

관료집단에 대한 통제력이 정책결정과정에 미치는 영향 :

김대중 정부와 노무현 정부의 대북정책 비교

임기홍*

요 약

본 논문은 김대중 정부와 노무현 정부의 대북정책결정과정을 비교 분석함으로써, 최고지도자를 포함한 집권세력의 관료에 대한 통제력이 그 성과에 핵심적인 결정요인임을 밝히는데 그 목적이 있다. 특히 대북정책을 분석하는 기존의 논의가 대통령의 리더십 스타일에 초점을 맞추거나 대통령과 관료집단 간 상호작용을 기술하는 데에만 그쳤다면, 본 연구는 관료집단에 대한 통제력을 구성하는 요소들, 그 중에서도 ‘매개인사’의 활용에 주목함으로써 보다 분석적인 사례연구를 수행하고자 한다. 이 글에서 제시하는 ‘매개인사’는 기존 조직에 상당한 지분을 가지고 있어 느슨하게나마 “해당 부처에 대한 통제력을 유지하면서도 대통령의 정책 의지 실현에 기여할 수 있는 인사”를 뜻하며, ‘내부승진’이 아닌 ‘외부인선’을 통해 주로 임명된다. 관료에 대한 통제와 개혁 의지의 실현이란 목표 간 상충관계(Trade-off)를 극복하기 위한 대안으로서 ‘매개인사’를 제시한 것이다. 그런데 이들의 개인적 역량이 출중하더라도 집권세력의 정치적 능력이 뒷받침되지 못한다면 ‘매개인사’로서의 역할 수행에는 한계가 있을 수밖에 없으며, 따라서 대통령의 철학과 신념, 집권세력의 응집력, 제도적 기반, 넓은 인재pool 등의 ‘매개인사 활용능력’이 반드시 전제되어야 한다. 본 논문은 대북정책결정과정에서 관료집단에 대한 통제력을 확보하는 것이 정책의 성패를 결정하는 핵심 요인임을 밝히고, 그러한 통제력을

311

관료집단에 대한 통제력이 정책결정과정에 미치는 영향
김대중 정부와 노무현 정부의 대북정책 비교

* 서울대학교 정치외교학부 박사과정

구성하는 요소들을 개념화했다는 점에서 그 학문적 의의를 가진다. 특히 정치권력과 관료권력 간 갈등, 부처별 정책선회의 차이로 인한 갈등 등이 단지 대외정책결정과정에서만 발생할 수 있는 문제는 아니란 점에서 그 정치학적 의미는 향후 더욱 개발될 수 있을 것으로 보인다. 아울러, 향후 개혁적 기조를 지닌 정치세력이 집권할 시, 정치적 능력의 신장을 통해 관료집단에 대한 통제력을 제고하는 한편, 대통령의 정책기조를 관료들에게 설득하는 동시에 개혁을 수행토록 할 수 있을 만큼의 전문성, 경력 그리고 신망을 두루 갖춘 중량감 있는 매개인사를 다수 확보해야 한다는 실천적 함의 또한 제시될 수 있을 것이다.

주제어: 매개인사, 관료집단에 대한 통제력

I. 서론

1. 문제제기 : 노무현 정부는 왜 대북정책에서 일관성을 유지하지 못했는가?

본 논문은 김대중 정부와 노무현 정부의 대북정책결정과정을 비교 분석함으로써 최고지도자를 포함한 집권세력의 관료집단에 대한 통제력이 그 성과에 핵심적인 결정요인임을 주장하고자 한다. 본 글에서 두 정부를 사례로 든 이유는, 두 정부가 유사한 정책지향과 지지기반을 공유한다는 평가를 받았음에도 결과적으로 상이한 대북정책을 폈기 때문에 비교분석에서 유효하다고 판단했기 때문이다.

우선 김대중 대통령은 DJP연합 및 분점정부로 인한 정치적 한계 속에서도 자신의 전향적 대북정책을 임기 동안 일관되게 펼쳤다. 취임 초 천명한 ‘정경분리’ 원칙을 임기 말까지 고수했고, 임동원과 천용택 등의 보수성향 인사를 사전에 영입하여 관료집단에 영향을 미칠 수 있는 통로를 확보했다. 특히 W.부시행정부의 등장으로 북미관계가 악화되는 속에서도 금강산 관광을 지속하고 남북장관급회담을 성사시키는 등 햇볕정책을 지속했다. 반

면, 노무현 대통령은 햇볕정책을 계승·발전시킨 평화변영정책을 추진했으나 이를 일관되게 집행하지 못했다.¹⁾ 전임 정부에 비해 남북교류의 폭과 규모가 증대했던 것은 분명하지만 정치·군사 분야에서 유의미한 진전을 이뤄내지 못했고, ‘남북관계와 북핵문제의 병행’이라는 원칙을 유지하지 못했다. 특히 북미관계개선조치를 골자로 하는 ‘9.19 공동성명’ 및 ‘2.13 합의’ 등이 발표되었으나 이를 남북관계 개선의 계기로 활용하지 못했다. 본 글에서는 이러한 차이가 주요하게는 외교안보부처에 대한 통제력을 확보하지 못한 데서 발생했다고 주장한다.

대북정책결정과정에 영향을 미치는 변수 중 국내정치적 요인, 특히 집권세력과 관료들의 관계에 주목하는 본 논문은, 앨리슨(Allison and Zelikow 2005)의 ‘관료정치 모델’의 개념에 의존하는 한편 ‘주인-대리인 모델’을 활용하고자 한다. 특히 외교안보부처 관료들과의 정보 및 선호의 격차를 극복하기 위한 대통령의 자원으로써 ‘매개인사 활용’ 요인에 주목함으로써 본 논문의 질문에 답하고자 한다.

다음 절에서는 정부의 대북정책에 영향을 미치는 요인에 대한 기존 논의를 검토한 후, 관료집단에 대한 통제력을 결정하는 요인, 즉 집권세력의 ‘매개인사 활용’에 착안하여 본 논문의 분석틀을 제시하고자 한다. 2장에서는 한국 외교안보부처들의 정책선호 형성에 대한 역사적인 분석을 통해 전향적인 대북정책에 있어 외교안보부처들의 저항이 상수에 가까울 수밖에 없음을 살피고자 한다. 3장에서는 김대중 정부의 대북정책을, 4장에서는 노무현 정부의 대북정책을 각각 분석함으로써, 대통령의 철학과 신념·집권세력의 인재 풀(pool·제도적 장치 등에 기반한 매개인사의 활용이 관료집단에 대한 통제력을 좌우하는 요소가 될 것이라는 본 논문의 가설을 검증하고자 한다. 결론인 5장에서는 본 논문이 갖는 정치적 함의를 서술할 것이다.

1) 집행과정 또한 크게 다르지 않았다는 반론도 없지 않다. 그러나 필자의 관찰 결과, 두 정부는 유사한 정책지향에도 불구하고 그 성과와 일관성 측면에서 주목할 만한 차이가 있었다.

2. 기존 논의 검토

한국 정부의 대북정책에 영향을 미친 요인 중 가장 많이 논의되는 것은 미국행정부의 대북정책기조이다. 이러한 시각은 클린턴행정부의 ‘확장과 관여정책’ 및 부시행정부의 ‘대북봉쇄정책’이 해당 시기 한국 대북정책에 각각 기회와 제약이 되었으며, 남북관계가 이에 따라 규정되는 측면이 크다고 주장한다. 다시 말해, W. 부시행정부 등장 이후 미국의 “대북, 대한반도 정책의 변화는 부시행정부 등장 이전 김대중 정부가 누려왔던 자율성의 폭을 크게 제한”하였다는 것이다(전재성 2003, 44). 그러나 이러한 시각은 대북정책에 있어 한국 정부의 독자성을 간과할 수 있고, 특정 시기 미국과 한국의 엇박자를 설명해 낼 수 없다. 가령, 대북봉쇄정책을 택한 1기 부시행정부(2001~2004)의 등장 후에도 김대중 정부는 ‘햇볕정책’ 기조를 지속했던 반면, 6자회담 및 북미직접대화를 통해 북한과의 대화에 적극적이었던 부시행정부 2기(2005~2008)에 의외로 노무현 정부는 남북관계 개선에 적극적이지 않았다. 전자는 미국의 대북정책 기조가 강경할 때에도 전향적인 대북정책을 지속했던 점에서 한국정부의 자율성을 확인할 수 있는 사례이다. 반면 후자의 경우, 미국의 대북정책이 전향적으로 바뀐 후에도 한국정부가 적극적인 움직임을 취하지 않으면 남북관계가 자동적으로 개선되는 것을 기대하기 어렵다는 것을 확인할 수 있는 사례이다. 실제 일국의 외교정책이 많은 부분 ‘국내정치의 산물’일 수 있다는 점에서(Hudson 2009) 미국의 대북정책 기조와 일치하지 않는 한국의 대북정책이 어떻게 결정되고 집행되었는지에 대한 국내정치적인 분석과 연구가 요구된다고 하겠다.

국내정치적 요인을 강조하는 논의는 다음과 같이 두 가지로 나눌 수 있다. ‘민주화’가 대북정책결정과정에 영향을 미쳤다는 논의와, ‘관료정치’가 정책결정과정에 주요한 변수로 기능했다는 논의이다. 먼저 민주화가 대북정책결정과정에 영향을 미쳤다고 주장하는 논의의 핵심은 “한국의 민주화가 한국외교의 내용과 결정방식, 과제를 근본적으로 변화시켰다”는 것이다.

민주화 이후 제왕적 대통령이 쇠퇴했고, 야당과 관료집단이 행사하는 ‘수평적 견제’보다 시민사회와 NGO 등이 행사하는 ‘수직적 견제’가 더 큰 영향력을 발휘한다는 것이다(장훈 2007). 그러나 국가기구의 권위적 결정이 줄어드는 대신 실제로 여론이나 언론의 영향력이 증가했는가에 대해 회의적인 시각이 존재하며(이정진 2003), 기대치의 수준과 달리 시민사회의 대안적 목소리가 정책결정과정에 반영되는 비율은 그리 높지 않았던 것으로 평가된다(김성주 2008). 오히려 정책결정시스템 내에서 관료가 차지하는 비중이 여전히 높고 그러한 경향이 ‘재생산’되고 있다는 지적이 보다 설득력을 얻고 있다(윤상우 2007). 따라서 본 글에서는 민주화 변수보다는 관료들이 어떤 역할을 하고 있는지에 대해 좀 더 주목하고자 한다.

정책결정과정에 있어 관료들의 역할에 주목하는 두 번째 시각은 권위주의 시기와 달리, 1990년대 들어 관료들의 정치적 행동으로 인해 “대통령이 희망하는 (외교)정책선택의 내용이 정책화에 실패”하기 시작한 것에 주목한다(배종윤 2002, 98). 이러한 관료정치 현상은 2006년 10월 북한의 1차 핵실험 이후의 대북정책결정과정에서도 발견할 수 있다(안문석 2008). 그러나 이들의 연구는 현상을 ‘기술’하는 데 그친 측면이 있고, 대통령이 어떠한 기제를 통해 관료집단에 대한 통제력을 확보할 수 있는가 또는 상실할 수 있는가에 대한 원인분석을 결여하고 있다. 이런 점에서 ‘관료정치현상이 나타나 는 와중에도 여전히 대통령이 가장 중요한 역할’을 하고 있고, 관료들 역시 대통령에 의해 통제되고 있다는 시각에 주목할 필요가 있다(함성득 외 2005). 특히 정상호(2008)는 한 발 더 나아가, 대통령의 ‘정치적 기획가’로서의 능력과 이념, 그리고 ‘정치적 네트워크’를 통해 관료집단에 대한 통제력을 제고시킬 수 있다고 주장한 바 있다. 이들 연구는 대통령이 관료집단에 대한 통제력을 확보하기 위해 선택할 수 있는 자원·전략들을 검토했다는 측면에서 의의가 있다. 그럼에도 이들 연구 역시 특정 부처의 저항이 왜 반복될 수밖에 없는지에 대한 역사적 분석을 결여하고 있고, 관료집단에 대한 통제력을 대통령의 능력에만 한정시킴으로써 집권세력 전반의 정치적 능력과

결부시키지 못한 측면이 있다. 따라서 본 글에서는 대통령을 포함한 집권세력이 관료집단을 통제하기 위해 어떠한 자원 및 전략을 선택할 수 있을지에 대한 설명을 제시하고자 한다.

