울산대학교 사회과학 논집 제2권 제1호 pp. 1~11, 1992.
Journal of social Science Vol. 2, No. 1, pp.1~11, 1992.
University of Ulsan.

북방정책과 행정체제의 변화방향

박경원
행정학과

〈요 약〉

최근의 국제환경의 변화는 혁명적이라 할 만큼 급격한 변화를 보이고 있는데, 이러한 환경변화에 대처하기 위한 정책 가운데 하나가 북방정책이다. 북방정책이 그 동안의 커다란 성과를 기반으로 궁극적인 효과를 거두기 위해서는 북방정책의 수립과 집행의 핵심이라 할 수 있는 행정체제가 새롭게 변화되어야 한다. 그 변화는 행정제도적 측면의 분권화와 조정기능의 강화 및 행정행태적 측면에서의 자율성과 사고의 신축성 확보를 위한 변화노력으로 요약될 수 있다.

'Nordpolitik' and Administrative Reform

Park, Kyung Won
Dept. of Public Administration

〈Abstract〉

The world has experienced a revolutionary change, especially in the political and economic order. 'Nordpolitik' is one of the policies to meet the change. In order to accomplish the goals of Nordpolitik, the administrative system is to be reformed both in behavior and institution. The prescriptions are summarized as follows: the decentralization of decision-making power, the institutional establishment for coordination of interrelated policies, and the autonomy and flexibility in administrative behavior.

I. 서 론

세계는 인류가 이제까지 경험해 보지 못한 급격한 변화 속에서 각국의 생존과 번영을 위해 온 힘을 기울이고 있다. 우리나라도 그동안의 급속한 경제성장을 토대로 국제사회에서의 지위 제고에 많은 노력을 기울여 왔다. 더구나 6공화국의 출범으로 본격화된 '북방정책'의 추진과 1989 년의 '공산주의의 몰락'으로 인한 국제사회의 탈냉전무드 등으로 인하여 동구권 국가중 헝가리를 필두로 많은 국가와 정식 외교관계를 수립하였으며, 공산권의 종주국인 소련과의 수교로 북방외교가 본 궤도에 진입하게 되었다. 이를 기반으로 1991년 9월18 일에는 UN 총회에서 남북한의 가입이 결정되는 성과를 올리게 되었다.

이러한 변화는 국내적으로 보다 새로운 변화를 요구하게 되며, 이를 수용하여 효과적으로 추진해 나가기 위해서는 무엇보다도 행정체제의 변혁이 시급하다. 즉, 이데올로기적 대립구조 속에서의 행정체제에서 벗어나 새로운 세계질서에 능동적으로 대처할 수 있는 행정체제의 구축이 요구된다. 이 글에서는 이러한 인식하에 북방정책 수행에 따른, 북방정책의 보다 효과적 수행을 위한 행정체제의 변화방향을 모색해 보고자 한다.

II. 한국행정체제의 환경변화

행정체제의 환경은 크게 나누어 국제적 환경과 국내적 환경으로 나누어 볼 수 있으며, 특히 북방정책과 관련하여서는 국제적 환경, 남북한 관계, 및 국내적 환경으로 나눌 수 있다.

1. 국제적 환경

국제적 환경은 정치적 측면에서의 국제정치질서의 재편과 탈냉전,경제적 측면에서의 보호무역주의 강화와 경제블럭화 현상으로 요약될 수 있다.

국제정치질서의 변화는 우리나라의 정치체제에 영향을 미치며 이는 곧 행정체제에 대한 변화압력으로 작용한다. 제 2 차 세계대전 이후 미국과 소련을 중심으로한 이데올로기적 대립구조 속에서 전국면에 걸친 동.서 양진영의 대립의 질서가 그동안의 국제정치질서의 특징이었다.[1] 자유주의와 공산주의라는 이데올로기를 기초로 정치적, 군사적, 경제적 대립관계를 유지하여 왔다.

그러나, 20 세기말 부터 두 초 강대국이었던 미국과 소련은 그 헤게모니적 지위를 서서히 상실해 가고 있으며, 대신 케네디(Paul Kennedy)교수[2]가 지적하는 것처럼 미국.소련.일본.중국, 그리고 통일된 유럽으로 형성되는 Pentarchy체제로 세계적 세력균형이 다원화되어 가

1) 윤형섭, "21세기 한국정치의 전망과 과제: 사회경제적 갈등과 보수.혁신체제를 중심으로," 「연세행정논총」 제 15 집 (1990), 5-7 면.
2) Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers* (New York: Random House, 1987).

