

## 노태우 정부의 ‘북방정책’의 주요 결정요인 검토 및 재평가 가능성 - 분석수준별 평가 및 대중적 인식의 괴리 탐구

안종기\*·박선령\*\*

### 국문초록

본 연구는 한국외교의 새로운 전환 패러다임을 제시한 노태우 정부의 ‘북방정책’에 대해 크게 두가지 측면에서 관심을 갖는다. 하나는 ‘북방정책’을 성공적으로 견인한 핵심 동인(Driver)이 무엇이었는지에 대한 재검토이며 다른 하나는 그 결과와 성과를 긍정적으로 평가하는 전문가 집단과는 달리 ‘북방정책’에 대한 대중의 부정적인 인식과 괴리는 어디에서 기인하는지에 대한 탐색이다. 본 연구는 다양한 시각과 논의를 종합적으로 재검토하여 노태우 정부 ‘북방정책’의 결정과 집행은 대통령을 포함한 핵심 정책결정자들의 세계관과 의지 등 개인적 수준에서의 요인 영향력이 가장 중요하게 작용했다고 주장한다. 또한 북방정책의 의미와 성과에 대한 국민들의 낮은 인지도와 부정적인 평가는 사실 자체에 대한 평가라기보다는 노태우 대통령 특유의 리더십의 특성, 그리고 정책성과에 대한 대(對)국민 커뮤니케이션의 전략적 부재가 중요한 원인이었다고 주장한다. 개인적 수준에서의 요인이 ‘북방정책’의 주요 동인이었다는 것을 파악한 것과 함께 그 실질적 성과에도 불구하고 일반 국민들에게 낮게 평가되는 이유를 검토함으로써 앞으로의 대외정책 결정과 집행 상의 고려사항을 제시했다는 면에서 특히 본 연구의 실용적 의미 부여가 가능하다.

논문접수일: 2015년 4월 30일, 심사일: 5월 9일, 게재확정일: 5월 25일

\* 고려대학교 정치외교학과(박사 수료, ananan21@korea.ac.kr)

\*\* 고려대학교 정치외교학과(석사 수료, boyishaaron@korea.ac.kr)

이 논문은 2014년 4월, 한국국제정치학회 춘계학술회의에서 발표한 내용을 수정, 보강한 것입니다. 유익한 논평을 해주신 세분의 심사자님들께 감사드립니다.

국가과학기술표준분류: SB0608. 외교정책

주제어 : 북방정책, 외교정책, 노태우 정부, 대통령 리더십

## I. 서론



출처: 대통령 기록관 ([http://pa.go.kr/online\\_contents/diplomacy/diplomacy02\\_05\\_1990\\_03\\_01.jsp](http://pa.go.kr/online_contents/diplomacy/diplomacy02_05_1990_03_01.jsp))

위의 빛 바랜 사진이 언제, 어디서, 왜 찍힌 것인지를 기억하는 한국인은 얼마나 될까? 특히 이 사진 이면에 존재하는 한국 외교사의 새로운 패러다임 추구에 대해 떠올리는 사람은 얼마나 될까? 이 사진은 1990년 6월 5일 미국 샌프란시스코에서 노태우 대통령과 고르바초프 소련 대통령이 만나 한·소 수교를 논의했던 장면이다. 노태우 정부가 추진했던 이른바 '북방정책'의 가장 상징적인 장면으로 평가 받는 순간이라 할 수 있다.

냉전이 끝난 직후부터 진행된 외교·안보환경의 전지구적인 변화 속에서 한국 정부는 다각적인 대책을 모색했는데 가장 구체적인 대응 중의 하나가 바로 노태우 정부가 추진했던 '북방정책'이다(조성렬, 2006). 북방정책이란 용어가 정부 차원에서 정식으로 사용된 것은 1983년으로 거슬러 올라가지만 이는 단지 공산권 국가들과의 관계 정상화가 필요하다는 희망사항의 표출이었을 뿐, 구체적인 계획과 전략이 동반되었던 것은 아니므로 큰 의미를 부여하기는 힘들다(노진환, 1993). 그러나 노태우 정부의 북방정책은 이전과 다른 의미를 지니고 있다고 볼 수 있다. 반공주의에 입각한 공산권 국가들과의 적대적 관계를 탈피하고 공식적인 외교관계를 수립했다는 점에서 노태우 정부의 '북방정책'은 매우 새롭고 중요한 사건이며 과정이었다. 이를 두고 한국 외교사의 새로운 장을 열었다고까지 평가하는 이유는 북방정책이 한·소수교와 한·중수교 및 대북관계의 새로운 전환으로 이어지는 과정과 방식에서 한국 외교정책의 자율성 제고가 정점에 달했기 때문이다(김성철, 2000; 노창희, 2007).

이러한 중요성을 바탕으로 본 논문에서 제기하는 첫 번째 질문은 “노태우 정부 외

교정책의 핵심이었던 ‘북방정책’을 견인했던 동인(Driver)은 무엇이었는가?”이다. 본 연구는 기존의 연구들이 언급하는 대로 동구권의 붕괴를 시작으로 국제사회의 양태를 질적으로 변화시킨 탈냉전의 산물이라는 점을 부정하지 않고, 국제환경의 변화가 매우 중요한 결정요인이었음을 수용한다. 다만 국제수준의 변수에만 치중하여, 대외정세의 변화에 대해 노태우 정부가 능동적, 전략적으로 반응했음을 아예 배제하는 것도 적절한 접근은 아니라고 판단한다. 따라서 대통령 및 주요 정책결정자들의 정세 해석과 방향 결정이 특정 시기에 북방정책의 출현을 가능하게 만든 중요 요인이라는 점에서 이들의 역할 또한 객관적으로 재검토할 필요가 있다고 보는 것이다.

이를 토대로 본 논문은 다음의 후속 질문을 제기한다. “북방정책을 노태우 정부의 대북정책 및 대 공산권 외교의 성과라고 할 수 있음에도 대중들은 왜 이를 부정적으로 인식하는가?” 흥미로운 점은 외교문제 전문가들의 평가와 대중 인식 간의 상당한 괴리가 존재한다는 것이다. 전문가들은 노태우 정부의 북방정책을 의미있는 성과로 보는 반면, 대중의 인식은 노태우 정부 전반의 외교정책을 부정적으로 인식하는 경향이 존재한다.

위의 두가지 질문에 답을 제시하려는 본 연구의 학문적 함의는 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 오늘날의 시각으로 노태우 정부의 ‘북방정책’ 결정요인을 체계적으로 검토하고 개인수준의 분석을 중요하게 제기하여 그것을 재평가할 기회를 찾아보는 것이다. 둘째, 국민들의 인식 상에 남아있는 노태우 정부에 대한 평가는 어디서 기인하는지 검토함으로써 정책 수립과 집행에 있어서 효과적인 운영의 실마리를 찾는 것도 함께 얻을 수 있는 중요한 교훈이다. 좋은 연구란 이론적 기여와 실용적 기여를 모두 갖추고 있을 때 가능하듯, 두 번째 함의에 대한 고려는 실용적 기여라는 측면에서 본 연구가 갖는 장점이 될 것으로 기대한다.

## II. 분석수준 별 노태우 정부의 ‘북방정책’ 결정요인 탐색

본 연구는 노태우 정부의 북방정책을 외교정책 결정요인 측면에서 분석하고자 한다. 일국의 외교정책을 결정하는 요인들에 대한 분석은 연구자들의 관심과 선호에 따라 다양하게 달라질 수 있으나 Rosenau(1966)가 예비이론에서 제시한 분석 프레임의 기초가 대체로 유지되고 있다고 보여진다. 물론 그 전에도 Waltz(1959)의

세 종류의 이미지로 설명된 분석수준의 개념과 Singer(1961)의 국제체제와 국가의 두 가지 분석수준의 분류가 제시되기도 했다. 하지만 Rosenau가 외교정책결정에서 분석수준의 문제를 체계적으로 밝혀낸 개척자로 평가 받고 있으며 그가 1966년에 발표한 이른바 예비이론(Pre-Theory)이 외교정책 분석수준의 유형화를 시도했다는 점에서 그 중요성이 매우 크다(남궁곤, 2012).

Rosenau는 외교정책의 결정요인을 크게 5가지 수준 즉, 개인(Idiosyncratic), 역할(role), 정부(governmental), 사회(societal), 체제(systemic)로 분류했다. 그러나 이 같은 분석수준에 대해 개념의 모호성, 외교정책 결정결과라는 종속변수에 대한 설명 부족, 개인 수준에서의 신념과 선천적 성격을 동일한 범주로 분류하는 오류를 지닌다는 등 적지 않은 비판도 존재한다(남궁곤, 2012). 그럼에도 불구하고 Rosenau의 분석수준이 이후 외교정책 연구 분야에서 폭넓게 인용된다는 점과 비교적 명확한 분석수준이라는 점에서 동 접근법을 차용하는 실익이 있다고 판단된다. 본 연구는 Rosenau의 5가지 분석수준을 기본 접근법으로 하되, 북방정책이라는 사례 분석에 보다 적실성을 지닌 남궁곤(2012)의 4가지 분석수준을 적용하는데 그 분류는 다음과 같다.

