

특집

김영삼 정부 5 년의 대북 정책 평가

정책의 혼란과 관료 정치 현상 · 김기정

정책의 일관성 부족과 국내 정치 논리 · 이종석

국제공조체제의 균열과 대통령의 리더십 · 박두식

정책의 혼란과 관료 정치 현상

김기정 / 연세대학교 정외과 교수

머리말

남북 냉전 기류가 세계의 곳곳에서 대립의 벽을 무너뜨리기 시작했을 때 김영삼 정부가 국민적 지지 속에서 출범하였다. 미국·구소련간 세계적 차원의 대립이 한반도를 첨예한 반목의 땅으로 만들었던 역사를 반추할 때, 90년대 초반 탈냉전의 세계적 조류가 이 냉전의 동토를 해빙시킬 것이라고 기대했던 것은 단순한 감상적 기대만은 아니었다. 더욱이 6.8. 말기에 채택되었던 남북간기본합의서는 한반도도 세계사의 진행 방향에 동참하고 있다는 들뜬 기대감을 갖게 하기에 충분하였다. 그러나 그로부터 5년이 지난 지금, 김영삼 정부 기간 동안 남북 관계는 여전히 경색 국면에 놓여져 있다. 오히려 남북 관계는 1953년 이후 최저점에 있다는 평가도 단순히 과장된 것만으로는 들리지 않는다. 북한 핵문제에 대한 대응책으로부터 시작된 김영삼 정부의 대북 정책은 한·북·미의 삼각 관계 속의 팽팽했던 줄다리기, 정상회담 추진, 김일성 사후 조문 파동, 탈북자 문제, 잠수함 침투 사건, 식량 지원 문제 등에 이르기까지 어느 하나라도 숨돌릴 틈이

없었다. 야심차게 제시되었던 신외교 5대 기조는 처음부터 북한 핵문제에 발목이 잡혀 지금까지 도면 상으로만 존재하는 다자인이 되고 말았고, 남북 관계의 지속적 파열음은 동북아 국제 정치 위험 수위의 적도가 되고 있다.

90년대 김영삼 정부 출범 이후 남북 관계의 이같은 경색 국면과 이상 기류는 어디에서 기인하는가? 이것에 대해 단일원인론으로 책임 소재를 규명하기란 불가능하다. 남북 관계는 상호 작용의 양자적 관계이기 때문이며, 설사 어느 한 측에 논의의 초점을 둔다 하더라도 정책 결정 및 집행 과정에 작용하는 다양한 변수때문에 단일 원인으로 규명하기는 사실상 불가능하다. 사실, 현재 남북한 긴장 상황 조성에 대해 북한에게도 중대한 책임이 있다는 사실에는 이론의 여지가 없을 것이다. 체제 위기를 도박성 외교를 통해 해결하고자 했던 핵문제도 그러하거니와, 경제적 파국, 탈북 난민, 잠수함 침투 사건도 북한측에 일차적 책임이 있다.

그럼에도 불구하고 남북한의 양자적 게임에서 지난 5년 우리의 과오는 없었는가 신중하게 자문해야 하는 시점이다. 김영삼 정부

의 대북 정책은 정책적 일관성의 결여, 강은 정책의 기능적 혼선, 장기적 목표와 단기적 성과 사이의 혼돈, 남북 문제의 국제적 차원과 민족 내부적 차원이라는 본질적 이원성에 대한 정책적

대응 태도의 혼란 등의 측면에서 비판의 대상이 된다. 본 고의 목적은 김영삼 정부의 대북 정책의 혼란상을 관료 정치적 측면에서 진단하는 것에 있다.

정책 혼선의 사례

1993년 2월 25일 김영삼 대통령 취임사에 나타난 대북 정책의 기조는 상당히 전향적인 것이었다. 전향적인 것을 넘어 기존 대외 관계의 틀을 상회하는 지점에 남북 관계가 위치지워진 것으로 해석되었다. “어느 동맹국도 민족보다 더 나올 수는 없다”는 문구가 그것이었다. 동맹과 민족을 대비시킴으로써 남북 관계가 본질적으로 가지는 이중적 좌표 즉, 민족적 문제와 국제적 문제라는 이중적 좌표에서 전자에 무게 중심을 두는 것으로 비춰지기에 충분하였고, 상대적으로 동맹 관계가 격하되는 듯한 해석도 가능하게 하였다. 이렇게 출발한 김영삼 정부의 대북 정책의 기조는 3월 11일 이인모 노인 송환 결정에 이르러 그 전향적 기조를 실감하게 하였다. 그런데 대북 정책 결정 구조와 관련

김영삼 정부의 대북 정책의 기조는 3월 11일 이인모 노인 송환 결정에 이르러 그 전향적 기조를 실감하게 하였다. 그런데 대북 정책 결정 구조와 관련된 문제점이 이때부터 나타나기 시작했다.

