

# 한반도 평화·번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안(총괄보고서)

김국신 · 박형중 · 강동완

주관연구기관 : 통일연구원

협력연구기관 : 한국행정연구원 · 대전대 · 북한대학원대 · 서울시립대



# 한반도 평화·번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안(총괄보고서)

---

김국신 · 박형중 · 강동완

주관연구기관 : 통일연구원

협력연구기관 : 한국행정연구원 · 대전대 · 북한대학원대 · 서울시립대

## 한반도 평화·번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안(총괄보고서)

인 쇄 2007년 12월

발 행 2007년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 기획조정실

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울 강북구 4.19길 275 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2576 (팩시밀리) 901-2544

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

표지·레이아웃 디자인 늘품 (02-2275-5326)

인 쇄 처 양동문화사

가 격 10,000원

© 통일연구원, 2007

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

### 국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

한반도 평화·번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안(총괄보고서) / 김국  
신, 박형중, 강동원[지음]. — 서울 : 통일연구원, 2007  
p. ; cm. — (경제·인문사회연구회 협동연구 총서 ; 07-11-01)

참고문헌 수록  
ISBN 978-89-8479-433-7 93340 : ₩10000

340.911-KDC4  
320.9519-DDC21

CIP2007004043

## “한반도 평화·번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안”

### 1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
07-11-01	한반도 평화·번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안(총괄보고서)	통일연구원
07-11-02	한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	서울시립대학교
07-11-03	한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	통일연구원
07-11-04	한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	북한대학원대학교
07-11-05	대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	통일연구원
07-11-06	남북경협 거버넌스 활성화 방안	통일연구원
07-11-07	남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	통일연구원
07-11-08	한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로	한국행정연구원
07-11-09	한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	대전대학교

### 2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	참여연구진
주관 연구기관	통일연구원	김 국 신 선임연구위원 (협동연구 총괄책임자)	박 형 증 선임연구위원 강 동 완 연구원
협력 연구기관	통일연구원	김 규 룬 선임연구위원	조 한 범 선임연구위원 이 석 연구위원 조 정 아 부연구위원
	"	배 정 호 선임연구위원	박 영 호 선임연구위원 여 인 곤 선임연구위원 최 춘 흡 선임연구위원
	"	이 교 덕 선임연구위원	최 수 영 선임연구위원 이 금 순 선임연구위원 김 병 로 연구교수(서울대 통일연구소) 이 주 철 연구원(KBS 남북교류협력팀)
	"	전 성 훈 선임연구위원	송 정 호 교수(우석대) 오 현 철 교수(전북대) 이 원 태 책임연구원(정보통신정책연구원)
	한국행정연구원	양 현 모 연구위원	이 준 호 교수(안양대) 최 유 성 연구위원(한국행정연구원) 최 진 욱 선임연구위원(통일연구원)
	대전대학교	박 광 기 교수	박 채 복 연구위원(숙명여대 통일문제연구소) 유 진 숙 선임연구위원(고려대 아세아문제연구소) 차 조 일 교사(경인고등학교) 설 규 주 교수(경인교대) 박 정 란 선임연구위원(서울대 통일연구소)
	북한대학원대학교	함 택 영 부총장	김 근 식 교수(경남대) 김 갑 식 교수(경남대 극동문제연구소) 이 정 진 연구교수(합림국제대학원대)
	서울시립대학교	임 성 학 교수	서 창 록 교수(고려대 국제대학원) 민 병 원 교수(서울산업대 IT정책대학원) 전 재 성 교수(서울대)



## I. 서 론 / 1

---

- 1. 연구 배경 및 목적 ..... 1
- 2. 연구방법 및 연구내용 ..... 15

## II. 한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀 / 25

---

- 1. 굿거버넌스(good governance) ..... 27
- 2. 네트워크 거버넌스 ..... 33
- 3. 메타거버넌스의 이론적 고찰 ..... 47
- 4. 한반도 평화·번영의 바람직한 거버넌스를 위한 국가의  
역할과 전략적 메타거버넌스 ..... 55
- 5. 한반도 평화·번영의 메타거버넌스를 위한 정책적 과제 ..... 59

## III. 한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안 / 66

---

- 1. 국내외 환경의 변화와 외교안보정책 거버넌스 ..... 66
- 2. 외교안보정책 거버넌스의 실태와 평가 ..... 72
- 3. 외교안보정책 거버넌스의 개선 및 활성화 방안 ..... 101

<부록 1> 설문조사지 .....	115
<부록 2> 사례별 설문조사 응답 .....	120

#### IV. 한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안 / 123

---

1. 이론적 논의 .....	123
2. 한반도 평화체제 거버넌스 .....	126
3. 국제적 차원과 6자회담 .....	134
4. 남북관계 차원과 남북협력 .....	143
5. 국내적 차원과 국민적 합의 .....	152

#### V. 대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안 / 163

---

1. 이론적 논의 .....	163
2. 대북정책단계별 참여거버넌스 활성화 .....	167
3. e-참여거버넌스의 활성화 .....	175
4. 심의민주주의의 정책참여 활성화 .....	183

#### VI. 남북경협 거버넌스 활성화 방안 / 191

---

# 목 차

한반도 평화·번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안(총괄보고서)

김국신 · 박형중 · 강동안

1. 남북경협 환경변화와 거버넌스 활성화 개념 ..... 191
2. 정부차원 남북경협 거버넌스 활성화 방안 ..... 195
3. 비정부차원 남북경협 거버넌스 활성화 방안 ..... 200
4. 남북경협 거버넌스 활성화 방안의 실제적 적용사례:  
    개성공단 ..... 222

## VII. 남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안 / 230

1. 이론적 논의 ..... 231
2. 학술분야 거버넌스 활성화 방안 ..... 232
3. 종교분야 거버넌스 활성화 방안 ..... 241
4. 문화예술분야 거버넌스 활성화 방안 ..... 252
5. 언론방송분야 거버넌스 활성화 방안 ..... 258
6. 관광분야 거버넌스 활성화 방안 ..... 264
7. 대북 인도적 지원 거버넌스 활성화 방안 ..... 268

## VIII. 한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안 / 277

1. 로컬 거버넌스의 이론적 배경 ..... 278
2. 지방자치단체 남북교류 현황 ..... 289
3. 남북교류 로컬 거버넌스(Local Governance) 실태분석 ... 291

- 4. 남북교류 로컬 거버넌스 활성화 방안 ..... 307
- 5. 남북교류 로컬 거버넌스 활성화를 위한 정책제언 ..... 317

**IX.** 한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안 / 320

---

- 1. 한반도 평화교육 거버넌스 활성화를 위한 이론적 근거 .. 321
- 2. 학교 평화교육 거버넌스 활성화 방안 ..... 324
- 3. 공공사회교육 평화교육 거버넌스 활성화 방안 ..... 340
- 4. 비정부기구의 평화교육 거버넌스 활성화 방안 ..... 351
- 5. 한반도 평화교육 거버넌스 활성화를 위한 정책 제언 ..... 354

**X.** 결 론 / 358

---

- 1. 분야별 거버넌스 활성화 방안 ..... 358
- 2. 종합 평가 ..... 371

**참고문헌** / 375

---

# 표 목차

<표 I-1> 남북관계 분야별 거버넌스 평가 비교 .....	6
<표 I-2> 전략적 메타 거버넌스 .....	11
<표 I-3> 거버넌스적 현상의 주요 지표들의 개념 .....	12
<표 I-4> 네트워크 거버넌스의 활성화와 주요 요인 .....	15
<표 I-5> 분야별 거버넌스 사례연구 .....	16
<표 I-6> 주요 학술회의 및 워크숍 개최 현황 .....	17
<표 II-1> 전략적 메타거버넌스 - 예산 .....	59
<표 II-2> 전략적 메타거버넌스 - 정보/지식/가치 .....	60
<표 II-3> 전략적 거버넌스 - 네트워크/조직 .....	61
<표 II-4> 전략적 거버넌스 - 갈등해소 및 분쟁해결 .....	62
<표 III-1> 한미동맹의 균형 발전 정책의 과정별 시기구분 .....	75
<표 III-2> 중국의 동북공정에 대응한 정책과정별 시기구분 .....	85
<표 III-3> 중국의 동북공정에 대응했던 주요 행위주체들의 네트워크 거버넌스 시각 .....	86
<표 III-4> 중국의 동북공정에 대응했던 주요 행위주체들의 메타거버넌스 시각 .....	88
<표 III-5> 일본의 역사교과서 왜곡에 대한 정책단계별 시기 구분 .....	94

# 표 목차

<표 III-6> 일본의 역사교과서 왜곡에 대응했던 주요 행위주체들의 네트워크 거버넌스 시각 .....	95
<표 III-7> 일본의 역사교과서 왜곡에 대응했던 주요 행위주체들의 메타거버넌스 시각 .....	98
<표 IV-1> 한국정부의 전략자원 및 메타적 조정기능 .....	133
<표 IV-2> 동북아 다자안보협력에 대한 각국의 입장 비교 ..	138
<표 IV-3> 남북간 한반도 평화체제 쟁점 .....	147
<표 V-1> 대북정책과정별 참여거버넌스 제도 및 실행도구 ..	168
<표 V-2> 목적 및 구성원에 따른 시민참여 유형 .....	185
<표 VIII-1> 남북교류 로컬 거버넌스 정책단계별 주요 행위자의 역할 .....	286
<표 VIII-2> 남북교류 로컬 거버넌스 행위자 분석 .....	296
<표 IX-1> 평화교육 주체에 따른 유형 .....	322
<표 IX-2> 학교평화교육 거버넌스 행위자 활동 .....	325
<표 X-1> 거버넌스 활성화를 위한 개선 중점 분야 .....	374

## 그림 목차

<그림 I-1> 연구의 기본방향 .....	19
<그림 I-2> 연구수행체계 및 참여 연구기관 .....	24
<그림 II-1> 좁은 세상 네트워크 .....	41
<그림 II-2> 약한 고리 .....	42
<그림 II-3> 척도 없는 네트워크 .....	43
<그림 III-1> 참여정부의 외교안보정책 거버넌스 네트워크 .....	71
<그림 III-2> 일본의 역사왜곡 교과서 대응관련 정책네트워크 .....	95
<그림 IV-1> 거버넌스 활성화 방안 접근방법 .....	125
<그림 IV-2> 한반도 평화체제 구성도 .....	128
<그림 IV-3> 한반도 평화체제 거버넌스 .....	131
<그림 V-1> 온라인 시민참여 제도의 다양한 유형 .....	177
<그림 VI-1> 남북경협 거버넌스 구조: 기업관점 중심 .....	201
<그림 VI-2> 정부-기업 거버넌스 구조 .....	203
<그림 VI-3> 기업-북한 거버넌스 구조 .....	204
<그림 VI-4> 기업과 정부 간의 남북경협 거버넌스 방향 .....	209
<그림 VI-5> 기업-NGO 거버넌스 구조 .....	210
<그림 VI-6> 남북경협 추진기업 대표기구 역할 .....	211
<그림 VI-7> 국제행위자들의 대북 네트워크 .....	219
<그림 VI-8> 개성공단 거버넌스 체제 .....	223

## 그림 목차

<그림 VII-1> 남북 학술교류 거버넌스 구성도 .....	233
<그림 VII-2> 남북 종교교류 거버넌스 구성도 .....	242
<그림 VII-3> 남북 문화예술교류 거버넌스 구성도 .....	253
<그림 VIII-1> 거버넌스의 제수준 .....	280
<그림 VIII-2> 세계화와 보충성의 균형(조화) .....	283
<그림 VIII-3> 남북교류 로컬 거버넌스 실태 평가도 .....	287
<그림 VIII-4> 남북교류 로컬 거버넌스 연구 흐름도 .....	288
<그림 VIII-5> 남북교류 로컬 거버넌스 행위자 네트워크 .....	297
<그림 VIII-6> 강원도 로컬 거버넌스의 정책결정체계 .....	298
<그림 VIII-7> 경기도 로컬 거버넌스 정책결정체계 .....	299
<그림 VIII-8> 경상남도 정책결정체계 .....	300

# I. 서론

## 1. 연구 배경 및 목적

한국의 대북통일정책의 추진 목표, 정책 수단과 방법은 정책 추진 환경의 변화에 따라 달라져왔다. 가장 주목할 만한 변화는 과거의 국가 또는 정부를 중심으로 집권적·계층적으로 정책이 추진되던 상황과는 달리, 국가 이외에 다양한 행위자가 출현했고, 고전적 통일안보 영역을 넘어서는 다양한 이슈 영역이 대두했으며, 행위자 및 이슈 간의 중층적 차원의 상호 작용이 일어나고 있다는 점이다.

이러한 변화는 탈냉전 이후 세계화·정보화·민주화의 확산과 함께 점진적으로 발생해왔는데, 특히 1998년 김대중 대통령이 대북포용정책을 제시한 이후 가속화되었다. 「국민의 정부」가 정경분리원칙에 따라 정부로 일원화되어 있던 대북 접촉 창구를 다원화하자 기업과 시민단체들이 자율적으로 대북사업을 추진하게 되었다. 이와 더불어 국내정치적으로 여야 간에 대북정책에 대한 입장차가 보다 뚜렷해졌고, 여론 형성과 주도권 장악을 위한 언론과 학계에서의 논쟁과 조치가 증가했다. 국내에서 대북정책의 여러 사안에 관련하여 NGO의 개입과 활동이 증가했고, 국제적 대북지원의 본격화 및 북한의 수교 국가 증가로 인해 북한문제에 관한 국제적 개입이 증가했다. 한국정부가 남북경협을 적극 추진하고, NGO의 대북지원과 교류협력 증진 노력에 대해 호의적 태도를 보이면서, 한국 국내에서 더 많은 행위자가 북한과의 관계에 참여하게 되었으며, 아울러 이에 관한 여러 행위자의 이해관계의 강도가 증가했다.

이와 동시에 국내외에서 한국 정부가 주도하는 대북정책 방식에 대한 우호적 또는 비판적 반작용도 증가했다. 국제적 대북지원의 증가와 함께 인권을 비롯한 북한의 내부 문제에 대한 비판적 관심도 국제적으로 증가했다. 또한 한국 정부와 민간의 대북관계에 대한 비판적인 입장을 주장하는 세력이 국내외에서 보다 조직화되며 비판을 체계화하는 양상도 발전하기 시작했다. 이러한 변화의 과정에서 결과적으로 대북정책 전반 및 구체적 사안에 관한 의사형성과 정책결정 및 집행 과정에 한국 정부를 비롯한 다양한 대내외 행위자가 참가하고 상호 영향을 끼치는 복잡한 양태가 발생하였다.

