

바람직한 한국형 외교안보정책 컨트롤타워

외교안보정책결정체계연구팀


동아시아연구원

EAST ASIA INSTITUTE

보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

동아시아연구원(The East Asia Institute: EAI)은
2002년 5월 설립된 민간 연구기관입니다.
EAI는 동아시아 국가들이 자유민주주의와 시장경제 그리고
개방된 사회를 발전시킴으로써 평화로운 국제사회 형성에 이바지할 수 있도록
연구를 통한 정책 제안을 위해 설립되었습니다.

EAI는 정책 이슈에 관하여
어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.
EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은
EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

 EAI는 등록된 고유의 트레이드마크입니다.

© 2013 EAI

EAI에서 발행되는 전자출판물은
오로지 비영리적 목적을 위해서만 제공됩니다.
또한 내용의 수정을 허용하지 않으며
온전한 형태로 사용할 것을 권고합니다.
어떠한 상업적 목적을 위한 복사와 출판은 엄격히 금지합니다.
EAI 웹사이트가 아닌 다른 곳에 본 출판물을 게시할 시에는
사전에 협의해 주시기 바랍니다.
EAI의 모든 출판물은 저작권법에 의해 보호 받습니다.

재단법인 동아시아연구원
서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로4가, 삼풍빌딩)
Tel. 02 2277 1683
Fax 02 2277 1684

2013 EAI Special Report

바람직한 한국형 외교안보정책 컨트롤타워

2013. 1

EAI 외교안보정책결정체계연구팀



I. 서론

1. 연구목적

본 연구는 한 국가가 어떠한 정책결정체계(구조, 절차, 운영방식, 인적구성과 관계 등)를 가지고 있는가에 따라 정책의 내용과 집행의 효율성이 큰 영향을 받는다는 점에 기초하여, 한국의 지난 경험과 외교정책체계를 분석·평가하여 우리의 실정에 부합하는 바람직한 외교안보정책결정체계를 제시하는 것을 목표로 한다.

지난 5년 이명박 정부 기간 중 개성공단 우리측 인원 억류 사건, 금강산 관광객 피격사건, 북한의 미사일 시험발사 및 핵실험, 임남댐 방류사건, 대청해전, 천안함 폭침사건, 연평도 포격사건, 한일 군사정보보호협정 등 외교안보 분야에서 다양한 형태의 사건과 사고 그리고 도전이 발생하였다. 이러한 사건이 있을 때마다 공통적으로 그리고 반복적으로 지적되었던 점은 외교안보 분야에서 ‘컨트롤 타워(control tower)’의 불완전성으로 인한 관련 부처간 정책 조율 및 정책집행의 효율성과 일관성이 결여되었다는 점이다. 물론 특정 사건이 발생한 이후 시스템을 보완하고 강화하기 위한 조치가 있기는 하였으나 근본적이고 포괄적인 대책이기 보다는 매우 제한적이고 최소 수준의 대응과 조정에 그쳤다고 평가된다.

이와는 반대로 노무현 정부시절에는 국가안전보장회의(National Security Council: NSC)를 중심으로 운영되어 왔던 바, 유관부처들이 같은 목소리를 내고 정책의 일관성이 보장되기는 하였으나 NSC의 위상과 영향력이 너무 커짐에 따라 조율과 조정보다는 정책수립과 대안설정에 있어서 ‘위로부터 아래로’(top-down)방식이 고착화되고 특정한 방향으로만 진행되는 편향성을 보였고 관련부처들의 입장이나 의견과 판단이 경시되는 문제점을 드러내었다는 평가가 대두되었다. 즉 기획이나 조정과 조율의 수준을 넘어 집행의 기능까지 수행함에 따라 유관부처가 움직일 수 있는 영역이 축소되고 대안과 대책을 발굴하고 집행함에 있어서도 제한적 접근을 할 수 밖에 없는 상황이 발생하는 문제점을 보여 주었다.

이와 같이 노무현 정부와 이명박 정부로 대표되는 상이한 체계는 외교안보정책결정체계와 운영방식이 정책의 수립과 집행에 있어서 방향성 설정은 물론 정책 대안의 선택, 효율성 등에 대해 어떠한 의미와 영향, 중요성을 갖는지를 단적으로 보여 준다. 달리 말하면 어떠한 절차와 형태의 외교안보정책결정체계를 구축하느냐에 따라 정책의 방향성은 제외하더라도 성과와 결과가 달라 질 수 있다는 점을 유의하여야 한다.

이러한 연구를 수행함에 있어서 고려해야 할 중요한 요인들 중 하나는 외교안보정책결정체계와 관련된 여건과 환경의 변화이다. 과거와 달리 시민사회단체를 포함하여 외교안보정책에 영향을 미치는 행위자가 다변화하였고, 외교안보 문제가 복합적이고 다층적인 측면과 성격을 갖게 되었다. 복합적인 성격을 가진 문제에 대해 효과적인 해법을 강구하기 위해서는 다양한 측면에서 문제를 분석하고 다양한 수단을 결합하거나 융합하는 능력이 필요하다. 따라서 어떠한 체계



가 변화된 여건의 특성을 잘 반영하고 복합적인 접근을 보장함으로써 정책의 완성도와 성취도를 제고할 수 있는 적합한 체계인지를 분석하고 평가하는 것이 필요하다.

이와 관련하여 체계(structure)와 절차(process)간의 관계(체계와 운영간의 관계)를 분석하는 것도 요구된다. 정보수집, 상황 분석·평가, 목표 설정, 이행전략 강구, 수단과 방법의 확보, 집행, 검토 및 보완 등 정책 결정과 집행 전 과정과 절차에 대한 세밀한 검토가 요구되며 원활한 이행 과정을 보장할 수 있는 체계를 어떠한 것인지를 판단하는 것이 필요하다. 본 연구는 단순한 구조적 체계뿐만 아니라 운영방식에 대한 고려도 필요하며 체계와 운영방식간의 연동성을 보장할 수 있는 방안을 검토하여 정책결정 흐름을 반영한 바람직한 외교안보정책결정체계를 제시하고자 한다.

2. 연구방법

본 연구는 과거 사례를 비교·검토하여 우리의 여건에 적합하고 바람직한 외교안보정책결정체계를 제시하고자 한다. 과거의 사례는 국가안전보장회의와 관련하여 안보회의 사무처를 설치하고 상임위원회, 실무조정회의 그리고 정세평가회의 등과 같은 새로운 운영체제와 방식을 도입한 김대중 정부(비서실과 NSC의 병렬 운영체제), NSC를 더욱 확대하고 강화한 노무현 정부(NSC 중심체제), 그리고 김대중 정부 이전의 형태로 회귀한 것으로 볼 수 있는 이명박 정부(비서실 중심체제)의 사례이다. 이중 김대중 정부와 노무현 정부는 상호 간에 상당한 유사점을 갖고 있다는 면에서 하나로 통합하여 ‘참모형(staff)’ 조직이라고 할 수 있으며, 이와 반대로 이명박 정부는 ‘비서형(secretary 혹은 liaison)’ 조직이라 할 수 있다. 김대중 정부는 정부 출범과 아울러 외국의 사례를 검토하고 이를 근거로 NSC 중심의 외교안보정책결정체계를 도입하고, 비서실과 병립하는 형태를 마련하였다. 일상적인 현안 업무는 외교안보비서실을 중심으로 처리하고 NSC는 중장기 정책 기획, 위기관리 임무를 수행하는 임무분장을 가졌다. 노무현 정부는 비서실과 NSC를 통합하여 NSC 중심체제로 전환하여 기획·조정 및 집행 기능까지를 담당하였다. 반대로 이명박 정부는 NSC 사무처를 폐지하고 과거로 회귀하여 외교안보수석실 중심의 체계로 전환(대통령실 장하에 정보상황실만 유지)하였다. 첫 번째 모델과 관련 청와대가 독주 및 월권했다는 비판이 있고 다른 한편에서는 두 번째 모델과 관련 컨트롤 타워의 부재와 정책의 혼선이라는 비판이 제기되었다. 보다 구체적으로 각각의 모델은 아래와 같은 장단점을 가지고 있던 것으로 평가된다.



[표 1] 참모형 조직 및 비서형 조직간 장단점 비교

	NSC 체제	비서실 체제
장점	<ul style="list-style-type: none"> • 정책 일관성 및 연속성 보장 • Staff 기능 및 전략기획 기능 활성화 • 중장기 정책·전략 개발 가능 • 부처간 조율/조정/통합 원활 	<ul style="list-style-type: none"> • 부처의 자율성 증대 및 역할 활성화 • 다양한 의견 제기 가능 • 업무 추진의 신속성 • 권력분산에 따른 균형과 견제
단점	<ul style="list-style-type: none"> • 권력 집중/견제 장치 취약 • 정보의 조작·단일화 • 청와대 중심/부처의 역할 및 의견 축소 • 정책 편향성, 정보왜곡, group-thinking의 폐단 발생 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • Staff/기획 기능 취약 • 조정·통합 기능 미흡 • 정책 일관성 취약 • 부처간/비서실간 조율 미흡 • 매너리즘 및 관성적 업무 수행 • 비서실의 단순한 메신저 역할 수행

결론적으로 지난 15년간 우리가 경험했던 상이한 형태의 외교안보정책결정체계를 분석·평가함과 동시에 외국의 사례를 검토하여 우리에게 적합한 체계를 제시하는 것이 본 연구의 목표이다.



II. 과거 정부의 사례

국가안전보장회의(NSC)는 1962년 박정희 대통령의 지시에 따라 1963년 12월 14일 국가안전보장회의법이 제정된 이래, 두 차례의 법 개정에도 불구하고 형식적인 구성으로 시대적 요구에 부응하지 못하고 유명무실하게 운영되어 왔다. 안전보장회의가 만들어진 이후 국민의 정부가 들어서기까지 35년간 51회의 회의만 개최되었고, 1993년 이후부터 1998년 국민의 정부 출범 직전까지는 3차례 밖에 열리지 않았다². 국민의 정부는 국가안전보장회의의 활성화 및 기능강화를 100대 국정과제로 설정하고 「국가안전보장회의법」 및 「국가안전보장회의운영등에관한규정」 개정을 통해 안보회의 상임위를 정례화하고 사무처를 신설함으로써 NSC 체제의 토대를 구축했다.

즉, 국가안전보장회의는 1998년 김대중 정부부터 사무처를 두고 외교, 국방, 통일 정책을 통합적으로 운영하기 위한 정책기구로 재출범함으로써, 대통령을 중심으로 정부관계부처가 유기적, 체계적으로 국가안보정책 수립에 참여하고, 국가의 위기 등 긴급 상황에서 대통령이 국가안보에 관한 대응체제를 직접 관장할 수 있는 체제로 만들었다. 그 결과, 첫째, 안보회의, 상임위원회의, 실무조정회의, 정세평가회의 등 회의체 운영을 통해 범정부차원에서 안보정책을 수립하고 각 부처들이 이를 집행함으로써 안보정책의 원활한 집행과 일관성을 보장했으며, 둘째, 부처간 정보공유를 통한 정책수립의 공통된 인식기반 제공으로 관계 부처간 업무조정 및 협조가 제고되었으며, 셋째, 관계부처간 협조를 통해 위기관리 방안 및 공조체제를 구축하는 등의 성과를 가져왔다.

그러나, 국가안전보장회의가 대통령 자문기구라는 법적 한계로 인해 NSC의 기능과 역할의 중요성은 지난 15년간 NSC 사무처의 확대, 축소, 폐지의 수순으로 이어졌고, 이명박 정부 하에서는 국가안전보장회의법 개정을 통해 NSC 체제 운영의 주요 핵심인 상임위원회와 사무처를 폐지하고 외교안보수석실 정무 비서관이 국가안전보장회의의 간사 역할을 수행하는 것으로 대폭 제한되었다. 대신 외교안보수석실은 대통령 훈령을 통해 상임위원회의와 실무조정회의를 대신하는 외교정책조정회의와 외교정책실무조정회의를 매주 개최함으로써 형식은 달라졌지만 내용면에서는 NSC 회의체의 운영을 지속하고 있다. 따라서 본 장에서는 국민의 정부에서 재출범한 NSC가 김대중 정부, 노무현 정부, 이명박 정부 하에서 어떻게 운영 및 발전되어 왔는지를 비교 고찰하고자 한다.

¹ 김대중 정부 이전까지 국가안전보장회의는 국무총리 소속기관인 비상기획위원회에서 상근위원 1인, 즉 비상기획위원장을 포함한 5명이 편성되어 2억 2389만원의 예산을 갖고 의사진행을 하는 정도의 임무만을 수행해왔다.

² 제192회 제1차 국방위원회회의록, 1998.5.14.