이인모 노인 송환 결정은 관련 부처들에 의한 세밀한 검토가 이루어지기도 전에 워싱턴에서 지시된 것이었다. 당시 상당히 파격적이었던 이 결정은 그 후 5년간 끊임없이 나타난 강은 정책의 진작 운동, 정책적 혼선의 서장에 불과하였다.

된 문제점이 이때부터 나타나기 시작했다. 이인모 노인 송환 결정은 관련 부처들에 의한 세밀한 검토가 이루어지기도 전에 워싱턴에서 지시된 것이었다. 당시 상당히 파격적이었던 이 결정은 그 후 5년간 끊임없이 나타난 강은 정책의 진작 운동, 정책적 혼선의 서장에 불과하였다. 이인모 노인 송환 결정과 같은 이른바 ‘나홀로’ 정책 결정 구도는 대북 정책 조정 과정이나 제도적 장치들을 효율적으로 장악할 수 있는 대통령의 능력이나 리더십에 기반하지 않으면, 관료 조직들 간 경쟁과 갈등, 그리고 정책적 혼선이 쉽게 증폭될 수 있는 구도였다. 이러한 우려는 곧 이어 특사 교환을 둘러싼 대북 관계에 곧 현실로 나타났고, 그같은 경향은 김영삼 정부 5년 동안 계속된 대북 정책 결정 구도의 아킬레스건으로 작용하였다.

1993년 5월 25일 북한이 남북정상회담 개최를 위한 특사 교환을 전격 제의함으로써 현안으로 등장하였다. 남북한의 특사 교환은 한 달여에 걸쳐 무려 13 차례 서한과 전통문을 주고받는 지루한 공방전 끝에 결국 흐지부지 되어버렸다. 이 과정에서 우리 내부의

또 하나의 중대한 관료 정치적 갈등은 북한 핵문제 대응 과정에서 드러났다. 북한 핵문제에 대한 성격 및 해법의 강도를 두고 관료 조직들간 이견이 나타났고, 내부 의견의 부조화는 미국으로 하여금 한국 대북 정책의 혼선을 인식하게 만든 중대한 계기가 되었다. 따라서 북한 핵문제를 해결하기 위한 기본 축이었던 한미공조체제에도 이상 징후가 보이기 시작했다.

이견이 노정되었다는 사실에 주목할 필요가 있다. 통일원과 외무부는 특사 교환에 적극적이었으나, 총리실과 안기부는 반대하는 입장이었고 청와대 외교안보수석실은 유동적인 자세를 취하다가 수용하는 쪽으로 선회하였다. 이와 같은 부서간의 입장 차이때문에 6월 22일 대북 전통문을 보내는 과정에서 내부 이견이 좀처럼 조정되지 않아 무려 세 차례나 전통문 발송이 연기되기도 하였다. 통일원은 특사 교환 현안으로 주부 부서적 입장에 서게 되는 입장이었고, 총리실은 총리가 수석 대표를 맡고 있는 기존 고위급회담의 구도에 변화가 올 것으로 예상했던 것이다. 이 문제는 대북 정책의 조정 기능을 둘러싼 주도권 경쟁이라는 측면을 노정시켰다.