고 있다.[3]

이와 더불어 1985 년의 고르바쵸프의 소련 공산당 서기장 취임으로 시작된 소련과 동구에서의 대변혁은 정치이데올로기의 중요성을 약화시키고 있으며[4], 이러한 대변혁은 공산주의의 '대실패'[5], 공산주의의 '몰락'[6] 으로 불리우고 있으며, 소련내의 민족분규는 '러시아 제국의 붕괴'[7] 를 예상하게 만들고 있다. 또한 최근의 소련내 군부의 쿠데타 실패로 인한 소련공산당의 해체는 '공산주의의 종말'을 가져와, 서구의 자유주의 승리로 귀결되는 '역사의 종언'[8] 까지도 주장되는 시점에 있는 것이다.

국제정치질서의 변화가 탈냉전, 탈이데올로기로 평화무드가 정착되어가는데 비하여, 국가간의 경제적 이해의 대립은 더욱 첨예화 되고 있어 '경제전쟁'으로 치닫고 있다. 이러한 경제적 갈등현상은 보호무역주의의 강화와 경제블럭화로 특징지울 수 있다.

제 2 차 세계대전 이후의 자유세계의 경제관계는 '관세 및 무역에 관한 일반협정'에 입각한 자유무역체제를 주조로 하여 진행되어 왔다. 그러나 자유무역체제의 기저를 이루어 왔던 미국의 경제적 헤게모니가 붕괴되면서 지리적으로 가까운 나라끼리 뭉쳐 하나의 경제권역을 형성하는 경제블럭화 현상이 나타나게 되었다. 유럽 12개국이 모인 강력한 경제블럭인 구주공동체(EC), 북미 대륙과 태평양연안 지역에서 구상되고 있는 새로운 경제체제, 동남아국가들의 동남아 자유무역지역, 그리고 중동과 아프리카 지역국가들로 구상되고 있는 지역경제체제 등 국제사회가 경제블럭화 되어가고 있다.[9]

2. 남북한 관계

남북한 관계는 국제적 환경의 변화에 따라 전략적 차원에서의 변화를 보여 왔으나 아직 기본적인 변화는 크게 일어나고 있지 않다. 그러나, 최근의 동구의 변화, 특히 1990 년의 독일통일과 한.소 수교, 남북한 UN 동시가입 등으로 새로운 관계국면으로의 전환은 불가피하다. 한국정부는 고위급회담의 지속적 개최로 남북정상회담을 성사시키려 하고 있으며, 이를 통해 상호 신뢰에 바탕을 둔 평화기반을 구축하여 통일로 이어지게 하려고 하고 있다.

남북한의 관계는 1970년대부터 조금씩 변화가 일어나기 시작하여, 1972년 7월 4일에는

---

3) 다원화를 인정은 하면서도, 걸프전에서의 미국의 승리와 소련에서의 쿠데타 실패로 가속화된 소연방체제의 해체로 인해 국제정치에서의 미국의 입장강화를 근거로 미국주도의 국제정치질서를 주장하기도 한다.

4) 윤형섭, "앞의 글," 6 면.

5) Zbignew Brzezinski, *The Grand Failure: The Birth and Death of Communism in the Twentieth Century* (New York: Scribners, 1989).

6) Svetozar Stojanovic, "공산주의의 몰락," 김규택, 「사회주의의 장래」(서울:일조각, 1990), 58-64 면.

7) P.F. Drucker, *The New Realities: in Government and Politics, in Economics and Business, in Society and World View* (New York: Harper & Row, 1989).

8) Francis Fukuyama, "End of History," *National Interest* (Summer 1989).

9) 윤형섭, "앞의 글," 7 면.

〔남북 공동성명〕을 발표하였고 남북대화가 진전이 되었다. 그러나 남북대화가 실패[10]로 돌아가자 북한은 1980년 10월에는 〔고려민주련방공화국〕의 통일방안을 들고 나오면서 미국과의 직접대화를 추구하였으나 별성과가 없었으며, 랭군 테러사건과 대한항공기 폭파사건 등으로 남북한 관계는 여전히 상호불신과 냉전적 대립관계에 머물러 있었다. 그런 관계속에서 1988 년에는 노태우 대통령이 〔7.7 선언〕을 발표함으로써, 새로운 돌파구가 마련되었는 바, 〔남북고위급회담〕은 1년 5개월에 걸친 예비회담을 거쳐, 1990년 9월 4일부터 7일까지 제 1차 회담이 서울에서 열렸으나, 이후의 회담에서도 실질적인 합의를 보지 못했다.

북한의 통일정책은 최고정책결정자의 영향을 절대적으로 받고 있지만 객관적 환경의 통제도 피할 수 없다.[11] 따라서 북한정책이 기본적으로 '전술적 양면성'을 띠고 있지만, 남한의 경제력과 군사력이 눈부신 성장을 한 것, 미국의 대 남한 안보공약이 확고부동한 것, 전술핵의 위력, 남한의 북방외교의 성과, 북한경제의 위기[12] 등의 여건들로 인하여 북한으로 하여금 보다 유연한 자세를 취하게 만들 가능성이 있다.

