

경제·인문사회연구회  
협동연구총서 06-11-03

# 한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사 [상]

황병덕 · 서창록 · 여인곤 · 허문영 · 전성훈 · 김국신 · 김규륜 · 김근식 · 이철수 · 이금순 · 박광기 외

 통일연구원

국제노동법연구원 · 경남대 극동문제연구소 · 고려대 · 대전대



# 한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사 [상]

---

황병덕 · 서창록 · 여인곤 · 허문영 · 전성훈 · 김국신 · 김규륜 · 김근식 · 이철수 · 이금순 · 박광기 외

 통일연구원

국제노동법연구원 · 경남대 극동문제연구소 · 고려대 · 대전대

## 한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사[상]

인 쇄 2006년 12월  
발 행 2006년 12월

발 행 처 통일연구원  
발 행 인 통일연구원장  
편 집 인 기획조정실

등 록 제2-2361호 (97.4.23)  
주 소 (142-887) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353  
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 10,000원

© 통일연구원, 2006

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

### 국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사[상] / 황병덕, 서창록, 여인곤,  
허문영, 전성훈, 김국신, 김규륜, 김근식, 이철수, 이금순, 박광기 외  
[지음]. — 서울 : 통일연구원, 2006  
p. ; cm. — (경제·인문사회연구회 협동연구 총서 ; 06-11-03)

ISBN 89-8479-364-7 94340

ISBN 89-8479-369-8(세트)

340.911-KDC4

320.9519-DDC21

CIP2006002700

## “한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사”

### 1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
06-11-01	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사	통일연구원
06-11-02	한반도 평화·번영 거버넌스의 분야별 현황과 과제 (학술회의논문집)	통일연구원
06-11-03	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(상)	통일연구원
06-11-04	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(중)	국제노동법연구원 경남대 극동문제연구소
06-11-05	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(하)	고려대학교 대전대학교

### 2. 참여연구진

	연구기관	연구책임자	참여연구진
주관 연구 기관	통일연구원	황 병 덕 선임연구위원 (총괄책임자)	김 갑 식 연구교수(경남대 극동문제연구소) 강 동 완 연구원
	통일연구원	김 국 신 선임연구위원	서 재 진 선임연구위원 송 정 호 책임연구원
협력 연구 기관	"	김 규 튜 선임연구위원	임 강택 선임연구위원 조 한 법 선임연구위원 이 석 부 연구위원
	"	여 인 곤 선임연구위원	박 영 호 선임연구위원 김 영 춘 전 통일연구원 선임연구위원 홍 면 기 박사(통일부)
	"	이 금 순 선임연구위원	최 수 영 선임연구위원 김 수 압 연구위원 윤 여 상 박사(북한인권정보센터) 안 해 영 교수(한국보건복지인력개발원)
	"	전 성 훈 선임연구위원	임 순 희 선임연구위원 최 미 옥 객원연구위원(중국 복단대) 최 강 교수(외교안보연구원) 니시노준야 객원교수(일본 게이오대)
	"	허 문 영 선임연구위원	전 현 준 선임연구위원 조 민 선임연구위원
	국제노동법연구원	이 철 수 교수	윤 대 규 교수(경남대) 정 종 섭 교수(서울대) 유 욱 변호사(법무법인 태평양) 박 은 정 외래교수(한신대)
	경남대 극동문제연구소	김 근 식 교수	전 영 선 연구교수(한양대 아태지역연구소) 정 영 철 책임연구원(서울대 국제대학원 국제학연구소) 이 종 무 소장(우리민족서로돕기운동 평화나눔센터) 정 현 곤 사무처장(민족화해협력범국민협의회)
	고려대학교	서 창 록 교수	임 성 학 교수(서울시립대) 전 재 성 교수(서울대)
	대전대학교	박 광 기 교수	원 준 호 교수(한경대) 오 세 혁 교수(중앙대) 김 경 미 책임연구원(열린정책연구원) 설 규 주 교수(경인교대) 차 조 일 교사(경인고등학교)

## 서 론

황병덕 · 김갑식 · 강동완

I. 연구배경 및 목적 .....	3
II. 분석틀 .....	13
III. 연구방법 및 연구내용 .....	21
1. 연구방법 .....	21
2. 연구내용 .....	24

## 한반도 평화·번영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀

서창록 · 임성학 · 전재성

I. 서 론 .....	39
II. 기존 거버넌스 이론의 검토 .....	43
1. 거버넌스의 등장배경과 개념 .....	43
2. 거버넌스 개념의 다양성 .....	45
3. 국제관계와 거버넌스 .....	49
4. 국가의 역할과 거버넌스의 유형 .....	56
5. 거버넌스의 보편성과 특수성 .....	62
III. 남북관계의 변화와 거버넌스적 성격의 특성 .....	65
1. 남북관계에서 거버넌스 특성 출현의 역사적 배경 .....	65
2. 남북관계의 변화와 대북 거버넌스 성격의 증가 .....	70
3. 남북관계 및 대북정책 거버넌스의 현황과 문제점들 .....	77

IV. 평화·번영정책의 거버넌스 실태파악을 위한 개념적 틀.....	84
1. 행위자	84
2. 평화·번영정책의 이슈영역	88
3. 거버넌스 틀에 입각한 한반도 평화와 번영의 연구: 행위자 수준과 이슈영역	92
4. 정책결정 과정	96
5. 거버넌스의 정도를 파악하기 위한 주요 개념	105
6. 시간적 차원: 대북관계의 한국 행정부 별 시기구분	107
V. 한반도 평화·번영 거버넌스 실태파악을 위한 평가항목 ..	110
1. 자율성(autonomy)	112
2. 전문성(specialization)	114
3. 참여성(participation)	116
4. 네트워크(network)	118
5. 분권화(decentralization)	121
6. 효과와 효율성(effectiveness and efficiency)	123
VI. 결 론 .....	125

## 한반도 평화·번영을 위한 분야별 거버넌스 실태조사

### I \_한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 실태조사

여인곤, 박영호, 김영춘, 홍면기

I. 서 론 .....	133
--------------	-----

II. 외교안보정책의 변화와 ‘외교안보정책 거버넌스’ .....	137
1. 외교안보정책의 변화	137
2. ‘외교안보정책 거버넌스’의 개념과 평가지표	139
III. ‘외교안보정책 거버넌스’ 주요 행위주체의 역할 .....	141
1. 대내적 차원	141
2. 남북관계 차원	157
3. 대외적 차원	158
IV. 정책과정에서의 ‘외교안보정책 거버넌스’ 사례 분석 .....	172
1. 사례 ①: 한·미동맹의 균형발전 정책: 동맹재조정 과정 중심	172
2. 사례 ②: 중국의 동북공정에 대한 대응정책	196
3. 사례 ③: 일본의 역사교과서 왜곡에 대한 대응정책	214
V. ‘외교안보정책 거버넌스’ 실태와 사례연구의 평가 .....	256
1. ‘외교안보정책 거버넌스’ 실태의 평가	256
2. 사례연구의 평가	265
VI. 결 론 .....	293
부 록 .....	299

## 2\_한반도 평화체제 거버넌스 실태조사

허문영, 전현준, 조민

I. 문제제기 .....	309
II. 한반도 평화체제와 환경변화 .....	311
1. 국제적 요인: 초국가 행위주체의 등장	311

2. 남북관계 요인: 남북정상회담과 북한의 전략적 변화	314
3. 국내적 요인: 비정부 행위주체의 등장	316
III. 한반도 평화체제 거버넌스 개념과 평가지표 .....	319
1. 개념	319
2. 평가지표	323
3. 거버넌스 유형	325
4. 외교정책 결정변인 우선순위	326
IV. 한반도 평화체제 거버넌스 구축실태 .....	328
1. 평화체제 거버넌스	328
2. 한반도 평화체제 거버넌스 사례 분석: 6자회담	341
V. 한반도 평화체제 거버넌스 실태평가 .....	349
1. 국제적 차원	349
2. 북한 차원	352
3. 국내 차원	356
4. 평가	363
VI. 결 론 .....	373
부 록 .....	384

[중]

**3. 동북아 다자안보대화 거버넌스 실태조사: NEACD와 CSCAP 중심**

(전성훈, 임순희, 최미옥, 최강, 니시노준야)

I. 서론	393
1. 연구 목적과 내용	393
2. 동북아의 안보적 특성	398
3. 다자안보대화화 거버넌스	402
II. 다자안보대화 거버넌스	405
1. 다자안보대화 거버넌스의 틀	405
2. 다자안보대화 거버넌스의 지표	413
3. 다자안보대화 거버넌스 사례	424
III. 한·미·중·일의 동북아 다자안보대화 참여 현황	429
1. 한국	429
2. 미국	436
3. 중국	445
4. 일본	452
IV. 다자안보대화 거버넌스 실태분석	458
1. 한국	458
2. 미국	481
3. 중국	492
4. 일본	506
5. 각국별 NEACD와 CSCAP 거버넌스 비교·분석	517
V. 한반도 평화변영 거버넌스 구축에 주는 함의와 고려사항	533
1. NEACD와 CSCAP 전체 거버넌스 실태와 유형	533
2. 정책적 고려사항	541
<b>4. 한반도 평화·변영을 위한 대북정책 거버넌스 실태조사</b>	
(김국신, 서태진, 송정호)	
I. 서론: 연구 배경 및 목적	549
II. 대북정책의 환경 변화와 대북정책 거버넌스의 분석틀	553
1. 대북정책의 환경 변화와 특징	553
2. 대북포용정책의 성과	560
3. 대북정책 거버넌스의 개념과 평가지표	566
III. 대북정책 거버넌스의 주요 행위자 및 역할	575
1. 공식적 참여자	576
2. 비공식적 행위자	585
3. 주요 참여자들의 영향력	600
IV. 대북정책 거버넌스 실태: 정책참여 제도 및 도구 중심	607
1. 대북정책 거버넌스와 시민사회의 정책참여	607
2. 대북정책 거버넌스의 정책참여 실태	613

V. 대북정책 거버넌스 사례 분석	635
1. 사례 개요: 북한핵실험 이후 대북정책 거버넌스	635
2. 사례 분석: 북한핵실험 이후 대북정책 거버넌스	639
VI. 대북정책 거버넌스 평가	656
1. 평가 항목별 대북정책 거버넌스 실태	656
2. 설문조사에 의한 대북정책 거버넌스 실태 평가	663
3. 대북정책 거버넌스의 이데올로기와 스타일 평가	672
VII. 결론	675
부록	680

**5. 한반도 경제발전과 남북경협 거버넌스 실태조사**

(김규륜, 임강택, 조한범, 이석)

I. 서론	699
II. 남북경협의 환경변화와 거버넌스	703
1. 남북경협의 발전	703
2. 남북경협과 거버넌스	709
III. 남북경협 거버넌스 실태	712
1. 정부차원	712
2. 기업차원	726
3. NGOs 차원	731
4. 국제 차원	743
IV. 남북경협 거버넌스 사례분석	759
1. 개성공단	759
2. 민간기업	779
V. 평가 및 결론	792
부록	798

**6. 남북한 사회·문화 협력 거버넌스 실태조사**

(김근식, 전영선, 정영철, 이종무, 정현근)

I. 서론	809
1. 연구배경 및 목적	809
2. 연구방법	811
II. 남북교류 거버넌스 실태	815
1. 남북교류 현황과 성과	815
2. 남북교류 거버넌스의 주요 행위주체와 역할	823
3. 남북교류 거버넌스의 정책단계별 실태 분석	835
4. 남북교류 거버넌스의 실태 평가	857
III. 대북지원 거버넌스 실태	864
1. 대북지원 현황과 성과	864
2. 대북지원 거버넌스의 주요 행위주체와 역할	872

3. 대북지원 거버넌스의 정책단계별 실태 분석 .....	881	2. 북한인권 거버넌스의 주요 행위주체와 역할 · 914
4. 대북지원 거버넌스의 실태 평가 .....	899	3. 북한인권 거버넌스의 정책단계별 실태 분석 .....
IV. 북한인권 거버넌스 실태 .....	906	4. 북한인권 거버넌스의 실태 평가 .....
1. 북한인권문제 현황과 성과 .....	906	V. 결 론 .....
		953

**[하]**

**7. 한반도 평화발전을 위한 법제도 거버넌스 실태조사**

(이철수, 윤대규, 정종섭, 유욱, 박은정)	
I. 통일법제를 둘러싼 환경변화와 법제도 거버넌스의 의의 .....	965
1. 통일법제를 둘러싼 환경변화와 특징 ..	965
2. 법제도 분야에서의 거버넌스의 의미와 평가지표 .....	976
II. 법제도 거버넌스에서의 주요 행위주체의 역할 .....	992
1. 통일부 .....	992
2. 개성공단법률자문회의 .....	994
3. 법무부 .....	999
4. 법원 .....	1005
5. 법제처 .....	1009
6. 국회 .....	1016
7. 시민단체 .....	1025
8. 학술연구단체 .....	1033
III. 법제도 형성 및 시행과정에서의 거버넌스 사례분석 .....	1048
1. 남북교류협력에 관한 법률 .....	1048
2. 남북관계발전에 관한 법률 .....	1063
3. 개성공업지구법제 .....	1075
4. 소결: 거버넌스 형태의 분석 .....	1090
IV. 결 론 .....	1095
참고자료 .....	1100

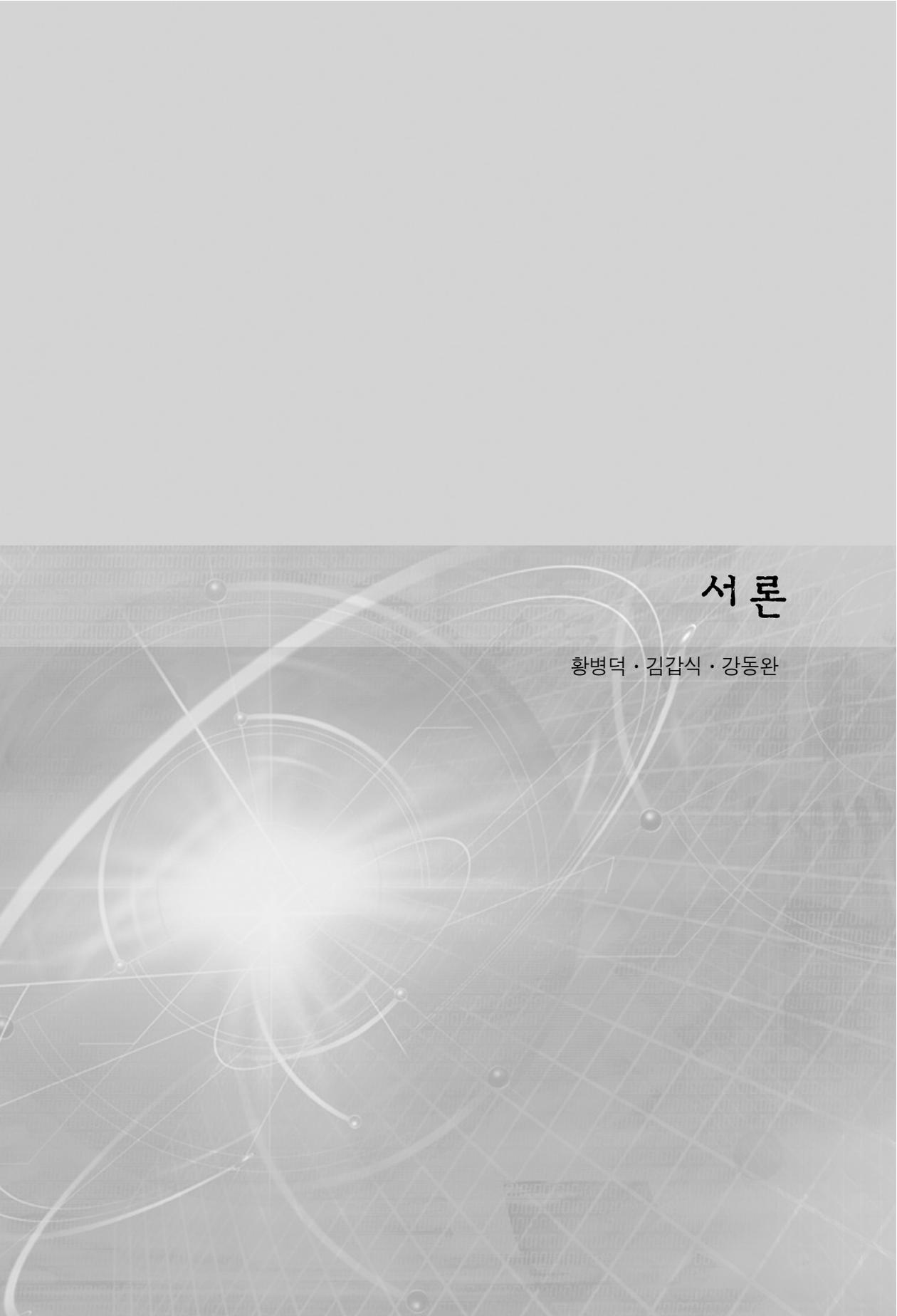
**8. 북한이탈주민 문제해결 거버넌스 실태조사**

(이금순, 최수영, 김수암, 윤여상, 안혜영)	
I. 서 론 .....	1133
1. 문제제기 .....	1133
2. 연구방법 .....	1136
II. 북한이탈주민 문제 현황 및 정책목표 ..	1139
1. 북한이탈주민 입국 규모 및 특성 .....	1139
2. 북한이탈주민 문제 현황 및 정책 목표	1141
III. 북한이탈주민 문제해결 관련 행위자 및 역할	1155
1. 정부 .....	1155
2. 민간 .....	1168
IV. 북한이탈주민 정착지원 거버넌스 실태: 설문조사 결과분석 .....	1189
1. 자율성 .....	1189
2. 전문성 .....	1193

3. 참여성 .....	1199
4. 네트워크 .....	1214
5. 분권화 .....	1238
6. 효과성과 효율성 .....	1243
V. 결 론 .....	1251
부 록 .....	1256

**9. 한반도 평화교육 거버넌스 실태 조사**

(박광기, 원준호, 오세혁, 김경미, 설규주, 차조일)	
I. 서론: 연구 배경 및 목적 .....	1274
1. 연구의 배경 .....	1274
2. 연구의 목적 .....	1275
II. 한반도 평화교육 거버넌스의 이론적 배경과 평가지표 .....	1277
1. 거버넌스 이론에서 본 평화교육의 성과와 과제 ·	1277
2. 평화교육 거버넌스의 제도적 배경 .....	1281
3. 한반도 평화교육 거버넌스 평가지표	1283
III. 한반도 평화교육 거버넌스 주요 행위주체의 역할 .....	1290
1. 학교교육차원에서의 행위자 .....	1290
2. 공공사회교육기관의 평화교육 행위자	1297
3. NGO(비정부기구) 차원의 행위자 .....	1304
IV. 정책과정에서의 한반도 평화교육 거버넌스 실태분석 .....	1319
1. 학교교육 차원의 한반도 평화교육 거버넌스 실태분석 .....	1319
2. 공공사회교육 차원의 한반도 평화교육 거버넌스 실태분석 .....	1360
3. NGO 차원의 한반도 평화교육 거버넌스 실태분석 .....	1376
V. 한반도 평화교육정책 거버넌스 실태 평가	1383
1. 한반도 평화교육정책 거버넌스의 성격	1383
2. 한반도 평화교육정책 거버넌스 구축을 위한 정책 제언 .....	1393
<b>결론</b>	
I. 비교 .....	1399
II. 한반도 평화 · 변형 거버넌스 구축을 위한 개선방향 .....	1424
(황병덕, 김갑식, 강동완)	
<b>참고문헌</b> .....	1439
<b>최근발간자료 안내</b> .....	1466

The background of the page is a light gray color with a complex, abstract geometric pattern. This pattern consists of numerous overlapping circles, arcs, and straight lines of varying thicknesses and colors (including white, light gray, and dark gray). Some of these lines and circles appear to be part of a grid or a series of intersecting paths, creating a sense of depth and movement. The overall effect is that of a technical or scientific diagram, possibly related to geometry or physics, rendered in a soft, ethereal style.

# 서론

황병덕 · 김갑식 · 강동완



한반도 평화·번영 거버넌스의 실패조새상

## I. 연구배경 및 목적

평화변영정책의 정책목표는 한반도 평화증진과 남북한 공동번영 실현 및 동북아 공동번영 추구이다.<sup>1</sup> 참여정부가 한반도 평화증진과 공동번영을 내세운 평화변영정책을 구상한 것은 다음의 문제의식에서 출발한 것으로 이해해야 한다. 우선 햇볕정책의 주된 초점이었던 화해협력의 진전만으로 한반도의 공고한 평화가 달성하기 힘든 측면이 존재한다는 점이다. 특히 최근 북핵실험이 보여주듯 남북정상회담 이후 남북관계의 발전에도 불구하고 한반도 안보문제가 해결되지 않는 이상 화해협력 뿐 아니라 한반도 평화는 불안정한 것일 수밖에 없다. 즉 화해협력을 넘어 평화 정착으로 나아가야 하는 현실적 고민이 놓여 있는 것이다.

또한 한반도 평화와 향후 통일과정은 남북만의 문제로 해결될 것이 아니라 결국은 동북아 지역의 문제로 인식되어야 하며 그 틀에서 종합적인 진전을 이루어야 한다는 문제의식에서 출발한 것이다. 평화와 통일문제는 이미 민족문제이면서 동시에 국제적 이슈로 자리매김되었음을 부인할 수 없다. 심지어 남북관계의 진전도 한반도를 둘러싼 유관국가들과의 협력관계가 전제되지 않고는 불안정한 측면을 갖고 있다. 또 공고한 평화는 평화체제 구축 자체에 그치지 않고 결국 남북 공동번영과 나아가 동북아 공동번영이라는 ‘경제적 상호이익’을 충족시켜야만 가능하다는 문제의식이 자리잡고 있다. 결국 평화변영정책의 의미는 햇볕정책과의 관계 속에서 정책내용적 측면에서는 ‘화해협력을 넘어 평화번영’을 지향하고 정책대상적 측면에서는 ‘남북을 넘어 동북아’를 고려한 것으로 정리할 수 있다.<sup>2</sup>

그런데 햇볕정책을 계승한 평화변영정책의 정책내용과 정책대상의 발전은 냉전의 종식과 세계화, 민주화, 정보화의 진전이라는 정책환경<sup>3</sup>의 변화에 적극 조응한 측면이 강하다. 평화변영정책의 구상에는 한반도의 국제환

1. 통일부, 『참여정부의 평화변영정책』 (서울: 통일부, 2003), p. 2.

2. 자세한 내용은 김근식, “노무현 정부의 평화변영정책: 구상과 현실 그리고 과제,” 『통일문제연구』, 41호 (2004)를 참조.

3. 여기서 정책환경이란 정책이 결정되고 집행되는 정책과정 전반에 직접적이거나 간접적인 영향을 미치는 정치체계 혹은 정부제도 밖의 외부환경을 말한다. 주성수, 『공공정책 가버넌스』 (서울: 한양대학교출판부, 2003), p. 13.

경과 한국정치 의 환경 변화에 따른 다양한 행위자의 출현, 이슈 영역의 포괄적 확대, 중층적 차원의 상호작용 등이 내재되어 있다는 것이다. 즉, 탈냉전 이후 한반도를 둘러싼 국제정세와 동북아 지역정세 그리고 남과 북의 내부 상황의 변화에 적극적으로 반응하고자 한 것이다. 국제적 차원에서는 냉전 종식에 의해 이념적 대립이 완화되었으며, 경제적 세계화에 뒤이은 사회적·문화적 세계화가 국가 간 관계의 본질을 변화시켰다. 특히 근대 국제정치에서 가장 중요한 위치를 점해 온 국민국가의 행위자적 중요성이 다른 행위자에 비하여 상대적으로 감소하였다. 동북아 지역 역시 탈냉전과 함께 주변정세가 급격하게 변화하였다. 구 소련이 차지하고 있던 정치적, 경제적, 사회적 영향력이 지역 내에서 급격히 감소하고, 중국의 개혁·개방의 지속 추진으로 공산주의의 이념적 아성이 무너진 것이다. 또한 중국이 지역 내에서 활발한 외교, 경제관계를 맺으면서 동북아 국가 간의 상호의존의 심도가 증대되었다. 한국 역시 탈냉전의 추세에 맞추어 이념적 대립각을 완화하고 보다 자유로운 분위기에서 북한을 대할 수 있었고, 이는 김대중 행정부의 햇볕정책으로 구체화되었다. 또한 한국 내 민주화는 국가 이외의 행위자들의 중요성을 증대시켰다. 그리고 이러한 국가외 행위자들은 대북관계에서도 많은 역할을 담당하기 시작하였다. 북한 역시 변화하는 국제정세에 맞추어 체제의 개혁과 개방의 필요성을 느끼면서 국가와 군부 중심의 정치, 외교적 행태는 지속하였으나, 이슈영역에서 안보 및 이념의 부문 이외에 사회, 경제, 문화를 중시하고 제한된 범위에서나마 개방을 시도하는 모습을 보여주었다. 이와 같이 한반도를 둘러싼 대북정책의 추진환경에 있어 다양한 층위의 변화가 복합적으로 작용하여 이루어진 것이다.<sup>4</sup>

따라서 한반도의 평화와 번영이라는 새로운 정책적 대안은 변화된 환경과 조건에 따라 새로운 시각에서 연구되고 설계되어야 한다. 이에 본 협동연구는 거버넌스(governance) 개념에 입각하여 한반도 평화·번영에 접근하고자 한다.

오늘날 이슈의 다변화 및 행위자의 다양성 증대로 말미암아 국가의 통치능력이 약화되면서, 전통적으로 국가의 고유한 영역으로 간주되었던 정책

4- 서창록·전재성·임성학, “한반도 평화·번영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀” (통일연구원 협동연구 워크숍 자료집, 2006년 11월 14일).

결정과정에 있어서 국가는 더 이상 독점적 지위를 유지할 수 없게 되었다. 대의민주주의라는 제도를 통해 일정부분 권리를 국가에 위임하였던 국민들은 국가가 다층적이며 복잡한 여러 행위자들의 이해관계를 효율적으로 조정하지 못한다는 국가능력의 한계를 직시하고, 국가에 대해 열린정부<sup>5</sup>를 요구하는 한편 정책결정과정에 직접 참여하여 자신의 권익을 확보하려 하고 있다.

이와 같이 국가 중심의 통치 능력은 약화되고 국민들의 통치요구는 높아지는 상황에서 기존의 국민국가 중심의 통치체계에 대한 대안적 인식 틀의 마련이 절실히 요구되는 가운데, 다양한 학문분과에서 다차원적으로 논의되고 있는 거버넌스 개념이 주목을 받고 있다.<sup>6</sup>

거버넌스의 개념과 관련하여서는 원래 1976년 영국의 윌슨(Wilson) 총리가 『영국의 거버넌스』(Governance of Britain)를 저술하고, 대처(Thatcher) 총리의 신보수주의 정책에서 실질적인 거버넌스의 확대가 이루어지지만, 현대적 의미의 거버넌스 용어가 최초로 등장한 것은 1989년 세계은행이 아프리카 지역에서의 개발 실패 문제를 ‘거버넌스의 위기’로 지적한 보고서(Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth)에서였다.<sup>7</sup> 그러다 1990년대 이후 세계화·정보화·지방화의 영향으로 국민국가의 권위와 역할이 축소되어 국가 중심의 위계적 통치방식이 약화되자 국가-시장-시민 사회 관계가 수평적으로 이루어지는 상호조정체계로서의 거버넌스 인식 틀이 본격적으로 등장하였다.<sup>8</sup>

5-OECD의 한 연구에 따르면 사회가 변화하면서 시민과 정부와의 관계가 새롭게 정의되는데 이는 시민들의 열린정부에 대한 요구가 증대되고 있다는 사실이다. 여기에서 열린정부란 1) 정부의 활동과 그것을 책임지고 있는 사람들에 대한 공공감시, 즉 투명성, 2) 정부의 활동에 따른 서비스와 정보에 시민들이 접근할 수 있도록 허용하는 접근 가능성, 3) 새로운 아이디어와 요구, 필요에 신속히 반응하는 대응성 등의 세 가지 요소로 정의할 수 있다. OECD, *Modernising Government: The Way Forward*, 2005. OECD정부혁신아시아센터 역음, 『정부혁신 패러다임, 어떻게 변화하고 있는가?』 (서울: 도서출판 삶과 꿈, 2006) 참조.

6-거버넌스(governance)단어의 근원을 밝히면, ‘키를 조정한다 steer’와 ‘항해한다 pilot’는 의미를 갖는 그리스어 ‘kybenan’와 ‘kybernetes’에서 비롯된 것이다. 주성수, 『글로벌거버넌스와 NGO』 (서울: 아르케, 2001), p. 128.

7-주성수, 『공공정책 거버넌스』 (서울: 한양대학교출판부, 2003), p. 72.

8-김국신 외, 『남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 7.

거버넌스란 용어가 최근 사회과학 전반에 사용되고 있지만, 그 등장이 얼마 되지 않기 때문에 거버넌스 개념이 학문별로 다양하게 사용되고 있고 이에 대한 논쟁도 계속되고 있다. 행정학 분야에서는 거버넌스가 새로운 국가통치행위 및 방식을 의미하는 국정관리로 해석되고 있으며, 정치학 분야에서는 다원적 주체들간의 협력적 통치방식을 민주주의의 관점에서 소개하고 있다. 한편 경제학 영역에서는 공동체적 자율관리체계로서의 거버넌스의 역할을 논의하고 있고, 사회학에서는 국가나 시장과 구별되는 사회의 자연스러운 조정양식의 원형이나 자기조직적 네트워크 등으로 정의하고 있다.<sup>9</sup>

서창록·이연호·곽진영(2002)은 다양하게 전개되는 거버넌스 이론을 분야별로 정리하여 등장배경 및 개념을 정의하고 있는데, 거버넌스 이론이 가장 많이 논의되고 있는 국내정치과정, 정치경제학, 국제관계이론 등 세 가지 분야로 나누어 살펴보고 있다.<sup>10</sup> 이를 정리하면 아래 <표 I-1>과 같다.

---

9- 김석준, “거버넌스의 개념과 이론의 전개,” 김석준 외, 『뉴 거버넌스 연구』 (서울: 대영문화사, 2000), pp. 31-60. 이외에도 김석준 외, 『거버넌스의 이해』 (서울: 대영문화사, 2002), pp. 15-58 참조.

10- 물론 이외에도 거버넌스 등장배경 및 개념정의에 대한 다양한 접근이 있음은 재론의 여지가 없다. 그런데 대부분의 논의가 국내정치과정, 정치경제학, 국제관계라는 거시적 차원에서 포괄적으로 설명될 수 있다는 점에서 위의 분류는 중요한 의미를 가지고 있다고 볼 수 있다.

<표 1-1> 거버넌스의 개념

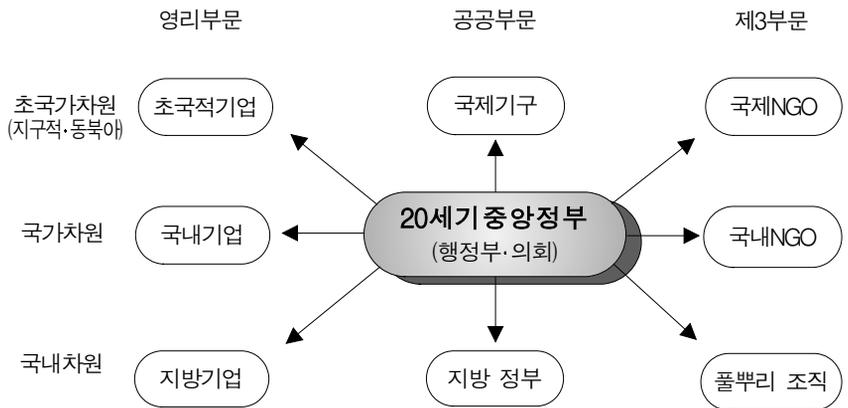
구분	분류	개념
국내정치 과정	사회적 네트워크 로서 거버넌스	-새로운 정치과정의 방식으로 각기 다른 이해를 가지고 있는 광범위한 정치 행위자들이 특정의 공유된 정책목표가 있을 때 수평적 네트워크를 통한 응집적이고 자율적인 조정을 통해 결정에 이르는 방식
	신공공관리 모형 의 변형으로서 거버넌스	-정책 결정과정의 조정자이면서 그 실질적인 실행자인 국가의 국정 운영방식의 변화된 개념으로서의 이해가 동반되어야 하며, 미시적 차원에서 국정운영의 새로운 방식으로 신공공관리모형(NPM)과 그 맥을 같이함.
정치 경제학	국가중심주의에 대한 비판으로서 거버넌스	-발전국가와 복지국가로 대표되는 국가중심주의에 대한 비판적 대안으로서 각각 네트워크 이론과 규제국가이론이 등장하였는데 이것이 거버넌스 이론과 접목됨.
	시장중심주의의 대안으로서의 거 버넌스	-1980년대 서구의 신자유주의적 개혁으로 인한 복지국가의 붕괴와 1990년대 세계화현상에 따른 발전국가의 쇠퇴로 자율적이고 독립적인 시장의 등장이 본격화됨. 거버넌스 이론은 이러한 시장중심주의에 대응하여 시장의 역할을 중시하되 시장의 안정을 도모하는 주체로서의 국가의 역할을 강조하는 시각을 제시함.
국제관계 이론		-국제관계이론에서 거버넌스 이론은 전통적인 국가 중심의 국제정치이론이 지닌 한계를 극복하고 새로운 행위자들을 포함하려는 의도에서 도출된 개념으로 볼 수 있으나, 이론적 정향에 따라 상이하게 정의됨.
	전통적 국제정치 접근법	-신현실주의: 글로벌거버넌스는 헤게몬 주도 국가 간의 상호작용이며 자신의 부와 지배적인 권력을 사용하여 거버넌스를 창조하고 유지하는 헤게몬의 역할에 관심을 둠  -신자유주의: 글로벌거버넌스는 국가뿐만 아니라 비국가적, 특히 세계경제로 대표되는 행위자들이 참여하여 제도설립과 그 안에서 각 국가의 정책조정을 통해 협력을 추구하는 형태를 상정함.
	신국제정치 접근법	-구성주의: 글로벌거버넌스는 세계화로 인해 초국가적인 법칙이 전 세계로 확산되면서 일어나는 사회적 법칙의 변화와 혹은 기본법칙의 수정이 형식화되고 이의 이행을 도모하기 위해 형성된 국제기구를 포함한 체계  -비판이론: 글로벌거버넌스는 시민사회를 기반으로 한 상향식 글로벌거버넌스이며 이를 위해서는 전 지구적 차원에서의 시민사회의 정치적 권위의 재구성

출처: 서창록·이연호·곽진영, “거버넌스의 개념: 거버넌스의 개념과 쟁점에 관한 소고,” 김석준 외, 『거버넌스의 정치학』 (서울: 법문사, 2002), pp. 3-34를 참조하여 재구성.

본 연구에서는 ‘글로벌 거버넌스 위원회’(Commission on Global Governance)의 거버넌스 개념정의를 원용하고자 한다. “거버넌스는 공공 및 사적 개인들과 제도들이 공공 목적을 달성하기 위해 자신들의 공통적인 업무를 관리하고, 자원을 통제하고 권력을 행사하는 무수한 방법의 집합이며, 갈등적인 이해나 다양한 이해관계들이 수용되면서 상호협력적인 행동이 취해질 수도 있다. 거버넌스에는 순응을 집행하는 권력행사를 하는 공식적인 제도와 레짐 뿐 아니라 일반인과 제도들이 동의하는 혹은 자신들의 이해관계로 간주하는 비공식적인 관행들도 포함된다.”<sup>11</sup>

거버넌스는 국가와 시장 및 사회 관계를 수직적이고 위계적인 형태로 유지하는 것이 아니라 각 행위자들을 수평적인 파트너 관계 또는 네트워크 관계로 운영하는 것이 보다 효율적이고 바람직하다는 점을 강조한다. 또한 공공문제의 해결에 있어 종래와 같이 중앙정부가 전적인 권한과 책임을 가지고 있는 것이 아니라 다양한 민간조직과 중간 매개적 조직들 간의 연결망에 의거한 협의적 정책결정과 수행을 기본으로 한다. 이러한 내용을 도식화하면 <그림 I-1>과 같다.

<그림 I-1> 국민국가의 권한 분산



자료: Joseph S. Nye Jr., *The Paradox of American Power* (Oxford University Press, 2002), p. 46에서 수정하여 구성

<sup>11</sup> *Our Global Neighbor* (1995) Report of the Commission on Global Governance, <<http://www.sovereignty.net/p/gov/chap1.htm>> (검색일: 2006년 11월 14일).

먼저 가로축은 영리부문·공공부문·제3부문으로, 세로축은 초국가차원·국가차원·국내차원으로 구분할 수 있다. 한 가운데에 위치한 것이 20세기 중앙정부 모델인데, 여기서 화살표는 세계화·정보화·민주화로 인해 국가주권에 대한 제약이 초래됨으로써 권력이동(power shift)이 발생한 것을 보여 준다. 국내기업 방향은 민영화·신자유주의 등의 개념이고, 국내 NGO 방향은 민주화에 의한 시민사회 영향의 확대이며, 국내차원에는 분권화·탈규제화 등을 의미하고 또 한쪽으로는 풀뿌리 조직으로 나아가는 것이다. 초국가적 차원의 핵심은 세계화인데, 공공부문의 유엔과 같은 행위주체는 상당한 구속력을 가지고 있으며 제3부문에서는 국제인권이나 빈민구제기구 등의 역할이 강화된다.<sup>12</sup>

이와 같은 거버넌스 개념은 통치(government), 관리(management), 파트너십(partnership), 네트워크(network) 개념과 차별적이고 포괄적인 특성을 갖는다. 우선 거버넌스는 ‘통치’와 직접적으로 관련된 개념으로 살펴볼 수 있다. ‘새로운 통치 과정과 관련되는 정부의 의미 변화 혹은 기존의 질서정연한 규율의 변화된 조건 혹은 사회가 통치되는 새로운 방식’을 거버넌스로 볼 수 있는 것이다. 특히 거버넌스는 일종의 제도인 통치와 구분되는 하나의 과정으로서 이해되며, 정부가 잘 하지 못하는 일이나 정부가 해서는 안 되는 일에 대해 정부 밖에서 참여한 일련의 제도나 행위자에 주목한다. 이는 곧 전통적인 정부체제의 입헌적·공식적 이해에 대한 도전으로, 무수한 이해당사자들을 공공정책 결정과정에 참여시키는 새로운 ‘국정운영 방식’을 의미한다.<sup>13</sup>

둘째, 거버넌스를 ‘사람에 의한 사회의 관리’로 볼 수 있다. 국제자본시장과 세계화의 압력에 의한 국가능력의 한계로 경제와 사회를 더 이상 통치하거나 관리할 수 없는 상황에서 공공영역을 새로운 방식으로 관리하는 시도로서 신공공관리와 거버넌스는 유사성을 가지고 있다. 하지만 신공공관리는 기업의 경영관리 기법을 행정에 도입하여 공공정책의 성과에 대한 평가를 기초로 한 ‘경쟁’을 관리의 기술로 삼는 반면, 거버넌스는 ‘정책 네트워크’

<sup>12</sup>-여인곤 외, 『정보화 시대 통일정책 거버넌스 개선방안』 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 12-13.

<sup>13</sup>-주성수, 『공공정책 거버넌스』, pp. 73-74.

에 주요 이해당사자들이 수평적으로 참여하도록 하고 이들 사이의 상호의존에 의해 공동의 목표가 달성될 수 있도록 조정하는 기술을 중시한다.<sup>14</sup>

셋째, 파트너십 개념은 거버넌스 시대에 정부가 기업, 시민사회단체 등의 비정부 대표들을 정책 파트너로 삼아 국정을 운영하며 국가와 사회발전을 모색하는 전략을 수립해야 하므로 거버넌스의 중요한 작용원리가 되고 있다. 실제로 미국과 서구 국가들은 정부의 고유기능으로 간주되었던 사회복지, 청소년문제, 환경보전 등 무수한 기능을 시민사회와 NGO들에게 위임하거나 이양하는 대대적인 변화를 추구해왔고, 이러한 현상은 세계화와 지방화 시대를 맞아 더욱 강화되고 있다.<sup>15</sup>

넷째, 행위자들의 파트너십을 지향하는 거버넌스는 행위자들의 ‘자치적 네트워크’의 형성을 추구한다. 거버넌스 네트워크는 정부정책에 대한 영향 뿐 아니라 정부의 업무를 떠맡는 일까지도 포함한다. 정부는 이해당사자들 중의 하나로 간주되기 때문에 정부가 주도적으로 정책을 형성하고 결정하는 일은 거버넌스 네트워크에서는 불가능한 일로 취급된다. 정치는 더 이상 특정한 구도에 국한된 것이 아니라 공식적 및 비공식적 네트워크로 여겨지며 이 과정에서 시민활동가들은 거버넌스 네트워크에 참여하는 ‘전문가 시민’(expert citizen)으로 바뀌게 된다.<sup>16</sup>

위에서 살펴보았듯이, 일반적으로 공공정책에 영향을 미치는 거시적 요인으로는 세계화, 정보화, 민주화와 분권화 등이 거론되고 있으며 이것들은 정부의 역할과 성격 변화에 직접적인 영향을 행사하는 핵심적인 요인들로 간주되고 있다.<sup>17</sup> 따라서 한반도 평화·번영의 과제도 이전의 시대와는 근본적으로 다른 정책환경을 갖고 있다고 볼 수 있는데, 그것은 정부주도의 통치(government) 모델에서 정부를 포함한 다양한 이해당사자들의 참여와 공조에 의존하는 거버넌스(governance) 모델로의 이동이다.

먼저, 세계화는 다방면의 국제적 교류와 통합을 확대시켜 국가들 간의

---

14\_ 위의 책, pp. 75-77.

15\_ 위의 책, pp. 77-80.

16\_ 위의 책, pp. 80-82.

17\_ 김종래, “환경분야에서의 정부와 NGO 관계,” 박재창 편, 『정부와 NGO』 (서울: 법문사, 2000), pp. 334-369; 정동근, “전환기에서의 정부와 NGO 관계,” 박재창 편, 『정부와 NGO』, pp. 370-406.

관계를 조정할 뿐만 아니라 국가, 시장, 시민사회 사이의 새로운 권력 재분배를 가져왔다. 이제 정부는 정치, 경제, 사회 및 주권의 핵심에 있는 외교·안보 역할을 포함하는 권력에 대해 기업과 초국가기구와 또 NGO들과 공유하고 있다.<sup>18</sup> 한반도 평화·번영의 달성에 있어서도 정부의 통치능력은 감소되었고 남북한 당사자 이외의 정책 이해당사자들이 공조적으로 참여하게 되었다. 또한 ‘지금의 국가는 큰 문제를 다루기에는 너무 작고, 작은 문제를 다루기에는 너무 비대하다’<sup>19</sup>는 지적처럼, 북핵문제와 북한인권문제처럼 국가가 온전히 다루기에는 버겁고 새터민 정착문제처럼 너무 작은 이유로 정부와 관료 능력이 한계에 봉착하면서 국가권력 약화 현상을 동반하고 있다.

둘째, 민주화와 분권화는 저발전국가와 공산권 국가들까지도 민주주의를 확산시켜 새로운 사회행위자들이 정치 혹은 정책결정과정에 참여할 수 있는 기회를 확대시켰다. 우리 역시 1987년 6월 민주항쟁 이후 정치체제의 권위주의적 속성이 점진적으로 해소되는 정치적 민주화가 실질적으로 진전되었고 이는 정권교체와 김대중 정부의 성립으로 이어졌다. 이후 햇볕정책의 추진으로 시민사회가 주도하는 다양한 분야에서의 남북교류가 이루어졌고 이 과정에서 시민들의 참여와 자율을 한 단계 도약시켰다. 즉, 이는 국내적으로는 냉전시대에 정부가 독점하던 통일정책결정에 대한 시민사회의 영향력 확대를 가능하게 하였고, 국제적으로도 한반도 문제에 대한 국제 권력 혹은 영향력의 변화 하에서 우리 정부의 이해가 좀 더 반영되는 민주적 과정에 대한 시민사회의 참여의식 고양을 견인하였다.<sup>20</sup>

셋째, 정보와 통신의 혁명적 발전은 거래와 통신의 비용과 시간을 절대적으로 감소시켜 국가 이외의 이해당사자들이 정책과정에 참여할 수 있는 조건을 마련해 주었다. 실제로 시민들은 인터넷이나 TV를 통해 북한 및 동북아 정세에 대한 정보를 수시로 접하고 있으며, 시민들의 이 같은 정보 접근은 한반도 평화·번영에 대한 정부의 배타적인 권위를 축소시켰다. 시민들은 정보통신기술 도구들을 통해 정책형성 등 정책과정 전반에 실질적으로 참

<sup>18</sup>-J. Mathews, "Power Shift," *Foreign Affairs*, 76/1 (1997), pp. 50-66.

<sup>19</sup>-UNDP, *Human Development Report 1993* (1993), p. 5. <[hdr.undp.org/reports/global/1993/en](http://hdr.undp.org/reports/global/1993/en)> (검색일: 2006년 11월 14일).

<sup>20</sup>-송정호, "21세기 통일정책 환경 변화와 시민참여: 참여민주주의에 관한 논의를 중심으로," 『통일정책연구』, 15권 1호 (2006), p. 274.

여함으로써 정부의 한반도 평화·번영 과제에 대한 독점적인 권력을 제한한 것이다. 이는 용천재해 사건에 대한 시민사회의 대응이나 미군장갑차 사건과 촛불시위, 그리고 평화·번영의 의제 채택에 대한 시민들의 인터넷 글쓰기 등에서 여실히 보여준다.

이처럼 세계화, 정보화, 민주화로 인한 정책환경 변화에 따라 주목되는 현상은 한반도 평화·번영 구축과정에 있어 행위자와 이슈영역이 다양화되어 정부 주도에서 벗어나 이제는 영리기업과 시민사회의 NGO도 동참하는 거버넌스 영역이 폭넓게 확대되고 있다는 사실이다.

즉, 우리의 통일·대북정책<sup>21</sup>에 있어서도 남북한 군사적 긴장완화는 물론 경제협력과 사회문화교류가 증대되면서, 소관부처인 통일부 이외 시민단체나 기업, 국제기구와 같은 다양한 행위자간의 복합적이며 다층적인 이해관계가 역동적(Dynamic)으로 작용하고 있는 것이다.

이제 전통적인 통치의 개념이 새로운 거버넌스 개념으로 대체되고 있다. 하지만 여기서 간과해서는 안 되는 것은 거버넌스적 현상의 부각이 정부의 역할 약화를 의미할 수도 있지만 사안과 정책환경에 따라 정부의 역할 변화를 의미하기도 하다는 점이다. 즉, 거버넌스 혹은 네트워크 양식을 전체적으로 관리하는 배후의 관리자, 조정자로서 국가 혹은 정부의 역할이 새롭게 정의될 수도 있다.

이러한 연구배경 하에서 본 연구는 <한반도 평화·번영을 위한 분야별 거버넌스 제도화 방안>에 관한 협동연구로서 3차년도로 나누어 진행될 계획이고, 1차년도(2006년)에는 <한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사>란 제목으로 한반도 평화·번영 거버넌스의 개념을 이론적으로 정립하고, 분야별 거버넌스의 실태조사를 면밀히 분석함으로써 2차년도에 시행될 평화·번영 거버넌스의 개선방안을 위한 토대를 마련하고자 한다.

그 동안 통일연구원은 거버넌스 연구와 관련하여 『정보화시대 통일정책

---

21- ‘통일정책’의 개념과 관련하여 통일정책 역시 ‘공공성’을 갖는 정책으로 ‘국가기관에 의해 취해지거나 국가기관과 관련되는 공식적인 결정 또는 행동계획’이라는 점에서 공공정책의 개념과 크게 다르지 않다고 볼 수 있다. 그럼에도 일반 공공정책과 두드러지게 구별되는 몇 가지 특성이 있는데, 남북의 적대적 상황, 보안과 기밀 유지, 이념적 대립과 갈등, 언론의 역할 등이다. 이 부분에 대한 상세한 논의는 여인곤 외, 『정보화 시대 통일정책 거버넌스 개선방안』(서울: 통일연구원, 2004), p. 9 참조.

거버넌스 개선방안』(2004년), 『남북한 통합을 위한 바람직한 거버넌스 구축 방안』(2005년) 등 2년에 걸쳐 기초연구를 수행해 왔는데, 이러한 선행연구는 향후 3년간 거버넌스에 대한 종합적 연구를 수행하는 데 밑거름이 될 것으로 판단된다. 또한 통일연구원은 『남북한 화해·협력 촉진방안의 단계별 정책연구』(2000-2002년), 『국내적 통일인프라 구축방안』(2003-2005년) 등 두 차례에 걸쳐 남북관계 및 통일분야에 관한 3개년 계획의 협동연구를 수행해 왔는데, 이는 향후 3개년 연구를 통해 그 동안의 연구성과를 반영하는 한편, 한 단계 발전된 차원에서 거버넌스 개념에 입각하여 한반도 평화·번영을 위한 새롭고 체계적인 방안을 제시하는데 도움을 줄 것이다.

## II. 분석틀

본 연구에서는 다양한 거버넌스의 개념과 특성을 고려하여 ‘한반도 평화·번영 거버넌스’의 개념을 다음과 같이 정의한다.

“한반도 평화·번영 거버넌스는 공공 및 사적 개인들과 제도들이 한반도 평화증진과 공동번영이라는 공공 목적을 달성하기 위해 이와 관련되는 정책이나 활동, 역할 등 자신들의 공통적인 업무를 관리하고, 자원을 통제하고 권력을 행사하는 무수한 방법의 집합이며, 갈등적인 이해나 다양한 이해관계들이 수용되면서 상호협력적인 행동이 취해지는 과정이다.”

그런데 한반도 평화·번영을 위한 종합적이고 체계적인 방안을 마련하기 위해서는 기존에 정부중심으로 이루어졌던 정책결정 및 집행과정을 다양한 행위자들이 참여하는 상호작용으로 이해하고, 정치·안보, 경제, 사회·문화, 법·제도, 교육 등 각 분야별로 이슈들이 어떻게 형성되고 이행되며 각 이슈들이 상호 어떻게 연관되는지를 분석해야 하며, 분야별 상호협업체제의 활성화와 제도화를 통해서 정책의 효율성 제고와 지지기반 확대의 목표를 달성해야 한다는 기본 인식이 전제되어야 한다.

따라서 한반도 평화·번영 거버넌스를 체계적으로 분석하기 위해서는 중층적 차원, 세분화된 이슈, 다양한 행위자 등 세 가지 측면이 종합적으로

고려되어야 한다.

먼저 한반도 평화·번영은 여러 차원에서 진행되는 정책의 복합적인 상호 작용 결과로 이해해야 한다. 먼저 지구적·동북아 차원에서 지역적 갈등과 분쟁을 방지하고 협력적 지역 질서를 형성하는 것은 한반도 평화정착과 경제발전을 위한 대외적 조건이라 할 수 있다. 그리고 북한을 상대로 화해·협력을 진전시키고 평화를 정착시킴으로써 남북한의 평화협력체제를 정착시켜야 하는 남북관계 차원이다. 또한 국내적 차원에서는 동북아 평화협력과 남북평화·협력을 정착시킬 수 있는 국내적 역량과 국민적 합의기반 그리고 제도적 장치 등을 마련해야 한다.

한편, 한반도 평화·번영을 실현하는 데에는 정치·안보, 경제, 사회·문화, 교육, 법·제도 등 다양한 분야의 이슈가 포함되어 있다. 정치·안보 분야에서는 동북아 갈등을 해소하고 한반도 긴장을 완화하며 남북평화공존에 부합하는 안보문화를 형성하기 위한 동북아 다자안보대화, 외교안보정책, 대북정책, 통일정책 결정 및 집행의 투명성 제고 등이 이슈이다. 경제 분야의 이슈에는 동북아 경제협력, 남북 경제협력, 국내 및 국제적 경제협력망 형성 등이라 할 수 있다. 사회·문화 분야에서는 남북한의 문화적 상호 수용성을 제고하고 화해·협력의 기반을 강화하기 위한 대북지원, 남북교류, 북한인권 문제 등이 주요 이슈이다. 그리고 교육 분야 쟁점으로는 정책추진 주체, 통일대비 교육 강화, 남북한 교육 교류협력 협정 체결, 통일대비 교육정책 연구기능 강화 등이 대표적이다. 한편, 법·제도 분야에서는 과정으로서의 법제통합이 중시되는 가운데 남북교류협력법, 남북관계발전법, 개성공업법 등이 주요 사례이다.

그리고 한반도 평화·번영의 실현과정에는 다양한 행위자들이 관련되어 있다. 기존 정부 주도에서 탈피하여 세계적 수준의 국제기구, 역외 행위자 등의 영향력이 증가하고, 지역적 수준에서도 지역수준의 정치, 경제, 국제기구, 동아시아의 강대국 정치가 한반도의 평화와 번영에 더욱 많은 영향력을 행사하고 있다. 또한 민주화 이후 시민사회의 활성화로 이익집단, 시민단체, 언론, 학계 등 사회적 행위자들이 주요 정책결정에 다양한 방식으로 영향력을 미치고 있다. 따라서 행위자들을 고려할 때 세계적 수준, 지역적 수준, 정부적 수준, 국내정치적 수준 등을 모두 포함해야 한다.

이처럼 지구적·동북아 차원, 남북관계 차원, 국내 차원 등 중층적 차원을

고려하고 정치·안보, 경제, 사회·문화, 교육, 법·제도 등 세분화된 이슈 영역과 세계적 수준, 지역적 수준, 정부적 수준, 국내정치적 수준 등 다양한 행위자 수준을 결합하여 한반도 평화·번영을 분석하기 위한 일반적인 개념 틀을 도표화하면 <표 II-1>과 같다.

<표 II-1> 행위자 수준과 이슈영역

	정치·안보	경제	사회·문화	법·제도	교육
세계적 수준	미국의 군사변환전략, 북핵문제를 둘러싼 세계레짐(NPT, IAEA), 국제연합	세계은행, 국제통화기금	세계인권레짐	국제연합의 대북 인권결의안 등 법제화, 제도화된 결과물	한반도 평화 관련 국제공공외교, 해외 시민교육프로그램
지역적 수준	미중 간 전략적 경쟁관계, 미일동맹, 중러 전략적 협력관계, 북중동맹, 한미동맹, 아세안지역포럼(ARF)	유럽연합(EU), 아시아태평양경제협력체(APEC), 아세안(ASEAN)	동아시아 인권레짐	동아시아 반확산레짐의 제도화 노력	교육 거버넌스의 네트워크화
정부 수준	평화체제, 남북국방장관회담, 다양한 차원의 남북회담	대북경제지원, 교역체제, 금강산관광사업, 개성공단사업, 철도연결사업, 남북교류협력추진위원회	남북 간 사회문화 교류 지원	법제도 재정립, 법제 통합	한반도 평화교육의 실태조사, 평화교육
국내정치 수준	시민사회, 언론, 경제단체	경제단체, 기업	학술, 체육, 친선방문, 이산가족 상봉	국내법 연구센터, NGO 들의 법제화 노력	남남갈등 해소를 위한 NGO 차원의 통일교육, 남북관계 교육

한편, 본 연구에서는 한반도 평화·번영 거버넌스 실태조사를 정책과정을 중심으로 분석한다. 여기서 정책과정이란 공공정책이 형성되는 일련의 과정을 지칭한다. 정책에 관한 문제제기 단계부터 정책이 결정되고 집행되는 과정, 나아가 정책에 대한 평가과정 등 전반적인 과정을 일반적으로 정책과정이라 부른다. 그러면 정책과정은 어떻게 시작해서 어떤 과정을 거쳐 종료되는 것인가? 여기에 대해서는 연구자마다 다양한 단계를 제시하고 있다.<sup>22</sup>

본 연구에서는 정책과정을 정책의제설정단계, 정책분석단계, 정책결정단계, 정책집행단계, 정책평가단계 등 다섯 개의 단계로 구분하고 이들 단계들 간의 상호작용을 살펴본다.<sup>22</sup>

정책의제설정이란 정부가 정책적 해결을 위하여 사회문제를 정책문제로 채택하는 과정 또는 행위, 즉 사회문제가 정책문제로 전환되는 과정이나 행위를 의미한다. 즉, 문제의 제기와 개념 정의, 기초적 대안의 기획 및 설정, 잠정적 목표들 설정, 광범위한 대안들 설정 및 예비검토 등이 특징이다. 이 단계에는 사회문제를 쟁점화 시키는 주도자가 있는 반면에 이를 무산시키려는 세력도 있다. 따라서 사회문제가 점차 커지게 되면 언론의 주목을 받게 되고 나중에는 정치적인 문제로 발전되어 정부의제로 채택되는 여부까지도 이르게 된다. 이러한 이해관계자들간의 역동적인 과정을 거치는 것이 정책의제설정단계이다.

정책분석은 정책문제를 해결하기 위하여 여러 가지 대안을 모색하거나 모색된 대안간의 비교 및 평가를 수행하거나 각 대안이 집행되었을 경우에 나타날 최종결과를 예측하는 것을 의미한다. 즉, 개념들에 대한 정밀 분석, 대안들에 대한 과학적 분석, 각 대안의 손익·효율성·실행성 분석, 프로그램 개요 작성, 목표 실행을 위한 객관적 기준 설정 등이 특징이다. 이 단계에서는 정책의제가 결정된 상태이기 때문에 해당 정책과 관련이 있는 사람들로 참여가 이루어지는 것이 일반적인 현상이다.

정책결정은 정책문제를 해결하기 위해 각 대안 중에서 가장 바람직한 대안을 선택하는 행위라 할 수 있다. 이 단계의 특징은 계산된 대안들에 대한

---

22- 대표적으로 존스(Jones, 1984)는 문제의 인지와 정의(perception/definition), 결합(aggregation), 조직화(organization), 대표(representation), 의제설정(agenda setting), 정책결정(formulation), 대안의 합법화(legitimation), 예산배정(budgeting), 정책집행(implementation), 정책평가(evaluation), 조정(adjustment)과 종결(termination) 등 11단계로 제시하고 있다. 다이(Dye, 1984)는 문제의 인식(identifying problems), 정책대안의 결정(formulating policy), 정책의 합법화(legitimizing policies), 정책의 집행(implementing policies), 정책의 평가(evaluating policies) 등 5단계로 구분하고 있다. 앤더슨(Anderson, 1984)은 문제의 인식(problem identification)과 의제형성(agenda formation), 정책결정(policy formulation), 정책채택(policy adoption), 정책집행(policy implementation), 정책평가(policy evaluation) 등 5단계로 구분하고 있다.

23- 주성수, 『공공정책 가버넌스』, pp. 124-132; 서창록·전재성·임성학, “한반도 평화·변영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀.”

토의, 대안들의 복잡성·불확실성 제거, 정책결정층간의 대립·갈등 제거, 최적적인 대안 선택 혹은 무선택, 예산결정 및 집행 책임 소재 지정 등이다. 정책결정은 해당 정책에 대한 여러 가지를 결정하는 단계로서 해당 정책을 둘러싸고 있는 각종 이익단체나 관련집단간의 협의와 타협이 이루어지기 때문에 정책결정이 객관적이며 합리적으로 이루어지기보다는 오히려 정책의제 설정단계부터 정책평가단계까지 각 단계에 계속적으로 서로 영향을 주고받는 것이 일반적이다.

정책집행은 정책의 내용을 실현시키는 과정을 의미한다. 정책의 내용은 정책목표와 정책수단으로 이루어지는데 정책의 내용을 실현시킨다는 것은 정책수단을 실현시키는 것이 그 핵심이 된다. 이러한 정책집행은 정책결정에서 달성하기로 한 정책목표를 달성함으로써 정책수단의 실현을 하는 것이다. 그러나 정책의 내용은 정책결정과정에서 추상적으로 결정되는 경우가 대부분이고 집행과정에서 구체화된다. 그리고 정책결정단계에서 결정된 정책의 내용이 정책집행과정에서 수정·보완되는 경우가 많다. 무엇보다도 복잡하고 불확실한 상황에서 불완전한 정보를 가지고 결정을 하기 때문에 정책의 내용이 불합리하게 결정되는 경우가 많다. 그러므로 정책집행과정에서 추가적으로 수집되는 정보에 따라 정책내용이 수정·보완되는 경우가 많다.

정책을 평가한다는 말은 상식적으로 볼 때 정책의 좋고 나쁨을 판단한다는 뜻으로 말하는 것이다. 정책의 목표가 바람직스러운 것인지, 정책수단은 최선의 것이 선택되었는지 등에 대해서도 비판적으로 평가한다. 구체적으로 평가기준의 설정, 예측 실행수준과 실제 실행수준의 비교, 실행상의 착오·낭비·남용 평가, 구조·기능적 병리에 대한 평가 등이다.

평화·번영정책이 결정·집행되는 과정에서의 각 행위자들이 상호작용하는 실태 및 문제점들을 다층적 행위자들의 역할과 네트워크를 중심으로 실증적인 분석을 하면 평화·번영 거버넌스를 정비하는 데 도움을 줄 수 있다.

<표 II-2> 정책단계별 이해당사자들의 역할

	정부	NGOs	북한	국제기구
의제설정	통일이슈 논의, 여론자료 수집	문제제기, 집회, 여론형성	문제발생 (기근, 탈북)	문제제기, 집회, 여론형성
정책분석	정책기획·분석, 전문가회의	정책제안·자문, 공청회·토론회	관심 표명, 대안제시	정책제안, 자문, 공청회·토론회
정책결정	입법·예산결정, 집단갈등조정	지지/반대, 정부회의 참여	지지/반대, 공조적 결정	지지/반대
정책집행	자원투입·실행, 시행령·법규, 조직·행정 제시	국외자/파트너, 전문가·시민 참여, 서비스 제공자	반대/지지자, 집행파트너, 집행수혜자	지지/반대, 전문가 참여, 서비스 제공자
정책평가	과정·결과 평가, 내부평가, 외부평가	전문가 평가, 여론형성, 평가회 개최	국외자/파트너, 공식공표, 선전선동	국외자/파트너, 여론형성

다음으로 한반도 평화·번영 거버넌스의 실태파악에 대한 분석적 접근을 위해 거버넌스를 구성하는 주요 요소로부터 평가지표를 추출하였다. ‘좋은 거버넌스’(good governance)는 거버넌스에 필수적인 원리를 갖추고 거버넌스가 추구하는 바람직한 목표를 지향하기 때문이다.<sup>24</sup> 따라서 여기서는 자율성(autonomy), 전문성(specialization), 참여성(participation), 네트워크(network), 분권화(decentralization), 효과와 효율성(effectiveness and efficiency) 등을 평가지표로 하였다. 자율성, 전문성, 참여성, 효과와 효율성 등은 행위자 중심이고, 네트워크, 분권화는 행위자 간의 관계 중심이지만, 각각의 요소에는 행위자와 관계적 측면이 모두 내재되어 있기 때문에 두 측면에서 분석해야 한다.

거버넌스적 측면에서는 개인이나 단체가 국가나 다른 영향력으로부터 자유로워 자기의 원칙에 따라 행할 수 있는 자율성을 확보하는 동시에 자기 책임과 자기조절을 통해 문제를 다른 행위자나 국가의 도움 없이 스스로 해결하려는 자율성도 가져야 완전한 의미의 자율성으로 이해한다. 그리고 거버넌스 체제에서는 사회문제의 해결을 위해서는 다양한 행위자들의 전문

24. 좋은 거버넌스에 대한 논의는 주성수, 『글로벌 거버넌스와 NGO』 (서울: 아르케, 2000), pp. 162-178 참조.

적인 지식과 정보의 도움이 필수적이고, 전문적인 지식과 정보를 제공할 수 있는 행위자의 존재는 거버넌스 성공의 필수조건으로 파악한다. 또한 거버넌스에서 가장 중요한 것은 참여라해도 과언이 아니다. 참여는 다양한 행위자들이 자신들의 미래를 설계하는 공적, 집단적 의사 결정에 적극적으로 참여하고 능동적으로 개입하는 것을 의미한다.

한편, 신뢰와 사회적 자본은 협력을 이끌어내고 이런 협력적 관계는 수평적 네트워크에 의해 감시, 처벌되기 때문에 공공이익을 추구하는데 훨씬 더 효과적이다. 따라서 거버넌스 모델에서는 네트워크를 중시한다. 거버넌스에서 분권화는 두 가지 의미로 사용되는데, 먼저 국가와 사회, 중앙과 지방의 관계가 대등한 수평적 관계로 변화되어야 하고, 조직 내부가 분권화되면서 중앙과 하부가 협조하는 관계로 변모해야 한다. 마지막으로 거버넌스는 사회가 당면한 문제를 해결하는 제도와 과정으로 이해되고 문제를 보다 효율적으로 해결한다는데 의의가 있기 때문에 문제해결을 위한 제도나 방식들이 최소비용으로 협력을 이끌어낼 수 있어야 한다.

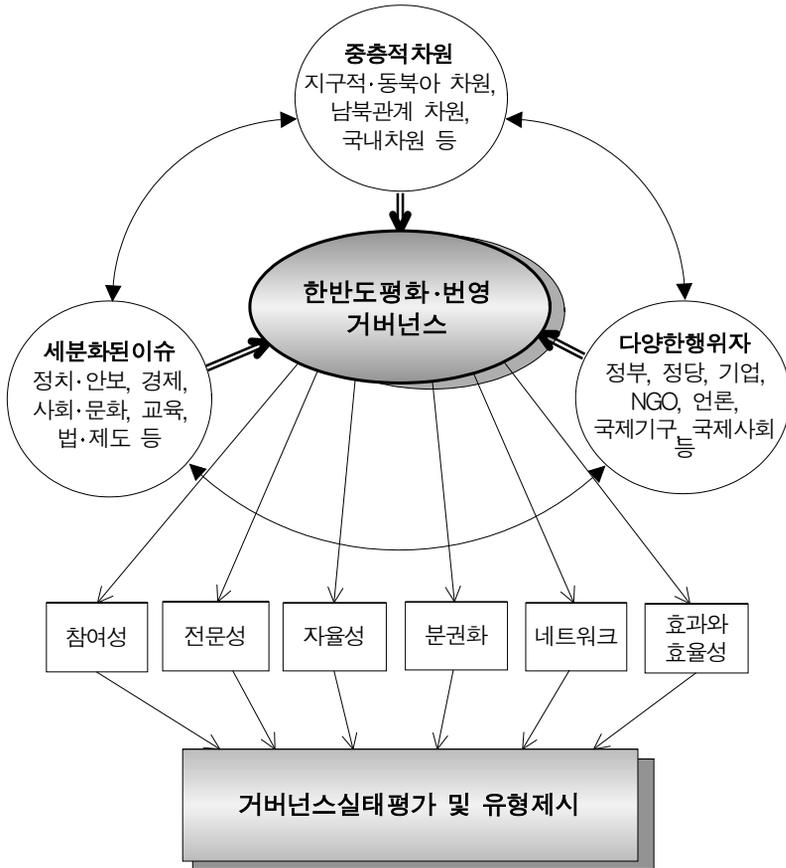
그리고 본 연구에서는 위 6가지 평가지표를 토대로 분야별 거버넌스를 6개로 유형화한다. 6가지 유형은 거버넌스의 내용과 정부의 역할이라는 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 먼저 거버넌스 체제가 추구하는 조정 과정의 내용으로 분류해 보면 기존의 질서와 관리 양식의 지속을 강조하는 유형과, 기존의 질서와 관리양식을 개혁·변화시키는 혁신의 유형으로 나눌 수 있다. 그리고 정부의 역할을 중심으로 분류하면 정부가 관리양식을 주도하는 집권형과, 정부의 영향력이 약화된 채 비정부행위자들이 주도하는 분권형, 그리고 정부가 거버넌스적 현상 전반을 관리하면서 거버넌스의 효율성을 극대화하는 관리형 등으로 나눌 수 있다. 하지만 거버넌스의 지향점이 어디인가를 객관적으로 파악하기 위해서는 연구대상 거버넌스에 대한 장기간의 시계열적 분석이 필요하다. 그러나 이번 연구는 현재 우리나라의 평화·번영 거버넌스를 파악하기 위한 최초의 작업으로 거버넌스 현상이 발현하고 있기 때문에 현상유지 혹은 변화지향 여부를 파악하기 어려운 상황이다. 따라서 본 연구에서는 분야별 거버넌스 유형을 6가지 평가지표를 기초로 분권형, 집권형, 관리형 등으로 분류하고자 한다.

<표 II-3> 거버넌스 유형별 평가지표 예상

거버넌스	평가지표	평가예상
집권형	자율성	낮음(정부를 제외한 주요행위자)
	전문성	낮음(정부를 제외한 주요행위자)
	참여성	낮음
	네트워크	정부주도의 수직적 단허브/다허브 네트워크
	분권화	낮음
	효과 및 효율성	낮음
분권형	자율성	높음
	전문성	행위자에 따라 다르게 나타남
	참여성	높음
	네트워크	시민사회 중심의 탈허브/전방위형
	분권화	높음
	효과 및 효율성	높음(사회·문화 분야), 중간(외교안보분야)
관리형	자율성	중간
	전문성	행위자에 따라 다르게 나타남
	참여성	중간(집권형보다는 높으나 분권형보다는 낮음)
	네트워크	정부관리의 수평적 다허브/탈허브
	분권화	중간
	효과 및 효율성	높음(외교안보 분야 등), 중간(사회·문화 분야)

이상과 같은 한반도 평화·번영 거버넌스에 대한 체계적인 이해와 이의 실태를 파악하기 위한 평가지표 그리고 평가지표에 따른 거버넌스 유형 도출 등을 종합하여 분석틀을 그리면 <그림 II-1>과 같다.

<그림 II-1> 한반도 평화·번영 거버넌스 분석틀



### Ⅲ. 연구방법 및 연구내용

#### 1. 연구방법

본 연구는 기본적으로 거버넌스의 개념 및 이론에 대한 탐구를 하는 한편, 한반도 평화·번영의 각 분야별 정책에 대한 일차자료 및 이차자료를 수집·활용하는 내용분석의 방법을 사용하였다. 그리고 본 연구가 한반도 평화·번영의 각 정책분야별 정부, 정당, 기업, 언론, NGO 등의 역할과 상호작용을 알아보기 위한 것이기 때문에 각 분야별 행위자에 대한 심층면접조사를 실시하였다. 그리고 심층면접조사를 보완하기 위해 설문조사도 병행하였다.

특히, 외교안보정책 분야에서는 20명의 전문가를, 동북아 다자안보대화 분야에서는 관련국별로 10여명씩의 전문가를, 탈북자 문제해결 분야에서는 16개 북한이탈주민지원지역협의회를 대상으로, 대북정책 분야에서는 관련 전문가들을 대상으로 심층면접조사와 설문조사를 실시하였다.

본 연구의 접근방법 중 두드러진 특징은 사례연구이다. 각 연구주제별로 거버넌스의 구체적 실태를 파악하고 문제점과 개선방안을 강구하기 위해서는 다양한 분야의 이슈별 사례연구는 필수적이다. 가령, 외교안보정책 분야에서는 한미동맹 균형발전 정책, 중국 동북공정에 대한 대응, 일본 역사교과서 왜곡에 대한 대응 등이 사례이고, 한반도 평화체제 분야는 6자회담을 중심으로 그리고 동북아 다자안보대화 분야는 NEACD와 CSCAP를 중심으로 연구를 진행하였다. 대북정책 분야에서는 시민들의 대북정책 참여 문제, 남북경협 분야에서는 개성공단사업, 탈북자 문제해결 분야에서는 국내입국자 정착지원 등이 주요 사례이다. 그리고 사회·문화 협력 분야는 남북교류, 대북지원, 북한인권문제 등을, 법·제도 분야는 남북교류협력법, 남북관계발전법, 개성공업지구법 등을, 한반도 평화교육 분야는 학교교육, 공공교육, NGO교육 등을 주요 사례로 하여 해당 거버넌스의 실태파악을 하였다.

<표 III-1> 분야별 거버넌스 사례연구

분야	사례
외교안보정책	한미동맹 균형발전, 중국 동북공정, 일본 역사교과서 왜곡
한반도 평화체제	6자회담
동북아 다자안보대화	NEACD, CSCAP
대북정책	대북정책에 대한 시민참여
남북경협	개성공단사업
사회·문화 협력	남북교류, 대북지원, 북한인권문제
법·제도	남북교류협력법, 남북관계발전법, 개성공업지구법
탈북자 문제해결	국내입국자 정착지원
한반도 평화교육	학교교육, 공공교육, NGO교육

또한 본 연구는 학제간 연구와 협동연구의 장점을 살리고자 각 주제별로 또는 총괄적으로 관련 행위자 및 전문가들을 중심으로 간담회, 워크숍, 학술

회의 등을 개최하였다. 세부 주제별로 다양한 형태의 간담회 및 워크숍을 10여차례씩 개최하였다. 그리고 총괄적으로도 자문회의, 사업계획발표회, 총괄책임자와 세부과제 참여자간 간담회, 전체 워크숍, 중간발표회, 최종발표회 등 20회 이상의 모임을 가져 회의 결과를 연구에 반영하고 문제점을 하나씩 해결해 나가려고 노력하였다. 특히 지금까지 경제·인문사회연구회 협동연구 사업이 분야별 전문기관 간 유기적 연계속에서 시너지 효과를 극대화하는 진정한 “협동연구”로 추진되기보다, 세부과제별로 각각 연구한 것을 단순히 하나로 종합하는 이른바 “합동연구” 수준에 머물렀다는 지적이 끊임없이 제기되었다. 이에 본 협동연구는 대주제와 분야별 세부주제간 유기적 연관성을 도모하기 위해 거버넌스 이론 및 개념 정립을 위한 연구진 전체회의와 워크숍을 수차례 개최하여 연구자간 인식을 공유하였으며, 나아가 한반도 평화·번영 거버넌스 분석틀 및 평가지표를 개발하여 이를 세부과제 특성에 맞게 공통적으로 접목하는데 많은 시간을 할애하였다.

<표 III-2> 주요 학술회의 및 워크숍 개최 현황

일 시	회의명(행사명)	주 요 내 용
01.10	자문회의	거버넌스 이론적 틀 정립을 위해 전문가 자문 및 연구방향 설정
02.08	자문회의	거버넌스 개념 및 선행연구 등에 대한 전문가 자문 및 연구방향 설정
02.09	사업계획 발표회(원외과제)	협동연구 사업을 위해 세부과제별 사업계획을 발표하고 공통의 연구방향을 논의
02.16	자문회의	거버넌스 개념 및 네트워크 이론 등에 대한 전문가 자문 및 연구방향 설정
02.21	자문회의	거버넌스의 실질적인 분석을 위한 평가지표 개발
02.22	사업계획 발표회 (원내과제)	협동연구 사업을 위해 세부과제별 사업계획을 발표하고 공통의 연구방향을 논의
04.25	총괄책임자와 과제 연구자 간담회	유럽의 거버넌스 현황 및 한국적 적용방안에 대한 논의 및 국제학술회의 계획 수립
04.26	공동연구진 전체워크숍	협동연구사업의 일관성을 유지하기 위해 거버넌스 연구를 위한 기본적인 이론적 틀을 정립하고 향후 연구방향 설계
07.10	중간보고회 (원내과제)	중간보고서에 대한 외부토론 및 평가를 통해 연구진척도 점검 및 향후 방향 논의

일 시	회의명(행사명)	주 요 내 용
07.12	국제학술회의	독일 베를린 소재 사회과학연구센터 내 거버넌스연구소와 공동워크숍을 통해 독일의 거버넌스 경험으로부터 시사점을 도출하고, 한국의 평화 거버넌스 현황과 과제에 대해 상호 의견을 교환함.
07.27	중간보고회 (원외과제)	중간보고서에 대한 외부토론 및 평가를 통해 연구진척도 점검 및 향후 방향 논의
08.18	연구책임자 간담회(원내)	연구책임자 전체 회의를 통해 중간보고 이후 사업방향 논의
08.31	총괄책임자와 과제 연구자 간담회	“한반도 평화교육 거버넌스 실태조사” 팀과 간담회
09.01	총괄책임자와 과제 연구자 간담회	“한반도 평화발전을 위한 법제도 거버넌스 구축방안” 팀과 간담회
09.05	공동연구진 전체워크숍	중간보고 수정사항 보충 및 학술회의 발표원고 작성방향 논의
09.27	국내학술회의	협동연구과제 결과의 대국민 홍보 및 최종 연구결과 점검
09.27	총괄책임자와 과제 연구자 간담회	“남북한 사회문화 협력 거버넌스 실태조사” 팀과 간담회
10.25	공동연구진 전체워크숍	세부과제별 실태조사를 바탕으로 분야별 거버넌스의 유형화 제시 모형 논의
11.14	최종보고회	최종보고서 발표를 통해 사업을 최종점검하고 외부토론자의 토론 및 평가를 통해 수정 및 보완 사항 논의

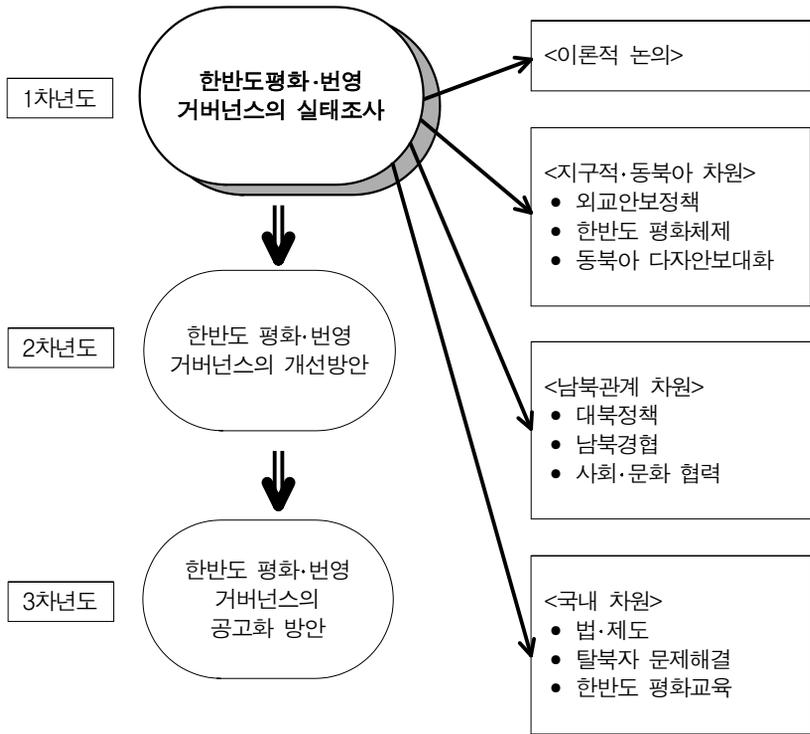
## 2. 연구내용

본 연구는 <한반도 평화·번영을 위한 분야별 거버넌스 제도화 방안>에 관한 협동연구로서 3개년에 걸쳐 단계적으로 진행된다. 1차년도(2006년)에는 <한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사>란 제목으로 한반도 평화·번영 거버넌스의 개념을 이론적으로 정립하고, 분야별 거버넌스의 실태조사를 제시된 평가지표를 중심으로 분석적으로 접근함으로써 2차년도에 시행될 평화·번영 거버넌스의 개선방안을 위한 토대를 마련하고자 한다. 2차년도(2007년) <한반도 평화·번영 거버넌스의 개선방안>에서는 1차년도 연구결과를 기본으로 하여 분야별 거버넌스 발전정도와 특성에 따라 개선방향

과 정책방안을 마련하고 한반도 평화·번영 거버넌스의 이념적 유형을 도출하고자 한다. 마지막 3차년도(2008년) <한반도 평화·번영 거버넌스의 공고화방안>에서는 한반도 평화·번영 실현을 위한 분야별 거버넌스를 공고화하기 위한 종합적 방안을 제시할 계획이다.

또한 본 연구는 3개년에 걸친 단계적 연구라는 특성과 더불어 매년 여러 분야에 대한 다층적 연구를 실시할 예정이다. 위에서 살펴보았듯이 한반도 평화·번영 거버넌스를 올바르게 파악하기 위해서는 차원, 행위자, 이슈 등을 종합적이고 체계적으로 고려해야 한다. 본 연구에서는 행위자 및 이슈 영역을 차원 영역에 결합시켜 한반도 평화·번영 거버넌스의 구체적이고 본질적인 실태를 파악할 수 있도록 네 가지 영역에서 연구주제를 추출하였다. 물론 각 연구주제가 특정 차원에만 국한되는 것은 아니며 다만 행위자의 역할과 이슈의 특성이 그 차원을 중심으로 주도적으로 진행됨을 강조한 것이다. 이에 이론적 영역에서는 ‘한반도 평화·번영 거버넌스의 이론적 틀’을 연구 주제로 하였고, 지구적·동북아 영역에서는 ‘외교안보정책’, ‘한반도 평화체제’, ‘동북아 다자간 안보대화’ 등을, 남북관계 영역에서는 ‘대북정책’, ‘남북경협’, ‘사회·문화 협력’ 등을, 그리고 국내 영역에서는 ‘법·제도’, ‘탈북자 문제해결’, ‘한반도 평화교육’ 등을 연구 주제로 설정하였다. 이러한 단계적 연구와 다층적 연구를 도식화하면 <그림 III-1>과 같다.

<그림 III-1> 3개년 연구 기본방향도



이러한 3개년 연구계획 하에 1차년도 한반도 평화·번영 거버넌스의 실태 조사 역시 거버넌스에 대한 이론적 논의, 지구적·동북아 차원, 남북관계 차원, 국내 차원 등 크게 4개영역으로 나누어 연구를 진행하였다. 이론적 논의에서는 한반도 평화·번영 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀을 제시하였고, 지구적·동북아 차원에서는 외교안보정책 거버넌스, 한반도 평화체제 거버넌스, 동북아 다자안보대화 거버넌스 등을 다루었다. 그리고 남북관계 차원에서는 대북정책 거버넌스, 남북경협 거버넌스, 남북한 사회·문화 협력 등에 대한 실태조사를 하였고, 국내 차원에서는 법·제도 거버넌스, 탈북자 문제해결 거버넌스, 한반도 평화교육 거버넌스 등을 분석하였다.

먼저, 한반도 평화·번영 거버넌스의 분야별 평가에 앞서 실태조사를 위한 “이론적 틀”을 제시하였다. 여기서는 한반도를 둘러싼 상황의 변화에 의해 한반도의 평화와 번영에 영향을 미치는 행위자 수준이 다양화되고 이슈영

역 또한 포괄적으로 확대되고 있기 때문에 한반도의 평화와 번영을 연구하고 설계하기 위한 거버넌스적 틀의 필요성이 제고되고 있음을 지적하였다. 이러한 전제 하에서 거버넌스 개념이 중요하게 된 새로운 정치, 경제, 사회, 국제적 환경 등 거버넌스 등장배경과 비교정치학, 국제관계학, 행정학, 경제학 등에서 제시되고 있는 기존 거버넌스 이론을 검토하였다. 또한 한반도 평화·번영을 거버넌스 차원에서 설명할 수 있는가를 살펴보았다. 한반도에서 일어나고 있는 현상이 과거 모델로 설명할 수 있다면 거버넌스의 개념을 도입할 필요성은 낮아질 것이다. 그리고 일반적 거버넌스의 논의가 한국의 특수한 상황에 적용될 수 있는가에 대한 논의이다. 한국의 거버넌스는 지정학적 요인, 국제정치적 요인, 남북한의 특수성 등 다른 국가들의 거버넌스와 같은 수준에서 분석, 평가하기는 어려울 것이다. 위의 논의를 기초로 평화·번영 거버넌스 실태파악을 위한 개념적 틀을 완성하였다. 먼저 행위자 측면에서 한반도 평화·번영 거버넌스에 영향을 주거나 참여하는 주요행위자를 파악하였고, 다음으로 한반도의 평화와 번영을 위한 이슈영역도 살펴보았다. 한반도의 평화와 번영을 둘러싼 행위자의 다양화와 더불어 이슈영역의 광역화 역시 한반도의 평화와 번영에 많은 영향을 미치는 요소이자 기존 연구에서 벗어나 거버넌스적 틀의 필요성을 제고시키는 요소이기 때문이다. 마지막으로 보다 과학적으로 한반도 평화·번영 거버넌스의 실태파악을 위해 지표를 만들고, 그 기준에 따라 한반도 평화·번영 거버넌스를 조사하고 평가하였다. 여기서는 평가지표로 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 그리고 효과와 효율성 등을 제시하여 각각의 거버넌스적 요소가 어떤 상태에 있는지를 파악할 수 있는 기준을 만들었다.

다음으로, 한반도 평화·번영 거버넌스를 지구적·동북아 차원에서 살펴보았다. 첫째, 9.11 테러사태 이후 변화하고 있는 동북아와 북한 정세 및 국내적 상황을 고려하면서 “외교안보정책 거버넌스”의 실태를 분석하였다. 2001년 9.11 테러사건 이후 동북아 지역에서는 안보와 경제 면에서 사안별로 역내국가간 협력이 이루어지고 있으나 기본적으로는 ‘미·일 대 중·러·북한’의 대립구도를 나타내고 있고, 국내적으로는 외교안보정책에 대한 행위자들이 증가하고 있다. 이러한 배경 하에서 먼저 냉전종식 이후 외교안보정책의 변화를 개괄적으로 고찰하고 그 특징을 분석하였고 아직까지 객관화된 개념이 없는 외교안보정책 거버넌스의 개념을 정립하고 외교안보정책 거버

년스의 실태를 파악하기 위한 지표를 제시하였다. 그리고 외교안보정책 거버넌스 주요 행위주체들(정부·언론·시민단체·기업·한반도 주변 4국)의 역할을 전반적으로 고찰하였고, 평가지표에 따라서 국내적 차원 행위주체들의 거버넌스 6개 주요 요소에 대한 실태가 설문조사 및 면담 등을 통해 분석되었다. 또한 참여정부에 의해 실제로 추진되고 있는 정책과정에서의 외교안보정책 거버넌스 실태를 사례분석을 통해 고찰하였다. 분석대상이 되는 세 가지 사례는 우리에게 매우 중요한 미·중·일 3국에 대한 참여정부의 외교안보정책에서 우선순위가 있는 사안들로서, 한미동맹의 균형발전 정책, 중국의 동북공정에 대한 대응 정책, 일본의 역사교과서 왜곡에 대한 대응 정책 등이다. 참여정부가 한미동맹과 미래지향적 균형발전 정책을 추진하고 있고, 최근 중국의 동북공정은 참여정부의 평화번영정책 뿐 아니라 향후 통일문제에도 지대한 영향을 미칠 사안이고, 현재 한일관계에서는 과거사 현안 해결과 일본의 역사인식 개선이 급선무이기 때문이다. 사례연구에서는 각 사례별로 우선 사례의 개요를 서술하였고 사례별 정책단계를 다섯 단계로 구별하여 각 사례의 거버넌스 실태를 상세히 분석하였다. 더불어 각 사례의 거버넌스 실태를 용이하게 이해할 수 있도록 행위주체간 네트워크와 협치(協治)의 정도를 그림과 도표로 제시하였고, 이를 설문조사와 면담 등을 통해 6개의 평가지표별로 실태를 분석하였다.

둘째, “한반도 평화체제 거버넌스 실태조사”이다. 한반도 평화체제 구축은 21세기 우리 민족의 평화통일 과정에서 반드시 우선적으로 이뤄야 할 과제이다. 그런데 이에 대한 기존 연구는 한반도 평화체제 구축을 남북관계 개선을 목표로 하여 주로 국가주도 차원에서 진행되었다. 반면, 여기서는 실제적인 평화체제를 국가 및 NGO, 개인 등의 수준에서 함께 이뤄가야 한다는 문제의식에서 출발하였다. 이에 먼저 한반도 평화체제 거버넌스 개념이 도출될 수밖에 없는 한반도 환경변화를 살펴보았다. 국제적 차원에서는 초국가 행위주체의 등장에 따른 미국 중심의 단·다극 구조화와 반테러전, 협력과 경쟁의 동아시아, 한반도를 둘러싼 주변 4국의 영향력 확대경쟁 심화, 그리고 남북정상회담과 북한의 전략적 변화로 남북관계는 갈등적 공존에서 협력적 공존으로 전환되고 있는 것, 또한 국내적으로는 비정부 행위주체의 등장이 환경변화의 주요 특징이라 진단하였다. 그리고 한반도 평화체제 거버넌스가 갈등적 공존, 경쟁적 공존, 협력적 공존, 남북연합, 통일한국

등 일련의 한반도 평화통일 과정의 세 번째 단계인 협력적 공존단계에서 위치하는 것으로 규정하였다. 여기서는 북핵문제 해결을 위한 6자회담을 중심으로 한반도 평화체제 거버넌스 실태를 미국, 중국, 일본, 러시아 등 국제적 차원, 남한과 북한 등 남북관계 차원, 정부와 언론 등 국내적 차원 등으로 나누어 분석하였다. 다시 말하면, 북핵문제 해결을 위한 국내 거버넌스 구축실태와 핵문제 해결 국내 거버넌스와 관련해 각국별 상태를 점검했으며 한반도 평화체제 거버넌스 구축의 일환으로 북핵문제 해결을 잘 하기 위한 우리 정부의 새로운 노력을 제시하였다.

셋째, 동북아에서 진행되고 있는 다자안보대화로서 상당한 경험과 역사가 축적되어 있는 제도인 NEACD와 CSCAP를 중심으로 한·미·일·중 네 나라의 “다자안보대화 거버넌스에 대한 실태조사”를 진행하였다. 남북한 평화번영의 제도화라는 시대적인 요구와 다자협력과 대화에 의한 안정과 안보의 달성이라는 국제적인 추세가 지속되고 있으며, 각국의 안보정책의 수립과 집행과정에서 안보에 관련된 다양한 행위주체들의 참여와 역할이 증대되고 있다. 즉 안보 거버넌스의 저변 확대라는 세계적인 흐름에 부합하기 위해서, 동북아의 지속가능한 평화와 번영의 단초가 될 수 있는 동북아 다자안보대화를 주제로 거버넌스의 관점에서 심층적인 연구를 수행하였다.

NEACD와 CSCAP 등 두 가지 다자안보대화 모두 민간 안보전문가들이 주로 참석하는 “비정부 회의”(Track 2)이지만 정부 관료들도 개인자격으로 참석해서 의견을 교환함으로써, 민간 전문가들의 의견이 각국 정부에 직간접적으로 전달되고 영향을 미치는 소위, “준정부간 회의”(Track 1.5)의 성격도 갖고 있다. NEACD와 CSCAP에 개인 자격이거나 정부 관료들이 참석한다는 것은 동북아 각국의 안보 분야 전문지식인과 해당 정부 간에 부분적이긴 하지만 거버넌스의 매카니즘이 작동하고 있다는 것을 의미한다. 그리고 여기서는 NEACD와 CSCAP를 둘러싸고 한·미·중·일 네 나라 사이에 형성되는 국제적 거버넌스보다는 각 나라별로 두 다자안보대화의 국내적 거버넌스가 어떻게 구축되어 있는지 그 실태를 파악하고, 한반도 평화번영의 거버넌스 구축에 도움이 될 수 있는 교훈을 찾고자 하였다. 이 토대 위에서 다자안보대화 거버넌스의 실태를 측정할 수 있는 틀과 지표를 개발하였다. 다자안보대화 거버넌스의 틀을 이슈영역과 주요 행위자 그리고 정책결정 과정과 역할로 구분해서 살펴보았고, 다자안보대화 거버넌스의 지표를

참여성, 전문성, 자율성, 효과·효율성, 국내적 네트워크, 분권화, 국제적 네트워크 및 제도화의 8개로 설정하였다. 또한 한·미·중·일 네 나라 별로 각국이 NEACD와 CSCAP 회의에 참여하는 현황을 살펴보고 NEACD와 CSCAP에 참여하는 한·미·중·일 네 나라의 다자안보대화 거버넌스 실태를 조사하였다. 각국 별로 10여 명의 전문가를 선정하여 8개 지표별로 설문조사를 실시하고, 그 결과를 바탕으로 NEACD와 CSCAP 별로 각국의 다자안보대화 거버넌스 실태를 분석·비교해서 종합적으로 정리하였다. 마지막으로 NEACD와 CSCAP 전체 거버넌스의 실태와 유형을 분석·정리하였고, 정책적 고려사항으로서 다자안보대화의 새로운 동향과 한국의 다자안보대화 거버넌스의 문제점과 개선방향을 제시하였다.

그 다음의 연구영역은 남북관계 차원과 관련된 거버넌스 분야이다. 우선 “대북정책 거버넌스”에 대해 살펴보았다. 세계화, 민주화, ICT혁명 속에 대북정책의 추진환경이 크게 변화하고, 그에 따라 정부와 국회의 전통적 정책결정자와 정당과 이익단체 등 관례적 이해당사자 이외에 NGO와 일반 시민이 새로운 정책 이해당사자로 등장하였다. 뿐만 아니라, 과거 안보와 정치 중심의 대북정책 이슈도 경제, 사회문화 등 다방면으로 확산되었다. 여기서는 대북정책 추진환경 변화 속에서 전체적으로 대북정책이 결정, 집행, 평가되는 실태를 행위자의 역할을 중심으로 거버넌스 모델을 통해 살펴보았으며 구체적으로 대북정책의 각 과정에 어떠한 행위자들이 참여하여 무슨 역할을 하는지 분석하였다. 이를 위해서 우선 대북정책을 거버넌스의 개념과 이론으로 살펴보기 위한 분석틀을 모색해 보고, 아울러 참여정부 들어 대북정책의 성과는 무엇이고 대북정책의 추진환경은 어떻게 변화했는지 살펴보았다. 또한 대북정책의 의제설정, 정책결정, 정책집행, 정책평가의 각 과정별로 각 행위자의 참여를 바탕으로 거버넌스의 틀이 어떻게 유지되는지 그 구체적인 제도 및 실행도구를 고찰하였으며 이상의 분석틀을 바탕으로 몇 가지 실증적인 구체적 사례를 통해 대북정책 거버넌스 실태를 조사해 보았다. 끝으로 6개의 평가지표를 기초로 우리의 대북정책 거버넌스의 실태를 평가하였으며 아울러 우리의 대북정책 거버넌스가 미국식의 다원주의나 유럽식의 조합주의 또는 신자유주의나 제3의 길(the third way) 중 어떠한 정책 이데올로기 모델에 가까운지와 대북정책의 스타일은 어떠한지를 살펴보고, 대북정책의 각종 이해당사자들이 정부에 대해 지지와 압력으로 영향

력을 행사하는 것에 대해 정부는 권위(authority), 교환(exchange), 설득(persuasion)의 거버넌스 양식 중 어느 것을 선택했는지 평가해 보았다.

둘째, “남북경협 거버넌스의 실태”를 파악하기 위하여 남북경협에 참여하고 있는 행위주체들간 관계를 조사하는데 주력했으며 네트워크를 중심으로 한 거버넌스의 개념을 적용하여 실태를 객관적으로 조사하였다. 현재 남북경협은 남북관계의 변화에 따라 크게 영향을 받지만 대체로 확대 양상을 보이고 있다. 이 과정에서 추진 주체는 기업이지만 정부, 시민단체, 국제기구, 북한 등의 역할도 중요하다. 그리고 남북경협은 단순한 물자의 교환에서 시작하였으나 현재는 다양한 형태로 이루어지고 있다. 이에 남북경협을 실질적으로 수행하고 있는 기업들의 활동을 파악하는 동시에 남북경협의 다양성을 감안해서 사례연구로 가능하면 가장 복잡한 형태의 남북경협 사례를 연구대상으로 하였다. 즉, 남한과 북한은 현재 북한의 개성지역에 남한 전용공단을 설치해서 운영하고 있기 때문에 개성공단의 운용사례는 남북경협 거버넌스와 관련해서 매우 중요하다. 이를 위해 남북경협을 위요한 환경의 변화 및 남북경협 관련 거버넌스 개념에 대해서 설명하였고, 남북경협 거버넌스를 행위자별 및 행위자간 관계를 파악하여 제시하였다. 이 작업은 남북경협 현장에서 직접적으로 북한측과 만나서 대북사업을 영위하는 실무자들 및 정부차원에서 남북경협정책을 입안하는 실무자들과 시민단체들에서 대북한 관계를 담당하고 있는 실무자들에 대한 심층 인터뷰를 통해 이루어졌다. 그리고 이러한 남북경협 거버넌스의 포괄적 파악을 바탕으로 개성공단사업의 운용과정과 개별기업의 대북한 진출사례 및 국제적 행위자들의 활동을 분석하였다.

셋째, 통일은 정치·경제영역과 더불어 실질적 통합을 가능하게 하는 사회·문화적 차원의 통합 및 사회문화공동체 형성으로 완성되는 바, 거버넌스 관점에서 남북한 사회·문화 협력에 대한 접근이 요구된다. 또한 이미 상당부분 거버넌스가 작동되고 나름의 독자적 자율성을 확보하고 있는 “사회·문화 협력에 대한 실태조사”를 실시하는 것은 한반도 평화·번영 거버넌스 접근의 정합성을 부각시키고 이 성과를 다른 분야로까지 확산시킬 수 있다. 사회·문화 협력 분야에는 이미 정부, NGOs, 북한, 국제기구, 기업 등 다양한 이해관계자들이 정책과정에 적극 참여하고 있고 제도적 장치가 마련되어 있어 이 분야에 대한 연구가 선행되고 발전되어야 한다. 이에 한반도 평화·번영

거버넌스의 주요 영역인 사회·문화 협력 분야에서는 남북교류, 대북지원, 북한인권문제 등을 주요 분석대상으로 하였다. 남북교류의 경우 남북교류의 전반적 내용을 파악하고 6·15공동위원회에 집중하였다. 대북지원의 경우 역시 대북지원의 전반적 내용을 파악하고 대북지원민관정책협의회를 사례분석으로 하여 구체적으로 접근하였다. 북한인권문제의 경우에는 이를 둘러싼 각이한 이해당사자들의 갈등과 쟁점을 살펴보았다. 그리고 세 가지 사례를 정책단계별로 각 이해당사자들의 갈등과 협력의 네트워크를 종합적으로 분석하고 6가지 평가지표별 평가를 토대로 세 가지 사례의 거버넌스를 유형화하였고, 또한 현재의 문제점을 도출하고 그 개선방향을 제시하였다. 특히, 사회문화협력 실태조사에서는 거버넌스 구축방안에 대한 논리적이고 실증적인 설명을 제공함으로써 한반도 평화·번영에 대한 소모적 논쟁을 지양하고 한반도 평화·번영에 대한 국민적 공감대를 형성하는데 도움을 주고자 하였다.

마지막 연구주제는 한반도 평화·번영 거버넌스를 국내 차원과 관련하여 분석하는 것이다. 첫째, “남북한 평화구축을 위한 법·제도 거버넌스 실태조사”이다. 통일법제는 남북관계의 변화에 조응하여 변화하여 왔는바, 과거 상호 적대시 정책이 남북교류협력정책으로 전환함에 따라 법제도 국가보안법의 일방적인 독주에서 국가보안법과 남북교류협력법의 불안한 동거의 시대로 변화하였고 이후 남북관계발전법을 중심으로 한 교류협력법제가 주도하는 시대에 이르렀다. 따라서 입법과정은 이해관계자들의 목소리가 절충되는 거버넌스의 살아있는 공간인 바, 국가보안법의 일방적 독주에서 벗어나 이제 교류협력법제가 주도적인 지위를 점하여 감에 따라 통일법제 거버넌스에 대한 전략적 접근이 요구된다. 이에 법률 분야에 적합한 거버넌스 지표와 항목을 개발하여 분석대상 행위자에 대한 종합적인 정량·정성 평가를 하였고, 또한 행위분야에서는 남북교류협력법, 남북관계발전법, 개성공업지구법 등 세 가지 법률을 대상으로 실태조사를 실시하였다. 남북교류협력법은 1990년의 제정과 2005년의 개정을 비교함으로써 거버넌스의 진전도를 가늠하기 위함하였고, 남북관계발전법은 6·15 공동선언 이후 변화된 논의 패턴을 거버넌스적 시각에서 분석하기 위함이었다. 그리고 개성공업지구법은 남측과 북측의 법제통합의 단초를 제공하는 실험적 의미를 지니고 있어서였다. 특히 이 세 가지 법률의 입법과정의 실태와 문제점으로 살펴봄으로써 법·제도 거버넌스에 대한 종합적인 실태평가를 하였다.

둘째, “북한이탈주민 문제해결을 둘러싸고 진행되고 있는 거버넌스 실태”를 국내입국자 정착지원을 중심으로 조사하였다. 1990년대 중반부터 북한의 식량난으로 인해 생존을 위해 국경을 넘는 북한주민의 수가 급격하게 증가하기 시작하였다. 이와 함께 우리 사회에 정착하고자 국내로 입국하는 북한이탈주민들의 규모도 지속적으로 늘어나게 되었고 이에 정부는 1997년 ‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’을 제정하고 이를 근거로 북한이탈주민에 대한 보호 및 정착지원 정책을 추진하여 왔다. 그런데 북한이탈주민 정책이 단순히 우리 정부에 의해 주도되는 것이 아니라 북한이탈주민 문제해결을 둘러싸고 있는 다양한 행위주체들이 정책결정 및 집행과정에 상당한 영향력을 미치고 있다. 이러한 사실을 배경으로 여기서는 국내입국 북한이탈주민을 위한 우리 사회의 사회정착지원 체계가 주요 관심영역이다. 해외체류 북한이탈주민들의 보호 문제를 제외한 것은 이에 대한 정책과정에 접근하는 것이 불가능하기 때문이다. 따라서 북한이탈주민에 대한 우리 사회 내의 다양한 관심주체들의 북한이탈주민 사회정착지원관련 정책 입안, 집행, 평가과정에 대한 참여가 어떻게 이루어지고 있는지를 검토하였다. 북한이탈주민 문제에 관련된 다양한 행위자들이 사안에 대해 어떻게 인식하고 있으며 문제해결을 위해 어떠한 접근방법 및 정책수단을 활용하고 있는가를 분석하였고, 이를 통해 관련 행위자들간의 협력체계를 강화시켜 나가기 위한 구체적인 방안을 도출하였다. 주요 분석대상으로는 북한이탈주민지원 민간단체연대(71개 기관: 지역정착분과, 사회복지분과, 청소년분과, 해외분과), 북한이탈주민지원 지역협의회, 전문가, 북한이탈주민후원회, 북한이탈주민 보호담당관 등을 삼았고, 특히, 북한이탈주민 사회정착을 위해서는 지역단위 사회정착지원체계 구축이 가장 중요하다는 의미에서 16개 북한이탈주민지원지역협의회를 중점적으로 분석하였다.

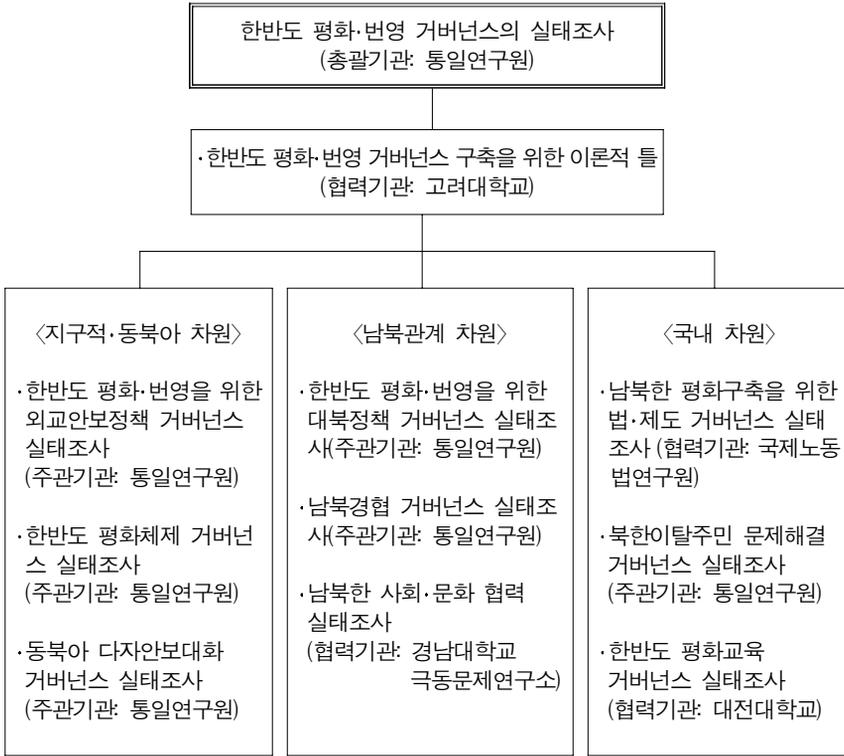
셋째, “한반도 평화교육 거버넌스 실태조사”이다. 이는 민족화해와 한반도 평화 정착을 위한 평화교육이 이제 제한된 행위자가 아니라 다양한 행위자에 의하여, 정치 및 군사적인 영역에 국한되지 않고 다양한 영역에서 이루어져야 하기 때문이다. 따라서 한반도 평화교육 거버넌스의 핵심은 평화교육을 위한 다양한 행위주체들의 이상적인 역할 분담과 공조활동의 병행 추진에 있다. 그런데 평화교육에 대한 기존 연구는 대부분 통일교육의 필요성과 타당성만을 전개하는데 그치고 있고 구체적 방법과 대안이 개괄적이며

추상적 논의에 머물고 있다. 이에 이론 중심 혹은 특정 학교급 중심의 평화교육 논의를 지양할 필요성이 제기되고 있고 이는 평화교육 거버넌스에 대한 관심이 높아지고 있는 배경이다. 여기서는 평화교육의 구체적인 실천방안과 실천지침을 마련하기 위한 기초작업의 일환으로써 한반도 평화교육 거버넌스의 실태를 파악하고, 한반도 평화교육 거버넌스의 새로운 대안적 이론틀을 모색하였다. 우선 평화교육 거버넌스의 실태를 조사하기 위해 분석대상을 평화교육 거버넌스의 법·제도, 학교평화교육과 거버넌스, 정부기구의 평화교육과 거버넌스, 비정부기구의 평화교육과 거버넌스 등으로 나누어 해당부문의 평화교육 및 그 거버넌스 실태를 조사하였다. 특히 실태조사는 평화교육 거버넌스 운영실태만을 대상으로 할 수 없고 거버넌스로 발전하지 않은 개별적 교육단위에서의 평화교육의 실태조사도 필수적이기 때문에 평화교육을 ‘단독형 평화교육’과 ‘거버넌스형 평화교육’으로 구분하여 실태조사를 하였다. 평화교육과 거버넌스 개념의 결합은 평화교육의 발전을 위한 중요한 계기가 될 것이고, 네트워크와 상호공조를 바탕으로 한 한반도 평화교육 거버넌스의 확대는 한반도 평화구축 기반의 구성에 기여할 것이다.

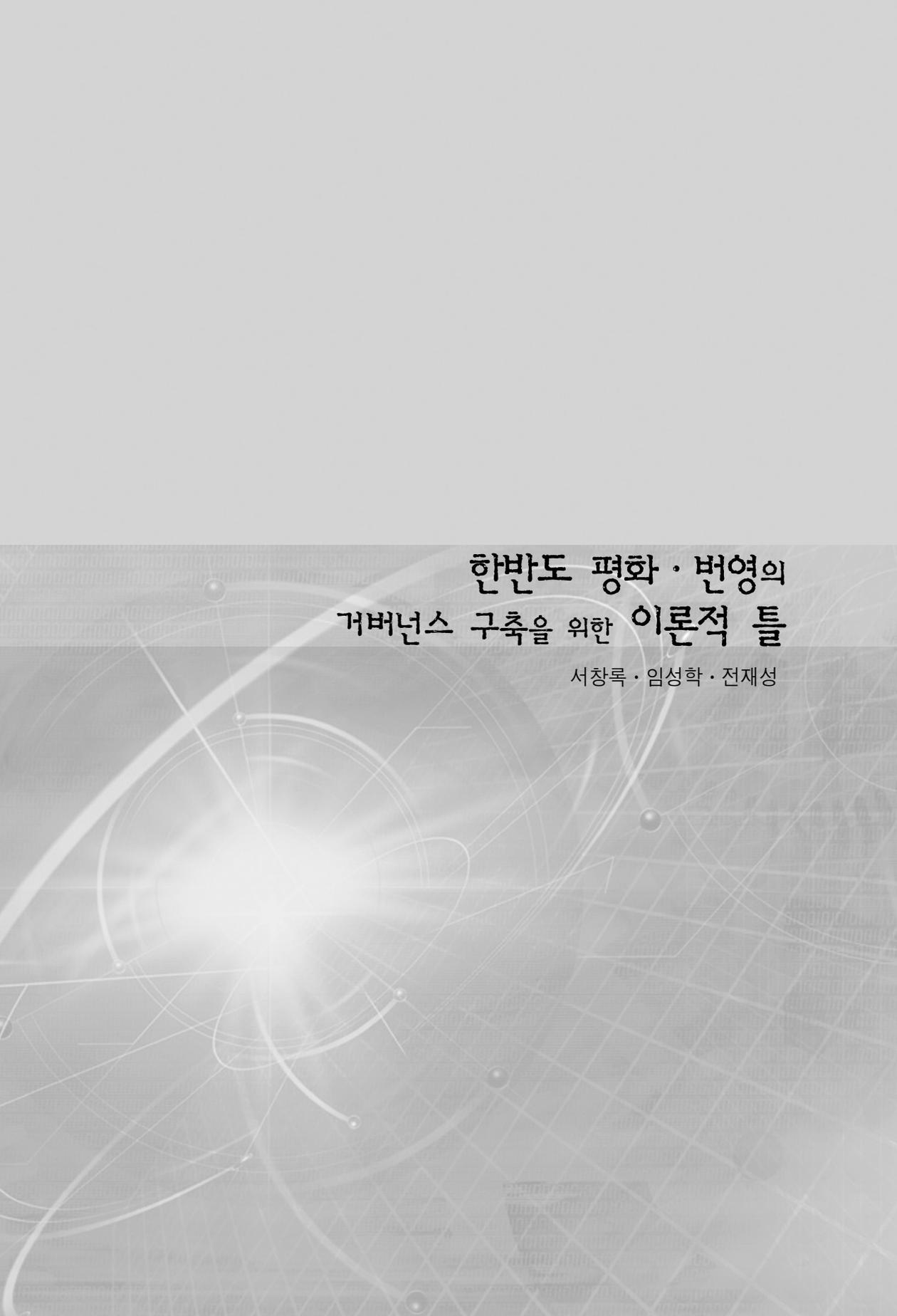
끝으로, 결론에서는 먼저 위에서 파악한 주장을 요약하였으며 이것을 제시된 분석틀에 입각한 평가지표에 따라 재구성하여 9개의 분야별 거버넌스의 실태를 비교하였다. 여기서는 분야별 거버넌스의 실태를 6가지 평가지표 별로 요약하였고 그에 따른 거버넌스 유형을 정리하였다. 그리고 향후 2차년도, 3차년도 연구과제에 대한 실마리를 제공하고자, 한반도 평화·번영 거버넌스가 어떠한 방향으로 구축되는 것이 바람직한(good) 것인지에 대한 고민도 덧붙였다.

본 협동연구는 통일연구원이 기본계획서와 이에 따른 연구분야 및 세부연구주제를 확정하고, 이를 토대로 공모와 엄정한 심사를 통해 연구기관 및 연구자를 선정함으로써 연구의 효율성, 공정성, 적합성, 주제간 유기적 연계성 등을 향상시키고자 하였다. 그 결과 통일연구원을 총괄연구기관으로 하여 6개의 세부과제는 통일연구원이 그리고 나머지 세부과제는 1개의 연구기관 및 3개의 대학교가 협력연구기관으로 하는 협동연구망을 구축하였다(<그림 III-2> 참조).

〈그림 III-2〉 연구수행체계 및 참여 연구기관



이러한 연구망의 구성은 정치·안보, 경제, 사회·문화, 교육, 법·제도 등 다양한 분야의 전문지식과 학문적 배경을 가진 학자 및 전문가가 공동 참여하는 학제간 연구를 추진하기 위해서였고, 특히 연구대상이 여러 행위자들의 활동을 분석하는 거버넌스인 점이 감안되었다. 이에 따라 본 연구는 통일연구원과 국제노동법연구원, 경남대학교 극동문제연구소, 고려대학교, 대전대학교 등의 공동 참여 속에서 진행되었다.



한반도 평화 · 번영의  
거버넌스 구축을 위한 이론적 틀

서창록 · 임성학 · 전재성



한반도 평화·번영 거버넌스의 실패조새상

## I. 서론

한반도 평화와 번영을 연구하고 설계하기 위한 거버넌스적 틀의 필요성이 제고되고 있다. 그 이유는 냉전의 종식과 세계화, 민주화, 정보화의 진전으로 한반도의 평화와 번영의 조건과 경로가 변화되었기 때문이다. 평화와 번영의 조건과 변화는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 먼저 한반도를 둘러싼 상황의 변화는 한반도의 평화와 번영에 영향을 미치는 행위자의 수준이 다양화되고, 이슈영역 또한 포괄적으로 확대되었음을 의미한다. 기존의 정부 주도의 남북관계를 점차로 탈피하여, 세계적 수준의 국제기구, 역외 행위자인 EU 등의 영향력이 증가하고, 지역적 수준에서도 지역수준의 정치, 경제 국제기구, 동아시아의 강대국 정치가 한반도의 평화와 번영에 더욱 많은 영향력을 행사하게 되었다. 민주화 이후 시민사회의 폭발적 확대로 이익집단, 시민단체, 언론, 학계 등의 사회적 행위자들이 주요 정책결정에 다양한 방식으로 영향을 미치고 있다. 둘째, 한반도의 평화와 번영을 위한 이슈영역도 다양화되어 기존의 군사 영역 주도에서, 정치, 외교, 경제, 사회문화 영역의 중요성이 제고되고 있다. 안보의 개념도 '인간안보'라는 개념으로 확대되면서 직접적으로 인간의 생명을 위협하는 전쟁이나 무력보다는 인권 탄압, 대형 재난, 사회적 안전망의 미흡, 에너지 위기, 경제위기 등과 같은 문제들이 인간의 생존에 더 많은 영향을 주는 것으로 인식되고 있다.

이러한 행위자 수준과 이슈영역의 다양화는 한반도 평화와 번영을 위한 연구의 틀과 이론적 기반을 새롭게 검토해야 할 학문적 필요성을 제고시키고 있다. 또한 새로운 정책적 대안의 생산은 새로운 이론적 틀 속에서 분석되고 연구되어야 한다. 한반도의 국제환경과 한국정치의 환경 변화와 새로운 시각의 필요성에 따라 거버넌스가 중요한 이론적 틀로 부상하게 되었다. 기존의 국제정치이론에서 현실주의 혹은 자유주의에 주로 의존하여 한반도의 평화와 번영을 다루던 국제정치적 시각과 시장과 국가라는 이분법적 정치경제적 시각에서 탈피하여, 다수준, 다영역의 국내외 정치를 포괄할 수 있는 이론틀이 필요하게 되었다. 거버넌스 이론은 탈냉전, 세계화, 민주화, 정보화의 발전으로 인한 국제정치의 변화를 포괄적으로 다루고자 하는 이론틀로 1990년대 이후 등장하여 발전해 오고 있다.

거버넌스의 틀은 비단 이론틀로서 뿐 아니라 실제적인 현실에서의 평화

와 변영의 틀을 구축하는 데에도 유용하다. 기존의 정부 중심, 군사 영역 주도의 평화·변영의 틀은 국제정세 및 동북아에서의 세력균형의 변화에 민감하게 반응해왔다. 예를 들어 1970년대 초의 데탕트 역시 한반도의 미니 데탕트를 초래하였으나, 세계적, 지역적 수준의 데탕트가 퇴조하면서 한반도의 긴장 상승에 직접적인 영향을 미쳤다. 냉전의 종식 이후에도 한반도는 냉전의 고도로 남아, 여전히 군사중심의 남북관계가 지속되어왔다. 김대중 행정부의 햇볕정책 이후로, 경제, 사회문화 교류의 중요성이 부각되어, 현재에 이르기까지 다양한 이슈영역에서의 남북관계가 정착되어오고 있다. 이 모두는 거버넌스 틀을 기초로 한 남북관계의 발전 및 공고화로 새롭게 조망될 수 있으며, 거버넌스의 틀은 비단 이론틀로서 뿐 아니라 현실에서의 정책을 이끄는 중요한 인식틀로 자리잡을 수 있다.

국내정치경제적으로 1997년 이후 새로운 정치경제 발전모델을 모색하고 있다. 80년대까지 한국경제의 고도성장을 이끈 국가주도형 경제발전모델은 세계화된 국제정치경제적 환경과 민주화 이후의 정치환경에 더 이상 적용되기 어려운 모델이다. 국가와 사회가 수직적 상하관계가 아닌 보다 수평적이고 유기적 관계를 유지하면서 발전을 이루어 나가면서 조정과 협력을 유도하는 거버넌스적 모델이 대안으로 모색되고 있다. 그 이유로 다른 공적, 혹은 사적인 행위자, 이익집단, 전문가와 시민들과의 협력이 필요하게 되었다. 다원화하고 복잡한 사회에서는 지식과 정보를 집중화시키는 것이 불가능해져 사회문제의 해결을 위해서는 전문가와 다른 여타의 사회적 행위자와의 공조가 필요하기 때문이다. 또한 민주화 이후 절차적 민주주의(procedural democracy)가 어느 정도 실현되면서 실질적 민주주의(substantial democracy)에 관심을 갖게 되었다. 시민사회에서 자발적인 정치참여를 유도하고 중요한 정책과 문제 해결에 참여하는 진정한 민주적 시민을 육성하여 민주주의의 공고화를 실현하기 위해서는 다양한 행위자들의 참여와 자율을 강조하는 거버넌스가 이론적 토대가 될 수 있다.

대북문제에서도 거버넌스적 접근이 필요하다. 정보화의 발전과 더불어 1980년대 말 이후 민주화의 발전은 한국정부가 더 이상 대북관계 및 정보를 독점할 수 없는 상황을 초래하였다. 한국의 시민사회는 처음에는 인도적 차원에서, 이후에는 사회, 문화, 경제적 차원에서 북한에 대한 직접적 접촉을 증대시키고, 특히 2000년 6·15 공동성명 이후 남북관계는 급속히 발전하

였고, 이와 더불어 민간차원의 교류가 급격히 증가하였다. 시민사회가 주도하는 다양한 분야에서의 사회문화적 교류가 활성화되었다. 남과 북은 인도적 차원에서의 이산가족상봉, 문화교류, 체육교류, 학문교류 등을 활성화 해왔으며, 이는 실증적으로 증명할 수는 없으나, 남과 북의 인식을 변화시키는 중요한 요소로 작용하였다.

한반도 평화·변영을 위한 이론적 틀로 거버넌스의 필요성과 장점을 위에서 소개했지만, 거버넌스는 쉽게 개념화하기 어려운 용어다. 그 이유로 다양한 학문분야에서 서로 다른 의미로 사용되기도 하고, 이념적 성향에 따라 거버넌스의 목적, 가치, 운영원칙 등이 다를 수 있기 때문이다. 이 논문은 먼저 거버넌스의 등장배경에 대해 논의하고자 한다. 거버넌스 개념이 중요하게 된 새로운 정치, 경제, 사회, 국제적 환경을 살펴보고자 한다.

둘째, 기존의 거버넌스의 이론을 검토하고 한반도 평화·변영에 맞는 이론적 틀을 모색하고자 한다. 비교정치학, 국제관계학, 행정학, 경제학 등에서 제시되고 있는 거버넌스 개념이나 모델들을 비교, 분석, 평가한다. 국가나 정부의 역할에 대한 견해와 거버넌스의 보편성에 대해서도 논의하고자 한다.

셋째, 한반도 평화·변영을 거버넌스 차원에서 설명할 수 있는가를 살펴본다. 한반도에서 일어나고 있는 현상이 과거 모델로 설명할 수 있다면 거버넌스의 개념을 도입할 필요성은 낮아질 것이다. 또한 일반적 거버넌스의 논의가 한국의 특수한 상황에 적용될 수 있는가에 대한 논의이다. 한국의 거버넌스는 지정학적 요인, 국제정치적 요인, 남북한의 특수성 등 다른 국가들의 거버넌스와 같은 수준에서 분석, 평가하기는 어려울 것이다.

넷째, 위의 논의를 기초로 평화·변영 거버넌스 실태파악을 위한 개념적 틀을 완성하는 것이다. 먼저 행위자 측면에서 한반도 평화·변영 거버넌스에 영향을 주거나 참여하는 주요행위자를 파악하는 것이다. 유형화된 ‘평화·변영 거버넌스’ 틀을 정하기 위해서는 국제기구, 정부, 국제기구, 지역기구, 기업, 시민사회단체 등 다양한 행위자들에 의해 이루어지는 다차원적인 노력으로써 평화·변영의 구체적 내용을 달성하기 위한 실질적인 구조 및 행위주체들의 상호관계를 규명해야 하기 위해 행위자 분석은 중요하다. 또한 한반도의 평화와 변영을 위한 이슈영역도 살펴보아야 한다. 이슈들이 포괄적으로 확대되고 다양화되어 기존의 군사 영역 주도에서 정치, 외교, 경제, 사회 문화 영역의 중요성이 제고되었다. 한반도의 평화와 변영을 둘러싼 행위자

의 다양화와 더불어, 이슈영역의 광역화 역시 한반도의 평화에 번영에 많은 영향을 미치는 요소이자, 기존 연구에서 벗어나 거버넌스적 틀의 필요성을 제고시키는 요소이기 때문이다.

마지막으로 보다 과학적으로 평화·번영거버넌스의 실태파악을 위해 지표를 만들고, 그 기준에 따라 한반도 거버넌스를 조사하고 평가하려고 한다. 경험적으로 거버넌스를 측정하려는 시도는 있었으나, 초점과 개념의 차이로 기존에 개발된 지표를 사용하기는 어렵다. 살러몬과 토어플러(Salamon and Toepler)는 비영리영역(nonprofit sector)의 발전을 위한 법적 환경에 대한 지표를 만들어 각국을 비교했으나, 지표가 법적인 측면에 초점을 맞추어져 개발되어 이번 연구에 사용하는 데는 한계가 있다. 버그-쉬로설(Berg-Schlosser, 2004)도 민주화와 굿거버넌스(good governance) 지표를 만들었으나 기본권(basic human rights), 권력구조의 개방성(openness of power structure), 투명성과 합리성(transparency and rationality)를 기초로 만든 지표로 거버넌스에서 중요한 네트워크, 전문성 등의 개념은 조사되지 못했다.

