

NSC(국가안전보장회의) 체제의 한미일 비교*

권혁빈**

〈요 약〉

최근 동북아시아 각국은 천안함 피격, 연평도 포격 등 북한의 대남 도발, 북한의 장거리 미사일 발사와 핵실험 등 군사적 위협, 센카쿠 열도(다오위다오)를 둘러싼 중국과 일본 간의 충돌 등 심각한 안보 위기를 맞고 있다. 특히 한국과 일본은 각기 2013년 2월 박근혜 정부, 2012년 12월 제2차 아베 신조(安倍晋三) 내각 등 새로운 정권 출범을 맞아, 공히 주요 선거공약으로 제시한바 있는 위기관리 및 안보 정책의 정비·강화를 시도하고 있다.

그 핵심 중 하나는 최근 미국의 모델을 참조로 한 안보 및 위기관리 정책에서의 NSC 또는 그 유사 기구의 기능 확대 및 강화이다. 해당 각국의 NSC 조직은 각기 다른 특성을 가지고 있으나, 현 정치·안보 상황에서 안보 및 위기관리 정책의 컨트롤 타워로서 주된 역할을 담당할 수 있는 잠재성이 있다고 볼 수 있다. 따라서 이 논문에서는 한국, 미국, 일본 등 3개 국가 정부의 NSC 기구를 그 조직, 기능, 역사를 중심으로 비교 분석하고, 최근 이 3개 국가들, 특히 대한민국이 직면한 정치·안보 상황에 비추어 시사점을 도출해 보고자 한다.

주제어 : 국가안전보장회의, NSC, 일본판 NSC, 국가안보실, 컨트롤 타워

* 본 논문은 학술대회 발표 자료인 '권혁빈.(2013). 국가안보실의 기능과 역할에 대한 한미일 비교연구. 2013 한국경호경비학회 특별세미나: 다치원 안보시대, 국가와 국민의 안전대책.'을 바탕으로 작성되었다.

** 수석연구원, 한국행정연구원

목 차

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> I. 서 론 II. 미국의 국가안전보장회의 III. 일본의 안전보장회의 IV. 대한민국의 국가안전보장회의 V. 시사점의 도출 VI. 결 론 |
|--|

I. 서 론

1991년 소련의 붕괴와 함께 동서 냉전은 종식되고, 국제정치 구조는 미소 양극 체제에서 미국을 중심으로 한 일초다극(一超多極) 체제로 전환되어 왔다. 그러나 냉전의 종식에도 불구하고, 세계 각국의 안보 체제는 민족간 분쟁, 종교 분쟁, 영토 분쟁, 핵무기·대량살상무기(Weapons of Mass Destruction; WMD)의 확산, 테러리즘 등 지속적인 다양한 위기에 직면하고 있다.

이에 따라 미국의 경우에는 2001년 9/11 테러 공격 이후 국토안보부(Department of Homeland Security)를 신설하고, 2009년 오바마(Barack Obama) 행정부 출범 직후에는 국가안전보장회의(National Security Council; NSC)의 기능을 크게 강화하여 안보 및 위기관리정책의 컨트롤 타워(control tower)로 삼는 등 국가적 위기에 종합적으로 대응하기 위한 노력을 계속해 왔다.

또한 최근 동북아시아 각국은 천안함 피격, 연평도 포격 등 북한의 대남 도발, 북한의 장거리 미사일 발사와 핵실험 등 군사적 위협, 센카쿠 열도(尖閣列島 - 중국명 댜오위다오(釣魚島))를 둘러싼 중국과 일본 간의 충돌 등 심각한 안보 위기를 맞고 있다. 특히 한국과 일본은 각기 2013년 2월 박근혜 정부, 2012년 12월 제2차 아베 신조(安部普三) 내각 등 새로운 정권 출범을 맞아, 공히 주요 선거공약으로 제시한바

있는 위기관리 및 안보 정책의 정비·강화를 시도하고 있다. 그 핵심 중 하나는 최근 미국의 모델을 참조로 한 안보·위기관리 정책의 컨트롤 타워로서의 NSC 또는 그 유사 기구의 기능 확대 및 강화이다.

따라서 이 글에서는 한국, 미국, 일본 등 3개 국가 정부의 NSC 기구를 그 조직, 기능, 역사를 중심으로 비교 분석하고, 최근 각 해당 국가들, 특히 대한민국이 직면한 정치·안보 상황에 비추어 시사점을 도출해 보고자 한다.

II. 미국의 국가안전보장회의 (NSC: National Security Council)

1. NSC의 조직

국가안전보장회의(National Security Council, 이하 NSC)는 미국 대통령실(Executive Office of the President)에 속하는 자문기관이며 1947년 국가안전보장법(National Security Act)¹⁾에 의하여 설립되었다.

2013년 2월 현재 국가안전보장법상 NSC의 상시구성원은 대통령, 부통령, 국무장관, 국방장관이며, 공식 조연자로서 합동참모본부 의장(Chairman of the Joint Chiefs of Staff)과 국가정보국 국장(Director of the National Intelligence Agency)이 있다. 법에 규정되지 않으나 상시 참석하는 구성원으로 재무장관과 대통령 국가안보보좌관(National Security Advisor) 등이 있다. 필요하다고 대통령이 판단한 경우에는 그 이외의 내각 구성원이나 전문가 등을 참가시킬 수 있다.

NSC의 조직은 설립 이후 역대 대통령의 국정운영 방침에 따라 계속 변화되어 왔으며, 현재 NSC 산하에는 대통령 국가안보보좌관이 주재하는 장관급 위원회(Principals Committee; NSC/PC)와 국가안보부보좌관이 주재하는 차관급 위원회(Deputies Committee; NSC/DC), 부처간 정책조정위원회(Interagency Policy Committee; NSC/IPC)가 있다.

1) The National Security Act of 1947(PL 235-61 Stat.496; U.S.C. 402)

2. NSC의 기능

1947년 국가안전보장법에 규정된 NSC의 기능은 다음과 같다.