3. 국내환경

우리는 정치 및 경제를 비롯한 사회의 제반영역에서 극심한 변화를 경험하고 있으며, 이러한 변화의 소용돌이를 어떻게 잘 이겨내는가에 우리의 미래가 달려있다. 정치적인 면에서 그 동안의 권위주의적 정치구조에서 민주적인 정치구조로 변화하는 과정에서 많은 갈등이 표출되고 있다. 우리나라의 정치변동, 또는 민주화 과정을 개관하면 그 성격을 규정하는 몇가지 특징적 양상을 발견하게 된다. 그 하나는 이념적, 정치적 문제들의 연계화내지는 누적성이라고 하겠다. 이러한 이념적 정치문제의 누적성은 우리나라 정치의 두번째 특징, 즉 정치적인 합의의 영역이 좁다는 문제를 가져왔다. 정치는 사회적 갈등을 해소시키고 사회적 응집력을 제고하는 방법이 되지 못하고 도리어 사회적 분쟁과 갈등을 확대시키는 역할을 해왔다고 볼 수 있다.

한국정치의 또 하나의 특징은 민주의 욕구와 비민주의 유산, 보수의 구조와 혁신의 기운이 점진적인 조화를 이루지 못하고 번갈아 가며 '사이클'적 양상으로 혹은 강요되고, 혹은 분출

---

10) 1970년대 초기에 시도된 남북대화의 실패원인에 대하여 고병철 교수는 다음과 같이 설명하고 있다. "..... 북한이 오산한 것은 박정희 대통령의 정치적 야심이었다. 북한 지도층에 대한 불신을 조금도 해소하지 않은 박대통령은 대화자체에 별로 기대를 하지 않고 그 대신 대화를 정치적 목적을 위하여 이용하는데 더 관심이 있었던 것이다..... 1970년대 초기에 남북대화가 실패한 원인을 박정희 대통령의 정치적 이용에서만 찾는 것은 물론 잘못이다. 북한의 경직된 자세, 비타협성, 그리고 체제상 제약이 대화의 실패에 크게 기여하였다..... 처음 시도해 본 남북대화의 실패는 남북간의 상호불신과 전략적 목표의 대립 때문이었다고 말할 수 있다."
고병철, "북한의 통일전략은 변하고 있는가," 「계간 사상」 (1991 봄호), 103 면.

11) 고병철, "앞의 글," 119 면.

12) "최근 북한경제는 지극히 어려운 국면에 처해 있고 또한 단기간내에 이것이 호전될 가능성도 희박하므로 남한측이 잘만 유도하면 남북한의 경제협력이 실현될 가능성이 높다..... 1984년 11월 휴전 이후 최초의 남북 경제회담이 판문점에서 열렸다. 그 후 5차례의 회담을 거치고서도 피차 별다른 합의를 얻어내지 못한 상태로 오늘에 이르고 있다. 그러나 그 동안의 사정이 크게 변한 결과, 북한은 무엇보다 외화를 절실하게 필요로 하는 어려운 국면에 처해 있다.....일단 남과 북이 서로 직접교역의 관계에 들어서면 이 흐름은 돌이킬 수 없는 역사의 대세를 결정지을 것이다."
이승훈, "북한경제의 위기: 자립경제의 역설," 「계간 사상」 (1991년 봄호), 141-144 면.

되는 경향을 갖는 점이다. 즉 정치는 억압과 보수의 한 극단에서 방종에 가까운 자유, 그리고 무제한적인 혁신욕구의 분출이라는 다른 극단으로 시계추의 움직임 같이 왕래한다는 말이다. 이러한 시계추와도 같은 진동의 결과 나타나는 또 하나의 정치적 특징은 시간이 지남에 따라 이념적 갈등이 심화되는 현상이다. 좌익적 이념의 표현이 무조건 억압되거나 폭발적으로 분출되는 양단간의 상황에서 右와 左는 이념적 대화는 말할것도 없고 논쟁마저도 경험하지 못하고 각 세력과 집단은 이념적 아집을 깨워주고 현실성을 지닐 수 있는 건설적인 자극을 갖지 못한다. 그 결과는 교조적이며 비현실적인 이념의 극단화이며 과격화라고 말할 수 있다. 따라서 이러한 한국적 정치의 여러가지 양상의 결과로 나타나는 것이 이념과 정치제도, 그리고 사회적 하부구조의 상호분리현상이다. 이념은 사회의 객관적 상황과는 직접적인 적실성이 없이 개진되고, 정치제도는 사회갈등의 해소를 위한 방편으로서가 아니라 정파와 권력추구자들의 집권수단으로서 고안되고 채택되어 왔다.[13]

이러한 특징은 민주화를 표방하면서 출범한 6 공화국에서도 계속 보여지고 있는바, 일련의 민주화 조치와 지방자치제의 부활, 북방정책의 성공적 추진 등에도 불구하고 체제의 위기감은 팽배해 있다.

