

한국안보정책에서 나타난 관료정치현상 분석*

- 이명박 정부의 PSI 전면 참여 과정을 중심으로 -

김영인**

국문요약

본 연구는 한국의 안보정책 결정과정에서 발생한 관료정치현상을 분석하였다. 구체적으로 이 논문은 이명박 정부 시절 추진된 확산방지구상(PSI) 전면 참여 발표가 세 차례나 연기된 사례에 주목하였다. 그리고 이를 설명하기 위해 대통령의 관료 통제와 관료조직의 포지셔닝을 독립변수로 설정하는 분석의 틀을 제시하였다. 분석 결과, 이명박 정부의 PSI 전면 참여 연기는 다음의 두 가지 배경에서 비롯되었다. 첫째, 남북관계에서 전문성을 가진 통일부의 영향력이 북핵 위협 등 당시 한반도 정세와 맞물리면서 정책결정 과정에서 강화되었다. 둘째, 관료조직을 장악할 것으로 기대한 통일부 장관이 오히려 부처의 이익을 중시하게 되면서 통일부에 대한 대통령의 통제 강도가 약화되었다. 요컨대, 본 논문은 그동안 학계에서 연구 주제로 관심이 미흡했던 한국의 안보정책 사례를 이론적, 실증적 차원에서 분석하였다는 점에서 의미가 있다.

주제어: 한국안보정책, 확산방지구상, 대통령의 관료 통제, 관료조직의 포지셔닝, 통일부

* 이 논문은 2024학년도 연세대학교 박사후 연구원 지원사업의 지원에 의하여 작성된 것임(과제번호: 2024-12-0040).

** 연세대학교 동서문제연구원 연구교수, younginkim@yonsei.ac.kr

I. 서론

평화는 안보를 통해 달성된다. 안보가 뒷받침되지 않으면 완전한 의미의 평화는 실현될 수 없다. 한반도 평화 역시 대한민국의 안보가 제 기능을 할 때 유지될 수 있다. 하지만 북한의 김정은 국무위원장이 2023년 12월 제8기 9차 노동당 전원회의에서 ‘적대적 두 국가론’을 선언한 이후 한반도 평화 구축은 더욱 어려운 상황에 놓이게 되었다. 더욱이 북한이 2024년 1월 최고인민회의에서 남북관계를 통일을 지향해야 할 동족 관계 대신 전쟁 중인 교전국 관계로 규정한 만큼, 대화와 협상의 방식만으로는 북한의 위협을 억지하는 데 한계가 따른다. 따라서 한국이 북한의 공세적 대남정책에 효과적으로 대응하고, 한반도 평화 체제의 기본적인 여건이 형성되기 위해서는 무엇보다 국가안보를 확고히 정립할 필요가 있다.

국가안보는 국민, 주권, 영토 등 국가가 소중히 여기는 핵심 가치를 대내·외적 위협으로부터 보호 또는 증진하는 것을 일컫는다.¹⁾ 근대 주권국가가 등장한 베스트팔렌 조약(Peace of Westfalen) 이후 국가의 안보 문제는 모든 국가의 중차대한 과제로 다루어져 왔다(황진환 2014, 3). 특히 한국의 안보는 6·25 전쟁의 경험과 동서 이데올로기의 대립 등으로 인해 타 국가보다 직접적이고 경직된 상태로 유지되어온 측면이 강하다. 이러한 연유로 한국의 안보 문제는 외교정책이 다루어야 할 최우선 과제로 간주되었다(구영록 1995, 164). 이와 같은 배경하에 한국의 안보정책(Security Policy)²⁾ 결정과정은 대통령을 비롯한 소수의 정책결정자들이 위계적 결정구조를 구축하여 다뤄져 온 경향이 강했다.³⁾

1) 안보(Security) 개념에 대해 볼드윈(David Baldwin)은 “인위적이고 비인위적 위협으로부터 인간이 추구하는 가치를 보호하는 것”으로 정의하였다(Baldwin 1997, 13-14). 그리고 버코비츠(Morton Berkowitz)와 보크(P. G. Bock)는 국가안보(National Security) 개념을 “외부의 위협으로부터 국가 내부의 가치를 보호하는 역량”으로 규정하였다(Berkowiz and Bock 1965, x).

2) 본 논문에서 안보정책은 “한 국가가 자국의 안보이익을 달성하기 위해 상대 국가 혹은 국제사회를 향해 취하는 의사결정이나 행동계획”으로 규정한다.

3) 한국안보정책에서 나타난 대통령 중심의 결정체계는 국가권력구조로서 대통령제의 채택과 헌법에 명시된 국군통수권(제74조 1항), 선전포고와 국군의 해외파견(제60조) 등의 제도적 권한 더해 가부장적 유교 사상 및 권위주의 군사정권의 통치 경험 등의 역사적, 문화적 요인이 결합한 결과로 볼 수 있다.

하지만 탈권위주의가 본격화된 탈냉전 시대의 한국안보정책에서는 대통령의 리더십 스타일이나 심리적·인지적 특성만으로는 쉽게 설명할 수 없는 새로운 현상들이 관찰되고 있다. 1990년대에는 대표적으로 김영삼 정부 시기 발생한 1차 북핵 위기를 둘러싸고 청와대·국가안전기획부와 통일부·외무부가 강경정책과 온건정책을 놓고 대립양상을 보였다(함성득·김옥진 2005). 뒤이어 집권한 김대중 정부에서는 대통령이 주도한 러시아산 잠수함 도입에 대해 해군이 강하게 반발하는 모습이 표출되기도 하였다(배종운 2002). 이러한 관료정치적 현상은 2000년대 이후에도 여전히 한국의 안보정책 분야에서 발견된다. 일례로, 노무현 정부 시기 대통령 국가안전보장회의(NSC)가 이라크전 파병과 주한미군의 전략적 유연성 현안을 놓고 차별적인 정책선택을 보여주기도 하였다(김영인·배종운 2016).

이러한 가운데 본 연구는 이명박 정부가 인수위원회 시절부터 적극적으로 구상하였던 확산방지구상(PSI: Proliferation Security Initiative)의 전면 참여가 여러 차례 연기된 사례에 주목하였다. 2009년 제2차 북핵 실험을 비롯한 북한의 도발 수위가 높아지고, 이에 따른 미국을 비롯한 국제사회의 PSI 가입 요구가 커졌음에도 불구하고, 이명박 정부는 PSI 전면 참여를 세 차례나 미루는 신중한 정책적 행보를 이어 나갔다. 이러한 사례는 집권 초기 PSI 참가에 대한 이명박 대통령의 태도가 상당히 우호적이었고, 외교·안보정책 조정체제로 격상된 외교통상부가 전면 참가를 강력히 주장하고 있는 상황에서 발생하였다는 점에서 추가적인 분석작업을 필요로 한다.

특히 본 연구는 이명박 정부의 PSI 전면 참여 발표가 보류된 배경으로 통일부의 역할 변화에 분석적 관심을 가졌다. 이명박 정부 초기 부처 폐지론까지 대두되었던 통일부는 남북관계와 한반도 안보 상황을 명분으로 들어 한국의 PSI 전면 참여를 연기하는 데 유의미한 영향을 미쳤다. 물론 조직이익 차원에서 남북관계 개선을 추구한 통일부의 역할만으로는 PSI 전면 참여 결정을 바꾸기에는 한계가 있었다. 그럼에도 통일부가 PSI 전면 참여 시점을 둘러싸고 치열하게 경쟁했던 외교통상부의 입장을 무산시키고, 대통령을 설득했다는 사실은 관료 부처로서 통일부의 정치적 영향력을 확인할 수 있는 부분이다. 즉, 본 논문은 그동안 한국안보정책 결정과정에서 상대적으로 존재감이 낮았던 통일부의 위상과 역할을 재조명한 연구로 볼 수 있다.

본 연구는 이명박 정부에서 나타난 PSI 전면 참여 연기 현상을 적절히 설

명하기 위해 관료정치모델을 이론적 배경으로 채택하였다. 그리고 사례 검증을 위해 대통령의 관료 통제와 관료조직의 포지셔닝이라는 두 변수를 연계시킨 분석 틀을 새롭게 도출하였다. 본 연구의 분석 시기는 이명박 정부 집권 초기 북한의 장거리 로켓 발사 직후 전면 참여 발표를 고려한 시기부터 PSI 전면 참여가 실제로 발표된 시점까지로 하였다. 그리고 분석의 방법은 정부나 국회의 공식 문서 등 1차 자료를 최대한 반영하되, 언론 보도자료 등 2차 자료를 활용하는 문헌분석 방식을 채택하였다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 본 연구의 이론적 논의로써 관료정치모델을 정리한 후, 국내 학계에서 관료정치모델을 다룬 선행 연구를 비판적으로 검토한다. 제3장에서는 한국안보정책에서 나타나는 관료정치 유형과 결정요인의 상관관계를 보여주는 분석의 틀을 제시한다. 제4장에서는 PSI의 등장 배경과 전개 과정을 살펴본 후, 이명박 정부의 PSI 전면 참여 과정에서 나타난 관료정치적 현상을 분석의 틀에 기반하여 실증연구를 실시한다. 제5장에서는 본 연구의 이론적, 정책적 함의를 오늘날 한국의 안보 상황과 연계시켜 정리한다.

