

## 한국 통일 · 외교정책결정체계의 효율성 제고 방안

김 옥 / 현대경제사회연구원 연구위원

본고는 미국의 외교·안보정책결정체계를 고찰하고 또 시사점을 도출함으로써, 궁극적으로는 한국의 통일·외교정책결정체계의 효율성을 제고할 수 있는 방안을 마련하는 데 그 목적을 두고 있다. 여기서 효율성 제고는 구체적으로 두 가지 의미를 띠고 있다. 하나는 행정부내 외교·안보정책결정체계의 조정·통합 기능 강화를 통해 '체계성'을 제고하는 것이며, 다른 하나는 행정부와 국회 및 여론과의 적절한 관계 설정을 통해 '민주성'을 제고하는 것이다.

체계성 제고를 위해서는 미국의 국가안보회의체제를 모델로 하여 여러 가지 구체적인 방안들을 제시하고 있다. 법적 준비를 통한 평시·위기시·전쟁시를 포괄하는 종합적 외교·안보정책결정체계의 확립, 국가안보회의의 활성화를 위한 여러 조치들, 그리고 외교안보 수석비서관의 역할 재조정을 통한 정책 조정 기능의 강화 및 주요 정책 결정자들간의 갈등 방지 등을 들 수 있다.

민주성 제고를 위해서는 對국회, 對언론 및 여론 그리고 對정책 영향력자 관계를 건설적으로 발전시킬 수 있는 방안들이 제시되고 있다. 對국회 관계에 있어서는 국회의 참여 욕구를 수용하여 감시 기능과 정책의 기본 틀을 제공하는 역할을 수행하도록 할 필요가 있다. 對언론 및 여론 관계에서는 정보의 흐름을 자유화함과 동시에, 언론과의 협조 관계를 강화함으로써 국민의 합의 도출에 노력해야 한다. 그리고 정책 영향력자들과는 정책네트워크를 형성하여 한편으로는 참신한 정책 아이디어를 수렴하고, 다른 한편으로는 그들을 여론 주도층으로 활용, 정부 정책에 대한 국민의 공감대 형성을 위해 노력해야 할 것이다.

### 머리말

#### INFO

일 한국의 실현은 이제 더 이상 우리의 막연한 염원이 아니다. 이는 이미 상당한 실현 가능성을 지닌 현실적 정

책 과제이며, 그 실현 시기는 그리 멀지 않은 장래가 될 수도 있다. 그러나 통일 한국에 대한 우리의 준비와 대비는 너무도 미비한 점이 많은 것이 사실이다. 그 가운데서도 특히 정부의 대북 혹은 통일 정책 결정 과정

은 아직도 매우 비체계적이고 비민주적인 단계에 머물러 있다. 대북 통일 정책의 올바른 수립과 시행은 통일의 실현에 필수적인 조건이기도 하려니와, 또한 통일의 구체적 방식과 형태에도 막대한 영향을 미친다는 점에서, 이에 대한 심도있는 연구가 요청된다.

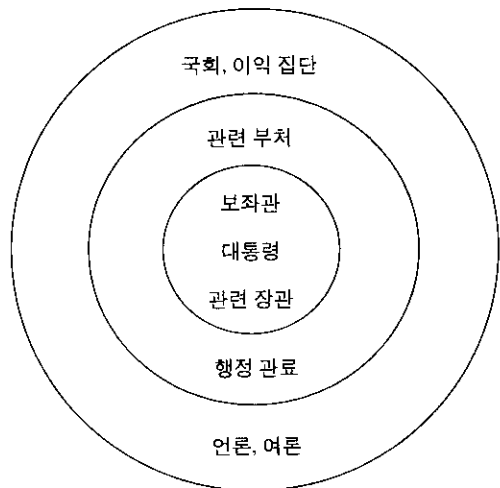
이러한 중요성에도 불구하고 대북 통일 정책을 포함한 한국의 외교·안보 정책에 대한 기존의 연구는 그 정책 결정 과정에 대한 것보다는 그 정책 내용에 대한 것이 주류를 이뤄왔다. 실제로 前者, 즉 정책 결정 과정에 대한 연구는 찾기 어려운 것이 사실이다. 따라서 외교·안보 정책 결정 과정에 대한 연구는 기존 연구의 편향성을 시정하는 부수적 효과도 거두게 될 것이다.

본 고의 한 가지 특징은 외교·안보정책 결정체계에 관한 기존의 연구에 비해 그 연구 범위를 확장한다는 것이다. 안보정책결정체계에 대한 기존의 국내 연구를 보면, 대부분이 대통령을 위시한 행정부 내에서의 정책 결정 구조에 초점이 맞추어진 것이 사실이다. 모든 정책이 최고 지도자와 그 주변 몇몇 사람들에 의해 결정되던 과거 권위주의시대에서는 이러한 미시적 시각이 유효했을지도 모른다. 그러나 우리 정치 사회가 점차 민주화·정보화되어감에 따라, 안보 정책 결정 과정에 있어서 국회, 언론, 여론 등 행정부외 기타 정책 결정자들의 역할이 중요해질 수밖에 없다. 따라서 이들 모두를 포괄하는 보다

광범위한 안보정책결정체계에 대한 개념 틀이 요구되는 것이다.

〈그림〉은 이러한 새로운 개념 틀을 보여주고 있다. 이는 원래 미국의 외교 정책 결정 과정의 연구에서 도출된 것이지만, 이미 민주화 과정에 들어선 우리나라의 정책 결정 과정에도 적용될 수 있다고 본다. 역시 외교·안보정책결정체계에 있어서 가장 핵심적인 행위자는 대통령이며, 그 주변을 대통령의 공식·비공식 참모 및 보좌관들이 감싸고 있다. 여기에는 외교안보 수석비서관, 비서실장, 통일원 장관, 외무 장관, 국방 장관, 안기부장 등이 포함될 것이다. 그 다음으로는 모든 관련 행정 부처들이 포함된다. 마지막으로, 국회, 이익 집단, 언론, 여론 등이 가장 주변에 위치하고 있다.

〈그림〉 외교·안보정책결정체계에 있어서 주요 참가자들



이러한 광범위한 개념들을 적용한다면, 한국 통일 · 외교정책결정체계의 효율성 제고 연구는 두 가지의 초점을 갖게 된다. 첫째는 기존의 연구에서 강조하던 것으로서, 대통령을 둘러싸고 있는 보좌관 및 행정 부처간의 정책 조정 및 통합에 관한 것이다. 이는 외교정책결정체계의 체계성에 관한 문제로서, 어떠한 메커니즘을 통하여 대통령이 보다 효과적으로 외교 정책을 결정할 수 있는가 하는 것이다.

우리나라의 경우 국가안보회의를 비롯하여, 대통령비서실, 안보관계장관회의, 통일관계장관회의, 통일안보정책조정회의 등 정책 조정 및 통합을 위한 여러 제도적 장치들이 있지만, 이들의 효율성에 대해서는 끊임없이 의문이 제기되고 있다. 본 고에서는 미국의 국가안보회의(National Security Council, NSC)의 임무와 역할을 자세히 고찰함으로써, 한국 통일 · 외교정책결정체계에 있어서 체계성 제고 방안을 도출해보고자 한다.

외교정책결정체계 연구에 있어서 두번째 초점은 대통령을 중심으로 한 행정 부처와 그밖에 국회, 이익 집단, 언론, 여론 등과의 관계 설정이다. 이는 바로 외교 정책의 민주성 및 정당성 확보 문제로서, 미국의 외교 정책 연구에 있어서는 이미 가장 중요한 주제로 자리잡고 있다. 물론, 미국의 경우도 안보 정책을 포함한 모든 대외 정책 결정에 있어

서 전통적으로 대통령이 주도적 역할을 수행해온 것이 사실이다. 그러나 지난 70년대 베트남전쟁, 그리고 80년대 '이란 · 콘트라'(Iran-Contra)사건을 거치면서, 점차 국회 및 언론의 감시가 강화되어왔으며, 이에 대통령과 국회 · 언론과의 관계 또한 이에 상응하여 변천해온 것이다.

한편, 국내에서는 이러한 대외 정책의 민주성 문제에 대한 연구가 별반 없는 상태이다. 그러나 국회내 정보위원회가 신설되고, 정부 정책에 대한 언론 및 지식층의 비판이 날로 강화되고 있는 현재의 시점을 감안할 때, 행정부와 국회, 언론 등 여론 주도층과의 적절한 관계 설정을 통한 민주성 및 정당성 확보는 한국 외교정책결정체계의 효율성 제고에 있어서 핵심적인 문제로 대두되고 있다. 본 고에서는 미국의 사례를 바탕으로 하되, 우리나라의 현실을 감안하여 우리에게 가장 적절한 행정부와 국회 및 여론 주도층과의 관계를 제시해보고자 한다.

### 한국 외교 · 안보정책결정체계의 문제점

한국의 외교 · 안보정책결정체계의 문제점에 대해서는 여러 학자가 이미 분석 지적한 바 있다.<sup>1)</sup> 여기서는 이들을 쫓 나열하기 보다는 앞에서 제시한 두 가지 연구 초점, 즉 외교 · 안보정책결정체계의 체계성과 민주성이라는 차원에서 재조명해보고자 한다.