점차 분명해진 것은, 한국의 대북통일정책이 보다 효율적이고 효과적으로 추진되기 위해서는, 이러한 변화된 환경의 성격을 명확히 파악하며 그에 대해 적절히 적응하는 한편, 이러한 환경을 효율적으로 활용하기 위한 노력이 필요하다는 것이었다. 이러한 가운데 주목을 끌기 시작했던 것이 거버넌스(governance)라는 개념이다. 거버넌스 이론은 국가경쟁력 향상을 위한 정부혁신을 강조하며 국가-사회관계가 기존의 관료중심의 위계적 통치방식으로부터 벗어나 보다 수평적으로 연계되어 협력하여야 국정운영이 효율적으로 추진될 수 있다는 내용을 핵심요소로 포함하고 있다.

2003년 2월 새로 출범한 『참여정부』는 국정운영에 관한 새로운 인식틀로서 거버넌스 이론을 도입하고 이에 준거하여 국가시스템을 재정비하였다. 노무현 대통령이 12대 국정과제의 하나로서 제시하고 있는 ‘정치개혁’은 국민참여정치, 국민통합정치, 투명한 청정정치, 수평적 협력정치, 디지털정치 등의 5대 목표를 달성하기 위한 것이다. 이 중 수평적 협력정치는 청와대를 정점으로 하는 수직적, 위계적 국정운영에서 국회, 정당 그리고 시민사회 등이 대통령과 수평적 관계에서 국정운영에 함께 참여하고 협력하는 협력정치(協治) 관계 정립을 의미한다.<sup>1</sup> 즉, 효율적이고 건전한 거버넌스 구축을 목표로 하여 정치개혁을 추진한다는 것이다.

노무현 대통령은 대북 포용정책의 성과를 바탕으로 남북관계를 한 단계 더 심화·발전시키기 위해 평화·번영정책을 선언하였다. 평화·번영정책은 “한반도에 평화를 증진시키고 남북공동번영을 추구함으로써, 평화통일의 기반조성과 동북아 경제중심국가로의 발전토대를 마련하고자 하는 전략적 구상”으로서 참여정부의 통일·외교·안보정책 전반을 포괄하는 기본구상이다.<sup>2</sup> 평화번영정책은 대화를 통한 문제해결, 상호신뢰 우선과 호혜주의, 남북 당사자 원칙에 기초한 국제협력, 국민과 함께하는 정책 등의 기본원칙에 입각하여 추진되며 ‘한반도 평화증진’과 ‘남북한 공동번영 실현 및 동북아 공동번영 추구’를 정책 달성목표로 설정하고 있다. 즉, 단기적으로는 북한 핵문제를 평화적으로 해결하고, 중기적으로 한반도 평화체제를 구축하며,

---

<sup>1</sup>- 청와대, 『12대 국정과제』 <[www.president.go.kr/cwd/kr/government/agenda\\_04.php?m=4](http://www.president.go.kr/cwd/kr/government/agenda_04.php?m=4)>.

<sup>2</sup>- 통일부, 『참여정부의 평화번영정책』 (서울: 통일부, 2003), pp. 2-3.

중·장기적으로 동북아 시대를 주도하는 추진전략을 국민과 함께 실천해 나간다는 것이다.

거버넌스 인식체계에 준거하여 제시된 평화·번영정책은 기존의 통일정책과 다른 새로운 추진체계를 필요로 하고 있다. 다시 말해, 한반도 평화·번영의 과제도 이전의 시대와는 근본적으로 다른 정책 환경을 가지고 있다고 볼 수 있다는 것이며, 그것은 정부주도의 통치(government)모델에서 정부를 포함한 다양한 이해당사자들의 참여와 공조에 의존하는 거버넌스(governance)모델로의 이동이라는 것이었다.<sup>3</sup> 한반도 평화·번영의 과제도 종래와 같이 중앙정부가 전적인 권한과 책임을 가지고 있는 것이 아니라 다양한 민간조직과 중간 매개적 조직들 간의 연결망에 의거한 협의적 정책 결정과정과 수행을 특징으로 하는 상황에 도달했다는 것이다.

한반도 평화·번영정책은 정부·기업·시민사회의 역할을 종합적으로 조망해야 한다는 문제의식에서 거버넌스 개념을 중심으로 평화·번영정책의 추진 배경과 현황을 분석하며, 아울러 정책 추진 체계의 개선 및 활성화 그리고 공고화를 위한 3개년 연구가 통일연구원 주관 하에 여러 연구기관과의 합동으로 시작되었다. 2006년에 시행된 1차년도 연구 사업의 주제는 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사』였다. 본 장에서 그 결과가 제시되고 있는 2007년 2차년도 연구주제는 『한반도 평화·번영을 위한 분야별 거버넌스 개선 및 활성화 방안』이다. 3차년도인 2008년에는 『한반도 평화·번영을 위한 거버넌스의 공고화』라는 제목으로 연구가 추진될 예정이다.

거버넌스에 관한 개념정의에는 여러 가지가 있지만, 1차년도 연구가 원용했던 것은 다음과 같은 것이었다. 즉, “거버넌스는 공공 및 사적 개인들과 제도들이 공공 목적을 달성하기 위해 자신들의 공통적인 업무를 관리하고, 자원을 통제하고 권력을 행사하는 무수한 방법의 집합이며, 갈등적인 이해나 다양한 이해관계들이 수용되면서 상호 협력적인 행동이 취해질 수도 있다. 거버넌스에는 순응을 집행하는 권력행사를 하는 공식적인 제도와 레짐(regime) 뿐 아니라 일반인과 제도들이 동의하는 혹은 자신들의 이해관계로 간주하는 비공식적인 관행들도 포함된다.”<sup>4</sup> 1차년도 연구는 이와 같은 거버

---

3. 황병덕·김갑식·강동완, “서론,” 황병덕 외, 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(상)』 (서울: 통일연구원, 2006), p. 10.

넌스 개념에 입각하여, 한반도 평화·번영 거버넌스를 다음과 같이 정의했다.

“한반도 평화·번영 거버넌스는 공공 및 사적 개인들과 제도들이 한반도 평화증진과 공동번영이라는 공공 목적을 달성하기 위해 이와 관련되는 정책이나 활동, 역할 등 자신들의 공통적인 업무를 관리하고, 자원을 통제하고 권력을 행사하는 무수한 방법의 집합이며, 갈등적인 이해나 다양한 이해관계들이 수용되면서 상호협력적인 행동이 취해지는 과정이다.”<sup>5</sup>

1차년도의 주요 연구 내용은 변화하는 환경 속에서 거버넌스 형태를 띠어 가고 있는 한반도 평화·번영의 추진 실태를 파악하고 분야별 거버넌스를 분석하는 것이었다. 이를 위해 한반도 평화·번영 거버넌스의 개념을 이론적으로 정립하는 한편, 분야별 거버넌스의 실태 조사를 9개 분야에 걸쳐 실시하는 등 총 10개의 주제를 연구했다. 실태조사가 실시되었던 분야를 구체적으로 보면, 1) 외교 안보, 2) 한반도 평화체제, 3) 동북아 다자안보 대화, 4) 대북정책, 5) 남북경협, 6) 남북 사회문화협력, 7) 법제도, 8) 북한 이탈주민 문제해결, 9) 평화교육 등이다.

2차년도의 주요 연구 내용은, 분야별 거버넌스의 발전 정도와 특성에 따라 개선 방향과 정책방안을 마련하고 한반도 평화·번영 거버넌스의 적합한 유형을 도출하는 것이다. 이러한 연구의 기본적 문제인식은, 한반도 평화·번영 거버넌스의 출현은 거부할 수 없는 기정사실이지만, ‘정부의 실패,’ ‘시장의 실패’가 존재하는 것과 마찬가지로 ‘거버넌스의 실패’도 발생할 가능성이 있기 때문에, ‘바람직한 거버넌스(good governance)’가 필요한 바, 그 개념 내용은 무엇이며, 또는 그것을 어떻게 성취할 수 있는가에 대한 연구가 필요하다는 것이다.

2차년도의 연구는, 거버넌스적 조종기제가 나타난다고 해서, 각 구성단위들 간 상호협력, 권력 조정, 분쟁 해결, 효율적 작동 등의 문제는 자동으로 해결되지 않는다는 것이며, 이 때문에 ‘거버넌스 개선 및 활성화 방안’에 대한 연구가 필요하다는 문제의식에 기초하고 있다. 만약 ‘거버넌스 실패’ 현상이 나타난다면, 일관된 문제 해결 방안이 도출되기 어렵고, 개별적 거버넌

---

4-Our Global Neighbor (1995) Report of the Commission on Global Governance, <<http://www.sovereignty.net/p/gov/chap1.htm>> (검색일: 2006년 11월 4일).

5- 황병덕·김갑식·강동완 외, “서론,” p. 13.

스 구성 인자는 각자 다른 관점과 비전을 가지고 한반도의 문제에 접근할 것이며, 다양한 행위자들 간의 권력관계가 충돌과 갈등으로 비화할 가능성이 있으며, 분쟁이 발생할 경우, 이를 통괄해서 해결할 주체가 모호해질 가능성이 있다는 것이다.<sup>6</sup>

따라서 본 연구는 거버넌스적 현상의 장점을 최대화하면서도, 거버넌스의 실패를 막을 수 있는 방안을 모색하는 것을 그 연구의 주요 목적으로 삼는다. 이러한 문제의식에서 1차년도 연구에서는 거버넌스의 지향점에 대해서 많은 관심을 두지 않았던 것에 비하여, 2차년도 연구에서는 거버넌스를 혁신과 변화의 관점에서 활성화하는 방안을 찾고자 한다.

## 나. 분석틀

2차년도 연구인 “한반도 평화·번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안” 모색은 “거버넌스 실태조사”의 연속선상에서 추진되기 때문에 1차년도 실태조사의 성과를 토대로 하여 확대·발전되고 있다. 따라서 여기서는 간략히 1차년도의 분석틀과 그 연구 성과를 요약한 후에 2차년도 활성화 방안에 대한 분석틀을 제시한다.

1차년도의 연구는 한반도 평화번영 거버넌스 실태조사를 세 가지 차원에서 접근하였다. 첫째, 한반도 평화번영 거버넌스는 중층적 차원, 세분화된 이슈, 다양한 행위자의 세 측면이 종합된 것으로 이해한다. 여기서 중층적이란 동북아 차원, 남북관계 차원, 국내적 차원을 지칭한다. 이슈가 세분화되었다는 것은 한반도 평화·번영을 실현하는 데에는 정치, 경제, 안보, 사회·문화, 교육, 법·제도 등 다양한 분야의 이슈가 관련되어 있다는 것이다. 둘째, 한반도 평화번영 거버넌스 실태 조사를 정책과정을 중심으로 분석한다. 정책과정은 정책의제설정, 정책분석, 정책결정, 정책집행, 정책평가 등 5단계로 구분되었다. 셋째, 거버넌스 실태 평가를 위해 평가지표를 설정하고 그에 따라 분야별 거버넌스를 유형화한다. 평가지표로서는 6가지가 설정되었다. 즉, 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효과와 효율성 등이 그것이다. 이를 기초로 거버넌스는 분권형, 집권형, 관리형으로 유형화되었다. 집권형은 정

---

6-임성학 외, “한반도 평화·번영 거버넌스 활성화를 위한 이론적 논의와 개념틀,” (통일연구원 정책간담회 발표논문, 2007년 5월 9일), p. 4.

부가 관리양식을 주도하는 경우, 분권형은 정부의 영향력이 약화된 채 비정부 행위자들이 주도하는 경우, 관리형은 정부가 거버넌스적 현상 전반을 관리하면서 거버넌스의 효율성을 극대화하는 경우이다.

이와 같은 분석들에 입각하여, 1차년도 연구는 외교안보정책, 한반도 평화체제, 다자안보 대화, 대북정책, 남북경협, 사회문화교류협력, 탈북자정착지원, 법제도, 한반도 평화교육 등 9개 분야별 거버넌스의 실태조사를 진행했다. 그 결과는 다음과 같이 <표 1-1>로 요약될 수 있다.

<표 1-1> 남북관계 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

출처: 황병덕·김갑식·강동완, “결론,” 황병덕 외, 『한반도 평화·변영 거버넌스의 실태조사(총괄편)』 (서울: 통일연구원, 2006), p. 455.

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.

한반도 평화·번영 거버넌스 평가지표별 실태를 보면, 참여성은 대체로 높고 자율성과 전문성도 많이 개선되고 있으나 분권화는 아직까지 뚜렷한 진전을 보이지 않고 있고 네트워크와 효과 효율성은 보완할 부분이 많았다. 유형상으로 볼 때, 전체적으로 한반도 평화·번영 거버넌스는 냉전기 정부 중심의 위계적 성격에서 탈냉전기에 들어 집권형 거버넌스를 거쳐 관리형 거버넌스와 분권형 거버넌스로 나아가는 경향성이 발견되었다.

이러한 실태 평가를 토대로, 거버넌스 개선 및 활성화 방안 탐구를 목표로 하는 2차년도 연구가 “어떠한 거버넌스가 한반도 평화·번영 거버넌스의 세부영역별 거버넌스에 바람직하고(good), 민주적이며(democratic), 효율적인(effective)지에 대한 개념 정의를 기초로 연구가 진행되어야 할 것”<sup>7)</sup>이라고 과제를 제기했다. 또한 이 경우 거버넌스의 형태로 관리와 조정의 양식이 변화된다고 해서 국가의 역할이 반드시 축소되어야 하는 것은 아니라는 것, 오히려 거버넌스 혹은 네트워크 양식을 전체적으로 관리하는 배후의 관리자, 조정자로서 국가 혹은 정부의 역할이 새롭게 정의되고, 다른 형태로 발휘될 가능성도 존재한다는 것을 환기했다.

여기에 제시되는 2차년도 연구 분석들은 본 연구의 2장 “한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀”에 잘 제시되어 있다. 분야별 거버넌스의 개선과 활성화의 지향점이 되는 ‘바람직한 거버넌스’는 거버넌스를 이루는 각 주체들이 자율성과 전문성을 가지고 효과적으로 네트워크를 조직하여, 공평하고 효율적인 결과를 산출할 수 있는 거버넌스 조직이라고 정의된다.<sup>8)</sup> 그런데 바람직한 거버넌스가 되기 위해서는 거버넌스의 실패를 막고 효과가 극대화되기 위한 조건이 마련되어야 하는데, 이를 위한 방안을 찾는 것이 거버넌스 개선과 활성화를 위한 연구의 핵심이 된다.