1. 김대중 정부 : 1998~2002

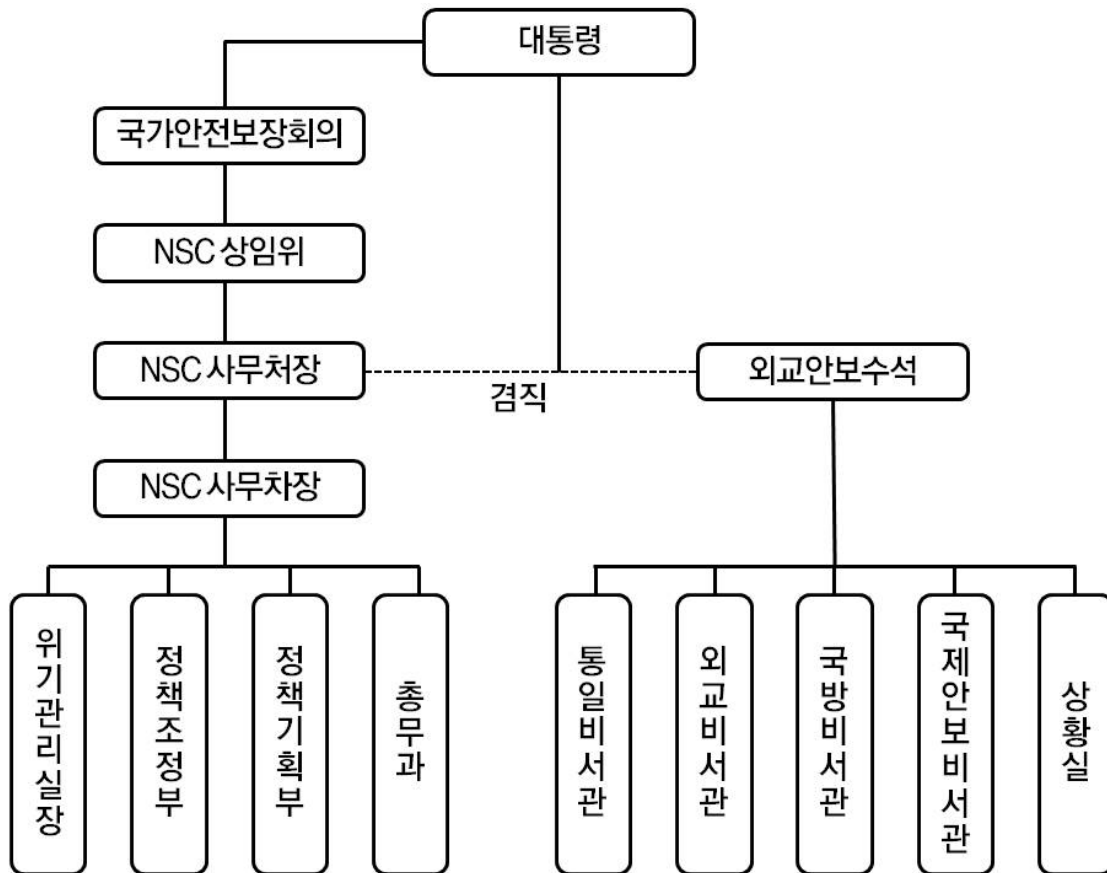
김대중 정부는 외교, 국방, 통일 정책을 통합적으로 운영하기 위한 정책기구로 NSC를 대통령 자문기관이자 동시에 국무회의 이전 사전 심의기관으로 재출범시켰다. 조직, 직무, 인적구성 및 예산, 회의체 운영 등을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

(1) 조직/직무

NSC 사무처의 사무처장은 대통령비서실의 외교안보수석이 겸직했으며, 사무차장은 1급 상당으로 외교안보수석실의 비서관들과 그 직급이 동일하다. NSC 사무처가 법률, 조직적으로 독립되어 보이나, 실제 청와대 내에 외교안보수석이 NSC 사무처장의 모자를 쓰고 있기 때문에 외교안보수석 입장에서 볼 때, NSC의 기능은 상임위원회 준비 및 회의록 작성, 배포가 주요 기능이라고 볼 수 있다. 12명의 인원을 갖고 NSC 사무처에 주어진 주요 직무들을 수행하기는 역부족이기 때문이다. 한편, 외교안보수석실 산하에 있는 4개의 비서실, 즉 국제안보실, 외교실, 국방실, 통일실과 상황실은 주로 각 부처 연락관의 기능 및 대통령 행사관련 임무에 충실했기 때문에 김대중 정부 하에서의 외교안보수석실의 기능은 이명박 정부의 외교안보수석실의 기능과는 다소 상이하다.



[그림 1] NSC 사무처와 외교안보수석실 관계



[그림 1]에서 보는 바와 같이 NSC 사무처는 「국가안전보장회의운영등에관한규정」³ 14조에 따라 안보회의의 운영과 관련된 주요 직무, 즉 국가안전보장 전략의 기획 및 조정, 국가위기의 예방·관리 대책의 기획, 군비통제에 관한 사항, 안보회의 및 상임위원회의 심의 사항에 대한 이행 상황의 점검, 기타 안보회의·상임위원회·실무조정회의 및 정세평가회의의 운영에 관한 사항을 수행해야 한다. 따라서 주어진 직무에 따라 1실 2부 1과를 두었고 상임위 관련 회의 개최 및 기록은 정책조정부에서 담당했다.

³ 「국가안전보장회의운영등에관한규정」, 대통령령 제15700호, 1998.2.28 시행.



(2) 인원/예산

1998년 6월 8일 NSC 사무처는 12명의 정원을 갖고 발족했다. 그러나 정원 12명을 다 채워서 운영하기 보다는 파견 인력을 받아 운영했기 때문에 실제 NSC 사무처에서 일하는 인력은 14명 이내였다. 예산도 NSC 사무처 발족으로, 1998년에는 7개월분 예산 4억 7000만원을 예비비로 지출 받았고, 99년도 세출예산규모는 7억 991만 3000원으로 98년도 대비 233.8퍼센트 증액되었다. 2000년도 국가안전보장회의 소관 세출예산안 규모는 총 7억 1,495만 4,000원으로 1999년도 대비 0.7퍼센트 증가했으며, 예산은 매해 꾸준히 증가해서 2002년에는 8억 2,800만원(결산기준)에서 2003년도 NSC 소관 일반회계 세출예산안 규모는 9억 1,117만원으로 02년도 대비 10.1퍼센트 증액된 규모로 편성됐다. 특히, 예산에서 인건비는 직급별 기준 단가 조정 등으로 감소된 반면, 연구개발비 증액이 두드러진다. 1999년도 연구개발비가 1540만원이었는데, 2000년 예산에는 안보관련 정책연구개발비로 3000만원을 계상함으로써 총 4600만원으로 증액되었고, 2003년 세출예산안에서는 7200만원으로 증액시킴으로써 정책기능을 강화하고자 했다. 이는 NSC 예산 특성을 감안해 볼 때 상당히 증액된 액수이다.

(3) 회의체 운영

「국가안전보장회의운영등에관한규정」⁴에 따르면, 상임위원회의 위원은 통일부장관, 외교통상부장관, 국방부장관, 국가안전기획부장 및 NSC 사무처장이 되며, 국무조정실장은 상임위원회에 출석해서 발언할 수 있으며, 상임위원장은 통일부 장관이 하도록 되어 있다. 또한, 상임위원회의 운영을 효율적으로 지원하기 위해 관련부처의 차관보 또는 이에 상당하는 공무원으로 구성된 실무조정회의와 정세평가회의를 두도록 되어 있는데, 이는 사무차장이 회의를 소집하고 운영하게끔 되어 있다. 즉, 회의체 운영은 국가안전보장회의 산하에 상임위원회를 두고 그 밑에 실무조정위원회를 두어서 먼저 실무위원들이 정책결정과정을 통해 주요 안건들에 대해 토론하고 상임위원회에 안건을 상정한다. 그리고 상임위원회의에서는 상정된 안건을 최종 조율/조정하고 대통령에게 보고하는 정책결정 과정을 확립했다. 특히, 상임위 정기회의를 매주 1회 개최하는 것을 원칙⁵으로 하고 국가안전보장과 관련된 긴급사태 발생시에는 필요에 따라 소집함으로써 국가안전보장과 관련되는 대외정책, 대북정책, 군사정책 및 국내정책에 관한 정책조율의 틀과 기반을 구축시킨 것은 가장 큰 성과라고 볼 수 있다.

⁴ 「국가안전보장회의운영등에관한규정」, 대통령령 제15808호, 1998.6.8 시행.

⁵ NSC회의체 운영은 상임위원회를 최소한 매주 정기적으로 개최해왔고, 실무조정회의, 정세평가회의는 필요시에 하고 있는데 통상 2주에 한 번 정도씩 해왔다. 제208회, 제2차 국방위원회회의록, 1999.9.21.; NSC 상임위는 1999년 49회, 2000년 43회, 2001년 44회가 개최되었으며, 2002년 10월 24일 현재 37회 개최되었다. 제234회, 제8차 국방위원회회의록, 2002.10.22.



한편, 국가안전보장회의는 대내외 심각한 사안이 발생하거나 연초 안보정책 추진방향 정립을 위해 개최되었다. 매주 상임위를 거쳐 외교안보국방 현안들이 처리됐기 때문에, 국가안전보장회의는 1998년 동해안 간첩선 침투사태, 2001 9.11테러, 2002 서해교전 등 대내외 심각한 사안 발생 시 개최되었고, 매년 지난 한 해 동안의 통일, 외교, 안보 분야의 정책 추진 실적을 평가하고 이를 토대로 새해 안보정책 추진 방향 정립을 위해 개최되었다. 1998년 6월 8일 NSC 사무처가 발족한 이래 7월 동해안 잠수정 및 무장간첩 침투와 관련해 제1차 국가안전보장회의를 개최해서 대북 의견서를 채택했고, 8월 을지연습기간 중에는 전쟁지도 차원에서 대통령이 직접 국가안전보장회의를 주재했다. 1999년부터 2002년까지는 매년 연초에 대통령이 국가안전보장회의를 개최해서 지난 한 해 동안의 통일, 외교, 안보 분야의 정책 추진 실적을 평가하고 이를 토대로 새해의 안보정책 추진 방향을 정립해나갔다.

(4) 자문단 운영

1999년도에 국가안보정책의 효율적 수행을 위해 현안문제 및 사무처에서 기획, 시행하는 사업에 대한 자문을 위하여 안보회의사무처 훈령으로 국가안보회의 비상임자문위원회와 정책전문위원을 위촉하여 정책자문단을 구성했다. 그러나 자문단 운영을 통해 전문가들의 내용이 정책결정 프로세스에 반영되기 보다는 일년에 2~3차례 정부의 주요 안보현안에 대해 전문가들에게 홍보 및 설명의 기회로 활용되었다. 이 시기에 NSC 사무처의 주요 기능은 상임위 지원과 국가위기관련 대비문서 수정 작업에 중점이 맞춰졌기 때문에, 자문단 운영은 형식적 수준에 머물렀다고 볼 수 있다.

2. 노무현 정부 : 2003~2007

2003년 「국가안전보장회의운영등에관한규정」이 수정⁶되면서 NSC는 국가 위기관리와 범정부차원의 국가안전보장 총괄 조정으로 그 기능이 대폭 확대되고 강화되었다. 특히, 2003년 2월 18일, 노무현 정부가 시작되기 직전에 발생한 대구 지하철 화재참사는 NSC 사무처 내에 위기관리센터 개설로 이어졌고 각종 국가위기 예방 및 관리체계를 기획 및 조정하는 국가위기관리의 종합적 컨트롤 타워 역할을 수행했다. 그러나 NSC의 국가안전보장 총괄조정에 대한 권력남용과 위헌문제가 17대 국회에서 지속적으로 제기되고, 초기 NSC 참모라인과 대통령 비서실의 보좌관라인의 경쟁구도로 안보유관부처들과 청와대간의 갈등과 혼선이 초래되는 등의 문제가 발생하여 결국 NSC 사무처의 정책조정과 전략기획 기능을 대통령 비서실로 이관시킴으로써 다시 축소되었다.

⁶ 「국가안전보장회의운영등에관한규정」 대통령령 제17944호, 2003.3.22 시행.



(1) 조직/직무

16대 국회에서 NSC의 확대 강화 요구는 노무현 당선자의 외교안보인수위팀들에 의해 비서실의 외교안보조직을 NSC 사무처로 통합시키는 정책으로 이어졌다. 즉, 김대중 정부시절 외교안보수석실에서 했던 업무들이 NSC 사무처로 흡수됨에 따라 비서실 조직에는 대통령에게 조언 및 자문 역할을 해주는 국가안보보좌관, 국방보좌관, 외교보좌관만이 있고, 국가안보보좌관은 사무처장을 겸임하게 되었다. 더욱이 NSC 상임위원회 위원장을 대통령이 상임위원회의 위원 중에서 임명하는 것으로 바뀐에 따라⁷, 안보보좌관은 사무처장과 상임위원장을 겸임하게 되었다. NSC 사무처는 3실 1센터 1과 즉, 전략기획실, 정책조정실, 정보관리실, 위기관리센터와 총무과를 두고 사무처장은 장관급, 사무차장은 차관급, 각 실장은 1급 상당으로 직급도 상향조정되었다.

그러나, NSC 사무처를 통한 NSC 시스템이 정착되기까지는 다소 많은 비판과 혼선이 빚어지기도 했다. NSC가 받았던 주요 비판들은 첫째, 실무부처와 주도권 경쟁을 할 경우 자칫 정책 혼선을 초래할 수 있다는 점이고, 둘째, NSC가 또 하나의 관료기구화 할 위험성이 크다는 점이 었다. 셋째, 정보관리실 신설로 정보독점과 왜곡의 문제가 발생할 수 있다는 지적⁸과 더불어 넷째, NSC 보좌역들과 연구팀들은 주로 김대중 정부에서 햇볕정책을 주도했던 학자들로, NSC의 주요 핵심 라인에는 외교전문가가 배제된 채 남북관계 전문가들만 포진해 있어서 외교적 편향을 갖는다는 점이다⁹. 특히, NSC 체제가 정착되는 과정에서 국방부/외통부와 의 갈등, 그리고 부처와 청와대간의 혼선이 종종 국회와 언론을 통해 지적되어왔는데, 국방부의 심리전 전력 운용과 관련해 국방부와 NSC간의 마찰¹⁰, 이라크 전투병에 대한 파병 규모¹¹, 리처드 롤리스 미 국방부에 차관보 일행이 NSC가 아닌 국방·외교보좌관을 통해 주한미군 감축논의¹²와 독자적인 작전 수행능력을 갖춘 경보병 부대의 이라크 파병을 요청¹³했던 것 등을 들 수 있다. 또한, [그림 2]에서 보는바와 같이 청와대 내에 외교, 국방 보좌관이 있기 때문에 부처 입장에서 볼 때, 특히 국방부와 외통부는 청와대의 주요 보고라인이 어디인지 몰라서 혼선을 빚었을 뿐만 아니라 NSC에도

⁷ *Ibid.*

⁸ 제238회 제2차 국방위원회회의록, 2003.4.23.

⁹ 제240회, 제1차 국방위원회회의록, 2003.6.19.

¹⁰ 제248회, 제3차 국방위원회회의록, 2004.7.8.

¹¹ 국방부는 5000명선을 언급하고, 외교부에서는 파병규모는 관계부처간 논의한 바 없다하고, NSC에서는 2000~3000명이 합리적이라고 함으로써 혼란상이 나타남. 제248회, 제3차 국방위원회회의록, 2004.7.8.

