

남북연합 형성 · 운영의 거버넌스

박종철 · 허문영 · 김보근

주관연구기관 : 통일연구원
협력연구기관 : 한국행정연구원

남북연합 형성·운영의 거버넌스

인 쇄 2008년 12월
발 행 2008년 12월

발 행 처 통일연구원
발 행 인 통일연구원장
편 집 인 기획조정실

등 록 제2-02361호 (97.4.23)
주 소 (142-728) 서울 강북구 4.19길 275 통일연구원
전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2576 (팩시밀리) 901-2544
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

표지·레이아웃 디자인 늘품 (02-2275-5326)
인 쇄 처 양동문화사

가 격 8,000원

© 통일연구원, 2008

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의) 정부간행물관매센터: ·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

남북연합 형성·운영의 거버넌스 / 박종철, 허문영, 김보근 [지음]. —
서울 : 통일연구원, 2008

p. ; cm. — (경제·인문사회연구회 협동연구 총서 ; 08-07-04)
참고문헌 수록

ISBN 978-89-8479-478-8 93340 : ₩8,000

남북연합[南北聯合]

340.911-KDC4

320.9519-DDC21

CIP2008003925

경제·인문사회연구회 협동연구총서

“한반도 평화·번영 거버넌스의 모형 개발 및 발전방안”

1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
08-07-01	한반도 평화번영 거버넌스의 모형 개발 및 발전방안 (총괄보고서)	통일연구원
08-07-02	남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형 구축	한국행정연구원
08-07-03	북한의 국가·사회관계와 통일정책 거버넌스	통일연구원
08-07-04	남북연합 형성·운영의 거버넌스	통일연구원

2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	참여연구진
주관 연구 기관	통일연구원	김 국 신 선임연구위원 (협동연구 총괄책임자)	장 의 관 교수(통일교육원) 강 동 완 책임연구위원
협력 연구 기관	한국행정연구원	양 현 모 수석연구위원	이 준 호 교수(안양대)
	통일연구원	최 진 욱 선임연구위원	임 순 희 선임연구위원 강 동 완 책임연구위원
	통일연구원	박 종 철 선임연구위원	허 문 영 선임연구위원 김 보 근 기획위원 (한겨레평화연구소)

목 차

남북연합 형성·운영의 거버넌스

박종철·허문영·김보근

I. 서 론 / 1

- 1. 문제제기 1
- 2. 거버넌스 형성의 기본방향 7

II. 남북연합 형성의 거버넌스 / 12

- 1. 정치적 신뢰구축과 국민적 합의 13
 - 가. 정책추진방향 13
 - 나. 거버넌스 형성방안 15
- 2. 평화체제 구축 22
 - 가. 정책추진방향 22
 - 나. 거버넌스 형성방안 31
- 3. 북한의 개혁개방 39
 - 가. 정책추진방향 39
 - 나. 거버넌스 형성방안 44
- 4. 북한 사회의 제한적 다원화 54
 - 가. 정책추진방향 54
 - 나. 거버넌스 형성방안 62

III. 남북연합 운영의 거버넌스 / 80

1. 정치기구의 형성 및 운영	81
가. 정책추진방향	81
나. 거버넌스 형성방안	83
2. 군비통제	98
가. 정책추진방향	98
나. 거버넌스 형성방안	106
3. 경제통합	115
가. 정책추진방향	115
나. 거버넌스 형성방안	120
4. 사회문화통합	129
가. 정책추진방향	129
나. 거버넌스 형성방안	134

결 론 / 147

참고문헌 / 152

최근 발간자료 안내 / 157

표 목차

<표 I-1> 남북연합 단계별 3차원의 우선순위	9
<표 I-2> 이슈별 메타거버넌스 유형	10
<표 II-1> 남북한 경제통합의 단계와 단계별 내용과 과제	41

그림 목차

<그림 II-1> 북한의 평화프로세스 개념도	24
<그림 II-2> 미국의 평화프로세스 개념도	24
<그림 II-3> 한국의 평화프로세스 개념도	26
<그림 II-4> 한반도 평화프로세스 진전구도	28
<그림 III-1> 남북한간 경제통합 이행 과정	119

I. 서론

1. 문제제기

거버넌스는 국가가 외국정부, 국제기구, 기업, 국내외 민간단체 등과 다양한 관계를 형성하여 역할분담 및 협조체제를 구축한 가운데 정책형성 및 정책집행을 하는 복합적인 과정을 의미한다. 거버넌스 개념은 21세기의 정책환경 변화와 밀접한 관계가 있다. 19세기에는 사회분야의 자율성이 강조되고 국가는 야경국가 내지 자유방임주의 국가 역할만 하면 되었다. 국가는 최소한의 치안과 질서를 유지하고 시장이 작동하도록 기본 틀만 유지하면 되었고, 국가역할에 대한 관심은 법·제도적 측면에 한정되었다. 그러나 20세기에 국가가 경제, 복지, 안보 등의 분야에 개입하면서 케인즈적인 국가 역할이 강조되었다. 케인즈적 개입국가 모델에서 국가능력, 국가의 자본주의 생산양식 유지 등에 초점이 맞추어졌다. 그러나 21세기로 접어들면서, 세계화, 정보화, 탈국가화 현상이 세계적으로 전개되면서 국가는 국제사회 및 국내의 다양한 행위자들과 다양한 형태의 협치체제인 거버넌스를 구축하게 되었다.

거버넌스는 전통적인 의미에서 배타적·지리적 영토내 공식적 권위를 갖는 통치체제인 정부(government)와는 구분되는 개념이다. 정부는 폐쇄된 물리적 경계 내에서 시민사회로부터 위임받은 공적 권력을 독점하는 주권 국가를 지칭한다. 즉, 정부는 국민국가에 한정된 정치적 단위이며 정치 과정인 반면, 거버넌스 국민국가 밖의 통치행위이면서 동시에 국민국가를 포괄한다. 국제정치에서 이러한 거버넌스 개념은 1990년대 초반 로즈노우(James N. Rosenau)가 제시한 이른바 ‘정부 없는 통치(governance without government)’라는 개념에서부터 출발한다. 로즈노우가 제기한 거버넌스는 국가와 같은 공적권위가 결여되어도 규제적 메커니즘이 효과적으로 작동하는 국제사회를 개념화한 언명이다.

정치, 경제의 글로벌화에 따라 특정 영역에서 국가의 권한을 양도받거나 이를 대치하는 다양한 국제적 레짐과 기구가 생성되었다.¹ 그러므로 국제사

¹-Miles Kahler and David A. Lake, “Globalization and Governance: Definition, Variation, and Explanation,” University of North Carolina at Chapel Hill,

회는 표면상 단일의 세계정부가 존재하지 않는 이른바 로즈노우(James N. Rosenau)가 말한 바와 같이 일종의 정부 없는 통치구조이지만 많은 국제적 기구와 레짐이 다양한 이슈영역에 존재하면서 권위적 정부기능을 대치한다. 제시한 정부 없는 통치란 국가와 같은 공적권위가 결여되어도 규제적 메커니즘이 효과적으로 작동하는 국제사회를 개념화한 언명이다. 이는 전통적인 정치적 단위체인 정부와 차별화된 구조로서 질서와 국제성 그리고 규범화된 조정이 융합된 국제적인 통치 형태로 공동목적을 위해 행위자간 자발적 의지에 의해 생성된 것이다. 그러므로 행위자들은 권위적인 정치적 권력에 의하지 않고도 통치가 부과하는 규범을 능동적으로 수용한다.² 이러한 의미에서 통합(integration)이라는 용어는 주권국가간 결합을 통해 독립적인 정치적 단위체의 생산을 내포하는 반면에 거버넌스는 주권국가가 존속하는 가운데 새롭게 구성되는 정치적 질서와 체도를 말한다.

거버넌스 현상은 남북관계에서도 나타나고 있다. 남북관계에서 여전히 국가는 가장 중요한 행위자이다. 특히 북한의 경우 국가가 사회를 압도하는 권위의 중심이며 국가가 사회부문의 모든 행위자들의 행동을 지시, 규제, 감독하는 역할을 한다. 그럼에도 불구하고 인도적 지원, 경제협력, 사회문화 협력 등의 문제에 있어서 정부는 외국, 국제기구, 다양한 국내외의 민간단체들과 정보를 공유하고 정책을 조정·협력해야 한다. 또한 이슈면에서 보면 정치, 안보면에서는 국가의 비중이 상대적으로 크지만, 인도주의 문제, 경제, 사회문화 영역에서는 국내외의 다양한 행위자들의 역할이 점차 중요해지고 있다. 더욱이 통일문제를 둘러싼 다양한 견해가 남남갈등으로 표출되는 현상을 감안하면, 남북관계를 관리하고 통일을 지향하는 과정에서 거버넌스를 통한 합의도출이 중요하지 않을 수 없다.

남북관계에서의 거버넌스 개념은 국제정치에서 말하는 국제적 거버넌스와 개념적 유사성을 공유하면서 차별적인 요소 역시 함유한다. 먼저, 남북관계에서 거버넌스는 체제의 속성이 다른 두 개의 정치단위가 공동의 목적을

European Union Center, Conference Papers(2002), p. 8.

²- James N. Rosenau and E. O. Czempei, *Governance: Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge (Cambridge University Press, 1992), p. 5.를 Marie-Claude Smouts, "The Proper Use of Governance in International Relations," *International Social Science Journal*, Vol. 50 No. 155 (1998), pp. 81-82에서 재인용.

위해 강구한 제도화된 협력을 의미한다. 이러한 협력은 정책네트워크(policy network)보다 제도화되고 다양한 목적을 추구한다. 둘째, 남북관계에서 거버넌스는 특정한 경제, 사회적 이슈에서는 정책공동체(policy community)로 발전할 정도로 제도화 되어 있고 행위자간 상호작용이 활발하다. 개성공단의 운영이나 금강산관광 등은 그 예이다. 그러나 일반적인 정치, 사회적 협력은 미약한 수준의 정책네트워크에 머물고 있다는 점에서 총체적인 거버넌스가 존재한다고 볼 수는 없다. 셋째, 남북관계에서의 거버넌스는 정치적 관계가 여타 안보, 경제 및 사회적 관계를 지배하는 양상을 갖는다. 즉, 고위정치가 하위정치를 지배한다. 그럼에도 이해 당사자들은 고위정치와 하위정치를 분리하여 각각의 영역에서 제한적인 거버넌스를 추구한다. 북핵위기 속에서도 금강산관광이 지속된 예는 이러한 상황을 보여 준다.

남북관계에서 거버넌스는 고위정치와 하위정치를 망라하고 여전히 국가간 정치적 합의기제에 기반을 두고 있다. 그럼에도 거버넌스의 일반적 발전은 이해관계를 갖는 주변국, 다양한 국제기구, 사회적 행위자 등의 참여를 통해 정치, 평화안보 및 경제사회 영역으로 분화되어 발전해가고 있다.

남북관계가 제도화되고 분야별로 다양한 정책협의체로 발전된 형태가 남북연합이다. 남북연합은 국제적으로 독립된 정치적 단위인 남북한 정부가 남북관계에서는 화해, 협력, 평화정착을 추구하며 제한된 영역에서 정책협의와 공동의 정책집행을 하는 국가간 협의체라고 할 수 있다. 남북연합은 통일을 지향하는 과정에서 남북한의 이질성을 줄이고 공통의 이해관계를 지닌 이익공동체를 만드는 것을 목표로 한다. 그 동안 남북연합의 조건, 운영, 정책 등에 대해서 다양한 연구가 있었다. 그러나 이 연구들은 남북연합의 제도적 틀과 정책적 목표를 제시하는 것에만 초점을 맞추었으며 정책을 이행하기 위해서 어떻게 어떤다를 설정하고 정책집행을 하며 이 과정에서 어떻게 다른 국가, 국제기구, 다양한 국내외의 관련 민간단체들과 협력을 할 것인지에 대해 관심을 기울이지 않았다. 따라서 남북연합의 형성을 위한 환경적 조건과 남북연합의 운영에 대한 실질적 메커니즘을 제시하기 위해서는 거버넌스 개념에 초점을 맞춘 연구가 필요하다.

거버넌스의 대표적인 이론에는 굿거버넌스(good governance), 네트워크 거버넌스, 메타거버넌스가 있다. 굿거버넌스는 원조를 제공하는 국제기구가

원조의 효율성을 향상시키기 위해서 원조수혜국이 추구해야 할 조건을 제시하기 위해서 제시되었다. 굿거버넌스는 원조가 목표를 달성하기 위해서 정부, 자치단체, 기업, NGO 등이 파트너십과 네트워크를 통해 바람직한 공동서비스를 제공해야 된다는 것을 강조하였다. 굿거버넌스는 관리중심, 또는 기술중심주의적이며, 국가의 효율성, 권한, 책임에 관심을 둔다. 그리고 굿거버넌스는 빈곤퇴치를 위해 시장중심의 신자유주의질서가 정착되는 것을 중시한다. 또한 굿거버넌스는 인권과 민주주의를 보장하기 위한 법·제도적 장치, 자유선거, 다당제 등 정치제도, 시민단체의 역할 등을 중시한다. 그러나 굿거버넌스는 문제를 지나치게 기술적이고 탈정치적 시각에서 바라보며, 원조수혜국의 역사와 문화를 고려하지 않고 발전국가의 법과 규범을 이식시키려고 하는 자민족중심주의 성향을 지니고 있으며, 공공서비스는 수용할 수 있는 시민사회의 조건을 고려하지 않는다는 문제점을 지니고 있다.

굿거버넌스는 남북연합의 형성·운영 방안을 강구하는 데 있어서 적절하지 않다. 우선 굿거버넌스는 개발도상국을 대상으로 한 것이기 때문에 선진국 진입단계에 있는 한국에 적용하기에 적절하지 않다. 또한 굿거버넌스는 분야별, 이슈별로 다양한 양상을 지니고 있는 상황을 분석하기에 적합하지 않다. 더욱이 굿거버넌스는 남북한의 정부가 여전히 중요한 역할을 하고 있으며, 정치·안보문제의 비중이 큰 남북문제와 통일문제를 분석하기에 적합하지 않다.

네트워크거버넌스는 중앙집권적이고 권위적이며 관료적인 기존의 조직과는 달리 여러 행위자 간의 유기적이고 비공식적 관계를 중시하며 이들 사이의 역할 조정 및 관계 조정에 초점을 맞춘다. 네트워크거버넌스는 행위자간의 거래 및 관계의 상호작용, 자원 및 정보의 흐름에 주안점을 둔다. 네트워크거버넌스는 단일 중심구조에서 벗어나서 여러 중심을 지닌 관계양식을 상정하며 상호작용의 유형에 따라 결집형 네트워크, 좁은 세상 네트워크, 무작위 네트워크 등으로 분류되기도 한다. 그리고 네트워크거버넌스는 구조보다 과정을 중시하며 유동적인 중심고리의 변화를 분석하고자 한다. 그러나 네트워크거버넌스의 여러 가지 문제점이 있다. 우선 네트워크거버넌스가 대의민주주의에서 벗어나서 다양한 행위자들이 직접 협상과 조정을 추구하는 숙의민주주의(deliberative democracy)를 지향함으로써 책임과 권한문제가 발생한다. 권력자원과 중요 연결고리를 장악하는 다양한 허브

들이 나타나서 이들의 시스템 전체에 바람직하지 않은 결과를 초래할 수 있다. 네트워크상에서 소수의 이익집단이나 행위자들이 정보와 자원을 독점하여 정보의 흐름을 왜곡하고 결과에 대해서 책임을 지지않는 문제가 발생할 수 있는 것이다. 또한 네트워크거버넌스는 연결망 속에서 정부가 여전히 조직망 관리와 정보흐름에서 전략적인 위치를 점유하고 있으며, 상위 행위자라는 점을 고려하지 않는다.

네트워크거버넌스를 남북관계에 적용하는 데에도 한계가 있다. 물론 네트워크거버넌스는 인도적 지원, 경제협력, 사회문화 교류협력 등의 분야에서 다양한 민간단체들이 연결망을 형성하고 다양한 형태로 정책형성 및 집행에 참여하고 있는 현상을 분석하기에 적합한 측면이 있다. 그러나 네트워크거버넌스는 정부가 민간단체들에 대해서 예산지원, 정보제공, 행동방향 제시 등을 통해서 연결망의 형성 및 관리역할을 하고 있는 점을 조명하지 못한다. 더욱이 남북관계의 외교안보, 정치문제에서 정부의 정책결정과 방향제시가 중요함에도 불구하고 네트워크거버넌스는 이러한 측면을 분석하기에 부적절하다.

메타거버넌스는 거버넌스의 부작용인 무책임성, 무정형성, 권위의 해체 등 거버넌스의 실패에 직면하여 국가의 역할을 재정립하려는 이론이다. 19세기의 야경국가 또는 자유방임주의적 국가는 시장과 사회의 작동을 최소한도로 관리하는 역할을 하였는데 그 결과는 시장 및 사회의 실패로 나타났다. 그 대안으로 20세기의 케인즈적 복지국민국가는 국가가 시장 및 사회의 형성, 유지, 관리를 위해 적극 개입했으나 그 결과 국가의 실패가 나타났다. 이에 대한 대안으로 제시된 거버넌스는 권위의 분산, 시장 및 사회의 자율조정, 효율성 등을 지향했으나 이것 또한 거버넌스의 실패를 가져 올 가능성이 있다. 따라서 분산된 거버넌스를 관리·조율하는 국가의 역할을 재정립하여 바람직한 거버넌스를 만드는 것으로 관심이 옮겨졌다. 자유주의적 야경국가도 아니고 케인즈적 개입국가도 아니며 거버넌스를 형성·관리·조정하는 새로운 국가 역할을 정립하고자 하는 것이 메타거버넌스이다. 메타거버넌스에서 국가는 전체의 작동양식을 점검하고 치유책을 제시하며 연결고리간 분쟁을 조정하는 역할을 해야 한다. 국가는 세계화, 민주화, 정보화의 흐름 속에서 거버넌스를 관리·운영하는 주체로서 공공성, 공정성, 책임성을 지향한다.³

이렇게 보았을 때, 남북연합의 형성·운영방안을 논의하기 위해서는 메타거버넌스의 이론적 시각에서 접근하는 것이 적합하다. 첫째, 남북연합의 형성·운영과 같이 국가의 역할이 중요한 문제를 다루기 위해서는 국가의 역할을 재조명한 메타거버넌스의 시각이 적합하다. 통일문제를 다루는 데 있어서 국가는 자유주의적 최소국가가 아니며 케인즈적 개입주의 국가도 아니다. 남북연합을 위해서 국가는 각 구성단위들의 자율성과 참여성을 향상시키면서도 이들 간의 네트워크를 촉진함으로써 공정하고 효율적인 거버넌스를 형성해야 한다.

둘째, 통일문제에 접근하기 위해서는 국가의 정책비전과 전략이 중요하다. 국가는 다양한 행위자들의 이해관계를 조정하고 합의를 형성하는 것에서 벗어나서 통일의 청사진을 제시하고 이를 달성하기 위해서 전략적 방향과 정책지침을 제시해야 한다. 국가는 거버넌스의 효율성을 높이는 것에서 벗어나서 현상변경적 거버넌스를 구축해야 한다. 이러한 국가의 선도적 역할을 조명하는 데 메타거버넌스가 유용하다.

셋째, 남북연합을 형성·운영하기 위해서는 막대한 예산, 치밀하게 짜여진 조직과 네트워크, 정보와 지식의 확산, 갈등의 조정 등이 필요하다. 국가는 이러한 전략적 자원을 지니고 남북연합을 만들어 가기 위한 거버넌스를 주도한다. 국가의 전략적 자원을 활용하여 새로운 네트워크를 형성하고 목표를 달성하기 위해서 메타거버넌스 이론이 적절하다.

넷째, 남북연합의 형성·운영을 위해서 국가는 외국 정부, 국제기구, 국제레짐, 북한, 국내외의 시민단체 등 다양한 행위자에 대해서 차별적인 전략을 적용해야 한다. 국가는 국제적 차원에서 국제적 협력망을 구축하고 국제규범을 남북연합에 적용하기 위해서 노력해야 한다. 국가는 북한과의 관계에서 정부차원의 협력을 위한 방안을 도출하는 한편, 북한의 시민사회와 시장형성을 위해 다각적인 거버넌스를 활용해야 한다. 아울러 국가는 대내적 차원에서 각종 민간들의 지지와 참여를 유도하기 위해서 거버넌스의 자원을 활용해야 한다. 이처럼 전방위적이고 차별화된 국가의 역할을 조망하기 위해 메타거버넌스가 유용하다.

3. 임성학 외, 『한반도평화번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀』 (서울: 통일연구원, 2007), pp. 26-83.

다섯째, 메타거버넌스에 입각하여 남북연합의 형성·운영을 위한 국가의 기능은 이슈별로 다양하게 수행되어야 한다. 국가는 정치적 합의형성, 외교 안보적 사안 등에 있어서는 주도적인 행위자로 작용한다. 그리고 국가는 경제협력과 사회문화협력에서는 거버넌스의 작동을 위한 기본 틀을 조성하고 관리하면서 주된 역할은 국제기구, 국제기업, 국내외의 시민단체가 담당하도록 해야 한다.

2. 거버넌스 형성의 기본방향

남북연합의 형성·운영을 위한 메타거버넌스 구축을 위해 다음과 같은 기본방향에 입각하여 연구를 진행하고자 한다.

(1) 남북연합의 형성·운영을 위한 메타거버넌스에서 국가의 역할을 재정립하는 것이 핵심이다. 메타거버넌스의 개념에 의하면 국가는 여러 행위자의 전문성, 효율성, 자율성을 증가시키는 한편, 네트워크의 작동원리를 점검하고 여러 허브간의 분쟁을 해결하는 시스템관리자 및 운영자의 역할을 한다. 국가의 메타조정기능(meta-steering)에는 여러 가지 사항이 있다. 예를 들면, 각 단위의 역할 및 기능의 재설정, 예산지원, 각 단위의 조직화를 위한 제도적 지원, 각 이슈 영역간 집합적 피드백 구축 및 기능적 연계, 각 행위자들에게 일관성 부여, 거버넌스 파트너의 규제, 정보취합, 분쟁해결, 거버넌스 실패에 대한 정치적 책임 등이 국가의 메타조정기능이다.⁴

국가의 메타기능 가운데 가장 중요한 예산, 지식·정보의 확산, 네트워크·조직 형성, 갈등해소와 분쟁해결을 중심으로 남북연합의 형성·운영의 메타거버넌스를 제시하고자 한다.

첫째, 국가는 정책추진에 필요한 예산 소요 항목을 산정하고 비용을 조달한다. 국가는 전략적 우선순위에 따라 시스템 전체를 관리하고 각 행위자들에게 차별적으로 예산을 지원함으로써 거버넌스의 작동방향 및 형태에 영향을 미친다.

둘째, 국가는 관련 분야의 지식과 정보를 공유하도록 하고 이를 확산시키

4. 위의 책, pp. 80-83.

며 관련자를 교육시킴으로써 인식론적 공동체의 기반을 조성한다. 정보 및 지식의 원활한 흐름은 정책에 대한 이익표출과 이익결집을 가능하게 하며 권위의 분산을 방지한다. 국가는 또한 왜곡된 정보의 유통을 방지하는 방안을 마련함으로써 바람직한 거버넌스가 작동되도록 해야 한다.

셋째, 국가는 네트워크·조직을 형성하고 이것이 원활하게 작동하도록 해야 한다. 국가는 행위자들간에 자율적으로 조직되는 네트워크 구성을 촉진하고 이들간에 적용된 행위규범을 마련하도록 지원한다. 국가는 거버넌스 형성에 필요한 기구구성 및 운용방안을 마련하고 기구의 효율성과 하위기구의 자율성을 유지하기 위한 방법을 강구해야 한다.

넷째, 국가는 거버넌스 운영을 저해하는 긴장을 사전에 방지하는 한편, 분쟁을 해결하기 위한 방안을 마련해야 한다. 국가는 합의도출을 위한 정책 결정 방법을 모색해야 하며, 갈등해결을 위한 중재기구를 마련해야 한다.

(2) 이 연구는 남북연합형성기와 남북연합운영기의 2단계로 메타거버넌스를 제시하고자 한다. 남북연합형성기는 남북연합을 형성하기 위한 정치, 경제, 안보, 사회문화분야에서 신뢰구축을 도모하고 북한의 변화를 촉진하는 단계다. 남북연합형성기의 주요 과제는 남북한간 정치적 신뢰구축과 국민적 합의형성, 평화체제 구축, 북한의 시장경제화, 북한사회의 다원화이다. 남북연합운영기는 남북연합을 위한 제도적 장치를 작동시키고, 군비통제를 이룩하며, 남북한간 경제통합과 사회문화통합을 추진하는 단계다.

(3) 국내차원, 남북관계차원, 국제차원의 3차원에서 남북연합의 형성·운영을 위한 메타거버넌스를 형성하고자 한다. 첫째, 남북연합의 형성·운영을 위해서는 다양한 국내적 행위자들과 합의를 형성하고 정책방향에 대한 견해차이를 해소해야 한다. 국내적 차원에서 지지를 형성하는 것이야말로 남북연합의 메타거버넌스에서 일차적으로 노력을 기울여야 할 사항이다.

둘째, 남북연합을 위해서 북한의 정부, 민간을 상대로 힘겨운 설득과 협상을 해야 한다. 북한의 정부와 엘리트가 남북연합에 매력을 느낄 수 있도록 이익망을 만들어야 하며, 북한의 시장경제화와 사회의 다원화를 촉진하기 위해서 민간 행위자들을 지원·육성하는 것도 메타거버넌스의 중요 과제다.

셋째, 남북연합의 형성·운영을 위한 메타거버넌스에는 국제차원의 행위

자도 관련되어 있다. 한반도 주변국가, 유럽연합 등 주요 국가, 유엔, 국제금융기구 등 국제기구, 국제기업, 외국의 NGO 등 다양한 국제적 단위들이 남북연합의 형성·운영 과정에서 거버넌스 구축에 참여해야 한다. 이들에 대해 중흥으로 연결망을 구축하여 경제적 자원, 인적 네트워크, 거버넌스 운영의 경험 등을 활용해야 한다.

(4) 남북연합의 발전단계에 따라 국내차원, 국제차원, 대북차원의 우선순위가 다르다. 남북연합형성기에 가장 우선적인 것은 국내차원에서 국민적 합의를 형성하고 이를 토대로 대북협상을 추진하는 것이다. 아울러 남북연합형성기에는 국제적으로 협력망을 구축하여 남북연합 형성에 대한 국제적 토대를 마련해야 한다. 이러한 국내적 합의와 국제적 협력망을 바탕으로 북한을 설득하여 남북연합형성에 대한 합의를 이끌어내야 한다.

한편 남북연합운영기에는 북한과 제도적 장치를 만들고 다양한 협력사업을 추진해야 하기 때문에 대북협상의 우선순위가 높다. 그 다음 남북연합의 운영과정에서 발생하는 불만을 해소하고 이익을 배분하기 위해서 대내적 차원에서 지지기반을 조성해야 한다. 마지막으로 국제적으로 남북연합운영에 필요한 안보협력과 경제적 협력을 이끌어내야 한다.

<표 1-1> 남북연합 단계별 3차원의 우선순위

남북연합형성기	남북연합운영기
국내 > 국제 > 대북	대북 > 국내 > 국제

(5) 남북연합의 형성·운영의 메타거버넌스를 정치, 안보, 경제, 사회문화의 네가지 이슈영역을 중심으로 제시하고자 한다. 정치분야는 한국사회 내부에서 남북연합에 대한 정치적 합의를 형성하는 한편, 북한과 정치적 신뢰를 구축하고 남북연합의 형성에 대해서 타협을 이룩하는 것에 대한 것이다. 안보분야는 한반도의 긴장완화 및 평화정착을 실현하는 것으로 군사적 긴장완화와 군비통제, 한반도 평화체제 구축에 대한 것이다. 경제분야는 북한의 시장경제화를 촉진하는 한편, 남북한간 경제협력과 남북한 경제통합을 추진하는 것이다. 그리고 사회문화분야는 북한사회의 다원화를 추진하는

한편 남북한간 사회문화통합을 지향하는 것이다.

(6) 남북연합 형성·운영의 메타거버넌스를 이슈별로 유형화할 수 있다. 메타거버넌스에는 정부가 주도하는 집권형, 정부가 거버넌스의 운영을 관리하며 거버넌스의 효율성을 높이는 관리형, 그리고 정부의 영향력이 약한 가운데 미정부행위자들이 주도하여 정부와 민간행위자간 권위가 분산되어 있는 분권형이 있다.⁵

남북연합의 형성·운영에 관련된 메타거버넌스를 이슈별로 유형화하면, 정치문제 및 안보문제는 정부의 영향력이 우세한 집권형이다. 경제문제는 규모에 따라 이원화되는데, 정부의 역할이 중요한 대규모 경제협력은 관리형에 속하며, 민간주도 교류·협력은 분권형에 속한다. 그리고 사회문화분야는 민간영역의 활동이 우세한 분권형에 속한다.

<표 1-2> 이슈별 메타거버넌스 유형

정치, 안보이슈	경제이슈	사회문화이슈
집권형	대규모 경제협력: 관리형 민간 경제교류·협력: 분권형	분권형

(7) 남북연합의 형성·운영을 위한 메타거버넌스의 이슈간 관계를 살펴 볼 필요가 있다. 남북연합의 형성을 위해서는 정치적 합의가 가장 중요하다. 남북연합의 형성은 남북한 정부간 역학관계의 변화를 초래하기 때문에 이와 관련하여 첨예한 입장대립이 예상된다. 남북연합이 남북한에게 모두 이익을 제공하는 이익균점에 대한 신뢰가 전제되어야 한다. 또한 남북연합은 한국사회 내부 및 북한 사회 내부의 계층간, 지역간, 세대간 상대적 위상에도 영향을 미친다. 이런 점을 고려할 때 남북연합의 형성·운영을 위해서는 정치적 타협과 합의형성이 가장 핵심적이다.

그리고 평화정착과 경제협력은 남북연합을 촉진하는 매개변수일 뿐만 아니라 남북연합을 이끌어가는 동력을 제공한다. 평화거버넌스와 경제거버넌

5. 임성학 외, 『한반도평화변영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀』, pp. 7-8.

스는 정치적 합의의 바탕을 제공하고 정치적 합의를 공고화시키는 촉매제 역할을 한다.

사회문화거버넌스는 사회문화면의 가치관 대립을 해소하고 공동체의 문화적 토양을 제공한다. 사회문화거버넌스의 형성에는 오랜 시간이 소요되며 시민사회의 다양한 민간단체간의 협력망 조정에도 많은 노력이 필요하다.

II. 남북연합 형성의 거버넌스

남북연합형성단계의 거버넌스는 다음과 같은 기본방향에 입각하여 추진되어야 한다.

첫째, 3차원을 기준으로 하면 국내 > 국제 > 북한 순으로 우선순위를 두고 거버넌스 형성을 추진해야 한다. 우선 남북연합 형성을 위해 국내차원의 합의기반 조성에 우선순위를 두어야 한다. 대북정책 및 통일에 대한 남남갈등을 해소하고 국민적 공감대가 형성되어야 남북연합 형성의 기반이 마련될 수 있다. 또한 남북연합 형성을 위해 국제적으로 핵문제를 해결하고 한반도 평화체제를 구축하기 위해서 국제적 차원을 중시해야 한다. 아울러 북한이 미국 및 일본과 관계를 정상화함으로써 북한이 체제위험을 느끼지 않고 국제사회에 진입할 수 있는 여건이 마련되어야 한다. 그리고 북한이 국제금융기구에 가입하고 국제사회의 대북투자를 도입해야 한다. 그리고 남북연합 형성을 위해 북한과의 협력을 통해 정치적 신뢰를 구축하고 경제협력을 추진하는 한편, 사회문화 분야의 교류·협력 증진을 위해 남북연합을 추진할 수 있는 사회문화적 동질성의 토대를 마련해야 한다.

둘째, 정책분야를 기준으로 하면 정치분야의 합의를 바탕으로 평화체제 구축을 실시하여 남북연합 형성의 조건을 마련해야 한다. 남북연합은 남북관계와 남한 및 북한의 대내정치경제 질서에 커다란 변화를 가져온다. 남북연합 형성은 남북한간 남북연합으로 인해 발생할 남북관계의 성격, 권한의 행사, 자원분배 등에 대한 정치적 합의가 전제되어야 한다. 이렇게 볼 때, 남북한간 정치적 신뢰구축과 합의형성이 가장 중요하다. 또한 남북연합이 실현되기 위해서는 군사적 긴장완화와 평화정착이 필수적이다. 남북연합은 남북한이 군사적 대립과 전쟁가능성을 배제하고 평화적 공존과 협력을 제도화하는 것이다. 남북한간 정치적 합의와 평화정착을 토대로 북한의 시장경제화와 북한사회의 다원화에 의해 남북연합을 위한 실질적 조건이 마련되어야 한다.

셋째, 메타거버넌스를 기준으로 하면, 남북연합형성 단계에서는 지식·정보의 확산과 네트워크 형성에 상대적으로 많은 비중을 두어야 한다. 남북연합형성의 필요성과 절차 등에 대한 국민적 합의를 도출하고 북한의 동의를 얻기 위해서는 국내적 차원과 대북차원에서 관련 지식 및 정보를 확산하는

데에 초점을 두어야 한다. 그리고 국제적 차원에서도 남북연합의 성격과 필요성, 남북연합에 대한 국제적 협력의 필요성 등에 대한 지식 및 정보를 확산해야 한다. 또한 남북연합 형성을 추진하기 위해서 국내적 차원에서 정부와 각종 기업, 민간단체 등과 거버넌스를 구축해야 한다. 아울러 국제사회에서 남북관계에 대해서 관심을 지니고 있는 관련국, 국제기구, 국제민간단체 등과 네트워크를 구축해야 한다.

넷째, 행위자를 기준으로 하면 정치적 신뢰구축과 국민적 합의, 평화체제 구축에서는 정부의 역할이 중요하다. 정치·군사문제에서는 정부의 주도로 국내적 행위자들과 네트워크를 구축하고 국제사회의 지지를 확보해야 한다. 한편, 북한의 개혁·개방 및 북한 사회의 제한적 다원화에서는 기업, 민간단체, 외국기업, 국제기구, 국제단체의 역할이 상대적으로 더 중요하다. 정부는 이들의 역할을 존중하고 이들이 자발적으로 활동을 할 수 있는 여건을 조성해야 한다.

1. 정치적 신뢰구축과 국민적 합의

가. 정책추진방향

한반도의 통일은 일차적으로 남북한 간에 이질적인 정치체제를 하나의 정치체제로 통합하는 정치문제이다. 그러나 남북한은 분단 이후 60여 년 이상을 이질화된 체제에서 교류 없이 상호 적대적 관계를 유지해 왔기 때문에 정치뿐만 아니라 경제, 사회, 문화 및 일상생활 등 모든 분야에서 심각한 체제균열의 길을 걸어왔다. 따라서 남한의 통일정책은 단순히 단일정부를 목표로 한 정치적 통일에 국한되지 않고 모든 면에서 남북체제의 이질성을 극복하는 방향으로 추진되어야 한다. 한민족공동체통일방안에서 남북연합을 과도기 단계로 설정한 것은 바로 이러한 현실적인 문제를 인식한 접근방법이라고 할 수 있다.

남북연합은 통일을 지향하는 과도단계로서 국제법적으로는 부분적으로 국가연합의 성격을 띠고 있지만 주권국가 간의 관계를 상정하는 국가연합과는 다른 특수성을 지니고 있다. 남북연합단계에서 남북한은 대외적 측면에서 국제법적 주권국가로 존재하기 때문에 남북연합은 분명히 연방과는 다르다. 또한 남북연합단계에서 남북한은 통일국가를 달성하기 위해서 민

족 내부의 특수관계를 유지하면서 남북 현안 및 통일문제에 대해서 협의하고 협력의 범위를 넓혀 간다. 이런 점에서 남북연합은 과도기적 협의체이며 독립된 국가 간의 관계를 가정하고 있는 일반적인 국가연합과 다르다.⁶ 이와 같이 남과 북의 특수한 관계를 반영한 남북연합단계는 완성된 통일로 나아가는 데 있어서 매우 중요한 과정인 것이다.

한민족 통일의 관문인 남북연합단계로 이행하기 위해서 정부는 국내적 요인과 남북관계의 요인 등 두 가지를 고려한 정책을 추진해야 한다. 첫째, 남북연합으로 이행하기 위해서는 북한과 정치적 신뢰관계를 구축해야 한다. 남북연합은 과도적 정부형태의 성격을 띠고 있기 때문에 동등한 입장에서 북한 정부의 참여가 필수적이다. 북한의 참여를 유도할 수 있는 정치적 신뢰가 구축되지 않는다면 남북연합으로의 이행은 사실상 불가능할 수밖에 없다.

둘째, 남북연합은 국민적 여론의 지지를 바탕으로 추진되어야 한다. 남북연합은 그에 수반되는 사회적 혼란, 경제적 비용, 정치적 부담 등을 해결해야 하기 때문에 국민적 공감대가 반드시 뒷받침되어야 한다. 사실, 남한에서 대북정책만큼 긍정과 부정의 극단적인 평가를 받는 분야도 드물다. 그만큼 통일문제에는 행위주체들 간의 다양한 시각차이가 있음을 반증한다.

만약, 남북연합단계로 이행하기 위한 정부의 정책에 국민적 지지와 합의가 뒷받침되지 않을 경우 남남갈등의 형태로 사회적 갈등이 대대적으로 표출될 수도 있다. 따라서 정부는 남북연합의 형성을 위해 바람직한 정책방향을 제시해야 할 뿐만 아니라, 남북연합에 대한 국민적 지지와 적극적인 참여를 유도해야 하는 역할도 수행해야 한다.

이와 같이 남북연합으로의 이행과정은 정부의 역할을 우선적으로 필요로 한다. 정부는 남북 간의 정치적 신뢰를 구축할 수 있는 방안과 함께 우리 사회 내에서 국민적 합의를 도출할 수 있는 메타거버넌스를 고려한 정책을 추진해야 할 것이다. 구체적인 세부방안을 제시하면 다음과 같다.

6. 박종철 외, 『통일 이후 갈등해소를 위한 국민통합 방안』 (서울: 통일연구원, 2004), p. 89.

나. 거버넌스 형성방안

(1) 예산

북한의 지도부는 1990년대에 들어와 동구 사회주의체제의 붕괴를 목도하고 극심한 경제난을 겪으면서 남한으로의 흡수통일에 상당한 불안을 보이고 있다. 따라서 남북연합단계에 진입하기 위해서는 우리 정부와 민간단체가 추진하고 있는 다양한 형태의 대북정책과 교류협력사업들이 결코 북한을 흡수통합 할 의도를 갖고 추진하고 있는 것이 아니라는 점을 북한 정부에 설득해야 할 것이다. 남한의 진정성(眞正性)을 보장하기 위해서는 남북한 간의 비방중상의 중지와 함께 다양한 채널을 통한 남북대화의 제도화가 추진되어야 한다. 이를 위해서 다음과 같이 예산이 편성되어야 할 것이다.

첫째, 남북 간의 비방중상 중지를 위한 예산을 마련해야 한다. 상호 비방중상 금지는 남북한 간의 첫 합의문건인 ‘7·4남북공동성명’뿐만 아니라 ‘남북기본합의서’에서도 이미 합의가 되어 있다. 그러나 합의사항이 잘 준수되지 않고 있는 것이 현실이다. 북한이 정부차원에서 비방중상의 행위를 보인다면 남한의 경우 민간단체에서 비방중상의 행위가 나타나고 있다. 이와 같은 비방중상의 행위는 남북연합의 형성을 위한 정치적 신뢰구축에 악영향을 끼칠 수밖에 없다. 북한은 남한에서의 비방중상 행위를 빌미로 남북대화를 중단시키거나 협상인원을 철수시키는 경우가 많았기 때문이다. 그러나 군사분계선 같은 군사지역 이외에서 행해지는 민간단체의 비방중상 행위는 현행법상 규제하기 어려운 것도 현실이다.

따라서 우선적으로 우리 사회 내에서라도 북한에 대한 비방중상의 행위를 자제시킬 필요가 있다. 그러기 위해서는 정부가 반북단체에 대해 남북연합의 필요성과 그 전제조건인 정치적 신뢰구축의 필요성에 대해 설명할 수 있는 기회를 마련해야 할 것이다. 예를 들어 남북, 포로, 실향민으로 구성된 민간단체의 경우 정부의 지원예산이 턱없이 부족하기 때문에 자체적인 후원금 중심으로 조직이 운영되고 있다. 이들은 남한 정부로부터 자신들이 소외를 받고 있다고 느끼고 있기 때문에 정부의 대북정책에 상당한 불만을 보이고 있다. 따라서 이들 단체에 대해 정치적 신뢰구축의 필요성에 대한 강연회, 토론회, 행사, 금강산(백두산) 관광체험 등에 예산을 배정해야 한다.

또한, 북한에 대해 강경한 입장을 견지하는 민간단체의 경우 그들의 주장

을 학계, 시민단체 및 시민들과 함께하는 공론의 장으로 유도할 예산을 편성해야 한다. 정부가 학계, 기업, 민간단체, 국제행위자 등을 초청해 남북연합에 대한 공론의 장을 마련할 경우 행위주체들은 자신들의 주장을 제기할 수 있는 기회를 가질 수 있다. 이와 같은 여론 수렴의 기회가 많을 경우 남북연합에 대한 사회적 공감대를 형성할 수 있는 부수적 효과도 거둘 수 있어 사회적 비용을 절감할 수 있다.

둘째, 정부는 특정 단체에 과다하게 예산이 집중되지 않도록 엄격하고 공정한 기준과 원칙을 수립해 대북관련 단체에 예산을 배정해야 한다. 만약 특정 단체에 예산을 과다하게 지급할 경우 그렇지 못한 단체의 상대적 박탈감을 부추겨 남남갈등을 초래할 수 있기 때문이다. 아울러 정부는 대북단체에 예산을 배정한 이후 엄격한 관리체계를 구축해 적절치 않은 예산사용에 대해서는 예산지급의 중단 혹은 삭감조치를 취할 수 있도록 법적 근거도 마련해야 할 것이다.

셋째, 반북과 친북 논란으로 첨예하게 대립하고 있는 남한 사회의 남남갈등을 해소하기 위해서는 계층간, 세대 간의 막힌 담을 허무는 다양한 행사들을 추진함으로써 영역간의 단절 해소를 시도할 필요가 있다. 현재 대북관련 단체의 행사들은 소위 ‘그들만의 리그’로 치러지는 경우가 많다. 따라서 지역자치단체와 연계해 대북단체의 행사를 지역행사로 치러질 수 있도록 예산을 책정하는 문제도 고려할 필요가 있다. 이를 위해서는 남북협력기금 내에 ‘남남갈등해소계정’을 신설하거나 독립된 기금으로서 ‘남남갈등해소기금’을 마련해 남북연합단계의 형성과 운영시 발생할 수 있는 다양한 형태의 남남갈등을 사전에 방지할 수 있도록 예산을 운영하는 것도 고려할 필요가 있다.

넷째, 남북한 간의 정치적 신뢰구축을 위해서는 남한의 국회와 북한의 최고인민회의 차원에서의 정기적인 회동을 추진할 필요가 있다. 국회와 최고인민회의는 각각 남한과 북한에서 선출된 대표로 구성된 입법권을 행사할 수 있는 최고 주권기관이기 때문에 남북한 간의 정치적 신뢰구축을 위해서는 이들 기관의 역할이 중요하다. 또한, 양 기관의 정기회동은 남북연합에 대해 북한주민의 이해를 도모할 수 있는 기회이기도 하다. 따라서 입법기관 차원에서의 정기적인 회동을 위한 예산이 마련되어야 할 것이다.

다섯째, 정치권에서의 정기적인 회동과 더불어 남북한 간의 학계, 종교단

체, 사회단체 간의 교류를 확대해 정치적 신뢰를 구축하기 위한 가교역할을 담당하도록 분위기를 조성해야 한다. 그러기 위해서는 북한의 학계, 종교, 사회단체들에 필요한 지원목록을 작성해 예산을 배정해야 할 것이다. 그러나 이러한 민간분야에서의 지원이 금강산관광객 피격사건과 같이 정치적 이슈에 따라 흔들리지 않도록 제도화할 필요가 있다.

(2) 지식·정보

남북연합의 형성은 남북한 정부 간, 남한 사회내의 행위자 간 그리고 6자 회담 당사국과 유엔, 국제기구 및 국제민간기구 등 다양한 행위주체들의 상이한 시각을 바탕으로 추진될 수밖에 없다. 따라서 정부는 국내외의 행위주체들에게 남북연합의 필요성과 중요성 그리고 갈등지형에 대해 정보와 지식을 제공해야 하며 이들을 설득할 수 있는 다양한 정책적 방안을 마련해 놓아야 한다. 물론 정부부터 남북연합에 대한 포괄적 지식을 갖고 있어야 할 것이다. 그래야만 대내외의 행위주체들에게 남북연합에 대한 정보와 지식을 전달할 수 있으며 이들을 설득할 수 있는 정책방안도 마련할 수 있기 때문이다.

통일문제는 국내문제이지만 국제공조체제를 통해서 해결할 수밖에 없는 국제문제이기 때문에 국제사회와의 협조가 반드시 필요하다. 따라서 정부는 6자회담 참가국을 비롯한 국제사회의 동의와 협조를 이끌어내기 위해 수시로 국제회의를 개최해 국제사회에 남북연합의 당위성과 현실적인 어려움에 대해 지속적으로 홍보를 강화해야 한다. 또한, 남북연합은 국내적으로 다양한 행위자들 간의 시각 차이를 반영해야 하기 때문에 국민적 공감대와 지지를 이끌어낼 수 있는 대국민 홍보를 지속적으로 병행해 나가야 한다. 이를 위해서는 방송과 언론을 통한 홍보, 안내책자의 개발 그리고 학교와 사회를 대상으로 하는 통일교육 내용의 질과 양을 개선해야 한다. 아울러 정기적인 워크숍이나 간담회를 개최해 남북연합에 대한 포괄적인 지식과 정보의 확산과 공유가 재생산되어야 한다.

이와 같이 남북연합에 대한 지식과 정보를 전사회적으로 확산시키기 위해서는 남북연합에 대한 국민적 합의를 주도적으로 이끌어 나갈 수 있는 여론 주도집단의 역할이 무엇보다도 중요하다. 이들의 역할을 극대화시킬 수 있는 방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 남북연합에 진입하기 위해서는 정부와 여당 및 야당 간에 남북연합에 대한 필요성과 정당성에 대해 일치된 견해가 도출되어야 한다. 그러기 위해서는 초당적인 협력이 확보되어야 한다. 정치권에서의 초당적 협력이 선행되어야 남북연합에 대한 정당성과 필요성에 대해 전사회적인 공감대가 형성될 수 있기 때문이다. 정치권 차원에서 초당적인 협력을 도모하기 위해서는 국회 차원에서 ‘남북관계특별위원회’를 구성해 예산결산특별위원회, 윤리특별위원회와 함께 상설로 운영할 필요가 있다. 남북관계특별위원회에서는 남북연합을 형성하기 위해 조성되어야 할 제반 조건을 숙의하고 대응방안에 대해 지속성을 갖고 운영되어야 한다.

둘째, 남한의 언론사와 방송사가 프로그램 공동제작단을 구성하여 합동으로 공동프로그램을 제작하는 방안도 고려해볼 필요가 있다. 언론사와 방송사가 공동으로 프로그램을 제작해 방송 및 보도할 경우 남북연합에 대한 국민적 이해를 높일 수 있다. 공동프로그램을 통한 국민적 이해와 합의가 도출될 경우 남북한 간의 공동프로그램을 제작하는 방안도 강구할 필요가 있다. 남북한 간에 공동으로 프로그램을 제작할 경우 남북공동 방송제작에 수반되는 과잉제작, 절차상의 문제, 일회성 협력의 문제점 등을 해소할 수 있기 때문이다.

셋째, 북한 전문기자의 양성이 필요하다. 북한의 정치, 경제, 사회체제를 두루 잘 이해하고 있으며 북한관련 특정분야에 대해 전문지식을 습득하고 북한의 언론정책과 취재환경을 잘 숙지하고, 북한방문 취재경험이 풍부한 취재원 개발과 기사 발굴 및 작성에서도 탁월한 능력을 보이는 기자를 양성해야 한다.

넷째, 통일의 대중적 기반 확충사업은 통일교육체제의 개편과도 맞물려 있다. 통일의 기반확충 및 통일역량의 제고라는 차원에서 학교 및 사회에서의 통일교육에 대한 종합적인 재검토가 필요하다. 통일교육의 양적 질적 효과를 증대시키기 위해서는 북한 관련 연구로 학위를 받은 전문가를 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 현재 일선 학교 현장에서는 일반 교사를 통해서 통일교육이 진행되고 있다. 물론 학교 교사를 대상으로 하는 통일교육교사양성과정이 다양하게 운영되고 있지만, 입시교육의 한계로 정작 교육현장에서는 통일교육이 그다지 활성화되지 못한 것이 현실이다. 따라서 북한, 통일, 남북관계와 관련된 전문적인 교육을 받고 학위를 갖고 있는 전

문가를 통일교육전문교사로 양성해 일선 학교에 배치할 필요가 있다. 이와 아울러 통일교육을 정규교과과정으로 이수하게 하는 방안 역시 검토할 필요가 있다.

다섯째, 남북한의 학계와 민간단체가 공동으로 참여해 남북연합에 대한 학술회의, 간담회, 토론회 등을 정기적으로 개최할 필요가 있다. 남북연합에 대한 사회적 공감대를 형성하기 위해서는 정부의 역할이 중요하지만 이론적 토대와 국민적 관심을 고조시키기 위해서는 다양한 형태의 학술회의를 진행할 필요가 있다.

(3) 네트워크·조직

남북연합에 대한 지식과 정보를 국내외로 확대 재생산하기 위해서는 정부가 이에 대해 포괄적 지식과 정보를 갖추고 있어야 한다. 그러나 정부 단독으로 지식과 정보를 갖는다는 것은 사실상 불가능하다. 따라서 정부가 개별적으로 정보와 지식을 국내외의 행위주체들에게 전달하는 방식보다는 거버넌스 체계 내의 다양한 행위자들이 서로 연계를 맺으면서 동적 메커니즘을 구성하는 네트워크 거버넌스 형태의 지원 및 의사소통 체계를 구축하는 것이 효율적이다. 남북문제의 경험을 축적하고 있는 정부와 민간단체, 기업, 학계 등이 거버넌스의 각 노드들이 연결되는 ‘허브’라 불리는 핵심 행위자의 기능을 수행하고 이를 중심으로 연결망을 구성하고 이러한 핵심 행위자의 지원활동을 활성화하는 방식으로 관련 정보 및 지식의 소통체계를 형성할 수 있을 것이다.⁷

정부와 시민사회 사이의 거버넌스가 요청되는 것도 바로 이러한 맥락이다. 정부 정책의 입안과 결정에서 시민사회의 참여를 제도화하는 것은 시민 여론의 반영을 제도적으로 보장하고 지속적인 논의과정을 만들으로써 시민사회 내 다양한 이익집단 및 시민단체, 그리고 정부 사이의 갈등을 조정 및 중재하고, 이를 통해 사회통합을 제고할 수 있다. 정책 입안과 결정, 그리고 추진은 일차적으로 정부의 몫이다. 하지만 이 과정에서 시민사회 참여의 제도화는 정당성이 높은 합의형성에 기여하게 될 것이다. 바람직한 남북연합을 추진하기 위해서는 정책네트워크를 통해 예방적 갈등관리시스템 구

7- 김규륜 외, 『남북경협 거버넌스 활성화 방안』 (서울: 통일연구원, 2007), p. 20.

축, 시민참여의 사회적 합의형성 제도 마련, 갈등조정을 위한 제도적 기구의 실질적 역할 부여, 신뢰 구축 방안 마련, 시민사회 내부의 통합성 제고가 고려되어야 한다.

이와 같이 남북연합을 형성하기 위해서는 다양한 행위주체들을 네트워크 거버넌스 형태로 구축해 운영해 나가는 것이 효율적이다. 이를 위해서는 평화적 통일을 달성하는 시점까지 다양한 국내외 이해 당사자들이 수평적으로 연계되어 공동 협력을 모색하는 ‘남북통일추진위원회’와 같은 범사회적 협력 네트워크를 구성해 정부-정당-지자체-학계-시민단체-기업 간의 효율적인 파트너십을 구축할 필요가 있다. 남북통일추진위원회는 정부, 정당, 학계, 시민단체, 기업 등 각 분야의 대표들로 구성하며 대통령직속기관으로 지정하는 것이 바람직하다.

(4) 갈등해소와 분쟁해결

통일문제와 관련한 남남갈등에는 세 가지 차원의 전선이 작용해 왔다. 국내차원의 전선은 국제차원의 전선과 북한차원의 전선이 어우러져 상호 영향을 주고받는 가운데 복합적으로 작용해 왔다. 주요 전선은 국내전장이지만 국제환경의 변화와 북한의 대남정책 및 남북관계가 주요 변수로 작용해 왔다. 북한의 국가역량 약화로 북한의 대남통일전선이 약화됨에 따라 북한이 국내전선에 미치는 영향력은 과거에 비해 상대적으로 감소하였다. 북한은 국내적 전투지형의 양상에 영향을 미치는 주요 변수임에 틀림없다. 국제차원의 변수는 과거에 비해 영향력이 증대하였다. 주변국의 국내정치 변화와 대한반도 정책의 변화는 국내전선에 영향을 미쳐왔다. 특히 미국의 정세변화와 대한반도 정책의 변화를 둘러싸고 국내 행위주체들 간 역학관계가 변화였다.

남북연합의 형성을 둘러싸고 발생할 갈등지형 역시 통일문제와 관련해 나타났던 남남갈등의 양상과 크게 다르지 않을 것이다. 남북연합의 형성을 둘러싸고 국내차원에서 발생할 수 있는 갈등양상과 그 해결방안에 대해서 살펴보도록 한다.