7\_황병덕·김갑식·강동완, “결론,” p. 458.

8\_임성학 외, “한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀,” p. 37.

다시 말하면, 대북정책 및 한반도 평화·번영과 관련하여, 다양한 이슈와 다양한 행위자가 상호 관여하며 작용하고 관계를 맺으면서 문제 영역을 형성하고 해결과정을 치러가는 거버넌스 현상이 발생했고 앞으로도 강화되리라는 것은 부정할 수 없다. 그렇지만 이와 같은 거버넌스 현상의 여러 요소가 상호 긍정적으로 결합하고 작용하여 문제해결에 이바지하리라는 보장은 존재하지 않는다. 역으로 다양한 이슈와 행위자 간에 상호 충돌과 갈등이 발생하게 되는 방향으로 전체 거버넌스가 진화해가고 그리하여 문제해결이 아니라 문제가 더욱 나쁜 방향으로 전개되는 상황이 도래할 수도 있다. 이것이 앞서 시사했던 거버넌스 실패 현상이다. 따라서 거버넌스적 현상의 장점을 최대화하면서도 거버넌스의 실패를 막을 수 있는 방안을 강구해야 한다. ‘거버넌스 활성화’란 바로 이와 같은 것을 뜻한다.

거버넌스 활성화 방안 제시를 위한 핵심 연구 방향은 세 가지이다. 첫째, 국가의 메타거버넌스 능력 향상, 둘째, 분야별 거버넌스를 개선하여 분야별로 ‘바람직한 거버넌스’가 이루어지도록 하는 것, 셋째, 각 분야별 거버넌스 간의 네트워크 거버넌스의 활성화 등 세 가지이다.

메타 거버넌스의 핵심 문제의식은 거버넌스 질서를 능동적으로 조정, 관리하는 효과적인 관리자가 존재해야 한다는 것이다. 거버넌스적 질서 속에서도 각 행위자들 간의 정치적 관계, 권력관계는 여전히 지속되기 때문에, 이를 능동적으로 조정, 관리하지 않으면 거버넌스 체제의 권력기반이 왜곡될 수밖에 없기 때문이다. 관리자는 보다 전체적으로 각 행위자들이 능동적으로 참여성을 높이고 효과적으로 연계되어 활동할 수 있도록 장려해야 하는데, 이를 위해서 전체의 네트워크를 관리하고 각 노드간의 분쟁을 해결할 수 있는 적극적이지만 배후에서 작동하는 내재된 기제의 역할을 해야 한다. 다시 말해, 자율적으로 작동하는 거버넌스의 체제를 관리하고 거버넌스의 실패 현상을 막기 위해서는 전략적으로 노력하고 행위하는 관리자의 기능이 필요한바, 이와 같은 기능을 메타거버넌스라고 한다.<sup>9</sup> 그런데 결국 이와 같은 메타거버넌스를 수행할 수 있는 공적이며, 공정한 주체는 국가일 수밖에 없다. 국가는 세계화, 민주화, 정보화에 부합하는 전략적 메타 거버넌스 기능을 통해, 거버넌스 과정을 관리하면서 실패를 방지하는 메타적 고정기

---

9-위의 글, p. 38.

능을 수행해야 한다.

전략적 메타거버넌스에서 정부가 사용할 수 있는 전략자원은 크게 네 가지이다.<sup>10</sup> 즉 예산, 정보와 지식, 네트워크 조직력, 갈등해소 및 분쟁해결 능력이다. 이를 활용하여 다음의 네 가지를 실현해야 한다. 첫째, 예산의 효율적, 전략적 지원을 통해 각 주체들이 자율성, 전문성, 참여성을 고양하도록 유도하는 한편, 둘째, 정보와 지식을 올바르게 제공하여 정부가 제시하는 비전을 공유하도록 한다. 셋째, 각 구성단위들을 효율적 네트워크를 통해 연결시키기 위하여 조직적 비전과 역할을 가지고 각 구성단위들을 대해야 하며, 넷째, 행위자 간에 갈등이 발생할 가능성을 사전에 줄이고, 갈등이 발생할 경우 해결하는 역할을 해야 한다.

국가의 전략적 메타거버넌스 역할은 남북관계, 대북정책 그리고 한반도 평화·번영과 관련하여 특히 부각된다. 주지하다시피 한국 정부 이외에도 국내외의 다양한 행위주체가 등장했고, 다양한 이슈 영역이 전개되었음에도 불구하고 국가의 전략적 메타 거버넌스가 여전히 중요한 것은 세 가지 이유 때문이다. 첫째, 남북관계 차원에서 볼 때, 한국의 거버넌스적 대북 정책의 접점이 여전히 북한 정부 하나로 집중되어 있다는 것이다. 둘째, 국제관계 차원에서 볼 때, 남북관계, 대북정책, 평화·번영의 문제 영역은 전통적 외교 안보 정책의 성격을 강하게 띠고 있다는 점이다. 언급된 문제 영역에서는 여전히 NPT, IAEA, UN, 국제금융기구 등이 안보관련 기구이거나 안보 문제의 해결 여부에 따른 미국, 일본을 비롯하여 중국, 러시아 등 주요 국가의 외교 정책의 영향 하에 놓여 있는 기구라는 점에서 드러난다. 셋째, 비교적 직접적인 안보 영역을 벗어나며, 주로 국내차원이라 할 수 있는 남북 경제협력, 사회문화 교류, 평화교육 등의 영역에서도 아직도 한국 정부의 메타 거버넌스적 역할에 대한 기대가 크다는 것에서 나타난다. 본 연구가 밝혀주는 것처럼, 거버넌스적 상황의 전개에도 불구하고, 비안보분야 거버넌스 참여자들은 정부가 예산, 정보와 지식, 네트워크 조직력, 갈등해소 및 분쟁해결 능력과 관련한 역할을 보다 강화해줄 것을 기대하는 것이 일반적이다.

그런데 국가의 메타 거버넌스 역할이 중요하다고 하더라도, 이것이 국가

---

<sup>10</sup>- 위의 글, p. 40.

가 과거처럼 하향식 정책을 취해야 한다는 것을 의미하지는 않는다. 평화·번영 거버넌스에 관여하고 있는 다양한 국제기구, 외국 정부가 한국 정부의 일방적 의사 전달에 순응하지도 않을 것이며, 또한 이미 민주화된 상황에서 자율성, 전문성, 독자 네트워크를 갖추고 있는 국내 참여자들 역시 정부의 위계적 권위에 복종하지도 않을 것이다. 결국 전반적으로 평화·번영 거버넌스의 활성화와 관련하여, 국가의 전략적 메타 거버넌스 역할의 향상이 의미하는 바는 국가가 평화·번영 거버넌스에서 새로운 역할을 찾아야 할 것이라는 점이다. 다시 말하면, “다양한 행위자들의 고른 참여를 보장하되 정책 결정 및 실행 과정에서는 최대한의 효율성을 보장하고 이 과정에서 발생하는 문제와 분쟁을 해결하는 역할을 국가가 맡아야 하는 것이다.” 즉, “국가는 거버넌스의 실패를 막고, 거버넌스적 조정체계의 이점을 최대한으로 살리기 위하여, 전략적으로 메타 거버넌스 역할을 해야 한다는 것이다.”<sup>11</sup> 국가의 이러한 메타 거버넌스적 역할은 ‘조율되지 않은 발전지향 관리형 거버넌스’라고 특징지을 수 있는 평화·번영 거버넌스의 현 실태가 ‘조율된 발전지향 관리형 거버넌스’로 변화할 수 있는 매개가 될 수 있을 것이다 (<표 I-2> 전략적 메타 거버넌스 참조).

---

<sup>11</sup> 위의 글, p. 56.

<표 I -2> 전략적 메타 거버넌스

전략자원	상대 행위자	메타적 조정기능	
		국제차원	국내차원
예산	국제차원	○한국 국익에 걸맞은 국제지원 시스템 구축 ○공동예산 집행을 통해 정책목표까지 공유하는 활동	
	남북차원	○교류협력을 통해 북한내 다양한 행위자 지원 ○인센티브 제공을 통한 북한의 협상태도 변화 유도	
	국내차원	○국내행위자 자율성 강화를 위한 매칭펀드식 지원방식 적용 ○예산운용의 투명성 제고 및 세제혜택 확대	
정보 지식	국제차원	○한국정부 입장 적극 홍보활동 ○국제기구 의제설정 역할 담당	
	남북차원	○북한 정책입안자와의 교류 및 정보 교환 ○북한 행위자들과의 정보교환의 장 마련	
	국내차원	○국내 행위자에게 정보·지식 제공 ○다양한 국내 행위자들의 정보·지식을 총괄하여 수집·편찬·확산	
네트워크 조직	국제차원	○한반도 문제에 대한 국제사회의 관심을 유발하기 위한 클러스터 형성 작업 ○관련국가, 국제기구 및 시민사회와의 네트워크 조성 외교	
	남북차원	○남북한 접촉포인터 다변화 ○장관급회담·경제·군사회담 등 정부 협상 채널 제도화	
	국내차원	○남북관계 및 북한전문가 네트워크 구축 ○국내행위자와 국제기구의 연계	
갈등해소 분쟁해결	국제차원	○남북관계 및 한반도 평화관련 갈등조정을 위한 국제기구/레짐 설립 유도 ○갈등 해소를 위한 주변 당사국들과의 다자협력기구 창설	
	남북차원	○북한과 적절한 수준의 대화통로 준비, 협상해결책 모색 ○북한과 국내외 행위자간 갈등 해결을 위한 조정위원회 설치	
	국내차원	○국내행위자간 남남갈등을 해결할 메카니즘 구축 ○갈등조정위원회를 통한 분쟁 해결 시도	

이와 같은 국가의 메타거버넌스 기능을 통해 달성하고자 하는 것은 결국 분야별 거버넌스가 바람직한 거버넌스가 될 수 있는 환경을 마련하는 것이다. 개별 분야의 거버넌스를 바람직한 거버넌스로 지향시키는 데서 핵심은 위에서 언급한 ‘바람직한 거버넌스’의 개념정의에서도 나타나듯이, 거버넌

스 현상의 지표인 자율성, 전문성, 참여성, 효과성, 네트워크, 분권화 등을 최대로 고양시키는 것이라고 할 수 있다. 1차년도 연구인 『한반도 평화·번영 거버넌스 실태조사』가 제시했던 6개 지표의 개념을 도표로 나타내면, 아래<표 1-3>과 같다. 여기서 전문성, 참여성, 효과와 효율성은 행위자 중심이고, 네트워크, 분권화는 행위자 간의 관계 중심이지만, 각각의 요소에는 행위자와 관계적 측면이 모두 내재되어 있기 때문에 두 측면에서 판정되어야 한다.

다만 여기서 고려해야 할 것은, 바람직한 거버넌스에 대한 판정에서 분야별·이슈별로 동일한 기준을 적용할 수 없다는 것이다. 이 연구에서 다루는 주제와 관련해서 볼 때, 평화변영을 위한 외교안보정책 및 한반도 평화체제 거버넌스와 같은 외교안보 분야의 경우는 다른 분야보다 시민의 참여나 정보가 제한될 수밖에 없다. 그러나 사회문화교류 협력, 지방자치단체 남북교류와 같은 경우에는 거버넌스적 현상이 더욱 두드러지며, 따라서 위에서 언급한 자율성, 전문성, 참여성, 효과성, 네트워크, 분권화의 6개 지표를 전면적으로 강화하는 것을 통해 바람직한 거버넌스를 이룰 수 있을 것이다. 현 시점에서의 남북 경험 거버넌스는 그 중간이라고 할 수 있을 것이다.

<표 1-3> 거버넌스적 현상의 주요 지표들의 개념

자율성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○각 주체들은 국가로부터 자율성을 확보하며 자발적으로 조직되고 유지되어야 함.</li> <li>○정부의 관여가 시민사회나 이해 당사자들의 자율성을 저해하고 전통적인 거버넌스를 강화하는 방향으로 이어지지 않도록 하여야 함.</li> </ul>
전문성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○사회의 복잡화에 따라 국가의 전문성에 있어서 독점적 지위의 유지가 한계에 부딪힘.             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가가 다원화되고 복잡한 사회 속에서 지식과 정보를 독점하거나 집중시키는 것이 불가능하고, 비용도 높아졌음.</li> </ul> </li> <li>○사회문제의 해결을 위해서는 다양한 행위자들의 전문적 지식과 정보의 도움이 필수적이므로, 전문성은 거버넌스체제의 등장 배경임.             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전문적인 지식과 정보를 제공할 수 있는 행위자의 존재는 거버넌스 성공의 필수 조건.</li> </ul> </li> </ul>
참여성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○중요한 국가정책을 결정할 때, 주요 이해 당사자 이외에도 중립적이고 객관적으로 문제를 접근할 수 있는 행위자들이 참여하여 의견을 개진하고 토론하는 과정이 보장되어야 함.</li> <li>○사회문제의 해결을 위해 다양한 행위자들의 전문적인 지식과 정보의 도움이 필수적이기 때문에, 참여성은 거버넌스에서 가장 주요한 기본적 개념으로 거버넌스의 민주적 형평성과 연관되어 있음.</li> </ul>

효과·효율성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○정책결과과정이나 이를 실현시키기 위한 제도나 방식들이 최소비용으로 효과적인 협력을 이끌어 낼 수 있어야 함.</li> <li>○거버넌스에 참여하는 각 행위자들에게 효율·효과성을 위한 협조가 요구됨.</li> <li>○거버넌스의 효율·효과성을 위해 정부의 메타거버넌스적 기능 수행이 요구됨. <ul style="list-style-type: none"> <li>- 네트워크 관리자의 역할,</li> <li>- 각 행위자들을 연결하는 일반 규칙 제공 역할,</li> <li>- 각 행위자들을 연결하는 대화의 장 제공 역할 등.</li> </ul> </li> </ul>
네트워크	<ul style="list-style-type: none"> <li>○네트워크는 인적 교환, 정보 교환, 자원 교환 등의 통로 역할을 하므로, 거버넌스에서는 매우 중요함.</li> <li>○거버넌스의 실태는 네트워크의 노드의 수에 따라 다를 수 있고, 네트워크의 강도나 형성요인에 따라 거버넌스의 효과도 다르게 나타날 수 있음. <ul style="list-style-type: none"> <li>- 네트워크의 성격이 공식적이냐 비공식적이냐, bridge이냐 bond이냐, 양자적이냐 다자적인가?</li> </ul> </li> <li>○사회구조의 다양한 측면에서 접근이 이루어져야 하는데, 이를 위해서는 여러 행위주체들의 적극적인 네트워크링이 이루어져야 함.</li> </ul>
분권화	<ul style="list-style-type: none"> <li>○거버넌스에서 분권화는 과거의 위계질서형의 국가·사회, 중앙과 지방의 관계에서 수평적 관계로 변화하는 것을 의미함.</li> <li>○거버넌스에서 분권화는 동시에 조직 내부의 분권화를 의미함. <ul style="list-style-type: none"> <li>- 조직의 의사결정이 중앙에 집중되지 않고 하부로 이양되거나 협조관계가 형성되는 것을 의미.</li> </ul> </li> <li>○다양한 집단과 의견이 존재할 수 있는 환경이 조성되기 위해서는 수평적 관계와 분권화가 이루어져야 함.</li> <li>○분권화가 성공하기 위해서는 각 행위자의 자율성을 확보해야 함.</li> </ul>

출처: 서창록·임성학·전재성, “한반도 평화·변영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀,” 황병덕 외, 『한반도 평화·변영 거버넌스의 실태조사(상)』 (서울: 통일연구원, 2006), pp. 112-124의 내용을 재구성.