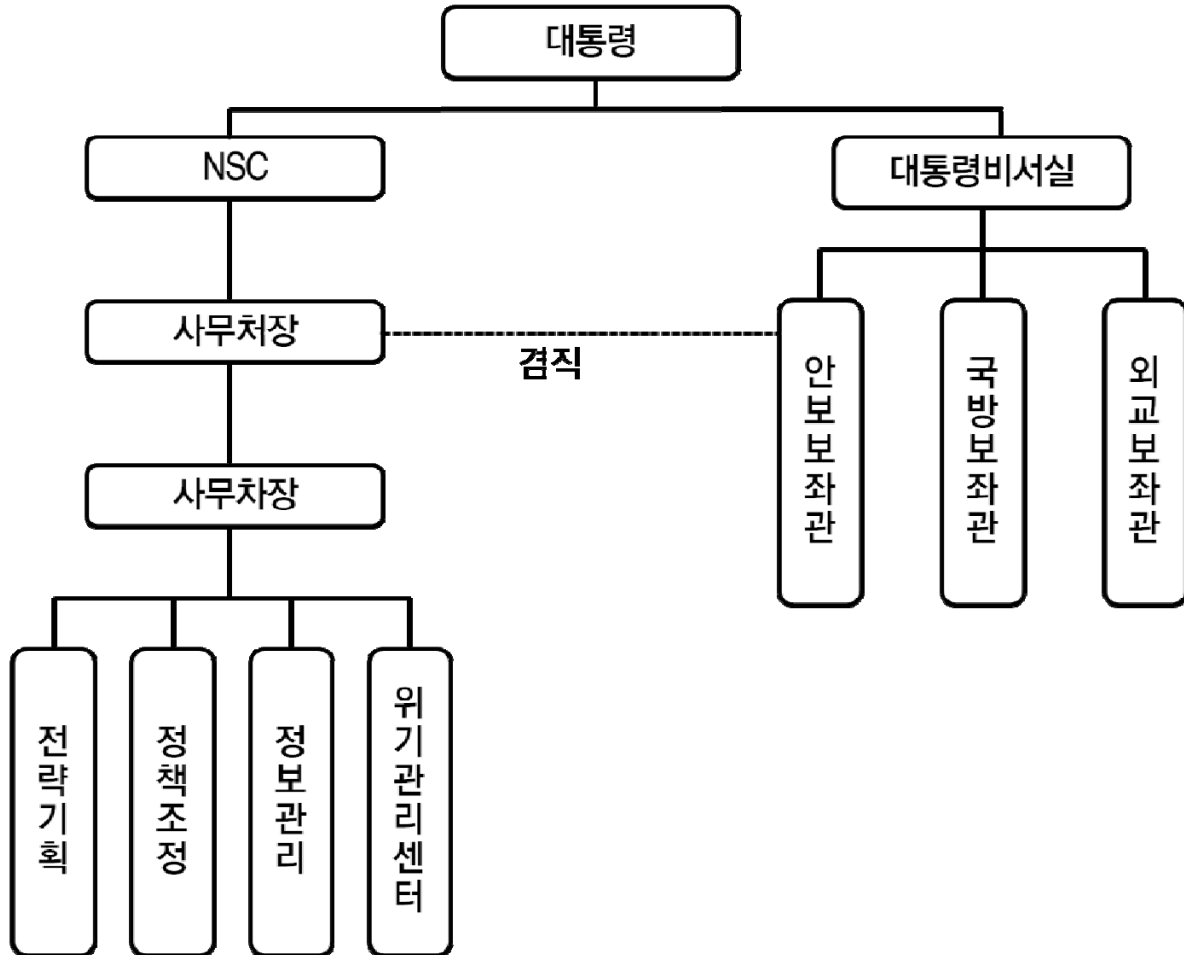
¹² 롤리스 차관보는 이전 정부부터 실무접촉을 했던 국방·외교 보좌관에게 주한미군 감축안을 전달했지만, 반기문, 김희상 보좌관은 주한미군 감축 논의가 공론화되서는 안된다는 생각에 NSC와 부처에 알리지 않음으로써 이후 국방부 장관이 상그릴라 회의에서 럽스펠드 미국방장관으로부터 감축 논의를 듣게 되면서 공식적으로 알려졌고, 롤리스 차관도 뒤늦게 NSC에게 이 사항을 전달했다. 이종석 前통일부장관 초청 간담회, EAI, 2012.6.18.

¹³ 제243회, 제3차 국방위원회회의록, 2003.9.18



보고해야 하는 업무 중복의 문제가 초기에 제기되었다. 그러나 이러한 문제는 2004년에 이르러 NSC 체제가 권위를 가지면서 해소되었다¹⁴.

[그림 2] 노무현 정부 1기 NSC 조직 (2003.5~2005.12)



1기 NSC체제의 기능과 역할은 NSC 사무처의 3실 1센터의 뚜렷한 업무 분장과 더불어 김대중 정부시절 운영되었던 상임위원회의, 실무조정회의, 정세평가회의 개최를 매주 정례화시켰다. 전략기획실은 과거 NSC 사무처 혹은 외교안보수석실이 제대로 기능을 수행하지 못한 중장기적

¹⁴ 노무현 대통령은 청와대내의 이러한 혼선을 막기 위해서 NSC와 보좌관들의 임무를 정리해주었다. 보좌관의 임무는 소관 분야에 대해 자문해 주는 것과 대통령의 생각을 전달하는 것이며, NSC 사무처의 운영은 사무 차장이 한다고 결정해주었다. 서주석 前대통령비서실 안보수석비서관 초청 간담회, EAI, 2012.4.13.



국가안보전략의 기획 및 수립 능력을 강화하는데 중점을 두었다. 주요 업무로는 첫째, 국가안보 전략을 기획하고 수립하는 일, 두 번째, 평화번영정책의 구체화 및 국민적 합의기반을 강화하는 일, 셋째, 북한 핵문제 해결대책을 강구하고 조정하는 일, 넷째, 한미관계 발전전략을 수립하고 현안문제에 적극 대응, 다섯째, 중요 안보현안에 효율적으로 대처하기 위해 관련 Task Force를 운영하는 일 등이다.

정책조정실은 과거 외교안보 수석실에서 담당했던 통일, 외교, 국방 관련 현안 업무, 대통령 정상외교 관련 기획과 조정 업무, 안보관련 대통령의 각종 행사 지원과 더불어 상임위회의와 실무조정회의를 담당했다.

정보관리실은 과거 불규칙하게 운영되었던 정세평가회의를 정보관리실 산하의 주요 업무 중 하나로 정하고, 안보관련 정보들을 종합하고 전파해서 유관부처들이 정보를 공유토록 하는데 중점을 두었다. 또한 기 생산된 정보들의 적절한 운용 및 배분도 정보관리실의 주요 업무 중 하나였다¹⁵.

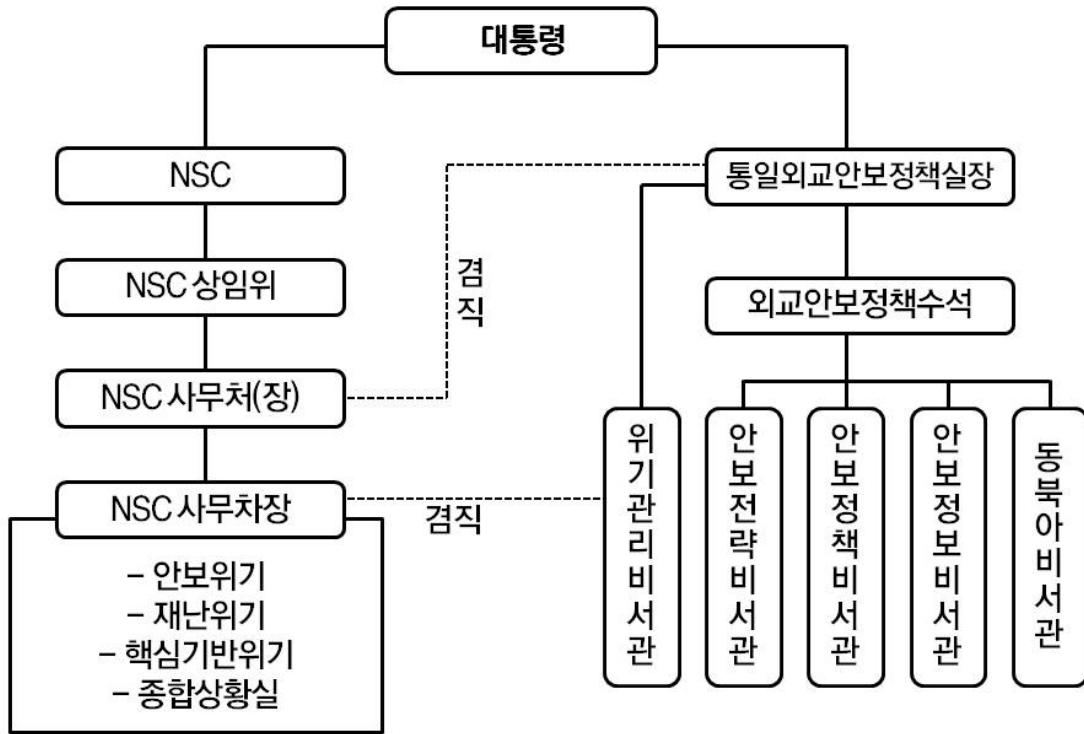
상황실을 갖고 있는 위기관리센터는 전통적 안보와 비전통적 안보에 대한 국가위기에방 및 관리 체계에 관한 기획 및 조정, 전시국가지도에 관한 사항, 긴급사태 발생시 상황전파 등을 주요 업무로 수행했다. 또한 국가위기관리 기본지침 수립과 주요 국가위기 유형별 대응 매뉴얼과 부처별 실무 매뉴얼 작성, 재난재해 전담기구 설치 관련 조정업무, 국가 사이버 안전체계와 사회적 위기관리체계를 구축하고 기획, 조정하는 기능 등은 국가위기관리의 새롭게 확대된 영역이라고 볼 수 있다.

그러나 여소야대의 17대 국회에서 한나라당의 NSC 질타는 지속되었다. 헌법상 자문기구가 정책을 기획, 조정, 집행까지 한다며, 이는 헌법상에 규정된 자문기구로서의 영역을 벗어나서 정부조직법상 합법적인 권능이 부여되어 있는 각 부처의 권한과 직무를 침해하고 있기 때문에 이를 정상화시키기 위해 NSC 법 개정이 필요하다면서 개정안을 제출했다. 그러나 이종석 NSC차장이 통일부장관으로 이동하고 청와대가 비서실 개편을 통해 NSC 사무처에서 수행하던 통일외교안보정책 관련 기능이 대통령비서실내에 신설된 통일외교안보정책실로 이관됨에 따라 NSC 사무처 기능은 다시 NSC 회의 지원 등에 국한되었다. 그 결과 국회 국방위원회는 2006년부터는 외교안보통일 전반에 대한 현안 보고를 받을 수 없게 되었다. NSC 사무처장을 겸직하고 있는 안보정책실장은 국회 운영위원회에서 보고하도록 되어 있기 때문이다. NSC체제로 운영했던 대부분의 기능이 비서실로 흡수되었기 때문에, NSC 사무처는 [그림 3]에서 보는 바와 같이 안보회의의 운영과 국가 위기상황 관리 직무만이 남았다.

¹⁵ 제238회, 제2차 국방위원회회의록, 2003.4.23.



[그림 3] 노무현 정부 2기 NSC 조직 (2006.1~2008.2)



(2) 인원/예산

인력과 예산측면에서 볼 때, NSC 사무처는 김대중 정부와 비교될 수 없을 정도로 확대되었다. 1기 NSC사무처의 정원이 12명에서 45명으로 증대¹⁶되면서 국가안보정책의 기획수립 및 국가위기 관리 분야에 필요한 외교, 안보분야 민간 전문 인력 14명을 별정직으로 특별 채용하였다. 파견인력을 포함시킬 경우 2003년에는 74명으로 운영¹⁷되다가 2004년에는 78명까지¹⁸ 증대되었다. 그러나 2기 NSC 체제하에서는 상당 인력이 비서실로 흡수되면서 정규직원 13명과 군인, 경찰 등 파견인력 15명으로 총 28명으로 운영 되었다.

¹⁶ 김대중 정부시절, 외교안보수석의 통제하에 있는 인원은 외교안보수석실 29명, NSC 사무처 12명, 상황실 5명으로 총 46명이었던 점과 비교해 보면, NSC 사무처 확대에 따른 인력 증가는 파견인원까지 합하면 약 1.7배 증대했다고 볼 수 있다.

¹⁷ 제241회, 제3차 국방위원회회의록, 2003.7.30.

¹⁸ 제248회, 제3차 국방위원회회의록, 2004.7.8.



예산규모도 과거 9억원에서 '03년도 54억 8352만원(결산기준)으로 증대되었고, '04년도 52억 1502만 6000원¹⁹, '05년에는 총 50억 7900만원²⁰의 예산을 운영해오다가, 2기에 이르러서는 인원 감축에 따른 인건비 삭감으로 약 27억원 선을 유지했다. 흥미로운 점은 안보정책 연구비의 변화 폭이다. 김대중 정부시절 7,200만원이었던 안보정책연구비는 NSC 사무처 예산이 5배 이상 증액 되었음에도 불구하고, 1억원 정도에 그쳤고, 2기에 이르러서는 예산이 1/2 정도 감소함에 따라 안보정책연구비는 5000만원으로 편성²¹되었다.

(3) 회의체 운영

NSC는 상임위원회와 실무조정회의, 정세평가회의, 실무담당자회의 등을 통해 정기적으로 유관부처와 각종 현안정책들을 점검, 조율하는 한편, 때때로 유관부처와 함께 현안과제별 태스크포스(Task Force: TF)를 구성해서 주요업무인 국가현안의 통합조정 기능을 수행했다. 특히, 김대중 정부하에 구축된 NSC 회의체 운영은 노무현 정부에 이르러 보다 체계적인 운영체제를 구축했다. 장관급인 상임위원회의와 차관보급 회의인 실무조정회의를 매주 1회 개최하고 정세평가회의는 격주 간 개최하는 것을 원칙으로 삼아서²², 실무조정회의/정세평가회의에서 논의를 거쳐 상임위원회의²³에서 결정하는 방식으로 진행함으로써 외교, 안보 분야에 대한 실질적 논의를 통해 정책을 결정하는 시스템을 갖추게 되었다. 따라서 NSC 상임위 회의에서 통일, 외교, 안보 관련 주요 현안들이 종합적으로 분석, 평가되어 정부차원의 대책 건의로 이어졌기 때문에 특정현안에 대한 소관부처의 의견은 상임위원회의에서 변경될 수 있고 바로 이러한 점 때문에 상임위 회의의 존재의의는 컸다²⁴고 볼 수 있다.