II. 이론적 논의와 기존 연구 검토

1. 이론적 논의: 관료정치모델

외교정책 연구(FPA: Foreign Policy Analysis)에서 관료정치모델(Bureaucratic Politics Model)은 1950년대 스나이더(Richard C. Snyder), 브룩(W. H. Bruck), 사핀(Burton Sapin)에 의해 영향을 받았다. 그들은 그동안 암상자로 간주되었던 정책결정과정을 분해하여 외교정책 결정과정 분석의 초석을 마련하였다(Snyder et al. 1954). 그리고 관료정치모델을 체계적으로 정립한 학자로 알려진 힐스만(Roger Hilsman)은 외교정책 결정과정에 참여하는 행위자를 대통령과 측근 참모(Inner Ring of Power), 압력단체 및 언론(Second Ring of Power), 그리고 대중과 선거구민(Outer Ring of Power) 등 세 그룹으로 분류하여 외교정책에서 집단 간 발생하는 상호작용에 대한 연구를 진행하였다(Hilsman 1993). 로사티(Jerel A. Rosati)의 경우 관료정

치모델의 특성은 다음과 같이 나열하였다. 첫째, 행정부는 다양한 목적을 가진 행위자들로 조직되어 있다. 둘째, 외교정책 결정과정에서 절대적 영향력을 가진 행위자는 없다. 셋째, 외교정책의 최종 결정은 행위자들 간의 정치적 갈등과 타협의 결과이다(Rosati 1981).⁴⁾

외교안보정책 결정과정에서 본격적으로 관료정치(Bureaucratic Politics) 개념을 도입한 학자는 엘리슨(Graham Allison)이다. 그는 1962년 발생한 쿠바 미사일 사건을 사례로 들어 합리적 행위자 모델인 MODEL I, 조직과 정모델인 MODEL II, 정부정치모델 또는 관료정치모델인 MODEL III을 제시하였다. 그는 대외정책 결정과정은 국내적 요인들이 크게 작용하며 특히 안보정책 결정과정에서 관료조직 간 정치적 행위가 일어나고 있다는 점을 강조하였다(Allison 1971). 엘리슨의 관료정치모델은 그 파급력만큼이나 여러 학자들로부터 비판을 받았다. 대표적으로 크래스너(Stephen D. Krasner)는 외교안보정책에서 가장 중요한 대통령의 중요성을 배제시키고 지나치게 조직과정에만 집중하여 다른 학자들을 오도하고(Misleading), 강제하고(Compelling), 위험을 조장하고(Dangerous) 있음을 강도 높게 지적하였다(Krasner 1978).

그럼에도 엘리슨의 관료정치모델이 발표된 이후 많은 학자들은 관료정치 모델을 발전적으로 수용하여 이론적 작업을 진행하였다. 헬퍼린(Morton Halperin)은 미국의 존슨 대통령이 탄도미사일 요격미사일을 배치하는 안보 정책 결정과정에서 발생한 군, 정부 관료, 의회 그리고 여론 사이의 갈등과 대립을 통한 정치적 현상을 보여주었으며(Halperin 1974), 구딘(Robert E. Goodin)은 ‘협력적 관료정치(Cooperative Politics)’ 모델을 제시하여 외교 안보정책에서 갈등과 대립뿐만 아니라 정치적 협력과 공조가 이루어짐을 강조하였다(Goodin 1975). 한편 스미스(Steve Smith)는 미국 카터 행정부 시기에 발생한 이란 인질 사건을 사례로 들어 관료조직의 입지와 상황에 따라서 조직의 정책선택이 달라질 수 있음을 밝혔다(Smith 2004).

관료정치모델은 안보정책이 결정되고 집행되는 과정을 관료조직 사이의 정치적 행위로 간주한다. 즉, 안보정책을 수행하는 행정부는 다양한 목표와 조직이익을 가진 관료 부처들로 구성되어 있으며, 정책결정 과정의 참여자

4) 여기서 관료 개념은 베버(Max Weber)가 정의한 권위를 정당화시키는 유형으로 ‘합법적 지배의 유형’으로서의 관료 개념이 주로 사용되고 있다(Weber 1947).

중 절대적 영향력을 가진 행위자는 존재하지 않는다고 본다. 뿐만 아니라, 정책의 최종 결정은 결국 관료조직 간의 갈등이나 협력에 의한 타협의 산물로 인식한다. 관료정치모델은 안보정책 결정과정에서 관료들이 권력 자원을 갖게 된 배경에 대해 관료의 기술적 우위와 전문성을 제시한다. 그리고 관료는 정책이 실질적으로 완성되는 과정에서 정책의 집행 유무와 시점 그리고 강도 등을 선택할 수 있는 재량권을 보유하고 있다고 주장한다(배종운 2006, 110). 다시 말해, 현대 국가에서 관료는 할프린이 지적인 바와 같이 자기 생존과 보존의 욕구를 가진 조직으로 스스로 정책적 목표와 이익을 설정하고, 성장 및 확대를 도모하는 독립적 속성을 지닌다고 볼 수 있다(Halperin 1974, 17-19).

한편, 관료정치모델에 대해 여러 가지 비판이 제기되었다. 첫째, 외교안보정책 결정과정에 대한 설명력이 부족하다는 한계를 지닌다. 즉, 관료정치모델에 적용되는 변수가 다양함에 따라 외교안보정책 결과나 현상의 인과성을 제시하는 데 아쉬움이 있다. 둘째, 대통령의 정책 권한이 상당한 한국의 정치적 상황을 고려할 때, 대통령 변수의 중요성을 간과할 수 있는 분석적 맹점을 가질 수 있다. 여기에 의회, 정당, 언론 등 대외정책 결정에 유의미한 영향을 미치는 국내정치적 요인에 대해서도 그 설명력을 낮게 평가하는 경향이 있다. 이처럼 관료조직모델은 보완해야 할 부분 또한 적지 않다. 따라서 학계는 현실을 적실성 있게 설명하고, 이론적으로 정교한 관료정치모델을 수정 및 보완해 나갈 필요가 있다.

2. 기존 연구의 비판적 검토

국내 학계에서 한국안보정책에 대한 관료정치적 현상을 분석한 연구는 1990년대 후반부터 등장하였다. 이 연구들의 전반적인 공통점은 정책을 기능적으로 집행해야 할 관료조직이 자기 부처 이익에 기반해 정책결정 과정에서 정치적 행위를 하고 있다는 점을 밝히는 데 있다. 김기정(1998)은 한국정부가 1990년대 시행한 대북정책이 혼란스럽게 진행되었다는 점에 주목하며, 관료정치의 주요 원인으로 효율적인 정책 조정과 관리의 부재를 지적하였다. 심찬구(1997)는 1990년대 초반의 대북정책에 있어 한국 관료들이 강경파와 온건파로 나누어 대립 현상을 일으켰고, 이는 정책조정기구의 부

재로 인해 관료정치현상이 심화되었기 때문이라고 지적하였다. 하지만 초창기에는 관료정치 연구의 필요성을 역설하거나 외교정책 결정 과정에서 관료정치현상의 형식적 배경을 찾는데 집중한 측면이 강했다.

2000년대 들어 안보정책 분야에서 나타난 관료정치현상을 분석한 연구는 이전보다 활발히 진행 되었다. 함성득(2005)은 1차, 2차 ‘북핵 위기’를 사례로 들어 대통령의 리더십 유형과 관료정치현상의 연관성을 분석하였다. 그는 여전히 대통령이 안보정책 결정과정에서 가장 중요한 행위자라는 점을 강조하면서, 관료들이 대통령의 리더십에 따라 통제되고 있음을 밝혔다. 배종윤(2006)은 1990년대 발생한 훈령 조작 사건과 러시아제 잠수함 도입과 관련한 논란을 사례로 들어 관료정치적 현상을 분석하였다. 그는 1990년대 이후 대통령이나 국제 체제만으로 설명할 수 없는 새로운 현상에 주목하면서 안보정책에서 관료가 일정한 역할을 했음을 밝혀냈다. 즉, 관료들의 정치적 행동으로 인해 대통령의 정책선�호가 과거와 달리 안보정책으로 완성되지 않는 것에 주목하며 관료정치현상을 본격적으로 연구한 것이다. 정상호(2008)는 ‘정치세력’에 의한 ‘기술관료’의 통제방법에 대한 구체적 방법을 제시하며 김대중 정부의 대북정책을 분석하였다. 즉, 대통령의 정치적 능력과 이념 그리고 네트워크는 관료 통제에 효과적이라고 밝혔다.

안문석(2008)은 2006년 10월 북한의 1차 핵실험 이후 대북포용정책의 수경과 개성공단 및 금강산 관광의 지속 여부를 둘러싸고 발생한 관료정치현상을 분석하였다. 그는 결론적으로 외교부, 통일부를 비롯한 관료조직이 자신의 이익을 반영하는 과정을 거쳐 외교정책이 결정되고 있다는 것을 강조하였다. 광동진(2011)은 노무현 정부 시기 안보정책 결정과정에서 역동적인 관료정치현상의 전개 과정을 분석하였다. 그는 국가안전보장회의(NSC)를 매개로 한 제도와 선거를 통해 선출된 대통령을 포함한 행위자가 ‘정치적 통제부’로 발전할 수 있다면 정책선택을 최종 정책으로 관철시킬 수 있다고 평가하였다. 즉, 대통령을 비롯한 정치적 행정부가 관료조직을 통제할 때 관료정치현상은 줄어든다는 점을 보여주었다. 임기홍(2014)은 김대중 정부의 대북정책 결정과정에서 ‘매개인사’에 주목하였다. 그는 대북정책 결정과정에서 관료집단에 대한 통제력을 확보하는 것이 정책의 성패를 결정하는 핵심요인임을 밝히고, 그러한 통제력을 구성하는 요소들을 개념화했다는데 의의가 있다.