네트워크 거버넌스란, “기존의 조직 또는 시스템 내부에 고정적으로 존재하는 관료제적(bureaucratic) 구조에 대비하여 유기적(organic) 또는 비공식적(informal) 관계를 특징으로 하는 기구 사이의 조정(coordination)”<sup>12</sup>이라고 규정할 수 있다. 네트워크 거버넌스 개념은 거버넌스 현상에 몇 가지 특징이 있음을 부각시킨다. 첫째, 네트워크 거버넌스는 단순히 정부의 중앙 집중형 메커니즘을 중심으로 하여 효율성을 추구하려는 시스템을 넘어서기 위한 분산형 통치체제의 개념을 포함하지만, 그 이외에도 다양한 비공식적 관계와 정책결정과정을 포함하는 한편, 동시에 내부의 불균등한 권력 관계

<sup>12</sup>-Candace Jones, William S. Hesterly, and Stephen P. Borgatti, “A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms.” *Academy of Management Review* 22(4), 1997. p. 913. 임성학 외, “한반도 평화 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀”에서 재인용.

를 전제로 한다. 둘째, 네트워크 거버넌스 개념은 거버넌스의 형태가 (개체 중심적) 시장이나 (단일중심적) 위계질서가 아니라 복수의 중심을 갖는 네트워크 구조를 띠고 있으며, 환경의 변화에 따라 자발적으로 생성되는 자기조직적(self-organizing) 속성을 지닌다는 것을 부각시킨다. 셋째, 이와 같은 네트워크는 상대적으로 자발적이며 상호의존적인 행위자를 연결하기 때문에, 과거와 같은 위계질서나 독재적인 지도력은 더 이상 중요한 의미를 갖지 않는다. 또한 네트워크 내에서 “구조”보다도 “과정”에 주안점을 두며, 따라서 강압, 명령, 통제 대신에 협상, 조정, 조화, 협력, 동맹 등이 주요한 키워드가 된다. 넷째, 이와 같은 네트워크식의 분산된 형태의 거버넌스 속에서 국가는 위로부터의 통제와 관리가 아니라 다양한 행위자들을 조정하고 상호작용하도록 해주는 촉매(activator)의 기능을 담당한다. 즉 네트워크 거버넌스 속에서는 전통적인 국가 또는 정부기구가 사라진 것이 아니라 다른 행위자들과의 복합적인 상호 연계 속에서 조정과 협상의 주체라는 중요한 역할을 떠맡게 된다.<sup>13</sup>

네트워크 거버넌스의 활성화가 이루어지기 위해서는 비공식 관계의 조정력, 클러스터의 형성, 약한 고리의 역할, 분산화된 권력관계 등이 중요하다 (<표 I-4> 참조)<sup>14</sup>.

13\_임성학 외, “한반도 평화 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀,” pp. 28-30.

14\_민병원, “국가와 거버넌스 그리고 네트워크: 이론적 검토,” (통일연구원 정책간담회 발표논문, 2007년 4월 13일).

<표 1-4> 네트워크 거버넌스의 활성화와 주요 요인

거버넌스내의 비공식 관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>○조직이나 시스템의 원활한 운용을 위해서는 윤희유와 같은 비공식 관계도 매우 중요함.</li> <li>- 비공식 관계에서는 유연하게 조율을 위한 사전 논의를 할 수 있음.</li> <li>○네트워크 거버넌스는 상호조정을 중시하는 분산형의 유기체적 조직적 특성을 지니고 있기 때문에, 비공식 관계가 중요함.</li> </ul>
클러스터의 존재와 역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>○클러스터는 네트워크 내 노드들 사이의 거리를 단축시키는 핵심동인으로서 중요한 역할을 하는 존재임.</li> <li>○네트워크 거버넌스 내에 핵심 그룹 또는 핵심 허브 역할을 하는 클러스터가 존재하는 경우, 정책 커뮤니케이션이 원활하게 이루어지고, 정책을 둘러싼 방향 설정도 보다 용이하게 조정이 이루어질 수 있음.</li> </ul>
약한 고리의 존재 및 역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>○클러스터들 사이의 혁신적인 전파과정은 약한 고리를 통해 일어남.</li> <li>○네트워크 시스템의 변화는 외부와의 교류가 잦은 약한 고리에 의해 초래되는 경향이 있음.</li> <li>- 변화의 흐름을 조직이나 시스템 내부로 전달하는 기능</li> <li>○그룹이나 집단의 중요 정보의 취득도 그룹이나 집단의 연결점 역할을 하는 약한 고리의 관계에 있는 그룹이나 집단에 의존하는 성향이 있음.</li> </ul>
분산화된 권력관계와 적절한 불균등한 영향력의 행사	<ul style="list-style-type: none"> <li>○현실 세계에서 네트워크 거버넌스를 보면, 외형은 분산형 구조이지만, 몇몇 그룹이나 집단이 실제 권력을 독과점하는 경우가 종종 있음.</li> <li>- 소수의 그룹이 네트워크 내 연결(link)의 독과점을 통하여 네트워크 파워(network power)를 구축함으로써 실질적으로 권력을 독과점한 경우.</li> <li>○네트워크 거버넌스 내에서 조정과 협상이 동적으로 전개될 정도의 불균등한 권력관계는 필요하지만, 소수에 의한 네트워크 파워가 행해지게 되면, 시스템은 심각한 경직성에 봉착할 수 있음.</li> <li>○네트워크 거버넌스의 활성화를 위한 불균등한 권력관계는 동적인 조정과 협상을 위한 틀 내에서 존재하여야 할 것임.</li> </ul>

## 2. 연구방법 및 연구내용

### 가. 연구 방법

본 연구는 기본적으로 바람직한 거버넌스의 개념 및 그 성취에 관한 이론에 대해 탐구하는 한편, 한반도 평화·번영의 각 분야별 정책에 대한 일차자료 및 이차자료를 수집 활용하는 내용분석의 방법을 사용하였다. 그리고 본 연구가 한반도 평화·번영의 각 정책 분야별 정부, 정당, 기업, 언론, NGO 등의 역할과 상호작용을 알아보기 위한 것이기 때문에 각 분야별 행위자에 대한 심층 면접조사를 실시하였다. 그리고 심층 면접 조사를 보완하기 위한 설문조사도 병행하였다.

본 연구의 접근 방법 중 두드러진 특징은 사례연구이다. 각 연구 주제별로

거버넌스의 개선점을 파악하고 활성화 및 개선 방안을 강구하기 위해서는 다양한 분야의 이슈별 사례연구는 필수적이다. 가령 외교안보정책 분야에서는 1차년도에 이어, 한미동맹 균형발전 정책, 중국 동북공정에 대한 대응, 일본 역사교과서 왜곡 등에 대해 사례연구를 하였다. 지방자치단체의 남북 교류 활동과 관련해서는 강원도, 경기도, 경상남도의 사례를 분석했다. 사회문화교류 협력 분야에서는 학술, 종교, 문화예술, 언론 방송 출판, 관광, 대북 지원에 관련한 여러 사례를 참고했다. 남북경협과 관련해서는 개성공단, 대북사업지원기관, 남북협력지원협의회를 각각 사례분석 하였다. 대북정책 참여와 관련해서는 온라인 참여에 관한 사례분석을 행하였다. 한반도 평화체제와 관련해서는 6자회담에 대한 분석을 행하였다.

<표 1-5> 분야별 거버넌스 사례연구

분 야	사 례
경제	개성공단, 대북사업지원기관, 남북교류협력지원협의회
사회문화	학술, 종교, 문화예술, 언론 방송 출판, 관광, 대북지원
지방자치단체 대북활동	강원도, 경기도, 경상남도
대북정책 참여	온라인 참여
외교안보	한미동맹균형발전, 중국 동북공정, 일본역사교과서 왜곡
평화체제	6자회담

또한 본 연구는 학제간 연구와 협동연구의 장점을 살리고자 각 주제별로 또는 총괄적으로 관련 행위자 및 전문가를 중심으로 간담회, 워크숍, 학술회의 등을 개최하였다. 세부 주제별로 다양한 형태의 간담회 및 워크숍을 15차례 이상씩 개최하였다. 그리고 총괄적으로도 자문회의, 사업계획발표회, 총괄책임자와 세부과제 참여자간 간담회, 전체 워크숍, 중간발표회, 최종발표회 국제학술회의 등 총 25회 이상의 모임을 가져 회의 결과를 연구에 반영하고 문제점을 해결해 나가려고 노력하였다. 이를 통해 본 연구가 분야별 전문기관간 유기적 연계 속에서 시너지 효과를 극대화하는 진정한 “협동연구”가 될 수 있도록 했다.

본 협동 연구는 대주제와 분야별 세부주제간 유기적 연관성을 도모하기

위해 바람직한 거버넌스에 관한 이론 및 개념 정립을 위한 연구진 전체회의와 워크숍을 수차례 개최하여 연구자간 인식을 공유하였다. 특히, 전반기와 후반기에 각각 1차례씩 총괄책임자와 세부과제연구자와의 간담회를 통해 한반도 평화·번영 거버넌스의 개선 및 활성화를 위한 문제인식을 공유하고 연구방향의 일치를 도모하고자 노력을 기울였다(<표 I-6> 참조).

<표 I-6> 주요 학술회의 및 워크숍 개최 현황

일 시	회의명(행사명)	주 요 내 용	
전 반 기	1.12	자문회의	한반도 평화·번영 거버넌스 활성화를 위한 이론적 틀 정립을 위해 전문가 자문 및 연구방향 설정
	2.23	자문회의	거버넌스 개념 및 선행연구 등에 대한 전문가 자문 및 연구방향 설정
	2.28	사업계획 발표회	협동연구 사업을 위해 세부과제별 사업계획을 발표하고 각계 전문가의 평가를 통해 사업계획 수정보완
	3.14	자문회의	거버넌스 개념 및 네트워크 이론 등에 대한 전문가 자문 및 연구방향 설정
	3.22	자문회의	굿거버넌스, 네트워크 거버넌스, 메타거버넌스에 대한 이론적 논의
	4.7	총괄책임자와 과제연구자 간담회	이론연구팀과의 정기간담회를 통해 거버넌스의 한국적 적용방안에 대한 논의 및 국제학술회의 계획 수립
	5.2	자문회의	대북정책 분야에 있어 거버넌스 적용의 적실성 및 유용성에 관한 논의
	5.9	공동연구진 전체워크숍	협동연구사업의 일관성을 유지하기 위해 거버넌스 활성화를 위한 기본적인 이론적 틀을 정립하고 향후 연구방향 설계
	5.17	총괄책임자와 과제연구자 간담회	한반도평화체제 분야 연구팀과의 정기 간담회를 통해 한반도 평화체제 거버넌스 활성화 연구방향에 관해 논의
	6.15	총괄책임자와 과제연구자 간담회	평화교육 분야 연구팀과의 정기 간담회를 통해 평화교육 분야의 거버넌스 적용 방안에 관해 논의
	6.19	총괄책임자와 과제연구자 간담회	로컬거버넌스 연구팀과의 정기간담회를 통해 지방자치단체와 지역NGO의 거버넌스 현황 및 활성화 방안에 대해 논의
	6.21	자문회의	이론적 틀 정립과 관련하여 메타거버넌스에 대한 개념 논의 및 적용에 관한 논의
	7.3	자문회의	한반도 평화번영 거버넌스 활성화에 관한 정책적 아이