한편, 국가안전보장회의 개최는 김대중 정부와 비슷하게 운영 되었다. 안보관련 기본방향을 설정하고 긴급 안보상황 발생시에 소집하도록 되어 있으며, 평균 1년에 2~3차례 개최되었다.

¹⁹ 제255회, 제2차 국방위원회회의록, 2005.8.16.

²⁰ 예산이 감소한 이유는 세출예산안 규모중 인건비가 45.4퍼센트로 기준호봉 미달 운영 등에 따른 불용액 발생을 최소화하기 위해 사무처 확대 개편시 높게 책정된 기준 호봉을 현실에 맞게 하향조정함으로써 인건비 편성이 하향조정, 250회 4차 국방위원회회의록. 2006년 세출결산(260회 6차 국방위원회회의록)을 보면 예산의 87.5퍼센트인 44억 4366만원이 집행되고 6억 3552만원은 불용처리됨. 불용처리금중 인건비 및 인건비성 경비 집행잔액이 50퍼센트 이상을 차지

²¹ 제262회, 제8차 국방위원회회의록

²² 정세평가회의는 정세상황에 따라 매주 개최되기도 했다. 제248회, 제3차 국방위원회회의록, 2004.7.8.

²³ 실무조정회의는 안보관계 부처 차관보급 회의로서 안보회의 상임위의 운영을 지원하고 주요 현안은 실무조정회의 협의를 거쳐서 NSC 상임위에 상정된다. 정세평가회의도 관계부처 차관보급으로 구성되어 북한 동향이나 남북관계, 국제정세 등에 대한 논의를 통해 안보정세에 대한 평가를 공유하고 회의 결과는 NSC 상임위원을 포함해 유관부처의 정책수립에 활용된다.

²⁴ 제225회, 제7차 국방위원회회의록, 2001.11.6.



NSC 기록 유지와 관련해서는, 노무현 정부하에서는 대통령이 주재하는 국가안전보장회의와 안보관계장관회의는 회의내용을 녹음하여 회의록을 작성했으며, NSC 상임위 회의는 보고내용과 주요 토의내용 등을 요약 정리하여 회의록으로 보관하고 있다²⁵.

(4) 자문단 운영

NSC 사무처는 안보정책 수립 및 현안 대책 마련시 교수 등 민간 전문가들의 의견을 폭넓게 수렴하기 위해 자문단을 이전 정부에 비해서 활발하게 운영했다. 이 시기는 남북관계와 한미동맹의 현안들이 상호 수평선을 달리고 있었기 때문에, 전문가 집단들의 아이디어가 필요했을 뿐만 아니라, NSC 체제에 대한 부정적 인식과 불신을 해소하기 위해서도 자문단의 효율적 운영이 필요했다. 특히, 전략기획실과 위기관리센터는 국가안보전략지침과 국가위기관리 기본지침, 위기매뉴얼 작성 등과 관련해 자문단에게 스크린을 받거나 부분적 협업 등을 통해 업무의 완성도를 높여나갔다.

3. 이명박 정부 : 2008~2012

2008년 1월 28일, 한나라당 안상수 의원이 국가안전보장회의법 일부개정법률안을 대표 발의하고, 이명박 정부 출범 직후 2008년 2월 29일 개정법률안이 시행²⁶됨으로써 국가안전보장회의의 사무처는 폐지됐다. 대신 대통령이 주재하는 국가안전보장회의의 운영지원 등 사무를 처리하기 위해 [그림 4]에서 보는 바와 같이 대통령실의 외교안보분야를 보좌하는 정무직 비서관 1인 간사를 두었다. 지난 10년간의 NSC체제는 막을 내리고 안보외교통일 현안은 다시 비서실 중심체제로 돌아갔다.

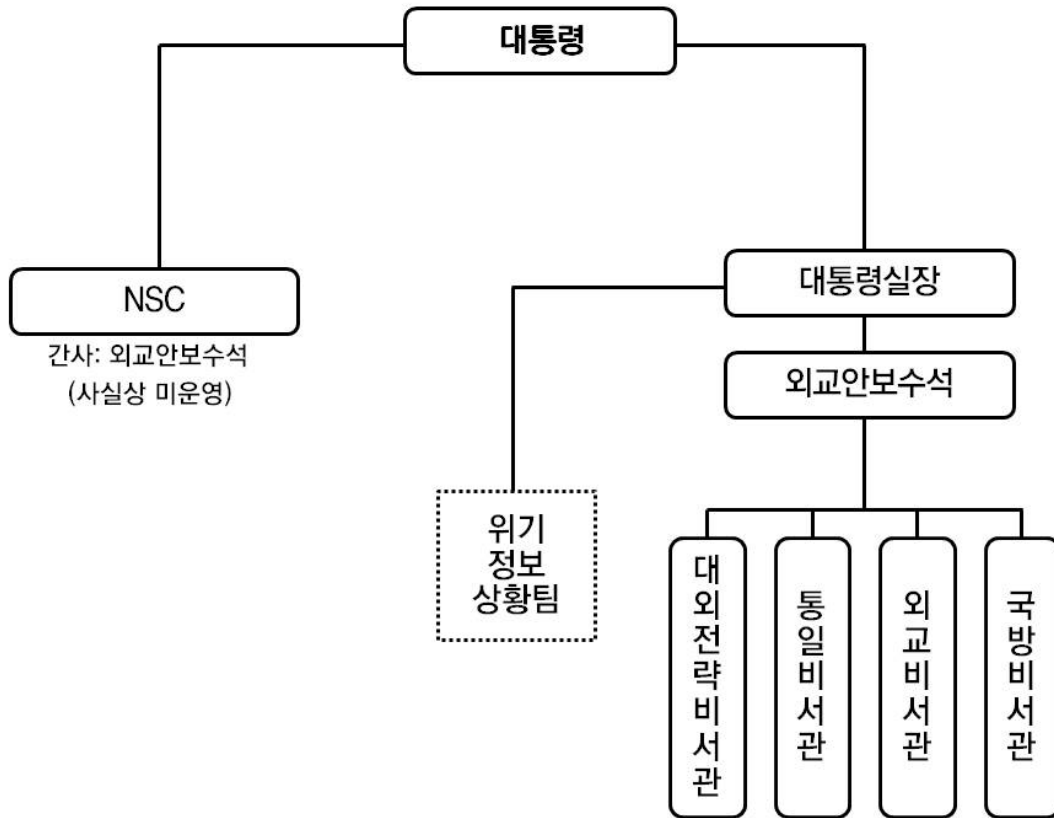
²⁵ 제249회 국회, 국방위원회 1차 부록, 2004.8.26.

²⁶ 국가안전보장회의법, 법률 제8874호, 2008.2.29 일부개정.



(1) 조직

[그림 4] 이명박 정부 초기 NSC와 외교안보수석실의 관계



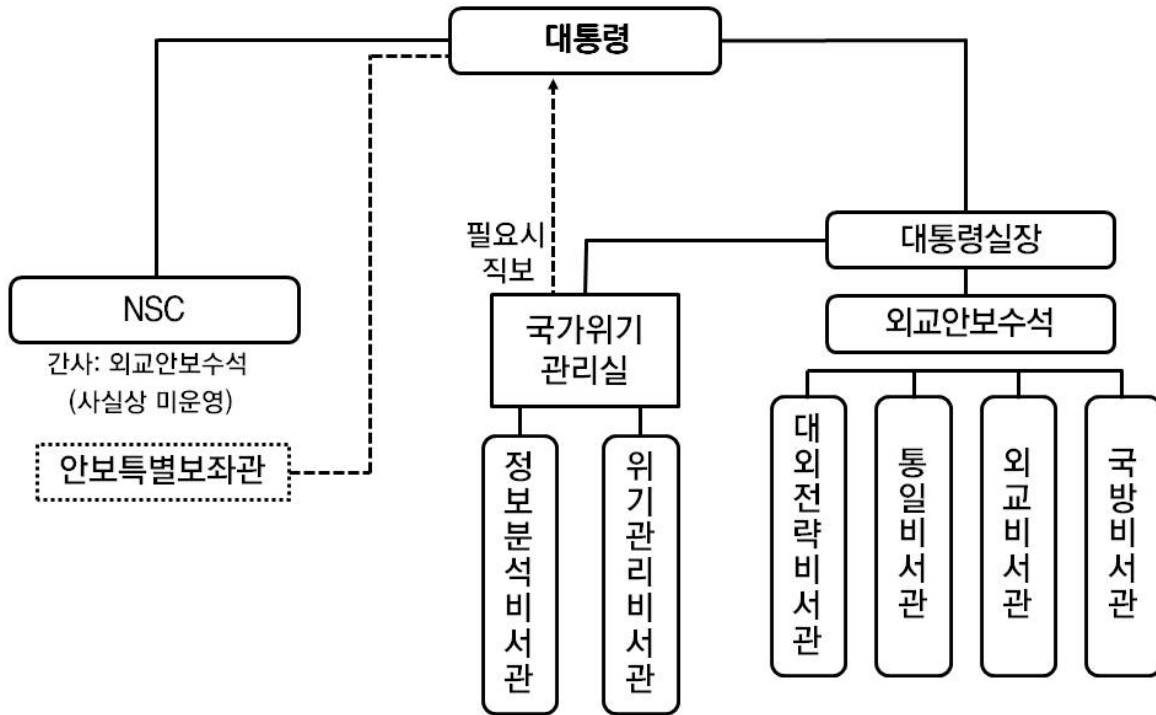
이명박 정부는 작은 정부를 표방하면서 청와대 조직 축소와 더불어 NSC 사무처와 위기관리센터 폐지시킴으로써 NSC 운영체제를 중단시켰고, 청와대의 위기관리 컨트롤 타워 기능도 대폭 축소시켰다. NSC 시스템 대신 외교안보수석이 주요 현안들을 총괄해서 대통령에게 보고하는 체제로 바꿨다. 그리고 위기관리센터 폐지로 위기정보 상황팀만 잔류하게 되자, 이들은 대통령실장 소속으로 들어가게 되었고 위기관리 상황실장은 비서관에서 행정관으로 격하되었으며, 인원도 24명에서 15명으로 줄어들었다.

그러나 2008년 금강산 관광객 박왕자씨 피격사실이 통일부를 거쳐 대통령에게 보고되기까지 ‘늑장보고’ 문제 발생하자, 상황실장 직급은 다시 비서관급으로 올라갔지만 통합관리 체계는 여전히 미흡한 수준에 머물렀다. 2010년 11월 연평도 포격이후 청와대 내에 [그림 5]에서 보는 바와 같이 수석급 위기관리 실장직을 신설하고, 정보 분석 비서관과 위기관리 비서관을 두었지만 근본적인 개선보다는 인원 보강을 통해 위기관리 능력을 보완하고자 했다. 그러나 위기관리는 전통적 안보 위기에 중점을 두고 있어서 외교안보수석실의 업무와 중첩되는 구조를 띠고 있다. 국



가위기관리실 인원이 노무현 정부의 위기관리센터 인원과 별반 차이가 나지 않음에도 불구하고, 위기관리와 관련해 컨트롤 타워 기능이 미흡한 점은 주목해볼만하다.

[그림 5] 2010년 12월 이후 NSC와 외교안보수석실의 관계



(2) 비서실 체제하에 회의체 운영

2008년 2월 29일 대통령령인 「국가안전보장회의운영등에관한규정」을 전부 개정함으로써, 국가안전보장회의를 제외한 NSC 체제하에서 운영되었던 상임위회의, 실무조정회의와 정세평가회의를 폐지시켰다²⁷. 대신, 대통령 훈령으로 「외교안보정책 조정회의 운영규정」 제정을 통해 외교안보정책조정회의와 실무조정회의를 매주 1회 개최하게끔 했다²⁸. 조정회의의 의제는 실무조정회의의 사전협의를 거쳐 상정하도록 되어 있고, 실무조정회의의 의장은 외교안보수석이, 조정회의의 의장은 대통령이 지명하는 자로 되어 있고 간사는 외교안보수석이 되기 때문에 NSC 체제하의 상임위회의와 실무조정회의 운영체제와 동일하다. 단, 이 회의체 운영이 NSC가 아니라 대통

²⁷ 대통령령 제20702호, 「국가안전보장회의운영등에관한규정」, 2008.2.29, 전부개정.

²⁸ 대통령훈령 제245호, 「외교안보정책조정회의운영규정」, 2009.4.3, 제정.



령비서실내에서 이뤄진다는 것과 정세평가회의가 폐지되었다는 점만 다를 뿐이다. 그럼에도 불구하고, 외교안보정책조정회의와 실무조정회의를 통해 안보 현안에 대한 정부부처 내의 충분한 협의와 조정은 이뤄지지 않았고²⁹ ‘컨트롤 타워의 부재’라는 비판을 받아왔다.

한편, 국가안전보장회의 운영과 관련해서는 이명박 정부도 이전 정부처럼 긴급 사안발생시, 즉 금강산관광객 피격사건, 천안함 피폭, 김정일 사망, 연평도 사격훈련 관련 북한동향 등에 대해 대북대응태세와 대응방안을 논의하고, 을지훈련연습기간동안 을지국가안전보장회의 주재를 하는 등 일년에 2~3차례 개최해왔다.

이명박 정부는 어느 정부보다 공고한 한미협력 아래 외교안보정책을 잘 추진해 나갈 것이라는 기대에도 불구하고, 초기부터 ‘미국산 쇠고기 파동과 광우병 파동’(2008. 4~6)으로 시작해, ‘신종 인플루엔자(Swine Flu)’확산(2009), 천안함 폭침(2010.3.26), 연평도 포격(2010.11.23), 구제역사태 확산(2010.11~2011.2), 김정일사망(2011.12), 북한미사일발사(2012.4) 등 일련의 전통적, 비전통적 국가위기 상황에 대해 일관된 메시지 전달의 부재와 소통 부재의 문제를 겪으면서 국민들의 신뢰를 얻지 못하는 결과를 초래했다.