남북연합의 이행 과정에서는 남한 사회 내의 행위자 간에 남북연합에 필요한 재원조달 문제를 둘러싸고 갈등을 빚을 가능성이 높다. 남북연합단계의 안정적 관리는 북한측의 적극적인 참여도 중요하지만 남한정부가 남북

연합기구를 운영하고 통일 이후 체제 재편과정에 소요되는 막대한 예산을 안정적으로 확보할 수 있어야만 가능하다. 따라서 재원조달은 특별회계가 아닌 일반회계로 예산편성을 해야 되는데 문제는 일반회계예산은 원칙적으로 본원적 수입인 조세를 세입으로 한다는 데 있다. 남북연합기구를 운영하는 데 들어가는 막대한 예산이 국민들의 혈세로 충당될 수밖에 없다는 의미이다. 그러나 국민들의 의무와 책임에 상응하는 혜택이 뒤따르지 않을 경우 남북연합은 국민적 저항에 직면할 가능성도 배제하기 어렵다.

중앙정부와 지방정부 간의 갈등 역시 중앙정부의 재정부담의 규모와 기간, 재원조달 방식의 문제로 부각될 가능성이 있다. 중앙정부가 남북연합기구를 운영하기 위해 막대한 예산을 조달할 경우 지방재정교부금 등 지방정부에 교부하던 재정지원이 감소할 수밖에 없기 때문이다.

남북연합단계의 이행기에는 남북한 모두 계층별로 통일에 대한 반응이 차별적으로 나타날 수 있다. 우선, 남한의 기업가들은 통일로 인한 양질의 노동력 및 자원의 확보, 새로운 시장의 등장, 북한지역 경제건설의 특수 등을 새로운 기회로 인식할 것이며 이를 통해 재계세력판도의 변화를 시도할 것이다. 따라서 기업가 및 기득권 계층은 민족주의 감정에 호소하고 통일의 당위성을 강조함으로써 통일의 혜택이 차별적으로 배분되는 현실을 덮어두고자 할 것이다. 노동계층은 통일 이후 북한지역의 노동자들의 유입으로 그들과 경쟁해야 하며 임금협상을 포함한 자본가와와의 협상에서 통일 전에 비해 불리한 위치에 놓이게 될 것이다. 또한 이들은 주택난, 실업 발생, 물가인상 등으로 인한 경제적 부담을 직접 피부로 느끼게 될 것이다. 중산층은 남북연합단계와 통일 이후의 체제재편의 통일비용을 부담해야 하는 계층이다. 그러나 중산층은 책임과 의무가 큰 만큼 그에 상응하는 혜택이 뒤따르지 않을 경우 불만이 표출될 가능성이 있다.

북한지역의 노동자·농민들은 통일에 대한 기대가 높아져 사회경제적 생활수준의 향상을 기대할 가능성이 있다. 그러나 사회주의 공업화과정에서 형성된 북한의 노동자·농민들의 사회주의적 개인주의는 자본주의 시장경제체제와 조화되기 어려울 것이다. 결국 통일의 단계에 들어설 때 북한의 노동자·농민들은 통일의 결과가 모두에게 동등하게 배분되는 것은 아니라는 현실에 직면하게 될 것이다. 반면에 시장경제질서의 원리에 재빠르게 적응하여 부를 축적하거나 남한지역의 친인척 및 연고관계를 이용하여 각

중 이권에 개입한 사람들은 북한지역의 새로운 상류층으로 등장할 것이다.

계층갈등 못지않게 통일의 저해요인으로 작용할 수 있는 문제가 바로 세대갈등이다. 남한국민에 대한 여론조사결과에서 북한에 대한 인식 및 통일의 필요성에 대해 세대 간 인식차가 분명하게 나타나고 있다. 20~30대 청년층은 노년층에 비해 북한에 대한 불신의 정도가 낮은 반면, 통일의 필요성에 대해서는 오히려 노년층이 높은 지지율을 보이고 있다. 젊은 층은 통일에 대해 민족정서와 당위성의 차원보다는 실리적인 차원에서 접근하고 있으며, 통일비용의 부담에 대해서도 노년층에 비해 소극적인 입장을 보이고 있다.

통합과정에서 발생할 수 있는 다층위적이고 중첩화된 갈등을 안정적으로 관리하는 것이 무엇보다도 중요하다. 통합과정에서 예상되는 이해관계의 균열이 통합의 걸림돌로 작용할 수 있기 때문이다. 따라서 통합과정에서 나타날 수 있는 다양한 층위의 갈등을 치유할 수 있는 구체적인 방안이 설계되어야 한다. 그 방식은 국내외의 다양한 이해당사자들이 수평적으로 연계되어 공동 협력을 모색하는 범사회적 협력 네트워크로 되어야 할 것이다. 이를 통해 정부-지자체-정당-학계-시민단체-기업 간의 효율적인 파트너십을 형성해야 한다. 통합과정에서 나타날 갈등을 관리할 수 있는 정책협의체로서 ‘남북통일추진위원회’(가칭)와 같은 범사회적 협력 네트워크 구성이 필요하다.

2. 평화체제 구축

가. 정책추진방향

남북연합 추진과정에서 한반도 평화체제 구축은 반드시 먼저 이뤄가야 할 사항이다. 지난 2007년에는 한반도 평화체제 구축 과정 및 내용과 관련해서 국내·외적으로 쟁론이 일어났었다. 2008년 정권교체 이후 지금 이명박 정부 하에서는 남북관계가 경색되면서 한반도 평화체제 구축문제도 수면 아래로 가라앉았다. 그러나 향후 남북관계가 다시 개선되면 한반도 평화체제 구축문제도 다시 활발히 논의될 것이다. 과연 한반도 평화체제는 어떻게 보고, 풀어야 하는가? 종합적이고도 체계적인 준비가 필요하다.

(1) 한반도 평화체제 거버넌스

한반도 평화체제는 ‘한반도에서 평화를 회복하고 유지할 뿐 아니라, 통일을 지향하고 기여할 수 있는 체제’로 규정할 수 있다.⁸ 그리고 한반도 평화체제 거버넌스에 대해서는 두 가지 개념 규정이 있다. 허문영은 한반도 평화체제 거버넌스는 “국제·남북한·국내의 3차원에서 공공부문과 민간부문이 협력적 정책네트워크를 구성하여 각자의 전문성과 참여도를 높이고, 부문들 간의 연결성을 강화하여 한반도 평화(평화협정 체결, 기본합의서 이행, 비핵화공동선언 준수)라는 목적을 효율성있게 달성해 나가는 과정”으로 정의하였다.⁹ 함택영은 “한국정부가 국제·남북관계·국내의 3차원에서 예산, 네트워크·조직, 지식·정보, 갈등해소·분쟁해결이라는 전략자원의 메타적 조정기능을 통해 행위자들의 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효율성을 제고시켜 한반도 평화체제의 제도, 물적 능력, 이념 등을 달성해 나가는 과정”으로 정의하였다.

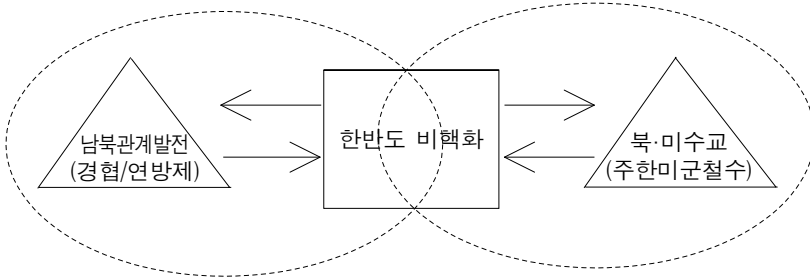
이 두 가지 정의를 결합하여 한반도 평화체제 거버넌스를 “한국정부가 국제·남북한·국내의 3차원에서 예산, 지식·정보, 네트워크·조직, 갈등해소·분쟁해결이라는 전략자원의 메타적 조정기능을 통해 한반도 평화(평화협정 체결, 4대 합의서 이행)와 남북연합이라는 목적을 달성해 나가는 과정”으로 정의한다.

한편 한반도 평화체제가 쉽게 구축될 가능성은 아직 높지 않다. 비록 북핵 문제가 해결되어야 한다는 전제는 모두 동의하나, 각국의 상충하는 이해관계에 따라 그 추진방식이 다르기 때문이다. 먼저 북한은 핵개발을 활용하여 체제안보를 최대 확보하는 동시에 비핵화 조건으로 미국의 대북 적대시정책 포기, 북미 평화협정체결, 유엔사 해체 및 주한미군 철수를 주장할 것이다. 이 같은 북한 입장은 <그림 II-1>과 같다.

8. 이런 맥락에서 한반도 평화체제 구축 또는 한반도 평화프로세스는 “한반도에서 평화를 회복·유지하고, 통일을 지향·기여할 수 있는 체제를 구축하는 전 과정”으로 규정한다.

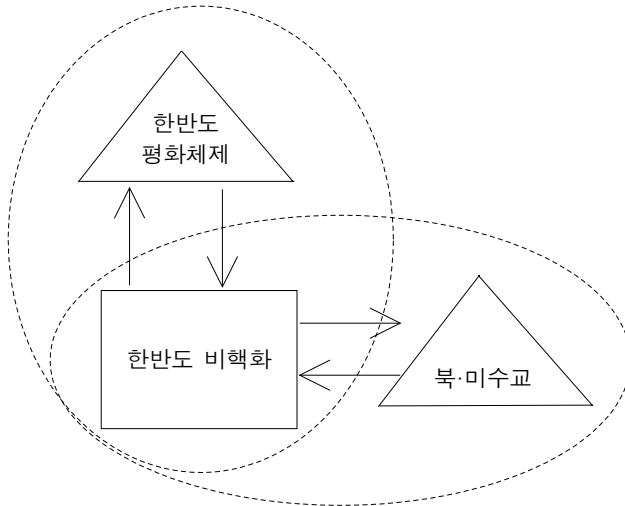
9. 허문영, “한반도 평화체제 거버넌스 실태조사,” 황병덕 외, 『한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사』 (서울: 통일연구원, 2006), p. 150.

<그림 11-1> 북한의 평화프로세스 개념도



미국은 한미동맹 유지·강화, 한반도 비핵화, 북한의 체제변환을 목표로 하면서 대북 대화·압박 병행정책을 구사할 것이다. 이 같은 미국의 입장은 <그림 11-2>와 같다.

<그림 11-2> 미국의 평화프로세스 개념도



그외 중국은 미국과 협조관계 유지를 통해 역내 안정화를 추구하면서 북핵문제의 최소비용적 해결과 한반도 평화체제의 핵심적 당사자 위상을 확보하고자 할 것이다. 러시아는 북핵문제 평화적 해결원칙과 더불어 한반도 평화체제 구축문제가 동북아 지역안보와 밀접한 관계가 있음을 주장하면서 일익을 담당하고자 할 것이다. 일본은 다소 전향적으로 나올 것으로 기대되

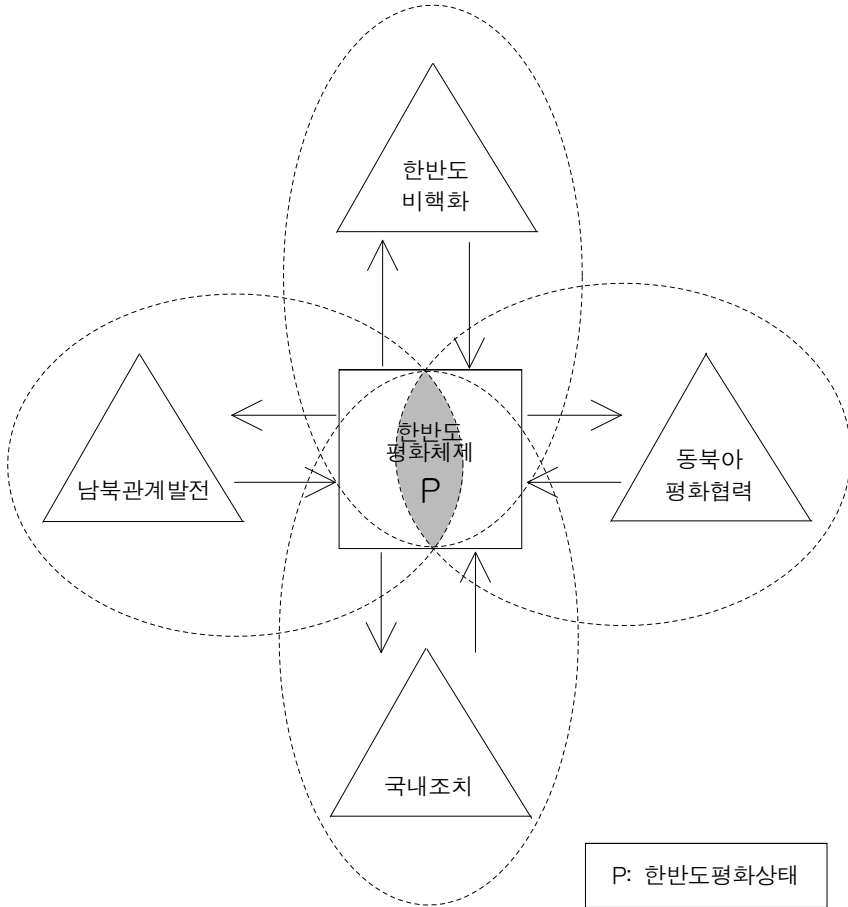
지만, 북핵문제 해결 뿐만 아니라 미사일을 비롯한 대량살상무기문제와 납치문제의 선행적 해결을 쉽게 포기하지는 않을 것으로 보인다.

한편 한국은 2008년 2월 이명박 정부의 출범과 함께 『비핵·개방·3000』의 대북정책 구상을 발표하였다. 북한이 핵을 포기하고, 개방을 선택할 경우, 향후 10년 이후에는 북한의 1인당 국민총생산(GNP)이 3,000달러에 달할 수 있도록 남한이 대북정책을 추진하겠다는 것이다. 그러나 이에 대해 북한은 개성공단 남북협력협약사무소 남측당국자 11명 전원을 철수(3.27)시켰고, 서해 미사일 발사(3.28)와 노동신문 논평원 글(4.1)을 통하여 『비핵·개방·3000』과 이명박 대통령을 비난하는 등 강하게 반발하는 모습을 보여주고 있다. 그리고 지난 7월 11일에는 이명박 대통령의 새로운 대북정책 제의가 발표되기 수 시간 전에 금강산 관광객 총격살해까지 감행해 남북관계에 근본적 충격을 주고 있다.

따라서 우리는 북한과 미국과 달리 한반도 평화체제 추진과정을 보다 복합적으로 추진해야 한다. 우리의 목표는 단순히 비핵화에 있는 것이 아니다. 우리 민족의 소원인 평화통일을 이루고, 우리의 통일이 우리 민족의 발전만 보장하는 것이 아니라 인류 평화에 기여하기 위해서는 ① 북핵폐기 ② 남북관계 개선 ③ 한반도 평화체제 구축 ④ 동북아 안보협력체제 구축 ⑤ 국내 통일기반구축 등 5대 목표를 균형있게 추진해야 한다. 따라서 북핵 폐기 과정의 진전과 한반도 평화체제 구축과정을 직접적·단선적으로 연계하기 보다는 5대 과정의 유기적 연관관계를 유지하면서 상호 선순환 구조가 형성되도록 노력해야 한다. 이를 그려보면 <그림 II-3>과 같다.¹⁰⁾

10- 허문영 외, 『한반도 비핵화와 평화체제 구축전략』 (서울: 통일연구원, 2007), p. 12.

<그림 11-3> 한국의 평화프로세스 개념도



그러면 한반도 평화체제는 한반도 평화통일 과정에 있어 어느 단계에서 추진되는 것인가? 한반도 정세는 갈등적 공존→경쟁적 공존→협력적 공존→남북연합→통일국가의 단계로 발전할 수 있다. 갈등적 공존(conflictive coexistence)은 힘의 균형에 의해 유지되는 과도기적 상황을 의미한다. 이는 남북한이 상대방의 존재 자체를 부정하려는 의도 하에 이념, 정치·군사, 경제, 사회·문화 등 전 차원에서 벌이는 상호 전면적 대결로 나타난다. 경쟁적 공존(competitive coexistence)이란 상호 불가침조약 또는 이에 준하는 의사표시를 하고 이를 신뢰할 수 있는 실질적 보장장치를 마련함으로써 제도

적 보장에 의해 공존관계는 이뤄지나, 적극적 협조가 이뤄지지 않는 상태를 의미한다. 이 상황에서는 경제 및 사회·문화적으로는 제한적 교류·협력이 이뤄지나 정치·군사·이념적으로는 대립상태가 완전히 해소되지 않는다. 협력적 공존(cooperative coexistence)은 독립적 정치체제를 갖춘 두 개의 국가가 서로의 번영을 위해 공동목표를 설정하고, 이를 성취하기 위해 상호의 존적 관계에서 적극적으로 협조하는 공존관계를 의미한다. 체제의 이념적 차이에도 불구하고 경제·사회·문화분야에서의 전면적 교류·협력과 더불어 정치·군사 측면에서도 협력할 수 있는 상황을 뜻한다.

이러한 상황에서 남북한 간에 정치적 합의가 이루어질 경우 한반도 통일의 실현과정으로서 “1민족·2국가·2체제·2정부”의 남북연합이 가시화될 수 있다. 나아가 남북한 주민과 당국자들의 완전한 신뢰와 합의가 이루어질 경우, 우리 민족의 숙원인 “1민족·1국가·1체제·1정부”의 통일국가도 평화적으로 탄생될 것이다. 따라서 한반도 평화체제는 3번째 단계인 협력적 공존 단계에 위치하고 있는 것으로 규정할 수 있다. 이상의 관계는 <그림 II-4>와 같다.

<그림 11-4> 한반도 평화프로세스 진전구도¹¹

평화프로세스		1단계		2단계		3단계		평화완성기
국제차원	평화유지기 (소극적 평화)		평화구축기 (적극적 평화)		평화공고기 (평화제도화)			
주요 의제			북핵문제 해결 └───┬───┘ 불능화 폐 기 (중전선언) (평화협정)		동북아안보 협력기구 형성			
남북관계차원	갈등적 공존 → 경쟁적 공존		→ 협력적 공존 →		남북연합 →		통일한국	
			화해기 (현단계)	협력기				
분야	상위정치	이념 × 정치 × 군사 ×	이념 × 정치 × 군사 ×	이념 × 정치 △ 군사 △	이념 × 정치 ○ 군사 ○	이념 △ 정치 ◎ 군사 ◎	1 민족 1 국가 1 정부	
	하위정치	경제 × 사회 × 문화 ×	경제 ○ 사회 ○ 문화 ○	경제 ○ 사회 ○ 문화 ○	경제 ◎ 사회 ◎ 문화 ◎	경제 ● 사회 ● 문화 ●		
규정문건	정전협정	남북기본합의서	평화협정		민족공동체 헌장		통일헌법	
체계적 특징	정전체계	기본합의서체계	평화체제		사실상의 통일체제		통일체제	

× : 단절, △: 제한적 협력, ○: 협력, ◎: 협력심화, ●: 공동체 구축

(2) 한반도 평화체제 추진방안

(가) 주요 쟁점

‘10·4선언’ 4항 1에서 “직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도 지역에 서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해” 협력하기로 남북한이 합의 한 것은 한국이 정전체제의 평화체제 전환 당사국임을 확인하는 근거라는 점에서 의의가 있다. 그러나 향후 추진과정에서 신중히 해소해야 할 3가지 쟁점도 내포하고 있다.

첫째, ‘당사국’ 관련 ‘3자’의 구성국 및 주도국 문제이다. 동 조항으로 인해

¹¹ 손기웅, “KPP 진전구도와 CSCE/OSCE의 시사점,” 통일연구원 KPP 간담회 발표문(2007.3.7); 손기웅, “제2차 남북정상회담 평가,” 평화한국 세미나 발표문(2007. 10.10); 허문영, 『한반도냉전구조 해체방안에 대한 북한의 입장과 우리의 정책방향』 (서울: 통일연구원, 1999), pp. 9-11

종전선언 ‘당사국’과 관련한 오해와 혼란을 야기할 수 있는 취약성이 있다. 3자와 관련해서 미국은 미·남·북으로 생각할 것이며, 북한은 북·미(주도국)+남(참관국)으로 생각할 가능성이 높다. 또한 중국은 한국전쟁 참가국으로서 정전협정 서명당사자라는 역사적 논리를 근거로 중·미·남·북의 4자를 강력하게 주장할 것이다.

둘째, ‘추진방법’과 관련, 종전선언과 평화협정을 분리 추진해야 한다는 의견(분리론)과 분리할 수 없다(일체론)는 의견의 대립이다. 이는 북미간의 불신과 남북 간의 불신을 단계적으로 해소하고 ‘행동 대 행동의 원칙’에서 실천해 나가기 위해 종전선언과 평화협정의 단계적 추진으로 해야 한다는 주장과 분리의 실익이 없다는 주장에 기초해 있다. 노무현 정부 하에서는 전자를 청와대 안보실에서 강조하였고, 후자는 외교부와 주한 미국대사관에서 강조된 바 있다.

셋째, ‘추진시기’와 관련, ‘선 북핵 해결, 후 평화협정’ 추진론 대 ‘동시 병행’ 추진론의 대립이다. 북핵문제 해결없는 종전선언 추진에 대해 국내·외적으로 비판이 제기되고 있다. 반면에 북핵문제 해결의 촉진 수단으로서 종전선언이든 평화선언이든 해야 한다는 주장도 있다. 아무튼 북핵문제 해결과 병행하지 않을 경우, 국내·외 비난과 반발에 처할 위험성이 크다.

(나) 추진 방안

첫째, 평화협정 당사국 문제는 남·북(주도국)+미·중(보장국)+러·일(지원국)+UN안보리(추진)로 하는 것을 적극 모색한다. 3자, 4자 논란과 관련, 종전선언 서명이든 평화협정 체결이든 핵심적 사항은 어떠한 경우에도 남한과 북한이 주체가 된다는 점을 분명히 한다. 이를 통해 불필요한 논쟁을 국내외적으로 방지하고 남북한의 협력을 통한 한반도 평화정착의 의의를 고양시키도록 한다.¹² 평화협정 당사자안에 대해 각국은 국익에 따라 다음

12_ 평화협정 체결방식은 크게 4가지로 구분할 수 있다. ① 기존 남북기본합의서 이행·실천, ② 전통적 평화협정 체결, ③ 남북평화협정 체결(양자), ④ 한반도평화협정 체결(다자 접근)이 그것이다. 전통적 평화협정은 과거 불행한 역사에 대한 책임소재를 규명하고, 처벌하는 것이기 때문에 수용하기가 쉽지 않다. 동시에 다자적 접근에 대해서도 우리 민족의 주도권이 일방적으로 약화될 가능성이 있기 때문에 전적으로 수용하기 어렵다. 따라서 민족주도권 확보차원에서 남북기본합의서 이행·실천을 북한당국에 촉구하는 동시에, 국제협력과 실효성 제고 차원에서 변형된 한

과 같이 주장할 가능성이 크다. 2자안은 남한(남·북)과 북한(북·미)이, 3자안은 미국(남·북·미)이 선호할 것이다. 4자안은 중국(남·북·중·미)이, 5자안은 러시아(남·북·러·미·중)가, 6자안은 일본(남·북·일·미·중·러)에 의해 제안될 가능성이 있다. 우리로서는 남북이 주체적 당사자임을 분명히 하도록 해야 한다. 다만 실효성을 제고하기 위해, 주변국의 국제적 보장과 한민족 자결권을 침해하지 않는 범위 내에서 참여의 길을 열어놓도록 한다. 그 방식은 2(체결국)+2(보장국)+2(지원국)+UN안보리가 될 것이다. 남북한이 직접적 당사자로서 체결국이 되고, 미국과 중국이 한국전쟁에 직접 참여했고 이후 남북한과 각각 군사동맹관계를 맺고 있기 때문에 한반도 평화협정의 안보적 보장국이 되어야 한다. 그리고 일본과 러시아는 북한의 경제재건을 위한 자본과 자원을 제공할 수 있는 국가이기 때문에 지원국으로 한반도 평화협정의 경제적 지원국이 되어야 한다. 그리고 이를 국제기구인 유엔안보리에 추진 받음으로써 국제사회의 지지와 상징적 보장을 받도록 하고, 이후 UN 사무국에 기탁함으로써 실효성 있게 한반도 평화체제가 추진될 수 있도록 한다.

둘째, 추진 시기와 관련해서는 평화협정 체결을 북핵폐기와 연계한다. 한반도 평화협정 체결문제는 북핵 폐기 검증과정이 시작되는 시점에서 논의를 시작해서, 북핵 폐기가 가시권에 들어올 때 체결할 수 있도록 함으로써 북한의 이행조치가 철저하게 이뤄질 수 있도록 독려한다. 이 기간 북한의 대미·일 수교협상도 병행 시작할 수 있도록 추진한다. 그리고 한미군사관계의 전반적 조정시기(2012년) 이전에 평화체제 전환조건(한반도 비핵화 완성 및 평화협정 체결)이 달성되도록 한미간에 협력관계를 반드시 구축해야 한다. 이점에서 남한과 미국의 새정권으로 교체되는 향후 2년 사이에 한미관계를 상호신뢰성에 기반하여 긴밀한 관계를 만드는 노력이 병행되어야 한다.

셋째, 한반도 평화협정 구성문건은 1개 기본협정과 3개 부속협정으로 이뤄지도록 한다. 한반도 평화협정은 크게 기본협정¹³과 부속협정으로 구성된다.

반도 평화협정(양자와 다자 병행) 체결을 적극 모색할 필요가 있다.

¹³ 한반도 평화 기본협정이 담아야 할 주요 내용으로는 통일지향적 남북한 관계의 특성 수성 천명, 불행한 과거사 정리와 미래지향적 통일을 위한 공동노력 다짐, 군사분계선 및 NLL을 평화경계선으로 획정, 비무장지대의 평화지대화, 분쟁의 평화적 해결(적대행위 금지 및 무력불사용), 남북주도하에 미·중이 참여하는 한반도 평화 보장관리기구 구성·운영, 기존 3대 남북합의문의 전면 실천, 다른 조약과의 관계,

다. 기본협정은 앞서도 언급했듯이 한반도문제 당사국인 남·북한과 유관국인 미·중·일·러 4개국이 참석하여 합의·도출하도록 한다. 부속협정은 그동안 남한이 주장하던 남북평화협정을 받아 남·북 부속협정으로, 북한이 주장하던 북·미 평화협정을 받아 북·미 부속협정으로 수용하도록 한다. 또한 한중간에도 한반도 평화와 관련한 한·중 부속협정을 체결하도록 함으로써 균형을 이루도록 한다.¹⁴

넷째, 한반도 평화협정 관리기구는 다음 4대 위원회가 관리하도록 한다. 기존의 정전체제를 다음과 같이 대체·발전시키는 것을 적극 검토한다. 군사정전위원회는 남북이 중심이 되는 「남북군사통제위원회」와 미·중이 보장의 중심이 되는 「한반도평화보장위원회」로 대체한다. 또한 한반도 번영을 통해 한반도 평화체제를 공고히 하는 동시에 소외되는 주변국가가 없도록 하기 위해 남·북·미·일·중·러 모두가 참여하는 「한반도번영위원회」를 새로 만들어 낸다. 그리고 중립국감독위원회가 이행하던 감시기구 기능은 「유엔평화감시단」을 만들어 이어받도록 한다.

나. 거버넌스 형성방안

(1) 예산

국제적 차원에서는 6자회담에 우선적으로 예산을 투입하도록 한다. 한반도 평화체제를 구축하는 데 있어 핵심적 관건은 북핵문제를 해결하는 일이 되기 때문이다. 북핵문제가 해결되지 않는 상황에서 한반도 평화체제를 구축하는 일은 불가능하다. 따라서 우리 정부가 북한의 핵 포기를 적극적으로 이끌어 내고, 나아가 한반도 평화체제를 주도적으로 이뤄가기 위해서는 먼저 술선수범적 예산지출이 있어야 한다. 그리고 이를 통해 미·중·러 나아가

국제적 보장, 북핵폐기 확인 후 발효조항 등을 포함하도록 한다. 다만 불행했던 과거에 대해서는 진상을 규명하되, 상호용서 및 화해 차원에서 한국전쟁에 따른 책임문제와 피해보상 등은 포함하지 않도록 한다.

¹⁴ 남·북 부속협정에는 남북평화공존 및 평화통일 의지 천명, 상주대표부 교환설치 및 남북정상회담 정례화, 3대 남북합의서 실천 등을 주요 내용으로 한다. 북·미 부속협정에는 한반도 평화통일 지지 및 분쟁의 평화적 해결(무력불사용, 적대행위 금지), 국교정상화 조치 등을 포함하도록 한다. 한·중 부속협정에는 한반도 평화통일 지지 및 분쟁의 평화적 해결, 동아시아 평화구축을 위한 공동노력 등을 포함하도록 한다.

일본의 적극적 참여를 통한 공동예산 집행이 진행될 수 있도록 한다. 특히 일본의 보상금(북측의 표현에 따르면 배상금, 약 100억 달러)은 핵무기를 체제보장과 경제난 해결의 카드로 활용하는 북한을 설득하는 데 있어서 뿐만 아니라, 향후 북한 경제를 재건·회복하는데 있어 매우 유용한 자금이 될 수 있다. 그러므로 한국은 미국과 중국 그리고 러시아와 유기적 협력관계를 구축해서 일본의 적극적 동참을 잘 설득해야 한다. 물론 그 과정에서 일본인들이 중요시 여기는 일본인 납치문제 해결에 대한 적극적 지지를 표명해야 한다. 다만 이를 전제 조건화하여 북핵문제 해결보다 우선시하는 태도는 자제하도록 촉구한다. 그럼에도 불구하고 일본이 이를 수용하지 않을 경우에는 다른 대체국가(또는 대체국가군, 예컨대 유럽연합 등)를 포섭할 수도 있음을 적극 제시해서 풀어나가도록 한다. 이 같은 방식으로 6자회담 참여국들의 참여성과 자율성을 제고할 수 있다. 또한 미국의 대북한 테러지원국 지정해제와 적성국 교역법 적용해제를 계기로 북한의 국제사회 진출 및 국제 금융기구로부터의 지원이 활발히 진행될 수 있도록 협력한다. 이를 통해 한국정부만이 북핵 포기과 북한 개발 과정에 있어 과도하게 경제적 부담을 지지 않도록 유의한다.

남북관계 차원에서는 북한의 핵 포기과 개혁·개방 수용의 대가로 대규모 경제협력을 진행시킬 수 있도록 준비한다. 10·4선언을 능가할 수 있는 대형 사업을 계획한다. 예컨대 ‘철원평야 프로젝트’같은 경우를 들 수 있다.¹⁵ 이를 위해 국가예산의 1%이상을 사용할 수 있도록 해야 한다. 그리고 이 같은 사업의 목적이 북한 체제 및 정권의 불안정을 초래하는 데 있는 것이 아님을 분명히 하고, 북한의 안정성에 영향을 미치지 않는 범위에서 선별 진행할 것임을 분명히 하는 것이 필요하다. 이를 통해 북한 내 거버넌스 행위자들의 한반도 평화체제에 대한 태도를 근본적으로 변화시켜 나간다. 그리고 대북

15- 김대중 정부와 노무현 정부는 금강산 관광과 개성공단사업을 통해 동해와 서해에 남북교류협력의 물꼬를 댔다. 이제 이명박 정부는 한걸음 더 나가 중부 내륙(철원 평야)에 남북교류협력의 틀을 정착시킴으로써 한반도 평화와 통일의 초석을 굳건히 하도록 한다. 이곳에서 남북 농업교류협력을 진행하여 북한의 최우선 과제인 식량난을 해소하는 데 도움을 주고, 신뢰를 구축할 수 있다. 나아가 한반도 지리적 중심지인 X자형 국토종단구조의 교차점으로서 민족교류협력 활성화의 토대가 될 수 있다. 허문영, “북핵문제 본질과 한반도 평화체제 추진방향,” 『이명박정부 대북 정책 비전 및 추진방향』 (서울: 통일연구원, 2008), p. 121.

지원을 ‘긴급구호’ 중심에서 ‘개발협력(development cooperation)’ 중심으로 전환시키도록 한다.¹⁶ 북한 또한 개발협력을 통해 경제발전에 도움이 되는 인프라 건설, 기술, 물적 지원을 보다 많이 확보할 수 있다는 기대감을 갖고 있는 모습을 보여주고 있기 때문이다.¹⁷ 아무튼 이를 통해 북한 스스로의 자생력을 가질 수 있도록 협력한다. 또한 대북지원 및 경험 관련 예산 집행의 투명성을 확보함으로써 북한의 남한에 대한 신뢰를 높여가는 동시에 북한의 협상행태 또한 예측 가능할 수 있도록 한다. 이같은 조치들을 통해 한반도 평화체제 거버넌스에 대한 북한의 참여성을 높여 나가야 한다.

국내적 차원에서는 남북협력기금이 최선의 방법에 의해 활용될 수 있도록 적극 모색한다. 예컨대 대북지원단체들과 대북경협회사들에 대한 예산을 별도로 책정하는 것도 하나의 발전방안이 될 수 있다. 대북 지원단체들의 경우 매칭펀드식 지원방식을 철저히 이행하며, 예산운영의 투명성을 제고시키도록 조치한다. 남북경협 회사들의 경우 손실보전 방안과 더불어 세계 혜택을 확대하여 남북경협에 보다 적극적으로 나설 수 있도록 한다. 또한 간접적 지원방법으로는 북한연구기관에 대한 예산지원을 확대하여 북한 산업정보를 축적한다. 그리고 이 연구결과에 대한 일반인(기업인 포함)들의 접근을 용이케 하여 대북경협사업에 활용할 수 있도록 조치한다. 이를 통해 국내 행위자들의 전문성과 효율성을 높여나간다.

(2) 지식·정보

국제적 차원에서는 북핵문제 해결 로드맵 및 한반도 평화체제 구축방안에 대한 한국정부의 입장과 기초자료들을 세밀하게 수립하여 적극적으로 홍보한다. 이를 통해 북핵문제 해결에 대한 우리의 입장과 의지를 6자회담 유관국들에게 분명하게 전달한다. 뿐만 아니라, 우리정부의 향후 계획도 투명하게 전달함으로써 통일한국의 미래에 대한 왜곡된 오해를 불식시키고, 핵 없는 평화지향의 통일국가를 만들 것임을 분명히 하도록 한다. 이 과정에

¹⁶ 개발협력은 선진국에서 저소득 국가로는 물론 저소득 국가간, 개발도상국 간에도 자원과 지식의 교류가 이뤄지는 개념이다. 선진국에서 저소득 국가로 자원과 기술이 이전되는 개발지원(development assistance)보다 포괄적 개념이다. 임우출, 『북한 개발협력을 위한 주요 쟁점과 정책과제』 (서울: 통일연구원, 2006)

¹⁷ 평양방문시 북측 관계자 인터뷰, 2008.6.7-11.

서 북한 당국의 남한정부에 대한 신뢰도를 동시에 제고할 수 있도록 한다. 나아가 유럽연합(EU) 국가들과 호주·인도를 비롯한 통일한국의 미래 동반자 국가들의 지지도 확보할 수 있도록 적극 노력한다. 또한 그 동안 관심사에서 멀어져 있던 ‘나진·선봉 특구’사업을 적극적으로 검토·추진하도록 한다. 개성공단이 민족 화해협력을 위한 남북경협을 상징 사업이 된 것처럼, 나진·선봉공단을 국제 평화협력을 위한 동아시아경협의 상징사업이 될 수 있도록 시도해야 한다. 한반도 평화체제 구축은 남북한 뿐만 아니라 국제적 참여와 도움이 절대 필요하다. 나선 프로젝트 경험을 통해 남북화해 통일이 유관국 모두에게 도움이 되는 사업임을 사전에 체험할 수 있도록 한다. 이를 통해 한반도 평화체제 구축과정에 유관국들의 참여성과 전문성, 그리고 네트워크와 분권화를 높여나가도록 한다.

남북관계 차원에서는 북한의 정책입안자와의 교류를 활성화한다. 자유주의 이론에 따르면, 오해(misperception)가 전쟁을 불러일으킨다. 따라서 분단 60년을 넘어가는 현 상황에서 남북한 정부 정책입안자들의 만남은 상호간의 이해 폭을 넓히고, 왜곡된 인식과 정보를 수정할 수 있는 좋은 기회가 된다. 또한 민간 NGO차원에서 사회문화적 교류협력을 활성화하는 것과 더불어 1.5 트랙에서의 만남도 적극 모색하도록 권유한다. 비록 공식적 정부당국자간의 교류협력을 통해서도 남북상호 간의 불신을 근본적으로 해소하기 어려우나, 남북한 민중들의 교류와 접촉은 상대측 삶의 실상을 체험하는 기회가 되고, 나아가 상호 이해의 초석을 놓는 과정이 될 수 있기 때문이다. 이런 맥락에서 남북문화예술교류 및 학술교류와 더불어 남북한의 통일정책 기초자료를 만드는 한국의 통일연구원과 북한의 조국통일연구원이 공동학술행사를 개최할 수 있다면, 이 또한 좋은 실례가 될 수 있다. 이를 통해 남북한의 전문성과 참여성, 네트워크, 분권화를 높여간다.

국내적 차원에서는 국내 행위자들에게 한반도 평화체제 및 관련국들 입장과 관련한 정보와 지식을 적극적으로 제공한다. 특히 국내 행위자들이 이데올로기적으로 좌·우로 치우치고 있는 것이 오늘의 우리 현실인 점을 적극 고려하여, 균형적인 시각에 기초하여 신뢰성 있는 정보와 지식을 전달할 수 있도록 노력한다. 동시에 국내 행위자들이 주로 민족적 차원에서 북한 상황에 편향적 관심을 두고 있음도 유념해서, 국제적 차원에서 미·일·중·러가 한반도 문제를 그 동안 어떻게 다뤄왔고, 평화체제 구축과 관련하여 어떤

이해관계를 갖고 있는지 객관적으로 전달할 수 있도록 노력한다. 이를 통해 한반도 평화체제에 대한 우리정부의 비전을 한국 내 행위자들이 공유할 수 있도록 하는 동시에 이들의 이 문제에 대한 전문성과 참여성, 효율성을 높여 나가도록 한다.

(3) 네트워크·조직

국제적 차원에서는 한반도 평화체제 구축을 위해 ‘무지개전략(rainbow strategy)’과 ‘균형십자외교(balanced cross diplomacy)’를 적극적으로 추진 하도록 한다.¹⁸ 무지개전략이란 국격을 고려한 품위와 호연지기를 갖고 국 력을 키우며, 미국과 동맹관계를 발전적으로 재정립하되 21세기 미래지향 적으로 구축하고, 이 축을 토대로 북한과의 관계를 밀접하게 해서 동심원을 강화하고, 이를 기반으로 주변 3국(중·일·러)과의 관계를 발전시켜 나감을 뜻한다. 나아가 우리도 적극적 지지국가(인도·호주·베트남 등)를 확보해서 국제사회에서 평화체제 구축과정 뿐만 아니라 향후 국제적 이슈에서 평화 지향적 목소리를 낼 수 있도록 하자는 것이다. 이를 통해 국가 간의 네트워크를 높인다. 균형십자외교란 미·일·중·러 주변 4국 모두와 선린·우호협력 관계를 유지함을 뜻한다. 친미외교 또는 친중외교와 같이 어느 한 나라에 치우치는 외교를 하지 않음을 의미한다. 향후 21세기는 태평양 시대가 될 가능성이 높다. 따라서 태평양 시대의 주도권을 놓고 한반도는 해양세력 미국·일본과 대륙세력 중국·러시아와 첨예한 대결을 벌이는 지역이 될 수 있다. 따라서 균형십자외교를 통해 한국은 한반도를 전쟁의 장이 되도록 허용하지 않고, 평화와 공동번영 지역이 되도록 노력해야 한다. 이를 통해 한반도 평화체제 거버넌스의 참여성, 효율성을 높여나갈 수 있도록 한다.

남북관계 차원에서는 트랙1과 트랙1.5 그리고 트랙2 등 모든 대화의 창구 를 활성화시키도록 한다. 물론 이명박 정부는 실질적 진전이 없는 형식상의 남북대화나 북한에 끌려 다니는 남북대화는 지양할 것임을 밝히고 있다. 또한 정략적 합의로 평가하는 10.4 선언과 보수층에게 많은 불만을 초래하 는 6·15공동선언에 대해서도 부정적인 인식을 보여주고 있다. 시대적 변화

18_ 허문영 외, 『평화변명정책 추진성과와 향후 과제』 (서울: 통일연구원, 2007), pp. 158-160.

와 국민적(특히 보수진영) 요구를 반영하는 정책이라는 점은 인정할 수 있다. 그러나 남북 간의 기 합의(7·4공동성명과 남북기본합의서 및 남북 비핵화공동선언 포함)를 존중하지 않는다면 남북관계는 더 이상 발전하기가 쉽지 않다. 특히 김정일 위원장이 직접 서명한 합의가 존중되지 않는 상황에서 남북관계가 진전되는 것은 북한 당국으로서는 용납하기 어려운 일이다. 북한 정치체제의 특성상 이 같은 일은 받아들이기 어려울 전망이다. 따라서 한반도 평화체제를 구축하기 위해서는 남북 간의 기합의를 모두 강조하는 전략이 필요하다. 이를 통해 북한 당국의 적극적 참여가 한반도 평화체제 구축과정에서 무엇보다 중요하다는 점에서 당국 대화인 트랙1을 적극 활성화하도록 한다. 이를 위해 10·4선언에서 합의된 총리회담·국방장관회담·경제부총리회담 등을 적극 재개하도록 한다. 또한 1,000만 이산가족의 한이 담겨있는 적십자회담과 이산가족 상시면회소를 재개해서 트랙2 회담도 적극 확대·활성화한다. 나아가 반관반민 대화 창구도 적극 활성화해서 모든 차원에서의 남북 대화와 협력을 높여 네트워크 정도를 높여 나간다.

국내적 차원에서는 ‘대북협력민간단체협의회(북민협)’을 비롯하여 다양한 대북접촉 단체들의 네트워크 메커니즘을 구축할 수 있도록 후원한다. 이를 통해 상호경쟁을 자제시키고, 협력망을 구축하여 효율적으로 사업을 진행시켜 나갈 수 있도록 권유한다. 또한 한반도 평화체제 구축을 위한 국내적 지지네트워크 형성을 전문가, 언론, 민간단체 등을 중심으로 적극 구성할 수 있도록 여건을 마련해 준다. 그리고 이들이 국제적 네트워크를 관련국 정부, 해외 언론, 해외전문가, 해외 시민단체 등과 구축하는 것을 적극 지원함으로써 네트워크 정도를 높여나가도록 한다.

(4) 갈등해소와 분쟁해결

국제적 차원에서는 한반도 평화체제 구축과정을 동아시아 평화체제 구축과정과 병행해서 추진하도록 한다. 이를 통해 한반도 평화체제 구축이 단순히 한민족의 평화와 번영 나아가 통일만을 추구하는 자민족중심주의에 기초한 접근전략이 아니라 동아시아 유관국들의 평화와 번영을 함께 모색하는 전략임을 분명히 하여, 상생의 윈·윈(win-win) 접근전략이 되도록 적극 노력한다. 이를 위해 동아시아 평화체제를 지켜나가는 국제기구 및 레짐을 구축해야 하며, 동북아시아협력대화(NEACD), 아·태 안보협력이사회(CSCAP)

등이 활성화될 수 있도록 우리 정부의 적극적 참여가 요청된다. 이를 통해 사전에 유관국 갈등이 해소되고, 사후 분쟁도 평화적으로 해법을 모색할 수 있도록 한다. 특히 5000년 고난의 역사를 겪고, 근대사에서 식민지 지배와 더불어 이데올로기 전쟁과 저발전을 극복한 경험은 제3세계 국가들에게 희망이 될 수 있다. 이를 위해 평화지향성을 높여나감으로써 한반도 평화거버넌스의 참여성과 자율성 그리고 효율성을 높여나간다.

남북관계 차원에서는 남북기본합의서에서 채택된 각종 위원회를 가동하는 동시에 10·4선언에서 합의된 남북대화들을 진행시켜 다양한 제도와 창구들을 통해 남북한 간에 야기되는 다양한 유형의 갈등과 분쟁들을 해결할 수 있도록 대비한다. 2008년 7월 11일에 발생한 금강산관광객 총격피살사건 해결과정에서 남북한이 비효율적으로 대처한 사례를 타산지석으로 삼을 수 있다. 또한 우리 정부로서는 북한당국이 국제 규범을 어기면서 한반도 평화를 훼손할 경우에도 대비할 수 있도록 철저한 준비를 내부적으로 해야 한다. 다만 그 해결방법은 협상을 통해 진행할 수 있어야 한다. 이를 통해 한반도 평화체제에 대한 전문성과 자율성을 높여나가는 것이다.

국내적 차원에서는 남남갈등을 해소할 수 있도록 다양한 해법들을 적극 활용하도록 한다. 사실 한반도 평화체제 거버넌스를 구축하는 과정에서 이 문제가 가장 중요한 출발점이라고 평가할 수 있다. 정부와 여당은 야당의 지지 없이 남북대화와 한반도 평화체제가 성공할 수 없다는 사실을 인식하고 야당과 대화합의 정치를 펼쳐나가야 한다. 당파적 이익이 걸린 문제가 아니라 민족의 문제이자 국제적 문제이기 때문이다. 여당과 야당은 통일문제와 관련하여 기본 틀과 방향을 깨는 일이 없이 반드시 합의하는 모습을 보여줌으로써 국민의 불안감을 해소시켜 주어야 한다. 여야 간의 대화와 협력체제의 구축과 더불어 대북정책을 둘러싼 보수와 진보 진영 간의 소모적 이념논쟁을 종식시켜야 한다. 이데올로기적 갈등의 해소는 ‘민족’을 매개로 한 탈이데올로기적 화해로부터 출발해야 한다. 또한 국민화합을 위해 세력간 합의도출과 공동성명 발표를 위해서도 노력해야 한다. 먼저 여야 정당들이 통일문제와 관련해서 합의를 도출하고, 이를 공동성명으로 발표하도록 한다.¹⁹⁾ 시민단체간의 합의도출은 현안인 주한미군의 이중성에 대한

19-① 남북교류·협력을 통한 공동번영의 호혜적 관계와 평화통일 추구, ② 인도적 대

합의²⁰와 북한인권문제에 대한 정부와 시민사회의 역할분담²¹을 중심으로 이뤄내도록 한다. 종교단체간의 합의도출은 대북인도적 지원과 북한인권문제 해결을 병행하는 데 중점을 두고 이뤄내도록 한다. 그리고 각 단체들로 하여금 국가공동체를 유지하고 존속시키기 위해 이념적 양 극단의 배제, 법치주의 존중 등 최소한의 규범 준수에 대한 ‘최소주의적 합의’에 동의하도록 유도한다. 현안에 대한 국민다수의견 청취, 보수 및 진보 언론 간 공개토론을 통한 건설적 합의 유도, 공청회를 통한 국론수렴, 최소 1박 2일 또는 2박 3일 합숙을 통한 끝장 토론 등은 그 주요 방법이 될 것이다. 방송·언론의 토론문화도 논쟁적 대결에서 건설적 대안 합의도출로 변화되어야 한다. 방송과 언론매체는 다양한 토론문화를 활성화시켜 국민들이 양분법적인 사고방식에서 벗어나 타자에 대한 이해와 인정·존중을 통해 통일 이전에 한국사회가 보다 다원적인 사회로 나갈 수 있도록 한다. 이 같은 조치와 노력들을 통해 참여성과 전문성, 자율성과 효율성 그리고 분권화를 높여나갈 수 있어야 한다.

북지원 확대와 민족동질성 회복에 대한 합의, ③ 동북아의 평화와 번영을 위한 다자안보협의체 구축, ④ 군의 정예화와 과학화를 통한 선진자주국방 실현, ⑤ 한반도 평화체제 구축과정에서의 남북당사자 원칙과 주변국 지지 확보에 대한 합의

20_ 한반도 평화에 대한 주한미군의 기여와 저해 요인에 대한 객관적 설명을 통해 진보 및 보수 진영의 정당성을 제한적으로 인정하여 합의도출을 추진한다. 또한 한·미협력 공고화의 필요성에 대한 합의를 이끌어 내도록 한다. 주한미군으로부터의 전시작전통제권 회수는 자주독립국가의 국민정서상 당연히 추진해야 한다. 다만 한반도 상황과 우리 군의 능력을 고려하여, 한국군의 기술적 준비를 사전에 철저히 하면서 점진적으로 조용히 추진해야 무리가 없다.

21_ 정부는 민간의 자유로운 대북인권문제 제기를 용인하도록 한다. 민간단체는 정부의 전략적 인권정책을 수용해야 한다. 그리고 이에 대한 정부와 민간단체의 이면합의를 적극 모색한다. 인권문제를 정부가 앞장서서 거론할 경우 북한당국을 자극하여 남북화해협력 추진에 역행할 수 있다. 때문에 정부는 국제인권기구와의 연대하에 그리고 민간부문과의 적절한 역할 분담을 통해 북한인권의 개선을 모색하는 것이 필요하다. 또한 시민단체 내에서도 북한과 직접적인 교류와 지원을 하는 시민단체들은 비판을 삼가고, 그렇지 않은 단체들은 남북관계를 근본적으로 해치지 않는 범위 내에서 비판을 제기하여 ‘조화와 병행’을 모색하는 것이 필요하다.

3. 북한의 개혁개방

가. 정책추진방향

남북연합이 형성되기 위한 전제조건 중 하나가 북한의 개혁·개방이다. 이 말은 곧, 북한의 개혁·개방이 전제되지 않는다면 ‘경제부문의 공동체 형성’은 실현되기 어렵다는 것을 의미한다. 왜냐하면, 남북한이 남북연합을 결성하는 목표 가운데 하나가 남북한 경제공동체 형성이기 때문이다. 하지만 북한이 개혁·개방에 나서지 않는다면 남북한 경제통합은 어려워지고, 이에 따라 남북연합 형성 그 자체에 난관이 조성될 가능성이 높아진다.

개혁·개방정책을 취하지 않는 한 북한과는 ‘경제부문의 공동체 형성’이 어렵다는 것은 경제통합의 정의를 살펴보면 명확해진다. 경제통합(economic integration)이란 “경제적으로 공동이해관계를 가진 국가간에 상품 및 생산요소의 자유이동을 제한하는 요인들을 제거함으로써 시장 확대를 도모하고 이를 통하여 경제적·기술적 이익을 향유하며 또한 통합체 전체의 후생을 증진시키고자 하는 국가간 경제협력의 한 형태”라고 정의할 수 있다. 이 경제통합을 정책수단을 중심으로 기술한다면 “지리적으로 인접한 두 나라 혹은 그 이상의 국가가 동맹을 결성하여 동맹국 상호간에는 무역의 자유화를 비롯한 재정·금융·통화 등의 경제정책면에서 상호협력을 꾀하여 보다 큰 하나의 공동경제단위를 형성하는 반면, 비동맹국에 대하여는 무역상의 차별조치와 같은 비우호적 정책을 취하는 지역적 경제협력조직”으로 정의할 수 있다.²² 따라서 경제통합의 기초가 되는 무역자유화 및 재정·금융·통화정책의 상호협력은 경제가 너무 이질적인 상황에서는 불가능하거나, 가능하다 하더라도 효과를 발휘하기 어렵게 된다.

헝가리계 미국 경제학자인 발라사(Béla Balassa)는 통합의 정도에 따라 경제통합을 ① 자유무역지대, ② 관세동맹, ③ 공동시장, ④ 경제동맹, ⑤ 완전경제통합으로 구분했다.²³ 이 발라사의 경제통합 단계론 역시 통합의

22-추원서, 『신기능주의적 관점에서 본 남북 경제공동체 연구』 (고려대학교 대학원 박사학위 논문, 2006), p. 46.

23-각각의 정의는 다음과 같다. ① 자유무역지대는 그것에 참여한 계약국을 원산지로 하는 제품에 대한 관세와 수량제한 등의 비관세장벽이 폐지된다. ② 관세동맹은 계약국을 원산지로 하는 제품뿐만 아니라 모든 제품에 대해 계약국의 관세와 수량제한 등의 비관세장벽을 폐지하며, 더 나아가 관세동맹의 영역 외에 제3국으로부터

당사자들이 모두 자본주의 시장경제일 때를 전제로 한 것이다. 만일 통합에 이르게 되는 두 나라가 동질적인 경제체제가 아니라면, 경제통합의 첫 단계인 ‘자유무역지대’ 구성에서부터 어려움을 겪게 될 것이다.

그런데 남북한은 현재 ‘자본주의 시장경제’와 ‘사회주의 계획경제’라는 질적으로 다른 경제체제를 유지하고 있다. 따라서 남북한이 경제통합을 이루기 위해서는 ① 두 체제가 상대방 체제에 영향을 받아 ‘제3의 형태’로 변화해가거나, ② 두 체제 중 한 체제가 다른 한쪽의 경제 형태를 닮아가는 변화를 거쳐야 한다. 이 논문에서는 주요하게는 북한 경제체제가 남한 경제체제를 닮아가는 가운데, 남한 경제체제도 북한 경제체제로부터 일부 영향을 받는 형태의 수렴이 일어날 것이라고 가정한다.

국내에서도 북한의 시장개혁을 전제로 남북한의 통일단계를 화해협력단계-남북연합단계-연방단계-완전통일단계로 나눈 뒤, 발라사의 5단계가 각각 어디에 해당할 수 있는지가 연구됐다. 이때 화해협력단계를 통합을 위한 준비기로 규정하고, 남북연합단계에서는 ‘자유무역지대’와 ‘관세동맹’이, 연방단계에서는 ‘공동시장’과 ‘경제동맹’이 각각 조율하는 것으로 분석됐다. 또 ‘1국가-1체제-1중앙정부’의 완전통일단계에서는 남북한의 경제통합도 ‘완전경제통합’ 단계에 이르게 된다는 것이다. 이 가운데 본 논문과 관련된 화해협력단계와 남북연합단계를 표로 나타내면 <표 II-1>과 같다.²⁴ 표는 각각 화해협력단계와 남북연합단계에서 남북한 경제관계가 어떻게 형성되고, 북한 경제는 또 어떻게 변화(체제전환)되는지를 담고 있다.²⁵

터 수입되는 제품에 대해서는 대외공동관세를 도입한다. ③ 공동시장은 관세동맹에서 규정한 제약국간의 물품 이동에 더해서, 생산활동에 불가결한 사람(노동자)·서비스·자본에 대해서도 영역 내에서의 자유이동을 보장한다. ④ 경제동맹은 제약국들이 독자통화 발행을 포기하고 제약국들로부터 독립된 중앙은행에 의해 발행되는 단일통화를 도입한다. 이는 제약국 통화간 환율변동에 의한 환차손의 위험을 없애는 구실을 한다. ⑤ 완전경제통합은 제약국들이 자신들의 경제주권을 그들이 설립한 지역공동체 중앙당국에 양도하는 단계다. 이 단계에 이르면, 공동체 중앙당국이 공동체 차원의 경제정책을 수립하고 적절한 시행 여부를 감시·감독하게 된다. 채형복, “남북한 통일·통합 방안의 모색: ‘남북평화경제공동체,’” 『법학논고』, 제12권 3호, 통권 44호(2007), pp. 317-318.