- 분석 수준 1: 국제체제 수준에서의 요인
- 분석 수준 2: 국가·사회 수준에서의 요인
- 분석 수준 3: 정책결정 집단 수준에서의 요인
- 분석 수준 4: 정책결정자 개인 수준에서의 요인

## 1. 국제체제 수준에서의 요인

국제체제 수준에서 '북방정책'의 결정요인을 설명하는 핵심주장은 북방정책이 냉전종식의 산출물이라는 것이다(전재성, 2010). 이는 노태우 정부의 북방정책을 2차 세계대전 이후 전 세계의 국제정치를 규정했던 미·소 간의 양극체제 혹은 냉전이라는 거대한 구조가 허물어져 가는 과정에서 만들어진 정책으로 바라본다. 소련의 해체와 공산권의 몰락으로 인해 벌어진 전지구적 차원 및 동아시아와 한반도 환경의 변화를 고려해야만 북방정책이 어떻게 가능했는지를 정확히 이해할 수 있다고 보는 시각이다(백창재, 2003). 요약하면 노태우 정부가 '북방정책'을 적극적으로 추진할 수 있었던 가장 중요한 요인이 국제환경의 변화라고 보는 것이다(김정원, 1996; 김

창훈, 2008).

소련뿐 아니라 한반도 주변의 또 다른 강대국인 중국과의 관계개선에 대해서도 동일한 맥락이 적용된다. 중국은 한국과 관계개선을 해나가는 과정에서 소련과는 달리 북한의 우려를 신중하게 고려하기는 했으나 한국과의 연계를 통한 다양한 정치경제적 이득을 생각하지 않을 수 없었다(Rozman, 2007; 이상옥, 2002). 냉전해체라는 국제정세의 변화에 따른 한·소 관계의 진전에 대한 고려의 결과로서 한·중 관계도 새로운 전기를 마련하게 된 것이므로 이 역시 국제체제 수준에서의 설명이 효과적이라고 볼 수 있다.

국제체제 측면에서 냉전의 종식이 ‘북방정책’의 추진에 도움을 준 것은 사실이나 미국의 비전 결여가 구조적인 제약으로 작용하였다는 점을 지적하는 연구도 있다(하용출, 2003). 즉, 미국은 한국에 대해 일종의 방치를 통해 한국의 외교적 활동을 지원했고 또 북한과 교섭하는 데 있어서도 과히 적극적이지 않았기 때문에, 노태우 정부가 국제정치질서의 틀을 다소 벗어나 어느 정도 독자적 활로를 모색하는 것이 가능했다고 보는 것이다. 이 주장은 나름의 설득력을 지니고 있는데, 예를 들어 남북관계 개선의 획기적 제안이었던 7·7 선언 발표 이틀 전에 미국에 통보만 했을 뿐, 사전에 어떤 논의도 하지 않았다는 것도 같은 맥락으로 이해 가능하다(김연철, 2011).

여기서 중요하게 꼽아야 할 두 가지 중요한 대목이 나온다. 첫 번째로 소련의 해체와 공산권의 몰락으로 인한 국제환경의 변화를 고려하지 않고는 북방정책을 제대로 이해할 수 없는 것은 분명하다. 그러나 노태우 정부가 ‘북방정책’을 기획하고 실제로 실천으로 옮기기 시작했던 시기는 소련이 해체되거나 냉전체제가 근본적으로 허물어졌던 시점이 아니었다. 그 전부터 정부차원에서의 구체적인 언급이 있었고 특히 대통령 선거 기간의 공약으로도 명확하게 공표된 내용들이었다. 두 번째로 미국이 한국의 북방정책에 대해서 소위 ‘상대적으로 우호적인 방치’(relative, benign negligence)의 입장을 취했던 것은 분명해 보인다(전재성, 2003). 이에 따라 국제환경의 변화를 적극적으로 인지하고 이에 대한 전략적 대응방안을 주체적으로 수립한 쪽은 미국이나 세계 헤게모니가 아니라, 노태우 대통령과 주위의 핵심 정책결정자들이었다는 것 역시 쉽게 부정하기 어렵다. 예를 들어, 소련과의 관계를 개선해 나가는데 있어서 노태우 정부는 경제적인 관계보다는 정치적인 연계를 먼저 원했고, 그런 기초 하에 고르바초프 소련 대통령과의 협상을 주도해 나갔다(Rozman,

2007). 이 같은 앞에서의 두가지 대목을 검토할 때 도출되는 중요한 결론 중의 하나가 바로 주체적이고 자율적인 외교를 지향하고자 했던 노태우 정부의 능동적 태도와 전략적 관점이 실체로서 분명히 존재했다는 것이다.

동아시아와 관련한 국제정치 상의 주요 통찰적 이슈에서 항상 빠지지 않는 것이 한반도 통치의 정당성을 둘러싼 한국과 북한 간의 분열이었다(Rozman, 2011). 이런 맥락에서 '북방정책'이 변화하는 국제정세 속에서 북한을 개혁, 개방으로 이끌고 그들의 체제를 변화시켜 점차 평화정착과 동질성을 높인다는 목표 하에 우선 소련, 중국과의 관계 개선을 시도한 전술이었다는 시각도 있다(전재성, 2010). 그렇다면 더욱 북방정책의 이면에 존재하는 치밀한 계획과 일련의 전략적 행위에 대한 평가가 가능하다. 또한 이 같은 전략적 관점을 갖고 '북방정책'을 수립한 노태우 대통령과 당시 핵심 정책결정자들의 의지와 행동이 가져온 긍정적인 기여를 인정하지 않을 수 없다. 물론 김상규(1993)의 지적처럼 서독의 동방정책의 성공과는 달리 한국의 북방정책은 북한이 소련, 중국과 갖고 있던 관계의 양태를 고려하면 서독 모델처럼 효과적으로 진행되기 어려웠던 것은 분명했다. 그리고 한국의 '북방정책'적 접근은 오히려 북한을 의도적으로 고립시키고 주변을 둘러싸면서 압박하려는 것이 원래 의도였다는 주장도 일리 있다(Dittmer, 2002). 그러나 남북 양자 모두 그 이전과는 달리 '진정성' 측면에서 그 접촉의 양상이 확실히 변화된 것은 사실이었다. 특히 소련, 중국과의 수교와 함께 남북기본합의서 등 매우 가시적이고 영향력 있는 성과가 산출되었다는 점에서 노태우 정부의 '북방정책'의 역사적 의미를 찾을 수 있는 것이다. 또한 '북방정책'을 공산권 국가와의 경제협력을 통한 경제이익의 증진과 외교 정상화 외에 궁극적으로는 남북한 통일의 실현을 위한 정책과 방법으로서 바라볼 수 있다는 점, 나아가 북방정책의 숨은 목표는 바로 당장의 통일은 아니더라도 상당 기간 북한을 남한의 영향력 하에 두려는 목표를 갖고 진행된 대북정책과 밀접한 관계가 있었다는 점에서 노태우 정부의 전략적 접근을 인정하기 위한 충분한 근거가 존재한다(김달중, 1990; 김성철, 2000).

'북방정책'은 또한 동구권 국가들과의 수교를 통해 북한을 대외적으로 압박하여 한국을 열려있는 대화의 창구로 인식하게 만들려는 의도도 내재되어 있었다(임동원, 2008). 물론 당시의 북한의 진짜 생각이 무엇이었는지는 알기 어렵다. 그러나 냉전 체제 와해 후 북한이 마주하게 된 중차대한 문제는 자신의 안보에 대한 외부의 위협이었다. 이 같은 위협은 기존의 냉전구조 상의 안정적 갈등구조와는 확연히 다른,

생존 그 자체에 대한 현실적 위협으로 다가온 심각한 외교적 고립이었다(홍용표, 1999). 이와 관련하여 Mack(1993)은 당시 북한의 입장을 한국에 적용하여 설명함으로써 북한이 얼마나 공포스러운 환경에 처해졌는지를 간접적으로 확인해 주었다. 당시의 북한은 한국과의 전향적 관계개선을 어쩔 수 없이 고려할 수 밖에 없는 상황에 직면한 것이므로 그들의 태도 변화는 국제체제의 환경적 변화를 주된 요인으로 설명하는 것이 적절할 수도 있다. 그러나 한국의 경우는 그렇지 않다. 결국 이것을 받아들이고 적극적으로 대응해간 핵심 정책 결정자들의 의지와 행동으로의 실천이 있었기에 가능했었다고 보는 것이 타당한 이해일 것이다.