따라서 거버넌스의 실태를 분석하기 위해서는 거버넌스 개념을 보다 분석적으로 접근해야 해야 하고, 분석적 접근을 위해 거버넌스의 주요 요소로부터 시작하는 것이 효과적인 방법이다. 거버넌스의 주요 요소로 자율성(autonomy), 전문성(specialization), 참여성(participation), 네트워크(network), 분권화(decentralization), 그리고 효과와 효율성(effectiveness and efficiency)을 나누고 각각의 거버넌스적 요소가 어떤 상태에 있는지를 파악할 수 있는 기준을 만드는 것이다. 위의 논의에 기초하여 한반도 평화·번영을 위한 현실적이고 효과적인 거버넌스모형을 모색하는 것이 이 연구의 목적이다.

## II. 기존 거버넌스 이론의 검토

### 1. 거버넌스의 등장배경과 개념

거버넌스의 개념은 새로운 정치, 경제, 사회, 국제적 환경으로 인해 과거와는 다른 방식의 국가·사회의 운영체제가 필요하다는 문제의식에 따라 새롭게 부상한 사회과학적 개념이다. 새로운 정치, 경제, 사회, 국제적 환경이란 시민사회의 활성화, 시장의 확대, 다원주의와 정보화 사회, 세계화와 지역주의 등으로 점점 국가의 통치능력은 감소하고 독점적 영역도 축소된 것을 의미한다.

세계화는 전 세계를 하나의 지구촌으로 통합하였고 그 결과 국제적 접촉과 교류가 활발해 지고 있다. 1970년대 말 남부유럽에서부터 시작된 민주주의의 ‘제3의 물결’은 저발전국가와 공산권 국가들까지도 민주주의를 확산시켜 새로운 사회행위자들이 정치 혹은 정책결정과정에 참여할 수 있는 기회를 확대시켰다. 정보와 통신의 혁명적 발전은 거래와 통신의 비용과 시간을 절대적으로 감소시켜 국내외적 교류와 통합의 확대에 기술적 조건을 제공하였다. 이런 현상으로 국가의 능력과 기능은 축소 혹은 분산되고, 사회내의 행위자들의 관계가 다변화하고 있고, 다양한 형태의 국제적 관계나 접촉이 증가하여 국제적 영향의 기회와 제약이 사회에 미치는 영향은 증가하고 있다. 새로운 환경 속에서 국민국가의 통치능력은 줄어들어든 반면 통치 요구는 높아지는 상황 속에서 발생하는 문제점을 어떻게 해결할 수 있을까하는 점에 거버넌스의 초점이 맞추어져 있다.<sup>1</sup>

정치운영의 독점적 지위를 가지고 있던 국가가 사회가 점점 복잡해지면서 더 이상 정책결정과정에 있어 독점적 지위를 유지할 수 없게 되었다. 그 이유로 첫째, 정책결정에 다른 공적, 혹은 사적인 행위자, 이익집단, 전문가와 시민들과의 협력이 필요하게 되었다. 이런 행위자들은 정책실행에 필수적인 중요한 자원, 즉 자금, 조직, 지식 등을 통제하고 있어 정부의 정책결정을 비토(veto), 지연, 방해할 수 있는 능력을 가지고 있기 때문이다. 둘째, 다원화하고 복잡한 사회에서는 지식과 정보를 집중화시키는 것이 불가능해

<sup>1</sup>곽진영, “뉴 거버넌스와 주요 이슈·행위주체,” 김석준 외, 『뉴 거버넌스 연구』(서울: 대영문화사, 2000).

저 사회문제의 해결을 위해서는 전문가와 다른 여타의 사회적 행위자와의 공조가 필요하기 때문이다.<sup>2</sup> 국가가 통제할 수 있었던 자원들은 점점 개인이나 단체에 의해 통제 받게 되고, 과거 국가가 다루지 못한 여러 가지 새로운 사회적 자원(성, 환경, 인종, 세대 등)의 출현 등으로 국가는 사회의 행위자들과의 공조는 필수적이다.<sup>3</sup> 셋째, 이런 현상은 정부의 분권화(decentralization)에 의해 가속화된다. 정치체제는 점점 단일하고 통합된 국가에서 분화된 정치체제로 변모하게 되고 정책결정과 집행권한은 점점 하위수준으로 위임되고 있다.

냉전의 종식 이후, 군사 중심의 국제관계가 변화되고, 이슈영역이 확장되면서 자유주의자들이 강조해 온 국력과 군사이익의 다변성, 이슈영역의 복합성에 대한 관심이 증가하였다. 또한 국제제도의 수와 역할이 증가하고, 국제관계의 제도화 수준이 높아지면서, 단순한 제도화를 넘어선 규범적 변화, 법제화(legalization) 등의 현상 또한 주목을 받게 되었다. 냉전기 자유주의가 착안해 온 국제관계의 특징인 복합상호의존, 국제레짐, 그리고 국제제도라면, 행위자의 다층성과 이슈영역의 다변화를 반영하는 개념이 국제정치 차원에서의 거버넌스이다.

거버넌스의 개념은 위에서 살펴본 것과 같이 국민국가 중심의 통치체제가 국내외적으로 약화되면서, 통치의 중심과 대상이 다양화되는 현상을 설명하기 위하여 고안되었다. 국가의 약화는 지구적 차원에서 세계화, 정보화와 더불어 가속화되었고, 국내적으로는 민주화의 촉진으로 인하여 심화되었다. 국가 이하의 차원에서 개인과 시민사회, 시장과 이익집단의 역할이 강화되었고, 국가 이상의 차원에서 국제기구, 국제레짐, 국제법, 초국적 시민사회의 역할이 강화되면서 국가의 자율성이 약화되었다. 통치의 현상은 정부에서 거버넌스로(from government to governance) 통치의 주체가 변화되었고, 정부 없는 거버넌스 현상(governance without government)이 주

---

2-E. H. Klijn and J. F. M. Koppenjan, "Politicians and Interactive Decision Making: Institutional Spoilsports or Playmakers," *Public Administration*, Vol. 78, No. 2 (2000).

3-Nico Stehr and Richard V. Ericson, "The Ungovernability of Modern Societies: States, Democracies, Markets, Participation, and Citizens," *Governing Modern Societies*, Edited by R. Ericson and N. Stehr (Toronto: University of Toronto Press, 2000).

목받게 되었다. 더불어 국가 혹은 정부 이외의 단위들이 통치현상에 참여하는 공치 혹은 협치(coordination, cogoverning)가 국가단원적 통치를 대체하게 되었다.

정치질서의 형태를 위계(hierarchy)와 무정부상태(anarchy)로 구분해 볼 때 그 사이에 자율적 통치(self-governing)와 복합질서(heterarchy)를 상징할 수 있는데, 자율적 통치의 모델을 자기규율적 시장으로 본다면, 다양한 주체들 간의 복합적 질서인 후자를 거버넌스의 한 양상으로 볼 수 있을 것이다. 문제는 다양하고, 상이한 주체들 간의 관계에 대한 것인데, 이들 주체들이 무정부적으로도 위계적으로 연결되어 있지 않고, 수평, 수직적 차원에서 대단히 복합적인 관계를 가지므로, 이를 네트워크의 개념으로 연결하기도 한다.

따라서 거버넌스의 현상은 다양한 주체들이 위계적으로나 무정부적으로 연결되지 않고, 네트워크적으로 연결되어 정치질서를 이루는 현상이라고 볼 수 있다. 정치질서가 사람에 의한 통치(rule by man)에서 법·국가에 의한 통치(rule by law)로 발전하여온 것이 근대이행이라면, 이후 네트워크를 통한 통치(rule through network)로 발전되었고, 이를 거버넌스라는 개념으로 통칭하고 있는 것이 현재의 상황이다.

## 2. 거버넌스 개념의 다양성

거버넌스(governance)는 최근 사회과학 전반에서 사용되는 개념이다. 정치학, 사회학, 행정학, 경제학, 경영학 등 사회과학 전반에 걸쳐 최근에 연구, 발전되어 온 개념이다. 이렇게 거버넌스의 개념이 다양한 학문적 분야에서 사용되는 이유는 거버넌스 개념이 공식적 정치체제가 없는 곳에서 발생하는 상황에 정치적 과정을 설명할 수 있기 때문이다. 즉 거버넌스는 다양한 이해관계가 얽혀 있는 상황 속에서 합의를 이끌어 내고 동의와 양보를 얻어내는 것을 의미하기 때문이다.<sup>4</sup> 정치학과 사회학에서는 새로운 행위자들의 등장과 정치사회과정에서의 이들의 역할과 영향력을 설명하기 위한 개념으로 거버넌스 개념을 이용하여 민주화, 민주주의의 공고화, 사회통합, 경제발

---

4-Cynthia Hewitt de Alcantara, "Uses and Abuse of the Concept of Governance," *International Social Science Journal*, Vol. 50, No. 155 (1998).

전 등 다양한 사회현상을 설명하고 있다.

### 가. 비교정치학

비교정치학에서 있어서 거버넌스는 주로 민주주의의 발전에 미치는 영향과 정치경제적 측면에서 다루어지고 있다. 먼저 민주주의 측면에서 살펴보면 거버넌스가 대의제의 문제점을 해결해 줄 수 있는 대안으로 등장하였다. 대의제의 문제점은 다음과 같다. 먼저 대의제 민주주의 하에서 주인인 시민과 대리인인 대표 간에 간극은 멀어져 가고 정치적 분업과 부패발생이 시민들의 정치에 대한 소외감, 불신을 가져오고 있다. 또한 강력하게 조직되고 자원이 풍부한 이익집단이 과대대표되거나 정책결정과정을 포획하여 시민들의 이해가 반영되지 못하고 있다. 다수결주의로 인해 소수파의 의사가 정책결정에 반영되지 못해 공동체에 균열이 생기고 있다. 이런 대의제의 문제점을 해결하기 위해 소수의 엘리트에 의한 의사결정구조를 지양하고, 다양한 시민들의 참여를 보장해야 한다. 시민들은 자유로운 시민사회를 육성하여 국가와 시장권력의 남용을 감시하고 공공재를 제공하는 역할을 수행한다. 정치나 사회 문제에 관심을 갖고 참여하면 진정한 민주시민으로 성장할 수 있다. 이를 통해 민주주의는 더 높은 단계인 발전적 민주주의(developmental democracy)로 발전할 수 있다.

대의제의 문제를 극복하기 위한 국가운영방식의 전환뿐만 아니라, 시민사회의 전환도 같이 제기되고 있다. 정부의 위계적이고 관료적 제도와 관행을 제거하는 것과 같이 시민사회의 이익집단, 언론, 시민단체도 이런 관행과 제도를 없애는데 동참해야 한다는 것이다.<sup>5</sup> 결국 행위자간의 관계뿐만 아니라 행위자 내부도 거버넌스의 대상이 된다는 것으로 거버넌스의 개념이 점점 확장될 수 있다는 것을 알 수 있다. 민주주의 발전이외에도 정치경제적인 측면에서 거버넌스 개념은 사용된다. 발전국가론의 국가 중심적 한계를 극복하는 시도로써 정책망(policy network), 네트워크 이론을 이용하여 국가-사회의 위계적 구분을 한 접근을 탈피하고 다양한 사회적 행위자와 국가와의 수평적 관계를 중시하며 이들 간의 조정과 협의에 관심을 갖는다. 이

---

5-Paul Hirst, "Democracy and Governance," *Debating Governance* (New York: Oxford University press, 2000).

논의는 국가와 거버넌스 부분에서 다시 다를 것이다.

## 나. 행정학

행정학에서 말하는 거버넌스의 개념은 ‘작은 정부’와 효율성의 추구라는 측면에서 행정부 내부개혁과 행정부와 시장 간에 새로운 관계를 정립하기 위해 사용되고 있다. 1970년대까지의 큰 정부에 의한 국정운영은 관료기구의 비대화를 초래하였고, 과도한 정부개입은 민간기능의 상대적 위축과 정부실패라는 구조적 문제를 야기하였다는 신자유주의적 문제의식 하에 정부와 행정에도 시장적 운영원리를 도입하는 것으로 거버넌스가 이해되고 있다. 조성한은 행정학적 측면에서 행정개혁을 뜻하는 개념으로 모호한 거버넌스의 개념을 사용하기 보다는 신공공관리(new public management: NPM)의 사용이 적절하다고 주장한다. “신공공관리는 신자유주의적 이념을 바탕으로 둔 행정관리시스템의 전환을 의미한다. 정부내부에 시장적 경쟁 개념을 도입하려는 시도, 관리 자체의 효율성을 위한 민간 경영기법의 도입, 정부업무에 대한 평가를 가능하게 하기 위한 조직적, 제도적 변화, 정부정책 및 집행에 대한 민간부문 및 시장의 참여 등 대표적인 신공공관리적 혁신기법을 나타내 준다.”<sup>6</sup>

컨시딘(Considine)은 거버넌스의 유형으로 절차적 거버넌스, 기업 거버넌스, 시장 거버넌스, 네트워크 거버넌스를 제시하고 있다. 절차적 거버넌스는 강력한 관리자의 권위체계가 조직을 관리하는 원리로 적용되고 법률과 체계에 따라 조정은 이루어진다고 보는 전통적 행정 거버넌스이다. 기업 거버넌스는 행정조직의 운영은 기업의 경영인이 기업을 경영하는 방식과 다르지 않다는 입장이다. 관료는 경영인들에 의해 정해진 대상에 대해 반응하고 절차적 거버넌스와 달리 규칙이나 절차에 따르기 보다는 성과에 기반한 자율적 관리방식을 따르고 있다. 시장거버넌스는 시장기제를 행정운영에 적용하여 관료제 간의 경쟁을 촉진하고 행정조직 내부에 계획과 규제를 줄여가는 거버넌스를 의미한다. 행정서비스의 소비자가 행정프로그램에 대한 공적 지지가 프로그램의 성패를 좌우한다. 마지막으로 네트워크 거버넌

6- 조성한, “한국적 거버넌스 패러다임의 모색 : 거버넌스의 논리와 적실성; 거버넌스 개념의 재정립” (한국행정학회 2005년도 동계학술대회 발표논문집, 2005).

스는 정부가 다양한 행위자의 참여로 발생하는 조정의 딜레마를 전략적 파트너십이라는 형태를 통해 외부 대리인의 도움을 받는 것을 의미한다. 고객, 서비스 공급자와 생산자가 서로 연결되어 공동의 생산자(co-producer)가 되는 것으로 협력관계, 권한위임, 신뢰, 개별적 사례관리 등을 통하여 조직의 효과성 추구를 시도하는 것을 의미한다. 위의 내용을 표로 정리하면 다음과 같다.

<표 II-1 >거버넌스의 유형들

	합리성의 근원	통제유형	중요 가치	서비스제공의 중심
절차적 거버넌스	법	규칙	일상적 처리	보편적
기업 거버넌스	관리	계획	목적	특정 대상
시장 거버넌스	경쟁	계약	비용	가격
네트워크 거버넌스	문화	공동생산	유연성	고객

출처: Mark Considine and Jenny M. Lewis, "Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand." Public Administration Review, Vol. 63, No. 2 (2003): 133.

#### 다. 경제, 경영학

경제적 효율성의 극대화를 위해 정치제도, 경제 조직의 특성과 정치와 시장 간의 관계를 거버넌스의 차원에서 분석하는 것에는 경제학과 경영학이 많은 관심을 보이고 있다. 공공거버넌스(public governance)와 기업의 지배구조(corporate governance) 등의 개념이 사용되고 있는데 이 개념들은 특히 경제문제와 관련된 국제기구들(World Bank, IMF, OECD 등)이 신자유주의적 시장질서 확립과 확산을 위해 개발한 것들로 주로 시장질서를 위한 제도구축에 초점을 두고 있다.<sup>7</sup> 예를 들면 세계은행(World Bank

7- 비버와 로즈(Bevir & Rhodes, 2003)는 영국의 거버넌스는 Corporate Governance, NPM, Good Governance, International Governance, Socio-Cybernetic Systems, New Political Economy, Networks의 7가지 분야로 이루어졌다고 함

1992)은 네 가지 차원에서의 거버넌스를 추구한다. 먼저 공공부문에 대한 것이다. 적정 수준의 예산과 이에 대한 감시를 위해 회계 및 보고시스템을 갖추고 인적자원을 효율적으로 관리하는 것을 의미한다. 둘째, 공직자의 책임성을 강조한다. 셋째, 법치주의의 확립이다. 법에 정책이 집행되고, 다양한 사회적 갈등은 법률기관에 의해 해결되어야 한다, 마지막으로 정보와 투명성이다. 정보와 투명성이 보장되어야만 시장이 제대로 작동하고, 정책 결정이 투명하고 공정하게 이루어질 수 있기 때문이다. 그러나 이런 공공거버넌스는 시장과 효율성에 초점을 맞추어 거버넌스의 다른 추구가치인 자율성, 참여성, 형평성 등이 소외되는 경향이 있다.

기업지배구조의 경우 각국마다 고유의 기업지배구조를 가지고 있었지만 최근 영미식 주주 중심의 지배구조로 변하고 있으며, 이는 “기업지배구조체계 간에도 다윈의 적자생존 원리에 따라 우열이 가려진 결과”라고 설명한다<sup>8</sup>. 기업지배구조는 주주의 중요성, 기업의 투명성, 경영권 승계 문제로 한국에서도 그 중요성이 높아지고 있다. 기업의 지배구조를 투명하게 만들어야 주식을 통한 직접금융이 가능하고, 주주들의 주식투자도 활성화되며 이것이 세계적 추세라는 것이다.

### 3. 국제관계와 거버넌스

냉전의 종식, 혹은 세계의 양극적 세력배분구조의 종식은 미소의 대립으로 경색되어 있던 각 차원, 각 현안에서의 협력을 활성화하는 계기가 되었다. 예를 들어 국제제도의 차원에서 냉전기 거의 모든 국제제도들은 미·소의 대립구도를 지속시키기 위한 수단으로 사용되어 미국 주도의 국제제도들과, 소련 주도의 국제제도들로 나뉘어 있었다. 보편적 목적을 가진 세계적 차원의 국제제도들, 예를 들어 국제연합은 미국과 소련의 대립으로 인하여 안전보장이사회의 상임이사국 간 합의가 도출되기 어려운 상황에서 국제적 현안을 해결하는데 큰 도움이 되지 못하였다. 그러나 미소의 냉전이 종식되면서 1990년대 국제연합의 부활이 이루어졌고, 국제연합은 세계 각 지역의 문제를 해결하는데 많은 역할을 하게 되었다.

8\_ 김준기, “법체계와 거버넌스,” 거버넌스 연구회, 『거버넌스의 정치학』 (서울: 법문사, 2002), p. 186.

그러나 세력배분구조의 변화가 국제적 제도의 활성화를 가져오는 현상은 예전에도 있었다. 즉, 대립적 구도의 변화가 거버넌스적 현상을 반드시 불러오는 것은 아니다. 정부의 힘이 상대적으로 약화되고 다른 다양한 행위자가 자생적, 협력적 질서를 창출하는 것은 20세기 후반의 독특한 현상이라고 볼 수 있다. 그만큼, 비국가 행위자들의 권능이 증가된 것이다. 이는 역시 민주화와 정보화의 영향으로 개인, 시민사회, 기업, 이익집단 등 비국가 행위자의 힘이 증가된 것에 기인하며, 특히 국경을 넘는 이들 행위자들의 행동으로 초국적 시민사회, 국제NGO, 다국적 기업, 초국경의 사이버공간 등과 같은 새로운 주체와 행동영역이 개척되면서 일어난 상황이다.

또한 냉전의 종식으로 인하여, 그간 도외시되었거나 상대적으로 덜 심각하게 보였던 많은 국제현안들이 전면에 등장하게 되었다. 환경, 마약, 인권, 경제위기, 그리고 테러와 같이 국경을 넘어 초국적으로 확산되는 문제들이 본질상 초국가적이기 때문에 이에 대처하는 방식 또한 초국적으로 이루어져야 했던 것이다. 과거 냉전적 대립은 세계를 양대 진영으로 나누고, 초국적 문제를 진정으로 초국적으로 대처하지 못했던 상황을 극복하고, 국경을 모르는 문제들에 대해 다양한 방식으로 대처하는 것이 가능해진 것이다. 문제의 초국가성과 더불어 관련행위자의 다양성 또한 증가되었다. 일례를 들어 환경문제는 개인, 주민집단, 전문가들의 인식공동체(epistemic community), 기업, 환경단체, 국가, 그리고 환경관련 국제기구가 모두 중요한 역할을 하는 복합적 현안이다. 어느 한 행위자가 절대적 권능을 행사하지 못하고, 서로의 이해관계가 함께 조정되어야 하기에, 거버넌스적 문제 해결 방식이 대두된다.

이와 같이 국가 간 정치(international or interstate politics)가 세계정치 혹은 지구정치(world politics or global politics)로, 그리고 더 나아가 글로벌 거버넌스(global governance)로 변해가는 현상은 많은 국제정치학자들에게 이론적 도전을 제공해주고 있다. 거버넌스가 “권력의 기본 요소인 사회적 삶과 특징들을 이끌고, 규제하고 통제하는 규칙과 구조, 제도”를 의미한다고 할 때, 글로벌 거버넌스는 “어떻게 지구적 차원의 행동이 규제되고, 어떻게 지구적 차원의 질서가 생산되는가”의 문제라고 볼 수 있다.

국제관계에서 세계화와 글로벌 거버넌스의 개념은 1990년대에 들어 보다 활발하게 논의되고 있다. 냉전이 종식되고 국제관계에서 중시되어 온 이슈

들이 점차 변화함에 따라 새로운 국제관계의 분석 필요성, 정책 수립의 필요성 때문에 이 개념들이 주목받고 있다. “지구적”이란 개념은 국가 간 관계가 국제정치에서 핵심적이라는 생각을 탈피하여 국경을 넘어서 다차원적 주체들 간의 교류가 점차 중시된다는 생각을 깔고 있는 개념이다. 국제적(international)이란 개념이, 근대 이후 수립된 국민국가가 가장 많은 권력을 가진 행위주체라는 생각 위에서 발전된 개념이라 할 때, “지구적”이란 개념은 국민국가 이외에도 비정부행위주체, 초국가행위주체들의 역할을 중시되며 관계의 지리적 한계가 국가를 초월한다는 사실에 주목하는 개념이다.

거버넌스의 개념도 변화하고 있는 것으로서, 이전에는 국가들이 중심이 되어 정책조정에 의해 국제문제를 통제 및 관리하던 것을 의미하던 것이, 지구적 통치로 쓰이면서 국가가 관장하는 데에는 한계가 있는 많은 이슈들, 즉 세계화되어 보다 복잡한 양상을 띠게 된 국제정치경제의 문제, 환경문제, 이민, 피난민, 마약 등의 문제를 다룬다는 개념으로까지 확대되었다. 소위 인간안보에 관련된 다차원적이고 복합적인 이러한 문제들에 대한 통제 및 관리에 관한 문제로, 이제는 국가들의 노력으로는 역부족이며, 비정부행위주체들의 활동이 오히려 주도적이며 적극적이 된다는 사실에 주목하고 있다.<sup>9</sup>

세계화와 더불어 글로벌 거버넌스 현상에 대한 분석은 설명적, 규범적 입장에서 매우 다양한 입장을 보이고 있는데, 이를 몇 가지 갈래로 나누어 생각해 볼 수 있다. 우선 세계화와 글로벌 거버넌스가 국제정치학의 일반적 개념과 연구주제로 자리잡게 된 상황에 큰 역할을 한 로즈노(James Rosenau)를 들 수 있는데, 그는 글로벌 거버넌스라는 현상의 근저에 권위의 소재가 근본적으로 변화하고 있다는 사실을 지적한다.<sup>10</sup> 근대세계에 국가에 집중되어 있던 권위는 한편으로는 세계화, 국제화되는 한편, 다른 면에서는 국지화, 지방화된다는 것이다. 국제관계는 세계화와 동시에 지방화, 국지화되는 양면적 운동의 소용돌이 속에 놓여 있으며, 그 속에서 인간의 삶은

9-글로벌 거버넌스의 이론적 개관을 위해서는 Martin Hewson and Timothy J. Sinclair, “The Emergence of Global Governance Theory,” *Approaches to Global Governance Theory*, Edited by M. Hewson and T. J. Sinclair (Albany: State University of New York Press, 1999) 참조.

10-James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel, *Governance Without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992).

단지 군사, 정치적 영향력 뿐 아니라 다양한 사회적, 문화적 영향력에 의해 영향받고 있다는 것이다. 이러한 변화된 인간의 삶을 통제하는 권위의 소재는 단순히 국민국가일 수 없으며, 다차원적인 행위주체에 분산되어 소유된다. 이러한 이중적인 권위소재의 이동(globalization)은 인간의 삶을 근대와는 근본적으로 다른 양상으로 변화시키는데, 소위 “지구적 삶의 사회학”이 주된 연구주제로 등장하게 되는 현상이다. 글로벌 거버넌스의 시대에는 국제관계를 국가간 관계로 인식해서는 안되며, “유기적 전체”이자 “지구 전체를 포괄하는” 세계적 차원의 통치의 장으로 인식해야 된다는 것이다.

둘째, 보다 구체적으로 세계화와 글로벌 거버넌스의 논의를 초국가적 시민사회의 출현으로 이해하는 논의를 들 수 있다. 일국적으로 국한된 정치적, 사회적 이슈보다 초국경적으로 등장한 이슈들의 중요성을 기반으로 진행되는 논의로, 세계적 차원의 인권 및 민주주의, 환경, 교육 등의 주제를 중시한다. 소위 인간안보와 관련된 문제들로서 초국적으로 형성된 인식공동체를 중심으로 각계의 전문가, 과학자 등이 세계적 차원의 여론을 주도하며, 각각의 문제영역에서 이슈를 제기하여 개별 국가들이 정책에 반영하도록 압력을 넣기도 한다.<sup>11</sup> 국제관계이론들 중에서 구성주의와 탈근대이론의 시각은 지구화와 세계화를 통해 개인의 정체성이 변화하는 사실에 주목한다. 근대적 의미의 국민적 정체성보다 지구적 차원의 보편적 정체성이 형성되고 있으며, 이는 초국적 시민사회의 형성에 초석이 된다는 것이다. 이러한 추세는 또한 정보통신혁명으로 가속화된다. 이러한 변화는 진정한 세계화의 문화적 기반이 되고 있으며, 더욱이 지구적 차원의 문제를 해결하려는 소위 “인식공동체(epistemic community)”의 출현과 발전을 가져왔다는 것이다.

셋째, 세계정치경제의 시각에서 초국적으로 등장한 시민사회를 초국적 자본주의의 활동의 우선적 결과로 이해하여 초국적 자본가계급의 출현과 활동에 초점을 맞추는 콕스(Robert Cox)와 길(Stephen Gill) 등의 논의가 있다.<sup>12</sup> 소위 신그람시주의(neo-Gramscian school)의 시각으로, 이들은 국

<sup>11</sup>-Richard A. Falk, *On Humane Governance*, (University Park, PA: Penn State Press, 1995); David Held, *Democracy and the Global Order* (Stanford: Stanford University Press, 1996).

<sup>12</sup>-Stephen Gill, *Gramsci, Historical Materialism and International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993).

경을 초월하는 초국적 시민사회가 형성되어 있다고 보고, 이는 초국적 자본가계급에 의해 운영되고 있다고 주장한다. 1990년대 들어 많이 논의된 소위 “워싱턴합의(Washington Consensus)”와 같은 비공식적 기제, 국제통화기금 및 세계은행과 같은 공식화된 기구 등을 통해 이들 초국적 자본가들은 세계경제를 차별적으로 운영하고 있으며, 이러한 추세는 소위 세계화, 지구화를 통해 가속화되고 있다는 것이다. G-7 국가들의 금융, 재정, 무역의 핵심인사들의 이해를 반영하여 세계시장에 영향력을 행사하는 기제가 곧 글로벌 거버넌스의 참모습이며, 세계화된 엘리트들은 시장에서의 영향력 행사를 넘어 이를 이데올로기적으로 정당화하고 이념을 확산시키는 헤게모니적 지배를 지향한다는 논의이다. 신자유주의 이데올로기의 확산과도 연결되는 이들의 논의는 국가를 초월하여 작동하는 강력한 시장의 논리를 부각시킨다. 이들은 글로벌 거버넌스를 비판적으로 조망하며 계급적 편향을 가진 이러한 글로벌 거버넌스를 극복하기 위해, 이데올로기적 비판과 하부구조의 개혁을 주장하고 있다.

넷째, 국가 간의 규범과 원칙, 규칙과 집합적 의사결정절차를 규정하여 참가단위들의 행동을 규제하고 구성하는 국제레짐의 출현에 초점을 맞추는 논의를 들 수 있다. 1980년대부터 신자유주의자들을 중심으로 전개된 이러한 논의는 다양한 이슈영역, 무역, 금융, 환경, 정보, 문화 등의 영역에서 레짐이 출현하여 확산된 규범을 기초로 국가들과 비국가행위자들의 행위를 규제하고 있다고 논한다. 국가는 국익을 위해 행동하지만 타국과 공유하는 이익을 위해 협조하며, 이러한 협조는 반복되어 제도화되고, 그러는 중에 학습효과와 관성을 얻어 국제관계가 높은 수준의 제도화를 보이게 된다는 생각이다. 더구나 구성주의적 제도주의자들은 제도의 출현이 궁극적으로 개별국가행위자의 정체성을 변화시킴으로써 협력적 제도의 활동을 지속시킨다고 주장한다. 지구적 차원에서 형성되는 이러한 레짐들은 주요 국제문제를 논하고 해결하는 광범위한 규범과 규칙들을 제시한다.<sup>13</sup> 이들은 국제레짐이론에 기반하여 글로벌 거버넌스의 현상을 설명하는 한편, 암암리에

<sup>13</sup>-Stephen Krasner ed., *International regime* (Ithaca: Cornell University Press, 1983); Robert O. Keohane, *After hegemony* (Princeton: Princeton University Press, 1984); John G. Ruggie, “Multilateralism: The Anatomy of an institution,” *International Organization*, Vol. 46 No. 3 (1992).

자유주의적 국제제도의 창출이 국제질서의 유지에 유익하다는 규범적 입장을 표출하고 있다.

다섯째, 국제레짐보다 더 형식화되고 제도화된 국제기구의 활동에 초점을 맞추는 논의로, 국제연합, 국제통화기금, 세계무역기구 등과 같은 세계적 차원의 국제기구를 논한다. 냉전시대와는 달리 주권의 원칙보다 인도주의의 원칙에 의거, 다양한 안보활동을 보이는 국제연합이나, 세계적 차원의 무역, 금융을 관장하는 경제기구들의 통치활동을 논한다. 이러한 기구들은 국가들을 통제하고 규제할 뿐 아니라, 여러 NGO의 역할을 반영함으로써, 글로벌 거버넌스를 위한 형식화된 규범과 규칙을 제공한다는 생각이다.

그러나 글로벌 거버넌스의 논의가 자유주의의 전유물은 아니다. 지구정치의 모습이 거버넌스의 양상을 띠다고 해서, 권력정치적 모습이 완전히 사라지는 것은 아니기 때문이다. 오히려 권력의 작동양상을 조금 더 세부적으로 살펴볼 경우, 글로벌 거버넌스에서의 권력작동은 좀 더 미세하고 간접적이며, 전체적이 되는 것을 알 수 있다. 제습(Jessop)의 경우 탈포드주의 시대에 새로운 자본주의 국가의 형태로 스펙터적 근로복지경쟁레짐이 등장하고 있다고 보고, 세계화의 시대에 국가가 차지하는 비중이 감소하고 있다고 본다. 또한 거버넌스의 형태로 축적레짐이 변화하고, 기존의 질서가 위계질서나 무정부상태적 질서에서 복합질서(heterarchy)로 변화하고 있다는 점을 지적한다. 그러나 거버넌스 혹은 네트워크가 증가한다고 해서 국가의 실제적 권력이 감소하는 것은 아닌데, 이는 국가가 다양한 거버넌스 체제들 혹은 네트워크들의 조정역할을 하기 때문이며, 이는 메타거버넌스(metagovernance)의 레짐의 기능이라고 볼 수 있다는 것이다.

바넷과 듀발(Barnett and Duvall)도 거버넌스 양식에서의 권력의 작동방식이 형태의 변화를 가져왔지만, 권력정치적 현상자체가 감소했다고 보는 것은 성급하다는 입장이다. 권력은 행위자 간 관계의 측면에서 관계적 권력으로 작동할 수도 있으나, 제도와 구조 속에서 소위 제도적 권력과 구조적 권력으로 작동하기도 하기 때문이다. 거버넌스 체제 하에서는 권력 현상이 좀 더 제도적이고 구조적으로 나타나고 있기 때문에, 어떠한 행위자가 근본적인 메타권력을 소유하고 행사하는가가 글로벌 거버넌스의 국제정치현상을 파악하는데 핵심적이라는 것이다.

결국 문제는 거버넌스가 가지는 설명적·분석적 유용성은 인정하되, 그럼

으로써 오히려 불명확해지는 거버넌스의 정치적 성격, 좀 더 정확하게는 권력정치적 성격을 어떻게 정확히 파악하는가 하는 문제이다. 만약 글로벌 거버넌스론의 규범적 부분의 문제를 정확히 파악하고 있지 못하면, 자유주의자들이 논하는 바, 다층적, 자발적 질서의 강화가 영구적 갈등해소에 접근하고 있다는 낙관론을 무비판적으로 받아들일 가능성이 있다. 이는 현재 질서의 현상유지를 지지하는 결과를 낳게 되고, 이는 이러한 거버넌스를 실제로 주도하는 미국 주도의 메타거버넌스의 실체에 무감하게 되는 결과를 가져올 수도 있다.

21세기에 도래하는 국제차원의 거버넌스는 자유주의자들이 주장하는 바처럼, 다차원의 행위자들이 여러 이슈영역에서 네트워크적 상호협력을 추진해가는 상호협력의 모델, 즉 유럽연합과 같은 모델을 초래할 수도 있다. 그러나 막대한 물질적, 비물질적 힘을 보유한 새로운 지구적 권력주체가 거버넌스 현상을 배후에서 관리하고 이끌어가는 막대한 메타거버넌스의 역할을 할 수도 있다. 소위 21세기 제국모델의 거버넌스체제라고 할 수 있다. 결국 거버넌스는 그 운용형태에 따라 협력적, 분산적 네트워크의 모습을 띌 수도 있고, 보다 교묘하고 정교하게 작동하는 권력정치의 모습을 띌 수도 있는 것이다.

이상의 내용을 바탕으로 학문적 분야에 따라 목적, 분석대상, 정당성, 국가의 역할에 대한 입장을 정리하면 <표 II-2>와 같다.

<표 II-2 > 거버넌스에 대한 학문적 접근<sup>14</sup>

	경제, 경영, 행정학	비교정치학	국제관계학
목적	효율성, 효과성	참여성, 형평성	국제협력, 효율성, 평화
분석대상	행위자, 네트워크, 제도	행위자간의 관계, 네트워크, 제도	국제기구, 국제 네트워크
정당성	결과	과정(민주성) 결과(정치경제적 효율성)	과정(민주성)과 결과(국제관계의 효율성)
국가의 역할	축소	보완	축소와 보완

14\_임성학, “동서양 거버넌스: 수렴과 분화” (한국정치학회 추계학술회의, 2005년 10월 14일); Anne Mette Kjær, *Governance* (Cambridge UK: Polity, 2004).

#### 4. 국가의 역할과 거버넌스의 유형

정치학을 제외하고 거버넌스는 국가의 역할 축소 혹은 대치를 의미하는데 많이 쓰이고 있다. 사회문제가 조정되는 방식으로 거버넌스를 이해하고 정부 는 거버넌스의 한 가지 유형으로 간주한다. 행정학자인 로즈(Rhodes)는 ‘정부없는 거버넌스’(government without governance)가 가능하다고 주장한다. 거버넌스가 중요한 개념으로 등장하게 된 배경으로 국가와 사회의 이분법적 분리의 한계, 새로운 형태의 공공서비스체제의 구축, 공-사의 파트너십의 형성, 초국적 기구와 분권화로 인한 지방정부의 자율성 등을 들고 있다. 이와 더불어 사적 영역의 자율성 확대, 즉 공적 영역의 축소 속에서 수직적 위계질서의 명령통제(command and control) 기제에서 수평적 네트워크의 협의(consulation)와 거래(bargaining)의 기제로의 변화를 의미한다.<sup>15</sup> 경제나 사회 문제에 대한 국가 개입의 확대를 우려하는 사람들은 공적 문제를 정부영역에서 거버넌스 영역으로 전환시키야 하며 거버넌스가 ‘좋은 거버넌스’(good governance)가 되기 위해서는 정부의 구조조정과 역할 축소, 즉 ‘작은 정부, 자유시장’을 주장한다. 즉, 국가의 역할이나 기능이 축소 혹은 대치되는 현상 속에서 새로운 형태의 운영방식을 거버넌스로 보는 입장들이다.

이와 달리 정부의 기능축소를 의미하지 않는 거버넌스의 개념도 사용되고 있다. 즉 국가가 중요한 역할을 하지 못하거나 하지 않았던 분야에서 사회의 다양한 행위자와의 협력적 수평적 관계를 통해 새롭고 복잡한 문제를 해결하기 위한 국가의 새로운 운영방식을 의미한다. 초기의 국가중심 거버넌스는 국가주도의 발전국가모델에 대한 비판으로 국가와 사회가 수직적 상하관계가 아닌 보다 수평적이고 유기적 관계를 유지하면서 발전을 이루어 나갈 수 있고 조정과 협력을 유도하여 정책적 자율성을 확보한, 즉 배태된 자율성(embedded autonomy)이 있는 국가가 보다 효율적이라는 것이다.<sup>16</sup> 따라서 국가의 정책은 국가의 관료들에 의해 독자적이고 목표에 부합하여 결정되는 것이 아니라 민간 기업과 관료들 사이의 상호작용의 결과라고 할 수 있다. 특히 이런 상호작용은 자문위원회, 기업협회, 산업협회 등

15-Andrew Heywood, *Politics*, 2<sup>nd</sup> ed. (New York: Palgrave, 2002).

16-Peter Evans, *Embedded Autonomy* (Princeton NJ: Princeton University Press, 1995).

과 같은 매개조직(intermediate organizations)을 통해 이루어지고 이들은 국가와 사회를 연결시켜주는 네트워크의 역할을 수행하게 된다.<sup>17</sup>

사회 내의 개인 혹은 조직간의 수평적 거버넌스의 영향에 초점을 맞추는 이론들이 등장하고 있으며,<sup>18</sup> 이런 분석들이 국가와 시민사회, 이익집단 간의 네트워크 형성, 신뢰 구축, 자원과 정보 공유거버넌스에 어떤 영향을 미칠 수 있을지에 대한 연구도 진행되고 있다. 합리적 선택모델의 대안으로서 신뢰, 사회적 자본, 네트워크는 집단행동의 딜레마를 해결하여 이기적인 개인들 혹은 집단들이 공공선을 추구하는 데 협동할 수 있도록 해준다고 믿는다. 사회적 자본의 개념이 중요하게 등장하기 시작한 것은 콜만(Coleman)의 연구로부터이다. 관찰가능한 물질적 형태로 손으로 만질 수 있는 도구, 기계, 생산설비 등을 물질적 자본, 개인 안에 체화된 지식이나 기술 등을 인적자본, 그리고 사람들 사이의 신뢰 관계에 내재한 것을 사회적 자본으로 정의하였다.<sup>19</sup> 후쿠야마(Fukuyama)는 집단구성원들 사이에서 협력을 이끌어 낼 수 있는 일련의 공유된 비공식적 가치나 규범이라고 정의한다. 퍼트남(Putnam)은 개인과 개인간의 사회적 자본을 집단이나 국가의 특징으로 확대적용하여 개인적 신뢰와 규범은 시민적 참여의 수평적 네트워크를 확산시키고 이는 정치체와 경제의 성과를 결정짓는 중요한 요소라고 설명한다.<sup>20</sup> 따라서 국가와 시민사회, 이익집단 간의 네트워크 형성, 신뢰 구축, 자원과 정보 공유 등이 거버넌스의 중요한 의제로 등장한다.

이상의 논의를 바탕으로 거버넌스의 논의를 경험적 연구에 적용할 때 주의해야 할 부분은 기존의 국민국가 혹은 정부의 역할이 거버넌스의 체제 하에서 어떻게 변화하는가 하는 점이다. 거버넌스의 형태로 관리와 조정의 양식이 변화된다고 해서 국가의 역할이 반드시 축소되어야 하는 것은 아니다. 오히려 거버넌스 혹은 네트워크의 양식을 전체적으로 관리하는 배후의

---

17-Daniel Okimoto, *Between MITI and the Market* (Stanford: Stanford University Press, 1989).

18-퍼트남에 의하면 수직적 네트워크는 사회적 신뢰와 협력을 유지하기 어렵다. 그 이유로는 수직적 정보의 흐름은 수평적 흐름보다 신뢰성이 떨어지고 상향적 처벌이 유지되기 힘들기 때문이다.

19-이재열, “민주주의, 사회적 신뢰, 사회적 자본,” 『계간사상』, 제10권 2호 (1998).

20-임성학, “한국, 대만의 경제발전과 전통사상,” 『한국정치외교사학회보』, 제 23권 2호 (2002).

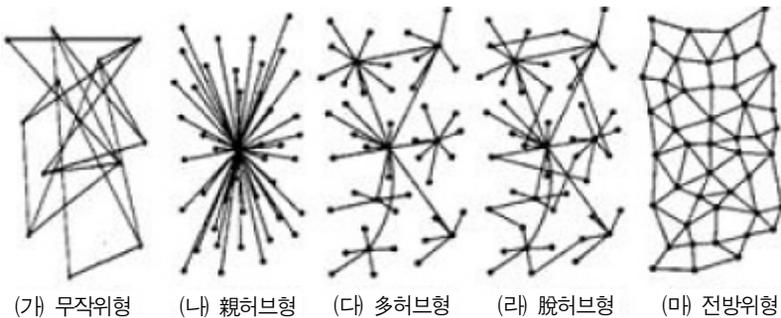
관리자, 조정자로서 국가 혹은 정부의 역할이 새롭게 정의되고, 다른 형태로 발휘될 가능성도 존재하는 것이다.

일레로 제습(Jessop)은 국가의 역할은 거버넌스 체제 하에서 국가의 역할이 지도(guidance)로 바뀌고 있다고 보면서 이는 기존의 정부 역할보다 광범위하고 포괄적인, 메타거버넌스(meta-governance)의 역할이라고 주장한다. 메타거버넌스 속에서 국가는 정책공동체의 대화를 조직해야 하며, 다양한 행위자들이 공유할 수 있는 규칙을 제공하고 적용하여 이들 간의 관계를 체계화하는 역할을 수행해야 한다고 주장하고 있다. 이는 거버넌스 체제 속에서 국가가 상대적으로 우위에 있다는 단순한 의미가 아니라, 이미 진행된 거버넌스의 네트워크에서 국가가 보다 진화된 역할을 맡게 된다는 것을 의미하는 것이다. 즉, 네트워크 속의 상대적으로 강한 하나의 노드가 아닌, 네트워크 자체를 관리하는 배후의 관리자로서의 국가를 상정하는 개념이다. 따라서 거버넌스체제 하에서도 국가의 역할을 매우 중요하다는 것이다.

사실 거버넌스 혹은 네트워크 형 관리체제라고 해서 모든 행위자들이 같은 정도로 권력을 보유하고 행사하는 것은 아니다. 이념형적인 거버넌스 체제 하에서는 모든 행위자들이 같은 정도의 권력을 보유하고, 이들이 수평적, 전방위적 네트워크로 연결되어야 하겠으나, 사실상 현실에서 거버넌스는 이전의 정부(government) 형태를 부분적으로 띠기도 하고, 또한 부분적으로는 무정부상태적 혼란상황을 연출하기도 하는 것이다.

이를 그림으로 나타내 보면 다음과 같다.

<그림 11-1> 네트워크 형태와 거버넌스 체제



출처: 김상배, “정보화시대의 제국: 지식/네트워크 세계정치론의 시각,” 『세계정치』, 제26집 1호 (2005 봄, 여름).

이 그림은 행위자를 노드로, 행위자 간의 연결성을 링크로 보여주는 도식으로 전부 5개의 네트워크 형태를 보여주고 있다. 무작위형은 행위자 간 연결이 무정부상태적 네트워크 혹은 연결망이라면, 다른 극단의 전방위 집합형은 형평성 모델, 혹은 사회, 질서모델이라고 볼 수 있다. 이 양 극단은 이상형으로서 현실에서는 그대로 존재할 수는 없다. 이보다는 하나의 허브를 중심으로 구성된 단허브, 혹은 모노허브형, 여러 개의 허브로 구성된 다허브형, 혹은 멀티 허브형, 그리고 허브 중심성을 점차 탈피하여 노드간의 연결이 직접 시도되고 있는 탈허브형 등을 생각해 볼 수 있다.

이러한 다양한 네트워크의 형태를 국제관계에 적용시켜 보면, 단허브/모노 허브형은 기존의 제국체제, 다허브/멀티 허브형은 국민국가체제, 그리고 탈허브형은 거버넌스체제로 생각해 볼 수 있다. 단허브/모노 허브형에서 허브를 제외한 노드들은 제국의 중심에 종속된 국가들 혹은 정치집단들을 의미하면, 하나의 허브는 제국의 중심을 나타낸다. 모든 정치, 경제, 사회적 연결망이 하나의 허브에 집중되며, 이를 매개로 노드들 간의 관계가 이루어지는 형태이다.

다허브/멀티 허브형은 국민국가체제를 보여주는 사례로, 다수의 허브들은 대외적으로 독립성을 가진 국민국가, 주권국가를 나타낸다. 모든 정치집단, 시민사회, 개인들의 노드들은 각각 국민국가로 집중되고 있으며, 국민국가들 간의 연결이 전체 체제의 모습을 결정하는 가장 중요한 링크들이다. 물론 허브에 해당하는 국민국가 혹은 정부는 세력의 차이에 따라 다른 크기의 허브들로 나타나야 한다. 예를 들어 냉전적 양극 구조에서는 두 개의 허브가 다른 작은 허브들을 지배하는 형태의 전체 체제 모습을 나타낼 것이다. 또한 다극체제에서는 다수의 허브가 다른 작은 허브들을 지배하고 있을 것이다.

탈허브형에서는 기존의 국민국가의 허브가 여전히 여타 행위자들의 중심을 이루면서 가장 중요한 위치를 차지하고 있으나, 국가 이외의 노드들, 즉, 개인, 이익집단, 시민사회, 국제기구에 해당하는 노드들이 국가를 경유하지 않고 직접적으로 상호간에 연결되는 모습을 보이고 있다. 이는 국가의 영향력이 상대적으로 우월하지만 다른 행위자들이 보다 다양한 형태로 자발적 자기 조직의 창발성을 가지게 됨을 의미한다. 거버넌스의 체제는 이와 같이 국가 이외의 행위자 노드들이 자체적인 링크를 형성해 가면서 자발적인 질

서와 연결망을 갖추어 가는 것을 의미한다.

여기서 중요한 점은 정부 혹은 국민국가 허브의 상대적 중요성이다. 만약 국가가 여전히 강한 형태로 지속되거나, 혹은 국가의 영향력이 강한 안보 영역과 같은 현안 부문에서 거버넌스가 이루어진다면 이는 다허브/멀티 허브형과 탈허브형의 중간쯤에 위치한 모델을 나타낼 것이다. 반면 국가의 영향력이 상대적으로 더 빨리 감소하거나, 비국가행위자의 영향력이 중요한 현안영역에서는 거버넌스체제가 탈허브형과 전방위형 사이에서 실현될 것이다. 바로 이점에서 거버넌스의 형태를 보다 세분해서 살펴볼 필요가 발생하는 것이다.

거버넌스를 유형화한 하나의 시도로서 로즈나우의 분류법을 살펴보자.

<표 II-3> 로즈나우가 분류한 거버넌스의 6가지 유형

		과정	
		일방향적	다방향적
구조	공식형	하향식 거버넌스(정부, 초국적 기업, 국가 간 기구)	네트워크 거버넌스(정부, 정부 간 기구, 비정부기구, 국제적 비정부기구)
	비공식형	상향적 거버넌스(대중, 비정부기구, 국제적 비정부기구)	협력적 거버넌스(정부 간 기구, 비정부기구)
	혼합형	시장 거버넌스(정부, 국가 간 기구, 엘리트, 시장, 대중, 초국가기업)	혼합형 거버넌스(정부, 엘리트, 대중, 초국적 기업, 국가 간 기구, 국제적 비정부기구)

출처: James N. Rosenau, "Governance in a New Global Order," David Held and Anthony McGrew ed., *Governing Globalization* (New York: Polity, 2002), p. 71.

이 분류법에서는 거버넌스의 과정과 구조에 따라 6가지의 유형이 시도되고 있다. 거버넌스의 관리, 조정과정이 일방향적이거나 다방향적일 경우가 있으며, 구조는 공식형과 비공식형, 그리고 혼합형의 모습을 나타낼 수 있다. 과정과 구조의 다양성에서 창출되는 6개의 유형 속에서 거버넌스는 다양한 모습을 띠게 되며, 각각의 경우에 다양한 행위자들이 중요한 행위주체

로 등장하게 된다.

또 하나의 분류법으로 뉴먼의 경우를 들 수 있다. 뉴먼(Newman)은 집권-분권이라는 차원과, 지속성(질서)-혁신(변화)이라는 두 가지 차원을 결합하여, 네 가지의 유형을 시도하고 있다. 여기서 집권화되고 지속성과 질서를 강조하는 제1계층제적 유형, 집권화되고 혁신 및 변화를 강조하는 제2합리적 목표유형, 분권화되고 혁신 및 변화를 강조하는 제3개방체제유형, 분권화되고 지속성 및 질서를 강조하는 제4자치유형 등 네 가지 유형이 창출된다.<sup>21</sup> 이 유형의 경우 정부의 영향력을 하나의 중요한 변수로 삼고 있다는 점에서 본 연구에서 정부의 역할을 밝혀볼 수 있는 시사점을 제공하고 있다.

이상의 내용들을 종합하여 본 연구는 다음과 같은 거버넌스 체제의 세부 유형을 시도해 보았다. 여기서 하나의 차원은 정부의 역할이다. 한반도와 동아시아의 경우 여전히 근대국가, 혹은 정부의 영향력이 거버넌스의 형태를 결정하는 중요한 변수이므로, 정부가 어떠한 역할을 하는가에 따라 집권형과 분권형 관리형으로 나누어 볼 수 있다. 집권형은 과거 거버넌스체제 이전의 정부 중심의 유형을 나타내며, 분권은 정부의 영향력이 매우 약화된, 앞서 논의한 전방위형 네트워크에 접근하고 있는 경우이다. 반면 관리형은 정부가 여전히 중심적인 행위자로 존재하지만, 그 관리와 조정의 방식이 보다 네트워크 관리형으로 변한 메타네트워크 행위자로 나타난 경우이다.

또 하나의 차원은 거버넌스 체제가 추구하는 조정 과정의 내용이다. 이는 기존의 질서와 관리양식의 지속을 강조하는 유형과, 기존의 질서와 관리양식을 개혁, 변화시키는 혁신의 유형으로 나뉘어진다.

이러한 두 가지 차원의 기준을 참고하여 거버넌스의 유형을 나누어 보자면, 집권-분권-관리 차원과 지속성-혁신을 결합한 차원을 생각해 볼 수 있다. 즉, 정부가 관리양식을 주도하는 집권형과, 정부의 영향력이 약화된 채

---

21- 최성욱, “거버넌스 개념에 대한 비판적 고찰,” 『정부학연구』, 제10권, 제1호 (2004); 김석준 외, 『뉴 거버넌스 연구』 (서울: 대영문화사, 2000); J. Pierre, “Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics,” *Urban Affairs Review*, Vol. 34, No.3; J. Newman, “Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction,” Pierre, J. ed., *Debating Governance* (Oxford: Oxford University Press, 2001); Guy B. Peters, *The Future of Governing: Four Emerging Models* (Lawrence: University Press of Kansas, 1996); R. Rodes, “The Governance Narrative: Key Finding and Lessons from the ESRC’s Whitehall Programme,” *Public Administration*, Vol. 78, No. 2.

비정부행위자들이 주도하는 분권형, 그리고 정부가 거버넌스적 현상 전방을 관리하면서 거버넌스의 효율성을 극대화하는 관리형으로 정부의 역할을 삼분하여 생각해 볼 수 있다. 또한 거버넌스체제를 통하여 관리양식의 지속성과 질서를 강조하고, 현상유지 및 관리에 치중하는 지속성, 질서위주의 거버넌스와, 남북관계의 혁신과 변화를 목표로 역동적인 거버넌스를 추구하는 혁신과 변화위주의 거버넌스를 상정해 볼 수 있다. 이러한 내용을 종합해보면, 전체 6가지의 거버넌스의 유형이 도출될 수 있다. 그리고 각 시대별, 이슈별, 정책추진 과정별에 따라 각기 다른 형태의 거버넌스가 적용되어 분석될 수 있음을 알 수 있다. 이러한 유형들은 각 시대별, 현안별, 지역별로 다르게 실현되어 나타날 것이다. 따라서 분석대상이 거버넌스가 어떠한 네트워크를 가지고 있는지, 어떠한 세부유형을 실현하고 있는지 분석하는 것이 중요한 논점이 될 수 있을 것이다.

<표 II-4> 거버넌스의 6가지 유형

	집권형	분권형	관리형
지속성, 질서 위주	계층제 거버넌스	자치형 거버넌스	조율된 현상유지 거버넌스
혁신, 변화위주	계획적 혁신 거버넌스	개방형 거버넌스	조율된 변화지향 거버넌스

## 5. 거버넌스의 보편성과 특수성<sup>22</sup>

거버넌스 개념은 보편성(universality)을 갖고 다양한 국가나 지역 혹은 서로 다른 시기에 적용될 수 있는 개념인가? 거버넌스는 다양한 학문분야에서 다른 의미로 사용되기도 하며, 학문적 풍토에 따라 다르게 해석될 수도 있기 때문에 주의가 필요하다. 최근 세계화와 신자유주의 논리와 마찬가지로 거버넌스이론도 각 국가 혹은 지역의 역사성이나 특수성을 고려하지 않고 일반원칙을 추구하는 방향으로 발전해 가고 있다. 각국의 정치경제 제도의 역사성, 의식구조와 행태, 경제정체 발전 정도 등의 차이로 인해 다양한

<sup>22</sup>-임성학, “동서양 거버넌스: 수렴과 분화.”

방식의 거버넌스 접근이 필요하다. 베벌과 로즈는 다음과 같이 역사적 전통에 따라 거버넌스가 다르게 해석될 수 있다고 주장한다.<sup>23</sup> 영국의 거버넌스는 비국가적인 앵글로색슨의 전통에서 유래한다. 게르만의 전통에서는, 국가와 사회가 유기체이고 국가는 법적 존재이며, 공무원은 국가권위의 인격적 표현이다. 그러나, 영국의 앵글로색슨 전통에서는, 사회는 다원주의적이며, 국가와 시민이 명백한 경계를 가진다. 국가는 법적 토대도 없고, 공무원 또한 헌법적 권위를 가지지 않는다.

거버넌스의 주요 요소인 네트워크의 경우에도 동서양에서 다른 해석이 가능하다. 동양사회는 가족주의에 기초한 집단주의(collectivism)사회로서 관계(relationship)를 중시한다. 가족 내의 인간관계, 생활태도, 의식 등이 가족 이외의 사회집단으로까지 확대적용되어 개인보다는 가족, 사회, 국가 등 집단의 이익이 우선시 된다. 개인은 분리된 존재로 보지 않고 네트워크의 부분으로써 다른 사람과의 관계 속에서 특수한 역할을 담당하는 것으로 인식한다.<sup>24</sup> 이런 상황 속에서 혈연, 지연, 학연 등 다양한 통로를 통해 네트워크를 형성해 왔으며 비즈니스네트워크, 정책네트워크, 이슈네트워크 형성에도 도움을 주었다. 그러나 혈연, 지연, 학연 등과 같이 배타적인 성격(bonding)을 가지고 있는 네트워크는 문제를 발생시키기도 한다. 1997년 경제위기 이후 정책네트워크는 경제위기의 주요 원인으로 지적되고 연고자본주의(crony capitalism)라고 비판받았다.<sup>25</sup> 정책네트워크가 정경유착의 채널이 되었고 부패 고리의 역할을 수행했다는 것이다. 경제위기 이후 동아시아 국가들은 부패를 근절하기 위해 노력하고 있으며 기존의 부패네트워크를 제거하려고 하고 있다.

이러한 네트워크 형성은 국내 정치사회만에 국한되지 않고 국제정치경제에도 중요한 역할을 수행하고 있다. 마부바니(Mahbubani)는 대서양(Atlantic)의 경우 강력한 제도 건설에 지역발전을 기대고 있는 반면 태평양

23-Mark Bevir and Richard Rhodes, *Interpreting British Governance* (London: Routledge, 2003).

24-Richard Nisbett, *The Geography of Thought: How Asians and Westerners Think Differently* (New York: Free Press, 2003).

25-Paul Krugman, "The Myth of Asia's Miracle," *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 6 (1994).

(Pacific)은 네트워크 형성에 관심을 갖는다고 주장하면서 개인적 접촉이나 신뢰가 아시아의 행태문화라고 강조하면서 서구식 제도화를 대신할 수 있는 동양식 네트워크가 존재한다고 주장한다. 펑(Peng)은 공식적 제도화가 잘된 서구와 달리 동아시아에는 비공식적 메커니즘이 지역정치경제에서 작동하고 있어 지역경제발전에 일익을 담당하고 있다고 주장한다. 특히 화상들의 비즈니스네트워크는 다른 비공식 메커니즘보다 더 중요한 역할을 수행하고 있다. 이와 같이 서구 시장에서는 ‘보이지 않는 손’(invisible hand)이 작동하지만 동양에서는 ‘보이지 않는 연계’(invisible linkage)가 작동한다고 주장한다.

따라서 한반도 평화·번영 정착을 위한 거버넌스는 거버넌스의 보편적 원리와 각 국가의 특수한 역사, 정치, 경제를 고려한 거버넌스가 융합될 때 가장 바람직한 모델이라고 할 수 있을 것이다. 다음 장인 ‘남북관계의 변화와 거버넌스적 성격의 특징’에서 한반도 거버넌스의 특수성이 용해된 거버넌스를 모색하고자 한다.

### III. 남북관계의 변화와 거버넌스적 성격의 특성

#### 1. 남북관계에서 거버넌스 특성 출현의 역사적 배경

현재의 남북관계가 거버넌스의 특성을 가지게 된 데에는 1990년대 한반도를 둘러싼 국제정세와 동북아 지역정세, 그리고 남과 북의 내부 상황의 변화가 중요한 요인으로 자리잡고 있다. 국제적 차원에서는 냉전이 종식되고, 이념적 대립이 완화되었으며, 경제적 세계화에 뒤이은 사회적, 문화적 세계화가 국가 간 관계의 본질을 변화시켰다. 특히 근대 국제정치에서 가장 중요한 위치를 점해 온 국민국가의 행위자적 중요성이 다른 행위자에 비하여 상대적으로 감소하였다. 동북아 지역의 국제정세 역시 탈냉전과 함께 급격하게 변화하였다. 구 소련이 차지하고 있던 정치적, 경제적, 사회적 영향력이 지역 내에서 급격히 감소하고, 중국의 시장사회주의화 이행으로 인하여 공산주의의 이념적 아성이 무너진 것이다. 또한 중국이 지역 내에서 활발한 외교, 경제관계를 맺으면서 동북아 국가 간의 상호의존의 심도가 증대되었다. 한국 역시 탈냉전의 추세에 맞추어 이념적 대립감을 완화하고 보다 자유로운 분위기에서 북한을 대할 수 있었고, 이는 김대중 행정부의 햇볕정책으로 구체화되었다. 또한 한국 내 민주화는 국가 이외의 행위자들의 중요성을 증대시켰다. 그리고 이러한 국가 외 행위자들은 대북관계에서도 많은 역할을 담당하기 시작하였다. 북한 역시 변화하는 국제정세에 맞추어 체제의 개혁과 개방의 필요성을 느끼면서 국가와 군부 중심의 정치, 외교적 행태는 지속하였으나, 이슈영역에서 안보 및 이념의 부문 이외에 사회, 경제, 문화를 중시하고 제한된 범위에서나마 개방을 시도하는 모습을 보여 주었다.

이와 같이 한반도를 둘러싼 거버넌스 현상의 증가는 다양한 층위의 변화가 복합적으로 작용하여 이루어진 것이다. 우선 탈냉전기 보다 구체적으로는 1980년대 말부터 시작된 거버넌스 현상의 특성을 살펴보기 위하여 그 이전의 남북관계의 특성을 살펴보기로 하자. 남북관계는 필자들에 따라 다양한 형태로 시기가 구분된다. 고병철에 따르면, 1953년부터 1970년까지의 대결과 경쟁의 시기, 1971년부터 1973년까지의 남북대화와 남북공동성명의 시기, 1973년부터 1990년까지의 대결, 대화, 충돌의 시기, 1991년부터 1992

년까지 남북 간 고위급회담이 열리고, 기본합의서가 체결되었으며, 비핵화 선언이 발표되었던 시기, 1993년부터 1994년까지 1차 북핵위기의 시기로서, 제네바합의문으로 위기가 일단락된 시기, 1995년부터 1999년까지 경수로 사업이 진행되면서, 북한의 경제위기가 심화되고, 한국의 대북 인도적 지원이 지속된 시기, 2000년에서 2001년까지 남북정상회담을 기초로 화해, 협력이 가속화된 시기, 그리고 2002년부터 현재에 이르기까지 제2차 북핵위기를 겪고 있는 시기로 나누어진다.<sup>26</sup> 냉전기의 분류보다 탈냉전기의 시기구분이 더욱 세분화된 분류이다. 한반도의 거버넌스 현상에 초점을 맞추어 볼 때에는 1953년부터 1970년까지의 대결과 경쟁의 시기, 1971년부터 1973년까지의 남북대화와 남북공동성명의 시기, 1973년부터 1990년까지의 대결, 대화, 충돌의 시기는 모두 남북 간 안보문제를 둘러싼 대립이 첨예했던 시기로서 부분적으로 대화의 노력은 있었으나 전반적으로 국가가 중심적 행위자로 작동했던 사실을 볼 수 있다. 세계적, 지역적으로는 강대국 중심의 냉전 대립이 한반도 관계설정에 가장 중요한 요소였다는 사실도 지적할 필요가 있다.

한편, 곽승지는 북한의 안보전략을 중심으로 남북관계를 대략 다섯 시기로 나누어 고찰하고 있다. 첫째 공세적 무력시위기는 1945년에서 1953년에 이르는 기간으로, 북한은 민주기지론을 주장하였다. 사회주의 체제를 건설하는 과정에서 내부로부터의 반혁명과 외부로부터의 위협을 해소하기 위하여 남한을 공산화함으로써 위협요인을 원천적으로 제거하고자 한 것이다. 이는 ‘선 남조선 해방, 후 사회주의 건설’의 입장이라고 볼 수 있다. 결국 한국전쟁이 가장 중요한 남북관계의 특성으로 자리잡게된다. 둘째 시기는 수세적 외세 의존기로서 1953년에서 1962년에 이르는 기간이다. 한국전쟁에서 실패함에 따라 북한은 남한에 대한 공산화전략을 약화하고, ‘선 사회주의 건설, 후 남조선 혁명’으로 국가전략을 수정하게 된다. 이 시기의 남북관계는 대략 소극적 대결의 형태를 띠게 되고 북한은 남과 북의 평화수립을 표면에 내걸고 대남전략을 구사한다. 세 번째 시기는 자위적 방위체제 구축기로서 1962년부터 1971년의 기간에 해당한다. 북한은 1964년 들어 조국통일을 실현시키기 위한 ‘3대 혁명역량’ 강화를 강조하기 시작하고 남한에서

<sup>26</sup> 고병철, “남북한 관계의 역사적 맥락: 한국전쟁 이후 현재까지,” 경남대 북한대학원 편, 『남북한관계론』 (서울: 한울, 2005).

의 제국주의 축출, 식민지 통치 종식, 군사독재 축출, 한국의 민주주의적 발전 등을 강조하게 된다. 이 기간 동안 남북관계는 긴장되고, 1960년대 후반 대남 군사모험주의로 정점에 이르게 된다.

네 번째 시기는 공존적 무력, 대화 병행기로서 1971년부터 1991년에 해당된다. 북한은 1969년 닉슨독트린과 1972년 미중 관계정상화 등 데탕트기에 처하여 안보전략과 대남전략에 변화를 시도하였고, 남북관계는 부분적인 대화와 교섭의 모습을 띠게 된다. 탈냉전기는 사회주의권의 몰락으로 북한이 방어적 다자간 안보협력 모색기에 접어들어 남북관계 역시 상당한 변화를 겪는다. 이 기간 동안 북한은 핵위기를 조장하는 등 군사적 성향을 강하게 띤 국가전략을 추진하였으나, 사실은 군사적 방법을 강조하는 가운데 외교력과 경제적 지원을 유도하는 등 양면적 전략을 추진하였다. 북한은 미국과 서방국가들, 국제사회와의 관계개선을 통하여 생존을 보장받으려는 일련의 노력을 기울이면서 1994년의 제네바 합의, 1995년 대외 식량원조 외교, 1998년 김정일 체제 공식 출범 이후 관계개선 외교, 2000년 10월의 조명록 차수의 방미 등 다양한 변화를 보여주었다. 바로 이 시기에 남북관계는 이슈의 다양화, 행위자 차원의 변화, 다양한 행위자들의 자발적인 네트워크적 결합 등 거버넌스적 측면을 띠게 된다.

이와 같이 볼 때 대략 1980년대 후반까지 남북관계에서 거버넌스 현상은 거의 존재하지 않았다고 볼 수 있다. 남과 북은 국가 중심의 남북 대결, 국가 이외 행위자들의 남북관계 간섭 금지, 안보 영역의 최우선성, 한반도를 둘러싼 강대국들의 각축과 같은 논리를 따라 관계를 유지해 나갔다. 그러나 대립의 와중에서도 부분적으로 존재했던 남과 북의 접촉이 탈냉전기에 하나의 전거로서 자리잡아 미약하나마 영향을 발휘하고 있는 것도 무시할 수는 없다. 예를 들어 남과 북은 1972년 7·4 남북 공동성명을 계기로 남북조절위원회를 설치하여 남북한 경제교류방안을 구체적으로 논의하였다. 당시 남한은 경제인, 물자, 과학기술 등의 상호 교류, 자원의 공동개발, 상품전시회의 교환개최, 상사의 교환 상주 등을 제안했다. 3차례에 걸친 회합에도 불구하고 실질적인 진전은 없었으나 남북관계의 흐름에서 하나의 큰 변화를 만들어 낸 사례이다.

또한 1980년대에 들어서 남북체육회담, 1988년 하계 올림픽 공동주최에 관한 로잔느 체육회담, 1984년의 남북경제회담, 1988년부터 열린 남북국회

회담 준비접촉 등의 회담이 열렸고, 북한도 1980년 10월 10일 조선로동당 제6차 대회 연설에서 ‘고려민주연방공화국’ 창립방안을 제기하는 등, 일정한 변화를 겪었다. 특히 데탕트 이후 10여년이 지난 후 1984년 11월 남북 경제회담이 개최되어, 남한은 남북한 교역, 경제협력, 물자, 기술 무상 지원 등을 제의하였고, 북한은 남한의 수해복구를 위한 구호물자를 제공하였다. 이후 1년간 다섯 번에 걸친 경제교류, 협력의 토의가 있었다.

이러한 부분적인 노력들은 주변 강대국들의 외교정책 변화를 반영한 측면, 남과 북의 접촉을 각기 국내의 선전용의 정치적 도구로 사용한 측면이 있다는 사실에서 퇴색될 수 있다. 사실 이러한 현상들만 놓고 볼 때 남북관계의 다양화가 이루어졌다고 보기는 어렵다. 그러나 탈냉전기 남과 북이 새로운 형태의 관계를 모색해 가면서 이전에 있었던 노력들을 전거로 삼아 변화하는 관계를 정당화하는 측면에서는 일정한 역할을 한다고도 볼 수 있다.

본격적인 변화는 1980년대 말부터 시작되었다. 1988년 노태우 행정부는 ‘민족 자존, 통일, 번영을 위한 특별선언(7·7선언)’을 발표하여 대북 교역의 문호를 개방하겠다고 선언했다.<sup>27</sup> 이어 같은 해 10월에 ‘남북 물자 교류에 관한 기본 지침서’를 발표하고 북한과의 교역을 공식적으로 허용하였고, 1989년 최초로 남북한 공식 교역이 성사되었다. 또한 1990년 8월에는 ‘남북 교류, 협력에 관한 법률’과 ‘남북협력기금법’을 제정함으로써 남북 교류, 협력이 이루어질 수 있는 법적 기반이 마련되기 시작하였다.<sup>28</sup> 바로 이 시점이 세계적, 지역적 탈냉전의 변화의 기류를 타고, 남북관계에서 이슈의 다양화와 행위자의 다변화, 그리고 남과 북의 상호정책의 변화가 시작된 시점이라고 볼 수 있다.

노태우 행정부가 추진한 북방정책은 남북관계의 거버넌스 특성의 단초가 나타나게 된 계기라 할 수 있다. 무엇보다 국가가 독점하고 있던 남북관계의

27-노태우 대통령은 1988년 다음과 같은 골자를 가진 7·7선언을 발표하였다. 이는 이전 행정부의 대공산권, 대북정책과는 상이한 것으로 내용을 살펴보면, 1) 남북한간 적극적 교류추진과 해외동포의 자유왕래를 위한 문화개방; 2) 이산가족들의 생사 및 주소 확인, 서신왕래; 3) 남북한간 교역에서의 문화개방; 4) 남한측 우방과 북한간의 비군사적 물자교류 불반대; 5) 남북한간 경쟁 및 대결외교의 종식과 상호협력; 6) 남북한 쌍방이 상대 우방국들과의 관계개선에 협력한다는 내용 등이다.

28-양문수, “남북한 경제관계의 오늘과 내일,” 경남대 북한대학원 편, 『남북한관계론』 (서울: 한울, 2005).

통로를 시민사회에 열어주었고, 이는 국내의 민주화 추세와 더불어 급속한 상승효과를 보였다. 또한 기존의 공산권 국가들과 수교함으로써 냉전기 주변강국들에 국한된 국제행위자의 범위를 넓혀 놓았다. 국제연합에 남과 북이 동시에 가입함으로써 경쟁의 장이던 국제연합이 남과 북의 문제를 함께 논의할 수 있는 토론의 장으로 점차 변화할 수 있는 계기가 마련되었다. 또한 남과 북이 직접 고위급 회담을 열어 한반도 제반문제를 토론하게 됨으로써 냉전기 남북관계와는 질적으로 다른 모습을 보이게 되었다. 북방정책을 단계별로 보게 되면, 제1단계(1988-1989)에서 1988년 8월 소련 영사단 사무소 설치, 1988년 10월 25일 헝가리 내 상주대표부 개설, 1989년 2월 1일 헝가리와 대사급 외교관계 성립, 1989년 11월과 12월에 각각 폴란드, 유고와 수교, 1989년 9월의 한민족 공동체 통일방안 제시 등의 정책을 추구하였다. 제2단계(1990년-1991년)에서는 1990년 3월 한·체코, 한·불가리아, 한·몽고, 한·루마니아 대사급 외교관계를 이루고, 드디어 9월 30일 한·소국교정상화를 이룩하였다. 또한 노태우 행정부는 대북관계에서의 변화도 추진하였는데, 남북한 유엔동시가입, 남북고위급회담 추진, 남북기본합의서 및 비핵화공동선언의 결과를 낳았다. 노태우 정부는 1989년 2월 남북고위급 회담의 예비회담을 시작으로 1990년 7월 8차 예비회담을 개최하였고, 1990년 9월 4일 1차 회담을 개최한 이래, 1991년 12월 13일 제5차 회담에서 남북기본합의서에 합의하여 이듬해 2월 19일에 발효토록 하였다. 제3단계(1992)에서는 남북기본합의서와 비핵화공동선언을 발효시키는 한편, 이를 이행하기 위한 핵통제 공동위원회, 경제교류·협력공동위원회, 사회문화교류·협력 공동위원회, 군사공동위원회, 화해공동위원회 등을 구성하였다. 한편 중국과는 1992년 8월 24일 수교를 이루는 성과를 거두었다.

1993년의 제1차 핵 위기는 남북관계가 다시 안보, 군사문제 중심으로 회귀하고, 강대국들의 영향력이 강화되며, 국가 이외의 행위자들의 활동의 여지가 줄어든 중대한 변환점이었다. 핵 위기는 변화하는 국제정세 속에서 체제와 정권의 안보를 보장받으려는 김정일 정권의 강력한 노력의 소산이었다. 1994년 10월 미북 간 제네바합의는 최고 수준의 안보문제를 국가 행위자 중심으로 일단락 지은 전환점이었다. 이후 한국 정부는 다시 다양한 통로를 통하여 대북 정책을 추진하였고, 남북관계 역시 다시 거버넌스적 측면을 띠게 된다.

1998년 2월 김대중 행정부가 출범하고 대북 포용정책이 추진되면서 정부 이외의 민간기업들과 NGO 등이 대북 및 통일정책의 행위주체들로 등장하고 남북관계 및 대북정책의 거버넌스가 본격적으로 작동하기 시작했다고 볼 수 있다. 특히 2000년의 남북정상회담과 6·15 공동성명은 남북관계의 제 측면을 전환시킨 중요한 분기점이다. 이후 약 6년간의 거버넌스 현상이 양적, 질적으로 꾸준히 증가되어 오늘에 이르고 있다.

## 2. 남북관계의 변화와 대북 거버넌스 성격의 증가

거버넌스는 “공공부문과 민간부문의 행위자들이 협력적 네트워크를 구성하여 사회의 집합적 목표를 달성하고 공적 문제를 해결해 나가는 과정”이다.<sup>29</sup> 남북관계 혹은 대북정책의 거버넌스는 공공 부문과 민간 부문은 물론 국제부문까지 협력적 정책 네트워크를 구성하여 각자의 전문성과 참여도를 높이고, 부문들 간의 연결성을 강화하여 남북관계와 대북정책에 있어서의 효율성을 증가하고 공공의 목적을 달성해 나가는 과정과 정책이라고 할 수 있다. 이와 관련하여 여인곤 외, 『정보화 시대 통일정책 거버넌스 개선방안』에서 저자들은 거버넌스를 통일정책의 관점에서 바라보면서 통일정책 거버넌스를 “공공 및 사적 개인들과 제도들이 통일이라는 공공 목적을 달성하기 위해 북한과 관련되는 정책이나 활동, 역할 등 자신들의 공통적인 업무를 관리하고, 자원을 통제하고, 권력을 행사하는 무수한 방법의 집합이며, 갈등적인 이해나 다양한 이해관계들이 수용되면서 상호협력적인 행동이 취해지는 과정”이라고 정의하기도 하였다.<sup>30</sup>

남북관계와 대북정책에서 거버넌스 성격이 증가한 데에는 앞에서 살펴본 역사적 배경을 바탕으로 다양한 행위자들이 등장하여, 다양한 이슈영역에서, 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효율성 등의 원리에 근거하여 네트워크적 활동을 하게 된 데에 기인한다. 주요 행위자로는 입법부, 행정부, 사법부 등의 공식적 이해 당사자, 북한, 정당, 기업, NGO, 싱크탱크, 언론, 외국, 국제기구, 국제NGO, 일반 국민 등의 관례적 이해당사자 등을 들

29-유재원·소순창, “정부인가 거버넌스인가? 계층제인가 네트워크인가?” 『한국행정학보』, 제39권 제1호 (2005).

30-여인곤 외, 『정보화 시대 통일정책 거버넌스 개선방안』 (서울: 통일연구원, 2004).

수 있다. 김대중 행정부의 햇볕정책 이후로 이러한 거버넌스적 특성이 증가되어 현재 새로운 양상들이 펼쳐지기 시작하는 시기이다. 1차 핵위기로 남북관계가 경색된 이래, 제네바 합의로 새로운 협력의 공간이 마련되고 1995년 이후 북한의 식량난이 악화되면서 추진되어온 대북 인도적 지원을 계기로 민간단체들의 대북 사업활동이 급증하게 되었다.<sup>31</sup> 이로부터 남북협력의 새로운 흐름이 생겨나고, KEDO 사업, 4자회담 등을 거치면서 여러 차원에서의 협력 정책들이 추진되었다. 이후 남북정상회담에 이어 장관급회담, 국방장관회담, 경제협력추진위 회의, 이산가족 상봉을 위한 적십자회담, 기타 경제 관련 실무협의 등이 추진되었고, 체육, 문화, 학술, 방송, 종교, 여성, 청년, 농민, 노동, 지방자치단체의 대북협력사업 등 다양한 제도적 통로와 이슈영역에서 협력활동이 추진되고 있다.

특히 남북한 철도, 도로 연결, 금강산 관광사업, 개성공단 사업은 3대 경협 사업으로 추진되어 많은 성과를 거두고 있으며, 이는 남북협력에 다양한 파급효과를 내고 있다. 우선, 1992년 7월 ‘남북 기본합의서의 부속합의서’로 남북한 철도, 도로 연결은 합의된 바 있으나, 6·15 공동성명을 계기로 1, 2차 남북 장관급회담에서 합의가 이루어졌다. 또한 1998년 11월 현대 금강호의 출항으로 금강산 관광사업이 추진되기 시작하였고 2003년 2월부터는 육로를 통한 금강산 관광이 시작되었다. 개성공단은 남북한이 각각 비교우위가 있는 생산요소를 결합하는 것으로 남한은 자본과 기술, 북한은 노동과 토지를 제공하여 이를 연결하여 이익을 창출하는 사업의 성격을 가진다. 기존의 교역과 관광을 넘어서는 공동의 생산요소와 직접투자의 성격을 지니게 되어 보다 심도있는 협력의 성격을 띠게 되었다.

이와 같은 거버넌스 현상의 증가의 요인으로는 다음과 같은 것들이 지적될 수 있다.

### 가. 국제적 차원

무엇보다 탈냉전으로 인한 국제정세의 변화가 남북관계 및 지역국제정치 구조에서 남과 북의 다양한 협력을 가능하게 하는 효과를 가져왔다. 1991년 소련이 붕괴되는 과정에서 한국은 소련과 수교하였으며, 1992년에는 중국

<sup>31</sup> 이금순, 『대북 지원민간단체의 남북교류협력 연구』 (서울: 통일연구원, 2004).

과 수교하였다. 이 과정에서 미국은 한국의 북방정책을 지지하였으며, 북한에 대한 한국의 다양한 접근과 협력이 미국의 국익에도 도움이 된다는 기본 인식을 표명하였다. 또한 클린턴 행정부들어 대량살상무기 문제를 제외하고는 남북관계의 진전과 평화체제의 마련에 미국도 긍정적인 역할을 담당하였다. 이는 전 세계적 차원에서 미국이 추진한 개입과 확대의 정책에 부합되었기 때문이며, 상대적으로 넓은 정책적 공간 속에서 김대중 행정부 중기에 이르기까지 남북관계 및 대북정책에서 거버넌스적 접근을 추진할 수 있었다.

이와 더불어 동북아 주변국 뿐 아니라, 역외의 국가들과 국제기구들이 한반도의 문제에 보다 많은 관심을 가지면서, 한국의 대북정책에 중요한 변수로 등장하였다. 유럽연합은 냉전기 한반도 문제에 직접적인 정책영향을 미치지 않았으나, 탈냉전기 북한과의 수교 및 대북 지원의 영역에서 많은 역할을 하고 있다. 또한 북한의 인권문제를 국제연합에 상정하여 토의하는데 중추적인 역할을 담당하고 있다.

동아시아의 유일한 다자안보기구인 아세안지역포럼(ARF) 또한 남북관계에 대한 꾸준한 관심과 의장성명을 통한 입장표명을 지속하여 왔다. 특히 북한이 동 기구에 참가하고 중국 역시 동아시아 다자기구에 대한 관심을 높여감에 따라 지역안보기구의 역할이 더욱 커지는 추세이다. 아태경제협력체(APEC) 또한 경제와 안보의 영역에서 한반도 문제와 북핵문제에 대한 입장표명을 해오고 있다.

국제연합과 같은 세계적 차원의 기구 또한 한반도 문제에 적극적으로 참가하고 있다. 1차 핵위기 때에도 총회와 안전보장이사회 차원에서 북핵문제를 논의했으며, 북한 인권문제에서도 적극적인 역할을 담당하고 있다.

## 나. 지역적 차원

냉전의 종식으로 인한 동북아 국가들 간의 상호 교류 및 수교의 과정은 이들 간의 복합적 상호의존관계를 심화시키고 있으며, 이 과정에서 한반도도 예외일 수 없다. 우선 소련 및 구소련과의 수교로 한반도 문제에 대한 한국과의 협력이 심화되고, 모든 동북아 국가들의 영향력이 고르게 증가하였다. 북핵문제와 관련하여 러시아와 중국은 안전보장이사회의 상임이사국

으로서 직접적으로 관여한 바 있다.

더욱이 한미동맹, 미일동맹이 여전히 굳건한 안보틀의 축으로 자리잡고 있고 북중동맹과 북러우호협력관계 또한 한반도의 향배에 많은 영향을 주고 있다. 1, 2차 핵위기 및 6자회담과 관련하여 미·중·일·러 4개국의 외교적 영향력과 지분이 이미 굳어져가고 있으며, 6자회담을 바탕으로 동북아 다자기구의 설립까지 논의되고 있는 상황이다.

일본은 북한과의 수교문제를 주축으로 대북정책을 본격화한 바 있으며, 이미 두 차례의 정상회담도 가진 바 있다. 중국은 화평발전의 과정에서 미중관계의 맥락에서 북한의 핵위기에 직접적으로 관련하는 한편, 6자회담의 개최국으로 외교적 위상을 높여가고 있다.

이러한 지역적 차원의 영향력은 과거 양분화된 강대국 간 경쟁보다 훨씬 복잡한 과정을 통해 나타나고 있다. 또한 국가 이외의 다양한 행위자들의 영향력이 강화되고 있음도 주목할 만한 추세이다. 미·중·일·러의 경우 단지 정부뿐 아니라 기업, 시민단체, 언론, 여론의 영향력이 증가하고 있으며, 이들 비정부행위자들의 의견을 중시하는 각 국가들의 정부의 입장이 한반도 정책에 반영되고 있다. 동북아시아 국가들의 비정부 행위자들 간의 연결과 인식이 한반도의 미래에 보다 많은 영향을 미치게 될 것이다.

#### 다. 남과 북의 차원

한국 내의 변화는 한국의 대북정책과 남북관계의 성격에 엄청난 변화를 가져왔다. 무엇보다 민주화를 지적할 수 있다. 남북관계가 거버넌스 특성을 띠게 되는 시기는 한국의 공공정책 결정과정 전반이 거버넌스 특성을 띠게 되는 시기와 유관하다. 한국의 대북정책이 국가 안보와 이념에 관한 것이고 보면, 전반적인 공공정책의 성격 변화를 가장 뒤늦게 반영하는 경향이 있으나, 또한 국가전반의 주요 문제이고 보면 가장 중요하게 반영하는 측면도 있다. 1987년 민주화 이후 한국사회의 전반적인 민주화의 물결을 타고, 한국의 대북정책의 결정, 집행과정도 점차 민주화되었으며, 이는 1988년 7·7선언 이후의 대북정책에서 돌이킬 수 없는 중요한 경향으로 자리잡게 되었다.

한국 정부 내의 다양한 부처들이 각각의 고유한 업무영역에서 대북관계를 상대적으로 보다 독자적으로 다루게 된 것도 하나의 추세라고 볼 수 있

다. 냉전기 대북정책은 대통령 중심의 위계적이고 단일화된 정책결정과정과 집행과정을 거쳤다. 그러나 냉전의 종식 이후 대북관계의 업무가 다양화되면서, 통일부, 외교부, 재경부, 국정원, 국가안전보장회의 등 다양한 정부부서들이 다양한 노력을 기울이게 되었다. 따라서 상명하복 식의 정부체제(government)에서 정책네트워크를 통한 정책조율의 양식(governance)이 중요해지는 경향을 띠게 되었다.<sup>32</sup>

의회의 중요성 증가 또한 중요한 변화이다. 과거 냉전기 행정부가 독자적으로 추진하는 대북정책에 의회의 정당들이 반대의 목소리를 내기 어려웠으나, 탈냉전기에 접어들면서 다양한 스펙트럼 상의 견해들이 표출되기 시작하였고 이는 대북정책에서도 예외가 아니었다. 또한 햇볕정책의 실행과정에서 대내적 투명성에 대한 요구가 급증하면서, 대북정책을 의회차원에서 검증하고, 비판하는 과정이 상례화되었다. 2005년 말에 제정된 남북관계 발전에 관한 법률도 의회의 검증절차를 거치면서 더욱 의회의 역할이 중요해질 전망이다.

그러나 무엇보다 남북관계와 대북정책의 거버넌스 특성을 제고시킨 것은 민간부문, 즉, NGO와 기업, 미디어의 참여라고 할 수 있다. 1990년대 중반 이후 대북인도사업과 김대중 행정부 시기부터의 남북교류협력의 양적, 질적 증가는 주목할 만한 현상이었다. 길게는 1988년의 7·7 선언 이후, 짧게는 2000년 6·15 공동성명 이후, 남북관계는 국가 차원 중심, 안보 영역 중심의 관계를 서서히 벗어나, 시민사회의 역할 증대, 경제, 사회문화 영역의 중요성 증대의 추세를 보여왔다. 아래의 표에서 보이는 바와 같이 1991년 냉전의 종식시점으로부터 남북간 교역액은 111만 달러에서, 2005년 1,055만 달러에 이르기까지 약 9.5배의 성장세를 보였다. 또한 교역 업체와 품목도 각각 56개에서 523개로 9.3배, 57개에서 774개로 13.6배의 성장세를 보였다. 이와 더불어 대북 지원액수도 1995년에는 민간 25만달러, 정부 2억 3,200만달러에서 2005년에는 민간 8,866만 달러와 정부 1억 2,388억 달러로 민간의 비중이 점차 커지고 지원액수도 꾸준히 유지되고 있다. 더불어 한국은 북한에 대해 매년 40만톤의 쌀을 차관형식으로 지원하고 있다.

32\_이를 슬로터는 국가의 분절화현상(disaggregation of state)이라고 부른다. Anne-Marie Slaughter, *A New World Order* (Princeton: Princeton University Press, 2005) 참조.

경제적 교류, 협력은 비단 무역과 대북 지원을 넘어 관광과 투자, 사회간접자본 설비 등으로 확장되고 있다. 금강산 관광사업의 경우 2004년 26만 8,420명의 관광객을 기록하고 있다. 개성공단은 남북 간의 무역, 관광을 위주로 한 경제관계가 투자와 생산의 단계로 확대 발전할 수 있는가를 보여주는 평가기준이 될 것이다.

<표 III-1> 연도별 남북교역액 추이

연도	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
백만불 (총교역액)	111	173	187	195	287	252	308	222	333	425	403	642	724	697	1055

<표 III-2> 연도별 교역업체 및 품목 변화 추이

연도	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
개 (업체)	56	77	121	136	236	319	356	419	516	536	506	432	481	462	523
개 (품목)	57	92	103	158	244	258	365	449	488	578	549	572	588	634	774

<표 III-3> 연도별 방북인원 변화추이

연도	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
명 (방문인원)	257	18	12	536	146	1015	3317	5599	7280	8551	12825	15280	26213	87028

<표 III-4> 연도별 주민접촉 추이

연도	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
명 (성사)	1015	707	691	1222	1003	1191	1890	1698	2468	1879	1981	1964	5385	3301
명 (승인)	2250	2182	2673	2703	2029	2850	6623	8890	4899	2283	3367	3994	6736	3590

<표 III-5>사회문화협력사업 승인 추이(누계)

연도	1992	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
명 (승인자 수)	2	2	2	3	8	13	18	24	31	44	60	107

남북 간의 교류협력은 비단 경제 분야에서만 이루어진 것이 아니라 광범위한 사회, 문화교류 부분에서도 이루어져 왔다. 연도별 방북 인원과 주민접촉을 보더라도 1990년대 후반부터 급속히 증가하여 2005년 한국의 북한방문 인원은 8만 7,028명에 이르게 되었다. 또한 사회문화협력 사업의 승인도 2005년 107명에 이르러 10년 전에 비하면 기하급수적으로 증가한 사실을 알 수 있다. 이러한 남북 간 사회문화교류는 이산가족 상봉과 함께 학술, 예술, 종교, 방송 등에서 다양하게 이루어지고 있다.

이와 더불어 정보화의 추세 역시 남북관계와 대북정책의 거버넌스 현상 강화를 위해 중요한 변수로 작용하였다. 현재 정부의 각 부처들은 정보제공, 여론 수렴 등을 위하여 정보화를 적극 활용하고 있다. 특히 통일부는 남북관계현황, 북한방송 내용, 남북교류협력 현황 등을 지속적으로 제공하고 있으며 이메일을 활용한 ‘찾아가는 서비스’를 제공하고 있다. 또한 시민사회의 활동도 각 홈페이지를 통하여 국민들에게 전달되고 있으며, 시민사회, NGO와 정부와의 연결 또한 정보화를 이용하여 더욱 활성화되고 있다. 거버넌스가 정책을 둘러싼 네트워크의 형성과정이라고 볼 때 정보화는 정보의 거래 비용을 혁신적으로 낮추고 있다는 점에서 중요한 역할을 하고 있다. 더욱이 냉전기에는 비밀로 분류되어 일반 국민들에게 전달되지 않았던 북한 관련 자료 및 북한신문, 방송의 내용들이 공개, 전달됨에 따라 남북관계에 혁명적인 변화를 가져왔다고 볼 수 있다.

마지막으로 북한의 변화 역시 남북관계의 거버넌스 현상의 증가에 중요한 변수로 작용하여 왔다. 북한은 여전히 단일한 행위자로서의 대남관계를 유지하고 있다. 북한의 대남창구는 탈냉전기에 다양화된 것이 사실이나, 모든 창구가 중앙에 의해 엄격히 통제되고 있는 실정이다. 그럼에도 불구하고 당, 정부, 군부, 경제기구, 사회문화단체, 주민에 이르는 접촉의 창구가 넓어

지면서 다양한 대남인식이 증가하고 있다고 볼 수 있다. 더욱이 금강산 관광 사업에 이은 개성공단 사업, 그리고 이산가족 상봉 및, 사회문화행사를 통한 상호방문으로 비정부 행위자 간 접촉이 증가된 것은 향후의 남북관계의 변화를 위해 중요한 변수라고 할 수 있다. 또한 탈냉전기 북한이 군사위주의 전략에서 체제의 개혁, 개방을 위한 다양한 변화를 추구하는 전략에 집중하면서, 남과 북의 협력 이슈영역이 다변화된 것도 거버넌스 현상 증가에 중요한 변수로 작용하고 있다. 특히 북한은 경제난을 극복하기 위하여 소위 우리식 사회주의를 추진하고 있으며, 이 과정에서 한국과 중국의 경제지원을 받고 있다. 이러한 과정에서 시장경제의 구조가 점차 확산될 가능성이 있으며 이는 남북관계의 본질에 변화를 줄 수 있는 요인이 될 것이다.

### 3. 남북관계 및 대북정책 거버넌스의 현황과 문제점들

남북관계 및 한국의 대북정책에서 거버넌스 특성이 주도적이 된 것은 이제 겨우 6년 남짓이라고 할 수 있다. 초보적인 형태의 거버넌스 특성이 부각되고 있기는 하지만, 이러한 거버넌스가 바람직한 거버넌스(good governance), 그리고 효율적인 거버넌스(effective governance)인가 하는 것은 전혀 별개의 문제이다. 바람직하지 못하고 비효율적인 거버넌스는 정부주도(government)보다 못할 수도 있기 때문이다.<sup>33</sup>

또한 거버넌스 역시 다양한 형태를 가질 수 있고, 여러 단계를 거칠 수 있기 때문에, 지난 6년간의 거버넌스의 성격을 보다 세분화해서 파악하고, 향후에 도래하게 될 거버넌스의 추세를 고려하여 예측, 대비하는 노력 또한 필요한 일이다. 더 나아가 남북관계가 발전하여 통일로 나아갈 경우, 통일 한국의 정치 형태가 어떠한 형태의 통치체제를 갖추게 될지 생각하는 것도 필요한 일이다. 현재의 남북관계가 거버넌스적임에도 불구하고, 통일 한국의 모습을 단일정부의 위계적 정치체로 상정해서는 곤란하기 때문이다. 통일 이후의 통합과정까지 상정한 현재 남북관계 및 한국의 대북정책의 거버

33-Thomas G. Weiss, "Governance, Good Governance, and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges," Rorden Wilkinkson, ed., *The Global Governance Reader* (New York: Routledge, 2005); 최성욱, "거버넌스 개념에 대한 비판적 고찰," 『정부학연구』, 제10권, 제1호 (2004).

년스적 측면을 고찰하고 대비하려는 노력이 필요하다.

이러한 점들을 위하여 현재까지 남북관계와 한국의 대북정책이 보여온 거버넌스적 측면의 현황을 살펴보고 문제점을 짚어본 뒤, 거버넌스 형태의 세분화된 정의를 내리는 일이 필요할 것이다.

### 가. 국내 비정부 행위자의 경우

남북관계 및 한국의 대북정책의 거버넌스 특성이 대두된 이래 비정부행위자들의 수와 다양성이 증가되었으나, 이들과 정부의 연계, 이들 상호간의 연계가 부족한 것이 중요한 문제점으로 대두되었다. 거버넌스 체제에서는 다양한 행위자의 수적 증가, 전문성 증가, 참여도 증가 못지않게 연결성이 중요하다. 거버넌스 체제가 공적, 사적 부문 간의 네트워크에 기반하고 있다고 할 때, 각 그물코 간의 그물망이 중요하기 때문이다.

현재 남북관계 및 한국의 대북정책에서 다양한 시민사회조직과 NGO들이 활동하고 있으나 이들 상호 간의 연계와 협조가 만족할 만큼 이루어지고 있지 않은 것이 사실이다. 2004년 9월 민관정책협력의 틀을 강화하기 위해 민관정책협의회를 구체화하는 등 노력을 기울이고 있으나 여전히 시민사회와 정부간, 시민사회조직 간, 그리고 시민사회와 기업들 간의 유기적 연계가 부족한 것이 사실이다. 이러한 형편이라면 네트워크는 정부를 중심으로 한 허브형 네트워크가 될 확률이 많다. 그러나 정부 이외의 각 그물코 간의 네트워크가 함께 작용하는 전체널형 네트워크를 구축할 필요가 있다.

한 연구에 따르면 각 주체들을 효율적으로 연결시킬 수 있는 정책 네트워크의 주체가 필요하다고 보면서, 일정 기간 동안은 정부주도가 불가피하나, 자율성 훼손의 문제가 있기 때문에 적절하지 못하다고 평가한다. 또한 대북 지원 관련 지원단체도 능력한계 및 상호경쟁 때문에 현실적이지 못하다고 본다.<sup>34</sup>

상호 연결성의 부족과 더불어 지적되는 문제 중 하나가 전문성의 결여이다. 대북 협력사업의 전문성을 제고하기 위해서는 단체들이 전문성이 향상

34. 여인곤 외, 『정보화 시대 통일정책 거버넌스 개선방안』 (서울: 통일연구원, 2004), p. 142. 이 연구는 결국 통일연구원이나 민족화해협력범국민협의회 같은 주체들이 정책네트워크의 주체로 설정되어야 한다고 본다.

되어야 한다는 지적이 계속 제기되었다. 이를 위해서는 각 개별단체들의 실무인력들의 전문성을 키워주기 위한 교육, 연수 기회 등이 필요하고, 전문 자문단의 역할도 중요할 것이다. 또한 사업을 추진함에 있어 사전 기획력, 각 영역의 행위자 간 사전 조정력, 자체적 사업평가 방안 마련의 필요성 등이 지적된다.<sup>35</sup>

기업의 경우에도 북한의 폐쇄성과 제한된 경험정책기조에 따른 대북 교역 및 투자의 투명성과 안정성을 확보하지 못함에 따라 실패를 겪는 사례들이 보고되고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 기업들이 북한의 경제상황 및 경제정책에 대한 전문적 지식을 축적하여 실패의 위험성을 줄여나가야 할 것이다.<sup>36</sup>

비정부 차원의 남북관계, 대북 정책 거버넌스에 있어 남남갈등은 또 하나의 중대한 걸림돌이다. 남북문제 관련 갈등을 해결하기 위하여 무엇보다 국민적 합의 형성이 중요하다. 이를 위해서는 남북관계의 현재와 미래에 대한 의견의 합일과 정부의 현명한 정책이 필요하다. 한 연구에 따르면 제도 혁신과 가치합의를 중요한 방안으로 내놓고 있다. 그리고 이를 실현하기 위해 여론 주도 집단별 세부방안을 제시하고 있다. 우선 정치권에 대해서는 정책추진의 투명성 향상, 정책의 정치적 이용 배제, 행정부와 정당 간의 협의 정례화 및 제도화, 여야당간 협의기구 구성, 초당적 협력 확보를 위한 당내 민주화 등을 내놓고 있다. 언론에 대해서는 남북한 언론인간 협의체 구성, 남북한 언론사, 방송사의 공동 제작단 구성, 남북 언론인 공동 연수 프로그램 개발, 북한 전문기자 양성 등을 주장하고 있다. 시민단체에 관해서는 정부와 시민단체 사이의 협력 체계 구축, 인권문제 등 주요 사안에 관한 시민 단체 내 분업 및 역할 분담체제 마련, 통일관련 시민단체 사이의 갈등 해소, 남북 협력기금의 지원 확대 및 시민단체를 통한 교류, 협력 활성화를 위한 재정지원 확대, 통일교육체제의 개편, 통일에 대한 범국민적 가치합의 창출 노력 등을 제시하고 있다.<sup>37</sup>

35\_이금순, 『대북 지원민간단체의 남북교류협력 연구』 (서울: 통일연구원, 2004).

36\_김영운, 『남북경협 실패사례 연구: 대북 경협사업 성공을 위한 정책과제』 (서울: 통일연구원, 2004).

37\_박종철 외, 『통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안: 제도혁신과 가치합의』 (서울: 통일연구원, 2005).

## 나. 정부의 경우

거버넌스 특성이 강화된다고 해서 정부의 역할과 중요성이 감소되어야 하는 것은 결코 아니다. 다른 행위자들의 중요성이 강화됨으로 해서 상대적인 비중이 감소되는 것처럼 보이고 때에 따라서는 자율성이 약화될 수도 있으나, 국민의 공식적 대변기관인 정부가 맡아야 하는 역할은 매우 중요하다. 더욱이 정부가 과거처럼 정책의 입안, 결정, 실행의 과정을 도맡아서 하는 역할에서 각 행위자들을 효과적으로 연계시키며, 중요한 법적, 제도적, 재정적 지원을 마련하고, 문제점을 조정하는 새로운 역할로 그 임무가 변해가고 있다. 따라서 정부는 새롭게 요구되는 정책역할을 미리 준비하고 실행하는 것이 대단히 중요하다.

현재까지 한국정부는 안보이슈의 중요성을 강조하여 남북관계의 정부주도를 강조하여 왔다. 또한 안보 이외의 부문에서도 법적, 제도적 장치를 마련하기 위하여 북한과 공식적으로 교섭하고, 민간지원에 필요한 제반 기초를 만들기 위하여 노력하여 온 것이 사실이다. 그러나 여전히 다양한 행위자들을 연계시키는데 많은 한계를 보이고 있다. 우선 의회와의 관계설정에서 정당과 정부가 긴밀히 협조하여 공식 차원에서 당 차원의 이익을 넘어선 국가 차원의 통일된 대북정책을 심의하고 제시하는 것이 중요하다. 이는 무엇보다 대북정책에 있어 국내정치적 목적과 이익을 우선적으로 고려하는 기존의 태도를 버리는 것을 의미한다.

또한 정부 내에서도 각 부처들의 상호협력을 위한 거버넌스적 체제를 마련함은 물론, 중앙정부와 지방정부의 협조체제 마련, 각 부처 내부의 상하연계를 효과적으로 구성하는 노력 등을 함께 해나갈 필요가 제기되고 있다.

그리고 정부 이외의 행위주체들의 대북 및 통일정책 관련 활동과 정부에 대한 영향 및 정책적 연대에도 불구하고 네트워크를 형성하는 다양한 집단들에 의한 공공정책의 공동생산과 공동집행을 의미하는 ‘정책 네트워크’는 아직까지 효율적으로 이루어지고 있지 않다는 지적이 나오고 있는 것도 사실이다. 왜냐하면 대북 및 통일 정책의 상당부분을 아직까지 정부가 주도하고 있고, ‘정책 네트워크’의 명확한 주체가 없는 형태가 지속되고 있기 때문이다. 일례로 북한의 핵개발과 제한적 개방정책으로 유엔, 세계은행, 국제통화기금, 아시아개발은행 등이 통일정책 거버넌스의 초국가적 행위주체로서

의 역할을 하지 못하고 있는 것도 제기되고 있다.<sup>38</sup>

이와 더불어 증장기적 관점에서 정부가 보다 효과적으로 인프라를 구축하는 방안을 검토해야 한다. 일례로 개성공단안의 경우 입주 기업의 수익성 확보를 위해 각종 제도적 장치구축, 세제, 금융 상의 지원 등을 강구한다는 필요성이 제기되고 있다. 또한 금강산관광사업과 같이 기업차원과 정부차원의 경험의 결합되어 있는 경우도 있다. 더불어 남북경협의 제도적 환경을 개선하기 위해서는 남북협력기금 확충 및 효율적 운영 방안 모색, 경험 4대 협의서의 후속조치 마련 등의 조치가 필요하다는 의견도 제기되고 있다.

결국 거버넌스는 정부가 거버넌스 자체를 지원하고, 큰 방향을 이끌고 나가는 메타거버넌스의 주축으로 기능할 필요가 있다. 거버넌스라고 해서 권력현상 및 지도의 필요성이 사라졌음을 의미하는 것이 아니다. 거버넌스 체제에서 발생할 수 있는 각 집단 간의 정치적 충돌, 기능적인 문제의 발생, 효율성에 관련된 네트워크 연결성의 문제 등을 정부가 주도적으로 해결해 나갈 필요가 있는 것이다.

#### 다. 북한의 경우

거버넌스 체제가 성공하기 위해서는 무엇보다 남북관계의 상대자인 북한 스스로가 과거 냉전기의 대남전략을 수정하여 보다 다양한 행위자들의 자율성을 인정하고, 여러 영역에서 협조할 의사를 보이고 전향적으로 남북관계에 임할 필요가 있다. 그러나 현재까지 북한은 자신의 필요성에 따른 제한된 개혁과 개방정책을 추진하고 있다. 물론 이러한 한계에는 급변하는 국제 정치의 상황이 크게 작용하고 있는 것도 사실이다. 그러나 장기적 관점에서 남북관계를 보다 다양하고 효율적으로 이끌어 나갈 준비를 하고 있지 않으면 남북관계의 질적 도약이 어려워지고 말 것이다.

현재까지의 경향으로 볼 때, 정상회담 이후 남북관계를 보는 남북 사이의 입장차이는 크다. 한국은 이산가족 상봉과 같은 인도적 문제와 경제교류와 협력, 당국 간 대화에 우선적 관심을 보이는 한편, 북한은 민족 자주의 원칙에 입각한 통일문제를 중시하는 입장을 취하고 있다. 또한 한국이 중시하는 주제가 화해, 교류, 협력을 통한 평화공존체제의 수립인데 반해, 북한의 핵

38-여인곤 외, 『정보화 시대 통일정책 거버넌스 개선방안』 (서울: 통일연구원, 2004).

심주제는 자주와 통일이었으며, 이의 실현을 위해 주한미군 철수, 외세공조 파기, 한미합동 군사훈련 중단, 국가보안법 철폐 등을 주장하였다.<sup>39</sup>

과연 북한이 남과 북의 정치적, 군사적 대결을 넘어, 보다 다양한 장에서 상호협력과 교류를 위한 진정한 노력을 기울이고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 그리고 북한의 대남협력정책의 거버넌스적 측면을 고양시킬 방법을 찾아 이를 실천에 옮기는 것이 한국의 대북정책을 위해 매우 필요한 일이라고 하겠다.

### 라. 국제적 행위자의 경우

탈냉전과 세계화를 겪으면서 한반도 문제의 지역화, 세계화는 피할 수 없는 현상이다. 또한 국제적 행위자들이 단순히 외국정부 뿐 아니라, 외국의 시민사회, 기업, 미디어, 국제기구, 세계여론 등 다양한 형태로 다가오고 있는 실정이다. 한반도의 문제가 더 이상 남과 북의 문제일 수만은 없으며, 지역 국가들은 물론 전 세계의 정부와 국민들의 관심사로 부상하고 있음을 깨달을 필요가 있다. 그리고 이러한 다양한 국제행위자들을 한국정부가 정확히 계도하고, 우리의 정책 목표에 맞게 연계시킬 때, 한국이 원하는 바의 국내외 거버넌스체제가 갖추어질 수 있음을 알아야 할 것이다.

무엇보다 한국정부가 추진하는 대북 정책의 거버넌스와 국제 행위자들의 대북정책 혹은 인식의 거버넌스 간의 차이를 극복하는 노력이 필요하다. 간단한 예로 한국정부의 북한 인식과 다른 외국정부의 북한인식에서 많은 차이가 나고 있다. 한국은 평화공존과 통일을 위하여 북한의 체제와 인권 등의 문제에 대해 정책 우선순위를 낮게 잡고 있는 것이 사실이다. 그러나 한반도의 통일과 한국 국민국가의 완성이라는 시대적 사명에 대해 상대적으로 관심이 적은 외국 정부와 외국의 시민사회의 경우, 도덕적 안전인 인권, 위폐, 마약 등의 문제에 더 많은 관심을 기울이는 것이 사실이다. 더욱이 테러의 시대에 대량살상무기 비확산의 문제는 외국의 비상한 관심을 불러 일으키고 있다. 더 나아가 한국의 대북정책을 미온적이라고 비판하고 북한에 대해 더욱 강경한 압박정책을 사용하기를 요구하는 국제세력이 많은 것

---

39- 최완규, “남북한 관계의 전망과 과제,” 경남대 북한대학원 편, 『남북한관계론』(서울: 한울, 2005).

이 사실이다.

한반도의 평화와 통일을 위해서 국제행위자들의 역할은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 한국, 특히 한국정부는 대북정책을 추진해 나감에 있어서 외부의 세력들에게 정확한 정보와 지식을 제공할 필요가 있다. 이는 효과적이고 광범위한 국제적 공공외교, 지식외교를 갖출 때 가능한 일이다. 한국 정부가 국제행위자들의 거버넌스 네트워크를 주도하는 메타거버넌스 세력이 될 때, 비로소 한국이 원하는 대북 정책의 거버넌스가 완성될 수 있을 것이다.

이상의 내용을 정리하여 지금까지의 경향으로 볼 때 한반도의 남북관계 및 한국의 대북정책의 거버넌스는 냉전기의 정부중심의 위계적 성격에서 탈냉전기 들어 집권형 거버넌스를 거쳐 분권형 거버넌스로 나아가고 있다고 보여진다. 그러나 집권형 거버넌스와 분권형 거버넌스의 이행기에 있는 현재의 상황이 문제점을 노정하고 있으므로, 분권형 거버넌스를 완성하는 동시에 관리형 거버넌스의 효율성을 극대화할 필요가 있다. 또한 냉전기에는 현상유지와 질서유지에 관심을 기울였던 반면, 탈냉전기에 접어들면서 점차 남북관계의 변화와 발전, 통일의 가능성에 집중하여 혁신과 현상변경에 관심을 기울이고 있다고 볼 수 있다.

## IV. 평화·번영정책의 거버넌스 실태파악을 위한 개념적 틀

### 1. 행위자

남북한관계에 주변국들의 이해관계가 반영되면서 남북한문제의 탈한반도화라는 현상이 기정사실화되는데 이어 비국가 행위자들의 간여로 인해 남북한관계의 행위자의 수와 폭이 크게 증가하게 되었다.<sup>40</sup> 유형화된 ‘평화·번영 거버넌스’ 틀을 정하기 위해서는 국제기구, 정부, 국제기구, 지역기구, 기업, 시민사회단체 등 다양한 행위자들에 의해 이루어지는 다차원적인 노력으로써 평화·번영의 구체적 내용을 달성하기 위한 실질적인 구조 및 행위주체들의 상호관계를 규명해야 한다.

#### 가. 세계적 수준

##### (1) 국제기구

외국뿐 아니라 UN 등의 국제기구들도 통일정책에 점차 더 많은 영향력을 행사하고 있다. 평화·번영문제가 국제화되어 있는 현실을 감안하여 글로벌 거버넌스와 평화·번영문제의 관계를 논의해야 한다. 글로벌 거버넌스에서는 전 지구적 차원에서 활동하고 있는 유엔, 국제원자력기구(IAEA) 등 국제기구와 인도적 지원·군축·인권·개발 등의 이슈와 관련된 국제 NGO의 역할을 논의한다.

국제 NGO들은 정부 기관들이 할 수 없는 매우 독특한 기능을 발휘한다. 정부기관들이 할 수 없는 북한 현지방문뿐 아니라 북한주민 접촉 등도 상대적으로 용이한 위치에 있다.

---

40\_ 조한범, 『남북 사회문화공동체 형성을 위한 대내적 기반구축방안』 (서울: 통일연구원, 2004).

## 나. 지역적 수준

### (1) 외국: 주변 4강

우리의 주변 4강이 한반도 통일문제의 논의를 수용하는 것은 동북아 지역에서 평화와 안정을 이룩하는 일에 공헌하는 일이며 이는 동북아 지역의 공동 번영을 확보하는 지름길이다. 통일정책은 주변 강대국들의 영향력에 지배되기 때문에 미국, 중국, 러시아, 일본 등 외국이 ‘관례적인’ 이해당사자 역할을 해왔다.

북핵문제에서 볼 수 있듯이 미국은 한반도 평화에 결정적인 군사행동을 취할 수 있는 강대국으로서, 통일정책에 가장 직접적이고 강력한 행위자이다. 동북아에서 동맹전략에 기반을 둔 지역질서의 안정과 평화추구전략에 관하여 미국이 필요하다고 판단하는 동맹국은 한국이다. 최근 50년의 한미 동맹은 성공적 동맹이라고 평가 받아 왔지만, 현재 한미동맹은 재조정 국면을 맞이하고 있다. 그러나 한미 양국은 동북아의 평화와 번영이라는 공동의 이익을 가지고 있다.

러시아는 과거 북한과의 군사동맹관계를 정상적인 외교관계로 전환시켜 남북한에 대한 실용적 균형관계를 유지하면서 북한의 핵문제가 동북아안정에 위협을 주지 않도록 하는 역할을 자임하고 있다. 러시아는 미래 한국의 평화·번영·통일을 실현하는데 꼭 확보해야 할 협력동반자이다. 특히 중장기적으로 러시아가 강대국으로 부활할 가능성이 크고 한국의 통일 과정에 상당한 영향을 미칠 것이 확실하며 에너지 안보문제를 해결하는데 결정적인 역할을 할 수 있다는 점을 고려할 때, 장차 러시아의 전략적 가치는 계속 증대할 것이다.

일본의 21세기 동아시아 및 동북아 구상은 북한과의 관계 개선과 더불어 남북경제협력의 활성화를 필요로 한다.

중국은 남북한 모두와 중요한 경제적, 정치적 및 안보이익관계를 맺고 있다. 중국의 한반도 정책 방침은 북한 및 한국과의 전면적인 협력관계를 적극 발전시키고 공동으로 한반도의 평화와 안정을 유지하며 동북아지역의 발전과 번영을 실현하는 것이다.

한반도의 평화와 번영은 동북아시아, 특히 새로운 지역 패권국으로 부상하고 있는 중국의 위상, 그리고 미·중 간, 일·중 간의 경쟁에 많은 영향을

미칠 것이다. 따라서 동북아 차원에서 평화·번영정책 거버넌스 실태를 분석하는 것은 매우 의미 있다.

## (2) 북한

일반 공공정책과는 달리 통일정책에서 북한은 주요 이해당사자가 된다. 통일은 남북한이 공동으로 공조하는 목표이기 때문이다. 북한에서 발생하는 많은 문제들이 실제로 통일정책의 이슈가 되고 의제로 설정된다. 또 남북 관계나 북·미 관계, 국제사회에서 북한의 태도나 행동, 정책 등이 통일정책의 일차적인 이슈이자 의제가 되므로 북한은 평화·번영정책에서 일차적으로 중요한 관계적 이해당사자로 꼽을 수 있다.

대북 평화·번영정책은 북한을 대상으로 하는 정책이다. 정책의 성공을 위해서는 북한의 상응하는 호응이 필수적이다. 북한이 경제난 해결을 위하여 경제논리 위주로 정책을 추진한다면 우리의 평화·번영정책과 상호 이해관계가 합치하여 호응이 잘 맞을 수 있다.

한반도 정치기상도는 물론, 동북아 국제질서의 미래는 북한 핵문제 해결 여부에 달려 있다. 북핵 문제의 해결과정과 해결 이후, 북한이 추구할 외교 노선과 한반도의 향방은 동아시아 차원에서 대단히 중요한 문제로 주목받고 있다.

## 다. 정부적 수준

### (1) 정부

대북 및 통일정책 관련 현안과제로는 정부의 대북 및 통일정책이 어떤 과정과 형식을 거쳐 결정되는지, 누가 또는 어떤 부서가 영향력을 행사하는지, 정책 이슈에 따른 부서간 갈등은 어떻게 표출되며 어떻게 조정되는지, 국민여론은 어떤 방식으로 반영되고 있는지, 행정부의 정책결정에 입법부가 미치는 영향은 어떤 방식으로 관철되는지 등 대북정책 결정 메커니즘에 대한 논의 등이 있다.

남북관계 차원에 관련된 평화·번영정책 거버넌스에서는 국가중심적인 시각에서 정부의 주도적인 역할 분석에 우선순위를 둔다. 국정운영의 최고 지도자의 통일정책 비전 및 중앙행정부의 통일정책 추진체계를 검토한다.

또한 통일정책의 투명성·효율성·책임성 제고를 위한 중앙정부의 혁신정책 추진 실태 및 지방자치단체의 대북사업 추진 실태를 검토한다.

평화·번영정책 거버넌스 체계가 원활히 작동되면 남북 교류·협력 과정에서 국가의 역할은 상대적으로 축소될 것이다. 그러나 남북한 군사·안보 분야의 협상 및 한반도 평화체제 구축문제는 역시 정부가 주도적인 역할을 할 수밖에 없다. 평화·번영정책 거버넌스 체제에서도 국가의 역할은 여전히 핵심적인 위치를 차지하고 있다.

정책과정이론과 거버넌스 이론의 체계적 분석을 위해서는 통일부를 비롯한 공식적 정책결정자로서 국회, 정당 등 관례적 행위자, NGO와 시민 등 새로운 행위자들의 변화된 역할 실태를 분석해야 한다. 특히, 통일부는 대북 및 통일정책의 효율화, 투명성 확보, 대국민 홍보 등을 위해 국회 및 정당, 민간기업, NGO, 국민들과 직간접적인 정책네트워크를 형성하고 있다.

## (2) 정당

통일정책에서 정당은 매우 중요한 관례적 이해당사자가 된다. 어느 정당 이든 선거나 당의 강령에서 통일정책을 최우선적으로 다루고 있고, 또 정당은 통일정책 관련 입법을 추진하는 일차적인 행위자 역할을 한다. 집권 여당인 경우 당정 회의를 통해 대통령과 관련 행정기관들과 통일정책을 협의하고 조율하며 주요 이해당사자 역할을 한다. 또 일반 시민들과 시민사회단체들도 정당을 통해 자신들의 통일정책에 대한 이해와 관심을 표출시켜, 이를 정당이 집약하는 기능을 한다.

## 라. 국내정치적 수준

### (1) 시민사회단체

NGO들은 본연의 목적을 수행하면서 평화·번영정책의 의제설정 단계부터 집행 및 평가 등에 영향력을 행사하고 있다. 이들 NGO들은 우선 평화·번영정책 거버넌스의 파트너 역할을 하고 있다.<sup>41</sup> 구체적으로, 평화·번영문

---

41- '파트너십'(partnership)의 개념은 거버넌스 시대에 정부가 기업과 NGO들을 정책 파트너로 삼아 국정을 운영하고 국가와 사회 발전을 모색하는 전략을 수립하기 때문에 거버넌스의 중요한 작용원리로서 주목받는다. 주성수, 『공공정책 거버넌

제에 대한 시민들의 관심을 모으고 이들의 참여를 유도하는 기능을 한다. 또한, 평화·번영문제와 관련한 입법, 프로그램과 정책 집행 등에 필요한 정보 발굴, 출판 및 보급의 활동을 하며, 평화·번영정책의 추진에 대한 압력을 행사한다.

NGO들이 평화·번영정책에 실질적인 영향력을 행사하기 위해서는 NGO에 대한 법적·사회적 인정, 자기 전문영역에 대한 지식과 정보 구비, 정책과정 전반에 대한 접근 가능, 지적 설득력과 정치적 영향력 및 재정적 역량 구비 등의 조건을 달성하여야 한다.

## (2) 언론

최근 통일정책에서 언론의 역할은 날로 증대하고 있다. 전통적인 정부주도의 통일정책이 거버넌스 체제로 이동하면서, 다양한 이해집단들과 일반 국민의 관심과 여론의 중요성이 증대하고 있기 때문이다. 언론은 여론을 수렴할 뿐 아니라 여론을 형성하고 주도하며 통일정책에서 결정적으로 중요한 의제설정과 대안형성의 역할을 한다.<sup>42</sup>

## (3) 기업

기업은 일반적으로 이익집단 중의 하나로 간주하지만, 이익집단에서 구분되어 특별히 살펴보아야 할 중요한 ‘관례적’ 이해당사자이다. 통일정책에서 기업은 경제분야와 인도적 물자지원 분야에서 핵심적인 역할을 한다.

## 2. 평화·번영정책의 이슈영역

한반도의 평화와 번영을 위한 이슈영역도 포괄적으로 확대되고 다양화되어 기존의 군사 영역 주도에서 정치, 외교, 경제, 사회문화 영역의 중요성이 제고되었다. 한반도의 평화와 번영을 둘러싼 행위자의 다양화와 더불어, 이슈영역의 광역화 역시 한반도의 평화에 번영에 많은 영향을 미치는 요소이자, 기존 연구에서 벗어나 거버넌스적 틀의 필요성을 제기시키는 요소다.

---

스』, pp. 77-80.

42-박종철 외, 『남북관계 개선의 국내적 수용력 확대방안』 (서울: 통일연구원, 2004).

한반도 평화·변영문제는 이제 세계화 시대의 다층적이고 다자적인 접근을 추구하는 글로벌 거버넌스의 일환이 되었다.

## 가. 안보

한국의 국가목표는 한국의 안정적인 발전과 그것을 가능하게 할 호의적 안보환경의 조성이라고 하겠고 이는 평화와 변영으로 전환할 수 있다. 한반도의 평화문제는 주변 열강들 간의 안보관계가 중요한 역할을 하고 있다. 중국의 부상, 미·중 및 일·중 간 패권경쟁, 한·일 간 갈등, 러시아의 자원외교 강화 등 최근의 동북아 상황에서 잘 살펴볼 수 있듯이, 미·중·일·러 주변 4국에 대한 우리 정부 외교안보정책은 매우 중요하다.

정부와 주변국 이외에 기업, NGO, 언론, 입법부, 관계전문가, 국민 등이 이해관계자로서 정부의 외교안보정책 입안, 결정, 집행 과정에 적지 않은 영향을 미치고 있다는 점에서 이해당사자와 그들간의 거버넌스 실태분석이 필요하다. 시민사회차원에서도 한국의 경우 한반도 평화와 안보문제에 많은 영향력을 발휘하고 있다.

우리 정부의 외교안보정책에 관한 기존 연구는 양자 또는 다자 차원에서만 수행되었을 뿐 이해관계자(정부, NGO, 언론, 기업, 국회, 당사국 등)간 정책의 공조나 갈등의 정도, 즉 정책네트워크 실태를 분석하는 거버넌스 연구는 아직까지 이루어지지 않았다. 따라서 참여정부가 한반도 평화와 변영을 위한 외교안보관련 현안들을 해결하거나 정책추진을 위해 어떻게 국내외적으로 환경을 조성하고 이해관계자 간의 협력을 확보하며 관련제도들을 마련하고 있는가에 대한 실태를 종합적으로 평가한다.

## 나. 경제

경제적 측면에서 한반도의 평화와 변영은 북한의 개혁, 개방과 밀접한 관련을 맺고 있다. 북한은 북핵문제가 평화적으로 해결될 경우, 개혁·개방의 노선을 취할 가능성이 있다. 세계적 경제레짐의 경제지원은 미국 및 주요 서방국들의 대북지원 의사가 확고할 경우 가능한 것으로 남과 북 사이의 경제교류, 북한의 생존, 그리고 한반도의 변영은 세계적 수준의 경제 상황의 변화와 밀접하게 관련이 있다.

평화·번영정책은 남북경협이 한반도 평화는 물론 한국경제의 재도약의 계기가 될 수 있다는 국내적 합의를 필요로 한다. 남북경협과 관련된 행위주체는 정부, 기업, NGO, 국제기구, 북한 등으로 다양한 성격을 가지고 있다. 남북경협을 효율적으로 운용하고 남한과 북한에 공히 도움이 되도록 하기 위해서는 포괄적 의미에서의 남북경협 추진체계에 대한 연구가 필요하며, 거버넌스 개념에 입각하여 한반도 평화·번영에 이바지할 수 있는 남북경협 분야에서의 종합적 방안을 마련한다.

평화와 번영의 동북아 경제협력체 형성을 위해 Post-북핵을 대비한 동북아 협력사업 개발 및 협력 네트워크를 구축하고 이를 가동할 수 있어야 하며, 선진 개방형 경제체제 구축을 통한 동북아 거점화 기반을 구축한다.