또 하나의 중대한 관료 정치적 갈등은 북한 핵문제 대응 과정에서 드러났다. 북한 핵문제에 대한 성격 및 해법의 강도를 두고 관료 조직들간 이견이 나타났고, 내부 의견의 부조화는 미국으로 하여금 한국 대북 정책의 혼선을 인식하게 만든 중대한 계기가 되었다. 따라서 북한 핵문제를 해결하기 위한 기본 축이었던 한미공조체제에도 이상 징후가 보이기 시작했다. 북한핵을 둘러싼 대응 방

식의 입장 차이는 흔히 당근과 채찍, 햇볕론과 강풍론 등으로 불리운다. 북한에 대한 제재보다는 줄 수 있는 것은 주변서라도 협상으로 해결해야 한다는 것이 온건

파의 접근 방식이라면, 북한의 놀음에 일방적으로 끌려갈 것이 아니라 우리측의 단호한 입장을 보여주어야 한다는 것이 강경론 입장이었다. 온건론 입장에서는 북한 핵문제의 기본 성격이 긴장 조성에 있는 만큼, 해결 방식은 긴장 조성식이 아니라 평화적으로 접근해야 한다는 주장이었다. 이를테면 경협을 통해 우회적으로 접근, 신뢰를 구축하면서 핵문제를 해결하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다는 것이었다. 그러나 강경론자들은 평화적 해결 원칙에는 이의가 없으나 북한이 핵문제는 미국과 해결할 사안이라고 하면서 우리를 외면하고 있는 것이 문제라는 지적과 함께, 북한의 핵투명성을 보장받을 수 있도록 하는 대책이 우선시되어야 한다는 논리였다. 이런 시각의 차이는 핵과 경협의 연계, 팀스피리트 훈련의 중단 문제 등과 관련되어 나타났다.

온건론과 강경론의 입장 차이는 일차적으로 정책 결정에 참여하는 개인적 선호의 문제이지만, 구체적 사안에 따라 관료 조직들간 정책 결정 주도권 경쟁과도 관련되어 나타났다. 예컨대, 국제공조체제 방식에 대해서는 외무부가, 2단계북미회담 이후 현안으

로 부상하였던 남북 대화 재
개에 대해서는 통일원과 청
와대가, 대북 제재에 대해서
는 안기부 및 국방부가 목소
리를 높이는 편이었다. 북핵
해결 과정에서 대북 억지력

강화를 위해 제기되었던 패트리어트 미사일
배치에 대해서는 국방부가 주요한 관심을 가
지고 있었고, 카터 前 미국 대통령 방북 이후
현안이었던 정상회담에 대해서는 청와대가
주요 관심 사안으로 접근하였다. 이러한 점
은 관료 조직들간 이해 관계의 차이가 대북
정책의 사안에 따라 다르게 형성되기 때문이
며, 정책 결정 및 집행의 주도권과 깊은 관련
이 있기 때문이다. 북한 핵문제는 대북 정책
을 둘러싸고 존재해왔던 관료 조직들간 이해
관계의 차이를 극명하게 보여주는 사건이었
다. 정책 수립과 집행의 주도권을 두고 벌여
졌던 논쟁과 대립 관계는 다양한 시각의 공
론화라는 긍정적 측면도 있었던 반면, 관료
조직들간 의견 차이가 정책 결정 과정에서
외부로 표출되어 대외 공조를 취하는 데 있
어 한국 정부의 입장이 일관성을 잃은 듯 보
이게 하는 역작용도 초래하였다.

또 하나의 사례는 1995년 대북 쌀지원 문
제와 관련되어 나타났다. 사전회담에서부터
쌀수송 문제까지 대북 정책 결정과 집행에
있어서 주무 부서가 되어야 할 통일원이 배
제되고, 재정경제원 차관이 회담의 수석대표
가 되었던 사실 자체뿐만 아니라 회담의 진

정책 혼선의 또 하나의 사례는 1995년 대북 쌀지원 문제와
관련되어 나타났다. 사전회담에서부터 쌀수송 문제까지 대북 정책
결정과 집행에 있어서 주무 부서가 되어야 할 통일원이 배제되고,
재정경제원 차관이 회담의 수석대표가 되었던 사실 자체뿐만 아니라
회담의 진행, 결과 발표 등에서도 관련 부서간의 협조는
실종되어 있었다.