- 대통령에게 국가안전보장에 관련된 국내, 국외, 군사 각 정책의 통합에 관한 조언을 제공
- 국가안전보장에 관련된 정부 각 기관의 정책과 기능을 효과적으로 조정
- 미국의 목표, 관여, 위협을 평가
- 국가안전보장에 관하여 정부 각 기관의 공통되는 이해관계에 관한 정책을 검토

3. NSC의 역사

1) NSC의 설립과 변천(1947-2008)

미국의 NSC는 제2차 세계대전 중 트루먼(Harry Truman) 행정부 하에서 군사 및 외교정책의 조정과 각 군의 통합적 운용의 필요성이 대두됨에 따라, 대통령 자문기관으로서 1947년 국가안전보장법(National Security Act of 1947)에 의해 합동참모본부(Joint Chief of Staff, JCS)와 함께 설립되었다. 설립 당시 NSC는 대통령, 국무장관, 국방장관, 육·해·공군 장관, 국가안전보장자원위원장(Chairman of the National Security Resources Board) 등 7명으로 구성되며 군사전략의 통합 운영에 초점을 맞추고 있었다. 1949년에는 국가안전보장법이 개정되어 NSC의 상시 구성원이 현재와 같이 대통령, 부통령, 국무장관, 국방장관으로 규정되었다.

이후 NSC는 “미국 외교 및 국방정책의 수립과 집행에 가장 큰 영향을 끼쳐온 정부기관”으로 평가되어 왔다(Inderfurth, 2004). NSC는 설립 이후 정권 교체에 따라 그 조직과 기능이 계속 변화해 온 것이 특징이다. 일반적으로 역대 대통령은 취임 직후 NSC의 동의를 거친 대통령 훈령(Presidential Directive)을 발표하여 자신의 행정부 하에서 NSC의 조직과 기능에 관한 기본 방침을 제시하는 것이 관례가 되어 왔다.

예를 들어 조지 W. 부시(George W. Bush) 제43대 대통령은 2001년 2월 13일 국가안전보장 대통령 훈령(National Security Presidential Directive; NSPD) 1호 "Organization of the National Security Council"을 발표하였다.²⁾ 이 훈령은 합참의장과

2) National Security Presidential Directive-1: Organization of the National Security Council (2001)

중앙정보국 국장을 조인자로서 회의 구성원에 추가하고, 정부기관 간 정책조정작업을 주로 담당해온 부처간 실무그룹(Interagency Working Group; IWG)을 폐지하는 대신 정책조정위원회(Policy Coordination Committee: IPC)를 설치하였다.

상대적으로 NSC의 위상을 강화시킨 예로서 닉슨(Richard Nixon) 행정부(공화당, 1969-1974), 카터(Jimmy Carter) 행정부(민주당, 1977-1981), 오바마(Barack Obama) 행정부(민주당, 2009-)가 있으며, NSC가 약화된 예로는 케네디(John F. Kennedy) 행정부(민주당, 1961-1963), 레이건(Ronald Reagan) 행정부(공화당, 1981-1989)가 있다.

닉슨 행정부 하에서 NSC에는 담당 기능별로 7개의 위원회가 새롭게 설치되었고, 1973년 국무장관에 취임하게 되는 외교 전문가 키신저(Henry Kissinger) 대통령 국가안보보좌관(National Security Advisor)을 중심으로 자문기능뿐 아니라 안보·외교에 관한 정책결정과 집행기능까지 시행하는 등 그 위상이 크게 강화되었다. 키신저는 NSC의 주요 위원회를 주도하며 외교정책 결정에 있어 국무부(Department of State)를 압도하였고, 이 때문에 NSC의 조직이 중앙집권화·비대화되고 법률에서 정해진 권한을 크게 뛰어넘는다는 비판을 받기도 했다.(花井, 木村, 1993; Best, 2011)

카터 행정부는 NSC 산하의 위원회를 2개로 통폐합하는 등 NSC의 조직 규모 축소를 시도하였으나, 실제로는 닉슨 행정부와 마찬가지로 백악관의 중심 브레인인턴 브레진스키(Zbigniew Brzezinski) 국가안보보좌관을 중심으로 NSC가 안보정책뿐 아니라 국가운영 전반에 걸쳐 여전히 막강한 권한을 발휘하였다. 브레진스키는 국가안보보좌관으로서 각료급 지위를 부여받기도 하였는데 이는 현재까지도 전무후무한 예이며, 이란 인질 사태 등 안보·외교 현안의 주도권을 놓고 국무부와 경쟁하였다.

케네디 행정부는 NSC에 대해 자문기관이 아닌 한정된 중요문제에 관한 조인자(advisor)의 집합체로서 대통령에 봉사하는 역할을 상정하였다. 이에 따라 NSC의 규모가 축소되고, 회의 역시 정기적으로 개최되는 대신 대통령이 조언을 필요로 하는 경우에만 소집되게 되면서 침체기를 맞았다. 과거 NSC의 안보·국방정책에 관한 역할은 주로 필요에 따라 구성되는 주요 정책결정자들의 소규모 태스크 포스(task force) 조직들이 담당하게 되었다. 그중 대표적인 조직이 1962년 쿠바 미사일 위기에 대처하기 위해 소집된 국가안보회의 집행위원회(Executive Committee of the National Security Council; EXCOMM)이다. 레이건 행정부에서도 역시 각종 위원회 조직들이 정책결정상 주요한 역할을 맡게 되었으며, 안보정책의 결정은 NSC를 대신하여 주로 국무부가 담당하였다. 이에 따라 NSC와 국가안보보좌관의 역할은 상대적으로 경시되었다.

이처럼 특히 막강한 권한을 행사했던 키신저와 브레진스키의 영향으로, NSC의 위상과 관련하여 대통령 국가안보보좌관의 역할은 매우 중요하다. 따라서 안보보좌관 임명에 상원의 동의를 받도록 해야 하고 안보보좌관이 의회 청문회에서 증언할 의무를 부여해야 한다는 주장 역시 제기되어 왔으나, 대통령이 신뢰하는 참모로부터 비공개적인 조언을 받을 필요가 있다는 반론 역시 존재한다(Best, 2011). 2013년 2월 현재 오바마 행정부의 대통령 국가안보보좌관은 국가안보부보좌관 출신으로 2010년에 임명된 톰 도닐런(Tom Donilon)이다.