체계성의 문제: 정책 조정 및 통합 기능의 미비

외교·안보정책결정체계의 효율적인 운영을 위한 핵심 관건은 정책 조정과 통합에 있다고 할 수 있다. 특히, 한국의 경우 고전적 의미의 안보 개념인 군사 정책 또는 국방 정책이 안보 정책과 거의 동일시되는 경향이 강하였기 때문에, 이러한 정책 조정 및 통합 필요성에 대한 인식이 부족하였다. 그러나 안보 및 안보 정책의 개념이 점차 확장됨에 따라, 외교·안보 정책 결정 과정에서 다양한 견해와 이익을 조정·통합할 수 있는 메커니즘의 필요성이 점차 증대하게 되었다. 이러한 시대적 요구에도 불구하고, 한국 외교·안보정책결정체계의 정책 조정 및 통합 기능은 매우 미비한 상태이다.

현재 외교·안보 정책의 조정과 통합을 위한 기구로는 여러 가지가 존재하고 있다. 대통령비서실, 국무총리실, 통일 담당 부총리실, 그리고 회의체로는 국무회의, 국가안전보장회의, 통일관계장관회의, 통일안보정책조정회의 등을 들 수 있다. 이 가운데서도 여러 가지 여건상 정책 조정 및 통합 기능을 가장 잘 수행할 수 있는 기구는 대통령비서실, 국가안전보장회의, 통일안보정책조정회

의 세 기구를 꼽을 수 있다.

그러나 현행 운영 실태를 보면 이 세 기구 가운데 어느 것도 자신에게 주어진 기능을 제대로 수행하지 못하고 있는 실정이다. 먼저 외교안보 수석비서관을 중심으로 한 대통령비서실은 외교·안보 정책에 관하여 최측근에서 대통령을 보좌한다는 장점에도 불구하고, 보조 조직과 인력의 미비, 직급의 부적합성과 같은 어려움을 안고 있다. 물론, 제6공화국 시절 김종희 외교안보 수석비서관의 경우는 당시 외교·안보 정책 결정 과정을 장악하였으나,<sup>2)</sup> 이는 대통령의 개인적 신임을 바탕으로 한 것일 뿐 제도적으로 외교·안보 정책의 전반적 조정을 수행할 만한 위치에 있지 못하다.

국가안전보장회의는 그 설치 목적이나 구성상 정책 조정 및 통합 기능 수행에 가장 적절한 기구이나, 실질적 역할은 극히 제한적이다. 안보회의는 국무회의의 사전자문회의체로서 그 결정은 아무런 법적 구속력을 갖지 못하며, 게다가 국무회의와 구성원의 중복이 심해 별다른 의미를 갖지 못하고 있다. 또한 자체의 하부 사무 기구를 갖추지 못하고 있어서, 정책 수립에 필요한 정보의 수집 및 분석 능력도 없다. 이러한 제약으로 인해

1) 안병준(1992), 「탈냉전기의 국제 정치와 한반도 통일」, 법문사; 전경만(1994), 「신안보정책결정체계 정립 방안 연구」, 한국 국방연구원; 최종철(1996), "한국의 국가안보전략 결정체계", 국가정보연수원 주최 학술회의 '21세기 국가 안보: 새로운 패러다임의 모색' 발표 논문.

2) 최종철(1996).

국가안전보장회의는 실제로 몇번 개최된 적도 없는 유명무실한 기구로 전락해 있다.

실례를 들어서, 박정희 대통령은 1968년 청와대 기습 사건이 발생했을 당시 국가안전보장회의라는 공식 기구를 활용하기 보다는 정부여당사국회의, 임시당정협의회의, 청와대시국간담회 등과 같은 비공식적이고 임시적인 대처 방안에 의존하였다. 또한 전두환 대통령은 1983년 랭군 사태시 임시비상국무회의를 소집하여 대응책을 강구했으며, 노태우 대통령도 1991년 걸프전이 발발하자 관계장관긴급대책회의라는 임의 기구를 통해 대책을 논의했다. 국가안전보장회의에 대한 이러한 경시 경향은 김영삼 정부가 들어선 후에도 크게 달라지지 않고 있다.

마지막으로, 통일안보정책조정회의는 통일·안보 정책의 조정 및 통합을 위해 설치된 임시적 기구로서, 현재로서는 안보 정책의 조정 및 통합에 가장 적절한 기구라고 할 수 있다. 이는 1994년 4월 7일 김영삼 대통령의 지시에 따라 급조된 협의체로서, 그 구성원을 통일관계장관회의의 17 명에 비하여 6 명으로 대폭 축소하였다. 통일원 부총리, 외무 장관, 국방 장관, 안기부장 등 핵심 멤

버에다가 대통령 비서실장과 외교안보 수석 비서관을 동시에 구성원으로 하고 있다. 소수의 핵심 멤버만이 참여한다는 점에서, 그리고 대통령의 의중을 정확히 그리고 폭넓게 반영할 수 있다는 점에서, 통일안보정책조정회의는 비교적 효율적인 회의체로 자리잡고 있다.<sup>3)</sup>

그러나 이 기구 또한 근본적으로 여러 문제점을 안고 있다.<sup>4)</sup> 첫째, 이것이 법적 기반 없이 설치된 임의 기구로서 언제든지 사라질 수 있다. 둘째, 비록 부총리급이기는 하지만 동일 차원의 전문성을 가진 통일원 장관이 회의를 주재하기 때문에 조정이 쉽지 않다. 셋째, 회의를 통일원의 부서가 직접 지원함으로써 부처간 이익을 조화롭게 반영하기 어렵다. 넷째, 6 명의 구성원 가운데 2 명이 대통령비서실장과 외교안보 수석비서관이라는 점에서 중복의 의미가 있으며, 이로 인해 정책 조정 및 통합을 위한 논의보다는 오히려 대통령의 뜻을 관련 부처장들에게 전달하는 데 중점을 두고 운영될 가능성이 있다.

이처럼 여러 견해와 이익을 조정 통합할 메커니즘이 부재한 상태에서 외교·안보 정책은 체계성을 상실하고 개인화(personali-

3) 실제 개최 빈도에 있어서도 통일안보정책조정회의는 법적 근거가 분명한 통일관계장관회의를 크게 앞지르고 있다. 후자가 1995년 2 회, 1996년 12월까지 3 회 개최에 머문 반면, 전자 즉, 통일안보정책조정회의는 1995년 25 회, 그리고 1996년 12월까지 무려 28 회나 개최되었다(「동아일보」(1996. 12.11)). 특히, 1996년 9월의 잠수함 사건 때도 통일관계장관회의는 열리지 않고, 통일안보정책조정회의가 그 기능을 대신하였다.

4) 김상목(1994), 「조직 구조에 대한 비교 연구: 통일안보정책조정회의를 중심으로」, 한국행정학회 1994년 5월 월례발표회 논문집.

zation)·파편화(fragmentation)될 가능성이 높다. 대통령의 두터운 신임을 바탕으로 특정 개인이 외교·안보 정책 결정 과정을 거의 독점하다시피 하는 개인화는 과거 권위주의 정권에서 흔히 볼 수 있었던 것이지만, 앞으로도 언제든지 재발할 개연성이 있다. 이보다 더욱 심각한 문제는 정부 각 부처가 국가 전체의 이익보다는 자신들의 편협한 이익을 더 중시하는 소위 부처이기주의 혹은 편협주의(parochialism)의 가능성으로, 이는 필연적으로 외교·안보 정책의 파편화를 초래할 것이다. 최근 대북 정책 추진 과정에서 발생했던 것으로 알려진 외무부와 통일원간의 갈등, 그리고 외무부와 대통령비서실간의 갈등 등은 이러한 정책 파편화의 단면을 보여주는 사례들이다.

민주성의 문제: 참가자의 제한과 소수의 정보 독점

한국 외교·안보정책결정체계에 대한 논의에 있어서 요즈음 특히 부각되고 있는 쟁점은 민주성에 대한 것이다. 과거 권위주의 시절 외교·안보 정책은 몇몇 정보를 독점하고 있는 소수에 의해 비밀스럽고 비민주적인 절차를 통해 결정되어온 것이 사실이다. 그러나 우리 사회의 전반적인 민주화와 함께, 정보의 자유로운 유통과 그에 따른 외교·안보 정책에 대한 국회 및 언론의 관심이 증대하면서, 그 정책 결정 과정을 보다 민주화해

야 한다는 여론의 목소리가 높아지고 있다. 우리의 현실은 아직도 참가자의 제한과 소수에 의한 정보 독점 등과 같은 문제를 안고 있다.

먼저, 앞서서도 지적한 바와 같이 한국의 외교·안보 정책은 행정부 가운데서도 대통령의 신임이 두터운 소수 장차관급에 의해 거의 일방적으로 결정되고 있다. 이 과정에서 국회를 위시한 정치권과 언론, 학계, 연구계 등 사회 전문가층의 참여는 극히 제한되어 있는 실정이다. 정치권의 경우 당정협의 회 등을 통해 여당 정치인의 의견은 어느 정도 반영되고 있으나, 국회외무통일위원회라는 제도적 차원에서의 참여는 극히 제한되고 있다. 한편, 언론 등 사회 전문가층의 경우에는 설사 이들의 의견이 반영된다 하더라도 그것은 여론이라는 매우 막연한 형태로 반영될 뿐, 직접적·체계적인 형태의 참여는 이루어지지 않고 있다.