이런 점에서 본 논문이 제기하는 ‘노태우 정부의 북방정책은 탈냉전을 비롯한 당시의 국제정세에 대한 피할 수 없는 대응이었고 또한 한국이 미국과의 관계를 통해 설정된 기존의 범위를 벗어나지 못하는 제한된 시도였지만 본질적으로 한국의 자율적 외교에 대한 염원과 시도였다’는 주장이 어느 정도 타당한 해석이 될 수 있다. 이는 곧 개인적 수준의 요인 영향력이 갖는 적실성을 보여주는 것인데 이같은 자율적 외교에 대한 염원은 개인적 수준에서의 분석에서 더욱 자세하게 논의될 수 것이다.

## 2. 국가·사회 수준에서의 요인

국가를 단일적이고 합리적인 행위자로 가정하는 현실주의 패러다임 하에서 국내정치 요인은 그 중요성에 상응하는 학문적 대접을 받지 못했다(유진석, 2012). 이는 외교정책 결정과정을 설명하는데 있어서 국가 혹은 국가 내부의 정책결정 과정을 암상자로 간주해 왔기 때문이다. 그러나 실제로 한 국가의 중요한 외교정책 결정 및 집행에 있어서 국가·사회 수준에서의 국내적 요인의 영향은 부인할 수 없는 중요한 요인이다. 이런 관점에서 노태우 정부의 ‘북방정책’을 당시 한국 내부의 상황 요인과 결부시키는 설명들도 적지 않게 존재한다.

국내정치적 필요에 따라 작동하는 외교정책은 일국의 외교정책 담당자가 외교정책을 그 내부적 입지를 강화하기 위해 사용하는 상황에 의한 것으로 외교정책이 외부의 안보위협에 대한 균형뿐 아니라 국내 반대 정치세력에 대한 균형전략으로도 사용될 수 있는 정책을 말한다(전재성, 2010). 관심전환이론이나 속죄양 가설 등이 이러한 부류의 이론들인데, 전재성(2012)은 ‘북방정책’의 중요한 결정요인 중의 하나로 대외정책 성과를 통해 국내정치 지지의 토대를 마련하려는 국내정치적 동기를 고려



해야 한다고 설명한다. 이원형(2003)은 이를 노태우 정부의 정치우선전략의 결과라고도 분석한다. 즉, 새로운 환경에 처하게 된 노태우 정부의 전략적 선택이었다는 것이고, 이는 당시의 한국사회의 성격과 시대적 특성을 반영하는 결과였다고 이해해야 한다는 것이다. 당시의 빈번한 시위와 여소야대의 상황에서 외교정책의 성공이 국내 반대세력을 억누르는 정당한 정책수단으로 활용될 수 있었기 때문에, 이것이 노태우 정부로 하여금 '북방정책'을 보다 적극적으로 추진하게 만든 중요한 요인이라는 결론이다(전재성, 2010).

외교정책결정 상의 국내정치적 목적은 당연히 중요하게 고려해야 하나 이것이 노태우 정부의 '북방정책'에 과연 얼마나 큰 영향을 끼쳤는지에 대한 의문도 동시에 존재한다. 대선 기간 중 이미 중국과의 관계수립에 대한 의지는 공약의 내용으로도 발표된 사항이었음을 고려한다면, 국내정치적 제약에 직면하기 이전부터 개인적인 수준에서 당시 노태우 대통령 후보가 북방정책에 대한 나름의 계획을 갖고 있었던 것으로도 추론할 수 있다. 또한, 김정원(1996)은 여러 제약에도 불구하고 노태우 정부의 외교정책 결정과정은 과거 권위주의 정권과 차이점을 보인다고 주장한다. 현상유지의 측면에서는 기존 권위주의 정권의 맥락을 이어받아야 하는 반면, 변화의 측면에서는 민주적 절차를 준수해야하는 이중적 목표에 직면했다는 점이 그것이다. 이러한 접근법은 한국의 국내정치적 상황을 고려하여 북방정책을 설명하려고 시도하는 것이지만 동시에 그는 본인의 저서에서 국제환경 혹은 국가 사회적 수준의 이해를 위해서는 필연적으로 최고 정책결정자 혹은 그룹을 아우르는 개인적 수준의 특성에 대한 반영이 필수적임을 강조했다. 대내외에 공식적으로 알려진 노태우 정부의 외교이념은 '민족자존', '민주', '통일'이라는 세 가지 요인인데, 노태우 대통령 본인의 자주외교에 대한 의지가 7·7선언을 초석으로 한 적극적 북방정책의 추진과 남북관계의 개선 및 남북 동시 유엔가입의 성과로 이어졌다는 것이다. 따라서 국제체제 수준에서의 환경의 변화와 국가·사회적 수준에서의 분석 외에 노태우 대통령과 소수 핵심 정책 결정자들의 특성을 개인적 수준에서 이해하지 못한다면 '북방정책'의 결정과 집행의 흐름과 맥락이 명확히 설명되지 못하는 한계가 존재하는 것이다.

이런 점에서 본 논문이 제기하는 '노태우 정부의 '북방정책'의 결정요인으로 노태우 정부의 시대적 특성이나 당시의 한국사회의 내부적 상황을 핵심으로 설명하는 '국가·사회적 수준의 요인'은 실제 큰 영향력을 발휘하지 못했다'는 주장이 타당할 수 있다고 판단된다. 물론 국내정치적 상황이 영향을 끼치지 못한 것은 아니나 다른

요인 대비 더 중요한 결정적 요인은 아니었으며 상대적으로 그 영향력은 미진했다고 볼 수 있다. 다음에 기술할 ‘정책결정 집단 수준’에서의 요인을 보면 ‘북방정책’에 심각한 반기를 들었던 것은 오히려 당시의 보수세력이었다. 즉, 정치적으로 오히려 같은 편에 서있었던 보수세력과의 갈등이 더 눈에 띈다. 그런 압박 속에서도 노태우 정부가 ‘북방정책’의 기초를 계속 이어나가려 했던 당시의 상황을 고려하면 사회 내부의 갈등을 무마하고 전환시키려는 목적이 압도적이었다고 보기에는 ‘북방정책’에 내포된 자율성에 관한 의지가 컸다는 점을 인정하지 않을 수 없다.

### 3. 정책결정 집단 수준에서의 요인

정책결정 집단 수준에서의 노태우 정부의 ‘북방정책’에 대한 연구나 설명은 그리 많지 않다. 아마도 이 시각에서의 연구가 미비한 점은 이 정책을 기획하고 실현하는 과정에서 제도나 관료집단의 관여와 개입이 강하지 못했던 것에 기인하는 것일 수도 있다. 즉, 노태우 대통령을 중심으로 박철언 前정무장관과 김종휘 전(前)외교안보비서관 3인을 중심으로 핵심적인 내용들이 논의되고 결정되었기 때문에(노태우, 2011)이보다 범위가 확대된 측면에서의 제도와 관료조직이 결정적 영향을 끼치는 개입은 쉽지 않았던 것으로 추정된다.

이와 관련하여 주목할 만한 것은 앞에서의 언급처럼 노태우 정부의 ‘북방정책’에 대해 당시의 보수세력이 비판적 입장을 갖고 있었다는 점이다. 이는 소련, 중국 등의 공산권 국가들과의 관계개선에서 나아가 북한과의 전향적 관계까지도 추구하는 노태우 정부의 의지에 대한 매우 공개적인 반발과 저항이었다. 쿠바 미사일 위기 사태를 다룬 영화, ‘Thirteen Days’ 장면 중에 미사일 위기에 대한 케네디 대통령의 태도에 대해 군부의 불만 섞인 태도가 나온다. Graham(2000/ 2005)의 설명처럼 외교정책의 결정은 국가라는 단일화된 행위자(Actor)의 개념도 중요하지만 관련 조직들간의 갈등과 협동의 정치활동, 다시 말해 조직절차모델이나 정부정치모델을 동원해야 더욱 풍부한 설명이 가능한 부분이 존재한다. 즉, 국가이익에 대한 군부의 관점이 존재하고 이에 따라 철학이 다른 대통령과의 갈등도 불사하는 과정은 여러 국가에서 그리 어렵지 않게 찾아볼 수 있는 장면일 것이다.

