

경제·인문사회연구회
협동연구총서 06-11-05

한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사 [하]

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

 통일연구원

국제노동법연구원·경남대 극동문제연구소·고려대·대전대



한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사 [하]

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

 통일연구원

국제노동법연구원 · 경남대 극동문제연구소 · 고려대 · 대전대

한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사[하]

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 출판사도서목록(CIP)

한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사[하] / 황병덕, 서창록, 여인근, 허문영, 전성훈, 김국신, 김규륜, 김근식, 이철수, 이금순, 박광기 외 [지음]. — 서울 : 통일연구원, 2006
p. ; cm. — (경제·인문사회연구회 협동연구 총서 ; 06-11-05)

ISBN 89-8479-366-3 94340

ISBN 89-8479-369-8(세트)

340.911-KDC4

320.9519-DDC21

CIP2006002702

“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 책임연구위원
협력 연구 기관	"	김 규 튜 선임연구위원	임 강 택 선임연구위원 조 한 법 선임연구위원 이 석 부 연구위원
	"	여 인 곤 선임연구위원	박 영 호 선임연구위원 김 영 춘 전 통일연구원 선임연구위원 홍 먼 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 책임연구위원(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 책임연구위원(열린정책연구원) 설 규 주 교수(경인교대) 차 조 일 교사(경인고등학교)

한반도 평화·번영을 위한 분야별 거버넌스 실태조사

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. 서론	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. 결론	1251
부록	1256

9_한반도 평화교육 거버넌스 실태 조사

박광기, 원준호, 오세혁, 김경미, 설규주, 차조일

I. 서론: 연구 배경 및 목적	1273
1. 연구의 배경	1273
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 실태 분석	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



결 론

황병덕 · 김갑식 · 강동완

- I. 비교 1399
- II. 한반도 평화 · 번영 거버넌스 구축을 위한 개선방향 1424

참고문헌

..... 1439

최근 발간자료 목록 1466

[상]

서론

(황병덕·김갑식·강동완)

I. 연구배경 및 목적 3

II. 분석틀 13

III. 연구방법 및 연구내용 21

1. 연구방법 21

2. 연구내용 24

한반도 평화·변영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀

(서창록·임성학·전재성)

I. 서론 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·변영정책의 거버넌스 실태파악을 위한 개념적 틀 84

1. 행위자 84

2. 평화·변영정책의 이슈영역 88

3. 거버넌스 틀에 입각한 한반도 평화와 변영의 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·변영 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. 결론 125

한반도 평화·변영을 위한 분야별 거버넌스 실태조사

1. 한반도 평화·변영을 위한 외교안보정책 거버넌스 실태조사
(여인곤, 박영호, 김영춘, 홍먼기)

I. 서론 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. 결론 293

부록 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. 결론 373

부록 384

[중]

3. 동북아 다자안보대화 거버넌스 실태조사: NEACD와 CSCAP 중심 (전성훈, 임순희, 최미옥, 최강, 니시노준야)	VI. 대북정책 거버넌스 평가 656
I. 서론 393	1. 평가 항목별 대북정책 거버넌스 실태 656
1. 연구 목적과 내용 393	2. 설문조사에 의한 대북정책 거버넌스 실태 평가 663
2. 동북아의 안보적 특성 398	3. 대북정책 거버넌스의 이데올로기와 스타일 평가 672
3. 다자안보대화와 거버넌스 402	VII. 결론 675
II. 다자안보대화 거버넌스 405	부록 680
1. 다자안보대화 거버넌스의 틀 405	5. 한반도 경제발전과 남북경협 거버넌스 실태조사 (김규륜, 임강택, 조한범, 이석)
2. 다자안보대화 거버넌스의 지표 413	I. 서론 699
3. 다자안보대화 거버넌스 사례 424	II. 남북경협의 환경변화와 거버넌스 703
III. 한·미·중·일의 동북아 다자안보대화 참여 현황 429	1. 남북경협의 발전 703
1. 한국 429	2. 남북경협과 거버넌스 709
2. 미국 436	III. 남북경협 거버넌스 실태 712
3. 중국 445	1. 정부차원 712
4. 일본 452	2. 기업차원 726
IV. 다자안보대화 거버넌스 실태분석 458	3. NGOs 차원 731
1. 한국 458	4. 국제 차원 743
2. 미국 481	IV. 남북경협 거버넌스 사례분석 759
3. 중국 492	1. 개성공단 759
4. 일본 506	2. 민간기업 779
5. 각국별 NEACD와 CSCAP 거버넌스 비교·분석 517	V. 평가 및 결론 792
V. 한반도 평화번영 거버넌스 구축에 주는 함의와 고려사항 533	부록 798
1. NEACD와 CSCAP 전체 거버넌스 실태와 유형 533	6. 남북한 사회·문화 협력 거버넌스 실태조사 (김근식, 전영선, 정영철, 이종무, 정현곤)
2. 정책적 고려사항 541	I. 서론 809
4. 한반도 평화·번영을 위한 대북정책 거버넌스 실태조사 (김국신, 서재진, 송정호)	1. 연구배경 및 목적 809
I. 서론: 연구 배경 및 목적 549	2. 연구방법 811
II. 대북정책의 환경 변화와 대북정책 거버넌스의 분석틀 553	II. 남북교류 거버넌스 실태 815
1. 대북정책의 환경 변화와 특징 553	1. 남북교류 현황과 성과 815
2. 대북포용정책의 성과 560	2. 남북교류 거버넌스의 주요 행위주체와 역할 823
3. 대북정책 거버넌스의 개념과 평가지표 566	3. 남북교류 거버넌스의 정책단계별 실태 분석 835
III. 대북정책 거버넌스의 주요 행위자 및 역할 575	4. 남북교류 거버넌스의 실태 평가 857
1. 공식적 참여자 576	III. 대북지원 거버넌스 실태 864
2. 비공식적 행위자 585	1. 대북지원 현황과 성과 864
3. 주요 참여자들의 영향력 600	2. 대북지원 거버넌스의 주요 행위주체와 역할 872
IV. 대북정책 거버넌스 실태: 정책참여 제도 및 도구 중심 607	3. 대북지원 거버넌스의 정책단계별 실태 분석 881
1. 대북정책 거버넌스와 시민사회의 정책참여 607	4. 대북지원 거버넌스의 실태 평가 899
2. 대북정책 거버넌스의 정책참여 실태 613	IV. 북한인권 거버넌스 실태 906
V. 대북정책 거버넌스 사례 분석 635	1. 북한인권문제 현황과 성과 906
1. 사례 개요: 북한핵실험 이후 대북정책 거버넌스 635	2. 북한인권 거버넌스의 주요 행위주체와 역할 914
2. 사례 분석: 북한핵실험 이후 대북정책 거버넌스 639	3. 북한인권 거버넌스의 정책단계별 실태 분석 931
	4. 북한인권 거버넌스의 실태 평가 947
	V. 결론 953

한반도 평화발전을 위한
법제도 거버넌스 실태조사

이철수 · 윤대규 · 정종섭 · 유욱 · 박은정



한반도 평화·번영 거버넌스의 실패조사회

I. 통일법제를 둘러싼 환경변화와 법제도 거버넌스의 의의

1. 통일법제를 둘러싼 환경변화와 특징

가. 환경변화

통일법제란 남북한 통일과 통일을 달성하기 위한 남북한의 교류협력에 관한 모든 법제도를 포괄하는 개념으로 이해된다. 남북한의 통일이 남한이 북한을 흡수하는 급진적인 형태를 취할 것인지 아니면 점진적인 국가연합을 거쳐 장기적인 통합에 이르는 형태를 취할 것인지에 대하여 현시점에서 정확히 예견하기는 어렵다. 통일법제는 남북한의 통일이 어떠한 형태를 취하든지 남북한의 교류협력법제 및 통일단계의 법제도까지를 포괄하는 개념이므로 현재와 미래를 포괄한다. 이러한 용어를 사용하는 이유는 통일이라는 목적을 위하여 그 과정과 통일단계의 원활한 진행을 관련 법제가 충실히 지원하여야 한다는 다분히 목적론적인 데에 있다. 금번 연구의 대상은 통일법제 중 남한의 통일 관련 법제도 거버넌스의 실태조사에 한정되는바, 구체적인 논의에 들어가기에 앞서 통일법제를 둘러싼 환경변화를 살펴볼 필요가 있다.

크게 보아 통일법제의 변화는 남북관계의 변화에 조응하여 변화하여 왔다. 일반적으로 법제의 변화라는 것은 사회변화의 흐름에 따라 그 변화를 반영하여 일어나는 것이지만 어떠한 경우에는 법제가 사회변화의 흐름과 동떨어진채 어떤 특정한 정치적 목적을 위하여 돌출하는 경우도 있고, 어떤 경우에는 사회변화의 흐름에 앞서 도입되어 그 목적하는 대로 사회변화를 유도하는 경우도 있다. 남북법제의 경우도 큰 틀에서는 남북관계의 변화에 후행하여 이루어졌다고 할 수 있지만 예외적으로 남북관계 변화의 흐름에서 벗어나 돌출한 경우도 없지 않았고 사회변화의 흐름에 앞서 도입된 경우도 없지 않았다.

한국전쟁 이후 1990년대 이전까지 남과 북은 서로를 타도의 대상으로 삼았고 비록 1972년 7월 4일 남북공동성명에서 평화통일의 대원칙을 천명하기는 하였으나, 이는 다분히 정치적, 구호적인 성격이 강한 것이었으며 실제로는 상호 적대시정책이 지속되었다고 할 수 있다. 남북간의 교류는 정부간의 간헐적인 의사교환을 제외하고는 거의 이루어지지 않았고 군사적 대치상황이 남북관계의 근간이었으며 남북간의 접촉은 체제의 안보와 직결되는

위험한 행위로 간주되어 엄한 처벌의 대상이었다. 이러한 남북적대시 정책은 법제상으로 국가보안법에 의하여 담보되었는바, 국가보안법은 체제수호라는 방어적인 목적을 위하여 남북간의 교류협력을 원천봉쇄한 법제였다. 당시 헌법상 평화통일에 관한 조항을 제외하고는 남북통일 또는 남북교류협력을 구체적으로 뒷받침하는 법규는 존재하지 아니하였다. 다만, 7·4 남북공동성명은 당시 남북관계의 발전정도에 맞지 않는 것이었기 때문에 규범력을 가지지 못한 것이었지만,¹ 그 내용은 남북간 통일의 3대 원칙(자주, 평화, 민족대단결)을 명시하고, 남북간의 군사적 긴장을 완화하기 위한 조치, 자주적 평화통일을 위한 교류에 관한 합의 등 남북관계의 평화적 발전에 관한 중요한 사항을 규정함으로써 이후 1991년 남북기본합의서, 2000년 6.15 공동선언 및 이후 남북간 합의서와 교류협력법제의 지도원리로서 나름대로 중요한 기여를 하였다.

이러한 상황은 1980년대 후반 변화하기 시작하였는바, 그 결정적인 계기는 구소련 및 동구사회주의권 국가들의 몰락이었다. 사회주의 국가가 그 고유의 비효율성으로 인하여 체제경쟁에서 자본주의 국가에 패퇴함에 따라 체제변혁을 추진하기 시작한 것은 세계사적인 전환의 일대사건으로서 북한에 큰 충격이었다. 경제적인 관점에서 보면 소련에서 원유 등 에너지를 낮은 가격으로 제공받던 북한은 소련이 더 이상 원유를 제공하지 않게 됨에 따라 극심한 에너지난에 처하게 되었고 동독 등 기타 동유럽 국가와 유지하여 오던 경제교류관계가 하루아침에 단절됨에 따라 필요한 물자를 공급받지 못하게 되었으며 이에 따라 극심한 경제난에 처하게 되었다. 정치적인 측면에서도 북한은 소련과 동유럽 사회주의 국가라는 든든한 지지자를 잃게 됨에 따라 중국 이외에는 기댈 곳이 없는 고립상태에 들어가게 되었다. 이러한 변화는 남한 정부의 입장에서 보면 새로운 가능성을 열어주는 것이기도 하였다. 사회주의 국가의 몰락, 체제전환과 그에 따른 경제적, 정치적 어려움은 북한에도 변화하지 않을 수 없는 여건을 조성하였다. 이러한 상황에서 정부는 한편으로 구소련 및 동구사회주의권 국가들과의 외교관계를 정상화하는 이른바 북방정책을 추진하였고, 다른 한편으로 과거의 적대적이고 방

¹ 그 형식과 체제상으로도 국호를 사용하지 못하고 “서울과 평양”이라는 용어를 사용하며 서명주체도 남한의 중앙정보부장이 하는 등 여러 한계가 있었다.

어 일변도의 정책을 바꾸어 1988년 7월 7일 남북민간교류를 일정 정도 수용하는 취지의 “민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(이른바 7·7 선언)”을 발표하였다. 나아가, 정부는 남북교류를 일정한 제도의 틀 안에서 규율할 목적으로 1990년 8월 1일 <남북교류협력에 관한 법률(법률 제4239호)>(이하 “남북교류협력법”) 및 <남북협력기금법(법률 제4240호)>을 제정하였고 1991년 9월 17일 북한과 유엔에 동시 가입하였으며, 1991년 12월 13일 북한과 <남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서(이하 ‘남북기본합의서’)>를 체결하였다.²

남북교류협력법은 과거 적대시 일변도의 정책에서 벗어나 북한을 교류협력의 상대방으로 인정한 최초의 국내법이라는 점에서 큰 의미를 갖는다. 이는 과거 엄혹했던 국가보안법의 독주 시대가 마감되고 남북교류협력법과 국가보안법의 동거 시대가 시작되었다고 표현할 수 있을 만큼 남북관계를 규율하는 법규범의 변화를 보여주는 것이었다. 물론 이러한 변화가 국가보안법의 폐지를 의미하는 것은 아니었으며 국가보안법은 남북교류협력법의 제정에도 불구하고 폐지되지 않고 유효하게 적용되었다. 문제는 남북교류협력법과 국가보안법의 상호관계에 관한 것으로 남북교류협력법 제3조가 “남북교류와 협력을 목적으로 하는 행위에 관하여는 정당하다고 인정되는 범위 안에서 다른 법률에 우선하여 적용”된다고 규정함에 따라 위 “정당하다고 인정되는 범위 안에서”라는 규정을 어떻게 해석할 것인가를 둘러싸고 논란이 일어났다. 이전에 북한은 남한을 전복하려고 하는 반국가단체였기 때문에 교류협력의 대상일 수 없었는데, 남북교류협력법은 그 북한을 교류협력의 대상으로 규정하고 있기 때문에 해석상 모순과 충돌은 불가피한 것이었다고 할 수 있다.

이러한 모순과 충돌을 잘 보여주는 것이 헌법재판소 1993년 7월 29일자 92헌바48 결정이다. 이 결정에서 헌법재판소는 “현 단계에 있어서의 북한은 조국의 평화적 통일을 위한 대화와 협력의 동반자임과 동시에 대남적화노선을 고수하면서 우리자유민주주의체제의 전복을 획책하고 있는 반국가단체라는 성격도 함께 갖고 있음이 엄연한 현실인 점에 비추어, 헌법 제4조가 천명하는 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를

² 남북기본합의서는 1992년 2월 19일 발효되었다.

추진하는 한편 국가의 안전을 위태롭게 하는 반국가활동을 규제하기 위한 법적 장치로서, 전자를 위하여는 남북교류협력에 관한 법률 등의 시행으로써 이에 대처하고 후자를 위하여는 국가보안법의 시행으로써 이에 대처하고 있는 것이다”라고 판시하였다.

그러나 이와 같이 북한이 이중적 성격을 가진 것으로 파악하더라도 북한이 어떠한 경우에 대화와 협력의 대상이 되며 또 어떠한 경우에 반국가단체로 되는지에 대한 구체적이고 객관적인 기준을 마련하기는 쉽지 않다. 실제 구체적인 사안과 관련하여 국가보안법과 남북교류협력에 관한 법률 중 어떠한 법률을 적용할 것인지 등에 대한 판단은 상당부분 정부(검찰, 국가정보원 및 통일부)와 법원에 맡겨지게 되었는데, 과거 우리 정부와 법원은 위조항을 해석·집행함에 있어서 국가안보에 중점을 두고 정부의 통제 밖에서 이루어지는 남북교류에 대하여 국가보안법을 우선 적용하는 경향이 있었으며 이는 남북교류협력법이 제한적으로 적용되는 결과를 가져왔다. 이와 같은 국가보안법과 남북교류협력법의 동시적용과 그 상호관계의 모호성은 당시 남북관계의 불안정성과 그에 따른 이중적이고 모순된 인식의 반영이었다고 할 수 있다.

한편, 1991년 체결된 남북기본합의서는 위에서 본 것과 같은 사회주의 국가의 체제전환이라는 국제적 여건의 변화 가운데 이루어진 것으로 그 출발점은 남북관계의 변화로 인한 것이었다고 할 수 있으나, 그 내용은 당시 남북관계의 변화 수준을 넘어서는 의욕적인 것이었다. 남북기본합의서는 본래 동서독 사이에 1972년 체결된 기본조약과 유사한 목적으로 체결되었으며, 남북 사이의 관계가 분단국가 사이에서 발생하는 특수한 유형의 관계임을 밝히기 위해 남북 사이의 관계를 “나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 특수한 관계”로 규정함과 아울러 평화적 통일을 위한 과정에서 제반 남북관계를 규율하기 위해 필요한 기본적인 사항들을 담고 있다. 특히 정부의 3단계 통일전략에 입각하여 살펴보면, 남북한 사이의 관계는 (i) 1단계: 분단국가 사이에서 평화체제를 구축하기 위한 단계인 화해·협력 단계, (ii) 2단계: 평화체제를 제도화하여 남북연합을 구성한 단계, (iii) 3단계: 정치적 통일에 의한 민족통일단계로 나눌 수 있는데, 남북기본합의서는 통일을 향한 과정의 제1단계인 남북한간의 ‘화해·협력단계’의 남북관계를 규율하는 기본규범이라고 할 수 있다.³ 남북기본합의서는 제1장 남북화해,

제2장 남북불가침, 제3장 남북교류협력, 제4장 수정 및 발효 등 4개장 25조로 구성되어 남북관계의 기본사항을 빠짐없이 구체적으로 규정하고 있어 법적 효력을 부여받기 위한 요건을 갖추고 있다.

이와 관련하여, 동서독 기본조약을 살펴보면 동서독 기본조약은 동서독 입법기관으로부터 각 비준동의를 받아 발효되도록 규정되어 있었고, 서독 연방헌법재판소는 이와 같은 절차를 거쳐 발효된 기본조약의 법적 효력을 승인하였으며, 동서독 기본조약은 독일통일 전까지 동서독 관계를 규율하는 기본규범으로서 기능하였다. 반면, 남북기본합의서의 경우 남측에서 국회의 비준동의절차를 거치지 아니한 채 발효되었는바, 이처럼 당시 국회의 비준동의를 거쳐 남북기본합의서에 법적 효력을 부여하려는 절차를 정부가 밟지 아니한 것은 과연 당시 정부에 기본합의서를 동서독 간의 기본조약과 같이 이후 남북관계를 규율하는 기본적인 법규범으로 삼으려는 진지한 의도와 준비가 있었는지에 대한 의문을 가지게 한다. 또한 당시 국민 여론과 정서가 과연 남북기본합의서를 남북관계의 기본장전으로 수용할 준비가 되어 있었는지에 대해서도 냉정한 검토를 필요로 한다. 최근에도 목격하는 것처럼 남북관계는 남과 북 양자간의 관계에 의해서만 결정되는 것이 아니고 미국의 정책의지와 중국, 일본 등 한반도 주변 강대국들의 입장이 상당한 영향을 미치는 특성이 있음을 부인할 수 없다. 남북관계의 변화가 일정한 흐름을 보인다고 보다는 불안정한 파동을 보이게 되는 측면은 바로 이러한 국제정치적 역학의 복잡성에 기인하는 측면이 크다. 여기에 더하여 북한측 의사결정구조의 문제점과 당시 남한 정부의 북한에 대한 이중적인 인식구조 등의 제반 요인이 복합적으로 작용하여 남북기본합의서를 의욕적으로 체결한 이후에 국회의 비준동의를 거치지 않는 모순으로 나타난 것이었다.

물론 1972년 7·4 남북공동성명이 남과 북 공히 대내적인 정치적인 목적을 위하여 당시 사회변화의 흐름과 동떨어져 명목적인 것에 그친 것에 비하면 남북기본합의서는 변화된 시대의 흐름을 그 출발점으로 하고 있다는 점에서 진일보한 측면이 없지 아니하다. 그러나 역시 마찬가지로 대내적 사회여

3. 이는 통일부 남북회담사무국의 입장이다(남북회담사무국, 남북기본합의서의 법적 성격 참조). 이 견해에 따르면 남북한 관계는 1단계의 경우 남북기본합의서에 의해 규율되고, 2단계의 경우 공동체현장에 의해 규율되며, 3단계의 경우 통일헌법에 의해 규율된다는 것이다.

론과 정서의 뒷받침을 받지 못한 상태에서 지나치게 앞서 나간 내용을 규정함으로써 국회 비준동의를 받지 못하게 되었고, 그 결과 헌법재판소와 대법원은 공히 남북기본합의서의 법적 효력을 부인하고 단순히 신사협정이나 남북 사이의 공동성명에 준하는 것으로 판단하였다.⁴ 이후 수많은 남북간 합의서가 체결되었고 특히 4대 경협합의서 등의 경우에는 국회의 비준동의를 받아 법적 규범력이 인정되었음에도 남북기본합의서에 대한 국회의 비준동의는 이루어지지 아니하였다. 따라서 현재 남북기본합의서는 법적 규범력을 가진 남북관계의 기본장전으로서 인정받지 못하고 있으며 15년이 경과한 현재시점에서 법적 규범력을 부여하기 위하여 국회의 비준동의를 거쳐야 한다는 제안이 제기되는 기이한 현상이 발생하고 있다.⁵ 이처럼 남북관계의 기본장전이라고 할 만큼 포괄적이고 체계적인 규정을 갖춘 남북기본합의서가 남북 정부에 의하여 체결되었음에도 국회 비준동의를 거치지 않아 법적 규범력을 인정받지 못하였고, 그러한 현상이 15년 이상 지속되고 있는 현실은 남북한 모두에 문제가 있음을 여실히 보여주는 것이기도 하다. 당시 남한 정부의 경우 당시 남북기본합의서의 법적 규범력 부여의 중요성에 대한 명확한 인식이 결여되어 있었기 때문에 국회의 비준동의 절차에 대한 충분한 검토없이 성급하게 남북기본합의서를 체결하기에 급급하였던 것으로 보이며 이러한 사정은 북측도 크게 다르지 않은 것으로 보인다. 북측의 경우 그 체제의 성격상 법치주의에 대한 기본인식이 희박하고 남북기본

4. 헌법재판소는 “남북사이의화해와불가침및교류협력에관한합의서(이하 ‘남북기본합의서’라함)는 한민족 공동체 내부의 특수관계를 바탕으로 한 당국간 합의로써 남북 당국의 성의있는 이행을 상호 약속하는 일종의 공동성명 또는 신사협정에 준하는 성격을 가짐에 불과”하다는 입장이고(헌법재판소 1997년 1월 16일자 92헌바6 결정), 대법원은 “남북기본합의서는 남북한 당국이 각기 정치적 책임을 지고 상호간에 그 성의있는 이행을 약속한 것이기는 하나 법적 구속력이 있는 것이 아니어서 이를 국가간의 조약 또는 이에 준하는 것으로 볼 수 없고, 따라서 국내법과 동일한 효력이 인정되는 것도 아니다.”는 입장이다(대법원 1999년 7월 23일 선고 98두 14525판결).
5. “남북기본합의서가 동서독 기본조약에 비하여 남북한 특수관계를 명확히 규정하고 규범적 내용을 보다 구체화하고 있음에도 불구하고 법적 효과를 부여하려는 노력을 기울이지 않음으로써 결과적으로 남북관계를 법치주의의 규범영역으로 이끌지 못한 것은 매우 안타까운 일”이라는 평가도 있으나(이효린, “남북합의서의 최근 현황과 법적 과제”(제86회 북한법 연구회 월례회 발표자료, 2004년 4월 29일, p. 7), 단순히 노력을 기울이지 않아 법적 규범력을 부여하지 못하였다고 보는 것은 객관적인 원인에 대한 분석을 결한 문제가 있다. 당시 국회 비준동의를 받지 못한 이유는 남북기본합의서가 당시 남북관계의 흐름과 국내여론의 흐름보다 너무 앞서 나간 데에서 그 원인을 찾아야 할 것이다.

합의서를 통하여 남북간에 교류협력을 본격화하고 이를 통하여 자신들을 개혁하려는 의지가 명확하지 않았기 때문에 남북기본합의서는 체결 이후 남북관계를 규율하는 대장전으로서 규범력을 거의 갖지 못한 명목적인 것으로 전락하고 말았다.⁶

한편, 정부는 남북교류협력법 및 남북협력기금법을 시행하기 위해 동법 시행령들과 시행규칙들, 그리고 각종 고시 및 훈령들을 발령하고 이러한 법규들에 근거하여 남북 사이에 이루어지는 각종 교류협력 행위들을 규율하여 왔으며, 1995년 이후 북한의 기아사태로 인하여 대두된 탈북자문제에 대응하기 위해 종래 귀순북한동포보호법에 갈음하여 1997년 1월 13일 <북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률(법률 제5259호)>을 제정하였고, 1999년 2월 5일 <통일교육지원법(법률 제5752호)>을 제정하였다.

이와 같은 국가보안법과 남북교류협력법의 불안정한 동거는 1990년대에 걸쳐 지속되었는바, 이러한 상황은 2000년 6.15. 남북정상회담을 계기로 교류협력의 본격화라는 방향으로 남북관계가 변화함에 따라 변화하게 된다. 지속적인 교류협력과 지원을 통한 북한의 변화라는 소위 햇볕정책을 기본으로 하는 국민의 정부는 1998년 출범 이후 북한에 대한 적대시 일변도의 정책을 벗어나 적극적인 교류협력정책을 취하기 시작하였다. 북한도 김정일 정권이 고난의 행군을 마치고 선군정치를 표방하는 가운데 1998년 비교적 개혁적인 내용을 담은 개정헌법을 마련하는 등 김일성 사후 김정일 체제의 기본방향을 정하였다. 특히 고난의 행군기를 거치며 북한은 회생불능의 경제적인 파탄상태에 이르게 되었고 이를 타개하기 위한 방안으로 남한과의 관계개선은 불가피한 선택이었다. 이러한 가운데 현대그룹은 북한과의 교류협력의 물꼬를 트는 중요한 역할을 하여 금강산 관광과 개성공단 개발 등 북한에 대한 경제적인 교류협력을 본격적으로 시작할 수 있는 계기를 마련하였다. 이러한 흐름 속에 이루어진 2000년 남북정상의 만남은 6.15 공동성명이라는 결실로 나타났는바, 6.15 공동선언은 남북기본합의서의 요약본이라 할 수 있을 정도로 내용 자체만을 보면 남북기본합의서보다 훨씬 추

6- 예컨대 남북기본합의서 제17조는 “민족구성원들의 자유로운 왕래와 접촉을 실현” 하고, 제18조는 “홀어진 가족친척들의 자유로운 서신거래와 와래와 상봉 및 방문을 실시하고 자유의사에 의한 재결합을 실현”한다고 규정하였으나 북한은 현재까지도 이러한 합의를 이행하지 않고 있다.

상적이어서 법적 효력을 갖는 문서가 아니다. 어떻게 보면 28년전에 있는 7·4 남북공동성명의 내용과 비교하여 보더라도 2항에서 “남측의 연합제와 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다”는 규정을 제외하면 그다지 다르지 아니하다. 그럼에도 6.15 공동선언은 남북한의 최고 대표자가 서명한 문서라는 점에서 현실적인 규범력을 가지는 문서가 되었고 이를 계기로 남북간에는 현실적인 법적 규범력을 가지는 남북합의서와 입법이 이루어지게 되었다. 한마디로 6.15 공동선언은 본격적인 남북교류의 시대를 연 것이다.

이후 남과 북은 4대 경협합의서 및 9개 부속경협합의서⁷⁾를 포함한 수많은 합의를 체결하였는바, 4대 경협합의서는 북한의 외국인·동포 투자유치법제와 함께 남한주민의 북한에 대한 투자를 보호·촉진하고 북한에 투자한 남한주민의 재산권을 보장하기 위한 것으로 남북경제교류와 관련하여 투자보장, 분쟁해결절차, 이중과세방지 등에 관한 사항을 담고 있다. 정부와 국회는 4대 경협합의서에 대한 법적 효력을 부여하는 방안과 관련하여 국회가 이행법률을 제정하는 방안이나 남북합의서를 조약 또는 조약에 준하는 것으로 보아 국회의 비준동의 절차를 거친 후 발효시키는 방안 등을 검토하였는데, 결국 4대 경협합의서는 조약 또는 조약에 준하는 것으로 이해되어 비준동의 절차를 거쳐 2003년 8월 18일 발효되었다. 4대 경협합의서의 국회 비준동의는 북한과 체결한 합의서에 법적 효력을 부여한 것이므로 합의의 상대방인 북한을 법적 실체성의 대상으로 인정한다는 것을 의미한다. 예컨대 투자보장합의서 제2조 제1항의 경우 “남과 북은 자기 지역 안에서 상대방 투자자의 투자에 유리한 조건을 조성하고 각자의 법령에 따라 투자를 허가한다.”고 규정하고 있는바, 이러한 규정은 현행 북한법령이 유효함을 전제하고 있고 이에 따르면 북한이 북한주민 뿐만 아니라 북한지역내의 남

7-9대 부속경협합의서란 최근에 발효된 ① 남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본합의서(2002. 12. 6. 체결), ② 개성공업지구 통선에 관한 합의서(2002. 12. 8. 체결), ③ 개성공업지구 통관에 관한 합의서(2002. 12. 8. 체결), ④ 개성공업지구 검역에 관한 합의서(2002. 12. 8. 체결), ⑤ 남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서(2003. 10. 12. 체결), ⑥ 개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서(2004. 1. 29. 체결), ⑦ 남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서(2004. 4. 13. 체결), ⑧ 남북해운합의서(2004. 5. 28. 체결), 및 ⑨ 남북해운합의서의 이행과 준수를 위한 부속합의서(2004. 5. 28. 체결)를 말한다.

한주민도 규율할 수 있음이 확인된다. 이와 같이 북한지역에서 북한법령이 실효적으로 적용된다는 점을 명시적으로 확인하는 4대 경협합의서가 국회의 비준동의를 받음에 따라 헌법 제3조를 기계적으로 적용하여 남한의 법령이 일방적으로 북한에도 미친다는 입장을 취하여 온 종래의 법해석은 변화를 요구받게 되었다.⁸ 9개 부속경협합의서도 2005년 8월 5일 발효되었는데⁹, 통신, 통행, 통관, 검역, 분쟁해결 및 형사절차에 관련된 사항을 규율한다. 이후 이들 남북합의서에 따라 이후 남북 사이에는 남북상사중재위원회, 해사 당국간 협의기구, 도로운영공동위원회, 철도운영공동위원회, 출입·체류공동위원회 등 공동기구를 구성·운영하고, 각 공동기구는 남북간 상설 연락통로를 유지하게 될 예정이다. 한편, 남북합의서가 남한뿐만 아니라 북한에서도 법률로서의 효력을 지니고 있다는 점도 주목할 필요가 있다. 특히, 개성공업지구법 부칙 제2조에 따르면 개성공업지구와 관련하여 체결된 남북합의서가 동법과 동일한 효력을 가지며, 금강산관광지구법 부칙 제2조에 따르면 금강산관광지구와 관련하여 맺은 남북합의서의 내용도 동법과 동일한 효력을 가진다. 즉, 적법한 절차에 따라 체결·발효된 남북합의서는 북한의 법제로 편입되므로, 이미 발효된 4대 경협합의서 및 9개 부속경협합의서는 개성공업지구 및 금강산관광지구의 법제를 구성한다.

이상과 같이 남북합의서는 남북 사이에 남북연합 이전 단계에서 남북 사이에 안정적이고 예측 가능한 관계를 형성·발전시킴에 있어서 필수불가결한 법제일 뿐만 아니라 북한에서의 법치주의의 형성·발전과정에서 중요한 기능을 할 수 있을 것으로 기대된다. 그런데, 최근까지 체결된 남북합의서들은 남북기본합의서를 바탕으로 각 분야별로 체계적인 검토와 종합적인 고려의 결과 작성된 것이라기보다는 대부분 남북관계의 진행과정에서 대두된 현안들을 해결하는 협의의 산물이기 때문에 명칭이나 용어 사용상에 일관성이 없다는 지적이 있고¹⁰, 이미 법적 효력이 부여된 남북합의서의 경우에

⁸- 대표적으로 저작권관련 사건 판결(대법원 1990. 9. 28. 선고 89누6396 판결) 및 북한 이탈주민의 국적확인사건(대법원 1996. 11. 12. 선고 96누1221 판결)을 들 수 있다. 그러나 4대 경협합의서가 발효된 이후에 선고된 대법원 2004. 8. 30. 선고 2004도 3212 판결은 여전히 종래의 해석을 유지하고 있다.

⁹- (보도자료) 통일부 2005. 8. 5. <www.unikorea.go.kr>.

¹⁰- 이효원, “남북합의서의 최근 현황과 법적 과제,” p. 12.

도 상호간 및 남북한 관련법령과의 관계에서 체계적 정합성에 부합하지 않는 것으로 보이는 규정들도 보인다.¹¹ 이와 함께 남북합의서의 체결주체, 체결절차와 발효방안, 특히 국민의 권리·의무에 관한 사항을 규율하고 있는 경우에는 국회의 비준동의절차 등에 대한 정비가 필요하다는 지적이 제기되었으며, 이를 반영하여 이하에서 살펴보는 바와 같이 남북관계발전에 관한 법률(이하 “남북관계발전법”)이 2005년 12월 29일 입법되게 되었다.

한편, 6. 15. 공동선언 이후 북한은 2002년 7월 1일 노임 및 물가의 인상, 변수입 지표의 도입을 중심으로 한 기업개혁 등을 내용으로 하는 7·1 경제관리개선조치를 취하였고, 신의주, 개성 및 금강산 등지를 경제특구로 지정하여 제한적이거나 적극적인 개혁·개방정책을 추진하였는바, 이에 따라 남북 사이의 교류와 협력은 과거와 달리 일상화·다면화하였고 종래와 같은 단편적이고 규제 중심의 범규만으로는 제기되는 제반 법률문제를 제대로 규율할 수 없게 되었다. 이러한 남북관계의 변화에 조응하여 <남북교류협력에관한법률일부개정법률안>, <남북관계발전기본법안>, <국가보안법폐지법안>, <통일경제특별구역의지정및운영에관한법률안>, <북한주민의인도적지원및인권증진에관한법률안>, <남북협력기금법일부개정법률안>, <북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률일부개정법률안> 등 각종 법률안이 제안 또는 발의된 바 있으며, 위 법률안들 중 남북 사이의 교류절차를 보다 간소화하는 내용의 <남북교류협력에관한법률일부개정법률>이 2005년 5월 19일 발효되었다. 남북교류협력에관한법률은 제정 초기부터 현재까지 남북교류를 규율하는 기본법으로서 기능하였으나 그 내용이 추상적일

¹¹ 가령 개성공업지구법 부칙 제2조 및 제3조에 따르면 개성공업지구와 관련하여 남북 사이에 체결된 합의서는 동법과 동일한 효력이 있으며, 공업지구법의 해석은 북한 최고인민회의 상임위원회가 한다. 그런데, 개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서 제13조에서는 “이 합의서의 해석 및 적용과 관련하여 발생하는 문제는 남북경제협력추진위원회 또는 그가 위임하는 기관에서 협의하여 해결한다.”라고 규정하고 있고, 제14조에서는 “인원과 통행차량의 출입 및 체류와 관련한 문제는 이 합의서가 우선적으로 적용된다.”고 규정하고 있다. 결국 인원과 통행차량의 출입 및 체류와 관련한 문제(남측 인원의 신분안전문제 포함)에 대하여 개성공업지구법이 규정하는 해석주체와 위 합의서가 규정하는 해석주체 사이의 충돌(최고인민위원회 상임위원회인지, 아니면 남북경제협력추진위원회 또는 그가 위임하는 기관인지 여부)이 생길 소지가 있는바, 향후 남북한 당국간 협의를 통해 ‘출입체류합의서가 공업지구법에 우선한다’는 점을 명확히 할 필요가 있다. 법무법인 태평양, 『개성공업지구법규 및 제도 해설』 (서울: 로앤비, 2005), p. 86.

뿐만 아니라 규제위주로 운영된 측면이 강하므로 발전된 남북관계를 규율하기에는 한계가 있으므로, 동법을 대폭 개정하거나 또는 동법에 갈음하여 <(가칭)남북교류협력기본법>을 제정하자는 주장이 지속적으로 제기되었다.¹² 이와 관련하여 17대 국회에서는 8개의 남북교류협력에 관한 법률 개정 법률안이 발의되었는데 상임위 심의절차에서 하나의 개정법률안으로 통합되었고, <남북교류협력에 관한 법률 개정법률(법률 제7539호)>은 2005년 5월 19일 국회의 의결을 거친 후 2005년 5월 31일 제정·공포되었다. 동 법률에서는 남북교류협력추진협의회에 민간전문가들이 참여할 수 있도록 하고, 남북한 왕래, 북한주민집중, 교역 및 협력사업 등의 절차를 간소화하며, 남한과 북한간의 거래가 민족내부거래임을 명시하는 등 남북간의 교류와 협력에 대한 법적·제도적 지원을 강화하고, 남북한방문증명서 발급결정의 취소사유와 협력사업의 승인요건과 취소사유 등 국민의 권익을 제한하는 사항을 법률에 규정하고 있다.

그 동안 남북관계가 급속하게 발전하여 다양한 남북합의서가 체결되었음에도 불구하고 그 구체적 이행 및 실천을 담보할 마땅한 제도적 장치가 결여된 상태에서 대통령의 통치행위적 결단에 기초한 대북정책추진 방식만으로는 남북관계의 안정성과 일관성을 확보하기 어렵다는 지적이 꾸준히 제기되었다. 이에 따라 대북정책 추진과정에서 노정된 각종 행정체계상 문제점을 해소하고 다양한 남북합의서 및 행정행위에 대한 법적 실효성을 보장하기 위한 입법적 대응방안으로 2005년 남북관계발전법이 입법되었다. 남북관계발전법은 4개의 장과 23개조로 구성되어 있으며, 남북통일의 기본원칙, 남북관계의 성격, 다른 법률과의 관계, 남북관계발전을 위한 정부의 책무, 남북관계발전기본계획의 수립, 남북관계발전위원회의 설치·운영, 남북회담 대표 등의 임명, 공무원의 파견, 남북합의서의 체결·비준·공포 및 효력정지 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 남북관계발전법은 과거 통치행위 차원에서 정부 중심으로 이루어지던 남북간의 관계가 민간의 경제교류 중심으로 확산되어 가는 현실을 반영하여 남북간 교류협력관계를 법적으로 뒷받침하

12- 제성호 외 5인, 『통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안』 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 120-133에서는 임종석 의원이 발의한 남북교류협력에 관한 법률 개정 법률안에 대한 검토의견을 제시하면서 중장기적으로 남북교류협력기본법의 제정이 필요하다고 주장하고 있다.

고 남북합의서에 법적 효력을 부여하기 위하여 입법된 것으로 6.15 공동선언 이후 남북관계 변화의 흐름을 반영한 것이다. 내용적으로 보면 남북관계 발전법은 1991년 남북기본합의서의 이행을 위한 법제라고 할 수 있을 정도로 그 기본정신을 체화한 것이라고 볼 수 있다.

이상 살펴본 바와 같이 통일법제는 남북관계의 변화에 조응하여 변화하여 왔는데, 과거 상호 적대시 정책이 남북교류협력정책으로 전환함에 따라 법제도 국가보안법의 일방적인 독주에서 국가보안법과 남북교류협력법의 불안한 동거의 시대로 변화하였다가 다시 남북관계발전법을 중심으로 한 교류협력법제가 주도하는 시대에 이르게 되었다. 통일법제의 목적은 통일에 이르는 과도기와 통일단계의 원활한 진행을 위한 법적 지원에 있다고 할 때, 이러한 변화의 흐름은 바람직한 것이라고 할 것이다. 한편 이하에서 보는 바와 같이 통일법제의 변화는 거버넌스의 관점에서도 일정한 발전패턴을 보여주고 있다. 참여성, 전문성, 책임성, 네트워킹 등 여러 평가지표의 관점에서 볼 때 과거 입법들은 거의 일방적으로 정부 주도하에 이루어져 참여성, 전문성, 책임성 및 네트워킹 등 지표상 낮은 점수를 받을 수 밖에 없었으나, 최근 입법된 남북관계발전법의 입법과정에서는 비교적 민간의 의견이 반영되고 특히 개성공단 법제의 입법과 관련하여서는 많은 진보가 이루어지고 있다. 그러나 이와 같은 최근의 진보에도 불구하고 이제까지 통일법제의 흐름은 거버넌스의 관점에서 충분한 점수를 받기에는 심히 미흡하다고 하지 않을 수 없다. 여전히 정부가 주도적인 입장을 취하고 있고 거버넌스의 또 다른 주체인 국회의 전문성과 참여성은 미흡하며, 학계와 경제계 기타 민간의 전문성과 참여성, 네트워킹은 지극히 미미한 수준에 머무르고 있는 것이다. 입법과정은 이해관계자들의 목소리가 절충되는 거버넌스의 살아있는 공간인바, 이제 교류협력법제가 주도적인 지위를 점하여감에 따라 통일법제 거버넌스도 본 궤도에 진입하여야 할 것이며 이를 위하여 통일법제 거버넌스 활성화를 위한 전략적인 접근이 요구되는 시점이라 하겠다.

2. 법제도 분야에서의 거버넌스의 의미와 평가지표

가. 법제도 거버넌스의 의미

거버넌스 개념은 그 개념 자체의 다의성, 거버넌스의 출현 배경·특성·국

가의 역할 등에서의 차별성 등의 제 요인으로 인해 거버넌스 이론을 둘러싸고 정설을 찾기 힘든 정도로 아직도 논의가 분분한 듯하다. 전체 연구에서 상정하는 ‘평화변영을 위한 거버넌스’(이하 평화변영거버넌스라 칭한다) 개념의 출발점은, 한반도 주변정세의 변화로 인해 다양한 행위영역(안보·정치·경제·문화·교육·법제도 등)이 나타났기 때문에 다수의 행위자의 새로운 역할 또는 행위양식을 기대하고자 하는 데에서 찾을 수 있다. 따라서 평화변영거버넌스에서의 핵심요소는 거버넌스를 구성하는 행위자와 각 행위자의 새로운 행위양식이다. 행위영역 및 그 세부적인 이슈영역¹³의 다양화는 위의 핵심요소, 다시 말해 다수의 행위자 출현과 새로운 접근방식의 변화를 초래케 한 원인 또는 배경으로 이해해야 할 것이다. 인접 사회과학, 특히 국제정치경제학에서 논의되는 이른바 ‘거버넌스’ 이론은 이러한 변화를 새로운 방법론과 인식틀로서 설명하고자 하는 이론적 시도라고 이해할 수 있을 것이다. 거버넌스 이론은 방법론상의 논의이기 때문에 구체적인 행위영역에 따라 각기 상이한 내용과 절차를 포괄할 수 있는 장점을 가지고 있는 반면, 그 개념의 추상성으로 말미암아 특히 학제적 연구의 경우 통일적이고 정합적인 논의를 진행하는 데 있어 연구자들 간 상호 오해의 혼선을 초래할 가능성을 배제할 수 없다. 이러한 한계를 무릅쓰고 이하에서는 평화변영거버넌스에 필요한 실태조사를 하기 위해 법제도팀 나름대로 이해하는 내용을 정리해보고자 한다. 따라서 이는 다소 편의적이고 전체 논의과정에서 재조정될 수 있는 잠정적인 성격의 작업이다.

(1) 법제도 거버넌스의 이슈영역

앞에서 언급한 바대로 통일법제란 남북간의 교류협력법제 및 통일단계의 법제도까지를 포괄하는 개념이지만, 평화변영을 위한 법제도 거버넌스의 이슈영역은 현재 상태로서는 남북교류협력법제의 제·개정 및 법제 통합에 모아진다고 할 수 있다¹⁴. 과거 국가보안법의 독주시대에는 정부가 일방적

13_ 여기서 이슈영역은 사회·문화·정치·교육·법제도 등의 행위영역의 하위 개념으로서 구체적으로 제기되는 현안 또는 관심영역을 설명하는 개념으로 사용하고자 한다. 표에 나타난 바와 같이 법제도 행위영역에서는 관련법 법제도의 제정 또는 개정 및 법제통합을 법제도거버넌스의 이슈영역으로 이해하고자 한다.

14_ 서창록·전재성·임성학, “한반도 평화변영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀” (통

으로 주도하였고 거버넌스 현상을 발견하기 힘들기 때문이다.

법에 있어서 거버넌스적 접근은 아직도 생소하다. 인접 사회과학에서는 안보 이슈에서 교류협력 이슈로 전환한 1980년도 후반부터 거버넌스 논의가 진전되어 왔지만¹⁵, 법제도의 경우 여전히 정부 주도로 법제가 형성되어 왔고 비정부 행위자의 참여도 주변적인 수준에 머물러 있다. 그나마 통일 관련 법제도 형성에 있어 거버넌스 현상이 나타나기 시작한 것은 6·15 이후 민간 교류협력이 활성화됨에 따라 교류협력법제 또는 개성공단법제를 중심으로 실무적인 논의가 진전된 데에서 찾아야 할 것으로 보인다. 2000년 이후에는 전문가 특히 실무가들의 활발한 참여 속에 민간전문가들의 전문성을 활용하는 네트워크가 구성되어, 과거에 비해 보다 진일보한 입법형성과정을 보여주고 있기 때문이다. 본 연구에서 남북교류협력법제와 남북발전관계법제 사례분석을 대상으로 삼은 이유도 바로 여기에 있다.

거버넌스 모델의 중요성이 보다 강조되는 영역은 법통합 영역이라 할 수 있을 것이다. 법제 통합은 “남측과 북측의 법제도의 이질성과 차별성을 극소화하고 동질성과 통일성을 확보하기 위한 동태적 과정(process)”을 의미하기 때문에 통일로 가는 과정에서 존재하는 차별성과 이질성을 줄여나가기 위한 종합적이고 포괄적인 활동에 초점을 맞추어야 할 것이고, 이 경우 다양한 전문가그룹의 참여와 네트워킹은 필수적이고 이렇게 할 때에만 참여성, 분권성과 효율성을 달성할 수 있기 때문이다. 다시 말하여 남북 법제 통합과정의 동태성과 포괄성, 종합성은 법제도 영역에 있어서 새로운 거버넌스 개념에 입각한 접근을 필요로 하는 것이라고 할 수 있는 것이다. 더구나 남측의 법정비 작업과는 달리 법제통합은 동북아 차원·대북차원·대내차원에서의 복합적 상호작용이 얽혀 있는바, 전통적인 국가중심 전략에서 탈피하여 과거와는 다른 방식의 법제통합전략과 로드맵 구축이 요구될 것이다. 따라서 체제전환국의 선경험을 벤치마킹하고 이를 한국적 상황에 적절하게 원용하여야 하기 때문에 장기적이고도 전문적인 연구와 대응이 요구되고 사회 전체의 능력을 충분히 활용할 수 있는 인적·물적 인프라를 구축하여야 할 것이다. 이와 관련 현재의 과도기적 상황에서 개성공업지

일연구원 내부 워크숍 자료, 2006. 4. 26), p. 33 참조
15- 위의 글, p. 15 참조

구의 경제적 활동을 보장하기 위한 실무적이고도 구체적인 법제 정비작업은 법제 통합의 초기적 모델로서 나름대로의 의미가 있다고 할 수 있다.

(2) 법제도 거버넌스의 행위자

행위자와 관련해서 보면 종래의 남북대치 상황에서 안보와 정치의 행위 영역이 주종을 이루는 시절에서는 국가의 주도적·직접적 역할이 중심이 될 수밖에 없었지만, 1990년대 이후 경험과 민간교류가 활성화되면서 부터는 경제단체·학술단체·시민단체·민간인 등의 비정부기구 참여가 필요하게 되었다. 그리고 국제적·지역적 차원의 행위자들도 우리의 평화변영과 일정한 함수관계를 가진다고 볼 수 있기 때문에 UN·세계은행 등의 국제기구 등도 평화변영 거버넌스의 행위자에 해당될 것이다. 예컨대 장기적으로 법제통합을 위해서는 북측의 법제도 정비가 필수적인데, 이를 위한 세계은행이나 IBRD의 기술적 지원은 매우 필요하다 할 것이다¹⁶.

전체 연구에서는 거버넌스의 주체와 관련하여 다양한 수준을 상정하고 있다. 아래 표에 나타난 바와 같이 세계적 수준, 지역적 수준, 정부수준, 국내 정치 수준으로 공간적 범위에 따라 다양한 행위자를 상정하고 각 행위자들의 자율적이고 전문적인 활동을 기대하고 있다.

<표 1-1> 행위자 수준과 이슈영역

	안보	경제	사회문화	법/제도	교육
세계적 수준	미국의 군사변환전략, 북핵문제를 둘러싼 세계레짐(NPT, IAEA), 국제연합	세계은행, 국제통화기금	세계인권레짐	-	-
지역적 수준	미중 간 전략적 경쟁관계, 미일동맹, 중러 전략적 협력관계, 북중동맹, 한미동맹, 아세안지역포럼(ARF)	유럽연합(EU), 아시아태평양경제협력체(APEC), 아세안(ASEAN)	동아시아 인권레짐	-	교육 거버넌스의 네트워크화

¹⁶_이에 관해서는 이철수·윤대규·유욱 외, 『남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충 방안』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 179 이하 참조

	안보	경제	사회문화	법/제도	교육
정부 수준	평화체제, 남북국방장관회담, 다양한 차원의 남북회담	대북경제지원, 교역체제, 금강산관광사업, 개성공단사업, 철도연결사업, 남북교류협력추진위원회	남북 간 사회문화 교류 지원	법제도 재정립, 법제통합	한반도 평화교육의 실태조사, 평화교육
국내 정치 수준	시민사회, 언론, 경제단체	경제단체, 기업	학술, 체육, 친선방문, 이산가족 상봉	-	-

그러나 위에서 제시한 행위자 수준을 국내 법제도에 그대로 원용하기에는 어려움이 따른다. 우선 법은 국가의 입법작용을 전제로 하기 때문에 국가의 주도적 역할을 인정하지 않을 수 없기 때문이다. 국가가 중요한 역할을 하지 못하거나 하지 않았던 국제정치 영역을 염두에 둔 이른바 ‘정부 없는 거버넌스’(governance without government)의 관념은 적어도 법제도 영역에서는 원용될 수가 없다. 그리고 우리의 현실을 들여다 보아도 법제도의 영역에서는 국제적 차원 또는 지역적 차원의 행위자는 지극히 제한적인 영역, 예컨대 국제공법과 전략물자 통제규범 등의 영역에 한정되는바, 세계적·지역적 차원의 행위자는 부차적 의미를 지닌다. 다만 법제통합의 경우에는 베트남·러시아·중국 등 체제전환국의 경험에 비추어 보면 유엔·세계은행 등의 국제기구 등의 초국가적 행위주체가 중요한 의미를 지니지만, 이는 아직 우리의 현실이 아니다. 따라서 법제도 거버넌스의 행위자는 정부 대 민간기구로 이원화해서 볼 것이 아니라 정부 내의 다양한 부처, 정당, 국회 등 실질적으로 입법작용을 하는 행위자들을 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

(3) 법제도 거버넌스의 행위양식 - 입법과정에서의 행위자의 바람직한 역할

전체논문에서는 한반도 평화·변영을 위한 거버넌스는 행위자와 이슈영역에 따라 정책(결정)과정의 내용과 방식이 달리 규정될 수 있다는 점을 전제하면서, 법제 영역에서의 입법과정을 다음과 같이 파악하고 있다.¹⁷

	의제설정	정책분석	정책결정	정책집행	정책평가
정부, 정당	통일이슈 논의, 여론자료수집 남북한 법제통합 논의	정책기획 분석, 전문가 회의	초당적 협력	자원투입 실행, 시행령/법규, 평화번영 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 지원확대/철회	제도적 기반 마련

그러나 통일법제의 정비과정을 위와 같은 다섯 단계로 나누는 것은 현재 상태로는 다소 무리가 따른다. 무엇보다 통일법제의 경우 고도의 규범적 판단이 요구되고 실제 정부가 일정부분 주도적 역할을 담당하지 않을 수 없기 때문에 의제설정과 정책분석 과정을 분리하기가 용이하지 않다는 점이다. 또한 통일법제의 집행과 평가와 관련하여 북측과의 법률 외적인 조율과 교감이 필요한 측면이 있는 관계로, 여타의 정책과 같이 정책집행단계와 평가단계를 구분하는 것이 어렵기 때문이다. 본 실태조사에서는 Finnemore/Sikkink의 규범의 동학(Norm Dynamics), 즉 규범의 출현(Norm Emergence) - 규범의 확산(Norm Cascade) - 규범의 내화(Norm Internalization)를 원용하여,¹⁸ 법제제안 및 논의과정 - 법제·개정 논의 및 개정과정 - feedback

17-서창록·전재성·임성하, “한반도 평화번영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀” 참조.

과정을 이념형으로 삼아 살펴보고자 한다.

좋은 거버넌스(good governance)는 결국 바람직한 행위자가 각 정책과정 또는 입법과정에서 바람직한 행위를 하는지의 여부에 달려 있다고 할 수 있다. 전체 연구에서는 바람직한 행위자 또는 행위양식의 지표로, 자율성/전문성/참여성/네트워크/분권화/효율성을 들고 있는 바, 평화변영에 기여하는 것을 목적함수로 삼아 행위자와 입법사례별로 바람직한 행위양식을 정량적으로(경우에 따라서는 정성적으로) 분석해보고자 한다.

나. 법제도 거버넌스 실태조사의 대상과 잠정적 기준

(1) 실태조사의 대상

앞에서 살펴 본대로 법제도 거버넌스는 정부 부분의 역할이 중요하기 때문에 법제 형성에 직·간접적으로 관여하는 통일부, 법무부, 법원, 국회 등을 별도의 행위자로 실태조사를 행할 필요가 있다. 그리고 아직 활동이 미미하지만 거버넌스 모델이 관심을 가지는 비정부기구에 대해서도 실태조사를 행하고자 한다. 여기에는 학술단체, 연구기관, 시민단체를 포함시켰다. 이는 향후 바람직한 거버넌스를 모색하는 데 도움이 될 것으로 보인다. 아울러 개성공업지구 법률자문회의에 대해서는 통일부 소속임에도 불구하고 별도로 실태조사를 행하고자 한다. 왜냐하면 개성법제는 남측과 북측의 공동의 입법활동이기 때문에 여타의 법제정 과정과 다소 다른 성격을 지니고 있기 때문이다.

각 행위자의 실태조사를 토대로 그 자체로 거버넌스 완성도를 평가한 후, 이들 행위자가 직접 입법과정에서 어떠한 역할을 하였는지를 살펴보기 위해 남북교류협력법, 남북관계발전법, 개성공업지구법의 세가지 법률을 대상으로 실태조사를 실시하고자 한다. 남북교류협력법은 1990년의 제정과 2005년의 개정을 비교함으로써 거버넌스의 진전도를 가늠하기 위해서이고, 남북관계발전법은 6·15 공동 선언 이후 변화된 논의 패턴을 거버넌스적 시각에서 분석하기 위해서이다. 그리고 개성공업지구법은 남측과 북측의 법

¹⁸-Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change," *International Organization*. Vol. 52, No. 4, 1998. p. 898; 김의영, "거버넌스 연구의 이론적 틀"(통일연구원 자문회의 발표자료, 2006년 2월 8일), p. 20에서 재인용.

제통합의 단초를 제공하는 실험적 의미를 지니고 있기 때문에 별도의 독자적 분석과 평가가 필요하다고 할 수 있다.

(2) 실태조사를 위한 잠정적 기준

전체연구에서는 바람직한 행위자와 행위양식을 판별하기 위한 지표로 자율성/전문성/참여성/네트워크/분권화/효율성을 들면서 그 구체적인 평가기준을 다음과 같이 제시하고 있다;

(가) 자율성

- 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?
- 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)		

(나) 전문성

- 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		

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

(다) 참여성

- 주요 이해당사자가 참여하는가?
- 참여의 방식은? 공청회, 위원회, 시위 등 합법적 혹은 불법적 참여
- 정책 결정의 어느 단계에서 가장 많은 참여가 있었는가?
- 참여성의 증가로 정책결정과정에서 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	

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

(라) 네트워크(당과 부처간의 협력관계)

- 행위자들의 네트워크가 있고, 참여하는가?
- 행위자들 간 네트워크의 차별성이 있는가?(예를 들면 행정부와 시민단

체의 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? bridge형/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		
	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				
		정책평가		
행위자들 간 네트워크의 차별성이 있는가?		정부와 시민단체		
		국회와 시민단체		
	국제기구와 시민단체			
	북한과 시민단체			
	시민단체간			

(마) 분권화

- 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	
관계	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 의사 소통절차가 마련되어 있는가?	정부/정당	
			북한	
			외국, 국제기구	
			시민단체	
			언론	
		각 행위자들은 북한과의 접촉 채널을 다양화하고 있는가?	정부/정당	
			북한	
			외국, 국제기구	
			시민단체	
			언론	
		기업, 이익집단		

(바) 효과와 효율성

- 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	

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

앞서 언급한 바대로 법제도 영역은 정부가 주도적인 행위자로서 역할이 요구되는 측면 외에도 행위자와 입법과정 간의 함수관계가 매우 복잡적이라는 점도 고려되어야 할 것이다. 일례로 하나의 법을 제정할 때 거기에 관여하는 행위자는 일반적 정책 결정과는 매우 상이한 양상을 띠 수밖에 없다. 법의 규범적 속성에 비추어 볼 때, 이해집단의 의견수렴과 네트워킹만으로는 바람직한 법이 형성되기를 기대하기는 힘들 것이다. 결국 정부의 주도적 역할이(이는 거버넌스가 지향하는 다자주의와 다소 상치할 수 있는 소지를 가지고 있다) 강조될 수밖에 없는데, 이 경우 국회, 관련부처의 성격 자체가 바람직한 거버넌스(good governance)의 성공 여부를 가늠할 가능성이 높다. 따라서 행위자의 능력과 자율성 등에 관한 실태조사와 면밀한 분석이 보다 요구된다.

이러한 사정을 감안한다면, 전체 연구에서 제시하고 있는 평가지표나 평

가기준(또는 평가항목, 평가지표를 구성하는 세부 항목)은 법제도의 특수성을 반영할 수 있도록 일정 부분 수정될 필요가 있다. 다른 영역과 동일한 평가지표를 법제도 또는 법제통합 활동에 기계적으로 적용하여 거버넌스 상태를 정량적으로 측정하는 것이 부적절한 부분이 있을 수 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 앞서 본 거버넌스의 핵심요소인 자율성/전문성/참여성/네트워크/분권화/효과와 효율성은 법제도 실태조사에 있어서도 유용한 틀이라고 보이므로 일단 이를 기준으로 하여 법제도 거버넌스와 관련된 행위자와 법제·개정활동 및 법제통합노력에 관해 실태조사를 선행한 후, 이를 토대로 필요한 한도에서 평가지표와 평가항목을 재조정하고 이를 활용하여 현재 우리의 법제도 부분에서의 거버넌스 상태를 분석·평가하고자 한다. 거버넌스 모델이 지향하는 의사소통의 개방성과 합리적 이해조절 기능은 향후 법률 영역에서도 요구되기 때문에 이를 활용하려는 노력은 필요하다 할 것이다.

이에 따라 이하에서는, 행위자의 부문을 정부부문과 비정부부문으로 구분하여 정부부문에서는 참여성과 전문성, 네트워크성, 분권화, 효과와 효율성의 지표를 중심으로 하여 분석하고자 하는 한편, 비정부부문에서는 정부 부문에 대한 평가지표에 자율성을 포함시켜 분석하고자 한다. 그리고 행위 영역에서는 남북교류협력에 관한 법률과 남북발전기본법, 개성공업지구법 제를 중심으로 하여 위 행위자의 평가지표에 근거한 참여성 및 그러한 법제의 결과를 바탕으로 한 효과 및 효율성을 분석해보고자 한다.

II. 법제도 거버넌스에서의 주요 행위주체의 역할

1. 통일부

통일부는 남북교류협력의 주무부서로서 남북경제협력, 인도적 지원사업, 인원 및 물자의 반출승인 등 업무를 총괄하고 있는바, 그간 남북간에 체결된 합의서와 남북교류협력에 관한 법률, 남북관계발전에 관한 법률 등의 입법을 주도하여 왔다.

그 편제를 보면, 혁신재정기획실, 정책홍보실, 정보분석국, 남북경제협력국, 사회문화교류국과 장관 직속으로 개성공단 사업지원단을 두고 있으며 산하기관으로 통일교육원, 남북회담사무국, 남북출입사무소, 북한이탈주민 정착지원사무소, 남북경제협력협회사무소 등을 두고 있다.

그 중 법제에 관한 업무는 별도의 법제국을 두지 아니하고, 각 부서별로 처리하는 방식을 취하고 있어, 혁신재정기획실에 비상법무팀을 두어 “법령안 심사” 업무를 담당하도록 하고 남북경제협력국 산하 경험전략팀이 “교류협력 관련 제도의 수립, 경험 관련 합의서 관리 업무”를 담당하고 있으며, 남북출입사무소 산하 출입총괄팀이 “남북출입 관련 제도의 수립” 업무를 담당하고, 정책홍보실 산하 정책기획관과 정책기획팀에서 “중장기 통일정책, 통합 및 체제전환 사례의 조사연구, 통일대비 인력양성, 통일정책 분석 및 평가” 등 업무를 담당하고 있다.

법제도와 관련하여 통일부에 대하여 앞서 본 평가지표 중 전문성, 참여성, 네트워크 등의 측면에서 검토할 필요가 있는바, 개괄적인 내용을 정리하여 보면 아래와 같다.

먼저, 전문성의 측면에서 보면 통일부는 법제도와 관련하여 전문성을 충족하고 있다고 보기 어렵다. 조직 자체에서 법제도를 총괄하는 부서가 없고, 비상법무팀을 두어 법령심사를 하도록 하고 있으나, 비상법무팀은 그 외에도 “비상대비업무, 통일관련 단체 허가, 국무차관회의 안건처리, 통일관계장관회의” 등 업무에다가 심지어 “직장예비군 및 민방위대” 업무까지 겸하고 있어 법령안 심사 등 업무에 전력하기 어려운 형편이다. 특히 법제담당 부서를 별도로 두지 않고 각 부서별로 제도 관련 업무를 처리하도록 한 것은 법제도적인 전문성의 중요성에 대한 인식이 부족함을 보여주는 것이다. 남

북관계에 관한 법제는 남북관계의 특수성에 대한 이해와 함께 그 특수성을 반영하는 법제도적 특수성에 대한 이해도 동시에 요구하는바, 이러한 부분의 전문성을 갖추지 못한 행정담당 부서들이 법제 입법을 담당하는 경우 법제도적 전문성을 살리기는 어려운 것이다.

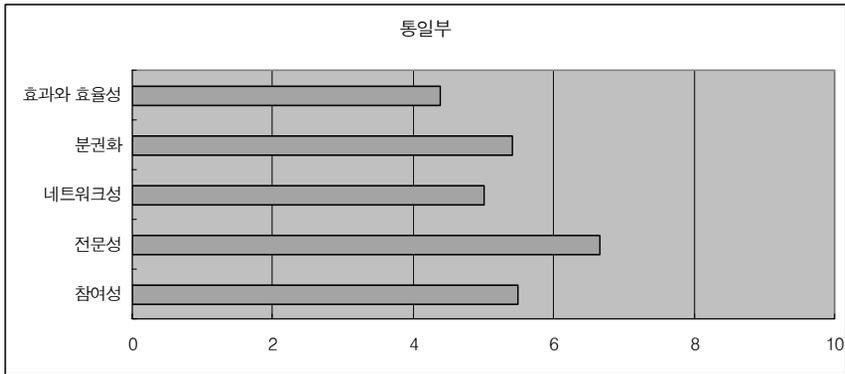
통일부는 법제도와 관련한 전문인력을 충분히 갖추고 있다고 보기도 어렵다. 통일부 장관에 대한 법률자문관으로 부장검사 1인이 법무부에서 파견되고, 작년에 처음으로 변호사 2인을 사무관으로 선발하는 등 최근 통일부 차원에서 전문성을 보강하기 위한 노력을 하고 있는 것은 긍정적으로 평가되어야 할 점이다. 그러나, 위와 같은 정도로는 담당하고 있는 업무의 양과 중요성에 비추어 전문성을 갖추고 있다고 보기 어렵다. 이와 같이 내부적인 전문성에 문제가 있는 결과 참여성과 네트워크에도 문제가 있게 된다. 예컨대, 법제도적인 전문성을 갖추지 못한 상태에서 입법이 진행되는 경우 누가 어느 영역의 전문가인지 충분히 파악하기도 어렵고, 또 법적으로 잘 정리된 법안을 만드는데 대한 인식이 별로 없으므로 전문가들이 책임있게 참여할 수 있는 시스템이 거의 구축되어 있지 않은 것이다. 남북관계발전에 관한 법률 입법 초기 단계의 경우 통일부 자체에서 만든 초안을 놓고 수차례 전문가 간담회가 있었으나, 책임있게 참여할 수 있는 여건이 조성되지 않음에 따라 충실한 전문가들의 의견반영이 제대로 되지 못한 문제가 있었다. 다만, 아래에서 보는 것처럼 개성공단 법률자문회의의 경우에는 그 구성 이래 현재까지 나름대로 전문성과 참여성, 네트워크에 있어서 종래에 비하여 상대적으로 진보가 있었다.

이러한 사실을 바탕으로 하여 통일부의 거버넌스를 평가하여 보았을 때 다음과 같다.¹⁹ 아래와 같은 평가가 나오게 된 구체적 결과는 이 보고서의 가장 뒷 부분의 <참조>에 제시되어 있다.

19_아래의 평가표는 실태조사자의 실태조사결과 거버넌스평가지침에 따른 참여성, 전문성, 네트워크성, 분권화, 효과와 효율성을 매우 높음, 높음, 보통, 낮음, 전혀없음으로 구분한 후 각 항목당 2.5점을 배점한 것으로서 실태조사 대상자의 판단에 의한 것이 아니라 실태조사자의 판단에 의한 평가이다. 이하에서의 각 실태조사대상에 대한 평가표 또한 마찬가지이다.

<도표 II-1> 통일부의 거버넌스 평가

평가지표	점수
참여성	5.5
전문성	6.67
네트워크성	5
분권화	5.42
효과와 효율성	4.38



2. 개성공단법률자문회의

개성공단 조성사업은 지난 2000년 남측의 현대와 북한이 합의하여 개성 직할시 일대에 800만평 규모의 공단과 1,200만평 규모의 배후지를 조성해 국내기업을 유치하는 사업으로, 경의선 및 동해선 철도·도로 연결, 금강산 관광사업과 함께 ‘경협 3대 중점 사업’의 일환으로 추진되고 있다. 개성공단 조성사업은 2000년 합의 후 진척이 없었으나 2002년 8월 남북경제협력추진위원회 합의문에서 남북은 개성공단건설사업을 연내 착공기로 합의했으며, 북한은 2002년 11월 남측기업의 개성공단 진출을 위해 개성공업지구법을 제정, 공포해 공단 기반시설을 상업적 차원에서 추진할 수 있도록 허용했다. 2003년 6월 30일에 개성 현지 1단계 지구에서 남북의 정치, 경제계 인사 300여명이 참석한 가운데 착공식이 열렸으며, 2003년 8월 투자보장 등 4개 경협

합의서가 발효되었다. 이후 2004년 6월, 15개 업체가 시범단지 입주계약을 체결하였으며 같은 해 12월 개성공단 시범단지에서 첫 제품이 생산됐다.

이러한 남북경협을 통한 경제적 기대효과는 남한의 자본 및 기술이 북한의 저렴한 노동력 및 토지와 결합하여 부가가치를 새롭게 창출함으로써 남북한 모두 현재 시점에서 경제적 이득을 실현하고 나아가 미래에 지불하게 될 통일비용을 절감하는 것으로 집약할 수 있다. 공단 완공 시점인 2010년 이후 예상되는 입주기업 수는 2,000여 업체, 인구는 45만 명, 고용인구 25만 명, 연생산액 150억 달러, 개성 지역 관광객 연 150만 명 등으로 예상되고 있다.

이와 같이 개성공단 조성사업이 추진됨에 따라 기반시설의 건설 뿐 아니라 법, 제도적 기반도 마련할 필요성이 대두되었다. 즉 개성공단사업에는 개성공업지구법 등 북측법령, 교류협력법 등 남측법령, 남북간 합의서 등이 적용되고 있으나 남북관계 특수성으로 인해 다양한 법적 문제가 발생되고 있으며, 이를 규율하기 위한 법제 정비의 필요성이 요청되었다. 이에 따라 개성공단 법·제도 인프라를 구축하고 공단 내 발생가능한 법적 문제 처리방향 설정을 위한 자문기구로서 2005년 개성공단법률자문회의(이하 법률자문회의)를 구성하게 되었다. 2006년부터 개성공단의 개발이 본격화됨에 따라 세무·국내법 지원 등 취약 분야에 대해서까지 다양한 법적 문제에 대한 전문적 자문이 이루어지고 있다.

가. 조직 구성

법률자문회의는 위원장 1인을 포함하여 총 10명의 위원으로 구성되어 있다. 위원은 현직 판사·검사²⁰ 외 북한의 법제도·사회주의 경제 특구 등 관련 분야에 관하여 학식과 경험이 풍부한 관련전문가로 구성되어 있다.

최초 법률자문회의가 조직된 2005년 당시에는 6명(교수, 검사, 판사, 변호사 2인, 법학박사)으로 구성되었으나, 개성공단 개발이 본격화됨에 따라, 예컨대 세금, 회계, 국내법 적용문제, 노무관련 사항 등이 증가하면서 관련 사항에 대한 자문인원이 추가적으로 확충될 필요성이 요구되었다. 이에 따라

²⁰-북한 관련법에 대한 부서로서 법원의 사법정책실 및 법무부 특수법령과에 소속된 판사 및 검사는 동 법률자문회의의 위원으로 당연히 구성된다.

2006년 현재에는 10인의 자문위원으로 구성되어 기업법, 특허법, 노동법, 출입체류, 금융(보험), 세무(중국세법)에 이르기까지 공사법 분야에 걸쳐 다양한 전문가로 구성되어 있다. 이들 법률자문위원은 현직 판·검사, 변호사 외 각 관련 분야의 박사로 구성되어 있기 때문에 고도의 전문성이 담보된다.

〈표 II-1〉 개성공단법률자문위원 명단

2005년			2006년		
	성명	현직	성명	현직	분야
1	이철수 (위원장)	서울대 법과대학 교수 노사정위원회 상무위원	좌동		노동법
2	유욱	법무법인 태평양 변호사	좌동		기업법
3	이영진	서울고등법원 판사 (법원행정처사법제도 연구겸임)	양영희	법원행정처 사법정책실 판사	사법
4	이호원	법무부 특수법령과 검사	장기석	법무부 특수법령과 검사	공법 (출입체류)
5	김형기	삼성금융연구소 금융산업1팀 (정책제도) 수석연구원	좌동	삼성금융연구소 채널전략팀 수석연구원	금융(보험)
6	김광길	개성공업지구 관리위원회 과장	좌동	좌동	개성근무
7	-	-	한상국	한국조세연구원 연구위원	세무 (중국세법)
8	-	-	이성희	인천지방위원회 위원장	노동 (노사분쟁)
9	-	-	임성택	법무법인 지평 변호사	국내법지원 (기업법제)
10	-	-	최은순	국민고충처리위원회 비상임위원 법무법인 새길 변호사	국내법지원 (특허법제)

나. 주요 기능 및 운영

법률자문회의는 법적 문제와 관련한 제반의 사항에 대해 기능한다.

① 개성공단 관련법령의 제·개정 및 해석·적용에 관한 사항, ② 공단내 발생한 법적 문제와 관련된 처리방안, ③ 개성공단 법제도 구축과 관련하여

북한과의 협상대책, ④ 법적 인프라 구축을 위한 장·단기 계획 수립 등에 대한 자문이 그 주요한 기능이다.

구체적으로 동 회의는 기존에는 개성공단 법제도 구축이라는 큰 틀 아래 개성공업지구 관리위원회 사업준칙(안)에 대한 검토를 주된 기능으로 하고 공단 내에서 발생하는 각종 문제에 대한 법적 자문을 하는 기능이 주를 이루었다. 운영 과정을 보면, 관리위원회 사업준칙 제정의 경우 초안에 대한 법률자문위원회의 검토가 우선적으로 진행되며, 자문회의에 회부된 준칙(안)은 발제자를 선정하여 주제발표를 하고 다른 위원들의 자문을 들은 후 북한현실을 감안하여 자문결과를 준칙안에 반영하였다.

자문은 주로 국내법과 비교, 개성현실 반영, 자구수정, 예상문제점 등에 대해 중점적으로 이루어지고 있으며, 2006년 들어서는 개성에서 입주기업의 생산 활동이 본격화됨에 따라 남북간 세금부과 문제, 국내 세법적용 문제, 국내법상 중소기업에 대한 지원을 개성공단 입주기업까지 넓히는 문제 등에 대한 법적 자문이 증가하였다.

아울러 향후 외국인 투자기업의 개성공단 진출시 법적 문제 등 여러 분야의 법률자문이 더욱 늘어날 것으로 판단되고 있다.

특히 개성공업지구 관리위원회 과장이자 법률자문회의의 위원(현직 변호사)이 개성공단에 현지 근무함으로써 동 법률자문회의의 연구검토가 현실에 바로 적용, 기능되는 한편, 현지 현황 및 실태에 대한 정보 수집 및 대응도 동태적으로 이뤄지기 때문에 인풋에서 아웃풋까지의 피드백이 효율적으로 이뤄지고 있다.

다. 활동 내용 및 성과

2005년 개성공단 법제 정비는 입주 기업의 안정적 투자활동을 보장하기 위한 기업친화적 법제도 마련에 중점을 두고 추진되었는데, 개성공단이 경제활동에 관하여 개성공업지구법과 14개 하위규정이 적용되고 일반적인 북한법의 적용이 배제되며 남한법도 실효적으로 적용되지 못하는 특수공간인 관계로 많은 새로운 입법에 의하여 법제도 인프라가 마련될 필요가 있다. 개성법률자문회의는 이러한 필요에 응하여 다양한 입법의 필요성에 부응하는데 그 목적을 두고 2005년의 경우 기본적인 하위입법 즉, 기업창설 및 등록,

부동산등록 및 집행, 개성공단관련 국내법제 정비 방안, 외화관리 및 공정거래준칙 및 회계검증준칙에 관한 사항 등에 대하여 매월 자문회의를 개최하여 자문을 실시하였다(11회). 이러한 자문은 개성공업지구 관리위원회가 2005년 28개의 하위입법(사업준칙)을 입법하는데 상당한 기여를 하였다.

법제도 인프라의 구축은 1, 2년에 할 수 있는 작업이 아니므로 2006년에도 2005년과 마찬가지로 개성공단의 법제 인프라 구축작업이 계속 진행되고 있는바, 개성법률자문회의는 분야별 담당위원을 지정하고 법제 추진과정 모니터링을 통해 전문성, 책임성을 강화하고 있다. 다른 한편, 개성법률자문회의는 참여성과 네트워킹의 측면에서도 주목할 만한 역할을 담당하고 있다. 즉, 개성공단 및 금강산에서 벌어지는 각종 법률문제들 예컨대, 금강산 교통사고, 개성공단내 기업분쟁, 임금지불문제를 중심으로 하여 국제적으로 이슈화하고 있는 노동문제 등에 대하여 통일부, 법무부, 법원 및 민간전문가들의 상시적인 의사연락체계가 개성법률자문회의를 매개로 하여 이루어짐으로써 과거 볼 수 없었던 긴밀한 네트워킹을 통한 전문가의 참여가 가능하게 되었다.

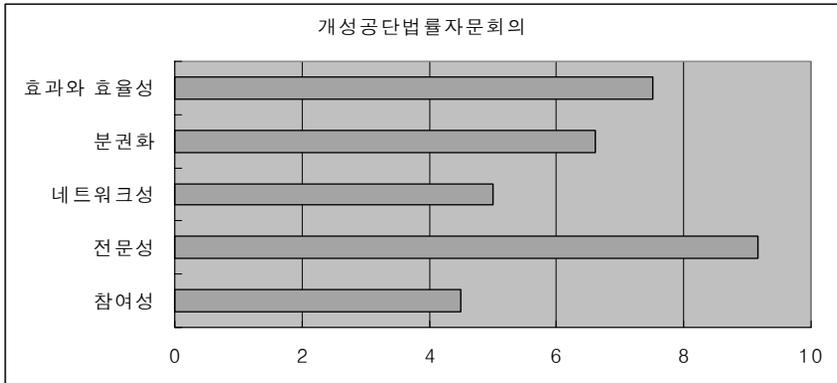
〈표 11-2〉 2005-2006년 법률자문 내용

연/월	내용	
2005	1 부동산규정, 기업창설등록 관련 검토	
	2 노동준칙안, 건축준칙안 검토	
	3 출입·체류·거주에 관한 준칙안 검토	
	4 회계검증, 기업재정 검토	
	6 보험준칙안 검토	
	7 자동차준칙안, 부동산집행준칙안 검토	
	8 남북교류협력에 관한 법률 일부 개정 법률안 검토	
	9 교류협력법, 기업재정규정, 회계규정, 안전보건준칙안 검토	
	11 회계규정, 기업재정규정, 세금규정 검토	
	12 식품위생 및 전염병 예방준칙안 검토	
	2006	1 준칙정비절차
		2 수수료징수 준칙, 투자검증 준칙, 회계검증기준 검토
3 외화관리 및 공정거래 준칙안, 개성공업지구와 국내법제 정비 검토		
5 출입증 발급 준칙안, 석유판매업 준칙안, 출입증 발급 준칙안 검토		
6 개성공단 외국인 진출시 법적 문제 검토		
7 개성공업지구 지원에 관한 법률안 검토		

이상과 같은 개성공단법률자문위원회의 활동을 평가해 보았을 때 다음과 같은 결과가 도출되었다.

〈도표 II-2〉 개성공단법률자문위원회의 거버넌스 평가

평가지표	점수
참여성	4.5
전문성	9.16
네트워크성	5
분권화	6.6
효과와 효율성	7.5



3. 법무부

법무부는 남북교류관련 법무업무 총괄을 위하여 1992년 2월 특수법령과를 설치하였다. 이 특수법령과는 ① 남·북한 통일관련 중·장기 법무계획의 수립·추진, ② 남·북한 통일관련 법무관계 법령안의 기초 및 심사, ③ 통일관련 법령에 관한 자문, ④ 남·북한 교류협력관련 법령의 해석, ⑤ 남북교류·협력의 진전에 따른 법적 분쟁 조절을 위한 대비계획의 종합·조정, ⑥ 북한의 법률 체계 및 사법제도에 관한 실태파악 및 분석평가, ⑦ 통일관련 외국 법령의 조사·수집·연구 및 간행, ⑧ 기타 통일관련 법무사무에 있어서 실내 다른 과 및 담당관의 주관에 속하지 아니하는 사항 등을 처리하는 것을 주된

목적으로 하고 있다. 통일부가 남북교류협력에 관한 주무부서로서 주로 그와 관련된 입법을 주도하여 왔다고 한다면, 법무부 특수법령과는 그러한 입법에 대한 지원체제를 구축하고 남북교류협력관련법제에 대한 해석과 자문역을 담당하고 있는 것이다.²¹ 그리고 이러한 역할을 수행하기 위하여 법무부는 통일부에 검사 1명을 법률자문관으로 파견하고 있고, 대북 경수로사업과 관련하여서도 KEDO 본부에 검사 1명을 파견하여 경수로사업과 관련된 법적 문제에 대한 지원활동을 하는 한편, 최근 활발하게 이루어지고 있는 남북간의 인적교류의 확대와 관련하여 현실적으로 북한 지역에서 남한 주민의 형사사건이 발생하고 있는 상황을 고려해 2005년 3월 14일에는 “개성공업지구 및 금강산관광지구에서 발생한 형사사건처리지침”(법무부훈령 제512호)을 제정하는 등 법무총괄부서로서의 소임을 수행하고 있다.

한편, 법무부는 북한법제에 대한 연구뿐 아니라 통일과 관련된 외국법제에 대한 연구활동을 활발하게 하고 있는데,²² 그 성과는 다음의 표와 같은 법무자료집으로 나타나고 있다.

21-2006년 7월 18일 법무부 특수법령과 장기석 검사는 특수법령과의 주된 임무가 무엇이나는 질문에 대하여 “간단히 말하면 법무부 특수법령과는 남북교류협력 관련 법적 지원 및 북한법 연구를 담당하는 법무부내 연구조직이다. 남북교류협력 관련 집행업무를 수행하고 있는 통일부 등 유관부처의 질의에 대한 법적 검토 및 자문 등을 행하고 있다.”고 대답하여 남북관계 관련 법제에 대한 연구기능에 그 강조점을 두었다.

22-2006년 7월 18일 법무부 특수법령과 장기석 검사는 “1991년 통일법연구단으로 발족한 특수법령과는 초기에는 독일통일에 자극을 받아 주로 독일연수검사를 중심으로 독일에 대한 연구에 관심을 많이 가졌다. 그러나 요즘에는 중국의 ‘심천’모델 등 경제특구를 중심으로 한 체제전환 과정에도 관심을 많이 갖고 있으며 중국, 베트남 등에 대한 연구도 활발히 진행 중이다.”라고 하였다.

〈표 11-3〉 특수법령과 발간 법무자료집

구 분		법무자료집 (발행연도)
남북교류협력 관련		통일법무자료집 1999 통일법무 기본자료 2003 남북교류협력관련 판례집 2003 남북교류협력 법제연구 2005
남북경제협력 관련		신의주특별행정구기본법 분석 2002 북한 개성공업지구법 분석 2003 북한 금강산관광지구법 분석 2003
북한 및 통일관련 외국법제 연구	북한법제	북한법의 체계적 고찰(I) - 민사관계법 1992 북한법의 체계적 고찰(II) - 형사관계법 1993 북한법의 체계적 고찰(III) - 상사, 경제, 노동관계법 1997 개정 북한형법 해설자료 2002 개정 북한형사소송법 해설 2004 개정 북한형사법제 해설 2005
	외국법제	독일법률·사법통합개관 1992 통일독일·동구제국의 몰수재산 처리 개관 1994 통일독일의 구동독체제 불법청산 개관 1995 중국과 대만의 통일 및 교류협력법제 1995 동구제국체제 개혁개관 1996 독립국가연합 체제개혁 개관 1998 독립국가연합 제국 신헌법(규정집) 1998 폴란드체제개혁 연구 1999 독일통일 10년의 법적고찰 2000 유럽연합의 통합체제 2000 독일과 미국의 연방제연구 2000 베니스위원회 개관 2003 홍콩, 마카오 특별행정구기본법 해설 2003 키프로스 통일방안 연구 2004 중국 형사소송법 해설 2004 베트남 개혁개방법제 개관 2005 각국 토지제도의 현황과 문제점 2005 중국 경제특구법제 연구 2005 중국내지와 홍콩의 법률충돌 및 조정 2006

한편 법무부는 1992년부터 법무부 법무자문위원회 산하에 위원장 1명과
위원 9명으로 구성된 “남북법령연구특별분과위원회”를 설치하여 매년 2회
씩 세미나 등 회의를 개최하는 한편, 특수법령과에 근무한 경력이 있는 검사
들을 중심으로 “통일법무지원단”을 만들어 통일관련 법무분야에 대한 자문

및 연구활동을 진행하고 있기도 하다. 전자의 남북법령연구특별분과위원회에는 특수법령과장 1명을 포함하여 각종 법학을 전공한 교수 및 전문가위원 그리고 변호사 등이 참가하여 논의를 진행하고 있다.

〈표 II-4〉 남북법령연구특별분과위원회 토의목록

주 제		토 의 안 건
남북교류협력 관련		남북 화해, 협력단계에서의 인적 왕래에 따른 민, 형사문제 처리 방안 1993 남북이산가족 재결합시 신분, 재산관계 처리방향 1997 대북경수로 건설사업 관련 법적 문제점 검토 1999 북한 개방관련 법제의 현황 및 문제점 2000 남북한 합의서의 법적 성격 2000 가칭 “남북관계기본법” 제정 관련 법적 문제점 2001 해외탈북자의 법적 지위 및 처리방향 2002 남북한 주민의 왕래에 따른 신변안전보장방안 2003 남북간 평화협정 체결과 관련된 법적 제문제 2004
남북경제협력 관련		금강산 관광사업 관련 법적 문제 검토 1998 신의주특별행정구기본법의 내용과 법적 문제점 등 2002 개성공업지구법 및 금강산관광지구법의 제문제 2002 남북 경험과정에서 예상되는 상사분쟁 해결의 바람직한 방향 2004
통일대비 법제통합 및 외국법제 연구	통일대비 법제통합	통일법 연구의 기본 방향 및 향후 연구 과제 1992 남북한 통일과정에서의 몰수재산 처리 1992 남북 법령 제정 방향 1993 남북한 법률 통합시 분야별 고려 사항 1995 급변 통합 대비 법무 대책 수립시 고려사항 1997 통일 후 북한지역 몰수재산권 처리에 관한 공법적 검토 1998 통일 후 바람직한 토지제도 2005
	통일관련 외국법제	통일 독일의 인적 청산 실태 및 시사점 1995 동구 제국 체제 전환과 법 발전 동향 1996 스위스, 독일의 연방제 검토 1999 체제 전환 국가에 대한 연구 결과의 활동 방안 2001

법제도에 있어서의 거버넌스에 대한 실태조사를 위하여 마련된 평가지표를 이러한 법무부의 활동에 대입시켜 보았을 때 다음과 같은 평가를 내릴 수 있다.

우선, 전문성의 측면에서 법무부는 법제도와 관련된 전문성을 충분히 충

족하고 있다고 말할 수 있다. 법무부 자체가 법과 관련된 제반 행정업무를 담당하는 정부부처이기 때문에 법무부에게 법제도와 관련된 전문성이 없다고 한다면 어불성설일 것이다. 다만 “통일을 위한” 법제도에 있어서의 거버넌스라는 측면에서 다시 바라보았을 때 법무부가 “통일을 위한 법제도”에 대한 전문성을 갖추고 있는가는 다시 한 번 생각해보아야 할 것이다. 법무부는 우리나라의 모든 법과 관련된 법무를 총괄하는 부서이지 통일법제에 대한 전문성을 갖춘 부서는 아니다. 그렇지만 통일대비 법무활동의 중요성을 인식하고 1992년부터 특수법령과를 설치함으로써 통일관련 법적자문활동 및 연구활동을 하고 있다는 점에서는, 비록 완전한 전문성의 평가점수는 주지 못한다 하더라도, 높은 수준의 전문성을 인정하여야 할 것이다.

한편, 전문성이 일부 인정된다 하더라도 과연 법무부가 통일을 위한 법제도에 있어서의 전문인력을 충분히 갖추고 있는가에 대해서는 의심스럽다. 무엇보다도 정부부처이기 때문에 순환보직제²³에 따라 일정기간 법무부 특수법령과에서 일한 검사는 개인적으로 통일법제 자문 및 연구활동에 큰 경험과 관심을 갖고 있다 할지라도 수년 후 다른 부처로의 인사이동이 이루어지게 될 수밖에 없음은 전문성에 있어서의 큰 한계점으로 작용할 수밖에 없다. 업무의 인계인수 및 전문성의 이전 등이 포괄적이면서 또한 전문적으로 이루어지지 않는 한 인적 구성에 있어서의 전문성 확보는 크게 이루어지지 않을 것이라 예상된다. 다만 한가지 기대할 수 있는 것은 법무부가 특수법령과에 근무한 경력이 있는 검사들을 중심으로 “통일법무지원단”을 만들어 통일관련 법무분야에 대한 자문 및 연구활동을 진행하고 있다는 점이다. 보직기간 중 쌓은 전문적 경험과 지식을 지원단 활동을 통해 전수할 수 있는 기회를 가질 수 있다는 점은 유의미하다.

한편, 법무부가 통일법제에 어느 정도 참여하고 있는가를 살펴보았을 때 (평가지표로서의 ‘참여성’), 법무부는 통일법제에 있어서 직접적인 입법활동보다는 그것이 원활하게 적용되고 유지되기 위한 법적 검토 및 자문활동을 중심으로 한다.²⁴ 남북간 합의서가 채택되는 과정에서도 법무분야에 대

23-2006년 7월 18일 법무부 특수법령과 장기석 검사는 “2-3년마다 인사이동이 있다.”고 하였다.

24-2006년 7월 18일 법무부 특수법령과 장기석 검사는 “법무부 특수법령과는 연구조직이며 자문조직이다. 입법과 관련되어서는 국회에서 상임위, 소위의 심사와 공청

한 남북합의서가 체결되는 경우에는 통일부나 재경부와 함께 참석하여 현장에서 직접 지원업무를 수행하기도 하고, 앞서 말한 바와 같이 현실적으로 북한 내에서 발생하는 형사문제를 처리하기 위한 지침을 만들기도 하며, 각종 법안에 대한 법무부안을 직접 마련하기도 하고, 개성공단법률자문회의에 참석하기도 하는 등의 활동을 하기도 한다. 법무부라는 정부부처의 성격을 고려해 보았을 때 이러한 정도의 참여는 상당히 높은 평가점수를 줄 수 있을 것으로 생각된다.

그런데 평가지표로서의 ‘네트워크성’을 고려해 보는 경우, 과연 법무부는 다른 정부부처 혹은 전문가²⁵ 혹은 시민단체 등과 과연 네트워크를 잘 형성하고 있는지 의문이다. 물론 남북법령연구특별분과위원회가 있어서 연간 두어차례 정도 토론회를 갖고 있기는 하지만 이것이 거버넌스로서 의미있는 네트워크가 될 수 있을 것인지 판단하기 어렵고, 통일부에 검사 1명을 파견하여 부처간 협력이 이루어지고 있기도 하지만 이것은 법무부 차원에서의 거버넌스를 위한 네트워크를 형성하였다기 보다는 통일부의 법적 전문성 확보를 위한 협조의 수준에 불과하다고 보는 편이 옳을 것으로 보인다.

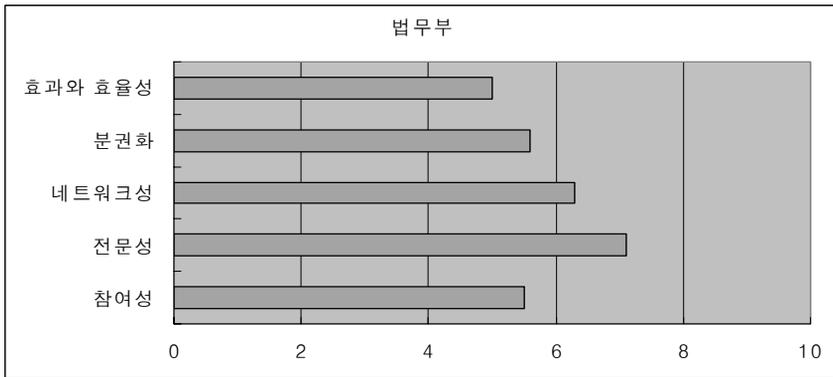
이상과 같은 법무부의 활동을 거버넌스의 측면에서 평가해보았을 때 다음과 같은 평가표를 제시할 수 있다.

회, 청문회 등의 공식절차가 마련되어 있으므로 법무부내에서는 전문가들 중심의 자문, 세미나 외에 개인이나 단체 등 민간의 의견수렴 및 조정 등에 관한 독자적인 절차 등은 없다.”고 하였다.

²⁵ 2006년 7월 18일 법무부 특수법령과 장기석 검사는 “남북법령연구특별분과위원회를 자문기구로 두고 학계의 전문가들을 위원으로 위촉하고 있다.”고 하였다. 이에 대하여 전문가들에 대한 인선, 위촉기준 등이 있는가 하는 질문에 대하여 “남북교류협력 관련 법제에 대한 법률전문가들이 학계에 그리 많지 않은 것으로 알고 있다. 별도 인선기준이 필요할 만큼 다수의 전문가 집단(pool)이 학계에 형성되어 있는 것이 아니다. 좀더 많은 학자들이 이 분야에 대하여 관심을 가져주길 바라며 충분한 이론이 축적되어야 할 것으로 생각된다.”고 답하였다.

〈도표 II-3〉 법무부의 거버넌스 평가

평가지표	점수
참여성	5.5
전문성	7.1
네트워크성	6.3
분권화	5.6
효과와 효율성	5



4. 법원

사법부 차원의 북한법 및 북한사법제도에 대한 연구필요성이 제기된 것은 1990년대 이후의 일이다. 1991년 법원행정처 조사국에서 북한법 및 사법제도에 대한 연구에 착수한 이래, 1994년 7월 21일에 사법정책연구실을 신설하고 관장사무에 ‘북한사법제도 및 통일대비 사법정책에 대한 조사연구’를 명시하였고, 1994년 8월 북한의 사법제도 및 통일대비 사법정책에 관한 기본계획을 수립하였다. 그리고 이후 1995년 7월 법원행정처장 자문기구로서 ① 북한법 및 사법제도 연구에 관한 사항, ② 통일대비 사법정책연구에 관한 사항, ③ 외국의 사법제도 연구에 관한 사항, ④ 위원장이 부의하거나 위원이 안건으로 제출한 사항을 처리하기 위하여 특수사법제도연구위원회를 설치하였으며 1995년 7월부터 2006년 5월까지 총 17차례 회의를 개최한 바 있다. 특수사법제도연구위원회는 위원장(법원행정처 차장) 1명, 주무위

원(법원행정처 사법정책실장) 1명, 간사(북한법제 담당 판사) 1명과 위원 13명으로 구성되어 있다. 위원들은 대학교수 5명, 연구원 1명, 정부부처관계자 6명, 법관 1명으로 이루어져 있으며 판사 등의 법원관계자 외에 대학교수, 정부부처 관계자 등이 함께 연계되어 네트워크를 형성하고 있다.

〈표 11-5〉 특수사법제도연구위원회 발표주제

차수	일시	주 제	주제 발표자
제5차	2001.7	제1주제 북한 헌법의 개정과 대외경제개방	장명봉
		제2주제 북한의 외국인투자법과 가공무역법	이백규
		제3주제 북한의 합영법·합작법·외국인기업법	신현윤
		제4주제 북한의 대외민사관계법	제성호
		제5주제 북한의 대외경제중재법	박정원
제6차	2001.12	제1주제 남북한 특수관계의 의미	이주현
		제2주제 이산가족의 재결합에 따른 법적 분쟁과 그 해결방안	신영호
		제3주제 남북교류와 지적재산권의 보호	이은정
제7차	2002.4	제1주제 북한이탈주민의 법적 지위	문준조
		제2주제 남북한 왕래에 관련된 법적 문제점	이백규
제8차	2002.8	제1주제 통일 이전의 서독과 동독의 법적 지위	임복규
		제2주제 중국과 대만의 교류협력 실태 및 법적 분쟁의 해결	이은정
제9차	2002.12	제1주제 신의주특별행정기구기본법의 의미와 법적 고찰	장명봉
		제2주제 남북한 협력사업승인에 관련된 법적 문제점	김재협
제10차	2003.5	제1주제 동·서독 간의 민사분쟁 해결방식	이주현
		제2주제 개성공업지구 내 담보활용방안	박현일
제11차	2003.9	제1주제 상대방 지역 체류의 법률문제	김승대
		제2주제 중국과 대만 사이의 가족법상 제문제 해결사례	강신중
제12차	2003.12	제1주제 남북한 교류·협력의 제도적 발전방향	신현윤
		제2주제 남북간 주민의 이주에 따른 법적 문제	제성호
제13차	2004.5	제1주제 북한의 국적법과 최근 동향	손희두
		제2주제 동·서독 간의 사법공조	이진만
제14차	2004.11	제1주제 남북 상사분쟁의 해결	장승화
		제2주제 남북한의 저작권 보호체계와 북한 저작물에 관한 법적 문제점	육소영
제15차	2005.6	제1주제 김정일체제하의 북한법제의 동향과 전망	장명봉
		제2주제 남북교류 협력확대에 따른 형사관할권의 제문제	이장희
제16차	2005.11	제1주제 북한 경제특구 운영관련 법적 문제점	정창호
		제2주제 북한 소유권법제와 통일에 따른 남북 부동산등기제도의 통합방안	장병일
제17차	2006.5	제1주제 남북관계발전기본법의 분석과 평가	이규창
		제2주제 통일 후 북한 재산권문제 처리방안	정영화

한편, 법원은 2006년 2월 10일 과거 사법정책실 근무 경력이 있는 판사, 통일대비요원으로서 해외파견 경력이 있는 판사 또는 사법연수원에서의 통일법학회 활동을 통하여 북한법제 연구에 식견이 있거나 열정이 있는 판사 등 총 18명으로 구성된 통일사법정책연구반을 발족하였다. 이 연구반은 ① 북한사법제도와 운영실태 파악, ② 북한의 최신 입법동향 파악, ③ 개성공단 사업에 대한 사법적 지원방안, ④ 남북교류 과정에서 발생하는 각종 사건·소송대비, ⑤ 남북부동산 등기제도·호적제도 통합방안, ⑥ 통일 실현에 따른 각종 북측 지역 적용 법률 정비, ⑦ 남북한 법제도 운용 비교 및 주민 법의식 조사, ⑧ 남북사법공조 및 사법교류의 추진, ⑨ 북한법제의 국제규범화 방안을 연구 주제 및 과제로 설정하여 연구를 진행하고 있다.

또한 법원은 북한법 및 사법제도의 내용을 보다 현실적으로 파악하기 위한 목적으로 1995년 4월과 1996년 4월 2차례에 걸쳐 탈북자를 상대로 면접·서면조사를 실시한 바 있기도 하고, 또 2005년 11월 및 2006년 4월에도 탈북자를 상대로 한 면접·서면조사를 실시하고 그 결과를 『북한 사법제도 개관』을 작성함에 있어 반영하였다.

그리고 사법정책실 소속 판사 1명은 2005년 1월부터 정기적으로 개성공단법률자문회의에 참석하여 법률자문업무를 수행하고 있기도 하다.

이러한 법원의 통일법·제도 활동을 보았을 때, 법원은 통일“제도”를 위한 거버넌스의 한 축이라고 말할 수 있을 듯하다. 법원은 사법조직으로서의 전문성을 가지고 북한의 사법제도와 관련된 연구업무를 꾸준히 수행하고 있으며, 특수사법제도연구위원회를 통하여 북한의 법 및 통일법제 형성을 위한 노력을 하고 있다.²⁶ 다만 특수사법제도연구위원회의 활동은 전문성을 갖고 거버넌스의 한 참여자로서 네트워킹을 형성하고 있다고 말하기에는 조금 부족한 면이 있는 듯하다. 특수사법제도연구위원회의 전문성은 단지 사법조직으로서의 전문성일 뿐, 위의 표에서 나타나고 있는 바와 같이 특수사법제도연구위원회의 활동은 네트워킹을 형성하여 특수사법제도연구위원회의 활동에 학자 및 외부인사들을 참여시키는 한편, 이들의 활동을 주축으로 하여 연구성과물을 내고 있을 뿐이다. 또한 사법정책실의 인적 구성을 보았을 때, 판사 1명만이 특수사법제도연구위원회에 소속하여 북한

²⁶-2006년 7월 19일 수요일 법원행정처 북한법제담당판사 양영희 판사와의 인터뷰이다.

법제에 관한 연구를 전담하고 있을 뿐 그 이외의 구성원들이 북한법에 대한 식견을 갖추고 있다고 보기 어려워 법원의 통일법제도 연구활동은 전적으로 판사 1명을 중심으로 이루어지고 있다고 말해도 과언은 아닐 듯하다.

다만 거버넌스의 평가지표 가운데 법원이 유의미한 것은 네트워크의 형성 부분이 아닐까 생각된다. 아래의 표와 같이 특수사법제도연구위원회는 법원-학자-정부-연구기관으로 이루어진 활동체이다. 그리고 특수사법제도연구위원회는 이들의 활동을 바탕으로 해서 2002년 이후 『남북교류와 관련한 법적 문제점』이라는 회의결과보고서를 해마다 출판하고 있는데 상당히 포괄적이고 설득력 있는 남북교류관련 법적 문제점이 제시되고 있을 뿐만 아니라 법제도 차원에서의 개선방향이 도출되고 있기도 하다.

〈표 II-6〉 특수사법제도연구위원회 위원 등 명단

구분	성명	소속	직위(직급)
위원장	목영준	법원행정처	차장
주무위원	이광범	"	사법정책실장
위원	강신중	광주지방법원	부장판사
	김기표	법제처	정책홍보관리실장
	김상균	대한변호사협회	변호사
	박현일	경희대학교	교수
	손희두	한국법제연구원	연구위원, 법제정보센터실장
	송삼현	법무부 특수법령과	검사
	신영호	고려대학교	교수
	신현윤	연세대학교	교수
	엄종식	통일부	정책홍보실 정책기획관
	이백규	대한변호사협회	변호사
	장명봉	국민대학교	명예 교수
	전종익	헌법재판소	헌법연구관
제성호	중앙대학교	교수	
간사	양영희	법원행정처	북한법제담당판사

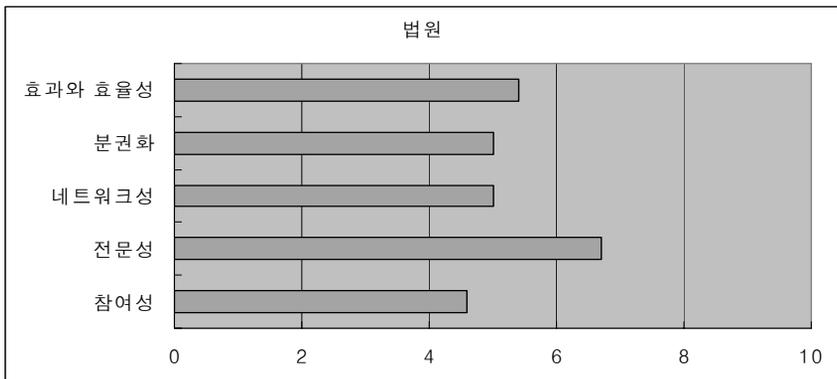
결국, 법원의 활동은 법원 그 자체의 전문성과 참여성에 의미가 있다기 보다는 법원이 주축이 되어 만들어 놓은 네트워크에 전문적인 구성원이 참

여하고 그들이 거버넌스에 참여하게 된다는데 의미가 있을 듯하다. 이렇게 보았을 때 다른 행위자들과 비교하여 법원의 역할은 매우 특수하고, 또 앞으로의 통일법제도 형성에 있어 적지 않은 역할을 수행할 것으로 기대된다.

이상과 같은 법원의 활동을 거버넌스의 측면에서 도표화하였을 때, 다음과 같은 결과가 도출되었다.

〈도표 II-4〉 법원의 거버넌스 평가

평가지표	점수
참여성	4.6
전문성	6.7
네트워크성	5
분권화	5
효과와 효율성	5.4



5. 법제처

가. 개 관

법제처는 1991년 대북정책에 대한 법적 지원을 위한 남북법제 연구를 추진한 이래, 1999년에는 남북법제 연구를 예산사업화하고 2000년에는 남북법제연구위원회를 구성·운영하는 등 남북법제연구사업에 적극성을 보이고 있다. 법제처에서 수행하는 남북법제연구사업은 통일과정에서의 남북 법제

정비방안을 연구하여 남북교류협력사업 등 정부가 추진하는 대북정책에 대한 법적 지원을 강구하고, 통일에 대비한 남북 법제의 통합방안을 연구하여 통일국가의 형성에 필요한 토대를 마련하며 외국의 통일과정에서의 법제통합사례와 국내의 관련법제에 대한 조사·연구를 수행함을 그 사업목적으로 하고 있다. 그간의 주요한 활동으로서 남북의 지방행정법제, 노동법제, 환경법제와 교육법제 등 주요 행정법제를 비교·분석하는 등 남북 주요 법제를 비교·연구하였으며, 남북간 교류협력이 증가함에 따라 교류협력과 직접적으로 관련된 법제의 정비와, 교류협력을 지원하기 위한 법제개선의 방안에 관한 연구를 수행하였고, 독일 등 분단국의 통합 사례와 중국의 개혁·개방과 관련된 법령 등 해외 사례의 연구에도 관심을 기울였다. 그밖에 정부의 대북정책 추진과정에서의 주요 현안(이산가족 상봉 등의 인적 교류에 따라 예상되는 법적 문제점과 개선방안(2000), 남북통일에 있어서 북한의 외채문제(2001), 헌법상 통일관련 조항을 둘러싼 주요 쟁점(2004) 등)과 관련된 연구를 수행하였다.

나. 남북법제연구위원회

이러한 연구활동을 뒷받침하고 남북 법제 연구와 관련된 사항에 대한 법제처장의 자문에 응하기 위하여 법제처장 소속하에 남북법제연구위원회를 두고, 그 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항에 대하여서는 법제처훈령(제정 2006. 8. 1. 법제처 훈령 제190호)으로 규정하고 있다. 남북법제연구위원회는 자문기구로서 1. 통일과정에서의 남북 법제 정비방안의 수립·추진에 관한 사항 2. 통일에 대비한 남북 법제 통합방안의 수립·추진에 관한 사항 3. 외국 통일과정에서의 법제통합사례 및 국내의 관련법제에 대한 조사·연구에 관한 사항 4. 통일에 대비한 남북 법제 연구 관련 관계부처 및 관계기관 협조체계 구축에 관한 사항 5. 그 밖에 남북 법제 연구와 관련된 사항으로서 위원장이 부의하는 사항을 심의한다. 그 조직은 위원회와 위원회의 활동을 지원하는 실무기구로서의 남북법제실무연구반으로 구성되며, 필요에 따라서 위원회에서 자문위원을 둘 수도 있다.

위원회는 위원장(법제처 차장) 및 주무위원(법제지원단장) 각 1인을 포함한 20인 이내의 위원으로 구성되어 있다. 법제처 차장과 법제지원단장을

제외한 위원은 남북 법제에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 법제 처장이 위촉하는 사람이 된다. 위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회에 간사 1인을 두되, 간사는 법제처 법제정책팀장이 된다.

위원회의 업무와 관련된 사무지원 및 실무연구를 위하여 위원회에 남북 법제실무연구반(이하 “연구반”이라 한다)을 두고 있다. 연구반은 반장 1인, 간사 1인을 포함한 15인 이내의 반원으로 구성되며, 연구반의 반원은 법제 처 직원 중 법제지원단장(반장), 재정경제부·통일부·법무부 및 행정자치부 담당 법제심의관 또는 법제관과 법제정보협력담당관, 그 밖에 반장이 지명하는 법제처의 직원이 된다.

또한 위원회는 위원회의 업무와 관련된 사항에 대하여 자문을 받기 위하여 위원회에 자문위원을 둘 수 있다고 한다. 자문위원은 남북 법제에 관한 전문성과 경험이 풍부한 자 중에서 위원장이 위촉한다고 한다.

<표 II-7> 남북법제연구위원회 위원

성 명	현 직 위
장명봉(1939년)	·국민대 법대 명예교수
최종고(1947년)	·서울대 법대 교수
최금숙(1950년)	·이화여대 법대교수
윤대규(1952년)	·경남대 법대교수
신영호(1953년)	·고려대 법대교수
박철일(1953년)	·경희대 법대교수
전복희(1955년)	·한국항공대학교 연구교수
정영화(1955년)	·서경대 법대교수
제성호(1958년)	·중앙대 법대교수
엄종식(1959년)	·통일부 정책기획관
배보윤(1960년)	·헌법재판소 헌법연구관
손희두(1961년)	·한국법제연구원 연구위원
송삼현(1962년)	·법무부 특수법령과 검사
유 욱(1963년)	·법무법인 태평양 변호사
양영희(1969년)	·법원행정처 사법정책실 사법정책담당관실 판사

다. 연구활동

(1) 연도별 「남북법제연구보고서」 발간실적 및 주요 내용

〈표 II-8〉 연도별 남북법제연구보고서 발간실적

연 도	주 제
2000년도 (I)	<ul style="list-style-type: none"> · 남북교류협력관련 훈령·고시 등 행정규칙의 개선방안 · 이산가족 상봉 등의 인적 교류에 따라 예상되는 법적 문제점과 대응방안 · 남북간 투자보장방안 연구 · 6·15 남북공동선언의 이행과 새 남북관계정립의 법적 과제 · 동·서독간 교류협력의 활성화를 위하여 제·개정되는 법령 검토 등
2000년도 (II)	<ul style="list-style-type: none"> · 북한 법제의 변천과 최근 입법동향 · 남북한 지방행정기구 법제의 비교·연구 · 남북한의 교육법제 비교·연구 · 북한의 환경법제 연구 · 남북한 보건의료법제의 비교·연구 · 남북한 노동법제의 비교·연구 · 남북한 산림법제의 비교·연구 · 남북한 법령의 위계체계 검토
2001년도	<ul style="list-style-type: none"> · 2001년 남북법제 주요 쟁점 및 향후 전망 · 남북한 경험관련 분쟁해결방안 연구 · 남북한 스포츠교류협력의 법적 과제 · 남북한 무역의 WTO에서의 지위 · 북한주민의 법적 지위에 관한 연구 · 남측 연합제와 북측 ‘낮은 단계 연방제’의 비교 및 상호 점점도출 방안 · 남측 평화정착을 위한 국제법적 고찰 · 남북통일에 있어서 북한의 외채문제 · 중국의 정보통신관련 법제의 최근 경향
2002년도	<ul style="list-style-type: none"> · 2001년 남북법제 주요 쟁점 및 향후 전망 · 남한기업의 개성공단 진출에 따른 법적 고찰 · 보건복지 분야의 남북교류협력에 관한 법적 과제 · 탈북주민의 국제법적 지위와 보호 · 남북교류 확대에 따른 과세 문제 · 북한의 대외개방관련 법제현황과 과제 · 북한의 경제특별행정구관련 입법과 향후 과제 · 통일 후 북한지역 토지소유 및 관리제도

연 도	주 제
2003년도	<ul style="list-style-type: none"> · 2003년도 남북법제연구와 그 향후 과제 · 접경지역에서의 교류협력 강화방안 · 남북한 경제교류관련 법제의 개선방향 · 북한의 외국인투자기업노동규정의 현황 및 문제점 · 남북 수산물 교육에 관한 제도적 고찰 · 북한의 지방행정체계 · 남북기본합의서 및 남북경협합의서의 법적 성격에 대한 고찰 · 북한의 헌법개정과 경제 개혁·개방의 지향 · 북한의 인권실태와 구체적인 개선방안 모색
2004년도	<ul style="list-style-type: none"> · 베를린장벽 붕괴 15주년에 즈음하여 · 중국·대만(양안) 교류협력법제에 관한 고찰 · 헌법상 통일관련 조항을 둘러싼 주요 쟁점 · 구 동독정권 범죄의 형사처벌 법리에 관한 연구 · 통일 후 동독의 노동법관련 제도의 개편 · 통일조약의 의의와 내용 · 헌법상 통일조항에 대한 법리적 고찰
2005년도	<ul style="list-style-type: none"> · 김정일 체제하의 북한법제정비의 동향과 평가 · 북한의 경제개혁의 지원방안에 관한 고찰 · 통일경제특구 개발구상과 법·제도적 실천과제 · 북한헌법상 주요 권력기구에 관한 고찰 · 비무장지대의 개발방안과 법적 검토사항 · 헌법과 남북통일

(2) 그 밖의 남북법제관련 자료발간 실적

〈표 II-9〉 기타 연구실적

연 도	주 제
1990년도	· 북한 및 공산권 국가 법령관계자료목록
1991년도	· 북한법제개요
1992년도	· 북한의 합영법제
1994년도	· 북한법령용어 표기의 특성과 남북한 차이점 비교
1999년도	<ul style="list-style-type: none"> · 예멘통일 · 남북한 법제통합연구의 기본방향 · 남북교류협력법제의 개선방향

연 도	주 제
2001년도	·중국의 개혁·개방관련 법제자료집(Ⅰ)
2002년도	·2002년도 중국법제 연구보고서 ·중국의 개혁·개방관련 법제자료집(Ⅱ) ·외국의 통일과정 사례연구
2003년도	·북한의 경제관련 법제자료집
2004년도	·북한의 경제관련 법제자료집 ·중국의 개혁·개방관련 법제자료집(Ⅲ) ·중국의 조세관련제도

(3) 남북법제연구 간담회 추진실적 및 토론주제

〈표 II-10〉 남북법제연구회 간담회 토론주제

연 도(회수)	주 제
1999년도 (2회)	·제1차 : 북한의 외국인투자자유치관련 법제(6. 29) ·제2차 : 한반도 주변정세와 통일정책(10. 29)
2000년도 (2회)	·제1차 : 1) 바람직한 남북교류협력 방향(7. 12) 2) 남북정상회담의 평가 및 후속조치(7. 12) ·제2차 : 1) 경의선철도연결에 따른 법적 문제점 검토(12. 13) 2) 북한법의 허와 실(12. 13)
2001년도 (3회)	·제1차 : 남북경협 4개 합의서의 체결과정과 그 의의(3. 30) ·제2차 : 중국 법제개혁의 전망과 과제(7. 24) ·제3차 : 남북교역의 WTO에서의 법적 지위(11. 30)
2002년도 (2회)	·제1차 : 남북경제협력의 실태 및 활성화 방안(6. 11) ·제2차 : 남북 공동 이용 하천의 관리상의 모든 문제에 대한 검토(7. 16)
2003년도 (3회)	·제1차 : 최근 북한법제의 동향과 특색(김정일체제의 법령정비를 중심으로)(5. 28) ·제2차 : 남북합의서의 법적 효력 부여방안(6. 27) ·제3차 : 개성경제특구법령의 체계와 내용에 관한 고찰(11. 13)
2004년도 (2회)	·제1차 : 비무장지대의 토지 등의 소유권(7. 6) ·제2차 : 남북관계 발전기본법의 입법방향(11. 25)
2005년도 (2회)	·제1차 : 북한의 최근 법제동향과 전망(5. 25) ·제2차 : 남북한의 헌법 비교 및 통합방향(11.11)

(4) 평가²⁷

그간의 연구는 북한의 개별법령을 중심으로 이를 우리 법제와 비교·연구하거나 연구 수행 당시 발생한 주요 현안에 대한 검토를 위주로 이루어져 왔고 중·장기적 관점에서의 접근의 노력이 다소 부족한 감이 없지 않다.

또한 남북법제 연구 및 남북법제 통합에 대비한 준비라는 측면에서 볼 때 법제처의 역할에 대하여 생각하여 볼 필요가 있다. 국가기관의 북한 법령에 대한 연구는 법제처 외에도 대법원, 헌법재판소, 통일부, 법무부 등에서 수행하고 있다. 일반적으로 대법원은 사법제도·정책을, 헌법재판소는 헌법 재판 유사 사법제도·정책을, 통일부는 교류·협력법제를, 법무부는 민·형사 법령을 주된 분야로 하고 있고 법제처는 행정법령을 주된 분야로 하고 있는 것으로 보인다. 그런데 각 기관에서 주로 수행하는 연구는 큰 틀에서는 구분되고 있으나, 구체적인 분야에서는 중복 연구도 적지 않은 상황인 바, 이에 따른 비효율을 예방할 필요가 있다. 따라서 국가기관간 연계와 협조 강화의 필요성이 대두되는바, 이와 관련하여 법제처가 법령제정의 주무부처라는 특성을 살려 관련된 각 기관간의 연계와 조정의 역할을 할 것이 요구되는 것이다.

뿐만 아니라, 국가기관 외에도 대학, 민간연구기관, 학회 등에서 북한 법령의 연구가 활발한바, 관·학 협력을 강화하여 연구의 시너지 효과를 높이는 방안을 강구할 필요가 있다. 기관간 연계와 협조 강화 방안으로 기관간 연계 세미나 개최(북한법령 연구를 수행하는 각급 기관에서 세미나 등을 개최할 때에 다른 유관기관에서 적극 참여)를 모색하고, 장기적으로는, 대법원·헌법재판소·통일부·법무부 등과 법제처가 공동으로 세미나를 개최하는 방안도 고려해 볼 만 하다. 관학협력사업 활성화를 위해서는 관련 전문가로 working group을 구성하여 특정 주제를 보다 깊이 있게 연구할 필요가 있고, 매년 연말에 정례회의를 개최하는 방안 등을 통해 각급 국가기관, 법제 연구원 등 연구기관, 대학 등의 한해 연구성과를 공유하기 위한 방안을 모색할 필요가 있다. 또한 법제처는 북한 법령 전반에 대한 체계적인 연구를 담당할 주무부서로 볼 수 있는바, 북한법연구회 등 민간기관과 긴밀한 협조

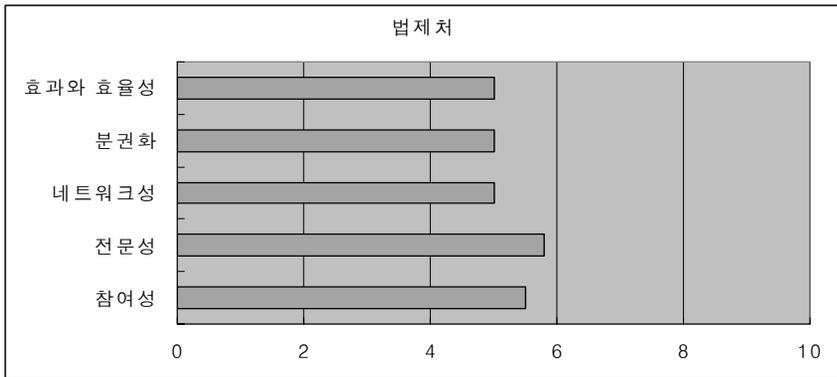
²⁷ 법제처 자체의 평가임(법제처, 『남북법제연구위원회 간담회 토의자료』, 2006년 8월 25일).

체제를 구축하여 북한법령의 변화추이를 심도 있게 분석함으로써 남북법제 통합의 기초를 닦아야 한다.

이상과 같은 관점에 입각하여 법제처의 거버넌스를 도출하여 보면 다음의 도표와 같다.

〈도표 II-5〉 법제처의 거버넌스 평가

평가지표	점수
참여성	5.5
전문성	5.8
네트워크성	5
분권화	5
효과와 효율성	5



6. 국회

국회의 권한은 실질적인 측면에 따라 분류하면 입법권, 헌법개정에 관한 권한, 중요조약체결·비준에 관한 동의권, 재정에 관한 권한, 대정부견제권, 탄핵소추권, 국정감사권과 국정조사권, 중요공무원 선임권과 임명동의권, 자율권 등으로 구분할 수 있다.²⁸ 남북관계 및 통일관련 법제와 관련하여서도 국회는 입법권의 행사를 통한 법률의 제, 개정 뿐만 아니라 국정감사와

²⁸-김철수, 『헌법학개론』 (서울: 박영사, 1999), p. 956.

국정조사를 통한 법률집행의 평가, 관계 장관 임명시 인사청문회²⁹의 실시를 통한 인사검증 그리고 그 직무집행이 헌법과 법률에 위반된 경우에 있어서의 탄핵소추권 행사 등 법률의 제정과정부터 그 시행, 인선 및 평가까지 포괄적으로 개입하고 있다. 여기서는 국회의 작용 중 특히 입법작용에 초점을 맞추어 법제도의 제·개정 과정상의 거버넌스적 요소를 살펴보고자 한다.

입법과정에서의 국회는 상징적으로 민의의 최종 논의·결정 장소로서 의미를 가진다. 헌법에서 정한 절차를 거친 법률은 국민의사의 대변자인 국회의원의 토론과 심의를 거쳤다는 측면에서 국민의 의사로 간주될 뿐만 아니라, 효력상으로도 모든 국민을 구속하는 힘을 얻게 된다. 그러나 국회의원 개개인에게 초인적인 능력이 없는 한 각 법률안에 대한 상세하고 전문적인 검토를 하는 것은 사실상 불가능하여 국회가 통법부로 전락하는 측면이 있음을 부인하기 어렵다.

이러한 상황 속에서 공식, 비공식의 거버넌스적 요소가 단선적이었던 전통적 국회 모습을 보다 복선·다층적이고 동태적인 모습으로 바꾸어 가고 있다. 국회의 본연의 기능을 회복할 수 있도록 본의회 중심에서 상임위원회 중심으로 심의과정을 좀 더 전문화, 세분화하고 권한을 분권화하였으며, 국회내부의 자율적 조직인 의원연구단체를 활성화하여 가고 있다. 또한 국회의원은 의원보좌관을 통하여 의원의 활동을 지원, 보좌받아 그 업무의 전문성과 효율성을 뒷받침받으려 하고 있다. 의원구성면에 있어서도 비례대표 국회의원을 두어 전문성 부분을 보완할 수 있도록 하고 있다. 조직 측면에서는 국회사무처, 국회도서관, 국회예산정책처 등을 두어 전문적이고 효율적인 입법활동을 지원하도록 배려하고 있다. 국회 바깥에서는 국회의원의 소속정당을 중심으로 국민의 의견을 수렴하고 정책의 연구개발에 박차를 가할 수 있도록 연구조직 설립을 권장하고 있다. 법제도적으로는 입법과정에서 청문회, 공청회를 열 수 있거나 강제하고 있으며 청원제도를 두어 국민의 의견이 법률안 제개정시에 반영될 수 있도록 하고 있다.

29- 국회법 제65조의 2 제2항은 “대통령이 다른 법률에 따라 헌법재판소 재판관·중앙선거관리위원회 위원·국무위원·국가정보원장·국세청장·검찰총장 또는 경찰청장의 후보자에 대한 인사청문을 요청한 경우와 대법원장이 다른 법률에 따라 헌법재판소 재판관 또는 중앙선거관리위원회 위원의 후보자에 대한 인사청문을 요청한 경우에는 그 인사청문을 실시하기 위하여 각각 소관상임위원회별로 인사청문회를 연다.”고 규정하고 있다.

이러한 측면은 거버넌스적 시각에서 재평가되어야 할 것이고 특히 참여성, 전문화, 네트워크성, 분권화, 효과와 효율성이라는 지표를 가지고 평가하기 위해서는 본회의 중심이 아니라 실질적 활동의 중심에 있는 상임위원회를 대상으로 그 조직구성과 활동 등을 살펴볼 필요가 있다. 따라서 이하에서는 통일외교통상위원회를 샘플로 하여 그 조직 및 구성, 지원조직체계 등을 살펴보고, 국회의원의 자율적 연구조직의 활동상황 등에 대해서 알아보고자 한다.

가. 통일외교통상위원회³⁰

(1) 직무

통일외교통상위원회는 그 소관사항에 관한 입법 기타의 의안을 예비적으로 심사하기 위하여 상설적으로 설치된 17개의 상임위원회 중의 하나로서 국회법 제36조 및 제37조 제1항 제5호의 규정에 의하여 통일부, 외교통상부 및 민주평화통일자문회의의 사무에 속하는 법률인³¹, 예산안, 결산과 청원 등의 심사와 기타 법률에서 정하는 직무(국정감사 및 조사 등)를 행한다.

즉, 소관부처인 통일부 소관사항인 통일 및 남북대화, 교류, 협력에 관한 정책의 수립, 통일교육, 기타 통일에 관한 사무(정부조직법 제29조)와 외교통상부 소관사항인 외교, 외국과의 통상교섭에 관한 총괄, 조정, 조약, 기타 국제협정, 재외국민의 보호, 지원, 국제사정조사 및 이민에 관한 사무(정부조직법 제30조), 그리고 민주평화통일자문회의의 사무에 관한 사항인 민주평화통운영 행정지원 및 자문위원회와 지역협의회 활동지원(민주평화통일자문회

30- 국회 통일외교통상위원회 사이트(<http://uft.na.go.kr/index.jsp>)와 제17대 국회 통일외교통상위원회 편람(국회통일외교통상위원회 수석전문위원실 간행)을 위주로 작성되었다.

31- 소관법률로는 통일부 소관의 남북관계발전에관한법률, 남북교류협력에관한법률, 남북협력기금법, 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률, 통일교육지원법과 외교통상부 소관의 대한민국재외공관설치법, 정부대표및특별사절의임명권한에관한법률, 외무공무원법, 재외공관용재산의취득.관리등에관한특별법, 재외공관수입금등직접사용에관한법률, 여권법, 해외이주법, 재외국민등록법, 재외공관공증법, 한국국제협력단법, 한국국제교류재단법, 국제협력요원에관한법률, 세계무역기구협정이행에관한특별법, 영해및접속수역법, 배타적경제수역법, 재외동포재단법, 대한민국재외공관설치법 그리고 민주평화통일자문회의의 소관의 민주평화통일자문회의법 등이 있다.

의법 제9조 제5항)에 관한 사항들을 그 직무대상으로 하고 있다.

(2) 연혁

위원회의 명칭은 제헌국회(48.10.7)에서는 외무국방위원회로 시작하였다가, 제2대 국회(51.3.9)에서는 외무위원회로, 제13대 국회(88.6.20)에서는 외무통일위원회로, 제15대 국회(97.11.18)에는 현재의 명칭인 통일외교통상위원회로 명칭의 변화가 있었다. 민의원과 참의원으로 양원제를 취하였었던 제5대 국회에서는 민의원에서는 외무위원회, 참의원에서는 외무국방위원회로서 활동하였다. 위원회의 명칭과 더불어 직무범위의 변화가 있었을 뿐만 아니라 국회의원정수 및 위원회의 수에 따라 통일외교통상위원회의 위원정수도 변화가 있었다. 아래의 표와 같다.

〈표 II-11〉 통일외교통상위원회 연혁

대 별	위원회 명칭(명칭변경일)	위원정수(인)	위원회수(인)	국회의원수(인)
1대	외무국방위원회(48.10.7)	30	8	200
2대	" 외무위원회(51.3.9)	15	12 13	210
3대	"	15	13 14	203
4대	"	16 12	14	233
5대	민의원:외무위원회 참의원:외무국방위원회	12 12	13 9	233 58
6대	외무위원회	11	13	175
7대	"	11	14	175
8대	"	15	14	204
9대	"	17 19	14	219
10대	"	19	14	231
11대	"	23 24	14	276
12대	"	21	14	276
13대	외무통일위원회(88.6.20)	18 16	16 17	299

대 별	위원회 명칭(명칭변경일)	위원정수(인)	위원회수(인)	국회의원수(인)
14대	외무통일위원회(88.6.20)	16	17 16	299
15대	" 통일외교통상위원회(97.11.18)	24	16	299
16대	"	23	17	273
17대	"	26	17	299

출처: 제17대 국회 통일외교통상위원회 편람

(3) 구 성

위원회의 위원장은 당해 위원회 위원 중 임시의장선거의 예에 준하여 본회의에서 선출되며, 임기는 선임된 날부터 2년이 되는 날까지로 위원의 임기와 동일하다.

위원의 선임은 교섭단체 소속의원수의 비율에 따라 각 교섭단체대표의원의 요청으로 의장이 선임, 또는 개선하며 교섭단체에 속하지 아니하는 의원의 상임위원 선임은 의장이 이를 행한다. 임기는 선임된 날로부터 2년이며, 다만 국회의원총선거후 처음 선임된 위원의 임기는 그 선임된 날부터 개시하여 의원의 임기개시후 2년이 되는 날까지로 한다.

간사는 각 교섭단체별로 1인을 위원회에서 호선하고 이를 본회의에 보고한다. 위원장이 사고가 있을 때에는 위원장이 지정하는 간사가 위원장의 직무를 대리한다.

<표 II-12> 통일외교통상위원회의 구성

* 위원현황

위원정수	열린우리당	한나라당	비교섭단체
26	12	11	3

* 소위원회 현황

종 류	위 원
법안심사 소위원회(7인)	임종석 정의용 최재천 박 진 권영세 진 영 권영길
예산결산 기금심사 소위원회(7인)	배기선 이화영 최 성 고희길 김무성 박종근 정몽준
청원심사 소위원회(7인)	문희상 장영달 정동채 김용갑 남경필 이해봉 한화갑

(4) 권 한³²

위원회는 본회의의 의안심사에 앞서 위원회 소관사항에 해당하는 안건에 대하여 본회의 상정여부를 결정함으로써 본회의의 의사진행이 효율적으로 운영되도록 하는 1차적인 심사권을 가진다. 위원회는 안건을 심사한 결과 원안대로 가결하거나(국회법 제66조), 수정안 또는 대안을 제출할 수 있고(국회법 제95조), 본회의에 부의할 필요가 없다고 보고할 수 있으며(국회법 제87조) 심사를 보류시킬 수도 있다. 또한 소관사항에 관하여 법률안 기타의 의안을 제출할 수 있으며(국회법 제51조), 의원발의 의안 및 동의의 철회 동의(국회법 제90조), 정부제출 의안의 수정, 철회 동의(국회법 제90조)를 할 수 있다.

그리고 예산안 및 결산 예비심사, 기금운용계획 및 결산 예비심사를 행하며, 국정감사, 조사를 행한다. 그리고 이러한 활동을 원활하게 수행할 수 있도록 부수적 권한으로서 위원회의 보고·서류제출요구권(국회법 제123조), 전문위원의 자료요청, 국무위원 등 출석요구권(국회법 제121조 2항), 증인·감정인 또는 참고인의 출석요구권(국회법 제129조 제1항), 폐회 중 증언 또는 서류제출 거부 성명요구권(국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률 제4조 제2항) 등을 가진다.

나. 위원회 입법활동지원 보좌기구 - 전문위원실

위원회에 위원장 및 위원의 입법활동을 지원하기 위하여 의원이 아닌 전

32- 국회통일외교통상위원회 수석전문위원실, 제17대 국회 통일외교통상위원회 편람, 2004, pp. 5-9.

문지식을 가진 위원과 필요한 공무원을 둔다고 국회법에 규정되어 있다. 위원회에는 의안심사에 필요한 업무를 처리하기 위하여 수석전문위원(차관보급)외에 전문위원(2급) 또는 수석전문위원의 업무를 보좌하는 입법심의관(2급 또는 3급)과 수석전문위원·전문위원 및 입법심의관의 업무보좌와 위원회의 의사진행 및 일반행정업무처리를 위한 입법조사관(3급 내지 5급) 및 기타 필요한 공무원을 둘 수 있다. 수석전문위원 외의 전문위원 중 그 소관업무의 성질상 특히 필요하다고 인정되는 경우에 한하여 계약직공무원으로도 보할 수 있다.

전문위원은 의안과 청원 등의 심사, 국정감사, 국정조사 기타 소관사항과 관련한 검토보고 및 관련자료의 수집·조사·연구를 행하며, 이를 위하여 정부·행정기관 기타에 대하여 자료를 요청할 수 있고, 위원회 및 본회의(본회의 의결 또는 의장의 허가 필요)에서 발언할 수 있다.

<표 II-13> 통일외교통상위원회의 입법지원 공무원 구성

직위(직급)	분 장 업 무
수석전문위원 (차관보급)	<ul style="list-style-type: none"> - 외교통상부 소관 업무 주관 - 소관의안에 대한 자료수집, 예비심사, 검토보고 및 심사보고서 작성 - 위원회 의사진행 보좌 및 행정업무 총괄 - 위원회 소속 직원 지휘·감독
전문위원	<ul style="list-style-type: none"> - 통일부, 민주평화통일자문회의사무처 소관 업무 주관 - 소관의안에 대한 자료수집, 예비심사, 검토보고 및 심사보고서 작성 - 수석전문위원 부재 중 업무 대행
부이사관(3급)	<ul style="list-style-type: none"> - 통일부, 민주평화통일자문회의사무처에 관한 업무 보좌 - 의안심사자료의 수집·조사·연구
입법조사관(4급)	<ul style="list-style-type: none"> - 통일외교통상위원회 행정실장 - 위원회 의사진행 보좌 - 위원회 일반행정 업무 및 자료실 운영 - 의안심사자료의 수집·조사·연구 - 한미의회청소년교류사업 업무

직위(직급)	분 장 업 무
입법조사관(4급)	- 외교통상부에 관한 업무 보좌 - 의안심사자료의 수집·조사·연구
입법조사관(4급)	- 외교통상부에 관한 업무 보좌 - 의안심사자료의 수집·조사·연구
입법조사관(5급)	- 통일부, 민주평화통일자문회의사무처에 관한 업무 보좌 - 의안심사자료의 수집·조사·연구 - 위원회 홈페이지 관리
입법조사관보(6급)	- 통일부, 민주평화통일자문회의사무처에 관한 업무 보좌 - 의안심사자료의 수집·조사·연구 및 의안현황 관리 - 한미의회청소년교류사업 업무
입법조사관보(7급)	- 위원회 일반행정·예산 및 자료실 운영 - 한미의회청소년교류사업 업무
사무원(7급)	- 위원회 입법조사관실 업무 보좌 - 위원회 홈페이지 관리
사무원(9급)	- 전문위원실 업무 보좌, 입법조사관실 업무 보좌
사무원(10급)	- 수석전문위원실 업무보좌, 입법조사관실 업무 보좌

다. 의원연구단체

(1) 개 관

국회는 입법정책개발 및 의원입법의 활성화를 위해 국회의원들이 소속정당을 초월하여 연구단체를 구성하고 관심있는 분야의 연구활동을 할 수 있도록 지원하고 있는바, 이러한 지원은 1993년 11월 15일 국회 운영위원회에서 연구단체에 대한 지원을 의결한 이래 1994년 2월 7일에 제정된 국회의원 연구단체지원규정에 근거한 것이다. 17대 국회에는 62개 단체가 등록하여 활동하고 있다.

(2) 구성 및 활동

의원연구단체는 동일 교섭단체에 속하지 아니하는 12인 이상의 국회의원으로 구성하고, 지원심의위원회의 심의·의결을 거쳐 국회사무처에 등록하여야 한다. 의원연구단체는 교섭단체별로 인원수가 적절한 비율을 이룰 수 있도록 하여야 하며, 각 의원연구단체는 단체의 대표의원과 연구책임의원을 선정하여야 한다. 단, 국회의원은 3개 연구단체를 초과하여 가입할 수

없다.³³

의원연구단체의 주요활동은 정책연구활동이 중심이 되며, 각종 법안 제·개정관련 사항에 대한 연구조사, 세미나, 공청회, 심포지엄, 간담회 등 개최, 국내·외 현지시찰 자료수집, 설문조사, 정책연구보고서 내지는 자료발간 등의 활동을 한다.

특히 통일과 관련한 연구단체로서는 국회한민족통일연구회, 남북교류협력의원모임, 한민족평화네트워크, 민족대통합을위한국회의원연구모임, 국회안보포럼 등이 있다.

라. 평가

국회의 활동과 관련한 국회의 거버넌스를 평가하기 위해서는 보다 구체적인 법제도 형성 및 시행과정에서의 거버넌스 사례분석이 필요할 것이나, 이는 3장에서 후술하기로 하고 여기서는 국회의 행위자 측면을 중심으로 개략적으로 조망, 평가해 본다.

