

연구논문

대한민국 육군 ROTC 제도의 경로의존성에 관한 연구

김 덕 기*

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 대한민국 육군 ROTC 제도의 경로의존성 분석
- IV. 결론 및 제언

〈요약〉

대한민국 육군 ROTC 제도는 1961년 이래 지금까지 육군 장교양성의 한 축으로 이바지하고 있다. 그러나 최근 출산율 저하로 인한 학령인구 감소와 병의무복무기간이 18개월로 단축되고 병사급여가 인상됨에 따라 상대적으로 28개월을 복무해야 하는 ROTC 장교의 지원율이 급감하고 대규모 미달이 발생하는 사태에 이르렀다. 본 연구는 경로의존성 이론을 적용하여 대한민국 육군 ROTC 제도의 창설 초기부터 현재까지의 제도변화를 바탕으로 제도의 핵심인 육군학생군사학교, 학군단, 교육체계의 분석을 통해 경로의존성 여부와 경로의존성 유형 및 요인을 고찰하였다. 분석결과 대한민국 육군 ROTC 제도는 전체적으로 경로의존성의 수확체증 유형을 나타내었으며 경로의존성 요인으로 고정 및 매몰비용, 학습효과, 연계효과, 적응적 기대, 효율성, 기능성, 권력이 판단되었다. 연구결과에 대한 함의로 ROTC 제도의 경로를 재정립하기 위해 육군학생군사학교의 역량 강화, 학군단 중심의 조직구조로부터의 변화, 교육기간 및 과정의 다변화를 제시하였다.

[주제어: 경로의존성, ROTC, 육군학생군사학교, 학군단, 학군사관후보생]

I. 서론

대한민국 육군의 ROTC 제도는 미국의 제도를 바탕으로 한국군이 변용하여 운영하고 있는 제도이다(윤시원, 2012). 국군은 6.25전쟁으로 인해 북한의 위협을 막기 위

* 청주대학교 군사학과 교수(lukekim@cju.ac.kr)

해 60만 명의 대규모 상비군을 유지해야 했다. 육군은 대규모 상비군을 유지 및 관리하기 위한 초급장교와 예비전력을 확보하고 우수한 대학생을 장교단에 편입시킴으로써 장교의 질적인 향상을 도모하였다(김민호, 2023). 1961년 최초 16개 대학에 학생군사교육단(이하 학군단)이 창설된 이래 60년이 넘는 시간 동안 꾸준히 증·창설되어 109개의 대학까지 학군단을 운영하며 우수한 초급장교 및 예비전력 확보에 이바지하고 있다(김명렬·김충관, 2022). ROTC 제도는 매년 임관하는 장교의 70% 이상을 양성하고 특히 육군 초급장교의 85% 이상의 비중을 차지하면서 육군 창끝 전투력의 핵심을 양성하는 역할을 담당하고 있다(김명렬, 2022).

저출산으로 인한 학령인구 감소와 병의무복무기간이 18개월로 단축되고 병사월급이 200만원까지 증액되는 상황에서 28개월을 복무해야 하는 ROTC 학군사관후보생의 지원율이 낮아지고 있는 가운데 ROTC 학군사관후보생 경쟁률은 2015년 4.8대 1에서 2023년 1.8대 1까지 하락하였다(최경운, 2024). 2022년에는 지원서 접수과정에서 지원율이 저조하여 모집기간을 약 한 달간이나 연장하였고(황현호·유재수, 2023), 2023년 7월 기준 전국 학군단의 절반을 차지하는 54개 학군단에서 미달사태가 발생하였다(곽승규, 2024).

ROTC 지원자 감소 추세로 인해 최근 우수한 학군사관 모집 및 선발방안에 대한 연구가 활발히 이루지고 있으나 복무기간 단축, 처우개선, 교수방법의 변화 등에만 초점이 맞춰져 있다. 따라서 환경변화에 따른 ROTC 제도의 근본적인 패러다임과 조직 구조에 관한 연구는 미흡한 실정이다.

본 연구는 역사적 제도주의 관점에서 경로의존성에 의해 창설 초기로부터 고착된 한국의 ROTC 제도의 목적, 조직구조, 운영방식의 틀을 벗어나지 않고서는 우수한 대학생들이 학군사관으로 군에 유입하는 것을 유도하기 어려울 것이라 가정하였다. 경로의존성이란 과거에 만들어져 시행되고 있는 제도나 정책이 현재의 시점에서 최선이 아님에도 불구하고 좀처럼 새로운 제도를 채택하거나 제도를 변화시키지 못하는 현상을 의미한다(김동민·이웅, 2022).

대한민국 육군 ROTC 제도는 4년제 대학생 1·2학년 중에 선발하여 2년의 교내교육과 방학중 입영훈련을 통해 기초군사지식을 습득하고 졸업과 동시에 임관하여 단기 복무장교로 28개월 근무한 후 예비역에 편입되는 장교양성과정이다.

ROTC 제도의 핵심은 대학에 설치된 학군단이며 학군단은 ROTC 학군사관후보생의 교내교육과 훈육을 담당한다. 전국 학군단을 통제하고 학군사관후보생의 입영훈련

을 책임지는 육군학생군사학교는 최초 종합행정학교 내의 학생병영훈련소에서 출발하여 독립된 학교기관으로 성장한 후 꾸준히 기능이 강화되어 2012년 부터는 학군사관후보생 뿐 아니라 기존 3사관학교에서 교육하던 9개 교육과정까지 담당하게 되었다(대한민국ROTC중앙회, 2021).

ROTC 단기복무장교는 최초 24개월 복무하였으나 1968년 1.21사태로 병복무기간이 30개월에서 36개월로 늘어나면서 ROTC 장교의 복무기간도 28개월이 되었다. 그러나 이후 병의무복무기간은 꾸준히 줄어들어 18개월이 된 현시점에서도 ROTC 장교의 복무기간은 전혀 변화하지 않았다(김민호, 2023).

ROTC 제도의 교육과정 측면에서 보면 매년 임관하는 ROTC 학군사관후보생의 약 20% 정도가 6년 이상 복무하는 중·장기복무자임에도 불구하고 단기복무장교와 동일한 교육만 이수하고 임관하고 있다.

이에 본 연구는 경로의존성 이론을 적용하여 대한민국 육군 ROTC 제도의 형성기로부터 현재까지의 제도 중 핵심이 되는 육군학생군사학교, 학군단, 교육체계를 분석하여 ROTC 제도가 경로의존성을 나타내는지, 어떠한 유형의 경로의존적 특성을 갖고 있고, 어떠한 제약요인이 작용했는지 분석하였다.

이 논문의 주요 결과는 다음과 같다. 대한민국 육군 ROTC 제도는 전체적으로 경로의존성의 수확체증 유형을 나타내었으며, 경로의존성 요인으로 고정 및 매몰비용, 학습효과, 연계효과, 적응적 기대, 효율성, 기능성, 권력이 판단되었다. 이를 바탕으로 대한민국 ROTC 제도의 미래지향적 제도변화 방향을 제시하였다.

II. 이론적 배경

1. 역사적 제도주의로서의 경로의존성

1) 신제도주의

신제도주의는 1880에서 1920년대에 전성기를 누렸던 전통적 제도주의로의 새로운 회귀로서 1970년대 국가의 발전경로가 다양화되고, 전 세계적으로 환경문제, 도시 문제, 빈곤문제, 오일쇼크 등 기존의 행태주의 이론만으로 설명하기 어려운 상황을 새

로운 시각으로 보게 되면서 대두되었다(정광균, 2021).

전통적 제도주의는 공식적인 조직구조를 분석하는 반면, 신제도주의는 공식적인 구조 외에 정치적 행위에 영향을 미치는 내부구조와 조직의 가치, 관심, 정체성, 규범 등 구성요소를 분석의 대상으로 보고 있다(Lowndes, 1996).

신제도주의는 합리적 선택 제도주의, 사회학적 제도주의, 역사적 제도주의의 3개 분파로 나누어진다(Hall & Taylor, 1996). 합리적 선택 제도주의의 기본가정은 개인은 자신의 효용을 극대화하기 위해 합리적으로 행동한다는 것이다. 사회현상은 개인의 이익과 선호 등이 결집 된 것으로 거시적인 사회현상을 미시적인 기초에 의한 설명을 추구한다(박광무, 2009).

합리적 선택 제도주의 특징은 첫째, 행태론적 가정을 바탕으로 개인은 효용극대화를 위해 합리적 선택과 행동을 한다고 가정한다. 둘째, 정치를 권력투쟁 또는 사회적 학습의 과정으로서 집단적 행동들의 딜레마로 인식하는 경향이 있다. 셋째, 정치적 결과물의 결정에 있어서 전략적 상호작용의 역할을 강조한다. 행위자의 행동은 비인격적인 역사적 힘에 의해서가 아니라 행위자의 기대에 따른 전략적 계산을 통해 이루어지고 다른 사람들의 행동 또한 마찬가지로 전략적 계산을 따른다는 것이다. 마지막으로 합리적 선택 제도주의는 연역적 추론을 통해 행위자들이 개념화된 가치를 실현하기 위해 제도를 창조한다고 주장한다(Hall & Taylor, 1996).

사회학적 제도주의는 공식조직을 과업의 효율을 극대시키기 위한 수단으로서 인식하는 기능주의적 이론에 대한 비판에서 출발한다(하연섭, 2002). 사회학적 제도주의는 제도를 규칙, 전통, 관습, 문화 등을 포함해서 인간의 표준화된 행동을 나타나게 하는 것으로 이해하고 조직의 형태와 구조를 설명하는데 있어 문화의 영향력에 주목한다(박광무, 2009).

사회학적 제도주의의 특징은 첫째, 제도를 공식적인 규칙이나 규범 뿐 아니라 인간의 행동을 유도하는 '의미의 틀(frames of meaning)'인 상징적 체계, 인지형태, 도덕적 규범 등을 제도로 규정한다. 둘째, 사회학적 제도주의는 제도와 개인의 행동을 구분하여 이해한다. 셋째, 사회학적 제도주의는 제도의 실증적 기원과 변화를 설명하는데 다른 제도주의와는 구별되는 접근방법을 가지고 있다. 사회학적 제도주의는 조직이 새로운 제도를 채택하는 것은 조직의 효율성을 향상시키기 위해서가 아니라 조직과 구성원의 사회적 정당성을 강화하기 위한 것이라고 주장한다(Hall & Taylor, 1996).