24. 양문수 외, 『경제분야 통일인프라 구축 및 개선방안』 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 152-154.

25. 여기서 한가지 확실히 짚고 넘어가야 할 점은 이렇게 ‘남북연합론’에 기초한 북한의 체제변화론은 일반적인 북한 체제변화론과 차별성을 띠는 점이다. 일반적인 체제전환론은 북한 경제가 ‘완전한 자본주의 시장경제화’를 이루는 단선적인 방안

이 절에서는 이 가운데, 북한의 본격적인 경제통합이 이루어지기 전의 준비단계인 ‘화해협력단계’에서 북한 내에 어떤 변화들이 일어나야 할 것인지를 살펴보자. <표 II-1>은 이 기간을 북한이 개혁·개방을 시작하는 출발점으로 규정하고 이때 북한에서 일어나야 할 변화로서 ‘농업부문 개혁’과 ‘시장 용인정책’ 확대를 꼽았다. 이 기간은 또 북한이 국제 금융시장에 가입함으로써 국제사회의 일원이 돼야 하는 시기로 규정했다.

<표 II-1> 남북한 경제통합의 단계와 단계별 내용과 과제²⁶

통일단계 (특징)	경제통합 단계	내용과 과제	
		남북한 경제관계(통합)	북한경제 (체제전환)
화해협력단계 (2국가/2체제 /2독립정부)	교류협력단계 (경제통합 예비단계)	<ul style="list-style-type: none"> - 남북한 상호신뢰관계 구축 - 경제교류협력 성과의 가시화 - 투자의 촉진에 관한 체계적인 정책방안의 수립 - 투자보장, 이중과세방지, 분쟁조정 등 제도적 장치 실현 - 교통, 통신, 전력망 연결 개시 	<ul style="list-style-type: none"> - 개혁·개방 시작 - 농업 개혁 - 시장 용인 정책 확대 - 국제금융기구 가입
남북연합단계 (2국가/2체제/ 2독립정부)	자유무역지대	<ul style="list-style-type: none"> - 관세철폐, 무역제한철폐 - 상품과 자본의 자유로운 이동 보장 - 교통, 통신, 전력망 연결 확대 - 남북 최고위층이 포함된 경제통합기구의 구성 	<ul style="list-style-type: none"> - 시장가격 도입 확대 - 기업의 자율성 확대 - 경제적 의사결정의 분권화 - 특구 활성화
	관세동맹	<ul style="list-style-type: none"> - 남북한 공동대외통상정책 시행 - 제도 단일화: 관세, 검역, 원산지 규정 등 무역제도, 산업표준, 특허권 등 산업기술제도, 물류·유통관련제도, 정보통신제도 단일화 - 산업협력과 특히 금융협력의 본격적 가동을 보장하는 공동경제정책제도 구축 	<ul style="list-style-type: none"> - 남북 기업에 대한 노동자 채용권 등 확대 - 무역 참여 주체의 확대 등 무역제도 개선 - 특구 확대

들을 강구하는 반면, 이 논문에서의 북한 경제의 체제전환은 ‘남북연합’이라는 중간지점을 매개로 분석을 진행하고 있다. 남북연합은 1민족 2국가 2체제 2독립정부로 규정된다. 따라서 북한은 여전히 하나의 국가로서 자신의 경제체제 변화에 대한 결정력을 가지고 있다. 따라서 북한 당국은 남한 당국과의 교류와 협력을 해나가는 가운데, 자신의 경제체제를 점진적으로 변화시켜 나간다. 또 남북연합단계에 이르러서도 북한의 경제체제는 ‘노동력의 자유로운 이동’ 등을 포함한 완전한 시장경제화로 나아가는 것이 아니다.

²⁶-이 표는 양문수 외, 위의 책, p. 154의 표를 바탕으로 필자가 일부 수정한 것이다.

먼저, 북한 내부의 변화 목표부터 살펴보자. 북한 당국이 우선 추진해야 하는 것은 현재 조정기에 놓여 있는 시장용인 정책을 다시 확대해, 북한 경제를 좀더 시장경제에 친숙하도록 만드는 것이다. 북한은 2002년 7·1 경제관리개선조치를 발표하고 이후 3년 동안 눈에 띄는 시장 용인 및 확대 정책을 펴오다가, 2005년 하반기부터 조정국면에 들어간 상태다. 이 기간의 북한의 개혁은 중국의 1979-1984년, 베트남의 1979-1985년 등 두 나라의 초기 개혁상황에 상당하는 것으로 평가된다.²⁷ 북한은 2005년 이후 배급제를 다시 강화하고, 시장에서 판매행위에 나설 수 있는 여성의 나이를 40살 이상으로 제한하는 등 시장의 확대에 대해 일정 정도 견제를 하기 시작했다.²⁸ 어쨌든 북한과 남북연합을 형성하기 위해서는 북한이 현재 조정 상황에 있는 시장허용정책을 다시 활성화하는 등 개혁·개방쪽으로 다시 나서도록 해야 한다.

2단계로 고민해야 할 것이 농업개혁이다. 무엇보다 북한이 현재처럼 식량 부족으로 인한 기아 상황에 처해 있는 상황에서는 남북한 경제통합을 이루기는 어려울 것이기 때문이다. 경제통합은 서로 다른 두 경제체제가 서로 접촉하며 협력하여 서로에 대한 문턱을 낮추는 것을 말한다. 하지만, 한쪽이 끼니를 제대로 잇지도 못하는 상황이라면, 정상적인 통합을 이루는 것은 불가능하다. 따라서 국영농장과 협동농장에서 가족단위로 경작하게 하면서 인센티브를 과감하게 높이고, 남한으로부터 기술 및 자본의 도입을 받을 필요가 있다.

북한의 경제난은 곧 식량문제로 귀결되며 1990년대 초기 이후 현재까지 북한의 식량난이 해결되지 않고 여전히 지속되고 있으며 근본적인 해결책이 강구되지 않고서는 당면한 식량난 해결은 요원할 수밖에 없다. 북한은 매년 신년사에서 경제 분야 정책의 최우선순위를 농업에 둔 것을 보면 그만

27- 박형중, 『중국과 베트남의 개혁과 발전』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 15. 박형중은 이 기간 북한의 개혁에 대해 “과감성에 있어서 뒤처진다고 할 수 없지만, 다른 두 나라의 경우보다 훨씬 어려운 상황 속에서 진행되었다”고 평가한다. 무엇보다 경제난의 정도가 두 나라에 비해 훨씬 심하였고, 따라서 임금, 물가, 환율 등을 재조정하는 데서 훨씬 급진적이고 충격적 조치에 의존할 수밖에 없었다는 것이다.

28- 이는 북한 당국의 시장 확대 정책이 ‘빈부격차 확대’를 낳고 있으며, 이 ‘빈부격차 확대’로 인해 북한 당국의 ‘버팀목’이었던 ‘핵심계층’ 사람들을 경제적 약자층으로 내몰리고 있는 점이 크다. 한영진, “북한의 사회계층과 의식 변화,” 『북한』, 2007년 5월호, p. 94.

큰 식량난이 시급을 요하는 중요한 사안인 것으로 짐작할 수 있다. 2008년 신년사에서 북한은 “현 시기 인민들의 식량문제, 먹는 문제를 해결하는 것보다 더 절박하고 중요한 과업은 없다”고 말하고 있다. 물론 북한의 식량난이 국제사회에 알려지기 시작한 1995년 이후 남한을 비롯한 국제사회는 근 10년 동안 33억 원에 달하는 식량과 비료, 그리고 농자재와 의료시설지원 등 각종 지원을 해오면서 북한의 식량난을 완화하는데 기여해 왔다.

그러나 근본적인 해결을 위해서는 주체농법을 탈피한 선진화된 과학영농이 요구된다. 이에 따라 북한은 1990년대 중반에 협동농장에 새로운 분조도급제를 실험적으로 도입하고 이후 대내외적 여건이 유리해지면서 북한도 우리나라를 포함한 국제사회의 지원과 농업 개발 지원 사업을 적극 수용하고 있다. 1998년에 시작된 농업 부문의 ‘농업복구 및 환경보호 계획(AREP: Agricultural Recovery and Environmental Protection Program)’과 IFAD(국제농업개발기금)의 북한 농축산부문 개발 사업은 하나의 대표적 예이다. 보다 적극적으로 유럽의 경험을 빌려 남북한간 일종의 공동농업정책을 통해 작물과 축산 등을 망라한 광범위한 농업개혁과 협력이 필요하다. 결국 북한의 농업발전은 남한의 벼농사와 같이 중첩되지 않는 새로운 형태의 청정 축산과 같은 농업분야의 개척에서 비롯되어야 한다. 그러므로 공동농업정책을 관리할 일종의 ‘공동농업기구’의 창설이 필요하다.

이 기간에 북한은 이런 내부적 개혁·개방 조치와 함께 국제적으로도 변화를 준비해야 한다. 이 단계에서는 북한에 대한 지속적인 경제적 지원과 관련해서 국제기구의 역할이 중요하다. 남북한 당국자간 합의와 이에 따른 제도 개혁 이후에 소요되는 물리적 자원은 남한정부 단독으로 감당할 수 없을 정도로 규모가 크다. 또한 금융, 기술, 교육 및 투자 등 다양한 경제활동 영역은 민간부분에서 자발적으로 이루어져야 효과를 볼 수 있다. 개성공단의 예에서 확인할 수 있듯이 정부주도의 경제협력이 진행되도, 그 효과적인 운영은 반드시 민간자본의 참여와 기술적 지원이 뒤따라야 가능해진다. 그러나 단순한 기업의 경제활동과 지원은 남북한 간에 산업불균형 구조를 심화하고 경제사회적 불평등 관계를 고착화할 수 있다. 또한 북한당국은 체제 전환을 위한 제도화와 정책집행에 있어 관련 당사자간 합의를 준수해야 하고, 이를 통제하며, 지원된 자분을 배분하고 감시할 일종의 ‘시장경제지원감독기구’를 설립해야한다. 이러한 기구는 2차 대전 이후 서유럽 부흥을 위해

만들어진 마샬플랜(Marshall Plan)과 이에 따라 만들어진 유럽경제협력기구(OEEC)의 예에서 볼 수 있듯이 경제적 지원을 행하는 외국정부 및 국제기구의 참여가 필수적이다.

이외에도 시장경제지원감독기구는 중립적인 입장을 위해 유엔을 위시한 국제기구의 전문가로 구성되는 것이 바람직하다. 필요하다면 6자회담에서 새롭게 발전된 국제적 차원의 자문기구 설립도 검토할 수 있다. 결국 북한이 에너지와 원자재, 외환, 산업 인프라가 절대적으로 부족한 상황에서 내부개혁만으로 경제체제를 전환시키고 발전시키는 데는 명백한 한계가 있다. 따라서 재원조달과 기술적 지원 및 감시를 위해 남한당국, 기업, 외국정부 및 국제기구 등 다양한 공적, 사적 행위자들의 참여가 반드시 필요하다.

나. 거버넌스 형성방안

남한 정부는 다양한 세력들의 네트워크화를 통해 이런 북한의 개혁·개방이라는 정책적 목표를 이루어 나간다. 정부는 이때 거버넌스 참여층에게 정보를 제공하고, 이들의 갈등을 조절하고, 거버넌스를 유지하기 위한 예산을 확보해 운영하기도 한다. 이 과정에서 정부가 가장 먼저 고민해야 할 것은 이 거버넌스에 누가 참여할 수 있을 것인가 하는 문제이다. 거버넌스 참여 주체가 확정돼야 이를 네트워크화하는 등 일련의 과정을 진행할 수 있기 때문이다.

이 거버넌스에는 정부, 북한, 외국, 국제기구, NGO, 언론, 기업이 모두 참여주체가 된다.²⁹ 이를 다시 남한 내외 북한, 그리고 국제사회로 나누어 살펴보면, 남한에서는 이 거버넌스를 이끌어가는 남한 정부를 비롯해서, 남한 기업, 식량지원 등 긴급원조나 개발지원에 관여하는 NGO 등이 주요 참여주체가 될 것이다. 또 북한에서는 북한 정부를 비롯해서, 민경련 등 경제협력을 담당하는 기구 등이 대상이 될 수 있다. 또 국제적으로 살펴볼 때, 북한과 수교협상을 벌이고 있는 미국 등 외국정부, 유엔을 비롯한 국제기구, 세계은행과 국제통화기금(IMF) 등 국제 금융기구, 북한에 대한 지원사업을 벌이고 있는 국제NGO 등이 참여 주체로 분류될 수 있다.

29- 황병덕 외, 『한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사(총괄보고서)』 (서울: 통일연구원, 2006), p. 60.

남한 정부가 이런 다양한 주체들로 거버넌스를 꾸리면서, 예산, 지식·정보, 네트워크·조직, 갈등해소와 분쟁해결 문제를 각각 어떻게 풀어가는지 살펴보도록 하자.

(1) 예산

북한을 개혁·개방으로 이끌어내기 위해서는 예산의 확대는 불가피하다. 북한이 시장화를 확대해 나가기 위해서는 보다 많은 예산이 들어가기 때문이다. 남한 정부는 북한 개혁·개방에 들어가는 전체 예산을 파악한 뒤, 이를 부담할 수 있는 부담 주체를 분산하려는 노력이 병행돼야 한다. 이렇게 부담을 분산할 때에만 남한 당국의 재정적 부담이 줄어들기 때문이다.

우선 북한의 개혁·개방에서 어떤 비용들이 들어갈 수 있는지부터 살펴보자. 먼저 남한의 NGO들에게 지출되는 예산이 늘어날 수 있는 가능성이 높다. 왜냐하면 북한은 2005년 9월 2006년부터 유엔의 ‘인도적 지원’을 더 이상 받지 않고 ‘개발협력’을 수용하겠다는 입장을 유엔에 통고하는 등 개발지원에 대한 의사를 강하게 나타내고 있기 때문이다.³⁰ 북한의 마을 개선 사업이라든가, 상하수도 개선 사업 등 개발협력으로 나아가는 것은 북한이 개혁·개방에 나서는 데에서도 유리하게 작용한다. 단순히 식량을 지원하는 ‘인도적 지원’보다 주거환경 등의 개선 등을 위한 ‘개발협력’은 북한 주민들과의 접촉면을 넓히게 되기 때문이다. 하지만, 문제는 개발협력으로의 전환은 곧 재원의 대폭적인 증대를 의미한다는 데 있다.³¹

남한이나 국제 NGO의 개발협력과는 별도로, 북한의 농업부문 개혁·개방에도 그 자체로 많은 예산 수요가 발생한다. 특히 북한에서 주체농법을 탈피하고 선진화된 과학농법을 구현하기 위해서는 많은 자금이 들어가게 된다. 특히 북한에는 거의 비료생산공장이 제대로 작동하지 않고 있으며, 트랙터 등 영농장비도 원유 부족 등과 함께 부품 부족 등으로 가동시키지 못하고

30- 개발협력(development cooperation)은 선진국에서 저소득 국가로는 물론 저소득 국가간, 개발도상국 간에도 자원과 지식의 교류가 이뤄지는 개념으로 정리되고 있다. 이와 유사한 개념인 개발지원(development assistance)은 일반적으로 선진국에서 저소득 국가로 자원과 기술이 이전되는 개념으로 정의되고 있다. 임을출, 『북한 개발협력을 위한 주요 쟁점과 정책과제』, p. 4.

31- 위의 책, p. 10.

있다. 북한은 농업부문에 대한 개혁·개방에 앞서, 이런 분야에 대한 외부지원을 절실히 요청할 가능성이 높다.

현재로서는 이런 비용을 충당할 수 있는 제도적 틀은 남북경협기금이 거의 유일하다. 남북협력기금은 남북한의 교류와 협력을 지원하기 위한 필요 재원을 확보하기 위해 1990년에 제정된 ‘남북협력기금법’에 의거하여 설치되었는데, 이 기금의 대부분은 정부출연금과 공공자금관리기금 예수금이 90% 이상을 차지하고 있으며, 민간 출연금은 0.1%에도 못 미치는 수준이다.³²

그러나 이렇게 북한을 개혁·개방으로 이끌기 위한 개발원조나 농업부문 개혁이 지속될 경우, 그 수요를 충족하기에는 현재의 남북협력기금으로서 는 턱없이 부족하다. 이에 따라 남북협력기금을 늘리기 위해 ① 통일을 위한 목적세 도입, ② 남북경협을 통한 수익의 일부분을 통일진흥기금으로 출연 받는 방법, ③ 국공채나 통일복권 발행 등 다양한 방법이 거론되고 있다.³³

하지만 남북협력기금 확충보다 더 좋은 방법은 북한의 개혁·개방에 들어가는 비용을 북한 내부로부터 충당하거나 국제사회로부터 조달받는 방안 등을 강구하는 것이다. 먼저 개발협력의 경우 일정 기간 뒤 북한 내부로부터 재원을 조달할 방안을 개발협력사업 시행 초기부터 고려해야 한다. 실제로 많은 NGO들이 처음 몇 년 동안은 생산설비 설치와 원자재 공급을 무상으로 하더라도, 일정 정도 기간이 지난 뒤에는 해당 제품을 북한 내에서 판매를 한 뒤, 그 수익금으로 재투자를 하는 방식으로 개발협력을 진행해 오고 있다.

하지만, 규모가 큰 사업의 경우 개별 NGO의 노력으로는 한계가 있다. 따라서 북한 전체로 놓고 볼 때 유엔 등 국제기구나 세계은행, 국제통화기금(IMF) 등 국제기구로부터 자금 지원을 받는 것이 중요하다. 이 중 국제 금융기구로부터의 지원에 대해 살펴보자. 국제금융기구 중 특히 세계은행과 IMF는 과거 동유럽 사회주의 국가들의 시장경제로의 체제전환과 중국, 베트남의 개혁·개방 촉진에 큰 영향을 미친 바 있다.

북한은 이미 국제금융기구 가입 의사를 1990년대 중반부터 보였으며, 1997년에는 IMF가 북한을 방문한 뒤 그 조사 결과로 DPRK Fact-Finding Report(1997.11.12)를 발표하기도 했다. 이 보고서는 국제금융기구들이 북

32- 김규륜 외, 『남북경협 거버넌스 활성화 방안』 (서울: 통일연구원, 2007), p. 10.

33- 위의 책, p. 12.

한에 지원할 수 있는 분야로 기본적 거시 경제 통계 작성, 금융시스템 개혁, 재정 개혁, 대외부채 문제, 법적 개혁, 거시 경제 정책 구성 등을 제시했다.³⁴

이런 지원들은 기본적으로 북한이 이들 국제 금융기구에 회원으로 가입할 경우에 받을 수 있는 조치들이다. 북한의 국제 금융기구 가입은 북미 관계개선 속도에 연동해 진행될 가능성이 높다.³⁵

이들 국제 금융기구가 북한에 개입하는 단계는 다음과 같이 4가지로 요약된다.

- 1) 1단계: 통계 분야 등 교육과 훈련 활동, 포괄적인 경제평가와 개발전략 수립, 쿼터 배정 등을 위한 정책대화 및 가입협상(약 1년 소요)
- 2) 2단계: 우선순위 교육, 기술지원 제공, 각 분야와 제도에 대한 평가, 투자 전단계 연구작업 등 프로그램을 수행하기 위한 특별신탁기금의 조성
- 3) 3단계: IMF, IBRD, IDA의 회원가입과 북한자문그룹(consultative group) 설립. IFC와 MIGA 가입(2단계와 중복될 수 있고, 필요하다고 간주되는 경우 이 단계가 보다 오래 지속될 수 있음)
- 4) 4단계(장기): IBRD 차관 상황과 세계무역기구(WTO) 가입 지원³⁶

(2) 지식·정보

거버넌스의 구성원들이 목적지가 어디인지를 정확히 안다면, 그 거버넌스의 안정성과 효율성은 크게 높아질 것이다. 이런 이유로 남한 정부는 북한 개혁·개방 거버넌스에 참여하고 있는 각 주체들에게 거버넌스의 정확한 정보를 제공하려 노력한다.

34- 임을출, 『국제금융기구의 북한 개입-조건, 시나리오 및 과제』 (서울: 통일연구원, 2007), pp. 13-14.

35- 하지만, 국제 금융기구 가입을 꼭 북미 수교 이후로 상정할 필요는 없다. 가령 중국의 경우는 1979년 미국과 외교관계를 수립하면서 국제금융기구 가입이 가능해졌고, 회원국 자격은 1980년에 획득하였는데, 베트남은 1991년부터 미국과의 관계 개선을 적극 추진했고, 수교 이전인 1993년 마침내 클린턴 행정부로부터 베트남에 대한 국제금융기구의 금융지원에 대해 거부권을 행사하지 않는다는 결정을 얻어 내기도 했다. 위의 책, p. 19.

36- 위의 책, p. 29.

지식 및 정보 대상은 그 전달받는 주체에 따라 역시 국내, 북한, 국제사회의 세가지 부분으로 나눌 수 있다.

먼저 국내 부문과 관련해서는 북한의 개혁·개방과 그 이후 남북경제공동체 형성의 의의에 대한 설명을 할 필요가 있다. 북한의 개혁·개방에 대한 지원이 일종의 ‘평화비용’으로서, 이는 북한의 갑작스런 붕괴에 따라 통일이 추진될 경우의 ‘충격’을 완화하는 비용을 의미한다. 만일, 북한 급변사태로 통일이 이루어진다면, 남한의 1인당 GDP는 지금보다 30-40%까지 하락되는 등 큰 충격에 휩싸일 수밖에 없기 때문이다.³⁷

또 남북경협은 중국이 거세게 추격하는 상황에서 남한기업들에게 생산비용의 절감 및 가격경쟁력을 높이기 함으로써 한국경제의 새로운 활로 모색에 기여할 수 있음도 설명되어야 한다.³⁸

북한에 대해서도 남한 정부가 추진하고 있는 거버넌스에 대해 믿음을 줘야 한다. 무엇보다도 남한 당국이 추진하는 북한 개혁·개방 프로그램은 1체제 1정부 통일방안으로 대표되는 흡수통일론과는 다르다는 것을 강조할 필요가 있다.

국제사회에 대해서도 남한 사회는 북한의 개혁·개방을 통한 동북아 지역의 새로운 경제협력과, 에너지 물류의 연계망 구축사업 등이 동북아 지역 국가들의 공동 번영을 실현할 수 있는 협력사업의 촉매 구실을 할 수 있음을 충분히 설명해 주변국들이나 국제사회의 동의를 얻도록 해야 한다.³⁹ 남북한 분단상황이 동북아의 지역협력에 있어서 대표적 장애요인으로 꼽히고 있는 상황에서, 북한의 개혁·개방을 통해 남북한 관계가 획기적으로 발전할 때, 동북아의 지역협력 또한 가속화되고 결국 북한 개혁·개방의 수혜는 주변국에 모두 골고루 돌아가게 됨을 설명할 필요가 있다.⁴⁰ 이에 따라 주변국이 북한의 개혁·개방을 적극적으로 설득함으로써 북한의 개혁·개방 거버넌스에 긍정적 요소로 작용할 수 있다. 대표적인 예가 시베리아횡단철도(TSR: Trans-Siberian Railway)의 관리국인 러시아가 북한을 적극적으로

37- 김영운 외, 『평화비용의 의미와 실익』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 2.

38- 김규륜 외, 『남북협력과 동북아 협력 연계 추진방안』 (서울: 통일연구원, 2007), pp. 356-357.

39- 박종철 외, 『2020 선진한국의 국가전략 총괄편』, p. 200.

40- 김규륜 외, 『남북협력과 동북아 협력 연계 추진방안』, p. 361.

설득하는 사례 등을 꼽을 수 있다.⁴¹

또 남한은 북한과 국제사회를 지식·정보 차원에서 매개하는 구실도 해야 한다. 즉, 북한에게 실질적으로 도움을 줄 수 있는 국제 금융기구 가입 방법 등이나, 북한 농업개혁 등에 대한 구체적 방법 등을 남북한과 국제 금융기구 등이 공동으로 연구하는 것도 북한을 개혁·개방으로 이끌 수 있는 좋은 소재가 될 수 있을 것이다.⁴²

남한 당국은 이런 지식·정보의 효율적 생산과 전달을 위해 각종 연구시설을 늘리고, 북한을 비롯한 국제사회와 공동연구작업 등을 강화할 필요가 있다.

(3) 네트워크·조직

북한을 개혁·개방으로 이끌어내기 위해서는 북한 개혁·개방 거버넌스에 참여하고 있는 모든 주체들을 올바로 네트워킹하는 것이 중요하다. 이렇게 네트워킹에 힘써야 하는 이유는, 북한 개혁·개방 거버넌스와 관련한 네트워킹이 강화될 때, 북한을 개혁·개방으로 나서게 할 수 있는 규정력도 강화될 뿐 아니라, 북한 경제의 발전이 주민의 삶의 질 향상과 연계될 가능성이 크기 때문이다.⁴³

이 네트워킹의 사례도 국내 부문 및 북한과의 네트워킹, 국제사회에서의 네트워킹으로 나눠 살펴보자. 우선 남한 내부를 살펴보면, 크게 정부를 중심으로 한 네트워킹과 NGO 등 민간을 중심으로 형성돼 있는 네트워킹이 북한의 개혁·개방 정도에 따라 확대 개편돼야 한다.

우선, 현재 정부를 중심으로 한 네트워킹에서는 통일부가 핵심적인 역할을 차지하고 있다. 통일부는 정부 내 각 부처와의 네트워킹은 물론, 중앙정부와 지방자치단체간 네트워킹, 정부와 민간단체 등의 네트워킹의 중심 구

41- 김규륜 외, 『남북협력과 동북아 협력 연계 추진방안』, pp. 363-364.

42- 이와 관련해, 세계은행은 1980년대 중반부터 중국 사회과학원 경제연구소와 공동으로 국유기업 실태에 대한 기초연구를 수행했으며, 이를 바탕으로 국유기업 개혁 정책을 여러 차례 제안했다. 세계은행의 정책제안 중 가장 중요한 것은 국유기업의 '주식회사화' 방안에 대한 것으로, 1990년대 국유기업 개혁정책의 기초가 되었다고 한다. 김석진·김계환, 『산업부문 국제 개발지원 경험과 북한에 대한 시사점』, (서울: 산업연구원, 2007), p. 34.

43- 김규륜 외, 『남북경협 거버넌스 활성화 방안』, p. 7.

실을 하고 있다. 하지만, 2007년 10·4 공동선언 발표 뒤, 정부가 재정경제부와 경제부총리 중심으로 ‘남북경제협력추진위원회’를 구성한 데서도 나타나듯이,⁴⁴ 대북 지원이나 사업의 규모가 커진다면 통일부 중심이 아닌 경제부처 중심으로 정부 내 네트워크를 확대·강화할 필요가 발생한다.

또 지방자치단체들의 경우 현재 경기도, 강원도, 제주도 등이 대북사업을 선도하고 있는데, 이런 경험이나 정보 등을 서로 네트워크를 구성해 공유하고 더 나은 사업방식을 추진할 필요가 있다. 이런 네트워크는 북한이 개혁·개방 정책을 취하는 데 적지 않은 영향을 줄 수 있을 것이다.

한편, 남한 내 대북지원 NGO들은 현재 ‘대북협력민간단체협의회(북민협)’를 결성하고 있으며, 또 북민협과 정부를 중심으로 민간 연대기구인 ‘대북지원민관정책협의회(민관협)’를 2004년 9월 발족시켰다.⁴⁵ 반면 대북 경제협력사업을 하는 기업들은 개성공단 입주기업협의회를 제외한다면, 모두 기존에 설립되어 있는 중소기업진흥공단, 무역협회, 중소기업중앙회, 상공회의소, 전국경제인연합회 등의 단체를 통해서 대북사업에 대해 논의하고 있다.⁴⁶ 하지만, 북한과의 경제교류가 늘어나게 되면, 대북 경제교류에 나선 기업들이 개성공단이라는 지역적 틀을 벗어나 ‘대북경제기업협의회’ 등의 이름으로 확대될 가능성이 높다.

다음으로 북한과의 네트워크를 어떻게 진행하고 있는지 살펴보자. 앞서 살펴본 ‘남북경제협력추진위원회’ 등 남한 정부의 정부내 네트워크는 그대로 북한의 상대역과 만남으로서 남북한 네트워크를 구성하는 데도 중심 구실을 할 것이다. 하지만, 북한 개혁·개방에서 농업부문 개혁과 시장제도 확대가 가장 우선시되는 항목이라는 점에서 이들 분야에 집중적으로 도움을 줄 수 있는 남북 정부간 네트워크를 구성한다면 북한을 개혁·개방으로 이끄는 데 더욱 큰 힘을 발휘할 수 있을 것이다.

가령 농업부만만 해도 이미 ‘남북농업협력위원회’ 회담이 ‘북한 농업생산

44- 당시 재정경제부는 또한 북한경제동향 및 제도에 관한 대책을 수립하고, 경공업과 지하자원 개발협력, 철도·도로 및 전력과 수산·해운협력 등 남북교류·협력추진협의회가 의결한 사항을 협의, 조정하는 역할을 수행하고 남북협력기금과 관련해서도 협의했다. 김규륜 외, 『남북경제협 거버넌스 활성화 방안』, p. 29.

45- 위의 책, p. 57.

46- 황병덕 외, 『한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사(총괄보고서)』, p. 264.

성 향상을 위한 구조적 개선'을 목표로 2005년 8월 11일 개성에서 제1회 회의가 열렸다. 이 '남북농업협력위원회'는 2005년 제15차 남북 장관급 회담에서 북한이 먼저 구성을 제의해온 것이다. 그러나 회의에서 북한은 우량종자의 생산, 가공, 보관시설의 현대화, 육모 공업화 지원을 요청하고, 남한은 남북공동영농단지 조성이나 농업전문인력과 기술인력 방문 등을 제안하는 등 합의점을 찾지 못했다.⁴⁷ 농업부문에서의 남북한 입장 차이는 결국 인적 교류를 확대하자(남한)와 인적 교류는 최소화하겠다(북한)는 것으로 요약할 수 있다. 하지만, 남북 당국은 이런 입장 차이를 절충하고 농업협력에서 정부간 대화를 지속시켜 나갈 필요가 있다.

만일, 북한의 개혁·개방이 본 궤도에 오른다면, 남북한은 지금까지 존재했던 '남북경제협력추진위원회'나 '남북농업협력위원회' 등의 틀을 넘어서 좀 더 큰 틀에서 네트워크를 형성해야 할 것이다. 남북한은 북한경제의 개혁·개방을 총괄할 남북한이 참여하는 개혁·개방 전담기구 및 시장경제지원감독기구를 설립해야 할 필요가 있고, 이와 발맞춰 남북한 정부 모두 정부기구 개편을 시도할 필요가 있다. 이런 남북한간 개혁·개방 전담기구는 점차 그 기능이 확대됨에 따라 남북연합의 한 축으로 발전해 나갈 수 있을 것이다.

국제 사회에 대한 네트워크도 중요하다. 남한 정부 혼자 북한의 개혁·개방에 따른 경제적 지원을 전담하기는 어렵다. 따라서 남한 당국은 미국을 포함한 동북아 혹은 아태지역 국가들로부터의 협력을 위한 정례화된 정부간 회담 및 세계은행 IMF 등과의 정책네트워크를 형성할 필요가 있다.

이런 다양한 정책협의를 통해 '잠정북한개발지원그룹(INKDAG: Interim North Korea Development Assistance Group)'과 같은 다자간 국제협력체의 설립에 대한 공감대가 형성될 수도 있을 것이다. INKDAG는 원조조정그룹의 한 형태로서 북한에 대한 자금지원과 기술지원을 하는 국제금융기구다. 원조조정(aid coordination)은 지원된 원조금을 북한이 국가 전체의 개발목표와 전략에 맞게 관리하고 이용하도록 하게 하기 위한 것이다. 이렇게 원조조정이 필요한 이유는 개도국 지원을 위한 지원창구가 다양하고 절차 또한 상이하기 때문이다.⁴⁸ 이 INKDAG의 참가범위는 주요 원조국 정부,

47-김경량, "남북 정상회담과 농업부문의 과제", 『수은북한경제』, 2007년 가을호, pp. 49-50.

유엔개발계획(UNDP) 등 관련 유엔기구, 주요 국제금융기구(세계은행, IMF 등), 그리고 비정부기구 등 북한 지원에 관심과 이해관계를 가진 모든 주체가 참여할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.⁴⁹

(4) 갈등해소와 분쟁해결

북한을 개혁·개방으로 이끄는 것 자체나 북한이 개혁·개방으로 방향을 잡아나가는 것 모두 순조롭기보다는 시끄러운 소리를 내며 진행될 가능성이 높다. 북한이 개혁·개방으로 나오면서 거버넌스에 참여한 각 주체들의 시각과 목적이 다를 수 있으며, 서로 부딪쳐 파열음을 낼 수도 있기 때문이다.

먼저 국내에서는 북한의 개혁·개방과 이에 따라 지원 확대를 둘러싸고, ‘진보’와 ‘보수’ 진영이 대립할 가능성이 매우 높다. 일부에서는 남한 정부의 이런 북한 개혁·개방 지원을 ‘폐주기’의 연장으로 인식할 가능성이 높다. 지난 김대중·노무현 두 정권에서 경험했듯이 이런 ‘폐주기론’의 확산은 남한 정권의 추진력을 상당 부분 훼손할 수 있다. 따라서, 국민들 사이의 이런 갈등을 해결하는 것은 북한 개혁·개방 거버넌스에서 매우 중요한 과제이다.

이들 갈등을 해결할 수 있는 방법은 ‘대화’다. 하지만, 진보적인 시민과 보수적인 시민들이 무작위로 대화에 나서기는 어려운 상황인 만큼, 이들을 대표하거나 대리할 수 있는 전문가들 및 진보적·보수적 NGO간의 잦은 대화를 통해 이런 갈등을 해결하는 것이 가장 바람직하다. 이렇게 전문가나 NGO의 대화를 통해 갈등을 완화 내지는 해소하는 방식은 특히 북한 개혁·개방 거버넌스의 참여성과 개방성을 향상시키는 데 크게 기여할 것으로 판단된다.⁵⁰ 이와 함께 정부가 갈등해결교육을 늘려가는 것도 대북정책에 대한 갈등을 해결하는 한 방식이 될 수 있다.⁵¹

하지만, 북한의 개혁·개방 정책 추진에 따른 갈등은 남한 내부에만 존재

48- 장형수, 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방향』 (서울: 대외경제정책연구원, 2000), pp. 53-54.

49- 김석진·김계환, 『산업부문 국제 개발지원 경험과 북한에 대한 시사점』, p. 135.

50- 김규륜 외, 『남북경협 거버넌스 활성화 방안』, p. 21.

51- 김국신 외, 『동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)』 (서울: 통일연구원, 2007), p. 51.

하는 것은 아니다. 개혁·개방 정책에 수반될 가능성이 높은 ‘빈부격차 확대’ 등 부정적 영향은 북한 내부 또한 크게 분열시키고 갈등케 할 가능성이 높다. 앞서서도 지적했지만, ‘고난의 행군’ 이후 북한 당국의 시장화 정책은 북한 당국의 ‘버팀목’이었던 노동자, 관료 등 ‘핵심계층’ 사람들을 경제적 약자층으로 내몰았다. 만일 북한이 개혁·개방 정책을 지속하게 되면, 그 과정에서 경제적 약자가 된 ‘핵심계층’의 반발도 확산될 것으로 파악할 수 있다. 이들의 반발이 확산되면, 북한 당국으로서도, 개혁·개방 정책을 계속 추진해야 하는지에 대한 고민에 빠질 수밖에 없게 된다. 이에 대해 남한 당국은 산업화 과정에서의 빈부격차 확대에 그에 대한 대처방안 등 남한 경제성장 과정의 사례 등을 제공해 줄 수도 있으나, 북한으로서는 이것이 달갑지만은 않은 일일 것이다. 따라서 이 문제에 대해서는 북한 당국이 해결할 수 있도록 여건을 마련해주는 데 그칠 수밖에 없다.

또 남북한 관계에서는 경제협력에 나선 남북 당사자들의 갈등해소가 가장 중요한 문제 중 하나다. 대북사업에 참여하는 남한의 기업들 중 많은 수는 북한 경제의 폐쇄성으로 인해 남한 기업들의 자유경영활동이 보장되지 않는다는 불만들을 토로한다.⁵² 남과 북은 이의 해결을 위한 남북상사중재위원회를 구성하고 있다. 하지만 아직까지는 분쟁해결의 법적 안정성을 확보할 수 없다는 지적도 있다. 따라서 남과 북은 경험 과정에서 발생하는 갈등을 처리하기 위한 법률을 제정하는 등 분쟁해결에 가일층 노력해야 할 것이다.⁵³

북한이 개혁·개방정책을 선택할 때 국제사회에도 여러 가지 갈등요인들을 낳는다. 예상되는 대표적 사례로 ‘대북한 채무구조 조정문제’를 꼽을 수 있다. 북한은 1970년대에 들어서면서 과감하게 서방 기계설비를 들여오는 정책을 펼쳤으며 이를 위해 서방 여러나라로부터 차관을 도입했다. 하지만, 북한 경제의 비효율성과 석유파동 등 국제여건의 악화로 인하여 1974년부터 서방차관의 원리금 지급을 연체하기 시작했다.⁵⁴ 대한무역진흥공사에 따르면, 지불정지된 북한의 외채는 1998년 현재 121억 달러에 달하는 것으로

52- 김영운, 『남북경협 실패사례 연구』 (서울: 통일연구원, 2004), p. 39.

53- 김규륜 외, 『남북경협 거버넌스 활성화 방안』, p. 16.

54- 장형수, 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방향』, p. 49.

추산된다.⁵⁵

북한이 IMF, 세계은행 등 국제 금융기구에 가입하게 되면, 이들 국제 금융기구는 지불정지된 대외채무의 상환조건을 조정하도록 중재할 수 있다.⁵⁶ 이를 위해서는 북한이 먼저 IMF와 세계은행의 개혁 프로그램들을 성실히 이행해야 한다.⁵⁷ 이 과정에서 북한에 채무가 있는 각 나라들이 채무변제와 새로운 대북사업권을 연계하는 등 각국의 이해갈등을 조정하기 위한 긴 협상이 필요할 것으로 판단된다.

4. 북한 사회의 제한적 다원화

가. 정책추진방향

남북연합이란 “남북한의 평화공존과 공동번영을 위한 국가연합”이며, 두 개의 상이한 주권국가 내지 공동체 간의 결합·연합을 말한다. 남북연합을 형성하는 과정에서는 남북간에 경제, 사회, 문화간 교류협력을 활성화함으로써 남북 간의 협력적 상호의존관계를 강화시키는데 있다.⁵⁸

남북연합은 구성국들간의 ‘평등’에 기초한다.⁵⁹ 즉 상호간의 유사성이 남북연합의 형성에 유리하게 작용할 수 있다는 말이다. 그러나 남북한 간에는 이념과 제도, 그리고 발전정도를 비롯하여 모든 면에서 격차가 심하게 존재한다. 따라서 남북한이 통일로 가는 과도적 단계에 해당하는 남북연합의 단계로 진입하기 위해서는 쌍방간의 차별적 격차를 최대한으로 축소하는 것이 바람직하다.

남북연합 형성기는 남북연합을 형성하기 위한 정치, 경제, 안보, 사회문화 분야에서 신뢰구축을 도모하고 북한의 변화를 촉진하는 단계다. 남북연합 형성기에서의 주요 과제는 남북한간 정치적 신뢰구축과 국민적 합의형성, 평화체제 구축, 북한의 시장경제화, 북한사회의 다원화가 필요한 조건으로 주장되고 있다.

55- 위의 책, p. 50.

56- 김규륜 외, 『남북협력과 동북아 협력 연계 추진방안』, p. 314.

57- 장형수, 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방향』, pp. 51-52.

58- 정성장·신정현 외, 『국가연합 사례와 남북한 통일과정』 (서울: 한울, 2004), p. 19.

59- 위의 책, p. 20.

남북이 상호체제를 인정하고 존중하는 가운데 분단상태를 평화적으로 관리하면서 경제, 사회문화 등 각 분야의 교류협력을 통해 상호 적대간과 불신을 해소해 나가는 단계에 해당한다. 이러한 단계를 거치면서 남북간 교류와 협력이 활성화되고 정착되면서 상호신뢰가 쌓이게 되면 남북관계는 평화를 제도화하고 통일을 본격적으로 준비하게 되는 남북연합의 단계로 발전할 수 있게 되는 것이다.

이에 따라 남북연합을 형성하기 위한 사회문화적 조건으로서 북한체제의 다원화가 매우 중요한 과제로 제기되고 있다. 북한체제의 다원화는 남북간의 교류협력, 접촉과 대화증대를 위해 매우 중요한 기반을 제공해 줄 수 있다는 것이다.

남북연합의 형성에 필요한 북한체제의 다원화는 이미 오래전부터 시작되었다. 북한체제의 다원화란 수령제 사회주의, 주체형의 사회주의를 바탕으로 일원주의적 유일식 사회주의체제로 구축되어 왔던 북한식 사회주의체제가 정치, 사회, 경제, 문화 군사 등과 같은 하부 구성단위들이 각각의 독자적인 논리로 분화되고, 전문화의 경향성을 띠려는 현상을 의미한다.

북한체제의 다원화는 사회주의체제의 안정성을 전제로 하면서 분야별, 부문별, 지역별 등과 같은 다양한 차원에서 진행되고 있는 것으로 보여진다. 북한체제의 다원화는 사회주의체제의 안정성을 전제로 하여 다원화의 속도, 범위와 영역, 규모 등이 점진적으로 이루어지고 있는 것으로 보여진다.

특히 북한체제의 다원화는 북한체제의 총체적 위기를 배경으로 더욱 빠른 속도로 진행되고 있는 것으로 보여진다. 북한에서는 계획경제의 위기를 보완하기 위하여 부분적으로 시장경제적 요소들을 도입하고 있다. 이중가격제의 도입이나 시장적 처분의 허용 등은 지속적으로 사회주의적 제도적 기반들을 약화시키는 결과를 초래할 가능성이 농후하다.

북한에서 시장화, 분권화, 이차경제의 증대는 새로운 비사회주의적 경제활동에 종사하는 새로운 집단과 세력들을 형성하게 된다. 이차경제의 존재는 주민들에게 시장경제를 학습할 수 있는 기회를 증대시켜 주게 될 것이다. 텃밭이나 가내부업 등을 통한 합법적인 사적인 경제활동 등은 더욱 증대될 것으로 전망된다. 이에 따라 북한체제의 전 구성원, 북한주민들의 사고방식이나 생활양식 등에 있어서도 비사회주의적 요소들이 등장하고 있는 것으로 보여진다.

북한에서 김정일의 선군정치를 강조하는 것도 대외적인 안보위협에 대응한다는 의미도 포함되어 있지만, 내부적인 사회경제적 변화에 정치적으로 대응하려는 전략적 의도도 포함되어 있는 것으로 보여진다. 북한체제가 대외개방에 따른 변화의 압력을 흡수할 수 있는 제도적인 역량을 확고하게 구축하고 있는 것으로 보여진다.

북한의 선군정치는 어떤 구체적인 정책적 지향성을 지지하지 않는 것이 특징이다. 북한은 체제안정이 보장되지 않는다면 개혁개방을 추구할 가능성이 없지만, 선군정치를 통해 체제안정에 대한 자신감을 갖는다면 선군정치하에서 개혁개방을 추구할 수 있다. 그러므로 선군정치는 북한의 개혁개방의 토대로 작용할 수 있다.

이와 같이 북한에는 서로 상충적인 요소들이 공존하고 있다. 그러나 그것은 상호 대립적인 관계가 아니라 상호보완적인 관계에 놓여 있다. 주체와 실리라는 이중구조와 이중전략으로 대응해 나가고 있다.

북한의 변화는 변화를 위한 “의식의 변화”를 통해 이미 오래전부터 시작되었다. 시장경제적 사고의 확산에 따라 북한주민들의 가치관과 행동양식이 변화되고 있다. 노력한 만큼 수입이 생기고, 늘어난 수입만큼 더 나은 생활을 할 수 있다는 노동의 동기가 자연스레 부여되고 있다.⁶⁰ 북한주민들의 시장친화적 사고와 근무방식들이 관찰되고 있다.

이차경제라는 존재자체가 ‘이차 도덕성(shadow morality)’과 ‘이차 적법성(shadow legality)’이라는 새로운 시스템을 생성시키게 된다.⁶¹ 이차경제가 일상화됨으로써 위법을 당연시하게 되고 거짓말이나 부정과 같은 부당한 수단들을 대수롭지 않게 여기게 된다는 것이다. 사익을 추구하기 위해 중국의 경우와 유사하게 각종의 비공식적인 다양한 연줄망을 사용하는 것이 보편화된다. 즉 사적인 섹터가 형성되고 있는 것이다.

김정일 체제의 출범과정에서 동반되고 있는 새로운 변화의 흐름에서 나타나고 있는 특징적인 현상은 과거와는 달리 아래로부터의 변화의 추세를 제도권으로 반영하고 있다는 점이다. 북한체제의 다원화는 자본주의적 요소의 도입과 점진적 확장추세와 맞물리면서, 비사회주의적인 성향의 다원

60- 김영윤 외, 『북한이 변하고 있다』 (서울: 통일부, 2008), p. 7.

61- 정세진, 『계획에서 시장으로』 (서울: 한울, 2000), p. 251.

화도 불가피하게 등장할 수밖에 없는 상황으로 전개될 것으로 보여진다. 북한체제의 다원화는 위와 아래로부터 복합적으로 이루어지고 있다.

1990년대의 위기상황에서 주민들의 일상생활은 주체사회주의의 요구대로 영위되지 못하고 주체사회주의가 극복하고자 했던 개인주의적 시장경제적 인간형의 단초가 만들어지면서 이것이 집단주의적 인간형과 병존 내지 충돌이 진행되고 있다. 아래로부터의 정체성의 변화가 나타나고 있다는 것이다.⁶² 북한주민의 가치관이 바뀌고, 국가관에도 변화가 나타나기 시작하였다. 90년대 당과 국가에 의해 제시된 ‘구호’의 내용들을 살펴보면 다분히 북한체제의 균열을 우려하고 있는 구호들이 상당수 포함되어 있는 것을 알 수 있다.

북한은 대외개방을 통하여 시장경제의 역동적인 생산력의 증대효과를 기대하고 있지만 체제안정에 저해되지 않는 범주 내에서 시장중대적 계획과 시장억압적 계획이라는 두 가지 방식⁶³을 통하여 경제에 대한 국가의 광범위한 개입과 통제를 유지하고 있다. 북한경제를 여전히 통제의 대상으로 바라보고 있다.⁶⁴

북한사회의 다원화를 위한 대북정책의 추진방향은 남북간에 접촉과 대화, 교류협력을 안정적이고 지속적으로 확장, 발전시켜 나가는 방향으로 추진되어야 한다.

그러나 북한의 지도부는 자본주의적 다원화에 대해서는 매우 단호한 반대입장을 견지하고 있다. 김정일은 “남북 교류협력이 정치사상적으로 기존 질서 파괴를 초래한다”는 우려와 경고를 표명한 바 있다(2005.9). 따라서 북한은 “남조선을 활용해 경제난을 해결하는 한편, 내부단속은 더욱 철저히 한다”⁶⁵라는 내부방침을 정한 것으로 알려지고 있다.

62- 김갑식, “세계화·정보화와 북한의 국가정체성: ‘주체 사회주의’의 지속과 변화,” 『통일정책연구』, 제13권 2호(2004), pp. 145-169.

63- 이러한 두 가지 방식의 계획에 대해서는 Chalmers Johnson, “Political Institutions and Economic Performance: A Comparative Analysis of the Government-Business Relations in Japan, South Korea, and Taiwan,” Frederick Deyo(ed.), *The Political Economy of the New Asian Industrialization* (Ithaca: Cornell University Press, 1987), p. 141.

64- 김소영, “원에 의한 은행통제를 강화하는 것은 우리 당의 주체의 강성대국건설구상을 성과적으로 실현하기 위한 중요담보,” 『경제연구』, 1999년 4호, pp. 36-38.

65- 최원기, “남북접촉 막전막후 500일 드라마,” 『월간중앙』, 2000년 5월호, pp.

그렇지만 북한의 변화는 그 동안의 북한식 사회주의체제의 위기로 인한 불가피한 변화의 양상을 띠고 있다는 점이다. 김일성의 사망을 전후로 하는 1990년대의 북한변화는 내키지 않는 순응, 그리고 퇴락에 의한 변화로 요약된다.⁶⁶ 북한의 주체사회주의의 핵심적 특징이었던 ‘일심단결’이 약화되고 있다.

북한에서 진행되고 있는 변화의 흐름은 체제의 개혁이 아니라 ‘체제내 개혁(reform within the system)’의 수준에 머무르고 있으며, 점진적인 방식으로 진행되고 있음을 알 수 있다.

남북한 간에는 상호의존이 심화되는 과정에서도 남한에 대해 자신의 ‘정체성’을 보존하려는 노력은 조금도 흔들리지 않고 있다. 이것은 아직 북한에서 세계화의 전제인 주권국가의 탈주권화의 논리를 적용하기 어렵다는 것을 의미한다.⁶⁷

그러나 북한은 이득이 되는 일이면 외부세계에 대한 지원요청도 과감하게 추진하고 있다.⁶⁸

따라서 북한의 다원화를 위한 남한의 대북정책은 북한의 입장과 정책노선의 특징을 주도면밀하게 고려하면서 북한체제에서 다원화가 추진될 수 있는 여건을 조성하는데 주력하는 것이 바람직하다고 본다.

남북간에는 “사회적 자본”이 결여되어 있다. 신뢰와 사회적 자본은 협력을 이끌어내고, 협력적 관계는 수평적 네트워크에 의해 감시, 처벌되기 때문에 공동의 이익을 추구하는데 훨씬 효과적이다.⁶⁹

대북정책의 일관성은 정부차원에서 남북 간의 신뢰를 형성하는데 있어 가장 중요한 제도적 기반이라 할 수 있다. 일관성 있는 교류협력은 남한의

114-125.

66_ 박형중, 『북한의 개혁·개방과 체제변화』 (서울: 해남, 2004), p. 170.

67_ 송두율, 『21세기와와의 대화: 발상의 전환을 위한 20가지테마』 (서울: 한겨레신문사, 1998), p. 68.

68_ 지난날에는 외국 사람들이 오면 제일 좋고 잘되는 곳만 골라 가면서 보이고 우리 인민들은 그리운 것이 없이 모두 잘 산다고 선전하였습니다. 그러나 우리는 최근에 적들의 대조선 고립 압살책동에서 우리가 완충기를 가져야 하기 때문에 우는 전술로 나가고 있습니다. “김정일의 너무나 솔직한 『육성고백』 전문,” 『월간조선』, 2003년 1월호, pp. 120-121.

69_ 황병덕 외, 『한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사(총괄보고서)』, p. 19.

대북정책에 대한 북한의 의구심을 해소하는데 기여할 수 있다. 북한이 남한과 자신감을 갖고 교류협력을 추진해 나갈 수 있는 심리적 기반을 형성하는 것이 필요하다. 그리고 남북간 합의사항의 철저한 이행이 중요하다. 특히 비정부적 단체들간에 합의된 사항들도 이행되는 것이 바람직하다.

남북연합의 형성과정에서는 남북 간의 상호체제, 쌍방의 최고지도자를 존중하려는 자세와 정책을 견지하는 것이 매우 중요하다. 뿐만 아니라 그 동안의 경험을 통해 알 수 있듯이 상대방을 자극하거나 비난하는 태도는 바람직스럽지 못한 결과로 이어질 수 있을 것이다. 따라서 남한의 대북정책은 북한에게 영향을 미칠 수 있는 모든 행위자들을 상대로 정책협력을 이끌어 낼 수 있는 정책주도역량을 요구하고 있다.

남북연합의 형성을 위한 정책추진 방향은 크게 세 가지 방향에 역점을 두어야 할 것이다. 첫째는 국내정책이고, 둘째로는 북한을 상대로 하는 정책이며, 셋째로는 국제사회를 대상으로 하는 정책으로 요약해 볼 수 있다.

첫째, 남북연합 지향의 국내정책이다. 이것은 남한사회도 남북연합을 형성하는데 필요한 사회문화적 기반을 축적하는데 있다. 그 동안 남한은 북한과의 교류협력이 증대되는 과정에서 극심한 내부갈등을 경험한바 있다. 아직도 남한조차도 북한에 대한 ‘개방성’이 저조한 수준에 머무르고 있다. 북한을 수용할 수 있는 ‘열린 공간’을 확장시키는 사회문화 정책이 필요하다.

둘째, 북한을 상대로 하는 정책이다. 북한을 상대로 하는 사회문화적 교류협력은 다분히 정치이념적 성향으로부터 자유롭지 못하다. 북한이 남한을 상대로 사회문화적 차원의 교류협력을 수용하거나 추진하려는 자세에는 여전히 자신들의 체제논리나 통일논리와 일치되는 전제를 바탕으로 하고 있다. 북한도 사회문화 교류협력의 경우 정치적 부담도 적고 대외홍보와 대외원조의 유인효과가 있으며 통일전선전술 구사에 유리하다고 판단하여 호응하고 있다.⁷⁰ 특히 적대적 협력이 막 움트기 시작한 지금 우리가 국가적으로 온 국민이 힘을 기울여야 할 과제는 남북한 간에 교류·협력을 더욱 활성화하여 상호 이해와 관심의 폭을 넓히고 심화시켜 신뢰감을 형성하고 이를 토대로 정치·군사적 측면에서도 남북한이 협력하는 “평화공존”의 시대를

70- 조한범, 『남북 사회문화 교류협력의 평가와 발전방향』 (서울: 통일연구원, 1999), p. 2.