이상의 논문들은 안보정책 결정과정에서 관료정치현상을 분석하였다는데 학술적 가치가 있다. 하지만 이 연구들은 관료정치의 근본적인 요인을 분석하는 데 일정부분 한계가 있다. 특히 관료집단 사이에서 발생하는 상호작용이나 작동 매커니즘을 도출하는데 분석적 아쉬움이 있다. 즉, 관료조직의 부상으로 대통령을 비롯한 정치권력과 상관을 밝히고 있으나 대통령의 영향력을 과소평가한다거나 대통령에 의한 관료 통제를 일방적으로 설정하는 등 다각적 분석을 이끌어내는 데는 설명력이 부족한 것이다. 따라서 기존 연구의 한계점을 보완하고 발전시키기 위해 본 연구는 대통령의 관료 통제와 관료조직의 포지셔닝이라는 변수를 적용하는 새로운 분석 틀을 제시하고자 한다.

Ⅲ. 분석의 틀: 한국안보정책의 관료정치 유형과 결정요인

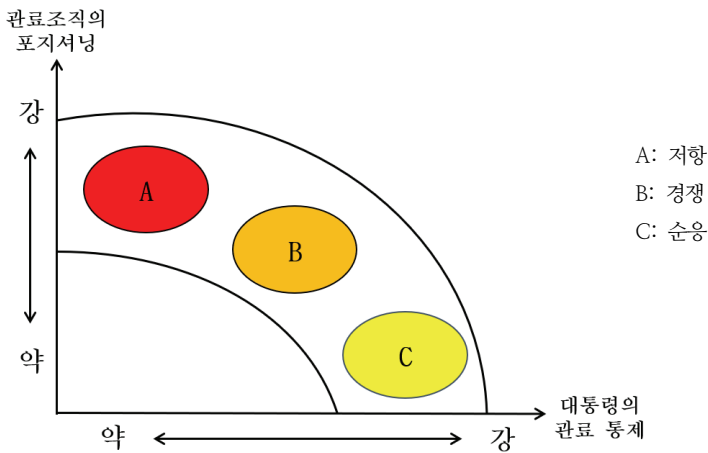
본 연구는 한국안보정책에서 최고정책결정자인 대통령을 가장 중요한 행위자로 상정한다. 다시 말해, 한국의 안보정책 결정과정에서 관료조직의 영향력이 증가하고 있음에도 대통령의 역할이 관료에 비해 우위에 있음을 인정한다. 이를 바탕으로 본 논문에서는 관료정치를 대통령의 중요한 역할을 인정하면서 “외교안보정책 결정과정에서 대통령의 정책선택을 기능적으로 집행해야 하는 관료조직이 최고정책결정자 또는 타 부처와 정치적 행위를 발생시키는 현상”으로 정의한다. 즉, 관료조직이 자기 부처의 이익을 내세워 외교안보정책 결정과정에서 대통령을 비롯한 여타 행위자와 경쟁 및 타협하는 정치적 현상을 의미한다.

본 논문은 관료정치의 양상을 저항적 관료정치, 경쟁적 관료정치, 순응적 관료정치로 유형화한다. 그리고 종속변수를 도출하기 위해 두 가지 독립변수를 상정한다. 첫째, 대통령의 관료 통제이다. 이를 검증하기 위해 대통령이 본인의 외교·안보 철학을 반영하기 위해 직접 임명한 장관이 대통령의 정책선택을 충실히 반영하는 대리인이 되는지, 아니면 오히려 관료조직 동화자가 되는지를 살펴볼 것이다. 둘째, 관료조직이 정책결정 구조에서 차지하는 영향력의 위치, 즉 포지셔닝(Positioning)이다. 포지셔닝이 강하고 약함에 따라 조직이익을 안보정책 결정과정에서 관철할 수 있는 정도가 달라질

수 있음을 의미한다.

〈그림 1〉을 보면, 우선 가로축은 대통령의 관료 통제 강도를 나타낸다. 대통령이 임명한 장관이 대통령의 충실한 대리인일수록 강도가 강해지고, 관료조직에 동화될수록 강도는 약해진다. 다음으로 세로축은 관료조직 포지셔닝의 강도이다. 관료조직이 안보정책 결정과정에서 영향력이 커질수록 포지셔닝의 강도는 강해지고 영향력이 작아질수록 약해진다.

〈그림 1〉 관료정치 유형과 결정요인 상관관계⁵⁾



두 축을 연계시켜 보면 서로 다른 유형의 관료정치가 발생하는 것을 확인할 수 있다. 대통령의 관료 통제 강도가 약하고, 관료조직의 포지셔닝의 강도가 강할수록 정책결정의 행위자들 간 이해관계가 첨예하게 대립하는 ‘저항적’ 관료정치가 나타난다. 그리고 대통령의 관료 통제 강도가 강하고, 관료조직의 포지셔닝의 강도가 약할수록 대통령의 정책선택을 수동적으로 따르는 ‘순응적’ 관료정치가 발생한다. 그리고 관료 통제 강도와 관료조직의 포지셔닝 강도가 중간 수준을 나타낼 때는 행위자들이 경합적으로 자신의

5) 본 연구에서 그래프를 통해 유형화를 시도한 이유는 사분면으로 유형화하는 것보다 관료정치의 변화를 보다 유동적으로 보여줄 수 있기 때문이다. 뿐만 아니라, 대통령의 관료 통제와 관료조직의 포지셔닝은 사건 발생 시기의 민감성이나 사안의 중대성에 따라 점진적으로 변화를 겪을 수 있는 점을 감안했기 때문이다.

정책선택을 관철시키는 ‘경쟁적’ 관료정치가 발생한다.⁶⁾

위의 분석 틀을 바탕으로, 본 연구는 이명박 정부 시기 PSI 전면 참여 과정에서 발생한 관료정치적 현상을 분석한다. PSI 전면 참여 과정에 직접적으로 참여한 당사자는 대통령과 주무 부처인 외교통상부와 통일부이다. 먼저, 이명박 대통령은 자신의 철학과 정책선택을 기반으로 한국의 안보정책을 최종적으로 결정하고, 그 결과에 대해 책임을 지는 제도적, 정책적 권한을 부여받는다. 또한, 대통령은 안보정책의 성공적 결과를 도출하기 위해, 특정 관료 부처에 정책적 힘을 실어주거나 줄이는 권력 자원을 보유한다. 따라서 대통령은 PSI 전면 참여 과정에서 정책결정에 참여하는 관료조직들을 실질적으로 통제하는 위치에 있다고 볼 수 있다. 이때 대통령의 개별 관료조직에 대한 통제 정도는 대통령과 개별 관료조직, 그리고 관료조직과 관료조직의 정치적 역학관계에 따라 달라질 수 있다.

다음으로 외교통상부는 타 국가 또는 국제기구와의 외교적 협상과 통상 교섭을 통해 국가의 대외업무를 관장하는 정부 부처이다. 이를 비춰볼 때, 외교통상부는 국제사회에서 발생하는 다양한 현안을 해결하기 위해 국제관계를 강조할 가능성이 크다. 외교통상부는 정권 초기부터 대통령의 의중에 따라 외교·안보 라인에서 실세 부처로 격상되었고, 외교통상부 장관 역시 미국과의 관계 복원을 요구한 대통령의 정책선택을 충실히 따른 대리인 역할을 하였다. 따라서 대통령과의 관계를 중심으로 관료정치적 현상을 분석하는 본 논문에서 외교통상부는 분석 대상으로 큰 비중을 차지하지 않는다고 볼 수 있다.

마지막으로 통일부는 남북대화 및 교류·협력에 관한 정책을 수립하고 통일에 관한 사무를 관장하는 정부 부처이다. 이러한 점에서 통일부는 북한과의 접촉과 협력을 유도하기 위해 남북관계를 중시하는 경향이 있다. 통일부는 이명박 정부 인수위원회 시절, 외교정책 틀 안에서 대북정책이 이루어져야 한다는 대통령의 정책 기조에 따라 폐지론까지 거론되었다. 더욱이 집권 2년 차에는 이명박 대통령이 자신과 외교 성향이 비슷하고 한미동맹을 중시

6) 본 논문에서는 통일부의 규모와 역할이 노무현 정부에 비해 상당 부분 축소되었고, 이명박 대통령의 통제력 역시 권력이 최고정책결정자에게 상당 부분 집중된 정권 초기임을 감안하여 A(저항)보다는 B(경쟁)와 C(순응) 사이에 초점을 두어 분석을 진행할 것이다.

하는 현인택 교수를 통일부 장관에 내정함으로써 통일부에 대한 통제를 구체화하기도 하였다. 하지만 PSI 전면 참여 과정에서 통일부의 입장에 힘이 실리게 되면서 정책결정에 있어 조직의 위상과 대통령과의 관계가 변화를 겪게 된다. 따라서 통일부는 이명박 정부의 PSI 전면 참여 과정에서 나타난 관료정치현상을 설명하기 위한 실질적인 분석 대상이 된다.