또 다른 문제점은 소수에 의한 안보 관련 정보의 독점이다. 보안이라는 명목으로 중요한 정보들이 사회 내에 자유롭게 유통되지 않고 있으며, 행정부 내에서도 대통령과 안기획부장을 위시한 소수 인사만이 주요 정보를 독점하고 있는 것이다. 이러한 정보의 폐쇄성은 정책 결정 과정에서 안기부가 과도한 역할과 영향력을 행사하고 있다는 비난을 초래하고 있을 뿐만 아니라, 효과적인 정책 집행에 필수적인 국민적 합의 마련에도 장애

가 되고 있는 것이다. 정보의 자유로운 유통은 여러 참가자들의 자유로운 토의에 기초한 민주적인 정책 결정 과정, 그리고 그에 따른 국민적 합의 도출의 전제 조건이기 때문이다.

## 미국의 외교 · 안보 정책 결정 과정 연구

### 행정부내 외교 · 안보정책결정체계: 국가안보회의 체제

미국의 국가안보회의(National Security Council, NSC)는 국가 안보와 관련된 국내, 대외 그리고 군사 정책의 통합에 대한 대통령 자문 기구로서, 1947년 7월의 「국가안보법」(*National Security Act*)에 의해 설립되었다. 「국가안보법」은 미국이 2차 세계대전을 수행하는 과정에서 국가 안보와 관련하여 제기된 문제점들을 해결하기 위한 조치였다. 당시 제기된 문제점들은 첫째, 미국의 전쟁 지휘가 국가 안보 정책의 결정상 제도적 책임을 가진 사람에 의하기 보다는, 정치권 내의 비공식적 관계에 의하여 행해짐에 따라 일관성이 결여되었으며 둘째, 육군성, 해군성 그리고 전쟁성이 결성한 '삼자위원회'(Committee of Three)가 전쟁을 수행했지만, 전력의 효율적 운영 및 조정 기능이 부재하여 향후 통합된 군사 정책의 성안과 반영을 위한 기구 개편의 불가피성이 제기되

었다. 마지막으로, 대전을 계기로 미국이 초강대국의 위치를 굳힘에 따라, 향후 세계 전략의 관점에서 국가 안보 정책을 조정 · 수립 · 집행할 수 있는 기구의 설치 필요성이 대두되었다.

미국의 국가안보회의체제는 크게 전문회의체제와 행정참모체제 부분의 이원적으로 편성되어 있다. 전문회의체제 부분은 부처간 · 다층적(interagency and multi-layer)인 위원회로 구성되어 있다. 일반적으로 거론되는 국가안보회의는 이들 전문위원회 가운데서도 대통령이 직접 회의를 주재하여 국가 안보 정책을 최종적으로 검토 · 조정 · 결정하는 최고위층회의체를 지칭한다. 한편, 행정참모체제는 대통령의 안보 정책 수행을 직접 보좌하고 이에 관련한 국가안보회의 운영을 지원하기 위하여 설치된 하부구조로서, 국가안보 보좌관이 운영한다.

최고위층회의체로서 국가안보회의는 법률에 의해 규정된 당연직 멤버(statutory member)와 당연직 자문자(statutory adviser) 그리고 해당 대통령의 요구에 의해 참석할 수 있는 상임 및 비상임 참석자 등으로 구성된다. 당연직 멤버에는 대통령(의장), 부통령(1949년 개정시 포함), 국무 장관 그리고 국방 장관이 포함되어 있다. 당연직 자문자는 CIA 국장과 합동참모 의장이다. 상임 참석자는 국가 안보 개념의 확장과 국제관계의 다양화에 따라 점차 확대되는 경향을

보이고 있으며, 특히 클린턴 행정부의 경우는 경제 관련 전문가를 보강하여, 재무 장관, 유엔 대사, 비서실장, 안보 보좌관, 경제정책 보좌관 등이 상임 참석자로 되어 있다. 그밖에 주어진 이슈에 따라 법무 장관, 예산편성 국장, 군축 국장, 국제개발 국장 등 다양한 인사들이 비상임 참석자로서 참가할 수 있다.

국가안보회의가 처음 탄생할 당시는 하부 전문회의 조직이 존재하지 않았다. 1953년 대통령에 취임한 아이젠하워가 국가안보회의의 정책 논의 및 조정의 기능을 강화하기 위해 그 하부에 계획위원회와 운영조정위원회 등 2 개의 전문위원회를 설치한 것이 전문회의체제의 출발이 되었다. 그 후 각 행정부는 필요에 따라 정책 계획과 운영 조정 기능을 담당하는 부처간 전문위원회를 조직 운영함으로써 국가안보회의의 기능을 보조 지원토록 하였다. 클린턴 행정부의 경우 회의체계를 국가안보회의, 본위원회(Principals Committee), 차관급위원회(Deputies Committee) 그리고 부처간 실무그룹(Interagency Working Group) 등 4단계로 나누어 운영하고 있다.

국가안보회의체제의 또 다른 축은 국가안보 보좌관에 의해 운영되는 행정 참모 조직이다. 이는 크게 전문 참모(Professional

Staff)와 지원 참모(Support Staff)로 구성되며, 그 규모는 국가안보 보좌관의 역할과 역량에 따라 다르지만, 대체로 50 명 내지 70 명 선에 이르고 있다. 전문 참모는 국가안보와 관련된 특정 이슈와 주요 지역별로 임명되는데, 국무성과 국방성 같은 정부 부처 및 기관의 관료와 군 장교, 대학 및 연구소의 전문 지식인 그리고 언론과 민간 단체, 혹은 기업의 전문가로서 충원된다. 클린턴 행정부의 경우 국가안보 보좌관(각료급) 밑에 2 명의 안보 부보좌관(차관급)이 있으며, 그 아래 수석 담당관과 팀장(차관보급)이 25 명 정도된다.<sup>5)</sup>

미국의 국가안보회의체제의 운영에 있어서 가장 핵심적인 문제는 국가안보 보좌관의 바람직한 역할은 무엇인가 하는 것이다. 여러 행정 부처가 정책 결정 과정에 개입되어 있다는 점에서 국가안보 보좌관이 담당하는 조정·통합 기능의 중요성은 널리 인정되고 있다. 또한 외교·안보 정책에 대한 대통령의 관심 및 간여가 확대됨에 따라, 그를 가장 가까이에서 보좌하는 국가안보 보좌관의 영향력이 증대되었음은 역사적으로 증명된 바 있다. 그러나 이러한 영향력 증대는 국무 장관을 비롯한 행정 부처의 장들의 위축을 가져올 수 있다는 측면에서, 국가안보 보좌관의 바람직한 역할을 설정해야 할 필요가 있

5) 전경만(1994), p. 61.



다.

데슬러에 따르면, 국가안보 보좌관의 역할 및 임무는 '내부 관리' (inside management)와 '외부 지도력' (outside leadership)을 두 축으로 하는 연속선 상에서 파악될 수 있다.<sup>6)</sup> 여기서 내부 관리란 기본적으로 조정자의 역할을 의미하는 반면, 지도력이란 제2의 국무 장관으로서 정책 결정을 직접 담당하는 것을 의미하는데, 데슬러는 외부 지도력 행사를 피하고 내부 관리자로서의 역할을 강조해야 한다고 주장하고 있다. 물론, 양축의 중간쯤에 해당하는 업무도 있을 수 있으며, 이는 적당한 정도에서 추진된다면 수용 가능하다(〈표〉 참조).

국가안보 보좌관의 역할이 외부 지향적이기 보다는 내부 지향적이어야 한다는 데슬러의 주장은 두 가지 근거에 바탕하고 있다. 그에 따르면, 국가안보 보좌관의 외부 지도력

행사는 첫째, 국무성과 국무 장관을 위시한 공식 행정 부처와 그 장의 활동을 위축시키며 둘째, 국가안보 보좌관의 기본 업무라고 할 수 있는 내부 관리의 기능을 수행하는 데 있어서 꼭 필요한 균형 감각을 가진 정직한 중재자라는 명성을 깎아내릴 가능성이 있는 것이다.<sup>7)</sup>

또 한 가지 국가안보 보좌관의 영향력 증대가 가져올 수 있는 부작용은 바로 안보 정책 결정 과정의 과도한 개인화이다.<sup>8)</sup> 공식 행정 부처에 속하지 않았다는 점에서 국가안보 보좌관은 부처의 이익에 연연하지 않고 국가 전체의 이익을 돌볼 수도 있으나, 그 반면에 대통령 개인의 사적 이익만을 돌보는 꼭두각시로 전락할 수도 있는 것이다. 후자의 경우, 대통령은 국가안보 보좌관의 막대한 영향력을 통해 국내 정치적 목적을 위해 대외 안보 정책을 활용할 가능성도 생기는 것이다.

〈표〉 국가안보 보좌관의 적절한 업무 및 역할

적절한 업무(내부 관리)	적당하면 수용가능한 업무	적절치 못한 업무(외부 지도력)
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 대외 안보 정책에 대해 대통령에게 보고</li> <li>· 정책 이슈 및 대안에 대한 분석</li> <li>· 대통령의 의사 결정 과정 관리</li> <li>· 대통령의 결정 전달 및 집행 관리</li> <li>· 부처간 중개 조정 및 위기 관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 신중한 조언 및 정책 주장</li> <li>· 국가안보회의 소속 참모의 정책 주장 장려</li> <li>· 보도 관계자, 의회, 외국 공식 관계자와의 정보 및 대화 채널 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 특정 외교 협상 지휘</li> <li>· 고정된 임무 수행</li> <li>· 공적인 대변인 역할</li> <li>· 특정 정책에 대한 공개적이고 강한 지지 표명(단, 대통령이 이미 결정한 사안에 대해서는 무방)</li> <li>· 정책을 직접 결정</li> </ul>

자료: Destler(1983), p. 262.