행, 결과 발표 등에서도 관련 부서간의 협조
는 실종되어 있었다. 대북 정책 결정과 집행
과정에서 정책 조율 장치가 무력화되어
있었던 가장 단적인 사례가 쌀지원 문제였
다. 북경쌀회담을 앞두고 통일관계장관회의
나 통일안보정책조정회의는 한 차례도 열리
지 않았으며, 남북 대화에 관한 시뮬레이션
과정이나 북측 대표에 대한 치밀한 인물 분
석도 생략된 채 회담에 임하였다. 그 결과,
쌀지원 집행 과정에서 부서들간 정책적 혼선
이 드러났던 것이다. 이것은 역할의 분담과
정책상 관할이 제도적으로 설정되지 못한 상
태에서 국내 정치의 논리가 대북 정책 결정
과정에 개재되어 발생한 파행적인 정책 결정
과 집행이었다. 그리고 회담의 성과를 서둘
러 발표하고 때로는 확인되지 않은 사실까지
공개함으로써 대북 정책 전반에 혼란을 빚기
도 하였다.

대북 정책과 관료 조직

위에서 간략히 언급했던 김영삼 정부의
대북 정책 혼선은 왜 나타나게 되었는가? 한
국 정부가 대북 정책을 입안하고 집행하는

김영삼 정부의 대북 정책 혼선이 나타난 원인은 대북 정책을 입안·집행하는 과정에 관련된 조직이 국가안전기획부, 통일원, 외무부, 국방부 그리고 대통령 비서실 등 여러 부서로 나뉘어져 있으며, 이들 기구의 권력은 정책 결정 과정에서 분점되어 있으며, 기능적 중복을 가지기 때문이다. 이에 따라 정책 결정의 효율성이 저하될 수 있으며, 관료 조직들간 갈등이 표출되는 원인으로 작동하기도 한다.

과정에 관련되어 있는 조직은 국가안전기획부, 통일원, 외무부, 국방부, 그리고 대통령 비서실 등 여러 부서로 나뉘어져 있다. 이들 기구들의 권력은 정책 결정 과정에서 분점되어 있으며, 기능적 중복을 가진다. 이에 따라 정책 결정의 효율성이 저하될 수 있으며, 관료 조직들간 갈등이 표출되는 원인으로 작동하기도 한다. 특히, 관료 조직의 상이한 이익 표출과 갈등이 단순히 예산 확보 문제나 조직의 기능적 확대 문제에 국한된 것이 아니라, 조직의 태생적 기능에서 기인한다는 점이 한국적 관료 정치 현상의 특징이다. 즉, 이는 분단 국가의 대외 정책적 특징을 반영하고 있는데, 주지하다시피 남북 문제는 민족 내부적 차원과 국제 정치적 차원의 이중적 좌표 속에 놓여진 문제이기 때문이다. 이를테면 관료 조직의 구성 자체가 대북 정책을 민족주의적 차원에서 접근할 것인가, 혹은 국가주의적 차원에서 접근할 것인가에 따라 관료 조직의 이익과 기능이 상이하다. 이에 따라 관련 관료 조직들은 각기 상이한 목적과 시각에서 대북 문제에 접근한다.

통일원은 원론적 관점에서 통일과 관련된

모든 업무를 담당하도록 되어 있다. 대북 창구 역시 통일원으로 일원화되어 있다. 또한 통일부총리의 가장 대표적인 권한이자 역할은 대북 정책에 대한 총괄 조정 기능이다. 그러나 실제에 있

어서는 행정부 전반에 관한 정책적 총괄 기능을 가지고 있는 총리실과 기능적으로 중복되어 있다. 대북 관계를 다룸에 있어서 안기부·외무부·국방부와 기능과 권한이 중복되는 측면이 있고, 6.15 이후 형식적인 위상은 높아졌으나 실질적인 힘이 없다는 평가가 지배적이다. 예산과 인력, 정보 등 대북 정책 주도 기관으로서 갖추어야 할 자원이 결핍되어 있기 때문이다. 통일부총리가 주재하는 통일관계장관회의는 대북 정책을 총괄적으로 조정하도록 되어 있었으나, 실질적인 조정 기능대신 보고 위주로 운영되어왔다. 이와 같은 제도적 단점을 보완하기 위하여 외무장관, 안기부장, 국방장관, 외교안보수석 등이 참여하는 통일관계장관전략회의를 두고, 이를 통일부총리가 주재하였으나 기능적으로 유명무실하였다.