여는 것이다.

셋째로는, 국제사회의 지지와 협력을 구하는 정책이다. 지구촌 공간의 모든 문제들은 갈수록 세계화·정보화로 인하여 국제문제로 발전하고 있다. 특히 한반도 문제는 세계인들로부터 가장 관심을 받고 있는 전 지구적인 문제이다. 따라서 남북연합의 형성에 유리한 국제적 환경을 조성하는 것은 지극히 당연한 논리적 귀결이라 할 수 있을 것이다.

코헨과 나이에 의하면 상호의존이 고도로 심화되면 ‘복합적 상호의존관계’가 형성되면서 국가의 자율성을 약화시키는 결과가 초래된다는 논리를 주장하고 있다.⁷¹ 경제적인 상호의존은 전문화의 이익을 가져다 줄 수는 있지만 개별국가의 불안정성(insecurities)과 취약성(vulnerability)을 증가시킨다.⁷² 그것은 상호의존이 한 개체를 다른 개체에게 의존시키는 사실 또는 조건 때문에 상호간의 종속과 동일한 의미를 가지고 있기 때문이다.⁷³ 상호의존관계는 국제체계에 있어 행위자들이 다른 행위자들의 행위에 대하여 민감하고 취약한(vulnerable) 상태가 초래된다는 것이다. 다시 말하면 상호의존의 관계에서는 상호성 내지 호혜성도 동반되지만 행위자들의 독립성을 약화시키는 취약성이 초래된다는 것이다. 따라서 독재, 권위주의, 전체주의 체제에서의 개방은 사회 및 정치의 개혁 및 다원화를 유인하는 효과를 가져다 준다고 주장하고 있다. 이러한 점에서 대외개방은 중국과 같은 사회주의 국가의 전체주의적 성격을 약화시키는 효과를 가져다 줄 수 있는 것으로 주장되기도 한다.

정부에서도 사회문화교류는 “남북간 상호 적대감을 해소하는데 기여하고 상대방인 북한에게도 개방사회의 다양한 모습을 경험할 수 있는 기회를 제공하게 됨으로써, 중국적으로 북한의 한정적인 변화유도를 기대할 수 있다”는 시각에서 사회문화교류의 중요성의 역할을 규정하고 있다. 따라서 남북협력단계에서는 실현가능성이 높은 분야부터 시작하여 구체적인 성과를 이어가야 한다. 교류의 내용이 화해협력과 평화정착에 도움이 된다고 하더

71- Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence* (Glenview: Scott, Foresman and Company, 1989).

72- 김재철, “상호의존의 증대와 국가의 역할: 중국의 대외개방의 경우,” 『한국정치학회보』, 28집 1호(1994), p. 83.

73- 로버트 길핀, 『국제관계의 정치경제학』 (서울: 인간사랑, 1990), pp. 40-41.

라도 실현이 불가능한 교류는 의미가 없다. 사회문화교류의 개념을 확대하여 다양한 형태의 교류가 이루어질 수 있도록 해야 하며, 남북 사이의 대결 단계를 극복할 수 있는 교류 내용을 만들어 가야 한다.

평화공존단계에서는 분단구조의 실질적 청산이 중요한 과제로 대두되며, 다른 한편에서 통일을 대비하면서 남북 주민의 공동체의식을 함양하고 통일문화를 준비하는 방향을 찾아가야 한다. 사회문화교류는 바로 이러한 상호간의 차이가 서로의 이질성을 확인하는 과정이 아니라, 우리 문화가 단일 민족성을 유지하면서도 다양한 문화형식을 축적시켜 왔음을 이해하는 과정이 되어야 한다.

남북간 협력단계의 남북 사회문화교류는 그 특징이 ‘제도화’ 혹은 ‘공식화’라 할 것이다. 남북관계의 진전에 부응하여 남북간 사회문화 분야의 교류협력도 제도적인 기반을 구축하는데 역점을 두고 추진되어야 한다. 사회문화교류의 제도화 단계란 남북 사이의 공동기구를 구성하고, 공동의 준거틀을 만들고 이렇게 만들어지는 합의문서에 상호간에 법적 권한을 부여함으로써 제반 교류가 일시적, 일회성에 머물지 않고 지속적으로 이루어지도록 하는 것을 의미한다.

한편 남북간 사회문화 교류협력은 실현가능성이 높은 프로그램부터 우선적으로 실시해야 한다. 북한이 방어적 차원에서 소극성을 견지하고 있기 때문이다. 가능한 것으로부터의 출발은 장기적으로 볼 때 바람직하지는 않지만 사회문화 교류의 발전 단계를 고려하여 현실적으로 가능성이 높은 것으로부터 출발하여 가능성의 수위를 높여나가는 기능주의적 입장이 필요하다. 이와 함께 상호 이익이 되는 것부터 시작해야 한다. 아무리 취지가 좋아도 형편에 맞지 않으면 안 된다.

그러나 한반도에 형성되어 있는 군사적 긴장완화가 이루어지지 않은 상태에서 북한의 대외개방과 그에 동반된 정치경제적 변화는 근본적인 한계에 직면할 수밖에 없을 것이다.

나. 거버넌스 형성방안

(1) 예산

북한의 다원화를 통하여 남북연합의 형성을 위한 북한측 인프라를 구축하는 과정에서 남한정부의 재정적 역할도 한층 더 확대될 가능성이 농후하다. 북한경제의 시장화를 통한 다원화 프로그램의 성과를 지속적으로 기대하기 위해서는 북한에 대한 경제적 지원이 불가피하기 때문이다.

그 동안 북한과의 다방면에 걸친 교류협력의 과정은 많은 성과를 거둔 것 못지 않게 많은 문제점도 양산하였다. 그것은 한마디로 비용대비 효과의 비효율성으로 압축된다. 그 동안의 남북교류는 ‘접촉을 통한 변화’ 효과를 전제로 가급적 많은 접촉과 만남의 기회를 창출하는데 주력하였다. 따라서 그 동안 남북관계를 개선하는데 소요된 대부분의 예산은 만남의 대가로 지불되었지, 실제적으로 남한이 기대한 만큼 북한이 변화되었다고 볼 수 있는 지에 대해서는 확실한 평가를 내리기 어려울 정도이다.

이제는 남한은 북한과의 양적인 만남의 단계에서 벗어나 만남을 통한 새로운 변화를 창출하는 단계로 전환시키는 것이 중요하다.

남한이 한정된 재원을 남북관계를 개선하는 비용으로 활용하기 위해서는 메타거버넌스 차원의 네트워크와 지식정보체계, 그리고 갈등을 해소하는 과제를 중심으로 재구성하는 방향으로 추진되는 것이 바람직할 것으로 보여진다.

남북한 간의 발전정도의 격차가 존재하는 가운데 추진되는 남북연합의 비용은 대체로 남한측에게 커다란 부담요인이 되고 있다. 북한의 다원화를 촉진하고 남북연합을 형성하는 과정에서 소요되는 비용은 매우 다양한 분야에 걸쳐 다양한 용도의 지출이 예상되기 때문이다. 그렇지만 남북연합의 비용은 장기적인 관점에서 볼 때 일종의 통일비용에 해당한다.

남북관계의 발전을 위해 지출한 정부재정은 주로 북한에 대한 경제적인 지원의 용도가 압도적인 비중을 차지하여 왔다. 심지어 비경제적인 사회문화적 차원의 교류협력도 경제적인 지원을 전제로 하여 성사되어 왔다는 점에서 막대한 경제적인 비용을 조달할 수 있는 행위자들을 중심으로 이루어질 수밖에 없는 제약을 받고 있었다.

남북간에 정치군사적인 대결과 대화단절의 상황에서도 사회문화적 차원

의 교류협력은 지속될 수 있었다는 점에서 남북 간의 접촉 및 대화창구로서의 역할을 수행하는 부수효과를 거둘 수 있었다. 분단질서의 불확실성 속에서 사회문화적 교류협력은 단순히 해당분야만의 문제만이 아니라 남북관계 전반의 관계개선을 도모할 수 있는 수단으로 위치하고 있었다. 따라서 정부는 점차적으로 사회문화 교류협력의 지속적 발전에 필요한 예산을 증액하여 지원규모를 늘려 나가는 역할을 수행해야 한다.

그 동안 남북연합을 형성하고 북한체제의 다원화를 추진하는 단계에서 남북 간의 사회문화적 교류협력은 주로 북한에 대한 경제적 지원을 전제로 하는 교류협력이 주류를 이루어 왔다. 대부분의 북한과의 사회문화적 교류협력 사업은 상당한 경제적 비용이 소요되는 경제적 부담을 갖고 있다. 그렇지만 남한이 북한과의 관계개선에 직간접적으로 투자할 수 있는 가용예산은 항상 한정되어 있다는 점에서 ‘저비용 고효율’ 성과를 기대할 수 있는 전략적 접근이 필요하다.

첫째, 남북관계와 북한부문에서의 대책이다. 남북한 모두는 상호간에 접촉과 대화 및 교류협력에 대해 매우 긍정적으로 인식하고 있다. 따라서 남북 관계를 저해하는 돌발적인 환경이 분출하지 않는다면, 남북 간의 사회문화적 차원의 교류협력은 매우 광범위하며, 북한도 점차적으로 우호적인 관점에서 접근하고 있어 점차적으로 교류협력의 영역이나 대상도 크게 활성화될 수 있을 것으로 전망되고 있다.

남북 간의 접촉과 대화 및 교류협력의 규모가 증대될수록 남한당국의 재정적 부담이 크게 늘어날 전망이다. 이에 따라 남북관계가 개선될수록 남한당국의 재정지출 및 부담은 공정성, 효율성, 투명성의 원칙을 바탕으로 집행되는 것이 바람직하다.

우선 북한체제의 다원화를 위한 예산집행은 과거와는 달리 분야별, 지역별, 단위별 등으로 세분화하여 성공가능성을 중심으로 차별화시키는 전략적 선택이 중요하다.

남북 간의 사회문화적 차원의 접촉과 대화 및 교류협력은 상호 공통의 관심사를 중심으로 하는 공동사업에 초점을 맞추는 것이 바람직하다고 본다. 예컨대 북한이 선호하고 있는 전통문화와 역사를 보존하는 사업 등을 지속적으로 발굴하여 공동협력의 틀을 창출하자는 것이다. 그리고 일정한 주기를 갖고 반복적이고 장기적으로 추진할 수 있는 지속적인 사업을 성사

시키는데 주력해야 할 것이다.

아울러 한정된 재원을 고려하여 대북지원의 효과가 가장 큰 분야에 역점을 두고 가시적 성과를 통해 북한측의 적극적인 대남접근을 유도해 낼 수 있는 프로그램을 개발하는데 주력하는 것이 필요하다.

그 동안의 남북관계의 개선과정에서 국가나 시장중심의 개별적인 대북접근은 많은 한계를 내포하고 있음을 보여 주었다. 뿐만 아니라 NGO와 같은 제3섹터의 독자적인 접근도 많은 한계를 드러내고 있다. 제3섹터들은 다른 어느 행위자들보다도 대북접근이 비교적 용이하지만, 북한이 필요로 하는 자원 및 요구를 효과적으로 동원할 수 있는 역량을 결여하고 있다. 따라서 이제 남북관계 개선을 위한 새로운 선택과 대안은 초보적 거버넌스의 단계를 뛰어넘어 정부를 중심으로 하는 메타거버넌스의 단계로 진전시키는 방향으로 추진되어야 한다.

북한은 학술교류를 비롯한 전반적인 사회문화 분야의 교류에 소극적인 자세를 견지하고 있다. 그들은 정치군사적 화해와 평화의 문제를 사회문화적 교류보다 우선되어야 한다는 입장을 고수하고 있기 때문이다. 북한의 참여와 협력을 이끌어내려면 북한이 필요로 하고 또 남한이 갖고 있는 자원을 동원·활용하지 않으면 안된다. 대결적이며 경색국면의 남북관계를 개선하기 위해서는 북한의 참여를 확보할 수 있는 다양한 수단을 동원하는 전략적 고려가 필요하다.

북한은 어려운 국내사정으로 인하여 대북지원성 교류협력 사업을 선호하고 있다. 따라서 북한은 다른 어떤 명분이나 동기보다도 대북지원의 성격을 갖고 있는 사업을 선호하려는 경향을 강하게 보여주고 있다. 국제사회의 대북지원은 2001년을 정점으로 점차 감소추세를 보여 왔으며, 2005년에는 인도적 지원을 개발지원으로 전환해 줄 것과 북한상주 사무소의 폐쇄 또는 상주인력의 축소를 요구하면서 대북 국제지원은 급격하게 위축되는 양상을 보여 왔다. 국제적인 대북지원의 감소추세는 상대적으로 북한의 대남의존도를 증가시킬 수 있는 기회라고 할 수 있다.

그러나 그 동안 남북간 민간차원의 교류협력이 추진되는 과정에서는 대북 행위자들 간의 지나친 경쟁으로 인해 과다비용이 지출되지 않도록 제도적 방안이 모색되어야 한다. 통일부는 「남북교류협력법」에 근거하여 남한 학자들이 북한지역을 방문하거나 북한주민들과 접촉하는데 필요한 승인신

고절차를 관장하고 있을 뿐만 아니라 필요한 사업에 기금을 지원해 주는 역할을 맡고 있다. 정부는 남한의 학술단체가 북한측 파트너로부터 교류에 관한 의향서를 받아오면 적극적으로 재정지원을 하고 있다. 정부의 재정지원이 없이는 남북간 학술교류를 추진하기 어려운 실정이다. 북측과 학술교류를 추진하기 위해서는 많은 재정이 소요되며, 대부분 학술진흥재단의 남북학술교류지원 재정이거나 통일부의 남북교류협력기금을 지원받아 진행하고 있다.⁷⁴

대북지원은 남한에게도 북한을 제거해야 하는 적이 아니라 인도주의 정신으로 도와주어야 하는 동포로 인식하게 하는데 커다란 긍정적 기여를 한 것으로 평가되고 있다.⁷⁵ 북한이 가장 선호하고 있는 대북지원에서 정부는 대규모 지원이 가능한 반면에 민간단체는 비용조달에 어려움을 겪고 있는 것으로 나타나고 있다.

그럼에도 불구하고 민간단체의 대북지원활동은 남북관계에 미치는 영향을 고려할 때, 평화운동의 성격과 내용을 갖고 있다고 할 수 있다. 따라서 대북 인도적 지원은 국내정세와는 무관하게 북한에서 인도적 위기가 계속되고 있는 한 일관성 있게 지원되어야 한다. 북한체제에 대한 대북지원도 북한의 실정에 맞게 탄력적으로 재조정되는 한편, 남한측의 행위자들의 역할분담도 조정될 필요가 있다. 앞으로 북한체제에 대한 대북지원은 북한체제의 자립을 위한 개발지원에 형태 초점을 맞추는 것이 필요하다. 북한의 사회간접자본의 확충이나 경제특구 개발 방식의 대북정책은 남북 간의 경제통합을 진전시킬지는 모르지만 사회통합에는 매우 부정적인 영향을 미칠 수 있다.⁷⁶ 남한의 대북지원은 북한주민들의 절대빈곤의 수준에 초점을 맞춰 추진되어야 하며, 이에 따라 북한주민의 삶의 질이 향상되면 남북한 사회통합의 기반이 될 수 있을 것이다.

둘째, 국내부문에서의 대책이다. 북한의 시장경제화와 사회의 다원화를 촉진하기 위해서 민간 행위자들을 지원·육성하는 것도 메타거버넌스의 중요 과제다.

74- 이교덕 외, 『남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화방안』 (서울: 통일연구원, 2007), p. 22.

75- 참여연대 평화군축센터, 『평화백서』, p. 225.

76- 위의 책, p. 228.

남북연합을 형성하는 단계에서는 국내적인 행위자들의 적극적인 대북접촉과 진출이 요구된다. 그렇지만 분단질서의 불확실성이 제거되지 않은 상태에서 남한측 행위자들의 대북진출은 소극적이고 방어적인 성격에 머무를 수밖에 없다.

남북연합이 형성되기 위해서는 남북한이 공히 현존하는 분단질서보다 국가연합을 통해 기대되는 효과가 더 커야 한다. 남북연합은 북한보다 남한이 선호하고 있는 과도적인 통일지향의 남북관계이다. 따라서 남북연합을 형성하기 위해서는 북한보다 남한이 보다 적극적으로 남북연합의 기반을 형성하는데 주도적인 노력을 기울여야 할 것이다. 남한에서도 대북 네트워크를 확대·강화해야 하고, 남북연합에 필요한 지식정보기반의 강화, 그리고 남남갈등을 최소화하는데 주력해야 할 것이다.

남북연합의 형성을 위한 남한의 주도적인 노력은 민간부문의 대북진출을 포함하여 대북관련 사업의 영역과 규모를 확대하는 것이다. 남북간 교류협력에의 참여를 더욱 확대시켜야 한다.

그 동안 남북간 교류협력은 경제적인 대북지원능력이 있는 단체를 위주로 방북과 인도적 지원이 이루어져 왔다. 정부는 남북교류협력기금의 지원대상과 기준 등을 합리적으로 설정하여 분야별로 신축성을 뒀으로써 다양한 분야에서 남북교류가 보다 용이하도록 지원할 필요가 있다. 정부의 직접 지원의 비중을 축소하고, 민간부문을 통한 간접지원 형식으로 재정지원 방식을 전환할 필요가 있다.

협력단계에서 민간단체들을 생산적으로 지원하기 위해서는 민간단체의 대북사업을 올바르게 평가할 수 있는 전문능력을 확보하고 이에 기초하여 사업의 성격을 분류, 특성화된 지원을 해 나가는 것이다. 이러한 평가시스템은 인도지원 사업의 경우는 대개 구비되어 있는 것으로 보여진다.

그러나 사회문화교류 분야에서 평가 시스템은 상대적으로 미비한 것으로 나타나고 있다. 그것은 정부의 재정 지원이 단일하지 않기 때문으로 분석되고 있다. 사회문화교류의 본질상 민간의 자율성은 침해되어서는 안 될 것이나 협력단계의 사회문화교류가 재정지원의 안정화를 동시에 추구한다는 점에서 평가시스템 도입은 더 이상 미루어서는 안될 개선되어야 할 문제이다. 평가위원의 경우에도 민간과 정부에서 공히 인정할 수 있는 공정성을 갖춘 인사로 선정하는 것이 정부의 권위를 확립하는데 도움을 줄 수 있을 것이다.

따라서 이외의 지방자치단체나 일반 NGO들의 대북사업을 유형별로 구분하여 비용 대비 효과를 중심으로 선별적으로 지원하는 프로그램을 개발하는 것이 필요하다고 본다.

셋째, 국제부문에서의 대책이다. 북한체제를 다원화 하는 과정에서 국제부문의 역할도 매우 중요하다. 북한은 남한을 상대로 다원화하기 보다는 비교적 비경쟁적인 관계에 놓여있는 서방국가들을 선호하려는 경향이 있기 때문이다.

북한은 외부세계에 대한 개방을 꺼리고 있지만, 자신들에 대해 우호적인 자세를 견지하고 있는 국가나 단체 및 개인들과의 협력적인 상호의존관계를 형성하는 데에는 적극적이다.

우선적으로 북한체제의 다원화는 우호적인 국제환경의 조성여부에 달려 있는 것으로 볼 수 있다. 가장 우선적으로는 당면한 북핵문제로 인해 조성된 국제적 긴장을 완화하는 일이고, 북핵문제가 다행히 관련국들간의 합의로 타결되었다 할지라도, 북한의 안보환경이 급격하게 호전될 것으로는 보이지 않는다. 북한의 대미관계, 대외관계가 어떠한 방향으로 전개되든지 간에, 국제사회는 북한체제의 다원화에 커다란 영향을 미칠 수 있다. 이러한 점에서 정부는 국제사회를 북한체제의 다원화를 위한 정책선택으로 간주하고, 국제적 행위자들을 대북정책의 수단으로 동원하는데 필요한 예산을 확보하고 투입할 수 있는 기반을 갖추는 것이 필요하다.

역사적인 남북정상회담 이후 남북한 간에는 인적, 물질 교류와 협력이 크게 활성화되면서 남북한 관계를 질적으로 전환시키는 계기로 작용하였다. 북한의 정치경제적 여건을 감안할 때 남한은 외국자본의 북한진출에 가장 적극적으로 협력해 줄 수 있는 유일한 대안이다.

정책당국의 예산은 북한측이 선호하고 있는 국제기구, 국제NGO, 그리고 국제행사에 북한측이 참여하여 북한의 대외적인 네트워크의 기반을 확충하는데 도움을 줄 수 있는 방안이 활용되는 것이 바람직할 것으로 보여진다. 아울러 국제사회에서 북한문제에 관심을 갖고 있는 국제적인 행위자들의 대북접촉과 진출에 소요되는 비용의 일부를 지원하는 방안도 고려할만 하다.

북한은 핵문제나 테러 등으로 인해 국제적 고립에 직면하고 있는 가운데에서도 국제사회의 각국 정부, 기업, NGO, 국제기구(UN) 등과 같은 다양한 유형의 국제적 행위자들과 국제관계를 맺고 있다. 북한과 우호관계를 유지

하고 있거나 선호하고 있는 국제적 행위자들은 남북관계의 개선을 위해 효과적으로 활용할 수 있는 정책수단으로 볼 수 있다.

남한이 북한과 대화 및 접촉통로를 확보하고 있는 국제적 행위자들을 동원하기 위한 가장 효과적인 수단은 물질적 지원을 제공하는 일이다. 북한의 심각한 식량난을 돕기 위한 긴급구호 형식으로 시작된 대북지원도 초기에는 대북접촉의 어려움을 갖고 있는 남한보다 UN이나 국제NGO들이 중심적인 역할을 수행할 수 있었다.

국제학술 네트워크를 형성하고 활용하는 과정에서는 미국, 일본, 중국 및 러시아에 거주하고 있는 재외동포 학자들이나 단체들과 협력을 모색하는 것이 필요하다. 해외 각국의 재외동포 학자나 단체들이 북한사람들을 초청하는 형식을 통해 남북간 접촉과 대화가 이루어지게 된다면, 남북 간의 직접 접촉이나 대화형식보다 비용부담은 크게 경감될 수 있을 것으로 보여진다.

(2) 지식·정보

정보화시대의 남북연합의 형성은 지식정보력에 달려 있다. 남북연합을 형성하는 과정에서는 경험해 보지 못한 매우 복잡하고 다양한 변화가 동반될 것으로 예상된다. 사회문화적 차원의 교류협력 뿐만 아니라 정치군사, 경제, 대외관계 등에 있어서도 괄목할 만한 변화가 예상된다. 따라서 남북연합을 형성하는 과정에서의 사회문화적 차원의 교류협력은 다른 인접 분야나 부문에서의 변화의 흐름이나 실태 등을 종합적으로 고려하면서 추진되는 것이 바람직하다.

따라서 남북관계의 변화를 총괄하는 정부는 사회문화적 차원의 교류협력을 추진하는 행위자들에게 대북사업의 추진에 필요한 각종 지식정보를 지속적으로 축적하여 제공하는 역할을 수행하는 것이 필요하다.

첫째, 남북관계와 북한부문에서 지식·정보를 확산해야 한다. 그 동안의 교류협력의 성과 또는 결과를 공정하게 평가하여 다른 행위자나 정부정책에 재활용될 수 있는 정보공유체계의 구축이 필요하다.

남북연합은 공히 상대방의 내정이나 현존하는 질서를 존중하는 바탕 위에서 성립된다. 남북연합은 지리적 경계선을 중심으로 남북한의 인적, 물질 자원의 자유로운 이동을 전제로 한다.

그러나 남북간에는 아직도 극심한 불신 및 적대감과 이질감 등이 존재하고

있다. 남북 간의 접촉과 대화가 증대될수록 상호이해의 폭이 넓어지는 긍정적인 효과가 동반되고 있는 반면에 서로에 대한 반감, 의구심, 기대치에 못미치는 것으로 인한 실망감과 배신감 등의 부정적인 현상도 증대되고 있다.

북한은 남한과의 접촉과 인적 교류가 자본주의 사조 및 민주적 사고의 유입을 가져옴으로써 체제붕괴를 초래할지도 모른다는 두려움 때문에 사회문화 교류를 매우 민감하게 인식하고 있다.

남북 간의 오해와 편견을 해소하는 것이 매우 중요하다. 남북간에는 우호적인 관계를 형성하고 축적해 나갈 수 있는 ‘사회적 자본’이 결여되어 있다. 대화와 접촉, 교류협력의 지속적 증대를 통해 상호이해의 폭을 넓혀 나가는 것이 중요하다.

남북연합이 형성되기 위해서는 남북이 공히 우려하거나 의심되는 것을 해소할 수 있는 자료제공, 현지조사가 필요하다. 남북간에는 공히 서로를 이해하고 신뢰할 수 있는 지식정보의 기반이 축적되지 못하고 있다. 남한은 정치군사적인 문제는 물론이고 사회문화적 교류협력 및 통합에 필요한 북한측 지식정보를 완벽하게 구축하지 못하고 있다.

최근 북한이탈주민이 늘어나고, 남북 간의 교류협력의 증대에 따른 북한의 개방화에 의해 북한사회에 대한 무지로부터 어느 정도 벗어나고는 있지만, 여전히 남북간에는 상대방이 필요로 하는 지식정보가 자유롭게 교환되는 단계에는 이르지 못하고 있다.

따라서 북한측의 다원화를 위한 남한의 대북접근은 북한의 분야별, 지역별, 단체별, 인물 등에 관한 세부적인 자료축적으로부터 시작되어야 한다. 그것을 통해 남한과의 동질성 및 이질성을 확인하고, 동질성은 확대하고 이질성을 축소하는 방안을 논의하거나 제안할 기회를 만들 수 있게 될 것이다. 따라서 남한의 대북접근은 북한에 대한 정보나 지식으로부터 출발되어야 한다.

둘째, 국내부문에서 지식·정보를 확산해야 한다. 민간부문이 사회문화 분야의 교류협력을 추진하는 과정에서 가장 취약한 문제 중의 하나가 대북접촉이나 대화 및 교류협력에 관한 지식정보가 불충분하다는 점이다. 따라서 정책당국은 민간부문이 주도하는 사회문화 분야의 대북사업을 성공적으로 추진하기 위한 적실성있는 정보를 제공하는 것에 역점을 두어야 한다.

대북 및 통일 NGO들의 교류협력 행위는 북한정보의 제공, 방북 등을 통

하여 남한사회내 북한에 대한 인식의 긍정적 변화에도 기여하고 있다. 분야별로 남북간 대화와 교류협력 분야에 종사하고 있는 인물과 기관들에 대하여 지속적으로 자료를 수집하고 축적하여 향후의 남북관계의 개선과정에서 다양한 용도의 자료로 활용하는 것이 필요하다. 예컨대, 남북한 내에서 여성 인구 비율에 비해 여성들이 남북관계 및 통일문제에 참여하는 비중은 미약한 것으로 나타나고 있다. 북한여성의 생활양식에 관한 지식정보들을 축적하고 공급하는 체계가 필요하다. 이를 위해서는 각각의 분야별로 상당수의 전문가의 축적이 필요하다.

시민들은 인터넷이나 TV를 통해 북한 및 동북아정세에 대한 정보를 수시로 접하고 있으며, 시민들의 이같은 정보접근은 한반도 평화변영에 대한 정부의 배타적인 권위를 축소시켰다.⁷⁷

부처별로 분산되어 있는 대북정보나 지식들을 종합적으로 구축하여 관련 분야의 전문가나 민간단체 및 시민들에게도 자유롭게 제공할 수 있는 대북정보센터(가칭) 등을 구축할 필요가 있다.

아울러 국내의 각종 연구기관과의 네트워크를 구축하고, 불건전하고 왜곡된 지식정보를 차단하는 문제에도 관심을 기울여야 한다.

셋째, 국제부문에서도 지식·정보를 확산해야 한다. 거버넌스 체제 속에서는 사회문제의 해결을 위해서 다양한 행위자들의 전문적인 지식과 정보의 도움이 필수적이고, 전문적인 지식과 정보를 제공할 수 있는 행위자의 존재는 거버넌스 성공의 필수조건이다.⁷⁸

국제사회는 북한에 대해 매우 보수적인 성향이 강한 것으로 나타나고 있다. 아직도 상당수의 국가나 단체 및 개인들은 한반도 문제가 내포하고 있는 특수성을 제대로 인식하지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다. 특히, 최근에 들어와서도 독도문제나 동북공정 문제를 둘러싸고 불거진 한반도 주변의 문제에 대한 국제사회의 반응은 한국에 매우 불리하게 전개되고 있는 사실을 경험하고 있다. 따라서 한반도 문제에 대한 국제사회의 지지와 협력을 얻어내기 위해서는 국제사회에서 한반도 문제에 대한 올바른 시각의 정립이 선행되어야할 국가적 과제로 보여진다. 이를 위해 정부는 가용할 수 있는

77- 황병덕 외, 『한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사(총괄보고서)』, p. 11.

78- 위의 책, p. 67.

모든 수단을 동원하여 한반도 문제의 실상에 대한 국제사회의 올바른 이해를 증진시켜 나갈 수 있는 방안을 강구하려는 정책적 노력을 주도해야 할 것이다.

남북연합을 형성하는 과정에서는 국내행위자는 물론이고 국제사회의 다양한 행위자들의 참여를 확대하여 대북지원의 추진력을 강화하는 것이 중요하다.

인도적 지원분야는 물론이고 대북 개발지원이 본격화될 경우에도 국제기구와 주변국의 참여는 필수적으로 요청되고 있다.

(3) 네트워크·조직

사회문화적 차원의 메타거버넌스의 형성은 국내외의 다양한 사회문화적 행위자들과의 네트워크 구축에 달려 있다.

첫째, 남북관계와 북한부문에서 네트워크·조직을 형성해야 한다. 남북연합을 형성하고 북한체제의 다원화를 추진하는 단계에서 가장 중요한 과제는 북한과의 안정적이고 지속적인 교류협력의 틀을 유지하는 것이 필요하다.

남한의 대북정책에서는 남북 간의 교류협력이 증대되면, 오랫동안의 반목과 대립이 완화되고 상호신뢰가 구축되면서 점진적으로 동질성을 회복할 수 있을 것이라는 낙관적인 가정에 바탕을 두고 있다.

민간단체의 대북지원은 남과 북이 서로 상대방의 체제를 이해하는 공동 학습의 기회를 제공한다. 민간단체의 대북지원은 지방간 교류협력의 통로를 제공해 주고 있다. 현재 북한의 협동농장은 약 3천개 정도인데, 현재 민간단체가 지원하는 협동농장이 30개 정도가 머무르고 있다.⁷⁹ 아직은 미약하지만, 북한의 협동농장측과 접촉 및 교류협력을 시도하려는 주체는 중앙정부보다는 지자체와 거기에 소재하는 민간단체들이 중심적 역할을 수행하고 있다. 남북 모두에서 중앙에 의존하지 않고 지방적 차원의 교류협력의 공간이 조금씩 열리고 있다.

북한은 남한과의 사회문화적 차원의 교류협력에 대해 소극적인 자세를 견지하고 있다. 따라서 남한이 북한측 제의나 주장들을 과감하게 수용하여 분야별로 대화와 교류협력의 틀이 단절되지 않고 지속적으로 유지, 발전할

79- 참여연대 평화군축센터, 『평화백서』, p. 226.

수 있는 기반을 마련하는 것이 중요하다. 불교의 경우, 북한측 파트너인 조 불련의 위상과 역할을 강화하는데 주력하는 것이 필요하다. 종교기관간의 연대와 협력을 지속적으로 강화할 수 있는 제도적 기반을 마련하는 것이 필요하다. 북한의 종교기관들이 남한과의 대화와 교류협력을 통해 실질적인 성과를 거둘 수 있는 남한의 배려가 필요하다. 남북간 종교간 대화와 교류협력이 지속적으로 확장되기 위해서는 북한의 종교단체가 지니고 있는 체제적 특성을 충분히 고려하면서 접근하는 것이 중요하다.

6·15 남측위원회는 대북교류에서 남측 민간을 대표한다. 민족공동행사는 2005년 이후 ‘6·15 공동선언실천남측위원회’를 중심으로 추진되고 있다. 이 네트워크는 전 남한의 민간세력을 광범위하게 포함하는 국민네트워크의 성격을 띠고 있다. 6·15 북측위원회는 산하에 노동, 농민, 청년, 교원, 문예, 학술, 언론, 환경, 종교, 보건, 체육 등 12개 분과위원회를 두고 있다. 이 기구에 속한 단체로는 조선직업동맹, 조선여성동맹, 조선농업근로자동맹, 조선문학예술총동맹, 조선학생위원회, 조선작가동맹, 조선기자동맹, 김일성사회주의청년동맹, 조국통일범민족청년학생연맹북측본부 등 부문별 조직과 조선종교인협회 및 4대 종단, 조선로동당 등 정당, 언론과 방송 등 여러 기관, 조직이 관계하고 있다.

6·15 공동선언 실천민족공동위원회의 체계는 민족공동행사, 전체회의, 공동위원장 회의 그리고 실무회의 틀로 구성되어 있다. 공통의 규약을 갖고 있다는 점에서 정부간 체제보다는 좀더 진전된 모습을 보여주고 있다.⁸⁰ 통일문제를 다루면서 교류협력 사업을 진행할 수 있는 정도의 관계망이 구축되어 있는 것이다. 따라서 민족공동행사는 각계각층 통합의 공간으로서, 남북 민간교류의 공간으로서 남북 민간관계를 대표한다.⁸¹

이제 남북관계에서도 점차 하부단위간의 교류협력의 틀로 이전되는 양상을 보이고 있다. 부문간, 단체간 교류협력의 틀은 공동행사의 공간에서 마련되어, 점차 특성있고 지속적인 삶과 생활의 영역으로 이동하고 있다. 남북작가들은 2006년 10월에 남북공동기구인 6·15 민족문학인협회를 창설하고, ‘6·15 통일문학상’ 제정과 협회 기관지라 할 수 있는 ‘통일문학’을 발행하기

⁸⁰- 위의 책, p. 236.

⁸¹- 참여연대 평화군축센터, 『평화백서』, p. 240.

로 합의하였다.

전체적으로 대북지원 NGO의 경우, 상호간 네트워크의 형성을 통해 시너지 효과를 극대화하기 보다는 개별적 친분관계에 의해 2-3개(혹은 그 이상) 정도의 단체가 단순히 연계되어 있는 정도에 불과하다.⁸² 아직은 북한의 실정을 미루어 볼 때 민간의 자율성과 독자성을 보장하는 대북접근과 접촉은 매우 어려운 과제라고 할 수 있다.

느슨한 연계 형태를 띠면서 단편적이고 파편적으로 나열되어 있는 단기간 연계구조를 좀더 긴밀하고 포괄적인 형태의 네트워크로 연계시켜 자율적으로 운용될 수 있도록 정부가 적극적인 지원을 아끼지 말아야 할 것이다.

둘째, 국내부문에서 네트워크·조직을 형성해야 한다. 그 동안 남북 간의 교류협력이 증대되는 과정에서, 대북 지원단체들과 사회문화 교류협력의 단체들간의 상호의존이 증대되고 있다. 남북 간의 사회문화 분야의 교류협력이 추진되는 과정에서도 국내적 행위자들 간의 새로운 관계 및 네트워크가 형성되고 있는 것이다.

노무현 정부의 경우 무질서한 대북 행위자들의 난립과 이에 대한 적절한 관리소홀로 야기된 정책효율성의 저하는 대북 거버넌스의 실패로 평가된다. 이에 따라 메타거버넌스가 필요하게 된다.

그 동안 남북 간의 대화와 교류협력은 일단 대북관계를 총괄하고 있는 정부·통일부에 의해 관리되고 있다. 이러한 방식은 남북 간의 화해협력을 기초로 하여 남북연합을 형성하는 과정에서도 여전히 유효한 네트워크체계라고 할 수 있을 것이다.

남북간 협력의 단계에서도 정부기구의 단일성이 유지될 필요가 있다. 이것은 북한측이 사회문화교류의 제반 영역을 조선노동당의 통일전선부가 지휘하면서 민족화해협의회나 사회단체를 내세우는 전략에 효과적으로 대응하기 위한 차원이다. 이런 점에서 통일부가 중심이 되어 사회문화교류 사업 전반을 정책적으로 지휘하되, 관련 부처의 경우 지원인력을 파견하는 방식으로 정부부처 간의 협력체계를 구축하는 것이 필요하다.

그렇지만, 남북 간의 대화와 교류협력에 참여하고 있는 남한측의 제반

⁸² 강동원, 『정책네트워크 분석을 통한 대북지원정책 거버넌스 연구-정책결정과정과 정책효과 평가』 (성균관대학교 대학원 박사학위논문, 2008), p. 323.

민간 행위자들은 비교적 독자적이고 분산적으로 활동하고 있다. 남북연합을 지향하는 남북관계의 개선과정은 남한측의 다양한 대북 행위자들 간의 역할증대가 예상된다. 남북관계가 점진적으로 개선되면서 동반되는 분단상황의 변화는 점차적으로 북한을 상대하려는 남한측 행위자의 양적 증대와 질적 발전을 모색하려는 상승과정이 불가피할 것으로 예상된다.

점차적으로 다양성과 통합성을 바탕으로 효율성을 기대할 수 있는 다층적이고 복합적인 네트워크의 구축이 필요하다. 정부와 NGO와 기업, 중앙과 지방, 그리고 각각의 하위부문들과의 네트워크와의 종적, 횡적 네트워크의 구축이 필요한 것으로 나타나고 있다.

남북의 문화교류에서는 교류 분야의 다양성과 추진 주체의 전문성과 추진력을 고려하여 지방자치단체 간의 교류를 강화할 필요가 있다. 지방자치단체의 교류는 당국간 차원에서 추진하는 사업보다는 다양한 사업이 가능하며, 행정적 지원과 경제적 지원이 이루어질 수 있어 중장기적인 협력사업이 가능하여 민간단체 교류의 불안정성을 극복할 수 있다.⁸³

대북 협력 네트워크의 기반을 확장하는 것이 필요하다. 2000년 이전에는 학술분야의 남북교류를 개별적으로 추진해 오던 학술단체가 2000년 이후에는 6·15 남측위원회 내 학술위원회로 흡수되어 남북공동 민족행사의 상징 자원과 인적 네트워크를 활용함으로써 남북간 학술교류를 주도하고 있다.⁸⁴ 6·15 남측위원회에 여러 단체들이 참여하고 있지만, 남북 학술교류와 관련한 실질적 행위자는 『민족화해협력범국민협의회』(민화협)이다. 민화협은 국민의 정부가 들어서면서 대북포용정책을 천명함에 대한 대응으로 1998년 6월에 결성된 조직으로 2004년 12월 24일 6·15 북측위원회가 결성되기 전까지 남북공동행사와 부문단체별 교류기구로 기능하였다. 현재도 대북 인도적 지원분야, 언론방송, 문화교류 등 사회문화 교류에서 핵심적인 역할을 하고 있다. 문화관광부가 주도하는 정부측 지원은 민족문화 관리 차원에서, 불교계는 종교유산의 보존차원에서, 학계는 문화와 역사연구 및 자료보존의 차원에서 정부와 불교계 및 학계가 병행 지원하는 형식을 취할 수 있을

83- 양현모, “지방자치단체 남북교류협력사업의 효과적 추진방안” 『통일연구』, 6권 2호(2002).

84- 이교덕 외, 『남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화방안』, p. 11.

것이다.

행위자들 간의 네트워크가 활성화되지 못하고 있다. 남북교류를 하는 학술단체들은 각각의 영역별로 독자적으로 활동하고 있다. 분야별 전공지식과 학문간 교류협력은 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 대북접촉과 교류의 역사가 일천한 상황에서 다른 영역에서 얻은 소중한 경험을 서로 나누기 위한 네트워킹이 부재하다.⁸⁵ 전반적으로 남북간 학술교류는 다른 분야에 비해 활발하게 진행되고 있으나 거버넌스 관점에서 보면 제대로 기능하지 못하고 있는 것으로 보인다.⁸⁶ 따라서 전반적으로 볼 때 교류를 수행하는 모든 행위자가 네트워크로 서로 연결되지 못한 것이 남북간 종교교류 거버넌스의 심각한 문제점으로 지적되어 왔다.⁸⁷

메타거버넌스의 확립은 국가에 대한 새로운 역할을 부여하는 것으로서 각 단위들의 자기조직화를 위한 제도적 지원을 뒷받침해 주는 역할을 하는 것이다. 이제 국가는 개별 네트워크를 후면에서 관리하는 후견자의 역할을 수행하는 것이 바람직한 것으로 보여진다. 국가는 각 행위자들의 자율성, 전문성, 참여성 등을 고양하기 위해 예산 및 관련 정보와 지식을 제공하며, 나아가 개별 단체들이 효율적 네트워크를 구성할 수 있도록 지원하는 역할을 수행하는 것이 바람직하다.

앞으로는 지방적 차원의 네트워크를 활성화하는 것도 중요하다. 지방도 북한을 상대로 남북관계를 개선하는 과제를 수행하는데 있어서 매우 중요한 행위자로 참여하면서 괄목할 만한 성과를 거두어 왔다. 따라서 지방적 차원에서도 메타거버넌스 체계의 구축을 통하여 대북사업을 확장하는 것은 중앙정부 차원의 메타거버넌스를 보완해 줄 수 있는 효과를 거둘 수 있을 것으로 기대된다.

남북연합을 형성하는 단계에서는 비교적 갈등의 소지가 작은 생활문화 중심의 프로그램을 개발하여 교류와 상호이해의 폭을 넓혀 나가는 것이 중요하다. 생활문화의 경우 각 지역 특산품의 전시 및 판매, 장 및 김치 담그기 전시회, 각 지방 음식의 전시 및 판매, 공예가구의 전시 및 판매 등을 고려해

85- 위의 책, p. 24.

86- 이교덕 외, 『남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화방안』, p. 25.

87- 위의 책, p. 52.

볼 수 있다. 특히 이러한 생활문화의 교류는 추석·단오·설날 등을 통해서 한복·한옥·한국음식에 대한 지역별 공동전시회, 발표회 개최, 장류 담그기 공동자료집 발간 등의 추진을 고려해볼 만하다.

셋째, 국제부문에서도 네트워크·조직을 형성해야 한다. 남북연합의 형성은 글로벌 네트워크의 시대를 배경으로 분단질서의 질적인 변화를 통해 동북아 질서 및 국제질서에도 지대한 영향을 미치는 범세계적인 중요한 사건이다. 따라서 남북간에 국가연합을 형성하는 과정에서는 매우 다양한 국제적 행위자들도 제각기 좀더 많은 영향력을 행사하려는 움직임들이 경쟁적으로 전개될 가능성이 농후하다.

글로벌 시대에 국가와 정부는 매우 커다란 제약을 받고 있다. 정부는 남북연합의 형성에 국제적 행위자들이 긍정적인 영향을 미칠 수 있도록 사회문화적 차원의 행위자들의 글로벌 활동을 적극 지원해줄 필요가 있다.

각 분야별로 글로벌 네트워크를 구축하는 것이 필요하다. 특히 북한과 우호관계를 갖고 있는 국가의 행위자들을 적극적으로 활용하는 방안이 필요하다. 예컨대 북한은 2006년 8월 완공한 정교회 운영을 위해 러시아에 유학생을 파견하여 수학하게 하고 있다.

북한은 종교를 대외관계의 개선수단으로 활용하려는 자세를 보여 왔다. 미국과의 관계개선을 위해 기독교 인사들을 미국에 파견하여 종교간 대화를 추진하기도 하였다.

해외 동포학자들의 도움으로 남북 학자들이 함께 교류하면 남북화해 및 이질성에 대한 상호이해를 도모함으로써 ‘민족공동체’ 형성에 크게 기여할 것으로 보여진다.

남한은 북한과 긴밀한 네트워크를 구축하고 있는 중국의 협력과 지원을 통해 남북간 접촉과 대화 및 교류협력의 단초를 마련할 수 있었다.

남북학술교류를 촉진하는 중요한 역할을 담당하는 국제단체로는 1990년 8월 창립된 『국제고려학회』를 들 수 있다. 국제고려학회는 한국학(고려학)을 연구하기 위해 미국, 중국, 일본, 유럽 등 여러나라의 학자들이 참여하고 있으며, 국제네트워크 속에서 남북한 학술교류를 촉진하는 기능을 하고 있다.

정부는 한반도 주변국가, 유럽연합 등 주요 국가, 유엔, 국제금융기구 등 국제기구, 국제기업, 외국의 NGO 등 다양한 국제적 단위들이 남북연합의 형성·운영 과정에서 거버넌스 구축에 참여하도록 유도해야 한다. 이들에 대

해 중흥으로 연결망을 구축하여 경제적 자원, 인적 네트워크, 거버넌스 운영의 경험 등을 활용해야 한다.

(4) 갈등해소와 분쟁해결

북한체제의 다원화를 포함하는 남북관계의 개선과정에는 많은 난관이 기다리고 있다. 북한체제의 다원화를 비롯하여 남북관계의 개선을 저해하거나 위협하는 요인들이 산재하고 있기 때문이다. 따라서 남북관계가 남북연합의 단계로 진전되기 위해서는 남북한을 포함하여 한반도 내외에서 발생하는 어떠한 형태의 갈등상황에도 효과적으로 대처해 나갈 수 있는 위기관리역량을 구축하는 것이 필요하다.

정부가 한반도 문제해결을 위한 메타거버넌스 체제의 중심적 기제로 자리잡을 수 있는 가장 중요한 토대도 다름아닌 갈등관리자로서의 역할 때문이다. 다양한 이해당사자들 간의 갈등을 조정하고 타협할 수 있는 역량을 갖추고 있는 것은 정부 이외에는 불가능하기 때문이다.

첫째, 남북관계와 북한부문에서 갈등해소와 분쟁해결방안을 마련해야 한다. 남북연합의 형성은 남북간 차이점에도 불구하고 다방면에 걸쳐 복합적인 상호의존의 체계를 구축하는 것에 기반을 두고 있다. 이것은 상호간 신뢰의 기반을 강화하는데 많은 도움을 줄 수 있다.

불확실성이 지배하고 있는 남북관계에서 정부의 주도적 역할은 불가피한 선택이라 할 수 있다. 뿐만 아니라 남북관계는 여전히 대결과 화해협력이라는 상반된 이중성에서 벗어나지 못하고 있다. 따라서 남북관계가 평화공존에 기초한 공동번영의 제도적 구현이라 할 수 있는 남북연합의 단계에 도달하기 이전까지는 안보위협을 관리하면서 화해협력을 증대시켜 나갈 수 있는 책임있는 행위자의 역할이 필요하다.

북한은 남북한 간의 사회문화적 교류협력에 대해 비교적 소극적인 자세를 견지하고 있다. 북한을 자극하는 것은 가급적 자제하는 것이 좋다. 남북연합을 형성하는 단계에서도 한 분야의 갈등은 다른 분야의 갈등으로 확산될 가능성이 농후하다는 점에서, 모든 사회문화적 갈등도 초기에 해소할 수 있는 시스템의 구축이 필요하다.

남북간 사회문화교류 및 협력은 장기적인 안목에서 점진적으로 추진되어야 한다. 문화적 동질성이 회복되기 위해서는 절대적으로 '시간'이 필요하

다. 조급한 교류확대는 상대방 문화에 대한 이질성 확인의 기회를 넓혀주고, 이질성의 확인은 대화의 단절을 가져오기 쉽다.⁸⁸ 따라서 남북연합의 단계에서는 비교적 갈등의 소지가 적은 생활문화 중심의 프로그램을 개발하여 교류협력과 상호이해의 폭을 넓혀나가는 것이 바람직할 것으로 보여진다.

사회문화적 차원의 교류협력과 통합을 추진하는 과정에서 불가피하게 발생하는 갈등은 민간적 차원에서 자율적으로 해소하는 것을 원칙으로 하여 장기적인 관점에서 민간적 차원의 갈등해결능력을 강화시키는 것이 바람직할 것으로 보여진다.

둘째, 국내부문에서 갈등해소 및 분쟁해결 방안을 강구해야 한다. 남북관계의 발전은 북한체제의 일방적 변화만을 추구하는 것이 아니라 남북한이 공히 변화되는 과정을 의미한다. 남북연합을 형성하기 위해서는 북한뿐만 아니라 남한 내부에서도 그에 상응하는 변화의 기반이 축적되어야 한다.

남한에서는 화해협력적 대북정책을 추진하는 과정에서 심각한 남남갈등을 경험하였다. 남남갈등은 정치권에서의 여야간의 갈등, 시민사회에서 보수와 진보단체 간의 갈등, 그리고 지역 간의 갈등 등을 동반하면서 매우 복잡한 양상으로 전개되었다. 6·15 남측위원회에 참여하는 학술단체와 그렇지 않은 단체들 간에 갈등이 존재한다.

남한 내부의 남남갈등은 남북관계에 매우 부정적인 영향을 미치는 남한 측 요인이라 할 수 있다. 북한과의 화해협력을 추구하는 과정에서 동반된 남남갈등은 어떤 단일한 요인에 의한 것이라기 보다는 남한과 북한 모두를 배경으로 하고 있다.

그렇지만 화해협력적 대북정책을 추진하는 과정에서 동반된 남남갈등은 남한사회 내부에서 활동하고 있는 대북 행위자들의 성향을 분출시키는 계기로 작용하였다. 대체로 남한에서 대북정책을 추진하는 과정에서는 정부와 비정부적 행위자들은 주로 정부의 대북정책 노선에 동조하는 세력들을 중심으로 하는 제한적인 성격의 거버넌스가 지배적인 추세였다.

남한에서 대북 거버넌스가 형성되는 과정에서는 융합과 배제를 특징으로 한다. 남한에서는 북한의 다원화에 관심을 두고 있지만, 정작 남한 내부에서

88_김용욱, 『한반도 연방제 통일실현의 단계와 과정에 관한 연구』 (한남대학교 대학원 박사학위논문, 2008), p. 239.

도 대북문제를 둘러싼 자유로운 경쟁공간이 필요한 시점이다. 아직도 국내에서는 평화교육을 지향하고 실제 진행하고 있는 단체 및 기관간에도 교류 협력체계가 제대로 구축되지 못하고 있다. 갈등해결 프로그램의 개발 및 경험을 공유하는 네트워크를 구축하는 것이 필요하다.

셋째, 국제부문에서 갈등해소 및 분쟁해결 방안을 마련해야 한다. 한반도 문제에는 다수의 국제행위자들이 영향을 미치고 있다. 이들은 제각기 자신들의 특성에 부합되는 논리를 바탕으로 한반도 문제에 영향을 미치려 하고 있다. 각각 국가들은 자국의 국가이익, 기업은 자본의 논리, NGO와 UN 등과 같은 국제기구들도 제각기 자신들의 존재가치를 복한을 상대로 구현하려는 노력을 계속하고 있다. 이와 같이 한반도 외부의 국제행위자들의 한반도 문제에 대한 영향력 행사는 한반도 문제를 지극히 복잡한 갈등구조로 변모시키고 있다.

한반도 평화와 긴장완화를 위해서는 국제적 연대도 중요하지만, 다른 한편으로는 외세로부터의 반통일적 개입이나 압력 등과 같은 부정적 영향력을 차단하는 일도 매우 중요하다. 다양한 국제적 행위자들을 최대한으로 만족시키는 의제·이슈를 중심으로 설득을 통한 협력을 이끌어내는 것이 중요하다. 국제 학술네트워크를 활용하면 학술회의 추진을 어렵게 만든 자존심 싸움이나 갈등의 소지를 훨씬 줄일 수 있다.⁸⁹ 국제 NGO는 주변 강대국들의 부당한 개입이나 간섭에 대항하여 국내외의 여론을 동원할 수 있는 효과를 기대해 볼 수 있다.

남북한 간의 사회문화교류는 다년간에 걸쳐 진행되어져 왔음에도 불구하고 여전히 제도화의 단계에는 진입하지 못하고 외적 요인에 의해 제약을 받고 있는 실정이다.

남북연합을 형성하는 과정에서는 대외부문과의 갈등도 예상되고 있다. 남북연합의 형성은 한반도 남북 간의 특수이익과 국제적인 보편이익 간의 긴장과 충돌이 예상되기 때문이다. 따라서 남북연합이 원만하게 진행되기 위해서는 국제사회와의 갈등을 효과적으로 관리해 나갈 수 있는 준비체제의 구축이 필요하다.

89- 이교덕 외, 『남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화방안』, p. 34.

Ⅲ. 남북연합 운영의 거버넌스

남북연합 운영의 거버넌스는 다음과 같은 기본방향에 입각하여 추진되어야 한다.

첫째, 3차원을 기준으로 하면 북한 > 국내 > 국제 순으로 우선순위를 두어야 한다. 우선 남북연합의 운영을 위해서는 북한과 다양한 협력사업을 추진하는 데에 중점을 두어야 한다. 북한과 남북연합기구를 운영해야 하며 군비통제를 실시해야 한다. 그리고 남북한간 자유무역지대 설치, 관세동맹, 공동시장 형성 등 경제통합 조치를 실시해야 한다. 또한 사회문화 분야의 통합을 위한 조치를 실시해야 한다. 그리고 남북연합을 실시하는 데 있어서 막대한 비용이 수반되고 파급효과가 예상되기 때문에 이에 대해 대내적으로 합의를 얻는 데 주력해야 한다. 아울러 국제적 차원에서 남북연합에 대한 국제사회의 이해를 증진시키고 이들의 협력을 이끌어내야 한다.

둘째, 정책분야를 기준으로 하면 남북연합 운영을 위해서는 정치기구 형성이 우선시되어야 한다. 정치기구의 운영에서 남북연합의 정책과제인 군비통제, 경제통합, 사회문화통합을 추진해야 한다. 남북연합 단계에서 정치기구의 형성 및 운영을 남북연합을 제도화시킴으로써 통일을 실험하는 것이다. 남북한이 남북연합기구를 운영하기 위해 기구구성, 절차, 규칙, 예산, 정책결정방식 등에 합의하는 것이 주된 과제다. 남북연합기구의 제도적 틀과 절차가 마련되면, 이를 바탕으로 군비통제, 경제통합, 사회문화통합 등의 분야별 통합과제를 추진해야 한다.