3. 이론적 자원 및 분석틀

(1) 이론적 자원: 관료정치 모델과 주인-대리인 모델

외교정책결정과정들을 하나의 ‘게임’으로 본 앨리슨에 따르면, 게임에서의 말은 그 말을 조종하는 게임 참가자의 의도대로만 움직이는 것이 아니며, 또한 말은 ‘조직의 일상절차’와 같은 어떠한 매뉴얼에 따라서 ‘반자동적’으로 움직이는 것도 아니다. 말은 “게임에 참여한 여러 사람이 서로 다툰 결과”에 의해 움직인다. 즉, 그는 정부를 단일한 행위자로 보는 시각과 각 부처별 절차에 의해서 ‘반자동적’으로 정책이 결정된다는 시각을 비판하고 있으며, 대통령과 장·차관 등 고위관료들이 하나의 행위자로서 정책결정 과정에 참가하고 있음을 강조했다. 때문에 그는 대통령의 권력은 “설득하는 권력(power to persuade)”으로 볼 수 있으며, 정부의 결과와 행동은 ‘결과(outcome)’가 아니라 ‘정치적 결과물(political resultant)’에 가깝다고 주장한다. 그가 ‘결과’가 아니라 ‘결과물’이라고 말한 이유는 그것이 “문제에 대한 해결책으로서 선택된 것이 아니라 다양한 이해관계와 권한을 가진 여러 관리들이 서로 타협하고, 갈등하고 때로는 혼란을 일으킨 결과”로서 나타났기 때문이다(Allison and Zelikow 2005, 318-363). 따라서 대통령은 자신의 정책선호를 정책화하기 위해 자율성을 확보하려는 관료들(Eisenstadt 1956, 35)을 설득하고 제어할 수 있어야 하며, 나아가 ‘특정 정파의 이해관계를 우선적으로 고려’하는 관료들(강원택 2001)이 준동하는 것을 통제할 수 있어야 한다. 즉, 대북정책에 있어서도 관료에 대한 통제력이 정책성패를 좌우하는 결정적인 요소라고 볼 수 있는 것이다.

관료제에 대한 위로부터의 통제의 필요성과 그 어려움은 주인-대리인

이론의 시각에서도 설명이 가능하다. 대통령을 포함한 집권세력과 관료집단 간의 관계에 이 이론을 적용할 수 있는 것은, 정치권력과 관료권력 간에도 주인-대리인 이론에서 주인이 대리인을 고용할 수밖에 없는 이유, 즉 주인과 대리인 간에 목표와 선호가 상이하고 정보격차가 현격하다는 문제가 상존하기 때문이다(박천오 외 2007, 228). 실제 선거에 의해 선출된 집권세력은 전문성과 고급정보를 보유한 관료집단에 정책집행의 상당 부분을 의존할 수밖에 없다. 따라서 관료권력에 의한 ‘역선택’이나 ‘도덕적 해이’ 등의 문제가 발생했을 때, 대통령이 행정부처나 관료집단(대리인)에게 부여한 권한을 박탈하는 것은 현실적으로 대안이 되기 어려우며, 자칫 관료집단의 집단적인 저항을 초래할 수도 있다. 그러한즉, 집권세력으로서의 관료들을 민주적으로 통제하는 와중에 그들로 하여금 자신의 정책의지를 적절히 실현하도록 중용할 자원과 전략이 필요한 것이다.

본 논문에서는 이러한 집권세력의 전략의 일환으로서 주인과 대리인 사이를 매개하는 ‘매개인사’ 개념을 제시한다. 물론 대통령을 포함한 집권세력 전반의 ‘매개인사 활용능력’이 그 활용의 주된 전제가 될 것이다. 결과적으로 집권세력, 특히 대통령은, 이 매개인사를 충분히 확보하고 활용함으로써 관료집단에 대한 통제력을 제고할 수 있을 것으로 기대된다.

(2) 분석틀

전술했듯, 집권세력이 선거를 통해 정당성을 확보한 후 그 정책의지를 실현하기 위해서는 실제 정책을 집행하고 있는 관료집단에 의존할 수밖에 없다. 그런데 이 과정에서 풍부한 정보와 전문지식, 대민 네트워크를 보유하고 있는 관료집단이 주도권을 가지게 될 개연성이 매우 높다. 역대 거의 모든 정부가 취임 초 개혁일성을 외치다가도 관료들의 비협조와 저항을 극복하지 못해 개혁정책을 포기하는 경우가 잦았던 것은 능력과 정보에서 앞선 관료들에게 주도권을 빼앗겼기 때문이다. 물론 긴급한 안보 이슈가 발생한 시기에 대통령이 직접 나서서 외교안보라인을 진두지휘할 수는 있다. 그러

나 이는 일시적일 수밖에 없고 바람직하지도 않다. 또한 전문성의 부족, 공정성 시비 등으로 인해 집권세력의 일부만이 국회의원 혹은 고위관료가 될 수 있기 때문에 대통령과 집권세력의 능력으로만 관료들을 통제하는 것은 그 실현 가능성이 낮다고 할 수 있다. 따라서 집권세력으로서의 대통령의 개혁의지를 관료들에게 설득할 수 있고, 개혁을 수행할 수 있을 정도의 전문성과 신망을 두루 갖춘 중량감 있는 인사를 다수 확보할 필요성이 제기 되는 바, 이 글에서는 이러한 인사를 ‘매개인사’로 정의하고자 한다. 다시 말해, 이 글에서 제시하는 ‘매개인사’는 기존 조직에 상당한 지분을 가지고 있어 느슨하게나마 “해당 부처에 대한 통제력을 유지하면서도 대통령의 정책 의지 실현에 기여할 수 있는 인사”를 뜻하며, ‘내부승진’보다는 ‘외부인선’을 통해 주로 임명된다.

대통령으로서의 자주 ‘내부승진’ 인사들을 활용함으로써 부처에 대한 통제력을 제고하고자 할 수 있다. 그러나 ‘내부승진’을 통해 장관에 발탁된 인사의 경우 대통령에 대한 충성심에도 불구하고, 부처의 이해에 반하면서도 지 대통령의 개혁 의지를 지지하지는 않을 가능성이 높다. 부처 내에서 장관 후보자로 승진해 왔을 정도면 그 능력만큼이나 부처의 이해에 부합하는 성향을 지니고 있을 소지가 크기 때문에, 대통령에 대한 충성심이 높다 해도 해당 부처에 반하는 정책이나 해당 부처 자체의 개혁에는 소극적일 가능성이 높기 때문이다. 오히려 대통령으로서, 이러한 ‘내부승진’의 단점을 보완하고자 ‘외부인선’을 활용할 수 있다. ‘외부인선’은 보통 대통령의 개혁 의지 차원에서 취해지는 경우가 많고, 그 방식 자체가 관료들에게는 하나의 압박이 될 수 있다. 따라서 참신하면서도 상징성 높은 인사가 주로 기용되며, 이에 따라 요직에 임명된 인사 역시 개혁에 적극적으로 나설 가능성이 높다. 그러나 개혁의 선명성만을 부각시키고자 중량감이 과도하게 떨어지는 인사를 기용하는 것은 대통령으로 하여금 관료통제를 어렵도록 해 역설적으로 자신의 정책 의지를 실현하는 데 큰 도움이 되지 않을 것이다. 요컨대, ‘내부승진’이나 ‘외부인선’이나에 따라 관료에 대한 통제와 개

혁 의지의 실현이란 목표 간 상쇄관계(Trade-off)가 생길 수 있는 것이다.

따라서 집권세력이 정책적 성공을 거두기 위해서는 각 방식의 장점을 두루 살릴 방안을 고민할 필요가 있다. 우선 대통령은 해당 부처 업무와 관련해 상당한 수준의 전문성을 보유한 외부인사 영입 전략을 선택할 수 있다. 이들은 부처에 대한 리더십을 발휘할 수 있거나 기존 조직에 상당한 지분을 갖고 있을 뿐 아니라, 각료나 각료급 요직에 임명되더라도 내부 반발이 덜할 중량감 있는 인사여야 한다. 이러한 조건들을 충족시키는 인사를 ‘매개인사’로 볼 수 있을 것이며, 이 매개인사를 통해 관료에 대한 통제력을 제고할 수 있을 것이다. 이들은 대통령의 개혁적 정책 의지에 대한 깊은 이해를 바탕으로 발탁되었을 것이 분명하며, ‘내부승진’을 통해 갖 장관직에 오른 인사들 보다는 부처의 이해에 훨씬 덜 민감할 것이기 때문에, 보다 절충적일지언정 현실적이고 실천적인 정책합의점들을 도출시킬 수 있는 것이다.

그런데 이들의 개인적 역량이 출중하더라도 집권세력의 정치적 능력이 뒷받침되지 못한다면 ‘매개인사’로서의 역할 수행에는 한계가 있을 수밖에 없으며, 따라서 아래와 같은 집권세력의 ‘매개인사 활용능력’이 반드시 전제되어야 한다.

첫째, 대통령의 철학과 신념이 확고해야 한다(백학순 2012, 102-103). 무엇보다 외교안보는 여전히 대통령이 주도하는 아젠다이고, 특히 대북정책의 경우 대통령의 정책선호가 가장 강하게 반영되는 분야이기 때문이다. 또한 개혁정책을 추진하는 과정에서 발생하는 관료집단의 잦은 반발과 태업 속에서 정책일관성을 유지하기 위해서도 대통령의 굳은 철학과 신념이 필수적이다. 특히 장·차관을 포함한 고위관료의 경우, 자신의 전문성을 바탕으로 자의적인 정책 판단을 내릴 개연성이 존재하기 때문에 일종의 정책가이드로서 기능할 대통령의 신념이 확고해야 한다. 또한 대통령의 철학과 신념은 그 자체로 외부인사 영입 시 중요한 기준으로 작용할 것이다.

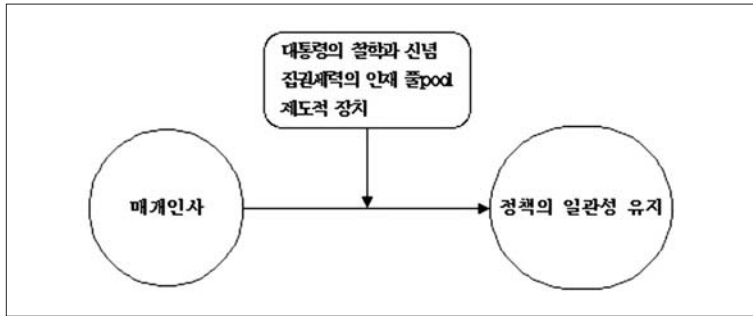
더욱이 확고한 대통령의 신념은 집권세력의 응집력 유지에도 적잖이 기여할 수 있다. 집권세력의 응집력이 중요한 이유는, 대통령의 개혁 정책에

집권세력이 내부이탈 없이 지지를 보낼 경우 개혁 정책의 실현 가능성이 높아질 수 있기 때문이다. 또한 외부인사의 경우, 대통령의 인사권에 직·간접적으로 영향을 미칠 수 있는 집권세력을 의식하지 않을 수 없다는 점에서, 집권세력의 응집력이 유지되는 만큼 외부에서 영입한 인사들에 대한 정치적 영향력도 지속될 수 있을 것이다.

둘째, 대통령의 철학과 신념이 확고하다 하더라도 관료집단을 통제하기 위해서는 정책조정기구의 설치나 법령의 정비 같은 제도적 기반을 확보할 필요가 있다. 이는, 무엇보다, “대통령의 조정 능력은 상당 부분 정책조정장치의 효율성에 의해 좌우되기 때문”이다(모종린 2002, 395-398). 또한 새로운 제도적 장치는 정책조정에서의 효율성을 제고하는 효과만큼이나, 정책결정 과정에서 집권세력이 주도권을 발휘할 수 있는 물적 기반이 될 수 있다는 점에서 중요하다. 사실 관료집단의 공식적·비공식적 규범과 문화는 관료들의 행동에 큰 영향을 미치며, 기존의 ‘표준행동절차(SOPs, standard operating procedures)’는 집권세력의 개혁정책 실현에 장애요인으로 작용할 수 있다. 따라서 집권세력은 관료들의 조직적인 반발을 초래하지 않는 선에서 새로운 의사결정체계를 만들고, 대통령의 정책의지를 관료들에게 설득하고 전달할 장(場) 혹은 통로로 활용할 필요가 있는 것이다. 이러한 전략은, 엘리슨의 설명을 빌린다면, 장기판의 새로운 규칙을 제정하는 것으로 볼 수 있으며, 경기장의 규칙을 제정하고 잘 이해하는 자가 게임의 주도권을 쥌 가능성이 높다는 점에서 중대한 함의를 지닌다.

셋째, 집권세력의 폭 넓은 인재 풀(pool)은 정책의 일관성을 위한 관료기구 통제에 매우 주요한 요소가 된다. 대통령은 인사정책을 통해 관료집단의 성격을 규정하고 특정한 정책사안에 대한 정부 입장을 결정하는 데 있어서 주도적 역할을 수행할 수 있는데(민병익 2006), 이를 가능케 하기 위한 물적 기반이 바로 인재 풀인 것이다. 만약 집권세력이 유능할 뿐 아니라 대통령에 대한 충성심까지 지닌 중견관료를 다수 포섭하고 있고 그러한 인사를 자유로이 요직에 발탁할 수 있다면, 집권세력의 해당 관료기구에 대한 통제

〈그림 1〉 이론적 틀



도 상당히 용이해질 것이다. 이런 점에서, 여타의 자원들에 비해, 인재 풀 pool은 ‘매개인사’의 활용과 더욱 직결되는 요소이다.

II. 외교안보부처의 정책선택 및 갈등

이번 장에서는 외교안보부처의 정책선택에 영향을 미치는 요소를 제시하고, 과거 전향적 대북정책으로 인해 발생했던 정부 내 갈등 사례를 살펴볼 것이다.

