회발전연구회, 2010.

59) 국회 국방위원회, 제18대국회 제301회 제1차 국방위원회 회의록, 서울: 국회사무처, 2011, p.30에서 재인용.

60) 문연철·김용훈, 앞의 글, 2013, pp.277-278.

통해 법안의 신속한 처리를 요구했으나, 이 역시 당정 협의를 거친 것은 아니었다. 이 때문에 한나라당 의원들 사이에서도 국방개혁 307은 반대하는 입장이 다수였다. 추가적인 거부권 행사자들인 예비역 민간단체들의 입장도 다르지 않았다. 공·해군 장성 예비역을 중심으로 반대가 극심하였다.⁶¹⁾

종합적으로, 이명박 정부 시기 국방개혁 307은 노무현 정부 시기의 국방개혁 2020에 비해 정책에 대한 합의가 가능하도록 정책의 이념적 거리가 넓었다. 노무현 정부 시기 국방개혁 2020은 당정협의를 통해 제도적 거부권 행사자인 의회의 입장 차를 좁혀갔다. 따라서 거부권 행사자 이론 관점에서 입장 차가 넓었던 국방개혁 307이 정책안정성이 높고, 변화 가능성이 낮았던 반면, 정책적인 입장 차가 좁았던 노무현 정부의 국방개혁 2020은 정책안정성이 낮고, 변화 가능성이 높았다.

3. 행위자들 간의 응집성(coherence)

거부권 행사자 이론에서 ‘응집성’은 “제도적, 당파적 거부권 행사자들 내부의 응집성”을 말한다. 일단 이 두 개혁은 내부 응집성 면에서 큰 차이를 보인다.

정책개혁에 실패한 국방개혁 307은 개혁반대 세력의 응집력이 높았기 때문에 정책안정성이 높은 수준이었다. 국방개혁 307의 반대 세력들은 야당 뿐 아니라, 여당에서도 반대가 컸고, 여기에 참여하는 군관련 단체들까지 합세하여 개혁에 대한 반대 입장을 고수하여서 반대세력의 내적 응집성이 컸다고 할 수 있다. 거부권 행사자들 간의 약한 응집성은 정책 안정성을 저해하고, 정책 개혁 가능성을 높이게 된다. 노무현 정부 시기에 국방개혁 2020의 경우, 입법에 대한 당정 협의와 여야 합의가 이루어짐에 따라서 거부권 행사자인 여당, 야당과 의제 설정자인 정부 사이의 응집성이 약하게 나타났다. 국방개혁 2020 입법 과정에서 야당인 한나라당 역시도 찬성하는 입장으로 선회하였다.⁶²⁾ 개혁반대 세력인 거부권 행사자 간의 응집성은 갈수록 약해지게 되어 국방개혁 2020은 입법에 성공하게 됐다.

흥미로운 점은 입법에 실패한 국방개혁 307에서 여당 역시 개혁 반대세력 중 하나였다는 것이다. 당시 여당인 한나라당은 당론을 정하지 못하는 등 입장이 일치되지 못하였다. 여당의 입장이 정부와 불일치하여 개혁반대 세력의 내적 응집성이 높아 실패한 국방개혁 307 사례에서는 왜 여당이 정부 입장과 다른 입장에서 개혁을 반대했는가? 이러한

61) 국회 국방위원회. 제301회 제2차 법률안심사소위 회의록. 서울: 국회사무처, 2011.

62) 김칠주, “국방개혁 입법과정에 영향 미치는 정치적 요인에 관한 연구: 노태우·노무현·이명박 정부 국방개혁을 중심으로”, 국민대학교 정치학 박사학위 논문, 2017, p.127.