역사적 제도주의는 행위자의 또는 개인의 이익과 선호는 역사적으로 형성된 제도

적인 맥락 속에서 형성되고, 정책의 결정과 그 결과는 역사적으로 형성된 제도의 맥락에 의해 달라진다고 보는 사상이다(김동민·이웅, 2022). 제도는 정책을 움직이는 구조 또는 방향성으로 정의할 수 있다(하동엽, 2021).

역사적 제도주의에서 제도는 역사적 맥락의 산물이다. 현시점의 제도는 역사적 과정의 산물로서 그러한 맥락으로 형성된 제도는 이후 정책 환경의 변화가 발생하더라도 지속된다는 논리로 제도의 변화를 설명한다(정광균, 2021). Ikenberry(1988)는 제도의 지속성과 관련하여, 첫째, 일단 형성된 제도의 구조에 의해 특권적 지위를 부여받은 수혜집단은 기존제도를 유지시키려고 노력하며, 둘째, 상황이 변해도 조직의 구성원들은 자신들의 과업을 유지하기 위해 기존제도를 지속하려고 노력하고, 셋째, 제도의 개혁은 기존조직에 의해 진행되므로 기존조직은 제도의 변화를 위한 노력의 제약요인이 되며, 넷째, 새로운 제도와 조직이 혜택을 가져다줄 수 있음에도 비용과 미래에 대한 불확실성으로 인해 기존제도를 유지 및 지속하게 된다는 것이다.

2) 경로의존성의 개념

역사적 제도주의에서는 제도의 지속성을 설명하기 위해 경로의존의 개념을 사용한다(김상용, 2017). 넓은 의미에서 경로의존성이란 시간의 연속선상에서 진행단계의 인과관계를 의미하는 것으로서 이전 시점에서 발생한 사건이 이후 사건의 일련의 결과에 영향을 미친다는 것이다(Pierson, 2000). 좁은 의미에서 경로의존성은 국가나 지역에서 어떤 제도나 정책이 시행되어 자리 잡게 되면 그것을 바꾸는데 비용이 너무 많이 소요되기 때문에 초기의 선택을 바꿀 수 없다는 것이다(Levi, 1997). 다시 말해, 시간적으로 이전에 선택된 제도 또는 정책이 이후의 선택에 영향을 미침으로써 제도와 정책이 지속되는 현상으로 정의된다(하혜수·양덕순, 2007).

역사적 제도주의에서 경로의존성의 개념은 제도를 역사적 과정의 산물로 보고 기존 제도가 이후 제도에 영향을 주는 것(Pierson, 2000) 뿐 아니라 선행된 제도는 시간의 경과에 따라 환경의 변화가 발생함에도 불구하고 자기강화를 통해 지속되고 고착된다는 입장이다(정광균, 2021). 과거에 만들어져 시행되고 있는 제도나 정책이 현재의 시점에서 최선이 아님에도 불구하고 좀처럼 새로운 제도를 채택하거나 제도를 변화시키지 못하는 현상을 경로의존성이라 한다(김동민·이웅, 2022). 다시 말해 기존의 제도에서 전혀 새로운 제도로 이동하는 급진적 변화는 이미 형성된 기존 제도의 틀에

서 형성된 행위자들의 상호관계와 매물비용 등으로 인해 현실적으로 쉽게 기대하기 어려움을 의미한다(이일수, 2018).

3) 경로의존성의 유형과 요인

경로의존성의 유형은 자기강화적 전개와 반응적 전개로 나누어지며 자기강화적 전개는 수확체증, 부정적 환류, 순환적 전개로 구분된다(김홍환, 2018).

수확체증(increasing returns)은 동일한 제도나 정책이 지속적으로 유지되거나 재생산되는 것을 의미한다(Mahoney, 2000). 부정적 환류(negative feedback)는 경로가 전개되면서 다른 경로로의 이탈이 시도 되더라도 본래의 제도로 다시 돌아오는 균형화 과정이 작동되는 것을 의미한다(정광균, 2021). 순환적 전개는 복수의 사건들이 시간을 두고 순환하면서 연결되어 하나의 경로로 나타나는 것을 의미한다(김동민·이웅, 2022).

반응적 전개는 우발적으로 결합된 복수의 사건흐름들이 다음의 반응사건을 일으키고 이것이 다시 이후의 반응사건을 일으키는 방식으로 복수의 사건들이 시간적 질서 속에서 연결되어 하나의 경로를 형성하게 되는 것을 의미한다(Mahoney, 2000).

경로의존성의 요인은 학자마다 다양하게 설명하고 있다. Arthur(1994)와 Pierson(2000)은 고정비용, 학습효과, 연계효과, 적응적 기대의 4가지 제약요인을 제시하였다. Mahoney(2000)는 효율성, 기능성, 권력, 정당성의 4가지 제약요인으로 경로의존성을 설명하고 있다. Martin & Sunley(2006)는 자연자원, 매물비용, 지역외부경제, 기술적 고착, 지역의 기술적 고착, 집적경제, 지역의 제도, 사회형태, 문화전통, 지역간 연결성, 상호의존성을 제약요인으로 지역경제의 경로의존성을 연구하였다. Sydow et al(2009)은 연계효과, 상호보완 효과, 학습효과, 적응적 기대로 제도의 경로의존성을 연구하였다.

국내 연구자들의 연구로 김진수(2013)는 세종시 정책 변화과정에서의 경로의존성을 설명하기 위해 경로의존성의 요인을 정책의 고착성, 정책행위자의 영향력 및 태도, 정책의 변동 형태, 정책에 대한 신념의 4가지로 재분류 한 후 기존 학자들이 제시한 고정비용, 학습효과, 효율성, 기능성을 정책의 고착성의 하위구성요소로, 연계효과, 적응적 기대, 권력, 정당성을 정책행위자의 영향력 및 태도의 하위구성요소로, 총화와 전환을 정책의 변동 형태의 하위구성요소로 나누었다. 여기에 정책의 대한 신념의 하위구성요소로 서울 중심주의 대 균형발전론과 정책에 대한 헌법적 가치부여를 제시하였

다. 진보라(2016)는 문화관광해설사제도의 경로의존성을 규명하기 위해 정당성, 연계효과, 상호보완성, 네트워크 외부효과, 제도 점착성을 제약요인으로 설정하였다. 정광균(2021)은 DMZ 일원지역의 관광정책 변동과 관광자원개발의 경로의존성을 분석하기 위해 유형적 제약요인으로 매몰비용, 학습효과, 연계효과를 사용하였고, 무형적 제약요인으로 권력관계와 정당성을 제시하였다.

〈표 1〉 학자별 경로의존성 제약요인

연구자	연구대상	제약요인
Arther(1994)	제도	고정비용, 학습효과, 연계효과, 적응적 기대
Mahoney(2000)	제도	효율성, 기능성, 권력, 정당성
Martin & Sunley(2006)	지역경제	자연자원, 매몰비용, 지역외부경제, 기술적 고착, 지역의 기술적 고착, 집적경제, 지역의 제도, 사회형태, 문화전통, 지역간 연결성, 상호의존성
Sydow et al(2009)	제도	연계효과, 상호보완 효과, 학습효과, 적응적 기대
김진수(2013)	세종시 정책	정책 고착성: 고정비용, 학습효과, 효율성, 기능성 정책행위자 영향력 및 태도: 연계효과, 적응적 기대, 권력, 정당성 정책변동 형태: 총화, 전환 정책에 관한 신념: 서울 중심주의 대 균형발전론, 정책에 대한 헌법적 가치 부여
진보라(2016)	문화관광해설사	정당성, 연계효과, 상호보완성, 네트워크 외부효과, 제도 점착성
정광균(2021)	DMZ 지역 관광정책	유형적 제약요인: 매몰비용, 학습효과, 연계효과 무형적 제약요인: 권력관계, 정당성

본 연구에서는 선행연구를 바탕으로 대한민국 육군 ROTC 제도의 경로의존성을 고찰하기 위해 고정비용 또는 매몰비용, 학습효과, 연계효과, 적응적 기대, 효율성, 기능성, 권력을 요인으로 설명하고자 한다.

고정비용(large set-up or fixed costs)은 특정 제도의 초기 형성단계에서 대규모의 비용이 들어가게 되므로 조직 또는 개인은 그 비용을 회수하기 위해 제도를 유지하고 지속하려고 한다는 것이다(Pierson, 2000). 유사한 개념으로 매몰비용(sunk costs)은 일단 특정 제도를 선택하게 되면, 이를 되돌리는데 드는 비용이 너무 높기 때문에 다른 대안이 발생하더라도 기존의 제도를 선택하고 유지한다는 개념이다(Levi, 1997). 학습효과(learning effects)는 행위자들이 특정제도에 익숙하게 되면 더 많은 지식을 얻어 제도의 효율성이 향상되어 계속 활용하게 된다는 것이다(김상용, 2017). 연계효과(coordination effects)는 특정 경로에 더 많은 행위자들이 따를수록 편익이 증가하게

됨을 의미한다(Pierson, 2000). 적응적 기대(adaptive expectations)는 다른 행위자들이 특정한 경로를 따를 것으로 기대할 경우 조직이나 집단이 이에 뒤처지지 않기 위한 경로를 선택하는 것을 의미한다(김동민·이웅, 2022). 효율성(utilitarian explanation)은 행위자들이 비용과 편익의 관점에서 효율성을 추구함에 따라 제도를 합리적으로 재생산함을 의미한다. 기능성(functional explanation)은 특정 제도가 만들어지고 해당 체제에 유용하면 그 제도는 확대 및 강화된다는 것이다. 권력(power explanation)은 다수의 개인이나 집단이 제도변화를 요구하더라도 기존제도로 인해 편익을 누리는 엘리트집단이 그 제도를 유지할 수 있는 충분한 힘을 가지고 있다면 그 제도는 지속된다는 의미이다(김상용, 2017).

2. 대한민국 육군 ROTC 제도의 맥락

1) 대한민국의 ROTC 제도 도입 배경

한국의 ROTC 제도는 미국의 제도를 바탕으로 변형시켜 1961년에 도입되어 현재 109개 대학에서 운영되고 있다(김명렬·김충관, 2022). 한국군이 ROTC 제도를 도입하게 된 배경에는 6.25전쟁에 있다. 6.25전쟁 발발 당시 10만여 명 규모의 상비군은 휴전 무렵에 60여만 명으로 증가하였다. 이러한 대규모 상비군을 보유하게 됨에 따라 이를 유지 및 관리하기 위한 그에 걸맞은 초급장교가 필요했기 때문이다(김민호, 2023).