1. 외교안보부처의 정책선택 결정요인: 설립목적 · 안보환경 · 기득권

부처의 정책선택은 주로 세 가지 원인으로부터 영향을 받아 형성된다. 첫째, ‘설립목적’이다. 애초에 부처를 설치하는 목적이 해당 부처로 하여금 고유한 정책을 입안하고 집행하게끔 하는 데 있는 탓에, 그 ‘설립목적’은 부처의 정책선택 형성에 관건적이다. 이를테면, 통일 및 대북정책의 주무부처인 통일부의 경우 남북통일을 향한 근원적 지향점을 내포하고 있는 바, 본질적으로 남북대결 상태를 지속하는 것보다는 교류와 협력이 확대되는 것을 더

선호할 수밖에 없다. 반면, “북한과 체제위협세력으로부터 자유민주체제를 수호하는 것”을 주된 임무로 삼는 국가정보원의 경우 그 대북관이 유화적이기 어렵다(국정원 홈페이지). 비록 북한과의 대결상태 지속을 선호한다고 까지 할 수는 없겠으나, 첩보와 감시라는 통상적 임무로 말미암아 교류나 협력에 소극적일 소지가 크기 때문이다. 국방부의 경우 역시, 남북 분단상태의 반영구화 속에서 북한을 ‘주적’으로 규정하는 한, 본질적으로 적대적일 수밖에 없는 대북관을 스스로 전환할 이념적 유인을 가지지 않을 것이다. 마지막으로 외교부의 경우, 국제관계를 원만히 유지하는 것을 그 주된 목적으로 삼기 때문에, 남북관계 또한 국제정치의 종속변수로서 사고하고 판단할 가능성이 높다.

둘째, ‘안보환경’ 역시 각 부처의 정책선호에 적지 않은 영향을 미칠 수 있다. 안보위협이 높아질수록, 외교안보부처의 ‘주적’에 대한 정책선호 또한 급격히 강경해질 수밖에 없다. 그런데 한국의 경우, 전지구적 냉전 완화의 구조적 조건 속에서도, 여전히 남북분단 상태라는 특수한 조건을 수반해 왔다. 즉, 객관적 시각에서, 안보위협을 상수로 지니고 있는 것이다. 따라서 통일부를 제외한 한국의 여타 외교안보부처들은 탈냉전 시기에 들어서도 여전히 대북 강경정책을 선호하는 경향을 보여 왔다. 국정원의 경우, 김대중·노무현 정부 시기를 제외하고는 남북관계가 급진전되는 것에 여러 차례 정치적·기술적 제동을 걸었으며, 국방부와 외교부 역시 북미관계 혹은 남북관계가 개선되는 국면에서 이에 적극적으로 동참하기보다는 소극적 견지에서 진전의 속도를 조절하려는 움직임을 보이곤 하였다. 특히 외교부의 경우, 이른바 ‘6자회담’에서도 북미직접대화를 경계하는 듯한 전략적 행태를 자주 보여 왔다.

셋째, 예산과 규모, 관할권 등을 포함하는 부처의 ‘기득권’ 역시 부처 정책선호에 큰 영향을 미치는 요인이다(유홍립 외 2006, 400-401). 관료집단은 그 자체의 이익을 위해 “자신들의 의견을 관철시키기 위한 협상전략까지 염두에 두고 행동”하며(Allison and Zelikow 2005, 337-338), “정부 전체 혹은

〈표 1〉 외교안보부처 예산 규모

(단위: 백만원)

	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
통일부	267	362	1,463	998	492	1,362	5,630	5,432	3,654	2,663	5,943	7,522	6,098
외교부	3,500	3,998	4,675	5,247	5,534	5,617	5,617	6,454	6,990	7,755	9,011	8,800	7,755
국방부	-	-	-	13,800	-	14,500	15,400	16,400	17,500	18,900	21,100	22,500	24,500

주: *p<.05, **p<.01, ***p<.001

공익이라는 차원에서 바람직한 일일지라도 자신들의 시각과 이익에 반할 시 저항”할 수도 있다.(박천오 2005, 34) 특히 한국 외교안보부처의 경우 전술한 안보환경, 즉 분단 상황으로 인해 전향적인 대북정책에 저항할 개연성이 근본적으로 높다. 이에 더해, 냉전 시기 동안 조직적 규모와 정치적 영향력을 크게 확대해 왔던 탓에, 탈냉전 시기 급진전되는 남북관계 개선으로 인한 조직의 축소 및 영향력 약화를 경계할 수밖에 없다. 반면 통일부의 경우, 남북관계 개선이 설립목적에 부합하는 측면도 있지만, 2000년을 기점으로 예산이 급증했음을 보여주는 〈표 1〉에서 알 수 있듯 대북포용정책이 부처의 위상강화에 직결되는 사안이기 때문에 평화적 대북정책을 적극적으로 수행하려 할 것이다.

2. 대북정책 전환에 대한 외교안보부처의 저항

대북정책을 둘러싼 외교안보부처의 저항은 노태우 정부의 전향적 대북정책(북방정책)이 시행되면서 본격화되었다. 남북교류와 대화를 통해 남북관계를 개선하고 통일의 기반을 준비하려는 북방정책이 외교안보부처의 기존 정책선호와는 배치되는 측면이 있었기 때문이다.

먼저 국방부의 경우 북방정책을 ‘군을 자극하는 행위’로 규정하고 ‘대공체제를 더욱 강화할 것’을 대통령에게 요구했고(박철언 2005, 53), 1989년 육사 졸업식장에서는 하나회 출신의 민병돈 교장이 대통령에 대한 경례조차

생략한 채 북방정책을 “해괴한 일”로 비판했다(이정철 2012, 245). 북방정책으로 인해 적과 아(我)의 구분이 흐려진다는 것이 그 이유였다. 김영삼 정부 시기에도 국방부는 북한에 대한 군사적 조치를 암시하는 의견을 밝히거나 실제 대규모 군사훈련을 실시하여 남북관계를 악화시키는 데 큰 영향을 미쳤다. 가령, 국방부는 통일원의 반대에도 불구하고 1993년 틴스퍼리트 훈련 재개를 추진했는데(이상옥 2002, 560-561) 이로 인해 한반도 ‘전쟁위기설’이 촉발되기도 하였다(연합뉴스 94/03/29). 국방부는 때로 선제적 반발 행위를 통해 남북관계 개선을 위한 정책들에 저항하기도 했다. 이를 테면, 김대중 정부가 추진한 남북 육로교통 공사 등이 국방부의 방해로 시작되지도 못했던 게 대표적인 사례이다(김종대 2010, 58).

1989년 공안합수부 설치를 통한 공안정국 조성으로 1988년 7.7선언의 의미를 희석시켰던 안기부의 경우(이정철 2012, 246), 1992년에도 전혀 없는 ‘훈령조작’사건을 통해 남북관계 개선에 제동을 걸었다. 1992년 8월 평양에서 열린 제8차 남북고위급회담에 임했던 당시 대표단의 전략은 우리 측 세 가지 요구 중 두 가지만 충족되어도 북측이 요구하는 이인모 송환을 받아들인다는 것이었는데, 협상 첫날 북한이 두 가지 조건을 받아들임으로 해서 협상 타결이 임박하였다. 그러나 회담 둘째 날 “이인모 건에 관하여 3개 조건이 동시에 충족되지 않을 경우 협의하지 말 것”을 지시한 훈령이 하달되면서 협상은 결렬되었다. 협상단에 안기부장특보로 참가한 이동복 정치분과 위원장이 안기부 통신망을 이용하여 ‘가짜 훈령’을 조작하고 ‘진짜 훈령’을 묵살했던 것이다(임동원 2008, 279-296). 더욱이 안기부는 같은 해 10월 ‘남한조선노동당’ 결성 사건을 발표하여 대통령선거를 앞둔 정국을 긴장시켰고 국민의 반공심리를 자극하여 선거결과에 영향을 미치고자 하였다(이종석 2012a, 54). 그 결과 바로 전 해 이뤄졌던 남북기본합의서의 채택에도 불구하고 남북관계는 다시금 급속히 악화되었다.

외교부의 경우, 대북정책에 대한 주무부처는 아니지만 주변국, 특히 미국과의 정책조율을 전담하는 방식으로 대북정책결정과정에서 부처의 목소리를

투입해왔다. 구체적으로, 외교부의 정책선호는 ‘북핵문제와 남북문제의 연계’²⁾였고, 이는 엄밀히 말해 ‘북핵과 남북기본합의서의 병행 추진’을 천명한 노태우 대통령의 정책의지와는 배치되는 것이었다(노태우 2011, 320-326). 때로 외교부는 미국과의 협의 하에 주변국들에게 “핵 문제 해결 시까지 북한과의 외교 관계 수립 등 관계개선을 하지 않도록 협조해 줄 것을 요청하는 외교활동을 전개”하기도 했다(이상옥 2002, 516-517).

요컨대, 전향적 대북정책을 추진함에 있어 냉전 시기 동안 규모와 위상을 확장하고 공고화시켜 온 외교안보부처들의 저항은 변수가 아니라 상수에 가깝다고 볼 수 있는 것이다.

III. 김대중 정부의 대북정책

3장에서는 김대중 정부가 대북포용정책을 지속할 수 있었던 요인을 분석한다. 김대중 정부는 어떠한 전략을 통해 연합정부와 분점정부라는 한계, 부시행정부의 ‘봉쇄’ 전략 등의 장애요인들을 극복하고 대북정책의 일관성을 유지할 수 있었는가?

2) 백학순(2012, 104)에 따르면 “‘북핵문제와 남북관계’의 문제는 역사적으로 ‘대북 화해협력정책과 병행정책’ vs. ‘대북 대결봉괴정책과 연계정책’의 문제”였다. 필자는 북핵문제와 남북관계를 연계하는 것보다는 병행하는 것이 원칙적으로 그리고 현실적으로 바람직하다는 입장이다. 북핵문제의 경우 냉전시기 대결구조의 산물로서 그 근본적 해결책이 동북아시아 내 군사적 대결관계 해소에 있다는 점에서, 남북관계와는 본질적으로 다른 성격의 문제이다. 북핵문제 해결을 위해 ‘북미관계 정상화’, ‘북일관계 정상화’를 해결책으로 합의한 2005년 6자회담의 ‘9.19공동성명’의 내용이 이를 증명해준다. 또한 현실적으로도 그 해결에 장기간의 시간을 요하는 북핵문제에 남북관계를 연계시켰을 시, 여러 변수의 개입으로 인해 남북 간에 관계 개선이 쉽지 않을 수 있다. 오히려 김대중 정부 시기처럼 남북관계 개선을 통해 북미관계 개선을 촉진할 수 있는 가능성이 있으며, 그런 점에서 병행정책을 통해 긴장완화를 도모하는 것이 국익에 부합한다고 생각한다.

1. 집권세력의 매개인사 활용능력

첫째, 김대중(2010) 대통령은 대통령이 되기 이전부터 ‘햇볕정책’으로 불리는 자신의 정책적 비전을 제시해왔고, 이는 국민들에게 ‘준비된 대통령’이라는 인식을 심어주었다. 정치에 있어 이슈를 주도하는 것의 중요성을 감안했을 때, 김대중 대통령이 취임 후 기존의 통일방안을 받아들이거나 수정하는 것이 아니라 잘 준비된 자신의 ‘햇볕정책’을 먼저 제시했던 것은, 그 자체로 대북정책에 대한 주도권을 확보하는 데 크게 기여했다. 자신의 확고한 철학과 신념을 바탕으로, 김대중 대통령은 남북 간 군사적 충돌이 발생하거나 북미관계가 악화될 때도 아래와 같이 햇볕정책을 유지하겠다는 의지를 지속적으로 밝혔다.

“북한의 강화도 간첩선 사건에도 불구하고 정경 분리 원칙에 따라 대북정책을 펼치겠다.”(1998년 강화도 간첩선 출몰 후 가진 CNN과의 인터뷰)

“햇볕 정책 추진 과정에서 부정적인 면과 긍정적인 면을 찾아볼 수 있습니다. 부정적인 면은 북한의 핵무기 개발 의혹, 미사일 실험, 서해 사태 같은 것이고 긍정적인 면은 지난해부터 장성급 회담이 열리고 금강산 관광 등이 이뤄지고 있는 것입니다. 이 같은 변화의 움직임을 긍정적으로 평가해야 합니다.”(1999년 서해교전 다음 날 열린 긴급 여야 총재 회담)

둘째, 김대중 정부의 대북정책이 일관성을 유지할 수 있었던 또 다른 주요 요인으로 대통령을 중심으로 집권세력이 응집했던 것을 들 수 있다. 김대중 대통령의 당내 기반이 튼튼하고 여당의 지도부가 정부의 정책기조를 일관되게 지지한 것이 대북정책에서의 성과를 만들어내는데 기여했던 것이다. 김대중 정부 시기 집권세력의 핵심은 ‘동교동계’였는데, ‘구주류와 신주류의 갈등’을 포함해 동교동계가 갈등을 겪지 않았던 것은 아니지만 이

러한 갈등이 집권세력의 분열로 악화되지는 않았다. 완전한 분화로 이어졌던 ‘상도동계’의 분열과는 달랐던 것이다. 특히 대북정책에 있어서는 김근태를 포함한 재야 출신의 인사들을 중심으로 집권세력 전체가 정부의 정책기조를 적극 옹호하였다. 또한 이러한 응집력을 바탕으로 동교동계는 영입한 인사들에 대한 정치적 지원을 제공함과 동시에 필요한 경우 이들 외부인사를 적절히 통제할 수 있었다. 가령, 독자적인 정치세력화를 꾀했던 천용택 국정원장과 정부의 개혁정책을 비판했던 김중권 청와대 비서실장은 동교동계의 건의를 받아들인 대통령의 결정으로 각각 해임되고 교체되었다(임동원 2008, 8-19).