6) Destler, I. M.(1983), "The Rise of the National Security Assistant," In Charles W. Kegley, Jr. and Eugene R. Wittkopf(eds.), *Perspectives on American Foreign Policy*, New York: St. Martin's.

7) Destler(1983), pp. 262~263.

행정부와 의회의 관계

외교·안보 정책의 결정에 관한 한 의회는 행정부에 비해 제도적으로 많은 취약점을 가지고 있다. 그 가운데서도 중요한 것으로는 편협성(parochialism), 권력의 분산에 따른 책임감의 회피, 전문성의 부재 등 세 가지를 들 수 있다. 이러한 내재적 약점으로 인해 미국의 외교·안보 정책 결정에 있어서 대통령의 위치는 의회에 비해 월등한 것이며, 이러한 대통령의 우위는 적어도 2차대전 이후 1970년 이전까지의 기간 동안에는 당연한 것으로 받아들여졌다.

그러나 70년대 들어 베트남전쟁이 심화되면서 이러한 관계는 변화하기 시작하였다. 미국 의회는 대외 정책 및 국가 안보 정책의 결정에 있어서 보다 적극적인 역할을 찾기 위해 많은 노력을 기울였던 것이다. 이러한 노력은 한편으로는 대통령을 중심으로 한 행정부에 대한 제약을 가하는 것이었으며, 다른 한편으로는 의회의 개입 및 역할을 확대하는 것이었다.

1973년 의회는 대통령의 거부권 행사에도 불구하고 「전쟁권한법안」(War Powers Act)을 통과시켰다. 이 법안에 따르면, 대통령이 미군을 사용하기 위해서는 다음의 세 가지 조건 가운데 하나가 충족되어야 한다.

첫째는 의회에 의한 전쟁 선포이고, 둘째는 구체적인 법적 조치이며, 셋째는 미국이나 미군에 대한 외부적 공격에 의해 발생한 국가적 긴급 상황이다. 이 가운데 세번째 조건 하에서 군대를 사용한 경우 대통령은 48 시간 이내에 의회에 보고해야 하며, 의회가 전쟁을 선포하지 않는 한 60 일 이내에 군대 사용을 끝내야 한다. 다만, 미군의 안전이 위협받는 경우에 한해서 대통령은 30 일을 연장 받을 수 있다. 게다가 상하 양원의 동시 결의에 의해, 의회는 언제든지 대통령에게 미군의 귀환을 지시할 수 있으며, 이에 대해서는 대통령이 거부권을 행사할 수 없다.

이 법안이 그 의도를 달성했다고 보기는 어렵다. 닉슨을 비롯한 그 후의 모든 대통령들이 이 법안을 현명치 못하고, 지나치게 제한적이며, 또한 위헌이라고 주장하였다. 실제로 이 법안이 요구하는 절차가 몇번 사용된 적이 있기는 하였으나, 대부분의 경우 대통령은 이 법안에 구애받지 않고 필요한 경우에는 해외에 미군을 파병해왔다. 몇몇 의원들이 이러한 행동에 불만을 표시했으나, 의회 차원에서의 반대는 없었다. 결국, 이 법안은 대통령의 군사적 행동에 별다른 제약을 가하지 못했으며, 이로 인해 대통령의 권한이 약화되었다고 볼 수도 없다. 「전쟁권한법안」의 가장 커다란 의의는 상징적인 것으로

8) Destler, I. M., Leslie H. Gelb, and Anthony Lake(1984), *Our Own Worst Enemy: The Unmaking of American Foreign Policy*, New York: Simon and Schuster.

서, 외교·안보 정책의 결정에 있어서 의회가 더욱 적극적인 역할을 띠겠다는 의지를 과시했다는 점에서 찾을 수 있다.

다른 한편으로, 의회는 CIA에 대한 통제를 강화하려고 시도하였다. 우선 CIA로 하여금 상하 양원의 해당 위원회에 비밀 활동 계획을 보고하도록 하였으며, 1976년에는 「국제 안보 원조와 무기 수출 통제 법안」에 대한 수정을 통해 앙골라 반군 지원을 위한 CIA의 비밀 활동을 금지하였다. 또한 1980년에는 「정보감시법안」(*Intelligence Oversight Act*)을 통과시켜, CIA 국장 및 다른 정보 기관의 장으로 하여금 자신들의 정보 활동에 대해 상하 양원의 정보위원회에 '즉각적으로' 보고하도록 하였다.<sup>9)</sup>

그러나 대통령은 이러한 의회의 CIA 통제 노력에 반발하였다. 특히, 1980년 이란 인질 사태 및 아프가니스탄 사태 발생시 카터 대통령은 CIA의 약화로 인해 더 이상 국가 안보에 필요한 비밀 활동을 수행하기 어렵게 되었다며 불평하였다. 뒤이은 레이건 행정부는 CIA의 권한을 확대하고 예산도 후하게 배정하는 등 오히려 CIA의 위상 강화에 노력하였다. 물론, 이란·콘트라사건의 발발이 이러한 노력에 일시적으로 찬물을 부은 것은 사실이나, 다른 한편으로는 이러한 활동들이 상당한 기간 동안 의회의 눈을 피

해 진행되었다는 사실은 CIA에 대한 의회 통제의 허구성을 드러내기도 하였다. 결국 전체적으로 볼 때, 수차에 걸친 의회의 통제 강화 시도에도 불구하고, CIA가 비밀 활동을 비롯한 자신의 임무를 수행해나가는 데는 별 다른 어려움이 없다고 보아야 할 것이다.

70년대와 80년대를 걸쳐 의회는 외교·안보 정책 결정에 있어서 대통령 및 행정부가 갖는 막대한 영향력을 견제하고자 일관된 노력을 해왔으나, 그 자체로서 실질적 효과를 거두었다고 보기 어렵다. 물론, 의회가 일부 잃었던 권한을 되찾은 것은 사실이나, 대통령의 권한과 역할을 약화시키는 데는 실패하였다. 실패의 원인은 앞에서 지적한 의회의 내재적인 취약점에서 찾을 수 있다. 편협성, 권력의 분산에 따른 책임감의 부재 그리고 전문성의 부재 등과 같은 중요한 제약 요인으로 인하여, 의회는 자신의 의지가 아무리 강력하다고 할지라도 미국 외교·안보 정책의 결정 과정에서 주도적 역할을 수행할 수 없는 것이다. 그 역할은 대통령에게 맡겨질 수밖에 없다.

그렇다고 의회의 반격이 무의미했던 것은 아니다. 의회의 최대 강점은 일반 국민의 다양한 목소리에 보다 민감하게 그리고 신속하게 반응한다는 데 있다. 의회의 반격은 외교·안보 정책의 결정 및 수행에 있어서 과

9) 그런데 대부분의 전문가들이 1985년과 1986년 레이건 행정부가 이란에 무기를 판매하고 이를 의회에 알리지 않은 것은 이 법안의 정신에 위배된다고 생각하였다.

도한 대통령의 영향력 행사에 대한 국민의 우려를 반영한 것이며, 동시에 대통령과 의회간보다 균형된 관계를 바라는 국민의 소망을 표현한 것이다. 따라서 20년에 걸친 의회의 對행정부 견제 노력으로 인해 대통령의 권력 오용 및 남용이 어느 정도 견제되었다면, 그것은 '견제와 균형'(checks and balances)이라는 미국정치체제의 최대 원칙을 견지하려는 의미있는 일로서 평가될 수 있다.

여기서 강조해야 할 사실은 외교·안보 정책에 대한 통제를 둘러싸고 행정부와 의회간에 발생하는 대결 혹은 갈등은 기본적으로 정치적 속성을 갖는다는 것이다. 즉, 정책의 내용에 대한 다툼이 아니라, 정책 결정 권한에 대한 갈등이라고 할 수 있다. 그렇다면 행정부와 의회간에 가장 적절한 세력 균형점은 어디인가? 적어도 외교·안보 정책 결정에 있어서는 행정부가 유리한 위치에 있다는 점을 인정한다면, 과연 의회의 바람직한 역할은 무엇인가?

이에 대해서는 두 가지 상반되는 견해가 존재한다.<sup>10)</sup> 하나는 강력한 의회가 구체적인 정책 결정 과정에도 참여함으로써 행정부의 권력 남용과 오용을 방지할 수 있다는 것이다. 의회의 영향력 확대를 위한 조치로서, 의

회의 국방예산심의권 강화, 위기 상황시 대통령에 대한 의회의 견제 수단 확대, 무기 이전에 대한 의회의 동의 의무화, 국가안보회의체제에 대한 의회의 통제 강화 등이 제안되고 있다. 결국, 대통령이 실행한 구체적인 대외 정책들에 대해 사후적으로 승인하는 데 만족하지 않고, 정책 결정 과정에서부터 의회의 역할이 증대되어야 한다는 것이다.

두번째 견해는 보다 제한된 의회의 역할을 강조한다. 구체적으로 의회는 행정부를 감시하고 대외 정책의 기본 방향을 설정하는데 주력해야 하며, 일상적인 정책 결정은 행정부에 맡겨야 한다는 것이다. 행정부에 대한 의회의 감시 기능은 그 중요성을 재론할 필요가 없을 정도로 민주정치체제의 기본 원칙이다. 대외 정책의 광범위한 틀을 설정하는 기능에 대해서는 행정부와 의회를 각각 대표한다고 할 수 있는 키신저 前 국무장관과 폴브라이트 前 상원의원이 다음과 같이 거의 동일한 주장을 펴고 있다는 데서 시사하는 바가 크다.