셋째, 메타거버넌스를 기준으로 하면, 남북연합의 운영을 위해 예산 > 네트워크·조직 형성 > 지식·정보 확산 > 갈등해소 및 분쟁해결 순으로 상대적 비중을 두어야 한다. 남북연합의 운영을 위해서는 각종 남북연합기구의 운영, 군비통제, 경제통합, 사회문화통합을 위해서 분야별로 막대한 비용이 필요하다. 분야별로 예산의 배정 및 사용의 권한을 둘러싸고 치열한 경쟁이 예상된다. 특히 거버넌스 형성과 관련된 중앙정부, 지방자치단체, 기업, 민간단체, 국제행위자 간에 예산을 할당받기 위해 경쟁할 것이다. 그리고 남북연합을 운영하기 위해서는 각 분야별로 각종 네트워크 및 조직을 결성해야 한다. 남북연합의 정치기구 운영 뿐만 아니라 군사, 경제, 사회문화 영역에서 촘촘하게 연결된 네트워크와 조직망이 남북연합을 실질적으로 가동시키

는 매개역할을 할 것이다. 그리고 남북연합의 운영과 관련된 기본방향, 절차, 정책결정방식 등에 대한 지식과 정보를 관련 행위자들이 공유하도록 하는 거버넌스에 많은 관심을 두어야 한다. 한편, 남북연합의 운영이 여러 행위자에게 차별적인 파급효과를 미침으로써 이에 대한 갈등과 분쟁이 발생할 가능성이 있다. 이러한 갈등해소 및 분쟁해결 절차에 신경을 씀으로써 남북연합이 파행적으로 운영되지 않도록 하는 것이 필요하다.

넷째, 행위자를 기준으로 하면, 남북연합 운영단계에서 정치기구 형성, 군비통제 및 군사통합에서는 정부의 역할이 중요하다. 이러한 분야에서는 정부가 주도적으로 정책을 결정하되, 의제설정, 정책결정, 정책관리 등의 측면에서 관련 행위자들을 참여시킴으로써 거버넌스를 구축해야 한다. 반면, 경제통합, 사회문화 통합에서는 기업, 민간단체, 외국기업, 국제기구, 국제단체의 역할이 중요하다. 정부는 경제, 사회문화 영역에서는 민간행위자들의 행동을 지원하고 여건을 형성하는 지원역할을 해야 한다.

1. 정치기구의 형성 및 운영

가. 정책추진방향

남북연합단계에 진입할 수 있는 제반 조건이 성숙한 다음 남북연합단계에서 통일실무를 담당할 남북연합기구들은 다음과 같은 방향으로 운영될 필요가 있다.

첫째, 남북연합기구와 그 산하기구들은 각 기구의 목적과 업무기능에 따라 조직을 편성하는 기능적 부문화로 조직 운영해야 한다. 예를 들어 남북각료회의는 남북정상회담에서 부여된 사업을 집행하는 행정부의 역할을 하게 될 것이다. 따라서 남북각료회의에 파견할 각료는 그 목적과 기능에 맞게 인선이 이루어져야 한다. 만약 정치적 혹은 다른 목적으로 인선이 이루어진다면 남과 북으로부터 국민적 공감대를 얻지 못할 뿐만 아니라, 전문성 결여로 부과된 사업을 제대로 집행하지 못할 수 있기 때문이다. 또한 남북각료회의의 산하기구 역시 어떤 조직이 필요한지, 그 조직이 담당할 업무는 무엇인지, 인원구성은 어떻게 할 것인지에 대한 조직설계가 이루어지지 않을 경우 업무의 효율성은 현저하게 낮아질 수밖에 없을 것이다. 예를 들어 남북간 경제교류협력과 산업구조조정에 대한 협의기구를 설계하지 못할 경우 해당

업무를 다른 상임위원회 조직이 분담할 수밖에 없을 것이다. 이럴 경우 해당 상임위원회는 자신의 업무와 함께 관련되지 않은 업무까지 보게 되기 때문에 업무의 전문성이 떨어져 기구의 효율적 운영은 어려워질 것이다.

둘째, 남북연합의 민족적 특수성과 완성된 통일이라는 장기적인 측면을 고려해 남북연합기구의 운영을 ‘등가성 상호주의’에 입각하여 남북간 권력 배분의 협의구조를 만들 필요가 있다. 남북연합은 통일의 과도기적 형태로서 국가간 연합의 형태를 띠고 있지만, 민족공동체의 특수관계에 근거하고 있다. 따라서 남북연합기구의 운영은 남북한 정부의 인구와 국제적·경제적·사회적 국력 및 위상에 비례하여 권력배분을 하기보다는 상호 대등한 관계에서 남북간 권력배분의 협의구조를 만드는 것이 바람직하기 때문이다. 이것은 단기적인 측면에서 볼 때 남한의 양보를 수반하겠지만 장기적으로 보면 결국 통일과정 및 통일 후 예상되는 후유증을 최소화하고 남한의 부담을 줄이는 작용을 할 것이다.⁹⁰

셋째, 남북연합단계의 민족적 특수성과 운영의 효율성을 고려한다면 남북연합기구를 설치할 장소의 선택은 중요한 문제라고 할 수 있다. 따라서 남북연합기구는 남과 북의 지리적 접근성, 정치적 의미성 등을 고려해서 선택해야 한다. 이런 측면에서 본다면 비무장 지대에 남북연합기구가 입주할 공동청사를 건설하는 것이 유의미성을 갖는다. 따라서 남북연합단계에서는 비무장지대의 비무장화와 평화적 이용에 대한 구체적 방안이 강구되어야 한다. 일차적으로 비무장지대에 설치된 모든 군사시설과 장비 및 병력을 완전 철수함으로써 비무장지대를 비무장화시켜야 할 것이다. 그 다음 이 지역 내에 평화구역을 설정하여 남북연합의 각종기구, 각종 회의시설, 남북문화·체육센터, 이산가족면회소, 민속박물관, 남북교류행사장 등을 설치하여 ‘통일평화시’로 발전시켜야 할 것이다.⁹¹

넷째, 남북연합기구를 성공적으로 추진하기 위해서는 남북연합기구에 남북당국 뿐만 아니라 학계, 정당, 기업인 및 시민단체 등 다양한 층위가 참여하는 거버넌스 형태로 운영되어야 한다. 통일정책은 단일정부 수립이라는

90- 박영호 외, 『남북연합 하에서의 남북정치공동체 형성 방안』 (서울: 통일연구원, 2002), p. 87.

91- 박종철 외, 『통일 이후 갈등해소를 위한 국민통합 방안』, pp. 89-90.

목표를 향하여 추진되며 그 공간적 추진범위는 국제·지역·국내·지방 등 다 수준에 걸쳐 있다. 따라서 통일정책은 남북한이 접촉을 확대하며 평화적 통일을 달성하는 시점까지 한반도 통일문제에 관련된 다양한 국내외 이해 당사자들이 수평적으로 연계되어 공동 협력을 모색하는 상호조정체제로 정의될 수 있다.⁹² 남북연합단계는 통일을 지향하는 과도적 단계로서 국가연합과는 다른 민족 내부의 특수한 관계를 지닌다. 따라서 남북연합기구의 운영은 천문학적 예산이 소요되며 국민적 합의와 공감대를 기반으로 투명하게 운영되어야 하기 때문에 통일정책 거버넌스로 추진되어야 할 것이다.

나. 거버넌스 형성방안

남북연합기구의 성공적 운영은 곧 평화통일로 나아가는 초석을 놓는다는 측면에서 중요한 의미를 갖는다. 그러나 남북연합기구의 운영은 다양한 행위자들의 이해관계가 얽힐 수 있기 때문에 기구의 운영에 있어서 보다 철저한 사전준비가 필요할 것이다. 본 절에서는 남북연합기구를 운영하기 위한 방안으로서 크게 예산, 지식·정보, 네트워크·조직, 갈등해결 등 네 가지 메타지표를 통해 살펴해보도록 한다.

(1) 예산

남북연합기구를 안정적으로 운영하기 위해서는 기구 운영에 대한 의지뿐만 아니라 현실적인 문제로서 막대한 운영재원을 어떻게 확보할 것인가가 중요하다. 남북연합기구의 운영재원은 남한이 거의 전적으로 부담할 수밖에 없을 것이기 때문이다. 따라서 예산 확보에 대한 기준과 원칙을 정립한 후에 그에 맞는 예산 조달 방안을 세워야 한다. 예산의 집행은 관련 법령에 따라 배정된 예산의 범위 안에서 이루어지기 때문에 예산집행 절차 면에서 법령의 위법성이 최소화되어야 한다. 만약 남북연합 단계에서 운영될 각 정치기구의 법적 근거가 취약할 경우 예산배정과 집행의 측면에서 위법성이 나타날 수도 있다. 따라서 남북연합기구를 운영하기 위한 재원의 조달은 다음과 같은 원칙을 고려할 필요가 있다.

⁹²- 김국신 외, 『동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)』, p. 4.

첫째, 예산회계는 일반회계를 원칙으로 하되 긴급현안을 다루기 위한 남북연합 의사결정기구가 필요할 경우-예를 들어 임시남북정상회담 등-예외적으로 특별회계와 공동으로 편성한다. 남북연합 기구의 운영은 막대한 예산이 소요되고 남북연합의 기간을 명백하게 확정지을 수 없기 때문에 특별회계 보다는 일반회계를 원칙으로 해야 한다. 또한 남북연합 단계는 국가통합이라는 최종적인 목표를 달성하기 위한 전단계로서 국민적 합의가 반드시 뒤따라야 하기 때문에 예산의 투명성을 확보하기 위해서도 일반회계로 예산을 편성해야 한다. 만약 그렇지 않을 경우 국회나 감사원의 특별감사를 받을 수 있으며 불투명한 예산편성의 이유로 국민과 시민단체의 저항에 직면할 수도 있다. 특히, 각 정치기구의 운영기간 동안에는 가급적 예비비를 신청하지 않도록 예산편성과 집행과정을 철저하게 그리고 투명하게 운영해야 할 것이다.

둘째, 남북연합 기구는 통일이라는 특수한 목적과 국민적 합의를 전제로 운영되기 때문에 일반회계로 ‘한민족통일국가기금’(가칭)을 조성해 운영할 필요가 있다. 기금의 성격상 그리고 막대한 액수를 고려할 때 정부출연금이 압도적으로 많을 경우 국민의 세부담이 가중될 수 있기 때문에 민간출연금을 늘리고 기금의 수익자로부터 부담금을 징수하는 등 중·장기적으로 다양한 재원 조달 방안을 마련해야 할 것이다.

셋째, 남북연합 기구를 일반회계와 기금의 형태로 운영하기 위해서는 국채법, 국가재정법, 남북관계발전에 관한 법률 등 관련 법률의 개정이 뒤따라야 한다.

이러한 예산 조달의 기준과 원칙에 입각한 남북연합 기구의 세부적인 운영예산은 다음과 같이 추진될 수 있다.

(가) 남북정상회담

남북정상회담은 남북한의 정상이 정례적으로 만나는 최고의사결정기구이다. 남북정상회담은 정례적으로 개최되는 정례회담과 긴급현안이 있을 때 열리는 임시회담으로 운영할 수 있다. 따라서 정상회담을 운영하기 위한 예산편성과 조달방안은 정례회담과 임시회담을 모두 고려해야 할 것이다. 정례회담에 소요되는 예산항목은 직접비용과 간접비용으로 세분화된다. 먼저 직접비용의 항목은 ① 대통령 내외와 수행 및 취재단의 이동경비(육로

및 항공비) ② 체류비용 ③ 북한의 정상과 수행단의 남한 체류시 만찬비용 ④ 선물비 및 행사기념품 ⑤ 기타 소요 예산(상황실과 프레스센터 운영비, 국내외 홍보비) 등이 있다. 간접비용의 경우는 남북정상회담의 정례화된 운영을 위하여 고정 회담장소의 설립, 관리 및 운영에 소요되는 비용이다. 남북정상 정례회담에 소요되는 예산은 일반회계로 충당한다. 반면에 긴급현안이 있을 때 열리는 임시회담의 경우 비규칙적이기 때문에 특별회계로 예산을 편성한다. 또한 남한 대표단의 북한 체류시 환영만찬 비용은 북한이 제공하는 것이 원칙이나 북한의 경제난을 감안할 때 남한이 부담할 경우를 대비해 특별회계로 대비하는 것도 고려해야 할 것이다.

(나) 남북각료회의

남북각료회의를 운영하기 위한 예산은 크게 ① 남북각료회의 공동청사건축비(공동예산) ② 각료회의 실무를 담당할 사무처 운영예산(인건비, 기본경비) ③ 각료, 수행단 및 취재단의 이동경비 등으로 구성할 수 있다. 공동청사건축비는 남북연합기구가 모두 입주할 수 있는 공동청사로 건설하고 현행 「정부청사관리규정」에 준해 크게 남북연합기구의 각 분과·상임위원회가 사용할 회의 공간, 소속 직원의 주거 공간 그리고 후생·관리시설 등 부대시설로 사용하기 위한 건물의 신축을 위한 경비로 구성된다. 사무처 운영예산은 사무처에 상주할 인력에 대한 인건비, 사무처 운영에 소요되는 기본경비로 편성할 수 있다. 기본경비는 기관운영에 소요되는 관서운영비, 공공요금, 여비, 자산취득비 등 경상적 경비와 전산장비의 유지운영에 필요한 전산운영경비로 구성할 수 있다.

(다) 남북평의회

남북평의회는 단기적 측면과 중장기적 측면을 고려해 예산을 편성해야 할 것이다. 남북한 간의 정치체제와 인구비율의 상이성으로 인하여 직접선거에 의한 인구별 의원선출이 불가능하기 때문이다. 따라서 남북평의회를 운영하기 위한 예산편성은 남북연합 초기와 직접선거에 의한 인구별 의원선출이 가능한 시기로 구분할 필요가 있다. 우선 남북연합 초기단계에서 남북평의회를 운영하기 위한 예산은 ① 남북평의회 공동청사건축비(공동에

산) ② 평의회 실무를 담당할 사무처 운영예산 ③ 회기예산으로 구분지을 수 있겠다. 회기예산은 각 분과위원회의 운영예산, 회기 개최에 필요한 예산 항목이다. 직접선거에 의한 인구별 의원선출이 가능해질 경우 위의 예산이 증액되거나 선거비용 항목이 추가되어야 할 것이다.

(라) 공동사무처

공동사무처는 남북각료회의와 남북평의회의 업무를 지원하는 동시에 남북한 합의사항 이행을 비롯한 실무적 문제들을 관장하게 된다. 그리고 서울과 평양에 상주연락대표를 파견하여 남북한 정부 사이에 필요한 연락업무를 맡도록 하고 있다. 공동사무처는 상설기구로 운영되어야 하기 때문에 독립청사와 상주인력이 요구된다. 따라서 남북연합 공동사무처를 운영하기 위해서는 기본적 경비 및 연례·반복적 소규모 운영경비가 필요할 것이다. 이를 항목별로 구체적으로 살펴보면 ① 공동사무처 건축비, ② 인건비, ③ 공동사무처 운영에 소요되는 기본경비(기본행정경비, 전산운영경비 등)로 편성할 수 있다. 기본경비는 기관운영에 소요되는 관서운영비, 공공요금, 여비, 자산취득비 등 경상적 경비와 전산장비의 유지운영에 필요한 전산운영경비로 구성할 수 있다.

(마) 남북분쟁해결기구

남북분쟁해결기구의 운영예산은 남북각료회의와 남북평의회의 운영예산에 준한다.

이처럼 남북연합기구의 안정적 운영을 위해서는 막대한 운영재원의 조달이 필수적이기 때문에 예산조달의 기준과 원칙은 국민적 공감대가 형성될 수 있는 방향으로 정립되어야 한다. 예산조달의 문제와 함께 중요하게 대두될 것으로 예상되는 문제는 예산을 기구운영에 참여하는 행위자들에게 어떻게 할당할 것인가의 문제이다. 남북연합기구에 참여하는 다양한 층위의 행위자들은 제한된 범위 내에서 사용될 예산의 배정에 대해 상이한 관점을 가질 수밖에 없다. 만약 예산할당에 대한 이견이 조정되지 않는다면 남북연합기구에 참여하는 행위 주체들 간의 갈등이 초래될 수밖에 없을 것이다. 따라서 남북연합기구의 운영에 있어서 예산 조달의 기준과 원칙을 정립함

과 동시에 예산할당에 대한 행위자들 간의 입장을 조율할 수 있는 방안도 함께 고려되어야 할 것이다. 남북연합기구 운영 예산의 할당은 다음과 같은 원칙을 고려할 필요가 있다.

첫째, 형평성의 원칙이다. 남북연합기구는 남북정부 간의 연합기구의 형태로 조직되겠지만 범사회적 협력네트워크의 형태로 운영될 것이다. 따라서 기구에 참여하는 행위자들은 남북한의 정부, 학계, 기업, 시민단체, 지자체 등에 걸쳐 있기 때문에 각 행위자들에게 형평성을 갖춘 예산배정이 이루어져야 한다. 예를 들어 남한의 특정한 시민단체가 남북연합기구 운영에 참여할 경우 그에 합당한 예산이 배정되어야 한다. 특히, 남북연합기구 운영 예산은 북한의 사정을 고려할 경우 거의 전적으로 남한이 담당하겠지만 북한 역시 행위자로 참여하기 때문에 북한에서 참여하는 행위자에게도 예산이 배정될 수 있도록 형평성을 고려한 예산 배정이 이루어져야 할 것이다.

둘째, 예산조성 비중이 높은 분야에 우선적으로 배정하는 중요 분야 우선 배정의 원칙이다. 각각의 남북연합기구 혹은 기구 운영에 참여하는 행위자의 중요도를 단순 비교할 수는 없겠지만 총액기준으로 예산조성 비중이 높은 분야에 예산을 우선적으로 배정해야 할 것이다.

셋째, 탄력성의 원칙이다. 남북연합기구에 참여하는 각 행위 주체에게 예산을 배정할 때 인건비나 기본경비는 분기별로 균등하게 배정하되 지출시기가 정해져 있는 경비는 예외적으로 실소요 시기를 감안하여 배정해야 할 것이다.

넷째, 차등성의 원칙이다. 남북연합기구에 참여하는 행위자나 단체의 중요도를 고려해 예산을 차등적으로 편성 및 배정해야 할 것이다.

이상과 같이 예산 할당의 원칙을 정립해야만 남북연합기구의 운영예산을 둘러싸고 발생할 수 있는 각 행위 주체 간의 갈등을 미연에 방지하고 남북연합기구 운영의 투명성과 국민적 공감대를 형성할 수 있을 것이다. 아울러 공정하고 합리적인 운영예산의 할당이 이루어지기 위해서는 ‘예산조정위원회’(가칭)의 구성도 고려할 필요가 있다.

(2) 지식·정보

남북연합은 국가연합이나 연방과는 다른 새로운 통일모델의 실험으로서 남북한의 정부뿐만 아니라 사회 각계각층의 행위자들이 참여하는 거버넌스

형태로 운영되어야 성공할 수 있다. 따라서 남북연합의 성공적인 운영은 거기에 참여하는 행위자들이 남북연합 운영과 문제해결에 필요한 전문적인 지식과 정보를 얼마나 보유하고 있으며 그것을 생산할 능력이 있는가에 달려 있다고 해도 과언이 아닐 것이다.

먼저 정부는 다른 행위자에 비해 전문적인 지식과 정보를 보유 및 생산할 수 있는 능력이 높다. 그렇다고 정부가 모든 지식과 정보를 독점하는 것은 바람직하지 않다. 경우에 따라서는 정부보다 사회 행위자들이 지식과 정보를 더 많이 보유하거나 생산할 수도 있기 때문이다. 따라서 정부는 남북연합 운영과정에서 리더의 역할을 수행하면서 그 동안 습득한 지식과 정보를 다른 행위자들에게 확산하는 역할과 그것의 조정역할을 수행할 필요가 있다. 아울러 정부는 남북연합의 운영과정에서 나타날 수 있는 다양한 문제와 그 해결방안에 대해 대국민홍보를 지속적으로 병행해 나가야 할 것이다. 이를 위해서는 방송과 언론을 통한 홍보, 안내책자의 개발 그리고 학교와 사회를 대상으로 하는 통일교육의 내용이 양적으로나 질적으로 담보되어야 할 것이다.

반면 다른 사회행위자들의 경우 정부보다 조직과 자금동원에서 한계를 지니고 있기 때문에 이들에 대한 지식과 정보공유의 문제가 중요할 것으로 보인다. 특히 지방자치단체나 시민단체의 경우 지식과 정보의 습득면에서 정부에 크게 의존하고 있기 때문에 이들 행위자에 대해 정기적인 워크숍이나 간담회를 개최해 지식과 정보의 확산과 공유가 재생산되어야 할 것이다.

학계의 경우 다른 행위자들에게 비해 지식의 보유와 생산이 가능하기 때문에 남북연합기구의 종사자들과 다른 행위자들의 교육과 이론의 생산을 담당함으로써 남북연합 운영의 전문적인 지식을 생산하는 역할을 수행하는 것이 좋을 것이다.

이처럼 남북연합 운영에 참여하는 각계각층의 행위자들의 지식과 정보는 단절된 형태로 독립 운영되는 것이 아니라 상호유기적인 형태로 관계를 맺어야 한다. 그것은 남북연합이 거버넌스체제로 운영되기 때문이다. 따라서 각 행위자들의 지식과 정보의 전문성이 네트워크로 조직되어야 추구하는 목적을 효과적으로 달성할 수 있다.

(3) 네트워크·조직

남북통합은 막대한 예산과 인력이 투입되는 중장기적인 대형 프로젝트이며 국민들의 합의와 공감대를 반드시 필요로 한다. 남북통합의 통일정책은 단일정부 수립이라는 목표를 향하여 추진되며 그 공간적 추진범위는 국제·지역·국내·지방 등 다수준에 걸쳐 있다. 따라서 평화적 통일을 달성하는 시점까지 다양한 국내외 이해 당사자들이 수평적으로 연계되어 공동 협력을 모색하는 범사회적 협력 네트워크를 구성할 필요가 있다. 보다 구체적으로 말하면 ‘남북통일추진위원회’(가칭)와 같은 범사회적 협력 네트워크를 구성해 정부-정당-지자체-학계-시민단체-기업 간의 효율적인 파트너십을 구축해야 할 것이다. ‘남북통일추진위원회’는 정부, 정당, 학계, 시민단체, 기업 등 각 분야의 대표들로 구성하며 대통령직속기관으로 지정하는 것이 바람직하다.

남북연합의 운영을 위해서는 이와 같이 행위자들을 네트워크로 조직하는 것이 필요하며 아울러 실질적으로 남북연합의 각 기구가 원활하게 운영되기 위해서는 각 기구의 기능이 제도화되어야 한다. 그러기 위해서는 각 기구의 하위구조, 인원배정, 회기, 운영방안 등에 대한 세부적인 조직설계가 이루어져야 할 것이다. 남북연합 각 기구들이 제 기능에 맞게 제도화되어야 기구의 효율성을 높여 원활하게 업무를 수행할 수 있기 때문이다.

(가) 남북정상회담

남북정상회담은 정례화를 원칙으로 하되 긴급현안이 발생했을 경우를 대비해 임시정상회담도 함께 고려해야 한다. 남북정상회담의 정례화는 남북간의 교착상태를 극복하고 남북관계의 돌파구를 마련하는 데 효과적으로 활용될 수 있다는 점을 감안하면 정상회담의 정례화는 통합과정의 어려운 협상과정을 쉽게 풀어가는데 직접적으로 기여할 수 있다. 특히 남북정상회담의 정례화는 남북연합의 정치기구들이 보다 더 발전된 제도화된 틀로 나아갈 수 있는 계기로 작용할 수 있다. 제1차 남북정상회담이 개최되기 이전과 이후의 남북회담 추진현황을 살펴보면 정상회담의 정례화의 파급효과를 짐작할 수 있다. 남북대화가 처음으로 열린 1971년에서 2007년 8월까지 개최된 총 554회 회담 가운데 제1차 남북정상회담 이전 29년간은 359회(연평

군 12.3회), 제1차 정상회담 이후 7여 년간 195회(연평균 27.8회)로 연 평균 회담횟수가 약 2배 이상 증가되는 등 본격적으로 활성화되었다.⁹³ 다만 남북정상회담에 의한 정치적 결단과 극적 타결이 지나치게 강조될 경우 국민적 합의기반과 법적 절차가 소홀이 될 가능성이 있다는 점은 유의할 필요가 있다.

남북정상 정례회담은 년 2회 6개월마다 서울과 평양을 상호 답방하는 방식으로 운영되는 것이 효과적일 것이다. 남북정상회담은 각료회의에서 결정된 합의사항을 승인하고 그 집행여부를 감독하는 기능을 수행하며 각료회의에서 해결하지 못한 문제들에 대하여 정치적 결단을 내리기 때문에 자주 개최될 필요는 없다. 다만, 긴급현안이 발생할 경우 해당 정부가 제안해서 서울, 평양 혹은 평화구역에서 개최될 수 있다.

(나) 남북각료회의

남북각료회의는 남북 간의 모든 현안을 협의하고 결정사항을 집행하는 행정부의 역할을 담당한다. 남북각료회의는 남북한의 총리를 공동의장으로 하여 남북한 각각 10명 내외의 각료급 위원으로 구성하여 각 부문별 정책사안 또는 입법제청 등을 심의하는 기구로 편성한다.

남북각료회의의 조직구성은 산하에 통일관련 장관들로 구성된 「일반위원회」와 분야별 「상임위원회」를 설치하는 방안을 고려할 수 있다. 「일반위원회」는 남북관계의 전반적 사항과 통일과정에 수반된 문제를 취급한다. 그리고 인도, 정치·외교, 경제, 군사, 교통·통신, 환경, 법률, 교육, 사회·문화 등 각 분야별 「상임위원회」를 둘 수 있다. 「인도문제 상임위원회」는 이산가족의 재회 및 재결합에 따르는 문제를 협의하며, 「정치·외교 상임위원회」는 남북간 정치·군사적 대결상태 완화 및 국제무대에서의 협력방안에 대해서 협의한다. 그리고 「군사상임위원회」는 남북군비통제문제 및 평화체제의 보장에 대해서 협의한다. 또한 「경제상임위원회」는 남북간 경제교류협력 및 산업구조조정에 대해서 협의하며, 「교통·통신상임위원회」, 「환경상임위원회」, 「법률상임위원회」, 「교육상임위원회」, 「사회·문화 상임위원회」 등도 각 분야별 업무를 협의·이행하는 임무를 담당할 것이다.⁹⁴

93- 『화해협력 실천에 대한 평가와 개선방안』, 제2차 남북화해위원회, 2007.

남북각료회의의 개최시기는 남북정상회담의 개최일정에 맞춰 년 4회 매 분기마다 개최되는 것이 바람직할 것이다. 정상회담이 개최된 직후와 다음 정상회담이 개최되기 이전까지 최소 2번씩 년 4회의 남북각료회의를 개최하여 남북정상 간에 합의된 사항에 대한 구체적인 실행방안을 논의하는 것이 남북각료회의의 효율성을 높일 수 있다. 물론 각료회의의 각 상임위원회는 안건이 있을 때마다 개최하는 것을 원칙으로 한다. 남북각료회의의 심의 사항은 상임위원회에서 검토된 안건을 중심으로 하되, 의결은 남북연합의 특수성을 고려해 만장일치제로 하는 것이 바람직할 것이다.

(다) 남북평의회

남북평의회는 남북각료회의에서 요구하는 현안에 대해서 자문하고 통일 헌법의 초안을 작성하고 통일을 구체적으로 실현할 수 있는 방안을 논의하는 입법부적 기능을 수행하는 기구이다. 남북평의회는 남북의 정치체제의 상이성이라는 특수성을 고려하여 직접선거나 혹은 인구수와 국력에 의한 선출이 아닌 남북한 국회의원 가운데 각각 50명씩 총 107명으로 구성되는 동수선출방식을 채택한다. 남북평의회는 1명의 의장과 2명의 공동 부의장을 두고 임기는 2년으로 한다. 다만 남북평의회 의원 임기는 한국의 국회의원 선거 및 임기와 북한의 최고인민회의의 선거 및 임기가 다르기 때문에 조율할 필요가 있을 것이다.

남북연합 초기단계에서 남북평의회는 위원을 직접선거로 선출하지 않기 때문에 입법기능 보다는 남북각료회의에 대한 자문기구의 역할을 수행할 가능성이 있다. 따라서 남북연합 초기단계에서 남북평의회는 남북각료회의가 개최되는 시기로 설정하는 것이 좋다. 남북연합단계가 공고화되어 남북한 동시직접선거로 평의원을 선출하게 될 경우 평의회 의원수와 남북한 지역의 의원할당비율도 조정되어야 하며⁹⁵, 현재의 단원제를 양원제로 개헌하는 것도 고려할 필요가 있다.

남북연합 초기단계에서 남북연합은 남북각료회의의 자문역할을 할 가능성이 크기 때문에 산하기구의 역할이 그다지 중요하지 않을 수 있다. 그러나

94- 박영호 외, 『남북연합 하에서의 남북정치공동체 형성 방안』, p. 99.

95- 위의 책, p. 101.

장기적인 측면을 고려해 남북각료회의와 마찬가지로 산하에 각 분야별 「전문위원회」와 행정 및 실무를 담당할 사무처를 둘 필요가 있다.

(라) 공동사무처

공동사무처는 남북연합 내에 실무담당기관으로써 남북각료회의와 남북평의회 업무 지원하고 각 정치기구에서 합의된 결정사항의 이행에 관한 실무적 문제를 관장하는 기구이다. 따라서 공동사무처는 상설기구로서 통일평화시 내에 독립청사로 설치할 필요가 있다. 공동사무처는 업무의 특성상 독립된 기관으로서 남북연합기구들의 행정·집행기구의 역할을 수행하기 때문에 공동사무처 내에 인도, 정치·외교, 군사, 경제, 교통·통신, 환경, 법률, 교육, 사회·문화 등 분야별 전문부서를 두어야 할 것이다. 부서별로 남북한이 동수의 사무직원을 파견하여 소관업무를 관장하도록 한다.

(마) 남북분쟁해결기구⁹⁶

남북연합단계에서 경제, 사회·문화분야의 각종 관계가 활성화될 경우 개인과 집단차원에서 여러 가지 분쟁이 발생할 가능성이 있다. 이러한 경우에 대비하여 여러 차원에서 남북간 분쟁해결방안을 모색해야 한다.

남북간 분쟁해결기구로는 교섭위원회, 사실심사위원회, 조정위원회, 중재재판소 등을 상정할 수 있다. 남북교섭위원회는 분쟁당사자 간의 직접교섭에 의한 분쟁해결을 지원하는 역할을 한다. 그리고 사실심사위원회는 분쟁의 원인을 규명하고 판단하는 역할을 담당한다. 남북조정위원회는 분쟁 원인이 된 사실의 판단뿐만 아니라 분쟁에 관련된 법률적 쟁점까지도 취급하게 된다. 그리고 중재재판소는 분쟁에 대해서 법적 구속력을 갖는 판결을 내리는 역할을 한다.

남북간 분쟁해결기구의 구성 및 운영, 각 기구 간의 상호관계 등에 대해서는 일괄적으로 「남북분쟁해결에 관한 협정」을 체결하는 것이 바람직하다. 그리고 각 분쟁해결기구 산하에 통상, 투자, 가족관계, 형사분야, 민사분야 전문분야별로 위원회를 두는 방안도 고려할 수 있다. 분쟁해결기구의 위원

96- 박영호 외, 『남북연합 하에서의 남북정치공동체 형성 방안』, p. 101.

은 남북한의 법률전문가, 해외전문가, 교포 등에서 선임할 수 있다.

(4) 갈등해소와 분쟁해결

분단 이후 상이한 이념과 체제로 인하여 불신과 이질화가 심화되어 온 남북한이 상호신뢰와 민족동질성을 회복해 통일의 단계로 진입하기 위해서 남북연합이라는 과도기 단계를 설정한 것은 현실적인 접근방법이다. 그러나 남북연합을 운영하는 과정에서는 남북연합기구의 구성과 운영, 대표성, 인원선정, 의사결정방법, 권한의 문제로 남북한간 혹은 남한의 행위자들 간의 갈등이 빚어질 가능성이 높다.

먼저 남북한 정부 간에 발생할 수 있는 갈등은 정치통합 즉, 정치기구의 구성과 운영, 인원배정, 의사결정방법, 권한의 문제로 빚어질 가능성이 높다. 앞서 설명했듯이 남북연합은 통일의 과도기적 형태로서 국가 간 연합의 형태를 띠고 있지만 민족공동체의 특수관계에 근거하고 있다. 따라서 남북연합기구의 운영은 남북 양정부의 인구와 국력에 의한 차등적 참여와 비균등한 권력분배가 아닌 상호 대등한 관계에서 등가성 상호주의에 입각하여 남북연합기구의 운영구조를 만드는 것이 바람직하다.

그러나 등가성 상호주의에 입각하여 남북연합기구의 운영을 공동으로 한다 하더라도 운영방식, 주체, 비용분담 방식을 둘러싸고 갈등이 발생할 수 있다. 특히 경직된 관료주의와 형식주의적 사업풍토에 익숙한 북한의 대표단들이 남북연합기구에서 자신들의 주장만을 내세울 경우 남북연합기구의 원만한 운영은 기대하기 어려울 것이다.

남북한 간의 갈등이 발생할 경우 이를 조정할 기구는 앞서 설명했듯이 교섭위원회, 사실심사위원회, 조정위원회, 중재재판소 등을 상정할 수 있다. 아울러 남북간 분쟁해결기구의 구성 및 운영, 각 기구 간의 상호관계 등에 대해서는 일괄적으로 『남북분쟁해결에 관한 협정』을 체결하는 것이 바람직하다.

남북연합운영 과정에서는 남북한 정부 간 갈등 못지않게 남한 사회 내의 행위자 간의 남북연합기구를 운영하기 위해 필요한 자원조달 문제로 마찰을 빚을 가능성이 높다. 남북연합단계의 안정적 관리는 북한측의 적극적인 참여도 중요하지만 남한정부가 남북연합기구를 운영하고 통일 이후 체제재편과정에 소요되는 막대한 예산을 안정적으로 확보할 수 있어야만 가능하

다. 따라서 재원조달은 특별회계가 아닌 일반회계로 예산편성을 해야 되는데 문제는 일반회계예산은 원칙적으로 본원적 수입인 조세를 세입으로 한다는 데 있다. 남북연합기구를 운영하는 데 들어가는 막대한 예산이 국민들의 혈세로 충당될 수밖에 없는 것이다. 더군다나 일반회계와 더불어 ‘한민족 통일국가기금’(가칭)을 함께 운영한다면 국민들의 세부담은 가중될 수밖에 없을 것이다. 만약 남북연합단계를 지나 완전통일단계에 이르러 국민들의 의무와 책임에 상응하는 통일의 혜택이 뒤따르지 않을 때 통일은 국민적 저항에 직면할 가능성도 배제하기 어렵다.

중앙정부와 지방정부 간의 갈등 역시 중앙정부의 재정부담의 규모와 기간, 재원조달 방식의 문제로 부각될 가능성이 있다. 중앙정부가 남북연합기구를 운영하기 위해 막대한 예산을 조달할 경우 지방재정교부금 등 지방정부에 교부하던 재정지원이 감소할 수밖에 없기 때문이다.

한반도의 통일은 기본적으로 갈등을 전제로 하는 국가통합과정이다. 남북연합의 운영과정에서는 남북한 정부 간의 정치적 갈등뿐만 아니라, 남한 사회 내의 계층간, 지역간, 세대간 그리고 중앙정부와 지방정부간 등 다양한 층위에서 수많은 갈등이 나타날 것으로 예상된다. 이 가운데 어떤 갈등은 정치적으로 쌍방간의 합의를 통해 해결할 수 있을 것이다. 그러나 사회문화적 갈등의 경우 그 요인이 잠재화되어 있기 때문에 통일 이후에 체제불만 혹은 체제저항의 요인으로 작용할 가능성도 배제할 수 없다. 이처럼 많은 갈등이 통일로 가는 길목에 놓여 있다는 것은 그만큼 통일이 사회구성원 모두에게 균등한 이익의 분배를 보장하지 않는다는 것을 의미한다.

통일의 과정이 결코 쉽지만은 않을 것이라는 점은 이미 통일을 달성한 독일, 베트남, 예멘의 사례를 통해서도 확인할 수 있다. 이들 국가들의 통일 사례는 외적 통합으로서 영토적·정치적 통일의 어려움뿐만 아니라 통일 이후에 내적 통합문제가 심각하게 대두될 수 있음을 보여준다. 외적 통합은 영토라는 물리적 경계를 무너뜨리는 정치적 결단에 의해 가능한 것으로서 기본적으로 법·제도적인 통합의 모습을 띤다. 이에 반해 내적 통합은 문화 및 가치체계의 동질화 정도에 달려 있다. 그런데 분단국의 통일에서 제도통합이 전제되지 않은 가치통합은 현실적으로 생각하기 어려우며, 반대로 가치통합이 뒷받침되지 않는 상태에서 통합된 제도가 제대로 작동하기는 어렵다. 따라서 제도통합을 넘어서는 진정한 의미의 국민통합을 앞당기기 위

해서는 제도통합과 가치통합을 병행적으로 추진해야 할 것이다.⁹⁷

첫째, 예산과 관련하여, 갈등관리기구의 구축관련 예산은 다음의 세 가지를 고려해 편성할 필요가 있다. 갈등관리기구의 구축 예산은 남북연합기구의 운영과 마찬가지로 일반회계를 원칙으로 편성해야 할 것이다. 남북연합기구 운영에서와 마찬가지로 전문학적 예산이 소요됨은 물론이고 갈등해소에 상당한 시간이 소요될 수밖에 없기 때문이다. 그러나 예산편성을 일반회계로만 운영할 경우 국민의 세부담이 가중될 수 있기 때문에 일반회계와 함께 기금을 조성해 운영할 필요가 있다. 기금의 재원은 정부출연금과 함께 민간출연금 그리고 기금운영으로 생기는 수익금 등으로 구성할 수 있다. 다만, 기금조성의 방법은 크게 두 가지로 고려할 수 있겠는데, 하나는 기존 ‘남북협력기금’에 갈등계정을 추가해 운영하는 방법⁹⁸과 다음으로는 새로운 기금으로서 ‘갈등해소기금’(가칭)을 조성해 운영하는 방법이 있다. 물론 두 가지 방법 모두 예산증액은 필수적일 수밖에 없기 때문에 예산편성과 사용에 있어서 투명성과 적법성을 반드시 확보해야 할 것이다. 셋째, 갈등관리기구를 운영하기 위해서는 관련 법률의 제·개정이 뒤따라야 할 것이다. 남북협력기금에 갈등계정을 추가해 운영하거나 그렇지 않으면 새로운 갈등관리기금을 조성한다면 그에 합당한 갈등관리기금법을 제정해야 할 것이다. 예산편성의 아웃라인(outline)은 대략 다음과 같다.

① 일반회계 : 인건비, 기본경비(관서운영비, 공공요금, 여비, 자산취득비 등 정상적 경비와 전산장비의 유지운영에 필요한 전산운영경비로 구성), 주요사업비 ② 갈등해소기금(기존 ‘남북협력기금’의 ‘갈등해소계정’ 신설 혹은 새로운 ‘남북갈등기금’ 조성)

둘째, 갈등해소 및 분쟁해결을 위해 지식·정보를 확산해야 한다. 남북연합 운영과정에서 예상되는 다양한 층위의 갈등에 대해 대국민 홍보와 갈등해결을 위한 교육프로그램이 마련되어야 할 것이다. 남북연합은 통일로 가는 전단계이기 때문에 수많은 갈등이 발생할 수밖에 없으며 이에 대해 정부와 참여 행위자 그리고 국민적 노력 없이는 해결하기 어렵다. 따라서 정부는

97- 박종철 외, 『통일 이후 갈등해소를 위한 국민통합 방안』, p. 106.

98- 현재 남북협력기금의 계정은 ‘남북협력계정’과 ‘경수료계정’ 두 가지로 이루어져 있다.

발생할 수 있는 갈등을 유형화해 각종 방송 및 언론 매체 및 각종 교육용 안내책자를 제작해 소개함과 동시에 해결방안을 지속적으로 홍보해야 한다. 아울러 학교와 사회를 대상으로 하는 통일교육을 강화해 통합과정에서 발생할 수 있는 갈등과 그 해결방안을 교육시켜야 할 것이다.

셋째, 갈등해소 및 분쟁해결을 위해 네트워크·조직을 형성해야 한다. 갈등관리기구는 남북연합기구의 운영에서 뿐만 아니라 사회문화적 통합과정에서 발생할 수 있는 다층위적인 갈등도 관리해야 하기 때문에 민(民)과 관(官)의 상호협력적인 네트워크를 조직해 운영하는 것이 바람직할 것이다. 다만 갈등관리기구를 운영하기 위해서는 막대한 예산이 소요되기 때문에 예산확보와 법률적 정당성을 확보하기 위해서 정부 산하기구로 운영할 필요가 있다. 그러면서 참여의 폭은 정부뿐만 아니라 사회 각계각층의 대표가 참여하는 범사회적 협력네트워크로 운영하는 것이 효과적이다.

대략적인 조직체계는 다음과 같은 방식으로 운영할 필요가 있다. 첫째, 갈등관리기구는 정부, 지자체, 정당, 학계, 시민단체, 기업 등을 대표하는 인사를 중심으로 위원장, 부위원장, 상임위원, 비상임위원체제로 운영하되 의사결정방식은 합의제로 운영할 필요가 있다. 합의제로 운영해야 정치적 독립성을 최대한 유지할 수 있기 때문이다. 둘째, 또한 정치적 독립성을 최대한 보장하기 위해서는 합의제 운영방식 뿐만 아니라 대통령직속기관으로 운영할 필요가 있다.

이러한 갈등관리기구는 남북연합의 초기단계에서는 남한만의 기구로 운영하되, 이후 남북연합단계가 안정적 단계로 진입한 이후에는 남과 북이 모두 참여하는 기구로 확대 개편될 수 있다. 통일에 따른 이익불균등은 남한 사회에만 국한되지 않고 북한에서도 발생할 수 있기 때문이다. 따라서 남북연합 초기단계에서의 갈등관리기구는 완성된 통일의 단계에 진입한 이후에는 북한의 여러 기구의 참여로 규모가 커질 것을 예상할 필요가 있다. 이 단계에 이르게 되면 남과 북의 정치, 시민대표가 각각 동수로 참여해 통합 이후 발생할 수 있는 다양한 갈등유형에 대처할 수 있는 기구로 확대 개편할 필요가 있다.

갈등관리기구는 그 자체가 남북통합과정에서 발생할 수 있는 다층위적인 이해관계의 균열을 효과적으로 관리하자는 데 목적이 있다. 갈등관리기구가 제대로 작동되어야만 국가통합에 따른 사회적 비용을 줄일 수 있다. 그러

나 남북한 간의 국가통합과정은 수많은 이해관계의 균열로 인한 사회적 갈등뿐만 아니라, 그것을 조정하고 중재하는 기구의 구성과 운영을 둘러싸고 갈등이 빚어질 수 있는 가능성도 배제할 수 없다. 갈등관리기구의 구성과 운영을 둘러싸고 발생할 수 있는 문제는 다음과 같이 예상할 수 있다.

첫째, 대표성 확보의 문제이다. 갈등관리기구는 정부기구로 운영하되 사회의 각 층위를 대표할 수 있는 인사로 선정해야 한다. 이때 지역적으로, 기관별로 참여대상과 인원수를 둘러싸고 갈등이 빚어질 수 있다. 물론 남북연합단계가 안정화 단계로 진입한 이후 남북이 동수의 인원으로 갈등관리기구로 개편할 경우에도 똑같은 문제로 갈등을 빚을 수 있다.

둘째, 예산배정의 문제이다. 갈등관리기구는 통합과정에서 발생할 수 있는 지역, 계층, 세대, 남북한 정부간, 중앙정부와 지역정부간의 갈등을 중재하고 해결하는 역할을 담당한다. 따라서 갈등의 시안별로 예산을 배정할 때 예산규모를 둘러싸고 갈등이 초래될 가능성도 배제할 수 없다.

셋째, 갈등관리기구의 기능과 권한의 문제이다. 갈등관리기구를 정부 각 부처의 자문기능역할로 한정지을 것인지 그렇지 않으면 문제해결의 기능까지 포함시킬 것인지를 놓고 갈등이 초래될 가능성이 있다. 이 문제를 간과할 경우 갈등해결기구와 정부의 각 부처 간의 역할중복에 따른 기능, 예산, 인력의 낭비뿐만 아니라 효율성의 저하도 나타날 수 있다.

이와 같이 남북연합을 운영할 때 발생할 수 있는 다양한 갈등을 중재할 갈등관리기구는 이미 구성과 운영면에서 다양한 갈등을 내포하고 있다. 따라서 기구의 구성과 운영시 발생할 수 있는 갈등을 조정할 수 있는 대책을 마련해야 할 것이다. 첫째, 갈등관리기구에 참여하는 기관과 인물의 대표성을 강화해야 할 것이다. 둘째, 예산편성과 사용의 투명성을 제고하기 위해서 국회의 감사가 철저히 이루어져야 할 것이다. 셋째, 갈등관리기구에 실질적인 권한을 부여하되 유관 정부기관과의 적극적인 공조가 뒷받침될 수 있는 시스템이 구축되어야 할 것이다.

2. 군비통제

가. 정책추진방향

(1) 군사적 신뢰구축

한반도긴장완화와 관련하여 특징적인 것은 군사적 긴장완화 자체보다 남북협력을 위한 기능적 차원에서 군사적 신뢰구축조치가 실시되었다는 점이다. 남북군사실무회담(2001. 2. 8)에서 비무장지대내 남북관리구역에서 양측 군과 공사인력의 행동규칙을 정한 DMZ공동규칙안이 합의되었다. 이 합의서는 총 38개 항에 대한 것으로 지뢰제거방법, 우발적인 무력 충돌 방지, 공사에 따른 남북간 협의 채널 구축, 공사인력의 식별방법, 복장 및 완장의 표식문제, 공사기간 및 공사추진의 선후 설정 등이 포함되었다.⁹⁹ 그리고 「남북군사보장합의서」(2002. 9. 17)에 의해 경의선·동해선 철도·도로 연결을 위해 비무장지대(DMZ)에 철도 노반을 중심으로 폭 250m(경의선), 100m(동해선)의 ‘남북관리구역’이 설정되었다. 또한 철도 및 도로 연결의 공사 작업과 관련한 실무 협의를 위해 2002년 9월 24일부터 남북군사실무기간 직통전화(hot line)가 가동되었다.

남북협력을 촉진하기 위한 기능적 차원의 군사적 신뢰구축조치는 다른 분야로 확대될 수 있다. 예를 들면 금강산관광사업과 관련하여 인접부대간 통신망이 개설될 수 있다. 그리고 서해공단 건설과 관련하여 물자 및 장비의 수송을 위해 선박들이 북방한계선(NLL)을 통과하는 문제에 대한 논의도 필요하다. 특히 연평해전에서와 같이 서해상에서 군사분계선을 둘러싸고 분쟁이 발생하는 것을 감안, 합정간 공동신호 규정을 만드는 방안이 강구되어야 한다. 동서독의 경우에도 루빅만에서 동서독의 경계선이 확정되지 않아서 어선간에 분쟁이 자주 발생함에 따라 해상에 부표를 설치하고 루빅만에서 상호 자유어로활동에 관해 합의했었다.¹⁰⁰ 남북한의 경우에도 서해의 해상경계선(NLL)의 확정문제와 이 지역에서 공동어로활동에 대해서 협의할 수 있다. 또한 서해 및 동해상에서 해난구조를 위한 협력방안이 논의될

99- 『동아일보』, 2001년 2월 9일.

100- 서독의 동서독 국경위원회 의장이었던 Gunther Pagel 박사와의 인터뷰, 1998년 11월 11일.

수 있다. 또한 임진강 수해방지를 위한 공동관리방안을 위해서도 남북한간 군사적 문제에 대한 신뢰구축문제가 필요하다. 이를 위해 「남북한 수자원협력합의서」가 체결되어야 할 것이다. 그리고 남북한 해로와 항로의 이용을 위해서도 영해 및 영공의 이용 및 관리에 관한 군사적 조치들이 실시되어야 한다.

남북국방장관회담 및 남북군사실무회담이 재개되면, 「남북기본합의서」 및 「불가침분야 부속합의서」에 따라 군사적 신뢰구축방안이 협의될 것이다. 남북한간 우선적으로 이행될 수 있는 군사적 신뢰구축조치에는 「남북기본합의서」 가운데, 군사당국자간 직통전화 설치(13조)와 불가침이행 및 보장장치와 관련(12조)하여 대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제, 군 인사 교류, 정보교환문제들이 포함될 수 있다. 아울러 「불가침분야 부속합의서」 2장 가운데 분쟁의 평화적 해결 및 우발적 무력충돌방지에 관한 후속 대책이 필요한데, 이상과 같은 신뢰구축조치들은 분쟁의 평화적 해결 및 우발적 무력충돌방지에 기여할 것이다.

(2) 운용적 군비통제 및 선별적 군축

이 단계에서는 불가침분야 부속합의서 가운데 미합의사항으로 남겨졌던 사항들인 군사분계선 일대의 무력증강금지, 상대방에 대한 정찰활동 금지, 상대방에 대한 영해·영공 봉쇄금지, 서울지역과 평양지역의 안전보장문제 등에 대한 협의가 있게 될 것이다. 이 가운데 북한이 제안했던 군사분계선 일대의 무력증강 금지와 남한이 제안한 수도권지역 안전보장문제는 배치제한지역 설정과 관련되어 있다. 그리고 북한이 상대방에 대한 정찰활동금지를 주장한 것은 북한에 대한 미국 및 남한의 국가감시능력(national technical measures)을 제한하려는 것이다. 또한 북한이 상대방에 대한 영공·영해 봉쇄를 금지하자고 주장하는 것은 북한에 대한 봉쇄 및 무력 조치를 방지하려는 것이다.

북한은 한·미합동 군사훈련의 중지, 비무장지대의 비무장화 및 평화적 이용, 한반도 비핵지대화, 주한미군의 한강 이남 배치 및 궁극적 철수 등 군사력의 배치제한과 관련된 운용적 군비통제방안에 대해서 적극적인 입장을 보여왔다. 남한은 북한의 한·미합동군사훈련 중지와 주한미군철수 주장을 대남전력우위 확보를 위한 전술적 차원의 제안으로 인식하여 왔다. 그러나

한국도 전진배치된 병력의 후방배치와 비무장지대의 비무장화 및 평화적 이용에는 많은 관심을 보이고 있다. 그리고 미국도 전진배치병력의 후방이동을 통해 군사분계선 지역의 군사적 밀집도를 완화시키려는 데에 관심을 보이고 있다.

이러한 점들을 고려할 때, 운용적 군비통제와 관련하여 비무장지대 비무장화, 배치제한지역 설정, 남북한 군사력의 후방배치문제가 중요한 사안이 될 것이다.

(가) 비무장지대의 비무장화 및 평화적 이용

비무장지대에 집중된 남북한의 군사적 밀집현상을 완화시키고 긴장완화를 도모하기 위해서 비무장지대에 설치된 군사시설과 무기, 병력을 철수하고 방송시설 및 선전물을 제거함으로써 비무장지대를 비무장화하고 나아가서 이 지역에 산업시설과 문화·체육시설을 건설해야 한다.

비무장지대의 비무장화를 위해서는 우선 비무장지대 내의 병력배치, 군사시설, 지형조건, 순찰활동 등에 대한 현황자료를 교환하는 것이 선행되어야 한다. 남북한은 공동조사반을 구성하여 관련 자료를 토대로 모든 군사시설과 기타 시설물들을 대조하고 이것들의 철수방안에 대해 협의해야 한다. 이를 위해 남북군사공동위원회 산하에 「비무장지대 공동조사위원회」를 설치·운영해야 한다. 「비무장지대 공동조사위원회」는 ① 비무장지대내 군사시설에 대한 공동 조사, ② 비무장지대 내의 정전협정 위반사항(요새, 거점, 진지, 무장인원 등)에 대한 협의·시정 및 재발방지 대책 마련, ③ 군사분계선 표지물에 대한 공동작업, ④ 군사분계선 및 출입문의 공동관리, ⑤ 군사분계선 통과 인원에 대한 상호 보호 및 통제 등의 임무를 수행한다.

비무장지대의 비무장화는 특정지역을 중심으로 전진 배치된 시설, 장비, 병력을 시범적으로 철거하고 이를 점차 확대하는 방식으로 추진될 수 있다. 시범적 비무장화 지역으로는 ① 개성-문산 축선 사이 지역, ② 의정부-철원 축선 사이 지역, ③ 강원도 지역 또는 동해안 지역 등을 선정할 수 있다.

비무장지대를 비무장화한 후 이 지역에 대한 평화적 이용방안은 단계적으로 추진되어야 한다. 기반조성단계에서는 접경지역 개발, 국제기구를 통한 생태계 조사, 종합관광 상품 개발 등이 실시될 수 있다. 초보단계에서는 공동학술조사, 비무장지대내 이벤트 행사 유치, 비무장지대내 공동 농업경

영 등이 실시될 수 있다. 활성화단계에서는 관광특구 개발, 국제적 이벤트 개최, 도로·철도 연결 및 비무장지대의 공동개발 확대, 시범적 합작공단 건설 등이 추진될 수 있다. 마지막으로 비무장지대의 평화지대화과 평화시 건설이 추진될 수 있다.¹⁰¹

이상과 같은 비무장지대의 평화적 이용방안 가운데 특히 이 지역에 공장을 건설하거나 발전소 건설 등을 통해 북한의 노동력을 이용하고 북한에게 실질적으로 경제적 이익이 되도록 하는 방안은 북한으로 하여금 비무장지대의 비무장화를 수용하도록 하는 유인책이 될 수 있다. 따라서 비무장지대의 비무장화와 이후 이 지역에 대한 경제협력방안이 포괄적으로 논의되어야 할 것이다.