물음에 대해 거부권 행사자 이론의 응집성에 영향을 주는 요소로 설명할 수 있다. 거부권 행사자 이론에 따르면, 응집성은 비례대표가 강한 선거제도를 가진 경우에 강하게 나타난다. 대통령제와 1인 소선거구를 가지고 있는 한국에서는 ‘당내 입장 차’라고 할 수 있는 정당 내 응집성이 비교적 약해진다. 인물 중심으로 선거를 치르기 때문에 정당 내부의 응집성이 쟁점에 따라서 약하게 나타날 수 있다. 이점은 국회의원들이 표결을 붙이기 전, 당내 입장 차가 클 수 있는 점을 시사한다. 따라서 한국의 선거제도는 대통령의 강력한 추진에도, 여당 내부에서도 쟁점에 따라서 행정부 의견에 대해 반대 의사를 가지는 의원들이 다수 존재할 수 있다는 의미가 된다. 따라서 여당이라고 할지라도, 행정부의 의견에 반할 수 있는 조건이 갖춰졌다고 할 수 있다.

당시 여당이었으며, 국회 국방위원장을 역임했던 김학송 한나라당 의원은 국방개혁 307 입법 시기에 국회 국방위원회에서 다음과 같은 발언을 했다. “국방개혁 2020을 만들 때에 있어서도 합동성 강화 정신을 법안에 담아 냈고 그 합동성 강화와 함께 육해공군의 균형적 발전을 함께 담아 냈습니다. …(중략)… 이러한 상황 속에서 상부지휘구조 개편을 하면서 합참의장에게 군령권과 함께 제한된 군정권을 줬을 때 이것은 통합군의 성격으로 가는 것 아닌가 하는 우려를 해-공군이 함께 하고 있습니다.”⁶³⁾

국방개혁 307은 동의를 구해야 할 거부권 행사자들 간의 응집성이 강하였고, 이로 인하여 정책 안정성이 높았다고 할 수 있다. 반면에 국방개혁 2020은 거부권 행사자들 간의 응집성이 상대적으로 약했고, 이로 인해 정책안정성 역시 낮아서 정책개혁 가능성이 높았다고 할 수 있다.

4. 분석 결과 정리

분석 결과는 아래 <표 1>과 같이 정리할 수 있다. 두 정부는 여당이 다수당인 단점정부라는 점에서 공통점이 있었다. 다만, 정파성에서는 차이를 보였는데, 노무현 정부는 진보성향, 이명박 정부는 보수성향으로 분류될 수 있다. 정책개혁에서는 오히려 진보성향의 노무현 정부가 성공을 했고, 보수정부인 이명박 정부는 실패를 했다. 이러한 점을 거부권 행사자 이론을 적용하여 분석하면 다음과 같다.

정책 개혁에 대한 거부권 행사자의 수를 거부점으로 분석했을 때, 양 개혁에서는 거부가능성 면에서 국방개혁 307이 국방개혁 2020에 비해 거부권 행사자 수가 많았다고 할 수 있다. 당시 국방위원회에 소속된 야당의 수가 많아 거부지점이 많았기 때문에 국방개

63) 국회국방위원회. 제18대국회 제301회 제1차 국방위원회, 서울: 국회사무처, 2011, p.37에서 재인용.

혁 307이 거부권 행사자가 많아 정책 개혁이 어려웠다. 또한, 국가안전보장회의 중심의 국방개혁을 추진했던 노무현 정부에서는 군이 강력한 거부권 행사자로서 역할을 하지 않았지만, 이명박 정부 시기에는 강력한 거부권 행사자 역할을 했다.

정책 쟁점이라 할 수 있는 거리에서는 국방개혁을 성공시킨 노무현 정부는 당정 협의, 여·야협의 등을 통해 정책 대안의 거리를 좁혀 나간 것을 알 수 있다. 또한, 여야 입장에서 국방개혁 2020에서는 반대 당론이 뚜렷하지 않아서 국방개혁 307에 비해 거리가 비교적 좁았다고 할 수 있다. 반면, 이명박 정부의 국방개혁 307은 야당 뿐 아니라, 여당 내부에서도 반대가 우세하였다. 지휘구조 체계를 개편하는 국방개혁 307은 예비역 단체 등 군의 동조를 얻지 못하였다. 따라서 정책적 거리가 넓고, 정책안정성이 높아 정책변동이 어려웠다고 할 수 있다.