(3) 자문단 운영

자문단 운영은 과거 김대중 정부의 외교안보비서관실에서 운영했던 수준으로 일년에 2~3차례를 통해 외교안보정책 현안에 대한 정부의 입장과 대통령의 철학을 주로 설명하는 기회로 활용되어 왔다. 따라서 정책수립에 대한 기여는 부족하였고, 자문위원들의 참여의식도 미흡하였던 것으로 평가된다.

4. 소결: 비교 및 평가

외교안보통일과 관련된 정책결정과정에서 세 정부의 공통점은 유관부처간의 정보공유, 공통된 인식기반 형성, 조율된 정책으로 대통령의 최종 결심을 지원하려고 노력했다는 점이다. 그러나 세 정부는 대통령을 보좌하는데 있어서 각기 상이한 조직과 제도 운영을 통해 대통령을 보좌하고자 했는데, 주요 차이점을 표로 정리해 보면 다음과 같다.

²⁹ 심윤조, “현 정부 외교안보 컨트롤타워 기능 못 해”, KBS, 2012.7.19.



[표 2] NSC 체제 운영과 변화

	사무처규모	비서실관계	회의체/상임위 위원장	자문단	부처관계	국회관계	정보
김대중 정부	14명, 약 9억	처장 겸직	NSC(연 2~3회) 상임위(주1회) *통일부장관 실무조정(비정기적) 정세평가(비정기적)	형식적	회의지원	원만 NSC강화	회의를 통한 공유
노무현 정부	78명, 약51억 28명, 약27억	처장 겸직	NSC(연 2~3회) 상임위(주1회) *안보보좌관/통일부장관 실무조정(주1회) 정세평가(격주)	실질적	갈등→협조	갈등 NSC축소	정보 융합 배포
이명박 정부	폐지	정무직 비서관 NSC 간사	NSC(연 2~3회) 조정회의(주1회) *외교부장관 실무조정회의(주1회) 정세평가는 없어짐	형식적	부처중심	원만	회의를 통한 공유

김대중 정부는 NSC 사무처 신설을 통해 외교, 국방, 통일 정책을 통합적으로 운영하는 기틀을 마련했고, 노무현 정부는 NSC 사무처의 기능 확대를 통해 NSC 체제를 구축하고자 했다. 그 결과, 확대된 NSC 사무처는 과거 국회 국방위원회에 주로 사무처의 직능과 예산 심의 및 회의체 운영 횟수에 중점을 둔 보고에서 더 나아가 현안보고까지 하게 되었다. 즉, 한미동맹과 협력적 자주국방, 군 구조개혁, 남북한 군사력 평가, 적정국방비, 북핵문제, 미래 한미동맹 정책구상회의(Future of the ROK-U.S. Alliance Policy Initiative: FOTA) 문제, 용산미군기지 이전협정 문제, 연합토지관리계획(Land Partnership Plan: LPP) 개정 문제, 미국의 해외주둔미군 재배치(Global Posture Review: GPR)와 미2사단 한강이남 재배치, 스트라이커 여단 편제, 전략적 유연성 문제, 방위비분담, 전쟁예비물자(War Reserve Stocks For Allies: WRSA) 협상, 김선일씨 피랍사건, 이라크 추가 파병문제, 행정수도 이전에 따른 수도권 국방안보대책, 개성공단 관련 전략물자 수출통제문제, 북한인권, 일본우경화, 한미 안보정책구상회의(Security Policy Initiative: SPI), 자이툰부대, 유엔평화유지활동(Peace Keeping Operation: PKO) 상비부대, 개념계획 5029, 동북아 균형자론, 독도문제, 한미정상회담결과 및 의의와 평가, 확산방지구상(Proliferation Security Initiative: PSI) 등 당시 논의됐던 주요 현안들이 국방위원회에 보고되고 질의를 받았다. 한편 이 현안들은 외통부, 통일부, 국방부가 국회 소관위에서 보고하는 내용이기도 하다. 따라서 확대된 NSC체제 하에서는 초기에 부처와 갈등을 빚었



지만, 약 1년여의 시간이 흐르면서 NSC체제가 정착되면서 부처와의 갈등도 점차 누그러졌다. 그러나 여소야대의 국회에서, NSC에 대한 비판은 이명박 정부가 들어서기까지 계속되었다.

이명박 정부는 NSC 사무처를 폐지하고 NSC체제 대신 과거 비서실 중심체제로 돌아갔다. 그러나 NSC체제 하에서 운영해오던 회의체는 명칭만 바꿔 비서실내에서 운영해왔다. 즉, 외교안보통일 정책의 통합적 운영의 필요성은 국익의 측면에서 고려해볼 때, 너무나 당연한 귀결이었기 때문이다. 문제는 이명박 정부가 NSC체제를 완전 해체시킴으로써 국가위기와 재난을 총괄하는 '위기관리 컨트롤 타워' 기능도 동시에 해체시켰다는 점이다. 대통령실은 이러한 문제점을 초기에 인식하지 못해, 국가위기관리와 관련된 노력을 제도로 정착시키지 못했다. 이명박 정부가 지난 정부와 큰 차이점을 보이고 있는 것 중 하나는 외교안보와 재난관리를 분리해 외교안보분야 위기는 청와대 대외전략비서관이 담당하고, 재난관리분야는 행정안전부에 위임하였다는 점이다. 문제는 위임한 영역에 대한 감독과 감시를 하지 않았다는 데 있다. 즉, 부처 이기주의 및 책임회피가 발생할 수 있는 사안들에 대해 범정부 차원의 효과적인 컨트롤 타워 기능이 필요한데, 이러한 기능과 역할을 하도록 한 제도를 폐지함으로써 이를 제때 수행하지 못해 작은 위기도 국가적 위기로 발생하는 사태를 맞이했다. NSC체제 하에서 만들어 놓은 청와대와 부처간의 소통이 단절되고, 부처의 능력보고와 능력대처는 초동 진압실패로 이어졌다.

따라서 신정부는 과거 정부 경험들을 통해 청와대와 부처 간의 관계를 어떻게 설정할 것인지, 그리고 외교안보정책을 청와대 비서실 안에 둘 것인지 아니면 NSC 사무처처럼 비서실로부터 독립해서 운영할 것인지 등에 대해 보다 객관적인 시각을 갖고 접근해야 할 것이다. 어떠한 제도를 선택하느냐에 따라 그 결과가 달라지기 때문이다.



III. 바람직한 한국형 외교안보정책결정체계

1. 기본방향

(1) 고려 및 검토 요소

의사결정체계가 정책의 수립과 집행 그리고 평가로 이루어지는 일종의 흐름이라는 점에서 구조, 절차, 운영방식 및 제도, 인적 구성 등을 고려해야 한다. 구조와 관련하여 어떠한 수준에서의 정책결정체계를 검토할 것인가에 대해서도 고려해야 하나, 본 연구에서는 최상위급의 정책결정에 국한하여 이에 영향을 미칠 수 있는 요인들을 연구대상으로 한다.

대통령제하에서의 정책결정과정에 영향을 미칠 수 있는 주요 요인 혹은 행위자들은 아래와 같다. 이들 행위자들간의 상호작용에 의해 정책이 결정되며, 이러한 과정에서 대외적인 요인(대상 국가 등)도 포함되어야 한다.

- 대통령
- 비서실 위치·수준·인원·역할(관료 및 비관료의 비율 포함)
- 행정부처(통일, 외교통상, 국방, 국정원 등 안보관련 부처 및 비안보부처)와 비서실과의 관계
- 국회 등 정치권의 영향(정치적 상황도 고려)
- 전문가 그룹, 언론과 여론 주도층(여론)
- 시민사회단체 등 이익집단(영향력 집단)

바람직한 정책결정체계의 설계는 이러한 행위자들을 어떻게 효과적으로 엮고(구조) 적절한 임무를 효율적으로 수행하게 하고(임무분장), 필요한 자산과 수단을 확보·활용하여 설정된 정책 목표를 달성하는가의 관점(목표달성)에서 접근해야 한다.

(2) 이명박 정부 체제 평가

앞서 언급한 바와 같이 이명박 정부 청와대 외교안보비서실은 외교안보수석비서관(차관급)하에 대외전략, 통일, 외교, 국방비서실 등 4개의 비서실이 운영되었다. 대외전략비서실이 설치되어 중장기 전략기획 업무를 담당하기는 하였으나, 주된 업무는 중장기 정책이나 전략을 기획하는 업무보다는 매일 발생하는 현안과 관련된 업무를 중심으로 운영되었고 해당 부처와의 연락과 조율을 담당하였던 것으로 평가된다. 즉 대통령을 보좌하여 주요 이슈를 선별하고 이에 관한 기본지침이나 정책을 구상하고 전략을 강구하는 것보다는 매일 진행되고 있는 사안을 상부에 보고하고 상부의 지침을 전달하는 일종의 연락관 역할에 치중하고 있는 것으로 평가된다. 인적 구성을 살



해보면 대외전략비서실을 제외하고 여타 비서실은 해당부처에서 파견된 인원들로 구성되었으며, 대외전략비서실은 외교부, 통일부, 국방부, 국정원 인원과 소수의 외부 전문가들로 구성되었다.

비서실별로 해당부처의 업무만을 담당하고 있는 상황인데, 여기에서 두 가지 문제점이 발생한다. 하나는 비서실이 참모(staff)의 기능을 수행하기 보다는 단순한 연락관 혹은 비서 기능을 수행하는 경향이 강하게 나타난다는 점이고 다른 하나는 유관 부처간 협의와 협조를 촉진하기 보다는 오히려 부처간 장벽을 만드는 경향을 보이고 있다는 점이다. 즉 이슈나 해당 문제와 관련된 유관부처간의 업무 협조가 이루어지는 것이 아니라 담당업무 영역을 지정함으로써 배타성을 조장하는 경향을 보인다.

(3) 개선방향

한국의 외교안보 정책결정 체계가 개선되어야 한다는 점에서는 비교적 광범위한 합의가 존재하는 것으로 보인다. 지난 18대 대통령 선거 과정에서도 외교안보 시스템의 개선과 관련된 다양한 공약이 제시되기도 하였다. 새 정부 출범을 계기로 어떤 식으로든 외교안보 정책 결정체계의 개선을 추진될 것으로 예상되는데 역대 정부들의 경험을 고려할 때 적어도 다음의 네 가지 원칙을 견지하는 것이 바람직할 것이다.

첫째, 청와대의 외교안보 컨트롤 타워 기능을 보장하기 위해서는 이러한 기능을 지휘·조율하는 장관급 정무직 비서관의 역할이 필수적이다. 현재의 외교안보수석과 같은 차관급 비서관의 직위로는 통일부, 외교부, 국방부, 국정원 등 외교안보 분야 장관들과의 긴밀한 업무 협의나 조율이 쉽지 않다. 미국의 경우에도 대통령이 직접 주재하는 NSC가 아닌 경우에는 국가안보보좌관이 사회를 본다. 청와대에 외교안보 분야 정책을 조율하는 장관급 비서관이 존재한다고 해서 외교안보 부처의 자율성이 반드시 침해되는 것은 아니다. 청와대의 컨트롤 타워 기능 강화와 부처의 자율성의 정도는 다소 상쇄되는 측면이 없는 것은 아니지만 양립 불가능한 것은 아니다.

둘째, 법적 근거를 가지고 외교안보 현안을 협의하는 장관급 협의체를 신설할 필요가 있다. 현실적으로 대통령이 모든 외교안보 현안을 직접 챙기기는 어렵기 때문에 상시적으로 외교안보 현안을 협의하는 장관급 협의체는 당연히 필요하다고 할 것이다. 역대 정부들에서도 이러한 외교안보 장관급 협의체는 어떤 식으로든 가동이 되었다. 김대중 정부의 NSC 상임위원회, 노무현 정부의 NSC 상임위원회와 안보정책조정회의, 이명박 정부의 외교안보정책 조정회의 등이 그것이다. 그런데, 노무현 정부 후기의 안보정책조정회의나 이명박 정부의 외교안보정책조정회의는 법적 근거가 애매한 회의체이다. 비록 대통령의 지시로 운영되고 보고된다고 하지만 분명한 법적 근거가 없기 때문에 회의체의 운영이 상당히 느슨하고 책임성도 떨어질 수밖에 없다. 법적 근거에 따라 회의체가 운영되고 회의록이 존치되며 대통령에게 공식적으로 보고된다면 훨씬 긴장감이 있을 것이며 책임성도 제고될 것이다. 이명박 정부 들어 「국가안전보장회의법」이 개정되고(2008, NSC 상임위 폐지) 그나마 형식적으로 존재하던 「통일관계장관회의규정」마저 폐지



(2008)됨에 따라 현재는 법적 근거를 가진 장관급 회의체가 완전히 부재한 상태이다. 대통령이 항상 모든 외교안보 현안을 다룰 수는 없기 때문에 대통령에게 외교안보 정책을 심의·건의하는 장관급 협의체는 불가피하며 이를 위한 법률적 근거를 마련해야 할 것이다.

셋째, 대통령이 직접 주재하는 안보관계장관회의를 활성화하는 것이 바람직하다. 이는 제도나 시스템의 문제라기보다는 운영의 묘와 관련된 문제이다. 대통령 주재의 안보관계장관회의는 국무회의와 달리 법적인 성격은 아니지만 정책결정의 비선화를 방지하고 투명성을 증대시킬 수 있다. 비선라인이 아니라 공개적인 회의 석상에서 활발히 토론이 이루어지는 가운데 정책결정이 이루어지게 되면 정세판단의 오류와 정책결정의 정치적 왜곡을 줄일 수 있는 장점이 있다. 아울러, 장관급 협의체 위주로만 정책이 토의되고 대통령에게 보고될 경우 정책결정의 경직성이 노정되고 청와대 지원조직이 관료화될 우려가 있기 때문에 가능하다면 자주 대통령이 직접 주재하는 회의가 개최되는 것이 바람직하다. 사실 대통령이 직접 주재하는 안보관계장관회의가 상시적으로 운영될 수만 있다면 이론상으로는 가장 바람직하며 굳이 장관급 협의체의 가동이 불필요할 수도 있다. 그러나 이는 대통령 직무의 복잡성과 다양성을 고려할 때 현실적으로 불가능하며 보완적으로 활용할 수밖에 없다.