셋째, 김대중 정부의 대북정책은 국가안전보장회의(이하 NSC)를 통해 집행되었다. 이는 대북정책이 체계화된 제도를 통해 집행되었음을 의미하는데, 실제 전임 정부들의 대북정책이 제도화된 조정과정을 결여하고 있었음을 고려했을 때 이는 커다란 변화였다. 김영삼 대통령의 경우, 외교안보부처장관들과의 일대일 면담에서의 즉흥적인 정책지시로 혼란을 초래했고(함성득 외 2005, 49), 대북정책에서도 일관성을 유지하지 못했다. 김대중 정부 들어 NSC가 공식화·제도화 된 것은 이러한 전임정부의 단점을 극복하기 위함이었다. 또한 정치적 소수파였던 집권세력으로서의 전문성을 보유하고 강경한 대북정책기조를 선호하는 외교안보부처와의 일대일 면담이 부담스러울 수밖에 없었기 때문에 전향적 대북정책을 집행할 새로운 공식결정체계가 필수적이었다. 실제, NSC 설치 이후 외교안보정책, 특히 대북정책에 있어 모든 주요한 결정은 NSC를 거쳐 발표되고 공식화되었으며, 대북정책의 수립과 집행이 NSC로 일원화 되면서 부처별로 자의적인 발언이 크게 줄어들었고, 정부의 통일된 입장과 정책 가이드라인도 점차 공고해졌다. 예를 들어, 1999년 6월 북한경비정의 NLL 월선에 대해 야당이 강경한 대응을 주문했을 때, 당시 조성태 국방장관은 ‘차분한 대응’을 주문한 NSC의 지침을 전폭적으로 수용하고 이를 인천 2함대사령부에 하달함으로써 월선이 전면전으로 치닫는 것을 막을 수 있었다(연합뉴스 99/06/16).

2. 인적자원과 ‘매개인사’

집권세력의 정치적 능력이 출중하더라도 개혁을 추진하는 과정에서 관료집단에 대한 통제력을 행사하고 이들이 실제로 정책을 실현하게끔 만드는 것은 여전히 난제이다. 그러나 풍부한 인적자원을 바탕으로 한 ‘매개인사 활용전략’을 적절히 펼친다면, 부처에 대해 일정 정도의 통제력을 확보하면서도 개혁적 정책들을 성공시켜 나갈 수 있을 것이다.

(1) 인재 풀pool 및 인적자원의 활용

김대중 대통령의 핵심 지지세력은 ‘동교동계’였다. 그러나 이들만으로 김대중 정부의 모든 정책이 입안되고 수행될 수는 없었다. 따라서 김대중 정부 집권세력의 인적 구성 가운데 오히려 과거 권위주의 정부시기에 활약했던 정치인·관료들 그리고 전문가 그룹에 보다 주목할 필요가 있다. 1988년 총선을 앞두고 ‘평민연’ 출신의 재야인사들을 대거 영입했던 김대중은 1990년대 들어 이종찬, 임동원, 천용택 등의 군부·관료출신 인사들을 일부 영입하였다. 또 1996년 총선을 앞두고는 김근태를 비롯한 재야 운동권과 정동영, 천정배, 추미애, 김한길 등 전문가 그룹을 영입했다(오마이뉴스 12/01/31). 이들 중 보수성향의 정치인과 관료들은 김대중 대통령이 대선에 당선되는 과정에서 큰 기여를 했고, 특히 김대중 정부 초기 외교안보부처의 장관들은 모두 전두환·노태우·김영삼 정부 시기 요직을 거쳤으면서도 대통령의 전향적인 대북정책에 대해 강력하게 반대할 가능성이 적은 인물들이었다. 이들은 호남(이종찬 안기부장, 천용택 국방부장관) 혹은 이북(강인덕 통일부장관, 임동원 청와대수석) 등으로 출신지역이 동일하거나 같은 육사(이종찬/천용택/임동원)출신이었으며, 지난 시기 통일부나 외교부 등 같은 부처에서 근무한 경험을 공유하고 있었다(신동아 00/08/01). 이들은 집권세력의 외연 확장에 기여했을 뿐 아니라, 오랜 관료 생활에서 축적한 전문성을 바탕으로 부처의 반발을 무마하고 김대중 정부의 대북포용정책을 뒷받침했다.

(2) 천용택과 임동원을 통해 본 ‘매개인사’의 활용

김대중 정부 시기 외교안보분야의 매개인사로는 천용택과 임동원이 대표적이다. 먼저, 천용택은 합참 전략기획국 차장과 육군본부 체계 분석과장을 역임하며 군내 기획·전략통으로 인정받은 인물로 국방 분야에 대한 확고한 전문성을 갖추고 있었다. 그럼에도 김대중 대통령 시기 국방부장관 및 국정원장으로서 집권세력의 정책의지를 충실히 집행하고 하였다. 이를 테면, 김대중 정부 초대 국방장관이었던 시절, 북한이 민감하게 받아들이고 있다는 이유를 들어 미국이 요구하는 전역미사일방위체제(TMD) 체계 수립에 “한국은 참여할 의사가 없다”고 밝힌 바 있다(연합뉴스 99/04/08). 즉 불필요하게 북한을 자극하는 것을 피했고 햇볕정책의 기조를 유지하는데 공헌했던 것이다. 또한 그는 국정원장에 부임한 후에도 정부의 대북정책 기조에 적극 협력했다. 1999년 북한의 대포동 2호 미사일 시험발사 준비가 포착되었을 때, 야당이 이를 ‘햇볕정책’의 타트로 돌리며 정부에 강경한 대응을 주문했지만 천용택은 정부의 대응 방안에서 군사적 대응 가능성을 배제했을 뿐 아니라, 한나라당이 제기한 ‘금강산 관광비용의 미그기 도입 전용’ 의혹에 대해서도 “전혀 근거가 없다”고 확인해 주며 정치적 논란을 종식시켰다(연합뉴스 99/08/11). 그러나 국정원장 취임 후 독자적인 정치세력화 움직임이 동교동계에 의해 포착되었고, 결정적으로 김대중 대통령의 대선자금에 대한 설화를 계기로 경질되었다. 천용택의 사례는 전문성을 갖추는 것 이상으로 대통령에 대한 충성심을 유지하는 것이 매개인사의 중요한 조건임을 확인시켜 준다.

임동원 역시 전술한 매개인사의 조건에 부합하는 인사라 할 수 있다. 임동원은 역대 선거에서 김대중 대통령에 대해 뿌리 깊은 적대감을 보여 왔던 이북 출신인데다 김대중에 대한 공개적 ‘비토 세력’이었던 군(육사 13기) 출신이었다. 전두환 정권 시절 나이지리아·호주 대사였던 그는 이후 외교안보연구위원장을 거쳤고, 남북 고위급회담 대표·통일부 차관을 역임하면서

1991년 남북기본합의서의 산파역할을 했다. 김대중이 임동원에 대해 ‘외교·안보·통일 분야에 두루 정통한 전문가’라고 표현한 것은 그의 이러한 경력이 있었기 때문이었다. 임동원의 이러한 경력은 그가 국정원장으로 부임했을 때에도 조직 장악에 긍정적인 요소로 작용했다(신동아 00/08/01). 또한 임동원은 김대중에 대한 충성도가 높은 인사였다. 1996년 총선에서 김대중 총재가 제안했던 전국구의원직을 거절한 그는 집권 후에도 권력에 대한 욕심을 내지 않았는데 이러한 임동원의 태도는 김대중의 호감을 사기에 충분했다. 임동원에 대한 신뢰를 바탕으로 김대중 대통령은 임기 내내 그에게 NSC의 운영을 전담시켰다(임동원 2008, 354). 대통령의 전폭적인 신임을 등에 업은 임동원은 대북정책과 관련하여 본래 외교부의 업무영역인 미국과의 정책협의에까지 관여하는 등 외교안보부처를 조율하는 역할을 담당했다. 매개인사의 능력과 충성심이 최고지도자의 신뢰를 이끌어냈고, 최고지도자의 신뢰가 매개인사의 운신의 폭을 넓혀주었던 것이다.

3. 2000년 남북정상회담과 후속조치 시행과정

3절에서는 김대중 정부의 ‘햇볕정책’의 전개과정을 다음과 같이 세 시기로 구분하고자 한다. 먼저, 매개인사 발탁과 제도적 장치의 설치를 통해 외교안보부처에 대한 장악력을 높여갔던 첫 번째 시기(취임 초~1999년 말), 취임 초 성과를 바탕으로 남북정상회담을 성사시킨 두 번째 시기(2000년), W.부시행정부의 등장으로 결정적 위기를 맞은 세 번째 시기(2001년~2002년) 등으로 나눌 수 있을 것이다.

(1) 남북 간 신뢰조성 시기

김대중 정부는 전임 정부의 대북강경정책으로 인해 악화될 대로 악화된 남북관계를 물려받았다(김연철 2010, 112~113). 또 보수적 색채가 강한 김종필계와 연합정부를 구성함으로써 인해 본인의 개혁적 색채를 드러내기 어려

왔고, 북한 역시 ‘햇볕정책’을 흡수통일정책으로 간주하여 연일 비난성명을 발표했다. 따라서 첫 번째 시기의 과제는 전향적 대북정책기조를 확고히 한 후 대북정책결정과정을 체계적으로 구성하고, 동시에 무너진 남북 간 신뢰를 복원하는 일이었다.

우선 김대중 대통령은 취임 연설에서 ‘남북정상회담’을 제안했을 뿐 아니라 여러 차례 정상회담을 제안했으며, 서해교전 등의 군사적 충돌이 있을 때에도 햇볕정책 기조를 지속하겠다는 뜻을 밝혔다. 임동원(2008, 333)은 대통령의 이러한 정책의지가 제2차 NSC 상임위원회에서 ‘국민의 정부의 대북정책 기조’로 공식화되는 과정을 주도했고, 대북정책결정체계를 대통령과 NSC상임위원장 중심으로 일원화시킴으로써 대북정책 추진의 안정성을 확보할 제도적 기반을 구축했다. 또한 그는 각 부처 차관보급의 실무조정회의를 소집 및 운영하여 각 부처와의 의사소통채널을 확보했으며, 특히 전향적 대북정책에 소극적이었던 국방부와의 정책조정, 가령 ‘정전위원회 재개’ 문제에서 적지 않은 성과를 올리기도 하였다. 정전위원회는 1991년부터 무려 7년 간 파행을 겪어오고 있었음에도, 국방부의 소극적 자세로 인해 그 재개가능성이 매우 낮은 상황이었다. 그러나 임동원은 국방부에 명분보다 실리를 택할 것을 강하게 권고하여 국방부의 양보를 받아냈고, 그 결과 군사정전업무가 7년 만에 정상을 회복하게 되었으며 판문점 역시 4년 만에 다시 개방되었다. 1998년 6월 중순에 있었던 정주영 현대 명예회장의 500마리 소떼 방북은 이러한 합의가 없었다면 불가능했을 것이다. NSC가 현대의 금강산 관광개발사업을 남북경협사업으로 승인했던 결정 또한 임동원(2008, 366-369)이 관련부처에 협조를 권장하고 부처들 간 이해를 조정하는데 앞장섰기 때문에 가능한 일이었다.

(2) 2000년 남북정상회담 성사

햇볕정책을 안정적으로 추진할 정치적·제도적 기반을 확보한 김대중 정부는 금강산 관광 사업을 포함해 남북교류 사업을 확대함으로써 남북 간

신뢰를 쌓는 데 성과를 낼 수 있었다. 또한 1999년 북한의 ‘미사일 발사 유예’ 선언 및 ‘북미관계개선조치’를 골자로 하는 ‘제네바 합의’가 발표되면서 우호적인 대외환경까지 조성되었다. 이러한 내외적 환경변화에 힘입어 김대중 대통령은 2000년 초 ‘베를린 연설’을 통해 다시 한 번 남북정상회담을 제안할 수 있었고, 북한 역시 이를 긍정적으로 받아들였다.

김대중 대통령은 임동원을 국가정보원장으로 임명하여 정상회담 준비를 전담케 했는데, 국정원장이라는 직책의 무게와 국정원의 기존 행태 등을 고려했을 때, 안보 분야의 전문성과 대통령에 대한 충성심을 두루 지닌 임동원이야말로 적임이었다. 또한 지난 2년 동안의 그의 청와대 외교안보수석으로서의 직무경험은 청와대와의 원활한 업무협조에 대한 국정원 측의 기대감을 높일 수 있었다. 특히 임동원의 경우 외교안보수석 시절부터 국정원의 김보현 국장 및 서영교 단장과 함께 호흡을 맞췄던 전력이 있었기 때문에, 어렵지 않게 조직을 장악할 수 있었고 불협화음이 발생하는 것도 최소화시킬 수 있었다(신동아 00/08/01). 정상회담 준비를 총괄하던 임동원은 결국 특사로서의 임무까지 부여받았는데, 그의 역할은 단순히 대통령의 메시지를 전달하고 상대방의 의사를 타진하던 기존의 특사들과는 상이한 것이었다. 그는 ‘정상회담을 위한 예비회담’을 진행하는 역할을 수행했던 것은 물론, 김정일 위원장과의 사전 협의를 진행하고 본 정상회담에서까지 배석하였다(김대중 2010, 250). 이는 정상회담 이후 남북관계를 유지하는데 긍정적인 요소로 작용했다. 정상회담을 총괄하던 인사가 회담 이후에도 연속하여 정부의 대표로 나서 구체적인 합의사항을 논의하고 그 실천을 주도함으로써, 정책일관성을 유지하고 나아가 대화 상대방에게 신뢰감을 주었기 때문이다.