#### 다. 사회문화

참여를 바탕으로 한 선도적인 사회문화 협력 거버넌스의 구축이 평화·번영 거버넌스의 구축을 기능적으로 촉진한다는 가설을 인용한다면, 평화·번영 거버넌스의 하위차원에서 남북한 사회문화 협력 거버넌스의 이론적 정합성을 검증함과 동시에 이의 구체적 작동실태를 살펴보아야 한다.

통일은 정치·경제영역과 더불어 실질적 통합을 가능하게 하는 사회문화적 차원의 통합 및 사회문화공동체 형성으로 완성되는 바, 거버넌스 관점에서 남북한 사회문화 협력에 대한 접근이 요구된다. 이미 상당부분 거버넌스가 작동되고 나름의 독자적 자율성을 확보하고 있는 사회문화 협력에 대한 실태조사를 실시함으로써 평화·번영정책에 있어 거버넌스 접근의 정합성을 부각시키고 이 성과를 다른 분야로까지 확산시켜야 한다.

사회문화 협력 분야는 세부적으로 교류협력, 대북지원, 북한인권문제 등으로 나누어 각 이해관계자들이 정책과정 단계별로 어떠한 관계를 맺고 있는지를 분석, 평가할 수 있다.

사회문화 협력 거버넌스의 이해관계자는 정부, NGOs, 기업, 언론뿐만 아니라 북한 그리고 국제기구까지 포함되어 있으므로 평화·번영정책에 있어 거버넌스 이론틀 구축과 이의 경험적 연구, 더 나아가서는 국내적 수준 거버넌스와 글로벌 거버넌스의 상호연계성을 밝혀내는데 유용하다.

## 라. 법·제도

통일정책 거버넌스의 핵심은 개방성과 포용성에 있다. 통일정책의 주요 이해당사자를 법제도 및 수단들로 포용한다는 것이다. 이는 정부뿐 아니라 기업, NGO, 언론 등 이해당사자들이 통일에 관련된 정책의 형성, 결정, 집행에 직접적으로 관여함을 의미한다.

정부는 정책 추진의 대내외적 투명성 제고를 위해 평화·번영 정책에 대한 국민적 합의를 토대로 법과 제도에 따라 투명하게 추진함과 동시에 정책 결정 및 집행과정, 대북 접촉과정의 투명성을 강화함으로써 정책에 대한 신뢰도를 제고시키고자 한다. 이는 평화·번영정책에 대한 초당적 협력을 추진을 의미하며, 초당적 합의 형성을 위해서 정당 및 국회와의 협력을 제도화하는 것이 필요하다.

법·제도 거버넌스의 재정립은 남북한 분단상태를 극복하고 평화통일을 지향하는 통일정책에 기여해야 하기 때문에 기본적으로 남북한 법제통합 논의와 연관성을 지닌다. 법제통합의 의미를, ‘남측과 북측의 법제도의 이질성과 차별성을 극소화하고 동질성과 통일성을 확보하기 위한 동태적 과정(process)’으로 이해한다면, 거버넌스의 방법론은 ‘과정’으로서의 법제통합을 중시한다.

## 마. 교육

통일에 대비하는 교육정책은, ‘정부의 통일정책을 준거로 하여, 통일의 전체 과정과 통일 후에 추구하여야 할 목표를 교육정책의 영역과 관련하여 설정하고, 구체적인 실천 과제를 계획하며, 이를 관련 기관 및 부서들이 유기적으로 추진하는 일련의 활동’이라고 할 수 있다.

정책목표를 달성하기 위한 과제는 수없이 많겠으나 우선 당면과제는 1) 정책을 추진할 단계별 조직 구상 문제, 2) 통일대비 교육의 강화 문제, 3) 남북한 교육 교류 협력에 관한 협정 체결문제, 4) 교류, 협력 사업 전개 문제, 5) 통일대비 교육정책 연구기능의 강화문제 등이다.

기존 한반도 평화교육 거버넌스에 관한 대부분의 연구가 평화교육의 필요성과 타당성을 전개하였음에도 불구하고 구체적 방법과 대안이 개괄적이며 추상적 논의에 그치고 있다. 따라서 이론 중심 혹은 특정 학교급 중심의

학교 평화교육논의를 지향할 필요성이 제기된다. 아울러 평화교육, 거버넌스, 평화교육 거버넌스 등의 개념을 새롭게 정의하여 한반도 평화교육 거버넌스의 연구를 세밀하고 체계적으로 추진한다.

한반도를 둘러싼 국제정세와 남북관계는 거버넌스 틀을 기초로 한 남북관계의 발전 및 공고화로 새롭게 조망될 수 있으며, 거버넌스의 틀은 비단 이론 틀로서뿐만 아니라 실제적인 현실에서의 평화와 번영의 틀을 구축하고 정책을 이끄는 중요한 인식들로 유용하게 자리잡을 수 있다.

평화·번영정책 분야에서 분야별로 실태의 차이는 있으나 한반도 분단체제의 특수성으로 인한 민간역할의 확대를 배경으로 이미 사회문화 협력, 경제협력, 평화교육 분야에서는 거버넌스적 사고가 점차 진행되고 있으며, 실제 평화·번영정책과정에서 거버넌스적 현상이 더욱 확산되어야 한다.

### 3. 거버넌스 틀에 입각한 한반도 평화와 번영의 연구: 행위자 수준과 이슈영역

행위자 수준과 이슈영역의 다양화는 한반도 평화와 번영을 위한 연구의 틀과 이론적 기반을 새롭게 검토해야 할 학문적 필요성을 제고시키고 있다. 한반도의 평화와 번영은 다양한 행위자 수준에 대한 철저한 분석과 이들의 상대적 중요성에 대한 검토를 통해 일차적으로 연구되어야 한다.

평화·번영정책의 공간적 추진 범위는 국제·지역·국내·지방 등 다수준에 걸쳐 있다. 따라서 평화·번영정책 거버넌스는 국내외 이해당사자들이 수평적으로 연계되어 공동 협력을 모색하는 상호조정체제로 정의할 수 있다.

<표 IV-1> 행위자 수준과 이슈영역

	안보	경제	사회문화	법/제도	교육
세계적 수준	미국의 군사변환전략, 북핵문제를 둘러싼 세계레짐(NPT, IAEA), 국제연합	세계은행, 국제통화기금	세계인권레짐	국제연합의 대북 인권 결의안 등 법제화, 제도화된 결과물	한반도 평화 관련 국제공공 외교, 해외시민교육프로그램
지역적 수준	미중 간 전략적 경쟁관계, 미일동맹, 중러 전략적 협력관계, 북중동맹, 한미동맹, 아세안지역포럼(ARF)	유럽연합(EU), 아시아태평양 경제협력체(APEC), 아세안(ASEAN)	동아시아 인권레짐	동아시아 반확산레짐의 제도화 노력	교육 거버넌스의 네트워크화
정부 수준	평화체제, 남북국방장관회담, 다양한 차원의 남북회담	대북경제지원, 교역체제, 금강산관광 사업, 개성공단사업, 철도연결사업, 남북교류협력 추진위원회	남북 간 사회문화 교류 지원	법제도 재정립, 법제통합	한반도 평화교육의 실태조사, 평화교육
국내정치 수준	시민사회, 언론, 경제단체	경제단체, 기업	학술, 체육, 친선방문, 이산가족 상봉	국내법 연구센터, NGO 들의 법제화 노력	남남갈등 해소를 위한 NGO 차원의 통일교육, 남북관계 교육

한반도의 평화와 번영에 영향을 미치는 행위자로서 참여하는 행위주체들의 수준과 활동범위에 따라 세계적 수준, 동아시아 지역적 수준, 한반도 수준(정부 수준), 그리고 국내정치 수준으로 대별할 수 있다.

세계적 수준, 지역적 수준, 정부 수준, 국내정치 수준의 행위자들이 한반도의 평화와 번영의 문제를 중심으로 군사, 외교, 경제, 사회문화 등 네 가지 이슈영역에서 어떠한 형태의 거버넌스를 이루어가고 있는지를 분석하고, 이들 간의 상호작용을 밝히는 작업이 수행되어야 한다.

### 가. 세계적 수준

글로벌 거버넌스는 세계체제 수준에서의 정치, 군사, 외교, 경제, 사회문화, 교육 등과 관련한 거버넌스를 다루며, 세계화 물결과 함께 국가간 협력

과 문제해결을 지향한다. 대표적인 국제기구로 국제연합(UN), 세계은행(World Bank), 국제통화기금(IMF) 등이 있다. 또 미국의 군사변환전략, 북핵문제를 둘러싼 세계레짐(NPT, IAEA)과 세계인권레짐 등이 있으며, 이들의 영향력도 다양하다.

한반도는 안보와 평화의 문제, 그리고 경제발전의 측면에서 세계적 차원의 행위자들이 밀접하게 관련되어 있는 지역이며, 한반도 평화와 번영에 영향을 미치는 행위자의 수준도 상당히 다양화되었다. 즉, 기존의 정부 주도 남북관계를 점차 탈피하여 세계적 수준의 국제기구, 역외 행위자인 유럽연합(EU) 등의 영향력이 증가하고 있다. 유엔 등 국제기구 및 국제 NGO들은 대북 인도적 지원을 실시하는 한편, 북한의 인권문제를 개선하기 위한 노력을 전개하고 있다.

외교문제와 관련해서 한반도의 평화와 번영의 문제는 각 차원에 걸쳐 있다. 세계적 차원에서의 규범이 한반도의 평화와 번영에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하는 것이 중요한 연구내용이다.

## 나. 지역적 수준

지역 거버넌스(regional governance)는 인접국가간 지역 공동체를 중심으로 또는 그러한 지정학적 한계를 초월하여 현안문제들을 해결하고자 한다. 한반도 평화·번영 지역 거버넌스는 유럽연합(EU), 아세안(ASEAN), 아시아태평양경제협력체(APEC) 등과 같은 지역을 단위로 하는 정치, 경제, 문화 등의 거버넌스와 미중 간 전략적 경쟁관계, 미일동맹, 중러 전략적 협력관계, 북중동맹, 한미동맹, 아세안지역포럼(ARF) 등과 같은 안보 거버넌스를 의미한다.

한반도 평화와 번영에 영향을 미치는 지역적 수준에서도 지역수준의 정치·경제 국제기구, 동아시아의 강대국 정치가 한반도의 평화와 번영에 더욱 많은 영향을 행사하게 되었다. 평화·번영 거버넌스의 발전방안 모색은 한반도 내부의 남북한 관계 축과 동북아 질서라는 한반도 주변 국제질서 축의 양면에서 모색되어야 할 것이다. 한반도의 통합을 지향하는 거버넌스의 원활한 작동을 위해서는 남북한의 합의와 함께 이러한 거버넌스를 옹호하는 국제협력 질서의 형성이 필요하다.

지역적 차원에서 한반도의 평화와 번영은 동아시아 세력균형의 변화 및 동아시아 경제 발전과 밀접한 관련을 맺고 있다. 동북아 안보질서는 ‘한반도 평화 거버넌스’의 시각에서 본다면 냉전구조 하에서 ‘힘에 의한 평화’를 한반도 평화질서의 ‘관리형 모형’으로 한반도 평화질서의 ‘틀’로서 작용하였다고 할 수 있다. 결국 동북아 안보질서에 대한 연구는 한반도 평화 거버넌스의 외부 구조에 대한 연구라고 할 수 있었으며, 이런 점에서 동북아 안보질서에 대한 연구와 한반도 평화 거버넌스에 대한 연구는 상호 접맥이 되어 있다.

한편, ARF와 같은 지역적 차원의 다자간 협의체에서도 한반도의 평화와 번영의 문제는 주된 내용으로 다루어져 왔다. 이러한 다자간 기구가 한반도 평화와 번영의 문제를 해결하는데 어떠한 영향력을 발휘할 수 있는지를 분석하는 것이 중요하다.

북한인권문제 있어서는 국제기구와 EU, 개별국가들의 기존의 노력 이외에 동아시아 지역의 인권레짐 형성이 필요하다. 이러한 동아시아의 인권레짐은 다층적, 다원적 차원으로 형성되어야 하고, 특히 NGO의 역할이 크게 강조되는 거버넌스 형태로 구축되어야 한다.

#### 다. 한반도 수준

국가 거버넌스(national governance)는 개별국가 내부에서 새로운 국정 운영 방안을 찾기 위한 일반적인 거버넌스이다. 이는 국민국가를 단위로 하는 것으로 세계화와 정보화의 진전은 점차 국가 거버넌스나 지역 거버넌스와의 조화와 공존을 필요로 하게 되었다.

세계적, 지역적 차원과 더불어 연구의 주요 목적은 한국과 북한 정부, 그리고 각 측 내부의 정치 상황의 변화가 한반도의 평화와 번영에 어떠한 영향을 미칠 것인가를 분석해야 한다. 우리 정부의 동북아시아 구상은 포괄적 한미동맹과 일본, 중국, 러시아 등 주변국과의 협력, 그리고 역내 사회문화 교류협력을 기반으로 안보협력과 경제협력을 동시에 추진하는 병행연계 전략이다. 또한 남북관계 심화, 한반도 평화체제 구축을 통해 통일여건을 조성하고 나아가 동북아시아의 평화, 번영을 함께 추구하려는 중층적 협력전략이다.

평화·번영정책 거버넌스는 남한의 정부-기업-시민단체들이 각기 북한측 상대와 파트너십을 형성하고 네트워크를 구축하여 공동 협력하는 상태를 지향해야 한다. 남북한 정부는 평화·번영체제를 구축하고 군사·경제·인권 등을 종합적으로 고려한 포괄적 안보개념에 입각하여 협력안보를 추구해야 한다. 기업은 남북 경협을 확대하여 남북한 경제공동체를 건설하여야 한다. 그리고 시민단체들은 북한 주민들과 네트워크를 형성하여 남북한 사회·문화공동체를 구축할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

### 라. 국내정치 수준

지역공동체에서 시민참여와 지역발전을 모색하는 로컬거버넌스(local governance)는 세계화와 민주주의의 진전에 따라 지방자치가 심화, 확산하면서 중시되는 부분이다. 국민들이 직접 참여하고 결정하겠다는 참여민주주의의 욕구 증대로 나타나면서 지방차원에서 지방정부, 지방 기업 및 지방 NGO들을 중심으로 새롭게 나타나는 것이 로컬 거버넌스이다.

지방자치단체들의 대북교류 및 협력의 확대가 다양하고 유연한 남북관계의 발전으로 이어질 수 있도록 관련 법제도를 마련해야 한다.

이 장에서는 한반도 평화·번영정책을 위한 거버넌스 분석 틀을 도출하여, 평화·번영과 거버넌스의 이론적 기반을 제공하는데 중점을 두었다. 한반도 평화·번영 거버넌스의 유형에서 제기된 행위적·제도적 특징은 제반 영역에서 그 수준을 달리하여 나타나게 될 것이다. 따라서 논리적 일관성에 기초한 행위적·제도적 발전을 모색함으로써 단기적인 최소의 노력으로 보다 안정적인 한반도 평화·번영 제고 방안을 모색할 수 있을 것이다.

## 4. 정책결정 과정

일반적으로 정책과정은 정책의제설정단계, 정책분석단계, 정책결정단계, 정책집행단계, 정책평가단계 등 다섯 개의 단계로 구분되는 것이 일반적이며 이들 단계들간의 상호작용을 살펴보도록 한다.

정책의제설정이란 정부가 정책적 해결을 위하여 사회문제를 정책문제로 채택하는 과정 또는 행위, 즉 사회문제가 정책문제로 전환되는 과정이나 행위를 의미한다. 정책의제설정단계에는 각 단계마다 사회문제를 쟁점화

시키는 주도자가 있는 반면에 이를 무산시키려는 세력도 있다. 따라서 사회 문제가 점차 커지게 되면 언론의 주목을 받게 되고 나중에는 정치적인 문제로 발전되어 정부의제로 채택되는 여부까지도 이르게 된다. 이러한 이해관계자들간의 역동적인 과정을 거치는 것이 정책의제설정단계이다.

정책분석은 정책문제를 해결하기 위하여 여러 가지 대안을 모색하거나 모색된 대안간의 비교 및 평가를 수행하거나 각 대안이 집행되었을 경우에 나타날 최종결과를 예측하는 것을 의미한다. 이 단계에서는 정책의제가 결정된 상태이기 때문에 해당 정책과 관련이 있는 사람들로 참여가 이루어지는 것이 일반적인 현상이다. 특히 이 단계에서는 참여의 주체가 정책담당부서가 되는 경우가 많으며 의견수렴내용이 사회문제에 대한 구체적인 해결방안, 정책의 실현가능성, 국민들의 사회문제에 대한 정서 등이 포함되는 전문적, 구체적이며 해당정책대상국민들에 한정되는 경우가 많다. 그러므로 정책결정을 합리적으로 하기 위해서 어떻게 해야 하는가에 대한 도움을 주기 위해서 처방적 논리나 기법으로 여러 가지 방법을 사용하게 된다.

정책결정은 정책문제를 해결하기 위해 각 대안 중에서 가장 바람직한 대안을 선택하는 행위라 할 수 있다. 정책결정은 해당 정책에 대한 여러 가지를 결정하는 단계이기 때문에 해당 정책을 둘러싸고 있는 각종 이익단체나 관련집단간의 협의와 타협이 이루어지기 때문에 정책결정이 객관적이며 합리적으로 이루어지기보다는 오히려 정책의제설정단계부터 정책평가단계까지 각 단계에 계속적으로 서로 영향을 주고받는 것이 일반적이다. 예를 들면 일단 정책결정이 이루어지면 정책결정 내용 중 근간을 이루고 있는 정책결정내용은 바뀌는 경우가 드물지만 정책집행의 과정에서 집행하기 어렵거나 집행을 해도 커다란 성과를 얻기 어려울 때에는 이미 정책결정단계에서 결정되었다 하더라도 보다 나은 정책집행을 위해 다소의 수정은 이루어질 수 있는 것이 일반적이다.

정책집행은 정책의 내용을 실현시키는 과정을 의미한다. 정책의 내용은 정책목표와 정책수단으로 이루어지는데 정책의 내용을 실현시킨다는 것은 정책수단을 실현시키는 것이 그 핵심이 된다. 이러한 정책집행은 정책결정에서 달성하기로 한 정책목표를 달성함으로써 정책수단의 실현을 하는 것이다. 그러나 정책의 내용은 정책결정과정에서 추상적으로 결정되는 경우가 대부분이고 집행과정에서 구체화된다. 그리고 정책결정단계에서 결정된 정책의

내용이 정책집행과정에서 수정·보완되는 경우가 많다. 무엇보다도 복잡하고 불확실한 상황에서 불완전한 정보를 가지고 결정을 하기 때문에 정책의 내용이 불합리하게 결정되는 경우가 많다. 그러므로 정책집행과정에서 추가적으로 수집되는 정보에 따라 정책내용이 수정·보완되는 수가 많다.

정책을 평가한다는 말은 상식적으로 볼 때 정책의 좋고 나쁨을 판단한다는 뜻으로 말하는 것이다. 정책의 목표가 바람직스러운 것인지, 정책수단은 최선의 것이 선택되었는지 등에 대해서도 비판적으로 평가한다. 그러므로 정책평가는 정책과정상의 모든 활동에 필요한 정보를 얻기 위해서 모든 정책과정상의 모든 측면에 대한 담당기관의 책임을 추궁하기 위해서 수행할 수 있다. 정책집행이 일어난 후에 집행과정이나 정책결과를 대상으로 하는 평가적·지적 활동을 정책평가라 하고 합리적 정책결정을 위해서 주로 정책결정 시에 이루어지는 지적 활동을 정책분석이라 한다면 이들 간의 단계는 분명히 다른 측면을 가지고 있으나 상당히 유사한 측면을 가지고 있는 것도 사실이다. 즉 정책분석이 사전적으로 정책대안의 결과를 예측하고 이에 근거하여 정책대안을 비교·평가하는데 비하여 정책평가는 주로 정책이 결정되고 집행된 후에 집행과정이나 정책결과를 사후적으로 검토하는 것이다.

대북정책이 결정·집행되는 과정에서의 각 행위자들이 상호작용하는 실태 및 문제점들을 다층적 행위자들의 역할과 네트워크를 중심으로 실증적으로 분석하면 대북정책 거버넌스를 정비하는 데 도움을 줄 수 있다. 이를 위하여 <표 IV-2>에 평화·변영정책과정을 의제설정, 정책분석, 정책결정, 정책집행, 정책평가로 구분하고 단계별 주요 이해관계자의 역할을 비교하는 거버넌스 분석틀을 제시하였으며 그 이후에는 이슈별로 정리하였다.

<표 IV-2> 이해당사자 별 대북정책 결정과정

	정부	NGOs	북한	국제기구
의제 설정	통일이슈 논의, 여론자료 수집	문제제기, 집회, 여론형성	문제발생(기근, 탈북)	문제제기, 집회, 여론형성
정책 분석	정책기획·분석, 전문가회의	정책제안·자문, 공청회·토론회	관심 표명, 대안제시	정책제안, 자문, 공청회·토론회
정책 결정	입법·예산결정, 집단갈등조정	지지/반대, 정부회의 참여	지지/반대. 공조적 결정	지지/반대
정책 집행	자원투입·실행, 시행령·법규, 조직·행정 제시	국외자/파트너, 전문가·시민 참여, 서비스 제공자	반대/지지자, 집행파트너, 집행수혜자	지지/반대, 전문가 참여, 서비스 제공자
정책 평가	과정·결과 평가, 내부평가, 외부평가	전문가 평가, 여론형성, 평가회 개최	국외자/파트너, 공식공표, 선전선동	국외자/파트너, 여론형성

가. 안보

	의제설정	정책분석	정책결정	정책집행	정책평가
정부, 정당	통일이슈 논의, 여론자료수집	정책기획 분석, 전문가 회의	입법·예산결정, 집단갈등 조정, 초당적 협력	자원투입 실행, 시행령/법규, 조직행정 제시	과정·결과 평가, 내부평가, 외부평가, 협조 및 조화 시스템 구축
북한	문제발생 (기근, 탈북)	관심표명, 대안제시	지지/반대 공조적 결정	반대/지지자, 집행파트너, 집행수혜자	국외자/파트너, 공식공표, 선전선동
외국	문제제기	국제협력, 교류 추구	국제적 공감대 형성, 협상	국제사회 협력 강화, 이익영역 확대	국외자/파트너
국제기구	문제제기, 집회, 여론형성	정책제안, 자문, 공청회·토론회	지지/반대, 가입유도	중재, 개입	국외자/파트너, 여론형성
NGOs, 시민단체	시민사회 참여의 의미와 정당성	정책제안·자문, 공청회·토론회	통일정책 거버넌스의 역할 검토, 지지/반대, 전문지식 제공	통일정책 과정 참여	전문가 평가, 여론형성, 평가회 개최
언론	국민의 관심과 여론형성	여론분석	여론형성	여론화, 감시자 역할	대안제시
기업	문제 기획/조정	정보수집 및 제공	지원/반대 결정	기업과 통일정책 네트워크	제도적 장치 마련

안보 영역에서는 무엇보다 정부차원의 행위자들, 즉, 한국과 북한의 정부, 정당의 역할이 가장 두드러진다. 통일외교정책을 수립하고 집행해 나가는데 있어 남북 정당간 협력이 가장 바람직하지만 현실적으로 불가능하기 때문에 우리 정부는 당분간 통일안보정책에 있어서 초당적인 지지와 협력을 추구해야 한다. 그러나 우리는 아직도 대북정책이나 대외정책에 있어 초당적인 협력체제를 구축할 수 있는 정치풍토가 마련되어 있지 못하다. 국민의 역량을 모아 국가경쟁력을 강화하고 대북사업을 효율적으로 추진해 나가려면 대북정책을 포함한 통일안보정책이 국민적 지지와 초당적 협력을 확보해야 한다.

통일정책에서 NGO의 역할은 날로 증대되고 있다. 의제설정 단계부터 제안형성, 정책결정에도 적지 않은 영향을 미치며, 특히 통일정책의 집행에서는 인도적 구호물자 제공과 탈북주민 정착지원 사업 등에서 볼 수 있듯이, 정부의 든든한 서비스 제공의 파트너 역할도 한다.

## 나. 경제

	의제설정	정책분석	정책결정	정책집행	정책평가
정부, 정당	이슈 논의, 여론자료수집	정책기획 분석, 전문가 회의	입법·예산결정, 집단갈등 조정	자원투입 실행, 시행령/법규, 조직행정 제시	과정·결과 평가, 내부평가, 외부평가
북한	문제발생 (기근, 탈북)	관심표명, 대안제시	지지/반대 공조적 결정	반대/지지자, 집행파트너, 집행수혜자	국외자/파트너, 공식공표, 선전선동
외국	경제협력 논의	북한경제 분석	지원/반대, 제안	경제 지원 협력사업 확대/철수	경제지원 평가
국제기구	문제제기, 집회, 여론형성	정책제안, 자문, 공청회·토론회	지지/반대	중재, 개입, 전문가 참여	국외자/파트너, 여론형성
NGOs, 시민단체	문제제기, 집회, 여론형성	정책제안 자문, 공청회·토론회	지지/반대, 정부회의 참여, 전문지식 제공	국외자/파트너, 전문가·시민 참여, 서비스 제공자	전문가 평가, 여론형성, 평가회 개최, 대안제시
언론	국민의 관심과 여론형성	여론분석	지지/반대 여론형성	감시자 역할	여론형성 내부평가, 외부평가
기업	정부와 기업 협력구도, 각 행위자와 기업의 협력	기업들간의 상호연계 및 경쟁관계 분석	지지/반대, 정부회의 참여, 로비	경험추진 및 활성화/철회	경제 협력 사후평가

안보영역과는 달리 경제 영역에서는 기업의 역할이 다른 영역에서보다 증대된 형태로 나타나고 있다. 이는 남북경협 사업이 정부가 주도하는 경우도 있으나, 기업의 적극적 참여로 이루어지는 경우가 많기 때문이다. 남북경협 발전을 위한 과제로는 첫째, 북한의 경제성장 지원을 들 수 있다. 북한경제의 성장은 남북경협의 확대를 가져오게 되고 그 결과 남한경제의 성장에도 기여하게 될 것이다. 또한 남북경협의 발전은 한반도에서의 화해협력 분위기를 조성하게 되어 남한 경제의 대외신인도도 제고될 것이다. 둘째, 국민적 공감대의 확대가 필요하다. 남북경협을 안정적이고 지속적으로 추진하기 위해서는 남한정부의 국민적 지지기반을 지속적으로 확대해 나가야 한다. 이를 위해서는 남한 정부의 대북정책 결정과정이 더욱 투명해져야 하고 국회와 충분한 협의를 거쳐 국민의 여론을 수렴하고자 노력하는 것이 바람직하다. 마지막으로 남북공동으로 남북경협의 장기적이고 체계적인 발전방향과 구체적인 추진방안을 담은 “민족경제 발전전략”을 수립하는 것이 시급하다.

정부의 대북정책이 효과를 거두기 위해서는 국제사회의 지원과 협력이 필수적이라고 할 수 있다. 특히 남북경제협력사업의 재원 조달과 한반도의 긴장 완화, 그리고 북한의 변화 유도라는 측면에서 주변국의 적극적인 협력과 참여가 중요하다. 이를 위해서는 기본적으로 주변국들을 포함한 국제사회로부터 우리정부의 대북정책에 대한 지지를 확보해야 할 것이다. 정부는 한편으로는 기존의 미·일 협력체제를 한층 강화하고 다른 한편으로는 중국과 러시아와의 관계를 긴밀하게 유지해야 한다. 동시에 최근 들어 한반도에서의 역할 확대를 모색하고 있는 유럽연합국가들과의 관계도 중시해야 할 것이다.

구체적인 방안으로는, 대북사업에 대한 외국기업들의 참여를 유도함으로써 국제사회의 협력기반을 확대해가고, 또한 미국을 중심으로 한 주변국으로부터 우리정부의 대북정책에 대한 신뢰를 확보해야 한다. 이를 위해서는 대북정책 추진과정에서 그들과 충분한 협의절차를 거침으로써 불필요한 오해의 소지를 사전에 제거하고, 필요한 경우에는 서로의 의견을 조율하는 등 협력적인 관계를 유지해 나가야 할 것이다.

## 다. 사회문화

	의제설정	정책분석	정책결정	정책집행	정책평가
정부, 정당	사회문화 거버넌스 구축	정책기획 분석, 전문가 회의, 사회문화 협력 실태조사	입법·예산결정, 집단갈등 조정	자원투입 실행 대복지원	과정·결과 평가, 내부평가, 외부평가, 북한인권문제 평가
북한	남북한 사회문화 거버넌스	관심표명, 대안제시	지지/반대 공조적 결정	교류협력, 변화요건 조성	국외자/파트너, 공식공표, 선전선동
외국	대북 인도적 지원	인도적 지원 검토	지원/압력, 제안	인도적 지원	북한 인권문제 평가
국제기구	문제제기, 집회, 여론형성	정책제안, 자문, 공청회·토론회	지지/반대	중재, 개입, 전문가 참여	국외자/파트너, 여론형성, 북한인권문제 평가
NGOs, 시민단체	사회문화 거버넌스 문제제기, 집회, 여론형성	정책제안·자문, 공청회·토론회 시민 참여 유도	시민참여의 영역과 유형 결정, 전문지식 제공	국외자/파트너, 전문가·시민 참여, 서비스 제공자	전문가 평가, 여론형성, 평가회 개최 오류수정/변경
언론	국민의 관심과 여론형성	정보제공 및 개방	남북한 공동사업 결정	감시자 역할	북한인권문제 평가
기업	교류·협력 추진 방안 연구	북한의 부족물자 파악, 정보수집 및 제공	지지/반대, 정부회의 참여	협력사업 지원확대/철회	제도적 장치 마련

안보와 경제영역과는 달리 사회문화 영역에서는 비국가 행위자들, 특히 NGO나 시민단체, 언론의 역할이 상대적으로 중요해진다. 특히 사회문화의 통합 기제로서 언론이 가지고 있는 사회감시 기능과 사회화 기능은 이질적이고 적대적인 남북한의 관계를 순조롭게 풀어 나갈 수 있는 가장 중요한 도구다. 남북한의 언론은 본격적인 상호인정주의와 함께 도래할 수 있는 인적·물적교류 과정에서 가장 핵심적이고 중요한 역할인 사회문화적 통합의 선봉이 될 수 있다.

NGO는 정책과정에서 다음과 같은 역할을 수행한다. 첫째, 정책의제설정 단계에서 NGO는 시민들의 요구 사항을 관철시키기 위해 여론 형성을 하거나 정책대안을 제시하게 된다. 둘째, 정책결정 단계에서 NGO의 역할은 크게 두 가지로 나뉘는데 정책 결정자들에게 문제해결을 위한 전문지식을 제공하거나 문제 환경에 대한 정보수집 및 제공이 그 한 가지이고, 정치적

지원을 받기로 정책이 결정 되도록 압력을 행사하는 것이 나머지 역할이다. 마지막 정책집행이후의 단계에서도 최근 NGO의 역할이 두드러지고 있다. 이 단계에서 NGO는 집행된 정책의 오류를 수정하고 변경시키려 하며, 수행 중인 정책에 대한 지속적인 감시자로서의 역할을 담당한다.

## 라. 법·제도

	의제설정	정책분석	정책결정	정책집행	정책평가
정부, 정당	통일이슈 논의, 여론자료수집, 남북한 법제통합 논의	정책기획 분석, 전문가 회의	초당적 협력	자원투입 실행, 시행령/법규, 평화·번영 정책 추진	과정·결과 평가, 내부평가, 외부평가
북한	문제발생 (기근, 탈북)	관심표명, 대안제시	지지/반대 공조적 결정	반대/지지자, 집행파트너, 집행수혜자	국외자/파트너, 공식공표, 선전선동
외국	문제제기	관심표명, 대안제시	협력/지지	인적·물적교류 사업, 감시자 역할	평가
국제기구	문제제기, 집회, 여론형성	정책제안, 자문, 공청회·토론회	지지/반대	중재, 개입, 전문가 참여	국외자/파트너, 여론형성
NGOs, 시민단체	문제제기, 집회, 여론형성	정책제안·자문, 공청회·토론회	지지/반대, 정부회의 참여, 전문지식 제공	국외자/파트너, 전문가·시민 참여, 서비스 제공자	참여에 대한 평가
언론	문제 제기	비판/찬성	입법촉구/폐지 제안	감시자 역할	평가
기업	문제 제기	기획분석, 대안제시	지지/반대, 정부회의 참여	통일정책 지원 확대/철회	제도적 기반 마련

법·제도 분야는 입법권이 있는 국회와 정부의 역할이 다른 영역에 비해 중요하나, 시민사회 각 행위자들의 의견을 종합하여 입법을 추진하므로, 정부와 시민사회 간의 역할 및 균형이 매우 중요한 영역이라고 하겠다. 남북간의 교류·협력 확대를 위한 제도적 기반 조성에 있어서, 우선적인 관심은 경제분야에 집중돼 왔다. 이러한 현상은 남북 교류, 협력사업이 경제분야를 중심축으로 추진되어 왔다는 점에서 그 이유를 찾을 수 있다. 따라서 단기적으로는 경제협력사업 활성화의 전제조건인 안정성과 수익성을 제고하고, 장기적으로는 경제공동체를 건설하기 위해서 남북간에 경제활동을 구체적

으로 규율하는 제도적 장치 마련의 필요성이 지속적으로 제기되었다

#### 마. 교육

	의제설정	정책분석	정책결정	정책집행	정책평가
정부, 정당	평화교육 이슈 논의, 여론자료수집	정책기획 분석, 전문가 회의	입법·예산결정, 집단갈등 조정	학교 평화교육 실시, 관련 기관 및 부서 유기적 추진	과정·결과 평가, 내부평가, 외부평가
북한	문제발생 (기근, 탈북)	북한 교육 제도와 운영에 관한 연구	지지/반대 공조적 결정	남과 북의 교육부문 접촉, 교류	국외자/파트너, 공식공표, 선전선동
외국	남북한 교육협력	국제정세, 남북한 관계의 급격한 변화 분석	교육부문 협조 유도	인적·물적교류 사업	사업의 사후평가
국제기구	문제제기, 집회, 여론형성	정책제안, 자문, 공청회·토론회	국제기구의 협조 유도	교육관계 국제기구 교류 확대	국외자/파트너, 여론형성
NGOs, 시민단체	문제제기, 집회, 여론형성	정책제안·자문, 공청회·토론회	지지/반대, 정부회의 참여, 전문지식 제공	국외자/파트너, 전문가·시민 참여, 서비스 제공자	전문가 평가, 여론형성, 평가회 개최
언론	남북한 교육협력 제안	교육협력 추진	구체적 실천 과제 계획	감시자 역할	정책집행의 오류 지적
기업	북한에 대한 교육 지원	기업차원에서 북한에 대한 교육투자 계획	구체적 실천 과제 계획	지원확대/철회	제도적 장치 마련

남북관계가 진행될수록 남북관계의 현황, 향후의 방향, 정책 대안, 갈등 해소 등에 관한 국내의 교육이 점차 중요해지고 있다. 교육부문에서는 정부가 행하는 각종 교육 프로그램이 중요하여, 정부의 역할이 여전히 큼을 알 수 있으나, 점차 국제기구 및 시민사회를 축으로 진행되고 있는 역할과 비중에도 주목할 필요가 있다. 일례로, 교육관계 국제기구를 통한 교류 확대는 UNESCO나 APEC의 교육장관회의 등의 국제기구의 활동에 적극적으로 참여함으로써 남과 북의 교육부문 접촉·교류를 자연스럽게 시도하면서 회원국들의 협조를 유도하는 것도 중요한 대안으로 생각해 볼 수 있다.

최근 NGO의 역할이 두드러지고 있다. NGO는 집행된 정책의 오류를

수정하고 변경시키려 하며, 수행중인 정책에 대한 지속적인 감시자로서의 역할을 담당하며 자신들의 견해가 효과적으로 정책에 재투입되도록 쟁점사항에 대해서 시민들을 교육한다.

## 5. 거버넌스의 정도를 파악하기 위한 주요 개념

거버넌스(Governance)가 담고 있는 핵심 요소들은 자율성, 효율성, 참여성, 네트워크, 분권화 등인데, 이 장에서는 거버넌스의 정도를 파악하기 위한 주요 개념들만 설명하고 그에 대한 지표화는 다음 장에서 전개한다.

### 가. 자율성(autonomy)

각 주체들은 특히 국가로부터 자율성을 확보하며 자발적으로 조직되고 유지되어야 한다. 정부의 관여가 시민사회나 이해당사자들의 자율성을 저해하고, 전통적인 거버넌스를 강화하는 방향으로 이어지지 않도록 하여야 한다.

### 나. 전문성(specialization)

다원화하고 복잡한 사회에서는 지식과 정보를 집중화시키는 것이 불가능해져 사회문제의 해결을 위해서는 전문가들의 공조가 필요하다.

### 다. 참여성(participation)

중요한 국가정책을 결정할 때 주요 이해당사자 이외에도 중립적이고 객관적으로 문제를 접근할 수 있는 행위자들이 참여하여 의견을 개진하고 토론하는 과정이 보장되어야 한다.

### 라. 네트워크(network)

평화·번영을 구축하기 위해서는 무엇보다 사회구조의 다양한 측면에서의 접근이 이루어져야 한다. 더불어 다양한 행위주체 즉, 국가(정부), 기업, 시민사회, 미디어, 지역기구 등 여러 행위주체들의 적극적인 네트워킹을 바탕으로 이루어져야 한다.

정부 이외 행위주체들의 대북 및 통일정책 관련 활동과 정부에 대한 영향 및 정책적 연대에도 불구하고 정책 네트워크는 아직까지 효율적으로 이루어지고 있지 않다 왜냐하면 대북 및 통일정책의 상당부분을 아직까지 정부가 주도하고 있고 정책 네트워크의 명확한 주체가 없으며 북한의 핵개발과 제한적 개방정책으로 국제기구가 통일 거버넌스의 초국가적 행위주체로서의 역할을 하지 못하고 있기 때문인 것으로 분석된다.

#### 마. 분권화(decentralization)

세계화(globalization)는 기존의 개별 국가의 정부형태와 기능에 영향을 미치고 있는데, 특히 중앙정부의 역할 감소와 지방정부에의 권한위임을 강화시켰다. 이러한 분권화 경향은 중앙과 지방의 관계변화와 더불어 종래 소위 정부(government)에서 거버넌스(governance)로의 방향 전환을 가져왔다. 다양한 집단과 의견이 존재할 수 있는 환경이 조성되기 위해서는 수평적 관계와 분권화가 이루어져야 한다.

#### 바. 효과와 효율성(effectiveness and efficiency)

정책결정과정이나 이를 실현시키기 위한 제도나 방식들이 최소비용으로 협력을 이끌어 낼 수 있고 효과적이어야 한다. 시장실패와 정부개입 그리고 다시 정부실패로 이어지면서 정부의 생산성과 효율성이 그 어느 때보다 강조되면서 이것이 거버넌스 개념으로서 논의되고 있다.

평화·변영 거버넌스의 경우 북한이라는 행위자가 동반자이며 적대적인 양면성을 띠고 있기 때문에 평화·변영 거버넌스의 효과를 평가하는 문제는 단순하지가 않다. 평화·변영 거버넌스에 대한 평가는 국내수준의 이해당사자들의 효율성을 위시한 여러 개념들에 대한 평가와 더불어 이들의 행위가 북한 내부에 미치는 효과를 고려하여 최종적인 평가를 내려야 할 것이다.

## 6. 시간적 차원: 대북관계의 한국 행정부 별 시기구분

### 가. 냉전기: 정부 주도과 안보 이슈영역에 대한 집중으로 인한 거버넌스 체제의 부재

이승만 정부는 ‘UN 총회결의에 따른 통일실현’이라는 원칙을 견지하였다. 제 1공화국의 통일정책의 근본적인 기조는 UN총회에서 인정한 한반도 내에서 유일한 합법정부라는 사실을 강조하는 것이었다. 그래서 헌법에 ‘대한민국 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다’는 영토 개념을 분명히 하면서 암묵적으로 통일의 기본적인 정책은 ‘북진통일’임을 내외에 표방하였다.

1960년 자유당 정부가 무너지고 제 2공화국이 들어서면서 남한의 통일정책 기본적인 방향은 ‘북진통일’에서 ‘평화통일’로 바뀌었다. 장면 정부 역시 ‘UN 감시하의 남북총선거’를 통일정책의 기조로 제시하였으나 당시의 국제정치 상황과 북한의 대남적화 전략 등 6·25의 휴유증은 남북한이 ‘적대적 대결’의 상태를 면치 못하였다.

5·16 군사 쿠데타 이후 제 3공화국이 들어서면서 통일에 대한 정책기조는 상당한 혼란을 겪었다. 일관된 통일정책을 추진하기 보다는 정국전환용으로서의 통일정책의 전형이 이 시기에 극명하게 나타났다. 박정희 정부는 대북정책에 적극성을 띠어 1970년 8월 15일 광복절 경축사를 통해 남북한간 선의의 경쟁을 촉구하는 ‘평화통일구상선언’을 발표하였다. 한편 1972년 7월 4일에는 남북 양측의 당국자간 비공개접촉과 상호방문을 거쳐 분단 이후 최초의 남북한간의 합의 문서라고 할 수 있는 7·4 남북공동성명이 서울과 평양에서 동시에 발표되었다. 기존의 정부 중심, 군사 영역 주도의 평화와 변영의 틀은 국제정세 및 동북아에서의 세력균형의 변화에 민감하게 반응한다.

전두환 정부에 들어와서도 민족적 화해와 신뢰를 조성하기 위한 『20개 시범실천사업』제의(1982.2.1) 북한의 대남수재물자 제공제의(1984.9.8)의 우리측 수락, 남북이산가족 고향방문 및 예술공연단 교환방문(1985. 9)이 성사되었다.

## 나. 노태우/김영삼 행정부: 행위자의 다양성 모색과 이슈영역의 다 화 시작으로 특징지워지는 초기 거버넌스의 성립

김대중 정부 이전에는 별도의 대북 정책 없이 통일 정책 차원에서 추진되었으며, 오늘날의 통일 정책은 노태우 정부의 ‘한민족공동체 통일 방안’이 골격을 이루고 있다. 노태우 정부에서 『7·7선언』은 남북교류협력에 관한 법률을 제정시행 함으로써 남북교류협력시대의 개막을 가능하게 하였다. 『남북기본합의서』, 『한반도비핵화에 관한 공동선언』 등 남북관계의 기념비적인 합의서가 발효되고 남북교류협력이 전반적으로 증가하는 등 남북관계 개선의 청신호가 보여졌다.

김영삼 정부에서는 ‘북한의 NPT탈퇴선언’, ‘전쟁불사’ 등의 발언으로 남북관계 최악의 국면도 있었으나 정상회담개최 직전까지 진행된 바 있고 북한경제난에 대한 대북지원도 성사되었다. 김영삼 정부는 『한반도 평화체제 구축 3원칙』(1995.8.15)천명, 4자회담 제의(1996.4.16) 및 개최, 한반도에너지개발기구(KEDO)의 발족(1995.3. 9) 및 부지 준비공사 착공(1997.8.19) 등 남북관계 개선노력을 경주하였다.

## 다. 김대중 행정부의 햇볕정책: 본격적인 다차원, 다이슈의 교류·협력 으로 인한 남북 거버넌스의 발전

김대중 행정부는 정부의 효율성과 민주화를 중시하는 방향으로 국정개혁을 추진하는 한편, 햇볕정책이라는 이름으로 대북포용정책을 제시하고 남북관계의 근본적인 변화를 추구하였다. 대북포용정책의 근간을 이루는 정경분리원칙은 군사·안보문제와 경제협력문제를 분리하여 각기 독자적인 논리에 따라 추진하며, 민간차원과 정부차원을 분리하여 가능한 부분부터 교류·협력을 확대한다는 것을 의미하였다.

대북포용정책은 정부가 기업, 시민사회와 파트너십을 형성하고 공동 협력하는 거버넌스 논리와 구조적 친화성을 보였다. 분권화, 민주화 작업을 지속적으로 추진하여 기업, 시민단체, 지방자치단체 등이 자율적으로 대북 사업을 확대하며 북측 파트너와 유대를 긴밀히 해나갈 수 있는 기반 마련이 중요한 과제였다.

김대중 행정부의 대북화해협력정책은 경제, 사회문화분야에서의 교류를

중심으로, 자유주의적, 기능주의적 이론의 경향을 보였다. 햇볕정책은 저위 정치 영역에서의 협력이 가속화, 가시화되면 점차 고위정치, 즉 정치·군사·안보 분야에서의 협력을 초래하여 한반도의 평화와 번영이 이룩될 수 있다는 이론적 가정에 기초하고 있었다. 그러나 거버넌스 시각은 이러한 인위적인 이슈영역 간 관계를 지양하고 다분야 간 자생적, 복합적 연계를 강조한다.

### 라. 노무현 행정부의 참여정책과 평화·번영정책: 지속적인 교류·협력으로 인한 남북 거버넌스의 정착

2003년 새로 출범한 노무현 정부는 햇볕정책의 근간을 승계하여 북한 핵문제의 평화적 해결과 한반도 평화체제 구축을 목표로 한 평화·번영정책을 제시하고 있다. 또한 정부혁신 방안을 보다 체계화시킨 로드맵을 제시하고 이를 지속적으로 추진하며 국정운영에 국민의 적극적인 참여를 강조하고 있다.

평화·번영정책은 그 동안 남북 관계에만 머물던 시각에서 벗어나 '동북아시아에서의 한반도'라는 차원에서 접근하고 있는 점이 특징이다. 그동안 추진해 온 '민족공동체건설' 작업을 남북관계의 차원을 넘어 동북아의 평화와 번영과 연계시키려는 접근방식이다. 남북 화해·협력을 통해 평화통일의 기반을 조성하고, 동북아 경제 중심국가로 발전한다는 것이다.

역대 정부가 발전시켜 온 통일정책은 북한을 통일정책의 동반자로 인정하고 신뢰를 바탕으로 호혜주의를 중시해 온 결과, 자연스럽게 거버넌스가 진전되어 왔다고 볼 수 있다. 여기에 남북한 당사국 사이에 상호 이해의 폭이 확대된 것도 사실이며, 남북한 당사자 이외의 정책 이해당사자들이 공조적으로 참여해 옴으로써 통일정책이 정부주도형에서 거버넌스 체제로 이동하는 변화를 거쳐 왔다고 볼 수 있다.

## V. 한반도 평화·번영 거버넌스 실태파악을 위한 평가항목

한반도 평화·번영 거버넌스의 실태파악을 위해 살펴보아야 할 항목과 평가내용을 만들고, 그 기준에 따라 한반도 거버넌스를 조사하고 평가해야 한다. 거버넌스의 실태를 분석하기 위해서는 거버넌스개념을 보다 분석적으로 접근해야 해야 하고, 분석적 접근을 위해 거버넌스를 구성하는 주요 요소로부터 시작하는 것이 효과적인 방법이다. 위에서 살펴본 것과 같이 학문적 풍토나 분야에 따라 다양한 접근과 정의가 있지만 거버넌스의 개념 속에 몇 가지 공통점을 찾아 볼 수 있다.<sup>43</sup> 시민사회와 국제사회에 다양한 자발적이고 자율적인 조직이 형성되고 있으며 이들은 전문성과 자원을 가지고 영향력을 확대하고 적극적으로 참여하고 있으며 국가, 시장, 국제 문제를 해결하기 위해서는 이들과의 파트너십을 가져야 한다는 것이다.

거버넌스의 실태를 지표에 따라 파악하는 작업은 그리 쉬운 작업은 아니다. 다양한 지표가 가능하나, 거버넌스의 각 측면을 골고루 파악해야 하고, 중복성이 배제되어야 하며, 실태조사를 위한 조작화의 정도가 높아야 할 것이다. 우선 거버넌스 현상의 핵심적 요소라고 파악되는 행위자의 다양성과 이들 행위자들의 자발성을 파악해야 할 것이다. 따라서 각 행위자들의 자율성과 전문성에 따라 행위자의 성격을 분별하는 일이 필요하다. 둘째, 각 행위자들 간의 관계, 참여정도를 파악하는 것이 중요하다. 따라서 참여성과 네트워크의 지표에 따라 행위자들 간의 관계를 파악하고자 한다. 셋째, 관계의 형태와 결과, 현황을 파악할 필요가 있다. 이는 관계형성의 망, 즉 네트워크의 현상과 모습, 특징을 파악하는 작업과, 이들 네트워크의 집권성, 분권성을 파악하는 일로 나눌 수 있다. 따라서 분권화와, 효과·효율성의 지표를 작성하여 파악하고자 한다.

따라서 거버넌스의 주요 요소로 자율성(autonomy), 전문성(specialization), 참여성(participation), 네트워크(network), 분권화(decentralization), 그리

---

43-Kjær(2004: 197-205)는 비록 관심도나 시각에서는 차이가 있지만 거버넌스의 분야를 막론하고 네트워크, 상호호혜성(reciprocity), 책임성(accountability), 그리고 민주성(democracy)이 거버넌스의 기본 특성이라고 주장한다. 이외에도 투명성(transparency), 반응성(reponsiveness), 합의성(consensus-building)등 다양한 요소가 평가에 추가될 수도 있다.

고 효과와 효율성(effectiveness and efficiency)으로 나누고 각각의 거버넌스적 요소가 어떤 상태에 있는지를 파악할 수 있는 기준을 제시한다. 각 요소는 행위자의 측면에서 거버넌스가 작동하고 있는가와 다른 행위자의 관계의 측면에서 거버넌스가 실행되고 있는가를 살펴보고자 한다. 자율성, 전문성, 참여성, 효과와 효율성은 행위자 중심이고, 네트워크, 분권화는 행위자 간의 관계 중심이지만, 각각의 요소에는 행위자와 관계적 측면이 모두 내재되어 있기 때문에 두 측면에서 분석해야 한다. 각 필수요소 마다 평가 내용과 세부 대상을 선정하였으나, 이슈별로 내용과 대상은 다를 수 있다.

위의 6가지 요소는 거버넌스의 6가지 유형에 따라 다르게 나타날 수 있다. 6가지 유형은 거버넌스의 내용과 정부의 역할이라는 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 먼저 거버넌스 체제가 추구하는 조정 과정의 내용으로 분류해 보면 기존의 질서와 관리양식의 지속을 강조하는 유형과, 기존의 질서와 관리양식을 개혁, 변화시키는 혁신의 유형으로 나눌 수 있다. 거버넌스의 지향점이 어디인가를 객관적으로 파악하기 위해서는 연구 거버넌스에 대한 장기간의 시계열적 분석이 필요하다. 그러나 이번 연구는 현재 한국의 평화·변영거버넌스를 파악하기 위한 최초의 작업으로 거버넌스현상이 발현하고 있기 때문에 현상유지 혹은 변화지향인지를 파악하기는 어려운 상황이다.

따라서 이번 연구는 정부의 역할 측면에서 평화·변영거버넌스를 파악하고자 한다. 정부가 관리양식을 주도하는 집권형과, 정부의 영향력이 약화된 채 비정부행위자들이 주도하는 분권형, 그리고 정부가 거버넌스적 현상 전반을 관리하면서 거버넌스의 효율성을 극대화하는 관리형으로 분류할 수 있다.

거버넌스의 요소와 유형으로 살펴보면 자율성의 경우 정부를 제외한 주요 행위자의 자율성은 분권형, 관리형, 집권형 순으로 높게 나타날 것이다. 또한 거버넌스의 분야별로도 차이가 나타날 수 있다. 외교, 안보 분야와 같이 정부의 역할이 필수적인 거버넌스의 경우 관리형 혹은 집권형의 가능성이 높지만 사회 분화 분야의 거버넌스에서는 분권형 혹은 관리형 거버넌스가 형성될 가능성이 높다. 거버넌스 유형에 따른 거버넌스의 요소를 정리하면 아래의 표와 같다.

집권형	자율성	낮음(정부를 제외한 주요행위자)
	전문성	낮음(정부를 제외한 주요행위자)
	참여성	낮음
	네트워크	정부주도의 수직적 단허브/다허브 네트워크,
	분권화	낮음
	효과 및 효율성	낮음
분권형	자율성	높음
	전문성	행위자에 따라 다르게 나타남
	참여성	높음
	네트워크	시민사회 중심의 탈허브/전방위형
	분권화	높음
	효과 및 효율성	높음(사회, 문화 분야) 중간(외교안보분야)
관리형	자율성	중간
	전문성	행위자에 따라 다르게 나타남
	참여성	중간(집권형보다는 높으나 분권형보다는 낮음)
	네트워크	정부관리의 수평적 다허브/탈허브
	분권화	중간
	효과 및 효율성	높음(외교안보 분야 등) 중간(사회, 문화 분야)

거버넌스의 각 필수요소 마다 평가 내용과 세부 대상을 선정하였으나 평가가 가능할 것으로 예상되는 항목들을 예시한 것으로 이슈별로 내용과 대상은 다를 수 있다. 많은 내용이 설문조사, 인터뷰, 문헌조사 등 다각적인 방법을 종합해야하고 표준화된 지표를 개발하여야만 정확한 상황을 파악할 수 있는 것들이기 때문에 장기간의 연구가 뒤따라야 한다. 아래의 평가항목은 연구의 초기 단계에 개발된 것으로 제한적으로 사용될 수밖에 없는 한계를 지니고 있다.

## 1. 자율성(autonomy)

거버넌스의 필요조건으로 제시된 자율성(autonomy)의 개념은 다양한 의미를 갖고 있다. 자율성의 사전적 정의는 “자기 스스로의 원칙에 따라 어떤 일을 하거나 자기 스스로 자신을 통제하여 절제하는 성질이나 특성”(한컴

표준국어사전)이다. 앞의 사전적 정의는 ‘자기 스스로의 원칙에 따라 어떤 일을 한다’는 의미와 ‘자기 스스로 자신을 통제하여 절제하는 성질이나 특성’으로 나누어 볼 수 있다. 전자의 경우 ‘타인의 간섭으로부터의 자유’(freedom from the intervention of others)라는 의미가 강하고 이는 서구의 개인주의적 전통의 영향이라고 할 수 있다. 국가나 사회의 영향력으로부터 자유로운 시민사회가 형성되고 그 속에서는 개인의 자유나 독립성(independence)은 보장되어야 한다는 것이다. 후자의 의미는 개인의 자유나 독립성이 보장되지만 자유와 독립성이 방종이나 타인에게 피해를 주는 것은 아닌 범위에서 자유와 독립성을 향유하고 이를 지키기 위해 자기조절(self-regulation)이 필요하다는 것이다.<sup>44</sup>

거버넌스체제에서 필요한 자율성은 개인이나 단체는 국가나 다른 영향력으로부터 자유로우며 자기의 원칙에 따라 행할 수 있는 자율성을 확보하고 자기책임과 자기조절을 통해 문제를 다른 행위자나 국가의 도움 없이 스스로 해결하려는 자율성을 동시에 가져야 한다. 그러기 위해서는 거버넌스 행위자는 자발적으로 조직되고, 다른 행위자로부터 독립되어야 한다. 또한 다른 행위자로부터 자율적이기 위해 독자적으로 운영되어야 하고 이에 필요한 자원도 스스로 마련해야 한다. 이와 더불어 자율적 행위자를 법적으로 보호하고 지원하는 것도 필요할 수 있다. 이런 보호와 지원장치가 있어야 시민사회의 성장을 가져올 수 있다. 이런 기준을 토대로 자율성을 살펴볼 수 있는 기준을 만들어 본다면 다음과 같다.

- 주요 행위자가 자발적으로 조직되었나?
- 각 행위자들은 독립적인 규범과 가치관, 이익을 가지고 있는가?
- 재정적 자립도는 어느 정도인가?
- 정부로부터 정보의 자율성은 어느 정도 확보되어 있는가?
- 정부로부터 받는 법적 규제의 정도는 어떠한가?
- 정부와 제도적 연계가 없는가? 정부 소속인가?

44. 공자는 인의 개념보다도 인의 실천을 강조하면 개인의 도덕적 자각과 자기 절제와 수양을 통해 인을 행하라고 가르쳤다. 인을 실천하는 주체로 개인의 자율성을 강조하였지만 인은 타인과의 관계 속에서 행해지는 것이다. 위의 내용은 임성학(2005)에서 발췌함.

- 법적으로 지위를 인정받기 위한 절차와 법적 지위를 얻은 후 혜택은 있는가?
- 재정자립을 위한 법적 보완장치가 있는가?

항목		평가내용	주요 대상	평가
자율성	행위자	주요 행위자가 자발적으로 조직되었나?		
		각 행위자들은 독립적인 규범과 가치관, 이익을 가지고 있는가?		
		재정적 자립도는 어느 정도인가?		
		정부로부터 정보의 자율성은 어느 정도 확보되어 있는가?		
	관계	정부로부터 받는 법적 규제의 정도는 어떠한가?		
		정부와 제도적 연계가 없는가? 정부 소속인가?		
		법적으로 지위를 인정받기 위한 절차와 법적 지위를 얻은 후 혜택은 있는가?		
		재정자립을 위한 법적 보완장치가 있는가? (단체와 기부자에 대한 세금면제 혹은 감면 등)		

## 2. 전문성(specialization)

거버넌스에서 전문성은 거버넌스체제의 등장배경이라고 할 수 있다. 정치운영의 독점적 지위를 가지고 있던 국가가 사회가 점점 복잡해지면서 더 이상 독점적 지위를 유지할 수 없게 되었다. 어떤 경우에는 사회적 행위자들이 문제해결에 필요한 전문적인 지식과 정보를 국가보다 더 많이 소유하고 있다. 그 이유는 더 이상 국가가 다원화하고 복잡한 사회 속에서 지식과 정보를 독점하거나 집중화시키는 것이 불가능하고 비용이 높기 때문이다. 또한 국가기구의 폐쇄적 성격으로 다루지 못한 새로운 이슈가 등장하면서 이에 대한 지식과 정보는 사회행위자들 보다 적기 때문이다.

따라서 거버넌스체제 속에서는 사회문제의 해결을 위해서는 다양한 행위자들의 전문적인 지식과 정보의 도움이 필수적이고, 전문적인 지식과 정보를 제공할 수 있는 행위자의 존재는 거버넌스 성공의 필수조건이다.<sup>45</sup> 전문성을 파악하기 위해 행위자들이 전문적인 지식을 생산할 수 있는 능력, 생산

된 지식을 평가 혹은 검증받을 수 있는 제도, 생산된 지식을 유통시킬 수 있는 제도가 있는지를 기준으로 평가하려고 한다.

- 전문적 지식을 생산할 능력이 있는가?
- 내부적인 정보, 지식 생산의 과정이 조직되어 있는가?
- 전문적 간행물이나 출판물이 있는가?
- 전문 분야에 대한 전공성을 평가하는 기준이 있는가?
- 문제해결을 위해 다양한 전문적 지식이 필요한가?
- 전문적인 외부인력으로부터의 자문제도가 있는가?

		평가내용	평가대상의 예	평가
전문성	행위자	전문적 지식을 생산할 능력이 있는가?		
		내부적인 정보, 지식 생산의 과정이 조직되어 있는가?	정부, 정당	
			북한	
			외국, 국제기구	
			시민단체	
			언론	
		전문적 간행물이나 출판물이 있는가?	기업, 이익집단	
			정부, 정당	
			북한	
			외국, 국제기구	
			시민단체	
		전문 분야에 대한 전공성을 평가하는 기준이 있는가?	언론	
기업, 이익집단				
정부, 정당				
북한				
외국, 국제기구				

45-쿠이만(Kooiman 2000, 142)은 어떤 독자적인 (공적 혹은 사적) 행위자도 복잡하고 역동적이고 다양한 문제를 해결할 수 있는 지식과 정보를 소유하지 못하고 있다. 또한 필요한 도구를 효과적으로 사용할 수 있는 역량을 가진 행위자도 없다. 이것이 바로 거버넌스와 거버닝(governing)의 관계의 문제가 발생하는 원인이라고 주장한다.

		평가내용	평가대상의 예	평가
전문성	관계	문제해결을 위해 다양한 전문적 지식이 필요한가?	정부, 정당	
			북한	
			외국, 국제기구	
			시민단체	
			언론	
		전문적인 외부인력으로부터의 자문 제도가 있는가?	기업, 이익집단	
			정부, 정당	
			북한	
			외국, 국제기구	
			시민단체	
		언론		
		기업, 이익집단		

### 3. 참여성(participation)

거버넌스에서 가장 중요한 개념은 참여성이라 해도 과언은 아니다. 참여는 다양한 행위자들이 자신들의 미래를 설계하는 공적, 집단적 의사 결정에 적극적으로 참여하고 능동적으로 개입하는 것을 의미한다. 중요한 국가정책을 결정할 때 주요 이해당사자 이외에도 중립적이고 객관적으로 문제를 접근할 수 있는 행위자들이 참여하여 의견을 개진하고 토론하는 과정이 보장되어야 한다. 위의 전문성 부분에서 살펴본 것 같이 사회문제의 해결을 위해서는 다양한 행위자들의 전문적인 지식과 정보의 도움이 필수적이기 때문에 이들의 참여 또한 필수적이다. 물론 참여성을 보장한다면 결론에 이르는 비용과 시간이 많이 들겠지만 이런 과정을 통해 보다 올바른 정책이 수립되고 국민의 공감대가 형성되어 집행이 효과적으로 실시된다면 더 효율적이라고 할 수 있다.

참여성은 거버넌스의 민주적 형평성과도 연관이 있다. 과거 국가나 소수의 조직적 집단의 폐쇄적 의사결정과정은 다양한 행위자의 참여를 막아왔고, 민주주의의 다수결주의에 따라 소수의 의견은 무시되어왔다. 이런 문제점을 해결하기 위해 다양한 행위자의 참여는 보장되어야 하며, 특히 소수자의 참여를 보장하여 공동체의 일원으로 책임을 다하도록 보장하는 것이 필

요하다.

- 주요 이해당사자가 참여하는가?
- 참여의 방식은? 공청회, 위원회, 시위 등 합법적 혹은 불법적 참여
- 정책 결정의 어느 단계에서 가장 많은 참여가 있었는가?
- 참여성의 증가로 정책결정과정에 영향이 있는가?
- 참여성 증가로 변화된 결정의 내용이 피드백 되었는가?
- 새로운 참여집단을 지속적으로 모색하고 있는가?
- 소수파의 참여가 허용되었나?
- 비공식기구의 참여기준은?

		평가내용	주요 대상/평가방식	평가
참여성	행위자	주요 이해당사자가 참여하는가?	정부, 정당	
			북한	
			외국, 국제기구	
			시민단체	
			언론	
			기업, 이익집단	
		참여의 방식은? 공청회, 위원회, 시위 등 합법적, 불법적	정부, 정당	
			북한	
			외국, 국제기구	
			시민단체	
			언론	
			기업, 이익집단	
		정책 결정의 어느 단계에서 가장 많은 참여가 있었는가?	의제설정	
			정책분석	
			정책결정	
정책집행				
정책평가				

		평가내용	주요 대상/평가방식	평가
참여성	관계	참여성의 증가로 정책결정과정에 영향이 있는가?		
		참여성 증가로 변화된 결정의 내용이 피드백 되었는가?		
		새로운 참여집단을 지속적으로 모색하고 있는가?	의제설정	
			정책분석	
			정책결정	
			정책집행	
			정책평가	
		소수자의 참여가 허용되었나?	의제설정	
			정책분석	
			정책결정	
정책집행				
정책평가				
비공식기구의 참여기준은?	정기적 읍저버			
	비정기적 읍저버			

#### 4. 네트워크(network)

점점 집단딜레마의 해결을 위해 개인들의 협력이 중요해지는 상황 속에서 개인주의에 기초한 서양 사회는 이런 문제의 해결책으로 네트워크 혹은 사회적 자본을 제시한다. 개인주의 하에서 개인은 그 자신의 최종목표이며 최고 가치이고 따라서 국가, 사회 등의 공동체는 개인의 목적을 실현하기 위한 수단에 불과하며 개인과 개인 혹은 공동체와 계약적 관계를 형성하여 개인의 이익을 추구한다. 결국 개인중심적 사회에서는 다른 개인과의 유대나 협조는 개인의 이득을 실현하기 위한 수단이며 이득 실현이 불필요하거나 불가능할 때는 쉽게 사라질 수 있는 것이다. 퍼트남(Putnam)은 개인과 개인간의 사회적 자본을 집단이나 국가의 특징으로 확대적용하여 개인적 신뢰와 규범은 시민적 참여의 수평적 네트워크를 확산시키고 이는 민주주의와 경제발전을 결정짓는 중요한 요소라고 설명한다. “시민적 참여의 네트워크는 개별 거래에서 배신자가 지불하여야 하는 잠재적 비용을 증가”시키

고, “호혜성과 관련된 강력한 규범”을 만들어 낸다. 또한 이런 네트워크에 의해 “의사소통이 원활해지고, 개인의 신뢰도에 관한 정보의 흐름도 향상”되어, “이를 기초로 미래에서의 협력을 가능하게 하는 문화적으로 규정된 지형을 형성될 수 있다.”<sup>46</sup> 결국 신뢰, 사회적 자본, 그리고 네트워크가 없는 사회에서는 협력 자체가 이루어지기 어렵고 협력을 유도하기 위해 많은 비용이 드는 제3자의 강제도 필요하다. 따라서 신뢰와 사회적 자본은 협력을 이끌어 내고 이런 협력적 관계는 수평적 네트워크에 의해 감시, 처벌되기 때문에 공공이익을 추구하는데 훨씬 더 효과적이다.

따라서 거버넌스 모델에서는 네트워크를 중요시한다. 다양한 형태의 네트워크가 존재하기 때문에 네트워크의 유무 혹은 강도만으로 거버넌스 실태를 파악하는 것은 무리가 따른다. 네트워크의 노드(nod)의 수에 따라 다를 수 있고, 네트워크의 강도나 형성요인에 따라 거버넌스의 효과는 다르게 나타날 수 있다.

네트워크의 강도나 형성요인에 따라 거버넌스를 자세히 살펴보면 다음과 같다. 동양사회는 가족주의에 기초한 집단주의(collectivism)사회로서 관계(relationship)를 중시한다. 가족 내의 인간관계, 생활태도, 의식 등이 가족 이외의 사회집단으로까지 확대적용되어 개인보다는 가족, 사회, 국가 등 집단의 이익이 우선시 된다. 개인은 분리된 존재로 보지 않고 네트워크의 부분으로써 다른 사람과의 관계 속에서 특수한 역할을 담당하는 것으로 인식한다(Nisbett, 2003). 이런 상황 속에서 혈연, 지연, 학연 등 다양한 통로를 통해 네트워크를 형성해 왔으며 비즈니스네트워크, 정책네트워크, 이슈네트워크 형성에도 도움을 주었다. 그러나 혈연, 지연, 학연 등과 같이 배타적인 성격(bonding)을 가지고 있는 네트워크는 문제를 발생시키기도 한다. 1997년 경제위기 이후 정책네트워크는 경제위기의 주요 원인으로 지적되고 연고자본주의(crony capitalism)이라고 비판받았다(Krugman, 1994).<sup>47</sup> 정책네트워크가 정경유착의 채널이 되었고 부패 고리의 역할을 수행했다는 것이다. 퍼트남도 배타적인 사회적 자본(bonding social capital)보다는 포괄적 사회

46-Robert D. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (New York: Touchstone, 2000).

47-이재열(1998)은 기존의 사회적 자본 논의가 사회적 자본의 긍정적인 측면만 강조하고 부정적인 측면은 외면하고 있다고 비판한다.

적 자본(bridging social capital)이 정치경제발전에 더 중요하다고 설명하고 있다. 물론 배타적인 사회적 자본이 강한 결속력을 가진 네트워크를 형성하기는 좋으나 다양한 경험과 자원을 소유한 사람들과의 네트워크를 통해 새로운 정보와 자원을 얻기 쉽기 때문이다.<sup>48</sup>

위의 기준에 따라 네트워크의 실태를 파악하기 위해서는 다음과 같은 것들이 조사되어야 한다.

- 행위자들의 네트워크가 있고, 참여하는가?
- 행위자들 간 네트워크의 차별성이 있는가?(예를 들면 행정부와 시민단체의 네트워크, 국회와 시민단체의 네트워크, 시민단체 간의 네트워크 간의 차별성은 있는가?)
- 특히 네트워크가 잘된 행위자들은 어떠한 행위자인가?
- 네트워크의 주된 통로는 무엇인가? 인적 교환? 정보 교환? 지원?
- 정책 결정과정의 어느 단계에서 네트워크가 가장 잘 작동하였는가?
- 네트워크의 성격은? 공식/비공식? bridge 형/bond형? 양자적인가? 다자적인가?
- 네트워크를 통해 지식, 정보, 자원이 유통되었는가?

		평가내용	평가대상	평가
네트워크	네트워크 자체	행위자들간의 네트워크가 있고 참여하는가?	네트워크의 유무	
			참여의 유무	
	네트워크의 성격은? 공식/비공식 bridge형/bond형 양자적/다자적	정부와 시민단체		
		국회와 시민단체		
		국제기구와 시민단체		
		북한과 시민단체		
	시민단체간			

48\_임성학, “동서양 거버넌스: 수렴과 분화.”

		평가내용	평가대상	평가
	네트워크 관계	네트워크의 주된 통로는 무엇인가? 인적 교환? 정보 교환? 지원?	인적 교류	
			정보교환	
			지원	
		정책 결정과정의 어느 단계에서 네트워크가 가장 잘 작동하였는가?	의제설정	
			정책분석	
			정책결정	
	정책집행			
	행위자들 간 네트워크의 차별성이 있는가?	정책평가		
		정부와 시민단체		
		국회와 시민단체		
		국제기구와 시민단체		
			북한과 시민단체	
		시민단체간		

## 5. 분권화(decentralization)

거버넌스에서 분권화는 두 가지 의미로 사용된다. 먼저 과거의 위계질서에 기초한 국가와 사회는 국가와 사회, 중앙과 지방이 대등한 수평적인 관계로 변화하는 것을 의미한다. 정부의 경우 중앙정부와 지방정부의 분권화가 실시되어야 하며, 시민단체의 경우도 본부와 지부의 관계가 수평적이어야 한다. 둘째, 조직 내부의 분권화이다. 조직의 의사결정이 중앙에 집중되지 않고 하부로 이양되거나 협조하는 관계가 형성되는 것을 의미한다. 즉 첫째 의미는 관계적 측면에서 살펴보는 것이고 두 번째는 행위자의 측면에서 살펴보는 것이다.

분권화가 성공하기 위해서는 각 행위자는 자율성을 확보해야 한다. 이런 의미에서 자율성의 의미와 중첩되기도 하는 개념이지만 이 연구에서는 중앙과 지방의 수평적 관계, 그리고 조직 내부의 수평적 관계를 분권화의 기준으로 삼으려고 한다.

- 각 행위자 내부의 정책결정절차는 분권화되어 있는가?
- 각 행위자 내부의 업무에 따라 분권화가 되었는가?

- 각 행위자들의 지도부는 주기적으로 교체되고 있는가?
- 중앙과 지역 혹은 하부조직의 분권화를 위한 제도적 장치가 있는가?
- 중심정책결정기관에 대한 주변의 의사소통절차가 마련되어 있는가?

		평가내용	평가대상	평가
분권화	행위자	각 행위자 내부의 정책결정절차는 분권화되어 있는가?	정부, 정당	
			북한	
			외국, 국제기구	
			시민단체	
			언론	
			기업, 이익집단	
	행위자	각 행위자 내부의 업무에 따라 분권화가 되었는가?	정부, 정당	
			북한	
			외국, 국제기구	
			시민단체	
			언론	
			기업, 이익집단	
	행위자	각 행위자들의 지도부는 주기적으로 교체되고 있는가?	정부, 정당	
			북한	
			외국, 국제기구	
			시민단체	
			언론	
			기업, 이익집단	
관계	중앙과 지역 혹은 하부조직의 분권화를 위한 제도적 장치가 있는가?	정부, 정당		
		북한		
		외국, 국제기구		
		시민단체		
		언론		
		기업, 이익집단		

		평가내용	평가대상	평가
분권화	관계	중심정책결정기관에 대한 주변의 의사소 통절차가 마련되어 있는가?	정부, 정당	
			북한	
			외국, 국제기구	
			시민단체	
			언론	
			기업, 이익집단	
		각 행위자들은 북한과의 접촉 채널을 다 양화하고 있는가?	정부, 정당	
			북한	
			외국, 국제기구	
			시민단체	
			언론	
			기업, 이익집단	

## 6. 효과와 효율성(effectiveness and efficiency)

거버넌스는 사회가 당면한 문제를 해결하는 제도와 과정으로 이해되고 문제를 보다 효율적이고 효과적으로 해결한다는데 의의가 있다. 따라서 문제해결을 위한 제도나 방식들이 최소비용으로 협력을 이끌어 낼 수 있어야 한다. 효과성과 효율성은 두 가지 차원에서 살펴보려고 한다. 국가의 차원과 행위자간의 차원에서 문제해결을 위한 제도나 방식들이 존재하고 작동하는 가하는 것이다. 제습(Jessop)은 국가의 역할은 지도(guidance)라고 하면서 이는 정부보다 광범위한 메타(meta-governance)를 지향하는 것이라고 주장한다. 메타거버넌스 속에서 국가는 정책공동체의 대화를 조직해야 하며, 다양한 행위자들이 공유할 수 있는 규칙을 제공하고 적용하여 이들 간의 관계를 체계화하는 역할을 수행해야 한다고 주장하고 있다. 즉 다양한 행위자들 간의 필요한 정보를 공유할 수 있도록 제도적 장치를 제공하고, 대화의 장을 마련해 주고, 행위자간의 일반규칙을 만들어 내는 것은 거버넌스가 효율적으로 작동하기 위해 필수불가결한 요소이다. 만약 국가가 메타거버넌스적 기능을 수행하지 못한다면 행위자 차원에서 제도와 규칙을 만들어 내고 있는가를 살펴보려고 한다.

- 정부는 각 행위자들을 연결하는 네트워크 관리자 혹은 메타거버넌스의 역할을 충실히 수행했는가?
- 정부는 각 행위자들을 연결하는 일반규칙 제공 역할을 충실히 수행했는가?
- 정부는 각 행위자들을 연결하는 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가?
- 행위자들 중 특정 행위자가 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가?
- 행위자들 중 특정 행위자가 일반규칙 제공 역할을 충실히 수행했는가?
- 행위자들 중 특정 행위자가 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가?
- 각 행위자들은 효율성을 위하여 충분히 협조하였는가?

		평가내용	세부대상	평가
효과와 효율성	행위자	정부는 각 행위자들을 연결하는 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가?	정부	
		정부는 각 행위자들을 연결하는 일반규칙 제공 역할을 충실히 수행했는가?	정부	
		정부는 각 행위자들을 연결하는 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가?	정부	
		행위자들 중 특정 행위자가 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가?	북한	
			외국, 국제기구	
			시민단체	
	언론 기업, 이익집단			
	행위자들 중 특정 행위자가 일반규칙 제공 역할을 충실히 수행했는가?	북한		
		외국, 국제기구		
		시민단체		
		언론 기업, 이익집단		
	행위자들 중 특정 행위자가 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가?	북한		
외국, 국제기구				
시민단체				
언론 기업, 이익집단				
관계	각 행위자들은 효율성을 위하여 충분히 협조하였는가?	정부, 정당		
		북한		
		외국, 국제기구		
		시민단체 언론 기업, 이익집단		

## VI. 결 론

본 장은 거버넌스의 개념과 이론을 현재와 미래의 남북관계에 적용하여, 보다 바람직한 남북관계 형성에 필요한 작업을 수행하고자 하였다. 거버넌스는 현재까지 형성중인 개념과 이론이며, 따라서 그 정의를 둘러싸고 다양한 시도들이 있어왔다. 무엇보다 거버넌스는 “공공부문과 민간부문의 행위자들이 협력적 네트워크를 구성하여 사회의 집합적 목표를 달성하고 공적 문제를 해결해 나가는 과정”이다. 그리고 남북관계 혹은 대북정책의 거버넌스는 공공 부문과 민간 부문은 물론 국제부문까지 협력적 정책 네트워크를 구성하여 각자의 전문성과 참여도를 높이고, 부문들 간의 연결성을 강화하여 남북관계와 대북정책에 있어서의 효율성을 증가하고 공공의 목적을 달성해 나가는 과정과 정책이라고 할 수 있다.

본 장은 우선 거버넌스의 다양한 등장배경을 살펴보았다. 거버넌스는 변화하는 현실을 반영하여 새롭게 시도되는 개념으로, 그것이 중요하게 된 새로운 정치, 경제, 사회, 국제적 환경을 살펴보았다. 둘째, 기존의 거버넌스의 이론을 검토하고 한반도 평화·변영에 맞는 이론적 틀을 모색하고자 하였다. 이는 비교정치학, 국제관계학, 행정학, 경제학 등에서 제시되고 있는 거버넌스 개념이나 모델들을 비교, 분석, 평가하는 한편, 국가나 정부의 역할에 대한 견해와 거버넌스의 보편성에 대해서도 논의하는 과정에서 이루어졌다. 셋째, 한반도 평화·변영을 거버넌스 차원에서 설명할 수 있는가를 살펴보았다. 한반도에서 일어나고 있는 현상이 과거 모델로 설명할 수 있다면 거버넌스의 개념을 도입할 필요성은 낮아질 것이다. 그리고 일반적 거버넌스의 논의가 한국의 특수한 상황에 적용될 수 있는가에 대한 논의도 필요한 부분이었다. 무엇보다 한국의 거버넌스는 지정학적 요인, 국제정치적 요인, 남북한의 특수성 등 다른 국가들의 거버넌스와 같은 수준에서 분석, 평가하기는 어려울 것이므로, 독특한 변형과 적용이 시도되었다. 넷째, 이러한 논의를 기초로 평화·변영 거버넌스 실태파악을 위한 개념적 틀과 지표를 제시하고자 하였다. 우선 행위자 측면에서 한반도 평화·변영 거버넌스에 영향을 주거나 참여하는 주요행위자를 파악하는 것이 중요한 작업이었다. 유형화된 ‘평화·변영 거버넌스’ 틀을 정하기 위해서는 국제기구, 정부, 국제기구, 지역기구, 기업, 시민사회단체 등 다양한 행위자들에 의해 이루어지는 다차

원적인 노력으로써 평화·번영의 구체적 내용을 달성하기 위한 실질적인 구조 및 행위주체들의 상호관계를 규명해야 하기 위해 행위자 분석은 중요하다. 또한 한반도의 평화와 번영을 위한 이슈영역도 살펴보았다. 지금까지 남북관계의 이슈들이 포괄적으로 확대되고 다양화되어 기존의 군사 영역 주도에서 정치, 외교, 경제, 사회문화 영역의 중요성이 제고되었다. 한반도의 평화와 번영을 둘러싼 행위자의 다양화와 더불어, 이슈영역의 광역화 역시 한반도의 평화와 번영에 많은 영향을 미치는 요소이자, 기존 연구에서 벗어나 거버넌스적 틀의 필요성을 제고시키는 요소이기 때문이다.

본 장이 가장 초점을 둔 부분은 과학적으로 평화·번영 거버넌스의 실태 파악을 위해 지표를 만들고, 그 기준에 따라 한반도 거버넌스를 조사하고 평가하려는 것이었다. 경험적으로 거버넌스를 측정하려는 시도는 있었으나, 초점과 개념의 차이로 기준에 개발된 지표를 사용하기는 어려운 일이었다. 거버넌스의 실태를 분석하기 위해서는 거버넌스 개념을 보다 분석적으로 접근해야 해야 하고, 분석적 접근을 위해 거버넌스의 주요 요소로부터 시작하는 것이 효과적인 방법이다. 다양한 지표가 가능하나, 거버넌스의 각 측면을 골고루 파악해야 하고, 중복성이 배제되어야 하며, 실태조사를 위한 조작화의 정도가 높아야 한다.

우선 거버넌스 현상의 핵심적 요소라고 파악되는 행위자의 다양성과 이들 행위자들의 자발성을 파악해야 했다. 따라서 각 행위자들의 자율성과 전문성에 따라 행위자의 성격을 분별하는 일이 필요한 것이다. 둘째, 각 행위자들 간의 관계, 참여정도를 파악하는 것이 중요하다. 따라서 참여성과 네트워크의 지표에 따라 행위자들 간의 관계를 파악하고자 하였다. 셋째, 관계의 형태와 결과, 현황을 파악할 필요가 있다. 이는 관계형성의 망, 즉 네트워크의 현상과 모습, 특징을 파악하는 작업과, 이들 네트워크의 집권성, 분권성을 파악하는 일로 나뉠 수 있다. 따라서 분권화와, 효과·효율성의 지표를 작성하여 파악하고자 하였다. 거버넌스의 주요 요소로 자율성(autonomy), 전문성(specialization), 참여성(participation), 네트워크(network), 분권화(decentralization), 그리고 효과와 효율성(effectiveness and efficiency)을 나누고 각각의 거버넌스적 요소가 어떤 상태에 있는지를 파악할 수 있는 기준을 만드는 작업을 시도해 보았다.

이상의 개념적, 지표적 작업은 결국 남북관계 거버넌스 실태의 특수성을

정확히 파악하는 한편, 향후의 발전 방향에 일정한 함의를 주는 역할을 할 것이라 생각된다. 무엇보다 거버넌스의 논의를 경험적 연구에 적용할 때 주의해야 할 부분은 기존의 국민국가 혹은 정부의 역할이 거버넌스의 체제 하에서 어떻게 변화하는가 하는 점이다. 거버넌스의 형태로 관리와 조정의 양식이 변화된다고 해서 국가의 역할이 반드시 축소되어야 하는 것은 아니기 때문이다. 오히려 거버넌스 혹은 네트워크의 양식을 전체적으로 관리하는 배후의 관리자, 조정자로서 국가 혹은 정부의 역할이 새롭게 정의되고, 다른 형태로 발휘될 가능성도 존재하는 것이다. 사실 거버넌스 혹은 네트워크형 관리체제라고 해서 모든 행위자들이 같은 정도로 권력을 보유하고 행사하는 것은 아니다. 이념형적인 거버넌스 체제 하에서는 모든 행위자들이 같은 정도의 권력을 보유하고, 이들이 수평적, 전방위적 네트워크로 연결되어야 하겠으나, 사실상 현실에서 거버넌스는 이전의 정부(government) 형태를 부분적으로 띠기도 하고, 또한 부분적으로는 무정부상태적 혼란상황을 연출하기도 하는 것이다.

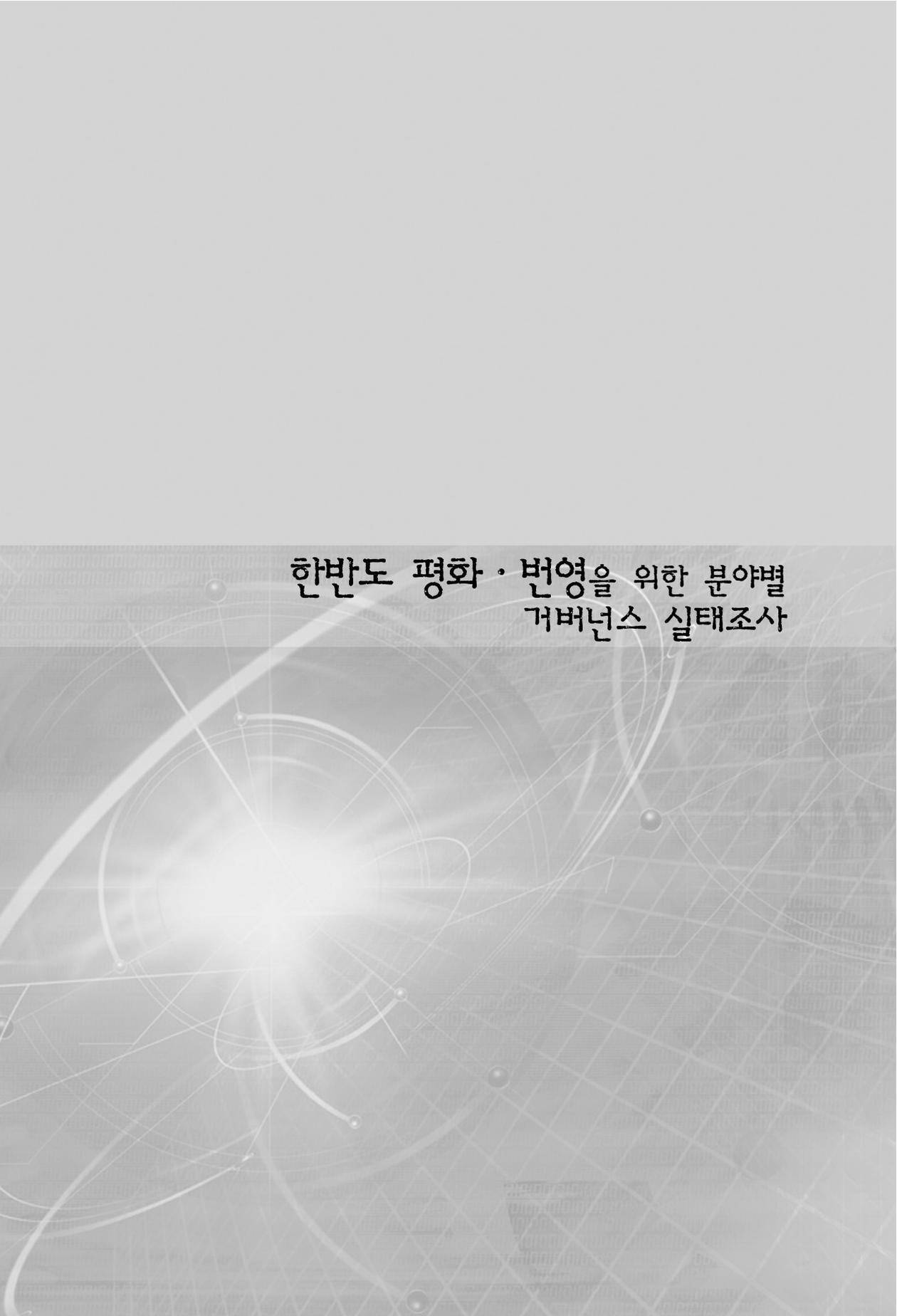
따라서 본 장에서는 거버넌스 일반론을 남북관계에 보다 정확히 적용하기 위하여 거버넌스 체제의 세부유형을 시도해 보았다. 우선적인 차원은 정부의 역할이다. 한반도와 동아시아의 경우 여전히 근대국가, 혹은 정부의 영향력이 거버넌스의 형태를 결정하는 중요한 변수이므로, 정부가 어떠한 역할을 하는가에 따라 집권형, 분권형, 관리형으로 나누어 볼 수 있다. 집권형은 과거 거버넌스체제 이전의 정부 중심의 유형을 나타내며, 분권형은 정부의 영향력이 매우 약화된, 앞서 논의한 전방위형 네트워크에 접근하고 있는 경우이다. 반면 관리형은 정부가 여전히 중심적인 행위자로 존재하지만, 그 관리와 조정의 방식이 보다 네트워크 관리형으로 변한 메타네트워크 행위자로 나타난 경우이다.

또 하나의 차원은 거버넌스 체제가 추구하는 조정 과정의 내용이다. 이는 기존의 질서와 관리양식의 지속을 강조하는 유형과, 기존의 질서와 관리양식을 개혁, 변화시키는 혁신의 유형으로 나뉘어 진다. 이러한 두 가지 차원의 기준을 참고하여 거버넌스의 유형을 나누어, 집권-분권-관리 차원과 지속성-혁신을 결합한 차원으로 정리하였다. 즉, 정부가 관리양식을 주도하는 집권형과, 정부의 영향력이 약화된 채 비정부행위자들이 주도하는 분권형, 그리고 정부가 거버넌스적 현상 전반을 관리하면서 거버넌스의 효율성을

극대화하는 관리형으로 정부의 역할을 삼분하여 생각하였다. 또한 거버넌스체제를 통하여 관리양식의 지속성과 질서를 강조하고, 현상유지 및 관리에 치중하는 지속성, 질서위주의 거버넌스와, 남북관계의 혁신과 변화를 목표로 역동적인 거버넌스를 추구하는 혁신과 변화 위주의 거버넌스를 상정하였다. 이러한 내용을 종합해보면, 전체 6가지의 거버넌스 유형이 도출될 수 있다. 그리고 각 시대별, 이슈별, 정책추진 과정별에 따라 각기 다른 형태의 거버넌스가 적용되어 분석될 수 있음을 알 수 있다.

남북관계를 회고해 보면, 냉전기와 탈냉전기 초기 안보·군사영역 중심이자, 정부 주도인 관계가 점차 다영역, 다행위자의 관계로 변화했음을 알 수 있다. 특히 1998년 2월 김대중 행정부가 출범하고 대북 포용정책이 추진되면서 정부 이외의 민간 기업들과 NGO 등이 대북 및 통일정책의 행위주체들로 등장하고 남북관계 및 대북정책의 거버넌스가 본격적으로 작동하기 시작했다고 볼 수 있다. 2000년의 남북정상회담과 6·15 공동성명은 남북관계의 제 측면을 전환시킨 중요한 분기점이다. 이후 약 6년간의 거버넌스 현상이 양적, 질적으로 꾸준히 증가되어 오늘에 이르고 있다.

남북관계 및 한국의 대북정책에서 거버넌스 특성이 주도적으로 된 것은 이제 겨우 6년 남짓이라고 할 수 있다. 초보적인 형태의 거버넌스 특성이 부각되고 있기는 하지만, 이러한 거버넌스가 바람직한 거버넌스(good governance), 그리고 효율적인 거버넌스(effective governance)인가 하는 것은 전혀 별개의 문제이다. 바람직하지 못하고 비효율적인 거버넌스는 정부주도(government)보다 못할 수도 있기 때문이다. 본 장은 변화하는 환경 속에서 거버넌스 형태를 띠어가고 있는 남북관계의 실태를 파악하고, 향후의 바람직한 남북관계에 함의를 도출하기 위하여 이론적 작업을 수행하였다. 앞으로도 실태파악을 위한 보다 나은 지표개발과, 이에 기초한 정확한 평가가 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

The background features a light gray grid pattern. Overlaid on this are several glowing, semi-transparent circular and elliptical patterns that resemble orbits or data paths. A bright, circular glow is centered in the lower-left quadrant, with lines radiating from it. Small dark spheres are placed at various points along the grid and the glowing paths.

한반도 평화 · 번영을 위한 분야별  
거버넌스 실태조사



한반도 평화·번영 거버넌스의 실패조새상

1

한반도 평화·변영을 위한  
외교안보정책 거버넌스 실태조사

여인곤 · 박영호 · 김영춘 · 홍면기



한반도 평화·번영 거버넌스의 실패조새상

## I. 서론

2001년 미국에서 발생한 9·11 테러사건 이후 동북아 지역에서는 안보와 경제면에서 사안별로 역내국가간 협력이 이루어지고 있으나, 기본적으로는 ‘미·일 대 중·러·북한’의 대립구도를 나타내고 있다.

역내국가 간에는 대량살상무기(WMD) 확산, 국제테러, 마약, 자연재앙 등 초국가적 안보위협 요인들의 방지를 위한 공동 노력이 이루어지고 있다. 또한 동북아뿐만 아니라 동아시아 지역차원에서 정치·군사적 신뢰를 구축하여 분쟁을 사전에 예방하고자 하는 예방외교의 성격을 가진 다자간 협력 안보가 「아세안지역포럼」(ARF), 「아·태 안보협력이사회」(CSCAP), 「동북아협력대화」(NEACD) 등을 통해 활성화되고 있다. 이와 함께 역내국가간 경제적 상호의존의 심화, 세계화, 정보화 등의 영향으로 동북아경제공동체 형성의 움직임이 있다.

다른 한편, 미국은 세계적 차원에서 자유민주주의와 시장경제체제라는 미국적 가치의 확산을 위해 노력하고 있다. 동북아 지역차원에서는 일본과 긴밀한 협력 하에 미사일방어(MD)체제를 개발하는 한편, 중장기적으로 미·일 동맹 강화를 통한 중국 포위를 모색하고 있다. 세계 제2위의 경제대국 일본은 경제력에 상응하는 국제적 역할을 위해 대내적으로는 법 개정을 통해 보통국가로의 전환을 추진하면서 군비를 강화하고, 대외적으로는 유엔 안보리 상임이사국 진출을 모색하고 있다. 그러나 고이즈미 총리를 비롯한 지도층의 야스쿠니 신사참배는 계속되고 있고, 역사교과서 왜곡과 독도문제 등에 대한 태도에는 크게 달라진 것이 없다.

중국은 개혁·개방정책의 성공적 추진으로 1989년 천안문 사건 이후 매년 두 자리 수의 국방비 증가를 보이고 있고 1992년 사회주의시장경제체제 선포 이후 연 8-14%의 성장률로 급속한 경제발전을 이루고 있다. 이를 기초로 중국의 국력이 크게 신장되었고 1990년대 말부터는 동북아 및 세계 경제·안보 질서에 미치는 중국의 영향력이 크게 부상되고 있다. 현재 중국공산당 제4세대 지도부는 2020년까지 1인당 국민소득을 2000년보다 4배인 3,000달러로 증가시켜 중국 전역을 ‘소강사회(小康社會: 여유로운 생활을 하는 사회)’로 건설하겠다고 결정하고 이를 달성하기 위한 ‘화평굴기’와 ‘도광양회(韜光養晦)’ 외교정책을 수행하고 있다. 러시아는 푸틴 대통령의 ‘강한 러

시아' 정책과 국제 고유가에 힘입어 정치를 안정시키는 가운데 경제난을 급속히 회복시키고 있다. 또한 러시아는 시베리아 및 극동지역의 개발과 동북아 경제권으로의 편입을 모색하는 한편, 중국과의 전략적 동반자관계를 기초로 다극체제의 국제질서, 유엔 중심의 국제안보문제 해결 등을 주장하면서 미국의 일방주의를 견제하고 있다.

중·러는 중·대만간 무력충돌과 북한 유사시를 상정하여 2005년 8월 중국의 산둥반도와 황해에서 육·해·공군과 공수부대, 해병대, 병참부대 등 약 1만 명이 참여한 대규모 합동군사훈련을 실시했다. 이에 대응하여 미·일은 북한과 중국을 사실상의 '가상 적'으로 삼고 2006년 2월 23일부터 3월 3일까지 도상통합지휘소(CPX) '킨 에지' 훈련을 실시하였다.

한편 북한은 '선군정치'를 내세워 정치적으로는 어느 정도 안정을 유지하고 있으나 지속적인 경제난에 직면하고 있는 가운데 부시 미행정부의 일방주의 상황에서 체제유지를 최고 목표로 삼고 있다. 이를 위해 북한은 핵개발을 외교 협상카드로 활용하는 한편, '민족공조'를 강조하면서 남한과의 관계를 유지하고 있다. 2002년 10월 야기된 제2차 북핵 위기는 2005년 9월 19일 제4차 6자회담에서 공동성명의 채택으로 '핵 포기 대 보상'이라는 큰 틀이 합의됨으로써 약 3년 만에 핵문제 해결의 실마리를 찾는 듯하였다. 그러나 이러한 합의들의 단계적 이행방식 도출을 위한 제5차 1단계 회담 직후 미국이 북한의 달러위폐 제조와 돈세탁, 마약밀매 등과 관련 북한에 대한 금융제재를 가함으로써 6자회담은 교착상태에 있다. 더욱이 2006년 7월 5일 북한이 대포동-2 등 미사일 7기를 시험 발사하고 10월 9일 핵실험을 강행함으로써 국제사회의 우려는 증폭되고 있다.

이와 같은 동북아 정세에서 2003년 2월 25일 출범한 참여정부는 남북관계 개선과 냉전구조 해체의 토대를 마련한 '국민의 정부'의 대북 포용정책의 성과를 바탕으로 한 단계 진전된 정책이 필요하다는 인식하에 평화변영정책을 추진하고 있다. 평화변영정책은 "한반도에 평화를 증진시키고 남북공동번영을 추구함으로써, 평화통일의 기반조성과 동북아 경제중심국가로의 발전토대를 마련하고자 하는 노무현 대통령의 전략적 구상"<sup>1)</sup>으로서 참여정부의 통일·외교·안보정책 전반을 포괄하는 기본구상이다.

---

1. 통일부, 『참여정부의 평화변영정책』 (2003), p. 2.

한편, 국내적으로는 권위주의 시대가 청산되고 문민정부, 국민의 정부, 참여정부를 거치면서 외교안보정책 결정과정에서 국가 이외 행위자들의 중요성이 증가하고 있다. 이는 1980년대 말 이후의 민주화와 시민사회 및 비정부기구(NGO)의 증가, 정부의 외교안보관련 홍보 증가, 외교문제의 정치쟁점화, 정보화의 발전으로 인한 외교안보관련 정보의 공개, 언론의 외교안보 현안 중시 추세, 세계화로 인한 국제이슈의 국내적 중요성 증가, 국제기구 및 레짐의 역할 강화 등 때문이다. 즉 외교안보 부문에서 일관되게 성장하고 있는 거버넌스 지향의 추세 때문이라고 할 수 있다.

본 연구는 상기와 같이 9·11 테러사태 이후 변화하고 있는 동북아와 북한 정세 및 국내적 상황을 고려하면서 참여정부에서 이루어지고 있는 ‘외교안보정책 거버넌스’의 실태를 고찰·분석하려는 데 목적이 있다. 이러한 목적을 위해 제III장에서는 우선적으로 냉전종식 이후 외교안보정책의 변화를 개괄적으로 고찰하고 그 특징을 분석하였다. 그리고 아직까지 객관화된 개념이 없는 ‘외교안보정책 거버넌스’의 개념을 정립하고, ‘외교안보정책 거버넌스’의 실태를 평가하기 위한 지표들을 제시하였다.

거버넌스에서는 이해당사자, 즉 행위주체들이 어떠한 역할을 하고 있는가가 매우 중요하다. 따라서 제III장에서는 ‘외교안보정책 거버넌스’ 주요 행위주체들의 역할을 고찰하였다. 이를 위해 참여정부의 외교안보정책에 영향을 미치는 행위주체들을 국내적 차원, 남북관계 차원, 국제적 차원으로 구분하였다. 그리고 국내적 차원에서의 행위주체에는 정부·시민단체·기업·언론을, 남북관계 차원에서의 행위주체에는 북한을, 국제적 차원에서의 행위주체에는 외국·국제기구·지역협력체를 포함시켰다. 각 행위주체들의 역할에 대한 고찰 이후에는 국내적 차원 행위주체들의 거버넌스 6개 주요 요소(자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효과와 효율성)에 대한 실태가 설문조사 및 인터뷰 등을 통해 분석되었다. 북한과 국제적 차원에서의 행위주체들은 국가나 정부이기 때문에 거버넌스의 주요 요소에 대한 분석에서 제외하였다.

제IV장은 참여정부에 의해 실제로 추진되고 있는 정책과정에서의 ‘외교안보정책 거버넌스’ 실태를 사례분석을 통해 고찰하고 있다. 본 연구가 ‘외교안보정책 거버넌스’의 실태를 분석한다는 점, 그리고 ‘대북정책 거버넌스’ 실태조사와 ‘한반도 평화체제 거버넌스’ 실태조사 등에 대한 별도의 연구가

행해진다는 점을 고려하여 북한과 직접 관련되는 외교안보정책 사안들은 사례연구에서 제외하였다. 대신 우리에게 매우 중요한 미·중·일 3국에 대한 참여정부의 외교안보정책에서 우선순위가 있는 사안들을 사례연구로 선택하였다.

참여정부는 한·미 동맹의 미래지향적 균형발전 정책을 추진하고 있고, 최근 중국의 동북공정은 참여정부의 평화번영정책 뿐만 아니라 향후 통일 문제에도 지대한 영향을 미칠 사안이다. 또한 현재 한·일 관계에서는 과거 사 현안 해결과 일본의 역사인식 개선이 급선무이기 때문에 올바른 역사인식에 기초한 한·일 관계 정립 정책이 중요하다. 따라서 분석대상이 되는 3가지 사례는 한·미 동맹의 균형발전 정책, 중국의 동북공정에 대한 대응 정책, 일본의 역사교과서 왜곡에 대한 대응 정책이다. 사례연구에서는 각 사례별로 우선 사례의 개요가 서술되었다. 그리고 사례별 정책단계를 의제 설정, 정책분석, 정책결정, 정책집행, 정책평가의 5단계로 구별하여 각 사례의 거버넌스 실태를 상세히 분석하였다. 또한 각 사례의 거버넌스 실태를 용이하게 이해할 수 있도록 행위주체간 네트워크와 협치(協治)의 정도를 그림과 도표로 제시하였다.

상기와 같은 분석과 고찰들을 기초로 제V장은 참여정부에서 이루어지고 있는 ‘외교안보정책 거버넌스’ 실태를 제II장 2절에서 제시된 평가지표를 준거로 하여 종합적으로 그리고 사례별로 각각 평가하고 있다. 그리고 제VI장은 본 연구의 결론이다.

## Ⅱ. 외교안보정책의 변화와 ‘외교안보정책 거버넌스’

### 1. 외교안보정책의 변화

1948년 8월 15일 정부수립 이후부터 1950년대까지 우리 정부는 한국에 대한 국제승인 획득, 북한의 남침 격퇴, 미국 등 자유우방국과의 우호협력 증진을 목표로 하는 외교안보정책을 수행하였다. 1960년대의 외교안보정책 목표는 미·일 등 자유우방국과의 관계 강화와 경제개발을 위한 지원 획득이었고, 1970년대에는 수출주도의 경제발전을 지원하기 위한 경제외교, 북한과 외교경쟁, 1973년 6월 23일 「평화통일외교정책 선언」을 통한 공산권에 대한 문호개방 등의 정책을 추진하였다. 1980년대에는 전쟁방지와 평화정착을 위해 미국 등 우방국과의 협력을 통한 안보 공고화에 목표를 둔 외교안보정책을 수행하였다.<sup>2</sup>

1980년대 말 냉전종식과 더불어 국제적 및 동북아 지역적 차원과 대내적 차원에서 외교안보 환경이 많이 변화되었다. 국제적 차원에서는 동구 사회주의권의 체제변혁, 독일통일, 소련 붕괴, 미국에서 이슬람 극단주의자들에 의한 9·11 테러, 미국의 이라크 공격 등이 발생하였다. 동북아 차원에서는 중·소·북한 간 북방 3각체제 붕괴, 한·소 및 한·중 수교, 남북관계 발전 등이 이루어졌다. 또한 세계화, 정보화 추세로 국가 간 경제관계가 더욱 긴밀해진 동시에 EU, NAFTA, ASEAN 등에 의한 경제지역주의가 강화되고 있다. 대내적 차원에서는 민주화가 이루어지면서 시민사회 및 NGO가 증가하였다. 정부의 외교안보관련 정보가 공개되고 홍보가 증가하였다. 언론도 외교안보 현안을 중시하게 되었고, 세계화의 영향으로 국제이슈의 국내적 주요성이 증가하였다. 우리 정부는 이러한 환경변화에 능동적으로 대처하기 위한 외교안보 정책을 추진하여 왔다. 냉전종식 이후 한국의 외교안보정책이 변화된 특징들을 고찰하면 다음과 같다.

첫째, 한국의 외교안보정책에서 이념의 중요성이 현저히 약화되었다. 세계적 및 동북아 차원에서 탈냉전의 추세, 한국 경제의 고도성장과 국력 신장, 경제실리정책, 한국 국민들의 민주화 운동에 따른 정치체제 전반에 대한

<sup>2</sup> 외교통상부 외교안보연구원, 『한국외교의 도약 -소련·동구권 국가와의 수교-』 (2003. 8), pp. 3-5.

민주화의 영향 등 때문이다.

둘째, 외교안보정책 상대국가의 다변화이다. 미·일 일변도에서 유럽, 미주, 중동, 아프리카, 동남아, 구사회주의 국가 등 외교 상대국의 수가 현저히 늘어났다. 이에 따라서 2004년 9월 현재 한국의 재외공관은 총 130개로 이주 상주대사관이 95개, (총)영사관이 31개, 대표부가 4개 설치되어 있다.<sup>3</sup>

셋째, 정책 내용과 기능의 다양화이다. 국가생존에 직접적으로 관계되는 안보 문제 위주에서 국민 복지에 관계되는 경제·통상문제, 국가의 위신에 관계되는 문화·체육, 산업화의 진전과 국제 사회에서의 활동 영역 확대에 다른 자원·환경 문제 등으로 외교안보정책의 내용이 풍부해졌다.

넷째, 한국이 유엔에 가입하여 평화유지군을 파견하고, 1995년 유엔안보리 비상임이사국으로 피선되며 반기문 외교통상부 장관이 2006년 10월 유엔 사무총장에 선출되는 등 국제사회에서 그 위상이 현저히 신장되었다.

다섯째, 한국의 외교안보정책에서 비정부 차원 기관들의 역할이 중요시되고 있다. 외교안보 사안들이 복잡해지고, 외교안보 관련 활동 영역이 확대됨에 따라 전문 직업외교관의 역할도 중요시되지만, 해당 영역의 민간 외교활동의 활성화도 뚜렷이 보인다. 또한 지방자치가 실시되면서 자치단체 스스로가 외국의 정부나 자치단체들과 합의서를 채택하고 외자를 유치하는 등 권력과 기능의 분산 추세가 확대되고 있다.

여섯째, 외교안보정책에서 여론 및 사회단체의 비중이 증대되고 있다. 즉, 외교안보정책의 내용이 국민들의 일상생활과 이익에 직접 관계되는 사안들로 확대되고, 민주화에 따른 정치체제의 투입 기능이 신장됨에 따라 특정 외교사안에 직간접적으로 관계되는 국민들의 입장이 정책결정에 반영될 수밖에 없게 되었다.<sup>4</sup> 이와 관련, 참여정부는 평화번영정책의 추진원칙 중 하나에 ‘국민과 함께 하는 정책’을 표방하고 정책결정 및 집행과정의 투명성, 여·야당 및 국회와의 협력, 정책수립 및 집행과정에서 민간 전문가 및 NGO의 참여 확대 등을 위해 노력하고 있다. 참여정부는 또한 ‘전자정부’를 표방하고 정부의 통일·외교·안보정책에 대한 여론 수렴, 정책 수립과 조정 등에

3. “재외공관설치현황” <<http://www.mofat.go.kr>>.

4. 허만호, “한국의 외교정책,” 『세계외교정책론』 (서울: 을유문화사, 1995), pp. 201-203.

‘온라인(on-line)’에 의한 국민들의 적극적인 참여 분위기를 조성하고 있다.

## 2. ‘외교안보정책 거버넌스’의 개념과 평가지표

1970년대에 복지국가로 대표되는 국가주의의 한계가 노정되었기 때문에 1980년대에는 국가의 영향력을 축소시킴으로써 개인의 자유와 시장의 자율을 회복시키는 신자유주의 개혁이 본격화되었다. 그리고 1990년대 탈냉전, 세계화, 정보화, 지방화로 이어지는 일련의 변화는 기존의 위계적 통치방식으로부터 수평적으로 이루어지는 상호조정체계로서의 거버넌스 인식 틀을 본격적으로 등장시켰다.

현대적 의미의 거버넌스 용어가 최초로 등장한 것은 1989년 세계은행이 아프리카 지역에서의 개발실패 문제를 ‘거버넌스의 위기’로 지적한 보고서이다.<sup>5</sup> 우리나라에서는 1990년대 말과 2000년대 초에 이와 관련된 연구소<sup>6</sup>와 정치학자들의 연구회가 조직되었다. 그러나 현대적 의미의 거버넌스라는 용어는 최근에 등장하였기 때문에 거버넌스의 개념을 둘러싼 논쟁은 여전히 계속되고 있다. 따라서 본고에서는 아래와 같은 『글로벌 거버넌스 위원회』의 개념정의를 원용하고자 한다.

“거버넌스는 공공 및 사적 개인들과 제도들이 공공 목적을 달성하기 위해 자신들의 공통적인 업무를 관리하고, 자원을 통제하고 권력을 행사하는 무수한 방법들의 집합이며, 갈등적인 이해나 다양한 이해관계들이 수용되면서 상호협력적인 행동이 취해질 수도 있다. 거버넌스에는 순응을 집행하는 권력행사를 하는 공식적인 제도와 레짐(regime)뿐 아니라 일반인과 제도들이 동의하는 혹은 자신들의 이해관계로 간주하는 비공식적인 관행들도 포함된다.”<sup>7</sup>

거버넌스 개념이 다양한 만큼 거버넌스의 유형 또한 다양하게 제시되고 있는데, 본고에서는 정책분야에 따른 다양한 거버넌스의 하나로 ‘외교안보

5-주성수, 『공공정책 거버넌스』 (서울: 한양대학교 출판부, 2003), p. 72.

6-1998년 한양대 행정대학원에 『제3섹터연구소』가 설립되었으며, 2001년 8월 이화여대 김석준 교수를 중심으로 정치학계에 『거버넌스 연구회』가 조직되었다.

7-Commission on Global Governance, Our Global Neighbor (1995) <<http://www.cgg.ch>>, p. 2.

정책 거버넌스'를 제시하고자 한다. 그리고 전술한 바와 같은 거버넌스의 개념을 고려하여 '외교안보정책 거버넌스'의 개념을 다음과 같이 정의한다.

“외교안보정책 거버넌스는 공공 및 사적 개인들과 제도들이 한반도의 평화와 안정, 남북한과 동북아의 공동번영, 국민생활의 안전 확보라는 공공 목적을 달성하기 위해 외국 및 북한과 관련되는 정책이나 활동, 역할 등 자신들의 공통적인 업무를 관리하고, 자원을 통제하고 권력을 행사하는 무수한 방법의 집합이며, 갈등적인 이해나 다양한 이해관계들이 수용되면서 상호협력적인 행동이 취해지는 과정이다.”

‘외교안보정책 거버넌스’의 개념을 상기와 같이 정의할 때, 참여정부가 현재 추진 중인 외교안보정책이 어느 정도로 거버넌스를 이루고 있는가를 평가하기 위해서는 그 실태를 분석하기 전에 이를 평가하기 위한 지표들을 먼저 설정해야 한다. 학문적 풍토나 분야에 따라 다양한 접근과 정의가 있지만 거버넌스의 개념 속에는 몇 가지 공통점을 찾아 볼 수 있다. 즉, 시민사회와 국제사회에 다양한 자발적이고 자율적인 조직이 형성되고 있으며, 이들은 전문성과 자원을 가지고 영향력을 확대하고 적극적으로 참여하고 있고 국가, 시장, 국제 문제를 해결하기 위해서는 이들과의 파트너십을 가져야 한다는 것이다. 따라서 거버넌스의 주요 요소를 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 그리고 효과와 효율성으로 구분하고 각각의 거버넌스적 요소가 어떠한 상태에 있는지를 파악하고자 한다.

### Ⅲ. ‘외교안보정책 거버넌스’ 주요 행위주체의 역할

‘외교안보정책 거버넌스’의 중요한 이해당사자 또는 행위주체는 대내적 차원에서는 정부, 시민단체, 기업, 언론, 남북관계 차원에서는 북한, 대외적 차원에서는 외국 정부, 국제기구, 지역협력체 등이라고 할 수 있다. 참여정부의 외교안보정책에서 중요한 개별 행위주체들의 역할과 거버넌스의 6개 요소를 분석하면 다음과 같다.<sup>8</sup>

#### 1. 대내적 차원

##### 가. 정부

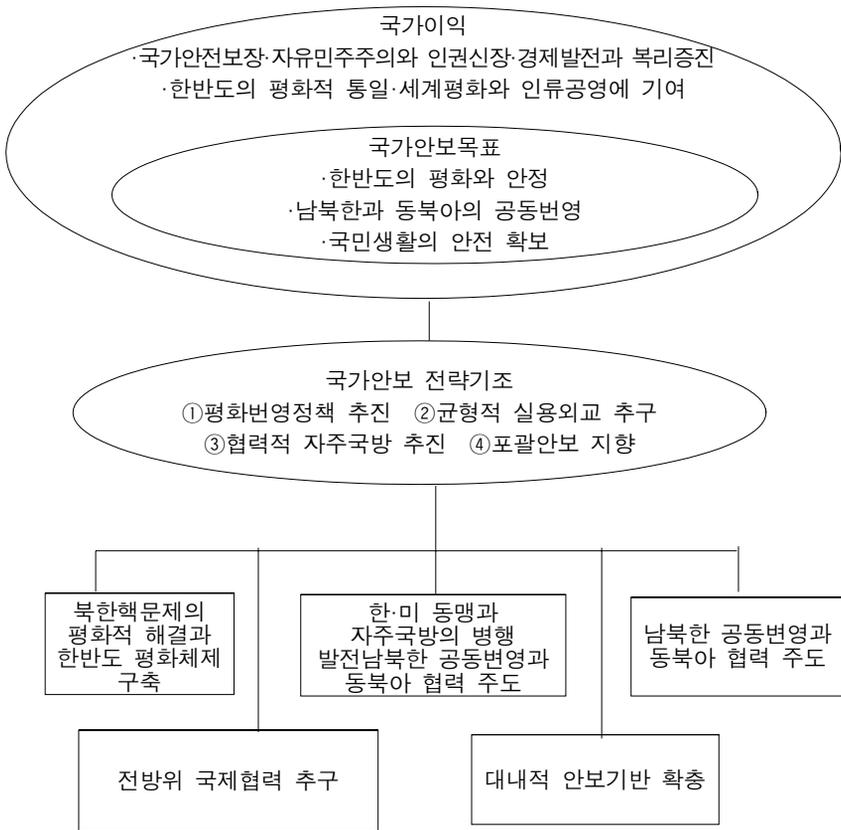
정부는 외교안보정책의 가장 중요한 행위주체이다. 의제설정 및 정책분석·결정·집행·평가의 과정을 실질적으로 주도하고 담당하는 행위주체이기 때문이다. 참여정부는 헌법에 근거해 국가이익을 국가안전보장, 자유민주주의와 인권 신장, 경제발전과 복리증진, 한반도의 평화적 통일, 세계평화와 인류공영에 기여의 다섯 가지로 정의하고 있다. 그리고 이러한 국가이익을 증진하기 위해 ① 한반도의 평화와 안정, ② 남북한과 동북아의 공동번영, ③ 국민생활의 안전 확보 세 가지를 국가안보 목표로 설정했다. 참여정부는 국가안보 목표를 달성하기 위해 일관되게 견지해야 할 국가안보 전략기조로 평화번영정책 추진, 균형적 실용외교 추구, 협력적 자주국방 추진, 포괄안보 지향 등 네 가지를 제시하고 있다.<sup>9</sup> 이 중 평화번영정책은 한반도에 평화를 정착시키고 남북공동번영을 추구함으로써 평화통일의 기반을 조성하고 동북아 공존·공영의 토대를 마련하고자 하는 노무현 대통령의 전략적 구상으로서 참여정부의 통일·외교·안보정책 전반을 포괄하는 기본구상이다.<sup>10</sup>

8- 개별 행위주체들의 거버넌스 6개 요소에 대한 분석은 ‘한반도 평화번영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀’의 제V장에서 제시된 평가항목에 대한 설문조사와 면담 등을 통해 이루어졌다. 설문조사와 면담 등은 2006년 7월 15일부터 8월 10일까지 정부·시민단체·언론·기업에서 외교안보정책과정에 직접 관련된 인사 20명을 대상으로 이루어졌다. 설문에 대한 답으로는 ‘매우 그렇다,’ ‘다소 그렇다,’ ‘다소 아니다,’ ‘전혀 아니다’에서 택일하도록 했으며, 택일이 어려운 경우에는 ‘기타( )’란에 명기하도록 하였다(<부록 1> 참조).

9- 국가안전보장회의(NSC), 『평화번영과 국가안보』 (2004), pp. 20-23.

참여정부는 ‘북한 핵문제의 평화적 해결과 한반도 평화체제 구축,’ ‘한·미 동맹과 자주국방의 병행발전,’ 그리고 ‘남북한 공동번영과 동북아 협력주도’를 임기 중 중점적으로 추진할 전략과제로 설정했다. 또한 ‘전방위 국제협력 추구’와 ‘대내적 안보기반 확충’을 세계적 중견국가로서 지속적으로 추진해야 할 과제로 채택했다. 이상의 참여정부 안보구상을 정리하면 다음 그림과 같다(<그림 III-1> 참조).<sup>11</sup>

<그림 III-1> 참여정부 안보정책 구상



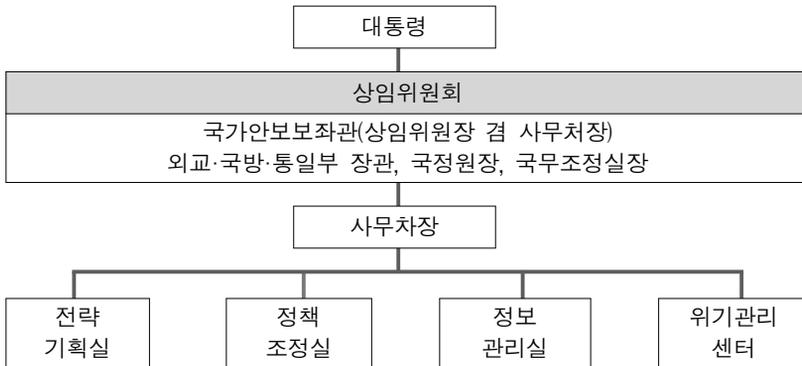
출처: 국가안전보장회의(NSC), 『평화변영과 국가안보』, p. 29.

<sup>10</sup>- 통일부, 『참여정부의 평화변영정책』 (2003), p. 2; 국가안전보장회의(NSC), 『평화 변영과 국가안보』, p. 23.

<sup>11</sup>- 국가안전보장회의(NSC), 위의 책, p. 28.

정부의 여러 부서들 중 상기와 같은 구상을 실현하기 위한 외교안보정책을 담당하는 주요 기관은 청와대, 외교통상부, 국방부, 국정원 등이라고 할 수 있다. 과거에 청와대는 외교안보수석실 체제를 갖고 있었으나, 이 체제는 통일, 외교, 국방비서관들이 출신 부처별 의견을 대변하는데 그쳐 종합적인 정책조정이 원활하지 않았다. 대통령은 청와대에서 전체적인 외교안보 상황을 종합적으로 파악하고 부처별 외교안보관련 정보를 공유할 필요가 있었다. 그래서 2003년 2월 25일 출범한 참여정부는 국가안전보장회의(NSC) 사무처를 개편하여 외교안보 종합조정 체계를 마련하였다. 새로운 체계는 청와대 국가안보보좌관이 상임위원장 겸 사무처장을 맡도록 하며, 종전에 직원이 12명이던 사무처를 3실 1센터 69명 규모로 확대하였다. 대통령이 의장을, 통일·외교·국방부 장관과 국가정보원장, 국무조정실장이 상임위원으로 참여하는 것은 종전과 같다. 또한 국가안보보좌관은 주로 대통령을 보좌해 내부 실무를 챙기기 어려운 구조여서 기구를 실무적으로 총괄하고 대외교섭을 위해 차관급 사무처장을 두었다. 전략기획실은 군비통제·한반도 평화구축 방안·주한미군 재배치 대책 등 중장기 안보전략을 맡고, 정책조정실은 과거의 외교안보수석실 기능을 맡되 실무인력을 늘려 현안 중심의 종합판단 기능을 강화하였다(<그림 III-2> 참조).<sup>12</sup>

<그림 III-2> 국가안전보장회의(NSC) 조직(2003. 2~2006. 1)

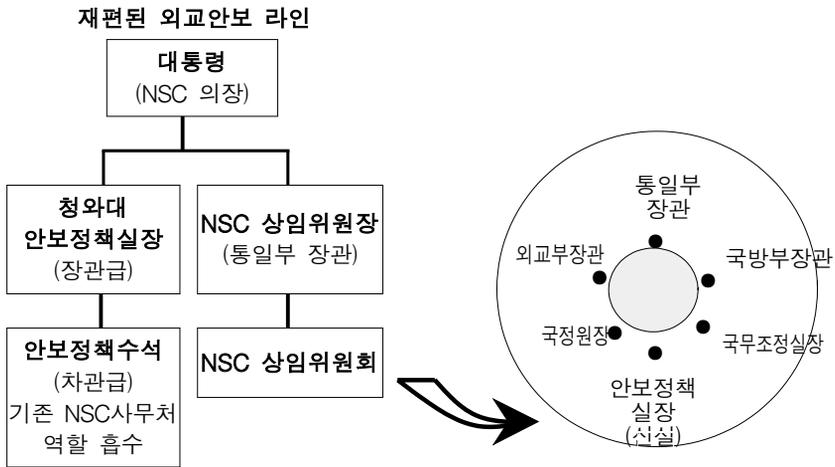


출처: “NSC 위기관리 역할 강화” <<http://www.hani.co.kr>> (검색일: 2003년 3월 18일).

<sup>12</sup> “NSC 위기관리 역할 강화” <<http://www.hani.co.kr>> (2003. 3. 18).

참여정부의 외교안보정책 체제는 이중석 NSC 사무차장 중심으로 통합·조정·관리되어 오다가 2006년 2월부터 그가 통일부장관과 NSC상임위원장을 겸하고 청와대에 NSC 사무처를 흡수하는 안보정책실이 신설되면서 다시 변화되었다(<그림 III-3> 참조).

<그림 III-3> 외교안보체제의 재편(2006. 2 이후)



출처: 『중앙일보』, 2006년 1월 4일.

전술한 바와 같은 안보정책 구상과 외교안보체제를 가지고 청와대와 외교통상부, 국방부 및 국정원은 법률이 정한 범위 내에서 실질적인 외교안보 정책들을 집행하고 있다. 먼저 노무현 대통령은 매우 활발한 해외순방 정상 외교를 전개하고 있는데 2003년 2월부터 2006년 10월까지 36회의 양자간 정상회담과 10회의 다자간 정상회담을 가졌다. 노무현 대통령은 북핵문제의 평화적 해결과 한반도 및 동북아 평화번영을 위한 협력강화 외교를 추진하는 한편, 전임 대통령들과 비교할 때 중앙아시아·중동·아프리카 산유국들에 대한 에너지자원 확보 외교를 적극 수행하고 있다(<부록 2> 참조).