국회의 입법과정은 제도적으로 참여성을 제고하기 위하여 설계되어 있지만 정치적 상황과 운영에 따라 오히려 더 폐쇄적일 수 있다는 난점이 있다. 법제 개정시에 공청회를 열도록 하고 있고 국민의 직접적 의사를 청취할 수 있도록 청원제도 등이 마련되어 있지만, 그 의사에 구속되는 것은 아니며 오히려 정당중심의 정치현실로 말미암아 합리성과 타당성을 중시하기보다는 정치적 이해득실이 우선시될 수 있다. 전문성의 측면에서는 국회는 상임위원회를 중심으로 전문적 심의를 도모하고 전문위원을 두고 각종 위원회를 보좌할 뿐더러 국회의원 개인에게는 보좌관제도를 주어 그 업무의 효율성과 전문성을 끊임없이 제고하려고 애를 쓰고 있다. 또한 국회의원 개인적으로도 각종 연구단체를 두어 전문적 지식을 습득하려고 하고 있다. 그러나 업무 자체의 복잡다기성과 날로 늘어가는 전문적 입법의 요구, 그리고 행정부 제기의 입법에 비해 아직도 미미한 수준의 의원 입법은 전문성의 보완을

33- 연도별 구성추이는 다음과 같다.

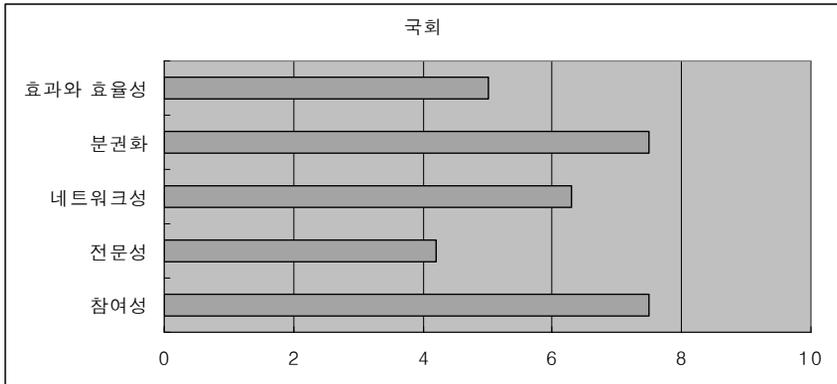
구분	14대				15대				16대				17대		
연도	94	95	96	97	97	98	99	00	00	01	02	03	04	05	06
수	18	22	22	35	37	44	45	45	42	47	49	51	51	60	62

더욱 요구하고 있다고 보인다. 분권화 측면에 있어서는 국회의 업무 중심을 본회의에서 상임위원회 중심으로, 상임위원회에서 소위원회로 점점 옮기는 추세라는 점에서 높은 점수를 줄만 하다고 여겨지지만 현대의 정당중심주의적 경향으로 인해 국회 본연의 임무가 정당으로 옮겨져 가고 있다는 점을 고려하면 효과와 효율성 측면에서는 재고의 여지가 있다.

이상과 같은 국회의 활동과 관련한 국회의 거버넌스를 평가하여 보았을 때 다음과 같은 결과가 도출되었다.

〈도표 II-6〉 국회의 거버넌스 평가

평가지표	점수
참여성	7.5
전문성	4.2
네트워크성	6.25
분권화	7.5
효과와 효율성	5



7. 시민단체

일반적으로 남북 통일 및 대북 지원 시민단체는 많이 있지만, 이러한 시민단체들에게서 법제 부문에서의 거버넌스라 할 만한 두드러진 활동 양상을 발견하기는 대단히 어렵다. 그러한 이유는 법제에 관한 전문성 또는 접근성

이 어렵고 재정적, 인력적으로 열악하다는 측면도 있을 것이고, 대북관계에 산적한 문제들, 예컨대 핵, 미사일 등 남북 간 교류보다 긴장관계를 유발하는 문제들이 당면하고 있기 때문에 정세에 민감한 시민단체의 특성상 남북 교류협력과 관련한 법제에 대한 활동이 미약할 수밖에 없다는 구조적 측면도 작용하기 때문이라 여겨진다. 이러한 점을 감안하여 볼 때 법제도 거버넌스의 행위자로서 시민단체의 동태는 어느 행위자 영역에 비해 활발히 작동된다고 할 수는 없을 것이다. 때문에 이러한 행위자로서의 시민단체는 아래에서 보는 정도에 불과하다. 특히, 남북교류협력에관한법률 및 남북관계발전에관한법률에 있어서 거버넌스 양상은 대체로 의제설정과 정책분석의 수준에서 주로 이루어지고 있다고 할 수 있다.

가. 민족화해협력범국민협의회³⁴

민족화해협력범국민협의회(이하 ‘민화협’이라 함)는 1998년 이후 화해협력의 분위기가 조성되면서 200여개의 정당, 종교, 시민사회단체로 구성된 통일운동 상설협의체로서 민관 협치라는 측면에서 가장 전형적인 기구라 할 수 있다.

민화협은 각계 각층의 다양한 단체로 구성되어 있기 때문에 공동, 상임의 장회의 및 운영위원회, 집행위원회 등의 수직적 회의 단계 구조를 통해 의견을 조율, 운영하고 있다. 법제 부문에 있어서는 정책위원회에서 담당하고 있으며 동 위원회에서 검토된 내용은 정책위원장 간담회, 집행위원회 회의, 상임위원장 회의의 순으로 논의, 결정된다.³⁵ 정책위원회는 정책위원장과 정책위원들로 구성되어 있는데, 정책위원장은 총 5인으로 국회의원³⁶, 교수, 시민단체, 통일연구원 등으로 민간과 정부, 정당으로 함께 이루어져 있다. 또한 분야별 사업에 따라 총 150여명의 정책위원이 구성되어 있다.³⁷

34_ 이하의 내용은 2006년 8월 18일(금) 민족화해협력범국민협의회 이점호 정책실 부장과 인터뷰 내용 및 관련 자료들을 토대로 작성한 것으로, 주요 인터뷰 내용은 각주 처리하였다.

35_ 민화협 의사 결정 구조 및 (전문성 측면에서) 법제 부문을 담당하는 별도 부서 설치 여부에 대한 답변이다.

36_ 민화협의 위원장은 통일외교통상위원회(통외통위) 위원 중 2인이 포함되도록 되어 있기 때문에, 이에 따라 현재 한나라당과 열린우리당의 국회의원이 정책위원회 위원장으로 구성되어 있다고 한다.

정책위원회는 남북민간교류협력의 현황과 과제에 대한 대 토론회(남북 교류협력의 현황과 과제)(2000.5.29), 6·15남북공동선언 실천을 위한 법·제도 개선방안 공청회(2001.8.7), 제4회 민화협 지역포럼 ‘한국경제의 과제와 남북경제협력’(부산, 2003.12.18), 남북관계 정책토론회 ‘17대 국회에서의 남북협력 법제도 정비 방안’(국회, 2004.6.22), 2005 평화통일운동 평가와 인천 시민대회(한반도 평화와 남북관계의 미래)(2005.12.8) 등의 공청회 및 토론회를 통해 법 제정 또는 개정 운동을 벌이고 있다. 최근에는 사회문화교류진흥법 제정 운동을 하고 있는데, 동법 입안의 필요성 내지 당위성에 대해 정부와 민간단체가 함께 공유하고 입안 준비를 하고 있기 때문에 ‘협치’라는 측면에 가장 부합하다고 보이는데,³⁸ 앞으로 그 추이를 주목할 필요가 있다.

민화협은 전체 예산의 약 10%정도를 정부로부터 지원받고 있으며, 각 행사(예컨대 통일대추전, 815민족대회 등) 때마다 협력기금 등을 지원받고 있다.³⁹ 한편, 대북관련 사업의 특징상(북한 방문 전후의 보고 등) 통일부와도 긴밀한 네트워크를 유지하고 있으나, 공식적인 회의나 모임이 이루어지는 것은 아니다.⁴⁰

그러므로 민화협의 거버넌스를 평가지표에 기초하여 도출하여 보면 다음과 같다.

<도표 II-7> 민화협의 거버넌스 평가

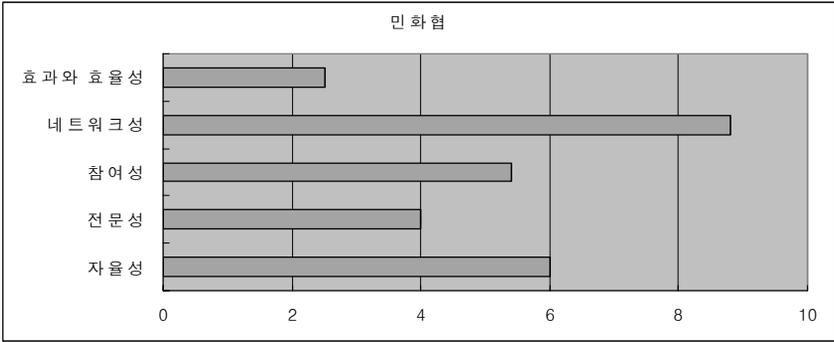
평가지표	점수
자율성	6
전문성	4
참여성	5.4
네트워크성	8.8
효과와 효율성	2.5

37- 정책위원회의 구성 조직에 대한 답변이다.

38- 남북교류법제에 관련한 민화협의 주요 활동에 대한 평가 및 향후 전망에 대한 의견이다.

39- 재정 확보 및 운영 상황에 대한 답변이다.

40- 네트워크 측면에서 정부와의 교류 내지 협력 여부 및 정도에 대한 답변이다.



나. 우리민족서로돕기운동⁴¹

대북지원단체인 ‘우리민족서로돕기운동(이하 ‘우리민족’이라 함)’은 그 산하에 정책 및 연대 사업기구로서 설립된 평화나눔센터를 통해 법제 부문에서의 거버넌스가 이루어지고 있다. 우리민족은 1996년 설립부터 대정부 건의서, 기자회견, 법 개정 운동 등 법제 활동을 벌여 왔고 2003년 11월 정책 연구기관인 평화나눔센터를 분설하여 법제 부문을 보다 전문적으로 연구하고 있다.

평화나눔센터는 교수, 연구소 연구위원 등 남북관계 전문가들로 구성되어 있다. 또한 월 1회의 정책포럼과 분기별 정책토론회, 전문가 토론회를 통해 인도적 대북지원과 남북교류협력과 관련된 정책을 개발하고 있다.⁴²

〈표 II-14〉 평화나눔센터 2005 월례정책포럼 및 토론회

- 월례정책포럼

일시	주제	발표자
1/20	2005년 북한 신년사, 분석과 전망	전현준 (통일연구원 기획조정실장)
2/24	북한의 핵무기 보유선언과 북미관계 전망	이상현 (세종연구소 안보연구실장)

⁴¹-이하의 내용은 2006년 8월 18일(금) 우리민족서로돕기운동 이종무 기획실장과의 인터뷰 내용 및 수집된 자료에 의한 것이고 인터뷰 주요 내용은 각주로 표기한다.

⁴²-법제 센터의 구성 조직 및 주요 활동에 대한 답변이다.

일시	주제	발표자
3/23	7·1조치 이후 북한 사회 및 주민생활의 변화	노옥재(좋은벗들 사무국장)
4/20	북한 주민의 살림살이와 호주머니 경제활동	김영수(서강대 정외과 교수)
5/25	대북지원 시민단체와 평화운동 : 독일과 한국의 경우	박경서(인권대사)
8/23	미국의 한반도정책 결정과정과 NGO 활동	피터 벅(국제위기감시기구 동북아시아사무소장)
9/27	제4차 6자회담의 평가와 후속 조치	박건영(가톨릭대 국제관계학과 교수)
10/26	대북지원 프로젝트와 대안에너지 활용 방안	이필렬(에너지대안센터 대표)
11/22	1949~1989년 동서독간 경제교류	페터 가이(프리드리히 에베르트재단 한국소장)

- 토론회

전문가토론회	
7/25	개발협력의 이론과 실제 : 유엔을 중심으로 한 국제사회의 경험
9/8	대북 개발지원의 쟁점과 정부·NGO의 역할 및 협력방안
11/16	지자체 대북지원사업의 현황과 평가 : 경기도를 중심으로
정책토론회	
6/22	대북지원 10년의 성과와 과제
10/25	북한 개발지원의 과제와 추진전략
12/20	대북지원 프로젝트의 평가와 교훈

또한 대북 인도지원 전문 웹사이트인 북한채널(www.nkchannel.org)을 운영하고 월 1회 이메일뉴스레터를 발행하고 있으며, 매년 활동 자료집을 발간하고 있다.

이러한 법제개정 활동은 의제 설정에서뿐 아니라 정책 집행 내지 평가를 통한 피드백으로써 새로운 정책 집행으로 연결되는데 일정 정도 영향을 주었다고 평가할 수 있다. 예컨대 남북교류협력에 관한 법률에 있어서는 남북 교류추진위원회의 구성원을 민간 차원으로 확대하도록 하고, 남북협력기금 법에서는 NGO들의 대북지원 사업에 대한 기금 지원을 규칙으로 규정하는

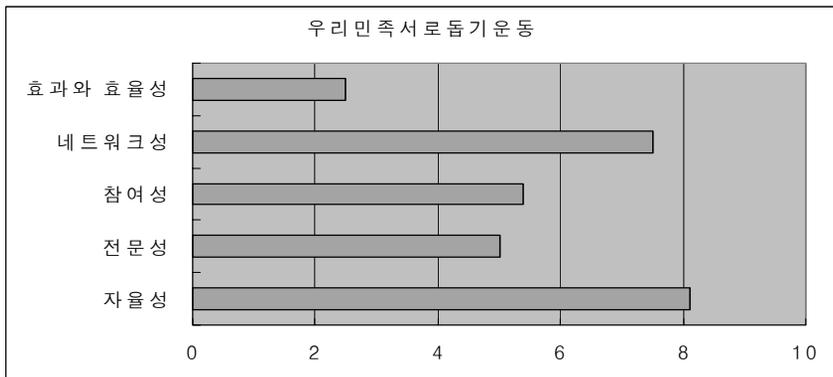
등이 그 실례이다.⁴³

우리민족은 남북관계발전법에 따른 남북관계발전기본계획이 정기 국회에 심의예정으로 있어 이에 대한 모니터링을 현재 진행 중에 있다.⁴⁴

이상과 같은 우리민족서로돕기운동본부의 활동을 거버넌스의 측면에서 평가하여 보면 다음과 같다.

<도표 II-8> 우리민족서로돕기운동본부의 거버넌스 평가

평가지표	점수
자율성	8.1
전문성	5
참여성	5.4
네트워크성	7.5
효과와 효율성	2.5



다. 참여연대⁴⁵

참여연대는 권력감시단체로서 경제, 사법, 의정, 사회복지, 과학, 국제연

43_현재까지 법제 활동에 대한 평가 의견이다.

44_향후 활동 계획에 대한 답변이다.

45_본 내용은 2006년 8월 16일(수) 참여연대 내 평화군축센터의 박정은 팀장과의 인터뷰 내용과 수집된 자료를 토대로 한 것이고 주요 인터뷰 내용은 각주로 표기하기로 한다.

대 등 다양한 분야에서 활동하고 있다. 대북 문제와 관련하여서는 참여연대 내 정책연구를 위한 참여사회연구소가 의견 및 자문을 해왔으나, 2003년 참여연대 내 부설센터로서 평화군축센터가 설립되면서 보다 집중적이고 중요하게 정책대안을 생산하고 있다. 평화군축센터는 북한 전문가(교수)를 소장으로 하고 변호사, 교수 등이 참여하여 이들로부터 다양한 의견 및 자문을 받고 있다.

그러나 참여연대는 정부로부터 독립된 기구로 재정적으로 어떠한 지원을 받지 않으며 남북 관련 법제 뿐 아니라 북핵, 미사일, SOFA, 이라크 전쟁 등 국내외 외교 안보와 관련된 다양한 이슈에 대응하고 있기 때문에 남북 관련 법제에 대한 지속적인 거버넌스는 이루어지지 못하고 있다.⁴⁶

남북관계발전법에 대해서 참여연대는 2004년에 의견청원을 내고, 이후 공청회 등에 참여하여 국회에 의견을 개진한 바 있다. 그러나 2005년 남북관계발전법으로 입법 통과되었으나 참여연대에서 주요하게 주장한 내용들, 이를 테면 남북관계에 대한 최상위 기본법으로서의 원칙 및 법제도 구축, 남북기본합의서 내용의 반영, 남북관계발전위원회⁴⁷를 별도의 사회적 합의 기구로 구축하여야 한다는 등의 내용은 반영되지 못했다.⁴⁸ [참여연대에서 남북 교류 관련 법제 부문에 있어서의 거버넌스라 함은 현재로서는 동 위원회에 위원으로 참여, 활동하는 것이라 할 수 있을 것이다.]

⁴⁶ 남북교류법제와 관련한 단체의 주요 활동에 대한 답변 중이다.

⁴⁷ 2006년 6월 30일 대통령령 제19584호로 제정된 ‘남북관계 발전에 관한 법률 시행령’ 제8조는 위원회의 위원을 다음과 같이 규정하고 있다.

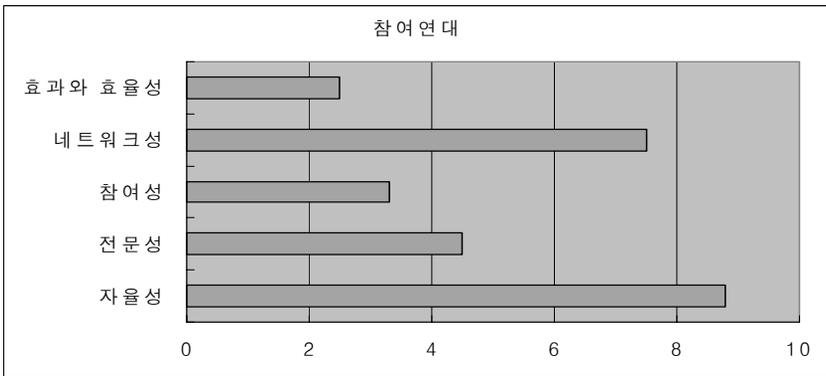
남북관계 발전에 관한 법률 시행령 제8조(위원회 위원) 법 제14조 제3항 제1호에서 “대통령령이 정하는 관계 중앙행정기관의 차관급 공무원”이라 함은 다음 각 호의 공무원을 말한다.

1. 재정경제부차관 2. 통일부차관 3. 외교통상부차관 4. 법무부차관 5. 국방부차관 6. 문화관광부차관 7. 농림부차관 8. 산업자원부차관 9. 건설교통부차관 10. 기획예산처차관 11. 국가정보원차장 12. 그 밖에 위원회의 심의사항과 관련하여 위원장이 지정하는 4인 이내의 관계 중앙행정기관의 차관급 공무원

⁴⁸ 법제 관련 활동 내용과 그에 대한 의의 내지 평가에 대한 답변이다.

<도표 11-9> 참여연대의 거버넌스 평가

평가지표	점수
자율성	8.8
전문성	4.5
참여성	3.3
네트워크성	7.5
효과와 효율성	2.5



라. 평가

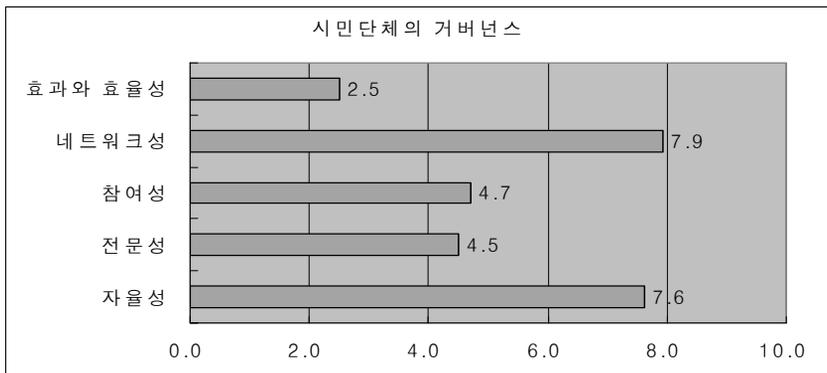
이상의 시민단체 실태조사를 통해 볼 때 법제 부문에서의 시민단체 거버넌스는 활발하게 이뤄지지 못하고 있음을 알 수 있다. 여기에는 대체로 정부로부터 독립적인 참여연대와 같은 시민단체들은 대북지원, 인권, 통일 등의 분야에서 활발한 활동을 벌이고 있고 그러한 운동들이 정책 반영에 투영되기도 하는 반면, 외교 안보 분야에 있어서의 의견 반영은 거의 이루어지지 않고 있으며 또한 실제적으로 이들 단체의 참여 내지 접근성 자체가 용이하지 않다는 점이 지적될 수 있을 것이다.⁴⁹ 이에 따라 시민단체들은 거버넌스 과정상 의제설정 및 정책분석 수준에 머무를 수밖에 없는 한계가 있다는 지적도 제기된다.⁵⁰

49_법제 부문에서의 거버넌스 행위자로서 시민단체의 활동이 미약한 원인에 대한 참여연대 박정은 팀장의 의견이다.

부가적으로 시민단체 외 경제 기관 즉, 코트라, 대한상공회의소 남북경협 위원회, 한국토지공사 개성사업회 등도 남북교류법제와 관련한 거버넌스 행위자가 되지 못하고 있다. 이들 기관들은 개성에 진출한 많은 기업을 대상으로 하고 있고, 남북관련법의 적용에 가장 직접적인 실무 행위자임에도 불구하고 법제, 개정에 거의 참여가 없다(정부로부터의 의견 요청도 없고 이들 기관이 자발적으로 의견을 개진하지도 않는다). 이와 같이 시민단체를 행위자 영역으로 두고 볼 때 법제 부문에서의 거버넌스는 아직 관치중심적으로 거버넌스로 이행하는 데 한계가 있다고 보인다.

이에 따라 시민단체의 전체적인 거버넌스를 평가하여 보면 다음과 같이 자율성과 전문성의 측면에서는 비교적 높은 평가를 받을 수 있지만, 그 외의 면에서는 조금 떨어지는 것으로 보인다.

<도표 II-10> 시민단체의 거버넌스 평가



8. 학술연구단체

가. 국민대 북한법제연구센터 및 북한법연구회

(1) 북한법연구회

북한법연구회는 북한법 연구에 뜻을 같이 하는 학자들이 모여 1993년 1월

50-우리민족서로돕기운동 이종무 실장의 의견이다.

12일 고려대학교 인촌기념관에서 발족하였다. 남북한의 통일과업에 대비하고 법학과 법실무의 발전에 이바지함을 목적으로 하고 있으며(회칙 제2조), 이를 위하여 북한법에 관한 ① 연구, 출판, 자문, 발표회, 강연 및 강의 ② 연구자의 양성과 교류 ③ 그밖에 본 회의 목적수행을 위하여 필요한 사업을 수행하고 있다(회칙 제4조).

북한법연구회의 연구활동을 간략히 소개하면, 창립 초기 연구회에서 공동연구과제(‘북한법의 체계와 특색’)를 수행하여 단행본을 발간하였으며, 고려대학교 법학연구소에서 『北韓法律行政論叢』을 제10집(1995.12.30)까지 간행하였다. 1994년 4월부터 1달에 1번 정기적으로 모임을 가졌으며, 제7회(1994.6.29)부터 논문 발표가 있었다. 월례회는 그 시기에 쟁점이 되는 문제들을 발표하기도 하고, 북한법에 관심 있는 외국 학자나, 남북교류에 직접 관여하는 실무가 등을 초청하여 발표하게 하는 등 활발하게 운영되고 있다.

(2) 국민대 북한법제연구센터

한편, 국민대 북한법제연구센터는 연구소의 연구기능과 대학의 교육기능의 연계성을 확보하여 전문인력 양성에 기여하고, 통일시대에 부응하는 법·제도의 개선방안 및 발전방향을 모색하기 위하여 국민대학교의 BK21 북한법제 및 통일법제 핵심사업 수행과 연계한 전문 연구센터로서 2001년 8월에 설립되었다. 국민대 북한법제연구센터의 설립 목적은, ① 북한법제에 관한 연구와 자료수집 ② 한반도의 평화와 공존, 남북교류협력 및 통일을 위한 북한의 법·제도 연구 ③ 국내외 학술교류 및 제반 협력사업 추진 ④ 통일을 위한 ‘법·제도의 Infra’ 구축에 있다. 북한법제연구센터는 북한법제의 조사 연구를 비롯한 위에서 언급한 통일대비 과제에 관하여 체계적으로 연구하며 남북간 학술교류를 추진하여 학술자료를 교환하고 학술회의를 공동개최하는 것이다. 국민대 북한법제연구센터는 국내 법과대학 중 유일하게 북한법제를 집중적으로 연구하는 연구소의 역할을 수행하고 있으며 북한법연구회를 실질적으로 운영하고 있어 가히 북한법연구의 메카라 할 수 있다. 그 결과 북한법연구회와 국민대 북한법제연구센터는 분리할 수 없을 정도로 같이 활동을 전개하고 있으므로 아래에서 함께 살펴본다.

북한법제연구센터는 「북한법연구회」와 긴밀하게 연결되어 함께 ‘국·내외 학술회의’를 가지고, 매월 ‘월례연구발표회’를 열고 있는바(2001년 8월부

터 2006년 7월 현재까지 44회 개최), 북한법연구 월례연구발표회 개최 내역은 <표 II-15>와 같다.

<표 II-15> 북한법연구 월례연구발표회 개최 내역

회수	주제	성명 및 직위	개최일	장소
제63회	2001 평양축전의 의미와 교훈	장명봉 (국민대 교수)	2001.9.27	세실
제64회	북한의 가공무역법	이백규 (변호사)	2001.10.25	세실
제65회	북한내 투자기업의 노무관리	윤대규 (경남대 교수)	2001.12.10	세실
제66회	북한의 지적재산권	이은정 (경북대 교수)	2002.3.27	세실
제67회	북한의 출입국 및 관세 법령에 관한 고찰	정영화 (서경대 교수)	2002.4.26	세실
제68회	통일에 대한 금융측면의 접근	박훤일 (경희대 교수)	2002.5.24	세실
제69회	사회주의계약법	김상용 (연세대 교수)	2002.6.27	세실
제70회	중국 물권법의 입법동향과 주요내용	조성국 (경민대 교수)	2002.9.27	세실
제71회	신의주 특별행정구 기본법의 의미와 평가	장명봉 (국민대 교수)	2002.10.24	세실
제72회	북한의 1999년 개정형법에 관한 고찰	이백규 (변호사)	2002.11.27	스칸디나비아 클럽회의실
제73회	북한 개성 및 금강산 특구법제의 과제와 전망	윤만준 (주)현대아산 상임고문)	2003.1.28	세실
제74회	북한사회에서의 법의 성격	윤대규 (경남대 교수)	2003.3.28	세실
제75회	북한 민법상의 소유와 계약제도	신영호 (고려대 교수)	2003.4.24	세실
제76회	북한의 형법, 변화하고 있는가?	한인섭 (서울대 교수)	2003.5.29	세실
제77회	북한과 중국의 매매법 비교	김상용 (연세대 교수)	2003.6.26	세실
제78회	중국 행정법의 현황과 과제	정이근 (중국인민대법 학원)	2003.7.24	세실
제79회	북한의 노동법제의 동향	이철수 (서울대 교수)	2003.8.28	세실

회수	주제	성명 및 직위	개최일	장소
제80회	북한의 법제도와 인권보장; 어디까지 왔는가?	제성호 (중앙대 교수)	2003.9.25	세실
제81회	오늘의 북한사회, 변하고 있는가?	북한현장조사 연구단(14명)	2003.10.27	세실
제82회	북한의 재판제도	이승련(판사, 법원행정처 사법정책담당관)	2003.11.27	세실
제83회	남북경협관련 분쟁 사례	윤대규 (경남대 교수)	2003.12.26	세실
제84회	북한에서의 법과 종교	최종고 (서울대 교수)	2004.2.26	세실
제85회	개성공단 건설과 남북경협 활성화 방안	김고중 (현대아산특보)	2004.3.30	세실
제86회	남북간 합의서의 최근 현황과 법적 과제	이효원 (검사, 법무부 특수법령과)	2004.4.29	세실
제87회	북한의 경제관리형태와 최근 경제의 변화	정봉렬 (한국산업은행 조사부장)	2004.5.27	세실
제88회	남북 인적교류 활성화에 따른 법적 문제	김동환 (법과인권연구 소소장)	2004.6.30	세실
제89회	남북관계발전기본법(안)에 대한 조항별 분석	박정원 (국민대검임교수)	2004.7.29	세실
제90회	국가보안법을 어떻게 할 것인가?	김승교 (법무법인 정평 변호사)	2004.8.26	세실
제91회	체제전환국의 인프라 재건과 북한에 대한 시사점	박환일 (경희대 교수)	2004.9.30	세실
제92회	남북경협의 제약요인과 확대방안	김영윤 (통일연구원 북한경제연구 센터 소장)	2004.10.28	세실
제93회	북한의 2004년 형법개정의 내용과 그 의미: 죄형법정주의를 향한 일대 진전인가?	한인섭 (서울대 교수)	2004.12.9	국가인권위원회 배움터 11층
제94회	북한의 2004년 형법개정의 배경과 의미	윤대규 (경남대 극동문제연구 소 부소장)	2005.1.27	세실

회수	주제	성명 및 직위	개최일	장소
제95회	북한의 무역법·제도와 실제	박광서 (한국무역협회 남북교역팀 과장)	2005.2.24	세실
제96회	북한의 사회주의 이행경제에서의 가격개혁의 경제적 분석	정영화 (서경대 교수)	2005.3.31	세실
제97회	북한의 손해보상법	김상용 (연세대 교수)	2005.4.29	세실
제98회	개성공단법제의 현황과 과제	유욱 (법무법인 태평양 변호사)	2005.5.26	세실
제99회	북한의 인권과 법	김동환 (법과인권연구 소 소장)	2005.7.28	세실
제100회	북한주민의 법의식	윤대규 (경남대극동문제 연구소 소장)	2005.12.30	세실
제101회	중국·대만교류법제와 남북교류협력법제에 주는 시사점	최은석 (경남대극동문제 연구소 연구교수)	2006.1.26	세실
제102회	개성공단 진출기업에 대한 세제지원 방안	오윤 (서울시립대교수)	2006.2.23	세실
제103회	남북상사분쟁 사례와 중재	조정규 (법무법인 정평 변호사)	2006.3.30	세실
제104회	탈북자의 법적 지위와 이혼문제	신영호 (고려대 교수)	2006.4.27	세실
제105회	북한에서의 법학의 동향과 법학자들의 연구실태	김동환 (법과인권연구소 소장)	2006.5.25	세실
제106회	남북한특수관계론의 국제법적 활용방안	이효원 (대구지방검찰청 검사)	2006.6.30	세실

또한 국민대 북한법제연구센터 및 북한법연구회는 국내학술회의 및 국제 학술회의를 개최하고 있으며 그 개최 내역은 <표 II-16>과 같다.

<표 11-16> 국내외 학술회의 개최 내역

명칭	주최	주제	시기	장소	비고
제1회 한·중 국제학술회의	중국 인민대학 법학원과 공동 주최	한·중 법제발전 및 북한법제동향	2000년 8월 11일	중국 인민대학 법학원	제1회 한·중 학술세미나 발표논문집 발간
제2회 한·중 국제학술회의	중국 연변대학 동북아국제정치 연구소와 공동 주최	중국과 북한의 경제개혁, 개방관 련 법제동향	2001년 8월 2일	중국 대학 도서관 3층 회의실	제2회 한·중 세미나 발표논문 및 자료집 발간
제3회 한·중 국제학술회의	상해사회과학원 법학연구소/ 복단대학 법학원과 공동 주최	남북한 교류협력법제와 중국·대만(양안)관 계법제의 현황과 전망	2002년 7월 30일	중국 상해 동호빈관	제3회 한·중 학술세미나 발표논문 및 자료집 발간
제4회 한·중 국제학술회의	중국 북경 인민대학 법학원과 공동 주최	동북아 경제협력 활성화를 위한 법적 과제	2002년 12월 11일	중국 북경 인민대학 법학원 학술회의실	동북아 경험 국제학술회의 발간
북한법연구회 창립 10주년 기념 학술대회	북한법연구회	북한 정권 55년: 북한법제의 변화와 전망	2003년 11월 1일~2일	세종문화회 관 소회의실	북한법연구회 창립 10주년 기념 학술대회 논문집 발간
2004 한·몽 국제학술회의	몽골국립법제센 터, 몽골국립대 법대, 몽골과학원연구 센터와 공동 주최	한국·북한·몽골의 법제현황과 전망	2004년 7월 9일	몽골 국립법제센터 (울란바토르)	한·몽 국제학술회의 발표논문집 발간
2005 한·중 국제학술회의	중국복단대학 법학원과 공동 주최	동북아시아의 한국과 중국의 법제 발전	2005년 6월 28일	한국 국민대학교 법과대학 세미나실	2005 한·중 국제학술회의 논문집 발간
2005 한·대 국제학술회의	국립대만대학 법률대학원과 공동 주최	중국·대만(양안)과 남·북한의 교류법제의 동향과 과제	2005년 7월 8일	국립대만대 학 법률학원 제1회의실(대만 타이페이)	2005 한·대 국제학술회의 논문집 발간
광복 60주년 기념 통일대비 학술회의	북한법연구회	분단 60년: 북한법의 어제와 오늘	2005년 8월 30일	배재빌딩(정 동) A동 L층 세미나실	광복 60주년 기념 통일대비 학술회의 논문집 발간
2005 '북한법 및 남북관계법' 학술회의	북한법연구회	개성공단 성공을 위한 법·제도적 인프라 구축방안	2005년 11월 18일	배재빌딩(정 동) A동 L층 세미나실	2005 '북한법 및 남북관계법' 학술회의 논문집 발간
2006 '남북한통일 과 법' 해외학술회의	미국 하와이대 법대와 공동 주최	남북한 법비교와 통일법의 모색	2006년 2월 17일	하와이대학 한국학연구소 학술회의실 (미국 하와이)	2006 '남북한 통일과 법' 학술회의 논문집 발간

명칭	주최	주제	시기	장소	비고
2006 한·몽 학술회의-체 제전화법제 국제 학술회의	몽골국립법제센터, 몽골 국립대 법대, 몽골과학원, 몽골정부 국토청 공동 주최	한국·북한·몽골의 민사법제와 토지법제의 동향과 과제	2006년 7월 7일	몽골 국립법제센터 (울란바토르)	2006 한·몽 국제 학술회의 논문집 발간

한편, 북한법연구회는 국내 유일한 북한법 전문 저널인 『북한법연구』를 발간하고 있다. 『北韓法研究』지는 월례연구발표회에서 발표된 논문들을 수정·보완하여 년 1회 발간되고 있는바, 1997년 12월 창간호가 나온 이래 제8호(2005.6.30)까지 발간되었다. 『北韓法研究』에는 연구논문 외에도 북한의 새로운 법령, 자료 등을 부록으로 소개하고 있어 북한법 연구자들에게 많은 도움을 주고 있다. 북한법연구회에서는 지난 10여년간 수집해 온 북한법령들을 내용상 부문별로 분류하여(대체로 우리 법전의 분류체계에 준하여) 『김정일체제하의 최근 북한법령집』을 2005년 1월 15일 출간하였는바, 이 법령집에는 1990년대 이후 북한에서 제정 또는 개정된 법률들과 남한과 관련성이 많은 시행규정 등 총 193개 법령이 수록되었다(헌법을 포함한 법률이 모두 132개, 시행규정이 모두 61개). 특히 2006년 6월, 북한법연구회 장명봉 회장(국민대 명예교수)이 직접 평양을 방문하여 『조선민주주의인민공화국 법전(대중용)』 증보판을 수집하고 입법동향을 분석하여 북한법연구회 월례발표회에서 “북한의 최근 입법동향(2004-2005)”이라는 주제로 새로운 흐름을 소개하기도 하였다. 또한 북한법연구회는 지금까지 총 8차례 남북학술교류를 추진해 오면서 북한의 여러 학자들을 만나 학술부문 상봉토론회에서 남북간 학술교류협력문제를 논의하고 이의 활성화를 위해 노력을 기울여 왔다.⁵¹

51- 2002년 6월 금강산에서 열린 6.15 남북공동선언 제2주년 기념 민족통일대축전 행사에 남측민간대표단의 일원으로 참가한 장명봉 회장은, 북한 사회과학원 법학연구소 한석봉 소장을 만나 남북학술분과 모임에서 남북의 법학자들도 민족화해와 남북관계개선을 위하여 법분야에서 나름대로의 역할을 해나가기로 하는 데에 의견을 같이 하고 앞으로 이를 위하여 함께 노력하기로 하였다. 이어 2005년 9월에는 중국 심양에서 있는 국제고려학회 학술행사에서 한석봉 소장을 만나 법분야의 교류협력을 추진해 나가기로 구두로 합의를 하였다. 뿐만 아니라 가까운 시일내에 남북경협법제 관련 학술 토론회를 열기로 합의하기도 하였다.

국민대 북한법제연구센터는 대한변호사협회 통일문제연구위원회와 함께 매월 ‘통일법 포럼’을 개최하고 있으며 통일법 포럼 개최 내역은 <표 II-17>과 같다.

<표 II-17> 통일법 포럼 개최 내역

회수	주제	성명 및 직위	개최일	장소
제1회	남북화해협력시대의 북한법제 현황과 전망	장명봉(국민대 법대 북한법제연구센터 소장)	2004.1.28	서초동 변호사회관 회의실
제2회	북한의 토지제도와 통일 후의 개편방향	김상용(연세대 교수)	2004.2.25	상동
제3회	남북경협, 어디까지 왔나?	조건식(통일부 차관)	2004.3.30	상동
제4회	북한의 사법제도	김상균(서울중앙지방법원 부장판사)	2004.4.27	상동
제5회	북한 형사법의 현황과 전망	한인섭(서울대 교수)	2004.5.25	상동
제6회	남북경협 활성화와 분쟁사례	윤대규(경남대학교 극동문제연구소 부소장)	2004.6.22	상동
제7회	내가 겪은 북한, 오늘과 내일	정세현 (전 통일부 장관)	2004.10.5	상동
제8회	통일준비의 현황과 과제	이효원 (대구지방검찰청 검사)	2004.11.9	상동
제9회	미국의 북한인권법: 그 의미와 파장	제성호 (중앙대 법대 교수)	2004.12.7	상동
제10회	2004년 북한형법 개정의 의미와 평가: 죄형법정주의를 향한 일대 진전인가?	한인섭 (서울대 법대 교수)	2005.1.18	상동
제11회	북한의 새로운 상속법	신영호 (고려대 법대 교수)	2005.3.29	상동
제12회	북한의 경제변화와 사회주의상업법	남성욱 (고려대 북한학과 교수)	2005.5.12	상동
제13회	북핵문제에 관한 국제법적 고찰: 안보리 회부 및 선제공격론을 중심으로	이상면 (서울대 법대 교수)	2005.7.5	상동
제14회	개성공단 성공을 위한 법제정비 방안	유욱(법무법인 태평양 북한팀 팀장, 변호사)	2005.9.27	상동
제15회	남북교류협력 활성화에 따른 남북사법공조 방안 모색	한명섭 (법무법인 장한 변호사)	2005.12.13	상동
제16회	북한의 인권문제: 관련북한법제의 현황과 과제	김동균 (법무법인 다산 변호사)	2006.2.7	상동

회수	주제	성명 및 직위	개최일	장소
제17회	남북경제협력과 북한의 노동법제	이철수 (서울대 법대 교수)	2006.4.25	상동
제18회	북한 형사소송법 개정의 의미와 내용 및 평가	이백규 (김&장 법률사무소 변호사)	2006.6.27	상동

※2005년 2월부터는 격월로 개최함.

그 밖에 국민대 법제연구센터는 전국 법학교수로 구성된 한국법학교수회 산하에 『북한법연구특별위원회』를 발족시켜 북한법연구자의 저변확대를 도모하기도 했으며 북한법제연구센터·한국법제연구원간 학술교류(2003. 11.5)를 통하여 양 기관은 아시아 각국의 법령정보 및 그 연구에 관한 정보 교환, 공동연구, 연구 인력의 교류 및 편의지원 등이 원활하게 이루어질 수 있게 하였다. 한편 북한법제연구센터는 국민대 대학원 법학과에 북한법 전공을 개설하고 학부와 연계하여 북한법 및 통일법 강좌를 개설하였으며 BK21 참여 대학원생 및 일반대학원생들이 본 연구센터의 자료를 활용하여 석·박사 학위논문을 작성·제출하도록 함으로써 법제분야에서 북한법 전문가 양성에 기여하고 있다. 또한 통일대비 전문가 양성과 관련하여 국민대 법대 북한법제연구센터에서는 사법연수원의 의뢰를 받아 사법연수원생 통일법학회 회원을 대상으로 2004년, 2005년에 전문기관연수교육을 실시하고 있다.

(3) 평가

이상의 국민대 북한법연구센터 및 북한법연구회의 연구 활동을 거버넌스 측면에서 살펴보면, 먼저 북한법제연구센터는 남북교류협력의 필요성과 중요성이 강조되면서 이에 따른 연구의 필요성이 제기됨에 따라 설립된 연구 기관인만큼 북한법연구회보다는 “통일을 위한” 법제에 관한 전문성이 좀 더 높은 것으로 평가된다. 그러나 대부분의 연구 활동을 북한법연구회와 함께 추진하면서 구성원과 연구 내용이 중복되는 부분이 많아 전문성이나 참여성 면에서 북한법연구회와 크게 다르지 않은 것으로 평가된다.

북한법연구센터는 북한법연구회, 한국법학교수회 산하 북한법연구특별위원회, 한국법제연구원 등과 함께 네트워크를 구성하여 학술회의 및 학회

지 발간, 연구 인력의 교류 및 편의지원, 정보교환 등 타 연구기관과의 협력 관계가 매우 긴밀한 편으로 거버넌스의 지표로서 네트워크가 상당히 발달해 있다고 평가된다. 다만 역시 본 연구에서 행위영역으로 삼고 있는 ‘통일을 위한’ 영역에 대한 참여성은 높지 않으며 대부분의 활동이 사법연수원생 통일법학회 회원을 대상으로 전문기관연수교육을 실시하는 등 통일법제의 연구활동 및 통일법 전공 전문인력 양성에 치중되어 있는 편이다.

한편, 북한법연구회의 경우 통일법제 관련 활동에 거버넌스의 자율성 지표를 대입하여 살펴보면, 북한법연구회는 정부와는 독립적으로 재정의 100%를 회비로 충당함을 원칙으로 하는 등⁵² 자율성 측면에서 높은 평가를 내릴 수 있다. 또한 매년 연구논문 외에 일반인이 접하기 어려운 북한의 새로운 법령, 자료 등을 소개하는 『北韓法研究』지의 발간, 국내외 학술회의를 개최하는 등 북한 법제 및 통일법제에 관한 전문적 지식의 생산 능력 면에서 국내에서 가장 전문적인 기관이라 할 만하다. 특히 북한법연구회의 주목할 점은 바로 네트워크이다. 월례회나 학술대회 때의 참여 구성원들을 살펴보면 학회 소속 교수 외에 이종석 수원지방법원 부장판사, 조정규 법무법인 정평 변호사, 이효원 대구지방검찰청 검사, 김동환 법과인권연구소 소장, 이상철 법제처 법제관, 김고중 현대아산 특보 등 법조계, 타 연구기관, 기업 관련 인사 등이 포함되어 다양한 네트워크를 형성하고 있음을 알 수 있다. 또한 비단 국내로만 그 네트워크 영역이 제한되지 않고, 학술교류를 통해 중국·대만(양안), 미국(하와이대학 로스쿨, 하와이대학 한국학연구소), 몽골 뿐만 아니라 남북한 법분야 학술교류협력 추진과 관련하여 북한의 여러 학자들과도 교류하고 있다.⁵³ 이들 네트워크를 통해 지식, 정보, 자원이 활발히 유통되고 있으며 북한법 연구의 발전과 전문가 양성에 크게 기여하고 있다. 현실적으로 통일 업무를 수행하는 통일부와 통일 문제에 관한 전문 연구기관인 통일연구원에 법전공자 특히 북한법에 관한 전문가가 거의 없는 실정과 북한법에 관한 연구의 활성화는 연구자의 저변확대를 통해 이룰 수 있다는 점을 감안하면 이러한 북한법연구회의 활동은 매우 고무적이라 할 만하다.

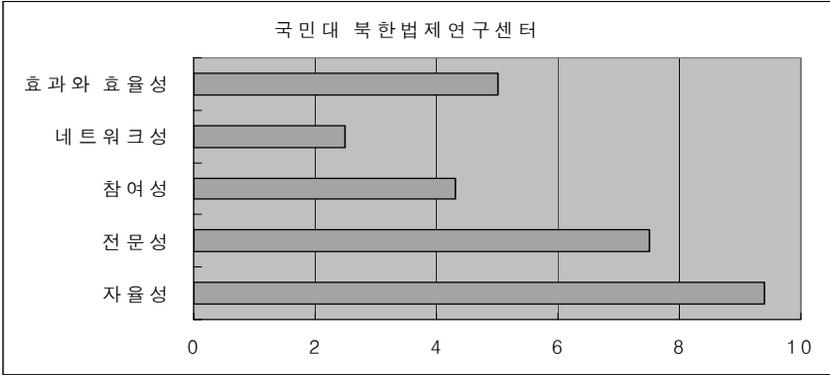
52-2006년 8월 17일 경남대학교 극동문제연구소 최은석 교수 인터뷰이다.

53-2006년 8월 17일 경남대학교 극동문제연구소 최은석 교수 인터뷰이다.

이상을 고려할 때 국민대 북한법제연구센터 및 북한법연구회의 거버넌스 평가는 거의 유사한 것으로 판단되어 별도로 하지 아니하고 묶어서 하였으며 그 결과는 아래와 같다.

<도표 II-11> 국민대 북한법제연구센터 및 북한법연구센터의 거버넌스 평가

평가지표	점수
자율성	9.4
참여성	4.3
전문성	7.5
네트워크	2.5
효과와 효율성	5



나. 한국법제연구원

(1) 설립 경위 및 목적

한국법제연구원은 법령정보를 체계적으로 수집·관리하고 법제에 관하여 전문적으로 조사·연구함으로써 국가입법정책의 지원, 법령정보의 신속·정확한 보급, 법률문화의 향상을 목적으로 1990년 7월 설립된 정부출연 연구기관이다. 1989년 12월 21일에 공포된 한국법제연구원법(법률 제4141호)과 1999년 1월 29일에 공포·시행된 정부출연연구기관등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률(법률 제5733호)을 설립근거로 한다.

한국법제연구원의 주요 기능은, ① 국내외 법제 및 입법정책에 관한 조

사·연구 ② 국내외 법령정보의 체계적인 수립·관리 및 보급과 그 전산망 사업 ③ 법령의 입법취지 및 배경 등에 관한 해설자료와 법령집의 발간·보급 ④ 입법기술·법령용어정비·고법전 및 한국법제사에 관한 조사·연구 ⑤ 국내외 연구기관과의 법제 및 입법정책 등에 관한 공동연구와 국내외인 초청연구사업 ⑥ 국내외 연구기관·개인에 대한 연구용역의 위탁 및 정부·민간 단체로부터의 연구용역의 수탁이다.

(2) 운용 및 연구활동

한국법제연구원은 설립 이후 우리사회의 법치주의의 선진화와 법률문화의 창달을 위하여 각종 연구사업을 지속적으로 추진함과 아울러, 대한민국 현행법령집·대한민국헌행영문법령집·대한민국법률연혁집의 발간, 대한민국헌행법령데이터베이스·영문법령데이터베이스·입법예고 데이터베이스 등을 통하여 우리 법제의 해외홍보와 국민에 대한 법적 봉사기능을 충실히 수행하여 왔다.

그 조직 구성도를 살펴보면, 원장 이하 연구자문위원회와 감사가 있고, 혁신기획조정실, 행정법제연구실, 경제법제연구실, 법제정보센터로 크게 나누어진다. 본 연구의 행위영역인 통일을 위한 법에 관하여는 법제정보센터의 아시아법령정보사업팀에서 아시아법제의 일환으로 연구가 진행되고 있다. 아시아 전체의 법을 하나의 법계로 통합하기는 어려우며, 동양법계, 이슬람법계, 힌두법계, 그리고 사회주의 법계로 구분할 수 있는데 북한은 사회주의 법계에 해당되며 이와 같은 인식에 따라 북한법에 대한 연구가 이루어지고 있다.⁵⁴ 남북 통일을 대비한 법의 연구를 위하여는 먼저 북한법제의 형성과정 및 개별법에 대한 역사적, 체계적인 연구를 바탕으로 북한법 자체를 이해하고, 나아가 통일을 대비하여 남북한 법제의 비교와 통합방안을 연구해야 한다는 문제의식 안에서 북한법에 대한 연구가 진행되어 왔으며 그 연구보고서도 꾸준히 발표되어 왔다. 북한법에 대한 연구보고서의 목록은 다음의 표와 같다.

54_문준조, “국내 아시아법제연구의 동향과 과제,” 『아시아법제연구』, 2004년 3월.

<표 II-18> 북한법에 대한 연구보고서 목록

제 목	저자	발간일
북한헌법(1998)상경제조항과 남북한경제통합	박정원	1999-12-31
북한의 회계법제에 관한 연구	손희두	2005-11-30
북한 김정일 체제의 법제정비 현황과 전망	박정원	2002-12-17
북한의 교육법제에 관한 연구	박정원	2003-11-30
북한법제관련 문헌목록집	박상철 외	1993-12-30
북한의 문화재보호관계법제	박상철, 김창규	1995-07-30
북한의 환경보호관계법제	박상철, 김창규	1995-12-31
북한법률용어의 분석(1) - 헌법편	박상철, 김창규	1995-12-31
북한법률용어의 분석(2) - 형사법편	박상철, 김창규, 김명연	1996-12-30
북한의 국적법	손희두	1997-12-29
북한의 지방주권기관구성법	박정원, 김명연	1997-12-30
북한법률용어의 분석(3) - 민사법편	박정원	1997-12-31
북한법률용어의 분석(4) - 상사 및 대외경제개방법제편	박정원	1998-12-27
북한과 베트남의 환경보호법제 비교연구	최철영	1999-12-31
북한의 대외경제중재법에 관한 연구	박정원	2000-08-31
남북한 의회제도에 관한 법제분석	구병희	2000-10-20
남북한 관광협력의 활성화를 위한 법제정비방안	박정원	2000-11-30
북한의 무역관련제도에 관한 연구	손희두	2000-11-30
북한의 공업소유권 보장제도에 관한 연구	박정원	2001-12-31
북한의 외국인투자법제	박상철 외	1994-07-31
북한의 헌법개정과 입법동향	박상철, 김창규	1994-12-31
북한의 지하자원법제	김창규	1996-05-30
북한의 선거법제	박상철, 박정원	1996-12-30

(3) 평가

한국법제연구원은 정부출연 연구기관으로서 100% 정부 재원으로 운영되고 있다. 따라서 연구원 개인 자격으로 참여하는 연구나 자문은 독립적일 수 있으나 정부에 의한 수탁 연구 등의 경우는 정부에서 어느 정도의 방향성을 제시해 주기 때문에 자율성이 낮을 수 밖에 없는 한계를 지니고 있다.⁵⁵ 더구나 통일을 위한 법제의 경우 따로 조직을 갖추어 체계적으로 연구가

진행되지 못하고 있는 실정이다. 앞서 언급하였듯이 아시아법령정보사업팀에서 아시아 법제의 하나로 다루고는 있으나 전문성의 면에서는 크게 떨어진다 할 수 있다. 이는 연구원 부족 등의 연구원 자체 내의 구조적인 이유도 있겠지만, 남북관계의 영향을 받는 통일법제의 특수성에서 기인하는 측면도 있다. 통일법제에 관한 연구와 활동이 학술적인 면도 있지만 대부분 현실적이고 정책적인 필요를 고려해야 하며 남북관계의 특성 상 관련 자료 등이 비공개적인 점 등의 사유로 인하여 참여성이 떨어질 수 밖에 없다.⁵⁶ 다만 연구원 개인 신분으로 통일부 등의 자문 역할을 수행하거나 공청회에 참여하는 등 개별적으로 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다.

한편 네트워크 측면에서는 아시아법령정보사업팀에서 운영하고 있는 아시아법령정보네트워크사업(ALIN)과 앞서 언급한 국민대 북한법제연구센터·한국법제연구원간 학술교류를 살펴볼 수 있겠다. 아시아법령정보네트워크사업은 한국법제연구원이 국제적인 법령정보네트워크 구축의 필요성에 따라 2004년부터 시작한 사업이다. 이 사업을 시작한 이래 중국, 일본, 대만, 몽골 등 동북아시아 각국의 정부기관과 대학, 연구소들이 참여할 의사를 밝혀왔고, 앞으로 동남아시아, 중앙아시아를 넘어 서아시아 지역까지 전 아시아 국가들이 자발적으로 참여할 것이라고 한다. 이를 통해 법령정보의 공유와 공동연구, 인적·물적 교류의 아시아 단위의 확대를 기대할 수 있다. 또한 2003년 11월에 체결한 국민대 북한법제연구센터·한국법제연구원간 학술교류를 통하여 양 기관은 아시아 각국의 법령정보 및 그 연구에 관한 정보교환, 공동연구, 연구 인력의 교류 및 편의지원 등이 원활하게 이루어질 수 있게 되었다.⁵⁷ 그러나 아시아법령정보네트워크사업은 북한 또는 통일 법제에 주력하는 것이 아니라 전 아시아 법제의 일부로서 북한법제를 다루고 있으며, 본 연구소 자체 내의 통일 법제에 관한 연구가 통일적, 체계적으로 이루어지지 못하는 구조적인 한계 때문에 이러한 네트워크의 확대가 본 연구소의 통일법제에 미치는 영향력이나 전문성을 높이는 데에는 크게 기여하지 않을 것으로 보인다.

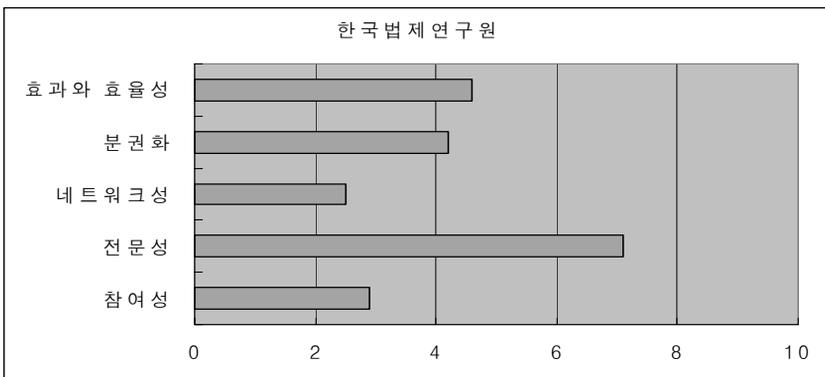
55-2006년 8월 23일 한국법제연구원 손희두 실장 인터뷰이다.

56-2006년 8월 23일 한국법제연구원 손희두 실장 인터뷰이다.

57-2006년 8월 23일 한국법제연구원 손희두 실장 인터뷰이다.

<도표 II-12> 한국법제연구원의 거버넌스 평가

평가지표	점수
참여성	2.9
전문성	7.1
네트워크성	2.5
분권화	4.2
효과와 효율성	4.6



Ⅲ. 법제도 형성 및 시행과정에서의 거버넌스 사례분석

이하에서는 앞 장에서 살펴 본 행위자의 거버넌스를 토대로 남북관계와 관련된 주요 법률들에 대한 제·개정 과정을 살펴보고 이론연구팀에서 제시한 거버넌스 유형을 모델로 하여 현재의 거버넌스 형태를 분석하고자 한다. 다만 법제도 형성 과정에서의 거버넌스를 평가함에 있어서는 이론연구팀이 제시한 평가지표들은 변용할 필요가 있다. 자율성이나 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효과 및 효율성이라는 평가지표는 행위자를 중심으로 하여 도출된 평가지표이기 때문에, 행위자의 행위 결과 수립된 법제도를 평가하기에는 적합하지 않은 측면이 있기 때문이다. 법제도는 각 행위자의 복합적·연계 속에서 형성되는 동태적 과정이기 때문에 참여성의 관점이 중요한 의미를 지닌다. 따라서 이하에서는 이론연구팀이 제시한 참여성 지표를 활용하여 법률의 제정/개정/시행단계에서의 거버넌스 진전도를 정량적으로 평가해 보고자 한다. 그리고 효율성의 지표는 법률의 제정·개정과정을 거치면서 남북 간의 관계변화에 어떤 영향을 미쳤는지를 판단하는 지표로 활용하고자 한다. 실태조사의 한계 등으로 인해 정성 분석에 만족하기로 하였다.

1. 남북교류협력에 관한 법률

우리나라에서 남북측간의 민간교류에 대한 법적 근거를 마련한 것은 1990년 “남북교류협력에 관한 법률”(이하, 남북교류협력법)이 제정되면서부터이다. 이전까지 남북관계를 규율하는 법체계는 국가보안법이 유일한 것이었고, 국가보안법의 체계 안에서 남북간에 이루어지는 일체의 교류행위는 반국가적 행위로서 규제될 수밖에 없었다. 그러나 남북교류협력법에서는 남북간의 접촉·왕래·교역·협력을 전면적으로 개방한다는 정신에 기초하여 그 절차를 규정하고, 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용하며, 이 법에 위배된 행위에 대해서는 절차위반에 대한 질서벌로서만 규제하고 있는 바, 이는 민간차원에서의 남북간 교류협력을 우리 헌정사상 최초로 법적으로 보장한 것이다.⁵⁸ 그리고 남북교류협력법을 통해 그간 정부 차원에서

58-통일원, 『통일백서』 (서울: 통일원, 1990), p. 184.

정치적 협상테이블로만 제한적으로 이루어지고 있던 남북간의 교류가 민간 부문으로까지 확대될 수 있게 되었으며, 또한 이를 통해 남북간의 통합을 위한 일걸음을 내디뎠다는 의미를 가지고 있다. 이하에서 남북교류협력법의 제정경위를 살펴봄으로써 법제분야에서의 남북통합이라는 과제의 첫 단추가 어떻게 풀려나가게 되었는지를 알아보려고 한다.

가. 남북교류협력법제정 전단계 - 남북교류협력추진위원회의 설치

1988년 여름 정부는 북한·중국·소련에 대한 개방정책을 뜻하는 6개항의 대북정책(소위 7·7선언⁵⁹)을 발표하였고, 이후 정부는 1989년 3월 31일에 남북간의 상호교류와 협력에 관한 주요정책을 심의·조정하기 위하여 통일원장관을 위원장으로 하고 관계부처 차관급 14인 이내의 위원으로 구성되는 ‘남북교류협력추진협의회’(이하, 협의회)를 설치하였다. 협의회의 설치는 대통령령(남북교류협력추진협의회규정, 1989.3.31 제정, 대통령령 제12670호)을 통하여 이루어졌는데, 이 협의회의 구성원은 다음과 같다.

남북교류협력추진협의회 규정

제3조 (구성) ① 협의회는 위원장 1인을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성한다.

- ② 위원장은 국토통일원장관이 된다.
- ③ 위원은 경제기획원차관·외무부차관·내무부차관·재무부차관·법무부차관

59- 이 선언문의 6개항은 다음과 같다. “① 정치인·경제인·언론인·문화예술인·체육인·학자 및 학생 등 남북동포간의 상호교류를 적극 추진하며, 해외동포들이 자유로이 남북을 왕래하도록 문호를 개방한다. ② 남북적십자회담이 타결되기 이전이라도 인도주의적 견지에서 가능한 모든 방법을 통해 이산가족들간에 생사·주소 확인, 서신왕래, 상호방문 등이 이루어지도록 적극 주선·지원한다. ③ 남북간 교역의 문호를 개방하고, 남북간 교역을 민족내부교역으로 간주한다. ④ 남북 모든 동포의 삶의 질을 향상시킬 수 있도록 민족경제의 균형적 발전이 이루어지기를 희망하며, 비군사적 물자에 대해 우리 우방들이 북한과 교역을 하는 데 반대하지 않는다. ⑤ 남북간의 소모적인 경쟁·대결 외교를 지양하고, 북한이 국제사회에 발전적 기여를 할 수 있도록 협력하며, 또한 남북대표가 국제무대에서 자유롭게 만나 민족의 공동이익을 위하여 서로 협력할 것을 희망한다. ⑥ 한반도의 평화를 정착시킬 여건을 조성하기 위하여 북한이 미국·일본 등 우리 우방과의 관계를 개선하는데 협조할 용의가 있으며, 한국도 소련·중국을 비롯한 사회주의 국가들과의 관계개선을 추구한다”.

관·국방부차관·상공부차관·문화공보부차관·국토통일원차관·대통령
비서실 정책담당보좌관·행정조정실장 및 국가안전기획부 제2차장과
차관급 공무원 중에서 국무총리가 지명하는 자가 된다.

위 규정에서 알 수 있는 바와 같이 남북교류협력을 위한 1단계 작업으로
서 진행된 협의회가 시민사회 및 경제단체의 참여는 배제된 채 정부측 관계
자로만 구성되었다. 협의회의 기능이 ① 남북교류·협력에 관한 주요정책 및
기본원칙의 수립, ② 남북교류·협력의 시행에 관한 주요사항, ③ 남북교류·
협력의 촉진을 위한 지원, ④ 남북교류·협력과 관련하여 관계부처간 협조가
필요한 사항, ⑤ 기타 남북교류·협력에 관하여 위원장이 부의하는 사항 등
에 대한 심의·조정기능(위 규정 제2조)이었다는 점과 남북교류협력을 추진
하기 위한 주된 목적이 민간부문에서의 문화·경제적 교류였다는 점을 감안
한다면 협의회 내에 민간부문의 관계자가 참여하여 정책과정에 참여하였어
야 함에도 불구하고 이를 배제함으로써 진정한 의미에서의 남북교류·협력
을 위한 협의회가 되었다고는 말할 수 없을 것이다.

이 협의회는 1989년 2월 13일 국회에 상정된 남북교류협력법안이 확정되
고 관계법령이 정비되기 전까지 남북간의 교류협력추진에 관한 제반사항을
규정하기 위하여 ‘남북교류협력에 관한 기본지침’을 마련하여 1989년 6월
12일부터 시행하였으며, 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정하기 위해
1989년 7월 21일 ‘남북교류협력 세부시행지침’을 제정하여 시행하였다. 그
리고 여기에서는 북한방문 및 문화·체육·경제분야 등에서의 협력사업 추진
을 위해 남측의 주민이 판문점이나 제3국에서 북측 주민 또는 그 대리인과
접촉하고자 할 경우에는 정부의 사전승인을 받도록 하되, 체육행사 등에서
우연히 만나거나 물자교역을 위한 상담의 경우에는 사전 또는 사후 신고로
접촉이 가능하게 되었다. 그리고 이 시행지침을 통하여 남북교류협력법이
제정되기 이전까지 200건이 넘는 인적접촉 및 왕래가 승인되었고, 3천만
달러가 넘는 물자가 반출·반입되고 있었다.⁶⁰

60- 통일원, 『통일백서』 (서울: 통일원, 1992), p. 260.

나. 남북교류협력법의 제정과정

1989. 2. 13 정부, 국회에 남북교류협력에관한특별법안(이하 정부제출안) 제출.
1989. 5. 15 조순승의원 외 70인에 의하여 남북교류협력에관한특별법안(이하 조순승안) 발의
1989. 5. 18 국회 외무통일위원회, 남북교류협력에관한특별법안에 대한 공청회 개최: 의견진술 - 김동환(변호사), 김성남(변호사), 엄영석(한국외국어대학교 경제학과 교수), 이삼열(숭실대학교 철학과 교수), 이명영(성균관대학교 교수)
1990. 3. 14 민주자유당 소속 의원 217명(대표발의 이진우), 남북교류협력에관한특별법안(이하 이진우안) 발의
1990. 7. 11 외무통일위원회
- 정부제출안, 조순승안, 이진우안 소위심사 결과 보고
 - 내용에 대한 의견일치와 동 법률제정의 시급성을 인식하여 소위에서 대안 마련
 - 3개 법률안을 폐기시키고 남북교류협력에관한법률안을 위원회의 대안으로 채택하기로 의결
 - 평민당과 민주당 소속의원 불참(법안내용에 대한 반대로 인한 불참은 아니라는 것이 박정수 위원장의 설명)
1990. 7. 14 국회본회의 통과

남북교류협력 세부시행지침은 행정지침에 불과할 뿐 법규성을 갖추지 못한 불완전한 형태의 것이었다. 그렇기 때문에 당시 이루어지고 있던 남북간의 민간교류에 대하여 법적 유효성이 담보되지 못한다는 문제가 발생하였는데, 이를 해결하기 위해서는 남북간의 민간교류를 인정하는 법이 필요하였고, 이에 정부는 법안 작업에 들어가 1989년 2월 13일 국회에 “남북교류협력에 관한 특별법안”을 제출하였다. 법안이 제출된 후 정부는 공청회와 전문가 의견을 수렴하는 등 국민적 합의를 도출하기 위한 과정을 거쳤다. 그리고 여당인 민주자유당과 야당인 평화민주당은 각각 별개의 법안을 제출하였지만 이 법안은 폐기된 채 결국 외국통일위원회가 마련한 법률안이 1990

년 7월 14일 국회 본회의를 통과하여 1990년 8월 1일 공포되게 된 것이다.

당시 법의 제정을 위하여 전문가의견을 수렴하기 위한 공청회는 1989년 5월 18일에 1차례 열렸는데, 변호사 2인(김동환, 김성남)과 대학교수 3인(이삼열 숭실대학교 철학과 교수, 엄영석 한국외국어대학교 경제학과 교수, 이명영 성균관대학교 교수)이 남북교류협력법안에 대한 의견을 진술하였다.⁶¹ 여기에서 이삼열 숭실대학교 교수는 남북교류협력법의 제정 자체에 대하여 회의적인 시각을 드러내면서, “남북관계의 개선을 위한 교류협력에서도 법안을 만들기 전에 정책이 있어야겠고, 정책을 만들기 전에 다각적인 논의와 연구가 있어야 하리라고 보이는데 국회차원에서 얼마만큼 통일문제나 남북교류에 관해 연구하고 논의했는지를 묻고” 싶다는 의견을 밝혔다. 그리고 “통일정책은 국민적 합의에 기초하여 종합적으로 수행하는 것이 정부의 인식이라고 강조하면서도 국민적인 통일논의를 전제하고 합의를 도출할 수 있는 기구와 조직이 부재하며, 또한 통일논의를 자유롭게 활성화할 수 있는 법적 제한의 철폐나 제도적 틀의 마련이 이루어지지 못하고 있는 것이 현실”이라는 점을 지적하면서, “국민적인 통일논의 기구는 ... 형식적이며 타율적인 기구가 아니라, 각계 각층과 정당·사회단체들의 의사를 표출시키며 수렴할 수 있는 가칭 민족통일국민회의 같은 국민적 기구여야 한다”고 주장하였다. 또한 남북교류협력추진협의회에 대해서도 “통일원 장관을 위원장으로 하는 15인의 위원회 하나로 수많은 학술, 예술, 종교, 체육단체들의 협력사업이나 행사, 수천 수만의 물자와 상품교역 그리고 수천 수만의 이산가족의 왕래를 모두 총괄 조정할 수 있겠는지” 의심스럽다고 하면서 이러한 업무를 추진하고 실천하는 집행기구가 분야별로 분화되어야 하는 한편, 민간차원의 교류 물꼬를 트고자 하는 이 법안이 민간기구들의 참여를 배제하고 있는 점 또한 법의 실효성을 의심케 한다고 말하고 있다. 결국 이삼열 교수는 이 법안의 준비과정 및 협의회의 운영과정에서 남북의 통일을 위한 양자간의 교류라는 화두에 정부 이외의 참여자가 존재하고 있지 못하다는 점을 여러 각도에서 문제제기하였던 것이다. 또 엄석영 한국외국어대학교 교수는 남북교류협력법의 제정 취지와 그 의의에 대해서는 동의하면서, 그

61_아래의 진술내용은 당시의 공청회자료집인 외무통일위원회, 『남북교류협력에 관한 특별법안에 대한 공청회』(외무통일위원회 주최 공청회 자료집, 1989년 5월 18일), p. 7 이하의 내용을 인용한 것이다.

것이 실질적 의의를 가질 수 있기 위해서는 남북한경제협력에 있어서 정·경 분리가 되어야 한다는 점, 그래서 남북한교류협력추진협의회에 민간부문의 참여가 요구된다는 점을 지적하였다. 이명영 성균관대학교 교수 및 김성남 변호사 또한 협의회 구성의 문제를 지적하면서, “정부와 민간과의 파트너십 정책”의 필요성을 주장하였다.

이와 같이 공청회 자리에서는, 물론 그 이외의 문제점에 대한 지적도 있었지만, 특히 정부가 그동안 규제일색으로 달려왔던 남북교류정책과 관련하여서도 여전히 폐쇄적인 정책과정을 보이고 있다는 점 그리고 향후 정책입안 및 수행을 담당할 중요한 역할을 담당하고 있는 남북교류협력추진협의회가 사실상 정부관계자들로만 구성됨으로 인하여 여기에 민간부문의 역할이 개재될 가능성을 전혀 배제하고 있다는 점 등에 대한 비판이 제기되었다.

그러나 이러한 공청회자리에서의 남북교류협력법안에 대한 문제제기는 입법 과정에서 대체로 반영되지 않은 채 남북교류협력법이 제정되게 되었다.

다. 남북교류협력법의 개정

(1) 법 제정에서부터 2000년 6·15 공동선언에 이르기까지

- 1990. 8. 1 남북교류협력에관한법률(법률 제4289호) 제정.
- 1990. 12. 27 남북교류협력에관한법률 일부개정: 정부조직법 개정에 따라 “국토통일원”이 “통일원”으로 변경됨에 따른 것.
- 1992. 12. 8 남북교류협력에관한법률 일부개정: 출입국관리법개정에 따른 조문변경.
- 1994. 12. 31 남북교류협력에관한법률 일부개정: 대외무역법개정에 따른 조문변경.
- 1996. 12. 30 남북교류협력에관한법률 일부개정: 대외무역법개정에 따른 조문변경.
- 1997. 12. 13 남북교류협력에관한법률 일부개정: 정부직제변경에 따른 것.
- 1998. 4. 30 정부, 『남북경협활성화조치』
- 1998. 9. 16 남북교류협력에관한법률 일부개정: 외국인투자촉진법의 제정에 따른 것.
- 2000. 6. 15 6·15 남북공동선언.

여기에서 볼 수 있는 바와 같이, 2000년까지의 남북교류협력법의 개정이 라는 것은 다른 법률과의 관계에서 용어의 변경 정도였을 뿐이다. 그렇지만 학계에서는 남북교류협력법에 대한 문제점, 즉 1991년 채택된 남북기본합 의서와 헌법에 위배된다는 점, 과도한 준용 및 위임규정을 두고 있다는 점, 남북교류협력법이 특별법인가 기본법인가에 대한 논란 등이 제기됨에 따라 남북교류협력법이 개정되어야 한다는 연구주장이 제기되고 있었지만(아래 연구논문 참조) 이러한 주장은 전혀 입법에 반영되지 못한 채 10여년이 경 과된 것이다.

〈남북교류협력법의 개정주장이 실린 연구논문〉

- 오준근, “남북교류·협력에 관한 현행법제와 그 개선방향”, 『통일문제연구』 제13권(통일원 교육홍보국, 1992).
- 박윤훈, “남북교류협력 법령의 현황과 문제점”, 『통일로』 제51호(안보문제 연구원, 1992).
- 최대권, “남북교류협력 본격화시 예상되는 국내법체계상의 문제점과 그 대 책 『法學』 제91권(서울대학교 법학연구소, 1993).
- 박윤훈, “남북기본합의서 이행에 따른 남북교류협력 법령의 보완·발전방 향”, 『法學』 제91권(서울대학교 법학연구소, 1993).
- 최승환, “남북교류협력의 활성화를 위한 기본원칙과 법적·제도적 개선방 안”, 『서울국제법연구』 제1권 제1호(서울국제법연구원, 1994).
- 원용수, “남북교류협력 추진절차의 문제점과 보완방향”, 『한국학연구』 제5 권(숙명여자대학교 한국학연구소, 1995).
- 제성호, “남북교류협력의 법적문제에 관한 제고찰과 개선방안”, 『정책연구』 제135호(국가안보정책연구소, 2000).
- 이장희, “민족화해를 위한 법제도적 정비의 문제”, 『民族統一』 제81호(민족 통일추진회, 2000).
- 제성호, “남북한 경제공동체 형성을 위한 법·제도적 실천과제”, 『통일연구』 제4권 제2호(연세대학교 통일연구원, 2000).
- 제성호, “민족화해를 위한 법제도적 정비의 문제”, 『외법논집』 제8집(한국 외국어대학교, 2000).
- 조은석·김광준·손희두·이용·제성호, 『남북한 교류협력활성화를 위한 법·제

도적 개선방안 연구』(통일연구원 인문사회연구회 협동연구총서, 2000).

(2) 2000년 6·15 공동선언 이후

2000. 6. 19 민주당, 남북화해협력교류추진특위를 개최하여 남북교류협력법 등 남북경협관련 법령을 개정할 것에 합의.
2000. 9. 20 민주당 이창복 의원, ① 북한주민접촉승인제를 신고제로 전환하여 사실상 자유화, ② 접촉방법에 인터넷 등 정보통신 이용방법 포함, ③ 교역당사자 지정 폐지, ④ 남북한간 거래를 민족내부거래로 하는 근거 마련 등 법안 국회제출 추진.
2000. 11. 6 민주당 임채정 의원, 국회 통일외교통상위원회의 통일부에 대한 국정감사에서 남북경제교류촉진법 제정 주장.
2000. 12. 29 남북교류협력에 관한 법률 일부개정: 대외무역법개정에 따른 조문변경.
2001. 5. 25 국회 21세기 동북아평화포럼개최: 여기에서 장명봉 교수 남북교류협력법 개정의견 개진.
2001. 11. 28 경제정의실천시민연합 등 57개 시민단체, 정치계에서 이루어지고 있는 남북교류협력법 등 법률개정작업을 중단할 것을 요구하면서, 법의 개정에 앞서 민간단체의견을 수렴하기 위한 공청회 개최 요구.
2001. 12. 3 국회 통일외교통상위원회, 남북교류협력법 개정 방향에 대한 공청회 개최.
2003. 3. 27 ‘열린통일포럼’ 개최: 열린통일포럼은 대북정책추진 현황을 국민에게 직접 설명하고 각계각층의 의견을 현장에서 청취하기 위한 것.
2003. 5 조용규 한나라당 의원, 인터넷상 대북접촉자유화를 골자로 한 ‘남북교류협력법(제9조 3항) 개정법률(안)’을 제16대 국회 상정(여야의원 114명 동의).
2003. 8. 6 위 개정법률안에 대한 수정안 제시.
2003. 10. 27 통일외교통상위원회, 남북교류협력에관한법률개정안 공청회 개최. 이 과정에서 언론인으로서 송복남(월간 피플 편집인)은

인터넷 대북접촉승인제 폐지 서명운동을 발의.

→ 제16대 국회 임기 종료로 성과없이 끝남.

2004. 5. 28 한나라당 정문헌 의원 주최로 통일부장관의 승인 없이도 인터넷으로 북한과 접촉할 수 있도록 하는 남북교류협력법 개정안 공동발의 서명운동 개최.
2004. 6. 18 열린우리당 박영선 의원, ① 대통령령으로 정해진 남북교역물품에 한해 통일원장관 승인 대신 신고를 통해 거래와 대금결제 가능하도록 하는 방안, ② 개성공업지구개발을 감안하여 선박·항공기·철도차량·자동차 등 통일원 장관의 승인 하에 남북한을 오갈 수 있도록 되어 있는 수송장비 대상에 건설중장비를 추가하는 내용의 남북교류협력법 개정안 국회 제출.
2004. 7. 15 열린우리당 임종석 의원 등 여야 의원 86명, ① 남북한 주민이 남북교류협력질서를 저해하지 않는 범위 내에서 인터넷사이트의 가입, 이용, 채팅, e-mail 등 남북 주민간 인터넷 접촉을 정부의 허가를 받지 않고도 신고만으로 가능하도록 할 것, ② 지금까지 승인을 받아야만 가능했던 주민 왕래도 신고와 승인을 병행할 것, ③ 남북경협활성화 차원에서 현행 교류협력사업자 승인제를 폐지하고 승인제와 신고제를 병행할 것, ④ 남북교역품목의 대상을 현재 가능품목지정제에서 제한품목지정제로 바꿔 교역범위를 확대할 것, ⑤ 현행 공무원으로만 구성되어 있는 남북교류협력추진위원회에 민간전문가를 포함할 것, ⑥ 북한 재외동포 접촉금지 조항을 삭제할 것 등에 대한 남북교류협력법 개정안 제출.
2004. 9. 15 정부와 열린우리당, ① 남북주민간 접촉을 허가제에서 신고제로 완화할 것, ② 남북간 교역에 대해 ‘민족내부거래’라는 표현을 법규에 명시할 것, ③ 협력사업자 및 협력사업 승인을 동시에 받을 수 있도록 간소화할 것, ④ 반입반출물품에 대한 포괄승인을 실시할 것, ⑤ e-mail 송수신 등 인터넷을 통한 사후신고를 허용할 것, ⑥ 공무원으로만 구성

- 되어 있는 남북교류협력추진위원회에 민간전문가의 참여 가능성을 열 것 등에 대한 남북교류협력법 개정안에 합의.
2005. 4. 21 국회 통일외교통상위원회, ① 남북간 거래를 국가간 거래가 아닌 ‘민족내부거래’로 명시하는 것, ② 반입반출 물품에 대한 포괄적 승인제도를 실시하는 것, ③ 수시방문증명제도를 도입하는 것 등에 대한 남북교류협력법 개정안 의결.
2005. 5. 31 제17대 국회, 남북교류협력법 개정 의결.
2005. 7. 29 북측, ‘북남경제협력법’ 제정.

남북교류협력법의 개정에 대하여 정부차원에서 본격적인 논의가 시작된 것은 2000년 6·15 공동선언 이후의 일이다. 그간 학계 등에서 지적되어 온 바와 같은 문제점들을 인식하고 남북교류협력법이 개정되어야 함을 당정차원에서 제기하기 시작하였지만, 개정준비작업 초반에서는 여전히 정부가 주도가 되어 개정작업을 추진하였다.

(3) 개정의 주요 내용

2005년 5월 31일의 남북교류협력법 개정에서는 크게 몇 가지 점이 부각된다.

첫번째는 공무원만으로 구성되도록 규정되어 있던 남북교류협력추진위원회의 구성에 “남북교류·협력에 관한 전문지식과 경험을 갖춘 민간전문가”를 포함시켰다는 점이다(법 제5조). 1990년 남북교류협력법의 제정 시부터 제기되어 왔던 남북교류협력추진위원회의 구성상 문제점이 비로소 해결되게 된 것이다.

두번째는, 남북측의 주민이 남북측을 왕래하고자 하는 경우 발급되는 방문증명서의 종류에 수시방문증명서가 추가되게 된 점이다(법 제9조). 수시방문증명서를 받은 자가 남북측 지역을 재차 방문하는 경우에는 승인 없이 방문신고만으로 가능하게 됨으로써 북측지역에서 사업을 하는 협력사업자 등이 북측 지역을 방문할 때마다 통일원장관의 승인을 얻어야 하는 절차적 문제점이 해소되게 되었다.

세번째는, 남측 주민이 북측 주민과 회합·통신 그 밖의 방법으로 접촉하고자 하는 경우에는 예외적으로 사전신고제로 접촉할 수 있도록 하였으며, 부득이한 경우에는 사후신고로도 법적 규제를 당하지 않을 수 있도록 하였

다(법 제9조의 2). 이때 부득이한 경우라 함은, 시행령에서 규정하고 있는 바, ① 북한주민의 참가가 예상되는 국제행사의 참가를 정부로부터 승인받고 동 행사에서 또는 동 행사와 관련하여 북한주민과 접촉한 경우, ② 외국을 여행하는 중에 우발적으로 북한주민과 접촉한 경우, ③ 가족인 북한주민과 회합·통신하거나 가족의 생사확인을 목적으로 북한주민을 접촉한 경우, ④ 교역을 목적으로 긴급히 북한주민과 접촉한 경우, ⑤ 사전계획 없이 전자우편·전자상거래 등 인터넷을 통하여 북한 주민과 접촉한 경우, ⑥ 편지의 접수 등 사전신고가 불가능하거나 기타 부득이한 사유로 인하여 사전에 승인을 얻지 아니하고 북한주민과 접촉한 경우 등이다.

네번째는, 남북측의 거래를 국가간의 거래가 아닌 ‘민족 내부의 거래’로 본다는 점이 명시되었다(법 제12조 제2항).

기타, 남북측의 교류협력상 여러 가지 절차적 간소화가 도모되게 된 바, 반출반입승인에 있어서 포괄적 승인의 가능성을 도입하게 된 점이나(법 제13조 제2항), 별도로 진행되게 되던 협력사업자 승인절차와 협력사업 승인절차가 동시에 이루어질 수 있도록 한 점(법 제17조 제3항) 등이다.

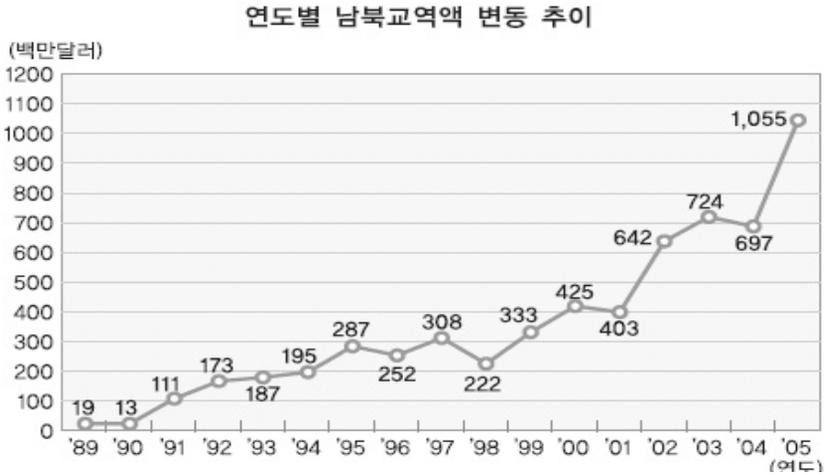
라. 남북교류협력법의 거버넌스

(1) 남북교류협력법의 효과

남북교류협력법 제정의 효과는, 남북교류협력법 제정 전후를 통하여 남북교류협력상황이 어떻게 변화하였는가를 살펴봄으로써 밝힐 수 있을 것이다.

1991년 남북교류협력법을 통하여 남북한의 인적 및 물적왕래에 관한 법적 근거가 마련되기 이전에도 남북간의 교류는 존재하였다. 그러나 남북교류협력법이 제정된 1991년은 남북교역에 있어서의 획기적인 전기를 마련하였으며, 그 연도별 추이는 다음의 그림과 같다.

<그림 III-1> 남북교역액 추이

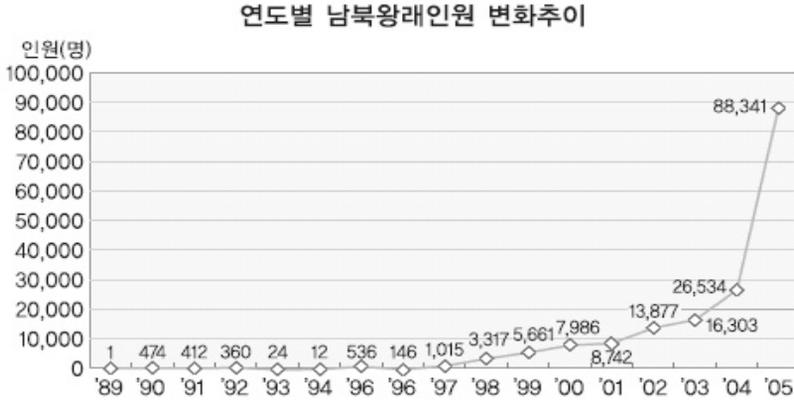


출처: 통일부, 『통일백서』 (서울: 통일부, 2006), p. 105

위의 표에서 보이는 바와 같이, 1991년 남북교류협력법이 제정되기 이전에는 1천만 달러 수준에 불과하던 남북교역 액수가 1991년 1억 달러 수준으로 급증하였고, 급기야 2005년도에는 10억 달러를 초과하는 성과를 나타내고 있다. 특히 2005년도의 급증은 개성공단 본격 건설 등에 따라 상업적 거래가 증가한 데 따른 것으로 분석되고 있다.

이와 같이 확대된 것은 비단 경제분야에서 뿐만이 아니다. 인적교류분야에서 또한 다음의 그림에서와 같이 1991년 이후 크게 증가세를 나타내고 있다.

<그림 III-2> 남북왕래인원의 변화추이



출처: 통일부, 『통일백서』 (서울: 통일부, 2006), p. 102

다만 이러한 인적교류분야에서의 증가추이는 남북교류협력법의 제정과 는 직접적인 연관은 없는 것으로 보이고, 특히 1997년 이후 큰 폭으로 상승 하고 있음을 확인할 수 있는데, 1998년 남북경제협력성화조치에 따라 민간기 업과 단체가 보다 쉽고 편리하게 남북교류협력을 추진할 수 있도록 남북교 류협력에 관한 법률시행령과 남북경제협력사업처리에 관한 규정 등 관련고 시를 개정하여 교류협력과 관련된 규제를 대폭 완화하였기 때문이다(이때 의 조치로 인하여 교류협력관련규제 총 40건 중에서 14건이 폐지되고 15건 이 개선되었다).

(2) 남북교류협력법의 거버넌스로서의 참여성 평가

위와 같이 남북교류협력법이 남북간의 교류협력에 있어서 물꼬를 튼 매 우 중요한 역할을 하였음은 부인할 수 없다. 그러나 그 제정과 개정의 과정 에서의 주된 행위자가 정부라는 점은 큰 아쉬움을 남게 한다.

<표 III-1> 남북교류협력법 제정과정에서의 참여성 평가

		평가내용	주요 대상 /평가방식	평가
참여성	행위자	주요 이해당사자가 참여하는가?	정부, 정당	낮음(정부, 정당이 주도)
			북한	
			외국/국제기구	
			시민단체	
			언론	
		기업, 이익집단		
		참여의 방식은? 공청회, 위원회, 시위 등 합법적, 불법적	정부, 정당	공청회(1회)
			북한	
			외국/국제기구	
	시민단체			
	언론			
	정책 결정의 어느 단계에서 가장 많은 참여가 있었는가?	의제설정	의제설정 및 정책분석	
		정책분석		
		정책결정		
정책집행				
관계	참여성의 증가로 정책결정과정에 영향이 있는가?		없음	
		참여성 증가로 변화된 결정의 내용 이 피드백 되었는가?	없음	
	새로운 참여집단을 지속적으로 모 색하고 있는가?	의제설정	없음	
		정책분석		
		정책결정		
		정책집행		
		정책평가		
	소수자의 참여가 허용되었나?	의제설정	없음	
		정책분석		
		정책결정		
		정책집행		
	비공식기구의 참여기준은?	정기적 읍저버	없음	
		비정기적 읍저버		

그러나 개정과정에서 위와 같은 참여성은 소극적이거나 달라진 것으로 보인다.

우선, 정당과 정부차원의 행위자 참여가 높은 것은 여전하지만, 시민단체와 학술연구단체의 참여가 많아졌다. 공청회 이외에도 ‘열린통일포럼’과 같은 현장에서의 의견청취를 시도하기도 하는 한편, 시민단체가 연대하여 법 개정 작업에 직접 참여할 것을 요구하기도 한 것이다.

그럼에도 불구하고 남북교류협력법의 개정에서 발견할 수 있는 거버넌스로서의 참여성은 그다지 높지 못하다. 이것이 ‘법’이라는 특수한 행위영역에서의 거버넌스이기 때문인지, 아니면 우리나라의 구조적 문제인지는 알 수 없지만, 남북교류협력법 개정과정에서의 거버넌스로서의 참여성을 평가해 보면 다음의 표와 같다.

<표 III-2> 남북교류협력법 개정과정에서의 참여성 평가

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

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

이와 같이 이해당사자의 참여율이 높아졌고, 참여의 방식이 보다 다양해졌으며, 이해당사자의 참여에 따라 이해당사자의 의견이 조금이나마 반영되는 방향으로 참여성이 향상된 것이다.

2. 남북관계발전에 관한 법률

우리 정부는 2005년 12월 29일 법률 제7763호로 남북관계발전에관한법률(이하, 남북관계발전법)을 제정하였다. 이 남북관계발전법을 제정하게 된 입법취지를 살펴보면, “남북관계가 급속하게 발전함에 따라 대북정책의 법적 기초를 마련할 필요성이 증대되고 있으며 특히 남북간 합의서에 법적 실효성을 부여함으로써 남북관계의 안정성과 일관성을 확보하는 것이 중요한 과제가 되고 있어, 남한과 북한간의 기본적인 관계, 국가의 책무, 남북회담대표의 임명 및 남북합의서의 체결·비준 등에 관한 사항을 규정함으로써 대북정책이 법률적 기반과 국민적 합의 아래 투명하게 추진되도록 하려는 것”이라고 밝히고 있다.

앞에서의 남북교류협력법이 규제와 촉진을 통하여 주로 경제적 교류를 중심으로 하는 실질위주의 교류협력정책을 추진하다보니 남북 간에 실질적인 교류협력이 활성화되고 있다고는 평가하기 힘든 상태였고, 정책과정에서 국민적 합의가 도출되지 않은 상태에서 정부 주도적 대북정책이 이루어지고 있다 보니 그에 따른 부작용 또한 적지 않았다.⁶² 여기에서, 법의 입법 취지에서 밝혀지고 있는 바와 같이, 대북정책의 법적 기초를 마련하고 남북관계의 안정성과 일관성을 확보하기 위하여 기본이 되는 법의 제정을 요구하는 주장이 다양하게 제기되었는데 결국 2005년 12월 이 법의 제정이라는 결과가 나오게 되었다.

가. 법 제정의 요구

남북간의 대화가 시작된 1970년대 이후부터 남북 간에는 수많은 남북교류관련 정책활동 및 회담과 합의서의 체결 등 국가적 통치행위가 이루어져왔다. 그러나 이러한 통치행위를 뒷받침할 수 있는 법적 근거가 있었던 것도 아니고, 이에 따라 남북교류관련 정책활동 및 회담과 합의서의 체결 등이 통치행위라는 이름 하에서 무원칙하게 실행되는 모습을 나타내게 되었으며, 그 결과 우리나라 정부의 대북정책은 정권 차원의 치적 쌓기나 대국민 통일홍보를 위한 국내 정치적 목적에 이바지하는 사업으로 전략하는 부정적인 현상을 초래하기도 하였다.⁶³ 이에 따라 남북회담개최나 남북회담대표의 임명, 합의서 체결 및 국내법적 효력 부여와 같은 사무가 국가사무로 규정되면서 일관성 있게 처리되기 위한 법률제정의 필요성이 부각되었다.

그리고 이러한 요구에 부응하여 2003년 4월 28일 열린우리당 임채정 의원을 비롯한 36명의 16대 국회의원⁶⁴이 의원입법으로 국회에 남북관계발전기

62_아마도 대표적인 부작용이 김대중 대통령의 집권 하에서 이루어졌던 5억 달러의 대북송금에 관한 사실이 국민에게 알려지면서 나타난 반복감정이 아닐까 생각된다. 물론 당시 정상회담의 대가로 정부가 돈을 지급하기로 하였다는 것은 정책의 성과에 급급한 밀실행정의 대표적인 사례이기는 하지만, 이에 대해서는 과연 대북송금사실을 국민에게 공개하고 동의를 얻는 절차를 거쳤다면 남북관계가 오늘에 이르기까지 발전할 수 있었겠느냐는 옹호론도 제기되었었다.

63_제성호, “통일관련 법제의 주요 문제점과 개선방안,” 『통일문제연구』, 2004년 상반기호 (경남대: 극동문제연구소, 2004), p. 150 참조.

64_임채정·이창복·정세균·이협·이해찬·정동영·김희선·신기남·조한천·유재건·심재권·김근태·김성순·오영식·임종석·김상현·정동채·김영환·장재식·추미애·김운용

본법(안)을 발의하였지만 국회의원 임기만료로 자동 폐기된 후 17대 국회가 구성되고 나서 다시 임채정 의원을 비롯한 125명의 국회의원이 의원입법으로 2004년 8월 4일 국회에 발의하게 된 것이다.

나. 남북관계 발전에 관한 법률 제정과정⁶⁵

(1) 16대 국회

2000. 남북정상회담 이후 정부발의 남북관계발전기본법안 제정 검토.
2003. 3. 민주당 임채정, 이창복 의원과 한나라당 이부영 의원 등은 ‘남북관계발전기본법’ 제정의 필요성을 공감하고 여야의원 공동 발의 추진.
2003. 4. 28 남북관계발전기본법 국회 제출(여야 의원 36명 발의)
2003. 6. 16 통일외교통상위원회, 한나라당 임채정 의원은 남북관계발전기본법 제안설명.
2003. 6. 19 법안심사소위
- 전문위원(전문위원 김용구)은 법의 내용에 대해 전체적인 설명을 실시하고, 공청회를 통한 다양한 의견수렴의 필요성을 강조. 이 법은 남북관계의 성격을 규명하고 남북합의서의 법적 실효성의 근거가 되며, 남북회담시 대표임명에 대한 규정을 두고 있는데, 특히 대북정책에 대하여 입법을 통한 투명성과 국민의 알권리가 제고되지만, 남북한 현실에 따른 정부의 탄력적 대응이 경직될 수 있다는 문제에 대한 논의가 있었음.
2003. 10. 16 법안심사소위
- 제정법에 대하여 공청회의 실시는 법에 규정된 의무사항이라는 점과 입법화의 필요성에 대한 다양한 논의의

·한화갑·이부영·안영근·권오을·김부겸·서상섭·서병수·이우재·김영춘·김홍신·김문수·박주천·조정무·권영세·이인제.

65. “남북관계 발전에 관한 법률 해설자료” 참조, 통일부 홈페이지(<http://www.unikorea.go.kr/index.jsp>)

필요성에 의하여 공청회의 실시가 필요하다는 전문위원(김용구)의 검토보고가 있었고, 소위원회에서 공청회를 추진하기로 함.

2003. 10. 27 공청회

- 출석진술인: 신현운(연세대학교 법대교수), 유욱(법무법인 태평양 변호사), 정영화(서경대학교 법학과 교수), 박영호(통일연구원 통일정책연구실장), 신언상(통일부 통일정책실장)
- (전문가 진술) 남북관계발전기본법의 필요성은 인정하지만 기본법으로서의 성격이 불비하고 조문의 단순 나열보다는 관련 조문 각장으로 구분해서 재편성해야 할 필요성이 크다는 지적이 있었음. 남북관계의 악화나 교착상태에 있어서는 이 법의 소멸성도 언급하였음. 또한 통일정책 기본원리와 기본프로그램 및 실행계획이 미비하다는 지적이 있었음. 그리고 평화통일을 위한 기본원리와 방법, 절차, 남북 평화체제 구현을 위한 기본계획과 시책, 재원의 조달과 집행 등에 관한 규정도 미비하다는 지적을 하였음.⁶⁶
- (의원 질의) 국가안보 관련법 및 헌법과의 상충가능성, 이행의 상호주의 문제 등을 고려하여 장기간에 걸쳐 신중히 검토할 필요가 있음. 또한 법제정의 필요성에 대한 의문을 제기하기도 하였음. 반대로 입법의 필요성을 강조하면서 논의된 문제점 등을 보완하여 추진하기 위하여 많은 의견수렴과 검토가 필요함. 특수성, 탄력성을 가진 남북관계 실체의 법률화 문제를 제기하기도 함. 기본법으로서의 성격을 갖기 위하여 남북관계의 전반적인 분야를 포괄하는 남북관계발전기본계획 수립 및 출연 또는 재정지원 등에 관한 규정이 미비하다는 지적이 있었음.⁶⁷

66-11/12 법안심사소위원회 중 전문위원의 요약 참조.

67-11/12 법안심사소위원회 중 전문위원의 요약 참조.

2003. 11. 12 법안심사소위
 - 법제화의 필요성 문제나 시기상조의 문제가 논의됨.
 - 당회 국회에서는 보류하기로 결정.
2004. 6. 16대 국회 임기만으로 자동폐기.

(2) 17대 국회

2004. 6. 임채정 의원을 중심으로 ‘남북관계발전기본법’(안) 수정·보완
2004. 7. 임채정·유선호·원희룡·박계동 의원 등은 각자 소속 정당 의원과 민주노동당, 새천년민주당, 자유민주연합, 무소속 의원들에게 입법취지 설명 및 발의 서명
2004. 8. 3 임채정 의원을 중심으로 여야의원 125명 명의로 [남북관계발전기본법안] 국회제출
2004. 8. 4. ‘남북관계발전기본법’ 국회 제출(여야 의원 125명 발의)
2004. 9. 16 통일외교통상위원회
 - (제안설명) 유선호 의원은 제안설명을 통해 기본법 제정의 필요성, 남북관계의 기본성격, 법안 구성체계 등에 대하여 설명.
 - (검토보고)수석전문위원(김용구)의 남북관계의 성격, 회담대표의 임명, 남북합의서의 체결 및 효력 등에 대한 검토보고가 있었음. 덧붙여 국회법에 따라 제정법안에 대해서 공청회 또는 청문회를 개최하는 것이 원칙이라고 보고하고 공청회를 통하여 다양한 의견을 수렴하여 위원회에서 심사하는 것이 바람직하다고 건의.
2004. 11. 3 정문헌 의원을 중심으로 한나라당 18명 명의로 [남북관계발전기본법안] 국회 제출
2004. 11. 26 통의통위
 - [남북관계발전기본법안] 및 [남북관계기본법안]에 대한 공청회를 12월 1일 오전 10시에 개최기로 의결하였음.
 - 정문헌 의원 대표발의 남북관계기본법안 제안설명 (제안 설명)

- 남북관계와 대북정책에서 국민적 합의와 투명성 제고를 위해 국회의 참여와 권능을 확대하고 대북화해협력의 주요한 주체인 민간부문의 참여근거를 마련하고 지원규정을 만드는 등 민간·NGO단체들의 요구를 수용한 안을 제출함.

- (검토보고)

- 수석전문위원(김용구)은 남북관계의 안정적 관리와 자유민주주의적 기본질서에 입각한 평화적 통일을 구현하기 위하여 대북정책을 법률적 기반과 국민적 합의 아래 투명하게 추진되도록 하기 위한 것이라고 설명.

- 법안에서 북한을 직접 ‘조선민주주의인민공화국’ 및 ‘북한정부’와 같이 법률용어로 사용하는 것은 북한의 정치적 실체를 명확히 하려는 취지로 보이나 헌법 제3조의 영토조항과 상충되는 면이 있음을 지적.

- 남북관계의 성격규정, 대북지원, 회담대표의 임명 등 남북합의서의 효력부여 등에 관한 내용들은 종전(임채정안)과 유사한 내용이 많으나 구체적인 점에서 상이한 규정들이 발견되므로 공청회를 통하여 의견수렴을 하는 것이 필요하다는 의견을 밝힘.

2004. 12. 1 [남북관계발전기본법안] 및 [남북관계기본법안]에 대한 공청회 개최

- 유욱(법무법인 태평양 변호사), 김성수(연세대 법대 교수), 강경근(숭실대 법대 교수), 장명봉(국민대 법대 교수), 제성호(중앙대 법대 교수)

- 입법의 필요성, 법적 성격과 법안의 평가, 국가보안법과의 관계, 헌법과의 관계, 법안의 체계와 구성 등에 대한 전문가들의 의견진술이 있었음.

- 특히 장명봉 교수는 민간교류조항을 신설할 필요성이 있음을 제안.

2005. 2. 24 기본법 관련 권영길 의원 청원안 심사 및 법안심사소위 상정

- 남북관계기본법 입법의견에 관한 청원에 대한 소개의 견서(민주노동당 권영길)
- 남북관계의 특수성을 고려하면서 미래지향적인 남북관계를 구축해 나가기 위한 남북관계 기본법제의 제정에 있어, 시민사회의 의견을 충분히 경청하는 것은 필수적이며 생략할 수 없는 매우 중요한 과정임.
- 참여연대의 청원의견은 다음과 같음. 첫째, 법안의 명칭이 남북관계기본법으로 하는 것이 더 합당하다. 둘째, 1991년에 체결된 남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서(이하 기본 합의서)의 기본정신에 바탕을 두고 있다는 것을 명시하여야 한다. 셋째, 통일의 기본원칙은 자주, 평화, 민족대단결이 되어야 한다. 기존의 안에서 제시하는 ‘민주’는 그 선의와 무관하게 여러 가지 해석의 여지가 있어 통일의 기본원칙으로 삼기에 부적절하다. 넷째, 한반도 평화증진의 정부책무조항에 불가침과 군비감축의지를 명시적으로 강조할 필요가 있다. 다섯째, (가칭)남북관계발전위원회에 민간의 참여를 보장하고 의결권을 부여하여 명실상부한 사회적 합의기구로서의 기능을 담당할 수 있도록 규정할 것을 제안한다. 그 외 기본법이 규정하고 있는 정부의 책무이행을 위한 안정적 재정확보 조치에 대한 제안, 북을 ‘조선인민민주주의공화국’으로 지칭한 것에 대한 평가, 기존의 남북 간 합의서에 대한 경과규정 등에 대한 내용을 포함하고 있다.

- 2005. 6. 13 통의통위 법안심사소위 심사, 소위 주관 공청회 실시 후 계속 심사 결정
- 2005. 8. 23 통의통위 법안심사소위 주관 공청회 개최
 - 법 제정의 필요성, 법안의 제명, 남한과 북한의 정의 등 법안내용의 헌법과의 상충문제에 대하여 논의.
 - 이후 2005년 8월 23일에는 국회 통일외교통상위원회 주최로 남북관계발전기본법안에 대한 공청회가 열림.
- 2005. 9. 7 통의통위 법안심사소위 심사

- 지난 공청회에서 논의된 사항을 검토하고 통일부와 협의하여 전문위원회실에서 새로이 수정안을 마련.
- 수정안 축조심사
- 2005. 11. 21 통외통위 법안심사소위 심사
 - 미합의 사항에 대한 논의
 - 참여연대 입법청원에 대해서는 본회의에 부의하지 아니하기로 결정
- 2005. 11. 24 통외통위
 - 두 법안에 대하여 위원회 대안을 마련하고 법안 제1조(목적)에 대하여 전체회의에 부의하여 의결하는 것으로 심사보고.
- 2005. 11. 29 통외통위, 법안심사소위 마련 대안을 위원회 대안으로 제안키로 의결
- 2005. 12. 7 법사위, 통외통위 대안을 심사·의결
- 2005. 12. 8 [남북관계 발전에 관한 법률] 국회 본회의 통과

(3) 시민단체 및 학계의 의견개진

남북관계발전기본법(안)이 발의된 후 시민·사회단체는 다양한 경로를 통하여 이 법안의 문제점과 개선방향을 제시하기 시작하였다.

시민단체인 참여연대 산하 평화건축센터는 2004년 9월 7일 『남북관계발전기본법 제정 의의와 입법방향』에 관한 토론회를 개최하였는데⁶⁸, 이날 토론회에 발제자로 참석한 장유식 변호사(참여연대 협동사무처장)는 그의 발제문⁶⁹에서 “(여야 의원 125명에 의해) 17대 국회에 제출된 남북관계발전기본법이 16대 때 제출된 구법안에 비해 기본법체로서의 성격이 강화되고 구성과 체계가 정비되는 등 세부적인 문제점이 대폭 개선된 점”은 평가할 만

68_ 이 토론회에서 검토된 남북관계발전기본법안은 임채정 의원안이다. 정문헌 의원안이 2004년 11월에 발의되었기 때문에, 정문헌 의원안은 2005년도 법안공청회 자리에서야 검토될 수 있었다.

69_ 장유식, “남북관계발전기본법 제정의 의의와 입법방향,” 『남북관계발전기본법 제정 의의와 입법방향』 (참여연대 평화건축센터 및 평화포럼 주최 토론회 자료집, 2004년 9월 7일), p. 11.

하지만, “남북기본합의서의 취지를 충분히 반영하지 못하고 있고, 평화와 통일에 대한 방향 및 정책수립에 있어 국민적 합의를 한데 모으기보다는 통일부의 역할과 권한강화에 그치고 있다”고 지적했다. 그리고 여기에서 “남북관계 발전과 이를 위한 종합적이고 기본적인 계획수립은 통일부 및 정부차원을 넘어서 국가적으로 논의하고 결정할 사안이므로 초당적 협력은 물론 국민의 여론이 수렴되고 반영될 수 있는 사회적 합의과정을 제도화할 필요가 있다”고 강조하고, 당시 발의되었던 남북관계발전기본법안에는 이를 위해 (가칭)남북관계발전위원회 설치를 제시하고 있으나 자문기능만 부여함으로써 정책적 의견을 반영하거나 결정할 수 없도록 하고 있고, 시민사회의 참여를 명시적으로 보장하지 않고 있다고 지적하고, 위원회의 기능은 단순한 자문기구가 아니라 논의결과의 정책적 실행이 보장되는 심의·의결 기구가 되어야 한다고 덧붙였다. 또 사회적 합의기구(남북관계발전위원회)의 위상은 통일부 산하에 둘 것이 아니라, 가능한 ‘독립적 국가기구’로 두는 것이 타당하다는 의견을 제시한 바 있다. 한편, 참여연대에서는 2004년 12월 1일에 위와 유사한 내용의 입법의견청원도 제기한 바 있다.

한달여의 간격으로 열린 민주평화통일자문회의/대한변호사협회 주최 『남북관계 법제정비를 위한 토론포럼 - 남북관계 법·제도, 그 현황과 대안』 (2004년 10월 20일)에서도 남북관계발전기본법안은 논의의 주된 대상이 되었다.⁷⁰ 여기에서 발제자로 참석한 장명봉 국민대학교 교수는 대북정책이 법치주의에 입각하여 추진되어야 하기 때문에 남북관계발전기본법을 제정함으로써 남북관계 발전의 원칙과 방향이 제시되고 남북합의사항의 법적 실효성 확보 등과 관련된 법적 장치가 마련되어야 할 것이라는 점을 강조하면서, 그렇지만 남북관계의 발전이라는 것이 단순히 정부가 어떻게 한다는 의지만을 가지고 되는 것은 아니며 “민간교류 활성화를 위한 조치와 제도를 보완”하는 것이 이 법의 바람직한 방향이지 정부의 대북정책 및 통일정책의 수립과 추진에 있어 합법성과 절차적 정당성을 확보하기 위한 것이 주된 입법목적이 되어서는 안될 것이라고 지적하였다.

그리고 위 장유식 변호사의 의견과 같이 이 법에서 설치될 것으로 예정되고 있는 (가칭)남북관계발전위원회가 통일부 산하가 아닌 독립적 국가기구

70-이 자리에서 검토된 것 또한 임채정 의원안이다.

화 되어야 할 것, 그리고 그 구성에 있어서 남북관계에 대한 전문지식을 갖춘 민간전문가를 위원으로 일정비율 참여시킬 것을 제안하였다. 그리고 이와 같이 민간전문가의 참여가 필요한 이유는 “(가칭)남북관계발전위원회에 민간위원의 대폭적인 참여를 보장함으로써 국민적 합의하에 남북관계를 발전시켜가는 중요한 계기가 될 수 있을 뿐만 아니라, 정권의 변화와 무관하게 민족적 이익의 관점에서 남북관계가 발전되어야 한다는 본 법안의 이념을 실질적으로 뒷받침하는 근거가 될 수 있기 때문”이라고 말하였다.

다. 남북관계발전법의 거버넌스

(1) 남북관계발전법의 효과

남북교류협력법과 비교해 보았을 때 남북관계발전법은 대북정책에 대한 법적 기초의 마련에 주안점을 두고 만들어진 법률이다. 남북교류협력법이 규제와 촉진을 통한 경제적 교류를 중심으로 하는 실적위주의 교류협력정책을 목적으로 하는 것이라면, 남북관계발전법은 정책과정에서 국민적 합의를 도출하면서 남북관계의 안정성과 일관성을 확보하기 위한 법률인 것이다. 특히 법리적으로 해결될 수 없었던 남북회담 대표의 임명, 남북합의서의 체결, 공포, 공무원의 북한지역 파견 등에 대한 법적 근거가 됨으로써, 남북관계가 보다 안정적이고 일관성 있게 진행될 수 있도록 하였다.

이러한 남북관계발전법의 제정효과는 정량화시켜 나타낼 수 없는 측면이 있다. 빠르게 변화하고 있는 남북관계의 발전을 더욱 촉진하기 위한 밑거름이 될 수 있는 제도적 법이기 때문에, 남북합의서에 대한 효력의 부여, 남북회담개최에 대한 법적 유효성의 담보 등 통치행위에 대한 타당성을 부여하는 법률로서의 위치를 갖고 있기 때문이다.

한편, 남북발전기본법에서는 정부가 5년 단위의 ‘남북관계발전 기본계획’을 수립토록 규정함으로써 대북정책이 중장기적 비전 아래 추진되도록 유도되는 한편, 이 기본계획 및 연도별 시행계획을 국회에 보고하고, 예산이 수반되는 기본계획의 국회 동의를 받도록 규정함으로써 대북정책 추진계획에 대한 입법부의 견제를 가능하게 하였고, 이러한 것은 대북정책에 대한 초당적 협력에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

아울러, 남북발전기본법에 의하여 설치되게 된 남북관계발전위원회는 남

북관계발전기본계획과 남북관계 발전을 위한 중요사항을 심의하는 포괄적인 대북정책 협의기구로서의 성격을 가지며, 남북관계발전위원회의 25인 이내의 위원 가운데 국회의장 추천 인사 7명과 민간 전문가 등을 포함토록 함으로써 대북정책에 대한 보다 광범위한 의견수렴을 제도화하였다고 평가할 수 있다.

또한 명확한 법적근거 없이 이루어지던 남북회담대표와 대북특별사절의 임명 관련 절차를 구체적으로 명시함으로써, 법적 절차에 따른 투명한 대북정책 추진에 기여할 수 있을 것으로 기대되고, 남북경제협력협회사무소(개성) 등에 대한 공무원 파견의 근거규정을 마련하였다.

남북합의서와 관련하여, 남북발전기본법은 남북관계의 진전에 따라 남북합의서가 선언적 내용을 넘어 국민의 권리, 의무와 관련된 사항을 담고 있는 현실을 고려, 내용의 경중에 따라 국무회의 심의, 국회동의 등 해당 절차를 거치도록 규정하고 있다. 그리고 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우거나 입법사항에 관한 남북합의서는 국회가 체결, 비준에 대한 동의권을 행사하게 된다. 그런데 남북관계발전법의 시행 이전에 국회의 동의를 받아 효력을 발휘하게 된 남북합의서의 효력과 남북관계발전법의 시행 이후 남북관계발전법이 정하는 절차에 따라 국회의 동의를 얻게 된 남북합의서의 효력상 차이가 발생할 수 있게 되기 때문에, 이 법에서는 법 시행 전에 국회의 동의를 받은 남북합의서도 이 법에 의한 남북합의서로 본다고 규정하여, 이미 국회동의 절차를 거친 13개 남북경제협력의서도 이 법에 의한 국회동의 절차를 거친 것으로 간주하고 있다.

(2) 남북관계발전법의 참여성

이와 같은 남북관계발전법의 참여성을 평가해볼 때, 다음의 표와 같다.

<표 III-2> 남북관계발전법의 참여성 평가

		평가내용	주요 대상 /평가방식	평가
참여성	행위자	주요 이해당사자가 참여하는가?	정부, 정당	높음
			북한	
			외국/국제기구	
			시민단체	
			언론	
			기업, 이익집단	
	참여의 방식은? 공청회, 위원회, 시위 등 합법적, 불법적	정부, 정당	매우높음	
		북한		
		외국/국제기구		
		시민단체		
		언론		
		기업, 이익집단		
정책 결정의 어느 단계에서 가장 많은 참여가 있었는가?	의제설정	의제설정/ 정책분석/ 정책결정		
	정책분석			
	정책결정			
	정책집행			
관계	참여성의 증가로 정책결정과정에 영향이 있는가?		높음	
	참여성 증가로 변화된 결정의 내용이 피드백 되었는가?		높음	
	새로운 참여집단을 지속적으로 모색하고 있는가?	의제설정	보통	
		정책분석		
		정책결정		
		정책집행		
		정책평가		
	소수자의 참여가 허용되었나?	의제설정	보통	
		정책분석		
		정책결정		
정책집행				
정책평가				
비공식기구의 참여기준은?	정기적 읍저버	해당없음		
	비정기적 읍저버			

3. 개성공업지구법제

가. 개성공업지구법제의 구성

남북협력모델인 개성공업지구에 적용되는 개성공업지구법제는 크게 3단계로 구성된다. 첫번째 단계는 북측이 제정한 ‘개성공업지구법’으로서 개성공업지구에서의 일반법이라고 할 수 있다. 개성공업지구에서는 이 개성공업지구법 제9조에 따라 북측의 일반적인 법제의 적용이 배제되고, 개성공업지구법 및 그 하위규정들만이 적용되고 있다. 두번째 단계는 개성공업지구법의 구체적인 시행을 위한 하위규정들로서, 현재 14개의 하위규정이 제정되어 있다. 그런데 개성공업지구법은 본문 5장 46개조, 부칙 3개조로 구성된 원칙적 규정이며, 14개의 하위규정 또한 기본적 사항만을 규정하고 있을 뿐이다. 이에 따라 개성공업지구에서의 기업활동을 위한 구체적인 시행세칙 등이 요구되었지만 북측이 제정을 하지 않아 개성공업지구관리위원회는 법의 공백상태를 막기 위하여 남측의 개성공단사업지원단 등의 정부당국과 개성공단사업지원단 법률자문회의 등 여러 전문가들의 도움을 받아 개성공업지구법 제25조 제9호에 따른 사업준칙의 제정권에 따른 여러 준칙을 작성하였다. 이 준칙이 개성공업지구법제에서의 세번째 단계이다.

여기에서 개성공업지구법제의 의의를 살펴보자면, 개성공업지구법제는 남북이 분단된 이후 처음으로 만들어진 남북측의 통합 법제라는 사실이다. 비록 표면상 개성공업지구법 및 그 하위규정들은 북측이 제정하고 공포하여 개성공업지구에서 시행하고 있는 것으로 보이지만, 개성공업지구에 대한 개발논의가 시작되던 당시부터 이미 북측과 남측정부 및 개성공업지구의 개발을 담당하게 될 기업체간에 개성공업지구에 적용될 법규정에 대한 논의가 비공식적으로 진행되어 왔다. 당초 개발업자인 현대아산은 “개성특구법”이라는 명칭으로 법 초안을 만들어 북측에 제시하였고 이를 기초로 남북측의 정부 및 현대아산 간에 논의가 진행되어 현재의 개성공업지구법이 입법된 것이다. 그리고 현재는 개성공단사업지원단 법률자문단이 주축이 되어 개성공업지구법 및 하위규정에 대한 입법적 지원활동을 하고 있다.

나. 개성공단개발 및 법제추진경과

(1) 1999-2000년

1999. 10. 현대아산 故정주영·정몽헌회장: 김정일 국방위원장 면담을 통하여 경제특구공단사업 및 금강산관광사업 등에 대하여 원칙적으로 합의함.
2000. 7. 29~31 제1차 남북장관급회담 개최: 6·15 남북공동선언의 의미를 되새김.
2000. 8. 22. 현대-아태평화위원회, 민족경제협력연합회 ‘공업지구 건설운영에 관한 합의서’ 채택: 개성지역에 2,000만평 규모의 공업지구 및 배후도시를 단계적으로 개발키로 하고 현대아산에 독점권 보장.
2000. 8. 29~9.1 제2차 남북장관급회담 개최: 경제협력과 관련한 실무 접촉에 합의.
2000. 9. 27~30 제3차 남북장관급회담 개최: 경제협력과 관련, 『남북경제협력추진위원회』를 설치할 것에 합의.
2000. 11. 10 현대-토지공사, 공동사업시행 협약 체결. 1단계로 100만평 내외를 개발키로 하고, 토지공사는 자금조달 및 설계와 감리를 담당하는 한편, 현대는 시공을 담당하기로 합의.
2000. 12. 12~16 제4차 남북장관급회담 개최: 『남북경제협력추진위원회』의 구성 및 역할 등에 대하여 합의: 각기 차관(부산)급을 수속대표(단장)로 하여 5 내지 7명으로 구성, 2000년 12월 26일경에 첫 회의를 평양에서 하되 여기에서는 전력협력문제를 비롯하여 철도 및 도로연결문제, 개성공업단지 건설문제, 임진강유역 수해방지사업 추진문제 등 당면한 경제협력에서 제기되는 실무적 문제들을 협의·해결하기로 함.
- 『남북사이의 투자보장에 관한 합의서』 채택
- 『남북사이의 소득에 대한 이중과세방지합의서』 채택

- 『남북사이의 상사분쟁해결절차에 관한 합의서』 채택
- 『남북사이의 청산결제에 관한 합의서』 채택
- 2000. 12. 27~30 남북경제협력추진위원회 제1차 회의: 남북경제협력추진위원회의 구성 및 운영에 관한 합의서 도출

1999-2000년은 개성공업지구개발을 위한 사전준비가 이루어진 기간이다. 남북측의 정부는 정부차원에서 개성공업지구개발을 위한 합의서의 도출 등 노력을 진행한 한편, 개성공업지구 개발을 담당할 현대아산측은 토지공사 측과 협의하여 실질적 개발의 수순을 밟아나갔다. 이 기간 동안에는 아직 개성공업지구와 관련된 입법이 이루어지지 않았지만 4차례의 남북 장관급회의와 처음으로 열린 남북경제협력추진위원회 1차 회의를 통하여 개성공업지구에 대한 남북측의 의지를 확인하였다고 볼 수 있다.

(2) 2001-2002년

- 2001. 9. 15~18 제5차 남북장관급회담 개최: 개성공단 건설을 위한 실무접촉 개최 및 경협관련 투자보호, 이중과세 방지, 상사분쟁해결절차, 청산결제 등 4가지 합의서들을 각기 내부절차를 거쳐 빠른 시일 내에 발효시키기로 합의.
- 2001. 11. 9~14 제6차 남북장관급회담 개최: 합의 도출에 실패.
- 2002. 8. 12~14. 제7차 남북장관급회담 개최: 남북경제협력추진위원회 제2차 회의 개최에 합의.
- 2002. 8. 27~30. 남북경제협력추진위원회 제2차 회의: 북측은 ‘개성공업지구법’을 제정, 공포할 것과 남측은 개성공단 건설에 필요한 기반시설을 상업적 차원에서 추진할 것을 합의. 이를 위하여 10월 중 『개성공단건설실무협의회』의 개최가 예정됨.
- 2002. 10. 19~23 제8차 남북장관급회담 개최: 개성공단 착공일정을 구체적으로 합의(12월 중 착공, 이를 위해 개성공단건설실무협의회에서 토의). 개성공단지역에 우리측 사무소를 설치하기로 합의.
- 2002. 10. 30~11.2 제1차 개성공단건설실무협의회 개최: 1단계 100만평

- 개발을 2003년까지 끝내도록 적극 협력할 것 및 실무자 간 접촉을 통한 기반시설의 건설문제 협의 등에 합의.
2002. 11. 6~9 남북경제협력추진위원회 제3차 회의: 개성공단건설 실무협의회 제1차 회의에서 타결한 사항을 재확인. 개성공단이 12월 하순 착공되어 원활히 추진되도록 적극 협력.
2002. 11. 20 《개성공업지구법》 제정.
2002. 12. 6~8 개성공단건설실무접촉. 개성공단건설과 관련하여 ① 개성공단건설을 12.26~30사이에 착공토록 하며, 구체적인 날짜는 사업자간에 합의토록 한다는 것, ② 개성공단 착공과 건설에 필요한 인원과 물자의 원활한 통행을 위해 착공 이전에 개성-문산 사이의 임시도로를 개통하여 운행한다는 것, ③ 북측은 공단 착공 이전에 노동·세금·기업설립 등 필수적인 하위규정들을 조속히 제정하고, 남측은 기반시설 건설을 위해 개발업자와 기반시설 공급자간 협의를 진행될 수 있도록 적극 협력하기로 한다는 것, ④ 개성공단 통신, 통관, 검역에 관한 합의를 채택하고, 빠른 시일내에 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 문본을 교환한다는 것에 합의. 아울러 ⑤ 개성공단건설을 적극 추진해 나가기 위한 실무적인 문제들을 앞으로 문서교환 또는 실무접촉의 방법으로 계속 협의해 나가기로 함.
- 『개성공업지구 통신에 관한 합의서』 채택
 → 『개성공업지구 통관에 관한 합의서』 채택
 → 『개성공업지구 검역에 관한 합의서』 채택
2002. 12. 26 현대와 토지공사측, 변경협약서를 체결함으로써 1단계 사업을 토지공사가 주도하는 방향으로 개정.
2002. 12. 27 통일부, 현대·토지공사에 대하여 경제협력사업자 승인.

2001-2002년은 개성공업지구개발을 위한 본격적인 수순이 이루어졌던 시기이다. 4차례의 남북장관급회담을 통하여 개성공업지구의 개발에 대한 남북측의 의사를 확인하는 한편 개성공단실무협의회가 개최됨으로써 구체

적인 개성공단개발의 내용이 정립된 시점이다. 이 과정에서 2002년 11월 20일 개성공업지구법을 북측에서 공포함으로써 개성공업지구에 대한 입법적 기반이 형성되게 되었다. 개성공업지구법은 북측이 일방적으로 제정·공포한 것은 아니며 1999-2001년까지의 기간 동안 남북측 및 현대아산이 개성공업지구개발을 위한 노력의 과정에서 성립한 것이라고 말할 수 있다. 한편 개성공업지구법이 제정된 후 2002년 12월 8일에는 개성공업지구의 통신 및 통관·검역에 대한 남북측 합의서가 체결되었고, 통일부는 현대아산과 토지공사를 개성공업지구에서 활동할 수 있는 경제협력사업자로 승인함으로써 개성공업지구 개발이 구체화되었다.

(3) 2003년

- 2003. 1. 21~24 제9차 남북장관급회담 개최: 진행 중인 교류협력사업을 계속 추진하기로 합의.
- 2003. 2. 11~14 남북경제협력추진위원회 제4차 회의: 개성공단 착공식을 사업자간 합의에 따라 진행하며, 4개 경협합의서 발효 등을 조속히 추진해 나갈 필요성에 의견 접근(이때 개성공단 착공식을 4월말 개최하기로 의견접근을 이루었지만 사스로 인해 지연됨).
- 2003. 2. 21 현대와 토지공사, 개성공단 사전 육로답사
- 2003. 4. 24 《개성공업지구개발규정》, 《개성공업지구 기업창설·운영규정》 제정.
- 2003. 4. 27~29 제10차 남북장관급회담 개최: 참여정부 수립이후 첫 고위급회담. 진행중인 3대 경협사업(철도 및 도로연결, 개성공단건설, 금강산관광사업)을 차질없이 진행하기로 합의.
- 2003. 5. 19~23 남북경제협력추진위원회 제5차 회의: 개성공단 착공식을 사업자간 합의에 따라 2003년 6월 하순 개최할 것에 합의. 착공식 개최 이후 단계적으로 공사를 추진하되, 착공식 개최 이전이라도 개성공단지구법에 대한 5개 하위규정을 공포, 여타 하위 규정 협의, 현지실사 등의 일정을 추진하기로 합의함.

2003. 6. 30 개성공단 착공식 개최.
2003. 6. 30 제16대 제240회 정기국회 제7차 본회의에서 경협관련
4대 합의서(2000. 12. 18 채택) 가결(2003. 8. 20 발효).
2003. 7. 9~12 제11차 남북장관급회담 개최: 진행중인 경협사업의 차
질없는 진행을 약속하는 한편, 투자보장합의서 등 4개
경협합의서 발효문제 협의를 진행.
2003. 7. 28~31 사무소 설치 및 하위규정협의 방북.
2003. 8. 8 1단계 100만평 측량, 토질조사 완료.
2003. 8. 20. 남북간 4대 경협합의서 정식 발효.
2003. 8. 25. 중소기업인 등 224명 방북(국회의원 6명 포함).
2003. 8. 26~28 남북경제협력추진위원회 제6차 회의: 개성공단의 국제
적 경쟁력을 위한 북측 당국의 협조를 확보하고 사업자
간 협의를 당국차원에서 뒷받침하기로 하는 한편, 남측
도 남북관계 발전과 나아가 한계상황에 처한 중소기업
의 활로모색을 지원한다는 차원에서 다각적 지원방안
을 검토하기로 함. 한편, 6차 회의에서 『남북경제협력
협회사무소』의 설치에 대한 논의가 본격화 됨.
2003. 9. 18 《개성공업지구 노동규정》, 《개성공업지구 세관규정》
제정.
2003. 10. 14~17 제12차 남북장관급회담 개최: 남북경제협력추진위원회
제7차 회의를 개최하기로 합의.
2003. 11. 5~8 남북경제협력추진위원회 제7차 회의: 개성공단 개발일
정에 합의(2004년 초부터 기반시설 건설에 착수, 2004
년 상반기 안으로 1만평 규모의 시범단지 개발). 『남북
경제협력협회사무소』를 2004년 상반기 중 개설할 것에
합의.
2003. 12. 11 《개성공업지구 관리기관 설립·운영규정》, 《개성공업
지구 출입·체류·거주규정》, 《개성공업지구 세관규정》
제정.
2003. 12. 11. 토지공사 개발사무소 착공식 개최.
2003. 12. 22. 현대 중기관리사무소 개소.

2003년은 개성공단사업이 본격화되면서 사업적 기반과 함께 법제 정비작업이 시작된 시기이다. 2003년 한해에만 남북장관급회담이 4차례 개최되면서 개성공단사업추진에 대한 남북측 정부 간의 합의가 촉진되었으며, 현재 제정되어 있는 개성공업지구법 하위규정 14개 가운데 7개의 하위규정이 남북측간의 협의 하에서 제정되었다. 이 과정에서 남측은 제16대 제240회 정기국회 제7차 본회의에서 경험관련 4대 합의를 의결함으로써 남북경협에 대한 법적 유효성이 승인되게 되었다.

(4) 2004년

- 2004. 1. 17 토지공사 개발사무소 착공.
- 2004. 1. 29 『개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서』 채택.
- 2004. 2. 3~6 제13차 남북장관급회담 개최: 개성공단 1단계 100만평 개발을 본격적으로 추진하기로 합의, 2004년 상반기 중 1만평 규모의 시범단지를 개발하도록 적극 협력하기로 함.
- 2004. 2. 25 《개성공업지구 외화관리규정》, 《개성공업지구 광고규정》 제정.
- 2004. 3. 2~5 남북경제협력추진위원회 제8차 회의: 2005년부터 기업이 입주할 수 있도록 개성공업지구법 하위규정의 제정·공포와 공업지구관리기관의 구성·운영 등의 문제들을 3월 중으로 해결할 것을 합의. 한편 2004년 상반기 내에 직접거래 확대 등을 위한 『남북경제협력협 의사무소』가 개성공단개발사무소와 동시에 개설됨에 따른 협의절차를 거쳐 그 운영에 들어가는 한편, 민간 차원의 경제협력사업이 보다 활성화되도록 협력할 것을 합의.
- 2004. 4. 13 사업자간 임차료, 지장물 보상비 관련 계약 체결.
- 2004. 4. 23 1단계 100만평 개발사업 경제협력사업 승인.
- 2004. 5. 4~7 제14차 남북장관급회담 개최: 경험관련 특이사항 없음.
- 2004. 6. 2~5 남북경제협력추진위원회 제9차 회의: 개성공단건설

- 관련 6월 중 관리기관을 구성하고 9월중 전력·통신공
급일정에 합의함으로써 하반기 기업이 입주하여 제품
이 생산될 수 있도록 노력할 것을 합의함.
2004. 6. 14 시범단지(2만 8천평) 입주계약 체결 - 15개 입주기업
선정.
2004. 6. 21~24 제15차 남북장관급회담 개최: 남북경제협력추진위원
회 제10차 회의 개최 합의.
2004. 6. 24~25 개성공단건설 실무협의회 제2차 회의: 개성공단개발사
업을 원만하게 추진해 나가기 위해 전력, 통신, 용수 및
폐기물처리와 통관, 검역 등 당면한 문제들에 대하여
협의를 하는 한편, 향후 개성공단개발사업과 관련하여 제
기되는 문제들을 실무접촉을 통해 해결해 나가기로 함.
2004. 6. 29 개성공단관리기관 창설준비위원회 가동.
2004. 6. 30 시범단지 부지조성공사 준공식 개최
2004. 7. 8 통일부, 《개성공업지구방문 및 협력사업승인절차에
대한 특례》 규정 제정(통일부고시 2004-7호)(2004.
12. 31 통일부고시 2004-10호로 개정됨).
2004. 7. 29 《개성공업지구 부동산규정》 제정.
2004. 9. 8 남측정부, 개성공단 입주업체 7곳 승인.
2004. 9. 16 남측정부, 개성공단 입주업체 4곳 추가승인.
2004. 9. 21 《개성공업지구 보험규정》 제정.
2004. 9. 23 제17대 제250회 정기국회 제3차 본회의에서 개성공업
지구 검역/통관/출입 및 체류에 관한 합의서가 가결됨
(2005. 8. 1 발효).
2004. 10. 5 남측 정부, 통일부 직제로 「개성공단사업지원단」을
설치.
2004. 10. 20 「개성공업지구관리위원회」 개소, 입주기업 공장 착공.
2004. 11. 16 개성공업지구관리위원회 지원을 위한 「개성공업지구
지원협회」의 협력사업 및 협력사업자 승인.
2004. 12. 9 제17대 제250회 정기국회 제14차 본회의에서 개성공
업지구 통신에 관한 합의서가 가결됨(2005. 8. 1 발효).

2004. 12. 15 개성공단 첫 시제품 출시.
 2004. 12. 31 통일부, 《개성공업지구방문 및 협력사업승인절차에 대한 특례》 규정 개정

2004년도에는 개성공업지구에 최초로 입주하게 될 15개 기업체가 선정되었고, 6월 준공식을 거쳐 실제 13개 업체가 입주하면서 2004년 12월 15일에는 첫 제품이 생산되게 되는 등 비약적 발전을 이루게 되었다. 이 과정에서 북측은 개성공업지구법에 대한 4개 하위규정을 제정·공포하였고, 제17대 제250회 정기국회에서는 개성공업지구의 통신/통관/검역/출입 및 체류에 대한 남북합의서가 가결되는 등 남북측 정부 및 민간부문에서의 성과가 두드러지게 나타났다. 또한 통일부는 개성공업지구에서 조업하거나 조업하고자 하는 기업체의 편의 등을 위하여 “개성공업지구 방문 및 협력사업 승인절차에 대한 특례” 규정을 고시하고 12월 31일에는 이를 개정하였는바, 개성공업지구의 방문절차를 간소화(방문처리기간을 기존 10일에서 5일로 단축, 단수방문증명서 신청자에 대한 신원진술서의 제출절차 생략, 수시방북승인을 받은 자가 매 왕래시마다 하도록 되어 있는 북한방문신고를 출입계획의 제출로 같음)시키는 등 절차적 측면에서의 개성공업지구에 대한 투자지원 노력을 북측과 함께 하는 한편, 10월 5일에는 개성공단개발사업의 성공적인 추진을 지원하기 위하여 재경부/산자부/건교부와 합동으로 ‘개성공단사업지원단’을 설치하였다. 이 개성공단사업지원단의 설치를 계기로 개성공단개발사업에 대한 정부차원의 종합적·체계적 지원시스템이 구축되었다고 말할 수 있다. 여기에 더하여 11월 26일에는 개성공업지구관리위원회와 업무지원관련 협약을 체결한 ‘사단법인 개성공업지구지원협회’에 대한 협력사업 및 협력사업자 승인절차가 완료됨으로써, 개성공업지구관리위원회가 처리하기 힘든 남측지역에서 필요한 관리위원회 업무활동 등을 직접 지원할 수 있게 되었다. 이 개성공업지구지원협회는 관리위원회와 맺은 협약에 따라 관리위원회의 운영에 필요한 자원(기금) 확보·지원, 관리위원회 근무인원 파견, 입주업체 지원 등의 업무를 수행하고 있다.

(5) 2005년

2005. 1. 26 개성공업지구 시범단지 입주 완료.
2005. 3. 10 관세청, 《개성공업지구 반출입 물품 및 통행차량 통관에 관한 고시》 제정.
2005. 3. 28 개성공업지구 입주기업 대표회의 개최.
2005. 7. 9~12 남북경제협력추진위원회 제10차 회의: 9월 중 남북경제협력협회사무소를 개성에 설치·운영하는데 합의(분단 이후 최초로 우리의 정부기관이 남북경제협력을 촉진하기 위해 북한지역에 상주하는 것). 한편 8월 초까지 9개 경험 관련 합의를 발표시키기로 합의.
2005. 7. 15 《개성공업지구 회계규정》, 《개성공업지구 기업재정규정》 제정.
2005. 8. 1 개성공업지구 본단지 1차 분양.
2005. 9. 11 개성공업지구 본단지 1차 입주업체 18곳 선정.
2005. 9. 13~16 제16차 남북장관급회담 개최: 개성공단의 경쟁력 확보를 위해 개성공단 2단계 개발사업과 관련한 협의가 필요하다는 데 쌍방 의견이 일치됨.
2005. 10. 7 중소기업협동조합중앙회, 제1차 개성중소기업전용공단 추진위원회 개최(협동화 단지를 희망하는 25개 협동조합과 중소기업 및 학계, 북한전문가 등 37명으로 구성).
2005. 10. 9 관세청, 남북교역 활성화를 위한 관세행정상의 지원정책 방향 수립, 발표.
2005. 10. 12 통일부, 개성공단 입주기업 대표회의와 통일부장관 간담회 개최.
2005. 10. 28 남북경제협력추진위원회 제11차 회의 개최, 합의 도출에 실패.
2005. 10. 28 《개성공업지구 회계검증규정》 제정.
2005. 12. 13~16 제17차 남북장관급회담 개최: 개성공단 1단계 100만평 부지조성공사가 2006년말 완료 예정됨에 따라, 개성공단 2단계 개발과 통행·통관·통신 등의 문제를 남북경제협력추진위원회를 통해 협의·해결해 나가기로 합의.

2006. 4. 21~24 제18차 남북장관급회담 개최: 개성공단사업의 안정적인 추진을 위하여 제12차 남북경제협력추진위원회 개최를 합의.
2006. 6. 3~6 남북경제협력추진위원회 제12차 회의: 남측은 입주 기업의 경영여건 개선을 위해 △ 출입증제도 전환 등 통행·통관절차 간소화, △ 북측 근로자의 안정적 공급 등 실천적 조치를 요구하는 한편, 북측은 1단계 개발의 조기 추진을 강조하면서 필요한 북측인력을 개성시 외부에서도 충원하기 위한 숙소와 편의시설의 건설 필요성을 제기. 이에 대하여 6월 20~21일 개성에서 개성공단 실무접촉을 통해 이와 관련된 제반 문제들을 협의하기로 합의.
2006. 7. 9~12 제19차 남북장관급회담 개최: 남북측 이견으로 합의 사항 없이 종결.