(3) 정상회담 합의사항 이행과 W.부시행정부의 등장

W.부시행정부의 등장과 함께 임기 후반을 맞은 김대중 정부의 최대 과제는 정상회담의 합의사항을 이행하는 것이었다. 먼저 김대중(2010) 대통령은

2002년 한미정상회담에서 북한과의 대화에 회의적이었던 부시 대통령을 아래와 같이 설득해 부시 대통령으로부터 ‘햇볕정책을 지지’한다는 발언을 이끌어냈다.

“북한의 안전을 보장하고 북한의 살길을 열어 주면 북한은 핵과 대량 살상무기를 틀림없이 포기할 것입니다. 북한에게 기회를 주십시오. 그래도 안 되면 그 때 제재해도 늦지 않을 것입니다.”

무엇보다, 임기 말에도 청와대와 국방부 간의 정책조정은 매우 원활했다. 국방부와의 정책조정이 중요했던 이유는 긴장완화와 군사적 보장이 남북 교류협력의 전제조건일 수밖에 없었을 뿐더러, 경의선 철도·도로 연결을 위해서도 비무장지대의 개방과 이용을 위한 양측 군대의 협력이 필수적이었기 때문이다. 실제 국방부는 정상회담 직후 북한이 휴전선에서의 대남비방방송을 중지하자 대북비방방송을 즉각 중지했고(연합뉴스 00/06/16), ‘주적’개념의 사용 여부에 있어서도 유연성을 발휘하고자 시도했다. 즉, 청와대와 통일부가 국방백서에 기입하는 ‘주적’ 개념을 삭제해 줄 것을 국방부에 요구하자, 국방부가 국방백서 발간을 ‘무기한 연기’하는 것으로 답했던 것이다(배종윤 2003, 156).

임동원(2008, 539-542)의 경우, 2001년 초 통일부 장관에 다시 임명되었는데, 당시 W.부시행정부의 등장으로 남북관계가 소강상태에 빠져 있던 상황에서 그는 비무장지대 이남지역에서의 철도·도로 공사와 동해안 임시도로 보수공사를 추진했고, 북한에 대한 비료지원 및 금강산 관광사업을 지속시켰다. 또한 2002년 4월 김정일 위원장과의 회담을 통해 “그동안 일시 동결되었던 남북관계를 원상회복”한다는 남북합의사항을 이끌어냈다(임동원 2008, 632). 이때 국정원 김보현 3차장, 통일부 서훈 국장, 조명균 남북교류협력국장, 김천식 과장 등의 관료들이 임동원을 수행했는데 이들은 2000년 남북정상회담 당시에도 임동원과 함께 정상회담을 준비했던 바로 그 인

사들이었다(한국일보 02/04/05).

국방부, 국정원, 통일부 외에 외교부에 대한 통제력 역시 유지되었던 것으로 볼 수 있다. 2002년 10월 제임스 켈리 미 국무부 특사의 방북 이후 ‘제1차 북핵 위기’가 불거졌으나 당시 최성홍 외교통상부 장관이 언론인터뷰에서 “북한에 대한 화해와 협력정책 기조는 계속 유지되는 것이 바람직”하며 “대북강경책을 고려하고 있지 않”고 있음을 밝혔던 것을 대표적 사례로 볼 수 있을 것이다(신동아 02/12/01). 북한의 핵보유 시인 가능 발언 직후, 그것도 임기 말에 북미관계가 급속도로 악화하고 있는 와중에 외교부의 수장이 ‘햇볕정책’기조를 유지하겠다는 발언을 한 것은 임기 말까지 김대중 정부의 관료집단에 대한 통제력이 작동하고 있었음을 반증한다.

IV. 노무현 정부의 대북정책

4장에서는 노무현 정부의 평화번영정책이 어떻게 전개되었는지를 분석한다. 노무현 정부 역시 김대중 정부와 마찬가지로 부시행정부의 대결적 대북정책이 지속되는 와중에도 남북관계에서 일정한 성과를 낸 것은 분명하다. 그러나 정부차원의 새로운 남북협력사업을 추진하는데 소극적이었거나(고유환 2005; 박건영 2007), 북미관계개선의 기회를 활용하지 못했던 것 역시 부정하기 어렵다(정세현 2010, 132-135). 따라서 우호적 환경에서조차 보다 적극적인 관계개선조치를 취하기 어렵게 만든 국내정치적 요인에 대한 분석이 요구되는 것이다.

1. 집권세력의 매개인사 활용능력

첫째, 노무현 대통령은 스스로도 밝혔듯이 햇볕정책의 승계자이다. 그러나 노무현 대통령의 철학과 신념은 김대중 대통령의 그것에 비해 충분히

숙성되고 체화되지 않았던 것으로 보이며, 이로 인해 일관성 없는 발언을 하는 경우가 잦았다. 가령, 대선 후보 시기 햇볕정책을 발전시킬 것임을 공언하였지만, 첫 미국 방문에서 “미국이 없었으면 지금쯤 나는 수용소에 있을 것”이라는 발언을 통해 불필요하게 북한을 자극하여 남북관계의 냉각을 자초하였다. 노무현 대통령은 이후에도 아래와 같이 강온을 오가는 발언을 지속했는데 그러한 발언이 대개는 사전에 청와대와 정부관계자들과 합의하고 조율한 내용이 아니었다는 데 문제가 있었다(오마이뉴스 06/05/13). 이로 인해 상대방인 북한은 물론이고 대북정책을 담당하는 관료들조차 대통령의 진의가 무엇인지 파악하는 데 어려움을 겪는 경우가 많았다.

“취임 초: 햇볕정책 승계 발언(온) → 2003년 한미정상회담: 북한에 대한 추가적 조치에 합의, 북해문제와 남북관계를 ‘조건부연계’하는 데 합의(강) → 2004년 초: 남북관계 개선 의지 천명(온) → 2004년 11월: 미국의 강경정책 비판(온) → 2005년 2월: “대북정책 전면재검토”(강) → 2005년 베를린 동포간담회: “북한에도 얼굴 붉혀야”(강) → 2005년 6월: 남북정상회담 제의(온) → 2006년 몽골 동포간담회: 조건 없는 정상회담(온) → 2007년: “남북관계가 북핵문제보다 앞서가면 안 된다. 반 발짝 뒤에서 가는 것이 맞다”(강)”

둘째, 노무현 정부 집권세력의 응집력 역시 전임 정부의 그것에 미치지 못했다. 먼저, 친노인사를 제외한 집권세력 상당수는 대통령에 대한 충성심이 높지 않았다. 이는 참여정부 집권세력 대부분이 16대 총선 이후, 그리고 대통령 후보로 선출된 후 선대위를 중심으로 모여든 인사들(신동아 03/01/01)이었다는 데서 그 원인을 찾을 수 있다. 다시 말해, 집권세력의 형성기간이 짧았을 뿐 아니라 대통령에 대한 충성심보다는 정치적 이해가 결합의 더 큰 이유였던 탓에, 자연 집권세력의 응집력은 떨어질 수밖에 없었다. 또한 대북정책에 있어 대통령과 여당지도부 간 견해차가 발생할 때가

종중 있었다는 것 역시 집권세력 전반의 응집력을 떨어뜨리는 요인이었다. 일관성을 유지하지 못한 대통령의 대북정책에 대해 여당 지도부는 “설명도 없이 강경기조로 돌아섰”다며 공개적으로 불만을 드러냈고(프레시안 06/01/25), 대통령은 대통령대로 이를 포용하지 않으면서 여당으로부터도 정치적 지원을 얻지 못했다.

이처럼 집권여당과의 연계가 끊어진 상황에서 대통령은 집권세력의 정치적 자산을 충분히 활용할 수 없으며, 오히려 관료집단에 대한 의존도를 더욱 높일 수밖에 없다. 그 결과 “정치적으로 민감한 정책의 결정까지도 관료들이 거의 전적으로 담당”하게 되었고, 사실상 “대통령이 관료들에 의해 포획되는 상황”이 초래되었다(강원택 2008, 68-71). 당연히 대통령이 임명한 매개인사들 역시 집권세력의 지원을 확보하지 못했고, 정치적으로 고립되는 상황에 처하게 되었다.

셋째, 노무현 정부의 대북정책결정은 국가안전보장회의(NSC)를 통해 이루어졌고 NSC 사무처가 신설되어 NSC의 기능과 역할이 대폭 확대되었다. 노무현 정부 역시 김대중 정부와 마찬가지로 소수파였고 특히 국정운영 경험에 일천했기 때문에 능력과 정보 면에서 집권세력에 대해 우위를 점하는 외교안보부처를 통제하기 위해서는 이들 간 정책을 조율할 수 있는 시스템의 구축이 필수적이었다.

노무현 정부의 대북정책결정체계에서 핵심은 새로이 설치된 NSC 사무처였으며, NSC 사무처의 활용을 통해 참여정부의 외교안보가 “장관 중심(secretarial system)에서 대통령 중심(presidential system)”으로 전환될 수 있었다(김종대 2011, 76). 차관급인 NSC 사무차장은 정보관리실·위기관리센터·전략기획실·정책조정실 등의 주요 부서를 총괄하는 역할을 맡았으며, 국정원 및 국방·외교·통일부 등 4개 부처에서 올라오는 정보를 취사선택하여 대통령에게 보고하는 권한을 가지고 있었다. 만약 NSC 사무차장 직위에 전문성을 갖추고 동시에 대통령의 개혁의지를 잘 이해하고 있는 인사를 임명했다라면, 이는 집권세력의 ‘매개인사 활용능력’에 기반한 ‘매개인사의

활용'의 좋은 사례로 평가받을 수도 있었을 것이다. 그러나 참여정부는, 김대중 정부와 비교했을 때, 충분히 효과적인 매개인사 활용능력을 갖추고 있지 못했으며, 이는 이후 매개인사의 선택은 물론 그를 통한 정책집행의 난항으로까지 이어지는 결과를 가져왔다. 결국 참여정부 임기 중반을 넘어서 2006년 1월, 외교안보부처들의 저항으로 NSC 사무처는 폐지되었다. 비록 청와대 통일외교안보정책실이 신설되긴 했으나, 통일외교안보정책실장을 외교부 출신의 관료로 충원하면서 대통령의 개혁정책을 실무적으로 뒷받침하던 기존의 콘트롤 타워 역할은 사실상 유명무실해졌다(프레시안 06/01/24).

2. 인적자원의 활용과 매개인사

매개인사를 잘 활용하기 위해서는 집권세력의 정치적 능력이 필수적이다. 하지만, 전술했듯, 매개인사 활용의 전제가 되는 정치적 능력이 상대적으로 약하다면, 이는 이후 대통령이 매개인사를 기용하는 것에서부터 활용하는 데에 이르기까지 상당히 많은 문제들과 직면하지 않을 수 없게끔 만들 것이다.

(1) 인재 풀(pool) 및 인적자원의 활용

일반적으로 인재 풀은 시간이 지날수록 줄어드는 속성을 갖는다. 따라서 집권세력은 우선 기존의 인재풀을 잘 유지하는 동시에 능력 있는 외부 인사를 적극적으로 영입하는 전략을 수립하고 실행할 필요가 있다. 만약 정권 초기에 인재풀을 충분히 넓혀 놓지 못하면 시간이 지나서도 대안부재의 문제에 부딪힐 소지가 매우 크고, 주요 직위를 관료들이 차지할 가능성이 높아진다. 특히 외교안보정책 분야의 경우, 분야의 특성상 상대방에 대한 공식·비공식 정보를 상당히 보유한 현직을 교체하기가 쉽지 않으며, 계속해서 현안이 발생할 경우 교체는 더더욱 어려워질 수밖에 없다. 그러나 소수

과였던 노무현 대통령 주위에는 “정치적으로 중요한 직책에 활용할 수 있는 인력 풀pool이 상당히 협소”(강원택 2008, 70)했던 점이 큰 제약요인이 되었다. 실제, 취임 후 1년이 되는 시점부터 핵심집권세력의 규모가 확대되기 보다는 지속적으로 줄어들었고(연합뉴스 04/02/22), 집권세력은 외부인사 영입에 적극적으로 나서지 않았다. 더구나 취임 초 노무현 대통령이 야당이 제기한 ‘대북송금 특검안’을 수용하면서 전임 정부의 햇볕정책을 부정하는 모양새가 연출되었고, 이 과정에서 전임 정부 시기 대북포용정책에 관여했던 주요 인사들이 배제되어버려 여당의 주요 인사들이 대통령에 대한 비판의 목소리를 높이는 계기가 되었다. 대통령 스스로 인재 풀을 줄이는 악수를 두었던 것이다.