한국정부 외교정책의 주무 부처인 외교통상부는 상기와 같은 참여정부의 외교안보정책 목표와 전략과제를 달성하기 위해 2006년에 5개의 정책목표와 각 정책목표 당 5개의 이행과제를 제시하고 있다. 정책목표는 ① 동북아 평화번영을 위한 균형적 실용 외교, ② 세계로 나아가는 다변화 외교, ③

국력에 걸 맞는 선진 외교, ④ 선진통상국가 구현을 위한 경제 외교, ⑤국민과 함께하는 열린 외교이다.

첫째, ‘동북아 평화번영을 위한 균형적 실용 외교’의 이행과제는 ① 북핵 문제 해결의 구체적 진전, ② 한·미간 포괄적 동반자관계 발전, ③ 한반도 주변국과 미래지향적 관계 구축, ④ 국제협력을 통한 남북관계 발전 지원, ⑤ 동북아 다자대화 촉진이다.

둘째, ‘세계로 나아가는 다변화 외교’의 이행과제는 ① 전방위 정상외교의 체계적 추진, ② 지역협력 외교의 적극 주도, ③ EU 확대를 활용한 구주 진출 강화, ④ 중남미 지역과 실질협력 확대, ⑤ 개발협력을 활용한 아·중동 외교 내실화이다.

셋째, ‘국력에 걸맞는 선진 외교’의 이행과제는 ① 경제력에 상응하는 국제적 기여 증대, ② 주요 국제기구 진출 확대, ③ 유엔 개혁 관련 우리 입장 적극 반영, ④ 보편적 가치 확산 및 범세계적 문제 해결 기여, ⑤ 문화외교를 통한 연성국력(soft power) 증진이다.

넷째, ‘선진통상국가 구현을 위한 경제 외교’의 이행과제는 ① 경제성장 동력 창출을 위한 FTA 추진, ② DDA 협상에서 우리 입장 적극 반영, ③ 선진통상정책에 대한 국민적 공감대 형성, ④ 주요 통상현안 관리 및 수입 규제 적극 대응, ⑤ 에너지·자원 외교의 전략적 추진이다.

다섯째, ‘국민과 함께하는 열린 외교’의 이행과제는 ① 쌍방향 의사소통을 통한 외교정책 지지 확대, ② 지방의 국제화 지원, ③ 재외동포 지원 체제 강화, ④ 해외에서의 한국인 이미지 제고, ⑤ 국민 해외활동 편의 증진이다.<sup>13</sup>

또한 한국정부 안보·군사정책의 주무 부처인 국방부는 참여정부 출범 이후 우리의 신장된 국가위상을 바탕으로, 한·미 군사동맹의 미래지향적 발전과 자주적 정예 군사력의 건설을 기조로 하는 ‘협력적 자주국방’과 21세기 선진정예 강군을 지향하는 ‘국방개혁’ 추진에 매진하고 있다. 그리고 2006년 중점추진 국방정책 목표로 ① 확고한 국방태세 확립, ② 미래지향적 방위역량 강화, ③ 선진 국방운영체제 구축, ④ 신뢰받는 국군상 확립을 설정하고 있다. ‘미래지향적 방위역량 강화’의 이행과제로는 한·미 군사동맹의 미래지향적 발전, 미래전 대비 첨단 핵심전력 확보, 국방과학기술 역량 강화, 대

13- 외교통상부, 『2006년도 주요업무계획』, (2006. 2. 27) <<http://www.mofat.go.kr>>.

외군사협력 강화, 남북 간 군사적 신뢰구축 추진, 국방개혁소요 재원 확보 및 합리적 배분을 제시하고 있다. 또한 ‘신뢰받는 국군상 확립’의 이행과제로는 세계 평화유지활동 적극 참여 등을 제시하고 있다.<sup>14</sup>

한편, 전문성·참여성·네트워크·분권화·효과와 효율성이라는 5개의 거버넌스적 요소가<sup>15</sup> 정부라는 행위주체에서는 어떠한 상태에 있는 지를 고찰하면 다음과 같다. 전문성의 면에서 외교안보관련 부서의 관료들은 자신들이 전문적 지식생산의 능력을 매우 잘 구비하고 있고 내부적인 정보, 지식 생산의 과정이 매우 잘 조직되어 있다고 인식하고 있다. 전공성 평가기준도 매우 잘되어 있으며, 전문적인 외부 인력으로부터의 자문제도가 비교적 잘 되어 있다고 판단하고 있다.<sup>16</sup> 외교통상부는 「외교백서」, 「외교연표」, 「월간외교일지」 이외에 각종의 외교통상 간행물과 경제통상 간행물들을 출판하고 있다. 국방부는 「국방백서」, 「국방포커스」, 「국방화보」, 「국방저널」, 「병영문학」, 「마음의 양식」, 「애창군가」, 「국군 50년사」, 「군비통제자료집」, 「국방여군」등을 발간하고 있다.

참여성과 관련, 정부는 외교안보정책 결정과정에 가장 직접적으로 참여하는 행위주체이고 참여성의 증가가 정책결정과정에 매우 또는 다소 영향을 미치는 것으로 보고 있다. 정부의 외교정책 담당자들은 정책결정과정 전체에 많은 참여를 하고 있다고 응답한 반면, 안보정책 담당자들은 정책분석에 가장 많은 참여가 이루어지고 있다고 응답하였다. 또한 정부의 외교안보정책 담당자들은 참여성의 증가로 변화된 결정의 내용이 비교적 잘 피드백(feedback)되고 있는 것으로 판단하고 있다. 네트워크와 관련, 정부 측에서는 행위주체들 간 네트워크가 다소 존재하고 있으나, 차별성은 다소 있거나 또는 거의 없다는 입장을 보이고 있다. 정부의 입장에서 네트워크의 주된 통로는 정보교환이고, 네트워크는 다자적이며 정책분석 단계에서 가장 잘 작동하는 것으로 판단하고 있다. 네트워크 성격은 공식적 또는 비공식적이

14\_국방부, “2006년도 국방정책” <<http://www.mnd.go.kr>>, p. 17.

15\_6개의 거버넌스적 요소에서 자율성은 정부로부터 다른 행위주체들의 자율성을 의미하기 때문에 분석대상에서 제외되었다.

16\_설문에 대한 4가지 응답(매우 그렇다, 다소 그렇다, 다소 아니다, 전혀 아니다)에서 ‘매우 그렇다’와 ‘다소 그렇다’의 응답이 혼재한 경우에는 본문에서 ‘비교적 그렇다’로 서술하였다.

고 경험 및 자원 소유자들과의 네트워크인 bridge형이며, 정부 측에서는 네트워크를 통해 지식, 정보, 자원이 다소 잘 유통되고 있다고 생각하고 있다.

분권화와 관련, 정부는 외교안보정책 업무에 따라서 다소 분권화되어 있고 내부의 정책결정절차도 다소 분권화되어 있다. 지도부 교체는 외교통상부의 경우는 매우 주기적으로, 국방부의 경우는 다소 주기적으로 이루어진다. 정부의 중심정책결정기관에 대한 주변의 의사소통절차는 비교적 잘 마련되어 있는 것으로 판단된다. 효과 및 효율성과 관련, 정부는 스스로가 네트워크 관리자 역할과 일반규칙 제공 역할 및 대화의 장 역할을 다소 충실히 수행하고 있다고 인식하고 있다. 또한 행위주체들 중 정부가 네트워크 관리자의 역할과 일반규칙 제공 역할 및 대화의 장 제공 역할을 가장 충실히 수행하고 있다는 입장을 취하고 있다. 마지막으로 효율성을 위해서 정부는 다소 협조했다는 입장이다.

## 나. 언론

국내언론은 우리 정부의 외교안보정책에 상당한 영향을 미치고 있다. 참여정부에서 국내언론들이 외교안보정책이나 중요 사안들과 관련 어떻게 평가하고 어떠한 입장을 취하고 있는가를 보수언론인 『조선일보』·『동아일보』와 진보언론인 『한겨레』를 통해 비교·고찰하면 다음과 같다(<표 III-1> 참조).

<표 III-1> 참여정부의 외교안보정책에 대한 국내 주요 언론들의 입장

외교안보정책	언론명 (보도일)	주요 내용
한미정상회담 (2003. 5. 15)	동아일보 (2003. 5. 16)	- 한미동맹의 중요성을 강조함으로써 한미 간의 이견과 불화에 대한 우려 상당부분 불식 - 그러나 북핵 해법 인식차 애매모호한 봉합
	한겨레 (2003. 5. 16)	- 북핵 해법은 부분적인 안도감과 함께 적지 않은 우려 - 미 2사단의 재배치 문제 논란 일단 정리

외교안보정책	언론명 (보도일)	주요 내용
이라크 파병 결정 (2003. 10. 18)	한겨레 (2003. 10. 20)	- 부끄러운 이라크 파병 결정 - 파병을 결정한 이유는 한·미 정상회담이 열리기 전에 분명한 견해를 밝혀주길 요구하는 미국의 거센 압박을 견디지 못했기 때문
	조선일보 (2003. 10. 20)	- 국익 확대로 연결시킬 전략을 - 이번 결정을 계기로 한·미관계를 정상 복원시켜야 하며, 한국의 안보와 경제 환경이 안정을 되찾을 수 있어야
참여정부 외교안보분야 평가	한겨레 (2004. 2. 23)	- 북·미 이견 때 조정력 필요, 외교 구호성 포장 삼가야, 자주국방 '자주'에 중점을
	동아일보 (2004. 9. 3)	- 중국과의 고구려사 왜곡 문제와 일본과의 과거사 및 독도 문제 등도 동북아시대 구상에 차질 - '대등한 한미관계'를 강조해 한미동맹관계 재조정을 이슈화
북한 외무성의 핵무기 보유 및 6자회담 참가 무기중단 선언 (2005. 2. 10)	조선일보 (2005. 2. 11)	- 북, 다시 벼랑에서 핵을 굴리려는가 - 6자회담 재개를 낙관하고 있던 한국 정부는 북한 당국의 생각을 제대로 짚거나 하고 있는지 의문이다.
	한겨레 (2005. 2. 12)	- 미국 행정부 내 강경파들이 목소리를 높이며 득세하지 않도록 외교적 노력을 집중해야 - 미국이나 중국 등 외부에만 의존하고 우리 민족끼리 속내를 터놓고 협의할 통로를 마련하지 못하는 한계가 나타나는 것
정부 대일 성명 (2005. 3. 17)	한겨레 (2005. 3. 18)	- '과거사 청산' 압박 등 당당한 외교로 - 조용한 외교도 전환점
	동아일보 (2005. 3. 18)	- 강경한 외교 선언 - 최근 일본의 퇴행적 태도에 미루어 볼 때 한·일 관계를 재고해야만 한다는 판단을 내리게 된 것
동북아 균형자론	조선일보 (2005. 3. 31)	- 동맹도 지키고 균형자 노릇도 하겠다는데 - 현실적으로 양 진영 어느 쪽으로부터도 신뢰를 얻지 못해 고립될 수밖에 없게 된다.
	한겨레 (2005. 3. 31)	- 역내 평화는 물론 우리의 안전을 위해 중·일 두 나라 중 어느 쪽도 적대시하면 안 된다는 전략적 고려도 깔려 있다.

외교안보정책	언론명 (보도일)	주요 내용
북한 미사일문제	한겨레 (2006. 6. 19)	- 미사일 발사 중단하고, 북미대화 시작하라 - 북한의 미사일 발사 준비는 북미 양국의 불합리한 행동 때문
	동아일보 (2006. 6. 19)	- 남북 교류 및 협력이 중요해도 이런 상황에선 의미도 효과도 없다. - 미·일과의 전통적인 공조를 회복해 북한에 강력하게 대응해야 한다.
북핵 실험 (2006. 10. 9)	한겨레 (2006. 10. 10)	- 북한의 핵실험 오관 - 새로운 한반도 위기로 이어질 가능성
	조선일보 (2006. 10. 10)	- 대한민국 지키는 대결단율 - 동맹이나 자주냐 하는 결단을 내려야

한편, 자율성·전문성·참여성·네트워크·분권화·효과와 효율성이라는 6개의 거버넌스적 요소가 언론이라는 행위주체에서는 어떠한 상태에 있는지를 고찰하면 다음과 같다. 자율성과 관련, 언론은 자발적으로 조직되었고, 비교적 독립적인 규범과 가치관·이익을 가지고 있으며, 정부와 제도적으로 무관하다. 그러나 언론이 정부로부터 받는 법적 규제의 정도는 ‘다소 있다’, ‘다소 없다’, ‘전혀 없다’로 상이하게 나타났다. 언론의 재정적 자립도는 완전 자립적인데, 『한겨레』는 다소 자립적이다. 언론의 정부로부터 정보의 자율성은 비교적 확보되어 있다. 전문성과 관련, 언론은 전문적 지식을 생산할 능력을 비교적 갖고 있고, 내부적인 정보·지식 생산의 과정이 비교적 조직되어 있으며, 전문 분야에 대한 전공성을 평가하는 기준도 비교적 있는 것으로 나타났다. 언론은 대부분 외부인력으로부터의 자문제도를 비교적 갖고 있으나, 일부 언론은 다소 갖고 있지 않다. 전문적 간행물이나 출판물로는 언론사들이기 때문에 자체 발행하는 일간지 이외에 주간 및 월간 자매지, 사보 등이 있다.

참여성과 관련, 일부 언론은 정부의 정책결정과정에 참여가 다소 허용된다고 응답한 반면, 일부 언론은 다소 그렇지 않다고 했다. 참여 방식은 언론인들의 개별적인 참여이거나 여론을 반영하여 전달하는 것으로 나타났다. 언론들은 참여성의 증가로 정책결정과정에 영향이 ‘다소 있다’, ‘다소 없다’, ‘전혀 없다’로 상이하게 응답하였다. 일부 언론은 정책집행 단계에 가장 많

은 참여가 있다고 응답하였으나, 또 다른 일부 언론은 언론의 보도는 사후적인 것이라고 답하였다. 참여성 증가로 변화된 결정의 내용이 피드백 되었는데에 대한 질문에 언론들은 ‘다소 그렇다’, ‘다소 아니다’, ‘전혀 아니다’라고 상이하게 응답하였다. 네트워크와 관련, 언론은 행위주체들 간의 네트워크가 비교적 있고, 네트워크의 차별성도 비교적 있으며, 네트워크의 주된 통로를 인적교환과 정보교환으로 보고 있다. 네트워크는 양자적이거나 다자적이고, 정책결정이나 정책평가 단계에서 네트워크가 가장 잘 작동한 것으로 판단하고 있다. 언론이 갖고 있는 네트워크의 성격은 비공식적, bridge형이다. 네트워크를 통해 지식, 정보, 자원이 유통되었는데에 대한 질문에 언론들은 ‘매우 그렇다’, ‘다소 그렇다’, ‘다소 아니다’라고 상이하게 응답하였다.

분권화와 관련, 언론은 내부의 지역 혹은 업무에 따라 다소 분권화가 되어 있다. 정책결정절차의 분권화에 대해서는 일부 언론이 다소 되어 있는 반면, 일부 언론은 거의 되어 있지 않다. 언론의 지도부는 비교적 주기적으로 교체되고 있으나, 중심 정책결정기관에 대한 주변의 의사소통절차 마련에 대해서는 언론에 따라서 ‘다소 그렇다’, ‘다소 아니다’, ‘전혀 아니다’라는 응답이 나타났다. 효과 및 효율성과 관련, 언론들은 정부가 각 행위주체들을 연결하는 네트워크 관리자의 역할, 일반규칙 제공 역할, 대화의 장 제공 역할을 비교적 충실히 수행하지 못했다고 평가하고 있다. 대신 언론들은 네트워크 관리자의 역할, 일반규칙 제공 역할, 대화의 장 제공 역할을 언론 자신이 수행했거나 어떠한 특정 행위주체도 수행하지 못했다고 응답했다. 효율성을 위해 충분히 협조하였는가라는 질문에 일부 언론은 ‘다소 그렇다’, 일부 언론은 ‘다소 아니다’라고 밝혔다.

#### 다. 시민단체

국내 시민단체들은 우리 정부와 외국의 외교안보 관련 사안에 대해 국회 청원, 기자회견, 좌담회 개최, 성명 발표, 공개질의, 논평보도, 공개서한, 언론기고 등을 통해 영향을 미치고 있다. 이러한 측면에서 적극적으로 활동을 하고 있는 시민단체로는 「바른사회 시민회의」, 「평화통일 시민연대」, 「참여연대 평화군축센터」, 「경실련 통일협회」, 「남북공동선언 실천연대」, 「6·15 남북공동선언 실현과 한반도 평화를 위한 통일연대」 등이 있다. 이들은 참여정부

의 안보정책과 북핵문제를 비롯한 대북정책, 대미·중·일·러 정책, 대유엔정책 등에 대해 자신들의 입장과 견해를 표명하였다. 특히 이라크전 파병, 독도, 한·칠레와 한·미 FTA 문제에 적극적으로 입장을 표출하였거나 하고 있다. 또한 다른 시민단체의 입장을 비판하기도 하고 핵문제에 대한 북한의 태도 변화를 촉구하기도 하며 중국의 탈북자 정책이나 일본의 군사력 증강 정책 등을 직접 비난하고 있다. 참여정부 출범 이후 국내외 외교안보정책 관련 사안에 대한 시민단체들의 주요 활동실태를 고찰하면 <표 III-2>와 같다.

<표 III-2> 외교안보 관련 사안들에 대한 시민단체들의 주요 활동실태

시민단체명	날자	형식	주요 내용
바른사회 시민회의	2003. 4. 1	국회청원	국회에 '국군부대의 대이라크 전쟁 파견 동의안'을 정부원안대로 조속히 동의처리해 줄 것을 촉구하는 의견청원 제출
	2003. 4. 2	논평	노무현 대통령의 이라크 파병동의 요청 및 국회의 동의안 통과 환영
	2003. 5. 15	성명서	한·미 정상간 합의의 실천 중요성 강조
	2003. 9. 29	논평	북핵 다자회담에서 대화 이상의 것을 요구
	2004. 4. 7	공개질의서	유엔인권위원회 대북인권결의안 찬성 촉구
	2004. 6. 14	성명서	중국에 구금된 탈북자 지원활동가 석방을 위한 정부의 노력 촉구
	2004. 7. 28	논평	정부가 서해상 핫라인 운영기준을 NLL로 할 것을 주장
	2005. 3. 16	논평	일본의 독도 국제분쟁지역화 의도 포기 촉구
	2005. 9. 20	논평	6자회담 합의사항에 대한 북한의 이행 요구
	2005. 10. 12	논평보도	중국의 탈북난민 강제복송 중단과 난민 지위 인정 촉구
	2005. 11. 18	논평	유엔총회 대북인권결의안에 대한 정부의 기권 비판
	2006. 1. 26	논평	북한 위폐 대응을 둘러싼 한·미 갈등 우려
	2006. 7. 10	성명서	선진화에 기여하는 한·미 FTA 실현 촉구
	2006. 10. 9	논평	북한 핵실험 강행에 정부의 강력한 대응을 촉구

시민단체명	날자	형식	주요 내용
평화통일 시민연대	2003. 10. 18	성명	한국군의 이라크 재파병 반대
	2004. 6. 3	논평	'한미상호방위조약 개정 불필요' 발언 관련, 외교통상부장관 비판
	2004. 6. 8	논평	주한미군 감축 위기를 한미동맹 관계 재설정의 기회로 삼을 것을 촉구
	2004. 11. 24	성명	한미 정상회담에서 북핵문제의 평화적, 외교적 해결원칙 합의 환영
	2005. 2. 28	성명서	독도관련 다카노 주한 일본대사의 망언 규탄
	2005. 3. 19	성명서	'폭정의 전초기지' 라이스 장관 발언취소 요구
	2005. 4. 15	공동성명서	인권증진의 실효성 없는 유엔인권위원회 대북결의안 반대
	2005. 9. 23	성명서	4차 6자회담 합의문 이행 촉구
	2006. 6. 28	논평	미사일 소동과 남북관계의 비연계 주장
남북공동선언 실천연대	2003. 4. 9	성명	유엔안보리는 북핵문제 논의자격 없다고 주장
	2003. 12. 3	성명	이라크 파병 철회 요구
	2004. 2. 25	성명	6자회담에서 남북협력 촉구
	2004. 7. 26	특별성명	북한인권법안의 미하원 통과 규탄
	2004. 9. 2	시평	탈북자문제 적극 해결 촉구
	2004. 12. 29	성명	일본에 대북제재 중단 요구
	2005. 3. 12	성명	일본의 역사왜곡과 독도 영유권 주장에 대한 강력대처 요구
	2005. 5. 3	성명	한미공조 청산과 민족평화공조 촉구
	2005. 10. 27	논평	주이라크 및 주한 미군의 즉각 철수 주장
	2005. 11. 16	성명	EU가 유엔총회에 제출한 대북 인권결의안 표결에 대한 한국정부의 거부 촉구
	2006. 1. 20	성명	한미간 전략적 유연성 합의의 즉각 철회 촉구
	2006. 2. 4	논평	한미동맹 해체 주장
	2006. 2. 10	논평	6자 공동성명 이행 주장
	2006. 4. 17	성명	미국에 대북 금융제재 철회 요구
2006. 10. 9	성명	미국은 전쟁의 망상을 버리고 북한과 대화할 것을 촉구	

주: 『바른사회 시민회의』는 보수적, 『평화통일 시민연대』는 중도적, 『남북공동선언 실천연대』는 진보적 시민단체로 구분할 수 있다.

출처: <<http://www.cubs-korea.org>>, <<http://www.peace21.net>>, <<http://www.615.or.kr>>에서 작성

한편, 자율성·전문성·참여성·네트워크·분권화·효과와 효율성이라는 6

개의 거버넌스적 요소가 시민단체라는 행위주체에서는 어떠한 상태에 있는지를 고찰하면 다음과 같다. 먼저 자율성의 면에서 시민단체들은 자발적으로 조직되었고 독립적인 규범과 가치관, 이익을 갖고 있다. 다수의 시민단체들은 정부와 제도적으로 무관하나, 일부는 행정자치부에 비영리 민간단체로 등록되어 사업지원을 받고 있다. 정부로부터의 법적 규제에 대해서는 대부분 전혀 없다고 응답했으나 매우 진보적인 시민단체는 다소 있다고 응답했다. 시민단체들의 재정적 자립도는 완전 또는 다소 자립적인 형태이고, 정부로부터 정보의 자율성은 매우 확보되어 있는 단체와 다소 확보되어 있지 못한 단체로 구분되었다. 전문성과 관련, 시민단체들은 전문적 지식을 생산할 능력을 비교적 갖고 있고 내부적인 정보, 지식 생산의 과정이 비교적 조직되어 있다고 인식하고 있다. 시민단체들의 전공성 평가기준은 비교적 마련되어 있으나, 외부 자문제도의 유무는 시민단체에 따라서 상이해 이는 재정상태와 관련이 있는 것으로 분석된다. 전문적 간행물과 출판물로는 「바른사회 시민회의」가 뉴스레터 「바른사회 바른소식」과 사안별 및 격월간 발간 책자와 자료, 「참여연대 평화군축센터」가 사안별과 토론회 자료집, 「평화통일 시민연대」가 월간 회지 「평화와 통일」, 「남북공동선언 실천연대」가 「정세동향」과 「실천벗」 등을 출간하고 있다.

참여성과 관련, 시민단체들은 정부의 외교안보 정책결정과정에 대한 참여가 다소 허용되지 않고 있고 단지 논평, 성명서, 집회, 면담의 수준에 그치고 있다. 참여성의 증가로 정책결정과정에 다소 영향이 있고, 의제설정이나 정책평가 단계에서 가장 많은 참여가 이루어지고 있으며, 참여성 증가로 변화된 결정의 내용이 다소 피드백 되거나 또는 다소 피드백 되지 못하고 있다고 판단하고 있다. 네트워크와 관련, 행위주체들 간의 네트워크 존재에 대해 시민단체들은 ‘매우 그렇다,’ ‘다소 그렇다,’ ‘다소 아니다’라고 매우 상이하게 응답하였다. 일부의 시민단체는 행위주체 간 네트워크는 없으나 시민단체들 간의 네트워크는 존재한다고 응답하였다. 시민단체들은 행위주체 간 네트워크의 차별성이 다소 있다고 보고 있고, 네트워크의 주된 통로는 정보교환이다. 네트워크는 다자적이고, 시민단체들은 정책결정과정의 의제설정이나 정책평가 단계에서 네트워크가 가장 잘 작동하고 있다고 판단하고 있다. 네트워크의 성격은 시민단체에 따라서 공식적이거나 비공식적이고, bridge형이다. 또한 시민단체들은 네트워크를 통해 지식, 정보, 자원이

비교적 잘 유통되는 것으로 인식하고 있다. 분권화와 관련, 시민단체들은 지역 혹은 업무에 따라 분권화가 비교적 잘 되어 있으나, 내부의 정책결정절차는 다소 분권화되어 있거나 또는 다소 분권화되어 있지 않은 것으로 나타났다. 시민단체 지도부는 다소 주기적으로 교체되고 있고, 중심 정책결정기관에 대한 주변의 의사소통절차도 다소 마련되어 있다. 효과 및 효율성과 관련, 시민단체들은 정부가 각 행위주체들을 연결하는 네트워크 관리자의 역할을 비교적 충실히 수행하지 못하고 있다고 보고 있다. 일부 시민단체는 정부가 각 행위주체들을 연결하는 일반규칙 제공 역할을 다소 충실히 수행하는 것으로 보는 반면, 일부 시민단체는 정부가 그러한 역할을 전혀 하지 못하는 것으로 판단하고 있다. 또한 일부 시민단체는 정부가 각 행위주체들을 연결하는 대화의 장 제공 역할을 다소 충실히 수행했다고 보는 반면, 일부 시민단체는 정부가 그러한 역할을 다소 하지 못했다고 응답했다. 시민단체들은 행위주체들 중 자신들이 네트워크 관리자의 역할, 일반규칙 제공 역할, 대화의 장 제공 역할을 가장 충실히 수행했다고 보고 있으나, 일부 시민단체는 정부가 대화의 장 제공 역할을 가장 잘 했다고 응답하기도 했다. 또한 시민단체들은 자신들이 효율성을 위하여 다소 협조하였다고 판단하고 있다.

## 라. 기업

공기업<sup>17</sup>을 포함한 기업들은 국가나 정부의 주요 국내 및 해외 사업들에 대한 참여, 정기간행물 발간 등을 통해 참여정부의 외교안보정책에 영향을 미치고 있다. 세계적으로 강대국들의 에너지 확보 경쟁이 치열해지고 있는 상황에서 우리 정부도 에너지 안보를 중요시 하고 있기 때문에 에너지에 관련된 공기업과 사기업들의 역할을 중심으로 분석하고자 한다.

에너지에 관련된 공기업으로는 「한국가스공사」와 「한국석유공사」가 대표적이다. 「한국가스공사」와 「한국석유공사」는 해외로부터 천연가스나 석유를 도입하거나 해외에 있는 가스전이나 유전을 개발할 때 우리 정부의 에너지 외교안보정책에 의해 영향을 받거나 정책의 입안과 결정 및 집행과

17-공기업은 국가 또는 지방공공단체의 자본에 의해서 생산·유통 또는 서비스를 공급할 목적으로 운영되는 기업이다.

정에 영향을 미치고 있다. 『한국가스공사』는 1983년 8월 설립되어 천연가스의 제조, 공급 및 그 부산물의 정제, 판매, 생산기지와 공급망의 건설, 운영, 천연가스와 액화석유가스의 개발, 수출입 등의 업무를 수행하고 있다. 『한국가스공사』는 인도네시아, 말레이시아 등 해외로부터 액화천연가스(LNG)를 도입하여 발전소와 일반 도시가스사 등지로 판매하고, 전국적인 가스인프라 구축을 위한 건설공사를 수행하고 있다.<sup>18</sup> 2000년 11월에는 러시아 이르쿠츠크 가스전 개발에 한·중·러 3개국 협정을 체결하였으며 2002년 2월에는 미국의 최대 종합에너지 기업인 엘파소와 협력 협정을 체결하였다.

『한국석유공사』는 국내의 석유자원의 개발, 석유의 비축 및 석유 유통구조 개선에 관한 사업을 효율적으로 수행함으로써 석유수급의 안정을 도모함과 동시에 국민경제 발전에 기여하기 위해 1979년 『한국석유개발공사』로 발족되었다가 1999년 『한국석유공사』로 명칭을 변경하였다. 『한국석유공사』는 국내 석유수급의 안정을 보장하기 위해 자주 개발원유 10% 확보를 목표로 해외유전개발에 적극적으로 참여하고 있다.<sup>19</sup>

사기업으로서 에너지 사업에 관여하고 있는 대표적인 기업은 LG상사와 SK주식회사이다. 이들도 해외 유전과 가스전에 대한 탐사 참여와 투자 및 매장량 매입, 국내 도입과 3국간 공급 등의 과정에서 정부의 에너지 외교안보정책으로부터 영향을 받고 있고 역으로 영향을 미치고 있다. LG 상사의 석유사업은 벵커링, 석유제품 수출, 납사 공급사업, Stock-sale, 항공유 공급사업 등 5개 영역을 중심으로 활동하고 있다. LG상사는 또한 오만부카, 카자흐스탄 ADA 육상광구와 Zhambyl 해상광구 등의 해외유전 개발사업 및 베트남 11-2 광구, 카타르 RasGas LNG, 러시아 이르쿠츠크 천연가스전 등의 개발 사업에도 참여하고 있다.<sup>20</sup>

18\_ <<http://www.kogas.or.kr>> 참조.

19\_ 2006년 2월 현재 14개국 23개 해외 유망 석유개발 프로젝트에 참여하여 일일 평균 약 4만 배럴(2005년 12월말 현재)을 생산하고 있으며 확보한 매장량도 석유환산 약 4억 배럴(2005년 12월 말 현재)에 이르고 있다. 최근 가시적 성과를 거둔 신규 사업으로는 카자흐스탄(잠빌, ADA광구), 러시아(서캄차카 사업), 예멘(16광구, 70광구), 호주(VIC P56, VIC P49 광구), 나이지리아(OPL 321, OPL 323 광구) 등의 탐사광구 진출이 있다. “석유개발사업개요” <<http://www.knoc.co.kr>>.

20\_ <<http://www.lgicorp.com/kor/business/energy.jsp>>; <<http://www.lgicorp.com/kor/business/invest.jsp>>.

한편, SK 주식회사는 1962년 우리나라 최초의 정유회사인 「대한석유공사」로 출발하여 석유자원의 안정적 공급과 국가 경제발전의 견인차 역할을 수행하고 있는 국내 최대 종합에너지·화학 기업이다. SK 주식회사는 2005년 말 현재 12개국 19개 광구에서 활발한 탐사·개발·생산 활동을 전개하고 있으며, 7개 광구에서 원유 및 가스를 생산하여 총 791만 환산배럴의 지분 원유를 분배받았다. 또한 신규 탐사활동을 병행하여 2005년 12월 러시아 서캄차카 탐사광구 참여를 위한 지분인수 계약을 체결하였으며, 미국 Iberia North 광구에서는 운영권자로서 탐사작업을 수행하고 있다.<sup>21</sup>

한편, 자율성·전문성·참여성·네트워크·분권화·효과와 효율성이라는 6개의 거버넌스적 요소가 기업이라는 행위주체에서는 어떠한 상태에 있는지를 고찰하면 다음과 같다. 자율성과 관련, 에너지 관계 기업들은 다소 자발적으로 조직되고 비교적 독립적인 규범과 가치관, 이익을 가지고 있다. 공기업들은 정부와 제도적 연계가 있으나, 사기업들은 정부와 무관하다. 공기업들은 정부로부터 받는 법적 규제가 다소 있다고 보는 반면, 사기업들은 법적 규제가 다소 없다고 인식하고 있다. 정부의 지원을 받는 공기업들은 재정적으로 비교적 자립적인 반면, 사기업들은 다소 비자립적인 것으로 나타났다. 또한 공기업들이 정부로부터 정보의 자율성을 다소 확보하고 있는 반면, 사기업들은 다소 확보하지 못하고 있다. 전문성과 관련, 에너지 관계 기업들은 전문적 지식을 생산할 능력을 비교적 갖고 있다. 그러나 공기업들에 있어서는 내부적인 정보·지식 생산의 과정이 비교적 조직되어 있고, 전문 분야에 대한 전공성을 평가하는 기준이 비교적 있는 반면, 사기업들에 있어서는 다소 그렇지 못한 것으로 나타났다. 공기업이나 사기업 모두 외부 인력으로 부터의 자문제도를 다소 갖고 있다. 사기업들은 전문적인 간행물이나 출판물이 있는 반면, 공기업들은 없다. LG상사는 「분기별 실적자료」, 「Annual Report」등을, 그리고 SK주식회사는 「뉴스레터」, 「사보 SK」, 「투자자 초대석」, 「Annual Report」등을 간행하고 있다.

참여성과 관련, 정부의 정책결정과정에서 기업들의 참여는 비교적 허용되고 있고, 참여방식은 자문회의·공청회·위원회의 구성 등 다양하다. 기업들은 참여성의 증가로 정책결정과정에서 다소 영향을 미치고 있고, 정책분석이

<sup>21</sup> - <<http://www.skcorp.com>>.

나 정책결정 단계에 가장 많이 참여하고 있으며, 참여성 증가로 변화된 결정의 내용이 다소 피드백된 것으로 판단하고 있다. 네트워크와 관련, 기업들은 행위주체들 간의 네트워크가 다소 있고, 네트워크의 차별성도 다소 있다고 응답하였다. 네트워크의 주된 통로를 정보교환으로 보고 있고, 네트워크는 다자적이며, 정책분석과 정책결정 단계에서 네트워크가 가장 잘 작동하고 있다고 인식하고 있다. 네트워크의 성격에 대해 일부 기업은 공식적, 일부 기업은 비공식적이라고 응답한 한편, 모든 기업들이 bridge형 네트워크라고 밝혔다. 또한 기업들은 네트워크를 통해 지식, 정보, 자원이 다소 유통되었다고 보고 있다.

분권화와 관련, 에너지 관계 공기업과 사기업 간에는 명확한 차이점이 나타났다. 공기업들은 지역 혹은 업무에 따른 분권화, 내부 정책결정절차의 분권화, 지도부의 주기적 교체가 비교적 이루어지고 있는 반면, 사기업들은 이러한 것들이 다소 이루어지지 않고 있다. 사기업은 기업주 중심체제이기 때문인 것으로 분석된다. 그러나 중심 정책결정기관에 대한 주변의 의사소통절차는 공기업이나 사기업에 관계없이 비교적 마련되어 있는 것으로 나타났다. 효과 및 효율성과 관련, 공기업들은 정부가 네트워크 관리자의 역할을 다소 충실히 수행했다고 보는 반면, 사기업들은 다소 그렇지 않다고 응답하였다. 공기업과 사기업 모두는 정부가 각 행위주체들을 연결하는 일반규칙 제공의 역할을 다소 충실히 수행했고 대화의 장 제공 역할을 비교적 충실히 수행했다고 평가하고 있다. 네트워크 관리자의 역할과 일반규칙 제공 역할 및 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행한 행위주체에 대해 에너지 관련 기업들은 정부나 기업이라고 응답하였다. 공기업들은 효율성을 위해 비교적 협조한 반면, 사기업들은 그렇지 않은 것으로 나타났다.

## 2. 남북관계 차원

북한은 우리에게 이중적인 성격을 갖고 있는 행위주체이다. 즉, 우리가 같은 민족으로서 포용해야 할 대상인 동시에 안보에 대한 위협을 경계해야 할 대상이다. 1991년 12월 13일 남북한 간에 채택된 「남북기본합의서」의 전문은 “쌍방사이의 관계가 나라와 나라사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”라고 밝히고 있다. 따라서 북한

은 외국이 아니기 때문에 우리 정부 외교정책의 대상이 아니다.<sup>22</sup> 그러나 북한은 우리 정부의 안보정책에 직접적인 영향을 미치는 행위자이다.

북한은 참여정부 출범 이전인 2002년 10월 제2차 북핵위기를 야기하였고, 2005년 9월 19일 제4차 6자회담에서 공동성명의 채택에도 불구하고 이 위기의 해결 전망은 아직까지 불투명한 상태이다. 2006년 6월 15일 광주에서 「6·15 남북공동선언」 6주년 민족통일대축전이 남북한 간에 개최되었다. 이때 북한방송은 조국평화통일위원회 안경호 서기국장이 6·10만세 80주년 기념 평양시 보고회에서 “제2의 조선전쟁 불집이 터진다면 그 불길은 남조선 을 포함한 온 강토를 핵참화 속에 몰아넣을 것이며 그 첫째가는 피해자는 남조선 동포가 될 것”이라고 말했다고 보도하였다.<sup>23</sup> 또한 북한은 2006년 7월 5일 대포동-2 등 미사일 7기를 시험 발사한데 이어 10월 9일 핵실험을 감행함으로써 대량살상무기에 대한 국제사회의 우려를 증폭시키고 있다.

### 3. 대외적 차원

#### 가. 외국 정부

외국 정부들은 우리 정부 외교안보정책에 매우 큰 영향을 미치는 행위주체들이다. 특히 한반도 주변 4국과 EU가 우리 정부의 외교안보정책 입안, 결정, 집행 과정에 중대한 영향을 미치고 있기 때문에 이들의 역할을 중심으로 고찰하면 다음과 같다.

미국은 한국을 아시아 지역 핵심 동맹국 중 하나로 간주하고 있는데, 그 근간은 1953년 10월 체결된 「한·미 상호방위조약」이다. 이 조약을 기초로 미국은 한국과 자유와 민주주의를 수호하고 있고, 아프가니스탄과 이라크에서 협력하고 있으며, 북핵문제 해결을 위해 공동 노력하고 있다. 부시 대통령은 2006년 10월말까지 노무현 대통령과 6차에 걸친 정상회담을 가졌다. 또한 부시 행정부는 냉전종식 이후 군사변환정책의 일환으로 2008년 말까

---

<sup>22</sup> 서독도 1972년의 「동서독기본조약」에서 양독관계를 특수관계로 규정했을 뿐 동독을 국제법상의 국가로 인정하거나 외교정책의 대상으로 간주하지 않았다. Willy Brandt, *Friedenspolitik in Europa* (Frankfurt: S. Fischer Verlag, 1968), p. 142 참조.

<sup>23</sup> 『중앙일보』, 2006년 6월 16일.

지 주한미군 12,500명을 한반도 밖으로 재배치하고 용산기지를 한국에 반환하며 잔류하는 25,000명 규모의 주한미군을 2009년 말까지 서울 남쪽 두 지역으로 통폐합하기로 한국 정부와 합의하였다. 미국은 테러, 대량살상무기 확산, 자연재해 등 새로운 안보과제에 직면하여 한국과의 동맹관계를 현실에 부합하면서도 더욱 균등한 책임 공유의 방향으로 현대화 시킬 계획이다. 미국의 대한국 교역은 2004년 716억 달러로써 한국은 미국의 제7위 교역 상대국이고<sup>24</sup> 1968-2005년 3월까지 누계기준 324억 달러의 최대 한국 투자국이다. 미국은 한국과의 교역과 투자를 더욱 확대하기 위해 2006년 6월부터 FTA 협상을 시작하였고 FTA가 한국과 미래지향적이고 포괄적인 경제·통상 협력을 위한 제도적 틀을 마련해 주고 한·미 동맹을 더욱 강화시켜 줄 것으로 전망하고 있다. 미국의 대한국 현안으로는 전시작전통제권 이양, 비자면제 지위 부여, 「둔군지위협정」(SOFA)의 운영개선, 쇠고기 수입재개·지적재산권·통신 등의 통상 문제 등이 있다.<sup>25</sup> 북한문제와 관련, 미국은 북한의 핵과 미사일 개발에 대해 경제제재 조치를 취하고 있고, 탈북자 수용을 명시한 「북한인권법」을 중시하는 등 인권을 강조하는 대북정책을 수행하고 있다.

중국의 대한반도정책 기조는 한반도 평화와 안정유지이다. 중국은 남북 쌍방이 한반도문제의 주당사자로서 이를 대화와 협상을 통해 해결해야 하며 타 관련국은 이를 위해 유리한 외부환경을 조성하고 촉진하는 역할을 해야 한다고 주장하고 있다. 중국은 남북쌍방의 남북대화, 한반도 긴장완화 추진을 위한 적극적 노력, 한반도의 자주평화통일을 지지하면서 앞으로도 이를 위해 계속 건설적인 역할을 다할 것이라는 입장을 밝히고 있다.<sup>26</sup> 후진타오 국가주석은 노무현 대통령과 7차례 정상회담을 가졌다. 중국은 2003년 7월 양국 정상이 합의한 ‘전면적 협력 동반자관계’를 토대로 북핵 문제의 평화적 해결 등 안보 분야의 협력과 교류를 확대하고 있다. 중국의 대한국

24-미국은 중국 다음으로 한국의 제2위 교역 상대국이다.

25-“Prospects for U.S.-Korean Relations: Remarks by Alexander Vershbow U.S. Ambassador to the Republic of Korea to the American Studies Association of Korea (ASAK)” (Sookmyung Women’s University, April 27, 2006) <[http://korean.seoul.usembassy.gov/prospects\\_for\\_us\\_korean\\_relations.html](http://korean.seoul.usembassy.gov/prospects_for_us_korean_relations.html)>.

26-“한반도 문제에 대한 중국의 입장” <<http://www.chinaemb.or.kr>>.

교역은 2005년 약 1,005억 달러로써 1992년 수교 당시 보다 20배 이상 급속히 증가하였다. 한국은 중국의 제3위 교역 상대국이나 2005년 중국측 무역적자가 233억 9,000만 달러에 달한다. 2005년 말까지 중국의 대한국 투자누계는 17억 6,000만 달러에 불과해 135억 5,000만 달러에 달하는 한국의 대중 투자와 상당히 불균형을 이루고 있다.<sup>27</sup> 한·중간 현안은 고구려사 등을 왜곡하는 동북공정, 중국 측이 제기하는 교역 불균형 문제와 서해상에서 중국 측의 불법 어업활동 등이다. 1992년 한·중 수교이후 중·북 관계는 냉각되고 혈맹관계도 약화되었으나 1999년 김영남 최고인민회의 상임위원장의 방중으로 정상적인 관계로 회복되었다. 중국은 경제발전을 위한 한반도의 평화와 안정, 동북아지역에서 미국과의 경쟁, 북한체제의 동요 방지 등 때문에 북한과의 관계복원을 필요로 하였다. 2001-2006년 9월말까지 중·북 간에는 정상회담이 4회 개최되었다.<sup>28</sup> 그러나 10월 9일 북한의 핵실험에 대한 유엔 안보리의 제재 결의안 채택으로 중·북 관계는 원만치 못한 상태에 있다.

일본의 대한국 관계에서는 1998년 10월 양국 정상의 ‘21세기 새로운 한·일 파트너십 공동선언’ 채택, 2002년 월드컵의 공동개최 등으로 한·일간의 미래 지향적인 관계 구축을 위한 노력이 전개되었다. 고이즈미 일본 총리는 2003년 2월 노무현 대통령의 취임 이후 2005년 6월까지 8회에 걸친 정상회담을 가졌다. 특히 한·일 국교정상화 40주년을 맞아 2005년을 ‘한·일 우정의 해’로 정했고 일본 국내의 한류열풍으로 한·일 양국 국민간 우호적인 분위기가 한층 고조되었다.<sup>29</sup> 그러나 일본의 일부 정치인들에 의한 역사왜곡 발언과 교과서 채택, 야스쿠니 신사참배, 2005년 3월 시마네현의 ‘다케시마의 날’ 조례제정을 통한 독도 영유권 주장, 2006년 4월 동해 수로조사 추진, 배타적 경제지역(EEZ) 경계획정 문제 등은 한·일 관계 발전의 장애요인으로 작용하고 있다. 9월 26일 새로 취임한 아베 총리는 한국과의 관계 회복을 모색하고 있다. 양국간 교역규모는 계속 확대되어 2005년 약 725억 달러에 이르고 있다. 그러나 일본의 대한국 무역흑자는 계속 증대되어 2005년에는

27-“중한 경제무역 교류와 협력 상황(2004년도)” <<http://www.chinaemb.or.kr>>; “한·중 경제·통상 관계 개관” <<http://www.koreaemb.org.cn>>.

28-박종철 외, 『동북아협력의 인프라실태: 국가 및 지역차원』 (서울: 통일연구원, 2005), pp. 112-114.

29-여인곤 외, 『국제적 통일역량 실태분석』 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 112-114

243억 달러이다. 1962-2006년 3월 말 기간 중 일본의 대한민국 투자누계는 9,063건, 177억 3,710만 달러에 달한다.<sup>30</sup> 일본은 북한의 핵과 미사일 개발이 안보에 직접적인 위협이 된다는 점, 북한을 그대로 중국의 영향권 내에 놓아 둔다는 것이 일본에게는 불리하다는 점 등 때문에 적극적으로 일·북 관계의 개선을 위하여 노력하고 있다. 고이즈미 수상은 2002년 9월과 2004년 5월 북한을 방문하여 관계정상화 문제를 협의하고 납치가족의 송환문제를 기본적으로 해결하였다. 그러나 일·북 관계 진전의 걸림돌이 되는 것은 북핵과 미사일 문제, 북·미 관계와 미해결된 납치문제 등이다.<sup>31</sup>

러시아는 1992년 11월 한국과 체결한 「한·러 기본관계조약」을 기초로 양국 관계를 ‘건설적이고 상호보완적인 동반자관계’로 발전시켰다. 푸틴 대통령과 노무현 대통령은 2004년 9월 모스크바 정상회담을 통해 양국 관계를 ‘상호 신뢰하는 포괄적 동반자관계’<sup>32</sup>로 격상시켰다. 북핵 문제와 관련, 러시아는 한반도 비핵화, 평화적 해결, 북한의 안전보장, 북·미 양국의 우려사항 동시해소, 대화기조 유지라는 입장을 취하면서 조속한 해결을 위해 우리 정부와 긴밀히 협력하고 있다. 경제면에서, 러시아의 대한민국 교역은 2005년 75억 달러이고, 한·소 수교 직후인 1990년 10월부터 2006년 3월 말까지 러시아의 대한민국 누계투자는 257건, 1,865만 8,000 달러에 불과하다.<sup>33</sup> 러시아는 한국의 투자<sup>34</sup>, 시베리아 횡단철도(TSR)-한반도 종단철도(TKR) 연결, 남북한·러 3각경협, 원유와 천연가스 파이프라인 연결 등에 큰 이해를 갖고 있다. 러시아의 대북한 관계는 1990년 9월 30일 한·소 수교이후 상당히 소원하였다. 2000년 2월 양국관계를 규정하는 신조약 「조·러 친선선린 및 협조조약」<sup>35</sup>이 조인되어 10년간의 냉각기와 동맹관계를 청산하고 양국은 보편

30- “한일 경제통상관계” <<http://www.mofat.go.kr>>; 산업자원부, “외국인 투자정보,” <<http://www.mocie.go.kr/index.jsp>>.

31- 박종철 외, 『동북아협력의 인프라실태: 국가 및 지역차원』 (서울: 통일연구원, 2005), pp. 152-154.

32- “한·러 공동선언(2004년 9월 21일, 모스크바),” <<http://www.mofat.go.kr>> 참조.

33- Federal State Statistics Service <<http://www.gks.ru>>; 산업자원부, “외국인 투자정보” <<http://www.mocie.go.kr/index.jsp>>.

34- 2005년 9월 말까지 한국의 대러 누계투자는 2억 6,000만 달러이다.

35- 이 조약은 전문과 12조로 구성되어 있으며 2000년 10월 30일 발효되었다. “북-러 신조약 전문” <<http://www3.yonhapnews.co.kr>> (2000년 11월 3일).

적인 국가 간 관계로 재정립되었다. 러·북 양국은 2000-2002년 3차례의 정상 회담, 정상 간 친서교환과 특사 파견 및 외무장관 회담 등으로 선린협조관계를 확대하고 있다. 러시아의 대북한 교역액은 2004년 2억 980만 달러로 북한의 경제난으로 매우 낮은 수준이고 대부분이 러시아의 수출 중심으로 이루어지고 있다.<sup>36</sup>

EU는 지리적, 정치적 이유 등으로 그동안 한반도에 큰 관심을 갖지 않았으나 1990년대 이후부터 한국 경제의 세계적 비중, 한국 정치의 발전, 남북 관계 진전 등 때문에 냉전시기 때보다 더 큰 한반도에 대한 이해를 갖기 시작하였다. EU는 현재 한국과의 교역·투자관계 확대, 한국과 정치·과학기술·문화 등 비경제관계 강화, 한반도 평화정착 등을 중시하는 정책을 추진하고 있다. 또한 1990년대 중반부터 EU는 경제난을 겪고 있는 북한에 식량과 비료 등 인도적 지원을 하고 대북 경수로 건설사업 주체인『한반도에너지개발기구』(KEDO)에 참여하며 2000년 이후 북한과 연이어 수교를 하게 되었다. EU는 현재 북한의 대량살상무기 개발·인권침해·마약거래 등 국제적 우려사안 해소에 큰 이해를 갖고 있다.<sup>37</sup> 이에 따라서 현재 EU는 우리의 외교안보정책에 상당한 영향을 미치는 행위주체라고 할 수 있다.

## 나. 국제기구

참여정부의 외교안보정책에 영향을 미치는 국제기구로는 유엔, 『국제원자력기구』(IAEA), 『한반도에너지개발기구』(KEDO) 등을 들 수 있다.

### (1) UN

유엔은 1945년 10월 24일 전쟁을 방지하고 평화를 유지하며 정치·경제·사회·문화 등 모든 분야에서 국제협력을 증진시키기 위해 창설된 국제기구로서 2005년 2월 현재 191개국에 이른다. 유엔헌장 6장 “분규의 평화적 해결”과 7장 “평화에 대한 위협, 평화 파괴 및 침략행위에 관한 군사적 강제조치”에

---

36\_러시아의 대북한 무역흑자는 2004년 2억 20만 달러이다. Federal State Statistics Service <<http://www.gks.ru>>.

37\_여인곤, “EU의 한반도 관계,” 박영호 외, 『21세기 동북아 정세와 북한 인권』 (서울: 도서출판 백산자료원, 2006), pp. 221-250 참조.

근거하여 유엔은 지역분쟁에 대처하기 위해 2006년 현재 18개 국가 또는 지역에 평화유지군(PKO : Peace Keeping Operation)을 파견하고 있다. 한국은 서부사하라에 의료지원을 위해 의료부대 20명 등 6개 국가나 지역에 41명이 참가하고 있다.<sup>38</sup>

루드 루버스(Ruud Lubbers) 유엔난민고등판무관(UNHCR)이 2003년 6월 15-17일 방한하여 노무현 대통령을 예방하고 외교통상부장관 및 법무부장관과 탈북자 문제를 포함한 국제난민문제 해결을 위한 우리 정부의 대 UNHCR 협력증진 방안 등을 협의하였다. 유엔안보리는 이라크 치안 및 안정을 유지하기 위해 유엔회원국이 군대파견을 포함한 다국적군에 대한 지원을 제공할 것을 촉구하는 결의문을 10월 17일 만장일치로 통과시켰다. 우리 정부는 18일 노무현 대통령 주재로 긴급 국가안전보장회의(NSC)를 열어 이라크 추가파병을 확정하고 이라크 재건 지원을 위해 향후 4년에 걸쳐 2억 달러를 지원하기로 하였다.<sup>39</sup> 유엔안보리는 11월 29-30일 발생한 우리나라 근로자 피격사건 등 이라크 내 지속적인 테러공격을 강력히 규탄하고 희생자들에게 위로를 표명하는 내용을 골자로 하는 안보리의장 대언론 성명을 12월 8일 발표하였다. 코피 아난(Kofi Annan) 유엔사무총장도 11월 30일 가족들에 대한 위로를 전달하는 내용의 서한을 우리 외무장관에게 송부하여 왔다.<sup>40</sup>

2005년 3월 14일부터 4월 22일 제네바에서 개최된 제61차 유엔인권위원회에서 우리나라는 ‘여성인권’ 의제 하의 발언을 통해 군대위안부 동원, 강제징용 등 과거사에 대한 일본의 역사교과서 왜곡문제를 거론하고 일본 정부의 대책강구를 촉구하였다. 유엔 총회는 9월 13일 개막된 제60차 총회 산하 제1위원회(군축 및 국제안보 담당) 의장에 최영진 주유엔대사를 선임하였다. 이는 1991년 우리나라의 유엔 가입 이래 최초로 우리의 국제적 위상을 제고하는 데 크게 기여하였다. 12월 1-3일 부산에서 외교통상부는 유엔 아·태평화군축센터와 공동 주관으로 제4차 국제군축비확산회의를 개최하였다. ‘핵비확산조약(NPT)과 대량살상무기(WMD) 비확산체제 강화’라는

38-“UN” <<http://www.mofat.go.kr>> p. 5.

39-『문화일보』, 2003년 10월 18일.

40-“유엔 안보리 이라크내 우리 근로자 피격사건 등에 관한 대언론성명 발표” <<http://www.mofat.go.kr>> (2003년 12월 9일).

주제 하에서 전문가 약 40여명이 참석하였다. 이 회의는 군축과 비확산 분야에 대한 일반의 인식 제고 및 국내외 전문가 네트워크 구축의 일환으로 개최되었다.<sup>41</sup>

우리나라는 2006년 5월 9일 47개국으로 구성되는 유엔 인권이사회의 초대 이사국에 2년 임기로 선출되었다.<sup>42</sup> 코피 아난 유엔 사무총장이 1998년 10월에 이어 두 번째로 우리 정부의 초청으로 2006년 5월 14-16일 방한하였다. 그는 특히 5월 16일 노무현 대통령을 예방하고 북핵문제와 남북관계, 한·일 관계, 한국과 유엔의 협력관계, 유엔개혁과 개발지원 문제 등 주요 국제문제와 한반도 지역 정세 등에 대한 의견을 교환하였다. 노무현 대통령은 독도 문제 등 최근 일본의 과거사에 대한 태도를 정면 비판하였다.<sup>43</sup> 6월 19일 스위스 제네바에서 개막된 제1차 인권이사회에 참석한 반기문 외교통상부 장관은 기조연설을 통해 북한의 인권상황에 대한 국제사회와 우리 정부의 우려를 표명하고, 북한 측에 국제사회와의 지속적인 인권대화를 촉구하였다.<sup>44</sup>

북한인권 문제와 관련, 2003년과 2004년 스위스 제네바에서 개최된 제59차와 제60차 유엔인권위원회는 EU가 상정한 ‘북한인권 결의안’을 채택하였다. 한국은 북한 인권상황에 대한 우려를 표명하고 남북관계에 미칠 영향을 우려하여 투표에 불참하였다. 2005년 제61차 유엔인권위원회와 제60차 유엔총회에 제출된 ‘북한인권 결의안’에 대해서도 우리 정부는 유사한 방법으로 기권하였다.<sup>45</sup>

유엔 안보리는 2006년 7월 16일 북한의 미사일 시험발사를 규탄하고 유엔 회원국들에게 북한의 미사일 개발을 감시하는 한편, 북한제 미사일 및 미사

---

41-“제4차 국제군축비확산회의 개최” <<http://www.mofat.go.kr>> (검색일: 2005년 11월 29일).

42-60여 년간 활동해온 기존 인권위원회가 경제사회이사회의 산하기구이었던데 비해 이를 대체하는 인권이사회는 국제인권 보호·증진을 위한 유엔의 역할을 제고하기 위해 유엔 총회의 산하기구로 그 지위가 격상되었다.

43-『중앙일보』, 2006년 5월 17일 “아난 총장 ‘한국은 유엔의 모범국가 계속 변영 낙관’” <<http://mofat.news.go.kr>> (검색일: 2006년 5월 18일).

44-“제1차 인권이사회/외교부장관 기조연설문(북한 인권문제)” <<http://www.mofat.go.kr>> (검색일: 2006년 6월 19일).

45-“유엔인권위, 북한인권결의안 채택” <<http://www.mofat.go.kr>> (검색일: 2004년 4월 20일); 통일부, 『통일백서 2006』, pp. 188-189.

일 관련 물품이나 기술을 구매하지 않도록 요구하는 내용의 대북결의안<sup>46</sup>을 만장일치로 채택하였다. 또한 북한의 10월 9일 핵실험과 관련, 대북 제재를 위한 다음과 같은 내용의 유엔안보리 결의안을 10월 14일 만장일치로 채택하였다: 대북 제재위원회 설치, 핵·미사일 관련 북한 자산 동결, 핵·미사일 관련자 입국 거부, 북한 화물 검색 협력, 대북 핵관련 물자 수출입 금지, 비(非)무력제재, 북한 대응에 따른 추가 조치.<sup>47</sup>

## (2) 「국제원자력기구」(IAEA)

IAEA는 핵에너지의 평화적 이용을 증진하고 군사목적으로의 이용을 방지하기 위해 1957년 7월 29일 독자적인 기구로 창설되었다. 따라서 유엔 산하기구가 아니며 단지 유엔안보리와 총회에 보고한다. 오스트리아 빈에 본부를 두고 있고 2006년 현재 139 회원국을 갖고 있으며 35개국으로 구성되는 이사회는 정책집행기구이다. IAEA 프로그램들은 핵기술의 평화적 응용의 발전을 증진하고, 오용에 대한 국제적 안전을 보장하며, 사용에서 안전 조치들의 적용을 촉진하기 위한 것들이다. 1990년대 핵확산의 증가와 더불어, IAEA 과제는 유엔의 위임을 받아 NPT 위반의 의혹에 대한 사찰과 조사를 포함하기 시작하였다. 그러나 단지 유엔안보리에 그 일을 보고할 뿐이며 유엔안보리가 강제력을 갖는다.<sup>48</sup>

IAEA는 북핵문제와 관련하여 매우 중요한 역할을 하고 있다. KEDO는 북한이 핵시설에 대한 IAEA의 검증을 협력하더라도 3-4년이 걸리기 때문에 2005년까지 첫 원자로의 핵심부품을 이양하겠다는 시간표를 갖고 있었고 이를 북한 측에 통보하였다. 그러나 북한은 NPT 당사국임에도 불구하고 「북·미 제네바 합의문」의 이행지체를 이유로 안전협정에 따른 IAEA의 검증활동을 계속 거부하였고, 2001년 9월 21일 IAEA 총회는 북한에 안전협정 완전 준수를 촉구하는 결의안을 채택하였다. 이후에도 북한은 IAEA의 검증

46- 유엔안보리의 대북 결의안 전문에 대해서는 “Security Council SC/8778” <<http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sc8778.doc.htm>> (15 July 2006).

47- United Nations Security Council, Resolution 1718(2006) (14 October 2006); 『조선일보』, 2006년 10월 16일

48- “International Atomic Energy Agency” <[http://en.wikipedia.org/wiki/International\\_Atomic\\_Energy\\_Agency](http://en.wikipedia.org/wiki/International_Atomic_Energy_Agency)>.

을 계속 거부하였기 때문에 IAEA는 이에 깊은 우려를 재차 표시하고 북한이 완전히 그리고 신속히 안전협정에 응할 것을 촉구하는 총회결의안을 2002년 9월 20일 채택하였다. 그럼에도 불구하고 북한이 이에 응하지 않아 다음 달 북핵위기가 발발하였다. 2002년 10월부터 2006년 3월까지 IAEA는 북핵문제와 관련하여 3회의 이사회 결의안, 3회의 사무총장의 총회 보고, 3회의 총회 결의안, 1회의 이사회의장 결정, 1회의 이사회에 대한 사무총장 성명을 채택하거나 발표하였다(<부록 3> 참조).

### (3) KEDO

KEDO는 1993-1994년 제1차 북핵 위기 결과 북·미간에 1994년 10월 21일 체결된 「제네바 기본합의문」에 따라서 북한이 흑연감속형 원자로 2기를 동결하는 대가로 미국이 제공하기로 한 1,000MW급 경수로 2기를 건설하기 위해 설립된 국제 컨소시엄이다. 1995년 3월 9일 미국 뉴욕에 설립된 KEDO는 참여국 대표들의 총회, 한·미·일·EU의 집행이사회, 사무국 등으로 구성되고 경수로 제공이 끝나면 즉시 해체될 예정이었다. 당시 「문민정부」는 경수로사업에 참여하면서 한국의 중심적 역할 수행을 위해 한국표준형 경수로 채택을 주장하면서 재원의 70% 분담을 약속하였다.<sup>49</sup> 1995년 12월 KEDO-북한 간 「경수로공급협정」이 체결되었다.

「제네바 기본합의문」에는 2003년까지 완공하기로 되어 있었으나, 정부-KEDO간 차관공여 협정에 대해 1999년 8월에야 국회의 비준동의를 받았다. 1999년 12월 KEDO-한전 간 「주계약」체결로 2001년 9월 함경남도 신포·금호 지구에서 본격적으로 공사를 추진하여 2008년 완공될 예정이었다. 그러나 2002년 10월 제2차 북핵 위기가 야기된 이후, 미국은 11월 대북 중유 공급을 중단하고 북한의 제네바합의 위반을 이유로 경수로사업의 조속한 종료를 요구하였다. 우리 정부는 투입비용<sup>50</sup> 등을 고려, 경수로사업 재개를 위해 노력했으나, 미·일의 강력한 사업종료 요구 및 2005년 7월 대북 송전

49-1998년 11월 예상사업비 46억 달러의 재원분담과 관련, 한국은 실제공사비의 70%인 32.2억 달러(한화 3조 5천억원), 일본은 10억불에 상당하는 엔화 1,165억엔, 미국은 부족분 조달에 지도적 역할을 수행할 것을 결의하였다.

50-경수로사업 투입 비용 15억 6,200만 달러 중 한국이 11억 3,700만 달러, 일본이 4억 700만 달러, EU가 1,800만 달러를 각각 지불하였다.

중대제안<sup>51</sup>을 계기로 사업종료에 동의하였다. 중대제안 및 9.19 공동성명에 따라 경수로사업의 종료는 사실상 확정되었다.

KEDO는 2006년 5월 31일 뉴욕에서 집행이사회를 개최하여 북한 밖에 소재하고 있는 KEDO 소유 경수로 기자재에 대한 모든 권리를 한국전력공사에 양도하는 대신 한국전력공사가 청산비용을 부담하는 것을 주요 내용으로 하는 결의문을 채택하고 북한 경수로 사업을 종료하였다.<sup>52</sup> 경수로 건설은 그간 국민의 부담으로 막대한 자금이 투입된 것은 사실이나 지난 10여년간 한반도 평화와 안정 및 남북 화해협력 진전에 기여한 측면이 있다.

#### 다. 지역협력체

참여정부의 외교안보정책에 영향을 미치고 있는 지역협력체는『아세안지역안보포럼』(ARF), 『아·태 안보협력이사회』(CSCAP), 『동북아협력대화』(NEACD), 북핵 6자회담 등이라고 할 수 있다.

##### (1) ARF

ARF는 지역안보협력 가능성을 심도있게 논의하는 아·태지역의 유일한 정부차원 다자안보기구이다. 1994년 7월 방콕에서 13개 아세안 확대외무장관회의(ASEAN-PMC)<sup>53</sup> 참여국 이외에 중국, 러시아, 베트남, 라오스, 파푸아 뉴기니의 총 18개국에 참여함으로써 ARF가 출범하였다. ARF 회원국은 2005년 말 현재 25개국이고, 북한은 2000년 7월의 제7차 회의부터 참여하고 있다. 따라서 ARF는 남북한이 동시에 참여하고 있는 유일한 정부차원의 다자안보협력체이다.<sup>54</sup> ARF에서 다루어지고 있는 주요 의제들은 대체적으로 한반도, 미얀마 문제 등 지역안보정세와 테러 등 국제적 사안 및 신뢰구

51-북한이 북핵 폐기에 합의하면 우리 정부가 경수로사업의 종료에 동의하는 대신 독자적으로 대북송전을 추진하겠다는 제안이다.

52-통일부, “KEDO 경수로사업 공식 종료” (2005년 6월 1일).

53-ASEAN은 1979년 이래 매년 7월 역외 주요 국가들과 대화를 추진할 목적으로 정례 ASEAN 외무장관회의(ASEAN-AMM) 직후 ASEAN-PMC를 개최하여 오고 있다. ARF 창설 당시 ASEAN-PMC는 6개 ASEAN 회원국과 미국, 한국, 일본, 호주, 캐나다, 뉴질랜드, 유럽공동체(EC) 13국으로 구성되어 있었다.

54-이서향, “동아시아 다자간 안보협력체: 실태분석과 평가,” 한용섭 외, 『동아시아 안보공동체』 (파주: 나남출판, 2005), pp. 251-254.

축조치, 예방외교, ARF의 발전방안 등이다.<sup>55</sup>

한반도 문제와 관련, 제1차 ARF에서는 북한 핵문제가 지역안보 의제 중 가장 시급하고 절박한 현안으로 다루어졌으며, 참가국 외무장관들은 북한 핵문제가 한반도 및 동북아지역뿐만 아니라, 아·태지역 안보 및 세계평화에 중대한 영향을 미치는 사안이라는데 의견을 같이 하였다. 아울러 북한 핵문제는 사안의 시급성 및 중대성을 감안하여 지역안보 의제로는 유일하게 회의 종료 이후 채택된 의장성명에 공식적으로 포함되었다.<sup>56</sup> 한편 우리 정부는 동북아 소지역 차원의 동북아안보대화(NEASED)를 제의하고 북한의 참여 가능성을 타진하였다.

이후 ARF는 매년 한반도문제를 주요 의제로 다루고 있다. 특히 1998년 5차 회의에서 한반도 4자회담, 2003년 10차 회의에서 한반도 비핵화, 2004년 11차 및 2005년 12차 회담에서 북핵 관련 6자회담과 남북관계가 각각 다루어졌다. 특히 2000년 7월 북한의 가입 당시 ARF는 남북한 간 최초의 외무장관회담 장소로 이용된 바 있다. 2002년 제9차 회의의 경우, ARF를 통해 북·미 및 북·일 간 외상회담이 이루어져 북한이 대화를 통해 대미·대일 관계를 개선할 수 있는 호기를 제공하였다.

## (2) CSCAP

CSCAP은 역내 안보대화를 통해 국가 간 신뢰를 증진하고 정부차원의 안보협력을 지원·강화하는 것을 목표로 삼고 있는 민간연구기관이 주축이 되어 설립한 민간차원의 안보대화·협력기구이다. 1992년 11월 1-3일 서울 회의에서 아·태지역의 10개국(호주, 캐나다, 인도네시아, 일본, 한국, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 태국, 미국)에 있는 20여개 전략연구센터 대표들은 대화, 협의, 협력을 통해 지역신뢰구축과 지역안보에 기여하기 위해 비정부차원의 더 체계화된 지역과정이 필요하다는 결정을 내렸다. 이후 정부관료

55- 1998년부터는 지역금융위기, 2000년부터는 세계화, 2002년부터는 국제테러, 2005년부터는 쓰나미 등 자연재앙 대비 문제가 중점적으로 다루어졌다. 상세한 내용에 대해서는 “ARF(ASEAN Regional Forum)” <<http://www.dfat.gov.au/arf/statements/index.html>> 참조.

56- 외교안보연구원, “최근 ASEAN의 동향: AMM, ARF 그리고 PMC를 중심으로” (주요국제문제분석, 1994년 9월 7일), pp. 10-12.

들과 지역안보 전문가들 간의 검토와 준비를 거쳐 1994년 6월 5일 콜라룸프르에서 제1차 CSCAP 회의가 개최되었다. 회원국은 2005년 10월 현재 20개국에 달하고 있다. CSCAP은 현재 정부차원의 안보대화체인 ARF에 대한 연계 강화를 기대하고 있다.<sup>57</sup> CSCAP은 2004년 기존의 분과작업반(Working Group)을 발전적으로 해체하고 국제정세의 변화에 맞는 주제를 연구하기 위해 2-3년 기간단위로 WMD 확산방지, 동북아 다자협력 등 6개의 특정의제를 설정, 이 의제들에 대한 상설 특별연구팀을 운영하기로 결정했다.

한국의 경우, 연세대 국제학대학원 국제학센터가 대표기관으로 CSCAP에 등록되어 있다. CSCAP의 북태평양 분과작업반 회의가 2003년 3월 13-15일 미국 샌프란시스코에서 한국, 북한 등 12개국 28명이 참가한 가운데 개최되어 한반도 정세, 한반도에 대한 주변국들의 정책, 테러 사태 이후 안보정책 변화, 지역협력 등이 주요 의제로 논의되었다. CSCAP의 상설 특별연구팀과 관련, 한국은 일본과 함께 ‘북태평양/동북아 다자안보에 대한 미래 전망 연구그룹’에 속해 있다.<sup>58</sup>

### (3) NEACD

NEACD는 동북아 소지역에서 진행되고 있는 대표적인 민간차원의 안보 대화이다. NEACD는 미국 샌디에고 소재 캘리포니아대학 산하 세계분쟁 및 협력연구소(IGCC: Institute on Global Conflict and Cooperation)가 남북한과 미·중·일·러 6개국 외교부 리와 군인사 및 학자들을 1개국 당 5-10명씩 초청하여 각국의 외교부 산하 연구기관과 공동개최하는 비정부간(Track II) 안보대화이다. 동북아 국가간 대화를 통한 상호이해, 신뢰구축, 협력증진에 목적이 있다. 제1차 회의가 1993년 10월 샌디에고에서 개최되었고 이후 참가국을 순회하면서 2005년 4월까지 16차례 회의가 개최되었다.<sup>59</sup>

2003년 8월 31일부터 9월 2일까지 중국 칭따오에서 6개국 외무·국방관리와 학계인사들이 참석한 가운데 제14차 회의가 개최되어 동북아 안보정세 전망, 한반도 분쟁 예방, 동북아 경험 증대방안, 동북아 다자안보협력 등에

57- <<http://www.cscap.org/about.htm>>.

58- <<http://www.mofat.go.kr>>; <<http://www.cscap.org/sg%20NSF.htm>>.

59- “제16차 동북아 협력대화(NEACD) 개최” <<http://www.mofat.go.kr>> (2005. 4. 11).

대한 논의를 가졌다. 특히 베이징 6자회담의 성과에 대해 참가국간 평가도 있었다. 2005년 4월 12-13일 서울의 외교안보연구원에서는 북한을 제외한 각국 별로 5-6명 및 IGCC 인사, 옵서버 등 약 50명이 참석한 가운데 제16차 회의가 개최되었다. 이 회의에서는 동북아 안보 및 남북한관계 등 한반도 정세에 대해 각국의 의견을 교환하고 최초로 외교당국자 간에 비공식 오찬 회의도 개최되었다. 북한은 1993년 7월 개최된 준비회의에만 참가하고 그동안 본회의에 참가하지 않았으나 2002년 10월 제13차 회의(모스크바 개최)시부터 외무성 산하 군축평화연구소 관계자들을 중심으로 대표단을 구성, 회의참석을 해 오다가 제16차 회의에는 참가하지 않았다.

#### (4) 북핵 6자회담

북핵 6자회담은 WMD 확산방지와 관련, 남북한·미·일·중·러 동북아 역내 6개 국가들이 북한의 핵개발을 방지하기 위해 공동의 협력을 하고 있는 회의체이다. 1993~94년의 제1차 북핵 위기는 1994년 10월 21일 제네바에서 채택된 북·미 기본합의문을 통해 해결되었다. 그러나 북한이 2002년 10월 핵개발 프로그램을 가지고 있다는 사실을 시인하고 2003년 1월 10일 NPT 탈퇴를 선언함으로써 제2차 북핵 위기가 야기되었다. 4월 23~25일 중국 베이징에서 미·북·중 3자회담이 개최되었으나 가시적 성과를 보지 못하자, 북한은 한·미·일·중·러가 참석하는 6자회담을 수용하였다. 이후 베이징에서는 8월 27일부터 4차에 걸친 6자회담이 개최되었다.<sup>60</sup>

이 결과 2005년 9월 19일 북한은 모든 핵무기와 핵계획을 포기하고 다른 관련국들은 북한의 핵에너지 평화적 이용권을 인정하며 북한에 에너지와 경제 지원을 하는 것 등을 주요 내용으로 하는 6개항의 공동성명<sup>61</sup>이 합의되었다. 합의내용의 구체적 실행방안을 모색하기 위해 11월 9일부터 베이징에서 제5차 1단계 회담이 열렸으나, 북한은 회담의제 이외의 문제인 마카오

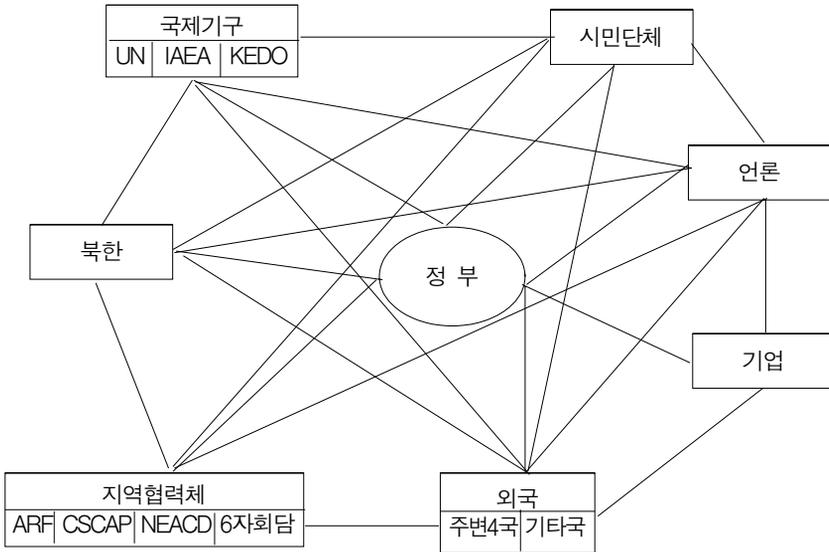
<sup>60</sup>- 1차 회담(2003년 8월 27일-29일), 2차 회담(2004년 2월 25일-28일), 3차 회담(6. 23일-26일), 4차 1단계 회담 (2005년 7월 26일-8월 7일), 2단계 회담(9월 13일-19일) 이 각각 개최되었다. 북핵문제에 대한 6개국의 기본입장과 정책에 대해서는 박종철 외, 『동북아협력의 인프라 실태: 국가 및 지역 차원』 (서울: 통일연구원, 2005), pp. 670-672.

<sup>61</sup>- “<북핵타결> 6개항 공동성명 전문” <<http://bbs.yonhapnews.co.kr>> (2005년 9월 19일) 참조.

은행 거래와 미국 내 북한 기업에 대한 자산동결 조치의 철회를 요구하였다. 따라서 6자회담은 2단계 회담의 개최 일정도 확정하지 못한 채 11월 11일 이후 휴회 상태이었다. 2006년 10월 9일 북한이 핵실험을 강행한데 대해 유엔안보리가 14일 제재결의안을 만장일치로 채택하자, 북한은 당사위안 중국 특사의 권유를 수용해 금융제재 문제의 논의해결을 전제로 6자회담에 복귀한다고 11월 1일 선언하였다.

참여정부의 외교안보정책에 관련된 상기와 같은 대내외 행위주체들의 역할을 기초로 거버넌스 네트워크를 도식화하면 <그림 4>와 같다. 다른 행위주체들은 상호 네트워크가 이루어져 있는 반면, 에너지 관련 기업은 단지 정부·외국·언론과만 네트워크를 이루고 있는 것이 특징적이라 할 수 있다. 이는 참여정부의 외교안보정책에서 기업의 역할이 상당히 제한되어 있다는 것을 말해 준다.

<그림 III-4> 참여정부의 외교안보정책 거버넌스 네트워크



## IV. 정책과정에서의 ‘외교안보정책 거버넌스’ 사례 분석

### 1. 사례 ①: 한·미동맹의 균형발전 정책: 동맹 재조정 과정 중심

#### 가. 사례의 개요

20세기의 마지막 주한미국대사를 지낸 보즈워스(Stephen Bosworth)는 아브라모위츠(Morton Abramowitz)와의 공저<sup>62</sup> 출판기념회(2006.5.16)에서 “한·미 양국이 한·미동맹에 아무 변화도 없다고 아무리 수사적 얘기를 늘어놓더라도 북한 처리방법을 둘러싼 양국 간 심오한 이견은 실질적 균열을 이미 야기했다”고 지적하고, “북한 문제가 한·미동맹 균열의 근본 원천이며 북한을 둘러싼 양국 간 이견 때문에 일부 미국의 안보 비평가들은 한·미동맹이 실제로는 사망한 상태라고까지 얘기하고 있다”고 언급한 것으로 전해졌다.<sup>63</sup> 부시 행정부에서 국무부 정책실장(2003-2005)을 지낸 리스(Mitchell Reiss)는 “북한 미사일보다 더 위협한 것은 한·미 간 분열”이라고 언급한 것으로 알려졌다.<sup>64</sup>

그러나 부시(George W. Bush) 행정부 국가안보회의(NSC)에서 2005년 12월까지 아시아 담당 선임국장으로서 한·미관계 분야에서 근 5년을 일한 그린(Michael J. Green)은 양국관계의 부정적인 평가는 버려야 할 잘못된 허상(虛像·myth)이라고 지적하였다.<sup>65</sup> 그가 말한 세 가지의 허상은 첫째, “미국은 언제라도 북한을 공격할 기세다”라는 견해, “미국 행정부 내 ‘강경파’들이 제4차 6자회담의 합의를 훼손하기 위해 북한에 경제 제재를 가하기로 음모를 꾸몄다”라는 견해, 그리고 “미국은 북한의 정권 교체를 위해 인권을 들먹인다”라는 견해 등이다. 그러면서 그는 한·미 양자 관계에 다소의 흠은 있지만, “한·미 동맹은 민주주의라는 공통의 가치와 양국 관계의 안정

62- Morton Abramowitz and Stephen Bosworth, *Chasing the Sun: Rethinking East Asian Policy* (New York: The Century Foundation Press, 2006).

63- 『연합뉴스』, 2006년 5월 17일.

64- 『중앙일보』, 2006년 7월 3일.

65- 마이클 J. 그린, “내가 목격한 한미관계,” 『조선일보』, 2006년 3월 1일 원문은 Michael J. Green, “Eyewitness to U.S.-ROK Relations: Lessons from Five Years in the White House” <<http://www.chosun.com/editorials/news/200602/200602280489.html>>.

과 번영이라는 공통의 이익에 바탕을 두고 있다”고 하면서 “부정적 허상을 없애는 것은 한·미가 공동의 목표를 성취하는 데도 도움이 될 것”이라고 지적하였다.

한미관계에 대한 상반된 시각은 최근의 한·미동맹관계의 변화를 말한다. 사실 한미동맹관계는 세계적 차원에서 냉전이 종식된 이후부터 모색되기 시작했다. 1990년대 초 미국은 한반도 평화를 지키는데 도움이 되는 동안 주한미군을 유지시킨다는 입장을 유지하면서도 3단계 감축 방안을 세웠다.<sup>66</sup> 주한미군 감축계획은 2002년까지 1단계 약 7,000명의 감축이 실행된 이후 북핵 문제의 등장으로 중단되었다. 한·미간에는 1995~1996년에 중장기 안보대화가 있었으며, 1999~2001년 기간 중 한·미동맹 미래발전을 위한 공동협약이 있었다.<sup>67</sup> 이 기간 동안에 한미동맹관계와 관련, 불평등협정으로 많은 비판의 대상이 되어온 주둔군지위협정(State of Forces Agreement; SOFA)은 2001년 1월 18일 양국 외교 당국 간에 개정안이 서명되었고, 운영방안의 개선에 관해서도 꾸준한 협의와 진전을 이루어오고 있다.

한·미 동맹관계의 조정은 노무현 정부에 들어서 급속하게 진행되었다. 노무현 정부는 ‘균형적 실용외교’를 국가안보전략 기초의 하나로 내세웠다. 이러한 정책기조는 미국의 국방전략의 변화와 맞물리면서 양국 국방당국 간에 한미 동맹의 미래 발전을 위한 협력이 진행되었다. 김대중 정부 말기인 2002년 제34차 한미연례안보협의회(SCM)에서는 한미동맹 미래 발전방향에 대한 공동 협력이 필요하다는 데 인식을 같이했다.

이에 따라 2003년 4월부터 ‘미래 한·미동맹 정책구상’(FOTA) 협의를 통해 용산기지 이전 및 미2사단 재배치와 일부 감축, 연합토지관리계획(Land Partnership Plan; LPP) 개정안과 같은 한·미간 현안들을 해결하였다. 2004년 10월에는 용산기지 이전협정과 LPP 개정안이 국회의 비준절차를 거쳐 용산기지과 미 2사단은 평택지역으로 이전하기로 결정되었다. 이에 기초하여 한·미 양측은 미래 동맹발전과 관련된 의제들을 협의하기 위한 협의체인 ‘한·미 안보정책구상(SPI)’을 구성하여 2005년 2월부터 가동시켰다.

66-US Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asia Pacific Rim*, April 1990.

67-김영호, “한미동맹 재조정: 조건과 과제,” NIS 제9차 전략구상네트워크 발제문 (2006년 5월 11일), p. 1.

SPI에서는 동맹조정 3단계 공동연구를 수행하였는데, 그 단계는 첫째, 안보 상황에 대한 포괄적 공동 평가(CSA, 포괄적 안보상황 평가), 둘째, 안보 상황 평가에 기초한 미래공동비전 설정(JVS, 동맹비전 연구), 그리고 마지막 단계로 동맹비전에 맞춰 한미군사지휘관계를 조정하는 것(CRS, 지휘관계 연구)이다. 이러한 과정을 통해 한미는 주한미군의 재배치·재조정 추진 상황, 군사임무전환, 연합준비태세, 그리고 안보협력증진 방안 등을 점검하고 향후 추진방향 등에 대해 협의하였다. 한미 양국은 2005년 11월 경주에서 열린 정상회담에서 한미동맹의 지역적 역할 강화를 포함하는 ‘한미동맹과 한반도 평화 공동선언’을 발표하였다. 한·미 안보동맹을 ‘포괄적·역동적·호혜적’(comprehensive, dynamic and mutually beneficial) 동맹관계로 발전시킨다는 구상이다.

한미정상회담에서의 합의에 따라 양국은 2006년 1월 19일 외교장관이 대표하는 첫 한·미 고위전략회의를 워싱턴에서 열었다. 이 회의에서 한·미 양국은 주한미군의 ‘전략적 유연성’에 대해 합의했다. 한국 측은 주한미군의 전략적 유연성을 존중키로 했으며, 미국 측은 한국이 한국민의 의지와 관계 없이 지역 분쟁에 개입되는 일은 없도록 해야 한다는 점을 존중키로 했다.

한편 2005년 12월 2일 제37차 SCM에서 한미 양국은 전시작전통제권의 한국군 이양(환수)문제에 대한 협의를 적절히 가속화하기로 합의하였다. 이와 관련 2006년 3월 한미 SPI 실무반은 ‘전시작전통제권 환수 협의를 위한 약정(TOR)’을 체결하여 기본방향을 합의하였다. 이후 추가적인 실무협의를 거쳐 한미 양국은 2006년 10월 20일 워싱턴에서 열린 제38차 SCM에서 전시작전통제권을 2009년 10월 15일에서 2012년 3월 15일 사이 한국으로 전환하는 작업을 완료하기로 합의했다.<sup>68</sup> 한·미 국방장관 간의 SCM이 열리기 일주일 전 2006년 10월 14일 워싱턴에서 개최된 한미정상회담에서는 전시작전통제권 문제는 양국이 한반도와 동북아의 안보 상황을 포괄적으로 평가하고, 거기에 따른 한·미 동맹의 미래 비전을 설정한 후 거기에 따라 지휘 관계를 변화시키고 있다는 데 대해인식을 같이 했다. 한·미 안보관계는 냉전시대의 존재양식으로부터 탈냉전시대의 존재양식을 새롭게 구축해 나가는 과정에 있다.

68-국방부, “제38차 SCM 공동성명” (2006년 10월 21일).

이와 같은 일련의 한미 동맹관계 조정과정에서 한국 사회 내에서는 많은 갈등과 논란이 발생했다. 이라크 파병, 주한미군의 기지 재배치, 전략적 유연성, 그리고 전시작전통제권 환수문제에 이르기까지 이른바 ‘진보’와 ‘보수’ 진영의<sup>69</sup> 목소리는 매우 상반되게 나타났다. 주한미군 철수를 주장하는 ‘진보’ 세력은 미군의 전략적 유연성을 한국을 미국의 분쟁에 끌어들이는 것으로 판단하고 평택 지역으로의 이전에 격렬한 반대운동을 전개하였다. 반면 전통적인 한미동맹을 강조하는 ‘보수’세력은 한국군으로의 작전통제권 환수를 격렬하게 반대하는 운동을 전개하였다.

#### 나. 정책단계별 분석

한·미동맹의 균형발전 정책은 전반적인 한미동맹관계의 조정을 통한 한·미관계의 동반자적이며 상호 균형적인 발전을 의미하기 때문에 어떤 특정한 사안에 국한되는 것이 아니라 동맹관계의 전반적인 구조를 조정하는 과정이다. 또한 안보 사안을 다루고, ‘참여연대 평화군축센터’가 한미동맹 재조정 협상이 “철저하게 비공개로 진행”되었다고 주장하는 것처럼<sup>70</sup> 협상과정에서는 그 내용을 잘 알 수 없기 때문에 본 연구에서 구분한 정책단계별 시기를 구분하기가 매우 어렵다. 여기에서는 한미동맹 재조정의 일련의 과정을 주요 협의체의 구성·활동, 양국 당국간의 합의 사항의 발표, 그리고 그 과정에서 우리 사회의 주요 논쟁·갈등 사안을 중심으로 정책단계별 시기를 구분하고자 한다.

69- 필자는 ‘보수’와 ‘진보’의 용어가 한국 사회에서 잘못 이해되고 있다고 판단한다. 다만, 본고에서는 논의의 편의를 위하여 대미관계에 관한 친화력(affinity)을 기준으로 ‘주한미군 철수’, ‘한미동맹 철폐’, ‘반미’ 등의 범주를 ‘진보’로, ‘주한미군 주둔’, ‘한미동맹 유지’, ‘용미’ 등의 범주를 ‘보수’로 분류한다.

70- <www.ngotimes.net> (검색일: 2006년 2월 16일).

<표 IV-1> 한미동맹의 균형 발전 정책의 과정별 시기구분

정책단계	시기구분	비 고
의제설정 단계	균형적 실용외교 (2003.2)	'참여정부'의 12대 국정과제인 '한반도 평화체제 구축' 추진과제 -한미 동맹관계의 미래 지향적 발전
정책분석 단계	미래한미동맹 정책구상회의 (FOTA) 1차 - 5차 (2003.3-2003.10)	이라크 파병문제 관련 국내 갈등
정책결정 단계	미래한미 동맹 정책구상회의 (FOTA) 6차 - 12차 (2004.1-2004.10)	주한미군 3단계 감축 결정 주한미군 기지 재배치 결정 제36차 SCM
정책집행 단계	한미안보정책 구상회의 (SPI) (2005.3- 진행 중)	대통령, 미국의 '전략적 유연성'에 대해 우려 표명(2005.3.8) 평택기지 이전 반대 투쟁
정책평가 단계	전시작전통제권 환수 결정 (2006.10.20)	제38차 SCM

### (1) 의제설정

냉전 종식 이후 한미 간에는 한미동맹관계의 미래에 관한 연구를 추진하기 시작했다. 1992년 10월 제24차 SCM에서 '21세기를 지향하는 한·미 안보 협력방향'을 공동연구하기로 합의하였으며<sup>71</sup> 최종결과는 1994년 10월 제26차 SCM에서 보고되었다.<sup>72</sup> 이후 한·미 간에는 1995~1996년에 중장기 안보 대화가 있었으며, 1999~2001년 기간 중 한·미동맹 미래발전을 위한 공동협약이 있었다.<sup>73</sup> 한국 국방부의 국방백서는 1999년판에서 “최근 한·미 안보 관계가 재조정되는 과정”에 있으며, “양국 군사관계의 장기 발전방향을 공동으로 설계”하고 있다고 설명하였다.<sup>74</sup>

71- 국방부 보도자료 (1995년 12월 28일).

72- 국방부 보도자료 (1995년 12월 28일). 발간된 책자의 영문명은 Jonathan D. Pollack, Young Koo Cha et. al., *A New Alliance for the Next Century: The Future of U.S.-Korean Security Cooperation* (Santa Monica, CA: RAND, 1995).

73- 김영호, “한미동맹 재조정: 조건과 과제,” NIS 제9차 전략구상네트워크 발제문 (2006년 5월 11일), p. 1.

74- 국방부, 『국방백서 1999』 (서울: 국방부, 1999), p. 85.

이러한 한미관계의 재조정 움직임은 2000년대에 들어서 보다 가속화되었다. 2002년 대통령 선거운동 과정에서 한·미동맹관계 또는 미국 문제가 크게 이슈로 부각되었던 적은 없었다. 2002년 6월의 한·일 월드컵과정에서 나타난 ‘붉은 악마’와 그에 동조하여 자발적으로 참여한 수많은 우리 국민의 응원 열기는 공동체적 ‘우리’의 발현이었다. 그러나 이러한 자발적, 공동체적 열기는 같은 시기에 발생한 미군 장갑차에 의한 여중생 사망사건을 둘러싸고 분출한 ‘반미주의’ 내지는 ‘반미감정’의 열기는 대통령 선거과정에도 영향을 미쳤다.

한국 사회에서의 미국에 대한 인식의 변화 흐름은 노무현 후보를 대통령으로 당선시킨 한국민의 선택이 상징적으로 보여주었다.<sup>75</sup> 노무현 후보는 선거캠페인과과정에서 과거 정부의 미국 의존적인 입장을 비판하고 미국과 “대등하고 평등한” 관계를 주장(2002년 12월6일 대구 서문시장 유세)하였으며, 대통령 당선 후에는 “한·미관계가 더욱 성숙한 수평적 관계로 거듭날 수 있도록 서로의 노력이 있어야 할 것이다”(2003년 2월20일 헤리티지재단 세미나 연설)라고 언급하였다.<sup>76</sup> 대통령 취임사에서도 노 대통령은 한·미동맹을 “호혜평등의 관계”로 만들어가겠다는 입장을 표명하였다.<sup>77</sup>

한·미관계에 대한 이러한 입장은 ‘참여정부’의 정책으로 반영되었다. 즉 ‘참여정부’는 국가안보 전략기조의 하나로 ‘균형적 실용외교’를 설정하였다.<sup>78</sup> 그 핵심은 미국과의 관계를 ‘자주적, 수평적’으로 재구축하겠다는 것이다. 균형적 실용외교란 “대외관계에서 우리(한국)가 동시에 실현해 나갈 대립되거나 상이한 목표와 요구 간의 균형을 취하고, 외교적 유연성을 발휘하는 것”이라고 설명된다.<sup>79</sup> 그리고 ‘균형 외교’를 “가치와 국익, 동맹과 다자협력, 세계화와 국가정체성, 국가(우리)와 국가(대상국) 간의 균형과 조화를 의미한다”고 설명한다. 특히 ‘동맹과 다자협력의 균형’은 “한·미동맹을 안보

75- 길정우, “2004년의 한미관계, 그리고 민족공조,” 제2회 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 정책포럼 발제문 (2004년 1월 15일), p. 1.

76- “격동의 한미관계: 노무현 對美·對北 발언록,” 『월간중앙』, 2003년 4월 1일.

77- “제16대 대통령 취임사,” (2003년 2월 25일) <www.cwd.go.kr>.

78- 나머지 전략기조는 ‘평화번영정책의 추진’, ‘협력적 자주국방 추진’, ‘포괄안보 지향’이다. 국가안전보장회의, 『평화번영과 국가안보』, p. 23.

79- 위의 책, p. 24.

의 근간으로 삼되 다자안보대화 및 협력정책을 병행 발전시켜 나가는 것”으로 해설하며, ‘국가와 국가의 균형’은 “대외관계에서 협력적·수평적 호혜관계 정립을 위해 노력한다는 뜻이다”라고 해설하고 있다.<sup>80</sup>

이러한 정책노선의 설정 배경으로는 한국의 “급속한 국력신장과 성공적인 민주화, 주권의식의 제고”를 들고 있다.<sup>81</sup> 사실 한국은 1960년대 초 만해도 세계 빈곤국 중의 하나였다. 이러한 한국이 급속한 산업화에 따른 경제성장과 민주화의 정착으로 민족적 자긍심이 고취되었고, 이러한 배경에서 새로운 한미관계의 정립에 대한 요구는 발전과정의 자연스러운 결과라고 볼 수 있다. 특히 탈냉전시대에 부상하고 있는 ‘민족주의’의 열기가 한국 사회 내에서도 ‘반미주의’ 또는 ‘반미감정’의 형태로서 부각되었으며, 특히 한국의 국내정치 지형변화와 교류·협력의 증대로 나타나고 있는 남북관계의 변화 양상은 전통적인 한·미동맹관계에 대한 변화 요구를 부상시켰다.

노무현 정부는 ‘한반도 평화체제 구축’을 12대 국정과제의 하나로 설정하였으며, 이를 위한 3대 추진과제로서 ‘남북관계 개선을 통한 평화의 제도화’, ‘한반도 평화정착을 위한 국제환경 조성’, 그리고 ‘확고한 평화보장을 위한 국방태세 확립’을 내세우고 있다. ‘확고한 평화보장을 위한 국방태세 확립’의 세부과제 중 하나가 ‘한미동맹관계의 미래지향적 발전’이며, 구체적으로 ‘미래 韓·美동맹 및 주한미군의 역할에 대한 공동 협의’, ‘한반도 안보상황 변화 및 평화체제 구축과 연계, 발전적 조정’, ‘한미간 충분한 협의를 통해 확고한 공감대 형성下 추진’ 등을 제시하고 있다.<sup>82</sup>

한·미동맹관계에서 특히 중요변수로 등장한 것은 양국 간에 보여주고 있는 북한에 대한 인식과 대북정책에 관한 입장의 차이이다. ‘참여정부’ 출범 직후인 2003년 3월 9일 청와대 민주당 지도부와의 만찬장에서 대통령은 한국이 일관된 대북정책을 추진해온 반면 9.11 테러 사건 이후 미국의 대북정책 입장이 변화로 한국의 “독자적 노선이 불가피해졌다”면서 “북핵 문제에 대해 한국과 미국의 입장이 똑같을 수 없는 상황에서 걸으려는 이견이 없는 것처럼 쉬쉬 하며 가느냐 아니면 공개적으로 이견을 나타내느냐 하는 선택

80\_ 위의 책, p. 26.

81\_ 위의 책, p. 24.

82\_ 청와대 브리핑, “12대 국정과제” <[www.cwd.go.kr/cwd/kr/government/agenda\\_01.php?m=1](http://www.cwd.go.kr/cwd/kr/government/agenda_01.php?m=1)>.

의 문제가 있다”고 언급한 것으로 전해졌다.<sup>83</sup>

한국 정부의 정책기조와 최고정책결정자의 이와 같은 인식은 2003년 2월 25일 ‘참여정부’가 출범한 이후 지난 몇 년 동안 한·미동맹관계가 외교안보 정책에서 북핵문제 이상으로 거론되는 중요 사안이 되고 있으며, 우리 사회에서 가장 쟁점으로 떠오른 문제가 되었다.

## (2) 정책분석

2003년은 한·미동맹이 50주년을 맞은 해였다. 2002년 10월 다시 불거진 북핵문제가 한·미간의 주요 정책 협의사안으로 남아있는 가운데 한미동맹관계의 재조정문제는 동맹 50주년을 맞으면서 점점 구체적으로 드러나기 시작했다.

노무현 정부가 “대등하고 평등한” 한미관계 구축이라는 관점에서 한미동맹의 발전 방향을 구상하고 추진하는 반면에 미국은 특히 9.11 테러사태 이후 새로운 국가안보전략과 국방전략에 따라 주한미군문제의 변화를 모색하기 시작했다.<sup>84</sup> 미국은 본토 방어 중심의 국가안보전략과 국방변혁(defense transformation)을 추진함에 따라 해외주둔 기지의 통폐합과 해외주둔 미군감축의 필요성이 대두되었다. 2003년 2월 도널드 럼스펠드 국방장관은 “노무현 당선자의 제안으로 주한미군의 감축 및 재배치 방침을 공식화하고 있다”고 발언하였으며 상원 군사청문회 증언에서 한국의 비무장지대에서 미군을 빼내고 공중과 바다의 거점에 더 비중을 둘 것이라고 언급하였다.<sup>85</sup> 미 국방부 지도부는 냉전시대의 유물을 청산하고, 테러, 대량살상무기, 불량국가 및 새로운 위협을 대응하기 위해서는 “민첩하고, 날씬하고, 신속한” 군사태세가 필요하다고 평가하였으며, 군사기술의 발전과 아프가니스탄 및 이라크 전쟁의 교훈에 따라 주한미군 병력의 감축이 가능하게 되었다고 설명했다.<sup>86</sup>

83-“격동의 한미관계: 노무현 對美·對北 발언록,” 『월간중앙』, 2003년 4월 1일.

84-*National Security Strategy of the United States* (2002.9), *Defense Planning Guidance* (2002.5), *Global Defense Posture Review* (2002. 11).

85-“협력적 자주국방: 현황과 보완방향,” 한국전략문제연구소 정책토론회 보고서 (2005년 4월 19일), p. 4.

86-Peter Pace 미 합참차장 (2003년 10월 10일).

2003년 2월 27일 미 국방부 아태 부차관보와 한국 국방부 정책실장 간의 면담으로 시작된 『미래 한·미동맹 정책구상 공동협약』(FOTA)는 제1차 회의(2003.4.8-9)에서 협의의 기본원칙을 합의하고, 한국군이 군사능력 발전에 따라 특정 임무책임 담당, 연합군사능력의 현대화 협의 추진, 주한미군 기지체계 통·폐합, 용산기지 이전 원칙, 한·미 연합지휘관계 연구 위한 협의체 구성 등에 합의하였다.<sup>87</sup> 이후 2차 회의(2003.6.4-5), 3차 회의(2003.7.22-23), 4차 회의(2003.9.3-4), 5차 회의(2003.10) 등 2003년에 5차례의 회의를 개최하였다.

이 기간 동안에는 구체적 합의를 이루어내기 위한 협의를 진행되었다. 2003년 5월 15일 열린 한·미 정상회담에서는 조속한 시일 내 용산기지 재배치 등에 합의하였다. 특히 한강 이북 주한미군 기지 이전은 한반도의 특수상황을 신중히 감안하여 추진키로 합의했다.<sup>88</sup> 이에 대해 『동아일보』는 한미동맹의 중요성에 대한 강조를 통해 양국 간의 불화에 대한 우려가 상당부분 불식되었다는 입장을 보인데 반해,<sup>89</sup> 『한겨레신문』은 미 2사단 재배치 문제의 논란이 일단 정리되었다는 입장을 보였다.<sup>90</sup>

이어 열린 FOTA 제2차 회의에서 합의된 주요 사항은 다음과 같다.<sup>91</sup> 첫째, 『미래 한·미동맹 정책구상』 추진의 취지가 한·미동맹과 한·미 연합방위능력을 더욱 강화하고, 한·미동맹과 주한미군의 지속성을 제고하여 공고한 미래 동맹의 발전을 보장하기 위한 것임을 재확인하였다. 둘째, 한·미동맹을 더욱 현대화하고, 강화하며, 지속성을 제고하기 위한 차원에서 한·미 연합군사능력 발전, 주한미군 기지체계 발전 등 구체적인 방안들을 『미래 한·미동맹 정책구상』의 틀을 통해 계속 발전시켜 나가기로 합의하였다. 셋째, 주한미군 기지체계의 조정과 관련하여 지난 5월 15일 한·미정상회담시 양 정상 간에 합의된 원칙에 따라, 주한미군 기지체계를 장기적으로 2개 권역으로 발전시켜 나가되, 미2사단은 한국의 정치·경제·안보 상황을 종합적으로 고려하여 앞으로도 상당한 기간 동안 현위치에 지속 주둔시키기로 합의

87- 국방부 보도자료, “『미래 한·미동맹 정책구상』 제1차 회의 결과” (2003년 4월 9일).

88- “한·미 정상 공동성명 설명자료”, (2003년 5월 15일).

89- 『동아일보』, 2003년 5월 16일.

90- 『한겨레신문』, 2003년 5월 16일.

91- 국방부 보도자료, “『미래 한·미동맹 정책구상』 제2차 회의 결과” (2003년 6월 5일).

하였다. 넷째, 미2사단의 현 위치 주둔에도 불구하고 주한미군의 장기적인 기지체계 발전은 지속 추진한다는 원칙을 재확인하였으며, 이에 따라 재배치 부지 확보 등을 위한 준비를 추진해 나가기로 하였다. 아울러 연합토지관리계획은 수정사항을 보완하여 현재 계획대로 지속 추진하기로 하였다. 다섯째, 2003년 10월 예정인 SCM 이전까지 선발대 이전계획 등 용산기지의 조기 이전을 실현하기 위한 세부적인 실천계획을 완성기로 합의하였다. 마지막으로 한·미 연합군사능력 발전에 연계하여, 한·미군 간에 임무의 전환을 추진하되 전환 대상 임무의 구체적인 내역, 임무별 전환의 우선순위, 전환의 시기 등은 그러한 전환이 한·미연합 억제력에 미치는 영향, 한국군의 중·장기 군사력 발전계획 등을 종합적으로 고려하면서, 한·미간 긴밀한 협의 하에 결정하기로 하였다.

제3차 회의에서는 한·미 정상회담에서 합의한 조기 이전원칙에 따라 용산기지를 2006년 말까지 이전하는 것을 목표로 공동 노력하기로 하였다. 이를 위하여 용산기지 이전 마스터 플랜(MP) 작성을 2003년 중 시작하기로 하였다. 아울러 2004년 초부터 부지 매입 및 시설설계를 시작하고, 양측은 주한미군을 서울로부터 이전하기 위해 필요한 모든 이행 관련 계획을 2003년 SCM전까지 마무리 짓기로 하였다.<sup>92</sup>

주한미군 기지 이전문제와 관련, 보수적 입장에 있는 국회의원들은 2003년 12월 10일 ‘한미연합사령부와유엔사령부이전반대결의안’을 김용갑 의원 등 147명의 공동명의로 발의하였다. 그러나 이러한 국회의 발의안은 “현재 한미간에 협상이 진행중에 있는 만큼 이 같은 내용의 결의안을 국회가 채택할 경우 정부의 대미협상력을 위축시켜 불리한 결과가 초래될 가능성이 있다”는 검토의견을 받았다.

한미 동맹관계의 재조정을 위한 구체적 계획을 마련하기 위한 협의가 진행되는 와중에 미국의 이라크전쟁 시작으로 한국군의 이라크 추가 파병문제가 양국 관계와 한국 사회의 현안으로 떠올랐다. 미국은 2003년 하반기에 20여 개 나라에 파병을 요구했고, 9월 한국에도 사단 규모의 부대파병을 요청했다.<sup>93</sup>

92- 국방부 보도자료, “『미래 한·미동맹 정책구상』 제3차 회의 결과” (2003년 7월 23일).

93- 국회사무처, “제244회 국회 국방위원회회의록 제2호(부록)” (2003년 12월 26일).

그러나 미국의 추가 파병 요청에 대해 국내에서는 찬반 논란이 뜨겁게 달아올랐다. 한미동맹에 기반한 국익의 중요성을 강조하는 언론, 시민단체 등 ‘보수’ 진영은 이라크 추가 파병에 긍정적인 입장을 보여주었는데 반하여, ‘진보’ 진영은 한국군의 추가파병은 미국의 이익을 위한 ‘제국주의 전쟁’ 참여이며 명분 없는 전쟁에의 파견이라고 부정적인 입장을 보여주었다. 특히 추가 파병을 반대하는 입장의 단체들은 성명발표, 시위 등의 행동으로 적극적인 반대 입장을 표명하였다. 추가 파병을 반대하는 대표적인 단체로는 민주노동당, 사회진보연대, 전빈련, 민주노총, 녹색연합, 민교협, 전국연합, 좋은벗들, 평화여성회, 한국노총, 노동자의 힘, YMCA 전국연맹, 평통사, 전국민중연대, 한총련, 한국여성단체연합, 전농, 참여자치지역운동연대, 학단협, 민변, 환경운동연합, 보건의료단체연합, 통일연대 등 크고 작은 353개의 단체가 참여해 2003년 9월 23일 결성된 ‘이라크파병 반대 비상 국민 행동’(이하 파병반대국민행동)이 있다.<sup>94</sup>

2003년 10월 20일 한미정상회담에서 노 대통령은 부시 대통령에게 한국 정부의 이라크 추가파병 결정을 설명하면서 파병부대의 성격, 형태, 규모, 시기 등에 대해서는 국내 여론과 조사단의 보고를 검토한 후 결정하겠다는 의사를 표명하였다. 그리고 한국정부는 12월 17일 통일외교안보관련 장관 회의를 갖고 3,600명 규모의 독자적 일정지역 담당 혼성부대를 추가 파병하기로 확정했다. 이에 대해 ‘파병반대국민행동’ ‘평화연대’ 등 파병을 반대하는 단체들이 반대 성명을 발표하고 일부는 시위를 벌였으며, 『한겨레신문』, 『오마이뉴스』 등이 반대 논조의 기사·논설 등을 게재하였다. 이에 반해 『조선일보』, 『동아일보』 등은 파병반대론자의 무리한 주장을 비판하는 논설을 게재했다.<sup>95</sup> 한나라당은 파병에 찬성하는 당론을 정했으며, 민주당은 파병반대의 당론을 결정하였다. 집권당인 열린우리당은 파병을 반대하는 의원들의 목소리가 크게 들리기도 하였으나, 결국 다수의 의원들이 정부의 입장에 동조하여 파병동의안을 지지함으로써 2004년 2월 13일 파병동의안은 국회를 통과하였다.

94- <<http://antiwar.or.kr/intro.html>>.

95- 『동아일보』, 2003년 11월 23일.

### (3) 정책결정

이라크파병동의안이 국회에서 통과된 후, 한국 정부는 2004년 2월 23일 3,600명 규모의 ‘평화재건사단’인 자이툰(올리브)부대를 창설하고, 준비 작업을 거쳐 하반기에 이라크에 파병을 완료하였다. 국회에서 파병동의안이 통과된 후 ‘파병반대국민행동’, ‘사회진보연대’, ‘민주주의민족통일전국연합’ 등 파병에 반대하는 단체들은 국회의장 공관 앞에서 시위를 벌이는가하면 각종 성명과 시위를 통해 반대의사를 격렬하게 표명하였다.<sup>96</sup> 한나라당은 파병동의안 가결을 찬성하는 부대변인 성명을 발표하였고, 청와대 대변인은 “국익을 위해결단을 내려준 국회에 감사하다”는 구두 논평을 발표했다.<sup>97</sup> 미국 국무부도 현지시간 2월 15일 한국 국회가 파병동의안을 통과시킨 것에 대해 감사와 환영의 뜻을 밝혔다. 『조선일보』, 『동아일보』 등 보수적 입장의 신문들은 파병동의안의 통과를 국익의 관점에서 해석하였고, 파병 반대론자들의 “무리한 주장을 자제해야 할 것”이라고 주장했다.

파병을 반대하는 단체들의 시위가 거센 가운데 한미 정부는 2월 17일 한국의 반기문 외교, 조영길 국방 장관과 미국의 토머스 허바드 주한 미국대사, 리언 라포트 주한미군사령관이 참석한 가운데 서울에서 한·미 4자 고위 협의회(2+2회의)를 개최하였다. 양국은 한·미 동맹, 이라크파병, 북핵 문제와 2차 6자회담, 한·미 미래동맹 문제 등 양국간 외교·안보 분야 전반의 협력 강화 방안을 포괄적으로 논의했다. 한국의 반기문 외교장관은 3월 초 워싱턴을 방문하여 조지 부시 대통령을 면담(3.2)하고, 콜린 파월 국무장관과의 외무장관회담(3.4)을 비롯하여 도널드 럼즈펠드 국방장관, 콘돌리자 라이스 국가안보보좌관 등과의 연쇄 회담을 통해 이라크파병, 북핵 문제 등 한·미 관계 현안에 대해 협의하였다.

한·미 국방당국 간의 동맹 재조정을 위한 FOTA회의는 2004년 1월에 열린 6차 회의(1.15-16)를 시작으로 12차 회의(9.21-22)까지 도합 7차례의 회의(7차: 2.13-14, 8차: 5.6-7, 9차: 6.7-8, 10차: 7.22-23, 11차: 8.19-20)를 개최했다. 한국과 미국을 오가면서 이루어진 FOTA회의를 통해 한·미 양국은

---

96- 이에 대한 자세한 내용은 ‘파병반대 국민행동’ 홈페이지(<http://www.antiwar.or.kr>) 참조.

97- 『동아일보』, 2004년 2월 13일.

용산기지 이전과 주한미군 감축, 주한미군 재배치 및 전력증강, 연합토지관리계획(LPP) 등에 대해 합의를 도출하기 위한 협상을 진행했다.

한·미 국방부 장관은 제3차 ‘아시아 안보회의’ 참가 중 싱가포르에서 장관 회담을 개최(6.4)하여 한국 방위에 대한 미국의 확고한 공약을 재확인하고, 미래지향적 한·미동맹의 강화 노력, 한국군의 이라크 파병과 용산기지 이전 문제 등 안보현안에 관해 협의하였다. 한국의 국방부 대변인은 6월 18일 “이라크 재건사업을 지원하기 위해 오는 8월 초부터 이라크 북부에 3천명의 병력을 파병”할 것이며 파병이 완료되면 총 3,600명의 병력이 이라크에 복무할 것이라고 밝혀 파병 논의에 중지부를 찍었다.<sup>98</sup> 이러한 과정에서 파병 반대세력의 입장은 크게 반영되지 않았으나, 한국 정부는 가급적 한국군을 덜 위험한 지역으로 파견하기 위한 노력을 기울임으로써 파병 반대에 대한 분위기를 누그러뜨리려고 하였던 것으로 보여 진다.

미국은 2004년 6월에 2005년 말까지 이라크 지원부대를 포함한 주한미군 12,500명을 감축하겠다는 구상을 한국 측에 통보하였다. 한국은 제11차 FOTA회의(8.19-20)에서 이라크지원을 위한 미2여단 전투단의 차출에 동의하는 한편, 감축대상 전력규모와 시기를 협의하기 시작했다. 이후 한·미 양국은 공식·비공식협의를 거쳐 제12차 FOTA회의(9.21-22)를 거쳐 합의를 도출하고, 이라크 차출 병력을 포함한 주한미군 감축 3단계 계획을 10월 6일 발표했다.

주한미군 규모 및 전력 재편과 기지 통폐합과 관련해서는 이라크파견 병력을 포함한 12,500명을 2004년부터 2008년 말까지 3단계에 걸쳐 감축하기로 했다. 1단계인 2004년 말까지 미 2여단 전투단과 일부 전투부대 및 군사임무 전환관련 부대 등 5,000명이 감축되고, 2단계인 2005-2006년에는 일부 전투병력과 지원병력을 합해 총 5,000명이 감축되며, 3단계인 2007-2008년 기간 동안 기타 지원부대를 중심으로 2,500명이 최종 감축되는 것이다. 이 기간 동안 2006년 말까지 2단계에 걸쳐 주한미군 기지를 재배치하는 계획도 합의되어 추진되고 있다. 1단계에서는 동두천과 의정부로 미 2사단 기지들의 통폐합이 이루어지고, 제2단계에서는 오산·평택과 대구·부산 등 2개의 허브로 재편된다. 그리고 서울도심의 균형적 발전, 서울시민의 불편 해소,

---

98-국방부 대변인 발표 (2004년 6월 18일).

주한미군의 안정적 주둔여건 보장을 목적으로 용산에 주둔하고 있는 미군을 조기에 이전하기로 합의하였는데, 한미연합사, 유엔사령부, 주한미군사령부, 8군사령부 등이 평택지역으로 이전될 것이다. 2006년까지 3년간 110억 달러를 투입하는 주한미군 전력증강계획이 포함되었다.

한미 간 실무합의에 따라서 윤광웅 국방장관은 미국을 방문, 10월 21일 콜린 파월 미 국무장관과 만나 주한미군 감축 등 재조정 문제와 주한미군 방위력 증강, 주한 미군 병력 감축에 따른 전력 보강 문제 등에 대해 광범위한 협의를 가졌다. 2004년 10월 22일 워싱턴에서 개최된 제36차 한미연례안보협의회의(SCM)에서 한·미 양국은 FOTA 결과를 확인하고, 주한미군의 전략적 유연성의 지속, 주한미군의 주요 임무전환 및 재조정의 이행을 통한 연합 방위태세 유지의 중요성을 강조하였다.<sup>99</sup> 그리고 미래 안보현안을 논의할 새 협의체로 안보정책구상회의(SPI)를 두기로 합의하였다. SPI는 FOTA를 계승하면서도 향후 한·미동맹관계의 미래를 설정하는 논의 채널로 기능한다. 미국의 해외주둔미군재배치계획(GPR)과 더불어 급변하는 동북아 정세 속에서 주한미군의 역할과 한·미동맹의 재설정을 협의해오고 있다. 10월 26일 서울에서는 한국의 국방장관과 주한미군사령관 사이에 ‘대한민국과 미합중국간의 미합중국 군대의 서울지역으로부터의 이전에 관한 협정(용산기지 이전협정)’과 그 이행합의서가 서명되었다.

한편, 7월 9일 미국 대통령 특사 자격으로 방한한 콘돌리자 라이스 국가안보보좌관은 노무현 대통령 면담을 비롯 한국의 고위외교안보정책담당자들과 접촉하고 이라크파병, 한·미동맹, 북핵 문제 등에 대해 의견을 교환했다. 라이스 보좌관은 한·미동맹의 중요성과 지속적 발전 의사를 담은 부시 대통령의 친서를 노무현 대통령에게 전달하였다. 국가안전보장회의(NSC) 상임위원장인 정동영 통일부 장관이 연례 한미고위정책협의를 위해 미국을 방문하여 도널드 럼즈펠드 국방장관, 콜린 파월 국무장관, 콘돌리자 라이스 백악관 국가안보보좌관과 만나 6자회담 개최를 통한 북핵 문제, 남북관계, 한·미관계 발전방향 등 한·미 현안에 대해 의견 교환(8.30)을 하였다. 파월 국무장관은 10월 25-26일 서울을 방문하여 한국 정부와 북핵 문제 등 양국 현안에 관한 고위급 협의를 가졌다.

---

99-국방부 보도자료, “제 36차 SCM 결과” (2004년 10월 23일).

그리고 11월 초 워싱턴에서는 한·미 정상회담을 앞두고 양국 NSC 고위 인사 간의 정책협의(11.9-10)도 있었다. 11월 14일부터 17일까지 래리 윌커슨 국무장관 비서실장과 파이겐 바움 국무부 정책기획실장 보좌관 등이 한국을 방문, 한국 정부 관계자와 여야의원들을 면담하고, 북핵 문제 등 한·미 현안에 관해 논의하였다. 한·미동맹관계와 관련, 방위비분담협정(SMA)에 따른 주한미군의 방위비 분담을 위한 고위급협상이 두 차례 개최(워싱턴 11.1-2; 서울 12.8-9)되었다. 한·미 양국은 협정의 유효기간, 분담금 총액, C4(지휘·통제·통신·컴퓨터) 현대화 비용 등 주요 항목에 대한 협의를 하였다.

칠레 산티아고에서 열린 아·태경제협력체(APEC) 정상회의에 참석한 한·미 정상은 2004년 11월 20일 정상회담을 갖고, 북핵 문제를 평화적, 외교적으로 해결할 것을 재확인하였다. 동 회담에서 노무현 대통령은 한국이 북핵 문제 해결에 있어서 ‘주도적이고 적극적인 역할’을 수행할 것이라는 입장을 피력하였으며, 부시 대통령은 북핵 문제를 ‘사활적 이슈(vital issue)’로 다루겠다는 입장을 밝혔다. 북핵문제 해결을 위해 2003년 8월27-29일 베이징에서 처음 열린 6자회담은 2004년에 두 차례(2차: 2.25-27, 3차: 6.23-26) 개최된 데 이어, 2005년에는 세 차례(4차 1단계: 7.26-8.7, 4차 2단계: 9.13-19, 5차: 11.9-11) 열렸다. 이 과정에서 한·미 양국은 미국이 제시한 ‘완전하고 검증가능하며 되돌릴 수 없는 폐기(CVID)’ 방식으로 해결돼야 한다는 데 인식을 같이하였으나, 북·미 간 대립이 지속됨에 따라 한국은 적극적인 ‘중재자’ 역할을 자임하였다. 이 과정에서 노무현 대통령은 2004년 11월 13일 미국 LA의 국제관계협의회(WAC) 주최 오찬에서 “북한이 핵과 미사일을 외부위협으로부터 자신을 지키기 위한 억제 수단이라고 주장하는 것은 일리가 있다”고 언급하여 국내의 비판세력으로부터 비난을 받았다.<sup>100</sup>

한미관계의 변화에 영향을 미치고 있는 북한문제와 관련, ‘북한인권법’(North Korean Human Rights Act of 2004)이 미국 상원(9.28)과 하원(7.21, 10.4)에서 만장일치로 가결되고 부시 대통령이 서명(10.18)함으로써 발효되었다. 이와 관련, 미 상원 리처드 루거 외교위원장에 대해 동 법안의 ‘신중처리’를 요청하는 열린우리당 의원 27명이 서명한 서한이 9월 2일 주한미대사관에 전달되기도 하였다.

<sup>100</sup>- 『조선일보』, 2004년 11월 14일.

이 과정에서 50년 동안의 한·미관계에서 우월적 파트너로서 기능해온 미국에 대한 근본적인 질문이 제기됐으며, 이와 관련 우리 사회의 정책영향집단 간의 갈등적 상황이 노정되었다. 즉 새로운 정책을 입안·추진하려는 정부와 집권 여당, 전통적인 한·미동맹관계를 중시하는 제1야당, 보수적 성향의 언론과 진보적 성향의 언론, 보수적 성향의 시민단체(NGO)와 진보적 성향의 시민단체(NGO) 간에 한·미동맹관계의 변화에 논쟁이 진행되었다.

#### (4) 정책집행

2005년 3월 9일 노무현 대통령은 공군사관학교 졸업식에서 주한미군의 ‘전략적 유연성’ 추진에 대한 우려의 입장을 표명하면서 “우리 의지와 관계 없이 동북아 분쟁에 휘말리는 일은 없을 것이며, 이는 어떠한 경우에도 양보할 수 없는 원칙”이라는 입장을 밝혔다.<sup>101</sup> 이어 3월 22일에 노 대통령은 “이제 우리는 동북아시아의 평화와 번영을 위한 균형자 역할을 해나갈 것입니다. 우리가 어떤 선택을 하느냐에 따라 앞으로 동북아 세력 판도가 바뀌게 될 것입니다”라며 ‘동북아균형자론’을 제시하였다.<sup>102</sup> 이에 대해 찬성론자들은 ‘동북아균형자론’이 동북아의 평화와 번영을 위해 주권국가로서 당당한 입장을 표명한 것이라고 옹호한 반면, 반대론자들은 우리의 역량 부족과 탈미(脫美)·친중(親中)의 의도를 가진 시대착오적이고 허장성세의 포퓰리스트 외교라고 비판하였다. 그러나 이러한 비판에 대하여 노 대통령은 한미관계가 변화를 보이면서도 새로운 관계로 발전하고 있다는 입장을 계속 피력하였다.<sup>103</sup>

미국과 중국 등지의 해외 전문가들은 한국의 국력이 균형자 역할을 하기엔 역부족임을 공통적으로 지적하면서, 일부 미·일 측 전문가들은 ‘균형자론’을 ‘한미동맹 이탈론’으로 그리고 중국 측 전문가들은 한·미동맹의 강화와 균형자 역할의 모순성에 초점을 맞춰 비판하였다. 2005년 2월 10일 핵무기 보유를 선언한 북한은 3월 31일에는 6자회담을 핵군축회담으로 하자고

101. 『동아일보』, 2005년 3월 9일.

102. 『중앙일보』, 2005년 3월 23일.

103. 『동아일보』, 2005년 6월 9일; 『서울경제신문』, 2005년 9월 14일; 『중앙일보』, 2005년 9월 15일 등 참조.

주장하고,<sup>104</sup> 이어 4월 13일에는 남한이 균형자 역할을 주장하면서 미국과 ‘불협화음’을 일으켜 미·일·남한 동맹관계가 깨질 것이라고 전망하면서, 미·일을 배제한 남·북·중 3개국 지역안보회의 개최를 제안하였다.<sup>105</sup>

한미 군사당국은 2004년 말까지 18개월 동안 「미래 한·미동맹 정책구상」(FOTA) 협의를 통해 용산기지 이전 및 미2사단 재배치와 같은 한·미간 현안들을 해결한데 기초하여 한·미 양측은 미래지향적 동맹발전과 관련된 의제들을 협의하기 위한 협의체인 「한·미 안보정책구상」(SPI)을 구성·가동하였다. 2005년 2월 3일 제1차 회의를 시작으로 12월 6일 제5차 회의까지 열렸다. 양측은 주한미군의 재배치·재조정 추진상황, 군사임무전환, 연합준비태세, 그리고 안보협력증진 방안 등을 점검하고 내년도 추진방향에 대해 협의하였다. 양측은 전시작전통제권이 지휘관계 연구의 일부임을 확인하면서 앞으로의 연구 및 협의의 추진 방향에 대하여 논의하였다.

그리고 2004년 11월부터 시작된 한·미 방위비분담 관련 회담이 2005년도에는 3차(1.18-19, 서울), 4차(2.23-24, 워싱턴), 5차(3.15-16, 서울)회의가 열려 분담금 총액, 협정 유효기간, 분담항목 등 주요의제에 대해 협의하였다. 그 결과 2005년 6월 9일 반기문 외교통상부장과 마크 민튼(Mark Minton) 주한미국대사 대리가 향후 2년간(2005-2006년) 주한미군 주둔경비의 일부를 우리나라가 부담키로 하는 “한·미 방위비분담 특별협정”(Special Measures Agreement)에 서명하였다.

제37차 한·미 안보협의회의(SCM)가 2005년 10월 21일 서울에서 개최되었다. SCM에서 한·미 국방장관은 제4차 6자회담 공동성명을 환영하고 한반도 비핵화의 조속한 실현을 희망하였다. 양국은 한·미동맹이 양국의 이익에 긴요하며, 한반도 및 동북아의 평화와 안정을 위해 확고한 연합방위태세가 유지되어야 한다는데 동의하고, 상호방위조약에 따른 공약을 재확인하였다. 특히 지휘관계와 전시작전통제권에 대한 협의를 ‘적절히’(appropriately) 가속화하기로 합의하였다. 주한미군의 전략적 유연성문제는 계속 협의해 나가기로 하였다.