한국경제는 1986년부터 경상수지 흑자를 시현하기 시작하였고 이와같은 경상수지 흑자현상과 더불어 외국 특히 미국으로부터의 개방압력과 대폭적인 원화의 평가절상 요구가 강화되고 있다.[14] 또한 최근의 북방정책의 추진과정에서 얻어진 동구 및 소련과의 수교 및 비수교국과의 간접적 경제교류를 통해 무역상대국을 늘려 왔으나, 최근에는 국제수지가 악화되고 있으며, 무역의 역조 현상이 두드러지고 있는 등 부정적 측면이 크게 부각되고 있는 실정이다.

안병영 교수는 우리사회의 이러한 상황을 네가지의 체제위기로 틀지워 설명하고 있다.[15] 첫째, 통합위기로서 이는 남북분단과 6.25 라는 동족상잔의 비극, 그리고 거기서 이어지는 남북한 간의 대결상황에서 비롯된다. '병영국가'적 성격, 동질적 체제 이데올로기, 집권적·방위적 사회구조, 안보가치우선 그리고 과잉 내면화 된 분단의식 등이 바로 이 통합위기의 산물이다. 둘째, 정당성위기로서 이는 그동안 역대정권이 권력을 창출·유지하는 과정에서 민주적 규범과 절차를 지키지 못한데서 연유한다. 특히 군사정권의 등장과 이에 따른 군부 엘리트의 정치주도는 체제의 정당성 위기를 크게 심화시켰다. 셋째, 발전위기로서 1960, 70년대에 이룩한 급속한 경제성장은 무엇보다도 경제총량이라는 점에서 놀라운 성과를 거두었으나, 정부가 주도한 노동 집약적 수출산업 위주의 발전전략은 산업부문간, 계층간, 지역간의 구조적 불균형을 창출했으며, 정경유착과 재벌경제, '민중부문'의 소외, 대외의존성의 심화 등 뿌리 깊은 발전 위기를 마련했다. 넷째, 문화적 정체성 위기이다. 전통적으로 유교주의적 생활윤리에 철저히 길들여진 권위주의적, 가족주의적, 형식주의적 문화요인은 해방 이후 서구문화의 유입과 60, 70 년대의 산업화 과정에서 물밀듯이 밀려오는 개인주의적 합리주의 사고양식과 업적주의적 가치관들과 문화변용과정에서 심각한 갈등을 빚어 왔다.

---

13) 한승주, "정치: 민주화의 시련과 진로," 「계간 사상」 (1989 여름호): 56-58면.
14) 홍원탁, "기로에선 한국경제," 「계간 사상」 (1989 여름호): 147면.
15) 안병영, "국가, 관료제 그리고 국민: 억압.발전 관료제에서 복지 관료제로," 「계간 사상」 (1989 여름호): 94-97면.

이들 네가지 체제위기는 그 하나 하나가 떨어져서 낱낱으로 작용하는 것이 아니고 서로 밀접하게 엇물려서 작용한다. 그렇다면, 우리 사회의 보다 가시적인 위기요인인 통합·정당성·발전위기의 궁극적 해결은 가능한가. 논리적으로 통합위기의 완전한 극복은 통일에 의하여 성취될 수 있을 것이다. 그러나 우선 남북한 간의 긴장이 완화되고, 현재의 대결구조가 평화구조로 옮겨가면 지금 우리가 겪고 있는 통합위기의 심각성은 많이 약화될 것이다. 한편, 정당성 위기는 민주화의 제도화에 의하여 극복될 수 있을 것이다. 정치적 민주화의 정착에 따라 위기의 첨예성은 크게 둔화될 것이다. 마지막으로 발전위기는 무엇보다 현재 우리사회가 앓고 있는 사회·경제적 불평등 구조의 개선없이는 해결하기가 어렵다. 다시 말해 보다 고르게 잘 사는 사회, 인간다운 삶을 누리는 사회가 실현되기까지 이 위기요인은 잔존하리라 본다.