거부권 행사자 간의 응집성 역시 이명박 정부의 국방개혁 307에서 더 높았다고 할 수 있다. 노무현 정부의 국방개혁 2020은 거부권 행사자들의 응집성에 영향을 주는 거부권 행사자의 규모가 줄어들게 되면서 국방개혁 법제화에 성공을 거둔다. 반면, 이명박 정부의 국방개혁 307에서는 정책 간의 거리를 줄이지 못했을 뿐 아니라, 거부권 행사자의 규모가 이익집단에 속하는 예비역 단체들이 포함되면서 커지게 됐다. 특별히 입법에 실패했던 국방개혁 307에서 여당이 정부의 정책에 대해서 동조하지 않고, 정파적 성향이 다른 민주당계 정당과 동조할 수 있는 부분은 거부권 행사자 이론의 ‘응집성’을 통해 설명할 수 있다. 응집성은 선거제도와 거부권 행사자의 규모에 영향을 받는다. 거부권 행사자 모델에서 인물 중심의 선거제도는, 기본적으로 정당 내의 응집성을 낮추는 기제이다. 현 한국의 선거제도는 여당 의원들이라고 할지라도, 정부 정책에 반대할 수 있는 가능성이 충분한 구조라는 것이다. 이와 동시에 정부가 군을 통제할 수 있는 국방문민화 정책 차이로 인해 군의 정책 참여 수준이 달라졌다. 이로 인해 추가적 거부권 행사자인 군을 중심으로 거부권 행사자의 규모의 차이를 보이고, 이것은 응집성의 차이로 나타났다. 따라서 거부권 행사자들 간의 응집성이 강했던 이명박 정부의 국방개혁 307은 실패하였고, 여기에 반해 거부권 행사자들 간의 응집성이 약했던 노무현 정부의 국방개혁 2020은 입법화에 성공하였다.

(표 1) 거부권 행사자 관점에서 본 양 정부의 국방개혁 입법 결과

		노무현 정부 국방개혁 2020	이명박 정부 국방개혁 307
정부 성향		진보(민주당계)	보수
입법 구조		단점정부(여대야소)	
주요 정책 쟁점		상비군 축소	군령·군정 일원화
제도적 거부권 행사자	민주당계 정당	동의	비 동의
	한나라당	동의(부분적)	일부 동의
	보수 야당	동의	비 동의
	진보 야당	(입법 기 국회 국방위원회에 없었음)	
(이익집단) 거부권 행사자	예비역 단체 및 공·해군 일부 (현역 군의 경우 제한적으로 입장 표명)	부분 동의	비 동의
거부권 행사자 수		제도적 거부권 행사자: 2 당파적 거부권 행사자: 1 (이익집단) 거부권 행사자: 1	제도적 거부권 행사자: 2 당파적 거부권 행사자: 2 (이익집단) 거부권 행사자: 1
정책 거리		좁음	넓음
응집성		약함	강함
정책안정성		낮음	높음
개혁 결과		성공	실패

* 출처: 연구진이 분석 결과를 중심으로 작성

VI. 결론

본 연구는 국방개혁 입법 성패에 대한 기존 연구가 제시한 입장들에 대해 의문을 품고, 의회 정치과정을 통해 국방개혁을 분석했다. 따라서 이 연구는 국방개혁 성패에 대한 기존 연구들의 설명 요인인 정부 역량, 행위자 연합, 구조적 요소, 제도의 관성 등으로 충분치 못한 부분을 의회 정치 과정을 중심으로 설명하고자 하였다. 이를 입증하기 위해서 보수적 의제인 국방정책이 진보적 성향의 노무현 정부에서 국방개혁 2020 입법에 성공하고, 보수성향의 이명박 정부는 입법에 실패했던 사례를 거부권 행사자 이론으로 분석했다.