그 밖의 이유로는 육군 장교단의 진급적체를 완화하고자 하는 의도이다. 당시 장교로 단기간만 복무할 수 있는 제도가 없었으므로 모든 장교가 장기복무를 할 수 밖에 없었으며 그로 인해 상위 계급으로 진급하지 못하는 장교들의 ‘강제 도태’를 불가피하게 만드는 구조였다. 따라서 대학생을 대상으로 군사교육을 통해 단기간 복무하고 전역하는 초급장교를 대규모로 확보한다면 이러한 ‘강제 도태’ 문제를 해소할 수 있다고 판단한 것이다(윤시원, 2012).

이와 같은 배경으로 미국에서 유사시 유능한 초급장교 소요를 충당하고 군 예비전력 확보를 위해 적용하고 있는 ROTC 제도를 도입하게 되었다(김명렬, 2022). 1960년 3월 15일 국방부 일반명령 (육)15호에 의거 육군본부 병비국에 학도과를 설치하여 ROTC 제도 설치에 필요한 작업에 착수하였고, 1961년 최초 16개 대학에 학군단이 창설되었다(윤시원, 2012).

2) 대한민국 ROTC 제도의 특징

한국의 ROTC 제도는 미국의 제도를 바탕으로 만들어졌지만 제도의 목적, 조직의 구성, 교육체계 등에서 미국의 ROTC 제도와 차이를 나타내고 있다. 먼저 미국의 ROTC 제도는 상비군에 대한 거부감을 가진 정치·문화적 배경에서 징병제를 저지하기 위한 대안으로 제도화된 반면 한국의 ROTC는 징병제를 통한 대규모 상비군을 유지하기 위한 제도이다(윤시원, 2012). 미국은 대학에서 군사교육을 주도 하던 것이 남북전쟁과 제1차 세계대전을 거치면서 주정부에서 담당하던 군사교육을 연방정부차원에 제도화 한 것이다(Lyons & Masland, 1959). 즉, 군사교육이 대학 주도로 이루어졌다. 반면 한국의 ROTC 제도는 국방부 주도로 만들어 졌으며, 식민지 경험이 남아있는 당시 상황에서 대학생에 대한 군사교육은 일제 말기의 강제징집을 연상시켰고 대학은 ROTC 제도가 시행될 경우 대학의 분위기를 해칠 것을 우려했다(윤시원, 2012).

다음으로 조직구성의 차이점이다. 미국의 ROTC 제도는 학군사령부 예하 8개의 학군여단이 273개 대학 학군단을 효과적으로 통제할 수 있도록 참모조직이 편성되어 있다(김원대 외, 2013). 반면 한국의 ROTC 제도는 육군학생군사학교가 109개 대학의 학군단을 직접 통제한다. 중간 제대인 10개의 권역통제 학군단이 존재하기는 하지만 참모기능이 없이 다른 학군단과 유사한 편성이므로 연락을 담당하는 학군단 정도의 역할에 그치고 있다(김명렬, 2022).

마지막으로 교육체계에 대한 차이점이다. 미국의 ROTC 제도는 양성교육 과정을 4년제와 2년제로 구분하여 운영하고 있으며(최홍섭, 2003) 대다수의 지원자가 4년제 과정을 선택하여 1학년부터 교육을 받게 된다(Johnston, 2010). 양성교육의 목표 또한 유능한 초급장교 및 예비전력 확보의 1차 목표와 미래 국가지도자를 양성한다는 2차 목표를 두고 있다(최광표 외, 2012). 반면 한국의 ROTC제도는 1학년부터 모집·선발함에도 불구하고 3학년부터 교육하는 단일과정이고 양성교육의 목표는 중·장기 복무자원도 포함하고 있음에도 불구하고 초급장교 양성 그중에서도 소대장 양성을 위한 기초 군사훈련 수준에 머물고 있다.

〈표 2〉 한국군과 미국군의 ROTC 제도 비교

구분	한국군	미국군
창설주도	군 주도로 제도 창설	대학에 의존하여 군이 제도창설
지휘체계	육군학생군사학교가 학군단 직접통제 권역통제 학군단은 연락임무만 수행	학군사령부 예하의 지역사령부 편성 지역사령부 예하 학군여단 편성 학군여단이 학군단 통제
교육과정	2년 단일 과정	4년과정과 2년과정을 구분

출처: 최흥섭(2003) 재정리

3. 선행연구 고찰

1) 대한민국 ROTC 제도에 관한 선행연구

ROTC 제도에 관한 연구는 제도의 도입, 양성교육, 선발제도 등 다양하게 이루어져 왔으나 최근 인구감소에 따른 학령인구감소와 병의무복무기간이 18개월로 단축되고 병급여가 초급장교 수준으로 증액되어 상대적으로 28개월로 10개월 의무복무기간이 긴 ROTC 장교의 지원율이 크게 하락 됨으로써 이로 인한 위기의식으로 우수자원 선발 및 획득에 관한 연구가 주를 이루고 있다.

정기주(2020)는 ROTC 지원율 향상을 위해 ROTC 장교의 복무기간 단축, 입영훈련에 대한 학점인증제 도입을 주장하였다. 김명렬(2022)은 육군본부 내 ROTC 전담 부서 신설, 학군교 및 권역통제 학군단 조직편성 강화, 민·관·군 협의체를 구성하는 등 제도 개선방안을 제시하였다. 김세용과 최병욱(2023)은 학군단 설치 및 운영, 학군사관후보생 신분과 처우 개선, 단기복무장교의 복무기간, 제대군인 취업 지원에 대한 법령을 중심으로 제도 개선책을 모색하였다. 김종서(2023)는 단기복무장교 복무기간 단축, 처우 개선, 전역후 취업지원을 주장하였고 교내교육 개선방향으로 자기주도학습과 플립러닝을 적용할 것을 제안하였다. 김민호(2023)는 학군사관후보생의 지원기준을 B학점 이상으로 상향하여 우수자원을 모집하고, 의무복무기간 단축, 복지혜택 제공 등의 개선책을 제시하였다. 황현호와 유재수(2023)는 예비역의 현역 재복무 활성화, 초급장교 복무여건 개선, 군인에 대한 위상 제고, 일반대학 군사학과 추가 개설 등을 제안하였다.

이상의 선행연구를 검토한 결과 ROTC 지원율 감소에 따른 처우개선에 초점이 맞춘 제도의 개선책을 제시하는 연구가 주류를 이루고 있다. 이러한 연구들은 현재 제도의 구조적인 변화 없이 기존의 테두리 내에서 변화를 주는 것으로 ROTC 제도에 대한 경로의존적 특성을 반영한다고 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 ROTC 제도의 태동

으로부터 현재에 이르는 경로의존적 특성을 파악하여 근본적인 대안을 어디에서 찾아야 하는지 살펴보고자 한다.

2) 국방조직의 경로의존성에 관한 선행연구

국방조직을 대상으로한 경로의존성 연구로 정호태(2021)는 한국 국방정책이 자기강화, 고정비용, 학습효과의 경로의존성을 나타내었다고 주장하였다. 홍명숙·이웅·정원열(2022)은 한국군의 여군 인력 운영이 전투 수행보다 기술·행정 요원으로 운용하는 것으로 형성되어 잠시 경로에서 이탈되었다가 다시 기술·행정병과 위주로 운용되는 경로의존성의 '부정적 환류'의 형태로 분석하였다. 김동민과 이웅(2022)은 한국의 병역제도가 여러 결정요인에 의해 변화하여 왔음에도 불구하고 제도의 관성을 유지하려는 자기강화적인 경로의존적 특성에 의해 유지되어 왔으며 모병제 추진의 필요성이 제기되는 상황에서도 제도의 변화가 중단되었다고 주장하였다.

최홍섭(2003)은 신제도주의적 관점에서 ROTC 제도를 고찰하였으나 미국과 한국의 ROTC 제도를 상황변수, 제도변수, 행위자변수로 비교분석하였다. 그의 연구는 한국 ROTC제도가 초기의 형태에서 크게 변화가 없음을 지적하고 있으나 미국제도와와의 비교에 초점을 두어 경로의존적 유형과 요인에 관해서는 연구가 미흡하였다. 무엇보다 2003년의 연구로 2011년 학생중앙군사학교가 성남에서 괴산으로 이동하며 육군학생군사학교로 개칭되고 기존의 3사관학교에서 담당하던 9개의 장교 양성과정을 인수하는 등 변화가 반영되지 않았다.

선행연구 검토 결과 대한민국 육군 ROTC 제도에 관해 신제도주의적 관점에서 연구하려는 접근은 있었으나 제도의 경로의존성에 관한 연구는 이루어지지 않고 있다. 따라서 본 연구에서는 현재 지원률 감소로 인해 위기를 맞고 있는 대한민국 육군 ROTC 제도의 경로의존적 특징을 제도의 핵심조직인 육군학생군사학교와 학군단 및 교육체계를 바탕으로 분석하고자 한다. 이를 통해 경로의존성의 여부와 유형 및 요인을 분석하여 새로운 안보환경과 조화를 이룰 수 있는 방향을 제시하고자 한다.

4. 분석의 틀

우연한 사건에 의해 생성된 경로는 시간의 흐름 속에 환경이 변화하여 새로운 제

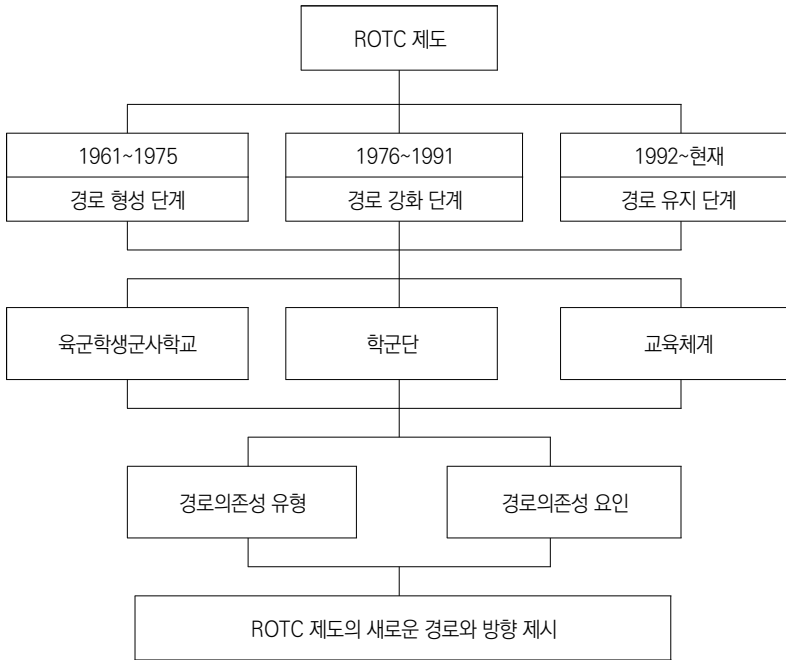
도에 대한 요구가 나타나더라도 경로의존성 요인들에 의해 수확체증, 부정적환류, 순환적 전개 등 다양한 형태로 고착된다(홍명숙·이용·정원열, 2022).