한편, 비무장지대의 비무장화 및 평화적 이용문제는 배치제한지역 설정 문제와 관련하여 논의되어야 한다. 더욱이 비무장지대의 비무장화로 인해서 지뢰와 탱크 저지물, 철조망, 방어벽 등을 제거할 경우, 북한의 기습공격이 용이해진다는 문제점이 있기 때문에 비무장지대의 비무장화는 배치제한지역 설정과 병행되어야 한다.¹⁰²

(나) 배치제한지역 설정

남북한의 군사력을 군사분계선 후방지역으로 이동배치하고 일정한 범위의 배치제한지역을 설정하는 방안은 서울과 평양지역의 안전을 보장하고 군사적 돌발행동에 대해 사전 대응할 수 있는 공간을 확보한다는 점에서 중요한 의미를 지니고 있다. 미국도 한반도의 긴장완화를 위해서 특히 전진 배치된 북한군사력의 후방배치를 강조하고 있다.

남북한 전력구조의 특징은 휴전선 부근에 과도한 병력과 무기가 집중 배치 되어 있는 점이다. 남북한은 각각 자신들의 전력배치는 방어를 목적으로 하는 것이라고 주장하지만, 공격적 전력배치와 방어적 전력배치를 구분하기는 쉽지 않다. 북한은 전쟁개시 후 단기간 내에 서울을 점령한다는 속전전략을 택해 왔으며, 비무장지대 50km이내에 65-70%의 전력을 집중배치하

¹⁰¹- 제성호, 『한반도 비무장지대론』 (서울: 서울프레스, 1997), pp. 104-156.

¹⁰²- 한용섭, “한반도군비통제 협상대안과 평가,” 『국방학술논총』, 제6집(1992), p. 375.

고 있다.¹⁰³ 남한의 경우도 전력의 3분의 2를 비무장지대를 따라 전진배치하고 있다. 이처럼 휴전선부근에 집중적으로 전진배치된 남북한의 전력구조로 인해 단위지역당 군사력의 집중도가 높기 때문에 우발적인 충돌이나 소규모 충돌이 대규모 전쟁으로 확대될 가능성이 크다. 따라서 본격적인 군비축소에 합의하기 이전이라도 휴전선부근에 전진배치된 병력의 후방이동이 절실하게 필요하다.

그런데 배치제한지역 설정문제에는 전략상 문제점과 비용문제 등 여러가지 고려해야 할 사항들이 있다. 배치제한지역 설정과 부대 재배치는 남북한의 방위전략의 전면적인 수정을 초래함으로써 군축보다 더 어려울 수도 있다. 남한과 북한의 현재 방어선이 자연적·지리적 조건을 기준으로 형성되어 있기 때문에 임의로 배치제한지역을 설정하고 부대를 재배치할 경우 또 다른 방어선을 형성하기가 용이하지 않은 문제점이 있다. 또한 군사분계선으로부터 서울과 평양의 거리가 다르기 때문에 남한과 북한이 비대칭적으로 배치제한 지역을 설정해야 되는 문제도 있다. 더욱이 부대 재배치에 따른 막대한 비용, 신속한 부대 재이동이 힘든 북한의 도로사정, 철저한 현장조사의 어려움 등 장애요인들이 있다.

(다) 후방배치 장비 및 병력의 감축

그런데 배치제한지역 설정은 군축과 관련되어 있다. 유럽의 경우 병력감축에 대한 합의가 선행되었기 때문에 배치제한지역을 설정할 필요가 없었다. 남북한의 경우 배치제한지역에 대한 합의가 이루어진다면, 후방배치 예정인 병력을 우선적으로 감축하는 방안이 동시에 논의될 수도 있다. 이것은 결과적으로 배치제한지역과 군축이 동시에 진행됨으로써 배치제한지역을 확대하고 전방배치된 군사력부터 감축하는 방안이 될 것이다.

(3) 구조적 군비통제

병력과 무기의 감축 우선순위에 대해서 남한은 무기감축을 우선 실시하

¹⁰³ 국방부, 『국방백서 1991-1992』 (서울: 국방부, 1991), pp. 101-116; 지만원, “남북한군대를 30만으로 감축하는 것이 가능한가?” 『월간조선』, (1990년 7월호), pp. 163-164.

고 이에 상응하여 병력을 감축할 것을 제안했다. 반면, 북한은 병력감축을 우선 실시하고 이에 상응하게 군사장비도 축소할 것을 주장했다. 이처럼 군비축소의 우선순위에 대한 남북한의 입장이 다른 것은 군사력의 현황과 위협인식, 병력동원구조의 상이성 등에서 기인한다. 남한은 북한의 무기가 우세하기 때문에 비대칭적 전력구조를 상쇄하기 위해서는 무기감축이 우선되어야 한다고 주장한다. 또한 남한은 병력감축에 대해서는 검증하기가 힘들다는 점을 중시하고 있다. 그리고 남한은 북한이 동원체제의 성격상 병력감축을 한 뒤에도 병력을 재동원하기가 용이하며, 병력감축 후에도 우세한 재래식 무기를 계속 보유할 것이라고 가정하고 있다.

이처럼 군비축소의 우선순위에 대해서 남북한간 입장대립이 첨예하게 대립하고 있다. 남북한의 입장차이를 줄이기 위해서 병력과 무기의 감축을 동시에 병행추진하는 것이 바람직하다. 이 경우 공격무기를 해체하고 동 무기를 보유한 부대의 병력을 감축하는 방안을 택할 수 있다.

또한 현재 남한이 공격무기 면에서 북한에 비해 열세이기 때문에 무기우선감축의 입장을 견지하고 있지만, 앞으로 남북한 경제력 격차와 군사현대화의 격차 등으로 인해 무기의 전력지수 면에서 남북한이 거의 대등한 단계에 이르면, 남한도 병력우선 감축을 고려할 수도 있다. 북한은 동원체제의 성격상 병력재동원면에서 유리하지만, 남한은 휴전선에서 서울이 가깝기 때문에 동원된 예비군 병력을 상대적으로 신속하게 전선에 배치할 수 있는 이점을 가지고 있다. 따라서 병력감축을 하더라도 예비병력을 신속하게 전투병력으로 동원할 수 있는 효과적인 예비병력 동원체제를 수립할 경우, 위기사태에 대응할 수 있다.

한편, 군비축소의 기준에 대해 남한은 군사력이 우세한 북한이 남한수준으로 먼저 감축한 뒤 동수를 감축하자는 「상호동등수준 달성 후 동수균형감축」 방안을 주장해 왔다. 반면, 북한은 남북한이 동시에 일정수준(1단계 30만, 2단계 20만, 3단계 10만)으로 감축할 것을 주장하고 있다. 북한은 일방적으로 자신들의 우세한 군사력을 남한수준으로 감축하는 방안에 동의하지 않을 것이다. 또한 북한의 제안대로 일시에 동일수준으로 남북한의 군사력을 감축하는 것도 현실성이 없다.

따라서 군사력 감축 기준으로는 일차적으로 「동수보유원칙」에 입각하여 대상무기 및 병력에 대한 「동일 상한선」(equal ceiling)을 설정해야 한다.

그리고 상한선에 도달하기까지의 감축방식은 남북한 간의 기존 전력차를 고려하여 단계별로 동율감축방식을 적용하는 것이 바람직하다.

(가) 무기감축

군사력의 종합적 지수는 양적 수치 외에 정규군의 전투준비태세, 장비의 활용도, 비정규군의 동원속도 및 규모, 무기체계의 실전 평가율, 무기체계의 실전활용 및 정비율, 방공체계 등 다양한 요소에 의해서 결정된다.¹⁰⁴ 그런데 양적 수치만을 기준으로 하더라도 남북한의 군사력은 비대칭적 구조를 이루고 있다. 북한의 군사력은 남한에 비해서 병력이 우세할 뿐만 아니라 공격무기 면에서 우세하다. 남한은 남북한간 전력불균형과 특히 북한의 공격무기 우세에 대해서 위협을 느끼고 있다.

유럽재래식무기감축조약 1(CFE 1)은 전차(battle tank), 장갑차(armoured combat vehicle), 야포(artillery), 전투기(combat aircraft), 공격헬기(attack helicopter) 등 다섯 가지의 주요 공격무기를 감축대상무기(Treaty Limited Item: TLI)로 선정하였다. 남북한의 경우에도 무기감축의 우선적인 대상으로 다섯 가지를 선정할 수 있으며, 무기의 정의에 대해서도 CFE에서 적용되었던 개념을 적용할 수 있을 것이다. 또한 북한이 장거리 탄도미사일을 다수 보유하고 있는 점을 감안할 때, 남북한의 경우 전술 지대지미사일을 감축대상에 포함시켜야 할 것이다. 이외에도 이동식 대공무기, 연료, 탄약, 수송장비 등도 감축대상에 포함되어야 한다.

무기감축을 위해 우선 최종적인 무기상한선을 남한이 보유하고 있는 전력보다 하향 수준으로 설정해야 한다. 그 다음 CFE에서와 같이 남북한이 TLI에 대해 일정한 비율로 감축기준을 설정해야 할 것이다. 약 3단계로 나누어 남북한이 비례적으로 무기감축을 해야 한다.

무기감축의 세부방안으로 일시에 동일무기의 전체를 감축하는 일괄감축 방안보다는 감축대상무기를 횡적으로(감축대상무기의 종류), 종적으로(해당 감축대상무기의 적용범위) 확대하는 방안이 있다.

무기의 구체적 감축방법으로는 ① 파괴(절단, 폭파, 변형, 분쇄 등), ②

¹⁰⁴ 이정민, “남북한 신뢰구축과 군비축소방안,” 『통일문제연구』, 4권 1호(1992), pp. 94-95.

전차와 장갑차의 경우 비군사용(불도저, 크레인, 유전굴 착용, 수송용 등)으로 전환, ③ 전사용으로 사용, ④ 공격헬기를 제외한 4개 감축대상 무기를 표적용으로 사용, ⑤ 전투기와 공격헬기는 교육용으로 사용 등 CFE 1에서 적용되었던 방법을 원용할 수 있다. 여기에 추가로 감축대상무기를 공중촬영이 용이한 지역에 방치하여 녹슬도록 하는 방안도 채택될 수 있다.¹⁰⁵

(나) 병력감축

북한은 무기감축보다 병력감축에 대해서 지속적으로 우선순위를 두어 왔다. 북한이 병력감축을 우선시하는 이유는 남한에 비해서 감축대상의 병력을 은폐하거나 제대시킨 병력을 재동원하기가 유리하며, 유사시에 대비해 무기보유를 고수하기 위한 것 때문이라고 할 수 있다. 아울러 북한의 전력구조 및 경제상황을 고려할 때, 북한이 병력감축에 우선순위를 두는 나름대로의 이유가 있는 측면도 있다.

북한에게 과도한 병력은 경제적·사회적 문제가 되고 있다. 북한에서 군대는 국방수단일 뿐만 아니라 완전고용을 위한 일종의 직장과 같은 역할을 하고 있다. 북한은 과도한 병력의 유지비용을 줄이기 위해서 단위 부대단위로 식량 및 소모품을 자급자족하도록 하고 있으며 과잉인력을 건설현장에 투입하고 있다.¹⁰⁶ 북한은 막대한 병력을 보유함으로써 완전고용을 실현하고 군복무를 통해 정치적 사회화를 시키고 있으나, 노동인구의 군복무로 인해 노동인구의 부족과 막대한 병력유지의 부담을 안고 있다. 이런 점에서 북한이 병력감축에 관심을 두고 있는 측면도 있다.

병력의 감축기준으로 북한은 남북한이 1단계 30만명, 2단계 20만명, 3단계 10만명으로 감축할 것을 제안하였다. 그러나 이러한 급진적인 병력감축안은 여러가지 점에서 비현실적이다. 첫째, 이러한 동일기준에 의한 감축은 남북한의 비대칭적 병력구조를 무시한 것이다. 둘째, 국방을 위한 최소한의

¹⁰⁵ 전성훈, 『한반도 군비통제방안 연구: 유럽 군비통제조약의 시사점과 관련하여』 (서울: 민족통일연구원, 1993), pp. 185-193.

¹⁰⁶ 북한군인들은 복무시간의 약 2분의 1을 건설작업과 기타 경제활동에 할당하고 있다는 견해도 있다. Asia Watch and Minnesota Lawyers International Human Rights Committee, *Human Rights in the DPRK* (Washington, D.C.: Asia Watch, 1988), p. 184.

병력이 40만에서 45만이라는 견해에 의하면, 최종적으로 10만명 정도의 감축은 남북한의 군사적 현실을 무시한 것이다.¹⁰⁷ 또한 10만명 정도의 감축은 통일한국을 고려한 방위력 수준으로도 적절하지 않다. 셋째, 북한의 경제여건을 고려할 때 단기간 내에 대규모 병력감축을 수용하는 것은 어려운 문제다. 대량의 제대군인에게 일자리를 제공할 수 있는 고용기회를 창출한다는 것은 북한에게 커다란 부담일 것이다.

남북한은 병력보유 상한선을 설정하고 각각 감축대상 병력을 동일 비율로 감축해야 한다. 남북한병력의 최종수준은 일본, 중국, 러시아 등 주변국의 군사력과 통일한국을 최종적 군사력을 고려하여 결정되어야 할 것이다.

그리고 정규병력에 대한 감축을 실시한 후 비무장지대 및 최전방 경계지역에 대한 경비는 국경수비대가 담당하고, 해안경비는 해안경비대가 담당하며, 수도권경비는 지역수비대나 보안경찰대가 담당하도록 하며, 후방경계 및 방호는 지방자치단체의 민방위대가 담당하도록 해야 할 것이다.¹⁰⁸

나. 거버넌스 형성방안

(1) 예산

군비통제는 군사적 차원의 문제일 뿐만 아니라 경제구조와 정치체제의 성격, 국가전략의 우선순위 등과 밀접하게 관련되어 있다. 그리고 군비통제는 군비경쟁을 중지내지 역전시키는 것이기 때문에 관련국가들의 군비경쟁의 성격과 관련되어 있다.¹⁰⁹ 남북한 군비경쟁은 세계적 차원의 안보와 동북아 차원의 안보, 한반도의 군사력 상황 등과 같은 군사안보적 차원의 문제일 뿐만 아니라 남북한 분단구조,¹¹⁰ 남북한의 국내정치구조, 남북한의 산업화 구조 등과 관련되어 있다. 남북한 군비경쟁은 세계적 차원의 냉전구조로부터 영향을 받을 뿐만 아니라 남북한의 대립과 경쟁구조에 바탕을 두고 있다.

¹⁰⁷—한용섭, “남북한 군사적 신뢰구축 및 군비통제 방안,” pp. 229-230.

¹⁰⁸—류재갑, “남북한안보관계의 과제: 군비통제,” 『남북한안보관계의 과제』 (한국정치학회, 광복 50주년 기념 남북한관계 학술대회, 1995.11.11).

¹⁰⁹—함택영, “남북한 군비경쟁 및 군사력 균형의 고찰,” 함택영 외, 『남북한 군비경쟁과 군축』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1982), pp. 3-5.

¹¹⁰—남북한 군축과 분단구조의 관계에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 백운선, “남북한 군축과 분단구조: 체제내적 저해구조의 고찰,” 위의 책, pp. 219-236.

미·소 냉전체제의 붕괴에도 불구하고 남북한간 군비경쟁이 지속되고 있는 현실은 남북한 군비경쟁이 자체의 재생산 구조를 가지고 있음을 입증한다.

한반도 군비통제는 남북한의 정치경제구조에 커다란 변화를 초래하는 문제다. 한반도 군비통제가 본격적으로 이행되기 위해서는 남한 내에서 국방비감소, 군대규모축소, 사회복지분야에 대한 투자요구 증가 등의 변화가 있어야 한다. 또한 북한에서도 대남적화전략 포기, 국방비 감소, 군수산업의 민수화 등의 변화가 있어야 한다.

따라서 한반도 군비통제가 실시되려면 북한의 입장전환을 유도할 수 있는 구체적인 보상이 제공되어야 한다. 남북경협규모의 확대, 대북차관 제공, 국제금융시장에서 북한채권의 인수, 북한군수산업의 민수화 전환 지원 등과 같은 대북유인정책이 북한의 상응하는 정책변화와 연계하여 검토될 수 있다. 이렇게 되면, 남북한 군비통제는 사실상 남북경협 및 다른 분야의 포괄적 관계개선과 일괄타결되는 양상을 띠게 될 것이다.

북한은 실질적 군축이 병행되지 않는 한, 군인사 교류나 정보교환, 군사훈련 통보와 같은 조치들이 북한의 대남군사력우세를 약화시키고 북한의 군사적 투명성을 높인다는 점에서 이를 반대해 왔다. 따라서 북한을 군사적 신뢰구축에 대한 협상의 장으로 이끌어내기 위해서 인센티브를 제공하는 방안을 모색해야 한다.

서독은 이산가족 상봉, 정치범 석방, 통행자유 확대, 국경통제절차의 완화, 국경지대의 무장해제 등의 분야에서 동독으로부터 구체적인 양보를 얻어내는 대가로 대동독지불금 일괄지급 및 차관보증을 제공하였다. 서독연방정부는 1963년 이후 총 33,755명의 정치범의 서독인도와 215,019명의 이산가족의 서독이주, 40만명의 이산가족 상봉에 대해 총 약 35억 DM의 대가를 지불하였다.¹¹¹ 그리고 1983년 서독연방정부는 10억 DM의 상업차관을 동독에 제공하였으며, 1984년에는 9억 5천만 DM의 상업차관을 제공하였다. 이에 대한 반대급부로 동독은 동독국경선 통제관행과 통행절차를 개선하였다. 그리고 1983년 9월 동독은 경계선지역의 4군데에 배치되어 있던 SM-70 자동발사장치를 철거하였다. 아울러 동독국경수비대는 54,000개의 SM-70

¹¹¹ 독일내무성차관 Walter Priesnitz의 민족통일연구원 방문 간담회 발표내용, 1995년 9월 6일.

자동발사장치를 모두 철거하고 지뢰를 제거하였으며, 그 대신 전기안전장치를 후방에 설치하였다.¹¹²

남북한 신뢰구축의 경우에도 북한에 대한 경제지원 및 경제협력사업, 대북차관제공과 연계하여 초보적 신뢰구축조치를 실시하는 방안이 모색될 수 있다. 예를 들면 「남북경제협력기금」의 일부분이나 별도의 「대북차관기금」을 조성하여 북한에 차관을 제공할 수 있을 것이다. 또한 국제금융기관의 대북차관을 보증하거나 「국제금융채권단」에 한국의 해외법인 금융기관이 참여하여 대북차관을 제공할 수도 있다.¹¹³ 그리고 북한이 외채부담능력이 없는 점을 감안하여 국제금융시장에서 북한의 외채에 대한 채권을 확보함으로써 북한의 대외지불능력을 향상시키고 장기적으로 북한에 대한 채권을 보유하는 방안도 고려될 수 있다.

또한 북한이 IBRD, IMF, ADB 등 국제금융기구를 통한 차관도입과 UNDP를 통한 다자간 경제협력에 관심을 두고 있는 점을 감안하여 북한의 국제금융기구 가입을 측면에서 지원하는 방안도 고려될 수 있다. 그런데 미국의 곤잘레스수정안(Gonzalez Amendment)에 의하면 미 재무부장관은 IBRD 및 ADB의 미국측 집행이사진에게 미국민의 재산을 몰수한 국가에 대한 지원을 반대투표할 것을 지시하도록 규정되어 있다. 북한이 국제금융기구에 가입하기 위해서는 이 규정과 관련한 미국의 대북제재조치가 해제되어야 한다.¹¹⁴ 한·미간 협의를 통해 북한의 신뢰구축조치와 연계한 일괄타결 구도하에서 미국의 대북제재조치를 해제해야 할 것이다.

비무장지대에 설치된 장비와 시설물들을 철거하고 전방배치된 무기와 병력을 후방으로 이동배치하는 데에는 막대한 비용이 소요된다. 여기에 소요되는 비용문제 때문에 북한이 무기 및 병력의 재배치에 소극적일 수 있다. 따라서 비무장지대의 비무장화 및 배치제한지역 설정에 대한 협상시 소요비용의 일부를 남한이 부담하는 방안이 검토될 수 있다.

112- 독일경제사회통합 연구를 위한 단기조사단, 『독일경제사회통합에 관한 연구』(서울: 독일 경제사회통합 연구를 위한 단기조사단, 1990), pp. 122-123.

113- 이주열, “남북경제교류 지원과 통화통합구상,” 『남북한 경제관계 발전을 위한 부문별 과제연구』(서울: 한국개발연구원, 1991), pp. 629-630.

114-An Asia Society Research Project for the Rockefeller Foundation, Possible Areas of Cooperation with The Democratic People's Republic of Korea, Appendix D, Restrictions on U.S.-DPRK Economic Interaction.

독일은 구동독 지역에 주둔하였던 소련군의 철수 및 재정착 비용을 부담함으로써 소련군의 철군을 신속하게 진행시켰다. 1990년 10월 12일 통일독일과 소련은 546,200명에 이르는 소련군의 한시적 독일주둔 조건 및 철군절차에 관한 조약을 체결하였다. 아울러 1990년 소련군의 한시적 독일주둔 및 철수에 따르는 재정적 문제에 대한 과도기 조치에 관한 조약도 체결되었다. 양측은 12개 실무위원회를 구성하여 시장경제조건에 적절한 병참공급의 확보, 주둔군 훈련활동에 관한 조정, 소련주둔군과 그 가족의 독일 법질서 준수, 환경 및 부동산문제, 손상에 대한 보상, 관세 및 세금문제, 병력수송문제, 직업전환 교육 대책, 주택건설계획 등에 대해서 협의하였다. 독일은 소련군의 한시적 주둔비용, 귀향운송비, 구소련 지역내 주택건설, 직업전환 교육 등을 위한 정착비용으로 총 120억 DM을 4년 동안 분할 지불하도록 하였으며, 그 가운데 78억 DM은 주택건설, 2억 DM은 직업전환교육용이고 30억 DM은 무이자 차관이였다. 그리고 1992년 러시아 철수병력의 정착기금으로 독일이 러시아에게 5억 5,000만 DM을 추가제공하기로 하는 내용이 독·러 정상회담에서 합의되었다.¹¹⁵

남북한의 경우, 북한이 비무장지대의 시설 및 장비를 철거하는 비용을 차관형식으로 제공하고 이 지역에 공단건설 시 그 이익금에서 상환하도록 할 수 있다. 그리고 배치제한지역 설정으로 인한 무기 및 병력의 후방이동에 소요되는 비용에 대해서 군인들의 주택건설 등 정착비용의 일부를 무이자 차관으로 제공할 수도 있다.

병력과 무기를 감축하는 데는 막대한 비용이 소요된다. 병력감축시 퇴직군인들에 대한 연금지급과 직업전환 교육 비용이 필요하다. 그리고 퇴역한 젊은 군인들에 대한 일자리창출이 필요하다. 또한 감축대상이 된 무기를 폐기처분하는 데에는 막대한 비용이 소요된다. CFE협정에 의한 무기감축시 항공기 폐기비용은 약 47,000 DM, 전차는 약 12,000 DM, 장갑차는 약 5,000 DM, 박격포는 약 128 DM의 비용이 소요되었다. 그리고 군비축소시 검증기술의 개발과 검증을 위해서도 막대한 비용이 필요하다.¹¹⁶

115_ 통일원, 『독일통일백서』 (서울: 통일원, 1994), pp. 28-30.

116_ 박주현·김상범, “군비통제와 국방예산의 증감요인,” 『국방강론』, 3집 6권(1994), p. 161.

이처럼 군비축소에 소요되는 비용충당을 위해서 북한에게 무이자 내지는 저리의 장기차관을 제공하는 방안을 검토할 수 있다. 특히 병력감축시 퇴직 군인들의 직업교육 프로그램을 개발하는 과정에 한국의 기업들이 참여할 수 있다. 그리고 북한의 무기감축을 유도하기 위해서는 군수산업의 민수산업 전환을 지원하는 것도 고려될 수 있다. 물론 군수산업의 민수전환에 남한의 기업이 참여하는 것은 북한군사력의 노출을 의미하는 것이기 때문에 민감한 문제가 될 것이다. 그러나 경공업분야로 전환이 용이한 군수산업분야에 대해 우선적으로 민수산업으로의 전환을 유도하고 이 분야에 대해 남한 기업이 시설 및 재원투자를 할 수 있다.

아울러 병력감축을 추진할 경우 북한의 제대군인들을 수용할 수 있도록 고용구조의 확대를 위한 대규모의 남북경협사업이 필요하다. 북한의 군수산업을 민수산업으로 전환하는 과정에서 해당 분야의 군인들을 민수전환사업의 고용자로 선발할 수 있다.

(2) 지식·정보

군사적 신뢰구축 조치 가운데 직통전화 설치, 군사활동의 통보, 군인사 교류, 군사훈련 참관, 정보교환 등은 군사활동에 대한 지식과 정보를 교류함으로써 군사적 투명성을 높인다.

첫째, 군사당국자간 직통전화설치문제는 이미 남북한간 기술적 문제에 대해서까지 합의를 보았기 때문에, 남북한의 실천의지만 있으면 즉시 이행될 수 있다. 군사당국자간 직통전화 설치되면 군사정보를 공유하고 우발적 충돌이나 돌발사태의 확대를 방지하고 그 수습방안에 대해서 논의할 수 있다. 직통전화는 남한의 국방부장관과 북한의 인민무력부장간 뿐만 아니라 전방지휘소 및 위기관리반간에 설치될 수도 있다. 또한 비정기적인 핫라인 뿐만 아니라 통상적인 의사소통과 정보교환을 위해서 쿨 라인(cool line)을 설치할 수도 있다. 그러나 공동위기 통제소(joint crisis control center)의 설치나 조기경보감지센터(early warning sensor center)의 운영 등 위기발생방지를 위해 사전에 합의할 수 있는 기타 통신부문의 신뢰구축에 대해서 남북한 간에 단시일 내에 합의가 이루어지기는 어려울 것이다.¹¹⁷

¹¹⁷-문정인, “남북한 신뢰구축: 그 가능성과 한계,” 함택영, 『남북한 군비경쟁과 군축』,

둘째, 일정규모 이상의 대규모 부대이동과 군사연습을 사전에 통보하는 것은 군사활동의 투명성을 증대함으로써 기습공격의 가능성을 방지하고 상호 군사활동에 대한 예측을 가능하게 한다.

군사활동의 사전통보는 계획된 군사활동의 사전통보와 비계획된 군사활동의 사전통보로 구분될 수 있다. 계획된 군사활동의 사전통보는 다음해의 군사활동을 일정시점(예를 들면 11월 말)까지 통보하도록 하는 것이다. 그리고 계획되지 않은 비상군사활동의 경우 최소한 일정기간(예를 들면 45일 이내)에 통보하도록 하는 방안도 있다. 군사활동의 통보에 대한 신뢰구축이 형성될 경우 훈련 회수, 훈련 시기, 장소, 기간, 이동방향, 이동속도 등 세부 사항에 대한 상한선이 합의될 수 있다.¹¹⁸

그리고 미군을 포함하여 남북한 영토 내에 입국하거나 경유하는 제3국의 모든 군사력(해군과 공군 포함)도 사전통보대상이 되어야 할 것이다. 북한은 특히 한·미합동 군사훈련이나 위기발생시 미군의 한반도 추가배치에 대한 사전통보를 강력히 요청할 것이다. 이 경우 외국 군사력의 부대이동 통보 임계시점은 한반도 도착시점으로 해야 할 것이다.¹¹⁹

셋째, 군인사 교류는 단기시찰 및 연수와 학술적 교류를 목적으로 한 것으로 상호 군사활동 및 군사전략에 대한 이해를 도모하는데 기여한다. 남북한의 군인사교류는 우선 남북군사공동위원회 대표 및 실무위원들을 중심으로 실시될 수 있다. 그리고 군인사 교류에는 각 군의 각급 장교, 군사학교의 교육생, 군사전문 요원이 해당될 수 있다. 방문기관에는 군부대, 군사연구기관, 군교육기관, 군사박물관 등이 포함된다. 아울러 학술연구나 학술회의의 참관을 통해 군인사의 교류가 추진될 수 있으며, 군사훈련 참관과 관련하여 군인사 교류가 이루어질 수도 있다. 또한 양 측의 군창건일에 초청 방문하는 것과 해군함정의 상호방문도 군인사 교류의 한 가지 방법이 될 수 있다.

넷째, 군사훈련 참관은 군사활동의 투명성과 신뢰성을 증가시킨다는 점에서 중요한 군사적 신뢰구축조치의 하나이다. 군사훈련 참관단에는 남북

p. 203.

118- 박영호, “남북한간의 군사적 신뢰구축 방안,” 통일원, 『한반도 긴장완화와 평화정착』 (서울: 통일원, 1990), pp. 127-128.

119- 전성훈, 『한반도 군비통제방안 연구: 유럽 군비통제조약의 시사점과 관련하여』, pp. 177-178.

한의 군인 뿐만 아니라 주변 4국과 유엔사령부 대표 등이 포함될 수도 있다. 참관초청국은 참관단을 위해 브리핑계획, 상황판 준비, 관측장비 제공 등의 편의시설을 제공해야 할 것이다.¹²⁰

다섯째, 정보교환은 군사력보유 현황, 군사력배치 및 운용현황, 군사비현황 등에 대한 자료를 교환함으로써 상호신뢰를 구축하고 군비통제와 검증 을 용이하게 하는 조치이다.

남북한간 정보교환은 신뢰구축단계와 운용적 군비통제단계, 군비축소단계 등으로 구분하여 추진되는 것이 바람직하다. 이를 위해 군사공동위원회 산하에 「정보교환실무위원회」를 구성·운영하는 것이 필요하다. 신뢰구축단계에서는 「국방백서」를 교환하고 여기에 제시된 개괄적인 자료를 교환하도록 한다. 운용적 군비통제 단계에서는 군사력 운용상황 및 부대이동, 군사훈련 등에 대한 자료를 교환하되, 특히 비무장지대의 무장화 실태, 배치제한지역 설정에 따른 부대재배치상황 등에 관한 자료의 교환이 중요할 것이다. 그리고 군비축소단계에서는 무기 및 병력의 현황과 배치, 감축대상 군사력에 관한 정보가 교환되어야 한다. 아울러 각 단계에서 현장검증과 상주감시 활동, 항공정찰 등에 필요한 정보가 교환되어야 한다.

한편, 한반도 군비통제에서 세부적인 기술적 문제에 대한 견해 차이를 절충하는 것보다 더욱 중요한 것은 군비통제 개념에 대한 인식론적 차이를 줄이는 것이다. 남한은 유럽 및 미국의 군비통제이론과 경험을 수용하여 신뢰구축을 기초로 하는 군비통제에 우선순위를 부여하고 있다. 그러나 북한의 군비통제방안은 1920년대 유럽의 군축이론에 토대를 두고 있다. 북한은 남북기본합의서에서 신뢰구축의 필요성을 인정했음에도 불구하고 여전히 군축우선 입장과 주한미군철수 및 한·미 합동군사훈련 중지 등 전제조건을 중시하고 있다.

한반도 군비통제 협상을 위해서는 남북한의 전문가들 간에 안보개념에 대한 인식의 공통분모를 마련하고 장기적으로 인식론적 공동체를 마련하는 것이 필요하다.¹²¹ 군비통제에 대한 남북한의 인식론적 차이를 줄이기 위한

¹²⁰- 남만권, “군비통제 감시 및 검증에 대한 소고,” 『국방강론』, 3집 6권(1994), p. 10.

¹²¹- James Macintosh, “Inter-Korean CBMs and Arms Reduction: The Conventional Forces Dimension,” International Conference on Fifty Years of National Independence: Past, Present, and Future of National Security in the Republic

방안의 하나로 노르웨이나 스웨덴, 오스트레일리아 같은 제3국에서 남북한 군비통제실무자와 학자, 전문가들이 모여 비공개 워크숍을 개최하는 방안도 고려될 수 있다. 이러한 비공개 워크숍은 군비통제의 역사, 사례, 개념, 기술적·절차적 문제 등에 대한 이해를 도모함으로써 군비통제협상에서 접근방식상의 차이를 줄이는 데 기여할 것이다. 또한 국제기구나 제3국의 연구기관 등을 통해 북한의 연구기관 및 관련 전문가들에게 군비통제관련 자료를 제공함으로써 이 문제에 대한 북한관련자들의 지식획득을 지원할 수도 있다.¹²²

한편, 군비통제에 대한 시민사회의 지지를 얻기 위해서 군비통제의 추진 방법, 평화정착의 효과, 경제적 파급효과 등에 대한 지식을 확산해야 한다. 군비통제가 평화를 정착시키는 확실한 방안이며, 이것이 사회적으로 평화문화를 정착시킬 뿐만 아니라 경제적 부수효과도 있다는 점을 알려야 한다. 이를 위해 군비통제의 효과에 대한 대국민대상 안내책자를 만들고 관련 분야의 세미나, 공청회 등을 개최해야 한다.

(3) 네트워크·조직

군비통제를 실시하기 위해서 정부 내에 군비통제 전문부서를 설치해야 한다. 국방부 내에 군비통제실을 설치하고 이 부서를 중심으로 군비통제의 실무업무를 담당하도록 해야 한다. 군비통제실은 군비통제의 이론과 사례 연구를 총괄하는 한편, 북한과의 협상에 따른 세부문제에 대한 협상대책을 마련해야 한다. 또한 군비통제실은 군비통제에 따른 전력구조의 변화, 한미동맹의 협조체제 변화, 동북아 미래 정세에 대비한 군사전략의 변화 등에 대한 안보전략상의 변화를 염두에 두면서 군비통제를 추진해야 한다.

of Korea, The Korean Association of International Studies, June 16-17 (1995), p. 6; 인식론적 공동체(epistemic community)란 “특정 영역에서 전문지식과 능력을 인정받고 있으며 관련 영역이나 이슈분야에서 권위있는 주장을 하는 전문가들의 초국가적인 연계망”을 의미한다. Peter M. Haas, “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination,” *International Organization*, Vol. 46, No. 1(1992), p. 3.

¹²²—Chung-in Moon, *Arms Control on the Korean Peninsula: Domestic Perceptions, Regional Dynamics, International Penetrations* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 1995), pp. 162-163.

군비통제에 대한 합의를 도출하기 위해서 전문가의 도움을 받도록 해야 한다. 이를 위해 군비통제실의 민간자문위원단을 구성해야 한다. 민간 자문 위원단에 관련 분야의 학자, 전문가를 참여하도록 하여 이들의 자문을 받는 한편, 이들로 하여금 시민사회에서 군비통제에 대한 여론을 주도하도록 해야 한다.

아울러 민간단체 가운데 평화정착 및 군비통제에 관심을 지니고 있는 단체들과 네트워크를 구축해야 한다. 민간단체 가운데 군비통제에 대해서 부정적인 입장을 지니고 있는 보수적 단체, 군비통제를 적극 지지하는 진보단체, 중도적 입장을 지닌 단체 등이 있다. 이들간 네트워크를 구축하여 군비통제의 쟁점에 대한 견해차이를 해소하고 군비통제에 대한 균형잡힌 여론을 형성하도록 해야 한다.

(4) 갈등해소와 분쟁해결

군비통제의 범위와 속도를 둘러싸고 논란이 발생하는 것을 방지하기 위한 방안을 강구해야 한다. 이를 위해 군비통제의 목표, 원칙, 추진방향, 우선순위 등을 명확히 하고 이에 대한 국민적 합의를 형성해야 한다.

군비통제과정에서 남북한이 협상을 중도에 파기하고 합의사항을 이행하지 않을 가능성이 있다. 군비통제에 합의했다고 하더라도 추진과정에서 여러 가지 예상하지 못한 문제점이 발생하여 합의 이행에 차질이 빚어질 수 있다. 이를 방지하기 위해 군비통제협상의 투명성을 유지해야 한다. 물론 사안의 성격상 모든 사항이 공개될 수 없는 측면도 있다. 그러나 회의의 진행과 주요 쟁점에 대한 입장차이 등을 가능한 공개함으로써 군비통제의 추진과정에서 발생할 수 있는 갈등을 방지해야 한다.

군비통제의 합의 이행과정에서 발생할 수 있는 시행착오와 교착상태를 방지하기 위해서는 사안별로 합의이행과 보상방안을 ‘행동 대 행동’ 원칙에 입각하여 연계해야 한다. 군비통제에 대한 경제적 보상, 군비통제 비용 지원, 군수산업의 민수산업 전환 등과 군비통제의 단계적 이행을 연계 추진해야 한다.

또한 북한의 군수산업의 민영화와 관련하여 발생할 수 있는 노동자와 기업가간 갈등, 제대군인의 불만 등을 해소하기 위한 방안을 마련해야 한다. 이를 위해 노동자와 기업가간 협의회를 구성하여 군수산업의 민수체제전환

과정에 대해 합의를 도출해야 한다. 또한 제대군인의 불만을 해소하기 위해 이들의 고용방안을 적극 마련해야 한다.

3. 경제통합

가. 정책추진방향

이 절에서 분석할 대상은 남북연합단계의 경제통합이 진행되는 경우 어떤 정책목표를, 어떤 거버넌스를 통해 성취하는가이다. 우선 앞 <표 II-1>을 다시 살펴보자. 이 표는 남북연합단계에서 이루어질 수 있는 남북경제통합의 단계를 ‘자유무역지대’와 ‘관세동맹’으로 규정하고 있다. 하지만, 이 논문은 남북한이 남북연합 단계를 오래 지속할 것을 가정하고 있으므로, 경제통합 부분에서는 ‘부분적인 공동시장’으로까지 나아갈 수 있는 가능성도 함께 가지고 있다고 판단된다. 따라서 이 절에서는 남북한이 남북연합 시기에 ‘자유무역지대’와 ‘관세동맹’, 그리고 ‘부분적인 공동시장’ 수준의 경제통합을 이룰 수 있다고 가정하고 이에 따른 정책이행 방안 등이 어떠한지 등을 다룰 것이다.

제2장 3절에서 살펴봤듯이, 남한과 북한이 ‘자유무역지대’를 이루려면 ① 관세철폐, 무역제한철폐, ② 상품과 자본의 자유로운 이동 보장, ③ 교통, 통신, 전력망 연결 확대, ④ 남북 최고위층이 포함된 경제통합기구의 구성 등이 이루어져야 한다. 또 남북한 ‘자유무역지대’를 ‘관세동맹’ 수준까지 높이기 위해서는 여기에 ① 남북한 공동의 대외통상정책 시행, ② 산업협력과 특히 금융협력의 본격적 가동을 보장하는 공동경제정책제도 구축, ③ 관세, 검역, 원산지 규정 등 무역제도, 산업표준, 특허권 등 산업기술제도, 물류·유통관련제도, 정보통신제도 등 제도 단일화 등을 갖추어야 한다. 마지막으로 ‘부분적인 공동시장’ 단계에까지 이르려면 노동력 이동의 부분적 허용이 담보돼야 한다.

하지만, 이 절에서는 그 이상의 경제통합을 의미하는 ‘완전한 공동시장’이나 ‘경제동맹’ 등은 다루지 않는다. 왜냐하면, 이런 정도의 경제통합에 이르기 위해서는 국가 권력이 연방제나 1체제 1정부 체제로 나아가야 하는데, 여기에서는 그런 체제까지는 고려하지 않기 때문이다. 한 예로, 이 글에서는 완전한 경제통합 단계로의 진입이라 할 수 있는 화폐통합은 상정하지 않는

다. 유럽연합의 경험에서도 볼 수 있듯이 현재 유럽연합 회원 27개국 중 유로화라는 단일통화를 도입한 국가는 14개국에 불과하다. 완전한 시장통합이 되고 공동경제정책을 펼친다고 하여도 화폐통합은 환율, 실업률, 재정적자, 인플레이션율 등 다양한 거시경제지표가 허용치 안에 머물러야 이루어질 수 있다. 또한 화폐통합은 남북한의 중앙은행을 대치할 단일의 중앙은행을 설립해 독립적인 외환 및 금융·통화정책을 취해야 한다는 점에서 정치, 사회적인 파급효과가 매우 크다. 낮은 수준의 경제통합인 시장통합의 경우 유럽은 30여년 정도의 시간이 걸렸다. 남북한은 유럽국가들보다 경제적 편차가 크고, 더욱이 북한이 경제체제 이행의 초창기라는 점을 고려하면 남북한간 경제통합의 정도는 중앙기구에서 일부 조정적 기능을 갖는 ‘자유무역지대’나 ‘관세동맹’ 수준으로 설정하는 것이 바람직하다. 즉, 이 시기 남북한 경제통합은 FTA에서 시작해 발전된 형태인 관세동맹(customs union)으로 진화해 가는 과정이며, 부분적인 공동시장 단계로까지의 진입을 모색해볼 수 있는 단계로 상정해야 한다.

경제통합 1단계에서는 남북한간 일부 정책에서 공동정책을 취하고 대외적으로는 FTA 수준의 경제통합을 취한다. 유일한 국가간 경제통합 사례인 유럽연합의 경우 1957년 로마조약(Treaty of Rome) 체결 이후 바로 FTA를 거치지 않고 관세동맹을 완성하고 공동시장을 창출하면서 동시에 공동정책을 실시하였다. 그러나 새롭게 경제기반을 구축해야 하는 북한에서는 먼저 남북한간 FTA를 통해 무관세 무역거래를 취해 요소의 자유로운 이동을 이루어야 한다. 이후 남북한이 공동의 역외관세를 부과하는 관세동맹을 체결하는 것이 북한 경제의 충격을 완화할 수 있는 방안이다. 관세동맹은 FTA와 달리 공동역외관세를 부과한다는 차이를 갖는다. 그러나 북한은 남한에 비해 산업구조가 현저히 열악하고 동일 산업에 있어서도 생산성의 차이가 존재하기 때문에 일정기간 북한경제의 보호를 위해 북한의 독자적인 역외관세 시행을 용인하는 것이 효과적이다.

특히 농업의 경우 단기간에 구조개혁을 통해 정상화되기 힘들다는 점에서 남한과 동등한 수준의 관세부과와 개방정책을 취할 수 없다. 따라서 중요한 산업부분을 보호하기 위해 북한 당국이 독립적인 역외관세를 시행하는 것이 효과적이다. 즉, 남북한간 FTA 체결로 요소의 자유이동을 보장하고, 관세동맹을 늦춰 대외적으로 북한의 낙후된 산업을 보호해야 한다. 이러한

진행을 위해 남북한간 정례화된 ‘경제통합기구’를 설치하고 실무부분에서는 기업과 NGO가 참여하는 ‘경제정책협의회’를 상설화해야 한다. 또한 대외경제부분에서는 남북한간 정책조율과 서로 차이를 갖는 이해관계를 조절하기 위해 ‘통상위원회’를 설치할 필요가 있다.

경제통합 2단계에서는 이러한 남북한 FTA 체제를 관세동맹 수준으로 점진적으로 이행하는 시기이다. 이 시기에는 남북한 간에 농업정책, 산업정책, 표준화정책, 경쟁정책 등 주요한 경제정책을 먼저 조정해 공동협력을 취함으로써 북한경제의 효과적인 시장경제 적응을 도모할 수 있다. 공동경제정책은 남북한 간에 유사한 수준의 경제발전과 거시경제 지표를 갖고, 상호보완적 산업구조를 가질 때 효과를 가질 수 있다. 그러나 경제통합 초기에 시장경제체제가 취약한 북한 경제를 고려할 때 남북한간 시너지 효과를 야기할 산업영역은 매우 제한적일 수밖에 없다. 따라서 공동경제정책의 목적은 북한경제의 발전을 위한 지원정책의 성격을 가질 수밖에 없다. 농업정책과 산업정책은 대표적인 영역으로 농업의 경우 붕괴된 북한의 농업기반이 주체농법을 탈피해, 보다 선진화된 과학적 농법을 채택할 수 있도록 다방면의 지원이 필요하다. 이러한 지원을 통해 북한이 농업부분에서 1970~80년대 생산성 수준으로 회복된다면 외부의 지원 없이 식량난을 해결하고 다른 산업부분에 자원을 배분할 수 있을 것이다. 산업정책 역시 북한경제가 남한 수준에 도달할 때까지 인프라 구축과 에너지 지원 등이 요구된다.

나아가 남북한간 효율적인 경제통합을 위해 표준화정책과 경쟁정책 등 일종의 규제정책을 실시해야 한다. 규제정책은 산업정책과 달리 많은 자본과 시간을 요하지 않는다는 점에서 효과적인 경제통합 방편이라 할 수 있다. 특히 북한이 경쟁력을 가진 소프트웨어 산업부분에서 남북한간 표준화정책은 경제적 파급이 매우 크다. 정보통신산업에서 국제표준을 선점하는 것은 경제발전에 있어 매우 중요한 과제다. 세계는 ‘표준 전쟁’을 치르고 있다. 전기·전자 정보통신 분야를 비롯해 다양한 상품제조 및 무역에 있어서 누가 국제 표준을 선점하느냐가 생존의 문제로 여겨지기 때문이다. 정보통신산업에서 표준으로 선정된 기술은 다른 기술로 대체되기 어려운 성격을 지니고 있어 승자독식이 불가피하다. 21세기의 표준은 선도 기술을 개발한 후 기술 장벽을 구축하고 시장 선점 및 확대를 위한 강력한 무기로 패러다임이 변했다는 점에서, 정보통신산업부분의 표준화정책은 남북한

간에 거의 유일한 유망 산업인 이 분야의 대외경쟁력 강화를 위해 필요불가결한 정책이다.

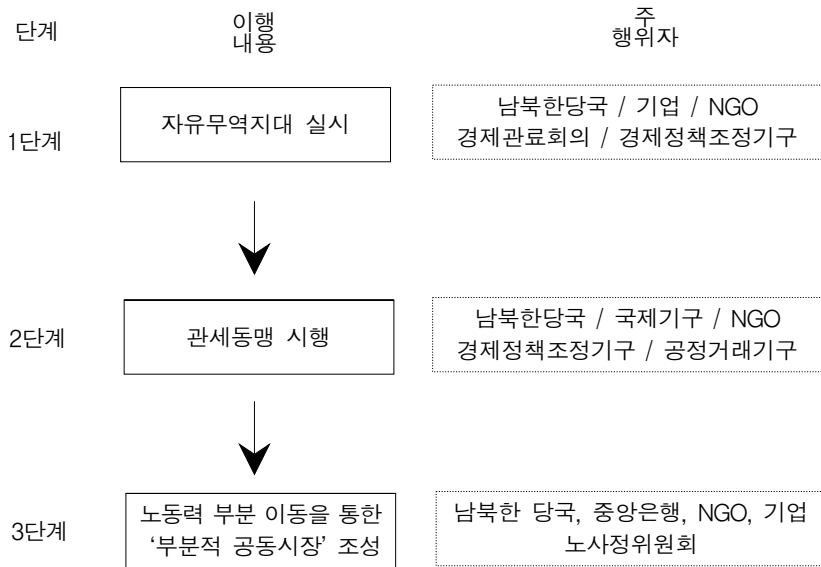
한편, 경쟁정책은 완전한 단일시장 형성을 위한 가장 기본적인 규제정책이다. 유럽연합의 경우 1957년 이후 경제통합 단계에서 회원국의 개입을 벗어나 가장 초국가화된 정책 가운데 하나가 경쟁정책이다. 경제발전 정도가 상이한 두 개의 경제체제에서 경쟁우위를 확보한 특정 기업의 시장지배적 지위의 남용은 기업간 자유거래를 가로막는 가장 큰 장애이다. 따라서 남북한간에 기업과 NGO까지 참여한 통합된 ‘공정거래기구’를 설립해 민간부분에서 통일 산업에서 경쟁력을 확보하지 못한 북한기업을 보호해야 한다.

이와 함께 금융시장의 조정과 통합도 먼저 선행되어야 한다. 특히 금융부분에서 남북한간 공동정책은 경제전반의 상호발전을 위해 매우 중요한 이슈라고 할 수 있다. 자본시장의 자율화 및 남북한 중앙은행간 금리 및 환율정책의 조정을 통해 금융시장을 개방화하고 안정화해야 외국으로부터의 FDI 및 차관도입 등 자본유입이 순조롭게 진행될 수 있다. 이러한 기능을 위해 남북한 중앙은행이 참여하는 일종의 ‘금융통화조정기구’를 설립해 양측간 환율, 금리 등 금융통화정책을 조정한다. 북한이 외부 지원없이 자력으로 당면한 경제난관을 헤쳐나가는 거의 불가능하다. 따라서 남한을 포함한 국제사회로부터의 경제적 지원을 위해서는 반드시 안정된 금융 및 자본시장 구축을 선행해야 한다. 이미 북한은 2002년 7월에 ‘신탁은행’이라는 새로운 형태의 은행 설립을 통해 은행제도의 개혁을 위한 포석을 마련하는가 하면, 2003년 3월에는 종래의 농민시장을 종합시장으로 개편함으로써 제한적인 자본주의 시장경제 실험을 일부나마 행한 바 있다. 금융시장의 통합과 안정은 이러한 투자유치 이외에도 통화정책을 원활하게 하여 결과적으로 북한 주민들에게 수요와 공급에 의해 결정되는 자본주의 가격 마인드를 조기 인식케 할 수 있는 효과까지 얻을 수 있다.

또 관세동맹의 틀이 일정 정도 완성된다면, 노동력의 부분적 이동을 허용함으로써, 남북한에 생성되는 여러 특구의 운영에 활력을 불어넣을 수 있도록 해야 한다. 발라사는 노동력의 전면적 허용은 ‘관세동맹’ 단계를 넘어 ‘공동시장’ 단계에서 이루어지는 것으로 정의하고 있다. 하지만, 남북한의 경우 체제의 이질성으로 인해 남북연합 단계가 상당히 오랫동안 지속될 수 있을 것으로 파악된다. 따라서, 남북연합 단계에서 ‘공동시장’이 갖는 일부 요건

들을 이루어내는 것이 중요하다. 이 가운데 가장 대표적인 것이 ‘부분적인 노동력 이동’이다. 이런 정책이 취해진다면, 북한 내의 공장 운영이 다양하게 활기를 띌 수 있으며, 남한 내에서 북한 노동자를 사용하는 공단을 조성하는 것도 가능할 것이다. 이를 실현시키기 위해서는 남북이 공동으로 이에 필요한 노동정책을 시행해야 한다. 우선 시장경제체제에 익숙하지 않고 노동생산성과 기술숙련도가 상이한 남북한의 노동자들간 임금과 노동조건은 현격한 차이를 가질 수밖에 없다. 따라서 비숙련 외국인 노동자의 유입을 억제하면서 북한 노동인력의 재교육과 함께 일정기간 보조금을 지급하는 등의 방법을 통해 임금에 있어 비탄력적인 정책을 취해야 한다. 또 이러한 복잡한 노동조건을 통제할 남북한간 ‘노사정위원회’ 구성이 반드시 요구된다. 본 위원회는 노사간의 갈등완화뿐 아니라 북한의 비숙련 노동인력에 대한 재교육 등 다양한 프로그램을 감독하는 기능을 부과하는 것이 효과적이다.

<그림 III-1> 남북한간 경제통합 이행 과정



나. 거버넌스 형성방안

남북한의 경제통합이 본격화되는 남북연합 단계에서는 ‘경제통합의 거버넌스’에 참여하는 주체들도 ‘북한의 개혁·개방 거버넌스’ 때와는 달라져야 한다. 남한에서 보면, ‘북한의 개혁·개방 거버넌스’ 때는 중소기업 중심의 기업들과 대북 지원 NGO들이 주를 이루었다. 하지만, 경제통합 단계에 들어서면 남한의 대기업과 노동문제 등을 다루는 NGO도 거버넌스에 포함돼야 한다. 남북한 경제통합 단계에서는 이들 또한 주요한 활동주체로 참여하기 때문이다. 정부측에서도 통일부가 중심이 되는 것이 아니라, 제도 단일화, 금융문제 및 노동문제를 다룰 경제부처가 전면에 나서게 될 것이다.

북한의 경우에도 눈에 띄는 변화가 나타날 것으로 보인다. 우선 ‘개혁·개방 거버넌스’ 때에는 대남 접촉권한이 없던 북한 기업들이 본격적으로 남한 기업들과 협의에 나설 가능성이 높다. 또 북한 내에서는 비공식 사영업자가 등장할 것이며, 이들은 북한 당국이 이들에게 대남 접촉 허가를 내릴지 여부와 상관없이 남북한 경제통합에 큰 영향을 줄 것이다.

국제 사회에서도 국가나 국제 기구에 더해 북한을 주요한 투자처로 생각하는 기업군이 새롭게 거버넌스의 참여자로 등장할 것이다. 이렇게 거버넌스의 참여자가 늘어나고 복잡해지면서 거버넌스의 운영 또한 그 무게감을 더하게 될 것이다.

(1) 예산

경제통합단계에 들어서면 남한 정부로서는 큰 폭의 예산 증가가 불가피하다. 남북의 경제통합이 이루어지면 FTA와 관세동맹 등 각 단계마다 요소의 자유이동과 법령의 통일 및 이의 이행과 관리를 위한 비용이 요구되기 때문이다. 또 본격적인 경제통합을 이루기 위해 들어가야 할 사회간접자본 투자도 남한이 북한에 차관 등을 제공하는 방법 등으로 주로 부담하게 될 가능성이 높다. 관세동맹 단계에서 산업협력과 금융협력 정책을 취할 때도 북한 산업 부문과 금융 부문에 대한 상당한 규모의 투자가 요구될 것이다. 한마디로 말해, 남북연합에 기초한 경제통합은 흡수통일을 상정하는 경우에 비한다면 훨씬 적은 금액의 투자를 요구하겠지만, 이것 또한 남한 혼자 감당하기에는 만만치 않은 액수가 될 것으로 보인다. 따라서 이 경우에도

각 나라의 공적개발기금(ODA), 세계를 대상으로 하는 프로젝트 파이낸싱 등 다양한 자금 분담 방안을 함께 강구해 나가야 한다.