IV. 사례 분석: 이명박 정부 시기 PSI 전면 참여 과정에서 나타난 관료정치적 현상

확산방지구상(PSI)은 참여국 간 자발적인 협조에 기초하여 대량살상무기(WMD: Weapons of Mass Destruction)와 미사일 불법거래를 차단(Interdiction)하고 이의 확산을 방지하기 위한 미국 주도의 국제협력체제이다(외교부 2013, 156). 이명박 정부 시기 동안, PSI 참여 문제가 중요했던 이유는 북한 변수와 한미관계 때문이다. 북한은 ‘서산호 사건’에서 확인할 수 있듯이 핵무기를 비롯한 대량살상무기를 국제사회에 수출하면서 경제적 이득을 얻고 있었다. 북한의 이러한 움직임은 PSI의 기본적인 목표라 할 수 있는 국제사회의 ‘WMD 확산 방지’ 흐름에 배치될 뿐만 아니라 한반도 안보 환경에 심각한 위협이 될 수 있었다(외교통상부 군축비확산과 2009, 4). 여기에 이명박 정부는 ‘21세기 한미 전략동맹’을 대외정책 기조로 내세우며 한미동맹 강화를 천명한 만큼 미국의 PSI의 전면 참여 요구를 거부할 수 없는 입장에 놓여 있었다. 따라서 불량국가와 테러 집단의 WMD 접근 차단이라는 국제사회와의 공조와 북한위협이라는 남북관계의 특수성을 고려해야 하는 한국에게 PSI 전면 참여는 반드시 성사되어야 할 안보 현안으로 간주되었다.

1. 확산방지구상(PSI)의 출범 배경과 전개 과정

PSI가 출범하게 된 계기는 2002년 12월 발생했던 북한의 ‘서산호 사건’이다. 당시 미국과 스페인의 군함은 아라비아해 공해상에서 15기의 북한제 스커드 미사일과 고체 추진체가 선적되어 있는 북한 선박을 나포하였다. 하지만 서산호를 억류할 국제법적 근거가 없었고 서산호의 도착국인 예멘 당국

의 강력한 반발에 부딪혀 결국 불법무기를 압수하지 못하는 사태가 벌어졌다. 비슷한 시기인 2002년 10월 제2차 북핵 위기 역시 국제사회의 안보 위협으로 인식되면서 WMD 차단을 위한 국제 공조 체제의 필요성이 대두되었다(연합뉴스 2009/05/26). 이 사건을 계기로 미국의 부시 대통령은 2003년 5월 폴란드 크라코우(KraKow)에서 개최된 G8 정상회담에서 WMD 및 미사일 탑재가 의심되는 선박이나 항공기를 차단하는 내용의 확산 방지구상 추진을 선언하였다. 그리고 동년 6월 12일 미국, 영국, 독일, 일본 등 11개국이 참여한 가운데 스페인 마드리드에서 제1차 회의를 통해 PSI가 출범하였다(외교부 2013, 156).

PSI는 9·11 테러 이후 핵확산금지조약(NPT) 등 비확산체제나 기존의 소극적인 수출통제만으로는 확산 우려국이나 테러 집단의 WMD 거래를 막는데 한계가 있다는 문제의식에서 비롯되었다(외교부 2021, 192). WMD의 확산을 막는다는 명분을 가지고 시작된 PSI는 크게 두 가지 목표를 설정하였다. 첫째, WMD에 대한 불량국가와 테러 집단의 접근 가능성을 차단하는 것이다. 둘째, 국제적인 WMD 거래 네트워크를 차단 및 봉쇄하는 것이다(통일연구원 2007, 26). 이러한 PSI의 설립 목적은 미 국무부 국제안보비확산국(Bureau of International Security and Nonproliferation)에서 규정한 다음의 내용에서도 확인할 수 있다(U.S. Department of State, 2004).

“PSI의 목적은 대량살상무기 확산 우려가 있는 국가, 비국가행위자의 확산을 예방하기 위해 보다 역동적, 창의적, 혁신적 접근을 창조하는 것이다. PSI를 지원하기 위해 국가 법적 권위와 관련된 국제법에 부합하는 조치들이 실행될 것이다.”

PSI는 출범 당시, 검색과 승선의 차단 조치가 국제법과 상충할 수 있다는 비판에 직면하기도 하였다. 이와 같은 국제규범적 문제를 해결하기 위해 미국의 부시(George W. Bush) 대통령은 2003년 9월 유엔 총회에서 WMD 확산 행위에 대한 처벌과 수출통제 강화를 위한 유엔 안전보장이사회의 결의안 채택을 제안하였다. 이후 유엔 안전보장이사회는 2004년 4월 결의 1540호를 채택하여, 모든 유엔 회원국들에게 비확산과 수출통제 입법과 집행을 의무화하는 조치 결과를 6개월 이내 제출하도록 권고하였다(외교부 2007).⁷⁾ 2005년 5월에는 PSI 핵심 국가들이 주도하여 해상불법행위억제협

약(SUA: Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation)을 개정하여, 선박에 의한 테러 물자 운송행위 처벌과 범죄혐의 선박에 대한 승선·검색을 가능하게 하는 국제법적 방안을 마련하였다(외교부 2021, 193).

PSI의 주요 성과를 살펴보면, 우선 2003년 9월 프랑스 파리에서 개최된 제3차 회의에서 ‘차단원칙(Statement of Interdiction Principle)’을 채택하여 WMD와 운반수단의 확산방지를 위한 노력 강화를 합의하였다. 그리고 동년 11월에는 미국, 독일, 이탈리아가 합동으로 원심분리기를 적재한 리비아행 독일 선박을 차단함으로써 리비아의 WMD 포기 결단을 이끌었다. 이후 2013년 5월 폴란드 바르샤바에서 열린 PSI 10주년 기념 고위급 회의에서는 PSI 활동의 전지구적 확대, WMD 차단에 대한 회원국간 공유 증진, PSI에 대한 국내·국제법적 권한 강화에 대한 공동성명을 채택하였다(외교부 2013, 157). 그리고 2018년 5월 프랑스 파리에서 개최된 PSI 15주년 기념 고위급 회의에서는 PSI 레짐 활성화, 전략적 소통 강화, 국내 이행 권한 강화, 핵심 차단 역량 및 관행 강화 등에 대한 참가국들의 지지가 표명되었다(외교부 2021, 193).

한국의 PSI 활동은 2009년 5월 정식 참여한 이후부터 지속적으로 전개되고 있다. 대표적으로 한국군은 2010년 9월 호주 아·태지역 운영전문가 그룹회의 및 항공차단훈련(Pacific Protector 10)에 참가하여 선박에 대한 해상 검색과 나포 훈련을 실시하였다. 그리고 같은 해 11월 PSI 주도국 모임인 운영전문가그룹(Operational Expert Group)에 정식 가입하였고, 2012년 9월에는 OEG 회의 및 해상차단훈련(Eastern Endeavor 12)을 주최하였다(외교부 2021, 195). 최근 한국은 2023년 5월 30일부터 6월 2일까지 제주에서 PSI 20주년 고위급회의가 개최하였다. 이 회의에서는 PSI 공동성명 최초로 유엔 안보리 결의에 위배되는 핵·미사일 개발 활동이 WMD로 인한 확산 위협임을 명문화하였고, 인공지능(AI)과 무형기술 등 새로운 확산 위협에 대한 대응 필요성을 확인하였다(외교부 2023). 특히 5월 31일에는 한국군이

7) 결의 1540호는 제1항(비국가행위자의 WMD 제조, 획득, 보유, 운송, 사용 등에 대한 지원 금지), 제2항(비국가행위자의 테러 목적 WMD 획득, 보유, 운송, 사용 등을 위한 공범, 지원, 자금조달의 금지), 제3항(WMD의 계량, 방호, 국경통제, 불법 거래와 중개 탐지 및 저지 등 국내 조치 집행)의 내용을 포함한다.

다국적 해양차단훈련(Eastern Endeavor 23)을 제주 공해상에서 주관하여 WMD 불법 수송 선박 수색과 나포 훈련을 주도하였다(국방일보 2023/05/31).

2. 이명박 정부의 PSI 전면 참여 과정

1) 이명박 정부 초기 PSI 참여의 제반 환경 조성

미국은 PSI가 출범하자마자, 한국 정부에 정식 참여를 반복적으로 요청하였다. 이는 대량살상무기와 이와 관련된 물품을 불법 거래한다고 의심되고 있는 북한과 국경을 맞대고 있는 한국의 적극적 참여가 필요하였기 때문이다. 노무현 정부 초기에는 평화변영정책 기조에 따라 미국의 제안을 거부하였다. 하지만 한국의 군사 동맹국인 미국의 요구가 계속되자 노무현 정부는 2006년 1월 한·미 군사훈련에 WMD 차단훈련을 추가하고 PSI 활동 전반에 대한 브리핑을 듣는 한편 PSI 역내 차단훈련에 참관단을 보내는 등의 제한적 참여를 결정하였다. 2006년 10월 북한의 핵실험 이후 미국이 강력하게 전면 참여를 요구하였지만, 국내법과 남북해운합의서가 ‘무기 및 그 부품의 운송과 평화, 질서, 안전보장을 해치는 행위 등을 금지’하고 있다는 이유를 들어 전면 참여를 유보하였다(고재석 2010, 49-50). 이러한 결정은 노무현 정부가 PSI의 전면 참여를 결정하면서 발생할 수 있는 북한과의 마찰을 피하고자 하는 의도가 내포된 것으로 해석할 수 있다.