본 연구에서는 대한민국 육군 ROTC 제도의 경로의존적 유형과 특성을 알아보기 위해 제도의 핵심적인 조직인 육군학생군사학교와 학군단 그리고 교육체계의 구조변화에 대해 분석하고자 한다.

선행연구를 통해 식별된 역사적 우연성에 의한 경로생성 요인은 6.25전쟁으로 인한 대규모 상비군 유지에 따른 그에 상응한 초급장교 확보의 필요성이다. 이후 현재의 ROTC 제도에 영향을 준 대학 및 대학생들의 ROTC 선호도 증가에 따른 학군단 증·창설, 여성의 인권신장에 따른 여성ROTC 후보생 선발 및 여자대학교 학군단 창설, ‘송파신도시 개발’에 따른 학생중앙군사학교의 이전 등이다.

Mahoney(2000)는 경로의존의 시계열적 과정을 초기조건-중대한 전환점-자기강화로 제시하였다. 유홍립과 유은철(2011)은 Mahoney의 자기강화모형을 변형시켜 초기조건과 중대한 전환점을 거친 제도형성기를 경로생성국면으로 정하고, 제도강화기와 제도유지기로 이어지는 경로의존국면의 연구모형을 제시하여, 초기조건, 중대한 전환점, 자기강화와 관성, 외적 환경요인, 내적 변화 요인을 통해 국민체육진흥기금 융자사업의 경로의존성을 분석하였다. 김홍환(2018)은 읍면동 정책에 대해 경로의존성을 가지는지 규명하고 경로의존성의 유형을 분석하였다. 정광균(2021)은 DMZ 일원 지역에 대한 관광정책과 관광자원개발의 경로의존성을 분석하기 위해 정권시기에 따라 경로 형성 단계-경로 확장 단계-경로 강화 단계로 구분하고 매몰비용, 학습효과, 연계효과, 권력관계, 정당성의 5가지 제약요인을 분석에 활용하였다.

〈그림 1〉 연구모형



본 연구의 목적을 달성하기 위해 Mahoney(2000), 유홍림·유은철(2011), 김홍환(2018), 정광균(2021)의 연구모형들을 바탕으로 재구성하여 ROTC 제도를 경로 형성 단계- 경로 강화 단계-경로 유지 단계로 구분하였다. 이러한 역사적 맥락을 통해 ROTC 제도의 경로의존성의 유형을 살펴보고 고정비용, 학습효과, 연계효과, 적응적 기대, 효율성, 기능성, 권력의 제약요인을 분석하였다.

ROTC 제도의 창설 초기부터 현재까지의 육군학생군사학교, 학군단, 교육체계를 분석하여 경로의존적 특성 나타내는지 규명하고 경로의존성 유형과 요인을 추론하였다. 식별된 경로의존성 요인을 분석하여 제도발전을 위한 시사점을 도출하였다.

Ⅲ. 대한민국 육군 ROTC 제도의 경로의존성 분석

1. 대한민국 육군 ROTC 제도의 시기별 주요 변화

1) 경로 형성 단계(1961~1975년대)

6.25전쟁 이후 60만 명의 대규모 상비군을 보유하게 된 군은 이를 유지 및 관리하기 위해 그에 걸맞은 초급장교들이 필요했다(김민호, 2023). 더불어 초급장교의 자질 문제가 대두됨에 따라 대학을 졸업한 우수자원으로 장교를 대거 충원함으로써 상비전력을 획기적으로 증강시키고, 단기복무 후 전역하는 이들을 예비군지휘자로 편입하여 예비전력을 실질적으로 증강시킬 수 있는 다면적인 목표를 위해 ROTC 제도가 태동하게 되었다(학생중앙군사학교, 2001).

1961년 2월 28일 육군본부 일반명령 제27호에 의거 학도군사훈련단(학훈단) 창설 준비위원회가 설치되고(윤시원, 2012), 동년 4월 8일 제58차 국무회의에서 학훈단설치안을 의결하여 6월 1일 전국 16개 종합대학에 학훈단이 창설되었다(학생중앙군사학교, 2001). 대상이 16개 종합대학으로 선정된 이유는 제도초기의 시험적인 성격에 의한 것이었고, 전국적으로 기회를 균등하게 부여하기 위해 지역별 안배를 하였으며 각 지역 군부대의 지원능력을 고려한 선택이었다(윤시원, 2012).

당시는 학훈단을 담당할 별도의 학교기관이 설립되지 않아 2군사령부 예하 6관구사(서울 9개교), 5관구사(경상도 3개교), 3관구사(충남대), 전투교육사(전라도 3개교)가 각 지역별 대학을 통제 및 지원하였다(대한민국ROTC중앙회, 2011). 이후 ROTC 제도에 대한 일반 대학생들의 선호도가 높아지면서 1972년까지 31개 대학에 학군단이 창설되었으며 21개 대학에 분단이 창설되었지만 2군 사령부 예하의 3개 관구사, 전투병과 교육사에서 통제하는 방식은 변하지 않았다.(학생중앙군사학교, 2001).

학훈단의 장교 및 병사 편성은 인가인원이 100명인 학훈단부터 서울대의 경우 600명 정원이었기에(윤시원, 2012) 장교는 3~18명, 병사는 6~32명까지로 다양했다(학생중앙군사학교, 2001). 1972년부터 학도군사훈련단(학훈단)의 명칭이 학생군사교육단(학군단)으로 변경되었다(대한민국ROTC중앙회, 2011).

교육훈련은 초급장교로서의 기본자질과 기초군사지식을 습득하는 것을 목표로 2년간 교내교육 350시간, 병영훈련 352시간 등의 총 702시간의 교과목으로 편성하였

다. 교내교육은 대학별 학군단에서 실시하고 병영훈련은 하계방학기간 동안 4주간 2군 예하 7개 사단에서 실시되었다(학생중앙군사학교, 2001).

성공적으로 운영되었던 ROTC 제도는 1969년 3월 1일 전국 11개 도시 고등학생과 대학생을 대상으로 실시된 ‘교련’이라 불리던 군사교육이 1970년 3월 1일 전국 고등학교 이상으로 확대되면서 ROTC 군사훈련이 더 이상 필요 없는 것으로 간주되어 폐지되었다(대한민국ROTC중앙회, 2011). 1971년 3월부터 더 이상 ROTC 후보생을 선발하지 않다가 ROTC 제도 부활을 위한 서명운동을 통해 1971년 6월 26일에 학생군사교육 실시령(대통령령 제5682호)을 개정하여 ROTC 제도와 일반대학생 교육과정을 이원화하면서 폐지 3개월 만에 ROTC 제도가 다시 부활하게 되었다(대한민국ROTC중앙회, 2011).

2) 경로 강화 단계(1976~1991년대)

기존 학군단을 통제했던 관구사령부가 해체됨에 따라 1976년 3월 9일 서울지역 학군단 후보생들의 병영집체훈련을 위해 종합행정학교 내 ‘학생병영훈련소(문무대)’가 창설되었다(학생중앙군사학교, 2001). 이때부터 교내교육은 서울지역 학군단은 종합행정학교장이, 그 외 지역은 2군사령관이 통제하고, 입영훈련은 서울지역 학군단은 종합행정학교 예하 문무대가, 그 외 지역은 2군사령부 예하 향토사단이 지원하게 되었다(학생중앙군사학교, 2001).

초기의 문무대는 입영훈련 시설의 기능만을 가지고 있었으나 ROTC 양성교육의 전반을 총괄하는 교육기관으로의 위상변화를 시도하게 되었다(대한민국ROTC중앙회, 2011). 이를 위해 육군본부에 학생군사교육에 관한 업무를 전담하는 학군처가 신설되었고, 1985년 11월 27일에 학생군사교육을 위한 전문교육기관인 학생중앙군사학교(학군교)가 창설되었다(학생중앙군사학교, 2001).

학생중앙군사학교가 창설됨에 따라 기존 종합행정학교와 2군사령부에서 담당하던 학군단에 대한 통제를 서울지역은 학생중앙군사학교가, 강원지역은 1군사령부, 인천·경기지역은 3군사령부, 그 외 지역은 2군사령부가 나누어서 담당하게 되었다(학생중앙군사학교, 2001).

1976년부터 1984년까지 34개 대학(본단 17개, 분단 17개)에 ROTC 과정이 창설 및 증설 되었으며(대한민국ROTC중앙회, 2011), 1987년부터 1991년까지 6개 대학(본단 5

개, 분단 1개)에 학군단이 창설 및 증설되어 양적 팽창을 이루었다(학생중앙군사학교, 2001).

ROTC 제도 창설 초기 702시간이었던 교육시간은 1971년 사관후보생과정과 일반 대학생 군사교육과정이 통합되어 ROTC 과정이 폐지되었을 때 711시간이 되었다. ROTC 과정이 다시 부활하면서 652시간으로 조정되었다가 1990년부터 가입단 교육이 신설되어 1주 40시간 교육이 추가 되었다(학생중앙군사학교, 2001).