넷째, 청와대의 외교안보 컨트롤 타워 기능의 원활한 수행을 지원하기 위한 ‘통합형 지원조직’(unified staff)의 설치가 필요하다. 청와대의 외교안보 지원조직에는 크게 3가지 기능이 요구된다. 첫째, 대통령 주재의 국가안전보장회의나 안보관계장관회의, 외교안보 장관급 협의체 등 외교안보 정책을 심의 결정하는 회의체가 원활히 운영되도록 지원하는 것이다. 둘째, 천안함/연평도 사태 등 안보위기사 대형 재난의 발생 같은 국가위기사에 이를 통제하고 관리하는 기능이다. 셋째, 대통령의 외교안보 정책 수행을 충실히 보좌하는 참모 기능이다. 그런데 이러한 3가지 기능은 형식적으로는 구분되지만 통합적, 유기적으로 운영되는 것이 바람직하다. 외교안보 현안에 대한 관리가 국가위기관리가 별개의 사안일 수 없으며 외교안보 현안이나 국가위기와 유리된 회의체의 운영이란 있을 수 없기 때문이다. 이러한 점에서 국가안전보장회의 사무처와 외교안보수석실이 병존하여 회의체의 운영과 외교안보 보좌 기능이 분리되었던 김대중 정부 시절의 시스템은 다소 어정쩡한 것이었다. 또한, 평시의 외교안보 정책 수행과 위기사 대응을 분리한 이명박 정부의 이원적 시스템도 반드시 시정될 필요가 있다. 사실 평시에는 외교안보수석실이 외교안보정책을 관장하다가 위기사황이 생기면 국가위기관리실이 상황을 통제한다는 이원적 구조는 제대로 작동하기 어렵다. 위기사황에 대처하기 위해서도 통일부, 외교부, 국방부 등과 긴밀히 협조해야 하는데 국가위기관리실이 이러한 역할을 할 수 있을지 의심되기 때문이다. 자칫 더욱 큰 혼선을 초래할 우려마저 있다. 이렇듯 향후 청와대의 외교안보 컨트롤 타워 기능을 지원할 참모 조직은 회의체의 운영, 대통령 보좌, 국가위기관리를 포괄하는 ‘통합형 지원조직’이 되지 않으면 안 될 것이다.

아울러, 청와대의 외교안보 지원조직은 통일, 외교, 국방 등 외교안보 분야를 통합적으로 조율한다는 의미에서도 ‘통합형 지원조직’이 되어야 할 것이다. 현재처럼 통일비서관실, 외교비서관실, 국방비서관실이 각기 자신의 분야를 담당하는 형태가 되어서는 외교안보 부처간의 유기적 업무 협조나 정보 공유가 쉽지 않을 뿐만 아니라 각 부처의 입장을 대변하거나 단순 연락업무에



머물 가능성이 농후하다. 어떤 식으로든 통일, 외교, 국방 분야 관료들과 전문가들이 기능적으로 협업할 수 있는 방향으로 조직이 구성될 필요가 있다.

한편, 외교안보정책 결정체계를 개선하는데 있어서 전략적 선택이 필요한 부분도 있다. 그 것은 주로 청와대의 지원조직을 어떤 방식으로 설치할 것인가와 관련된 문제이다. 청와대의 외교안보 컨트롤 타워 기능을 지원하기 위한 ‘통합형 지원조직’이라고 해도 그것을 대통령실 ‘내’에 설치할 것인가 ‘밖’에 설치할 것인가, 아니면 복합형(절충형)으로 할 것인가는 선택이 필요한 사항이다. 대통령실 내에 설치하는 ‘일체형’ 방식으로 간다면 대통령실 안보실장(가칭), 수석비서관, 비서관, 행정관 등의 직위를 가지고 업무를 수행하게 될 것이며 비서관실이 중추적 업무단위가 될 것이다. 대통령실 밖에 지원조직을 두는 ‘분리형’을 선택한다면 과거 노무현 정부 시절의 국가안전보장회의 사무처와 같은 방식이 될 것이며 대통령실과는 별도의 법적 근거를 가지게 된다. ‘복합형’(절충형)은 청와대의 외교안보 지원조직을 대통령실의 소속기관으로 두는 것이다. 이 경우 외교안보 지원조직은 현재의 경호처와 동일한 법적 지위를 가지게 될 것이다.

역대 정부의 경험과 해외 사례를 고려했을 때 일체형과 분리형은 각각 장단점을 가지고 있다. 일체형은 대통령실 전체와의 유기적인 업무 협조가 이루어지고 외교안보 지원조직의 법적 근거에 대한 논란을 피할 수 있는 장점이 있다. 반면 외교안보 분야의 특수성에 따른 예산과 인사 등 조직운영에서의 독립성을 보장받기 어렵다. 분리형의 경우에는 반대로 독립성을 보장받을 수 있으나 대통령실과의 업무협조 문제가 제기될 가능성이 높으며 법적인 논란에 휘말릴 가능성이 높다. 따라서 청와대 외교안보 지원조직을 설치하는데 있어 일체형과 분리형의 단점은 회피하면서 장점을 취할 수 있는 복합형(절충형)을 대안으로 제시하고자 한다. 이것이 외교안보 정책 결정체계 개선과 관련된 다섯 번째 원칙이 될 것이다.

이러한 점을 고려할 때 기본적으로 청와대의 외교안보 지원조직은 첫째, 단순 비서기능을 넘어 정무적 판단을 가미한 정책과 전략을 구상하고, 둘째, 유관부처와 주요 행위자들을 결집/조율하여 이들간에 협의와 협조를 촉진하며, 셋째, 정책 추진/집행 과정을 감시/감독하는 기능을 담당하고, 유관부처는 자기 부처의 입장을 제시하고 결정된 사항을 집행하는 구조를 지향하는 것이 바람직할 것이다. 결정과 집행이 유기적으로 연결되도록 하기 위해 청와대와 부처간의 협의와 협조가 활성화되어야 하는 한편, 청와대가 너무 독주하여 부처의 입장과 의견이 소홀히 다루어져서는 안된다. 반대로 부처에 너무 많은 권한이 위임되어 독자적으로 움직이는 것도 바람직하지 않다. 나아가 유관부처간의 협의와 협조가 원활히 이루어지도록 청와대가 일종의 촉진자(facilitator)의 역할을 수행하여야 한다.

(4) 전략참모형 모델

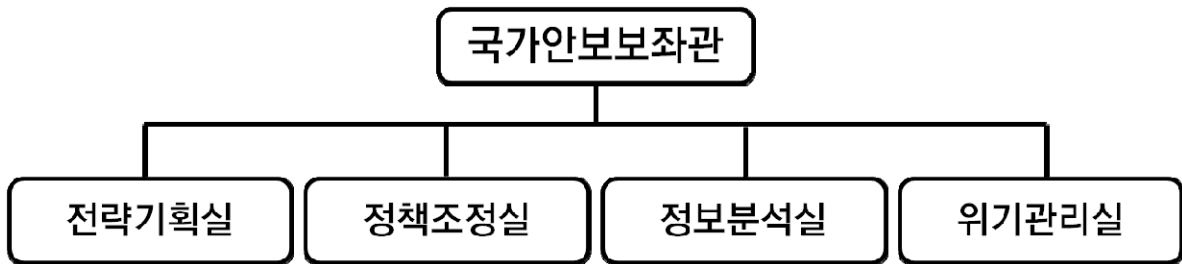
외교안보수석비서관의 지휘 하에 부처를 연결하는 비서실을 두기보다는 국가안보보좌관실(이하 국가안보실)을 별도로 설치하고 전략기획(strategic planning), 정책조정(policy coordination), 정



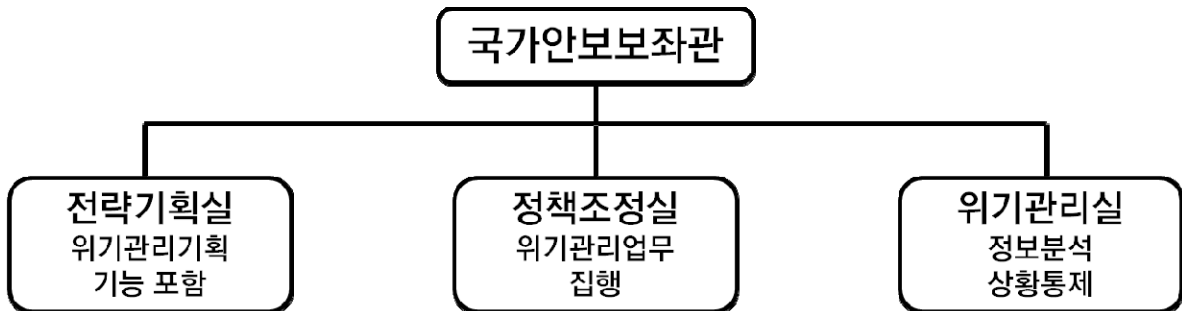
보분석(information and intelligence) 그리고 위기관리(crisis management) 기능을 수행할 수 있는 구조를 갖추는 것이 타당할 것이다. 혹은 정보분석과 위기관리를 통합하여 단순한 상황실로 운영하고 위기관리업무를 전략기획에서 담당하는 것도 대안으로 고려가 가능하다. 이럴 경우 전략 기획은 위기관리와 관련된 다양한 매뉴얼을 작성하는 업무를 담당하고 실질적인 위기관리는 상황실 중심으로 운영할 수 있을 것이다.

업무의 연관성을 고려할 때, 이명박 정부 체제와 같이 외교안보비서실과 위기관리실을 분리·운영하기 보다는 통합하여 국가안보실에서 통합 관장·운영하는 것이 타당하다고 판단된다. 이를 위해서는 위기관리실이 담당하고 있는 업무중 비(非)외교안보문제를 담당할 수 있는 조직을 별도로 설치하여 이관하고 외교안보문제만을 국가안보실이 담당하도록 조정하는 것이 요구된다.

[그림 6] 노무현 정부 1기 모델



[그림 7] 통합 전략참모형 모델



이와 같이 국가안보실을 구성하였을 경우 각각의 하부 실은 아래와 같은 임무와 기능을 담당하도록 해야 할 것이다.

➤ 전략기획실의 기능 및 역할

- 주요 중장기 외교안보전략 기획 : 향후 5년간 추진할 주요 외교안보사안 식별 및



추진전략 강구(일종의 국정과제와 유사)

- 외교안보분야 국정과제 관리
- 외교안보기획문서작성 : 국가안보전략서 작성, 한반도평화통일기본계획서(가칭), 국방개혁 및 증강관련 계획 검토(국방중기계획, 합동전략목표기획서(Joint Strategic Objective Plan: JSOP) 등에 대한 검토), 국가전시지도지침
- 위기관리매뉴얼 작성 및 보완·수정
- 대외협력(전문가 그룹 관리), 홍보 등 공공외교전략 수립·집행

➤ 정책조정실

- 외교안보 단기 현안 업무 처리
- 부처와의 연락 및 업무 협조 담당
- 각종 회의체 운영을 통한 부서간 협의·조율·협조
- 대통령 행사 기획 및 집행

➤ 정보상황실

- 외교안보분야 일일 정보 취합·융합·분석·생산·전파
- 외교안보분야 정보취합 및 정세 분석(1년주기 정보판단서 작성)
- 정보기관간 정세분석회의 실시(분기별)
- 비상연락망 유지·관리

※ 위기관리실 유지시

- 위기관리 매뉴얼 작성 및 수정·보완·발전(각종 연습 기획·감시·감독·조정)
- 위기상황실 운영 및 관리
- 정보 전파 및 상황 유지

다음으로 고려해야 할 사항은 이러한 조직을 어떻게 운영할 것인가 하는 문제이다. 업무추진 과정을 위로부터 아래로의(top-down)방식과 아래로부터 위로의(bottom-up)방식으로 구분해 볼 수 있는데 현실적으로 두 가지를 혼합하여 업무가 추진되는 것으로 상정할 수 있다. 핵심적인 사안에 관한 전략과 정책을 구상하는 것은 청와대를 중심으로 이루어질 수 밖에 없을 것이며, 일상적인 사항은 부처에서 제기하여 청와대에 보고하고 결심을 득해 추진하는 것으로 상정할 수 있다. ‘top-down’ 방식을 상정할 경우, 업무 추진절차와 과정은 아래와 같을 것으로 상정할 수 있다.



대통령 혹은 청와대
(문제와 이슈를 식별)



장관급 전략기획회의
(안보회의 상임위원회회의와 유사)
(정책 목표와 방향/기본지침 설정)
*장관급회의에서 이슈를 선별할 수도 있음



차관보급 실무 검토 회의
(실무조정회의)
(실천전략/방안 강구)



해당 부처
(실천방안 강구/집행 및 사후 결과 보고)

이와는 반대로 'bottom-up' 방식은 해당 부처에서 일상적으로 수행하는 업무와 관련된 사항 중 상부의 결정을 필요로 하는 사항을 식별하여 보고하고 결정을 득하여 실행하는 절차로 진행되는 것을 상정하며, 'top-down' 방식의 역순으로 진행된다고 할 수 있다. 중간과정에서 청와대나 해당부처가 주도하는 실무급 협의와 조율을 실시할 수도 있을 것이다.

부처 혹은 국가안보실 해당조직
(문제/이슈를 식별, 문제제기)



차관보급 실무검토회의 (1차 검토)
(상위 장관급 보고 여부를 결정하거나 자체적으로 결정)
(검토의견 제시 및 상부 건의사항 협의·결정)



장관급 전략회의
(정책검토 및 결정)
(지침 제시)



대통령 보고 및 결심 획득



국가안보실
(결과 전파 및 집행상황 점검)



해당 부처
(정책 집행 및 결과 보고)



앞서 언급한 바와 같이 상기 두 가지 절차와 과정을 혼합하여 탄력적으로 과정과 절차를 운영하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 즉 일상적인 업무와 관련된 사항은 ‘bottom-up’ 형태를 취하고 기획적 성격이 강한 전략적 결단을 요구하는 사안에 대해서는 ‘top-down’ 방식을 따라야 할 것으로 판단된다.