노무현 정부에 이어 집권한 이명박 정부의 대북 및 안보정책의 기조는 실용주의이다. 이명박 정부의 대북정책은 이전 김대중, 노무현 정부와 달리 ‘비핵·개방·3000 구상’이라는 대북 상호주의 정책을 표방하였다. 이는 북한의 1인당 국민소득을 3,000달러로 끌어올려 주는 조건으로 북한이 우선적으로 핵을 포기하고 개방을 실시해야 한다는 원칙을 견지한 것이다. 즉, 북한의 실체를 인정한 전임 정권과 달리 보편적, 실리적 관점을 투영하는 강경 대북정책을 실시한 것이다. 이에 반해, 한미관계에서는 한미동맹 복원과 강화에 보다 집중하였다. 이명박 대통령은 취임 초기, 미국을 방문하여 21세기 새로운 국제환경에 직면한 한국이 평화와 번영의 길로 나아가기 위해서는 새로운 전략적 마스터플랜으로 ‘21세기 한미 전략동맹’을 구축해야 한다고 미국 측과 합의하였다. 그리고 그 비전으로 가치동맹, 신뢰동맹, 평화

구축동맹의 3대 지향점을 제시하였다(송호균 2008).

이명박 정부 초기는 PSI 전면 참여를 위한 제반 환경이 마련된 시기였다. 대내적으로 이명박 정부는 대통령직 인수위원회 시절부터 한미동맹 및 국제 사회와의 공조 차원에서 외교 역량을 강화한다는 목표 아래 PSI의 전면 참여 방안을 검토하고 있었다(황준호 2009). 특히 외교·안보·대북정책을 종합적으로 조율하는 외교안보라인의 컨트롤타워로 부상한 외교통상부는 PSI의 전면 참여를 보다 적극적으로 추진하였다(남혁상 2007; 유신모 2008). 유명한 외교통상부 장관 내정자는 인사청문회에서 PSI의 목적과 취지를 지지한다는 입장을 표명함으로써 PSI 전면 참여에 적극적인 태도를 보였다(국회사무처 2008). 그리고 2009년 3월에는 북한의 미사일 발사가 PSI에 전면 참여하는 결정적 계기가 될 수 있음을 강조하였다(황방열 2009).

더욱이 이명박 정부는 집권 2년차 들어 ‘비핵·개방·3000’ 정책의 실질적 입안자이자 PSI 찬성론자로 알려진 현인택 교수를 통일부 장관으로 내정함으로써 통일부의 기능을 약화시키는 한편, PSI 전면 참여에 대한 의지를 관철시키고자 했다(김하영 2009). 이러한 대북정책에 있어 이명박 정부의 통일부 통제 의지는 안보정책을 주도하는 관료 부처의 역할과 위상의 변화를 가져왔다. 노무현 정부 시기에는 통일부 장관이 외교·안보 조정체계의 수장인 NSC 상임위원장직을 맡으면서 총괄적으로 외교안보정책을 담당했다. 하지만 이명박 정부가 들어서자, 통일부를 외교부에 통합시키려는 통일부 폐지론이 대두되었다. 당시 야당과 시민단체의 반발로 통일부 폐지는 무산되었지만, 통일부 조직은 상당히 축소되었다(황일도 2008). 이러한 대내적 움직임은 이명박 정부가 PSI 전면 참여를 추진하는 데 있어 유리한 여건을 조성하였다.

대외적으로는 미국을 비롯한 국제사회의 대량살상무기 확산방지를 위한 공동협력 움직임이 힘을 얻고 있었다. 2009년 버락 오바마 대통령은 운영전문가그룹(OEG) 회의에서 PSI의 영속적인 제도화와 모든 국가의 PSI 가입을 제안하면서 한국 정부로 하여금 PSI 전면참여를 촉구하는 요인으로 작용했다(이미숙 2009). 그리고 북한은 2009년 초부터 김정일 체제 3기 출범에 맞추어 서해 NLL, 군사 분계선을 언급하며 대남 도발 수위를 높였으며, 개성공단 출입을 차단하는 등 남북한 긴장을 고조시켰다. 또한 미국의 식량 지원, 영변 핵시설 불능화 연기, 미국 기자 억류 등을 통해 대미관계를 악화시켰다. 특히 북한은 중국의 만류에도 불구하고 2009년 4월 초 ‘대포동 2호’

미사일 발사시범을 공언함으로써 한반도의 심각한 안보위협 분위기를 조성하였다(조시영·이유섭 2009). 이와 더불어 예멘에서 한국인 관광객 4명이 테러로 사망하는 사건이 발생하자 이명박 정부는 국제사회의 대 테러전 동참에 대한 필요성을 강하게 인식하게 된다(이정진 2009).

2) 이명박 정부의 PSI 전면 참여 발표 연기

PSI 참여에 유리한 여건이 조성된 상황에서, 이명박 정부는 북한의 미사일 발사 즉시 PSI 전면 참여 발표를 계획하는 방침을 세웠다.⁸⁾ 2009년 4월 5일 북한이 장거리 로켓을 발사하자, 정부는 PSI 전면 참여에 대한 의지를 피력했다. 이명박 대통령은 다음날인 4월 6일 정례 라디오 연설을 통해 북한의 도발에 단호하게 대응할 것을 강조하였고, 같은 날 여야 3당 대표와의 조찬 회동에서 PSI를 대량살상무기 확산과 테러방지 등 국제협력 차원에서 PSI 전면 참여는 당연하다는 논리를 폈다(홍수영·박민혁 2009). 국무총리 역시 4월 6일 국회 본회의에 출석하여 정부 차원에서 적극적으로 PSI 전면 참여를 고려하고 있음을 밝혔고, 외교통상부 장관과 통일부 장관 역시 PSI 전면 참여를 검토하고 있다고 동조하였다(국회사무처 2009a).

하지만 이명박 정부는 북한의 로켓 발사 이후 PSI 전면 참여를 유보하는 결정을 내리게 된다. 유엔 안보리 논의가 시작되지 않은 상황에서 PSI 참여를 신속히 결정하는 것은 이명박 정부에게 정책적 부담으로 작용한 것으로 보인다. 이러한 상황적 배경과 함께 한 가지 더 주목해야 할 부분은 청와대 내 PSI 전면 참여와 시점에 대한 이견이 노정되었다는 사실이다. 다시 말해, 북한의 로켓 발사 이후 정부 내부의 정책 일관성에 대한 혼선이 감지된 것이다. 당시 청와대의 한 관계자는 “PSI 전면 참여 방침은 이미 정해진 것으로 참여 결정이 4월을 넘기지 않을 것이다.”라는 단호한 입장을 밝혔다. 반면 또 다른 청와대 관계자는 “PSI 전면 참여에 대한 신중한 기류가 있다... 남북관계 및 대중국 관계 등을 고려하면 PSI 참여 결정은 쉽지 않은 문제이다.”라는 신중한 의견을 내비쳤다(이제훈 외 2009). 이러한 발언들을 종합적

8) 외교통상부 권종락 제1차관은 2009년 4월 3일 국회 외교통상통일위원회에 출석한 자리에서 PSI 전면 참여는 한국 정부의 공식 입장이라는 발언하였다. 그리고 PSI 전면 참여에도 남북 간의 무력 충돌 가능성은 없다고 강조하며 PSI 참여에 대한 정부 차원의 입장을 내비쳤다(김학재 2009).

으로 고려해 볼 때 이명박 정부 내 PSI 전면 참여에 대한 정책선회가 차별적으로 형성되어 있음을 유추할 수 있다.

이명박 정부는 유엔안전보장이사회 대북 제재 의장성명에 맞추어 4월 15일에 PSI 전면 참여를 발표하겠다는 방침⁹⁾과 달리 또 한 차례 발표를 연기하였다. 이와 관련한 전후 상황은 다음과 같이 정리된다. 4월 14일 외교통상부 장관 주재로 열린 외교안보정책 조정회의에서 외교통상부 장관은 PSI 참여를 기정사실화했기 때문에 계획대로 4월 15일에 발표하자고 주장하였다. 하지만 순조롭게 진행될 것이라 예상되었던 전면 참여 발표는 4월 15일 대통령 주재로 열린 관계부처 장관회의에서 반발에 부딪히게 된다. 여기에는 기존 PSI 전면 참여를 찬성하였던 통일부 장관이 남북관계 악화를 우려해 전면 참여를 보류하는 입장으로 선회한 것이 적지 않은 영향을 미쳤던 것으로 보인다. 통일부 장관은 4월 15일이 북한의 최대 명절인 김일성 주석의 생일인 ‘태양절’인데다가, 북한이 개성공단 직원과 미국 여기자 2명을 억류하고 있고, 북한의 장거리 로켓 발사에 대한 보복 조치로 비칠 수 있다는 우려를 이유로 들어 발표 시기를 조정해야 한다는 논리를 내세운 것이다(최재영 2009; 임민혁 2009).