“의회는 광범위한 지침을 마련하고 기본 정책을 결정할 수는 있다. 그러나 의회는 대외 관계에 있어 일상적으로 제기되는 전술적 문제에 대해 결정하거나, 혹은 일관되고 포

10) Haass, Richard(1985), "Congressional Power: Implications for American Security Policy," In Daniel J. Kaufman, Jeffrey S. MaKitrick, and Thomas J. Leney(eds.), *U.S. National Security: A Framework for Analysis*, Lexington, Mass: D.C. Heath and Company.

괄적인 정책을 집행하는 데 필요한 조직과 정보를 갖고 있지 못하며, 따라서 그럴 의무도 없다. 이러한 책무는 대통령의 것이며, 따라서 그는 국가 전체를 대표하여 이 책무를 수행할 수 있어야 한다.”<sup>11)</sup>

“의회의 역할은 광범위한 정책 방향 혹은 정책 틀을 형성해나가는 데 참여하는 것이다. … 이처럼 광범위하게 정의된 틀의 범위 내에서 행정부는 자유스럽게 자신의 정책 프로그램을 실행할 수 있어야 하며, 또 항상 변화하는 국제 환경에 따라 이를 적절하게 변경할 수 있어야 한다.”<sup>12)</sup>

#### 외교 · 안보 정책과 여론 및 언론 매체의 역할

민주주의가 고도로 성숙된 미국에서도 여론이 정책 결정에 직접적인 영향을 미치지 않고 있다. 일반적으로 대중은 정책에 커다란 관심도 없고 정보도 없으며, 이러한 대중의 목소리인 여론은 불안정하고 심지어 조작 가능한 것이다. 따라서 여론이 외교 · 안보 정책을 비롯한 모든 정책의 결정에 있어서 분명하고 의미있는 지침을 마련해준다는 고전적 민주주의 원칙은 현실적으로 받아들이기 어렵다. 실제로 정책 결정자들은 어떻게 하면 여론을 정책에 충실히 반영하는가 하는

문제보다는, 오히려 어떻게 하면 이를 우호적으로 형성해나가는가 하는 문제에 더 많은 관심을 갖고 있다.

그렇다고 해서 여론이 미국 안보 정책 결정에 아무런 영향력도 미치지 않는다는 결론은 너무 성급하다. 비록 특정 이슈에 대한 대중의 믿음과 그에 대한 정부 정책의 내용간에 직접적인 인과 관계가 있는 것은 아니라고 할지라도, 여론은 외교 · 안보 정책 결정 과정에서 나름대로의 역할을 수행할 수 있기 때문이다. 구체적으로 여론은 선거라는 메커니즘을 통해 주요 정책 결정자들의 선출에 영향을 미칠 뿐만 아니라, 그밖에도 외교 · 안보 정책의 변화를 제약하는 요인으로서, 외교 · 안보 정책의 변화를 자극하는 요인으로서, 그리고 마지막으로 국제 협상에서 하나의 자원으로서의 역할을 가지고 있다.

대중들이 갖고 있는 근본적 신념들의 경직성은 외교 · 안보 정책 변화의 제약 요인으로서 작용한다. 세계대전, 경제대공황 등과 같은 엄청난 사건들이 연이어 발생하기 전에는 일반 대중의 세계관 및 대외 관계에 대한 신념은 쉽게 변화하지 않는 속성을 가지고 있다. 따라서 여론의 동향에 어느 정도 신경을 쓰지 않을 수 없는 정책 결정자들로서는 전혀 새로운 정책 방향을 제시하기 보다는,

11) Kissinger, A. Henry, "America's Destiny: The Global Context," 1976년 2월 4일 와이오밍대학교 연설문, Haass(1985)에서 재인용.

12) Haass(1985)에서 인용.

여론이 정해 놓은 일반적 범주 내에서 정책을 결정하는 경향을 갖게 된다. 그 예로서 2차대전 이후 미국 국민들은 냉전적 사고에 너무 흠뻑 젖어, 미국의 대외 정책은 상당 기간 이러한 냉전 구도를 벗어나지 못하였다.

그러나 이러한 제약 요인은 정책 결정자의 보다 능동적인 접근 방법에 의해 극복이 가능한 것이다. 앞서 언급한 바와 같이, 일반 대중은 대외 정책이나 안보 정책 등에 대해 별로 관심을 갖고 있지 않기 때문에, 일단 정부가 행동을 취하면 대체로 이를 받아들이는 매우 수동적이고 수용적인 성향을 갖고 있다. 따라서 외교·안보 정책의 근본적인 변화를 진정으로 원하는 정책 결정자로서는 여론의 경직성을 불평하기 보다는 능동적으로 여론의 변화를 유도해나갈 수도 있는 것이다. 실제로, 대부분의 국민이 반대하던 정책이라 할지라도 일단 정부가 이를 추진하고 나면 지지율은 급속히 올라가는 경우가 많다.<sup>13)</sup>

매우 예외적인 경우에는 여론이 외교·안보 정책의 변화를 자극하는 요인으로 작용하기도 한다. 좋은 예는 바로 중국의 유엔 가입

에 대한 미국의 정책이었다. 60년대 들어 일반 국민의 이에 대한 지지가 계속 상승함에도 불구하고, 대부분 정책 결정자들은 이에 대한 단호한 반대 입장을 견지하였다. 1969년 들어서는 지지율이 50% 이상으로 뛰게 되었으며, 결국 미국은 중국의 유엔 가입을 반대하지 않겠다는 결정을 내리게 된다. 이처럼 여론의 변화가 정책 변화를 선행한 다른 예로는 미국의 베트남 정책 변화 그리고 남아공화국의 인종 차별 정책에 대한 보다 강경한 대응 등을 들 수 있다.<sup>14)</sup>

이러한 예들을 미루어볼 때, 문제된 이슈가 매우 구체적이고 따라서 대중 동원이 어느 정도 가능할 경우에는 여론이 정책 변화의 자극제로서 작용할 수 있다고 할 수 있다. 그러나 여론의 변화가 정책 변화의 직접적인 원인이라고 주장하기는 어렵다. 왜냐하면 여론의 외교·안보 정책에 미치는 영향은 보다 간접적인 것으로서, 정책 결정자들의 국제 환경에 대한 이해, 그 안에서 선택 가능한 대안 등과 같이 주로 정책 결정자의 사고나 태도에 영향을 미치기 때문이다.

외교·안보 정책과 관련하여 여론이 수행하는 또 한 가지 중요한 기능은 국제 협상에

13) 예를 들어, 1965년 존슨 대통령이 자신의 베트남 정책을 발표하기 전에는 국민의 42%만이 이를 지지하였으나, 발표 후에는 지지율이 72%로 상승하였다. 또한 겨우 7%의 대중적 지지를 갖고 있던 캄보디아 침공이 1970년 닉슨의 공식 발표 후에는 무려 50%의 지지율을 기록하게 되었다(Kegley and Wittkopf(1987), p. 307). 이러한 지지율 상승의 한 가지 주요 요인은 소위 'rally around the flag' 효과로서, 이는 다른 국가와의 군사적 긴장 상태에 처하게 되면, 대부분의 국민들이 정부의 정책을 일단 무조건적으로 지지하는 현상을 가리킨다.

14) Kegley and Wittkopf(1987), p. 308.

서 하나의 이점으로 작용한다는 것이다. 예를 들어, 외국과의 협상에 나선 미국 대표들은 국내 여론이 특정의 양보를 결코 수용하지 않을 것이라고 주장하며 자신들의 협상력을 제고할 수 있을 것이다. 이러한 주장이 통하는 것은 미국 대표들은 미국민의 여론을 자신이 원하는 대로 묘사할 수 있는 반면, 상대방 대표들은 자신들에게 제시된 여론의 진위 여부나 조작 가능성을 정확히 파악할 수 없기 때문이다.

물론, 미국외에 다른 국가에서도 이처럼 여론이 국제 협상력을 제고하는 수단으로 사용될 수 있다. 실제로 한국의 경우에도 국내 여론을 빌려 국제 협상을 유리한 방향으로 이끌려는 시도는 자주 발견된다. 가까운 예로, 김영삼 대통령은 지난 9월 잠수함 사건에 대한 북한의 사과를 받아내는 문제에 대한 미국과의 협상에서 국내 여론을 내세우며 강경 입장을 고수, 결국 이를 견지하였던 것이다. 그러나 일반적으로 보다 민주적이라고 생각되는 국가일수록 여론을 국제 협상의 수단으로 이용하기가 쉬우며, 이러한 측면에서 미국의 경우는 여론 활용에 있어서 매우 유리한 위치를 갖고 있다고 할 수 있다.<sup>15)</sup>

일반적으로 TV, 라디오, 신문, 잡지 등 대중 언론 매체는 여론과 외교·안보 정책을

연결하는 고리로서 매우 중요한 역할을 수행하고 있는 것으로 받아들여지고 있다. 그러나 언론의 역할이 중요하다는 주장은 다음의 두 가지 경험적으로 검증되지 않은 가설(hypothesis)에 바탕하고 있다. 첫째, 특정 정책과 관련된 대중의 의견은 대중 매체에 의해 유포되는 정보에 의해 커다란 영향을 받거나, 혹은 극단적으로 표현하면 창조되는 것이다. 둘째, 실제 정책 결정자들 또한 대중 매체가 전하는 세계의 이미지에 의해 상당한 영향을 받는다. 이 두 가지 가설 가운데 한 가지만 성립한다면, 미국 외교·안보 정책의 결정에 있어서 대중 매체는 상당한 영향력을 행사한다고 할 수 있다.