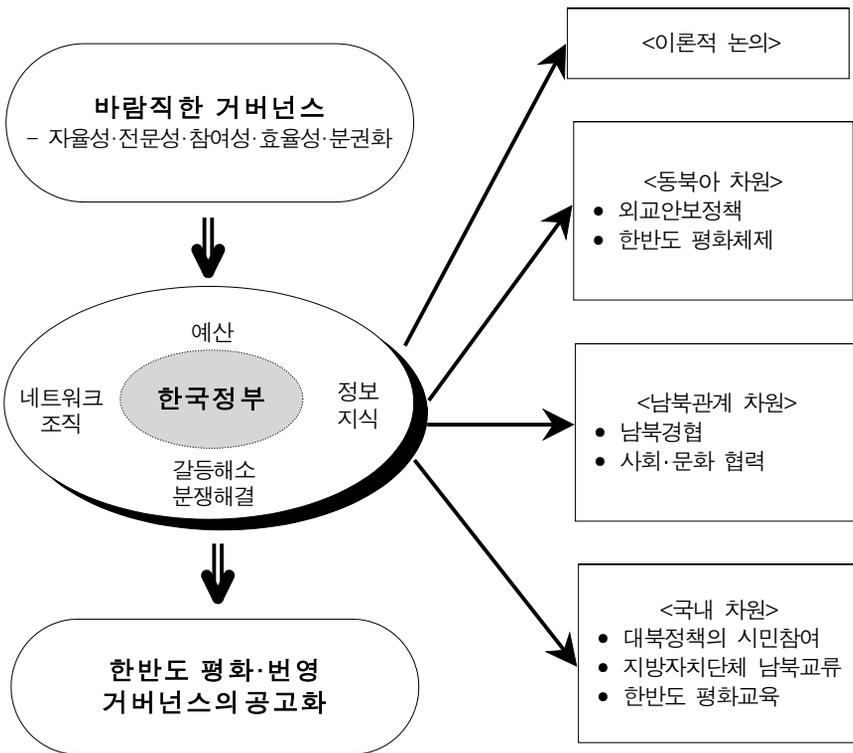
후 반 기			디어에 관한 논의
	7.11	1차 중간보고회	중간보고서에 대한 외부토론 및 평가를 통해 연구진척도 점검 및 향후 연구 방향 논의
	7.31	2차 중간보고회	1차 중간보고회 시 제기된 문제점에 대한 수정 보완 및 연구진척도 점검
	8.9-14	국제학술회의	중국 연변대 동북아연구원과 공동으로 한·중 국제학술회의를 개최하여, 한반도 평화변영을 위한 분야별 거버넌스 활성화 방안을 모색하고, 한반도 평화체제와 관련한 중국의 입장에 대해 상호 의견을 교환  중국 길림대 동북아연구원과 공동으로 한·중 워크숍을 개최하여 한반도 정세분석과 한·중 협력 관계를 모색
	8.17	연구책임자 간담회	연구책임자 전체 회의를 통해 중간보고 이후 사업방향 논의
	8.22	총괄책임자와 과제연구자 간담회	한반도평화체제 분야 연구팀과의 정기 간담회를 통해 한반도 평화체제 거버넌스 활성화 연구방향에 관해 논의
	8.24	총괄책임자와 과제연구자 간담회	평화교육 분야 연구팀과의 정기 간담회를 통해 평화교육 분야의 거버넌스 적용 방안에 관해 논의
	8.31	총괄책임자와 과제 연구자 간담회	이론연구팀과의 정기간담회를 통해 거버넌스의 한국적 적용방안에 대한 논의
	9.19	총괄책임자와 과제 연구자 간담회	로컬거버넌스 연구팀과의 정기간담회를 통해 거버넌스 활성화 방안에 대해 논의
	10.11	공동연구진 전체워크숍	세부과제별 실태조사를 바탕으로 분야별 거버넌스의 활성화 방안 논의
	10.15	최종보고회	최종보고서 발표를 통해 사업을 최종점검하고 외부토론자의 토론 및 평가를 통해 수정 및 보완 사항 논의
	10.22	공동연구진 전체워크숍	최종보고회 시 지적된 사항의 수정보완 및 정책제언 관련 논의
10.30	자문회의	세부과제별 거버넌스 활성화 방안을 바탕으로 정책 제언 논의	

## 나. 연구 내용

본 연구는 1차년도에 한반도 평화·변영 거버넌스의 실태조사에서와 마찬가지로, 거버넌스 활성화에 대한 이론적 논의를 필두로, 동북아 차원, 남북 관계 차원, 국내 차원의 크게 4가지 영역으로 나누어 연구를 진행하였다.

이론적 논의에서는 한반도 평화·번영 거버넌스 활성화 방안 제시 연구를 위한 이론적 틀을 제시하였고, 동북아 차원에서는 외교안보정책 거버넌스, 한반도 평화체제 거버넌스를 다루며, 남북관계 차원에서는 남북경협 거버넌스, 사회문화 협력 등을 다루며, 국내차원에서는 대북정책에 대한 시민 참여, 지방자치 단체의 남북교류 거버넌스, 한반도 평화교육 거버넌스 등의 개선 및 활성화를 살펴본다(<그림 1-1> 참조).

<그림 1-1> 연구의 기본방향



이러한 논의를 위해 먼저 한반도 평화·번영 거버넌스의 분야별 거버넌스 개선과 활성화 방안을 연구하기 위한 “이론적 틀”을 제시하였다. 여기서는 다양한 관점에서 논의되고 있는 바람직한 거버넌스 관련 문헌들을 종합해 보고, 이후 한반도 평화·번영을 위한 거버넌스 활성화 방안을 이론적 관점에서 제시한다. 이러한 맥락에서 바람직한 거버넌스에 대한 개념이 정의되며, 네트워크 거버넌스와 메타거버넌스가 소개된다. 그리고 이로부터 한반도 평화·번영을 위한 거버넌스 활성화 방안으로 “전략적 메타거버넌스” 역할을 맡아야 하는 국가의 기능을 주된 논지로 제시한다. 기본적인 문제의식은 바람직한 거버넌스를 위해서는 국가의 역할이 여전히 중요한데, 특히 한반도 평화·번영과 같은 전략적 목적 달성을 위해서는 정부의 역할이 핵심적이며 거버넌스를 관리할 필요성은 오히려 증가하기 때문이다. 이러한 관점에서 국가가 전략 메타거버넌스 기능을 수행하는 데 사용할 수 있는 전략적 자산, 그를 활용한 영향력 행사의 내용 등에 대해 서술한다. 특히 국가가 한반도 평화·번영의 여러 이슈 영역에서 메타 거버넌스적 기능이 어떠한 목적으로 어떻게 사용되어야 하는가를 제시한다.

다음 주제는 외교안보이다. 먼저, 본 연구는 거버넌스의 개선·활성화와 관련된 이론적 논의와 개념적 틀에 관해 고찰한다. 거버넌스의 활성화와 관련하여 이론적으로 굿 거버넌스, 네트워크 거버넌스, 메타거버넌스에 관한 논의를 거론한다. 나아가 외교안보정책의 환경 변화와 외교안보정책 거버넌스에 관해 살펴본다. 탈냉전시대의 도래이후, 국내외 환경의 변화에 따른 외교안보정책의 환경 변화, 외교안보정책 거버넌스의 개념, 외교안보정책체제, 외교안보정책 거버넌스와 주요 행위자 등에 관해 연구한다. 그리고 굿 거버넌스, 네트워크 거버넌스, 메타거버넌스 등의 관점에서 외교안보정책의 거버넌스의 실태를 사례연구를 통하여 분석·평가한다. 특히 세 가지 사례를 연구한다. 즉, 한미동맹, 중국의 동북공정, 일본의 역사교과서 왜곡 등을 사례로 선정하였다. 마지막으로 이러한 이론 및 사례분석의 연구성과를 활용하면서, 외교안보정책 거버넌스의 개선·활성화 방안에 대해 연구한다.

그 다음의 주제는 평화체제 거버넌스이다. 본 연구는 먼저 ‘한반도 평화체제’와 ‘한반도 평화체제 거버넌스’에 대한 개념화를 시도하고 ‘바람직한’ 한반도 평화체제 거버넌스의 상을 제시한다. 그리고 한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안을 국제적 차원, 남북관계 차원, 국내적 차원 등으로 나누어

대안을 모색한다. 여기서의 논의는 특히 정부의 메타거버넌스 기능에 주목한다. 즉 한반도 평화체제에서 정부의 역할이 강화되거나 축소 또는 없어지는 것이 아니라 정부의 역할이 ‘변화’되어야 한다는 것이다. 이제 정부는 거버넌스 행위자 중 하나가 아니라 거버넌스 자체의 관리자로서, 한반도 평화체제 구축 또는 구축 이후의 과정에서 각 구성단위의 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효과와 효율성 등을 고양시켜야 한다. 본 연구는 한반도 평화체제 거버넌스의 실태파악에 기초한 그 개선 및 활성화방안을 제시함으로써 한반도 평화체제 구축을 위한 다양한 분야의 정책형성 및 정책집행을 분석하는데 일종의 준거틀을 제공할 것이다.

그 다음 주제는 대북정책에의 시민참여 거버넌스이다. 본 연구는 대북정책 거버넌스의 문제점을 시민참여에 초점을 두고 개선하고자 하는 데 목적을 두고 있다. 특히 본 연구는 대북정책 거버넌스적 현상의 확대에 근간이 된 시민참여를 민주주의 이론적 접근을 통해 점검해 보고, 대북정책 분야에서 심사숙고와 토론에 의거한 심의민주주의적인 ‘참여 거버넌스’가 활성화될 수 있는 방안을 모색한다. 이를 위해 거버넌스와 시민참여, 민주주의에 관한 이론적 논의를 살펴본다. 본 프로젝트의 이론 개발팀에서 ‘바람직한 거버넌스’, ‘네트워크 거버넌스’, ‘메타거버넌스’를 이론적 틀로 제시하고 있는데, 이를 대북정책 거버넌스에 적용하는 문제를 다룬다. ‘바람직한 거버넌스’는 현재 대북정책 거버넌스에서는 인권과 기본적 자유, 임파워먼트와 의사결정참여 등 정치적·사회적 측면의 투명성과 책무성이 중요하다는 것을 강조한다. 또한 본 연구는 대북정책을 결정·집행함에 있어 정부라는 행위자가 위계상 ‘집권형’ 거버넌스의 최상위적 위치가 아니어야 한다는 당위적 차원의 기술에 그치는 것이 아니라 어떻게 그와 같은 정부의 역할을 설정하기 위하여 시민참여를 기반으로 심의민주주의적인 수단·방법을 강구할 것인가를 구체적으로 논의한다.

다음으로 남북경협 거버넌스 활성화 방안을 찾아본다. 첫째, 남북간 경제협력을 둘러싼 환경의 변화 및 거버넌스 활성화와 관련한 개념에 대해서 간략하게 논의한다. 이어서 둘째, 남북경협 거버넌스 활성화를 행위자별 및 행위자 간의 관계를 중심으로 제시하고자 한다. 이와 같은 연구는 남북경협 현장에서 직접적으로 북측과 만나서 대북사업을 영위하는 실무자들 및 정부차원에서 남북경협정책을 입안하는 실무자들과 시민단체에서 대북한

관계를 담당하고 있는 실무자들에 대한 심층 인터뷰를 통해서 이루어진다. 셋째, 이러한 남북경협 거버넌스 활성화방안의 포괄적 파악을 바탕으로 개성공단사업의 운용과정과 대북사업 지원기관 사례연구 및 경공업 및 지하자원 개발 관련 합의서 이행과정을 분석한다. 마지막장에서는 앞서 분석된 활성화방안을 요약 및 정리해서 추후에 추진할 활성화 방향을 제시한다.

그 다음 주제인 사회문화 거버넌스와 관련하여, 이 분야를 학술·종교·문화예술·언론·출판·방송·관광·대북 지원 등으로 나누어 그 실태조사와 함께 활성화방안을 제시한다. 대북 인도적 차원의 인적·물적 교류는 그 대부분이 사회문화 분야에서 이루어지기 때문에 광의의 의미에서 사회문화 교류협력으로 보고 포함시킨다. 사회문화 분야의 각 분야는 국내·남북관계·국제차원에서의 주요 행위주체와 역할, 정책단계별 실태를 중심으로 거버넌스 실태를 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효과와 효율성이라는 6가지 측면에서 평가한 뒤, 바람직한 거버넌스의 방향으로 이끌 수 있는 정부의 역할, 특히 정부가 동원할 수 있는 네 가지 전략의 활용에 초점을 맞춰 거버넌스를 활성화할 수 있는 방안을 제시한다. 이러한 내용을 중심으로 사회문화 분야 거버넌스 활성화 연구는 전체 내용을 통일적으로 파악할 수 있도록 해당분야를 다룬 각 장을 모두 세 가지 부분으로 단순하게 구성한다. 각 장의 도입부는 해당 분야의 교류연혁을 살펴보면서 교류에 참여하고 있는 주요 행위자와 그 역할을 규명한다. 두 번째 부분은 해당분야의 거버넌스 실태를 정책단계별로, 평가지표별로 분석한다. 마지막 부분은 이를 토대로 거버넌스 활성화 방안을 제시한다.

그 다음 주제는 지방자치단체의 남북교류 사업과 관련한 로컬 거버넌스이다. 여기서의 연구는 지방자치단체를 중심으로 추진되고 있는 남북교류협력력을 거버넌스의 개념에 입각해 관련 행위자간의 관계를 분석하고, 협력실태의 문제점을 도출하여 그 개선방안을 제시한다. 본 연구는 거버넌스와 로컬 거버넌스에 대한 개념 정의와 더불어 협력적 거버넌스를 위한 여러 조건에 대해 언급한다. 또한 본 연구는 남북교류 로컬 거버넌스의 맥락을 이해하고 구축·운영실태를 파악하기 위해 면접조사 연구방법을 활용한다. 또한 본 연구에서는 여러 지방자치단체 중 가장 활발히 남북교류를 추진하고 있는 강원도와 경기도, 경상남도의 사례를 집중적으로 조명하여 거버넌스의 구축실태 및 문제점을 조명한다. 이러한 조사를 기초로, 본 연구는 남

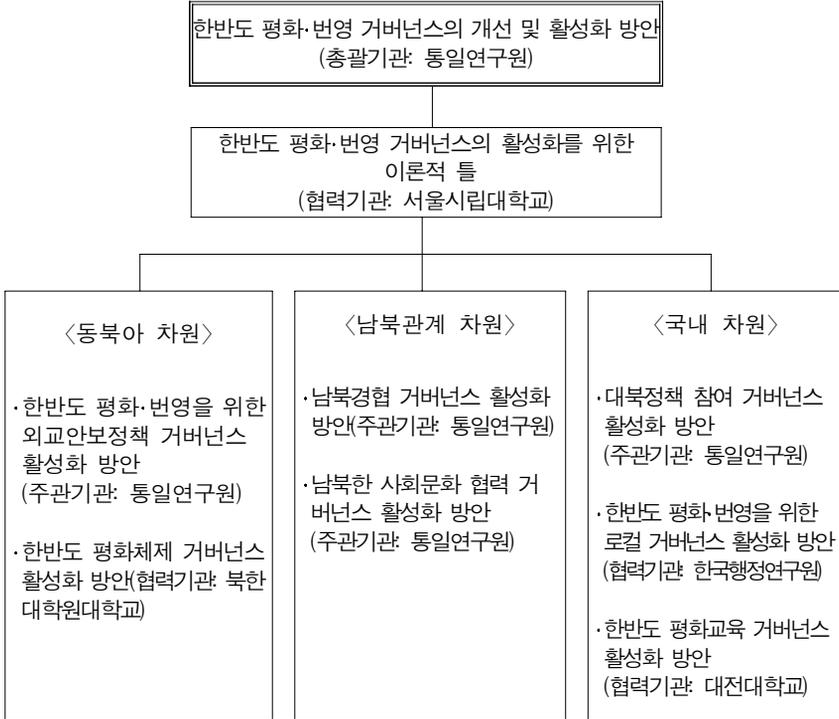
북교류에 대해 정부는 물론 지방자치단체, NGO, 사회단체, 기업 등 다양한 이해관계자들이 정책과정에 적극적으로 참여할 수 있는 방안을 제시한다.