2) 오바마 행정부에서의 NSC의 기능 강화

버락 오바마(Barack Obama) 미국 제44대 대통령은 전임자들과 마찬가지로 취임 직후인 2009년 2월 13일 국가안전보장 대통령 훈령 1호 "Organization of the National Security Council"을 발표하여 자신의 행정부 하에서 NSC의 조직과 기능을 규정하였다.³⁾ 이에 따라 회의 구성원으로 법무부장관, 국토안전부장관, UN 대사(U.S. Representative to the U.N.), 대통령 고문(White House Counsel)이 추가되었고, 국토 안보와 대테러 정책 외에 국제 경제, 과학기술 정책 등도 논의할 수 있도록 범위가 확대되었다. 또한 2010년 5월에는 NSC와 국토안보회의(Homeland Security Council; HSC)의 스태프진이 National Security Staff(NSS)로 통합되어 사이버 보안, 국경 보안, 정보 공유 정책 등을 폭넓게 담당하게 되었다. 이와 같은 조직개편은 9/11 테러사건을 전후하여 나타난 정보·법집행 기관들 사이의 의사소통 부족과 불협화음의 문제를 해결하는 데에 도움을 줄수 있을 것으로 기대되고 있다.(Best, 2011) NSC 스태프진의 정원은 조지 W. 부시 행정부 당시 109명에서 240명으로 증가하였다. 이처럼 오바마 행정부 하에서는 NSC의 권한이 크게 강화되었다.

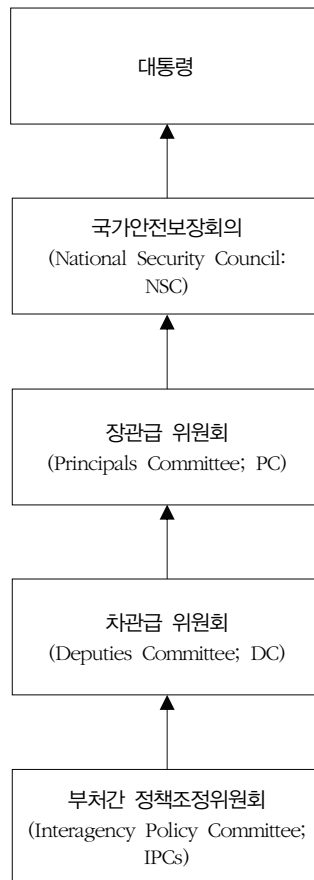
3) 미국 NSC의 주요한 특징

첫째, 아래에서 설명되는 바와 같이 헌법에 의해 성립되어 탄력적 운영이 어려운 대한민국의 NSC와 달리, 법률에 의해 성립되며 대통령령으로 조직 및 기능 변화가 가능하므로 탄력적 운영이 가능하다. 그 결과 설립 이후 행정부 교체에 따라 그 기능과 위상이 계속 변화되어 왔다.

3) National Security Presidential Directive-1: Organization of the National Security Council (2009)

둘째, 이러한 기능과 위상 변화는 닉슨 행정부의 키신저와 카터 행정부의 브레진 스키의 예에서 볼 수 있듯이 NSC의 키맨(Key Man), 특히 대통령 국가안보보좌관의 정치적 영향력과 위상에 크게 좌우되어 왔다.

셋째, 세계적 안보 긴장 상황과 테러 및 재해의 위협 하에서 오바마 행정부 아래 NSC는 외교·국방·위기관리 분야뿐 아니라 환경·경제분야까지 포함한 정책 수립 및 집행의 사령탑으로서 과거 유례없는 기능 확대의 양상을 보이고 있다. 이와 같은 위상 변화는 대한민국과 일본의 위기관리 컨트롤 타워 수립 정책에도 많은 영향을 끼치고 있다.



〈그림 1〉 미 NSC의 의사결정구조

※ 출처: Kjonnerod, L. E.(2009). *We live in exponential times: Interagency to whole-of-government*. Center for Applied Strategic Learning, National Defense University.

Ⅲ. 일본의 안전보장회의 (安全保障會議; Security Council of Japan)

1. 안전보장회의의 조직

내각총리대신(수상)은 안전보장회의의 의장으로서 회의를 총괄한다.⁴⁾ 안전보장회의의 상시 구성원은 국무대신, 총무대신, 외무대신, 재무대신, 경제산업대신, 국토교통대신, 내각관방장관, 국가공안위원회위원장, 방위청장관이다.⁵⁾

의장은 의안에 따라 상시 구성원 이외의 각료를 임시로 참가시킬 수 있으며,⁶⁾ 또한 필요한 경우 내각 각료 이외에 통합막료장(統合幕僚長) 등 여타 관계자를 출석시켜 의견을 청취할 수 있다.⁷⁾

안전보장회의의 사무는 종래 내각안전보장위기관리실이 담당해 왔으나 2001년의 행정조직개편 이후 안전보장위기관리실이 폐지되고 내각관방부장관보(內閣官房副長官補)가 담당하게 되었다.⁸⁾

2. 안전보장회의의 기능

안전보장회의는 내각총리대신에게 자문 요청을 받아 국방에 관한 중요사항 및 중대긴급사태 대처에 관한 중요사항을 심의한다.⁹⁾ 또한 자문사항 이외에 관해서도 필요에 응하여 다른 중요사항에 대해 총리에게 건의할 수 있다.¹⁰⁾ 주요한 자문사항으로는 국방의 기본방침에 대한 법정사항 및 그 외 국방에 관한 중요사항, 통상의 긴급사태 대처체제로서 대처하기 곤란한 중대긴급사태가 있다.¹¹⁾

그 외의 구체적 기능으로는 안전보장분야의 종합적 조정기능, 방위청, 자위대 등 군사조직의 활동을 감시하는 문민통제 보장기능이 있다. 안전보장회의는 연평균

4) 安全保障會議設置法 제4조
5) 安全保障會議設置法 제5조
6) 安全保障會議設置法 제5조 2항
7) 安全保障會議設置法 제7조
8) 安全保障會議設置法 제10조
9) 安全保障會議設置法 제1조
10) 安全保障會議設置法 제2조 2항
11) 安全保障會議設置法 제2조 1항

6~7회 개최되어 왔으며, 합의체 자문기관으로서 의결권 또는 결정권은 갖지 않는다.