2005년에 한·미간 협력의 진전의 다른 한편에서는 한·미관계를 우려하게

104. 북한 외무성 대변인 담화, 2005년 2월 10일, 3월 31일.

105. “지역안보문제에서 미·일을 배제하여야 한다,” 『조선중앙방송』, 2005년 4월 13일.

만드는 사안들도 발생하였다. 예를 들어, 롤리스(Richard P. Lawless) 미국방부 아태부차관보가 싱가포르 개최 제4회 아시아 안보장관회의 참석 후, 귀로에 6.6-7일간 한국을 방문, 외교·국방당국자들과 실무차원의 비공식적 의견 교환을 한 자리에서 “주한미군철수 협박성” 발언을 했다는 일부 언론의 보도가 있었다. 이와 관련, 우리 외교부는 대변인 명의로 “6.9 일부 언론에 보도된 내용은 한·미간의 긴밀한 협조추세와 전혀 부합되지 않으며, 이는 현재 강화되고 있는 한·미동맹 관계의 현상을 반영한 것이 아니다”라는 내용의 보도참고자료를 냈다.

북한에 대한 인식과 관련 국내적으로 일부 집단 간의 갈등이 있는 가운데 인천에 위치한 맥아더(Douglas MacArthur) 장군의 동상을 철거하려는 일부 세력의 움직임이 있었다. 이에 대해 미국 하원 하이드(Henry Hyde) 국제관계위원장 등 5명의 하원 의원은 9월 15일 맥아더 장군 동상의 철거시도에 우려를 표명하는 요지의 서한을 미국주재 한국대사관에게 발송하였다. 이에 대해 우리 정부는 “그러한 시도가 한·미동맹관계에 도움이 되지 않고, 우리사회의 성숙된 역사의식에도 반하는 행동이라고 본다”는 입장을 표명하였다. 제4차 6자회담 공동성명이 채택(9.19)되기 며칠 전(9.15) 미국 정부는 북한의 위조지폐 제조·유통과 관련 미국 금융기관들이 마카오의 ‘방코 델타 아시아’와 거래를 금지하는 금융제재조치를 내렸다. 동 은행은 북한 당국의 거래은행이었다. 이에 대해 북한은 미국의 ‘모략’이라며 12월 20일 『조선중앙통신사 상보』를 통해 미국의 대북 금융제재 철회와 6자회담의 재개를 연계시키려는 입장을 나타냈다.

전략적 유연성 문제는 국내에서 보수, 진보 양진영간 많은 논란을 불러일으켰으나 SPI를 통한 한·미 실무협의를 통해 합의를 이루고, 2006년 1월 19일 한·미 장관급전략대화에서 한국 측이 주한미군의 ‘전략적 유연성’을 인정해주기로 합의하고 미국이 요청한 ‘대량살상무기확산방지구상’(PSI) 협력방안 8개항 가운데 5개를 수용하였다. 한국 측의 전략적 유연성 인정은 한반도 군사환경의 변화를 불러올 수 있는 민감한 사안이라는 측면에서, PSI는 북한이 자신들의 고립·압살을 겨냥한 미국의 적대행위로 간주해 왔다는 점에서 북한을 자극할 수 있다는 점을 우려한 진보 진영으로부터 격렬한 비판의 대상이 되었다. 진보 진영의 대표적인 인터넷 매체인 ‘오마이뉴스’는 한국의 전략적 유연성 합의를 “아닌 밤중에 홍두깨”라면서 노무현 정

부의 대미외교를 “널뛰기 대미외교”로 “어지럽다”고 비판하였다.<sup>106</sup> 집권 여당인 열린우리당 내에서도 반대의 목소리가 등장했으나, 당론으로 반대 의사를 표명하지는 않았으며 정부의 입장에 동조하는 자세를 유지하였다. 반면 제1야당인 한나라당은 2월 20일 “전략적 유연성 합의는 한미상호방위 조약의 위배가 아니다”는 ‘정책성명’을 발표하면서 정부의 정책을 지지하는 의사를 표명하였다.<sup>107</sup>

이후 한미동맹관계의 재조정과정의 마지막 단계로 간주되는 전시작전권 통제의 한국군 환수문제가 가장 중요한 쟁점으로 떠올랐다. 노무현 정부는 작전통제권 환수를 “동맹의 질적 발전 과정”으로서 “한미동맹조정 4년간의 공동연구 마지막 단계”로 보고 있다.<sup>108</sup> 노무현 대통령은 “작전권이야말로 자주국방의 핵심이며, 자주국방이야말로 자주국가의 꽃이다.”라는 말로서 전시작전통제권의 문제가 ‘자주’의 문제임을 강조하였다.<sup>109</sup>

전시작전통제권 환수 문제는 한미동맹 재조정문제와 관련 가장 첨예한 갈등을 보인 문제이다. 2006년 8월에서 10월의 3개월 동안 우리 사회에서는 정당, 시민단체, 언론 매체, 학계 등 외교안보정책에 영향을 미치는 각 행위 집단 간의 시위와 성명 등이 만개된 기간이었다. 한나라당, 민주당 등 보수적인 정당들과 예비역 장성모임인 성우회, 예비역 군인의 이익을 대변하는 단체인 재향군인회 등과 조선일보, 동아일보, 중앙일보 등은 전시작전통제권의 조기 환수 문제는 북한의 미사일 발사 등으로 인한 한반도 안보상황에서 적절한 정책 선택이 아니라는 입장을 보여주었다. 한미 국방장관이 제38차 SCM에서 전시작전통제권의 전환 시기에 합의를 한 이후 북한이 핵실험을 하자, 상황이 바뀌었다는 주장이 제기되었다.

이에 반해 열린우리당, 민주노동당 등의 정당과 진보적 입장의 시민단체들은 전시작전권의 환수를 찬성하였다. 이에 더해 ‘남북공동선언 실천연대’와 같은 일부 단체들은 주한미군 철수와 한미동맹의 청산 등을 주장하고 있다.<sup>110</sup> 한미 상호방위조약과 주한미군에 대해 애초부터 반대입장에서 서 있

106- <[http://www.ohmynews.com/articleview/article\\_view.asp?at\\_code=305925](http://www.ohmynews.com/articleview/article_view.asp?at_code=305925)>.

107- 『연합뉴스』, 2006년 2월 20일.

108- 청와대 안보정책수석실·국방부, 2006년 9월 7일, 청와대 브리핑 <[www.cwd.go.kr](http://www.cwd.go.kr)>.

109- 2006년 8월 9일 연합뉴스 특별회견.

110- <[http://www.615.or.kr/board/view.php?bbs\\_id=non&doc\\_num=734](http://www.615.or.kr/board/view.php?bbs_id=non&doc_num=734)>.

는 ‘조국통일범민족연합남측본부(범민련남측본부)’는 주한미군의 전략적 유연성, 작전통제권 환수 등 주한미군과 관련된 모든 문제를 “미국의 전략적 유연성에 기초한 작전통제권 환수는 주한미군의 전력증강, 주한미군의 영구주둔, 새로운 한미 군사협력 체계를 동반한 것으로 위험하기 짝이 없다”는 입장이다.<sup>111</sup>

정부는 국방부, 청와대 등의 창구를 통하여 “전시 작전통제권 환수 문제는 우리 정부의 일방적인 주장과 생각만으로 진행하는 것이 아니라 미국과의 협의 하에 진행하는 것”이라며 “일각에서 제기하는 동맹약화나 주한미군 철수로 이어지는 문제가 아니다”라는 정책 홍보활동을 전개하였다. 2006년 8월 31일 국방부는 통일부 등 외교안보부처 정책자문위원들을 초청하여 ‘전시 작전통제권 환수’ 문제에 관하여 설명하고 의견을 청취하는 회의를 열었다. 이 자리에서 국방부는 전시작전통제권 환수 문제는 1980년대 말부터 한·미가 각기 또는 공동으로 연구·협약하여 온 것으로 2003년도부터 한·미 미래지휘관계에 대한 양국 군사당국간의 공동연구에 이어 2005년 제37차 SCM 이후부터 본격적으로 협의하게 된 것이라고 설명했다.<sup>112</sup>

### (5) 정책평가

2006년 9.27-28일 양일간 한미 양국은 미국 국방부에서 제10차 한미 안보정책구상(SPI)회의를 개최하였다. 동 회의에서 양국은 지난 2년간에 걸친 한·미 동맹비전 공동연구(Joint Vision Study)를 마무리 짓고 양측 대표가 서명하였다. 그 세부 결과는 오는 2006년 10월 제38차 SCM에서 보고되었다. 한·미 지휘관계 연구(Command Relationship Study)와 관련해서, 양측은 계획대로 진행 중임을 확인하면서, 역시 제38차 SCM에서 전시작전통제권 전환 로드맵을 보고하기 위한 실무협의를 실시하였다 이와 함께 주한미군 기지이전과 관련, 양측은 주한미군 기지이전의 원활한 이행에 대한 확고한 의지를 재확인하고, 기지이전 추진 상황 및 향후 추진 절차, 방법 등 주요 사안에 대해 심도 있는 의견을 교환하였다. 그리고 주한미 공군의 훈련 여건

111- 조국통일범민족연합남측본부, “한미정상회담 결과에 부쳐,” 2006년 9월 18일 <<http://www.tongil-i.net>>.

112- 국방부 보도자료, “외교안보부처 정책자문회의 개최 - 국방관련 현안 논의,” 2006년 8월 31일.

보장을 위한 공지사격장 현대화 계획에 관해 협의하였다.<sup>113</sup>

주한 미군기지 이전사업은 2006년 8월말 현재 중간 최종계획(Pre-Final Master Plan)을 검토하고, 부지조성공사를 준비하는 등 본격적인 추진단계에 있는 것으로 국방부는 발표했다. 즉 서울의 용산기지 118만평을 포함, 부산, 춘천, 의정부 등 총 5,167만평을 되돌려 받고 평택의 349만평 등 총 362만평을 미군에게 신규 제공하기로 했다는 것이다. 그러나 국방부는 2007년 초에 평택 이전 기지의 부지조성공사에 들어가기 위해서 완결되어야 할 빈집철거시기가 늦춰지고 있으며, 이전부지 내에 있는 총 680여세대 중 92세대의 주민들이 아직 이주하지 않고 있다고 보고하였다. 동안 국방부는, 150여회에 걸친 주민설명회와 간담회를 통해 이주대책을 설명하고 자진 이주를 권고해왔으며, 올 6월 이후에는 팽대위와 3차에 걸친 대화를 시도하였고, 4회에 걸친 주민설명회 및 간담회를 실시한 결과 높은 참여율을 보이고 있다.<sup>114</sup>

한미 양국 간의 합의에 따라 국방부는 ‘미군기지 이전사업단’을 설치하여 실무 작업을 추진하고 있다. 그러나 한미 당국 간 합의에 따른 용산의 미군기지를 평택지역으로 이전시키는 계획을 격렬하게 반대하는 운동단체가 등장했다. ‘전국민중연대’, ‘6.15남북공동선언 실현과 한반도 평화를 위한 통일연대’, ‘미군기지 확장반대 평택대책위원회’를 중심으로 하는 ‘평택 미군기지 확장 저지 범국민대책위원회’(이하 ‘평택범대위’)가 2005년 2월 22일 결성되었다. 이 단체는 한국 정부가 2004년 말 미국과 맺은 용산미군기지 이전 협정과 한미연합토지관리계획(LPP) 개정협정을 “굴욕적이고 위헌적”이라면서 주한미군기지의 평택지역으로의 이전을 “북한에 대한 선제공격과 중국에 대한 포위를 쉽게 하려는 데 그 목적 있다”고 주장하고 미국이 “한미동맹을 침략적 지역동맹으로 전환하려 하고 있다”고 주장하고 있다.<sup>115</sup> 이후 이 단체는 1차 범국민대회(2005. 3. 5), 국무총리 면담요구 기자회견(2005. 3. 17), 국무총리 면담촉구 기자회견(2005. 3. 30) 등 정부에 대한 요구 행동과 함께 평택미군기지 확장저지 결의대회(2005. 5. 8), 대규모 시위행진

113- 국방부 보도자료, “제10차 한-미 안보정책 구상회의(SPI) 개최,” 2006년 9월 28일.

114- 국방부 보도자료, “평택 미군기지 이전사업 추진 현황,” 2006년 9월 11일.

115- “평택 미군기지 확장 저지 범국민대책위원회 결성선언문,” 2005년 2월 22일.  
<<http://antigizi.or.kr/sub/antigizi03.php?id=antigizi>>.

(2005. 7. 10), 평택미군기지 예정지에서의 투쟁(2005. 8. 8) 등 각종 투쟁적 시위 행동을 통해 주한미군 기지 이전을 격렬하게 반대하고 있다.<sup>116</sup> 이 과정에서 군·경찰과 시위대 간의 물리적 충돌이 발생하기도 하였으며, 기지이전 작업에 영향을 받는다고 판단한 한국의 국방부는 기지이전 지역 주변에 철조망을 설치하였다. 철조망 설치 이후에도 반대 단체의 시위는 계속되고 있으며, 2006년 5월 5일에는 “평택기지 이전을 반대하는 시위대가 군사보호 구역으로 설정된 지역의 철조망을 절단하고 군 주둔지에 진입하여 각목 등으로 무방비 상태의 군 장병을 공격하여 수십 명이 부상(11명 헬기 후송)당하는 불상사가 발생”하였다.<sup>117</sup>

이러한 일련의 과정은 한국 국방부의 2006년도 4대 정책과제 중 하나인 ‘미래지향적 방위역량 강화’의 하위과제 중 첫 번째인 ‘한·미군사동맹의 미래지향적 발전’을 목표로 하는 과정이다. 이 과제는 구체적으로 “미래 한·미 동맹관련 공동연구 및 주한미군기지 재배치 사업을 계획대로 추진하고, 전시작전통제권 단독행사를 위한 협의를 가속화”하는 것이다. 세부 과제로서는 ① 2006년 12월까지 평택지역 주민의 이주 완료, ② (반환 주한미군 기지의) 환경오염 치유결과에 따라 연도별 기지반환계획 조정, ③ 2006년내 전시작전통제권 단독행사를 위한 로드맵 작성 추진 등이다.<sup>118</sup>

한미동맹관계에 대한 노무현 정부의 입장은 2006년 6월 13일 워싱턴 시내 닉슨센터 연설에서 행한 이태식 주미대사의 발언에서 찾아볼 수 있다. 이 대사는 한국 정부의 대북 화해·협력정책은 “한미 동맹관계에 새로운 변수”로서 북한문제는 “한반도에서 양국 이익을 조정해나가야 할 문제”라고 말했다. 그러나 그는 “한·미동맹이 여전히 한국 외교정책의 중추”이며, 북한문제는 “한·미 양자관계를 결정하는 힘(overriding force)은 아니므로, 북한문제의 중요성을 간과하지 않은 채” 다른 여러 측면에서 양국관계를 강화·발전시켜 나갈 수 있다고 강조했다.<sup>119</sup> 이 대사는 또한 반세기 이상 지속된 한·미동맹의 기반은 변함이 없으나, “동맹의 현대화와 정치, 경제, 사회적

116- 평택 범대위 주요활동일지 <<http://antigizi.or.kr/sub/antigizi04.php?id=antigizi>>.

117- “『평택』기지, 폭력 시위대에 장병 수십명 부상,” 국방부 보도자료 (2006년 5월 5일) <<http://www.mnd.go.kr/policyFocus/USFK/report/index.jsp>>.

118- 국방부, “2006 연두업무보고” <<http://www.mnd.go.kr>>.

119- 『연합뉴스』, 2006년 6월 14일.

유대의 한 차원 높은 발전"을 위한 변화과정에 있으며, 그 예로서 주한 미군 기지 통폐합, 주한미군 감축, 양국 간 장관급 전략대화를 통한 전지구적 문제에서 전략적 파트너 지향, 자유무역협정(FTA) 체결 추진 등을 들었다.<sup>120</sup>

이러한 한국 정부의 한·미 동맹관계에 대한 입장은 2006년도의 외교정책 목표를 반영하고 있다. 한국 정부는 2006년도의 외교정책 목표로 ① 동북아 평화변영을 위한 균형적 실용외교, ② 세계로 나아가는 다변화 외교, ③ 국력에 걸맞는 선진외교, ④ 선진통상국가 구현을 위한 경제외교, ⑤ 국민과 함께하는 열린 외교를 설정하였다. 그중 대미정책과 관련해서는 균형적 실용외교 속의 이행과제들로 제시된 ① 북핵 문제 해결의 구체적 진전, ② 한·미간 포괄적 동반자관계 발전, ③ 한반도 주변국과 미래지향적 관계 구축, ④ 국제협력을 통한 남북관계 발전 지원, ⑤ 동북아 다자대화 촉진 등과 관련이 있으며, 경제외교 중의 이행과제인 ① 경제성장 동력 창출을 위한 FTA 추진, ② DDA 협상에서 우리 입장을 적극 반영 등과 연관된다.

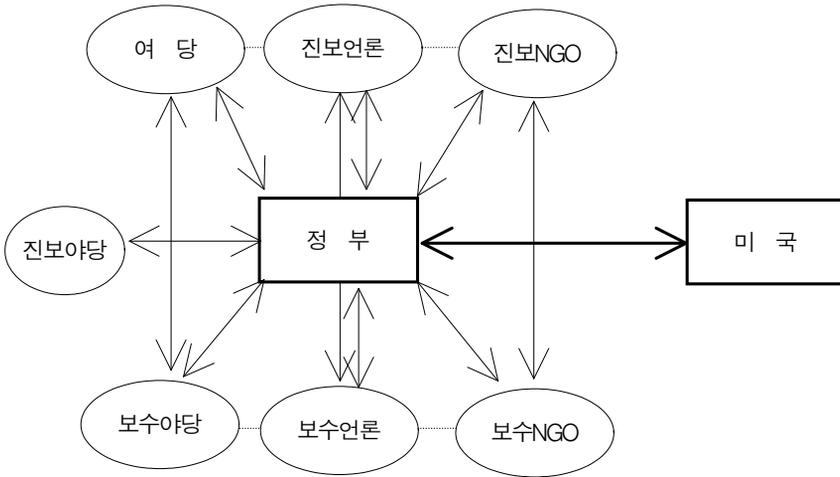
특히 '한·미간 포괄적 동반자관계 발전 과제'와 관련하여 한국 정부는 ① 2006년 1월에 출범한 장관급 전략대화의 차관급 후속 전략 대화 지속 추진, ② 전략적 유연성, 주한미군 재배치, 방위비 분담 협상 타결 등 주요 현안 진전 및 이행, ③ 한·미 FTA 협상 추진(FTA 협상 조기 개시 및 대국민 홍보), ④ 미국 국민 대상의 홍보 강화(우리 대외정책 및 남북관계에 대한 이해 제고, 의원외교 및 민간교류 활성화 지원) 등을 세부적인 과제로 제시하였다.

이러한 정책목표를 달성하기 위해 한·미간에는 실무수준, 차관급 수준, 장관급 수준 등 여러 차원의 정책협의를 진행해왔다. 그러나 반세기 이상 지나고 있는 한미동맹관계의 변화에 대해, 한편에서는 한·미관계에서의 이상설(異常說)을 제기하고 다른 한편에서는 한미동맹관계의 완전 철폐를 주장하는 의견들이 제시되고 있다. 한미관계는 미국의 2006년도 국가안보전략보고서에 나타나 있는 것처럼 미국의 입장에서는 '귀중한 민주 동맹(valued democratic ally)'이며, 한국의 입장에서는 과거의 불균형한 관계로부터 상호 존중의 관계로 발전하는 과정에 있다. 이 과정에서 새로운 변화의 과정을 현실에 비추어 반추하는 작업이 관계 변화를 지지하는 세력이나 관계 변화에 우려를 표명하는 세력에서 공히 필요할 것이다.

---

<sup>120</sup> 『연합뉴스』, 2006년 6월 14일.

<그림 IV-1> 균형적 한·미관계 정책 네트워크



<표 IV-2> 한·미동맹의 균형적 발전 관련 국내이해당사자간 공조/갈등 관계

	정부	여당	보수 야당	진보야 당	진보 언론	보수 언론	진보 NGO	보수 NGO
정부	-	○	△	△	○	×	○	×
여당		-	△	△	○	×	○	×
보수야당			-	△	△	○	△	○
진보야당				-	△	△	○	×
진보언론					-	△	◎	×
보수언론						-	×	○
진보NGO							-	×
보수NGO								-

◎ 긴밀 공조 ○ 대체로 공조 △ 대체로 갈등 × 극한 갈등

## 2. 사례 ②: 중국의 동북공정에 대한 대응정책

### 가. 사례의 개요

동북공정은 「중국사회과학원 변강사지연구중심」(邊疆史地研究中心)<sup>121</sup>이 2002년부터 5개년 계획으로 동북변강의 ‘역사’와 ‘현실 상황’을 체계적으로 연구하는 프로젝트 [東北邊疆歷史與現狀系列研究工程]이다. 「중국사회과학원 변강사지연구중심」이 이 프로젝트의 중심기구로서의 역할을 하고 있으며, 여기에 사회과학원의 민족, 고고학 관련연구소와 동북 3성의 당과 행정조직, 연구기관과 대학 등이 광범위하게 참여하고 있다. 또한 리티에잉(李鐵映) 중앙정치국위원 등 중앙의 주요인사와 동북지방의 주요 인사들이 동 공정에 참여함으로써 동 공정에 대한 중국의 관심을 반영하고 있다.

이들이 수행하고 있는 과제는 연구부문(기초연구·응용연구), 번역 부문, 자료의 수집·정리 부문 등으로 구분되고 있는데, 여기에는 중국의 국경이론과 국제법상 국경문제, 동북지역 및 민족사, 고조선·고구려·발해사 및 간도문제 등 한·중관계사 전반, 러시아 극동 정치경제, 국경사 등이 포함되어 있다. 동북공정의 연구과제들은 거의 모든 과제가 한반도와 관련되어 있으며, 특히 응용연구에서는 한반도(북한) 정세 변화와 동북변강의 안전 문제 등 매우 민감한 현실문제들이 비공개적으로 다루어지고 있는 것으로 알려지고 있다.

2007년 초 동북공정의 프로젝트가 일단락된다. 그동안 중국은 동북공정을 통해서 고구려사를 비롯한 고대사와 동북변강 문제에 대한 연구결과를 내고 있고 소위 통일적 다민족국가론, 조공·책봉 문제 등에 대한 이론적 정리 작업도 가속화해 왔다. 그러나 응용연구 등 일부 민감한 주제에 대한 연구결과는 공개되지 않고 있으며, 현재로서는 그동안의 연구결과들이 중국의 대한반도 정책이나 교육 내용 등에 어떻게 투사되어 나갈지도 쉽게 예단할 수 없는 상황이다.<sup>122</sup> 더욱이 동북변강의 안정과 한반도 정세변화에

121- 「변강사지연구중심」은 1983년 중국의 소수민족 문제와 변방의 개발문제를 연구하기 위해 설립되었다. 이 연구소는 중국이 당면한 지정학적 상황과 관련하여 관심지역을 변경하여 왔다. 동구권의 변화와 소련의 해체를 계기로 티벳, 신강 등 서부국경지방의 소수민족 문제에 관심을 가져온 이 연구소는 최근 동북공정에 노력을 집중하고 있다.

122- 2006년 9월 배포된 16종의 중국의 중고교 역사교과서는 고구려사를 삭제하고 고

대비한 현실정치적 수요가 계속되는 한, 그리고 통합과 지배를 위한 이데올로기적 수요가 계속되는 한 중국의 동북지방의 역사와 현실에 대한 중국의 관심은 지속될 것으로 보인다. 경제적 성장과 고양되고 있는 중화민족주의의 분위기가 이러한 팽창적 사관과 정책의 온상이 되고 있기 때문이다. 요컨대 동북공정은 남북관계와 한반도의 정세변화에 대비한 중국의 전략 구상과 밀접히 연계되어 있으며, 때문에 동북공정은 현재진행형이며 미래진행형이라는 데 각별히 유념할 필요가 있다는 것이다.

그동안 우리 사회에서 동북공정하면 중국의 고구려사 왜곡을 연상할 정도로 양자를 등치시키는 경향이 있으나 고구려사 왜곡문제는 동북공정의 한 부분일 뿐 그 본질이 아니다. 이는 동북공정 연구계획서가 이 공정의 임무를 “중화민족의 애국주의 전통을 발양하여 국가통일과 변경지역 안전을 도모하는 것”이라고 밝히고 있는 데서도 잘 나타나고 있거니와 실제로 2006년 7월 필자가 접촉한 『길림성 사회과학원』의 한 인사도 동 공정의 목표·의도가 변강의 안전문제라고 확인하면서, 북한의 변화와 조선족 문제 등에 깊은 관심을 표명한 바 있다.<sup>123</sup>

이런 의미에서 동북공정은 단순한 역사해석의 문제가 아닌 한반도의 정세변화에 대비한 중국의 내밀한 전략구상이라는 측면에서 그 의미를 읽을 필요가 있으며, 우리가 이 사안을 외교안보적 차원에서, 국가와 시민사회의 거버넌스라는 차원에서 검토하는 것은 이런 맥락에서 매우 중요한 현실적 의미를 갖는 것이다. 중국이 동북공정을 추진하고 있는 배경은 중국의 국내 정치적 수요, 동북변강의 특수성, 북한의 위기와 통일 문제, 한국민족주의의 고조 등으로 구분해 설명할 수 있다.

---

조선과 발해사를 중국사 편입하는 등의 왜곡된 내용을 싣고 있는 것으로 확인되고 있으며, 상당수의 대학 역사교과서도 백제와 신라의 영토를 제외한 영역을 모두 중국의 고대 영토로 규정하고 있는 것으로 드러났다. 『경향신문』, 2006년 9월 6일; 『동아일보』, 2006년 9월 11일.

<sup>123</sup> 이와 관련 2006년 9월 11일 연길에서 개최된 고구려 토론회를 주목할 필요가 있다. 이 회의에서 연변대 박찬규(朴燦奎) 교수는 “고구려 문제는 중국의 단결을 유지하는 중차대한 문제이며 변경의 안정이야말로 중국의 생사존망이 걸린 문제”라고 주장하고 있다. 중국이 추진하고 있는 동북공정의 속셈을 분명히 드러낸 이 회의에 대해 서길수 교수는 “동북공정이 이미 실용화·일반화를 거쳐 자국민의 교육단계로 들어선 민감한 정치적 문제임을 잘 보여주고 있다”고 분석하고 있다. 『조선일보』, 2006년 9월 14일.

첫째, 통합과 지배의 이데올로기 강화를 위해서이다. 중국은 한족과 55개 민족으로 구성된 다민족국가이며, 전 국토의 60%에 달하는 외곽지역을 중심으로 분포되어 있는 55개 소수민족을 어떻게 구심적으로 통합해 내느냐는 중국정치에서 항상 중요한 과제가 되어 왔다. 더욱이 개혁·개방 이후 빈부격차, 소수민족의 민족주의적 요구 등의 지정학적 균열요소를 제어해 나갈 필요성이 더욱 증대하고 있다. 사회주의 정신문명, 조화로운 사회건설(和諧社會), 화평굴기(和平崛起), 다민족통일국가론 등은 중국의 통합과 지배를 위한 이데올로기로 제시된 것이며, 동북공정 또한 중국지도부의 이러한 정치적 수요와 맞물려 있는 것이다.

둘째, 동북변강의 안정과 정체성 확보를 위해서이다. 중국의 동북지방(만주)은 동북아의 지정학적 핵심지대로 매우 중요한 전략적 의미를 갖는 공간이다. 이 지역은 중국 산업의 요람으로 중요한 위치를 점해 왔으나 산업구조 전환의 지체, 국유기업의 생산성 저하와 실업의 증가 등 이른바 ‘동북현상’이 나타면서 사회불안 요소가 증대하게 되었다. 최근 중국 당국으로서는 변경의 안정과 경제의 균형발전이라는 차원에서 동북의 중요성에 다시 주목하게 되었으며 동북진흥계획이나 동북공정은 모두 이러한 관심을 반영한 것이다. 특히 탈북자의 유출 등으로 북·중 변경에서의 불안정이 장기화되고 한·중수교 이후 조선족 사회의 코리안 드림 현상 등으로 사회적 정체성이 동요되기 시작한 것도 중국이 동북공정을 시작한 한 배경요인으로 지적되고 있다.

셋째, 북한의 위기와 한반도 통일과정에서의 대비를 위해서이다. 중국과 북한은 항일전쟁시기부터 ‘혈맹’의 우의라는 특수한 유대관계를 지속해 왔다. 그러나 사회주의권의 체제전환이후 북한의 위기 심화와 핵·미사일 문제 등을 둘러싼 이해의 차이 등으로 양국관계는 틈이 가기 시작하였고, 특히 1992년 한·중 수교이후 중국으로서는 북한의 안보전략적·경제적 가치를 재평가하게 되었다. 더욱이 북한이 개혁·개방을 회피하고 체제의 위기가 가속화되면서 중국 지도부는 현실적으로 한국 주도의 통일 가능성을 고려하지 않을 수 없게 되었다. 중국으로서는 변경의 안정 확보, 통일과정에서 있을 수 있는 조선족의 동요<sup>124</sup>와 영토문제 제기 등 발생 가능한 사태에 대한 사전

---

124- 필자가 최근 접촉한 조선족 학자는 중국 당국은 동 공정에 참여하고 있는 조선족

준비가 시급한 과제로 제기되게 되었다는 것이다.

넷째, 한국 민족주의에 대한 경계를 위해서이다. 많은 중국인들은 동북공정은 한국에서 촉발한 측면이 크다고 주장하고 있다. 한국인들의 ‘고토회복’ 관련 발언, 2001년 국회에서의 재중동포의 법적 지위에 관한 특별법 상정과 북한의 고구려 고분 벽화군의 세계문화유산 신청, 참여정부의 동북아 중심구상 등이 제기되면서 한국 민족주의의 추이와 파장에 관심을 갖지 않을 수 없게 되었다는 것이다. 이러한 일련의 행위가 중국이 동북공정의 근본적인 배경이라고는 할 없지만, 실제로 리펑(李鵬) 등 중국의 지도부가 영토문제 등에 관한 발언에 주의를 환기했던 점을 미루어 한국민족주의에 대한 경계심이 동북공정을 시작하게 된 하나의 계기가 되었다고 할 수 있다. 개인적으로 접촉한 중국의 인사들은 일부 중국인 학자들이 이러한 문제를 제기하고 이를 중앙에서 주목한 것이 동북공정의 시발점이었다고 주장하고 있다.

2002년 2월 국내에서 동북공정의 문제가 제기된 이후 우리 사회에서는 고구려사를 중심으로 한 중국의 ‘역사 뺏기’에 대해 격앙된 분위기가 조성되고 정치권과 언론, NGO 등 사회 각계에서 다양한 대응 방안을 논의하게 되었다.

특히 정부, 언론, 학계, NGO 등이 주요한 행위주체로서 이 문제의 해결을 위해 다각적인 노력을 경주하였다. 이 문제가 전 국민적 관심사로 떠오르면서 국회를 중심으로 한 정치권에서도 문제의 향방에 큰 관심을 표명해 왔거나 하나의 역사적 기억을 공유하고 있는, 그리고 중국 동북공정의 한 당사자라고 할 수 있는 북한도 입장을 표시하였다. 그러나 동북공정은 아직 종료되지 않은 상태에 있다.

#### 나. 정책단계별 분석

동북공정이 아직 종료되지 않았고, 이 프로젝트에 포함된 과제 중 영토·국경 및 북한과 관련된 문제 등 민감한 내용에 관한 진행상황이 공개되지 않고 있는 상황에서 중국의 동북공정과 이에 대한 우리의 거버넌스를 전반적으로 평가하기는 어렵다고 판단된다.<sup>125</sup> 이러한 점에서 이 글은 일단 중국

---

학자들에게조차도 관련 당안(檔案)의 열람을 엄격히 제한하고 있는 것으로 확인하였다. 조선족 동향에 대한 중국 당국의 민감함을 잘 보여주고 있는 대목이다.

의 고구려사 왜곡에 대한 우리의 대응을 중심으로 논의를 한정하였다. 즉 이 글은 정부가 동북공정 문제를 인지한 이후 여론의 수렴과 대안의 모색, 「고구려연구재단」의 발족과 활동, 그리고 동 재단이 「동북아역사재단」<sup>126</sup>에 발전적으로 흡수되기까지의 정책과정을 주요 분석 대상으로 하였다. 역사왜곡 시정을 위한 중국과의 합의 도출, 남북한간의 공조 등 이 사안과 밀접한 관련이 있는 문제도 간략히 분석하였다. 중국의 동북공정에 대한 참여정부의 대응정책을 정책단계별로 시기구분하면 <표 IV-3>과 같다.<sup>127</sup>

<표 IV-3> 중국의 동북공정에 대응한 정책과정별 시기구분

정책과정	시기구분	비 고
의제설정 단계	동북공정의 인지 및 의제화 (2002. 2 - 2003.12.13)	국정현안정책 조정회의에 의제 상정(2003. 12. 13)
정책분석 단계	동북공정 대처방안 논의 (2003. 12. 13-2004. 1. 14)	‘고구려연구센터’ 설립 계획 발표 (2004. 1. 14)
정책결정 단계	「고구려연구재단」 설립 등 주요 정책결정 (2004. 1. 14 - 2004. 3. 1)	「고구려연구재단」출범(2004. 3. 1)
정책집행 단계	「고구려연구재단」의 활동 등 (2004. 3. 1 - 2006. 8. 20)	한·중 5개항 구두 합의(2004. 8)
정책평가 단계	「고구려연구재단」의 활동 종료 이후 (2006. 8. 20 이후)	「동북아역사재단」 출범 (2006. 9. 28)

125\_ 동북공정에 대한 그동안의 논의과정에서 거버넌스 참여자들은 중국의 동북공정에 대한 대응범위와 방법에 대해 상이한 문제의식을 제기해 온 것으로 확인되고 있다. 필자 또한 동북공정에 대한 우리 사회의 대응이 현실적인 부분을 사상(捨象)한 심각한 결함을 가지고 있다고 본다.

126\_ 노무현 대통령은 2005년 3월 일본과의 독도 문제가 불거지자 역사왜곡과 독도문제를 장기적·체계적으로 전담할 기관의 설치를 지시하였다. 동년 4월 ‘동북아 평화를 위한 바른역사 정립기획단’이 발족되어 「동북아역사재단」설립을 준비하여 왔다. 2006년 5월 2일 국회에서 「동북아재단 설립·운영에 관한 법률안」이 통과되었고, 「고구려 연구재단」은 8월 20일 「동북아역사재단」에 통합되었다.

127\_ 동북공정에 대하여 정부는 단기적으로 ① 중국과의 역사왜곡 중지 합의 도출 및 이행, 북한 고구려 유산의 유네스코 세계문화유산 지정 지원 및 남북한 공조체제 구축, 해외홍보와 네트워크 구축, ② 전문연구기관 설립, 국사교육 강화, 대국민 교육·홍보 강화 등을 추진하였다. 그러나 정부가 이와 관련하여 중장기적인 대책을 명시적으로 공표한 바는 없다.

## (1) 의제설정 단계

중국은 1996년 고구려사 등 동북지방에 관한 연구를 『중국 사회과학원』 핵심 과제로 지정하고 1998년 6월 통화(通化) 사범대학에서 고구려 학술토론회를 개최한 바 있다. 이후 후진타오 등 지도자들이 본격적인 고구려사 연구를 지시하였으며, 1998년 9월에는 『사회과학원 변강사지연구중심』에서 ‘조선반도의 변화가 동북지역 안정에 가하는 충격’이라는 보고서를 작성하여 ① 한반도 정세의 추적 조사, ② 고대사의 귀속문제와 국경문제, ③ 북한 난민 대책 강구 등을 연구과제로 제시한 바 있다. 이러한 사전준비를 거쳐 중국은 2002년 동북공정을 본격적으로 추진하게 되었다.

중국이 이른바 동북공정을 통해 우리의 역사를 훼손하고 있다는 사실을 우리 사회가 언제 인지했는가는 명확하지 않다. 필자가 면담한 학자들은 동 공정이 시작된 2002년 9월 교육부에서 한·중관계사 연구사업을 추진했던 점으로 미루어 이 때 우리 정부에서도 중국이 체계적으로 우리의 역사를 왜곡하고 있다는 감새를 채기 시작한 것으로 보인다고 말하고 있다. 같은 해 12월 『한국고대사학회』(회장 : 최광식)가 ‘고구려사 연구현황과 과제’라는 학술회의를 개최하여 학계차원에서 고구려사 연구의 현황과 문제점을 점검할 기회를 갖게 된 것도 같은 맥락이다.

2003년 6월 23일 중국의 지식인들을 주 독자층으로 하고 있는 중국공산당 대변지 『광명일보』는 비엔중(邊衆)이라는 익명의 필자를 동원하여 ‘고구려사 역사연구의 몇가지 문제’(試論高句麗歷史研究的幾箇問題)를 게재하고 고구려사가 중국의 지방정권이라는 주장을 공식화하였다. 이와 비슷한 시기인 동년 7월 제27차 세계문화유산위원회 총회는 북한이 신청한 고구려 고분군의 세계문화유산 등재를 보류하기로 결정하였는데, 심사과정에서 중국측의 압력이 있었다는 의혹이 제기되었다.<sup>128</sup> 만일 북한의 고구려 유적이 세계유산에 등록되어 세계에 알려지면 고구려사를 중국사로 편입하려는 중국의 노력이 수포로 돌아간다는 것이 이런 주장을 뒷받침하고 있다.

이러한 중국의 역사왜곡 움직임이 우리 국민들에게 공개적으로 알려진 것은 2003년 7월 14일 『중앙일보』보도를 통해서 이었다. 『중앙일보』는 ‘중

---

<sup>128</sup> 2004년 7월 중국 쑤저우(蘇州)에서 열린 제 28차 세계유산위원회는 한·중 고구려 유적을 세계문화유산으로 등재하기로 결정하였다.

학계 고구려 중국사 편입작업 본격화 - 역사 빼앗기 대규모 프로젝트 -' 제하의 기사를 통해 동북공정의 문제를 특종 보도하면서 중국 정부가 이 사업에 3조원이라는 엄청난 자금을 투입하여 역사왜곡에 나서고 있다고 보도하였다.<sup>129</sup> 국민적 관심을 크게 끌지 못하던 이 문제는 그 이후 10월 12일 KBS가 '일요 스페셜 - 한·중 간의 역사전쟁'을 방송하면서 대중의 관심을 크게 환기시키게 되었다. 동북공정 문제에 대한 이와 같은 언론의 관심과 우려는 이 문제를 사회적으로 쟁점화하는 계기가 되었다. 중국의 고구려사 왜곡에 관한 언론보도는 이 문제에 대한 우리의 적극적인 대응을 촉구하는 계기를 마련함으로써 동북공정에 대한 사회적 의제 설정에 일정한 기여를 해왔다는 것이다.

한편 학계에서도 문제의 심각성을 인지하고 학술적인 차원의 대응을 모색하게 되었다. 2003년 9월 3일 『국사편찬위원회』에서 한국사 관련 15개 학회장이 모여 대책을 협의하였고, 10월 30일에는 교육부 주관으로 정부 관련 부처·연구기관 대책회의가 개최되었다. 10월 31일에는 『일본 역사교과서 바로잡기 운동본부』 주최로 중국의 역사왜곡에 관한 첫 공개토론회가 개최되었다. 11월 2일에는 『한국고대사학회』를 중심으로 '중국의 고구려사 왜곡 대책 위원회'를 구성하여 학계의 공동대응 방안을 논의한데 이어 11월 15일에는 국사편찬위원 간담회가 개최되어 교육부에 중국의 역사왜곡에 대응하기 위한 적극적인 지원을 요청하였다. 12월 9일에는 한국사 관련 17개 학회가 참가한 가운데 '중국의 고구려사 왜곡 대책 학술발표회'가 개최되었다. 한국고대사학회가 주관한 이 학술대회는 교육인적자원부가 후원하였다.

129-『중앙일보』 보도가 중국의 역사왜곡에 대한 우리 사회의 관심을 촉구했다는 점에서 의미를 가지고 있으나 문제제기 초기에 사안의 심각성을 지나치게 과장함으로써 냉정한 판단과 대응책을 도출하는데 장애를 조성한 요인이 되었던 점 또한 부정하기 어렵다. 사업 규모와 본질에 대한 과장·오보가 한국의 민족주의적 감정을 격하게 자극하면서 동북공정은 곧 중국의 역사찬탈이라는 등식을 순식간에 형성해 버렸던 것이다. 2003년 12월 24일 문광부회의에서도 동북공정의 사업규모를 3조원 수준으로 파악하고 있었던 것으로 알려지고 있다. 『중앙일보』, 2006년 9월 11일. 그러나 실제로 동북공정에는 중국정부에서 1000만 위엔, 『중국 사회과학원』에서 125만 위엔, 동북3성 정부에서 375만 위엔 등 1500만 위엔, 우리 돈으로 약 24억 원 정도가 투입되고 있는 것으로 추정되고 있다.

## (2) 정책분석 단계

중국의 고구려사 왜곡이 뜨거운 쟁점으로 떠오르자 정부도 격양된 국민 정서와 이 사안이 한·중 관계 발전에 미칠 부정적 영향을 감안하여 발빠른 대응을 하게 되었다. 2003년 12월 13일 정부는 국무총리 주재하의 국정현안 정책조정회의에서 중국의 동북공정 문제를 논의하고, 고구려사 관련 상설 연구기구 설립 및 북한 고구려 고분군 세계문화유산 등재 지원 대책 등의 문제를 협의하였다. 이어 12월 16일에 국무회의에서 다시 중국의 동북공정에 대응하기 위한 학술연구기관의 설립에 관한 문제가 논의됨으로써 이 문제에 대응하는 정부의 입장이 방향을 잡아 가게 되었다. 12월 24일 문화관광부 장관 주재로 문화재 청장과 관련인사가 참석한 가운데 북한 고구려 고분군 세계유산 등재 대책에 관한 회의가 개최되었다. 이 회의에서는 중국의 동북공정의 의도를 조선족의 민족의식 말살과 한국과의 연계 차단, 소수민족 독립운동의 전파 차단, 다민족 통일국가론의 확립, 동북지방에서 한국의 역사적 연고권 차단 및 영토문제화 차단, 북한주민의 대량 탈주사태 대비 등으로 정리하고, 원칙적으로 민간 주도의 협조방안을 모색하되 정부·학계·민간의 공동보조 필요성을 제기하였다.

중국의 고구려사 왜곡 문제가 뜨겁게 쟁점화 되자 국회는 12월 12일 ‘중국의 고구려사 역사왜곡 중단을 촉구하는 결의안’을 채택하는 등의 대응을 하였다. 12월 14일 열린우리당 정책위원회는 중국의 고구려사 왜곡에 대한 장단기 종합대책 발표하고 정부 차원의 대처를 촉구하였다. 열린우리당은 우선 단기적으로 ① 북한이 신청한 고구려 고분군의 세계문화유산 지정을 위해 노력하고, ② 각 부처에 산재한 고구려사 바로세우기 사업을 범정부 차원에서 총괄적으로 논의할 수 있는, 교육부, 외교부, 통일부, 문광부, 문화재청, 국정홍보처, 국사편찬위원회 등이 참여하는 범정부 차원의 중국의 고구려사 왜곡 관련 대책반을 구성할 것을 주문하였다. 아울러 동북공정에 대처하기 위해서는 장단기 종합대책을 마련하여 대응할 수 있는 체제의 구축이 필요하다는 인식에서 ① 국회차원의 ‘고구려사 바로세우기 특위’ 구성, ② 민간차원의 남북역사학자 교류 지원을 통한 공동 대응의 토대 마련, ③ 관련 예산의 적극 지원 등의 방안을 발표하였다.

그러나 가장 활발한 활동을 보여준 것은 역시 학계와 시민단체였다. 12월 15일 『정신문화연구원』에서는 동북아의 선사 및 고대사 연구의 방향에 대한

학술회의가 개최되었다. 『고구려 연구회』의 활약도 주목할 만하다. 이 학회는 12월 17일과 23일 ‘고구려=중국사, 중국의 논리는 무엇인가’, ‘한·중 고구려유적 유네스코 세계유산 등재의 현황과 대책’에 관한 토론회를 개최하여 중국의 역사왜곡에 대응하기 위한 체계적 연구의 필요성을 강조하였다.

12월 29일에는 『고구려사 지키기 범시민연대』가 결성되어 고구려사 역사 왜곡 저지를 위한 1,000만 명 서명운동을 전개하기로 하는 한편, 2004년 1월 5일에는 ‘고구려사 역사왜곡 실상과 학술적 오류 및 대응방안’에 관한 시민 대토론회를 개최하였다. 『일본역사교과서 바로잡기 운동본부』도 『정신문화연구원』, 황우여 의원과 공동으로 1월 13일 ‘중국의 고구려사 왜곡 대책 공청회’를 주최하였다. 시민단체의 활동과 관련하여 특기할 점은 사이버 외교사절단을 자임하고 있는 반크의 활동이다. 2003년 11월 24일 ‘고구려역사 되찾기’ 사이트를 구축한 반크는 ‘고구려 부흥 프로젝트 - 21세기 대한민국 서희(徐熙)찾기’ 운동을 시작하는 등 사이버 공간에서 고구려사 왜곡에 대한 국민적 관심을 촉구하는 등의 활발한 활동을 전개하는 한편, 세계의 학자, 전문가 등 13,000명에게 중국의 역사왜곡의 부당함을 알리는 이메일을 발송하는 등 동북공정에 대한 대응의 지평을 국제적으로 넓혀 가는데 크게 기여하였다.

이와 같이 고구려사 왜곡에 대한 시민사회의 불만이 폭발되면서 시민단체는 우리 정부가 북한을 둘러싼 국제관계 등을 핑계로 물렁물렁한 대응으로 일관하고 있다고 비난의 수위를 높여 나갔고, 언론도 외교부가 마치 중국 외교부가 내놓은 보도자료식의 내용을 발표함으로써 시민사회의 분노를 사는 등 외교능력에 심각한 의문을 드러내고 있다고 정부 비판에 가세하였다.<sup>130</sup> 정부의 철저한 대응을 촉구하는 각계의 요구가 분출하였다.

---

<sup>130</sup>- 2004년 1월 7일 문광부장관은 신년간담회에서 중국은 소수민족의 역사를 자기 역사로 다루어 왔다. 그것을 이해하는 것이 필요하다. 최근 중국의 움직임은 일부 방어적인 측면이 있다고 주장하였다. 한편 1월 9일 외교부 문화외교국장은 기자간담회에서 중국이 자국 영토의 역사를 연구하고 발표할 자유는 있다, 중국의 고구려사 왜곡이 정부차원의 의도적 왜곡이라고 판단하기 어렵다고 하면서 북한의 고구려 고분 세계 문화유산 등재 실패도 중국의 방해보다는 기술적 요인 때문이었다는 요지의 발언을 하였다. 『시민의 신문』, 2004년 1월 15일; “외교부는 중국의 국정홍보처인가?” (『고구려사 지키기 범시민연대』 성명, 2004년 1월 12일) 참조.

### (3) 정책결정 단계

2004년 들어 교육부는 동북공정에 대응하기 위한 연구센터의 설립을 위한 여론수렴을 본격화하였다. 1월 14일 정부는 국정현안 정책조정회의에서 「정신문화연구원」(「정문연」, 현 「한국학중앙연구원」) 내에 ‘고대사 연구센터’를 설립하고 연구방법과 범위가 구체화되는 대로 연구센터의 체계를 확대·보강해 나가기로 결정하였다. 이러한 결정은 중국의 역사왜곡에 대한 정부의 첫 공식적인 입장표명이라는 점에서 의미가 있는 것이었으나, 연구센터의 설립을 둘러싸고 정부와 학계 및 NGO 간의 이견이 노정되면서 공방이 가열되었다.

1월 15일 「일본 역사교과서 바로잡기 운동본부」<sup>131</sup>는 성명서를 통해 「정문연」에 ‘고구려 연구센터’를 설립하려는 정부방침에 대해 동북아시아 역사 인식문제를 종합적으로 연구하고, 정·관·학·민 네트워크를 형성할 수 있는 독립적 기구를 설치할 것을 주장하였다. 「일본 역사교과서 바로잡기 운동본부」는 다시 1월 27일에 「고구려 역사 지키기 범시민연대」, 「경실련」 등과 함께 범시민단체 기자회견을 갖고 두 달도 안 되는 기간에 연구센터를 설립하겠다는 정부의 발상을 성과주의의 표본으로 성토하고 한·일, 한·중, 남북을 아우르는 민간주도형 연구기관의 설립을 촉구하였다. 고건 국무총리는 기자회견 후 총리실을 방문한 이수호 「역사교육연대」 상임대표 등에게 “민간과 학계가 주도하여 연구와 운영을 전담하고 정부는 행정과 재정을 지원하는 민관협력 모델은 정부의 입장과 일치하는 것이다”라고 밝혔다.

1월 28일 반기문 신임 외교부 장관은 외교부에서 관련학자 초청간담회를 갖고 중국의 고구려사 왜곡에 적극적으로 대처할 것이라고 언명하였다. 이러한 노력의 일환으로 정부는 중국에 대한 정부의 역사왜곡 시정촉구 노력을 계속하였다. 결국 한·중 양국은 2월 최영진 외교부 차관과 왕이(王毅) 중국외교부 부부장 사이에 고구려사 문제의 비정치화, 학술회의를 통한 문제해결 등의 합의를 도출함으로써 문제해결을 위한 접근을 시도하였다. 한편 통일부는 2월 3일부터 6일까지 서울에서 개최되는 제13차 남북장관급회담을 앞두고 남북한 공조를 위한 학계의 의견을 수렴하는 등 남북관계 차원

<sup>131</sup> 이 단체는 2005년부터 「아시아 평화와 역사교육 연대」로 이름을 바꾸어 활동하고 있다.

에서 이 문제에 대응해 나가기 위한 노력을 경주하였다. 그러나 북한은 회담에서 고대사 연구 및 문화재 보존협력에 관한 우리 측의 문제 제기에 자체적으로 충분히 연구하고 있으니 자기들에게 맡겨달라며 적극적인 자세를 유보하였다.

2월 국회 교육위원회에서 김정숙 의원은 “이 문제와 관련하여 교육부가 한 일이 과연 무엇이었는가”라고 정부의 미온적 대응을 질타하는 등 정부의 대응이 주도적이지 못하다는 비판도 제기하였다. 2월 17일 열린 우리당·한나라당 등 4당 정책협의회는 고구려사에 대한 민간 연구 활동을 적극 지원하고 국회차원의 ‘고구려사 지키기 특별위원회’ 구성, 정부의 대책반 운영, 남북장관급회담시 이 문제를 의제화하는 방안 등을 논의하였다.

시민단체로는 1월 16일 구리시 지역 시민단체들이 ‘고구려 역사문화재단 발기인 대회’를 개최하여 아차산 보루성의 국가 사적지 지정과 유네스코 세계문화유산 등재 등의 추진을 요구하였다. 1월 19일에는 『역사사랑모임』 회원들이 ‘중국의 고구려사 왜곡 규탄 성명서’를 발표하고 관련 학자 등에 대한 고구려 유적의 자유로운 접근 보장을 요구하는 등 중국의 고구려사 역사왜곡에 대한 시민사회의 규탄도 그치지 않고 계속되었다.

학계에서 『고구려 연구회』는 1월 27일 ‘고구려 발해 고고학의 새로운 성과’를 주제로 학술발표회를 개최하는 등 활발한 활동을 전개하였다. 2월 12일 ‘고구려사 연구재단 설립추진위원회’(위원장 김정배 고려대 교수) 주최로 ‘고구려연구재단’ 설립과 관련한 공청회가 개최되어 재단의 명칭, 사업 범위 등에 관한 격론이 벌어졌다.<sup>132</sup> 여호규 한국외국어대 교수는 주제발표를 통해 연구재단의 설립목적은 고구려사를 중심으로 한 한국고대사, 나아가 동북아시아사 역사를 종합적으로 연구하여 한국사의 기본체계를 정립하는 것으로 제시하는 한편, 이 재단은 동아시아 공동의 역사인식을 도모하기 위한 포괄적인 사업을 전개해야 할 것이라고 주장하였다. 그러나 박원철 『고구려역사지키기 범시민연대』 대표는 ‘고구려연구재단’은 대증(對症)적인 명칭으로 재단의 목적과 활동범위를 담을 만한 그릇이 되지 못한다고 지적하고, 좀 더 중립적이고 국제사회가 받아들일 수 있는 ‘동아시아역사 연구재단’이나 ‘동아시아 평화센터’ 등의 명칭을 제안하였다. 서길수 서경대

---

<sup>132</sup>- 주요 내용은 『연합뉴스』, 2004년 2월 12일 참조.

교수는 이미「정신문화연구원」이 존재하고 있는 상황에서 비슷한 성격의 연구재단을 정부출연기관으로 설립하는 것은 문제가 있다는 비판적 의견을 개진하였다.

#### (4) 정책집행 단계

동북공정이 시작된 지 2년이나 지난 2004년 3월 1일 우여곡절 끝에 「고구려연구재단」이 출범하였다. 한국고대사 및 동아시아 역사의 종합적 연구, 연대와 평화공존을 지향하는 동아시아 공동의 역사인식 모색 등을 목적으로 설립된 「고구려연구재단」은 재단 내에 고구려 역사연구팀, 고구려 문화연구팀, 고조선사 연구팀, 발해사 연구팀, 동북아 관계사연구팀, 민족문제연구팀 등을 두고 중국의 동북공정에 대한 체계적인 대응에 착수하였다. 이 재단은 2006년 8월 해산되기까지 약 80여종 이상의 자료집을 간행하였다. 또한 고구려사를 비롯한 역사자료의 체계적 수집과 자료센터의 구축, 국내외 학술대회, 관련학자 지원 등의 사업을 통해 중국의 역사인식 및 연구동향을 파악하고 동북공정에 대한 대응 논리를 축적하였다. 특히 두 차례에 걸쳐 「중국 사회과학원」과의 공동학술회의(2004. 12. 21-22, 북경; 2005. 10. 11-12, 서울)를 개최하여 한·중 학자간의 이해와 소통의 계기를 마련한 바 있다. 중국·독일·일본·몽골 등의 학자들이 참여한 국제학술회의와 국외학자 초청연구 프로그램을 통해 한국사에 대한 국제적인 네트워크 구성에 노력하였다.

이와 아울러 이 재단이 심혈을 기울인 남북한 간의 학술교류도 중요한 진전으로 평가할 수 있다. 즉 2005년 7월 19-30일 평양 일대의 고분벽화와 대성산성, 평양성, 백두산 정계비 등을 답사하였고<sup>133</sup>, 2006년 4월 8-19일 평양의 안학궁성을 실측하여 안학궁성이 고려궁지가 아닌 고구려성이었음을 밝히는 등의 성과를 이룩하였다. 또한 2005년 2월 24-25일 블라디보스토크에서 고구려의 역사와 문화를 주제로 최초의 남북한 역사학자간의 학술회의를 개최하여 한국고대사에 관한 다양한 의견을 교환하였다<sup>134</sup>. 그리고

<sup>133</sup>- 고구려연구재단 편, 『남북공동유적조사보고서 평양일대 고구려유적』(2005) 참조.

<sup>134</sup>- 고구려연구재단·조선역사학학회·러시아극동국립기술대학교 편, 『고조선·고구려·발해 발표논문집』(2005) 참조.

11월 29일부터 이틀간 금강산에서 고구려유적 공동조사 학술회의를 개최하였다. 이는 그동안 접근할 수 없었던 북한 내 고구려 유물을 직접 답사, 실측함으로써 문헌자료에 의존했던 연구의 지평을 확장하게 되었다는 점 뿐만 아니라, 동북공정에 대한 남북한 학자 간의 공동대응을 모색했다는 점에서 큰 의의가 있는 성과였다.<sup>135</sup> 이밖에도 『고구려연구재단』은 중국·내몽고·연해주 등지의 유적 조사, 국민들의 올바른 역사인식 함양을 위한 역사교양서의 발간·배포, 시민강좌 개최 등의 사업을 전개하였다.

한편 중국의 동북공정에 대응하기 위한 정부의 노력도 지속적으로 강화되었다. 2004년 7월 16일 이해찬 국무총리는 취임 후 첫 국정현안 정책조정 회의에서 정부 차원의 적극적 대응을 확인하였고, 7월 19일에는 NSC, 국무조정실, 통일부, 교육인적 자원부, 외교부, 문광부, 국정홍보처 등의 관계자가 참여한 범정부 차원의 고구려사 왜곡 실무대책협의회가 개최되었다.

중국은 4월 22일 외교부 홈페이지에서 고구려를 삭제한데 이어 8월 5일에는 외교부 홈페이지 한국 소개란에서 대한민국 정부수립 이전 역사 부분을 삭제하는 조치를 취하였다. 중국은 이러한 사실을 사전에 우리 측에 통보하였고 이에 대해 우리 정부가 실망과 유감을 표시했음에도 중국이 이러한 조치를 현실화하였던 것이다. 정부는 8월 7일 박준우 아·태국장을 북경에 급파하여 중국측에 강력히 항의하였으나 중국의 입장을 바꾸지는 못하였다. 정부는 8월 6일 제2차 고구려사 왜곡 실무대책협의회를 가진데 이어 다음 날 NSC 상임위원회를 개최하여 중국의 고구려사 왜곡에 대한 중장기적 대응책 마련해 나가기로 의견을 모았다. 8월 11일 총리 주재 국정현안 정책조정회의에서 이해찬 국무총리는 역사왜곡에 대한 대중국, 대국민, 제3국에 대한 차별적인 대책과 남북한 공조방안을 적극 모색할 것을 지시하였다. 또한 정부는 NSC상임위원장(통일부 장관)이 주재하는 고위급 전략회의를 설치하고 그 아래 외교전략팀, 학술지원팀을 구성하여 동북공정에 대응하는 지원체계를 강화하였다.

<sup>135</sup> 남과 북은 2002년 민화협 주관으로 북한의 고구려 유물전시회를 성사시킨 바 있고, 2004년 9월 11-12일에는 남북역사학자협의회 주관으로 고구려 고분군 세계 문화 유적관련 등재기념 남북한 공동행사가 금강산에서 개최하기도 하였다. 그러나 북한의 소극적인 태도로 말미암아 중국의 역사왜곡에 대한 공동대응, 우리 역사체계에 대한 이해의 확대 등에 대한 논의는 진전시키지 못하고 있다.

중국의 고구려사 왜곡에 대한 국내 반중 정서가 급격히 고조되자 한·중 양국은 고구려사 역사왜곡 문제를 해소할 필요성에 공감하게 되었다. 8월 23일 우다웨이(武大偉) 중국 외교부 부부장이 방한하여 외교부 장관 및 NSC 상임위원장을 면담하였다. 다음 날 한·중 양국은 역사 논쟁을 중단하기 위해 고구려사가 양국 간 중대현안으로 대두되고 있는 점에 유념하며, 역사문제로 한·중 우호관계가 손상되는 것을 방지하고, 문제의 공정한 해결을 도모하고 필요한 조치를 취함으로써 이 문제가 정치문제화하는 것을 방지하고, 중국은 중앙 및 지방정부 차원에서의 고구려 관련기술에 대한 필요한 조치를 취함으로써 문제의 복잡화를 방지하며, 학술교류의 조속한 개척을 통해 문제를 풀어간다는 내용을 골자로 한 5개 항의 ‘구두 양해사항’에 합의하였다. 이 회담에서 중국 측은 한국의 정계·학계 등에서 동북지방 회복을 주장하고 있다고 말하고 영토와 국경문제를 함께 다룰 것을 요구하였으나, 우리 측은 정부와 무관한 것이라고 응수하며 중국의 주장을 거부하였다.<sup>136</sup> 이어 27일 방한한 지아칭린(賈慶林) 중국 정협 주석이 한·중 간의 역사문제가 “장기적·전략적 견지에서 해결 가능하다”는 후진타오(胡錦濤)의 구두 메시지를 전달하면서 중국의 역사왜곡을 둘러싼 양국의 갈등도 일단 수면 아래로 잦아들게 되었다. 그 이후에도 정부는 합의사항에 따른 시정 조치를 지속적으로 촉구하고 있다.

10월 8일 베트남에서 개최된 제5차 ASEM 정상회담에 참석한 노무현 대통령은 원지아빠오(溫家寶) 중국 총리와 한·중 간 구두 양해사항의 성의 있는 이행을 통한 고구려사의 원만한 해결을 위해 노력할 것을 합의하였다. 2005년 5월 중국을 방문한 김진표 교육부총리는 중국에 역사교과서 왜곡 시정을 요구하였고, 2006년 5월 한·중 교육차관회의에서 우리 정부는 중국의 역사왜곡 시정을 재차 촉구하였다.

국회와 정당 차원에서의 대응도 본격화되었다. 정부와 여당은 당정협의 회를 개최하여 중국의 고구려사 왜곡 시정을 위하여 정치외교적·학술적 노력을 병행한다는 방침을 확인하고, 외교부 차원에서 운영하고 있는 실무대책협의회를 격상시켜 국무총리 또는 NSC 산하에 고구려사 관련 범정부 대책기구를 구성하기로 합의하였다.<sup>137</sup> 한나라당도 당내에 ‘고구려사 왜곡대

<sup>136</sup>-국정 브리핑 (2004년 8월 24일).

책 특별위원회'를 구성하고 2004년 8월 9일에 박진 의원 등이 중국대사관을 방문하였고, 8월 13일에는 박근혜 대표가 리빈(李濱) 주한 중국대사를 접견하여 중국 측의 성의 있는 조치를 촉구하였다. 8월 11일 교육위원회는『고구려연구재단』에서 '현장 상임위원회' 개최하여 중국의 고구려사 왜곡 문제에 대한 보고를 청취하고 정부와 민관의 유기적 대응이 필요하다는 점을 지적하였다. 같은 날 국회 통일외교통상위원회도 고구려사 왜곡문제에 대한 간담회를 개최하고 대응방안을 협의하였다.

8월 13일에는 정봉주(열린우리당), 고진화(한나라당) 등 여야 의원이 남북공조를 위한 방북을 공동추진하기로 합의하였다. 8월 23일 국회는 제249회 임시국회에서 '고구려사 왜곡대책 특별위원회 구성 결의안'을 통과시켰다. 이 특위는 외교관계 대책 소위, 역사문화대책 소위, 남북한 공동조사 추진 소위 등 3개 소위원회를 구성하였다. 9월 23일 국정감사에서 열린우리당 민병두 의원은 동북공정에 대한 정부차원의 회의가 제대로 개최되지 않고 있는 등의 문제를 지적하면서 정부의 소극적 대처를 추궁하기도 하였다. '고구려사 왜곡대책 특별위원회'는 중국의 고구려사 왜곡 현황과 대책에 관한 공청회를 2005년 9월 8일 개최하고, 11월 24일-28일 국내의 고구려 유적의 실태조사 등의 활동을 전개하였으나 2005년 말 활동을 종료하였다. 그 후 여야는 2006년 2월 17일 '고구려사 특위'와 '일본의 역사왜곡에 대한 특위'를 통합하여 '독도 수호 및 역사왜곡대책 특별위원회'를 구성하였다. 국회에서 일부 의원이 동북공정이 중국의 소수민족통합정책, 한·중 관계 및 영토문제와 긴밀히 연계되어 있다는 점을 직시하고 이런 점에서 우리의 대응이 모색되어야 한다는 점을 지적하기도 하였다. 그러나 국회에서의 논의는 동북공정이 가지고 있는 전략적 맥락보다는 고구려사 왜곡문제를 중심으로 전개되었다. 또한 국회상임위에서 북한과의 공조와 공동연구 등의 문제가 거론되기는 하였지만 동북공정이 남북관계 및 통일문제에 미치는 영향에 대한 심도 있는 논의가 이루어지지 못했다. 한편 2004년 김원웅 의원 등 일부 의원을 중심으로 중국의 고구려사 왜곡에 대응하여 '간도협약 원천무효에 관한 결의안'의 국회 채택을 추진했지만 외교부의 반대로 무산된 바도 있다.<sup>138</sup>

137-『연합뉴스』, 2004년 8월 9일.

한국교원단체 총연합회(교총)는 8월 13일 ‘중국의 고구려사 왜곡에 대한 성명서’를 통해 중국의 고구려사 왜곡에 숨겨진 정치적 목적에 주목해야 한다고 지적하면서 정부의 빈곤한 역사의식을 질타하는 한편, 주한 중국대사관 항의 방문, 고구려사 특별수업 실시 등의 활동을 전개하였다.

### (5) 정책평가 단계

위에서 본 바와 같이 중국의 동북공정에 대응하기 위한 「고구려연구재단」의 노력에도 불구하고 이 재단이 안고 있었던 문제들을 지적하는 의견이 제기되어 「고구려연구재단」의 활동을 평가하고 동북공정 대응체제를 개선해야 한다는 논의가 재론되었다. 앞에서 이 재단의 출범에 대한 논점들을 정리하였으므로 여기서는 재단의 연구기능을 중심으로 몇 가지 문제를 적시하고자 한다.

우선 연구재단의 운영과 관련해서 정부와 학계 간, 학계 내부에서 적지 않은 문제가 파생된 것으로 파악되고 있다. 즉 연구재단 측은 정부가 자신들의 연구성과를 정책화할만한 문제의식과 의지가 없었다고 주장하는 반면, 정부 당국에서는 연구재단이 학문적인 연구에만 관심을 기울임으로써 정책으로 활용할 만한 성과를 산출하지 못하고 있다는 시각을 갖고 있었다. 정부가 「고구려연구재단」을 ‘전망과 비전을 가지지 못했던 조직’으로 비난<sup>139</sup>하거나 “「고구려연구재단」이 한 해 60억 원의 예산을 쓰면서도 현실적인 대처능력이 거의 없었다”고 주장한 것은 이러한 정부의 부정적 시각을 잘 보여주고 있다. 그러나 이러한 문제가 재단 설립초기부터 어느 정도 예견되었던 것임에도 불구하고 교육부가 이러한 책임을 연구재단에 전가하는 것은 정부가 동북공정에 대한 거버넌스에서 주도성을 확보하지 못했다는 것을 역설적으로 반증하는 것이다.

둘째, 이와 관련하여 학계 내부에서도 사학자와 비사학전공자, 고대사와 근대사 연구자 간의 역할분담 내지 연구지원 등의 균형문제를 둘러싸고 마찰음이 있었던 것으로 보인다. 실제로 「고구려연구재단」은 고구려를 비롯

138- 열린우리당 유선호 의원은 2006년 9월 13일 국회 동북아연구회에서 개최한 ‘동북공정, 무엇이 문제인가’라는 주제의 세미나에서 이 결의안이 정부와 외교부의 반대로 처리되지 않았다고 확인하고 있다. 『서울신문』, 2006년 9월 14일.

139- 『오마이 뉴스』, 2006년 9월 8일.

한 고대사 연구에 주력하여 적지 않은 성과를 낸 반면, 간도문제·백두산 문제·조선족 문제 등 동북공정의 응용과제 속에 들어 있는 민감한 현실 주제에는 정작 관심이 소홀했던 것으로 분석되고 있다.

이러한 배경에서 정부는 2004년 10월 ‘동북아역사재단 특별법(안)’을 국회에 제출하였다. 동북공정에 대처할 정부의 싱크탱크 설립을 추진한다는 것이 정부의 입장이었지만, 일부 언론은 정부가 『고구려연구재단』에 대한 예산 지원을 충분히 하지 않은 채 재단을 해체하는 것은 이해할 수 없는 조치라고 주장하였다.<sup>140</sup> 그러나 국회는 사립학교법 등을 둘러싼 여야 간의 갈등 속에 같은 해 12월 유기준 의원이 발의한 ‘동북아역사재단 설립 운영에 관한 법률안’의 심의를 지연시킴으로써 귀중한 시간을 허비하는 등 입법기관으로서의 책임을 다하지 못하였다.

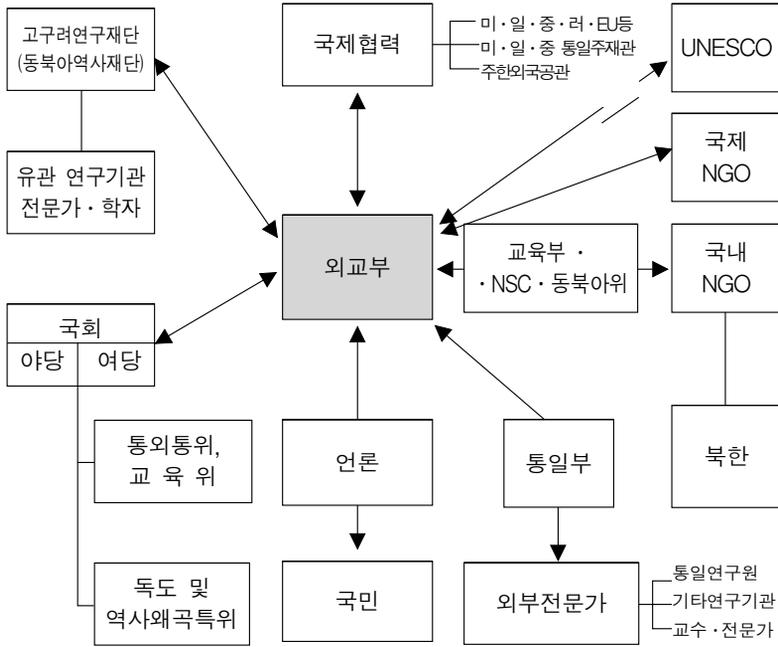
2005년 4월 정부는 ‘동북아 평화를 위한 바른 역사 정립기획단’을 출범시키고 ‘동북아역사재단’의 설립을 준비하였다. 여기서 특기할 점은 이 기구에 남북관계를 다루는 통일부의 참여가 배제되었다는 점이다. 중국의 고구려사 왜곡, 독도문제 등이 남북관계와 밀접히 연동되어 있을 뿐만 아니라, 남북한 간의 공동대응이 필요한 사안임을 감안할 때 통일부의 배제는 정부가 이 문제를 보는 인식의 한계를 노정한 것이라고 하지 않을 수 없다. 이러한 준비 작업을 거쳐 2006년 8월 『고구려연구재단』이 ‘동북아역사재단’에 흡수되고 9월 28일 『동북아역사재단』이 공식 출범하였다.

중국의 동북공정에 대한 참여정부의 대응정책과 관련된 상기와 같은 행위주체들 간의 정책네트워크와 협치(協治)의 정도, 즉 공조·갈등 관계를 그림과 표로 제시하면 다음과 같다(<그림 IV-2>과 <표 IV-4> 참조).

---

<sup>140</sup> 『동아일보』, 2006년 9월 14일.

<그림 IV-2> 중국의 동북공정에 대응한 정책네트워크



<표 IV-4> 동북공정 거버넌스 행위주체간 공조·갈등 관계

	정부	언론	학계	NGO	북한	중국
정부		△	○	△	△	△
언론			○	○	○	×
학계				○	○	×
NGO					△	×
북한						△
중국						

◎ 긴밀 공조 ○ 대체로 공조 △ 대체로 갈등 × 극한 갈등

### 3. 사례 ③: 일본의 역사교과서 왜곡에 대한 대응정책

#### 가. 사례의 개요

일본의 역사교과서 왜곡과문은 이미 1950년대부터 시작되었다. 전후 일본의 한 「고교 일본사」에는 “난징 폭행사건을 비롯해서 당시 일본 군대의 약탈, 폭행은 세계적인 악명을 남겼다”고 기록한 것도 있었다. 이에 대해 자민당 전신인 민주당은 1955년 8월 교과서 내용이 우려되는 정도라며 교과서 개정의 필요성을 강조하였다. 민주당과 자유당의 합당으로 자민당이 탄생한 이후인 1956년 교과서개정 법안이 본격적으로 국회에 상정된 적이 있었으나, 국민적 저항과 국제적 비난 속에서 좌절되었다. 1950년대의 교과서 논쟁은 당시 보수회귀에 편승하여 이루어진 시도이었다. 일본 내 재군비론이 등장하면서 이를 계기로 우익 진영이 당시 교과서의 침략 기술을 문제 삼았던 것이다.

1980년대에 자민당의 선거승리로 인한 집권강화와 나카소네 총리가 내세운 ‘전후정치 총결산’의 구호에 따른 신보수주의 등장 등으로 일본 사회의 총보수화 현상이 두드러졌다. 이에 편승하여 1982년 문부성이 역사기술에 있어서 ‘침략’을 ‘진출’로, ‘탄압’을 ‘진압’으로, ‘수탈’을 ‘양도’로 ‘저항운동’을 ‘폭도’로 개정하도록 지시하여 이른 바 ‘교과서 파동’을 일으켰고, 이는 중국과 한국 등 주변국들의 강력한 반발을 야기하였다.<sup>141</sup> 한국과 중국 등의 시정요구에 당시 미야자와 일본 관방장관은 11월 “교과서 기술시 한국, 중국 등 근린제국의 비판에 충분히 귀를 기울인다”는 ‘근린제국(近隣諸國) 조항’을 담화로 발표하였다. 이 조항은 이후 교과서 검증기준이 되었다.<sup>142</sup>

2000년 들어 우리 정부는 일본의 역사교과서 왜곡 가능성에 대한 우려를 여러 차례 전달했고, 김대중 대통령도 2001년 ‘3·1절 기념사’에서 일본의 올바른 역사인식을 촉구해 우회적으로 유감을 표명하였다. 그러나 일본 정부

<sup>141</sup>- 1982년에도 한국과 중국 등 아시아 국가들로부터의 항의가 거셌다. 한국은 이 때 전 국민이 성금을 모아 독립기념관을 건립했을 정도이었다. 독립기념관은 1987년 8월 15일 개관했고, 반일 민족주의의 여론에 힘입어 일제 총독부 건물이 해체되었으며, 국민학교 명칭이 일제의 잔재라 하여 초등학교로 바뀌었다. 일본 천황을 일왕으로 부르기로 하였고, 우리 문화유적답사 지역운동이 전개되었다. 남북관계의 진전에 따라 반공의식은 약화되었으나 반일의식은 강화되었다.

<sup>142</sup>- “[日교과서 파문] ‘근린제국조항’이란,” 『연합뉴스』, 2005년 4월 5일.

는 4월 3일 극우파인 「새로운 역사교과서를 만드는 모임」(「새역모」)<sup>143</sup>이 저술한 교과서의 검정통과를 공식적으로 발표하였다. 이에 대응하여 한국 정부는 외교통상부 장관의 유감표명과 성의 있는 조치의 촉구, 주일대사의 일시 귀국 조치, 김대중 대통령의 재수정 요청, 제4차 일본 대중문화의 개방 연기, 해상자위대의 인천 입항 불허 등의 조치를 취하였다. 그럼에도 불구하고 일본 정부는 수정을 거부하였고 그에 대해 한국 정부가 강력한 비판을 함으로써 2001년 한·일 관계는 경색국면을 맞았다.<sup>144</sup>

2004-5년 일본의 보수우익<sup>145</sup>은 또 다시 역사교과서 문제로 커다란 파문을 일으켰다. 「새역모」가 새로이 집필하고 후소샤(扶桑社)에서 발행하여 2004년 4월 검정신청본으로 제출한 중학교 역사·공민 교과서가 황국사관적 민족주의 관점을 유지하면서 일본의 과거 잘못을 감추거나 내용을 더 교묘하게 왜곡했기 때문이다.

후소샤판 역사교과서인 「새 역사교과서」는 한국사가 중국의 지배로부터 시작된 것처럼 서술하고, 연표에서는 고조선을 누락시켰다. 고대 부분에서는 일본이 한반도 남부에 군사적 영향을 미쳤다는 임나일본부설을 한층 강화하였다. 임진왜란 당시 조선이 받은 피해 사실도 누락시켰다. 특히 한일합병을 한국 측이 받아들였다는 궤변을 담고 있고, 일제의 한국민에 대한 창씨개명과 강제징용의 강제성을 희석했는가 하면, ‘조선의 근대화를 도운 일본’이란 별도 항목을 마련해 이른바 ‘식민지 근대화론’을 주장하고 있다. ‘식민지 지배로 고통과 희생을 강요당했다’는 이전 판의 기술도 빠졌다.<sup>146</sup> 공민 교과서는 “북방영토, 일본해(동해)상의 다케시마(독도), 동지나해상의 센카

<sup>143</sup>-1997년 1월 결성되었다.

<sup>144</sup>-역사교과서 문제에 대한 한·일간의 공방에 대해서는 이숙중, 『일본의 역사교과서 왜곡문제와 우리의 대응방안』(세종연구소 정책보고서, 2001년 4월) 참조.

<sup>145</sup>-현재 일본 내각 및 정치권의 특성은 강경 우파 정치인이 주요 직위에 전면 배치돼 있다는 점이다. 대부분 전후세대인 이들은 과거 일본의 침략전쟁에 대한 부채의식이 없고 주변국들의 반발도 ‘내정 간섭’이라고 반박한다. 자민당 내에선 아베 신조(安倍晋三) 총리와 나카가와 쇼이치(中川昭一) 당 정조회장, 다케베 쓰토무(武部勤) 전 간사장, 내각에서는 아소 다로(麻生太郎) 외상이 핵심이다. 교과서 정책을 총괄한 나카야마 나리아키(中山成彬) 전 문부과학상도 대표적인 우익 인사이다.

<sup>146</sup>-자세한 왜곡내용에 대해서는 “일본의 역사왜곡” <<http://www.ilovehistory.or.kr>> 참조.

쿠(중국어명 다오위다오) 제도에 대해서는 각각 러시아·한국·중국이 그 영유를 주장하고 일부를 지배하고 있지만 이들 영토는 역사적으로나 국제법적으로도 우리나라의 고유 영토이다”라고 기술하고 있다.

이렇게 왜곡된 후소샤관 중학 역사·공민교과서는 2005년 4월 문부성의 검정을 통과하였고, 『새역모』는 2005년 채택률을 학생수 기준 10% 이상으로 잡고 일본 정부의 노골적인 지원을 받으면서 대대적인 홍보전을 전개하였다. 그러나 8월 말로 마감된 역사교과서 채택률은 약 0.4%에 불과해 62개 중학교 4,900명의 학생만이 2006년부터 배우게 되었다.<sup>147</sup> 이와 같이 매우 낮은 수준의 교과서 채택률을 보인 것은 일본의 왜곡 역사교과서에 대한 우리 정부의 다각적인 외교적 대응, 국내외 학계와 언론들의 강한 비난, 국내외 시민단체들의 적극적인 비판과 교과서 비채택 운동 등 때문이었다.

## 나. 정책단계별 분석

본 절에서는 일본의 역사교과서 왜곡에 대한 우리 정부의 대응과정을 의제설정, 정책분석, 정책결정, 정책집행, 정책평가의 5단계로 구분하였다. 일본 정부는 2006년 4월부터 사용할 역사교과서 신청본 검정을 2004년 4월부터 시작하였고, 이에 대응하기 위해 우리 정부는 12월 29일 교육인적자원부 내에 ‘일본 역사교과서 왜곡 대책반’을 구성하였다. 이 시점부터 우리 정부가 ‘일본 역사교과서 왜곡 범정부대책반’을 구성한 2005년 3월 15일 이전까지가 의제설정 단계이고, ‘범정부 대책반’ 구성 이후부터 NSC가 ‘대일 신독트린’을 발표한 3월 17일 이전까지가 정책분석 단계이다. 우리 정부의 ‘대일 신독트린’ 발표 이후부터 일본 정부가 역사교과서 신청본 검정결과를 발표한 4월 5일 이전까지가 정책결정 단계이며, 일본 정부의 검정결과 발표 이후부터 일본의 자치단체들이 교과서를 최종적으로 채택한 8월말 이전까지가 정책집행 단계이다. 그리고 일본 자치단체들의 교과서 최종채택 이후가 정책평가 단계이다(<표 IV-5> 참조).

---

147\_후소샤관 중학 역사교과서의 채택률은 2001년 0.039%, 2005년 0.406%이었다.

<표 IV-5> 정책단계별 시기 구분

정책 단계	의제설정	정책분석	정책결정	정책집행	정책평가
시기 구분	교육인적자원부 내에 「일본 역사교과서 왜곡 대책반」 구성 (2004. 12. 29) 이후	법정부대책반 구성 (2005. 3. 15) 이후	NSC의 「대일 신독트린」 발표 (2005. 3. 17) 이후	일본 정부의 교과서 검정 결과 발표 (2005. 4. 5) 이후	일본의 교과서 최종 채택 (2005. 8) 이후

### (1) 의제설정

2004년 4월 일본 정부는 2006년 4월부터 사용할 역사교과서 신청본으로 「새역모」의 교과서를 포함하여 8종을 접수하고 검정에 돌입하였다. 우리 정부는 미래지향적인 한·일 관계와 동북아를 위해서 일본 정부가 좀 더 과거를 직시하는 바탕에서 양국관계를 이끌어갈 것을 희망하면서 일본내 교과서 검정과정을 예의주시하고 있었다. 따라서 우리 정부 이외의 다른 행위 주체들은 일본의 역사교과서 왜곡과 관련하여 개별적으로 태도를 표명하거나 행동을 취했다. 한·일 양국 시민단체들의 활동은 우리 정부의 의제설정에 결정적인 영향을 미쳤다.

이 당시 우리 정부는 21세기 미래지향적인 한·일 관계를 위해서는 일본 스스로 문제를 해결해야 한다는 입장을 갖고 있었다. 이에 따라서 노무현 대통령은 2004년 7월 21일 제주 신라호텔에서 열린 고이즈미 일본 총리와의 정상회담 뒤 가진 공동 기자회견에서 한·일 간에 새로운 미래, 그리고 동북아시아의 새로운 미래를 위해서 “과거사 문제를 정부로서는 공식적으로 제기하거나 또 쟁점화 하는 것을 가급적이면 하지 않으려고 하고 있다”<sup>148</sup>라고 밝혔다. 반기문 외교통상부 장관도 9월 1일 외교부 청사에서 가진 내외신 브리핑에서 “우리 정부는 올바른 역사인식이 한·일 관계의 근간”이라는 점을 분명히 밝혀왔고 “한·일 간에 관계를 미래지향적으로 이끌어나가기 위해서는 일본정부가 좀 더 과거를 직시한 바탕 위에서 미래지향적인 한·일

<sup>148</sup> 청와대, “한·일정상 공동기자회견” <<http://www.president.go.kr>> (2004년 7월 22일), p. 3.

관계를 이끌어내야 할 책무가 있다”<sup>149</sup>고 말했다.

우리 정부는 10월 29일 후소사판 역사교과서 검정신청본을 비공식적으로 입수하고, 교육인적자원부가 내용 분석을 11월 초 마쳤다. 이후 우리 정부는 정상회담과 외교장관 회담, 실무선을 통해 그 같은 역사왜곡은 한·일 관계에 부정적인 영향을 미치기 때문에 즉각적인 시정을 촉구하였다.<sup>150</sup> 그러나 후소사가 홍보용으로 배포한 것을 갖고 항의하고 문제 삼을 수 없어 범정부 차원에서 적극적인 대책은 마련되지 못했다. 단지 한·일 양국 시민단체가 문제점을 발표할 때를 기다렸다가 12월 29일 교육인적자원부 내에 「일본 역사교과서 왜곡 대책반」을 구성하였다.<sup>151</sup> 이는 정부의 의제설정에서 시민단체가 중요한 영향을 미친 것이다. 대신 우리 정부는 전문가들의 분석내용을 시민단체들이 활용할 수 있도록 제공하였다.

노무현 대통령은 2005년 ‘3·1절 기념사’에서도 그동안의 양국관계 진전을 존중해서 과거사 문제를 외교적 쟁점으로 삼지 않겠다고 공언한 바 있고 그러한 생각에 변함이 없음을 밝혔다. 그러나 우리의 일방적인 노력만으로 해결될 수 있는 일이 아니기 때문에 두 나라 관계 발전에는 일본 정부와 국민의 진지한 노력이 필요함을 재강조하였다.<sup>152</sup> 왜곡이 가장 심한 후소사판 역사교과서의 검정신청본이 3월 11일 언론에 공개됨에 따라 비로소 우리 정부는 범정부 차원의 대책반을 구성해 필요한 조치를 강구할 필요성을 인식하였다.

한편 국회의 「민족정기를 세우는 의원모임」, 「과거사청산을 위한 의원모임」, 「올바른 역사교육을 위한 의원모임」 소속 여야 의원들은 「과거사청산을 요구하는 국제연대회의」<sup>153</sup>의 한국위원회 회원들과 함께 2004년 12월 8일 태평양전쟁 발발 63주년을 맞아 국회에서 공동기자회견을 가졌다. 이들은 한·일 정상회담을 앞둔 노무현 대통령에 대해 더욱 적극적으로 일제 전

149\_ “장관 정례 브리핑(9월 1일) 결과” <<http://www.mofat.go.kr>> (검색일: 2004년 9월 1일).

150\_ “장관, 내외신 정례 기자회견(3월 16일)” <<http://www.mofat.go.kr>> (검색일: 2005년 3월 16일).

151\_ “정부 작년 10월 왜곡 역사교과서 입수,” 『연합뉴스』, 2005년 3월 15일; “교육위 日역사왜곡 대책 추궁,” 『연합뉴스』, 2005년 3월 16일.

152\_ 청와대, “제86주년 3.1절 기념사” (2005년 3월 1일) <<http://www.president.go.kr>>.

153\_ 2003년 남북한을 포함한 아시아국가의 시민·인권단체가 결성하였다.

쟁피해자 문제와 역사인식 문제를 해결하기 위한 노력을 기울여야 한다고 요청하는 한편, 교과서 왜곡 중단·전쟁피해자들에 대한 조속한 사죄와 배상 등 4대 요구사항을 일본 정부에 전달하였다.<sup>154</sup> 12월 18일에는 한국의 20여명과 일본 민주당의 71명 국회의원 및 전문가들을 포함하여 총 100여명이 서울에서 모여 한·일 관계의 새로운 비전과 아시아의 평화를 모색하는 『아시아평화연대』를 공식 발족시켰다. 이들은 미래를 위한 역사 바로잡기, 유럽연합(EU)과 비슷한 성격의 ‘아시아 연합’ 결성, 한·일 평화협력활동 강화 등을 향후 활동 목표로 정했다.<sup>155</sup>

『올바른 역사교육을 위한 의원모임』 소속 여야 의원 79명은 2005년 2월 18일 ‘일본의 역사교과서 왜곡 중단’을 촉구하는 결의안을 국회에 제출했다. 이들은 결의안에서 “일본 문부상이 지난 1982년 역사교과서 검정 기준으로 발표한 ‘국제이해와 국제협조의 견지에서 필요한 배려’ 원칙에 충실하게 역사교과서를 검정하라”고 촉구했다. 또한 “정부는 외교통상부, 교육인적자원부, 문화관광부, 국정홍보처 등 관련부처가 참여하는 상설 고위대담기구를 구성해 일본의 역사교과서 왜곡에 범정부적으로 대처할 것을 촉구한다”고 덧붙였다.<sup>156</sup> 국회도서관에서는 후소샤 역사교과서의 검정신청본이 언론에 공개된 3월 11일부터 27일까지 일본 역사왜곡 전시회가 개최되었다. 『한·일 의원연맹』의 여야 의원 5명은 일본을 3월 14일 방문하고 3월 16일 시마네현 의회의 ‘독도의 날’ 제정 조례안 통과 움직임과 4월 5일로 예상되는 일본 극우 단체 교과서에 대한 문부성의 검정 결과와 관련해 일본 정부와 의회에 강력한 우려를 전달하고 일본 측의 성의 있는 조치를 촉구하였다. 이와 함께 열린우리당은 3월 14일 체계적 대응을 위해 『일본 역사교과서 왜곡대책 특별위원회』를 당내에 구성, 가동키로 하였다.

학계에서는 남북한과 중국, 일본의 학자 40여 명이 2004년 5월 25-26일 중국 지린(吉林)성 옌지(延吉)시 카이위안(開元)호텔에 모여 한국 고전문

154- “국회·시민단체, ‘日 과거청산’ 촉구,” 『연합뉴스』, 2004년 12월 8일.

155- 일본 측에서는 중의원 3선인 민주당 스에마쓰 요시노리(末松義規) 의원이 대표로 있는 『일·한(日韓)으로부터 아시아의 신기축을 기원하는 모임』 소속 의원들이 주축을 이루었다. “한·일 의원 ‘아시아평화연대’ 발족,” 『연합뉴스』, 2004년 12월 18일.

156- “여야 의원 79명, ‘日 교과서 왜곡중단 촉구결의안’ 제출,” 『연합뉴스』, 2005년 2월 18일.

학, 철학, 한국사, 민속학을 망라하는 고전문화를 주제로 좌담회를 열었다. 가야사 연구의 권위자로서 북송 재일동포인 사회과학원 조희승 연구원은 ‘일본의 역사교과서 왜곡 책동과 군국주의 부활’이라는 주제의 발표를 하였다.<sup>157</sup> 『한국정신문화연구원』은 『조선사회과학자협회』 및 『엔벤(延邊)대 민족연구원』과 공동으로 6월 4일 연구원 대강당에서 ‘근현대사에 있어서 민족운동의 방향과 일본의 우경화 문제’를 주제로 남북공동학술회의를 개최하였다. 북한 사회과학자들이 최초로 대규모 참석한 이 회의에서는 ‘일제 식민사관의 미청산과 민족청산,’ ‘일본의 우경화와 독도문제,’ ‘일본교과서에서 본 우경화 문제’ 등 총 17편의 논문이 발표되었다.<sup>158</sup> 일본 도쿄(東京)도 교육위원회가 8월 26일 도립 ‘중고(中高)일관교’의 역사교과서로 후소샤 교과서를 채택한 데 대해 『한·일 역사 공동연구위원회』<sup>159</sup>는 “2001년 한·일 양국 정상 합의하에 학술 연구를 추진하고 있는 양국 공동 연구에 중대한 결실들이 될 것”이라는 비난 성명을 발표하였다. 『역사교육연구회』, 『역사학회』, 『한국역사연구회』 합동학술대회가 ‘일본역사교과서에 대한 한·일 양국의 시각과 공동대응 방안’이라는 주제로 2005년 3월 5일 서울 역사박물관에서 개최되어 한국과 일본의 역사학자들은 공동으로 일본의 역사교과서 왜곡 문제에 대응하는 방안을 모색하였다. 이날 학술대회에 일본 측에서는 기미지마 가즈히코(君島和彦) 도쿄 학예대(東京學藝大) 교수, 곤노 히데하루(今野日出晴) 에히메(愛媛)대학 교수 등이 논문을 발표하였다.<sup>160</sup>

국내 언론들도 일본의 역사 교과서 왜곡을 신랄하게 비판하였다. 『새로운 역사교과서를 만드는 모임』의 왜곡 교과서를 2005년 개교할 도쿄도 도립 중학교가 교재로 채택한 것과 관련, 『동아일보』는 사설에서 일본이 진심으로 유엔 안보리에서 세계를 위해 공헌할 의지가 있다면 과거의 잘못부터 씻어야 한다고 주장했다. 또한 그러한 교재 채택을 한 우익단체와 지자체의

157. “남북한·중·일 학자들, 中엔지서 고전문화 좌담회,” 『연합뉴스』, 2004년 5월 27일.

158. “서울서 남북공동학술회의 개최,” 『연합뉴스』, 2004년 6월 1일.

159. 2001년 10월 한·일 정상회담을 계기로 정확한 역사 사실과 역사 인식에 관한 상호이해 촉진을 목표로 양국 정상의 합의에 따라 대통령령으로 구성된 공식 기구이다. 일본에도 당시 우리나라와 마찬가지로 『일·한 역사 공동연구위원회』가 구성되었다.

160. “한·일 학자들, 日역사교과서 왜곡 공동대응 방안 모색,” 『연합뉴스』, 2005년 3월 5일.

일탈이 아니라 일본을 이끄는 주도세력의 비틀어진 역사관의 산물이라고 언급했다.<sup>161</sup> 후소사관 역사교과서 2005년도 개정판의 윤곽이 드러나자 “알려진 내용대로 발행될 경우 독도문제 등으로 뼈격대는 한일관계가 더욱 냉각될 우려가 높다. 그렇게 되면 두 나라가 올해(2005년) 초 성대하게 선포한 ‘한일 우정의 해’도 무색해질 수밖에 없다”<sup>162</sup>고 밝혔다. 『한겨레』도 사실에서 『새로운 역사교과서를 만드는 모임』 교과서의 왜곡된 내용을 철저하게 수정할 것을 먼저 일본 정부에 요구하고 일본 시민사회도 적극적으로 나서길 기대하였다. 또한 “미래지향적인 한·일 관계를 외치면서도 뒤에서는 제국주의적이고 국수주의적인 사고를 전파하는 극우 세력을 극복하지 못하는 한 일본의 미래는 암담하다”고 주장하였다.<sup>163</sup>

국내 시민단체들은 학술대회나 기자회견 또는 중국 및 일본 시민단체들과 연대하여 일본을 규탄하고 우리 정부의 강경대응을 촉구하였다. 한·중·일 3국의 역사왜곡시정 운동단체들은 2004년 8월 8-13일 ‘제3회 역사인식과 동아시아 평화포럼 서울대회’를 개최하였다. 이들은 마지막 날 『새로운 역사교과서를 만드는 모임』이 만든 교과서가 도쿄 일부 학교에서 채택될 조짐을 보이고 있다며 각계의 관심을 촉구하였다. 일본 측에서는 『새역모 교과서 채택을 저지하는 도쿄 네트워크』의 대표들이 참석하였다. 이러한 한·일 양국 시민단체들의 활동은 우리 정부가 12월 29일 교육부 내에 『일본 역사교과서 왜곡 대책반』을 구성하는 데 영향을 미쳤다. 그리고 시민단체들은 정부가 전문가들에 의뢰하여 분석한 내용을 제공받고 활동에 활용하였다.<sup>164</sup>

『아시아평화와 역사교육 연대』대표자들은 2005년 3월 11일 기자회견을 갖고 『새로운 역사교과서를 만드는 모임』의 역사교과서 검정 신청본을 공개하고 “문제가 됐던 2001년판보다 훨씬 세련된 표현으로 역사를 지독하게 왜곡하고 있다”고 말했다. 그리고 한국과 중국 정부는 물론 양심 있는 일본 시민단체의 단호한 대처가 필요하다고 강조하였다.<sup>165</sup> 이러한 소식에 접한 『독도향우회』, 『아시아평화와 역사교육 연대』, 『민족문제연구소』, 『한국정

161- “역사왜곡 일본, 상임이사국 자격 없다,” 『동아일보』, 2004년 8월 28일.

162- “한일 우정 비웃는 역사왜곡 교과서,” 『동아일보』, 2005년 3월 5일.

163- “더 개악된 일본 역사왜곡 교과서,” 『한겨레』, 2005년 3월 12일.

164- “교육위 日역사왜곡 대책 추궁,” 『연합뉴스』, 2005년 3월 16일.

165- “日 우익교과서 역사왜곡 기자회견 문답,” 『연합뉴스』, 2005년 3월 11일.

신대문제 대책협의회, 『강제동원 진상규명 시민연대』 등 국내 시민단체들과 네티즌들은 일본과 단교를 각오해서라도 강경 대응해야 한다고 주장하였다. 또한 3월 13일 일본대사관 앞에서 『나라사랑 시민연대』 등 시민단체 관계자들은 ‘다케시마의 날 제정 및 역사교과서 왜곡 강행 일본규탄 집회’를 열며 일장기를 불태우기도 하였다.

북한은 일본의 역사교과서 왜곡을 군국주의의 부활로 평가하고 역사 청산을 강력히 촉구하였다. 계성훈 『조선 일본군 위안부 및 강제연행피해자 보상대책위원회』 부서기장은 2004년 5월 20-21일 개최된 『일본의 과거청산을 요구하는 국제연대회의』 제2차 서울대회에 국제연대회의회 조선위원회의 대표로 참석하였다. 그는 ‘일본의 역사왜곡 및 군국화 책동의 기본목적은 군국주의 부활’이란 발표문에서 일본의 역사왜곡 책동은 세계재패 야망을 실현하자는 것이라고 주장하였다.<sup>166</sup> 또한 북한은 한 평론<sup>167</sup>을 통해 일본의 유엔안보리 상임이사국 진출과 관련, 역사를 청산해야 비로소 유엔과 국제사회의 일원으로 행세할 수 있다고 말했다.

중국도 일본의 유엔안보리 상임이사국 진출에 반대하면서 역사교과서 왜곡을 강력히 비난하였다. 중국의 관영 『신화통신』 등 주요 언론들은 과거를 직시하지 않는 나라는 유엔안보리 상임이사국 지위에 ‘자격미달 국가’라고 공격하였다. 또한 중국 외교당국과 언론들은 8월 26일 일본 도쿄도 교육위원회가 일본의 과거사를 미화한 역사교과서를 채택한 것에 대해 일제히 비난하였다.<sup>168</sup>

일본 정부는 과거사를 미화한 우파 성향의 역사교과서 채택을 적극 장려하였고, 지도층 인사의 역사관련 망언도 계속되었다. 다만 일본 내양식 있는 일부 인사들과 시민단체들만이 왜곡 교과서 채택에 반대하였다. 『새로운 역사교과서를 만드는 모임』은 일본 교육당국의 교과서 검정을 앞두고 10% 이상 채택을 목표로 신설 학교들을 집중 공략하고 있었다. 나가야마 나리아키(中山成彬) 일본 문부과학상은 2004년 11월 27일 역사교과서에서 종군위안부나 강제연행 같은 표현이 줄어든 것은 정말 잘된 일이라고 망언을 지속

166\_ “北, 日軍위안부·우경화 집중 부각,” 『연합뉴스』, 2004년 5월 21일.

167\_ “역사 청산은 일본 법률과 도덕적 의무,” 『조선중앙통신』, 2004년 10월 3일.

168\_ “中-日, 상임이사국 진출문제로 대립 심화,” 『연합뉴스』, 2004년 8월 26일; “中-日 역사전쟁 제2라운드 돌입,” 『연합뉴스』, 2004년 8월 27일.

했다. 후쇼사관 교과서 검정신청본의 내용이 한국에 공개되어 파문이 일고 있었으나, 일본 정부는 공식반응을 삼갔고 언론은 유출 경위에만 주목하거나 반일 캠페인으로 몰아붙였다. 그러나 미키 다케오(三木武夫) 전 총리의 부인 미키 무스코(三木睦子)를 포함한 일본 도쿄 소재의 명문 하쿠오(白鳳)고교 졸업생들은 제2차 세계대전을 미화한 역사 교과서를 채택하지 말 것을 도쿄 교육위원회에 촉구하였다.<sup>169</sup> 이러한 상황에서 일본 『교도통신』은 독도 문제에 이어 일본 역사교과서 왜곡 시비로 한국과 일본 관계가 급속히 악화될 우려가 크다고 2005년 3월 11일 보도하였다.

## (2) 정책분석

일본의 역사교과서 왜곡에 우리 정부는 단순히 외교적으로 항의하고, 교육인적자원부 내에 『일본 역사교과서 왜곡 대책반』을 구성하며, 교과서 분석내용을 시민단체들이 활용하도록 제공하는 정도의 소극적인 수준에서 대처하고 있었다. 그러나 국회·학계·국내언론·시민단체·북한·중국·일본 내 일부 양식 있는 인사들과 시민단체들, 즉 정부 이외의 다른 행위주체들은 상기와 같이 일본의 역사교과서 왜곡을 신랄하게 비판하고 강경 대응과 범정부적 차원의 대처 등을 주장하였다. 이러한 상황에서 2001년 큰 파장을 일으켰던 후쇼사 역사교과서의 검정신청본이 2005년 3월 11일 언론에 공개되고, 4월 검정 통과가 확실시되며, 일본의 우경화로 이 교과서 채택률이 높아질 것으로 예상되자 우리 정부는 비로소 범정부적 차원의 정책분석 단계에 돌입하였다.

우리 정부는 김영식 교육인적자원부 차관을 반장으로 하고 교육부와 청와대, 외교통상부, 국무조정실, 국방부, 여성부, 문화관광부, 해외홍보원, 해양수산부 등 관련 정부부처 국장급 관계자로 구성되는 ‘일본 역사교과서 왜곡 범정부대책반’을 구성하였다. 범정부대책반은 3월 15일 정부중앙청사 국무총리실 대회의실에서 첫 회의를 개최하고 다음과 같은 방침을 정했다.

첫째, 제1차 역사교과서 파동이 있었던 2001년과 달리 2005년 교과서 왜곡 정도가 더욱 심하다고 보고 4월 5일로 예정된 문부과학성의 검정결과 발표 이전에는 신청본의 역사왜곡 내용이 시정되도록 우리의 입장을 다양

169-“日전총리부인 등 왜곡 교과서 채택저지 촉구,” 『연합뉴스』, 2004년 8월 17일.

한 채널을 통해 일본측에 전달하는 등 '자발적 사전 시정'에 최선을 다한다. 발표 이후에는 문제의 교과서 채택률을 낮추는데 전력을 다한다. 둘째, 교육부는 일본이 교과서 검정결과를 발표하기 전 교과서 분석팀을 구성, 대응자료를 준비하고 결과가 발표된 뒤 분석자료를 외교통상부 등에 제공해 국내 시민단체가 일본 시민단체 등과 연계해 교과서 왜곡 시정과 채택 저지 활동을 벌일 수 있도록 한다. 셋째, 외교통상부는 일본이 교과서의 왜곡된 내용을 스스로 수정하도록 적극적인 외교활동을 벌인다. 넷째, 행정자치부는 79개 국내 지자체와 자매결연한 일본 지자체에 왜곡된 역사교과서를 채택하지 않도록 서한문을 보내는 등의 대책을 시행한다. 다섯째, 4월 5일까지 매주 범정부 대책회의를 열어 왜곡 저지 및 채택률 최소화 방안을 마련한다. 여섯째, 정부는 한·중·일 3국의 의식있는 시민단체가 공동 제작한 '공동역사 부교재'<sup>170</sup>를 3국의 공공도서관에 배포하고 이를 위한 재정적인 지원책도 강구한다.<sup>171</sup>

한편 우리 정부는 보다 근본적으로 일본이 스스로 과거를 직시하고 문제를 풀겠다는 노력을 강화해야 교과서 왜곡문제가 풀릴 수 있다고 보고, 2005년 5월로 종료되는『한·일 역사공동연구위원회』를 연장하는 방안을 일본 정부와 협의하였다. 그러나 일본 시마네(島根)현 의회는 3월 16일 본회의를 열어 2월 22일을 '다케시마(독도의 일본식 이름)의 날'로 정하는 조례안을 가결하였다. 이에 대해 반기문 외교통상부 장관은 같은 날 "시마네현의 이런 개탄스런 행위는 우리 고유의 영토인 독도의 지위에 아무런 영향을 미치지 않는다는 점을 분명히 밝힌다"<sup>172</sup>고 말했다.

국회도 3월 16일 김진표 교육부총리를 출석시킨 가운데 교육위원회 전체회의를 열고 일본 우익 검정교과서의 역사왜곡에 대해 강력한 대책 마련을 촉구했다. 한나라당 의원들은 정부가 2004년 10월말 후소샤의 검정 역사교과서 내용을 입수하고도 제대로 시정을 촉구하거나 항의하지 않았다고 주장하며 그 이유를 집중 추궁했다. 반면 열린우리당 의원들은 후소샤 교과서

<sup>170</sup>- '공동역사 부교재'는 2005년 5월 중에 인쇄돼 배포가 가능한 것으로 전해졌다.

<sup>171</sup>- "정부, '日 교과서 왜곡' 강력대처키로," 『연합뉴스』, 2005년 3월 15일; "정부, 日 교과서왜곡 두갈래 대책," 『연합뉴스』, 2005년 3월 15일.

<sup>172</sup>- "장관, 내외신 정례 기자회견(3월 16일)" <<http://www.mofat.go.kr>> (검색일: 2005년 3월 16일).

신청본은 홍보차원에서 영업사원을 통해 배포한 것으로 내용이 확정됐는지 확실치 않은 상태에서 공식적으로 일본 정부에 항의하긴 힘들었을 것이라고 정부 입장을 옹호하였다. 여당 의원들은 대체로 역사왜곡 문제에 대해 초국적 대응이 필요하다는 입장을 밝혔다.<sup>173</sup> 또한 국회는 이날 20명 내외로 ‘독도 수호 및 일본 역사교과서 왜곡 대책 특별위원회’를 구성·가동키로 하였다. 특히 교과서 왜곡 등은 민족의 정체성과 관련된 문제인 만큼 정당·의원 외교를 통해 중국, 동남아 국가 등과 협력 대응하고 남북한이 공동 대응할 필요성이 있다는 입장을 취하였다. 열린우리당은 정부가 그동안 한·일간 미래 우호관계를 위해 직접적 대응을 삼가왔던 ‘조용한 외교’에서 벗어나 분명한 대응 기조를 밝힐 것으로 알려지자 여당으로서 이를 뒷받침하기 위해 일본 집권세력의 ‘음모론’을 거론하는 등 공세발언 수위를 높였다. 『과거사청산을 위한 국회의원모임』, 『올바른 역사교육을 위한 의원모임』 소속 여야 의원들과 시민단체 관계자 등 30여명은 같은 날 국회 본청앞 계단에서 ‘일본 군국주의 망령부활 규탄 기자회견’을 열고 우리 정부의 지속적이고 강력한 대응을 주문하였다.<sup>174</sup>

국내언론들은 역사교과서 왜곡을 배경으로 한 독도의 격랑이 한·일 관계의 뿌리를 흔들며 ‘2005년 한·일 우정의 해’가 ‘위기의 해’로 되어가고 있다고 평가하였다. 또한 한·일 양국이 국교수립 40주년을 맞아 ‘우정의 해’를 선포한 시점에 과거사를 왜곡하고 독도를 넘보는 일본 정부와 시마네현의 처사는 양국 국민들 사이에서 간신히 싹터 가지를 치고 뿌리를 내리기 시작한 국민 차원의 우호 분위기에 찬물을 끼얹어 수 십 년을 후퇴시키고 말 것이라고 비판하였다.<sup>175</sup>

국내 시민단체들은 진보·보수 구분 없이 일본의 역사교과서 왜곡과 독도 영유권 주장에 대해 성명을 발표하고 규탄 반일집회를 개최하는 등 일제히 분노와 우려의 목소리를 냈다. 『6·15공동선언 실천을 위한 청년학생본부』,

173. “교육위 日역사왜곡 대책 추궁,” 『연합뉴스』, 2005년 3월 16일.

174. “[독도분란] 여당 ‘일본 폭력·주권침해’ 강력대응,” 『연합뉴스』, 2005년 3월 16일; “[독도분란] 여야 독도파문 강경대응 촉구,” 『연합뉴스』, 2005년 3월 16일.

175. “다케시마의 날로 일본이 잃게 될 것,” 『조선일보』, 2005년 3월 17일; “꼬여만 가는 韓日관계/<上>일본 왜 이러나,” 『동아일보』, 2005년 3월 16일; “일 독도조례 파장,” 『한겨레』, 2005년 3월 17일.

「활빈단」 등 「독도수호 범국민연대」, 「서울흥사단」과 「독도 재경향우회」, 「북과공작원(HID) 애국청년 동지회」, 「대한민국 독도향우회」 등 시민·사회 단체는 일본대사관 앞에서 「단지(斷指) 시위와 심야 기습시위 등을 벌였다. 「대한민국 광복회」는 3월 16일 일본 정부가 역사왜곡을 중단하고 주한 일본 대사를 송환해 문책하라는 성명을 발표하였다. 「대한민국 재향군인회」, 「태평양전쟁 피해자 보상추진협의회」, 「매현 윤봉길의사 기념사업회」, 「공무원노동조합 총연맹」, 「아시아 평화와 역사교육 연대」, 「통일연대」, 「흥사단」, 「바른사회를 위한 시민회의」, 「자유시민연대」 등은 일본이 역사교과서 왜곡과 시마네현 의회의 조례안 가결을 사과하고 재발방지를 약속하라고 촉구하였다. 또한 「한국교원단체총연합회」와 「전국교직원노동조합」(전교조), 「한국교원노동조합」 등 3개 교원단체는 3월 17일부터 26일까지 전국 초·중·고교생을 대상으로 ‘독도는 우리땅’을 주제로 특별수업을 실시하였다.<sup>176</sup> 특히 「전교조」 대구지부는 전쟁을 찬양하고 침략을 정당화하는 내용을 담고 있는 일본 후소샤 역사교과서 출판과 검정, 채택 움직임에 대해 자매 교직원 조합인 히로시마현 교직원조합과 연대하여 검정 및 채택 저지 투쟁을 벌이기로 하였다.<sup>177</sup>

마치무라 일본 외상은 참의원 예산위에서 역사교과서 문제와 관련한 답변을 통해 한국은 국정교과서지만 일본은 각각의 교과서 저작권자가 있고 내용을 일정 범위 내에서 인정하는 점이 다르다고 말해 후소샤 역사교과서 내용에 대한 한국의 비판에도 불구하고 일본 측의 대응에는 문제가 없다는 입장을 표명했다.<sup>178</sup> 반면 일본 최대 교원단체인 「일본교직원조합」(「일교조」)의 미네이 마사야(嶺井 正也) 「국민교육문화 총합연구소」 소장은 3월 15일 「한국교원단체총연합회」와 「일교조」가 서울에서 공동 개최한 세미나에서 “올바른 역사인식을 아이들에게 길러줘야 한다는 「일교조」의 노력을 부정하려는 후소샤의 역사교과서 왜곡과 이를 채택하려는 움직임이 있는 것

176. “‘독도·역사’ 왜곡 규탄 反日 집회 격화,” 『연합뉴스』, 2005년 3월 15일; “거듭되는 日망동에 분노,” 『연합뉴스』, 2005년 3월 16일.

177. “일본의 독도 영유권 주장과 역사왜곡을 규탄한다,” <<http://www.eduhpoe.net>> (2005년 3월 16일); “韓·日 교원단체, ‘역사 왜곡 교과서’에 공동 대응,” 『연합뉴스』, 2005년 3월 16일.

178. “중국·대만, 한국-일본관계 격랑으로 맞대결 위기,” 『연합뉴스』, 2005년 3월 15일.

에 대해 매우 걱정 된다”<sup>179</sup>고 밝혔다.

### (3) 정책결정

범정부 대책반을 구성하여 정책분석을 완료한 우리 정부는 정책결정 단계에 들어가 한·일 관계에 대한 우리 정부의 기본적인 원칙과 기초를 확정한 ‘대일 신독트린’을 발표하였다. 그러나 정부 이외의 다른 행위주체들은 이러한 정책결정에 전혀 참여를 못했거나 영향력을 행사하지 못한 것으로 분석된다. 우리 정부는 2005년 4월 5일 일본 문부과학성의 교과서 검정결과가 나오기 전까지는 역사교과서의 왜곡내용 시정에 주력한다는 입장을 취하였다. 따라서 정부는 시민단체와 함께 여러 각도로 우리의 의견을 일본에 전달하였고 시민단체와 학계의 광범위한 의견수렴 작업을 통해 일본의 왜곡 교과서 평가기준을 마련하였다.

일본 시마네현 의회가 3월 16일 ‘다케시마의 날’ 제정 조례안 처리를 강행하자 우리 정부는 이를 양국관계를 훼손하는 중대한 위협으로 간주하였다. 정부는 이튿날 NSC 상임위원장인 정동영 통일부장관 주재로 NSC 상임위원회를 열고 한·일 관계의 기초와 대응방향에 관한 ‘대일 신독트린’을 발표하였다. 노무현 대통령은 이날 회의에 참석하지 않는 대신 독도 영유권 분쟁과 일본의 역사교과서 왜곡 문제 등에 대해 단호하고도 분명한 메시지를 밝히려는 뜻을 우회적으로 전달하였다. ‘대일 신독트린’에서 우리 정부는 일본 일부 지도층 인사들의 퇴행적 언행 증가와 왜곡 역사교과서의 검정통과 가능성 증대, 독도에 대한 영유권 주장은 해방의 역사를 부인하고 과거침탈을 정당화 하는 행위라고 강력히 비판하였다. 그리고 ① 진실규명, 사과와 반성, 용서와 화해에 입각한 과거사문제 해결, ② 독도 및 과거사 관련 일련의 행태에 대한 단호한 대처, ③ 국제사회에 대해 우리의 대의(大義)와 정당성을 당당히 언급, ④ 정치·외교적 교류의 지속과 경제·사회·문화 및 인적 교류 증진이라는 4대 기초와 ① 독도 영유권의 확고한 수호, ② 국제사회 및 일본의 양심 세력과 연대하여 역사왜곡의 시정, ③ 일제피해자 문제의 해결 노력, ④ 이웃나라의 신뢰획득 중요성에 대한 일본의 인식 촉구, ⑤ 인적·문화적 교류협력 사업의 지속과 양국 시민사회 간 네트워크 구축 노력

179- “日교직원조합 왜곡 역사교과서 채택 반대,” 『연합뉴스』, 2005년 3월 15일.

강화라는 5개 대응방향을 밝혔다.<sup>180</sup>

그리고 정부는 ‘대일 신독트린’과 관련, 3월 18일 국회에서 반기문 외교통상부 장관 등이 참석한 가운데 열린우리당과 당정협의를 갖고 독도와 교과서 왜곡, 일제식민지 피해자 배상 문제 등에 대한 후속 조치에 착수하였다. 외교통상부는 독도문제를 영토주권에 관한 문제로 간주하고 단호히 대응하며 실효적 지배 강화를 위한 각종 독도 관련 사업을 적극 시행하기로 하였다. 일본의 역사교과서 왜곡문제와 관련, 외교통상부는 왜곡내용 시정을 위해 민간단체와 협력해 정부의 외교노력을 경주하고 우리 측의 관심 기술사항에 대한 일본 문부성 측의 시정조치를 계속 압박하는 한편, 제2기 한·일 역사공동연구의 구체적인 틀에 관한 합의를 추진하기로 하였다.<sup>181</sup> 교육인적자원부는 학생들을 대상으로 ‘독도 알리기’ 교육을 강화하라고 각 급 학교에 지시하였고, 학습자료인 ‘해돋는 섬 독도’를 홈페이지(moe.go.kr)에 올려 각 학교에서 활용할 수 있도록 하며, 「독도 연구보전협회」 및 「독도학회」가 펴낸 ‘우리 땅 독도 이야기’도 배포하였다. 또한 정부와 열린우리당은 독도와 역사교과서 왜곡문제 해결을 위한 대일본 압박책의 일환으로 일제하 군위안부 문제에 대한 일본 정부의 도의적 책임을 묻는 방안을 적극 검토하기로 하였다.<sup>182</sup>

정부의 ‘대일 신독트린’과 관련, 마치무라 일본 외상이 “한국 국민의 정서를 직시할 필요가 있다”는 내용의 성명을 발표한데 대해 반기문 외교통상부장관은 “일본은 말이 아닌 행동으로 보여줘야 한다”고 말했다.<sup>183</sup> 이후 우리 정부는 4월 5일 이뤘길 중학교용 역사교과서 검정결과 발표 등 일본의 반응을 더 주시해 보자는 입장을 취하였다. 노무현 대통령은 3월 20일 방한 중인 라이스 미 국무장관과 다양한 현안에 대해 대화를 나누고 동북아 평화정착을 위한 한국 정부의 노력과 함께 한·일 양국이 갈등을 빚고 있는 독도 및 역사교과서 문제가 이 같은 노력에 장애요인이 되고 있음을 설명하였다.

180\_ “정부 한일관계 성명 전문,” 『연합뉴스』, 2005년 3월 17일.

181\_ “외교부 ‘독도 실효적 지배위한 사업 적극 시행,’” 『연합뉴스』, 2005년 3월 18일.

182\_ 군대위안부 문제에 대해 일본 정부는 1993년 ‘사죄’의 뜻을 표명했지만, 1965년 「한·일 청구권협정」으로 개인보상 문제는 법리적으로 완전하게 해결됐다는 입장을 고수하고 있다. 이후 일본은 「여성을 위한 아시아평화 국민기금」이라는 민간 단체를 통해 군위안부 출신 여성들에 대한 보상을 추진한 바 있다.

183\_ “潘외교 ‘일본은 행동으로 보여줘야,’” 『연합뉴스』, 2005년 3월 18일.

라이스 국무장관은 이에 대해 의견을 내놓기보다 경청한 것으로 전해졌다.

교육부총리 자문기구인 「국사교육발전위원회」는 국사과목의 독립교과 전환 및 필수화, 수업시간 확대 등을 골자로 한 ‘초·중·고 국사교육 현황과 발전방안’을 3월 중순 경 확정하고 제8차 교육과정부터 일선 학교 교육과정에 반영키로 하였다. 노무현 대통령은 3월 23일 청와대 소식지인 ‘청와대브리핑’에 한·일 관계와 관련하여 국민에게 드리는 글을 실었다. 노 대통령은 이를 통해 일본의 각종 도발행위가 일본 집권세력과 중앙정부의 방조아래 이뤄지고 있기 때문에 “이제는 더 이상 묵과할 수 없는 사태에 이르고 말았다”고 천명하고 “이제는 우리 정부도 단호히 대응하지 않을 수 없다”고 밝혔다.<sup>184</sup>

정부는 김영식 교육인적자원부 차관 주재로 3월 23일 ‘역사교과서 왜곡대책반’ 2차 회의를 열고 교육부, 외교통상부, 행정자치부, 문화관광부 등 유관부처들로부터 부처별 대응조치를 들었다. 회의 결과 4월 5일 일본 문부과학성의 교과서 검정결과가 나오기 전까지는 역사교과서의 왜곡내용 시정에 주력하고, 그 후에는 양국 민간단체 및 국제사회와 긴밀히 협력해 왜곡 교과서의 채택 및 확산을 저지해 나가기로 하였다. 세부적 대응조치로 교육인적자원부는 학계 및 시민단체와 협력체제를 구축하는 한편, 3월 25-26일 도쿄에서 개최되는 「한·일 역사공동연구위원회」<sup>185</sup> 6차 합동전제회의를 통해 일본을 압박하기로 하였다. 외교통상부는 검정결과 발표 이후 ‘한·일 민관합동정책대화’를 개최해 왜곡 교과서의 채택확산<sup>186</sup> 저지에 전력을 다 하기로 하였다. 행정자치부는 국내 지방자치단체와 자매결연을 하고 있는 일본의 79개 지자체와 단체장 및 의회의장 교류를 통해 교과서 왜곡시정 및 채택률 낮추기에 주력하기로 하였다. 문화관광부는 한·중·일 공동역사 부교재를 3국의 공공도서관에 배치하도록 지원하기로 결정하였다. 또한 정부는 가능한 국제회의를 통해 일본의 역사왜곡 문제를 적극적으로 거론하는 한편,

---

184. “한·일관계 관련 국민에게 드리는 글” <<http://www.president.go.kr>> (2005년 3월 23일).

185. 「한·일 역사공동연구위원회」는 3년간 활동하였고 2005년 5월 말이 시한이었다.

186. 2001년 1차 교과서 검정발표 직후 문제의 후소샤 교과서의 채택률은 0.039%였으나 그 이후 2005년 3월까지 0.1%(일본 내 전체 11,000여 중학교 가운데 11개교 채택)로 확대된 것으로 확인되었다.

일본 정부가 보수우익 계열의 교과서를 채택하기 용이하도록 절차를 변경하는 행위에 대해 적극 대처하기로 하였다.<sup>187</sup>

이후 정부는 일본의 교과서 검정결과를 기다리면서 시민단체와 함께 여러 각도로 우리의 의견을 전달하였다.<sup>188</sup> 또한 정부는 3월 29일 우리나라 관련 지명과 명칭 등 역사적 표기에 관한 오류와 인식을 바로 잡는 국제표기 명칭 전달대사직을 신설하였다. 일본의 독도 및 역사왜곡 문제를 포함한 한·일 관계 대책이 각 단위에서 준비되고 있는 것을 종합하기 위해 민관합동기구로 「동북아 평화를 위한 바른역사정립기획단」을 대통령 소속하에 발족하기로 하였다.

일본의 왜곡 교과서 합격본에 대한 평가기준을 마련하기 위해 시민단체와 학계의 광범위한 의견수렴 작업을 해오던 정부는 3월 30일 김영식 교육인적자원부 차관 주재로 역사교과서 왜곡대책반 3차 회의를 개최하였다. 이 회의에서는 교육인적자원부가 시민단체와 학계의 의견을 수렴해 일본의 왜곡 교과서 합격본에 대한 정부 평가를 포괄적으로 ‘개악’, ‘현수준 유지’, ‘개선’의 3가지로 하고, 외교부는 그에 따른 외교적 대응방향을 결정하며, 각 부처들은 평가방향에 따른 세부 대응조치를 마련하기로 하였다.<sup>189</sup>

4월 5일 일본 문부과학성의 교과서 검정통과본 발표 결과, 후소샤 교과서 뿐만 아니라 교과서 채택률 1·2위를 자랑하는 도쿄서적과 오사카서적 교과서<sup>190</sup>에도 검정신청본에 없던 독도 관련 왜곡 기술<sup>191</sup>이 들어가 있었다. 이에 따라서 일본 정부가 검정제도를 이용해 역사를 왜곡하도록 종용한 것이 아니냐는 의혹이 일어났다. 이에 대해 우리 정부는 같은 날 외교통상부 대변인을 통해 “일본 정부의 검정을 통과한 2006년도용 일본 중학교 교과서중 일부가 여전히 과거의 잘못을 합리화하고 미화하는 내용을 포함하고 있는데 대해 유감을 표시하며, 이의 근본적인 시정을 위한 일본의 노력을 거듭

187- “정부 ‘日검정결과 발표전까지는 시정에 주력,’” 『연합뉴스』, 2005년 3월 23일.

188- “金부총리 ‘日역사교과서 검정결과 주시,’” 『연합뉴스』, 2005년 3월 25일.

189- “정부 ‘日왜곡교과서 평가기준 마련중,’” 『연합뉴스』, 2005년 3월 30일.

190- 2001년 교과서 채택 당시 도쿄서적은 51.2%(1위), 오사카서적은 14.0%(2위)를 각각 기록하였다.