먼저 언론과 여론과의 관계를 살펴보면, 대중 매체가 일반 대중의 의견에 거의 독재와 같은 영향력을 행사한다는 주장이 널리 받아들여지고 있다. 많은 사람들이 대중 매체와 그로부터 파생되는 정보가 여론의 형성에 직접적인 원인으로 작용한다고 믿고 있으며, 심지어 어떤 사람들은 대중 매체가 곧 여론이라고 주장하고 있다. 실제로 미국의 언론 산업은 고도로 발전되어 있다. 거의 모든 미국 가정이 하나 이상의 TV를 갖고 있으며, 1,700여 개의 일간 신문이 유포되고 있다. 따라서 언론 산업이 총체적으로 행동한

15) 이처럼 국내 여론을 국제 협상에 이용하는 문제는 소위 '양면 게임'(Two level game)의 시각에서도 설명이 가능하다. 즉, 두 국가간의 관계를 완전히 이해하기 위해서는 단순히 양 국가 차원에서 벌어지는 게임외에도 각 국가 내에서 벌어지는 또 다른 차원에서의 게임도 고려해야 한다는 것이다.

다면 무엇이 뉴스거리인지를 결정할 수 있는 능력을 갖고 있다고 할 수 있다.<sup>16)</sup>

그러나 과연 대중 매체가 직접적으로 일반 대중의 의견에 영향을 미치고 있는가? 이러한 경험적 질문에는 다음과 같은 많은 의문점들이 제기되고 있다. 첫째, 미국 대중은 일반적으로 정치 그리고 특히 대외 정책이나 안보 정책에 별 관심을 갖고 있지 않다. 둘째, 바로 이러한 이유로 시청자·독자의 관심에 신경을 쓰는 대중 매체들도 국내 문제에 비해 대외적 문제에 대해서는 관심이 적은 편이다. 셋째, 미국 언론 산업의 다양성과 이질성으로 인해 대중 매체의 영향력은 분산·상쇄되는 경향이 있다. 넷째, 대중의 태도는 새로운 정보에 대해 매우 둔감하게 반응한다. 다섯째, 대중 매체가 정부 조작의 대상이 될 수 있기 때문에, 실제로 대중 매체의 의견과 정부의 의견 사이에는 별 차이가 없는 경우가 많다. 이러한 점들을 고려할 때, 언론 매체가 여론 형성에 직접적인 원인이 된다는 주장은 받아들이기 어렵다고 할 수 있다.

그러면 언론과 정책 결정자들과의 관계는 어떠한가? 일반 대중에 비해, 정책 결정자와 그밖에 대외 문제에 대한 지식도 있고 정책 결정자와 접촉이 있는 소수 '정책 영향력자'(policy influentials)들은 대중 매체와 깊

은 연관을 맺고 있다. 먼저, 일종의 최고 엘리트라고 할 수 있는 정책 결정자 및 정책 영향력자들은 대중 매체로부터 상당히 많은 정보를 획득하는 것으로 밝혀졌다. 실제로 정책 결정자의 경우 정보 기관으로부터 얻는 정보보다 대중 매체를 통해 얻는 정보의 양이 훨씬 큰 것으로 나타나고 있다.

둘째, 대중 매체는 엘리트들에게 많은 정보를 제공할 뿐만 아니라, 이를 통해 그들의 점진적인 태도 변화를 유발할 수도 있다. 일단 대외 문제 및 안보 문제에 대한 엘리트의 태도나 사고 방식이 변하게 되면, 이는 '2단계 의사 전달'(two-step flow of communication) 과정, 혹은 다단계 의사 전달 과정을 통해 일반 대중으로 확산될 수 있다. 물론, 이는 엄청나게 느린 속도로 진행되는 것이기는 하나, 바로 이러한 과정이 있기 때문에 여론의 장기적 변동이 가능한 것이다.

셋째, 대중 매체는 자신의 의제 설정 기능(agenda-setting function)을 활용하여 특정 정책을 이슈화하고 이에 대한 정책 결정자의 행동을 촉구할 수 있다. 대중 매체, 그 가운데서도 특히 TV는 강력한 이미지 전달을 통해 대외 정책 사건이나 국제 상황에 대한 일반의 관심을 순식간에 극대화할 수 있다. 이런 경우 정책 결정자들은 이 문제를 무시하기 어려우며, 무언가 대응을 보여야만

16) Kegley and Wittkopf(1987), p. 316.



하는 것이다. 게다가 대중 매체의 의제 설정 권한은 그 어떤 법의 통제도 받지 않는다는 측면에서, 이것이야말로 대외 정책 및 안보 정책 결정 과정에 있어서 대중 매체가 행사하는 영향력의 가장 중요한 원천이라고 할 수 있다.

## 한국 외교 · 안보정책결정체계의 효율성 제고 방안

### 미국 외교 · 안보정책결정체계가 주는 시사점

한국 외교 · 안보정책결정체계의 문제점은 이미 앞에서 살펴본 바 있다. 그것은 크게 정책 조정 및 통합 기능의 미비라는 체계성의 문제와 참가자의 제한과 소수의 정보 독점이라는 민주성의 문제로서 나누어진다. 여기서는 이 두 가지 문제의 해결이라는 관점에서 미국의 외교 · 안보정책결정체계가 우리에게 주는 시사점을 몇가지 개괄적으로 살펴 보도록 하겠다. 이러한 시사점 도출에 있어서 미국과 한국이 처한 상황의 차이들(예를 들면, 안보 상황의 차이, 정치 문화의 차이 그리고 국제 문제를 바라보는 관점의 차이 등)이 고려되어야 함은 물론이다.

미국의 사례에서 우리가 도출할 수 있는 첫번째 시사점은 종합적 외교 · 안보정책결정체계의 확립이 시급하다는 것이다. 미국은 1947년의 「국가안보법」을 통해 평시 · 위기 시 · 전쟁시를 포괄하여 국가 안보와 관련된 모든 문제와 정책을 논의하는 안보정책결정체계를 출범시켰으며, 이를 성공적으로 운영

해오고 있다. 우리의 경우는 평시 · 위기시 · 전쟁시마다 서로 다른 운영체제를 가지고 있는 바, 이를 일원화하여 평시의 안보정책결정체계가 위기 관리는 물론 전쟁 지도까지 담당하도록 해야 할 것이다. 이러한 종합적 단일체제의 확립을 통해 업무의 분할에 따른 복잡성을 해소할 수 있을 뿐만 아니라, 외교 · 안보 정책의 결정과 집행에 연속성을 보장할 수 있을 것이다.

두번째는 정책 조정 및 통합 기구로서 국가안보회의를 제도적으로 강화하고 활성화할 필요성이 있다는 것이다. 미국의 외교 · 안보정책결정체계는 국가안보회의라는 조정 통합 기구를 중심으로 조직되어 있다. 이러한 조정 기구의 존재는 미국 대외 정책 및 안보 정책에 참여하는 다양한 행위자 및 그들이 대변하는 다양한 이익들의 조정 및 통합을 가능케 함으로써, 정책의 일관성 및 체계성 확보에 커다란 도움을 주었다고 평가할 수 있다. 우리의 국가안보회의는 헌법 기관임에도 불구하고 거의 유명무실한 기구로 전락해 있는 바, 이의 제도적 강화 및 활성화가 시급하다.

세번째는 외교 · 안보 정책 결정 과정의 주요 참여자간 갈등 발생의 가능성에 대한 대책 마련 필요성이다. 미국의 경우는 특히 국가안보 보좌관과 국무 장관과의 갈등이 문제돼왔다. 이들간의 갈등은 대통령의 개인적 자문자와 전통적으로 대외 정책을 담당해왔던 부서의 수장과의 대결이라는 점에서, 대통령의 외교 · 안보 정책에 대한 지나친 영향력 행사와 그에 대한 반발이라는 측면에서

주로 논의돼왔다. 그러나 우리의 경우는 외교·안보 정책뿐 아니라 모든 정책에 있어서 대통령의 영향력이 거의 절대적이라는 점을 감안할 때, 대통령의 신임을 두고 보좌관 및 정부 각료간에 벌어지는 충성심 경쟁이라는 측면에서 이 문제를 접근해야 할 것이다. 그 원인이 무엇이 되었든, 참여자간 갈등을 방지할 수 있는 대책의 마련이 필요하며, 이를 위해서는 미국의 국가안보 보좌관에 해당하는 외교안보 수석비서관의 역할을 분명히 설정해야 할 것이다.

네번째는 행정부와 입법부와의 적절한 관계 설정 필요성이다. 미국의 경우는 70년대 이후 외교·안보 정책에 대한 권한 및 영향력이 지나치게 대통령에게 집중화되는 소위 'Imperial Presidency' 현상에 대한 대응으로 의회의 對행정부 견제가 시작되었다. 우리의 경우는 국회의 권한이 많이 강화되었다고는 하나 아직도 대통령을 견제할 만한 수준은 아니다. 그러나 최근 국회내 정보위원회의 설치 등에서도 알 수 있듯이, 점차 국회의 외교·안보 정책 결정 과정에의 참여 요구가 거세질 것은 분명하다. 따라서 행정부와 입법부간의 역할 분담 등을 통해 양자간의 적절한 관계를 미리 설정해두는 것이 필요하다.