통일원은 그 태생적 배경 자체가 분단 국가형 관료 조직의 특징을 반영하고 있다. 즉, 통일원의 설립 목적은 분단된 민족의 재통합을 추진하기 위한 정책적 기능을 수행하기 위한 것이며, 따라서 그 태생적 기능이 한반도 문제를 국제 정치적 차원보다는 민족 내

부적 차원에서 접근하도록 규정되어 있다. 한국의 대북 정책에 대한 국가주의적 패러다임과 민족주의적 패러다임 접근을 상대적으로 비교할 때, 후자적 입장이 상대적으로 우위에 있는 관료 조

직이라 할 수 있다. 바로 이같은 관료 조직의 태생적 차이점은 대북 문제를 국가주의적 시각에서 접근하는 다른 관료 조직과 정책적 갈등을 빚을 수 있는 소지가 원천적으로 제공되어 있음을 의미하기도 한다. 요컨대, 통일원은 남북 대화가 활발해져야 존재와 기능이 더욱 뚜렷해지는 조직이다. 따라서 대북 정책에 있어서 대화 및 접촉 단절의 강경론보다는 온건론에 치중하는 경향이 있다. 경제 교류를 비롯한 남북간 접촉이 활발해짐으로써 통일원의 기능은 증대된다.

대북 정책에 있어 안기부의 기능은 5共 시절까지 거의 절대적인 주도권을 쥐고 있었다. 대북 정책 결정에 필요한 정보를 안기부가 거의 독점해왔기 때문이다. 그리고 안기부와 대통령의 관계는 극히 권력적으로 밀접하여 대북 정책과 관련, 청와대의 정책 조정적 기능을 위임받기도 하였다. 그러나 6共 이후 제도적인 개편과 정치 사회적 민주화로 인하여 안기부의 입지가 점차 약화되었고, 대북 정책에 있어서도 안기부는 과거와 같이 절대적인 주도권을 행사하기 어려워졌다. 통일원은 6共의 북방 정책과 더불어 한반도 긴

통일원 그 태생적 기능이 한반도 문제를 국제 정치적 차원보다는 민족 내부적 차원에서 접근하도록 규정되어 있다. 대북 정책에 대해서 국가주의적 패러다임보다는 민족주의적 패러다임 접근의 입장이 상대적으로 우위에 있는 관료 조직이라고 할 수 있다. 바로 이같은 관료 조직의 태생적 차이점은 대북 문제를 국가주의적 시각에서 접근하는 다른 관료 조직과 정책적 갈등을 빚을 수 있는 소지가 원천적으로 제공되어 있음을 의미하기도 한다.

장 완화 환경에 편승하여 남북한 인적·경제적 교류 추진 과정에 관련된 정책 결정에 적극 참여하는 방법을 모색하였다. 특히, 김영삼 대통령이 취임 초부터 대북 정책의 무게 중심을 통일원 쪽으로 이동시키고, 통일원 스스로도 위상 높이기 작업을 시도한 이후 정책 결정의 주도권 문제를 놓고 안기부와 통일원 사이에 갈등이 빚어졌다.

안기부는 국가 안보의 수호라는 측면에서 제반 사안들을 다루고 있고, 한국의 국가 안보에 일차적 위협 요인이 북한으로부터 오는 것이기 때문에 본질적으로 국가주의적 시각에서 북한을 인식한다. 물론, 안기부 내에도 전략적 관점에서 대북 강온책 양면의 시각은 존재한다. 그러나 이인모 노인을 '인도주의' 정신으로 송환한다는 것은 적어도 안기부 시각으로 볼 때는 낭만적으로 비쳐지는 것도 무리가 아니다. 안기부는 대북 정책 및 통일 정책의 총괄 조정 기능이 통일원에 주어지는 구도에 대해서는 반대의 입장을 취한다. 종합적 대책이 필요한 대북 정책에 있어 통일원 중심의 정책 조정 메커니즘이 갖는 약점을 지적하면서, 정책 조정 권한은 청와대나

안기부는 국가 안보의 수호라는 측면에서 제반 사안들을 다루고 있고, 한국의 국가 안보에 일차적 위협 요인이 북한으로부터 오는 것이기 때문에 본질적으로 국가주의적 시각에서 북한을 인식한다. 안기부는 대북 정책 및 통일 정책의 총괄 조정 기능이 통일원에 주어지는 구도에 대해서는 반대의 입장을 취한다. 외무부는 대북 문제와 관련한 정책 결정에 있어서 국제적 공조의 필요성을 역설하는 입장에 서게 된다. 국방부는 안기부와 마찬가지로 조직의 태생적 기능상 국가주의적 패러다임의 좌표에 설 수밖에 없는 조직이다.