2005-2006년은 개성공업지구법 하위규정이 모두 정비되는 한편, 제2단계 개성공업지구개발에 대한 논의가 제기되었던 기간이었지만 북한 핵문제 및 미사일 발사문제로 인하여 남북관계가 다소 경색되는 국면을 가졌다. 입주 기업 차원에서는 2004년 이후 가동되기 시작한 생산체제에 있어서 북측 당국 및 근로자들과 다소간의 애로사항이 발생하기 시작하였고, 이를 해소하기 위하여 남측 정부차원에서는 기업의 애로사항 수렴 등을 통하여 개성공업지구투자 및 개발이 이루어질 수 있는 방향을 모색하고 이에 대한 정책방향 등을 수립하고자 노력하기도 하였다. 한편 2005년도에는 2004년 통일부 직제로 설립된 개성공단사업 지원단 내에 개성공단의 법·제도 인프라를 구축하고 공단 내 발생가능한 법적 문제의 처리에 대한 방향설정을 위한 자문기구로서 '개성공단법률자문회의'가 구성되게 되었던 바, 개성공단법률자문회의는 2005-2006년 동안 매월 1회의 정기적인 회의를 통하여 개성공업지구의 법제도 제정 및 운영에 대한 검토뿐 아니라 남측의 남북교류협력에 관한 법률 등과 같은 교류협력법제에 대한 자문활동을 하고 있다. 그리고 개성공업지구법 및 하위규정들에 대한 시행세칙을 개성공업지구관리위원회가 입법하는데 상당한 기여를 하는 활동을 하였다.

〈표 III-3〉 개성공단사업의 추진경과 요약

구분	추진내용	일자
사업자 조치	○ 현대-北아태간 총 2,000만평 개발합의서 체결	'00.8.22
	○ 현대·토공, 사업 변경협약서 체결	'02.12.26
	○ 토공 개발사무소 착공식 개최	'03.12.11
	○ 현대 중기관리사무소 개소식 개최	'03.12.22
	○ 토지임차료, 지장물 보상비 등 관련 계약 체결	'04.4.13
	○ 토공 개발사무소 준공식 개최	'04.10.21
	○ 시범단지 전력공급 개시	'05.3.16
	○ 본단지 1차 5만평 분양공고	'05.8.1
	○ 개성공단 통신공급 개시	'05.12.28
북측 조치	○ 『개성공업지구법』 발표	'02.11.27
	○ 『개발』 및 『기업창설』 하위규정 제정·공포	'03.6.29
	○ 『노동』 및 『세금』 하위규정 제정·공포	'03.10.1
	○ 『관리기관』, 『출입·체류·거주』, 『세관』 규정 제정·공포	'03.12.17
	○ 『외화관리』, 『광고』 하위규정 제정·공포	'04.2.27
	○ 『부동산규정』 제정·공포	'04.8.25
	○ 『보험규정』 제정·공포	'04.10.11
	○ 『회계규정』, 『기업재정규정』 제정·공포	'05.7.15
	○ 관리위 북측 협력부 근무 시작	'05.11.22
남북당국간 합의	○ 통관·통신·검역합의서 채택	'02.12.8
	○ 투자보장 등 4개 경험합의서 발효	'03.8.20
	○ 개성공단-금강산 통행합의서 체결	'04.1.29
	○ 통신, 통관, 검역, 출입·체류에 관한 합의서 발효	'05.8.1
대내조치 및 주요동향	○ 통일부, 현대·토공 협력사업자 승인	'02.12.27
	○ 개성공단 1단계 건설 착공식 개최	'03.6.30
	○ 통일부, 1단계 100만평 협력사업 승인	'04.4.23
	○ 시범단지 입주계약 체결(15개 기업)	'04.6.14
	○ 시범단지 부지조성공사 준공식 개최	'04.6.30
	○ 시범단지 협력사업 승인 시작	'04.9.8
	○ 개성공단사업지원단 출범	'04.10.5
	○ 관리위원회 개소식 및 입주기업 공장 착공식	'04.10.20
	○ 개성공단 첫제품 생산기념식 개최	'04.12.15
	○ 시범단지 협력사업 승인 완료	'05.1.26
	○ 외국인 바이어 방문 시작	'05.6.3
	○ 주한 EU 상공회의소 개성 방문	'05.11.2
	○ 본단지 1차 입주기업 협력사업 승인 시작	'05.11.8
	○ 본단지 1차 입주기업 공장건축 시작	'05.12.5

출처 : 통일부 홈페이지(www.unikorea.go.kr)

〈표 III-4〉 남북간 합의서 및 복측 법규 요약

구분	명칭	발표/합의일
개성공단 관련 남북합의서 (’05.8.1 발효)	개성공업지구 통신에 관한 합의서	’02.12.8
	개성공업지구 통관에 관한 합의서	’02.12.8
	개성공업지구 검역에 관한 합의서	’02.12.8
	개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서	’04.1.29
4대 경험합의서 (’03.8.20 발효)	남북사이의 투자보장에 관한 합의서	’00.12.16
	남북사이의 소득에 대한 이중과세 방지합의서	’00.12.16
	남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서	’00.12.16
	남북사이의 청산결제에 관한 합의서	’00.12.16
개성공업지구법 및 14개 하위규정 (복측법규)	개성공업지구법	’02.11.20
	개성공업지구 개발규정	’03.4.24
	개성공업지구 기업창설·운영규정	’03.4.24
	개성공업지구 세금규정	’03.9.18
	개성공업지구 노동규정	’03.9.18
	개성공업지구 관리기관 설립·운영규정	’03.12.11
	개성공업지구 출입·체류·거주규정	’03.12.11
	개성공업지구 세관규정	’03.12.11
	개성공업지구 외화관리규정	’04.2.25
	개성공업지구 광고규정	’04.2.25
	개성공업지구 부동산규정	’04.7.29
	개성공업지구 보험규정	’04.9.21
	개성공업지구 회계규정	’05.7.15
	개성공업지구 기업재정규정	’05.7.15
회개성공업지구 회계검증규정	’05.10.28	

출처: 통일부 홈페이지(www.unikorea.go.kr)

〈표 III-5〉 개성법률자문회의의 법률자문 내용

연/월	내용
2005	1 부동산규정, 기업창설등록 관련 검토
	2 노동준칙안, 건축준칙안 검토
	3 출입·체류·거주에 관한 준칙안 검토
	4 회계검증, 기업재정 검토
	6 보험준칙안 검토
	7 자동차준칙안, 부동산집행준칙안 검토
	8 남북교류협력에 관한 법률 일부 개정 법률안 검토
	9 교류협력법, 기업재정규정, 회계규정, 안건보건준칙안 검토
	11 회계규정, 기업재정규정, 세금규정 검토
	12 식품위생 및 전염병 예방준칙안 검토
2006	1 준칙정비절차
	2 수수료징수준칙, 투자검증준칙, 회계검증기준 검토
	3 외화관리 및 공정거래 준칙안, 개성공업지구와 국내법제 정비 검토
	5 출입증발급준칙안, 석유판매업준칙안, 출입증발급준칙안 검토
	6 개성공단 외국인진출시 법적 문제 검토
	7 개성공업지구지원에 관한 법률안 검토

다. 개성공업지구법제와 거버넌스

(1) 개성공업지구법제의 효과

남북한 최초의 통합법제로서의 개성공업지구법제는 개성공업지구의 개발을 위한 법이다. 즉 개성공업지구에서의 현재의 남북한 경제협력사업은 개성공업지구법제를 기본으로 하는 것이고, 개성공업지구는 시범단지와 본단지로 구성되고 있는 바, 시범단지는 우리 중소기업의 개성공단 조기 입주 수요를 충족시키고 본공단 가동시의 법·제도, 투자환경 등을 사전에 점검하는 Pilot Project로 조성된 한편, 여기에 1단계 100만평 부지내 2만 8천평을 15개 기업에 분양, 본격 가동시킴으로써 개성공단사업의 성공가능성을 확인하고 향후 개발방향에 대한 시사점을 도출하고자 하였다.⁷¹ 이를 위해 2004년 12월부터 기업들이 입주를 시작, 2004년 12월 15일에는 개성공단에

⁷¹ <<http://www.unikorea.go.kr/index.jsp>>.

서 첫제품이 생산되는 역사적인 업적을 남기기도 하였다. 2006년 11월을 기준으로 하였을 때 15개 기업 모두가 시범단지에서 가동 중이다. 그리고 2005년 8월 1일부터는 본단지가 분양되기 시작해 일반공장(17개), 협동화 단지(6개), 아파트형 공장(1개) 등 총 23개 업체 및 1개 기관에 분양되는 실적을 올리고 있다. 또한 2006년 6월 기준으로 고용한 북측의 근로자수만 해도 약 8천명에 이르고 있다.

(2) 개성공업지구법제의 참여성 평가

이러한 개성공업지구법제의 참여성을 평가해보면 다음과 같다.

<표 III-6> 개성공업지구법제의 참여성 평가

		평가내용	주요 대상 /평가방식	평가
참여성	행위자	주요 이해당사자가 참여하는가?	정부, 정당	매우 높음
			북한	
			외국/국제기구	
			시민단체	
			언론	
	참여의 방식은? 공청회, 위원회, 시위 등 합법적, 불법적	기업, 이익집단	위원회/ 법률자문/ 투자활동 등	
		정부, 정당		
		북한		
		외국/국제기구		
		시민단체		
정책 결정의 어느 단계에서 가장 많은 참여가 있었는가?	언론	의제설정/ 정책결정/ 정책집행		
	기업, 이익집단			
	의제설정			
	정책분석			
관계	정책결정	매우 높음		
	정책집행			
매우 높음	정책평가	매우 높음		
	참여성의 증가로 정책결정과정에서 영향이 있는가?			
매우 높음	참여성 증가로 변화된 결정의 내용 이 피드백 되었는가?	매우 높음		

		평가내용	주요 대상 /평가방식	평가
참여성	관계	새로운 참여집단을 지속적으로 모색하고 있는가?	의제설정	매우 높음
			정책분석	
			정책결정	
			정책집행	
		소수자의 참여가 허용되었나?	의제설정	높음
			정책분석	
			정책결정	
			정책집행	
		비공식기구의 참여기준은?	정기적 읍저버	해당없음
			비정기적 읍저버	

어떤 법률보다도, 개성공업지구법제의 참여성은 높게 평가할 수 있다. 그것은, 남북관계법제분야에서 최초의 남북 합작품이기 때문이기도 하고, 다양한 이해관계자가 직접 참여하여 의견을 개진하고 이를 법제에 반영시킴으로써 입법의 주체가 되었기 때문이다. 또한 향후 약 40여개의 관련법제가 정비될 예정에 있는데, 이 과정에서 지금까지의 참여자와는 다른 창구가 열릴 것으로도 기대된다.

4. 소결: 거버넌스 형태의 분석

이하에서는 남북교류협력법·남북관계발전에 관한 법률·개성공업지구법제에 대한 사례분석의 결과를 토대로, 이론연구팀에서 정부의 역할을 중심으로 유형화한 거버넌스 형태를 기준으로 삼아 현재의 통일법제의 거버넌스적 성격 또는 진전도를 진단해 보고자 한다.

가. 거버넌스의 형태

우선 이론연구팀은 정부의 역할을 중심으로 한 거버넌스의 형태를 다음과 같이 구분하고 있다.

정부의 역할과 관련하여,

- ① 정부가 관리양식을 주도하는 집권형과,
- ② 정부의 영향력이 약화된 채 비정부 행위자들이 주도하는 분권형,
- ③ 정부가 거버넌스적 현상 전반을 관리하면서 거버넌스의 효율성을 극대화하는 관리형.

그리고 거버넌스 체제가 추구하는 조정 과정의 내용에 따라,

- ① 거버넌스 체제를 통하여 관리양식의 지속성과 질서를 강조하고, 현상 유지 및 관리에 치중하는 지속성, 질서위주의 거버넌스와,
- ② 남북관계의 혁신과 변화를 목표로 역동적인 거버넌스를 추구하는 혁신과 변화위주의 거버넌스.

이러한 내용을 종합해 보면, 전체 6가지의 거버넌스의 유형이 도출되게 되는데, 그 유형은 다음의 표와 같다.

<표 III-7> 거버넌스의 유형

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

따라서 법제도 영역에서 거버넌스의 유형을 가늠하기 위해서는, 법제도의 형성 및 결정 과정에 참여하는 행위자와의 상관관계 속에서 정부부문이 적극적·주도적 역할을 하였는지의 여부와, 정부가 추구하는 방향이 지속/질서인지 혁신/변화 인지의 여부를 함께 고려하여야 할 것이다.

나. 남북교류협력법의 거버넌스 유형

남북교류협력법은, 제정과정에 있어서는 정부의 역할만이 강조되었고 정부 부문 이외 행위자의 역할은 거의 배제되었기 때문에 전형적인 집권형 모델이라 할 수 있다. 개정과정에서는 외부 행위자의 역할이 다소간 증대하였지만, 그 비중이 정부의 역할에 비하여 미미하였고 그나마 주로 정당을 통해 간접적으로 참여한 것이었기 때문에 여전히 집권형의 범주를 벗어나지 못했다고 평가할 수 있다.

다만 남북교류협력법은 민간차원에서의 남북간 교류협력을 우리 헌정사상 최초로 법적으로 보장한 것일 뿐만 아니라, 이를 통해 남북관계가 상당부분 진전되었고 남북 간의 교류가 민간부문으로까지 확대되는 계기를 제공하였는바, 혁신과 변화를 추구한 것으로 평가할 수 있을 것이다.

따라서 남북교류협력법의 거버넌스 형태는 “계획적 혁신 거버넌스”라고 진단할 수 있을 것이다.

<표 III-8> 남북교류협력법의 거버넌스 유형

	집권형	분권형	관리형
지속성, 질서 위주	-	-	-
혁신, 변화위주	계획적 혁신 거버넌스	-	-

다. 남북관계발전에 관한 법률의 거버넌스 유형

남북관계발전에 관한 법률에서는 <표 III-2>에서 볼 수 있는 바와 같이 주요 이해당사자의 참여도·참여의 방식·정책결정에서의 영향력 등의 측면에서 남북교류협력법에 비하여 상당히 발전된 참여성의 모습을 확인할 수 있다. 이는 곧 정부의 역할이나 주도성에 일정한 변화가 있다는 것을 의미하는 데, 이로 인해 남북관계발전에 관한 법률의 제정을 분권형의 모델로 파악하기는 어렵다. 왜냐하면 비록 학술연구단체 및 시민단체 등 비정부부문의 행위자들이 법제정 과정에서 높은 참여성을 나타내고 있기는 하지만, 정부의 역할이 “영향력이 약화된 채 비정부 행위자들이 주도”하였다고 보기에 어려운 측면이 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 남북교류협력법과 비교하였을 때 남북관계발전에 관한 법률의 제정에 있어서 정부의 역할은 확연하게 줄어든 반면 공청회 등을 통해 주요 이해당사자들의 참여가 크게 증가하였기 때문에, 이 법률의 거버넌스 형태를 ‘집권형’과 ‘분권형’의 중간 영역에 위치한 것으로 진단할 수 있을 것이다. 그리고 전반적인 통일정책의 추세에 비추어 보면 ‘집권형’에서 ‘분권형’으로 넘어가는 과도기적 단계에 있다고 평가할 수 있을 것이다.

그리고 이 법 또한 남북교류협력법과 마찬가지로 기존의 남북관계의 틀

에 대한 변화와 혁신을 추구하고 있는 바, 따라서 남북관계발전에 관한 법률의 거버넌스 형태는 ‘계획적 혁신 거버넌스+개방형 거버넌스’로 진단할 수 있을 것이다.

<표 III-9> 남북관계발전기본법의 거버넌스 유형

	집권형	분권형	관리형
지속성, 질서 위주			
혁신, 변화위주	계획적 혁신 거버넌스+개방형 거버넌스		

라. 개성공업지구법제의 거버넌스 유형

개성공업지구법제는 실질적인 측면에서 보면 남북 분단 이후 처음으로 형성되어 가는 남북 통합법제이다. 형식적으로는 북측의 법이지만, 개성공업지구에 대한 개발 논의가 시작되던 때부터 현재에 이르기까지 개성공업지구법제는 남측과 북측의 협의 하에서 만들어지고 있다. 개성공업지구관리위원회가 제정하는 각종 사업준칙을 보면 이러한 특성이 여실히 드러난다.

개성공업지구법제는 다른 어떤 법제보다도 다양한 행위자의 참여가 이루어지고 있다. 남북측 정부보다는 현대아산 등 기업과 개성공단법률자문회의와 같은 학계에서의 참여 등이 이루어지는 한편, 개성공단사업지원단과 같이 정부부문 내에서도 개성공단개발사업의 성공적 추진을 위한 정부 부처 간 합동지원 사업이 이루어지고 있기도 하다. 결과적으로 개성공업지구법제는 집권형의 범주를 벗어나, 분권형 또는 관리형 거버넌스에 해당된다고 볼 수 있다. 그런데, 이론연구팀에 따르면, 분권형 거버넌스는 “정부의 영향력이 매우 약화된 전방위형 네트워크에 접근하고 있는 경우”인 반면, 관리형은 “정부가 여전히 중심적인 행위자로 존재하지만 그 관리와 조정의 방식이 보다 네트워크 관리형으로 변한 메타네트워크 행위자로 나타난 경우”라고 설명하고 있다. 결국 양자의 차이는 정부가 행위의 중심자인가 아닌가에 따라 달라지는 한편, 네트워크의 관리 측면에서 정부가 하나의 네트워크를 구성하는 행위자에 불과한가 아니면 네트워크를 구성하는 동시에 이를 관리하는 행위자로 기능하는가에 따라 달라진다고 볼 수 있다. 현재

상태에서는 우리 정부의 입법권이 직접적으로 미치지 않고 북측과의 협의를 통해 형성할 수밖에 없는 개성공업지구법제의 특성상, 정부는 네트워크의 한 축을 구성하는 행위자에 머무르는 한편 그 영향력을 최대한 배제하고 있다고 말할 수 있어 ‘분권형’에 가까운 거버넌스의 형태를 나타내고 있다고 보인다⁷².

사업준칙 등의 개성공업지구법제의 구체적 내용을 보면 주요 내용의 상당부분이 남측법률이 이식된 것이 많지만, 법제 전체를 놓고 보면 북측의 변화를 모색하기 위한 실험적 성격이 강하고 남북간 특수관계로 인해 발생하는 새로운 유형의 문제를 해결하기 위해 독자적 법운용이 요구되는 영역인 만큼, 혁신과 변화를 추구하는 거버넌스라고 평가할 수 있을 것이다.

따라서 개성공업지구법제는 개방형 거버넌스로 진단할 수 있을 것이다.

<표 III-10> 개성공업지구법제의 거버넌스 유형

	집권형	분권형	관리형
지속성, 질서 위주			
혁신, 변화위주		개방형 거버넌스	

⁷² 유의할 것은, 여기에서의 거버넌스는 “법제도”에서의 거버넌스이다. 개성공업지구사업의 진행과 관련하여 여전히 정부는 중심적 행위자일 수밖에 없고, 사업의 개발과 진척 상황만을 중심으로 하여 거버넌스를 평가한다면 이것은 ‘분권형’이라기 보다는 ‘관리형’에 가깝다고 말할 수 있다. 그러나 법제도에 국한하여 거버넌스를 평가한다면, 본문에서와 같이 분권형에 가까운 것이라고 말할 수 있다.

IV. 결 론

1) 우리의 통일법제의 변화는 남북관계의 변화에 조응하여 발전하여 왔다고 할 수 있다. 즉 과거 상호 적대시 정책이 남북교류협력정책으로 전환함에 따라 법제도 국가보안법의 일방적인 독주에서 국가보안법과 남북교류협력법의 불안한 동거의 시대로 변화하였다가, 다시 남북관계발전법을 중심으로 한 교류협력법제가 주도하는 시대에 이르게 되었다. 통일법제의 목적은 통일에 이르는 과도기와 통일단계의 원활한 진행을 위한 법적 지원에 있다고 할 때, 이러한 변화의 흐름은 바람직한 것이라고 할 것이다.

본 실태조사는 이러한 일련의 흐름을 거버넌스적 접근방식에 따라 정량적이고 실증적으로 분석하기 위한 노력의 일환으로 행해졌다. 거버넌스 개념이 지니는 동태성·포괄성·다의성·불명확성 등의 속성에 비추어 정태적인 법제도는 추구하고자 하는 구체성·일의성·명확성의 요청과 상충될 소지가 많다⁷³. 그러나 통일법제는 일반 법률과 달리 단순한 사실의 반영(mirror)에 만족할 수 없고 한반도 평화변영에 기여하기 위해 정치·사회·경제·문화 각 부분의 성과를 통합하고 이를 촉진하는 선도적 역할(motor)을 담당해야 하기 때문에 거시적이고 동태적인 분석이 요구된다. 이러한 점에서 이론연구팀이 제시한 분석틀을 이용해서 여타의 분야와 같이 법제도를 통일적이고 정형적인 방법으로 조사하는 것은 의미가 있다고 할 수 있다.

다만 법제도는 여타의 분야와 달리 정부의 주도적 입법 작용이 전제되어 있기 때문에, 이론연구팀이 제시한 분석틀을 유지하면서도 구체적인 분석 방식을 변용하지 않을 수 없었다. 우선 행위자 측면에서는 세계적·지역적 차원의 행위자보다는 정부 수준의 행위자에 초점을 맞추면서 각 정부기관을 분리하여 미시적인 실태조사를 행하였다. 아울러 평가지표와 항목을 행위자와 이슈영역(본 연구의 사례분석 대상)에 달리 적용하였다. 즉 행위자의 경우 이론연구팀이 요구한 바대로 전문성·자율성·네트워크·참여성·분권화·효율성 나누어 정량적인 분석을 시도하였음에 반해, 이슈영역의 경우 각 행위자의 참여도와 행위의 효율성에 초점을 맞추어 전자는 정량분석을 후자는 정성분석을 시도하였다. 앞에서 살펴본 바와 같이 본 실태조사의 사례

73- 신우철(중앙대) 교수와의 자문회의, (2006년 11월 14일).

분석은 남북교류협력법과 남북관계발전법 및 통합법제의 성격을 띠는 개성공업지구법제를 대상으로 하여 그 입법과정의 실태와 문제점을 개괄적으로 살펴보았다.

2) 큰 흐름으로 보아 행위자의 측면에서 발견되는 현상은 전문성, 참여성, 네트워킹 등의 거버넌스의 주요 평가지표상 진전이 이루어지고 있다는 점이다. 통일부의 경우 최근 법률전문가의 보강과 개성법률자문회의의 설치, 운영 등으로 과거의 문제점을 상당부분 개선하고 있고, 개성공단 법제 입법과 관련하여 개성법률회의를 통한 전문가들의 상시적인 자문이 이루어지고 있으며, 특히 금강산 교통사고, 개성공단 내 기업분쟁, 임금직불문제 등 현안을 중심으로 하여 통일부, 법원, 법무부 및 민간전문가들 사이의 네트워킹이 형성되어 가고 있는 점은 주목을 요하는 진전이다. 법무부의 경우 오래전부터 법률전문가로 구성된 특수법령과를 설치하고 통일에 대비한 폭넓은 연구를 진행하였고, 특히 독일통일, 체제전환국가의 법제변화 등에 있어서는 타의 추종을 불허하는 기여를 하여 왔다. 다만 남북교류협력의 주무부서인 통일부와 사이에 원활한 의사연락과 협력이 이루어져 왔는지는 의문이다. 법무부는 고유한 형사문제, 출입문제와 관련하여 일정한 관여를 하여 왔으나, 교류협력에 관한 부분에 대하여는 통일부가 의뢰하는 한도에서 관여하여 왔고, 통일부는 법률전문가가 없는 관계로 현실의 법률문제들을 제대로 포착하지 못하는 문제가 있어서 결국 양 부서 간에 통일부는 현실의 문제를 가지고 있으나 해결하지 못하고, 법무부는 전문성을 가지고 있으면서도 문제에 접근하지 못하는 네트워킹의 문제가 있었던 것으로 보인다. 이 문제는 통일관련 교류협력의 주무부서와 법제도 주무부서의 괴리에서 비롯하는 것으로 통일부 내에 전문성을 대폭 보강하여 남북협력 및 통일법제를 담당할 법률전문가팀을 구성하고 이들로 하여금 법제 인프라 구축 및 정비작업을 주도하도록 할 필요가 있다. 그렇게 함으로써 법제 측면에서 기획과 조정 기능을 담당할 중심을 구성할 수 있고 전문성, 참여성 및 네트워킹 등 거버넌스의 요청을 충족할 수 있을 것으로 보인다.

3) 한편, 남북교류협력에 관한 법률과 남북관계발전에 관한 법률의 입법과정에서 알 수 있듯이 입법과정의 참여자가 보다 다양해지고 남북교류의

발전과 전문가들의 확대 등으로 전문성, 참여성 및 네트워킹이 보다 활성화 되었음을 확인할 수 있다. 다만 남북관계발전에 관한 법률의 입법과정을 들어 거버넌스 측면에서 바람직하다고 평가하는 것은 아직 이른 감이 없지 않다. 상대적인 진전에도 불구하고 여전히 정부가 입법을 주도하였고, 전문가들이 공청회 등에 참여하기는 하였으나, 공청회 이전 과정에서 전문가들의 책임 있는 참여는 그다지 있었던 것으로 보이지 아니하며 공청회에서의 단편적인 의견진술은 전문성을 반영한 심도 있는 입법과정의 참여라고 보기에는 한계가 뚜렷하기 때문이다. 이러한 문제는 남북관련 법안을 입법과정에서 전문가들의 심도있는 참여를 어떻게 만들어낼 것인가라는 실천적인 과제를 제기한다.

한편, 두 입법과정에서 공통된 문제로 부각되는 것은 주요한 행위자여야 할 국회가 입법과정에서 한 역할이 정부가 주도한 법안을 수정하는 수준에 그치고 있다는 점이다. 향후 남북관계가 지속적으로 발전하여 나가려면 국민적 지지의 확보는 필수제인바, 현재와 같이 국회가 남북관계 법제의 입법과정에서 제 역할을 하지 못하고 있는 것은 시정되어야 할 문제라고 하겠다. 입법과정에서 국회의 전문성을 살릴 수 있는 방안이 다각도로 검토될 필요가 있는 것이다.

4) 이론연구팀에서 정부의 역할을 중심으로 유형화한 거버넌스 형태 즉 ‘집권형’, ‘분권형’, ‘관리형’을 모델로 삼아 법제·개정을 추구하는 목적을 참조하여 현재의 통일법제의 거버넌스적 성격 또는 진전도를 진단해 보면 다음과 같다.

첫째, 남북교류협력법은, 제정과정에 있어서는 정부의 역할만이 강조되었고 정부 부문 이외 행위자의 역할은 거의 배제되었기 때문에 전형적인 집권형 모델이라 할 수 있다. 개정과정에서는 외부 행위자의 역할이 다소간 증대하였지만, 그 비중이 정부의 역할에 비하여 미미하였고 그나마 주로 정당을 통해 간접적으로 참여한 것이었기 때문에 여전히 집권형의 범주를 벗어나지 못했다고 평가할 수 있다.

다만 남북교류협력법은 민간차원에서의 남북간 교류협력을 우리 헌정사상 최초로 법적으로 보장한 것일 뿐만 아니라, 이를 통해 남북관계가 상당부분 진전되었고 남북 간의 교류가 민간부문으로까지 확대되는 계기를 제공

하였는바, 혁신과 변화를 추구한 것으로 평가할 수 있을 것이다.

따라서 남북교류협력법의 거버넌스 형태는 “계획적 혁신 거버넌스”라고 진단할 수 있을 것이다.

둘째, 남북관계발전에 관한 법률은 남북교류협력법에 비하여 비정부 부문의 참여가 상당히 진전되었지만 비정부행위자들이 주도하였다고 보기 힘들기 때문에, 아직 분권형의 거버넌스로 진입하였다고 파악하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 남북교류협력법과 비교하였을 때 남북관계발전에 관한 법률의 제정에 있어서 정부의 역할은 확연하게 줄어든 반면 공청회 등을 통해 주요 이해당사자들의 참여가 크게 증가하였기 때문에, 이 법률의 거버넌스 형태를 ‘집권형’과 ‘분권형’의 중간영역에 위치한 것으로 평가할 수 있을 것이다.

그리고 이 법 또한 남북교류협력법과 마찬가지로 기존의 남북관계의 틀에 대한 변화와 혁신을 추구하고 있는 바, 따라서 남북관계발전에 관한 법률의 거버넌스 형태는 ‘계획적 혁신 거버넌스+개방형 거버넌스’로 진단할 수 있을 것이다.

셋째, 개성공업지구법제는 형식적으로는 북측의 법이지만 실질적인 측면에서 보면 남과 북이 공동으로 형성해 가는 통합법제의 성격을 지니고 있다. 이러한 속성으로 인해 개성공업지구법제는 다른 어떤 법제보다도 다양한 행위자의 참여가 이루어지고 있다. 실태조사를 통해 보면 개성공업지구법제는 이미 집권형의 범주를 벗어나 분권형 또는 관리형 거버넌스에 해당된다고 평가할 수 있다. 현재 상태에서는 우리 정부의 입법권이 직접적으로 미치지 않고 북측과의 협의를 통해 형성할 수밖에 없는 개성공업지구법제의 특성상, 정부는 네트워크의 한 축을 구성하는 행위자에 머무르는 한편 그 영향력을 최대한 배제하고 있다고 말할 수 있어 관리형보다는 ‘분권형’에 가까운 거버넌스의 형태를 나타내고 있다고 보인다.

사업준칙 등의 개성공업지구법제의 구체적 내용을 보면 주요 내용의 상당부분이 남측법률이 이식된 것이 많지만, 법제 전체를 놓고 보면 북측의 변화를 모색하기 위한 실험적 성격이 강하고 남북간 특수관계로 인해 발생하는 새로운 유형의 문제를 해결하기 위해 독자적 법운용이 요구되는 영역인 만큼, 혁신과 변화를 추구하는 거버넌스라고 평가할 수 있을 것이다.

따라서 개성공업지구법제는 ‘개방형 거버넌스’로 진단할 수 있을 것이다.

5) 사례분석을 통해 나타나는 바와 같이 보아 최근의 통일법제는 거버넌스의 관점에서 일정한 발전패턴을 보여주고 있다. 과거 입법들은 거의 일반적으로 정부 주도하에 이루어졌으나 최근 입법된 남북관계발전법의 입법과정에서는 비교적 비정부 부문의 의견이 반영되고 특히 개성공단 법제의 입법과 관련하여서는 많은 진보가 이루어지고 있기 때문이다. 그러나 이와 같은 변화에도 불구하고 아직 거버넌스의 관점에서 충분한 점수를 받기에는 심히 미흡하다고 하지 않을 수 없다. 여전히 정부가 주도적인 입장을 취하고 있고 법제도 거버넌스의 중요한 행위자인 국회의 전문성과 참여성은 미흡하며, 학계와 경제계 기타 민간의 전문성과 참여성, 네트워킹은 지극히 미미한 수준에 머무르고 있다고 할 수 있다. 입법과정은 이해관계자들의 목소리가 절충되는 거버넌스의 살아있는 공간인바, 이제 교류협력법제가 주도적인 지위를 점하여감에 따라 통일법제 거버넌스도 본 궤도에 진입하여야 할 것이며 이를 위하여 통일법제 거버넌스 활성화를 위한 전략적인 접근이 요구되는 시점이라 하겠다.

거버넌스적 분석 방법은 각 행위영역 성격에 따라 통일적으로 접근하기가 힘든 측면이 있지만, 정부 주도의 평화통일정책의 한계를 직시하고 다양한 행위자의 바람직한 행위양식을 모색해 보고자 하는 방법론상의 고민이라는 점에서 매우 흥미롭고 실험적인 작업이라 할 수 있다. 본 연구에서와 같이 정량적으로 분석하는 것은, 도식화의 위험을 탈각하기 힘든 측면이 있음을 부정할 수 없지만, 한반도의 평화번영을 위해 다양한 행위자별 역할을 전문성, 자율성 등의 관점에서 올바르게 자리매김하고, 정책형성과정에서 각 행위자의 적극적 참여를 통해 시너지를 극대화하고자 한다는 점에서, 그 유용성을 인정할 수 있을 것이다. 거버넌스 모델에 입각한 실태분석을 통해서 현재 우리가 안고 있는 문제 상황을 분석해 내고 외국의 경험들을 벤치마킹하여 평화통일에 기여할 수 있는 바람직한 거버넌스(good governance)를 모색하는 것이 필요할 것이다.

참고자료: 각 행위자별 세부평가지표

1. 통일부

<부표 1> 통일부의 참여성 평가

		평가내용	평가	점수/비고
참여성	행위자	주요 이해당사자가 참여하는가?	보통	5
		참여의 방식은? 공청회, 위원회, 시위 등 합법적, 불법적	공청회/자문위원회 활발	7.5
		정책 결정의 어느 단계에서 가장 많은 참여가 있었는가?	정책입안/결정/집행 전단계	-
	관계	참여성의 증가로 정책결정과정에 영향이 있는가?	보통	5
		참여성 증가로 변화된 결정의 내용이 피드백 되었는가?	보통	5
		새로운 참여집단을 지속적으로 모색하고 있는가?	보통	5

<부표 2> 통일부의 전문성 평가

		평가내용	평가	점수/비고
전문성	행위자	전문적 지식을 생산할 능력이 있는가?	보통	5
		내부적인 정보, 지식 생산의 과정이 조직되어 있는가?	보통	5
		전문적 간행물이나 출판물이 있는가?	있음(매우 많음)	10
		전문 분야에 대한 전공성을 평가하는 기준이 있는가?	낮음	2.5
	관계	문제해결을 위해 다양한 전문적 지식이 필요한가?	매우 그러함	10
		전문적인 외부인력으로부터의 자문제도가 있는가?	있음(다양함)	7.5

<부표 3> 통일부의 네트워크성 평가

		평가내용	평가	점수/비고
네트워크	네트워크 자체	행위자들간의 네트워크가 있고 참여하는가?	보통	5
		네트워크의 성격은? 공식/비공식 bridge형/bond형 양자적/다자적	공식적/ 다자적	-
	네트워크 관계	네트워크의 주된 통로는 무엇인가? 인적 교환? 정보 교환? 지원?	정보교환, 지원	-
		정책 결정과정의 어느 단계에서 네트워크가 가장 잘 작동하였는가?	알 수 없음	-
		행위자들 간 네트워크의 차별성이 있는가?	보통	5

<부표 4> 통일부의 분권화 평가

		평가내용	평가	점수/비고
분권화	행위자	각 행위자 내부의 정책결정절차는 분권화되어 있는가?	보통	5
		각 행위자 내부의 업무에 따라 분권화가 되었는가?	보통	5
		각 행위자들의 지도부는 주기적으로 교체되고 있는가?	높음	7.5
	관계	중앙과 지역 혹은 하부조직의 분권화를 위한 제도적 장치가 있는가?	있음	5
		중심정책결정기관에 대한 주변의 의사소통절차가 마련되어 있는가?	있음	5
		각 행위자들은 북한과의 접촉 채널을 다양화하고 있는가?	있음	5

<부표 5> 통일부의 효과와 효율성 평가

		평가내용	평가	점수/비고
효과와 효율성	행위자	정부는 각 행위자들을 연결하는 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가?	보통	5
		정부는 각 행위자들을 연결하는 일반규칙 제공 역할을 충실히 수행했는가?	보통	5
		정부는 각 행위자들을 연결하는 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가?	보통	5
		행위자들 중 특정 행위자가 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가?	해당 없음	-
		행위자들 중 특정 행위자가 일반규칙 제공 역할을 충실히 수행했는가?	해당 없음	-
		행위자들 중 특정 행위자가 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가?	해당 없음	-
	관계	각 행위자들은 효율성을 위하여 충분히 협조하였는가?	낮음	2.5

2. 개성공단법률자문회의

<부표 6> 개성공단법률자문회의의 전문성 평가

		평가내용	평가	점수/비고
전문성	행위자	전문적 지식을 생산할 능력이 있는가?	매우 높음	10
		내부적인 정보, 지식 생산의 과정이 조직되어 있는가?	높음	7.5
	관계	문제해결을 위해 다양한 전문적 지식이 필요한가?	매우 필요	10
		전문적인 외부인력으로부터의 자문제도가 있는가?	해당없음	-

<부표 7> 개성공단법률자문회의 참여성 평가

		평가내용	평가	점수/비고
참여성	행위자	주요 이해당사자가 참여하는가?	보통	5
		참여의 방식은? 공청회, 위원회, 시위 등 합법적, 불법적	자문활동	-
		정책 결정의 어느 단계에서 가장 많은 참여가 있었는가?	법률입안/ 제정단계	-
	관계	참여성의 증가로 정책결정과정에 영향이 있는가?	높음	7.5
		참여성 증가로 변화된 결정의 내용이 피드백 되었는가?	보통	5
		새로운 참여집단을 지속적으로 모색하고 있는가?	낮음	2.5
		소수자의 참여가 허용되었나?	낮음	2.5
		비공식기구의 참여기준은?	해당 없음	-

<부표 8> 개성공단법률자문회의 네트워크성 평가

		평가내용	평가	점수/비고
네트워크	네트워크 자체	행위자들간의 네트워크가 있고 참여하는가?	높음	7.5
		네트워크의 성격은? 공식/비공식 bridge형/bond형 양자적/다자적	공식적 /다자적	-
	네트워크 관계	네트워크의 주된 통로는 무엇인가? 인적 교환? 정보 교환? 지원?	정보교환	-
		정책 결정과정의 어느 단계에서 네트워크가 가장 잘 작동하였는가?	알 수 없음	-
		행위자들 간 네트워크의 차별성이 있는가?	있음	2.5

<부표 9> 개성공단법률자문회의 분권화 평가

		평가내용	평가	점수/비고
분권화	행위자	각 행위자 내부의 정책결정절차는 분권화 되어 있는가?	해당없음	-
		각 행위자 내부의 업무에 따라 분권화가 되었는가?	높음	7.5
		각 행위자들의 지도부는 주기적으로 교체 되고 있는가?	보통	5
	관계	중앙과 지역 혹은 하부조직의 분권화를 위한 제도적 장치가 있는가?	해당없음	-
		중심정책결정기관에 대한 주변의 의사소통 절차가 마련되어 있는가?	해당없음	-
		각 행위자들은 북한과의 접촉 채널을 다양 화하고 있는가?	높음	7.5

<부표 10> 개성공단법률자문회의 효과와 효율성 평가

		평가내용	평가	점수/비고
효과와 효율성	행위자	정부는 각 행위자들을 연결하는 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가?	높음	7.5
		정부는 각 행위자들을 연결하는 일반규칙 제공 역할을 충실히 수행했는가?	높음	7.5
		정부는 각 행위자들을 연결하는 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가?	높음	7.5
		행위자들 중 특정 행위자가 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가?	해당없음	-
		행위자들 중 특정 행위자가 일반규칙 제공 역할을 충실히 수행했는가?	해당없음	-
		행위자들 중 특정 행위자가 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가?	해당없음	-
	관계	각 행위자들은 효율성을 위하여 충분히 협조하였는가?	높음	7.5

3. 법무부

<부표 11> 법무부의 참여성 평가

		평가내용	평가	점수/비고
참여성	행위자	주요 이해당사자가 참여하는가?	보통	5 (학계 위주의 참여)
		참여의 방식은? 공청회, 위원회, 시위 등 합법적, 불법적	자문위원회 활발	7.5
		정책 결정의 어느 단계에서 가장 많은 참여가 있었는가?	의제설정/정책 분석/평가	자문, 연구중심
	관계	참여성의 증가로 정책결정과정에 영향이 있는가?	보통	5
		참여성 증가로 변화된 결정의 내용이 피드백 되었는가?	보통	5
		새로운 참여집단을 지속적으로 모색하고 있는가?	보통	5
		소수자의 참여가 허용되었나?	해당 없음	-
		비공식기구의 참여기준은?	해당 없음	-

<부표 12> 법무부의 전문성 평가

		평가내용	평가	점수/비고
전문성	행위자	전문적 지식을 생산할 능력이 있는가?	높음	7.5
		내부적인 정보, 지식 생산의 과정이 조직되어 있는가?	높음	7.5
		전문적 간행물이나 출판물이 있는가?	많음	7.5
	관계	전문 분야에 대한 전공성을 평가하는 기준이 있는가?	보통	5 (순환보직제)
		문제해결을 위해 다양한 전문적 지식이 필요한가?	매우 필요	10
		전문적인 외부인력으로부터의 자문제도가 있는가?	보통	5

<부표 13> 법무부의 네트워크성 평가

		평가내용	평가	점수/비고
네트워크	네트워크 자체	행위자들간의 네트워크가 있고 참여하는가?	높음	7.5 他네트워크 참여율 높음
		네트워크의 성격은? 공식/비공식 bridge형/bond형 양자적/다자적	공식적/다자적	-
	네트워크 관계	네트워크의 주된 통로는 무엇인가? 인적 교환? 정보 교환? 지원?	인적 교환, 지원	파견, 자문
		정책 결정과정의 어느 단계에서 네트워크가 가장 잘 작동하였는가?	-	-
		행위자들 간 네트워크의 차별성이 있는가?	보통	5

<부표 14> 법무부의 분권화 평가

		평가내용	평가	점수/비고
분권화	행위자	각 행위자 내부의 정책결정절차는 분권화되어 있는가?	보통	5
		각 행위자 내부의 업무에 따라 분권화가 되었는가?	보통	5
		각 행위자들의 지도부는 주기적으로 교체되고 있는가?	높음	7.5
	관계	중앙과 지역 혹은 하부조직의 분권화를 위한 제도적 장치가 있는가?	해당 없음	-
		중심정책결정기관에 대한 주변의 의사소통절차가 마련되어 있는가?	보통	5
		각 행위자들은 북한과의 접촉 채널을 다양화하고 있는가?	해당 없음	-

<부표 15> 법무부의 효과와 효율성 평가

		평가내용	평가	점수/비고
효과와 효율성	행위자	정부는 각 행위자들을 연결하는 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가?	보통	5
		정부는 각 행위자들을 연결하는 일반규칙 제공 역할을 충실히 수행했는가?	보통	5
		정부는 각 행위자들을 연결하는 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가?	보통	5
		행위자들 중 특정 행위자가 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가?	해당 없음	-
		행위자들 중 특정 행위자가 일반규칙 제공 역할을 충실히 수행했는가?	해당 없음	-
		행위자들 중 특정 행위자가 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가?	해당 없음	-
	관계	각 행위자들은 효율성을 위하여 충분히 협조하였는가?	보통	5

4. 법원

<부표 16> 법원의 참여성 평가

		평가내용	평가	점수/비고
참여성	행위자	주요 이해당사자가 참여하는가?	보통	5
		참여의 방식은? 공청회, 위원회, 시위 등 합법적, 불법적	보통 (세미나)	5
		정책 결정의 어느 단계에서 가장 많은 참여가 있었는가?	-	-
	관계	참여성의 증가로 정책결정과정에 영향이 있는가?	보통	5
		참여성 증가로 변화된 결정의 내용이 피드백 되었는가?	보통	5
		새로운 참여집단을 지속적으로 모색하고 있는가?	보통	5
		소수자의 참여가 허용되었나?	보통	5
		비공식기구의 참여기준은?	낮음	2.5

<부표 17> 법원의 전문성 평가

		평가내용	평가	점수/비고
전문성	행위자	전문적 지식을 생산할 능력이 있는가?	보통	5
		내부적인 정보, 지식 생산의 과정이 조직되어 있는가?	높음	7.5
		전문적 간행물이나 출판물이 있는가?	높음	7.5
		전문 분야에 대한 전공성을 평가하는 기준이 있는가?	높음	7.5
	관계	문제해결을 위해 다양한 전문적 지식이 필요한가?	필요	7.5
		전문적인 외부인력으로부터의 자문제도가 있는가?	보통	5

<부표18> 법원의 네트워크성 평가

		평가내용	평가	점수/비고
네트워크	네트워크 자체	행위자들간의 네트워크가 있고 참여하는가?	보통	5
		네트워크의 성격은? 공식/비공식 bridge형/bond형 양자적/다자적	공식적/ 다자적	-
	네트워크 관계	네트워크의 주된 통로는 무엇인가? 인적 교환? 정보 교환? 지원?	-	-
		정책 결정과정의 어느 단계에서 네트워크가 가장 잘 작동하였는가?	-	-
		행위자들 간 네트워크의 차별성이 있는가?	있음	5

<부표 19> 법원의 분권화 평가

		평가내용	평가	점수/비고
분권화	행위자	각 행위자 내부의 정책결정절차는 분권화되어 있는가?	보통	5
		각 행위자 내부의 업무에 따라 분권화가 되었는가?	보통	5
		각 행위자들의 지도부는 주기적으로 교체되고 있는가?	높음	7.5
	관계	중앙과 지역 혹은 하부조직의 분권화를 위한 제도적 장치가 있는가?	보통	5
		중심정책결정기관에 대한 주변의 의사소통절차가 마련되어 있는가?	낮음	2.5
		각 행위자들은 북한과의 접촉 채널을 다양화하고 있는가?	보통	5

<부표 20> 법원의 효과와 효율성 평가

		평가내용	평가	점수/비고
효과와 효율성	행위자	정부는 각 행위자들을 연결하는 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가?	보통	5
		정부는 각 행위자들을 연결하는 일반규칙 제공 역할을 충실히 수행했는가?	높음	7.5
		정부는 각 행위자들을 연결하는 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가?	보통	5
		행위자들 중 특정 행위자가 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가?	보통	5
		행위자들 중 특정 행위자가 일반규칙 제공 역할을 충실히 수행했는가?	보통	5
		행위자들 중 특정 행위자가 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가?	보통	5
	관계	각 행위자들은 효율성을 위하여 충분히 협조하였는가?	보통	5

5. 법제처

<부표 21> 법제처의 참여성 평가

		평가내용	평가	점수/비고
참여성	행위자	주요 이해당사자가 참여하는가?	높음	7.5 (학계, 사법, 실무계 참여)
		참여의 방식은? 공청회, 위원회, 시위 등 합법적, 불법적	자문위원회 활발	7.5
		정책 결정의 어느 단계에서 가장 많은 참여가 있었는가?	분석/평가	-
	관계	참여성의 증가로 정책결정과정에 영향이 있는가?	보통	5
		참여성 증가로 변화된 결정의 내용이 피드백 되었는가?	보통	5
		새로운 참여집단을 지속적으로 모색하고 있는가?	보통	5
		소수자의 참여가 허용되었나?	-	-
		비공식기구의 참여기준은?	-	-

<부표 22> 법제처의 전문성 평가

		평가내용	평가	점수/비고
전문성	행위자	전문적 지식을 생산할 능력이 있는가?	보통	5
		내부적인 정보, 지식 생산의 과정이 조직되어 있는가?	보통	5
		전문적 간행물이나 출판물이 있는가?	많음	7.5
		전문 분야에 대한 전공성을 평가하는 기준이 있는가?	보통	5
	관계	문제해결을 위해 다양한 전문적 지식이 필요한가?	필요	7.5
		전문적인 외부인력으로부터의 자문제도가 있는가?	보통	5

<부표 23> 법제처의 네트워크성 평가

		평가내용	평가	점수/비고
네트워크	네트워크 자체	행위자들간의 네트워크가 있고 참여하는가?	보통	5
		네트워크의 성격은? 공식/비공식 bridge형/bond형 양자적/다자적	공식/다자적	-
	네트워크 관계	네트워크의 주된 통로는 무엇인가? 인적 교환? 정보 교환? 지원?	정보교환	-
		정책 결정과정의 어느 단계에서 네트워크가 가장 잘 작동하였는가?	분석/평가	-
		행위자들 간 네트워크의 차별성이 있는가?	보통	5

<부표 24> 법제처의 분권화 평가

		평가내용	평가	점수/비고
분권화	행위자	각 행위자 내부의 정책결정절차는 분권화 되어 있는가?	보통	5
		각 행위자 내부의 업무에 따라 분권화가 되었는가?	보통	5
		각 행위자들의 지도부는 주기적으로 교체 되고 있는가?	높음	7.5
	관계	중앙과 지역 혹은 하부조직의 분권화를 위한 제도적 장치가 있는가?	해당 없음	-
		중심정책결정기관에 대한 주변의 의사소통절차가 마련되어 있는가?	낮음	2.5
		각 행위자들은 북한과의 접촉 채널을 다양화하고 있는가?	해당 없음	-

<부표 25> 법제처의 효과와 효율성 평가

		평가내용	평가	점수/비고
효과와 효율성	행위자	정부는 각 행위자들을 연결하는 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가?	보통	5
		정부는 각 행위자들을 연결하는 일반규칙 제공 역할을 충실히 수행했는가?	보통	5
		정부는 각 행위자들을 연결하는 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가?	보통	5
		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?	-	-
	관계	각 행위자들은 효율성을 위하여 충분히 협조하였는가?	보통	5

6. 국회

<부표 26> 국회의 참여성 평가

		평가내용	평가	점수/비고
참여성	행위자	주요 이해당사자가 참여하는가?	높음	7.5
		참여의 방식은? 공청회, 위원회, 시위 등 합법적, 불법적	청문회, 공청회 매우활발	10
		정책 결정의 어느 단계에서 가장 많은 참여가 있었는가?	의제설정, 정책결정	-
	관계	참여성의 증가로 정책결정과정에 영향이 있는가?	높음	7.5
		참여성 증가로 변화된 결정의 내용이 피드백 되었는가?	높음	7.5
		새로운 참여집단을 지속적으로 모색하고 있는가?	보통	5
		소수자의 참여가 허용되었나?	높음	7.5
		비공식기구의 참여기준은?	높음	7.5

<부표 27> 국회의 전문성 평가

		평가내용	평가	점수/비고
전문성	행위자	전문적 지식을 생산할 능력이 있는가?	낮음	2.5
		내부적인 정보, 지식 생산의 과정이 조직되어 있는가?	낮음	2.5
		전문적 간행물이나 출판물이 있는가?	낮음	2.5
		전문 분야에 대한 전공성을 평가하는 기준이 있는가?	낮음	2.5
	관계	문제해결을 위해 다양한 전문적 지식이 필요 한가?	높음	7.5
		전문적인 외부인력으로부터의 자문제도가 있는가?	높음	7.5

<부표 28> 국회의 네트워크성 평가

		평가내용	평가	점수/비고
네트워크	네트워크 자체	행위자들간의 네트워크가 있고 참여하는가?	높음	7.5
		네트워크의 성격은? 공식/비공식 bridge형/bond형 양자적/다자적	공식/다자적	-
	네트워크 관계	네트워크의 주된 통로는 무엇인가? 인적 교환? 정보 교환? 지원?	정보교환, 지원	-
		정책 결정과정의 어느 단계에서 네트워크가 가장 잘 작동하였는가?	알 수 없음	-
		행위자들 간 네트워크의 차별성이 있는가?	보통	5

<부표 29> 국회의 분권화 평가

		평가내용	평가	점수/비고
분권화	행위자	각 행위자 내부의 정책결정절차는 분권화되어 있는가?	높음	7.5
		각 행위자 내부의 업무에 따라 분권화가 되었는가?	높음	7.5
		각 행위자들의 지도부는 주기적으로 교체되고 있는가?	높음	7.5
	관계	중앙과 지역 혹은 하부조직의 분권화를 위한 제도적 장치가 있는가?	높음	7.5
		중심정책결정기관에 대한 주변의 의사소통 절차가 마련되어 있는가?	높음	7.5
		각 행위자들은 복한과의 접촉 채널을 다양화하고 있는가?	-	-

<부표 30> 국회의 효과와 효율성 평가

		평가내용	평가	점수/비고
효과와 효율성	행위자	정부는 각 행위자들을 연결하는 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가?	보통	5
		정부는 각 행위자들을 연결하는 일반규칙 제공 역할을 충실히 수행했는가?	보통	5
		정부는 각 행위자들을 연결하는 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가?	보통	5
		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?	-	-
	관계	각 행위자들은 효율성을 위하여 충분히 협조하였는가?	보통	5

7. 민족화해협력범국민협의회

<부표 31> 민족화해협력범국민협의회 자율성 평가

항목		평가내용	평가	점수/비고
자율성	행위자	주요 행위자가 자발적으로 조직되었나?	매우 높음	10
		각 행위자들은 독립적인 규범과 가치관, 이익을 가지고 있는가?	높음	7.5
		재정적 자립도는 어느 정도인가?	높음	7.5
		정부로부터 정보의 자율성은 어느 정도 확보되어 있는가?	보통	5
	관계	정부로부터 받는 법적 규제의 정도는 어떠한가?	보통	5
		정부와 제도적 연계가 없는가? 정부 소속인가?	보통	5
		법적으로 지위를 인정받기 위한 절차와 법적 지위를 얻은 후 혜택은 있는가?	해당 없음	-
		재정자립을 위한 법적 보완장치가 있는가? (단체와 기부자에 대한 세금면제 혹은 감면 등)	알 수 없음	-

<부표 32> 민족화해협력범국민협의회 전문성 평가

		평가내용	평가	점수/비고
전문성	행위자	전문적 지식을 생산할 능력이 있는가?	보통	5
		내부적인 정보, 지식 생산의 과정이 조직되어 있는가?	보통	5
		전문적 간행물이나 출판물이 있는가?	보통	5
		전문 분야에 대한 전공성을 평가하는 기준이 있는가?	해당 없음	-
	관계	문제해결을 위해 다양한 전문적 지식이 필요한가?	조금 필요	2.5
		전문적인 외부인력으로부터의 자문제도가 있는가?	별로 없음	2.5

<부표 33> 민족화해협력범국민협의회 참여성 평가

		평가내용	평가	점수/비고
참여성	행위자	주요 이해당사자가 참여하는가?	높음	7.5
		참여의 방식은? 공청회, 위원회, 시위 등 합법적, 불법적	공청회/ 토론회	2.5
		정책 결정의 어느 단계에서 가장 많은 참여가 있었는가?	의제설정/ 정책분석	-
	관계	참여성의 증가로 정책결정과정에 영향이 있는가?	보통	5
		참여성 증가로 변화된 결정의 내용이 피드백 되었는가?	보통	5
		새로운 참여집단을 지속적으로 모색하고 있는가?	보통	5
		소수자의 참여가 허용되었나?	높음	7.5
		비공식기구의 참여기준은?	해당 없음	-

<부표 34> 민족화해협력범국민협의회 네트워크성 평가

		평가내용	평가	점수/비고
네트워크	네트워크 자체	행위자들간의 네트워크가 있고 참여하는가?	높음	7.5
		네트워크의 성격은? 공식/비공식 bridge형/bond형 양자적/다자적	공식/ 다자적	-
	네트워크 관계	네트워크의 주된 통로는 무엇인가? 인적 교환? 정보 교환? 지원?	정보교환/ 지원	-
		정책 결정과정의 어느 단계에서 네트워크가 가장 잘 작동하였는가?	알 수 없음	-
		행위자들 간 네트워크의 차별성이 있는가?	매우 높음	10

<부표 35> 민족화해협력범국민협의회 효과와 효율성 평가

		평가내용	평가	점수/비고
효과와 효율성	행위자	정부는 각 행위자들을 연결하는 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가?	해당없음	-
		정부는 각 행위자들을 연결하는 일반규칙 제공 역할을 충실히 수행했는가?	해당없음	-
		정부는 각 행위자들을 연결하는 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가?	해당없음	-
		행위자들 중 특정 행위자가 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가?	낮음	2.5
		행위자들 중 특정 행위자가 일반규칙 제공 역할을 충실히 수행했는가?	매우낮음	0
		행위자들 중 특정 행위자가 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가?	보통	5
	관계	각 행위자들은 효율성을 위하여 충분히 협조하였는가?	낮음	2.5

8. 우리민족서로돕기운동본부

<부표 36> 우리민족서로돕기 자율성 평가

항목		평가내용	평가	점수/비고
자율성	행위자	주요 행위자가 자발적으로 조직되었나?	매우 높음	10
		각 행위자들은 독립적인 규범과 가치관, 이익을 가지고 있는가?	높음	7.5
		재정적 자립도는 어느 정도인가?	높음	7.5
		정부로부터 정보의 자율성은 어느 정도 확보되어 있는가?	높음	7.5
	관계	정부로부터 받는 법적 규제의 정도는 어떠한가?	해당 없음	-
		정부와 제도적 연계가 없는가? 정부 소속인가?	해당 없음	-
		법적으로 지위를 인정받기 위한 절차와 법적 지위를 얻은 후 혜택은 있는가?	해당 없음	-
		재정지립을 위한 법적 보완장치가 있는가? (단체와 기부자에 대한 세금면제 혹은 감면 등)	알 수 없음	-

<부표 37> 우리민족서로돕기 전문성 평가

		평가내용	평가	점수/비고
전문성	행위자	전문적 지식을 생산할 능력이 있는가?	보통	5
		내부적인 정보, 지식 생산의 과정이 조직되어 있는가?	보통	5
		전문적 간행물이나 출판물이 있는가?	많음	7.5
		전문 분야에 대한 전공성을 평가하는 기준이 있는가?	해당 없음	-
	관계	문제해결을 위해 다양한 전문적 지식이 필요 한가?	필요	5
		전문적인 외부인력으로부터의 자문제도가 있는가?	별로 없음	2.5

<부표 38> 우리민족서로돕기 참여성 평가

		평가내용	평가	점수/비고
참여성	행위자	주요 이해당사자가 참여하는가?	보통	5
		참여의 방식은? 공청회, 위원회, 시위 등 합법적, 불법적	토론회	7.5
		정책 결정의 어느 단계에서 가장 많은 참여가 있었는가?	의제설정/ 정책평가	-
	관계	참여성의 증가로 정책결정과정에 영향이 있는가?	보통	5
		참여성 증가로 변화된 결정의 내용이 피드백 되었는가?	보통	5
		새로운 참여집단을 지속적으로 모색하고 있는가?	높음	7.5
		소수자의 참여가 허용되었나?	낮음	2.5
		비공식기구의 참여기준은?	해당 없음	-

<부표 39> 우리민족서로돕기 네트워크성 평가

		평가내용	평가	점수/비고
네트워크	네트워크 자체	행위자들간의 네트워크가 있고 참여하는가?	높음	7.5
		네트워크의 성격은? 공식/비공식 bridge형/bond형 양자적/다자적	공식/ 다자적	-
	네트워크 관계	네트워크의 주된 통로는 무엇인가? 인적 교환? 정보 교환? 지원?	정보교환/ 지원	-
		정책 결정과정의 어느 단계에서 네트워크가 가장 잘 작동하였는가?	알 수 없음	-
		행위자들 간 네트워크의 차별성이 있는가?	높음	7.5

<부표 40> 우리민족서로돕기 효과와 효율성 평가

		평가내용	평가	점수/비고
효과와 효율성	행위자	정부는 각 행위자들을 연결하는 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가?	해당 없음	-
		정부는 각 행위자들을 연결하는 일반규칙 제공 역할을 충실히 수행했는가?	해당 없음	-
		정부는 각 행위자들을 연결하는 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가?	해당 없음	-
		행위자들 중 특정 행위자가 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가?	낮음	2.5
		행위자들 중 특정 행위자가 일반규칙 제공 역할을 충실히 수행했는가?	낮음	2.5
		행위자들 중 특정 행위자가 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가?	낮음	2.5
	관계	각 행위자들은 효율성을 위하여 충분히 협조하였는가?	낮음	2.5

9. 참여연대

<부표 41> 참여연대 자율성 평가

항목		평가내용	평가	점수/비고
자율성	행위자	주요 행위자가 자발적으로 조직되었나?	매우 높음	10
		각 행위자들은 독립적인 규범과 가치관, 이익을 가지고 있는가?	매우 높음	10
		재정적 자립도는 어느 정도인가?	높음	7.5
		정부로부터 정보의 자율성은 어느 정도 확보되어 있는가?	높음	7.5
	관계	정부로부터 받는 법적 규제의 정도는 어떠한가?	해당 없음	-
		정부와 제도적 연계가 없는가? 정부 소속인가?	해당 없음	-
		법적으로 지위를 인정받기 위한 절차와 법적 지위를 얻은 후 혜택은 있는가?	해당 없음	-
		재정자립을 위한 법적 보완장치가 있는가? (단체와 기부자에 대한 세금면제 혹은 감면 등)	알 수 없음	-

<부표 42> 참여연대 전문성 평가

		평가내용	평가	점수/비고
전문성	행위자	전문적 지식을 생산할 능력이 있는가?	보통	5
		내부적인 정보, 지식 생산의 과정이 조직되어 있는가?	높음	7.5
		전문적 간행물이나 출판물이 있는가?	낮음	2.5
		전문 분야에 대한 전공성을 평가하는 기준이 있는가?	해당 없음	-
	관계	문제해결을 위해 다양한 전문적 지식이 필요한가?	조금 필요	2.5
		전문적인 외부인력으로부터의 자문제도가 있는가?	보통	5

<부표 43> 참여연대 참여성 평가

		평가내용	평가	점수/비고
참여성	행위자	주요 이해당사자가 참여하는가?	보통	5
		참여의 방식은? 공청회, 위원회, 시위 등 합법적, 불법적	공청회	25
		정책 결정의 어느 단계에서 가장 많은 참여가 있었는가?	의제설정/ 정책분석	-
	관계	참여성의 증가로 정책결정과정에 영향이 있는가?	낮음	25
		참여성 증가로 변화된 결정의 내용이 피드백 되었는가?	낮음	25
		새로운 참여집단을 지속적으로 모색하고 있는가?	보통	5
		소수자의 참여가 허용되었나?	낮음	25
		비공식기구의 참여기준은?	해당 없음	-

<부표 44> 참여연대 네트워크성 평가

		평가내용	평가	점수/비고
네트워크	네트워크 자체	행위자들간의 네트워크가 있고 참여하는가?	높음	7.5
		네트워크의 성격은? 공식/비공식 bridge형/bond형 양자적/다자적	공식/ 다자적	-
	네트워크 관계	네트워크의 주된 통로는 무엇인가? 인적 교환? 정보 교환? 지원?	정보교환/ 지원	-
		정책 결정과정의 어느 단계에서 네트워크가 가장 잘 작동하였는가?	알 수 없음	-
		행위자들 간 네트워크의 차별성이 있는가?	높음	7.5

<부표 45> 참여연대 효과와 효율성 평가

		평가내용	평가	점수/비고
효과와 효율성	행위자	정부는 각 행위자들을 연결하는 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가?	해당 없음	-
		정부는 각 행위자들을 연결하는 일반규칙 제공 역할을 충실히 수행했는가?	해당 없음	-
		정부는 각 행위자들을 연결하는 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가?	해당 없음	-
		행위자들 중 특정 행위자가 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가?	낮음	2.5
		행위자들 중 특정 행위자가 일반규칙 제공 역할을 충실히 수행했는가?	낮음	2.5
		행위자들 중 특정 행위자가 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가?	낮음	2.5
	관계	각 행위자들은 효율성을 위하여 충분히 협조하였는가?	낮음	2.5

10. 북한법연구회

<부표 46> 북한법 연구회의 자율성 평가

항목		평가내용	평가	점수/비고
자율성	행위자	주요 행위자가 자발적으로 조직되었나?	매우 높음	10
		각 행위자들은 독립적인 규범과 가치관, 이익을 가지고 있는가?	매우 높음	10
		재정적 자립도는 어느 정도인가?	매우 높음	10
		정부로부터 정보의 자율성은 어느 정도 확보되어 있는가?	높음	7.5
	관계	정부로부터 받는 법적 규제의 정도는 어떠한가?	-	-
		정부와 제도적 연계가 없는가? 정부 소속인가?	-	-
		법적으로 지위를 인정받기 위한 절차와 법적 지위를 얻은 후 혜택은 있는가?	-	-
		재정지립을 위한 법적 보완장치가 있는가? (단체와 기부자에 대한 세금면제 혹은 감면 등)	-	-

<부표 47> 북한법 연구회의 참여성 평가

		평가내용	평가	점수/비고
참여성	행위자	주요 이해당사자가 참여하는가?	높음	7.5
		참여의 방식은? 공청회, 위원회, 시위 등 합법적, 불법적	높음 (공개세미나)	7.5
		정책 결정의 어느 단계에서 가장 많은 참여 가 있었는가?	-	-
	관계	참여성의 증가로 정책결정과정에 영향이 있는가?	보통	5
		참여성 증가로 변화된 결정의 내용이 피드 백 되었는가?	보통	5
		새로운 참여집단을 지속적으로 모색하고 있는가?	보통	5
		소수자의 참여가 허용되었나?	낮음	2.5
		비공식기구의 참여기준은?	낮음	2.5

<부표 48> 북한법 연구회의 전문성 평가

		평가내용	평가	점수/비고
전문성	행위자	전문적 지식을 생산할 능력이 있는가?	높음	7.5
		내부적인 정보, 지식 생산의 과정이 조직되 어 있는가?	높음	7.5
		전문적 간행물이나 출판물이 있는가?	매우 높음	10
	관계	전문 분야에 대한 전공성을 평가하는 기준 이 있는가?	높음	7.5
		문제해결을 위해 다양한 전문적 지식이 필 요한가?	필요	7.5
		전문적인 외부인력으로부터의 자문제도가 있는가?	보통	5

<부표 49> 북한법 연구회의 네트워크성 평가

		평가내용	평가	점수/비고
네트워크	네트워크 자체	행위자들간의 네트워크가 있고 참여하는가?	낮음	25
		네트워크의 성격은? 공식/비공식 bridge형/bond형 양자적/다자적	공식적/ 다자적	-
	네트워크 관계	네트워크의 주된 통로는 무엇인가? 인적 교환? 정보 교환? 지원?	인적 교환	-
		정책 결정과정의 어느 단계에서 네트워크가 가장 잘 작동하였는가?	-	-
		행위자들 간 네트워크의 차별성이 있는가?	낮음	25

<부표 50> 북한법 연구회의 효과와 효율성 평가

		평가내용	평가	점수/비고
효과와 효율성	행위자	정부는 각 행위자들을 연결하는 네트워크 관리자의 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?	보통	5
		행위자들 중 특정 행위자가 일반규칙 제공 역할을 충실히 수행했는가?	보통	5
		행위자들 중 특정 행위자가 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가?	보통	5
	관계	각 행위자들은 효율성을 위하여 충분히 협조하였는가?	보통	5

11. 국민대 북한법제연구센터

<부표 51> 국민대 북한법제연구센터의 자율성 평가

항목		평가내용	평가	점수/비고
자율성	행위자	주요 행위자가 자발적으로 조직되었나?	매우 높음	10
		각 행위자들은 독립적인 규범과 가치관, 이익을 가지고 있는가?	매우 높음	10
		재정적 자립도는 어느 정도인가?	매우 높음	10
		정부로부터 정보의 자율성은 어느 정도 확보되어 있는가?	높음	7.5
	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)	-	-

<부표 52> 국민대 북한법제연구센터의 참여성 평가

		평가내용	평가	점수/비고
참여성	행위자	주요 이해당사자가 참여하는가?	낮음	2.5
		참여의 방식은? 공청회, 위원회, 시위 등 합법적, 불법적	높음 (공개세미나)	7.5
		정책 결정의 어느 단계에서 가장 많은 참여가 있었는가?	-	-
		참여성의 증가로 정책결정과정에 영향이 있는가?	보통	5
	관계	참여성 증가로 변화된 결정의 내용이 피드백되었는가?	보통	5
		새로운 참여집단을 지속적으로 모색하고 있는가?	보통	5
		소수자의 참여가 허용되었나?	낮음	2.5
		비공식기구의 참여기준은?	낮음	2.5

<부표 53> 국민대 북한법제연구센터의 전문성 평가

		평가내용	평가	점수/비고
전문성	행위자	전문적 지식을 생산할 능력이 있는가?	높음	7.5
		내부적인 정보, 지식 생산의 과정이 조직되어 있는가?	높음	7.5
		전문적 간행물이나 출판물이 있는가?	매우 높음	10
		전문 분야에 대한 전공성을 평가하는 기준이 있는가?	높음	7.5
	관계	문제해결을 위해 다양한 전문적 지식이 필요한가?	보통	5
		전문적인 외부인력으로부터의 자문제도가 있는가?	높음	7.5

<부표 54> 국민대 북한법제연구센터의 네트워크성 평가

		평가내용	평가	점수/비고
네트워크	네트워크 자체	행위자들간의 네트워크가 있고 참여하는가?	낮음	2.5
		네트워크의 성격은? 공식/비공식 bridge형/bond형 양자적/다자적	공식적/ 다자적	-
	네트워크 관계	네트워크의 주된 통로는 무엇인가? 인적 교환? 정보 교환? 지원?	인적교환	-
		정책 결정과정의 어느 단계에서 네트워크가 가장 잘 작동하였는가?	-	-
		행위자들 간 네트워크의 차별성이 있는가?	낮음	2.5

<부표 55> 국민대 북한법제연구센터의 효과와 효율성 평가

		평가내용	평가	점수/비고
효과와 효율성	행위자	정부는 각 행위자들을 연결하는 네트워크 관리자의 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?	보통	5
		행위자들 중 특정 행위자가 일반규칙 제공 역할을 충실히 수행했는가?	보통	5
		행위자들 중 특정 행위자가 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가?	보통	5
	관계	각 행위자들은 효율성을 위하여 충분히 협조하였는가?	보통	5

12. 한국법제연구원

<부표 56> 한국법제연구원의 참여성 평가

		평가내용	평가	점수/비고
참여성	행위자	주요 이해당사자가 참여하는가?	낮음	2.5
		참여의 방식은? 공청회, 위원회, 시위 등 합법적, 불법적	공청회	5
		정책 결정의 어느 단계에서 가장 많은 참여가 있었는가?	-	-
	관계	참여성의 증가로 정책결정과정에서 영향이 있는가?	낮음	2.5
		참여성 증가로 변화된 결정의 내용이 피드백 되었는가?	낮음	2.5
		새로운 참여집단을 지속적으로 모색하고 있는가?	낮음	2.5
		소수자의 참여가 허용되었나?	낮음	2.5
		비공식기구의 참여기준은?	낮음	2.5

<부표 57> 한국법제연구원의 전문성 평가

		평가내용	평가	점수/비고
전문성	행위자	전문적 지식을 생산할 능력이 있는가?	매우 높음	10
		내부적인 정보, 지식 생산의 과정이 조직되어 있는가?	높음	7.5
		전문적 간행물이나 출판물이 있는가?	높음	7.5
		전문 분야에 대한 전공성을 평가하는 기준이 있는가?	높음	7.5
	관계	문제해결을 위해 다양한 전문적 지식이 필요한가?	보통	5
		전문적인 외부인력으로부터의 자문제도가 있는가?	보통	5

<부표 58> 한국법제연구원의 네트워크성 평가

		평가내용	평가	점수/비고
네트워크	네트워크 자체	행위자들간의 네트워크가 있고 참여하는가?	낮음	2.5
		네트워크의 성격은? 공식/비공식 bridge형/bond형 양자적/다자적	공식/ 다자간	-
	네트워크 관계	네트워크의 주된 통로는 무엇인가? 인적 교환? 정보 교환? 지원?	정보 교환	-
		정책 결정과정의 어느 단계에서 네트워크가 가장 잘 작동하였는가?	-	-
		행위자들 간 네트워크의 차별성이 있는가?	낮음	2.5

<부표 59> 한국법제연구원의 분권화 평가

		평가내용	평가	점수/비고
분권화	행위자	각 행위자 내부의 정책결정절차는 분권화되어 있는가?	보통	5
		각 행위자 내부의 업무에 따라 분권화가 되었는가?	보통	5
		각 행위자들의 지도부는 주기적으로 교체되고 있는가?	보통	5
	관계	중앙과 지역 혹은 하부조직의 분권화를 위한 제도적 장치가 있는가?	보통	5
		중심정책결정기관에 대한 주변의 의사소통 절차가 마련되어 있는가?	낮음	2.5
		각 행위자들은 북한과의 접촉 채널을 다양화하고 있는가?	낮음	2.5

<부표 60> 한국법제연구원의 효과와 효율성 평가

		평가내용	평가	점수/비고
효과와 효율성	행위자	정부는 각 행위자들을 연결하는 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가?	보통	5
		정부는 각 행위자들을 연결하는 일반규칙 제공 역할을 충실히 수행했는가?	보통	5
		정부는 각 행위자들을 연결하는 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가?	보통	5
		행위자들 중 특정 행위자가 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가?	낮음	2.5
		행위자들 중 특정 행위자가 일반규칙 제공 역할을 충실히 수행했는가?	보통	5
		행위자들 중 특정 행위자가 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가?	보통	5
	관계	각 행위자들은 효율성을 위하여 충분히 협조하였는가?	보통	5

북한이탈주민
문제해결 거버넌스 실태조사

이금순 · 최수영 · 김수암 · 윤여상 · 안혜영



한반도 평화·번영 거버넌스의 실행전략

I. 서론

1. 문제제기

1990년대 중반부터 북한의 식량난이 악화되면서 생존을 위해 국경을 넘는 북한주민의 수가 급격하게 증가하기 시작하였다. 이와 함께 우리사회에 정착하고자 국내로 입국하는 북한이탈주민들의 규모도 지속적으로 늘어나게 되었다. 이로 인해 정부는 1997년 ‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’을 제정하고, 이를 근거로 북한이탈주민에 대한 보호 및 정착지원 정책을 추진하여 왔다.

본 연구는 북한이탈주민 정책이 단순히 우리 정부에 의해 주도되는 것이 아니라, 북한이탈주민 문제해결을 둘러싸고 있는 다양한 행위 주체들이 정책결정 및 집행과정에 상당한 영향력을 미치고 있다는 점에서 출발하고 있다. 이러한 차원에서 북한이탈주민 문제 해결을 둘러싸고 이루어지고 있는 거버넌스 실태를 체계적으로 조사하기 위한 것이다. 본 연구에서 적용된 거버넌스의 개념은 정부가 사회의 다양한 행위자와의 협력적 관계를 통해 북한이탈주민 문제라는 새롭고 복잡한 정책사안을 해결하기 위한 국가의 새로운 운영방식을 도입하는 것을 의미한다. 국가중심 정책운영은 국가주도의 비효율성과 불합리성에 대한 비판을 받게 됨에 따라, 국가와 사회가 수직적 상하관계가 아닌 보다 수평적이고 유기적 관계를 유지하면서 발전을 이루어 나가야 한다는 인식에 기초하고 있다. 국가의 정책은 국가의 관료들에 의해 독자적이고 목표에 부합하여 결정되는 것이 아니라 민간단체 등 다양한 행위자와 관료들 사이의 상호작용의 결과라고 할 수 있다. 특히 이런 상호작용은 자문위원회, 관련 협의기구 등과 같은 매개조직(intermediate organizations)을 통해 이루어지고 이들은 국가와 사회를 연결시켜주는 네트워크의 역할을 수행하게 된다.¹ 이와 같이 정부와 시민사회가 문제에 대한 공동인식 및 목표설정을 통해 정보 및 자원을 공유함으로써, 보다 효율적인 정책네트워크를 구축하게 된다는 협력적 거버넌스의 개념이 본 연구의

¹-Daniel Okimoto, *Between MITI and the Market* (Stanford: Stanford University Press, 1989); 서창록 외, “한반도 평화변영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀” (통일연구원 워크숍 발표논문, 2006. 4. 26)에서 재인용.

출발이다.

북한이탈주민 정책은 해외체류 북한이탈주민들의 보호와 국내입국 북한이탈주민들의 사회정착지원이라는 두 가지 업무영역으로 분류될 수 있다. 실질적으로 해외체류 시 보호와 국내입국이후 사회정착지원은 여러 가지 면에서 연계되어 있는 복합적인 사안이기도 하다. 그러나 실제 북한이탈주민 보호와 정착지원에 관여되어 있는 행위주체들의 현실적인 관심은 다소 다르게 나타나고 있다.

본 연구의 주요 관심영역은 국내입국 북한이탈주민을 위한 우리사회의 사회정착지원 체계이다. 북한이탈주민들의 중국 등 현지체류가 장기화되면서 이들의 상황이 매우 다양한 양태로 변화되어 왔으나, 이들의 열악한 인권 상황으로 인해 국제사회의 관심 사안으로 부각되기에 이르렀다. 유엔인권위원회의 대북결의안과 유엔총회 대북인권결의안, 미국의 북한인권법에 북한이탈주민들의 보호를 위한 국제사회의 관심촉구와 구체적인 정책방안들이 제시되어 왔다. 해외체류 북한이탈주민 보호와 관련하여 이에 영향을 미치는 행위자는 관련국가, 국제기구, 국내외 민간단체, 언론 등으로 구성된다. 북한이탈주민 관련 국가들의 북한이탈주민 정책도 시간이 경과하면서 다소 변화되었으며, 일부 관련국가 간 정책협정도 이루어지게 된 것으로 보인다. 또한 해외 체류 북한이탈주민들의 한국 등 제3국으로의 정착을 위한 재이동 수요 및 기대와 함께 이를 주선하는 인권단체 및 중개인들의 활동이 보다 적극적으로 추진되면서, 북한이탈주민처리 관련 관련국들 간의 외교적 마찰 및 협의가 보다 가시화되게 되었다. 북한이탈주민 문제는 국제사회가 우려를 표명하는 바와 같이 심각한 인권적 사안인 동시에, 관련국들의 정치적 이해가 첨예하게 작용하는 지역 내 주요 외교 현안이라는 점에서 종합적이고 체계적인 접근을 시도할 필요가 있다. 그러나 해외체류 북한이탈주민들의 보호는 본 연구에서 제외된다. 왜냐하면 실제 해외체류관련 거버넌스 실태는 관련국들의 북한이탈주민 정책과정에 대한 정확한 접근이 현실적으로 불가능하기 때문이다.

이러한 점에서 본 연구의 주요관심사는 북한이탈주민에 대한 우리 사회 내의 다양한 관심주체들의 북한이탈주민 사회정착지원관련 정책 입안, 집행, 평가과정에 대한 참여가 어떻게 이루어지고 있는지를 검토하고자 하는 것이다. 북한이탈주민 문제에 관련된 다양한 행위자들이 사안에 대해 어떻

게 인식하고 있으며, 문제 해결을 위해 어떠한 접근방법 및 정책수단을 활용하고 있는가를 분석하는 것이 필요하다. 이를 통해 관련 행위자들 간의 협력체계를 강화시켜 나가기위한 구체적인 방안을 도출해 낼 수 있을 것이다. 따라서 본 연구는 북한이탈주민 문제해결을 위한 기존의 노력들을 거버넌스 차원에서 재분석해보고자 한다.

북한이탈주민 문제는 동북아지역의 지역안정 및 남북한 관계에 직접적인 영향을 주는 현안이라는 점에서 보다 체계적인 관리를 위한 거버넌스 제도가 필요한 사안이다. 남북한 평화·번영을 위해서는 동북아 지역, 남북한, 대내적 차원에서 평화·협력체계를 구축해 가는 것이 필요하며, 북한이탈주민 문제는 바로 이러한 복합적 차원의 접근 노력이 필요한 사안이다. 또한 북한이탈주민 문제는 단순히 정치적 차원의 사안에 그치지 않고, 경제 및 문화적 함의를 포함하고 있다는 점에서 다양한 영역들이 포함된 복합적인 사안이다. 북한이탈주민 문제가 안고 있는 정치, 안보, 경제, 사회적 의미를 분석함으로써, 각 행위자들이 북한이탈주민 문제를 재인식하고 이를 해결하기 위한 현실적인 상호협약체계 구축의 필요성을 공유하도록 하는 것이 필요하다. 이를 통해 지역 내 평화와 공동번영을 위한 협력체계를 확대시켜 나갈 수 있을 것이다.

기존 연구는 북한이탈주민 문제에 대한 단편적 접근을 통해 북한이탈주민 문제의 복합적인 함의와 변화를 추적해 내지 못하였으며, 이로 인해 북한이탈주민 문제 해결에 대해서도 종합적인 접근을 하지 못하여 왔다. 즉 북한이탈주민 문제에 대한 다차원적인 고려나 현실적 여건에 대한 이해 없이 당위적 차원의 해결방안에 머물러 있는 것으로 평가된다. 북한이탈주민 문제에 관여된 다양한 행위자들의 인식을 체계적으로 조사함으로써, 협약체계 구축 가능성을 진단하는 것이 필요하다. 이러한 점에서 본 연구는 북한이탈주민 문제가 안고 있는 복합적이고 다차원적인 함의를 종합적으로 접근하기 위해 현행 북한이탈주민 문제해결 거버넌스 실태를 체계적으로 조사하게 될 것이다.

북한이탈주민 문제해결 거버넌스 실태연구를 통해 북한이탈주민 문제에 대한 다양한 접근 노력의 현실적 문제점과 유용성을 분석하고, 이를 통해 바람직한 거버넌스 구축 방안을 제시하는데 유용한 정책자료로 활용될 수 있을 것이다. 이를 통해 북한이탈주민 문제에 대한 다양한 접근의 유용성을

제고하는 한편, 북한이탈주민 문제 해결에 관련된 행위자간의 이해 증진도 이루어질 수 있을 것으로 기대된다.

2. 연구방법

본 연구는 북한이탈주민문제의 복합적인 함의들을 체계적으로 분석함으로써, 현행 북한이탈주민문제 해결관련 거버넌스의 한계를 명확히 하고 이에 대한 보완 및 개선방안을 제시하고자 한다. 따라서 북한이탈주민관련 법률 및 규범과 제도 및 정책 추진과정을 검토해 보게 될 것이다. 북한이탈주민 관련 거버넌스 실태를 평가하기 위해 설문조사를 통해 북한이탈주민 정착관련 기구 및 단체들의 사업목표 및 사업내용을 중심으로 각 행위자의 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 효율성을 체계적으로 분석해 볼 것이다. 특히 북한이탈주민 관련 정책 현안으로 제기되어 온 취업과 북한이탈청소년 정책 추진과정에서 정부와 민간단체는 과연 어떤 정책네트워크를 유지하여 왔는지를 중점적으로 검토해 보고자 한다. 즉 북한이탈주민의 사회정착관련 의제설정, 정책분석, 정책결정, 정책집행, 정책평가과정에서의 정책네트워크를 검토함으로써, 북한이탈주민관련 거버넌스 실태를 평가하게 될 것이다. 북한이탈주민 사회정착과 관련하여서는 국제기구 및 북한을 포함한 관련국 정부는 주요한 행위자로 기능하지 못하는 것이 현실이다. 따라서 우리 정부, 정당, NGOs, 언론, 전문가, 북한이탈주민 단체 등이 주요 행위자로서 분석대상이 될 것이다.

본 연구는 국내 입국 북한이탈주민들의 사회정착을 지원하기 위한 현행 제도상으로 작동하고 있는 몇 가지 방식의 정부와 민간단체들의 역할 및 협력체계를 중심으로 거버넌스 실태를 점검하고자 한다. 예를 들어 북한이탈주민지원 민간단체연대(71개 기관: 지역정착분과, 사회복지분과, 청소년분과, 해외분과), 북한이탈주민지원 지역협의회(16개 지역), 전문가, 북한이탈주민후원회 등이 본 연구의 분석틀 안에서 집중분석의 대상이 될 것이다. 이를 위해 각 행위주체들의 2005년 연간 업무를 세분화하여 분석해 보고, 관련 네트워크가 정례적으로 혹은 특정 사안 발생 시 작동하였는지 여부를 살펴보고자 한다.

특히 북한이탈주민 사회정착을 위해서는 지역단위 사회정착지원체계 구

축이 가장 중요하다는 차원에서 북한이탈주민지원 지역협의회를 중점적으로 분석해보고자 하였다. 국내입국자들의 지속적인 증가 추세와 지방 거주 북한이탈주민의 증가 상황을 고려할 때 지역협의회는 북한이탈주민 문제해결을 위한 가장 중추적인 거버넌스 체제가 되어야 할 것으로 평가된다. 따라서 본 연구에서는 16개 북한이탈주민지원 지역협의회를 중심으로 거버넌스 실태조사를 실시하고자 하였다. 북한이탈주민지원 지역협의회가 구성된 지역은 대부분 북한이탈주민들의 밀집거주지이며, 기존 북한이탈주민사업에 중추적인 역할을 하는 기관들이 소재하고 있다는 점에서 충분히 분석의 가치가 있는 것으로 평가된다. 지역협의회에 위원자격으로 참여하는 개인은 대부분 소속기관의 대표자 자격으로 참여한다는 점에서 지역 내 주요 기관들의 북한이탈주민 사회정착사업이 어떠한 자원과 조직을 가지고 운영되고 있으며 서로 어떻게 연계되어 있는지를 보여줄 것이다. 따라서 16개 지역협의회 소속 개인 및 단체들의 자원 및 네트워크에 대한 전수 조사를 실시하였다. 그러나 일부지역에서는 전체 응답이 확보되지 않은 경우가 있어 네트워크 분석에서 제외되었다.

보다 신뢰성 있고 충실한 설문조사를 위해 지역협의회가 구성되어 있는 지역의 실무담당자, 통일부 정착지원팀 실무자, 연구자와의 사전공동회의를 통해 설문내용을 점검하고자 하였다. 설문지를 우편으로 배포한 이후 지역 실무자와 연구자들 간의 전화 및 대면접촉을 유지하여 왔다. 설문결과를 UCINET 프로그램을 활용하여 지역단위 정책 네트워크가 실제로 어떻게 작동하고 있는지 여부를 구체적으로 분석하였다. 즉 네트워크의 과정적 특성(개별조직이 연계한 상대조직의 수, 개별조직이 상대조직과 연계한 내용 및 만족도), 네트워크의 구조적 특성(네트워크의 밀도, 네트워크 중심도에 기초한 중심조직(다선중심도, 근접중심도, 매개중심도, 위세도), 연계내용별 네트워크 관계 양상(정보교환, 자원교환, 공동사업)) 등을 중심으로 지역협의회의 정책네트워크 실태를 분석하고자 하였다.

또한 북한이탈주민 관련 정책네트워크를 제대로 파악해 내기 위해서, 북한이탈주민 정착지원관련 주요한 제도 개선과정을 중점적으로 분석해 보고자 하였다. 즉 관련 정책결정과정에서 정부, 민간단체, 전문가, 언론, 북한이탈주민 등 다양한 행위자들이 어떻게 참여하였고, 각 각의 행위자들이 어떠한 일련의 상호조정과정을 거쳐 전체적인 정책결정과정에서 어떠한 방식으

로 조화되어 왔는가를 살펴보고자 하였다. 이와 같이 북한이탈주민 사회 정착 관련 거버넌스 실태를 분석해 봄으로써, 북한이탈주민 관련 기존연구에 대한 비판적 검토를 통해 기존 접근법의 효율성 및 한계를 평가하고자 하였다.

Ⅱ. 북한이탈주민 문제 현황 및 정책목표

1. 북한이탈주민 입국 규모 및 특성

소위 ‘탈북’으로 지칭되는 북한주민들의 국경이동은 1990년대 중반 북한의 식량난이 악화되면서, 급속도로 증가하게 되었다. 이에 따라 중국 등 제3국을 경유하여 국내로 입국하는 북한이탈주민들의 수가 시간이 경과함에 따라 지속적으로 증가하여 왔다. 아래의 표에서와 같이 1994년부터 국내입국자 규모가 수십 명 단위로 이루어졌고, 1999년부터 백 명 단위를 넘어서 매년 두 배의 규모가 증가하여 왔다. 이와 함께 가족단위의 입국이 증가하였고, 여성들의 입국도 크게 증가하여 2002년부터 여성의 비율이 남성보다 많아지게 되었다.

초기 가족단위 입국의 경우에는 여성들이 남편과 시가, 친정의 결정에 대해 거의 아무런 의사결정권을 행사하지 못하고, 일부는 전혀 사전인식 없이 가족단위로 국내로 입국한 경우가 많았다. 그러나 단독입국자들의 경우에는 여성 스스로 입국결정을 하고 자신의 자원을 활용하여 국내 입국을 추진하였다는 점에서 정착과정에서도 보다 적극적이고 능동적인 태도를 보일 것으로 추정되어왔다.

중국에 체류하는 북한이탈주민 중 여성의 비율이 압도적이며, 체류기간 장기화와 함께 이들 북한여성들이 현지어를 습득하고 상당한 체류기반과 동시에 한국입국을 시도할 수 있는 자원(물적, 인적)을 획득하게 되었다.² 그러나 현지인과의 동거를 통해 자녀를 출산하거나 취업을 하고 있는 경우에도 단속 및 북한으로의 강제송환 위험이 상존하며, 한국 입국 시 지원정책에 대한 기대로 인해 한국으로의 입국을 택하게 되는 것으로 평가된다. 또한 한국으로의 입국과정이 매우 위험한 선택일 수도 있으나, 북한이탈주민들은 입국을 중개하는 단체나 개인들을 통해 중국 내 외교공관 및 국제학교 진입, 동남아 및 몽골 등 제3국 경유, 위조여권 등을 활용한 밀입국을 시도하여 왔다.

아래의 표에서와 같이 국내입국 북한이탈주민 중 여성의 비율이 증가하면서, 단독 입국 여성들의 규모도 크게 늘어났다. 10대 후반에서 30대 까지

² 이새롭, 『북한 이주 여성을 둘러싼 사회적 통념과 선택적 협상에 관한 연구』 (이화여자대학교 여성학 석사학위논문, 2002).

단독입국 여성들이 급증하게 된 이유로는, 이들 젊은 여성들이 중국 등 제3국에서 동거 등을 통한 현지 은신이 남성보다 용이하였고, 입국을 위한 자원 확보가 가능하였기 때문으로 평가된다.

북한이탈여성들은 기 입국가족들의 경제적 도움을 받아 북한을 떠나 단기간에 국내입국에 성공한 경우도 있으나, 대부분은 중국에서 상당기간 체류한 경험을 갖고 있다. 또한 중국에서 상당수가 중국 남성과의 동거방식으로 체류하였으며, 이로 인해 한국사회 내 북한이탈 여성에 대한 통념들이 형성되었으며 사회정착에 상당한 영향을 미치고 있는 것으로 분석된다.³

<표 II-1> 북한이탈주민 입국 현황(2006.5)

구분	'89 까지	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06.5	합계	사망· 이민등	국내 거주
인원	607	9	9	8	8	52	41	56	86	71	148	312	583	1,139	1,281	1,894	1,383	716	8,403	299	8,104

출처: 통일부 사회문화교류국

<표 II-2> 북한이탈주민 가족단위 입국 현황

당해년도	입국자(명)	가족단위(가족)	가족단위 입국자(명)	전체에서의 비율(%)
1990-1993	34	0	0	0
1994	52	3	10	19.2
1995	41	4	13	31.7
1996	56	9	27	48.2
1997	85	17	59	69.4
1998	71	12	34	47.9
1999	148	36	91	61.5
2000	213	50	131	61.5
2001	583	90	329	56.4
2002	1,139	164	464	40.7
2003	1,281	-	477	37.2
2004	1,894	-	713	37.6
2005.11	1,208	-	411	34.0
누계	6,805	-	2,759	40.5

출처: 통일부 사회문화교류국

3. 위의 글.

<표 11-3> 국내입국 북한이탈주민 성별 분포(2005.11 현재)

성별	'89년 이전	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05.11	합계
남성	563	9	9	6	8	48	35	43	56	53	90	186	294	508	472	624	374	3,378
여성	44	0	0	2	0	4	6	13	29	18	58	126	289	631	809	1270	834	4,133
합계	607	9	9	8	8	52	41	56	85	72	148	312	583	1,139	1,281	1,894	1,208	7,512
여성 %	7.2	0	0	25	0	7.7	14.6	23.2	25	25	39.2	40.4	49.6	55.4	63.2	67.6	69.0	55.0

출처: 통일부 사회문화교류국

2. 북한이탈주민 문제 현황 및 정책 목표

가. 북한이탈주민의 신속한 사회정착 유도

(1) 정책목표

‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’ 제1조에 명시된 바와 같이 우리정부의 북한이탈주민정책은 “대한민국의 보호를 받고자 하는 북한주민이 정치·경제·사회·문화 등 모든 생활영역에 있어서 신속히 적응·정착하는데 필요한 보호 및 지원”을 목적으로 한다. 또한 동법 제4조(기본원칙) 2항은 국내입국 북한이탈주민들이 “대한민국의 자유민주적 법질서에 적응하여 건강하고 문화적인 생활을 영위할 수 있도록 노력하여야 한다.”고 명시하고 있다.

북한이탈주민에 대한 사회정착지원의 목표를 남북 간 사회통합을 위한 ‘시험대’ 혹은 ‘사람의 통일’을 위한 정책과제로 규정하기도 하여 왔다. 그러나 현실적으로 시간이 경과하고 북한이탈주민의 규모가 증가하면서 새로운 사회에 이주한 이들의 사회정착을 지원하기 위한 제반지원제도를 정비하는 방향으로 전환되고 있다. 정부는 북한이탈주민들에게 조기정착을 위해 필요한 특례지원을 입국초기에 한시적으로 부여하고, 보호기간이 경과한 이후에는 일반국민에 준하는 지원체제로 전환하는 것을 원칙으로 하고 있다. 이러한 차원에서 북한이탈주민들이 정부의 일방적인 지원의 수혜자로 남기 보다는 신속히 자립·자활할 수 있도록 유도하는 것을 정책목표로 설정하고 있다.

이주자로서 새로운 사회에 신속히 정착하기 위해서는 안정적인 취업을

통해 경제적인 생활기반을 마련하고, 사회문화를 습득하는 것이 필요하다. 이와 같이 취업은 경제적인 차원에서뿐만 아니라 심리적 안정감을 통해 새로운 사회에 대한 자신감을 부여할 수 있다는 점에서 매우 중요하다. 따라서 정부는 북한이탈주민들의 취업을 지원하기 위한 다양한 방안들을 추진하고 있으며, 북한이탈주민의 안정적인 취업을 위한 지원은 중요한 정책목표로 설정되어 있다.

(2) 정책 현황

북한이탈주민들이 새로운 사회에 정착하기 위해 필요한 가장 기본적인 요소는 안정적인 직업을 갖는 것이다. 따라서 적응수준을 측정하기 위한 객관적인 지표로 취업 및 소득관련 설문조사들이 이루어져 왔다. 기존의 적응실태조사들에서 북한이탈주민들이 사회적응과정에서 겪는 가장 심각한 문제는 낮은 취업률과 이로 인한 경제적 어려움인 것으로 평가된다.⁴

<표 II-4> 북한이탈주민 사회적응상 어려움

2001년 전우택·윤덕용 ⁵		2003년 통일연구원 ⁶		2004 하나원 ⁷		2005 북한인권정보센터 ⁸	
경제적 어려움	18.3%	외로움·고독감	18.9%	직업능력부족	10.2%	경제적 어려움	22.7%
취업·직장생활	12.4	건강문제	15.5	외로움	9.2	외로움과 고독감	21.7
외로움	11.7	경제적 어려움	14.4	남한사회에 대한 무지	5.8	건강상 문제	20.3
남한사람의 편견	11.5	한국사회에서 역할 상실	12.4	재북가족 걱정	5.3	지위하락 및 할일이 없어짐	15.7
언어	8.2	여가 공간 부족	4.3	건강문제	4.9	재녀교육	5.7
문화	5.7	가족 돌보기	4.0	경제적 어려움	2.9	북한이탈주민을 위한 프로그램 부족	4.6
남한사회이해부족	4.3	식사, 빨래 등 일상생활	1.1	교육문제	2.4	가정생활 유지의 어려움	2.0
재북가족걱정	3.4	특별문제 없음	23.5	결혼문제	1.5	차별대우	2.0
				차별대우	2.9	문제 없다	7.4
				문제 없다	2.9	특별한 문제없음	7.4

4- 그러나 이제까지 설문조사에서 상당수의 북한이탈주민들은 자신들의 경제활동상황과 소득에 대해 정확히 밝히기 보다는 현실적인 어려움을 부각시켜 정부로부터 지원을 지속적으로 확보하고자 하는 경향을 보였다.

5- 전우택·윤덕용, 『북한이탈주민 사회적응 실태조사보고』 (북한이탈주민후원회, 2001).

6- 이금순 외, 『북한이탈주민 적응실태 조사』 (서울: 통일연구원, 2003).

7- 하나원, 『하나원 수료생 적응실태 조사』 (2004. 5).

8- 북한인권정보센터, 『새터민 정착상황 종합실태조사』 (2005. 10).

2003년도 통일연구원의 1993년 이후 입국한 북한이탈주민대상 설문조사에 따르면 응답자 780명중 무직이라고 응답한 사람들이 무려 41.5%나 된다. 학생(18.7%)을 제외하면, 기타 응답을 포함하여 직업을 가지고 일하는 사람들은 39.8%에 불과하여, 일하는 사람보다 실업자가 더 많은 비율을 차지하고 있다. 무직의 경우, 남자는 35.8%, 여자는 47.6%로 여성이 남성보다 무직의 비율이 11.8%나 높은 것으로 나타났다.

취업자 가운데는 정규직(36.1%)에 비해 비정규직(55.7%)이 압도적으로 많았다. 정규직과 비정규직의 취업형태는 남녀의 성별차이에 따라 큰 차이를 보였다. 남자는 41.4%가 정규직에 있는 반면, 여자는 26.8%만이 정규직 직장을 갖고 있다. 동시에 남자는 48.3%가 비정규직인데 비해 여자는 68.0%가 비정규직으로 근무하고 있어, 남녀 간 취업형태의 차이가 큰 것으로 나타났다. 정규직·비정규직 취업형태는 연령에 따라서도 뚜렷한 차이를 보인다. 40대 이상은 정규직과 비정규직의 비율이 50:50의 비슷한 분포를 이룬 반면, 30대 이하는 비정규직이 정규직의 2배에 달할 정도로 많은 비율을 차지한다.

북한인권정보센터의 2005년 북한이탈주민 정착상황 종합실태조사⁹에서는 조사대상 북한이탈주민의 경제활동인구는 전체 노동가능인구중 49.9%로 나타났으며, 15세 이상으로 취업의사가 없는 비경제활동인구는 50.1%로 나타났다. 북한이탈주민의 경제활동인구 비율이 우리사회일반과 비교하여 상대적으로 낮은 것은 이들의 경우 건강상 문제(20.8%)와 진학준비와 직업훈련(11.1%) 때문인 비율이 매우 높기 때문이다. 2005년 조사에서 북한이탈주민의 취업률은 70.3%로 2000년 윤인진(취업 75.3%; 실업 24.7%), 2003년 이금순(취업 19.1%; 실업 41.5%; 기타 39.3%), 2004년 선한승¹⁰(취업 57.3%; 실업 37.6%; 기타 5.1%) 조사결과보다 높게 나타나고 있다. 이는 2005년 정부의 정착지원제도의 변경으로 고용지원금제도 등을 활용한 취업활동 증가 등의 현실적 측면과 조사방법의 차이, 노동가능인구와 경제활동인구 등

9- 조사대상은 1997년 1월 1일부터 2004년 12월 31일까지 입국한 13세 이상 북한이탈주민 5,177명중 모집단의 인구학적 분포를 고려하여 표본추출한 1,336명에 대한 면접설문조사 방식으로 이루어졌다.

10- 선한승 외, 『북한이탈주민의 취업실태와 정책과제연구』 (서울: 한국노동연구원, 2005)

공식적인 취업/실업률 계산방식의 적용 결과로 보여 진다.

북한이탈주민들은 자신들의 직업적 능력 여부와는 상관없이 그들이 벌고 있는 돈의 액수에 심리적으로 의존하기 때문에 만일 그들의 수입이 낮고 스스로 그것에 불만을 느낄 때 이들은 그로 인한 좌절감으로 많은 정신건강적인 문제점들을 가질 가능성이 있는 것으로 나타난다.¹¹

취업상 어려움과 함께, 북한이탈주민들은 사회정착과정에서 겪는 어려움의 하나로 건강상의 문제점을 지적하고 있다. 북한이탈주민들은 북한에서의 영양결핍, 열악하고 비위생적인 환경, 보건의료제도의 미비 등으로 인해 탈북이전부터 건강상태가 저하된 경우가 많으며, 탈북이후 중국 등 제3국에서 체류기간동안 불안정한 신분으로 인해 건강이 더욱 악화될 소지가 있다. 주관적인 건강의식을 묻는 설문에 대해 상당수의 북한이탈주민들이 건강상 문제가 있는 것으로 응답하고 있다. 남한성인의 주관적 건강의식¹²과 비교하면 건강이 좋지 않다고 응답한 비율이 북한이탈주민의 경우에도 매우 높게 나타나고 있다.¹³

북한이탈주민의 주관적인 건강인식 수준을 성별로 비교하여 보면, 남성보다 여성의 경우 건강하지 못하다고 인식하는 비율이 높게 나타나고 있다. 2005년 조사에서 남성의 41.3%와 여성의 53.9%가 자신의 건강이 좋지 못한 편이라고 응답하고 있다. 이와 같이 북한이탈주민의 자신의 건강에 대한 부정적인 견해는 단순히 주관적인 판단이기보다는 실제 질병상황을 반영하고 있는 것으로 평가된다. 2005년 북한인권정보센터의 조사에서 북한이탈주민들이 응답한 주요 이환율은 위장질환, 관절염, 치과질환, 고혈압·저혈압, 심장질환, 부인과 질환 순으로 나타났다. 이는 윤인진·김숙희의 연구에서 나타난 북한이탈주민들의 만성질환인 위장질환, 관절염, 심장병 등과 일

11- 전우택, “북한이탈주민들의 주요 사회배경에 따른 적응과 자아정체성에 관한 연구,” 『통일연구』, 제1권 2호 (연세대학교 통일연구원, 1997), pp. 125-126.

12- 보건사회연구원의 2001년 국민건강영양조사에 따르면 개인이 스스로 건강하지 않다고 응답한 비율이 약 20%인 것으로 나타나고 있다.

13- 2004년 윤인진·김숙희의 조사에서 국내결혼 유경험 북한이탈주민 설문조사결과 응답자의 35.2%가 건강이 좋지 않다고 보고하였고, 2005년 북한인권정보센터의 설문조사에서는 유효응답자의 49.0%가 건강이 좋지 않다고 응답하였다. 윤인진·김숙희, “국내 북한이탈주민의 건강과 의료,” 『보건사회연구』, 제17집 (한국보건사회연구원, 2005), pp. 149-182.

치한다.

북한이탈주민들의 기본적인 건강상태는 만성질환 이환율과 질병수를 감안할 때 우리일반국민들에 비해 매우 심각한 수준이다. 실제로 북한이탈주민들이 취업하지 못하거나 취업한 경우에도 직장생활의 어려움, 이직 사유 중의 하나로 건강문제를 지적하고 있으며, 특히 북한이탈여성들의 경우에는 남성보다 더욱 심각한 것으로 나타나고 있다. 또한 이러한 주관적인 건강 인식이 나쁘게 나타나는 것은 북한이탈주민들이 북한 거주시 또는 탈북과정에서의 경험한 심리적 충격으로 인해 일상생활을 영위하는데 장애가 되는 정신적 스트레스를 안고 있기 때문인 것으로 보인다. 그러나 대부분의 경우 정신적 스트레스를 질환으로 인식하지 못하고 있으며, 자신의 정신건강상태를 편안하게 소통할 수 있는 전문 의료인에게 치료를 받는 비율도 매우 낮은 것으로 추정된다.

나. 집단별 특성화된 사회지원체계 마련

(1) 정책목표

국내입국 북한이탈주민들의 연령대가 다양해지고, 여성들과 청소년들, 가족단위 입국의 비율이 급격히 증가하면서 각 집단별 특성화된 사회지원체계를 마련하는 것이 중요한 정책목표가 되어 왔다. 북한이탈주민들이 우리사회에 정착하는 과정에서 겪는 다양한 어려움이 기존의 사회적응실태조사에서 거의 공통적으로 드러났다. 그럼에도 불구하고 여성이나 청소년 등 특정집단들이 겪는 사회적응상의 어려움을 덜어주기 위해서는 이에 대한 특별한 정책적 관심이 요구되는 것으로 평가된다. 예를 들어 청소년들의 경우에는 상당수가 학업공백 및 학업격차로 인해 정상적인 취학이 현실적으로 불가능하다는 점에서 이를 해결해 주기 위해서 학교라는 제도권 내의 지원체계와 이를 보완해주기 위한 학교 밖에서의 학업지원체계가 동시에 모색되어야 한다.

또한 탈북 및 입국과정에서 북한이탈주민들이 겪게 된 심각한 수준의 심리적 충격(PTSD)을 경험한 집단의 경우에도 이에 대한 적절한 치료체계가 마련되지 않는다면 일련의 사회정착지원들이 별다른 효과를 거두지 못할 가능성이 매우 높다. 따라서 이와 같은 특정대상집단에 대해 보다 구체적이

고 실질적인 지원체계를 구축하고 이를 보다 효과적으로 추진하는 것이 북한이탈주민 정책의 주요한 정책목표 중의 하나일 것이다.

실제 특정집단에 대한 구체화된 지원체계가 중첩될 여지는 충분하다. 예를 들어 특정개인이 여성으로서 입국과정에서 충격적인 경험을 했고 가족단위로 적응해야 하는 상황이라 한다면, 여성대상, PTSD, 가족단위 지원체계 등의 지원대상이 될 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 북한이탈주민들이 사회정착과정에서 경험하게 되는 어려움을 해결해주기 위한 보다 세분화되고 구체화된 지원체계를 구축해야만 하는 필요성은 매우 크다고 평가된다.

(2) 정책현황

실제로 북한이탈주민들의 정착욕구는 계층별·세대별·성별로 다르게 나타나는 것으로 알려지고 있다. 즉 북한이탈주민들이 우리사회에 정착하는 과정에서 가장 중요하게 여기는 사안이 집단에 따라 조금씩 다르게 나타나고 있다.

(가) 청소년

북한이탈청소년이 초기 적응과정에서 일반청소년들의 정체성 혼란 등을 극복해야 하는 어려움과 함께 새로운 사회적응이라는 이중의 어려움을 겪게 된다. 첫째, 학업능력 부진으로 인해 국내입국이후 본인들의 연령에 준하여 취학하기에는 어려움이 있다. 대부분의 북한이탈청소년들은 남북한의 교육내용의 차이뿐만 아니라 식량난으로 인해 북한 내 학교교육을 정상적으로 받지 못하였기 때문이다. 또한 북한이탈청소년들이 중국에서 체류하는 기간 동안 학업공백으로 인한 학력저하는 불가피한 것으로 보인다. 따라서 국내 입국 후 대부분 연령보다 2~3년가량 낮추어 진학하는 것이 일반적이다.

2004년 9월 6세부터 20세까지의 학령기 북한이탈청소년 수는 801명이며, 교육인적자원부에 따르면 이들의 취학률은 초등학교의 경우 85.7%, 중학교 49.1%, 고등학교 6.6%로 나타나고 있다. 또한 1999년부터 2004년 3월까지 북한이탈청소년 입학생 대비 중도 탈락생 현황을 보면, 초등학교 1.1%, 중

학교 16.2%, 고등학교 14.5%로, 중학교와 고등학교의 중도탈락률의 경우 북한이탈청소년의 경우가 각 각 일반 남한학생의 8-15배, 8-13배(실업고 대비 3-4배)에 달하는 것으로 나타나고 있다.¹⁴

둘째, 다수의 북한이탈 청소년들은 북한과 북한이탈과정에서 성인들로서도 감당하기 어려운 일들을 경험하면서도 스스로 이를 감당하여야 하였다.¹⁵ 따라서 부모에게 전적으로 의존하는 남한의 청소년들이 정신적으로 매우 나약하다고 느끼는 경향을 보인다. 북한이탈청소년들은 남한청소년보다 자신들이 더 어른이라고 생각하면서 이들을 우습게 보는 경향이 있다. 더욱이 북한이탈청소년들이 2~3학년을 낮추어 취학하는 것이 일반적이기 때문에, 나이 어린 남한청소년들과 생활하게 되면 이들과 동류의식을 느끼기는 더욱 어려운 것이 현실이다.

셋째, 정체성의 혼란 및 심리적 어려움으로 건강검진에서 나타나지 않음에도 불구하고 지속적인 통증을 느끼는 사례도 빈번하며, 이는 정신적 어려움을 나타낸다고 보인다. 북한이탈청소년들이 남한에 온 직후에는 이전 삶을 단절하고 새로운 삶을 살려는 의지가 결연하나 시간이 경과하면서 해이해지고 심리적으로 불안, 문제 발생 빈도도 높아지는 시기가 된다. 남한사회를 지켜보면서 ‘아무도 없다’는 막막한 느낌을 갖게 되는 것으로 보인다. 이와 같이 심리적 갈등이 고조·심화되면서 사소한일이라도 크게 자극을 받게 되는 것으로 나타난다.

(나) 여성

북한이탈여성들이 우리사회 정착과정에서 겪는 어려움은 일반적인 적응상 어려움에 더하여 여성으로서 자신들의 위치로 인해 다양한 문제들을 겪게 된다.¹⁶ 무엇보다도 북한사회에서의 여성의 역할과 사회적 인식이 우리사회와는 다르기 때문에 새로운 남녀관계와 문화에 접하게 되면서 새로운

14- 김미숙, “북한이탈주민 자녀의 교육소의 실태와 대책,” 한국교육개발원, 『교육소외집단의 교육실태와 복지대책』 (제25차 KEDI 교육정책포럼, 2004.12.2).

15- 민성길, “북한이탈청소년의 사회적응능력과 시민의식” (남북청소년교류연대 북이탈청소년의 사회적응에 대한 토론회, 2004.9.3).

16- 조영아, “탈북여성들의 남한적응 특징과 대책” (연세대 통일연구원 전문가 심포지움, 2004.2.5).

기대감을 갖게 된다. 따라서 부부가 정착하게 될 경우에는 여성들은 새로운 문화에 빠르게 적응하고 경제적으로도 나름대로 취업을 통해 생활기반을 마련하기가 용이하기 때문에, 남성이 기존의 가부장적 태도를 유지하려고 할 경우 심각한 부부갈등의 원인이 된다.

둘째, 다수의 북한이탈여성들은 탈북 및 우리사회 정착과정에서 발생한 남녀관계로 인한 문제로 인해 적응 상 매우 심각한 어려움에 처해 있다. 즉 탈북과정과 제3국 체류 시 생존과 자기 보호를 위해 동거하였거나, 국내입국 이후 북한이나 중국에 배우자가 있음에도 불구하고 생사를 모르거나 현실적인 이유로 새로운 결혼관계를 갖게 된 경우에는 이에 따른 심리적 갈등과 현실적 부담을 안게 된다.¹⁷

셋째, 결혼하여 자녀를 둔 여성들의 경우에는 우리의 교육상황을 제대로 이해하지 못하고, 실질적으로 사교육 부담을 감당하기 어려워서 부담을 안게 된다. 즉 자녀들의 취학 및 진학과정에서 중요한 결정을 하여야 하는데, 부모들은 정보도 부족하고 북한의 경우와 같이 학교에서 다 알아서 해 줄 것으로 기대하는 경우가 많다. 또한 부모 스스로도 새로운 사회에 적응하느라 자녀교육에 신경을 거의 쓰지 못하고 자녀들을 방치하거나 혹은 북한에서와 같은 방식의 생활태도를 자녀에게 강요함으로써 심각한 갈등을 빚어 내기도 한다. 영유아를 둔 경우에는 양육부담으로 인해 취업이 어려운 상황이다.

넷째, 대부분의 북한이탈여성들은 탈북과정에서의 정신적 충격뿐만 아니라 만성적인 여성질환으로 고생하고 있는 것으로 나타난다. 물론 이들이 장기간 영양부족으로 인해 건강상태가 전반적으로 좋지 않은 것이 일반적이거나, 보건문화적 차이도 심각한 것으로 보인다. 즉 피임에 대한 보건지식 부족과 열악한 보건진료체제 등으로 인해 피임실천율이 매우 낮고 이로 인해 임신중절율이 높다. 또한 만성 여성질환을 갖고 있는 비율이 매우 높게 나타나고 있다.

17- 문흥안, “북한이탈주민의 혼인·이혼·재혼,” 『북한이탈주민 정착지원 발전방향』 (하나원 개원5주년 기념 세미나, 2004.7.9), pp. 1-28.

(다) 노인

북한이탈노인들은 다른 어느 연령집단보다 사회복지적 지원이 필요하다. 왜냐하면 일반적으로 취업상 어려움이 가장 심각하고, 일반노인들이 안고 있는 어려움을 갖고 있기 때문에 새로운 사회에 정착하는 것이 매우 큰 부담이 될 수 있다. 일반적으로 북한이탈노인 계층은 연령은 높는데 반해 학력은 낮아 실제적인 자립의 조건이 기본적으로 불리한 상황에서 시작된다. 다른 연령계층에 비해 가족과 함께 사는 비율은 높았으나 1/3정도는 단독으로 생활하고 있으며 이는 젊은 계층의 단독세대와는 의미가 달라 다양한 문제를 유발하게 된다.

경제활동 인구 층에서 벗어난 북한이탈노인계층은 타 연령층에 비해 상대적 혹은 절대적 빈곤상태가 될 가능성이 높으며 이러한 현상은 거주기간이 길수록 심각해 질 수 있다. 최저생계비 이하의 계층에 대한 경제적 지원책인 국민기초생활보장수급은 받은 경험이 있는 사람이 95%로 대다수였으며, 이 또한 연령이 높을수록 국민기초생활보장제도의 자립지원책의 하나로 시행되는 자활근로의 경우도 다른 연령계층에 비해 건강 등의 개인적 사정으로 하지 못하는 경우가 많은 것으로 나타났다. 남한생활의 가장 큰 어려움으로 근로능력상실로 인한 경제적 어려움을 들고 있다. 현재 진행하고 있는 직업훈련의 경우도 거의 도움이 되지 않는다고 평가하고 있다. 이들의 기본적인 경제적 안정을 통한 적응을 도모하기 위해 연령에 따른 적합한 자립연계방안이 요구되어진다.

신체적으로도 북한이탈노인은 일상생활장애 등 건강약화문제, 의료비부담의 가중, 건강보호의 어려움 등 건강상의 문제를 안고 있다. 노인들은 일반적으로 유병률이 인구전체에 비하여 2~3배나 되고 질병구조가 만성적이고 퇴행적으로 되고 있기 때문에 노인들의 건강상태는 일상생활에 지장을 가져오기도 한다. 이로 인해 의료비 부담이 매우 크다. 의료보험 이용자 통계에 의하면 노인의 연간 1일당 진료비는 비노인층의 거의 2배가 되고, 1건당 진료비도 비 노인층의 약2배가 되고 있다. 또한 이들 북한이탈노인들이 병으로 간호를 필요로 할 경우에도 5명 중 1명꼴로는 현재 간호해줄 사람이 없는 것으로 나타나 이에 대한 대응책이 요구되고 있다. 노인의 질병이 주로 만성적인 것이어서 병원이나 요양원에서 보호를 요할 정도가 되지 못하는 것이 대부분인데, 현재 한국에서는 노인전문병원이나 요양시설이 수요에

비하여 부족하여 이용할 수 없기 때문에 노인 자신이 간호보호를 받거나 가족들이 노인을 간호·보호하는데 문제가 되고 있다.

우리사회의 적응기간과 관련해보면 전반적인 적응기간, 직업훈련기간, 언어사용, 대인관계, 소외, 좌절, 외로움 등의 극복 등에 있어서 대체로 다른 연령층에 비해 북한이탈노인의 경우 적응기간이 길어지는 것으로 나타났다. 따라서 이들 북한이탈노인들의 우리사회 정착을 위한 체계적이고 합리적인 적응 프로그램의 개발이 필요하다

다. 지역별 정착지원 체계 구축

(1) 정책목표

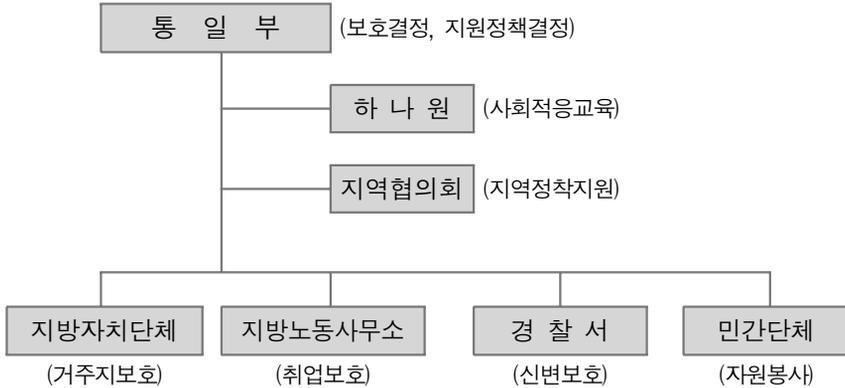
국내입국 북한이탈주민들의 규모가 증가하고 이들이 거주할 수 있는 임대주택의 공급여건을 감안할 때 북한이탈주민들의 정착지역을 전국으로 확대시킬 수밖에 없는 것이 현실이다. 이러한 차원에서 실질적으로 이들의 정착을 지원하기 위해서는 북한이탈주민들이 거주하는 지역단위의 정착지원체계를 구축하는 것은 매우 중요하다. 또한 북한이탈주민 정착지원의 주무부처인 통일부가 지역에 거주하는 북한이탈주민들의 정착과정에 필요한 구체적인 지원업무를 수행하는 것은 비효율적이라는 점에서 정부는 정착지원 업무의 지방자치단체로의 이양을 정책목표로 설정하여 왔다. 이를 위해 지역단위의 정착지원체계를 구축하기 위해 지역단위 보호담당관제도를 도입하고 민간단체의 참여를 활성화하고자 하여 왔다. 이러한 점에서 북한이탈주민지원 지역협의회, 북한이탈주민후원회, 북한이탈주민지원 민간단체연대(북한이탈주민지원 민간단체협의회) 등이 운영되고 있다. 이와 같이 북한이탈주민 정착지원업무를 보다 효율적으로 추진하기 위해서는 중앙 및 지방정부뿐만 아니라 관련 민간단체 등 합동으로 참여하는 것이 바람직하다는 점에 대한 공감대가 형성되어 왔다. 이와 같이 민관협동의 거버넌스를 통한 북한이탈주민정책 추진은 가장 바람직한 방안으로 제시되어 왔다.

북한이탈주민의 신속하고 원활한 사회정착을 위해서는 정부와 민간단체와의 협조체제가 매우 중요하다. 민간단체의 참여는 심리적 안정 확보, 인력 지원, 재정 지원, 시설 지원 및 북한이탈주민에 대한 남한주민들의 이해증진이라는 다양한 효과를 거둘 수 있다. 특히 북한이탈주민과 지역주민 상호간

의 접촉 증대를 통해 사회적 거리감을 해소하고 적응력을 제고시키기 위해서는 지역단위에서 활동하는 민간단체의 역할이 무엇보다도 중요하다.

(2) 정책현황

<그림 II-1> 북한이탈주민에 대한 지역정착 지원체계



<표 II-5> 거주지 정착과정에서 주요 지원내용 및 역할

구분	주요내용
거주지 보호	<ul style="list-style-type: none"> - 교육지원: 북한 학력인정, 편·입학지원, 학비 면제 - 의료지원: 소득과 재산수준에 따라 의료보호 대상자 지정, 의료비 면제 - 생계보호: 생계곤란자는 「국민기초생활보장법」 특례로 수급권자 편입주선 - 거주지보호담당관의 임무 <ul style="list-style-type: none"> ·거주지보호업무의 총괄조정: 생활보호, 의료보호, 교육지원, 주택알선·교환 ·생활실태조사 및 거주지보호대장 관리 ·거주지보호대장 변동사항 보고(매분기 익월 10일) ·각종 신청서 접수대장 사본 송부(매분기 익월 10일) ·교육대상자 증명서 및 학력확인서 대장 사본 송부(매년 3월 10일) ·거주지보호담당관회의 및 연수 참석 ·북한이탈주민지원협의회 운영
취업보호	<ul style="list-style-type: none"> - 공·사 직업훈련기관을 통한 직업훈련, 직업훈련수당 지급 - 취업보호제 실시: 북한이탈주민을 고용하는 사업주에게 임금의 2분의 1(70만원 범위 내)을 2년간 지원 - 취업보호담당관의 임무 <ul style="list-style-type: none"> ·취업보호 대상 사업체 알선 ·고용지원금의 접수·신청 ·북한이탈주민 고용실태조사 ·북한이탈주민의 취업보호대장 작성·관리 ·취업보호가 종료된 북한이탈주민의 취업알선

구분	주요내용
신변보호	- 북한이탈주민 신변안전 보호 및 사회정착 지원
북한이탈주민 후원회	- 북한이탈주민의 심리안정과 사회적응에 필요한 정착지원을 통해 북한이탈주민의 안정된 생활 보장 - 주요 사업 ·북한이탈주민 생활안정 지원사업 ·북한이탈주민 사회적응 및 취업주선 지원사업 ·해외체류 북한이탈주민 지원사업 ·북한이탈주민지원을 위한 홍보 및 모금활동 ·북한이탈주민 적응실태 파악 및 관련자료 유지 ·모금조성을 위한 사업(수익사업 포함) ·기타 후원회의 목적수행에 필요한 사업 ·북한이탈주민 지원 민간단체협의회 운영
북한이탈주민지원 지역 협의회	- 지역차원에서 북한이탈주민이 거주지에서 필요한 지원을 받을 수 있도록 북한이탈주민이 밀집 거주하는 지역을 중심으로 지방자치단체와 민간지원단체로 구성(전국 16개 협의회 운영 중) - 주요사업 ·지역실정에 적합한 특화된 사회적응정착프로그램 운영 ·지역사회 안내 및 적응지원 ·대상별 직업훈련 알선과 취업확대 ·전문사회복지관의 사례관리 등

북한이탈주민들이 배정받은 주거지에서 생활하면서 겪게 되는 여러 가지 어려움들을 해결하기 위해서는 이웃이나 동료들의 관심이 필요하다. 그러나 북한이탈주민들이 정착하고 있는 지역단위에서 이들의 사회적응을 돕기 위한 지역단위 정착지원체계는 지역에 따라 매우 큰 차이를 보인다. 제도적 차원에서 북한이탈주민정책 주무부서인 중앙정부의 통일부가 지역단위 정착 지원체계 구축을 정책목표로 설정하였다. 이에 따라 지역단위 보호담당 관제도를 마련하고 있으나 많은 경우 위의 표에서 제시된 관련행정업무 처리에 그치고 있다. 또한 16개 지역에 북한이탈주민지원 지역협의회가 구성되어 있으나, 일부 지역을 제외하고는 정착지원 활동이 활성화되지 못하고 있다. 주로 보호담당관 등 지역 실무자와 관련 민간단체, 전문가들로 구성되어 있으나, 일반 지역주민들의 참여를 적극적으로 유도할 수 있는 기능은 하지 못하고 있다. 또한 거주지 정착과정에서 실제 북한이탈주민들이 겪는 어려움을 상담할 수 있는 체계가 지역단위에 마련되어 있지 못하는 경우가 많다. 다만 보호담당관 등 개인적 차원에서 문제를 해결하고자 하는 노력들이 상당한 비율을 차지하고 있다.

북한이탈주민들이 남한사회 정착과정에서 거주지, 직장, 학교 등에서 생활하게 되는 사람들과의 관계가 매우 중요한 영향을 미치게 된다. 그러나 실제 이러한 관계 형성을 도와주기 위한 정부나 민간차원의 프로그램은 매우 단발적이고 형식적으로 이루어지고 있는 수준이다. 이는 실제 지역사회 차원에서 북한이탈주민 정착지원문제에 대한 인식이 매우 부족하며, 이들을 지역사회의 중요한 인적자원으로 수용해야 한다는 의식이 미흡하기 때문이다. 북한이탈주민들의 실태조사를 보면 남한사회의 사회적 편견이 사회적응과정에서 매우 어려운 문제점으로 지적되어 왔다. 통일연구원 2003년 조사에 따르면 북한이탈주민에 대해 편견을 갖는 이유와 관련하여 ‘북한에서 왔기 때문에’가 응답자의 40.1%를 차지하여 출신지역이 가장 커다란 이유를 차지하고 있다. 단순히 출신지역이 북한이라는 이유만으로 편견을 갖는다고 인식하는 비율이 가장 높게 나타나고 있는 것이다. 다음으로 ‘사고방식이 달라서’라고 답한 응답자가 27.6%를 차지하고 있다. 이외에도 ‘노력 없이 기대수준이 높아서’ 10.7%, ‘말투가 달라서’가 9.9%를 차지하고 있다. 반면 북한이탈주민들은 ‘능력이 부족해서 편견을 갖는다.’는 견해에 대해서는 상대적으로 부정적인 견해(5.6%)를 표출하고 있다. ‘사고방식이 달라서’라는 응답이 27.6%를 차지하여 2순위 이유로 꼽고 있지만 북한이탈주민들은 사고방식의 차이가 남한인의 편견에 가장 큰 영향을 미치는 요소는 아니라고 인식하고 있다. 이러한 북한이탈주민들의 인식을 고려할 때 통합을 추진하는 과정에서 사고방식의 차이 극복보다는 ‘북한출신’이라는 편견의 극복이 가장 심각한 것으로 판단된다.

통일문제국민여론조사(2003)¹⁸에 따르면 북한이탈주민에 대해 ‘동포애를 느낀다.’는 비율이 58%, ‘이방인 같이 느껴진다.’가 12.9%, ‘적대감이 느껴진다.’의 경우 5.5%, ‘별감정이 없다.’는 21.7%, ‘생각해 본 적이 없다’가 1.9%로 나타난다. 성별 응답비율을 보면, 남성(61.7%)의 경우 여성(54.2%)보다 북한이탈주민에 대해 호의적인 감정을 갖고 있는 것으로 응답하고 있다. 북한이탈주민의 사회적응도에 대해서는 긍정적(32.5%)이라는 평가가 부정적(26.8%)보다 다소 높게 나타났으나, 다수(40.7%)는 보통이라는 응답을 하고 있다. 북한이탈주민이 도움을 요청할 경우 태도에 대한 설문에는 ‘돕겠다.’]

18_ 전국단위 1,000명에 대한 설문조사의 결과이다.

는 응답이 49.5%, ‘관계기관 통보’가 40.5%, ‘거절하겠다.’는 응답이 5.1%, ‘생각해 본적이 없다.’는 경우가 4.9%로 나타난다. 남성(57.8%)이 여성(41%)보다 적극적인 지원의사를 나타내고 있다. 이와 같이 북한이탈주민들과 일반 국민들 간에 상당한 인식차이가 존재하고 있으며,¹⁹ 북한이탈주민들은 대부분 정착과정에서 ‘북한출신’이라는 점 때문에 부당한 차별을 당하고 있다고 느끼고 있다. 이와 같이 북한이탈주민들이 거주하는 지역단위에서 주민 혹은 동료들과 보다 자연스럽게 소통할 수 있는 기회가 필요하다. 정부나 민간단체 차원에서 이러한 주민들 간의 대화기회를 마련하기 위한 시도들이 지속되어 왔으나, 아직도 매우 미흡한 실정이다.

¹⁹ 채정민, “북한이탈주민 이미지 관리방안,” 『북한이탈주민 정착지원 발전방향』 (하나원 개원5주년 기념 세미나, 2004.7.9), pp. 65-88.

Ⅲ. 북한이탈주민 문제해결 관련 행위자 및 역할

본 장에서는 북한이탈주민 정착관련 행위자들을 정부와 민간으로 구분하여 살펴보고 각 행위자의 역할을 검토해 보고자 한다. 이는 주로 관련 문헌연구, 사업현황에 대한 관련 보고서 및 인터넷 자료 등을 중심으로 이루어졌다.

<표 III-1> 북한이탈주민 정착 단계별 행위자 및 역할

보호 단계	시설보호	거주지 편입	거주지 보호(5년)	사후지원
지원 목표	우리 사회 기본적인 이해 및 사회적응 능력 제고	초기 생활안정 지원	자립·자활 지원	부적응 방지 및 재사회화 지원
주요 역할	<ul style="list-style-type: none"> ○신문·조사를 통한 보호결정 ○사회적응교육 (2~3개월) ○심리상담·진로 지도 ○생활관리·지도 * 하나원 민간단체 참여 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ○정착금 등 재정적 지원 ○주택알선 ○자매결연 지원 ○학력인정 및 편·입학지원 ○자격·경력인정 	<ul style="list-style-type: none"> ○특별생계보조금 지원 ○직업훈련 지원 ○교육지원 ○의료보호 ○생활보호 ○생업지원 ○거주지신변보호 	<ul style="list-style-type: none"> ○변동사항 파악 ○애로사항 해소 지원 ○후원회 및 민간단체 등을 통한 지원(상담·창업·결연 등) ○자매결연 ○장학사업 ○상담사업
관련 행위자	통일부(하나원) 국방부(대성공사) 자원봉사단체 등	통일부 지방자치단체 보호담당관 북한이탈주민후원회 북한이탈주민지원 지역협의회 등	통일부 지방자치단체 보호담당관 북한이탈주민후원회 북한이탈주민지원 민간단체연대(협의회) 북한이탈주민지원 지역협의회 등	중앙정부 지방자치단체 민간단체 등

1. 정부

가. 통일부와 관련 부처

북한이탈주민 문제 특히 국내 정착 문제를 해결하기 위한 관련 행위자 및 역할은 기본적으로 법률을 기반으로 정립되고 수행되는 특징을 보이고

있다. 북한의 경제난에 따라 탈북 행렬이 증가하면서 1997년 1월 13일 ‘북한 이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률’이 제정(7월 14일 시행)되었다. 그리고 통일정책 차원의 고려에 따라 정착지원업무가 보건복지부에서 통일부로 이관되었다.

이에 따라 현재 북한이탈주민 국내정착 문제는 통일부가 총괄하고 있다. ‘통일부와 그 소속기관 직제’ 제12조 사회문화교류국의 소관 업무 중에서 북한이탈주민관련 역할에 대하여 다음과 같이 규정하고 있다.

첫째, 북한이탈주민과 관련한 정책의 수립 및 종합·조정

둘째, 북한이탈주민의 보호 및 정착지원 등에 관련된 법령·제도의 입안·협의 및 실태조사·연구

셋째, 북한이탈주민과 관련한 국내·외 관계기관과의 협조 및 관련대책기구의 운영

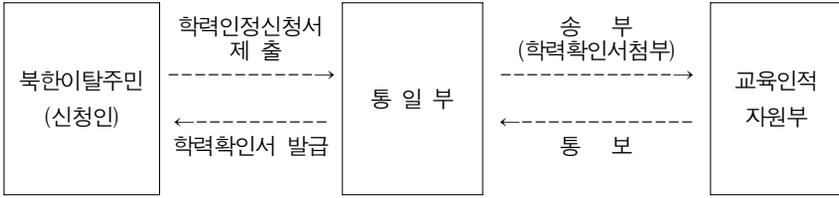
넷째, 북한이탈주민과 관련한 사후관리계획의 수립·시행

다섯째, 북한이탈주민정착지원사무소 운영의 지도·감독

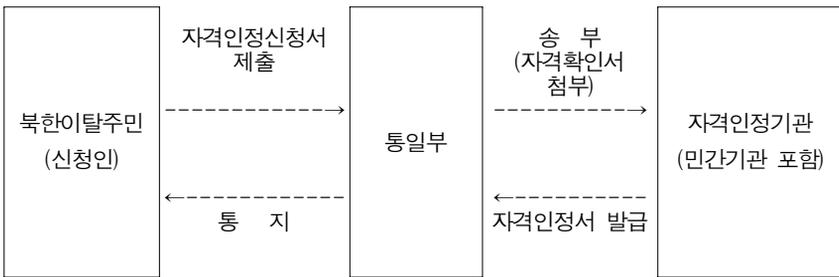
이러한 직제에서 보듯이 북한이탈주민 문제 해결은 통일부가 주도적인 행위자로 역할을 수행하고 있다. 구체적으로 통일부의 사회문화교류본부가 북한이탈주민 정착 문제를 총괄하고 있다. 특히 정착지원팀에서 ‘북한이탈주민과 관련한 정책 수립 및 종합·조정 기능’을 수행하고 있다. 북한이탈주민 정착지원은 크게 정착지원시설 단계와 사회정착 단계로 대별할 수 있는데, 통일부는 두 단계를 포괄하여 주요 행위자로 기능하고 있다. 그런데 사회정착 단계에서는 통일부가 정책을 수립하고 집행하지만 법률에 규정된 다양한 정착업무는 관련 부처가 연관될 수밖에 없는 구조라고 할 수 있다. 따라서 법률에 규정된 보다 전문적인 분야에 관련된 업무를 중심으로 정부 부처가 일정 부분 행위자로 기능을 수행하고 있다.

현재 북한이탈주민 지원 법령에 규정된 업무를 중심으로 관여 행위자를 정리하면 다음과 같다.

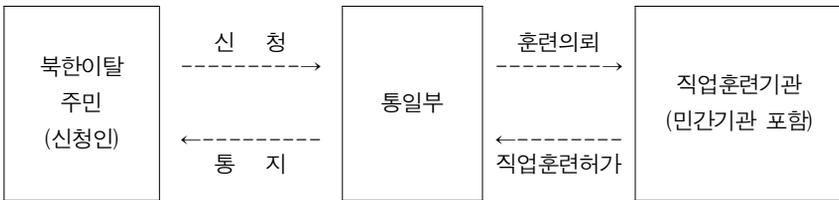
학력 인정의 문제와 교육 문제로 교육인적자원부가 북한이탈주민 정착 문제에 행위자로 관여하고 있다.



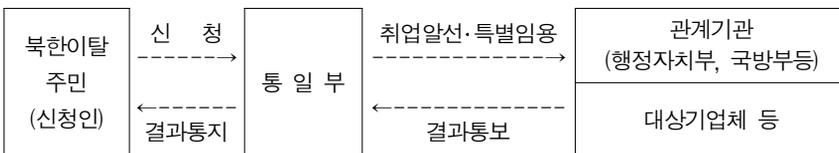
다음으로 자격인정과 관련하여 민간기관을 포함하여 자격인정기관이 행위자로 관여하고 있다.



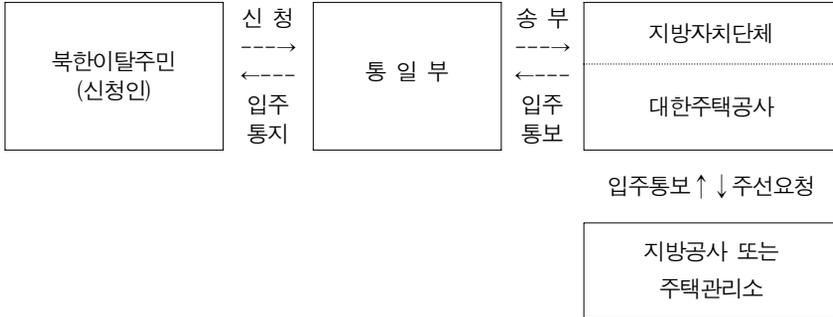
직업훈련과 관련하여 민간기관을 포함하여 직업훈련기관이 행위자로 관여하고 있다.



취업 및 특별임용과 관련하여 행정자치부, 국방부 등 관계기관과 대상기업체가 행위자로 관여하고 있다.



주거 지원과 관련하여 지방자치단체, 대한주택공사 등이 행위자로 관여하고 있다.



이상에서 보듯이 법률에 따라 규정된 업무를 수행하는 총괄 기능은 통일부가 담당하고, 특정 업무에 전문성을 가진 부서가 법률에 따라 일부 종속적으로 기능을 수행하도록 되어 있다. 따라서 현재 거버넌스 시스템으로 볼 때 중앙부처 간, 통일부와 관련 기관 간에 분권화 수준은 상당히 낮은 것으로 평가된다. 아울러 법률에 따른 집행과정에서의 수동적인 참여라고 할 수 있기 때문에 참여도 또한 수준이 낮을 수밖에 없다. 이로 인해 정책의제 설정과 정책결정과정에서 이들의 참여도 또한 낮을 수밖에 없는 구조라고 할 수 있다. 즉, 정책집행 단계에서의 수동적 참여 수준이라고 평가할 수 있을 것이다.