끝으로, 언론 및 여론의 중요성 증대에 따른 적절한 대응 방안 마련이다. 미국의 경우 언론 및 여론은 비록 직접적은 아니더라도 간접적으로 미국 외교·안보 정책 결정 과정에서 상당한 영향력을 행사하고 있으며, 특히 CIA 등을 통한 정부의 비밀 첩보 활동 등은

여론의 악화로 크게 위축받고 있는 실정이다. 우리의 경우도 민주화의 진전으로 언론 및 여론의 외교·안보 정책에 대한 관심이 높아지고 있으며, 그에 따라 안보 관련 정보 및 정책 공개 요구도 거세질 것으로 전망된다. 따라서 꼭 필요한 경우에는 정책의 비밀성과 효율성을 유지하면서도, 그렇지 않은 경우에는 정보의 흐름을 대폭 자유화함으로써 언론과 여론의 지적 호기심을 충족시킬 수 있는 방안을 찾아야 할 것이다. 이러한 정보의 자유로운 유통은 민의 수렴을 통한 정책의 합의 기반 마련이라는 측면에서도 필요하기 때문이다.

이상에서 살펴본 시사점들은 한국 외교·안보정책결정체계의 효율성을 제고하는 데 있어서 커다란 방향을 제시해준다고 할 수 있다. 다음에서는 이러한 방향에 근거하여 보다 구체적인 효율성 제고 방안들을 논의해 보도록 하겠다. 논의의 일관성을 위하여 체계성의 문제와 민주성의 문제로 나누어 차례대로 살펴보도록 하겠다.

### 체계성의 제고 방안

#### ○ 법적 정비

평시·위기시·전쟁시를 모두 포괄하는 종합적인 안보정책결정체계의 확립을 위해서는 법적 정비가 필요하다. 즉, 현재 여러 군데 분산되어 있는 관련 법 규정을 한데 모아 가장 「국가안전보장기본법」으로 수용할 필요가 있다.

이러한 법령을 통해 새롭게 탄생된 국가안보장회의는 외교 및 안보 문제에 관한 한 대통령에 대한 최고 자문 기구로서의 역할을 수행하도록 한다. 현재의 국가안보회의는 국무회의 심의 이전의 임의 자문 기구로서 존재하고 있으나, 그 법적 위상을 대폭 강화하여 대통령의 외교·안보 정책 결정에 있어서 명실상부한 최종적 자문 기구로 만들어야 한다.

#### ○ 국가안보회의의 활성화

평시·위기시·전쟁시를 포괄하는 안보정책결정체계를 위해서는 국가안보회의의 상시적 운영이 필수적이다. 현재의 국가안보회의는 단지 국가 위기 관리적 차원에서 상징적 효과를 거두기 위해 위기 발생시에만 일시적·임시적으로 개최되고 있는 바, 이의 통상적 운영을 법적으로 확보할 필요가 있다.

또한 현재의 국가안보회의체제를 다층화할 필요가 있다. 예를 들어, 최고위층에는 국가안보회의(대통령 주재), 그 다음에 현재의 통일안보조정회의와 같은 핵심 부처의 장관들로 구성된 본위원회, 그리고 그 다음에 차관급위원회 및 실무위원회를 설치할 수 있을 것이다. 이들 회의체들의 주요 기능은 물론 다양한 부처간 의견의 조정 및 통합이며, 이 과정에서 외교안보 수석비서관이 중심적 역할을 수행하도록 한다.

마지막으로, 국가안보회의가 자체적으로 정보를 수집하고 분석할 수 있는 능력을 갖도록 하기 위하여 그 산하에 전문 참모 조직(가

칭 안보사무총국)을 설치할 필요가 있다. 이 조직의 장은 외교안보 수석비서관이 맡도록 하며, 참모의 수는 20~40 명 정도로 각 분야별로 외교안보 수석비서관 보좌하도록 한다.

#### ○ 외교안보 수석비서관의 역할 조정

현재 대통령에 대한 자문자의 역할을 주로 수행하고 있는 외교안보 수석비서관의 역할을 강화할 필요가 있다. 외교안보 수석비서관은 새로 설치될 전문 참모 조직의 도움을 받아 독자적인 정보 수집 및 분석 능력을 갖추어야 하며, 국가안보회의체제가 수행하게 될 정책의 조정 및 통합 기능에 있어서 핵심적 역할을 담당하도록 해야 한다. 외교안보 수석비서관이 이 역할에 책임자인 이유는 관련 부처의 장관들과는 달리 해당 조직의 편협한 이익에 얽매이지 않고, 국가 전체의 이익이라는 대국적 관점에서 부처간 이익을 조정할 수 있는 위치에 있기 때문이다. 특히, 우리의 경우에는 통일 논리를 중시하는 통일원의 견해와 안보 논리를 중시하는 국방부 및 안기부의 견해를 적절히 조정하는 것이 중요하다.

여기서 한 가지 유의할 점은 이러한 역할 강화는 외교안보 수석비서관의 전반적 영향력 확대를 가져올 것이 분명하며, 그에 따라 통일원, 외무부, 국방부 등 관련 행정 부처와의 영향력 다툼의 가능성이 있다는 것이다. 이러한 갈등을 방지하기 위해서는 외교안보 수석비서관의 역할을 정책 조정 및 통합을

위한 중개자에 국한하도록 하고, 구체적이고 세부적인 정책 결정까지 영향력을 행사하지 않도록 해야 할 것이다. 즉, 데슬러의 표현을 빌리면, 외부 지도력 행사보다는 내부 관리자의 역할에 충실해야 한다는 것이다.

그러나 아무리 좋은 예방 조치를 취한다고 해도 실제로는 외교안보 수석비서관과 행정 부처와의 갈등이 발생할 가능성은 매우 크다. 그러나 어떻게 보면 이러한 갈등이 무조건 나쁜 것만은 아니다. 지나치게 심화되지만 않는다면, 선의의 경쟁으로서 발전하여 정책 아이디어 개발에 긍정적 영향을 미칠 수도 있는 것이다. 가장 문제가 되는 것은 이것이 개인적 감정으로 발전하여 대통령에 대한 충성심 경쟁이라는 형태로 나타나는 경우이며, 그런 면에서 대통령으로서 이러한 잠재적 갈등의 관리에 많은 신경을 기울여야 할 것이다.

### 민주성의 확보 방안

#### ○ 對국회 관계: 국회의 적절한 역할 수용

우리 사회의 민주화와 더불어 외교·안보 정책 결정에 대한 국회의 개입 확대 요구는 피할 수 없을 것으로 전망된다. 현재 국회에는 외무통일위원회, 국방위원회 등 전통적으로 외교 안보 문제를 다루었던 위원회 외에도

얼마전 국회 개혁으로 신설된 정보위원회가 안기부의 활동을 감시하고 있으며, 예결상임위원회 또한 관련 부처의 예산 배정이라는 측면에서 역시 관련을 맺고 있다. 국정감사권의 부활 등으로 이들 위원회의 對행정부 영향력이 증가하고 있음은 주지의 사실이다.

그렇다면 과연 대통령을 위시로 한 행정부와 점차 영향력 증대를 요구하는 국회와의 관계를 어떻게 설정해야 할 것인가? 이에 대해서는 앞에서 살펴본 미국의 사례가 좋은 시사점을 준다. 먼저, 국회가 외교·안보 정책 결정에 필요한 요소를 갖추지 못하였다고 해서,<sup>17)</sup> 국회를 완전히 배제하고자 하는 것은 민주화 사회에서 가능하지도 않고 또한 바람직하지도 않다. 따라서 외교·안보 정책의 결정이 더 이상 행정부의 독점물이 아니라는 발상의 전환을 토대로, 국회의 참여 욕구를 건설적으로 수용할 수 있는 마음의 자세가 무엇보다도 시급하다.

국회는 한국의 외교·안보 정책 결정 과정에서 두 가지 중요한 역할을 수행할 수 있을 것이다. 하나는 행정부에 대한 감시자 및 비판자의 역할로서, 행정부가 마련한 정책의 내용은 물론 정책 결정 및 집행 과정에서의 정당성을 비판적으로 평가하는 기능이다. 이는 민주 정치의 기본 원칙으로서, 행정부의 독주로 인한 권력 남용을 방지하기 위해 꼭 필요한 역할이라고 할 수 있다. 현재도 국회

17) 앞에서 언급된 미국 의회의 취약점들은 한국의 국회에도 대체적으로 적용될 수 있을 것이다. 바로 편협성, 책임감의 부재 그리고 정보 및 전문성의 부재 등이다.

가 이러한 역할을 어느 정도 수행하고 있다고 평가될 수 있으나, 더욱 더 강화될 필요가 있다.

두번째는 외교·안보 정책의 거시적 방향이나 기본 틀을 제공하는 데 적극 참여하는 것이다. 이러한 측면에서 국회의 역할은 지금까지 등한시돼왔다고 할 수 있다. 그러나 국민의 동의와 합의가 없는 외교·안보 정책은 결코 성공할 수 없다는 점에서, 국민의 대표자들의 모임인 국회가 적어도 안보 정책의 기본 방향을 설정하는 데 있어서는 나름대로의 목소리를 내야 할 것이다. 일단 이러한 기본 틀이 설정되면, 그 안에서 대통령 및 행정부에게 일상적인 정책 결정에 대한 재량권을 부여해야 함은 물론이다.