III. 환경변화 적응전략으로서의 북방정책

1. 북방정책의 개념과 목표

북방정책은 통독이전의 서독의 대소, 대동독정책인 동방정책에 견주어 붙여진 이름으로 '우리의 통일안보 환경개선을 위한 대북한, 대공산권유화정책'을 의미한다. 북방에 포함되는 나라는 일차적으로 북한, 소련, 중국이며, 이차적으로는 동구공산제국이다.[16]

이러한 북방정책이 추구하는 목표가 무엇인지는 명백히 밝혀진 바가 없으나, 최근의 전반적인 내외환경을 감안하여 보면 북방정책의 목표를 다음과 같이 추출해 볼 수 있다.[17] (1) 동북아 및 한반도의 영구적 평화와 안전구축, (2) 교역확대로 인한 국익증대, (3) 국제적 지위향상 및 (4) 평화통일 환경조성이 그것이다.

첫째, 한반도에서 전쟁을 방지하고 평화를 정착시키는 외적환경의 조성이다. 한국이 북한의 강력한 배후 동맹세력인 소련과 중국 그리고 다른 공산국가들과의 관계를 개선, 현실화 시키고 협력관계를 발전시켜 북한의 호전적인 대남적화 의지를 붕괴시킬 수 있을 것이며 미·일·중·소 등 4강에 의한 교차승인 내지는 주변 4강에 의한 한반도에 대한 영향력을 균형화하여 최소한 긴장완화의 선결조건을 확보함으로써 남북한의 평화협정체결이라는 한국의 전략목표를 접근시킬 수 있게 될 것이다.

둘째, 한국이 경제적으로 공산주의 국가들과의 관계를 확대시켜 나감으로써 한국과 이들 국가들간의 공동이익을 획득할 수 있게 된다. 공산주의 국가들과의 경제적 협력증진을 통해 한국은 수출시장의 확대와 교역량의 증대를 꾀하는 한편 주요 자원의 획득과 자본 및 기술의 협력 차원으로 까지 끌어올릴 수 있게 될 것이다.

셋째, 한국은 이들 공산국가들과의 비정치적 분야에서의 교류확대를 통하여 광범위한 상호이해의 기초를 다짐으로써 한국에 대한 고정관념의 도식성을 극복시켜 국제적 지위향상이라는

16) 이상우, "한국의 북방정책," 「현대공론」 13 (1989.5), 159 면.
17) 조병선, 「북방정책의 실상과 전망」 (부산:열음사, 1989), 35-43 면.

효과를 획득할 수 있을 것이다.

넷째, 중·소를 중심으로 하는 공산권과의 관계 정상화나 협력관계의 확대 및 상호이해의 증진을 통하여 우리의 평화통일 정책에 대한 그들의 동조나 협조를 기대할 수 있다. 국제사회에서 한국의 주권이 존중받으며 정치적으로도 영향력을 발휘하여 많은 나라들이 우리를 지지하게 만들어 북한을 '대화의 장'으로 유도해야 한다.

2. 북방정책의 성과와 문제점

북방정책은 이미 1980년대초부터 거론되기 시작하였으나 표면화 된것은 1988년 여름의 〔7. 7선언〕을 통해서였다. 1988년 7월 7일 노태우 대통령은 남북한 관계와 북방정책에 일대 전환을 이룩하겠다는 의지와 비전을 담은 정부의 새 통일외교의 기본방향을 특별선언으로 천명하였다. 그 내용의 골자는 (1) 남북동포간의 상호교류 추진 및 해외동포들의 자유로운 남북왕래·문호개방 (2) 적십자회담 타결이전에라도 이산가족 문제해결의 적극 주선·지원 (3) 남북간 교역 문호 개방 및 민족내 교역으로 간주, 민족경제의 균형발전 희망 (4) 우방들의 북한과의 비군사적 물자교역 불반대 (5) 남북간 소모적 경쟁·대결외교 지양, 국제무대에서의 민족공동이익을 위한 협력 (6) 한반도 평화정착을 위해 북한의 미·일 등 우방과의 관계개선 협조 및 소련·중국 등 사회주의 국가들과의 관계개선 추구 등으로 되어 있다.

이러한 정책의지의 표명과 더불어 앞서 언급한 국제정치질서의 변화로 인하여 헝가리를 비롯하여 동구의 여러나라와 공식적 외교관계를 수립하게 되었으며, 소련과도 수교가 이루어졌다. 이를 토대로 1991년 9월 18일에는 드디어 UN에 가입하는 성과를 거두어 국제사회에서의 지위가 확고해졌다.

그러나 이러한 성과와 더불어 문제점도 적지않게 나타나고 있는데, 이러한 문제점으로서는 이념혼란, 북한정권에 대한 환상조장, 소련·중국에 대한 과잉기대, 대미, 대일관계 회생 등[18] 이 지적되었고, 이밖에도 북방정책 추진과정에서 부처간의 경쟁과 혼란 및 실리를 동반하지 못한 외교관계 수립 및 북방교역에서의 무역수지 적자 등의 문제도 야기 되었다.