191- 도쿄서적과 오사카서적 검정통과본에는 독도를 “시마네현 오키섬의 북서쪽에 위치한 다케시마는…일본 고유의 영토이다.” “시마네현 해역의 다케시마는 한국도 그 영유를 주장하고 있다”고 기술하고 있다.

촉구한다”는 성명을 발표하였다.<sup>192</sup> 정부는 향후 독도문제에 대해서는 영토 주권 관련 사항이고 시민단체 간 유대활동으로 추진할 수 없는 부분도 있기 때문에 정부가 단호한 입장에서 대응하고, 역사교과서 문제에 대해서는 시정과 채택 저지를 위해 정부 차원 및 한·일 양국의 양식 있는 시민단체 간 유대와 활동으로 대처하기로 하였다.

국회는 일본 시마네현 의회가 3월 16일 ‘다케시마의 날’ 조례를 제정하자 이튿날 일본의 독도 영유권 주장과 역사교과서 왜곡 문제에 대한 대책을 다루기 위해 20명으로 이루어지는 국회 ‘독도수호 및 일본의 역사교과서 왜곡대책 특별위원회’(이하 ‘독도특위’)를 구성하였다. 3월 18일에는 『한·일 의원연맹』 회장인 열린우리당 문희상 의원 등 여야 의원 77명은 ‘다케시마의 날’ 조례 폐지를 촉구하는 결의안을 국회에 제출하였다. 여야는 4월 임시 국회에서 ‘독도특위’ 구성 결의안이 처리되기 전이라도 특위를 조속히 가동하기로 한 합의에 따라서 3월 21일 첫 회의를 개최하였다. ‘독도특위’와 통일외교통상위원회는 반기문 외교통상부 장관, 김진표 교육부총리 등으로부터 일본의 독도관련 도발 및 역사교과서 왜곡문제 등에 대한 현황보고를 받고 향후 일정과 대책을 논의하였다.

국회 ‘과거사청산을 위한 의원모임’과 ‘올바른 역사교육을 위한 의원모임’은 후소야 역사교과서를 채택한 일본 에히메(愛媛)현 지사와 교육위원을 상대로 손해배상 청구소송을 3월 30일 에히메현 소재 지방법원에 접수시켰다. 소송에는 이들 모임 소속 여야의원 외에도 국회 ‘독도수호 및 일본역사교과서 왜곡대책 특위’ 위원 등 모두 50여명의 국회의원, 시민단체 관계자 등 일반인 136명과 중국 역사학자 64명 등이 원고단에 포함되었다.<sup>193</sup> 국회 ‘올바른 역사교육을 위한 의원모임’은 같은 날 “교과서 학습지도요령에 독도를 일본 영토로 명기해야 한다”는 나카야마 일본 문부과학상의 망언과 관련, 즉각 사퇴와 공개사과를 촉구하였다. 여야는 4월 5일 일본의 왜곡 역사교과서들이 문부과학성의 검정을 통과한데 대해 ‘일본 군국주의 망령의 부활’이라며 한 목소리로 규탄하고 정부의 강력한 대응을 촉구하였다.

192- “일본 교과서 검정결과 발표에 대한 외교부 대변인 성명” <<http://www.mofat.go.kr>> (검색일: 2005년 4월 5일).

193- “여·야의원 ‘왜곡교과서’ 일본현지 소송추진,” 『연합뉴스』, 2005년 3월 22일.

지자체들도 일본정부가 시마네현의 ‘다케시마의 날’ 제정 조례와 과거사를 왜곡한 역사교과서를 즉각 폐기하라고 요구하였다. 전국 16개 시·도지사는 3월 18일 규탄성명을 냈다. 조규선 충남 서산시장은 1992년 자매결연을 하고 다양한 교류를 펼쳐온 일본 자매도시인 나라(奈良)현 덴리(天理)시 미나미 게이사쿠(南佳策) 시장에게 유감을 표명하는 서한을 이날 팩스로 발송하였다.

학계로서는『한·일 역사공동연구위원회』<sup>194</sup>가 3월 26일 도쿄에서 합동 전체회의를 열고 2년 10개월간 완성한 ‘한·일 역사공동연구보고서’를 교환하였다. 그러나 종군위안부, 독도 영유권, 역사교과서 왜곡 등 양국 간 쟁점현안에 대한 의견 접근에 실패하였다. 한국 측 위원은 이들 쟁점현안에 대한 견해를 밝힌 뒤 일본의 교과서검정에 반영할 것을 요구했으나, 일본 측은 학문적 사실관계는 연구할 수 있다고 해도 일치시키기는 어렵다는 입장을 밝혔다. 결국 양측은 이들 문제는 ‘정부가 판단해야할 문제’라고 결론을 내린 뒤 보고서에 양측의 주장을 각각 기술하였다.<sup>195</sup> 일본의 왜곡 교과서 검정결과가 발표된 4월 5일 국내 학자들은 교과서 왜곡 내용에 일본 정부의 입장이 반영되어 있다며 우리 정부와 민간의 강력한 대응을 촉구하였다.

국내언론 중 『동아일보』는 한국의 역사 청산 요구와 관련해 3월 17일 발표한 일본 외상의 담화<sup>196</sup>가 일본의 종래 주장을 되풀이한 데 그친 것으로 평가하고 “한·일 관계에 드리운 대치 국면은 당분간 쉽사리 해결점을 찾기 어렵게 됐다”고 전망했다.<sup>197</sup> 『한·일 역사공동연구위원회』가 주요 쟁점에 대한 의견 접근에 실패한 것과 관련, 『한겨레』는 3월 28일 “한·일 역사공동 위 끝까지 평행선”이라는 기사를 실었다. 후소야 교과서 검정과정에서 독도 관련 내용이 수정되지 않은 것으로 알려지자 『조선일보』는 사설에서 “교과서 검정 발표내용은 이미 불붙기 시작한 한·일 관계에 기름을 붓는 결과가

194- 이 위원회는 1차 후소야 역사교과서의 왜곡기술 파문 이듬해인 2002년 3월 양국 간 역사기술 쟁점에 관한 이견 해소를 위해 공식 출범하였고 고대사에서 근·현대사에 이르기까지 19개 주제를 놓고 절충을 벌였다. 전문가 20명이 참가한 이 위원회는 전체회의의 6차례, 분과회의의 45차례를 열어 논의를 벌였다.

195- “한·일 역사공동위, 쟁점현안 의견접근 실패,” 『연합뉴스』, 2005년 3월 27일.

196- 일본 외상의 담화는 “우리는 아무것도 달라질 게 없으니 앞으로 어떤 정책 변화도 기대하지 말라”는 메시지를 담고 있었다.

197- “기रो에 선 韓日관계… 양국 외교 성명戰,” 『동아일보』, 2005년 3월 19일.

될 가능성이 짙어졌다”고 평가하였다.<sup>198</sup>

한편 시민단체들은 정부의 ‘대일 신독트린’에 대해 “당연한 조치며 원칙적으로 환영한다”고 밝히는 한편, “정부의 이번 대일 성명이 국민적 정서만을 고려한 일회성 구호에 그치지 않고 이를 구체화하는 정치적, 외교적 실천이 뒤따라야 한다”<sup>199</sup>고 주문했다. 또한 시민단체들은 일본의 ‘다케시마의 날’ 조례 제정과 역사교과서 왜곡에 대해 일본제품 불매운동, 규탄시위, 성명 발표 등을 하였다. 「서울홍사단」과 「재경 독도향우회」 등 시민단체 관계자 50여명은 3월 17일 일본의 우익 교과서를 후원하는 일본 대기업 미쓰비시, 후지쓰, 가와사키, 이스즈 제품에 대한 불매운동을 선포했다. 규탄 시위나 집회에 참여한 시민단체들은 「올바른 과거청산을 위한 범국민회의」, 「북핵저지 시민연대」, 「아시아평화와 역사교육연대」, 「태평양전쟁 희생자유족회」, 「한국자유총연맹」, 「통일연대」, 「한국교원단체 총연합회」 등 이었다. 「한국교원단체 총연합회」는 각국 교원단체와 연대해 일본 정부의 역사 왜곡 실태를 고발하고 일본의 교원단체와는 후소샤 교과서를 채택하지 않는 운동을 함께 벌이겠다고 밝혔다.<sup>200</sup> 「한국기독교총연합회」, 「불교조계종」, 「천주교」, 「원불교」, 「성균관」, 「천도교」, 「한국민족종교협의회」의 7대 종교 대표자들도 3월 22일 서울에서 기자회견을 열고 ‘정부는 적극 대응, 일본은 사죄’를 강력히 촉구하였다. 일본 정부의 검정통과본이 발표된 4월 5일 「아시아 평화와 역사교육연대」는 프레스센터에서 기자회견을 통해 일본 정부가 검정통과시킨 역사교과서는 일제의 만행을 부인하거나 극도로 축소 기술하고 있다고 비난하고 한국 정부가 일본 정부에 공식적으로 수정을 요구할 것을 촉구했다. 또한 중국·일본 시민단체들과 함께 작성한 한·중·일 공동성명서를 통해 “위험한 교과서가 아이들 손에 전해지지 않도록 각 지역에서 이 교과서가 채택되지 않게 목소리를 높여 관계기관에 압력을 강화할 것”이라고 밝혔다. 「아시아 평화와 역사교육연대」는 ‘일본 역사왜곡 캠페인’ 사이트(<http://www.ilovehistory.or.kr>)를 개설하여 역사왜곡 실태를 비롯한 채택 현황 및 일본 내 상황을 발빠르게 전달키로 하였다. 이외에 일본대

198- “日本은 끝내 韓國과 외교전쟁을 벌이려는가,” 『조선일보』, 2005년 4월 2일.

199- “시민단체 ‘대일 신독트린’ 구호에 그치지 않기를,” 『연합뉴스』, 2005년 3월 17일.

200- “日교과서 검정발표 전날 반일집회 잇따라,” 『연합뉴스』, 2005년 4월 4일.

사관을 항의방문하고, 일본 중학교 교과서 8종 중 후소샤·도쿄서적·일본서적 등을 비교·분석한 결과도 발표하며, 한·중·일 3국의 공동 역사 대안교재로 ‘미래를 여는 역사’도 출판하기로 하였다.<sup>201</sup>

북한의 사회단체인 「일제의 조선강점피해 조사위원회」, 북한 인터넷 신문 「우리민족끼리」, 내각 기관지 「민주조선」은 일본의 독도조례안 채택과 역사교과서 왜곡, 식민지 지배관련 망언 등을 거론하며 “우리 나라에 대한 재침책동과 군국주의 야망이 도수를 넘어 위험계선에 이르고 있다”, “재침책동을 수수방관하면 제2의 을사늑약을 강요당하게 된다”는 성명을 발표하였다.<sup>202</sup> 북한의 「조선교육·문화직업동맹」 중앙위원회는 3월 22일 남한의 역사 및 교육문화 관계자와 단체, 각 계층에 대해 반일·반외세 투쟁에 나설 것을 호소하였고, 「조선중앙방송」은 3월 29일 후소샤 역사교과서의 근대사 왜곡을 조목조목 반박하였다. 4월 5일 일본 문부과학성의 역사왜곡 교과서 검정통과 시각에 맞춰 「6·15 공동선언 실천을 위한 남·북·해외 공동행사 준비위원회」는 일본의 역사왜곡과 독도강탈 책동을 규탄하는 공동성명을 서울·평양·도쿄에서 동시에 발표하였다. 또한 「민주조선」은 같은 날 “잘못된 과거 역사를 청산하지 않고 이를 되풀이하려는 일본은 유엔안보이사회 상임이사국 진출을 꿈도 꾸지 말라”며 비난하였다.<sup>203</sup> 중국은 일본의 역사 교과서 왜곡과 고위인사들의 망언에 대해 강한 불만을 표시하면서 일본 정부에 성의 있는 역사교과서 심의를 촉구하였다. 그러나 일본의 왜곡 역사교과서가 큰 수정 없이 검정통과 되자 분노를 표시하였다. 중국 외교부 대변인과 공산당 기관지 「인민일보」는 3월 25일 진실을 직시할 것을 일본에 촉구하고 “한국이 일본의 역사 왜곡에 대해 강렬하게 항의하면서 이를 국제 문제로 이슈화시킨 것은 당연한 행동”이라고 밝혔다. 또한 중국 관영 「신화통신」은 3월 29일 자매지 「요망동방주간」(瞭望東方週刊) 최신희가 일본 후소샤 역사교과서에 실린 6가지 잘못된 내용을 분석한 ‘일본 신교과서의 6대 망언’이란 제목의 기사를 전재하였다.<sup>204</sup> 중국 외교부는 4월 1일 일본이 이

201- “[日교과서 파문] ‘일제 만행 부인, 극도로 축소’, 『연합뉴스』, 2005년 4월 5일.

202- 『조선중앙통신』, 2005년 3월 18일; “北 ‘日 풀 한포기도 건드리지 말라’, 『연합뉴스』, 2005년 3월 19일.

203- “日유엔 상임이사국 꿈도 꾸지말라”, 『연합뉴스』, 2005년 4월 5일.

204- “中정부, 日교과서 왜곡에 불만 표시”, 『연합뉴스』, 2005년 3월 26일; “中언론 ‘일

웃국가에 미치는 영향을 고려해 역사교과서 심의 문제를 성의있게 처리할 것을 촉구하였다. 그러나 4월 5일 일본의 역사교과서 검정결과가 발표되자 중국 외교부는 주중 일본대사를 외교부로 불러 ‘극도의 분노’를 표시하였다.

일본은 우리 정부의 ‘대일 신독트린’ 천명과 노무현 대통령의 대일 비판에 충격을 받고 정상회담을 희망하였다. 그러나 일본 고위인사들의 망언은 계속되었고, 일본 정부는 왜곡 역사교과서들의 검정을 통과시켰다. 반면 국내 거주 일부 일본인들이 자국의 잘못된 정책에 대해 사과했고, 일본 내 양식 있는 종교단체와 시민단체는 자국 정부의 정책을 비판하였다. 우리 정부의 3월 17일 ‘대일 신독트린’ 발표에 대해 마치무라 외상은 “과거 아시아 국가들에 심대한 손해와 고통을 야기했다는 사실을 겸허히 인정하며, 한국 국민의 정서를 깊은 이해와 동정심으로 직시할 필요가 있다”는 성명을 발표하였다. 그러나 일본 역사교과서가 과거사를 왜곡하고 있다는 한국 측의 비판을 일축하면서 일본 교과서들은 적절하게 인가받고 공정하게 평가받았다고 덧붙였다.<sup>205</sup> 일본 정부는 3월 23일 노무현 대통령이 ‘국민에게 드리는 글’을 통해 초강경 어조의 대일 비판을 내놓자 충격 속에 진의와 배경을 파악하는데 촉각을 세웠다. 양국 관계가 자칫 최악으로 치달을 가능성을 우려하면서 스기우라 관방부장관은 기자회견을 갖고 “서로 냉정하게 대처할 필요가 있다”고 강조하였다.<sup>206</sup> 고이즈미 일본 총리는 가까운 시일 안에 노무현 대통령과 정상회담을 갖기를 희망한다는 의사를 밝히기도 하였다. 그러나 나카야마 일본 문부과학상이 3월 29일 『학습지도요령』에 독도와 센카쿠열도(중국명 조어도)를 일본 영토로 명기해야 한다는 망언을 내놓아 파문이 일었다. 이러한 상황에서 집권 자민당과 검정책임자인 문부과학성의 노골적인 지지 속에 『새로운 역사교과서를 만드는 모임』은 후소야 교과서 10% 채택을 목표로 전방위 공세에 뛰어들었다. 교과서 검정결과 발표를 앞두고 일본 지방자치단체 의회들의 『새로운 역사교과서를 만드는 모임』 지지도 잇따르고 있었다. 반면 충북 충주에 거주하고 있는 일본인 15명은 3월 21일 ‘독도는 한국땅’이라며 ‘다케시마의 날’ 제정 조례 등 일부 일본인들의 올바르지 못

본 새 역사교과서의 6대 망언,” 『연합뉴스』, 2005년 3월 29일.

205-“日외상 ‘한국 국민 정서 직시할 필요,’” 『연합뉴스』, 2005년 3월 18일.

206-“日, 노대통령 對日비판에 충격,” 『연합뉴스』, 2005년 3월 23일.

한 태도에 대해 한국인에게 사과하였다. 이들은 이 같은 내용의 성명서를 고이즈미 총리와 시마네현 의회, 주한 일본대사관 등에 발송하였다. 『일본 기독교교회협의회』(JNCC)는 3월 22일 『한국 기독교교회협의회』(KNCC) 총무 앞으로 “한국민의 분노를 일으킨 ‘다케시마의 날’ 제정은 우리에게도 큰 유감”이라는 서한을 보냈다. 그리고 “우리는 또 이 지역에서 평화, 정의, 화해를 가져오기 위해 다른 에큐메니칼(교회 일치) 가족들과 NGO 단체, 시민운동과 함께 협력할 것”이라고 약속했다.<sup>207</sup> 『재일본대한민국민단』(민단) 산하 재일동포 3세, 4세 중심의 청년단체인 『재일본대한민국청년회』는 4월 1일 프레스센터에서 기자회견을 열고 “집권 자민당 의원들이 역사교과서 채택에 유리하도록 제도 변경을 추진하는 등 문제가 심각하다”며 일본 정부와 『새로운 역사교과서를 만드는 모임』의 결탁을 지적하였다. 그리고 “8월 전국에서 일제히 실시하는 역사교과서 채택에 대해서도 2001년과 같이 일본 내 많은 양심있는 분들과 손을 잡고 편향된 역사 교육, 그릇된 역사 교육을 막을 것”이라고 말했다.<sup>208</sup> 『어린이와 교과서 전국 네트워크』 등 15개 일본 시민·사회·교육단체들은 2005년 4월 5일 일본 교육회관에서 기자회견을 갖고 문부과학성이 극우단체가 만든 후소사관 교과서의 검정합격을 내준 것은 ‘국제공약’ 위반이라며 이 교과서의 채택저지를 위해 투쟁하겠다고 선언하였다. 또한 후소사 등의 역사·공민교과서의 왜곡실태를 고발하고 ‘위험한 교과서’가 교육현장에 발을 붙일 수 없도록 한·중의 관련단체, 재일교포 등과 연대투쟁 하겠다고 밝혔다.<sup>209</sup>

#### (4) 정책집행

우리 정부의 시정 촉구에도 불구하고 일본의 왜곡 역사교과서들이 2005년 4월 5일 일본 정부의 검정을 통과하고, 독도를 “한국이 불법점거하고 있다”고 기술한 후소사 공민교과서가 문부과학성의 검정의견에 따라 수정

207- 이 서한은 KNCC 백도웅 총무가 3월 16일 한·일 간에 어려운 일이 발생하고 있는 현실에서 JNCC와 일본 교회, 일본의 지성인들이 바른 역사정립과 선린우호 관계를 위해 더욱 힘써줄 것을 요청한다는 입장을 전달한 것에 대한 답신이었다. “일본기독교교회協 ‘다케시마의 날’ 유감,” 『연합뉴스』, 2005년 3월 23일.

208- “‘교과서왜곡 일본정부와 새역모가 결탁해 추진,’” 『연합뉴스』, 2005년 4월 1일.

209- “‘日시민단체 ‘왜곡교과서 합격은 국제공약 위반,’” 『연합뉴스』, 2005년 4월 5일.

된<sup>210</sup> 것으로 확인되었다. 이에 따라서 우리 정부는 일본 정부의 노력이 크게 미흡하다고 보고 그동안 분석·결정하였던 정책들을 즉각 집행하였다. 우리 정부는 교과서 문제를 민간학계, 국민 대 국민, 시민단체에서 주력하고, 독도 문제를 정부가 강력하고도 장기적으로 대응해 나간다는 원칙을 견지하였다. 특히 역사교과서 문제는 일본의 역사인식과 직결된 문제이기 때문에 왜곡 교과서들이 8월 말까지 시정되고 채택되지 않도록 정부 차원에서는 물론, 한·일 양국의 양식있는 시민단체 간 유대와 활동을 강화하였다. 뿐만 아니라 국제무대에서 일본의 역사왜곡 행위를 정식으로 문제삼고 국제연대를 본격화하였다.

우리 정부는 일본 문부과학성의 검정 발표 결과 채택률이 70%에 이르는 3개 공민교과서가 독도를 ‘일본영토’로 기술하고 있는 것이 밝혀지자 이규형 외교통상부 대변인을 통해 성명을 발표하였다. 성명에서는 “일본정부가 나름대로 노력한 흔적이 있다고는 보나 기본적으로 보편적 가치와 역사적 진실에 비추어 크게 미흡하다는 점을 지적하고 “과거 식민지 침탈을 정당화하고 나아가 우리 민족의 해방의 역사를 부인하는 것”<sup>211</sup>이라는 비난 성명을 발표하였다. 또한 정부는 김영식 교육인적자원부 차관 주재로 ‘일본 교과서 왜곡 범정부대책반’ 회의를 열어 외교 차원의 대응을 강화하고 교과서와 역사를 다루는 국제포럼을 활용해 일본의 왜곡 행위를 부각시키며 한·일 양국 민간단체의 채택률 낮추기 활동을 적극 지원하기로 하였다. 4월 6일에는 다카노 주한 일본대사를 외교부 청사로 부르는 한편, 라종일 주일 한국대사를 일본 외무성에 보내 일본 정부가 사실상 ‘개약’ 지침을 내린 부분에 대해 강력한 항의의 뜻을 전하였다.<sup>212</sup> 정부는 또한 같은 날과 4월 8일 제네바에서 개최된 제61차 유엔 인권위에서 군 위안부 문제 등의 역사교과서 왜곡을 집중 부각시켰다. 제4차 『아시아협력대화』(ACD) 참석차 파키스탄 이슬라마바드를 방문 중인 반기문 외교통상부 장관은 4월 7일 한·일 외교장관회담에서 “일본 공민교과서에서 독도 영유권을 주장한 것은 절대 용납할

<sup>210</sup> 본래 후소사관 공민교과서의 검정신청본에는 “한국과 우리나라가 영유권을 둘러 싸고 대립하고 있는 다케시마”로 되어 있었다.

<sup>211</sup> “일본 교과서 검정결과 발표에 대한 외교부 대변인 성명” <<http://www.mofat.go.kr>> (2005년 4월 5일).

<sup>212</sup> “정부, 독도왜곡 ‘日정부 개입’ 따지기로,” 『연합뉴스』, 2005년 4월 6일.

수 없다”<sup>213</sup>고 우리 정부의 단호한 입장을 밝히고 역사교과서 검정결과에도 유감을 나타냈다. 또한 정부는 4월 15일 마치무라 일본 외상의 “일본과 독일의 과거행위를 비교하는 것은 부적절하다”는 발언과 관련, 외교부 대변인 명의로 “일본의 인근국과의 미래를 향한 화해와 협력을 위해 결코 도움이 되지 않는다”는 논평을 내고 강하게 비판하였다.<sup>214</sup> 주철기 주프랑스 한국 대사는 4월 19일 파리 유네스코 본부에서 열린 제171차 집행이사회 본회의에서 일본의 역사교과서 왜곡 문제를 거론하며 왜곡 시정 및 재발 방지를 위한 근본적인 조치를 촉구하였다. 독도와 역사교과서 등 동북아 역사문제에 대한 종합적·체계적인 대응과 정립을 위한 『동북아 평화를 위한 바른역사정립기획단』이 4월 20일 공식 출범하였다. 김병준 청와대 정책실장과 조중표 외교부 대사가 각각 단장과 부단장을 맡은 기획단은 14개 정부부처 공무원 19명과 관련 전문가 12명의 인적구성으로 역사대응팀, 독도대응팀, 법률팀 등 5개 팀과 국제표기명칭대사로 이뤄졌다. 기획단은 정부가 독도와 역사왜곡 문제에 대응하면서 장기적으로는 동북아 역사문제를 다루게 될 싱크탱크로 가칭 ‘동북아역사재단’이라는 상설 전담기구를 만들기 위한 대통령 소속 기구이었다. 기획단은 일본의 중학교 교과서 왜곡 부분에 대해 강력히 삭제를 요청하는 한편, 양국 시민단체 및 학계 등과 연대해 후소사 교과서 등의 채택률을 낮추는 데 전력하기로 하였다.<sup>215</sup> 노무현 대통령은 5월 6일 일본 연립여당 간사장 대표단을 접견한 자리에서 일본 과거사 문제와 관련, “새로운 사죄와 반성이 아니라 과거에 행한 사죄와 반성에 합당한 행동을 실천으로 옮겨달라”고 말했다. 노무현 대통령과 고이즈미 일본 총리는 6월 20일 청와대에서 정상회담을 갖고 일본의 역사왜곡 논란과 관련, ① 새로 발족하는 제2기 한일역사공동연구위원회 산하에 교과서 위원회를 신설하고, ② 연구결과를 양국의 교과서 편수과정에 참고하기로 의견을 모았다.<sup>216</sup> 우리 정부는 일본 역사교과서 검정결과 발표 이후 국내 역사학계, 전문가 및 시민단체 등을 통해 사실(史實)과 기술의 오류, 해석과 설명의

213- “潘외교 ‘日 독도영유권 주장 용납 못해,’” 『연합뉴스』, 2005년 4월 7일.

214- “참의원 외교방위위원회 마치무라 일본 외무대신 발언에 대한 외교부 대변인 성명” <<http://www.mofat.go.kr>> (2005년 4월 15일).

215- “바른역사기획단’ 20일 공식출범,” 『연합뉴스』, 2005년 4월 20일.

216- “韓日 ‘역사공동위 산하 교과서위원회 신설,’” 『연합뉴스』, 2005년 6월 20일.

왜곡, 내용 축소 및 누락 등을 중심으로 객관적이고 엄정한 평가를 실시하였다. 그리고 시정이 필요한 사항을 6월 외교경로를 통해 일본 정부에 전달하고 성의있는 조치를 촉구하였다. 그러나 마치무라 일본 외상이 광복절인 8월 15일 “일본에 군국주의를 찬미하는 역사교과서는 하나도 없으며, 4월 교과서 검정결과 발표 이후 한국과 중국에서 어느 대목이 잘못됐다고 구체적으로 지적한 적이 없다”는 취지로 언급하자, 우리 정부는 외교통상부 대변인을 통해 강한 유감을 표명하였다.<sup>217</sup>

국회도 4월 5일 일본의 교과서 검정결과 발표 이후 우리 정부가 정책집행 단계에 들어가자 그동안 논의 수준에 머물던 일본의 왜곡 역사교과서 관련 사안들을 실행으로 옮겼다. 대책 특별위원회를 구성하고 정부에 강력한 대응을 촉구하는 한편, 일본 자민당 의원들에 부당성을 지적하며 항의하였다. 그리고 일본의 양식있는 시민단체들과 연대하는 방안을 모색하였다. 국회는 4월 6일 개최된 임시국회에서 ‘독도수호 및 일본의 역사교과서 왜곡대책 특별위원회(독도특위) 구성결의안’을 만장일치로 가결하였다. 20명으로 구성된 독도특위는 같은 날 김진표 교육부총리와 이태식 외교부차관 등을 출석시킨 가운데 일본 역사·공민교과서의 검정통과에 따른 정부의 대책을 집중 추궁하였다.<sup>218</sup> 『한·일 의원연맹』 회장을 겸하고 있는 문희상 열린우리당 의장은 4월 8일 국회에서 방한 중인 일본 자민당의 고바야시 유타카(小林 濶) 참의원을 만나 일본의 역사교과서 왜곡 및 독도영유권 주장의 부당성을 지적하고 이의 시정을 촉구하였다. 여야는 4월 11일 국회의 정치 분야 대정부질문에서 일본의 독도영유 주장 및 교과서왜곡 파문에 대해 강한 우려를 표시하며 정부의 강력한 대응을 요구하였다. 독도특위 위원들은 4월 12-14일 일본을 방문해 마치무라 일본 외상, 나카야마 문부과학상, 모리 『한·일 의원연맹』 회장 등을 만나 일본 교과서 왜곡에 항의하였다. 마치무라 일본 외상은 “1945년까지 한국인에게 대단한 아픔을 드린데 반성한다”고 밝혔으나, 교과서 문제와 관련해서는 “개별 기술의 삭제를 요구하는 것은 불가능하다”고 말해 기존 입장을 고수하였다.<sup>219</sup> 여야는 4월 22일 고이즈미

217-“마치무라 일본 외무대신의 역사교과서 관련 발언(8.15)에 대한 외교부 대변인 논평” <<http://www.mofat.go.kr>> (검색일: 2005년 8월 17일).

218-“국회 독도특위 구성.” 『연합뉴스』, 2005년 4월 6일.

219-이에 대해 우리 정부는 ‘미흡’하다는 반응을 보이고 일본의 반성은 ‘행동’으로 이

일본 총리가 인도네시아 자카르타에서 개막된 아시아·아프리카 정상회의 연설에서 과거사에 대해 ‘통절한 반성과 사과’를 표명한 것과 관련, ‘다행스러운 일’이라고 평가하면서도 구체적이고 실천적인 후속조치가 뒤따라야 한다고 강조하였다. 일본을 방문중인 김원기 국회의장도 5월 11일 역사교과서 왜곡 및 독도영유권 주장으로 인한 한·일 관계 악화와 관련, “말 뿐이 아닌 행동과 실천으로 상호간 신뢰를 만들어 나가야 한다”<sup>220</sup>고 말했다. 열린우리당 문희상 의장은 6월 3일 방한 중인 「일·한 의원연맹」 회장인 모리 전 일본 총리와 한·일 관계 개선방안을 논의하였다. 두 사람은 교착상태에 빠진 양국 관계를 조속히 미래지향적 관계로 발전시켜야 한다는데 뜻을 함께 하고, 6월 하순 열릴 한·일 정상회담이 양국 우호관계 회복의 계기가 되도록 의원연맹 차원에서 적극 지원키로 하였다. 문희상 의장은 이 자리에서 야스쿠니 신사를 대체할 국립묘지 설치가 필요하다는 점과 역사교과서 왜곡 문제에 대한 솔직한 우려를 전달하였다.<sup>221</sup>

지자체들로 일본의 독도 영유권 주장과 왜곡 역사교과서에 대항하여 ‘대마도의 날’ 조례를 공포하는가 하면, 일본 자치단체들이 왜곡한 교과서를 채택하지 않도록 협조를 요청하였다. 마산시 의회는 4월 7일 ‘대마도의 날’ 조례를 공포하고 앞으로 대마도가 우리의 고토임을 확인하는 각종 사업을 펼쳐나가기로 하였다. 제주도는 ‘한·일 해협연안 시·도·현 지사회의’에 가입한 일본측 자치단체인 사가, 후쿠오카, 나가사키, 야마구치현 4개 현에 대해 역사를 왜곡한 교과서가 채택되지 않도록 협조를 요청하였다. 경북도와 문화관광부는 광복 60주년을 맞아 일본의 역사 왜곡과 대응 방향을 모색하는 학술대회를 8월 15일 경북 울릉군에서 개최하였다. 8월 25일 일본 자매 도시와 시민단체들을 대상으로 왜곡교과서 불채택 운동을 벌여온 경남 사천시는 자매도시인 히로시마현 미요시(三次)시로부터 후소샤 왜곡교과서를 채택하지 않기로 결정했다는 통보를 받았다.

학계에서는 한·중 역사학자들이 일본 역사교과서의 문제점을 분석하고

---

어질 때 제대로 된 의미를 가질 수 있다는 입장을 취하였다. “日외상 ‘1945년까지 한국에 대단한 아픔준데 반성’, 『연합뉴스』, 2005년 4월 13일; “정부, 日외상 반성발언 ‘미흡’ 평가,” 『연합뉴스』, 2005년 4월 13일.

220- “김원기 의장 ‘행동과 실천으로 한일 신뢰 쌓아야’, 『연합뉴스』, 2005년 5월 11일.

221- “한·일 정치권 ‘관계정상화’ 논의,” 『연합뉴스』, 2005년 6월 3일.

공동 대응책을 모색하기 위해 세미나를 4월 18일 난징 사범대에서 개최하였다. 이 세미나는 『한국학중앙연구원 한국문화교류센터』와 중국 『난징 대학 살기념관』간에 공동 학술세미나로 개최되었다. 『한·일 역사공동연구위원회』는 5월 5일 도쿄에서 제6차 회의를 개최하였으나 역사교과서를 의제로 취급할 지를 놓고 견해가 엇갈렸다. 한국 측은 지난 3년간의 공동연구가 일본의 왜곡교과서 문제 해결로 이어지지 못한 점을 한계로 지적하면서 새로 발족할 제2기 역사공동연구위원회는 이런 문제점을 시정하여 교과서 문제와 반드시 연계해 활동해야 한다고 제안하였다. 이에 대해 일본 측은 “일본의 검정제도상 공동연구로 취급되더라도(연구성과가) 역사교과서에 직접 반영되는 방식이 아니다”며 취급에 난색을 표명하였다. 그러나 양측은 공동 연구를 지속한다는 것에는 합의하였다.<sup>222</sup> 『한국학중앙연구원』 7월 11일 서울 프레스센터에서 내외신 기자들을 상대로 후소샤 역사교과서의 채택 저지를 위해 일본 역사교과서의 왜곡이 갖는 위험성을 지적하고 한·일 양국의 나아가야 할 방향을 제시하였다. 『충남역사교육연구회』는 후소샤의 2005년판 ‘새로운 역사 교과서’를 분석한 책자 ‘2005 후소샤 출판 『새로운 역사 교과서』 이것이 문제다!’를 2005년 2학기부터 교육현장에 보급하기로 하였다.

언론으로서 『조선일보』는 사설에서 후소샤 교과서의 채택률 급증이 우려되는 이유는 일본 정부가 실질적으로는 교과서 왜곡은 물론 채택까지 지휘하고 부추기고 있기 때문이라고 지적하였다. 그리고 이러한 상황에서는 한·일 양국의 민간단체들이 연대해서 8월 말 교과서 채택이 완료되는 시점까지 각 지역 교육위원회를 대상으로 동북아 지역 전체의 미래를 위한 양식있는 선택을 호소하는 길밖에 없다고 주장하였다.<sup>223</sup> 『동아일보』는 사설에서 고이즈미 일본 총리가 패전 60주년을 맞아 ‘통절한 반성과 사죄’를 표명한 것과 관련, 한국을 비롯한 일제 피해국들에 일본 총리로서는 10년 만에 종전과 같은 수준의 ‘반성’을 표시한 것으로 간주하였다. 그러나 중요한 것은 행동이라고 말하고 일본이 먼저 신뢰할 수 있는 이웃이 되지 않고서는 국제사회의 존경을 받기도, 책임 있는 지도국가로 나서기도 어렵다고 주장하였다.<sup>224</sup>

222. “韓日 역사공동연구위, ‘역사교과서’ 취급 이견,” 『연합뉴스』, 2005년 5월 6일.

223. “일, 왜곡 교과서 채택의 결과를 직시해야,” 『조선일보』, 2005년 7월 15일.

국내 시민단체들은 일본의 왜곡 교과서 검정통과에 대해 규탄 시위와 성명 발표를 하고 일본 시민단체와 연대해 불채택 운동을 전개하며 국제회의에서 일본을 강력히 비난하였다. '6·15 공동선언 실천을 위한 남·북·해외 공동행사 준비위원회'는 4월 5일 일본 문부과학성의 검정통과 시각에 맞춰 서울과 평양, 도쿄 등 남북과 해외에서 일제히 규탄하는 공동성명을 냈다. 또한 4월8-10일 중국 선양에서 실무접촉을 갖고 향후 공동투쟁 일정을 논의하였다. 왜곡 교과서 검정 결과에 대한 항의 집회가 곳곳에서 열렸다. 일본 교과서 바로잡기 운동을 벌이고 있는 「아시아평화와 역사교육연대」는 4월 6일 일본 대사관에 역사왜곡 교과서 내용 수정 및 독도 영유권 주장 철회를 촉구하는 항의서한을 전달하였다. 또한 왜곡 교과서 규탄 및 일본의 유엔안보리 상임이사국 진출 저지를 위한 서명운동을 열었다.<sup>225</sup> 같은 날 제네바에서 속개된 제61차 유엔인권위원회에서 「한국정신대문제대책협의회」 대표는 위안부 문제를 제기하고 재일 총련계의 「제연행진상조사단」, 「일본군 위안부 및 강제연행 피해자 보상대책위원회」와 함께 3자 명의로 남북한 정부 대표의 유엔인권위 발언에 대한 지지 성명을 냈다. 한편 한국, 미국, 네덜란드, 캐나다, 영국, 뉴질랜드, 중국, 대만, 필리핀, 북한, 일본을 포함한 11개국의 87개 NGO와 12명의 개인들은 유엔인권 고등판무관에 일본의 안보리 진출에 반대한다는 공동성명을 전달하였다.<sup>226</sup> 전교조 경북지부는 “4월 7일 일본 나라(奈良) 교직원조합과 공동으로 후소샤 교과서의 왜곡된 부분이 수정되지 않을 경우 교육현장에서 교사들에 의해 채택되지 못하도록 함께 노력할 것”<sup>227</sup>이라고 밝혔다. 「지구촌동포청년연대」는 역사교과서 왜곡 등 최소한의 책임조차 망각한 일본의 의도된 행태 때문에 4월 12일 국내외 100여 개의 시민단체를 대상으로 일본의 유엔안보리 상임이사국 진출을 반대하는 ‘국제 연대성명’ 서명 받기에 들어갔다. 교과서의 문제점과 개선방향 탐색을 표방하며 1월 25일 발족한 연구자 모임 「교과서포럼」

224. “일본 ‘통절한 반성’ 행동으로 보여야,” 『동아일보』, 2005년 8월 16일.

225. “日 왜곡 교과서 규탄 시위 잇따라,” 『연합뉴스』, 2005년 4월 6일.

226. 공동성명에 참가한 NGO 가운데는 한국 17개, 미국 10개, 네덜란드 24개, 필리핀 4개, 북한 5개, 일본 34개 등이 들어가 있다. “일본, 유엔인권위서 집중난타 당해,” 『연합뉴스』, 2005년 4월 8일.

227. “韓·日 교원노조 단결해 역사왜곡 막는다,” 『연합뉴스』, 2005년 4월 7일.

은 제2차 학술대회를 4월 29일 개최하면서 일본역사교과서 왜곡에 대해 ‘근린제국조항’ 조사 사문화된 사실 또한 대단히 실망스럽게 생각한다는 성명서를 발표하였다.

남한의 「민주노총」과 「한국노총」, 북한의 「조선직업총동맹」은 5월 1일 제115주년 세계노동절을 맞아 일본의 독도영유권 주장과 역사교과서 왜곡 행위를 규탄하였다. 「정신대할머니와 함께하는 시민모임」은 7월 ‘동북아 평화를 위한 일본열도 도보행진단’을 구성해 15일간 일본의 9개 도시를 방문하고 기자회견 등을 통해 후소샤 왜곡 교과서를 채택하지 말 것을 요청하였다. 이 결과 8월 25일 일본의 사이타마현 교육위원회로부터 후소샤 역사왜곡 교과서를 채택하지 않겠다는 통보를 받았다.<sup>228</sup> 그러나 일본 스기나미(杉並)구는 8월 12일 도쿄도 기초자치단체 가운데 처음으로 후소샤 교과서를 채택하였다. 이에 대해 「아시아평화와 역사교육연대」 등 시민단체들은 교과서 채택 철회를 강력히 촉구하였다.

북한도 일본의 왜곡 역사교과서 검정통과를 비난하고 남한과 중국에서의 반일 시위들을 보도하였으며 국제기구에서 일본군 위안부 문제를 강도 높게 추궁하였다. 또한 우리 국회의 「독도결의안」 채택을 보도하고 일본 정치인들의 망언과 왜곡 역사교과서 채택을 비난하였다. 북한 「조선중앙방송」은 4월 5일 일본 문부과학성의 교과서 검정결과와 관련, “과거 침략사를 찬미하고 특대형 반인륜적 범죄를 왜곡, 은폐시켜 일본의 새 세대에게 재침야망을 불어넣는 군국주의 정신교육 교재”<sup>229</sup>라고 비난하였다. 또한 「조선중앙통신」은 4월 8일에는 남한의 정치권이 일본의 역사교과서 왜곡에 크게 반발하고 있다고 보도하였다. 북한이 공식적으로 외무성 대변인을 통해 일본의 왜곡 역사교과서 검정통과를 비난하는 담화를 발표한 것은 4월 12일이었으며 일본의 역사교과서 왜곡행위는 국제적 정의와 양심에 대한 도전이라고 주장하였다.<sup>230</sup> 「조선중앙방송」과 「노동신문」 등 북한 언론들은 중국과 남한의 반일시위 움직임을 연이어 보도하였다. 제네바에서 개최된 제61차 「유엔인권위원회」에서 북한 대표는 4월 6일 일본군 위안부 문제를 강도

228- “日 사이타마현, 왜곡교과서 불채택,” 『연합뉴스』, 2005년 8월 26일.

229- “日교과서는 군국주의 정신교육교재,” 『조선중앙방송』, 2005년 4월 7일.

230- “北통신, ‘日교과서왜곡 국제정의를 도전,’” 『연합뉴스』, 2005년 4월 12일.

높게 추궁하다가 일본이 반론에 나서자 2차례에 걸쳐 반박에 나서면서 일본에 입을 다물 것을 강요하였다. 4월 8일 북한 『일본군 위안부 및 강제연행 피해자 보상대책위원회』의 박영건 법률가협회 상임위원은 북한에서도 지난 10여 년간 피해자들의 반수 이상이 원한을 품은 채 세상을 떠났다면 위안부 문제의 진정한 해결을 촉구한다고 말했다. 그는 또한 일본 정부가 위안부 문제를 역사적 사실로 교과서에서 깊이 다룰 것, 일본 내에서 계속되는 본질 왜곡과 피해자 명예 훼손에 대해 정부차원에서 진지하게 대처할 것을 요구하는 권고를 채택할 것을 촉구하였다.<sup>231</sup> 북한의 『조선중앙통신』은 5월 5일 ‘다케시마의 날’ 제정 조례안을 즉시 폐기하고 역사교과서에서 왜곡된 독도 관련 내용을 모두 삭제할 것을 일본 정부에 공식 요구한 우리 국회 통일외교통상위의 ‘독도결의안’ 채택 소식을 보도하였다. 또한 『노동신문』은 독도가 일본 땅이라고 망언한 나카야마 일본 문부과학상을 ‘군국주의 광신자’라고 비난하였다.<sup>232</sup> 북한 『조선중앙방송』은 8월에 들어 일본 오카야마(岡山)현 소자(總社)시 교육위원회가 관내 중학교의 역사교과서로 후소샤판을 선정하는데 대해 새 세대들에게 군국주의 침략사상을 주입시키는 것이라고 비난하였다.<sup>233</sup>

중국 정부는 일본의 역사교과서 왜곡과 경협을 분리 대응하는 정책을 수행하면서 과거사와 관련, 일본 정부에 사과에 합당한 행동을 보여줄 것을 촉구하였다. 중국 국민들은 일본의 역사교과서 왜곡에 항의하며 일본상품 불매를 촉구하는 대규모 반일시위를 벌였다. 중국은 일본의 역사교과서 왜곡에 대해선 외교부 차원에서 공식 항의를 제기하였다. 그러나 동시에 우이 중국 부총리는 일본의 역사교과서 검정결과가 발표된 4월 5일 베이징을 방문한 하시모토 전 일본 총리와 만나 중·일 관계가 조속히 개선되기를 바란다는 희망을 피력하였다.<sup>234</sup> 일본 후소샤 역사교과서가 검정을 통과한 이후 중국 내 네티즌들의 반일감정이 극도로 달아올랐고, 이는 일본 상품에 대한 불매운동과 일본의 유엔 안보리 상임이사국 진출 반대로 이어졌다. 고이즈

231- “일본, 유엔인권위서 집중난타 당해,” 『연합뉴스』, 2005년 4월 8일.

232- “군국주의의 광신자의 추악한 몰골,” 『노동신문』, 2005년 5월 21일.

233- 『조선중앙방송』, 2005년 8월 5일.

234- “[日교과서 파문] 中, 교과서 왜곡과 경협 분리 대응,” 『연합뉴스』, 2005년 4월 6일.

미 일본 총리가 4월 22일 과거사에 대한 ‘통절한 반성과 사과’를 표명했지만 중국 정부 관리들을 비롯한 많은 중국인들은 여전히 충분치 않다고 여겼다. 후진타오 중국 국가주석은 자카르타에서 열린 아시아·아프리카 정상회담에서 4월 23일 고이즈미 총리와 별도의 양국 정상회담을 갖고 일본 정부에 사과에 합당한 행동을 보여줄 것을 촉구했다.<sup>235</sup>

미국 정부는 일본의 교과서 검정결과 발표 직후 입장에 대한 즉답을 회피하다가 일본 정부에 대한 한·중의 강한 비판 때문에 일본에 부정적 입장을 시사하였다. 미 국무부는 4월 7일 리처드 바우처 대변인의 정례 브리핑 때 일본 정부의 교과서 검정결과 발표와 관련 즉답을 하지 않았다. 그러나 4월 7일 별도의 대변인실 명의 답변자료를 통해 “우리는 (한국, 중국 등) 다른 나라들이 제기하는 우려를 인식하고 있다”며 “이러한 논란이 계속 이어지는 것은 불행한 일”이라고 밝히고 “이들 나라가 이 문제에 대해 상호 만족하고 우호적인 해결책을 찾기를 희망한다”<sup>236</sup>고 덧붙였다. 또한 『뉴욕타임스』는 일본이 교과서 역사왜곡과 영토분쟁 등으로 한국, 중국과 마찰을 빚으면서 아시아 지역에서 고립될 위기를 맞고 있다고 보도하였다.<sup>237</sup> 한편 영국의 시사주간지 『이코노미스트』는 동아시아가 진정한 동반자관계로 나아가려면 “일본이 역사왜곡 교과서 승인을 중단하고 일제 점령 피해자들에게 더 많은 배상을 해야 한다”<sup>238</sup>고 주장하였다.

일본 극우파의 『새로운 역사교과서를 만드는 모임』은 교과서 검정결과 발표 이후 왜곡 역사교과서들에 대한 대대적인 채택공세에 나섰고, 일본 정부는 한·중의 교과서 비판을 내정간섭으로 간주하였다. 그러나 일본 정부는 국제기구에서 강한 비판을 받았고, 일본의 시민단체들은 왜곡 교과서의 불채택을 촉구하였다. 이 결과 후소야 역사교과서의 채택률은 0.406%를 기록하였다. 일본 문부과학성이 교과서 검정결과를 발표한 이후 일본 역사교과서 왜곡을 주도하는 극우단체인 『새로운 역사교과서를 만드는 모임』은 4월 10일 도쿄에서 심포지엄을 개최하고<sup>239</sup> 후소야 역사교과서의 채택목표

235- “후 주석 ‘중일 긴장 관계, 아시아 안정에 영향 미칠 수 있다’ 경고” <<http://www.joins.com>> (2005년 4월. 25일).

236- “美, 日교과서에 ‘제기되는 우려 알고 있다,’” 『연합뉴스』, 2005년 4월 10일.

237- 『New York Times』, 2005년 4월 11일.

238- 『Economist』, 2005년 4월 8일.

10%를 달성하기 위해 대대적인 채택운동에 본격적으로 뛰어들었다. 반면 제네바 제61차 유엔인권위원회에서 제일 총련계 NGO는 4월 6일 일본군 위안부 문제를 강도 높게 추궁하였다. 『재일조선인 인권협회』의 송혜숙 대표는 국제인권 NGO인 『리버레이션』 명의로 발언을 신청하고 1996년 유엔 여성폭력 특별보고관이 위안부문제와 관계된 당사국 정부와 NGO들에게 일본의 책임을 묻기 위해 국제사법재판소를 활용할 것을 권고했다는 점을 상기시키면서 일본에 대한 압력을 강화할 필요가 있다고 말했다.<sup>240</sup> 『재일본 조선인총연합회』 기관지 『조선신보』는 일본 정부에 단호히 대응하겠다는 노무현 대통령의 발언에 대해 “말만으로 그친 일본 역대 통치자들의 불성실한 태도, 과거를 망각하고 침략을 정당화하려는 일련의 움직임에 경종을 울린 것”이라고 평가하였다.<sup>241</sup> 지난 2001년부터 일본 내에서 왜곡 역사 교과서 불채택 운동을 전개하고 있는 일본 『훗카이도 교직원조합』의 하지메 스미토모 중앙집행위원장 일행이 한·중·일 시민단체들로 구성된 『아시아평화와 역사교육연대』 초청으로 방한하였다. 이들은 2005년 6월 10일 경기도내 교육관련 단체 및 지자체를 방문하고 “한국내 지자체와 각 시민단체들이 일본 자매결연 지자체 및 기관에 왜곡교과서 불채택 요구 공문을 보내면 일본 시민단체들의 왜곡 역사교과서 불채택 운동에 많은 도움이 된다”고 말했다.<sup>242</sup> 4월 9일 아베 신조(安倍晋三) 일본 집권 자민당 간사장 대리가 일본 역사왜곡 교과서의 검정통과에 대한 한국과 중국의 비판을 내정간섭이라고 반박하였다. 반면, 역사왜곡 교과서의 검정통과를 강하게 비판해온 일본 『아사히』(朝日)신문은 한국과 일본 양국 정부가 당장 가능한 조치부터 추진해 역사교과서와 독도문제로 야기된 외교갈등을 극복하라고 촉구하였다.<sup>243</sup> 같은 날 『일본 조선인총연합회』는 일본 문부과학성의 교과서 검정과 관련해 “민족적 멸시와 차별을 조장하고 북·일 간 우호친선에 역행하는 교

239\_ 『일본인 납북자 구출모임』의 부회장인 니시오카 쓰토무(西岡力) 도쿄 기독교대학 교수를 비롯한 학계와 언론계, 문화계에서 5명의 패널이 발제에 나서 후소사 교과서 채택을 강력히 호소하였다.

240\_ “일본, 유엔인권위서 집중난타 당해,” 『연합뉴스』, 2005년 4월 8일.

241\_ 『조선신보』, 2005년 4월 8일.

242\_ “日교원단체 ‘왜곡교과서 불채택 요구해야,’” 『연합뉴스』, 2005년 6월 10일.

243\_ “日아사히 ‘한·일 대립극복 지혜 짜내야,’” 『연합뉴스』, 2005년 4월 9일.

과서 개악 높음을 절대로 용납할 수 없다”<sup>244</sup>고 말했다. 일본 진보와 보수를 대표하는 『아사히(朝日) 신문』과 『산케이(産經) 신문』의 역사왜곡 교과서 검정을 둘러싼 사실전이 계속되며 격화되었다. 교과서검정에 대해 『아사히 신문』은 후소사판이 일제 식민지배를 미화 하는 등 균형이 결여돼 교육현장에서 사용하기에 부적합하다는 것이고, 『산케이 신문』은 후소사판만 집중 비판하는 것은 언론탄압이라는 주장이었다.<sup>245</sup> 일본 정부는 4월 말 일본의 교과서만 색다른 기술을 하고 있는 것이 아님을 증명하기 위해 유럽과 호주, 한국과 중국 역사교과서 기술에 대해 비교조사에 착수하였다. 고이즈미 일본 총리가 5월 6일 노무현대통령에게 양국 과거사 문제를 풀기 위한 일본의 입장이 담긴 친서를 전달하였다. 이 친서는 ① 독도문제 및 역사교과서 왜곡과 관련해 한국이 밝힌 입장에 대한 일본의 인식, ② 과거사 문제에 대한 일본의 입장, ③ 양국 정상간 회담의 필요성에 대한 것으로 알려졌다.<sup>246</sup> 『민단중앙본부』는 후소사판 교과서 채택을 저지하기 위해 7월 3일 도쿄 시내에서 ‘역사교과서와 어린이의 미래를 생각하는 포럼’을 열어 식민시절 창씨개명과 강제연행의 진상 등을 고발하였다. 시민단체인 『어린이와 전국교과서 네트워크 21』은 7월 9일자 『요미우리(讀賣) 신문』에 올바른 교과서 채택을 촉구하는 광고를 게재하였다. 일본 도쿄의 스기나미(杉並) 구민 등 10명은 7월 1일 구를 상대로 후소사 중학생용 역사 및 공민교과서의 채택을 금지할 것을 요구하는 소송을 도쿄지법에 제기하였다. 원고들은 소장에서 후소사의 역사 및 공민 교과서는 전쟁포기를 선언한 헌법과 교육기본법 등에 위반하는 내용의 교과서라며 따라서 개헌을 주장하는 교과서를 채택하는 것은 공무원의 헌법준중과 옹호 의무에 반하며 학생들의 사상 형성에 중대한 영향을 초래할 수 있다고 주장하였다. 또 『사이타마(埼玉) 교직원조합』 등도 같은 날 후소사가 역사교과서 신청본을 검정심사 전 교사들에게 미리 배포했던 행위가 공정거래법 위반이라며 교과서 채택에서 배제해줄 것을 요청하는 신고서를 공정거래위원회에 제출하였다.<sup>247</sup> 8월말로 마감된 후소사

244- “日총련, ‘교과서 개악높음 용서 못해,’ 『연합뉴스』, 2005년 4월 9일.

245- 자세한 내용에 대해서는 “日 아사히-산케이 사실전 격화,” 『연합뉴스』, 2005년 4월 10일 참조.

246- “日총리 친서 무슨 내용 담겼나,” 『연합뉴스』, 2005년 5월 6일.

247- “日 후소사 교과서 채택금지 소송 등 잇따라,” 『연합뉴스』, 2005년 7월 1일.

의 중학교 역사교과서 채택률은 학생 수 기준으로 0.406%로 밝혀졌다.

### (5) 정책평가

일제 식민지 지배 미화와 과거사 왜곡으로 비판 받아온 후소샤 역사교과서 채택률 0.406%는 4년 전 0.039%보다 약 10배 높아졌지만 일본의 우경화를 감안하면 큰 성공을 거둔 것으로 평가할 수 있다. 이는 우리 정부의 외교적 활동과 일본의 일부 현에서 왜곡 교과서 불채택 운동을 주도한 「아시아 평화와 역사교육연대」, 일본의 「어린이와 교과서 전국네트워크 21」 등 국내외 시민단체들의 활동 결과이다. 우리 정부는 교과서 채택작업 완료 이후 국내적으로는 교육과정 개정 시 역사교육 강화방안을 마련하였고 중장기적으로는 제2기 「한·일 역사공동연구위원회」를 통해 개선방안을 모색하고 있다. 또한 「동북아역사재단」 설립이후에는 2008-9년의 검정에 대비해 나갈 계획이다. 외교통상부가 2005년 9월 23일 국회 통일외교통상위에 제출한 국감자료 「후소샤 교과서 채택 현황」에 따르면 「어린이와 교과서 전국네트워크 21」 등 후소샤 역사교과서 채택반대 운동을 벌여온 일본 시민단체들의 최종 집계 결과, 이 교과서 채택률은 0.406%로, 전체 119만 2,000명 중 4,840명이 4년 간 이 교과서로 공부하게 된 것으로 밝혀졌다. 이 채택률은 학생 수 기준으로 4년 전의 0.039%보다 10배 가량 늘어난 것이고, 학교 기준으로는 2001년 11,191개교 중 11개교(0.098%)에서 2005년에는 10,060개교 중 81개교(0.739%)로 7배 이상 늘어난 것이다. 우리 정부 관계자들은 이 채택률이 4년 전보다 10배 가량 늘어났지만 후소샤관을 편찬한 「새로운 역사교과서를 만드는 모임」을 비롯한 극우세력의 목표치인 10%에는 크게 못 미치는 결과라고 설명하였다. 학생 수를 기준으로 살펴보면, 해당 지방자치단체 교육위원회가 채택지구를 구성해 교과서를 채택하는 공립학교는 총 584개 지구 가운데 도치기현 오타와라(大田原)지구(730명)와 도쿄(東京)도 스기나미(杉並)지구(2천명) 등 2개 지구 35개교(2천730명)에 그쳤다. 지자체장에 채택권이 있는 중·고일관교와 특수학교 중 중·고일관교는 도쿄도(600명), 에히메(愛媛)현(480명), 시가(滋賀)현(80명) 등 3개현 8개교(1160명), 특수학교는 도쿄도 21개교(50명), 에히메현 7개교(10명) 등 28개교 60명에 그쳤다. 학교장이 결정하는 사립학교는 도쿄도 다마카와(玉川) 중학교 등 10개교 890명에 머물렀다.<sup>248</sup> 교육인적자원부는 중국 및 일본 등의 역사왜곡에

장기적, 종합적으로 대처하기 위해 『동북아 역사재단』을 설립하기로 하였다. 또한 국내 역사교육을 강화하기 위해 현재 ‘사회’ 교과 내에 속해 있는 중학교 과정의 ‘국사’와 ‘세계사’를 역사 과목으로 독립시키기로 하였다.<sup>249</sup> 마침내 정부는 9월 27일 독도 문제와 일본 역사교과서 왜곡을 포함한 동북아지역의 역사문제를 체계적으로 연구할 『동북아역사재단』 설립에 관한 ‘동북아역사재단 법안’을 의결하였다. 고이즈미 일본 총리가 10월 17일 야스쿠니 신사참배를 강행하자 우리 정부는 청와대 대변인 논평을 통해 강한 유감을 표명하고 “일본 정부는 이러한 행동이 한·일 관계와 동북아 평화에 미칠 부정적인 영향을 깊이 인식하고 이에 대해 책임을 져야 할 것이다”<sup>250</sup> 이라고 밝혔다. 이와 함께 우리 정부는 연말 정상회담 취소검토 발표, 주일 대사 초치, 외교부 대변인 성명 발표 등 전방위 대응에 나섰다. 교육인적자원부는 11월 22일 고교 1학년 국사 교사들이 활용할 수 있도록 ‘근·현대사 교수·학습 자료’를 만들어 전국 고교에 배포했다. 여기에는 일본의 교과서 왜곡 배경과 현상이 부록으로 포함되었다. 교육인적자원부는 일본, 중국의 역사 왜곡에 대응하기 위해 현재 중학교 사회 교과에 포함돼 있는 국사와 세계사를 분리해 역사 과목으로 독립시키고, 고교 근·현대사 교육을 강화하는 등의 역사교육 강화 방안을 추진 중이다. 교육부는 이를 위해 2006년부터 교육과정을 부분 개정하고 교과서를 수정·보완하기로 하였다.<sup>251</sup> 반기문 외교통상부 장관은 고이즈미 일본 총리의 뒤를 이룰 새 총리가 야스쿠니 신사 참배를 고집할 경우 한·일 간 정상회담은 곤란하다는 입장을 2006년 1월 16일 일본 기자단과의 회견에서 밝혔다. 노무현 대통령은 3·1절 기념사를 통해 일본 지도층이 지난 1년 동안 신사참배와 역사교과서 왜곡, 그리고 독도문제까지 크게 달라진 것이 없다고 밝히고 독일과 같은 ‘사과에 합당한 실천’과 ‘국제사회의 신뢰 확보’를 촉구하였다.<sup>252</sup>

248- “후소야 역사교과서 채택률 0.4%,” 『연합뉴스』, 2005년 9월 23일.

249- “남북 북한내 고구려유적 공동조사 추진,” 『연합뉴스』, 2005년 8월 15일.

250- “[대변인 브리핑] 고이즈미 일본 총리 야스쿠니 신사참배 관련 대변인 논평 『10/17』” <<http://www.president.go.kr>> (검색일: 2005년 10월 17일).

251- “고 1때 근·현대사 배운다… 필수인 국사 과목에 포함,” 『중앙일보』, 2005년 11월 23일.

252- “제87주년 3.1절 기념사” <<http://www.president.go.kr>> (2006년 3월 1일).

2006년 봄 일본 문부과학성은 자국의 중학교 역사교과서 왜곡에 이어 고교 교과서 제작 출판사에도 ‘독도는 일본 땅’으로 명기할 것을 요구하였다. 이에 우리 외교통상부는 3월 30일 주한 일본대사관의 고위 당국자를 불러 그 의도를 집중적으로 따지는 등 강력히 대응하였다. 우리 정부는 「동북아 역사재단」이 설립되면 일본 정부의 2008-9년 교과서검정에 대비해 나갈 계획이다.

국회의 한나라당 김재원 의원은 2005년 9월 7일 ‘일본의 후소샤 역사교과서 채택 반대운동, 그 이후’라는 제목의 토론회를 개최하였다. 이 토론회에서 「재일민단 청년회」, 김무귀 선전부장은 발제문을 통해 단호하되 냉정한 대처를 요구하였다. 특히 ① 대다수 역사를 모르는 일본인을 꾸짖을 게 아니라, 가르치고 설득해야 한다는 점, ② 일본 우익은 유명한 만화가가 그린 재미있는 만화를 역사 왜곡의 중심적 원동력으로 이용하고 있기 때문에 한국도 그 주장을 알기 쉬운 한 권의 매력적인 만화 등을 통해 호소해야 한다는 점, ③ 일본인의 역사 인식은 일상 보는 잡지, 책, 텔레비전 보도로도 결정되기 때문에 교과서 대책만으로는 불충분하고 민간의 정보전도 지원해야 한다는 점, ④ 일본인이 역사 왜곡의 문제점을 스스로 지적하게 하는 게 일본 국민의 귀를 기울이게 할 수 있기 때문에 역사 왜곡에 강하게 반대하고 있는 일본 정치가와 적극적으로 제휴를 해야 한다는 점, ⑤ 한국 시민단체의 과격한 퍼포먼스는 무관심한 일본인에게 반한 감정을 불러 일으켰다는 점, ⑥ 일본내 한류붐 등을 이용 한·일간 교류를 촉진해 한국의 브랜드 이미지를 더욱 높여야 한다는 점, ⑦ 역사문제에 무관심한 대다수 일본인을 일부 우익 일본인과 동일시하고 공격해 반한 감정을 갖게 하면 안된다는 점 등을 주장하였다.<sup>253</sup> 여야는 2006년 3월 30일 일본 정부가 ‘독도는 일본 땅’이라는 내용을 고등학교 교과서에도 담을 것을 출판사에 요구한 사실이 알려지자 일본 정부를 강력하게 비판하면서 우리 외교당국의 단호한 대응을 촉구하였다.<sup>254</sup>

학계에서는 일본 정부의 왜곡 역사교과서에 대한 검정 논란이 확산되는 상황에서 한국과 일본 양국의 여성 인권단체들이 공동 역사교과서를 출간

253. “과격 퍼포먼스 일본 내 반한감정 부추겨,” 『연합뉴스』, 2005년 9월 7일.

254. “여야 ‘日 교과서 독도파문’ 강력비판,” 『연합뉴스』, 2006년 3월 30일.

하였다. 2001년 일본의 역사교과서 왜곡파동이 불거지자 『한국정신대문제 대책협의회』부설 『전쟁과 여성인권센터』와 일본의 『여성·전쟁 인권학회』는 ‘한·일 여성 공동 역사교재’를 공동 제작하기로 하였다. 양국의 여성연구자 67명이 참여하여 여러 차례 심포지엄과 토론회를 열었고 수많은 e-메일과 전화를 주고받으며 목차에서 내용까지 4년 간 공동 집필하였다. 이 결과 2005년 11월 1일 한국에서는 『여성의 눈으로 본 한·일 근현대사』(한일여성 공동 역사교재 편찬위원회 지음, 한울 펴냄)란 이름으로, 일본에서는 『젠더의 시점에서 본 일·한 근현대사』(나시노키샤 출판사)로 동시에 출간되었다.<sup>255</sup>

국내언론은 일본 극우단체 『새로운 역사교과서를 만드는 모임』이 퍼낸 역사왜곡 교과서 채택률이 0.4% 수준에 그친 사실을 보도하고 “이들 세력이 각성하는 계기로 삼기를 바란다. 이번 일은 일본 안 양심세력의 저력을 확인시켜준 점에서 큰 의미가 있다”<sup>256</sup>고 평가하였다. 11월 12-19일 부산에서 개최된 『아·태경제협력체』(APEC) 정상회의와 관련, 『중앙일보』는 “이번 회의에 대한 국제적인 평가는 매우 호의적”이며 “의장국 한국에 대한 찬사가 이어지고 있다”고 전했다. 이 신문은 “그럼에도 불구하고 뭔가 부족한 게 있다면 가장 가까운 이웃인 일본과의 외교가 보이지 않았다는 점이다. 물론 18일 한·일 정상회담이 열리긴 했다. 하지만 건설적인 합의를 이끌어 내거나 우호를 다짐하는 모습과는 거리가 멀었다”<sup>257</sup>고 평가하였다. 또한 『중앙일보』는 사설에서 일본 문부과학성이 2007년도 고등학교 교과서를 검정하면서 “다케시마가 일본 고유의 영토임을 명확히 표현하라”는 지시를 내린 것과 관련, “일본 정부가 이제는 의도적으로 독도문제에 직접 앞장섰다는 점에서 간단히 넘길 일이 아니다. 정부는 일본이 이런 식으로 나간다면 한·일관계의 회복은 점점 더 어렵다는 점을 엄중히 경고해야 한다”<sup>258</sup>고 주장하였다.

왜곡 역사교과서를 만든 『새로운 역사교과서를 만드는 모임』이 당초 채

255- “한·일 근현대 여성사 두 나라 여성들이 새롭게 썼다,” 『중앙일보』, 2005년 11월 2일.

256- “연대의 힘 보여준 역사왜곡 교과서 저지,” 『한겨레』, 2005년 8월 31일.

257- “한·일 외교는 없었다,” 『중앙일보』, 2005년 11월 20일.

258- “일 정부, 한·일관계 아예 포기할 작정인가,” 『중앙일보』, 2006년 3월 31일.

택률 10%를 장담한 것에 비하면 국내외 시민단체들은 후소샤의 중학교 역사교과서 채택률을 0.4%로 낮추는 데 중요한 역할을 하였다.

일본 교과서의 역사왜곡 저지에 앞장서고 있는 「아시아 평화와 역사교육 연대」는 한·중·일 3국 공동 역사 부교재 「미래를 여는 역사」를 2005년 5월 출간하였다. 이 책은 침략을 정당화한 후소샤 교과서의 왜곡을 비판하는 중요한 논거도 제공하고 있다. 이 시민단체는 9월 성과보고 대회를 통해 “4년 전 0.039%보다 높아졌지만 일본의 우경화를 감안하면 큰 성공을 거뒀다”고 선언하였다. 이 단체가 오사카에서 불채택운동을 시작할 때 현지 시민단체 관계자는 채택률이 3% 정도면 선방하는 것이라고 했다. 처음에는 후소샤 역사교과서의 채택이 증가하였으나 6월말부터 시작된 불채택운동과 지역신문을 통한 의견광고를 게재하기 시작하면서 전세는 점점 역전된 것으로 평가 하였다. 상황이 불리해지자 한 자민당원이 지역신문사를 찾아가 “관련 기사를 신지 말라”고 압력을 넣기도 했지만 결과는 불채택 운동의 승리였다.<sup>259</sup> 일본의 시민단체들은 후소샤 교과서를 채택할 것으로 예상되는 지역을 중심으로 교육위원 면담, 항의시위, 서명 운동, 홍보물 배포 등 다양한 방법을 동원해 왜곡 교과서의 채택을 저지하였다. 일본의 교과서 시민단체인 「어린이와 교과서 전국네트 21」의 다와라 요시후미(俵義文·65세) 사무국장은 2001년 후소샤 교과서 채택률을 0.039%로 막는 데 결정적인 공을 세웠고 2005년에도 0%대 채택률을 일궈냈다. 그는 “결과에 만족하지는 못 하지만 선방한 것은 틀림없다”고 하였다. 완전한 0%로 막지 못한 것이 아쉽지만 8000만 엔 정도의 자금을 쏟아 부으며 물량공세를 펼친 「새로운 역사교과서를 만드는 모임」의 기세를 완전히 꺾었다는 것이 자체 평가이다. 전국 584개 교과서 채택 지구를 일일이 돌아다니며 「새로운 역사교과서를 만드는 모임」의 활동을 조직적으로 막은 것이 주효했다는 분석이다. 2001년 때보다 강연 횟수도 30% 가량 늘었다고 한다. 다와라 국장은 시간이 지날수록 일반 시민들의 양심과 저력이 빛났고 한국 시민단체들과의 원활한 협조도 큰 힘이 됐다고 하였다. 「새로운 역사교과서를 만드는 모임」의 교과서 채택 운동은 자신만의 운동이 아니라 자민당과 재계가 결탁한 ‘전쟁을 가능하게 만드는 역사의식 개조작업’의 일환이기 때문에 후소샤는 「새로

259- “아슬아슬했던 ‘日 왜곡교과서’ 불채택운동,” 『연합뉴스』, 2005년 9월 18일.

은 역사교과서를 만드는 모임』의 교과서에서 손을 절대 떼지 않을 것으로 전망하였다.<sup>260</sup> 한·중·일 1,000명은 12월 20일 에히메(愛媛)현 지사와 교육위원회가 8월 후소샤 역사교과서를 채택기로 결정한 일을 철회하라고 요구하면서 소송을 제기하고 이 같은 결정으로 정신적 고통을 겪었다며 12만 엔의 손해배상도 청구하였다. 이들은 후소샤 역사교과서가 20세기 일본의 아시아 국가 침략을 찬미하고 있을 뿐만 아니라, 지사가 교과서 선정과정에 불법적으로 개입했다고 주장하였다.<sup>261</sup>

북한은 일본의 왜곡 역사교과서들이 최종 채택된 이후 이를 규탄하는 연구토론회를 개최하고, 결의문을 채택하였으며, 유엔안보리 상임이사국 절대 불허의 입장을 취하였다. 일본의 100년 죄악을 폭로·단죄하는 전국사회과학부 연구토론회가 9월 14일 평양 인민대학습당에서 열렸고, 리명훈 김형직사범대학 교수가 역사 왜곡에 대해 토론하였다. 9월 22-23일 평양 인민문화궁전에서는 남북한과 네덜란드, 독일, 미국, 일본, 중국, 대만, 재일 총련 대표단 등이 참석한 가운데 「일본의 과거청산을 요구하는 국제연대협의회」 제3차 회의가 개최되었다. 이들은 일본의 역사왜곡과 군국화·우경화 문제에 관한 분과회의와 강제연행 희생자 유골문제에 관한 분과회의 및 전체회의를 갖고 과거청산과 관련한 국제적 운동 전개와 일본의 우경화 반대 투쟁 등을 담은 결의문을 만장일치로 채택하였다.<sup>262</sup> 유엔총회 북한 대표는 10월 12일 일본 당국자들은 역사교과서에서 위안부 관련 범죄를 완전히 삭제했다고 비판하고 일본의 유엔안보리 상임이사국 진출을 절대 허용할 수 없다는 입장을 거듭 확인하였다. 「민주조선」은 2006년 3월 17일 일본의 역사교과서 개악과 관련, “지난날 일제에 의해 마음의 상처를 입은 우리와 아시아 인민들에 대한 또 하나의 범죄행위”<sup>263</sup>라고 비판하였다.

주변국 중 러시아의 외무부는 푸틴 대통령의 일본 방문을 앞두고 일본의 역사교과서 왜곡을 비판하는 견해를 홈페이지에 게재하고 “일본이 확장주의적인 과거의 잘못을 인정하는 것이 현실적인 문제”라고 지적하였다. 이에

260\_ “새역모 교과서 저지 ‘네트 21’ 다와라 사무국장,” 『중앙일보』, 2005년 9월 6일.

261\_ “한국인 등 1천명, 日 역사왜곡 교과서 손배소,” 『연합뉴스』, 2005년 12월 20일.

262\_ “평양서 ‘日 과거청산 국제운동’ 결의문 채택,” 『연합뉴스』, 2005년 9월 24일.

263\_ “日 역사교과서 개악은 범죄행위,” 『연합뉴스』, 2006년 3월 17일.

대해 2005년 11월 19일 『아사히 신문』은 러시아측이 이번에 역사문제를 들고 나온 것은 북방 4개 섬의 영유권을 정당화하려는 속셈이 있는 것으로 보인다고 해석하였다.<sup>264</sup>

일본의 『새로운 역사교과서를 만드는 모임』은 2009년 교과서 채택에 세 번째 도전장을 냈고, 일본 정부는 고등학교 교과서에도 ‘독도는 일본 땅’을 명기토록 지시하는 등 국가주의 교육을 강화하고 있다. 이에 따라서 노무현 대통령과 고이즈미 총리 간의 정상회담이 성사되지 않는 등 양국 정부 간 갈등은 지속되고 있다. 『새로운 역사교과서를 만드는 모임』은 후소야 역사교과서의 채택률이 0.4%에 불과하자 2005년 9월 2일 성명을 내고 4년 후인 2009년 교과서 채택에 세 번째 도전장을 내겠다고 선언하였다. 또한 2006년 3월 말에는 일본 정부가 중학교 교과서에 이어 고등학교 교과서 검정에서까지 ‘독도는 일본 땅’을 명기토록 지시하는 등 출판사에 강한 압력을 넣은 사실이 드러났다.<sup>265</sup> 이러한 상황에서 반기문 외교통상부 장관은 2006년 1월 16일 일본 기자단과의 회견에서 고이즈미 일본 총리의 뒤를 이룰 새 총리가 야스쿠니 신사참배를 고집할 경우 한·일 정상회담은 곤란하다는 입장을 밝혔다. 이에 대해 고이즈미 총리는 다음 날 “한두 가지 의견차가 있어도 교류나 대화는 필요한 것”이라며 “하나의 문제에 대해 (입장이) 다르다고 해서 회담에 응하지 않는 것은 이해할 수 없다”고 반박하였다.<sup>266</sup>

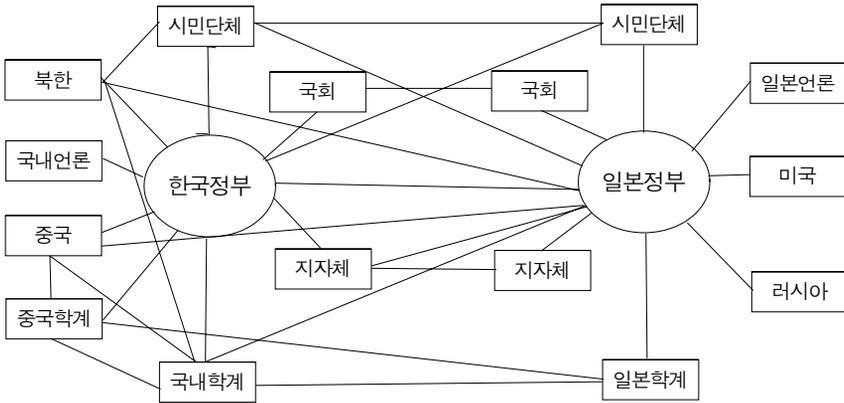
일본의 역사교과서 왜곡에 대한 대응관련 정책네트워크와 일본의 역사교과서 왜곡에 대한 주요 행위주체 간 협치, 즉 공조/갈등 관계는 <그림 IV-3> 및 <표 IV-5>과 같다.

264. “러 외무부, 日 역사교과서 왜곡 비판,” 『연합뉴스』, 2005년 11월 19일.

265. “日 ‘국가주의’ 교육 강화…시민세력 반발 움직임,” 『연합뉴스』, 2006년 3월 30일.

266. “한·일 정상회담 견해 차,” 『중앙일보』, 2006년 1월 18일.

<그림 IV-3> 일본의 역사교과서 왜곡에 대한 대응관련 정책네트워크



<표 IV-5> 일본의 역사교과서 왜곡에 대한 주요 행위주체 간 공조/갈등 관계

	한국 정부	일본정부	국내 시민단체	국내학계	국내언론	외국 (중국, 북한)
한국정부		×	◎	◎	○	○
일본정부			△	△	△	×
국내시민단체				○	-	○
국내학계					-	○
국내언론						-
외국(중국,북한)						

◎ 긴밀 공조, ○ 대체로 공조, △ 대체로 갈등, × 극한 갈등 - 무관

## V. ‘외교안보정책 거버넌스’ 실태와 사례연구의 평가

### 1. ‘외교안보정책 거버넌스’ 실태의 평가

참여정부의 ‘외교안보정책 거버넌스’ 실태에 대한 평가를 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효과와 효율성이라는 6가지 지표에 의거하여 대내적 차원의 주요 행위주체 중심으로, 즉 정부·시민단체·언론·기업(공기업 포함) 중심으로 전반적인 평가를 하면 아래와 같다. 이는 설문조사에 기초하여 제Ⅲ장에서 각 행위주체 별로 평가·분석한 것을 종합한 것이다.

#### 가. 자율성

평가내용	주요대상	평가
주요 행위주체가 자발적으로 조직되었나?	시민단체	매우 그렇다
	언론	매우 그렇다
	기업	공기업은 법적 근거에 의해 사기업은 매우 그렇다
각 행위주체는 독립적인 규범과 가치관, 이익을 가지고 있는가?	시민단체	매우 그렇다
	언론	비교적 그렇다
	기업	비교적 그렇다
정부와 제도적 연계가 없는가? 정부 소속인가?	시민단체	비교적 아니다
	언론	전혀 아니다
	기업	공기업은 연계, 사기업은 무관
정부로부터 받는 법적 규제의 정도는 어떠한가?	시민단체	비교적 없다
	언론	상당한 답변(다소 있다, 거의 없다, 전혀 없다)
	기업	공기업은 다소 있다, 사기업은 거의 없다
재정적 자립도는 어느 정도인가?	시민단체	비교적 자립적이다
	언론	비교적 자립적
	기업	공기업은 비교적 자립적, 사기업은 거의 비자립적
정부로부터 외교안보 관련 정보의 자율성은 어느 정도 확보되어 있는가?	시민단체	단체별로 상이
	언론	비교적 확보
	기업	공기업은 다소 확보, 사기업은 거의 미확보

시민단체·언론·사기업은 자발적으로 조직된 반면, 공기업은 법적 근거에 의해 설립되었다. 시민단체는 독립적인 규범과 가치관, 이익을 매우 갖고 있고, 언론과 기업은 비교적 갖고 있는 것으로 인식하고 있다. 공기업만 정부와 제도적 연계가 있을 뿐, 시민단체는 비교적 연계가 없고 언론과 사기업은 정부와 제도적 연계가 전혀 없는 것으로 나타났다. 정부로부터 받는 법적 규제의 정도는 매우 상이하게 평가되었다. 시민단체는 비교적 없다고 인식하고 있으나, 언론은 ‘다소 있다,’ ‘거의 없다,’ ‘전혀 없다’로 다르게 응답하였다. 공기업은 다소 있다고 인식하고 있는 반면, 사기업은 거의 없다고 인식하고 있다. 재정적 자립도에서는 사기업만 거의 비자립적이고, 시민단체·언론·공기업은 비교적 자립적인 것으로 나타났다. 정부로부터 외교안보 관련 정보의 자율성을 언론은 비교적 확보하고 있고, 공기업은 다소 확보하고 있으며, 사기업은 거의 확보하지 못하고 있다. 시민단체는 단계별로 상이하게 나타났다. 따라서 시민단체가 상당한 수준의 자율성을 갖고 있고, 언론이 비교적 자율성을 확보하고 있으며, 그 다음으로는 사기업, 공기업 순이라고 할 수 있다.

#### 나. 전문성

평가내용	주요 대상	평가
전문적 지식을 생산할 능력이 있는가?	정부	매우 그렇다
	시민단체	비교적 그렇다
	언론	비교적 그렇다
	기업	비교적 그렇다
내부적인 정보, 지식 생산의 과정이 조직되어 있는가?	정부	매우 그렇다
	시민단체	비교적 그렇다
	언론	비교적 그렇다
	기업	공기업은 비교적 그렇다 사기업은 다소 아니다

평가내용	주요 대상	평가
전문 분야에 대한 전공성을 평가하는 기준이 있는가?	정부	매우 그렇다
	시민단체	비교적 그렇다
	언론	비교적 그렇다
	기업	공기업은 비교적 그렇다 사기업은 다소 아니다
전문적인 외부인력으로부터의 자문제도가 있는가?	정부	비교적 잘 되어 있다
	시민단체	단체별로 상이
	언론	비교적 그렇다
	기업	다소 그렇다
전문적 간행물이나 출판물이 있는가?	정부	매우 그렇다
	시민단체	매우 그렇다
	언론	매우 그렇다
	기업	공기업은 기관별 상이 사기업은 매우 그렇다

전문적 지식의 생산 능력, 내부적 정보·지식 생산 과정의 조직화, 전문 분야에 대한 전공성 평가 기준의 면에서는 정부가 매우 잘 되어 있고, 시민단체와 언론 및 공기업이 비교적 잘 되어 있다. 그러나 사기업은 내부적 정보·지식 생산 과정의 조직화, 전문 분야에 대한 전공성 평가 기준은 다소 부족한 것으로 나타났다. 정부와 언론은 전문적인 외부인력으로부터의 자문제도가 비교적 잘 되어 있고, 기업은 다소 되어 있으나, 시민단체는 단체에 따라서 상이하다. 정부, 시민단체, 언론, 사기업은 전문적 간행물이나 출판물이 매우 잘 발간되고 있으나 공기업은 기관별로 다르게 나타났다. 따라서 정부가 매우 높은 전문성을 갖고 있고, 시민단체와 언론이 비교적 전문성을 갖고 있으며, 다음으로는 공기업과 사기업 순이라고 할 수 있다.

## 다. 참여성

평가내용	주요 대상	평가
주요 행위주체의 참여가 허용되었나?	정부	비교적 그렇다
	시민단체	비교적 아니다
	언론	다소 그렇다, 다소 아니다
	기업	비교적 그렇다
참여의 방식은?	정부	직접 참여
	시민단체	논평, 성명서, 면담 등
	언론	개별적, 여론 전달
	기업	자문회의, 공청회 등
참여성의 증가로 정책결정과정에서 영향이 있는가?	정부	비교적 그렇다
	시민단체	다소 그렇다
	언론	언론별 상이
	기업	다소 그렇다
정책 결정의 어느 단계에서 가장 많은 참여가 있었는가?	정부	전 과정
	시민단체	정책평가 단계
	언론	정책집행 단계
	기업	정책분석과 정책결정 단계
참여성 증가로 변화된 결정의 내용이 피드백(feedback) 되었는가?	정부	비교적 그렇다
	시민단체	다소 그렇다, 다소 아니다
	언론	언론별 상이
	기업	다소 그렇다

정부와 기업은 주요 행위주체의 참여가 비교적 허용된 것으로 인식하고 있으나, 시민단체는 비교적 허용되지 않은 것으로 응답하고 있다. 언론은 언론사에 따라서 다소 허용되었다는 응답과 다소 허용되지 않았다는 응답으로 구분되었다. 참여의 방식은 행위주체 별로 상이하게 나타났다. 정부는 참여성의 증가로 정책결정과정에 비교적 영향이 있다고 판단하고 있고, 시민단체와 기업은 다소 영향이 있다고 인식하고 있으나, 언론은 서로 상이하

게 판단하고 있다. 정책 결정의 어느 단계에서 가장 많은 참여가 있었는가에 대한 설문조사에서는 모든 행위주체들이 상이하게 응답하였다. 참여성의 증가로 변화된 결정의 내용이 정부는 비교적, 기업은 다소 피드백 되었다고 보고 있으나, 시민단체와 언론은 기관에 따라서 상이하게 응답하였다. 따라서 참여성의 수준에 있어서는 정부(비교적), 기업(다소), 시민단체(비교적 아니다), 언론(언론별로 상이)의 순이라고 할 수 있다.

### 라. 네트워크

평가내용	주요 대상	평가
행위주체들 간의 네트워크가 있는가?	정부	다소 그렇다
	시민단체	단체별 상이
	언론	비교적 그렇다
	기업	다소 그렇다
행위주체들 간 네트워크의 차별성이 있는가?	정부	다소 그렇다, 다소 아니다
	시민단체	다소 그렇다
	언론	비교적 그렇다
	기업	다소 그렇다
네트워크의 주된 통로는 무엇인가?	정부	정보교환
	시민단체	정보교환
	언론	인적교환, 정보교환
	기업	정보교환
네트워크는 양자적인가? 다자적인가?	정부	다자적
	시민단체	다자적
	언론	양자적, 다자적
	기업	다자적
정책 결정과정의 어느 단계에서 네트워크가 가장 잘 작동하였는가?	정부	정책분석 단계
	시민단체	의제설정, 정책평가 단계
	언론	정책결정, 정책평가 단계
	기업	정책분석, 정책결정 단계

평가내용		주요 대상	평가
네트워크의 성격은?	공식/비공식	정부	공식적, 비공식적
		시민단체	공식적, 비공식적
		언론	비공식적
		기업	공식적, 비공식적
	bridge형 /bond형	정부	bridge형
		시민단체	bridge형
		언론	bridge형
		기업	bridge형
네트워크를 통해 지식, 정보, 자원이 유통되었는가?	정부	다소 그렇다	
	시민단체	비교적 그렇다	
	언론	언론별 상이	
	기업	다소 그렇다	

행위주체들 간의 네트워크에 대해 언론이 비교적, 정부와 기업은 다소 존재한다고 보고 있는 반면, 시민단체는 단체별로 상이하게 인식하고 있다. 네트워크의 차별성에 대해서는 언론이 비교적, 시민단체와 기업이 다소 존재한다고 보고 있고, 정부는 ‘다소 존재한다’와 ‘다소 존재하지 않는다’로 의견이 상이하다. 네트워크의 주된 통로를 모두 정보교환으로 응답했고, 언론은 정보교환 이외에 인적교환을 추가 응답하였다. 또한 모두가 네트워크를 다자적이라고 응답했고, 언론은 다자적이고 양자적이라고 응답하였다. 이는 다른 행위주체들에 비해 언론의 네트워크 통로가 다양함을 설명해 준다고 하겠다. 정책결정과정에서 네트워크가 가장 잘 작동한 단계는 행위주체별로 상이하게 나타났다. 네트워크 성격에 대해서는 언론을 제외한 모두가 공식적 또는 비공식적인 것으로 보고 있고, 언론은 비공식적인 것으로 인식하고 있다. 그러나 모든 행위주체들이 bridge형이라고 응답하였다. 네트워크를 통해 지식·정보·자원이 시민단체는 비교적, 정부와 기업은 다소 유통된 것으로 판단하고 있으나, 언론은 언론별로 상이하게 응답하였다. 따라서 네트워크는 언론이 비교적 잘 되어 있고, 정부·시민단체·기업은 다소 되어 있다고 할 수 있다.

## 마. 분권화

평가내용	주요 대상	평가
각 행위주체 내부의 지역 혹은 업무에 따라 분권화가 되었는가?	정부	다소 그렇다
	시민단체	비교적 그렇다
	언론	다소 그렇다
	기업	공기업은 비교적 그렇다 사기업은 비교적 아니다
각 행위주체 내부의 정책결정절차는 분권화되어 있는가?	정부	다소 그렇다
	시민단체	다소 그렇다, 다소 아니다
	언론	다소 그렇다, 다소 아니다
	기업	공기업은 비교적 그렇다 사기업은 비교적 아니다
각 행위주체의 지도부는 주기적으로 교체되고 있는가?	정부	비교적 그렇다
	시민단체	다소 그렇다
	언론	비교적 그렇다
	기업	공기업은 비교적 그렇다 사기업은 비교적 아니다
중심정책결정기관에 대한 주변의 의사소통절차가 마련되어 있는가?	정부	비교적 그렇다
	시민단체	다소 그렇다
	언론	언론별 상이
	기업	비교적 그렇다

행위주체 내부의 지역 혹은 업무에 따른 분권화는 시민단체와 공기업이 비교적, 정부와 언론은 다소 잘 되어 있으나, 사기업은 비교적 되어 있지 못한 것으로 나타났다. 내부의 정책결정절차 분권화는 공기업이 비교적, 정부가 다소 잘 되어 있으나, 사기업은 비교적 되어 있지 못하다. 시민단체와 언론은 ‘다소 되어 있다’는 응답과 ‘다소 되어 있지 않다’는 응답이 상이하게 나타났다. 지도부는 정부·언론·공기업이 비교적, 시민단체는 다소 주기적으로 교체되고 있으나, 사기업은 행위주체의 성격상 비교적 그렇지 못하다. 중심정책결정기관에 대한 주변의 의사소통절차에 대해서는 정부와 기업이 비교적, 시민단체가 다소 마련되어 있으나, 언론은 언론별로 상이하게 나타

났다. 따라서 분권화는 공기업이 비교적, 정부가 비교적 또는 다소, 시민단체가 다소 되어 있고, 그 다음으로는 언론·사기업 순서라고 판단된다.

### 바. 효과와 효율성

평가내용	주요 대상	평가
정부는 각 행위주체들을 연결하는 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가?	정부	다소 그렇다
	시민단체	비교적 아니다
	언론	비교적 아니다
	기업	공기업은 다소 그렇다 사기업은 다소 아니다
정부는 각 행위주체들을 연결하는 일반 규칙 제공 역할을 충실히 수행했는가?	정부	다소 그렇다
	시민단체	다소 그렇다, 전혀 아니다
	언론	비교적 아니다
	기업	다소 그렇다
정부는 각 행위주체들을 연결하는 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가?	정부	다소 그렇다
	시민단체	다소 그렇다, 비교적 아니다
	언론	비교적 아니다
	기업	비교적 그렇다
행위주체들 중 특정 행위주체가 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가?	정부	정부
	시민단체	시민단체
	언론	언론, 모두 아니다
	기업	정부, 기업
행위주체들 중 특정 행위주체가 일반규칙 제공 역할을 충실히 수행했는가?	정부	정부
	시민단체	시민단체
	언론	언론, 모두 아니다
	기업	정부, 기업
행위주체들 중 특정 행위주체가 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가?	정부	정부
	시민단체	시민단체, 정부
	언론	언론, 모두 아니다
	기업	정부, 기업

평가내용	주요 대상	평가
각 행위주체는 효율성을 위하여 충분히 협조하였는가?	정부	다소 그렇다
	시민단체	다소 그렇다
	언론	다소 그렇다, 다소 아니다
	기업	공기업은 비교적 그렇다 사기업은 다소 아니다

정부의 네트워크 관리자 역할에 대해 정부와 공기업은 정부가 다소 충실히 수행했다고 보는 반면, 사기업은 정부가 다소 충실히 수행하지 못했다고 인식하고 있고, 시민단체와 언론은 정부가 비교적 충실히 수행하지 못했다고 판단하고 있다. 정부의 일반규칙 제공 역할에 대해서 정부와 기업은 정부가 다소 충실히 수행했다고 응답한 반면, 언론은 정부가 그러한 역할을 비교적 충실히 수행하지 못했다고 보고 있다. 시민단체의 경우에는 정부가 그러한 역할을 다소 충실히 수행했다는 응답과 전혀 충실히 수행하지 못했다는 응답으로 구분되었다. 정부의 대화의 장 제공 역할에 대해서는 행위주체 별로 상이하게 나타났다. 기업은 정부가 그 역할을 비교적 충실히 수행했다고 보고 있고 정부는 스스로가 다소 충실히 수행했다고 응답한 반면, 언론은 정부가 그 역할을 비교적 충실히 수행하지 못한 것으로 보고 있다. 시민단체의 경우에는 정부가 다소 충실히 수행했다는 견해와 비교적 충실히 수행하지 못했다는 견해로 구분되었다.

한편 네트워크 관리자·일반규칙 제공·대화의 장 제공 역할을 충실히 수행한 행위주체를 정부는 정부, 시민단체는 시민단체, 언론은 언론, 기업은 정부 또는 기업이라고 응답하였다. 단지 일부 언론이 ‘모두 아니다’라고 응답함으로써 어느 행위주체도 네트워크 관리자·일반규칙 제공·대화의 장 제공 역할을 충실히 수행하지 못하고 있다는 견해를 피력하였다. 효율성을 위해 공기업은 비교적, 정부와 시민단체는 다소 협조하는 반면, 사기업은 다소 협조하지 않는 것으로 나타났다. 언론의 경우에는 다소 협조하는 언론과 다소 협조하지 않는 언론으로 구분되었다. 따라서 효과와 효율성에 대해 정부와 공기업은 다소 인정하는 반면, 시민단체와 언론은 비교적 인정하지 않고 있다고 할 수 있다.

## 2. 사례연구의 평가

### 가. ‘한·미 동맹의 균형발전 정책’ 평가

한·미 동맹의 균형발전 정책에 대한 참여 정부의 대응정책에서 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효과와 효율성이라는 6개의 거버넌스 주요 요소가 어떠한 상태 있는지를 평가하기 위해 2006년 9월 28일부터 10월 13일까지 정부(외교부, 국무조정실, 국방부), 시민단체(진보, 중도, 보수), 언론(진보, 중도, 보수), 학계(전문학자), 국회(여당, 보수야당, 진보야당)의 본 주제와 관련된 인사 15명을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 응답률은 절반을 조금 넘고 또 전혀 답변을 하지 않은 행위자 영역이 있었고 이념적 스펙트럼의 분포에 따른 응답이 이루어지지 않은 행위자 영역도 있기 때문에 객관화·일반화할 수는 없으나, 그 결과를 보면 다음과 같다.<sup>267</sup>

#### (1) 자율성

평가내용	주요대상	평가
주요 행위주체가 자발적으로 조직되었나?	국회	매우 그렇다
	시민단체	비교적 그렇다
	언론	매우 그렇다
	학계	전혀 아니다, 다소 그렇다
각 행위주체는 독립적인 규범과 가치관, 이익을 가지고 있는가?	국회	다소 그렇다
	시민단체	매우 그렇다
	언론	매우 그렇다
	학계	비교적 그렇다
정부와 제도적 연계가 없는가? 정부 소속인가?	국회	정부와 연계
	시민단체	정부와 무관
	언론	정부와 무관
	학계	정부와 무관, 정부와 연계

<sup>267</sup> 설문조사의 평가에 대한 응답에서 ‘매우 그렇다’와 ‘다소 그렇다’가 혼재하는 경우에는 ‘비교적 그렇다’로, ‘다소 아니다’와 ‘전혀 아니다’가 혼재하는 경우에는 ‘비교적 아니다’로 평가 하였다.

평가내용	주요대상	평가
정부로부터 받는 법적 규제의 정도는 어떠한가?	국회	다소 없다
	시민단체	전혀 없다, 다소 없다
	언론	전혀 없다, 다소 있다
	학계	다소 없다, 다소 있다
재정적 자립도는 어느 정도인가?	국회	다소 자립적
	시민단체	다소 자립적
	언론	완전 자립적
	학계	완전 자립적, 다소 비자립적
정부로부터 외교안보 관련 정보의 자율성은 어느 정도 확보되어 있는가?	국회	다소 확보
	시민단체	매우 확보
	언론	매우 확보
	학계	매우 확보

한미동맹의 균형 발전 정책에 관련된 행위주체들의 자율성은 학계의 평가를 제외하고는 매우 높은 것으로 나타났다. 참여정부에 들어서 한미동맹 관계에 관한 논의가 쟁점으로 지속되는 상황에서 각 행위주체들은 자연스럽게 높은 관심을 가지게 되었을 것으로 보인다. 각 행위자는 또한 높은 수준에서 독립적인 규범과 가치관·이익을 가지고 있는 것으로 나타났다. 국회는 정부와 제도적으로 연계되어 있으나, 다른 행위자들은 정부와는 무관하다. 다만, 학계에서 정부 관련 연구기관에 종사하는 경우 정부와 연계될 수밖에 없다. 정부로부터의 법적 규제의 경우, 행위자의 성격에 따라서 다소의 규제를 느끼는 경우가 있다. 재정적으로는 대부분의 행위자가 완전 자립 또는 다소 자립적인 상태에서 활동하고 있으나, 학계의 경우 소속기관의 법적 성격에 따라서 다소 비자립적이라고 인식하는 경우도 있었다. 외교안보 관련 정보의 자율성은 모든 행위자에게서 상당히 높은 수준의 자율성을 가지고 있음을 알 수 있다.

## (2) 전문성

평가내용	주요 대상	평가
전문적 지식을 생산할 능력이 있는가?	국회	매우 그렇다
	시민단체	매우 그렇다
	언론	다소 그렇다, 매우 그렇다
	학계	매우 그렇다
내부적인 정보, 지식 생산의 과정이 조직되어 있는가?	국회	다소 그렇다
	시민단체	다소 그렇다
	언론	다소 아니다, 매우 그렇다
	학계	매우 그렇다, 다소 그렇다
전문 분야에 대한 전공성을 평가하는 기준이 있는가?	국회	다소 그렇다
	시민단체	다소 그렇다
	언론	다소 아니다, 다소 그렇다
	학계	매우 그렇다
전문적인 외부인력으로부터의 자문체도가 있는가?	국회	다소 그렇다
	시민단체	매우 그렇다, 다소 그렇다
	언론	다소 아니다, 매우 그렇다
	학계	다소 그렇다, 매우 그렇다
전문적 간행물이나 출판물이 있는가?	국회	있다
	시민단체	있다
	언론	있다
	학계	있다

정보와 지식의 확산과 공유가 빠르게 이뤄지고 있는 것이 21세기 발전사회의 특징이다. 학계는 물론 외교안보분야에 주요 행위자로 분류되는 영향자 집단은 기본적으로 지식생산의 능력을 갖추고 있어야 한다. 이를 반증하듯이 모든 행위자들이 높은 수준의 전문적 지식 생산능력에 대해 긍정적으로 응답하였다. 각 행위자 집단의 정보·지식 생산과정도 비교적 조직화되어 있는 것으로 나타났다. 전문분야의 전공성을 평가하는 기준에 대해서도 일

부 언론에서 ‘다소 아니다’고 응답하였으나, 나머지는 ‘다소 그렇다’ 또는 ‘매우 그렇다’고 응답하였다.

대부분의 행위자들은 자신의 조직이 한미동맹의 균형적 발전 정책과 관련하여 외부로부터 전문적인 자문을 받을 수 있는 제도를 가지고 있는 것으로 평가하였으나, 일부 언론의 경우 ‘다소 아니다’는 부정적인 응답을 하였다. ‘전공성 평가 기준’과 ‘자문제도 구비 여부’에 모든 ‘다소 아니다’라고 한 응답자는 동일인이므로 소속 기관의 성격과 관련된다고 해석할 수 있다. 모든 행위자 집단은 관련 사안에 대하여 정보를 획득하고 지식을 습득하며 확산할 수 있는 간행물이나 출판물이 있는 것으로 나타났다.

### (3) 참여성

평가내용	주요 대상	평가
주요 행위주체의 참여가 허용되었나?	국회	매우 그렇다
	시민단체	매우 그렇다, 다소 아니다
	언론	다소 아니다, 다소 그렇다
	학계	매우 그렇다
참여의 방식은?	국회	예산 및 입법권
	시민단체	자문회의, 공청회
	언론	자문회의, 보도를 정부가 참조
	학계	자문회의
참여성의 증가로 정책결정과정에 영향이 있는가?	국회	매우 그렇다
	시민단체	다소 그렇다
	언론	다소 아니다
	학계	다소 그렇다
정책 결정의 어느 단계에서 가장 많은 참여가 있었는가?	국회	정책결정
	시민단체	정책분석
	언론	정책집행
	학계	의제설정, 정책분석
참여성 증가로 변화된 결정의 내용이 피드백(feedback) 되었는가?	국회	다소 그렇다
	시민단체	다소 그렇다
	언론	다소 그렇다, 다소 아니다
	학계	전혀 아니다, 다소 그렇다

정부의 관련 정책에 대한 행위주체의 참여에 대해서는 다소 혼재된 반응이 나타났다. 국회와 일부 시민단체, 그리고 학계는 적극적인 참여가 허용되었던 것으로 인식한 반면에 일부 시민단체와 언론은 ‘다소 아니다’는 부정적인 응답을 하였다. 이들 행위자의 경우, 즉 일부 언론과 일부 시민단체의 경우 정부로부터 일정한 제약을 받고 있는 것으로 인식하고 있는 것으로 해석된다.

참여의 방식에서는 국회의 경우 예산권과 입법권이라는 법적 과정을 통해 이루어지고 있다고 응답하였고, 나머지 행위자들은 자문회의를 통하거나 언론의 경우 보도를 정부가 참조하고 있다고 응답하였고 시민단체의 경우에는 공청회의 방식을 지적하기도 하였다. 정책결정과정에서 대한 영향에 대해서는 국회의 경우 ‘매우 그렇다’고 보았으며, 학계와 시민단체는 ‘다소 그렇다’로 응답하였다. 반면 언론의 경우는 ‘다소 아니다’라고 응답, 정부의 정책결정에 언론이 미치는 영향을 낮게 보았다.

정책 결정의 참여 단계와 관련해서는 행위자의 성격에 따라 그 수준이 달리 나타났는데, 국회가 정책결정, 학계와 시민단체가 각각 의제설정과 정책분석, 그리고 언론은 정책집행의 수준에서 참여하고 있는 것으로 나타났다. 참여성의 증대로 변화된 결정이 피드백 되었는가에 대해서는 다수가 ‘다소 그렇다’고 보았으나, 학계와 언론에서 각각 ‘전혀 아니다’와 ‘다소 아니다’는 부정적인 응답이 있었다. 이러한 평가는 정부가 정책 참여의 허용 수준을 높이는 것 이외에도 참여의 결과로 반영된 정책 결정의 변화를 행위자에게 전달함으로써 참여의 완전한 순환을 증대할 필요가 있음을 보여주는 것이다.

#### (4) 네트워크

평가내용	주요 대상	평가
행위주체들 간의 네트워크가 있는가?	국회	다소 그렇다
	시민단체	매우 그렇다
	언론	다소 아니다
	학계	다소 그렇다

평가내용		주요 대상	평가
네트워크의 주된 통로는 무엇인가?		국회	정보교환
		시민단체	정보교환
		언론	정보교환
		학계	정보교환, 정보교환·인적교환
네트워크는 양자적인가? 다자적인가?		국회	다자적
		시민단체	다자적
		언론	다자적
		학계	양자적, 양자적·다자적
정책 결정과정의 어느 단계에서 네트워크가 가장 잘 작동하였는가?		국회	정책결정
		시민단체	정책분석
		언론	정책평가
		학계	의제설정
네트워크의 성격은?	공식/비공식	국회	공식적
		시민단체	비공식적
		언론	비공식적
		학계	비공식적, 비공식적·공식적
	bridge형/bond형	국회	bridge형
		시민단체	bridge형
		언론	bridge형
		학계	bridge형
네트워크를 통해 지식, 정보, 자원이 유통되었는가?		국회	다소 그렇다
		시민단체	다소 그렇다
		언론	다소 그렇다
		학계	다소 그렇다

행위주체들 간의 네트워크에 대한 평가에서 각 주체집단 간에는 이데올로기적 스펙트럼과는 무관하게 같은 인식을 하고 있는 것으로 나타났으나, 언론의 경우는 다른 행위집단과는 네트워크의 수준이 낮은 것으로 인식되

었다. 행위주체들 간의 네트워크의 차별성은 대체적으로 ‘다소 그렇다’는 응답으로 나타났으나, 학계의 경우 ‘다소 아니다’는 응답도 있었다. 정보교환은 행위자에 상관없이 네트워크의 주된 통로로 기능하고 있는 것으로 나타났고, 학계에서는 인적 교환도 중요한 것으로 보았다.

네트워크의 관계 수준과 관련, 모든 행위주체들이 다자적 네트워크를 갖고 있는 가운데, 학계의 경우는 양자적 네트워크도 지적되었다. 가장 효율적인 네트워크의 작동에 대한 인식은 행위주체의 주된 역할과 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 즉 학계는 의제설정, 시민단체는 정책분석, 국회는 정책결정, 그리고 언론은 정책평가에서 가장 잘 작동하고 있다고 인식되고 있다.

네트워크의 성격은 공식적인 네트워크를 가지고 있는 국회를 제외하고는 다른 행위자들은 비공식적인 네트워크를 가지고 있는 것으로 나타났으며, 학계의 경우 소속기관의 법적 성격이 공식적 네트워크의 보유를 가능케 하는 것으로 나타났다. 네트워크의 유형은 모두가 bridge 형 네트워크인 것으로 나타났다. 네트워크를 통한 지식·정보·자원의 유통에 대해서는 모든 행위주체들이 ‘다소 그렇다’고 응답하여 비교적 원만한 네트워크 유통체계를 가지고 있는 것으로 인식하였다.

### (5) 분권화

평가내용	주요 대상	평가
각 행위주체 내부의 지역 혹은 업무에 따라 분권화가 되었는가?	국회	다소 그렇다
	시민단체	다소 그렇다
	언론	전혀 아니다, 다소 그렇다
	학계	매우 그렇다
각 행위주체 내부의 정책결정절차는 분권화되어 있는가?	국회	다소 그렇다
	시민단체	다소 그렇다
	언론	다소 아니다, 다소 그렇다
	학계	다소 그렇다

평가내용	주요 대상	평가
각 행위주체의 지도부는 주기적으로 교체되고 있는가?	국회	매우 그렇다
	시민단체	다소 그렇다
	언론	매우 그렇다
	학계	비교적 그렇다
중심정책결정기관에 대한 주변의 의사소통절차가 마련되어 있는가?	국회	다소 그렇다
	시민단체	다소 그렇다
	언론	비교적 그렇다
	학계	다소 그렇다

각 행위주체들의 내부의 지역 혹은 업무에 따른 분권화는 일부 언론을 제외하면 대체적으로 비교적 분권화가 되어 있는 것으로 나타났으며, 행위주체 내부의 정책결정절차의 분권화도 역시 대부분의 경우 비교적 분권화 되어 있는 것으로 나타났다. 다만, 일부 언론의 경우 지역 혹은 업무의 분권화 정도와 정책결정절차의 분권화 정도가 모두 부정적으로 나타났는데, 동일한 응답자에게서 나타난 반응으로 볼 때, 그 매체의 조직적 성격과 관련 있는 것으로 해석할 수 있다.

각 행위주체의 지도부는 주기적으로 교체되고 있는 것으로 나타났으며, 중심정책결정기관에 대한 주변의 의사소통절차도 비교적 잘 갖추어져 있는 것으로 나타났다. 즉 외교안보정책과 관련하여 정책경정 및 집행과정에 영향을 미치는 행위자들의 소속 조직은 주기적인 지도부의 교체 구조와 원만한 의사소통절차를 갖추고 있다.

## (6) 효과와 효율성

평가내용	주요 대상	평가
정부는 각 행위주체들을 연결하는 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가?	국회	다소 그렇다
	시민단체	다소 그렇다, 다소 아니다
	언론	다소 아니다
	학계	전혀 아니다, 다소 아니다

평가내용	주요 대상	평가
정부는 각 행위주체들을 연결하는 일반규칙 제공 역할을 충실히 수행했는가?	국회	다소 아니다
	시민단체	다소 그렇다, 다소 아니다
	언론	다소 그렇다
	학계	전혀 아니다, 다소 그렇다
정부는 각 행위주체들을 연결하는 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가?	국회	다소 그렇다
	시민단체	다소 아니다
	언론	다소 그렇다, 전혀 아니다
	학계	다소 아니다, 다소 그렇다
행위주체들 중 특정 행위주체가 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가?	국회	정당
	시민단체	국제기구, 시민단체
	언론	정책연구기관, 언론
	학계	해당 주체 없음, 정부
행위주체들 중 특정 행위주체가 일반규칙 제공 역할을 충실히 수행했는가?	국회	정당
	시민단체	시민단체
	언론	정책연구기관, 정부
	학계	해당 주체 없음, 정부
행위주체들 중 특정 행위주체가 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가?	국회	정당
	시민단체	시민단체
	언론	언론
	학계	정책연구기관, 언론
각 행위주체는 효율성을 위하여 충분히 협조하였는가?	국회	다소 그렇다
	시민단체	다소 그렇다
	언론	다소 그렇다
	학계	전혀 아니다, 다소 그렇다

정부의 네트워크 관리자 역할에 대해 행위주체들의 인식은 긍정과 부정이 혼재되어 있는 것으로 나타났다. 다고 평가하였다. 국회와 일부 시민단체는 ‘다소 그렇다’고 본데 반하여, 언론, 학계와 일부 시민단체는 다소 부정적

이거나 매우 부정적인 인식을 가지고 있는 것으로 나타났다. 정부의 일반규칙 제공역할에 대해서도 긍정과 부정이 혼재되어 나타났는데, 응답자의 정부와의 친화도와 상관관계가 있는 것으로 보여진다. 정부가 각 행위주체들을 연결하는 대화의 장을 제공하는 역할에 대해서도 역시 부정과 긍정이 혼재되어 나타났는데, 역시 응답 주체의 성격과 정부와의 관계를 보여주고 있는 것으로 해석된다.

네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행한 행위주체에 대해서는 응답자의 행위자 성격을 반영하는 것으로 나타나고 있다. 즉 국회는 정당을, 시민단체는 시민단체를, 언론은 언론과 정책연구기관을 지적하고 있으며, 학계는 충실한 역할을 수행한 행위주체가 없다고 대답한 경우와 정부를 지적한 경우가 있었다. 일반규칙 제공의 역할을 충실히 수행한 행위주체와 관련해서도 국회는 정당을, 시민단체는 시민단체를, 언론은 언론을 학계는 정책연구기관을 지적함으로써 자기의 역할을 가장 평가하는 것으로 나타났다. 각 행위주체가 효율성을 위해 충분히 협력했는가에 대해서는 대체적으로 학계의 일부를 제외하고는 ‘다소 그렇다’라고 비교적 긍정적인 평가를 하고 있는 것으로 나타났다.

#### 나. ‘중국의 동북공정에 대한 대응정책’ 평가

중국의 동북공정에 대한 참여 정부의 대응정책에서 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효과와 효율성이라는 6개의 거버넌스 주요 요소가 어떠한 상태 있는지를 평가하기 위해 2006년 9월 29일부터 10월 20일까지 정부(외교부, 교육부, NSC), 시민단체(진보, 중도, 보수), 언론(신문, 방송, 인터넷 신문), 학계(강단 사학자, 재야 사학자, 전문학자)에서 이 사안에 직접 연관된 인사 15명을 대상으로 면담과 설문조사를 실시하였다. 그 결과는 다음과 같다.<sup>268</sup>

<sup>268</sup> 설문조사의 평가에 대한 응답에서 ‘매우 그렇다’와 ‘다소 그렇다’가 혼재하는 경우에는 ‘비교적 그렇다’로, ‘다소 아니다’와 ‘전혀 아니다’가 혼재하는 경우에는 ‘비교적 아니다’로 평가 하였다.

## (1) 자율성

평가내용	주요대상	평가
주요 행위주체가 자발적으로 조직되었나?	시민단체	매우 그렇다
	언론	매우 그렇다
	학계	매우 그렇다
	국회	매우 그렇다
각 행위주체는 독립적인 규범과 가치관, 이익을 가지고 있는가?	시민단체	매우 그렇다
	언론	매우 그렇다
	학계	매우 그렇다
	국회	다소 그렇다
정부와 제도적 연계가 없는가? 정부 소속인가?	시민단체	연계, 무관
	언론	무관
	학계	연계, 무관
	국회	연계
정부로부터 받는 법적 규제의 정도는 어떠한가?	시민단체	전혀 없다
	언론	비교적 없다
	학계	다소 있다. 전혀 없다
	국회	다소 없다
재정적 자립도는 어느 정도인가?	시민단체	완전 자립적, 다소 비자립적
	언론	완전 자립적
	학계	다소 자립적, 비교적 비자립적
	국회	완전 자립적
정부로부터 외교안보 관련 정보의 자율성은 어느 정도 확보되어 있는가?	시민단체	다소 확보, 다소 미확보
	언론	매우 확보
	학계	매우 확보, 다소 미확보
	국회	다소 미확보

중국의 동북공정에 대한 참여 정부의 대응정책에 관련된 행위주체들의 자율성은 매우 높은 것으로 나타났다. 따라서 동북공정의 문제가 짧은 시간

에 사회적 쟁점으로 부상하면서 각각의 행위주체들이 자연스럽게 문제 해결을 위해 협력할 수 있었다. 시민단체·언론·학계·국회 모두가 매우 자발적으로 조직되었고, 매우 독립적인 규범과 가치관·이익을 가지고 있다. 국회는 정부와 제도적으로 연계되어 있으나, 언론은 무관하다. 시민단체와 학계는 단체성격에 따라서 정부와 연계가 있거나 또는 무관한 것으로 나타났다. 모든 행위주체들이 정부로부터 받는 법적 규제가 비교적 없다고 인식하고 있다. 재정적으로 언론과 국회 및 일부 시민단체는 완전 자립적, 일부 학계는 다소 자립적이고, 일부 시민단체와 일부 학계는 다소 또는 비교적 비자립적이다. 또한 언론과 일부 학계가 정부로부터 외교안보 관련 정보의 자율성을 매우 확보하고 있고, 일부 시민단체가 다소 확보하고 있다. 그러나 국회와 일부 시민단체 및 일부 학계는 정보의 자율성을 다소 확보하지 못하고 있다. 따라서 언론이 매우 큰 자율성을 갖고 있고, 학계와 시민단체가 비교적 자율성을 확보하고 있으며, 국회가 다소 자율성을 갖고 있는 것으로 판단된다.

## (2) 전문성

평가내용	주요 대상	평가
전문적 지식을 생산할 능력이 있는가?	정부	비교적 그렇다
	시민단체	비교적 그렇다
	언론	비교적 그렇다
	학계	매우 그렇다
	국회	다소 그렇다
내부적인 정보, 지식 생산의 과정이 조직되어 있는가?	정부	비교적 그렇다, 다소 아니다
	시민단체	다소 그렇다
	언론	다소 그렇다
	학계	다소 그렇다, 다소 아니다
	국회	다소 아니다
전문 분야에 대한 전공성을 평가하는 기준이 있는가?	정부	비교적 그렇다, 다소 아니다
	시민단체	다소 그렇다, 다소 아니다
	언론	다소 그렇다
	학계	비교적 그렇다
	국회	다소 아니다

평가내용	주요 대상	평가
전문적인 외부인력으로부터의 자문제도가 있는가?	정부	비교적 그렇다
	시민단체	매우 그렇다, 다소 아니다
	언론	다소 그렇다
	학계	다소 그렇다, 다소 아니다
	국회	다소 그렇다
전문적 간행물이나 출판물이 있는가?	정부	있다, 없다
	시민단체	있다
	언론	있다, 없다
	학계	있다
	국회	없다

학계는 기본적으로 자신을 전문적 지식을 생산할 능력이 매우 있는 그룹으로 판단하고 있다. 정부·시민단체·언론은 비교적, 그리고 국회는 다소 그러한 능력을 갖고 있다고 인식하고 있다. 그러나 정보와 지식 생산과정의 조직화에 대해서는 시민단체와 언론이 ‘다소 그렇다’라고 응답한 반면, 국회는 ‘다소 아니다’라고 응답하였다. 또한 정부는 ‘비교적 그렇다’와 ‘다소 아니다’로, 그리고 학계는 ‘다소 그렇다’와 ‘다소 아니다’로 상이한 응답이 나왔다. 이는 정보와 지식 생산과정의 조직화가 만족스러운 수준은 아니라는 것을 반영하는 것이다. 전공성 평가기준의 존재도 학계가 ‘비교적 그렇다,’ 언론이 ‘다소 그렇다’라고 응답한 반면, 정부와 시민단체는 긍정적인 응답과 부정적인 응답이 구분되고 있다. 국회는 ‘다소 아니다’라고 응답하였다. 외부인력 자문제도와 관련하여 정부가 비교적, 언론과 국회가 다소 잘 되어 있으나, 시민단체와 학계는 단체별로 상이하게 나타났다. 중국의 동북공정에 관련된 간행물이나 출판물을 시민단체와 학계는 갖고 있는 반면, 국회는 전혀 갖고 있지 않다. 정부와 언론은 응답자별로 상이하게 나타났다. 따라서 전문성의 면에서는 정부가 비교적 높고, 언론과 학계 및 시민단체가 다소 높으며, 국회가 제일 낮은 수준이라고 할 수 있다. 전문성 분야에 대한 이러한 조사결과는 우리 사회가 가지고 있는 지식의 생산능력 못지않게 각 행위주체가 보유하고 있는 정보와 지식을 조직화하는 노력이 더욱 강화될 필요가

있다는 사실을 시사하는 것이다.

### (3) 참여성

평가내용	주요 대상	평가
주요 행위주체의 참여가 허용되었나?	정부	매우 그렇다, 다소 아니다
	시민단체	다소 그렇다, 전혀 아니다
	언론	다소 그렇다, 전혀 아니다
	학계	매우 그렇다, 다소 아니다
	국회	다소 그렇다
참여의 방식은?	정부	자문회의, 내부회의
	시민단체	자문회의, 공청회
	언론	보도
	학계	자문회의, 공청회, 위원회 구성
	국회	의견 제시
참여성의 증가로 정책결정과정에 영향이 있는가?	정부	매우 그렇다
	시민단체	다소 아니다
	언론	다소 그렇다
	학계	다소 그렇다, 다소 아니다
	국회	다소 아니다
정책 결정의 어느 단계에서 가장 많은 참여가 있었는가?	정부	의제설정, 정책분석
	시민단체	의제설정, 정책집행
	언론	의제설정
	학계	의제설정, 정책분석, 무참여
	국회	정책평가
참여성 증가로 변화된 결정의 내용이 피드백(feedback) 되었는가?	정부	비교적 그렇다, 전혀 아니다
	시민단체	비교적 아니다
	언론	다소 그렇다, 다소 아니다
	학계	비교적 아니다
	국회	다소 그렇다

주요 행위주체의 참여에 대해 국회만이 다소 허용되었다고 응답했을 뿐, 정부·시민단체·언론·학계의 경우에는 긍정적인 응답과 부정적인 응답이 동시에 나왔다. 동북공정 거버넌스의 중심에 있던 외교부가 행위주체의 참여가 충분히 허용되었다고 답하고 있는 반면 일부 시민단체가 ‘전혀 아니다’라고 응답하고 있는 점이 흥미롭다. 정부와 시민단체간 소통에 대한 시각 차이를 극명하게 보여주고 있는 대목이다. 언론은 보도 자체를 참여로 인식하고 있고, 국회는 의견을 제시하며, 정부·시민단체·학계는 내부회의·자문회의·공청회 등을 통해 참여하고 있다. 참여성의 증가로 인한 정책결정과정 에 대한 영향에 대해 정부는 매우, 언론은 다소 있다고 응답한 반면, 시민단체와 국회는 다소 없다고 응답하였다. 학계에서는 긍정적인 평가와 부정적인 평가가 함께 나왔다. 가장 많은 참여가 있었던 단계는 의제설정, 정책분석, 정책집행과 정책평가 순서이다. 국회만이 참여성의 증가로 변화된 결정의 내용이 다소 피드백 되었다고 평가한 반면, 시민단체와 학계는 비교적 그렇지 못했다고 평가하였다. 정부와 언론의 경우에는 긍정적인 평가와 부정적인 평가로 상이했다. 따라서 정부의 참여성이 매우 높고, 언론 및 국회의 참여성은 다소 높으나, 학계와 시민단체의 참여성은 다소 높지 않은 것으로 분석된다.

#### (4) 네트워크

평가내용	주요 대상	평가
행위주체들 간의 네트워크가 있는가?	정부	비교적 그렇다, 다소 아니다
	시민단체	비교적 그렇다
	언론	다소 그렇다
	학계	다소 아니다
	국회	다소 아니다
행위주체들 간 네트워크의 차별성이 있는가?	정부	비교적 그렇다
	시민단체	다소 그렇다
	언론	다소 그렇다, 다소 아니다
	학계	다소 그렇다, 다소 아니다
	국회	매우 그렇다

평가내용		주요 대상	평가
네트워크의 주된 통로는 무엇인가?		정부	정보교환
		시민단체	정보교환, 지원
		언론	정보교환
		학계	인적교환, 지원
		국회	정보교환
네트워크는 양자적인가? 다자적인가?		정부	양자적, 다자적
		시민단체	양자적, 다자적
		언론	다자적
		학계	다자적
		국회	양자적
정책 결정과정의 어느 단계에서 네트워크가 가장 잘 작동하였는가?		정부	의제설정, 정책분석
		시민단체	정책집행
		언론	의제설정
		학계	정책분석, 정책평가
		국회	정책평가
네트워크의 성격은?	공식/비공식	정부	공식적
		시민단체	공식적, 비공식적
		언론	공식적, 비공식적
		학계	비공식적
		국회	공식적
	bridge형/bond형	정부	bridge형
		시민단체	bridge형
		언론	bridge형
		학계	bridge형
		국회	bridge형
네트워크를 통해 지식, 정보, 자원이 유통되었는가?		정부	비교적 그렇다
		시민단체	비교적 그렇다, 전혀 아니다
		언론	다소 그렇다
		학계	다소 그렇다, 다소 아니다
		국회	다소 아니다

행위주체들 간의 네트워크에 대해 일부 부처를 제외한 정부와 시민단체는 비교적, 언론은 다소 존재한다고 응답한 반면, 학계와 국회는 네트워크

존재에 대해 다소 부정적인 입장을 갖고 있다. 행위주체들 간 네트워크의 차별성과 관련하여 국회는 매우, 정부는 비교적, 시민단체는 다소 존재한다고 응답한 반면, 언론과 학계에서는 긍정적인 응답과 부정적인 응답이 함께 나왔다. 네트워크의 주된 통로는 정보교환, 지원, 인적교환 순서이다. 정부와 시민단체는 다자적 또는 양자적 네트워크를, 언론과 학계는 다자적 네트워크를, 국회는 양자적 네트워크를 각각 갖고 있다. 네트워크가 가장 잘 작동된 단계는 의제설정, 정책분석, 정책평가 단계이다. 시민단체와 언론은 공식적 또는 비공식적 네트워크를, 정부와 국회는 공식적 네트워크를, 학계는 비공식적 네트워크를 각각 갖고 있고, 모두가 bridge형 네트워크인 것으로 나타났다. 네트워크를 통한 지식·정보·자원의 유통에 대해 정부는 비교적, 언론은 다소 이루어졌다고 응답한 반면, 국회는 다소 이루어지지 않았다고 응답했다. 시민단체와 학계의 경우에는 응답이 상이하게 나타났다. 따라서 정부는 비교적, 언론과 시민단체는 다소 네트워크를 갖고 있으나, 학계와 국회는 그렇지 못한 것으로 분석된다.