박정희 정부 18년과 전두환 정부 7년, 총 25년에 걸쳐 한국사회의 지배적 위치를 점해왔던 보수 세력은 오히려 노태우 정부의 ‘북방정책’에 대해 심각한 위기의식을

갖고 대했을 가능성이 있었다. 외교정책의 결정요인으로서 관료정치 개입 가능성, 특히 '북방정책'을 긍정적으로 수행하는 입장이 아닌, 이를 저지하려는 목적으로 관료정치의 개입 시도도 있었던 것으로 보인다. 즉, 당시 박철언이나 김종휘를 몰아 내려는 보수 관료들의 시도가 있었다는 구체적 정황이 포함된 주장을 고려하면 당시 관료들이 대북정책에 관한 한 매우 대결적인 인식을 벗어나지 못하고 있었다고 볼 만하다(이정철, 2012). 그들은 특히 대통령에 큰 영향력을 행사하고 있었던 박철언의 영향력이 약해지는 것에 이익을 지니고 있었고, 청와대의 주도권이 약화되자 노골적으로 노태우 대통령의 대북정책과 북방정책에 대해 반기를 들었다. 가장 대표적이고 상징적인 사건이 1989년 육사 졸업식장에서 하나회 출신의 육사교장이 대통령에 대한 경례도 하지 않고 정부의 북방정책과 대북정책을 강도 높게 비판한 일이었다. 이 같은 당시의 전반적 상황을 고려할 때, 유화적인 정책을 추진하려는 핵심적 인물들에 대한 견제와 저항, 그리고 대통령에 대한 노골적 항명에 이르기까지 기존의 보수 세력이 지속적으로 '북방정책'에 대한 비난과 반대를 통해 한국외교의 변화를 막으려 했다는 추정이 가능하다. 물론 보수 관료세력이 모두 반대의 입장을 취하지는 않았을 수도 있다. 권력이 집중된 한국 대통령에 대한 저항도 어려웠겠지만, '북방정책'을 기존의 무력통일과는 다소 다르더라도 결국은 남한 주도의 흡수통일을 목표로 하는 것(Koellner, 2012)이라는 믿음을 가진 집단도 있었을 것이기 때문이다.

'북방정책'을 분석하는데 있어서 아직 정부 측의 자료가 모두 공개된 것이 아니기 때문에 주요 정책 결정자들의 회고록 등에 의존할 수 밖에 없다. 다만, 당시의 정책 방향을 놓고 벌어졌던 논란과 그 배경을 고려할 때, 결정요인으로서의 당시의 보수적 관료정치의 개입 가능성은 있지 않았을까 예상할 수 있다. 물론, 그 같은 개입시도가 있었다 하더라도 충분하지도 않았고 성공적이지도 않았다는 것은 그 후의 북방정책의 지속적 진행으로 증명되었다고 볼 수 있다. 이 역시 정책결정의 권한을 지닌 핵심 권력자들이 종국적으로 어떤 선택을 하느냐에 따라 다른 결과로 귀결됨을 시사하는 것으로서 개인적 수준에서의 요인이 지니는 영향력을 간접적으로 보여주는 것이라고 할 수 있다.

#### 4. 정책결정자 개인 수준에서의 요인

노태우 정부의 새로운 외교 패러다임에 대한 추구와 이에 따른 '북방정책'의 결정

은 어떻게 발현 가능했는가? 이 논문은 당시 정치상황 및 대통령제라는 제도적 환경에서 노태우 대통령 및 핵심 정책결정자의 전략적 견해가 북방정책의 결정적 요인이었을 것으로 판단한다. 임춘건(2008)이 설명하는 대로 노태우 대통령은 1981년, 88올림픽 유치와 준비를 주도하면서 북방정책의 기초를 마련하고 있었고, 이후 지속적인 인식의 강화와 함께 13대 대통령 선거 과정에서 그 의지를 이미 구체적으로 적시하고 있었다. 1987년의 선거유세 과정에서 노태우 대통령은 중국과의 정식 외교관계를 이미 공약해 놓았고, 통일정책과 대외정책을 포괄하는 독자적인 영역으로 북방정책을 개념화 하였다. Rozman(2008) 역시 88올림픽 이후에 본격 전개된 노태우 대통령의 북방정책은 한국과 국제사회의 강대국들 간의 관계를 다양하게 분화시켰다고 설명한다. 여기서 강대국, 특히 미국과의 관계를 다양하게 분화시켰다는 점은 한미 관계가 기존과는 다른 양태를 보이기 시작함을 시사한다.

이근(2012)은 남북한 균형발전 추구, 우방국의 북한과의 교역 허용, 주변 6개국 중심의 동북아 평화협의회, 금강산 관광 특구, 남북연합과 민족공동체 통일, 남북관계의 당사자 해결원칙, 작전통제권 환수 등 보수층에게 극렬한 비난을 받을 만한 정책들이 정작 군사정권의 연장선상에 있었다고도 볼 수 있는 노태우 정부의 방향이었다는 것을 신선한 충격으로 표현한다. 이는 단순히 국제체제의 변화로만 설명할 수 없는, 매우 진보적인 진전이었다는 평가가 가능하다는 것이다. 이 같은 정책들이 추진된 배경과 이유를 정확히 알기 위해서는 노태우 정부의 ‘북방정책’의 근저에 있는 철학적 노선과 그 결정과정의 면밀한 검토가 필요함에도 불구하고, 노태우 정부의 철학적, 사상적 기반에 대한 연구는 거의 없다(이근, 2012). 따라서 과거와는 매우 다른 전향적이었던 ‘북방정책’의 내용이 그 후 김대중, 노무현으로 이어지는 진보적인 정부들의 정책과는 어떻게 달리 봐야 하는 지도 불투명하다고 주장한다. 그의 핵심적 주장은 노태우 정부의 ‘북방정책’의 철학적 기초가 ‘엘리트 민족주의’에 있다는 것이다. 노태우 정부의 2인자 겸 황태자로 불리며 북방정책의 실무를 책임졌던 박철언(2005)의 정의(Definition)와 최고 정책결정자인 노태우(2011) 대통령의 북방정책의 의미를 고려하면 당시 핵심 정책결정자들의 민족적 의식의 일면이 엿보인다. 그리고 여기에는 한반도 문제에 대한 한국의 주도권을 확립하려고 한 것 외에도, 미국에 대해 민족자존을 내세우는 것을 거리까지 않았던 태도도 포함된다(박철희, 2012).

노태우 대통령이 선거공약으로 북방정책을 내세웠지만 이것이 공식적으로 명확하

게 구체화되기 시작한 것은 1988년의 7·7선언이다. 이는 냉전적 사고가 남아있던 기존의 경쟁구도와는 달리 냉전구조를 과감히 깨고자 하는 의지가 담긴, 노태우 정부의 자신감이 표출된 선언이라고 할 수 있었으며 북한을 포용하여 남북관계에 돌파구를 마련하려는 전략이 공표된 선언이었다(이근, 2012). 이것만으로도 노태우 정부의 대북관계를 중심으로 한 외교정책의 방향과 내용은 확실히 기존의 정권과는 다른 것이었으며 이는 미국과의 동맹관계를 약화시키지 않는 범위에서 독자적 목소리와 행보를 하겠다는 적극적 의지의 표현이었다고 평가할 수 있다. 즉, 국제체제의 변화라는 요인의 영향력이 본격적으로 미치기 전부터 이미 노태우 대통령과 그 핵심 그룹이 보유한 새로운 외교 패러다임의 추구 의지를 추정하는 근거로 7.7선언을 평가하는 것이다. 이러한 평가는 '북방정책'을 핵심적으로 책임졌던 핵심 정책결정자들이 일관되게 진술하는 내용들과 추후 나타난 결과에 기반을 두고 있다.

대부분의 관련 전문가들이 동의하는 것처럼 노태우 정부의 '북방정책'의 구상과 실천 과정에는 사실상 세 사람만이 보인다. 노태우 대통령 본인 외에, 다른 하나는 비밀 외교를 담당한 박철언 당시 정책보좌관이고 다른 하나는 김종휘 당시 안보보좌관이다. 임동원 전 국정원장의 회고록에 따르면, 박철언 정책보좌관은 주로 비밀외교를 담당했고, 공식적인 업무는 김종휘 안보 보좌관이 담당했다고 한다. 이들의 회고록과 인터뷰 등을 검토해 보면 한민족으로서의 자주에 대한 열망, 미국 일변도의 외교에서 벗어나려는 자율적 외교에 대한 의지, 당위성에 가까운 통일에의 의지를 엿볼 수 있으며, 이는 북방정책 집행의 주요 인물이었던 이상옥 전 외무장관의 회고록에서도 엿볼 수 있는 부분이다(노태우, 2011; 이상옥, 2002). 물론 이같은 회고록은 당사자들의 입장이 일방적으로 포함된 것이라는 지적과 함께 한국과 같은 분단국가에서 외교정책을 수립할 때, '통일'이라는 단어에서 자유로울 수 없다는 점을 고려한다면 단순한 수사학적 언명에 불과하다는 비판도 존재한다. 이 모든 것을 고려하면서도 그들의 의지가 유의미하다고 평가할 만한 이유는 그러한 발언들이 실제 관측된 현상으로 뒷받침되기 때문이다. 즉, 냉전의 분위기가 남아있던 시기에는 주로 북한과의 전향적 관계개선을 위한 구체적 노력을 기울였고 국제환경의 변화에 따라 시야를 북방으로 돌려 외교무대 자체를 확장하고자 했었던 시도와 성과들, 그리고 이를 역으로 활용하여 북한과의 관계를 풀어나가는 지렛대로 사용하는 과정에서 보여준 장면들은 분명 시대의 흐름과 맞물려 큰 그림을 적극적으로 구상하고 실천하는 데서 기인한 것이라고 볼 만하다.