총리실로 환수되어야 한다는 것이었다. 즉, 현상 타파적 성격을 갖는 통일 정책과 현상 유지적 성격을 지니는 대화 정책은 그 자체가 이율 배반적 성격이며, 따라서 남북 관계에 관한 모든 논의를 통일원에서 주도한다는 것은 적절하지 않다는 비판이다.

대북 정책은 한반도 내부의 민족적 문제인 동시에 주변 강대국, 나아가서는 전세계와 관련된 국제 문제이기도 하다. 그렇기 때문에 '한반도 문제의 국제화' 혹은 '한반도 문제의 한반도화' 등의 논란이 잠복해 있다. 대북 정책의 국제적 측면에 조직적 이익을 가지고 있는 부서가 외무부다. 외무부는 대북 문제와 관련한 정책 결정에 있어서 국제적 공조의 필요성을 역설하는 입장에 서게 된다. 제3국이나 국제 기구를 통한 남북간의 접촉이 많을수록 외무부의 역할과 위상은 높아진다. 외무부는 대결보다는 외교력에 의한 문제 해결 방식을 선호한다. 특히, 미국을 비롯한 우방국들간 국제적인 공조체제를 통해 해결책을 찾는 데 관심이 많을 수밖에 없다. 따라서 북한을 코너에 몰기보다는 협상태이

블로 끌어내는 것에 더 중점을 둔다. 남북한 문제를 민족 내부적 관점에서 접근하기 보다는 국제 정치적 측면에서 접근하는 것이 외무부의 태생적 기능이다. 따라서 민족 이익보다 국가 이익의 개념이 우선시되며, 통일원

보다는 상대적으로 국가주의적 패러다임에 가까이 위치하는 조직이다. 외무부가 다른 관료 조직과 북한 문제의 국제적인 성격과 대처 방안을 놓고 견해 차이와 갈등을 보였던 대표적인 예가 '북한 핵문제'였다.

국방부는 외부의 적으로부터 국가의 안전을 지키는 것을 목적으로 한다. 북한은 한국에 있어 가장 위협스러운 존재이고, 실제 안보 상의 일차적 위협은 북한으로부터 온다. 따라서 대북 정책 결정에 관련된 부서의 하나로서 국방부는 안기부와 마찬가지로 조직의 태생적 기능상 국가주의적 패러다임의 좌표에 설 수밖에 없는 조직이다. 그렇기 때문에 국방부는 기본적으로 북한에 대하여 강경하고 보수적인 입장을 취하게 되어 있다. 특히 핵문제와 같이 국가 안보에 긴급한 위협요인이 등장할 때는 더욱 그러하다.

대통령중심제의 권력 구조 하에서는 대통령의 결정과 강조점에 따라 관료 조직들간 경쟁 구도가 결정된다. 이에 따라 관료 정치 현상의 증대와 감소 가능성이 결정된다고 볼 수 있다. 요컨대, 대통령은 외교 정책 결정

구조의 전반적 메커니즘과 이에 따른 관료 정치 현상의 행태와 증감을 결정하는 상위적 권위자이다. 그렇기 때문에 대북 문제에 대한 대통령의 총괄적 관리 능력 특히, 중복적 기능에 대한 업무 조정 능력의 여부는 관료

정치 현상을 결정하는 중요한 요인이 된다. 이를테면 대통령이 대북 문제와 관련된 업무 장악력이 떨어진다든지, 정책 조정 과정상 야기될 수 있는 갈등을 상위적 권위로서 조정할 수 있는 능력이 떨어지거나 효율적 조정 능력을 갖춘 메커니즘을 창출하지 못한다면 관료 정치 현상이 나타나고, 그것으로 인한 정책적 오류 가능성이 높아질 수밖에 없을 것이다. 효율적 정책 조정 능력의 부재는 김영삼 정부 대북 정책의 가장 심각한 핸디캡이었고, 관료 정치를 표면화시킨 직접적 원인이었다.