3. 안전보장회의의 역사

1) 안전보장회의의 설치와 변천(1986~2012)

일본 안전보장회의의 전신은 1954년 설치된 국방회의(國防會議)이다. 국방회의는 당시 일본 방위청 및 자위대의 발족과 함께 1954년 방위청설립법에 따라 내각총리대신의 자문에 응하여 국방관련의 중요사항을 심의하기 위한 내각 기관으로 설치되었다.

그 후 나카소네(中曾根) 정부의 행정개혁의 일환으로 내각의 위기관리와 안전보장 기능을 강화하기 위해 1986년 안전보장회의설치법(安全保障會議設置法)에 따라 안전보장회의가 내각에 설치되어 국방회의의 임무를 인계받게 되었다. 또한 내각관방하에 안전보장실(1998년 안전보장위기관리실로 개편)이 설치되어 안전보장회의의 사무 처리를 담당하게 되었다.

2003년에는 국가긴급사태 대처에 관한 기능을 담당하기 위하여, 총무대신, 경제산업대신, 국토교통대신을 회의 구성원에 추가하고 회의 산하에 내각관방장관을 위원장으로 하는 사태대처전문위원회를 설치하는 등 그 기능이 강화되었다.

2) 일본판 국가안전보장회의(JNSC) 설치 구상

2007년 자민당(自民黨) 아베 신조(安部善三) 내각은 “수상관저가 주도하는 외교·안보 사령탑 기능의 재편 및 강화”를 제창하며 안전보장회의의 명칭을 국가안전보장회의(JNSC: Japan National Security Council)로 바꾸고 사무국 설치 등 미국식으로 기능을 강화하는 법안을 상정했으나, 아베 내각이 퇴진하고 후쿠다(福田)내각으로 교체 후 백지화되었다.

2007년 2월 제출된 전문가 보고서¹²⁾에는 국가안전보장회의 구성원의 확대, 심의사항의 확대, 특정 문제를 해당 각료가 조사·심의하는 전문회의 및 민간 전문가와 자위관 등 10~20명으로 구성된 사무국을 신설하는 방안 등이 논의되었다. 이는 미국의 NSC를 모델로 하고 있다는 점에서 흔히 일본판 NSC 구상이라고 불린다.

2012년 자민당 총재에 재선출된 아베 신조는 집단적 자위권 개헌을 추구하며 안

12) 國家安全保障에 관한 官邸機能強化會議報告書(2007.2.27)

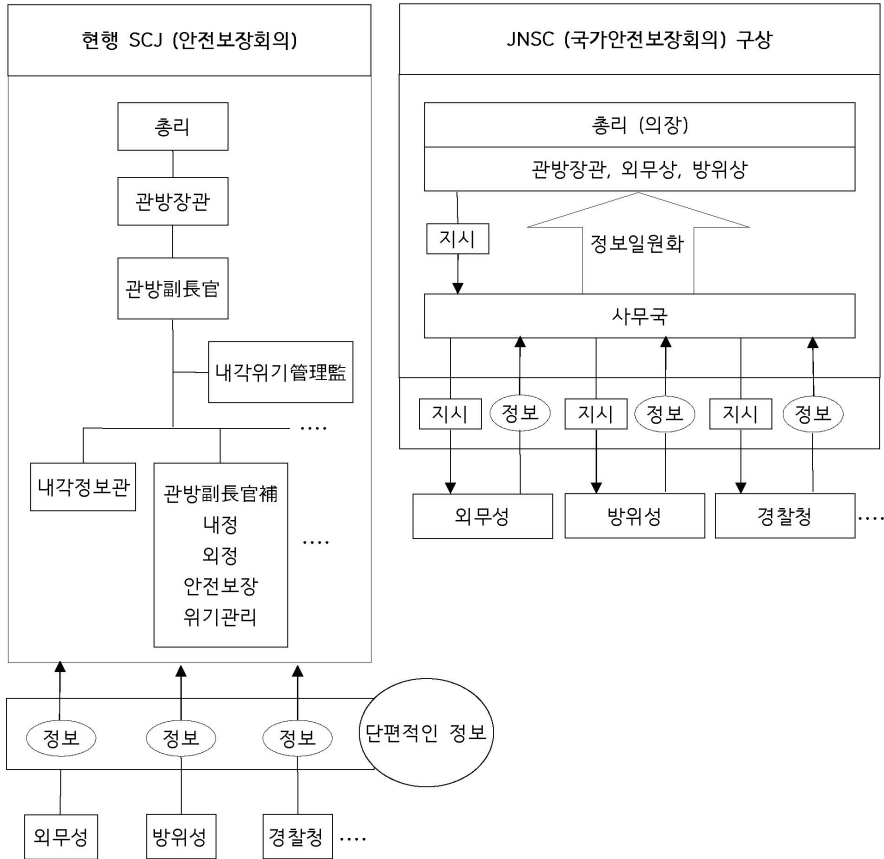
전보장회의의 강화를 다시 선거 공약으로 내세운바 있으며, 자민당의 12월 총선 승리로 제2차 아베 내각이 출범함에 따라 일본판 NSC의 설치 논의가 다시 주목을 받게 되었다. 특히 2013년 1월 일본인 7명이 희생된 알제리 인질사태에서 수상관저 주도로 사태에 대응하기 위한 정보 수집·분석과 사후대응이 미흡했다는 비판이 강해지고, 센카쿠 열도를 둘러싼 중국과의 갈등 및 장거리 미사일 발사, 핵실험 등 북한의 위협이 강화됨에 따라 NSC 창설 논의가 더욱 급부상하게 되었다. 아베 총리는 7월의 참의원 선거 전에 설치 법안을 국회에 상정할 예정이라고 1월 25일 밝혔다.