마지막으로, 행정부나 국회 모두에게 필요한 것은 서로를 파트너로서 인식하고 양자간 협의와 상의에 적극적인 자세를 갖는 것이다. 국가 안보와 국가 이익이라는 국가적 차원에서의 문제를 다룸에 있어서 양자간 선의의 경쟁과 비판은 있을지언정, 서로를 무조건 비방하고 배제하는 것은 바람직하지 않다. 행정부는 지금까지 비교적 소외돼왔던 국회의 참여 욕구를 수용해야 할 것이다. 이는 정책에 대한 국민의 합의 기반 마련에도 꼭 필요한 요소이기 때문이다. 반대로 국회는 전문성의 우위에 바탕한 행정부의 주도권 행사를 인정하고, 일상적인 정책 결정에 대한 지나친 개입이나 무조건적인 정책 비판은 삼가는 성숙된 자세를 보여야 할 것이다. 특히, 자신의 개인적 인기를 위해 국가 기밀을

언론에 누출하는 의원에 대해서는 강력한 처벌 조항이 마련되어야 할 것이다.

#### ○ 對언론 및 여론 관계: 정보 흐름의 자유화

국회와 더불어 對언론 및 여론 관계 또한 그 중요성이 점차 증가될 전망이다. 특히 북한 문제를 중심으로 하여 통일 및 안보 정책에 대한 언론 및 국민의 관심이 증폭하고 있는 점을 감안할 때, 언론과 여론을 무시한 정책이 성공할 가능성은 점차 적어진다고 볼 수 있다. 이러한 면에서 1995년 정부가 비밀리에 추진했던 대북 쌀지원 정책의 실패가 시사하는 바는 특히 크다고 할 것이다.

對언론 관계에 있어서 기본 원칙은 정보(information) 흐름을 대폭 자유화해야 한다는 것이다. 정부의 언론 통제가 더 이상 가능하지 않은 상태에서, 모든 정보를 정부 혼자서 독점하려는 태도는 돌발적인 폭로나 누출은 물론 추측 기사와 근거없는 유언비어의 난무만을 초래할 뿐이다. 따라서 국가 기밀이나 군사 기밀을 제외하고는 외교·안보 정책과 관련된 모든 정보를 언론과 국민에게 공개하는 것을 원칙으로 해야 한다. 우리 정부, 그 가운데서도 특히 안보 관련 부처들이 거의 모든 정보를 대외비로 하는 경향이 있다는 것은 정부에 자료를 요청해본 경험이 있는 사람이면 모두가 쉽게 공감할 수 있을 것이다.

정보의 공개와 함께 정부는 언론의 협조

를 통한 국민의 공감대 형성에 노력해야 할 것이다. 언론은 정부에 대한 감시 및 비판 기능과 함께, 정부 정책과 그 필요성을 국민에게 알려주는 홍보 기능을 동시에 수행한다. 따라서 정부는 기자회견담회 등의 활성화를 통해 언론과의 접촉을 강화해야 할 것이다. 그러나 언론과의 접촉에서 주의해야 할 점은 이것이 정부의 일방적인 지시와 설명으로 끝나서는 곤란하며 서로가 대등한 입장에서 협력하는 방식으로 이루어져야 한다는 것이다. 양자간 진정한 협력 관계의 구축을 위해서는 앞에서 지적한 정보의 솔직한 공개가 전제되어야 함은 물론이다.

○ 對정책 영향력자 관계: 정책네트워크의 형성

외교·안보 정책 결정 과정의 민주성 증대와 국민의 합의 기반 확충을 위해 또 한 가지 필요한 것은 정책네트워크의 형성이다. 모든 사회에는 정책 결정자외에도 정책에 대해서 깊은 관심과 전문 지식을 갖고 있는 소위 '정책 영향력자' (policy influentials)가 존재한다. 외교·안보 정책 분야의 정책 영향력자로는 대학의 국제 정치, 북한 등 관련 전문 학자들, 정부 및 정당 산하의 정책연구소 소속 연구자들, 그리고 기타 관련 사설 연구소 소속 연구자들이 있으며, 역시 언론계의 북한 혹은 국제 문제 관련 담당자들도 이에 포함될 수 있다.

그런데 중요한 것은 정책 결정자들과 이

들 전문가간에 유기적 연계체계 즉, 네트워크를 형성하는 일이다. 이러한 네트워크 형성은 참신한 정책 아이디어를 수렴한다는 차원에서는 물론이지만, 정책에 대한 국민적 합의의 기반을 조성하는 데도 커다란 도움이 된다. 앞에서 언급한 정책 영향력자들은 2단계 의사 전달 이론에서 말하는 소위 '여론 주도층' (opinion leaders)으로서, 대중의 여론 형성에 지대한 영향을 미친다. 따라서 이들과의 네트워크 형성을 통한 지속적인 정책 대화 및 협의는 바로 정책에 대한 국민적 공감대 형성으로 이어질 수 있는 것이다. 최근 들어 통일원 등 정부 일각에서 이러한 네트워크 형성을 위한 시도를 시작하고 있는 것으로 알고 있으나, 이런 노력이 보다 강화될 필요가 있다. 특히, 컴퓨터 통신이나 인터넷 등을 통한 네트워크 구성은 그리 많은 비용을 들이지 않고 커다란 효과를 거둘 수 있는 방안으로 생각된다.

맺음말

본고는 미국의 외교·안보정책결정체계를 고찰하고 또 시사점을 도출함으로써, 궁극적으로는 한국의 통일·외교정책결정체계의 효율성을 제고할 수 있는 방안을 마련하는 데 그 목적을 두고 있다. 그렇다면 논의의 출발점은 당연히 과연 효율성이란 무엇인가 하는 데서 찾아져야 할 것이다. 본 고에서는 매우 넓은 의미에서의 효율성 개념을 적용하고 있다. 즉, 외교·안보 정책 결정 과정의


신속성·적시성·체계성이라는 좁은 의미에서의 효율성외에, 정책 결정 과정의 정당성 및 민주성 확보를 통한 국민의 합의 마련도 결국은 정책 집행의 효과를 높여준다는 점에서 넓은 의미의 효율성에 포함되어야 한다는 견해이다.

물론, 민주성이 반드시 효율성에 도움이 되는 것은 아니다. 외교·안보 정책의 특성상 많은 사람이 공개적으로 참여할 때보다는 소수 주요 정책 결정자들이 비공개적으로 참여하는 것이 더 도움이 될 때가 많은 것이 사실이다. 그러나 점차 우리 사회가 민주화·공개화돼가고 있다는 점을 고려할 때, 과거와 같은 비공개적·비민주적·폐쇄적 정책 결정 과정이 더 이상 용인될 수 없다는 것은 자명한 사실이다. 따라서 정부가 원하는 원치 않는 외교·안보정책결정체계의 민주화는 피할 수 없는 길이다.

따라서 외교·안보 정책 결정 과정의 민주화를 통한 정당성 확보가 피할 수 없는 대세라면, 과연 어떠한 방식으로 이를 달성하는가 하는 것이 문제의 핵심이라고 할 수 있다. 물론 민주성과 정당성 확보를 위해서 반드시 효율성을 포기할 필요는 없다. 오히려 민주성과 정당성의 확보는 외교·안보 정책에 대한 국민의 합의 기반 마련에 도움을 줌으로써, 궁극적으로는 정책결정체계의 효율성에 기여할 수 있다는 것이 본 고의의 기본 전제이다.

이러한 기본 전제 하에서 본 연구는 두 가지의 초점을 동시에 갖고 있다. 하나는 행정

부내 외교·안보정책결정체계의 조정 기능 강화를 통해 체계성을 제고하는 것이며, 다른 하나는 행정부와 국회 및 여론과의 관계 설정을 통한 민주성을 제고하는 것이다. 체계성 제고를 위해서는 미국의 국가안보회의 체제를 모델로 하여 여러 가지 구체적인 방안들을 제시하였다. 법적 정비를 통한 평시·위기시·전쟁시를 포괄하는 종합적 외교·안보 정책 결정체계의 확립, 국가안보회의의 활성화를 위한 여러 조치들 그리고 외교안보 수석비서관의 역할 재조정을 통한 정책 조정 기능의 강화 및 주요 정책 결정자들 간의 갈등 방지 등을 들 수 있다.

민주성 제고를 위해서는 對국회, 對언론 및 여론 그리고 對정책 영향력자 관계를 건설적으로 발전시킬 수 있는 방안들이 제시되었다. 물론, 여기서도 미국의 경험은 적절성을 가지며, 특히 행정부·국회 관계의 바람직한 방향에 대해서는 많은 시사점을 준다. 對국회 관계에 있어서는 국회의 참여 욕구를 수용하여 감시 기능과 정책의 기본 틀을 제공하는 역할을 수행하도록 할 필요가 있다. 對언론 및 여론 관계에서는 정보의 흐름을 자유화함과 동시에 언론과의 협조 관계를 강화함으로써 국민의 합의 도출에 노력해야 한다. 그리고 정책 영향력자들과는 정책네트워크를 형성하여 한편으로는 참신한 정책 아이디어를 수렴하고, 다른 한편으로는 그들을 여론 주도층으로 활용, 정부 정책에 대한 국민의 공감대 형성을 위해 노력해야 할 것이다. 

〈漫評〉 29



“군비축소 경제개발로 통일비용 만들자”