이 연구의 분석 결과, 보수 정부인 이명박 정부의 국방개혁 입법 실패는 거부권 행사자의 수가 많았고, 정책 쟁점이 거부권 행사자들의 동조를 얻기가 어려웠다. 또한, 거부권 행사자들 사이의 응집성이 강했기 때문에 정책안정성이 높았다. 노무현 정부의 개혁 과정은 이명박 정부와 상반되었다. 정책 쟁점에 있어서 거부권 행사자의 동조를 얻기가 유리했으며, 여·야당 간의 긴밀한 협조를 통해 정책적인 거리를 좁히고자 했다. 거기다, 거부권 행사자들 간의 응집성이 약했기 때문에 정책안정성이 낮았다. 따라서 분석한 양 정부의 국방개혁을 거부권 행사자 관점에서 보면, 입법의 성패를 정부의 정치적 성향이 나 역량을 제한하고서도 설명이 가능하다.

이러한 연구 결과는 다음의 기여가 있다. 첫째, 정책 개혁을 정파적인 성격을 통제하고, 정책 결정 구조를 통해 설명했다는 것이다. 물론 정책 개혁에 있어 성과성은 매우 중요한 요소다. 다만, 정책 개혁에 있어 정책 결정 구조를 통한 설명한 이론 역시도 정책 결정 과정을 분석하는 데 있어 함께 고려될 수 있는 주요한 이론적 자원임을 입증했다는 데 기여가 있다. 두 번째는 실천적인 기여로서 국방개혁에 있어 의회의 중요성을 다시금 강조한 것이다. 물론, 국군 통수권은 행정부 수장인 대통령에게 있고, 정부는 정책의 방향을 결정하는 의제설정자이기 때문에 국방개혁에 있어서 정부의 역할은 매우 중요하다. 다만, 본 연구는 문민통제라는 조건 아래서 국방개혁을 성공하기 위해 의회에서의 협의가 매우 중요하다는 실천적 함의를 이끌어 내고자 했다.

본 연구는 몇 가지 한계를 가지고 있다. 첫 번째는 자료가 제한적이라는 것이다. 보안상의 이유로 인해 군 내의 자료를 사용하기가 어려웠다. 활용할 수 있는 문헌자료들을 모두 사용했음에도 불구하고, 내부 행위자들의 정치적 이해관계를 담아내는 데는 한계가 있음을 밝힌다. 두 번째로는 이 연구에서 시도한 질적 검증이 양적인 부분과 일치하는지에 대한 추가적 연구가 필요하다는 것이다. 이러한 점은 타 국가 국방개혁과의 비교 혹은 다른 영역의 정책 개혁과 국방개혁을 비교하는 후속 연구를 통해 가능할 것으로 보인다.

참고문헌

- 가상준, 조진만, 손병원, “회의록 분석을 통해서 본 국회 상임위원회 운영의 특징”, 『21세기 정치학회보』, 18권 1호, 21세기 정치학회, 2008.
- 곽현용, “동맹모델과 한국의 국방개혁에 관한 연구”, 경남대학교 박사학위 논문, 2015.
- 국방부, 『국방백서』, 서울: 국방부, 2006.
- 국방부, 「국방개혁 기본계획 2009~2020」, 서울: 국방부, 2009.
- 국방부, 「국방개혁 307계획의 논리」, 서울: 국방부, 2011.