이러한 통일부 장관의 주장은 대통령의 정책 결정에도 적지 않은 영향을 미쳤다. 이명박 대통령은 PSI 전면 참여가 북한의 로켓 발사에 대한 대응조치라는 인상을 주는 것은 바람직하지 않다고 지적하면서 발표 시기를 전략적으로 조정할 필요가 있다는 입장변화를 보인 것이다(연합뉴스 2009/4/16). 이것은 대통령이 로켓 발사 직후 PSI 전면참여에 대한 강경한 입장에서 신중한 입장으로 선회했다는 점을 보여준다. 다시 말해, 이 시기 동안 대통령은 기존 외교통상부의 입장을 전적으로 수용하기보다는 통일부 입장에 어느 정도 동조하게 된 것이라고도 평가할 수 있다. 통일부 장관은 두 번째 PSI 전면 참여 발표 연기 이후에도 통일부의 이해관계와 입장을 한층 더 강화하였다. 4월 16일 독일 연방하원 기민·기사당 원내대표와 만난 자리에서 북한에 대한 국제사회의 행보에 맞추면서 남북관계의 긴장 악화를

9) 이동관 청와대 대변인은 브리핑에서 “안보리가 한 목소리로 북한의 장거리 로켓 발사를 규탄하는 것은 상당히 의미가 있는 것으로 PSI 문제는 금명간 입장을 정리해 발표할 계획으로 14일 오후 아니면 15일까지는 나올 것이다.”라고 언급하였다(황호준·송호균, 2009).

방지하는 노력도 병행해야 함을 밝혔다(신석호·김영식 2009). 이것은 북한과의 긴장 완화와 지원 의지를 강조한 것으로 해석할 수 있는 부분이다.

정부는 4월 19일로 예정되었던 PSI 전면 참여 한 차례 더 연기하였다. 외교통상부는 4월 18일 언론발표문을 통해 PSI 전면 참여 발표 시점을 남북대화 진행 등 요소를 고려해 판단할 필요가 있음을 언급하였다(김병수·심인성 2009). 같은 날 통일부 대변인 역시 현안 관련 긴급 브리핑을 열어 PSI 전면 발표 시점을 북한이 제의한 개성공단 관련 남북간 접촉이 열리는 4월 21일 이후로 연기한다는 점을 발표하였다(박현준 2009). 현인택 통일부 장관은 개성공단 직원 역류를 계기로 북한과의 대화 개재를 강조하면서 북한과의 공식, 비공식 접촉에 대한 외교적 노력을 기울일 필요성을 역설하였다(김병수 2009). 이와 같은 통일부 장관의 태도는 4월 22일 국회 상임위원회 현안 보고에서 개성공단 문제를 포함하여 남북관계 현안 해결을 위한 남북당국 간 접촉이 필요하다는 발언에서도 확인할 수 있다(국회사무처 2009b). 따라서 세 번째 PSI 전면 참여 발표 연기는 남북관계를 고려한 통일부의 역할이 일정한 영향을 미쳤음을 유추할 수 있다.

3) PSI 전면 참여 과정에서 나타난 통일부의 역할

이명박 정부의 PSI 전면 참여 발표는 2009년 5월 26일에 가서야 이루어졌다. 발표 시기를 둘러싸고 벌어진 통일부와 외교통상부의 대립과 대통령의 입장 선화와 비효율적인 관료 통제로 인해 최초 발표일보다 50일이나 연기된 것이다. 물론 5월 25일 발생한 북한의 제2차 핵실험이 PSI 전면 참여 발표를 직접적으로 이끌어 낸 요인이라 볼 수 있다(이종락·김미경 2009). 하지만 그 과정에서 나타난 통일부의 포지셔닝 강화와 대통령의 통제력 상실의 PSI 전면 참가를 연기한 근본적인 원인으로 작용했을 것으로 보인다. 다시 말해, PSI 전면 참여가 남북관계 악화와 남북 무력 충돌로 이어질 수 있다는 통일부의 주장은 대통령의 입장을 변화시키는 동인이 되었다는 것을 시사한다. 요컨대, 통일부 장관은 PSI 전면 참여 과정을 거치면서 대통령의 정책선호를 충실히 반영하는 대통령 대리인에서 관료조직의 동화자가 되었다고 평가할 수 있다.

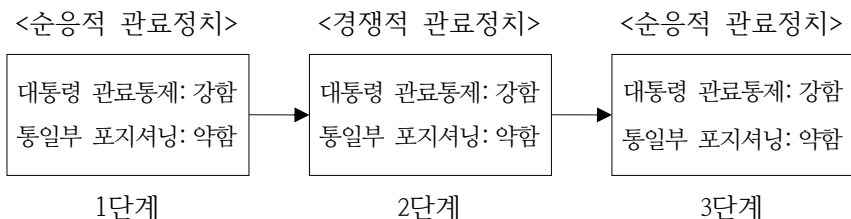
통일부의 안보정책 결정과정에서 영향력을 살펴보면 이명박 정부 초기에

는 통일부의 역할은 상당히 미약하였다. 이명박 정부는 대통령직 인수위원회 시절, 정부조직개편안 논의에서 통일부 폐지론을 주장하였다. 이것은 대북 정책도 외교안보정책의 틀에서 결정되어야 한다는 이명박 대통령의 대북정책 원칙을 반영한 것이라 할 수 있다(연합뉴스 2008/01/16). 통일부 폐지는 무산되었지만, 노무현 정부 시기 외교안보정책의 컨트롤타워인 국가안전보장회의(NSC)를 총괄하였던 통일부의 위상은 남북관계, 대북지원 등 핵심 업무를 외교통상부에 이양하면서 크게 위축되었다. 이명박 정부가 청와대 외교안보 정책조정회의에 참석하는 6명의 장관급 인사 중 4명을 외교부 출신으로 하고 회의 의장까지 외교통상부 장관에게 맡긴 것은 안보정책 결정과정에서 통일부의 역할과 기능을 제한하려는 시도로도 볼 수 있다(황일도 2008).

이명박 정부 들어 조직 규모가 상당히 축소된 통일부는 북한의 장거리 로켓 발사 직후에는 대통령의 단호한 의지와 외교통상부의 막강한 영향력에 밀려 공식적인 발언을 자제하였다. 하지만 통일부는 PSI 전면 참여와 관련하여 정부 부처 회의가 늘어남에 따라 자기 조직의 목소리를 높이기 시작했다. 이것은 남북관계 개선과 협력 증대를 통해 조직재건을 추구하던 통일부에게 PSI 전면 참여에 따른 북한과의 대화 단절은 통일부의 존재의의를 상실하게 하는 위기로 인식되었기 때문이다. 따라서 통일부는 PSI 전면 참여를 남북 관계와 동북아 정세를 연계시키는 전략을 구사하여 이명박 대통령을 설득하였고, 안보정책의 결정 권한과 최종 책임 가진 이명박 대통령은 PSI 전면 참여에 대한 신중한 태도로 선회하게 된 것으로 해석된다.

4) 소결: 시기별 관료정치 유형

〈그림 2〉 PSI 전면 참여 과정에서 나타난 관료정치 흐름



이명박 정부의 PSI 전면 참여 과정에서 전개된 관료정치 유형은 <그림 2>에서 볼 수 있듯이, ‘순응적’, ‘경쟁적’, 그리고 다시 ‘순응적’ 관료정치로 변화했다. 1단계는 이명박 정부의 인수위원회 시절부터 PSI 전면 참여의 첫 발표가 예상되었던 2009년 4월 5일 전까지의 시기이다. 이명박 대통령은 집권 초기에 형성된 권력 집중을 바탕으로 통일부에 대한 높은 수준의 장악력을 발휘하였다. 특히 자신의 외교안보적 철학과 정책선호를 따르는 통일부장관을 통해 통일부를 강력히 통제할 수 있었다. 이에 반해, 통일부는 정권 초기 폐지론이 제기된 만큼 공식적인 입장을 내놓기보다는 대통령과 외교통상부의 PSI 적극 참여 입장에 동조하는 모습을 보였다. 즉, 1단계에서는 대통령의 통일부에 대한 통제가 강하고, 통일부의 정책결정 과정에서의 포지셔닝이 약한 ‘순응적’ 관료정치가 나타났다.

2단계는 북한의 장거리 로켓이 발사된 2009년 4월 5일부터 북핵 2차 실험이 감행된 2009년 5월 25일 전까지 시기이다. 이 기간 동안 이명박 정부는 4월 6일, 4월 15일, 4월 19일 세 차례에 걸쳐 PSI 전면 참여 발표를 연기하였다. 4월 6일 전후에는 청와대 내에서 외교통상부와 통일부가 PSI 전면 참여와 시점을 놓고 부처 간 혼선을 드러냈다. PSI에 대한 신속하고도 단호한 참여 의사를 가진 외교통상부에 유엔 안보리 결의와 남북관계 악화 등을 내세운 통일부가 처음으로 도전하는 양상이 나타난 것이다. 이에 국가 안보이익을 종합적으로 고려해야 하는 이명박 대통령은 PSI 전면 참여에 대한 신중한 입장을 조금씩 갖게 된 것으로 보인다. 그리고 4월 15일로 예정된 PSI 전면 참여 발표는 개성공단 직원 및 미국 기자 억류와 김일성 생일을 전후한 북한 내부 문제를 제기한 통일부의 입장을 이명박 대통령이 수용하면서 연기된 측면이 강하다.