IV. 북방정책과 한국행정체제의 변화

오늘날의 국제환경에 능동적으로 대처하고 북방정책을 효과적으로 수행해 나가기 위해서는 행정체제의 변혁이 이루어져야 한다. 즉, 앞에서 언급된 북방정책의 목표를 달성하고 그 문제점을 최소화 하기 위하여서는 북방정책의 실질적 수행체제인 행정체제의 변혁이 이루어져야 한다. 이러한 행정체제의 변혁은 행정제도의 변화 뿐만 아니라 행정행태의 변화도 수반되어야 그 효과를 기대할 수 있다.

1. 행정제도의 변화

18) 이상우, "앞의 글".

이제까지의 행정제도는 국제적 냉전구조 속에서 반공 이데올로기를 축으로 한 경직화된 행정제도로서 중앙집권적 권위구조를 그 속성으로 하고 있다. 즉, 북방정책과 관련하여 대통령 비서실과 국가안전기획부를 축으로 하고 여기에 외무부와 통일원이 가담하는 구성형태를 보여왔으며, 정책결정과정이 고도로 집권화되어 있다. 이는 이제까지의 남북한 관계 및 이데올로기의 대립구조 속에서 어느 정도 타당성이 인정될 수는 있으나, 현시점에서는 더이상 그 명분을 찾기 어려워졌으며, 실리면에서도 많은 문제를 야기할 가능성이 크다.[19]

즉, 국제적 정치질서가 급변하고 있으며, 개별국가의 정치적 체제적 변화도 급작스레 이루어지고 있는 상황하에서는 더이상 집권적 행정구조로는 신속한 대응이 곤란하기 때문이다. 따라서, 지위가 격상된 통일원을 주축으로 하되, 개별부처의 자율성을 더욱 높일 수 있는 행정구조의 개선이 뒤따라야 하리라고 본다.

이를 위한 구체적 제도개혁 방안으로서는 북방정책 결정과정의 공개화, 북방정책 관련기능의 통합조정기능의 강화, 영역별 분권화, 및 북방정책의 집행자로서 민간부문의 역할확대등이 논의 될 수 있겠다.

이제까지 북방정책의 결정과정이 고도로 집중화되어 있어 정책결정과정과 실제 집행면에 있어서 여러 문제가 발생한 바 있으며, 정책결정의 목적이 제대로 수행되기 어려운 면이 없지 않았다. 물론 초기의 북방정책 추진과정에서 북한과의 관계등을 고려하여 고도의 보안을 필요로 하였으나, 지금 단계에 이르러서는 정책결정과정을 제도화하여 공식기구가 담당하여 결정과 집행과정을 연계시킬 필요가 있다.

북방정책은 종합정책으로서 정부의 모든 부처가 관계된다. 따라서 각 부처별로 추진되는 정책이 중첩되고 개별 부처간에 각기 경쟁적으로 정책을 추진하는 과정에서 정책효과를 감소시킬 우려가 있다. 물론 상호경쟁이 정책의 질을 높이는 효과를 얻을 수 있으나, 자원의 낭비를 가져올 우려가 크기 때문에 이를 조정할 필요가 발생한다. 이의 조정은 현재 통일원 장관이 부총리로서 이를 조정할 권한이 주어져 있으나, 실질적 조정효과를 얻기 위해서는 제도적 조정장치가 보완되어야 한다. 즉 조정의 공식적 권한 강화 및 정책결정과정에서의 사전조정, 그리고 관련 부처간에 구성되는 애드호크라시(Adhocracy)의 활용[20]이 요구된다.

그러나 이러한 통합·조정이 집권적 결정이 되어서는 안된다. 오늘날과 같이 환경이 급변하고 있는 상황에서는 신속하고 융통성 있는 적응이 요구되며, 앞으로 북방교역의 확대 등 북방관련의 정책이 크게 증대될 것을 감안하여 볼 때, 정책결정의 분권화 또한 주요한 과제이다. 물론 집권화냐 분권화냐의 문제는 실제로 논리로써 해결될 수 있는 단순한 문제는 아니다.[21]

분권화와 더불어 고려해야 할 중요한 과제는 북방과의 관계에서, 모든 문제를 정부가 직접 관계하는 방법을 지양하고 대상 업무의 성격을 고려하여 민간이 담당하도록 제도적 보장을 하

---

19) 노정현, "한국행정개혁의 기본구상과 당면과제," 「연세행정논총」 제 15 집 (1990), 49-63 면.
20) Stephen P. Robbins, *Organization Theory: The Structure and Design of Organizations* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc., 1983), pp.209-225.
21) 안병영, "전환기 한국관료제의 갈등과 발전방향," 「계간사상」 (1990 가을호), 67 면.