2013년 2월 15일에는 NSC 설치를 위한 전문가회의가 개최되었다. 회의를 주관한 아베 총리는 “일상적, 기동적으로(외교·안보정책을) 논의하는 장을 창설하여 정치의 강력한 리더십으로 신속하게 대응할 수 있는 환경을 정비하고 싶다”고 밝혔다. 특히 각 부처의 기밀정보 누출을 우려하여 NSC가 필요한 경우에 한하여 각 행정기관에 정보 제공을 요청할 수 있도록 한 2007년 NSC안과 달리, 새로운 안은 각 부처의 정보 제공을 의무화하고, 신설되는 사무국의 정보 수집·분석 기능을 강화한 것이 특징이다.(産經新聞, 2013) 이에 대해 총리 산하의 NSC 사무국이 미국의 CIA(중앙정보국) 내지 일본 군국주의 시대의 내각정보국(内閣情報局)과 같은 성격의 기관이 되면서 총리에게 지나친 권한을 집중시키는데 대한 우려의 목소리가 나오고 있다.(최현미, 2013)

2. 일본 안전보장회의의 주요한 특징

첫째, 안전보장회의의 설립 이후 그 기능은 점차 강화되어 왔으나, 전문성과 정보 수집 기능을 갖춘 사무국의 부재로 인해 주로 심의·자문기관으로서의 역할에 그쳐 왔다.

둘째, 안보·위기관리 사령탑의 필요성 고조 및 우익 정권의 출범 이후 수상에게 권한을 집중시키려는 움직임 아래, 미국의 사례를 따라 안전보장회의 또는 NSC의 역할, 특히 NSC 사무국의 기능을 강화하려는 움직임이 강하다.



〈그림 2〉 일본판 NSC 구상

※ 출처: 産經新聞, (2013.2.16.). 日本版NSC 國家の危機救う司令塔に.

IV. 대한민국의 국가안전보장회의 (NSC: National Security Council)

1. 국가안전보장회의의 조직

현 대한민국헌법 제91조 1~3항은 국가안전보장회의(이하 NSC)에 대해 다음과 같이 규정하고 있다.

- (1) 국가안전보장에 관련되는 대외정책, 군사정책과 국내정책의 수립에 관하여 국무회의의 심의에 앞서 대통령의 자문에 응하기 위하여 국가안전보장회의를 둔다.
- (2) 국가안전보장회의는 대통령이 주재한다.
- (3) 국가안전보장회의의 조직, 직무범위 기타 필요한 사항은 법률로 정한다.

따라서 NSC는 헌법에 명시된 대통령 자문기관이며, 헌법 제91조 3항의 위임에 따라 10조와 부칙으로 구성되는 국가안전보장회의법이 NSC의 조직과 직무범위 등 자세한 사항을 규정하고 있다.

현행 국가안전보장회의법에 따르면,¹³⁾ NSC의 의장은 대통령이며, 국무총리, 외교통상부장관, 통일부장관, 국방부장관 및 국가정보원장과 대통령령으로 정하는 약간의 위원으로 구성한다.¹⁴⁾ 의장이 필요하다고 인정하는 경우에는 관계 부처의 장, 합동참모회의의장, 또는 그 밖의 관계자를 회의에 출석시켜 발언하게 할 수 있다.¹⁵⁾ 대통령 외교안보수석비서관실이 회의 운영을 지원하는 등의 사무를 관장한다.¹⁶⁾

2. 국가안전보장회의의 기능

NSC는 국가안전보장에 관련되는 대외정책, 군사정책 및 국내정책의 수립에 관하여 대통령의 자문에 응하는 것을 그 기능으로 한다.¹⁷⁾

3. 국가안전보장회의의 역사

1) 박정희 정부~이명박 정부에서의 국가안전보장회의

NSC의 설치를 최초로 규정한 것은 1963년 제3공화국 헌법이며, 이는 제4공화국 헌법, 제8차 개정헌법을 거쳐 현행 제9차 개정헌법에 이르기까지 존속되고 있다. 따라서 NSC는 헌법에 그 설치 근거를 두는 헌법기관이나, 그 구체적인 조직과 기능은 정권의 교체에 따라 계속 개편과 변화를 거쳐 왔다.

13) 국가안전보장회의법, 법률 10322호, 2010.5.25, 일부개정

14) 국가안전보장회의법 제2조

15) 국가안전보장회의법 제6조

16) 국가안전보장회의법 제8조

17) 헌법 제91조 1항, 국가안전보장회의법 제3조

NSC는 1963년 박정희 정부에서 최초로 설치되었으나, 박정희 정부 후반기 중앙정보부와 국방부의 기능 강화로 인해 전두환, 김영삼 정부에 이르기까지 유명무실한 상태로 있어 왔다. 그 후 외교·안보 정책의 조정·통합 기능을 담당하고 국가 정보의 종합화 및 공유체계를 확립하기 위한 사령탑으로서 NSC의 기능 강화를 요구하는 주장이 계속되어 왔다.(배정호, 2004) 김대중 정부 출범 후인 1998년에는 외교·국방·통일 정책을 통합적으로 협의·운영하기 위한 정책기구로 상설화되고 상임위원회, 실무조정회의, 정세평가회의, 사무처가 설치되었다.

노무현 정부에서는 2003년 사무처 정원을 46명으로 늘리고 사무차장을 차관급 정무직으로 격상시키며 국가안보종합상황실을 설치하는 등 NSC의 조직과 기능이 크게 강화되었다. 또한 NSC 위기관리센터가 신설되어 각종 국가위기 및 재해·재난 관리에 관한 정보 수집과 정책 조정 업무를 담당하게 되었다. 그러나 당시 야당이던 한나라당이 NSC 사무처의 역할 강화가 법적 권한을 넘어선다는 문제를 제기하여, NSC의 기능이 축소·분산되었다. 2006년 청와대에 통일외교안보정책실이 신설되어 정책 조정, 정보 관리 등 NSC 사무처의 일부 기능을 담당하게 되었으며, 안보정책조정회의가 신설되어 NSC 상임위원회의 역할을 사실상 대체하게 되었다(윤태영, 2010).