- 국방부, “국방개혁 보도자료”, 서울: 국방부, 2011.
- 국회 국방위원회, “제17대 국회 제262회 제11차 국방위원회 회의록”, 서울: 국회사무처, 2006.
- 국회 국방위원회, “제18대 제303회 국회 제2차 법률안심사소위 회의록”, 국회사무처, 2011.
- 국회 국방위원회, “제18대 제301회 국회 국방위원회 회의록”, 서울: 국회사무처, 2011.
- 국회 국방위원회, 제18대국회 제301회 제1차 국방위원회 회의록, 서울: 국회사무처, 2011.
- 국회 국방위원회, 제 301회 제 2차 법률안심사소위 회의록, 서울: 국회사무처, 2011.
- 국회사무처, 「제17대 국회경과보고서」, 서울: 국회사무처
- 권찬호, “한국 당정협의 제도의 정치적 기능 연구: ‘거부권 행사자 이론’에 의한 접근”, 『의정연구』, 16권 3호, 서울: 한국의회발전연구회, 2010.
- 김경필, 남윤철, “김영삼 정부 이후의 국방문민화: 국가안전보장회의를 중심으로”, 『한국사회』, 한국사회연구소, 제22권 제2호, 2021.
- 김대성, 정광호, “국방개혁의 법제화 성공요인: Goldwater-Nichols 법안과 국방개혁 기본계획 2011~2030”, 『신아세아』, 20권 4호, 서울: 신아시아연구소, 2013.
- 김동한, 노무현 정부의 국방개혁정책 결정과정 연구: 군 구조 개편과 법제화의 정치과정을 중심으로, 「군사논단」, 53, 한국군사학회, 2008.
- 김열수, “역대 정권의 군구조 분야 국방개혁: 평가와 대안” 『신아세아』, 25권 4호, 성남: 세종연구소, 2018.
- 김원섭, 유진숙, 전세훈, “이명박 정부의 노동정책에 관한 연구: 비정규직보호법과 노동조합관계법 개정 사례를 중심으로”, 『한국사회학』, 53권 1호, 한국사회학회, 2019.
- 김일영, 17대 총선, “17대 총선의 역사적 의미와 정당체계 재편 전망”, 『한국동북아논총』, 9권 3호, 용인: 한국동북아학회, 2004.
- 김재호, 민정훈, “국방정책의 법제화 결정요인에 관한 연구: 노무현 정부의 ‘국방개혁 2020’ 법제화 과정을 중심으로”, 『연구방법논총』, 7권 1호, 경북대학교 사회과학기초자료연구소, 2022.
- 김칠주, “국방개혁 입법과정에 영향 미치는 정치적 요인에 관한 연구: 노태우·노무현·이명박 정부 국방개혁을 중심으로”, 국민대학교 박사학위 논문, 2017.
- 김태효, “국방개혁 307계획: 지향점과 도전요인”, 『한국정치외교사논총』, 34권, 2호, 서울: 한국정치외교사학회, 2012.
- 대통령비서실, 『이명박정부 국정백서(제5권 원칙있는 대북·통일 정책과 선진안보)』, 세종: 문화체육관광부, 2013.
- 대통령정책기획위원회, 『국방개혁 2020』, 서울: 대통령정책기획위원회, 2008.
- 문연철, 김용훈, “근거이론을 적용한 예비역단체의 국방정책 참여 특성”, 『행정논총』, 제51권 제2호, 2013.
- 문우진, “거부권 행사자, 의제설정자, 정당규율성과 입법효율성”, 한국정치학회 『한국정치학회보』, 제48집 제5호, 한국정치학회, 2013.
- 박휘락, “정책결정 모형에 의한 국방개혁 2020 추진방향 분석”, 『국가전략』, 성남: 세종연구소, 2009.
- 박휘락, “역대 정부의 군구조 개편 계획과 정책적 함의”, 『국가전략』 17권 3호, 성남: 세종연구소, 2011.
- 박휘락, “이명박 정부의 “국방개혁” 접근방식 분석과 교훈: 정책결정모형을 중심으로”, 2013, 『평화학연구』, 14권 5호, 서울: 사단법인 한국평화연구학회, 2013.
- 박휘락, 2012, “이명박 정부의 군 상부지휘구조 개편 분석 경과, 실패 원인, 그리고 교훈”, 『입법과 정