입영훈련은 기존 2군사령부 예하 향토사단에서 실시하던 것을 1976년 종합행정학교 내 학생병영훈련소가 창설됨에 따라 1977년부터 서울지역 학군단은 종합행정학교에서 입영훈련을 실시하였고, 이듬해인 1978년부터 경기 및 강원지역 학군단까지 종합행정학교에서 하계입영훈련을 실시하였다. 1982년부터 2군사령부의 학생병영훈련 임무가 향토사단에서 2군 훈련단으로 전환되었으나, 2군 훈련단의 교육여건이 부적합하여 1984년부터 교육사령부 예하 5개 병과학교 및 부대에서 하계입영훈련을 실시하였다(대한민국ROTC중앙회, 2011). 이후 학생중앙군사학교가 창설되면서 1986년부터 1988년까지 서울·경기·강원지역 학군단은 학생중앙군사학교에서 그 외 지역은 각 군사령관 책임하에 입영훈련이 진행되다가 1989년부터 1992년까지 전국의 모든 학군단의 입영훈련을 학생중앙군사학교에서 통합적으로 실시하였다(학생중앙군사학교, 2001).

3) 경로 유지 단계(1992~현재)

1992년 9월 1일 학생중앙군사학교가 기존 교육사령부에 분산되어 있던 ROTC 양성교육체계를 전담하게 되는 획기적인 전기를 마련하게 되었다. 학생중앙군사학교는 전국의 광범위한 학군단들을 효과적으로 통제하기 위해 13개 지역으로 나누고 지역별 연락담당학군단을 지정하여 통제하는 제도를 시행하였다(학생중앙군사학교, 2001).

학생중앙군사학교가 ROTC 양성교육을 전담함에 따라 교훈이 개정되고, 교가가 제정되었으며 무엇보다 양성교육체계가 정립되게 되었다(학생중앙군사학교, 2001). 그러나 6천 명이 넘는 인원이 한꺼번에 입영훈련을 실시하기에는 교장, 숙소 등이 문제가 되었다. 그로 인해 1993년부터 1996년까지는 일부 학군단들이 나누어 3사관학교에서 하계입영훈련을 실시하였으며, 2008년과 2011년까지는 육군훈련소에서 분산하여 훈련을 실시하였다(대한민국ROTC중앙회, 2011).

이러한 근본적인 시설문제와 정부의 '송파 지역 신도시 개발계획'에 따라 학생중

양군사학교는 이전 사업을 추진하게 되어 2011년 11월 1일 괴산으로 이전하였으며, 2012년 1월 1일부로 육군학생군사학교로 개칭되었다(대한민국ROTC중앙회, 2021).

육군학생군사학교는 단순히 명칭만이 변경된 것이 아니라 교육시설이 획기적으로 확충됨에 따라 기존 3사관학교에서 교육하던 9개 교육과정(학사장교, 간부사관, 의무·수의, 전문사관, 법무, 군중, 통역·기행·항공 준사관)이 육군학생군사학교로 전환되었다(대한민국ROTC중앙회, 2021).

ROTC에 대한 대학생들의 선호가 꾸준히 증가하여 기존의 학군단 분단은 독립학군단으로 전환하였고 ROTC 미개설 대학은 신규개설을 신청하였다(대한민국ROTC중앙회, 2011). 1992년까지 기존 부사관학군단 RNTC(Reserve Non-commissioned Officer's Training Corps)이 개설되어 있었던 전국의 8개 교육대학이 4년제 학제로 변경되어 ROTC 과정이 개설됨으로써 전국 93개 대학에 학군단이 운영되었다(학생중앙군사학교, 2001). 2008년까지 상명대 등 17개 학군단이 창설되었으며, 2012년에는 광주대 등 5개 학군단이 추가로 창설되었다. 2010년에는 여자대학교로서는 최초로 숙명여대에 학군단이 창설되었다(대한민국ROTC중앙회, 2011). 이후 2011년 성신여대와 2016년 이화여대에 학군단이 창설되었다(대한민국ROTC중앙회, 2021). 2012년부터는 여자대학교 학군단과는 별도로 권역별로도 우수한 여학생을 선발하여 모집하고 있다(대한민국ROTC중앙회, 2011).

입영훈련은 기존의 가입단교육이 1993년부터 기초군사훈련으로 제도화되어 2주간 실시되다가(학생중앙군사학교, 2001) 2024년 현재 4주까지 확장되었다(대한민국ROTC중앙회, 2021). 1999년에 3학년 후보생을 대상으로 동계입영훈련 최초로 시행되었다(학생중앙군사학교, 2001). 2020년부터는 장기복무를 희망하는 소수의 후보생들을 선발하여 3주간 심화교육(공수교육 등)을 실시하고 있다(김명렬, 2022).

2. 대한민국 육군 ROTC 제도의 경로의존성 분석 결과

1) 경로의존성 유형 분석

먼저 육군학생군사학교 경로의존성 유형을 살펴보면 제도의 형성단계에서 반응적 전개를 보이며, 하계입영훈련 운영에서 부정적 회귀를 보이고 전체적으로는 수확체증적인 경로의존성의 여러 유형적 특징을 고르게 나타내고 있다.

육군학생군사학교는 최초 종합행정학교내의 서울지역 학군단의 입영훈련을 위한 훈련기관에서 출발하여, 1985년에 학생중앙군사학교로 독립한 후 서울지역 학군단의 교육훈련을 통제하게 되었고, 1992년에는 전국의 학군단을 통제하고 교육하는 역할을 전담하였으며, 정부의 신도시계획과 교육시설 확보를 위해 2011년 성남에서 괴산으로 이전하였다. 괴산의 새 보금자리로 이동하면서 명칭이 학생중앙군사학교에서 육군학생군사학교 변경되었으며, 이는 단순한 명칭의 변경이 아니며 기존에 ROTC 사관후보생만을 양성하던 기관에서 3사관학교에서 관리하던 9개 과정의 교육을 담당하며 역할이 확장되었다.

이와 같은 변화는 육군학생군사학교가 형성되고 독립하여 확대되는 과정이 우발적 사건의 결합을 통해 반응사건을 일으키고, 다시 다음의 반응사건을 발생시키는 방식으로 시간적 질서에 의해 필요충분조건으로 연결되어 하나의 경로를 형성하는 반응적 전개와 특성을 나타내고 있음을 보여준다.

〈표 3〉 학군단 통제부대 변천

기간	학군단 통제부대	비고
1961.06~1976.06	2군사령부 예하 6관구사: 서울 9개교 → 12개교 5관구사: 경상 3개교 → 전라 3개교 3관구사: 충남대 → 충북대 추가 전투교육사: 전라 3개교 → 경상 4개교	입영훈련 2군 예하 7개 사단에서 실시
1976.07~1985.11	서울지역: 종합행정학교 그 외지역: 2군사령부	종합행정학교 내 학생병영훈련소(문무대)
1985.12~1992.08	서울지역: 학생중앙군사학교 1군사령부: 강원지역 2군사령부: 충청, 전라, 경상지역 3군사령부: 경기, 인천지역	학생중앙군사학교 창설
1992.09~2011.10	학생중앙군사학교(성남)	13개 지역으로 나누고 연락담당학군단 운영
2011.11~현재	육군학생군사학교(괴산)	10개 권역으로 나누고 권역통제학군단 운영

출처: ROTC 40년사, 50년사, 60년사 내용을 재정리

학생중앙군사학교 시기에 하계입영훈련은 학생중앙군사학교와 2군사령부 예하 향토사단-2군훈련단-교육사 병과학교-각군 사령부로 계속 변화되다가 1989년부터 1992년까지 학생중앙군사학교에서 단독으로 실시하였다(학생중앙군사학교, 2001). 그러나 시설의 한계로 인해 1993년부터 1996년까지 지방의 일부 학군단의 입영훈련

을 3사관학교에서 진행하였다가 1997년부터 다시 학생중앙군사학교에서 통합 실시하였다. 그러다가 다시 2008년부터 2011년까지 육군훈련소에서 나누어 입영훈련이 실시되었고(대한민국ROTC중앙회, 2011) 이러한 문제가 완전히 해결된 것은 괴산으로 이전하여 육군학생군사학교가 된 후 현재의 시설을 갖추게 된 시점에서 실현되었다. 즉 입영훈련을 학생중앙군사학교 단독으로 실시하려는 노력은 꾸준히 진행되어 왔으나 본질적인 시설의 부족으로 인해 결국 지원부대만 바뀌었지 타기관의 지원하 분산하여 훈련이 진행되는 경로로 다시 돌아오는 균형화 현상인 '부정적 환류'가 나타났음을 알 수 있다. 이러한 문제는 물리적으로 시설이 확충된 시점에서야 사라졌다.

육군학생군사학교의 수확체증적 특성은 그 설립 목적과 기능에 있다. 육군학생군사학교는 모태인 종합행정학교내 문무대는 훈련소에서 시작되었다. 학생중앙군사학교가 종합행정학교로부터 독립하고 이어서 ROTC 제도의 모집·교육·임관의 전반적인 업무를 전담하게 되었지만 기본적으로 훈련소의 기능만을 가지고 있어 학위를 부여할 수 있는 다른 장교양성기관인 육군사관학교와 3사관학교와는 차이가 있으며 이에 따라 조직구조에서 차이를 나타낸다. 육군학생군사학교가 된 시점에서는 그동안 3사관학교에서 담당하던 9개의 장교양성과정의 기초군사훈련을 담당하게 되면서 교육단과 교육대대가 편성되는 등 조직이 증편되었으나 이러한 훈련소적 성격은 더욱 강화되었다.

육군학생군사학교의 훈련소적 성격의 강화가 현재의 시점에서 문제가 되는 것은 육군학생군사학교가 육군사관학교와 3사관학교와 같은 장교양성기관이기 때문이다. 육군학생군사학교는 ROTC 학군후보생에게 있어 단순히 입영훈련만을 책임지는 기관이 아니라 모집·교내교육·훈육·병영훈련·병과분류·임관을 총괄하여 책임지는 양성기관이다. 따라서 단순히 훈련소적 기능만을 강조할 것이 아니라 학군사관후보생들의 교육훈련을 체계적으로 연구·계획·발전시킬 수 있는 역량을 갖추어야 한다.

과거에 학군단에 편성인원이 많았을 때는 교내교육과 훈육에 있어서 학군단에 의지할 수 있었겠지만 지금처럼 학군단 인원이 적게는 3명으로 편성된 시점에서는 육군학생군사학교가 주도적으로 운영할 역량을 갖추어야 한다. 물론, 육군학생군사학교는 ROTC 학군후보생 뿐 아니라 다른 9개 과정의 교육 또한 맡고 있으므로 ROTC만의 교육기관은 아니다. 그러나 다른 9개 과정은 기초군사훈련만을 담당하는 것과는 달리 ROTC 과정의 경우 2년의 양성교육을 맡고 있으므로 훈련소적 성격에서 벗어나 학교기관으로 갖추어야 할 추가적인 역량과 조직체계가 필요하다.