나. 하나원: 북한이탈주민정착지원사무소

북한이탈주민의 정착문제를 해결하기 위해 정착지원시설을 운영하고 있으며, 초기 단계 정착에서 이 정착지원시설이 핵심 행위자로 역할을 담당하고 있다. 북한이탈주민은 입국 후 합동조사를 마치면 통일부에서 운영하는 사회적응교육 시설인 하나원에 입소하게 된다. 1990년대 이후 북한이탈주민이 증가하면서 이들의 안정적인 사회적응을 지원하기 위하여 종합적이고 체계적인 사회적응 교육의 필요성이 제기되었다. 따라서 정부는 1997년 7월 14일 ‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’을 제정하여 정착지원 시설의 법적 근거를 마련하였으며, 1997년 12월 30일 수용인원 100명 규모

의 시설 건립에 착공하여 1999년 7월 8일 북한이탈주민정착지원사무소(하나원)를 개소하였다. 그 후 북한이탈주민 입국자의 급격한 증가로 2000년 7월 하나원 증축공사를 시행하여 2003년 준공하였으며, 2002년 9월 30일 성남의 민간시설을 임차하여 여성전용 분원을 운영하였으나 여성분원은 폐지되고 2006년 5월 시흥에 남자 분원이 설치되어 운영되고 있다.

북한이탈주민 정착지원 시설의 법적 설립근거는 ‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’ 제10조(정착지원시설의 설치)이며, 통일부 장관은 보호대상자에 대한 보호 및 정착지원을 위하여 정착지원시설을 설치·운영한다고 명시되어 있다.²⁰

위의 법률 시행령은 “보호대상자가 국민으로서 기본소양을 함양할 수 있도록 정치·경제·사회·문화 등 각 분야의 교과과정을 마련한다.”고 명시함으로써 정착지원시설에서의 사회적응교육의 주요 목표를 국민으로서의 기본소양 함양으로 규정하였다. 또한 위의 법규는 정착지원시설의 주요 기능으로 거주지 진출 시까지 신변보호, 신원 및 북한이탈동기의 확인, 건강검진 실시, 본적·가족관계·경력 등 필요 사항을 기재한 등록대장 관리 및 보존, 보호대상자의 정착을 위한 사회적응 교육 실시, 보호대상자의 심리안정, 애로사항 해소 기타 자립능력을 제고하기 위하여 정착 지원시설 내에 심리·법률·직업·고충분야상담실 등 운영, 정착지원시설 내 직업훈련 등을 명시하고 있다.

하나원은 기관의 주요 기능에 대해 다음과 같이 제시되고 있다.

첫째, 보호대상자의 사회적응교육 및 직업훈련

둘째, 보호대상자의 생활관리 및 지도

셋째, 보호대상자의 법적지위 확보 및 거주지 편입의 지원

넷째, 보호대상자의 보호·관리

다섯째, 북한이탈주민의 정착지원금 등의 지급업무

그리고 구체적으로 조직도를 통한 업무분장을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 교육기획팀: 보호대상자의 사회적응교육·직업훈련 기본계획 수립·

²⁰ 법률 제10조 제1항에는 제8조 제1항 단서의 규정에 의하여 국가정보원장이 보호하기로 결정한 자를 위하여서는 국가정보원장이 별도의 정착지원시설을 설치·운영할 수 있다. 따라서 일부 국가정보원이 특별한 정착 지원 행위자로 기능을 수행하고 있다.

조정, 정착실태 조사·분석, 추적, 주택배정

둘째, 교육훈련1팀: 보호대상자의 사회적응교육·직업훈련 세부계획 수립·시행, 강사초빙, 취업, 생활지도, 심리상담

셋째, 교육훈련2팀: 여성 북한이탈주민의 사회적응교육·직업훈련 세부계획 수립·시행, 강사초빙, 취업, 생활지도, 심리상담

그리고 구체적인 운영에 대해 통일부 훈령으로 ‘북한이탈주민정착지원사무소 운영규정’이 제정되어 시행되고 있다. 북한이탈주민정착지원사무소 운영규정에는 관련 업무를 수행중인 소속 공무원 중에서 보호대상자의 생활지도와 신상에 관한 사항 등을 책임 관리·지도하기 위하여 전담관을 지정·운영할 수 있도록 되어 있다.

또한 법률 시행령 제21조 2항에서 보호대상자의 심리안정, 애로사항 해소 기타 자립능력을 제고하기 위하여 정착지원시설 내에 심리·법률·직업·고충분야 상담실 등을 운영할 수 있도록 규정하고 있다. 이 시행령을 바탕으로 북한이탈주민정착지원사무소 운영규정에는 사무소 내 건강, 심리, 법률, 직업 등의 고충상담실을 설치·운영하고 해당분야 전문가들로 상담지도요원을 위촉하여 상담지도와 심리치료를 할 수 있도록 하고 있다.

그리고 운영규정에는 보호대상자의 정신적·심리적 안정을 도모하기 위하여 신앙지도에 필요한 종교실을 설치·운영하고 종교지도요원을 둘 수 있도록 되어 있다. 또한 사회 각계 각층의 덕망 있는 전문분야 지도 인사, 복지단체, 종교단체, 기업체 및 기타 단체가 참여하는 자원봉사기구를 운영할 수 있도록 되어 있다.

통일부 본부는 정착시설단계와 거주지 정착 단계를 포괄하여 북한이탈주민 문제를 종합·조정하는 역할을 수행하고 있다. 그런데 실제 적응문제를 해결하는 과정에서 하나원과 거주지 정착 단계와의 연계 문제가 지속적으로 제기되어 왔다. 그러한 점에서 하나원의 집행기능이 통일부 본부 차원에서 실제로 정책의제를 형성하고 정책을 결정하는 과정에서 참여도가 낮은 상황이라고 할 수 있다. 특히 정책의제 형성과 정책분석 및 결정 과정, 정책집행이 유기적으로 연계될 수 있는 방향으로 통일부 정착지원팀과 하나원과의 협의시스템을 갖출 필요가 있다고 본다. 현재 북한이탈주민 관련 정책의 주무부서는 통일부이다. 그러나 통일부의 북한이탈주민 정착지원 업무는 사회문화교류본부 정착지원팀, 하나원으로 이원화되어 있으며, 사후관

리의 일부 기능은 법정단체인 북한이탈주민후원회가 담당하고 있다. 이와 같은 업무 분담은 각 기능을 중심으로 편성한 것이지만 정책개발과 적응교육, 그리고 사후관리가 분리됨으로서 효율성에 문제가 야기될 수 있다.

하나원이 네트워크 형성을 통하여 지역단위 정착 체제와 연계망을 형성하고 정책결정과정에서 중요한 기능을 하기 위해서는 종합적인 정착지원센터로 역할을 재조정해야 한다는 논의들이 제기되고 있다.

현재 북한이탈주민 정착지원 업무는 통일부 정착지원팀, 하나원, 북한이탈주민후원회, 그리고 각 지방자치단체로 분담되어 있으나, 하나원은 보호 기능, 사회적응교육 뿐만 아니라 취직, 주택배정과 같은 초기 정착지원과 수료자에 대한 모니터링 등 사후관리도 일부 담당하고 있다. 하나원을 북한이탈주민 사회적응 교육시설로 규정할 경우 직업훈련 시설을 확충하여 전문적이며 종합적인 교육센터로 유지해야 할 것이며, 정책개발과 사회적응교육, 정책지원 서비스, 그리고 사후관리를 포함하는 전반적인 기능을 부여할 경우 종합적인 정착지원 센터가 되어야 하며, 사후관리와 정책개발, 관리자 교육 및 연수시설의 기능을 부여할 경우 기획센터의 역할을 부여하는 것으로 개편할 필요가 있다.

거버넌스의 관점에서 볼 때 먼저 전문성의 문제가 제기될 수 있다. 정착지원시설 인력의 전문성 확보 문제이다. 현재 하나원은 사회적응교육이 주요 업무임에도 불구하고 대부분이 행정직과 기능직으로 구성되어 있으며, 교육생의 교육과 생활상담을 담당하는 전문인력은 최근에 충원된 일부 전임강사와 하나원 수료생 출신의 상임연구위원이 있으나, 아직도 외부강사에 대한 의존비율이 매우 높다. 더구나 이들 전문인력은 대부분 비정규직 신분이다. 또한 직업안내와 심리안정의 중요성에도 불구하고 이들 분야 전문인력은 아직도 불충분한 상태이다. 특히 여성 교육생의 비율이 60~70% 수준임에도 불구하고 여성 직원의 비율이 현저히 낮은 점도 개선이 요구되는 사안이다.

다음으로 효과와 효율성의 문제이다. 정착지원시설의 효과성은 대체적으로 긍정적으로 평가받고 있다. 특히 하나원의 사회적응교육에 대한 교육생의 평가는 60~80% 이상이 만족한다와 필요하다라는 응답을 보이고 있다.²¹

²¹-1993년 이후 입국자 전체를 대상으로 2003년 실시된 조사결과를 살펴보면, 하나원

그러나 정착지원시설과 지원정책에 대한 만족도, 그리고 북한이탈주민의 만족도에 대한 평가는 북한이탈주민과 자원봉사자, 하나원과 통일부 정착지원과 근무자, 그리고 보호담당자간에 일정한 차이가 나타나고 있다. 이러한 결과는 정착지원시설의 효과성은 정책대상자 뿐만 아니라 정책 기획자와 집행자, 그리고 이해관계자들의 의견을 종합적으로 평가해야 함을 의미하는 것이다.

현재 정착지원시설의 평가에서 가장 크게 제기되는 것은 효율성이다. 정착지원시설의 효율성에 대한 평가는 각 영역별 예산액과 집행액, 담당인력의 업무분담과 업무수행능력, 전문인력의 전문성 수준, 분원과 본원의 시설 건립 및 유지비용, 전임강사 확보 비율과 강의담당 비율, 교육 프로그램 설계와 집행을 평가, 시설경비 비용, 그리고 각 교육 프로그램별 효과성 등을 종합적으로 반영하여야 한다. 그러나 현재의 평가는 이와 같은 객관적 자료의 부족으로 피상적인 결과를 제시할 수 밖에 없는 한계를 안고 있다. 현재 정착지원시설의 운영은 분원과 본원의 이원화된 운영으로 인력 배치와 활용에 문제를 갖고 있으며, 전문인력 확충 미비와 신분불안, 외부 전문인력과 자원인력의 접근 장애, 직업교육 시설 미비, 남녀 분리교육 어려움, 보수교육 프로그램 미비, 정착지원팀과 하나원의 업무 역할분담 애로 등으로 효율성은 낮은 것으로 평가할 수 있다.

민간의 참여와 네트워크의 관점에서 볼 때 사회적으로 교육기관인 하나원에서 주말과 휴일프로그램, 종교단체의 활동 등 민간의 지원 및 봉사활동이 전개되고 있으나 전반적인 운영과 관련한 체계적인 네트워크 형성은 미약한 상황이다.

다. 북한이탈주민 대책협의회

북한이탈주민 문제를 해결하기 위해 법률에 근거하여 주요 행위자들이

교육이 생활에 도움이 되었다는 응답은 63%(매우 긍정적 31.9%, 다소 긍정적 31.1%)로써 부정적 응답자 9.8%보다 매우 높게 나타난다. 그러나 보통이라는 응답도 27.2%를 차지하고 있어 효율성의 제고 필요성도 제기되고 있다. 하나원이 개원 5주년을 맞이하여 수료생을 대상으로 조사한 결과 하나원 생활이 남한생활에 도움이 되었다는 응답은 78.2%(많은 도움 57.5%, 약간도움 20.7%)로써 그렇지 않다는 응답 4.1%보다 월등히 높게 나타난다. 이금순 외, 『북한이탈주민 적응실태 연구』(서울: 통일연구원, 2003), pp. 27-28.

협의·조정할 수 있는 기구가 설치되어 운영되고 있다. 법률 제6조에서는 북한이탈주민 문제를 전문적으로 해결하기 위한 기구로 북한이탈주민대책협의회를 구성하여 운영하도록 규정되어 있다.

동 협의회의 핵심 기능은 북한이탈주민에 관한 정책을 협의·조정하고 보호대상자의 보호 및 정착지원 사항을 심의하는 것이다.

첫째, 제5조 제3항 단서의 규정에 의한 보호 및 정착지원 기간의 단축 또는 연장에 관한 사항

둘째, 제8조 제1항 본문의 규정에 의한 보호여부의 결정에 관한 사항

셋째, 제27조 제1항의 규정에 의한 보호 및 정착지원의 중지 또는 종료에 관한 사항

넷째, 제32조 제2항의 규정에 의한 시정 등의 조치에 관한 사항

다섯째, 기타 보호대상자의 보호 및 정착지원에 관하여 대통령령이 정하는 사항

협의회는 위원장 1인을 포함한 20인 이내의 위원으로 구성하며 위원장은 통일부 차관이 되며, 협의회의 업무를 통할한다. 그리고 구체적인 협의회의 구성 및 운영에 관해서는 법률시행령에 규정되어 있다. 협의회는 재정경제부·교육인적자원부·통일부·외교통상부·법무부·국방부·행정자치부·문화관광부·농림부·산업자원부·보건복지부·노동부·건설교통부·대통령비서실·국가정보원·기획예산처·국무조정실·경찰청 및 국군기무사령부 소속 1급 내지 2급 공무원 또는 이에 상당하는 자중에서 당해행정기관의 장이 지명하는 자로 구성하도록 되어 있다. 그리고 협의회는 그 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 수의 소위원회를 설치·운영할 수 있도록 되어 있다. 전체회의와 소위원회회의로 구성되며, 위원장은 협의회의 업무수행을 위하여 필요한 때에는 관계공무원 또는 관계전문가를 회의에 출석하게 하여 의견을 듣거나 관계기관·단체 등에 필요한 자료의 제출 등 협조를 요청할 수 있다. 그리고 위원장은 협의회의 의안 중 필요하다고 인정하는 사항을 사전에 협의하기 위하여 필요한 수의 실무협의회를 수시로 구성·운영할 수 있다.

그렇지만 법률에 규정된 역할에서 보듯이 대책협의회는 주로 보호 여부 문제를 결정하는 데 한정되어 있다. 따라서 의제설정 측면에서 다양한 문제를 포괄하는 기능을 수행하지 못하고 있다. 다음으로 북한이탈주민 문제는 다양한 행위자들이 관련되어 있는 종합적인 문제로서 관련 부처에서 위원

을 구성하도록 되어 있으나 실제로 정책의제 설정, 정책분석, 정책 결정 과정에서 대책협의회가 실질적인 기능을 수행하지 못하는 것으로 평가된다. 통일부 중심으로 운영되고 있으며, 다른 관련 부처는 사실상 법에 규정된 업무의 집행에 관여하는 수동적인 형태로 협의회가 운영되고 있다. 다시 말해 중앙 정부 차원에서 관련된 각 부처가 참여하여 정책을 협의·조정하고 네트워크를 형성하는 기능은 거의 수행되지 못하고 있는 것으로 평가된다. 이에 따라 각 부처의 전문성이 보다 효과적으로 투영되는 형태로 정책이 조율·집행되지 못하는 문제점이 있다.

라. 보호담당관

하나원을 수료하고 사회에 진출하면 북한이탈주민들이 실제로 정착하는 지역수준에서 이들의 정착을 지원하는 체계가 필요하다. 현재 정부에서는 신변보호담당관, 거주지보호담당관, 취업보호담당관 등 분야별 담당관제를 두고 북한이탈주민들의 지역사회 정착을 지원하고 있다. 각 분야별로 담당관이 지정되어 있으나 그동안 신변보호담당관이 신변보호 뿐만 아니라 일상생활과 관련한 세밀한 부분까지 역할을 수행하여 왔다.

신변보호담당관은 본연의 업무 이외에 추가로 북한이탈주민의 초기정착을 지원하고 있을 뿐만 아니라 국내 입국 북한이탈주민이 급증하면서 신변보호담당관이 다수의 북한이탈주민을 담당하면서 초기정착지원의 전문성·효율성이 더욱 저하되는 현상이 발생하고 있다. 과거 신변보호담당관은 북한이탈주민의 사회정착 과정에서 모든 것을 해결하는 해결사로의 역할을 수행하였으나, 최근 북한이탈주민의 증가로 담당하는 북한이탈주민이 많아지고 있어 과거보다는 그 역할이 대폭 축소되고 있다. 북한이탈주민의 수적 증가와 보호기간이 과거 2년에서 현재 6개월로 줄어들고, 1:1 보호에서 1:5 이상으로 담당하는 숫자가 늘어나고 있어 주로 북한이탈주민의 요청이 있을 경우에 대응하고 있다.

신변보호담당관의 업무가 전문화되어 있지 않고 다른 일상 업무와 함께 처리하고 있고 별다른 인센티브도 없어 이를 기피하는 현상이 두드러지게 나타나고 있다. 또한 신변보호담당관의 역할과 업무가 담당관 개인의 변수에 따라 변화가 많아 업무에 대한 평가도 극단적으로 나타나고 있다. 전반적

으로 과거보다 긍정적인 평가는 낮아지고 있다.

중앙·지방·민간간의 협력체제 구축을 통한 사후관리를 한층 강화하여 1999년 8월 1일부터 각 기초자치단체에 거주지 보호담당관을 지정·운영해 왔다. 거주지보호담당관은 해당지역에 거주하고 있는 북한이탈주민이 지역 사회에 순조롭게 편입할 수 있도록 각종 상담 및 정보제공 등을 담당하여 왔다. 북한이탈주민들이 지역사회에 진출하게 되면 각 지역의 특수성을 고려한 지역사회 편입 프로그램 속에서 체계적인 관리가 필요하지만 현재의 거주지 보호담당관의 기능은 사실상 이러한 역할을 수행하지 못하고 있는 실정이다.

거주지보호담당관의 역할과 기능은 보호담당관 중 가장 광범위하고 중요하다. 통일부도 원칙적으로 이들에게 업무와 예산을 대폭 인계한다는 원칙을 세우고 있으나 이것이 실행되지 않고 있다. 따라서 업무는 극히 제한되어 있고(지역에 따라 차이가 많겠지만 일 년에 1~2번의 단합대회 정도), 동에 주재하는 사회복지사에게 주요 업무를 위임하는 사례가 많다. 따라서 초기 정착 단계에서 지역사회의 네트워크와 연계할 수 있는 전문적인 채널의 형성이 필요하다.

정부는 북한이탈주민의 취업 문제를 해결하기 위해 노동부산하 각 지방 노동청과 지방노동사무소의 고용안정센터 46개소에 북한이탈주민 취업지원창구를 개설하여 취업보호담당자를 지정하고 전문적인 진로지도와 함께 직업훈련기관을 알선하고 취업 사업장을 연결시켜 주고 있다. 북한이탈주민들의 직업훈련, 취업을 지원하기 위해 정부는 취업보호담당관제를 운영하고 있다.

하나원에서 전문 진로상담을 받은 후 사회에 진출하여 노동부의 북한이탈주민 취업보호담당자를 통해 공·사 직업훈련기관을 알선 받아 원하는 직업훈련을 받을 수 있도록 하고 여기에 소요되는 훈련비용 전액을 정부가 부담하고 있다. 또한 직업훈련 기간 중 생활보호를 위해 북한이탈주민 본인에게 일정액의 훈련수당을 제공하고 있다. 노동부는 고용안정센터 46개소에 북한이탈주민 취업지원 창구를 개설하고 취업보호담당자를 지정하여 진로지도와 취업을 알선하고 있다.

통일부 사회문화교류본부에서 제공하는 ‘북한이탈주민 정착지원 안내’에 따르면 현재 전국적으로 46여 곳의 취업보호담당관을 지정하여 운영하고

있다. 그런데 2003년 통일연구원이 북한이탈주민을 대상으로 실시한 설문 조사에 따르면 취업하였다고 응답한 북한이탈주민의 경우 자신 53.4%, 개인적으로 친분이 있는 사람을 통해 14.8%, 신변보호담당관 9.8%, 취업보호담당관 7.5% 등의 비율로 취업계기에 대해 응답하고 있다. 역설적으로 취업보호담당관이 신변보호담당관보다 본연의 역할을 하지 못하는 등 제도의 효율성이 현저하게 낮게 나타나고 있다.

마. 취업보호와 노동부

정책결정과정의 관점에서 각 행위자의 역할에 대한 평가에도 불구하고 중앙정부 차원에서 취업분야를 중심으로 새로운 긍정적인 변화의 양상들이 나타나고 있다.

북한이탈주민의 정착문제 해결과정에서 가장 중요한 분야가 취업 문제라고 할 수 있다. 법률 제17조에는 취업보호를 명기하고 있다. 이러한 취업문제를 전담하는 노동부 내 고용정책본부 산하 ‘능력개발지원팀’의 기획업무의 하나로 ‘북한이탈주민 훈련계획 수립 및 실시’가 포함되어 있다.

먼저 직업훈련과 관련하여 통일부, 노동부(취업보호 담당), 직업훈련기관(민간기관 포함)이 상호 연계되어 해결하도록 되어 있다. 그리고 취업보호와 관련하여 통일부, 노동부(취업보호 담당), 채용사업주가 연계되어 있다. 그런데 실제로 이러한 취업보호 및 직업훈련과 관련하여 정책 결정과정에서 노동부 취업보호담당, 직업훈련기관, 채용사업주 등 다른 행위자가 크게 관여할 수 있는 구조는 아니라고 할 수 있다.

그런데 취업보호와 관련하여 중앙 부처 차원에서 정책결정의 새로운 형태가 나타나고 있다. 종합·조정 부처인 통일부가 취업이라는 전문적인 분야를 담당하는 노동부와 합의를 체결하여 해결책을 모색하고 있다. 2006년 5월 18일 통일부와 노동부는 ‘북한이탈주민 고용지원을 위한 합의서’를 체결하였다. 이 합의문을 통해 증가하는 북한이탈주민의 직업훈련 내실화를 도모하여 취업률을 제고하고, 취업지원 서비스를 향상시키는 등 고용지원 강화를 위한 양부처간 협력적 파트너십 체제 구축의 계기가 마련되었다.

양부처가 발표한 합의서의 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 기초직업적응훈련과정 및 멘토(후견인)제도 도입

둘째, 취업보호담당관 제도 확대 운영

셋째, 북한이탈주민에 대한 구인·구직정보 관리 시스템(DB) 구축

넷째, 북한이탈주민 밀집지역에 ‘고용지원 HUB’ 센터 설치 등

양부처가 발표한 합의문에 따르면, 우선 노동부는 북한이탈주민에게 기초직업적응훈련과정(130시간 범위 내)을 통일부 하나원 정착교육과정(3개월 420시간)에 필수과정으로 포함하여 지원하도록 되어 있다. 기초직업적응훈련과정은 취업이 용이한 훈련직종에 대한 현장실습(70시간), 정보화 등 직업훈련에 필요한 기초지식 함양(30시간), 진로직업탐색 및 상담시간(30시간)으로 편성되어 있다. 아울러 동 과정을 마친 후 거주지에서 자신의 적성에 맞는 전문직업훈련과정을 수강할 수 있도록 동 과정 중에 멘토를 지정·운영하는 등 직업상담을 강화하여 올바른 직업진로 개척에 적극 나서도록 되어 있다.

다음으로 멘토(후견인) 제도를 됴으로써 새로운 행위자가 형성될 수 있었다. 멘토(후견인)는 한국폴리텍대학의 교수로 지정하여 취업·직업훈련 상담 및 전문직업훈련과정 안내, 직업·경력 설계 등을 상담하도록 하였다.

특히, 남성과 여성을 분리하여 특화된 훈련과정을 운영함으로써 성별 맞춤형 직업훈련을 수강가능토록 되어 있다. 구체적으로 여성(하나원 안성 본원)은 한국폴리텍여자대학, 남성(하나원 시흥 본원)은 한국폴리텍 I 서울정수대학을 훈련기관으로 지정하고 있다.

북한이탈주민에 대한 취업지원을 활성화하기 위해 노동부 고용안정센터에 취업보호담당관 제도를 확대 운영(46개 종합고용안정센터→북한이탈주민 거주 전체 고용안정센터)하도록 되어 있다.

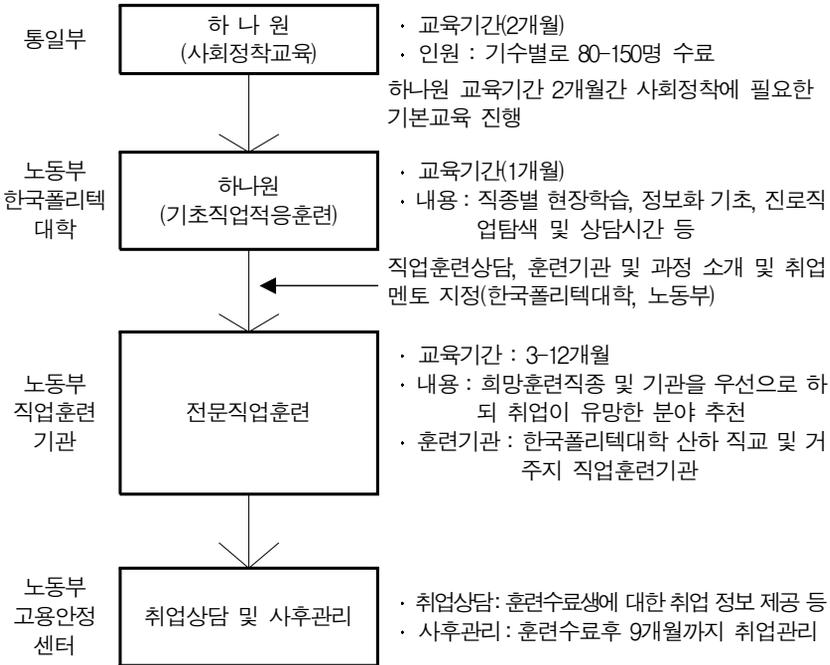
이러한 합의는 거버넌스 차원에서 볼 때 정부의 고용지원과 관련된 통일부 정착교육·고용지원금 제도와 노동부 직업훈련·취업지원 기능의 상호 연계를 강화함으로써 전문성과 참여성을 제고하는 효과를 가져올 수 있게 되었다. 또한 통일부-노동부-민간전문기관 등의 협력적 파트너십 체계로 전환하여 민관이 공동으로 북한이탈주민을 지원하는 네트워크를 형성하는 계기가 되었다.

아울러, 노동부는 북한이탈주민 고용지원 체계화를 위해 이에 필요한 DB(구인·구직정보 관리 시스템)를 구축·개통함으로써 정책 결정 과정에서 정보 활용도를 제고할 수 있게 되었다. 더불어 북한이탈주민 밀집지역 고용

안정센터(노동부 서울남부지청)에 ‘북한이탈주민 고용지원 전담팀’을 구성(취업보호담당관 등 2-3명), 북한이탈주민 고용지원 HUB센터로 운영하도록 되어 있다. ‘북한이탈주민 고용지원 전담팀’은 취업지원 특화 프로그램을 운영(취업희망찾기 프로그램, 북한이탈주민 청소년 취업캠프 등)하고, 취업지원을 위한 유관기관 간(하나원, 지자체, 북한이탈주민 후원회 등) 네트워크를 구축·운영하는 역할을 담당한다. 따라서 참여도와 네트워크를 활성화하는 효과를 가져 올 수 있게 되었다.

<그림 III-1> 고용지원 체계도

○ 주관 : 통일부(하나원), 노동부(한국폴리텍대학)



2. 민간

북한이탈주민은 하나원에서 퇴소하면 거주지에서 정착해야 한다. 앞에서 언급하였듯이 하나원과 지역정착단계에서의 정착지원은 상호 연계성을 갖고 있다. 지역정착 단계에서 북한이탈주민 문제에 관여하는 행위자는 중앙

정부, 지방자치단체, 민간단체 및 협의체를 들 수 있을 것이다. 지역단위 정착단계에서도 주로 법률에 규정된 업무를 중심으로 북한이탈주민 관련 행위자들이 역할을 수행하는 구조가 크게 변하지 않고 있다.

가. 북한이탈주민후원회

북한이탈주민후원회가 법정단체로서 북한이탈주민 정착을 위한 중요한 행위자로 구성되어 있다. 정부에서는 북한이탈주민의 남한사회적응을 지원하기 위한 법정단체로서 중앙 차원에서 북한이탈주민후원회를 운영하고 있다. ‘북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률’에 따르면 북한이탈주민의 남한사회 정착을 효율적으로 지원하기 위하여 ‘북한이탈주민후원회’를 둘 수 있도록 명시적으로 규정하고 있다. 국내로 입국해오는 북한이탈주민의 생활안정과 우리사회에의 적응에 필요한 지원을 하여 북한이탈주민들의 조속한 자립정착을 도울 목적으로 ‘북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률’ 제30조에 근거해 설립(설립일 1997년 8월 18일)된 특수법인으로서 다음의 사업을 수행하도록 되어 있다.

첫째, 북한이탈주민의 생활안정 및 사회적응 지원사업

둘째, 북한이탈주민의 취업 지원사업

셋째, 기타 통일부장관이 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 필요하다고 인정하여 후원회에 위탁하는 사업

그리고 통일부에서 예산 등을 지원할 수 있도록 되어 있다.

구체적으로 이러한 법률에 근거하여 설립된 북한이탈주민후원회는 홈페이지를 통하여 다음과 같은 세 가지 역할을 제시하고 있다.

첫째, 북한이탈주민의 자립 및 정착 지원을 통해 원활한 사회정착을 돕는 「북한이탈주민의 후견자」 역할

둘째, 민간의 지원활동을 조직화하여 민간의 지원역량을 강화하는 「민간 지원단체의 구심점」 역할

셋째, 체계적인 북한이탈 주민 지원을 위한 「정부와 민간의 가교」 역할을 원활히 수행함으로써 북한이탈주민 지원활동의 총체적인 중심축 그리고 구체적으로 다음과 같은 주요 사업을 제시하고 있다.

① 북한이탈주민 생활안정 지원사업(불우자 생계비 지원, 경조사 지원 등)

- ② 북한이탈주민 사회적응 지원사업(사회적응프로그램, 자매결연사업 등)
- ③ 종합생활상담센터 운영(생활의 각종 애로사항 상담)
- ④ 북한이탈주민 실태파악 및 관련자료 관리
- ⑤ 민간프로그램 발굴 및 지원
- ⑥ 해외탈북자 간접지원사업
- ⑦ 북한이탈주민에 대한 대국민 캠페인 활동
- ⑧ 기금조성사업 (수익사업, 모금활동 등)
- ⑨ 북한이탈주민 지원 민간단체협의회 운영(사무국 역할)
- ⑩ 각종 후원 및 위로행사 개최 및 지원

이외에도 후원회는 무연고 북한이탈청소년 보호 및 지원, 사이버 취업상담 센터 운영, 북한이탈주민 자료 관리, 정착사례 공모 등의 역할을 수행하고 있다. 또한 후원회는 보다 구체적으로 민간지원 단체의 구심점 역할을 수행하기 위해 민간단체 연대 및 협력을 지원하도록 되어 있다. 그리고 북한이탈주민 단체를 지원하고 정착도우미 사업을 운영하며, 정착도우미 교육 및 평가사업을 하도록 되어 있다.

북한이탈주민의 규모가 커지면서 북한이탈주민후원회도 북한이탈주민에게 경조사 비용과 장학금 등을 지원하는 직접 사업에서 북한이탈주민 관련 민간단체를 지원해주는 간접 사업에 역점을 두는 방향으로 활동내용 변화를 모색하고 있다. 후원회는 1999년 5월18일 종합생활상담센터를 개소하여 사회적응에 필요한 각종 상담을 통해 북한이탈주민들의 우리 사회정착을 돕는 역할을 수행하고 있다. 이러한 종합생활상담센터를 통해 후원회는 다음과 같은 목적을 수행하고 있다.

첫째, 북한이탈주민의 각종 애로사항 상담 및 처리

둘째, 분야별 관련 단체 및 전문기관과의 적극 연대

셋째, 상담에 의한 북한이탈주민 현황 파악을 통해 지원방향 수립

특히 북한이탈주민후원회에서는 고충처리, 심리상담 등 비경제적 차원에서 북한이탈주민의 남한사회적응을 체계적으로 지원하기 위하여 1999년 5월 18일 종합생활상담센터를 개소하였다. 종합생활상담센터는 북한이탈주민의 각종 애로사항 상담 및 처리, 분야별 관련 단체 및 전문기관과의 적극 연대, 상담에 의한 북한이탈주민 현황 파악을 통해 지원방향을 수립하는 것을 주요 기능으로 하고 있다. 종합생활상담센터의 상담사례를 분석하여

보면 취업 및 창업관련 상담이 가장 큰 비중을 차지하고 있지만 점차 교육, 가족, 법률문제, 자매결연 요청 등 일상생활 안정에 관련한 상담이 증가하고 있다.

종합생활상담센터는 취업관련 상담뿐만 아니라 일상생활에 대한 상담역할을 수행하고 있다. 종합생활상담센터가 개소된 이래 일상생활과 관련된 상담은 매년 증가 추세를 보이고 있으며, 최근에는 취업 및 창업 상담과 비슷한 비율을 나타내고 있다. 이러한 현상은 취업이나 창업을 하고자 해도 생활안정 및 정서적 불안감을 해소하지 못한다면 지속성을 얻기 힘들고 계속적인 가족입국사례 증가로 가족 내 문제가 대두되고 있기 때문인 것으로 판단된다. 일상생활과 관련된 상담내용을 분석하여 보면 자매결연 희망, 교육관련 지도, 가족 내 문제, 심리·정서적 불안, 법률적 문제, 건강상의 이유 등 일상생활의 안정을 위한 상담이 40%정도를 차지하며 증가추세를 보이고 있다. 일상생활 상담 중 진학과 진로에 대한 교육관련 상담이 가장 많은 비중을 차지하고 있고, 자매결연, 법률상담 순의 비중으로 나타나고 있다.

북한이탈주민후원회가 사무국의 역할을 통해 북한이탈주민 민간단체협의회를 운영하도록 되어 있으나 실제로 네트워크의 수준이 높다고 평가할 수는 없을 것이다. 통일부의 관계 법령에 의하여 설립되어 운영되고 있는 북한이탈주민후원회는 민간단체들의 상호정보 교류와 협력 지원망 역할을 담당하고 있는 ‘북한이탈주민지원 민간단체협의회’의 실질적인 운영을 맡고 있다.

북한이탈주민후원회는 사후관리를 담당하면서, 정부와 민간의 가교 역할, 민간단체의 네트워크 중심 역할을 주요 기능으로 설정하고 있지만 인적 교환, 정보 교환 등의 측면에서 네트워크 수준은 낮다고 평가된다. 특히 정책결정과정에서 이러한 네트워크가 의제설정, 정책 분석 등에서 거의 역할이 없는 것으로 평가된다.

<표 III-2> 북한이탈주민후원회 지원 민간단체사업 현황

주제	단체명	사업명	소재지
경제 자립	부산종합사회복지관	북한이탈주민 취업적응을 위한 프로그램 '새날열기'	부산 동구
	상리종합사회복지관	멘토링 기법을 활용한 북한이탈주민의 취업지원 프로그램	부산 영도구
	새롭고하나된조국을 위한모임	북한이탈주민 취업프로그램	서울 종로구
	물운대종합사회복지관	북한이탈주민의 취업을 통한 지역사회 정착지원 프로그램	부산 사하구
탈북 여성	좋은씨앗 (구 그루터기)	북한이탈여성 사회·문화 적응 및 체험프로그램	서울 송파구
	하나로교육복지연구원	북한이탈여성 동료 상담교육	서울 서대문구
	서울 YWCA	탈북여성 직업체험 프로그램	서울 중구
	대구종합사회복지관	탈북여성 정서지지 및 취업적응 프로그램	대구 동구
	평화종합사회복지관	탈북여성 사회적응 및 자립지원 프로그램	서울 노원구
탈북 청소년	열린사회시민연합	북한이탈주민 아동청소년 멘토 자원봉사자 프로그램	서울 강서구
	남북문화통합교육원	아동 놀이치료 및 상담교육을 위한 '한누리학교' 운영 탈북아동 방과후 공부방 운영 가족상담 프로그램	서울 양천구
	북한인권시민연합	방학중 학업증진 프로그램 '한겨레계절학교'	서울 종로구
	가양7종합사회복지관	탈북청소년 학습심터운영	서울시 강서구
	공릉종합사회복지관	탈북청소년 학습심터운영	서울시 노원구
	한빛종합사회복지관	탈북청소년 학습심터운영	서울시 양천구
	지구촌고등학교	무연고 탈북청소년 생활공동체운영	부산시 연제구
	하늘꿈학교	무연고 탈북청소년 생활공동체운영	충남 천안시
	한꿈학교	무연고 탈북청소년 생활공동체운영	경기 남양주시
	다리공동체	무연고 탈북청소년 생활공동체운영	경기 안산시
	마지렐로센터	무연고 탈북청소년 생활공동체운영	서울시 영등포구
	목산침례교회	무연고 탈북청소년 생활공동체운영	서울시 양천구

주제	단 체 명	사 업 명	소 재 지
특 성 화 사 업	목산침례교회	하나원 교육생 호친사상, 봉사활동 프로그램	서울 양천구
	북한인권정보센터	인권피해자에 대한 외상후 스트레스 장애극복 지원 서비스	서울 종로구
	한국자유총연맹	북한이탈주민의 남한사회 적응을 위한 '사랑나눔'과 '북한문화체험마당'	서울 중구
	방화6종합사회 복지관	북한이탈주민의 남한사회 적응력 향상을 위한 통합 지원 프로그램	서울 강서구
	태화기독교사회 복지관	주말농장활동을 통한 남북한 가족 만들기	서울 강남구
	물운대종합사회 복지관	북한이탈주민의 초기정착시 지역사회적응 및 사회관계망 형성을 위한 네트워크 구축사업 '그루터기'	부산 사하구
	자원봉사능력개발원	대구거주 북한이탈주민을 위한 지역사회 정착지원 사업	대구 서구
좋은벗들	남북한 주민 '좋은 이웃되기'	서울 서초구	

출처: 북한이탈주민후원회 민간지원사업현황(2003년-2005년) 참고 재정리

나. 북한이탈주민지원 민간단체연대(협의회)

민간차원에서도 각종 후원·결연단체를 네트워크화하여 정착의 효율성을 높이려는 거버넌스 활동이 전개되고 있다. 특히 '북한이탈주민지원 민간단체협의회'가 설립되어 활동함으로써 민간단체의 전문화가 추진되고 있는 상황이다.

민간차원에서는 1999년 11월 3일 북한이탈주민지원 민간단체협의회를 구성, 국내외 북한이탈주민의 보호·지원을 위하여 민간단체별로 특화된 다양한 사업을 시행하고 있다. 북한이탈주민지원 민간단체협의회는 북한이탈주민 지원과 관련하여 국내외에 활동하고 있는 24개 단체와 연구자들이 모여 1999년 창립했다. 북한이탈주민들의 생존과 사회정착을 지원하는 민간단체들이 모여 설립된 '북한이탈주민지원 민간단체협의회'는 지원사업을 추진함에 있어 민간단체의 자율적 참여와 협력을 통하여 효과성을 높인 북한이탈주민지원체계를 완비하고 소속단체들간 상호 정보교류와 연대 지원망을 구축하고자 설립되었다. 민간단체연대는 다양한 민간단체가 전문분야별로 지역복지, 정착지원, 아동청소년, 해외분과 등 4개 분과위원회를 구성,

운영하고 있다. 지역 분과에는 각 지역 사회복지관이, 정착지원 분과에는 종교단체를 비롯한 시민단체가, 아동·청소년 분과에는 대안학교 등의 단체 등이 참여하고 있다. 민간단체연대는 심포지엄을 통해 상호 정보교류를 하는 한편 사업분야별로 연대 지원망을 구축하고 있다.

민간단체연대 창립선언문에서 목적의 하나로 개별적이고 독자적인 지원 활동을 넘어 보다 체계적이고 종합적인 민간차원의 연대지원망 구축을 들고 있다. 특히 민간단체연대는 북한이탈주민 지원 사업을 추진함에 있어 민간단체의 자율적 참여와 협력을 통하여 효과성과 형평성을 높인 북한이탈주민지원체계를 구축하고 소속단체들 간 상호 정보교류와 연대 지원망 구축함을 그 목적으로 하고 있다.

구체적으로 민간단체연대는 국내외에서 북한이탈주민들을 지원하는 민간단체들과 연구단체들의 자발적 참여와 협력에 기반하며, 공동의 지원망 속에서 각자의 활동영역을 중심으로 북한이탈주민들을 지원한다고 활동방향을 제시하고 있다. 그리고 적극적 상호 정보 교류를 통한 효과적이고 형평성 있는 지원체계 구축을 목표로 삼고 있다. 그리고 거버넌스 관점에서 볼 때 협의회는 상호 정보교류와 공동의 협력을 통해 축적된 경험이 정부의 북한이탈주민 지원대책수립에 반영되도록 적극적으로 노력한다고 목표를 제시하고 있다.

그런데 민간단체연대는 실제로 네트워크를 형성하고 정책형성에 참여하는 역할은 제대로 실행에 옮겨지지 못하고 있는 실정이다. 민간단체연대는 창립 이후 주로 북한이탈주민 관련 주제, 북한이탈주민 지원 민간단체의 사업계획 관련 워크숍 개최, 자원봉사자 교육 실시, 탈북동포 돕기 캠페인 개최, 운영위원회 및 분과위원회 회의 개최, 북한이탈주민지원 민간단체 담당자 교육 등의 활동을 전개하고 있다.

민간단체연대는 4개의 전문분과로 구성되어 있지만 각 분과에 참여하는 단체들이 전문성을 발휘하면서 체계적으로 연계된 지원의 시너지 효과를 거둘 수 있을 정도로 활발한 역할을 수행하고 있지는 못한 상황이다. 분과별로 워크숍을 개최하면서 정보교환 수준에 머물러 있고 실질적인 네트워크를 통한 연대 활동이 전개되지 못하고 있다. 참여성의 측면에서 볼 때 각 분과의 활동을 토대로 의제설정, 정책분석 등의 기능을 거의 수행하지 못하는 것으로 평가되고 있다. 법정단체인 북한이탈주민후원회가 사무국

의 역할을 수행하고 있지만 자율성, 전문성, 참여성 모두 낮은 수준으로 평가된다.

<표 III-3> 북한이탈주민지원 민간단체연대 구성현황

구분	단체특징	단체명
지역복지 분과 (21개)	<ul style="list-style-type: none"> - 지역복지관중심 - 거주지밀착형지원 	가양7복지관, 공릉복지관, 평화복지관, 태화복지관, 한빛복지관, 부산복지관, 울산화정복지관, 인천삼산복지관, 부산물운대복지관, 북한이주민센터, 마들복지관, 한솔복지관, 방화6복지관, 대구복지관, 명륜복지관, 부산상리복지관, 대전법동복지관, 부천덕유복지관, 대전생명복지관, 하안복지관
해외 분과 (8개)	<ul style="list-style-type: none"> - 해외탈북자지원 - 탈북자 인권문제 	이주난민선교회, 천주교주교회의민족화해위원회, 한국기독교총연합회, 희년선교회, 동북아평화연대, 피랍탈북인권연대, 북한인권정보센터, 북한민주화네트워크
정착지원 분과 (19개)	<ul style="list-style-type: none"> - 정착지원의 일정영역을 선택하여 지원(단체별특성반영) - 전국규모단체다수참여 - 단체설립목적반영 	선한사람들 자유시민대학, 좋은벗들, 고향마을, 남북나눔운동, 대한적십자사서울지사, 대한사회복지회, 서울YWCA, 대구YWCA, 생명의 전화, 새마을운동이북5도지부, 온누리건강가족복지회, 한국자유총연맹, 무지개재단, 한국인성개발연구원, 한민족통일여성중앙협의회, 한국기독교정착지원협의회, 한국시민자원봉사자회, 좋은씨앗, 하나로교육복지연구원, 새롭고하나된조국을위한모임
아동 청소년 분과 (15개)	<ul style="list-style-type: none"> - 대안학교 - 무연고청소년생활공동체 - 검정고시지원 등 	북한인권시민연합, 한국청년연합회, 다리공동체, 남북문화통합교육원, 늘푸른청소년상담교육원, 돈보스고청소년센터, 마자멜로센터, 하느님학교, 피난처, 대구YWCA청소년쉼터, 여럿이함께만드는 학교, 지구촌고등학교, 북한민주화학생연대, 한꿈학교, 자유터 학교(여명학교)

출처: 김선화, “지역사회중심의 새터민 정착지원,” 『통일을 준비하는 한국사회-한국 천주교회의 과제』 (2006년 제9차 민족화해 카톨릭 네트워크), p. 54

<표 III-4> 북한이탈주민지원 민간단체연대 소속 분과별 주요활동

구분	단체특징	주요 활동 단체
지역 복지 분과 (21개)	- 지역복지관중심 - 거주지밀착형지원	* 노원 : 공릉, 평화복지관 (공릉 : 정착지원센터 기능 수행/정착도우미사업/북한이탈주민아동공부방운영/심리상담센터운영) * 강서 : 가양7, 방화복지관 (가양7-정착도우미시행/방화 : 여성자조사업) * 양천 : 한빛복지관 (정착도우미시행/아동공부방운영/취업지원) * 강남 : 태화기독교복지관
정착지원분과 (19개)	- 정착지원 일정영역 선택 지원(단체별특성반영) - 전국규모단체다수참여 - 단체설립목적반영	* 대한적십자사 : 정착도우미사업 시행 * 자유시민대학 : 40명 1년 교육과정 (취업지원)
아동 청소년 분과 (14개)	- 대안학교 - 무연고 청소년 생활 공동체 - 검정고시지원 등	* 북한인권시민연합 : 방학 중 집중학습지도(2주간) * 기숙형대안학교 : 하늘꿈학교, 한꿈학교, 지구촌고등학교 * 무연고청소년생활공동체 : 다리공동체 * 학습보충을 위한 공부방 : 남북문화통합교육원(한누리학교) : 복지관(공릉, 가양7, 한빛복지관)
해외 분과 (8개)	- 해외탈북자지원 - 탈북자 인권문제	* 북한인권정보센터 : 북한 내, 탈북자들의 인권침해실태에 관한 정보 추적(조사 및 상담) 및 연구발표

출처: 김선화, “지역사회중심의 새터민 정착지원,” 통일을 준비하는 한국사회-한국천주교회의 과제』 (2006년 제9차 민족화해 카톨릭 네트워크), p. 55

다. 북한이탈주민지원 지역협의회

북한이탈주민 정착에 관한 사항을 종합적으로 조정하고 지원하는 기능을 담당하는 기관이 필요하다는 주장들이 제기되고 있다. 민간단체가 여러 가지 면에서 북한이탈주민의 정착을 돕고 있지만 북한이탈주민의 입장에서는 경로가 여럿일 경우 혼란스럽게 느끼는 경우가 많다. 따라서 지역별로 중심 거점 기관이 있어 이들 민간단체의 기능을 컨트롤할 필요가 있다는 주장이다.

지역정착 단계에서 네트워크 형성과정에서 일차적으로 정부가 상당 정도 주도적 역할을 수행하는 형태로 전개되고 있다. 통일부는 1999년 5월 지방자치단체 관련 기관의 유기적 지원체계 구축과 민간단체 참여 활성화를 위

하여 북한이탈주민 거주지 보호지침 제14호에 ‘북한이탈주민지원 지역협의회’ 설치근거를 마련하였다.

그 결과 북한이탈주민 밀집 거주 지역을 중심으로 지방자치단체의 신변, 취업, 거주지 보호담당관과 사회복지관, 종교·시민단체 등 민간단체가 참여하는 ‘북한이탈주민지원 지역협의회’를 구성하였다. 북한이탈주민지원 지역협의회는 2001년부터 조직되어 2004년 6월 현재 서울 5개 지역(강남, 강서, 양천, 노원, 송파)과 지방 11개 지역(부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 성남, 부천, 포천, 원주, 충북도, 울산)에서 운영되고 있다.

북한이탈주민지원 지역협의회는 사회로 편입되는 북한이탈주민에 대한 효과적 지원과 원활한 적응을 위해서 지역실정에 적합한 특화된 사회적응 프로그램 운용, 지역사회의 안내 및 적응지원, 대상별 직업훈련 알선과 취업 확대, 전문사회복지관의 사례관리 및 각종 사회복지서비스의 제공 등을 실시하고 있다.

지역단위에서의 북한이탈주민 정착지원 체계는 제도적으로 완비되고 있으나, 북한이탈주민지원 지역협의회 운영을 담당하는 거주지보호담당관의 역할부족과 지역 시민사회의 역량부족으로 실질적인 효과를 거두지 못하고 있다. 따라서 지방 거주 북한이탈주민의 수도권 재이주가 심화되고 있는 상황이다. 그럼으로 북한이탈주민의 지역정착을 위해서는 정부와 민간의 적극적 의지와 함께 지방자치단체에 대한 재정지원과 전담인력 확보 등의 제도적 지원 장치가 마련되어야 할 것이다. 북한이탈주민의 사회정착을 지원하고 있는 민간단체들의 참여는 증대되고 있으나 이웃돕기라는 역사적, 문화적 전통의 결여와 민간 자원봉사단체들의 경제적 능력 결여로 역할과 성과는 제한되어 있고, 정부와의 협력도 체계적으로 이루어지지 않고 있는 실정이다. 즉, 현재 지역협의회는 전문성, 네트워크, 자율성, 효율성 측면에서 제대로 기능하지 못하고 있다. 예를 들어 강원도에서는 북한이탈주민 수가 가장 많은 원주에 유일하게 ‘북한이탈주민지원 지역협의회’가 구성돼 있다. 그러나 예산이 뒷받침 되지 않아 북한이탈주민들이 실질적인 혜택을 받지 못하고 있는 것으로 평가되고 있다. 오히려 북한이탈주민들의 신변 보호를 맡고 있는 신변보호담당관의 역할이 지대한 것으로 평가하고 있다.²²

라. 정착도우미

지방과 민간단체의 참여를 확대하기 위한 제도의 일환으로 정착도우미 제도가 도입됨으로써 정착도우미가 새로운 행위자로 등장하고 있다. 2004년까지 신변보호담당관이 신변보호 뿐만 아니라 생활 애로사항 등 민원해결 업무까지 수행했지만 이후 민간단체의 북한이탈주민 담당자와 정착도우미가 민원 해결의 영역을 맡게 되었다.

현재 정착도우미 제도는 복지관과 대한적십자사가 담당하고 있다. 현재 북한이탈주민이 입주하는 임대주택이 밀집하여 있는 가양7복지관 공릉, 태화, 한빛, 방화6복지관 등 8곳이 정착도우미 제도를 실행하고 있다. 지방에서는 대구이주민지원센터가 정착도우미 역할을 담당하고 있다.

하나원의 퇴소 때에는 대한적십자사와 이들 9개 민간단체가 북한이탈주민의 신병을 인수받아 정착도우미와 연결시켜 이들의 사회 적응을 돕는다. 북한이탈주민을 전문적으로 담당하는 사회복지관의 손길이 닿지 않는 곳은 모두 대한적십자사가 맡아 정착도우미를 연결하고 있다. 하나원 퇴소 인원의 80% 정도를 대한적십자사에서 담당한다. 나머지 20%의 북한이탈주민은 각 임대주택 밀집지역의 복지관에서 사회 적응을 돕고 있다. 정착도우미의 경우 자발적 참여의지는 높으나 전문성이 떨어지고 이에 따라 효과 및 효율성이 문제시 되고 있다.

마. 청소년 지원 민간단체

특히 청소년 분야는 북한이탈주민 지원 사업에서 가장 중요한 분야라고 할 수 있다. 대부분의 북한이탈청소년이 일반 학교에 들어가길 원하지만 적응이 쉽지 않다. 북한이탈 후 공백 기간과 남북의 교육체계 차이에서 오는 부적응으로 학습에서 뒤처질 뿐만 아니라 일반 학생과 거리감을 갖게 되는 경우도 발생한다. 나이가 어린 초등학교생일수록 적응력이 높지만 중·고등학교생은 적응력이 떨어지고 있다.

이들을 위해 대안학교나 검정고시 지원시설, 무연고 청소년의 생활공동체를 운영하는 민간단체가 활동하고 있다. 대표적인 대안학교로 손꼽히는

22_『강원일보』, 2004년 12월 4일.

곳은 셋넷학교와 여명학교를 들 수 있다. 셋넷학교는 하나원에 있는 하나들 학교의 연장으로 ‘셋넷’이라는 이름을 붙였다. 이들 학교는 북한이탈청소년이 통학하는 곳이다.

부산 지구촌고등학교, 남양주 한꿈학교, 천안 하늘꿈학교 등은 기숙형 학교다. 통학형·기숙형을 포함해 대안학교는 전국적으로 10여 군데가 있다. 북한이탈주민이 밀집해 있는 지역 복지관의 경우에는 북한이탈청소년을 위해 방과 후 공부방을 운영해, 이들의 부족한 학습능력을 올리는데 노력하고 있다. 북한인권시민연합에서는 방학중 집중학습지도를 하고 있다.

북한이탈주민 정착 지원에는 종교단체에서 많은 역할을 맡고 있다. 한국 기독교정착지원협의회, 좋은 벗들, 선한 사람들, 천주교 민족화해위원회 등의 단체가 오래 전부터 북한이탈주민들의 적응을 도와왔다.

북한이탈청소년들의 남한 사회정착을 돕기 위해 정부 차원에서 특수학교를 설립하여 운영하고 있다. 이러한 대안 학교를 통해 새로운 참여 형태의 양상이 나타나고 있다.

교육인적자원부는 2004년 4월 20일 8월 말까지 경기도 이천에 3000여명 규모의 폐교 부지를 확보, 학생 수 280명 규모의 북한이탈청소년 지원 목적의 사립 대안교육 특성화 학교(한겨레학교)를 세워 2006년 3월에 개교하겠다고 공식 발표하였다. 그런데 이천시 울면 월포리 옛 월포초등학교에 학교를 설립하겠다는 계획에 대해 월포리 주민들은 “학교부지는 주민들이 기부한 땅”이라며 “폐교를 주민들이 농촌체험마을로 이용하도록 주민들에게 돌려줘야 한다”고 폐교를 활용한 한겨레학교 설립에 반대하였다. 이와 같이 경기도 이천에 학교를 건립할 예정이었으나 해당 지역 주민들의 반발로 인해 안성에 설립하게 되었다. 원래 한겨레학교는 중학과정 6학급, 고교과정 6학급, 취업반 2학급 등 학생 280명을 수용할 예정이었으나 2005년 7월 안성시 교육청과 도 교육청으로부터 중·고등학교 한 학년 각 1학급씩 6학급의 인가를 받았다. 한겨레학교는 대안학교를 운영하는 학교법인 전인학원이 설립과 운영을 맡고 교육부는 학교시설비, 통일부와 경기도교육청은 운영비를 지원하도록 연계 시스템이 구축되어 있다. 북한이탈 청소년들의 남한 사회 적응을 돕기 위해 설립된 ‘한겨레 중·고등학교’가 3.1절인 1일 개교식 및 입학식을 갖고 2006년 3월 2일부터 정식 수업을 시작하여 운영되고 있다.

그러나 설립 과정에서 다리공동체, 마자렐로센터, 북한인권시민연합, 하

늘꿈학교, 여명학교 등 9개 대안학교 및 단체로 구성된 ‘북한이탈청소년지원 민간단체연대’가 설립 계획에 반대하였다. 북한이탈청소년 교육에 경험이 없는 특정 사립학교 법인에 시설비 170억 원과 학교 운영비 전액을 지원하겠다는 교육인적자원부의 계획은 전면 백지화돼야 한다는 것이 반대의 요지였다. 또한 이들 단체들이 정부가 공청회 개최 등 공개적 의견 수렴 없이 북한이탈청소년 교육 및 정착 지원에 헌신해 온 민간단체들을 배제하고 북한이탈청소년 교육 경험이 입증되지 않는 사립학교 법인을 학교 운영 주체로 선정한 것을 잘못이라고 주장하였다.

이와 같이 한겨레학교는 거버넌스 차원에서 볼 때 참여와 전문성의 문제가 제기된 사례라고 할 수 있다. 기존에 북한이탈청소년들의 교육을 담당하고 있던 비정규 대안학교와의 연계 및 상호보완적 기능을 고려하여 연계를 구축하고 참여를 확대하는 정책이 되지 못하였다고 할 수 있다. 또한 의제 설정, 정책분석, 정책 결정과정에서 민간 등 관련 단체들의 참여가 제대로 이루어지지 못하였다. 그렇지만 취업분야와 마찬가지로 교육분야에서도 통일부와 교육인적자원부가 사실상 정책네트워크를 형성하여 종합적으로 조정하는 기능을 수행하였다. 또한 중앙정부, 지방 교육기관, 민간단체가 유기적으로 참여하는 네트워크를 형성하였다는 데 의의가 있다.

바. 지역사회복지관

지역에 기반을 두고 정착서비스를 지원하는 지역사회복지관은 전국에 361개소이고, 북한이탈주민이 밀집해 있는 지역에 위치한 10여 개의 지역사회복지관은 길게는 5-6년부터 1-2년 동안 서비스를 제공하고 있다. 이들 사회복지관은 민간단체들이 재단형태로 설립·운영하는 것이 대부분이다. 10여 개의 지역사회복지관은 통일부 산하 북한이탈주민지원 지역협의회의 위원으로 소속되어 신변보호, 거주지보호, 취업보호담당관 및 다양한 기관들과 연계하여 북한이탈주민의 조기 정착을 위해 서비스를 제공하고 있다.

그러나 이들의 효율적인 기능 수행에 몇 가지 장애요인이 있다. 첫째, 북한이탈주민에 대한 정보공개가 제한되어 있어 적절한 서비스 제공이 제한되어 있다. 둘째, 북한이탈주민들이 지역사회복지관을 이용할 수 있는 공식적인 체계가 없고 이러한 시설에 대한 홍보도 되어 있지 않다. 셋째, 지역사

회복지관은 지역주민들의 활동을 포괄적으로 지원하고 있지만, 북한이탈주민을 위한 특별 프로그램을 시도하고 있지만 인적 및 재정자원이 매우 미흡한 실정이다. 북한이탈주민들의 거주비율이 높은 공릉, 가양, 한빛 등 일부 지역 종합사회복지관들은 북한이탈주민정착지원관련 프로그램들을 운영하면서, 전문성을 확보해 나가고 있다. 한 사례로 공릉종합사회복지관의 정착지원센터의 운영 현황 및 내용을 살펴볼 필요가 있다. 아래에서와 같이 일부지역종합사회복지관이 북한이탈주민의 정착지원을 총괄적으로 지원하기 위한 정착지원센터로서 전환을 모색하고 있는 것으로 보인다.

사례: 공릉 종합사회복지관의 정착지원센터(2006년 2월 개소)²³

① 수행 인력 구성

구분	계	팀장(사회복지사)	사회복지사	상담심리사
인원수		1명	4명	2명
역할	7명	- 직원 수퍼비전 - 지역협의회 및 관계기관 연계 - 지역네트워크관리	- 신규새터민담당(정착도우미사업) - 진로, 취업담당 - 아동, 청소년교육담당 - 정신건강 및 상담 담당	- 심리상담 및 치료프로그램

② 협력 및 연계 기관

- 노원구 북한이탈주민지원 지역협의회
- 북한이탈주민지원 민간단체연대(지역복지분과/아동청소년분과)
- 북한이탈주민후원회
- 노원구 사회복지관협회
- 노원구 의사회
- 새터민 정착도우미 시행기관 모임
- 새터민 정신건강 시행기관 모임

23_김선화, “지역사회중심의 새터민 정착지원,” 『통일을 준비하는 한국사회-한국 천주교회의 과제』 (2006년 제9차 민족화해 카톨릭 네트워크), pp. 47-73.

③ 정착지원센터의 주요 기능²⁴

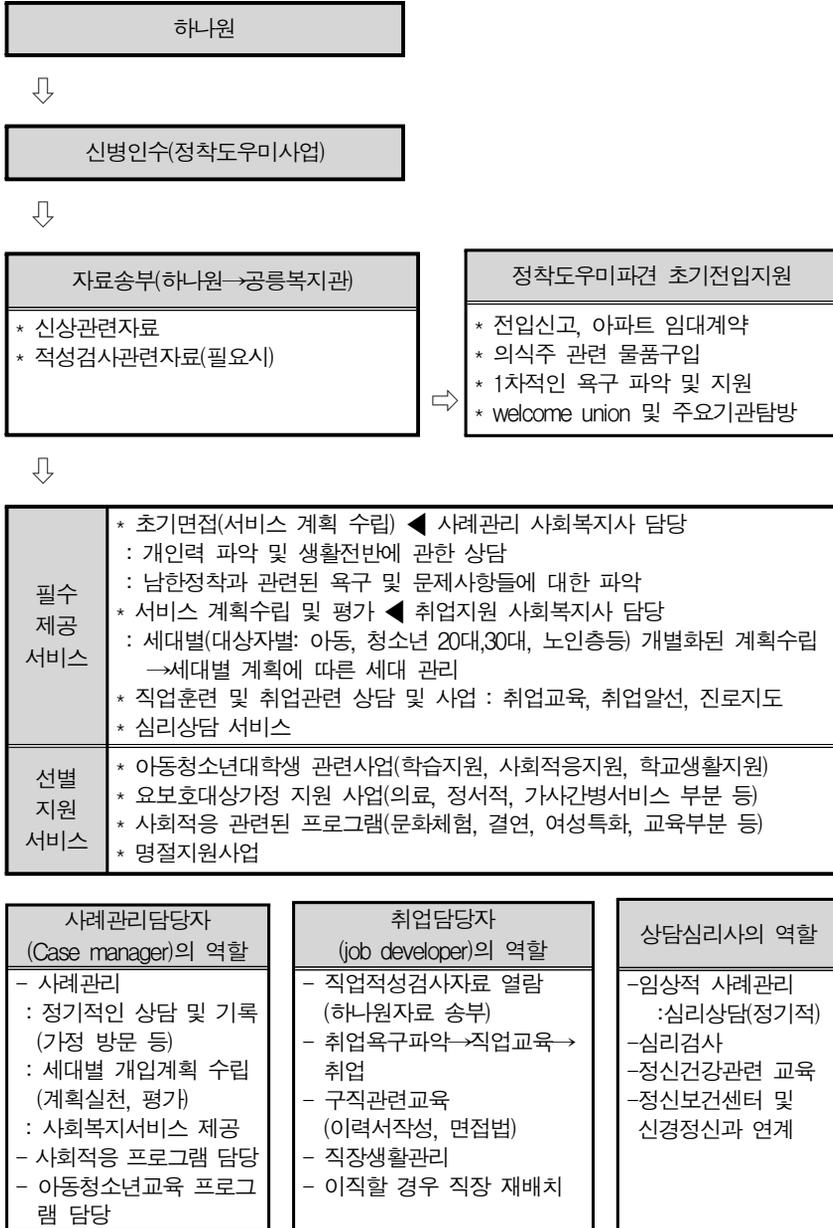
북한이탈주민 정착지원센터는 정부의 정착지원제도를 흡수하여 정부의 지원과 병행하여 지역사회복지관이 가진 전문성과 인적, 물적 자원들을 활용하여 그 지역에 거주하는 북한이탈주민들에게 정착에 필요한 다양한 서비스 제공이 주요기능이라 할 수 있다. 또한 여러 전문기관들과 연계하여 북한이탈주민들의 정착과 적응을 위해서 지속적인 서비스 제공을 하는 곳이라 할 수 있다. 구체적인 주요 기능을 살펴보면 다음과 같다.

- 초기전입자 신병인수(정착도우미사업 흡수) 및 초기전입자관리
- 지역 내 탈북자 전반적인 관리(정착실태 파악)
- 하나원 이후, 사후교육 기관으로서 기능 : 현재는 시행되지 못하고 있음.
- 지역협의회 흡수 운영 : 현재는 지역협의회 소속기관으로 활동중임.
- 포괄적인 정착지원 사업 실시
 - : 사례관리(상담, 긴급구호, 생활지원, 노약자지원) 및 사회복지서비스 제공
 - : 사회적응 지원 사업
 - : 아동 및 청소년 교육지원 사업
 - : 직업교육 및 훈련 관련 사업(기초교육 및 유관기관연계를 통한 사업)
 - : 취업 및 자활지원 사업(취업지원, 취업이후 사후관리)
- 남북한주민 통합과 지역 내 북한이탈주민 인식개선사업
- 남북주민융화 프로그램 및 교육 실시
- 지역인프라 구축

24_김선화, “새터민 정착지원 센터 운영에 관한 보고서” (2005)에서 인용

④ 북한이탈주민 정착지원센터 사업 내용

<그림 III-2> 정착지원센터 사업진행 흐름도



습	습	습
- 동사무소(사회복지전담공무원) 생계급여책정 관련된 정보 공유 - 교육네트워크 활동 및 모금 후원기관연계	- 직업훈련기관 및 사회교육기관 연계 - 고용안정센터 연계	- 정신보건센터 연계 - 의료네트워크 기관 연계 - 전문상담치료기관 연계

출처: 김선화, “지역사회중심의 새터민 정착지원,” 『통일을 준비하는 한국사회-한국천주교회의 과제』 (2006년 제9차 민족화해 카톨릭 네트워크), p. 70

<표 III-5> 정착지원센터 세부 단위 사업 내용

구분	주요내용
1. 신규새터민 지원사업 (정착도우미)	1)신병인수 및 신규전입 환영초청 행사 ‘welcome-union’ (월1회)
	2)신규전입 새터민 사례관리(초기정착지원) 및 사회 적응 pg(월1회)
	3)정착도우미 모집(수시) & 교육 및 간담회 (년 4회)
2. 사례관리사업	1)사례관리 - 초기전입자 제외 기존 거주 요보호대상자 관리 : 30세대 - 상담 : 가족단위 문제해결을 위한 상담과 서비스 제공
	2)의료서비스 : 의사 방문진료(월1회) - 아름다운생명 연계
	3)경제적 지원 : 장학금 / 밑반찬·김치(지역교회연계) 및 생필품지원
	4)명절지원 : 설-떡국 떡 지원(100세대) & 추석(선물 지원, 200세대)
3. 심리상담 및 정신건강 지원사업	1)심리상담에 필요한 대상자 심리상담(치료) 및 치료프로그램 진행
	2)정신건강 유의대상자들을 위한 정신건강 교육
	3)요보호 case에 대한 약물관리 및 정신과 진료(지역의료기관연계)
	4)노원지역 새터민 정신건강실태 조사
4. 취업 및 진로지원사업	1)취업상담(전담사회복지사 지정) : 직업흥미검사 실시, 취업교육 실시 등
	2)취업알선 : 구인 및 구직처 발굴 및 연계 (취업이후 사후관리)
	3)취업지원네트워크 형성 : 노원구내 직업훈련기관 및 취업처(상공회의소 및 노원구관내 전문기관) 연계
	4)여성진로탐색pg 실시

구분	주요내용
5. 아동, 청소년, 대학생 교육사업	1)초등 공부방 “무지개교실” - 전담인력 배치, 주5회 운영(학기 중3시-6시, 방중1시-6시) - 교육내용 : 기초학습지도, 독서지도 및 영어지도(전문 강사), 사회적응pg
	2)청소년 학습지도 및 진로지원을 위한 “멘토링 프로그램” - 대학생 멘토와 학습지원 희망 탈북청소년을 연결(멘토링으로관리 지원)
	3)대학진학&적응지원pg - 대학진학 예정자 진로상담 및 원서작성지도, 진학가이드 제공(해당 시즌수시) - 예비대학모임“새내기 대학가다”pg(년1회) / 대학입시설명회(년1회) - 대학적응지원 : 캠퍼스 멘토링 프로그램(외대재학생 진행 중)
	4)학부모 교육&간담회 : 년2회
6. 사회적응 지원사업	1)노원지역 새터민들의 단합을 전체 대상의 정기적 행사 : 체육대회(4월)/대학생 여름캠프(6월)/송년가족모임(12월)
	2)새터민 자원봉사단 활동 : 월2회 및 자조모임
7. 지역인프라 네트워크 구축사업	1)전문자원봉사단 활동 확대
	2)노원지역 새터민 지원 영역별(교육, 의료, 취업, 정신건강) 네트워크 구축 : 새터민 서비스 지원망 확대 (영역별 사업계획수립 및 간담회 각 3회)
	3)새터민 인식개선 사업 : 지역주민 대상 교육 및 워크숍

출처: 김선화, “지역사회중심의 새터민 정착지원,” 『통일을 준비하는 한국사회-한국 천주교회의 과제』 (2006년 제9차 민족화해 카톨릭 네트워크), p. 71.

사. 전문민간단체 사례: 북한이탈주민 지원 변호사단

중앙정부 차원의 지원시스템, 지방정부 차원의 지원시스템, 그리고 정부와 민간을 연계하는 지원시스템 이외에도 점차 민간차원에서 분야별로 전문적인 지원시스템을 마련하는 움직임이 구체화되고 있다. 특히 직능단체가 전문분야의 상담시스템을 운영하고 있다. 대표적인 사례로 법률지원을 위한 체계로서 북한이탈주민 지원 변호사단이 구성되어 운영되고 있다. 현재 북한이탈주민의 남한 법체계의 적응을 지원하기 위해 대한변호사협회가 ‘북한이탈주민법률지원 변호사단’을 구성하여 운영하고 있다.

북한이탈주민의 남한 법체계의 적응을 돕고자 ‘북한이탈주민법률지원 변호사단’을 구성하여, 대국민 공익활동 차원에서 북한이탈주민에 대해 법률상담을 실시하고, 각종 유관단체와 협조하여 법률교육을 계획 중이며, 변호

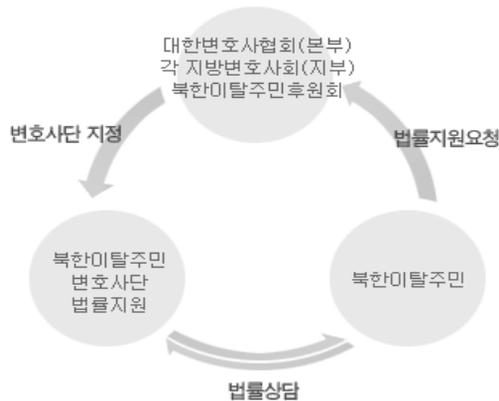
사단을 통한 법률상담 중 법률구조가 필요한 경우 대한변호사협회의 법률구조사업회를 통하여 민사의 경우 최소한의 실비만으로 구조활동을 시행하고, 형사의 경우 무료로 구조활동을 실시하고 있다.

북한이탈주민법률지원 변호사단은 14개 지방변호사회에 각 지부를 두고 있다. 변호사단은 크게 2가지 기능을 수행하고 있다.

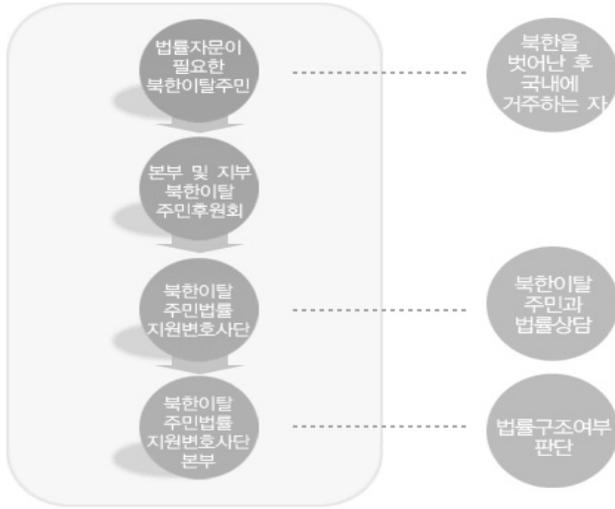
먼저, 북한이탈주민에 대한 법률 지원역할을 수행하고 있다. 북한이탈주민이 전화, 내방 등의 방법으로 변호사협회 본부나 지부, 혹은 북한이탈주민후원회에 법률지원을 요청하면 변호사단에서 법률지원변호사를 지정하게 된다. 담당변호사는 법률상담(민사, 형사, 행정, 가사 등 일반생활에서 일어나는 모든 법률상담)과 법률구조(소송대리 등)를 실시하게 된다. 변호사단을 통한 법률상담 중 법률구조가 필요한 경우 대한변호사협회의 법률구조사업회를 통하여 민사의 경우 최소한의 실비만으로 구조활동을 시행하고, 형사의 경우 무료로 구조활동을 실시하고 있다.

둘째, 북한이탈주민 관련 기관에 대한 법률교육을 실시하고 있다. 북한이탈주민 관련기관에서 북한이탈주민에 대한 법률교육이 필요한 경우 대한변호사협회 또는 각 지방변호사회에 전화, 내방 등의 방법으로 신청하면 북한이탈주민 법률지원변호사단 소속 변호사가 법률교육을 실시하고 있다. 아래의 법률지원단 구성 및 활동체계도에서 보듯이 북한이탈주민후원회와 연계하여 활동하고 있다.

<그림 III-3> 법률지원단 구성



<그림 III-4> 법률지원단 활동체계도



아. 북한이탈주민연구학회

북한이탈주민들의 사회적응과정에 대한 사회적 관심이 증가하면서, 관련 연구들도 매우 급속하게 확대되었다. 북한이탈주민 연구는 초기에는 주로 적응실태를 조사하여 적응 상 어려움을 덜어주기 위한 대책을 연구하는 정책연구를 중심으로 이루어져 왔다. 그러나 관련 연구자들의 전문학술영역이 초기 정치학 및 행정학 위주에서 정신의학, 사회학, 인류학, 사회복지학, 여성학, 심리학, 아동학 등으로 확대되면서 관련 연구도 매우 다양하게 이루어져 왔다. 또한 북한이탈주민관련 학위논문의 수도 급격하게 증가하게 되었고,²⁵ 보다 세분화된 학술적 관심도 증대되었다. 또한 지역사회복지관 및 관련단체 실무자들의 관련연구에 대한 요구가 구체화되면서, 실무자와 연구자간의 협력의 필요성이 제기되었다. 이에 따라 2006년 6월 북한이탈주민연구학회(The Association for North Korean Migrants Studies, ANKMS)가 설립되어, 창립대회 및 학술회의가 개최되었다. 학회의 창립취지문에서

25-1995년부터 2006년 상반기까지 북한이탈주민관련 박사논문은 20편, 석사학위논문은 222편이 국내대학에 제출되었다. 자세한 내용은 김영수, “북한이탈주민 연구의 현황과 과제,” 북한이탈주민연구학회 창립세미나 및 창립총회, 2006.6.23. 참조.

도 알 수 있듯이, 각자의 영역에서 북한이탈주민의 정착지원이라는 동일한 목표를 가지고 움직이는 다양한 행위자들이 정착을 체계적으로 돕고 정착의 장애요인들을 분석하고 그에 따른 대안을 만들어 낼 수 있는 공식적인 논의들을 위한 모임의 필요성에 동의하여 학회를 창립하게 되었다. 학회 회원들은 주로 전문연구자, 사회복지 및 민간단체 실무자, 전문 연구경력을 가진 북한이탈주민, 정부기관 실무자 등으로 구성되고 있다. 북한이탈주민 연구학회는 학회 창립정관 제4조에 “북한이탈주민 관련 정책개발, 연구 및 활동, 학회지, 뉴스레터 및 기타 관련 출판사업, 회원 상호 간의 정보 및 자료의 교류, 본 학회와 목적을 같이하는 국내외 제 단체와의 연구협력 및 교류 추진”을 학회목적으로 명시하고 있다.²⁶ 따라서 북한이탈주민연구학회가 앞으로 북한이탈주민 문제해결 거버넌스의 주요 행위자로서의 역할을 담당할 것으로 평가된다.

²⁶ 북한이탈주민연구학회, “북한이탈주민연구학회 정관” 북한이탈주민연구학회 창립세미나 및 창립총회, 2006.6.23.

IV. 북한이탈주민 정착지원 거버넌스 실태: 설문조사 결과분석

1. 자율성

거버넌스 실태를 조사하기 위하여 123개 기관(및 실무자)에게 설문을 실시하였다. 이중 3곳을 제외하고 조직 특성을 살펴보면 60개의 중앙부처, 지방자치단체, 정부출연기관 등 정부기관과 60개 민간단체로 구성되어 있다.

<표 IV-1> 조직 특성

		빈도	비율	유효 비율
유효	정부(중앙부처)	17	13.8	14.2
	지방자치단체	35	28.5	29.2
	정부출연기관	8	6.5	6.7
	사회복지기관	24	19.5	20.0
	시민단체	18	14.6	15.0
	공교육 기관	2	1.6	1.7
	대안교육 기관	1	0.8	0.8
	북한이탈주민단체	2	1.6	1.7
	기업/사업체	1	0.8	0.8
	종교단체	2	1.6	1.7
	기타	10	8.1	8.3
	합계	120	97.6	100.0
결측		3	2.4	
총계		123	100.0	

먼저 북한이탈주민 거버넌스 주요행위자들의 자율성은 정부와의 제도적 연계라는 측면에서 평가될 수 있을 것이다. 중앙정부 부처, 지방자치단체라는 공식적 정부 조직 이외에 보호담당관은 정부 소속이라고 할 수 있다. 2005년부터 정부가 민간단체 중심으로 정착지원을 점차적으로 전환하여 간다는 정책에 따라 정착도우미 제도를 도입하였다. 따라서 정착도우미는 정

부 정책으로 형성된 행위자라고 할 수 있다. 아직까지 대한적십자사가 80%를 담당하고 그 이외에 사회복지관이 관여하는 형태로 운영되고 있다. 따라서 정부와의 제도적 연계를 갖는 행위자라고 할 수 있다. 이는 민간부문의 자율성을 확대한다는 차원에서 긍정적으로 평가될 수 있다.

정부관련 행위자와 별도로 대안 교육기관, 종교단체 등 일반 민간단체들의 자율성은 조직 구성의 자발성, 정부와의 제도적 연계 등 지표들을 기준으로 평가될 수 있으며, 이러한 지표로 볼 때 일반 민간단체의 자율성은 높은 편이라고 할 수 있다. 즉 이들 단체들은 정부와의 제도적 연계 없이 북한이탈주민의 정착을 지원하기 위한 독자적 목표를 설정하고 자발적으로 조직되어 왔다. 설문 조사를 통해 이들 민간단체들이 청소년, 여성, 취업 등 자신들의 독립적인 목표와 가치관, 이익 등을 지니고 있는 것으로 나타났다.

후술하는 네트워크 실태에서 보듯이 주요 단체들은 지역협의회, 민간단체연대 등 정부와 제도적으로 일정부분 연계된 협의체에 참여하고 있다. 그렇지만 정부로부터의 정보의 자율성은 높은 편이라고 할 수 있다.

재정적 자립도라는 측면에서 살펴보면 <표 IV-4>와 같이 1천만 원 미만 이 91개 기관(및 실무자) 중 47개로 51.6%를 차지하고 있다. 1억 원 이상 북한이탈주민 지원을 위해 예산이 책정된 기관(및 실무자)은 13개로 14.3%를 차지하고 있다. 다음으로 재정적 자립도라는 기준으로 자율성을 평가할 때 수탁예산을 통하여 사회정착 지원예산을 확보하는 비율이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 수탁을 통하여 1천만 원 이상의 예산을 확보하는 기관(및 실무자)이 총 70개 응답 기관 중 34개로 48.6%를 차지하고 있다. 이러한 비율은 위에서 살펴본 전체 예산 비율과 상당히 근접하고 있는 바, 대부분 예산을 수탁을 통해 조달하고 있다는 점을 간접적으로 알 수 있다. 다만, 자체예산 중 수탁예산이 차지하는 비율에 응답한 기관(및 실무자)이 총 123개 중 16개에 불과해 전체적인 비율을 정확하게 파악할 수 없었다.

<표 IV-2> 북한이탈주민 사회정착 수탁예산

		빈도	비율	유효 비율
유효	1,000만원 미만	36	29.3	51.4
	1,000만원-3,000만원 미만	21	17.1	30.0
	3,000만원-5,000만원 미만	4	3.3	5.7
	5,000만원-1억원 미만	5	4.1	7.1
	1억원-3억원 미만	1	0.8	1.4
	10억원 이상	3	2.4	4.3
	합계	70	56.9	100.0
결측		53	43.1	
총계		123	100.0	

<표 IV-3> 자체예산 중 수탁예산이 차지하는 비율

		빈도	비율	유효 비율
유효	0.1%	1	0.8	6.3
	0.3	1	0.8	6.3
	1.0	2	1.6	12.5
	5.0	2	1.6	12.5
	20.0	1	0.8	6.3
	21.6	2	1.6	12.5
	50.0	5	4.1	31.3
	65.0	1	0.8	6.3
	100.0	1	0.8	6.3
	합계	16	13.0	100.0
결측		107	87.0	
총계		123	100.0	

<표 IV-4> 북한이탈주민 사회정착 자체예산

		빈도	비율	유효 비율
유효	1,000만원 미만	47	38.2	51.6
	1,000만원-3,000만원 미만	20	16.3	22.0
	3,000만원-5,000만원 미만	5	4.1	5.5
	5,000만원-1억원 미만	6	4.9	6.6
	1억원-3억원 미만	5	4.1	5.5
	10억원 이상	8	6.5	8.8
	합계	91	74.0	100.0
결측		32	26.0	
총계		123	100.0	

이들 기관들은 북한이탈주민 이외의 사업도 활동영역으로 하고 있으므로 실제로 어느 정도의 예산을 투입하여 북한이탈주민 지원 사업을 수행하고 있는 지 살펴볼 수 있다. 그런데 전체 설문 대상 123개 기관(및 실무자)의 전체 예산 중 북한이탈주민 사회정착예산이 차지하는 비율에 응답한 기관은 19개에 불과하여 평가 자체에 무리가 있다. 그렇지만 19개만을 살펴보면 전체 예산 중 북한이탈주민 지원을 위해 50% 이상 예산을 책정하는 기관(및 실무자)은 19개 중 11개로 57.9%를 차지하고 있다.

<표 IV-5> 전체예산 중 사회정착예산이 차지하는 비율

		빈도	비율	유효 비율
유효	0.03%	1	0.8	5.3
	0.4	1	0.8	5.3
	1.0	2	1.6	10.5
	4.0	1	0.8	5.3
	5.0	1	0.8	5.3
	20.00	1	0.8	5.3
	35.00	1	0.8	5.3
	50.00	8	6.5	42.1
	80.00	1	0.8	5.3
	100.0	2	1.6	10.5
합계	19	15.4	100.0	
결측		104	84.6	
총계		123	100.0	

2. 전문성

전문성은 상근 직원, 경력 등을 통해 평가할 수 있을 것이다. 전체 설문 대상 123개 기관(및 실무자) 중 응답한 112개에서 북한이탈주민 지원 업무를 수행하는 직원이 10명 이하인 기관(및 실무자)은 89개로 79.5%를 차지하고 있다. 중앙정부와 지방자치단체를 제외할 경우 일반 기관(및 실무자)의 경우 대부분 10명 이하의 직원이 북한이탈주민 지원업무를 수행하는 것으로 판단된다. 5명 이하인 경우는 73개로 65.2%이며, 1명이 근무하는 기관(및 실무자)도 28개로 25%를 차지하고 있다.

<표 IV-6> 북한이탈주민 지원관련 직원수 - 총인력수

		빈도	비율	유효 비율
유효	1명	28	22.8	25.0
	2	12	9.8	10.7
	3	15	12.2	13.4
	4	8	6.5	7.1
	5	10	8.1	8.9
	6	1	0.8	0.9
	8	7	5.7	6.3
	9	6	4.9	5.4
	10	2	1.6	1.8
	11	1	0.8	0.9
	12	2	1.6	1.8
	13	3	2.4	2.7
	14	1	0.8	0.9
	15	1	0.8	0.9
	17	1	0.8	0.9
	23	1	0.8	0.9
	25	1	0.8	0.9
	26	1	0.8	0.9
	43	1	0.8	0.9
45	1	0.8	0.9	

		빈도	비율	유효 비율
유효	55	2	1.6	1.8
	60	4	3.3	3.6
	110	1	0.8	0.9
	1500	1	0.8	0.9
	2998	1	0.8	0.9
	합계	112	91.1	100.0
결측		11	8.9	
총계		123	100.0	

그리고 전문성을 측정하는 평가요소의 하나로 담당 직원의 상근 여부라고 할 수 있다. 응답한 91개 중 5명 이하인 기관(및 실무자)은 77개로 84.7%를 차지하고 있으며, 1명인 기관(및 실무자)도 34개로 37.4%를 차지하고 있다.

<표 IV-7> 북한이탈주민 지원관련 직원수 - 담당상근 직원수

		빈도	비율	유효 비율
유효	1명	34	27.6	37.4
	2	14	11.4	15.4
	3	20	16.3	22.0
	4	3	2.4	3.3
	5	6	4.9	6.6
	6	1	0.8	1.1
	8	3	2.4	3.3
	13	2	1.6	2.2
	17	1	0.8	1.1
	26	1	0.8	1.1
	55	2	1.6	2.2
	60	4	3.3	4.4
	합계	91	74.0	100.0
결측		32	26.0	
총계		123	100.0	

특히 전문성이라는 측면에서 사회복지사, 교사, 상담사, 취업지도사 등 관련 자격 유무가 중요한 평가 기준이라고 할 수 있다. 총 대상 123개 중 설문에 응답한 56개의 기관(및 실무자)에서 관련 자격을 가지고 있는 인원이 10명 이하인 기관(및 실무자)이 48개로 85.7%, 5명 이하인 기관(및 실무자)이 35개로 62.5%를 차지하고 있다.

설문대상 123명 중 설문에 응한 응답자 119명의 학력은 전체 전문대학 졸업 이상의 학력을 보유하고 있다. 또한 대학원 재학 이상인 경우도 32명으로 26.9%를 차지하고 있다.

<표 IV-8> 응답자의 학력

		빈도	비율	유효 비율
유효	(전문)대학졸 이하	20	16.3	16.8
	대졸(재학포함)	67	54.5	56.3
	대학원(재학) 이상	32	26.0	26.9
	합계	119	96.7	100.0
결측		4	3.3	
총계		123	100.0	

응답자 118명의 현 직장 경력을 살펴보면 1년 이하가 11%, 2년 이하가 20.3%, 3년 이하가 28.8%, 4년 이하가 35.6%, 5년 이하가 41.5%, 10년 이하가 62.7%를 차지하고 있다. 북한이탈주민 지원업무를 수행하는 데 있어 전문성을 측정하는 지표로서 정보와 지식의 생산 수준을 들 수 있다. 업무 수행에 필요한 정보나 자원의 양에 대해 총 121개 응답 기관 중 ‘기관 내 정보와 자원만으로도 매우 충분하다’가 4.1%, ‘기관 내 정보와 자원이 충분하다’가 14.9%, ‘기관 내 정보와 자원이 보통의 수준이다’가 32.2%, ‘기관 내 정보와 자원이 부족하다’가 32.2%, ‘기관 내 정보와 자원이 매우 부족하다’가 16.5%로 나타나고 있다. 따라서 정보가 부족하다가 48.7%로 충분하다 19%보다 월등하게 높게 나타나고 있어 정보의 교환과 취득이 업무 수행을 위해 개선되어야 할 사항이라는 점을 파악할 수 있다. 실제로 사회정착단계에서 북한이탈주민의 정착을 지원하는 기관들은 청소년을 위한 교육프로그램

램, 방과 후 프로그램, 전문 심리 상담 등을 위한 프로그램을 자체적으로 생산하는 등 전문성을 갖추어 가고 있다.

설문 조사를 통하여 기관이 수행하고 있는 주요 사업을 살펴보면 다음과 같다.

<표 IV-9> 관련 기관의 주요 사업내용

사례 번호	주요 사업내용
1	전문상담위탁사업, 여성교양강좌, 청소년학습비지원, 민간단체결연, 법률상담
2	정착도우미, 취업지원, 교육지원, 문화지원
4	새터민 거주지 보호관리, 새터민 정착지원 각종 프로그램(정신건강사업, 멘토 등), 주택(거주이전), 증명발급
6	사회적응지원, 임대주택알선, 지역협의회운영
7	사회적응프로그램, 자조모임
8	지역사회주민과의 화합, 심리상담, 자원봉사활동
9	취업, 사회적응, 여성(육아, 보육), 아동학습지도, 법률 및 생활상담
10	거주지보호사업(주택알선, 교황 등), 지역협의회 운영, 민간기관프로그램지원, 북한이탈주민 통계 및 보고
11	취업, 정신건강지원, 청소년, 가족적응, 법률
12	정신건강지원
13	신상파악, 정착지원금지급, 봉사원과배치, 새터민 인원접수, 사회정착 교육 및 간담회
15	취업지원, 직업지도, 직업훈련
16	아동/청소년 지원사업, 권익보호사업
17	여성취업, 지역사회적응, 생계지원특수시책, 청소년교육, 법률상담
18	사례관리, 지역사회적응, 지역사회네트워크구성, 일상생활적응, 후원 및 자원봉사자 1:1결연
19	북한이탈주민 신변보호
20	하나원 남한역사기행, 통일체육축전, 좋은이웃되기(가정방문), 북한음식만들기
22	사례관리, 사회적응, 건강지원, 아동, 취업, 지역네트워크
23	지역사회정착, 사회적응, 취업
24	취업지원, 생활면담

사례 번호	주요 사업내용
25	사회적응, 아동·청소년, 사례관리, 취업, 교육
26	여성, 사회적응, 사례관리
27	지역협의회 운영, 문화행사개최, 상담실운영, 생활실태파악, 청소년 학습지도
28	가족적응, 사례관리, 아동·청소년사회적응프로그램, 새터민후견가정결연프로그램
29	정착도우미, 취업지원, 교육지원, 문화지원
30	여성새터민지원사업, 신규새터민 정착지원사업, 상담, 사례관리
32	취업지원, 건강지원
33	기초직업훈련, 사회적응훈련
37	입주안내, 사회적응, 문화체험
38	취업, 주택알선, 지역사회정착
39	건강지원, 취업지원, 상담
40	북한이주여성정착지원(심리, 정서적 치유)
41	직업훈련, 사회적응 훈련, 문제해결 기관
42	가정방문활동, 지역소개활동, 취업안내활동
43	자립을 위한 진로지도, 자립을 위한 직업훈련, 자립을 위한 학습지원, 생활시설로서의 양육 및 보호
46	북한정치범수용소 해체와 북한주민들의 인권문제 해결, 계몽·홍보
47	가족적응, 여성
48	여성, 취업, 의료지원사업, 가족적응
49	새터민 이송(하나원), 새터민 초기 정착지원활동(아파트 정리 및 전입신고, 수급자 신청 등), 새터민 정착지원 활동 계속
50	실태조사 및 관련정책연구
51	지역사회적응, 취업알선, 명절위원
52	생계보조, 적응교육
53	취업 및 직업훈련, 사회적응사업, 정신 및 육체건강 지원사업, 사회참여, 청소년 학습지도, 탈북브러커관련법률지원
54	정착도우미 봉사활동, 문화체험(단체여행)
55	직업훈련, 취업, 고용지원금 접수 및 이송, 정착지원금 접수 및 이송
56	취업, 교육, 상담, 정보제공, 친목도모, 정책건의, 대변 및 여론대응

사례 번호	주요 사업내용
57	북한이탈주민후원회 공동협력사업, 새터민정보화교육, 새터민중국어교실
58	이송, 정착지원
59	정착지원상담 및 사례관리, 여가생활프로그램, 의료서비스연계, 학원 및 학교 연계, 취업 및 고용지원, 새터민 자녀 결연후원 및 물품지원
60	상동
61	정신건강지원사업, 심리상담
62	정신건강지원사업, 심리상담
73	새터민 일반상담, 문화적응프로그램
74	새터민 상담 및 취업, 새터민 실태조사, 쉽게 이해하는 특강, 백두에서 한라까지 국토탐방
75	새터민 상담 및 취업, 새터민 실태조사, 쉽게 이해하는 특강, 백두에서 한라까지 국토탐방
76	새터민 상담 및 취업, 새터민 실태조사, 쉽게 이해하는 특강, 백두에서 한라까지 국토탐방
77	지방거주 새터민 청소년 실태파악, 전국단위 새터민청소년 지원체계수립
81	새터민 신변보호, 새터민 사회정착사업, 새터민 사회봉사
85	정신진료, 의료서비스, 취업정보제공, 일자리 체험, 남한 법률교육, 남한사회상식 교육, 장보기교육
86	취업, 청소년 교육, 정신건강지원, 지역사회이해
88	북한이탈주민 취업지원, 직업지도, 직업훈련
89	정신건강지원, 취업, 가족적응, 청소년, 여성
90	북한이탈주민지원 지역협의회 운영, 문화행사, 상담, 생활실태파악, 청소년 학습 지도
92	청소년(방과후 아카데미), 아동(방과후 교실)
93	청소년
94	북한이탈주민 사회적응지원
95	청소년(대안학교운영), 아동(하나원 방문교육), 자원봉사자교육, 법률구조
96	북한이탈주민지원정책 전반
99	지역협의회 운영, 북한이탈주민후원회지원, 사회복지관프로그램 개발
101	정착도우미, 취업, 교육, 문화
102	취업(직업훈련, 직업지도), 상담, 고용지원금 및 정착장려금 처리

사례 번호	주요 사업내용
104	구역내 복지관 연계활동
105	취업상담, 직업훈련
106	청소년(멘토링)
107	청소년교육지원
108	청소년
109	북한이탈주민지원 지역협의회운영
110	1:1결연통한재가복지서비스, 사회적응, 정서지원, 자원연계
111	국민기초생활보장, 의료급여, 실태조사
113	정착지원(간담회), 문화탐방, 취업알선
115	사례관리, 사회적응, 건강지원, 아동, 경제적자립지원, 지역네트워크
120	태화복지관 연계사업
121	하나원 심리안정프로그램 성인교육
122	새터민을 위한 지역사회교육시스템 및 정신보건자원체계 구축, 아동·청소년(방과 후공부방), 탈북청소년미디어 교육사업, 탈북청소년 재학학교 교사연수 및 교사재 교육, 문화프로그램
123	북한이탈주민지원 지역협의회

3. 참여성

가. 협의기구 참여 여부

북한이탈주민 관련 협의기구 참여 여부에 대해 ‘그렇다’는 응답은 73.8%, ‘아니다’는 응답은 23.8%였다. ‘과거에 참여하였으나 중단하였다’는 응답은 2.5%로 나타났다. 북한이탈주민 사회정착과 관련한 기관(및 실무자)의 3/4 정도는 협의기구에 참여하고 있다. 한번 협의기구에 참여하고 있는 기관은 대부분 계속해서 협의기구에 잔류하는 것으로 나타났다.

<표 IV-10> 북한이탈주민 관련 협의기구 참여 여부

		빈도	비율	유효 비율
유효	그렇다	90	73.2	73.8
	아니다	29	23.6	23.8
	과거에 참여하였으나 중단하였다.	3	2.4	2.5
	합계	122	99.2	100.0
결측		1	0.8	
총계		123	100.0	

북한이탈주민 관련 협의기구에 참여하고 있는 기관(및 실무자) 90개를 대상으로 구체적으로 어떤 협의기구에 참여하고 있는지에 대해 알아보았다. 중복 참여를 포함하여 응답자의 절반 이상인 52.3%가 ‘북한이탈주민지원 지역협의회’에 참여하고 있는 것으로 나타났다. 그 다음은 ‘북한이탈주민지원 민간단체연대’로서 33.3%를 차지하였다. ‘북한이탈주민대책협의회’에는 불과 3.6%만이 참여하고 있는 것으로 드러났다. ‘기타’ 단체에는 10.8%가 참여하고 있음을 알 수 있다. 즉, 대부분의 기관(및 실무자)은 ‘북한이탈주민지원 지역협의회’와 ‘북한이탈주민지원 민간단체연대’ 중 한 곳에 참여하고 있다.

<표 IV-11> 참여하고 있는 협의기구

		빈도	유효 비율
유효	북한이탈주민대책협의회	4	3.6
	북한이탈주민지원 민간단체연대	37	33.3
	북한이탈주민지원 지역협의회	58	52.3
	기타	12	10.8
	합계	111	100.0

‘북한이탈주민지원 지역협의회’에 참여하게 된 동기로는 ‘관련 법률에 의해 당연직으로 참여’한 경우가 40.4%로 가장 많았다. ‘자발적으로 참여’한 경우는 24.6%, ‘정부의 요청에 의해 참여’는 21.1%, ‘추천에 의해 참여’는 10.5%였다.

<표 IV-12> 북한이탈주민지원 지역협의회에 참여하게 된 동기

		빈도	비율	유효 비율
유효	관련 법률에 의해 당연직으로 참여	23	18.7	40.4
	정부의 요청에 의해 참여	12	9.8	21.1
	자발적으로 참여	14	11.4	24.6
	추천에 의해 참여	6	4.9	10.5
	기타	2	1.6	3.5
	합계	57	46.3	100.0
결측		66	53.7	
총계		123	100.0	

반면 ‘북한이탈주민지원 민간단체연대’에는 많은 경우 자발적으로 참여(‘자발적으로 참여’는 62.2%)하고 있는 것으로 나타났다. 그 다음으로는 ‘정부의 요청에 의해 참여’(27.0%)하고 있음을 알 수 있다. ‘추천에 의해 참여’(5.4%)와 ‘관련 법률에 의해 당연직으로 참여’(2.7%)하는 경우는 극소수에 불과하였다.

<표 IV-13> 북한이탈주민지원 민간단체연대에 참여하게 된 동기

		빈도	비율	유효 비율
유효	관련 법률에 의해 당연직으로 참여	1	0.8	2.7
	정부의 요청에 의해 참여	10	8.1	27.0
	자발적으로 참여	23	18.7	62.2
	추천에 의해 참여	2	1.6	5.4
	기타	1	0.8	2.7
	합계	37	30.1	100.0
결측		86	69.9	
총계		123	100.0	

‘북한이탈주민대책협의회’에는 그 성격상 ‘당연직으로 참여’(75.0%)하거나 ‘정부의 요청에 의해 참여’(25.0%)하고 있는 것으로 나타났다.

<표 IV-14> 북한이탈주민대책협의회에 참여하게 된 동기

		빈도	비율	유효 비율
유효	관련 법률에 의해 당연직으로 참여	3	2.4	75.0
	정부의 요청에 의해 참여	1	0.8	25.0
	합계	4	3.3	100.0
결측		119	96.7	
총계		123	100.0	

북한이탈주민 관련 협의기구에 참여하지 않고 있는 기관(및 실무자)에 대해서 그 이유를 알아보았다. 응답자의 60.0%는 ‘참여기회가 주어지지 않아서’라고 하였다. ‘참여의 필요를 느끼지 않아서’와 ‘참여한 적이 있으나 별 다를 의미를 찾을 수 없어서’라는 응답은 각각 10.0%였다. ‘기타’ 이유라는 응답은 20.0%였다. 협의기구에 참여하지 않는 가장 주된 이유는 참여기회가 없기 때문임을 알 수 있다.

<표 IV-15> 협의기구에 참여하지 않는 이유

		빈도	비율	유효 비율
유효	참여기회가 주어지지 않아서	12	9.8	60.0
	참여의 필요를 느끼지 않아서	2	1.6	10.0
	참여한 적이 있으나 별다른 의미를 찾을 수 없어서	2	1.6	10.0
	기타	4	3.3	20.0
	합계	20	16.3	100.0
결측		103	83.7	
총계		123	100.0	

나. 협의기구 정책단계별 참여성

(1) 정책의제설정

북한이탈주민 정착지원 관련 정책의제설정 참여 여부에 대해 ‘그렇다’는 응답은 52.5%, ‘아니다’는 응답은 47.5%였다. 따라서 북한이탈주민 사회복지 관련 기관(및 실무자)의 절반 정도만이 정책의제설정에 참여하고 있는 것으로 나타났다.

<표 IV-16> 정책의제 설정에 참여유무

		빈도	비율	유효 비율
유효	그렇다	63	51.2	52.5
	아니다	57	46.3	47.5
	합계	120	97.6	100.0
결측		3	2.4	
총계		123	100.0	

정책의제설정에 참여하고 있는 기관(및 실무자)을 대상으로 의제설정에 어떠한 방식으로 참여하고 있는지, 그리고 기관(및 실무자)의 참여도 및 영향력에 대해 어떻게 평가하고 있는지 알아보았다. 정책의제설정에 참여하는 방식은 ‘관련부처 회의 참석’(47.5%)을 통한 경우가 가장 많은 것으로

나타났다. 그 다음으로는 ‘토론회 개최’(24.6%), ‘관련 입장 발표’(11.5%), ‘실태조사 실시’(11.5%) 등의 순으로 나타났다. ‘언론홍보’(1.6%)를 통해서 정책의제설정에 참여하는 경우는 거의 없는 것으로 보인다.

<표 IV-17> 정책의제 설정에 참여하는 방법

		빈도	비율	유효 비율
유효	관련부처 회의 참석	29	23.6	47.5
	관련 입장 발표	7	5.7	11.5
	언론홍보	1	0.8	1.6
	토론회 개최	15	12.2	24.6
	실태조사 실시	7	5.7	11.5
	기타	2	1.6	3.3
	합계	61	49.6	100.0
결측		62	50.4	
총계		123	100.0	

정책의제설정에 대한 참여도 평가에서는 적극적으로 참여한다는 응답이 45.7%(‘매우 적극적이다’ 20.3%, ‘다소 적극적이다’는 25.4%)였다. 반면, ‘다소 소극적이다’는 응답은 11.9%에 불과하였다. 그러나 ‘보통이다’는 42.4%로 적극적이라고 응답한 비율과 거의 유사한 정도로 높았다. 이런 결과를 통해 볼 때 정책의제설정에 참여하는 대부분의 기관(및 실무자)은 보통 이상의 적극성을 가지고 있는 것으로 보인다.

<표 IV-18> 정책의제 설정에 참여하는 정도

		빈도	비율	유효 비율
유효	매우 적극적이다	12	9.8	20.3
	다소 적극적이다	15	12.2	25.4
	보통이다	25	20.3	42.4
	다소 소극적이다	7	5.7	11.9
	합계	59	48.0	100.0
결측		64	52.0	
총계		123	100.0	

정책의제설정에 미치는 영향력에 대한 평가에서는 영향력이 ‘보통이다’(49.1%)는 응답이 절반 정도를 차지하였다. 영향력이 크다는 응답은 36.4%(‘매우 크다’ 20.0%, ‘다소 크다’ 16.4%)였고, 영향력이 적다는 응답은 14.5%(‘다소 적다’ 10.9%, ‘매우 적다’ 3.6%)로 나타났다. 이것은 북한이탈주민 사회정착 관련 기관이 정책의제설정에 참여함으로써 영향력을 행사하고 있음을 보여준다.

<표 IV-19> 정책의제 설정에 미치는 영향력 정도

		빈도	비율	유효 비율
유효	매우 크다	11	8.9	20.0
	다소 크다	9	7.3	16.4
	보통이다	27	22.0	49.1
	다소 적다	6	4.9	10.9
	매우 적다	2	1.6	3.6
	총계	55	44.7	100.0
결측		68	55.3	
총계		123	100.0	

(2) 정책분석

북한이탈주민 정착지원 관련 정책분석 참여 여부에 대해 ‘그렇다’는 응답은 37.8%, ‘아니다’는 응답은 62.2%였다. 따라서 북한이탈주민 사회정착 관련 기관(및 실무자)의 정책분석 참여 정도는 낮은 것으로 나타났다.

<표 IV-20> 정책분석에 참여유무

		빈도	비율	유효 비율
유효	그렇다	45	36.6	37.8
	아니다	74	60.2	62.2
	합계	119	96.7	100.0
결측		4	3.3	
총계		123	100.0	

정책분석에 참여하고 있는 기관(및 실무자)을 대상으로 정책분석에 어떠한 방식으로 참여하고 있는지, 그리고 기관(및 실무자)의 참여도 및 영향력에 대해 어떻게 평가하고 있는지 알아보았다. 정책분석에 참여하는 방식은 ‘관련부처 회의 참석’(58.7%)을 통한 경우가 60% 정도로서 압도적으로 높게 나타났다. 그 다음으로 ‘토론회 개최’(13.0%), ‘실태조사 실시’(10.9%), ‘관련 입장 발표’(8.7%), ‘기타’(8.7%) 등이 차지하였다. ‘언론홍보’를 통한 정책분석 참여는 전혀 없는 것으로 응답하였다.

<표 IV-21> 정책분석에 참여하는 방법

		빈도	비율	유효 비율
유효	관련부처 회의 참석	27	22.0	58.7
	관련 입장 발표	4	3.3	8.7
	토론회 개최	6	4.9	13.0
	실태조사 실시	5	4.1	10.9
	기타	4	3.3	8.7
	합계	46	37.4	100.0
결측		77	62.6	
총계		123	100.0	

정책분석에 대한 참여도 평가에서는 적극적으로 참여한다는 응답이 50.0%(‘매우 적극적이다’ 25.0%, ‘다소 적극적이다’는 25.0%)였다. 반면, 소극적이라는 응답은 22.8%(‘다소 소극적이다’ 11.4%, ‘매우 소극적이다’ 11.4%)로 나타났다. ‘보통이다’는 응답은 27.3%였다. 따라서 정책분석에 대한 참여에 있어서 기관(및 실무자)은 정책의제설정의 경우처럼 적극성을 가지고 참여하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

<표 IV-22> 정책분석에 참여하는 정도

		빈도	비율	유효 비율
유효	매우 적극적이다	11	8.9	25.0
	다소 적극적이다	11	8.9	25.0
	보통이다	12	9.8	27.3
	다소 소극적이다	5	4.1	11.4
	매우 소극적이다	5	4.1	11.4
	합계	44	35.8	100.0
결측		79	64.2	
총계		123	100.0	

정책분석에 미치는 영향력에 대한 평가에서는 영향력이 크다는 응답이 45.0%(‘매우 크다’ 25.0%, ‘다소 크다’ 20.0%)로 가장 높게 나타났다. 영향력이 ‘보통이다’(37.5%)가 다음을 차지하였고, 영향력이 적다는 응답은 17.5%(‘다소 적다’ 15.0%, ‘매우 적다’ 2.5%)로 가장 낮았다. 북한이탈주민 사회정착 관련 기관은 정책분석에 참여함으로써 영향력을 행사하고 있다는 평가를 내리고 있음을 알 수 있다.

<표 IV-23> 정책분석에 미치는 영향력 정도

		빈도	비율	유효 비율
유효	매우 크다	10	8.1	25.0
	다소 크다	8	6.5	20.0
	보통이다	15	12.2	37.5
	다소 적다	6	4.9	15.0
	매우 적다	1	0.8	2.5
	합계	40	32.5	100.0
결측		83	67.5	
총계		123	100.0	

(3) 정책결정

북한이탈주민 정착지원 관련 정책결정 참여 여부에 대해 ‘그렇다’는 응답은 36.2%, ‘아니다’는 응답은 62.9%였다. 이와 같이 북한이탈주민 사회정착 관련 기관(및 실무자)의 정책결정 참여 정도는 낮은 것으로 나타났다.

<표 IV-24> 정책결정에 참여유무

		빈도	비율	유효 비율
유효	그렇다	42	34.1	36.2
	아니다	73	59.3	62.9
	4	1	0.8	0.9
	합계	116	94.3	100.0
결측		7	5.7	
총계		123	100.0	

정책결정에 참여하고 있는 기관(및 실무자)을 대상으로 정책분석에 어떠한 방식으로 참여하고 있는지, 그리고 기관(및 실무자)의 참여도 및 영향력에 대해 어떻게 평가하고 있는지 알아보았다. 정책결정에 참여하는 방식은 ‘관련부처 회의 참석’을 통한 경우가 81.0%로서 압도적으로 높게 나타났다. 이것은 기관(및 실무자)이 관련부처 회의에 참석해서 의견을 개진하고 주장하는 것이 가장 효과적인 정책결정 참여방식이라고 인식하고 있음을 보여

주는 것이다. ‘관련 입장 발표’(11.9%)와 ‘토론회 개최’(2.4%)가 그 다음을 차지하였다.

<표 IV-25> 정책결정에 참여하는 방법

		빈도	비율	유효 비율
유효	관련부처 회의 참석	34	27.6	81.0
	관련 입장 발표	5	4.1	11.9
	토론회 개최	1	0.8	2.4
	기타	2	1.6	4.8
	합계	42	34.1	100.0
결측		81	65.9	
	총계	123	100.0	

정책결정에 대한 참여도 평가에서는 적극적으로 참여한다는 응답이 55.1%(‘매우 적극적이다’ 31.7%, ‘다소 적극적이다’는 24.4%)였다. 반면, 소극적이라는 응답은 17.0%(‘다소 소극적이다’ 14.6%, ‘매우 소극적이다’ 2.4%)로 나타났다. ‘보통이다’는 응답은 26.8%였다. 기관(및 실무자)은 정책 결정에 참여할 경우 자체적으로 적극성을 가지고 참여하고 있다고 평가하고 있음을 알 수 있다.

<표 IV-26> 정책결정에 참여하는 정도

		빈도	비율	유효 비율
유효	매우 적극적이다	13	10.6	31.7
	다소 적극적이다	10	8.1	24.4
	보통이다	11	8.9	26.8
	다소 소극적이다	6	4.9	14.6
	매우 소극적이다	1	0.8	2.4
	합계	41	33.3	100.0
결측		82	66.7	
	총계	123	100.0	

정책결정에 미치는 영향력에 대한 평가에서는 영향력이 크다는 응답이 47.5%(‘매우 크다’ 22.5%, ‘다소 크다’ 25.0%)로 가장 높게 나타났다. 영향력이 ‘보통이다’(32.5%)가 다음을 차지하였고, 영향력이 적다는 응답은 20.0%(‘다소 적다’ 12.5%, ‘매우 적다’ 7.5%)로 가장 낮았다. 북한이탈주민 사회정착 관련 기관(및 실무자)은 정책결정에 참여함으로써 영향력을 행사하고 있다는 평가를 내리고 있는 것으로 나타났다.

<표 IV-27> 정책결정에 미치는 영향력 정도

		빈도	비율	유효 비율
유효	매우 크다	9	7.3	22.5
	다소 크다	10	8.1	25.0
	보통이다	13	10.6	32.5
	다소 적다	5	4.1	12.5
	매우 적다	3	2.4	7.5
	총계	40	32.5	100.0
결측		83	67.5	
총계		123	100.0	

(4) 정책평가

북한이탈주민 정착지원 관련 정책평가 참여 여부에 대해 ‘그렇다’는 응답은 33.6%, ‘아니다’는 응답은 66.4%였다. 따라서 북한이탈주민 사회정착 관련 기관(및 실무자)의 정책평가 참여 정도는 낮은 것으로 나타났다.

<표 IV-28> 정책평가에 참여유무

		빈도	비율	유효 비율
유효	그렇다	39	31.7	33.6
	아니다	77	62.6	66.4
	합계	116	94.3	100.0
결측		7	5.7	
총계		123	100.0	

정책평가에 참여하고 있는 기관(및 실무자)을 대상으로 정책분석에 어떠한 방식으로 참여하고 있는지, 그리고 기관(및 실무자)의 참여도 및 영향력에 대해 어떻게 평가하고 있는지 알아보았다. 정책평가에 참여하는 방식은 ‘관련부처 회의 참석’(65.8%)을 통한 경우가 2/3 정도로서 매우 높게 나타났다. 그 다음으로 ‘관련연구 및 조사활동’(21.1%), ‘토론회 개최’(7.9%), ‘기타’(5.3%) 등이 차지하였다. 정책의제설정, 정책분석, 정책결정의 경우와 마찬가지로 ‘관련부처 회의 참석’을 통해서 정책평가에 가장 많이 참석하고 있음을 알 수 있다.

<표 IV-29> 정책평가에 참여하는 방법

		빈도	비율	유효 비율
유효	관련부처 회의 참석	25	20.3	65.8
	관련연구 및 조사활동	8	6.5	21.1
	토론회 개최	3	2.4	7.9
	기타	2	1.6	5.3
	합계	38	30.9	100.0
결측		85	69.1	
	총계	123	100.0	

정책평가에 대한 참여도 평가에서는 적극적으로 참여한다는 응답이 52.8%(‘매우 적극적이다’ 27.8%, ‘다소 적극적이다’는 25.0%)였다. 반면, 소극적이라는 응답은 13.9%(‘다소 소극적이다’ 13.9%)에 불과하였다. ‘보통이다’는 응답은 33.3%로 1/3을 차지하였다. 따라서 정책평가에 대한 참여에 있어서 기관(및 실무자)은 적극성을 가지고 참여하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

<표 IV-30> 정책평가에 참여하는 정도

		빈도	비율	유효 비율
유효	매우 적극적이다	10	8.1	27.8
	다소 적극적이다	9	7.3	25.0
	보통이다	12	9.8	33.3
	다소 소극적이다	5	4.1	13.9
	합계	36	29.3	100.0
결측		87	70.7	
	총계	123	100.0	

정책평가에 미치는 영향력에 대한 평가에서는 영향력이 크다는 응답이 54.3%(‘매우 크다’ 22.9%, ‘다소 크다’ 31.4%)로 가장 높게 나타났다. 영향력이 ‘보통이다’(28.6%)는 응답이 다음을 차지하였고, 영향력이 적다는 응답은 17.2%(‘다소 적다’ 14.3%, ‘매우 적다’ 2.9%)로 가장 낮았다. 북한이탈주민 사회정착 관련 기관은 정책평가에 참여함으로써 영향력을 행사하고 있다는 평가를 내리고 있음을 알 수 있다.

<표 IV-31> 정책평가에 미치는 영향력 정도

		빈도	비율	유효 비율
유효	매우 크다	8	6.5	22.9
	다소 크다	11	8.9	31.4
	보통이다	10	8.1	28.6
	다소 적다	5	4.1	14.3
	매우 적다	1	0.8	2.9
	합계	35	28.5	100.0
결측		88	71.5	
총계		123	100.0	

다. 조직특성에 따른 정책단계별 참여 특성

북한이탈주민 관련 협의기구에 참여하고 있는 기관은 조직특성에 따라 크게 두 가지 부류, 공공기관과 민간기관으로 나누어 볼 수 있다. 이런 기관의 특성은 정책의제설정, 정책분석, 정책결정, 정책평가에 있어서 다르게 반영될 수도 있을 것이다. 기관의 특성에 따른 차이점 유무를 살펴보기 위해 공공기관 소속 실무자와 민간기관 소속 실무자 대상으로 교차분석을 시도하였다.

조직특성에 따른 정책의제설정, 정책분석, 정책결정, 정책평가 등을 교차분석한 결과 통계적으로 유의미한 차이는 거의 발견되지 않았다. 다시 말하면 북한이탈주민 관련 협의기구에 참여하고 있는 공공기관과 민간기관 사이에서 정책 관련 참여 유무, 참여 방법, 참여 정도, 영향력 면에서의 차이가 나타나지 않는 것으로 나타났다. 다만, 조직특성과 정책의제설정 참여하는 정도, 조직특성과 정책분석에 미치는 영향력 정도의 교차분석에서는 통계적으로 유의미한 차이를 보이고 있다.

조직특성과 정책의제설정에 참여하는 정도의 교차분석 결과 공공기관이 민간기관에 비해 상대적으로 참여에 있어서 적극성을 보이고 있다. 공공기관의 경우 ‘적극적이다’ 53.6%, ‘보통이다’ 46.4%인 반면, 민간기관의 경우 ‘적극적이다’ 38.7%, ‘보통이다’ 38.7%, ‘소극적이다’ 22.6%로 나타났다.

<표 IV-32> 조직특성에 따른 정책의제설정에 참여하는 정도

		적극적이다	보통이다	소극적이다	합계
공공기관	빈도	15	13	0	28
	비율(%)	53.6	46.4	0	100.0
민간기관	빈도	12	12	7	31
	비율(%)	38.7	38.7	22.6	100.0
합계	빈도	27	25	7	59
	비율(%)	45.8	42.4	11.9	100.0

* Chi-Square 7.240, p = .027

조직특성과 정책분석에 미치는 영향력 정도의 교차분석 결과 공공기관이 민간기관에 비해 상대적으로 영향력이 큰 것으로 나타났다. 공공기관의 경우 영향력이 ‘큰 편이다’ 58.3%, ‘보통이다’ 37.5%, ‘적은 편이다’ 4.2%였고, 민간기관의 경우 ‘큰 편이다’ 25.0%, ‘보통이다’ 37.5%, ‘적은 편이다’ 37.5%였다.

<표 IV-33> 조직특성에 따른 정책분석에 미치는 영향력 정도

		큰편이다	보통이다	적은편이다	합계
공공기관	빈도	14	9	1	24
	비율(%)	58.3	37.5	4.2	100.0
민간기관	빈도	4	6	6	16
	비율(%)	25.0	37.5	37.5	100.0
합계	빈도	18	15	7	40
	비율(%)	45.0	37.5	17.5	100.0

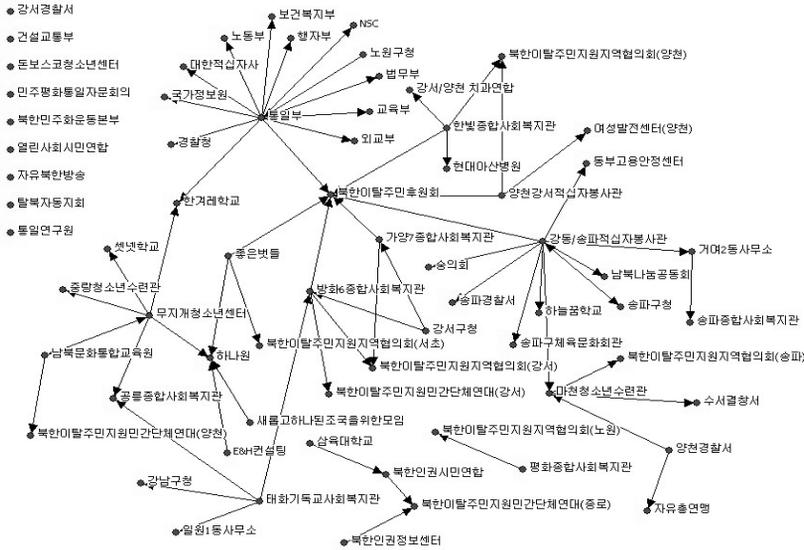
* Chi-Square 8.466, p = .015

4. 네트워크

가. 지역별 네트워크 관계망

(1) 서울지역

<그림 IV-1> 서울지역 북한이탈주민 지원 기관 간 네트워크



<그림 IV-1>에서와 같이 서울지역 북한이탈주민 지원 기관 간 네트워크를 살펴보면, 지역중심도(local centrality)가 여러 곳에서 나타나고 있는 것을 볼 수 있다. 대표적인 지역중심도에 위치한 조직들로는 통일부, 무지개청소년센터, 하나원, 태화기독교사회복지관, 방화6종합사회복지관, 강동/송파적십자봉사관, 마천청소년수련관, 한빛종합사회복지관 등으로 볼 수 있다. 특히, 북한이탈주민후원회의 경우 지역중심도 뿐만 아니라 전체 중심도의 위치에 있는 것으로 볼 수 있다. 이 조직의 경우 통일부, 한빛종합사회복지관, 강동/송파적십자봉사관, 방화6종합사회복지관 등과 직접적 연계를 맺고 있어 지역중심도에 위치한 조직들과의 네트워크가 잘 형성되어 있음을 알 수 있다. 그러나 주로 발신보다는 수신위주로 되어 있어 적극적인 주도역할을 한다고 보기보다는 다른 조직으로부터 연계되었기 때문에 전체 중심도에 위치하나 실질적인 중심역할을 수행하고 있다고는 볼 수 없다.

중앙정부 부처인 통일부의 경우 대한적십자사, 국가정보원, 보건복지부, 법무부, NSC 등과 같은 주로 중앙정부 부처 혹은 본부조직에 해당하는 조직들과 주로 관계를 형성하고 있었다. 강서구에 위치한 방화6종합사회복지관과 같은 경우 강서구청, 강서 북한이탈주민지원 지역협의회, 강서 북한이탈주민지원 민간단체연대 등 주로 동일 지역에서의 네트워크가 주로 형성되어 있었다. 강동/송파적십자봉사관의 경우에도 마찬가지로 거여2동사무소, 송파경찰서, 송파구체육문화회관, 송파구청, 하늘꿈 학교, 마천청소년수련관 등 주로 송파지역에 위치한 조직들과 네트워크를 형성하고 있었다. 이는 지역중심도가 높은 조직들은 해당 지역 내의 조직들과의 관계들이 주로 형성되어 있으며, 그 안에서의 중심도가 높기 때문에 나타난 결과이며, 다른 지역도 이와 유사한 경향이 있는 것으로 나타나고 있었다.

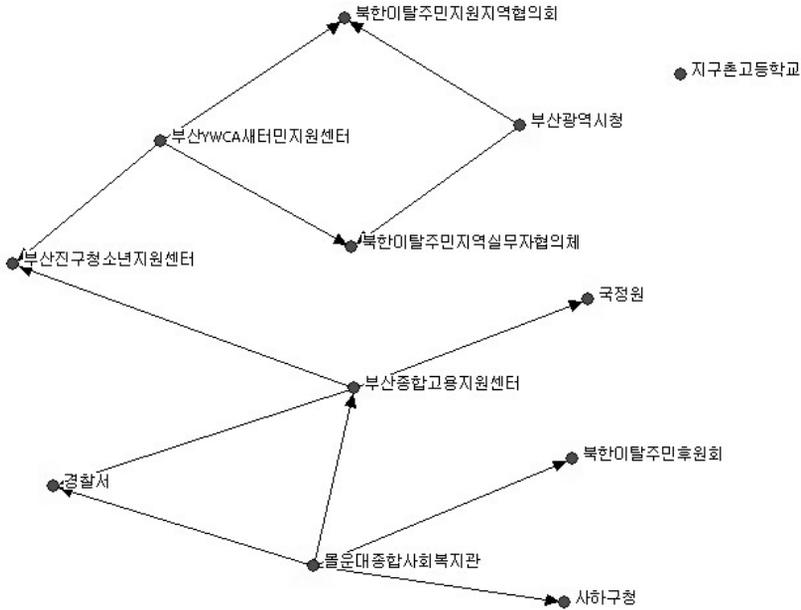
반면에 태화종합사회복지관의 경우 강남구청과 일원1동사무소와 같이 지역 뿐만 아니라 공릉종합사회복지관이나 방화6종합사회복지관처럼 다른 지역의 유사사업을 수행하는 동종기관과의 네트워크가 형성되어 있는 독특한 특성이 있는 것으로 나타났다.

다음 <표 IV-34>는 한 조직에서 다른 조직으로 직접 혹은 간접적으로 연결된 네트워크를 통하여 연계될 수 있는가를 파악하는 도달가능성(reachability)이다. 가로축은 어떤 한 조직이 다른 조직에게 도달가능한지를 파악하는 발신 도달가능성(out reachability)이며, 세로축은 다른 조직이 어떤 한 조직에게 도달가능한지를 파악하는 수신 도달가능성(in reachability)을 의미하는 것이다.

통일부의 발신 도달가능성의 경우 12개 조직에 도달가능한 것으로 나타났는데, 이는 직접 연계된 조직이 12개인 점을 감안한다면 통일부와 연계된 조직들의 발신 도달가능성이 없기 때문에 직접 연계된 조직수와 같은 도달가능성을 가지고 있는 것으로 나타났다. 강동/송파적십자봉사관의 경우 발신 도달가능성은 13개 조직으로 나타나는데, 이는 직접 연계된 10개 조직들을 통하여 추가로 3개 조직에 더 연결되었기 때문에 나타난 결과이다. 송파구청의 경우 13개 조직에게 도달가능한 것으로 나타났는데, 직접 연결된 조직은 앞서 본 바와 같이 강동/송파적십자봉사관 한 조직에 불과하지만 이를 통하여 연결되는 조직이 많기 때문에 강동/송파적십자봉사관과 같은 규모로 연계될 수 있는 가능성을 가지고 있는 것으로 나타났다. 노원구청도

(2) 부산지역

<그림 IV-2> 부산지역 북한이탈주민 지원 기관 간 네트워크



부산지역의 네트워크 특징은 서울에 비하여 규모도 적을 뿐만 아니라, 연계된 조직수도 상당히 적은 것으로 나타나고 전체 중심도의 특징을 보여주는 조직은 뚜렷하게 나타나지 않은 것으로 볼 수 있다. 다만, 부산YWCA 새터민지원센터, 부산종합고용지원센터, 몰운대종합사회복지관 등이 지역 중심도가 있는 것으로 볼 수 있다.

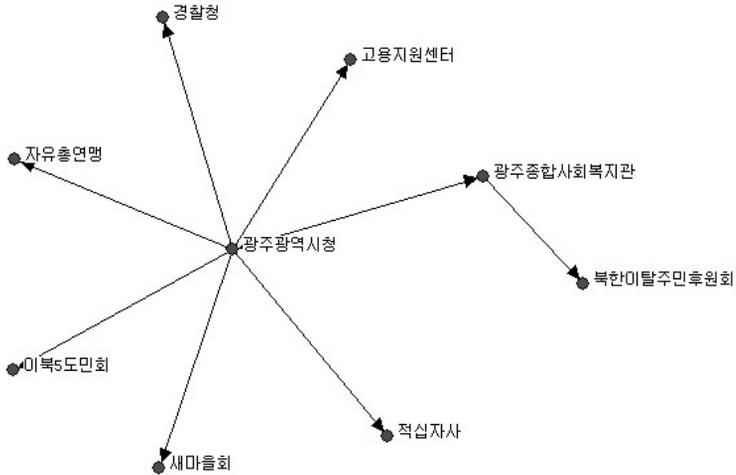
각 조직별 발신 도달가능성을 살펴보면, 몰운대종합사회복지관이 7개 조직에 도달 가능한 것으로 나타나 가장 높았으며, 부산종합고용지원센터와 부산YWCA새터민지원센터가 각각 3개 조직에 도달 가능한 것으로 나타났다. 반면에 수신 도달가능성의 경우 부산진구청소년지원센터와 북한이탈주민지원 지역협의회가 각각 3개 조직으로 나타나 가장 많았다.

<표 IV-35> 부산지역 북한이탈주민 지원 기관 간 도달가능성

		1 1 1											
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	0	1	2
1	경찰서	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2	국정원	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3	물운대종합사회복지관	1	1	0	0	1	1	0	0	1	1	0	1
4	부산광역시청	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
5	부산종합고용지원센터	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
6	부산진구청소년지원센터	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7	부산YWCA새터민지원센터	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1
8	북한이탈주민지역실무자협의체	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
9	북한이탈주민후원회	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
10	사하구청	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
11	지구촌고등학교	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
12	북한이탈주민지원지역협의회	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

(3) 광주지역

<그림 IV-3> 광주지역 북한이탈주민 지원 기관 간 네트워크



광주지역의 네트워크 특징은 <그림 IV-3>에서 보는 바와 같이, 광주광역시청을 중심으로 한곳에 집중된 형태로 네트워크가 형성되어 있는 것으로 나타났다. 광주종합사회복지관을 제외하면 모든 연결고리가 일방향으로 이루어진 것으로 나타나 광주지역의 네트워크는 별로 활성화되어 있지 않은 것으로 나타났다. 특히, 광주광역시청을 제외한 조직 간의 네트워크도 광주종합사회복지관을 제외하면 거의 나타나지 않아 단절적 형태의 네트워크가 형성된 것으로 볼 수 있다.

도달가능성의 경우에는 아래 <표 IV-36>에서 보는 바와 같이 광주광역시청과 광주종합사회복지관의 경우 상호 네트워크를 통하여 모든 조직에 접근할 수 있는 것으로 나타났으나, 다른 조직들의 경우 도달가능성은 모두 0으로 나타나 수동적인 네트워크가 형성되어 있음을 알 수 있다.

<표 IV-36> 광주지역 북한이탈주민 지원 기관 간 도달가능성

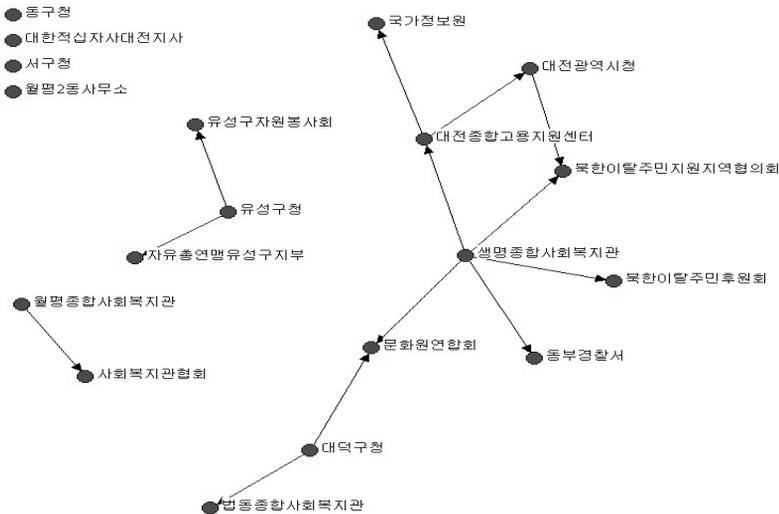
		1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	광주광역시청	0	1	1	1	1	1	1	1	1
2	광주종합사회복지관	1	0	1	1	1	1	1	1	1
3	적십자사	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4	고용지원센터	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5	경찰청	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6	새마을회	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7	이북5도민회	0	0	0	0	0	0	0	0	0
8	자유총연맹	0	0	0	0	0	0	0	0	0
9	북한이탈주민후원회	0	0	0	0	0	0	0	0	0

<표 IV-37> 대구지역 북한이탈주민 지원 기관 간 도달가능성

		1 1 1 1 1 1 1															
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	0	1	2	3	4	5	6
1	대구가톨릭사회복지회	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2	대구광역시청	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
3	대구여성회	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0
4	대구종합고용지원센터	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5	대구종합사회복지관	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
6	대구지방경찰청	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7	대구KYC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
8	대구YWCA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
9	북한이탈주민지원센터	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
10	북한이탈주민지원지역협의회	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
11	북한이탈주민후원회	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
12	자유총연맹대구지회	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
13	적십자사대구지사	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
14	중기협대구경북지회	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
15	천주교대구대교구민족화해후원회	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
16	학산종합사회복지관	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

(5) 대전지역

<그림 IV-5> 대전지역 북한이탈주민 지원 기관 간 네트워크



대전지역 네트워크의 경우 생명종합사회복지관을 중심으로 형성되어 있어 광주나 대구와 같은 관공서 중심으로 형성된 특징과는 다른 것으로 나타났다. 특히 대전광역시청은 각 구청과도 직접 연계되어 있지 않았으며, 각 구청 중에서도 일부 구청은 전혀 네트워크가 형성되어 있지 않은 것으로 나타났다.

대전지역내 조직 간의 발신 도달가능성을 살펴보면, 생명종합사회복지관이 가장 높은 7개 조직으로 나타났으며, 대전종합고용지원센터가 3개 조직, 유성구청이 2개 조직 등으로 나타났다. 수신 도달가능성은 북한이탈주민지원 지역협의회가 높은 것으로 나타났다.

<표 IV-38> 대전지역 북한이탈주민 지원 기관 간 도달가능성

		1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1																		
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	국가정보원	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2	대덕구청	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3	대전광역시청	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
4	동구청	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5	동부경찰서	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6	문화원연합회	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7	사회복지관협회	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
8	대전종합고용지원센터	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
9	대한적십자사대전지사	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
10	법동종합사회복지관	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
11	북한이탈주민지원지역협의회	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
12	북한이탈주민후원회	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
13	서구청	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
14	생명종합사회복지관	1	0	1	0	1	1	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0
15	월평2동사무소	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
16	월평종합사회복지관	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
17	유성구자원봉사회	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
18	유성구청	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
19	자유총연맹유성구지부	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

나. 밀도(Density)

네트워크의 밀도²⁷는 지역사회에서 연계가 가능한 모든 조직의 수 가운데 실제로 직접 연계되어 있는 조직의 수를 나눈 비율로 설명될 수 있는데, 조직들 사이의 관계의 정도를 네트워크상의 전체적인 차원에서 조망하는 개념이다.²⁸ <표 IV-39>에서 관찰된 밀도는 일반적으로 연계된 조직의 수와 반비례하며²⁹, 네트워크가 활발하게 이루어지고 있는 것을 분석하기보다는 조망적인 측면이 강하다.

서울지역, 광주, 대전지역의 경우 밀도가 나타난 조직은 한 조직도 없는 것으로 나타났다. 밀도가 제시되지 않은 것은 2개 이상 다른 조직과 상호적이며, 동시에 직접 연결된 조직이 없기 때문에 나타난 결과로 볼 수 있다.

부산의 경우 밀도가 나타난 조직은 3개로 나타났는데, 경찰서는 2개 조직과 연계되었으며, 대응되는 경로 2개 중 직접 연계된 경로가 1로 나타나 밀도가 50%로 나타났으며, 부산종합고용지원센터와 물론대종합사회복지관은 각각 8.33%로 나타났다. 대구지역의 경우 대구종합고용지원센터가 2개의 대응되는 경로 모두 연계되어 밀도가 100%로 나타났으며, 북한이탈주민지원센터는 12개의 대응되는 경로 중 4개가 연계되어 밀도가 33.3%로 나타났다. 대구종합사회복지관과 대구여성회는 각각 16.67%로 나타났는데, 대구종합사회복지관은 4개의 조직과 12개의 대응되는 경로 중에서 2개가 직접 연계되었으며, 대구여성회는 3개 조직과 6개의 대응되는 경로 중에서 1개가 직접 연계된 것으로 나타났다. 대구광역시청의 경우 13개 조직과 156개의 대응되는 경로를 가지고 있으며, 이중 4개의 경로가 직접 연계되어 있기 때문에 밀도가 2.56%로 나타났다.

27-일반적으로 네트워크 분석에서의 상위 집단은 5-7개 정도를 보여주는데, 본 연구에서는 각 지역당 응답조직 규모를 고려하여 서울의 경우 상위 7개 조직을, 그 외의 경우 상위 5개 조직을 보여주는 것을 범례로 하였다.

28-S. Wasserman and K. Faust, *Social Network Analysis: Method and Application* (Cambridge: Cambridge University Press, 1994).

29-김용학, 『사회연결망이론』 (서울: 박영사, 2004).

<표 IV-39> 밀도

지역	조직	Size	Ties	Pairs	결과
서울지역	모든 조직의 밀도가 0이므로 표기하지 않음.				
부산지역	1 경찰서	2.00	1.00	2.00	50.00
	5 부산종합고용지원센터	4.00	1.00	12.00	8.33
	3 물운대종합사회복지관	4.00	1.00	12.00	8.33
	이하 조직의 밀도가 0이므로 표기하지 않음.				
광주지역	모든 조직의 밀도가 0이므로 표기하지 않음.				
대구지역	4 대구종합고용지원센터	2.00	2.00	2.00	100.00
	9 북한이탈주민지원센터	4.00	4.00	12.00	33.33
	5 대구종합사회복지관	4.00	2.00	12.00	16.67
	3 대구여성회	3.00	1.00	6.00	16.67
	2 대구광역시청	13.00	4.00	156.00	2.56
대전지역	모든 조직의 밀도가 0이므로 표기하지 않음.				

다. 다선중심도(Degree Centrality)

다선중심도는 개별조직이 네트워크 내 다른 조직들과 얼마나 활발한 연계 활동을 했는지, 즉 각각의 조직들이 가지고 있는 네트워크의 정도를 평가하는 지표로 상대조직에게 연계를 요청하거나 요청받은 빈도로 측정한다.³⁰ 이는 한 조직이 맺고 있는 타조직의 수로 네트워크된 조직들의 수이자, 직접 연관된 조직의 규모를 의미한다. 또한 다선 중심도는 지역중심도를 의미한다. Outdegree는 발신을 의미하며, 한 조직이 다른 조직을 선택한 수로 외향 중심도(중심도)라고도 한다. Indegree는 수신을 의미하며, 외부 다른 조직에서 한 조직을 선택한 수로, 조직 입장에서 본다면 외부에서 선택당한 정도의 안으로 들어오는 내향 중심도(중심도)이다.