이명박 정부에서는 NSC의 조직과 기능이 더욱 축소되었다. 2008년 국가안전보장회의법의 개정에 따라 상임위원회와 사무처가 폐지되었고 사무처의 기능은 대통령실 외교안보수석비서관실로 이관되었다. NSC 위기관리센터는 대통령실장 직속의 위기정보상황팀으로 축소 개편되었다. 그러나 2008년 금강산 관광객 피격 사건, 2010년 천안함 폭침 사건 등에서의 국가위기 관리의 미흡함이 비판을 받음에 따라, 위기정보상황팀은 2008년 국가위기상황센터, 2010년 국가위기관리센터로 확대 개편되었다.

2) 박근혜 정부에서의 국가안보실의 설치

2012년 제18대 대선 과정에서 박근혜 당시 새누리당 대통령 후보는 대선 공약으로 다양한 국가적 위기에 효과적으로 대응하기 위한 외교·안보·통일 정책 컨트롤 타워(국가안보실)의 구축을 내세운바 있다. 박근혜 당시 새누리당 후보는 2012년 11월 5일 외교·안보·통일 정책발표 기자회견에서 “천안함 폭침, 연평도 포격 같은 안보적 위기 상황에서 국정원, 외교통상부, 국방부, 통일부 부처 간의 입장 차이가 노출이 되지 않았는가”라며 “일관되게 효율성 있게 위기 관리를 하기 위해서는 컨트롤

타위가 필요하다”고 밝혔다.

이와 관련하여 윤병세 박근혜 캠프 외교통일추진단장은 현 정부 국가위기관리실의 제한적 기능을 뛰어넘어 전략·정책·정보 분석과 부처 간 조율 기능까지 포괄하는 국가안보실을 신설할 것이라고 설명했다. 국가안보실은 김영삼·김대중·노무현·이명박 정부 등 지난 20년간 안보 컨트롤타워 운용과 관련된 시행착오와 미국 백악관 모델의 장점을 차용하여 고안된 것으로 알려졌으며(한국일보, 2013.1.21), 그 기능은 과거 NSC 사무처의 역할과 매우 유사하다고 볼 수 있다.

또한 당시 문재인 민주통합당 후보는 NSC 사무처의 부활을, 안철수 무소속 후보는 NSC의 내실화를 공약으로 내세운바 있다. 이와 같이 18대 대선의 주요 후보 3인들이 모두 연평도 포격, NLL(북방한계선) 문제 등 당시 북한의 도발에 적극적으로 대응하지 못했던 이유 중 하나가 안보 컨트롤타워의 부재임을 인정하고, 각론의 차이는 있으나 NSC 또는 그 유사조직의 기능 강화를 통해 이 문제에 대처하려 했음을 알 수 있다(이덕로, 2012).

2012년 2월 8일에는 초대 국가안보실장으로 김장수 전 국방장관이 지명되었으며, 3월 23일에는 대통령실에서 분리되어 국가안보실이 신설되었다.¹⁸⁾ 국가안보실은 장관급으로 격상되며 그 조직은 국제협력비서실, 정보융합비서실, 위기관리비서실 등 3개 부서로 구성된다. 국가안보실은 비서실과 함께 2실 체제의 양대 축을 이루게 되며, 그 역할은 정책조율 기능, 위기관리 기능, 중장기적 전략의 준비 기능 등 3가지로 요약된다. 또한 중장기 대북정책 로드맵을 구상하며, 국가위기사황 대응을 담당하게 된다.

외교통상부(2013)에 따르면 국가안보실 중심으로 하는 외교·통일·국방정책에 대한 컨트롤타워 강화 방안은 다음과 같은 장점이 있다. 첫째, 종래 국가안보 총괄체제의 부재를 극복하고 통합적인 국가안보정책의 수립이 가능하다. 둘째, 효과적인 총괄조정체제를 유지함으로써 지속성과 예측성이 높은 외교·통일·국방정책을 추진할 수 있다. 셋째, 미래의 외교·통일·국방 환경이 더욱 악화될 것으로 전망되는 가운데 복합 위기와 다중 위협에 신속하고 효과적으로 대응할 수 있다. 넷째, 지난 20년간 새로운 총괄조정체제가 시도된바 있으나 정착되지 못한바, 새로운 국가안보실 체제가 보다 안정적이며 지속가능한 체제로 자리잡을 것이 기대된다.

18) 정부조직법 제15조, 국가안보실직제(대통령령 제24427호) 제2조

박근혜 정부 출범 전인 현 시점에서 국가안보실의 보다 구체적인 조직과 기능에 대해서는 아직 확실히 결정되어 밝혀지지 않은 상태이다. 그러나 안보·통일·위기관리 정책을 총괄하는 컨트롤 타워라는 점에서 NSC와 그 기능이 매우 유사하며, 박근혜 정부 하에서 국가안보실과 기존의 NSC 사이의 위상 비교와 역할의 분담이 어떻게 이루어질 것인지 주목되고 있다.

V. 시사점의 도출

1. 한국, 미국, 일본의 NSC 비교

한국, 미국, 일본의 NSC는 모두 원칙적인 면에서 국가원수를 의장으로 하고 관계 각료급 요인들로 구성되는 회의체 조직이며, 안보 및 국가위기에 대해 국가원수에게 자문하는 기구라는 점에서 동일하다. 운영적인 면에서 정권과 국제정세의 변화에 따라 그 권한 및 기능이 변화되어 왔고, 여기에 회의체를 지원하는 전문가 조직이 중추적 역할을 담당해 왔다는 점 역시 유사하다. 특히 최근의 국제적 안보 위기를 맞아 세 국가가 공히 안보·위기 정책의 컨트롤 타워로서 NSC 또는 그 유사조직에 주목하고 있다.