는 것이 바람직하다. 정부는 기본적 지침과 지원업무에 한정하고 실질적 정책수행의 기능을 보다 과감히 민간에 이양함이 정책의 효과 면에서도 바람직하다. 다만 상대국의 경우, 사회주의 경제구조를 기반으로 하고 있으므로 이와 관련된 문제에 관한 정보제공과 접촉 창구로서의 역할은 앞으로도 계속 담당해야 할 것으로 생각된다.

이러한 행정제도의 개혁은 단지 북방정책의 차원에서만 논의될 것은 아니다. 근본적으로 북방정책이 성과를 거두기 위해서는 정부관료제와 국민과의 관계가 중요하다. 즉, 북방정책의 과실이 얼마만큼 국민에게 배분되며, 정책추진에 있어 국민과의 공감대가 어느정도 형성되는가가 중요하다. 따라서 북방정책의 추진이 궁극적인 남북한의 평화통일과 국민복지향상에 도움이 된다는 것에 대한 국민적 이해와 지지가 필요하다.이를 위해서는 앞에서 제시한 행정제도의 개혁과 더불어 정부관료제 자체의 변화가 요구되며, 이러한 변화는 억압·발전주의적 관료제에서 복지관료제로의 전환[22]이 이루어져야 하는 것이다.

2. 행정행태의 변화

행정제도 변화의 성과를 거두기 위해서는 구조적 변화와 더불어 행태의 변화가 필요하다.[23] 최근의 북방정책의 추진과 국제사회의 급격한 변화로 우리사회는 이데올로기적 혼돈현상도 나타나고 있으며, 급속한 사회변화속에서 오히려 보수적 성향이 강하게 나타나기도 한다. 특히 북방정책의 추진과정에서 행정실무진들의 사고와 행동이 아직도 냉전시대의 행태에 머물러 있음으로 인하여 여러 모순을 발생시키고 있다.

따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 정보의 공개확대를 통한 사실의 정확한 인식이 확산되어야 할 것이고 이를 위한 교육훈련 등 공무원의 능력개발을 통한 행정행태의 변화가 이루어져야 할 것이다. 행정행태의 구체적 변화방향으로서는 이념적 신축성 확보, 고객지향적 태도의 확립, 행정책임의식의 강화 등이 제시될 수 있다.

오늘날의 세계는 이데올로기적 성향이 퇴조되고 있는 실정이나, 우리사회는 그동안 오히려 이데올로기적 대립구조가 심화되는 듯한 양상도 보여왔다. 사회의 갈등과 모순이 표출됨에 따라 다양한 급진과 보수의 이데올로기적 대립이 심화된 면이 있다. 이러한 현상은 제도적 변화와 정신적.심리적 태도간에 거리감을 더하였다. 따라서 행정환경의 변화, 특히 국제적 환경의 탈이데올로기 현상에 따라 실리추구의 태도가 더욱 요구되며, 우리사회에 적합한 공동의 생각을 구성해야 할 것이다.

북방정책은 외부지향적 성격의 정책이나, 궁극적으로는 내부적 국민과의 관계로 나타난다. 즉, '국민과의 공적인 만남'(public encounter)[24] 에서 관료제와 국민과의 불균형적 관계를 바로 잡아야 한다.

---

22) 안병영, "국가, 관료제, 그리고 국민".
23) 박동서, "6공하의 행정개혁," 「행정논총」 제 28권 제 1호 (1990.6), 79-91 면.
24) Charles T. Goodsell(ed.) *The Public Encounter:Where state and citizen Meet* (Bloomington, IN:Indciana University Press, 1981).

V. 결 론

북방정책이 그동안의 커다란 성과를 기반으로 궁극적인 효과를 거두기 위해서는 북방정책의 수립과 집행의 핵심이라 할 수 있는 행정체제가 새롭게 변화되어야 한다. 그 변화는 행정제도적 측면의 분권화와 조정기능의 강화 및 행정행태적 측면에서의 자율성과 사고의 신축성확보를 위한 변화노력으로 요약될 수 있겠다. 이러한 행정체제의 변화는 바로 북방정책의 수립에 있어 올바른 방향제시를 가능케 하며, 북방정책을 효과적으로 집행할 수 있는 능력을 갖추는 길인 것이다.

참 고 문 헌

고병철. "북한의 통일전략은 변하고 있는가," 「계간 사상」 1991 봄호: 98-120.

김규택, 「사회주의의 장래」 서울:일조각, 1990.

김 덕. "통일로 가기 위한 변화의 조건," 「계간사상」 1989 겨울호: 287-302.

김성태. "한국통일을 위한 북방정책의 진로," 「교육과 윤리」 2 (1989.2):77-111.