<표 IV-40>의 결과와 같이 다선중심도를 살펴보면, 서울지역의 경우 발신에 있어서 통일부가 12개 조직으로 가장 높아 전체의 17.65%의 조직과 연계되어 있었다. 강동/송파직접자봉사관도 10개 조직으로 발신이 나타나 14.71%의 조직과 연계되어 있었으며, 무지개청소년센터가 6개 조직, 태화기독교사회

³⁰—우수명, “네트워크의 개념 및 필요성,” 『사회복지 네트워크 분석』 (서울: (재)한국보건복지인력개발원, 2006).

복지관과 한빛종합사회복지관이 4개 조직 등으로 나타났으며, 사회복지관과 적십자봉사관 등이 비교적 높았다. 수신의 경우 북한이탈주민후원회가 10개 조직으로 가장 많았으며, 하나원이 4개 조직이었다. 그 외 마천청소년수련관을 비롯한 많은 조직들이 수신이 2개 조직이었다. 발신과 수신의 평균 통계량은 0.928개 조직으로 나타나 한 조직이 외부 조직과 연계된 발신, 수신이 평균 한조직씩이 채 안 되는 수준에 불과하였다. 즉, 북한이탈주민 지원 기관 간 네트워크 자체가 활발하게 형성되어 있지 않다는 것을 의미한다.

부산지역의 경우 12개 조직 중에서 불과 4개 조직만이 발신이 있는 것으로 나타났다. 물론대종합사회복지관의 경우 4개 조직으로 지역사회내 조직의 36.36%와 연계되어 있었으며, 부산YWCA새터민센터와 부산종합고용지원센터가 각각 3개 조직이었다. 다선중심도의 평균은 1개 조직에 불과한 것으로 나타나 북한이탈주민 지원 기관 간 네트워크가 활발하게 형성되어 있지 않은 것으로 나타났다.

광주지역의 경우도 총 9개 조직 중에서 발신이 있는 조직은 2개 조직에 불과하였다. 그나마 광주광역시청이 7개 조직으로 87.5%의 조직과 연계되어 있었으며, 광주종합사회복지관이 2개 조직으로 나타나 광주광역시청에만 집중되어 있음을 알 수 있다. 수신의 경우 모든 조직이 다 1개 조직으로 나타나 평균 1개 조직이었으며, 전체적으로 수신과 발신이 거의 나타나지 않아 네트워크가 형성되지 않은 것으로 볼 수 있다.

대구지역의 경우도 광주와 마찬가지로 대구광역시청의 발신이 13개 조직으로 나타나 전체조직의 86.7%와 연계되어 있었다. 대구종합사회복지관이 4개 조직으로 두번째로 많았는데, 광주와 같이 광역시청, 종합사회복지관 순으로 나타난 특징이 유사하였다. 다음으로 대구여성회가 2개 조직, 적십자사 대구지사가 1개 조직으로 나타났다. 수신의 경우에는 북한이탈주민지원센터가 4개 조직으로 가장 많아 다른 조직으로부터의 자원이 주로 이 조직으로 이어지는 경향성을 반영하였으며, 대구종합고용지원센터가 2개 조직이었으며, 그 외 다른 모든 조직들이 1개 조직으로 나타났다. 수신, 발신의 평균은 1.25개 조직으로 나타나 네트워크가 활발하지 않은 것으로 나타났다.

대전지역의 경우 발신에서는 생명종합사회복지관이 5개 조직으로 가장 많았는데, 부산지역과 함께 민간조직의 발신이 가장 높은 특징을 보여주었다. 대덕구청, 유성구청, 대전종합고용지원센터 등이 2개 조직으로 나타났

다. 수신에 있어서는 문화원연합회와 북한이탈주민지원 지역협의회가 각각 2개 조직으로 가장 많았다. 수신, 발신의 평균은 0.684개 조직으로 상당히 낮은 수준으로 형성되어 있었다.

다선중심도의 경우 발신이 높은 조직은 주로 관공서와 종합사회복지관, 적십자사 등으로 나타나 이들이 상대적으로 네트워크가 활발한 조직들이었다.

<표 IV-40> 다선중심도

지역	조직	OutDegree	NrmOutDeg	조직	InDegree	NrmInDeg
서울 지역	59 통일부	12.000	17.647	35 북한이탈주민후원회	7.000	10.294
	3 강동/송파적십자봉사관	10.000	14.706	62 하나원	4.000	5.882
	21 무지개청소년센터	6.000	8.824	30 북한이탈주민지원지역협의회(강서)	2.000	2.941
	58 태화기독교사회복지관	4.000	5.882	34 북한이탈주민지원지역협의회(양천)	2.000	2.941
	65 한빛종합사회복지관	4.000	5.882	20 마천청소년수련관	2.000	2.941
	47 양천강서적십자봉사관	3.000	4.412	10 공릉종합사회복지관	2.000	2.941
	55 좋은벗들	3.000	4.412	23 방화6종합사회복지관	2.000	2.941
부산 지역	3 물론대종합사회복지관	4.000	36.364	1 경찰서	2.000	18.182
	7 부산YWCA북한이탈주민지원센터	3.000	27.273	8 북한이탈주민지역실무자협의회체	2.000	18.182
	5 부산종합고용지원센터	3.000	27.273	6 부산진구청청소년지원센터	2.000	18.182
	4 부산광역시청	2.000	18.182	12 북한이탈주민지원지역협의회	2.000	18.182
	이하 조직은 발신 다선중심도가 0임			10 사하구청	1.000	9.091
광주 지역	1 광주광역시청	7.000	87.500	1 광주광역시청	1.000	12.500
	2 광주종합사회복지관	2.000	25.000	2 광주종합사회복지관	1.000	12.500
	이하 조직은 발신 다선중심도가 0임			3 적십자사	1.000	12.500
				4 고용지원센터	1.000	12.500
				9 북한이탈주민후원회	1.000	12.500

지역	조 직	OutDegree	NrmOutDeg	조 직	InDegree	NrmInDeg
대구 지역	2 대구광역시청	13.000	86.667	9 북한이탈주민지원센터	4.000	26.667
	5 대구종합사회복지관	4.000	26.667	4 대구종합고용지원센터	2.000	13.333
	3 대구여성회	2.000	13.333	5 대구종합사회복지관	1.000	6.667
	13 적십자사대구지사	1.000	6.667	3 대구여성회	1.000	6.667
	이하 조직은 발신 다선중심도가 0임			13 적십자사대구지사	1.000	6.667
대전 지역	14 생명종합사회복지관	5.000	27.778	6 문화원연합회	2.000	11.111
	2 대덕구청	2.000	11.111	11 북한이탈주민지원지역협 의회	2.000	11.111
	18 유성구청	2.000	11.111	10 법동종합사회복지관	1.000	5.556
	8 대전종합고용지원센터	2.000	11.111	12 북한이탈주민후원회	1.000	5.556
	3 대전광역시청	1.000	5.556	19 자유총연맹유성구지부	1.000	5.556

라. 근접중심도(Clossness Centrality)

한 조직의 전체 중심도를 표현하는 대표적인 방법으로 근접중심도(인접 중심도)가 있다. 두 조직들 간의 거리와 사례수와의 관계로부터 도출되며, 다른 조직과의 근접한 정도를 의미하는데, 이는 조직들 간의 접근경로의 합이 얼마나 적은가이다. 즉, 개별조직이 상대조직에게 쉽게 접근할 수 있는 정도를 의미하며 네트워크의 한 조직으로부터 다른 조직에 도달하는데 필요한 최소 단계의 총합으로 측정된다.³¹ 따라서 다른 조직에 얼마나 가깝게 있는지를 의미하며 이는 곧 다른 조직과 쉽게 관계를 맺을 수 있는 조직은 그만큼 중심적인 역할을 수행한다는 것을 의미한다.

서울지역의 경우 외부조직으로부터의 수신 근접중심도가 가장 높은 조직은 북한이탈주민후원회로 나타났으나 지수는 1.722로 상당히 낮은 수준이었다. 이는 서울지역의 경우 조사된 조직수가 많으나 이에 비하여 연결된 네트워크가 적기 때문에 낮은 수치로 나왔다. 하나원이 1.562, 한겨레학교와 북한이탈주민지원 지역협의회(강서)가 각각 1.538 등으로 나타났다. 외부조

31-김용학, 『사회연결망이론』 (서울: 박영사, 2004).

직에게 접근할 수 있는 발신 근접중심도의 경우 강동/송파적십자봉사관이 1.784로 가장 높았으며, 노원구청이 1.780으로 나타났다.

부산지역의 경우 수신 근접중심도는 부산진구청소년지원센터가 11.0으로 가장 높았으며, 경찰서, 북한이탈주민지역실무자협의회, 북한이탈주민지원 지역협의회가 모두 10.0으로 나타났다. 국정원도 9.91로 상대적으로 높게 나타났다. 발신 근접중심도의 경우 광주광역시청이 88.889로 상당히 높아 다른 조직에게 다가갈 수 있는 역량이 높은 것으로 나타났나, 수신은 거의 없어 일방적인 네트워크 형성이 되어 있는 것으로 나타났다. 광주종합사회복지관도 57.14로 높은 수준으로 나타났다. 그 외에 자유총연맹, 이북5도민회 등을 비롯한 많은 조직이 11.111로 나타났다.

대구지역의 경우 수신 근접중심도는 북한이탈주민지원센터로 8.333이었으며, 북한이탈주민지원 지역협의회가 7.576으로 다음으로 높았다. 대구종합고용지원센터도 7.143으로 상대적으로 높게 나타났다. 발신 근접중심도는 대구광역시청이 88.235로 나타나 수신은 거의 없는 반면 발신만 높게 나타나 부산과 마찬가지로 일방적인 네트워크 형성이 되어 있음을 보여주었다.

대전지역의 경우 수신 근접중심도가 높은 조직은 북한이탈주민지원 지역협의회가 6.228로 가장 높았으며, 문화원연합회가 5.882, 국가정보원과 대전광역시청이 5.863 등으로 비교적 높았다. 발신 근접중심도의 경우 생명종합사회복지관이 8.257로 가장 높았으며, 수신도 비교적 높아 접근성이 높은 조직으로 나타났다. 대전종합고용지원센터도 6.228로 상대적으로 높았다.

근접중심도의 경우 북한이탈주민후원회나 지원센터나 관련협의회 등과 같은 북한이탈주민을 전문으로 지원하는 조직들의 수신 근접중심도가 높아 이들에게로 자원이 이동되고 있음을 보여주었다. 발신 근접중심도는 주로 시청이나 구청, 종합사회복지관, 고용지원센터 등이 높아 이들이 대외적으로 접근하는 역량이 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

<표 IV-41> 근접중심도

지역	조 직	inFarness	inCloseness	조 직	outFarness	outCloseness
서울 지역	35 북한이탈주민후원회	3948.000	1.722	3 강동/송파적십자봉사관	3811.000	1.784
	62 하나원	4353.000	1.562	16 노원구청	3820.000	1.780
	64 한겨레학교	4422.000	1.538	42 송파구청	3823.000	1.779
	30 북한이탈주민지원지역협의회(강서)	4422.000	1.538	59 통일부	3876.000	1.754
	45 수서경찰서	4424.000	1.537	21 무지개청소년센터	4217.000	1.613
	33 북한이탈주민지원지역협의회(송파)	4424.000	1.537	58 태화기독교사회복지관	4219.000	1.612
	20 마천청소년수련관	4489.000	1.515	14 남북문화통합교육원	4221.000	1.611
부산 지역	6 부산진구청소년지원센터	100.000	11.000	3 물운대종합사회복지관	68.000	16.176
	1 경찰서	110.000	10.000	5 부산종합고용지원센터	99.000	11.111
	8 북한이탈주민지원지역실무자협의회	110.000	10.000	7 부산YWCA북한이탈주민지원센터	99.000	11.111
	12 북한이탈주민지원지역협의회	110.000	10.000	4 부산광역시청	110.000	10.000
	2 국정원	111.000	9.910	12 북한이탈주민지원지역협의회	132.000	8.333
광주 지역	5 경찰청	57.000	14.035	1 광주광역시청	9.000	88.889
	6 새마을회	57.000	14.035	2 광주종합사회복지관	14.000	57.143
	3 적십자사	57.000	14.035	8 자유총연맹	72.000	11.111
	4 고용지원센터	57.000	14.035	7 이북5도민회	72.000	11.111
	9 북한이탈주민후원회	57.000	14.035	9 북한이탈주민후원회	72.000	11.111
대구 지역	9 북한이탈주민지원센터	180.000	8.333	2 대구광역시청	17.000	88.235
	10 북한이탈주민지원지역협의회	198.000	7.576	5 대구종합사회복지관	27.000	55.556
	4 대구종합고용지원센터	210.000	7.143	3 대구여성회	210.000	7.143
	3 대구여성회	211.000	7.109	13 적십자사대구지사	225.000	6.667
	13 적십자사대구지사	211.000	7.109	9 북한이탈주민지원센터	240.000	6.250
대전 지역	11 북한이탈주민지원지역협의회	289.000	6.228	14 생명종합사회복지관	218.000	8.257
	6 문화원연합회	306.000	5.882	8 대전종합고용지원센터	289.000	6.228
	1 국가정보원	307.000	5.863	2 대덕구청	306.000	5.882
	3 대전광역시청	307.000	5.863	3 대전광역시청	324.000	5.556
	14 생명종합사회복지관	324.000	5.556	6 문화원연합회	342.000	5.263

다. 매개중심도(Betweenness Centrality)

매개중심도는 상대조직을 통제할 수 있는 정도로서 한 조직이 다른 조직과의 네트워크 구축에 있어서 중재자, 즉 매개 역할을 어느 정도 하는가를 측정하는 개념이다. 따라서 매개중심도가 높은 조직은 네트워크 구조에서 정보의 흐름에 핵심적인 역할을 수행하며, 다른 조직과의 네트워크 구축에 있어서 핵심적 중재자 역할을 수행할 수 있는 가능성이 높은 조직이다. 매개중심도는 한 조직이 네트워크 내의 다른 조직들 사이에 위치하는 정도를 측정한다. 즉 최단경로 위에 위치할수록 그 조직의 매개중심도는 높아진다. 이는 곧 브로커 역할을 하는 정도이다. Betweenness는 매개중심도의 결과값이다. n Betweenness는 다른 표준화의 경우와 마찬가지로 논리적 최댓값으로 나누어준 다음 백분율을 구한 표준화계수이다.

서울지역의 경우 강동/송파적십자봉사관과 통일부가 각각 12.0으로 매개중심도가 가장 높게 나타났다. 그 다음으로는 마천청소년수련관이 6, 방화6종합사회복지관과 무지개청소년센터가 5로 나타나 이들 조직이 지역사회 내에서 매개하는 역할이 상대적으로 큰 것으로 나타났다.

부산지역의 경우에는 부산종합고용지원센터 한 조직만이 매개중심성이 있는 것으로 나타났는데, 이는 지역사회내 매개적 역할을 수행하는 여타의 조직이 없기 때문에 나타난 결과로 볼 수 있다. 이는 지역사회내 관련 조직들 간의 네트워크가 일대일 관계나 소규모로 연결되었으나, 상호적 관계가 아닌 일방적 관계로 연계된 경우에 나타나는 단절적 형태의 네트워크를 형성하고 있다고 할 수 있다.

광주지역의 경우도 광주광역시청이 6, 광주종합사회복지관이 1로 이들 두 조직만이 매개중심성이 있는 것으로 나타났는데, 이는 지역사회내 매개적 역할을 수행하는 여타의 조직이 없기 때문에 나타난 결과로 볼 수 있다.

대구지역의 경우에도 대구광역시청이 11, 대구여성회가 2, 대구종합사회복지관이 3으로 이들 세 조직만이 매개중심성이 있었으며, 다른 여타의 조직은 지역사회내에서 매개적 역할을 하지 않는 것으로 나타났다.

대전지역의 경우에도 대전종합고용지원센터가 2, 대전광역시청이 1로 이들 두 조직만이 매개중심성이 있는 것으로 나타났는데, 이는 지역사회내 매개적 역할을 수행하는 여타의 조직이 없기 때문에 나타난 결과로 볼 수 있다.

<표 IV-42> 매개중심도

지역	조 직	Betweenness	nBetweenness
서울지역	3 강동/송파적십자봉사관	12.000	0.263
	59 통일부	12.000	0.263
	20 마천청소년수련관	6.000	0.132
	23 방화6종합사회복지관	5.000	0.110
	21 무지개청소년센터	5.000	0.110
	7 거여2동사무소	2.000	0.044
	1 가양7종합사회복지관	1.000	0.022
부산지역	5 부산종합고용지원센터	2.000	1.818
	이하 조직은 매개중심도가 0임		
광주지역	1 광주광역시청	6.000	10.714
	2 광주종합사회복지관	1.000	1.786
	이하 조직은 매개중심도가 0임		
대구지역	2 대구광역시청	11.000	5.238
	3 대구여성회	2.000	0.952
	5 대구종합사회복지관	1.000	0.476
	이하 조직은 매개중심도가 0임		
대전지역	8 대전종합고용지원센터	2.000	0.654
	3 대전광역시청	1.000	0.327
	이하 조직은 매개중심도가 0임		

바. 위세도(Eigenvector)

위세도는 다른 조직들로부터 연계의 대상으로 선택된 정도를 의미하며 연계된 상대조직의 중요성에 가중치를 주는 개념이다.³² 네트워크에서 영향력이 큰 중심 조직과의 연계는 영향력이 낮은 다른 조직과의 더 많은 연계보다 자신의 영향력을 높이는데 더 기여할 수 있다. 따라서 위세도가 높은 조직은 네트워크에서 효율적인 관계망을 형성하고 있다고 볼 수 있다.³³ 이러한 위세도를 분석하는 일반적인 형태로 UCINET에서는 보나시치 중심도

32-김용학, 『사회연결망이론』 (서울: 박영사, 2004).

33-김재환, 『자활후견기관간의 네트워크 특성과 네트워크 중심성 결정 요인에 관한 연구』 (서울: 숭실대학교 박사학위논문, 2004).

를 사용한다. 위세도는 분석대상 조직과 연결된 상대방의 중요성에 가중치를 두기 때문에 여러 행위자와 관계를 맺고 있는 경우 자신의 영향력(위세도)은 증가한다. 보나시치 권력지수는 자신의 다선중심도-연결정도 중심도로부터 발생하는 영향력과 자신과 연결된 타행위자의 영향력을 합하여 위세도(위세중심도)를 결정한다.

서울지역의 경우 위세도가 가장 높은 조직은 통일부로 0.554인 것으로 나타났으며, 북한이탈주민후원회가 0.401로 다음으로 높았다. 강동/송파적십자봉사관도 0.276으로 비교적 높았으며, 방화6종합사회복지관이나 가양7종합사회복지관처럼 사회복지관의 위세도도 비교적 높았다.

부산지역의 경우 북한이탈주민지원 지역협의회와 부산종합고용지원센터만이 0.707로 비교적 높은 위세도가 있는 것으로 나타나 이들 조직이 그나마 지역사회 내에서 네트워크 관리를 상대적으로 잘하고 있는 것으로 나타났다.

광주지역의 경우에는 광주광역시청이 0.698로 가장 높아 지나치게 집중화되어 있는 네트워크의 특성을 보여주었다. 즉, 매개중심도도 높고, 발신 중심적인 네트워크 특성이 나타나는 조직이 위세도가 높을 경우에는 그 지역에서 독보적이고 위계적인 네트워크를 형성하고 있을 때 나타나는 현상들이라고 할 수 있다. 따라서 보다 참여적이고 상호관계적이고 민주적인 네트워크의 형성이 무엇보다 필요한 지역이라고 할 수 있다. 그 외에 광주종합사회복지관이 0.303, 적십자사 등을 비롯한 많은 조직이 0.261로 나타났다.

대구지역의 경우도 광주와 같이 대구광역시청이 0.636으로 가장 높아 지나치게 집중화되어 있는 네트워크의 특성을 보여주어 상호적이고 민주적인 네트워크의 형성이 무엇보다 필요하다고 할 수 있다. 이외에도 대구종합사회복지관이 0.314 등으로 비교적 높게 나타났다.

대전지역의 경우에는 생명종합사회복지관이 0.602로 가장 높았으며, 대전종합고용지원센터가 0.420으로 비교적 높았다. 북한이탈주민지원 지역협의회도 0.355로 비교적 높았다.

<표 IV-43> 위세도

지역	조직	Eigenvector	nEigenvector
서울지역	59 통일부	0.554	78.337
	35 북한이탈주민후원회	0.401	56.729
	3 강동/송파적십자봉사관	0.276	38.976
	23 방화6종합사회복지관	0.175	24.740
	64 한겨레학교	0.166	23.465
	1 가양7종합사회복지관	0.147	20.749
	69 NSC	0.143	20.254
부산지역	12 북한이탈주민지원지역협의회	0.707	100.000
	5 부산종합고용지원센터	0.707	100.000
이하 조직은 위세도가 0이하임			
광주지역	1 광주광역시청	0.698	98.709
	2 광주종합사회복지관	0.303	42.869
	3 적십자사	0.261	36.883
	4 고용지원센터	0.261	36.883
	5 경찰청	0.261	36.883
대구지역	2 대구광역시청	0.636	89.932
	9 북한이탈주민지원센터	0.350	49.498
	5 대구종합사회복지관	0.314	44.336
	3 대구여성회	0.254	35.940
	13 적십자사대구지사	0.239	33.825
대전지역	14 생명종합사회복지관	0.602	85.166
	8 대전종합고용지원센터	0.420	59.373
	11 북한이탈주민지원지역협의회	0.355	50.245
	3 대전광역시청	0.304	42.980
	6 문화원연합회	0.289	40.806

사. 종합 평가

서울지역의 경우 상호적인 관계가 거의 형성되어 있지 못하고, 다양한 조직 간의 종횡적 연계 또한 매우 부족한 일방향 연계가 많이 나타났다. 도달가능성의 경우 연계된 조직수나 도달가능성이나 별 차이가 없다는 것은 일방향이고 단절적인 네트워크임을 보여주는 단적인 근거라고 할 수 있

다. 밀도가 전혀 나타나지 않은 것도 이를 반영한다고 할 수 있다. 각 네트워크 중심도의 경우도 관공서와 사회복지관이 중심이 되어 있어 다양한 형태의 참여가 부족하다고 할 수 있다. 이로 인하여 각 지역 중심도가 높은 위치의 조직들이나 전체 중심도가 높은 위치의 조직들 중 실질적인 중심역할을 적절하게 수행하지 못하는 현상으로 단절적인 네트워크 특징을 보여준다고 할 수 있다. 따라서 지역 중심도가 높은 조직들 간의 상호적이고 직접적인 네트워크를 구축하는 것이 우선적으로 필요하다고 할 수 있다. 즉, 통일부를 통하여 관공서와 중앙부처들 간의 매개자 역할을 수행하도록 하고, 방화6, 한빛, 태화기독교, 공릉종합사회복지관 등의 사회복지기관과 북한이탈주민 후원회, 강동·송파적십자봉사관, 마천청소년수련관, 하나원 등의 조직간 유기적인 관계를 형성하여 이들을 중심으로 각 지역 내에서의 유기적 관계를 조율하게 한다면 효율적인 네트워크가 형성될 수 있을 것이다.

부산지역의 경우도 유기적인 연계보다는 일대 일 조직간 연계가 중심을 이루고 있어, 서울과 마찬가지로 네트워크가 상당히 단선적으로 흐르는 경향이 나타났다. 다선중심도에서 발신이 없다는 것은 적극적인 연계가 상당히 부족하고, 수동적인 연계에 의존하고 있는 것으로 볼 수 있다. 광주나 대구지역과는 다르게 사회복지관을 비롯한 민간조직의 네트워크가 그나마 조금 더 많이 형성되어 있는 것이고, 중앙집중화 되기보다는 단선화되어 있기 때문에 유기적 관계의 형성의 가능성이 보다 높다고 할 수 있다. 물론 대중합사회복지관, 부산YWCA, 부산종합고용지원센터, 부산광역시청을 연결하는 네트워크가 활성화된다면 지역 전체가 그물망처럼 네트워크가 형성될 수 있는 가능성이 있다.

광주지역과 대구지역의 경우 광역시청을 중심으로 중앙집중적인 형태의 네트워크가 형성되어 있다. 그나마 대구지역은 조금 더 민간조직들의 네트워크가 별도로 구성되어 있으나 지나치게 관공서에 집중되어진 일방적 네트워크가 형성된 것으로 볼 수 있다. 이는 네트워크 활동 자체가 경직되고 수직화되어 있는 특성을 반영하는 것으로 상호적이며 민주적인 네트워크 형성이 무엇보다 요구된다고 할 수 있다. 특히, 광역시청에 집중되어 있는 네트워크의 장점을 보다 적극적으로 활용하여 네트워크를 구축하고자 한다면 단시간 내에 전체적인 관계 형성이 용이한 측면이 있다. 즉, 다선중심도, 매개중심도, 위세도가 높은 이들 광역시청이 지역사회 네트워크를 적극적

으로 추진하는 주체가 된다면 이들을 매개로한 지역사회 내 다양한 조직 간의 네트워크 형성이 용이해진다고 할 수 있다. 특히, 대구지역은 북한이탈 주민지원센터나 대구종합사회복지관, 대구여성회 등의 조직들의 네트워크가 그나마 조금 더 형성되어 있기 때문에 이들 조직 간의 조력적 관계를 잘 형성하면 더욱 유리할 것으로 볼 수 있다.

대전지역의 경우 지역사회 내 단절적으로 하위 집단화하여 형성된 네트워크들이 일부 나타나고 있다. 가장 큰 네트워크 집단은 생명종합사회복지관을 중심으로 형성된 네트워크로 대전종합고용지원센터, 대전광역시청 등을 포함한 조직들의 역할 가능성이 있는 곳으로 볼 수 있다. 따라서 대전지역의 경우 단절된 하위 집단으로 형성된 네트워크나 아예 다른 조직들 간의 연계가 없는 조직들을 포함하는 네트워크가 형성되어야 한다. 이는 광주지역이나 대구지역처럼 일방적 관계보다 새로운 관계를 형성해야 하는 것이기 때문에 호의적이거나 적극적인 참여의지가 있을 경우에는 민주적 관계 형성의 가능성이 높다고 할 수 있다. 반면에 지역사회 네트워크에 무관심하게 될 경우에는 네트워크 형성이 상대적으로 어려워질 수 있기 때문에 이 경우에는 점진적 접근이 필요하다고 할 수 있다.

전체적으로 북한이탈주민을 지원하는 조직 간의 네트워크는 거의 형성되지 않았다는 것을 알 수 있다. 이는 관련 조직 간의 관계나 물리적, 비물리적 영향력이 형성되지 않았다는 것이다. 이로 인하여 조직 간의 자원이나 정보 공유 등을 통한 서비스 자원 지원에 있어서의 중복 문제, 다양한 북한이탈주민 욕구예의 능동적 대처예의 한계, 관련 조직간 효율적이고 기능적인 연계의 부재로 인한 성과 도출에 부정적 영향의 가능성 등의 문제들을 안고 있을 가능성이 아주 높다고 할 수 있다. 따라서 각 지역 간 유기적 관계를 형성하기 위한 노력들이 보다 적극적으로 이루어져야 할 것이다.

5. 분권화

북한이탈주민 문제 해결을 위한 거버넌스에서 분권화는 국가와 시민사회, 중앙정부와 지방정부, 그리고 시민단체의 본부와 지역지부와의 관계적 측면에서의 분석을 의미한다. 즉 거버넌스 개념에서는 위계질서에 의거한 국가와 시민사회, 중앙과 지방의 관계에서 상호 대등한 수평적 관계로의

전환을 중요한 분권화의 지표로 설정하고 있다.

북한이탈주민 거버넌스에서 분권화는 크게 세 가지 종류로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 국가와 시민사회의 대등적 수평적 관계의 형성 수준이다. 둘째는 중앙정부와 지방정부의 수평적 관계 수준이며, 셋째는 시민단체 내부의 분권화 수준으로서 중앙본부와 지역지부의 관계는 물론이고 조직 내부의 의사결정 과정의 민주성과 합리성을 포함하는 것이다. 따라서 분권화 지표는 국가와 시민사회의 참여수준과 협조관계, 중앙과 지방 간의 사업 및 업무 참여 수준과 협조관계 형성, 그리고 조직의 의사결정이 중앙 또는 특정인에게 집중되지 않고 하부 단위로 이양되거나, 협조적 관계를 형성하고 있는 수준 등이 될 것이다. 그러나 본 연구에서는 분권화를 중앙과 지방의 수평적 관계와 조직내부의 수평적 관계를 기준으로 분석하고자 한다.

먼저 북한이탈주민 문제 해결을 위한 거버넌스 참여 행위자들의 활동지역과 소속기관을 살펴보면, 수도권과 정부기관 소속 비율이 매우 높다는 것을 알 수 있다. 응답자들의 활동지역은 서울이 40.7%를 차지하고 경기도와 인천을 포함할 경우 수도권 응답자 비율은 50%를 넘고 있다. 따라서 행위자 분포를 기준으로 분석할 때 북한이탈주민 거버넌스의 중앙 집중도는 매우 높기 때문에 분권화 수준은 낮은 상태이다. 이러한 결과는 북한이탈주민 거주자의 60% 이상이 수도권에 집중되어 있으며, 시민단체가 수도권, 특히 서울 중심으로 활동하고 있기 때문으로 보인다. 또한 지방거주 북한이탈주민들의 수도권으로의 재 이주 비율이 높게 나타나고 있는데, 이러한 현상들이 해소되기 위해서는 북한이탈주민 거버넌스의 분권화가 실질적으로 이루어져야 한다. 북한이탈주민들은 정부의 지원수준은 큰 차이가 없더라도 취업 기회가 많이 주어지고 민간단체의 지원 역량이 높은 수도권 지역으로의 재 이주를 선호하고 있다.

<표 IV-44> 참여자 활동 지역

		빈도	비율	유효 비율
유효	강원	9	7.3	7.3
	경기	14	11.4	11.4
	경북	1	0.8	0.8
	광주	4	3.3	3.3
	대구	5	4.1	4.1
	대전	15	12.2	12.2
	부산	11	8.9	8.9
	서울	50	40.7	40.7
	울산	1	0.8	0.8
	인천	1	0.8	0.8
	전남	1	0.8	0.8
	충남	1	0.8	0.8
	충북	10	8.1	8.1
	합계	123	100.0	100.0

북한이탈주민 지원정책을 담당하는 정부내에서 중앙정부와 지방정부의 분권화 수준을 살펴보면, 현재까지 대부분의 역할은 주무부서인 통일부와 노동부, 그리고 교육부와 경찰청 등 중앙정부에서 담당하고 있으며, 북한이탈주민들이 실제 거주하고 있는 지역단위 지방정부의 역할은 매우 미미한 수준이다. 지역단위에서 정부 차원의 활동은 신변보호와 취업지원을 담당하는 지역단위의 경찰 및 취업보호담당관들의 역할이 중심이 되고 있다. 특히 지방정부 차원에서 중심적인 역할을 담당해야 하는 거주지보호담당관의 경우 북한이탈주민 관련 업무를 중앙정부의 위임사무로 인식하여 대부분 소극적이고 제한적인 역할을 담당하고 있을 뿐이다. 따라서 중앙정부와 지방정부 차원의 분권화 수준은 매우 낮은 것으로 평가할 수 있다.

그러나 북한이탈주민 거버넌스 참여자 중 정부와 시민단체 간의 행위자 비율을 분석한 결과 정부측 행위자들인 중앙정부와 지방정부, 그리고 정부출연기관과 공공교육기관의 비율은 51.8%이며, 나머지가 종교단체와 시민단체 등 시민사회 영역으로 나타났다. 단순하게 참여자들의 소속기관을 분석

할 경우 시민사회 행위자와 정부측 행위자의 비율에 큰 차이가 없다. 따라서 북한이탈주민 거버넌스에서 시민사회의 참여 비중은 높은 상황이며, 정부와 민간단체의 기능적 분화는 일정 수준 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

정부의 북한이탈주민 지원정책은 1990년대 이전 완전한 정부주도형으로 진행되었으나, 1990년대 중반 이후 북한이탈주민 입국자의 급속한 증가와 민간단체의 관심 증대로 정부주도 민간보조형으로 전환된 것으로 평가할 수 있다. 더구나 북한이탈주민이 지속적으로 증가할 경우 중앙정부의 역할은 기획과 예산지원 등 제한된 영역에 국한되고 이들의 사회적응교육과 사회정착을 촉진하는 실제적인 기능은 지방정부와 민간단체 중심으로 진행될 가능성이 높다. 결국 북한이탈주민 거버넌스의 분권화는 지방정부와 민간단체의 협동형 체계를 이루는 것으로 귀결될 것이다.

본 연구의 조사대상자 소속기관 분포를 제시하는 <표 IV-1>는 북한이탈주민 관련 활동을 행하고 있는 정부와 민간단체 관계자 전수를 대상으로 실시한 것은 아니지만 그 소속기관과 활동가 분포는 대부분 전체 활동가의 비율과 비슷한 것으로 보인다. 정부측의 경우 하나원과 통일부 정착지원팀 근무자, 그리고 신변보호담당관과 거주지보호담당관, 취업보호담당관으로 구성되어 있으며, 이들의 규모는 하나원과 통일부 60여명, 취업보호담당관 46명, 거주지보호담당관 182명, 그리고 수 백명 규모의 신변보호담당관이 직접적인 활동 행위자이다. 시민사회 영역의 경우 북한이탈주민지원 민간단체연대 회원단체 72개를 비롯하여 개별 종교단체와 북한이탈주민지원 민간단체연대 미가입 단체를 포함할 경우 정부측 행위자의 규모와 큰 차이가 없을 것으로 보인다. 그러나 자원봉사활동가와 연구자를 포함할 경우 민간참여자의 규모가 더욱 많을 것으로 보인다.

북한이탈주민 거버넌스의 분권화 수준을 측정하는 기준의 하나는 조직 내부의 수평적 관계의 수준이다. 조직 내부의 수평적 분권화 수준은 중앙과 지방조직의 분리 수준과 조직내의 의사결정과정에서 지방 및 하부조직의 의사결정 자율성 수준을 통하여 살펴볼 수 있다.

먼저, 조사응답자의 소속기관 중 지방단위 및 하부 조직을 갖춘 기관은 통일부와 보호담당관, 그리고 민주평화통일자문회의 등의 정부조직을 제외하면, 찾아보기 쉽지 않다. 민간단체의 경우 대한적십자사, 자유총연맹, 새마을운동본부 등을 제외하면 지역조직을 찾아보기 어렵다. 일부 사회복지관의

경우 소속 법인이 동일한 경우가 있으나, 북한이탈주민 사업과 관련해서는 특별한 의미를 갖고 있지 않은 것으로 나타났다. 이와 같이 민간단체의 경우 중앙조직과 하부조직간의 조직적 분화의 수준은 매우 낮은 상황이며, 대부분의 단체들이 조직적 분화 없이 개별 단체의 독립적 차원에서 북한이탈주민 관련 활동을 하는 것으로 나타났다. 또한 개별 단체들의 전체 종업원수와 북한이탈주민 전담 업무자 규모를 살펴볼 때 대부분이 10명 미만의 소규모 단체들로서 조직간의 분권은 어려운 상황으로 나타났다. 특히 각 기관별 북한이탈주민 전담인력의 규모가 3인 이내인 경우가 74.7%로 대부분을 차지하고 있기 때문에 조직내 의사결정에서 자율성 수준은 해당 기관에서 북한이탈주민 업무 담당자의 직급과 직위가 어느 정도인가가 결정적 변수가 되고 있다. 그러나 조사대상 응답자 중 상위관리급 이상은 16.3%에 불과하고 69.2%는 실무급에 해당하기 때문에 북한이탈주민 업무에 대한 의사결정 과정에서 자율성 수준은 낮은 것으로 보인다.

<표 IV-45> 참여자의 소속기관 직위

		빈도	비율	유효 비율
유효	대표(조직장, 원장)	5	4.1	4.3
	상위관리급(부장, 실국장)	14	11.4	12.0
	중간관리급(차장, 과장)	17	13.8	14.5
	실무급(대리, 주임이하 포함)	81	65.9	69.2
	합계	117	95.1	100.0
결측		6	4.9	
총계		123	100.0	

또한 조사응답자 중 업무 관련 전문 자격증을 소유한 비율은 37.5%에 불과하여 62.5%가 자격증을 갖고 있지 않은 것으로 나타난다. 이러한 결과는 개별 조직의 의사결정 체계와 조직문화를 고려하지 않더라도 실무직급의 담당자들이 관련 전문자격도 갖고 있지 않은 상태에서 업무에 참여하는 것이 다수라면 이들의 자율적인 의사결정은 매우 제한될 것으로 보인다. 실제로 조사과정에서 응답자의 대부분은 조직내에서의 자율적인 의사가 반영되지 못하고 있으며, 조직책임자의 의지에 의하여 북한이탈주민 업무의 비중과 참여여부가 결정된다는 의견을 강하게 개진하였다. 따라서 북한이탈주

민 거버넌스의 분권화 수준은 정부와 시민단체간의 수평적 관계는 형식적 측면에서는 상당 수준 이루어지고 있으나, 시민단체가 주도적인 역할을 수행하지 못하고 정부의 지원을 받거나 보조적인 역할을 담당하는 정도에 머물고 있기 때문에 내용상으로 높다고 볼 수 없으며, 중앙정부와 지방정부의 수평적 관계와 조직 내부의 수평적 관계 차원에서는 분권화 수준이 매우 낮은 것으로 평가할 수 있다.

<표 IV-46> 참여자의 관련 자격증 소지 비율

		빈도	비율	유효 비율
유효	있음	42	34.1	37.5
	없음	70	56.9	62.5
	합계	112	91.1	100.0
결측		11	8.9	
총계		123	100.0	

6. 효과성과 효율성

북한이탈주민 거버넌스의 효과성과 효율성에 대한 평가는 문제해결을 위하여 소요된 비용과 효과를 정밀하게 측정할 때 가능하지만 현재까지 북한이탈주민 거버넌스의 효과성과 효율성을 측정할 수 있는 정교한 방법론이 개발되지 않은 상황이다. 거버넌스 개념은 기존의 제도와 과정에 비해서 보다 효과적이며, 효율적으로 문제를 해결한다는 전제를 갖고 있다. 거버넌스는 정부와 민간의 협력, 그리고 행위주체들 간의 네트워크와 시민사회의 성장을 중요한 성장의 기반으로 삼고 있다. 따라서 북한이탈주민 거버넌스의 성과를 측정하는 효과성과 효율성 진단을 위해서는 기본적으로 행위주체들의 규모와 수, 활동주체들 간의 연계성 수준과 범위, 그리고 이들 활동주체들의 활동능력 제고를 위한 시민사회의 성숙도가 반영되어야 할 것이다.

또한 북한이탈주민 거버넌스의 효과성과 효율성 분석을 위해서는 실제 지원정책 대상자인 북한이탈주민들의 사회적응력 수준과 비용대비 효과를 측정해야 하지만 현재수준에서는 거버넌스의 효과성과 효율성을 제고시킬 수 있는 제도적 장치와 과정이 존재하고 작동하는가를 중심으로 살펴보고자 한다. 특히 여기에서는 국가 차원과 행위자간 차원에서 제도와 방식들이

구축되어 있는가를 중요 조사대상으로 선정하였다.

거버넌스에서 효과성과 효율성 제고를 위한 질문항목은, 정부는 각 행위자들을 연결하는 네트워크 관리자 혹은 메타거버넌스의 역할을 충실히 수행하는가? 정부는 각 행위자들을 연결하는 일반 규칙 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 일반 규칙 제공 역할을 충실히 수행했는가? 행위자들 중 특정 행위자가 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가? 각 행위자들은 효율성을 위하여 충분히 협조하였는가? 등이다. 이와 같이 거버넌스는 다양한 행위자들 간에 필요 정보를 공유하고 대화를 할 수 있는 제도적 장치를 마련하고, 행위자 간의 일반 규칙을 만들어 내는 것이 효율성과 효과성을 제고할 수 있는 필수적 요소이다.

질문항목 중 위의 세 가지는 정부의 행위를 분석대상으로 하고 있으며, 그 외 부분들은 정부와 시민단체들을 포함하고 있다. 먼저 정부행위만을 살펴보면, 정부는 그 동안 북한이탈주민 주무부서인 통일부를 중심으로 북한이탈주민대책협의회와 북한이탈주민지원 지역협의회 구성, 하나원과 북한이탈주민후원회 설립, 그리고 북한이탈주민지원 민간단체연대(협의회)에 대한 운영 지원과 정착도우미 제도 도입 등을 시행하고 있기 때문에 거버넌스 행위자들에 대한 필요한 정보 제공의 제도적 장치와 대화의 장을 마련했다고 할 수 있다. 또한 하나원 운영과 북한이탈주민후원회를 통한 민간단체 지원을 통하여 행위자들간의 중심적 역할을 수행하고 있다. 이와 함께 통일부는 북한이탈주민에 대한 주택, 취업, 교육, 의료, 직업훈련, 사회적응 교육 등을 법률과 규정을 통하여 제도적으로 시행하고 있으며, 사회정착 북한이탈주민에게도 제도적으로 5년간 생활정착을 지원하고 있다. 이와 같은 정부의 역할은 북한이탈주민 문제에 대한 네트워크 관리자 또는 메타거버넌스 역할을 일정 부분 담당했다고 평가할 수 있을 것이다.

그러나 정부의 행위는 법률과 제도적 장치에 의한 것으로서 담당자들의 자발적인 의지와 업무에 대한 전문성과 헌신은 높지 않은 것으로 나타났다. <표 IV-10>에 의하면 조사대상 응답자 중 관련 협의기구에 참여하는 비율은 73.8%로 높게 나타나고 있으나, <표 IV-14>에 의하면 정부 기관만이 참여하는 북한이탈주민대책협의회에 참여하는 동기를 조사한 결과 관련 법

를에 의하여 당연직으로 참여한다는 응답이 75%이며, <표 IV-12>에 의하면 정부 보호담당관과 지역협력기관들이 정부주도로 모여 있는 북한이탈주민지원 지역협의회들의 경우 자발적 참여 비율은 24.6%에 불과하여 이들의 업무에 대한 전문성과 열성적인 참여는 저조한 것을 알 수 있다.

그러나 반면에 <표 IV-13>에 의하면 북한이탈주민 지원 민간단체들로 구성된 북한이탈주민지원 민간단체 연대의 경우 자발적 참여가 62.2%를 차지하고 있어 대조를 이루고 있다. 또한 <표 IV-15>에 의하면 협의기구에 참여하지 않는 이유를 질문한 결과 참여기회가 주어지지 않아서 참여하지 않았다는 응답자가 60%를 차지하여 협의기구에 대한 정보제공과 네트워크 구축에 정부가 충분한 역할을 다하지 않았음을 알 수 있다.

이러한 결과는 정부가 제도적이고 법률적 차원에서 북한이탈주민 지원에 대한 제도화 수준은 높게 갖추었으나, 담당자들의 전문성과 자발성, 그리고 민간단체와 정부기관, 그리고 민간단체들 간의 네트워크 구축과 운영에 대해서는 상대적으로 소홀히 하였음을 보여주는 것이다.

또한 정부와 시민단체를 포함하여 분석해 볼 때, 특정 행위자가 네트워크 관리자와 일반 규칙 제공자, 그리고 대화의 장 제공자의 역할을 하였는가는 질문에 대해서는 한국사회에서 북한이탈주민 문제는 정부주도 민간보조형 모델이 적용되기 때문에 그에 대한 역할의 대부분도 통일부와 북한이탈주민후원회가 중심적 역할을 하고 있으며, 일부 북한이탈주민 밀집 거주지역의 사회복지관과 지방 시청이 제한적인 역할을 수행하는 것으로 나타났다.

위에서 설명된 네트워크 조사결과에서도 나타나듯이 서울의 경우 통일부와 북한이탈주민후원회, 무지개청소년 쉼터, 하나원, 밀집거주 지역복지관이 높은 지역 중심도를 보였다. 그러나 대구와 광주의 경우 광역시청이 네트워크의 중심적인 역할을 수행하는 것으로 나타났으나, 부산과 대전의 경우 시청의 기능이 미약하였으며, 특정 기관의 집중적인 역할은 드러나지 않았다. 이와 같이 서울의 경우 정부기관이 중심적인 네트워크 기능을 수행하고 있으나, 민간단체들도 다수가 상당 수준의 네트워크 중심적 기능을 담당하고 있는 것으로 나타난다. 그러나 지방의 경우 광역시청이 적극적인 관심과 기능을 수행하는 경우 시청이 최대 중심기능을 수행하는 편중적 현상이 나타나며, 시청이 중심적 기능을 수행하지 않을 경우 민간단체 중심의 집중도는 나타나지 않는 것으로 나타났다. 이것은 수도권외의 경우 정부의 민간단체

의 역할 분담과 민간단체 간의 연계활동이 이루어질 수 있는 조건이 형성되었지만 지방의 경우 그러한 연계망이 확보되지 못한 것을 알 수 있다. 특히 지방에서 활동하는 민간단체의 경우에도 지방단체간 연계활동보다는 서울 중심 단체 또는 중앙행정기관과의 연계수준 강화에 적극적인 것으로 나타났다.

개별 행위자들이 효율성을 위해서 충분히 협조하였는가를 조사한 결과 업무 담당자들의 협조 의지와 향후 참여에 대한 적극성은 높게 나타나고 있으나, 기관 책임자의 협조 수준과 기관 차원의 내부적인 예산과 시설 및 인력에 대한 지원은 낮은 것으로 나타났다. 또한 기관별 연계활동에 대한 만족도는 높게 나타나고 있으나, 향후 시설과 정보, 인력이 제공된다면 참여 하겠다는 응답도 높게 나타나고 있어, 업무 담당자들의 연계체계에 대한 협조수준과 참여의지는 높은 것으로 보이지만, 현재 연계망을 효율적으로 운용할 수 있는 여건은 되지 않는 것으로 보인다.

<표 IV-47> 연계활동에 대한 기관의 지원정도 - 자체 예산지원 정도

		빈도	비율	유효 비율
유효	매우 부족하다	38	30.9	33.9
	부족하다	32	26.0	28.6
	보통이다	30	24.4	26.8
	충분하다	11	8.9	9.8
	매우 충분하다	1	0.8	0.9
	합계	112	91.1	100.0
결측		11	8.9	
총계		123	100.0	

<표 IV-48> 연계활동에 대한 기관의 지원정도 - 장비/시설 등의 지원 정도

		빈도	비율	유효 비율
유효	매우 부족하다	26	21.1	24.1
	부족하다	23	18.7	21.3
	보통이다	40	32.5	37.0
	충분하다	17	13.8	15.7
	매우 충분하다	2	1.6	1.9
	합계	108	87.8	100.0
결측		15	12.2	
총계		123	100.0	

<표 IV-49> 연계활동에 대한 기관의 지원정도 - 담당직원 스스로의 적극성

		빈도	비율	유효 비율
유효	매우 부족하다	3	2.4	2.7
	부족하다	15	12.2	13.5
	보통이다	34	27.6	30.6
	충분하다	45	36.6	40.5
	매우 충분하다	14	11.4	12.6
	합계	111	90.2	100.0
결측		12	9.8	
총계		123	100.0	

<표 IV-50> 연계활동에 대한 기관의 지원정도 - 기관차원(기관장)의 적극성

		빈도	비율	유효 비율
유효	매우 부족하다	7	5.7	6.3
	부족하다	11	8.9	9.9
	보통이다	37	30.1	33.3
	충분하다	44	35.8	39.6
	매우 충분하다	12	9.8	10.8
	합계	111	90.2	100.0
결측		12	9.8	
총계		123	100.0	

<표 IV-51> 연계활동이 기관의 업무수행에 도움된 정도

		빈도	비율	유효 비율
유효	많은 도움이 되었다	38	30.9	32.8
	어느 정도 도움이 되었다	52	42.3	44.8
	그저 그렇다	22	17.9	19.0
	거의 도움이 되지 않았다	2	1.6	1.7
	전혀 도움이 되지 않았다	2	1.6	1.7
	합계	116	94.3	100.0
결측		7	5.7	
총계		123	100.0	

<표 IV-52> 사전교육, 정보제공 수준에서 참여하겠다

		빈도	비율	유효 비율
유효	매우 그렇다	30	24.4	26.5
	그렇다	59	48.0	52.2
	보통이다	20	16.3	17.7
	아니다	4	3.3	3.5
	합계	113	91.9	100.0
결측		10	8.1	
총계		123	100.0	

<표 IV-53> 외부에서 연계활동의 예산 중 일부가 지원된다면 참여하겠다

		빈도	비율	유효 비율
유효	매우 그렇다	23	18.7	21.3
	그렇다	55	44.7	50.9
	보통이다	23	18.7	21.3
	아니다	6	4.9	5.6
	매우 아니다	1	0.8	0.9
	합계	108	87.8	100.0
결측		15	12.2	
총계		123	100.0	

<표 IV-54> 연계활동을 담당할 인력을 지원할 경우에 참여하겠다

		빈도	비율	유효 비율
유효	매우 그렇다	30	24.4	27.8
	그렇다	46	37.4	42.6
	보통이다	24	19.5	22.2
	아니다	7	5.7	6.5
	매우 아니다	1	0.8	0.9
	합계	108	87.8	100.0
결측		15	12.2	
총계		123	100.0	

<표 IV-55> 외부에서 연계활동의 예산 및 인력 전체가 지원된다면 참여하겠다

		빈도	비율	유효 비율
유효	매우 그렇다	31	25.2	29.0
	그렇다	49	39.8	45.8
	보통이다	14	11.4	13.1
	아니다	12	9.8	11.2
	매우 아니다	1	0.8	0.9
	합계	107	87.0	100.0
결측		16	13.0	
총계		123	100.0	

<표 IV-56> 조건과 상관없이 타 기관 연계활동에 참여하겠다

		빈도	비율	유효 비율
유효	매우 그렇다	25	20.3	22.7
	그렇다	26	21.1	23.6
	보통이다	41	33.3	37.3
	아니다	14	11.4	12.7
	매우 아니다	4	3.3	3.6
	합계	110	89.4	100.0
결측		13	10.6	
총계		123	100.0	

이와 같이 북한이탈주민 거버넌스의 효과성과 효율성 분석 결과 비록 정부주도형이지만 협의체 구성과 운영은 긍정적인 평가를 할 수 있으나, 서울을 제외하면 행위자들 간의 충분한 협조는 미흡하며, 대부분이 정부주도와 수도권 집중이라는 제한점을 갖고 있는 것으로 나타났다. 그러나 효과성과 효율성은 거버넌스의 최종적 결과의 의미를 갖기 때문에 현재시점에서 북한이탈주민 거버넌스의 평가는 제약을 갖고 있다.

그럼에도 불구하고 현재 거버넌스 개념의 존재성을 강화하는 환경적 조건인 시민사회의 활성화, 시장의 확대, 다원주의와 정보화 사회, 세계화와 지역주의는 북한이탈주민 정착과정에 유의미한 영향을 미치고 있다. 따라서 북한이탈주민 문제는 거버넌스 개념을 분석의 틀로 사용하는데 어느 정도 적합성을 갖는 것으로 보인다.

V. 결 론

북한이탈주민문제 해결 거버넌스 실태를 측정하기 위해 중앙부처, 지방자치단체, 정부출연기관 등 정부 60곳과 60개 민간단체 및 전문가 등 123명에 대한 설문조사를 실시하였다. 거버넌스 지표에 따라 첫째 관련행위조직 구성의 자발성, 정부와의 제도적 연계 등 자율성을 평가하는 지표들을 기준에서 볼 때 북한이탈주민 거버넌스 관련 행위자들의 자율성은 높은 편이라고 할 수 있다. 즉 관련단체들은 정부와의 제도적 연계 없이 북한이탈주민의 정착을 지원하기 위한 독자적 목표를 설정하고 자발적으로 조직되고 있다. 주요 단체들은 지역협의회, 민간단체연대 등 정부와 제도적으로 일정부분 연계된 협의체에 참여하고 있지만 정부로부터의 정보의 자율성은 높은 편이라고 할 수 있다. 재정적 자립도라는 기준으로 자율성을 평가할 때 수탁예산을 통하여 사회정착 지원예산을 확보하는 비율이 상대적으로 높게 나타나고 있다.

둘째, 전문성은 상근 직원, 경력 등을 통해 평가하고자 하였다. 전문성이라는 측면에서 사회복지사, 교사, 상담사, 취업지도사 등 관련 자격 유무와 학력, 현직에서의 근무연수를 살펴보았다. 이와 함께 북한이탈주민 지원업무를 수행하는 데 필요한 정보와 지식의 생산 수준을 들 수 있다. 실제 업무수행에 필요한 정보나 자원의 양에 대해 부족하다고 느끼는 것으로 나타나고 있어, 정보의 교환과 취득이 업무수행을 위해 개선되어야 할 사항이라는 점을 파악할 수 있었다. 그러나 일부 사회정착단계에서 북한이탈주민의 정착을 지원하는 단체들은 청소년을 위한 교육프로그램, 방과 후 프로그램, 전문 심리 상담 등을 위한 프로그램을 자체적으로 생산하는 등 전문성을 갖추어 가고 있다.

셋째, 참여성을 정책의제, 정책분석, 정책결정, 정책평가과정으로 나누어 참여여부, 참여방식, 참여도에 대한 만족도를 평가하였다. 정책의제설정에는 북한이탈주민 사회정착 관련 기관(및 실무자)의 절반 정도(52.5%)만이 참여하고 있으며, 주요 참여방식은 ‘관련부처 회의 참석’(47.5%)을 통한 경우가 가장 많은 것으로 나타났다. 북한이탈주민 사회정착 관련 기관(및 실무자)의 정책분석 참여 정도는 낮은 것으로 나타났다. 정책분석에 참여하는 방식도 ‘관련부처 회의 참석’(58.7%)을 통한 경우가 압도적으로 높게 나타

났다. 정책분석에 대한 참여에 있어서 기관(및 실무자)은 정책의제설정의 경우처럼 적극성을 가지고 참여하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 북한이탈 주민 사회정착 관련 기관(및 실무자)의 정책결정 참여 정도는 낮은 것으로 나타났다. 정책결정에 참여하는 방식은 ‘관련부처 회의 참석’을 통한 경우가 81.0%로서 압도적으로 높게 나타났다. 이것은 기관(및 실무자)이 관련부처 회의에 참석해서 의견을 개진하고 주장하는 것이 가장 효과적인 정책결정 참여방식이라고 인식하고 있음을 보여주는 것이다. 북한이탈주민 사회정착 관련 기관(및 실무자)의 정책평가 참여 정도는 낮은 것으로 나타났다. 정책 평가에 참여하는 방식은 ‘관련부처 회의 참석’(65.8%)을 통한 경우가 2/3 정도로서 매우 높게 나타났다. 기관(및 실무자)은 정책의제설정, 정책분석, 정책결정, 정책평가에 참여할 경우 자체적으로 적극성을 가지고 참여하고 있다고 평가하고 있으며, 이러한 과정에서 영향력을 행사하고 있다는 평가를 내리고 있다고 인식하고 있다.

넷째, 16개 지역단위로 운영되고 있는 북한이탈주민지역협의회를 중심으로 UCINET 프로그램을 통해 네트워크 실태를 살펴보았다. 서울지역의 경우 상호적인 관계가 거의 형성되어 있지 못하고, 다양한 조직 간의 종횡적 연계 또한 매우 부족한 일방향 연계가 많이 나타났다. 도달가능성의 경우 연계된 조직수나 도달가능성이나 별 차이가 없다는 것은 일방향이고 단절적인 네트워크임을 보여주는 단적인 근거라고 할 수 있다. 각 네트워크 중심도의 경우도 관공서와 사회복지관이 중심이 되어 있어 다양한 형태의 참여가 부족하며, 이로 인하여 각 지역 중심도가 높은 위치의 조직들이나 전체 중심도가 높은 위치의 조직들 중 실질적인 중심역할을 적절하게 수행하지 못하는 현상으로 단절적인 네트워크 특징을 보여준다고 할 수 있다. 부산지역의 경우도 유기적인 연계보다는 일대 일 조직간 연계가 중심을 이루고 있어, 서울과 마찬가지로 네트워크가 상당히 단선적으로 흐르는 경향이 나타났다. 다선중심도에서 발신이 없다는 것은 적극적인 연계가 상당히 부족하고, 수동적인 연계에 의존하고 있는 것으로 볼 수 있다. 광주나 대구지역과는 다르게 사회복지관을 비롯한 민간조직의 네트워크가 그나마 조금 더 많이 형성되어 있는 것이고, 중앙집중화 되기보다는 단선화되어 있기 때문에 유기적 관계의 형성의 가능성이 보다 높다고 할 수 있다. 광주지역과 대구지역의 경우 광역시청을 중심으로 중앙집중적인 형태의 네트워크가 형

성되어 있다. 그나마 대구지역은 조금 더 민간조직들의 네트워크가 별도로 구성되어 있으나 지나치게 관공서에 집중되어진 일방적 네트워크가 형성된 것으로 볼 수 있다. 대전지역의 경우 지역사회 내 단절적으로 하위 집단화하여 형성된 네트워크들이 일부 나타나고 있다. 전반적으로 북한이탈주민을 지원하는 조직 간의 네트워크는 거의 형성되지 않았다는 것을 알 수 있다. 이는 관련 조직 간의 관계나 물리적, 비물리적 영향력이 형성되지 않았음을 의미한다.

다섯째, 북한이탈주민 거버넌스에서 분권화를 중앙과 지방의 수평적 관계와 조직내부의 수평적 관계를 기준으로 분석하였다. 북한이탈주민 문제 해결을 위한 거버넌스 참여 행위자들의 활동지역과 소속기관을 살펴보면, 수도권과 정부기관 소속 비율이 매우 높다는 것을 알 수 있다. 따라서 행위자 분포를 기준으로 분석할 때 북한이탈주민 거버넌스의 중앙 집중도는 매우 높기 때문에 분권화 수준은 낮은 상태이다. 북한이탈주민 지원정책을 담당하는 정부내에서 중앙정부와 지방정부의 분권화 수준을 살펴보면, 현재까지 대부분의 역할은 주무부서인 통일부와 노동부, 그리고 교육부와 경찰청 등 중앙정부에서 담당하고 있으며, 북한이탈주민들이 실제 거주하고 있는 지역단위 지방정부의 역할은 매우 미미한 수준이다. 그러나 북한이탈주민 거버넌스 참여자 중 정부와 시민단체 간의 행위자 비율을 분석한 결과 시민사회의 참여 비중은 높은 상황이며, 정부와 민간단체의 기능적 분화는 일정 수준 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

1990년대 이전 북한이탈주민 거버넌스는 완전한 정부주도형으로 진행되었으나, 1990년대 중반 이후 북한이탈주민 입국자의 급속한 증가와 민간단체의 관심 증대로 정부주도 민간보조형의 거버넌스로 전환되었다. 더구나 북한이탈주민이 지속적으로 증가할 경우 중앙정부의 역할은 기획과 예산지원 등 제한된 영역에 국한되고 이들의 사회적응교육과 사회정착을 촉진하는 실제적인 기능은 지방정부와 민간단체 중심으로 진행될 가능성이 높다. 결국 북한이탈주민 거버넌스의 분권화는 지방정부와 민간단체의 협동형 체계를 이루는 것으로 귀결될 것이다. 북한이탈주민 관련 정부와 시민단체 간의 수평적 관계는 형식적 측면에서는 상당 수준 이루어지고 있으나, 시민단체가 주도적인 역할을 수행하지 못하고 정부의 지원을 받거나 보조적인 역할을 담당하는 정도에 머물고 있기 때문에 내용상으로 높다고 볼 수 없

며, 중앙정부와 지방정부의 수평적 관계와 조직 내부의 수평적 관계 차원에서는 분권화 수준이 매우 낮은 것으로 평가할 수 있다.

여섯째, 북한이탈주민 거버넌스의 효과성과 효율성에 대한 평가는 문제 해결을 위하여 소요된 비용과 효과를 정밀하게 측정할 때 가능하지만 현재까지 북한이탈주민 거버넌스의 효과성과 효율성을 측정할 수 있는 정교한 방법론이 개발되지 않은 상황이다. 정부는 그 동안 북한이탈주민 주무부서인 통일부를 중심으로 북한이탈주민대책협의회와 북한이탈주민지원 지역협의회 구성, 하나원과 북한이탈주민후원회 설립, 그리고 북한이탈주민지원 민간단체연대(협의회)에 대한 운영 지원과 정착도우미 제도 도입 등을 시행하고 있기 때문에 거버넌스 행위자들에 대한 필요한 정보 제공의 제도적 장치와 대화의 장을 마련했다고 할 수 있다. 또한 하나원 운영과 북한이탈주민후원회를 통한 민간단체 지원을 통하여 행위자들 간의 중심적 역할을 수행하고 있다. 이와 같은 정부의 역할은 북한이탈주민 문제에 대한 네트워크 관리자 또는 메타 거버넌스 역할을 일정 부분 담당했다고 평가할 수 있을 것이다. 그러나 정부의 행위는 법률과 제도적 장치에 의한 것으로서 담당자들의 자발적인 의지와 업무에 대한 전문성과 헌신은 높지 않은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 정부가 제도적이고 법률적 차원에서 북한이탈주민 지원에 대한 제도화 수준은 높게 갖추었으나, 담당자들의 전문성과 자발성, 그리고 민간단체와 정부기관, 그리고 민간단체들 간의 네트워크 구축과 운영에 대해서는 상대적으로 소홀히 하였음을 보여주는 것이다.

또한 정부와 시민단체를 포함하여 분석해 볼 때, 특정 행위자가 네트워크 관리자와 일반 규칙 제공자, 그리고 대화의 장 제공자의 역할 차원에서 볼 때 북한이탈주민 문제는 정부주도 민간보조형 거버넌스모델이 적용되기 때문에 그에 대한 역할의 대부분도 통일부와 북한이탈주민후원회가 중심적 역할을 하고 있으며, 일부 북한이탈주민 밀집 거주지역의 사회복지관과 지방 시청이 제한적인 역할을 수행하는 것으로 나타났다. 북한이탈주민 거버넌스의 효과성과 효율성 분석 결과 비록 정부주도형이지만 협의체 구성과 운영은 긍정적인 평가를 할 수 있으나, 서울을 제외하면 행위자들 간의 충분한 협조는 미흡하며, 대부분이 정부주도와 수도권 집중이라는 제한점을 갖고 있는 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 현재 거버넌스 개념의 존재성을 강화하는 환경적 조건인 시민사회의 활성화, 시장의 확대, 다원주의와

정보화 사회, 세계화와 지역주의는 북한이탈주민 정착과정에 유의미한 영향을 미치고 있다. 따라서 북한이탈주민 문제는 거버넌스 개념을 분석의 틀로 사용하는데 어느 정도 적합성을 갖는 것으로 보인다.

북한이탈주민 사회정착지원관련 거버넌스 실태 조사 설문지

※ 통일연구원은 『북한이탈주민 문제해결 거버넌스 실태조사: 국내정착 지원을 중심으로』 연구를 위해 본 설문을 실시하고 있습니다. 귀하 및 귀기관의 북한이탈주민 사회정착관련 활동 현황 및 연계활동에 대한 해당 설문문에 정확하게 기입하여 주십시오. 여러분의 설문은 앞으로 북한이탈주민 사회정착지원 관련 우리사회의 협력모형을 만들어 가는데 중요한 자료로 활용될 것입니다.

조 직 명		설립년도	년
조직특성	①__정부(중앙부처) ②__지방자치단체 ③__정부출연기관 ④__사회복지기관 ⑤__시민단체 ⑥__공교육기관 ⑦__대안교육기관 ⑧__북한이탈주민단체 ⑨__기업·사업체 ⑩__종교단체 ⑪__기타		
북한이탈주민 사회정착관련 주요 사업내용 (우선사업순) (2005년)	(예: 정신건강지원사업, 청소년, 여성, 가족적응, 취업, 법률구조 등) ① _____ ② _____ ③ _____ ④ _____ ⑤ _____ ⑥ _____ ⑦ _____		
2005년 북한이탈주민 사회정착 자체예산(%)	①__ 1,000만원 미만 ②__ 1,000만원-3,000만원 미만 ③__ 3,000만원-5,000만원 미만 ④__ 5,000만원-1억 원 미만 ⑤__ 1억 원-3억 원 미만 ⑥__ 3억 원-10억 원 미만 ⑦__ 10억 원 이상 <div style="text-align: right;">(전체예산중 약 %)</div>		
2005년 북한이탈주민 사회정착 수탁예산(%)	①__ 1,000만원 미만 ②__ 1,000만원-3,000만원 미만 ③__ 3,000만원-5,000만원 미만 ④__ 5,000만원-1억 원 미만 ⑤__ 1억 원-3억 원 미만 ⑥__ 3억 원-10억 원 미만 ⑦__ 10억 원 이상 <div style="text-align: right;">(전체예산중 약 %)</div>		

북한이탈주민 지원관련 직원수 (없을 경우 0 표시)	총인력수	명	관련 자격 유무	총인력중	명
	담당상근 직원수	명		담당상근직 중	명
	담당비상근 직원수	명		담당비상근직 중	명

※ 관련자격 예시: 사회복지사, 교사, 상담사, 취업지도사 등

※ 다음은 북한이탈주민 사회정착과 관련하여 실무를 담당하는 선생님의 일반적인 특성입니다.

성 별	①__남자 ②__여자	연 령	만_____세
학 령	①__(전문)대학졸이하 ②__대졸(재학포함) ③__대학원(재학)이상		
직 위	①__대표(조직장, 원장) ②__상위관리급(부장, 실국장) ③__중간관리급(차장, 과장) ④__실무급(대리, 주임이하 포함)		
관 련 자 격 증	①__있음 ②__없음		
현 직장경력	_____년 _____개월	현 분야 총 경력	_____년 _____개월

1. 귀하 및 귀 기관은 국내입국 북한이탈주민 관련 협의기구에 참여하고 계십니까?

- ①__그렇다 ②__아니다
③__과거에 참여하였으나 중단하였다.

1-1. (1번에서 ①에 응답한 경우) 참여하고 계시는 아래의 해당 협의기구에 모두 표시하여 주십시오.

- ①__북한이탈주민대책협의회
②__북한이탈주민지원 민간단체연대(북한이탈주민지원 민간단체협의회)
③__북한이탈주민지원 지역협의회

④__기타()

1-1-1. (1-1에 ①번 응답한 경우) 위의 협의기구에 어떻게 참여하게 되셨습니까?

- ①__관련 법률에 의해 당연직으로 참여
- ②__정부의 요청에 의해 참여
- ③__자발적으로 참여
- ④__추천에 의해 참여
- ⑤__기타()

1-1-2. (1-1에 ②번 응답한 경우) 위의 협의기구에 어떻게 참여하게 되셨습니까?

- ①__관련 법률에 의해 당연직으로 참여
- ②__정부의 요청에 의해 참여
- ③__자발적으로 참여
- ④__추천에 의해 참여
- ⑤__기타()

1-1-3. (1-1에 ③번 응답한 경우) 위의 협의기구에 어떻게 참여하게 되셨습니까?

- ①__관련 법률에 의해 당연직으로 참여
- ②__정부의 요청에 의해 참여
- ③__자발적으로 참여
- ④__추천에 의해 참여
- ⑤__기타()

1-2. (1번에서 ②에 응답한 경우)관련 협의기구에 참여하지 않는 이유는 무엇입니까?

- ①__참여기회가 주워지지 않아서
- ②__참여의 필요를 느끼지 않아서
- ③__참여한 적이 있으나 별다른 의미를 찾을 수 없어서

⑤__설문조사 실시 ⑥__기타()

3-2. (3번에 ①에 응답한 경우) 북한이탈주민 정착지원관련 정책분석에 미치는 귀하 및 귀 기관의 참여도를 어떻게 평가하십니까?
①__매우 적극적이다 ②__다소 적극적이다 ③__보통이다
④__다소 소극적이다 ⑤__매우 소극적이다

3-3. (3번에 ①에 응답한 경우)북한이탈주민 정착지원관련 정책분석 참여에 대한 귀하 및 귀 기관의 영향력을 어떻게 평가하십니까?
①__매우 크다 ②__다소 크다 ③__보통이다
④__다소 적다 ⑤__매우 적다

4. 귀하 및 귀 기관은 북한이탈주민 정착지원관련 정책결정에 참여하고 계십니까?
①__그렇다 ②__아니다

4-1. (4번에 ①에 응답한 경우)주로 어떠한 방식으로 정책결정에 참여하십니까?
①__관련부처 회의 참석 ②__관련 입장 발표
③__언론홍보 ④__토론회 개최
⑤__기타()

4-2. (4번에 ①에 응답한 경우) 북한이탈주민 정착지원관련 정책결정에 미치는 귀하 및 귀 기관의 참여도를 어떻게 평가하십니까?
①__매우 적극적이다 ②__다소 적극적이다
③__보통이다 ④__다소 소극적이다
⑤__매우 소극적이다

4-3. (4번에 ①에 응답한 경우) 북한이탈주민 정착지원관련 정책결정 참여에 대한 귀하 및 귀 기관의 영향력을 어떻게 평가하십니까?
①__매우 크다 ②__다소 크다 ③__보통이다

④__다소 적다 ⑤__매우 적다

5. 귀하 및 귀 기관은 북한이탈주민 정착지원관련 정책평가에 참여하고 계십니까?

①__그렇다 ②__아니다

5-1. (5번에 ①에 응답한 경우) 주로 어떠한 방식으로 정책평가에 참여하십니까?

①__관련부처 회의 참석 ②__관련 연구 및 조사활동
③__토론회 개최 ④__기타()

5-2. (5번에 ①에 응답한 경우) 북한이탈주민 정착지원관련 정책평가에 대한 귀하 및 귀 기관의 참여도를 어떻게 평가하십니까?

①__매우 적극적이다 ②__다소 적극적이다
③__보통이다 ④__다소 소극적이다
⑤__매우 소극적이다

5-3. (5번에 ①에 응답한 경우) 북한이탈주민 정착지원관련 정책평가 참여에 대한 귀하 및 귀 기관의 영향력을 어떻게 평가하십니까?

①__매우 크다 ②__다소 크다 ③__보통이다
④__다소 적다 ⑤__매우 적다

6. 귀하 및 귀기관은 북한이탈주민 사회정착과 관련한 타 기관 연계활동 및 프로그램을 진행한 적이 있습니까?

①__없다 ②__과거에 진행하였으나 중단하였다
③__최근 시작하였다
④__과거부터 지금까지 지속적으로 활동하고 있다

6-1. (6번에서 ①에 응답한 경우) 타 기관과의 연계활동을 하지 않는 이유는 무엇입니까?

(6번에서 ②, ③, ④에 응답한 경우)

6-2. 타 기관과의 연계활동에 대한 전반적인 만족도는 어느 정도 인니까?

- ①__매우 만족한다 ②__다소 만족한다 ③__보통이다
④__다소 불만족한다 ⑤__매우 불만족한다

(6번에서 ②, ③, ④에 응답한 경우)

6-3. 기존의 타 기관과의 연계활동이 가지고 있는 문제점 중 가장 먼저 개선해야 할 사항이 무엇인지 우선순위로 2가지를 앞 번호, 뒷 번호순으로 적어주십시오. 예) 1순위 (2) - ①

1순위 : ____ - ____

2순위 : ____ - ____

앞 번호	뒷 번호
(1)개인적 차원	①과다한 업무량 ②개인적 역량부족 ③담당자의 이직으로 인한 단절 ④연계활동에 대한 관심부족 ⑤타 기관에 대한 정보부족
(2)조직적 차원	①연계활동에 대한 필요성 인식부족 ②조직에의 도움정도가 낮음 ③상급자의 인식부족 ④예산 및 물적자원부족 ⑤ 인적자원부족
(3)단체간 차원	①타기관에 대한 신뢰부족 ②공식적인 모임의 부재 ③주도적 단체의 부재 ④기관별 이념의 차이 ⑤의견조정의 어려움
(4)기타	①다수의 중복프로그램 ②연계사업의 종결 ③적절한 연계사업 부재 ④외부예산지원체계 미흡 ⑤실적위주의 평가제도

6-4. (②③④에 응답한 경우) 하고 있는(또는 경험한) 연계활동은 무엇 인니까? 아래 보기를 참고하여 응답해주시기 바랍니다.

8. 귀하 및 귀기관은 북한이탈주민 정착지원 관련 지식이나 정보를 어떤 경로로 획득하십니까? (해당되는 곳에 모두 ✓표시해주세요)

- ①__전화 ②__홈페이지 ③__E-mail
 ④__공문서(Fax 포함) ⑤__홍보소식지
 ⑥__업무관련회의(직접 대면) ⑦__교육 및 연수참가
 ⑧__공통업무 전산프로그램 ⑨__문헌자료 및 보고서
 ⑩__기타(자세히: _____)

9. 북한이탈주민 정착지원관련 귀하 및 귀기관의 업무를 수행하는 데 필요한 정보나 자원의 양이 어느 정도라고 생각하십니까?

- ①__기관 내 정보와 자원만으로도 매우 충분하다.
 ②__기관 내 정보와 자원이 충분하다.
 ③__기관 내 정보와 자원이 보통의 수준이다.
 ④__기관 내 정보와 자원이 부족하다.
 ⑤__기관 내 정보와 자원이 매우 부족하다.

10. 북한이탈주민 정착지원관련 타 기관과의 연계활동이 귀기관의 업무 수행에 어느 정도의 도움이 되었습니까?

- ①__업무수행에 많은 도움이 되었다.
 ②__업무수행에 어느 정도 도움이 되었다.
 ③__업무수행에 그저 그렇다.
 ④__업무수행에 거의 도움이 되지 않았다.
 ⑤__업무수행에 전혀 도움이 되지 않았다.

11. 다음의 타 기관 연계활동에 대한 귀 기관의 지원정도는 어떠합니까?

타기관 연계활동에 대한 자기관 지원정도	매우 부족하다	부족하다	보통이다	충분하다	매우 충분하다
자체 예산 지원정도					
장비/시설 등의 지원정도					
담당 직원 스스로의 적극성					
기관차원(기관장)의 적극성					

※ 다음은 북한이탈주민 정착지원관련 다른 네트워크와 중복 또는 누락이 되는 부문에 대한 내용입니다. 해당 사항에 알맞은 내용을 기입해 주세요.

12. 귀하의 기관에서 현재 연계활동을 하지 않는 사업을 중심으로, 타 기관과 연계활동이 필요한 분야/내용을 우선순위별로 세 가지만 기입해 주십시오.

※분야예시: 정신건강, 취업, 청소년, 여성, 가족적응 등

1순위 - 분야 :	_____	사업내용 (사업명) :	_____
2순위 - 분야 :	_____	사업내용 (사업명) :	_____
3순위 - 분야 :	_____	사업내용 (사업명) :	_____

13. 귀하의 기관에서 타 기관과 비교하여 경쟁력이 있는 사업분야/내용을 순위별로 세 가지만 기입해 주십시오.

※분야예시: 정신건강, 취업, 청소년, 여성, 가족적응 등

1순위 - 분야 :	_____	사업내용 (사업명) :	_____
2순위 - 분야 :	_____	사업내용 (사업명) :	_____
3순위 - 분야 :	_____	사업내용 (사업명) :	_____

14. 귀하의 기관에서 정보제공을 포함하여 타 기관에 지원을 할 수 있는 사업분야/내용을 순위별로 세 가지만 기입해 주십시오.

※분야예시: 정신건강, 취업, 청소년, 여성, 가족적응 등

- 1순위 - 분야 : _____ 사업내용 (사업명) : _____
- 2순위 - 분야 : _____ 사업내용 (사업명) : _____
- 3순위 - 분야 : _____ 사업내용 (사업명) : _____

※ 다음은 북한이탈주민 정착지원관련 연계 및 연대활동의 문제점을 개선하기 위한 방안에 대한 내용입니다. 해당사항에 ✓ 표시를 해주세요.

15. 귀하께서는 북한이탈주민 정착지원관련 연계 및 연대활동의 문제점이 무엇이라고 생각하십니까?

- ①__중앙정부와 민간단체간의 공식적인 네트워크의 부재
- ②__중앙차원 네트워크 내 정보공유 미흡
- ③__지역사회 내 관련기관의 공식적인 네트워크의 부재
- ④__지역차원 네트워크 내 정부공유 미흡
- ⑤__예산 및 물적 자원 부족
- ⑥__관련인력의 잦은 이동
- ⑦__업무 표준화 미흡
- ⑧__기타 (자세히 : _____)

16. 귀하께서는 타 기관과의 연계활동에서 서비스의 중복 및 누락을 피하기 위한 방법은 무엇이라고 생각하십니까?(중복체크 가능)

- ①__담당 실무자가 서비스 제공 등의 연계활동에 실질적인 통제력과 권한을 가지고 있어야 한다.
- ②__각 기관의 사업계획 및 서비스의 공유와 정보교환을 통하여 서비스의 중복을 방지한다.
- ③__연계사업을 위한 사업 계획, 예산 배분 및 조정 등의 정기적 협의모임을 연다.
- ④__정보의 관리 및 공유를 위한 업무의 표준화를 도모한다.
- ⑤__북한이탈주민 사회정착 문제 및 욕구에 대한 공동조사 및 사업

평가 활동을 실시한다.

- ⑥__사업에 대해서 지역사회 홍보 및 안내 활동을 공동으로 실시한다.
- ⑦__타 기관과의 연계활동에 대한 기관의 공식적인 인정과 지원이 필요하다.
- ⑧__기타 (자세히 : _____)

17. 귀하께서는 연계활동이 소속기관의 중요 사업과 연관이 있다는 가정하에 다음에 응답하여 주시기 바랍니다.

질 문 문 항	매우 그렇다	그렇다	보통 이다	아니다	매우 아니다
1) 사전교육, 정보제공 수준에서 참여하겠다					
2) 외부에서 연계활동의 예산 중 일부가 지원된다면 참여하겠다					
3) 연계활동을 담당할 인력을 지원할 경우에 참여하겠다					
4) 외부에서 연계활동의 예산 및 인력 전체가 지원된다면 참여하겠다					
5) 조건과 상관없이 타 기관 연계활동에 참여하겠다					

18. 북한이탈주민사회 정착문제에 대처하기 위한 귀하 및 귀 기관이 소재한 지역 전체연대가 형성된다면 그 운영방식은 어떠한 형태를 띠어한다고 생각하십니까? 2가지만 선택해 주십시오.

- ①__조례를 통한 제도화
- ②__별도 예산과 사무국을 가진 별도의 독립기구 운영
- ③__공동연대 소속 단체들의 공동출자에 의한 운영
- ④__이슈에 따른 프로젝트 팀 운영
- ⑤__기타(_____)

19. 귀하께서 향후 필요하다고 생각하시는 지역사회연계사업(연대활동)을 2가지만 선택해 주십시오.

- ①__서비스(이용자) 대상자 의뢰·관리
- ②__사업계획 및 프로그램 정보교환
- ③__사업 공동 계획 및 실시
- ④__지역사회 후원 및 결연 자원 관리
- ⑤__지역사회 통합 정보 프로그램 개발
- ⑥__자원봉사자 개발 및 교육
- ⑦__직원 교육 및 연수
- ⑧__기타(자세히: _____)

20. 귀하께서는 귀 기관의 사업(프로그램)수행에 있어서 타 기관과 어떠한 연계활동이 필요하다고 생각하십니까? (해당하는 것에 모두 표시해주세요)

- ①__규칙적인 민·관 연계모임
- ②__정책 지침시달 과정에서의 유기적 연계
- ③__자료공유를 위한 연계
- ④__정책결정과정에서의 의견개진을 위한 의사소통 통로마련과 연계
- ⑤__기타(_____)

21. 귀하께서는 타 기관과 연계활동을 하는 데 있어서 어떠한 지원이 필요하다고 생각하십니까? (해당하는 것에 모두 표시해주세요)

- ①__재정적 지원 ②__공간 지원
- ③__인력 지원 ④__연계활동에 필요한 행정적 지원
- ⑤__기타 ⑥__필요 없음

※ 마지막으로 북한이탈주민정착지원 관련 네트워크의 활성화와 관련하여 귀하 및 귀 기관의 의견이 있다면 적어주세요.

9

한반도
평화교육 거버넌스 실태조사

박광기 · 원준호 · 오세혁 · 김경미 · 설규주 · 차조일



한반도 평화·번영 거버넌스의 실행전략

I. 서론: 연구 배경 및 목적

1. 연구의 배경

최근 북핵 문제 등으로 인해 한반도는 21세기 또 한 번 전세계의 주목을 받고 있다. 냉전의 세기에 전쟁과 평화의 세계적 격전지였던 한반도는 탈냉전의 지구적 변화 속에서도 여전히 냉전의 그늘을 벗어나지 못하고 있다. 한반도는 주변 열강들의 이해관계에 의해 동북아 갈등구조가 표면화되는 현장이 되어 왔다. 한반도는 동북아지역의 안정과 평화를 좌우하는 중요한 위치에 놓여 있다.

21세기 초반 한반도를 둘러싸고 진행되는 국제관계의 영역에 있어서 평화는 하나의 핵심적인 화두가 되고 있다. 평화는 오늘날 시대의 흐름을 표현하는 하나의 담론으로 자리잡고 있는 것이다. 평화는 이미 어느 특정 행위자의 전유물이 아니라 이 지역 국제관계에 참여하고 있는 모든 행위자들의 공통적인 인식영역이 되고 있다. 그만큼 이 시대 국제정치에서 평화는 중요한 가치로 인식되고 있다.

한국 사회에서 평화의 문제는 주로 통일 논의로 주도되었고, 정부의 정책 역시 '전쟁방지'라는 관점에 치우쳐 있었다. 그로 인하여 경제·사회·문화·환경 등의 다양한 영역에서 여러가지 방식으로 표출되는 평화의 본질에 접근하지 못했다. 한반도가 아직도 냉전의 틀 속에 갇혀 있다는 점에서 이러한 전통적인 접근방식은 어느 정도 타당성을 인정받을 수도 있다. 하지만 최근 이루어진 남북관계의 발전과 교류협력의 확대는 한반도 평화의 문제를 전통적인 '안보위주의 평화'개념으로 바라보는 것이 적절하지 않음을 보여준다. 즉, 평화의 문제가 단순히 전쟁의 방지로 대변되는 군사안보적 측면에 중점을 둔 기존의 접근법을 탈피하고 다양한 평화구축의 모색이 필요하다.

국민 각자가 변혁의 주체가 되는 것이 평화건설을 위한 최우선의 요청이라면 정치교육, 시민교육으로서의 평화교육의 위상과 중요성은 이전과는 비교될 수 없을 정도로 커진다. 하지만 과거의 평화교육 역시 전쟁의 중단과 예방, 군비축소, 전쟁원인의 제거 등 전쟁의 부재를 전제로 하는 소극적 평화(negative peace)에 치우쳐 있었다. 이러한 현상은 한국이 세계유일의 분단국가로서 한국사회가 분단이라는 특수한 환경에 놓여 있기 때문에 더욱

강하게 나타난다. 그러나 이러한 전통적인 평화교육은 적극적 평화(positive peace) 내지 확장된 평화개념과 연관된 사회적 불의, 빈곤, 정치적 억압, 경제적 착취와 수탈, 환경파괴, 성차별, 인종차별, 인권, 교육 등 광범위한 영역을 충분히 담아내지 못하는 한계를 드러내고 있다. 따라서 평화교육에 있어서도 군사력 균형에 의해 평화를 추구하는 군사적이고 국가중심적인 전통적인 현실주의의 사고틀에서 벗어나 다양한 행위자들에 의한 반전·반핵 운동을 통한 물리적 폭력의 제거 뿐 아니라 구조적·문화적 폭력을 제거하여 인간의 존엄성을 보호하는 확장된 평화교육이 필요하다.¹

한편 평화교육은 주로 단독의 행위자들에 의하여 개별적으로 이루어져 왔다. 특히 시민사회, 시장, 미디어 등 평화 구축을 위한 다양한 행위자들은 평화 및 평화교육에 상대적으로 관심을 덜 가져왔다. 평화 및 평화운동에 대한 이해부족에도 그 원인이 있겠지만, 단절적으로, 개별적으로 이루어지는 평화교육의 일회성에도 그 원인이 있을 것이다. 이러한 문제점을 극복하기 위하여 국가, 시장, 시민사회의 공조차원에서 이루어지는 거버넌스 개념을 도입할 필요가 있다. 거버넌스는 새로운 정치과정의 방식으로 각기 다른 이해를 가진 광범위한 정치 행위자들의 특정의 공유된 정책목표가 있을 때 수평적 네트워크를 통한 응집적이고 자율적인 조정을 통해 결정에 이르는 방식이다. 평화 거버넌스는 평화를 위한, 평화교육 거버넌스는 평화교육을 위한 거버넌스이다. 평화의 개념이 확장됨에 따라 평화운동에 있어서도 다양한 행위주체의 역할이 강조되었다. 특히 비정부기구(NGO)로 대변되는 시민사회 영역의 주체적 역할이 강조되면서 이들의 영향력은 급격히 확대되었다.

민족화해와 한반도 평화 정착을 위한 평화교육은 이제 제한된 행위자가 아니라 다양한 행위자에 의하여, 정치 및 군사적인 영역에 국한되지 않고 다양한 영역에서 이루어져야 한다. 이것이 바로 한반도 평화교육 거버넌스이다. 한반도 평화교육 거버넌스는 궁극적으로 한반도의 평화를 추구하는 거버넌스에 포함된다는 점에서 한반도 평화(번영) 거버넌스의 일부분이다.

¹ 여기서 '평화교육'은 매우 광범한 의미를 내포하고 있다. 그러나 이 연구과제를 수행하면서 협동연구총괄팀 및 각 영역별 협동연구팀과의 협의를 통해 '평화교육'의 범위와 내용을 현재 각 단위별로 수행하고 있는 '통일교육'의 범위내에서 이해하고 분석하는 것으로 한정하기로 결정했음을 밝혀둔다.

한반도 평화교육 거버넌스의 핵심은 평화교육을 위한 다양한 행위주체들의 이상적인 역할 분담과 공조활동의 병행 추진에 있다.

한반도 평화를 위한 평화교육을 위해서는 무엇보다도 사회구조의 다양한 측면에서의 접근이 이루어져야 한다. 더불어 다양한 행위주체, 즉 국가(정부), 시민사회(단체), 미디어, 지역기구 등 여러 행위주체들의 적극적인 네트워킹을 바탕으로 평화운동은 이루어져야 한다. 이를 위한 평화교육과 거버넌스 담론의 결합은 평화교육의 발전을 위한 중요한 계기가 될 것이다. 네트워킹을 통한 상호공조를 바탕으로 한반도 평화교육 거버넌스의 확대를 통하여 지속가능한 평화구축을 위한 기반을 조성할 수 있다.

2. 연구의 목적

이 연구는 구조적 폭력이 존재하지 않는 상태로서의 적극적 평화의 관점에서 한반도 평화교육의 문제를 다룬다. 즉 전쟁의 발생 등 물리적 폭력의 부재 뿐 아니라 전쟁 발생의 원인을 제거하고 나아가 사회·구조적 폭력과 문화적 폭력의 부재까지도 추구하는 확장된 평화개념에 바탕하여 한반도 평화교육의 문제를 검토한다. 더불어 평화교육이 과거 개별적으로 다루어졌던 평화교육의 한계를 극복하기 위하여 평화교육 거버넌스의 개념을 도입하고자 한다. 한반도 평화라는 목표를 위한 평화교육에 있어서 국가, 시장, 시민사회의 공조차원에서 이루어지는 평화교육이 다루어진다. 구체적으로 국제환경과 행위주체의 변화에 기인하여 등장하게 된 한반도 평화교육 거버넌스의 의미와 내용을 검토하고 한반도 평화와 세계 평화를 위하여 기존의 단독형 평화교육모델을 대체하는 네트워크형 평화교육모델 구축의 필요성을 강조하고자 한다.

한반도 평화교육 거버넌스는 한반도의 평화를 추구하는 교육과 거버넌스 개념을 접목하여 만든 하나의 분석틀이다. 거버넌스가 하나의 틀이라면, 평화교육은 그 틀을 채우고 있는 콘텐츠라고 할 수 있다. 평화교육 거버넌스는 주체와 내용으로 나누어 설명할 수 있다.

우선 평화교육 거버넌스의 주요 행위자는 국가, 시민사회단체, 학교 등으로 분류된다.² 즉 국가주도의 평화교육모델을 극복하고 다양한 주체들이 사회작용과 공조를 형성해 나가는 것이다. 냉전 종식 후 증대되는 국제사회의

평화에 대한 요구와 남북 정상회담이후 완화된 남북관계는 각 행위자들에게 현실에 맞는 새로운 역할을 요구하고 있다. 이들 행위자들은 어느 한 영역에 치우진 평화교육이 아니라 상호 네트워킹을 통하여 서로의 부족한 부분을 채워주는 과정을 수행한다. 이를 통해 정보를 공유하고 보다 효율적인 평화교육을 실시하는 역할을 한다. 나아가 각각의 행위자가 균형과 견제를 통해 평화정착에 필요한 최적의 조건을 만들 수 있다. 특히 평화교육은 개별 국가차원에서 실시될 때보다는 지역차원에서, 세계차원에서 이루어질 때 실질적인 효과를 거둘 수 있다. 더욱이 한반도 평화는 동북아의 평화협력과 맞물려 있다. 이 점에서 동북아 지역 차원에서 개별 국가의 경계를 뛰어넘는 시민단체들 간의 평화운동 차원에 있어서 협력이 절실히 요구된다. 이와 같은 방법으로 다양한 차원에서 다양한 행위자에 의하여 수행되는 평화교육은 평화교육 거버넌스, 나아가 평화 거버넌스의 구축을 활성화시킨다.

다음으로 평화교육은 기존의 소극적 평화개념, 즉 ‘전쟁이 없는 상태’에 국한되는 평화개념을 전제로 하는 것이 아니라 확장된 안보개념과 더불어 인간의 기본적 욕구충족, 경제적 복지와 평등, 정의 그리고 인간과 자연의 가치가 구현되는 적극적 평화개념을 기반으로 한다. 즉 군사적 수단으로 인식되는 평화가 아니라 인권, 환경, 질병, 기아, 경제, 복지, 여성, 인종 등의 영역에서 구조적 갈등을 해결함으로써 얻어지는 평화로서 비폭력적이고 비군사적인 수단으로 얻어지는 평화까지 포괄하는 평화개념을 전제한다.

2. 평화교육 거버넌스의 주요 행위자를 규정함에 있어서 이밖에도 정당과 언론의 역할을 포함할 수 있다. 그러나 현재 우리나라의 상황에서 정당의 평화교육은 당원교육의 일부분으로 매우 미약하게 실시되고 있으므로 이 연구에서는 제외하기로 한다. 언론 또한 체계적이고 종합적인 측면에서 평화교육을 담당한다기보다는 부분적인 보도와 기획기사 등에 국한하고 있기 때문에 이 연구에서는 학교평화교육의 행위자 유형의 하나로만 제한적으로 다루기로 한다.

II. 한반도 평화교육 거버넌스의 이론적 배경과 평가지표

1. 거버넌스 이론에서 본 평화교육의 성과와 과제

한반도 평화·번영을 실현하기 위해서는 평화 통일이라는 남북한의 지역적 차원에서 뿐만 아니라 세계적 차원에서 평화·번영이 한반도의 평화·번영으로부터 시작된다는 인식의 필요성이 제기된다. 특히 이러한 한반도 평화·번영을 실현하기 위해서 분야의 다층성인 이슈의 세분화, 그리고 행위자의 다양성을 고려한 종합적·체계적 대안 마련의 필요성이 요구된다고 할 수 있다. 그리고 이를 위해서 거버넌스 개념을 통하여 한반도 평화·번영을 위한 다층적 분야의 정책형성 및 집행을 분석하고, 기존의 거버넌스 개념에 따른 국내외 활동의 실태파악과 분석을 통하여 발전적 대안을 제시하고 이를 통해 실제적이며 실용적인 실천지침의 필요성이 나타나고 있다.

그러나 기존 한반도 평화교육 거버넌스에 관한 대부분의 연구가 평화교육의 관점에서 통일교육의 필요성과 타당성을 전개하였음에도 불구하고 구체적인 방법과 대안이 개괄적이며 추상적 논의에 그치고 있다. 그러므로 이론 중심 혹은 특정 학교급 중심의 학교 평화교육논의를 지향할 필요성이 제기되고 있으며, 이는 평화교육, 거버넌스, 평화교육 거버넌스 등의 개념을 새롭게 정의하여 한반도 평화교육 거버넌스의 개념에 대한 이론적 논의의 필요성이 요구되는 것이다.

따라서 본 연구는 평화교육의 구체적인 실천방안과 실천지침을 마련하기 위한 기초작업의 일환으로서 한반도 평화교육 거버넌스의 실태를 파악하여, 한반도 평화교육 거버넌스의 새로운 대안적 이론틀을 모색하고, 한반도 평화교육 거버넌스의 실태 파악 결과를 통한 기초데이터 및 자료의 확보를 통하여 향후 한반도 평화교육 거버넌스 연구의 토대를 마련할 것이다. 또한 거버넌스의 특수한 이론적 모델을 한반도 평화·번영의 실현을 위한 모델로 정립하고자 함에 목적을 두고 있다.

이를 위하여 선행연구문헌에 대한 분석을 중심으로 평화교육의 실제적 모델을 검토할 것이며, 평화교육을 위한 기존의 법·제도와 평화교육 거버넌스를 위한 기존의 법·제도를 검토하여 평화교육 거버넌스의 원활한 활동을

위한 대안적 법·제도를 제시할 것이다. 이러한 연구를 위하여 본 연구의 시간적 범위를 탈냉전이후 현재까지로 하되, 국민의 정부와 참여정부 시기를 중심으로 하여, 평화교육 거버넌스의 법·제도, 학교평화교육과 거버넌스, 정부기구의 평화교육과 거버넌스, 비정부기구의 평화교육과 거버넌스에 대한 실태조사를 통해 평화교육 거버넌스의 네트워크화 대안을 제시할 것이다.

그러나 현재까지 논의되고 연구된 평화교육을 위한 거버넌스의 성과는 이제까지 평화교육 혹은 통일교육이 교육을 실시하는 행위주체간의 거버넌스적 협력을 통해서 실시되었다기보다는 각 행위주체별로 단독적으로 실시되었기 때문에 거버넌스적 평화교육이 수행되었다고 판단하기 어려운 것이 현실이다. 따라서 거버넌스적 측면에서 한반도 평화교육의 현실을 파악하는 것은 우선적으로 각 행위주체별로 실시되어온 평화교육에 대한 실태를 분석하는 것이 우선적으로 요구된다고 할 수 있다.

따라서 본 연구에서 수행하고자하는 한반도 평화교육을 위한 거버넌스의 실태를 조사하기 위해서는 우선 각 부문별로 실시되고 있는 평화교육에 대한 실태를 평화교육 거버넌스의 법·제도, 학교평화교육과 거버넌스, 정부기구의 평화교육과 거버넌스, 비정부기구의 평화교육과 거버넌스로 부문을 나누어 해당부문의 평화교육 및 그 거버넌스 실태를 조사 분석하는 것으로 수행하는 것이 현실적으로 가능한 것이라고 할 것이다. 그러므로 본 연구가 수행하고자 하는 연구 분야 및 부문과 각각의 연구 범위 및 대상은 다음의 <표 II-1>과 같다.

특히 한반도 평화교육 거버넌스의 실태조사는 평화교육 거버넌스 운영실태만을 대상으로 할 수 없고 거버넌스로 발전하지 않은 개별적 교육단위에서의 평화교육 실태조사도 필수적이기 때문에 본 연구는 평화교육을 ‘단독형 평화교육’과 ‘거버넌스형 평화교육’으로 구분하여 그 실태를 조사·분석할 것이며, 단독형 평화교육은 피교육자의 구성 및 규모와 무관하게 독립적인 단수의 교육주체에 의해 시행되는 평화교육을 지칭한다고 할 것이다.

한편 거버넌스형 평화교육은 국가, 시민사회, 시장 부문에서 삼자 또는 양자의 교육주체가 협력하여 제공하는 평화교육을 중심으로 한 부문 내에 속하는 교육주체들이 공동으로 수행하는 평화교육 역시 특별히 거버넌스형 평화교육으로 분류할 수 있다.

<표 II-1> 연구분야 및 부문과 각각의 연구범위 및 대상

연구 분야 및 부문	연구범위 및 대상
이론적 논의	<ul style="list-style-type: none"> ·평화교육의 개념정의 ·거버넌스의 개념정의 ·평화교육 거버넌스의 이론적 모델 ·평화교육 거버넌스의 실제적 모델
평화교육 거버넌스의 법·제도	<ul style="list-style-type: none"> ·평화교육을 위한 법·제도 ·평화교육 거버넌스를 위한 법·제도
학교평화교육과 거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> ·유치원 및 초등교육에서의 평화교육 ·중등교육(중·고등학교)에서의 평화교육 ·고등교육(대학 및 소속 연구소)에서의 평화교육과 거버넌스 ·시·도교육청의 평화교육 지원 거버넌스
정부기구의 평화교육과 거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> ·공무원교육원(중앙 및 시·도)의 평화교육 ·통일교육원의 평화교육과 거버넌스 ·광역 및 기초자치단체에서의 평화교육과 거버넌스
비정부기구의 평화교육과 거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> ·NGO 및 NPO의 평화교육과 거버넌스 ·노사단체의 평화교육(산업평화교육 포함)과 거버넌스

가. 평화교육 거버넌스를 위한 법적 배경

현재 우리나라에서는 학교, 정부교육기관 및 지방자치단체, 비정부기구의 평화교육 거버넌스를 위한 명확한 법적 근거가 마련되어 있지 않음은 물론이고 평화교육을 위한 법적 근거도 충분하지 않다. 물론 전통적으로 평화교육이 통일교육의 형태로 이루어져왔다는 점을 감안할 때 통일교육에 대한 기본법이라고 할 수 있는 통일교육지원법이 평화교육을 위한 법적 근거가 될 수도 있다. 하지만 통일교육지원법은 통일교육에 대한 제반사항조차도 충분히 규율하지 못하고 있으므로 이를 평화교육에 대한 법적 근거로 삼기에는 부족하다. 더구나 통일교육지원법은 평화가 핵심적인 주제로 등장한 한반도의 시대상황을 적절하게 반영하지 못하고 있으므로 평화교육의 법적 근거로 삼기에는 적절치 못한 것으로 보인다. 기타 평생교육법을 비롯한 관계법령에서 그 법적인 근거를 모색할 수도 있으나 현 상태에서는 평화교육에 대한 독자적인 근거법령이 없다고 보는 것이 타당할 것이다.

다만, 1990년대부터 일부 사회단체를 중심으로 이른바 민주시민교육지원

법의 입법을 위한 여러 시도가 지속적으로 이루어지고 있는데, 민주시민교육의 핵심적인 내용이 평화교육이라는 점을 감안하면 이른바 민주시민교육 지원법이 제정될 경우 바로 평화교육의 법적 근거로 기능할 수 있을 것이다. 따라서 이 법의 입법화 및 실행과정에서 평화교육을 추구하는 관련단체의 적극적인 참여와 역할이 필요하다.

나. 학교의 평화교육을 위한 법적 배경

공교육 체제에 속한 일선학교에서는 평화교육을 위한 별도의 법적 근거나 지침 없이 교육부나 교육청에서 제시한 통일교육지침에 따라 평화교육을 실시하고 있다.

그밖에 두레학교, 푸른숲학교, 순천평화학교, 꿈틀자유학교를 비롯한 일부 대안학교에서는 학교자체적으로 평화를 지향하는 교육목표를 설정하고 이에 따른 평화교육을 실시하고 있다.

다. 정부교육기관 및 지방자치단체의 평화교육을 위한 법적 배경

정부교육기관 및 지방자치단체의 경우 기존의 통일교육과 마찬가지로 평화교육을 위한 법적 근거도 빈약하다. 특히 정부차원에서 평화교육 주관부서라는 관점에 있어서 통일교육이 아닌 평화교육을 주도하는 기관이 교육인적자원부가 될 것인지, 아니면 통일교육의 일환으로서의 평화교육이라는 차원에서 통일부가 여전히 주도해야 하는지 여부가 법적으로 불명확하다. 따라서 관련업무의 체계적인 관리를 위하여 이를 명확하게 규정할 필요가 있다.

라. 비정부기구의 평화교육을 위한 법적 배경

나아가 평화교육을 실시하는 비정부기구의 경우에는 법적 근거는 전혀 없고 오로지 자체적인 설립목적 및 이념에 바탕한 교육프로그램에 의하여 평화교육을 실시하고 있다.

특히 민간단체(NGO를 포함한)의 경우 어느 범위까지 평화교육 거버넌스에 포함시켜야 할지, 또 인적, 물적 시설기준, 교육의 내용 및 대상 등에 대한 법적 근거가 없다.

2. 평화교육 거버넌스의 제도적 배경

가. 평화교육 거버넌스를 위한 제도적 배경

우리의 평화교육은 다원주의적 체계 속에서 학교, 정부교육기관 및 지방자치단체, 비정부기구에 의하여 자율적으로 이루어지고 있다. 하지만, 외국처럼 평화교육을 위한 체계화된 제도를 갖추고 있지는 못하고, 평화교육 프로그램을 실시하고 있는 국가나 지방자치단체 교육기관 중 평화교육만을 목적으로 설립된 기관이 따로 존재하지 않는다. 이는 평화교육에 대한 논의가 평화교육의 선발국가에 비해 상대적으로 늦은 탓이 클 것이다. 하지만 독립적이고 전문적으로 평화교육을 전담할 기관의 부재로 인하여 다원적이면서도 통합적인 평화교육이 제대로 이루어지지 못하고 있다는 점을 간과해서는 안 된다. 이러한 평화교육 전담기관의 부재는 장기적으로 한반도 평화 거버넌스의 정착에 걸림돌로 작용될 수 있다는 점을 유념할 필요가 있다.

현재 평화교육 주체의 관점에서 보면 우리나라의 평화교육 거버넌스는 기존의 통일교육을 포함한 평화교육 거버넌스와 평화교육과 민주시민교육을 위주로 한 평화교육 거버넌스로 양분될 수 있을 것이다. 통일교육협회가 전자의 대표적인 유형이라면 새로운 형태의 평화교육 거버넌스는 대부분 후자에 속할 것이다. 이들 평화교육 거버넌스는 앞서 설명한 바와 같이 대부분 법적 근거가 명확하지 않을 뿐 아니라 그 제도적 기초도 대부분 미비된 상태이다.

우선 거버넌스의 주체에 대한 인적, 물적 지원방안, 의사결정방식에 대한 기준제시 등 거버넌스의 원활한 운영을 위한 제도적 기반이 취약하다. 특히 독자적인 평화교육은 물론이고 통일교육의 일환으로서 이루어지는 평화교육을 지원하기 위한 예산이 충분히 뒷받침되고 있지 못하고, 정부기구 뿐 아니라 비정부기구 역시 불충분한 인적, 물적 시설을 확보하지 못하고 있다.

나. 학교의 평화교육을 위한 제도적 배경

학교에서는 사회, 도덕 교과에서 지엽적으로 평화 일반, 한반도 평화의 중요성에 대하여 언급이 되고 있을 뿐 독자적인 교과로 다루어지고 있지

않다.

다. 정부교육기관 및 지방자치단체의 평화교육을 위한 제도적 배경

일부 정부교육기관 및 지방자치단체에서는 민주시민교육의 형태로 제한적으로 평화교육을 실시해왔다. 하지만 이들 기관은 그 설립목적의 부가적 성격, 평화교육기관이 갖추어야 할 요건인 중립성, 자율성, 전문성을 갖추지 못하고 있을 뿐 아니라 이를 위한 재정보호도 이루지 못하고 있다.

평화교육을 실행하는 기관은 반드시 정치적 중립성이 제도적으로 보장되어야 한다. 평화교육의 정치적 중립성이 확보되지 못할 경우 교육내용의 다양성이 보장될 수 없으며, 정파의 이익에 휘말릴 소지가 있고 자칫하면 체제유지 또는 정권유지의 홍보수단으로 전락할 수 있기 때문이다. 이와 관련하여 중앙정부의 평화교육 거버넌스에 있어서 통일교육원이 주체가 될 것인지, 아니면 별도의 평화교육원(가칭)이 주체가 되어야 하는지 여부가 논의되어야 한다.

또한 중앙정부 및 지방자치단체에서 독자적인 평화교육에 대한 이해 부족으로 인하여 그에 대한 인적, 물적 시설의 확보가 부족하다. 통일부 산하의 통일교육원에서 통일교육의 일환으로서 평화교육을 지속적으로 실시하고 있으나 통일교육의 일부분으로 실시되고 있어서 효율성이 떨어지고 있다.

라. 비정부기구의 평화교육을 위한 제도적 배경

한편 시민단체를 비롯한 비정부기구에서도 평화교육을 실시하고 있으나, 전반적으로 전문인력 확보의 어려움, 예산부족, 지원체계의 분산과 예산투입의 비효율성 등으로 인하여 아직까지 평화교육을 위한 전문교육기관으로 자리잡고 있지 못한 상황이다.

더구나 통일교육협의회에 소속된 일부 교육기관의 경우에는 여전히 통일교육에 중점을 두고 있다는 내재적 한계를 안고 있어서 평화교육 거버넌스의 일환으로서 제대로 기능하지 못하고 있다.

3. 한반도 평화교육 거버넌스 평가지표

일반적으로 단독형 평화교육과 거버넌스형 평화교육의 구분과 실태조사 분석을 위해 각각 아래 표에서 제시한 분석항목과 분석 요소 및 지표를 실태 조사에 준용하여 분석할 수 있다.

구분	분석 항목	분석 요소 및 지표
단 독 형 평 화 교 육	조직현황	·조직의 법적 성격: 정부기구, 비정부 및 비영리기구, 노사단체; 법인등록여부 ·조직의 목표: 교육기능 중심의 여부
	인력현황	·교수인력규모 및 조달방식 ·교육관리인력 규모 ·단체의 경우 회원규모
	교육 목표 및 내용	·지향하는 교육목표 ·교육 내용: 통일교육적 차원, 국제 및 동북아 외교안보 교육적 차원, 인권 교육적 차원, 산업평화 교육적 차원, 갈등관리와 협상교육적 차원
	교수법	·교수법의 전문성: 교수인력의 전문성, 수요자 중심의 기획과 실행 ·교육방식: 강연, 세미나, 포럼, 참여식, 매체활용방식
	교육재정	·교육재정규모 ·교육재정조달방식: 자체, 지원, 후원 ·수강비 또는 참가비
	교육대상	·피교육자의 공간적 범위: 지역, 전국, 국제 ·피교육자의 인적 구성: 성별, 연령별, 계층별
	교육의 제도화	·교육의 일회성, 항구성 ·교육의 정규성, 비정규성
거 버 넌 스 형 평 화 교 육	거버넌스 주도 및 주체	·국가, 시민사회, 시장 중 어느 부문의 주도·주체인가 ·전문교육기관(단체), 또는 비전문교육기관(단체)의 주도·주체인가
	거버넌스 의사결정방식	·독임결정과 공동실행의 방식인가, 협의결정과 공동실행 방식인가
	네트워크 운영실태	·네트워크의 규모 ·네트워크의 성격: 지역적, 전국적, 국제적, 이념적, 교육 전문적 네트워크

구분	분석 항목	분석 요소 및 지표
거버넌스형	교육 목표 및 내용	·지향하는 교육목표 ·교육 내용: 통일교육적 차원, 국제 및 동북아 외교안보 교육적 차원, 인권 교육적 차원, 산업평화 교육적 차원, 갈등관리와 협상교육적 차원
	교수법	·교수법의 전문성: 교수인력의 전문성, 수요자 중심의 기획과 실행 ·교육방식: 강연, 세미나, 포럼, 참여식, 매체활용방식
평화교육	거버넌스 운영재정	·재정규모 ·조달방식: 참여단체의 분담, 지원, 후원 ·수강비 또는 참가비
	교육대상	·피교육자의 공간적 범위: 지역, 전국, 국제 ·피교육자의 인적 구성: 성별, 연령별, 계층별
	거버넌스의 제도화	·거버넌스의 일회성, 항구성 ·거버넌스의 정규성, 비정규성

또한 이와 같은 평가지표와 아울러 각각의 행위주체들이 실시하고 있는 평화교육에 대한 평가지표를 거버넌스적 측면에서 고찰할 경우 다음과 같은 평가지표를 원용하여 분석할 수 있을 것이며, 본 연구에서는 위에 제시된 평가지표와 다음에 제시하고 있는 평가지표를 혼용하여 분석할 것이다.³

한편 거버넌스(Governance)가 담고 있는 핵심 요소들은 자율성, 효율성, 분권화 등으로 이러한 요소들을 통해 한반도 평화교육 거버넌스의 행위주체별 평가가 가능할 수 있을 것이다.

가. 자율성(autonomy)

각 주체들은 특히 국가로부터 자율성을 확보하며 자발적으로 조직되고 유지되어야 한다. 정부의 관여가 시민사회나 이해당사자들의 자율성을 저

3- 이 지표는 이미 협동연구회의에서 제시된 것으로 다른 연구팀(서창록 외, “한반도 평화변영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀”)이 연구한 결과를 토대로 작성된 것으로 평가지표로 적용하기로 합의된 것임을 밝혀둔다. 또한 각각의 개별 평가지표에 대한 평가결과(점수분포)는 평가기준에 대한 공통적인 지표 및 평가방법의 적용이 불가능하기 때문에 이번 연구에서는 적용하지 않고, 다만 평가대상과 지표에 따른 거버넌스의 유형 구별에 활용됨을 밝혀둔다.

해하고, 전통적인 거버넌스를 강화하는 방향으로 이어지지 않도록 하여야 한다.

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

나. 전문성(specialization)

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

	평가내용	주요 대상	평가
전 문 성	전문적 지식을 생산할 능력이 있는가?		
	내부적인 정보, 지식 생산의 과정이 조직되어 있는가?		
	전문 분야에 대한 전공성을 평가하는 기준이 있는가?		
	전문적인 외부인력으로부터의 자문제도가 있는가?		
	전문적 간행물이나 출판물이 있는가?		

다. 참여성(participation)

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

	평가내용	주요대상/ 평가방식	평가
참 여 성	주요 이해당사자의 참여가 허용되었나?		
	참여의 방식은? 공청회, 위원회의 구성 등		
	비공식기구의 참여기준은?		
	소수자의 참여가 허용되었나?		
	참여성의 증가로 정책결정과정에 영향이 있는가?		
	정책 결정의 어느 단계에서 가장 많은 참여가 있었는가?		
	참여성 증가로 변화된 결정의 내용이 피드백되었는가?		
	새로운 참여집단을 지속적으로 모색하고 있는가?		

라. 네트워크(network)

평화변영을 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 이루지고 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.

	평가내용	평가대상	평가
네 트 워 크	행위자들간의 네트워크가 있는가?		
	행위자들 간 네트워크의 차별성이 있는가?		
	네트워크의 주된 통로는 무엇인가? 인적 교환? 정보 교환? 지원?		
	네트워크는 양자적인가? 다자적인가?		
	정책 결정과정의 어느 단계에서 네트워크가 가장 잘 작동하였는가?		
	네트워크의 성격은?		
	공식/비공식		
	bridge 형/bond형		
	네트워크를 통해 지식, 정보, 자원이 유통되었는가?		

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.

	평가내용	평가대상	평가
분 권	각 행위자 내부의 지역 혹은 업무에 따라 분권화가 되었는가?		
	각 행위자 내부의 정책결정절차는 분권화되어 있는가?		
화	각 행위자들의 지도부는 주기적으로 교체되고 있는가?		
	중심정책결정기관에 대한 주변의 의사소통절차가 마련되어 있는가?		
	각 행위자들은 북한과의 접촉 채널을 다양화하고 있는가?		

바. 효과와 효율성(effectiveness and efficiency)

정책결정과정이거나 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 거버넌스개념으로서 논의되고 있다.

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

	평가내용	평가대상	평가
효 과 와 하 위 성	정부는 각 행위자들을 연결하는 네트워크 관리자의 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?		

Ⅲ. 한반도 평화교육 거버넌스 주요 행위주체의 역할

1. 학교교육차원에서의 행위자

가. 학교평화교육 행위자의 범위

학교평화교육에 관련된 행위자들은 다양한 형태를 가진다. 이러한 행위자들의 실태를 정확히 파악하기 위해서는 먼저 그 범위를 확인하고 한정하는 작업이 필요하다. 평화교육을 수행하는 모든 기관이나 단체를 분석 대상으로 삼을 경우, 학교평화교육 거버넌스의 특징적인 모습을 찾아내기 어렵기 때문이다.

이러한 이유에서, 본 연구에서 의미하는 학교평화교육은 공교육체제 내에서 국가수준의 교육과정, 보다 구체적으로는 제7차 교육과정에 의거하여 이루어지는 학교교육으로 한정하고자 한다. 이와 같은 학교평화교육의 정의에 따르면, 다음과 같은 영역에서 이루어지는 평화교육은 본 연구에서 다루고자 하는 범주에 포함되지 않는다.

첫째, 세계적 수준 및 지역적 수준의 행위자들은 제외된다. 현재 우리나라의 공교육은 정부적 수준의 행위자(정부, 정당)이나 국내정치적 수준의 행위자(시민사회단체, 언론)등을 중심으로 이루어지고 있기 때문이다. 둘째, 공교육체제에 속하지 않는 대안학교에서의 평화교육은 제외된다. 물론 이러한 형태의 평화교육도 ‘학교’라는 공간에서 ‘학생’을 대상으로 하여 실시되고는 있지만, 국가수준 교육과정을 따르지 않고 각 학교마다 나름대로의 교육과정과 자료를 가지고 자율적으로 진행되기 때문에 학교평화교육차원에서 분석하기 어렵다. 셋째, 시민단체 혹은 종교단체가 학교 밖에서 개별적, 독자적으로 행하고 있는 평화교육은 제외된다. 교육대상은 대체로 청소년이지만, 이들 단체는 국가수준 교육과정인 제7차 교육과정의 제한을 받고 있지 않을 뿐만 아니라 ‘학교’라는 공식적 기관의 통제로부터도 벗어나 있기 때문이다.

학교평화교육 차원의 행위자 분석에서 위의 세 가지 형태의 행위자들이 제외된다고 해서 학교평화교육의 행위자들이 반드시 공교육기관이나 교사로만 한정되는 것은 아니다. 먼저 공교육체제와 직간접적으로 관련된 정부 기관, 예를 들어 교육인적자원부, 통일부, 각종 정부출연연구기관 등이 학교

평화교육과 관련된 행위자의 범주에 포함될 수 있다. 또한 공교육 현장에서 이루어지는 평화교육에 관심을 가지고 이에 대해 문제제기를 하거나 각종 의견을 제시하는 집단들도 분석대상에 포함된다. 끝으로 자체 개발한 평화교육 프로그램을 재량활동 시간 등을 활용하여 학교현장에서 실천하는 각종 이익집단이나 시민단체들 또한 행위자의 범주에 포함된다. 이들은 모두 장소적, 제도적인 측면, 교육내용 및 방법의 측면에서 ‘학교 인’ 또는 ‘학교와의 연계’라는 특징을 가지고 있다.

나. 학교평화교육 행위자 유형

학교평화교육과 직접적으로 관련을 맺고 있는 행위자들의 범위를 ‘공교육’과 ‘제7차 교육과정’이라는 기준을 가지고 제한하였음에도 이러한 기준을 충족시키면서 학교평화교육에 참여하고 있는 행위자들은 다양하며 그 수도 매우 많다. 앞으로의 분석 작업과 관련하여 학교평화교육과 관련된 다양한 행위자들을 다음과 같은 하위 범주로 구분할 수 있다.

(1) 정부수준의 행위자

학교평화교육과 관련된 행위자들 중 가장 조직적, 지속적으로 활동하고 있는 행위자들은 정부에 직간접적으로 소속된 행위자들이다. 정부 수준의 행위자는 다음과 같이 크게 세 부류로 구분될 수 있다.

첫째, 평화교육관련 업무를 담당하고 있는 행정부처들이다. 보다 구체적으로는 공교육체제의 운영을 기본 업무로 하고 있는 교육인적자원부와 통일관련 업무를 담당하고 있는 통일부가 학교평화교육과 관련된 가장 기본적인 정부수준의 행위자이다.

둘째, 학교평화교육을 위한 교육과정 및 관련 연구업무를 수행하는 정부출연 연구기관들이다. 교육과정개발과정에서 주도적으로 관련 연구과제를 수행하는 한국교육과정평가원, 한국교육개발원, 통일연구원, 통일교육원 등과 같은 정부출연기관 또한 정부수준의 행위자에 포함된다.

셋째, 가장 직접적으로 학교평화교육을 수행하고 있는 공교육기관들이다. 교육자치의 원리 하에서 각 시도 교육청 또한 자율성을 가진 정부 수준의 행위자에 해당한다. 또한, 제7차 교육과정에서 융통성 있는 교육과정 운

영권을 가진 단위학교들도 여기에 포함된다. 특히 단위학교는 다음과 같이 구체적인 학교평화교육계획을 수립하고 이를 교과 및 교과외 교육활동을 통해 실천하고 있다.

추진영역	세부 계획	시기	담당
교과 교육 지도	<ul style="list-style-type: none"> ·도덕과, 사회과 수업-통일문제에 관한 토의 학습 ·교육부 제작CD-ROM자료 적극활용 (대립에서 화합으로) ·통일 관련 TV방송 시청 지도 ·관련 웹사이트 적극 활용 ·방법 개선-토의 교육을 통한 교육 주체의 자율성 확대 ·범교과적 통일교육 자료 지도자료 활용 	연중	도덕과, 국어과 사회과
통일 대비 교육 행사	<ul style="list-style-type: none"> ·민족공동체 의식 함양을 위한 글짓기, 포스터 그리기, 나의주장 발표 대회 실시-우수작품 지구별 대회 제출 ·귀순 용사 및 강사 초청 강연 ·통일 관련 각종 외부 행사 안내 	6월	사회교육부
		4월	
		연중	
교외 현장 체험	<ul style="list-style-type: none"> ·국립묘지 참배 및 헌화 ·통일 연관 기관 및 지역 견학 과제 제시(방학) ·통일전망대·땅굴 견학, 자매부대 방문 및 위문행사 ·3학년 수련회 행사시 호국사적지 방문 ·체험학습시 통일 관련 기관 견학 	6월	사회교육부
		7-8월	도덕과, 사회과
		6월	생활지도부
		5월	학년부장
		6월	학급담임
연수	<ul style="list-style-type: none"> ·교원 교내 연수 ·외부 연수 ·계도(가정통신문) 	6, 11월	사회교육부
		3월	
		6월	
시사 계기 교육	<ul style="list-style-type: none"> ·국기 다는 바른 방법 계도 ·국경일 계기교육(방송, 유인물) 	연중	사회교육부
특별 활동 교육	<ul style="list-style-type: none"> ·통일문제 관련 클럽활동 조직 	주1회	CA담당
통일 교육 코너 설치	<ul style="list-style-type: none"> ·학교 게시판에 통일 교육란 설치 (월1회 갱신) ·게시판에 통일 관련 유인물 부착 ·불온 유인물 수거 및 신고 지도 ·문고에 통일 도서 비치 권장 	연중	학급담임
훈화 교육	<ul style="list-style-type: none"> ·학교장, 학급 담임 교사의 훈화 ·5분 통일 명상 방송 	연중	사회교육부
		월1회	

(2) 국내정치수준의 행위자 1: 이익집단

학교평화교육과 관련된 행위자들 중 국내정치 수준에서 가장 직접적인 관련을 가지고 있는 행위자로는 관련 이익집단들을 들 수 있다. 학교평화교육을 단위학교 차원에서 실천하는 과정에서 수업시수 및 교사의 배정, 관련 교수학습자료의 개발 등과 관련하여 이해관계가 발생하기 때문이다. 여기서 말하는 이해관계는 해당 이익집단 내에서가 아니라, 정부부처와의 관계 속에서 드러나는 것을 가리킨다.

학교평화교육과 관련한 이익집단은 운영주체에 따라 크게 2가지 집단으로 구분할 수 있다. 교사양성대학을 대표하고 있는 교수집단과, 교사들을 대표하고 있는 교사집단이 그것이다.

먼저 교수집단을 살펴보면, 이들은 주로 교원양성대학에 소속된 교수들을 중심으로 구성된 각종 교과교육학회, 특히 학교평화교육과 관련된 사회과나 도덕과 관련 학회들을 통해 학교평화교육에 참여한다. 즉, 이들이 소속된 관련교과학회가 중요한 행위자로서 일종의 이익집단의 기능을 하는 것이다. 여기서는 관련 학회들을 통해, 학교평화교육에 배정된 수업시수, 교재 등과 관련한 연구를 수행하고 이에 대해 적극적으로 의견개진을 하고 경우에 따라서는 직접적으로 교육과정 개발에 참여하기도 한다. 평화교육을 실시하고 있는 한 대학의 예를 들면 다음과 같다.

제주대학교 평화연구소: 제주지역 통일교육센터 주요사업 추진의 일환으로 제주도 내 3개 초등학교와 3개 중등학교 도합 6개 학교를 선정하여 제주도 교육청과 연대하여 각 학교별 눈높이에 맞춰서 통일교육을 실시함으로써 평화적 분단해소의 필요성과 가능성을 모색하고 평화통일운동 일꾼으로서 거듭 날 수 있는 계기를 마련하고 있다.

다음으로 초·중·고 학교현장의 교사들을 중심으로 조직된 교사집단이 있다. 여기에는 각종 교사 모임 및 전교조 등과 같은 교원단체들도 포함된다. 특히 전교조와 같은 교원단체에서는 단지 특정 교과를 가르치는 교사뿐 아니라 수만 명에 달하는 일선 교사들을 조직적으로 동원할 수 있다는 점에서 학교평화교육과 관련한 행위자로서 그 중요성이 크다. 또한 평화교육을 담당하거나 평화교육에 관심을 가진 교과 교사모임도 직접 학교현장에서 평화교육을 실천한다는 점에서 행위자의 범주에 포함될 수 있다. 교과교사 모임과 교원단체의 예를 들면 다음과 같다.

가) 교과 모임 - 강원도 초등교육 통일교육교과연구회: 평화교육적 접근으로서의 통일교육은 학교생활에서 비평화적 요소를 극복할 수 있는 기초 능력 배양을 함축하고 있다. 평화교육의 실천은 평화 개념의 올바른 이해와 평화로운 학급 분위기의 조성을 전제로 한다.

1. 목표

- 가. 통일교육의 내용 및 프로그램에 평화교육적 요소를 도입하여 초등학교에서 평화로운 교실 환경을 조성한다.
- 나. 실천 가능한 평화교육의 내용을 선정하여 협동학습 구조에 의한 학생 활동중심의 평화교육 프로그램을 개발, 적용한다.
- 다. 평화교육 프로그램으로 내면화된 학생들의 평화에 대한 관심이 일상생활 속에서 평화 정신을 구현하는 데 기여하도록 한다.

2. 추진 방법

- 가. 평화교육은 재량활동, 특별활동, 담임재량시간 등을 배정하여 지도하였다.
 - 나. 평화교육 프로그램 내용 및 영역 선정을 위하여 국내 평화교육 관련 선행 연구를 검토, 초등학교 실정에 맞는 영역을 선정하였다
 - 다. 평화교육 프로그램은 연구자가 자체 개발한 자료를 활용하였다.
 - 라. 평화교육의 실천 방법으로 협동 학습 구조를 적용하였다.
- 나) 교원단체: 전국교직원노동조합과 한국교원단체총연합회 등의 교사 단체에서는 지속적으로 통일문제에 대해 관심을 가지고 관련 상란이 있을 때마다 계기교육을 실시하고 있다. 일반적으로 교원단체에서 계기교육자료를 만들어 인터넷에 탑재하면 일선 학교현장의 교사들이 이를 활용하여 수업을 진행하는 것이다. 2006년에는 다음과 같이 6·15 6주년 기념 ‘남북공동수업’이 있었다.

6·15 6주년 기념 ‘남북공동수업’

주최: 6·15민족공동위원회 남측교육본부(한국교원단체총연합회/전국교직원노동조합)

- 1. 통일을 위한 경제 협력과 사회·문화 교류 활성화에 합의한 6·15남북공동선언이 어느덧 6돌을 맞이합니다. 이에 전교조와 교총은 6·15남북공동선언의 역사적 의미를 되새기고, 통일 시대를 열어가기 위한 교육자 실천행동으로 ‘6·15 남북공동수업’을 전개하기로 하였습니다.
- 2. 그동안 남북교육자들은, 2003년 7월 분단이후 최초로 남북교육자 상봉행사를 진행한 이후, 2005년까지 교류를 확대하여 왔습니다. 지난 2005년 6월에도 남북공동교육주간을 선포하고 남측교사 약 2만여 명이 참가하여 100만여 학생들과 함께 공동수업을 실천한 바 있습니다.
- 3. 이번 남북공동수업 역시 꾸준한 남북 교류협력의 연장선상에서 진행되는 것으로, 6월 12일~17일 사이에 집중적으로 진행할 예정입니다.
- 4. 특히 이번 공동수업은 남과 북의 교육자들이 남북공동수업의 의미와 실천에 공감하고, 동영상 자료 취재를 위한 남북 실무협의 개최 등 수차례의 회의를 통하여 합의하여 진행하는 것으로 남다른 의미가 있습니다.
- 5. 공동수업 자료 등을 활용하여, 남과 북의 교육자는 각자의 형편에 맞게 남북공동수업을 실시할 예정이며, 남측 교육본부는 6·15공동수업자료집과 동영상, 그리고 통일사탕(혹은 통일호박엿), 단일기(통일에 대한 열망을 기록)를 준비하여 수업 진행을 계획하는 학교에 보급할 예정입니다.(자료신청하기)

(3) 국내정치수준의 행위자 2: 시민단체

학교평화교육과 관련된 행위자들 중 국내정치 수준에서 상당한 영향력을 가진 행위자로 평화교육운동을 하고 있는 각종 시민단체들을 들 수 있다. 학교평화교육과 관련된 시민단체들 또한 크게 다음과 같이 두 집단으로 구분할 수 있다.

첫째, 본연의 목적을 수행하면서 학교평화교육과 관련한 정책의 의제설정 단계부터 집행 및 평가 등에 영향력을 행사하는 시민단체들이다. 이들 NGO들은 학교평화교육에 대한 시민들의 관심을 모으고 이들의 참여를 유도하는 기능을 한다. 또한, 학교평화교육과 관련한 입법, 프로그램과 정책 집행 등에 필요한 정보 발굴, 출판 및 보급 활동을 하며, 학교평화교육의 확대실시 및 발전과 관련한 압력을 행사한다.

둘째, 구체적으로 학교현장에 참여하여 학교평화교육을 실천하고 있는 시민단체들 또한 학교평화교육 행위자에 포함할 수 있다. 이러한 유형의 시민단체들은 자체적으로 학교평화교육 프로그램을 개발하고 이를 교과 활동 혹은 교과외 활동을 통해 직접 수행할 수 있는 인적자원까지 갖춘 적극적이고 전문성을 갖춘 행위자이다. 이들의 활동 사례는 다음과 같다.

가) 사회복지단체 차원의 학교평화교육 ‘서대문 청소년 수련관’의 <평화로운 학교 만들기>: 평화에 대해 공감하기, 학교폭력 및 집단따돌림 예방, 즐거운 학교문화 만들기 등을 목적으로 시행되는 서대문지역 학교연계 프로젝트이다. 주로 학교 CA시간 등을 활용하여 활동이 이루어진다.

나) 전국적 규모를 가진 시민단체 차원의 평화교육-평화를 만드는 여성회: 평화를 만드는 여성회에서는 여성의 경험과 관점을 토대로 다음과 같은 활동을 하고 있다.

1. 한반도에서의 전쟁과 군사적 충돌을 막고, 지속 가능한 평화를 정착시키기 위해 일한다.
2. 전쟁위기와 군사적 갈등을 끊임없이 조성하고 이산가족의 고통을 지속시키는 남북 분단을 해소하고 평화로운 통일공동체를 만들기 위해 일한다.
3. 분단으로 조성된 적대적이고 가부장적인 군사주의 문화를 평화문화로 전환시키기 위해 일한다.
4. 여성들을 평화의 힘으로 세우고 통일, 외교, 국방 분야에 성인지적 관점을 통합시키며 여성의 참여를 확대시키기 위해 일한다.
5. 한반도의 평화와 통일을 유리한 동북아질서와 국제환경을 조성하고 나아가 세계평화에 기여하기 위해 일한다.

특히 ‘갈등해결센터’를 개설하여 우리 생활의 필연적인 갈등을 당연하게 이해하고, 폭력적이고 경쟁적인 방법으로는 아닌 당사자들 간 주체가 되는 평화적 해결의 방법을 모색하고, 교육하고, 적용함으로써 평화의 문화를 만들어가는 활동을 하고 있다.

특히 학교 내 평화문화 형성을 위한 교육 프로그램 개발 및 진행하고 있다.

- 이대부중 CA 반 운영
 - 일 시: 2003년 3월~12월
 - 장 소: 이대부중
 - 참가자: 이대부중 2, 3학년 학생 30명
 - 내 용: 평화와 인권 관련 체험 학습 및 평화 인권 주제의 영상물 제작
- 관악고 창의재량 수업 “갈등해결과 평화, 인권”
 - 일 시: 2003년 3월~12월
 - 장 소: 관악고등학교
 - 참가자: 관악고등학교 1학년 학생
 - 내 용: 마음 열기/갈등예방과 해결의 기초, 갈등 개념 이해하기, 자신의 갈등대응 유형 이해하기, 갈등의 심화요인/합리적 의사소통의 부재 극복, 갈등원인 분석과 갈등해결, 차이와 차별, 편견과 고정관념 이해, 평가와 기대
- 관악고 인권정보반 운영
 - 일 시: 2003년 3월~12월
 - 장 소: 관악고등학교
 - 참가자: 인권모듬반 학생
 - 내 용: 평화, 인권 감수성 향상

다) 지역적 규모를 가진 시민단체 차원의 학교평화교육 - ‘학교평화만들기’: 과천시역을 중심으로 활동하고 있는 시민단체로서 다음과 같은 활동들을 하고 있다.

1. 평화감수성 교육

대 상: 과천 관내 1개 초등학교 5학년 6개반

교육내용: 갈등과 평화, 의사소통기술, 민주적 의사결정 과정, 차이와 차별, 학교폭력 등의 4가지 주제로 한 학급당 8시간 동안 강사 6-8명이 모듬별 진행

2. 학교폭력 예방교육

대 상: 과천 관내 중학교

교육내용: 학교 내의 폭력에 대한 정의, 유형 구분하기, 사례를 통한 역할극하기, 학교폭력 예방을 위한 대안 찾기, 캠페인

3. 인권교육 및 인권지킴이 캠페인

대 상: 과천 관내 중학생 30명

교육내용: 자신에게 보장된 인권의 내용과 책임에 대해 이해, 학교 내 인권침해 사례, 서로 간의 다양성을 이해, 차이와 차별 등 4시간씩 5회 동안 매 회 주제를 가지고 20시간을 같은 학생들을 대상으로 교육하고 캠페인 활동을 벌임

(4) 국내정치수준의 행위자 3: 언론

학교평화교육정책의 결정과정에서 언론 또한 나름의 행위자로서 역할을 하고 있다. 학교교육과 관련하여 다양한 이해관계를 가진 집단 및 일반 국민의 관심과 여론의 중요성이 증가하면서 언론의 역할 또한 커지고 있다. 물론 언론 스스로가 학교평화교육과 관련한 전문적인 대안을 제시하거나 높은

수준의 교육적 실천을 하는 것은 아니다. 그러나 단순히 여론을 수렴하는 차원에 그치지 않고, 다른 행위자들과의 연대를 통해 여론을 형성하고 주도하며 학교평화교육정책에 대해 의제설정과 대안형성의 역할을 수행하기도 한다. 한편, 한겨레 통일문화재단 등에서는 청소년들을 대상으로 직접 통일 학교를 운영하고 있지만, 이는 공교육기관을 통하지 않고 이루어지는 일종의 사회교육이기 때문에 본 연구의 논의대상에는 포함되지 않는다.

2. 공공사회교육기관의 평화교육 행위자

가. 통일부 통일교육심의위원회

통일교육심의위원회는 통일교육정책을 심의·의결하는 최고 결정기구이다. 통일교육심의위원회는 「통일교육지원법」에 법적 설치근거를 두고 있는데(제5조 및 동법 시행령 제3조-제13조), 위원장 1인과 부위원장 2인을 포함하여 25인 이내로 구성한다. 위원장은 통일부장관이 되고, 위원장은 통일교육에 관한 학식과 경험이 풍부한 중에서 민간인 위원을 위촉하는데, 그 중 7인은 국회의장이 추천하는 자를 위촉한다. 정부측 위원은 대통령령(동법 시행령)이 정하는 관계 중앙행정기관의 차관급 공무원 및 국무조정실 소속공무원 중 당해 기관의 장이 지명하는 자로 구성한다. 이에 해당하는 차관급공무원으로는 교육인적자원부차관, 통일부차관, 법무부차관, 국방부차관, 행정자치부차관, 문화관광부차관, 노동부차관, 여성가족부차관, 기획예산처차관이 정해져 있다. 동 위원회의 부위원장은 공무원 위원과 민간인 위원 중에서 각 1인이 호선된다.

통일교육심의위원회가 심의·의결하는 통일교육정책상 주요 사안에는 통일교육기본계획과 통일교육지침(일반용과 학교용)을 수립하는 과제와 지역통일교육센터의 신청을 지정하는 기능이 속한다.

통일교육심의위원회의 결정이 관계기관 대표들과 민간 대표들의 협의를 통해 내려진다는 점에서 정부기관 내의 수평적 협력관계와 정부와 민간 간의 협력관계를 구성하고 있는 점은 분명하나 이러한 유형의 협력관계를 통일교육정책을 결정하는 거버넌스로 규정하기에는 적지 않은 무리가 있다.

나. 통일교육원

전문적 통일교육기관으로서 직접적인 통일교육의 실시와 학교통일교육 및 사회통일교육에 대한 지도·지원을 통해 정부의 통일교육정책을 집행하는 기관이다. 구체적으로 통일교육심의위원회에서 의결되는 통일교육기본계획과 통일교육지침을 직접적으로 실행함과 아울러 여타 통일교육 수행기관 및 단체가 그것들을 실행할 수 있도록 지도·지원하는 역할을 수행한다.

통일교육원은 초청교육, 출장교육, 순회교육, 사이버교육, 통일문화페스티벌 등을 통해 통일교육을 직접적으로 실시한다. 그 중 온라인교육을 포함한 초청교육의 내역은 아래의 <표 III-1>과 같다. 여기서 알 수 있듯이, 통일교육원은 공적 및 사적 차원의 학교통일교육과 사회통일교육을 담당할 뿐만 아니라 동시에 통일교육 전문인력을 양성하는 기능과 남북교류협력을 교육적 차원에서 지원하는 기능을 수행하고 있다.

<표 III-1> 통일교육원의 2005년도 교육영역별 교육인원 수와 비율

(자료: 통일부, 『2006 통일백서』)

교육영역	교육인원 수	비율(%)
사회통일교육 전문인력	1,187	4.5
학교통일교육 전문인력	1,679	6.4
원격(온라인) 통일교육	956	3.6
남북교류협력 관련 대상자	20,401	77.2
공직자	1,087	4.1
사회 각계인사	1,110	4.2
합계	26,420	100.0

통일교육원의 중요한 업무 중의 하나는 유관 통일교육기관 및 단체들을 지도·지원하는 협력관계를 유지·관리하는 것이다. 통일교육원의 여러 협력관계에서 통일교육협의회와 지역통일교육센터에 대한 지도·지원이 특별히 중요한데, 본 장에서는 후에 별도로 지역통일교육센터와의 관계를 중심으로 논의할 것이다.