그러나 위기상황일 경우에는 상기와 같은 절차가 압축적으로 진행되어야 한다는 점에 유의할 필요가 있다. 즉 형식과 절차가 내용을 좌우해서는 안된다는 점을 충분히 고려하여 위기시 대응 절차와 과정은 시간과의 싸움이라는 점에서 그 과정을 단축시켜야 할 것이며, 이러한 점을 고려할 때 ‘top-down’방식이 될 가능성이 높다고 판단된다. 위기상황하에서의 의사결정은 일단 상황 파악이 관건이 되는 문제이므로 청와대를 중심으로 상황을 조속히 파악·판단하고 대처해야 할 것이며, 이와 동시에 유관 부처는 문제와 관련된 자기 부처 입장을 정리하고 보고를 준비해야 한다. 따라서 실무급이나 고위실무급 협의를 생략하고 바로 장관급협의를 통해 정책을 결정하고 집행하는 수순을 밟아야 할 것이다.

이와 같은 업무와 추진절차를 보장하기 위한 운영방식과 제도적 뒷받침이 요구된다. 전술한 의사결정과정체계하에서 관련 부처간 협의와 조율이 이루어지고, 정책대안이 식별되고 전략이 구상되고 집행되는 것을 원활히 하기 위해서는 우선적으로 수준별 협의체를 구성하는 것을 고려할 수 있다. 이러한 측면에서 장관급 협의체, 차관보급 협의체, 실무급 협의체 등을 고려할 수 있으며, 이와는 별도로 한시적으로 이슈나 문제를 중심으로 청와대 혹은 부처를 중심으로 유관 부처 인원과 전문가들이 참여하는 테스크포스를 설치하여 정책대안을 강구하고 상위 협의체에 보고토록 하는 방안도 검토되어야 한다. 각 수준별 운영은 아래와 같이 설정할 수 있을 것이다.

➤ 장관급 협의체(과거 안보회의 상임위원회의 형태를 준용):

- 통일부장관, 외교통상부장관, 국방부장관, 국무총리실장, 국가정보원장, 안보실장(위원장 역할) 등 6명을 정위원으로 하여 구성하고 필요시 해당부처 장이 출석하여 의견을 제시하는 형태로 운영
- 협의체 위원장은 대통령이 지명하되, 국무위원 순서에 따라 통일부장관이 원칙적으로 위원장 역할을 수행하는 것이 타당하나 안보실장이 위원장을 맡는 방안도 가능
- 주 1회 개최를 원칙으로 하되, 필요시 혹은 대통령이나 위원이 요청할 경우 개최할 수 있도록 조치
- 회의체 운영은 안보실 정책조정실관이 담당하고 결과를 전파하는 임무도 수행
- 회의의제는 사전에 안보실장의 지침을 받아 외교안보수석비서관이 조정하여 설정하고(안건은 심의안건과 단순 보고안건으로 구분), 회의시 심도있는 토론을 보장하기 위해 최소 인원(1~2명)만을 배석시키며, 배석자는 회의결과를 정리하여 외교안보수석비서관에게 제출하고 외교안보수석비서관이 안보실장에게 보고하며 안보실장이 최종적으로 대통령에게 보고하여 결심을 득한 후 부서에 통보하고 이행상황을 감독



- 차관보급 협의체(과거 실무조정회의를 활용)
 - 장관급회의체에 참여하는 부서와 동일하게 구성하되, 정책조정관이 위원장을 맡고 운영은 청와대(NSC)가 담당
 - 장관급 협의체에 상정할 안건을 식별하여 사전에 협의하고 검토하는 기능을 수행

- 실무급 협의체(테스크포스 형태)
 - 동 협의체는 상설조직이 아닌 비(非)상설조직으로 특정 이슈나 사안과 관련하여 NSC(담당비서관 혹은 선임행정관이 담당)가 중심이 되어 관련부처 인원 및 외부 전문가들이 참여하여 초보적 수준에서 정책을 검토하고 대안을 발굴하여 상위 협의체에 제시하는 기능을 수행
 - 실무급협의체 설치는 NSC가 제안(안보보좌관 재가를 득하여야 함)하거나 부처에서 요구가 있을 경우 검토를 통해 설치 및 운영 여부를 결정하여 운영
 - ‘국가안보전략서(가칭)’ 등과 같은 주요 외교안보분야 기획문서를 작성하는 것을 주 임무로 설정할 수도 있음.

- 정세분석평가회의체 구성(국장급 협의체)
 - 매일 매일의 정세분석과는 별도로 위기관리실 혹은 정보분석실 장이 주관하여 분기별로 개최하여, 전반적 외교안보여건 분석·평가를 위해 정보관련 부서를 대표하는 인원들이 참석하여 종합적인 ‘외교안보정보판단서’(가칭)를 작성하고 주요 이슈를 식별하는 기능을 수행함
 - 합동참모본부 국방정보본부에서 정례적으로 작성하는 한반도 정보판단서(Peninsula Intelligence Estimate: PIE)와 유사하게 추진하되 전략정보판단에 집중하는 것이 바람직함

- 상설 정책자문단 역할 강화 및 활용
 - 현재 외교안보자문위원회를 구성하여 운영하고 있으나, 사전 자문이라기보다는 사후 설명에 치중하고 있음.
 - 외교안보 혹은 NSC에 통일, 외교, 국방 등 분야별 소수의 정책자문위원을 두고 테스크포스와 같이 업무를 추진하는 방식으로 전환함과 동시에 자문위원에 대해 중요한 정보를 제공하는 서비스를 실시하는 방안을 적극 검토

- 비(非)상설 위원회 설치 및 운영
 - 필요시 특정 사안에 대해 위원회를 설치하여 위원회가 일정기간 임무를 수행하여 해당 사안에 대해 별도의 독립 보고서(일종의 자문)를 작성·제출토록 하는 방안도 도입(예: 국방경쟁력강화위원회)



마지막으로 상기와 같은 조직과 제도를 운영함에 있어서 고려되어야 할 사항은 어떠한 인적 구성을 갖출 것인가 하는 문제이다. 관료 중심의 인적 구성과 전문가 혹은 정치적 임명 인원을 중심으로 할 것인가 하는 문제와 각각의 하부 실에는 어떠한 인원을 배치하는 것이 타당한 지를 검토하고 판단해야 한다. 가장 이상적인 것은 관료, 전문가, 정치적 고려에 의해 임명된 직원들이 골고루 배치되는 것이며, 각각의 비서실에서 어떠한 임무와 기능을 수행할 것인지를 판단하고 인원 구성 비율을 조정하는 것이 요구된다. 또 하나의 관건은 이러한 그룹간 어떻게 협조와 협력이 잘 이루어지도록 하는 것인가 하는 운영방식 혹은 조직문화라고 할 수 있으며, 서로 배타적·경쟁적인 관계가 구축되는 경향을 최소화하기 위한 제도적 장치도 필요할 것이다. 이와 같은 목적을 위해 배경과 출신이 다른 인원들에 대해 어떠한 업무와 권한과 책임을 부여할 것인가를 고려해야 할 것이다. 전략기획을 담당하는 부서에는 외부 인력을 상대적으로 많이 배치하고 반대로 현안을 담당하는 부서에는 관료를 중심으로 배치하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

(5) 전략기획기능 가미 비서실 모델

전략형 참모모델과 대별되는 다른 모델을 구상하는 것도 필요할 것으로 판단된다. 전략형 참모 모델이 갖는 문제는 전략기획과 집행이 분리됨에 따라 발생하는 집행과 기획간의 내부 갈등과 경쟁 가능성이라는 것과 안보실장과 수석비서관으로 바로 연결되는 단일형 체제로 인해 발생하는 업무의 중복성이라는 것이다. 즉 기획업무의 비중이 현업 집행에 비해 상대적으로 낮다는 문제로 인해 기획을 담당하는 인원들이 정책집행에 참여하는 경우가 발생하고 이러한 경우 기획과 집행간의 갈등과 경쟁이 발생할 가능성이 있다는 문제점을 가지고 있다.

또한 안보실장(장관급)과 외교안보수석(차관급)간의 업무가 중첩되어 사실상 외교안보수석의 역할이 미미해 질 가능성이 있다. 따라서 이러한 문제를 보완하기 위해 현재의 비서실 체계의 골간을 유지하되 기획 기능을 담당하며 안보실장을 보좌하는 팀을 비서실과는 별도로 설치하는 방안을 고려할 수 있다.

이와 더불어 통상의 중요성과 업무가 증가하고 있다는 점에서 통상비서관을 새로이 설치하는 방안도 포함되어야 한다. 현재 통상업무는 경제비서관이 담당하고 있는데 이는 부처의 업무 분장과 일치하지 않는 문제를 가지고 있다. 따라서 외교통상부의 통상업무를 청와대 차원에서 처리하는 비서관이 필요하다는 점을 고려하여 1차장 밑에 통상비서관을 두어 통상업무를 처리하도록 하는 것이 필요할 것으로 판단된다.

대통령실장의 지휘를 받고 있는 위기관리실을 외교안보수석 혹은 차장 직할로 재배치하는 것이 바람직하다고 판단된다. 비서실 구조를 상정할 경우 2명의 차장을 두고 1차장은 외교, 통상, 통일 업무를 담당하며, 2차장은 국방, 정보, 위기관리 업무를 담당하고, 전략기획팀(팀장은 1급상당)을 별도의 조직으로 설치하여 안보실장에 대해 전략기획업무를 보좌하도록 하는 방안이다.



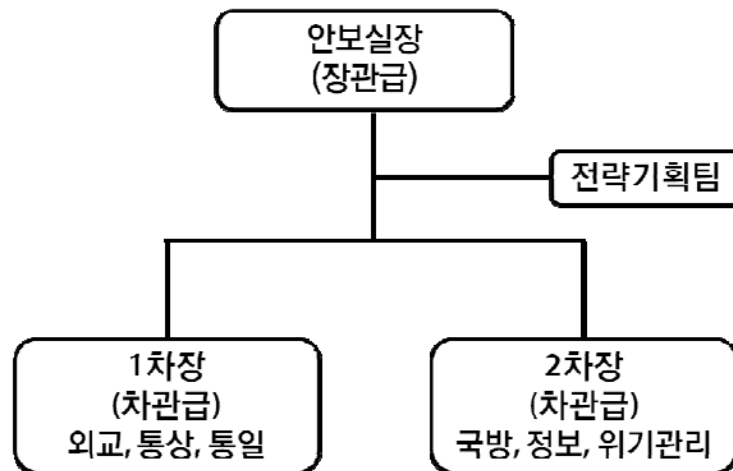
이를 정리하면 안보실장 1, 차장 2, 비서관 7(전략기획팀장 포함)로 구성하고, 1차장 밑에는 외교, 통상, 통일 비서관을 두고, 2차장 산하에는 국방, 정보, 위기관리 비서실을 설치하며, 안보실장 직할로 전략기획팀을 설치하는 것이다. 1차장과 2차장 산하에 있는 비서실은 청와대와 부처간의 업무를 조정하고 연계하는 역할을 담당하는 것을 주 업무로 하여 매일 진행되는 현업을 처리토록 한다. 전략기획팀은 전략구상에 대해 안보실장을 보좌하며, 주요 회의체 운영을 담당하도록 조치할 수 있을 것이다.

인적 구성을 살펴보면 전략기획팀은 7~8명 선으로 하고 외교, 통일, 국방, 국정원에서 각 1명씩 파견을 받고 3명 정도의 외부 전문가로 구성하는 것이 바람직하고, 팀장은 관료가 아닌 외부 인사로 임명하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 외부인력이 참여하고 있다는 점을 고려하여 전략기획 기능뿐만 아니라 대외홍보와 정책커뮤니티 형성을 위한 자문회의 운영도 담당하는 것이 필요하다.

여타 비서실의 경우에는 각 부처의 인원을 주축으로 구성하되 여타 부서의 인원도 최소 1명 정도는 포함하는 것이 필요할 것이다. 외교비서실의 경우에는 외교통상부 인원을 중심으로 구성하되 통일부와 국방부 인원을 1명씩 배치하도록 하며, 통상비서실에는 경제부처 인원을 일부는 포함하고, 통일비서실에는 외교부와 국정원 인원을 최소 1명씩은 포함해야 할 것이다.

국방비서실에는 외교부와 통일부 인원을 1명씩 받아 업무에 투입하고, 정보비서실은 국정원과 국방부 인원을 중심으로 구성하되 통일부와 외교부 인원을 각 1명씩 배치하여야 할 것이다. 위기관리는 외교안보상황을 관장하는 것으로 임무영역을 축소하고 각 부처의 인원을 균등하게 배치하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

[그림 8] 전략기획기능 가미 비서실 모델





(6) 법적 조치 필요 사항

새 정부는 이상의 다섯 원칙을 가지고 새 정부 출범 전후에 외교안보 정책 결정체계 개선과 관련된 법적 조치들을 취해야 할 것이다. 외교안보 정책 결정체계의 개선에 관해서는 정치권은 물론 학계, 언론계에 걸쳐 이미 광범위한 합의가 형성되어 있기 때문에 신속한 조치가 가능할 것이다.