물론 그 과정에서 다양한 국민들과 시민사회의 목소리 경청 등은 거의 없었으므로 민주적이었다고 평가하기는 어렵다. 그럼에도 자주적이고 자율적인 외교를 향한 열망이 존재했다는 것은 인정해야 하며 이것이 이후 국제체제의 환경변화와는 독립적으로 ‘북방정책’을 실질적으로 이끌어간 동력이 될 수 있었다고도 볼 만하다. 이 같은 판단의 가능성을 제공하는 단초로서 1987년 대통령 선거기간 중 후보의 상태에서 미국을 방문하여 존스홉킨스 대학에서 강연했던 당시의 노태우 후보의 언급을 들 수 있다. 그는 한국 젊은 층의 반미성향에 대해 “그것은 반미가 아니라 잃어버린 자존심의 문제”라고 대답했다. 그리고 이후 6공화국 출범과 함께 민족의 자존과 자주 외교를 강조하면서 북방외교에 내재되어 있는 기본철학이 바로 민족의 자존이었다는 점을 일관되게 강조해왔다(노태우, 2011).

노태우 대통령의 이 같은 철학적 기초는 이를 실무적으로 뒷받침한 두 명의 핵심 참모들, 즉 박철언과 김종휘의 인식에서도 일관되게 드러난다. 박철언(2005)은 북한과의 관계에서 상당한 민족주의적 시각을 드러내면서 남과 북이 서로를 민족의 일원으로 파악해야 한다는 점을 강조했으며 갈등적 경쟁을 넘어서는 민족 간의 진정한 화해를 통한 두 당사자의 의지로서 민족공동체를 성취해야 한다고 설명한다. 김종휘(월간조선 인터뷰, 2008) 또한 미국과의 관계에서 매우 자주적인 사고와 태도를 보여주면서 용산기지 이전 및 평시작전통제권 환수 등을 추진하였다. 앞서서도 언급한 것처럼 이들의 회고록과 개인적 술회에 의존하여 판단하는 것은 객관적 평가가 아닐 수 있다. 그러나 북방외교 추진과정에서 표출된 박철언에 대한 보수 세력의 비난, 평시작전지휘권 반환, 용산기지 이전, AFKN의 케이블화 등은 민족주의적이고 자주적인 사고의 뒷받침이 없으면 가능하지 않은 사안들이었다.

앞서 언급한 국제변수인 미국이 상대적 방치와 함께 한국의 주도권과 추동력을 인정하면서 적극적 통제(Control)를 하지 않았기에 북방정책의 진행이 가능했다는 설명도 타당하다(전재성, 2002; Blank, 2007). 동시에 국가 사회적 변수에서, 국내 정치적 난관을 외교로 돌파하려 했으며 동시에 국내기업의 경제적 요구를 반영한 외교라는 주장도 흥미롭다(이정진, 2003). 그러나 국내적인 요인들, 즉 정당성 확보와 낮은 지지율을 극복하기 위한 목적으로 이 같은 거대한 대전환의 구상을 만들었다고 보는 것은 너무 과한 추측이다. 오히려 국제정세의 변화에 대한 전략적 대응의 관점에서 기존의 정부와는 다른 철학적 기반 위에서 나름의 국익확장의 여지를 찾으려는 행위주체로서의 정향을 가졌다고 보는 것이 부분적으로라도 타당하지 않을까?

2011년 11월 19일에 김종휘와 진행한 인터뷰 내용을 기초로 이근(2012)은 북방정책의 수립에 관한 한, 한국이 주도적으로 의제설정(아젠다 세팅, Agenda-Setting)을 먼저 하고 또 원하는 그림을 그린 후 그 그림에 따라 순서대로 전략을 실천해 나갔다고 설명한다. 백학순(2012) 역시 박철언과 김종휘의 역할이 중요했다고 주장하면서 두 사람 모두 북방외교와 대북정책을 다루는 데서 민족자존과 화해, 협력의 생각과 비전 그리고 정체성을 갖고 있었다고 본다. 이러한 두 사람의 비전과 정체성, 역할 덕분에 비록 노태우 대통령이 외교·안보·통일 부문의 전문성은 부족했음에도 북방정책과 대북정책에서 성과를 창출한 대통령이 됐다고 평가하는 것이다.

이와 같은 관점에서 이 논문은 노태우 정부의 '북방정책'의 결정이 노태우 대통령 및 당시 핵심 정책결정자들의 개인적 수준에서의 특성, 즉 일종의 엘리트 민족주의의 산물이라고 볼 수 있으며 이에 따라 기존의 보수와는 다른 특색을 보이게 되었다고 판단한다. 결론적으로 노태우 정부의 '북방정책'의 결정과 나름의 성공적 결과가 가능했던 주요 요인으로 민족주의적 기조 아래에서 자율적 외교를 염원했던 노태우 대통령 중심의 핵심 정책 결정자들의 철학과 지향, 그리고 이를 행동으로 옮긴 실천력 등 개인 수준의 변수가 결정적이었다는 것이다.

### Ⅲ. 노태우 정부의 '북방정책'에 대한 일반 국민의 저평가와 원인

지금까지 기술한 본 연구의 핵심적 논지는 북방정책을 위시한 노태우 정부의 외교정책을 이끈 결정적 동인은 개인 수준의 변수이며, 이를 통해 한중수교, 한소수교, 대북관계 개선 등의 가시적인 성과를 이끌어냈다는 주장으로 요약가능하다. 동시에 매우 흥미로운 사실은 개인수준의 변수가 북방정책의 결정적 요인임에도 불구하고, 그 개인수준의 변수로 인해 일반대중은 노태우 정부의 외교정책에 대해 부정적인 인식을 갖게 되었다는 점이다. 여기서 본 논문의 두 번째 연구 질문을 제기할 수 있다. 즉, “북방정책을 노태우 정부의 대북정책 및 대 공산권 외교의 커다란 성과라고 할 수 있음에도 일반 국민들은 왜 이를 평가하지 않는가?”가 그것이다.<sup>1)</sup>

1) 본 논문의 첫 번째 문제제기인 '북방정책의 결정요인'과 두 번째 문제제기인 '북방정책을 대중들이 부정적으로 인식하는 이유'는 일견 본질적으로 다른 문제제기로 보일 수 있다. 하지만 두 연구 질문은 흥미로운 연결고리를 갖고 있는데, 북방정책이 한중수교, 한소수교, 남북관계기본합의서 등 일련의 가시적인 성과를 낸 원인을 개인수준의 변수에서 찾을 수 있는 반면, 역설적이게도 일반 대중들이 노태우 정부의 외교정

우선 노태우 정부의 ‘북방정책’에 대해 일반 국민들 사이에서의 평가는 아래와 같다(동아시아연구원, 2010).

〈표 1〉 분야별 역대 대통령에 대한 긍정평가(일반인 평가)

〈긍정평가 %〉	정치발전	경제발전	남북화해
이승만	44.1	37.6	24.5
박정희	72.4	94.2	31.6
전두환	29.4	48.7	21.0
노태우	21.4	25.3	20.0
김영삼	36.0	24.9	37.5
김대중	67.4	56.6	86.7
노무현	67.9	58.6	80.1

위의 표에서 보는 것처럼 노태우 정부에 대한 일반 국민들의 평가는 모든 면에서 매우 부정적임을 알 수 있다. 다른 항목은 제외하고서라도 특히 남북관계 등 외교적 성과에 대한 평가는 납득하기 어려운 결과이다. 소련, 중국 뿐 아니라 동구권 국가들과의 그 어떤 관계개척도 없었고, 특히 북한과는 극한의 대결적 구도를 유지했던 전임 군사독재 권위주의 정권들에 비해서도 낮은 평가를 받은 것은 이해하기 어렵다. 핵 문제를 둘러싼 갈등 속에서 남북관계가 거의 파탄에 이르렀던 김영삼 정부에 비해 훨씬 더 안정적이고 의미 있는 관계개선을 이끌었음에도 불구하고, 왜 일반 국민들 사이에서는 부정적 평가가 압도적으로 많은가?