나. 민주평화통일자문회의

민주평화통일자문회의는 대통령의 통일정책 전반에 대한 자문·건의 기능을 수행하는 헌법기관이다. 자문·건의 기능 이외에 민주평화통일자문회의는 통일에 관한 범국민적 합의를 조성하고 범국민적 통일역량을 결집하는 중심체 역할과 민주적 평화통일 의식을 국민 속으로 확산하는 역할을 수행한다. 따라서 민주평화통일자문회의는 통일정책에 관한 자문 기능과 함께 통일교육 기능을 추가적으로 수행하는 것이다. 현재 민주평통이 통일교육정책의 수립에 참여하는 통로는 부재한 실정이다.

민주평화통일자문회의의 자문위원은 현재 국내 자문위원 14,798명과 해외 자문위원 1,615명으로 총 16,413명으로 구성되어 있다. 국내 자문위원은 시군구별로 지역협의회를 구성하고 시도별로는 지역회의를 구성하고 있다. 민주평화통일자문회의가 수행하는 통일 및 남북관계 관련 교육은 시군구 지역협의회에서 운영하는 ‘통일시대 시민교실’을 중심으로 실시되고 있다.

다. 공무원교육원

(1) 공무원교육원의 통일·평화교육 개요

공무원교육원에서의 통일·평화교육은 시도지방공무원교육원을 중심으로 그 실태를 파악해야 한다. 중앙공무원교육원의 경우 통일·평화와 관련한 독자적인 교육과정은 부재하고, 단지 한 교육과정 내의 한 교과목으로만 제공되고 있다. 그리고 중앙공무원교육원의 경우 기존에 있던 정신·소양교육이 폐지된 실정이라서 통일·평화와 관련한 교육은 정신·소양교육으로도 제공되지 않는다.

지방공무원교육원이 설치되어 있는 시도 중에서 통일·평화와 관련한 교육은 대부분 전통적인 정신·소양교육의 일부 교과목으로 실시되고 있다. 한편, 정신·소양교육의 교과목은 매우 다양하여서 통일교육, 부패방지교육, 각종 윤리교육, 체육활동, 여가활동, 행복한 가정 만들기, 선배공무원과의 대화 등을 망라하고 있고, 제공되는 정신·소양교육 모두가 통일교육을 포함하고 있는 것도 아니다.

시도지방공무원교육원 중에서 서울특별시지방공무원교육원, 인천광역시지방공무원교육원, 경기도지방공무원교육원에서만 통일·평화와 관련한 독

자적인 교육과정이나 교과목을 개설하고 있어서 공무원 통일·평화교육이 수도권에만 집중되어 있음을 알 수 있다. 이는 통일·평화와 관련한 공무원 교육의 수요가 수도권에서만 크다는 점을 반영하는 것이다. 아래의 사례조사에서 서술하듯이, 서울시의 경우 <북한이해과정>이라는 독자적인 교육과정이 개설되어 있고, 인천시의 경우에는 <미래의 도시 및 2020 미래의 한국>이라는 교육과정 이름 하에 통일 관련 직무교육을 운영하고 있다. 서울시와 인천시의 경우와는 달리 경기도의 경우 직무교육이 아니라 정신·소양교육의 일부 교과목으로 통일·평화와 관련한 교과목을 운영하고 있다.

세 지방공무원교육원의 통일·평화와 관련한 교육에서 확인할 수 있는 공통적인 특징은 해당 교육이 사실상 통일교육, 그 중에서도 북한에 대한 이해와 통일정책에 중심이 놓여져 있다는 점이다. 평화교육으로 특화된 형태의 공무원교육은 발견되지 않는다. 아울러 공무원 통일교육은 그 교육훈련체계의 특성상 거버넌스 형태로 실시되지 못하는 한계를 확인할 수 있다.

(2) 중앙공무원교육원의 통일·평화교육 사례

중앙공무원교육원에서 통일·평화와 관련한 교육은 기본교육 분야 내에 개설된 고위정책과정에서만 제공되고 있다. 고위정책과정은 중앙행정기관 국장(급) 공무원 및 공기업 임원급(또는 1급) 등을 대상으로 “국정기조 및 정책방향의 심층적 이해와 전략적 관리능력 배양”, “변화와 개혁을 선도하는 혁신추진 능력 배양”, “가치창조적 문제해결 능력 배양”, “고위공직자의 핵심역량 강화” 등의 교육목표를 추구하고 있다. 연간 1회로 제공되는 본 교육과정은 64명의 교육인원을 대상으로 44주간 실시된다.

고위정책과정의 교과목은 국가 핵심리더로서의 역량 함양(6개 교과목), 글로벌 경쟁시대의 국가전략(3개 교과목), 균형발전과 화해협력(5개 교과목) 등 세 주제 분야로 편성되어 있다. 그 중에서 통일·평화와 관련한 교과목은 ‘국가안보 및 남북교류·통일정책 이해’라는 이름으로 세 번째 주제 분야에 개설되어 있다.

(3) 서울특별시지방공무원교육원의 통일·평화교육 사례

서울시는 직무전문교육 분야에 <북한이해과정>이라는 독자적인 교육과

정을 개설하여 운영하고 있다. <북한이해과정>은 새터민 관련 업무를 담당하는 6급이하 공무원을 대상으로 “남북한 실상에 대한 객관적 이해와 건전한 안보관을 확립”하고 “새터민에 대한 정부의 지원내용과 연계한 지자체의 지원방안을 강구”하는데 교육목표를 두고 있다. 따라서 이 교육과정은 새터민을 관리하는 담당공무원의 북한에 대한 이해를 증진하는데 역점을 두고 있는 것이다.

<북한이해과정>은 2회(2006.6.19-6.23/2006.9.25-9.29)에 걸쳐 각 기마다 80명의 교육인원을 대상으로 5일 동안 실시된다. 전체 교육과정은 35시간으로 편성되어 있는데, 행정시간(3H)을 제외한 전 시간이 직무교육으로 사용된다. 직무교육 교과목은 총 6개인데, ‘북한실상과 변화전망’(2H), ‘새터민 실태 및 지원방안’(2H), ‘민족 공동체 형성과 남북한 사회통합의 과제’(2H), ‘새터민과의 대화’(3H), ‘금강산 견학관련 안내’(2H), ‘금강산 현지견학’(21H)으로 구성되어 있다. 이러한 교과목 편성에서 알 수 있듯이, <북한이해과정>은 강의, 대화, 현지견학 등의 교육방식이 적용되고 있다.

(4) 인천광역시지방공무원교육원의 통일·평화교육 사례

인천광역시지방공무원교육원의 경우 기본-신규, 전문-일반, 전문-사이버, 장기-중견간부, 장기-어학, 특별-일반, 기타-일반 등 총 7개의 교육과정을 운영하고 있다. 그 중에서 통일교육은 전문-일반 교육과정에 개설된 <미래의 도시 및 2020 미래의 한국>이라는 과정에서 제공된다.

<미래의 도시 및 2020 미래의 한국>은 “2020년경 대한민국의 지구촌상 위치를 투영하며 미래지향적 가치관 형성과 능력배양”과 함께 “미래도시 경영 및 통일 한반도 정책의 발전적 발굴”을 교육목표로 설정하고 6급이하 담당자 및 희망자를 대상으로 제공되는 과정이다. 교육은 제1기(2006.12.4)와 제2기(2006.12.5)로 나뉘어서 1일 교육과정으로 실시되고, 각 기마다 40명의 교육인원을 계획하고 있다. 교육편성은 총 8시간으로 구성되고 소양분야, 직무분야, 행정기타 분야로 구성되는데, 소양분야의 ‘경제특구와 동북아 중심도시로서의 인천’이라는 교과목이 1시간, 직무분야의 ‘2020 유망한 직업’이라는 교과목이 2시간, 동 분야의 ‘통일 한반도 그날을 위하여’라는 교과목이 4시간, 그리고 행정기타 분야의 ‘등록 및 교육안내’와 ‘설문 및 수료식’이 1시간으로 편성된다. 교육방식은 행정기타 분야를 제외한 교과목이 강의

식으로 운영된다. 따라서 인천광역시지방공무원교육원의 <미래의 도시 및 2020 미래의 한국> 과정은 직무교육으로서의 통일교육이 대부분을 차지하고 있으나 통일교육만으로 구성되는 과정은 아니다.

(5) 경기도 지방공무원교육원의 통일·평화교육 사례

경기도 지방공무원교육원에서의 통일교육은 직무전문 교육과정에서 병행되는 정신·소양교육의 일부 교과목으로 제공되고 있다. 직무전문 과정은 총 63개로 구성되어 있는데, 그 중 사회복지 과정, 건축실무과정, NGO협력과정의 정신·소양교육 내에서만 통일 관련 교과목이 개설되어 있다.

사회복지과정의 경우 6-8급 사회복지업무담당자 90명을 대상으로 1회로 제공되는데, 정신·소양교육 분야의 국·도정주요시책(2H), 선진외국의 복지시책(3H), 양성평등의식(2H), 체육(2H), 토론문화에 대한 올바른 인식(2H)과 함께 ‘북한체제의 전망’(3H)이라는 교과목이 개설되어 있다.

건축실무과정에서도 통일 관련 교육은 정신·소양교육 분야의 바람직한 공무원의 자세(2H), 우리음악의 이해(2H)와 함께 ‘통일시대를 대비하는 경기도의 역할’(2H)이라는 교과목을 통해 제공되고 있다. 본 과정은 도 및 시·군의 건축업무 담당자 50명을 대상으로 연 1회로 1주 동안 실시된다.

도 및 시·군의 NGO업무 담당자 40명을 대상으로 연 1회로 1주 동안 실시되는 NGO협력과정에서도 통일 관련 교육은 정신·소양교육 분야의 봉급생활자의 자산관리 및 시뮬레이션 실습(7H)과 함께 ‘북한핵문제와 국가안보’(3H)라는 교과목을 통해 제공되고 있다.

(6) 국립방재교육연구원의 통일·평화교육 사례

1987년 중앙민방위학교로 개교했고, 2004년 소방방재청 소속 민방위교육관으로 개편되었던 본 교육기구는 2006년 3월 현재의 국립방재교육연구원으로 다시 개편되었다. 이로써 국립방재교육연구원은 “각종 재난으로부터 국민의 생명과 재산을 지키는 방재 전문인력 교육기관”으로서의 기능과 방재에 관한 연구기관으로서의 기능을 겸비하게 되었다. 국립방재교육연구원의 구체적인 주요기능은 네 가지로 제시되는데, 첫째로 “민방위·재난 및 안전관리 분야의 직무에 종사하는 공무원 및 민간인 등의 교육훈련”을 하는

것이고, 둘째로 “민방위·재난 및 안전관리 분야의 교육훈련 기법의 연구·개발”의 담당, 셋째로 “재난의 예방·복구 및 응급대책 등에 관한 방재정책의 연구와 방재기술의 개발·보급”에 주력하며, 넷째로 “재난의 경감을 위한 국제교류 업무 등”을 수행하는 것이다.

또한 국립방재교육연구원은 국가안보분야, 인적재난분야, 자연재난분야에 따른 교육목표를 제시하고 있는바, 국가안보분야에서는 “세계적으로 확산되고 있는 각종 테러 대비 능력을 확립”하는 것과 “변화하는 대북환경에 부응하는 종합적 안보태세를 보완”하는 것을 구체적인 교육목표로 설정하고 있다.

그와 같은 주요기능과 국가안보분야 교육목표에 따라 국립방재교육연구원은 안보교육을 중심으로 통일·평화와 관련한 교육을 소관 교육업무로 수행할 수 있다. 더욱이 본 교육연구원은 소방공무원뿐만 아니라 민간인을 교육대상에 포함하고 있다는 특성이 있다. 그러나 본 교육연구원에서 수행하는 통일·평화 관련 교육은 현재 매우 미진한 실정에 있다.

국립방재교육연구원의 교육 분야는 23개의 교육과정으로 구성되는 공무원교육 분야, 15개 교육과정을 구성되는 민간인교육, 그리고 4개 교육과정으로 구성되는 생활민방위안전교육으로 분류되어 있다. 전 교육과정에서 통일·평화를 주제로 하는 교육과정은 설치되어 있지 않고, 다만 공무원교육 분야와 민간인교육 분야의 전 교육과정에서 ‘통일정책과 안보의식’이라는 2시간용 교과목이 추가로 개설되어서 제공되고 있다. 본 교과목은 전적으로 강의를 통한 교육방식으로 운영된다.

라. 기초지방자치단체

기초지방자치단체가 제공하는 교육사업은 주민자치센터, 시민(자치)대학, 문화원 및 문화예술기관, 도서관, 노인·여성·청소년을 위한 시설, 사회복지시설 등을 중심으로 시행되고 있다. 또한 그것은 공적 기관 내지 시설만의 교육이 아니라 유관 민간단체 및 시민단체, 기업, 각급 학교 등의 협력사업으로 추진되고 있고, 최근에는 교육사업의 의사결정 단계에서부터 사업평가 및 환류작업에까지 수행자의 참여를 보장하는 경향이 강해지고 있다. 다음에 별도로 서술하겠지만, 특히 평생학습도시의 경우 교육사업에 참여

하는 관내 각급 기관 및 시설을 평생학습센터로 결집하여 교육수행자의 자발적 참여와 자율적 프로그램 운영을 촉진하고 있다. 따라서 지방자치단체에서의 교육사업은 거버넌스 형태로 파악할 수 있다.

그러나 그러한 지방적 차원의 교육 거버넌스는 내용적으로 통일·평화교육 거버넌스로 이해될 수는 없는 실정이다. 여기서도 평화교육의 내용적 범주규정이 불분명하기 때문에 그것은 여전히 통일교육의 관점에서 포착되어야 하지만, 이러한 내용적 범주상의 문제를 제외하고라도 지자체에서 실시되는 교육사업은 통일·평화와 관련한 주제를 독립적으로 선정하여 제공하지 않고 있다. 지자체에서의 교육사업을 분야별로 분류할 때, 그것은 주로 정보화 교육, 외국어 교육, 취미 및 여가생활 교육, 문화예술교육, 직업교육(취업 및 창업교육)에 치중되어 있다. 시민(자치)대학에서의 교육은 인문사회 교육 분야나 시민교육 분야의 주제를 취급하고 있으나 여기서도의 교육역시 통일·평화교육이나 민주시민교육으로 제공되지 않고 주로 단순한 일반교양교육의 수준에서 생활정보 등을 제공하고 있다.⁴

따라서 지방자치단체에서의 교육은 형식상 거버넌스로 파악할 수는 있어도 내용상 통일·평화교육 거버넌스로 이해할 수는 없다. 그렇지만 지자체에서의 교육 거버넌스는 향후 여기에 통일·평화교육 내용을 추가하는 방안을 모색하는 데 있어서 체계적 인프라로 활용될 수 있다.

3. NGO(비정부기구) 차원의 행위자

가. 행위자로서 NGO의 개념

21세기는 NGO의 시대라고 불릴 정도로 사회의 다양한 영역에서 다양한 문제를 다루는 NGO가 생겨나서 시민사회의 주요 행위자로서 시민사회의 복잡한 요구와 이해관계를 대변하고 있다. 시민사회의 행위자를 지칭하는 용어에는 NGO(nongovernmental organization), 즉 비정부기구이외에도 민

4. 한 예로 2001년 평생학습도시로 지정된 대전광역시 유성구에서의 유성주민자치대학의 2006년도 프로그램에서는 7월부터 10월까지 7회에 걸쳐 유성구 주민을 대상으로 무료로 강의를 제공하는데, “가치있는 삶”, “생활을 윤택하게 하는 유머”, “우리아이 글로벌 인재로 키우기”, “이미지를 경영하라”, “북한의 경제난과 평화통일의 전망”, “건강십계명”, “행복한 가정”이라는 주제들이 유명인사들에 의해 제공되고 있다.

간단체, 비영리기구(NPO, nonprofit organization), 시민사회기구(CSO, civil society organization), 지역조직(CBO, community based organization), 민중조직(PO, people' organization), 제3섹터, 독립 섹터(independent sector), 자발적 섹터(voluntary sector) 등 다양하다. 각 용어는 개념정의에 있어서 강조점이 다르다. 예를 들어, NGO는 비정부·비국가 조직체임을 강조하는 반면, NPO에서는 비영리성이 강조된다. 민간단체라는 용어는 공공단체에 대한 상대적 개념임을, 또는 관변단체와의 차별성을 강조하고 있으며, 시민사회기구는 시민사회의 자발적 결사체임을, 지역조직은 지역사회 주민들의 자발적 결사체임을, 민중조직은 사회경제적 약자를 강조하거나 진보적 사회개혁을 강조하고 있다.⁵ 그러나 이 가운데에서 근래 가장 일반화된 용어가 NGO로서, 시민사회행위자를 대표하는 개념으로 사용되고 있다.

일반적으로 한국에서는 다음 네 가지 조건이 충족되는 경우 NGO로 규정된다.⁶ 첫째, 시민들의 자발적 참여인데, NGO는 가치를 공유한 시민들이 자신들이 지향하는 목표를 달성하기 위해 자발적으로 모인 회원들에 의해 구성된 단체이다. 둘째, 시민사회의 다른 이익집단과는 달리 누구나 회원으로 가입하여 활동할 수 있도록 회원가입에 배타성이 없어야 한다. 셋째, 주로 회원이나 자원봉사자의 자원봉사활동에 의거하여 사업을 수행한다. 넷째, 공익추구를 목표로 한다. 현실적으로 공익이 무엇인가에 대해서는 이견이 존재할 수 있지만, 일반적으로 NGO는 사회구성원 불특정 다수나 사회적 약자의 이익을 지향한다. 여기에서 물질적인 것뿐만 아니라 교육, 협력과 연대의 규범 습득 등도 공익에 포함된다.

나. 평화교육 행위자로서 NGO의 유형

한국은 분단국가라는 특수성으로 인해 ‘통일운동’이라는 독특한 유형의 반전·평화운동이 나타나고 있다.⁷ ‘통일운동’과 ‘평화운동’간의 차이점이 강

5- 김동춘·조효제·이대훈, 『시민단체 활동여건 개선을 위한 비영리민간단체 지원사업 성과분석 및 발전방안 연구』(서울: 성공회대학교, 2004), pp. 15-16 참조. 다양한 시민사회 행위자의 개념적 차이에 대해서는 박상필, 『NGO』(서울: 아르케, 2005), pp. 58-76 참조.

6- 위의 책, pp. 51-52.

7- 전봉근 외, 『동북아 NGO 백서』(서울: 통일연구원, 2005), p. 49.

조되기도 하지만, 통일운동이든 평화운동이든 평화를 지향하고 있다는 점에서는 공통점이 있다.⁸ 따라서 평화교육을 다루는 데에 굳이 평화운동 진영의 NGO인가 통일운동 진영에 속하는 NGO인가를 구분할 필요는 없다고 여겨진다. 그보다는 평화교육을 실시하는 행위자로서의 NGO 유형을 국내적 수준에서의 행위자인가, 남북관계 혹은 국제적 수준에서의 행위자인가로 구분하는 것이 거버넌스 차원에서 유의미할 것이다. 또한, NGO에서의 평화교육의 교육은 가르침이라는 좁은 의미를 벗어나 평화캠페인, 집회 참여, 평화홍보물 발간 등을 포함하는 보다 넓은 의미로 해석되어야 할 것이다.

(1) 국내 수준에서의 행위자

국내 수준의 행위자는 국제기구나 국제 NGO와 연계 내지는 소속된 지역 단체가 아니라 국내를 무대로 독립적인 활동을 하는 NGO들을 의미한다. 물론 이들은 국제적인 유대를 가지기도 하지만, 거의 대부분의 경우 자신들이 설정한 단체 목적과 가치에 따라 평화교육에 관한 정책을 독자적으로 입안·결정·집행한다. 평화 및 통일 관련 NGO의 대부분이 이에 속한다. 국내 수준에서의 행위자는 두 가지 유형으로 구분될 수 있는데, 다른 NGO와 사안에 따라 연대를 하기도 하지만 기본적으로 독자적인 활동을 하는 유형과 다른 한편으로는 공동의 가치관과 목적을 지닌 NGO들의 연대체 유형이 있다.

다수의 NGO들이 첫 번째 유형에 속하는데, 이 유형은 다시금 전국 내지는 일부 지역에 지부 등 조직망을 가지고 활동하는 NGO와 그렇지 않은 NGO로 나뉜다. 예를 들면 ‘평화박물관건립추진위원회’, ‘평화인권연대’, ‘평화를 만드는 여성회’, ‘평화네트워크’, ‘민족화합운동연합’ 등은 후자에 속하며, ‘평화와 통일을 여는 사람들’(이하 평통사)과 ‘우리겨레하나되기운동본부’가 전자에 속한다.

평화박물관건립추진위원회⁹는 1999년부터 시작된 베트남전 진실규명할

8-“통일운동 진영은 평화운동이 통일운동에 속한다는 입장인데 비해, 평화운동 진영은 반대로 통일운동이 평화운동에 속한다는 입장이다. 불가분의 관계 속에서 발전되어온 두 운동은 최근 ‘따로 또 같이’ 활동을 통해 독자적인 분야 운동도 병행하고 있다.” 위의 책.

9-주소: 서울시 종로구 견지동 99-1, 평화박물관 건립추진위원회, 전화: 02-735-5811~2, 팩스: 02-735-5810, 홈페이지: <http://www.peacemuseum.or.kr/>, E-Mail: webmaster@peacemuseum.or.kr

동에서 출발한 평화박물관건립운동에 기원을 두고 있다. 한국군이 베트남 전 당시 민간인들에게 가했던 범죄행위의 진실을 규명하고, 우리의 사죄와 베트남인들과의 화해를 추구했던 이 시민운동 과정에서 베트남에 한·베평화역사기념관을 세우는 계획이 제안되었다. 그러나 베트남 답사를 포함해 많은 검토를 거친 결과, 평화박물관이 진정으로 필요한 곳은 전쟁과 학살의 상처가 치유되지 않은 채 군사주의가 횡행하는 한국이라는 결론을 내리고 평화박물관건립을 추진하고 있다. 평화박물관운동은 우선 사이버상의 평화박물관으로 시작해서 시민모금을 통하여 전쟁의 아픔을 담고 있는 상징적인 장소에 제1호 평화박물관부터 건축에 들어가고자 한다. 즉, ‘생활 속의 네트워크형 평화 공간’ 운동으로, 우리 사회에 생활현장 곳곳에 전쟁과 평화를 기억하는 공간을 확산시키려는 취지로 전개되고 있다. 다시 말하면, 평화박물관운동의 목적은 베트남전이나 이라크전쟁처럼 우리와 직·간접으로 연관된 전쟁의 참화를 겪은 사람들의 기억을 기록하는 공간을 만듦으로써 전쟁의 기억을 평화의식 형성과 연결시켜 생명과 인권의 가치가 지역사회에 뿌리내리도록 할 뿐만 아니라, 전쟁에 대한 반성 및 평화에 깊게 관련되거나 헌신한 개인과 단체의 평화자료실 및 사회교육, 시민교육, 평화교육, 인권교육을 위한 교육프로그램 지원센터 역할을 하려는 것에 있다.

평화교육과 관련된 활동을 보면, 월례 평화강연을 개최하고 있으며, 또한 <동북아시아 비핵지대와 평화를 위한 한일 국제회의> (2005. 10. 26), <이라크침공 2주년에 즈음한 토론회> (2005. 3. 16), <베트남전 종전 30돌, 한국군 참전 40돌 기념강연회: 또 하나의 전쟁> (2005. 4. 23), <베트남전 종전 30돌 수기공모>, <월폭투하 60년 반핵평화만화 ‘맨발의 겐’ 독후감대회> 등 학술회의 및 수기공모와 독후감대회 등을 통해 평화교육에 힘쓰고 있다. 차후에는 교육 프로그램으로 박물관 탐방, 평화행사, 평화교육자-분쟁조정가 연수-훈련 프로그램, 평화 영화제, 주민 평화교육, 이동식 평화전시회, 문예발표, 아동을 위한 평화게임, 평화테마 연주회, 지역사회 외국인과의 이해-교류, “생활 속의 평화박물관” 만들기 실습지도 등 매우 다양한 방식을 제공하고자 한다.

평화인권연대¹⁰는 평화와 인권의 가치를 소중하게 생각하는 활동가모임

¹⁰-주소: 서울시 서대문구 충정로 2가 190-10 아랫집 2층, 전화: 02-393-9085, 팩스:

으로 인류의 평화와 인권을 위협하는 세계화와 군사주의에 저항하고, 차이와 연대를 기본원리로 하는 평화문화를 창출하려는 목적에서 1998년 5월 창립되었다. 평화인권연대의 활동과 관련한 모든 것을 토론하고 결정하는 곳은 ‘상임활동가회의’로서, ‘상임활동가회의’가 평화인권연대를 대외적으로 대표한다. 평화교육과 관련해서 평화워크샵과 집회, 토론회 및 초청강연회, 평화캠프, 국제평화운동에의 참여 등 다양한 활동을 전개하고 있다. 동티모르의 평화를 기원하는 집회, 나토의 코소보 공습에 반대하는 평화집회 등을 개최했으며, 현재는 <평택미군기지확장저지범국민대책위원회>와의 연대활동 속에서 평택 미군기지 확장 반대운동에 힘쓰고 있다. 군축·군수무역·군대체복무 등에 관해 꾸준한 토론회를 개최하고 있다. 일종의 실습을 통한 평화교육으로 다른 NGO와 공동으로 한반도 분쟁지역 체험여행 등도 실시하고 있다. 2002년부터는 월간지 《평화연대》를 발간하고 있다. 또한, 1999년 아태지역 평화를 위한 미군기지반대 국제전략회의 참가를 필두로, 핵철폐를 위한 유럽행진(헤이그→브뤼셀), 헤이그국제평화회의 및 반전인터넷내셔널 국제회의 참가 등 국제적 연대활동도 벌이고 있다.

평화를 만드는 여성회¹¹는 1991년 남북한 여성과 일본여성들의 모임인 ‘아세아의 평화와 여성의 역할’토론회의 한국실행위원회가 1996년 발전적 해체되면서 여성의 힘을 모아 한반도의 통일과 평화를 실현하고, 나아가 아시아와 세계 평화를 만들어가기 위한 여성평화운동단체로서 결성되었다. ‘평화를 만드는 여성회’는 한반도에서의 전쟁과 군사적 충돌을 막고, 지속 가능한 평화를 정착시키려는 노력에 여성의 평등한 참여를 촉진하고 여성들의 지혜와 평화적 감수성과 힘을 결집하고자 한다. 또한, 분단으로 조성된 적대적이고 가부장적인 군사주의 문화를 여성의 경험과 관점을 토대로 평화문화로 전환시키고, 통일, 외교, 국방 분야에 성인지적 관점을 통합시키며 여성의 참여를 확대하려는 목적을 가진다. 평화를 만드는 여성회는 4개 센터(한반도평화센터, 일상평화센터, 갈등해결센터, 회원참여센터)과 2개 위원회(정책위원회, 국제위원회)로 조직되어 있으며, 일상평화센터에는 평화

02-363-9085, 홈페이지: <http://peace.jinbo.net>, E-Mail: peace@jinbo.net

¹¹ 주소: 서울시 중구 장충동 1가 38-84번지 여성평화의 집 4층, 전화: 02-2275-4860, 2264-8649, 팩스: 02-2275-4861, 홈페이지 <http://www.peacewomen.or.kr>, 이메일 wmp@peacewomen.or.kr

심성팀이, 갈등해결센터에는 청소년교육팀이, 회원참여센터에는 소식지팀과 회원소모임이 구성되어 있다. 그리고 부설기관으로서 한국여성평화연구원이 있다.

평화통일사업, 평화통일교육, 평화통일연구 및 국내외 연대활동을 통해서, 통일과 평화실현을 위한 평화통일정책을 제시하고 다양한 활동을 전개하고 있다. 평화통일교육 및 연구사업을 보면, 평화, 여성, 통일과 관련된 다양한 심포지엄과 토론회를 개최하고 있다. 여성평화아카데미, 평화원탁포럼 등 평화운동 여성지도자를 배출하기 위한 교육과정을 꾸준히 개설하고 있는 반면, 평화교육방법론 개발을 위한 ‘평화교육의 전망과 과제’(1999) 또는 ‘21세기 한반도 평화·통일교육 방법론과 프로그램 개발’(2000)이라는 주제로 심포지엄을 개최했으며, ‘여성과 평화’, ‘남북여성교류와 평화통일’, ‘군사주의와 여성’, ‘북한여성 어떻게 만날 것인가’ 등 다양한 주제로 심포지엄과 여성평화통일포럼이나 평화·통일여성정책 마련을 위한 전문가 포럼 등을 지속적으로 개최하고 있다. 또한, 갈등과 관용형성을 위한 워크숍도 지속적으로 개최하고 갈등해결과 중재훈련 매뉴얼 개발을 개발하고 있으며, 특히 학교 내 갈등의 평화적 해결을 위한 여교사 워크숍이 있다. 통일부의 용역을 받아서 “국내외 평화교육 사례의 통일교육에의 적용방안”에 대한 연구도 실시했다. 또한, 통일세상 준비하는 어린이인형극 “땅땅이와 쑥쑥이”의 전국순회 공연을 실시하기도 했다. 그 외에 연구총서 ‘여성과 평화’ 및 소식지 ‘평화를 만드는 여성들’을 발간하고 있다. 그밖에 밥나누기 사랑나누기운동, 평화와 군축을 위한 세계 여성의 날 기념식, 북한여성단체에 분유 26톤 전송, 평화만들기 바자 개최, 5·24 평화와 군축을 위한 세계여성의 날 문화행사 공동개최, 2000년 세계평화문화의 해 기념 여성평화행진 ‘관문점과 파주금파리 평화기행’, NMD, TMD저지 평화실현 공동대책위 활동, 평화명상 모임, 전쟁중지와 평화적 해결을 촉구하는 사이버 시위 “평화 쪽지 날리기”, 전쟁반대 여성평화시위, 전쟁중지와 평화적 해결을 촉구하는 여성평화 침묵시위 주관 등 매우 다양한 평화·통일사업을 전개하고 있다. 또한 5·24 세계여성평화군축의 날 행사, 국제 여성 평화 심포지움 개최, 군사주의 반대, 여성네트워크 활동, 국제 캠페인 연대, 국제 분쟁지역 순례 등 국제연대활동도 활발히 벌이고 있다.

평화네트워크¹²는 북한·평화·통일에 대한 담론 형성에서 일반 시민, 학생

과 함께 호흡하고, 장기적인 프로그램과 전망을 갖고 시민적 건강성과 사회적 적실성을 갖는 시민운동단체를 목적으로 1999년에 결성되었다. 인터넷 공간을 통해 시민들과 자유롭게 만나고 시민들이 부담없이 참여할 수 있는 다양한 프로그램을 끊임없이 개발하여 시민적 건강성과 사회적 적실성을 유지, 발전시키기 위해 노력하고 있다. 평화네트워크의 설립 목적은 일반시민·학생들이 북한·평화·통일 문제에 대해 자유롭게 얘기하고 참여할 수 있는 공간을 마련하여 ‘시민적 담론’을 형성해 나가려는 데에 있다. 즉, 어떤 정해진 방향을 제시하기 이전에 그 방향을 시민·학생들과 함께 고민하는 과정이 중요하다는 대중적 관점에 기초하고 있다. 평화네트워크는 시민들의 자발적인 참여와 지원으로 운영되는 것을 원칙으로 하며, 운영위원회, 자문위원회, 평화언론모니터회, 평화문제연구회, 번역팀, 후원회 등으로 구성되어 있다.

평화네트워크의 평화교육 관련 주요 활동을 보면, 우선 한반도문제에 대한 국내외 언론 보도를 상시적으로 모니터링하고 있다. 현재의 북한제제 성격과 한반도문제의 국제적 성격을 감안할 때, 남한과 국제사회의 여론은 북한문제와 한반도문제 해결 가능성과 그 정도 및 방향성을 좌우할 수 있는 중요한 배경적 조건이다. 현재 국내 언론의 보수 편향적 보도 관행, 자국의 이익에 기초한 미국과 일본 언론의 보도 성향에 대한 비판적 접근이 거의 없다. 따라서 미국 및 일본 언론을 포괄하여 비평작업을 수행한다. 모니터링 결과는 인터넷 홈페이지를 통해 매주 공개하여, 일반시민·학생들도 자유롭게 언론비평에 참여할 수 있도록 홈페이지에 별도의 시민언론비평란을 마련하고 있다. 또한, 최근 한반도 대결구조의 완화 분위기에도 불구하고 여전히 의제화되지 못하고 있는 군축문제를 적극적으로 이슈화하고 있다. 평화네트워크에서는 한반도에서 군축의 필요성과 의의를 다루고, 한반도 군축과 미국의 동아시아 정책, 일본의 군국주의 움직임, 주한미군문제, 대인지뢰문제, 군축을 위한 국제적 연대 방안 등을 구체적인 주제로 다루어 나가고자 한다. 그리고 군축문제에 대한 사회적 논의를 활성화하기 위해 인터넷 홈페이지를 활용해서 여론조사와 주제토론을 지속적으로 펼쳐나가고 영문판을

¹²주소: 서울시 종로구 필운동 184-3번지 2층, 전화: 02-733-3509, 홈페이지: <http://www.peacekorea.org>

통해서도 국제시민사회의 관심과 참여를 제고한다.

그밖에 북한인권세미나팀을 운영하고 있으며, 평화와 군축에 대한 시민 담론을 구축하기 위해 일반시민·학생들이 자유롭게 참여하고 발표할 수 있는 주제를 가지고 매달 월례포럼과 평화카페를 진행하고 있다. 예를 들면, 2004년에는 ‘6자회담과 미국 대선, 그리고 한반도의 미래’, ‘UN, NPT회의와 한국의 NPT 대응 전략’, ‘동북아 비핵지대 모델 발표와 토론’, ‘주한미군 이전과 한국군 파병’, ‘한미동맹재조정과 한반도 군축’, ‘일본의 보수우경화와 평화헌법’ 등 다양한 주제로 월례포럼을 개최했다. 평화카페에서는 ‘중동의 현재와 한국 평화운동이 할 일’, ‘일본은 평화헌법을 포기하는가’ 등의 주제를 다루었다. 또한 반핵평화교실을 열어 ‘핵무기는 어떻게 만들어지나’, ‘NPT란 무엇인가’, ‘일본의 피폭경험과 반핵평화운동’, ‘북핵문제의 올바른 이해’, ‘비핵지대란 무엇인가’, ‘미국의 핵정책을 파헤친다’ 등을 다루었다.

평화 관련 토론회 활동을 보면, 2000년 1월~4월 사이에 ‘한반도 군축, 이를 수 없는 희망인가’ 및 ‘21세기의 주한미군, 어떻게 볼 것인가’라는 주제를 가지고 사이버 토론회를 개최했다. 2001년 1월에는 ‘동북아 비핵지대를 위한 한일국제대회’를 개최했으며, 2002년에는 “한국의 MD참여, 어떻게 볼 것인가?”에 관해 국회공청회를 개최했다. 또한 ‘서해교전 사태, 어떻게 볼 것인가?’라는 주제로 긴급토론회를 열기도 하였다. 2003년에는 세계 반전평화 행동의 날 기념 토론회, “NLL, 평화적 관리 방안을 찾아라”라는 주제의 긴급토론회, ‘한미연합방위체제와 MD, 무엇이 문제인가?’에 관한 세미나를 개최했다. 2005년에는 ‘한반도 위기의 평화적 해법과 남북관계’관련 토론회를 개최했다. 그밖에 출판활동을 보면, “한반도의 선택-부시의 MD가 노리는 것은?”(2003), “동북아시아 비핵지대”(2005), “북핵: 대과국과 대타협의 분수령”이라는 제하의 책을 출판했다. 또한, 4월부터 영문 홈페이지를 개편하고 영문 뉴스레터를 발송하기 시작했다.

민족화합운동연합¹³은 6·15선언을 지지하고 6·15선언에 의해 남북정상이 합의한 제2차 남북정상회담의 실현과 북측 김정일 국방위원장의 조속한 답방을 촉구하며, 이를 통해 한반도의 자주·민주·평일통일·민족 대단결을

13-주소: 서울시 서대문구 북아현2동 221-7번지 백상빌딩 504호, 전화: 02-3148-6150, 팩스: 02-3148-6151, 홈페이지: <http://www.hwahap.org>, E-Mail: hanjoguk615@hanmail.net

향한 획기적 성과를 이루어낼 수 있는 분위기를 조성하기 위해 만들어졌다. 평화적이고 자주적인 민족 통일을 지향하고 이를 위해 지역적 이익이나 계급적 이익보다 민족 전체의 이익을 앞세워야 한다는 인식하에 국민의식개혁운동을 단체의 목적으로 하고 있다. 또한 한반도에서 핵무기를 비롯한 모든 대량살상무기는 제거되어야 한다는 목적 하에 전 세계 모든 평화애호 세력들과 연대하여 투쟁하고자 한다. 민족화합운동연합의 주요 활동을 보면, 6·15남북공동선언을 실현하기 위한 제반 사업에 중점을 두면서, 한반도의 평화통일과 세계평화에 기여하기 위해, 해외동포 단체 및 평화를 사랑하는 다른 나라의 시민 사회단체와 연대하는 사업을 전개하고 있다. 그리고 남북, 해외동포, 동서지역의 화해와 협력을 촉구하기 위한 문화, 예술, 학술 등 제반 교류 확대 사업을 추진하고 있다.

평화와 통일을 여는 사람들¹⁴(이하 평통사)은 한국 최초의 평화운동단체인 ‘반핵평화운동연합’에 이어 평화운동을 개척하던 ‘새로운 평화 운동 대중단체’와 ‘평화와 통일을 위한 연대회의’가 통합하여 1994년 결성되었다. 평통사의 설립 이념과 목적은 한반도 평화만이 우리의 통일을 가능하게 하며, 역으로 통일만이 한반도 평화를 이룰 수 있다는 이념을 가지고 평화와 통일과 자주를 통합적으로 추구하려는 데에 있다. 평통사는 전국에 지역 조직(서울, 인천, 경기남부, 안동, 부천, 전북, 대전·충남, 광주·전남)을 결성하여 대중적이고 전문적인 평화운동단체로 발전하고자 2003년 각 지역에서 활동해온 청년, 노동, 평화 단체들을 통합하여 전국적인 조직으로 재창립했다. 각 지역조직은 회원 10인 당 1명의 운영위원을 중앙의 운영위원회 총회위원으로 배정하며, 지역상임대표와 공동대표 1인이 중앙운영위원회 운영위원이 된다. 따라서 평통사는 지역에 따른 분권화가 이루어져 있으며, 중앙운영총회와 운영위원회를 매개로 지역간 네트워크가 이루어져서 지식과 정보, 자원이 효율적으로 교류될 수 있는 구조가 갖추어진 것으로 보인다.

평통사의 평화교육관련 주요 활동을 보면, 평통사는 젊은이를 비롯한 일반 시민들이 부담 없이 참여하여 평화와 통일 및 자주를 토론하고 이야기할 수 있는 ‘평화사랑방’과 같은 감성공간을 마련하고 있다. 또한, ‘무기 장난감

14_주소: 서울시 마포구 신공덕동 18-4 성우빌딩 3층, 전화: 02-711-7292, 팩스: 02-712-8445, 홈페이지: <http://www.spark946.org>, E-Mail: spark946@chol.com

을 평화의 선물로 바꾸어 주기'와 같은 행사를 통해 어린이와 젊은이의 마음에 평화에 대한 의식을 고취시키고 있는데, 이는 좋은 평화교육이라고 생각된다. 평화교육 프로그램의 하나로 매년 평화아카데미를 개최하고 있으며, 평화 및 전쟁, 군축과 관련된 토론회와 강연회, 공청회 등을 현안에 따라 개최하고 있다. 예를 들면, '한반도 통일정세와 평화체제 구축방향'(1997), '남북화해와 평화군축 실현'(1998), '민족자주적 입장에서 본 평화군축'(1999), '미국산 무기도입 저지와 한반도 평화·통일'(2001) 등의 주제로 토론회를 개최했다. 또한 2001년 2월부터 국방부를 비롯해 청와대와 국회 등에서 매월 평화군축 월례집회를 개최하고 있다. 이러한 토론회와 행사는 다른 시민단체와의 공동으로 진행되는 경우도 있는 것으로 보아서 다른 단체들과의 네트워크도 높게 이루어지고 있는 것으로 보인다. 또한 평통사는 부설연구기관으로 평화·통일연구소를 두고 있는데, 연구소에서는 평통사의 실천활동을 이론 정책적으로 뒷받침하고, 통일·한반도군축체제에 대한 전문적 연구와 대안을 제시하며, 국제 평화전문단체와의 교류 및 연구 성과의 국제화를 추진하고 있다.

우리겨레하나되기운동본부¹⁵는 남북교류협력을 전개함으로써 한반도의 참된 평화와 통일에 이바지하려는 목적으로 설립되었다. 우리겨레하나되기운동본부의 조직을 보면, 인천, 울산, 부산, 광주 등에 지역본부와 지부를 두고 있으며, 특별기구로서 정책자문위원회와 법률자문위원회가 있다. 평화교육과 관련된 주요 활동을 보면, 민족의 화해협력토대를 구축하기 위해 정책생산, 의제 개발, 여론형성 등을 위한 포럼 구성 및 남북교류협력활성화를 위한 정책토론회 개최 등 다양한 연구조사 사업 진행하고 있다. 또한 일반, 단체를 대상으로 한 전국단위의 평화통일과 민족동질성을 높이는 교육홍보사업 및 교육홍보자료를 제작, 배포하고 있다. 동시에 분단의 아픔을 체험하고 그것을 뛰어넘어 진행하고 있는 경의선, 경원선, 개성공단 등 화해협력 상징의 의미를 생생하게 전달할 수 있는 양질의 가이드를 만들어내기 위해 겨레 하나 DMZ 가이드 양성프로그램 및 DMZ 통일기행을 진행하고 있다.

15_주소: 서울시 마포구 신공덕동 5번지 한성빌딩 3층, 전화: 02-703-6150, 팩스: 02-701-8150, 홈페이지: <http://www.krhana.org>, E-Mail: krhana@krhana.org

두 번째 유형인 NGO들간 연대체에는 ‘통일교육협의회’, ‘한국평화여성네트워크’, ‘통일연대’ 등이 있다. 통일교육협의회¹⁶는 통일교육을 실시하는 단체들 간의 협의·조정, 기타 상호간의 협력 증진을 통해 보다 광범위하고 효율적인 통일교육을 실시하기 위해서, 특히 통일교육에 대한 국민적 수요에 부응하기 위해 통일교육지원법 제10조에 근거하여 설립되었다. 통일교육협의회는 2005년 5월 기준 한국자유총연맹, 경실련, 통일협회 등 85개 단체가 가입하고 있는 비영리민간단체간의 협의기구라는 성격을 띠고 있다. 조직을 보면, 통일교육협의회는 산하에 5개 분과위원회(여성분과위원회, 지역분과위원회, 청소년분과위원회, 시민분과위원회, 정책개발분과위원회)와 통일교육연구소 등을 두고 있다. 각 분과위원회는 해당 분야에서 평화통일교육을 실시하고 있다. 여성분과위원회는 통일교육을 통해 여성통일지도력을 높이기 위해 여성통일학교와 여성통일워크숍을 운영하고 있으며, 지역분과위원회는 지역통일교육 활성화를 위해 지방 도시별로 통일강연, 지역통일교육단체 간담회를 실시한다. 청소년분과위원회는 청소년 통일교육담당자 심화교육에 역점을 두고 있으며, 시민분과위원회는 사회통일교육의 현황과 문제점, 대책을 분석하고 대안을 모색하며, 성향이 다른 단체들이 합동으로 통일교육 사업을 전개함으로써 남남대화 활성화 등 교육의 시너지 효과를 극대화하기 위해 사회통일교육 활성화 및 화해와 평화정착을 위한 시민토론회 및 워크숍을 개최하고 있다. 한편, 통일교육협의회 회원단체들의 통일교육 사례들을 살펴보면, 통일교육이 전적으로 통일이해와 북한알기에 집중되어 있으며, 유일하게 평화를 만드는 여성회가 주최한 통일교육 프로그램만이 갈등해결과 평화라는 주제의 평화교육을 제공하고 있다.¹⁷

한국여성평화네트워크¹⁸는 주로 미군기지의 주둔으로 고통 받고 있는 동아시아와 미국의 여성활동가들이 모여 각 국가별/지역별 상황을 공유하고 국제연대의 관점에서 함께 해결책을 모색하는 군사주의, 여성과 아동의 안

16_주소: 서울시 마포구 아현동 418-4 재우빌딩 2층, 전화: 02-392-1784, 팩스: 02-392-1786, 홈페이지: <http://www.tongiledu.org>, E-Mail: tongiledu@tongiledu.org

17_박광기 외, 『신패러다임 통일교육 구현방안』 (서울: 통일연구원, 2005), pp. 158-161.

18_주소: 경기도 의정부시 고산동 116, 전화: 031-841-2609, 팩스: 031-841-2608, 홈페이지: <http://safe.jinbo.net>, E-Mail: safe@jinbo.net

전을 주제로 한 3차례에 걸쳐 열렸던 회의에서, 특히 지난 2000년 제 3차 오키나와 회의 이후 이 회의에 참가했던 단체와 개인을 중심으로 설립 되었는데, 한국 내에서 평화를 고민하는 여성평화단체, 운동가들이 모인 독자적 여성평화네트워크이다. 한국여성평화네트워크의 주요 활동의제는 가부장제를 강화하는 군사주의, 군사화, 군사문화의 해체, 군사주의적 폭력으로부터 여성, 아동, 지역주민의 인권보호, 군사주의로부터 생태계 보전, 미군기지 반환과 여성/지역주민을 위한 경제개발 추진 등 이다. 조직을 보면 2000년 미군기지 주둔문제에 관한 오키나와 국제회의에 참여했던 6개의 사회단체(두레방, 성매매 근절을 위한 한소리회, 주한미군범죄근절운동본부, 평화를 만드는 여성회, 평화인권연대, 한국교회여성연합회)와 개인으로 구성되어 있다. 두레방은 기지촌여성을 돕는 프로그램 센터이며, 성매매 근절을 위한 한소리회는 성매매근절을 위해 활동하는 민간단체들의 연합체, 주한미군범죄근절운동본부는 미군이 주둔하면서 발생하는 각종 범죄와 폐해를 조사하여 근절 대책을 마련하고, 한미행정협정 등 불평등한 한미간의 제도를 개선하여 진정한 인권과 평화, 민족자주의 확립을 목적으로 하는 단체이다. 한국교회여성연합회는 다양한 교파의 교회여성들이 사회적 선교활동과 교회갱신운동 그리고 국제적 연대활동을 하는 연합체이다. 한국여성평화네트워크의 활동 영역은 주로 기지촌 여성과 국제아동의 인권 보호 및 여성경제력 향상을 위한 활동, 미군기지로 인해 파괴되는 생태계 보전 운동, 군비축소와 여성과 아동을 위한 사회복지비 확충 활동, 군사주의에 반대하는 동아시아/미국 여성 네트워크 국제회의 개최 및 참여 등이며, 이를 위해 국내·외 연대를 형성하는 것이다.

통일연대¹⁹는 2001년에 만들어진 연단체(47개 단체)로서 1990년대 통일운동을 이끌어 온 범민련(조국통일범민족연합)이 이적단체로 탄압받는 상황에서 6·15공동선언 실천을 위한 대중사업을 위해 구성되었다. 통일연대의 목적은 민족주의 이념에 입각하여 민족주의의 핵심인 민족자주의식과 민족대단결의식을 고취하는 정치선전활동을 광범위하게 전개하려는 데에 있다. 조직을 보면, 명예대표, 상임대표, 공동대표를 두고 있으며, 상임집행위원장

¹⁹-주소: 서울시 용산구 동자동 11번지 3, 4층, 전화: 02-755-6822, 팩스: 02-755-6823, 홈페이지: <http://www.615tongil.org>, E-Mail: 615tongil@jinbo.net

과 집행위원 및 4개 특별위원회를 두고 있는데, 4개 특별위원회에는 조직강화특별위원회, 재정특별위원회, 국가보안법철폐특별위원회, 학술연구특별위원회 등이 있다. 통일연대의 주요 활동을 보면, 자주·평화통일·민족대단결을 실현하기 위해 대중적 반미자주화·반전평화 투쟁을 더욱 가속화하고, 남북 간의 교류와 협력, 연대와 연합 등을 더욱 활성화하여 '6·15 공동선언'을 실질적으로 이행하려는 다양한 활동을 적극적으로 펼치고 있다. 또한 국가보안법 철폐 등 사회민주화를 촉진하는 투쟁을 전개하고 있으며, 사안에 따라 위원회를 설치하여 적극적으로 연대활동을 하고 있다.

(2) 남북관계 수준에서의 행위자

남북관계 수준의 행위자는 남한과 북한 두 지역에 걸쳐 단독으로 혹은 북한의 정부나 NGO와 연대하여 평화교육을 실시하는 행위자를 의미한다. 그러나 현재까지 이러한 유형의 NGO는 사실상 전무하다고 볼 수 있다. 남북관계 수준의 행위자라고 볼 수 있는 NGO는 거의 모두 대북지원사업을 하는 단체들로서 이들이 국내적으로 평화와 통일을 주제로 토론회나 강연회 등을 제공하고 있을지라도, 이는 국내에 국한될 뿐 북한과의 연대를 통해 남북을 아우르는 평화교육을 실시하고 있지는 못한 실정이다.

(3) 국제적 수준에서의 행위자

국제 수준의 행위자는 국제기구나 국제 NGO와 밀접한 연계 내지는 이에 소속된 회원단체이거나 해외에 지부를 두고 국제적인 조직을 가진 NGO들을 의미한다.

첫 번째 유형의 NGO로 거론될 수 있는 것이 국제평화단체인 Nonviolent Peaceforce(NP) International²⁰의 한국지역모임인 '비폭력평화물결'²¹이다. 2002년 12월 뉴델리에서 47개국의 130명의 대표와 수백 개 평화단체 및 개인들이 참여한 가운데 창립된 국제NP는 분쟁지역에 민간인으로 구성된 비

²⁰-주소: Rue Van Elewyck 35, 1050 Bruxelles, Belgium, 홈페이지: <http://www.nonviolentpeaceforce.org>, E-Mail: info@nonviolentpeaceforce.org

²¹-주소: 서울시 서대문구 충정로 2가 35, 기사연 빌딩 5층, 전화: 02-312-1678 /312-1676, 팩스: 02-312-1676, 홈페이지: <http://www.peacewave.net/>, E-Mail: peacewave@pracewave.net

폭력평화단을 보내 평화감시활동을 하고, 그 지역의 평화활동가들을 보호, 지원, 협력하며, 전쟁에 의한 파괴와 살육을 미연에 방지하고 분쟁의 평화적 해결을 목적으로 하는 단체이다. ‘비폭력평화물결’은 국제NP의 취지에 동참하면서, 한반도의 현실이 요구하는 평화사업과 활동들을 전개해나가려는 목적을 가지고 있다.

‘비폭력평화물결’이 추구하는 바는 4가지 정도로 이야기된다. 첫째, 비폭력의 방법으로 한반도와 세계의 평화를 지키고 평화로운 세상을 이룩하기 위해 노력한다. 둘째, 비폭력 평화의 정신으로 국내외 평화세력과 연대하여 전쟁을 비롯한 모든 형태의 폭력에 저항한다. 셋째, 평화와 인권, 우정과 화해의 바탕 위에서 생명을 살리는 정의로운 사회구조와 제도 변화를 추구한다. 넷째, 비폭력 평화사상을 연구하고, 비폭력 평화의 신념을 생활화하여, 비폭력 평화를 위해 일할 평화활동가를 육성한다.

평화교육활동을 보면, 움직이는 평화학교, 평화너른마당, 평화음악교실 등을 운영하고 있는데, 평화교육과 관련된 활동을 상대적으로 많이 실시하고 있는 편이다. 각 평화교육활동은 교육목적과 주제의 깊이, 교육방법 등에서 차이를 두고 있다. 예를 들면, 움직이는 평화학교에서는 열 명에서 열다섯 명 이내의 사람들이 원을 그리고 둘러앉아 주로 생각의 차이에 귀를 기울이는 법을 배우는 반면, 평화너른마당은 전문가를 초빙하여 평화로운 생각과 삶에 관한 다양한 주제에 대해 강의와 심층대화로 운영된다. 또한 평화감시활동, 평화행동, 유엔사재조정캠페인, 갈등/분쟁의 비폭력적 해결방법 워크샵 등을 진행하고 있다.

국제적 수준에서의 행위자로서 해외에 지부를 두고 국제적인 조직을 가진 유형의 NGO로는 ‘우리민족서로돕기운동’²²이 있다. 우리민족서로돕기운동은 북한의 극심한 식량난이 외부세계에 알려지고 북한이 긴급지원을 호소하던 1996년 6월 21일에 한국의 천주교, 기독교, 불교계 등 6대종단과 주요 시민사회단체가 함께 참여하는 국민운동조직으로 창립했다. 우리민족서로돕기운동의 설립 목적은 인도적 대북지원과 남북간 교류사업을 통해 남북간의 반목과 대립을 깨고 한반도의 평화정착과 민족의 화해와 공존을

²² 주소: 서울시 마포구 마포동 236-1 덕성빌딩 B-1, 전화: 02-734-7070, 팩스: 02-734-8770, 홈페이지: <http://www.ksm.or.kr>

이루어 나가는데 기여하려는 데에 있다. 우리민족서로돕기운동의 조직을 보면, 8개의 분과위원회와 평화나눔센터, 세계협의회 등으로 구성되어 있다. 세계협의회는 7개의 지역본부(미주본부, 러시아본부, 오세아니아본부, 캐나다본부, 남미본부, 유럽본부, 동남아 본부 준비위)가 있으며, 본부 아래 지부가 있는 곳도 있다.

우리민족서로돕기운동의 주요 활동을 보면, 본 단체는 북한의 인도적 상황을 구조적으로 개선할 수 있도록 농업과 보건의료 분야의 개발복구 지원 사업을 중점적으로 추진하고 있으며, 그밖에 다양한 남북간 교류협력사업을 병행 추진하고 있다. 특히 대북지원과 남북교류 활성화, 국내외 지원단체 간 네트워크 형성을 위한 각종 정책 활동과 캠페인 활동도 중점적으로 추진하고 있다. 첫째, 월례정책포럼을 운영하고 있다. 이 정책포럼은 관심 있는 사람들이면 누구나 참여할 수 있는 열린 공간으로 운영되며 발표된 내용은 인터넷신문 프레시안을 통해 보도되고 있다. 참석자들은 주제에 대한 관심도에 따라 보통 20~40명 정도로 우리민족서로돕기운동의 대표와 일반 회원, 대북지원 NGO 실무자, 그리고 정부·학계·언론계 등 다양한 분야의 사람들로 구성되어 있다. 정책포럼에서 다루지는 주제들은 6자회담과 북미관계, 북한의 사회경제적 변화 등 다양하며, 강사도 대북지원 NGO 관계자에서 국내외 한반도 문제 전문가들에 이르기까지 다양하다. 둘째, 전문가 토론회 및 정책토론회를 개최하고 있다. 평화나눔센터는 이러한 토론회를 통해 개발지원에 대한 정책 논의의 활성화와 정책 수립 및 북한 개발지원에서의 NGO역할 및 정책에 대한 논의의 기초를 마련하고자 하며, 그 결과물을 『북한 개발지원과 NGO』라는 제목의 자료집으로 출간했다. 셋째, 평화나눔센터는 대북 지원사업의 현황 및 주요 쟁점을 살펴보고, 본격적인 북한 개발지원을 위한 프로젝트 관리와 실무역량을 강화하기 위한 교육 프로그램을 마련하여 진행하고 있다. 넷째, 2003년부터 동북아청년학생평화포럼을 개최하고 있다. 본 포럼의 목적은 동북아의 NGO 실무자와 대학인들이 함께 모여 한반도 평화와 동북아 공동 번영을 위한 상호 협력방안을 모색하는 것이다. 2005년에는 “갈등의 시대를 넘어 평화공존으로”라는 주제로 미국, 일본, 중국, 러시아의 NGO실무자, 학생, 연구자 등 30여명이 참석하여 동북아 역내 국가들과 북한과의 갈등 해소와 관계 정상화를 위한 방안을 논의했다.

IV. 정책과정에서의 한반도 평화교육 거버넌스 실태분석

1. 학교교육 차원의 한반도 평화교육 거버넌스 실태분석

가. 학교평화교육의 정책과정과 거버넌스

(1) 제7차 교육과정과 학교평화교육

학교현장에서 이루어지는 평화교육은 단순히 몇몇 교과와 전유물이 아니라 학교 교육활동 전 과정을 통해 진행된다. 이에 따라 일반적으로 학교현장에서 이루어지는 교육활동은 크게 교과수업시간을 중심으로 진행되는 교과 교육활동과 교과수업 이외의 시간을 활용하는 교과외 교육활동으로 구분할 수 있다.

(가) 교과 교육과 학교평화교육

제7차 교육과정의 국민공통 기본교육과정에서는 평화교육관련 내용들이 반영되고 있다. 국민공통 기본교육과정은 초등학교 1학년부터 고등학교 1학년(10학년)까지 10년간의 기간에 해당되는 것이지만, 본 연구에서는 교과들이 분화되어 제시되는 초등학교 3학년부터 고등학교 1학년까지의 교육과정으로 분석대상을 한정하였다.

분석대상으로 삼은 교과는 국어과, 도덕과, 사회과(역사과)이다. 이 세 교과는 교육전문가들로부터 평화교육을 위한 핵심교과목으로 인정받고 있다. 실제로 1995년 서울대학교 사범대학 통일교육연구위원회가 전국의 교육전문가 870명을 대상으로 한 설문조사 결과에 따르면, 이 세 교과가 통일교육 및 평화교육과 가장 밀접한 관련을 가지는 교과로 인식되고 있음을 알 수 있다.²³

본 연구에서는 먼저, 각 교과와 평화교육 관련 단원들을 분석하여 평화교육을 직접적인 목표로 하고 있는지, 평화교육 관련 내용이 간접적으로 포함되어 있는지에 따라 다음과 같이 구분하였다.

²³ 보다 구체적으로는 교육전문가 중 34.2%가 윤리과를, 28.3%가 사회과를, 24.3%가 역사과를, 그리고 13.2%가 국어과를 통일교육의 중심교과목으로 인식하고 있었다. 반면 이외의 기타 교과가 통일교육의 중심 교과목이라고 하는 응답은 1% 미만에 그쳤다. 문용린 외, 『남북통일 대비 교육 준비에 관한 교육전문가 의견조사 연구보고서』 (1995), p. 41.

직접적인 평화교육 단위	평화교육을 위한 의도에서 단원이 조직된 경우로, 단원의 목표나 내용이 평화교육과 직접 관련을 가지고 있다.
간접적인 평화교육 단위	단원의 목표가 직접적으로 평화교육을 지향하고 있지는 않지만, 단원의 내용 중 평화교육과 관련된 것이 포함되어 있는 경우이다.

1) 도덕과와 평화교육

도덕과 교과과정에서는 직접적으로 평화교육을 목표로 하는 단위들이 다른 교과에 비해 월등하게 많이 나타나고 있다. 이는 평화교육을 강조하는 도덕과의 특성에 기인한 것으로 보인다. 또한 간접적으로 평화교육을 다루는 단위들 또한 8학년 수준에서 국가와 민족 등의 내용과 연결되어 제시되고 있다.

가) 직접적인 평화교육 단위

① 초등학교

초등학교 3학년부터 6학년까지는 매학년의 중단원 수준에서 평화교육 관련 내용이 직접 제시되고 있다.

구분	대단원명	중단원명	소단원명
3학년 도덕	IV. 국가· 민족 생활	2. 분단 현실과 통일 필요성 인식	(1) 남북 분단의 현실과 그 원인
			(2) 이산가족의 아픔 등 민족 분단으로 인한 여러 가지 문제들과 어려움
			(3) 민족의 동질성 인식과 통일의 필요성
			(4) 민족 통일을 위해 노력하려는 마음가짐
4학년 도덕	IV. 국가· 민족 생활	2. 국가 안보를 위한 바른 자세	(1) 국가 안보의 의미와 중요성
			(2) 정치, 경제, 사회, 문화 등 국가 안보의 여러 측면과 그에 따라 노력해야 할 점들
			(3) 국가 안보와 평화 통일, 국가 발전과의 관계
			(4) 일상생활에서 국가 안보를 위해 실천할 수 있는 일들

구분	대단원명	중단원명	소단원명
5학년 도덕	IV. 국가· 민족 생활	2. 평화 통일의 방법	(1) 평화 통일의 의미와 평화적으로 통일을 이루어야 하는 까닭
			(2) 평화 통일을 이룬 사례와 그 교훈
			(3) 평화 통일을 이루는 데 적절한 방법들
			(4) 일상생활에서 평화 통일을 위해 할 수 있는 일들과 이를 실천하려는 다짐
6학년 도덕	IV. 국가· 민족 생활	1. 통일 국가의 미래상과 민족 통일의 의지	(1) 바람직한 방향으로 통일을 이루었을 때의 조국의 미래 모습
			(2) 우리의 통일 방안의 당위성과 합리성
			(3) 통일에 대비하여 국가적으로 준비해야 할 여러 가지 일들
			(4) 평화 통일을 위해 자신이 할 수 있는 일들과 그 실천 방안

② 중학교

중학교에서는 초등학교에 비해 평화교육과 직접 관련되는 내용이 큰 폭으로 줄어든다. 다음 표에 나타나 있는 8학년(중학교 2학년)의 중단원 한 곳에서 평화교육을 목표로 제시하고 있다.

구분	대단원명	중단원명	소단원명
8학년 도덕	II. 바람직한 국가 민족 생활	4. 남북통일과 통일실현 의지	(1) 통일의 의의
			(2) 북한사회에 대한 이해
			(3) 통일을 위한 노력
			(4) 통일을 위해 우리가 해야 할 일

③ 고등학교

10학년(고등학교 1학년)에서는 평화교육이 도덕과의 핵심주제가 된다. 다음과 같이 대단원 수준에서 평화교육이 제시되고 있으며 전체적으로도 1학기 동안의 학습분량에 해당한다. 평화교육에 대한 가장 체계적인 교육과정이 제시되어 있는 곳으로 볼 수 있는 단원이다.

구분	대단원명	중단원명	소단원명
10학년 도덕	II. 민족통일 문제와 통일한국의 모습	1. 민족 분단과 남북한 사회현실	(1) 민족분단의 과정
			(2) 민족분단과 남북한 사회문화비교
			(3) 민족분단의 극복방향
		2. 남북한의 통일정책과 통일의 과제	(1) 우리의 대내외적 통일환경
			(2) 남북한의 통일 정책비교
			(3) 통일실현을 위한 우리의 자세

나) 간접적으로 평화교육 관련 내용을 다루고 있는 단원

직접적으로 평화교육을 목표로 하는 단원은 아니지만 8학년(중학교 2학년) 도덕에서는 국가와 민족에 대한 내용으로 대단원을 구성하고 있다. 이 중 상당 부분을 평화교육 내용으로 연결지을 수 있다.

구분	대단원명	중단원명	소단원명	평화교육 관련 내용
8학년 도덕	바람직한 국가 민족 생활	1. 민족의 발전과 민족문화 창달	(1) 민족과 민족문화의 의미	• 민족의 의미 • 민족문화(북한 지역에 형성 된 문화도 포함)
			(3) 민족 문화의 계승과 발전	• 남북한 문화적 이질화 원인 및 실태 • 남북문화교류 및 문화 공동 체 형성 노력
		2. 국가의 중요성과 국가발전	(3) 우리 나라는 어떤 나라인가?	• 분단의 원인과 과정
		3. 올바른 애국 애족의 자세	(4) 국가안보의 중요성과 방향	• 국가안보의 의미, 그리고 안 보위협요인과 그 극복방안

2) 사회과와 평화교육

사회과 교육과정에서도 통일과 관련된 내용들이 일부 나타난다. 도덕과에 비해서는 적은 분량이지만 직접적으로 평화교육을 목표로 만들어진 단원들이 제시되어 있다. 또한 직접적으로 평화교육을 목표로 한 것은 아니지만 평화교육 관련 내용을 부분적으로 다루고 있는 단원들도 곳곳에서 찾아

볼 수 있다.

가) 직접적으로 평화교육을 목표로 하는 단위

직접적으로 평화교육을 목표로 하는 단원은 초등학교와 중학교에서 각기 한차례 정도 중단원 수준으로 제시되고 있다.

① 초등학교

초등학교에서는 다음과 같이 6학년의 마지막 단원에서 통일문제를 ‘민족의 미래’와 관련시켜 제시하고 있다.

구분	대단원명	중단원명	평화교육 관련 내용
6학년 사회	IV. 함께 살아가는 세계	3. 통일과 민족의 앞날	<ul style="list-style-type: none"> • 분단 원인과 남북 대결 과정 • 평화 통일을 위한 우리의 노력 • 통일 조국의 미래상

② 중학교

중학교 3학년(9학년)에서 초등학교와 마찬가지로 민족의 미래와 관련지어 통일문제가 제시되고 있다. 해당 중단원의 2/3 정도가 통일과 관련한 내용으로 구성되어 있다.

구분	대단원명	중단원명	평화교육 관련 내용
9학년 사회	VII. 지구촌사회와 한국	3. 우리 민족의 발전과제	<ul style="list-style-type: none"> • 남북 분단의 배경 • 분단 이후의 남북 관계 • 민족 화합과 협력을 위한 노력 • 국토 통일의 의의
9학년 국사	X. 대한민국의 발전	3. 민주화운동과 통일을 위한 노력	<ul style="list-style-type: none"> • 우리 정부의 평화 통일 노력

나) 간접적으로 평화교육 관련 내용을 다루고 있는 단위

사회과는 평화교육을 직접 목표로 하지는 않더라도 시간과 공간과 인간을

주요 학습 요소로 삼고 있는 교과라는 성격상, 교육 내용 속에서 통일과 관련된 소재를 다루는 경우가 많다. 사회과의 주요 내용들이 한국 사회에 관련된 것들이고, 한국 사회의 가장 큰 특징 중 하나가 바로 분단이며, 분단이나 통일과 관련한 사회적, 시사적 쟁점들이 끊임없이 생겨나고 있기 때문이다. 통일 관련 내용을 교과서 본문에서 다루고 있는 단원들은 다음과 같다.

구분	대단원명	중단원명	평화교육 관련 내용
7학년 사회	IV. 북부지방의 생활	1. 대륙의 관문	<ul style="list-style-type: none"> • 북부 지방의 위치 특성 • 국토 통일의 필요성
		2. 북부지방의 중심지 관서지방	<ul style="list-style-type: none"> • 공산화 이후 북한의 토지 제도와 농업 방식의 변화 • 북한의 식량 부족 문제
		3. 문호를 개방하는 관북지방	<ul style="list-style-type: none"> • 북한의 개방 정책 • 남북 간에 이루어지고 있는 공동 협력
9학년 사회	IV. 현대 사회의 변화와 대응	2. 한국 사회의 변동과 발전	<ul style="list-style-type: none"> • 광복 후 우리나라 사회의 변동 과정
9학년 국사	X. 대한민국의 발전	1. 대한민국 정부의 수립	<ul style="list-style-type: none"> • 8·15 광복이후의 분단과정 및 분단의 고착화과정
10학년 사회	사회 변동과 미래 사회	한국의 미래와 대응 과제	<ul style="list-style-type: none"> • 정치 발전과 한반도의 통일을 위한 한국의 과제

3) 국어과와 평화교육

국어과에서는 직접적으로 평화교육을 목표로 하는 단원은 찾아보기 어렵다. 평화교육과 북한에 대한 내용 자체가 극히 드문 편이다. 실제로 중단원 이상의 규모에서 평화교육에 대한 내용을 다룬 것은 다음과 같이 중학교 3학년 ‘생활국어’의 6단원 ‘남북한 언어 차이’ 뿐이었다.

구분	대단원명	중단원명	평화교육 관련 내용
9학년 생활 국어	6. 남북한 언어의 차이	-	<ul style="list-style-type: none"> • 남북한 언어의 차이점

이처럼 국어과에서는 평화교육 자체를 목적으로 한 직접적인 단원은 거의 없지만, 읽기영역에서 다루어지고 있는 문학작품들 중 상당수가 분단과 관련된 내용을 다루고 있어 간접적으로 평화교육과 관련성을 가지고 있었다. 즉, 국어과에서는 직접적으로는 통일 관련 내용이 다루어지지는 않지만 분단이나 전쟁을 소재로 한 문학작품들을 통해 학생들로 하여금 분단과 전쟁의 아픔을 느끼도록 하며, 더 나아가 통일의 염원을 담은 문학작품을 중심으로 하여 분단 극복의 정서를 함양시키고자 함을 알 수 있다. 분석 결과 국어 교과서에서 통일 관련 내용들을 소재로 한 문학작품들은 다음과 같다.

구분	대단원명	중단원명	평화교육 관련 내용
7학년 국어	6. 문학과 독자	(1) 흰 종이 수업	• 6·25 직후 우리 민족의 비참한 삶과 극복 의지
		(2) 숨쉬는 영정	• 이산가족의 아픔을 다룸
10학년 국어	생각하는 힘	(1) 장마	• 전쟁으로 인한 가족 내 갈등이 극복되는 과정을 그린 소설
	함께 하는 언어생활	(1) 역사 앞에서	• 한국 전쟁의 진행 과정을 기술한 일기

(나) 교과외 교육과 학교평화교육

평화교육은 학교가 수행해야 하는 중요한 교육목표의 하나로 설정되어 있다. 이에 따라 학교 현장에서는 보다 효과적인 평화교육을 위해 교과 교육 이외에도 다양한 형태의 평화교육을 시행하고 있다. 대부분의 학교에서는 특별활동이나 재량활동을 통해 단위학교 차원의 평화교육을 실시하고 있다.

1) 특별활동을 통한 평화교육

특별활동이란 교과와 상호보완적인 관련 속에서 학생의 심신을 조화롭게 발달시키기 위해 실시하는 비교과적 활동을 의미한다. 특별활동은 기본적으로 집단활동의 성격을 지니고 있으나, 집단에 속한 개인의 개성·자율성·창의성도 아울러 고양하려는 교과 이외의 모든 교육적 노력을 포함한다. 제7차 교육과정에서는 특별활동의 목표를 사회의 변화와 교육 내·외적 요

구에 부응하여 전인교육 이념에 바탕을 두고 민주시민을 양성하는 것으로 제시하고 있다. 현행 교육과정의 특별활동에는 다음과 같이 클럽활동이나 동아리활동 등과 같은 학생들의 계발활동, 행사활동, 계기교육, 수련활동 및 현장체험학습 등이 포함된다.

이러한 특별활동을 평화교육에 활용할 수 있는 방안에 대하여 다음과 같은 사례들을 제시하고 있다.

가) 계발활동

학교현장에서는 교과활동 이외에도 평화교육을 목표로 하는 다양한 형태의 클럽이나 동아리를 만들어 평화교육을 시행하고 있다. 예를 들어 통일연구반(동아리), 통일정보검색반(동아리) 등을 만들어서 1주일에 1시간, 혹은 2주일에 2시간, 혹은 1달에 4시간을 배정한 클럽활동시간을 활용하여 평화교육을 시행하는 것이다. 이와 같이 계발활동을 통해 평화교육을 하는 경우는 대체로 학교 내의 평화교육 담당 교사가 해당 클럽을 전담하여 지도하면서 자연스럽게 이루어진다. 물론 학교의 모든 학생들이 평화교육과 관련된 클럽과 동아리에 가입하는 것도 아니고, 모든 학교에 통일이나 북한관련 클럽이 있는 것은 아니기 때문에 교과활동에 비해 대상 학생들의 범위가 제한될 수밖에 없지만, 학생들의 직접적인 선택과 참여에 의해 평화교육이 진행된다는 점에서는 의미가 있다.

나) 행사활동

학교현장에서는 각종 행사를 통해서도 평화교육을 실시하고 있다. 예를 들어 통일과 관련하여 ‘민족공동체의식 함양을 위한 글짓기와 포스터’ 등을 공모하거나 ‘나의 주장 발표대회’ 등을 정기적으로 개최한다. 이러한 학교행사에는 모든 학생들이 참여하거나 적어도 참여의 기회가 개방되어 있으며, 일반적으로 그 결과물에 대해 시상을 하고 있기 때문에 상대적으로 동기부여를 더 많이 할 수 있는 측면이 있다. 그러나 통일과 관련한 많은 행사들이 단위학교 차원에서 자율적으로 이루어지기보다는, 중앙 행정부처나 교육청 차원에서 내려오는 ‘공문’에 의해 실시되는 경우가 적지 않다. 이러한 상황에서는 행사를 통한 평화교육이 하나의 ‘업무’로서 수동적으로 실시되는 가운데 그 본래의 의미가 퇴색되고 형식만 남게 될 수 있다.

다) 계기교육

계기교육이란 교육과정에 없는 내용을 어떤 사건 등을 계기로 별도의 수업을 실시하는 것이다. 계기교육은 학년 및 교과협의회 등을 통해 교수·학습지도안을 작성한 뒤 학교장의 승인을 받아 진행된다. 통일과 관련한 계기교육은 보통 호국보훈의 달인 동시에 남북정상회담이 열렸던 6월에 집중적으로 이루어진다.

라) 현장 체험학습

현장 체험학습은 어떤 테마를 가지고 교실에서 배운 학습 내용에 대해 다양한 방법으로 접근함으로써 탐구력, 창의력을 키워 미래 사회에 적응하는 인간을 육성하는 데 그 목적이 있다. 통일과 관련한 현장 체험학습은 ‘청소년 통일수련회’, ‘통일관련 사적지 견학’ 등과 같이 다양한 형태로 진행될 수 있다. 독립기념관, 전쟁기념관, 통일안보 관광단지, 통일전망대, 호국사적지, 국립묘지 등이 평화교육과 관련하여 자주 찾고 있는 대표적인 견학 장소이다. 현장 체험학습은 특정장소를 직접 찾아가서 그 현장이 담고 있는 정서와 의미를 배우고 올 수 있다는 점에서 매우 효과적인 평화교육의 방법이 될 수 있다. 그러나 실제로는 한 장소를 여러 학교에서 동시에 방문하다 보니 학생들의 수가 너무 많아지게 되고, 그 때문에 제대로 장소의 의미를 음미할 수 있는 여유가 부족하다는 점은 문제이다. 학생들이 전시물에 오랫동안 눈을 맞추지 못하고 그냥 줄을 따라 다음 장소로 이동하는 풍경을 많이 찾아볼 수 있다.

2) 재량활동을 통한 평화교육

재량활동은 크게 교과 재량활동과 창의적 재량활동으로 구분된다. 교과 재량활동은 국민공통 기본교과의 심화·보충학습과 선택과목 학습을 위한 것이며, 창의적 재량활동은 학교의 독특한 교육적 필요 혹은 학생의 요구 등에 따른 범교과 학습과 자기주도적 학습을 위한 것이다.

초등학교의 재량활동은 주로, 교과의 심화·보충 학습보다는 학생의 자기주도적 학습 능력을 촉진시키기 위한 창의적 재량활동에 중점을 둔다. 반면 중학교와 고등학교는 선택과목이나 심화·보충학습에 중점을 두고 있다. 물론 중학교는 창의적 재량활동에 연간 34시간 이상을 배정하며, 고등학교에

서도 창의적 재량활동에는 연간 2단위를 배정한다.

이와 같은 창의적 재량활동 시간을 이용하여 평화교육을 할 수 있다. 창의적 재량활동은 전교생은 아니지만 학년 전체를 대상으로 할 수 있어 범위가 넓고 1년 동안 꾸준히 진행될 수 있다는 장점이 있다. 교사는 지역의 특수성, 학교·학생·학부모의 여건, 학습자의 특성을 고려하여 단위학교에 적합한 평화교육과정을 개발하여 창의적으로 재량활동 교육내용을 구성할 수 있으며, 교육부나 시도교육청에서 개발된 프로그램이나 수업자료를 활용하기도 한다.

그러나 창의적 재량활동이 오로지 평화교육만을 위해 배정된 시간은 아니라는 점을 인지할 필요가 있다. 창의적 재량활동 시간에는 성교육, 보건교육, 인권교육, 진로교육, 인성교육, 여가교육 등 기타 다양한 영역들이 들어올 수 있기 때문에 학교에 따라서는 이 시간에 평화교육이 전혀 실시되지 않을 수 있는 것이다.

(2) 학교평화교육의 정책과정

학교평화교육, 특히 7차교육과정이라는 학교평화교육정책이 만들어지고 집행되는 과정에서 행위자들의 활동 내용을 간략하게 표로 정리하면 다음과 같다.

	의제설정	정책분석	정책결정	정책집행	정책평가
정부	이슈논의, 여론수집	교육과정에 대한 요구조사, 개정안 마련, 전문가 회의, 공청회	교육과정 공포	교육과정 운영지침제시, 자료개발, 교사연수	결과평가, 내부평가
이익 집단	교육과정 관련 문제제기	정책제안 및 자문 공청회 및 토론회	지지/반대 전문지식 제공	지침개발 참여, 교재개발, 교사양성 및 연수	전문가 평가, 연구결과 발표
시민 단체	교육과정 관련 문제제기, 교육과정의 문제점에 대한 국민의 관심과 여론 형성	자문 공청회 및 토론회	지지/반대	프로그램 개발 및 학교현장 교육에 참여	문제제기, 여론형성
언론	교육과정 관련 문제제기, 교육과정의 문제점에 대한 국민의 관심과 여론 형성	여론분석	여론형성	감시자 역할	문제제기

나. 학교평화교육정책의 입안/결정 거버넌스 현황

현재 초·중·고 각급학교에서 실행되고 있는 제7차 교육과정과 관련된 정책결정과정에서 분석을 통해 ‘평화교육 거버넌스’의 구체적인 실태에 대해 접근해보고자 한다. 여기서 말하는 정책결정과정이란 곧 교육과정 개발을 의미한다. 그런데 이것은 전국 단위의 학교 교육과정 전반에 대한 대규모의 개정작업이기 때문에 ‘평화교육’ 영역만을 따로 떼어 논의하는 것은 다소 무리가 있다.

따라서 본 연구에서는 제7차 교육과정과 관련된 정책결정과정에서 총론을 먼저 살펴보고 각론 중에서는 ‘평화교육’ 영역과 가장 밀접한 연관성을 가지고 있는 ‘사회’ 및 ‘도덕’ 교과교육과정 개발과정에 초점을 맞추어 살펴보고자 한다. 도덕 및 사회교과는 그 목표와 내용면에서 볼때 평화교육을 실시하기에 가장 적합한 것으로 인정받고 있다.

(1) 교육과정 개발과정 개관

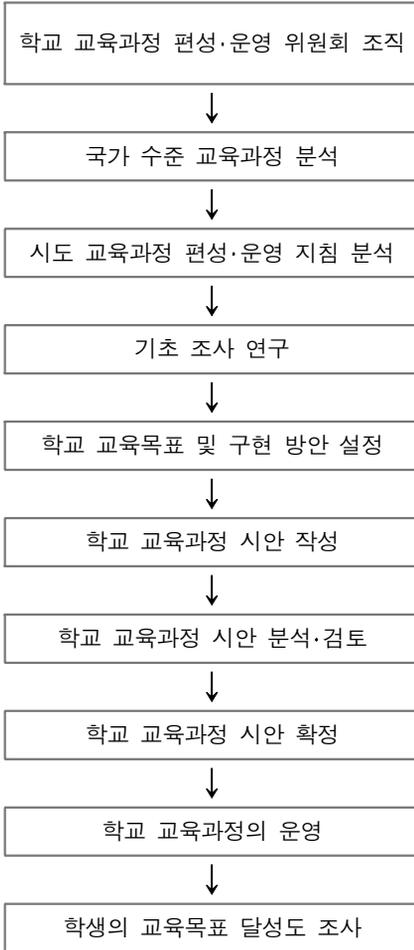
현재 우리나라의 교육과정은 크게 네 가지 수준으로 구분된다. 국가 수준 - (광역)시도교육청 수준 - (시군구)지역교육청 수준 - 단위학교 수준이 그것이다. 국가 수준의 교육과정이 개발되면, 하위 수준의 교육과정은 대체로 큰 방향과 틀을 거기에 맞추되 지역별, 수준별, 학교급별로 부분적인 자율성을 발휘하여 교육과정을 개발한다.

교육부가 교육과정의 기본 틀을 제시하면 시도교육청은 국가 교육과정의 기본 틀 내에서 지역적 특성을 반영한 ‘교육과정 편성과 운영 지침’을 개발한다. 그리고 시군구 지역교육청은 이에 관한 ‘실천 중심의 장학 자료’를 작성하고 각 단위학교는 상위 세 개의 교육과정 문서를 반영하여 ‘학교교육과정’ 또는 ‘학교교육계획서’를 만들도록 되어 있다. 대체로 위계적 관계와 순서가 분명한 단계를 거쳐 개발되고 있다.

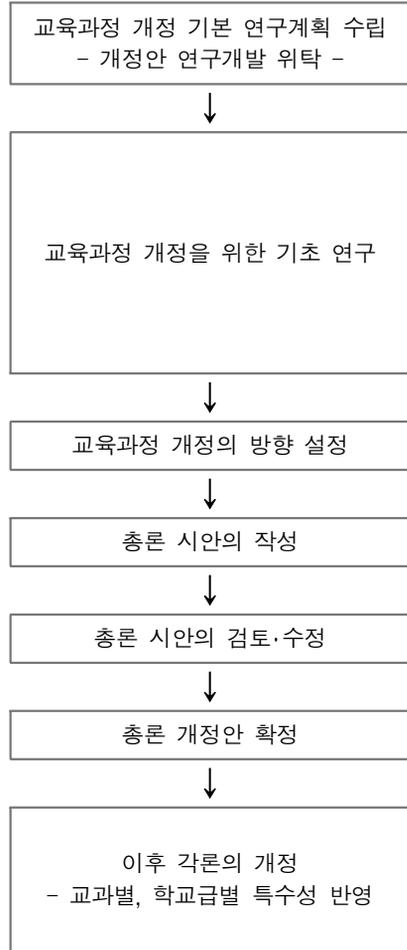
제6차 교육과정과 비교하면, 교육 수요자의 요구를 최대한 반영하고자 한 제7차 교육과정에서는 지역교육청의 교육과정에 대한 역할을 많이 부여하였다. 이에 따라 지역교육청으로 하여금 ‘실천 중심의 장학자료’를 작성하도록 국가 수준의 교육과정에 명시하게 되었다. 그런데 오히려 이러한 과정이 추가됨으로써 다른 한편으로는 교육과정이 더 관료주의적이고 위계화되는 결과를 낳았다는 지적을 받기도 하였다.

여기서는 단위학교 수준의 교육과정 개발과 국가 수준 교육과정 개발 과정을 도식화한 것을 예로 제시한다. 시도교육청이나 지역교육청 역시 단위학교 수준의 범위를 확대한 것으로 보는 것이 타당하다. 기본적으로 ‘순수한’ 교육과정 연구와 개발은 국가 수준에서만 나타나는 것이기 때문이다.

<단위학교 교육과정 개발/운영 절차>



<국가수준 교육과정 개발/운영 절차>



이러한 과정을 제7차 교육과정의 개발과정에 적용하여 그 결과를 다음과 같이 정리할 수 있다.

(가) 교육과정 개발 준비작업

제7차 교육과정과 관련된 정책적 논의의 출발점은 문민정부에서 만들어진 교육개혁위원회이다. 대통령 자문기구로서 출범한 교육개혁위원회는 1994년 2월 출범 이후 약 1년 3개월 간의 논의를 거쳐 1995년 5월 31일 다음

과 같은 내용의 “신교육체제 수립을 위한 교육개혁 방안”을 제시하였다.

목표(비전): 신교육체제는 누구나, 언제, 어디서나 원하는 교육을 받을 수 있는 길이 활짝 열린 ‘열린 교육 사회, 평생 학습 사회’의 건설

- ① 교육 공급자 중심에서 학습자 중심 교육
- ② 획일적인 교육에서 다양하고 특성화된 교육
- ③ 규제와 통제 중심 교육 운영에서 자율과 책무성에 바탕을 둔 교육 운영
- ④ 획일적 균일주의 교육에서 자유와 평등이 조화된 교육
- ⑤ 흑판과 분필 중심의 전통적 교육에서 교육의 정보화를 통한 21세기형 열린 교육
- ⑥ 질 낮은 교육에서 평가를 통한 질 높은 교육

교육과정 개선 원칙

- ① 필수과목 축소 및 선택과목 확대
- ② 정보화·세계화 교육 강화
- ③ 수준별 교육 과정의 편성·운영

이후 교육개혁위원회 내에 『교육과정특별위원회』를 구성하여 운영하였고 1995년말 교육과정 개정의 기본 골격을 마련하였다.

1996년 2월 9일에는 『초·중등학교 교육과정 개혁』을 교육개혁 과제의 일환으로 제시하였는데 그 기본 내용은 다음과 같다.

- ① 국민공통기본 교육과정 체제에 의한 교육과정 편제 도입
- ② 학생의 개인차를 고려한 수준별 교육과정 도입
- ③ 능력 중심의 목표 진술과 구체적 내용 제시의 최소화
- ④ 교육과정 지원 체제의 확립 등에 관한 세부적인 개정 지침 제시

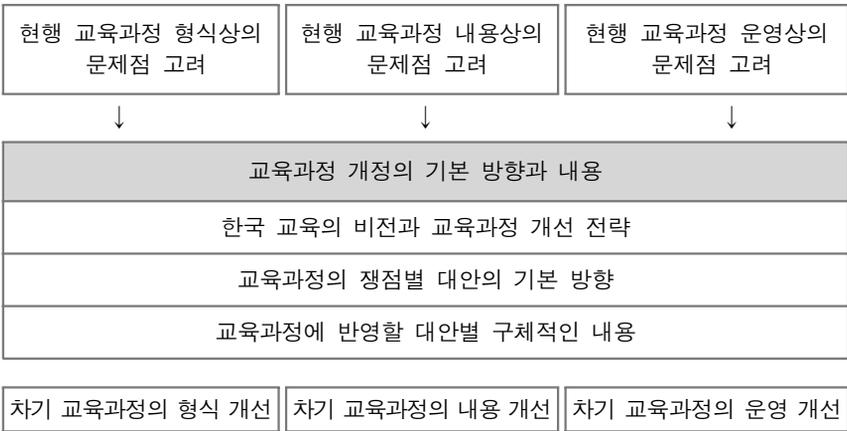
교육개혁 과제로 제시된 신교육과정에서는 학생의 건전한 인성 발달을 도모하고, 다양한 능력과 적성을 존중하며, 독창적이고 유용한 지적 가치를 생산할 창의적인 능력을 기르는 것을 강조하였다. 이렇게 하기 위해서는 우리나라 초·중등학교 교육과정에 대한 전반적인 재검토가 필요한 것이며, 학생들이 자신의 적성과 소질에 맞는 교과목을 선택하여 능동적·자율적으로 공부할 수 있도록 하는 “학습자 중심의 교육과정”으로 개정되어야 한다고 하였다. 따라서 신 교육체제 수립을 위한 교육개혁의 과정에서 초·중등학교의 교육과정 개정은 그 어느 것보다도 가장 근본적이고도 우선적인 교

육개혁 사업이라 할 수 있다.

그 이유는 교육부가 초·중등 교육법 제23조에 의거하여 고시하는 국가 수준의 교육과정은 의도적인 제도 교육의 목표와 내용, 방법, 평가의 기준이 될 뿐만 아니라, 교육의 지원 관리 기능인 교육투자, 예산, 행정, 교원의 양성·수급·연수, 교과서 등의 교육자료, 입시제도, 교육시설·설비 등에 대한 정책 수립과 집행의 근거가 되는 「교육의 기본 설계도」로서의 기능을 갖고 있기 때문이다.

(나) 총론 개발

이러한 정책방향에 따라 교육부에서는 1996년 3월부터 초·중등학교의 교육과정 개정 계획을 수립하고, 교육과정 체제·구조개선 기초 연구, 교원·학생·학부모의 개정 요구 조사, 교육과정 국제 비교 연구 등을 통하여 교육과정 개정의 기본 방향을 설정하여 개정 업무를 추진하였다. 교육과정 총론의 개정 방식과 방향을 도식화하면 다음과 같다.



제7차 교육과정 개발의 기본 방향에 따라 초·중등학교 교육과정 총론 개정 시안의 연구개발을 한국교육개발원 교육과정개선위원회에 위탁하고, 전문가 협의회, 공청회, 현장 검토, 심의 등의 과정을 거쳐, 1997년 2월 28일에는 ‘교육과정 총론의 편제와 시간 배당 기준’ 개선안을 우선적으로 확정, 발표하였다.

제7차 교육과정 개정에서는 제6차 개정기에 비해 학교 현장 및 각계의 다양한 요구와 의견을 폭넓게 반영하여 국민적인 합의를 도출하기 위해 절차적인 면에서 진전된 측면이 있었다. 교육과정을 고시한 1997년 12월 이전까지 약 2년 동안 교육과정 전문가, 대학 교수, 현장 교원, 학부모 등 연인원 14,332명이 교육과정 개정에 참여하였고, 총론·각론 개발 협의회, 세미나, 공청회 등 연 282회의 각종 협의회를 개최하여 의견과 요구를 수용하는 과정을 가졌다. 또한, 교육과정 운영위원회, 학교급별 및 교과별 소위원회 등 127개의 교육과정 심의회에 1,786명의 심의위원이 참여하였다.

이렇게 보면, 적어도 형식적·절차적으로는 국가와 대학, 연구소, 교원, 학부모 등 다양한 의견 수렴의 통로를 마련해 놓았다고 할 수 있지만, 다른 한편으로는 그 실질적인 효과가 높지 않았다는 지적도 있다. 기존에 5~7년 정도의 주기로 교육과정을 개정해 오던 관행에 따라 교육개혁위원회와 교육부 등 상위 의사결정 기구의 입장이 결국 많이 반영되었다는 것이다.

한편, 평화교육과 관련하여 보면, 제7차 교육과정 총론에는 통일교육과 평화교육에 대한 언급이 없고 세부내용인 ‘교육과정의 편성과 운영 지침’에서 범(汎)교과 교육의 하나로만 제시되어 있다. 범교과 교육으로서의 통일교육과 평화교육은 이것을 전교과로 확대한다는 의미를 담고 있다. 물론 이는 매우 원론적이고 당위적인 차원에서 언급한 것이고 그 방향 또한 옳기 때문에 거기에 이의를 달 수는 없다. 그렇지만, 그와 같은 모호성과 비중의 축소²⁴로 인해 오히려 각 교과에서 서로 미루거나 여전히 특정 교과의 영역으로만 방치해 버릴 가능성을 배제할 수 없다.

(다) 각론 개발

교육부에서는 총론에서 마련한 교육과정 편제를 바탕으로 교과 교육과정(각론) 개발 지침을 작성, 제시하고, 서울대학교, 한국교원대학교, 한국교육개발원 등 14개 연구기관, 대학, 학회에 교과별 각론 개정시안의 연구개발을 위탁하였다. 그 과정에서 각종 협의회, 세미나, 공청회, 그리고 시·도 교육청

24. 실제로 제7차 교육과정에서는 중고등학교에서 ‘필수적으로’ 이수해야 하는 도덕·윤리과의 통일교육 내용 시수가 6차 교육과정 때의 56시간에서 29시간으로 줄어들었다.

과 학교의 현장 검토, 심의 및 수정·보완을 거쳐 1997년 12월 30일, 제7차 초·중등학교 교육과정을 교육부 고시 제1997-15호로 확정, 고시하였다. 본 연구에서는 평화교육을 직접적인 내용요소로 담고 있는 사회과와 도덕과를 중심으로 각론 개발 과정을 살펴볼 것이다.

(2) 평화교육 관련 교과교육과정 개발과정

(가) 사회과

교육부는 제7차 사회과 교육과정의 개발을 대학에 위탁하였다. 당시 총론 수준에서 이미 국민공통기본교육과정 체제에 의한 각 교과는 해당 교과교육과정 연구실적이 풍부하고 관련 전문가의 협동적인 참여 연구가 효율적으로 추진될 수 있는 연구 기관, 대학, 학회 등에 위탁하도록 하는 방침을 정해 놓고 있었다. 교육부는 개정 여부의 결정, 개정 계획 수립과 방향 결정, 심의 및 고시 등과 같은 핵심적인 의사결정 과정에서 주도권을 행사하였다.

이에 따라 다소 제한적인 참여가 이루어졌다. 참여 기관과 참여 구성원의 폭을 한정하였으며, 총론팀과 각론팀의 불평등한 역할 배분으로 인해 각론에서의 자율성이 훼손되었다. 교육과정 개정 절차를 형식적으로 보면, 거의 매 단계마다 여론을 수렴하도록 구조화되어 있다. 주로 공청회를 통해서 여론을 수렴하고 개발된 시안에 대해서는 여러 차례의 심의 과정을 거치게 되어 있다. 여론의 수렴이 어떻게 하나의 의견으로 집약되는가 하는 문제는 교육부가 판단한다.

제7차 사회과 교육과정 결정에서 전체의 조직과 흐름은 교육부의 방침과 교과서 검정예의 합격기준, 교육과정에 대한 지침 등에 의해 통제·주도되고 각론의 연구팀, 민간의 교과서 편찬팀, 단위학교 등은 자신들의 부분적 자율성을 누리기도 했지만 대체로 그 방향을 따르는 방식을 취했다. 예를 들어, 각론팀은 사회과 국민공통 기본교육과정의 틀 속에서 사회과의 현실적 요청을 반영하는 교육과정 구성은 하기 어려웠으며 교과서가 검인정화 함에 따라 한국교육과정 평가원의 검정이 교과서와 관련하여 중요한 역할을 하게 되었다. 그러한 검인정 기준들이 교과서 저자들의 집필에 영향을 미치게 되었고, 단위학교의 자율적 공간도 그리 넓지 못했다.

다른 한편으로는 교육과정 관련 의사결정 주체들의 노력이 교육부의 지

침에 대해 현실 적응성을 높인 경우도 있었다. 예를 들어, 사회과 수준별 교육과정의 구체화 과정에서, 인지적 보충 심화의 개념이 학생의 흥미 확대와 적응력 확산 과정으로 수정된 것이다. 그러나 전체적으로는 교육부를 중심으로 한 위로부터의 통제 기제에 의해 의사결정 주체들의 권리와 의무 관계가 형성되었고 그 안에서 제한적으로 자율성을 누리는 ‘통제적 참여구조’가 나타났다.

이러한 통제적 참여구조는 과거의 정부주도형, 주입형의 구조와는 차이가 있다. 새로운 시대적 요청에 직면하면서 고려해야 할 측면이 크게 늘어나고 이 과정에서 사회과 교육과정 결정의 구조도 불가피하게 통제적 참여구조로 변하게 된 것으로 볼 수 있다. 기존에는 정치체제가 그대로 교육과정에 반영되는 권위주의 정부의 국가통제 모형이었다. 예를 들어, 정치교육의 경우 국가가 교육과정 결정의 주요인으로서 지배 이데올로기의 교화를 위해 사회과 교육과정 결정에 직접적으로 개입하고 강하게 통제하였다.

과거의 평화교육의 영역에서도 이러한 경향은 나타났다. 한국전쟁 이후 이승만 정부는 더욱 철저한 반공 노선을 견지하였다. 1954년에 발표한 ‘반공·항일교육 요점’이라는 문교 시책이나 1955년 사회과에 통합된 형태로 제시된 ‘반공 교육의 필요성’ 등을 그 예로 들 수 있다. 5·16을 통해 집권한 군사 정부 역시 반공을 국시로 채택하여 용공 및 중립노선을 모두 배격하였다. 이에 따라 1962년 각급 학교에서는 ‘반공도덕’ 시간을 따로 만들었고, 1968년에는 교과 명칭을 ‘반공 및 국민윤리’로 바꾸었다. 또한 사회과의 ‘일반사회’와 ‘정치경제’와 ‘국민윤리’에서 반공교육을 위한 교육과정을 마련함으로써 학교교육에서 반공교육이 처음으로 한 분야를 차지하게 되었다. 유신 체제가 등장하면서 반공교육은 더욱 강화되었고 북한 통일정책에 대한 비판과 남한 통일 정책의 당위성과 우월성을 강조하는 교육이 실시되었다.

그에 비해 제7차 교육과정기의 평화교육은 1998년 새정부 출범 이후의 이른바 ‘포용정책’과 더불어 보다 실천지향적인 성격을 띠었고 대체로 일관성도 담보하였다. 또한 그로 인하여 남북 화해와 교류에 있어서 상당한 성과를 거두기도 하였다. 새정부의 통일교육 및 평화교육의 방향은 기본적으로 김영삼 정부 시절과 다르지 않지만, 남북 화해에 기여할 만한 대형 호재들이 힘입어 사회적 분위기가 자체가 통일에 대해 보다 우호적으로 바뀌면서 학교 이외의 평화교육에도 큰 비중을 두고 있는 추세이다.

(나) 도덕과

도덕과에서는 제7차 교육과정 고시를 앞두고 도덕교육 관련 학회 차원의 연구활동을 통한 도덕교과전문가들의 의견을 수렴하고 외국 관련 교육과정에 대한 분석을 통해 논문발표 형식으로 교육개혁위원회의 방침에 대해 수정제안을 하였다. 한국도덕교육학회는 한국교총 산하의 전국 규모 교과교육학회로 제7차 교육과정이 고시되던 즈음에 초중등교사, 교대 및 사대 교수, 전문직 연구원 등으로 구성된 회원 수가 2천여 명이 넘었다. 1995년 7월에 열린 연차학술대회의 주제도 제7차 교육과정 개발방향으로 선정하여 논문발표와 토론을 가진 바 있고, 1996년 2월-5월에는 교육개혁위원회에서 발표된 신교육과정 편제표에 따라 교육과정 구성방안에 대한 7차에 걸친 학회내 협의회와 2차에 걸친 전국교육대학 및 사범대학 윤리교육과의 학과별 교수협의결과를 분석하였다. 그 외에도 교과담당편수전문직들과 협의도 가졌고 한국교육개발원 도덕연구부의 연구결과와 교육과정 개선안도 수용하고 반영하였다.

그 결과 애초에 교육개혁위원회에서 제시한 도덕과 편제와 명칭을 다소 변경하는 데 성공하였다.

학년	교육개혁위원회 안의 과목 명칭	수정 제의안	최종 고시 결과
초등 1-2	바른 생활	바른 생활	바른 생활
초등 3-6	바른 생활	도덕	도덕
중학교	도덕	도덕	도덕
고 1	도덕	윤리	윤리
고 선택	윤리	시민윤리, 직업윤리	시민윤리

한편, 제7차 도덕과 교육과정 내용에 있어서 평화교육 관련 단원을 살펴보면, 도덕교과 연구자들은 <바른생활>과 <도덕>에서 국가·민족생활 영역에 국가애, 민족애, 통일, 국제우호, 인류애 등을 제안하고 있는데 실제 교육과정에도 대체로 반영되었다. 중학교 도덕에서도 같은 영역에서 애국심, 민족의식, 통일, 평화, 동포애, 민족의 얼, 국가안보, 자유수호, 민족동질

성 회복, 국제이해 등의 내용 요소를 제안하였고, 고등학교 선택과목으로서의 시민윤리에는 국가안보와 윤리, 민족변영과 통일을 위한 민족공동체 윤리를 제안하였다.

(3) 학교평화교육과정 정책 입안/결정과정과 거버넌스²⁵

(가) 자율성

제7차 교육과정 속에서 학교평화교육과정을 입안하는 과정에서 교육부, 통일부와 같은 정부 부처는 직접적으로 국가의 큰 정책 방향의 영향을 받으면서도 각 부서에서 추구하는 고유한 정책결정과정에 따라 움직이고 있다는 점에서 대체로 자율성이 높다고 할 수 있다.

정부로부터 위탁받아 교육과정 개발을 실제로 담당했던 이익집단(대학, 연구소 등) 역시 나름대로의 이해관계와 규범을 가지고 있다. 사회과학도 덕과의 경우 각각 한국교원대학교와 서울대학교에서 개발을 담당했는데 각 대학 모두 담당 교과와 관련한 정치적 역학관계 속에서 고유한 영역을 차지하고 있다. 물론 그러한 독자적인 영역이 ‘있느냐’와 그것이 실제로 ‘발휘되느냐’는 별개의 문제이다. 단, 이들 이익집단은 모두 국립대학교인데다가 개발과정에 필요한 재정을 모두 정부로부터 지원받았다는 점에서 재정적 자립도는 높지 못하다.

제7차 교육과정의 평화교육부문 개발과정과 관련하여 시민단체나 언론은 상대적으로 크게 간여하지 못했다. 당시 시민단체나 언론은 정부와의 정치적 관계에 따라 평화교육에 대한 입장이 달라지는 측면이 있다는 점에서 자율성이 매우 높다고 하기는 어렵다. 다만 재정적으로는 정부와 무관하

²⁵ 여기서 활용한 분석 준거는 모두 ‘현재’ 시점의 질문으로 되어 있다. 그러나 분석 대상은 제7차 교육과정이 개발되던 시점으로 한정하고자 한다. 현재 제8차 교육과정은 시안만 개발된 상태이고 아직 확정안이 고시되지 않았기 때문에 분석하기가 어렵다. 따라서 지금 시점으로 보면, 예를 들어, 특정 행위자의 자율성이나 참여성이 과거에 비해 높아진 측면이 분명 있을 것이다. 실제로 6차에 비해서는 7차가, 또 7차에 비해서는 8차 교육과정 개발과정에서 보다 다양한 경로의 의견수렴이 이루어지고 있는 것이 사실이다. 그러나 본 연구에서는 이미 개발이 완료된 제7차 교육과정과 그 속에서의 평화교육을 논의하는 것이므로 분석 결과에 있어서의 어느 정도 ‘시간차’는 불가피하다는 점을 밝혀 둔다. 그에 따라서, 예를 들어 ‘교육인적자원부’ 대신 ‘교육부’라는 명칭이 더 많이 등장할 것이고, ‘한국교육과정평가원’ 보다는 그것이 분리되기 이전의 모습인 ‘한국교육개발원’이라는 명칭이 더 많이 사용될 것이다.

기 때문에 높은 자립도를 보인다고 할 수 있다.

(나) 참여성

통일부와 교육부에서는 교육과정 개발단계에서 국가 수준의 평화교육의 방향을 설정하고 또 시도 및 지역교육청과 단위학교에서 평화교육이 실천될 수 있도록 제도적 요청을 지속적으로 하고 있다. 특히 사회과와 도덕과 교사들을 중심으로 평화교육, 통일교육 관련 연수를 실시해 왔고 그러한 노력이 다시 교육과정 개발에 반영될 수 있도록 하였다. 교육과정 개발의 제도적 주체로서 정부의 참여도가 높은 것은 당연해 보인다.

평화교육과정 개발과 관련하여 이익집단의 참여정도를 살펴보면, 개발을 실제로 위임받은 쪽과 그렇지 못한 쪽이 다소 다를 수 있다. 예를 들어, 도덕과 교육과정 개발을 담당한 서울대학교 도덕과교육 관련자들은 관련 학회와 연구자들을 동원하여 다양한 의견을 개진하였고 앞에서 언급한 것과 같이 그것이 실제로 반영되기도 하였다(정세구, 1996). 한편, 사회과 교육과정은 한국교원대학교에서 담당했는데, 서울대학교 사회과교육 관련자들은 그 과정에서 의견 개진의 기회를 충분히 갖지 못했음이 후속 연구를 통해 드러나고 있다(조영달, 2000; 이혁규, 2001).

시민단체와 언론은 전체 교육과정 중 평화교육에만 큰 관심을 보였던 것은 아니었기 때문에 활발한 의견 개진이나 지원이 상대적으로 적었던 것으로 보인다. 이에 따라 의견 수렴 과정도 그리 많지 않았던 것으로 보인다. 단, 각 시민단체와 언론의 성향에 따라 평화교육, 통일교육 관련한 목소리들을 반영하고 그것을 통하여 여론을 선도하려고 했던 측면은 있다.

(다) 전문성

통일부와 교육부는 학교평화교육과 관련하여 큰 방향과 관점 및 내용 요소를 가지고 있고 교육과정 개발과정에서 이것을 관련 대학 및 연구자들에게 요구하였다. 또한, 교육부와 통일부는 통일교육, 평화교육을 위한 교사 연수를 지속적으로 추진해 온 경험과 계획을 가지고 있다. 이런 점에서 전문성이 대체로 높다고 할 수 있다. 다만, 구체적인 평화교육 교수방법이나 평가에 대해서는 공교육 체계 밖의 민간영역에 상대적으로 좀더 의존하는 편

이다.

이익집단은 교수의 전공에 따라 평화교육, 통일교육에 대해 전문적인 견해를 제시하였고 교과교사모임이나 전교조와 같은 교원들도 이러한 분야의 교육에 대해 오랜 경험을 축적해 왔다는 점에서 전문성이 높다고 할 수 있다. 교사단체는 교수들에 비해 방법이나 평가의 측면에서도 다양하고 전문적인 프로그램을 가지고 있는 편이다. 다만, 교사 연수와 관련해서는 많은 비용이 들기 때문에 상대적으로 많이 추진되지 못한 측면이 있다.

평화운동, 통일운동 등을 주로 하고 있는 시민단체들은 그 내용과 방법에 있어서 높은 전문성을 가지고 있다. 이러한 전문적인 프로그램은 대체로 국가 수준의 교육과정에 반영되기보다는 시도나 지역교육청 혹은 단위학교의 평화교육 개발과정에 반영되는 사례들이 더 많았다. 특정 지역의 시민단체와 지역의 단위학교가 연계하여 해당 프로그램을 공동으로 실시하도록 권장하는 지역교육청의 ‘실천중심 장학 프로그램’이 그 예이다. 그러나 자신들이 직접 주체가 되어 평화교육을 실시하는 계획을 가지고 있기 때문에 굳이 교사교육, 교사연수를 강조하지 않는 편이었다. 언론은 평화교육 개발과정에 있어서 전문적인 교육프로그램이나 교사연수와 관련하여 특별히 전문성을 발휘할 여지가 많지 않았다.

(라) 네트워크

교육부나 통일부의 경우 평화교육 관련 교육과정을 개발하는 데 있어서 이익집단, 시민단체 등과의 네트워크를 강조하였다. 그것은 곧 개발 위탁과 의견 수렴의 모습으로 나타났다. 이러한 양상은 정부 내 행위자들과의 네트워크보다는 정부 밖 행위자들과의 연계를 상대적으로 더 강조한 것으로 볼 수 있다. 그 결과 사회과, 도덕과 교육과정 개발에 있어서 국가 수준 혹은 지역 수준 모두 이익집단과 시민단체의 견해, 내용, 방법 등이 일정 수준 반영될 수 있었다.

이익집단의 경우 교수집단, 교사단체 모두 각 행위자들 내부에서도 학회, 교사모임, 프로젝트 등을 통하여 네트워크가 많이 진전되어 있는 편이다. 또한 정부와의 관계에 있어서도 특히 교수집단의 경우 네트워크가 강한 편이다.

그에 비해 시민단체나 언론은 각 행위자들 내부에서는 그러한 연계가 매

우 미약한 편이며, 다른 행위자들과의 관계에 있어서는 어느 정도 네트워크가 형성되어 있다. 시민단체의 프로그램이 지역교육청이나 단위학교 평화교육 교육과정에 반영되는 경우, 언론이 정부의 학교평화교육 정책개발 과정에 대해 자문을 하고 여론 형성에 기여하는 경우 등을 그 예로 꼽을 수 있다.

(마) 분권화

앞서 언급했듯이 제7차 교육과정은 국가 수준, 시도교육청 수준, 지역교육청 수준, 단위학교 수준으로 위계화되어 있다. 그리고 하위 수준의 교육과정은 상위 교육과정 문서의 구속을 받고 있다. 이러한 측면에서 보면, 정부 행위자들의 분권화 수준은 높지 않다고 볼 수 있다. 한편 교육과정 개정에 매우 큰 영향을 미친 교육개혁위원회는 대체로 2년의 임기제로 운영되고 있었다는 점에서 주기적인 교체가 있었다고 볼 수 있다.

이익집단의 경우, 수많은 의사결정과 관련하여 정부 행위자의 영향을 상당히 받았고, 또한 교육과정 개발에 참여한 교수와 교사 사이에 부분적으로 위계가 형성된 측면이 있었다. 이러한 점에서 분권화가 매우 높게 나타났다고 보기는 어렵다.

시민단체들의 경우 모두 중앙과 지부의 관계로 되어 있는 것이 아니어서 동일선상에서 비교하기는 어렵지만, 동일한 시민단체는 평화교육과 관련하여 대체로 동일한 관심과 입장을 가지고 있다는 점에서 분권화 수준이 매우 높은 편은 아니라고 할 수 있다. 한편, 언론은 정부 못지 않게 의사결정 구조나 중앙-지부의 관계가 위계적이고 시도부의 교체도 정기적이지 않은 사례가 많아서 분권화 정도가 대체로 낮은 것으로 볼 수 있다. 평화교육 교육과정 개발과 관련해서도 특별히 중앙과 지부가 다른 목소리를 낼 여지가 없다.

(바) 효과와 효율성

정부 수준에서는 교육과정 개발을 위한 각 행위주체들의 연대와 대화의 장을 공식적, 제도적으로 보장하였다. 물론 이것은 기본적으로 형식적인 측면만을 이야기하는 것이다. 실제로 공적 대화의 질, 네트워크의 질도 높았느냐 하는 것은 별개의 문제이고, 이에 대해서는 각 교과와 관련한 행위자들에

따라 다른 평가가 나오기도 한다.

이익집단의 경우 네트워크와 공적 대화의 장에 대체로 참여하여 정책개발의 효과와 효율성 제고에 기여한 측면도 있지만, 각 교과와 분과의 이해관계에 따라 적극적으로 협조하지 못한 측면이 있다. 예를 들어, 사회과의 경우 일반사회, 지리, 역사 각 분과의 통합 문제로 인해 난항을 겪게 되었고 그에 따라 통일교육, 평화교육과 같은 영역은 국가적으로 매우 중요한 영역임에도 불구하고 교과 이해관계에서 벗어나 있다는 이유로 오히려 논의에서 소외되는 경우도 있었다. 또한 같은 이익집단이라고 하더라도 행위자들의 위탁 여부에 따라 효율적인 참여가 제한되거나 효과적인 결과를 달성하는 데 기여하지 못한 측면도 있었다.

시민단체의 경우 교육과정의 입안과정에서 네트워크나 대화의 장을 직접 제공하기보다는 참여하는 양상이 많았고, 언론은 공청회나 토론회 등을 후원, 또는 보도하는 과정에서 부분적으로 효율성, 효과성 제고에 기여했다고 할 수 있다.

(4) 학교평화교육과정 정책 입안/결정과정 거버넌스의 유형

학교평화교육과정의 정책 입안 및 결정과정에서 나타난 거버넌스 유형은 ‘계획적 혁신 거버넌스’에 가장 가깝다고 할 수 있다. 제7차 교육과정이 기획되고 고시된 과정에서 나타난 거버넌스 유형은 대체로 ‘집권형’에 가까우며 제6차 교육과정은 물론 그 이전에 비해 혁신과 변화를 추구했다는 점에서 그러하다.

물론 이전 교육과정 개발과정에 비해 제7차 교육과정 개발과정에서는 대학과 초중등 학교 현장 구성원들이 많이 참여한 것은 사실이지만, 정부 주도의 의사결정 과정구조는 크게 달라지지 않았다고 할 수 있다. 일단 교육과정 총론이 개발되면, 각론(각 교과)은 불가피하게 거기에 종속되고 규정되는 속성을 띤다. 특히 평화교육과정과 가장 밀접한 교과인 사회과와 도덕과의 경우 교육부가 특정 대학의 관련 학과에 용역을 주는 형식으로 교육과정이 개발되었다는 점에서 분권형 혹은 관리형의 특징은 상대적으로 약하게 나타날 수밖에 없었다.

한편, 이전 교육과정 개발이 단지 교육내용의 재배치, 분량과 난이도의 조정 등의 변화 정도로 그치는 경우가 적지 않았던 점에 비해, 제7차 교육과

정은 새로운 학습자관, 새로운 지식관, 새로운 교육관 등을 표방하였다. 이러한 시도는 현상 유지가 아닌, 근본적인 교육적 사고의 패러다임 전환을 의도한 것으로 볼 수 있다.

다. 학교평화교육정책의 집행 거버넌스 현황

(1) ‘제7차 교육과정’의 집행과 거버넌스

(가) 교육과정의 집행과정 개관

학교평화교육은 공교육 체제에 속해있는 각종(공립/사립/국립) 학교들을 포함하고 있다. 우리나라의 공교육체제에서는 다른 나라들과는 달리 국가 수준의 교육과정을 운영하기 때문에 공교육체제에 속한 일선학교들은 상급 기관인 교육인적 자원부의 교육과정에 대한 지침을 따라야 한다. 공식적으로 일선학교에서 교육과정이 집행되는 과정은 다음과 같다.

첫째 단계로 교육인적자원부에서 교육과정을 고시한다. 현재 학교현장에서 운영되고 있는 제7차 교육과정은 1997년 교육부고시 1997-15호이다. 이처럼 고시된 교육과정을 효과적으로 운영하기 위해 교육인적자원부에서는 다음과 같이 교육과정지원장학협의단(<http://cutis.moe.go.kr/admin/administrative32.asp>)을 운영하였다.



둘째 단계로 교육부 고시에 근거하여 시도교육청 차원에서 교육과정 편성운영 지침을 고시하는 것이다. 이러한 교육청의 고시는 다음과 같이 초·중등 교육법 제23조에 바탕하여 법적 구속력을 가지는 지침이다.

가. 이 지침은 교육이념(교육기본법 제2조)과 고등학교의 교육목적(초·중등 교육법 제45조)을 달성하기 위하여 고시된 고등학교교육과정(교육인적자원부 고시 제1997-15호)을 교육 과정을 초·중등 교육법 제23조 제2항에 의거하여 서울특별시의 실정에 맞도록 작성한 것이다.

나. 이 지침은 서울특별시의 고등학교와 이에 준하는 학교에서 2002학년부터 적용할 고등학교 교육과정 편성 운영의 일반적인 기준과 서울특별시교육청의 지원사항을 제시한 것이다.

<출처: 서울시 교육청 교육과정 편성 운영 지침>

마지막 단계로 시도 교육청의 교육과정 편성운영 지침에 따라 일선학교에서 학교별 교육과정 편성 운영하는 것이다. 학교별 교육과정이 편성되면 교사들은 교과 교육 및 교과의 교육활동을 통해 교육과정을 실제 운영하게 된다.

(나) 교과교육과 거버넌스

교과교육 특히 국민공통기본과정과 관련해서는 교육인적자원부가 주도적으로 의사결정을 한다. 제7차 교육과정은 교육인적자원부에 의해 1997년 고시됨으로서 법적 효력을 가지고 있으며 이러한 법적 효력은 단위학교의 교육과정 편성 운영에 대해 강제력을 가지고 있다. 결국 단위학교에서는 국민공통기본과정에 대해서는 별다른 재량권을 가지고 있지 않으며 기본적으로 교과교육차원에서의 학교평화교육은 제정된(공포된) 교육과정에 바탕하여 정부가 주도적으로 집행한다고 볼 수 있다. 각급학교는 자신들이 세운 교육과정을 교육청에 보고하고 교육청으로부터 적절하지 못한 부분에 대해 시정명령 또는 시정권고를 받게 되는 등의 제재조치의 대상이 된다.

따라서 교과교육차원에서 평화교육에 참여하는 주도적인 행위자는 교육인적자원부, 시도교육청, 일선학교 등이며 통일부 및 정부출연연구소, 각종 시민단체와 이익집단 등은 교과교육에 사용될 수 있는 수업자료의 개발 보급이나 교사 연수 등에 제한적으로 참여하고 있다.

교과교육차원의 학교평화교육정책 집행 거버넌스의 특징은 크게 다음과 같이 정리할 수 있다.

1) 자율성

교과교육차원의 학교평화교육정책 집행에서 거버넌스에 참여하는 행위자들의 자율성은 낮은 편이다. 교과 교육자체가 매우 엄격하게 국가수준에서 관리되고 통제되기 때문이다. 실제로 국가수준의 교육과정과 국가가 직접 만들거나 국가의 검정을 거친 교과서를 사용하여 교과교육이 진행되고 있다. 이에 따라 일선학교에서 교과교육차원의 학교평화교육을 실시하고자 하는 이익집단, 시민단체, 언론 모두 정부의 법적규제를 받게 된다.

2) 참여성

교과교육차원의 학교평화교육정책 집행 거버넌스에서 정부부문에 속한 교육부 특히 시도교육청과 일선학교의 참여는 적극적으로 이루어진다. 교육과정의 집행과정은 정책결정이나 평가와는 달리 교육인적자원부 내부에서 위계적으로 이루어지는 측면이 강하기 때문이다. 이미 제정된 교육과정정책을 성실하게 집행하는 것이 바로 정부부문의 주요 역할이다.

반면 교육부가 제시하는 법적인 절차에 따라 공식적으로 진행되는 정책 집행과정에서 시민단체나 이익집단, 언론은 직접적인 참여의 방법을 찾기 어렵다. 이에 따라 정부부문 그중에서도 교육인적자원부에 소속되지 않은 이익집단이나 시민단체 언론 등의 행위자들은 교과 교육의 집행과정에 직접적으로 참여하기 어렵다. 학교 교과교육을 위한 평화교육자료를 개발하여 일선 학교현장에 보급한다든지 자체적인 교사연수를 통해 평화교육의 집행과정에 간접적으로 참여할 뿐이다.

3) 전문성

평화교육이나 평화교육이 독립된 교과로 있지 않기 때문에 학교평화교육은 관련 교과교육을 전공한 교사들에 의해 집행될 수 밖에 없다. 이에 따라 교과교육차원의 학교평화교육정책 집행 거버넌스에서 정부부문에 속한 교육부이외의 행위자들의 전문성은 비교적 낮은 편이다.

교사가 참여하지 않는 시민단체나 이익집단 혹은 언론 등에서 수업자료를 개발하거나 교사연수를 하더라도 학교 현장이나 학생들의 특성 그리고 교과교육에의 관련성 등에 있어 상대적으로 교사들에 비해 전문성을 갖추기는 어렵기 때문이다.

4) 네트워크

교과교육차원의 학교평화교육정책 집행 거버넌스에서 네트워크는 정부 부문을 중심으로 존재하고 있다. 현재 운영되고 있는 정부부문 네트워크의 대표적인 사례로는 ‘통일교육심의위원회’를 들 수 있다. ‘통일교육심의위원회’는 관련 정부부처간의 의견조율을 하고 있으며²⁶ 통일교육기본계획, 통일교육지침서(학교용) 등에 대해 심의의결하고 있다. 통일교육심의위원회는 통일교육지원법 제5조 및 동법시행령 제3조에 따라 반기별 1회의 정기회의가 열리며 통일교육기본계획 심의·의결, 통일교육기본지침서 심의·의결, 지역통일교육센터 지정 심의·의결 등 통일교육에 관한 기본정책 및 기타 중요사항을 심의한다.²⁷ 나아가 교육과정의 제정에 있어서도 통일부와 교육 인적자원부간의 협조관계를 공식적으로 규정하고 있다.²⁸ 그러나 제7차 교육과정의 집행과정에 있어서는 이러한 제도들이 만들어지지 않았거나, 만들어진지 얼마되지 않아 제기능을 발휘하지 못한 측면이 있다.

각종 이익집단들에서도 협동사업 등을 통해 정부부문과의 협력활동을 다양하게 진행하고 있어 네트워크의 형성이 많이 진전되어 있는 편이다. 반면 시민단체나 언론에서는 교과교육 차원의 평화교육을 위한 네트워크가 미약

26_ 제5조 (통일교육심의위원회의 설치) ①통일교육에 관한 기본정책 기타 중요사항을 심의하기 위하여 통일부에 통일교육심의위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다. 제3조(통일교육심의위원회의 구성) ①법 제5조제1항의 규정에 의한 통일교육심의위원회(이하 “위원회”라 한다)의 위원은 다음 각호의 자가 된다.

1. 통일부차관·법무부차관·국방부차관·행정자치부차관·교육부차관·문화관광부차관·노동부차관·기획예산처차관과 여성특별위원회 및 국무조정실소속 공무원 중 당해 기관의 장이 지명하는 자 각 1인
2. 국회의장이 추천하는 자 6인
3. 통일교육에 관한 학식과 경험이 풍부한 자중에서 위원장이 임명하는 자

27_ 정부가 정동영 통일부장관 주재로 26일 김인환 총신대 총장 등 민간위원 12명과 김영식 교육부 차관 등 10개 부처 차관급 위원이 참가한 가운데 통일교육심의위원회를 개최했다고, 통일부가 전했다. 이날 회의에서 참가위원들은 내년도 통일방향 기본방향과 과제를 토의하고, △2006년도 통일교육기본계획, △2006년도 통일교육지침서(일반용), △2006년도 통일교육지침서(학교용), △2006년도 지역통일교육센터 지정안, △통일교육심의위원회 운영세칙 개정안 등 5개 안건을 심의의결했다. 『연합뉴스』, 2005년 12월 26일.

28_ 제8조 (학교에서의 통일교육진흥) ②통일부장관은 제3조의2제1항의 규정에 의한 통일교육에 관한 기본적인 사항이 초·중등학교의 교육활동에 반영될 수 있도록 교육인적자원부장관에게 요청할 수 있으며, 요청을 받은 교육인적자원부장관은 이를 반영하도록 노력하여야 한다. <신설 2005.1.27>

한 편이다.

5) 분권화

교과교육차원의 학교평화교육정책 집행 거버넌스에서는 정부부문에 있어 중앙과 지방간의 분권화가 제대로 이루어지지 않고 있다. 현실적으로 교육자치가 실시되고 교육감 및 교육위원에 대한 선출제가 시행되고 있지만 기본적으로 우리나라의 교육과정은 지역수준의 교육과정이 아니라 국가수준의 교육과정이기 때문이다. 특히 국민공통기본과정은 전국민을 대상으로 하는 보편적인 성격을 띠고 있기 때문에 평화교육과 관련한 지역의 특수한 의견을 반영하는데 어려움이 있다.

이익집단이나 시민단체는 조직의 운영에 있어 의사결정권한이 구성원들에게 분산되어 있기 때문에 교과 교육차원의 학교평화교육 실천에 있어 분권화의 정도가 비교적 높은 편이다.

6) 효과와 효율성

교과교육차원의 학교평화교육정책 집행 거버넌스는 정부 부분이 중심이 되어 효율성이나 효과를 제고하기 위한 노력을 하는 것으로 나타났다. 이는 교과교육의 집행이 국가수준의 교육과정에 의해 주도되고 있기 때문인 것으로 보인다. 반면 이익집단이나 시민단체 그리고 언론 등에서 정책 집행 거버넌스의 유지를 위해 노력하는 경우는 찾아보기 어렵다.

(다) 교과외 교육과 거버넌스

제7차 교육과정은 국민공통기본과정을 국가수준에서 이수 및 성취를 확인해야하는 주요 대상으로 지정하고 있으나 나머지 선택영역이나 교과외 교육에 대해서는 지역이나 단위학교차원의 자율성을 최대한 인정하고 있다.

이에 따라 국민공통기본과정과 관련된 교과교육 차원의 학교평화교육정책 집행 거버넌스와는 달리 교과외 교육 차원의 학교평화교육정책 집행 거버넌스는 보다 다양한 행위자들에 의해 적극적인 참여가 이루어질 수 있는 여건이 마련되어 있다. 실제로 단위학교차원의 교과외 교육활동의 실천에 있어 시민단체나 압력단체 또는 언론 등이 창의적 재량활동이나 CA활동 등을 통해 직간접적으로 활발하게 참여하고 있다.

1) 자율성

교과의 교육차원의 학교평화교육정책 집행 거버넌스에서 행위자들의 자율성은 교과 교육에 비해 높은 편이다.

먼저 정부부문에서 직접적인 평화교육의 교육적 실천을 담당하는 시도교육청과 일선학교들은 교육자치로 인해 교과의 교육에 대해서는 어느 정도의 자율권을 가지고 있다.²⁹

정부 부문 이외의 행위자들도 자율성을 가지고 학교에서 행해지는 교과외 교육에 참여할 수 있다. 실제로 상당수의 시민단체나 언론 등이 자신들의 가치관에 바탕하여 개발한 평화교육 프로그램들을 이용하여 학교현장에서 평화교육을 시행하고 있다.

2) 참여성

교과의 교육차원의 학교평화교육정책 집행 거버넌스에 대한 행위자들의 참여는 교과교육에 비해 적극적으로 이루어진다.

정부부문에서 교육부나 통일부는 교과의 교육차원에서 학교평화교육이 활성화될 수 있도록 교사 연수, 교재 개발 등과 같은 직간접적인 지원을 하고 있으며 일선 학교들 또한 능동적으로 교과의 교육차원에서의 학교평화교육에 앞장서고 있다.

시민단체나 이익집단, 언론 등도 의견 제시, 교사연수, 교재 개발 등과 같은 간접적인 참여들을 하고 있을 뿐만 아니라 학교현장과 연계하여 창의적 재량활동시간이나 CA활동 기타 특별활동 등을 통해 학교평화교육에 직접 참여하고 있는 경우도 있다.³⁰

3) 전문성

교과의 교육차원의 학교평화교육정책 집행 거버넌스에서 행위자들은 전문성은 교과교육보다는 높은 편이다. 정부부문의 전문가들이 교과외 교육

²⁹-7차 교육과정은 '만들어 가는 교육과정'을 구호로 내세우면서 이전의 어떤 교육과정에 비해 학교와 학생들에게 자율적인 선택권을 부여하고 있다.

³⁰-참여의 방법은 이들 집단에 속한 강사진이 학교 현장으로 파견을 나가거나 학생들이 정규 교육과정의 일환으로 이들 집단이나 단체를 직접 방문하여 교육을 받을 수도 있다.

차원에서 활동하고 있을 뿐만 아니라 정부 부분 이외의 평화교육전문가(시민단체/이익집단/언론)들은 주로 교과와 직접적인 관계없이 평화교육을 하거나 수업자료를 개발하기 때문이다. 이들 집단이나 단체에서 개발하는 수업자료나 교사연수는 특정교과에 제한되지 않고 범교과적인 형태를 띠고 있는 경우가 대부분이다.

4) 네트워크

교과외 교육차원의 학교평화교육정책 집행을 위해 정부부문에서는 앞서 살펴본 바와 같이 ‘통일교육심의위원회’가 구성되어 활동하고 있고 이익집단 시민단체 언론 등 정부 부문 이외의 영역에서는 통일교육지원법에 따른 ‘통일교육협의회’가 만들어져 운영되고 있다.

5) 분권화

교과외 교육차원의 학교평화교육정책의 집행에 있어 정부부문의 분권화는 교과 교육에 비해 상대적으로 높은 편이다. 국가수준의 교육과정에 의해 엄격한 통제를 받는 교과교육과는 달리 교과외 교육은 각 시도 교육청이 특색있고 자율적인 운영을 할 수 있는 권한을 가지고 있기 때문이다.

6) 효과와 효율성

교과외 교육차원의 학교평화교육정책 집행에 있어 정부부문을 제외하고는 정책 집행 거버넌스의 효과나 효율성 제고를 위해 적극적으로 행위자는 눈에 띠지 않는다.

(2) 학교평화교육과정 집행과정 거버넌스의 유형

학교평화교육과정의 집행과정에서 나타난 거버넌스 유형은 대체로 ‘집권형’에서 ‘관리형’으로, 좀더 구체적으로는 ‘계획적 혁신 거버넌스’에서 ‘조율된 변화지향 거버넌스’로 나아가고 있는 것으로 보인다. 실행 초기였던 2000년 무렵에 비해 최근으로 올수록 점차 후자의 성격이 강하게 나타나고 있다고 할 수 있다. 한편, 특정 교원단체의 평화교육 사례를 중심으로 분권형적, 개방형적인 거버넌스도 일부 발견되기도 한다.

학교평화교육은 정부의 대북정책 변화에 민감하게 반응할 수밖에 없는

영역이다. 그래서 우리나라의 정치, 외교, 안보, 상황 등을 고려해가며 실시되는 것은 당연하다. 남북정상회담, 이산가족상봉, 올림픽 남북동시입장, 남북장관급 회담 등을 거치면서 학교에서의 평화교육은 정부 통일 정책의 화해, 협력, 평화 기조에 발맞추어 그 관점과 내용, 방법, 횡수 등에 있어서 이전 교육과정기에 비해 많은 변화가 있었다. 그러한 점에서 제7차 교육과정 실행 초기부터 정부 주도의 혁신과 변화의 성격을 강하게 띠고 있었다고 할 수 있다.

한편, 북한의 핵개발 문제가 다시 제기되면서, 그리고 햇볕정책을 표방했던 국민의 정부가 물러나고 참여정부가 들어서면서 정부의 통일정책 기조에도 일시적, 잠정적으로 일부 변화가 생기기 시작하였다. 이러한 변화는 학교평화교육 실행과정에도 다소 영향을 주게 되었다. 이에 따라 중앙정부와 지역교육청 수준에서의 학교평화교육 집행 지침이 상대적으로 악화되고 특정 지역이나 단위 학교의 특수한 맥락을 고려해 가면서 실시되는 사례가 늘어났다. 그 과정에서 특히 비교과를 이용한 학교평화교육 영역에서 시민단체, 종교단체, 대학 등과의 연대하여 변화를 추구하기도 하였다. 물론 이러한 시도들 역시 ‘학교’라는 공간 속에서, 그리고 ‘학교’가 주체가 되어 실시하는 평화교육이므로 근본적으로는 정부 및 교육청의 기본 방침과 조율과정을 거쳐 이루어지는 것임은 당연하다.

라. 학교평화교육정책의 평가 거버넌스 현황

(1) ‘제7차 교육과정’의 평가와 거버넌스

(가) 제7차 교육과정의 평가과정 개관

학교평화교육이 바탕하고 있는 7차 교육과정은 일종의 교육정책으로서 정책 평가의 대상이 된다. 7차 교육과정에 대한 평가를 통해 현실의 학교평화교육 관련 행위자들은 7차 교육과정을 수행해 나가는 과정에서 자신의 행위를 변화시킬 수 있고 나아가 새로운 교육과정을 수립하는데 있어 기본적인 토대로 삼을 수 있다. 즉, 7차 교육과정에 대한 정책평가는 교육과정을 효과적으로 집행하고 나아가 교육과정의 수정이나 개정을 통해 새로운 교육정책을 만들어 가는 과정으로 볼 수 있다.

교육과정에 대한 기존의 평가는 주로 관련 연구자들에 의해 개인적인 차

원에서 진행되어 왔다. 실제로 학교 교육의 내실화를 위해서 국가 수준의 교육과정을 적정화시키고 보완해 나가는 것은 공교육을 담당하는 정부의 권한인 동시에 책무라고 할 수 있다. 이에 따라 7차교육과정에 있어서는 만족할만한 정도로 체계적인 정책평가는 아니지만 국가수준의 정책평가가 기존의 교육과정에 비해 활발하게 이루어지고 있다.

국가수준에서 교육과정 정책에 대한 평가를 수행하는 대표적인 기관이 바로 한국교육과정평가원이다. 한국교육과정평가원은 교육과정, 교수학습, 교육평가에 이르는 공교육 전반에 대한 지속적인 연구를 위해서 출범한 정부 출연연구기관으로서 그동안 교육과정 관련 연구를 지속적으로 수행해 왔다.

예를 들어 사회과라는 교과 영역에 대해 한국교육과정평가원에서는 여러 형태의 정책 평가(이명희 외, 2000; 최석진 외, 2001; 박선미 외, 2003; 강대현 외, 2004; 류재택 외, 2004)를 통해 교육과정의 운영 실태와 문제점을 분석하고 차기 교육과정에 대비하여 잠정적인 대안을 제시해 왔다.

이명희 외(2000)의 ‘사회과 교육 목표 및 내용 체계 연구(I)’는 사회과 교육의 새로운 방향성과 내용 구성 원칙을 설정한 연구였다. 이 연구는 사회과 교육의 새로운 방향을 ‘세계화, 지식 기반화, 환경, 고령화, 통일 문제’ 등 사회 변동 양상의 반영으로 잡고, 계열성 원리에 맞도록 초·중·고의 기본 내용 요소를 일관성 있게 배열해야 한다고 제안하였다.

최석진 외(2001)의 ‘사회과 교육 목표 및 내용 체계 연구(II)’는 현행 교육과정 분석과 외국 교육과정 비교 및 전문가 협의를 통해, 사회과의 목표를 ‘민주시민의 양성’을 재확인하고, 사회과의 내용은 배경 학문의 내용 체계인 스트랜드(strand)를 중심으로 필수 요소의 최소화를 시도하였다. 사회과의 세부 영역별로 보면 일반사회 영역은 핵심 내용 및 주제 중심으로, 지리 영역은 핵심 내용과 지역성을 반영한 공간 개념을 중심으로, 역사 영역은 시대사와 같은 시계열적 구성과 주제 중심으로 구성하였다.

박선미 외(2003)의 ‘중학교 사회과 교수-학습 방법과 자료 개발 연구’에서는 중학교 사회과 교수-학습 방법과 자료 개발을 하면서 중학교에서 가장 미묘한 부분이라고 할 수 있는 통합 사회과의 운영과 관련된 실태 조사를 바탕으로 향후 사회과 교육과정 개정에서 영역 간 통합보다는 영역내 통합이라는 현실적인 목표를 제안하였다.

강대현 외(2004)의 ‘사회과 교육내용 적정성 분석 및 평가’ 연구에서는

우리나라 사회과 교육과정 내용 분량이 미국과 일본 및 영국 등에 비해 절대적으로 많은 것이 아니며, 구성 내용 역시 어려운 편은 아니라고 밝혔다. 그러나 내용의 학년별 중복과 추상성 및 배열의 비체계성·비연계성 등이 교육과정의 타당성과 적정성을 저해하는 요인이라는 분석 결과를 내놓으며, 통합과 나선형 교육과정의 어설픈 도입이 교육 내용 반복의 한 요인이라는 점을 지적하였다.

류재택 외(2004)는 ‘사회과 교육과정 실태 분석 및 개선 방향 연구’를 통해 사회과 교육과정과 관련해서 여러 가지 문제와 대안을 다음과 같이 제시하였다.

첫째, 교육과정 문서 체제는 현재와 같은 항목별 구성 체제는 유지하되, 목표 부문에서는 사회과의 영역별 목표는 물론이고 학년별, 과목별 성취 목표를 상세화하여 제시할 필요가 있다. 둘째, 통합 교육과정의 문제점에 대한 대안으로 통합 교과서와 비통합(분과) 교과서를 개발하여 선택적으로 사용할 필요가 있다. 셋째, 여러 가지 문제점³¹을 안고 있는 선택 교육과정에 대한 개선이 필요하다. 넷째, 수준별 교육과정 운영의 문제점³²을 개선하고, 수준별 교육과정의 현장 적합성을 갖추기 위해서는 수준별 교육과정을 실행하는 교사의 실제적 지식을 해석하고, 이에 근거하여 수준별 교육과정의 대안을 모색하는 연구 및 논의가 필요하다.

그러나 이와 같은 한국교육과정평가원의 정책 평가 연구들은 교과를 중심으로 진행되었기 때문에 직접적으로 ‘학교평화교육’에 초점을 맞춘 정책 평가연구는 별도로 존재하지 않는다. 이러한 한계에도 불구하고 학교평화교육과 가장 직접적인 관련을 가진 고등학교 1학년 도덕과를 통해 학교평화교육에 대해 간접적인 정책평가가 가능하다.

윤현진 외(2004)에 의해 행해진 도덕교과의 교육내용 적정성에 대한 분석 및 평가 연구에 따르면 7차교육과정의 평화교육 영역(고등학교 1학년 도덕 교과에 한정)에 대한 학생 및 교사들의 평가는 다음과 같다.