대북 정책 조정 기구의 비효율성

현존 통일 안보 정책 조정 기구에는 국가 안전보장회의, 안보관계장관회의, 통일관계 장관전략회의, 통일관계장관회의, 관계장관 회의실무조정회의, 통일안보정책조정회의, 고위전략회의 등이 있으며, 총리실 산하에도 안보 정책 조정 기능을 담당하는 부서가 있다. 이들 효율적 정책 조정을 위한 제도적 장

대북 정책 조정 기구들의 비효율성의 원인은 이들 회의체에 실질적인 권한이 부여되어 있지 못하기 때문이며, 정책 조정 기구의 다양성이 오히려 조정 권한의 약화를 야기할 수 있기 때문이다. 심지어는 이들 가운데 몇몇은 북한 관련 사건이 터질 때 급조된 것도 있어, 국내 정치를 염두에 둔 홍보용 성격을 가진 것도 있다. 결국, 대북 정책 결정 과정에 나타나는 관료 정치 현상은 형식적 정책 조율 기구의 분산화와 이에 따른 기능적 조율 기구의 제도적 미비에서 기인했다고 볼 수 있다.

치들은 김영삼 정부 5 년간 기능이 거의 발휘 되지 않았다. 정책 조정 기구들의 비효율성의 원인은 이들 회의체에 실질적인 권한이 부여되어 있지 못하기 때문이며, 정책 조정 기구의 다양성이 오히려 조정 권한의 약화를 야기할 수 있기 때문이다. 심지어는 이들 가운데 몇몇은 북한 관련 사건이 터질 때 급조된 것도 있어, 국내 정치를 염두에 둔 홍보용 성격을 가진 것도 있다. 예컨대, 통일안보정책조정회의와 같은 것은 핵문제가 발생하여 급조된 회의체로서 정책 조율에 필요한 기구 간 힘의 균형과 역할의 배분을 조정하는 기능보다는 오히려 국내 정치를 염두에 둔 홍보용이 아니냐는 비판까지 제기되었다. 결국, 대북 정책 결정 과정에 나타나는 관료 정치 현상은 형식적 정책 조율 기구의 분산화와 이에 따른 기능적 조율 기구의 제도적 미비에서 기인했다고 볼 수 있다. 정책 조정의 효율성이 증대되기 위해서는 상위적 권위를 가진 정책 조정 기구가 실제 결정권을 가지고 있어야 하며, 분산화를 피해야 한다. 또한 실무급의 정책 조정 기능의 활성화라는 제도

한국 대북 정책의 혼선의 가장 중요한 요인 가운데 하나는 남북 문제에 관한 최고 통치자의 장기적 비전의 결여 문제였다. 대통령의 언급에 국가주의적 시각과 민족주의적 시각이 종종무진 혼재되어 나타났던 것도 장기적 비전과 단기적 정책 목표를 구별하지 못한 것에서 기인하였다. 이러한 비일관성은 대통령의 리더십 효율성에 대한 중대한 위기를 가중시켰고, 이에 따라 정책 조정 기구가 무력화되고 관료 조직들간 갈등이 표출되었던 것이다.

적 장치 위에 정책 조정 기구가 효율성을 가질 수 있을 것이다. 김영삼 정부의 대북 정책에는 이러한 장치가 실종되어 있었다.

김영삼 정부의 대북 정책에 있어 정책 조정 과정의 비효율성은 각 관료 조직에 대해 상위적 권위를 가진 대통령의 리더십 효율성 문제와 관련된다. 김영삼 정부 출범 이후 관료 정치 현상은 대통령이 대북 정책을 일관성있게 유지하지 못하고 여론과 국내 정치적 목적을 지나치게 고려하여 단기적 시각에서 운용했던 것에서 기인하기도 한다. 남북 문제에 관한 김영삼 대통령의 입장은 국가주의 시각과 민족주의적 시각의 양극을 오가는 진폭을 보여주었다. 김영삼 대통령은 취임사에서 민족우위론을 언급하였고, 곧 이인보 노인을 아무런 조건없이 송환했으나, 곧 “핵무기를 가진 상대와는 악수할 수 없다”, “북한이 전쟁 준비를 위해 핵협상에서 지연 전술을 쓰고 있다”고 강경하게 언급하였다. 최고 권력자의 이같은 비일관된 대북 자세는 정책 조정 기능을 무력하게 만들었고, 정책 결정 과정에 관료 정치를 가중시키는 결과를 초래하였다.