#### (4) 분권화

평가내용	주요 대상	평가
각 행위주체 내부의 지역 혹은 업무에 따라 분권화가 되었는가?	정부	비교적 그렇다, 다소 아니다
	시민단체	비교적 그렇다, 다소 아니다
	언론	비교적 그렇다
	학계	다소 그렇다, 다소 아니다
	국회	다소 그렇다
각 행위주체 내부의 정책결정절차는 분권화되어 있는가?	정부	비교적 그렇다, 전혀 아니다
	시민단체	다소 그렇다, 다소 아니다
	언론	비교적 그렇다
	학계	다소 그렇다, 다소 아니다
	국회	다소 아니다
각 행위주체의 지도부는 주기적으로 교체되고 있는가?	정부	다소 그렇다, 다소 아니다
	시민단체	다소 그렇다, 전혀 아니다
	언론	비교적 그렇다, 다소 아니다
	학계	비교적 그렇다, 다소 아니다
	국회	다소 그렇다

평가내용	주요 대상	평가
중심정책결정기관에 대한 주변의 의사소통절차가 마련되어 있는가?	정부	비교적 그렇다, 다소 아니다
	시민단체	다소 그렇다
	언론	비교적 그렇다
	학계	비교적 아니다
	국회	다소 그렇다

행위주체 내부의 지역 혹은 업무에 따른 분권화가 일부 부처와 일부 시민단체를 제외한 정부·시민단체·언론의 경우에는 비교적 잘 되어 있고, 국회의 경우에는 다소 되어 있다. 그러나 학계의 경우에는 상이하게 나타났다. 행위주체 내부의 정책결정절차 분권화는 언론의 경우에는 비교적 잘 되어 있으나, 국회의 경우에는 다소 그렇지 않다. 정부·시민단체·학계의 경우에는 긍정적인 응답과 부정적인 응답이 함께 나왔다. 국회에서는 지도부의 교체가 다소 주기적으로 이루어지나, 다른 행위주체들에서는 서로 상이한 응답들이 나타났다. 일부 정부 부처와 학계를 제외한 정부·시민단체·언론·국회에는 중심정책결정기관에 대한 주변의 의사소통절차가 비교적 또는 다소 마련되어 있다. 따라서 정부와 언론은 비교적 분권화가 잘 되어 있고, 학계·시민단체·국회는 다소 분권화되어 있다고 할 수 있다.

### (5) 효과와 효율성

평가내용	주요 대상	평가
정부는 각 행위주체들을 연결하는 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가?	정부	비교적 그렇다, 다소 아니다
	시민단체	다소 그렇다, 비교적 아니다
	언론	다소 그렇다, 다소 아니다
	학계	다소 아니다
	국회	다소 아니다
정부는 각 행위주체들을 연결하는 일반 규칙 제공 역할을 충실히 수행했는가?	정부	비교적 그렇다, 다소 아니다
	시민단체	비교적 아니다
	언론	다소 그렇다, 다소 아니다
	학계	다소 그렇다, 다소 아니다
	국회	다소 아니다

평가내용	주요 대상	평가
정부는 각 행위주체들을 연결하는 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가?	정부	비교적 그렇다, 다소 아니다
	시민단체	다소 아니다
	언론	다소 그렇다, 비교적 아니다
	학계	다소 아니다
	국회	다소 아니다
행위주체들 중 특정 행위주체가 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가?	정부	정부, 언론, 없음
	시민단체	시민단체, 기타
	언론	언론, 정부, 없음
	학계	언론, 정부
	국회	학계
행위주체들 중 특정 행위주체가 일반규칙 제공 역할을 충실히 수행했는가?	정부	정부
	시민단체	시민단체, 기타
	언론	언론, 정부, 시민단체
	학계	언론, 정부
	국회	언론
행위주체들 중 특정 행위주체가 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가?	정부	언론, 정부, 없음
	시민단체	시민단체, 언론
	언론	언론, 정부, 없음
	학계	언론, 정부
	국회	학계
각 행위주체는 효율성을 위하여 충분히 협조하였는가?	정부	비교적 그렇다, 다소 아니다
	시민단체	비교적 그렇다, 다소 아니다
	언론	다소 그렇다, 다소 아니다
	학계	비교적 그렇다, 전혀 아니다
	국회	다소 아니다

정부의 네트워크 관리자 역할에 대해 일부 부처를 제외한 정부 자신은 비교적 충실히 수행했다고 응답한 반면, 학계와 국회는 다소 그렇지 못했다고 평가하였다. 시민단체와 언론에서는 상이한 응답이 나왔다. 정부의 일반규칙 제공역할에 대해 일부 부처를 제외한 정부 자신은 비교적 충실히 수행

했다고 응답한 반면, 시민단체와 국회는 비교적 또는 다소 충실히 수행하지 않았다고 응답하였다. 언론과 학계의 경우에는 정부의 일반규칙 제공 역할에 대한 평가가 상이했다. 정부의 대화의 장 제공 역할에 대해 일부 부처를 제외한 정부는 자신이 비교적 그러한 역할을 충실히 했다고 판단하고 있는 반면, 시민단체·학계·국회는 다소 그렇지 못했다고 응답하고 있다. 언론의 평가는 상이하다. 한편 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행한 행위주체를 정부·언론·학계는 정부 또는 언론으로 인식하고 있고, 시민단체는 자신으로, 국회는 학계로 응답했다. 일부 정부 부처와 언론은 어떤 행위주체도 네트워크 관리자의 역할을 충실히 하지 못했다고 응답하기도 했다. 일반규칙 제공의 역할을 충실히 수행한 행위주체를 정부와 시민단체는 각각 자신으로, 국회는 언론으로, 언론과 학계는 언론과 정부 등으로 응답하였다. 또한 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행한 행위주체를 정부·언론·학계는 정부와 언론으로, 시민단체는 자신으로, 국회는 학계로 각각 응답하였다. 효율성을 위해 충분히 협조하였는가에 대한 질문에는 국회가 '다소 아니다'라고 응답하고, 다른 행위주체들은 긍정적인 응답과 부정적인 응답을 함께 하였다. 따라서 효과와 효율성을 정부만 비교적 좋게 평가하고 있고, 언론·학계·시민단체·국회 등 다른 행위주체들은 다소 또는 비교적 좋지 않게 평가하고 있다.

#### 다. '일본의 역사교과서 왜곡에 대한 대응정책' 평가

일본의 역사교과서 왜곡에 대한 참여 정부의 대응정책에서 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효과와 효율성이라는 6개의 거버넌스 주요 요소가 어떠한 상태 있는지를 평가하기 위해 2006년 10월 10일부터 20일까지 정부, 시민단체, 언론, 학계에서 이 사안에 직접 연관된 인사 12명을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 그 결과는 다음과 같다.<sup>269</sup>

269\_ 설문조사의 평가에 대한 응답에서 '매우 그렇다'와 '다소 그렇다'가 혼재하는 경우에는 '비교적 그렇다'로, '다소 아니다'와 '전혀 아니다'가 혼재하는 경우에는 '비교적 아니다'로 평가 하였다.

## (1) 자율성

평가내용	주요대상	평가
주요 행위주체가 자발적으로 조직되었나?	시민단체	매우 그렇다
	언론	비교적 그렇다
	학계	매우 그렇다, 다소 아니다, 전혀 아니다
각 행위주체는 독립적인 규범과 가치관, 이익을 가지고 있는가?	시민단체	비교적 그렇다
	언론	비교적 그렇다
	학계	매우 그렇다, 다소 그렇다, 다소 아니다
정부와 제도적 연계가 없는가? 정부 소속인가?	시민단체	정부와 연계, 정부와 무관
	언론	정부와 무관
	학계	정부와 연계, 정부와 무관
정부로부터 받는 법적 규제의 정도는 어떠한가?	시민단체	다소 있다, 전혀 없다
	언론	비교적 없다
	학계	다소 있다, 다소 없다, 전혀 없다
재정적 자립도는 어느 정도인가?	시민단체	완전 자립적, 다소 자립적, 다소 비자립적
	언론	비교적 자립적
	학계	완전 자립적, 다소 자립적, 완전 비자립적
정부로부터 외교안보 관련 정보의 자율성은 어느 정도 확보되어 있는가?	시민단체	비교적 확보
	언론	다소 확보, 다소 미확보
	학계	다소 확보, 다소 미확보

먼저 자율성 면에서 시민단체가 제일 자발적으로, 언론은 비교적 자발적으로 조직된 것으로 나타났다. 학계는 ‘매우 그렇다,’ ‘다소 아니다,’ ‘전혀 아니다’로 상이한 응답을 하였는데, 이는 정부와의 제도적 연계 정도에 따른 것이라고 분석된다. 시민단체와 언론은 비교적 독립적인 규범과 가치관 및 이익을 갖고 있는 반면, 학계는 상이하게 나타났다. 정부와의 제도적 연계가 언론은 무관하나 시민단체와 학계는 제도적 연계가 있는 단체도 있고 무관한 단체도 있다. 정부로부터 받는 법적 규제의 정도는 매우 상이하게 나타났

다. 시민단체의 일부는 ‘다소 있다,’ 일부는 ‘전혀 없다’고 응답하였고, 언론은 비교적 없는 것으로 판단하고 있다. 반면 학계는 ‘다소 있다,’ ‘다소 없다,’ ‘전혀 없다’로 각각 다르게 응답하였다. 재정적 자립도는 언론만 비교적 자립적이고, 시민단체와 학계는 단체별로 각각 상이하다. 또한 정부로부터 외교안보 관련 정보의 자율성을 시민단체는 비교적 확보하고 있으나, 언론과 학계는 다소 확보하고 있거나 다소 확보하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 자율성은 시민단체·언론·학계 순으로 비교적 높으나 학계는 단체별로 상이하다고 할 수 있다.

## (2) 전문성

평가내용	주요 대상	평가
전문적 지식을 생산할 능력이 있는가?	정부	비교적 그렇다
	시민단체	비교적 그렇다
	언론	다소 그렇다
	학계	비교적 그렇다
내부적인 정보 지식 생산의 과정이 조직되어 있는가?	정부	비교적 그렇다
	시민단체	매우 그렇다, 다소 아니다
	언론	다소 그렇다
	학계	비교적 그렇다
전문 분야에 대한 전공성을 평가하는 기준이 있는가?	정부	다소 그렇다, 다소 아니다
	시민단체	매우 그렇다, 다소 그렇다, 다소 아니다
	언론	다소 그렇다
	학계	다소 그렇다, 다소 아니다
전문적인 외부인력으로부터의 자문제도가 있는가?	정부	비교적 그렇다
	시민단체	비교적 그렇다
	언론	매우 그렇다, 다소 아니다
	학계	비교적 그렇다
전문적 간행물이나 출판물이 있는가?	정부	있다
	시민단체	있다
	언론	있다
	학계	있다

전문성의 면에서 정부·시민단체·학계는 전문적 지식을 비교적 생산할 능력이 있으나, 언론은 다소 그러한 것으로 나타났다. 내부적인 정보·지식 생산의 과정이 정부와 학계는 비교적 조직되어 있고, 언론은 다소 조직되어 있다. 그러나 시민단체는 매우 잘 조직되어 있는 단체와 다소 그렇지 않은 단체로 구별되었다. 전문 분야에 대한 전공성을 평가하는 기준과 관련, 언론만이 다소 그러한 기준이 있다고 응답했고 정부·시민단체·학계는 응답자 별로 상이하게 평가하였다. 정부·시민단체·학계는 전문적인 외부인력으로 부터의 자문제도를 비교적 갖고 있는 반면, 언론은 자문제도를 매우 잘 갖고 있는 것과 다소 그렇지 못한 것으로 구별되었다. 또한 평가에 응답한 정부·시민단체·언론·학계 모두가 전문적인 간행물이나 출판물을 갖고 있다. 따라서 정부·시민단체·언론·학계 모두가 비교적 전문성을 갖고 있는 것으로 평가할 수 있다.

### (3) 참여성

평가내용	주요 대상	평가
주요 행위주체의 참여가 허용되었나?	정부	다소 그렇다
	시민단체	다소 그렇다
	언론	다소 그렇다, 다소 아니다
	학계	다소 그렇다, 다소 아니다
참여의 방식은?	정부	위원회의 구성, 직접 참여
	시민단체	자문회의, 공청회, 위원회의 구성
	언론	공청회, 보도
	학계	자문회의, 공청회, 위원회의 구성, 비공식적 경로
참여성의 증가로 정책결정과정에 영향이 있는가?	정부	비교적 그렇다
	시민단체	다소 그렇다, 전혀 아니다
	언론	다소 그렇다
	학계	다소 그렇다, 다소 아니다

평가내용	주요 대상	평가
정책 결정의 어느 단계에서 가장 많은 참여가 있었는가?	정부	정책분석, 정책결정
	시민단체	정책분석, 정책결정, 정책 집행
	언론	의제 설정, 정책분석, 정책 평가
	학계	정책분석, 정책결정, 정책 집행
참여성 증가로 변화된 결정의 내용이 피드백(feedback) 되었는가?	정부	비교적 그렇다
	시민단체	비교적 아니다
	언론	다소 그렇다
	학계	다소 그렇다, 다소 아니다

참여성 면에서, 정부와 시민단체는 주요 행위주체의 참여가 다소 허용되었다고 평가하고 있으나, 언론과 학계는 다소 허용되었다는 응답과 다소 허용되지 않았다는 응답으로 구분되었다. 참여의 방식에서 정부는 직접 참여하거나 위원회의 구성을 통해, 언론은 공청회나 보도를 통해 하였다. 시민단체와 학계는 자문회의, 공청회, 위원회의 구성, 비공식적 경로 등 다양한 방법으로 참여하였다. 참여성의 증가로 정부는 정책결정과정에 비교적 영향이 있었던 것으로, 또한 언론은 다소 영향이 있었던 것으로 평가하였다. 그러나 시민단체와 학계는 다소 영향이 있었다는 평가와 다소 또는 전혀 영향이 없었다는 평가로 구분되었다. 정부는 정책분석과 정책결정 단계에서, 언론은 의제설정·정책분석·정책평가 단계에서, 시민단체와 학계는 정책분석·정책결정·정책집행 단계에서 가장 많은 참여가 있었다고 평가하였다. 또한 참여성 증가로 변화된 결정의 내용이 정부는 비교적, 언론은 다소 피드백 되었다고 인식하고 있다. 학계는 다소 그렇게 인식한 경우와 다소 그렇지 않게 인식한 경우로 구별되었다. 시민단체들은 비교적 피드백 되지 못했다고 평가하였다. 따라서 정부는 주요 행위주체들의 참여를 다소 허용해 정책결정과정에 비교적 영향을 받았고 변화된 결정의 내용도 비교적 피드백 되었다고 보고 있다. 그러나 시민단체·언론·학계는 참여가 다소 허용되었고 정책결정과정에 다소 영향을 미쳤으며, 변화된 결정의 내용이 다소 피드백 되었거나 또는 되지 못한 것으로 평가하였다.

#### (4) 네트워크

평가내용		주요 대상	평가
행위주체들 간의 네트워크가 있는가?		정부	비교적 그렇다
		시민단체	비교적 그렇다
		언론	비교적 그렇다
		학계	비교적 그렇다
행위주체들 간 네트워크의 차별성이 있는가?		정부	다소 그렇다, 다소 아니다
		시민단체	비교적 그렇다
		언론	매우 그렇다, 다소 아니다
		학계	다소 그렇다
네트워크의 주된 통로는 무엇인가?		정부	정보교환
		시민단체	인적 교환, 정보교환, 사안별 연대
		언론	정보교환
		학계	정보교환
네트워크는 양자적인가? 다자적인가?		정부	다자적
		시민단체	다자적
		언론	다자적
		학계	다자적
정책 결정과정의 어느 단계에서 네트워크가 가장 잘 작동하였는가?		정부	의제설정, 정책분석, 정책집행
		시민단체	의제설정, 정책분석, 정책결정
		언론	의제설정, 정책분석, 정책평가
		학계	정책결정, 정책집행
네트워크의 성격은?	공식/비공식	정부	공식적, 비공식적
		시민단체	공식적, NGO간 사안별 연대
		언론	공식적, 비공식적
		기업	공식적, 비공식적
	bridge형/bond형	정부	bridge형
		시민단체	bridge형
		언론	bridge형
		학계	bridge형
네트워크를 통해 지식, 정보, 자원이 유통되었는가?		정부	비교적 그렇다
		시민단체	비교적 그렇다
		언론	비교적 그렇다
		학계	다소 그렇다

네트워크 면에서, 정부·시민단체·언론·학계 모두가 행위주체들 간의 네트워크가 비교적 있다고 응답하였다. 그러나 네트워크의 차별성 존재에 대해서는 ‘매우 있다,’ ‘다소 있다,’ ‘다소 없다’로 상이하게 평가하였다. 네트워크의 주된 통로는 정보교환이고, 시민단체는 이외에도 인적교환·사안별 연대라고 응답하였다. 네트워크는 모두 다자적이고, 의제설정과 정책분석 단계에서 가장 잘 작동한 것으로 평가하였다. 네트워크는 공식적 및 비공식적 성격을 갖고 있고 경험과 자원 소유자들과의 네트워크인 bridge형이다. 네트워크를 통해 지식·정보·자원이 정부·시민단체·언론은 비교적, 그리고 학계는 다소 유통되었다고 평가하였다. 따라서 다자적이고 공식적 및 비공식적인 성격을 갖고 있으며 bridge형인 네트워크가 의제설정과 정책분석 단계에서 지식·정보·자원의 유통을 통해 비교적 잘 작동한 것으로 평가할 수 있다.

### (5) 분권화

평가내용	주요 대상	평가
각 행위주체 내부의 지역 혹은 업무에 따라 분권화가 되었는가?	정부	다소 그렇다, 전혀 아니다
	시민단체	매우 그렇다, 다소 그렇다, 다소 아니다
	언론	비교적 그렇다
	학계	비교적 그렇다
각 행위주체 내부의 정책결정절차는 분권화되어 있는가?	정부	다소 그렇다, 다소 아니다, 전혀 아니다
	시민단체	매우 그렇다, 다소 그렇다, 다소 아니다
	언론	비교적 그렇다
	학계	다소 그렇다
각 행위주체의 지도부는 주기적으로 교체되고 있는가?	정부	매우 그렇다, 다소 그렇다, 다소 아니다
	시민단체	매우 그렇다, 다소 그렇다, 다소 아니다
	언론	매우 그렇다, 다소 그렇다, 다소 아니다
	학계	비교적 그렇다
중심정책결정기관에 대한 주변의 의사소통절차가 마련되어 있는가?	정부	다소 그렇다, 다소 아니다
	시민단체	비교적 그렇다
	언론	매우 그렇다, 다소 그렇다, 다소 아니다
	학계	다소 그렇다

분권화 면에서, 언론과 학계는 내부의 지역 혹은 업무에 따라 비교적 분권화되어 있는 것으로 나타났으나, 정부와 시민단체는 응답자별로 상이한 평가가 나왔다. 내부 정책결정절차의 분권화에 대해서도 언론은 비교적, 학계는 다소 분권화 되어 있다고 평가하였으나, 정부와 시민단체는 응답자별로 평가가 상이하다. 지도부의 주기적 교체와 관련, 학계만 비교적 주기적으로 교체되고 있는 것으로 평가할 뿐, 정부·시민단체·언론은 응답자별로 상이한 평가를 하였다. 중심정책결정기관에 대한 주변의 의사소통절차는 시민단체가 비교적, 학계가 다소 마련되어 있으나, 정부나 언론의 경우에는 응답자별로 상이한 평가를 하였다. 따라서 언론과 학계만이 비교적 또는 다소 분권화되어 있다고 평가할 수 있다.

### (6) 효과와 효율성

평가내용	주요 대상	평가
정부는 각 행위주체들을 연결하는 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가?	정부	다소 그렇다
	시민단체	비교적 아니다
	언론	다소 아니다
	학계	매우 그렇다, 다소 그렇다, 다소 아니다
정부는 각 행위주체들을 연결하는 일반규칙 제공 역할을 충실히 수행했는가?	정부	다소 그렇다
	시민단체	비교적 아니다
	언론	다소 아니다
	학계	다소 그렇다, 다소 아니다
정부는 각 행위주체들을 연결하는 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가?	정부	다소 그렇다
	시민단체	비교적 아니다
	언론	다소 그렇다, 다소 아니다, 전혀 아니다
	학계	매우 그렇다, 다소 그렇다, 다소 아니다
행위주체들 중 특정 행위주체가 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가?	정부	정부
	시민단체	시민단체, 그렇지 않음
	언론	시민단체
	학계	정부

평가내용	주요 대상	평가
행위주체들 중 특정 행위주체가 일반 규칙 제공 역할을 충실히 수행했는가?	정부	정부
	시민단체	시민단체, 그렇지 않음
	언론	시민단체
	학계	정부
행위주체들 중 특정 행위주체가 대화 의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가?	정부	정부, 시민단체
	시민단체	시민단체, 그렇지 않음
	언론	시민단체, 언론
	학계	정부
각 행위주체는 효율성을 위하여 충분 히 협조하였는가?	정부	비교적 그렇다
	시민단체	비교적 그렇다
	언론	다소 그렇다, 다소 아니다
	학계	비교적 그렇다

효과와 효율성 면에서, 정부의 네트워크 관리자·일반규칙 제공·대화의 장 제공 역할에 대해 정부 자신은 다소 그러한 역할을 충실히 수행한 것으로 평가하였다. 그러나 시민단체는 비교적, 언론은 다소 정부가 그러한 역할을 충실히 수행하지 못한 것으로 평가하고 있다. 학계의 평가는 상이하다. 정부와 학계는 정부가 네트워크 관리자·일반규칙 제공·대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했다고 평가하는 반면, 시민단체와 언론은 시민단체가 그러한 역할을 충실히 수행했다고 평가하고 있다. 또한 정부·시민단체·학계는 효율성을 위하여 비교적 협조하였다고 응답하였으나, 언론은 다소 협조했다는 응답과 다소 협조하지 않았다는 응답이 상이하게 나왔다. 따라서 정부의 네트워크 관리자·일반규칙 제공·대화의 장 제공 역할에 대한 평가는 정부·학계와 시민단체·언론 간에 큰 차이가 있다.

## VI. 결 론

우리나라 정치·행정학계에 거버넌스라는 새로운 이론이 소개된 것은 1990년대 말과 2000년대 초이다. 따라서 거버넌스 이론은 매우 최근의 이론이다. 더구나 본 논문에서 소개된 ‘외교안보정책 거버넌스’는 국내에서는 최초로 공개적으로 시도된 연구라고 할 수 있다. 따라서 연구과정에서 여러 가지 문제점과 제약점들을 느낄 수 있었다. 이는 거버넌스 이론 자체가 아직까지 체계화나 객관화되어 있지 않다는 점, ‘외교안보정책 거버넌스’라는 개념을 독자적으로 정의하고 실태파악을 위한 지표를 적용하는데 있어서 여러 가지의 무리하고 불합리한 것들이 발견된 점 등 때문이었다.

그럼에도 불구하고 세계화, 정보화, 분권화 시대를 맞아 국가나 정부의 공공정책들을 거버넌스 이론으로 분석하려는 추세는 세계적 차원에서 뿐만 아니라, 우리나라에서도 점진적으로 확산될 추세에 있다. 이러한 점에서 국내에서 최초로 시도된 ‘한반도 평화변영을 위한 외교안보정책 거버넌스 실태조사’ 연구는 매우 큰 의미가 있다고 할 수 있다.

거버넌스가 담고 있는 6가지의 핵심요소들을 분석할 때, 참여정부 ‘외교안보정책 거버넌스’에서는 행위주체들이 상당한 수준의 자율성을 갖고 있고, 전문성을 비교적 갖고 있는 것으로 평가할 수 있다. 상당한 수준의 자율성은 1980년대 중반이후 우리 사회의 민주화 영향 때문일 것이다. 참여성 측면에서는 행위주체들의 참여가 비교적 허용되고 있으나 참여방식이나 가장 많은 참여가 이루어지는 단계는 행위주체에 따라서 상이하다. 참여성의 증가로 정책결정과정에서 다소 영향이 있고, 변화된 결정의 내용도 다소 피드백 되는 것으로 나타났다. 네트워크 측면에서는 초보적 수준의 네트워크가 작동 중이고, 네트워크의 주된 통로는 정보교환이며, 네트워크를 통해 지식·정보·자원이 다소 유통되고 있다. 또한 네트워크는 다자적, 공식적 및 비공식적, bridge형이다. 네트워크가 가장 잘 작동하고 있는 단계는 행위주체에 따라 다르게 나타나고 있다. 분권화 측면에서는 각 행위주체들이 다소 또는 비교적 분권화되어 있는 것으로 평가된다. 각 행위주체 내부의 지역 혹은 업무에 따라서 다소 분권화되어 있고, 정책결정절차도 다소 분권화 되어 있다. 각 행위주체의 지도부는 비교적 주기적으로 교체되고, 중심정책결정기관에 대한 주변의 의사소통절차도 비교적 마련되어 있다. 효과와 효율성

측면에서는 매우 재미있는 현상이 나타나고 있다. 정부와 공기업은 정부가 네트워크 관리자 역할, 일반규칙 제공 역할, 대화의 제공 역할을 다소 충실히 수행했다고 평가하는 반면, 다른 행위주체들은 비교적 충실히 수행하지 못한 것으로 보고 있다. 또한 각 행위주체들은 상기의 3가지 역할을 자신들이 가장 잘 수행했다고 인식하고 있으며, 효율성을 위해 다소 협조하고 있다. 이와 같은 현상은 ‘외교안보정책 거버넌스’가 아직까지 초보적인 수준에 머물러 있어 정부 이외에 조정 기능과 역할을 하는 행위주체가 없기 때문인 것으로 분석된다. 이는 곧 참여정부에서 ‘외교안보정책 거버넌스’가 아직까지는 정부주도로 이루어지고 있음을 반증하는 것이다.

참여정부에서의 ‘외교안보정책 거버넌스’는 초보적 수준에 있으며 아직까지는 정부가 정책단계들에서 주도적인 역할을 수행하는 ‘정부 관리형’ 거버넌스라고 판단된다. 그러나 정부 이외의 다른 행위주체들은 정부가 네트워크 관리자, 일반규칙 제공, 대화의 장 제공 등의 역할을 비교적 충실히 수행하지 못하고 있다고 판단하고 있다. 따라서 우리 정부는 외교안보정책의 의제설정, 정책분석, 정책결정, 정책집행 및 정책평가 과정에 다른 행위주체들을 적극 참여시키고, 네트워크 관리자, 일반규칙 제공, 대화의 장 제공 등의 역할을 현재보다 충실히 수행하도록 노력해야 할 것이다.

참여정부의 외교안보정책 거버넌스 중 가장 중요한 부분이 한·미관계의 재조정, 즉 한미동맹관계의 균형적 발전 정책일 것이다. 특히 2003년 이후의 한·미 안보관계의 전반적인 상황은 주한미군 재배치 및 감축문제의 일정표에 따른 진행, 한·미동맹관계의 미래 발전방향 마련을 위한, FOTA와 SPI 회의 진행, 외교장관급 한·미 전략회의 개최 등 새로운 관계 정립을 위한 시도가 진행된 시기였다.

그러나 이 과정에서 나타난 거버넌스의 특징은 정부와 민간 간의 상호 소통적인 정책결정과정이었다기 보다는 한·미 당국 간의 협의가 가장 중요하였던 것으로 평가된다. 한미동맹관계의 변화과정에서의 특정 사안에 찬성 또는 반대의사를 표명하더라도 그러한 의사 표명이 정책결정과정의 결정적인 요인으로 작용하지는 않았다. 그보다는 정부가 설정한 국정과제의 목표에 따라서 미국과의 협상을 진행하는 것이었으며, 거버넌스의 주요 행위주체들은 정부의 정책에 대한 찬성과 반대의 견해를 각각의 행위자가 활용할 수 있는 수단을 통해서 표현하는 정도였다고 평가할 수 있다. 즉 한·미

양국 대통령의 발언 내용을 비교하면서 “韓-美 대통령 정반대로 말하다”라는 사실로 비판하거나,<sup>270</sup> “동맹보다 패권 미국, 솔직해져라”라는 제목 아래 “한·미동맹은 대등한 관계로 발전하는 것이 아니라, 미국 패권의 도구로 전락하고 있다”고 비판 등으로 정부의 정책을 비난하는 정도에 그치고 있다.<sup>271</sup>

한·미 동맹의 균형발전 정책에 대한 참여 정부의 대응정책에서 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효과와 효율성이라는 6개의 거버넌스 주요 요소는 결국 정책결정에 영향을 미치기보다는 정부가 추진하는 정책에 대한 찬성과 반대의 여론을 전달하는 체계로서 기능했던 것으로 평가된다. 요컨대 거버넌스의 개념이 정책결정과 집행과정에서 정부 이외의 행위자들의 역할이 중요해졌다면, 한미동맹관계의 균형적 발전을 추진하는 노무현 정부의 정책결정 및 집행과정에서는 주변적 역할에 머무르고 말았다는 평가를 내릴 수 있다.

‘중국의 동북공정에 대한 대응정책’이라는 사례연구에서는 다음과 같은 몇 가지의 결론과 시사점을 도출할 수 있을 것이다. 첫째, 동북공정에 대한 인식의 문제이다. 그동안 동북공정 거버넌스 참여자들은 동북공정의 성격과 범위에 대한 인식을 공유하지 못한 채 상황대응적으로 이 거버넌스를 유지, 운용해 온 측면이 있다. 언론과 시민사회가 고구려사가 갖는 상징성에 매몰되어 동북공정의 본질에 대한 냉철한 분석도 없이 중국의 고구려사 왜곡 시정이 ‘삼시간에’ 동북공정에 대응하는 핵심적 정책의제로 자리매김 되었다는 것이다.<sup>272</sup> 결국 동북공정이 갖는 현실적·전략적 의미가 각각되면서 거버넌스의 참여자와 활동의 범위가 제한되고, 동북공정 거버넌스 또한 그 출발에서부터 일정한 편향성을 가질 수밖에 없었다고 하겠다. 『고구려연구

---

270- 『조선일보』, 2006년 1월 31일.

271- 『한겨레』, 2006년 2월 24일.

272- 2004년 8월 25일 동북공정 자체의 폐기를 요구할 생각이 없느냐는 질문에 최영진 외교부차관은 “동북공정에 우리가 해라 말아라 하고 반작용을 보이는 것보다(중략) 능동적으로 연구하는 게 좋다. 그래서 고구려 연구재단이 설립된 것이다.”라고 답하고 있다. 이러한 인식의 오류는 국회의 경우도 예외가 아니다. 예컨대 2004년 1월 16일 김종화 의원은 국회외교통상위원회에서 “동북공정과 관련, 정부는... (중략) 우리의 소중한 역사와 문화재를 지키는 대책을 강구해야 한다.”고 하고 있는 데 이는 동북공정에 대한 대책을 고구려사 왜곡 대책과 혼동한 정치권의 인식을 잘 보여주고 있다.

재단」 출범 시 명칭은 「고구려연구재단」으로 하되 이 재단에서 동북공정에 대한 대책까지를 아우른다는 발상은 이런 분위기 속에서 관철되기 어려운 것이었다.

둘째, 정부의 역할 문제이다. 문제의 인지 및 의제화 단계에서부터 이 문제를 주도적으로 다루어온 외교부는 될 수 있으면 이 문제를 한·중 간 외교 문제화하지 않는다는 소극적인 자세로 일관하여 왔으며, 동북공정 전반에 대한 전략적이고 체계적인 대응방안을 모색하기 보다는 고구려사 왜곡 시정에 주력하여 왔다. 나무를 보고 숲을 보지 못한 혹은 보지 않으려 한 이러한 외교부의 행태는 줄곧 다른 참여자들의 불만을 사는 요인이 되어왔다. 거버넌스의 구성과 관련해서도 정부의 조치가 충분하지 못하다는 지적이 있어왔다. 정부는 통합과 조정의 기능이 담보되는 위계적 거버넌스를 구축하는 대신 외교부, 교육부 등의 정부 부처가 수평적으로 참여하는 형태의 거버넌스를 구성하였고, 남북관계 발전과 동북아 시대의 전개라는 보다 큰 틀에서 이 문제를 다루어야 할 통일부, NSC, 동북아시아대위원회 등은 거버넌스의 외곽에서 적극적으로 자신의 역할을 찾아나가지 못하였다.

셋째, 거버넌스 운영에 관한 문제이다. 그동안 동북공정 거버넌스의 운영 과정을 검토해 보면 거버넌스 행위주체 간, 특히 정부와 학계, 정부와 언론, 학계 내부 참여자 사이에 적지 않은 긴장관계가 형성되어 있었다는 것을 알 수 있다. 각각의 행위주체들은 협치(協治)를 통한 의사결정에 노력하기 보다는 다른 참여자가 기대되는 만큼의 역할을 충분히 해내지 못하고 있다는 데 아쉬움과 불만을 가지고 있었던 것이다. 이렇듯 행위주체 간의 협조성, 안정성, 지속성이 확보되지 못하고, 정부가 네트워크의 관리자로서, 규칙의 제정자로서, 역할과 자원의 배분자로서의 리더십 발휘에 소극적 태도를 취하는 상황에서 거버넌스의 역동성은 확보될 수 없는 것이었다. 결국 동북공정 거버넌스는 이 사안이 갖는 남북관계 내지 외교안보적 차원에서 의 문제 인지 부족(정부), 학제적 연구의 부족과 국제사회에 대한 홍보 부진(학계), 해법 없는 문제 제기식·성토위주의 보도 태도(언론), 횡적인 연대와 국제사회와의 협조체제 구축 미흡(시민단체) 등의 한계를 드러내었다. 이는 이러한 거버넌스 운영전략의 부재와 깊은 관련을 가지고 있는 것이라고 할 것이다.

넷째, 설문결과는 동북공정의 거버넌스 운영과정에 대한 평가를 둘러싸

고 정부와 비정부 참여자, 특히 정부와 일부 시민단체 간에 팽팽한 긴장과 해석의 차이가 존재하고 있음을 극명하게 보여주고 있다. 그럼에도 불구하고 정부가 이 거버넌스 운영에서의 자신의 역할에 비교적 후한 점수를 주고 있다는 점은 양자 간의 간극이 쉽사리 좁혀지기 어렵다는 사실을 시사하고 있다. 이는 앞으로 초보적인 거버넌스를 넘어 보다 유능한 거버넌스의 제도를 위해서는 결국 그동안의 거버넌스 운영에 대한 전반적인 검토와 피드백이 필수적이라는 사실을 분명히 보여주는 것이다. 한국에서, 특히 외교안보 분야에서 거버넌스가 조직되고 운영된 사례는 흔하지 않다. 그런 의미에서 중국의 동북공정에 대응한 그동안의 거버넌스적 국정 경험을 ‘거버넌스의 실패’라고 속단하기 보다는 정부와 사회의 제 세력이 합심하여 새로운 국정 관리의 모델을 학습할 수 있었던 귀중한 경험으로 새겨 나갈 필요가 있다. 사실 중국에게 한국인들에게 있어서 고구려사가 갖는 상징성을 각인시키고 5개 항의 구두합의를 이끌어 낸 것은 전적으로 동북공정 거버넌스의 성과이었으며 국가와 시민사회가 힘을 합해 그 의지를 관철해 낸 ‘성공의 경험’이었다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 중국은 동북공정을 중지하지 않고 그 결과물들을 속속 공개하는 한편, 백두산 개발 등 이와 관련된 일련의 프로젝트를 간단없이 제기하며 우리를 압박하고 있다. 동북공정은 여전히 ‘문제는 있으되 해법은 보이지 않는’ 상태를 벗어나지 못하고 있는 것이다.

우리는 동북공정이 과연 우리의 역사전개에 어떠한 의미를 가지고 있는지를 새로이 성찰하고 보다 전략적이고 실천적인 해법을 제시해 나가야 하는 역사적 과제를 안고 있다. 이러한 발상의 전환과 실천적 해법에 대한 논의가 없다면 우리는 ‘역사’와 ‘현상’의 문제를 집요하게 분리하면서 우리의 대응전선을 교란하고 있는 중국의 책략에 끊임없이 말려드는 악순환에 빠지게 될 가능성이 크다. 여기에 정부의 의지와 학계의 전문성, 언론과 시민사회의 역동성을 아우르는 새로운 거버넌스의 필요성이 제기되는 것이다. 정부가 「고구려재단」을 발전적으로 해소하고 「동북아역사재단」을 설립한 것은 이러한 문제의식을 반영한 것이다. 보다 안정적이고 효율적인 거버넌스를 재구성하고 문제를 풀어나갈 조타수로서의 역할을 이제 「동북아역사재단」이 맡게 된 것이다.

일본의 역사교과서 왜곡에 대한 대응정책’이라는 사례연구에서는 우리 정부가 다른 행위주체들, 특히 시민단체들과의 긴밀한 협력을 통해 2005년

8월 종료된 『새역모』의 왜곡 역사교과서 채택률을 0.406%에서 저지하는 데 성공하였음이 밝혀졌다. 그러나 일본에서는 2006년 9월 26일 극우파 아베 신조의 총리 취임, 평화헌법 개정과 자위대의 자위군으로 변화 등을 통해 민족주의적 분위기가 더욱 확산될 추세이다. 더구나 『새역모』는 2009년 교과서 채택에 세 번째 도전장을 내졌다고 선언하였다. 따라서 우리 정부는 2008년 4월부터 시작될 일본 정부의 역사교과서 검정을 앞두고 2006년 9월 28일 출범한 민관공동기구인 『동북아역사재단』을 통해 미리 체계적이고 단계적인 대응책을 마련해야 할 것이다. 특히 국내외 교과서의 역사왜곡 시정을 위해 가장 활발히 활동하고 있는 국내 시민단체인 『아시아평화와 역사교육연대』 뿐만 아니라, 일본 내에서 한국 측의 입장을 지지하고 있는 미키 다케오 전 총리의 부인 미키 무스코, 최대 교원단체인 『일교조』, 『일본 기독교교회협의회』, 『어린이와 교과서 전국네트 21』 및 자치단체 등을 적극 활용하는 방안을 강구해야 할 것이다.

## \* 부 록

### <부록 1> 거버넌스의 주요 요소 평가를 위한 설문조사 양식

#### 자율성

	평가내용	평가
자율성	행위주체가 자발적으로 조직되었습니까?	매우 그렇다, 다소 그렇다, 다소 아니다, 전혀 아니다, 기타( )
	행위주체는 독립적인 규범과 가치관, 이익을 가지고 있습니까?	매우 그렇다, 다소 그렇다, 다소 아니다, 전혀 아니다, 기타( )
	정부와 제도적 연계가 있습니까?	정부에 소속, 정부와 연계, 정부와 무관, 기타( )
	정부로부터 받는 법적 규제의 정도는 어떠합니까?	매우 심하다, 다소 있다, 다소 없다, 전혀 없다, 기타( )
	재정적 자립도는 어느 정도입니까?	완전 자립적, 다소 자립적, 다소 비자립적, 완전 비자립적, 기타( )
	정부로부터 정보의 자율성은 어느 정도 확보되어 있습니까?	매우 확보, 다소 확보, 다소 미확보, 전혀 미확보, 기타( )

### <부록 2> 노무현 대통령의 해외정상외교

연도	양자간 정상회담			다자간 정상회담		
	방문국	일자	주요내용	방문국	일자	주요내용
2003	미국	5.11-17	북핵문제의 평화적 해결, 동맹관계 강화, 평화번영정책 지지 확보	인도네시아, 발리(ASEAN+3정상회의)	10.6-9	한·아세안 간 미래지향적 협력 틀 마련, 한·중·일 3국간 협력 제도화
	일본	6.6-9	한반도 및 동북아 평화번영을 위한 협력기반 강화			
	중국	7.7-10	양국 신정부 지도자간 신뢰구축, 한반도 및 동북아 평화번영을 위한 공동 노력	태국, 방콕(APEC 정상회의)	10.19-22	
	싱가포르	10.22-24	양국 간 협력확대,			

			동아시아 및 국제무대에서 협력강화			
2004	카자흐스탄	9.19-20	카자흐스탄 산업혁신 참여, 카스피해 유전 공동개발, 정보통신 협력 약정 체결	베트남, 하노이(ASEM 정상회의)	10.6-9	경제·통상외교를 통한 국내경제 협력 기대 조성, 한반도 평화·안정을 위한 ASEM 회원국 지지 확보, IAEA 현안에 대한 국제적 신뢰 제고
	러시아	9.20-23	구체적 협력방안·북핵문제·한반도와 동북아 정세·이라크 문제 등 논의, 공동선언 채택			
	인도	10.4-6	기업의 인도 진출 확대, 무역 및 투자 확대, IT 분야 기술 협력 강화			
	베트남	10.9-12	베트남 투자여건 개선, 건설·초고속 인터넷·이동통신 사업 참여, 자원에너지 협력			
	미국 LA 및 하와이	11.12-13, 22-23	새로운 한·미 관계에 대한 미국 조야의 인식 제고, LA 지역과의 경제·통상 등 제반관계 강화, 하와이 지역에서의 대한 이미지 제고, 우리 동포사회 격려 및 위상 제고	칠레, 산티아고(APEC 정상회의)	11.20-21	WTO / DDA, FTA/RTA 및 보고르 목표 중간점검(APEC 무역·투자 자유화), 반테러 등 안보문제, 무역원화화 및 APEC 개혁
	아르헨티나	11.14-16	교역 활성화 제도적 기반 마련, 자원·에너지·과학기술 분야 협력 강화, 북핵문제 협력			
	브라질	11.16-18	자원협력약정 체결, 교역 활성화 제도적 기반 마련, IT·과학·기술·금융 분야 협력, 북핵문제 협력			
	칠레	11.18-19	FTA 성과 제고, 자원·산업·과학기술·문화 협력, 북핵문제 및 국제무대에서 협력			
	영국	12.1-2	긴밀한 협력관계로 발전, 북핵문제 해결 및 한반도 평화			

			위한 협력, 교역·투자 확대	SEAN+3 정상회의)		대 아세안 동아시아공 동체 (EAC) 구축을 위한 협력 강화
	폴란드	12.3-5	북핵문제 해결 및 한반도 평화 위한 협력, 교역·투자 확대, 문화·학술 협력			
	프랑스	12.5-7	북핵문제 해결 및 한반도 평화 위한 협력, 경제협력 활성화, 첨단 산업기술·문화교류 협력			
	일본	12.17-18	북핵문제 해결 위한 협력 강화, FTA 2005년 중 체결, 김포-하네다 항공노선 증편, 일본 방문객에 대한 비자면제 추진			
2005	독일	4.10-14	미래지향적 협력관계 강화, 한반도 평화안정 및 지역통합 경험 공유를 위한 협력 강화, 우리 국가 이미지 제고	한-SICA 정상회의	9.11-13	대중남미 정상외교의원결 및 우리 외교의 지평 확대, SICA와의 실질협력 확대
	터키	4.14-17	양국 국민 간 친선·우호적 협력 분위기 조성, 교역 및 투자 증대, 유럽·중동 및 중앙아시아 진출 기반 강화, 대이슬람권 외교 강화			
	러시아	5. 9	전승 60주년 기념행사 참석, 동북아 평화정착 노력 부각, 양국 관계 발전			
	우즈베키스탄	5.10-12	자원·에너지 협력, 고려인 동포 자긍심 고취 및 발전 지원, 대중아시아 외교 지평 확대			
	미국	6.9-11	동맹 발전방향과 북핵문제의 평화적 외교적 해결방안 의견 교환			
	멕시코	9.8-11	미래지향적 협력관계 강화, 우리 국가			

			이미지 제고			
	코스타리카	9.11-13	BT/IT 분야 협력증진	뉴욕(제60차 유엔총회 고위급 본회담 참석)	9.13-16	유엔에 대한 국가 이미지 제고, 유엔 현안 논의에 우리 입장 반영, 한반도 문제에 대한 국제사회의 이해와 지지 강화
	말레이시아	12.8-11	북핵문제의 평화적 해결 지지, 역내 현안해결 및 동아시아 공동체 형성과정에서 협력, 건설·방산·IT 분야 협력	부산(APEC 2005 KOREA)	11.18-19	무역자유화의 진전, 대테러 협력, 전염병에 대한 공동 대응, 재난대응, 에너지 안보
	필리핀	12.14-15	광물자원·에너지·IT 등 개발인프라 분야 우리 기업 진출 협력, 북핵문제 평화적 해결 지지, 탈북자 경유 관련 지속적 협력, 필리핀 내 한국인 안전 문제 개선	말레이시아, 쿠알라룸푸르(ASEAN+3/EAS 정상회의)	12.12-14	한·ASEAN 포괄적 협력관계의 제도화, 제1차 동아시아 정상회의(EAS) 관련 우리의 창의적 역할 모색, 북핵문제의 평화적 해결 지지
2006. 11 현재	이집트	3.6-9	교역·투자 및 문화 등 분야에서 협력증진, 대북정책에 대한 지지 확보, 국제적 위상 제고	핀란드, 헬싱키(ASEM 정상회의)	9.9-12	한반도 평화와 안정을 위한 ASEM 회원국의 지지 확보, ASEM 아시아 조정국으로서의 리더십 부각, ASEM 창설 10주년을 맞아 우리나라의 대ASEM 기여 실적 평가, 대ASEM 경제 파트너십 구축 모색 및 세계 경제이슈 협의, 대EU, 아시아 국가와의 관계 강화를 통한 외교 다변화
	나이지리아	3.9-11	아프리카 중심지역 진출 기반 공고화, 원유·가스·전력 등 에너지 협력, 우리 기업의 인프라건설 참여 및 플랜트 수출 지원			
	알제리	3.11-13	지중해 연안 아프리카 지역 진출 기반 강화, 에너지 도입 시장 다변화 모색, 인프라 건설시장 및 민영화 계획에 우리 기업 참여 지원			
	몽골	5.7-10	미래지향적 동북아 지역협력기반 강화, 우리 기업의 몽골시장 진출 및 몽골의 경제발전 지원을 통			

		한 상호 공동이익과 번영 도모			
아제르바이잔	5.10-12	카스피해 유전 공동 개발 참여 추진 등 에너지·자원 협력, 경제개발 경험 공유, IT·건설 분야 협력, 중앙아시아·카스피해 지역에 대한 외교지평 확대			
아랍에미리트	5.12-14	에너지 안보협력 강화, 제2의 특수를 위한 대중동 진출 전략 추진, 국제무대에서 협력 강화			
그리스	9.3-5	새로운 협력관계 구축, 호혜적 실질협력 관계 증진, 동남 유럽(발칸남부) 지역에 대한 외교지평 확대			
루마니아	9.5-7	양국간 호혜적이고 실질적인 관계발전을 위한 협력증진, 대발칸 외교 지평 확대 및 EU 신규가입국과의 경험 증진을 통한 EU시장 진출 확대			
핀란드	9.7-8	'21세기 지식경제사회 선도국가인 핀란드와 포괄적 협력 관계 구축, 지역 균형발전, 저출산·고령화 사회문제 등 주요 국정이슈 경험 공유			
미국	9.12-15	양국 정상간 정례적 협의채널 공고화, 포괄적 역동적 한·미 동맹관계 발전 구축을 위한 기반 재확인, 북핵 문제의 해결을 위한 긴밀한 공조 강화			
중국	10. 13	북한 핵실험 문제 해결을 위한 공동 노력, 유엔안보리의	베트남, 하노이 (APEC)	11.17-19	우리나라의 역내 위상 강화, 한반도 평화정착을 위

			대북 제재 결의안 내용 조율			
	캄보디아	11.19-22	97년 양국 수교 재 개 이후 최초의 우 리나라 국가원수의 국민 방문, 호혜적 실질협력 관계 증 진, 한반도 평화 안 정을 위한 캄보디아 지지 확보	정상회의)		한 정상외교의 활 용, 경제·통상외 교 강화, 경제기 술협력 증진, 안 보문제 논의
회수	37			11		

출처: “청와대브리핑, 노무현 대통령 정상외교” <<http://www.president.go.kr>>에  
서 작성

### <부록 3> 북핵문제 관련 IAEA의 역할

일자	형식	주요 내용
2002. 11. 29	이사회 결의안	- 북한에서 IAEA안전협정의 신속·완전 이행에 관한 결의안 채택 - IAEA에 우라늄농축 프로그램과 기타 관련 핵연료 시설들에 관한 모든 정보 제공과 검증가능한 방법으로 핵무기 개발 포기 촉구
2003. 1. 6	이사회 결의안	- 북한에서 IAEA안전협정의 이행에 관한 결의안 채택 - IAEA와 신속히 그리고 완전히 협력할 것을 요구 - 이사회 결의안을 북한에 전할 것을 사무총장에 요청
2003. 2. 12	이사회 결의안	- 북한에서 IAEA안전협정의 이행에 관한 결의안 채택 - 북한과 IAEA간 포괄적 안전협정 이행을 위해 사무총장이 계속 노력해 줄 것을 요청
2003. 8. 13	사무총장의 총회 보고	- 2002. 9 총회 이후 북핵 관련 사태발전에 대한 보고 - 북한이 NPT에 의거한 안전협정을 이행하고 있다는 것을 검증하기는 계속 불가 - 북한에서 핵물질이 전용되지 않았다는 것을 검증하기는 계속 불가
2003. 9. 19	총회 결의안	- 국제 비확산 의무에 반하여 취해진 자신의 행동과 발표들을 재고토록 북한 측에 촉구 - IAEA의 검증을 포함하여 신속·투명·검증가능·불가역적 방법으로 모든 핵무기 프로그램을 완전 해체하도록 촉구
2004. 8. 16	사무총장의 총회 보고	- 2003. 9 총회 이후 북핵 관련 사태발전에 대한 보고 - 북한의 안보 요구와 북핵의 평화적 사용에 대한 국제사회의 요구를 균형시키는 포괄적 해결책을 위해 사무국이 모든 당사국들과 협력할 준비 - 6자회담 환영

일자	형식	주요 내용
2004. 9. 24	총회 결의안	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국제 비확산 의무에 반하여 취해진 자신의 행동과 발표들을 재고토록 북한 측에 촉구</li> <li>- IAEA의 검증을 포함하여 신속·투명·검증가능·불가역적 방법으로 모든 핵무기 프로그램을 완전 해체하도록 촉구</li> </ul>
2005. 3. 3	이사회회장 결정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2005. 3. 2 이사회 토론을 기초로 이사회 분위기를 표현</li> <li>- 북한이 2002. 12 이후 검증활동을 불허하는 것에 대한 우려 표시</li> <li>- 평화적이고 포괄적 해결을 위한 6자회담의 중요성 인정</li> </ul>
2005. 8. 4	사무총장의 총회 보고	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2004. 9 총회 이후 북핵 관련 사태발전에 대한 보고</li> <li>- 북한의 핵 활동은 핵비확산체제에 대한 지속적인 심각한 도전</li> <li>- 북한의 핵보유 선언은 최고의 우려 사안</li> <li>- 6자회담 환영</li> </ul>
2005. 9. 30	총회 결의안	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 6자회담의 9.19 공동성명 적극 환영</li> <li>- 포괄적 IAEA안전협정 이행을 위한 IAEA와의 협력을 북한 측에 촉구</li> </ul>
2006. 3. 6	이사회에 대한 사무총장 성명	<p>“IAEA가 북한의 안전 및 다른 요구들과 북한에게 평화적 목적의 핵활동만을 허가하려는 국제사회의 요구를 모두 포함하는 포괄적 해결안을 위해 북한 및 관련국들과 협력할 준비가 되어 있다”고 밝힘.</p>

출처: “IAEA Board & General Conference” <<http://www.iaea.org/NewsCenter/Focus/IaeaDprk>>에서 자체 작성

# 2

## 한반도 평화체제 거버넌스 실태조사

허문영 · 전현준 · 조민



한반도 평화·번영 거버넌스의 실패조새상

## I. 문제제기

한반도 평화체제 구축은 21세기 우리민족의 평화통일 과정에서 반드시 우선적으로 이루어야 할 과제이다. 따라서 이에 대한 이론적 준비가 필요하다. 또한 한반도문제 당사국인 남·북한과 유관국인 미·일·중·러도 한반도 평화체제 구축에 관심이 높다. 이들 6개국은 북핵문제 해결과정에서 서명된 9·19공동성명을 통해 한반도 평화협정체제 구축에 노력하기로 합의한 바 있다.

그러나 광복 60주년과 분단 60주년을 지난 현재까지도 아직 한반도는 정전(휴전)체제를 넘어서지 못하고 있는 실정이다. 또한 9·19 공동성명에도 불구하고 북핵문제 해결전망이 여전히 불투명한 상황이다. 게다가 지난 7월 5일 북한은 대포동, 노동, 스커드 미사일 총 7발을 동해에 발사하였다. 미국·일본의 사전경고와 한국의 조언 그리고 중국의 강력한 제지에도 불구하고 북한은 발사하였다. 대포동은 미국을, 노동은 중국과 일본을, 스커드는 한국을, 탄착지역은 러시아를 겨냥한 측면도 있다. 이런 상황에서 한반도 평화체제 구축은 더욱 요원한 일이 되고 있다.

따라서 민족의 숙원인 평화와 평화통일을 이루기 위해서는 새로운 접근과 노력이 필요하다. 한반도 평화체제 구축을 단순히 정부 간의 협상에 의존만 할 것이 아니다. 21세기 시대조류에 부응해서 국제 및 국내 모든 수준에서 민·관·NGO 등의 협력에 기초한 거버넌스적 접근이 요청된다.

이에 본 연구에서는 선행연구<sup>1</sup>들과 달리 다음과 같은 점에 주력하고자 한다. 기존의 연구는 한반도 평화체제 구축을 남북한관계 개선을 목표로 국가주도 차원에서 진행하는 데 주력하였다. 그러나 본 연구는 실제적인 평화체제를 국가 및 NGO, 개인 등의 수준에서 함께 이뤄가고자 함으로써 연구목적에 있어 차이가 있다.

연구방법으로는 1차년도 연구는 실태조사에 있기 때문에 문헌조사와 더불어 면접조사를 병행할 것이다. 또한 워크숍을 통해 다양한 자료들도 수집하고자 한다. 다만 본 연구는 공동연구이면서, 익숙하지 않은 개념인 거버넌

<sup>1</sup>곽태환 외, 『한반도 평화체제의 모색』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1997); 송대성, 『한반도 평화체제』 (서울: 세종연구소, 1998); 백영철 외, 『한반도 평화프로세스』 (서울: 건국대학교 출판부, 2005).

스에 기초하고 있기 때문에 워크숍을 통해 연구주제와 연구범위를 먼저 공유할 것이다. 그리고 공유한 개념과 분석범위를 중심으로 공동연구자들이 각각 면접조사 및 문헌분석을 통해 한반도 평화체제 거버넌스 실태를 파악한다. 그리고 개별 연구결과를 취합한 후, 수차례의 논의를 거쳐 종합 정리하고자 한다.

주요 연구내용으로는 먼저 한반도 평화체제 거버넌스 개념이 도출될 수밖에 없는 한반도 환경변화를 살펴보고, 한반도 평화체제 거버넌스 개념과 평가지표 및 거버넌스 유형을 다루고자 한다. 그리고 북핵문제 해결을 위한 6자회담을 중심으로 한반도 평화체제 거버넌스 실태를 국제차원, 남북관계 차원, 국내차원으로 구분하여 살펴보고자 한다.

## II. 한반도 평화체제와 환경변화 - 행위자의 다양화와 이슈의 다변화 -

### 1. 국제적 요인: 초국가 행위주체의 등장

#### 가. 탈냉전

탈냉전시대에 들어선 오늘의 세계정세를 국제·동아시아·한반도 차원에서 각각 살펴보면 다음과 같다.

#### (1) 국제: 미국 중심의 단·다극 구조화 및 반테러전

미·소 양극 구조에서 미국 중심의 단·다극 구조로 전환하고 있다. 또한 이데올로기 중심의 군사안보적 대결시대에서 경제력, 과학기술력 중심의 경제적 경쟁시대로 변하고 있다. 산업화 시대에서 정보화 시대로의 흐름 속에서 각 나라들은 초일류의 재화와 서비스 창출 경쟁과 더불어 일정한 지역을 중심으로 상호협력 관계를 강화하려는 움직임을 보여주고 있다. 그리고 강대국 간 분쟁 가능성이 줄어드는 반면 테러·게릴라전·정보전과 같은 비전통적 위협이 증대되고 있다. 2001년 9월 11일 테러사건은 이러한 경향을 반영한다.

이 같은 탈냉전의 국제질서는 한반도에 새로운 시련과 도전을 안겨 주었다. 특히 중국과 러시아가 세계 자본주의체제에 편입되면서 그동안 냉전체제 속에서 사회주의시장에 의존하였던 북한은 경제적·외교적으로 심각한 타격을 받게 되었다. 결국 국제질서의 변화는 남북관계 및 북한의 변화를 가져오는 요인이 되고 있다.

#### (2) 동아시아: 협력과 경쟁

세계적 냉전해체는 동북아시아 지역의 냉전구조도 어느 정도는 완화시켰다. 먼저 이중삼각관계가 이완되고 있다. 냉전시대 동아시아 구조는 이중삼각대립의 양상을 보여주었다. 소련·중국·북한의 북방삼각관계와 미국·일본·남한의 남방삼각관계의 대립이 그것이다. 그러나 1990년대 들어와 한·소 및 한·중 수교 그리고 소련의 해체로 말미암아 북방삼각관계는 상당정도 이완되었다.

그 결과 적대적 대립관계에서 화해·협력적 경쟁관계로 전환하고 있다. 한반도 주변 4국은 각각의 양자 관계에서 전략적 협력 또는 유대를 발전시키면서 동시에 타방에 대한 경쟁도 보이고 있다. 이에 따라 이들 국가는 모두 역내 질서가 평화적으로 안정되어야 한다는 데 공감대를 형성하고 있다. 특히 9·11 테러이후, 대 테러연대를 구성하면서 갈등적이기 보다는 협력적 관계를 보여준 바 있다.

### (3) 한반도: 주변 4국의 영향력 확대경쟁 심화

주변 4국은 한반도에 대한 영향력 확대 경쟁의 모습을 보여주고 있다. 미국과 중국은 상호 협력하는 한편 동북아지역의 미래에 상대방이 미칠 영향에 대해 견제하는 입장을 보이고 있다. 또한 미·일 간의 안보협력에 대하여 중·러는 전략적 유대 관계를 강화하는 것으로 대응하고 있다. 그러나 이러한 주변 4국의 경쟁은 상호 협력이 전제된 상태에서 각각의 국가이익 극대화를 위해서 전개되는 것이다. 이와 같은 경쟁 구조는 한반도 평화정착에 부정적인 영향을 미칠 수도 있다는 점을 유의해야 한다.

주변 4국은 한반도의 급격한 현상타파로 인해 동북아질서가 부정적인 영향을 받는 것을 우려하고 있다. 그러나 남북관계의 개선과 북한의 안정적인 변화는 동북아의 안정과 평화에도 크게 기여할 것이라는 점을 이해시켜 나감으로써 주변국들이 우리의 통일추진에 협력하거나 원조하는 역할을 수행하도록 노력해야 한다.

탈냉전의 국제질서가 자리를 잡고 있지만 한반도에는 냉전구조가 잔존해 있다. 오늘날 국제질서는 경제실리를 중심으로 움직이고 있음에도 불구하고 남북한은 아직도 이념 및 정치·군사적 갈등 구조를 벗어나지 못하고 있다. 또한 북한 핵 문제, 북한 미사일 문제, 북·미와 북·일 관계 등이 바로 이 구조에서 풀어야 할 현안들이다. 남북관계가 공고한 평화상태로 이행할 때까지는 많은 고비가 있을 수 있으며, 그 과정에서 양측의 대립이 한반도 위기를 고조시킬 가능성도 여전히 존재한다.

그리고 북한의 핵무기 의혹 등 대량살상무기 개발문제에 따라 한반도 문제의 '국제화'가 심화되고 있다. 북한은 여전히 막강한 재래식 군사력을 보유하고 있으며, 중·장거리 미사일과 생화학 무기 개발과 함께 핵 개발 의혹 등으로 한반도 안보위기를 조성하고 있다. 북한의 핵 및 미사일 문제는 국제

사회의 우려 대상으로 남아 있으며, 특히 2002년 10월 북한이 농축 우라늄을 이용한 새로운 핵무기 개발 프로그램의 존재를 시인함으로써 한반도의 안보 위기감이 다시 높아지게 되었다.

## 나. 정보화

정보화는 정보와 통신의 혁명적 발전을 의미한다. 이는 거래와 통신의 비용과 시간을 절대 감소시켜 국내외 교류 활성화와 통합의 확대를 위한 기술적 조건을 제공하였다. 그 결과 국가의 능력과 기능은 축소 혹은 분산되고, 국내 및 국제적인 행위자들의 관계가 다변화하고 있다.<sup>2</sup> 다시 말해 국가 중심적인 경성적인(hard) 통치 구조가 초국가, 국가, 기업, 시민사회, 지방자치체와 같은 다수의 행위자들이 다중적으로 권력을 분점, 공유, 교환, 네트워크화하는 복합적이고, 연합적이며(confederal), 연성적인(soft) 협치 또는 관리체제로 변화되고 있다. 정보화로 인해 유동적이고, 다층적이며, 다원적인 거버넌스의 구조가 등장하기 시작하였다.<sup>3</sup> 따라서 정보화에 의한 거버넌스의 구조의 등장 속에 증가하고 있는 참여의 기제를 어떻게 조정(coordination), 조종(steering), 조절(regulation)해 나갈 것인가가 과제로 제시되고 있다.<sup>4</sup>

이같은 정보화의 급속한 진전은 한반도 안보환경의 빠른 변화를 가져왔다. 정보화는 국가, 시장, 시민사회 등 국가운영 주체 간의 관계를 변화시켜 시민사회의 역할을 증대시키는 동시에 정치적 대리인에 의한 대의민주주의 체제의 약화를 가져왔다.<sup>5</sup>

---

2- 서창록·전재성·임성학, “한반도 평화변영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀”(통일연구원, 통일연구원 워크숍 2006년 4월 26일), p. 4.

3- 임희백, 『IT와 공공 거버넌스의 새로운 패러다임』(서울: 정보통신정책연구원, 2005), p. 15.

4- 광진영, “정당과 거버넌스: 정당 쇠퇴론에 대한 대안적 설명 틀로서의 거버넌스,” 김석준 외, 『거버넌스의 정치학』, p. 75.

5- 김석준, “거버넌스의 개념과 이론의 전개,” 김석준 외, 『뉴 거버넌스 연구』, pp. 33-34.

## 다. 세계화

세계화는 상품, 서비스, 자본 등의 국제적 이동이 촉진되는 가운데 개별 국가의 개념이 약해지고 세계가 단일의 공동체로 확산됨을 의미한다. 정보통신기술과 그 인프라가 발달됨에 따라 급진적으로 확대되고 있다. 세계화는 전세계를 하나의 지구촌으로 통합하였고, 그 결과 국제적 접촉과 교류가 활발해지고 있다. 이같은 세계화는 국가의 위상을 크게 떨어뜨렸다.<sup>6</sup> 국가의 주권에 대한 제약을 초래함으로써 심각한 권력이동(power shift)을 가져왔다. 세계화는 다방면의 국제적 교류와 통합을 확대시켜 국가들 간의 관계를 재조정해 왔을 뿐만 아니라 국가, 시장, 시민사회 사이의 새로운 권력 재분배를 일으켜 놓았다. 국가 권력은 초국적기업의 권력, 규모 및 유동성으로 인해 그리고 주권국가의 제도적 한계를 넘어선 국내외적 NGO들의 사회운동 및 글로벌 시민사회의 확산으로 심각한 도전에 직면하게 되었다.

이러한 세계화의 영향으로 정책결정과정에서 독점적 지위를 유지하던 정부는 더 이상 독점적인 지위를 유지할 수 없게 되었다. 정책결정에 따른 공식적 혹은 비공식적 행위자들이 필요하게 되었다. 또한 다원화하고 복잡한 사회에서 정부는 사회문제의 해결을 위해 정부는 다른 행위자들과의 공조가 불가피하게 되었다. 그리고 정책결정에 대한 독점적 지위의 이완은 정부의 분권화로 인해 가속화하고 있다. 통일문제에 있어서도 정부는 통치능력이 감소되어 더 이상 독점적 지위를 유지할 수 없게 되었다. “현 시대의 국가는 큰 문제를 다루기에는 너무 작고, 작은 문제를 다루기에는 너무 비대”<sup>7</sup>하기 때문이다.

## 2. 남북관계 요인: 남북정상회담과 북한의 전략적 변화

### 가. 남북관계 변화: 갈등적 공존에서 협력적 공존으로 전환 지연

오늘의 남북관계는 과거 냉전기 남북관계와 비교할 때 괄목할 만한 발전을 이뤘다. 더욱이 2000년 남북정상회담이후 진행된 남북 대화와 교류협력은 놀라울 정도의 발전을 이뤘다. 500회 이상의 남북대화 와 약 8만 5천명이

6- 『중앙일보』, 2006년 8월 15일.

7-UNDP, Human Development Report 1993 (1993), p. 5.

상의 남북인적교류 및 100만 명을 넘어서는 금강산 관광객이 있다. 게다가 정의·동해 철도·도로 개통과 개성공단 사업 등 냉전시대에는 상상할 수 없었던 일이 진행되고 있다. 따라서 적대적·갈등적 남북관계가 화해적·협력적 남북관계로 발전한 것으로 평가할 수 있다. 그러나 남북 간 군사적 대치상황이 지속되는 가운데 북한이 통일전선사업을 지속하고 있기 때문에 화해협력의 남북관계가 정착된 것으로 평가하기는 아직 이르다. 게다가 우리 사회 내부에서는 북한을 바라보는 시각과 대북정책을 둘러싸고 격렬한 논쟁이 진행되고 있다. 동시에 국제적으로 동북아질서 재편과정에서 미국과 북한의 마찰 심화 등 각국들의 이해충돌로 한반도 위기상황이 심화되는 모습도 보여주고 있다. 이른바 국제갈등·남북갈등·남남갈등이 중첩된 복합적 갈등이 나타나고 있다. 따라서 이 같은 문제를 오직 정부에 의해서만 단독으로 풀기는 매우 어려운 상황이다.

## 나. 북한의 어려움

북한의 경제난<sup>8</sup>과 안보난<sup>9</sup>은 여전히 지속되고 있다. 이에 2002년 북한은 남한 임동원 특사의 방북(4.3-5)이후 남북관계개선에 적극 호응하여 한반도 정세를 안정화시키는 한편 내부적으로는 ‘7·1경제관리개선조치’ 단행과 ‘신의주 특구(9.12)’개발 등의 북한식 개혁·개방조치를 취하면서, 일본과도 정상회담을 개최하여 대일관계정상화를 도모하였다. 김정일 위원장은 고이즈미 총리와의 정상회담(2002.9.17, 평양)을 통해 4개항의 평양선언을 발표하였다. 그러나 이 같은 개혁·개방조치 또한 미국 제임스 켈리 특사의 방북(2002.10)과 농공축우라늬 핵무기 개발에 대한 문제제기와 중국의 양빈(신의주특구행정장관)체포(2002.10.4)로 좌절되고 말았다. 이후 6자회담을 통해 2005년 9·19공동성명에 합의하였으나, 그 이행방식을 놓고 다시 미국과 충돌하였다.

한편 2005년 하반기부터 최근까지 미국의 대북정책은 Jacksonian 단독주도에서 Wilsonian과 Hamiltonian이 가세하여 더욱 강경해지는 모습을 보

8- 김영윤, 『북한 7·1경제관리개선조치 4년의 평가와 전망』 (서울: 통일연구원, 2006).

9- 허문영, 『북한외교의 특징과 변화 가능성』 (서울: 통일연구원, 2001); 전현준 외, 『북한이해의 길잡이』 (서울: 박영사, 2005), pp. 311-326.

여주었다.<sup>10</sup> Jacksonian은 WMD, PSI<sup>11</sup> 문제를, Wilsonian은 북한 인권문제를, Hamiltonian은 북한 위조지폐 및 돈세탁문제를 강조하고 나섰다.<sup>12</sup> 그 결과 북한은 북핵 6자회담 교착 상태에 따른 안보적 어려움과 미국의 대북 금융제재와 지속적인 인권문제 제기에 따른 경제난과 국가적 위신 훼손으로 정권안보에 어려움을 겪게 되었다.

이에 북한은 미국과 양자 대화를 통해 해결하기 원하나, 미국의 불용으로 이뤄지지 않자, 미국을 협상 테이블로 이끌어 내기 위해 벼랑끝전술을 구사하였고, 끝내는 미국의 건국기념일인 7월 4일(미국 기준)에 미사일 발사를 감행하였다. 이 같은 북한의 경제난과 안보난은 한반도 평화체제 구축을 위한 새로운 접근을 요청하고 있다.

### 3. 국내적 요인: 비정부 행위주체의 등장

#### 가. 민주화

민주화는 통일문제에 대한 시민들의 참여를 폭발적으로 증진시켰다. 민주화 이후 NGO, 이익집단, 시민단체, 언론, 학계, 기업 등의 행위자들은 다양한 방식으로 정책적 영향력을 확대하고 있다. 국가주도적 사회가 사회주도적 사회로 이동<sup>13</sup>하는 과정에서 비영리시민사회단체 등의 ‘정책 거버넌스’ 참여에 의해 ‘협의’(consultation) 지향적인 정부-집단 관계로 발전되고

10- 2006년 3월 6일에 열린 북미접촉에 대북금융제재에 강경파인 캐스린 스티븐스 국무부 동아태담당 부차관보가 참석하는 등, 힐 차관보의 영향력이 저하되는 가운데, 강경파가 북한체제 변화를 꾀하는 모습을 주여주고 있는 것으로 알려졌다. 『마이니치 신문』, 2006년 3월 28일; 『세계일보』, 2006년 3월 29일 재인용.

11- Proliferation Security Initiative(대량살상무기 확산방지 구상)는 WMD 거래를 봉쇄하기 위한 국제공조체제로서 2003년 5월 부시 대통령이 제안해 시작되어, 현재 70여개국이 참가함. 우리나라도 2006년 1월부터 부분 참가하기로 동의함. 『중앙일보』, 2006년 1월 25일.

12- 미국의 대외정책을 Hamiltonian, Jeffersonian, Jacksonian, Wilsonian 학파로 구분하는 것은 다음 책을 참조. Walter Russel Mead, *Special Providence* (New York, Routledge, 2002)

13- 집단을 자발적 집단과 비자발적 집단으로 구분하고 국가-사회 관계를 국가주도적 사회와 사회주도적 국가로 구분하여 정부-집단 관계를 설명하는 유형에 대해서는 J. Hayward, “Organized Interests and Public Policies,” J. Hayward & E. Page (eds.), *Governing the New Europe* (Cambridge: Polity Press, 1995), pp. 226-228 참조.

있다.

예컨대 1980년대까지 한국경제의 고도성장을 이끌었던 국가주도형 발전 모델은 세계화된 국제정치경제적 환경과 민주화 이후의 정치환경에 더 이상 적용되기 어려운 모델이 되었다. 따라서 국가와 사회가 수직적 상하관계가 아닌 보다 수평적이고 유기적 관계를 유지하여 발전을 이루어 나가면서 조정과 협력을 유도하는 거버넌스적 모델이 대안으로 모색되고 있다. 다원화된 사회에서는 공공의 해결을 위해서는 전문가와 다른 여타의 정책 행위자와의 공조가 불가피하기 때문이다. 또한 민주화 이후 절차적 민주주의(procedural democracy)가 어느 정도 실현되어 실질적 민주주의(substantial democracy)에 관심을 갖게 되면서, 즉 포스트모던의 가치관이 보다 지배적이게 되면서 민주주의의 공고화를 실현하기 위한 다양한 행위자들의 참여와 자율을 강조하는 거버넌스 모델이 요청되고 있다.

통일 문제와 관련해서도 민주화 이후 거버넌스적 현상이 크게 증대되었다. 1987년 6월 민주항쟁으로 인한 절차적 민주주의의 회복 이후 정치체제의 권위주의적 속성이 점진적으로 해소되는 정치적 민주화의 실질적 진전은 김대중 정부의 성립을 가능하게 하였다. 이에 따른 대북포용정책의 추진은 분단으로 굴절된 한민족의 정통성 회복, 민족경제의 발전과 이산가족의 고통 감소, 한반도의 전쟁위협 해소와 동북아 지역의 평화 증진, 한국의 국제적 위상과 영향력 제고에 대한 시민들의 ‘숙고’를 한 단계 도약시키는 계기로 작용하였다. 이는 특히 국내적으로는 냉전시대에 정부가 독점하던 통일정책결정에 대한 시민사회의 영향력 확대를 가능하게 하였고, 국제적으로도 한반도 문제에 대한 국제 권력 혹은 영향력의 변화 하에서 우리 국가의 이해가 좀 더 반영되는 민주적 과정에 대한 시민사회의 참여의식 고양을 견인하였다.<sup>14</sup>

## 나. 정보화

민주화된 한국 사회에서 정보화의 영향력은 또한 매우 크다. 인터넷과 다양한 매체를 통한 정보의 유통은 일반시민들로 하여금 북한과 통일 및

---

14- 송정호, “21세기 통일정책 환경 변화와 시민참여: 참여민주주의에 관한 논의를 중심으로,” 『통일정책연구』, 제15권 1호 (2006), p. 274.

국제정세에 대해 매우 수준높은 정보까지 쉽게 접근할 수 있게 하고 있다. 그 결과 통일정책에 대한 정부의 배타적 권위는 점차 축소되고 있다. 반면에 미군 장갑차에 의한 두 여중생 추모사건과 전국적인 촛불시위, 용천재해사건에 대한 시민사회의 신속한 대응, 북한 미사일사태에 대한 국민적 관심과 차별한 대응 등에서 나타나듯 비정부 행위자의 영향력은 매우 커지고 있다. 따라서 이 같은 시대적 흐름에 부합하는 새로운 정책결정구조와 과정이 요청되고 있다.

### Ⅲ. 한반도 평화체제 거버넌스 개념과 평가지표

#### 1. 개념

한반도 평화체제란 무엇인가? 평화체제는 전쟁의 법적 종결 및 전쟁방지와 평화유지를 위한 제도적 장치를 의미한다. 그리고 평화체제를 구축한다는 의미는 이 같은 제도적 장치를 마련함으로써 정전상태를 평화상태로 전환하고, 상호 적대적 관계를 초래했던 긴장요인들을 해소함으로써 항구적 평화정착을 위한 제도적 발전을 실현하는 행위라 할 수 있다.<sup>15</sup> 따라서 한반도 평화체제는 ‘한반도에서 평화의 회복(Restoration)과 유지(Maintenance)는 물론, 나아가 통일을 지향하고 기여할 수 있는 체제’를 의미한다.

따라서 앞의 개념정의에 기초해 볼 때, 한반도 평화체제는 3가지 요소로 구성된다. 정전협정의 평화협정으로의 대체, 남북 간 군사적 긴장완화와 신뢰구축, 북핵문제의 평화적 해결과 북미/북일 관계개선과 정상화가 그것이다. 이것을 구성문건 관점에서 재규정해보면, 한반도 평화체제는 크게 3가지 문건에 의해 틀 지워지는 것으로 볼 수 있다. 평화협정(체결)·남북기본합의서(이행)·한반도비핵화선언(준수)이다.

그러면 한반도 평화체제 거버넌스란 과연 무엇인가? 한반도 평화체제 거버넌스는 ‘국제·남북한·국내의 3차원에서 공공부문과 민간부문이 협력적 정책 네트워크를 구성하여 각자의 전문성과 참여도를 높이고, 부문들 간의 연결성을 강화하여 한반도 평화(평화협정 체결, 기본합의서 이행, 비핵화공동선언 준수)라는 목적을 효율성 있게 달성해 나가는 과정’이라 할 수 있다.

이 글에서는 한반도 평화체제 거버넌스 구축실태를 조사하기 위해 최근 현안인 북핵문제와 이를 해결하기 위한 6자회담에 초점을 맞춰 연구하고자 한다.

---

<sup>15</sup> 참여정부는 한반도 평화체제 구축을 ‘지난 50여 년간 한반도 질서를 규정해 온 불안정한 정전상태가 평화 상태로 전환되고, 안보·남북관계 및 대외관계 등에서 이를 보장하는 제도적 발전이 이루어진 상태’로 규정한다. 2003년 2월 대통령 인수위원회.

## 가. 한반도 평화체제 특성<sup>16</sup>

여기서 우리는 한반도 평화체제의 특성을 좀 더 살펴볼 필요가 있다. 한반도 평화체제는 과정(Process)적 특성을 갖고 있다. 한반도 평화체제는 전쟁의 법적 종결만을 의미하지는 않는다. 남북한 및 주변4국이 함께 제반 긴장요소들을 포괄적으로 해결하면서 평화를 제도화하고 정착시켜 나가는 장기적 과정이라 할 수 있다. 따라서 평화협정 체결과 같은 일시적 문서합의 사건만을 의미하는 것이 아니다.

또한 이중성(Duality)의 특성도 있다. 한반도 문제가 남북한만의 민족문제일 뿐 아니라 주변 4국의 이해관계가 걸려있는 국제 문제적 성격도 갖고 있기 때문이다. 한반도 평화문제는 정치·경제·군사 등 다양한 분야에서 민족 내부적 문제와 핵·미사일·인권·위조지폐·납치 등과 같은 북미·북일 간 안보현안인 국제적 문제들이 뒤섞여 있다. 따라서 관련 당사국들과의 국제협력을 통한 평화정착에의 노력도 매우 필요하다.

마지막으로 과도기(Transition) 특성도 있다. 국제사회에서 그동안 이뤄졌던 보편적인 평화체제는 그 자체가 최종목표가 되고 있다. 그러나 한반도 평화체제는 그 자체가 최종목표가 아니다. 우리의 최종목표는 남북한 민족통일이다. 따라서 한반도 평화체제는 남북한 평화공존을 실현하고 남북연합으로 진입하기 위한 제도적 기반을 구축하는데 목적이 있다.

## 나. 한반도 평화체제 쟁점

한반도 평화체제를 구축하기 위해 남북한은 비록 선전적 차원이라 할지라도, 분단이후 지금까지 각종 제의를 상호 제시해왔다. 특히 분단 직후부터 1960년대 말까지는 군사·경제적 우위에 있었던 북한이 보다 적극적으로 평화체제와 관련한 주장들을 제기하였다.<sup>17</sup> 우리 역대정부 또한 1970년대 들

16- 통일부 서기관 인터뷰, 2006년 6월 5일.

17- 북한의 경우 1950년대부터 평화협정 체결을 주장하였다. 정전협정의 특수성과 중국군 철수(58년)에 따른 명분을 바탕으로, 평화협정 체결 요구를 통해 대남·대미 평화공세 및 한반도 문제에 대한 주도권 확보 노력 전개하였다. 이후 북한의 평화체제 주장은 그 형식에서 남북 평화협정-북미 평화협정-남북미 3자회담-평화보장체계 수립 순으로 변화해 왔다. 특히 1974년 3월 이후부터는 「북미 평화협정 체결을 통한 한반도 문제에 대한 북미간 직접해결」을 지속적으로 요구해오고 있다. 그 내용면에서는 초기 「주한미군 철수」를 겨냥한 대남전략에서 점차 「북미간 한

어와 남북불가침협정 체결 제의(1974.6.18)를 시작으로 꾸준히 평화체제와 관련한 제의들을 제시하였다. 특히 1991년 소련붕괴이후 탈냉전적 국제정세가 들어서면서 남북기본합의서가 도출된 이후, 한국정부는 적극적으로 제기해 오고 있다. 그리고 김대중 국민의 정부 경우에는 한반도 냉전구조 해체 5대과제<sup>18</sup>를 내세워 노력한 바 있다. 노무현 참여정부에는 보다 적극적으로 한반도 평화체제 구축을 국정과제로 제시하고, 이의 필요성을 지속적으로 강조해 오고 있다. 그리고 남북한은 장관급회담을 통해서도 한반도 평화체제 구축을 위해 노력하기로 합의도 하였다.<sup>19</sup> 그러나 한반도 평화체제 구축과 관련해서는 그 주체와 내용 그리고 형식(절차)을 중심으로 여전히 첨예한 견해차가 있다.

주체의 문제는 현재의 정전체제를 평화체제로 전환하는 과정에 참여하는 평화협정의 당사자 문제이다. 남한은 남한(+UN)과 북한이 당사자가 되어야 한다고 강조한다. 그러나 북한은 서명당사자론을 중심으로 북한과 미국이 되어야 한다고 주장한다.

내용의 문제는 평화협정의 내용에 무엇이 들어가야 하느냐의 문제이다. 남한은 전쟁의 법적 종결, 불가침 및 무력불사용, 분쟁의 평화적 해결, 체제 존중 및 불간섭, 기존합의서 준수이행이 반드시 포함되어야 한다는 입장이다. 반면에 북한은 당사자 문제에 대한 우선적 논의를 주장하며, 평화협정

반도 문제 직접해결과 관계정상화」에 중점을 둔 대미전략의 차원으로 바뀌었다. 정리해 보면, '60년대에는 대남 적화통일 전략의 연장선에서 주한미군 철수와 남북 평화협정 체결을 북한은 주장하였다. '70년대 초에는 데탕트, 베트남 평화협정 등으로 북한의 북미대화에 대한 기대와 수요가 증가하면서, 북미 평화협정 체결 주장을 중심으로 대미 직접대화 추구하였다. 그리고 '90년대 들어 사회주의 진영 붕괴, 경제난 심화 등에 따라 생존전략 차원에서 북핵문제 및 평화체제 문제를 제기, 체제보장 및 실리확보를 도모하였다. 최근 북한은 평화체제 수립은 한반도 비핵화 실현을 위해 반드시 거쳐야 할 노정임을 강조하고, 정전체제를 평화체제로 전환하게 되면 미국의 적대시정책과 핵위협이 없어지게 되며, 자연스럽게 비핵화 실현으로 이어지게 된다고 주장하고 있다

18- ① 남북간 화해협력 ② 미·일의 대북관계 개선 ③ 북한의 대외개방 환경조성 ④ 비핵화 및 재래식 군비통제 ⑤ 정전체제의 남북 평화체제로의 전환, 김대중 대통령의 CNN 기자회견, 1999년 5월.

19- 제16차 남북장관급회담(2005.9.13-16) 「남과 북은 한반도의 공고한 평화를 보장하기 위해 노력하며 6.15시대에 맞게 군사적 긴장완화를 위한 실천적인 방안들을 적극 모색해 나가기로 하였다.」(공동합의문 2항); 제17차 남북장관급회담(2005.12-16) 「남과 북은 한반도에서의 군사적 긴장완화와 평화를 보장하기 위한 적극적인이며 실천적인 노력을 기울이기로 하였다.」(공동보도문 3항).

내용에 대해서는 구체적 언급을 자제하고 있다. 그러나 북미 간 불가침, 주한미군 지위문제, 남한의 군사기지화반대 등 북미 간 적대관계 해소관련 사안을 개괄적으로 언급하며, 전쟁 책임 및 손해배상은 제기하지 말아야 함을 강조한 바 있다.<sup>20</sup>

절차(형식)의 문제는 남한의 경우, ‘선 신뢰구축(비핵화) 후 평화협정’ 체결을 강조한 반면, 북한은 ‘선 평화협정 체결, 후 신뢰구축’을 주장한다. 남북한은 평화협정과 신뢰구축(긴장완화)의 선후관계에 대해 상반된 입장을 보이고 있다. 이는 당면 정세 긴장의 원인, 신뢰구축 문제, 문제해결 방향, 신뢰구축 문제 등에 대한 상호 인식차에 기인한다.

따라서 한반도 평화체제 구축은 그렇게 쉽게 이뤄지기 어려운 상황이다. 우리의 희망과 노력에도 불구하고. 오히려 위에서 언급한 이유들 때문에 한반도 평화체제를 구축하기 위해 새로운 접근에 기초한 노력이 필요한 시점이다. 다시말해 이제는 한반도 평화체제 거버넌스가 요청된다 하겠다.

그러면 한반도 평화체제 거버넌스는 한반도 평화통일 과정에 있어 어느 단계에서 추진되는 것인가?<sup>21</sup> 3번째 단계인 협력적 공존단계에 위치하고 있는 것으로 규정할 수 있다.

<표 III-1> 한반도 평화통일 5단계

구분 \ 단계	갈등적 공존 (conflictive coexistence)	경쟁적 공존 (competitive coexistence)	협력적 공존 (cooperative coexistence)	남북연합	통일한국
규정 문건	정전협정	남북기본 합의서	평화협정	민족공동체 헌장	통일헌법
체계적 특징	정전체제	기본합의서 체제	평화체제	사실상의 통일체제	통일체제
평화와 통일단계	평화유지기 (Peace Keeping)	평화구축기 (Peace Making)	통일추진기 (Unification Making)	통합구축기 (Integration Building)	통일완성기 (Unification Completion)

<sup>20</sup>-북한 외교부 비망록, 1994년 4월 30일.

<sup>21</sup>-허문영, 『한반도 냉전구조 해체방안에 대한 북한의 입장과 우리의 정책방향』 (서울: 통일연구원, 1999), pp. 5-11.

## 2. 평가지표

한반도 평화체제 구축을 위한 거버넌스 형성실태를 파악하기 위해 6차 회담을 통한 북핵문제 해결과정에서 유관국(미·일·중·러 등)과 남북한 각각의 정부·언론·시민단체의 거버넌스 파악을 위한 지표를 다음과 같이 만들어 보고자 한다.

거버넌스에 대해서는 앞서도 살펴본 것과 같이 학문적 풍토나 분야에 따라 다양한 접근과 정의가 있다. 그러나 거버넌스의 개념 속에 몇 가지 공통점을 찾아 볼 수 있다. 시민사회와 국제사회에 다양한 자발적이고 자율적인 조직이 형성되고 있으며 이들은 전문성과 자원을 가지고 영향력을 확대하고 적극적으로 참여하고 있으며 국가, 시장, 국제 문제를 해결하기 위해서는 이들과의 파트너십을 가져야 한다는 것이다.<sup>22</sup> 따라서 거버넌스의 주요 요소로 자율성(autonomy), 전문성(specialization), 네트워크(network), 분권화(decentralization), 그리고 효율성(effectiveness and efficiency)을 들 수 있다. 각각의 거버넌스적 요소마다 어떤 상태에 있는지를 파악하기 위해 평가 내용과 평가 대상을 다음과 같이 선정하였다.

한편 각각에 대한 평가등급은 다음과 같이 5가지로 구분하였다. 이를 합산해서 높은 점수가 나올수록 해당지표에 대한 거버넌스 구축정도가 높은 것으로 평가한다.

① 대단히 그렇다	(2점)
② 조금 그렇다	(1점)
③ 보통이다	(0점)
④ 별로 그렇지 않다.	(-1점)
⑤ 전혀 그렇지 않다.	(-2점)

### 가. 자율성

거버넌스 체제에서 필요한 자율성은 개인이나 단체가 국가나 다른 영향력으로부터 자유로우며 자기의 원칙에 따라 행할 수 있는 능력을 확보하고

<sup>22</sup>-서창록·전재성·임성학, “한반도 평화변영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀,” p. 49.

자기책임과 자기조절을 통해 문제를 다른 행위자나 국가의 도움 없이 스스로 해결하려는 능력을 동시에 가짐을 의미한다. 그러기 위해서는 거버넌스 행위자는 자발적으로 조직되고, 다른 행위자로부터 독립되어야 한다. 또한 다른 행위자로부터 자율적이기 위해 독자적으로 운영되어야 하고 이에 필요한 재원도 스스로 마련해야 한다.

#### 나. 전문성(specialization)

대북정책 수립과정에서 거버넌스 행위자의 전문성은 매우 중요하다. 한반도를 둘러싼 동북아 국제질서의 형성과 변화과정에 대한 조직 차원에서의 이해, 분석능력 그리고 한반도 평화체제에 대한 대안 제시 능력은 전문성을 가늠하는 중요한 지표라고 할 수 있다.

#### 다. 참여성(participation)

참여성은 거버넌스에서 가장 중요한 개념이다. 한반도 평화체제 구축과정에서 정부는 핵심적 역할을 맡고 있는 행위자이다(key player). 대북정책 수립과정에서나 언론이나 시민단체가 얼마나 정부와의 협력관계를 잘 유지하고 있는가 하는 문제가 참여성의 척도가 될 것이다. 또한 참여성은 대북정책 결정 과정에 적극적이고 능동적으로 개입하는 것을 의미하는 바, 객관적으로 문제에 접근하여 의견이나 토론 과정이 참여한 것도 중요한 척도가 된다.

#### 라. 네트워크(network)

정부, 언론, 시민단체 간의 네트워크 또는 각 언론 및 시민단체 상호 간의 네트워크의 현황을 파악하는 것도 거버넌스 실태파악에 있어 중요하다.

#### 마. 분권화(decentralization)

분권화는 국가와 사회, 중앙과 지방이 위계질서관계에서 대등한 수평적인 관계로 변화하는 것을 의미한다. 정부의 경우 중앙정부와 지방정부의 분권화가 실시되어야 하며, 시민단체의 경우도 본부와 지부의 관계가 수평

적이어야 한다. 둘째, 조직 내부의 분권화이다. 조직의 의사결정이 중앙에 집중되지 않고 하부로 이양되거나 협조하는 관계가 형성되는 것을 의미한다. 중앙과 지방의 수평적 관계, 그리고 조직 내부의 수평적 관계를 분권화의 기준으로 삼는다.

#### 바. 효과와 효율성(effectiveness and efficiency)

한반도 평화체제 구축 거버넌스는 대북정책 관련 각 행위자들의 협력적 메카니즘을 말한다. 즉, 북핵 문제 해결을 위한 6자회담을 성사시키기 위해 회담 사안에 대해 보다 효과적·능률적인 접근을 하는데 의의가 있다. 따라서 북핵 해결을 위한 제도나 방식들이 최소비용으로 협력을 이끌어 낼 수 있어야 한다. 효율성은 두 가지 차원에서 살펴볼 수 있다. 북핵 문제 해결을 위한 제도나 방식들이 존재하고 작동하는가의 여부이다. 국가가 다양한 행위자들 간의 필요한 정보를 공유할 수 있도록 제도적 장치를 제공하고, 대화의 장을 마련해 주고, 행위자간의 일반규칙을 만들어 내는 것은 거버넌스가 효율적으로 작동하기 위해 필수불가결한 요소이기 때문이다.

### 3. 거버넌스 유형

뉴먼(Newman, 2001)은 거버넌스를 집권-분권 차원의 구분을 한축으로, 그리고 지속성(질서)-혁신(변화) 차원의 구분을 다른 축으로 결합하여 크게 4가지로 분류하고 있다. 집권화되고 지속성과 질서를 강조하는 계층제적 유형, 집권화되고 혁신 및 변화를 강조하는 합리적 목표유형, 분권화되고 혁신 및 변화를 강조하는 개방체제유형, 분권화되고 지속성 및 질서를 강조하는 자치유형 등 네 가지로 분류하고 있다.<sup>23</sup>

---

23\_ 최성욱, “거버넌스 개념에 대한 비판적 고찰,” 『정부학연구』 제10권, 제1호(2004), pp. 243-244; 김석준 외, 『뉴 거버넌스 연구』 (서울: 대영문화사, 2000); Pierre, J., “Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics,” *Urban Affairs Review* 34(3):372-396; Newman, J., “Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction,” in Pierre, J. ed., *Debating Governance*(Oxford: Oxford University Press, 2001); Guy B. Peters, *The Future of Governing: Four Emerging Models*(Lawrence: University Press of Kansas, 1996); R. Rodes, *The Governance Narrative: Key Finding and Lessons from the ESRC’s Whitehall Programme*,” *Public Administration* 78(2):

이 글에서 집권과 분권사이에 관리를 하나 더 첨가하여 구분하고자 한다. 따라서 한반도 평화체제 거버넌스는 다음과 같이 6가지 유형 중 하나로서 구분할 것이다. 이를 통해 먼저 각국의 거버넌스를 유형화하고, 나아가 한반도 평화체제 거버넌스 특징을 제시해보고자 한다.

<표 III-2> 거버넌스 유형

	집권형	관리형	분권형
지속성, 질서 위주	계층제	조율된 현상유지	자치형
혁신, 변화위주	계획적 혁신	조율된 변화지향	개방형

#### 4. 외교정책 결정변인 우선순위

1970년대 후반 미국 로즈노(James. N. Rosenau)교수는 한나라의 외교정책에 영향을 미치는 결정적 요인으로 4개 변인(Variables)를 제시한 바 있다. 사회·체제·정부·개인 변인이 그것이다. 그리고 이 변인들이 3개 기준(국토 크기·경제발전 정도·정치체제 특성)에 따라 상대적 잠재력을 달리 발휘하게 된다고 보았다. 따라서 로즈노는 다음과 같이 3개의 기준을 바탕으로 8가지 유형의 국가를 예증하고, 각국에 따라 외교정책에 영향을 미치는 결정변인 4개의 등급을 책정하였다.<sup>24</sup>

345-363 등 참조. 서창록·전재성·임성학, “한반도 평화변영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀,” (2006) 통일연구원 세미나 발표논문. pp. 28-29 재인용.

24-James N. Rosenau, “Pre-Theories and Theories of Foreign Policy,” *The Scientific Study of Foreign Policy* (N.Y.: Nichols Publishing Company, 1980), pp. 128-129, 133.

크기(Geography and Physical Resources)	대국 (Large Country)				소국 (Small Country)			
	선진국 (Developed)		후진국 (Undeveloped)		선진국 (Developed)		후진국 (Undeveloped)	
경제발전의 정도 (State of the Economy)	선진국 (Developed)		후진국 (Undeveloped)		선진국 (Developed)		후진국 (Undeveloped)	
정치체제 (State of Policy)	개방 체제 (Open)	폐쇄 체제 (Closed)	개방 체제 (Open)	폐쇄 체제 (Closed)	개방 체제 (Open)	폐쇄 체제 (Closed)	개방 체제 (Open)	폐쇄 체제 (Closed)
순위 (Rankings of Variables in Terms of Covariance with Foreign Policy Pattern)	So	I	I	I	Sy	Sv	I	I
	G	G	So	G	So	I	Sy	Sy
	Sy	Sy	Sy	Sy	G	G	So	G
	I	So	G	So	I	So	G	So
실례 (Illustrative Examples)	미국	소련	인디아	중국	네덜란드	체코	케냐	가나

So: 사회변수(Societal Variables)

Sy: 체제변수(Systemic Variables)

G : 정부변수(Governmental Variables)

I : 개인변수(Individual Variables)

## IV. 한반도 평화체제 거버넌스 구축실태

### 1. 평화체제 거버넌스

#### 가. 국제적 차원

##### (1) 미국

미국은 외교정책결정과정에서 대통령과 의회, 행정부처 뿐만 아니라 많은 행위자들이 다양한 방식으로 자신들의 정책적 선호를 반영시킨다. 따라서 어떤 집단도 정책결정과정을 독점하지 않으며, 대북정책도 따라서 관련 집단들의 협상과 타협을 통해 이뤄지는 것으로 볼 수 있다.<sup>25</sup>

한편 로즈노교수에 따르면, 미국의 경우 외교정책에 제일 영향을 주는 변인은 사회변인이다. 그 다음 정부 변인, 체제변인, 개인변인 순으로 영향을 주는 것으로 나타난다.

사회변인의 대표적인 것으로는 여론을 들 수 있다. 더욱이 정보화시대 언론매체가 미국 외교정책에 미치는 영향은 더욱 커지고 있는 것으로 볼 수 있다. 한편 과거 성향으로 볼 때, 워싱턴 포스트와 로스앤젤레스타임즈는 북한에 대해 비판적으로, 뉴욕타임즈는 상대적으로 긍정적으로 보도하는 모습을 보여주었다. 또한 Think Tank도 주요한 사회변인으로 들 수 있다. 한반도문제를 연구하는 기관들은 공적연구기관과 민간연구기관으로 나눌 수 있다. 공적연구기관으로는 의회조사국(CRS), 평화연구소(USIP), 국방연구소(IIA) 등이 있다. 민간연구기관으로는 보수적인 헤리티지, 진보적인 브루킹스, 그 외 미국기업연구소, 외교협회, 전략국제문제연구소, 케이토연구소, 허드슨연구소, 랜드연구소 등이 있다. 미국의 연구기관 연구원들은 미국의 한반도정책을 연구하면서, 연구보고서 제출, 토론, 자문, 신문에 의견제재 등을 통해 미 행정부의 정책결정과정에 참여한다.<sup>26</sup> 그런데 이들 연구기관들이 비록 한반도문제에 대해 지속적 관심을 가지고는 있으나, 우선순위 연구주제로 채택하고 있지는 않으며, 한반도문제 전문가도 여전히 소수에

<sup>25</sup> 박영호, 『미국의 국내정치와 대북정책』 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 2-3.

<sup>26</sup> 박영호, 『미국외교정책에서의 정책연구기관(Think Tank)의 역할과 한반도문제』 (서울: 통일연구원, 2005), pp. 74-75.

머물고 있다. 그 결과 일반적으로 연구기관이 미국의 대외정책결정과정에서 영향을 미치는 정도는 점차 늘고 있음에도 불구하고, 미국정부의 대한반도 정책결정과정에서 이들이 미치는 영향력은 여전히 미약한 것으로 나타났다.<sup>27</sup>

정부변인과 관련해서는 민주당이 상대적으로 북한에 대해 긍정적으로, 부시 공화당정부가 부정적인 모습을 보여왔다. 특히 부시 행정부는 북한 김정일정권에 대해 매우 비판적인 모습을 보여왔다. 조지 부시대통령의 국정 및 주요 연설을 통해 북한에 대한 지칭은 ‘악의 축’(Axis of Evil, 2002), ‘무법정권’(Outlaw Regime, 2003), ‘가장 위험한 정권’(The Most Dangerous Regime, 2004), ‘핵 야망’(Nuclear ambitious, 2005), ‘도둑정치’(Kleptocracy, 2006)로 변화되었다. 또한 부시행정부 하 대북정책 추진과정에 있어 국무부와 국방부 그리고 재무부, 법무부간의 관계는 매우 유기적으로 강화되는 모습을 보여주고 있다. 1기 부시행정부 하에서는 국방부가 주도하는 강경한 Jacksonian의 모습을 보여주었고, 2기 부시행정부에 들어와서는 국방부가 이란, 이라크 문제에 주력하는 대신 국무성의 ‘악의 전초기지’와 ‘도둑정치’와의 전쟁론, 재무부의 위폐 및 돈세탁과의 전쟁(Hamiltonian), 법무부의 북한 인권문제 지속적 제기(Wilsonian)로 더욱 강경해지는 양상이다.

국제환경과 관련해서는 부시행정부가 클린턴 행정부가 대륙지정학적 세계전략을 구사했던 것과 달리, 해양지정학적 세계전략을 전개하는 모습을 보여주고 있다. 즉 유라시아 대륙을 제패하는 전략 대신 영국 블레어 정부 및 일본 고이즈미 정부와의 동맹관계를 강화함으로써 대서양과 태평양을 동시에 영향권 하에 두려는 해양전략을 추진하는 양상이다. 그리고 아시아에서 중국의 발흥을 일정정도 통제하면서 미국의 주도권을 지속하기 위해 중국과도 협력적 관계를 복원하려는 모습도 엿보게 한다. 게다가 전대미문의 9·11테러를 경험한 부시행정부로서는 테러와의 전쟁 및 대량살상무기 확산방지정책을 강하게 추진하게 되었다. 이런 맥락에서 중동 테러리스트와 중국의 발흥의 접점에 있는 북한의 핵무기개발 및 대량살상무기 문제와 남북한의 급진적인 관계개선에 따른 주한미군의 위상과 한미동맹 장래에 대해 미국은 매우 민감한 반응을 보이고 있다.

개인변인과 관련해서 부시 대통령은 근본주의적 기독교관에 기초하여 선

---

27- 위의 책, p. 111.

과 악의 싸움으로 세계정세를 인식하는 모습을 보여주고 있다. 그 결과 북한 김정일정권에 대해서도 ‘백성을 굶어죽이는 독재정권’으로 간주하고, 대단히 부정적인 태도를 지속하는 양상이다.

한편 미국에는 다음과 같은 NGO들이 활동하고 있다.<sup>28</sup> 이 가운데 북핵문제 및 한반도 평화체제와 관련해 상대적으로 활발히 NGO들로는 Asia Foundation와 Mercy corps정도를 들 수 있겠다.

## (2) 중국

로즈노 교수에 따르면, 중국과 같은 나라에서는 외교정책결정과정에서 개인변인이 가장 영향을 미친다. 그리고 정부와 국제체제가 그 다음을 잇고, 사회변인은 거의 영향을 미치지 못하는 것으로 평가된다.

2002년 11월 중국공산당 제16차 당대표대회에서 등장한 후진타오 중국 제4대 지도부는 제2대 덩샤오핑, 제3대 장쩌민 지도부의 노선을 계승·발전시키는 한편 대폭적인 국내외정책 조정을 시도하였다. 예컨대 대외정책 기조 경우, 빛을 감추고 어두움 속에서 힘을 기른다는 소극적인 도광양晦(韜光養晦)에서 평화적으로 세계적인 대국으로 일어선다는 적극적인 화평발전(和平發展)으로 전환하였다. 그리고 2005년 10월 북한을 방문한 후진타오 국가주석은 ‘전통계승(繼承傳統), 미래지향(面向未來), 선린우호(睦隣友好), 협력강화(加強合作)’의 16자 방침을 제시하였다. 이에 따라 후진타오 정부는 중국과 북한관계를 동북아와 세계질서 속에서 검토하게 되었다. 이런 맥락에서 후진타오 정부는 제2차 북핵위기를 변화된 세계질서와 국내정치·경제적 환경이라는 ‘신정세’하에서, 전통적 혈맹관계가 아닌 국가이익을 중심으로 한·중·북한관계 틀 속에서 ‘신사고, 신방식, 신경로’라는 새로운 의미

---

<sup>28</sup>—Alliance for Conflict Transformation (ACT), American Refugee Committee (ARF)Asia Foundation, Asia Pacific Center for Justice and Peace (APCJP) Center for Justice and Peacebuilding (CJP), Center for Peace through Culture, Fund for Peace (FFP), International Crisis Group -Washington International Medical Corps (IMC), Karuna Center for Peacebuilding, Management Systems International, Inc. (MSI), Mennonite Central Committee (MCC) -USA, Mercy Corps, National Peace Foundation (NPF)Ohio Commission on Dispute Resolution and Conflict Management, Open Society Institute (OSI)World Conference of Religions for Peace (Religions for Peace), World Vision International (WVI).

위에 평화적으로 해결하길 원하는 모습을 보여주고 있다.<sup>29</sup>

한편 중국에서 NGO의 영향력은 아직 크지 않은 것으로 보인다. NGO와 NPO같은 단어는 최근 등장한 외래어로서 비정부조직, 민간비영리조직 등으로 번역되고 있다. 물론 이런 외래어가 도입되기 전에 중국에서는 공통목적을 가진 사람들의 결사로서 민간단체·민간조직·사회단체 등이 있었다. 이들을 포함해서, 중국 NGO들을 유형화 하면, 사회단체형·사업체형·풀뿌리형·국제형으로 구분할 수 있다. 1980년대 이후 개혁·개방이 활성화되면서, 이들 또한 점차 발전하는 양상으로 나타났다. 중국정부는 이 NGO들이 반정부·반사회적 활동의 온상이 되지 않도록 감시·통제하고 있으나, 동시에 작은정부·큰사회의 일익을 담당하는 사회 구성조직으로 활동하는 것도 기대한다. 그러나 민주화운동·인권문제·민족문제·종교문제 등 정치적으로 민감한 문제에 관여하는 NGO활동은 금기시하고 있다. 따라서 북핵문제와 한반도평화체제문제와 같은 문제와 관련하여 NGO들이 활동하기는 어려운 상황이라 할 수 있다. 다만 중국의 평화NGO들을 정리해보면, 中國人民爭取和平裁軍協會(중국인민평화군축협회), 中國人民對外友好協會(중국인민대외우호협회), 中國國際民間組織合作促進會(중국국제민간조직합작촉진회) 등을 들 수 있다.<sup>30</sup>

### (3) 일본

일본의 경우는 로즈노 교수에 의해 구분되지 않았으나, 선진·개방체제인 점이 분명하며, 인구가 1억 3천만명에 달한다는 점에서 대국으로 볼 수 있기 때문에, 미국과 같은 실례로 볼 수 있다. 따라서 외교정책에 영향을 미치는 변인의 순위는 사회-정부-국제-개인변인이 된다.

1991년 1월에 시작된 북일 국교정상화 교섭은 1992년 11월 제8차 회담을 끝으로 중단되었다. 북한의 플루토늄 핵무기 개발의혹과 납치 일본인으로 알려진 이은혜문제에 대해 북한이 강하게 반발하였기 때문이었다. 그리고 2000년 4월과 8월에 9차, 10차교섭이 다시 진행되었으나, 양국 입장차가 너

29-리단, “후진타오 지도부의 대 북한 신사고,” 『한국동북아논총』, 제37집 (2005), pp. 53-78.

30-전봉근 외, 『동북아 NGO 백서』 (서울: 통일연구원, 2005); 조한범 외, 『동북아 NGO 연구총서』 (서울: 통일연구원, 2005).

무 커 다시 교착상태에 빠졌다. 이런 가운데 2001년 4월 고이즈미 총리가 취임한 후, 일본은 다시 전후 양대외교과제 중 하나인 북일 국교정상화에 다시 적극 나섰다. 2002년 5월 고이즈미는 방북을 결심하고, 8월 25, 26일 양국 국장급실무회의를 통해 방북을 확정짓고, 9월 17일 방북하여 김정일 위원장과 4개항 공동성명을 채택하였다.<sup>31</sup> 일본정부가 북한과 수교를 위해 대타협을 시도한 것이다.

이후 2002년 10월 말레이시아 칼라룸푸르에서 제12차 회의가 열렸으나 다시 좌초되었다. 김정일 위원장의 일본인 납치 고백외교가 일본 시민사회와 여론을 뒤흔든 것이다. 이후 일본인 납치문제가 양국 수교협상 최우선의제가 되었다. 이에 일본은 북일수교 교섭의제를 3개분과위원회(과거 청산과 국교정상화, 핵 및 미사일, 일본인 납치문제)로 구분하였다. 그리고 국교정상화 협상은 대사급이, 납치문제는 심의관급이, 핵문제는 국장급이 맡는 것으로 역할 분담한 것으로 알려진다.

고이즈미 준이치로 총리는 취임이후 북한과의 국교정상화를 그의 가장 중요한 외교과제의 하나로 설정하고, 두 번이나 평양을 방문하며 열의를 보였다. 그러나 납치문제와 북한의 핵문제에 걸려 좌초하고 말았다.

역시 로즈노 교수가 언급한 대로 언론과 시민단체 그리고 일반 여론 등 사회 변인이 양국 수교교섭에 있어 가장 영향을 미치는 것으로 나타났다. 2005년 9·19 공동성명이 발표된 직후, 일본 내 피랍자 가족 모임을 비롯한 시민단체들은 ‘납치문제 해결 전에 대북 에너지 지원을 해서는 안된다’고 강하게 반발하였다. 그리고 일본 전문가들은 “(선 경수로제공, 후 핵포기를 밝힌) 북한 외무성의 20일 담화를 보면 6자회담 공동발표문이 ‘한순간의 미소’로 끝날 수 있다”면서 ‘난관이 많은 상황이라 북일협상의 진전여부는 불투명하다’고 주장하였다. 이에 마치무라 외상과 호소다 히로유키 관방장관 또한 ‘납치문제는 국민적 과제’라고 강조함으로써 일본 국내여론을 의식한 정책방향을 언급한 바 있다.<sup>32</sup>

31-① 2002년 수교회담 재개 ② 일본은 과거사 사과와 경제 지원 ③ 북한은 납치자문제 사과와 재발방지 조치 ④ 양국은 동북아 번영과 안전 위해 공동 노력 및 북한은 2003년 이후에도 미사일발사시험 유예

32-『경향신문』, 2005년 9월 21일; 『조선일보』, 2005년 9월 20일; 『중앙일보』, 2005년 9월 21일.

피랍자단체인 ‘가족회’와 지원조직인 ‘구하는 모임’ 등 일본 시민단체들은 이후에도 계속해서 납북자문제를 국내·외적으로 이슈화하고 있다. 2006년 4월 미니 6자회담으로 불리는 동북아시아협력대화(NEACD)도쿄회의가 열리는 시점에 다시 강조해서, 12일 일본 조간신문 1면 톱은 모두 요코다 메구미<sup>33</sup> 뉴스였다. 그리고 2005년 12월 도쿄에서 태국 등 4개국 납치피해자 대회를 개최하였고, 이후 세계 각국의 피랍자 가족들을 찾아다니며 연대를 확장하고 있다. 이에 일본 정부 또한 2006년 5월 노르웨이에서 북한인권회의를 개최하여 국제적 압박을 가하기 시작하였다.

일본의 평화 NGO로는 일본평화위원회(日本平和會議), 원수폭금지일본협의회(原水爆禁止日本協議會), 피스 보트(Peace Boat), 평화시장회의(平和市長會議), 일본분쟁예방센터(日本紛争予防センター), 코리아NGO센터(Korean NGO Center) 등을 들 수 있으나, 납치자 문제가 전면에 부각된 이후 북핵문제 해결과 북일수교교섭에 있어 이들의 견해는 별로 부각되지 못하고 있는 실정이다.<sup>34</sup>

#### (4) 러시아

러시아는 더 이상 사회주의국가 소련이 아니다. 로즈노 교수의 분류에 따르면, 러시아는 대국이며 개방체제임이 분명하다. 따라서 선진국으로 분류될 경우에는 미국과 같은 실례로, 후진국으로 분류될 경우에는 인도와 같은 실례로 분석할 수 있겠다. 필자의 소견으로는 인도와 같은 경우로 분류할 수 있다고 본다. 초대 대통령이었던 옐친 시절에 러시아는 엄청난 인플레이와 사회혼란에 어려움을 겪었으나, 푸틴 현 대통령이 집권한 이후 강력한 통치력을 기반으로 정치·경제적 안정을 되찾고, 국제사회에서도 다시 자신을 목소리를 내기 시작했기 때문이다.

푸틴은 2000년 1월1일 대통령 권한대행으로 집권한 이후, 대러시아 애국주의에 기초한 강대국 러시아 재건을 위해 러시아연방 국가안보 개념(2000.1.10), 러시아연방군사독트린(2000.4.21), 러시아연방 대외정책 개념

33-1977년 니가타현에서 실종됐으며, 2002년 북일 정상회담에서 김정일 국방위원장이 납치를 공식 시인하였다.

34-박정진, “납치이론으로 본 일본의 시민사회,” 『시민사회와 NGO』, 제2권 제1호 (한양대학교 제3섹터연구소, 2004), pp. 295-304.

(2000.6.28)을 채택하였다. 푸틴은 ‘안정적 국내개혁을 위한 평화적 외부여건의 조성’에 외교목표를 두고, ‘실용주의에 입각한 전방위외교를 통하여 강대국으로서의 국제적 영향력을 강화’해 나가는 전략을 일관되게 추진하였다. 한반도에서도 대북한 정치·안보적 유대강화와 대남한 다차원적 경협을 통해 정치적 역할 확대의 ‘명분의 이익’과 경제이익 확보의 ‘실리의 이익’ 추구하는 ‘실용적 신 등거리노선’을 지속해 오고 있다. 따라서 북한 핵문제에 대해서도 러시아 국내경제발전을 위해 한반도 안정이 필요하기 때문에, 대화와 협상을 통해 평화적으로 해결되어야 한다는 입장을 취하고 있다.<sup>35</sup>

한편 러시아에는 평화NGO들로서 병사들의 어머니연맹(Union of the Committees of Soldiers’ Mothers of Russia), Антимилитаристская Радикальная Ассоциация(급진반군대협회), Союз комитетов солдатских матерей России(Union of the Committees of Solders’ Mothers of Russia, 러시아 병사들의 어머니회 전국연합) 등이 활동하고 있으나, 북핵문제 해결과 관련해서는 전혀 영향을 미치지 못하고 있는 실정이다.

## 나. 남북관계 차원

### (1) 북한체제의 특성

한반도 평화문제 즉, 북핵문제 및 6자회담과 관련하여 북한의 반응은 주로 ‘외무성’, ‘인민무력부’, ‘최고인민회의’, ‘직업동맹’, ‘청년동맹’, ‘조평통’, ‘로동신문’, ‘조선중앙통신’, ‘중앙방송’, ‘평양방송’, ‘조선신보’, ‘우리민족끼리’ 등에 의해 이루어지고 있다. 즉, 정부, 준정부, 사회단체, 언론 등에 의해 집중적인 반응이 나오고 있다. 의견상 다양한 기구에서 한반도 평화문제에 대한 반응을 보이고 있는 것처럼 보이지만 주장내용은 북한 정부의 입장을 강변하면서 미국을 비난하는 것으로서 천편일률적으로 대동소이하다.

그 이유는 북한은 수령유일지배체로서 전일적 통제를 받고 있기 때문이다. 김정일 국방위원장은 정치, 군사, 외교, 경제, 사회 등 모든 분야를 장악·통제하고 있고, 국가의 각급조직들은 일사분란하게 하나처럼 김정일의 ‘교시’를 수행한다. 만일 김정일의 지시를 거부하거나 정상적으로 집행하지 못

35-A. Toloraya (러시아 한반도전문가), 2006년 2월 15일 인터뷰.

했을 경우에는 엄한 질책을 받는다. 언론도 예외는 아니다.

현재 북한은 ‘선군정치’를 실시하고 있다. 선군정치가 구체적인 정책으로 형성되는 기구는 국방위원회이다. 국방위원장은 김정일로서 국방위원회는 국방전반에 관한 업무를 관장함으로써 사실상 최고의 권력기관 역할을 하고 있다. 물론 그렇다고 해서 조선노동당의 권위가 완전히 사라진 것은 아니다. 김일성 시대 이후로 조선노동당은 최고권력자의 입장을 당조직을 통해 인민들에게 ‘내려먹이는’ 역할을 수행해 왔다.

조선노동당은 “오직 위대한 수령 김일성 동지의 주체 사상, 혁명 사상에 의해 지도된다”<sup>36</sup>고 못박고 있다. 조선노동당의 이념인 김일성주의의 정식화는 대체로 1974년 2월 19일 김정일이 “온 사회를 김일성주의화하기 위한 당 사상 사업의 당면한 몇 가지 과업에 대하여”라는 연설을 한 때쯤에 시작된 것으로 볼 수 있을 것 같다. 그리고 김정일은 1982년 3월에 김일성주의를 총정리한 “주체 사상에 대하여”라는 논문을 발표하였고 동년 4월 1일자 『로동신문』에서는 이 논문을 “주체 사상을 김일성주의로 정식화하고 그 체계와 내용과 원리 및 방법을 전면적으로 집대성한 논문”<sup>37</sup>이라고 평가한 것을 보아도 북한 당국에서는 대체로 1980년대 초를 김일성 체제 완성기로 보고 있는 것 같다.

북한은 김일성을 신격화하였고 김일성주의 경전을 갖추었으며 노동당이 라고 하는 사제단을 가진 ‘유사’ 종교 단체가 되었다. 북한은 단순한 전체주의 사회가 아니다. 전통적 의미의 사회주의 국가도 아니다. 비록 1994년 김일성은 사망하였지만 ‘영생론’에서 보듯이 북한은 김일성이라는 유일신을 가진 종교 국가가 되었다. 북한 사회의 이러한 종교 국가적 특성을 이해하지 않으면 오늘의 북한 사회를 이해하기 어렵다. 북한의 정치도 사회도 문화도, 그리고 북한의 대외 관계도 북한의 종교 국가적 특색을 전제하지 않고는 쉽게 이해할 수 없을 것이다.

신정 국가로서의 북한 사회의 특색은 통치권의 포괄성에서 찾을 수 있다. 통치자는 인민의 정치 생활만을 간여하는 데 그치는 것이 아니라 인민의 물질적 생활, 문화 활동 등 모든 영역을 지배한다. 뿐만 아니라 인간의 내면

---

36-1980년 제6차 당대회시 개정된 조선노동당 규약 전문.

37-『로동신문』, 1982년 4월 1일.

적 정신세계까지 통제한다. 그런 점에서 북한은 역사상 어느 전체주의보다도 더 철저한 전체주의 전제 사회로 굳어졌다고 할 수 있다. ‘수령님의 뜻에 따라 생각하고 수령님의 뜻에 따라 일하고 수령님의 뜻에 따라 죽는’ 사람들로 구성된 사회가 북한 사회이다.<sup>38</sup>

북한 인민들은 주체사상을 과학적 검증이 없이, 신앙에 입각해서 사실로 받아들인다. 주체사상이란 “사람이 모든 것의 주인이며, 모든 것을 결정한다”는 철학적 원리를 바탕으로 “사람이 세계와 자기운명의 주인이고, 사람이 세계를 재건하고 자기 운명을 개척하는 데 있어 결정적인 역할을 한다”는 것이다. 사람은 가장 발달된 물질적 존재로서 오랜 진화과정에서 형성된 육체적·생물학적 기초를 가지고 있기 때문에 다른 생명물질이 가질 수 없는 “자주성·창조성·의식성”을 가진다는 것이다. 즉, “자주성·창조성·의식성”이 없는 사람은 세계의 주인이 될 수 없다는 것이다. 또한 “근로인민대중은 역사의 주체이며 사회발전의 동력”이라는 사회역사원리가 있다.

그러나 근로인민대중이 역사의 주체인데 언제나 자기운명을 자주적으로 창조적으로 개척해 나가는 주체는 아니고, 인민대중이 혁명의 자주적인 주체로 되기 위해서는 “당과 수령의 영도 하에 하나의 사상, 하나의 조직으로 결속되어야 한다”고 함으로써 ‘혁명적 수령관’으로 흘러간다.

수령은 이론적인 면, 사상적인 면, 실천적인 면에서 완벽하기 때문에, 그대로 따라만 가면 ‘구원의 길’로 갈 수 있다는 것이다. 인간은 생물학적 생명만 가지고는 살 수 없고, 그 사회에 적응하여 살기 위해서는 ‘사회정치적 생명’이 필요한데, 이것을 부여해 준 것이 수령이라는 것이다.<sup>39</sup> 결국 수령이 육신의 부모보다 더 귀중하다는 논리이다.

사람의 생명을 두개로 본 것이 특이한 발상이다. 사실 인간세계에는 부모보다 종교교주를 더 신봉하며, 가족보다는 종교가족들을 위해 모든 시간과 물질을 바치는 예가 허다하다. 이러한 점에서 수령은 북한을 이끌어 나가는 구심점이고 핵이며, 뇌수이다. 수령의 절대화·신격화를 통해 북한 주민들은

38- 이상우 외, 『북한 40년』 (서울: 을유문화사, 1988), pp. 24-28; 이상우, 『북한정치입문』 (서울: 나남출판, 2000), pp. 70-74.

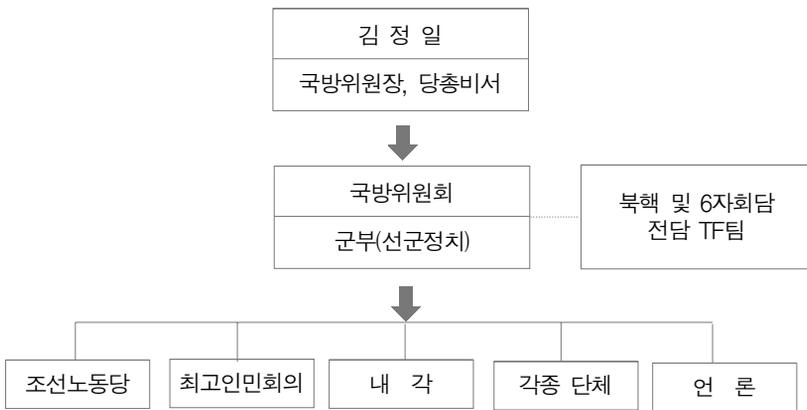
39- 김정일, “주체사상교양에서 제기되는 몇가지 문제에 대하여(조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화 1986년 7월 15일),” 『친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집』 (평양: 조선로동당출판사, 1992), pp. 159-164.

일사분란하게 단결하고 수령의 영도에 따라 행동한다. 수령에 대한 인식의 방법과 태도는 서방세계나 남한의 그것들과는 근본적으로 다르다. 남한에서는 수령 김일성 주석은 독재자였다고 비난하지만, 북한 인민들은 수령을 북한체제를 생존시키고 번영시킨 영도자로 본다.

수령은 누가 되든지 북한 사회주의를 이끌어 나가야 하는 뇌수이기 때문에 모든 전권을 위임하고 절대적으로 떠 맡겨야 한다는 것이다. 수령없는 집단주의는 불가능하고 수령이라는 절대자 없이는 모든 사람 함께 살아야 하는 집단 공동체를 끌고 나갈 수 없다는 것이다. 수령은 일반적 독재자처럼 인민대중 밖에 있어서 지배와 복종의 관계에 있는 것이 아니라 인민 안에 있는 공동운명체라는 것이다.

정치체제의 유지는 국민 대다수의 정당성 인정이 선행되었을 때 가능하다. 그것이 정치적 수단이 되었건 종교적 수단이 되었건, 국민의 불만이 극소화된 상태는 불만이 없는 사회가 된다. 정치권력자들은 특정 정치체제를 종교적으로 합법화 시키기 위해 현존하는 제도를 초월적 질서와 연관시켜 질서의 파괴자를 혼돈과 악마의 세력과 결탁한 자로 몰아세워 공개적으로 책벌한다. 물론 북한에서의 악마는 미국이다.<sup>40</sup>

<표 IV-1> 북한의 사실상의 권력구조



40- 비록 현재는 미국과의 관계개선에 나서고는 있지만 북한이 기본적으로 '민족해방 인민민주주의혁명(NLPDR)' 노선을 포기하지 않는 한 북한의 '주적'은 미국임.

## (2) 북한의외곽단체의 위상

북한은 국가절대주의 체제로서 NGO가 사실상 존재하지 않는다. 소위 정당의 형태를 띠고 있는 『조선사회민주당』, 『천도교청우당』조차도 조선노동당의 우당으로서 철저히 노동당의 노선을 따른다. 남한에서는 NGO에 해당하는 『김일성사회주의청년동맹』, 『조선직업총동맹』, 『조선민주여성동맹』, 『조선농업근로자동맹』, 『조선문학예술총동맹』, 『조선적십자회』, 『조선그리스도교도연맹』, 『조선불교도연맹』 등도 모두 조선노동당 외곽단체로서 노동당의 선전선동기구에 지나지 않는다.