부족한 인재풀은 특히 외교안보정책에서 주도권을 확보하는데 악영향을 끼쳤다. 참여정부 초기의 외교안보부처 장관들은 햇볕정책을 적극 옹호하거나 실행해 온 공통점(이종석 NSC 사무차장, 정세현 통일부장관, 라종일 국가안보보좌관)을 지녔거나, 평화번영정책에 대한 동의를 전제로 한 부처개혁(고영구 국정원장, 윤영관 외교부장관)의 임무를 공유하고 있었다(매일경제신문정치부 2003, 242). 그러나 윤영관 외교부 장관과 고영구 국가정보원장의 경우 노무현 대통령의 기대와 달리 개혁과 조직 장악에 실패했고(신동아 03/05/01), 이들의 퇴임 이후 대통령의 개혁의지를 실천할만한 매개인사를 찾지 못함에 따라 국정원과 외교부에 대한 통제가 매우 어려워졌다. 국방부에 대한 통제 역시 참여정부 임기 내내 이루어지지 못했다. 특히 노무현 정부 임기 말 김장수 국방장관의 경우 자주 청와대·통일부의 입장과 반대되는 입장을 공개적으로 표명하였다. 즉, 정부의 평화번영정책에 대한 소극적인 지지라도 해줄만한 중량감 있는 인사를 확보하지 못했던 탓에 외교안보부처에 대한 통제에 어려움을 겪었던 것이다.

(2) 정동영과 이종석을 통해 본 매개인사의 활용

노무현 대통령이 자신의 정책의지를 실현해줄 매개인사로 활용한 인물로는 정동영과 이종석을 들 수 있다. 두 인사 모두 대통령의 전폭적인 신임 및 NSC 사무처의 실무적 뒷받침을 바탕으로 각각 통일부장관직과 NSC 사무차장직을 수행했고, 일정 정도 외교안보부처에 대한 통제에서 성과를 냈다. 그러나 집권세력의 정치적 능력이 뒷받침되지 않는 상황이 지속되면서 정책조정을 주도하는 데 한계를 보였다.

우선 정동영은 전문성을 갖추지는 못했으나, NSC 사무처의 실무적 도움과 여당의 유력 대선주자로서의 카리스마를 통해 전문성 부족을 극복했다. 정동영이 매개인사로서 역할을 수행할 수 있었던 또 다른 이유는 노무현 대통령이 그에게 대외협상과 조정업무에 관한 전권을 맡겼기 때문이다(동아일보 05/05/18). 통일부 장관으로서 NSC상임위원장을 겸임했던 정동영은 외교 안보 관계 장관을 통솔하는 ‘팀장’으로서 정부를 대표해 미 국무부 장관, IAEA 사무총장, 주한미국대사 등과 국내외 현안을 논의하는 등 명실상부하게 통일외교안보정책을 총괄하였다(헤럴드경제 04/08/13). 또한 그는 2005년 6월 김정일 위원장과의 면담 자리에서 ‘200만 킬로와트 대북 송전 계획’안을 제안함으로써, 김정일 위원장으로부터 6자회담에 복귀하겠다는 발언을 이끌어냈다(오마이뉴스 05/06/17). 더욱이 부처 간 정책조정에도 적잖이 영향력을 발휘하였다. 2005년 9월 열린 6자회담을 앞두고 ‘평화체제’를 회담 주제로 삼을 것인지에 대해 외교부와 통일부 간에 논쟁이 있던 와중에, ‘평화체제를 발전시킨다’는 문구를 6자회담 공동선언문에 넣으라는 정동영 상임위원장의 지시가 결국 관철되었던 게 그 한 예이다(김종대 2010, 353-356). 그러나 정동영은 임기 중반을 지난 시점에서 대통령과의 관계가 악화되면서 장관직을 사퇴했고, 이후 대북정책결정과정에 영향력을 행사할 수 없었다.

다음으로 이종석이 맡았던 NSC 사무차장³⁾은 국민의 정부 시기 임동원이 맡았던 역할과 유사했다. 외교안보부처의 정보보고 및 정책지시가 NSC로 일원화된 상황에서 부처와 대통령을 연결하는 고리가 NSC 사무차장이었기 때문이다. 보고할 것과 보고하지 않을 것을 결정하는 막강한 권한은 이종석에게 정치적 권위를 부여했고, 임동원과 마찬가지로 외교안보부처 차관급 인사들이 참석하는 ‘실무조정회의’를 주재했던 것 역시 그가 외교안보부처를 통제하는 데 긍정적으로 작용했다. 또한 이종석은 대통령에 대한 충성심 역시 높은 인사였다. 그는 대통령의 지시에 외교부와 국방부가 저항하는 움직임을 보일 때마다 대통령을 대신하여 관료들을 설득하고 압박하는 이른바 ‘관료와의 전쟁’을 진두지휘했고(김종대 2010, 59), 노무현 대통령 또한 이러한 그의 충성심에 부응하여 외교안보부처 및 여당이 제기한 ‘이종석 해임’ 요구를 단호히 거부하였다(신동아 04/10/01). 이종석이 NSC 사무차장을 역임한 3년은 참여정부의 대북정책이 비교적 일관성을 유지한 시기와 일치한다.

그러나 이종석 사무차장은 그의 개인적 역량에도 불구하고 NSC 사무차장을 맡는 순간부터 외교안보부처뿐 아니라 집권세력파도 갈등했다. 특히 청와대 386 비서진에게서 ‘무늬만 자주파’라는 비아냥을 들어야 했고, 집권세력의 지원을 받지 못해 정치적으로 고립되는 경우가 빈번했다(주간경향 06/01/13). 통일부장관으로 임명된 후 NSC 상임위원장을 맡긴 했지만, 이미 이 시기 대북정책결정의 주도권은 NSC가 아니라 외교부가 주도하는 통일외교안보정책실로 넘어간 상황이었기 때문에 통일부 장관의 역할은 제한될 수밖에 없었다(한겨레 06/10/26).

3) 이종석이 NSC 사무차장으로 임명된 것은 북한 전문가라는 경력도 고려되었지만, NSC의 확대와 운영에 대한 밑그림을 그린 당사자라는 점이 크게 고려되었다. 1998년 5월 세종연구소가 세계 주요 나라들의 외교안보시스템에 대한 프로젝트를 수행했는데, 그 프로젝트의 총괄을 맡은 사람이 바로 당시 북한연구실장에 재직하고 있었던 이종석이었다(신동아 04/03/01).

3. NSC 사무처 축소와 2007년 남북정상회담

노무현 정부 5년은 관료들에 대한 통제력의 정도를 기준으로 크게 세 시기로 구분할 수 있을 것이다. 먼저, NSC 사무처와 이종석의 역할로 정책조정에 성과를 냈던 첫 번째 시기(취임 초~2005년), NSC 사무처가 폐지되고 외교부에 주도권을 내준 두 번째 시기(2006년 ~2007년 9월), 정상회담 성사와 합의사항 이행이 주요 과제였던 세 번째 시기(2007년 10월~임기 말)등으로 나눌 수 있을 것이다.

(1) NSC 사무처의 설치와 매개인사의 활용

참여정부는 정권 초기 ‘북핵 위기’로 인한 소강상태 속에서도 전임 정부의 성과를 유지했으며, 노무현 대통령은 대북정책결정과정에서 주도권을 행사했다. 우선 이종석 사무차장이 발간을 주도한『평화번영과 국가안보』를 공표하여 평화적 대북정책의 이념적 기반을 재정비했다. 또한 이종석 차장이 NSC 사무처를 장악함으로써 대통령과 부처 간의 의사소통 통로를 관리하는 한편, 외교안보부처의 비협조 혹은 반발을 무마하였다.

그러나 외부변수로서의 북핵문제만큼이나 내부의 부처 간 갈등은 일관된 대북정책 집행의 엄연한 제약요인이었다. 이른바 ‘자주파(NSC 사무처)’와 ‘동맹파(청와대 국방·외교보좌관)’간의 갈등에 외교·국방부가 가세하면서 참여정부 내부에 대립전선이 형성되었던 것이다. 전시작전권 환수, 주한미군의 전략적 유연성, 용산 기지 이전, 이라크 파병 등의 사안마다 자주파와 동맹파가 부딪히면서 NSC 사무처와 외교·국방부 사이에 갈등이 빈발했다. 그러나 외교안보부처의 저항에도 불구하고 대통령이 NSC 사무처와 이종석 사무차장에 신임을 주고 권한을 부여하면서 NSC 사무처는 정책총괄 및 조정기구로서의 면모를 갖춰 나갔다. 가령, 정보보고체계를 일원화 한 NSC 시스템에 대해 외교·국방부가 이의를 제기하자 노무현 대통령은 재차 “통로를 단일화할 것”을 지시했던 것 등이 그 예이다(한겨레21 03/11/26).

또한 이라크 파병 규모에 대한 이종석 차장의 입장(3000명)을 대통령이 수용하면서 NSC의 위상도 제고되었다(김종대 2010, 112-116). 아울러 여당의 유력 대권주자였던 정동영을 통일부장관 및 NSC 상임위원장에 임명한 것 역시 NSC 중심의 정책결정체계를 유지하는데 긍정적인 요인이 되었다.

(2) NSC 사무처 폐지 및 매개인사의 실종

비교적 일관성을 유지하던 노무현 정부의 대북정책은 임기 중반 이후 NSC 사무처가 폐지되면서 혼선을 빚는 일이 잦아졌다. 이를테면, 2006년 북한의 핵실험 직후에도 개성공단과 금강산 관광 사업을 지속해야 한다는 통일부의 입장을 외교부·국방부가 정책조정회의의 틀 바깥에서 정면으로 반박했던 것은 그 대표적 사례였다. 비단 남북교류사업뿐 아니라 인도적 지원 문제, 대량 살상무기 확산방지 구상(PSI)참여 문제를 놓고서도 청와대·통일부와 국방부 간에 의견충돌이 빚어졌다(동아일보 06/10/16). 동일 사안에 대한 입장차이로 인해 발생하는 부처 간 갈등이 그 자체로 문제로 규정될 수는 없을 것이다. 그러나 부처 간 갈등이 조정 없이 그대로 노출되는 것은 외교안보정책에 대한 신뢰를 저하시킬 수 있고, 이러한 갈등이 부처 간 의견을 조정할 컨트롤 타워가 제대로 작동하지 않았기 때문에 발생했다는 점에서 임기 중반의 부처 간 갈등은 심각한 문제였다고 볼 수 있다.

NSC가 유명무실화 된 것은 정책조정 기능의 상실 외에 또 하나의 문제점을 낳았다. 바로 외교통상부가 대북정책을 주관하게 된 것이다. 주지하다시피 외교부는 남북문제 역시 국제문제의 일부로 보며, 남북주도의 한반도 문제 해결에 대해 깊은 거부감을 갖고 있다. 그 같은 성향을 단적으로 보여주는 것이 바로 미국이 제안한 ‘한반도 평화체제’안을 반기문 외교부 장관이 자의적으로 판단하여 대통령에게 보고하지 않았던 사건이다(김종대 2010, 350-356). 또 반기문에 이어 외교부 장관이 된 송민순의 경우에도, ‘북한의 전략에 말려들 위험성’을 지적하며 6자회담 합의문에 ‘평화체제’ 문구

를 넣을 수 없다고 주장했던 인물로서(이종석 2012b)⁴⁾, “북미관계 개선을 위해 남북관계가 지체될 필요가 있다”는 입장을 가지고 있었다(프레시안 07/03/27). 이 같은 입장을 노무현 대통령이 수용하면서 참여정부는 2006년 7월 결정한 대북지원중단 방침을 2007년 6월까지 1년 간 유지했다. 2005년 ‘9.19공동성명’과 2007년 ‘2.13 합의’로 조성된 우호적인 대외환경에도 불구하고 차기 대선을 두 달 앞둔 10월에야 남북정상회담이 열린 데는 이러한 이유가 있었던 것이다.

(3) 후속조치 실행 없는 2007년 남북정상회담

2007년 남북정상회담은 추진 과정이 공개되지 않은 채 국정원에 의해 진행되었고(노무현재단 2010, 259), 외교안보부처 장관들에게도 정상회담 성사 여부가 발표직전에서만 통보되었다. 물론 김대중 정부 시기에도 정상회담 추진과정은 공개되지 않았다. 그러나 2007년의 정상회담이 비공개로 추진되었던 것은 보안을 위한 목적 때문만은 아니었다. 김대중 정부와 달리 노무현 정부의 관료집단에 대한 통제력이 부분적으로만 작용했던 것이 비공개 추진의 주요한 원인이었다. 취임 초부터 여러 차례 공개적으로 남북정상회담을 제안하고 NSC를 통해 외교안보부처의 동의를 확보했던 김대중 정부와 달리 노무현 정부는 그러한 과정을 거치지 않았기 때문이다. 특히 외교부는 지속적으로 정상회담이 ‘시기상조’라는 태도를 표명했는데(연합뉴스 07/07/10), 차기 대선을 불과 5달 앞둔 상황에서 정상회담이 시기상조라고 주장하는 것은 사실상 남북정상회담에 대한 비토로 해석될 수 있었고, 이미 외교부에 대북정책의 주도권을 내준 대통령으로서는 결코 무시할 수 없는 의사표시였다.

정상회담을 어렵게 성사시켰지만 시간이 부족했을 뿐 아니라, 그나마도

4) 이종석에 따르면, 외교부가 주축인 6자회담 대표단은 6자회담에서 평화체제를 논의하는 것에 대해 지속적으로 부정적인 입장을 피력했으며, 청와대는 북한 뿐 아니라 외교부도 “설득”해야 했다.