마지막 주제는 평화 교육이다. 본 연구는 평화교육이 단독형 평화교육과 거버넌스형 평화교육으로, 또한 그 행위주체에 따라서는 학교 평화교육, 공공평화교육, 비정부 평화교육으로 구별한다. 지금까지의 한국에서의 평화교육은 단독형 평화교육이 주를 이루어 왔다. 다시 말해, 시민사회, 시장, 미디어 등 평화구축을 위한 다양한 행위자들은 평화 및 평화교육에 대해 상대적으로 관심을 덜 가져왔다. 본 연구는 이러한 상황을 극복하고 거버넌스형 평화교육이 활성화시킬 수 있는 방안을 모색한다. 한반도 평화교육 거버넌스 활성화는 실효성과 효과성의 측면에서 고찰될 수 있다. 이 경우, 평화교육 거버넌스의 활성화의 중요하고 중심적인 논의대상은 정부주도형 거버넌스 실현을 위한 방안과 학교 평화교육 거버넌스의 활성화를 위한 방안이다.

끝으로 결론에서는 위의 연구들이 제시한 여러 연구성과를 요약하는 한편, 종합적 차원에서 그 정책 함의를 평가한다. 또한 이번 2차년도 연구가 한반도 평화·번영 거버넌스의 개선과 활성화, 다시 말해 현재의 상황을 보다 좋은 상황으로 바꾸어보려는 정책적 탐색이 핵심과제인 만큼, 종합적으로 또한 개별 분야에서 ‘개선과 활성화’를 위해서 필요한 정책적 조치를 일목 요연하게 정리하여 제시하고자 한다. 그리고 앞으로 추진될 3차년도 연구과제인 한반도 평화·번영 거버넌스의 공고화 연구 과제의 기획에 실마리를 제공하고자 한다.

본 협동연구는 통일연구원이 기본계획서와 이에 따른 연구분야 및 세부 연구주제를 확정하고, 이를 토대로 공모와 엄정한 심사를 통해 연구기관 및 연구자를 선정함으로써 연구의 효율성, 공정성, 적합성, 주제간 유기적 연계성 등을 향상시키고자 하였다. 그 결과 통일연구원을 총괄연구기관으로 하여 4개의 세부과제는 통일연구원이 그리고 나머지 세부과제는 1개의 국책연구기관 및 3개의 대학교가 협력연구기관으로 하는 협동연구망을 구축하였다(<그림 I-2> 참조).

<그림 1-2> 연구수행체계 및 참여 연구기관



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

끝으로 본 보고서는 “한반도 평화·번영을 위한 거버넌스 활성화 방안”이라는 전체방향과 개념을 공유하면서 분야별로 추진된 연구결과를 종합하여 하나의 보고서로 재구성한 협동연구 종합보고서이다.

## II. 한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀\*

본 연구에서는 지난 해 1년차 연구였던 ‘거버넌스 실태조사’에 이어 대북 정책과 남북관계, 한국의 한반도 전략에 있어서의 ‘바람직한 거버넌스’를 모색해 보고자 하였다.<sup>15</sup> 즉, 이 연구는 남북관계의 바람직한 거버넌스를 어떻게 활성화 할 것인가 하는, 국가 정책적 측면에서의 실천적 목적을 가진 연구이다. 한반도 평화번영과 남북관계의 발전을 논함에 있어 거버넌스적 현상은 이미 불가피하게 자리 잡았다. 거버넌스 현상은 세계화, 민주화, 정보화, 탈냉전 등 20세기 후반부터 나타난 거대 조류들에 힘입은 현상으로, 이를 정부 이외의 행위자들의 수적 증가, 능력 증가 및 이들 간 상호관계의 조밀화 및 강화로 인한 자율적 통치, 혹은 복합적 조종의 현상이라고 볼 때, 거버넌스는 사회 각 분야, 국제관계의 모든 분야뿐 아니라 남북관계에서도 필연적으로 일어나고 있는 현상이라고 보아야 할 것이다. 한마디로 “정부에서 거버넌스로(from government to governance)”의 이행을 보여주고 있는 것이 현재의 상황이다.

문제는 거버넌스적 조종기제가 나타난다고 해서 각 구성단위들간 상호협력, 권력 조정, 분쟁해결, 효율적 작동 등의 문제가 자동적으로 해결되지는 않는다는 점이다. 각 구성단위들 간의 권력현상은 여전히 나타나며 갈등과 경쟁관계도 지속되고 상호 협력이 어려워져 거버넌스의 효율성과 네트워크적 연결이 저해되는 현상이 자주 일어난다. 즉 더욱 복잡해져 가는 사안들 속에서 정부가 모든 일을 담당할 수 없는 상황, 소위 “정부의 실패”, “국가의 실패”가 나타나 이를 해결하기 위해 거버넌스적 현상이 출현한 것이다. 하지만 거버넌스 역시 올바르게 진행되지 않으면 “거버넌스의 실패”를 초래할 수 있는 가능성은 얼마든지 있다.

---

\* 본 내용은 임성학·서창록·민병원·전재성, 『한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀(07-11-02)』 연구를 요약한 것임.

<sup>15</sup> 바람직한 거버넌스는 한국의 상황에 맞는 거버넌스를 의미한다. 따라서 세계은행 등이 주장하는 굿거버넌스(good governance)와는 다른 의미를 가진다. 이번 연구에서는 굿거버넌스가 적용되는 저발전국가와는 달리 한반도의 특수한 상황을 고려해 가장 적절한 거버넌스 모델을 추구하도록 한다.

한반도 문제를 다룸에 있어 “거버넌스의 실패” 현상이 나타날 수 있으며, 이로 인해 바람직하지 않은 거버넌스가 출현할 가능성도 있다는 점이다. 그렇게 되면 일관된 문제 해결방안이 도출되기 어렵고, 각각 다른 관점과 비전을 가지고 한반도 문제에 접근함으로써 다양한 행위자들 간의 권력 관계가 충돌과 갈등으로 비화할 가능성이 있다. 동시에 이로 인한 분쟁이 발생하였을 경우 이를 통괄해서 해결할 주체가 모호해질 수 있다. 따라서 거버넌스적 현상의 장점을 최대화하면서도 거버넌스의 실패를 막을 수 있는 방안을 모색하는 것이 매우 중요하다. 이에 거버넌스의 활성화 방안을 찾는 것이 본 연구 전체의 목적이라 할 수 있겠다.

최근 논의되고 있는 대표적인 거버넌스 이론들로는 굿거버넌스, 네트워크거버넌스, 메타거버넌스 등이 있다. 본 연구는 이러한 연구경향을 모두 총괄하여 1) 굿거버넌스 혹은 굿거버넌스이론, 2) 네트워크 거버넌스 이론, 3) 메타 거버넌스 이론으로 나누어 정리하고자 한다. 그리고 이로부터 한반도 평화변영을 위한 거버넌스 활성화 방안으로 “전략적 메타거버넌스” 역할을 맡아야 하는 국가의 기능을 주된 논지로 제시하고자 한다. 위의 거버넌스 이론을 종합해 보면, 결국 국가의 역할이 여전히 중요함을 알 수 있다. 특히 한반도 평화변영과 같은 전략적 목적을 위해서는 정부의 역할이 핵심적이며, 거버넌스를 관리할 필요성이 오히려 증가함을 알 수 있다. 문제는 정부의 역할이 어떻게 변화되어야 하는가 라는 점이다. 정부는 최소한의 자유주의 국가 역할에 머물러서도 안 되고, 그렇다고 케인즈적 개입국가의 모습을 가질 수도 없다는 것이 본 연구의 논의이다. 오히려 거버넌스의 각 구성단위들의 자율성과 참여성을 고양시키면서도 이들 간의 네트워크적 연결을 활성화하고, 이를 통해 보다 효율적이고 공평한 거버넌스를 이루도록 간접적이지만 동시에 효율적인 영향력을 행사하는 것이 정부의 역할이라는 것이 주된 논지라 할 수 있다.

그리고 북한이라는 상대를 효율적으로 대하기 위해서는 전략적 비전이 중요함을 강조하고자 한다. 단지 거버넌스의 효율성을 관리하는 것을 넘어, 남북관계를 변화시키기 위해서는 관리형 거버넌스에서 현상 변경형 거버넌스로 변화되어야 하는 것이다. 이를 위한 국가의 역할은 ‘전략적 메타거버넌스’라고 명명할 수 있다. 전략적 메타거버넌스로서의 주체인 국가는 예산, 지식, 조직력의 자원을 가지고 각 행위자들을 대해야 한다. 즉, 예산의 효율

적, 전략적 지원을 통해 각 주체들이 자율성, 전문성, 참여성을 고양하도록 유도하는 한편, 정보와 지식을 올바르게 제공하여 정부가 제시하는 비전을 공유하도록 한다는 것이다. 국가는 또한 각 구성단위들을 효율적 네트워크를 통해 연결시키기 위하여 조직적인 비전과 역할을 가지고 각 구성단위들을 대해야 한다.

대상에 대한 접근에 있어서도 국가는 국제기구, 국제레짐, 상대국가, 상대국가의 시민사회, 북한, 한국 내부의 시민사회 행위자들에 따라 각기 분절하여 접근해야 하며 전략적으로도 분화된 전략을 가지고 대해야 할 것이다. 또 각 행위자들에 맞는 정보와 지식을 제공함으로써 국제적인 공공외교와 대내적인 정보제공·홍보활동을 강화하고, 한국 정부의 비전을 공유하기 위한 예산지원과 자율성 및 전문성 강화활동을 벌여 조율된 대북 정책 수행에 도움이 되도록 해야 할 것이다. 또한 이들 행위자들이 효율적으로 관계를 맺을 수 있도록 각 노드(nodes)들을 연결시키고 네트워크를 관리하는 조직자, 관리자의 역할을 수행하여야 할 것이다.

전략적 메타거버넌스의 주체로서 국가의 역할은 대북 정책의 각 분야 즉, 안보, 정치, 경제, 사회, 문화, 법, 제도 등 다양한 분야에서 다르게 나타날 것이다. 이론적 차원에서 각 이슈영역에서의 각론적 거버넌스 활성화방안을 모두 논의할 수는 없다. 그러나 국가가 전략적 메타거버넌스의 역할을 가지고 기존의 국가 역할과는 다른, 거버넌스 관리 및 활성화의 역할을 수행해야 한다는 논지를 공유한 상태에서 각론적 활성화방안을 창출하는 것이 무엇보다 중요하다고 할 수 있을 것이다.

## 1. 굿거버넌스(good governance)

2000년 굿거버넌스는 UN 새천년 선언(UN Millenium Declaration)에서 발전 및 빈곤과 기아 퇴치에 중요한 수단으로 인정받을 정도로 대중적인 개념이 되었다. 새로운 시대를 맞아 새로운 형태의 통치체제가 필요하다는 점에서는 모두가 동감하고 있으며 이런 측면에서 굿거버넌스는 새로운 대안으로 등장하고 있다. 사회와 국가의 관계는 국가중심에서 사회중심적으로 변해가고 있으며 더 이상 국가가 자원, 정보, 인력을 독점할 수 없게 되어 사회로부터의 도움과 협조가 없다면 점점 통치불가능(ungovernability)의

상태에 이르게 될 가능성이 높다. 새로운 국가-사회관계의 정립과 국가의 역할과 기능에 대한 재고찰 속에서 등장한 거버넌스는 민주주의를 발전시키고 체제의 효율성을 높일 것이라는 희망을 내포하고 있다. 또 거버넌스에 좋은, 바람직한이란 의미의 ‘good’을 포함시킨 굿거버넌스는 거버넌스모델 중에서 우리가 추구해야 할 바람직한 모델이라는 가치가 포함되어 있어 대중적 성격을 가지고 있다.

굿거버넌스의 가치 지향적 특징은 거버넌스를 현실화시키고 대중화하는데 도움이 되었지만 개념의 추상성에서 오는 오해와 혼란, 서구의 정치경제적 가치강요, 탈정치적 성격 등의 문제를 야기시켰다. 좀 더 자세히 살펴보면 먼저 개념의 추상성에서 발생하는 문제로 무엇이 ‘좋은’ 혹은 ‘바람직한’ 것인가 라는 것이다. 둘째, 서구의 민주주의와 시장경제가 못사는 국가에 적용가능한가 혹은 서구적 경험방식 이외에 민주주의와 시장경제로 가는 다른 대안은 없는가에 대한 의문이다. 마지막으로 정치개혁을 통해 민주적이고 효율적인 정치체제를 만드는 즉, 국가의 힘을 줄이는 것이 굿거버넌스라면, 힘없는 국가가 어떻게 정치개혁을 수행할 수 있는가라는 문제가 발생한다.

이런 문제점으로 인해 세계은행 내에서도 점차 굿거버넌스의 중요성은 줄어들게 되었다. 또한 지원의 조건으로 굿거버넌스를 제시했지만 지원대상국이 이러한 조건을 제대로 시행하고 있는지에 대한 감시감독도 매우 어려운 것으로 조사되었다. 이로 인해 굿거버넌스는 어떤 국가가 지원을 받으면 이행해야 할 조건(conditionality)이 아니라 원조를 받을 수 있는 자격이 되는지를 판단하는 기준(selectivity)으로 변모하게 되었다.

### 가. 굿거버넌스의 역사

굿거버넌스라는 개념의 발전은 해외원조를 담당하고 있는 국제기구에서 원조의 효과성을 높이는 방안으로 고안된 개념이다. 이런 개념이 나타나게 된 요인 중 가장 중요한 것은 탈냉전이다. 탈냉전 이후 미소 양국의 이념적 경쟁과 대립이 사라져 국가 간의 관계가 더 이상 이념에 얽매일 필요가 사라졌다. 또 탈냉전은 원조나 해외개발 원조에도 영향을 미치게 되었다. 냉전시대 원조의 일차적 목적은 빈곤퇴치였지만, 이와 더불어 원조는 증여국가의

정치적 목적을 수행하기 위한 도구로도 사용되었다. 냉전시대에 강대국은 자국에 대해 우호적인 국가를 늘려가는 것이 세력 확장 혹은 세력균형에 필수적인 것으로 생각하였다. 자원과 자금이 부족한 제3세계는 강대국에게 세력 확장의 포섭대상이 되었고 강대국의 원조는 이를 위한 보상의 차원에서 제공되었다. 따라서 인권을 탄압하는 권위주의적 국가, 정치인과 관료가 부패한 약탈 국가에게도 원조가 제공되었고, 이런 방식의 원조는 원조의 기본적인 목표인 빈곤퇴치를 달성하는데 기여하지 못했다.