31- 일반 선택 과목인 ‘인간사회와 환경’의 기능 미약, 선택 교과목의 과다 개설에 따른 선택율의 편차 발생, ‘한국 근·현대사’ 과목을 선택 과목으로 설정함으로써 국민공통기본과정의 ‘국사’ 과목은 근대 이전까지만 교육하게 되어 시대적으로 단절된 국사 교육을 하게 된 점 등이다.

32- 초등학교의 과도한 활동 중심 내용 편제, 중등학교는 영역 간 내용 중복성 및 난해성 등이다.

첫째, 교육 내용의 수준에 대한 평가이다. 먼저 학생들은 다음과 같이 ‘적당하다’는 반응을 보였다. 보다 구체적으로 고등학교 1학년 학생들이 느끼는 교과서 내용 수준에 대한 반응은 다음과 같다(윤현진 외, 2004). 이러한 결과를 통해 학생들이 학교평화교육의 내용 수준에 대해서는 비교적 긍정적으로 평가하고 있음을 알 수 있다.

<표 IV-2> 고등학교 교과서 내용 수준에 대한 학생 응답

	매우쉽다	조금쉽다	적당하다	조금어렵다	매우어렵다	합계
전체	42(2.6)	274(16.8)	933(57.2)	325(19.9)	57(3.5)	1,636(100)

다음으로 교사들의 평가이다. 교과서의 구체적인 단원별 내용 수준에 대한 교사의 평가는 대체로 ‘적당하다’였으며 ‘쉽다’는 응답도 20% 정도 되었다(윤현진 외, 2004). 이러한 결과를 통해 교사들 또한 학생들과 마찬가지로 학교평화교육의 내용 수준에 대해서는 비교적 긍정적으로 평가하고 있음을 알 수 있다.

<표 IV-3> 고등학교 도덕 교과서 단원별 수준에 대한 교사 전체 응답

고 1학년 단원명	매우 쉽다	조금 쉽다	적당하다	조금 어렵다	매우 어렵다	합계
1) 현대 사회의 도덕문제와 환경 문제	8 (3.2)	66 (26.6)	143 (57.7)	29 (11.7)	2 (0.8)	248 (100)
2) 청소년 문제와 청소년 문화	7 (2.8)	62 (25.2)	149 (60.6)	28 (11.4)	-	246 (100)
3) 도덕 공동체의 구현과 공동선의 추구	4 (1.8)	34 (15.3)	122 (55.0)	60 (27.0)	2 (0.9)	222 (100)
4) 민족 분단과 남북한 사회 관심	4 (1.9)	35 (16.3)	130 (60.5)	46 (21.4)	-	215 (100)
5) 남북한의 통일 정책과 통일의 과제	2 (0.9)	26 (12.0)	109 (50.5)	74 (34.3)	5 (2.3)	216 (100)
6) 민족 공동체의 번영과 통일 한국의 모습	7 (3.3)	46 (21.6)	132 (62.0)	27 (12.7)	1 (0.5)	213 (100)

둘째, 교육내용의 타당성에 대한 평가이다. 윤현진 외(2004)의 연구에서 교과 내용의 타당성을 알기 위해 조사한 항목은 크게 두 가지이다. 첫 번째 항목은 학교급별 도덕 교과서가 교육과정상에 제시된 목표를 성취하는데 적합한 내용으로 구성되어 있는가 하는 점으로서 ‘목표타당성’이라고 할 수 있다. 두 번째 항목은 학교급별, 제재별·단원별 중요도 또는 필요성의 정도로서 ‘단원별 중요도’라고 할 수 있다.

먼저 고등학교 교육과정의 ‘목표 타당성’에 대한 분석에서는 학교평화교육의 목표인 ‘올바른 시민의식과 민족 국가의식, 세계평화와 인류공영의식의 함양’에 대한 목표타당성이 높게 나왔다. 물론 나머지 3가지 목표에 대한 타당성도 비슷한 정도로 나타났다(윤현진 외, 2004).

<표 IV-4> 고등학교 교과서의 교육과정 목표 타당성에 대한 교사 응답

목 표	강한 긍정	긍정	보통	부정	강한 부정	합계
한국인으로서 필요한 기본 생활 습관과 예절 및 도덕 규범을 익힘	29 (11.3)	46 (18.0)	146 (57.0)	30 (11.7)	5 (2.0)	258 (100)
일상 생활속에서 도덕적 문제를 바람직하고 합리적으로 해결할 수 있는 판단 능력 함양	32 (12.5)	63 (24.6)	124 (48.4)	36 (14.1)	1 (0.4)	258 (100)
올바른 시민 의식과 국가·민족의식, 세계 평화와 인류 공영 의식의 함양	25 (9.8)	69 (27.0)	120 (46.9)	38 (14.8)	4 (1.6)	258 (100)
삶의 이상과 원리를 체계화하여 실천할 수 있는 도덕적 성향을 기쁨	17 (6.6)	65 (25.4)	115 (44.9)	50 (19.5)	9 (3.5)	258 (100)

그러나 고등학교 교육과정의 ‘단원별 타당성’에 있어 학교평화교육 관련 단원인 4-6단원의 중요성에 대한 인식은 사회생활 관련단원인 1-3단원에 비해 현저하게 낮은 것으로 나타났다. 사회 생활 영역에 해당하는 1-3단원에서는 ‘중요하다’는 응답이 대다수를 차지한 반면 학교평화교육 영역에 해당하는 4-6단원은 ‘보통’이라는 응답이 많이 나왔다. 특히 ‘민족공동체의 번영과 통일 한국의 모습’은 중요하지 않다는 응답도 12.4%나 되었다(윤현진 외, 2004).

<표 IV-5> 고등학교 1학년 교과서 단원별 중요도에 대한 교사 응답

1학년 단원명	매우 중요함	중요함	보통	중요하지 않음	전혀 중요하지 않음	합계
1) 현대 사회의 도덕문제와 환경 문제	98 (41.0)	113 (47.3)	27 (11.3)	1 (0.4)	-	239 (100)
2) 청소년 문제와 청소년 문 화	77 (32.1)	120 (50.0)	40 (16.7)	3 (1.3)	-	240 (100)
3) 도덕 공동체의 구현과 공 동선의 추구	71 (31.0)	103 (45.0)	52 (22.7)	3 (1.3)	-	229 (100)
4) 민족 분단과 남북한 사회 현실	44 (19.6)	82 (36.6)	89 (39.7)	9 (4.0)	-	224 (100)
5) 남북한의 통일 정책과 통 일의 과제	26 (11.5)	70 (31.0)	105 (46.5)	19 (8.4)	6 (2.7)	226 (100)
6) 민족 공동체의 번영과 통 일 한국의 모습	26 (11.6)	70 (31.1)	98 (43.6)	28 (12.4)	3 (1.3)	225 (100)

(나) 학교평화교육 정책 평가 거버넌스 분석

1) 자율성

제7차 교육과정 속에서의 학교평화교육과정에 대한 정부 부문의 평가는 주로 교육부, 통일부 등과 같은 행정부처와 정부출연연구기관인 한국교육과정평가원을 통해 이루어지고 있다. 학교평화교육과정을 주도적으로 입안하고 결정하고 실행하는 과정에서 정부는 높은 수준의 자율성을 보이는 데 비해, 평가에 있어서는 다른 양상을 띠게 된다. 제7차 교육과정 전반을 기획하고 집행하는 교육부와 지역교육청의 입장에서 학교평화교육에 대한 부정적인 평가를 내리기는 그리 쉽지 않다. 교육부로부터 교육과정 관련 업무를 위탁받아 집행하고 있는 한국교육과정평가원 역시 비슷한 입장에 있다. 이러한 점에서 정부 차원의 자율성은 높지 않다고 볼 수 있다.

이익집단(대학, 연구소 등)은 학교평화교육 실시와 직간접적으로 연관이 있기 때문에 그 평가에 있어서도 적지 않은 영향을 받고 있다. 평화교육과정 개발에 참여한 이익집단과 그렇지 않은 이익집단 사이의 평가도 대체로 서로 다르게 나타나는 편이다. 또한 교사단체들은 학교평화교육 실시의 당사

자인 만큼 각 단체의 철학과 이해관계에 따라 학교평화교육에 대한 상이한 평가를 내리고 있으나, 교육부나 교육청의 평가로부터 완전히 독립적이지는 못한 상태에 있다.

시민단체는 제7차 교육과정의 평화교육부문 평가와 관련하여 높은 수준의 자율성을 갖는다고 할 수 있다. 학교평화교육과는 별도로 진행되는 평화교육 프로그램을 보유하고 있기 때문에 상대적으로 엄격한 잣대를 통해 학교평화교육에 대한 평가를 내릴 수 있다. 한편, 학교평화교육에 대한 언론의 평가는 정부의 대북정책에 대한 평가와 연관되어 있다. 언론은 정부와의 정치적 관계에 따라 평화교육 평가에 대한 입장이 달라지는 측면도 있지만, 재정적, 법적 규제로부터는 대체로 자율성을 발휘하는 편이라고 할 수 있다.

2) 참여성

학교 평화교육과정 개발은 물론 평가의 제도적 주체로서 정부의 참여도는 높게 나타난다. 정부 차원에서는 학교평화교육 평가와 관련하여 지속적인 입장 표명과 지원은 높은 수준으로 이루어지고 있다. 또한 개발이나 실행 단계에 비해 평가단계에서는 여론 수렴의 과정도 상대적으로 활발한 편이다. 그 이전 과정에서의 여론 수렴이 충분치 못했다는 지적이 있었는데 그러한 지적을 수용하는 차원에서, 그리고 정부의 대북정책과 밀접한 관련이 있는 학교평화교육에 대한 지지를 확보하는 차원에서도 이러한 과정은 확대되고 있는 것으로 보인다.

학교 평화교육 평가에 대한 이익집단의 참여도 비교적 꾸준히 이루어지고 있다. 교육과정 개발에 참여했던 하지 않았든 사범계열 대학의 사회교육과와 윤리교육과를 중심으로 평가에 연관되어 있다. 또한 교사단체에서도 전교조와 전국도덕교사모임 등을 중심으로 하여 학교평화교육에 대한 다양한 의견 개진이 이루어지고 있으며, 교육을 받는 학생들을 대상으로 하여 의견도 수렴하고 있다. 이들은 평가에만 머무르지 않고 대안적인 학교평화교육까지 구상하고 실시하기도 한다.

시민단체는 독자적인 평화교육 프로그램을 가지고 있는 경우가 많으므로 학교평화교육에 대한 평가에 큰 관심을 보이는 편은 아니다. 그러나 시민단체의 평화교육 프로그램은 곧 학교평화교육에 대한 대안적, 보완적, 반성적 결과물에 해당하므로 학교평화교육에 대한 ‘비공식적’ 평가마저 부재하는

것은 아니다. 시민단체의 평화교육 프로그램이 존재한다는 것 자체가 학교 평화교육에 대한 그 나름의 어떤 평가를 내포한다고 할 수 있다.

언론은 학교평화교육 개발에는 거의 참여하지 못하지만, 평가에는 상당 부분 입장 표명을 하고 있다. 이것 역시 언론사의 정치적 성향과 대북정책에 대한 시각에 따라 각기 입장은 다르게 나타날 수 있다. 이들의 평가 작업은 평화교육, 통일교육 관련한 특정한 목소리들을 반영하고 그것을 통하여 여론을 선도하려고 하는 측면이 있다.

3) 전문성

학교평화교육은 정부의 대북 정책과 밀접한 관련이 있으므로 정부 차원에서는 교육부, 통일부, 한국교육과정평가원 등을 통해 그 두 가지가 부합하는지 평가하고자 한다. 따라서 정부 차원에서의 학교평화교육에 대한 기본적인 관점과 내용은 분명하게 결정되어 있다. 다만 그것을 구체적으로 평가하기 위한 방법과 프로그램, 교사교육 등의 분야에서는 정부가 독자적으로 움직이기보다는 이익집단이나 시민단체 등과의 연대를 통해서 진행하고 있다.

이익집단 중 대학에서는 학부나 대학원 강좌를 통해 학교평화교육에 대한 평가 내용과 방법 등에 있어서 전문성을 높여가고 있다. 또한 대학에서는 교사를 대상으로 한 연수를 실시하고 있다. 물론 학교평화교육만을 주제로 한 연수가 실시되는 경우는 많지 않지만, 1급 정교사 연수나 직무 연수 중 한 강좌로 포함되는 사례는 많이 찾아볼 수 있다. 그러한 강좌 속에서 학교평화교육에 대한 평가 부분을 자연스럽게 다루고 있는 것이다. 한편, 교사단체에서는 대안적인 학교평화교육을 위한 저서 발간, 프로그램 보급 등을 하고 있다. 그러한 활동은 곧 제7차 교육과정 속에서의 학교평화교육에 대한 평가가 전제되어 있다고 할 수 있다.

시민단체는 평화교육 일반에 대한 평가 관점과 내용, 방법, 프로그램 등을 확보하고 있다. 시민단체에서 학교평화교육을 대상으로 하여 일상적인 평가작업을 실시하는 것은 아니지만, 대안적인 평화교육을 지향하는 시민단체의 활동 속에 자연스럽게 학교평화교육에 대한 평가가 포함되어 있다고 할 수 있다. 한편, 언론은 현행 학교평화교육에 대한 다양한 관점과 내용을 규범적으로 표명하고는 있지만, 그 구체적인 방법이나 교사교육과 같은 분야에 대해서는 크게 관련되어 있지 않은 편이다.

4) 네트워크

정부는 학교평화교육에 대한 평가에 있어서 이익집단, 시민단체, 언론 등 외부 전문가들과의 연대를 강조하고 있다. 물론 교육부, 통일부 등 중앙정부 차원은 물론, 지역교육청을 중심으로 하여 자체적인 평가 작업도 진행하고 있지만, 객관성과 신뢰성을 높이고 보다 다양한 의견도 수렴하기 위해 외부 전문가들의 참여를 확대하고 있는 편이다. 이것은 정부부처나 산하 연구원에서 주관하는 정책연구에 참여하는 인사들의 면면을 통해 확인할 수 있다.

대학교수와 현장교사와 같은 이익집단에 속하는 행위주체들은 정부는 물론 시민단체, 언론 등 다른 행위주체들과의 네트워크가 상대적으로 강하게 형성되어 있다. 대학교수의 다양한 전공배경, 전문성, 정치적 성향 등에 따라 여러 가지 조합의 연대가 이루어지고 있다. 또한 이익집단은 대학간, 교수간, 대학과 현장 간, 교사간의 내적인 네트워크도 상대적으로 강하게 형성되어 있어서 자체적으로 학교평화교육 프로그램을 개발하고 그에 대한 평가를 실시하기도 한다.

시민단체들의 경우는 학교평화교육에 대한 평가에 있어서 내적, 외적 네트워크가 아주 활발하지는 않은 편이다. 특히 특정 시민단체가 주도하여 학교평화교육에 대한 평가 작업을 진행하는 경우는 흔치 않다. 대신, 정부나 이익집단이 주도하는 학교평화교육 평가에 이를테면, 패널로 참여하는 방식을 많이 취하고 있다.

언론의 경우에도 학교평화교육 평가와 관련하여 동일 영역 내의 네트워크 정도는 높지 않다고 볼 수 있다. 평가 작업은 각 언론사의 정치적 성향에 따라 사실상 이미 결정되어 있는 셈이므로 대체로 독자적으로 실시하는 편이다. 반면, 다른 영역의 전문가들과의 접촉은 상대적으로 빈번한 편이며 이를 통해 정보의 공유와 확산도 비교적 활발하게 이루어진다고 할 수 있다.

5) 분권화

학교평화교육의 기획 및 실행 단계와 마찬가지로, 정부 차원의 평가는 위계적 질서가 강한 편이다. 지역교육청이나 단위학교 차원에서의 평가 자율성이 전혀 보장되지 못하는 것은 아니지만, 대체로 중앙 정부, 상위교육청 수준의 평가 관점과 내용, 방법 등이 하위 기관으로 전달되는 경향이 많이 나타난다. 그런 점에서 전체적인 분권화의 정도는 높지 않다고 볼 수 있다.

이익집단의 경우 교수와 교사를 나누어 살펴볼 필요가 있다. 교수나 교사 각각의 영역으로 보면, 분권화가 대체로 되어 있는 편이다. 그런데 교수와 교사를 동시에 놓고 보면, 어느 정도의 위계도 발견할 수 있다. 학교평화교육 실시의 주체는 교사이지만, 그에 대한 평가 작업에는 주로 교수가, 혹은 교수와 교사가 공동으로 참여하고 있다. 따라서 평가받는 주체와 평가하는 주체가 수평적이라고 보기는 어렵다. 특히 교사를 대상으로 한 대학원의 평화교육 강좌를 통해 이러한 사례들을 찾아볼 수 있다.

평화교육에 관계되는 시민단체들이 모두 중앙과 지부의 관계를 형성하고 있는 것이 아니므로 그 관계나 분권화의 정도를 일괄적으로 표현하기는 어렵다. 다만, 시민단체의 경우 대체로 중앙과 지부의 입장이 대체로 동일하다는 점에서 지부의 독자적 영역이 그리 많다고 볼 수는 없다. 언론은 중앙과 지부의 구조를 가지고 있고 그 관계는 위계적이다. 학교평화교육에 대한 언론의 평가는 사실상 중앙이 전담하고 있는 실정이므로 역시 분권화의 정도는 대체로 낮다고 볼 수 있다.

6) 효과와 효율성

정부의 학교평화교육에 대한 평가 작업은 대북정책 및 향후 교육과정 개편과 밀접한 관련이 있기 때문에, 평가작업을 위한 정부 안팎의 전문가들과의 네트워크 형성 및 공적 대화의 장을 널리 제공하고자 한다. 그것은 정부 혹은 정부출연연구기관이 주관하는 공청회, 워크숍, 보고서 발표회 등의 형식으로 나타난다. 정부는 이러한 평가 작업에 대체로 주도적으로 참여하고 있지만, 다른 한편으로 정부의 커다란 정책 방향을 고려하여 부분적으로 제한을 받기도 한다.

이익집단의 경우, 다양한 인력풀이나 재정은 정부에 비해 부족한 편이다. 한편, 교사단체를 중심으로 하여 학교평화교육 평가를 위한 세미나, 교사 연수 등이 비교적 활발하게 전개되고 있다. 대학에서도 사범대와 교육대의 도덕·윤리교육과 등을 중심으로 하여 교사들의 학교평화교육 연구 수요에 대응하고 있고 그에 따라 자연스럽게 공론장이 형성되어 있다고 할 수 있다.

독자적인 평화교육 프로그램을 가지고 있는 시민단체의 경우 학교평화교육 평가를 위한 네트워크와 공적 대화의 장을 형성하는 데 있어서 다소 소극적인 양상을 띠 수 있다. 그러한 것을 주도적으로 만들어내고 제공하기보다

는 정부나 연구소, 이익집단 등이 주관하는 장에 참여하는 형식을 보다 많이 취하고 있다. 언론 역시 학교평화교육에 대한 평가를 주도적으로 실시하기 보다는 관련된 사안을 보도하고 논의하는 형식을 통해 공적 대화의 장을 부분적으로 제공하고 있다고 볼 수 있다.

이러한 행위주체들의 학교평화교육 평가 노력이 효과적이고 효율적이었는지에 대한 평가는 평가 주체가 누구냐에 따라 다르게 나타날 수 있다.

(2) 학교평화교육과정 평가 거버넌스의 유형

학교평화교육과정의 평가과정에서 나타난 거버넌스 유형은 대체로 ‘집권형’에서 ‘관리형’으로, 좀더 구체적으로 표현하면 ‘계획적 혁신 거버넌스’에서 ‘조율된 변화지향 거버넌스’로 나아가고 있는 것으로 보인다. 그리고 일부 교원단체의 학교평화교육과 관련해서는 ‘분권형’ 중 지속성과 질서를 추구하는 ‘자치형 거버넌스’ 유형도 잠정적으로 나타난다고 할 수 있다.

학교평화교육에 대한 평가는 곧 정부의 통일 및 통일교육 정책에 대한 평가이기도 하므로 대체로 정부가 주도하여 평가과정을 진행시켜 왔다. 예를 들어, 통일교육 시범학교를 지정하여 집중 지원하고 거기에서 실시된 학교평화교육과정의 목표, 내용, 방법 등에 대해 평가하고 그것을 다시 일반 학교의 평화교육에 피드백을 주기도 하였다.

한편, 정부의 통일정책 환경에서 안보 영역이 강조되면서 학교평화교육에 대한 평가의 목소리도 점차 다양해지고 있고 평가에 참여하는 주체 역시 다원화되어 가고 있다. 이러한 변화는 앞서 살펴본 학교평화교육의 집행과정이 점차 ‘관리형’ 중 ‘조율된 변화지향 거버넌스’ 유형으로 바뀌어 가는 것과 유사한 맥락에 있다. 이에 따라 특히 평화교육을 연구하는 대학이나 시민단체를 중심으로 기존 학교평화교육에 대한 평가작업에 기반하여 대안적인 학교평화교육을 개발하고 시범 실시하는 노력으로까지 자연스럽게 이어지고 있다.

2. 공공사회교육 차원의 한반도 평화교육 거버넌스 실태분석

가. 통일교육원 지역통일교육센터 거버넌스

(1) 지역통일교육센터

2004년 5월 ‘민족통일부산광역시협의회’와 ‘통일교육전문위원광주광역시

협의회'가 각각 부산과 광주지역의 '지역통일교육센터'로 지정된 이후 2006년 현재 그것은 9개 지역에서 설치·운영되고 있다. 지역통일교육센터는 그 전에 충분히 충족되지 못했던 지역의 통일교육 수요에 부응하는 제도로써 통일교육의 지역화를 주도한다는 점에서 의의가 크다. 지역통일교육센터는 『통일교육지원법』에 그 설치를 위한 법적 근거를 두고 있는데(제13조의3), 이에 따르면 교육센터로 지정받고자 하는 지역의 “기관·단체 또는 시설”은 정관(법인의 경우), 통일교육 전문인력의 보유현황 및 운용계획서, 업무수행에 필요한 시설 및 장비의 보유현황 및 운용계획서, 재정운용계획서를 포함한 사업계획서를 제출 신청할 수 있으며, 교육센터로의 지정은 매년 통일교육심의위원회의 심의·의결로 결정된다. 2006년도의 경우 총 36개의 수행주체들이 신청을 하였고, 심의 결과 아래의 <표 IV-6>에 제시한 바와 같은 단체 및 기관이 교육센터로 지정되었다. 수행주체별로 볼 때, 대학 연구소가 6개로 가장 많고, 다음으로 2개의 통일교육위원지역협의회와 공공기관으로 운영되고 있는 광주통일관이 교육센터로 지정되었다.

<표 IV-6 > 2006년도 지역통일교육센터의 지정현황

설치 지역	수행 주체
춘천	한림대 국제문제연구소
천안	단국대 정책과학연구소
광주	광주통일관
부산	통일교육위원부산협의회
대구	경북대 평화문제연구소
청주	충북대 사회과학연구소
전주	전북대 사회과학연구소
제주	제주대 평화연구소

지역통일교육센터의 설치와 관련한 특징으로 2가지를 지적하여야 한다. 첫째는 지역통일교육센터가 다음에서 논의하게 될 민주평화통일자문회의 지역협의회나 평생학습도시와는 달리 시군구 기초 단위가 아니라 광역 단위로 설치·운영되고 있다는 점이다. 둘째로 지역통일교육센터의 수행주체

가 매년 교체되고 있다는 점이다.

지역통일교육센터와 통일교육원과의 관계는 조직적 관계가 아니라 기능적 관계로 이해되어야 한다. 다시 말해서 지역통일교육센터는 통일교육원의 하부교육기관이 아니라 통일부의 위임을 받아 지역 차원에서 통일교육을 대행하는 기관이다. 또한 지역통일교육센터는 지역의 공적 기관 및 사적 단체가 수행주체로 활동할 수 있게 하고, 더욱이 지역의 여타 유관 기관 및 단체와 협력하여 교육사업을 펼칠 수 있게 함으로써 거버넌스형 교육의 대표적 모델을 보여주고 있다.

통일·평화교육 프로그램을 계획, 결정, 실행함에 있어서 지역통일교육센터는 자율성을 보장받는다. 다만, 지역통일교육센터는 통일교육심의위원회로부터 지정 심의를 받고 통일교육원으로부터 교육지침상의 지도·지원을 받는다. 아울러 지역통일교육센터는 정부로부터 교육지원금을 받는데, 2006년도의 경우 3억 2천만 원의 예산이 9개 센터에 각각 3천 - 4천만 원 정도로 지급된다.

(2) 지역통일교육센터의 통일·평화교육 현황

지역통일교육센터는 지역주민의 건전한 통일의식을 함양하고 통일문제에 대한 관심을 제고하는데 주요 역점을 두고 중·고등학교 순회통일교육, 통일기행현장체험학습, 열린통일시민강좌, 통일문화축제 등의 교육사업을 수행한다.

부산지역통일교육센터의 경우³³ 2006년도의 첫 사업으로 부산지역 초·중등교사 40명을 대상으로 직무연수교육을 성공적으로 실시했고, 학생, 통일교육전문가, 교사 등을 상대로 열린 시민통일강좌를 개설하여 진행하고 있다. 또한 학교 순회통일교육을 위해서는 지역 대학의 교수, 학교장, 장학사, 단체장으로 구성된 통일교육위원 부산광역시협의회 회원 52명이 강사진으로 동원되어 북한알기에 중점을 두고 실시하고 있다.

시민의 통일에 관한 관심을 제고하기 위한 사업으로 부산지역통일교육센터는 2006 해운대 모래축제(6.3-6.6)에 통일모래작품점을 실시하였고, 제5

33. 『통일신문』 2006년 7월 5일에 게재된 부산지역통일교육센터장의 인터뷰 기사를 중심으로 작성하였음.

회 전국평생학습축제(9.30-10.3)에는 통일관 홍보부스를 설치하여 통일합창대회, 통일퀴즈대회, 제1회 남북평화통일기원 글짓기대회, 새터민과 함께 북한음식 만들기 등의 행사를 실시할 계획이다.

새터민 교육에 중점을 두고 있는 것은 부산지역통일교육센터의 특별한 점이다. 동부산대학의 동아리들이 부산 시내의 35명에 달하는 새터민 학생들과 결연을 맺게 하여 멘토링을 운영하고 있다.

부산지역에서의 통일교육 관련 기관 및 단체들과의 협력관계도 주목을 끈다. 부산지역통일센터는 2005년에 통일클로스터를 조성하는 차원에서 해운대구청과 협약을 맺어 통일교육위원 부산시협의회가 동단위 통일교육을 위해 활동할 수 있는 기반을 마련하였고, 2006년에는 민주평화통일 부산지역 자문회의와 협약을 맺어 통일교육의 협력관계를 확대했다.

나. 민주평통 지역협의회 '통일시대 시민교실' 거버넌스

(1) 국내지역협의회

민주평통 지역협의회는 시군구별로 설치된 국내협의회 234개와 북미주, 구주, 일본, 동남아, 대양주, 중남미 등 지역별로 설치된 해외협의회 22개를 포함하여 총 256개가 설치·운영되고 있다. 그 중에서 국내협의회만을 놓고 볼 때, 국내협의회는 평화통일 논의를 선도하고, 지역주민의 통일에 대한 여론을 수렴하며, 지역사회의 통일기반을 조성하며, 기타 주민화합과 지역 발전에 기여하는 기능을 수행한다(국내협의회 운영규정 제3조). 국내협의회는 해당 시군구의 민주평통 자문위원들로 구성되는데, 그 규모는 시군구별로 차이가 있어서 최소인원은 40명이고 크기는 150여명을 육박하는 곳도 있다.

국내협의회는 주요 활동은 통일문제에 대한 강연회, 세미나, 토론회를 개최하고, 남북관계 현안 및 통일환경 변화에 관한 정세보고회를 개최하며, 읍면동, 기업체, 사회단체 등을 순회하며 통일간담회를 하고 이를 통해 국민 저변의 통일의견을 수렴하는 것이다. 따라서 국내협의회는 지역을 거점으로 민간 자문위원의 주도로 통일 및 남북관계 관련 교육을 수행하는 공공사회교육기관으로 이해할 수 있다.

(2) 통일시대 시민교실

국내협의회가 수행하는 통일교육에서 중심을 이루는 것은 ‘통일시대 시민교실’이다. 통일시대 시민교실은 2006년도부터 본격적으로 실시하는 프로그램으로서 상반기에 79건의 과정을 완료하였고, 하반기에는 75건이 확정되어 진행된다. 아직은 모든 국내협의회가 시민교실을 실시하고 있지는 않고, 또 시민교실의 실시를 의무화하고 있지도 않다. 즉, 아직은 지역협회의 여건과 역량에 시민교실 실시여부 결정을 맡기고 있다.

시민교실의 계획, 결정, 실행은 전적으로 지역협회에 의해 자율적으로 이뤄진다. 다만, 커리큘럼 구성에 있어서 지역협회가 인물(강사) 중심의 프로그램을 계획하여 내용상의 중복이 있거나 균형이 부족할 경우에는 민주평통 사무처 시민교실 담당부서로부터 교육 방향성에 관한 안내를 받는다. 시민교실 운영에 필요한 비용은 강사비와 자료제작비만이 지원되는데, 그 규모는 과정별로 250만 원 정도에 불과하고, 그 외의 비용은 지역협회가 자체적으로 충당한다.

시민교실 프로그램의 내용은, 대표적으로 아래 <표 IV-7>에 작성된 경기도 광명시의 사례가 보여주듯이, 주로 통일 및 남북관계 시사적 이슈에 관한 주제들을 강의하고 토론하는 방식으로 구성되고, 그 외 교육적 부대 행사가 병행된다. 교육대상을 볼 때, 시민교실은 자문위원만을 대상으로 하는 것이 아니라 지역의 공무원과 주민을 포함하는데, 이 경우 추천을 받거나 공모를 통해 참가시킨다. 광명시의 사례가 특별히 주목되는 이유는 광명시 지역협의회가 광명시 평생학습원과 통일시대 시민교실의 운영을 위해 협력관계를 결성하고 있기 때문이다. 2006년 3월에 체결된 양 기관의 지원 협약서에 따라 시민교실의 프로그램 개발은 민주평통 지역협의회가 맡고 평생학습원은 매 과정 300만 원을 지원하고 시민교실 장소를 제공하는 협력관계가 구성하였다. 이와 같이 지역 공공사회교육기관과의 협력관계를 결성함으로써 지역협의회는 보다 안정적으로 시민교실을 운영할 수 있다. 비록 이 협력관계가 시민교실에 대한 평생학습원의 재정적 및 시설사용상의 지원을 위주로 하고 있음에도 불구하고, 그것은 지역을 거점으로 하는 공공사회교육기관들 간의 통일·평화교육을 위한 네트워크 구성의 단초를 보여주고 있다는 점에서 의의가 크다.

<표 IV-7> 광명시 지역협의회 제2, 3기 시민교실 프로그램

구 분	행사 및 강의주제
제2기(2006.3.21-4.19) 참가대상: 자문위원, 광명시 관내 교사, 공무원, 시민단체임원 등 300여명	식전행사: 북한출신 가수와 광명시 소년소녀합창단 공연
	평화와 번영의 길 열어 통일로!
	통일교육의 방향과 실천적 과제
	민간통일교육의 실천적 과제
	북한의 변화와 우리의 역할
	독일 통일과 한반도 통일의 전망
	남북이산가족문제와 민족화합
제3기(2006.9.5-9.26) 참가대상: 1, 2기 불참 자문위원, 광명시 여성지도자 등 200여명	개강식: 시립어린이합창단, 초등학교학생 독창
	통일시대 준비를 위한 과제
	가족법의 민주화와 현대화
	민족의 장래와 통일
	독일통일과 한반도 통일 전망
	평화통일운동의 나아갈 방향
	대북지원의 평가와 과제
	북핵문제와 남북문제

다. 평생학습도시의 거버넌스

(1) 평생학습도시

교육인적자원부가 주관하여 추진하고 있는 “평생학습도시”는 평생교육을 통해 “개인의 자아실현, 사회적 통합 증진, 경제적 경쟁력을 제고하여 궁극적으로 개인의 삶의 질 제고와 도시 전체의 경쟁력을 추구”하는 도시로 정의된다. 즉, 평생학습도시는 학교 정규교육의 종료와 함께 종료되는 교육(학습)을 평생 동안 지속적으로 추진함으로써 개인의 자아실현과 사회활동

의 능력을 함양할 뿐만 아니라 지역 공동체의 통합과 경쟁력을 강화하는데 기여할 목표를 갖고 추진되는 국가적 차원의 지역 활성화 정책인 것이다. 더욱이 평생학습도시는 지역사회의 모든 교육인프라를 결합하고 지역의 시민들, 단체들, 기관들이 자발적으로 참여하여 평생교육을 위해 협력하는 네트워크 체제로 운영된다. 평생학습에 참여하는 각종 행위주체들은 해당 지역의 “평생학습센터” 등으로 명명되는 조직으로 결집되고, 평생학습 프로그램의 결정, 홍보, 집행, 평가 등의 모든 업무는 — 법·제도적 제약과 재정적 제약은 있지만 — 참여자들에 의해 자율적으로 관리된다. 따라서 평생학습도시의 평생학습 운영방식은 정부교육기관이 일방적으로 제공하는 전통적인 교육방식과는 구별되는 거버넌스 형태의 운영방식이라 할 수 있다.

우리나라에서의 평생학습도시 조성 정책은 1999년 경기도 광명시가 최초로 평생학습도시로 선언한 이후 2001년부터 본격화되었는데, 아래의 <표 IV-8 >에서 알 수 있듯이 2005년까지 33개의 지방단체, 그리고 이듬해에는 24개의 지방자치단체가 평생학습도시로 지정되어 운영되고 있다. 교육인적자원부는 2008년까지 100개의 평생학습도시를 조성할 계획 하에 이 사업을 추진하고 있다.

<표 IV-8> 지역별 평생학습도시 지정 현황(한국교육개발원)

지역	계	기존 학습도시(지정연도)	'06년 신규 학습도시
서울	4	관악구(04), 양천구(05), 성북구(05)	영등포구
부산	2	해운대구(02)	연제구
대구	2	달서구(05), 동구(05)	-
인천	3	연수구(03), 부평구(05)	남구
광주	3	남구(05)	동구, 광산구
대전	1	유성구(01)	-
울산	1	-	울주군
경기	9	광명시(01), 부천시(02), 이천시(04), 수원시(05), 구리시(05)	안산시, 용인시, 시흥시, 평택시
강원	2	-	삼척시, 화천군
충북	4	청주시(04), 제천시(05), 단양군(05)	진천군
충남	5	금산군(04), 부여군(05)	태안군, 아산시, 서산시
전북	6	진안군(01), 전주시(04), 익산시(05)	김제시, 남원시, 정읍시
전남	5	순천시(03), 목포시(04)	여수시, 광양시, 곡성군
경북	2	칠곡군(04), 안동시(03)	-
경남	6	창원시(04), 거창군(03), 김해시(05), 남해군(05)	양산시, 하동군
제주	2	서귀포시(03), 제주시(02)	-
합계		33개	24개

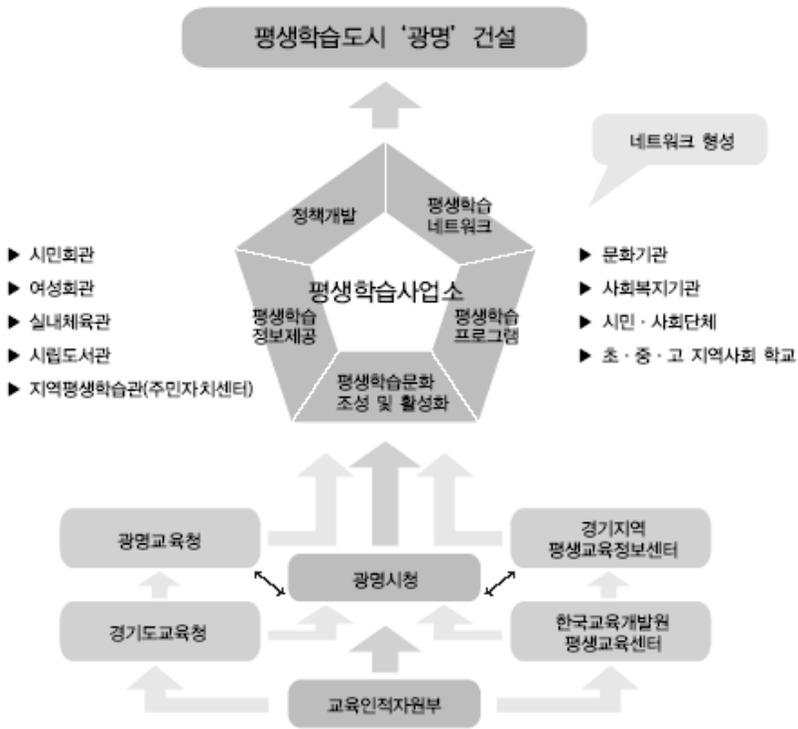
한편, 평생학습도시가 수행하는 교육의 영역은 매우 광범위하여 정보화 교육, 외국어 교육, 취미 및 여가생활 교육, 문화예술교육, 직업교육(취업 및 창업교육), 민주시민교육 등을 망라한다. 통일·평화교육의 관점에서 볼

때, 평생학습은 통일·평화교육을 주요 교육주제로 설정하고 있지 않다는 점을 확인할 수 있다. 평생학습과정에서 통일·평화와 관련한 주제들은 시민 교육 분야나 인문/사회 교육 분야에서 일부 강좌 내지 교과목으로 제공되고 있는데, 이 역시 매우 미진한 실정에 있다. 따라서 평생학습도시에서 나타나는 교육 거버넌스는 형식면에서 전형적인 모델을 보여주고 있지만, 내용면에서 통일교육 내지 평화교육 거버넌스로 간주할 수는 없다. 이하에서는 2005년도에 교육인적자원부로부터 지방자치단체 부문에서 평생학습도시 대상을 수상한 경기도의 광명시와 이천시, 그리고 우수상을 수상한 경남의 창원시의 사례를 검토하기로 한다.

(2) 경기도 광명시의 평생학습도시 운영사례

1999년에 전국 최초로 평생학습도시를 선언했고, 2001년에는 평생학습도시로 지정되었으며, 2005년에는 경기도 이천시와 함께 평생학습도시 대상을 수상한 경기도 광명시의 평생학습원은 지방자치단체의 유관 기관 및 단체들이 공동으로 평생학습 프로그램을 구성하고 실행하는 평생교육 거버넌스의 전형적인 모델을 보여주고 있다. 광명시 평생학습원은 성공회대학교에 경영을 위탁하고 있고 원광디지털대학교와도 협력관계를 맺고 있다. 아래의 <그림 IV-1>에서 볼 수 있듯이 광명시 평생학습도시는 교육인적자원부와 지방정부, 중앙 및 지방의 교육기관의 평생학습도시 조성 및 활성화 정책과 지원을 바탕으로 해당 지역의 유관 기관 및 단체들이 네트워크를 구성하여 평생학습사업소(광명시의 경우 평생학습원)를 조직하여 자체적으로 평생학습을 운영·관리하는 구성체계를 보여주는데, 이는 정부기관 주도 와 시민참여가 결합된 교육 거버넌스의 모델로 이해될 수 있는 것이다.

<그림 IV-1> 광명시의 평생학습도시 구성체계(출처: 한국교육개발원)



광명시 평생학습원이 시민참여를 추구하는 점은 이른바 시민참여프로그램을 운영하는데서 현저하게 발견할 수 있다. 시민참여프로그램은 “시민들이 원하는 교육프로그램을 개설할 수 있도록 지원하는 운영체제”를 말한다. 이를 통해 시민들은 동료들과 학습동아리를 구성하여 교육프로그램을 직접 운영해 볼 수 있는데, 제안을 통해 선정된 프로그램은 본 평생학습원으로부터 프로그램 운영에 필요한 지원을 받는다. 시민제안프로그램은 6단계의 과정을 통해 시행된다. 첫째로 시민들이 동료들과 학습동아리를 결성한다(사람 모이기). 둘째로 최소 10인 이상의 제안자가 평생학습원에 프로그램을 제안한다(프로그램 제안). 셋째로 제안된 프로그램은 평생학습원의 시민교육 지원센터와 협의를 통해 최종적으로 완성된다(프로그램 컨설팅). 넷째로 협의된 프로그램은 시민제안프로그램 선정위원회에서 심의된다(선정위원회

심의). 다섯째로 심의를 통해 선정된 프로그램이 실행된다(프로그램 선정/진행). 끝으로 프로그램이 종료된 후 결과보고서가 제출된다(결과보고).

광명시 평생학습관의 학습과정은 광명시민대학, 시민교양학교, 교육복지, 컨소시엄강좌 등으로 분류된다. 광명시민대학에서는 2005년에 17개, 2006년에는 6개의 강좌가 개설되었는데, 대부분 창업과 관련한 교육과 인문/사회 분야의 지식·정보가 교육이 취급된다. 시민교양학교에서는 대부분 일반 교양이 교육되는데, 2005년에는 44개, 2006년에는 26개의 강좌가 개설되었다. 그리고 컨소시엄 강좌에서는 주로 정보화 교육이 제공되는데, 2005년에는 17개, 2006년에는 6개의 강좌가 개설되었다. 한편, 광명시의 전체 학습과정에서 민주시민교육이나 통일·평화교육을 다루는 강좌는 개설되지 않고 있다.

(3) 경기도 이천시의 평생학습도시 운영사례

2004년에 평생학습도시로 지정되었고 2005년에는 평생학습대상을 수상한 경기도 이천시 평생학습에서도 통일·평화를 취급하는 독자적인 과정이나 교과목은 발견할 수 없다. 이천시의 평생학습지원센터는 아래의 <그림 IV-2>가 보여주듯이 유관 기관 및 단체들의 네트워크로 구성되어 기관별로 프로그램을 제공하고, 프로그램의 구성에 있어서 자율성을 보장하고 있으며, 학습동아리와 찾아가는 평생학습관을 운영하는 등 시민 참여적이고 친화적인 학습을 운영하고 있다. 또한 전체 학습과정은 노인, 성인, 어린이, 여성, 유아, 청소년으로 목표그룹을 고려하여 제공되고 있어서 교육의 계획과 실행에 있어서 전문성을 보여주고 있다. 이천시 평생교육지원센터에서 실시되는 학습과정은 IT관련분야, 교육일반, 문화/예술/가정, 산업/기술, 시민교육, 언어, 인문/사회, 자연과학, 체육/건강/레크레이션으로 분류되어서 비교적 광범위한 영역을 포괄하고 있다.

<그림 IV-2> 이천시의 평생학습도시 구성체계(이천시 평생학습지원센터)



그렇지만 2006년의 프로그램을 기준으로 시민교육 분야의 교과목을 살펴 보면, ‘부모-자녀 대화법’, ‘설봉산을 깨끗하게’, ‘아버지교실(아버지자리찾기)’, ‘역사문화탐방교실’, ‘현명한 스쿠르지 어린이 경제교실’이라는 5개의 주제가 취급되고, 인문/사회 분야에서는 ‘전통문화학습, 북춤체험’이라는 1개의 교과목이 개설된다. 따라서 이천시의 평생학습에서도 민주시민교육이나 통일·평화교육은 제공되지 않음을 확인할 수 있다.

(4) 경남 창원시의 평생학습도시 운영사례

2004년에 평생학습도시로 지정되었고 2005년에는 평생학습우수상을 수상한 경북 창원시에서도 통일·평화와 관련한 교육의 실정은 다르지 않다. 창원시의 평생학습도 광명시나 이천시에 크게 뒤지지 않는 우수성을 보여주고 있다. 광명시와 이천시의 유사한 방식과 수준의 평생학습 거버넌스를

운영하고 있는 창원시 평생학습센터의 특징은 151명의 강사, 31명의 학습봉사자를 운용할 수 있고, 93개의 학습기관을 보유하고 있어서 우수한 인적 인프라와 교육기관을 갖추고 있다는 점이다.

학습과정은 기관별로 제공되고, 교육종류별로는 장기, 단기, 특강, 주말 등의 과정으로 분류되고, 모집방식에 있어서는 초급, 중급, 고급 등으로 수준이 분류되고, 또한 모집대상도 영유아, 아동, 청소년, 성인, 노인 등으로 나뉘어서 제공되고 있어서 수요자 중심의 학습을 실시하고 있다. 학습과정은 또한 분야별로 자격증, 취미, 문화/예술, 인문/사회, 생활/건강, 국제문화의 이해, 직업, 과학기술, 정보/미디어, 환경, 교육일반을 망라하고 있어서 비교적 세분화되어 있다. 2006년도에 실시되는 인문/사회 분야의 교과목은 총 25개가 개설되어 있지만, 여기서도 생활정보를 제공할 뿐 민주시민교육이나 통일·평화교육은 전혀 취급되지 않는다.

라. 공공사회교육의 평화교육 거버넌스에 대한 평가

(1) 자율성

자율성 평가에서 주요 지표는 평화교육 수행기관 및 단체가 교육사업을 계획, 결정, 실행하는데 있어서 관련 상급기관으로부터 자율성을 보장받고 있는가 여부와 교육사업에 소요되는 비용을 지원받고 있는가 여부이다. 먼저, 지역통일교육센터의 경우 센터 지정에 있어서 통일교육심의위원회의 심의·의결을 요구받고 통일교육원으로부터 교육적 지도와 재정적 지원을 받고 있지만, 당해 교육사업을 계획, 결정, 실행하는데 있어서는 전적으로 자율성을 보장받고 있다. 지역통일교육센터는 통일교육원의 조직적 산하 교육기관이 아니라 기능적 협력 기관이다. 따라서 지역통일교육센터는 준자율적 평화교육 수행자라 할 수 있다. 재정적 지원과 관련하여 주목되는 것은 재정적 의존성이 교육사업의 자율성을 제한하지 않는다는 점이다.

다음으로, 통일시대 시민교실의 경우에서도 자율성을 확인할 수 있다. 민주평통 지역협의회를 중심으로 실시되는 통일시대 시민교실은 프로그램의 계획, 결정, 실행에 있어서 민주평통 사무처로부터 전적으로 자율성을 보장받고 있다. 다만, 프로그램의 중복을 조정하기 위해서만 민주평통 사무처가 개입한다. 통일시대 시민교실 역시 재정적 지원을 받고 있지만, 그것은 강사

비와 자료제작비에 소요되는 최소비용에 불과하다. 여기서도 재정적 의존이 교육사업의 자율성을 훼손하지는 않는다.

이어서, 평생학습도시 거버넌스에서도 교육사업의 자율성은 보장되고 있다. 지방자치단체의 신청에 따라 교육인적자원부가 평생학습도시로 지정하고 지도·지원하지만, 평생학습센터는 지방자치단체를 중심으로 평생학습을 수행하고 참여하는 관련 기관과 단체 등 행위자가 자발적으로 참여하는 협력체이고 교육프로그램의 계획, 결정, 실행에서 전적으로 자율권을 지닌다. 한편, 평생학습도시는 평화교육을 주목표로 하고 있지 않고 근래에 들어 통일관련 교육이 감소하는 경향을 보이고 있다.

(2) 참여성

참여성 평가에 있어서는 평화교육 수행자의 참여와 교육프로그램에 대한 시민의 참여를 주요 지표로 분석할 수 있다. 우선, 지역통일교육센터의 경우 『통일교육지원법』에 따라 기관, 단체, 시설 등에 교육센터 신청이 개방되어 있고, 심의·의결을 통해 교육센터를 지정하는 점에서 알 수 있듯이 경쟁적 참여를 보여주고 있다. 또한 부산지역통일교육센터의 사례에서 보았듯이 지역센터에 동참하는 교육 수행단체의 참여와 시민의 교육프로그램 참여 역시 활성화되어 있음을 확인할 수 있다.

다음으로, 통일시대 시민교실의 경우에서도 시민교실의 개설은 모든 지역협의회에게 개방되어 있다. 2006년에 처음으로 실시되고 있음에도 불구하고 154건에 달하는 시민교실이 운영된 점을 볼 때 참여도가 높다고 볼 수 있다. 하지만, 시민교실은 민주평통 자문위원을 일차적인 교육대상자로 하고 있어서 시민참여의 활성화를 위한 노력이 요구된다.

그리고 평생학습도시 거버넌스에서도 지역의 공공기관, 시민단체, 각급 학교 등의 참여가 활성화되어 있고, 광명시 평생학습원의 시민제안프로그램이 보여주듯이 교육의 계획부터 평가까지 시민의 참여를 권장·독려하고 있다. 따라서 평생학습도시의 참여도는 매우 높다고 평가할 수 있다.

(3) 전문성

전문성은 평화교육 수행 기관 및 단체의 전문적 교육능력 여부와 프로그

램 기획의 전문성 여부를 주요 지표로 삼아 평가된다. 먼저, 지역통일교육센터에서는 지정된 교육센터가 대부분 통일문제를 전문적으로 연구하고 통일교육을 수행한 경험이 있는 연구기관 등이라는 점에서 그 전문성이 돋보인다. 또한 교육프로그램의 기획에 있어서도, 부산지역통일교육센터 사례가 보여주듯이, 전문성과 다양성을 보여주고 있다. 다만, 교육센터가 매년 교체되는 것은 형평성 고려와 경쟁 유발이라는 점에서 긍정적이지만 전문성의 지속성 면에서는 부정적이라고 지적할 수 있다.

통일시대 시민교실의 경우 그 역사가 짧지만 강연회, 세미나, 토론회 등을 통해 국민의 통일 의견 수렴에 기여하는 전문협의회가 시민교실을 수행한다는 점에서 향후 전문성을 기대할 수 있다. 프로그램 역시 강연회 위주로 진행되고 있어 전문성과 다양성이 부족하여 향후 보완되어야 할 과제이다.

평생학습도시 거버넌스는 전문성 면에서도 주목을 끈다. 다양한 교육수행자에 의해 다양한 교육분야에서 다양한 프로그램이 실시되고 있다. 이는 지역의 교육인프라를 결집하여 활용하는 평생학습도시의 장점으로부터 나오는 성과라 할 수 있다.

(4) 네트워크

네트워크 유형을 고찰할 때 지역통일교육센터는 광역시·도를 거점으로 해서 현재 9개의 교육센터를 중심으로 지역의 기관, 단체, 시설이 네트워크를 구성하고 있다. 이에 비해 통일시대 시민교실은 시·군·구의 민주평통 지역협의를 거점으로 네트워크를 구성하고 있고, 광명시 평생학습원과의 협력 사례에서 볼 수 있듯이 시민교실 네트워크는 확대될 가능성을 가지고 있다. 평생학습도시에서도 도시 간 및 센터 간 네트워크가 제도화되어 있고, 한 평생학습도시 내에서의 수행자 간의 네트워크도 활성화되어 있다.

(5) 분권화

분권화는 탈중앙집권화 정도와 지방분권화 정도를 주요 지표로 평가된다. 먼저, 지역통일교육센터를 보면 자율성 평가에서도 검토하였듯이 평화교육을 지역적 차원에서 분담하고 있어 탈중앙집권적이라 할 수 있다. 또한 교육센터의 거점이 광역지방자치단체라는 점에서 지방분권성 역시 현

저하다.

통일시대 시민교실에 있어서도 평화교육을 수행하는 시·군·구 지역협의회는 탈중앙집권적이고, 지방분권적이다.

평생학습도시 역시 시·군·구를 거점으로 하고 있어 지방분권성을 보여주고 있고, 교육사업의 자율성에서 알 수 있듯이 탈중앙집권적이다.

(6) 효율성

평화교육의 효율성을 평가할 때 지역통일교육센터, 통일시대 시민교실, 평생학습도시 모두 지역을 중심으로 지역의 기관, 단체, 시설의 자율적 협력으로 교육을 펼친다는 점, 아울러 지역주민에 근접하여 주민참여를 보장하는 평화교육을 계획·실행함으로써 지역, 특히 지방의 통일교육 내지 평화교육 수요에 부응한다는 점에서 높은 효율성을 보여주고 있다. 이러한 평화교육을 위한 지역 거버넌스는 적은 재정적 지원으로 최대 효과를 낼 수 있는 구조적 조건이기도 하다. 따라서 평화교육 재원이 부족한 실정에서 그러한 지역 거버넌스는 평화교육을 수행하기에 효율적인 방식인 것이다. 한편, 이것이 평화교육의 재정적 지원을 계속해서 최소수준에 머무르게 하는 이유가 되어서는 안 된다.

마. 공공사회교육의 평화교육 거버넌스 유형

위에서 고찰한 공공사회교육 차원에서의 평화교육 거버넌스를 유형별로 분류하면, 집권형(계층제 거버넌스 및 계획된 혁신 거버넌스), 분권형(자치형 거버넌스 및 개방형 거버넌스), 관리형(조율된 현상유지 거버넌스 및 조율된 변화지향 거버넌스)이 중첩되어 있는 것으로 이해된다. 즉, 지역통일교육센터, 통일시대 시민교실, 평생학습도시는 각각 통일부 통일교육원, 민주평화통일자문회의, 교육인적자원부의 지도·지원 하에 지역 공공기관과 민간단체가 자발적으로 참여하는 평화교육(평생학습도시의 경우 평생교육 중심) 협력체로서 수직적 및 수평적인 차원에서 집권성과 분권성이 혼재하고 있고 아울러 아직은 뚜렷하지는 않지만 자체적인 네트워크로의 발전가능성이 보이는 관리형이기도 한다.

또한 지역통일교육센터, 통일시대 시민교실, 평생학습도시에서 작동하는

네트워크의 유형을 볼 때 그것들은 각각 다허브형(멀티 허브형) 네트워크임을 확인할 수 있다. 즉, 광역시·도의 지역통일교육센터, 시·군·구의 민주평통 지역협의회, 그리고 마찬가지로 시·군·구의 평생학습센터가 평화교육의 허브로 기능하며 관련 기관 및 단체를 네트워크로 결집하고 있는 것이다.

3. NGO 차원의 한반도 평화교육 거버넌스 실태분석

가. NGO의 평화교육 거버넌스의 일반적 현황

평화교육 행위자로서 NGO의 경우, 몇몇 NGO들이 공동으로 또는 정부와 협력해서 평화와 관련된 세미나나 토론회 및 교육을 실시하는 ‘거버넌스형 평화교육’이 이루어지기도 하지만, 많은 경우 피교육자의 구성 및 규모와 무관하게 독립적인 단수주체, 즉 각 개별 NGO에 의해 실시되는 ‘단독형 평화교육’이 이루어지고 있다. NGO의 속성이 유사한 가치와 이념을 가진 시민들이 자신들의 지향 목표를 달성하기 위해 형성된 자발적인 모임이라는 점에 비추어 볼 때, 자체적인 설립목적과 이념에 기초를 둔 단독형 평화교육이 NGO 평화교육의 주를 이루는 것은 충분히 이해될 수 있다. 한편, NGO들이 연대나 정부와의 협력을 통해 ‘거버넌스형 평화교육’이 실시되는 경우, 평화교육의 정책과 내용의 입안 및 결정, 그리고 실행에서 NGO들간에 그리고 NGO와 정부간에 내부적으로 민주적인 의사결정절차와 적절한 역할분담이 실제로 이루어지고 있는지에 대한 정보가 없는 실정이기 때문에 실제적 과정에 참여하지 않은 외부인은 알기 어려운 상황이다.

나. NGO의 평화교육과 평가지표별 거버넌스 평가

평화교육 행위자로서 NGO를 앞장에서 범주화된 유형(독자적 유형의 NGO, 연대체 유형의 NGO, 국제NGO의 회원단체, 국제적 조직을 가진 NGO)을 중심으로 자율성, 참여성, 전문성, 네트워크, 분권화, 효과와 효율성의 6가지 요소를 중심으로 분석하면 다음과 같다. 그러나 실제적으로 NGO의 경우 평화교육 거버넌스의 범위와 인적·물적 기준, 교육 내용 및 대상 등에 대한 법적·객관적 근거가 없기 때문에, NGO들이 어느 정도의 거버넌스형 평화교육을 실시하고 있는가를 객관적인 기준으로 명확히 평가하기는

어렵다. 또한 같은 유형에 속하는 NGO들 간에도 커다란 상이성을 보이고 있다. 따라서 다음의 평가는 법적·객관적 기준에 따른 절대적 평가라기보다는 NGO 유형들 간의 평균적·상대적 평가로 이해되어야 할 것이다. 이는, 다른 말로 하면, NGO들의 평화교육 프로그램과 실천을 평가할 수 있는 객관적 기준을 만드는 작업이 반드시 필요하다는 것을 의미한다.

(1) 자율성

자율성과 관련해서 대략 다음의 네 가지 정도가 평가지표로 사용될 수 있을 것이다. 즉, 자발적으로 조직되었는가, 평화교육과 관련해 독립적인 규범과 가치관, 이익을 가지고 있는가, 평화교육과 관련하여 정부의 법적 규제로부터 자유로운가, 재정자립도는 어느 정도인가 등이다.

NGO는 개념상 비정부기구로서 가치를 공유한 시민들이 자신들이 지향하는 목표를 달성하기 위해 자발적으로 모인 회원들에 의해 구성된 단체이기 때문에, 대부분 정부와 제도적 연계를 가지고 있지 않으며 정부로부터 높은 자율성의 정도를 보여주고 있다. 예를 들어, ‘평화박물관건립추진위원회’의 경우, 사업의 성격상 한국과 베트남 정부의 협조와 지원을 필요로 할 것으로 생각되는데, 명확하게 설정된 관계는 없는 것으로 보이며, 단체의 활동과 조직은 이들 정부들로부터 규제를 받고 있지는 않는 것으로 보인다. 국내 수준의 행위자 중에서 여러 단체들이 모인 연대체 유형의 NGO의 경우, 연대체에 따라 자율성의 정도가 상이할 수 있으나 대부분의 경우 이를 구성하고 있는 NGO들의 자율성은 높은 것으로 보인다. 국제NGO의 지역모임 형태의 NGO 경우에도 본부로부터 상당한 자율성을 누리는 경향을 보여준다. 한편, 국제적 조직을 가진 NGO의 경우, 중앙과 하부조직간의 자율성의 정도는 단체에 따라 상이하게 나타날 것이다.

이미 언급한 것처럼, 평화교육을 실시하는 NGO에 대한 법적 근거 자체가 전혀 없기 때문에 정부로부터 법적 규제를 거의 받지 않는 것으로 볼 수 있으며, 오로지 자체적인 설립목적과 이념에 바탕을 둔 교육프로그램에 의거해서 평화교육을 실시하고 있는 것으로 평가될 수 있다.

외부로부터의 자율성을 측정할 수 있는 중요한 요소의 하나가 각 NGO들의 재정적 자립도이지만, 이에 대한 자료들은 사실상 공개되지 않고 있기 때문에, 이에 대한 평가는 매우 어려운 실정이다.

(2) 참여성

참여성은 회원 혹은 회원단체의 참여가 활발한지의 여부, 그리고 평화교육과 관련해 새로운 참여자를 지속적으로 모집하고 있는지에 대한 평가를 통해 그 정도를 알아볼 수 있다.

NGO는 개념상 다른 이익집단과는 달리 그 성립조건이 공동의 가치와 목표를 가진 사람은 누구나 회원으로 가입하여 활동할 수 있도록 회원가입에 배타성이 없어야 한다. 따라서 각 NGO가 제공하는 평화교육프로그램에 회원들의 참여는 완전히 개방되어 있다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 평화교육프로그램에 회원들의 참여가 얼마나 적극적인가는 사실상 국내적 수준 혹은 국제적 수준의 구분이나 독자적 유형인가 연대체 유형인가와는 무관하게 NGO마다 상이하다. 또한 NGO의 평화교육에 대한 평가는 평화교육을 평화캠페인, 집회 참여, 평화홍보물 발간 등 넓은 의미에 근거하여 이루어지기 때문에, 더욱 평가가 어려운 실정이다.

회원들의 참여와 관심을 알아보기 위해 홈페이지 참여마당의 각종 게시판이나 소식란, 공지사항란, 자료실 등의 조회수를 살펴본 결과, 규모가 큰 NGO의 경우에 조회수가 높았다. 그러나 이것으로 회원의 참여정도(참여자/전체회원)를 판단하는 데에는 어려움이 있는데, 왜냐하면 회원이 많은 NGO의 경우 회원의 일부만 게시판에 참여해도 소규모 NGO의 전체 회원수보다 수적으로 더 많을 수 있기 때문이다. 또한 게시판이 꾸준히 게시글이 올라오는 단체가 있는가 하면 그렇지 않은 단체도 있는데, 이는 행위자의 수준이나 유형과 커다란 상관관계를 보이고 있지는 않다.

(3) 전문성

전문성에 대한 평가에는 우선, 평화교육과 관련해서 전문적 지식을 생산할 능력이 있는가, 둘째, 평화교육과 관련해서 내부적인 정보·지식생산 과정이 조직되어 있는가, 셋째, 평화교육과 관련하여 전문적인 외부인력으로부터 자문제도가 있는가, 마지막으로 전문적인 간행물이나 출판물이 있는가 등의 지표가 사용될 수 있을 것이다.

NGO들은 시의성에 맞춰 다양한 주제로 평화교육을 실시하고 있지만, 교육방법은 주로 세미나와 학술회의 등에 의존하고 있고, 체계적인 프로그램

과 교육담당기관을 통해 일관되게 통일적으로 평화교육을 실시하는 단체는 많지 않은 것으로 보인다. 평화교육 혹은 평화연구 담당기관이나 부서가 있는 NGO에는 ‘비폭력평화물결’, ‘평화를 만드는 여성회’, ‘평화와 통일을 여는 사람들’, ‘평화네트워크’ 등이 있다. 전반적으로 평화교육과 관련해서 전문적 지식을 자체적으로 생산할 능력이나 내부적인 정보·지식생산 과정이 조직되어 있는 NGO는 많지 않고, 주로 외부 전문 인력의 도움에 의존하는 것으로 보인다. 즉, 강연이나 세미나에 외부전문가를 발제자나 토론자로 초빙하여 진행하는 것이 일반적인 양태로 보인다.

다른 한편, 평화네트워크의 경우 외부전문가와 학자로 구성된 자문위원회를 상설기구로 두고 있는데, 그러나 자문기구를 이처럼 제도적으로 상설화하고 있는 단체는 많지 않다.

전문적인 간행물이나 출판물이 있는 NGO를 살펴보면, ‘평화를 만드는 여성회’(연구총서 『여성과 평화』), ‘평화네트워크’, ‘평화인권연대’(월간지 『평화연대』), ‘우리민족서로돕기운동’ 등이 있다.

대체적으로 전문성의 정도는 NGO의 규모와 관련이 있는 것으로 파악되는데, NGO의 규모가 클수록 전문적 지식을 자체 생산하는 능력이 높은 것으로 나타난다.

(4) 네트워크

평화교육과 관련하여 NGO들의 네트워크 상황은 같은 영역의 행위자들 간의 그리고 다른 영역의 행위자들과의 네트워크 정도, 그리고 네트워크를 통해 평화교육에 대한 지식이나 정보, 자원 등이 유통되고 있는가를 살펴봄으로써 평가할 수 있다.

국내 수준의 행위자 중에서 연대체유형의 NGO들의 경우 같은 영역의 소속 행위자들과 밀접한 네트워크를 형성하고 공동으로 평화교육 관련 사업을 실시하고 있음에 분명하다. 그럼에도 불구하고 많은 연대체 유형의 NGO들이 다른 영역의 행위자와 긴밀한 네트워크는 가지는 사례는 특별히 보이지 않으며, 주로 회원단체들 간의 네트워크 형성으로 그치는 경향이 있다. 독자적 유형의 NGO들 간에는 토론회나 교육프로그램에서 일시적인 교류가 대부분이고, 이들 간의 상설적이고 유기적인 네트워크는 구성되어 있지 않은 것으로 보인다. 다른 영역의 행위자들과의 네트워크 역시 사안에

따른 일시적 교류에 그치는 경향이 있다. 국제적 수준에서의 행위자들의 경우, 소속단체들간의 네트워크는 어느 정도 이루어지고 있으나, 다른 단체들과의 네트워크가 활발히 이루어지고 있지는 않다.

평화교육이 실제로 시민들에게 평화의 의미와 절대적 가치를 인식시키고 시민교육으로 자리 잡기 위해서는 유사한 이념과 목적을 지향하는 NGO들 간에 평화교육을 위한 보다 활발한 연대와 협력이 필요하다고 여겨진다. 그리고 NGO와 정부의 평화교육기관들간의 체계적이고 효율적인 네트워크와 NGO 차원에서 평화교육을 위한 거버넌스가 형성되어야 할 것이며, 이를 위한 방안이 모색되어야 할 것이다.

(5) 분권화

평화교육과 관련하여 NGO들의 분권화 정도는 각 행위자 내부의 지역 혹은 업무에 따라 분권화가 되었는가, 평화교육의 실천과 관련하여 의사결정절차는 분권화되어 있는가, 그리고 각 행위자들의 지도부는 주기적으로 교체되고 있는가 등을 통해서 평가될 수 있다.

거의 모든 NGO들이 업무에 따라 부서가 나뉘어져 있고, 분권화된 제도적 형태를 보여주고 있다. 독자적 유형의 NGO 중에서 전국 혹은 다른 지역에 조직을 가지고 있는 NGO, 그리고 연단체 유형의 NGO의 대부분이 중앙의 운영위원회 등의 중앙기구 위원회 위원구성에서 지역적 및 단체별 안배를 실시하고 있다. 그러나 현실에서 실제로 평화교육을 실천(입안·실행 등)하는 데에 있어서 외부적으로 보여지고 있는 제도적 형태만큼 분권화되어 있으며, 다층적인 의견수렴을 통해서 결정되는가에 대해서는 파악하기에 어려움이 있다.

조직이 클수록 지도부가 규정에 따라 교체되는 현상을 보이고 있다. 그럼에도 불구하고 많은 NGO들에서 NGO를 설립한 지도부가 지속되는 경향이 많다. 이는 권력 독점이라는 측면보다는 NGO들의 인적 자원이 상대적으로 부족하기 때문에 나타나는 결과의 하나로 생각된다.

(6) 효과성과 효율성

NGO 평화교육의 효과성과 효율성은 평화교육과 관련하여 NGO가 행위

자들을 연결하는 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가, 평화교육을 실천하는 행위자들을 연결하는 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가, 각 행위자들은 효율성을 위해 충분히 협조했는가, 평화교육 행위자들이 효율적으로 사후관리를 하고 지속적인 효과를 보고 있는가 등의 지표를 통해 평가될 수 있다.

평화교육과 관련하여 NGO들은 행위자들을 연결하는 네트워크 관리자의 역할 및 연결하는 대화의 장 제공 역할을 대부분의 경우 충실히 수행하고 있다고 평가하기 어려운 실정이다. 한편, 평화교육을 받은 회원들이나 외부인들에 대해 지속적으로 효율적인 사후관리를 통해 교육의 효과성을 높이는가에 대해서는 정확한 자료가 없어서 파악하기 어려운 실정이지만, 그럼에도 불구하고 많은 경우 사후관리는 제대로 이루어지고 있지 않은 것으로 판단된다.

다. NGO의 평화교육 거버넌스 유형

평화교육 행위자로서 NGO의 평화교육 거버넌스는 정부의 역할 측면에서 분류할 수 있는 평화변영거버넌스의 세 가지 유형(집권형, 분권형, 관리형 거버넌스) 중에서 분권형 거버넌스, 즉 “정부의 영향력이 약화된 채 비정부행위자들이 주도”하는 거버넌스 유형에 속한다. 물론 정부가 차후 NGO의 평화교육에 관한 법적·제도적 기초를 새로이 만들고 정비함으로써 거버넌스적 현상 전반을 관리하고 거버넌스의 효율성을 극대화하는 관리형 거버넌스가 가능하게 될 수도 있다. 그럼에도 불구하고 유사한 가치와 이념을 가진 시민들이 자신들의 지향 목표를 달성하기 위해 형성한 자발적인 모임이라는 NGO의 속성상 NGO의 평화교육 거버넌스는 기본적으로 분권형의 형태를 유지할 것으로 생각된다.

네트워크의 유형과 관련해서 평화교육과 관련하여 NGO들은 기본적으로 행위자 간 연결이 무정부상태적인 네트워크, 즉 무작위형 네트워크를 보이고 있다. 그러나 평화교육을 평화캠페인, 집회 참여, 비정규적인 평화 관련 세미나 등을 제외한 가르침이라는 좁은 의미로 한정 할 경우, 소수의 평화교육 관련 상설 기구를 가진 NGO들을 중심으로 여러 개의 허브로 구성된 다허브형, 혹은 멀티 허브형의 모습을 띤다고 할 수 있다. 향후 NGO들 간의

연대가 더욱 활성화된다면, 좁은 의미에서 뿐만 아니라 넓은 의미에서의 평화교육의 네트워크도 다허브 형 혹은 탈허브형으로 나아갈 것으로 예상된다.

V. 한반도 평화교육정책 거버넌스 실태 평가

1. 한반도 평화교육정책 거버넌스의 성격

가. 한반도 평화교육정책 거버넌스를 위한 법적·제도적 기초

(1) 평화교육정책 거버넌스의 법적·제도적 기초 개관

현재 우리나라에서는 학교, 정부교육기관 및 지방자치단체, 비정규기구의 평화교육 거버넌스를 위한 명확한 법적 근거가 마련되어 있지 않음은 물론이고 제도적 기초도 충분하지 않다. 물론 전통적으로 평화교육이 통일교육의 형태로 이루어져왔다는 점을 감안할 때 통일교육에 대한 기본법이라고 할 수 있는 통일교육지원법이 평화교육을 위한 법적 근거로 기능할 수 있다. 하지만 통일교육지원법은 이른바 골격법안으로서 통일교육에 대한 제반사항조차도 충분히 규율하지 못하고 있을 뿐만 아니라 남북관계를 비롯하여 변화된 사회현실을 적절하게 반영하지 못하고 있으므로 이를 평화교육을 위한 법적 근거로 삼기에는 부족하다.³⁴ 더구나 통일교육지원법은 한반도의 평화가 핵심적인 주제로 등장한 오늘날의 시대상황을 적절하게 반영하지 못하고 있으므로 평화교육의 법적 근거로 삼기에는 적절치 못한 것으로 보인다. 기타 평생교육법을 비롯한 관계법령에서 그 법적인 근거를 모색할 수도 있으나 현 상태에서는 평화교육에 대한 독자적인 근거법령이 없다고 보는 것이 타당할 것이다.

다만, 1990년대부터 일부 사회단체를 중심으로 이른바 민주시민교육지원법의 입법을 위한 여러 시도가 지속적으로 이루어지고 있는데, 민주시민교육의 핵심적인 내용이 평화교육이라는 점을 감안하면 이른바 민주시민교육지원법이 제정될 경우 평화교육의 직접적인 법적 근거가 될 수 있을 것이다. 따라서 민주시민교육지원법의 입법화 및 실행과정에서 평화교육을 추구하는 관련단체의 적극적인 참여와 능동적 역할이 필요하다.

일단 여기에서는 평화교육의 일환으로서의 통일교육에 초점을 맞추어 한반도 평화교육정책 거버넌스를 위한 법적·제도적 근거에 대하여 간단히 서

34. 통일교육지원법의 문제점에 대해서는 박광기 외, 『신패러다임 통일교육 구현방안』 (서울: 통일연구원, 2005), pp. 11-13.

술한다.

남북 사이의 새로운 화해협력시대, 통일의 시대를 맞이하여 남북한은 그 관계발전에 상응하는 법적·제도적 장치를 마련할 필요가 있고, 통일교육 역시 이러한 변화를 감안하여 새롭게 재정립될 필요가 있었다. 이에 정부는 범국가적이고 체계적인 통일교육을 실시할 수 있는 법적·제도적 뒷받침을 마련하기 위하여 통일교육지원법의 제정을 추진하여 1999년 1월 5일 국회의 의결을 거쳐 같은 해 8월 6일 시행하였다. 그 후 통일교육체계를 정비하고 통일교육의 범국민적 확산 기반을 강화함으로써 통일교육을 활성화하기 위하여 2005년 1월 27일 통일교육지원법이 일부개정되었다.

이러한 통일교육지원법에 의거하여 1999년 8월 통일교육심의위원회가 설치되고, 통일교육에 대한 실무적인 논의를 위하여 실무위원회가 설치되었다. 통일교육의 최고심의기구로서의 통일교육심의위원회는 정부가 매년 그 다음 해의 통일교육기본계획을 수립하기 전에 이를 심의하고 의견을 개진해왔다. 그런데 통일교육심의위원회는 당연직 공무원과 통일부장관이 임명한 위원으로 구성되어 정부주도로 운영이 되었고 그로 인하여 형식적인 심의에 그치는 인상을 주었다. 예컨대 제1기 통일교육심의위원회는 1999년 단 두 차례의 회의를 거쳐 2000년 통일교육기본계획과 2000년 통일교육기본지침서 등에 대한 심의를 완료하였고 실무위원회 역시 그 운영실태는 크게 다르지 않다. 그로 인하여 통일교육에 관한 기본계획 및 실행계획의 수립에 있어서 졸속으로 이루어졌을 개연성이 높다. 더욱이 정부주도의 통일교육지원은 결국 예산의 범위 내에서 실적지향적으로 이루어지게 되므로 내실 있는 교육을 기대하기 어렵고 실질적인 교육의 효과는 미미할 수밖에 없다.

(2) 주요행위주체별 법적·제도적 기초

(가) 학교의 평화교육을 위한 법적·제도적 기초

공교육 체제에 속한 일선학교에서는 평화교육을 위한 별도의 법적 근거나 지침 없이 교육부나 교육청에서 제시한 통일교육지침에 따라 평화교육의 일환으로서 통일교육을 실시하고 있다.

그밖에 두레학교, 푸른숲학교, 순천평화학교, 꿈틀자유학교를 비롯한 일

부 대안학교에서는 학교자체적으로 평화를 지향하는 교육목표를 설정하고 이에 따른 평화교육을 실시하고 있다.

(나) 정부 및 지방자치단체의 평화교육을 위한 법적·제도적 기초

정부 및 지방자치단체의 경우에도 평화교육을 위한 별도의 법적 근거를 갖추고 있지 못하고 평화교육의 일환으로서 통일교육에 치중하고 있을 뿐인데, 앞서 살펴본 바와 같이 통일교육을 위한 법적·제도적 기초도 빈약한 편이다.

추후 정부차원에서 평화교육을 추진할 경우 교육주관부서로서의 교육인적자원부가 이를 주관하게 될 것인지, 아니면 통일교육의 연장선상에서 이해된 평화교육이라는 차원에서 통일부가 여전히 주도해야 하는지 여부가 법적으로 불명확하다. 따라서 관련업무의 체계적인 관리를 위하여 관련입법의 제정시에 업무분장을 명확하고 구체적으로 규정할 필요가 있다.

(다) 비정부기구의 평화교육을 위한 법적·제도적 기초

나아가 평화교육을 실시하는 비정부기구의 경우에 법적 근거는 전혀 없고 오로지 자체적인 설립목적 및 이념에 바탕한 교육프로그램에 의하여 평화교육을 실시하고 있다.

특히 민간단체(NGO를 포함한)의 경우 어느 범위까지 평화교육 거버넌스에 포함시켜야 할지, 또 인적·물적 시설기준, 교육의 내용 및 대상 등에 대한 법적 근거가 전혀 없다.

상대적으로 고유한 의미의 평화교육이 아닌 통일교육에 있어서는 통일교육지원법이 법적 근거로 기능하고 있고, 통일교육협의회를 중심으로 비정부기구의 통일교육이 상대적으로 정비되어 있는 편이다.

나. 한반도 평화교육정책 거버넌스의 현황

(1) 한반도 평화교육정책 거버넌스 개관

한반도 평화교육은 다원주의적 체계 속에서 학교, 정부교육기관 및 지방자치단체, 비정부기구에 의하여 자율적으로 이루어지고 있다. 하지만, 외국처럼 평화교육을 위한 체계화된 제도를 갖추고 있지 못하며, 평화교육 프

그럼을 실시하고 있는 국가나 지방자치단체 교육기관 중 평화교육만을 목적으로 설립된 기관이 따로 존재하지도 않는다. 이는 평화교육에 대한 논의가 평화교육의 선발국가에 비해 상대적으로 늦은 탓이 클 것이다. 하지만 독립적이고 전문적으로 평화교육을 전담할 기관의 부재로 인하여 통합적인 평화교육이 제대로 이루어지지 못하고 있다는 점도 간과해서는 안 된다. 이러한 평화교육 전담기관의 부재는 장기적으로 한반도 평화교육 거버넌스의 정착에 걸림돌로 작용될 수 있다는 점을 유념할 필요가 있다.

현재 평화교육 주체의 관점에서 보면 우리나라의 평화교육 거버넌스는 기존의 통일교육을 포함한 평화교육 거버넌스와 평화교육과 민주시민교육을 위주로 한 평화교육 거버넌스로 양분될 수 있을 것이다. 통일교육협의회가 전자의 대표적인 유형이라면 새로운 형태의 평화교육 거버넌스는 대부분 후자에 속할 것이다. 이들 평화교육 거버넌스는 앞서 설명한 바와 같이 대부분 법적 근거가 명확하지 않을 뿐 아니라 그 제도적 기초도 미비되어 있다.

우선 거버넌스의 주체에 대한 인적·물적 지원방안, 의사결정방식에 대한 기준제시 등 거버넌스의 원활한 운영을 위한 기반이 대단히 취약하다. 특히 독자적인 평화교육은 물론이고 통일교육의 일환으로서 이루어지는 평화교육을 지원하기 위한 예산이 충분히 뒷받침되고 있지 못하고, 정부기구 뿐 아니라 비정부기구 역시 충분한 인적·물적 시설을 확보하지 못하고 있다.

또한 정부기구와 비정부기구, 비정부기구들간의 평화교육을 위한 거버넌스도 체계적으로 구성되어 있지 않다. 특히 비정부기구들간의 평화교육을 위한 거버넌스도 극히 미비한 실정이다. 비정부기구들이 공동으로 학술회의, 강연 및 토론회 등을 개최하는 경우가 있지만 일회적인 연대에 그칠 뿐 상설적인 네트워크는 형성되어 있지 않은 듯하다. 다만 한국여성평화네트워크와 통일연대의 경우에는 여러 비정부기구의 연대로 구성되어 공동으로 평화교육 관련사업을 실시하고 있으나 가입단체내부적인 네트워크에 그칠 뿐 다른 비정부기구들과의 네트워크형성에는 소극적인 경향을 보이고 있다. 마찬가지로 정부의 평화교육관련기관과 비정부기구들사이에 있어서도 역시 사업에 따른 일시적인 교류에 그치는 경우가 대부분이고 통일교육협의회와 같은 유기적인 네트워크가 구성되어 있지는 않다.

평화교육이 실제로 시민들에게 평화의 의미와 가치를 인식시키고 시민교

육으로 자리 잡기 위해서는 비정부기구들사이에, 그리고 비정부기구와 정부의 평화교육관련기관 사이의 체계적이고 효율적인 네트워크가 형성되어야 한다.

(2) 행위주체별 평화교육정책 거버넌스의 현황

(가) 학교의 평화교육 현황

학교평화교육에 관련된 행위자들은 다양한 형태를 가진다. 학교교육을 공교육체제 내에서 국가수준의 교육과정, 보다 구체적으로는 제7차 교육과정에 의거하여 이루어지는 학교교육에 한정하더라도, 학교평화교육에 있어서는 직접적인 학교평화교육을 수행하는 공교육기관을 비롯한 정부수준의 행위자이외에도 이익집단, 시민단체, 언론의 다양한 행위자가 등장한다.

한편 학교평화교육의 실행에 있어서 학교에서는 사회, 도덕 교과에서 직접적으로 평화 일반, 한반도 평화의 중요성에 대하여 언급이 되고 있을 뿐 독자적인 교과나 단원으로 다루어지고 있지 않다. 그에 비해 통일교육의 경우는 교육청 지정 각급 통일교육 연구학교를 중심으로 다양한 방식의 통일교육 활동이 이루어지고 있으며 일반학교에서도 사회과, 도덕과를 중심으로 다양한 통일교육 교과교육과 교과외 활동, 연수를 실시하고 있다.³⁵

평가항목별로 살펴보면, 자율성이라는 평가항목의 관점에서 볼 때 한반도 평화교육과 관련된 학교의 평화교육은 정부부문의 행위자를 제외하고 대체로 자율성이 높은 편이다. 정부부문의 경우 학교평화교육과정 정책의 입안 및 결정과정에 있어서는 비교적 자율성을 확보하고 있지만, 정책의 실행과정 및 평가과정에 있어서는 행위자들의 자율성이 매우 낮은 편이다. 반면 교수단체 및 교사단체 등의 이익집단은 학교평화교육과 관련하여 정책의 입안 및 결정 뿐 아니라 집행, 그리고 평가에 있어서도 독립적인 규범과 가치관, 이익을 갖고 비교적 자율적으로 운영되고 있다. 다만, 학교평화교육은 그 특성상 법적 규제로부터 자유롭지 못하고 재정적 자립도도 미약한 편이다.

참여성의 관점에서 보면, 학교평화교육에 있어서 교육인적자원부 등 정부부문은 학교현장에 지속적으로 의견을 개진하는 한편 여론을 수렴하고

35-박광기 외, 『신패러다임 통일교육 구현방안』, pp. 34-58.

평가를 주도하는 등 체계적으로 관여하고 있다. 이익집단들도 학교평화교육과 관련하여 다양한 형태로 의사소통과정에 참여하고 있다. 주요이해당사자들은 학교평화교육의 정책입안 및 결정과정에 적극적으로 참여하고 있고 그로 인하여 변화된 결정내용은 지속적으로 피드백되고 있다. 시민단체를 제외한 정부부문 및 이익집단은 전반적으로 정책 입안 및 결정과정, 실행과정, 그리고 평가과정에서 고르게 높은 참여성을 보여주고 있다.

다음으로, 전문성에 있어서 우리나라는 공교육체제에서 국가수준의 교육과정을 운영함에 따라 교육과정의 개발 및 실천 등의 과정에서 교육과정평가원, 통일교육원과 같이 전문성을 확보한 정부출연연구기관이 주도하고 있으므로 정책입안 및 결정과정, 평가과정에서는 비교적 전문성을 확보하고 있다. 또한 관련학회나 교사집단 등의 이익집단도 학교교육과 관련하여 전문적인 의견을 제시하는 등 전문성을 보이고 있다. 이 점에서 교육과정개발에 필요한 인적자원의 확보, 전문적인 수업자료의 제공, 교사연수프로그램의 유지에 있어서 전반적으로 고도의 전문성을 확보하고 있다고 평가할 수 있다. 이에 비해 학교평화교육정책 집행과정에 있어서는 이익집단이나 시민단체 뿐 아니라 각급학교에 있어서도 학교평화교육을 실천할 수 있는 충분한 인적자원을 확보하지 못하고 있어 전문성이 떨어지는 실정이다.

네트워크의 평가항목에 있어서, 정책입안 및 결정과정뿐 아니라 집행과정에 있어서도 학교평화교육에 있어서 자체내에 체계적인 네트워크를 가진 행위자들은 드문 편이다. 가장 체계적인 네트워크를 가지고 활성화되어 있다고 볼 수 있는 전교조를 제외하고는 정부부문이나 비정부부문에 있어서 공식적이고 형식적인 네트워크를 제외하고 지속적으로 작동하는 네트워크는 드물다. 이들 네트워크를 통한 인적 교류는 말할 것도 없고, 지식·정보·자원의 유통에 있어서도 정부부문을 제외하면 대체로 희소한 편이다. 다만, 학교평화교육에 대한 평가에 있어서 정부가 이익집단 등 외부전문가들과의 연대를 강조함에 따라 정부 및 이익집단 관련 네트워크는 비교적 잘 구성되어 있는 편이다.

분권화의 관점에 있어서 학교평화교육에 있어서는 정책입안 및 결정과정에 있어서나 집행과정 또는 평가과정에 있어서나 전반적으로 분권화되어 있지 않다. 업무적인 차원에서 교육인적자원부를 정점으로 하는 정부부문에 있어서 특히 위계적으로 운영되고 있고, 기타 이익집단들에 있어서도

의사결정과정의 분권화는 미약한 편이다. 지역적인 차원에서도 크게 다르지 않다. 다만, 학교평화교육의 정책개발 및 실천, 평가와 관련된 각 부문들의 지도부는 주기적으로 교체되고 있다는 측면에서는 분권화가 충분히 확보되어 있다.

끝으로 효과와 효율성의 평가항목을 보면, 학교평화교육을 주관하는 정부는 각급 학교를 연결하는 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행하고 있다. 특히 학교평화교육을 실천하는 각급 학교들을 연결하는 일반규칙을 충실하게 제공하고 있으며 이들을 연결하는 대화의 장을 제공하는 역할도 비교적 충실하게 수행하고 있고 평가과정에서도 효율적으로 운영되고 있다. 또한 각급 학교도 정부의 각종 지시 및 지침을 충실히 수행함으로써 효과와 효율성을 확보하고 있다. 그밖에 이익집단이나 시민단체의 경우에는 효율성보다는 자신들의 독자적인 목표를 우선시하는 까닭에 정책입안 및 실천에 있어서 효과와 효율성은 크게 떨어지고 있다. 다만, 정책평가에 있어서는 평가를 주도적으로 실시하고 있지는 않으나 관련 사안에 대하여 적극적인 의견을 개진하고 공론의 장을 마련함으로써 상당한 정도의 효율성을 기하고 있다.

(나) 정부교육기관 및 지방자치단체의 평화교육 현황

현재 통일부 산하의 통일교육원에서 통일교육의 일환으로서 평화교육을 지속적으로 실시하고 있고 기타 공무원연수원과 교원연수원을 중심으로 평화교육이 실시되고 있고, 일부 지방자치단체에서도 지역통일센터를 중심으로 통일교육을 중심으로 한 평화교육을 실시하고 있다.

자율성이라는 평가항목의 관점에서 보면, 한반도 평화교육과 관련된 정부교육기관 및 지방자치단체들은 대부분 관련 법규정에 의하여 조직되었을 뿐 아니라 독립적인 규범과 가치관, 이익을 갖고 있지 못하여 중립성이 부족하고, 또 정부의 법적 규제에 따르며, 재정적인 자립도도 확보하지 못하고 있다는 점에서 거의 자율성을 잃고 있다.

참여성의 관점에서 보면, 정부교육기관은 정책입안 및 정책결정의 단계에 있어서 민주적인 의사결정과정을 통한 민주적 형평성의 확보는 미진한 편이나, 대외적으로 공적, 집단적 의사결정에 적극적으로 참여하고 능동적으로 개입하고 있다는 점에서 비교적 높은 참여성을 확보하고 있다. 지방자

치단체의 경우도 크게 다르지 않는 것으로 보인다.

다음, 전문성에 있어서 통일교육원을 비롯한 정부교육기관은 평화교육관련 교육과정을 개발할 수 있는 전문적인 인력을 확보하고 전문성을 갖춘 수 업자료를 제공하고 있으며, 조직적인 정보·지식의 생산과 외부의 자문을 통하여 다양한 프로그램의 개발을 통하여 전문가들에 의한 체계적인 통일교육을 실시함으로써 높은 전문성을 확보하고 있다. 이에 비하여 지방자치단체의 경우 정부교육기관과의 연대를 통하여 전문성을 확보하고자 하나 상대적으로 전문인력의 확보, 체계적인 프로그램의 개발이 미진한 형편이다.

네트워크라는 평가항목에 있어서, 정부교육기관과 지방자치단체들간에는 통일교육심의위원회나 실무위원회라는 공식적인 네트워크를 통하여 연계가 되어 있으나, 실질적으로는 효율적으로 작동하지 못하고 있는 미진한 형편이다. 네트워크를 통한 인적 교류는 말할 것도 없고, 지식·정보·자원의 유통이 희소하다.

분권화의 관점에 있어서 정부교육기관은 내부적인 정책결정절차가 분권화되어 있지 못하고, 중심정책결정기관에 대한 주변의 의사소통절차도 원활하게 작동하지 않는다. 지방자치단체의 경우에도 주변의 의사소통절차가 적절하게 마련되어 있지 못한 것으로 보인다.

끝으로 효과와 효율성의 평가항목을 보면, 정부는 통일교육지원법을 통하여 일반규칙을 제공하고 통일교육심의위원회를 통하여 대화의 장을 제공하고 있지만, 대개 형식적인 역할에 그치고 있어서 정부교육기관 및 지방자치단체를 효율적으로 연결하는 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행하고 있다고 보기 어렵다.

(다) 비정부기구의 평화교육 현황

국내의 비정부기구(NGO) 또는 비정부기구의 연대체 뿐만 아니라, 또 국제기구나 국제 비정부기구와 밀접한 연계 내지는 이에 소속된 회원단체이거나 해외에 지부를 두고 국제적인 조직을 가진 비정부기구들도 평화교육을 실시하고 있다. 이들이 실시되고 있는 평화교육은 평화, 인권, 통일 관련 비정부기구들을 통하여 다양한 주제로 실시된다. 이때 ‘통일운동’과 ‘평화운동’간의 차이점이 강조되기도 하지만, 통일운동이든 평화운동이든 평화를 지향하고 있다는 점에서 굳이 평화운동 진영의 비정부기구인가 통일운동

진영에 속하는 비정부기구인가를 구분할 필요는 없을 것이다.

다만 평화교육 행위자로서의 비정부기구의 경우 평화교육 거버넌스의 범위와 인적·물적 기준, 교육 내용 및 대상 등에 대한 법적·제도적 근거가 없기 때문에 비정부기구들이 어느 정도의 거버넌스형 평화교육을 실시하고 있는지를 명확히 평가하기는 어렵다. 그에 따라 여기에서 요약하는 비정부기구에 대한 6가지 항목에 따른 평가는 법적·제도적 기준에 따른 절대적 평가라기보다는 비정부기구들간의 상대적 평가로 이해되어야 할 것이다.

자율성이라는 평가항목의 관점에서 보면, 비정부기구들은 대부분 자발적으로 조직되었을 뿐 아니라 한반도 평화교육과 관련하여 독립적인 규범과 가치관, 이익을 갖고 있으며, 또 정부의 법적 규제로부터 자유롭다는 점에서 대체로 높은 수준의 자율성을 확보하고 있다. 연대체 유형의 비정부기구의 경우에도 대부분 이를 구성하고 있는 비정부기구들의 자율성은 높은 것으로 보인다. 이에 비해 국제적 조직의 비정부기구의 경우 중앙과 하부조직간의 자율성의 정도는 단체에 따라 상이하게 나타나겠지만 이 또한 비교적 높은 자율성을 보이고 있다. 한편, 비정부기구의 재정적 자립도에 있어서 관련 자료가 공개되지 않고 있는 상태에서 이를 평가하기는 어려운 실정이지만, 대개 각종 공공단체 및 민간단체의 직, 간접적인 협조 및 지원을 필요로 한다는 점에서 재정적 자립도라는 평가지표에 있어서는 낮은 수준을 머무는 것으로 예상된다.

참여성의 관점에서 보면, 비정부기구들은 내부적으로 민주적인 의사결정 과정을 통하여 민주적 형평성을 확보하고 외부적으로 공적, 집단적 의사결정에 적극적으로 참여하고 능동적으로 개입하고 있다는 점에서 고도의 참여성을 확보하고 있다. 다만, 평화교육 프로그램에 회원들의 참여가 얼마나 적극적인가는 비정부기구마다 상이하므로 일률적으로 평가할 수는 없으나 대체로 높은 참여성을 확보하고 있다.

다음, 전문성의 평가항목에 있어서 비정부기구들은 평화교육과 관련하여 전문적 지식을 자체적으로 생산할 능력이나 내부적인 정보·지식 생산과정이 조직되어 있는 비정부기구는 많지 않고 주로 외부 전문인력의 도움에 의존하는 것으로 보인다. 가령 평화네트워크는 외부전문가와 학자로 구성된 자문위원회를 상설기구로 두고 있다. 하지만, 이처럼 자문기구를 상설적으로 운영하는 비정부기구는 드물다. 마찬가지로 비정부기구들은 전반적으

로 전문인력 확보의 어려움, 예산부족, 지원체계의 분산과 예산투입의 비효율성 등으로 인하여 주로 세미나와 학술회의 등의 교육방법에 의존할 뿐 체계적인 프로그램과 교육담당기구를 통해 일관되게 평화교육을 실시하지 못하고 있는 상황이다. 더구나 통일교육협의회에 소속된 일부 교육기관의 경우에는 여전히 통일교육에 중점을 두고 있다는 내재적 한계를 안고 있어서 전문성의 확보에 있어서 미흡하다.

네트워크라는 평가항목에 있어서, 통일교육협의회라는 협의체가 존재한다는 점을 제외하면, 행위자들간 네트워크의 차별성이 없고, 네트워크를 통한 인적 교류는 말할 것도 없고, 지식·정보·자원의 유통이 희소하고 대부분의 네트워크가 학술대회의 공동개최와 같은 일회적인, 양자적인 사업에 그친다. 연대체 유형의 비정부기구들의 경우 소속 단체들과 긴밀한 네트워크를 형성하고 공동으로 평화교육 관련사업을 실시하고 있지만, 외부 단체와 네트워크를 형성하는 사례는 특별히 보이지 않는다. 요컨대 네트워크라는 평가항목에 있어서 비정부기구들은 비교적 낮은 평가를 받을 수밖에 없다.

분권화의 관점에 있어서 비정부기구들은 시민들의 자발적인 참여로 이루어진 결사체라는 본질상 내부적인 정책결정절차가 분권화되어 있으며, 중심정책결정기관에 대한 주변의 의사소통절차가 원활하게 작동하고 있으며 지역에 따른 분권화되고 진전이 되어 있는 편이다. 이 점에서 비정부기구들은 비교적 높은 정도의 분권화가 이루어졌다고 평가할 수 있다. 다만 실제 운영과정에서 외부에 비쳐진만큼 분권적으로 의사결정이 이루어지고 업무가 실행되는지는 명확하지 않다. 그리고, 상당수의 비정부기구들에 있어서 처음 주도적으로 비정부기구를 설립한 일부 회원들이 지속적으로 비정부기구를 이끌어간다는 점에서 지도부의 주기적 교체라는 평가지표에서는 비정부기구는 다소 미흡한 측면을 보이고 있다.

마지막으로 효과와 효율성의 평가항목을 보면, 정부는 통일교육지원법을 통하여 일반규칙을 제공하고 통일교육협의회를 통하여 대화의 장을 제공하고 있지만, 대개 형식적인 역할에 그치고 있어서 각종 평화교육관련 비정부기구들을 연결하는 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행하고 있다고 평가하기는 어렵다. 달리 비정부기구 중에서 한반도 평화교육 네트워크의 관리자의 역할을 수행하는 기구가 존재하지 않고, 각 비정부기구가 효율성을 위하여 충분히 협조하지도 않는 상황이므로 효과와 효율성의 측면에서는

대단히 미흡하다 아니할 수 없다. 그리고 평화교육을 받은 회원들이나 외부인들에 대해 지속적으로 효율적인 사후관리를 통해 교육의 효과성을 높이는가에 대해서는 정확한 자료가 없어 파악하기 어렵지만 많은 경우 사후관리가 효율적으로 이루어지지 못하는 것으로 판단된다.

2. 한반도 평화교육정책 거버넌스 구축을 위한 정책 제언

이 연구에서는 현재 한국 사회에 나타나고 있는 ‘한반도 평화교육 정책 거버넌스’에 대한 실태분석을 통해 다음과 같은 앞으로의 평화교육 발전을 위한 몇 가지 정책적 시사점을 얻을 수 있다.

첫째, 정부와 비정부 부문을 아우르는 행위자들간의 교류 활성화를 위한 정책적 고려가 필요하다는 점이다. 현재 한국 사회에서 나타나고 있는 ‘한반도 평화교육 정책 거버넌스’가 효과적으로 운영되기 위해서는 가장 기본적으로 정부부문 이외에 비정부 부문에서 활발하게 활동을 하고 있는 행위자들이 함께 할 수 있는 거버넌스 체제 구축이 필요한 것이다.

앞서 살펴본 바와 같이 현 시점의 한국 사회에서는 정부부문과 비정부부문간의 평화교육 전문가 혹은 실천가 집단의 교류가 활성화되고 있지 못하다. 네트워크가 부족하여 각 영역의 전문가들의 교육적 경험들이 교류되지 못하고 있으며 이러한 교육적 경험들이 정책의 입안이나 집행과정에 반영되지도 못하고 있다.

따라서 한반도 평화교육을 위한 정책 거버넌스의 활성화를 위해서는 정부부문과 비정부부문-각종 이익집단이나 시민단체, 언론-의 행위자들이 효과적으로 협력하는 것이 필요하며 정부는 이들이 효과적인 협력체제를 구축할 수 있도록 지원할 수 있는 정책 대안들을 마련해야 한다.

둘째, 평화교육 관련 정책의 입안, 집행, 평가 과정에서 나타나는 거버넌스들간의 교류 활성화를 위한 정책적 고려가 필요하다. 학교 평화교육을 위한 정책 거버넌스는 정책의 입안과정과 집행과정 그리고 평가과정에서 상당히 다른 형태로 나타난다. 학교의 교육활동이 국가수준의 교육정책인 ‘교육과정’에 근거하여 진행되고 있기 때문이다. 또한 ‘교육과정’을 입안하는 주체와 학교현장에서 집행하는 주체가 서로 다르기 때문이기도 하다. 평화교육정책 거버넌스가 보다 활성화되기 위해서는 평화교육정책의 입안,

집행, 평가 과정에서 나타나는 거버넌스 체제들이 상호 유기적으로 관계를 맺는 것이 필요하다.

그런데 앞서 살펴본 바와 같이 현 시점의 한국 사회에서 각각의 정책 과정에서 형성된 거버넌스들간의 교류가 체계적으로 이루어지지 못하고 있다. 그 결과 정책 입안과정에서 확보된 전문성이나 구축된 네트워크 등이 정책의 집행과정에서는 약화되는 경우가 발생하기도 한다. 물론 평화교육 중에서도 학교평화교육과 관련하여 교육과정(정책)을 입안하는 거버넌스와 이를 집행하거나 평가하는 거버넌스들은 각각 인적 구성이나 운영원리에 있어 많은 차이점을 가지고 있다. 그러나 다른 한편으로는 학교 평화교육 정책의 입안과 집행 그리고 평가를 위한 거버넌스는 각자의 독자적인 특징도 가지고 있지만 공통점도 지니고 있다. 학교 평화교육의 목표와 내용 그리고 교육적 실천에 대한 공통적인 관심이 바로 그것이다. 서로의 차이점에도 불구하고 각 정책과정에서의 경험들은 다른 정책과정에 있어 직·간접적으로 도움을 줄 수 있을 것이다.

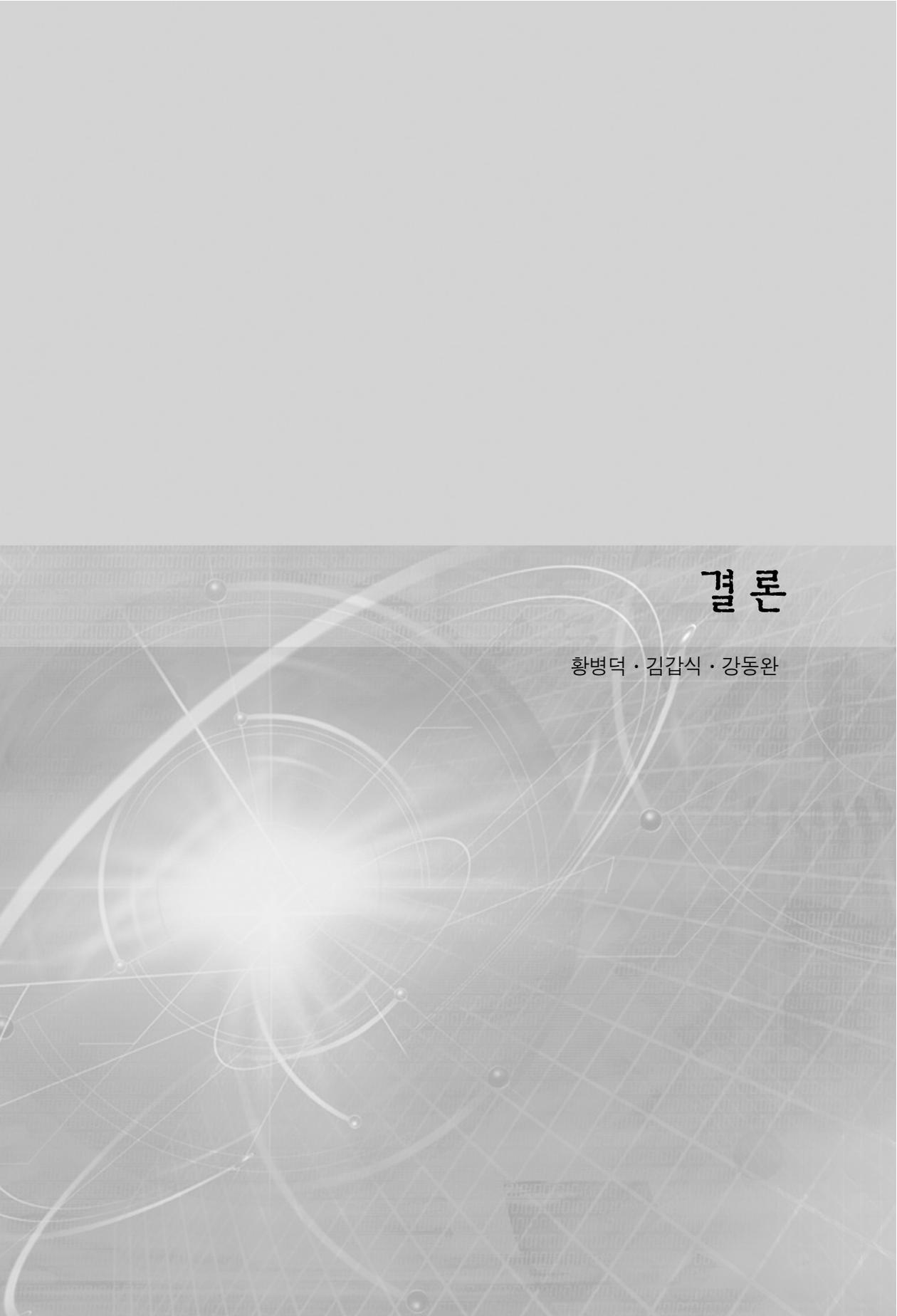
따라서 한반도 평화교육을 위한 정책 거버넌스의 활성화를 위해서는 각각의 정책과정별로 나타나는 거버넌스들이 자신들의 경험을 효과적으로 공유할 수 있도록 협력하는 것이 필요하다. 이를 위해 정부는 평화교육정책 거버넌스들간의 효과적인 협력체제를 구축할 수 있도록 지원할 수 있는 정책 대안들을 마련해야 한다.

셋째, 현재의 한반도 평화교육정책 거버넌스에 대한 평가 작업이 필요하다. 비록 본 연구를 통해 한반도 평화교육정책 거버넌스의 실태에 대해 많은 사실들이 확인되었지만, 거버넌스의 실태에 대한 자료만으로는 효과적인 거버넌스 체제 구축에 어려움이 있다. 한반도 평화교육정책 거버넌스에 대한 실태분석 만으로는 각각의 정책과정이나 행위자들에 대한 맞춤형 정책 대안을 제시하기 어렵기 때문이다. 따라서 각각의 정책과정에서 각각의 행위자들이 거버넌스 체제 속에서 효과적으로 활동할 수 있는 정책 대안을 제시하기 위해 평가 연구가 필요하다.

그러나 이와 같은 정책적 대안들이 실효성을 확보하고 또한 한반도 평화교육의 거버넌스를 구성하여 활성화되기 위해서는 현재 부분적이고 미흡하게 규정되어 있는 법적 및 제도적 부분의 보완이 필요하다고 할 것이다. 특히 평화교육 거버넌스를 주체적이고 능동적으로 구성하고 운영하고 평가

할 수 있는 정치적으로 중립적인 ‘평화교육원’(가칭)과 같은 기구를 만들어 전문성을 확보하고 능동적으로 운영하여 참여를 제고하고 각각의 행위주체 간의 네트워크를 구성할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.

한반도에서 평화를 확보하고 장기적 관점에서 남북한 문제를 해결하기 위해서는 평화와 통일에 대한 새로운 인식의 접근이 요구된다. 기존의 통일 논의가 개별 행위주체별로 독립적인 상황에서 개별적으로 수행되었다고 한다면 이제 새로운 거버넌스적 접근이 어느 때 보다도 요구되고 있는 실정이다. 평화교육에 대한 거버넌스적 접근과 정책의 수립은 궁극적으로 한반도에서의 평화를 확보할 수 있는 교육차원의 기반을 조성할 수 있으며 또한 동북아시아와 세계평화의 조성에 기여할 수 있을 것이다.

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 shades of white, light gray, and a very faint blue. The lines and circles intersect to create a sense of depth and movement, resembling a technical or scientific diagram. The overall effect is clean, modern, and sophisticated.

결론

황병덕 · 김갑식 · 강동완



한반도 평화·번영 거버넌스의 실행모델

I. 비교

최근 남북관계를 보면, 냉전기와 탈냉전기 초기의 안보·군사 영역 중심이자 정부 주도인 관계가 점차 다영역·다행위자의 관계로 변화했음을 알 수 있다. 특히, 1998년 2월 김대중 행정부가 출범하고 대북포용정책이 추진되면서 정부 이외의 민간기업들과 NGO 등이 대북 및 통일정책의 행위주체들로 등장하고 대북정책 및 한반도 평화·번영 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.

하지만 남북관계 및 한국의 평화번영정책에서 거버넌스 특성이 주도적으로 부상한 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.

따라서 본 협동연구 1차년도에는 변화하는 환경 속에서 거버넌스 형태를 띠어가고 있는 한반도 평화·번영의 추진 실태를 파악하고 분야별 거버넌스의 일단을 분석하였다. 즉, 본 협동연구는 <한반도 평화·번영 거버넌스 제도화 방안>의 1차년도 연구로써 <한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사>란 제목으로 한반도 평화·번영 거버넌스의 개념을 이론적으로 정립하고, 분야별 거버넌스의 실태조사를 10개의 세부주제로 나누어 면밀히 분석하였다.

“한반도 평화·번영 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀”에서는 거버넌스의 개념과 이론을 현재와 미래의 남북관계에 적용하여, 보다 바람직한 남북관계 형성에 필요한 작업을 수행하고자 하였다. 여기서는 한반도 평화·번영 거버넌스를 공공 부문과 민간 부문은 물론 국제부문까지 협력적 정책 네트워크를 구성하여 각자의 전문성과 참여도를 높이며, 부문들 간의 연결성을 강화하여 한반도 평화·번영 구축에 있어서의 효율성을 증대 시키고 공공의 목적을 달성해 나가는 과정과 정책으로 이해했다.

이 토대 위에서 우선 한반도 평화·번영 거버넌스의 등장배경을 살펴보았

다. 행위자 측면에서 한반도 평화·번영 거버넌스에 영향을 주거나 참여하는 주요행위자를 파악하는 것이 중요한 작업이었다. 유형화된 ‘평화·번영 거버넌스’ 틀을 정하기 위해서는 국제기구, 정부, 지역기구, 기업, 시민사회단체 등 다양한 행위자들에 의해 이루어지는 다차원적인 노력으로써 평화·번영의 구체적 내용을 달성하기 위한 실질적인 구조 및 행위주체들의 상호관계를 규명해야 하기 때문이다. 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 평화에 번영에 많은 영향을 미치는 요소이자, 기존 연구에서 벗어나 거버넌스적 틀의 필요성을 제고시키는 요소이기 때문이다.

특히, 이론적 틀에서 가장 초점을 둔 부분은 과학적으로 평화·번영 거버넌스의 실태파악을 위해 지표를 만들고, 그 기준에 따라 한반도 거버넌스를 조사하고 평가하려는 것이었다. 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.

그리고 이상의 개념적, 지표적 작업은 결국 한반도 평화·번영 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 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 네트워

크로 연결되어야 하겠으나, 사실상 현실에서 거버넌스는 이전의 정부(government) 형태를 부분적으로 띠기도 하고, 또한 부분적으로는 부정부상태적 혼란상황을 연출하기도 하는 것이다.

따라서 여기서는 거버넌스 일반론을 한반도 평화·번영에 보다 정확히 적용하기 위하여 거버넌스 체제의 세부유형 도출을 시도해 보았다. 우선적인 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, 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 메타 네트워크 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, 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 변화위주의 거버넌스를 상정하였다. 이러한 내용을 종합해보면, 전체 6가지의 거버넌스의 유형이 도출될 수 있다.

하지만 거버넌스의 지향점이 어디인가를 객관적으로 파악하기 위해서는 연구대상 거버넌스에 대한 장기간의 시계열적 분석이 필요하기 때문에, 본 연구에서는 일단 정부 역할에 집중하여 집권형, 관리형, 분권형 등 3가지 거버넌스 유형을 제시하였다.

이론적 틀 이외에 지구적·동북아 차원, 국가 차원, 국내 차원 등 세 가지

차원에서 9개의 세부주제를 선정해 한반도 평화·번영 거버넌스의 구체적 실태를 조사하였다.

먼저, 참여정부의 전반적인 “외교안보정책 거버넌스” 실태를 분석하였다. 외교안보정책 거버넌스에서는 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 정책결정과정에도 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 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 것이고, 따라서 ‘외교안보정책 거버넌스’는 정부가 관리양식을 주도하면서 거버넌스체제를 통하여 관리양식의 지속성과 질서를 강조하며 현상유지 및 관리에 치중하는 ‘계층제 거버넌스’ (집권형 거버넌스)라고 할 수 있다.

현재 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 보다 더 충실히 수행하도록 노력해야 할 것이다.

한편 구체적인 사례연구와 관련, 참여정부의 ‘외교안보정책 거버넌스’ 중 가장 중요한 부분이 한·미관계의 재조정, 즉 한·미 동맹관계의 균형발전 정책일 것이다. 특히 2003년 이후의 한·미 안보관계의 전반적인 상황은 주한 미군 재배치 및 감축문제의 일정표에 따른 진행, 한·미 동맹관계의 미래 발전방향 마련을 위한 FOTA와 SPI 회의 진행, 외교장관급 한·미 전략회의 개최 등 새로운 관계 정립을 위한 시도가 진행된 시기였다. 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 체계로써 기능했던 것으로 평가된다. 요컨대 거버넌스의 개념이 정책결정과 집행과정에서 정부 이외 행위자들의 역할을 중요시하는 것이라면 한·미 동맹관계의 균형적 발전을 추진하는 노무현 정부의 정책결정 및 집행과정에서 정부 이외 행위주체들은 주변적 역할에 머물고 말았다는 평가를 내릴 수 있다. 따라서 ‘한·미 동맹의 균형발전 정책’ 사례는 거버넌스의 6가지 유형 중 전형적인 ‘계층제 거버넌스’(집권형 거버넌스)라고 할 수 있다.

‘중국의 동북공정에 대한 대응정책’이라는 사례연구에서는 관련 행위주체들의 자율성이 비교적 높은 것으로 분석되었으나, 전문성·참여성·네트워크·분권화의 수준은 높지 않은 것으로 나타났다. 효과와 효율성은 다소 부정적인 것으로 분석되었다. 정부가, 특히 외교통상부가 관리양식을 주도하고 있고 거버넌스체제를 통하여 관리양식의 지속성이나 현상유지에 치중한다는 점에서 ‘중국의 동북공정에 대한 대응정책’ 사례도 거버넌스의 6가지 유형 중 ‘계층제 거버넌스’(집권형 거버넌스)라고 할 수 있다.

‘일본의 역사교과서 왜곡에 대한 대응정책’이라는 사례연구에서는 관련 행위주체들이 비교적 높은 수준의 자율성과 전문성을 갖고 네트워크를 비교적 잘 작동시킬 수 있었다. 즉, 우리 정부는 국회·언론·시민단체·학계·중

국·북한 등 다른 행위주체들과의 긴밀한 협력을 통해 2005년 8월 종료된『새 역모』의 왜곡 역사교과서 채택률을 0.406%로 저지하는 데 성공하였다. 특히 국내 및 일본 시민단체들은 이러한 성과를 이끌어내는 데 지대한 공헌을 하였다. 이러한 맥락에서 ‘일본의 역사교과서 왜곡에 대한 대응정책’ 사례는 정부가 거버넌스적 현상 전반을 관리하면서 거버넌스의 효율성을 극대화하고 관리양식의 지속성과 질서를 강조하는 ‘조율된 현상유지 거버넌스’(관리형 거버넌스)라고 할 수 있다.

“한반도 평화체제 거버넌스 실태조사”는 6자회담을 중심으로 북핵문제 해결을 위한 국내 거버넌스 구축 실태와 관련국의 상황을 분석하였다. 먼저, 북핵문제 해결을 위한 국내 거버넌스 구축실태는 ‘자율성>전문성>참여성·분권화>네트워크>효용성’ 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 가동하고 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·참여

성·분권화에 있어 가장 낮은 순위를 기록하였고, 러시아는 전문성·네트워크·효용성에 있어 가장 낮게 나타났다. 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 대응적 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(2), 참여성(3)·분권화(3), 전문성(4), 네트워크(5) 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.

“동북아 다자안보대화 거버넌스”에서는 NEACD와 CSCAP의 거버넌스 유형이 상이하므로 이 두 가지를 동시에 포괄할 수 있는 거버넌스를 제출할 수 없었다. 따라서 각각 유형을 제시하였다.

먼저 NEACD에 대해서는 첫째, 자율성의 경우 NEACD의 주관기관인 IGCC의 의뢰나 각국 정부의 위촉 형식으로 회의참가자가 결정되는데, 여러 가지 지침을 따라야 하는 정부 관료의 경우에는 자율성이 낮고, 자유로운 의사표현이 가능한 민간 전문가의 경우에는 자율성이 높은 것으로 평가된다. 둘째, 동북아 다자안보 현안에 전문적인 식견을 가진 정부 관료나 민간 전문가가 선정되기 때문에 전문성은 대체적으로 높은 것으로 판단된다. 여러 행위자들 가운데 특히 정부나 정부출연 연구소의 경우에는 전문지식을 생산하고 축적하는 제도가 갖추어져 있는 것으로 평가된다. 셋째, 참여성의 경우 IGCC와 각국의 핵심그룹이 참여를 결정하는 등 참여의 문호가 개방되어 있지 않은 것이 현실이기 때문에 참여성은 낮은 것으로 평가된다. IGCC 차원에서는 부분적으로 새로운 참가자를 확보하기 위한 노력이 이뤄지고 있지만 외연을 넓히는 데는 한계가 있는 것으로 보인다. 넷째, IGCC를 하나의 허브로 하는 수직적인 형태의 비공식적인 제한된 규모의 네트워크가 존재하는 것으로 판단된다. 네트워크의 주된 통로는 정보교환과 회의준비 지원이며, 회의의 3단계 과정 가운데 회의 준비에서 네트워크가 가장 잘 작동한 것으로 평가된다. 다섯째, IGCC가 NEACD 회의를 단순히 관리하는 정도를 넘어서 사실상 주도하고 있기 때문에 분권화는 낮은 것으로 평가된다. 각국을 대표하는 핵심그룹이 IGCC와 의견을 교환하고 협의를 하지만 대등한 관계 속에서 주장을 관철시키는 정도는 아니라고 판단된다. IGCC의 대표는 수잔 셔크 박사가 초창기부터 맡아오는 등 지도부에 거의 변화가 없다. 각국내의 핵심그룹도 NEACD 초창기부터 참여해 온 인사들을 중심으로 유지되고 있고, 핵심그룹이 해당국내 다른 전문가들의 의견을 폭넓게 수렴하고 있지도 않은 상태이다. 여섯째, NEACD의 회의 자체가 비공개이고, 회의 결과도 정부 차원에서 정책수립에 참고가 되는 점은 있지만 전체적으로 일반에 공유되는 것은 아니기 때문에, 효과와 효율성은 낮은 것으로 평가된다. ICGG 차원에서 회의결과에 대해 회원국들의 의견을 수렴하는 정책환류 제도도 갖춰져 있지 않다. 이상을 종합적으로 고려할 때, NEACD는 IGCC가 주도하는 집권형 거버넌스에 해당된다고 할 수 있다.

그리고 CSCAP의 경우에 첫째, CSCAP 운영위원회와 각국 위원회의 위촉 형식으로 회의참가자가 결정되는데, 여러 지침을 따라야 하는 정부 관료이지만 민간특성이 강조되는 CSCAP 회의의 성격상 NEACD 보다는 다소 높은 중간 정도의 자율성을 갖고 있고, 민간 전문가의 경우에는 NEACD와 마찬가지로 높은 자율성을 갖는 것으로 평가된다. 둘째, CSCAP 회의 의제에 식견을 가진 정부 관료나 민간 전문가가 주로 선정되기 때문에 어느 정도 전문성이 확보된 것은 사실이지만 다루는 의제가 매우 포괄적이고 당면현안이 아닌 경우도 많아서 전문가가 적재적소에 투입되지 못하는 경우도 많다. 따라서 전문성은 중간 정도라고 판단된다. NEACD와 마찬가지로 정부나 정부출연 연구소가 대체적으로 전문지식을 생산하고 축적하는 제도가 갖추어져 있는 것으로 평가된다. 셋째, 참여성의 경우 CSCAP 각국위원회가 해당국가의 전문가들을 다수 확보하고 있다는 점은 긍정적이지만 회의 참여자가 선정되는 과정이 폐쇄적인 경우가 많아서 참여의 문호가 크게 개방되어 있다고 보기는 어렵다. 따라서 참여성은 중간 정도로 평가된다. NEACD와 달리 CSCAP 각국위원회라는 공식적인 조직이 있는데도 불구하고 CSCAP 회의 참여자 선정이 소수에 의해 결정되는 경우가 많은 것이 문제이다. 넷째, CSCAP 총회와 운영위원회를 정점에 위치한 허브로 하고 CSCAP 각국 위원회를 주변에 위치하는 허브로 하는 수평적 다허브 네트워크가 존재하는 것으로 판단된다. NEACD에서와 마찬가지로, 네트워크의 주된 통로는 정보교환과 회의준비 지원이며, 회의의 3단계 과정 가운데 회의 준비에서 네트워크가 가장 잘 작동한 것으로 평가된다. 다섯째, 총회와 운영위원회가 민주적인 절차에 따라 회의 운영 전반을 관리하면서 각국위원회의 의견을 충분히 수렴하고 있기 때문에 분권화의 정도는 높은 것으로 평가된다. CSCAP 본부는 각국위원회의 운영이나 관리에 전혀 영향력을 행사하지 않으며 운영위원회와 각 연구반별 대표도 주기적으로 교체되고 있다. CSCAP 각국위원회도 정관에 따라서 지도부 교체를 가능하도록 해두었다. 여섯째, 회의 자체가 비공개인 NEACD와 달리, CSCAP은 모든 회의과정과 회의결과를 공개하는 것이 원칙이다. 따라서 CSCAP에 관련된 많은 자료들이 다양한 목적으로 활용되고 다자안보대화에 대한 인식을 높이는 계기로 활용될 수 있는 제도가 정착되어 있는 것이다. 다만 CSCAP의 의제가 현안과 거리가 있는 경우가 많기 때문에 정책적 차원에서 바로 활용하기

에는 여러 가지 제약과 한계가 있는 것으로 보인다. 따라서 효과 및 효율성은 중간 정도로 평가된다. 이상을 종합적으로 고려할 때, CSCAP은 총회와 운영위원회가 민주적인 절차에 따라 회의 운영 전반을 관리하면서 각국위원회의 의견을 충분히 수렴하는 관리형 거버넌스에 해당된다. CSCAP의 투명하고 민주적인 운영절차는 중앙의 기관이 주도하는 집권형은 아니고 그렇다고 각국 위원회에 재량권을 과도하게 주어서 각국 위원회가 회의를 주도하는 분권형도 아니다.

이를 종합하면, 국제적 차원의 NEACD는 IGCC가 주도하는 ‘집권형 거버넌스’이고, CSCAP은 총회와 운영위원회가 민주적으로 전반적인 회의상황을 ‘관리하는’ 형태의 ‘관리형 거버넌스’라 할 수 있다.

“대북정책 거버넌스 실태조사”에서는 대북정책 추진환경 변화 속에서 전체적으로 대북정책이 결정, 집행, 평가되는 실태를 행위자의 역할을 중심으로 거버넌스 모델을 통해 살펴보았다.

우선 ‘참여성’의 측면을 보면, 대북정책의 이해당사자들이 대북정책과정에 ‘비교적’ 활발하게 참여하는 것으로 나타났다. 이들은 본연의 역할에 따라 정책의제설정, 정책결정, 정책집행, 정책평가 등 각 단계에 참여하는 것으로 나타났다. 그리고 국회나 정당, 언론과 시민단체, 싱크탱크의 참여는 대북정책결정에 영향을 미친 것으로 인식되었다. 두 번째, ‘전문성’의 측면을 보면 대북정책과정에 참여하기 위해서는 전문적인 지식이 필요한 것으로 나타났다. 대북정책 행위자들은 대체로 ‘보통 이상’의 정책대안 제시 등 전문적인 지식을 생산할 능력을 지닌 것으로 나타났는데, 그 중 시민사회단체와 싱크탱크가 가장 많은 지식 생산 능력을 소유한 것으로 나타났다. 세 번째, ‘자율성’의 측면을 보면, 대북정책 이해당사자 중 일반시민을 제외한 거의 대다수가 독자적인 정보 채널을 가진 것으로 나타나 자율성의 수준은 높은 것으로 나타났다. 그러나 이해당사자들의 공익 추구 활동에 대한 답변은 다르게 나타났다. 특히 언론이 ‘특수이익’을 추구한다는 답변 비율이 비교적 높게 나왔다. 네 번째, ‘효과와 효율성’의 측면을 보면, 대북정책 이해당사자들의 참여로 비교적 정책의 효율성이 제고된 것으로 나타났다. 그러나 정부와 싱크탱크 및 시민사회단체를 제외한 대북정책의 이해당사자들은 다른 이해당사자들과 협조를 충분히 하지 않는 것으로 나타났다. 또한 이들은 네트워크 관리자로서의 역할도 충분히 수행해 내지 못하는 것으로 인식되

었다. 다섯째, ‘분권화’의 측면을 보면, 대북정책의 프로그램과 서비스에 대한 분권화는 ‘보통 정도’로 나타나고 있다. 그러나 분권화를 위한 정부의 노력은 비교적 높게 인식되었다. 여섯째, ‘네트워크’ 측면을 보면, 네트워크 활성화 정도는 대북정책과정의 각 단계에서 골고루 나타나고 있다. 네트워크가 가장 작동되는 양자관계는 정부와 정당, 정당과 의회, 정부와 시민단체, 정부와 싱크탱크 등인 것으로 나타나며, 이들 사이의 대북정책 거버넌스 양식으로는 대체로 설득(persuasion), 교환(exchange), 권위(authority)가 운용되고 있는 것으로 인식되었다.

이처럼 참여성과 자율성은 비교적 높았고 전문성, 분권화, 네트워크는 중간 수준이었으며 효과와 효율성은 비교적 낮았다. 이는 참여정부에서의 ‘대북정책 거버넌스’에서는 정부의 역할이 대북정책 전반에 관한 거버넌스 양식을 주도하는 ‘집권형’에서 점차 관리하면서 거버넌스의 효율성을 주도하는 ‘관리형’으로 바뀌어 가고 있는 것으로 나타난다. 그리고 새로운 이해당사자들로서 NGO들과 일반시민 등의 역할이 증대하고 세계화·민주화·정보화 등으로 인해 대북정책 환경이 바뀌어 가면서 점차 남북관계에 있어 지속성과 질서를 강조하고 현상유지 및 관리에 치중하는 지속성과 질서 위주의 유형에서 남북관계에 있어 혁신과 변화를 목표로 하는 역동적인 거버넌스를 추구하는 혁신과 변화 위주의 유형으로 변화해 가고 있는 것으로 나타났다. 물론 이는 이념형에 불과하며, 새로운 이해당사자의 참여가 활발한 분야와 안보 이슈가 보다 강조되는 분야 사이에는 서로 다른 형태의 거버넌스 양식이 작동하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 대체로 대북정책 거버넌스는 ‘계층제 거버넌스’에서 ‘조율된 변화지향 거버넌스’로 바뀌어가고 있다고 평가할 수 있다.

“남북경협 거버넌스 실태조사”는 남북경협과 관련한 거버넌스의 개념을 정부, 민간, 자발적 연합체들간의 상호작용을 강조하는 다양한 행위자들의 자율적이고 호혜적인 상호 의존성에 기반하여 협력하도록 하는 제도 및 조종형태라는 인식 하에 남북경협의 과정을 남북경협과 관련된 행위자들이 특정된 정책목표가 있을 때 수평적 네트워크를 통한 응집적이고 자율적인 조정을 통해 결정에 이르는 방식인 거버넌스 과정으로 이해하는 바탕위에서 추진되었다.

연구 결과, 첫째 모든 참여자들이 일정한 정도의 네트워크가 존재한다는

의견을 피력하였다. 즉, 남북경협을 행위자인 정부, 기업, 시민단체, 국제적 행위자 및 북한간에는 일정한 수준의 네트워크가 기능하고 있으며, 20여 년간의 남북경협 추진과정에서 행위자간에 다양한 차원의 네트워크가 형성되어 기능하고 있는 것으로 파악되었다. 둘째, 남북경협을 네트워크에서 중심적 역할을 형성하고 다양한 네트워크를 형성하고 있는 것은 정부와 시민단체로 볼 수 있다는 결론이 도출되었다. 일반적으로 경협사업의 경우 가장 중요한 행위자는 기업이지만, 남북경협은 특수한 성격으로 인해 네트워크 형성 및 주도적 역할 등에서 기업보다는 정부와 시민단체의 역할이 두드러지게 나타나고 있다는 것이다. 셋째, 행위자들간 네트워크의 차별성이 있는 가라는 주제에 대해서 행위자들간의 네트워크가 그 역할과 기능 및 사업의 성격에 의해 차별성을 보이고 있다는 의견을 보였다. 넷째, 남북경협 과정에서 네트워크의 주된 통로는 남북한간과 한국내로 구분해서 살펴볼 수 있으며, 남북한간의 네트워크의 주된 통로는 회담·방북 등의 인적교환이라고 할 수 있다. 북한과의 네트워크는 정부의 경우 당국간 회담, 시민단체나 기업의 경우 실무회담 또는 대표단 방북 등을 통해 가장 활발하게 이루어지고 있다. 그러나, 정보교환은 체제상의 이유나 남북관계의 특수성으로 인해 매우 제한적으로 이루어지고 있는 것이 사실이다. 다섯째, 네트워크를 통한 지식, 정보, 자원의 유통 원활화 정도는 과거에 비해 나아지고 있지만 여전히 기대에 미치지 못하고 있다. 여섯째, 현재까지 정책결정과정에 있어서 네트워크가 가장 잘 기능하는 단계는 정책결정과 정책집행 단계라고 판단되었다. 이는 현재까지 대부분의 대북사업이 개별 시민단체나 기업 차원에서 추진되어 북측과의 일정 협의가 이루어진 이후 정부의 승인 및 지원이 필요한 시점에서 정부-기업·시민단체 간의 네트워크가 기능하고 있기 때문이다.

이러한 논의에 기반하면, 남북경협을 과정에서 거버넌스적 요소가 점진적으로 증대하고 있다고 할 수 있다. 우선적으로 남북경협을 행위자인 정부, 기업, NGO 간에는 일정수준의 네트워크가 기능하고 있으며, 20여 년간 추진되어 온 남북경협 과정에서 이들간 다양한 차원의 네트워크가 형성되어 기능한다는 것이다. 남북경협 사업의 특성상 정부를 중심으로 기업과 NGOs가 네트워크를 형성하고 있으며, 국내 행위자간의 네트워크에 비해 국내 행위자와 국제 행위자간의 네트워크는 상대적으로 취약한 것으로 보인다. 한편 정부는 남북경협 거버넌스상에서 중심적 위치를 차지하고 있으

며, 이는 정부가 능동적이고 적극적인 활동을 통해서 축적한 면도 있지만, 대북사업에서 정부가 차지하는 독점적이고 배타적인 지위에 기인하는 것도 사실이다. 즉, 정부는 남북 정상회담 이후 정례화된 남북한 당국간 회담이 축적되는 가운데 국내 행위자들의 협력사업을 재정적, 제도적으로 지원하거나 통제함으로써 대북 경협사업의 추진에서 중심적 역할을 담당하고 있는 것이다. 또한 시민단체들은 비영리성, 상대적 자율성, 정부와의 협력과 견제, 여론 형성 등과 같은 자신들의 강점과 유리성을 활용하여 남북경협에서 큰 역할을 하고 있는 것으로 판단된다. 반면, 기업들은 현대를 제외하고는 대부분 중소기업들이기 때문에 정부나 시민단체들에 비하여 다양한 채널을 확보하지 못하고 있다.

위와 같은 남북경협 거버넌스에 대한 평가를 종합해 보면, 남북경협을 둘러싼 거버넌스는 네트워크 거버넌스로 연계되어 있다는 점이 확인되었다고 할 수 있다. 또한 남북경협 거버넌스의 네트워크 성격은 여러 개의 허브를 둘러싸고 구성되어 있는 다허브형이라 할 수 있다. 즉, 남북경협 거버넌스는 정부를 중심으로 구성되어 있는 허브가 중심적 역할을 하고 있지만, 시민단체들이 대북접촉에서 중요한 역할을 하는 또 하나의 허브를 구성하고 있으며, 기업들이 현장에서 직접적으로 사업을 영위하는 허브를 구축하고 있는 다허브형 네트워크를 보이고 있는 것이다. 한편, 남북경협과 관련된 거버넌스는 정부가 거버넌스적 현상을 관리하면서 거버넌스의 효율성을 높이는 관리형이라고 볼 수 있으며, 남북경협은 지속성과 변화성을 동시에 추구하는 성격을 가지고 있기 때문에 남북경협 거버넌스는 지속성과 질서를 위주로 하는 관리형 거버넌스의 기초위에서 사안에 따라 혁신과 변화위주의 거버넌스적 성격을 보일 수 있는 것으로 판단된다.

이미 거버넌스가 상당부분 작동되고 나름의 독자적 자율성을 확보하고 있는 분야가 사회·문화 협력 분야이다. 이에 대한 실태조사는 한반도 평화·번영에 있어 거버넌스 접근의 정합성을 부각시키고 이 성과를 다른 분야로 까지 확산시켜야 한다는 중요성을 가지고 있다. “사회·문화 협력 거버넌스”에서는 6·15공동위원회를 사례로 남북교류 거버넌스를, 대북지원민관정책 협의를 사례로 대북지원 거버넌스를, 북한인권문제를 둘러싼 각이한 당사자들의 갈등과 협조를 중심으로 북한인권문제 거버넌스 등 세 가지 이슈에 대한 실태분석을 하였다.

먼저, 6·15공동행사를 중심으로 한 남북교류가 기본적으로 민간행사이므로 민간영역이 정부와의 협력 속에서 이를 주도적으로 계획, 집행, 평가해야 한다. 따라서 남북교류 거버넌스는 분권형 거버넌스 유형에 가깝다. 하지만 아직까지는 그 발전정도가 느슨하다고 할 수 있다. 6·15남북공동행사를 6·15남측위원회가 주도적으로 준비, 집행한다는 측면에서 민간영역이 상당한 자율성을 가지고 있지만 북측과의 관계설정이나 정부의 법체계 때문에 적지 않은 제약을 받고 있고, 공동행사의 특성 상 사업에 작용하는 전문성의 개별 요소는 다양하지만 대체로 정부의 종합적인 능력은 높게 평가되고 민간영역의 전문성도 남북관계의 발전과 연동하여 강화되고 있다. 이 행사의 참여성은 아직 미흡한 측면이 있지만 행사가 거듭됨에 따라 국민 대표성이 높아지고 있다. 또한 이른바 ‘반통일세력’에 대한 포용의 과제가 있지만 6·15남측위원회를 중심으로 네트워크가 가동되고 있고, 6·15남측위원회가 중앙집권적으로 구성되어 있지만 부문별, 지역별 하부조직을 구축하고 있으며, 6·15남측위원회가 제 단체를 포괄하고 있고 정부와의 협력관계를 유지함으로써 정책집행의 효율성을 향상시키고 있다. 대체로 남북교류 거버넌스에서 자율성 측면은 상당히 확보되어 있는 상황이고, 참여성과 전문성도 일정 정도 강화되고 있는 반면, 네트워크와 분권화, 그리고 효과와 효율성 측면은 아직까지는 미흡한 단계에 있다고 하겠다.

둘째, 대북지원 거버넌스는 정부의 영향력이 약화된 채 비정부행위자들이 주도하는 분권형 거버넌스의 성격을 한편으로는 갖고 있지만, 대북지원이 정부와 민간의 통합조정기구인 민관협을 통해 진행되기 때문에 정부가 거버넌스적 현상 전반을 관리하면서 거버넌스의 효율성을 극대화하는 관리형 거버넌스 유형에 더 가깝다. 하지만 그 정도는 초보적이라 할 수 있다. 여기서 대북지원 민간단체의 자율성은 일정부분 확보되었지만 재원조달능력, 법·제도 등에 의해 그 자율성이 제약받고 있는 것도 사실이고, 민간단체 별로 전문성에 있어 편차가 뚜렷한 가운데 대북지원의 경험이 많은 단체일수록 전문성을 갖추고 있으며, 민관협이라는 제도적 틀을 통해 민간단체의 참여성은 확보되었으나 정책결정 및 정책평가 단계에서의 참여는 저조한 상황이다. 또한 현재까지는 네트워크가 다양하게 조직되어 있지 않으며, 일부 작동하고 있는 네트워크의 수준도 높은 편이 아니다. 전국적 조직망을 갖춘 단체도 있지만 대체로 중앙 단일조직체가 많으며, 초기에는 민관협에서 사전

조정이 불충분하였지만 시간이 지날수록 운영능력이 향상되고 있다.

셋째, 북한인권 거버넌스는 행위자별로는 분권형 거버넌스의 형태를 일정 정도 갖추고 있지만, 전체 행위자 수준에서는 거버넌스를 구축하고 있다고 판단하기 어려운 실정이다. 북한인권 거버넌스에서 주요 행위자들은 정부로부터의 법적 규제, 제도적 연계가 없기 때문에 자율적으로 조직되고 있으며, 점차 전문성도 강화되고 있지만, 참여성은 극히 낮은 수준으로써 정부차원에서 북한인권 전문가 T/F팀을 운영하고 있는 정도이다. 또한 국내에서는 조직적인 네트워크를 갖추고 있지 않고 다만 미국 내에서 북한인권 개선을 위해 단체들 간의 연대가 형성되고 있으며, 전국적인 조직망을 가진 북한인권 민간단체를 찾기 어렵고, 행위자간 북한인권 문제에 대한 인식의 차가 크기 때문에 효율적이지 못하다. 사회·문화 협력 거버넌스를 분석함에 있어 남북교류 분야와 대북지원 분야를 설정한 것은 그 전체적인 상을 그리는데 많은 도움을 주었지만, 정부와 비정부간 거버넌스의 구축이 미흡한 북한인권 분야의 경우는 두 사례와는 다른 부분이 많았다. 따라서 북한인권문제를 제외하고 남북교류와 대북지원 분야를 총괄하여 사회·문화 협력 거버넌스의 유형을 도출하면 ‘분권형 거버넌스’ 유형에 가깝다 하겠다.