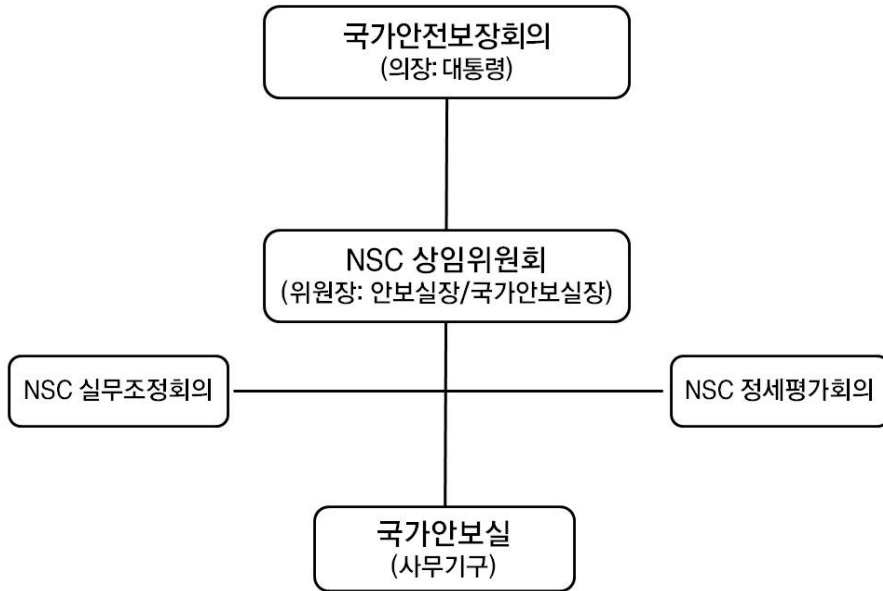
첫째, 청와대의 외교안보 컨트롤 타워 기능을 보장하기 위한 장관급 정무직 비서관의 설치를 위해서는 일차적으로 「대통령실과 그 소속기관 직제」(대통령령 제23925호)를 개정해야 할 것이다. 제5조에 정책실장과 더불어 안보실장(가칭)을 둔다는 규정을 신설하고, 안보실장은 통일·외교·국방 정책의 통합·조정에 관하여 대통령을 보좌한다는 것을 명기하면 될 것이다. 이에 근거하여 안보실장을 장관급 정무직 비서관으로 임명하여 외교안보 분야 장관급 협의체의 의장이 되는 등 컨트롤 타워 기능을 수행토록 조치하자는 것이다. 이럴 경우 청와대는 대통령실장, 정책실장, 안보실장의 3실장 체제로 운영되게 될 것이다. 그러나, 청와대의 외교안보 컨트롤 타워 기능을 보다 확실히 보장하기 위해서는 「국가안전보장회의법」(법률 제8874호)과 「국가안전보장회의 운영 등에 관한 규정」(대통령령 제20071호)을 개정하여 상임위원회의 구성에 관한 조항을 복원하고 상임위원회의 의장은 대통령실 안보실장이 맡는 것으로 명문화할 필요가 있다. 상임위원회 의장은 대통령이 지명하는 것으로 정할 수도 있으나 이럴 경우 매번 누가 상임위원장을 맡느냐는 문제를 두고 불필요한 논란이 발생할 우려가 있다.

둘째, 외교안보 현안을 협의하는 장관급 협의체를 다시 신설하기 위해서는 「국가안전보장회의법」(법률 제8874호) 및 「국가안전보장회의 운영 등에 관한 규정」(대통령령 제20071호)의 개정이 필요하다. 이명박 정부 들어 삭제된(2008. 2. 29) 「국가안전보장회의법」 제7조 상임위원회, 그리고 제8조 사무기구 조항을 부활시키는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한 「국가안전보장회의 운영 등에 관한 규정」(대통령령 제20071호)을 개정하여 상임위원회의 구성에 관한 조항을 복원하고 필요 시 실무조정회의, 정세평가회의 등 차관보급 정례 회의체의 구성과 운영에 관한 사항도 신설할 필요가 있다. 차관보급 회의체를 둬으로써 장관급 협의체를 보좌하고 이를 보다 내실 있게 운영할 수 있다. 사무기구에 관한 조항이 필요한 이유도 국가안전보장회의 상임위원회 등 각급 회의체를 내실 있게 운영하기 위한 것이다. 여기서 사무기구는 주로 국가안전보장회의와 국가안전보장회의 상임위원회라는 회의체를 지원하기 위한 조직을 의미한다. 그런데 중복과 혼란 방지를 위해 법률인 「국가안전보장회의법」에서는 대통령실 소속 국가안보실이 국가안전보장회의의 관련 사무를 담당한다는 것만 명기하고 회의의 사무를 포함한 국가안보실의 상세한 직무와 구성 등은 대통령령인 「대통령실과 그 소속기관 직제」에서 정하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

셋째, 대통령이 주재하는 안보관계장관회의를 활성화하기 위한 별도의 법률적 조치는 불필요하다. 대통령은 언제든지 중요한 외교안보 사안의 협의를 위하여 관계장관들을 소집하여 정책결정을 보좌하도록 할 수 있기 때문이다. 여기에서 중요한 것은 청와대 안보실장과 국가안보실이 대통령의 귀를 독점하지 않고 가급적 자주 안보관계장관회의를 통해 정책결정이 이루어지도록 대통령에게 건의함으로써 정책결정의 투명성과 합리성이 증대되도록 적극적 역할을 수행하는 것이다.



[그림 9] 국가안전보장회의 체계도



넷째, 청와대의 외교안보 컨트롤 타워 기능의 원활한 수행을 지원하기 위한 ‘통합형 지원조직’(unified staff)의 설치를 위한 법제도적 조치가 필요하다. 위에서 검토했듯이 이러한 통합형 지원조직은 대통령실 내부나 별도의 독립기관보다는 대통령실 소속기관으로 설치하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 우선 「대통령실과 그 소속기관 직제」(대통령령 제23925호)를 개정하여 현재의 경호처와 유사하게 대통령실의 소속기관으로 국가안보실 규정을 신설해야 할 것이다. 즉, 「대통령실과 그 소속기관 직제」 제2장 대통령실과 제3장 경호처 사이에 국가안보실에 관한 장을 신설하자는 것이다. 이렇듯 국가안보실을 대통령실의 소속기관으로 설치하면 대통령실과의 유기적인 업무협조도 문제가 없으면서 외교안보 분야 컨트롤 타워로서의 독립성도 유지할 수가 있다. 또한, 과거의 국가안전보장회의사무처 같은 회의체 자문기관이 아니라 대통령실 소속이기 때문에 외교안보 분야 업무조정에 따른 월권 논란에서도 자유로울 수 있다.

「대통령실과 그 소속기관 직제」에서는 국가안보실의 직무와 관련하여 「국가안전보장회의법」에서 정한 회의의 사무, 대통령의 외교안보 분야 국정수행 보좌, 국가위기관리 등을 명기하여 회의체 운영, 외교안보 정책 조정, 국가위기관리 등 외교안보 컨트롤 타워의 3대 핵심기능이 통합적으로 수행될 수 있도록 해야 할 것이다. 국가안보실은 대통령실 소속기관이기 때문에 대통령실과의 유기적 업무연계에 문제가 없을 것이나 대통령실 안보실장이 국가안보실장을 겸직토록 함으로써 이를 더욱 확실히 보장할 수 있을 것이다. 국가안보실에는 장관급 국가안보실장과 차관급 국가안보실차장을 두어 소속 공무원들을 지휘하고 외교안보 부처의 업무를 조율하도록 해야 할 것이다. 하부조직으로는 과거의 경험에 비추어 전략기획본부, 정책조정본부, 정보관리본



부, 국가위기관리센터, 사무국(이상 가칭) 등을 둘 수 있을 것으로 보인다. 중요한 것은 통합형 지원조직의 원칙에 따라 부처별 편제가 아니라 기능별 편제가 되어야 한다는 것이다.

(7) 추진 절차

외교안보 정책 결정체계의 개선 필요성에 대한 정치권의 광범위한 합의가 존재하는 만큼 새 정부 출범 이전에 관련 법령의 개정을 완료하는 것이 바람직하며 또한 가능할 것으로 보인다. 새 정부가 출범하게 되면 각국 사절 면담, 정상회담 등 외교안보 관련 업무가 폭주하는 만큼 시스템이 사전에 구축되지 못하면 우왕좌왕할 수 있어 철저한 사전 대비가 요구된다.

가장 필수적인 것은 「대통령실과 그 소속기관 직제」 개정을 통해 국가안보실장과 차장, 그리고 소속 공무원들의 신분과 지위를 확보하는 것이다. 새로운 대통령의 임기 개시와 동시에 국가안보실장을 위시한 소속 공무원들이 임명되어 업무를 수행해야 하기 때문이다. 이러한 사전 조치가 되지 않아 기존의 법령에 따라 인사가 이루어지게 되면 나중에 시스템이 개편되어도 기존 조직의 관성이 작용하여 혼란을 초래할 우려가 있다. 「대통령실과 그 소속기관 직제」 개정만으로도 대통령의 외교안보 분야 국정수행을 보좌하고 국가위기관리 업무를 수행하는데 큰 어려움은 없을 것이다. 「대통령실과 그 소속기관 직제」는 대통령령인 만큼 대통령의 결심만 있으면 즉시 개정될 수 있다.

법적 구속력이 있는 외교안보 장관급, 차관보급 협의체를 가동하고 이를 체계적으로 지원하기 위해서는 법률인 「국가안전보장회의법」, 그리고 대통령령인 「국가안전보장회의 운영 등에 관한 규정」의 개정이 필요하다. 절차상 상위법인 「국가안전보장회의법」이 먼저 개정되고 「국가안전보장회의 운영 등에 관한 규정」이 개정되어야 할 것이다. 핵심은 국가안전보장회의 상임위원회를 설치하고 회의 사무를 처리하기 위한 사무기구를 두는 것이다. 만약 사정상 「국가안전보장법」 개정이 새 정부 출범 이후에 이루어지게 되면 국가안전보장회의 관련 사무를 나중에 국가안보실 직무에 추가해야 할 것이다.



VI. 결론

제18대 대통령직 인수위원회는 박근혜 대통령 당선자의 공약을 이행하기 위하여 청와대 조직 내에 외교·안보·통일 정책 컨트롤 타워를 설치하는 방안을 추진 중인 것으로 알려져 있다. 앞서 지적한 바와 같이 외교·안보·통일정책을 조율할 수 있는 결정체계를 구축하는 것은 국가 이익 차원에서 불가결한 일이며, 따라서 인수위의 노력은 환영할 만하다. 본 연구는 과거 체계를 분석·평가하여 우리의 실정에 부합되는 바람직한 외교안보정책결정체계로 ‘전략참모형 모델’과 ‘전략기획기능 가미 비서실 모델’을 제시하였다. 이에 더하여 아래와 같이 일곱 가지 구체적인 제언을 덧붙이며 결론을 대신하고자 한다.

첫째, 국가안보실 산하 전략기획실을 정부 관료만으로 구성하는 것은 바람직하지 않다. 관료는 정책집행의 일상적인 차원에 관심이 집중되는 경향이 강하므로 장기적 전략과 기획 기능에 집중해야 하는 전략기획실은 전략적 인식을 가진 전문적 외부인사를 적절한 범위 내에서 포함시키는 것이 필요하다. 반면 정책조정실은 부처 중심으로 인원을 구성하는 것이 바람직하다.

둘째, 국가안보실은 기본적으로 기획과 조정 역할에 집중해야 하고 일상적 업무에 관여하는 것은 지양해야 한다. 이는 청와대가 부처의 일상 업무까지 관여하기 시작하면 청와대의 부담이 가중될 뿐 아니라 해당 부처의 능동적인 업무추진을 저해할 수 있기 때문이다.

셋째, 국가안보실을 구성할 때 부처 대비 쿼터제가 아니라 업무 중심으로 인력을 배치해야 한다. 즉, 부처별 균등배분이 아닌 실제 업무 양에 따라서 탄력적으로 인원을 구성하고 운영해야 한다.

넷째, 부처에서 파견된 인력이 단순한 연락관 역할을 수행해서는 안된다. 국가안보실 운영에 변화가 생길 경우 파견 인력은 다시 원래 부처로 돌아가게 되어 있기 때문에 일반적으로 파견인력은 부처의 입장을 대변하려 하기 쉽다. 그러나 국가안보실의 인원은 부처에 적을 두고 있는 사람이라는 생각을 넘어 ‘대통령의 참모’라는 의식을 가지고 업무를 추진해 나가야 한다.

다섯째, 국가안보실의 구성원들은 현안 정책 중심에서 기획 중심으로 관점을 바꾸어 전략에 초점을 두고 사고해야 한다. 청와대는 내치와 외교가 겹치는 곳이므로 여타 조직과의 소통이 필요하다. 이를 위해서는 정책을 넘어 정무적 판단을 내릴 수 있는 소양 있는 인재를 배치할 필요가 있다.

여섯째, 전략기획실을 중심으로 중장기 국가안보전략의 지침이 될 수 있는 다양한 문서 및 지침서들을 생산해야 한다. 한국의 과거 정부들은 체계적인 국가안보전략서를 생산하는데 많은 한계를 보였고, 더욱이 정권이 바뀔 때 마다 국가 정책 방향이 완전히 뒤집히는 현상이 표출되곤 했다. 국가안보이익에 대한 명확한 정의를 토대로 상황평가, 도전 과제, 전략 및 추진방향 제시 등의 내용을 담아 정기적으로 국가안보전략서를 발행하고, 나머지 각 부처가 이에 준하여 정책을 이행하는 체계를 구축해야 한다.



일곱째, 사전 정책 기획 단계와 사후 모니터링 등 각 단계에서 자문회의가 실질적인 역할을 담당할 수 있도록 그 기능을 강화해야 한다. 기존 자문회의는 이미 수립되고 실행된 정책들을 사후에 홍보하는 장으로 활용되는 경향이 있었다. 앞으로 자문회의를 사전 정책 기획 단계에서부터 활용하여 정책 입안을 위한 아이디어 생산에 기여하고 전략기획실과 함께 일할 수 있도록 해야 한다. 신정부가 국민을 위한 정부를 표방하고 있는 만큼, 민관이 함께 가는 구조를 구축하는 것이 바람직하다.■

보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

- 동아시아연구원(EAI)은 미국 맥아더재단(MacArthur Foundation)의 아시아안보이니셔티브(Asia Security Initiative) 프로그램 핵심 연구기관으로 선정되어, 맥아더재단의 지원 아래 다양한 외교 안보 연구 활동을 펼치고 있습니다. 이에 EAI는 아시아 지역안보에 대한 전문적인 연구 및 정책 개발을 위해 2009년 1월 아시아안보연구센터(소장 전재성 서울대 교수)를 설립하였습니다.
- 본 연구 보고서는 아시아안보연구센터의 연구 결과물로서 정책 결정 및 학술 연구, 각종 교육 사업에 활용되기를 기대합니다. 본 보고서 내용의 일부 혹은 전부를 인용할 시에는 출처를 명시해 주시기 바랍니다.
- 이 보고서는 동아시아연구원 홈페이지 “EAI 출판”과 각 프로젝트 페이지에서 내려 받으실 수 있습니다.
- 보다 자세한 문의는 아래로 연락해 주십시오.
김양규 아시아안보센터 연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 108) ygkim@eai.or.kr