우선 ‘자유무역지대’를 이루어내기 위해서는 남북이 자유무역협정을 체결하고 이에 기초해서 남북한을 원산지로 하는 제품에 대한 관세와 수량제한 등의 비관세장벽을 철폐해야 한다. 이때 남북은 많은 협상을 거쳐 어느 정도까지 관세·비관세 장벽을 철폐하는 대상으로 삼을 것인지에 대해 깊이 있는 협상을 해야 한다. 가령 남북한 사이에 쌀 등 농산물은 어떻게 처리하고, 북한이 상대적으로 취약한 부분인 공산품 문제는 어떻게 취급할 것인지에 대해 폭넓은 협상이 진행되어야 한다. 이 협상에 따라 두 나라는 각각 자국의 법령 등을 바꾸고, 보조금 제도 등 내부 시스템 등도 바꾸어야 할 것이다. ‘관세동맹’ 단계에서는 대외적으로 제3국에서 수입되는 제품에 대해 공동관세를 부과해야 하는데, 이때도 남북 간에 깊이 있는 협의를 진행해야 하며, 그 결과에 따라 이 단계에서 다시한번 법령의 정비와 통일 등을 이루어내야 한다. 이때 이런 협상과 이행 등에 일정한 정도의 비용이 요구될 것이다.

하지만 본격적인 예산 지출은 경제통합의 전제조건이라고도 할 수 있는 사회간접자본 투자에서 시작될 것이다. 사회간접자본 투자 중에서도 북한이 가장 시급하게 느끼는 부분인 전력과 도로에 투자가 집중될 것으로 보인다. 우선 에너지 협력은 다양한 분야의 남북경제협력을 가능하게 하기 위해 선도적으로 추진되어야 할 분야라는 점에서 특히 주목된다. 적정한 에너지 공급방안이 마련되지 않는다면, 다른 어떠한 실물부문의 경제협력 사업도 기대하기 어렵기 때문이다.¹²³ 하지만, 이때 전기의 송전이나 발전소 건설이 모두 상당한 규모의 예산을 필요로 한다.

또 남북한이 산업정책에서 협력해나가는 데서도 많은 예산이 들어가게 된다. 남북한이 산업정책에서 협력해나간다는 것은 곧 북한의 산업을 고도화한다는 것을 의미하기 때문이다.¹²⁴

123. 김규륜 외, 『남북협력과 동북아 협력 연계 추진방안』, p. 195.

124. 이와 관련해 산업연구원은 남북한 산업협력의 기본전략으로 첫째, 단계별 고도화, 둘째, 남북한 상생협력, 셋째, 한반도 균형발전의 세가지를 제시하고 있다. 이때 단계별 고도화는 단계별로 북한에 대규모 산업투자를 하는 것이고, 상생협력이란 “남북한 비교우위 요소에 의거한 상호보완적 분업구조의 형성”을 가리킨다. 산업연구원, “북한의 산업개발 방향과 남북한 산업협력 방안,” 『KIET 산업경제』, 2007년 12월호, pp. 67-68.

이렇게 경제통합단계에서의 예산규모는 북한의 개혁·개방 단계와 비교할 때 크게 늘어나게 된다. 따라서 이런 대규모 예산 규모에 맞게 다양한 재원을 마련하려는 노력을 해야 한다. 우선 남북협력기금과 같은 특별기금을 확대해나가는 방법이 제시될 수 있다. 가령 북한 인프라에 대한 투자가 필요한 시점에서 ‘남북 인프라 협력기금’을 만들어 충당하는 것 등을 들 수 있다.¹²⁵ 번번히 특별기금을 만들 것이 아니라, 정부 일반 예산의 1~2%를 북한에 투자하도록 하자는 의견도 제시되고 있다.

하지만, 특별기금이든 일반 예산이든 남한 정부의 부담이 높아지면 남북한 경제통합에 대한 비판론 또한 높아지게 되면서, 남북한 경제통합을 성공적으로 수행하는 데 걸림돌이 될 수도 있다. 따라서 남한 정부의 부담을 덜 수 있는 방안들을 여러 모로 모색해봐야 한다.

우선, 남북한 경제통합에서 수익이 나올 수 있는 방법을 검토하고 이것을 다시 재투자하는 것이 필요하다. 경제통합과정에서 발생할 수 있는 수입 중 대표적인 것으로는 러시아 가스관 통과나, 한반도 횡단철도를 시베리아 횡단철도와 연결하는 사업 등을 꼽을 수 있다. 이들 사업과 관련해 북한의 최성익 민족화해협의회 부회장은 <민족21> 2008년 11월호 인터뷰에서 “남쪽에서 10·4 선언을 두고 ‘퍼주기’라는 말을 많이 하는데, 이집트가 수에즈 운하에서 통행료로 올리는 수입이 연 46억 달러 정도 됩니다. 만약 10·4 선언에서 합의한 대륙철도가 연결되고 ‘국제철도기구’에 남쪽이 가입하면 동남아, 일본 등의 물류 특수를 남쪽이 다 누릴 수 있습니다”라고 지적하기도 했다.¹²⁶

남한 당국이 차관 등의 형태로 경제통합과정에서 지출되는 예산을 지원하더라도 투자의 회임기간이나 회수기간 등을 잘 고려해서 예산을 짜야 한다. 이 부분에 들어가는 투자액은 대부분 비교적 긴 회임기간을 거쳐 수익창출이나 생산성 향상 등에 기여할 것이다. 하지만 투자의 회임기간이 다를 수 있는 만큼, 회임기간이 상대적으로 짧은 것과 긴 것을 적절히 고려해 남한 재정에만 너무 의존하지 않도록 투자재원의 흐름을 짜야 한다는 것이다.

125. 성원용·안병민, 『북한 교통인프라 현대화를 위한 재원조달 방안 연구』 (서울: 한국교통연구원, 2006), p. 8.

126. ‘민족21’ 방북취재단, “최성익 민화협 부회장의 걱정 토로-이산가족 대규모 상봉 준비 다 돼 있다,” 『민족21』, 2008년 11월호, p. 52.

북한에 투자되는 자금을 국제사회로부터 조달받으려는 노력도 함께 진행돼야 한다. 이때 북한에 대한 국제 사회의 무상지원(grant), 또는 양허성(concessional) 자금 지원 등 국제 공적자금이 조달될 수 있도록¹²⁷ 남북한이 국제 사회를 대상으로 함께 노력해야 한다. 차관이나 프로젝트 파이낸싱도 유력한 자원 조달방안이다. 남북한은 주변국가와의 협의 하에 각종 국제 금융기구나 각 나라로부터 차관을 얻어 예산을 조달하도록 노력해야 한다. 이때 예산규모와 사용은 남북 경제각료회의에서 결정되며, 실무를 추진할 남북한 간에 별도의 예산관리국 등을 신설하는 것이 적절하다.

북한이 일본으로부터 받을 것으로 기대되는 대일 청구권 자금도 남북 경제통합 과정에서 유용하게 쓰일 것이다. 지금까지 대일 청구권 자금을 보면, 금액 규모면에서 한국, 필리핀, 인도네시아가 각각 8억 달러로 가장 큰 금액을 제공받았다. 그밖에, 미얀마가 절반인 약 4억 2천만 달러를 받았고, 베트남이 5천 5백만달러로 가장 적은 금액을 제공받았다. 이러한 금액은 무상 혹은 유상인 차관의 형태로 제공되었으며 5년에서 20년의 기간 동안 분할제공되었다.¹²⁸ 북한은 이 자금을 받은 대부분의 나라들처럼 댐건설, 도로, 항만, 철도 등 사회간접자본 확충에 사용할 수 있을 것이다.

(2) 지식·정보

남북한이 함께 만들어나가는 남북연합에 바탕을 둔 경제공동체는 지금까지 그 누구도 시도해보지 못했던 사업이다. 따라서 이런 새로운 실험을 하는 남북한은 물론이고, 그것을 지켜보는 주변국들도 때때로 혼란스러움을 느낄 수 있다. 남북한도 경제통합에 이르는 큰 청사진은 갖추고 있되, ‘세밀한 정밀화’는 갖추지 못한 채 경제통합이라는 실전에 들어설 가능성이 크기 때문이다.

이런 조건은 달리 말해, 남한 정부가 남북한 지식·정보 제공에서 해야 할 과제가 만만치 않음을 보여주는 것이다. 경제통합에 대한 세세한 실행계획안을 만들고, 이것을 남북한 주민들에게 설명하고, 또 국제사회에도 남북의

¹²⁷ 성원용·안병민, 『북한 교통인프라 현대화를 위한 자원조달 방안 연구』, p. 6.

¹²⁸ 김정제, 『대일 청구권 자금의 활용사례 연구』 (서울: 대외경제정책연구원, 2000), p. 78.

변화를 알리며, 국제사회의 개도국 지원 경험을 ‘우리 것으로 만드는 작업’ 등 지식·정보 분야에 해당되는 주제나 대상의 폭이 매우 넓기 때문이다. 남북 경제통합이 남북한이 공히 고민해야 하는 주제라는 점에서 남북이 함께 참여하는 ‘남북한 경제통합 연구소’ 설립도 추진해야 할 것으로 보인다.

이 ‘남북한 경제통합 연구소’를 비롯한 각종 연구기관들이 생성한 지식과 정보는 그 전달받는 주체에 따라 국내, 북한, 국제사회의 세 가지 부분으로 나눌 수 있다.

우선, 국내에서는 경제통합에 따른 남한 산업의 영향에 대한 심도 있는 연구가 진행돼야 한다. 가령 북한에 비교우위가 있는 사업의 경우 남한 내 기업은 어떻게 북한으로의 기술 이전이나 생산기지 이전, 사업 전환 등을 이루어낼지 연구돼야 한다. 또 ‘저탄소 녹색경영’ 등 남북한이 아우러질 때 시너지 효과를 낼 수 있는 세계 경제계의 새로운 흐름들도 주요한 연구 주제가 될 것이다.

두 번째로 북한에 대해서는 북한 산업에 대한 체계 있는 연구와 함께, 북한이 경제통합 단계에 맞춰 펼쳐나갈 수 있는 이데올로기 형성 과정에도 남북한이 함께 관심을 가져야 한다. 중국의 사례가 잘 보여주듯이, 사회주의 국가가 시장경제를 받아들이는 과정에서 각 시기에 걸맞은 이데올로기가 없다면 그 사회는 큰 혼란을 피할 수 없다. 또 해당 이데올로기는 북한의 시장 수용 정도와 남북한 경제통합 정도를 상징적으로 보여주고, 앞으로의 방향을 예시해주는 기능도 갖게 된다.

북한에서 현재 사용하는 중심 경제이데올로기는 ‘실리 사회주의론’이다. 여기에는 ‘실리’라는 말이 시장이라는 말과 통하는 의미가 있지만, 딱히 시장을 지칭하지는 않는다. 다만, 어떤 형태가 되든 실제 이득이 있어야 한다는 것을 강조한다. 따라서 중국의 경제이데올로기 변화에 견주어 살펴본다면, 개혁 초기의 ‘흑묘백묘론’에 가깝다.¹²⁹ 지금의 이 ‘실리 사회주의론’으로는 폭넓은 시장요소를 수용하거나, 남북한 경제통합을 전제로 한 남북한

129. 중국은 개혁개방의 초기단계에서 지금까지 다음과 같은 4단계의 개혁 이데올로기 변화를 경험했다. 제1단계 (1978-84): ‘흰 고양이든 검은 고양이든, 쥐를 잡으면 된다’, 제2단계 (1984-89): ‘계획적 상품경제론’, 제3단계 (1989-92): 조정기간, 경제과열 문제가 1989년 6월 천안문 사건을 거쳐 정치문제화, 조정국면, 제4단계 (1992 이후): ‘사회주의 시장경제론’, 박형중, 『중국과 베트남의 개혁과 발전』, pp. 2-3.

‘자유무역지대’나 ‘관세동맹’을 추진해 나갈 수 없다. 따라서 북한이 어떤 개혁 이데올로기를 만들어내고 전파해나가야 할 것인지는 이 단계 지식·정보 사업의 핵심이 될 것이다. 이런 이데올로기 개발은 ‘남북한 경제통합 연구소’의 주요 과제 중 하나가 될 것으로 보인다.

북한의 대일 청구권 자금 사용 과정도 남북한이 함께 연구해야 할 핵심 분야 중 하나다. 남한은 대일 청구권 자금을 포철 건설 등 사회간접자본 확충에 집중 사용했으며, 대일 청구권을 받은 나라들 중에서도 자금을 가장 효율적으로 사용한 나라로 평가받는다.¹³⁰ 따라서 남한은 이런 경험을 바탕으로 이 자금을 효율적으로 사용하도록 북한에 경험을 전수해 줄 필요가 있다.

이밖에 남북한의 경제통합이 진척되면서, 자본주의적 경영방법, 노동정책 등 북한이 새롭게 알아가야 할 지식들의 영역들은 더욱 광범위해진다. 이와 관련해 월드뱅크 부총재 북한담당 자문역을 역임한 브래들리 밥슨(Bradley Babson)은 “북한은 국제사회의 경제개발지원 프로그램이 어떤 것인지 잘 모른다”면서 “경제개발이란 원조와 달리 체제와 함께 일상의 모든 것을 바꾸는 것이기 때문에 북한은 비슷한 종류의 변혁을 경험하고 있는 중국, 베트남, 말레이시아 등을 둘러보고 빨리 배우되 개발과정에는 지름길이 없는 만큼 보통과정을 거쳐야 한다는 것을 명심해야 할 것”이라고 지적했다.¹³¹

남북한은 이와 함께 북한이 어느 정도 시장체제를 수용해가고 있는지에 대한 정확한 자료를 국제 금융기구 등 국제사회에 알려줄 필요도 있다. 이런 작업들은 북한이 이들 기구 등 국제사회로부터 추가적인 자금을 확보하는데 유리하게 작용할 것이다.

(3) 네트워크·조직

남한과 북한이 경제통합을 이루게 되면, 경제부문 거버넌스에 참여하는 사람들이 크게 늘어나게 된다. 경제통합 단계에 들어서면, 남북한간 경제문제가 직접적이건 간접적이건 훨씬 많은 사람에게 영향을 끼치기 때문이다.

¹³⁰ 김정제, 『대일 청구권 자금의 활용사례 연구』, pp. 78-79.

¹³¹ 『연합뉴스』 2005년 10월 11일. 임을출, 『북한 개발협력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제』, pp. 10-11에서 재인용.

이에 따라 거버넌스에 참여하는 사람들의 조직도 북한의 개혁·개방 때보다 훨씬 크고 복잡하게 된다.

먼저 남한 내부부터 살펴보자. 남북한이 초보적이라도 경제통합 단계에 들어서면서, 남한 내에서도 남북한 경제교류 문제에 관심을 가지는 개별 주체들이 크게 늘어날 것으로 예상된다. 우선 기업 차원에서 살펴보면, 이 시기에 들어서면 대기업들이 본격적으로 대북 사업에 뛰어들 것이라고 예상되고 있다. 왜냐하면 이 시기에는 북한 사회간접자본에 대한 투자나 북한과의 산업협력이 본격적으로 시작되는데, 이 사업들의 규모가 커 대기업이 아니면 감당하기 어려울 것이기 때문이다. 따라서 북한과의 경험사업에 참여하는 이 대기업들을 중심으로 새로운 남북 경제협력 협의체가 형성될 수 있을 것이다.

이 시기에는 북한과의 경제협력 사업에 참여하는 중소기업 또한 크게 늘어날 것으로 보인다. 북한과 자유무역지대를 형성하고, 더 나아가 관세동맹을 결성하면, 대북 무역 등에 참여하는 기업들이 늘어날 것이기 때문이다. 또 북한이 노동력 이동을 부분적으로 허용하면, 북한 노동력을 채용해 공장을 운영하려는 남한 기업 또한 크게 늘어날 것이다. 이들 중소기업들도 자신들의 이익을 보호하기 위해 협의체 수준의 조직을 만들 것으로 예상된다. 가령, 현재는 개성공업지구만이 존재하지만, 경제통합시기에 따라 공업특구나 IT특구 등 다양한 형태로 특구가 늘어난다면, 지금 존재하는 개성공단 입주업체협의회가 ‘북한지역 특구 입주업체협의회’로 확대돼야 한다.

남한 정부가 북한 정부와 공동으로 구성할 ‘경제통합기구’는 북한과의 네트워킹뿐만 아니라, 이들 남한의 거버넌스 참여자들과도 지속적으로 관계를 유지하면서 이들의 의견을 수렴하고 북한과의 협상에 반영해야 한다. 또 역시 북한과 대외경제 부문에서 정책조절을 위해 마련할 ‘통상위원회’도 수출입 사업을 하는 대기업, 중소기업과의 관계를 유지해야 한다.

경제통합 시기에는 남한뿐 아니라 북한에서도 거버넌스 참여 주체 확대를 피할 수 없을 것이다. 이 시기에는 북한이 통합과 함께 개혁·개방을 확대해나가는 시기로, 이런 개혁·개방 조치는 북한 내부에도 큰 변화를 몰고 올 것이기 때문이다. 가령, 현재는 남한과의 경제협력은 정부기관인 민족화해협의회가 독점하고 있지만, 경제통합시기에는 부분적으로 일반 기업소까지 접촉권한이 넓어질 것으로 예상할 수 있다. 왜냐하면, 남과 북의 접촉면이

늘어나면서, 민화협 같은 제한된 틀로서는 이를 모두 포괄하기는 어려울 것이기 때문이다. 이에 따라 남한 정부는 남한의 정부·기업·NGO와 함께, 이들 북한의 개별 기업소까지 참여하는 형태의 ‘공정거래기구’를 만들 필요가 있다. 이 기구는 북한 기업의 보호나 북한 노동자의 인권 문제 등 경쟁력을 갖추지 못한 북한측을 보호하는 기능을 수행하면서, 경제통합의 효율성을 높이는 기능을 할 것이다. 또 이 공정거래기구에는 대북 지원 NGO와 함께 환경, 노동, 인권, 여성 등 경제통합과 함께 나타나는 문제를 해결하고자 하는 다양한 형태의 남한 NGO들이 참여할 것으로 예상된다.

이렇게 남북간 거버넌스 네트워크가 확대됨에 따라 주의해야 할 것은 이 네트워크가 남북 간의 관계에서 수직성보다 수평성을 중시해야 한다는 것이다. 만일, 남북 간의 현존하는 경제적 격차만을 고려해, 거버넌스 네트워크가 지나치게 남한 위주로 운영된다면 북한쪽의 거부감을 촉발하게 될 가능성이 높기 때문이다.¹³²

국제 사회에서 ‘북한 개발’에 관심을 보이는 요소들을 네트워킹하는 것도 중요하다. 북한 개혁·개방 단계에서부터 네트워킹을 해왔던 국제 금융기구나 국제 NGO에 이어, 새롭게 북한 투자에 관심을 기울이는 기업들에 대해서도 주기적으로 북한의 변화 정보를 제공하는 등 초보적 형태로나마 관계 맺기를 시도해야 한다. 경제통합시기에는 많은 외국 기업들이 남한이나 중국에 대한 우회진출 경로로 북한에 대한 투자를 고민할 가능성이 높으며, 남북한 경제통합을 통해 북한의 내수 수요가 높아지면, 북한을 소비시장으로 바라보는 기업들의 참여도 늘어날 것으로 예상되기 때문이다.

(4) 갈등해소와 분쟁해결

북한과의 경제통합은 또 갈등의 범위와 수준도 한 차원 높일 가능성이 높다. 무엇보다 경제통합은 남북한 모두에게 큰 이해의 변화를 몰고 올 가능성이 높기 때문이다. 이런 이해의 변화는 자칫 이해의 충돌이 되기 십상이다. 따라서 남한 정부는 이런 이해의 충돌을 최소화하기 위한 여러 장치를 마련해둬야 한다.

우선 남한 내부에는 북한에 연고를 둔 실향민들 중 북한에 거주했을 때

132- 임강택, 『한반도 경제통합 모형의 이론적 모색』 (서울: 통일연구원, 2006), p. 124.

가지고 있던 토지 등 재산에 대한 권리를 주장하는 사람들이 등장함으로써, 북한 당국과 긴장을 조성할 가능성이 높다. 또 북한과의 경제통합이 남북한의 '비교우위'를 강화하는 방향으로 진행된다고 할 때, 남한의 일부 산업 관계자들은 남북 경제통합의 피해자로 자처하고 나설 수 있다. 남한 당국은 이런저런 주장과 피해에 대해 이를 파악하고 해결해 나갈 기구를 만들어야 할 것이다.

또 북한 내에서도 경제통합과 이에 따른 시장화가 진행되면서 토지 민영화 및 국영기업과 협동농장 해체과정을 둘러싸고 지가상승, 소유권 배분 문제로 다양한 이해대립이 발생할 수 있다. 이러한 갈등을 조정하기 위해 남북 정부를 주축으로 한시적으로 시장경제이행을 감독할 강력한 정치기구가 필요하다. 또한 투자조정에 따른 기업간 경쟁, 투자조정에 대한 노동자와 자본가의 대립 등을 해소하기 위해 남북한 정부간 공정거래위원회의 확대 및 금융통화조정기구, 노사정위원회 등을 설립해 조정기능을 수행할 필요가 있다.

국제사회에서는 북한에 대한 투자 문제를 놓고 갈등이 야기될 가능성이 높다. 대표적인 것이 중국이나 일본 등 인접국가들이 남북한의 경제통합을 탐탁지 않게 여길 가능성이 높다는 점이다. 왜냐하면 일본이나 중국은 북한이 남북한 '자유무역지대'나 '관세동맹' 형태로 남한과 경제공동체를 형성하는 모형보다는, 자신들이 주도하면서 남한과 북한이 동등하게 개별 주체로서 참여시키는 형태의 경제공동체를 선호할 것이기 때문이다.

한 예로 일본은 일본의 니가타 지방을 중심으로 일본 서부지역, 러시아, 중국, 남북한의 동해에 접한 지역을 주 대상으로 한 '환동해 경제권 구상'에 관심이 높고, 중국의 경우 이에 대응하는 개념으로 한반도의 서부지역이 포함된 '황해 경제권 구상'을 제기하기도 했다.¹³³ 따라서 중국과 일본은 남북한 중심의 경제통합에 일부 비판적인 목소리를 낼 수 있는데, 이에 대해서는 남북한이 공동으로 남북한 경제통합이 동북아 지역경제 발전에도 크게 이바지할 수 있다는 점을 이들 국가에게 설명해 국제적 갈등을 최소화할 필요가 있다.

133- 김규륜, 『아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향』 (서울: 통일연구원, 2006), p. 13.

4. 사회문화통합

가. 정책추진방향

남북연합단계는 남북이 상이한 이념과 이질적인 정치·경제 체제 및 두 정부를 유지하면서 긴밀한 협력기구를 형성하여 분단 상황을 평화적으로 관리하는 한편, 통합 과정을 효율적으로 관리해 나가는 제도적 장치를 의미한다.¹³⁴ 사회문화교류도 사회문화적 통합을 전제로 이루어져야 한다.

남북연합은 한반도에서 남북한 사이에 2국가 2체제의 평화적 공존과 변영의 상호의존관계가 형성되었음을 의미한다. 남북관계가 제도화되고 분야별로 다양한 정책협의체로 발전된 형태가 남북연합이다. 남북연합은 국제적으로 독립된 정치적 단위인 남북한 정부가 남북관계에서는 화해, 협력, 평화정착을 추구하며 제한된 영역에서 정책협의와 공동의 정책집행을 하는 국가간 협의체라고 할 수 있다. 남북연합은 통일을 지향하는 과정에서 남북한의 이질성을 줄이고 공통의 이해관계를 지닌 이익공동체를 만드는 것을 목표로 한다.

남북연합은 낮은 단계의 국가연합에 해당되는 개념으로서 정부간 협의기구의 창설과 남북대화의 제도화를 포함하고 있다. 즉, 통일을 촉진할 수 있는 남북이 합의한 연합기구를 창설하는 것을 말한다.

남한은 남북연합의 단계에 적합한 제도적 기반으로 남북한 정부간의 협의기구를 구사하고 있다. 그렇지만 실제로 남북연합을 가동하기 위해서는 초국가적 기구들을 도입하여, 남북한 쌍방을 종합적이고 통합적으로 관리해 나갈 수 있는 제도적 기반을 구축하는 것이 필요하다.

남북연합의 단계에서 남북한이 각각의 분야별로 기능적으로 잘 조화된 통합된 공동체를 건설하기까지는 상당한 기간이 소요될 것으로 보여진다.

일반적으로 갈등의 관계에서 통합의 관계로 변화되는 과정은 접촉에서 시작하여 친화성의 정도에 따라 접근, 적응, 동화, 합일의 관계로 발전된다. 여기서 접근은 통합의 준비단계이며, 적응은 상대방과의 차이를 인정하면서 일방적 또는 상호간에 양자의 통합에 순응하는 과정이다. 동화는 차별이 극복되는 단계이며, 합일은 상호간의 협동을 결속하는 융합의 과정이라 할

134_ 조민, 『제2차 정상회담 대비 남북한 통일방안 분석』 (서울: 통일연구원, 2001).

수 있다.

일반적으로 사회통합이란 사회체계의 구성원들이 공통의 집합의식을 가지고 서로 연대하고 유대하는 것이라 정의할 수 있다.¹³⁵ 그리고 문화통합은 남북한 주민들이 단일한 생활권 내에서 생활하면서 동류의식을 형성하고 상호간의 사회적 거리감을 없애며, 통일된 국가의 제도나 법 앞에 모두 평등한 입장에서 기본적인 생활을 영위할 수 있는 권리가 보장됨으로써 민족의 대단합을 이룩해 내는 상태를 의미한다.

통합은 통일이 만들어내는 상황이고, 통일 이후에 일어나는 과정이다. 통일이 완성되면 문화통합이 시작된다는 것이다. 문화통합은 문화적으로도 두 개 이상의 체제가 잘 기능하는 하나의 체제를 이룩하는 것을 의미한다.¹³⁶

남북연합의 단계에서는 과거의 자국중심의 단일문화 공동체가 아니라 다문화공동체의 방향으로 재편되어야 한다. 남북간 차별성을 완화 내지 해소하는데 초점을 두어야 한다. 아울러 남북간 사회문화교류는 폭력적이고 대결적인 분단문화를 지양하고 남북한이 함께 살 수 있는 평화문화를 창출하는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

남북한 간의 사회문화교류도 사회문화적 통합을 전제로 이루어져야 한다. 남북연합 단계에서의 사회문화교류는 일차적으로 사회문화 분야의 교류협력에 관련된 공동조직의 창설 및 운영에 초점을 맞추어야 한다. 사회문화 분야의 교류협력이 남북연합의 의의에 부합하기 위해서는 남북이 고유의 기구나 조직을 유지하면서 동시에 남북공동으로 참여하는 단체가 기구를 구성하는 방향으로 추진되어야 한다. 예를 들어 체육의 경우 남북한의 체육단체들은 기존의 조직을 유지하면서 남북체육위원회를 구성하고, 남북체육위원회가 국가대표의 선발 운용 그리고 국제대회 파견을 담당한다는 것이다. 정부의 관련 기관뿐만 아니라 민간부문도 남북이 공동으로 참여하는 조직을 구성하고, 이 조직을 발판으로 자율적으로 사회문화 교류 및 협력을 추진하는 방향으로 진전되어야 한다.

사회문화와 관련된 공동조직을 구성하여 본격적인 가동단계로 진입하게

135. 이은죽 외, 『남북한 사회통합론』 (서울: 삶과꿈, 1997), p. 390.

136. 위의 책, p. 132.

되면, 사회문화적 통합에 대한 실질적 준비를 하여야 한다. 사회문화관련 공동의 조직은 남북이 공동으로 설립하고 구축하여 운영하여야 한다. 법이나 제도 면에서도 사회문화관련 법령 및 제도를 전면적으로 정비하여 통합을 준비해야 한다.

남북연합의 단계에서 해야 할 정책적 과제는 남북간 경제적 통합을 추진하고, 정치적 신뢰를 이루며, 민족적 일체감을 조성하는 것이다.¹³⁷ 군축을 통한 군사적 신뢰구축과 평화통일에 유리한 국제환경을 조성, 특히 주변국의 이해와 지지협력을 확보해야 한다.

남북연합의 단계에서는 정부간 협의체의 수준에 머물러 있는 정부간 연합의 단계에서 초국가적 기구나 제도를 창설하여 남북간 통합을 촉진시키는 작업들이 추진되는 것이 필요하다. 즉, 초국가적인 기구 및 제도의 창설을 통하여 남북관계를 제도적으로 안정화시키는 방법이 강구되어야 한다.

남북연합의 단계에서는 남북한 정부의 협의 하에 경제와 사회문화 교류 등 비정치적 분야에서 제한적이거나 독자적 권한을 갖는 초국가적 기구를 창설하고 점차적으로 그 기구의 권한을 증대시키면서 통합을 심화시키는 방향으로 추진되어야 한다.

남북연합의 단계에서는 일차적으로 사회문화 관련 공동조직에 초점을 맞추어야 한다. 남북연합의 의의에 부합하기 위해서는 남북이 고유의 기구나 조직을 유지하면서 동시에 남북이 공동으로 참여하는 단체와 기구를 구성하여야 한다. 사회문화와 관련된 공동조직을 구성하여 본격적으로 사회문화적 통합에 대한 실질적 준비를 하여야 한다. 사회문화 관련 공동의 조직은 남북이 공동으로 설립하고 구축하여 운영하여야 한다. 법이나 제도면에서도 사회문화 관련 법령 및 제도를 전면적으로 정비하여 통합을 준비해야 한다.

제도창설을 통해 불확실성의 감소, 거래비용의 저하, 법적 의무감을 통한 협력의 증대 등과 같은 효과를 기대해 볼 수 있다.

한국사회(정부)는 남북연합의 단계에서는 사회·문화·경제공동체를 이루어 나가는 과도적 통일체제를 형성하는데 목표를 두고 있다. 한반도의 통일은 정치경제 영역과 함께 실질적 통합을 가능하게 하는 사회문화적 차원의

137. 정성장·신정현 외, 『국가연합 사례와 남북한 통일과정』, p. 22.

통합 및 사회문화 공동체 형성으로 완성된다.

남북한 문화통합의 가치정향은 민족 대다수의 이익을 위한 민족 생활 공동체의 정립이며, 그 통합의 수행주체는 남북한 주민전체, 즉 보수적 일부기득권층이 아닌 변화를 수용하는 시민대중이며, 그 통합의 접근방법은 의식 및 태도의 전환을 포함하는 ‘과정적 작업’에 두어야 할 것이다. 문화적 통합의 초점은 통치체제의 통합보다 호혜적 생활무대의 형성을 위한 것이고, 한반도 주변 4대 강국의 정치역학 관계의 함수 및 그 대응력만이 아닌 주로 민족적 자율 에너지에 의해서, 중장기 계획을 세워 뿌리 작업에서부터 출발해야 한다.

남북한 사회문화 공동체는 이질적인 이념과 생활방식을 지닌 동포들끼리의 ‘더불어 함께’ 사는 공동체적 삶의 공간으로 변모되어야 한다. 이것은 남북한의 분리된 공간 내에서 생성되어 왔던 각각의 분단문화에 대한 접촉과 관찰로부터 시작되어야 한다. 따라서 사회문화 공동체의 건설은 사회문화적 차원의 교류협력의 활성화에 달려 있다고 할 수 있다.

남북 문화교류의 궁극적인 목표는 민족화합이며, 근본정신은 문화교류를 통해 민족의 동질성을 느끼게 하자는 데 있다. 남북한 문화교류를 추진하는 과정에서 가장 중요한 것은 뚜렷한 목적의식과 상호신뢰로부터 시작하여야 한다는 점이다.¹³⁸

사회문화 통합단계에서는 남북이 문화적 우열관념에서 벗어나 미래지향적이고 창의적인 문화정책의 기초를 유지해 나가야 한다. 문화적 통합은 문화의 다양성을 전제로 하여야 한다.

남북연합의 단계에서 사회문화의 교류협력을 추진하는 과정에서 유의해야 할 점은 남북 상호 문화적 특성에 대한 이해를 증진하고, 이를 바탕으로 냉전적 문화인식의 완전한 극복이 가능하도록 해야 한다. 남북연합이 새로운 분단으로 이어지지 않고, 남북연합에 따른 사회적 부작용을 최소화하기 위해서는 분단 이후 지속되었던 전투적 문화, 냉전적 문화의식을 극복하고 상호 공존·공생의 문화창출에 기여할 수 있는 방향으로 신중하게 추진되어야 한다.

남북한의 분단현실을 고려하여 남북한간 문화통합을 대비하는 문화교류

¹³⁸- 이은죽 외, 『남북한 사회통합론』, p. 166.

및 협력의 방향을 제시해 보면, 첫째로, 궁극적으로 문화통합을 위해서는 이질성을 극복하는 것이 필요하지만, 우선적으로는 남북한에 현존하고 있는 동질적인 부분을 확대하는 방향으로 추진하는 것이 필요하며, 둘째로는 특히 문화적 동질성이 남아 있는 전통적인 민족문화와 의식주에 관련된 주민생활 문화를 교류협력의 중심적인 내용으로 다루는 것이 필요하다.

문화통합의 계기적 과정은 행동문화와 생활문화¹³⁹간의 교류와 협력을 통한 절차를 통해 추진하는 것이 가장 바람직할 것이며¹⁴⁰ 남북연합의 단계에서는 남북한 당국의 차원에서 정책에 대한 공식적 지원이 이루어질 것으로 보여진다. 상호 연락사무소(고정식) 설치, 국경을 통한 민간교류, 외국인에 대한 남북 자유통행이 보장되고, 외교업무의 상호 협력 체계가 구축되어 ‘재외국민에 대한 입국, 비자발급 업무 협조’가 이루어질 수 있을 것이다.

남북연합의 단계에서 추진되는 사회문화적 통합은 크게 형식적 통합의 단계와 실질적 통합의 단계로 구분하여 추진되는 것이 바람직할 것으로 보여진다. 형식적 통합의 단계에서는 남북한의 상이한 두 개의 문화적 유형을 산술적으로 종합하여 공존시키는 문화유형을 말한다.

실질적 통합의 단계에서는 정치, 경제의 일원화와 달리 문화적 다원화를 지향해야 하며, 그 다원화 속에서 연대감과 유대감을 형성하면서 통합이라는 큰 축에 기여할 수 있도록 하여야 한다. 즉, 실질적 통합단계에서 계층적, 지역적 문화는 활성화의 대상으로서, 이러한 다양한 문화를 다층적이고 통합적 체제 안에서 상호 융합적으로 공존한다는 인식을 확산시키는 것이 중요하다.

아울러 남북연합의 단계에 이르면 사회문화 분야의 교류협력은 그 어느 때보다 활발하게 진행될 것으로 보여진다. 사회문화적 차원의 활발한 교류협력이 남북통합에 긍정적으로 기여할 것으로 예상되지만 그에 못지않게 부작용도 예상되고 있다. 남북연합의 단계에서는 사회문화 교류의 확대에 따른 부작용을 해소하고, 지역이나 분야에서 불균형이 발생하지 않도록 남북이 공동으로 관리하는 것이 중요하다.

139- 행동문화는 사람들의 규범이나 관습을 의미하며, 생활문화는 생활용품이나 시설 등 생활수단에 해당한 의식주 등에 관련된 생활분야를 말한다.

140- 오기성, “북한문화의 구조분석을 통해본 남북한 문화통합,” 이은죽 외, 『남북한 사회통합론』, p. 133.

나. 거버넌스 형성방안

남북연합이 형성되면, 사회문화 분야의 교류협력은 다방면에 걸쳐 크게 활성화될 것으로 예상되고 있다. 남북연합의 단계에서는 소통을 위한 교류협력의 단계에서 통합을 위한 교류협력의 단계로 강조점이 이동된다. 그렇지만 남북 간의 사회문화적 통합은 가장 손쉬운 일인 동시에 가장 어려운 과제중의 하나이다. 사회문화적 통합은 곧 남북 간의 정신적 통합, 즉 사람의 통합을 의미하기 때문이다. 사람들의 생활습관이나 사고방식 등을 바꾸는 일은 쉬운 일이 아니기 때문이다. 따라서 다른 어느 분야보다도 통합의 속도나 효과는 대단히 더디게 진행될 것으로 보여진다.

메타거버넌스 차원에서 정부는 남북연합의 원활한 작동을 위한 물질적 자원의 확보와 적실성 있는 분배역량을 갖춘 공적 기관으로서의 권위있는 위상을 갖추어야 한다. 일차적으로 정부는 남북연합의 지속적 발전을 안정적으로 유지해 나가기 위한 비용을 충당할 수 있는 물질적 기반을 확보하는 것이 중요하다. 정부는 이러한 과제의 이행을 국내뿐만 아니라 전 세계를 대상으로 확보하는 실효성 있는 세계화 전략이 필요하다.

(1) 예산

남북연합의 단계에서는 사회문화적 교류협력의 양상이 다양한 수준의 형식과 내용 및 목표들이 공존하게 될 것으로 보여진다. 남북연합의 단계에서는 남북간에 사회문화 분야의 교류협력과 통합을 목표로 하고 있다. 사회문화 분야의 통합을 촉진하고 인프라를 구축하는 문제에 예산을 집중, 배분하는 것이 필요하다. 남북연합의 단계에서 추진되는 사회문화교류는 일차적으로 사회문화 관련 공동조직을 창출하는데 초점을 맞추어야 한다. 사회문화 분야에 있어서도 남북연합의 의의에 부합하기 위해서는 남북이 고유의 기구나 조직을 유지하면서 동시에 남북공동으로 참여하는 단체가 기구를 구성하여야 한다는 것이다

남북연합의 단계에서 정부의 가용예산 집행의 큰 틀은 남북관계, 국내 그리고 국제부문의 순서로 고려하되, 사안에 따라 탄력적으로 조정하면서 집행하는 합리적이고 신축성을 견지하는 것이 필요하다.

우선 남북연합의 단계에서는 다양한 행위주체들에 의해 다양한 형태의

남북간 교류협력 및 통합을 위한 다각적인 노력이 경쟁적으로 추진될 것으로 전망되고 있다.

정부는 남북연합의 단계에 적합한 예산집행의 원칙을 준비하는 것이 필요하다. 정부의 예산지원이 필요한 부문과 그렇지 않은 부문을 명확하게 구분하여 한정된 재원을 효율적으로 집행하는 것이 필요하다. 이 단계에서 정부는 단순 교류협력을 추진하는 분야와 통합을 목표로 교류협력을 추진하는 분야를 명확하게 구분하여 통합지향적 교류협력 분야에 집중적으로 지원하는 방향으로 정책지원 및 예산지원이 이루어져야 한다. 아울러 파급 효과가 큰 분야가 우선적으로 고려되어야 할 것이다.

첫째, 남북관계에서 예산과 관련하여 다음 사항을 고려해야 한다. 남한은 북한이 국제사회에 진출할 수 있는 기회와 비용을 일부 내지 전부 부담하는 형식을 통해 남북간 문화교류 및 협력의 장으로 활용하는 방안을 고려해야 한다. 남북한이 직접 문화교류를 추진하는 과정에 따르는 부담을 경감하기 위한 방안으로 국제무대를 적극 활용하는 방안이 필요하다.

북한 문화시설 구축에 대한 지원이다. 남북의 문화시설이나 기관은 향후 남북 교류협력의 중요한 관심대상이 될 수 있다. 주요 시설과 단체간의 교류협력을 촉진하면서, 북한 내의 문화시설 인프라 구축에 참여하고, 콘텐츠 분야에서 남북이 공유하는 방안을 추진하여 상호 문화에 대한 다수 대중의 접촉기회를 늘려 나가도록 한다. 북한의 문화인프라는 대규모 문화시설을 지향하기보다는 직접 생활 속에서 체험할 수 있도록 주민 밀착형으로 문화적 체험이 용이한 지역밀착형 복합시설 중심으로 해야 한다.

생활문화의 교류협력 프로그램을 적극 개발하여 상호이해의 폭을 넓혀 나가는 것이 중요하다. 생활문화의 경우 남북한 각 지역의 특산품의 전시 및 판매, 김치 및 각 지방의 음식 전시 및 판매, 공예품의 전시 및 판매 등과 같은 사업의 추진을 고려해 볼만하다. 이러한 생활문화의 교류협력 사업은 추석·단오·설 등과 같은 전통 민속명절 날을 활용하여 한복·한옥·한식 등을 지역별로 공동 전시판매, 발표회, 각종 장류 담그기 등과 같은 이벤트성 행사를 개최하는 것도 남북문화를 이해하는데 많은 도움을 줄 수 있을 것이다.¹⁴¹

141- 위의 책, pp. 165-166.

북한의 독특한 문화예술을 상업화하여 북한의 국가이익의 창출에 기여할 수 있는 문화산업으로 발전할 수 있는 기회와 지원을 제공하는 것이 바람직하다. 문화산업은 특별한 비용투자 없이도 북한의 국가이익 창출에 크게 기여할 수 있다는 특성을 갖고 있다. 문화산업의 비중이 높아지면서 국가 발전의 동력으로서 문화예술의 중요성이 증대됨에 따라서 문화산업 인력, 양성을 위한 사업을 추진하는 것이 바람직할 것으로 보여진다. 문화산업 활성화를 통해 창조적 가치를 지향할 수 있는 기회를 부여하도록 유도할 필요가 있다.

남북한 간의 사회문화적 통합과정에는 막대한 비용이 예상되고 있다. 제한된 자원을 효율적으로 집행하는 것이 중요하다. 북한사회의 가장 취약한 계층, 부분에 대한 지원, 협력이 우선되어야 한다.

이울러 사회문화적 통합을 촉진할 수 있는 제도적 장치를 구축하고 운영하는 과정에 소요되는 비용을 조달하는 것이 필요하다.

둘째, 국내부문에서 예산과 관련하여 다음 사항을 고려해야 한다. 남북연합의 단계에서는 남북 간에 활발한 인적, 물적 이동을 통한 전면적 상호의존, 복합적 상호의존을 특징으로 한다. 남북연합의 단계에서도 남북 간의 사회문화교류의 비대칭적 구조는 계속될 것으로 보여진다. 북한은 방어적인 자세를 취하는 반면에 남한은 공세적인 접근을 지속할 것으로 보여진다. 따라서 남북연합의 단계에서도 남한은 방어적 자세를 견지하는 북한을 상대로 사회문화적 교류협력 및 통합을 추진하기 위해서는 계속해서 막대한 경제적 비용부담이 예상되고 있다.

이에 따라 정부는 남북연합을 안정적으로 작동시키는데 필요한 공적 자원을 확보하고 동원하는데 역점을 두어야 할 것이다. 남북연합은 북한보다 남한이 선호하여 주도적으로 추진한 평화적 차원의 공동번영 질서를 창출하는데 주된 목적을 두고 있다는 점에서 남북연합을 운영하는데 필요한 연합비용, 평화비용, 개발비용, 통합비용 등 다양한 용도의 비용을 국가경쟁력을 훼손시키지 않으면서 효과적으로 조달하는 방안을 다각적으로 강구하여야 할 것이다. 점차적으로 민간부문의 재정적 자율성 및 분담율을 증대시키는 방향으로 정부정책을 추진하는 것이 필요하다. 그러나 남북연합에 필요한 비용조달에 대한 과도한 국민부담은 오히려 남남갈등을 유발하거나 북한과의 통합에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려해야 할 것이다.

아울러 정부는 남북연합의 궁극적 목표라 할 수 있는 사회문화적 통합을 위한 인프라를 구축하는 과제에 집중적인 투자가 이루어져야 할 것으로 보여진다. 그것은 지나친 기대욕구나 민간부문의 과대한 경쟁을 조정 내지 조절하면서 정부재정이 허용되는 범주 내에서 순차적으로 추진되는 것이 바람직할 것이다. 이에 따라 정부는 남북연합 단계에 필요한 네트워크의 형성과 운영, 지식정보의 축적과 공급, 그리고 남북연합이 작동되는 과정에서 발생하는 갈등해소에 관련된 비용은 다른 무엇보다 우선적으로 공급될 수 있도록 조절능력을 갖추는 것이 필요하다.

셋째, 국제부문에서 예산과 관련하여 다음 사항을 고려해야 한다. 남북연합의 단계에서도 정부는 국제사회의 공간을 남북연합의 비용을 조달하는 한편 남북연합의 안정적 발전에 필요한 국제환경을 조성하는데 정부역량을 집중해야 한다. 국제환경은 남한정부의 의지나 역량대로 조절가능한 대상이 아니다. 따라서 남북연합의 단계에서는 중앙정부나 지방정부와 같은 정부부문을 비롯하여 비정부 부문, 특히 기업이나 NGO들의 적극적인 대외활동을 통하여 남북연합에 필요한 물질적 기반과 외교적 기반을 확충하는데 주력하는 것이 필요하다.

한반도에서 남북연합이 출발하였다는 것은 전 세계에서 가장 견고한 냉전지역이 평화공간으로 전환되었다는 것을 의미한다. 남북연합의 역사적 과제는 남북한이 합의하고 성사시킨 양자 간의 평화질서를 글로벌 차원으로 확대하여 한반도 평화의 글로벌화를 추진하는 것이다.

한반도가 국제평화의 중심, 거점공간으로서의 역할을 다할 수 있는 국제행사, 제도 및 기구의 창설에 적극적인 지원이 필요하다. 국제적으로 관심을 받을 수 있는 예술문화 축제들을 주최하여 남북간 문화교류의 장으로 활용할 수 있는 방안을 강구하는 것도 고려해 볼만하다. 아울러 세계 도처에서는 각종 국제문화 예술제 등이 개최되고 있다. 남한정부는 이러한 기회를 적극 활용하여야 한다.

대외적으로 남북의 평화이미지를 구축할 수 있는 국제적인 공동행사를 남북이 연계하여 본격적으로 추진한다. 구체적인 추진 사업으로는 남북 공동 주최의 ‘세계 평화문화제’, 국제 NGO와 연계한 ‘인류평화 문화제’, 국제 영화제, 만국박람회 등의 국제대회를 남북이 공동으로 유치하거나 유치지원을 협력한다.

아울러 분단을 소재로 한 창작물이나 다큐멘터리 등을 제작하여 국제 영화제에 출품하는 등의 통일한국 이미지 홍보사업을 추진한다.

(2) 지식·정보

남북 간의 교류협력이 활발하게 추진되는 과정에서도 남북 간에는 대결과 불신의 늪이 뿌리깊게 조성되어 있음을 확인할 수 있었다. 남북연합의 단계에서도 남북한 간에는 여전히 상호불신과 상대적 우위를 차지하려는 경쟁의 논리가 작용하고 있다. 따라서 남북연합의 단계에서는 사회경제적 교류협력과 통합 및 경쟁에 이르기까지 매우 다양한 형태의 남북관계가 전개될 것으로 보여진다.

남북연합의 단계에서는 사회문화 분야에서도 지식정보의 교류협력 및 통합이 목표가 되어야 한다. 남북연합의 단계에서도 남북한 간에는 여전히 상호 간의 의사소통을 저해하거나, 상호 간의 이해와 동질성을 저해하는 반통합적인 사회문화적 요소들이 지속적으로 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상되고 있다.

그렇지만 남북연합의 운영단계에서는 남북 간에 지식정보의 교환 및 유통도 크게 활성화될 것으로 전망된다.

첫째, 남북관계와 북한부문에서 지식·정보를 확산해야 한다. 남북연합은 남북 간의 긴밀한 상호의존체계를 통한 공동번영을 구현하는데 목표를 두고 있다. 따라서 남북 간의 공동번영을 추진하는데 필요한 사회적 자본, 지적 자본이라 할 수 있는 지식정보는 상호 간에 효과적으로 교환, 유통될 수 있는 시스템을 구축하는 것이 필요하다.

남북연합의 단계에서 가장 우선적으로 추진해야 할 주요사업은 통합이 가능한 분야부터 통합을 위한 단체의 설립을 통하여 언어, 역사, 전통문화, 사회 각 단체의 통합을 주도할 수 있는 준비를 해야 한다.

생활세계에 있어 풍습이나 관습, 그리고 전통적 행태들은 고도로 사회화한 구조의 정형화된 지식이며, 이것은 나와 이웃의 사적 지식을 초월한다. 이러한 지식은 고유의 역사를 지니고 있으면서 우리의 사회적 유산의 일부를 이루고 있다. 분단 이래 야기된 남북 간의 이질성은 민족전체의 역사적 관점에서 보자면 아주 짧은 기간동안에 형성된 분단문화의 일부이다. 따라서 장기간동안 역사를 통해 형성된 민족적 동질성이 짧은 기간동안 냉전의

로 인해 조성된 이질성을 극복하는 것은 당연한 이치라고 할 수 있다.

우리 민족은 민족의 생활감정을 지속시킬 수 있는 공통의 언어구조와 축적된 역사적 전통을 지니고 있기 때문에 민족의 이질화된 생활공간을 재통합할 수 있는 상징적인 메커니즘을 지니고 있다.¹⁴²

아울러 남북 간에는 지식정보의 차이점과 격차가 존재한다. 남북간 정보격차를 해소하는 것이 중요하다. 분야별로 지식정보를 교류협력하는 것이 필요하다. 남북의 지역별 문화적 격차를 해소할 수 있는 지역문화 활성화 정책이 추진되어야 한다. 그리고 북한의 디지털화를 추진하는 것이 필요하다.

사회문화 분야에 관련된 하드웨어, 운용기술이나 용어의 표준화 사업을 통하여 남북 간의 지식정보 교환을 통한 상호 간의 의사소통체계의 흐름을 촉진시키려는 정책을 추진한다. 방송언론, 학술 분야 등의 교류협력사업 활성화를 위한 남북 기술표준화 정책, 언어 표준화 정책을 추진한다. 북한의 방송기술이나 정보통신 분야의 표준화 사업을 공동으로 추진하면서 방송통합을 추진하여 방송통일 분야를 대비한다. 기타 관련 전문용어의 표준안을 마련한다.

둘째, 국내부문에서 지식·정보를 확산해야 한다. 남북 간의 사회문화적 차원의 교류협력이 증대되어 남북연합의 단계로 진입할 수 있는 국면으로 전개된다면, 국내적으로도 이에 상응하여 상당한 변화가 예상되고 있다.

남북 간의 교류협력에 기초한 남북관계의 진전은 남한사회의 통합보다 분열적 상황을 야기할 가능성이 농후하다. 뿐만 아니라 실제보다 더 높은 기대 상승효과로 인하여 마치 남북 간에는 모든 대결적 요소가 제거되고 통합은 시간적인 문제로서만 인식하려는 착시현상이 일어날 가능성도 농후하다.

이에 따라 남북관계가 진전될수록, 남한의 모든 구성원들이 북한의 실제 및 남북관계의 흐름을 정확하게 진단하고 인식할 수 있는 충분한 자료들이 제공되어야 한다. 정부는 메타거버넌스의 주체로서 급변하는 남북관계의 동향을 비정부 부문들에게 신속하고 정확하게 공급할 수 있는 정보센터를 운영하여 남북연합을 주도해 나가는 공적기관으로서의 역할을 다해야 한다.

남북연합의 지속적 발전과정에서 요구되는 다양한 정보의 제공은 다른

¹⁴²- 오기성, “북한문화의 구조분석을 통해본 남북한 문화통합,” 이은죽 외, 『남북한 사회통합론』, p. 159.

어느 공적 기관보다는 비교적 통일문제에 대한 객관성과 전문성을 갖는 공적 기관에 의해 운영되는 것이 바람직하다. 정보전달장치도 오프라인이나 온라인 모두를 활용하는 것은 물론이다.

메타거버넌스의 핵심은 비정부적 행위자들의 자발적 참여이다. 정부는 모든 국내의 행위자들에게 정부활동에 대한 참여의 기회를 제공하는 동시에 정보를 제공하여야 한다. 정부는 이질성에 대한 개방적 수용을 적극적으로 임하는 자세를 견지해야 한다. 이질성에 대한 강조보다는 동질성을 확대해 나가는데 필요한 정보를 제공하는데 주력하는 것이 전략적으로 중요하다. 아울러 이질성 조차도 통합의 장애물로만 간주하는 것이 아니라 동질성 회복을 위한 매우 중요한 기반으로 활용하는 것이 필요하다.

대북정보 전달장치의 확장 및 개선이 필요하다. 정부는 국내의 다양한 행위자들에게 남북관계의 동향에 대한 정보를 수시로 신속하게 공급할 수 있는 정보전달장치를 구축해야 한다. 북한문화에 대한 전문적인 연구와 남북한 문화교류를 촉진시키기 위해 민간 공동협의체의 설립을 추진할 필요가 있다.

셋째, 국제부문에서 지식·정보를 확산해야 한다. 남북연합의 과정에서는 남북한이 분리하여 독자적인 공동체로서의 생존을 영위하는 시기와는 비교가 안될 정도의 다양한 지식정보들이 필요하다. 남북연합에 필요한 지식정보는 남한의 자체역량만 가지고서는 효과적으로 대응하기 어려울 것으로 예상된다. 따라서 남한이 해결하기 힘든 지식정보를 해외에 의존하는 것은 불가피한 현상이라 할 수 있을 것이다.

이에 따라 한국정부는 해외의 국제기구나 각국 정부, 기업이나 NGO, 그리고 세계적 영향력을 갖춘 개인들을 망라한 다양한 수준의 지식정보 네트워크를 구축하여 한반도 문제에 관한 지식정보시장의 규모를 글로벌 수준으로 확충하는 것이 필요하다. 이러한 방안의 일환으로 한국정부는 국내와 해외에 한반도 평화와 연합문제를 전담하는 연구기관 및 정보센터를 설치 운영하는 것도 해외의 지식정보를 축적하고 공급하는데 효과적인 수단으로 기능할 수 있을 것으로 보여진다.

아울러 기왕의 형성되어 있는 권위있는 국제적인 연구단체나 연구기관, 대학을 비롯한 학술기관, 재외동포기관 등을 효과적으로 활용하는 방안도 비용을 절약하면서 외국의 지식정보에 대한 접근성을 확보하는 방안이다.

남북한의 평화와 연합은 국제적으로도 매우 관심있는 연구주제에 해당한다. 정부는 요한 갈통과 같이 한반도 문제에 깊은 관심을 갖고 있는 해외의 유능한 연구자원을 한반도 문제해결을 위한 지적 자원으로 활용하는 방안을 고려하는 것이 필요할 것이다.