〈표 1〉 한미일 국가안전보장회의 비교 요약

	한국	미국	일본
부서명	국가안전보장회의(NSC: National Security Council)	국가안전보장회의(NSC: National Security Council)	안전보장회의(安全保障會議: Security Council of Japan)
소속 기관	독립기관	대통령실(Executive Office of the President)	내각
의장	대통령	대통령	총리대신
설치 연도	1962년	1947년	1986년
설치 근거법	헌법	국가안전보장법(National Security Act of 1947)	안전보장회의설치법(安全保障會議設置法)
임무	국가안전보장에 관련된 대 국내정책, 외교정책, 군사정책 의 통합, 정부 각 기관의 활동 의 수립에 관하여 대통령의 자 문에 응함	대통령에게 자문	국방에 관한 중요사항 및 중대 긴급사태에의 대처에 관한 중 요사항을 심의 조정에 요사항을 심의

	한국	미국	일본
비고	<p>김대중 정부 출범 후인 1998년 2006년 노무현 정부 하에서 사 무처와 상임위를 설치하는 등 기능이 강화되었으나 야당의 반대로 다시 축소됨.</p> <p>박근혜 정부의 출범과 함께 2013년 청와대에 NSC와 기능 이 유사한 국가안보실이 설치 됨</p>	<p>2009년 Obama 대통령은 NSC 가 경제, 에너지, 기후문제 등 정개혁의 일환으로 회의 명칭 을 규정상 상시 구성원인 대통령, 법무부장관, 국토안전부장관, UN 대사, 대통령 고문 등 관련 고위급 인사들이 참석할 수 있도록 범위를 확대시켜, 그 권한을 강화시킴.</p>	<p>2007년 자민당 아베 내각의 행 회의를 명칭 국가안전보장회의(JNSC; Japan National Security Council)로 바꾸고 사무국 설 치 등 미국식으로 기능을 강화 하는 법안을 상정했으나, 후쿠 다 내각으로 교체후 백지화됨.</p> <p>2012년 출범한 제2차 아베 내 각은 12월 총선을 앞두고, 집 단적 자위권 개헌을 추구하며 다시 안전보장회의의 강화를 추구하고 있음.</p>

주요한 차이점으로는 일본의 안전보장회의가 각료에 의한 회의체 조직으로 전속 전문가가 소수에 그치는데 비해, NSC는 회의체인 동시에 이를 지원하는 전문가 조직이 갖추어져 있어 정책조정과 조언 기능뿐 아니라 정책결정 기능까지 담당하고 있다. 이와 같은 안전보장회의와 NSC의 차이는 특히 수상이 국민에 의해 선출되지 않고 의회에 책임을 지는 의원내각제와 대통령이 국민에 의해 선출되고 상대적으로 강한 권한을 갖는 대통령 중심제라는 양국 정치제도의 차이가 많은 영향을 끼쳐왔다고 볼 수 있다.

따라서 미국 NSC 모델을 일본에 적용하여 소위 ‘대통령적 수상제’를 지향하는 아베 내각의 시도에는 많은 우려의 목소리가 존재한다.(等, 2006) 이는 대통령 중심제 정부인 한국과 미국, 한국과 일본 사이의 국가안전보장회의 조직과 기능의 차이점 및 유사점에도 역시 마찬가지로 적용되는 사항이다.

또한 안전보장회의가 법률에 근거하여 설립된 미국 및 일본과 달리, 한국의 NSC는 헌법 기관이므로 헌법 개정 없이는 그 근본적인 조직과 기능을 변화시키기 어렵다는 점도 중요한 차이점이다. 박근혜 정부가 안보·위기관리 정책의 새로운 컨트롤 타워로서 NSC의 역할을 강화하는 대신 국가안보실을 신설한 것 역시 이 점과 관련이 있으리라 본다.

특히 2009년 미국 오바마 행정부의 수립과 함께 NSC의 기능이 강화되고, 2012년 말 한국과 일본에서도 역시 새로운 정권이 수립되면서 양국 정부가 모두 미국의 모델에 따라 행정부 수장 하에 국가안전보장회의 또는 그 유사조직의 기능 강화를 추

진하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 위에서 살펴본 바와 같이 이러한 논의가 급부상하게 된 것은 한국의 경우 천안함 폭침, 연평도 포격사태, 장거리 미사일 발사 등 북한의 군사적 위협, 일본의 경우 북한의 군사적 위협 외에 센카쿠 열도를 둘러싼 중국과의 마찰, 알제리 인질사태 등 안보위기가 중요한 계기가 되었다. 이는 최근 전 세계적인, 특히 동북아 지역의 안보 위기와 테러리즘 등 긴장 강화에 따라 안보·위기관리 정책을 통합, 조정하는 컨트롤 타워의 필요성이 대두되고 있다는 점을 시사하고 있다

2. 대한민국 안보·위기관리 컨트롤 타워 수립을 위한 시사점

박근혜 정부 하에서의 국가안보실의 위상과 NSC와의 역할 분담 문제가 어떻게 이루어질지는 아직 구체화되지 않은 상태이다. 이에 따라 국가안보실의 설치·운영의 관건 중 하나는 담당하는 기능이 상당 부분 겹칠 것으로 보이는 헌법기관인 NSC와의 관계 설정 문제이라 할 것이다. 실제로 박근혜 정부 출범 직후 정부조직법이 국회를 통과하지 못하여 국가안보실이 정상 가동되지 못하던 시기, NSC가 일시적으로 안보 사령탑 역할을 담당하여 대북 전략을 수립·추진한 경험이 있다.(김대현, 2013) 미국 및 일본의 경우와 달리 이처럼 이원적인 안보·위기관리 컨트롤 타워 체제를 어떻게 불필요한 기능 중복 및 충돌 없이 효율적으로 운영할 것인가에 대하여 보다 깊은 고찰이 필요할 것이다. NSC를 고위 정책자문 기관으로서, 국가안보실을 정책 총괄·조정을 담당하는 컨트롤 타워로서 각기 다른 기능을 담당하며 상호 보완 하도록 하는 것 역시 적절한 조치 중 하나가 될 수 있다고 본다.

그러나 국가안보실이 안보·위기관리정책을 총괄하는 상설기관으로서 청와대 2실 체제의 한 축을 이루게 된다는 점에서, 미국 케네디 및 레이건 행정부 하에서 NSC의 역할을 대신하던 태스크 포스 위원회 조직들과는 크게 차이가 있을 것으로 보인다. 그리고 과거 노무현 정부 하의 NSC 사무처의 예에서 보듯이 법률의 수권을 받지 않은 상태에서 막강한 권한을 행사할 가능성이 있는 해당 기관의 기능 및 권한 범위를 정의하는 문제에 있을 것이다. 일례로 2013년 12월 청와대에서는 NSC 상임위원회와 사무처를 5년 만에 부활시키고 국가안보실장을 NSC 상임위원장으로 임명하는 내용의 국가안전보장회의법 개정안을 발표하였다. 또한 야당인 민주당에서는 국가정보원의 정보·보안 기획조정권을 NSC로 이관하는 방안을 추진하겠다고 밝힌바 있다.