한편 대중의 부정적 인식과는 달리 흥미롭게도 전문가들의 평가는 그 양상이 다르다. 학계와 전문가들 사이에서는 노태우 정부의 ‘북방정책’은 급격히 변화하는 국제정세를 읽고 이에 대해 자주적 민족의식의 기반 위에서 전략적으로 대응하여 성과를 만들어낸 결과라는 긍정적인 평가가 주류를 이루고 있다. 아래는 관련 전문가들에 의한 대통령 평가 결과이다(한국대통령평가위원회 한국대통령학연구소, 2002).

책을 부정적으로 인식하는 원인 역시 (북방정책의 성공요인인) 개인수준 변수에서 찾아진다는 점이 그것이다. 특정 정책을 수립하고 집행하는 과정에서 정책 결정자 내부의 결집력도 중요하지만, 민주주의 사회에서 일반 대중들의 지지를 획득하는 것 또한 정책 집행의 효과를 높이는 수단이다. 이러한 점을 고려할 때, 대중들이 북방정책을 부정적으로 평가하는 원인을 찾는다면 향후 유사한 정책의 수립, 집행에 있어서 매우 중요한 실용적 시사점을 제공할 수 있다고 판단된다. 이것이 본 논문이 일견 다른 주제로도 보이는 두가지 연구질문을 함께 다루는 이유이다.



〈표 2〉 외교/안보/통일 분야 기준, 역대 대통령 평가순위(전문가 평가)

순위	대통령	평가 점수
1	김대중	75.53
2	박정희	67.46
3	이승만	66.19
4	노태우	58.50
5	김영삼	57.06
6	전두환	55.44
7	장면	43.94
8	최규하	39.81
9	윤보선	38.06

위 표에서 보는 것처럼 한국대통령평가위원회가 정치·행정 등 사회과학자와 역사 등 인문과학자 500여 등 이른바 지식 전문가들을 대상으로 배포하여 조사한 결과는 일반 국민들의 평가와는 사뭇 다르다. 적어도 외교·안보·통일 분야의 업적평가에서는 노태우 대통령이 김대중, 박정희, 이승만 대통령에 이어 4번째로 좋은 평가를 받고 있다. 이 설문평가 과정에서 일반대중은 제외되었는데, 한국대통령평가위원회는 그 이유로 일반인의 경우에는 대통령 평가에 필요한 역사적, 시대적 상황과 관련된 전문지식이 부족하고 개인적 감정에 따른 평가가 이루어질 가능성이 크기 때문으로 설명한다. 또한 전문가들에 의한 평가도 감정적 영향력에서 완전히 자유로울 수 없으므로 그 효과를 배제하기 위한 여러 가지 기법과 수단들을 사용하지 않을 수 없었다고 설명한다.

본 연구는 이 같은 괴리, 특히 일반 국민인식 상에 존재하는 노태우 정부의 외교정책과 성과에 대한 부정적 평가의 원인을 개인수준의 변수에 기반하여 크게 두가지로 설명한다. 첫째, 노태우 대통령의 리더십 유형과 이로 인한 정부의 '대(對) 대중 메시지의 부재'와 둘째, '북방정책'의 사안이 지니는 특수성이 그것이다.

첫 번째로 노태우 대통령의 리더십 및 대(對) 국민 커뮤니케이션 상의 한계이다. 신동준(2009)의 설명처럼 노태우 대통령은 의미 있는 민주적 절차의 수용 등 여러 면에서 리더십에 대한 긍정적 재고의 여지가 있었던 것이 사실이다. 그럼에도 국민들의 눈에 우유부단의 상징으로 통용된 '물태우'라는 희화화된 표현에서처럼 그는 일관된 기준과 철학을 갖고 정책을 기획, 수립하고 집행해 나간 지도자로서의 면모

를 표출하지 못하였다. 신동준(2009)은 이것이 청년시절부터 다져진 노태우 대통령의 리더십의 특성이라고도 보는데, 이를 학계에서는 ‘수동적 온건형’, ‘상황 적응의 대세 편승형’으로 설명한다는 것이다. 즉, 항상 오랫동안 기다리고, 큰 대세에 거스르지 않는 선택을 하면서 자신의 선택과 생각에 대한 적극적 표출을 삼가는 등 신중한 태도가 대통령이 된 후에도 크게 달라지지 않았을 것이다. 이러한 노태우 대통령의 특징, 구체적으로 상황을 장악하지 못하고 대세와 분위기를 따르는 개인적 리더십 스타일로 인해 자신의 업적을 적극적으로 포장하고 대외적으로 드러내지 못했던 전략적 실수가 그에 대한 부정적 평가의 큰 이유라고 판단된다.<sup>2)</sup>

재임 기간 동안 정부의 대외정책을 업적으로 ‘포장’하고 여론을 대상으로 강력한 인상을 남기려는 노력의 유무를 대통령의 리더십 성향과 관련하여 설명한다면 유의미한 결론에 도달할 수 있다. 대통령의 심리적 측면에 기반을 둔 성향모델 중 가장 많이 인용되는 것이 Barber(1992)와 George(1974)의 연구인데, 이에 따르면 노태우 대통령의 심리적 성향은 ‘소극적 상황 적응형’으로 분류될 수 있다(조동준, 1991). 위에서도 언급했지만 노태우 대통령의 ‘인내에 대한 신념’, 즉, 모든 일에는 때가 있다는 자세는 대외정책은 물론이고 여론을 대하는 태도에 있어서도 적극적이지 못하고 모든 일이 끝난 후 평가를 기다리는 수동적 태도에 가깝다고 판단된다. 이와 같은 수동적 리더십은 정권 말 레임덕 현상으로 인해 더욱 두드러진다. 예를 들어 이동복 특보의 훈령조작사건과 같은 경우는 대통령의 소극적 리더십이 다음 대선 후보의 당선에 이익을 지닌 세력들의 정권 불응 의지와 맞물려 레임덕 현상을 더욱 가시화한 것으로 볼 수 있다.

이 같은 최고 지도자의 소극적 리더십은 그 자신에 대해서, 나아가 성과로서 산출한 결과에 대해서 제대로 국민들과 소통하지 못하는 것으로 이어지기 쉽다. 수월한 이해를 위해 국민을 시장의 소비자로 비유하자면, 자신을 드러내지 않고 감추려는 브랜드나 상품이 소비자에게 제대로 인식되지 못하는 것과 마찬가지로, 브랜드 이미지의 전략적 관리 없이는 그 어떤 것도 소비자의 인식 상에 유의미한 연관을 남겨 놓기 어렵다(Aaker, 1991/2006). 노태우 정부는 북방정책의 결과와 성과에 대해 국민과의 효과적인 소통을 이루어내지 못하였고, 이는 국민 인식 상에 노태우 정부

2) 이러한 태도는 노태우 대통령의 회고록에서도 찾아볼 수 있다. 즉, 노태우 대통령 본인은 스스로를 ‘항상 참는 사람’ 등으로 규정하는 등 일의 완성에 적절한 때가 찾아오기를 기다리는 유형의 사람이라고 서술한 바 있다.

와 새로운 외교정책의 패러다임이라는 연결고리가 만들어지지 못하는 이유가 되었다. 물론 이전까지의 정부와는 다르게 새로운 사회의 틀을 구축해 나가야 하는 사명을 받았으면서도 동시에 기존의 권위주의 정권의 범주에서 완벽히 벗어나기도 어려웠던 노태우 정부의 한계에 원인이 있었다고도 볼 수 있다. 그와 같은 양면적 특성을 가져갈 수 밖에 없는 상황에서 명확한 대국민 커뮤니케이션이 어려웠고 이에 따라 자신들의 정책적 입지에 대한 일관된 메시지 전달도 어려웠다고 보여진다.

그렇지만 여러 한계에도 불구하고 국가운영 과정을 통해 전략적으로 선명한 인상을 남길 수 있는 부분에 집중하여 이를 기존의 정권과는 다른 차별적 업적으로 남겨 놓는 것 또한 해당 정부 역량의 문제이다. 이는 다시 말해 결국 최고 지도자의 리더십의 특성이나 혹은 그가 추구했던 국가운영의 방향과 내용적 특징을 어떻게 국민들과 커뮤니케이션 하느냐의 문제로 귀결되는 것이다. 당시의 국내정세를 되돌아보면 내치의 혼란에서 국민들의 관심을 다른 곳으로 돌리려는 목적이 컸다는 추정도 가능하다. 그만큼 노태우 정부가 추진했던 '북방정책'에 대해 큰 의미를 두지 않는 경향성도 커지는 것이 당연하다. 그리고 이것이 일반 국민들의 인식에 영향을 끼쳤다면 국민평가에 대한 책임은 일차적으로 노태우 정부의 한계와 문제에 있었다고 보는 것이 맞을 것이다.