학군단 조직과 제도는 경로의존성의 수확체증 특성을 뚜렷하게 드러낸다. 학군단

은 ROTC 제도의 시작부터 창설되었으며 학군단을 통제하는 기관만이 변화되었을 뿐 지금까지 유지되고 있다. 다시 말해, 학군단 제도는 ROTC 제도의 상징이자 그 자체로도 볼 수 있다. 이러한 학군단은 최초 16개 대학에서 시작하여 109개 학군단까지 확대되었다.

〈표 4〉 학군단 증·창설(1961~2016)

년도	학군단 증·창설 대학
1961	서울대, 고려대, 성균관대, 전남대, 전북대, 연세대, 경희대, 경북대, 부산대, 중앙대, 동국대, 건국대, 한양대, 충남대, 동아대, 조선대
1964	외국어대, 인하대, 영남대, 경기대, 충북대 분단: 서울대 춘천농대, 영남대 계명
1965	단국대, 진주농대, 강원대, 제주대, 분단: 홍익대, 시립농대
1966	고려대 광운분단
1968	분단: 고려대 우석, 충남대 공주사대, 연세대 명지
1970	국민대, 명지대, 서강대, 우석대 분단: 중앙대 송전, 전북대 원광, 부산대 수산, 우석대 수도, 충북대 청주, 서울대 5개분단
1972	홍익대, 송실대 분단: 경북대 대구, 부산대 울산, 충남대 대전송전
1974	공주대
1976	공주사대, 청주대, 송전대, 원광대 송전대 대전분단, 우석대 분단 폐쇄
1977	계명대
1978	아주대, 울산대, 경남대, 광운공대, 시립대, 전주대, 대구대
1980	광운대, 대구대, 교원대 분단: 중앙대 분교, 성균관대 분교, 동국대 분교, 단국대 분교, 한양대 분교
1981	인천대, 관동대, 동의대, 부산산업대, 송전대 대전캠퍼스 분단: 경희대 수원, 홍익대 안양, 서강대 부천, 아주대 화성, 산업대 성남, 전남대 목포, 조선대 순천, 전북대 군산, 경북대 안동
1982	분단: 건국대 세종, 대구대 금오, 고려대 조치원, 건국대 충주
1983	순천대 분단: 경남대 마산, 관동대 강릉
1984	분단: 청주사대
1987	대전대
1988	인제대
1990	연세대 분교
1991	광주교대
1992	경원대, 서울교대, 인천교대, 수원대, 상지대, 강릉대, 순천향대, 목원대, 배재대, 군산대, 목포대, 동신대, 영남대, 안동대, 대구교대, 창원대, 진주교대, 부산외대, 부경대
1993	한림대, 부산교대, 서남대, 세명대

1995	건양대(충남대 분단)
2005	서울산업대, 상명대, 상명대 분단, 용인대, 강남대, 홍익대 분단
2006	서경대, 가톨릭대, 대진대, 백석대, 한밭대, 선문대, 대구가톨릭대, 동양대, 동명정보대
2007	평택대
2008	전남대여수
2010	숙명여대
2011	성신여대
2012	경남과기대, 경동대, 광주대, 남서울대, 우송대
2016	이화여대

출처: ROTC 40년사, 50년사, 60년사 내용을 재정리

2005년부터 창설된 학군단의 경우 예비역 일자리 창출과 예산절감을 위해 학군단장과 훈육관만 현역이 편성되고 군사학교관과 행정실장은 예비역을 대학에서 채용하는 방식으로 전환되었다(김명렬, 2022). 이후 2010년 숙명여대에 최초로 여자대학교 학군단이 창설되었으며, 병력 감축에 따라 학군단에 병사 편제가 사라지고, 2005년 이전에 창설된 학군단의 교관도 군무원으로 전환(대한민국ROTC중앙회, 2021)되고 있는 상황에서도 학군단 조직은 꾸준히 유지되고 있다. 학군단 조직은 그 구성원이 축소되고 현역에서 예비역과 군무원으로 전환되고 있음에도 꾸준히 재생산되고 있는 것이다.

학군단 중심의 조직구성은 학군단 편제인원의 감소로 교내교육에 지장을 초래할 뿐 아니라 교내교육 운영에 있어 '부정적 환류'의 경로의존성 특성도 나타내었다. 창설초기 학군단은 학군단장, 교관, 조교 등 9명에서 16명이 편성된 조직이었다(학생중앙군사학교, 2001). 그러나 꾸준히 감소하여 병사들은 완전히 편제에서 사라졌고 현재 학군단장과 교관 등 3명에서 5명이 편성된 조직으로 축소되었다.

〈표 5〉 학군단 유형별 조직편성

구분	대령급 학군단		중령급 학군단		
	권역통제	일반	I 형	II 형	III 형
분류기준	3·4학년 후보생 80명 이상		60명 이상	60명 이하	50명 이상
학군단수	10	38	9	27	25
인원	4명	3명	3명	3명	5명
직책	단장(대령1) 교관2(소령1, 대위/군무원1)		단장(중령1) 교관(대위/군무원1) 행정보급담당(군무원1)		단장(중령1) 교관(중위/군무원1) 예비역교관2 예비역행정관1
	행정보급담당 (군무원1)	-			

출처: 김명렬(2022) 재정리

2000년에 지역별 연락담당학군단 중심으로 지근거리 학군단별 교관을 통합편성하여 교관 1인에게 1~2과목을 분담하게 함으로써 교관의 부담을 덜어주고 과목의 전문성을 달성하고자 하는 방안이 시행되었다(학생중앙군사학교, 2001). 그러나 시행 후 오래 지속되지 못하고 폐지 되었다가 2010년에 일시적으로 부활하여 다시 시행되었으나 존속하지 못하였다. 근본적으로 학군단 편제인원의 감소는 예비역교관을 대학에서 채용하는 조건으로 2005년 이후로 창설 된 대학의 학군단을 제외하고는 교관이 현역이든 군무원이든 교육 이외의 업무부담으로 인해 교내교육에 차질을 빚을 수 있다.

학군단 편성인원이 감소하여 효과적인 교내교육의 진행이 제한되고, 특히 서울지역 대학들을 중심으로 ROTC 지원자가 감소하여 학군단별 학군사관후보생들의 편성인원의 편차가 심한 현재 상황에서 과연 학군단 중심의 교내교육과 훈육이 지속적으로 이루어져야 하는지 고려해 볼 필요가 있다. 기존의 학군단 중심의 틀에서 벗어나 육군학생군사학교와 학군단 사이에 참모부가 편성된 여단급의 중간제대를 두어 학군단에는 훈육인원만을 편성하고, 기타 교육·행정 등을 여단급 제대에서 관리 및 지원하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

마지막으로 후보생 교육체계는 수확체증의 경로의존성 특성을 나타내고 있다. 물론 1993년에 기초군사훈련이 제도화되고, 1999년에 동계입영훈련이 도입되었으며, 2020년에 장기복무를 희망하는 일부 인원을 선발하여 공수교육을 실시하는 등 ROTC 후보생의 교육체계 발전은 부분적으로 이루어졌다.

그러나 교육이 지향하는 기본적인 목표와 교육기간은 크게 변화되지 않고 재생산되고 있다. ROTC 후보생의 경우 매년 차이가 있으나 약 2500명에서 3000명 임관자 중에 약 20% 인원이 6년 4개월 이상을 복무하는 중기복무자이며 이중에 절반 정도가 장기복무자로 10년 이상 복무하게된다(최광표 외, 2012). 이는 ROTC 장교가 육군사관학교와 3사관학교 출신 장교와 동일한 규모 또는 그 이상의 중기복무 및 장기복무장교를 차지하고 있음을 나타낸다. 그럼에도 불구하고 교육과정이 2년 8개월을 복무하는 단기복무장교에 맞춘 단일과정만 존재하고 소대장 양성에만 초점이 맞춰져 있으며 양성기간도 2학년 겨울방학을 포함한 2년으로 한정되어 운영되고 있다.

이는 미국의 ROTC 제도가 4년제 과정과 2년제의 복수의 과정이 운영되고 있는 것과 대조적이며, 2010년부터 예비장교후보생제도가 시행되어 1학년 때부터 ROTC 후보생을 모집하고 있음에도 변하지 않고 있다. 다시 말해 ROTC제도의 목적과 환경이 최초의 단기복무장교 양성에서 확대되었음에도 불구하고 교육의 목적과 체계는 제도

초창기의 개념에서 벗어나지 못하고 있음을 나타낸다.

ROTC 제도는 단기복무장교 제도로 만들어졌으나 임관자 중에 약 20%가 중·장기복무를 하고 있다. 현재 ROTC 지원율이 지속적으로 감소하고 있는 추세에서도 중·장기복무를 희망하는 대학의 군사학과 학생들은 꾸준히 지원하고 있다. 다시말해, 단기복무를 희망하는 ROTC 학군사관후보생이 줄어드는 추세에서 ROTC 장교 중에 중·장기복무자의 비중은 기존의 20%에서 더욱 증가할 것이다. 중·장기복무를 희망하는 장교후보생들을 사관학교와는 달리 단기복무장교와 동일한 교육만으로 양성한다면 개인적으로 불이익이며, 군의 입장에서도 인력을 제대로 활용할 수 없을 것이다. 따라서, 단기복무장교를 위한 교육과, 중·장기복무자를 위한 교육의 이원화를 고려해 보아야 한다.

2) 경로의존성 요인 분석

ROTC 제도의 경로의존성 요인은 육군학생군사학교, 학군단, 교육체계 모두에 영향을 미치지만 특히 학군단 제도와 조직에 미치는 영향이 지대하다. 첫째, 고정비용이다. 대학에 학군단 창설시 초기 형성단계에서 대규모의 비용이 들어가게 되므로 육군과 대학은 그 비용을 회수하기 위해 제도를 유지하고 지속하려 한다. 유사한 개념의 매몰비용도 작용하는데 초급장교의 70% 이상을 ROTC 제도에 의지하고 있는 상태에서 다른 대안은 비용이 너무 높기 때문에 현재와 같은 형태로 유지하게 된다.

둘째, 학습효과가 ROTC 제도에 작용하였다. 육군은 60년 이상 ROTC 제도를 운영하며 익숙하게 되면서 제도의 효율성을 향상시켜 왔다. 특히 학군단 제도와 조직은 통제하는 상급기관이 여러 차례 바뀌었음에도 불구하고 육군과 대학 모두 익숙하게 되면서 지속되고 있다.