이런 빈곤퇴치를 해결하기 위한 방안으로 제시된 것은 주로 신자유주의적 혹은 시장 중심적 방안이었다. 경제구조를 시장 중심으로 전환하기 위해 건전한 재정을 유지하는 것이 필요하였고 비효율적인 부분의 구조조정이 필요했다. 또한 시장제도를 안착시키기 위해서는 비시장적 요소인 부패, 탈법 등을 제거하고 공정한 ‘게임의 룰’이 적용되는 사회경제적 환경의 조성이 필요했다. 그러나 긴축재정을 통해 인플레이션을 막는데 성공했지만 사회적 안정이 확보되지 않은 상태에서 국가의 지출은 줄어들게 되었다. 이로 인해 빈민층에 대한 복지혜택도 함께 줄어 이들의 고통과 어려움은 구조개혁 이전보다 심해지게 되었다. 피해세력의 불만으로 인해 사회적 혼란과 갈등이 발생하게 되었고 이는 결국 계급적 갈등으로까지 발전하게 되었다.<sup>16</sup>

하지만 이러한 사회적 갈등을 통합하고 조정하며 새로운 제도를 정착시켜야 할 국가의 능력과 자원은 점점 감소하는 모순적 상황에 처하게 되었다. 해외원조를 공여할 때의 조건(conditionality)으로 정치와 시장개혁이 제시되었지만 대부분의 경우 실패하게 되었다. 이런 문제점을 인식한 세계은행 등의 국제개발 국제기구는 국제원조 대상을 선정할 때 사용되는 기준을 조건에서 선택(from conditionality to selectivity)으로 변경하게 되었고 굿거버넌스는 선택의 내용을 규정하고 있다. 이 의미는 더 이상 국제 지원을 하면서 굿거버넌스를 조건부로 내세우기보다는 굿거버넌스를 실행하고 있는 국가나 단체에게 지원을 하겠다는 의미이다.

---

<sup>16</sup>-Henry Veltmeyer, James Petra, and Steve Vieux, *Neoliberalism and Class Conflict in Latin America: A Comparative Perspective on the Political Economy of Structural Adjustment* (New York: St. Martin's Press INC, 1997) 참고.

## 나. 개념

최근 거버넌스의 개념은 가치중립적이며 새로운 현상을 설명하는 개념에서 특정 가치를 추구하거나 목표지향적인 개념으로 변해가고 있다. 가장 대표적인 예가 바로 굿거버넌스(good governance)이다. 굿거버넌스는 ‘바람직한’, ‘좋은’, ‘건전한’ 혹은 ‘참된’ 거버넌스라고 번역되고 있어 다양한 거버넌스 유형 중 추구해야 할 모델이라는 의미로 사용되기도 한다. 이런 가치지향적 개념이 널리 유포되게 된 원인은 권위 있는 국제기구들이 이 개념을 적용한 사업을 대대적으로 추진하였기 때문이다. 특히 행정, 운영의 측면과 동시에 정치적 측면에서도 구조개혁을 다룰 수 있다는 점에서 매력적이었다.<sup>17</sup>

그러나 이런 서구중심적 가치지향의 거버넌스 개념은 자민족중심주의(ethnocentrism), 시장과 효율 중심주의라는 비판을 받고 있으며 현재는 이런 문제점에 대한 보완이 이루어지고 보다 폭넓은 의미로 사용되기도 한다. 예를 들면 김호용 UN거버넌스센터기획단장은 “세계화에 따른 도전과 기회에 대처하고 정부·기업·언론·시민사회의 상호작용을 통해 민주적 거버넌스”의 달성과 이를 위한 “정부 역량과 정부 신뢰의 증진”을 굿거버넌스라고 설명하고 있다.<sup>18</sup> 이해찬 전 총리도 2005년 5월에 열린 제6차 정부혁신세계포럼에서 “정부와 자치단체, 기업과 NGO 등 공동체의 모든 행위 주체들이 상호간 파트너십과 네트워크를 통해 최적의 공공 서비스를 제공하는 굿거버넌스(善政)를 지향”해야 한다고 주장했다.

굿거버넌스는 가치지향적이기 때문에 다소 희망적이고 긍정적인 의미가 내포되어 있으며 추상적이고 포괄적이다. 굿거버넌스는 굿거버넌스가 다루는 분야의 특성에 따라 다른 의미를 가질 수도 있으며 거버넌스가 다루는 수준에 따라서도 다른 의미를 가질 수 있는 개념이다.

결론적으로 각 기관마다 굿거버넌스를 다르게 이해하고 적용하고 있다는 점을 알 수 있다. 따라서 학문적 연구나 한반도평화를 다루는 이번 연구에는 적용하기 힘든 개념이라고 할 수 있다.

---

<sup>17</sup>-Martin Doornbos, “Good Governance: The Metamorphosis of a Policy Metaphor,” *Journal of International Affairs* 57(1):3-17 (2003), p. 5.

<sup>18</sup>-[http://www.innovation.go.kr/newsletter/news\\_33/sub05.html](http://www.innovation.go.kr/newsletter/news_33/sub05.html).

## 다. 문제점

굿거버넌스의 의미는 사용하는 기관에 따라 내용과 수준이 달라진다는 점을 이미 위에서 살펴보았다. 굿거버넌스 개념의 현실적 유용성에도 불구하고 이 개념을 적용하고 실천하는 데는 많은 문제점이 발생되고 있는데 가장 널리 사용되는 굿거버넌스의 개념에 기초해 문제점을 파악해 보고자 한다. 가장 널리 사용되는 개념은 세계은행의 굿거버넌스이다.

첫 번째 문제는 굿거버넌스가 탈정치화(de-politicization)의 성격을 지니고 있다는 점이다. 위에서도 언급한 바와 같이 경제문제를 해결하기 위한 의미에서의 거버넌스는 국가나 공적 부분에 대한 부정적 시각에 기초한다. 효율성을 우선시하는 신자유주의와 국가나 정치가, 관료 모두 자기 이익을 우선시하는 행위자로 보는 공공선택이론에 기초하여 국가의 영역과 역할을 축소하는 것이 사회적 효용성을 높일 것으로 생각한다. 따라서 경제개발을 위한 중요한 요소로 구조조정과 행정혁신을 통한 정치, 행정의 효율성 향상, 제도적으로 법에 의한 지배, 부패방지를 위한 투명성 제고, 정부의 책임성 확보를 들고 있다. 즉, 시장이 효율적으로 작동하기 위한 제도의 정착에만 관심을 가진다.

둘째, 정부나 권력구조가 얼마나 정당한가, 정책결정과정, 즉 정책입안 정책 실행 등의 과정이 민주적인가 혹은 경제체제가 얼마나 공평해야 하는가 등의 문제에 대해 무관심하다.<sup>19</sup> 굿거버넌스의 정착과 제도화는 국민들로부터 정당성을 인정받고 적극적 동의를 끌어내야만 가능하다. 국민들로부터 정당하다고 인정받기 위해서는 정책결정과정에서 투명하고 참여가 보장되어야 한다. 이런 정치적 측면이 무시된 굿거버넌스는 제대로 정착하기 힘들다. 마지막으로 국가 능력의 축소문제이다.

두 번째 문제는 자민족중심주의(ethnocentrism)에 기인한다. 이 문제는 원조수혜국의 역사나 문화에 대해 이해하기보다는 원조국의 제도와 가치를 일방적으로 이식하려고 하면서 발생한다. 서구의 자민족중심주의는 과거 근대화이론에서, 현재 굿거버넌스에도 나타나고 있다. 서구문화의 우월성을 주장하면서 각국의 역사적 전통적 차이를 무시하여 이들 국가의 정치발

---

<sup>19</sup>-Yed P Nanda, "The 'Good Governance' Concept Revisited," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 603 (2006) 참고.

전이나 경제발전을 서구민주주의와 시장경제의 잣대로만 판단하고 정치제도의 안정과 제도화에만 초점을 맞추어 후진국이 처한 다양한 문제를 간과하고 서구의 제도 이식이 모든 문제를 해결할 수 있다고 주장하였다.

세 번째 문제는 두 번째 문제와 연관된 것으로 눈높이 시각이 필요하다는 점이다. 브링커호프와 골드스미스는 미국의 예를 들면서 사회의 정치, 경제적 수준에 맞는 굿거버넌스의 적용을 강조하고 있다. 미국의 경우 국내 개혁운동이 한창이던 1910년대에는 1인당 국민소득이 약 5,300불 수준이었다. 도시화된 중산층의 급증, 고학력, 언론의 발달 등 사회, 경제적 발전의 기초가 없었다면 미국의 개혁운동도 성공하기 어려웠을 것이다. 이와 같이 어느 정도의 경제적 수준에 도달해야 민주주의 핵심계층인 교육받은 중산층도 생겨나고 시민사회도 작동할 수 있다. 따라서 원조공여국은 원조수여국으로부터 너무 광범위하고 빠른 개혁을 기대하면 안 된다고 충고한다.<sup>20</sup>

네 번째 문제점으로 지적되는 것은 거버넌스의 수요와 공급에 대한 균형적 시각이 필요하다는 것이다. 기존의 이론은 주로 공급측면의 개혁에 초점을 맞추고 있다. 즉 정부, 행정부 등 공공서비스를 제공하는 부분의 거버넌스에 관심을 두었지만, 공공서비스를 요구하는 수요측면에도 관심을 두어야 한다는 것이다. 풍부한 정보, 전문성과 자원을 갖고 수평적 네트워크로 촘촘히 연결된 공익추구의 수요거버넌스가 존재해야만 건전한 국가-사회 관계가 형성될 수 있기 때문이다.<sup>21</sup>

## 라. 굿거버넌스와 한국 적용

위의 살펴본 문제점을 고려한다면 기존의 굿거버넌스를 한국에 바로 적용하는 것은 어렵다. 먼저 굿거버넌스 개념은 원조를 받는 개발도상국가에 초점을 맞춘 개념이기 때문에 선진국 진입 단계에 있는 한국에 적용하기는 어렵다. 또한 선진국에 맞춘 거버넌스의 개념도 적절하지 않을 수도 있다.

---

<sup>20</sup>-Derick W. Brinkerhoff and Arthur A. Goldsmith, "Institutional Dualism and International Development: A Revisionist Interpretation of Good Governance," *Administration & Society*, 37(2) (May 2006) 참고.

<sup>21</sup>-Jennifer M. Coston, "Administrative Avenues to Democratic Governance: The Balance of Supply and Demand," *Public Administration and Development*, 18(5) (1998), p. 483.

한 예로 민주화 이후 시민사회가 급속도로 활성화되었지만 아직도 재정, 조직, 전문성 측면에서 서구 시민사회에 비해 많이 부족하다. 즉, 위에서 언급한 수요거버넌스가 제대로 작동하지 않고 있는 분야도 발견되고 있다는 것이다. 마지막으로 굿거버넌스는 각 분야별, 이슈별로 동일한 기준을 적용될 수 없다는 것이다. 예를 들면 외교안보 분야의 경우 다른 분야보다 시민의 참여나 정보가 제한될 수밖에 없다. 반면 사회문화 분야의 경우 새로운 이슈를 제안하거나 문제를 발견하는 역할은 시민사회 즉 아래로부터의 거버넌스가 더욱 중요할 것이다. 초국적 거버넌스도 정책수준과 정책결정과정 등에 따른 다른 모습을 보이고 있다는 연구에 따르면 집권형의 전통적 정책인 외교안보정책의 경우 정책과정의 전 분야에서 정부의 역할이 강하게 작용하고 있다. 반면 분권형의 환경정책의 경우 의제설정, 정책결정 및 정책집행의 전 과정에서 상대적으로 높은 거버넌스적 형태를 보이고 있다.

## 2. 네트워크 거버넌스

### 가. 거버넌스와 정부: 네트워크 속에서의 공존

거버넌스의 개념이 활발하게 논의되기 시작한 1990년대 초반의 학자들은 앞으로 거버넌스의 영역은 더욱 넓어지고 (more and more governance) 정부의 영역은 점점 좁아질 것으로 (less and less government) 예측한 바 있다. 이러한 예측은 거버넌스의 개념에 관한 다양한 논의 속에서 반복적으로 나타나고 있는데, 여러 비정부 행위자들과 정부 사이에 이루어지는 “공동” 행위를 그 이유로 꼽을 수 있다. 사실상 거버넌스에 관한 논의는 기존의 비정부기구(NGO) 논의에 비해 훨씬 더 포괄적인데, 이는 관심의 초점이 비정부기구 자체에 있는 것이 아니라 정부와 비정부기구의 “공유된 거버넌스(shared governance)”에 있기 때문이다.<sup>22</sup>

네트워크 거버넌스 이론은 국가의 역할에 대해 한층 더 나아간 논의를 전개한다. 근대 국민국가는 그 권위와 역할에 있어 분산된 형태로 나아가고 있지만, 그렇다고 해서 이것이 소멸되고 있다고 볼 수는 없다. 오히려 적극

<sup>22</sup>-William V. Boyer, “Political Science and the 21st Century: From Government to Governance,” *Political Science and Politics*, Vol. 23, No. 1 (March 1990), p. 51.

적인 관점에서 국가의 기능이 다변화되고, 특히 다양한 행위자들과의 관계 속에서 더욱 복잡한 형태로 재편성되고 있다는 점을 부각시킬 필요가 있다고 하겠다. 네트워크 거버넌스에서는 바로 국가라는 노드가 다른 비정부 행위자 노드에 비해 상대적으로 더 비중 있는 역할을 담당하고 있다고 본다. 국가와 정부는 분산형 거버넌스가 원활하게 작동하도록 책임 있는 조정기능을 수행하고 그로부터 전통적인 정당성과 민주주의의 원리가 유지될 수 있다. 또한 이러한 기능으로 인하여 대의제적인 민주주의 논의가 여전히 빛을 잃지 않고 살아남을 수 있다. 거버넌스의 논의와 정부의 새로운 역할에 관한 논의는 이처럼 “네트워크 거버넌스” 이론 속에서 통합되면서 새로운 활력을 얻고 있다 하겠다.