아울러 북핵문제를 비롯한 한반도문제가 발생할 때마다 각종 성명을 통해 미국이나 남한을 비난하는 『조선아태평화위원회』, 『조국평화통일위원회』, 『재북평화통일촉진협의회』, 『조국통일민주주의전선』, 『반제민족민주전선』, 『조선평화옹호전국민족위원회』, 『조선반핵평화위원회』, 『조선해외동포원호위원회』, 『조국통일범민족연합(범민련)』, 『조국통일범민족청년학생연합』, 『민족화해협의회』 등 또한 그 최고책임자들이 노동당 당원으로서 조선노동당의 입장과 노선을 관철하기 위한 전위기구에 불과하다.

### 다. 국내적 차원: ‘낮은 단계’의 거버넌스 형성

한반도 평화체제 구축 거버넌스 관련 행위자들은 정부, 언론, 시민단체, 기업 등으로 구성될 수 있다. 정부는 한반도 평화체제 구축과정에서 여타 부문의 역할에 비해 거의 독점적이고 주도적인 지위를 차지해왔지만, 최근 언론이나 시민단체 그리고 시장영역의 기업 등에서도 대북정책과 관련된 분야에서는 다양한 역할을 맡고 있다. 특히, 남북관계의 비정치적 부문인 경제협력, 사회문화교류, 인도적 대북지원 등의 분야에서는 정부, 기업, 시민단체 간 거버넌스 체제가 구축될 수 있는 가능성이 크다. 우리 정부의 평화번영 정책에서 남북한 공동번영을 추구하는 데서 거버넌스 형태가 나타날 수 있는 개연성이 높다.

한반도의 평화와 안보 문제는 사안의 성격상 주로 정부 중심으로 다루어질 수밖에 없는 특성이 있다. 그럼에도 과거와는 달리 시민단체의 경우, 안보와 한반도 평화체제 구축 문제 등의 분야에서 적극적인 대안 제시와 함께 다양한 역할을 보여주고 있다. 이런 점에서 북한 핵과 미사일 문제를 비롯한

안보 관련 사안이나 6자회담 등 한반도 평화체제 구축 사안에서도 비정부  
 부분의 입장과 주장이 반영되는 수준이 점점 높아가고 있다는 점에서 ‘낮은  
 단계’의 거버넌스 형태를 발견할 수 있다. 말하자면 거버넌스 차원에서 보자  
 면, 핵·미사일 등 대량살상무기 해결을 다루는 안보 사안의 특수성으로 인  
 해 국제적 협상의 주체인 정부가 ‘핵심적 행위자’(key player)일 수밖에 없  
 는 조건에서 과거와는 달리 다양한 행위자들의 정책결정 과정에의 참여와  
 영향력의 측면을 충분히 고려해야 할 단계라고 본다. 따라서 여타 행위자들  
 과는 달리 정부 중심의 비대칭적 역할 구조가 전제되어야 한다는 점에서  
 국내 차원에서의 ‘낮은 단계’의 거버넌스 창출로 접근할 수 있을 것이다.  
 여기서는 국내차원에서 한반도 평화체제 구축과정의 거버넌스 관련 행위자  
 들의 실태 파악을 위해 북한 핵문제 해결을 위한 6자회담 사례를 중심으로  
 접근하고자 한다. 이를 위해서는 먼저 북한 핵문제 전개 과정과 북한 핵문제  
 의 성격을 이해할 필요가 있다. 이 과정에서 북한 문제 해결의 담당자인  
 정부의 역할을 중심으로 언론, 시민단체, 기업 등의 참여와 입장 표명과 대  
 안 제시로 상호 영향력을 미치게 되었다.

### (1) 정부<sup>41</sup>

정부는 북한 핵문제 해결을 위한 6자회담 협상 참가의 주역으로 이 분야  
 와 관련된 다른 여타 행위자들과 뚜렷한 차별성을 지닌다. 거버넌스 형성  
 과정에서 정부의 역할은 대국민과의 관련에서 찾을 수 있을 것이다. 우선  
 국민은 정부 정책의 수용자 측면과 함께 정책 수립과정에서의 참여자로서 역  
 할을 부여받기도 한다. 이는 정부의 언론, 시민단체 등 특정한 비정부 부분  
 과의 관련에서 파악할 수 있으며 구체적으로 정책 과정상 일반 국민의 참여  
 메커니즘을 어떻게 보장하고 있느냐에 달려 있는 문제라고 할 수 있다. 여기  
 서 통일부와 국민과의 관계 속에서 거버넌스 형성의 방향을 검토하기 위해  
 통일부의 국민의견의 수렴, 국민참여의 활성화, 고객중심의 정책 평가, 민간  
 통일단체 활동지원 등을 살펴볼 수 있을 것이다.<sup>42</sup>

41- 전 6자회담 한국측 대표 인터뷰, 2006년 9월 13일.

42- 통일부, 『통일백서 2006』 (서울: 통일부, 2006), pp. 210-215.

## (2) 언론

북핵 문제와 6자회담은 국내 찬반 논의와 정치사회적 충동을 가져오는 경우가 많았다.<sup>43</sup> 이 사안에 대해 정부와 언론, 언론사 간의 견제와 균형 그리고 상호협력의 선순환 구조를 마련하기는 쉽지 않다. 우리 사회의 언론 구조의 특성과 정부 언론 정책의 갈등적 관계가 거버넌스의 긍정적 형태의 창출을 어렵게 하고 오히려 사회구조의 분열을 낳았다. 언론 균열은 당파성에 기인하며, 여당과 야당은 정책 방향을 특정 언론의 논조에 동조하여 연대하면서 갈등을 한층 증폭시킨다. 대북정책의 사소한 쟁점도 언론의 선택과 의해 순식간에 국가 전체를 지배하는 갈등구조로 확대되어 사회균열, 언론 균열, 여야의 정치적 대립으로 비화되는 악순환을 겪는다.

예컨대 A 언론이 북핵 문제와 6자회담 파행을 북한 측 책임과 함께 북한을 잘못 상대한 정부에 문제가 있다고 비판하고, B 언론은 미국의 책임을 전제로 북한 측의 옹호하는 입장을 취하고, C 언론은 북한과 미국 모두에게 잘못을 지적한다. 언론의 이러한 역할은 결국 정부를 공통의 타격 대상으로 삼게 되는 결과를 초래하고 무엇이든 정부책임론으로 귀결시킨다. 이런 점에서 대북정책 추진과정에 커다란 영향력을 미치고 있으나 북핵 문제 해결 과정과 관련된 거버넌스 창출에는 긍정적인 역할을 하지 못하고 있다.

## (3) 시민단체

현재 남한에는 양심에 따른 병역거부 운동, 국방비를 감축시키고 불필요한 무기를 줄이기 위한 운동, 동북아시아의 미군 문제나 미국의 군사전략에 맞서는 운동, 동북아시아의 무력분쟁을 예방하기 위한 운동, 이라크에 파병된 한국군을 철수시키기 위한 운동, 여성의 이름으로 전쟁을 반대하는 운동 등 다양한 평화운동이 있다.<sup>44</sup>

한국의 평화운동 역사는 그리 긴 편이 아니다. 한국에서의 평화운동은 당초 통일운동의 일부분으로 인식된 나머지 시민운동으로서의 독자성을 확

43- 대북정책 거버넌스 구축과정에서의 언론의 역할은 오래 동안 대북·통일 분야를 담당해왔던 언론인 L기자와의 이 주제에 대한 대담을 토대로 작성하였다. 2006년 9월 15일.

44- 전봉근, 『동북아 NGO 백서』.

보하지 못한 상태로 유지되어 왔기 때문이다.

비록 1997년부터 여성의 관점으로 평화와 통일 문제를 다뤘은 ‘평화를 만드는 여성회’가 있긴 했지만 평화운동단체로서 단독 분류되는 단체들이 많이 생겨나게 된 것은 1990년대 말에서 2000년대를 지나면서부터이다. 1999년에 만들어진 평화네트워크를 비롯, 비폭력평화물결(2000), 양심에따른병역거부권실현과 대체복무제개선을 위한 연대회의(2003), 전쟁없는 세상(2003), 아시아평화인권연대(2003), 평화유랑단 평화바람(2003), 참여연대 평화군축센터, corea 평화연대 등이 그 예이다.

한국의 평화운동은 분단이란 현실 때문에 통일과 불가분의 관계를 유지하면서 심지어는 평화운동이 통일운동에서 비롯되었다는 일각의 주장까지 있어 왔지만 2003년 미국의 이라크침공을 계기로 반전운동이 본격화되면서부터 한국의 평화운동은 비로소 독자적인 운동으로 성장하게 되었다.<sup>45</sup>

한국의 평화NGO들 가운데 북핵 및 한반도 평화체제 문제와 관련하여 직접적으로 활동하는 기관들로는 다음을 들 수 있다. 참여연대 평화군축센터, 평화와 통일을 여는 사람들(평통사), 평화네트워크, 평화통일을 위한 시민연대 등과 주한미군 철수문제를 중심으로 활동하는 급진적 시민단체들<sup>46</sup> 그리고 대북활동을 하는 기독교 평화NGO로는 한민족복지재단과 남북나눔운동(South-North Sharing Campaign: SNSC)<sup>47</sup>을 들 수 있다. 이 단체들은 비록 대북지원사업은 활발히 전개하고, 후자의 경우 연구사업도 꾸준히 진행하고 있으나, 북핵문제 해결과 한반도 평화체제 구축을 위해 본격적인 논의와 현실참여에는 주저하는 모습을 보여주고 있다.

## 2. 한반도 평화체제 거버넌스 사례 분석: 6자회담

### 가. 사례개요

2002년 10월 제2차 핵 위기 발생 후, 북핵 문제를 해결하기 위한 6자회담

---

45- 위의 책.

46- 주한미군철수운동본부, 평택미군기지확장저지범국민대책위원회, 주한미군범죄근절운동본부, 매항리 미군국제폭격장 폐쇄를 위한 범국민대책위원회, 불평등한 SOFA개정 국민행동 등이 있다.

47- 윤환철 남북나눔운동 사무국장 인터뷰, 2005년 11월 30일.

이 지금까지 5차례 열렸다. 2005년 제4차 6자회담에서 9·19 공동성명을 통해 북한의 핵문제 해결에 대한 원칙적 합의가 도출되었다. 그러나 그 후 합의 이행의 실질적 진전은 전혀 이루어지지 못한 상태이다. 여기에다 미사일 사태까지 겹쳐 한반도의 평화와 안보 문제는 더욱 복잡한 국면 속에 놓였다.

### (1) 배경

1990년대 이래 한반도의 정세는 북한의 핵문제를 중심으로 하는 북미 간의 힘겨루기 양상에 의해 좌우되는 국면으로 전개되어 왔다. 1994년 북미간에 힘겹게 타결된 제네바합의가 우여곡절을 거듭하면서 후속조치의 이행이 진행되는 과정에서 2001년 1월 새로 출범한 부시행정부의 집권은 북미관계 전반을 급격하게 악화시키는 계기로 작용하였다. 부시행 정부는 김정일정권에 대한 근본적인 불신을 바탕으로 기존의 유화적인 미국의 대북정책 전반에 대한 재검토에 착수하기 시작하였다. 특히 부시행 정부는 2001년 9월 11일 사상 유례가 없는 테러공격으로 인한 대참사를 겪으면서 미국과 적대관계에 놓여 있는 국가와 세력들에 대하여 더욱 강경한 노선을 표방하면서 북한에 대해서도 ‘국가성’을 부정하는 ‘악의 축’으로 규정하여 북한의 강경대응을 낳게 하였다.

그러나 현재의 2차 북핵 위기는 지난 2002년 10월 제임스 켈리 미 특사가 방북하면서 시작됐다. 켈리는 북한이 고농축 우라늄 프로그램을 인정했다고 주장했다. 그러나 북한은 “미국의 핵위협이 계속된다면 고농축 우라늄은 물론이고 이보다 더 한 무기도 가질 권리가 있다”고 말한 것이라고 맞섰다.<sup>48</sup> 미국의 패권전략과 북한의 생존전략의 충돌에 따른 극한적인 대결양상의 악순환은 급기야 2002년 12월 북한이 그동안 IAEA 감시하에 있던 핵관련 시설의 동결의 해제하고, 사찰관을 추방하는 한편 2003년 1월 10일에는 NPT를 탈퇴한다는 초강경 선택을 취하였다.

---

48\_북한의 제2차 핵위기 관련 발언.

## (2) 전개과정

### (가) 제1차 6자회담

북핵문제의 평화적 해결을 목표로 하는 6자회담의 제1차 모임은 2003년 8월 27일부터 29일까지 중국의 베이징에서 개최되었다. 제1차 6자회담에 참석한 대표단은 일본 야부나카 미토리 외무성 아시아·태평양국장, 미국 제임스 켈리 국무부 동아태담당 차관보, 북한 김영일 외무성부상, 중국 왕이 외교부 부부장, 러시아 로슈코프 차관, 한국 이수혁외교부 차관보 등 각기 다른 양상을 보여 주었다.

제1차 6자회담을 통하여 각국은 기초발언을 통해 각기 자국의 북핵문제 해결을 위한 해법들을 제시하였다. 제1차 6자회담을 통하여 북핵위기의 실질적인 두 당사자라 할 수 있는 미국과 북한은 각기 북핵위기의 근원이 상대방 국가에 있음을 강조하는 한편 문제해결을 위한 상대국가의 선차적인 노력이 필요하다는 점을 다시 한번 공식천명하는 기회로 활용하였다. 남한을 포함한 다른 4개국들도 각기 북핵위기의 평화적 해결을 위한 원칙과 방법들에 대하여 다양한 방안들을 제시하였다. 제1차 6자회담에서는 각국이 각기 북핵문제에 대한 자국의 입장을 표명하는 한편 평화적으로 해결되어야 한다는 원칙에 대한 의견의 일치를 통하여 군사적 긴장을 완화하는데 기여할 수 있었다.

제1차 6자회담의 결과에 대해서는 중국대표단 단장인 왕이 외교부 부부장이 의장요약문 형식을 통하여 회담참가국들이 대회지속을 통한 의견조

일시	발언자	상황	발언내용
2002.10.4	김계관	켈리 방북시	“농축 우라늄 개발프로그램을 갖고 있다”
2003.4.28	외무성 대변인	베이징 3자회담 직전	“8,000여개의 폐연료봉 재처리작업” 시사
2003.5.12	조선중앙통신	노무현 대통령의 방미전	“미국의 악랄한 대조선 적대시정책으로 ... 조선반도 비핵화 공동선언은 백지화됐다”
2003.9.3.	최고인민회의	김정일을 국방위원장으로 재추대	“미국이 대북 강경정책을 철회하지 않고 불가침조약을 체결하지 않을 경우 핵역지력을 증가”
2003.10.2	외무성 대변인		“8000여개의 폐연료봉 재처리 완료”

을, 차기회담의 재개, 추가적인 상황악화 조치의 금지, 북핵문제의 대화를 통한 평화적 해결과 한반도 비핵화, 북한의 안보우려 해소, 동시병행을 통한 해결 등의 6개항에 대하여 의견을 같이한 것으로 발표하였다.

제1차 6자회담은 회담본연의 목표인 북핵문제를 해결하는 합의를 도출하지는 못했지만, 동북아시아 국가들간에 다자협상을 통하여 안보현안의 평화적 해결의 가능성을 열어 주었다는 점에 커다란 의의를 부여할 수 있었다.

#### (나) 제2차 6자회담

제2차 6자회담은 2004년 2월 25일에서부터 28일까지 중국의 베이징에서 개최되었다. 2차회담은 1차회담과는 달리 각국이 북핵문제의 해결을 위한 구체적인 방안을 제시하고 논의하는 형식으로 진행되었다.

북핵문제의 심각성을 가장 크게 우려하고 있는 미국은 북한에게 파키스탄의 지원을 받아 추진하고 있는 고농축우라늄 프로그램을 폐기하고, 검증 가능하고 돌이킬 수 없는 핵폐기의 실시를 강력하게 주장하였다. 미국측 수석대표인 켈리 국무부 차관보는 북한이 핵을 먼저 폐기할 경우 미국과 기타 국가들이 북한의 안전을 보장해 줄 수 있는 준비가 되어 있으며, 미국은 북한을 침략할 의사가 없다는 점을 분명하게 밝혔다.

이에 대해 북한은 고농축 우라늄을 이용한 핵개발 계획자체를 부인하고, 군사용 핵만 동결하고 평화적 목적의 핵개발은 지속되어야 한다는 입장을 표명하였다.

한편 한국의 이수혁 외교통상부 차관은 북한의 핵폐기 단계에 따라 미국 등이 안전을 보장하고 에너지를 지원한다는 내용의 3단계 해결방안을 제시하였다. 그리고 6자회담의 정례화와 실무급 회담의 개최를 제의하였다.

제2차 6자회담에서도 북핵문제의 두 주역인 미국과 북한은 상호 간에 뿌리 깊은 불신으로 인하여 각기 상대방에게 먼저 자신들의 요구사항을 관철 시키려는데 주력하는 양상을 벗어나지 못하였다.

결국 제2차 6자회담도 각국 간에 구체적인 해결방안들이 상호 교환되었지만, 각국 간의 현저한 인식차이로 인하여 구체적인 합의도출에는 실패하고 차후 회담재개를 통하여 사태악화를 방지하고 문제해결의 기회를 확보하는 의미있는 회담으로 평가되었다.

#### (다) 제3차 6자회담

제3차 6자회담은 2004년 6월 23일부터 4일동안 역시 중국의 베이징에서 개최되었다. 이번 회담의 특징은 2차회담에서 제안된 실무회담의 논의과정을 거쳐 개최되었다는 점에 있다. 이번 회담에서 미국과 북한은 처음으로 북핵문제의 해결을 위하여 북한의 핵동결과 미국의 보상이라는 구도를 중심으로 하는 구체적 방안에 대한 본격적인 협상이 진행되었다.

미국측 방안의 핵심은 북한이 모든 핵의 폐기라는 부시행정부의 북한에 대한 요구를 전면 수용할 경우, 에너지의 제공과 경제제재의 해제, 테러지원국의 해제, 미북수교 등을 보상으로 제공할 의사가 있음을 표명한 것이다. 즉 미국이 제시한 다단계 해결방안의 골자는 북한이 고농축 우라늄 핵계획을 포함한 모든 핵을 폐기할 경우 최종 단계에 북한과 수교가 가능하다는 입장이다.

제3차 6자회담은 북한을 비롯한 모든 참가국들이 한반도의 비핵화에 인식을 같이하고 있다는 점에서 한반도 평화체제를 형성할 수 있는 여지를 남겨 주었다는 점에 의미를 부여할 수 있다. 그러나 여전히 6자회담의 성패는 미국과 북한의 태도에 달려 있으며, 특히 미국의 의지가 절대적으로 중요하다는 점을 다시 한번 확인시켜 준 회담이었다.

#### (라) 제4차 6자회담

북한은 제3차 6자회담이후 회담재개에 소극적 자세를 보이고, 2005년 들어와서도 계속해서 6자회담의 재개에 부정적인 조치들을 취하였다. 2005년 2월 10일 외무성 대변인 발표를 통해 핵무기 보유를 주장하며 6자회담의 무기한 연기를 주장하고, 미국이 북한을 ‘폭정의 전초기지’로 규정한데 대한 사과와 취소를 요구하였다. 북한의 공세적 압박에 대응하여 남한은 유연하게 대응하면서 6자회담 참가들과의 긴밀한 외교채널을 가동하면서 6자회담의 재개를 위한 외교적 노력을 추진한 결과 북한의 6자회담 복귀의사를 이끌어내는데 성공할 수 있었다.

제4차 6자회담은 2005년 7월 26일부터 8월 7일까지 제1단계 회의를 거쳐 9월 13일부터 19일까지 제2단계 회의를 개최하고 북한 핵문제의 해결을 위한 공동성명을 발표하는 수준으로 발전하였다.

제4차 6자회담은 미국의 부시대통령이 재집권에 성공한 이후 처음으로 개최되었다는 점에서 미국측의 태도가 주목된 회담이었다. 제2기 부시행정부가 출범한 이후에도 미국의 대북정책 및 세계전략에는 별다른 변화를 보이지 않았다. 제2기 부시행정부가 출범한 이후에도 미국은 북한을 ‘폭정의 전초기지’에 포함시켜 여전히 ‘신뢰할 수 없는 대상’으로 바라보고 있었다. 그렇지만 미해결의 북한 핵문제에 대해서는 6자회담의 틀에서 평화적 방법으로 해결한다는 방침과 북한에 민주주의를 전파할 필요성에 대해서도 거론하는 등 보다 적극적으로 북한문제에 개입할 의사를 표명하였다.

제4차 6자회담은 남한의 주도적 역할을 기반으로 북핵문제 및 한반도문제의 포괄적 기반을 마련하였으며 북한의 모든 핵무기와 현존하는 핵프로그램의 포기의 내용이 담긴 6개항의 명시적인 합의문을 작성하여 발표함으로써 북핵문제 해결을 위한 제도적 기반을 마련할 수 있게 되었다. 제4차 6자회담은 북한 핵문제뿐만 아니라 동북아의 안전과 평화를 구축하기 위한 다자간 안보협력체제로 발전시켜 나갈 수 있다는 가능성을 보여주었다는 점에 커다란 의의를 부여할 수 있었다.

<표 IV-2> 제4차 6자회담 공동성명의 요지

합의조항	합의영역	주요내용
1	한반도의 비핵화	-북한의 모든 핵무기 및 핵계획의 포기 -미국의 북한에 대한 불가침의사 확인 -1992년 남북한의 비핵화 공동선언의 준수
2	북한의 대외관계 정상화	-북미간 상호주권 존중과 관계정상화 -북일 관계정상화
3	대북 에너지 지원	-북한에 대한 참가국들의 에너지 지원 -남한의 북한에 대한 200만kw의 전력지원
4	동북아 및 한반도 평화체제추진	-동북아의 항구적 평화 모색 -한반도 평화체제 추진을 위한 포럼개최
5	합의이행원칙	-공약 대 공약 -행동 대 행동
6	제5차 6자회담의 개최	

(마) 제5차 6자회담

2005년 11월 9일에서 11일까지 사흘 간 열렸던 1단계 제5차 회담은 ‘공약

대 공약 '행동 대 행동' 원칙에 따라 공동성명 이행 등을 내용으로 한 의장성명을 채택했다. 그 후 미국은 마카오 소재 방코 델타 아시아(BDA)은행을 시작으로 대북 금융제재의 수위를 높여가자 북한은 마침내 2006년 7월 4일 (미국 시간) 미사일 시험 발사 강행으로 맞섰다. 북한은 곧 UN 결의안과 미국과 일본이 주도하는 국제사회의 대북 제재국면을 맞이하여 북핵 문제 해결을 위한 6자회담은 장기간 공전되는 상황이 초래되었다.

## 나. 6자회담 전망과 문제점

북핵문제의 해결이라는 제한된 특수목적을 위해 형성된 6자회담은 처음부터 각국의 치밀한 전략적 계산을 바탕으로 성사된 다자회담이었다. 따라서 1차회담에서 4차회담에 이르기까지 북핵문제의 해결이라는 공통주제에 대하여 각국 사이에는 현저한 입장차이가 분출되었다.

<표 IV-3> 6자회담의 추이

회의	기간	주요 회담내용
1	2003.8.27-29	-한반도 비핵화, 대화를 통한 평화적 해결
2	2004.2.25-28	-한반도 비핵화, 평화적 해결원칙의 재확인 -실무그룹회의를 통한 실질적 해결기반 구축
3	2004.6.23-26	-한반도 비핵화를 위한 초기조치에 대한 원칙 -남한, 미국, 북한의 구체적 해결방안의 제시
4	2004.7.26-28 2004.9.13-19	-6자회담 최초로 합의내용을 담은 공동성명 채택
5	2005.11.9-11	-공동성명의 이행의지 재확인

9·19 공동성명의 채택은 북핵문제의 해결을 위한 새로운 시작을 의미한다. 9·19 공동성명은 참가국들에게 북핵폐기 및 상응한 보상조치의 시기 절차 및 방법에 대한 구체적인 합의를 요구하는 새로운 과제를 부과하였다.

2005년 11월 제5차 6자회담의 1단계회의가 역시 중국의 베이징에서 개최되었다. 참가국들은 의장성명의 발표형식을 통해 9·19공동성명의 전면적 이행의지를 재확인하고 이행을 위한 구체적인 마스터플랜을 마련하여 가급적

빠른 시일내에 회담을 재개하기로 합의하였다.

그러나 9·19공동성명의 합의이후에 불거져 나온 미국의 대북 금융제재조치는 6자회담의 후속조치를 이행하는 문제에 새로운 장애요인으로 등장하였다. 북한은 미국측의 금융제재조치에 문제를 제기하면서, 미국측의 대북 적대시정책이 포기되지 않는다면 6자회담에 응할 수 없다는 강경자세를 취하고 있다. 이에 따라 6자회담은 새로운 돌발요인으로 인하여 9·19 공동성명의 후속조치가 전혀 이행되지 못하고 있는 실정이다.

그럼에도 불구하고 6자회담이 북핵문제를 둘러싸고 미국과 북한사이에 군사적인 충돌가능성까지 거론되는 극한적인 상황을 더 이상 악화시키지 않고 평화적인 해결을 위한 다자간 통로로 기능할 수 있었다는 점에 중요한 의미를 부여할 수 있을 것이다.

비록 6자회담을 통해 북핵문제를 평화적으로 해결하려는 각국의 입장과 의지는 확인될 수 있었지만, 여전히 북핵위기의 두 주역인 미국과 북한 사이에는 ‘상호신뢰’가 결여되어 있다는 문제점은 해소되지 못하고 있다. 북핵위기의 근본적인 원인은 미국과 북한 사이의 적대관계 때문이다. 상호간에 뿌리 깊게 쌓여 있는 ‘불신’이 해소되지 않은 상태에서 이루어진 합의이기 때문에 공동성명을 통해 합의된 사항들이 원만하게 실행될 수 있을지는 미지수로 남아 있다.

미국과 북한 사이에는 핵문제 이외에도 인권, 탈북자, 마약, 대량살상무기의 개발, 무기수출 등 상호간에 충돌되는 이슈들이 산적해 있는 실정이기 때문에, 언제 이러한 문제들이 양국관계를 불편하게 만들지는 장담하기 어려운 실정이다. 북한은 자신들의 내부분제를 외부에서 거론하는 것에 대해 매우 민감하게 반응해 오고 있다.

## V. 한반도 평화체제 거버넌스 실태평가

6자회담은 북한 핵문제의 해결이라는 제한적인 목적을 갖는 회담이었지만, 회담의 전개과정에서 회담에 임하는 각국의 입장과 태도에는 커다란 차이를 보여 주었다. 6자회담은 북한에 대한 다른 5개국의 공동전선인 것처럼 보였지만, 실제로는 이슈별로 각국의 이해와 관심사가 다르다는 것을 보여준 다자회담이었다.

### 1. 국제적 차원

#### 가. 미국

미국은 북한의 핵문제가 제기된 이래 정권의 성향에 관계없이 국제평화와 핵질서의 안정을 주도하는 패권국가로서의 지위와 역할을 수행하려는 자세를 일관되게 견지해 오고 있다. 부시행정부에 들어와서도 외교와 제재의 방식을 통하여 북한 핵문제를 해결한다는 기본원칙을 확고하게 견지하고 있다. 그렇지만 부시행정부의 집권이후 과연 미국이 북핵문제의 해결을 위한 의지를 갖고 있는지에 대한 의혹이 제기될 정도로 북한에 대해 매우 공격적인 자세를 늦추지 않고 있다.

미국은 부시행정부의 집권이후 미국의 대북정책이 강경노선으로 전환하면서 북한의 핵프로그램은 물론이고 북미관계도 계속해서 악화되는 상황에서 6자회담을 새로운 대안으로 선택하였다. 미국의 6자회담에 대한 수용은 미국의 대북 강경노선으로 인하여 북미 간 양자회담을 통하여 해결될 가능성이 악화되는 상황 속에서 남한을 비롯한 주변국가들이 사태악화를 방지하려는 적극적 외교적 노력에 대응하려는 고도의 전략적 대응이라는 성격을 띠고 있는 것으로 보여진다. 즉 북한 핵문제에 대한 미국의 소극적인 대응이 자칫 사태를 더욱 악화시키는 한편 다른 국가들에게 주도권을 양보하는 결과를 초래할 수 있다는 외교적 계산때문으로 볼 수 있다는 것이다.<sup>49</sup>

미국은 6자회담의 틀 내에서 북핵문제를 해결한다는 확고한 입장을 견지하고 있지만, 6자회담의 성패를 쥐고 있는 북한을 계속해서 자극하는 발언

---

49-Stephe Costello 인터뷰, 2006년 4월 18일.

도 계속하고 있다. 미국은 6자회담을 통한 문제해결이라는 원칙을 고수하고 있으면서도, 북한에 대해 악의 축, 무법국가, 불량국가 등 계속해서 북한의 존재를 부정하거나 무시하는 발언으로 인해 협상환경에 부정적인 영향을 미치는 한편 북핵문제의 해결에 소극적인 자세로 일관하였다.

우선 북한핵을 상대하고 있는 미국의 입장은 남한과는 달리 세계적 차원에서 국제질서의 안정과 평화라는 차원에서 다루려고 하고 있다. 따라서 북한핵문제는 남한이나 북한 등과 같은 개별국가의 입장도 고려하지만 미국의 세계전략의 큰 틀에서 다루어지고 있는 것으로 분석된다. 이에 따라 북한핵에 대한 미국의 입장은 의혹해소와 폐기되어야 한다는 입장이다. 이를 위한 구체적 방안으로는 북한이 먼저 핵을 포기하면 북한이 요구하는 체제보장과 경제지원 및 대화를 할 수 있다는 입장을 제시하여 왔다.

미국은 대북 강경노선을 통해 북한의 굴복과 양보를 기대하는 한편 북핵 해결을 위하여 6자회담 참가국들에게 더 많은 양보와 기여를 유도하려는 치밀한 전략적 계산을 하고 있는 것으로 보여진다. 문제해결의 주도권을 유지하면서 비용부담은 최소화하려는데 초점을 두고 있는 것으로 보여진다. 이는 것이다.

6자회담을 통하여 미국의 태도에 주목할만한 현상은 북한에 대해 적용하여 왔던 종래의 CVID(완전하고 검증가능하며 불가역적인 핵해체)라는 정책을 포기하고 북한이 주장하고 있는 평화적 핵이용권을 인정하려는 수준으로 변화되고 있는 것이 아닌가 하는 의혹이 제기되고 있다.

특히 미국은 제4차 6자회담을 통하여 북핵해결을 위한 돌파구를 마련하였음에도 불구하고, 위폐문제 등을 제기하면서 다시 북한과의 긴장관계를 늦추지 않고 있다. 미국의 부시행정부는 북한과 핵문제는 협상할 수 있지만, 인권문제는 타협하지 않는다는 원칙을 강조하고 있다. 이에 따라 6자회담에서 합의된 해법의 실행은 중단되고 이러한 사이에 북한은 핵프로그램의 강도를 더욱 높여 나가는 양상이 되풀이 되고 있다.

## 나. 중국

중국은 6자회담을 성사시키고 합의를 도출하는데 주도국가로서의 위상과 역할을 수행하였다고 볼 수 있다. 그러나 중국은 북핵문제의 심각성보다

는 오히려 북한의 핵이 일본의 핵무장을 촉진시키는 도미노 현상으로 이어지는 것에 더 큰 관심을 두고 있는 것으로 보여진다. 뿐만 아니라 중국은 6자회담이 경과되는 과정에서 역할증대를 통해 자국의 위상강화에 초점을 두고 있는 것처럼 보여지고 있다.<sup>50</sup>

중국은 북한의 주장대로 북핵문제의 원인은 안보불안에 있다고 보고, 북한의 안보불안을 해결하지 않으면 핵문제의 해결은 어렵다고 보고 있다. 따라서 중국은 북핵해결은 압력의 문제가 아니라 북한과 미국 간의 양자문제에 달려 있는 것으로 보고 있다.

#### 다. 일본

일본은 북핵이나 미사일문제에 가장 민감한 반응을 보여 주었다. 일본은 6자회담에 임하면서 대체로 미국 측의 입장에 동조하려는 모습으로 보여 주었으며, 6자회담의 공통된 어젠다인 핵문제, 동북아평화와는 성격을 달리 하는 국내적 관심사인 납치문제와 북일 관계 등을 의제로 제기하는 국내용 회담으로 활용하고자 하였다.

그렇지만 6자회담을 통하여 일본은 당면한 현안인 납치문제 등에 대한 의제설정을 통하여 북한을 압박하여 양보를 얻어내려는 전략을 구사하기도 하였다. 그 결과 일본은 과거의 ‘현안사항의 해결’을 기초로 관계정상화 조치를 취한다는 결과는 얻어내는 성과를 거둘 수 있었다.

#### 라. 러시아

6자회담에 참여하는 러시아의 입장은 북핵문제를 국제법과 주권국가라는 두 가지 원칙에 의해 판단되어야 할 문제로 바라보고 있다. 러시아의 6자회담에 대한 전략적 목표는 대체로 3가지로 요약해 볼 수 있다. 러시아는 국내적 발전을 위해 6자회담을 통해 북한정권의 지속과 한반도의 안정에 목표를 두고 있다. 그리고 6자회담을 통해 러시아의 입장과 이해관계를 전달하고 관찰하자는 것이다. 마지막으로 러시아의 세계전략을 관찰하기 위한 수단으로 활용하려는 경향을 보여 주었다.

---

<sup>50</sup>-중국 국제문제연구소와의 세미나, 2006년 4월 5일.

러시아는 북한을 포함하여 미국이 지목하고 있는 문제의 국가들을 국제 사회의 일원으로 인정하고 그들에게 지역적 차원의 안보 시스템에 참여할 수 있는 기회를 제공하는 것이 문제해결의 접근방법이라고 보고 있다.

## 2. 북한 차원<sup>51</sup>

### 가. 자율성

북한 핵문제와 관련하여 북한은 완전한 자율성을 구가했다. 2002년 10월 북핵문제가 불거진 이후 북한은 NPT탈퇴 기정사실화, 핵보유 선언 등 자신들이 할 수 있는 일은 모두 수행하였다. 북한은 심지어 미사일 발사문제에 있어서까지 어느 국가의 조언도 듣지 않았다.

전통적으로 북한은 ‘국방에서의 자위’를 안보상 국가목표로 삼아 왔기 때문에 중국·러시아를 비롯한 어떤 주변국의 설득도 거부해 왔다. 그것은 주변국들이 자신의 안보를 담보해 주지 못한다는 인식의 발로이다. 다만 세계 최강국인 미국과의 협상을 통해서만 자신의 안보를 보장받을 수 있다는 인식 하에 1974년 3월에 북미 평화협정을 제의하였다.

물론 북한이 6자회담에 참여하게 된 배경에는 주변환경의 영향 즉, 중국 및 남한의 설득, 미국의 압박 등이 작용한 것이 사실이기 때문에 북한이 완전한 자율성을 가지고 6자회담을 운용했다고 보기에는 무리가 있는 것이 사실이다. 북한이 마무리 ‘자주’를 표방하더라도 완전히 고립되어서는 살 수 없고, 중국이나 남한의 지원에 의해 체제가 유지되는 측면도 간과할 수 없기 때문이다. 따라서 우리는 북한의 ‘상대적 자율성’만을 고려의 대상으로 삼는다.

### 나. 전문성

북한은 핵문제를 대처함에 있어서 매우 정교한 수순을 밟아 갔다. 핵문제에 대한 국제사회 특히 미국의 압박에 대해 정면으로 대응하였다. 북한은 핵문제 등장 초기에는 북미 직접대화만을 고집하다가 6자회담을 수용하였으나 6자회담이 본격화 되면서부터는 특유의 벼랑끝 전술을 통해 자신의

---

<sup>51</sup> 새터민 인터뷰, 2005년 11월 28일; 대북경제사업관계자 인터뷰, 2006년 3월 23일; 대북사업관계자 인터뷰, 2006년 7월 31일.

의견을 관철해 나갔다. 결국 북한은 자신들의 평소 요구사항이 모두 담긴 '9·19 공동성명'까지 도출해 냈다. 이는 핵문제 또는 다자간 외교에 대한 전문성이 없이 획득할 수 없는 결과였다.

물론 북한은 2000년 10월 미국 및 클린턴 행정부의 대북 정책 오판, 2002년 9월 북일 정상회담 시 일본인 납치·사과 이후 일본내 정국 추이 오판, 2005년 9월 이후 미국의 대북 금융제재에 대한 과민반응으로 인한 미국의 대북 경제제재 확대 유발, 2006년 7월 미사일 발사 이후 국제 정세 오판 등 자신의 국익을 심대하게 훼손할 수 있는 정책적 오류를 범함으로써 과연 북한내에 국제정세를 올바르게 판단할 수 있는 전문가가 있는가라는 의문을 낳게 하고 있다.

그럼에도 불구하고 북한은 한반도 평화체제와 관련하여 주변국들이 자신을 배제하지 못하도록 하는 정책을 구사함으로써 핵문제를 통한 북한의 입지강화 전략이 성공하고 있는 것으로 평가된다. 이는 전적으로 국방위원회 직속 강석주중심의 핵 및 6자회담 전담T/F팀의 공로인 것으로 평가된다.

#### 다. 참여성

한반도 평화유지를 위해 가장 중요한 파트너 중 하나인 북한이 북핵문제 해결을 위한 6자회담에 참여함으로써 북핵문제를 평화적으로 해결할 수 있는 실마리를 도출하였다. 물론 현재로서는 북한이 6자회담 참여를 거부하고 있지만 한반도 평화의 중요 당사자인 6개국 모두가 하나의 대화의 장으로 모이게 되었다는 것은 향후 한반도에서의 항구적인 평화체제 구축도 전혀 불가능한 것만은 아닐 것이라는 낙관적 전망을 낳게 하고 있다.

다만 북한은 6자회담들보다는 북미 양자회담에 더욱 많은 관심을 가지고 있고, 기회있을 때마다 이를 주장하고 있는 것이 한반도 평화체제 거버넌스의 큰 걸림돌이다.

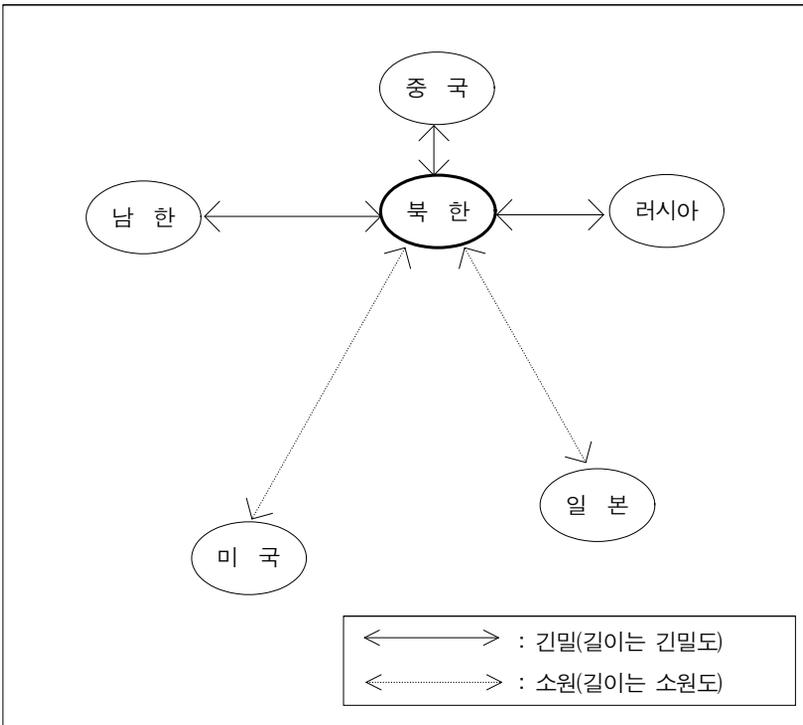
#### 라. 네트워크

북한은 6자회담에서의 우위를 점유하기 위해 중국, 러시아, 한국, 미국, 일본 등과 끊임없이 접촉하였다. 특히 북한의 중요 당사자인 남한과는 2002년 10월 이후에도 장관급회담 11회를 포함, 수십차례의 회담을 통해 북핵문

제의 평화적 해결을 합의하였다. 북한은 자신들의 네트워크를 통해 상대방의 동의를 구하는 한편, 자신들의 입장을 적극 개선, 국가이익을 극대화하도록 하였다.

중국과는 2000년 이후 4회의 정상회담을 통해 상호이해를 증진시키는 노력을 하였고, 러시아와는 3회의 정상회담을 통해 전통적인 ‘북방 3각 관계’ 복원을 위해 노력하였다. 미국 및 일본과도 자신들의 입지 강화를 위해서이기는 하지만 북일수교 실무회담, 뉴욕채널을 통한 입장개선 등의 노력을 하였다. 물론 이러한 노력들이 반드시 결실을 맺은 것은 아니다. 이것은 지난 7월 15일 북한 미사일 발사에 대한 UN안보리 결의안 채택 시 중국과 러시아가 이에 찬성한 것에서도 알 수 있다.

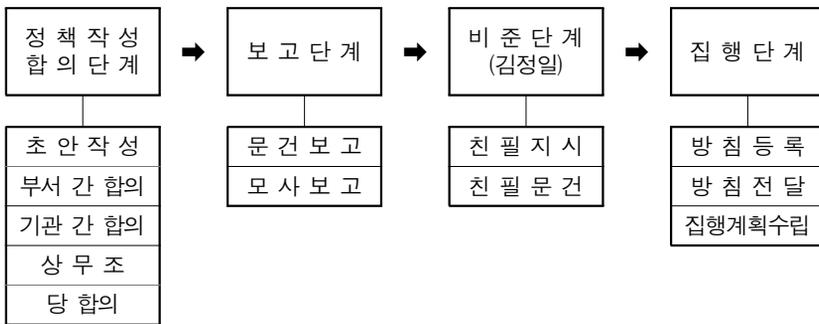
<그림 IV-1> 북한의 대주변국 네트워크



## 다. 분권화

애석하게도 북한내부의 분권화는 전혀 되어 있지 않다. 오로지 김정일의 교시 및 북한군부의 결정만 존재한다. 따라서 북한 내부의 역동성은 기대하기 힘들다. 즉, 북한인민들의 이익은 전혀 반영될 여지가 존재하지 않고, 집권세력의 이익만 존재할 뿐이다. 따라서 북핵문제나 6자회담도 김정일 및 측근세력들의 이익에 의해 좌지우지 되고 있다. 결국 최종 결재권자인 김정일을 설득하는 것이 북핵문제 해결을 통한 한반도 평화체제 구축이 가능하다는 의미가 된다. 어떤 의미에서는 김정일 중심의 유일체제가 분권화가 심하게 된 상태보다는 더 효율적일 수 있을 것이다.

<그림 IV-2> 북한의 정책결정과정



## 바. 효과와 효용성

북핵문제 및 6자회담 전개과정에서 남한은 북한과의 공조를 효율적으로 했는가는 의문이다. 북한은 안보문제에 관한 한 북미 직접대화에 의해서만 해결되어야 한다는 입장이었기 때문에 북한은 남한을 진정한 대화상대로 인정하지 않았다. 그럼에도 불구하고 북한은 6자회담 과정에서 한국의 조언을 많이 구했고, 그 조언대로 따르기도 하였다. 특히 북한은 미국의 의도 파악을 위해 남한 대표에게 의존하는 비율이 높았다. '9·19 공동성명' 도출과정에서도 북한은 남한의 조언을 일정정도 수용함으로써 역사적인 성명 도출이 가능했다. 따라서 효과가 100%는 아니었지만 남한의 진지한 노력으로 인해 북한도 남한의 역할과 위상을 인식하는 계기가 되었다는 점에서 남한

은 나름대로 효과를 달성했다고 생각된다. 이러한 역사적 경험은 향후 한반도 평화체제 구축과정에도 순기능적 역할을 할 것으로 보인다. 다만 대북 경제 지원에도 불구하고 남한의 대북 영향력이 미미하기 때문에 향후 한반도 평화체제 구축 시 남한의 영향력을 결정적으로 만들기 위해서는 남북간 상호의존도를 더욱 높이는 방향의 대북 정책이 도출되어야 할 것이다.

### 3. 국내 차원

#### 가. 정부<sup>52</sup>

##### (1) 자율성 및 참여성

통일정책 거버넌스 형성 과정에서 보면 국내차원에서 정부의 자율성과 참여성은 크게 문제되지 않는다. 오히려 정부는 북한 핵문제를 둘러싼 대북 정책 수립과정에서 국민대중이나, 언론, 시민단체 등과의 쌍방향적 의사소통과 정부 정책에 대한 지지와 비판의 상호 관계를 중시하게 된다. 따라서 거버넌스 형성 문제와 관련하여 정부는 시민단체를 비롯하여 다양한 국민대중과 어떻게 상호 이해와 협조 관계를 창출하느냐 하는 문제로 바뀐다. 즉 협조적 거버넌스를 구축함으로써 통일정책의 효율적인 수행을 기대할 수 있는 것이다. 이러한 입장에 기반하여 정부의 자발적인 활동과 국민 참여 현황을 살펴볼 필요가 있다.

정부는 국민의견을 폭 넓게 수렴하여 통일문제 및 대북정책에 대한 국민적 합의를 넓히기 위해 지속적으로 노력해 오고 있다. 2003년 3월부터 2004년 상반기까지 추진한 「열린 통일포럼」과 2004년 하반기부터 추진하고 있는 「정책고객과의 대화」는 장관과 실국장이 국민들을 대상으로 대북정책 및 남북관계 현안 등에 대해 직접 설명하고, 국민의견을 수렴하는 쌍방향 대화채널이다. 2005년에는 장관 및 관계 실국장 등이 남북 경제·사회문화 교류 분야 관계자, 개성공단 개발사업 관계자, 통일교육 단체 관계자 등을 대상으로 총 200여회의 정책고객과의 대화를 실시하였다.

통일에 관한 범국민적 의견을 종합하고 국민의 평화통일 의식을 고취시키기 위해 「통일고문회의」를 운영하고 있다. 통일고문회의는 대통령에 대한

---

52- 전 6차회담 한국측 대표 인터뷰, 2006년 9월 12일.

정책자문과 직능별 여론수렴활동 등을 통해 통일정책 수행에 큰 역할을 하고 있다. 특히 북한 핵문제와 6자회담과 관련하여, 2005년도에는 6·15 5주년 민족대축전에 대한 평가, 북한 핵문제 대응전략, 남북 간 교류협력, 이산가족 문제 등 주요현안에 대한 정책을 제안·건의하였다. 아울러 주요 대북·통일정책의 수립 및 시행에 있어서 각계 전문가들의 의견을 적극 수렴하고 반영하기 위하여 정책자문위원회를 운영하고 있다. 정책자문위원회는 통일정책, 북한정보, 교류협력, 사회문화교류, 통일교육, 남북회담의 6개 분과위 총 68명으로 구성되어 있으며, 2005년 한 해 동안 총 22회의 자문회의를 개최하였다.

국민참여의 활성화를 위해 정부는 통일문제와 대북정책에 대한 국민들의 관심과 참여를 증대시키기 위해 『통일고객마일리지』제도를 도입하였다. 마일리지 제도는 통일부 홈페이지에 회원으로 가입한 고객이 홈페이지상의 ‘국민참여마당’에 개설된 ‘전자공청회’, ‘통일정책 모니터링’, ‘정책제안’ 등 온라인 활동 및 ‘통일교육’, ‘정책고객과의 대화’ 등 오프라인 활동에 참여한 실적에 따라 인센티브를 제공하여 국민의 통일문제에 대한 관심을 높여 나가기 위한 것이다. 2005년 8월 마일리지 시스템 개시 후 총 34,000여명이 회원으로 가입하여 활동을 하고 있으며 제도 시행 이후 홈페이지의 ‘자유토론포방’, ‘정책제안’ 코너 등에 네티즌의 참여가 증대하고, 홈페이지 방문횟수도 꾸준히 증가하고 있는 추세이다. 2005년에는 우수 회원에게 대북 지원 쌀 인도 및 분배현장 민간인 대표 등으로 참가할 수 있는 기회를 제공하여 국민들이 대북정책과 남북관계에 대해 직접 눈으로 보고 이해할 수 있는 계기를 마련하였다.

## (2) 네트워크 및 분권화

정부는 통일정책을 더 이상 독점하기 어려운 상태에서 다양한 민간단체와 협력하면서 통일관련 네트워크 체제를 구축하고, NGO 등 비정부 기구의 주장과 입장을 수용한다는 점에서 어느 정도 분권화도 이루어지고 있다. 민간 통일운동 단체들의 수가 1990년대 이후 큰 폭으로 증가하고 있는 가운데 2005년에는 23개의 신규단체가 추가되어 12월 말 현재 통일부 허가비영리법인인 총 163개이다. 활동 영역도 통일정책 및 남북관계 연구·조사, 이산가족·북한이탈주민 지원, 대북교류협력사업 추진, 통일교육 등 전문화·세분화되어 감에 따라 정부와 민간단체가 정보를 공유하고 협력해 나가야 할 분야도

점점 늘어나고 있는 추세이다. 민간단체의 활동을 지원하는 것은 정부의 취약 영역을 보완하고 민간의 장점을 살린 다양한 사업을 추진할 수 있도록 뒷받침함으로써 통일에 대한 국민적 관심과 참여를 제고하는 효과가 있다.

2005년에도 전년에 이어 많은 민간단체들이 북한 핵문제와 6자회담을 주제로 세미나 또는 워크숍 등을 개최하여 정부 대북정책에 대한 쌍방향적 이해를 높였다. 한편 민간 전문가 및 NGO의 참여를 확대하는 정책공동체 운영을 통해 정책과정에서 발생할 수 있는 갈등 요인을 사전에 제거하고, 상호 이해와 협력을 도모함으로써 원활한 정책 추진 여건을 조성하기 위해 노력하면서, 정부-시민단체의 협력모델 창출을 기대할 수 있을 것이다. 특히 한반도 안보와 평화 문제와 관련된 정부 차원의 직·간접적인 노력은 아래 표와 같이 정책서비스 라는 측면에서 다양하게 시도되었다.

### (3) 효용성

통일부의 고객중심의 정책평가는 거버넌스 형성에서 정책의 효용성 문제를 검토할 수 있는 제도적 장치라는 점에서 주목된다. 『통일정책 평가회의』의 설치·운영은 통일부의 주요 정책에 대한 객관적이고 체계적인 분석 평가를 통해 정책추진의 효율성과 적실성을 자체적으로 평가할 수 있다. 평가회의는 분야별 전문성, 직능별 대표성을 고려하여 정치·경제·언론 등 각 분야의 전문가 25인 이내로 구성하고 있다. 2005년에는 정기 평가회의 4회, 남북 관계 현안에 대한 수시 자문 등을 통해 주요 정책 전반에 대한 객관적인 평가를 바탕으로 정책을 보다 효과적으로 수행하는데 기여하였다. 그리고 『통일정책 모니터링』은 대북정책 추진과정에서 정책고객의 목소리를 반영, ‘국민과 함께 하는 정책’을 추진하기 위한 것으로 조사결과는 업무개선 및 사업부서 평가 등에 반영하고 있다.<sup>53</sup> 특히 통일부는 정책고객서비스(Public Customer Relationship Management), 홈페이지, 전자공청회 등을 활용하여 정부의 입장을 일방적으로 전달하는 것이 아니라 쌍방향 홍보를

53- 2005년에는 당초 100명으로 시작했던 모니터링단의 규모를 분야별 대북정책 및 사업의 직접적 이해 관계자들로 구성된 고객집단 709명과 일반국민 333명 등 총 1,042명으로 대폭 확대 구성하였으며, 총4차례의 모니터링을 실시하였다. 한반도평화증진을 위한 노력 및 남북한 농업협력 추진, 개성공단 시범단지 본격가동 등 21개 연 구업무보고과제에 대한 만족도 조사와 새로운 CI 제작, 남북출입사무소의 편의성, 집합식 통일교육의 효과 등 부서별 단위사업에 관한 평가를 각각 2회 실시하였다.

추구하였다. 이처럼 통일정책의 효용성 문제와 관련하여, 통일부는 인터넷과 홍보책자 발행 등의 통일 홍보의 다각화를 통해 정책적 효용성을 제고를 통해 통일정책 대한 국민 참여의 폭과 내용을 확대함으로써 거버넌스 형성의 방향을 보여주고 있다.

## 나. 언론<sup>54</sup>

전문성과 관련하여 언론은 최고의 검증기관으로서의 역할을 맡고 있다. 언론은 직업적 전문성, 검증 방법, 검정 포인트 등의 측면에서 일반 대중이 궁금해 하는 사안을 해명하는 데 있어서 탁월한 전문성을 향유한다. 최근 메이저 언론사들은 대북·통일문제에 대한 연구소를 두어 해당 분야에 전문 지식의 제공과 자료 수집 등의 측면에서 높은 수준의 전문성을 발휘하고 있다. 그러나 정부가 중요하다고 브리핑하는 사안과 언론이 중요하다고 판단하는 것과는 서로 다른 경우가 흔히 있다. 말하자면 정부가 강조하는 것과 언론(기자 혹은 데스크)이 쓰고 싶은 것과의 차이에 따라 결과적으로 정책적 중요도가 달라질 수 있다. 어느 경우 정부는 북핵 문제 해결에서 적극적·주도적 역할을 주장하고 있지만 언론은 전혀 그렇지 않다고 비판함으로써 정부와 언론은 거버넌스 구축과정에서 보완적 역할을 하기 보다는 상호 갈등적 역할을 보여주게 된다.

언론의 자율성 문제는 대개 정부와의 관계 속에서 이해된다. 과거 김영삼 정부에서 언론은 제도적 차원의 자율성은 보장되었으나 실제로는 정부 당국자들의 요청이 그대로 언론사에 반영되었다는 것이 일반적인 평가다. 언론사가 정부 당국자들의 청탁 형식의 요청을 압력으로 인식하지만 그것보다는 언론의 자율성을 유보하거나 어느 정도 포기하는 데에 따른 반대급부의 상호이익을 기대할 수 있다고 판단했기 때문이다. 김대중 정부에서는 정부 당국자들의 언론사에 대한 협력이나 협조 차원의 요청은 있었으나 강력한 압력으로 받아들이지 않았고, 언론과의 거래 차원이 아닌 당국의 의견 수준으로 인식되었다.

노무현 정부에서 정부와 언론의 관계는 ‘혁명적’ 수준으로 바뀌었다. 언론은 대북·통일정책 분야에서 뿐만 아니라 정치적, 경제적, 사회적인 모든 사

---

54-○○신문 L국장 인터뷰, 2006년 9월 15일.

안에 대해 정부에 대한 자율성의 수준을 넘어 거의 횡포에 가까운 권력을 휘두르고 있는 실정이다. 보수와 진보로 대립된 언론의 경직된 이념과 특정한 정치적 입장에서 정부 대북·통일정책에 대해 언론사의 구미에 맞는 얘기만을 다루고 자의적으로 평가함으로써 정부-언론 간 거버넌스의 가능성을 본질적으로 왜곡시키고 있다. 언론은 사실(fact)에 대한 객관적 보도를 최우선적 가치로 삼아야 함에도 불구하고 사실 자체가 언론의 주관적 견해로 왜곡 보도되는 경우가 일반적이며, 그러한 사실 자체의 왜곡보도는 곧 여당과 야당의 논평과 입장으로 재생산되고 그에 따라 우리 사회가 두 쪽으로 나뉘는 구조적 메카니즘을 형성하고 있다. 그런데 이러한 언론의 극단적 분열 구조는 다른 나라에서는 좀처럼 찾아보기 힘든 한국 사회만의 특성으로 자리잡고 있다. 정부-언론과의 거버넌스 형성의 과제와 관련하여 주류 언론의 무분별한 권력 행사, 언론의 특정한 정치적 입장과 방향으로 정부를 휘두르고 사회를 끌고 가려는 언론의 권력 횡포가 문제로 부각되지 않을 수 없다. 현재 우리 사회의 정부-언론과의 역할 관계에서 양자의 협력적 거버넌스 창출을 기대하기는 힘들다. 오히려 거버넌스 구축을 위해 언론의 합리적인 자율성이 요구되는 상황이다.

언론 역할의 효용성의 문제를 살펴보면, 언론은 정부 정책 수립의 측면에서 직접적인 영향력을 미치는 것은 아니지만 시민사회에 미치는 영향력은 상당하다. 주류 언론의 경우 대북·통일 정책에 대한 특정한 논조와 주장은 곧 특정 정당의 입장과 정책 수립에 그대로 반영되고, 정당의 대외성명이나 대정부 비판은 또 다시 언론에 반영되어 사회적 반향을 불러일으킨다. 이처럼 언론의 논조, 입장, 주장이 특정한 정당과 정치사회적 세력의 입장과 주장으로 반영되는 피드백 구조를 보여 준다는 점에서 언론의 효용성은 크다.

거버넌스 형성과 관련하여 언론의 네트워크 측면을 살펴보면, 노무현 정부에서는 정부와 언론의 공식적 접촉을 강조하고 있다. 이는 정부의 언론과의 건강한 긴장관계를 유지해야 한다는 취지에서 과거 정부 시절의 비공식 접촉의 관례는 자제되고 있다. 이런 점에서 언론의 정부와 언론, 언론사 간 네트워크 구축이 어려워지면서 정부-언론과의 불필요한 마찰이나 긴장이 나타나고 그 결과 정치사회적 영역에서 갈등이 확대 재생산되는 폐해가 나타나기도 한다. 특히 정부가 특정 언론에 대한 정보의 제공 및 배제를 통한 차별적 거래에 대한 오해와 비판도 무시할 수 없다. 정부의 언론에 대한

극단적 불신과 피해의식은 거꾸로 언론의 정부에 대한 오해와 불신으로 나타나 언론의 대북·통일 정책에 대한 무조건적인 비판과 반대여론을 생산하게 했다. 정부-언론과의 반목과 갈등은 상대적으로 언론 측의 승리를 귀결되면서 정부 대북정책의 추진력을 상실하는 결과를 초래한 측면도 있다. 그런 점에서 정부와 언론 간의 권력과 언론의 유착관계가 아닌 상호 내부협력 관계는 거버넌스 형성에 긍정적이라는 점을 이해할 필요가 있다.

한국 언론의 왜곡된 시장구조는 정부와의 관계를 아주 비협조적인 상태로 몰아간다. 사실을 다루는 기사와 언론사와 언론인의 의견 또는 입장이 구분되지 않고 있다. 이는 여론시장을 재빨리 장악하기 위해 팩트 자체를 객관적으로 보도하기 보다는 즉각적으로 찬성 또는 반대 논리가 만들어져 여론시장에 투입됨으로써 처음부터 국민 대중의 사실 이해와 특정 사안에 대한 건전한 판단력과 분별력이 마비되어 버린다. 팩트에 대한 정확하고 객관적인 전달보다는 자극적인 언어를 활용하여 짧은 시간 안에 여론을 주도하고 특정 방향으로 여론몰이를 함으로써 정치사회적 영향력을 장악하게 된다. 즉, 여론시장의 선점은 언론사 자체의 시장논리에도 부합하며, 이는 결국 팩트와 의견의 구분되지 않는 자극적이고 선동적인 논조로 대중의 의식을 마비시킨다.

#### 다. 시민단체

대북정책의 수립 및 추진과정에 시민단체의 위상과 영향력은 날로 증대되고 있는 실정이다. 그러나 우리 사회 대북·통일 문제 관련 시민단체는 양적으로 확대일로 현상을 보이고 있으나, 질적 측면에서는 다양한 편차가 드러난다. 우선 대북·통일 문제 관련 시민단체는 극좌에서 극우단체에 이르기까지 아주 넓은 이념적 스펙트럼을 보여준다. 초기 민주화운동의 연장선상에서 전개된 시민운동단체의 경우 진보적이고 민족 자주적 성향을 드러내고 있는데 비해, 최근 활발한 활동을 전개하는 보수적 시민단체는 그에 대한 반작용을 나타냈다. 따라서 이념적 차원에서 진보-민족자주파는 미국과의 동맹 관계보다 민족중시 논리를 강조한다. 그에 비해 보수적 입장은 만족중시 논리보다 국제협력 특히, 한미동맹의 가치와 의의를 강력하게 주장한다. 그에 따라 진보-민족자주파는 친북적·반미적 경향을 보인다면, 보수우파적 입장은

반복적·친미적 경향을 나타내고 있다고 하겠다. 이런 점에서 우리 사회의 대북·통일 문제 관련 시민단체들 간 이념적 대립과 갈등이 첨예하게 나타남으로써 대북정책 수립과 추진과정에 근본적인 한계가 있다.

거버넌스 형성 문제에 있어서 시민단체는 자율성과 참여성의 측면에서는 여타 행위자와 비교가 되지 않는다. 이는 시민단체의 내재적 속성이기도 하며 특히, 구성원의 자발성이 기초한 시민단체는 국정뿐만 아니라, 사회적 이슈 모두 적극적인 참여의 대상으로 삼는다. 그러나 자율성과 참여성만이 시민단체의 건강성을 말해주는 것은 아니다.

정부와 비정부기구(NGO)인 다양한 시민단체와의 관계에서 보면, 다양한 주체의 미발달로 여전히 정부 주도적 형태가 일반적이다. 특히 관련 분야의 아젠다 구축 과정에서의 참여가 실질적 참여를 말해주는 것이라 할 수 있는데, 대북정책의 경우 이러한 사례가 거의 없었다. 정부는 비공공적인 작업을 통해 아젠다를 선정한 후 시민단체들의 공청회 형식을 통해 대국민 홍보 채널로, 들러리로 활용하는 방식을 채택해왔다. 이를 극복하기 위해서는 정부가 주도하되, 거버넌스 관련 다양한 행위자들의 실질적인 참여를 위해서는 정부, 시민단체, 언론, 기업 등 대북정책 관련 다양한 행위자들로 이루어진 커뮤니티 구성이 전제되어야 한다는 주장이 제기되었다.<sup>55</sup>

전문성 문제와 관련하여 통일 거버넌스 구축 과정에서 NGO 내부의 문제 점도 많다. 우선 NGO 간 이념갈등, 북한 변수로 인한 사회적 합의의 편차, 여기에도 통일 NGO의 한계로 구체적 실천적 과제를 찾기 어려운 조건에서 환경단체 등과 달리 지역 내에서 밀바닥 작업을 할 수 있는 단체는 많지 않은 실정이다. 전문적 역량을 갖춘 통일 관련 시민단체가 충분하지 않은 가운데 통일 관련 사업을 지속적으로 추진하기 위해서는 정부 또는 외부로부터의 예산 지원이 절실한 실정이다. 이런 조건에서 통일 관련 시민단체의 수준 높은 전문성을 기대·배양하기 힘든 상황이다.

한편 시민단체는 네트워크 구축 측면에서 특정 시민단체의 위상과 역량이 평가될 필요가 있다. 시민단체의 전문성은 학계와 관련 분야 전문학자의 전문성과 달리, ‘코디네이터’(coordinator)로서의 전문성으로 평가되어야 할 것이다. 말하자면 정책이나 특정 부문에 대한 전문성보다는 현장의 전문성,

---

55- 시민단체 전문 활동가와의 면담, 2006년 9월 22일.

다양한 단체들의 관계와 관계의 통합 전문성이 요구된다. 바로 이러한 통합 전문성이 곧 네트워크 역량이라 할 수 있으며, 특정 사안에 대해 정부와 전문가 간 통합 네트워크를 통해 과제 해결에 접근할 수 있다면 시민단체의 전문 역량은 보장된다.

시민단체는 대북·통일정책에 대한 사회여론 형성, 자발성에 기초한 사회적 여론 주도과 더불어 여론 흐름의 형성 등을 이끌어 갈 때 언론과 정부가 따라 오게 된다. 이 경우 시민단체는 현장 파워, 네트워크 파워를 행사하는 것이다.

분권화와 관련하여 시민단체는 종종 분권화를 지향한다. 독일 녹색당의 경우 생태주의와 생명운동 등에서 중앙 중심의 운동이 아닌 분권화의 결정적 중요성을 인식했다. 즉, 지역의 특수성이 기반한 지역자립성 차원에서 운동이 활발히 전개되어야 한다. 지역 활동을 통해 중앙 정부, 또는 단체의 중앙이 아닌 지역 차원의 바닥에너지, 평화통일에너지를 활성화시켜 나갈 수 있다. 글로벌한 반전평화단체의 경우, 소규모적 조직이나 내부에서 관료적 분위기는 쉽사리 나타나지 않는다. 그러나 과제 해결 방식에는 분산과 통합이 용이하지 않다. 예컨대 반미단체의 경우, 운동 방식에서 분권보다는 통합을 최우선의 과제로 설정된다. 그러나 평화 운동의 경우 다양성이 중요하기에 통합이 우선시 될 필요는 없으며 내발적 동력이 형성되면 필요에 의해 통합은 유지된다. 따라서 시민단체의 거버넌스 문제와 관련하여 분권화는 부정적 또는 긍정적 지표 어느 한 쪽으로 평가하기 어려운 점이 있다.

## 4. 평가<sup>56</sup>

### 가. 남한의 거버넌스 구축 실태

#### (1) 자율성(1.6)

북핵문제 해결을 위한 언론·시민단체의 총괄·평균적 자율성 정도는 상당

---

<sup>56</sup> 각국의 거버넌스 실태를 파악하기 위해 다음과 같은 13명의 전문가들의 지수적 평가를 참조하였다. 광진오(통일연구원 초청연구위원), 김영수(국민대학교 교수), 박영자(북한전문가), 박영호(통일연구원 선임연구위원), 우병국(통일연구원 초청연구위원), 유철(미국전문가), 여인곤(통일연구원 선임연구위원), 전현준(통일연구원 선임연구위원), 조민(통일연구원 선임연구위원), 조운영(중앙대학교 교수), 차문석(북한전문가), 채규철(국제문제조사연구소 연구위원), 허문영(통일연구원 선임연구위원).

히 높은 것으로 나왔다. 특히 언론의 경우 김영삼 정부 때부터 시작해서, 김대중 정부와 노무현 정부로 그 자율성 정도가 폭발적으로 신장된 것으로 평가되었다. 오늘날에는 자율성이 지나쳐 거의 횡포에 가까운 권력을 언론이 휘두르는 것으로 나타났다. 시민단체들의 경우도 절대적 자율성을 누리면서, 한국사회가 보수·진보 대결 구도를 넘어 급진·반동의 양극단으로 치달을 정도로 격렬하게 대립하는 모습을 보여주고 있다.

	평가내용	주요 대상	평가	평균
자율성 1.6 (8)	주요 행위자의 조직적 자발성	시민단체	2	2
	각 행위자들은 독립적인 규범과 가치관 및 이익 문제	언론/시민단체	2/2	2
	법적 규제의 정도	언론/시민단체	2/1	1.5
	재정자립도	언론/시민단체	2/0	2
	정부로부터 대북 정보의 자율성	언론/시민단체	0/1	0.5

## (2) 전문성(1.3)

북핵문제에 대한 남한의 정부·언론·시민단체의 전문성 또한 대체로 높은 것으로 평가되었다. 특히 한국 언론의 경우, 최고의 검증기관으로서 전문성을 높이 평가받고 있을 뿐만 아니라, 주요 언론사의 경우 대북·통일문제연구소를 두어 수준 높은 심층기사를 보도하는 등 고도의 질적 전문성도 구비한 것으로 판단되었다. 분야별 총점에서도 언론은 정부와 같은 수준의 점수(1.4)를 획득한 것으로 나타났다. 따라서 언론은 한국정부가 북핵문제 해결의 주도적 역할을 주장함에도 불구하고, 전혀 그렇게 역할을 하지 못하고 있다고 근거 있는 비판을 신랄히 제기하고 있다.

	평가내용	주요 대상	평가	평균
전문성 1.3 (6.3)	전문지식 생산능력	정부/언론/시민단체	2/2/0	1.3
	정보 및 지식 생산과정의 조직화	정부/언론/시민단체	1/2/1	1.3
	전문분야에 대한 전공성 평가기준	정부/언론/시민단체	2/2/1	1.7
	자문제도	정부/언론/시민단체	2/0/2	1.3
	전문적 간행물 또는 출판물	정부/언론/시민단체	0/1/1	0.7

### (3) 참여성(0.5)

북핵문제 해결과정에서 시민사회의 참여에 대한 평가는 생각보다 다소 낮은 것으로 나타났다. 물론 참여정부는 국민참여의 활성화를 위해 2005년 8월 「통일고객마일리지제도를 도입하였다. 대북 식량 및 비료지원 민간인 대표로의 참여라는 인센티브 제공을 통해 온라인 및 오프라인에서 참여를 활성화시킴으로써 현재까지 3만4천명의 회원을 확보하였다. 그럼에도 불구하고 참여성이 높지 않은 이유는, 언론의 경우 소수파의 참여가 별로 허용되지 않는데 기인하는 것으로 나타났다. 이 경우 소수파 매체란 참여정부가 철저히 배제·투쟁하고 있는 조선·중앙·동아일보를 지칭한다. 또 다른 이유는 정책결정과정에서 있어 시민단체의 영향이 별로 반영되지 않는다는 견해에 기인한다. 비록 시청 앞 등에서 대형집회를 보수 시민단체들이 개최한다 할지라도 그 의견이 별로 정부에게 투입되지 않는 것으로 생각한다는 것이다. 다만 사안이 발생된 이후 언론의 반응이 정부와 시민사회에 미치는 영향은 매우 높은 것으로 평가되었다.

	평가내용	주요 대상	평가	평균
참여성 0.5 (3)	주요 이해당사자 참여 허용	언론/시민단체	0/1	0.5
	참여의 방식: 공청회, 위원회 등	언론/시민단체	1/1	1
	소수파 참여 허용	언론/시민단체	-1/1	0
	새로운 참여집단 지속적 모색	언론/시민단체	0/1	0.5
	정책결정 과정에서의 영향 유무	언론/시민단체	1/-1	0
	결정 내용의 피드백	언론/시민단체	2/0	1

### (4) 네트워크(0.4)

북핵문제 해결과정에서 보여준 국내 거버넌스는 상대적으로 네트워크 부문에서도 낮은 평가(0.4)를 받고 있다. 물론 참여정부는 열심히 노력하는 모습을 보여주고 있다. 2003년에 추진했던 「열린 통일포럼」과 2004년 하반기부터 진행하고 있는 「정책고객과의 대화」를 통해 장·차관과 실·국장들이 남북관계 현안 등을 설명하고, 국민의견을 수렴하는 쌍방향대화채널을 구축하였다. 그러나 문제는 언론과의 관계이다. 정부의 이런 노력에도 불구하고, 특히 언론의 반응은 매우 낮은 편이다. 참여정부는 정부와 언론이 건강

한 긴장관계를 유지해야한다는 취지하에 이전 관행과 달리 비공식 접촉을 자제하고 있다. 그러나 정부의 의도와는 달리, 이는 언론과 정부, 언론사 간 네트워크 구축을 어렵게 하는 실정이다. 더욱이 정부가 특정 언론에 대해 정보의 제공과 배제를 통한 차별적 거래를 취하고 있다는 의혹과 비판은 극단적 불신을 초래하는 것으로 나타났다.

	평가내용	주요 대상	평가	평균
네트워크 0.4 (1.7)	행위자들 간의 네트워크	정부/언론/시민단체	1/-1/1	0.3
	성공적인 네트워크 행위자	정부/언론/시민단체	1/-1/2	0.7
	네트워크의 주된 통로(인적 교환, 정보 교환, 지원)	정부/언론/시민단체	1/-1/0	0
	네트워크를 통한 지식, 정보, 자원의 유통	정부/언론/시민단체	1/0/1	0.7

#### (5) 분권화(0.5)

북핵문제 해결과정에서 분권화 정도가 낮은 것에 대해서는 주의깊은 해석이 필요하다고 본다. 북핵문제 경우, 분권화 정도가 높은 것이 반드시 바람직한 것이라고 보기는 어렵기 때문이다. 즉 북핵문제는 지방정부 및 시민단체가 주도 또는 관여할 수 있는 사안이라기보다는, 거의 중앙정부의 배타적 영역에 속한 것이라 볼 수 있기 때문이다. 한편 북핵문제 해결과정에서 중앙정부 내부의 권한 배분(외무부, 통일부, 국방부, NSC 등)은 매우 잘 되어 있는 것으로 평가되었다. 다만 각 부서의 지도부가 주기적으로 교체되지 못하고, 임의적으로 교체되는 경향성이 있는 것으로 나타났다.

	평가내용	주요 대상	평가	평균
분권화 0.5 (2)	중앙과 지부의 수평적 관계	정부/시민단체	0/2	1
	업무분권화	정부/시민단체	2/0	1
	정책결정절차 분권화	정부/시민단체	2/-1	0.5
	지도부의 주기적 교체	정부/시민단체	-1/0	-0.5

## (6) 효용성(0.3)

북핵문제 관련 국내 거버넌스 구축과정에서 제일 취약한 부문이 효용성으로 나타났다. 물론 참여정부는 「통일고문회의」와 「정책자문회의」 운영을 통해 네트워크 관리자 및 대화의 장 제공자로서 역할을 충실히 수행하기 위해 노력하고 있는 것으로 볼 수 있다. 그러나 현실적 평가는 정부의 기대와 달리 그렇게 높지 않다. 또한 시민단체의 경우도, 정부가 원만히 역할을 감당 못할 때, 타협과 협력을 이끌어 내는 그 대타 및 규칙제공자로서의 역할을 잘 감당하지 못하는 것으로 평가되었다. 다만 진보는 진보대로, 보수는 보수대로 대화의 장을 나름대로 개최해서 같은 진영 내의 여론은 규합하는 것으로 나타났다.

	평가내용	주요 대상	평가	평균
효용성	각 행위자들을 연결하는 네트워크 관리자로서의 정부의 역할 수행	정부	0	0
	각 행위자들을 연결하는 대화의 장 제공자로서의 정부의 역할 수행	정부	1	1
0.3 (1)	행위자들 중 특정 행위자가 일반규칙 제공 역할의 역할 수행	시민단체	-1	-1
	행위자들 중 특정 행위자가 대화의 장 제공 역할 수행	시민단체	1	1

### 나. 각국의 거버넌스 구축 실태 비교

이 장에서 비교하는 각국의 거버넌스 구축실태는 6자회담 관련해서 6개국 상호 간의 거버넌스 구축 정도에 대한 것이 아니다. 북핵문제와 6자회담에 대한 남·북한 및 미·일·중·러 6개국 각각의 국내 거버넌스 구축현황을 비교하는 데 국한되어 있다.

#### (1) 자율성: 남·일·미·러·북·중

북핵문제에 대한 각국 거버넌스의 자율성을 비교해 볼 때, 그 순서는 남한(1.6)-미국(1.5)-일본(1.4)-러시아(0.5)-북한(-1.4)-중국(-1.8)으로 나타났다. 남한의 경우, 앞에서도 언급했듯이 1990년대 초 1차 북핵위기 경험과 더불어 급진전 확대된 민주화로 인해 상당한 정도의 자율성을 언론과 시민

단체가 누리는 상황이 반영된 것으로 보인다. 그리고 일본과 미국의 경우, 오래된 민주주의 경험으로 인해 다음으로 높은 수준의 자율성을 보이고 있다. 다만 일본의 시민단체들, 특히 북핵문제와 납치자문제 관련 단체들은 일본 우익들의 지원을 받는 것으로 알려져, 상대적으로 재정자립도가 낮은 것으로 평가되었다. 그리고 북한과 중국은 (수령)당·국가체제의 사회주의 사회 특성을 그대로 반영하듯, 자율성이 거의 없는 것으로 평가되었다.

자율성	남	북	미	일	중	러	평가
주요 행위자의 조직적 자발성	2	-2	2	1.5	-2	2	
각 행위자들은 독립적인 규범과 가치관 및 이익 문제	2	-2	1.8	1.3	-1.5	2	
법적 규제로부터의 자유로움	1.5	-0.8	1.3	1.5	-2	-1.5	
재정자립도	2	-1.3	1.6	1.5	-1.5	0.5	
정부로부터 대북 정보의 자율성	0.5	-1	1.6	1.3	-2	-0.5	
평균(총 계)	1.6 (8)	-1.4 (-7.1)	1.5 (7.7)	1.4 (7.1)	-1.8 (-9)	0.5 (2.5)	

## (2) 전문성: 미·북·중·남·일·러

북핵문제 해결의 전문성에서는 미국(1.7)-북한(1.5)-중국(1.3)-남한(1.3)-일본(1.3)-러시아(1) 순으로 나타났다. 북핵문제의 본질은 미국의 세계전략과 북한의 생존전략의 충돌로 볼 수 있다. 그리고 중국은 북핵문제를 미국과의 세계 및 동북아 패권 경쟁 차원에서, 남한은 민족 숙원인 평화와 통일 차원에서 보고 있는 것으로 평가할 수 있다. 그리고 일본과 러시아는 ‘보통국가화’와 ‘평화적 여건 조성’이라는 자국의 국가발전 전략과 연계해서 주시하고 있는 것으로 볼 수 있다. 그리고 북핵문제에 대한 이 같은 유관국의 긴장 정도(또는 이해관계)에 따라 전문성도 상관관계를 보여주는 것으로 나타났다. 특히 일본의 경우 북핵 및 미사일 그리고 납치자 문제에 대한 많은 관심에도 불구하고, 전문성이 생각보다 높지 않은 것으로 나타났다. 그 이유는 시민단체들이 소수인원에 의한 풀뿌리 단체들로서, 특정 리더의 주도 없이 자발적 참여에 의해 운영되고 있기 때문이다.

전문성	남	북	미	일	중	러	평가
전문지식 생산능력	1.3	1.7	1.8	1	1.3	1.3	
정보 및 지식 생산과정의 조직화	1.3	1.3	1.4	1	1.3	1.3	
전문분야에 대한 전공성 평가기준	1.7	1.3	1.8	1	1.3	1.7	
자문제도	1.3	1.3	2	1.7	1.3	0.3	
전문적 간행물 또는 출판물	0.7	1.7	1.5	1.3	1.3	0.7	
평 균(총 계)	1.3 (6.3)	1.5 (7.3)	1.7 (8.5)	1.2 (6)	1.3 (6.5)	1 (5.3)	

### (3) 참여성: 미·일·남·러·북·중

북핵문제 해결과정에 있어 각국의 시민단체들과 언론의 참여정도는 미국(1.4)-일본(0.8)-남한(0.5)-러시아(-0.5)-북한(-1.6)-중국(-1.6) 순으로 나타났다. 미국의 경우, 대표적인 참여사례로서 ‘북한인권법’ 제정을 들 수 있다. 호로위츠와 같은 네오콘 학자들과 근본주의적 기독교인들로 대표되는 북한 인권문제를 다루는 일부 시민단체들이 북한인권을 꾸준히 문제제기하자, 하원의 샘 브라운백 의원 등이 이를 받아 의회에서 공청회와 위원회를 개최해 여론을 수렴한 후, 하원과 상원에 결의를 거쳐 북한인권법<sup>57</sup>을 입법화(2004년)하였다. 이는 대표적인 참여 사례이다. 반면에 중국은 정치적으로 민감한 사안에 대해서는 시민단체들이 독자적 활동을 하지 못하도록 통제하고 있기 때문에, 참여성에 있어 제일 낮은 수준을 기록한 것으로 보인다.

참여성	남	북	미	일	중	러	평가
주요 이해당사자 참여 허용	0.5	-0.7	1.3	1.5	-2	0	
참여의 방식: 공청회, 위원회 등	1	-1	1.9	2	-2	0	
소수파 참여 허용	0	-2	1	0.3	-2	-1	
새로운 참여집단 지속적 모색	0.5	-2	1.5	0	-2	-1.5	
정책결정 과정에의 영향 유무	0	-2	1.4	0.5	-1.5	0	
결정 내용의 피드백	1	-1.8	1.3	1	0	-0.5	
평 균(총 계)	0.5 (3)	-1.6 (-9.5)	1.4 (8.4)	0.8 (5.3)	-1.6 (-11)	-0.5 (-3)	

57- 북한인권법(North Korean human Right Act of 2004)은 대북한 인권공세를 강화하고 탈북자의 미국망명 허용을 재확인하는 내용으로 되어있다. 이 법은 2004년 3월 짐 리치 등 하원의원 9명이 상정한 후 7월 하원을 통과했으며 9월에 상원을 통과하였다.

#### (4) 네트워크: 일·북·미·중·남·러

북핵문제 해결을 위한 국내 네트워크 정도는 일본(1.7)-북한(1.4)-미국(1.2)-중국(0.7)-남한(0.4)-러시아(-1.5) 순으로 나타났다. 일본의 경우, 북한에 납치된 것으로 알려진 17명(해외납치 포함할 경우 총 70여명으로 추정)의 가족들이 ‘납치자 모임’ 위원회를 만들고, 지난 5년 사이에 약 400회 이상의 항의모임을 전국적 차원에서 지속적으로 진행시켰다. 그리고 2005년에 들어와서는 그 활동 폭을 국제사회로 확장시켜 세계 각국의 피랍자 가족을 찾아다니며 연대를 확장하고 있다. 그리고 이를 통해 대북한 및 일본 정부에 대한 압박의 강도를 더욱 높이고 있다. 한편 북한의 경우 높은 정도의 네트워크를 보여주는 데, 이는 당 선전선동부와 정부의 통제 속에서 관변 언론과 유사시민단체들이 활동을 전개하는 데 기인하는 것으로 보인다.

네트워크	남	북	미	일	중	러	평가
행위자들 간의 네트워크	0.3	2	1.3	1.3	0.7	-2	
성공적인 네트워크 행위자	0.7	1	1	2	0.7	-2	
네트워크의 주된 통로 (인적 교환, 정보 교환, 지원)	0	1.3	1	1.3	0.7	-1	
네트워크를 통한 지식, 정보, 자원의 유통	0.7	1	1.3	2	0.7	-1	
평균(총 계)	0.4 (1.7)	1.4 (5.3)	1.2 (4.6)	1.7 (6.6)	0.7 (2.8)	-1.5 (-6)	

#### (5) 분권화: 미·일·남·러·북·중

국내 거버넌스의 분권화 정도는 미국(1.2)-일본(0.9)-남한(0.5)-러시아(0.1)-북한(-0.9)-중국(-1) 순으로 평가되었다. 역시 미국의 경우는 연방제적 정치제도의 특징과 오랜 기간의 민주주의 경험으로 인해 북핵문제 해결 과정에서도 상당히 높은 분권화 실태를 보여주고 있다. 일본의 경우 또한 1980년대 이후 분권화가 국내정치제도적 차원(7할 자치, 3할 지원)에서 이뤄지고 있는데, 마찬가지로의 양상이 북핵문제 대응과정에서도 나타나고 있다. 반면에 중국의 경우에는 모든 지표에 있어서 부정적인 상태인 것으로 평가되었다. 이는 중국이 급속한 경제발전에도 불구하고, 상당한 내부 문제를 갖고 있음과 더불어 일당독재를 지속하고 있는데 기인하는 것으로 보인다.

분권화	남	북	미	일	중	러	평가
중앙과 지부의 수평적 관계	1	-1.7	1.3	1.5	-1.5	-1.5	
업무분권화	1	-0.2	1.3	1.3	-0.5	1	
정책결정절차 분권화	0.5	-1.2	0.9	0.3	-1.5	0.5	
지도부의 주기적 교체	-0.5	-1.3	1.3	0.3	-0.5	0.5	
평균(총 계)	0.5 (2)	-0.9 (-3.5)	1.2 (4.8)	0.9 (3.4)	-1 (-4)	0.1 (0.5)	

### (6) 효용성: 미·남·중·일·북·러

효용성에 있어서는 미국(1.2)-남한(0.5)-중국(0.1)-일본(0.1)-북한(0.7)-러시아(-1)로 평가되었다. 미국의 경우, 참여성에 반영되었던 시민단체들의 활발한 활동이 효용성 차원에서 적극적으로 영향을 미친 것으로 나타났다. 이 같은 시민단체들의 활동과 정부의 책임있는 민주주의적 활동으로 인해 다른 나라들과는 다른 수준의 효용성을 과시할 수 있게 된 것으로 판단된다.

반면에 일본의 경우 시민단체들은 상당 수준의 효용성을 보여주고 있으나, 정부가 북핵문제와 피랍인 문제에 대해 관심은 많으나, 이들 시민단체들을 관리하는 안하는 정책기조에 서있기 때문에 낮은 수준의 효용성을 기록하게 된 것으로 추정된다. 러시아는 역시 북핵문제 자체에 대해 유관국들 가운데 상대적으로 가장 덜 민감한 이해관계를 갖고 있기 때문에, 효용성에 있어서 제일 낮은 수준에 처하게 된 것으로 볼 수 있겠다.

효용성	남	북	미	일	중	러	평가
각 행위자들을 연결하는 네트워크 관리자로서의 정부의 역할 수행	0	1	0.8	-0.5	2	-2	
각 행위자들을 연결하는 대화의 장 제공자로서의 정부의 역할 수행	1	0	0.8	-0.5	-1	-2	
행위자들 중 특정 행위자가 일반규칙 제공 역할의 역할 수행	0	-1.8	1.8	0	0	0	
행위자들 중 특정 행위자가 대화의 장 제공 역할 수행	1	-1.8	1.5	0.5	-1.5	0	
평균(총 계)	0.5 (2)	-0.7 (-2.6)	1.2 (4.9)	-0.1 (-0.5)	0.1 (-0.5)	-1 (-4)	

### (7) 거버넌스 비교: 미·일·남·러·북·중

각국의 북핵문제 해결과정과 연계된 각국의 거버넌스 구축실태를 비교해 보면, 미국이 역시 제일 높은 것으로 평가되었다. 미국은 평균 1.4의 '상당한 정도'로 거버넌스가 구축된 것으로 나타났다. 그 다음은 일본이 평균 1.0, 남한이 평균 0.8로 그 뒤를 이어, '조금 그런 정도'의 거버넌스가 조성된 것으로 인정되었다. 한편 러시아·북한·중국은 각각 -0.2, -0.3, -0.4로 모두 거버넌스가 '별로 작동되지 않은' 것으로 판단되었다. 따라서 자유진영인 미·일·남한에서는 북핵문제 해결과 한반도 평화체제 형성을 위한 거버넌스가 국제차원의 탈냉전 및 정보화와 국내차원의 민주화와 정보화 영향으로 인해 점차 구축되기 시작한 것으로 볼 수 있겠다. 그리고 구 공산국가였던 러시아와 현 공산국가인 북한과 중국이 생각보다는 거버넌스 구축정도가 아주 낮지 않은 모습을 보여준 것도 주목할 사항이라 할 수 있다. 따라서 북핵문제와 관련있는 6개국이 함께 노력할 경우, 북핵문제를 해결하고 한반도 평화체제를 구축하는 일이 전혀 불가능한 일이 아님도 알 수 있다.

	남	북	미	일	중	러
자율성	1.6	-1.4	1.5	1.4	-1.8	0.5
전문성	1.3	1.5	1.7	1.2	1.3	1
참여성	0.5	-1.6	1.4	0.8	-1.6	-0.5
네트워크	0.4	1.4	1.2	1.7	0.7	-1.5
분권화	0.5	-0.9	1.2	0.9	-1	0.1
효율성	0.5	-0.7	1.2	-0.1	0.1	-1
계	0.8 (4.8)	-0.3 (-1.7)	1.4 (8.2)	1.0 (5.9)	-0.4 (-2.3)	-0.2 (-1.4)

## VI. 결 론

이상의 연구와 논의를 정리해 볼 때 다음과 같은 잠정적 결론에 우리는 도달할 수 있다.

첫째, 북핵문제 해결을 위한 국내거버넌스 구축실태는 자율성(1.6)-전문성(1.3)-참여성(0.5)-분권화(0.5)-네트워크(0.4)-효용성(0.3) 순으로 평가되었다. 북핵문제에 대한 우리정부와 언론 및 시민단체들의 자율성과 전문성은 상당히 높은 것으로 나타났다. 1990년대 초반에 있었던 1차 북핵위기와 국내 민주화로 인해 북핵문제에 대한 지식과 이를 다룰 수 있는 정부·언론·시민단체 등 모든 주체들의 역량이 제고된 데 기인하는 것으로 보인다. 그러나 특정언론과 일부 시민단체에 대한 정부의 배제와 정부·언론·시민단체 모두에게서 왕왕 나타나는 이데올로기적·독선적 태도는 네트워크와 효용성 차원에서 문제를 야기하는 것으로 분석되었다. 결국 북핵문제 해결을 위한 국내거버넌스가 보다 높은 정도로 구축되기 위해서는 관용과 공존의 논리가 좀 더 확산·정착되어야 하는 것으로 생각된다. 북핵문제에 대한 국내 거버넌스 각 주체들의 실력이 문제가 아니라, 주체 상호간의 태도가 문제로 드러났기 때문이다.

둘째, 핵문제 해결 국내거버넌스와 관련해 각국별 상태를 정리해 볼 때, 미국은 전반적으로 높은 수준을 보여주었다. 미국은 전문성·참여성·분권화·효용성 등 4부분에서 1위를 차지하였다. 역시 미국의 민주주의 발전정도가 거버넌스 구축에도 그대로 반영된 것이라 할 수 있겠다. 남한은 자율성에 있어 가장 높은 순위에 자리하였다. 이는 남한의 민주화와 역동적 사회상황이 반영된 것으로 보인다. 일본은 네트워크 부문에서 가장 잘 작동하고 있는 것으로 나타났다. 이는 피랍자문제와 일본인처문제가 일본 서민들의 문제라 할 수 있기 때문에, 풀뿌리 시민단체가 활성화되어 있는 일본 사회에서 이슈화된 데 기인하는 것이라 하겠다.

반면에 중국과 러시아는 공동 최하위에 자리하였다. 중국은 자율성·참여성·분권화에 있어 가장 낮은 순위를 기록하였고, 러시아는 전문성·네트워크·효용성에 있어 가장 바닥에 처하였다. 이같은 평가는 중국이 고도 경제성장국가에도 불구하고 불안정한 공산국가이기 때문에 거버넌스에 소극적일 수밖에 없음을 반영하는 것으로 보이고, 러시아는 사실상 북핵문제에

대해 가장 관심도가 떨어지는 국가임을 반영하는 것으로 보인다.

북한의 경우, 전문성과 네트워크 부문에 있어 각각 2위에 자리하였고, 자율성과 참여성·분권화·효용성에 있어서는 모두 5위에 위치하였다. 전자는 북핵문제가 북한의 생존문제와 연계되어 있기 때문에 전문적 대응과 선전 선동에 대한 대중적 대응이 전개된 데 기인하는 하는 것으로 보인다. 그러나 4개 부문에서 5위에 자리한 것은, 북한이 수령제 독재공산체제이기 때문에 민주화 정도와 유기적 관계에 있는 이들 부문에서 낮은 수준에 머물 수밖에 없었던 것으로 판단된다.

한편 남한은 유관국들과 비교할 때, 자율성에서는 1위, 효용성 2위, 참여성 3위·분권화 3위, 전문성 4위, 네트워크 5위 순으로 나타났다. 아직도 한반도 평화체제 거버넌스를 구축하기 위해 노력해야 할 부분들이 매우 많음을 시사한다. 특히 네트워크 부문이 상대적으로 제일 낮은 위치에 자리한 점은 비록 정부가 많은 노력을 전개한다 할지라도, 배제와 불신이 사회전반에 자리잡게 될 경우 그 노력이 무산될 수 있음을 보여주고 있다.

셋째, 6자회담을 중심으로 살펴본 각국의 거버넌스 유형은 다음과 같이 정리할 수 있다. 남한의 경우, ‘관리형(조율되지 않은 변화지향형) 거버넌스’로 평가된다. 비록 자율성과 전문성에 있어서는 매우 높은 수준에 달한 것으로 나타났으나, 참여성·분권화·네트워크·효용성 부문에 있어서는 보통에 가까운 것으로 평가되었기 때문이다. 1990년대 초반 1차 북핵위기때 권위주의적 체제하에서 정부중심으로 정책이 결정·추진되었던 계층제적 집권형 거버넌스를 벗어난 것은 분명하다. 그러나 아직 정부와 시민단체와 언론이 바람직한 정책협조를 이룩하지 못하고 있다. 따라서 ‘조율되지 않은 변화지향의 관리형 거버넌스’라 할 수 있겠다. 한편 북한의 경우는 전형적인 ‘계층제적 집권형 거버넌스’라 할 수 있다. 전문성과 네트워크는 대단히 높으나, 자율성·참여성·분권화는 매우 낮은 것으로 평가되었기 때문이다. 그 외 미국과 일본은 각각 ‘자치적 및 개방적 분권형 거버넌스’로 평가되었고, 중국과 러시아는 모두 ‘계층제적 집권형 거버넌스’로 평가되었다.

넷째, 따라서 한반도 평화체제 거버넌스 구축의 일환으로 북핵문제 해결을 잘 해결하기 위해서는 남한은 다음과 같은 새로운 노력들을 적극 검토·추진하는 것도 필요하다.

-먼저 네트워크를 활성화하기 위한 방도로서, 정부가 배제의 원칙을 포기

해야 하는 것은 물론이거니와, 시민단체들도 정부와의 유기적 협조에 더욱 노력해야 한다.

- 정부 당국자와 언론 간의 상호존중과 이해의 틀을 만들어야 한다. 북핵 문제 접근과정에서 정부는 주류 언론이나 비주류 언론 모두의 비판을 사는 경우가 많았다. 정부는 북한 핵문제를 해결하고 6자회담을 성공적으로 끌고 가기 위해 북한도 설득하고 미국 측에도 이해를 구해야 하는 입장이다. 주류언론은 ‘공정성’을 상실한 채 모든 사안에 대해 비판과 비난으로 정부를 공격 대상으로 삼고, 비주류 언론은 또한 정부의 정책 추진 의지와 능력에 회의적이다. 이러한 상태를 극복하기 위해 정부-언론 간의 상생적이고 협력적인 관계 즉, 거버넌스가 창출되어야 한다. 북핵 문제 해결과 6자회담의 과정에 정부는 충분한 설명과 해명을 통해 협조를 당부할 수 있다.
- 시민단체들이 각국 NGO 및 시민단체들과의 연대활동을 적극 모색해야 하고, 정부는 국제기구들과의 협력활동을 적극 진행해야 한다.
- 한반도문제가 점점 국제적 이슈로 부각됨으로써 우리 민족의 주체적 해결역량을 넘어설 가능성이 있음을 유념하여 남북한 시민단체간의 평화 연대를 보다 적극적으로 추구하는 문제도 적극 검토한다. 물론 북한은 이를 상·하층부 통일전선 차원에서 활용하려고 나설 것이므로, 이를 현명하게 넘어설 수 있는 대안도 함께 만들면 더욱 좋을 것이다.
- 일반적으로 미국의 정책결정과정에서 Think Tank의 영향력은 큼에도 불구하고, 유독 한반도문제에 대한 미국정부의 정책결정과정에서 Think Tank가 미치는 영향이 아직도 상대적으로 미약한 점을 고려해서, 우리의 Think Tank와 미국의 Think Tank와의 유기적 협력관계를 더욱 강화·확대하도록 적극 노력하는 것도 필요하다.

<표 V-1 남북한 평화체제 제의: 시기별 입장 비교>

연대별	남 한	북 한
'50년대	-	○ 남북간 평화협정 제의 -'54.6.15 북한 외무성 남일, 「제네바정 치회의」 최종회의
'60년대	-	○ 주한미군 철수를 전제로 한 남북 평화 협정 제의 -'62.10.23 최고인민회의 제3기 제1차 회의 김일성 연설 -'69.10.8 북한 정부 비망록
'70년대	○ 남북 불가침협정 체결 제의 -'74.6.18 박정희 대통령 연두 기 자회견 ○ 정전협정 효력 유지를 조건으로 UNC 해체 동의 표명 -'75.10.21 김동조 외무부장관 제30차 UN총회 정치위 연설 ○ 남북한 당사자해결 원칙에 입각 한 정전협정 대체방안 모색 용 의 표명 -'76.5.13 박동진 외무부장관 성명 ○ 남북한 및 미국이 참여하는 3당 국회담 제의 -'79.7.1 한미정상회담 공동성명	○ 주한미군 철수를 전제로 한 남북 평화 협정 제의 -'70.6.22 북한 정부 비망록 -'73.4.15 최고인민회의 제5기 제2차 회 의 김일 보고 ○ 북미 평화협정 체결 -'74.3.25 최고인민회의 제5기 제3차 회 의 채택 대미서한 -'79.7.10 외교부 대변인 성명
'80년대	○ 정전협정 유지하에 군비경쟁 지 양 및 군사적 대처상태 해소 -'82.1.22 전두환 대통령 ○ 정전협정을 항구적 평화체제로 대체 용의 표명 -'88.10.18 노태우 대통령 제43 차 UN 총회 연설	○ 북미 평화협정 체결 및 남북 불가침선 언 동시체결을 위한 3자회담 제의 -'84.1.10 중앙인민위원회·최고인민회 의 연합회의 -'86.1.1 김일성 신년사 -'88.11.7 중앙인민위원회·최고인민위 원회 상설회의·정무원 연합회의 「포 괄적 평화방안」 제의
'90년대	○ 남북 평화협정 체결 -'90.8.15 노태우 대통령 광복절 45주년 경축사 -'91.7.12 노태우 대통령 평통자 문회의 제5기 출범식 개회사  ○ '92.2.19 남북기본합의서 5조 -「남과 북은 현 정전상태를 남북사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위 하여 공동으로 노력하며, 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협 정을 준수한다」고 합의	○ 북미 평화협정 체결 -'91.1.1 김일성 신년사

연대별	남 한	북 한
'90년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ △남북 당사자해결 △남북합의서 존중 △관련국의 협조와 뒷받침 등 한반도 평화체제 구축을 위한 3원칙 제시</li> <li>-'95.8.15 김영삼 대통령 광복절 50주년 경축사</li> <li>○ 정전체제의 남북간 평화체제로의 전환을 한반도 냉전구조 해체의 과제로 제시</li> <li>-'99.5. 김대중 대통령 CNN회견</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 새로운 평화보장체계 수립을 위한 북미 협상 제의</li> <li>-'97.4.28 외교부 성명</li> <li>○ 대미 잠정협정 제의</li> <li>-'96.2.22 외무부 대변인 담화</li> </ul>

<표 V-2> 평화체제 관련 노무현 대통령 발언

일 시	주 요 내 용
2003.3.13	○ 평화와 번영의 동북아 시대를 선도하기 위해서 한반도에 평화체제 정착 필요
2003.6.19	○ 유럽연합(EU)과 같은 동북아 공동체적 변화를 위해서는 먼저 남북한 평화체제 구축이 선행조건
2003.6.2	○ 주변 4강 외교를 통해서 한반도 평화체제를 공고히 하고, 이를 기반으로 동북아 경제중심국가 건설해야 함
2003.6.7	○ 21세기 동북아시대를 열어나가기 위해서 먼저 한반도에 평화체제를 정착시켜야 함. 이것은 평화와 번영의 동북아시대를 실현하는 토대가 될 것
2003.6.8	○ 한반도 평화체제 구축은 동북아 경제협력과 안정을 위한 필수 전제조건
2003.6.30	○ 북핵문제의 평화적 해결과 남북한 평화체제의 구축은 동북아시대를 여는 첫 걸음
2003.7.7	○ 한-중간 전면적 협력동반자 관계 중 가장 중요한 것은 양국의 협력에 의해서 동북아시아의 평화체제를 구축하자는 것
2003.7.8	○ 한반도의 평화체제 구축도 동북아 경제협력과 안정을 위한 필수 전제조건
2003.9.29	○ 주한미군의 역할은 한반도의 항구적인 평화체제 구축과 동북아시아의 안정과 균형을 위해서 매우 중요
2003.10.1	○ 남북관계가 좀 더 안정되고 평화체제가 구축됐을 때 군축을 얘기할 수 있을 것
2003.10.7	○ 북한 핵 문제의 평화적 해결과 남북한 평화체제의 정착은 동아시아의 평화와 번영에 필수적인 요소
2004.9.21	○ '평화와 번영의 동북아 시대'는 역내 공동번영의 틀을 먼저 마련하고 이를 토대로 (동북아) 평화체제를 구축하는 순차적 추진전략에 의한 것

일 시	주 요 내 용
2005.4.18	○ 평화번영정책은 한반도 평화체제를 구축하려는 것. 이를 통해 남북한의 공동번영을 추구해서 평화통일의 실질적 기반을 조성하는 것
2005.9.16	○ 북핵 문제의 해결을 계기로 한반도 정전체제가 평화체제로 전환된다면, 한반도 평화정착은 물론 동북아가 새로운 질서로 나아가는 획기적인 전기가 될 것
2005.9.20	○ 평화체제 구축을 위해 준비하고 합리적 대화체제를 마련해야 함. ○ 4차 6자회담 결과가 한반도 평화체제 마련의 출발점이라는 점에 중요
2005.10.12	○ 한반도 평화체제와 동북아의 안보협력체제 정착은 우리의 생존과 번영 전략이자 반드시 실현해야 할 과제
2005.11.19	○ 6자회담이 성공적으로 진행될 경우에 그것은 한반도의 평화체제 그리고 나아가서는 동북아시아의 다자안보체제로의 대화의 폭을 넓혀나갈 것

## 제2차 북핵 위기 관련 일지.

### 2001년-2004년

2001. 1. 20 조지 W. 부시 미 대통령 취임
2001. 9. 11 9.11 테러 사건 발생
2001. 9. 25 제45차 IAEA 총회, 핵안전협정 준수 촉구 대북 결의안 채택
2002. 1. 29 부시 미 상하양원 합동회의(연두교서)에서 ‘악의 축’ 발언
2002. 3. 9 『LA 타임즈』 등 미 주요 언론, 1월 미 국방부가 의회에 제출한 ‘핵태세 검토보고서(NPR)’ 보도 (핵무기 사용 대상 국가에 북한 등 7개국 포함)
2002. 3. 13 북한, 미국의 핵태세 검토보고서에 반발, 미국과의 모든 합의 재검토 주장
2002. 9. 16 럽스펠드, 북한을 ‘세계 최악의 대량살상무기 개발확산국’으로 지목하고 북한의 핵무기 보유 주장
2002. 9. 17 북일 정상회담, 북·일 평양선언 발표
2002. 10. 17 켈리 특사, ‘북 핵개발 계획 시인’ 발표
2002. 10. 25 북한 외무성 대변인 담화, 미국의 ‘선 핵개발 계획 포기’ 거부, 불가침조약 체결 제의
2002. 11. 14 미국 국가안보회의(NSC), 12월분부터 대북 중유 지원중

- 단 결정
2002. 11. 21 미 중앙정보국(CIA), 북한이 이미 보유하고 있는 것으로 추정되는 '1-2개' 핵무기 외에 추가 핵무기를 제조할 수 있는 플루토늄 확보하고 있다는 보고서 공개
2002. 11. 30 IAEA 이사회, 북한 핵개발 포기·사찰 수용 결의안 채택
2002. 12. 10 스페인과 미국, 인도양에서 미국 대신 북한 선적 나포
2002. 12. 12 북한 외무성 대변인 담화, '핵 동결 해제' 선언
2002. 12. 22 북한 영변 폐연료봉 저장 시설 봉인 제거, 감시 카메라 무력화
2002. 12. 25 북한, 연료봉 재장전
2002. 12. 28 북한, IAEA 사찰관 추방
2003. 1. 6 IAEA, 북한 영변 시설 봉인 및 감시장치의 원상회복과 사찰관 복귀 등을 촉구하는 결의문 채택
2003. 1. 10 북한 핵확산금지조약 탈퇴 선언, IAEA 안전조치 협정 탈퇴
2003. 2. 12 IAEA, 북핵 문제 UN 안전보장이사회에 회부
2003. 3. 20 미국, 이라크 침공
2003. 4. 23 북·미·중 베이징 3자 회담
2003. 4. 25 북한, 조·미 쌍방의 우려를 동시에 해소할 수 있는 새롭고 대담한 해결 방안을 내놓았다고 발표
2003. 5. 15 한미 정상회담 공동성명, '추가적 조치'의 검토 발표
2003. 7. 28 미 하원, 경수 지원 중단 내용 '2004 회계년도 에너지부 세출예산 수정안'을 만장일치로 통과
2003. 8. 27 베이징 제 1차 6자회담 개최
2003. 9. 3 대량살상무기 확산방지구상(PSI) 참가국, 2004년까지 모두 10차례의 WMD 확산 차단을 위한 육해공 군사 훈련을 벌이기로 합의
2003. 9. 20 제47차 IAEA 총회, 북한 핵폐기 촉구와 6자회담 중요성 강조하는 결의안 채택
2003. 10. 22 부시 미 대통령, 다자간 대북 안전보장 서명 용의 발언
2003. 10. 30 북한 2차 6자회담 참가 동의

2003. 11. 21 KEDO 집행이사회, 경수로 건설 중단 공식 결정
2003. 12. 9 북한, 미국에 1단계 동시행동조치 합의 촉구
2004. 1. 6-10 미국 학자, 전문가 영변 핵시설 방문
2004. 2. 2 북한, 2월 25일 6자회담 개최 발표
2004. 2. 25-28 제2차 6자회담 개최, 의장성명 발표
2004. 4. 7-8 한·미·일, 북핵정책협의회 발족
2004. 4. 19-21 베이징, 북중 정상회담 개최, 김정일-후진타오 북핵회담 지속 합의
2004. 4. 28 미, '북핵 최소 8개로 추정' 발표
2004. 4. 30 부시, 대북 직접 대화 거부 의사 표명
2004. 5. 22 북-일 정상회담
2004. 5. 22 뉴욕타임즈, 북이 리비아에 핵무기를 위한 우라늄을 제공했다고 보도
2004. 5. 25 미 3차 6자회담 진전 없을 땐 유엔 안보리 상정 검토 경고
2004. 5. 27 북한, 리비아에 핵물질 판매했다는 뉴욕타임즈 보도 사실 아니라고 주장
2004. 6. 9 G-8 정상회의, 북핵문제 우려 및 폐기 촉구 공동성명 발표
2004. 6. 23-26 3차 6자회담, 미국 '북핵 5단계 해법' 제시, 북한 '미, 보상 수용시 핵동결' 발표
2004. 9. 9 양강도 김형직군서 대규모 폭발
2004. 9. 18 한국 정부, '핵의 평화적 이용에 관한 4원칙' 발표
2004. 9. 28 미 북한인권법 상원 통과
2004. 10. 6 주한미군 2008년까지 3단계 감축 합의 발표
2004. 10. 19 부시 대통령 북한인권법 서명
2004. 10. 22 북한 외무성 대변인, 6자회담 재개 조건제시
2004. 11. 2 미국 대통령 선거, 부시 대통령 재선
2004. 11. 12 북 조국평화통일위원회, 핵억제력 강화 주장
2004. 11. 13 노무현 대통령, 대북무력봉쇄 정책 버리고 대화로 북핵 문제 풀어야 한다고 선언
2004. 11. 13 북 외무성 대변인, 6자회담 관련 입장표명
2004. 11. 26 KEDO, 대북경수로사업 중단 1년 연장

## 2005년 이후

2005. 1. 19      콘돌리자 라이스 인준 청문회, ‘폭정의 전초기지’ 발언
2005. 2. 10      북 외무성, 6자회담 참가 무기한 중단과 핵보유 선언
2005. 2. 16      포터 고스 CIA 국장, 북한의 핵미사일 미국까지 도달 가능 증언
2005. 2. 21      중국 왕자루이 공산당 대외연락부장, 김정일 국방위원장과 북핵문제 논의
2005. 2. 27      한국정부, 남북 당국자 회담 재개와 비료 50만톤 지원 연계방침 발표
2005. 3. 2        IAEA, 북핵문제에 대한 의장결론문 채택, NPT와 6자회담 복귀 촉구
2005. 3. 16      북 외무성, 6자회담 개최조건으로 라이스 국무장관의 ‘폭정의 전초기지’ 발언 취소 요구
2005. 3. 19-21    콘돌리자 라이스 미 국무장관 한중일 3국 순방, 북한을 주권국가로 지칭
2005. 3. 22      북한 박봉주 총리-중국 원자바오 총리 베이징 회담
2005. 3. 31      북 외무성, 6자회담은 핵군축 회담이 되어야 한다고 발표
2005. 4. 19      미 백악관 대변인 북한이 6자회담 복귀 않을 시 유엔안보리 회부 검토발언
2005. 4. 25      북한 외무성, 북핵문제 유엔안보리회부는 선전포고로 간주
2005. 4. 28      미 국방정보국(DIA) 국장 상원 청문회에서 북한 핵미사일 능력보유 증언
2005. 4. 29      부시 미대통령 기자회견에서 김정일 비난, 북한과의 양자접촉 무용론 피력
2005. 5. 6        북한 조국평화통일위원회, 반기문 외교통상부 장관 비난
2005. 5. 8-9      모스크바에서 한·중, 한·러 정상회담 북핵 논의
2005. 5. 10      북한 노동신문 부시 대통령을 불망나니라고 맹비난
2005. 5. 11      북한 외무성 ‘8천여개 폐연료봉 인출 작업 완료’ 발표
2005. 5. 13      북미, 뉴욕에서 접촉
2005. 5. 16-19    남북 차관급 회담 개최, 한국정부 비료 20만톤 지원, 6월

- 21-24일 남북 장관급 회담 서울 개최 합의
2005. 6. 17 정동영 통일부 장관, 김정일 위원장 면담. 김정일 7월 중 6자회담 복귀 시사 및 '비핵화는 김일석 주석 유훈' 발언.
2005. 7.9 김계관-크리스토퍼 힐 베이징 접촉, 7월 마지막 주 6자 회담 재개에 합의
2005. 7.12 남측 정부, '중대제안은 대북 200만kW 직접송전 계획' 공개
2005. 7. 29-8. 7 4차 6자회담 베이징에서 개최. 3주간의 휴회를 거쳐 8월 마지막주에 2단계 회담 재개 합의
2005. 8.17 김기남 노동당 비서 등 북측 대표단 노무현 대통령과 면담
2005. 9. 13-9. 19 제4차 6자 회담 2단계 회의, 북핵 문제 타결
2005. 9. 19 힐 미국대표 제4차 6자회담 후 '선 핵폐기' 주장
2005. 9. 20 북한 외무성 대변인 담화 '선 경수로 지원 후 핵폐기' 주장
2005. 10. 28-30 후진타오 중국 국가주석, 북중 정상회담 개최, 북한의 개방 촉구
2005. 11. 8 북한 외무성 대변인의 조선중앙통신기자와의 회견, 부시 대통령의 '폭군' 발언에 대해 비난
2005. 11.11 김계관 외무성 부상, 미국의 대북 금융제재 문제 심각하게 제기
2005. 11. 9-11 6개국 1단계 제5차 6자회담, '공약 대 공약' '행동 대 행동' 원칙에 따라 공동성명 이행 등을 내용으로 한 의장성명 채택
2005. 11. 28 북한 외무성 대변인의 조선중앙통신기자와의 회견, 한반도에너지개발기구(KEDO)가 경수로 건설사업 종료를 결정한 것과 관련, 미국에 대해 정치·경제적 보상 요구
2005. 12. 2 북한 외무성 대변인의 조선중앙통신기자와의 회견, 미국에게 금융제재 회담 촉구
2005. 12. 20 조선중앙통신 '상보'를 통해 핵무기 보유사실을 거듭 천명하면서 합법적인 핵무기 보유에 대해 자부감(자긍심) 피력
2006. 1. 14 리찬복 북한 인민군 중장 미침공시 핵무기 사용 시사

2006. 1. 18 힐-김계관 북경회동
2006. 1. 10-18 김정일 중국 방문
2006. 1. 26 조지 W 부시 북핵문제 해결을 위한 위폐문제 타협 불고려
2006. 2. 8 북한 외무성 대변인의 조선중앙통신기자와의 회견, 국제적인 반자금세척활동에 적극 합류 천명
2006. 3. 7 리근 북한외무성 미국국장 미국의 BDA에 대한 제재 해제가 6자회담 복귀의 전제조건
2006. 3. 21 북한 외무성 대변인의 조선중앙통신사 기자와 문답 미국에게 선(先)핵포기를 포기하고, 전략적 견지에서 핵무기 전파방지조약(NPT) 밖에 있는 북한과 핵 분야에서 협조 촉구
2006. 4. 7 김계관 북한 외무성 부상 동북아시아협력대화(NEACD) 기간 미국의 요청시 만남 용의 피력
2006. 4. 13 크리스토퍼 힐 북한의 6자회담 복귀시 양자회담 가능 시사
2006. 4. 13 김계관 북한 외무성 부상 6자회담 지연동안 북의 억제력 강화 발언
2006. 6. 1 북한 외무성 대변인 담화 북핵문제 논의를 위해 힐 미국 대표 초청
2006. 7. 6 북한 외무성 성명 북한 미사일 발사는 6자회담과 무관한 훈련용으로 규정
2006. 7. 16 북한 외무성 성명 UN 안보리 대북 제재안 채택 비난
2006. 8. 22 판문점대표부 대변인 정전협정 피구속성 부인
2006. 8. 26 북한 외무성 대변인 담화 미국의 대북 경제제재 비난 및 '6자회담 유용론' 발표

## — 한반도 평화체제 거버넌스 조사 설문지 —

### <안 내 문>

안녕하십니까? 통일연구원은 국가의 통일정책을 지원하기 위하여 설립된 전문연구기관으로 통일정책 수립과 관련된 사항을 종합적으로 연구·분석하는 한편, 통일과정 및 통일 후에 예상되는 여러 문제들에 대한 중·장기 연구를 수행하고 있습니다.

본 조사내용은 탈냉전 이후 세계화·민주화·정보화 등의 메가트렌드 속에서 우리의 대북정책 분야에서도 시민사회의 정책참여가 크게 증대함으로써 ‘통치’(government)의 개념이 ‘거버넌스’(governance)의 개념으로 점차 대체되어가는 현상에 주목하여 “대북정책 거버넌스 실태”를 분석하기 위해 준비되었습니다.

효율적이고 민주적인 대북정책 형성을 위한 방법을 함께 모색한다는 취지에서 바쁘시더라도 시간을 내어 귀하의 견해를 표명해 주시면 연구에 큰 도움이 되겠습니다.

한반도 평화체제 구축을 위한 거버넌스 형성실태를 파악하기 위해 6자회담을 통한 북핵문제 해결과정에서 유관국(미·일·중·러 등)과 남북한 각각의 정부·언론·시민단체의 거버넌스 파악을 위한 지표를 다음과 같이 만들었습니다. 그것은 거버넌스의 주요 요소로 자율성(autonomy), 전문성(specialization), 네트워크(network), 분권화(decentralization), 그리고 효과와 효율성(effectiveness and efficiency)을 들 수 있습니다.

### - 평가지표에 대한 설명 -

#### 1) 자율성(autonomy)

거버넌스 체제에서 필요한 자율성은 개인이나 단체가 국가나 다른 영향력으로부터 자유로우며 자기의 원칙에 따라 행할 수 있는 능력을 확보하고 자기책임과 자기조절을 통해 문제를 다른 행위자나 국가의 도움 없이 스스로 해결하려는 능력을 동시에 가짐을 의미한다. 그러기 위해서는 거버넌스 행위자는 자발적으로 조직되고, 다른 행위자로부터 독립되어야 한다. 또한 다른 행위자로부터 자율적이기 위해 독자적으로 운영되어야 하고 이에 필요한 재원도 스스로 마련해야 한다.

#### 2) 전문성(specialization)

대북정책 수립과정에서 거버넌스 행위자의 전문성은 매우 중요하다. 한반도를 둘러싼 동북아 국제질서의 형성과 변화과정에 대한 조직 차원에서의 이해, 분석능력 그리고 한반도 평화체제에 대한 대안 제시 능력은 전문성을 가늠하는 중요한 지표라고 할 수 있다.

### 3) 참여성(participation)

참여성은 거버넌스에서 가장 중요한 개념이다. 한반도 평화체제 구축과정에서 정부는 핵심적 역할을 맡고 있는 행위자이다(key player). 대북정책 수립과정에서나 언론이나 시민단체가 얼마나 정부와의 협력관계를 잘 유지하고 있는가 하는 문제가 참여성의 척도가 될 것이다. 또한 참여성은 대북정책 결정 과정에 적극적이고 능동적으로 개입하는 것을 의미하는 바, 객관적으로 문제에 접근하여 의견이나 토론 과정이 참여한 것도 중요한 척도가 된다.

### 4) 네트워크(network)

정부, 언론, 시민단체 간의 네트워크 또는 각 언론 및 시민단체 상호 간의 네트워크의 현황을 파악하는 것도 거버넌스 실태파악에 있어 중요하다.

### 5) 분권화(decentralization)

분권화는 국가와 사회, 중앙과 지방이 위계질서관계에서 대등한 수평적인 관계로 변화하는 것을 의미한다. 정부의 경우 중앙정부와 지방정부의 분권화가 실시되어야 하며, 시민단체의 경우도 본부와 지부의 관계가 수평적이어야 한다. 둘째, 조직 내부의 분권화이다. 조직의 의사결정이 중앙에 집중되지 않고 하부로 이양되거나 협조하는 관계가 형성되는 것을 의미한다. 중앙과 지방의 수평적 관계, 그리고 조직 내부의 수평적 관계를 분권화의 기준으로 삼는다.

### 6) 효과와 효율성(effectiveness and efficiency)

한반도 평화체제 구축 거버넌스는 대북정책 관련 각 행위자들의 협력적 메카니즘을 말한다. 즉, 북핵 문제 해결을 위한 6자회담을 성사시키기 위해 해담 사안에 대해 보다 효율적·효과적인 접근을 하는데 의의가 있다. 따라서 북핵 해결을 위한 제도나 방식들이 최소비용으로 협력을 이끌어 낼 수 있어야 한다. 효율성은 두 가지 차원에서 살펴볼 수 있다. 북핵 문제 해결을 위한 제도나 방식들이 존재하고 작동하는가의 여부이다. 국가가 다양한 행위자들 간의 필요한 정보를 공유할 수 있도록 제도적 장치를 제공하고, 대화

의 장을 마련해 주고, 행위자간의 일반규칙을 만들어 내는 것은 거버넌스가 효율적으로 작동하기 위해 필수불가결한 요소이기 때문이다.

### <각 국가의 거버넌스 구축 실태에 관한 설문지>

※ 귀하의 연구분야와 해당되는 국가에 대해 평가해주시요. 북한전문가는 북한의 거버넌스 구축에 대한 평가를 해주시고, 중국, 미국, 일본, 러시아 등 해당 국가의 전문가들은 각 해당 국가에 대한 평가를 해주시면 됩니다.

※ 각각의 거버넌스적 요소마다 어떤 상태에 있는지를 파악하기 위해 평가등급을 2점부터 -2점으로 세분화할 것입니다. 각각에 대한 평가등급은 다음과 같이 5가지로 구분하였습니다. 이를 합산해서 높은 점수가 나올수록 해당지표에 대한 거버넌스 구축정도가 높은 것으로 평가할 것입니다.

① 대단히 그렇다	(2점)
② 조금 그렇다	(1점)
③ 보통이다	(0점)
④ 별로 그렇지 않다.	(-1점)
⑤ 전혀 그렇지 않다.	(-2점)

※ 주요 대상에는 정부/언론/시민단체로 분류되어 있습니다. 각 집단에 대해 각각의 평가를 내려주시면 됩니다.

-예를 들어 미국의 전문성의 영역을 평가할 때, 미국의 정부의 전문성이 매우 뛰어나면 2점으로 평가하고, 언론의 전문성이 약간 전문성을 발휘한다면 1점, 미국 시민단체의 전문성이 그다지 뛰어나지 않는다고 평가한다면 -1점을 부여할 것입니다.

-그렇다면, 해당답안지에 정부/언론/시민단체에 대한 평가란에 2/1/-1로 기재해주시면 됩니다.

예시)

	평가내용	주요 대상	평가
전문성	전문지식 생산능력	정부/언론/시민단체	/ /
	정보 및 지식 생산과정의 조직화	정부/언론/시민단체	/ /
	전문분야에 대한 전공성 평가기준	정부/언론/시민단체	/ /
	자문제도	정부/언론/시민단체	/ /
	전문적 간행물 또는 출판물	정부/언론/시민단체	/ /

### ① 자율성

	평가내용	주요 대상	평가
자율성	주요 행위자의 조직적 자발성	시민단체	
	각 행위자들은 독립적인 규범과 가치관 및 이익 문제	언론/시민단체	/
	법적 규제의 정도	언론/시민단체	/
	재정자립도	언론/시민단체	/
	정부로부터 대북 정보의 자율성	언론/시민단체	/

### ② 전문성

	평가내용	주요 대상	평가
전문성	전문지식 생산능력	정부/언론/시민단체	/ /
	정보 및 지식 생산과정의 조직화	정부/언론/시민단체	/ /
	전문분야에 대한 전공성 평가기준	정부/언론/시민단체	/ /
	자문제도	정부/언론/시민단체	/ /
	전문적 간행물 또는 출판물	정부/언론/시민단체	/ /

### ③ 참여성

	평가내용	주요 대상	평가
참여성	주요 이해당사자 참여 허용	언론/시민단체	/
	참여의 방식: 공청회, 위원회 등	언론/시민단체	/
	소수파 참여 허용	언론/시민단체	/
	새로운 참여집단 지속적 모색	언론/시민단체	/
	정책결정 과정에의 영향 유무	언론/시민단체	/
	결정 내용의 피드백	언론/시민단체	/

### ④ 네트워크

	평가내용	주요 대상	평가
네트워크	행위자들 간의 네트워크	정부/언론/시민단체	/ /
	성공적인 네트워크 행위자	정부/언론/시민단체	/ /
	네트워크의 주된 통로 (인적 교환, 정보 교환, 지원)	정부/언론/시민단체	/ /
	네트워크를 통한 지식, 정보, 자원의 유통	정부/언론/시민단체	/ /

### ⑤ 분권화

	평가내용	주요 대상	평가
분권화	중앙과 지부의 수평적 관계	정부/시민단체	/
	업무분권화	정부/시민단체	/
	정책결정절차 분권화	정부/시민단체	/
	지도부의 주기적 교체	정부/시민단체	/

## ⑥ 효용성

	평가내용	주요 대상	평가
효용성	각 행위자들을 연결하는 네트워크 관리자로서의 정부의 역할 수행	정부	
	각 행위자들을 연결하는 대화의 장 제공자로서의 정부의 역할 수행	정부	
	행위자들 중 특정 행위자가 일반규칙 제공 역할의 역할 수행	시민단체	
	행위자들 중 특정 행위자가 대화의 장 제공 역할 수행	시민단체	