셋째, 연계효과가 학군단 제도에 작용하였다. 최초 16개 대학에 창설되었던 학군단은 제도의 경로를 따라 지속적으로 중·창설되어 여자대학교에 이르기까지 창설되면서 109개에 이르게 되었다. 이것은 ROTC 제도 경로에 더 많은 행위자 즉 대학들이 따름으로써 편익이 증가하게 되었음을 의미한다.

넷째, 학군단 제도의 중·창설과 경로의존성 특성에는 적응적 기대가 작용하였다. 유수의 대학들이 학군단을 창설하면서 더 많은 대학들이 ROTC 제도의 경로를 따를 것으로 기대함에 따라 대학들의 학군단 유치는 지속되었고, 2005년에는 학군단 미설

치 대학들이 이미 학군단이 설치된 대학에 뒤처지지 않기 위해 군사학교관과 행정실장을 대학에서 채용하면서까지 경로를 선택하며 학군단을 유지하였다.

다섯째, ROTC 제도의 효율성은 제도를 유지하도록 하였다. ROTC 제도는 투입되는 예산에 비해 성과가 높아 육군을 매우 만족시켰다. 제도 창설 초기 육군사관학교에서 장교를 양성하는데 개인당 1,220,079원이 소요되었는데 ROTC 장교의 양성비용은 불과 22,351원이었다. 즉, 육군사관학교에서 장교 한 명을 양성하는데 필요한 비용으로 ROTC 장교 56명을 배출시킬 수 있었다(윤시원, 2012).

이후 ROTC 사관후보생을 위한 단기복무장려금과 훈련비 지급 등으로 양성비용이 증가하였지만 2022년 기준으로 육군사관학교 생도의 양성비용은 약 2억 4,600만원인 것에 비해 ROTC 학군사관후보생의 양성비용은 약 2,300만원으로 육군사관학교에서 장교 한 명을 양성할 비용으로 ROTC 장교 11명을 교육할 수 있다(김민호, 2023). 이러한 ROTC 제도의 예산상의 효율성은 육군이 제도를 지속적으로 유지하게 하였다.

여섯째, ROTC 제도의 육군에 대한 기능성이다. ROTC 제도는 매년 임관하는 장교의 70% 이상을 양성하고 특히 육군 초급장교의 85% 이상을 차지한다. 6.25전쟁 후 분단되어 약 100만 명 규모의 북한육군과 대치하고 있는 대한민국 육군의 입장에서 대학교육을 이수한 다수의 초급장교를 ROTC 제도를 통해 충원할 수 있다. 임관한 ROTC 장교의 약 80% 정도가 28개월 복무 후 전역하여 사회로 진출함에 따라 장교단이 중·장기복무의 사관학교출신 장교로만 구성되었을 때 발생할 수 있는 강제도태 문제가 해소되었다.

ROTC 제도는 비단 단기복무장교의 확보 뿐 아니라 임관한 장교의 약 20%가 중·장기 복무를 하게 됨에 따라 육군의 중대장 및 영관장교 수요까지 확보할 수 있게 하였다. 이러한 ROTC의 제도의 단기복무장교 충원 및 중기복무장교 확보의 기능은 제도를 지속하게 되는 주요한 요인이 되었다.

마지막으로, 학군단제도 경로의존성에 권력이 작용하였다. 육군은 ROTC 제도를 통해 저렴한 비용으로 대학을 졸업한 우수한 초급장교를 확보할 수 있었다. 더불어 현역신분으로 대학에서 복무하는 것은 매력적이며, 2005년부터 창설된 학군단의 군사학교관과 행정실장은 대학에서 채용하므로 예산절감과 예비역취업의 효과를 얻을 수 있었다. 기존 학군단에도 군무원 신분의 예비역교관이 편성되면서 예비역 취업 등의 편익을 누릴 수 있으므로 학군단 제도는 지속적으로 유지되고 있다.

대한민국 육군 ROTC 제도는 지난 60여 년간 성공적으로 운영되어 대한민국 국방

과 장교단의 한 축을 이루어왔다. 그러나 위와 같은 제약요인에 의해 제도는 경로의존성을 나타내며 정체되어 현재 지원을 급락이라는 위기를 맞고 있다.

병의무복무기간이 30개월이었고 병사에 대한 처우가 열악했던 과거에 병 보다 짧은 군복무기간과 높은 급여는 우수한 대학생들이 ROTC 단기복무장교를 선호하게 되는 유인책이었다. 그러나 병의무복무기간이 18개월로 단축되고 병사의 처우가 개선됨에 따라 10개월이나 더 복무해야 하는 ROTC 단기복무장교의 선호도는 급격히 하락하게 되었다.

변화된 환경에 적응하기 위해서는 제도의 근본적인 목표·조직체계·교육체계 등 제도를 바라보는 전반적인 패러다임이 현시대의 국민들의 요구와 군의 현실에 균형을 맞출 수 있도록 근본적으로 변화되어야 할 것이다.

IV. 결론 및 제언

본 연구에서는 대한민국 육군 ROTC 제도의 육군학생군사학교, 학군단, 교육체계를 중심으로 창설 초기부터 현재에 이르기까지 성장과 변화의 과정을 고찰함으로써 육군 ROTC 제도가 경로의존성 특성을 갖는지, 어떠한 경로의존적 유형을 나타내는지 그리고 경로의존성이 나타나게 되는 요인에 대해 살펴보았다.

연구결과 육군학생군사학교는 제도의 형성단계와 발전과정에서 반응적 전개를 보이며, 하계입영훈련 운영에서 부정적 회귀를 보였고, 전체적으로는 기초군사훈련을 위한 훈련소적 성격이 강화되어 수확체증적 특성이 나타나는 등 경로의존성의 여러 유형적 특징을 고르게 나타내고 있다.

학군단의 경우 최초 16개 대학에 창설되어 역사적 시간이 진행됨에 따라 꾸준히 증·창설되고 지속되는 수확체증을 나타내었다. 교육체계는 기초군사훈련과 동계입영훈련 등이 도입되는 발전이 있었지만 교육의 목표가 기초전투기술과 분·소대전투에 국한된 소대장 요원 양성에 머무르고 있으며, 양성기간 또한 단기복무자와 중기복무자 구분없이 2년의 단일과정만 운영되는 수확체증적 특성을 나타내고 있다.

전체적으로 대한민국 육군 ROTC 제도에는 경로의존성으로 고착화가 이루어지고 동일한 제도가 반복해서 재생산되는 수확체증 유형을 나타내고 있으며 고정 및 매물 비용, 학습효과, 연계효과, 적응적 기대, 효율성, 기능성, 권력 등이 경로의존성의 요인

으로 판단된다.

대한민국 육군 ROTC 제도는 60년 넘게 성공적으로 운영되어 대한민국 국방의 큰 축을 담당해 왔다. 그러나 병의무복무기간이 18개월로 단축되고, 병사급여가 200만원까지 인상됨에 따라 2023년 7월 기준 108개 학군단 중 절반인 54개 학군단에서 미달이 발생하는 지경에 놓여 있다(곽승규 2024).

이와 같은 위기를 타계할 목적으로 국방부를 비롯한 여러 기관 및 연구자들이 단기복무장교의 복무기간 단축, 단기복무장려금 증액, 후보생 품위유지비 증액, 해외연수기회 확대 등 해결책을 제시하고 있으나 보다 근본적인 ROTC 제도의 목표와 조직 그리고 교육체계의 변화에 대한 접근과 연구는 미비한 실정이다.

본 연구의 결과를 바탕으로 창설 초기의 환경에 맞추어진 경로에서 벗어나지 못하고 있는 대한민국 육군 ROTC 제도의 경로 재형성에 대한 새로운 패러다임을 다음과 같이 제시한다.

첫째, 학군단 중심의 교내교육과 편성에 대해 재검토를 해보아야 한다. 창설초기 학군단은 학군단장, 교관, 조교 등 9명에서 16명이 편성된 조직이었다(학생중앙군사학교, 2001). 그러나 꾸준히 감소하여 병사들은 완전히 편제에서 사라졌고 현재 학군단장과 교관 등 3명에서 5명이 편성된 조직으로 축소되었다. 조직은 축소되었으나 선발, 교내교육, 훈육, 보급지원 등이 모두 학군단 단위로 이루어지므로 축소된 인원이 기존의 임무를 모두 소화해야 하기 때문에 교내교육이 부실해 질 수 밖에 없다.

따라서 지역별 학군여단과 같은 중간조직을 편성하여 참모부와 교수부를 두어 학군단에 행정, 보급, 교육을 지원하고 학군단에는 훈육 임무만을 담당하게 하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 현재 학군단별로 이루어지는 각종 행정업무를 여단에서 일괄적으로 수행하고 여단 내 교관들이 전문화된 교육을 진행한다든 보다 탄력적이며 효율적으로 인력을 운영할 수 있고, 교내교육을 좀 더 내실화 할 수 있을 것이다.

둘째, 단기복무장교와 중장기복무장교를 위한 교육체계 이원화이다. 창설초기에는 학군단 숫자도 적었고 장기복무자원도 적었지만 시간의 지남에 따라 ROTC 제도는 육군사관학교와 3사관학교와 동등한 또는 그 이상의 중·장기복무자원을 양성하고 있다. 중·장기복무를 희망하는 후보생들이 단기복무장교의 교육만을 받고 임관하게 되므로 출발시점부터 사관학교 출신 장교에 비해 교육적으로 불리한 상태에 놓이게 된다. 따라서 육군학생군사학교는 단기복무장교를 위한 교육에만 머물것이 아니라 중·장기복무 학군사관과 학사사관을 위한 별도의 교육체계를 구축하는 것이 필요하다.

예시로 ROTC 학군사관후보생의 경우 1학년 때 예비선발하고 있으므로 중기복무자원과 희망자에 한해 2학년부터 교육 및 관리하는 3년제 교육방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.

셋째, 육군학생군사학교는 기초군사훈련을 위한 훈련소의 개념에서 벗어나 양성 기관으로서의 역량을 갖추어야 한다. 작금의 ROTC 미달의 위기는 단순히 ROTC 제도만의 문제가 아니라 대한민국의 장교단 전체와 국방의 위기이다. 국민과 젊은이들의 군과 군인에 대한 인식이 긍정적으로 변하지 않으면 위기는 더욱 악화 될 것이다.