4월 19일에 발표하기로 한 PSI 전면 참여가 또 다시 미뤄진 배경에는 다음의 상황적 요인이 작용한 것으로 보인다. 북한의 개성공단 관련 남북한 대화 제의와 북한의 핵실험 강행 움직임 등이 포착되면서 남북관계 경색은 물론 북한의 무력도발이라는 북한의 보복 문제가 부상하였다. 이러한 상황은 안보정책 결정과정에서 남북관계를 고려해야 한다는 통일부의 입장에 힘이 실릴 수 있는 여건을 조성해 준 측면이 있다. 또한 대통령의 안보철학을 반영하여 통일부를 장악하기를 기대한 통일부 장관이 오히려 통일부 부처의 입장을 고려하는 부처 동화자가 되면서 통일부에 대한 대통령의 통제력이

처음보다 약해졌다. 따라서 2단계에서는 통일부의 정책 과정에서의 위상이 중간 수준으로 높아졌고, 통일부에 대한 대통령의 통제 역시 중간 정도로 낮아진 ‘경쟁적’ 관료정치가 발생하였다.

3단계는 북한의 제2차 핵실험이 발생한 5월 25일 이후의 기간이다. 4월 중순부터 PSI 전면 참여를 둘러싸고 외교통상부와 통일부의 주도권 경쟁이 표면화되자(문화일보 2009/04/16), 이명박 대통령은 양 부처에 의견 일치를 지시하기도 하였다. 그럼에도 통일부는 남북관계 현안을 이유로 들어, PSI 전면 참여에 대한 시점을 계속 지연시키려는 내부 입장을 지속하고 있었던 것으로 보인다. 하지만 5월 25일 북한의 제2차 북핵 실험이 진행되자, 국가 안보를 최종적으로 책임져야 할 대통령은 PSI 전면 참여에 대한 강경한 입장으로 급격히 선회하였고, 통일부의 북한에 대한 온건한 입장은 안보정책 결정 과정에 반영될 수 없는 상황이 도래하게 되었다. 즉, 3단계에서는 대통령의 통일부에 대한 통제 강도가 매우 높은 수준으로 올랐고, 통일부의 정책적 위상이 상당히 낮아졌다는 점에서 다시 ‘순응적’ 관료정치로 회귀하였다.

V. 결론

2025년 현재, 한반도를 둘러싼 안보 긴장은 극도로 높아진 상황이다. 북한과 러시아는 2024년 6월 ‘포괄적 전략적 동반자 관계 조약’을 체결하여 상호 군사적 협력을 군사동맹에 준하는 수준으로 격상시켰다. 이 조약에 근거하여 북한은 두 차례에 걸쳐 1만 5,000명 정도의 병력을 러시아-우크라이나 전쟁에 파병하여 러시아와의 군사적 협력 관계를 과시하고 있다(매일경제 2025/05/30). 특히 본 조약 4조는 양국이 외부로부터의 무력침공에 대한 즉각적인 군사 지원을 약속하고 있다는 점에서¹⁰⁾ 한반도 유사시 러시아의 군사적 개입을 초래할 수 있는 위험성을 내포한다. 최근 러시아가 북한

10) 북한과 러시아는 포괄적 전략적 동반자 관계 조약 4조에 “쌍방 중 어느 일방이 개별적인 국가 또는 여러 국가들로부터 무력 침공을 받아 전쟁 상태에 처하게 되는 경우 타방은 유엔헌장 제51조와 조선민주주의인민공화국과 러시아 연방의 법에 준하여 지체 없이 자기가 보유하고 있는 모든 수단으로 군사적 및 기타 원조를 제공한다.”라고 명시함으로써 외부로부터의 무력침공에 대한 즉각적인 군사 지원에 합의하였다(연합뉴스 2024/6/20).

의 파병을 공식적으로 인정하고(한국일보 2005/04/28), 러시아와 중국이 북한에 대한 국제사회의 강압적 제재와 압박에 문제를 제기하는 등(경향신문 2025/05/08) 북·중·러 삼각 밀착에 따른 신냉전 체제가 가속화되고 있다.

이와 달리, 남북한 관계는 2019년 2월 하노이에서 개최된 북미정상회담이 결렬된 이후부터 소강 국면이 지속되고 있다.¹¹⁾ 북한은 2020년 6월 남북공동연락사무소를 폭파하여 공식적인 접촉 채널을 중단시켰으며, 2024년 10월에는 경의선·동해선 연결도로를 폭파시킴으로써 남한과 북한 사이의 육로를 완전히 차단하였다(서울경제 2024/10/16). 이에 대응하여 한국 정부는 북한이 핵 개발을 포기하면 경제적 지원과 국제사회로의 복귀를 돕겠다는 호혜성 원칙을 견지하고 있다. 이러한 상황에서 지난 윤석열 정부는 임기 중 ‘대북지원부’ 탈피를 내세워 통일부의 조직 규모와 기능을 축소하는 조직개편안을 실시하였다(조재연 2023). 그 결과, 최근 남북한 관계는 서로를 적(敵)으로 규정하며,¹²⁾ 정부 차원의 대화와 교류는 사실상 단절된 상태이다. 이러한 일련의 사건들은 결국 한반도의 평화 정착을 더욱 어렵게 만드는 배경으로 작용하고 있다.

본 연구는 오늘날 한반도 정세와 마찬가지로 남북한 대립이 격화된 이명박 정부 시기 PSI 전면 참여 과정에서 드러난 통일부의 역할을 재조명하였다. 당시 통일부는 WMD의 확산을 방지하기 위한 국제적 노력과 북한의 군사적 도발이 이어지고 있는 상황에서 구조적으로 PSI 전면 참여 여부에 영향을 미칠 수 있는 위치에 있지 않았다. 그럼에도 통일부는 한반도 안보 상황에 대한 판단력과 남북관계의 전문성을 전략적 수단으로 활용하여 대통령의 정책선호를 변화시키는 데 성공하였고, 이를 통해 PSI 전면 참가의 시기를 늦추는 데 일정한 역할을 하였다. 요컨대, 본 연구는 남북한 간의 긴장 상태를 완화하고, 교류·협력을 증진시키기 위해 존재하는 통일부가 국가의 사회적 이익이 걸린 안보정책에도 유의미한 영향을 미칠 수 있음을 확인하였다.

11) 통일부. “남북교류.” <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/cooperation/status/overview/> (검색일: 2025년 5월 22일).

12) 이와 관련하여, 대한민국 국방부는 『2022 국방백서』에서 “북한은 2021년 개정된 노동당규약 전문에 한반도 전역의 공산주의화를 명시하고, 2022년 12월 당 중앙위 전원회의에서 ‘우리를 명백한 적’으로 규정하였으며, 핵을 포기하지 않고 지속적으로 군사적 위협을 가해오고 있기 때문에, 그 수행 주체인 북한 정권과 북한군은 우리의 적이다.”라고 명시하였다(국방부 2023, 39).

본 연구의 의의는 다음과 같다. 첫째, 국내 학계에서 그동안 상대적으로 분석적 관심을 보이지 않았던 이명박 정부의 PSI 전면 참여 과정을 검토함으로써 한국안보정책 연구의 지평을 확장하였다. 둘째, 한국안보정책의 관료 정치현상을 설명하기 위해 ‘대통령의 관료 통제’와 ‘관료조직의 포지셔닝’이라는 두 가지 변수를 새롭게 제시함으로써 이론적으로 기여하였다. 나아가, 오늘날 한국안보정책에서 발생하고 있는 관료정치를 이해하기 위해서는 정책결정 과정에서 변화되는 부처의 입지와 대통령의 통제력을 유기적으로 살펴볼 필요가 있음을 정책적으로 제언한다.

김영인은 연세대학교 동서문제연구원 연구교수이다. 전공 분야는 국제관계, 외교정책, 한국외교이다. 현재 연세대학교 외교통상학 연계전공과 행정대학원에서 국제관계론, 국제정세분석, 국제협상론, 외교통상국제기구론 등을 가르치고 있다. 주요 논문으로는 “Revisiting South Korea’s Peace Operations”, “한국외교안보정책에 있어 대통령의 정책조율과 현실적 한계에 관한 연구”, “한국외교와 전략적 자율성” 등이 있다.

참고문헌

국내 문헌

- 고재석. 2010. “동맹의 요구와 거부, 수용의 정치: 한국의 MD, PSI 결정을 중심으로.” 연세대학교 석사학위 논문.
- 국방부. 2023. 『2022 국방백서』. 서울: 국방부
- 국방일보. 2023/05/31. “대량살상무기(WMD) 적재 가상 의심 선박에 고속단정 투입 승선검색.”
- 국회사무처. 2008. 『통일외교통상위원회 회의록, 제271회(6차)(2008/02/27)』. 서울: 국회사무처.
- 국회사무처. 2009a. 『국회운영위원회 회의록, 제282회(2차)(2009/04/06)』. 서울: 국회사무처.
- 국회사무처. 2009b. 『국회운영위원회 회의록, 제282회(6차)(2009/04/22)』. 서울: 국회사무처.
- 곽동진. 2011. “노무현 정부의 외교안보정책과 관료정치.” 『동아시아: 비교와 전망』 제10권 2호, 59-90.
- 김기정. 1998. “김영삼 정부 5년의 대북정책 평가 - 정책의 혼란과 관료정치 현상.” 『통일경제』 제37호, 8-17.
- 김병수. 2009/04/15. “<인터뷰> 현인택 통일부 장관.” 『연합뉴스』.
- 김병수·심인성. 2009/04/18. “정부, PSI참여 21일 남북접촉후 발표” 『한겨레』.
- 김영인·배종윤. 2016. “한국외교안보정책에 있어 대통령의 정책조율과 현실적 한계에관한 연구: 노무현정부의 NSC 운용사례를 중심으로.” 『국제정치논총』 제56권 제3호, 89-127.
- 김하영. 2009/02/09. “도대체 ‘비핵·개방 3000’의 알맹이가 뭐냐?” 『프레시안』.
- 김학재. 2009/04/03. “외교부차관 “PSI가입해도 무력충돌 없다.” 『파이낸셜뉴스』.
- 김효정. 2024/06/20. “[북려 회담] 북려 ‘포괄적인 전략적 동반자 관계에 관한 조약’ 전문.” 『연합뉴스』.
- 남혁상. 2007/12/27. “이명박 정부, 외교부 원톱체제 구축.” 『국민일보』.