두 번째, 전문가와 여론 간 인식의 괴리가 발생한 원인 중 하나로 '북방정책'이라는 사안이 지니는 특수성을 들 수 있다. 노태우 정권은 민주화 물결에 정면으로 직면한 정권이지만, 북방정책만큼은 '공산권과의 수교'라는 전대미문의 과제를 포함하고 있었기 때문에 비밀외교의 특성을 지닐 수 밖에 없었다. 즉, 이전 정권의 권위주의적 성향이 북방정책을 다루는 과정에서만큼은 변하지 않았던 것이다(박철언, 2005). 게다가 노태우 정부의 북방정책이 진행되었던 양상을 보더라도 민주화 물결과 일정 부분 배치되는 형식으로 진행되었음을 알 수 있다. 즉, 공산권과의 수교는 비밀외교가 동반되어야 하는 중대한 사안이었으므로 민주화 시대의 특징들, 예컨대 정보공개 및 여론수렴 등이 반영되기는 현실적으로 힘들었을 것이다. 북방 정책을 담당했던 핵심 고위 정책 결정자들의 회고록을 보더라도 긴박했던 외교 현장에서 대중이나 여론을 상대로 한 이미지 메이킹(Image-making)에 대한 고려는 찾아보기 힘들다(박철언, 2005; 임동원, 2008; 노태우, 2011; 이상욱, 2002).

노태우 정부가 직면한 민주화 물결의 영향력은 언론의 태도 변화에서 가장 잘 찾아볼 수 있었다. 정치와 경제를 포함한 제반 영역에서 '민주화'가 핵심 사안으로 등장

했고 대통령이 코미디 프로그램이나 신문 만평의 단골 소재로 등장하기도 했다. 경제 차관회의에 기자들의 참석이 허용되는 등 이전의 권위주의 정권과는 판이한 양상을 보였다(이장규, 2011). 그럼에도 불구하고 사안에 따라서는 은밀한 진행이 필수적으로 요구되는 외교정책을 놓고서는 여전히 권위주의적 정보 전달의 성격이 강했기 때문에 적정한 시점에 적정한 방식으로 대중들의 인식 상에 전달되는 메시지가 제대로 생산, 전파되기 어려웠다. 강원택(2012)의 평가처럼 민주화 시대면서도 구 권위주의 체제의 일원이라는 모순된 이중적 조건에 직면하면서 어느 한쪽으로 일방적인 선호를 가져가기 어려웠던 노태우 정부의 어려움이 반영된 결과였다.

이 같은 논의에 기반하여 본 연구는 노태우 대통령에 대한 부정적 평가, 그리고 한국외교사의 획기적인 전환을 가져왔다고 인정받는 ‘북방정책’에 대한 일반 국민들의 낮은 인식은 크게 두 가지의 요소들을 함께 엮어서 설명할 수 있다고 본다. 그것은 첫째, 수동적 상황 적응형 리더십과 여기서 기인하는 전략적 對대중 메시지 구상의 실패이고, 둘째, 권위주의 정권의 잔재와 민주화 요구라는 상반된 시대 요구가 충돌하는 환경 하에서 북방정책이라는 사안이 지닌 특수성을 소통을 통해 극복하기 힘들었던 노태우 정부의 성격이 정부와 여론 간 커뮤니케이션의 부재를 악화시켰다는 점이다. 따라서 본 연구의 두 번째 문제제기에 대한 답은 ‘노태우 정부의 외교정책과 성과에 대한 국민들의 낮은 인지도와 부정적인 평가는 사실 자체에 대한 평가라기보다는 노태우 대통령 개인에 대한 대체적인 기억과 강렬한 인상을 남기지 못한 리더십의 특성, 그리고 정책성과에 대한 효과적인 대국민 커뮤니케이션의 전략적 부재가 중요한 원인이었다’로 요약가능하다.

한편, 북방정책이라는 사안이 지닌 특수성과 더불어 그 성과에 대한 대중의 평가에는 1993년 3월 12일 북한이 NPT 탈퇴를 선언하면서 불거진 제 1차 북핵 위기 상황도 적지 않은 영향을 미쳤을 가능성이 높다. 북방정책 수립 초기의 의도대로라면 북한의 NPT 탈퇴와 제 1차 북핵 위기, 북한의 ‘서울 불바다’ 발언과 미국 클린턴 대통령의 강경대응 등은 예상하지 못한 결과였을 것이다. 물론, 이러한 사건들은 김영삼 대통령 취임 이후 발생한 일들이다. 하지만 북방정책이 충분한 성과를 거두기도 전에 한반도 갈등상황이 초래되고 남북관계가 경색된 것이 노태우 정부의 북방정책이 ‘성공적이지 못했다’라는 대중적 인식의 원인으로도 작용했을 것임은 추정 가능하다.<sup>3)</sup>

만약 노태우 대통령이 재임기간 중 외교정책의 가장 중요한 목표를 ‘한국의 외교무

대의 확대'로 설정했으면 어땠을까? 그리고 이를 위한 구체적인 계획과 행동의 일환으로 '북방정책'을 전략적으로 위치 지우고 (Strategic Positioning) 주요 성과가 나올 때 마다 이를 집중적인 커뮤니케이션을 통해 효과적으로 알려나갔더라면 어땠을까? 그랬다면 퇴임 이후 비자금 문제 등의 개인적인 추문으로 거센 비난은 받더라도 최소한 대통령 재임 시절의 외교정책에 대한 긍정적 평가와 인정은 가능하지 않았을까?

#### IV. 결론

지금까지의 논의를 요약하자면, 노태우 정부의 '북방정책'은 급변하는 국제정세에 끌려간 소극적 대응이 아니라 대통령을 포함한 핵심 정책결정자들의 시대인식과 변화 의지 등 개인수준 변수의 영향력이 가장 중요하게 작용한 결과이다. 또한 노태우 정부의 '북방정책'은 자주의식에 기반하여 한국 외교의 자율성을 제고시킨 시발점이라는 의의 역시 도출 가능하다. 동시에 '북방정책'의 가시적 성과에도 불구하고 이것이 일반 국민들에게 낮게 평가되는 이유를 '노태우 대통령의 소극적 리더십과 대 국민 커뮤니케이션 전략의 부족'에서 찾음으로써, 향후 대외정책 결정과 집행 상의 한계를 극복하는데 필요한 시사점을 제공한다고 판단된다.

하지만 본 연구는 다음과 같은 한계를 지닌다. 첫째, 노태우 정부의 '북방정책' 결정요인으로서 개인 수준 변수들의 영향력을 비교분석을 통해 입증하는 작업이 필요하다. 본 논문에서는 이를 기존 연구 검토를 통해 개인수준 변수의 상대적 중요성을 제기하는데 그치고 있다. 따라서 보완이 필요한 부분으로서 국제변수로서의 상대적 국력, 국내 사회적 변수로서의 민주화 과정 및 시민사회의 발전 정도 등 기타 변수들의 추가 고려와 이들 간의 명확한 비교분석, 나아가 가능하다면 양적 데이터를 동원한 일반화 시도 등을 고려할 수 있다. 둘째, 노태우 정부의 '북방정책'에 대한 국민들

3) 또한 최근의 '강기훈 유서대필사건'에 대한 법원의 재판단이 나온 것처럼 당시의 노태우 정부는 직전의 권위주의 정부의 본질에서 크게 벗어나지 않았던 면도 상당했다. 좀 더 큰 폭의 사회민주화를 요구하는 시민사회에 대한 직접적이고 물리적인 탄압을 이어간 것에 대해 적지 않은 국민들의 인식 속에 노태우 정부에 대한 반감과 저항의 기억이 남아 있다. 그리고 이것은 노태우 정부의 기타 정책적 성과에 대한 평가에도 그대로 반영되었을 가능성이 높다는 게 필자들의 추정이다. 물론 이 같은 가설과 본문에서 언급한 북핵위기 등의 한반도 갈등상황이 북방정책 인식에 끼친 영향은 추후 엄밀하게 검토되고 증명되어야 할 부분으로서 향후의 과제가 되어야 함을 밝힌다.