약했던 외교부와 국방부에 대한 통제력이 더욱 약화됨으로 말미암아 노무현 대통령은 정상회담의 합의내용을 실행에 옮기는데도 큰 어려움을 겪었다. 우선 10.4선언에서 합의한 ‘중전선언’의 성격과 발표 시기에 대한 외교부와 청와대의 입장이 달랐고(프레시안 07/10/25), ‘서해평화협력특별지대’의 실천 방안에 대해서는 청와대와 국방부의 입장이 달랐다. ‘NLL문제’를 정상회담의 의제로 넣을 것인지의 여부를 두고 통일부와 갈등을 빚었던 국방부는, 정상회담 이후 열린 ‘남북국방장관회담’에서 ‘서해공동어로수역’ 설정에 끝내 동의하지 않았고 이로 인해 회담의 핵심 사항인 ‘서해평화협력특별지대’ 구성에 차질이 빚어졌다(프레시안 07/11/29). 지속적으로 약했던 외교부와 국방부에 대한 대통령의 통제력은 정상회담 이후 사실상 상실되었다.

V. 결론

본 논문은 관료정치와 대북정책 간의 관계를 분석하고, 관료집단에 대한 통제력이 대북정책의 일관성 유지에 핵심적인 요인임을 밝히고자 하였다. 사례로 든 김대중 정부와 노무현 정부의 대북정책은 여러 가지 면에서 공통점을 가지고 있었다. 그러나 김대중 정부의 경우 관료들의 동의를 확보하여 대북포용정책의 주도권을 끝까지 행사했던 반면, 노무현 정부의 경우 외교안보부처에 주도권을 내어 준 것으로 인해 포용정책 기조를 유지하지 못했다.

관료집단에 대한 통제력의 차이는 두 정부 집권세력의 매개인사 활용능력이 달랐기 때문에 발생했다. 우선 김대중 정부의 경우 대통령의 철학과 신념이 확고했다. 대통령의 남북관계 개선에 대한 의지가 확고했던 것은 그 자체로 관료들에게 일종의 정책가이드로서 기능했고, 외부인선 시 영입의 기준으로 작용했다. 그리고 기존의 대북정책결정체계를 국가안전보장회의(NSC)로 일원화·제도화시킴으로써 외교안보부처 간 정책조정을 용이하게

만들었고, 대통령의 정책의지를 전달하고 설득할 통로로 활용했다. 이때 집권세력은 내부 이탈 없이 대통령의 정책의지를 적극 뒷받침했고, 인적 자원을 확보하고 공급하며 통제하는 역할을 수행했다. 특히 대통령이 전문성을 갖춘 중량감 있는 ‘매개인사’, 즉 임동원을 발탁해 관료조직 장악과 전향적인 대북정책 수행 간의 상쇄관계를 최소화시켰다.

노무현 정부는 햇볕정책을 승계하고 국가안전보장회의 사무처를 대폭 확대하여 대통령 중심의 정책결정 체계를 수립했다. 그러나 노무현 대통령의 경우 남북관계 개선에 대한 철학과 신념이 김대중 대통령의 그것에 미치지 못했다. 또 2006년 4월 NSC 사무처가 폐지되어 제도적 기반을 상실했고, 남북문제를 북핵문제에 연계시키려는 외교부에 대북정책의 주도권을 내어주면서 남북관계가 소강상태에 빠졌다. 이러한 과정에서 집권세력의 분열로 인해 대통령은 관료집단에 대한 통제력을 발휘할 기반을 상실했고, 부족한 인재 풀로 인해 주요 직위는 연이어 관료들에게 내어줄 수밖에 없었다. 특히, 매개인사로 발탁된 이종석의 경우, 집권세력의 지원을 받지 못했기 때문에 야당과 해당 부처의 반발을 효과적으로 통제하지 못했음은 물론, 집권세력 내부에서조차 비판을 받았다.

관료집단에 대한 통제력은 대북정책에 있어서만 의미를 가지는 것은 아니다. 대북정책 뿐 아니라 사회 전 분야에 걸쳐 관료들의 영향력은 갈수록 증대되고 있다. 따라서 관료집단에 포획되는 것을 방지하기 위해 집권세력은 직접 관료들을 상대하면서 대통령의 개혁의지를 뒷받침해줄 인재 풀 pool을 반드시 넓게 확보해야 한다. 특히 대통령의 정책기조를 관료들에게 설득할 수 있고, 개혁을 수행할 수 있을 정도의 전문성과 신망을 두루 갖춘 중량감 있는 매개인사를 많이 확보할수록 집권세력이 정책을 주도하고 일관성을 유지할 가능성은 높아질 것이다.

[투 고 일 : 2014년01월02일]

[심사완료일 : 2014년02월12일]

[게재확정일 : 2014년02월12일]

참고문헌

- 강원택 (Kang, Won-taek). 2001. “행정개혁과 관료저항.” (Haengjeong Gaehyeok-gwa Gwallyo Jeohang) 『한국사회와 행정연구』(Hanguk Sahoe-wa Haengjeong Yeongu) 12(3): 3-17.
- _____. 2008. “방향감각의 상실과 표류-노무현 정권의 정책기조와 권력기반의 변화.” (Banghyang Ganggak-ui Sangsil-gwa Pyoryu-Roh Moo Hyun Jeonggwon-ui Jeongchack Gijo-wa Gwollyeok Giban-ui Byeonhwa) 『황해문화』(Hwanghae Munhwa): 64-84.
- 고유환 (Ko, Yu-hwan). 2005. “노무현 정부의 대북정책 2년 평가와 과제.” (Roh Moo Hyun Jeongbu-ui Daebuk Jeongchaek 2nyeon Pyeongga-wa Gwaje) 『통일문제연구』(Tongil Munje Yeongu) 43: 5-32.
- 김대중 (Kim, Dae-jung). 2010. 『김대중 자서전 2』(Kim Dae-jung Jaseojeon 2). 서울 (Seoul): 삼인 (Samin).
- 김성주 (Kim, Seong-ju). 2008. “민주화시대 한국외교정책의 결정요인과 과제.” (Minjuhwa Sidae Hanguk Ogyo Jeongchaek-ui Gyeoljeong Yoin-gwa Gwaje) 『한국정치의 교사논총』(Hanguk Jeongchi Ogyosa Nonchong) 29(2): 271-292.
- 김연철 (Kim, Yeon-cheol). 2010. “김대중 · 노무현 정부 10년의 남북관계.” (Kim Dae-jung · Roh Moo Hyun Jeongbu 10nyeon-ui Nambuk Gwangye) 『기억과 전망』(Gieok-gwa Jeonmang) 22: 109-141.
- 김종대 (Kim, Jong-dae). 2010. 『노무현, 시대의 문턱을 넘다』(Roh Moo Hyun, Sidae-ui Munteok-eul Neomda). 서울 (Seoul): 나무와 숲 (Namuwa Sup).
- _____. 2011. “‘평화와 공존의 질서’를 향한 김대중, 노무현 정부의 여정.” (‘Pyeonghwa-wa Gongjon-ui Jilseo’-reul Hyanghan Kim Dae-jung, Roh Moo Hyun Jeongbu-ui Yeojeong) 『내일을 여는 역사』(Naeil-eul Yeoneun Yeoksa) 42: 63-83.
- 노무현재단 (Roh Moo Hyun Jaedan). 2010. 『노무현 자서전: 운명이다』(Roh Moo Hyun Jaseojeon: Unmyeongida). 서울 (Seoul): 돌베개 (Dolbege).

- 노태우 (Roh, Tae Woo). 2011. 『노태우 회고록 下』(Roh Tae Woo Hoegorok Ha). 서울 (Seoul): 조선뉴스프레스 (Chosun News Press).
- 매일경제신문정치부 (Maeil Gyeongje Sinmun Jeongchibu). 2003. 『노무현 시대 파워엘리트』(Roh Moo Hyun Sidae Power Elite). 서울 (Seoul): 매일경제신문사 (Maeil Gyeongje Sinmunsa).
- 모종린 (Mo, Jong-lin). 2002. 『대통령의 성공조건 I: 역할 · 권한 · 책임』(Daetongryeong-ui Seonggong Jogeon I: Yeokhal · Gwonhan · Chaekim). 서울 (Seoul): 나남출판 (Nanam Chulpan).
- 민병익 (Min, Byeong-ik). 2006. “역대정부 장 · 차관의 지역대표성.”(Yeokdae Jeongbu Jang · Chagwan-ui Jiyeok Daepyoseong) 『사회과학연구』(Sahoe Gwahak Yeongu) 22(1): 63-89.
- 박건영 (Park, Geon-yeong). 2007. “노무현 대북정책의 평가와 과제.”(Roh Moo Hyun Daebuk Jeongchaek-ui Pyeongga-wa Gwaje) 『한국국제정치학회 학술대회 발표 논문집』(Hanguk Gukje Jeongchi Hakhoe Haksul Daehoe Balpyo Nonmun): 103-113.
- 박천오 (Park, Cheon-oh). 2005. “관료정치 현상과 이론.”(Gwallyo Jeongchi Hyeonsang-gwa Iron) 『사회과학논총』(Sahoe Gwahak Nonchong) 23: 29-47.
- 박천오 (Park, Cheon-oh) · 주재현 (Joo, Jae-hyeon). 2007. “정부관료제와 민주주의: 정부 관료제의 책임과 통제확보를 통한 조화의 모색과 정부관료제의 비민주적 속성.” (Jeongbu Gwallyoje-wa Minjuui: Jeongbu Gwallyoje-ui Chaekim-gwa Tongje Hwakbo-reul tonghan Johwa-ui Mosaek-gwa Jeongbu Gwallyoje-ui Biminjujeok Sokseong) 『행정논총』(Haengjeong Nonchong) 45(1): 221-253.
- 박철언 (Park, Cheol-eon). 2005. 『바른 역사를 위한 증언 1, 2』(Bareun Yeoksa-reul uihan Jeungeon 1, 2). 서울 (Seoul): 랜덤하우스 중앙 (Randomhouse Jungang).
- 배종윤 (Bae, Jong-yun). 2002. “한국의교정책 결정과정의 관료정치적 이해.”(Hanguk Oegyo Jeongchaek Gyeoljeong Gwajeong-ui Gwallyo Jeongchijeok Ihae) 『국제 정치논총』(Gukje Jeongchi Nonchong) 42(4): 97-116.

- _____. 2003. “1990년대 한국의 대북정책과 관료정치: 통일부와 국가정보원을 중심으로.” (1990nyeondae Hanguk-ui Daebuk Jeongchaek-gwa Gwallyo Jeongchi: Tongilbu-wa Gukga Jeongbowon-eul Jungsim-euro) 『한국정치학회보』(Hanguk Jeongchi Hakhoebo) 37(5): 147-165.
- 백학순 (Baek, Hak-sun). 2012. 『노태우정부와 김영삼정부의 대북정책비교』(Roh Tae Woo Jeongbu-wa Kim Young-sam Jeongbu-ui Daebuk Jeongchaek Bigyo). 서울 (Seoul): 세종연구소 (Sejong Yeonguso).
- 안문석 (Ahn, Mun-seok). 2008. “북한 핵실험에 대한 한국의 대북 정책 결정 과정 분석: 관료정치 모델의 적용.” (Bukhan Haeksilheom-e daehan Hanguk-ui Daebuk Jeongchaek Gyeoljeong Gwajeong Bunseok: Gwallyo Jeongchi Model-ui Jeokyeong) 『한국정치학회보』(Hanguk Jeongchi Hakhoebo) 42(1): 207-226.
- 유흥림 (Yu, Hong-rim) · 윤상오 (Yun, Sang-oh). 2006. “전자정부 추진과정에서 부처간 갈등분석: 행자부와 정통부간 갈등을 중심으로.” (Jeonja Jeongbu Chujin Gwajeong-eseo Bucheo-gan Galdeung Bunseok: Haengjabu-wa Jeongtongbu-gan Galdeung-eul Jungsim-euro) 『한국정책과학학회보』(Hanbuk Jeongchaek Gwahak Hakhoebo) 10(4): 397-420.
- 윤상우 (Yun, Sang-woo). 2007. “민주화 이후 관료독점적 정책생산구조의 변형과 재편.” (Minjuhwa Ihu Gwallyo Dokjeomjeok Jeongchaek Saengsan Gujo-ui Byeonhyeong-gwa Jaepyeon) 『동향과 전망』(Donghyang-gwa Jeonmang) 69: 82-114.
- 이상옥 (Lee, Sang-ok). 2002. 『전환기의 한국외교』(Jeonhwangi-ui Hanguk Oegyo). 서울 (Seoul): 삶과 꿈 (Sam-gwa Kum).
- 이정진 (Lee, Jeong-jin). 2003. “대북정책결정과정에 나타난 대통령과 여론의 영향력.” (Daebuk Jeongchaek Gyeoljeong Gwajeong-e Natanan Daetongryeong-gwa Yeoron-ui Yeonghyang) 『국제정치논총』(Gukje Jeongchi Nonchong) 43(1): 253-273.
- 이정철 (Lee, Jeong-cheol). 2012. “탈냉전기 노태우 정부의 대북정책: 정책연합의 불협화