김영삼 대통령의 언급은 그 진폭이 너무 컸고, 그것도 수시로 변화하는 바람에 하부 관료 조직의 정책 입안자들도 대통령을 따라서 함께 중심을 잃어버렸다. 아울러 대통령의 강은 발언에 따

라 관료 조직들간 무게 중심이 시종 옮겨 다녔다. 대북 정책에 관한 관할권 설정이 명확하지 않고, 정책 조정 기구의 기능적 효율성이 보장되지 않은 상태에서 대통령의 태도 변화는 정책적 혼란과 관료 조직적 갈등을 증대시켰던 것이다. 결국, 한국 대북 정책의 혼선의 가장 중요한 요인 가운데 하나는 남북 문제에 관한 최고 통치자의 장기적 비전의 결여 문제였다. 대통령의 언급에 국가주의적 시각과 민족주의적 시각이 종종무진 혼재되어 나타났던 것도 장기적 비전과 단기적 정책 목표를 구별하지 못한 것에서 기인하였다. 이러한 비일관성은 대통령의 리더십 효율성에 대한 중대한 위기를 가중시켰고, 이에 따라 정책 조정 기구가 무력화되고 관료 조직들간 갈등이 표출되었던 것이다. 대통령의 명확하고 장기적 비전 제시없이는 관료 조직들이 단기적 이익에만 몰두할 수밖에 없기 때문이다.

맺음말

90년대 한국의 대북 정책은 혼선의 연속

이었다. 기존의 일관성도 찾아보기 어려웠고, 오히려 관련 부서간의 갈등이 심각한 수준으로 표면화되었다. 관료 조직들이 자신의 입장을 정책화하려고 경쟁하는 것은 당연한 것이다. 하지만, 이

것이 정부의 최종적 결정을 창출하는 민주적 토론과 경쟁이 아니라, 관료 조직들간 이익과 주도권 선점을 위한 경쟁이거나, 대외적으로 정부의 정책적 일관성을 의심케 할 정도로 표면화되는 갈등이라면 건설적 경쟁이라고 볼 수 없다.

김영삼 정부 5 년 동안 대북 정책과 관련된 관료 조직들간 경쟁 구도는 대통령의 리더십에 근거한 적실한 관리 모형에 의해 효율적으로 통제되지 못했다. 대통령의 공개적 언급이나 정책적 태도가 모호하였고 일관성을 상실했기 때문에 오히려 관료 조직들간 갈등을 가중시켰다. 대북 정책 결정 과정에 다양한 정책 조율 기구가 존재하였으나, 과거와 비교할 때 실질적인 조율 기능을 수행하지 못하였다. 다양한 입장과 시각은 결정 과정을 절차적으로 제도화한 위에 대통령이 실질적인 권한을 실어준 조정 기구에 의해 여과되었어야 했다.

휴전 이후 최악의 상황에 놓여있는 남북관계의 개선을 위해 지난 5 년간 관료 정치적 갈등은 어떤 형태로든 시정되어야 한다. 그것을 자성하는 시점에 우리는 서있다. 무엇

한국의 대북 정책 결정 구도에서 결정적 역할을 수행하는 대통령은 장기적 비전에 기반한 정책적 일관성이 있어야 한다. 그것이 명확하게 표명되지 않을 때 또 다시 정책 주도권 및 조직 이익의 상대적 확보를 위한 관료 정치적 갈등이 재현될 수밖에 없을 것이다. 또한 대북 정책 전반을 장악하고 관리하는 능력이 요구된다. 그러한 리더십 위에서 효율적 정책 조정이 제도적으로 살아날 수 있기 때문이다.

보다도 한국의 대북 정책 결정 구도에서 결정적 역할을 수행하는 대통령은 장기적 비전에 기반한 정책적 일관성이 있어야 한다. 그것이 명확하게 표명되지 않을 때 또 다시 정책 주도권 및 조직 이익의 상대적 확보를 위한 관료 정치적 갈등이 재현될 수밖에 없을 것이다. 또한 대북 정책 전반을 장악하고 관리하는 능력이 요구된다. 그러한 리더십 위에서 효율적 정책 조정이 제도적으로 살아날 수 있기 때문이다. **終**