사이의 저평가 원인 탐색은 새로운 관점에서의 접근이기는 하지만 아직은 개념적인 추정 및 상관관계 언급에 불과하다. 따라서 양자 간의 인과관계를 입증하기 위해서는 다양한 출처에서 획득한 일반 대중의 인식과 데이터, 당시 여론의 동향을 파악할 수 있는 다양한 추가 자료가 필요하다. 본 논문에서는 이를 집중적으로 다루지 못했으나 추후 과제로 남김으로써 인과관계 규명의 중요성을 간과하면 안됨을 강조하고자 한다. 정책을 수립하고 집행하는 정부의 입장에서 실제로 존재하는 가시적인 성과를 대중이 긍정적으로 평가하도록 만드는 실효성 높은 전략을 수립하는 것도 중요하다. 이 같은 추가연구는 현실적인 의미가 클 것으로 기대한다.

## 참고문헌

- 강원택(2012). 노태우 리더십의 재평가. 강원택 (편저). **노태우 시대의 재인식 - 전환기의 한국사회** (pp. 15-39). 서울: 나남.
- 김달중(1990). 북방정책의 개념, 목표 및 배경. **국제정치논총**, 29(2), 41-51.
- 김상규(1993). 한미관계에 있어서의 한국의 북방정책. **중소연구**, 58, 229-246.
- 김성철(2000). 외교정책의 환경·제도·효과의 역동성. **국제정치논총**, 40(3), 81-99.
- 김수정(2010.11.21.) 노태우, 부시에게 '북한과 대화는 우리가 한다, 미국은 여건만 만들어라'. **중앙일보**.
- 김연광(2008.7) [7·7선언 20주년 인터뷰] 金宗輝 前 대통령 외교안보수석. **월간조선**.
- 김연철(2011). 노태우 정부의 북방정책과 남북기본합의서. **역사비평**, 97, 80-110.
- 김정원(1996). **한국외교발전론**. 서울: 집문당.
- 김창훈(2008). **한국 외교 어제와 오늘**. 서울: 한국학술정보.
- 남궁곤(2012). 외교정책 결정요인. 김계동 외 (편저), **현대외교정책론** (pp. 26-50). 서울: 명인문화사.
- 노진환(1993). **외교가의 사람들**. 서울: 서울미디어.
- 노창희(2007). **어느 외교관의 이야기-노창희 회고록**. 서울: 기파랑.
- 노태우(2011). **노태우 회고록 (하): 전환기의 대전략**. 서울: 조선뉴스프레스.
- 동아시아연구원(2010). **2010 국가정체성에 대한 여론조사**. 서울: 동아시아연구원.
- 박철언(2005). **바른 역사를 위한 증언 1, 2**. 서울: 랜덤하우스.
- 박철희(2012). 노태우 시대의 대전략과 우방국 외교: 대미, 대일관계. 강원택 (편저). **노태우 시대의 재인식 - 전환기의 한국사회** (pp. 269-293). 서울: 나남.
- 백학순(2012). **노태우 정부와 김영삼 정부의 대북정책 비교**. 서울: 세종연구소.
- 신동준(2009). **대통령의 승부수**. 서울: 올림.
- 유진석(2012). 외교정책과 국내정치. 김계동 외 (편저). **현대외교정책론** (pp. 163-193). 서울: 명인문화사.
- 이근(2012). 노태우 정부의 북방외교: 엘리트 민족주의에 기반한 대전략. 강원택 (편저). **노태우 시대의 재인식 - 전환기의 한국사회** (pp. 169-200). 서울: 나남.

- 이상옥(2002). **전환기의 한국외교**. 서울: 삶과 꿈.
- 이원형(2003). **한국의 외교전략**. 서울: 박영사.
- 이정진(2003). 대북정책 결정과정에 나타난 대통령과 여론의 영향력 변화. **국제정치논총**, 43(1), 253-273.
- 이정철(2012). 탈냉전기 노태우 정부의 대북정책 - 정책연합의 불협화음과 전환기 리더십의 한계. **정신문화연구**, 35(2), 130-161.
- 임동원(2008). **피스메이커 : 남북관계와 북핵문제 20년**. 서울: 중앙북스.
- 임춘건(2008). **북방정책과 한국정치의 정책결정**. 서울: 한국학술정보.
- 전재성(2002). 노태우 행정부의 북방정책 결정요인과 변화과정 분석. **국제문제연구**, 24(1), 259-279.
- \_\_\_\_\_ (2003). 북방정책 결정요인과 이후의 북방정책의 변화과정 분석. 하용출 (편저). **북방정책: 기원, 전개, 영향** (pp. 23-46). 서울: 서울대학교출판부.
- \_\_\_\_\_ (2010). 노태우 정부의 북방정책과 공산권 수교. 함택영, 남궁곤(공편). **한국의외교정책: 역사와 쟁점** (pp. 368-403). 서울: 사회평론.
- \_\_\_\_\_ (2012). 북방정책의 평가: 한국 외교대전략의 시원. 강원택 (편저). **노태우 시대의 재인식 - 전환기의 한국사회** (pp. 201-236). 서울: 나남.
- 조동준(2004). 외교정책결정자 심리분석의 유용성 검토 : 1990년대 북핵위기를 둘러싼 한미관계를 중심으로. **한국정치외교사논총**, 26(1), 197-222.
- 조성렬(2006, 4월). **21세기 한국 외교안보의 새로운 구상 - 중급평화국가의 모색**. 평화재단 전문가포럼 발표. 서울 배재대학교.
- 하용출(2003). 서론. 하용출 (편저). **북방정책: 기원, 전개, 영향** (pp. 1-22). 서울: 서울대학교출판부.
- 한국대통령평가위원회, 한국대통령학연구소(2002). **한국의 역대 대통령 평가**. 서울: 조선일보사.
- 홍용표(1999). 탈냉전기 북한의 대남전략과 효율적인 대북정책의 모색. 유재건 (편저). **21세기 한국의 외교정책** (pp 275-293). 서울: 나남.
- Aaker, D.(2006). **브랜드 자산의 전략적 관리**. (나남출판편집부 번역). 서울: 나남. (원저 1991 출간).
- Blank, S.(2007). Engaging North Korea: Issues and Challenges. *International Journal of Korean Unification Studies*, 16(2), 1-28.



- Dittmer, L.(2002). East Asia in The New Era. *World Politics*, 55(1), 38-65.
- Graham, A.(2005). **결정의 옛센스**. (김태현 번역). 서울: 모음북스. (원저 1999 출간).
- Koellner, Patrick.(2012, November). *The Institutionalization of an International Network for Unification Diplomacy: A German Perspective*. Paper presented at the Korea Global Forum. Seoul.
- Mack, A.(1993). The Nuclear Crisis on the Korean Peninsula. *Asian Survey*, 33(4), 339-359.
- Rosenau, J.(1966). Pre-theories and Theories of Foreign Policy. In R. B. Farrell (Eds.), *Approaches in Comparative and International Politics* (pp 27-92). Evanston: Northwestern University Press.
- Rozman, G.(2008). Turning the six-party talks into a multilateral security framework for northeast Asia. *Joint U.S.-Korea Academic Studies 2008*, 149-166.
- \_\_\_\_\_ (2007). **동북아시아 지역주의**. (이신화, 이성용, 김동중 번역). 서울: 박영사. (원저 2004 출간).
- \_\_\_\_\_ (2011). 동북아시아의 초국가적 정체성과 질서. 이내영, 이신화 (편저). **동북아 지역질서의 형성과 전개: 역사적 성찰과 정치 경제적 쟁점** (pp. 283-313). 서울: 아연출판부.
- Singer, D.(1961). The Level-of-Analysis Problem in International Relations. In J. D. Singer, K. Knorr, and S. Verba (Eds.), *The International System: Theoretical Essays* (pp.77-92). Princeton: Princeton University Press.
- Waltz, K. N.(1959). *Man, the State, and War : A Theoretical Analysis*. New York: Columbia University Press.

# Research on Main Factors in Roh Tae Woo Administration's Nordpolitik(Northward Policy) and Possibility of Re-Evaluation

An Chongki\*·Park Sunryung\*\*

## Abstract

This research has interest in two respects regarding Roh Tae Woo administration's Nordpolitik(Northward Policy). One is to re-examine what factor led Nordpolitik successfully in terms of the level of analysis and the other is to investigate what makes discrepancy between the evaluation of the public opinion and the experts over Roh's administration's foreign policy including Nordpolitik. By overall reviewing various discussions, this research argues that individual agents, namely President Roh and the core policy decision-makers were crucial factors to the achievement of Nordpolitik. Moreover, this paper asserts that President Roh's leadership has been responsible for the public's negative evaluation on his administration's foreign policy, as the government lacked aggressiveness to position its policy and effective communication strategy toward the public.

Field: Diplomatic policy

Key Words: Nordpolitik, Foreign Policy, Roh Tae Woo administration,  
Presidential Leadership.

---

\* Ph.D. Candidate, Korea University

\*\* M.A. Candidate, Korea University