안보·위기관리 정책을 총괄·조정하는 컨트롤타워 조직의 성립은 국제적 안보상황이 악화되고 있는 최근 세계적인 추세이며, 미국과 일본의 경우에는 NSC를 중심으로 이루어지고 있다. 이와 같은 필요성은 북한과 대치하고 있으며 위기·재해관리를 위한 부처간 협업이 원활히 이루어지고 있지 못한 우리나라의 경우 더욱 절실한 실정이다. 따라서 미국, 일본 등 외국의 정책사례를 분석하여 시사점을 이끌어내는 것은 매우 중요한 의미를 갖는다고 본다.

IV. 결 론

지금까지 살펴본 바와 같이 최근 북한의 군사적 위협, 테러리즘, 영토분쟁 등 동북아시아를 둘러싼 안보 상황의 긴장에 따라 각국은 이에 대처하기 위한 안보·위기관리 정책의 내실화를 기하고 있다. 특히 최근 출범한 대한민국의 박근혜 정부와 일본의 아베 내각에서는 미국의 모델을 참조로 하여 NSC 또는 그 유사기구를 안보 및 위기관리 정책의 총괄·조정을 담당하는 컨트롤 타워로 삼고자 하는 시도가 있어 왔다. 미국, 일본, 한국의 NSC를 그 조직, 기능, 역사를 중심으로 비교 분석한 결과, 해당 각국의 NSC는 각기 다른 특성을 가지고 있으나, 현 정치·안보 상황에서 안보 및 위기관리 정책의 컨트롤 타워로서 주된 역할을 담당할 수 있는 잠재성이 있다고 볼 수 있다.

실제로 청와대와 야당에서는 NSC 상임위원회와 사무처를 5년 만에 부활시키고 국가안보실장을 NSC 상임위원장으로 임명하는 내용의 국가안전보장회의법 개정안, 국가정보원의 정보·보안 기획조정권을 NSC로 이관하는 방안 등을 추진중이다. 이처럼 현재 대한민국이 직면한 정치·안보 상황에 비추어볼 때, 새롭게 출범한 박근혜 정부에서는 국가안보실의 신설과 함께 NSC와 국가안보실간의 상호보완적 기능 배분과 운영을 통하여 효과적·효율적인 안보 및 위기관리 정책의 수립과 집행을 위한 협업과 조정이 가능하도록 노력하는 것이 특히 중요할 것이다.

참고문헌

- 권혁빈.(2013). 국가안보실의 기능과 역할에 대한 한미일 비교연구. 2013 한국경호경비학회 특별세미나. 다차원 안보시대, 국가와 국민의 안전대책.
- 김대현.(2013.3.1.). 정부조직법에 발목 잡힌 김장수 “북핵 대책 한시가 급한데...”: 대북 컨트론타워 국가안보실은 지금. 주간조선, 2247.
- 배정호.(2004). 국가안전보장회의(NSC)의 조직과 운영. 국방연구 47(1). pp.169-189.
- 외교통상부.(2013). [주요국제문제분석] 국가안보 총괄조정체제 변천과 국가안보실 구상.
- 윤태영.(2010). 미국과 한국의 국가안전보장회의(NSC) 체제 조직과 운영. 평화학연구 11(3). pp.229-253.
- 이덕로.(2012.11.23). 대선 후보들 대북해법 가장 큰 차이점은. 한국일보.
- 최현미.(2013.2.15.). 日 ‘CIA 기능 갖춘 NSC’ 설치 논의 본격화. 문화일보.
- 한국일보.(2013.1.21.). 상설화된 외교·안보 컨트론타워 국가안보실.
- Best, R. A.(2011). *The National Security Council: An organizational assessment*. Washington DC: Congressional Research Service.
- Inderfurth, K. F.(2004). *Fateful decisions: Inside the National Security Council*. L. K. Johnson(Ed.). Oxford University Press.
- Kjonnerod, L. E.(2009). *We live in exponential times: Interagency to whole-of-government*. Center for Applied Strategic Learning, National Defense University.
- 産經新聞.(2013.2.16.). 日本版NSC 國家の危機救う司令塔に.
- 花井等, 木村卓司.(1993). *アメリカの國家安全保障政策*. 東京, 日本: 原書房.
- 等雄一郎.(2006). 「日本版 NSC(國家安全保障會議)」の課題 - 日本の國家安全保障會議と米國のNSC - . 國立國會圖書館 Issue Brief Number 548.

【Abstract】

**Comparison of NSC system in the U.S., Japan,
and the Republic of Korea**

Kwon, Hyuck-Bin

With the recent global threats of terrorism as well as religious conflicts, Northeast Asian countries including South Korea, China, and Japan are experiencing particularly serious security crises as demonstrated by North Korea's threats of nuclear weapons testings and long-range missile launching as well as military provocation toward South Korea such as sinking of ROKS Cheonan and bombardment of Yeonpyeong island and the territorial dispute between China and Japan over Senkaku Islands(Diaoyu Islands).

As a result, Park Geun Hye Administration of South Korea and the 2nd Abe Shinzo Cabinet of Japan, both recently established, are making efforts to improve their national security and crisis management policies. One of the key elements of such efforts is the strengthening of National Security Council(NSC) or its equivalent organization as the control tower of national security policy, modeled after the NSC of the United States.

This paper compares NSC organization of Korea, the U.S., and Japan and draws policy insights focusing on the current political and national security situation South Korea is facing. Although organizational structure, function, and history of NSC of each country differs, it can be inferred from this comparison that NSC-type of organizations can play an important role as a control tower of security and emergency management policies.

**Key words : National security council, NSC, SCJ, Japanese NSC,
Control tower**