ROTC 제도는 단순히 단기복무용 초급장교를 양성하는 것이 아니라 군에 우호적인 대학생들이 장교가 되어 단기복무 후 사회로 진출하게 되는 군과 사회의 매개체이다. 따라서 군이 안보·리더십·인성교육 등을 테마로 대학 및 지역사회와 활발히 교류한다면 군에 대한 친밀감과 긍정적 인식을 유도할 수 있을 것이며, 이에 적합한 제도와 조직은 폐쇄적인 사관학교나 향토사단이 아닌 이미 대학 안에 존재하고 있는 ROTC 일 것이다.

이를 위해서는 육군학생군사학교가 입영훈련을 위한 역량 뿐 아니라 육군사관학교와 3사관학교와 마찬가지로 양성기관으로서의 역량을 갖추어야 한다. 인원이 대폭 축소된 학군단이 제 기능을 발휘하기 어렵게 된 현시점에서 육군학생군사학교는 교육·훈육·리더십 등을 체계적으로 교육할 수 있도록 연구·계획·실행·감독·평가할 수 있는 역량을 갖추어야 한다.

육군사관학교는 화랑대연구소를 3사관학교는 충성대연구소를 두고 전문연구인력을 갖추어 제도발전을 위해 다양한 연구를 진행하고 있다. 이에 비해 육군학생군사학교는 훈련소 역할만이 부각되어 자체 연구소 및 연구인력을 갖추지 못하고 있어 제도발전을 위한 자체 연구가 제한된다. 이를 보완하기 위해 문무대 발전센터가 편제에 반영되어 2023년 11월 2일 최초로 학술·정책세미나를 개최하였으나(육군학생군사학교, 2023) 예산지원과 인력은 매우 부족한 실정이다. 문무대 발전센터를 보완하고 대학의 군사학과 연구소들과 협업하여 대한민국의 안보와 제도발전을 위한 역량을 갖추어야 할 것이다. 무엇보다 육군학생군사학교는 스스로 단기복무 소대장 자원의 기초군사훈련을 담당하는 훈련소가 아니라 국가의 기간인 장교를 양성하는 기관임을 명심해야 한다.

본 연구는 경로의존성 이론을 통해 대한민국 ROTC 제도의 운영실태를 분석하고 환경변화에 따른 제도의 새로운 방향을 제시하였다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 대

한민국의 국방과 ROTC 제도의 발전을 위해 사관후보생들의 처우가 개선되어야 하는 것은 당연하다. 더불어 변화된 환경에 적응하기 위한 ROTC 제도 그 자체에 대한 근본적인 변화와 대책을 이제는 논의할 때이다.

참고문헌

- 곽승규.(2024). '절반 미달' 위기의 ROTC···"필기시험 폐지" 특단 대책?. 『MBC뉴스』. 2024.02.03. 검색일 2024.03.10.
- 김동민·이웅.(2022). 대한민국 병역제도의 경로의존성에 대한 고찰: 인구요인의 부정적 환류를 중심으로. 『한국군사학논집』. 78(1): 135-162.
- 김명렬.(2022). 「역량기반 전략적 인적자원관리 측면의 초급장교 획득방안 연구: 육군 학군사관 후보생(ROTC)을 중심으로」. 건양대학교 박사학위논문.
- 김명렬·김충관.(2022). 전략적 인적자원관리 측면의 육군 ROTC 제도 개선방안 연구: 조직편성 및 운영체계를 중심으로. 『융합보안논문지』. 22(1): 141-148.
- 김민호.(2023). 우수한 학군사관후보생 모집 방안에 관한 연구. 『한국과 국제사회』. 7(1): 127-149.
- 김상용.(2017). 「보건복지조직 변동의 경로의존성」. 전북대학교 박사학위논문.
- 김세용·최병욱.(2023). 국방환경 변화에 대응하는 육군 ROTC 제도 개선 방향 탐색 연구: 관련 법령을 중심으로. 『한국군사학논집』. 79(1): 175-202.
- 김원대·김민국·김규현.(2013). 육군 학생군사교육단 운영체계 개선방안 연구. 한국국방연구원.
- 김종서.(2023). ROTC 선발제도 및 양성교육 발전 방안. 『한국해양안보논총』. 6(1): 165-191.
- 김진수.(2013). 경로의존성 관점에서 본 세종시정책의 변동과정에 관한 연구. 서울시립대학교 박사학위논문.
- 김홍환.(2018). 읍면동 정책에 대한 경로의존성 분석. 『한국사회와 행정연구』. 29(2): 203-230.
- 대한민국ROTC중앙회.(2011). 「대한민국 ROTC 50년사」. 서울: 대한민국ROTC 중앙회.
- _____. (2021). 「대한민국 ROTC 60년사」. 서울: ㈜비비컴.
- 박광무.(2009). 한국 문화정책의 변동에 관한 연구: 정책기조와 핵심정책을 중심으로. 성균관대학교 박사학위논문.
- 유홍림·유은철.(2011). 국민체육진흥기금 용자사업에 대한 경로의존성 분석: Mahoney의 자기 강화모형을 토대로. 『정부학연구』. 17(3): 237-278.
- 육군학생군사학교.(2023). 문무대연구소 창립 학술·정책세미나집. 국방출판지원단.
- 윤시원.(2012). 한국의 육군 학군단(ROTC)제도 도입: 도입과정의 한국적 변용을 중심으로. 『역사와 현실』. 86: 325-359.

- 이일수.(2018). 「신제도주의 관점에서 본 카투사제도의 변화 및 지속성에 관한 연구」. 광운대학교 박사학위논문.
- 정광균.(2021). 「DMZ 일원지역에 대한 관광정책의 변동과 관광자원개발 분석: 경로의존성을 중심으로」. 한양대학교 박사학위논문.
- 정기주.(2020). 저출산·고령화사회가 육군 장교 획득에 미치는 영향: 학군사관을 중심으로. 「인문사회21」. 11(5): 2151-2163.
- 정호태.(2021). 한국 국방정책 경로의존성에 관한 연구: 국방목표를 중심으로. 「한국행정사학지」. 52: 199-223.
- 진보라.(2016). 문화관광해설사 제도변화의 경로의존성 분석. 한양대학교 박사학위논문.
- 최경운.(2024). 초급장교 확보난에...尹대통령, ROTC 임관식 찾아 “지원 아끼지 않겠다”. 「조선일보」 2024.03.07. 검색일 2024.03.10.
- 최광표·김인국·김원대·이동윤.(2012). 학군장교(ROTC) 종합발전 계획서 작성 연구: 우수자원 확보·육성·관리를 중심으로. 한국국방연구원.
- 최홍섭.(2003). 「한국과 미국의 육군 HRM(인적자원관리) 제도에 관한 연구: 신제도주의적 관점에서 ROTC제도 비교를 중심으로」. 고려대학교 석사학위논문.
- 하동엽.(2021). 특수학교(급) 전공과 정책의 경로의존성 분석. 「교육정치학연구」. 28(3):101-124.
- 하연섭.(2002). 신제도주의의 최근경향: 이론적 자기혁신과 수렴. 「한국정치학회보」. 36(4):339-359.
- 하혜수·양덕순.(2007). 공무원 정원관리제도의 경로의존성 연구: 지방자치단체의 총액인건비를 중심으로. 「행정논총」. 45(2): 127-153.
- 학생중앙군사학교.(2001). 「ROTC 40년사」. 서울: 군인공제회 제1문화사업소.
- 홍명숙·이용·정원열.(2022). 한국군 여군 인력 운영에 관한 연구: 경로의존성 이론을 중심으로. 「군사연구」. 154: 223-256.
- 황현호·유재수.(2023). 학군장교(ROTC) 지원을 하락 원인과 장교획득 방안. 「한국콘텐츠학회논문지」. 23(8): 517-528.
- Arthur. W. B.(1994). Increasing Return and Path Dependence in the Economy. The University of Michigan Press.
- Hall, P. A. & Taylor. R. C. R.(1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. Political studies. 44(5). 936-957.
- Johnston, S. M.(2010). Factors Influencing Intent to Persist in Higher Education of Participants in U.S. Army Reserve Officer Training Corps(ROTC) Programs. Dissertation of the Degree Doctor of Philosophy in Graduate School of the Ohio State University.
- Ikenberry, G.(1988). Conclusion: an Institutional Approach to American Foreign Economic Policy. International Organization, 42(1): 219-243.

- Levi, M.(1997). A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis, in Mark Irving Lichbach and Alan S. Zuckerman(eds). Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure, 19-41. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lowndes, V.(1996). Varieties of New Institutionalism: A Critical Appraisal. Public Administration, 74(2): 181-197.
- Lyons, G. M & Masland, J. W.(1959). The Origins of ROTC. Military Affairs, 23: 1-28.
- Mahoney, M.(2000). Path Dependence in Historical Sociology. Theory and Society, 29(4): 507-548.
- Martin, R. & Sunley, P.(2006). Path Dependence and Regional Economic Evolution. Journal of Economic Geography, 6(4): 395-437.
- Pierson, P.(2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. American Political Science Review, 94(2): 251-267.
- Sydow, J et al.(2009). Organizational Path Dependence: Opening the Black Box. Academy of Management Review, 34(4): 689-709.

Abstract and Key Words

A Study on Path Dependence of the ROTC system of Republic of Korea Army

Kim, Tuck Key
Cheongju University

The ROTC system of Republic of Korea Army has contributed to train and discipline officers in the Army since 1961. However, as the school-age population has decreased due to the recent decline in the birth rate, the mandatory military service period has been shortened to 18 months, and soldier pay has increased, the application rate for ROTC officers, who are required to serve relatively 28 months, has plummeted and a large-scale shortage has occurred. This study applied the path dependence theory to analyze the system, organization, education, and operation system of the ROTC system of Republic of Korea Army from the beginning of its creation to the present, and examined whether the system was path dependent and the types and factors of path dependence. As a result of the analysis, the ROTC system of Republic of Korea Army overall showed an increasing return type of path dependence, and the factors of path dependence were determined to be fixed and sunk costs, learning effect, coordination effect, adaptive expectations, utilitarian explanation, functional explanation and power explanation. As implications for the research results, strengthening the capabilities of the Army Cadet Military School, change from the organizational structure centered on the university district, and diversification of the training period and process were presented in order to redefine the path of the ROTC system.

[Key Words: path dependence, ROTC, army cadet military school, cadet]