남북한의 직접적인 문화예술 교류만큼이나 국제적인 화합에서의 만남의 기회가 적극적으로 활용되어야 한다는 점을 지적하고 싶다. 서울과 평양에서 개최되는 남북공연은 남북한이 각기 자신의 입장에서 상대방의 문화에 대해 일방적인 해석과 평가를 내리는 등 대결구도에서 완전히 벗어나지 못하는 한계를 드러내고 있다. 따라서 국제사회라는 중립적 공간을 최대한 활용하는 것이 필요하다. 남북한 합동의 국제적 문화행사는 무엇보다도 정치성과 이념의 굴레에서 어느 정도 벗어날 수 있다는 장점을 지니고 있기 때문이다. 해외에서의 합동공연은 보다 중립적인 상황에서 두 문화가 동시에 접해짐으로써 상대방 문화에 대한 평가에 있어서 보다 객관성을 유지할 수 있다.

(3) 네트워크·조직

남북연합의 단계에서는 다양한 형태의 네트워크가 필요하다. 가령 남북연합을 추진해 나가는 과정에서 소요되는 연합비용 및 통일비용을 효과적으로 조달할 수 있는 네트워크가 필요하다. 특히 남북연합의 성격에 맞게 사회문화적 차원에서 남북 간에 초국가적 네트워크를 형성하고 운영하는 것이 필요하다.

첫째, 남북관계와 북한부문에서 네트워크·조직을 결성해야 한다. 남북연합을 운영하는 단계에서는 사회문화 분야의 교류협력도 몇몇 거대 통합기구 중심의 교류협력을 추진하는 단계에서 점차적으로 분야별, 영역별, 단체별, 사업별로 세분화되는 방향으로 전개될 것으로 전망되고 있다. 즉 점차적으로 상호의존과 공동번영이 가능한 하부단위별로 남북 간의 상호교류와 협력관계가 구축될 가능성이 농후하다는 것이다.

남북연합의 단계에서는 남북간 사회문화 교류협력에 참여하고 있는 행위주체들 사이에 분야별로 자체적인 네트워크를 구축하는 동시에 인접 분야와의 네트워크 기반을 확장시키는 것이 필요하다.

남북한 간의 사회문화적 통합은 민족전체의 이익을 위한 민족간 생활공

동체의 정립이며, 그 통합의 주체는 남북한 주민의 전체, 즉 보수적 기득권층만의 것이 아닌 시민 전체의 동력으로 추진되어야 하며, 통합의 접근방법도 의식 및 태도의 전환을 포함하는 과정적 작업에 초점을 맞추어야 한다.

아직도 남북 간에는 분야별 네트워크의 구축이 초보적인 수준에 머물러 있다. 그 동안의 남북간 교류협력에서는 단절된 의사소통체계를 개통시켜 상호간의 '만남과 대화'를 성사시키는 것으로 커다란 의미를 부여하여 왔다.

이제는 만남과 대화의 단계에서 실질적인 성과위주의 교류협력의 틀로 발전시키는 것이 중요하다. 이제는 사업중심의 네트워크를 구축하는 방향으로 추진하는 것이 바람직할 것으로 보여진다. 예컨대, 노동자, 농민 등 생산자 계층의 만남을 특성에 맞는 협력사업으로 확장시켜 나감으로써 생산현장 간의 교류협력으로 발전시켜 나가는 것이 필요하다.

남북간 화해협력적 공존을 근간으로 하는 연합형성 과정에서는 남북한 각각의 사회문화 분야를 대표하는 개인이나 단체를 중심으로 하는 비교적 단선적인 교류협력의 네트워크를 중심으로 이루어지는 것이 기본적인 추세였다.

남북간 사회문화 분야의 교류협력 네트워크는 대체로 북한이 선호하는 분야와 대상, 주체 등을 중심으로 이루어지는 북한편향적인 성격에서 벗어나지 못하고 있었다. 북한은 예술작품과 문화유물의 교환전시, 체육교류 및 예술단 방문 등에는 비교적 적극적이며, 언론매체의 교류 및 개방, 종교교류는 강하게 반대하려는 입장을 견지하고 있다.

그러나 남북연합의 단계에서는 사회문화 분야의 교류협력을 억제하고 있었던 저해요인들이 크게 축소되었다는 점에서, 일단 남북 간에는 사회문화 분야에서 교류협력의 활성화를 모색할 수 있는 기회를 갖게 되었다는 점에서 매우 긍정적인 변화라고 할 수 있다.

그러나 남북연합의 출범이 남북간 사회문화간 교류협력을 자동적으로 활성화시키는 것은 아니다. 그러한 교류협력을 추진하는 행위자들 간의 긴밀한 협력체계의 역량에 달려 있다. 따라서 남북연합의 단계에서는 기존에 남북간 교류협력을 위해 생성된 네트워크를 수평적이고 수직적으로 확대시키는 노력에 정책적 역량을 집중해야 할 것이다.

앞으로 남북한 간의 사회문화 분야의 교류협력은 단순한 만남과 지원이라는 초보적인 형식에서 점차로 교류협력의 대상과 내용 및 추진방식에 새

로운 변화가 예상되고 있다. 앞으로는 생활문화 중심의 교류협력을 추진해 나갈 수 있는 네트워크를 구축하는 것이 필요하다.

둘째, 국내부문에서 네트워크·조직을 구축해야 한다. 김대중 정부가 출범한 직후인 1998년 9월 민족화해협력범국민협의회 결성은 남한의 좌우합작 및 민관합작의 가능성을 보여준 최초의 성공적 사례라 할 수 있다.

2000년 남북정상회담 이후 고조되기 시작한 남북 간의 교류협력의 조류는 6·15와 8·15와 같이 남북한 모두에 의해 중요한 역사적 의미를 부여하는 역사적 사건을 기념하기 위한 공동행사를 준비하면서 남북관계에 새로운 틀을 형성해 주었다.

남한에서는 6·15와 8·15 남북공동행사를 준비하면서 2001년 ‘6·15 공동선언실천을 위한 민족공동행사 추진본부’가 발족되고, 2005년에는 ‘6·15 공동선언 실천 남측위원회’라는 조직결성을 통해 남북관계와 남남관계의 대표성을 추구하였다. 2005년 3월 4일에 남과 북, 그리고 해외의 3자 연계기구라 할 수 있는 6·15공동선언실천민족공동위원회의 출범은 민간적 차원에서 ‘남북연합’의 틀이 형성되었음을 의미한다.

급증하고 있는 사회문화 분야의 교류협력을 안정적이고 효율적으로 추진하기 위한 법적, 제도적 기반을 갖추는 일이 필요하다. 이를 위해 남북연합의 단계에 조응하여 북한문화에 대한 전문적인 연구와 남북한 간의 사회문화적 교류를 촉진하기 위한 방편으로 민간적 차원의 공동협의체의 기능을 수행할 수 있는 기구를 설립하는 것이 필요하다고 본다. 이 기구를 통하여 민간부문이 자율적으로 남북간 교류협력의 주체로의 역할을 수행하고, 정부는 이에 대한 문서상의 보장과 재정·행정적 지원 및 관리자로서의 역할을 수행하는 것이 바람직할 것으로 보여진다.

셋째, 국제부문에서 네트워크·조직을 형성해야 한다. 새로이 등장하고 있는 지식정보사회의 국제질서는 다양한 행위자 간의 복잡한 네트워크적 관계로 형성되어 있다.¹⁴³ 한반도에 형성된 남북연합도 국제사회의 새로운 흐름에 능동적으로 대응하면서 유리한 국제환경을 조성하는데 주력해야 한다.

남북연합은 남북통합의 기회이자 위기이다. 글로벌 네트워크를 통해 남북연합의 안정성을 확보해 나갈 수 있는 국제적 보장장치를 마련하는 방안

143- 하영선·김상배, 『네트워크 지식국가』 (서울: 을유문화사, 2006), p. 253.

을 강구할 필요가 있다. 남북연합의 단계에서는 남북 간의 평화공존 및 공동 번영을 안정적으로 추진해 나갈 수 있는 여건 및 환경을 조성하는 것이 중요하다. 민간부문에서 사회문화적 차원의 국제적인 평화네트워크를 구축하는 것도 매우 중요하다. 여기에는 인적 네트워크와 물적 네트워크로 나누어 볼 수 있다. 특히 글로벌 네트워크를 구축하는 과정에서는 해외에 거주하고 있는 재외동포들을 적극 활용하는 방안은 남북연합의 단계에서도 더욱 강화될 필요가 있다.

사회문화적 통합과 남북연합을 위한 글로벌 네트워크는 국제사회가 깊은 관심을 갖고 있는 문제를 한반도화 하는 방식으로 연계시키는 것이 필요하다. 예컨대 한반도에 형성되어 있는 독특한 냉전의 유산이나 문화 등을 인류의 역사문화적 차원에서 보존하는 것도 중요한 국제적 관심사로 볼 수 있다.

(4) 갈등해소와 분쟁해결

남북연합의 단계에서도 사회문화적 통합을 추진하는 과정에서는 많은 난관이 예상되고 있다. 남북연합을 안정적으로 추진할 수 있도록 장애요인을 제거하는데 주력해야 할 것이다.

첫째, 남북관계와 북한부문에서 갈등해소 및 분쟁해결 방안을 강구해야 한다. 남북한이 공식적으로 남북연합 체제를 출범한 이후에도 남북한간 쉽게 합의하기 힘든 어려운 과제들이 산적해 있다. 특히 역사에 대한 평가는 통일과정에서 합의하기가 쉽지 않은 부분이다. 국내의 과거사위원회 같이 남북 공동의 역사위원회를 구성하여 이러한 역사문제를 지속적으로 풀어 나가는 제도적 창구로 활용하는 것이 필요하다.

남북연합의 단계에서도 남북한은 이념적이고 정치적인 갈등의 소지가 적은 분야를 중심으로 교류협력과 통합을 모색하는 것이 필요하다. 문화교류의 경우에도 예술공연 및 작품중심의 교류보다 생활문화 중심의 교류를 우선적으로 추진하는 것이 바람직할 것이다.

남북한간 사회문화 분야의 교류협력에 대한 북한측의 소극적 자세를 전환시키기 위한 방편으로 동질적인 부문을 중심으로 반복적인 학습전략의 효과를 기대해 볼 수 있다. 남북한간 전통적인 가족문화, 역사적 전통, 생활습관 등에 있어 상당할 정도의 동질성이 유지되고 있다.

남북연합을 운영하는 과정에서는 남북연합기구의 구성과 운영, 대표성, 인

원선정, 의사결정방법, 권한의 문제로 남북한 간 혹은 남한의 행위자들 간의 갈등이 빚어질 가능성이 높다. 남북연합기구의 운영을 공동으로 한다 하더라도 운영방식, 주제, 비용분담 방식을 둘러싸고 갈등이 발생할 수 있다.

둘째, 국내부문에서 갈등해소와 분쟁해결방안을 마련해야 한다. 남북연합을 운영하는 과정에서는 남북한 정부간 갈등 못지않게 남한사회 내부에서 제반 행위자들 간에 남북연합기구를 운영하기 위해 필요한 자원조달이나 대북지원 문제 등으로 갈등이 야기될 가능성이 높을 것으로 전망되고 있다. 남북연합단계의 안정적 관리는 북한측의 적극적인 참여도 중요하지만 남한정부가 남북연합기구를 운영하고 남북통합을 준비하는 과정에서 소요되는 막대한 예산을 안정적으로 확보할 수 있어야만 가능하다.

남북연합기구를 운영하는 데 들어가는 막대한 예산은 대체로 국민들의 세금에 의존할 수밖에 없다. 남북연합을 운영하는 과정에서도 국민들의 의무와 책임에 상응하는 연합의 혜택이 뒤따르지 않을 때 남북연합은 국민적 저항에 직면할 가능성도 배제하기 어렵다.

남한의 통일NGO들은 일차적으로 한반도의 정치군사적 대립과 갈등을 해소하고 평화를 구축하기 위한 활동, 즉 정군평화 촉진활동을 다양하게 전개하여 한반도의 평화와 통일기반을 구축하는데 중요한 역할을 하고 있다.¹⁴⁴

갈등을 통합적인 문제해결 양식으로 풀어 나가기 위해서는 먼저 갈등 당사자들이 범하는 인식의 오류를 제거하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 남북한이 둘이 아닌 하나라는 사실을 반복적으로 재확인하는 학습효과를 통해 점진적으로 전환시키는 방안이 효과적이다. 동질성은 이질성으로 인한 갈등을 예방하고 완화하는데 매우 효과적인 방식으로 주장되고 있다.¹⁴⁵

아울러 남북연합을 추진하는 과정에서 발생하는 내부갈등을 조정해 나갈 수 있는 합의기반을 창출하고 확대하는 과제도 매우 중요하다. 김대중 정부의 대북 포용정책을 추진하는 과정에서 경험한 바와 같이, 남북연합을 운영하는 과정에서 발생하는 대북정책의 결정과 집행과정에서 국민여론, 공청

144. 손기웅 외, 『한반도 통일대비 국내 NGOs의 역할 및 발전 방향』 (서울: 통일연구원, 2007), p. 33.

145. 김용욱, “한반도 연방제통일실현의 단계와 과정에 관한 연구,” p. 234.

회의 개최, 토론회, 정부정책의 계몽 등과 같은 다양한 방식을 통하여 국민적 동의와 합의를 구하는 절차적 민주주의의 틀을 철저히 관철시켜 나가는 것이 중요하다.

정부가 메타거버넌스의 주체로의 갈등조정 역할을 다하기 위해서는 언론이나 NGO, 그리고 각 분야의 지도자들의 통합을 모색할 수 있는 기회와 공간을 제공하는데 주력하는 것이 필요하다.

셋째, 국제부문에서 갈등해소와 분쟁해결방안을 강구해야 한다. 남북연합의 성공적 출범은 한반도 주변의 역학관계 및 세계질서에도 커다란 영향을 미치는 역사적 사건이다. 남북연합이 출범하더라도 남북한의 대외관계는 기존방식대로 남북한이 각각 독자적으로 결정하도록 되어 있다. 다만 통일국가를 건설하는데 용이한 방향으로 초국가적 기구를 통해 협의할 수 있는 제도적 장치를 통해 논의할 수 있는 기회는 부여할 수 있다.

특히 남북연합의 단계에서 한반도 문제에 대한 주변국들의 지지와 협력을 이끌어내기 위해서는 남북한 간의 연합과 통합이 주변국들에게도 이익이 된다는 점을 적극적으로 보여 주어야 한다.

대외적으로 남북의 평화이미지를 구축할 수 있는 국제적인 공동행사를 남북이 연계하여 본격적으로 추진한다. 구체적인 추진 사업으로는 남북 공동 주최의 ‘세계 평화문화제’, 국제 NGO와 연계한 ‘인류평화 문화제’, 국제 영화제, 만국박람회 등의 국제대회를 남북이 공동으로 유치하거나 유치지원을 협력한다.

이러한 대회를 통하여 남북이 분단과 전쟁으로 인한 고통에서 벗어나 인류평화에 대한 호소와 함께 통일 이후 민족주의 발흥에 대한 주변국들의 우려를 불식시키는 평화애호 민족의 이미지를 적극적으로 구축해 나가야 한다. 분단을 소재로 한 창작물이나 다큐멘터리 등을 제작하여 국제 영화제에 출품하는 등의 통일한국 이미지 홍보사업을 추진한다.

IV. 결론

본 연구는 메타거버넌스의 이론적 시각에서 남북연합의 형성 및 운영방안을 제시하였다. 메타거버넌스는 다음과 같은 이유에서 남북연합의 형성·운영방안을 고찰하기에 적합하다. 첫째, 남북연합과 같이 국가의 역할이 중요한 문제를 다루기 위해서는 국가의 역할을 재조명한 메타거버넌스의 시각이 적합하다. 둘째, 통일문제에서 국가의 선도적 역할을 조명하는 데 메타거버넌스가 유용하다. 셋째, 메타거버넌스는 국가가 막대한 예산, 치밀하게 짜여진 조직과 네트워크, 정보와 지식의 확산, 갈등의 조정 등 국가의 전략적 자원을 동원하여 남북연합을 형성하는 과정을 분석하기에 적합하다. 넷째, 국가가 남북연합의 형성·운영을 위해 외국 정부, 국제기구, 국제레짐, 북한, 국내외의 시민단체 등 다양한 행위자에 대해서 차별적인 전략을 적용하는 현상을 고찰하기에 메타거버넌스가 적절하다. 다섯째, 국가가 남북연합의 다양한 과제를 수행하는 점을 분석하기에 메타거버넌스가 유용하다.

남북연합의 형성·운영을 위한 메타거버넌스 구축을 위해 다음과 같은 기본방향에 입각하여 연구를 진행하였다.

첫째, 남북연합의 형성·운영을 위한 메타거버넌스에서 국가의 역할을 재정립하고자 하였다. 국가의 메타기능 가운데 가장 중요한 예산, 지식·정보의 확산, 네트워크·조직 형성, 갈등해소와 분쟁해결을 중심으로 남북연합의 형성·운영의 메타거버넌스를 제시하였다.

둘째, 이 연구는 남북연합 형성기와 남북연합 운영기의 2단계로 메타거버넌스를 제시하였다. 남북연합 형성기는 남북연합을 형성하기 위한 정치, 경제, 안보, 사회문화분야에서 신뢰구축을 도모하고 북한의 변화를 촉진하는 단계다. 남북연합 형성기의 주요 과제는 남북한간 정치적 신뢰구축과 국민적 합의형성, 평화체제 구축, 북한의 시장경제화, 북한사회의 다원화이다. 남북연합 운영기는 남북연합을 위한 제도적 장치를 작동시키고, 군비통제를 이룩하며, 남북한간 경제통합과 사회문화통합을 추진하는 단계다.

셋째, 국내차원, 남북관계차원, 국제차원의 3차원에서 남북연합의 형성·운영을 위한 메타거버넌스를 형성하고자 하였다.

넷째, 남북연합의 발전단계에 따라 국내차원, 국제차원, 대북차원의 우선순위를 다르게 상정하였다.

다섯째, 남북연합의 형성·운영의 메타거버넌스를 정치, 안보, 경제, 사회문화의 네가지 이슈영역을 중심으로 제시하고자 하였다. 정치분야는 한국 사회 내부에서 남북연합에 대한 정치적 합의를 형성하는 한편, 북한과 정치적 신뢰를 구축하고 남북연합의 형성에 대해서 타협을 이룩하는 것에 대한 것이다. 안보분야는 한반도의 긴장완화 및 평화정착을 실현하는 것으로 군사적 긴장완화와 군비통제, 한반도 평화체제 구축에 대한 것이다. 경제분야는 북한의 시장경제화를 촉진하는 한편, 남북한간 경제협력과 남북한 경제통합을 추진하는 것이다. 그리고 사회문화분야는 북한사회의 다원화를 추진하는 한편 남북한간 사회문화통합을 지향하는 것이다.

여섯째, 남북연합 형성·운영의 메타거버넌스를 이슈별로 유형화하였다. 메타거버넌스에는 정부가 주도하는 집권형, 정부가 거버넌스의 운영을 관리하며 거버넌스의 효율성을 높이는 관리형, 그리고 정부의 영향력이 약한 가운데 비정부행위자들이 주도하여 정부와 민간행위자간 권위가 분산되어 있는 분권형이 있다. 남북연합의 형성·운영에 관련된 메타거버넌스를 이슈별로 유형화하면, 정치문제 및 안보문제는 정부의 영향력이 우세한 집권형이다. 경제문제는 규모에 따라 이원화되는데, 정부의 역할이 중요한 대규모 경제협력은 관리형에 속하며, 민간주도 교류·협력은 분권형에 속한다. 그리고 사회문화분야는 민간영역의 활동이 우세한 분권형에 속한다.

일곱째, 남북연합의 형성·운영을 위한 메타거버넌스의 이슈간 관계를 살펴보았다. 남북연합의 형성을 위해서는 정치적 합의가 가장 중요하다. 남북연합의 형성은 남북한 정부간 역학관계의 변화를 초래하기 때문에 이와 관련하여 첨예한 입장대립이 예상된다. 남북연합이 남북한에게 모두 이익을 제공하는 이익균점에 대한 신뢰가 전제되어야 한다. 또한 남북연합은 한국 사회 내부 및 북한 사회 내부의 계층간, 지역간, 세대간 상대적 위상에도 영향을 미친다. 이런 점을 고려할 때 남북연합의 형성·운영을 위해서는 정치적 타협과 합의형성이 가장 핵심적이다.

그리고 평화정착과 경제협력은 남북연합을 촉진하는 매개변수일 뿐만 아니라 남북연합을 이끌어가는 동력을 제공한다. 평화거버넌스와 경제거버넌스는 정치적 합의의 바탕을 제공하고 정치적 합의를 공고화시키는 촉매제 역할을 한다.

사회문화거버넌스는 사회문화면의 가치관 대립을 해소하고 공동체의 문

화적 토양을 제공한다. 사회문화거버넌스의 형성에는 오랜 시간이 소요되며 시민사회의 다양한 민간단체 간의 협력망 조정에도 많은 노력이 필요하다.

이상과 같은 기본방향에 입각하여 남북연합형성단계의 거버넌스는 다음과 같이 추진되어야 한다.

첫째, 3차원을 기준으로 하면 국내 > 국제 > 북한 순으로 우선순위를 두고 거버넌스 형성을 추진해야 한다. 우선 남북연합 형성을 위해 국내차원의 합의기반 조성에 우선순위를 두어야 한다. 또한 남북연합 형성을 위해 국제적으로 핵문제를 해결하고 한반도 평화체제를 구축하기 위해서 국제적 차원을 중시해야 한다. 아울러 북한이 미국 및 일본과 관계를 정상화함으로써 북한이 체제위협을 느끼지 않고 국제사회에 진입할 수 있는 여건이 마련되어야 한다. 그리고 북한이 국제금융기구에 가입하고 국제사회의 대북투자를 도입해야 한다. 그리고 남북연합 형성을 위해 북한과의 협력을 통해 정치적 신뢰를 구축하고 경제협력을 추진하는 한편, 사회문화 분야의 교류·협력 증진을 위해 남북연합을 추진할 수 있는 사회문화적 동질성의 토대를 마련해야 한다.

둘째, 정책분야를 기준으로 하면 정치분야의 합의를 바탕으로 평화체제 구축을 실시하여 남북연합 형성의 조건을 형성해야 한다. 남북연합 형성은 남북한간 남북연합으로 인해 발생할 남북관계의 성격, 권한의 행사, 자원분배 등에 대한 정치적 합의가 전제되어야 한다. 이렇게 볼 때, 남북한간 정치적 신뢰구축과 합의형성이 가장 중요하다. 또한 남북연합이 실현되기 위해서는 군사적 긴장완화와 평화정착이 필수적이다. 남북한간 정치적 합의와 평화정착을 토대로 북한의 시장경제화와 북한사회의 다원화에 의해 남북연합을 위한 실질적 조건이 마련되어야 한다.

셋째, 메타거버넌스를 기준으로 하면, 남북연합형성 단계에서는 지식·정보의 확산과 네트워크 형성에 상대적으로 많은 비중을 두어야 한다. 남북연합형성의 필요성과 절차 등에 대한 국민적 합의를 도출하고 북한의 동의를 얻기 위해서는 국내적 차원과 대북차원에서 관련 지식 및 정보를 확산하는데 초점을 두어야 한다. 그리고 국제적 차원에서도 남북연합의 성격과 필요성, 남북연합에 대한 국제적 협력의 필요성 등에 대한 지식 및 정보를 확산해야 한다. 또한 남북연합 형성을 추진하기 위해서 국내적 차원에서 정부와 각종 기업, 민간단체 등과 거버넌스를 구축해야 한다. 아울러 국제사

회에서 남북관계에 대해서 관심을 지니고 있는 관련국, 국제기구, 국제민간단체 등과 네트워크를 구축해야 한다.

넷째, 행위자를 기준으로 하면 정치적 신뢰구축과 국민적 합의, 평화체제 구축에서는 정부의 역할이 중요하다. 정치·군사문제에서는 정부의 주도로 국내적 행위자들과 네트워크를 구축하고 국제사회의 지지를 확보해야 한다. 북한의 개혁·개방 및 북한 사회의 제한적 다원화에서는 기업, 민간단체, 외국기업, 국제기구, 국제단체의 역할이 상대적으로 더 중요하다.

한편, 남북연합 운영의 거버넌스는 다음과 같은 기본방향에 입각하여 추진되어야 한다.

첫째, 3차원을 기준으로 하면 북한 > 국내 > 국제 순으로 우선순위를 두어야 한다. 우선 남북연합의 운영을 위해서는 북한과 다양한 협력사업을 추진하는 데에 중점을 두어야 한다. 그리고 남북연합을 실시하는 데 있어서 막대한 비용이 수반되고 파급효과가 예상되기 때문에 이에 대해 대내적으로 합의를 얻는 데 주력해야 한다. 아울러 국제적 차원에서 남북연합에 대한 국제사회의 이해를 증진시키고 이들의 협력을 이끌어내야 한다.

둘째, 정책분야를 기준으로 하면 남북연합 운영을 위해서는 정치기구 형성이 우선시되어야 한다. 남북연합 단계에서 정치기구의 형성 및 운영을 남북연합을 제도화시킴으로써 통일을 실험하는 것이다. 남북한이 남북연합 기구를 운영하기 위해 기구구성, 절차, 규칙, 예산, 정책결정방식 등에 합의하는 것이 주된 과제다. 남북연합기구의 제도적 틀과 절차가 마련되면, 이를 바탕으로 군비통제, 경제통합, 사회문화통합 등의 분야별 통합과제를 추진해야 한다.

셋째, 메타거버넌스를 기준으로 하면, 남북연합의 운영을 위해 예산 > 네트워크·조직 형성 > 지식·정보 확산 > 갈등해소 및 분쟁해결 순으로 상대적 비중을 두어야 한다. 남북연합의 운영을 위해서는 각종 남북연합기구의 운영, 군비통제, 경제통합, 사회문화통합을 위해서 분야별로 막대한 비용이 필요하므로 이에 대한 합의가 필요하다. 그리고 남북연합을 운영하기 위해서는 각 분야별로 각종 네트워크 및 조직을 결성해야 한다. 그리고 남북연합의 운영과 관련된 기본방향, 절차, 정책결정방식 등에 대한 지식과 정보를 관련 행위자들이 공유하도록 하는 거버넌스에 많은 관심을 두어야 한다. 한편, 남북연합의 운영이 여러 행위자에게 차별적인 파급효과를 미침으로

써 이에 대한 갈등과 분쟁이 발생할 가능성이 있다. 이러한 갈등해소 및 분쟁해결 절차에 신경을 씀으로써 남북연합이 파행적으로 운영되지 않도록 하는 것이 필요하다.

넷째, 행위자를 기준으로 하면, 남북연합 운영단계에서 정치기구 형성, 군비통제 및 군사통합에서는 정부의 역할이 중요하다. 이러한 분야에서는 정부가 주도적으로 정책을 결정하되 의제설정, 정책결정, 정책관리 등의 측면에서 관련 행위자들을 참여시킴으로써 거버넌스를 구축해야 한다. 반면, 경제통합, 사회문화 통합에서는 기업, 민간단체, 외국기업, 국제기구, 국제단체의 역할이 중요하다.

참 고 문 헌

1. 단행본

- 국방부. 『국방백서 1991-1992』. 서울: 국방부, 1991.
- 김국신 외. 『동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 김규륜 외. 『남북협력과 동북아 협력 연계 추진방안』. 서울: 통일연구원, 2007.
- _____. 『남북경협 거버넌스 활성화 방안』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 김규륜. 『아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 김석진·김계환. 『산업부문 국제 개발지원 경험과 북한에 대한 시사점』. 서울: 산업연구원, 2007.
- 김영운 외. 『평화비용의 의미와 실익』. 서울: 통일연구원, 2005.
- _____. 『북한이 변하고 있다』. 서울: 통일부, 2008.
- 김영운. 『남북경협 실패사례 연구』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 김정제. 『대일 청구권 자금의 활용사례 연구』. 서울: 대외경제정책연구원, 2000.
- 독일경제사회통합 연구를 위한 단기조사단. 『독일경제사회통합에 관한 연구』. 서울: 독일 경제사회통합 연구를 위한 단기조사단, 1990.
- 로버트 길핀. 『국제관계의 정치경제학』. 서울: 인간사랑, 1990.
- 박영호 외. 『남북연합 하에서의 남북정치공동체 형성 방안』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 박종철 외. 『통일 이후 갈등해소를 위한 국민통합 방안』. 서울: 통일연구원, 2004.
- _____. 『2020 선진한국의 국가전략 총괄편』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 박형중. 『북한의 개혁·개방과 체제변화』. 서울: 해남, 2004.
- _____. 『중국과 베트남의 개혁과 발전』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 성원용·안병민. 『북한 교통인프라 현대화를 위한 재원조달 방안 연구』. 서울: 한국교통연구원, 2006.

- 손기웅 외. 『한반도 통일대비 국내 NGOs의 역할 및 발전 방향』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 송두율. 『21세기와와의 대화: 발상의 전환을 위한 20가지테마』. 서울: 한겨레신문사, 1998.
- 양문수 외. 『경제분야 통일인프라 구축 및 개선방안』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 이교덕 외. 『남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화방안』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 이온죽 외. 『남북한 사회통합론』. 서울: 삶과꿈, 1997.
- 임강택. 『한반도 경제통합 모형의 이론적 모색』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 임성학 외. 『한반도 평화번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 임을출. 『국제금융기구의 북한 개입-조건, 시나리오 및 과제』. 서울: 통일연구원, 2007.
- _____. 『북한 개발협력을 위한 주요 쟁점과 정책과제』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 장형수. 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방향』. 서울: 대외경제정책연구원, 2000.
- 전성훈. 『한반도 군비통제방안 연구: 유럽 군비통제조약의 시사점과 관련하여』. 서울: 민족통일연구원, 1993.
- 정성장·신정현 외. 『국가연합 사례와 남북한 통일과정』. 서울: 한울, 2004.
- 정세진. 『계획에서 시장으로』. 서울: 한울, 2000.
- 제성호. 『한반도 비무장지대론』. 서울: 서울프레스, 1997.
- 조 민. 『제2차 정상회담 대비 남북한 통일방안 분석』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 조한범. 『남북 사회문화 교류협력의 평가와 발전방향』. 서울: 통일연구원, 1999.
- 통일원. 『독일통일백서』. 서울: 통일원, 1994.
- 하영선·김상배. 『네트워크 지식국가』. 서울: 을유문화사, 2006.
- 허문영 외. 『평화번영정책 추진성과와 향후 과제』. 서울: 통일연구원, 2007.
- _____. 『한반도 비핵화와 평화체제 구축전략』. 서울: 통일연구원, 2007.

허문영. 『한반도냉전구조 해체방안에 대한 북한의 입장과 우리의 정책방향』.
서울: 통일연구원, 1999.

황병덕 외. 『한반도 평화번영 거버넌스의 실태조사(총괄보고서)』. 서울: 통일연구원, 2006.

Asia Watch and Minnesota Lawyers International Human Rights Committee. *Human Rights in the DPRK* Washington, D.C.: Asia Watch, 1988.

Chung-in Moon. *Arms Control on the Korean Peninsula: Domestic Perceptions, Regional Dynamics, International Penetrations*. Washington. D.C.: United States Institute of Peace, 1995.

Keohane, Robert O. and Nye, Joseph S. *Power and Interdependence*. Glenview; Scott, Foresman and Company, 1989.

2. 논문

강동완. 『정책네트워크분석을 통한 대북지원정책 거버넌스 연구 - 정책결정과정과 정책효과 평가』. 성균관대학교 대학원 박사학위논문, 2008.

김갑식. “세계화·정보화와 북한의 국가정체성: ‘주체 사회주의’의 지속과 변화,” 『통일정책연구』. 제13권 2호, 2004.

김경량. “남북 정상회담과 농업부문의 과제.” 『수은북한경제』, 2007년 가을호.

김소영. “월에 의한 은행통제를 강화하는 것은 우리 당의 주체의 강성대국 건설구상을 성과적으로 실현하기 위한 중요담보.” 『경제연구』, 1999년 4호.

김용욱. 『한반도 연방제통일실현의 단계와 과정에 관한 연구』. 한남대학교 대학원 박사학위논문, 2008.

김재철. “상호의존의 증대와 국가의 역할: 중국의 대외개방의 경우.” 『한국정치학회보』, 28집 1호, 1994.

김정일의 너무나 솔직한 『육성고백』 전문. 『월간조선』. 2003년 1월호.

남만권. “군비통제 감시 및 검증에 대한 소고.” 『국방강론』. 3집 6권, 1994.

- 류재갑. “남북한안보관계의 과제: 군비통제.” 『남북한안보관계의 과제』, (한국정치학회, 광복50주년 기념 남북한관계 학술대회, 1995.11.11).
- 민족21 방북취재단. “최성익 민화협 부회장의 걱정 토로-이산가족 대규모 상봉 준비 다 돼 있다.” 『민족21』, 2008년 11월호.
- 박영호. “남북한간의 군사적 신뢰구축 방안,” 통일원. 『한반도 긴장완화와 평화정착』, 서울: 통일원, 1990.
- 박주현·김상범. “군비통제와 국방예산의 증감요인.” 『국방강론』, 3집 6권, 2004.
- 산업연구원. “북한의 산업개발 방향과 남북한 산업협력 방안.” 『KIET 산업경제』, 2007년 12월호.
- 손기웅. “제2차 남북정상회담 평가,” 평화한국 세미나 발표문(2007.10.10).
- _____. “KPP 진전구도와 CSCE/OSCE의 시사점,” 통일연구원 KPP 간담회 발표문(2007.3.7).
- 양현모. “지방자치단체 남북교류협력사업의 효과적 추진방안” 『통일연구』, 6권 2호, 2002.
- 오기성. “북한문화의 구조분석을 통해본 남북한 문화통합,” 이은죽 외. 『남북한 사회통합론』. 서울: 삶과꿈, 1997.
- 이정민. “남북한 신뢰구축과 군비축소방안.” 『통일문제연구』, 4권 1호, 1992.
- 이주열. “남북경제교류 지원과 통화통합구상.” 『남북한 경제관계 발전을 위한 부문별 과제연구』. 서울: 한국개발연구원, 1991.
- 지만원. “남북한군대를 30만으로 감축하는 것이 가능한가?” 『월간조선』, 1990년 7월호.
- 채형복. “남북한 통일·통합 방안의 모색: 남북평화경제공동체.” 『법학논고』, 제12권 3호, 2007.
- 최원기. “남북접촉 막전막후 500일 드라마.” 『월간중앙』, 2000년 5월호.
- 추원서. 『신기능주의적 관점에서 본 남북 경제공동체 연구』. 고려대학교 대학원 박사학위 논문, 2006.
- 한영진. “북한의 사회계층과 의식 변화.” 『북한』, 2007년 5월호.
- 한용섭. “한반도군비통제 협상대안과 평가.” 『국방학술논총』, 제6집, 1992.
- 함택영. “남북한 군비경쟁 및 군사력 균형의 고찰.” 함택영 외. 『남북한 군비경쟁과 군축』. 서울: 경남대학교국동문제연구소, 1982.

허문영. “북핵문제 본질과 한반도 평화체제 추진방향.” 『이명박정부 대북정책 비전 및 추진방향』. 서울: 통일연구원, 2008.

_____. “한반도 평화체제 거버넌스 실태조사.” 황병덕 외. 『한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사』. 서울: 통일연구원, 2006.

Johnson, Chalmers. “Political Institutions and Economic Performance: A Comparative Analysis of the Government-Business Relations in Japan, South Korea, and Taiwan,” Frederick Deyo(ed.), *The Political Economy of the New Asian Industrialization* Ithaca: Cornell University Press, 1987.

Macintosh, James. “Inter-Korean CBMs and Arms Reduction: The Conventional Forces Dimension,” International Conference on Fifty Years of National Independence: Past, Present, and Future of National Security in the Republic of Korea, The Korean Association of International Studies, June 16-17, 1995.

Kahler, Miles. and Lake, Lavid A. “Globalization and Governance: Definition, Variation, and Explanation,” University of North Carolina at Chapel Hill, European Union Center, Conference Papers, 2002.

Haas, Peter M. “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination,” *International Organization*, Vol. 46, No. 1 1992.

3. 기타

Gunther Pagel 박사와의 인터뷰, 1998년 11월 11일.

『동아일보』

『연합뉴스』

『화해협력 실천에 대한 평가와 개선방안』. 제2차 남북화해위원회, 2007.

최근 발간자료 안내

연구총서

2006-01	Cooperative Denuclearization of North Korea	전성훈	저	10,000원
2006-02	한반도 경제통합 모형의 이론적 모색	임강택	저	7,000원
2006-03	7·1조치 이후 북한의 농업개혁과 과제	최수영	저	5,000원
2006-04	북한경제의 대외의존성과 한국경제의 영향력	이 석	저	8,000원
2006-05	동북아 경제·안보 협력의 연계: 4대 분야 협력체 형성 중심	박종철 외	공저	10,000원
2006-06	북한체제의 내구력 평가	전현준 외	공저	10,000원
2006-07	북한 경제개혁의 실태와 전망에 관한 연구 -개혁의 부작용을 통해 본 북한 체제전환의 성공과제-	김영운	저	10,000원
2006-08	남북한 공유하천 교류협력 방안	손기웅	저	6,000원
2006-09	북한의 당·군·민 관계와 체제 안정성 평가	정영태	저	7,500원
2006-10	동북아 정세변화와 한국의 동북아 균형자 역할 연구	황병덕	저	8,500원
2006-11	김일성 항일무장투쟁의 신화화 연구	서재진	저	10,000원
2006-12	평화통일의 기본방향과 추진전략	조 민	저	6,500원
2006-13	중국의 대북한 정책: 지속과 변화	최춘흠	저	5,000원
2006-14	한·미 안보관계의 변화와 북·미관계의 전망	박영호	저	7,000원
2006-15	동북아지역의 갈등·협력과 한반도 평화구축을 위한 대외전략	배정호 외	공저	10,000원
2006-16	북한 새 세대의 가치관 변화와 전망	임순희	저	8,000원
2006-17	개혁·개방과정에서 인권외제: 이론과 실제	이금순, 김수암	저	10,000원
2006-18	경제난 이후 북한 문학에 나타난 주민생활 변화	조정아	저	6,000원
2006-19	남남갈등해소방안 연구	조한범	저	5,000원
2007-01	남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할	최진욱	저	6,500원
2007-02	민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응	김수암	저	6,000원
2007-03	북한의 경제난과 체제 내구력	서재진	저	8,500원
2007-04	"확산방지구상"(PSI)과 한국의 대응	전성훈	저	10,000원
2007-05	통합정책과 분단국 통일: 독일사례	손기웅	저	7,000원
2007-06	새터민의 증언으로 본 북한의 변화	이교덕 외	공저	10,000원
2007-07	북·중 경제관계 확대와 대응방안	최수영	저	6,000원
2007-08	한반도 비핵화와 평화체제 구축전략	허문영 외	공저	10,000원
2007-09	북한군대의 대내외 정세 인식 형성과 군대변화	정영태	저	6,000원
2007-10	평화변영정책 추진성과와 향후과제	허문영 외	공저	9,000원
2007-11	비교사회주의 측면에서 본 북한의 변화 전망 : 리비아와 쿠바 사례를 중심으로	정영태 외	공저	7,000원
2007-12	미·일동맹 강화에 따른 동북아정세 변화와 한국의 안보정책 대응전략	김국신 외	공저	8,500원
2007-13	아베정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략	배정호	저	6,000원
2007-14	중국의 대북 정책과 2·13합의에 대한 입장	최춘흠	저	5,000원
2007-15 (I)	남북협력과 동북아협력 연계 추진방안	김규륜 외	공저	10,000원
2007-15(II)-1	동북아 지역협력의 새로운 연계	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-2	New Linkages of Northeast Asian Regional Cooperation	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-3	北東アジア地域協力の新たな連係	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-4	东北亚区域合作的新联系	김규륜	편저	10,000원

2007-16	남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구	김영윤 외 공저	8,000원
2007-17	북한의 통계: 가용성과 신뢰성	이 석 저	8,500원
2007-18	북한 사회개발협력방안 연구	조한범 저	5,000원
2007-19	북한주민의 거주·이동: 실태 및 변화 전망	이금순 저	7,000원
2008-01	북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍	최진욱 외 공저	9,000원
2008-02	한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색	임강택 외 공저	10,000원
2008-03	남북한 출입제도 [통행·통신·통관] 개선 및 정착 방안 연구	김영운 저	8,000원
2008-04	전환기 동북아 국가들의 국내정치 변화와 대북전략	배형호 외 공저	10,000원
2008-05	중국의 한 중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의	전병곤, 구기보 저	7,500원
2008-06	한반도 통일외교 인프라 구축 연구	박영호 외 공저	9,000원
2008-07	북한 주민의 일상생활	조정아 외 공저	10,000원
2008-08	김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망	전현준 외 공저	10,000원
2008-09	이명박정부 대북정책의 추진환경과 정책과제	박형중 외 공저	6,500원
2008-10	국제사회의 인권개선 전략: 이론과 실제	이금순, 김수암 저	9,000원
2008-11	North Korea's External Economic Relations	김규륜 저	9,000원

학술회의총서

2006-01	남북경제공동체 형성전략		10,000원
2006-02	한반도 평화포럼: 구상과 이행		9,500원
2006-03	동북아구상과 남북관계 발전전략		10,000원
2006-04	Political Economy of the Northeast Asian Regionalism : Linkages between Economic and Security Cooperation		9,500원
2006-05	The North Korean Nuclear Test and The Future of Northeast Asia		7,000원
2007-01	2·13 합의와 한반도 평화체제 구축		8,500원
2007-02	6·15 정상회담과 한반도 평화체제		10,000원
2007-03	2007 남북정상회담과 한반도 평화 변영: 평가와 전망		9,000원
2008-01	이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향		10,000원
2008-02	The Vision for East Asia in the 21st Century and the Korean Peninsula		9,500원

협동연구총서

2006-04-01	2020 선진 한국의 국가전략 총괄편	박종철 외 공저	10,000원
2006-04-02	2020 선진 한국의 국가전략(I): 안보전략	박종철 외 공저	10,000원
2006-04-03	2020 선진 한국의 국가전략(II): 경제전략	박종철 외 공저	10,000원
2006-11-01	한반도 평화 변영 거버넌스의 실태조사	황병덕 외 공저	10,000원
2006-11-02	한반도 평화 변영 거버넌스의 분야별 현황과 과제		10,000원
2006-11-03	한반도 평화 변영 거버넌스의 실태조사(상)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-11-04	한반도 평화 변영 거버넌스의 실태조사(중)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-11-05	한반도 평화 변영 거버넌스의 실태조사(하)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-12-01	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안(총괄편)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-12-02	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안	황병덕 외 공저	10,000원

2007-10-01	동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,000원
2007-10-02	한반도 통일대비 국내NGOs의 역할 및 발전방향	손기웅 외	공저	9,000원
2007-10-03	동북아 NGO 교류·협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안	최대석 외	공저	7,500원
2007-11-01	한반도 평화·번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안 (총괄보고서)	김국신 외	공저	10,000원
2007-11-02	한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	임성학 외	공저	6,000원
2007-11-03	한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	배정호 외	공저	6,500원
2007-11-04	한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	함택영 외	공저	6,000원
2007-11-05	대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	전성훈 외	공저	6,500원
2007-11-06	남북경협 거버넌스 활성화 방안	김규륜 외	공저	8,000원
2007-11-07	남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	이교덕 외	공저	10,000원
2007-11-08	한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안 : 지방자치단체 남북교류를 중심으로	양현모 외	공저	7,500원
2007-11-09	한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	박광기 외	공저	8,500원
2008-07-01	한반도 평화·번영 거버넌스의 모형개발 및 발전방안(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,500원
2008-07-02	남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형구축	양현모, 이준호	저	6,000원
2008-07-03	북한의 국가·사회관계와 통일정책 거버넌스	최진욱 외	공저	7,000원
2008-07-04	남북연합 형성·운영의 거버넌스	박종철 외	공저	8,000원
2008-08-01	국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발 지원을 위한모색(총괄보고서)	박형중 외	공저	10,000원
2008-08-02	국제 개발이론 현황	이금순 외	공저	8,000원
2008-08-03	국제사회의 원조 현황 및 추진전략	임강택 외	공저	10,000원
2008-08-04	UN기구의 지원체계와 대북 활동	최춘흠 외	공저	6,500원
2008-08-05	양자간 개발기구의 체계와 활동	권 율 외	공저	10,000원
2008-08-06	다자간 개발기구의 체계 및 활동	장형수 외	공저	10,000원
2008-08-07	국제 NGO의 원조정책과 활동 연구	이중무 외	공저	8,000원

논 총

통일정책연구, 제15권 1호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제15권 2호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제16권 1호 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제16권 2호 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제17권 1호 (2008)	10,000원
통일정책연구, 제17권 2호 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 1 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 2 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 1 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 2 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 1 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 2 (2008)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2006	임순희 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2006	임순희 외 공저	10,000원
북한인권백서 2007	김수암 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2007	김수암 외 공저	10,000원
북한인권백서 2008	이금순 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2008	이금순 외 공저	10,000원

독일통일백서

2006	2005 독일통일백서	8,500원
2008	2006 독일통일백서	8,000원

연례정세보고서

2006	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2006~2007	6,000원
2007	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2007~2008	6,000원

◆ 비매품 ◆

통일정세분석

2006-01	2006년 북한 신년 공동사실 분석	허문영, 서재진, 임강택, 전현준, 정영태, 최진욱
2006-02	김정일 국방위원장 방중 결산과 향후 한반도 정세 전망	전현준, 김영운
2006-03	2005 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2006-04	북-중관계 강화의 영향과 우리의 대응책	박종철, 김국신, 최수영, 허문영, 전병곤
2006-05	중-러 정상회담 결과분석	여인곤
2006-06	북한 최고인민회의 제11기 4차 회의 결과분석	서재진, 김영운
2006-07	주일미군 재편의 의미와 시사점	김국신, 배정호
2006-08	북한 「7·1경제관리개선조치」 4년의 평가와 전망	김영운
2006-09	한-미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2006-10	아베 정권의 출범과 대한반도 정책 전망	배정호
2006-11	북한의 핵실험과 국제사회의 대응	김국신, 박영호, 배정호, 여인곤, 최춘흠
2006-12	미국 중간선거 결과분석	김국신, 박영호
2006-13	APEC 정상회의 결과분석	김규륜
2007-01	2007년 북한 신년 공동사실 분석	허문영, 김영운, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태
2007-02	2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망	여인곤, 이금순, 정영태, 조한범, 최수영
2007-03	2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2007-04	‘2·13합의’ 전후의 북한동향	이교덕, 임순희, 정영태, 최수영
2007-05	부시 행정부의 북핵정책 변화 분석	전성훈
2007-06	북한 최고인민회의 제11기 제5차 회의 평가	최수영
2007-07	7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제	최수영
2007-08	상반기(07년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영

2007-09	제6차 6자회담 수석대표회의의 결과분석	김국신, 여인곤
2007-10	7·29 일본 참의원 선거 결과 분석	배정호
2007-11	북한의 「전국 당세포비서 대회」 개최 배경과 전망	정영태
2007-12	후쿠다 정권의 특징과 대외 및 대북전략	배정호
2007-13	러시아 총선(12·2) 결과분석	여인곤
2007-14	하반기('07년 7월~12월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2008-01	2008년 북한 신년 공동사실 분석	정영태, 김영운, 박영호, 서재진, 임순희, 허문영
2008-02	중국 11기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석: 지도부 개편을 중심으로	전병곤
2008-03	최근 북한 권력엘리트 변동 분석	전현준
2008-04	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2008-05	이명박 대통령의 방일과 한·일 정상회담에 대한 분석	배정호
2008-06	북한 최고인민회의의 제11기 제6차 회의 결과분석	최수영
2008-07	북한인권 특별보고관 유엔인권이사회 보고서 평가	이금순, 김수암
2008-08	2단계 비핵화 이후 북한의 대남정책 전망	최진욱, 박형중
2008-09	남북 이산가족문제: 평가와 향후 정책 방안	임순희
2008-10	상반기('08년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	서재진, 정영태, 전현준, 최수영, 최진욱, 임순희, 조정아
2008-11	아소 정권의 출범과 대외전략노선 및 대북전략	배정호
2008-12	한·러 정상회담 결과분석	여인곤

KINU 정책연구시리즈

2006-01	남북한 관광사업 활성화 방안	김영운
2006-02	2006년 QDR의 특징 분석과 한반도안보에 주는 시사점	박영호
2006-03	북한 개발협력에 위한 주요 쟁점과 정책 과제	임을출
2006-04	아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향	김규륜
2006-05	6·15 남북공동선언 이후 북한의 대남정책과 우리의 정책방향	전현준
2006-06	국내외 북한인권 동향 평가와 인권개선 로드맵	서보혁
2006-07	북한군 최고사령관 위상 연구	고재홍
2006-08	평화를 통한 국가 이미지 제고와 통일과정에서의 활용 방안	이현근
2006-09	김정일 정권의 정세인식: '선군' 담론 분석을 중심으로	전미영
2007-01	북핵 '2·13합의' 와 평화적인 핵폐기 사례 분석	전성훈
2007-02	2차 남북정상회담의 의의와 전망	조한범
2007-03	국군포로·납북자 문제 해결방안	김수암, 이금순, 최진욱, 서은성
2007-04	한미동맹 그리고 북한과 동북아 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안	박형중
2007-05	주변 4국의 대북정책 동향과 전망: '2·13합의' 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로	여인곤, 김국신, 배정호, 최춘흠
2007-06	국제금융기구의 북한 개입: 조건, 시나리오 및 과제	임을출
2007-07	평화조약의 역사적 변천과 사례: 한반도평화체제에 주는 시사점	최진욱
2007-08	북핵 폐기 한반도 모델: 기본원칙과 추진방향	전성훈
2008-01	남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 인론적 체계: 연구	서재진
2008-02	향후 5년 남북관계 주요 환경과 전개 시나리오	박형중, 허문영, 조 민, 전성훈
2008-03	북한의 기상관리 정책의 변화와 남북한 기상협력 방안연구	최은석, 황재준

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

2006	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 1호	임순희, 이금순, 김수암
2006	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 2호	임순희, 이금순, 김수암
2007	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 1호	이금순, 서재진, 김수암
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 2호	이금순, 최진욱, 김수암
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 1호	이금순, 김수암, 임순희

월간 북한동향

2007	월간 북한동향 제1권 제1호	북한연구실
2007	월간 북한동향 제1권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제1호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제3호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제4호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제5호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제6호	북한연구실

한반도 평화체제 연구총서

2007	한반도 평화체제: 자료와 해제 제1호	허문영, 김수암, 여인곤, 정영태, 조 민, 조정아
------	----------------------	------------------------------

Studies Series

2006-01	The North Korean Penal Code, Criminal Procedures, and their Actual Applications	Kim Soo-Am
2006-02	North Korea's Negotiation Behavior toward South Korea : Continuities and Changes in the Post Inter-Korean Summit Era	Huh, Moon-Young
2006-03	The Establishment of Peace on the Korean Peninsula and the Outlook for Unification	Cho, Min
2006-04	A Study on the structure of industry in North Korea	Choi, soo-young
2006-05	The Border-crossing North Koreans: Current Situations and Future Prospects	Keumsoon Lee
2006-06	North Korea's Human Resource Development System	Cho, Jeong-Ah
2007-01	Value Changes of the North Korean New Generation and Prospects	Lim, Soon-Hee
2007-02	North Korea's Civil-Military-Party Relations and Regime Stability	Jeung, Young-Tai
2007-03	An Assessment of the North Korean System's Durability	Chon, Hyun-Joon, Huh, Moon-Young, Kim, Philo, Bae, Chin-Soo
2007-04	A Study on the Reality and Prospect of Economic Reform in North Korea : Tasks for Successful Transformation of the North Korean System	Kim, Young-Yoon
2007-05	North Korea's Agricultural Reforms and Challenges in the wake of the July 1 Measures	Choi, Soo Young

- 2007-06 The Changes of Everyday Life in North Korea in the Aftermath
of their Economic Difficulties Cho, Jeong-Ah
- 2008-01 Conceptions of Democracy and Human Rights in the Democratic People's
Republic of Korea Kim Soo-Am
- 2008-02 Internal and External Perceptions of the North Korean Army Jeung, Young-Tai
- 2008-03 PSI and the Korean Position Seongwhun Cheon
- 2008-04 Transformation of the U.S.-Japan Alliance and South Korea's Security
Strategy Kim Kook-shin, Yeo In-kon, Kang Han-koo
- 2008-05 Changes in North Korea as revealed in the Testimonies of Saetomins
Lee Kyo-Duk, Lim Soon-Hee, Cho Jeong-Ah, Lee Gee-Dong, Lee Young-Hoon
- 2008-06 Economic Hardship and Regime Sustainability in North Korea Suh, Jae-Jean

통일연구원 도서회원 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 정기회원에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 정기회원제를 운영하게 되었습니다.

정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 회원의 구분

- 1) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 2) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

2. 가입방법

- 1) 「도서회원 가입신청서」 작성
- 2) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 3) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 가입기간

- 1) 가입한 날로부터 1년간 회원으로서의 자격유지
- 2) 회원자격을 계속 유지하실 분은 유효기간 만료 이전에 연회비를 납부하시면 됩니다.
(재가입 안내장을 발송)

4. 회원의 특전

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 15-20권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 협동연구총서(연평균 5-10권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 20% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

5. 회원가입 문의

- (142-728)서울시 강북구 4·19길 275(수유6동) 통일연구원
- 출판정보관리팀 도서회원 담당자(전화: 901-2559, FAX: 901-2547)

※가입기간중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

회원가입신청서				
성 명			주민등록번호	-
근 무 처				
	직 위			
간 행 물 받을 주소	(우편번호 :)			
연 락 처	전 화		내선 전화	
	핸드폰		FAX	
	전자메일			
전 공 및 관심분야				
회원구분	학생회원 () 일반회원 () 기관회원 ()			
<p>본인은 통일연구원의 정기회원 가입을 신청합니다.</p> <p> 200 년 월 일</p> <p> 신청인 (인)</p>				

※ 본 신청서를 팩스나 우편으로 보내주십시오(인터넷으로 가입가능)
 (우142-728 서울시 강북구 4·19길 275(수유6동) 통일연구원 통일학술정보센터
 FAX: 901-2547)

※ 신한은행 온라인 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)

※ 본 연구원에서 여러분들을 위해 어떤 서비스를 더 제공했으면 좋은지에 대한
 의견이 있으신 분은 본 신청서 뒷면에 적어주시기 바랍니다.