- 박은하. 2025/05/08. “중·러 “북한에 대한 강압적 제재·압박 포기해야” 공동성명.” 「경향신문」.
- 박현준. 2009/04/18. “정부, PSI 전면참여 발표 21일이후 연기.” 「아시아경제」.
- 배종윤. 2002. “한국외교정책 결정과정의 관료정치적 이해.” 「국제정치논총」 제42집 4호, 97-115.
- 배종윤. 2006. 『한국 외교정책의 새로운 이해』. 파주: 한국학술정보.
- 송호균. 2008/04/16. “李대통령 “지난 한미동맹, 이념과 정치에 의해 왜곡”.」 「프레시안」.
- 신보영. 2009/04/16. “< PSI 전면참여 발표 유보 전말>외교부-통일부 ‘물과 기름’.” 「문화일보」.
- 신석호·김영식. 2009/09/22. “정부, 인질안전 고려 ‘PSI’ 고심.” 「동아일보」.
- 심찬구. 1997. “1990년대 한국 대북정책 결정과정과 관료정치.” 연세대학교 석사학위 논문.
- 안문석. 2008. “북한 핵실험에 대한 한국의 대북정책 결정과정 분석: 관료정치모델의 적용.” 「한국정치학회보」 제42권 1호, 207-226.
- 연합뉴스. 2009/04/16. “‘PSI전면참여’발표 혼선..도대체 왜?”
- 연합뉴스. 2009/05/26. “<PSI참여> 탄생에서 한국 가입까지.”
- 외교부. 2007. “[편람] 안보리 비확산 결의 1540호 이행 관련 주요 이슈.” https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3989/view.do?seq=307423&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&bitm_seq_1=0&bitm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=(검색일: 2025년 5월 21일).
- 외교부. 2013. 『군비·비확산 편람. 2013』. 서울: 외교부.
- 외교부. 2021. 『군축·비확산 편람. 2021』. 서울: 외교부.
- 외교부. 2023/05/30. “확산방지구상(PSI) 20주년 고위급회의 결과.” 「외교부 보도자료」.
- 외교통상부 군축비확산과. 2009. 『PSI(확산방지구상) 바로 알기』. 서울: 외교부.
- 우영탁·이현호·임진혁. 2024/10/16. “北, 경의·동해선 연결도로 폭파…남북 육로 완전히 끊겨.” 「서울경제」.
- 유신모. 2008/01/11. “외교부 “PSI 정식 참여 검토” …남북관계 경색 우려.”

- 「경향신문」.
- 이가람. 2025/05/30. “[속보] 국정원 “러시아 파병 북한군 1만5천명…사망자 600명·부상자 4100명”.” 「매일경제」.
- 이미숙. 2009/05/13. “美 ‘PSI 제도화’ 韓 전면참여 선언 모멘텀.” 「문화일보」.
- 이정진. 2009/03/17. “‘에멘테라’로 대테러전 동참 확대되나.” 「연합뉴스」.
- 이종락·김미경. 2009/05/27. “[北 2차 핵실험 이후] 정부, PSI 전면참여 선언.” 「서울신문」.
- 이제훈·황준범·류재훈. 2009/04/07. “대북특사 파견·PSI 참여 강온책 ‘오락가락’.” 「한겨레」.
- 임기홍. 2014. “관료집단에 대한 통제력이 정책결정과정에 미치는 영향 : 김대중 정부와 노무현 정부의 대북정책 비교” 「동아연구」 33권 1호, 311-355.
- 임민혁. 2009/04/20. “PSI(대량살상무기 확산방지구상) 놓고 유명환·현인택 ‘두 장관의 갈등’.” 「조선일보」.
- 정상호. 2008. “민주적 관료 통제의 정치적 요인에 대한 분석: 김대중 정부의 대북정책과 노무현 정부의 사회경제정책을 중심으로.” 「사회연구」 통권 16호, 9-42.
- 조시영·이유섭. 2009/03/21. “내달초 ‘김정일 3기’ 출범... 北 대변화 예고.” 「매일경제」.
- 조재연. 2023/08/23. “통일부, 81명 감축 조직개편... 남북자 전담부서 신설.” 「문화일보」.
- 최재석. 2008/01/16. “<조직개편> 통일부 논란 끝 폐지로 결론.” 「한겨레신문」.
- 최재영. 2009/04/16. “PSI 연기 ‘현인택의 힘’... “북 자극 말자” 발표 강행 제동.” 「경향신문」.
- 통일부. “남북교류.” <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/cooperation/status/overview/>(검색일: 2025년 5월 22일).
- 통일연구원. 2007. 『“확산방지구상”(PSI)과 한국의 대응』. 서울: 통일연구원.
- 한국일보. 2025/04/28. “北, 우크라이나 전쟁 파병 공식 인정...“북리 조약 충실히 이행”.”
- 함성득·김옥진. 2005. “한국의 외교·안보정책결정과정에서 대통령의 리더십과 관료정치현상과의 연관성 분석.” 「국제관계연구」 제10권 제2호, 37-71.

- 홍수영 · 박민혁. 2009/04/06. “PSI참여여부 시각차 드러내.” 「동아일보」.
- 황방열. 2009/09/20. “정부 PSI 전면참여 가시화... 북한 대응 주목.” 「오마이뉴스」.
- 황일도. 2008/10/01. “이명박 정부 외교안보 라인 180일 막전막후, 자리 못 잡는 ‘컨트롤타워’, 올려대는 ‘외교부 독주’ 경고음.” 「신동아」.
- 황준호. 2009/03/30. “PSI 참여 검토, 北인권결의안 제안... 남북관계도 ‘춘래 불사춘’.” 「프레시안」.
- 황호준 · 송호균. 2009/04/11. “안보리 대북 의장성명 채택... PSI 전면 참여 곧 발표.” 「프레시안」.

국외 문헌

- Allison, Graham. 1971. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown.
- Baldwin, David. 1997. “The Concept of Security.” *Review of International Studies* 23(1): 13-14.
- Berkowitz, Morton, and P. G. Bock. 1965. *American National Security*. New York: Free Press.
- Goodin, Robert E. 1975. “The logic of bureaucratic back scratching.” *Public Choice* 21(1): 53-67.
- Halperin, M. 1974. *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*. Washington, D. C.: The Brookings Institution.
- Hilsman, Roger. 1993. *The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs: Conceptual Models and Bureaucratic Politics*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc.
- Krasner, Stephen D. 1978. *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Rosati, Jerel A. 1981. “Developing a Systematic Decision-Making Framework: Bureaucratic Politics in Perspective.” *World Politics* 33(2): 234-252.
- Snyder, Richard, C. H. W. Bruck, and Burton Sapin. 1954. *Decision-Making*

as an Approach to the Study of International Politics. Princeton: Princeton University Press.

U.S. Department of State. 2004. “Japanese Regional Proliferation Security Initiative (PSI) Maritime Interdiction Exercise (Team Samurai ‘04).” <https://2001-2009.state.gov/t/isn/rls/fs/37371.htm>(최종검색일: 2024/05/23).

Weber, Max(translated by A. M. Henderson, and Talcott Parsons). 1947. *The theory of Social and Economic Organization*. New York : Oxford University Press.

Abstract

An Analysis of Bureaucratic Politics in Korean Security Policy : Lee Myung-bak Administration's Full Participation in the Proliferation Security Initiative

Youngin Kim^{*}

This study analyzes the bureaucratic politics that emerged in the decision-making process of Korean security policy. Specifically, this paper focuses on the case full participation in the PSI, promoted during the Lee Myung-bak administration, was postponed three times. To explain this, the study presents an analytical framework that sets the bureaucratic control of president and the positioning of bureaucratic organizations as independent variables. As a result of the analysis, The Lee Myung-bak administration's delay of full participation in the PSI came from two reasons. First, the influence of the Ministry of Unification, which has expertise in inter-Korean relations, was strengthened in the policy-making process. Second, the strength of the president's control over the Ministry of Unification was weakened as the Unification Minister put more emphasis on the ministry's interest. In the end, this study is significant in that it analyzes Korean security policy from a theoretical and empirical perspectives.

Key Words: Korean Security Policy, Proliferation Security Initiative, Bureaucratic Control of President, Positioning of Bureaucratic Organizations, Ministry of Unification

논문투고일: 2025. 05. 14.

논문심사일: 2025. 05. 15.

게재확정일: 2025. 05. 23.

^{*} Research Professor, Institute of East and West Studies, Yonsei University.
younginkim@yonsei.ac.kr