“법제도 거버넌스 실태조사”는 남북교류협력법, 남북관계발전법, 개성공업지구법제 등을 사례로 하여 연구가 진행되었다. 여기서 두드러지게 나타난 특징은 전문성, 참여성, 네트워킹 등의 평가지표가 진전되고 있다는 점이다. 통일부의 경우 최근 법률전문가의 보강과 개성법률자문회의의 설치, 운영 등으로 과거의 문제점을 상당부분 개선하고 있고, 개성공단 법제 입법과 관련하여 개성법률회의를 통한 전문가들의 상시적인 자문이 이루어지고 있으며, 특히 금강산 교통사고, 개성공단 내 기업분쟁, 임금지불문제 등 현안을 중심으로 하여 통일부, 법원, 법무부 및 민간전문가들 사이의 네트워킹이 형성되어 가고 있는 점은 주목을 요하는 진전이다. 법무부의 경우 오래전부터 법률전문가로 구성된 특수법령과를 설치하고 통일에 대비한 폭넓은 연구를 진행하였고, 특히 독일통일, 체제전환국가의 법제변화 등에 있어서는 타의 추종을 불허하는 기여를 하여 왔다. 다만 남북교류협력의 주무부서인 통일부와외의 사이에 원활한 의사연락과 협력이 이루어져왔는지는 의문이다. 법무부는 고유한 형사문제, 출입문제와 관련하여 일정한 관여를 하여 왔으

나, 교류협력에 관한 부분에 대하여는 통일부가 의뢰하는 한도에서 관여하여 왔고, 통일부는 법률전문가가 없는 관계로 현실의 법률문제들을 제대로 포착하지 못하는 문제가 있어서 결국 양 부서간에 통일부는 현실의 문제를 가지고 있으나 해결하지 못하고, 법무부는 전문성을 가지고 있으면서도 문제에 접근하지 못하는 네트워크의 문제가 있었던 것으로 보인다.

한편, 남북교류협력에관한법률과 남북관계발전에 관한 법률의 입법과정에서 알 수 있듯이 입법과정의 참여자가 보다 다양해지고 남북교류의 발전과 전문가들의 확대 등으로 전문성, 참여성 및 네트워크가 보다 활성화되었음을 확인할 수 있다. 그러나 두 입법과정에서 공통된 문제로 부각되는 것은 주요한 행위자여야 할 국회가 입법과정에서 한 역할이 정부가 주도한 법안을 수정하는 수준에 그치고 있다는 점이다.

여기서 남북교류협력법은, 제정과정에 있어서는 정부의 역할만이 강조되었고 정부 부문 이외 행위자의 역할은 거의 배제되었기 때문에 전형적인 집권형 모델이라 할 수 있다. 개정과정에서는 외부 행위자의 역할이 다소간 증대하였지만, 그 비중이 정부의 역할에 비하여 미미하였고 그나마 주로 정당을 통해 간접적으로 참여한 것이었기 때문에 여전히 집권형의 범주를 벗어나지 못했다고 평가할 수 있다. 다만 남북교류협력법은 민간차원에서의 남북간 교류협력을 우리 헌정사상 최초로 법적으로 보장한 것일 뿐만 아니라, 이를 통해 남북관계가 상당부분 진전되었고 남북 간의 교류가 민간 부문으로까지 확대되는 계기를 제공하였는바, 혁신과 변화를 추구한 것으로 평가할 수 있을 것이다. 따라서 남북교류협력법의 거버넌스 형태는 “계획적 혁신 거버넌스”라고 진단할 수 있을 것이다.

둘째, 남북관계발전에관한법률은 남북교류협력법에 비하여 비정부 부문의 참여가 상당히 진전되었지만 비정부행위자들이 주도하였다고 보기 힘들기 때문에, 아직 분권형의 거버넌스로 진입하였다고 파악하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 남북교류협력법과 비교하였을 때 남북관계발전에관한법률의 제정에 있어서 정부의 역할은 확연하게 줄어든 반면 공청회 등을 통해 주요 이해당사자들의 참여가 크게 증가하였기 때문에, 이 법률의 거버넌스 형태를 ‘집권형’과 ‘분권형’의 중간영역에 위치한 것으로 평가할 수 있을 것이다. 그리고 이 법 또한 남북교류협력법과 마찬가지로 기존의 남북관계들에 대한 변화와 혁신을 추구하고 있는 바, 따라서 남북관계발전에관한법

률의 거버넌스 형태는 ‘계획적 혁신 거버넌스+개방형 거버넌스’로 진단할 수 있을 것이다.

셋째, 개성공업지구법제는 형식적으로는 북측의 법이지만 실질적인 측면에서 보면 남과 북이 공동으로 형성해 가는 통합법제의 성격을 지니고 있다. 이러한 속성으로 인해 개성공업지구법제는 다른 어떤 법제보다도 다양한 행위자의 참여가 이루어지고 있다. 실태조사를 통해 보면 개성공업지구법제는 이미 집권형의 범주를 벗어나 분권형 또는 관리형 거버넌스에 해당된다고 평가할 수 있다. 현재 상태에서는 우리 정부의 입법권이 직접적으로 미치지 않고 북측과의 협의를 통해 형성할 수밖에 없는 개성공업지구법제의 특성상, 정부는 네트워크의 한 축을 구성하는 행위자에 머무르는 한편 그 영향력을 최대한 배제하고 있다고 말할 수 있어 관리형보다는 ‘분권형’에 가까운 거버넌스의 형태를 나타내고 있다고 보인다. 사업준칙 등의 개성공업지구법제의 구체적 내용을 보면 주요 내용의 상당부분이 남측법률이 이식된 것이 많지만, 법제 전체를 놓고 보면 북측의 변화를 모색하기 위한 실험적 성격이 강하고 남북간 특수관계로 인해 발생하는 새로운 유형의 문제를 해결하기 위해 독자적 법운용이 요구되는 영역인 만큼, 혁신과 변화를 추구하는 거버넌스라고 평가할 수 있을 것이다. 따라서 개성공업지구법제는 ‘개방형 거버넌스’로 진단할 수 있을 것이다.

“북한이탈주민문제 해결 거버넌스 실태”를 측정하기 위해 중앙부처, 지방자치단체, 정부출연기관 등 정부 60곳과 60개 민간단체 및 전문가 등 123명에 대한 설문조사를 실시하였다. 거버넌스 지표에 따라 첫째, 관련행위조직 구성의 자발성, 정부와의 제도적 연계 등 자율성을 평가하는 지표들을 기준으로 볼 때 북한이탈주민 거버넌스 관련 행위자들의 자율성은 높은 편이라고 할 수 있다. 즉 관련단체들은 정부와의 제도적 연계 없이 북한이탈주민의 정착을 지원하기 위한 독자적 목표를 설정하고 자발적으로 조직되고 있다. 주요 단체들은 지역협의회, 민간단체 연대 등 정부와 제도적으로 일정부분 연계된 협의체에 참여하고 있지만 정부로부터의 정보의 자율성은 높은 편이라고 할 수 있다. 재정적 자립도라는 기준으로 자율성을 평가할 때 수탁예산을 통하여 사회정착 지원예산을 확보하는 비율이 상대적으로 높게 나타나고 있다.

둘째, 전문성이라는 측면에서 사회복지사, 교사, 상담사, 취업지도사 등

관련 자격 유무와 학력, 현직에서의 근무연수를 살펴보았다. 이와 함께 북한 이탈주민 지원업무를 수행하는 데 필요한 정보와 지식의 생산 수준을 들 수 있다. 실제 업무 수행에 필요한 정보나 자원의 양에 대해 부족하다고 느끼는 것으로 나타나고 있어, 정보의 교환과 취득이 업무 수행을 위해 개선 되어야 할 사항이라는 점을 파악할 수 있었다. 그러나 일부 사회정착단계에서 북한이탈주민의 정착을 지원하는 단체들은 청소년을 위한 교육프로그램, 방과 후 프로그램, 전문 심리 상담 등을 위한 프로그램을 자체적으로 생산하는 등 전문성을 갖추어 가고 있다.

셋째, 정책의제설정에는 북한이탈주민 사회정착 관련 기관(및 담당자)의 절반 정도만이 참여하고 있으며, 주요 참여방식은 ‘관련부처 회의 참석’을 통한 경우가 가장 많은 것으로 나타났다. 북한이탈주민 사회정착 관련 기관(및 담당자)의 정책분석 참여 정도는 낮은 것으로 나타났다. 정책분석에 참여하는 방식도 ‘관련부처 회의 참석’을 통한 경우가 압도적으로 높게 나타났다. 정책분석에 대한 참여에 있어서 기관(및 실무자)은 정책의제설정의 경우처럼 적극성을 가지고 참여하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 북한이탈주민 사회정착 관련 기관(및 담당자)의 정책결정 참여 정도는 낮은 것으로 나타났다. 정책결정에 참여하는 방식은 ‘관련부처 회의 참석’을 통한 경우가 압도적으로 높게 나타났다. 북한이탈주민 사회정착 관련 기관(및 담당자)의 정책평가 참여 정도는 낮은 것으로 나타났다.

넷째, 16개 지역단위로 운영되고 있는 북한이탈주민지역협의회를 중심으로 USINET 프로그램을 통해 네트워크 실태를 살펴보았다. 전반적으로 북한이탈주민을 지원하는 조직 간의 네트워크는 거의 형성되지 않았다는 것을 알 수 있다. 이는 관련 조직 간의 관계나 물리적, 비물리적 영향력이 형성되지 않았음을 의미한다.

다섯째, 북한이탈주민 문제 해결을 위한 거버넌스 참여 행위자들의 활동 지역과 소속기관을 살펴보면, 수도권과 정부기관 소속 비율이 매우 높다는 것을 알 수 있다. 따라서 행위자 분포를 기준으로 분석할 때 북한이탈주민 거버넌스의 중앙 집중도는 매우 높기 때문에 분권화 수준은 낮은 상태이다. 1990년대 이전 북한이탈주민 거버넌스는 완전한 정부주도형으로 진행되었으나, 1990년대 중반 이후 북한이탈주민 입국자의 급속한 증가와 민간단체의 관심 증대로 정부주도 민간보조형의 거버넌스로 전환되었다. 더구나 북

한이탈주민이 지속적으로 증가할 경우 중앙정부의 역할은 기획과 예산지원 등 제한된 영역에 국한되고 이들의 사회적응교육과 사회정착을 촉진하는 실제적인 기능은 지방정부와 민간단체 중심으로 진행될 가능성이 높다. 결국 북한이탈주민 거버넌스의 분권화는 지방정부와 민간단체의 협동형 체계를 이루는 것으로 귀결될 것이다. 북한이탈주민관련 정부와 시민단체간의 수평적 관계는 형식적 측면에서는 상당 수준 이루어지고 있으나, 시민단체가 주도적인 역할을 수행하지 못하고 정부의 지원을 받거나 보조적인 역할을 담당하는 정도에 머물고 있기 때문에 내용상으로 높다고 볼 수 없으며, 중앙정부와 지방정부의 수평적 관계와 조직 내부의 수평적 관계 차원에서 분권화 수준이 매우 낮은 것으로 평가할 수 있다.

여섯째, 정부와 시민단체를 포함하여 분석해 볼 때, 특정 행위자가 네트워크 관리자와 일반 규칙 제공자, 그리고 대화의 장 제공자의 역할 차원에서 볼 때 북한이탈주민 문제는 정부주도 민간보조형 거버넌스모델이 적용되기 때문에 그에 대한 역할의 대부분도 통일부와 북한이탈주민후원회가 중심적 역할을 하고 있으며, 일부 북한이탈주민 밀집 거주지역의 사회복지관과 지방 시청이 제한적인 역할을 수행하는 것으로 나타났다. 북한이탈주민 거버넌스의 효과성과 효율성 분석 결과 비록 정부주도형이지만 협의체 구성과 운영은 긍정적인 평가를 할 수 있으나, 서울을 제외하면 행위자들간의 충분한 협조는 미흡하며, 대부분이 정부주도와 수도권 집중이라는 제한점을 갖고 있는 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 현재 거버넌스 개념의 존재성을 강화하는 환경적 조건인 시민사회의 활성화, 시장의 확대, 다원주의와 정보화 사회, 세계화와 지역주의는 북한이탈주민 정착과정에 유의미한 영향을 미치고 있다. 따라서 북한이탈주민 문제는 거버넌스 개념을 분석의 틀로 사용하는데 어느 정도 적합성을 갖는 것으로 보인다.

“한반도 평화교육 거버넌스 실태조사”는 학교교육 차원, 공공사회교육 차원, NGO 차원 등 세 가지 차원에서 살펴보았다. 학교의 평화교육은 정부부문의 행위자를 제외하고 대체로 자율성이 높은 편이다. 정부부문의 경우 정책의 입안 및 결정과정에 있어서는 비교적 자율성을 확보하고 있지만, 정책의 실행과정 및 평가과정에 있어서는 행위자들의 자율성이 매우 낮은 편이다. 반면 교수단체 및 교사단체 등의 이익집단은 정책의 입안 및 결정 뿐 아니라 집행, 그리고 평가에 있어서도 독립적인 규범과 가치관, 이익을

갖고 비교적 자율적으로 운영되고 있다. 참여성의 관점에서 보면, 시민단체를 제외한 정부부문 및 이익집단은 전반적으로 정책 입안 및 결정과정, 실행과정, 그리고 평가과정에서 고르게 높은 참여성을 보여주고 있다. 다음으로, 전문성에 있어서 우리나라는 공교육체제에서 국가수준의 교육과정을 운영함에 따라 교육과정의 개발 및 실천 등의 과정에서 교육과정평가원, 통일교육원과 같이 전문성을 확보한 기관이 주도하고 있으므로 정책입안 및 결정과정, 평가과정에서는 비교적 전문성을 확보하고 있다. 네트워크의 평가항목에 있어서, 정책입안 및 결정과정뿐 아니라 집행과정에 있어서도 학교평화교육에 있어서 자체내에 체계적인 네트워크를 가진 행위자들은 드문 편이다. 가장 체계적인 네트워크를 가지고 활성화되어 있다고 볼 수 있는 전교조를 제외하고는 정부부문이나 비정부부문에 있어서 공식적이고 형식적인 네트워크를 제외하고 지속적으로 작동하는 네트워크는 드물다. 분권화의 관점에 있어서 학교평화교육에 있어서는 정책입안 및 결정과정에 있어서나 집행과정 또는 평가과정에 있어서나 전반적으로 분권화되어 있지 않다. 끝으로 효과와 효율성의 평가항목을 보면, 학교평화교육을 주관하는 정부는 각급 학교를 연결하는 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행하고 있다. 특히 학교평화교육을 실천하는 각급 학교들을 연결하는 일반규칙을 충실하게 제공하고, 이들을 연결하는 대화의 장을 제공하는 역할도 비교적 충실하게 수행하고 있으며 평가과정에서도 효율적으로 운영되고 있다. 이처럼 학교교육 거버넌스는 집권형에서 관리형으로 변화하고 있다 하겠다.

공공사회교육에서 정부교육기관 및 지방자치단체들은 대부분 관련 법규정에 의하여 조직되었을 뿐 아니라 독립적인 규범과 가치관, 이익을 갖고 있지 못하여 중립성이 부족하고, 또 정부의 법적 규제에 따르며 재정적인 자립도도 확보하지 못하고 있다는 점에서 거의 자율성을 잃고 있다. 그리고 정부교육기관은 정책입안 및 정책결정의 단계에 있어서 민주적인 의사결정 과정을 통한 민주적 형평성의 확보는 미진한 편이나, 대외적으로 공적, 집단적 의사결정에 적극적으로 참여하고 능동적으로 개입하고 있다는 점에서 비교적 높은 참여성을 확보하고 있다. 다음으로 통일교육원을 비롯한 정부교육기관은 평화교육관련 교육과정을 개발할 수 있는 전문적인 인력을 확보하고 전문성을 갖춘 수업자료를 제공하고 있으며, 조직적인 정보·지식의 생산과 외부의 자문을 통하여 다양한 프로그램을 개발하여 전문가들에 의

한 체계적인 통일교육을 실시함으로써 높은 전문성을 확보하고 있다. 이에 비하여 지방자치단체의 경우 정부교육기관과의 연대를 통하여 전문성을 확보하고자 하나 상대적으로 전문인력의 확보, 체계적인 프로그램의 개발이 미진한 형편이다. 정부교육기관과 지방자치단체들간에는 통일교육심의위원회나 실무위원회라는 공식적인 네트워크를 통하여 연계가 되어 있으나, 실질적으로는 효율적으로 작동하지 못하고 있는 미진한 형편이다. 네트워크를 통한 인적 교류는 말할 것도 없고, 지식·정보·자원의 유통이 희소하다. 분권화의 관점에 있어서 정부교육기관은 내부적인 정책결정절차가 분권화되어 있지 못하고, 중심정책결정기관에 대한 주변의 의사소통절차도 원활하게 작동하지 않는다. 지방자치단체의 경우에도 주변의 의사소통절차가 적절하게 마련되어 있지 못한 것으로 보인다. 끝으로 효과와 효율성의 평가항목을 보면, 정부는 통일교육지원법을 통하여 일반규칙을 제공하고 통일교육심의위원회를 통하여 대화의 장을 제공하고 있지만, 대개 형식적인 역할에 그치고 있어서 정부교육기관 및 지방자치단체를 효율적으로 연결하는 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행하고 있다고 보기 어렵다. 이처럼 사회공공교육 거버넌스는 관리형에 가까운 유형이다.

NGO의 평화교육에서 비정부기구들은 대부분 자발적으로 조직되었을 뿐 아니라 한반도 평화교육과 관련하여 독립적인 규범과 가치관, 이익을 갖고 있으며, 또 정부의 법적 규제로부터 자유롭다는 점에서 대체로 높은 수준의 자율성을 확보하고 있다. 그리고 비정부기구들은 내부적으로 민주적인 의사결정과정을 통하여 민주적 형평성을 확보하고 외부적으로 공적, 집단적 의사결정에 적극적으로 참여하고 능동적으로 개입하고 있다는 점에서 고도의 참여성을 확보하고 있다. 그러나 전문적 지식을 자체적으로 생산할 능력이나 내부적인 정보·지식 생산과정이 조직되어 있는 비정부기구는 많지 않고 주로 외부 전문인력의 도움에 의존하는 것으로 보인다. 네트워크라는 평가항목에 있어서, 통일교육협의회라는 협의체가 존재한다는 점을 제외하면, 행위자들간 네트워크의 차별성이 없고, 네트워크를 통한 인적 교류는 말할 것도 없고, 지식·정보·자원의 유통이 희소하고 대부분의 네트워크가 학술대회의 공동개최와 같은 일회적인, 양자적인 사업에 그친다. 분권화의 관점에 있어서 비정부기구들은 시민들의 자발적인 참여로 이루어진 결사체라는 본질상 내부적인 정책결정절차가 분권화되어 있으며, 중심정책결정기

관에 대한 주변의 의사소통절차가 원활하게 작동하고 있으며 지역에 따른 분권화가 진전이 되어 있는 편이다. 마지막으로 정부는 통일교육지원법을 통하여 일반규칙을 제공하고 통일교육협의회를 통하여 대화의 장을 제공하고 있지만, 대개 형식적인 역할에 그치고 있어서 각종 평화교육관련 비정부 기구들을 연결하는 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행하고 있다고 평가하기는 어렵다. 달리 비정부기구 중에서 한반도 평화교육 네트워크의 관리자의 역할을 수행하는 기구가 존재하지 않고, 각 비정부기구가 효율성을 위하여 충분히 협조하지도 않는 상황이므로 효과와 효율성의 측면에서는 대단히 미흡하다 아니할 수 없다. 그리고 평화교육을 받은 회원들이나 외부인들에 대해 지속적으로 효율적인 사후관리를 통해 교육의 효과성을 높이는가에 대해서는 정확한 자료가 없어 파악하기 어렵지만 많은 경우 사후관리가 효율적으로 이루어지지 못하는 것으로 판단된다. 평화교육 행위자로서 NGO의 평화교육 거버넌스는 분권형 거버넌스, 즉 “정부의 영향력이 약화된 채 비정부행위자들이 주도”하는 거버넌스 유형에 속한다.

이론적 논의를 제외한 위의 아홉 개 세부주제에 대한 평가지표별 실태분석과 이에 따른 거버넌스 유형을 비교·정리하면 <표 I-1>과 같다.

<표 1-1> 분야별 거버넌스 평가 비교

분 야			평가지표						거버넌스 유형
			자 율 성	전 문 성	참 여 성	네 트 워 크	분 권 화	효 율 성	
정치· 안보	외교안보 정책	한미동맹	상	중	중	중	중	중	집권형
		동북공정	중	중	중	중	중	하	집권형
		일본교과서	중	중	중	중	중	중	관리형
	한반도 평화체제		상	상	중	하	중	하	관리형
	다자안보 대화	NEACD	중	상	하	하	하	하	집권형
		CSCAP	상	중	중	중	상	중	관리형
	대북정책		상	중	상	중	중	하	집권형→관리형
경제	남북경협		중	중	중	중	하	중	관리형
사회· 문화	사회· 문화 협력	남북교류	상	중	중	하	하	중	분권형
		대북지원	중	중	중	하	하	중	관리형
		북한인권 문제	상	중	하	하	하	하	저발달
	탈북자정착지원		상	중	중	하	하	하	집권형
법제도	법제도	교류협력법	-	-	중	-	-	-	집권형
		남북관계 발전법	-	-	상	-	-	-	집권형→분권형
		개성공단법	-	-	상	-	-	-	관리형→분권형
교육	한반도 평화교육	학교교육	중	중	상	중	하	중	집권형→관리형
		사회교육	하	중	상	중	중	중	관리형
		NGO교육	상	중	상	중	상	중	분권형

- 주 1) 거버넌스별로 평가기준이 상이하고 면접대상자의 수와 전문성이 각기 다름. 그리고 심층면접과 설문조사를 병행하는 연구도 있음. 따라서 이 표에서는 평가지표 평가를 상, 중, 하로 하여 전반적인 추이만을 살펴보았음. 물론 상, 중, 하는 평가지표의 수준과 정도를 의미하는 것이지 좋고(good) 나쁨(bad)을 나타내지는 않음.
- 주 2) 네트워크는 네트워크의 유형과 그 수준을 감안하여 상, 중, 하로 책정하였음. 일반적으로 정부주도 수직적 단허브/다허브의 경우에는 하, 정부관리 수평적 다허브/탈허브는 중, 시민사회중심 탈허브/전방위허브는 상으로 판별하였음.
- 주 3) 평가지표가 행위자와 행위자간 관계를 중심으로 구성되었기 때문에 행위를 분석대상으로 한 법·제도 거버넌스에서는 평가지표별 분석을 제외하였음.

전체 연구자들이 여러 차례의 공동 워크숍을 통해 한반도 평화·번영 거버넌스 실태파악을 위한 평가지표에 이해의 폭을 넓혔음에도 불구하고 이 평가지표가 처음 개발되었고 이에 따라 평가지표를 계량화하는 데에는 적지 않은 한계가 있었다. 따라서 서론에서 제시했던 거버넌스 유형과 평가지표별 연관성을 일관되게 적용시킬 수 없었다. 이 부분은 2차년도 개선방안 연구시 평가지표를 보다 구체화하거나 정량화해야 하는 과제로 연결될과 동시에 개선방안 도출과제와도 긴밀하게 관계된다. 하지만 이러한 한계에도 불구하고 1차년도 분석의 유의미함은 한반도 평화·번영 거버넌스와 관련한 평가지표별 수준을 개별적으로나마 파악할 수 있었다는 점이다.

먼저, 참여성은 대체로 높은 수준이었다. 민주화와 정보통신 혁명으로 평화·번영 거버넌스 정책과정에서 다양한 행위자들의 참여가 보장되고 있었으며 특히 소수자의 참여도 배려되기도 하였다. 이는 과거 국가나 소수의 조직적 집단의 폐쇄적 의사결정과정과는 대별되는 지점이다. 또한 자율성과 전문성도 많이 향상되고 있었다. 거버넌스 행위자들이 자발적으로 조직되고 다른 행위자로부터 독립되는 경우가 많았으며, 거버넌스에 참여하는 많은 행위자들이 전문적인 지식과 정보를 획득하는 경우가 늘어나고 있었다.

하지만, 분권화의 수준은 그리 높지 않았다. 거버넌스가 잘 작동하기 위해서는 중앙과 지방간의 수평적 관계가 형성되고 조직 내부의 의사결정 민주화가 이루어져야 하는데 아직까지는 그 수준이 높지 않았다. 그리고 네트워크와 효과와 효율성은 전반적으로 낮은 수준이었다. 여전히 정부 주도로 정책이 결정·집행되는 경우가 많았고 시민사회 중심의 탈허브·탈허브를 발견하기도 쉽지 않았다. 문제해결을 위한 제도나 방식들이 최소비용으로 협력을 이루어내는데도 긍정적 평가를 받지 못했다.

이처럼 한반도 평화·번영 거버넌스의 평가지표별 전반적 실태를 보면, 참여성은 대체로 높고 자율성과 전문성도 많이 개선되고 있으나 분권화는 아직까지 뚜렷한 진전을 보이지 않고 있고 네트워크와 효과·효율성은 보완할 부분이 많다 하겠다.

다음으로, 거버넌스 유형과 평가지표별 연관성을 정치하게 적용시킬 수는 없었지만 세부과제별로 거버넌스 유형을 제시하였다. 그런데 서론에서도 밝혔듯이, 거버넌스의 지향점이 어디인가를 객관적으로 파악하기 위해서는 연구대상 거버넌스에 대한 장기간의 시계열적 분석이 필요하기 때문

에, 본 협동연구의 1차년도에서는 세부별 거버넌스를 일단 정부 역할에 집중하여 3가지 거버넌스 유형으로 분류하였다.¹ 즉 정부가 관리양식을 주도하는 집권형, 정부의 영향력이 약화된 채 비정부행위자들이 주도하는 분권형, 그리고 정부가 거버넌스적 현상 전반을 관리하면서 거버넌스의 효율성을 극대화하는 관리형 등이다.

정치·안보 분야의 거버넌스 유형은 주로 집권형과 관리형이었다. 외교안보정책에서 한미동맹 균형발전의 경우에는 집권형으로, 중국의 동북공정 대응정책의 경우에도 집권형으로, 일본의 역사교과서 왜곡에 대한 대응정책의 경우에는 관리형으로 파악되었으며, 전반적으로는 집권형 유형이었다. 그리고 6자회담을 중심으로 전개된 한반도 평화체제 거버넌스는 관리형의 성격이 강했으며, 대북정책 거버넌스는 집권형에서 관리형으로 변화하고 있는 것으로 파악되었다. 또한 동북아 다자안보대화에서 NEACD는 집권형으로, CSCAP는 관리형으로 분류되었다. 다른 분야와 달리 정치·안보 분야에서 분권형이 발견되지 않고 집권형과 관리형만 나타난 것은 이 분야의 정책을 정부가 주로 주도해야 하기 때문이다.

사회·문화 분야는 이슈별 성격에 따라 거버넌스 유형이 다양하게 도출되었다. 6·15공동행사를 중심으로 한 남북교류가 기본적으로 민간행사이므로 민간영역이 정부와의 협력 속에서 이를 주도적으로 계획, 집행, 평가해야 하기 때문에 분권형 거버넌스의 성격이 현저하였다. 그리고 대북지원의 경우 정부의 영향력이 약화된 채 비정부행위자들이 주도하는 분권형 성격도 가지고 있지만 주로 대북지원이 정부와 민간의 통합기구인 민관협을 통해 진행되기 때문에 관리형에 가깝다. 북한인권문제의 경우에는 거버넌스적 현상이 발전하고 있지만 북한의 극한적 반발로 인해 부분적으로는 무정부상태적 혼란상황이라 할 수 있다. 반면, 탈북 입국자 국내 정착지원의 경우에 형식적으로는 정부와 시민단체가 수평적 관계를 이루고 있지만 내용상으로는 정부의 주도성을 많이 관철되는 집권형으로 나타났다.

개성공단사업을 중심으로 살펴본 남북경협 거버넌스는 관리형에 가까웠다. 이는 정부를 중심으로 구성되어 있는 허브가 중심적 역할을 하고 있지만

¹ 물론 9개의 세부주제 중 ‘지속성/질서유지’ 대 ‘혁신/변화위주’의 방식으로 거버넌스 유형을 도출한 것도 있다. 하지만 협동연구의 특성상 일관된 체계를 유지해야 하므로 본 결론의 비교대상에서는 이 유형방식을 제외시켰다.

시민단체들이 대북접촉에서 중요한 역할을 하는 또 하나의 허브를 구성하고 있으며, 기업들이 현장에서 직접적으로 사업을 영위하는 허브를 구축하고 있는 다허브형 네트워크를 가지고 있기 때문이다. 그리고 법·제도의 경우에 남북교류협력법 제정과과정에서는 정부의 역할만이 강조되어 집권형의 모습을 보였지만 남북관계발전법이나 개성공단지구법의 경우에는 정부 이외에 다양한 행위자들의 상당한 역할이 있어 분권형의 모습을 상당부분 띠고 있다. 반면, 한반도 평화교육의 경우에는 교육의 대상에 따라 집권형, 관리형, 분권형의 특징을 가지고 있다.

이상의 내용을 토대로 한반도 평화·번영 거버넌스 발전의 경향성을 정리하면, 냉전기의 정부 중심의 위계적 성격에서 탈냉전기에 들어 집권형 거버넌스를 거쳐 관리형 거버넌스와 분권형 거버넌스로 나아가고 있는 것으로 보인다. 물론 아직까지 정치·안보 영역은 집권형의 성격이 여전히 강하게 남아 있다. 따라서 이행기에 있는 현재 상황에서 영역별로 어떠한 거버넌스가 적합한지에 대한 고민을 심화시킴과 동시에 각 유형 거버넌스를 체계화하고 그것의 효율성을 극대화해야 한다.

여기서 간과해서는 안 될 점은 거버넌스의 형태로 관리와 조정의 양식이 변화된다고 해서 국가의 역할이 반드시 축소되어야 하는 것은 아니라는 사실이다. 오히려 거버넌스 혹은 네트워크의 양식을 전체적으로 관리하는 배후의 관리자, 조정자로서 국가 혹은 정부의 역할이 새롭게 정의되고, 다른 형태로 발휘될 가능성도 존재한다. 더욱이 한반도 평화·번영 거버넌스의 성격상 국가의 역할을 배제하거나 약화시킬 수만은 없다. 따라서 2차년도는 어떠한 거버넌스가 한반도 평화·번영 거버넌스 및 세부영역별 거버넌스에 바람직하고(good) 민주적이며(democratic) 효율적인(effective) 지에 대한 공유 하에 연구가 진행되어야 할 것이다.

II. 한반도 평화번영 거버넌스 구축을 위한 개선방향

1차년도 한반도 평화·번영 거버넌스 실태파악에 기초해 거버넌스 구축과 관련한 개선방안 및 정책제언은 다음과 같다.

참여정부에서의 ‘외교안보정책 거버넌스’는 전반적 실태분석 및 ‘한·미 동맹관계의 균형발전 정책’과 ‘중국의 동북공정에 대한 대응정책’이라는 두

사례연구의 실태분석에서 나타난 바와 같이, 정부가 관리양식을 주도하면서 거버넌스체제를 통하여 관리양식의 지속성과 질서를 강조하며 현상유지 및 관리에 치중하는 ‘계층제 거버넌스’라고 할 수 있다. 현재 정부 이외의 다른 행위주체들(NGO, 학계, 언론 등)은 정부가 네트워크 관리자, 일반규칙 제공, 대화의 장 제공 등의 역할을 비교적 충실히 수행하지 못하고 있다고 판단하고 있다.

‘한·미 동맹관계의 균형발전 정책’ 사례연구의 경우, 이 과정에서 나타난 거버넌스의 특징은 정부 이외의 행위주체들이 한·미 동맹관계 변화과정에서의 특정 사안에 찬성 또는 반대의사를 표명하더라도 그러한 의사 표명이 정책결정과정의 결정적인 요인으로 작용하지 않았다. ‘중국의 동북공정에 대한 대응정책’ 사례연구의 경우도 정부와 학계·시민단체 등과의 불협화음, 정부내 이견 조율의 실패, NSC·동북아시아위원회 등의 역할 부진 등은 정부가 동북공정에 대한 효과적인 거버넌스를 구성·운용하지 못했다는 점을 시사하고 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 보다 더 충실히 수행하도록 노력해야 할 것이다. 특히 중국의 동북공정에 대한 대응을 위해서는 정부가 동북공정의 본질을 꿰뚫어 장기적이고 전략적인 구도에서 이 문제를 풀어내겠다는 강력한 의지를 갖고 컨트롤 타워를 2006년 9월 28일 출범한 민관공동기구인 「동북아역사재단」으로 삼아 이 재단이 보다 안정적이고 효율적인 거버넌스를 작동시키도록 해야 할 것이다.

또한 우리 정부는 2008년 4월부터 시작될 일본 정부의 역사교과서 검정을 앞두고 「동북아역사재단」을 통해 미리 체계적이고 단계적인 대응책을 마련해야 한다. 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.

우리 정부는 북핵문제를 해결하고 한반도 평화체제 거버넌스를 구축하기 위해서는 새로운 노력을 적극 검토·추진해야 한다. 먼저, 네트워크를 활성화하기 위한 방도로서 정부가 배제의 원칙을 포기해야 하는 것은 물론이거니와 시민단체들도 정부와의 유기적 협조에 더욱 노력해야 한다. 그리고 정부 당국자와 언론 간의 상호존중과 이해의 틀을 만들어야 한다. 북핵문제 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. 주류 언론은 ‘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.

또한 시민단체들이 각국 NGO 및 시민단체들과의 연대활동을 적극 모색해야 하고, 정부는 국제기구들과의 협력활동을 적극 진행해야 한다. 그리고 한반도문제가 점점 국제적 이슈로 부각됨으로써 우리 민족의 주체적 해결 역량을 넘어설 가능성이 있음을 유념하여 남북한 시민단체간의 평화연대를 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. 마지막으로 미국의 정책결정 과정에서 싱크탱크의 영향력이 큼에도 불구하고, 유독 한반도문제에 대한 미국정부의 정책결정과정에서 싱크탱크가 미치는 영향이 아직도 상대적으로 미약한 점을 고려해서, 우리의 싱크탱크와 미국의 싱크탱크와의 유기적 협력관계를 더욱 강화·확대하도록 적극 노력하는 것도 필요하다.

동북아 다자안보대화 거버넌스에서 NEACD 회의의 참여성과 관련하여 지적될 수 있는 한 가지 문제점은 회의에 참가하는 정부 부처와 참가인원이 제한되어 있다는 사실이다. NEACD는 회의 주최측인 IGCC의 요구로 인해 정부에서는 외교부와 국방부만 참가하는 것이 관행화되어있고, 민간인 대표도 2명 정도로 제한됨으로써 관련 전문가들의 회의 참여도가 매우 낮은 편이다. 따라서 IGCC 측의 초청이 없더라도 앞으로 우리 정부가 통일부의 참가가 가능하도록 IGCC 측에 신청하는 등 보다 적극적인 자세를 가질 필

요가 있는 것으로 판단된다. 비교적 빈도 높게 NEACD 회의에 참석했던 전 국방관리는 회의에 참석하는 외교·국방관리들의 잦은 부서이동으로 인해 회의 주제 및 특정 사안과 관련한 내용에 대해 이해하고 정부의 입장을 표명하는데 있어서, 일관성과 지속성이 유지되기 어렵고 특히 전문성이 떨어질 수 있다는 우려를 표명한 바 있다. 앞으로 NEACD 회의를 보다 국가이익에 부합하게 활용하기 위해서는 정부차원에서 전문성을 확보하고 유지할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다. 현재 한국의 경우에는 참가자들 사이에 사전 의견조율 내지 역할분담이 없는 실정이다. NEACD 회의의 효과와 효율성을 높이기 위해서는 회의 참가자들이 정부 정책의 기본방향에 대한 이해를 공유해야 하며, 이를 바탕으로 하여 참가자들 사이에 일종의 역할 분담을 할 필요가 있다. 또한 NEACD 한국측 민간전문가들로 구성된 ‘핵심 그룹’(core group)이 특정 소수인의 인맥을 중심으로 구성되어 가동하고 있다는 지적이 있어왔다. 앞으로 NEACD가 국내 전문가집단의 광범위한 호응을 얻고 다자안보대화에 대한 국내의 저변을 넓이기 위해서는 분권화에 대한 비판적인 시각을 잠재울 수 있는 제도적인 조치가 필요할 것으로 보인다.

한편, 한국의 CSCAP 회의 참여와 관련해서 우선 회의 참여자가 제한되고 CSCAP-Korea 지부의 운영이 폐쇄적이라는 지적이 있다. 또한 CSCAP 회의의 참가자가 소수의 그룹 중심으로 정해지는 경향이 있으며, 회의 개최에 관련된 정보와 참여기회가 관련 전문가들에게 널리 공지되지 않는다는 지적도 있다. 21세기의 국제안보에서 다자안보대화가 차지할 중요성을 고려할 때, CSCAP 회의에 참여하는 참석자들의 저변을 대폭 확대하는 것이 필요하다고 판단된다. 그리고 CSCAP 회의에 참석하는 민간전문가들이 회의에서 얻은 자료와 정보를 공유하려는 개인적인 노력을 배가해야 하는 것은 물론, CSCAP-Korea 차원에서도 회의내용과 자료를 폭넓게 공개하는 제도를 갖춰야 할 것으로 보인다. CSCAP-Korea 차원의 웹 사이트를 운영하는 것이 하나의 방안이 될 수 있는데, 예산 등 여건이 허락하지 않는다면, CSCAP 본부가 운영하고 있는 웹 사이트(<http://www.cscap.org>)가 회의에서 발표되는 논문을 모두 게재하는 등 관련 자료의 공개를 제도화하도록 운영위원회에 제의하는 것도 가능할 것이다. 마지막으로 CSCAP의 경우에도 특정 소수인의 인맥을 중심으로 CSCAP-Korea가 운영되고 있다는 비판이 제기되어 왔다. NEACD에서와 마찬가지로, 앞으로 CSCAP 활동이 한국

내에서 광범위한 호응을 얻고 저변을 넓혀나가기 위해서는 분권화의 문제점을 해결할 수 있는 제도적 조치가 마련되어야 할 것이다.

전반적으로 대북정책 거버넌스를 보다 보완해 나가기 위해서는 확대일로에 있는 정부의 참여 제도 및 실행도구들을 개선할 필요가 있다. NGO와 일반시민들의 참여와 관련한 법·제도를 단순한 ‘정보제공’(information)에서 ‘시민협의’(consultation)와 ‘적극참여’(active participation)의 방향으로 보완해 나가야 한다.

첫째, ‘참여성’과 관련해서는 대북정책의 이해당사자들의 참여 정도가 지속적으로 확대되고 있기 때문에 참여를 실질적으로 제도화할 수 있는 방안들이 모색되어야 한다. ‘정보제공’의 차원에서는 정부의 투명성과 책임성을 높일 수 있는 방향으로 제도와 실행도구를 개선하는 한편, 급속히 정보화하고 있는 우리 사회 ‘게시판문화’의 특징을 잘 살려 일반시민들의 창의적인 정책제안활동 등을 활용할 수 있는 방안들이 보완되어야 한다. ‘시민협의’ 차원에서는 다양한 위원회 등의 제도나 실행도구들이 단지 ‘정책의례’로서가 아니라 실질적인 기구로서 작동되도록 노력하여야 한다. ‘적극참여’에서는 NGO들의 ‘대북지원민관정책협의회’ 참여처럼, 일반시민들이 대북지원뿐만 아니라 통일정책, 경제협력, 사회문화, 통일교육 등 다양한 분야의 정책결정에 실질적인 영향을 행사할 수 있도록 관련 제도나 실행도구들을 개선하여야 한다.

둘째, ‘전문성’과 관련해서는 시민참여가 대북정책 결정과 집행에 관한 투명성과 정보유용성을 제고하면서 거버넌스에 기여하는 역할을 수행하는 방향으로 이루어져야 한다. 즉 시민참여가 북한·통일 문제와 관련하여 정책의제설정과 입법자문, 창의적인 정책제안, 사회적 갈등의 조정과 협력 창출, 정책의 효율성 제고 등에 있어서 실질적인 기여를 할 수 있도록 개선이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 여러 이해당사자들 중, 특히 우리 사회의 다양한 스펙트럼을 갖는 NGO들의 북한·통일관련 활동의 투명성과 책무성이 요구된다.

셋째, 민주화의 진척으로 대북정책의 이해당사자들이 거의 대부분 자율성을 가지고 있지만 ‘비공식적’이고 ‘비정부적’이며 ‘자원적’(voluntary)인 성격을 지닌 행위자들, 특히 NGO들의 북한·통일관련 활동이 더욱 공익적 성격을 지니기 위해서는 재정적 자립 문제가 해결되어야 한다. 아직 우리

사회의 문화나 전통이 ‘사회적 자본’(social capital)을 충분히 형성하기에는 아직 미약한 측면이 많기 때문에 관련 법·제도나 실행도구 등의 지속적인 개선이 요구된다.

넷째, ‘효과·효율성’의 측면에서는 대북정책과정에 있어 정부 권위의 축소와 여러 이해당사자들의 참여 확대가 반드시 정책 효율성을 제고시켰다고 보기 어렵기 때문에 정책의 효과·효율성을 제고시킬 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 특히 우리 사회의 지역적·이념적 지형이 북한·통일 문제를 둘러싼 갈등과 대립을 첨예하게 조성해 내고 있기 때문에 이해당사자들로 하여금 정책과정에서 심사숙고하고 타협과 협상이라는 거버넌스 1차 관문을 뛰어넘을 수 있도록 하는 심의적인(deliberative) 정책제도나 실행도구들을 강구하여야 한다.

다섯째, 정부의 대북 및 통일정책 프로그램과 서비스의 ‘분권화’와 관련해서는 정부보다 다른 이해당사자, 특히 NGO들이 더 잘 할 수 있는 일이 많기 때문에 이들에게 정책집행의 책임이나 역할을 분담하도록 하는 방안을 모색하여야 한다. 현재 정부는 많은 참여 제도들을 통해 분권화를 지향하고 있으므로, 앞으로 분권화가 기관손실(agency loss)을 감소시켜 유무형의 비용을 절감하고 시민들의 자치권능(empowerment)을 증대시켜 투명하고 민주적인 대북정책결정을 유도할 수 있도록 적극 추진되어야 한다.

마지막으로 현재의 대북정책 거버넌스 현상은 네트워크를 통한 통치(rule through network)라는 특징을 보이고 있기 때문에, 대북정책의 다양한 이해당사자들이 위계적으로나 무정부적으로 연결되지 않으면서도 정치질서를 이룰 수 있도록 하는 방안들을 모색하여야 한다. 이를 위해서는 이해당사자들의 네트워크가 민주적이면서도 원활한 지식과 정보, 자원 유통에 이바지해야 하고, 또 권위보다는 설득과 교환의 거버넌스 양식을 중심으로 운용될 수 있도록 하는 방안을 모색하여야 한다.

남북경협 거버넌스와 관련된 정책제언은 다음과 같다. 첫째, 북한의 보건·의료분야 경우 경제난으로 인하여 기초 의약품의 조달조차 원활하지 못한 실정이기 때문에 남한 NGO가 북한에 의료 구호품을 전달하려 할 경우 전문적 의견청취가 필요하다. 우선적으로 남한내 제약회사간 협회와 대북 의료지원 NGO간 협의단체를 구성할 필요가 있다. 이러한 단체가 출범하게 되면 대북 의료지원사업이 보다 원활해지는 효과가 있으며, 점차적으로 북한

주민들이 남한 의약품에 대한 신뢰도를 가지게 할 것이므로 장기적 안목에서 외국제 의약품의 무차별적 북한진출을 방지하는 부수효과가 있을 것이다.

둘째, 북한농업의 구조적 개선사업은 남한의 선진화된 영농법을 전수하는 소프트웨어적 문제와 농기구 및 비료 제공 등 하드웨어적 문제가 있다. 북한의 농업구조 개선사업에서 남한의 영농관련 기업들이 선진화된 경험을 전수할 필요가 있다. 향후 북한의 영농구조 개선사업에는 남한의 기업들과 기존 대북진출 NGO가 연계하여 참여할 필요가 있다. 이를 통해서 북한이 고수하고 있는 주체농법의 문제점을 우회적으로 개선시킬 수 있을 것이다.

한편, 대북진출 남한기업들은 대부분 수도권에 집중되어 있는 경향을 보이고 있으나, 지방의 기업들도 대북진출을 원하는 것으로 나타나고 있다. 그러나, 지방소재 기업들은 북한에 대한 정보부족과 남한정부 정책변화에 대한 정보를 신속하게 접할 수 없어 대북진출의 기회를 상실하는 경우가 많다. 따라서 남한내 지방자치단체들은 북한의 상응하는 지방과의 자매결연을 통해서 지역기업들이 북한에 진출할 수 있도록 도와주는 기능을 해야 할 것이다. 이와 관련, 남한내 NGO는 전국적 네트워크를 가지고 있으므로 지방자치단체가 요청할 경우 적극적으로 도와줄 수 있을 것이다. 남한내 지역기업들의 대북진출은 지역주민들의 대북한 인식향상에 도움이 되는 효과가 있을 것이다.

남한내 NGO는 부문별로 전문가들을 보유하고 있으므로 대북한 경제 및 기술 교육을 실시할 수 있을 것이다. 또한 남한 NGO가 대북한 인도지원을 통해서 북한주민 및 지도층에게 좋은 인상을 가지고 있으므로, 그들이 대북한 경제 및 기술교육을 수행할 경우 북한의 거부감을 완화하는 효과가 있을 것으로 기대된다.

효율적인 남북경협 활성화를 위한 거버넌스의 연계와 대북지원 NGO의 참여 가능성도 검토될 필요가 있다. 특히 전략물자 반출문제와 물류 문제는 남측의 문제라기보다는 미국과 북한의 정책 결정의 문제이다. 이를 변화시키기 위해 남북경협 주요 행위자와 대북지원 NGO가 상호 협력을 해야 할 경우(캠페인, 정책토론회, 정책제안 등)가 있을 것이나 제한적일 것이다. 따라서 거버넌스를 특정 정책 이슈(또는 분야)에 대한 주요 행위자의 참여를 제도화하는 것으로 이해하기 보다는 넓은 의미로 상정하는 것이 NGO의 역할을 건설적으로 발전시키는 것이 될 것이다.

사회·문화 협력 분야에서는 먼저, 남북교류협력의 활성화의 기반으로 남북사회문화교류추진위원회(이하 사추위)의 구성이 절실하다. 사추위는 초기 단계에서는 법률적 보장 없이 출발하여 협의기구로서의 성격을 갖게 하며, 민간과 정부가 골고루 구성되도록 하는 것이 적절하다. 이를 통해 거버넌스를 이해하고 활성화해 나가야 한다. 그리고 사회문화교류를 위한 정부의 지원 틀을 민관합작 체계로 확장할 필요가 있다. 현재 통일부의 관리인력으로는 업무 폭주를 견디기 어려우며 이는 거버넌스에 대한 의지 약화로 귀결될 수밖에 없다. 인력의 증가와 부속기관화, 또는 사회문화교류진흥원과 같은 별도의 법인 기구를 설립하는 것 등 민관 합작 성격의 전담 기구 설치를 추진해야 할 것이다. 또한 통일문제를 다루는 사회합의 기구의 설립과 운영이 필요하다. 남북사회문화 교류는 기능적·점진적 접근 영역이나 이를 추진하는 바탕은 두 체제의 소통을 담고 있는 만큼, 그 충격을 소화해 낼 수 있도록 사회적 합의 노력을 배가해야 한다.

다음으로 대북지원 거버넌스를 활성화하기 위해서는 민관협을 임의 기구에서 법적 기구로 전환하고 집행 조직을 두어야 한다. 대북지원 사업이 전문화 되면서 이를 담당할 전문 기구가 필요하다. 단순한 회의체로는 앞으로 제기될 다양한 문제들에 대해 제대로 대처하기 어렵기 때문에 이에 민관협 내에 집행 부서를 두고 전문적으로 정책 개발과 조정, 평가 업무를 담당케 해야 한다. 둘째, 북민협을 법인화 하고 독립된 사무국을 설치해야 한다. 북민협이 정부의 파트너로서 제 역할을 하기 위해서는 조직이 강화되어야 한다. 셋째, 국제 네트워크 형성에 많은 노력을 해야 한다. 향후 북한 개발지원에 대한 국제 협력 체제를 염두에 둘 때 국제적인 차원에서의 네트워크 형성이 필요하다. 현재 세계보건기구, 세계식량계획, 유엔아동기금은 남한 정부의 지원에 크게 의존할 수밖에 없는데, 이러한 상황에서 남한 정부, 민간, 국제기구가 함께 참여하는 라운드 테이블 개최 등 네트워크 형성을 위해 정부가 적극적으로 나서야 한다.

끝으로 북한인권 거버넌스를 발전시키기 위해서는 북한인권문제가 내포하고 있는 다층적 성격을 고려한 접근방식이 필요하다. 우선 다층적 성격을 지니고 있기 때문에 남북관계, 남한내부, 국제적 차원을 포괄하는 정부 부처간 종합 정책조율 시스템을 구축할 필요가 있다. 국무총리실 내에 북한인권 업무를 총괄할 수 있는 상설 총괄부서 신설을 검토할 수도 있을 것이다.

다음으로 시민사회 내부의 갈등을 최소화할 수 있는 여건을 조성해나가야 한다. 북한인권에 대한 태도 형성에 중요한 작용을 하고 있는 북한인권 실태에 대한 조사를 실시함으로써 갈등의 여지를 해소해야 한다. 또한 국책연구기관 등을 통하여 보수, 진보 간의 대립을 완화할 수 있는 만남의 장을 활성화해야 한다. 이를 토대로 우선적으로 느슨한 형태의 정부와 시민사회 간의 정책네트워크의 제도화를 모색할 필요가 있다. 그리고 국제사회와의 협력 시스템을 강화해나가야 한다. 각자가 처한 상황에 따른 전략적 선택이 시너지 효과를 이룰 수 있도록 역할분담론에 입각하여 협력을 강화해나가야 한다. 궁극적으로 국제사회와는 북한의 체제우려를 불식하면서 인권을 점진적으로 해결할 수 있는 다자 틀을 모색할 필요가 있다.

법제도 분야에서의 행위자 분석 결과 나타난 바와 같이, 통일법제도 형성에 있어서의 주체가 되어야 할 법무부·통일부·법원 등 주요 국가기구의 구성원은 순환보직제에 의하여 일정한 기한이 되면 다른 부처로 이동해야 한다. 이에 따라 해당 구성원의 통일법제에 관한 노하우 등 전문성이 기한제로 운영되는 결과를 낳게 되는데, 공무원이라는 신분적 한계에 의하여 불가피한 운영방식이라 할지라도 최소한 순환보직되는 공무원들간 전문적 지식의 축적을 위한 행위자의 시스템이 개선되어야 한다. 시스템을 개선하는 방법은, 공무원의 자발적 참여가 있는 경우 연계 기관간 순환보직이 이루어질 수 있도록 하는 등을 생각해볼 수 있다.

법제도 분야에서의 행위자를 살펴본 바와 같이, 현재 통일관련 법·제도를 담당하는 정부 기관들이 매우 다양하다. 모두 각자의 목소리를 갖고 통일관련 법제도 업무를 담당하고 있는 바, 이에 따라 각 부처의 의견조정이 잘 되지 않는 경우가 발생하는 등 통일관련 법제도 구축을 위한 거버넌스로서의 효율성이 무척 저하되고 있는 것으로 확인된다. 개성공단관리위원회가 개성공단의 관리를 위한 전문적 조직으로서 독립성과 전문성을 갖추어 효율적으로 운용되고 있는 바와 같이, 법무부·통일부·법제처 등으로 흩어져 있는 통일관련 법제도 담당기구를 하나로 통합할 필요성이 요구된다.

통일은 비단 어느 한 분야에 국한된 문제는 아니기 때문에 다양한 비정부 부문의 행위자를 개발하는 한편, 비정부부문 행위자와 정부부문 행위자의 조직적이고 효율적인 네트워크가 구축됨으로써 통일법제도의 형성에 있어서 비정부부문 행위자의 참여도를 높여나가야 할 필요가 있다. 현재는 비정

부부문 행위자의 구성원들이 개별적으로 통일법·제도 형성 및 개정 과정에 참여하는 수준이기 때문에, 양자간 네트워크가 존재한다고 해도 일관성을 갖추고 효율적으로 이루어지고 있다고는 보기 힘들다. 따라서 양자간의 네트워크가 상시적이면서 효율적으로 재구축될 필요가 있다.

남측의 일부 법학자 가운데 북한 법을 연구하는 학자들이 있기는 하지만 그 수가 충분하지 못하고 북한법제에 관한 연구가 심층적으로 이루어지고 있다고 말하기 어려운 측면이 있다.

북한법제 전문가는 그 수와 전문성이 다른 분야에 비하여 부족한 실정이다. 북한법을 연구하는 학자들의 대다수는 다른 전공분야를 주된 연구대상으로 삼고 있으면서 북한법을 부수적 연구대상으로 삼고 있음에 따라, 법제 분야 전문인력의 수요가 발생하더라도 주된 연구부문과 충돌이 될 경우 우선 순위에서 배제되기도 하다.

이러한 결과는 반드시 북한법연구 학자의 책임만은 아니다. 북한법연구에 대한 지원이 다른 법학연구분야에 비하여 턱없이 뒤떨어지는 수준이기 때문이기도 한데, 북한법 연구자가 전문적으로 북한법을 전공하고 연구함으로써 통일법제도의 중요한 인프라로서 활동할 수 있도록 하는 적극적 지원방안이 마련될 필요가 있다.

북한이탈주민의 사회정착정책의 주요목표는 자립자활유도, 세부집단별 지원프로그램 마련, 지역단위 정착지원체계 마련으로 규정되고 있으며, 이를 위한 거버넌스 실태를 조사하였다. 현재 북한이탈주민 정착지원 거버넌스 유형을 살펴보면 정부주도 민간보조형의 협력형 거버넌스로 분류될 수 있다. 북한이탈주민관련 정부와 시민단체간의 수평적 협력관계는 관련 협의체 구성 등을 통해 형식적 측면에서는 상당 수준 이루어지고 있으나, 시민단체가 주도적인 역할을 수행하지 못하고 정부의 지원을 받거나 보조적인 역할을 담당하는 정도에 머물고 있다. 앞으로 북한이탈주민이 지속적으로 증가할 경우 중앙정부의 역할은 기획과 예산지원 등 제한된 영역에 국한되고 이들의 사회적응교육과 사회정착을 촉진하는 실제적인 기능은 지방정부와 민간단체 중심으로 진행되어야 할 것이다. 따라서 정부는 지방자치단체와 민간단체의 실질적 역할을 강화하기 위한 구체적인 정책방안을 마련하여야 할 것이다. 예를 들어 북한이탈주민지원지역협의회가 16개 지역에 구축되어 있으나, 본 논문의 네트워크 조사에서 나타난 바와 같이 실질적인

연대사업 등 행위자가 네트워크는 매우 미약한 실정이다. 이러한 점에서 정부는 관련기구들이 보다 적극적인 연대 및 협력활동을 할 수 있도록 재정적 및 인적 자원을 지원해 주어야 할 것이다. 또한 관련 행위자들이 북한이탈주민의 사회정착과 관련된 정보를 지속적으로 공급함으로써 보다 효율적인 정책이 이루어질 수 있도록 하여야 할 것이다.

주무부처인 통일부는 하나원 운영과 북한이탈주민후원회를 통한 민간단체 지원을 통하여 행위자들간의 중심적 역할, 즉 네트워크 관리자 또는 메타거버넌스 역할을 수행하여 왔다. 현행 북한이탈주민 정착지원관련 거버넌스 실태를 보면 법률과 제도적 장치에 의한 것으로서 담당자들의 자발적인 의지와 업무에 대한 전문성과 헌신은 높지 않은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 정부가 제도적이고 법률적 차원에서 북한이탈주민 지원에 대한 제도화 수준은 높게 갖추었으나, 담당자들의 전문성과 자발성, 그리고 민간단체와 정부기관, 그리고 민간단체들 간의 네트워크 구축과 운영에 대해서는 상대적으로 미흡하였다. 따라서 정부는 북한이탈주민 정착지원관련 정책업무에 참여하는 실무인력들에 대한 전문교육 프로그램을 도입할 필요가 있다.

거버넌스 실태조사 결과 주요 행위자들의 정책단계별 참여수준은 매우 낮은 것으로 나타나고 있다. 즉 정책의제, 정책분석, 정책결정, 정책평가 등 일련의 과정에서 관련행위자들의 참여보다는 주무부처가 정책과정을 주도하고 있는 것으로 나타나고 있다. 따라서 앞으로 주무부처인 통일부는 관련부처 및 민간단체 등 주요 행위자들의 정책참여를 제고하기 위한 방안을 모색하여야 할 것이다. 이를 통해 보다 효율적인 정책네트워크를 구축할 수 있을 것이다.

한반도 평화교육 거버넌스와 관련한 정책제언은 다음과 같다. 첫째, 정부와 비정부 부문을 아우르는 행위자들간의 교류 활성화를 위한 정책적 고려가 필요하다. 현재 정부부문과 비정부부문간의 평화교육 전문가 혹은 실천가 집단의 교류가 활성화되고 있지 못하다. 네트워크가 부족하여 각 영역의 전문가들의 교육적 경험들이 교류되지 못하고 있으며 이러한 교육적 경험들이 정책의 입안이나 집행과정에 반영되지도 못하고 있다. 따라서 한반도 평화교육 거버넌스 구축을 위해서는 정부부문과 비정부부문(각종 이익집단이나 시민단체, 언론 등)의 행위자들이 효과적으로 협력하는 것이 필요하며 정부는 이들이 효과적인 협력체제를 구축할 수 있도록 지원할 수 있는 정책

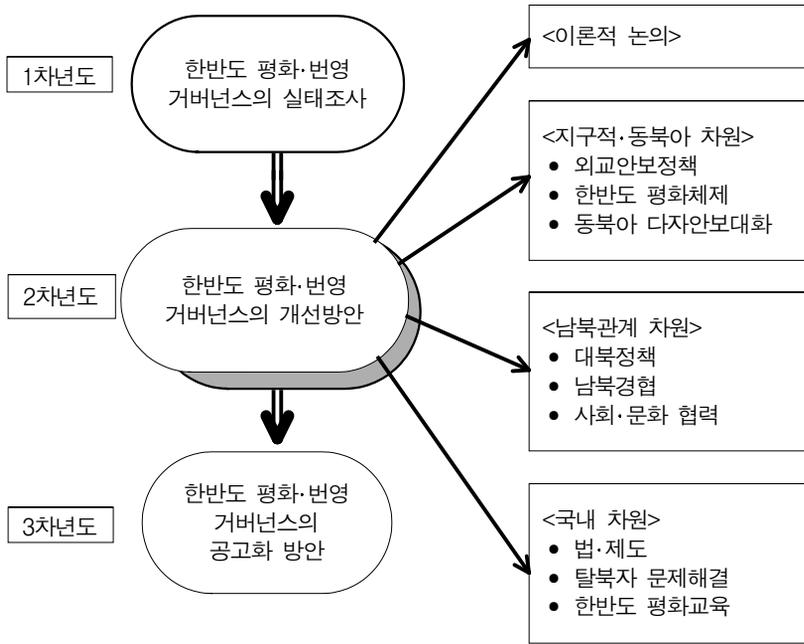
대안들을 마련해야 한다.

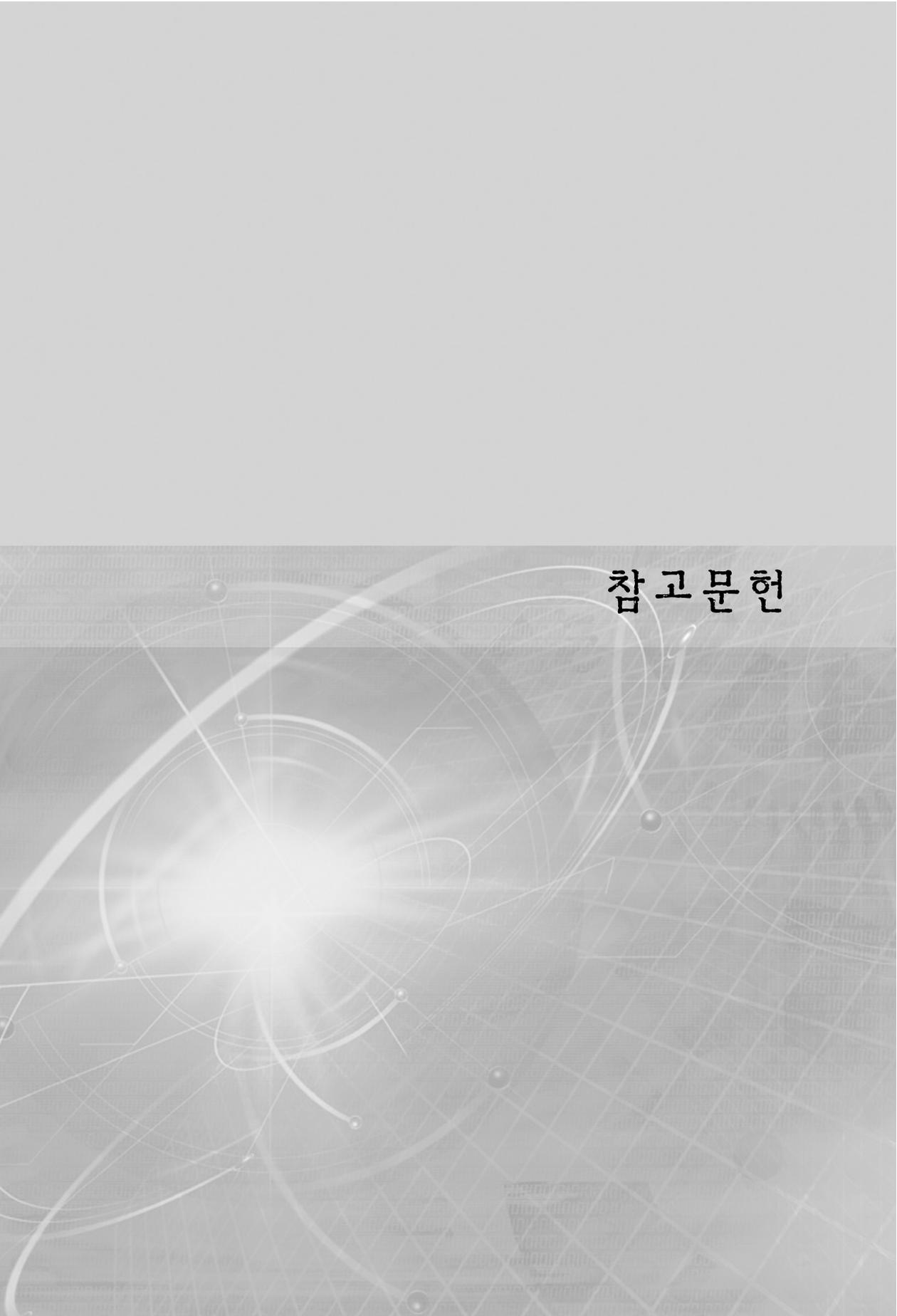
둘째, 평화교육 관련 정책의 입안, 집행, 평가 과정에서 나타나는 거버넌스들간의 교류 활성화를 위한 정책적 고려가 필요하다. 현재 각각의 정책 과정에서 형성된 거버넌스들간의 교류가 체계적으로 이루어지지 못하고 있다. 그 결과 정책 입안과정에서 확보된 전문성이나 구축된 네트워크 등이 정책의 집행과정에서는 약화되는 경우가 발생하기도 한다. 따라서 한반도 평화교육 거버넌스 구축을 위해서는 각각의 정책과정별로 나타나는 거버넌스들이 자신들의 경험을 효과적으로 공유할 수 있도록 협력하는 것이 필요하다. 이를 위해 정부는 평화교육정책 거버넌스들간의 효과적인 협력체제를 구축할 수 있도록 지원할 수 있는 정책 대안들을 마련해야 한다.

셋째, 위와 같은 정책적 대안들이 실효성을 확보하고 또한 한반도 평화교육의 거버넌스를 구성하여 활성화되기 위해서는 현재 부분적이고 미흡하게 규정되어 있는 법적 및 제도적 부분의 보완이 필요하다. 특히 평화교육 거버넌스를 주체적이고 능동적으로 구성하고 운영하고 평가할 수 있는 정치적으로 중립적인 ‘평화교육원’(가칭)과 같은 기구를 만들어 전문성을 확보하고 능동적으로 운영하여 참여를 제고하고 각각의 행위주체간 네트워크를 구성할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.

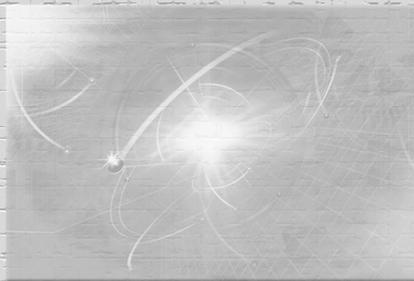
2차년도(2007년) <한반도 평화·번영 거버넌스의 개선방안>에서는 1차년도 연구결과를 기본으로 하여 분야별 거버넌스 발전도와 특성에 따라 개선방향과 정책방안을 마련하고 한반도 평화·번영 거버넌스의 적합한 유형을 도출하고자 한다. 그리고 1차년도 연구에서는 거버넌스의 지향점에 대해서는 많은 관심을 두지 않았지만 2차년도 연구에서는 거버넌스를 혁신과 변화의 관점에서도 살펴보아야 한다. 일반적으로 냉전기에는 현상유지와 질서유지에 관심을 기울였던 반면, 탈냉전기에 접어들면서 점차 남북관계의 변화와 발전, 통일의 가능성에 집중하여 혁신과 현상변경에 관심을 기울이고 있다 하겠다. 2차년도 역시 연구의 연속성을 담보하고자 1차년도 연구와 마찬가지로 4개 영역 10개 세부주제를 고려하고 있다(<그림 II-1> 참조).

<그림 II-1> 2차년도 연구 계획



The background features a light gray grid pattern. Overlaid on this are several glowing, semi-transparent circular and elliptical shapes, some with small dark spheres at their centers, creating a sense of depth and movement. The overall aesthetic is clean, modern, and technical.

참고 문헌



한반도 평화·번영 거버넌스의 실패조사회

참 고 문 헌

1. 단행본

- 고구려연구재단·조선역사학학회·러시아극동국립기술대학교 편. 『고조선·고구려·발해 발표논문집』, 2005.
- 고구려연구재단 편. 『남북공동유적조사보고서 평양일대 고구려유적』, 2005.
- 과학백과사전출판사. 『경제연구』. 평양: 과학백과사전출판사, 1990~2005.
- 곽태환 외. 『한반도 평화체제의 모색』. 경남대학교 극동문제연구소, 1997.
- 국가안전보장회의(NSC). 『평화변영과 국가안보』, 2004.
- 국방부. 『국방백서 1999』. 서울: 국방부, 1999.
- 김국신 외. 『남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 김병로. 『북한인권문제와 국제협력』. 서울: 민족통일연구원, 1997.
- 김석준 외. 『거버넌스의 정치학』. 서울: 법문사, 2002.
- _____. 『뉴 거버넌스 연구』. 서울: 대영문화사, 2000.
- _____. 『거버넌스의 이해』. 서울: 대영문화사, 2002.
- 김수암. 『미국의 대북인권정책연구』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 김영운. 『북한 7·1경제관리개선조치 4년의 평가와 전망』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 김용학. 『사회연결망분석』. 서울: 박영사, 2003.
- _____. 『사회연결망이론』. 서울: 박영사, 2004.
- 김정훈. 『이야기로 풀어 보는 시민의 정부 혁신론』. 서울: 대영문화사, 1997 (2판 2002).
- _____. 『자원순환사회와 NGO』. 서울: 대영문화사, 2006.
- 남궁근 외. 『스칸디나비아 국가의 거버넌스와 개혁』. 서울: 한울, 2006.
- 노시평·박희서·박영미. 『정책학의 이해』. 서울: 비·앤·엠·박스, 2006.
- 대북협력민간단체협의회·대북지원민관정책협의회. 『대북지원 10년 백서』. 서울: 늘품, 2005.
- 데이빗 호크 저. 이재광 역. 『감춰진 수용소』. 서울: 시대정신, 2003.
- 박영호·조한범 외. 『한반도 평화정착추진전략』. 서울: 통일연구원, 2003.

- 박원순. 『한국의 시민운동: 프로크루스테스의 침대』. 서울: 당대, 2002.
- 박종철 외. 『동북아협력의 인프라실태: 국가 및 지역차원』. 서울: 통일연구원, 2005.
- _____. 외. 『통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안: 제도혁신과 가치합의』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 박종철. 『2005년도 통일문제 국민여론조사』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 박형중. 『북한의 경제관리체계』. 서울: 도서출판 해남, 2002.
- 방계문. 『공화국 법은 사회주의 건설의 강력한 무기』. 평양: 과학원출판사, 1964.
- 백영철 외. 『한반도 평화프로세스』. 서울: 건국대학교 출판부, 2005.
- 법무법인 태평양. 『개성공업지구 법규 및 제도 해설』. 서울: 로앤비, 2005.
- 법무부. 『독일 법률·사법통치 개관』. 서울: 법무부, 1992.
- _____. 『중국과 대만의 통일 및 교류협력법제』. 법무자료 제192집. 서울: 법무부, 1995.
- _____. 『국제사법해설』. 서울: 법무부, 2001.
- _____. 『중국 경제특구법제 연구』. 서울: 법무부, 2005.
- _____. 아시아법연구소. 『체제전환국 법정비지원사업의 현황과 과제』. 서울: 법무부, 2004.
- 법제처. 『북한법제개요』. 법제처, 1991.
- 북한인권정보센터. 『북한이탈주민 정착상황 종합실태조사』. 서울: 북한인권정보센터, 2005.
- 선한승 외. 『북한이탈주민의 취업실태와 정책과제연구』. 서울: 한국노동연구원, 2005.
- 송대성. 『한반도 평화체제』. 서울: 세종연구소, 1998.
- 스티븐 해거드·마크스 놀란드 저. 하태경 역. 『기아와 인권: 북한 기아의 정치학』. 서울: 시대정신, 2006.
- 시민운동정보센터. 『한국민간단체총람 2006』. 서울: 시민의신문·시민운동정보센터, 2006.
- 앤서니 기든스 저. 한상진·박찬욱 역. 『제3의 길』. 서울: 생각의나무, 2001.
- 양문수 외. 『남북한 경제통합의 인프라 확장방안』. 통일연구원, 2005.
- 양오석 역. 『국가의 퇴각: 세계 경제 내 권력의 분산』. 서울: 푸른길, 2001.

- 여인곤 외. 『국제적 통일역량 실태분석』. 서울: 통일연구원, 2004.
- _____ 외. 『정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 외교안보연구원. 『한국외교의 도약-소련·동구권 국가와의 수교-』. 서울: 외교안보연구원, 2003.
- 요한 갈통 저. 이재봉 외 역. 『평화적 수단에 의한 평화』. 서울: 들녘, 2000.
- 유현석. 『개정판 국제정세의 이해』. 서울: 한울, 2003(2005).
- 이교덕 외. 『북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 이금순 외. 『북한이탈주민 적응실태 연구』. 서울: 통일연구원, 2003.
- 이상우. 『북한정치입문』. 서울: 나남출판, 2000.
- _____ 외. 『북한 40년』. 서울: 을유문화사, 1988.
- 이석·박청문·송은주 편. 『국제기구의 인도주의적 대북지원 요청문 모음집』. 서울: 통일연구원 (내부자료), 2005.
- 이우영 외. 『남북한 평화공존을 위한 사회문화 교류협력의 활성화방안』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 이장희 외. 『6·15 이후 북한법의 변화와 전망』. 아사연학술포럼시리즈 2003-4. 서울: 아시아사회과학연구원, 2003. 12.
- 이철수·윤대규·유욱 외. 『남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 이화여자대학교 통일학연구원 심포지엄 자료집. 『남북한 통일법제 및 그 과도기적 과정』. 서울: 이화여자대학교, 2005. 9. 28.
- 인문사회연구회. 『평화와 번영의 동북아 문화공동체형성을 위한 정책연구』. 연찬회자료집, 2003. 7. 4.
- 임강택·임성훈. 『북한의 경제특구 개발과 외자유치전략: 개성공업지구와 금강산관광특구를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 임혁백. 『IT와 공공 거버넌스의 새로운 패러다임』. 서울: 정보통신정책연구원, 2005.
- 장영봉·박정원. 『북한의 대외경제개방과 관련법제 정비동향』. 한국경제연구원, 2001.
- 전우택·윤덕용. 『북한이탈주민 사회적응 실태조사보고』. 북한이탈주민후

- 원희, 2001.
- 전현준 외. 『북한 이해의 길잡이』. 서울: 박영사, 2005.
- 정영철. 『북한의 개혁·개방-이중전략과 실리사회주의』. 도서출판 선인, 2004.
- 정용덕. 『현대국가의 행정학』. 서울: 법문사, 2002.
- 정정길 외. 『정책학원론』. 서울: 대명출판사, 2006.
- 제성호. 『남북한 특수관계론: 법적 문제와 그 대책』. 한울아카데미, 1995.
- _____. 『남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안』. 서울: 민족통일연구원, 1999.
- _____. 『남북경제교류의 법적 문제』. 서울: 집문당, 2003.
- _____. 외 5인. 『법·제도분야 통일 인프라 실태연구』. 서울: 통일연구원, 2003.
- _____. 외 5인. 『통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 조명철. 『7·1경제관리개선조치 현황평가와 과제 : 북한 경제개혁의 전망』. 서울: 대외경제정책연구원, 2003.
- _____. 외. 『북한경제개혁의 추진현황과 남북한 및 국제사회의 역할』. 서울: 대외경제정책연구원, 2003.
- 조한범. 『NGOs를 통한 남북 사회문화 교류·협력 증진방안 연구』. 서울: 통일연구원, 1998.
- _____. 『남북 사회문화공동체 형성을 위한 대내적 기반구축방향』. 서울: 통일연구원, 2004.
- _____. 김성철 외. 『비정부기구(NGO)를 통한 남북한 교류·협력 증진방안 연구』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 주성수. 『글로벌 가버넌스와 NGO』. 서울: 아르케, 2000(2004).
- _____. 『자원봉사와 시민사회』. 서울: 한양대학교 출판부, 2000.
- _____. 『공공정책 가버넌스』. 서울: 한양대학교 출판부, 2003.
- _____. 『NGO와 시민사회』. 서울: 한양대학교 출판부, 2004.
- _____. 『시민참여와 민주주의』. 서울: 한양대학교 출판부, 2006.
- 최대권. 『통일의 법적 문제』. 서울: 법문사, 1990.
- _____. 『헌법학강의』. 서울: 박영사, 1999 (2001).

- 최의철. 『북한인권과 유엔인권레짐』. 서울: 통일연구원, 2002.
- _____. 『북한의 인권부문 외교의 전개방향』. 서울: 통일연구원, 2003.
- _____. 『유럽연합(EU)의 대북인권정책과 북한의 대응』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 통일노력60년발간위원회 편. 『하늘길 땅길 바닷길 열어 통일로』. 서울: 통일부, 2005.
- 통일부 남북경제협력본부. 『월간 남북교류·협력동향』. 서울: 통일부, 2006.
- 통일부. 『2004 북한개요』. 서울: 통일부, 2004.
- _____. 『남북교류협력법규집』. 서울: 통일부, 2002.
- _____. 『남북기본합의서 해설』. 서울: 통일원, 1992.
- _____. 『동·서독교류협력사례집』. 서울: 통일원, 1993. 12.
- _____. 『주간북한동향』. 통일원 정보분석실, 1995. 12. 24~1996. 1. 3.
- _____. 『참여정부 3년 평화변영정책 추진성과』. 서울: 통일부, 2006.
- _____. 『참여정부의 평화·변영정책』, 2003.
- _____. 『통일백서』. 서울: 통일부, 2001-2006.
- 하나원. 『하나원 수료생 적응실태 조사』. 2004.
- 하영선 편. 『21세기 평화학』. 서울: 풀빛, 2002.
- 한국수출입은행. 『개성공단 투자환경』. 서울: 한국수출입은행, 2005. 2.
- 한국진보운동연구소. 『7·1 경제관리개선조치의 평가와 전망』. 한국진보운동연구소, 2004. 7.
- 허문영. 『한반도 냉전구조 해체방안에 대한 북한의 입장과 우리의 정책방향』. 서울: 통일연구원, 1999.
- _____. 『북한외교의 특징과 변화 가능성』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 헌법재판소. 『헌법재판소 판례집』. 제2권, 1990.
- _____. 『헌법재판소 판례집』. 제4권, 1992.
- _____. 『헌법재판소 판례집』. 제5권 2호, 1993.
- 홍익표. 『북한의 경제특구 확대가능성 및 발전방향』. 서울: 대외경제정책연구원, 2001.
- 황병덕. 『분단국 경제교류·협력 비교연구』. 서울: 민족통일연구원, 1998.

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

2006.

- Alexander G. Friedrich / Valence E. Gale, *Public-Private Partnership within the United Nations System. Now and Then*, Bielefeld, 2004.
- Alexandra Duda, *Begründung und Effektivität von Kulturstiftungen in Form einer. Public Private Partnership*. Münster, 2002.
- Anderson, James E. *Public Policy Making*. 3rd ed. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1984.
- _____, James E. *Public Policy-Making*. Holt: Rinehart & Winston, 2000.
- Balassa, B. *The Theory of Economic Integration*. London: George Allen & Unwin, 1961.
- Beck, Wolfgang. *Rechtliche Rahmenbedingungen von Public Private Partnerships in:* J. Stember (Hg.), *Public Private Partnerships. Zukunftsmodelle für öffentliche Verwaltung*, Ostbevern, 2005.
- Bevir, Mark and Rhodes, Richard. *Interpreting British Governance*. London: Routledge, 2003.
- Björn Höftmann, *Public Private Partnership als Instrument der kooperativen und sektorübergreifenden Leistungsbereitstellung – dargestellt an der neu strukturierten kommunalen Abfallwirtschaft*, Lütjensee, 2001
- Brandt, Willy. *Friedenspolitik in Europa*. Frankfurt: S. Fischer Verlag, 1968.
- Brownlie, Ian. *Principal of Public International Law*. 3rd ed. Oxford: Clarendon Press, 1979.
- Burt, Ronald S. *Structural Holes: The Social Structure of Competition*, Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1992.
- Christian Roschmann, *Public-Private-Partnerships. Versuch der Bestimmung eines Begriffes und seiner Operationalisierung*, in: J. Stember (Hg.), *Public Private Partnerships. Zukunftsmodelle für öffentliche Verwaltung*. Ostbevern, 2005.

- Commission on Global Governance. *Our Global Neighborhood*. Oxford University Press, 1995 <<http://www.cgg.ch>>.
- Degenne, Alain and Michael Forse. *Introducing Social Networks*. London: Sage Publications, 1999.
- Diez, Thomas and Antje Wiener. *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- Dunford, Beth, Dorothy Scheffel and Annette C. Sheckler. *Program Evaluation Survey Manual for Title II Projects*. Washington, D.C.: *Food and Nutrition Technical Assistance Project*. Academy for Educational Development, 2004.
- Dye, T. R. *Understanding Public Policy*. 5th ed. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc, 1984.
- Evans, Peter. *Embedded Autonomy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.
- Flake, L. Gordon and Scott Snyder eds. *Paved With Good Intentions: The NGO Experience in North Korea*. Westport, CT: Praeger, 2003.
- Freeman, Linton C., Douglas R. White & A. Kimball Romney. *Research Methods in Social Network Analysis*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1992.
- Fukuyama, Francis. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: A Free Press, 1995.
- Haas, Michael. *The Asian Way of Peace: A Story of Regional Cooperation*. New York: Praeger Publishers, 1989.
- Haggard, Stephan and Marcus Noland. *Hunger and Human Rights: The Politics of Famine in North Korea*. U.S. Committee for Human Rights in North Korea, 2005.
- Hajer, Maarten A. and Hendrik Wagenaar eds. *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Hannappel, Rüdiger. *Public Private Partnership im Hochschulwesen*.

- Voraussetzungen für eine erfolgreiche Gestaltung, Berlin, 2005.
- Hartmut Bauer, Verwaltungsrechtliche und verwaltungswissenschaftliche Aspekte der Gestaltung von Kooperationsverträgen bei. *Public Private Partnership*, DÖV, 1998.
- Hawk, David. *The Hidden Gulag*. U.S. Committee for Human Rights in North Korea, 2003.
- Henrekson, Alan, Torstensson Johan and Rasha Torstensson. *Growth Effects of European Integration*. CEPR Discussion Paper Series No. 1465, 1996.
- Heywood, Andrew. *Politics*. 2nd ed. New York: Palgrave, 2002.
- Jones, C. *An Introduction to the Study of Public Policy*. 3rd ed. Monterey, Calif.: Brooks/Cole Publishing Company, 1984.
- Jovanović, Miroslav N. *International economic integration*. London and New York: Routledge, 1992.
- Karl-Heinrich v. Waldhansen. Rechtsfragen zum Interzonenhandel zwischen Bundesrepublik und DDR. NJW, 1980.
- Katzenstein, Peter ed. *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press, 1996.
- Kjær, Anne Mette. *Governance*. Cambridge, UK: Polity, 2004.
- Kooiman, Jan ed. *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Vol. 2nd. London: Sage Publications, 1994.
- Kupper, Siegfried. *Der innerdeutsche Handel. Rechtliche Grundlagen, wirtschaftliche und politische Bedeutung*. Köln, 1972.
- Lee, Hy-Sang. *North Korea: A Strange Socialist Fortress*. Westport, CT: Praeger, 2001.
- Lindblom, C. and E. Woodhouse. *Policy-Making Process*. New Jersey: Prentice-Hall, 1993.
- Machlup, F. A. *History of Thought on Economic Integration*. London: Macmillan, 1979.
- Mead, Walter Russel. *Special Providence*. New York: Routledge, 2002.

- Mercy Corps. *Design, Monitoring and Evaluation Guidebook*. March 2003.
- Myrdal, Gunnar. *An International Economy: Problems and Prospects*. New York: Harper & Brothers Publishers, 1956.
- Nisbett, Richard. *The Geography of Thought: How Asians and Westerners Think Differently*. New York: Free Press, 2003.
- Nolan, Janne ed., *Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1994.
- Nye Jr., S. Joseph. *The Paradox of American Power*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Nye, Joseph S. and Donahue, John D. *Governance in a Globalizing World*. Washington: Brookings Institute Press, 2000.
- OECD. *Citizens as Partners: Information, Consultation, and Participation in Policy-Making-Executive Summary* <www.oecd.org/dataoecd/53/57/2537528.pdf>.
- Okimoto, Daniel. *Between MITI and the Market*. Stanford: Stanford University Press, 1989.
- Pease, Kelly-Kate S. *International Organizations: Perspective on Governance in the Twenty-First Century*. New Jersey: Prentice Hall, 2000.
- Pierre, Jon and Peters, Guy. *Governance, Politics and the State*. NY: St.Martin's Press, 2000: 정용덕 외 역. 『거버넌스, 정치 그리고 국가』. 서울: 법문사, 2003.
- Pollack, Jonathan D. and 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.
- Putnam, Robert D. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Touchstone, 2000.
- Rosenau, J. N. and E. O. Czempeil. *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. 1992.

- Salamon, L. and H. Anheier. *The Emerging Nonprofit Sector: An Overview*. London: Manchester University Press, 1996.
- Salamon, Lester M. and Stefan Toepler. *The Influence of the Legal Environment on the Development of the Nonprofit Sector*. Baltimore: Center for Civil Society Studies, The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies, 2000.
- Scott, John ed. *Social Network Analysis: Critical Concepts in Sociology*. London: Routledge, 2002.
- Scott, John. *Social Network Analysis: A Handbook*. London: Sage Publications, 1991.
- Smith, Hazel. *Five-Year Review of the Caritas Programme in the Democratic People's Republic of Korea (DPRK)*. Caritas International and Caritas Hong Kong, 2001.
- Stone, D. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W.W. Norton, 1997.
- Strange, S. *The Retreat of the State: the Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge: Cambridge Press, 1996.
- Tettinger, Peter J. *Die rechtliche Ausgestaltung von Public Private Partnership*. DÖV, 1996.
- The United States Commission on National Security/21st Century. *New World Coming: American Security in the 21st Century*. September 15, 1999.
- Tinbergen, J. *International Economic Integration*. Amsterdam: Elsevier, 1954.
- UN OCHA. *Consolidated Inter-Agency Appeal 2003: Democratic People's Republic of Korea*, 2003.
- UNDP, *Human Development Report*, 1993. Oxford University Press, 1993.
- _____. *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in the Fragmented World*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

Viner, J. *The Customs Union Issues*. London: Stevens & Sons Limited for the Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

Wasserman, Stanley and Katherine Faust. *Social Network Analysis: Methods and Applications*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

菊地努. 『APEC: 아시아太平洋의多國間安全保障』. 東京: 日本國際問題研究所, 1995.

2. 논문

곽진영. “뉴 거버넌스와 주요 이슈·행위주체.” 김석준 외. 『뉴 거버넌스 연구』. 서울: 대영문화사, 2000.

_____. “정당과 거버넌스: 정당 쇠퇴론에 대한 대안적 설명 틀로서의 거버넌스.” 거버넌스연구회. 『거버넌스의 정치학』. 서울: 법문사, 2002.

권영성. “우리 헌법의 영토조항과 통일조항.” 『판례월보』. 제228호, 1998. 9.

권태환·이재열. “사회운동조직간 연결망.” 『한국사회과학』. 20권 3호, 1998.

글로벌 거버넌스 위원회. 이근 역. “평화와 안보의 거버넌스.” 『21세기 평화학』. 서울: 풀빛, 2002.

길정우. “2004년의 한미관계, 그리고 민족공조.” 제2회 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 정책포럼 발제문, 2004. 1. 15.

김광길. “개성공업지구 법제정비 사업의 현황. 의의 및 과제.” 『남북한 통일법제 및 그 과도기적 과정』. 서울: 이화여자대학교 통일학연구원 심포지엄, 2005. 9. 28.

김근식. “남북관계 중장기 발전전략: 정치 분야.” 『동북아구상과 남북관계 발전전략』. 통일연구원 주최 동북아시아 구상 확산을 위한 학술회의, 2006. 6. 28.

김미숙. “북한이탈주민 자녀의 교육소의 실태와 대책.” 한국교육개발원. 『교육소의집단의 교육실태와 복지대책』. 제25차 KEDI 교육정책포럼, 2004.

김상묵. “중앙정부 정책과정과 시민참여.” 『한국행정논집』, 제16권 4호,

2004.

- 김상배. “정보화시대의 제국: 지식/네트워크 세계정치론의 시각.” 『세계정치』. 제26집 1호, 2005.
- 김석준. “거버넌스의 개념과 이론의 전개.” 김석준 외. 『뉴 거버넌스 연구』. 서울: 대영문화사, 2000.
- _____. “거버넌스의 개념과 이론 유형.” 김석준 외 공저. 『거버넌스의 이해』. 서울: 대영문화사, 2002.
- _____. “거버넌스의 분석틀: 21세기 한국사회와 정치의 뉴 거버넌스의 모색.” 거버넌스 연구회. 『거버넌스의 정치학』. 서울: 법문사, 2002.
- 김선화. “지역사회중심의 새터민 정착지원.” 『통일을 준비하는 한국사회-한국 천주교회의 과제』. 2006년 제9차 민족화해 카톨릭 네트워크, 2006.
- 김성남. “남북교류협력법안 검토.” 『인권과 정의』. 대한변호사협회, 1989. 8.
- 김수암. “국제사회의 북한인권 공론화와 북한의 대응전략.” 『통일정책연구』 제14권 1호 (2005).
- _____. “북한인권문제에 대한 국내동향과 쟁점.” 『북한조사연구』 제8권 1·2호 (2004).
- 김영모. 『평화교육적 접근을 통한 통일교육에 관한 연구』. 춘천교육대학교 석사학위논문, 2004.
- 김영호. “한미동맹 재조정: 조건과 과제.” NIS 제9차 전략구상네트워크 발제문, 2006. 5. 11.
- 김용학. “8장 구조적 행위이론으로서의 사회연결망 이론.” 『사회구조와 행위』. 나남, 1992.
- _____. 한경희·이각범. “벤처기업의 자원동원 네트워크 성과에 관한 연구.” 『한국사회학』. 36집 4호, 2002.
- 김재춘. “국가교육과정연구 개발체제의 문제점과 개선방향-제7차 교육과정 연구·개발 체제를 중심으로.” 『교육과정연구』. 제20권 3호, 2002.
- 김재환. 『자활후견기관간의 네트워크 특성과 네트워크 중심성 결정 요인에 관한 연구』. 숭실대학교 박사학위논문, 2004.
- 김정일. “주체사상교양에서 제기되는 몇가지 문제에 대하여(조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화 1986년 7월 15일).” 『친애하는 지도

- 자 김정일동지의 문헌집』. 평양: 조선로동당출판사, 1992.
- 김종구. 『평화교육 관점에 기초한 통일교육 프로그램 개발 및 적용』. 한국교원대학교 석사학위논문, 2004.
- 김종래. “환경분야에서의 정부와 NGO 관계.” 박재창 편. 『정부와 NGO』. 서울: 법문사, 2000.
- 김준기. “법체계와 거버넌스.” 『거버넌스의 정치학』. 서울: 법문사, 2002.
- 김진균. “한국사회의 구조적 역동성의 분석을 위한 몇가지 개념에 관하여.” 『비판과 변동의 사회학』. 서울: 한울, 1983.
- 김진수. “뿔뿔 뭉치는 한국보수진영의 대역습.” 『신동아』. 11월호, 2003.
- 김진수. “왕보수 반핵반김국민협회의 실체.” 『신동아』. 12월호, 2004.
- 남성욱. “2004년 법전’ 발생과 북한 경제개혁 전망.” 『KDI 북한경제리뷰』, 2005년 4월호. 한국개발연구원, 2005.
- 리단. “후진타오 지도부의 대 북한 신사고.” 『한국동북아논총』. 제37집, 2005.
- 문홍안. “북한이탈주민의 혼인·이혼·재혼.” 『북한이탈주민 정착지원 발전 방향』. 하나원 개원5주년 기념 세미나, 2004.
- 민경희 외. “청주 지역사회의 권력구조에 관한 연구.” 『한국사회학』. 30집 봄호, 1996.
- 민성길. “북한이탈청소년의 사회적응능력과 시민의식.” 남북청소년교류연대 북이탈청소년의 사회적응에 대한 토론회, 2004.
- 박상필. 『한국민간단체총람』 2006년판 해설.” 『한국민간단체총람 2006(상)』. 서울: 시민의신문·시민운동정보센터, 2006.
- 백낙청. “동북아와 한반도의 평화체제는 가능한가.” 한국인권재단. 『한반도 평화는 가능한가?』. 서울: 아르케, 2004.
- 백재중. “보건의료분야 대북지원 10년: 평가와 발전방안.” 『대북지원 10년의 성과와 과제』. 우리민족서로돕기운동본부 정책토론회 자료집. 2005. 6. 22.
- 서보혁. “행위자간 협력을 중심으로 본 미국의 북한인권정책.” 『북한연구학회보』. 제9권 1호, 2005.
- 서창록. “국제기구와 거버넌스: UN 개혁을 중심으로.” 거버넌스 연구회. 『거버넌스의 정치학』. 서울: 법문사, 2002.

- _____. 이연호·곽진영. “거버넌스의 개념: 거버넌스의 개념과 쟁점에 관한 소고.” 거버넌스 연구회 편. 『거버넌스의 정치학』. 서울: 법문사, 2002.
- _____. 이연호·곽진영. “거버넌스 개념과 쟁점에 관한 소고.” 『추계학술대회발표논문집』. 한국정치학회, 2001.
- _____. 전재성·임성학. “한반도 평화변영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀.” 통일연구원 발표논문. 2006. 4. 26.
- 송정호. “통일정책과 시민참여 현황.” 『시민사회와 NGO』, 제3권 1호, 2005.
- _____. “21세기 통일정책 환경 변화와 시민참여: 참여민주주의에 관한 논의를 중심으로.” 『통일정책연구』, 제15권 1호, 2006.
- 시민운동정보센터. “한국민간단체총람 2006 조사·분석 결과.” 『한국민간단체총람 2006』. 서울: 시민의신문·시민운동정보센터, 2006.
- 신광휴. “사회주의국가의 법이론과 북한의 헌법이론.” 『한국외국어대학교 논문집』. 제25집. 외대출판부, 1992.
- 신우철. “체제전환과 국가-‘제 3의 길’에 대한 비교헌법학적 한 모색.” 『법과 사회』. 제19호. 법과사회인론학회, 2000. 11.
- 신현윤. “6·15 이후 북한 민사법의 변화와 전망-북한의 경제개혁·개방관련 조치와 법률을 중심으로.” 『6·15 이후 북한법의 변화와 전망』. 아사연학술포럼시리즈 2003-2003년 12월. 서울: 아시아사회과학연구원, 2003.
- 심동섭. “세계화와 법의 교류-체제전환국가에 대한 법제개혁지원을 중심으로.” 『법무연수원 연구위원 논문』. 법무연수원, 2004.
- 여인곤. “EU의 대한반도 관계.” 박영호 외. 『21세기 동북아 정세와 북한 인권』. 서울: 백산자료원, 2006.
- 오수근. “남북한간의 국제사법적 문제”. 『국제사법연구』, 서울: 한국국제사법학회. 제3호, 1998.
- 오준근. “남북교류협력에 관한 현행법제와 그 개선방향.” 『통일문제연구』. 제4권 1호, 1992.
- 외교안보연구원. “최근 ASEAN의 동향: AMM, ARF 그리고 PMC를 중심으로.” 주요국제문제분석, 1994. 9. 7.
- 우수명. “네트워크의 개념 및 필요성.” 『사회복지 네트워크 분석』. 서울:

- (재)한국보건복지인력개발원, 2006.
- 유하영. “남북한간 혼인관계 법률충돌 문제의 해결에 관한 연구 : 중국·대만의 실무와 관행을 중심으로.” 『법조』. 제583호. 법조협회, 2005. 4.
- 윤대규. “북한 형법의 동향과 평가.” 『분단 60년 : 북한 법의 어제와 오늘』. 광복 60주년 기념 통일대비 학술대회 자료집, 2005. 8. 30.
- 윤인진·김숙희. “국내 북한이탈주민의 건강과 의료.” 『보건사회연구』. 제17집. 서울: 한국보건사회연구원, 2005.
- 이 근. “북한인권법 제정의 전략적 함의: 북한주민 이탈의 pull factor 및 push factor의 분석.” 『국제관계연구』 제11권 1호. 일민국제관계연구원, 2006.
- 이기범. “인도적지원, 교류·협력을 통한 남북관계의 발전적 전망.” 『2004 평화나눔센터 자료집』. 우리민족서로돕기운동본부 평화나눔센터, 2004.
- 이대우. “동아시아 다자안보협력 동향 및 활용방안.” 『한반도 군비통제』. 제37집, 2005.
- 이삼열. “평화교육의 철학과 실천방법.” 최상용 편(1992). 『현대 평화사상의 이해』. 서울: 한길사, 1992.
- 이새롭. 『북한 이주 여성을 둘러싼 사회적 통념과 선택적 협상에 관한 연구』. 이화여자대학교 여성학과 석사학위논문, 2002.
- 이서향. “동아시아 다자간 안보협력체: 실태분석과 평가.” 한용섭 외. 『동아시아 안보공동체』. 파주: 나남출판, 2005.
- 이연호·곽진영. “거버넌스의 개념: 거버넌스의 개념과 쟁점에 관한 소고.” 거버넌스 연구회, 『거버넌스의 정치』. 서울: 법문사, 2002.
- 이재열. “민주주의, 사회적 신뢰, 사회적 자본.” 『계간사상』. 제10권 2호, 1998.
- _____. “한국인의 연줄망: 의식과 행위에 미치는 영향.” 한국사회학대회 발표논문, 1998.
- 이정화. 『평화교육적 접근을 통한 초등 도덕과 통일교육의 개선방안』. 서울 교육대학교 석사학위논문, 2002.
- 이종무. 『대북인도지원 시스템의 발전 방안 연구』. 경남대 북한대학원 석사학위논문, 2005.

- _____. 박형중. “대북지원 체계화를 위한 북한 평가 모델과 공동지원프로그램 개발에 관한 연구.” 『2004년도 통일부 연구용역 보고서』 <<http://www.unikorea.go.kr/index.jsp>>.
- _____. 최대석. “동북아 대북지원 NGO의 현황과 교류협력 실태.” 『동북아 NGO 연구총서』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 이종운. “북한에 대한 국제기구의 경제지원 현황과 향후 과제.” 『일간 KIEP 세계경제』, 2003. 6.
- 이진영. “아이덴티티 정치와 동북아 지역 협력.” 『한국과 국제정치』. 제17권 제1호, 2001.
- 이철수. “북한 노동법제의 현황과 전망.” 『북한법연구회 창립 10주년 기념 학술대회 발표논문집』. 북한법연구회, 2003. 11. 2.
- 이혁규. “제7차 사회과 교육과정 개정과정에 대한 문화기술적 연구.” 『시민 교육연구』. 제32집, 2001.
- 이현주. 『한국사회복지조직의 조직간 관계의 특성과 결정요인』. 서울대학교 사회복지학과 박사학위논문, 1998.
- 이효원. “남북합의서의 최근 현황과 법적 과제.” 제86회 북한법 연구회 월례회 발표자료, 2004. 4. 29.
- _____. “북한법률의 국내법적 효력.” 『법조』. 법조협회, 2005. 4.
- _____. “정부의 통일법제 준비와 평가.” 『남북한 통일법제 및 그 과도기적 과정』. 이화여자대학교 통일학연구원 심포지엄 자료집, 2005. 9. 28.
- 임강택. “남북관계 발전과 한반도 경제권 형성전략.” 『동북아구상과 남북관계 발전전략』. 서울: 통일연구원 학술회의 총서 06-03, 2006.
- 임성학. “정책결정의 거버넌스: 이론적 접근.” 한국정치학회 하계학술회의 자료집, 2001.
- _____. “정책결정의 거버넌스.” 거버넌스연구회 편. 『거버넌스의 정치학』. 서울: 법문사, 2002.
- _____. “한국, 대만의 경제발전과 전통사상.” 『한국정치외교사학회보』. 제23권 2호, 2002.
- _____. “동서양 거버넌스: 수렴과 분화.” 한국정치학회 추계학술회의. 2005. 10. 14.
- 장명봉. “대내외적 환경변화와 북한의 법제정비동향.” 『국민대 법학논총』.

- 제9호, 서울: 국민대학교 출판부, 1997. 11.
- _____. “최근의 북한사회주의헌법 개정의 분석: 배경·내용·평가 및 정책전망.” 『통일연구논총』. 제7권 제2호, 1998.
- _____. “김정일체제하의 법제정비의 동향과 평가.” 『분단 60년: 북한 법의 어제와 오늘』. 광복 60주년 기념 통일대비 학술대회 자료집, 2005. 8. 30.
- _____. 박정원. 『북한의 대외경제개방과 관련법제 정비동향』. 한국경제연구원, 2001.
- 전우택. “북한이탈주민들의 주요 사회배경에 따른 적응과 자아정체성에 관한 연구.” 『통일연구』. 제1권 2호, 1997.
- 전재성. “현실주의 국제제도론을 위한 시론.” 『한국정치학회보』. 제34집 2호, 2000.
- _____. “안보와 거버넌스: 글로벌 거버넌스 논의와 안보.” 김석준 외. 『거버넌스의 정치학』. 서울: 법문사, 2002.
- _____. “21세기 반테러 안보 거버넌스의 형성과 동아시아 안보구조의 변화.” 2005년도 국제정치학회 연례학술회의 발표논문.
- 정동근. “전환기에서의 정부와 NGO 관계.” 박재창 편. 서울: 법문사, 2000.
- 정세구. “도덕 교과서의 현행 교육과정 분석 및 제7차 교육과정 개발방안 탐색.” 『교육과정연구』. 제14권 2호, 1996.
- 정세현. “남북관계개선과 북한의 변화: 현황과 대처방안.” 『통일학연구원 개원기념 학술대회』. 이화여자대학교 통일학 연구원, 2005. 6. 10.
- 정연정. “남북관계와 통일 NGO: NGO의 활동 유형과 발전 방향.” 『국제정치논총』. 제40권 4호, 2000.
- 정재기. 『한국인의 개인적 연줄망에 대한 경험적 연구』. 서울대학교 사회학과 석사학위논문, 1997.
- 정형근. “동서독간 경험활성화 지원정책과 시사점.” 『통일경제』. 7·8월호, 2001.
- _____. “남북한 동시발전을 위한 경제협력모델.” 김연철·박순성 편. 『북한 경제개혁연구』. 후마니타스, 2002.
- 제성호. “통일관련 법제 인프라 실태 및 문제점.” 『통일시대와 법』. 서울: 중앙대학교 출판부, 2003.

- _____. “통일에 대비한 지식재산권 기반조성전략: 북한의 산업재산권 법제 인프라에 대한 이해 중심.” 『통일정책연구』. 제13권 1호, 2004.
- _____. “개성공단 관련 남북간 분쟁의 해결방향.” 『저스티스』. 제85호. 한국 법학원, 2005.
- 조성한. “한국적 거버넌스 패러다임의 모색: 거버넌스의 논리와 적실성; 거버넌스 개념의 재정립.” 한국행정학회 2005년도 동계학술대회 발표 논문집, 2005.
- 조영기. “개성공단 성공을 위한 법제도적 지원과 과제.” 『시민과 변호사』, 2004. 2.
- 조영달. “교육과정의 정치학-제7차 사회과 교육과정 결정의 참여구조.” 『시민교육연구』. 제31집, 2000.
- 조현연·조희연. “한국민주주의의 이행.” 조희연 편. 『한국 민주주의와 사회운동의 동학』. 서울: 나눔의 집, 2001.
- 채정민. “북한이탈주민 이미지 관리방안.” 『북한이탈주민 정착지원 발전방향』. 하나원 개원 5주년 기념 세미나, 2004.
- 최성욱. “거버넌스 개념에 대한 비판적 고찰.” 『정부학연구』. 제10권 1호, 2004.
- 최영중. “비교지역통합 연구와 동아시아의 지역협력.” 『국제정치논총』. 제40집 1호, 2000.
- 최철영. “대북정책의 변화와 남북교류협력법의 개선방안.” 『성균관법학』. 제10집. 성균관대 법학연구소, 1999.
- 추병완. “통일교육에서 평화교육적 접근의 타당성.” 『통일문제연구』. 제39호. 2003.
- 한국전략문제연구소. “협력적 자주국방: 현황과 보완방향.” 한국전략문제연구소 정책토론회 보고서, 2005. 4. 19.
- 한인섭. “2004년 북한형법 개정의 내용과 그 의미.” 『북한법연구회 제93회 월례발표회』, 2004. 12. 9.
- 행정자치부 행정개혁본부. “국정에의 국민참여 확대를 위한 Policy Process 참여모델 시범적용 계획.” 서울: 행정자치부, 2004.
- 허만호. “한국의 외교정책.” 『세계외교정책론』. 서울: 을유문화사, 1995.
- 현성일. 『북한의 국가전략과 간부정책의 변화에 관한 연구』. 경남대학교 대

학원 박사학위논문, 2006.

홍준형. “남북관계 활성화에 대비한 남북교류협력관련 법제보완의 방향.”

『남북교류협력 법·제도 실천과제 연구』. 서울: 통일원, 1994.

_____. “남북교류협력환경 변화에 따른 남북교류협력법 등 법제정비의 방향-남북교류협력법과 국가보안법을 중심으로-.” 『남북교류협력법 제도보완발전세미나』. 통일부, 2000. 8. 29.

Acharya, Amitav. “Will Asia’s past be its future?” *International Security*. Vol. 28, No. 3 (Winter 2003/04).

Alcantara, Cynthia Hewitt de. “Uses and Abuse of the Concept of Governance.” *International Social Science Journal*. Vol. 50, No. 155, 1998.

Berg-Schlosser, Dirk. “The Quality of Democracies in Europe as Measured by Current Indicators of Democratization and Good Governance.” *Journal of Communist Studies & Transition Politics*. Vol. 20, No. 1, 2004.

Burt, Ronald. “Social contagion and innovation.” *American Journal of Sociology*. Vol. 92, 1987.

Chung, Tai Ming. “A Review of the Northeast Asia Cooperation Dialogue, 1993~2006.” a paper presented at *the First Berlin Conference on Asian Security*. Berlin, Germany, September 13~15, 2006.

Clarke, G. “Non-Governmental Organization and Politics in the Developing World.” *Political Studies*, Vol. 46, No. 1, 1998.

Conference Proceedings. “International NGO Conference on Humanitarian Assistance to the DPR Korea: Past, Present and Future.” Beijing, China, Sponsored by the InterAction DPRK Working Group, Washington DC. May 3-5, 1999.

Considine, Mark, and Lewis, Jenny M. “Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand.” *Public Administration Review*. Vol. 63, No. 2, 2003.

- Cook, K.S., R.M. Emerson, M.R. Gilmore, and T.Yamagishi. "The Distribution of Power in Exchange Networks: Theory and Experimental Results." *American Journal of Sociology*. Vol. 89, 1983.
- Edwards, B. and M. Foley. "Civil Society and Social Capital beyond Putnam." *The American Behavioral Scientist*, Vol. 42, No. 1, 1998.
- F. Ossenbühl. "Rechtseinheit als Problem und Aufgabe der Wiedervereinigung Deutschlands." 『공법연구』. 제22집 1호. 한국공법학회, 1994. 4.
- FAO/WFP. "Special Report-FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea." various years.
- Friedberg, Aaron. "Will Europe's Past Be Asia's Future?" *Survival*. Vol. 42, No. 3 (Autumn, 2000).
- Galtung, Johan. "Peace Studies as Countertrend in International Relations Theory: On the Linkage Between Cosmology and Epistemology." Seoul: Korea University, 1998.
- Gould, Roger V. "Collective Action and Network Structure." *American Journal of Sociology*. Vol. 58, 1993.
- Hagelin, Bjorn et al.. "International arms transfers." *SIPRI Yearbook 2006*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- Hayward, J. "Organized Interests and Public Policies." J. Hayward and E. Page eds. *Governing the New Europe*. Cambridge: Polity Press, 1995.
- Hewson, Martin and Timothy J. Sinclair. "The Emergence of Global Governance Theory." in Timothy J. Sinclair ed. *Global Governance: Critical Concepts in Political Science*. London: Routledge, 2004.
- Hilson, C. "New Social Movements: the Role of Legal Opportunity." *European Journal of Public Policy*. Vol. 9, No. 2, 2002.
- Hirst, Paul. "Democracy and Governance." Jon Pierre ed. *Debating*

- Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Jessop, Bob. "Governance Failure." in G. Stoker ed. *The New Politics of British Local Governance*. London: Macmillan Press, Ltd., 2000.
- Jessop, Bob. "The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development." *International Social Science Journal*. Vol. 50, No. 155, 1998.
- Kamat, S. "NGOs and New Democracy." *Harvard International Review*, Vol. 25, No. 1, 2003.
- Kim, Hyojoung, and Peter S. Bearman. "The Structure and Dynamics of Movement Participation." *American Sociological Review*. Vol. 62, 1997.
- Kimbal, J. "NGOs Make an Important Contribution to Policy Development." *Public Management Forum*. Vol. 3, No. 3. OECD, 1997.
- Klijn, E. H. and J. F. M. Koppenjan. "Politicians and Interactive Decision Making: Institutional Spoilsports or Playmakers." *Public Administration*. Vol. 78, No. 2, 2000.
- Kooiman, J. and M. Van Vliet. "Governance and Public Management." in K. A. Eliassen and J. Kooiman eds. *Managing Public Organization*. Londong: Sage, 1993.
- Kooiman, Jan. "Societal Governance: Levels, Models, and Orders of Social-Political Interaction." *Debating Governance*. New York: Oxford University press, 2000.
- Krugman, Paul. "The Myth of Asia's Miracle." *Foreign Affairs*. Vol. 73, No. 6, 1994.
- Landau, Daniel. "The Contribution of the European common Market to the Growth of Its Member Countries: An Empirical Test." *Weltwirtschaftliches Archiv*. Vol. 131, 1995.
- Laumann, Edward O., Peter V. Marsden, and Joseph Galaskiewicz. "Community Influence Structures: Extension and Replication of

- a Network Approach.” *American Journal of Sociology*. Vol. 83, 1977.
- Mahbubani, Kishore. “The Pacific Impulse.” *Survival*. Vol. 37, No. 1 (Spring 1995).
- Marschall, M. “From States to People: Civil Society and Its Role in Governance.” CIVICUS. *Civil Society at the Millennium*. West Hartford. CO: Kumarian Press, 1999.
- Martha Finnemore and Kathryn Sikkink. “International Norm Dynamics and Political Change.” *International Organization*. Vol. 52, No. 4, 1998.
- Marwell, Gerald, Pamela E. Oliver and Ralph Prahl. “Social Networks and Collective Action: A Theory of the Critical Mass.” *American Journal of Sociology*. Vol. 94, 1988.
- Mathews, J. “Power Shift.” *Foreign Affairs*, Vol 76, No. 1 (January/February 1997).
- Sakumoto, Naoyuki et al. *Law, Development and Socio-economic Changes in Asia*. IDE-JETRO, 2003.
- OECD. “Impact of the Emerging Information Society on the Policy Development Process and Democratic Quality” <www.oecd.org/puma>.
- Oliver, Melvin. “The Urban Black Community as Network: Toward a Social Network Perspective.” *Sociological Quarterly*. Vol. 29, 1988.
- Peng, Dajin. “Invisible Linkages: A Regional Perspective of East Asian Political Economy.” *International Studies Quarterly*. Vol. 46, No. 3, 2002.
- Peters, Guy. “Governance Without Government?” *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 8, 1998.
- Popielarz, Pamela A. and J. Miller McPherson. “On the edge or inbetween: niche position, niche overlap, and the duration of voluntary

- association memberships.” *American Journal of Sociology*. Vol. 101, 1995.
- Rhodes, R. A. W. “The New Governance: Governing without Government.” *Political Studies*. Vol. 44, No. 3, 1996.
- Shihata, Ibrahim F. I. “Contemporary Reform: Essays on Legal, Judicial and Other Institutional Reforms Supported by the World Bank.” *Kluwer Law International*. The Hague, 1997.
- Snyder, Earl. “Protection of Private Foreign Investment: Examination and Appraisal.” *International and Comparative Law Quarterly*. Vol. 10, 1961.
- Stalenheim, Petter *et al.* “Military expenditure.” *SIPRI Yearbook 2006*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- Stehr, Nico and Richard V. Ericson. “The Ungovernability of Modern Societies: States, Democracies, Markets, Participation, and Citizens.” R. Ericson and N. Stehr eds. *Governing Modern Societies*. Toronto: University of Toronto Press, 2000.
- Stoker, G. “Governance as Theory: Five Propositions.” *International Social Science Journal*, 1998.
- UNDP. “Governance for Sustainable Human Development: Glossary of Key Terms” <magnet.undp.org>.
- UNRISD. “The Role of Civil Society in Policy Formulation and Service Provision” *Report of the UNRISD Geneva 2000 Seminar*. New York, March 31, 2000.
- Wellman, Barry, and Wortley, Scot. “Different strokes from different folks: community ties and social support.” *American Journal of Sociology*. Vol. 96, 1990.
- Williams, Marc. “Rethinking Sovereignty.” Eleonore Kofman and Gillian Youngs ed. *Globalization: Theory and Practice*. London: Pinter, 1998.
- World Bank. “Consultation with Civil Society Organizations.”

<www.worldbank.org>.

Yamaguchi, Kazuo. "Power in Networks of Substitutable and Complementary Exchange Relations: A Rational Choice Model and an Analysis of Power Centralization." *American Sociological Review*. Vol. 61, 1996.

岡村泰孝. "財国際民商事法センターの法整備支援活動." 『法律のひろば』, 2001. 10.

尾崎道明. "法整備支援の新たな展開—国際協力部の新設." 『法律のひろば』, 2001. 10.

山本正. "体験的知的交流論." 『外交フォーラム』, 1996. 9.

山田洋一. "法と発展との関係再考—法整備支援の正當化根據としての効率性の意義." 『比較法研究の新段階—法の繼受と移植の理論』, 成文堂, 2005.

森島昭夫. "法整備支援の理念とそ課題." 『法律のひろば』, 2001. 10.

三ヶ月. "アジア諸國の法整備に對する支援と協力—法學者による若干の感想と展望." 『法律のひろば』, 2001. 10.

矢吹公敏. "日弁連における法整備支援." 『法律のひろば』, 2001. 10.

佐々木雄太. "大學による國際協力の一例としてアジア法整備支援." 『法律のひろば』, 2001. 10.

竹内 努. "最高裁と法整備支援—現地報告を兼ねて." 『法律のひろば』, 2001. 10.

中山俊宏. "アジア太平洋のトラック2プロセス: CSCAPの事例." 森本敏 編. 『アジア太平洋の多國間安全保障』, 東京: 日本國際問題研究所, 2003.

あい京正訓. "法整備支援からみた比較法・基礎法研究の課題." 『法律時報』, 日本評論社, 2005. 8.

3. 기타

“2004년 대북지원 평가 및 2005년 계획”(안). 『대북지원 민관정책협의회 제 2차 전체회의 자료』. 2005. 1. 20.

『대북지원 민관정책협의회 운영규정』, 2005. 1. 20 제정.

『대북지원민관정책협의회 제1차 전체회의 자료』. 2004. 9. 1.

『대북지원민관정책협의회 제5차 전체회의 자료』. 2006. 8. 11.

DPRK. Core Document Forming Part of The Reports of State Parties, United Nations Human Rights Instruments, 24 Jun, 2002.

DPRK/UNDP. Thematic Round Table Meeting on Agricultural Recovery and Environmental Protection For the Democratic People's Republic of Korea (DPRK). Geneva, 28-29 May 1998.

United Nations Security Council. Resolution 1718(2006). 14 October 2006.

“International Atomic Energy Agency” <http://en.wikipedia.org/wiki/International_Atomic_Energy_Agency>.

“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>.

“Security Council SC/8778” <<http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sc8778.doc.htm>>. 15 July 2006.

防衛問題懇談會. 『日本の安全保障と防衛力のあり方: 21世紀へ向けての展望』. 1994. 8.

『강원일보』.

『경향신문』.

『뉴시스』

『동아일보』.

『로동신문』.
『마이니치 신문』.
『문화일보』.
『법률신문』.
『법원공보』.
『서울경제신문』.
『세계일보』.
『시민의 신문』.
『新華社』.
『연합뉴스』.
『오마이뉴스』.
『월간중앙』.
『조선신보』.
『조선일보』.
『조선중앙방송』.
『中國日報』.
『중앙일보』.
『프레스리안』
『한겨레신문』.
『環球時報』.

Economist.

JIIA News Letter.

New York Times.

<<http://peace.jinbo.net>>.

<<http://safe.jinbo.net>>.

<<http://unikorea.go.kr>>.

<<http://www.615tongil.org>>.

<<http://www.615.or.kr>>.

<<http://www.chinaemb.or.kr>>.

<<http://www.cscap.org>>.
<<http://www.ebrd.com>>.
<<http://www.hwahap.org>>.
<<http://www.iips.org>>.
<<http://www.jcie.or.jp>>.
<<http://www.jiia.or.jp>>.
<<http://www.kinu.or.kr>>.
<<http://www.knoc.co.kr>>
<<http://www.kogas.or.kr>>
<<http://www.koreaemb.org.cn>>.
<<http://www.krhana.org>>.
<<http://www.ksm.or.kr>>.
<<http://www.lgicorp.com>>.
<<http://www.nira.go.jp>>.
<<http://www.ngotimes.net>>.
<<http://www.nonviolentpeaceforce.org>>.
<<http://www.peacekorea.org>>.
<<http://www.peacemuseum.or.kr>>.
<<http://www.peacewave.net>>.
<<http://www.peacewomen.or.kr>>.
<<http://www.skcorp.com>>.
<<http://www.spark946.org>>.
<<http://www.tongiledu.org>>.
<<http://www.uniedu.go.kr>>.
<<http://www.worldbank.org>>.
<<http://www/un.org>>.

최근 발간자료 안내

연구총서

2004-01	인도주의 개입에 대한 국제사회의 동향	최의철	저	6,000원
2004-02	A CRITICAL JUNCTURE	최진욱	저	4,000원
2004-03	식량난과 북한여성의 역할 및 의식변화	임순희	저	5,000원
2004-04	통일 이후 갈등해소를 위한 국민통합 방안	박종철 외	공저	10,000원
2004-05	미·중 패권경쟁과 동아시아 지역패권 변화 연구	황병덕 외	공저	9,500원
2004-06	중국의 부상에 대한 일본의 인식과 군사력 강화	김영춘	저	4,000원
2004-07	주한미군 감축 및 재배치와 한국의 국가안보	홍관희	저	4,500원
2004-08	남북경협 실패사례 연구: 대북 경험사업의 성공을 위한 정책과제	김영운	저	7,500원
2004-09	북한의 핵 폐기 가능성과 북·미관계	정영태	저	5,000원
2004-10	미국의 대북인권정책 연구	김수암	저	6,000원
2004-11	김정일 시대 북한의 정치체제	박형중 외	공저	10,000원
2004-12	미국의 한반도 정책과 통일문제	박영호	저	5,500원
2004-13	북한의 경제특구 개발과 외자유치 전략 : 개성공업지구와 금강산관광특구를 중심으로	임강택 외	공저	6,000원
2004-14	7·1조치 이후 북한의 체제 변화 : 아래로부터의 시장사회주의화 개혁	서재진	저	7,500원
2004-15	CSCE/OSCE의 분석과 동북아안보협력에 주는 시사점	손기웅	저	5,000원
2004-16	남북 사회문화공동체 형성을 위한 대내적 기반구축방안 : 통일문제의 갈등구조 해소를 중심으로	조한범	저	4,500원
2004-17	국제적 통일역량 실태분석	여인곤 외	공저	9,000원
2004-18	대북지원민간단체의 남북교류협력 연구	이금순	저	5,000원
2004-19	<7·1경제관리개선조치> 이후 북한경제 변화 전망 : 실질소득의 변화를 중심으로	최수영	저	4,000원
2004-20	1994~2000년 북한기근: 발생, 충격 그리고 특징	이 석	저	9,000원
2005-01	Toward Greater Transparency in Non-Nuclear Policy : A Case of South Korea	전성훈	저	7,000원
2005-02	유럽연합(EU)의 대북 인권정책과 북한의 대응	최의철	저	8,000원
2005-03	북한의 노동인력 개발체계: 형성과 변화	조정아	저	7,000원
2005-04	Energy Cooperation with North Korea : Issues and Suggestions	김규륜	저	4,500원
2005-05	일본의 보수우경화와 국가안보전략	김영춘	저	5,000원
2005-06	북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망	이금순	저	6,500원
2005-07	북한 청소년의 교육권 실태: 지속과 변화	임순희	저	5,500원
2005-08	미·중 패권경쟁과 우리의 대응전략	황병덕	저	9,000원
2005-09	북한 광물자원 개발을 위한 남북 협력 방안 연구	김영운	저	7,000원
2005-10	청소년의 통일문제 관심 제고 방안	손기웅	저	5,500원
2005-11	러시아 탈 사회주의 체제전환과 사회갈등	조한범	저	6,000원
2005-12	동북아협력의 인프라 실태: 국가 및 지역차원	박종철 외	공저	10,000원
2005-13	북한의 형사법제상 형사처리절차와 적용실태	김수암	저	7,000원

2005-14	6·15 공동선언 이후 북한의 대남협상 행태: 지속과 변화	허문영	저	7,500원
2005-15	북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망 : 중국의 초기 개혁개방과정과의 비교분석	이교덕 외	공저	10,000원
2005-16	한반도 평화체제 구축과 통일전망	조민	저	6,000원
2005-17	북한의 경제개혁과 이행	이석	저	7,000원
2005-18	북한의 산업구조 연구	최수영	저	5,500원
2005-19	탈냉전시대 전환기의 일본의 국내정치와 대외전략	배정호	저	6,500원
2005-20	부시행정부의 대북 정책 추진 현황과 전망	김국신	저	5,000원
2005-21	미국 외교정책에서의 정책연구기관(Think Tanks)의 역할과 한반도 문제	박영호	저	8,500원
2005-22	2005년도 통일문제 국민여론조사	박종철 외	공저	10,000원
2005-23	미국과 중국의 대북 정책 및 한반도 구상과 한국의 정책공간	박형중	저	5,000원

학술회의총서

2004-01	김정일 정권 10년: 변화와 전망			10,000원
2004-02	한반도 안보정세변화와 협력적 자주국방			10,000원
2004-03	한반도 및 동북아의 평화와 번영			8,000원
2004-04	남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할			7,500원
2004-05	한반도 평화회담의 과거와 현재			5,500원
2004-06	북한경제와 남북경협: 현황과 전망			6,500원
2004-07	한국 및 미국의 국내환경변화와 한반도 평화			10,000원
2004-08	한반도 및 동북아 평화번영과 한·중 협력			9,000원
2005-01	북한 경제의 변화와 국제협력			8,000원
2005-02	6·15남북공동선언과 한반도 평화·번영: 평가와 전망			10,000원
2005-03	Infrastructure of Regional Cooperation in Northeast Asia : Current Status and Tasks			10,000원
2005-04	Implementing the Six-Party Joint Statement and the Korean Peninsula			10,000원
2005-05	북한 광물자원 개발 전망과 정책방안			10,000원
2006-01	남북경제공동체 형성전략			10,000원
2006-02	한반도 평화포럼: 구상과 이행			9,500원
2006-03	동북아구상과 남북관계 발전전략			10,000원
2006-04	Political Economy of the Northeast Asian Regionalism : Linkages between Economic and Security Cooperation			9,500원

협동연구총서

2004-01	통일인프라 구축 및 개선방안			10,000원
2004-02	정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안	여인곤 외	공저	7,000원
2004-03	남북관계 개선의 국내적 수용력 확대방안 : 분야별 갈등의 원인 및 해소방안	박종철 외	공저	10,000원
2004-04	통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안	제성호 외	공저	10,000원
2004-05	통일지향 교육 패러다임 정립과 추진방안	고정식 외	공저	10,000원

2004-06	경제분야 통일인프라 구축 및 개선방안	양문수 외	공저	10,000원
2004-07	북한이탈주민 분야별 지원체계 개선방안	이금순 외	공저	8,500원
2004-08	종합결과보고서: 통일인프라 구축 및 개선 방안	김영춘 외	공저	5,500원
2004-09	평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구			10,000원
2004-10	동북아 문화공동체 형성을 위한 협력적 아시아 인식의 모색	오명석 외	공저	5,500원
2004-11	동북아문화공동체와 유럽문화공동체의 공통성과 차별성	김명섭 외	공저	5,000원
2004-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 한국·중국·일본의 대중문화산업에 대한 비교연구	양영균 외	공저	10,000원
2004-13	동북아 공동의 문화유산에 대한 공동 연구와 관리	박경하 외	공저	10,000원
2004-14	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대방안을 위한 기초연구: 한국-동남아 문화 공동체 형성 가능성 분석	서중석 외	공저	10,000원
2004-15	동북아 평화문화 비교 연구	조한범 외	공저	9,500원
2004-16	동북아 한민족 사회의 역사적 형성과정 및 실태	최진욱 외	공저	6,500원
2004-17	동북아공동체의 행정조직 구축에 관한 연구: 유럽연합의 행정부인 집행위원회 조직의 비교분석을 중심으로	윤종설 외	공저	5,000원
2004-18	동북아 국가의 인적자원실태 및 개발 동향과 인적자원개발 분야의 공동체 형성 가능성 연구	강일규 외	공저	10,000원
2004-19	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적기반 구축방안	전재경 외	공저	8,000원
2004-20	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적 기반 구축방안 : 형사법제를 중심으로	이진국 외	공저	6,000원
2004-21	동북아 여성문화유산 교류협력방안	김이선 외	공저	8,500원
2004-22	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 협력 연구	윤철경 외	공저	10,000원
2004-23	동북아 문화공동체 형성을 위한 교육 분야 교류·협력의 실태	한만길 외	공저	10,000원
2004-24	동북아 국가간 관광교류협력 방안(I) : 잠재력과 장애요인	박기홍 외	공저	6,000원
2004-25	동북아 문화공동체 추진의 비전과 과제(I)	김광역 외	공저	4,000원
2004-26	종합결과보고서: 평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구	김광역	저	4,500원
2005-01-01	동북아 문화공동체 형성을 위한 유럽연합의 정책 사례	김명섭 외	공저	9,500원
2005-01-02	동북아 문화공동체 형성을 위한 한·중·일 대중문화 교류의 현황 및 증진 방안 연구	문옥표 외	공저	10,000원
2005-01-03	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대를 위한 동남아시아 정치 사회 문화 인프라 연구	서중석 외	공저	9,000원
2005-01-04	동북아 평화문화 형성을 위한 인프라 구축방안	전성훈 외	공저	10,000원
2005-01-05	동북아 한민족 공동체 형성을 위한 인프라 구축 방안	배정호 외	공저	10,000원
2005-01-06	동북아 지역인권체제(포럼) 구성 추진	최의철 외	공저	10,000원
2005-01-07	동북아공동체의 정책결정기구 구축에 관한 연구	윤종설 외	공저	10,000원
2005-01-08	동북아 국가의 인적자원개발 제도 및 인프라 분석과 공동체 형성 방향 연구	강일규 외	공저	10,000원
2005-01-09	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적지원방안 연구(II)	전재경 외	공저	10,000원
2005-01-10	변화하는 동북아 시대의 체계적인 국경관리시스템 구축에 관한 연구	장준오 외	공저	8,000원
2005-01-11	동북아 여성문화유산 네트워크 구축에 관한 연구	김이선 외	공저	10,000원

2005-01-12 동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 인프라 구축 연구	오해섭 외	공저	9,000원
2005-01-13 동북아시아 3국 학생 및 교원의 상호이해에 관한 의식조사 연구	한만길 외	공저	9,000원
2005-08-01 남북한 통합과 통일인프라 확장방안			10,000원
2005-08-02 남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안	김국신 외	공저	10,000원
2005-08-03 통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안 : 제도혁신과 가치합의	박종철 외	공저	10,000원
2005-08-04 남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안	이철수 외	공저	10,000원
2005-08-05 신패러다임 통일교육 구현방안	박광기 외	공저	10,000원
2005-08-06 남북한 경제통합의 인프라 확장방안	양문수 외	공저	10,000원
2005-08-07 북한이탈주민 사회적응 프로그램 연구	이금순 외	공저	10,000원
2005-08-08 종합결과보고서: 남북한 통합과 통일인프라 확장방안	김영춘 외	공저	10,000원
2005-09-01 동북아 NGO 백서	전봉근 외	공저	10,000원
2005-09-02 동북아 NGO 연구총서	조한범 외	공저	10,000원
2006-11-02 한반도 평화번영 거버넌스의 분야별 현황과 과제			10,000원

논 총

통일정책연구, 제13권 1호 (2004)			10,000원
통일정책연구, 제13권 2호 (2004)			10,000원
통일정책연구, 제14권 1호 (2005)			10,000원
통일정책연구, 제14권 2호 (2005)			10,000원
통일정책연구, 제15권 1호 (2006)			10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 13, No. 1 (2004)			10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 13, No. 2 (2004)			10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 14, No. 1 (2005)			10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 14, No. 2 (2005)			10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 1 (2006)			10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2004	이금순 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2004</i>	이금순 외	공저	10,000원
북한인권백서 2005	이금순 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2005</i>	이금순 외	공저	10,000원
북한인권백서 2006	임순희 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2006</i>	임순희 외	공저	10,000원

독일통일백서

독일통일백서 2005			8,500원
-------------	--	--	--------

연례 정세보고서

2004 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2004~2005	6,000원
2005 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2005~2006	6,000원

◆ 비매품 ◆

통일 정세분석

2004-01	2004년도 북한의 신년 공동시설 분석	박형중, 전현준, 이교덕, 최진욱
2004-02	최근 북한 변화 및 개혁 동향	북한연구실
2004-03	제13차 남북장관급회담 결과 분석 및 전망	조한범
2004-04	최근 북한의 주요 대남논조: 『민족공조』론 강조의 배경과 의도	박형중
2004-05	미 국무부의 '2004년 북한 인권보고서' 분석	최의철
2004-06	제2차 6자회담 분석과 전망	전성훈
2004-07	제4대 러시아 대선결과 분석	여인곤
2004-08	북한 최고인민회의 제11기 제2차 회의 결과분석	이 석, 최진욱
2004-09	제60차 유엔인권위원회의 북한인권결의안 채택과 우리의 고려사항	최의철, 임순희
2004-10	김정일 국방위원장 중국방문 결과 분석	이교덕, 신상진
2004-11	2차 북·일 정상회담 결과분석	김영춘
2004-12	북한의 고농축우라늄(HEU)프로그램 추진 실태	전성훈
2004-13	2004년 상반기 북한 동향	정영태, 최진욱, 박형중, 서재진, 이교덕
2004-14	일본 참의원 선거결과 분석	김영춘
2004-15	남북한 전자상거래 추진방안	김영운, 박정란
2004-16	미의회 '북한인권법': 의미와 전망	김수암, 이금순
2004-17	2004년 미국 대통령선거 동향 분석(Ⅰ) : 케리 민주당 후보의 외교안보정책 방향	박영호, 김국신
2004-18	2004년 미국 대통령선거 동향 분석(Ⅱ) : 부시 공화당 후보의 외교안보정책 방향	김국신, 박영호
2004-19	중국공산당 16기4중대회 결과분석	전병곤
2004-20	2004년 미국 대통령 및 의회 선거 결과 분석	김국신, 박영호
2004-21	중국의 동북공정과 우리의 대응책	전병곤
2005-01	2005년 북한의 신년 『공동사실』 분석 및 정책 전망	이교덕, 서재진, 정영태, 최진욱, 박형중
2005-02	북한의 경제개혁 동향	김영운, 최수영
2005-03	북한의 『핵보유』 선언 배경과 향후 입장 전망	정영태
2005-04	북한의 '핵무기 보유' 선언 이후 주변 4국의 반응과 향후 정책 전망	박영호, 김영춘, 여인곤, 전병곤
2005-05	북한인권 관련 미 국무부 보고서 분석 및 정책전망	최의철, 김수암
2005-06	중국 10기전인대 제3차회의 결과 분석	전병곤
2005-07	일본의 보수우경화 동향분석	김영춘
2005-08	농업분야 대북 협력 방안	김영운, 최수영
2005-09	2004년 북한 영양실태조사결과 보고서 분석	이금순, 임순희
2005-10	북한 최고인민회의 제11기 제3차 회의 결과 분석	박형중, 최진욱

2005-11	북한 인권에 대한 국제사회의 동향 : 제61차 유엔인권위원회의 결의안 채택을 중심으로	최의철, 임수희
2005-12	최근 중·일관계와 갈등요인 분석	배정호
2005-13	북한인권국제대회 동향과 향후 전망	김수암
2005-14	북한 주권국가 인정문제의 국제법적 조명: 동·서독 사례와 향후 통일정책 과제	황병덕
2005-15	동서독간 정치범 석방거래(Freikauf)	손기웅
2005-16	일본 총선 결과 분석	김영춘
2005-17	평화비용의 의미와 실적	김영윤, 이 석, 손기웅, 조 민, 서재진, 최수영
2005-18	미·일동맹의 강화와 주일미군의 재편	배정호
2005-19	주변4국과의 연쇄 정상회담 결과분석	여인곤, 박영호, 배정호, 최춘흠
2005-20	APEC 정상회의의 의의와 한국의 역할	김규륜
2006-01	2006년 북한 신년 공동시설 분석	허문영, 서재진, 임강택, 전현준, 정영태, 최진욱
2006-02	김정일 국방위원장 방중 결산과 향후 한반도 정세 전망	전현준, 김영윤
2006-03	2005 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2006-04	북·중관계 강화의 영향과 우리의 대응책	박종철, 김국신, 최수영, 허문영, 전병곤
2006-05	중·러 정상회담 결과분석	여인곤
2006-06	북한 최고인민회의 제11기 4차 회의 결과분석	서재진, 김영윤
2006-07	주일미군 재편의 의미와 시사점	김국신, 배정호
2006-08	북한 「7·1경제관리개선조치」 4년의 평가와 전망	김영윤
2006-09	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2006-10	아베 정권의 출범과 대한민국 정책 전망	배정호
2006-11	북한의 핵실험과 국제사회의 대응	김국신, 박영호, 배정호, 여인곤, 최춘흠
2006-12	미국 중간선거 결과분석	김국신, 박영호
2006-13	APEC 정상회의 결과분석	김규륜

KINU 정책연구 시리즈

2005-01	북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향	허문영
2005-02	북핵문제와 남북대화: 현안과 대책 진오	이기동, 서보혁, 김용현, 이정철, 정영철, 전병곤, 곽
2005-03	6·15 남북공동선언 재조명: 이론과 실제	홍용표, 조한범
2005-04	광복 60년과 한반도: 한미관계, 남북관계 그리고 북핵문제	김근식
2005-05	한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: 「6자회담 공동성명」 이후의 과제	조성렬
2005-06	제4차 6자회담 합의 이행구도	전현준, 박영호, 최진욱, 이교덕, 조한범, 박종철
2006-01	남북한 관광사업 활성화 방안	김영윤
2006-02	2006년 QDR의 특징 분석과 한반도안보에 주는 시사점	박영호
2006-03	북한 개발협력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제	임을출
2006-04	아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향	김규륜
2006-05	6·15 남북공동선언 이후 북한의 대남정책과 우리의 정책방향	전현준

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 1호(2006)

Studies Series

2004-01	The Successor Theory of North Korea	Kyo Duk Lee
2004-02	Nine Scenarios for North Korea's Internal Development	Hyeong Jung Park
2004-03	The Impact of Personality Cult in North Korea	Jae Jean Suh
2004-04	The Unofficial Exercise of Property Rights in North Korea	Kang-Taeg Lim and Sung Chull Kim
2004-05	A Study of the Social Control System in North Korea: focusing on the Ministry of People's Security	Hyun Joon Chon
2005-01	Strategies for Development of a North Korean Special Economic Zone through Attracting Foreign Investment	Kang-Taeg Lim & Sung-Hoon Lim
2005-02	The Food Crisis and the Changing Roles and Attitudes of North Korean Women	Lim Soon Hee
2005-03	Evaluation of South-North Economic Cooperation and Task for Success	Young-Yoon Kim
2005-04	North Korea's Market Economy Society from Below	Jae Jean Suh
2005-05	Continuities and Changes in the Power Structure and the Role of Party Organizations under the Kim Jong-il's Reign	Hyeong-Jung Park and Kyo-Duk Lee
2005-06	The DPRK Famine of 1994-2000: Existence and Impact	Suk Lee
2006-01	The North Korean Penal Code, Criminal Procedures, and their Actual Applications	Kim Soo-Am
2006-02	North Korea's Negotiation Behavior toward South Korea : Continuities and Changes in the Post Inter-Korean Summit Era	Huh, Moon-Young
2006-03	The Establishment of Peace on the Korean Peninsula and the Outlook for Unification	Cho, Min
2006-04	A Study on the structure of industry in North Korea	Choi, soo-young
2006-05	The Border-crossing North Koreans: Current Situations and Future Prospects	Keumsoon Lee
2006-06	North Korea's Human Resource Development System	Cho, Jeong-Ah

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員제를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여 하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주십시오. 정기회원 자격이 취득됩니다.
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주십시오. 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다
(기관회원 20만원, 일반회원 10만원, 학생회원 7만원)
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주: 통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장을 발송)

3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 30-35권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 20% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.(단, 비영리에 한함)
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호: 142-076)

통일연구원 통일학술정보센터 (전화: 901-2559, 901-2529 FAX: 901-2547)