김진현. "한국의 환경변화와 생존전략: 홀로서기와 Globalization, 통일과 Borderless화의 갈등극복을 위하여," 「연세행정논총」 제15집 (1990): 25-47.

노정현. "한국행정개혁의 기본구상과 당면과제," 「연세행정논총」 제15집 (1990): 49-63.

박동서. "6공하의 행정개혁," 「행정논총」 제28권 제1호 (1990. 6): 79-91.

신기수. "남북한 행정체제의 비교연구," 연세대학교 행정대학원 석사학위논문, 1988.12.

안병영. "전환기 한국관료제의 갈등과 발전방향," 「계간사상」 1990 가을호: 63-104.

_____. "국가, 관료제 그리고 국민: 억압.발전 관료제에서 복지 관료제로," 「계간 사상」 1989 여름호: 81-124.

_____. "국가, 관료제, 그리고 고객참여," 「연세행정논총」 제12집 (1986): 13-30.

안병준. "북방외교정책의 새좌표," 「북한」 (1988.3).

_____. "북방외교의 과제와 전망," 「외교」 (1988.7): 18-23.

안해균. "제6공화국의 행정개혁안에 대한 반론과 제언: 행정개혁위원회의 개혁건의안을 중심으로," 「행정논총」 제27권 제2호 (1989.12): 1-8.

오석홍. "대한민국정부의 행정개혁," 「행정논총」 제28권 제1호 (1990. 6): 52-77.

윤형섭. "21세기 한국정치의 전망과 과제: 사회경제적 갈등과 보수·혁신체제를 중심으로," 「연세행정논총」 제15집 (1990): 3-24.

이상우. "한국의 북방정책," 「현대공론」 13 (1989.5): 158-163.

이석호. "한국북방정책의 변천과정과 결정요인," 「국제정치논총」 제28집 2호(1988): 117-151.

이승훈, "북한경제의 위기: 자립경제의 역설," 「계간 사상」 (1991년 봄호): 121-144.

정구종. "'90년대 동북아시아 안보와 일본의 역할," 「연세행정논총」 제 16 집 (1991): 225-248.

정종욱. "탈냉전과 한국외교의 향방," 「계간사상」 1989 겨울호: 303-320.

조병선, 「북방정책의 실상과 전망: 한국의 북방정책에 관한 연구」 부산: 열음사, 1989.

차영구. "신데탕트시대의 안보와 전략적〈신사고〉," 「계간사상」 1989 겨울호: 321-339.

최종기. "한국의 북방정책과 관료의 역할," 「행정논총」 제28권 제1호(1990.6): 133-143.
_____(편). 「한국외교정책」 서울: 한국국제관계연구소, 1988.
하영선. "탈냉전과 한반도의 평화," 「계간 사상」 1991 봄호: 32-52.
한승주. "정치: 민주화의 시련과 진로," 「계간 사상」 1989 여름호: 56-80.
홍원탁. "기로에선 한국경제," 「계간 사상」 1989 여름호: 125-171.
행정개혁위원회. 「행정개혁에 관한 건의」 1989.
Bell, Daniel. *The Coming of Post-Industrial City*. New York: Basic Books, 1973.
Blau, Peter M. *The Dynamics of Bureaucracy*. Chicago, Ill.: The University of Chicago Press, 1963.
Bryner, Gary C. *Bureaucratic Discretion: Law and Policy in Federal Regulatory Agencies*. New York: Pergamon Press, 1987.
Brzezinski, Zbignew. *The Grand Failure: The Birth and Death of Communism in the Twentieth Century* . New York: Scribners, 1989.
De Guzman, Raul P., Mila A. Reforma, and Danilo R. Reyes (eds.). *Public Administration in a Changing National and International Environment.* Manila: EROPA Secretariat General, 1989.
Drucker, P.F. *The New Realities: in Government and Politics, in Economics and Business, in Society and World View*. New York: Harper & Row, 1989.
Fukuyama, Francis. "End of History," *National Interest* (Summer 1989).
Goodsell, Charles T.(ed.), *The Public Encounter: Where State and Citizen Meet*. Bloomington, IN.: Indiana University Press, 1981.
Kennedy, Paul. *The Rise and Fall of the Great Powers* . New York: Random House, 1987.
Ro, Chung-Hyun and Mila A. Reforma (eds.). *Social Change and Administrative Reform Towards the Year 2000.* Seoul: EROPA, 1985.
Robbins, Stephen P. *Organization Theory: The Structure and Design of Organizations* . Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc., 1983.
Starling, Grover. *Strategies for Policy Making*. Chicago, Ill.: The Dorsey Press, 1988.
Wilson, James Q. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It.* New York: Basic Books, Inc., 1989.
Yates, Douglas. *Bureaucratic Democracy: The Search for Democracy and Efficency in American Government.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1982.