- 음과 전환기 리더십의 한계.”(Talnaengjeongi Roh Tae Woo Jeongbu-ui Daebuk Jeongchaek: Jeongchaek Yeonhap-ui Bulhyeop Hwaeum-gwa Jeonhwangi Leadership-ui Hangye) 『정신문화연구』(Jeongsin Munhwa Yeongu) 35(2): 130-161.
- 이종석 (Lee, Jong-seok). 2012a. 『한반도 평화통일론』(Hanbando Pyeonghwa Tongillon). 서울 (Seoul): 한울 (Hanul).
- _____. 2012b. “평화협정과 참여정부.”(Pyeonghwa Hyeopjeong-gwa Chamyeo Jeongbu) 『31차 서울대학교통일평화연구원 통일포럼』(31cha Seoul National University Tongil Pyeonghwa Yeonguwon Tongil Forum) http://tongil.snu.ac.kr/xe/index.php?mid=sub430&page=2&document_srl=12422(검색일: 2013.11.24).
- 임동원 (Lim, Dong-won). 2008. 『피스메이커』(Peacemaker). 서울 (Seoul): 중앙북스 (Jungang Books).
- 장훈 (Jang, Hoon). 2007. “한국의 민주화와 외교정책: 위임형 외교정책결정의 등장과 구조.”(Hanguk-ui Minjuhwa-wa Oegyo Jeongchaek: Uiimhyeong Oegyo Jeongchaek Gyeoljeong-ui Deungjang-gwa Gujo) 『한국과 국제정치』(Hanguk-gwa Gukje Jeongchi) 23(4): 1-32.
- 전재성 (Jeon, Jae-seong). 2003. “노태우 행정부의 북방정책 결정요인과 이후의 북방정책의 변화과정 분석.”(Roh, Tae Woo Haengjeongbu-ui Bukbang Jeongchaek Gyeoljeong Yoin-gwa Ihu-ui Bukbang Jeongchaek-ui Byeonhwa Gwajeong Bunseok) 하용출 (Ha, Yongchul) 외 (Oe) 편 (ed.). 『북방정책-기원, 전개, 영향』(Bukbang Jeongchaek-Giwon, Jeongae, Yeonghyang). pp. 23-46. 서울 (Seoul): 서울대학교 출판부 (Seoul National University Press).
- 정상호 (Jeong, Sang-ho). 2008. “민주적 관료통제의 정치적 요인에 대한 분석: 김대중 정부의 대북정책과 노무현 정부의 사회경제정책을 중심으로.”(Minjujeok Gwallo Tongje-ui Jeongchijeok Yoin-e daehan Bunseok: Kim, Dae-jung Jeongbu-ui Daebuk Jeongchaek-gwa Roh, Moo Hyun Jeongbu-ui Sahoe Gyeongje Jeongchaek-eul Jungsim-euro) 『사회연구』(Sahoe Yeongu) 16: 9-42.

- 정세현 (Jeong, Se-hyeon). 2010. 『정세현의 정세토크』(Jeong, Se-hyeon-ui Jeongse Talk). 서울 (Seoul): 서해문집 (Seohae Munjip).
- 함성득 (Ham, Seong-deuk) · 김옥진 (Kim, Ok-jin). 2005. “한국의 외교 · 안보정책결정과 정에서 대통령의 리더십과 관료정치현상과의 연관성 분석: 1 · 2차 북핵 위기를 중심으로.” (Hanguk-ui Oegyo · Anbo Jeongchaek Gyeoljeong Gwajeong-eseo Daetongryeong-ui Leadership-gwa Gwallyo Jeongchi Hyeonsang-gwaui Yeongwanseong Bunseok) 『국제관계연구』(Gukje Gwangye Yeongu) 10(2): 37-71.
- Hudson, Valerie M. 2009. 『외교정책론』(Oegyo Jeongchaekron). 신윝희 (Sin, Uk-hui) · 최동주 (Choi, Dong-ju) 옮김 (trans.). 서울 (Seoul): 을유문화사 (Eulyu Munhwasa).
- Allison, Graham and Philip Zelikow. 2005. 『결정의 엷센스』(Gyeoljeong-ui Essence). 김태현 (Kim, Tae-hyeon) 옮김 (trans.). 서울 (Seoul): 모음북스 (Moeum Books).
- Eisenstadt, S. N. 1956. “Political Struggle in Bureaucratic Societies.” *World Politics* 9(1): 15-36.

인터넷 자료

- 국정원 홈페이지 (Gukjeongwon Homepage). “국정원의 미션.”(Gukjeongwon-ui Mission) <http://www.nis.go.kr>(검색일: 2013.01.15.).
- 국회예산정책처 홈페이지 (Gukhoe Yesan Jeongchaekcheo Homepage). “예산분석.” (Yesan Bunseok) <http://www.nabo.go.kr>(검색일: 2013.01.15.).

언론 자료

- 동아일보 (Dongailbo). 2005. “정부내 ‘이종석 견제’ 수면 위로.”(Jeongbu nae ‘Lee Jong-seok Gyeonje’ Sumyeon Wi-ro) 『동아일보』(Dongailbo) (5월 18일).
- _____. 2006. “靑-통일부 ‘포용정책 유지’ vs 외교부-국방부 ‘강한 제재’.”(Cheong-Tongilbu ‘Poyong Jeongchaek Yuji’ vs Oegyobu-Gukbangbu ‘Ganghan Jejae’) 『동아일보』(Dongailbo) (10월 16일).

- 신동아 (Sindonga). 2000. “[인물연구] DJ 통일 드라마의 연출가 임동원 국정원장.”([Inmul Yeongu] DJ Tongil Drama-ui Yeonchulga Lim, Dong-won Gukjeongwonjang) 『신동아』(Sindonga) (8월 1일).
- _____. 2002. “[인터뷰] 최성홍 외교통상부 장관.”([Interview] Choi Seong-hong Oegyo Tongsangbu Janggwon) 『신동아』(Sindonga) (12월 1일).
- _____. 2003. “노무현 정권 파워맨 41.”(Roh Moo Hyun Jeonggwon Powerman 41) 『신동아』(Sindonga) (1월 1일).
- _____. 2003. “노무현 시대의 국정원 개혁.”(Roh Moo Hyun Sidae-ui Gukjeongwon Gachyeok) 『신동아』(Sindonga) (5월 1일).
- _____. 2004. “NSC, 조정·통제 권한 막강한 ‘정보의 저수지’.”(NSC, Jojeong·Tongje Gwonhan Makganghan ‘Jeongbo-ui Jeosuji’) 『신동아』(Sindonga) (3월 1일).
- _____. 2004. “이종석 인터뷰-‘태풍의 눈’ NSC 고위관계자의 작심 토로.”(Lee Jong-seok Interview-‘Taepung-ui Nun’ NSC Gowi Gwangyeja-ui Jaksim Toro) 『신동아』(Sindonga) (10월 1일).
- 연합뉴스 (Yonhap News). 1994. “中國,한반도군사충돌가능성에 심각한 우려 표시.”(Jungguk, Hanbando Gunsu Chungdol Ganeungseong-e Simgakhan Uryeo Pyosi) 『연합뉴스』(Yonhap News) (3월 29일).
- _____. 1999. “남북당국 간 회담개최, 분위기 무르익나.”(Nambuk Dangguk gan Hoedam Gaechoi, Bunwigi Mureuikna) 『연합뉴스』(Yonhap News) (4월 8일).
- _____. 1999. “국가위기사황시 군 대응체제.”(Gukga Wigi Sanghwang-si Gun Daeung Cheje) 『연합뉴스』(Yonhap News) (6월 16일).
- _____. 1999. “정보위, 북 미사일 대책 추궁.”(Jeongbowi, Buk Missile Daechaek Chugung) 『연합뉴스』(Yonhap News) (8월 11일).
- _____. 2000. “남북, 상호 체제비판 및 비방방송 중지.”(Nambuk, Sangho Cheje Bipan mit Bibang Bangsong Jungji) 『연합뉴스』(Yonhap News) (6월 16일).
- _____. 2004. “〈참여정부 1년〉 주도세력 변화.”(〈Chamyeo Jeongbu 1nyeon〉 Judo Seryeok Byeonhwa) 『연합뉴스』(Yonhap News) (2월 22일).

- _____. 2007. “외교부 당국자, “남북정상회담 현 단계서는 시기상조.””(Oegyobu Danggukja, "Nambuk Jeongsang Hoedam Hyeon Dangye-seoneun Sigi Sangjo") 『연합뉴스』(Yonhap News) (7월 10일).
- 오마이뉴스 (Oh My News). 2005. “김정일 위원장, 미국이 우릴 인정한다면 7월중 6자회담 복귀.”(Kim Jung Il Wiwonjang, Miguk-i Uril Injeonghandamyeon 7wol-jung 6ja Hoedam Bokgwi) 『오마이뉴스』(Oh My News) (6월 17일).
- _____. 2006. “참여정부 대북정책 ‘그때그때 달라요.’”(Chamyeo Jeongbu Daebuk Jeongchaek ‘Geutae Geutae Dallayo’) 『오마이뉴스』(Oh My News) (5월 13일).
- _____. 2012. “김대중보다 더 꼼꼼한 ‘김대중 키즈’의 기록.”(Kim Dae-jung boda deo Komkomhan ‘Kim Dae-jung kids’-ui Girok) 『오마이뉴스』(Oh My News) (1월 31일).
- 주간경향 (Jugan Kyunghyang). 2006. “어! 이종석 ‘위험한 입각.’”(Eoh! Lee Jong-seok ‘Wiheomhan Ipgak’) 『주간경향』(1월 13일).
- 프레시안 (Pressian). 2006. “청와대 안보실 신설…안보실장에 송민순 유력.”(Cheongwadae Anbosil Sinseol…Anbo Siljang-e Song Min-sun Yuryeok) 『프레시안』(Pressian) (1월 24일).
- _____. 2006. “최재천, PSI-전략적 유연성 합의로 대북정책 선회.”(Choi Jae-cheon, PSI-Jeollyakjeok Yuyeonseong Hamui-ro Daebuk Jeongchaek Seonhoe) 『프레시안』(Pressian) (1월 25일).
- _____. 2007. “외교부의 입장이 아니라 ‘정부’입장이다.”(Oegyobu-ui Ipjang-i anira ‘Jeongbu’ Ipjangida) 『프레시안』(Pressian) (3월 27일).
- _____. 2007. “靑-외교부, 종전선언 두고 ‘탄 소리’.”(Cheong-Oegyobu, Jongjeon Seoneon dugo ‘Tan Sori’) 『프레시안』(Pressian) (10월 25일).
- _____. 2007. “희망과 ‘벽’ 동시에 보여준 남북국방장관회담.”(Huimang-gwa ‘Byeok’ Dongsi-e Boyeojun Nambuk Gukbang Janggwang Hoedam) 『프레시안』(Pressian) (11월 29일).
- 한겨레 (Hangeore). 2006. “소외 · 고립 · 틈을 ‘포용’ 못한 이종석 장관.”(Sooe · Gorip ·

- Teum-eul 'Poyong' mothan Lee Jong-seok Janggwan) 『한겨레』(Hangeore) (10월 26일).
- 한겨레21 (Hangeore21). 2003. “외교 · 안보 심기 불편하시네.”(Oegyo · Anbo Simgi Bulpyeonhasine) 『한겨레 21』(Hangeore21) (11월 26일).
- 한국일보 (Hangukilbo). 2002. “[북한] 조속 이산상봉 합의.”([Bukhan] Josok Isan Sangbong Hapui) 『한국일보』(Hangukilbo) (4월 5일).
- 헤럴드경제 (Herald Gyeongje). 2004. “盧대통령 ‘분권형 국정운영’ 시스템으로 간다: 鄭통일에 NSC 상임위장 겸임 통일부총리 지위.”(Roh Daetongryeong ‘Bungwon hyeong Gukjeong Unyeong’ System-euro ganda: Jeong Tongil-e NSC Sangimwijang Gyeomim Tongilbu Chongri Jiwi) 『헤럴드경제』(Herald Gyeongje) (8월 13일).

ABSTRACT

The Influence of Ruling Force's Control over Bureaucracy on Policy-making and Implementing Processes

IM Gihong

Ph. D. Candidate

Political Science Major, Dept. of Political Science & Int'l Relations,
Seoul National University

This paper aims to examine if the controls over the ruling bureaucrats, by the ruling forces including the president, could be the core determining factor for their policy achievements, through a comparative study on the policy-making process of the Kim Dae-Joong and Roh Mu-hyun administration. Moreover, this provides new factors which can contribute to the effective controls over bureaucrats, criticizing that the existing discussions about the policies towards North Korea have focused merely on the presidents' leaderships or have superficially described the interaction between presidents and bureaucrats. One of the key measure for ruling forces to effectively control bureaucrats is a 'powerful mediator.' In fact, the trade-off between the control over bureaucrats and the realization of the policy intention could be generated, depending on whether a minister gets promoted from within the ministry or selected from outside of the organization. Then, a ruling force would be encouraged to employ a 'powerful mediator' who can minimize those trade-off and connects itself harmoniously with bureaucrats. if it holds the resources for the employment. This is because the appropriate employment of 'powerful mediators' can help a ruling force to bring good policy performances. This paper would be meaningful in clarifying that the success of policies depends on procuring control power towards bureaucrats and

in conceptualizing the new factors which compose it, especially the ‘powerful mediator.’ In particular, besides North Korea Policy, the conflict between the political and bureaucratic power as well as a certain tension generated from the differences in the preferences of each ministries could be seen also in other policy-making arena. Hence, a ruling forces is required to secure a plenty of ‘powerful mediators,’ who are qualified with the expertise and confidence to persuade the president’s policy stance to bureaucrats and correspondingly induce them to implement even the reform against their own interests.

Keywords Powerful Mediator, Consistency in Policy Making, Controls on the Ruling Bureaucrats