- 책』 제4권 제2호, 서울: 국회입법조사처, 2012.
- 유진숙, “준연동형 비례대표제 도입의 정치 동학: 거부권행사자와 당과성”, 『의정연구』, 26권 1호, 서울: 한국의정연구학회, 2020.
- 윤종빈, “제18대 국회의원선거 분석과 새로운 국회의 역할”, 한국시민윤리학회 『시민윤리학회보』, 21권 1호, 2008.
- 이양구, “이명박 정부의 국방개혁 정책결정과정과 지배적 권력중주의 역할”, 『군사』, 93호, 서울: 국방부 군사편찬연구소, 2014.
- 이주희, “민주화 이후 군부에 대한 문민통제”, 『사회과학연구』, 27권 3호, 부산: 경성대학교 사회과학연구소, 2011.
- 임길섭 외, 『국방정책 개론』, 서울: 한국국방연구원, 2020.
- 임완재, “군 구조정책의 변화요인에 관한 사례연구” 『한국사회와 행정연구』, 제24권 4호 서울행정학회, 2014.
- 정지수, “307개편안의 정책과정 분석: 정책네트워크, 행위전략체제이론의 적용” 『행정논총』, 2018.
- 정호태, “한국 국방정책 경로의존성에 관한 연구: 국방목표를 중심으로”, 『한국행정사학지』, 한국행정사학회, 2021.
- 제16대 대통령직인수위원회, 『제16대 대통령직인수위원회 백서: 대화』, 2003.
- 제17대 대통령직인수위원회, 『제17대 대통령직인수위원회 백서』, 2008.
- 채빌리스, 문우진 역, 『거부권 행사자』, 서울: 후마니타스, 2009.
- Dyson, Tom, German Military Reform 1998~2004: *Leadership and the Triumph of domestic constraint over international opportunity*, European Security, Vol, 14 Issue 3, 2005.
- Jenkins-Smith, Hank C., Nohrstedt, Daniel, Weible, Christopher M. and Ingold Karin, *Theories of The Policy Process*, New York, London, Taylor & Francis 3 edition, 2011.
- Moon, Chung-in & Lee. Sangkeun, “Military spending and the arms race on the Korean Peninsula”, *Asian Perspective*, Vol. 33 Issue 4, 2009.
- Tsebelis George, *Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism* British Journal of Political Science, Vol, 25, No, 3, 1995.
- Tsebelis George, 2011, *Veto player theory and policy change: An introduction*, : Thomas König & Marc Debus & George Tsebelis (ed.), *Reform Processes and Policy Change*, edition 1, chapter 1.
- “예비역 단체들, 작통권 환수 반대 총공세 왜?”, 『경향신문』(온라인), <https://www.khan.co.kr/politics/defense-diplomacy/article/200609020934261>(검색일: 2023.5.31).
- “국방개혁 ‘지지부진’”, 『연합뉴스』(온라인), <https://m.yna.co.kr/amp/view/AKR20111217069100043>(검색일: 2023.5.31).
- “16명 중 10명 “국방개혁안 절차 문제있다”, 『한겨레』(온라인), <https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/480839.html>(검색일: 2023.5.1).

【 Abstract 】

**Through the Perspective Theory Veto player Defense Reform:
A Comparison Study on the Roh, Moo-hyun and Lee,
Myoung-bak Administrations of Defense Reform**

Jeon, Sehoon · Park, Yeongjin

This study attempted to prove that congress plays an important role in the success or failure of defense reform as the government does. This study analyzed the defense reform of the two governments through the framework of the veto player theory, which explains that the less different veto players' opinions are, or the stronger the cohesiveness among veto players is, the more difficult it is to change a government's policies. This analysis found that the Roh Moo-hyun government managed to have fewer veto players through its political decision-making process, such as consultative meetings, which, in turn, narrowed the gap in the players' opinions on policies and lowered the level of their cohesiveness. Meanwhile, the Lee Myung-bak government did not carry out any consultation process, which brought no change to the number of veto players and their political gap, and kept the level of their cohesiveness high. This study is meaningful in that it proved that the factor of the success or failure of defense reform lies in the parliamentary political process, which has been relatively neglected in previous studies.

Key Words : Defense Reform, Veto Player theory, Policy-Making Processes