#### 나. 네트워크 거버넌스의 개념과 속성

네트워크 거버넌스는 기존의 조직 또는 시스템 내부에 고정적으로 존재하는 관료제적(bureaucratic) 구조에 대비하여 유기적(organic) 또는 비공식적(informal) 관계를 특징으로 하는 기구 사이의 조정(coordination)이라고 규정된다.<sup>23</sup> 네트워크 거버넌스의 개념은 원래 공공정책 분야에서 시작하여 비교정치 및 국제관계의 영역으로 전파된 까닭에 일반 조직의 구조적인 특징을 묘사하는데 주로 이용되었다. 이러한 맥락에서 네트워크 거버넌스는 선별된 행위자들이 공식적, 법적 구속에서 벗어나 사회적인 관계를 형성하고 이를 기반으로 상황에 맞추어 조정을 해나가는 개방형 관계를 일컫는다고 할 수 있다.<sup>24</sup> 지금까지 네트워크 거버넌스에 대한 많은 개념 규정이 있어 왔지만 대체로 거래 및 관계의 상호작용 패턴, 그리고 독립적인 단위체들 사이의 자원의 흐름에 그 주안점이 맞추어져 온 것이 사실이다. 이러한 점은 몇 가지 측면에서 앞으로의 거버넌스 논의에 중요한 시사점을 던져준다.

23-Candace Jones, William S. Hesterly, and Stephen P. Borgatti, “A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms,” *Academy of Management Review*, Vol. 22, No. 4 (1997), p. 913.

24-경영학이나 경제학에서는 대표적인 네트워크 거버넌스의 사례로서 영화산업을 꼽는다. 영화제작 및 배급과 관련된 다양한 업체들은 일정한 하도급 계약자들이 모여 만들어내는 엘리트형 네트워크이다. 1970년대부터 활성화되기 시작한 영화산업의 네트워크 거버넌스는 서로 간에 노동분화 및 규제장치를 통해 공동의 문제를 조정하면서 해결해나간다. *Ibid.*, p. 916.

네트워크 거버넌스는 다양한 거버넌스 형태의 하나로서 나름대로의 특수한 속성을 지니고 있다. 표현 그대로라면 네트워크 거버넌스는 “네트워크를 통한(through) 거버넌스”를 의미한다. 이때 네트워크는 공공영역과 민간영역을 모두 포괄하며 경우에 따라서는 양자의 네트워크가 혼합되기도 한다. 네트워크 거버넌스에 관한 많은 논의들은 개별적으로 다양한 특성을 부각시키고 있지만 한 가지 점에 대해서는 일치하고 있다. 그것은 바로 거버넌스의 형태가 (개체중심적) 시장이나 (단일중심적) 위계질서가 아니라 복수의 중심을 갖는 네트워크 구조를 띤다는 점이다.

네트워크 거버넌스는 다양한 분야에서, 그리고 다양한 의미로 사용되고 있지만 다음과 같은 점에서는 공통의 속성을 갖는다. 우선 네트워크는 단일 중심구조에서 벗어나 여러 중심을 지닌다. 이러한 네트워크는 상대적으로 자발적이면서 상호의존적인 행위자들을 연결한다. 따라서 과거와 같은 위계질서나 독재적인 지도력은 더 이상 중요한 의미를 갖지 않는다. 또한 네트워크 내에서는 “구조”보다도 “과정(process)”에 주안점을 주기 때문에 강압, 명령, 통제 대신에 협상, 조정, 조화, 협력, 동맹 등이 중요한 키워드가 된다. 또한 상황에 따라 특수한 형태의 위험 및 불확실성을 안고 있기 때문에 이를 해결하기 위한 제도도 다르게 나타난다. 이러한 네트워크 거버넌스는 다른 거버넌스 논의와 마찬가지로 경험적 근거뿐 아니라 규범적인 측면도 아울러 가지고 있다.<sup>25</sup>

이처럼 네트워크 거버넌스는 다양한 영역에 걸쳐 나타나는 경험적 현상임과 동시에 기존의 단순한 거버넌스 유형화를 넘어서기 위한 규범적 개념화이기도 하다. 경험적으로는 무엇보다도 공공정책 분야에서 논의되어온 조직의 유형으로서 시장과 위계질서의 중간적인 형태를 일컫는다. 경제학이나 조직학, 행정학 분야에서 “시장(market)”이라 함은 합리적인 개인들이 이익과 손실을 계산하여 이익이 극대화되는 조건으로 거래에 참여하는 장소를 의미한다. 사실 이러한 개념은 상호작용을 통해 서로의 부를 증가시킬 수 있다는 서구 자유주의 전통을 대변한다. 하지만 이러한 “시장”의 개념이

---

<sup>25</sup>-Kees Van Kersbergen and Frans van Waarden, “Governance as a Bridge Between Disciplines: Cross-Disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy,” *European Journal of Political Research*, 43 (2004), pp. 151-152.

국제정치에도 그대로 적용되기에는 곤란한 점이 있다. 우선 전제조건이 지나치게 단순하다. 국제정치에서의 행위자들은 합리성의 전제를 충족시키는데 있어 너무나도 미흡한 점이 많다. 합리성의 개념 자체가 경제학에서는 지나치게 좁게 규정되고 있는 까닭에 주관적인 요소를 전혀 고려하지 못하고 있다. 또한 기존의 시장 개념은 행위자들 사이의 “힘의 불균형” 관계를 전혀 상정하지 못한다. 따라서 국제정치에서 벌어지는 비(非)시장적 상호작용을 제대로 설명하지 못한다. 분쟁과 갈등은 이러한 대표적인 사례이다. 그만큼 국제정치, 즉 국가의 외부에서는 “시장”의 논리가 더 이상 통용되지 못한 채 “무정부상태(anarchy)”와 “생존(survival)”의 논리가 우위에 서게 된다.

거버넌스의 논의가 비록 통제와 위계질서를 강조하는 현실주의적 시각을 넘어서 새롭게 나타나는 협치(協治)의 요소를 반영하고 있다는 점에서 한층 더 자유주의적인 색채를 띠고 있다는 점은 분명하다. 하지만 단순한 “시장의 논리”가 아닌 조정과 협상이라는 일정한 구속적인 제도화를 동반한다는 점에서는 여전히 현실주의적 요소를 담고 있기도 하다. 네트워크 거버넌스에서 강조하는 힘의 불균형은 바로 이러한 요소의 기반이 된다. 네트워크상에서는 힘의 우위보다는 구성원들의 연결망을 먼저 장악하는 자가 전체 구조를 지배한다. 또한 이러한 연결망의 속성을 파악하고 그것을 이용하여 시스템 전체의 어젠다와 해결방안을 제시하는 자가 승리한다. 이러한 주도권을 행사하는 가장 대표적인 행위자는 바로 정부이며, 다양한 행위자들 사이에 적극적인 교섭과 상호작용이 일어날 수 있도록 다양한 제도적 장치를 마련한다. 이러한 관점에서 보면 네트워크 거버넌스는 단순한 분산형 시스템이라고 볼 수 없다. 정부는 네트워크상의 중요한 행위자, 아마도 “동료집단 중의 일인자(primus inter pares)”로서의 기능을 충분히 수행할 수 있는 행위자인 것이다. 오늘날 활성화된 네트워크 거버넌스는 대부분 이와 같은 관계를 기반으로 한다.

거버넌스 개념의 등장은 이와 같은 역사적 궤적을 바탕으로 등장하였다. 특히 시장도 아니고 정부도 아닌, “제3의 방식”으로 제시된 이 제도는 시민과 비정부기구(NGOs)의 참여로 말미암아 한층 더 복잡한 양상을 띠게 되었다. 하지만 최근 들어와 참여형 거버넌스 역시 문제해결에 있어 만병통치약이 아니라는 인식이 강하게 형성되면서 “거버넌스의 실패(governance

failure)”에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있다.<sup>26</sup> 네트워크 거버넌스는 이러한 거버넌스의 실패를 넘어서서 향후 사회의 문제해결을 위한 또 다른 대안으로서 제시된 “규범적” 모형이라고도 할 수 있다. 비록 현존하는 거버넌스 시스템 중에서 완전하게 네트워크 거버넌스의 모습을 띤 경우는 없다 할지라도 앞으로 이러한 방향으로 제도의 진화가 이루어져야 한다는 문제 의식이 널리 퍼져있다. 따라서 시장과 정부, 그리고 단순형 거버넌스의 한계와 실패를 넘어서는 하나의 대안으로서 존재하는 것이 바로 네트워크 거버넌스라고 하겠다.

#### 다. 네트워크 거버넌스의 이론적 배경

네트워크 거버넌스의 논의는 일반적인 거버넌스의 논의와 마찬가지로 경제학과 행정학, 정책학, 정치학 등 다양한 사회과학으로부터 연유한다. 이처럼 학제적인 뿌리를 지니고 있지만, 그 중에서도 네트워크 거버넌스 이론은 거래비용 경제학과 사회연결망 분석 등 몇 가지의 핵심적인 이론적 배경을 안고 있다. 이 이론들은 사회문제의 해결을 위한 조직의 구조가 왜 형성되고 또 어떻게 만들어져야 하는가에 관한 문제의식으로부터 출발한다. 이를 바탕으로 하여 사회적 선택이론에서 다루고 있는 공공재의 문제해결방법으로까지 그 논의의 폭을 넓히고 있다. 아울러 최근에 들어와 자연과학으로부터 시작된 네트워크 이론 역시 거버넌스의 논의에 적극 도입되면서 앞으로 이 분야에서의 발전 가능성을 엿보이게 해주고 있다. 네트워크 이론에서는 그동안 단위체나 시스템 차원에서는 제대로 파악할 수 없었던 “관계”의 모습을 이해하는데 커다란 발견을 이루어왔다.

##### (1) 거래비용 경제학과 사회연결망 분석

네트워크 거버넌스이론은 최근 제도주의 경제학의 근원이라 할 수 있는 거래비용 경제학에 뿌리를 두고 있다. 가격과 거래량에 대해서만 관심을

---

<sup>26</sup> Bob Jessop, “The Dynamics of Partnership and Governance Failure,” G. Stoker ed., *The New Politics of Local Governance in Britain*, (Oxford: Oxford University Press, 1999) 참고.

Stephen D. Krasner, “Governance Failures and Alternatives to Sovereignty,” (Unpublished Manuscript, 2004) 참고.

갖던 고전경제학의 입장에서는 단지 외부성(externalities)으로만 치부되던 정보취득·협상 등의 거래비용이 사회조직이나 기업이 결성되는 과정에서 중요한 영향을 미친다는 것이 거래비용 경제학의 주된 입장이다. 이러한 거래비용을 줄이기 위해 개별 행위자들은 조직을 결성하게 되고, 그 결과 외부비용을 줄일 수 있다는 것이다. 거래비용 경제학에서는 수평적 시장(markets)과 수직적 위계질서(hierarchy)라는 “관계중심의 계약관계(relational contracting)”가 대안의 거버넌스 구조가 될 수 있다고 본다. 또한 교환행위를 관리하기 위한 메커니즘으로서 거버넌스에 관심을 가지고 있는데 이것은 불확실성, 자산특정성, 반복이라는 세 가지의 조건으로부터 비롯된다. 이와 같이 경제적 조직이나 시스템의 형태가 제반 조건들이 어떻게 얽혀있는가에 따라 서로 다른 모습으로 나타난다고 보는 것이 거래비용 경제학의 주장이다.

불확실성은 거래환경을 불안정하고 예측불가능하게 만들기 때문에 경제조직이 어떻게 하면 이에 적응할 수 있도록 하는가라는 핵심적인 문제를 야기하고 동시에 불확실성의 해결은 거래환경의 안정화를 위한 선결조건이 된다. 불확실성으로 인해 많은 거래당사자들은 집단을 형성하여 거래의 확실성을 최대한 확보하고자 노력하게 된다. 시장 상황이 불확실해지면 기업들은 대체로 분산화되는 성향을 보이는데, 기업은 내부의 조직을 여러 단위체로 분리하고 아웃소싱과 하도급계약을 통해 일을 처리하기도 한다. 이러한 추세를 일컬어 “분화(decoupling)”라고 부르는데 이는 불확실성에 대처하여 조직의 유연성을 증가시키기 위한 방법으로 영화, 패션, 음악, 하이테크, 건설산업 분야에서 자주 관찰할 수 있다. 국가 거버넌스의 경우에도 사안이 복잡해질수록 중앙집중적인 정부가 통합적으로 관리하기보다 전문 분야별로 재량권을 부여하여 해당 전문가들이 합당하다고 판단하는 방식으로 정책을 추진하곤 한다. 이처럼 불확실성과 복잡성에 대한 조직의 진화과정에서 나타난 현상 중의 하나가 바로 네트워크이다.

## (2) 네트워크 이론

네트워크 거버넌스이론은 1990년대 초반부터 활발하게 이루어졌지만 상대적으로 뒤늦게 등장한 네트워크이론의 영향을 받고 있다. 네트워크 이론은 비단 사회조직이나 경제 뿐만 아니라 자연현상에서부터 비롯된 것으로,

시스템의 구조적 특징을 단위체들의 “관계”에서 찾으려는 이론으로서, 연구 대상을 하나의 복잡한 시스템 또는 연결망으로 인식한다. 여기에서 연결망은 시스템 내부의 여러 단위체, 즉 노드들이 서로 연결되어 있는 모습까지 담아내는 개념이다. 네트워크 이론은 노드(nodes), 즉 단위체 보다는 그들 간의 연계성(links)에 더 초점을 둔다는 점에서 다른 이론들과 차이를 지닌다. 시스템 내의 행위자가 어떤 형태를 띤 간에 그들 간의 상호 연계성이 구조적인 패턴에 어떤 영향을 미치는가가 네트워크 이론의 주요 연구대상이다. 따라서 네트워크 이론은 네트워크상에서 행위자들과 그들 간의 동적 관계, 그리고 그러한 관계에 기초한 구조적 패턴들을 밝히고자 한다.<sup>27</sup>

네트워크의 속성과 관련하여 지금까지 발견된 가장 놀라운 사실은 우리가 흔히 생각했던 것보다 네트워크의 구조가 그리 깊지 않다는 점이다.<sup>28</sup> 이는 우리가 세상을 네트워크 틀로써 이해할 경우 이전에 상상했던 것보다 노드들 사이의 관계가 그리 깊지도 않고 또 멀지도 않다는 것을 말해준다. 전통적으로 세계가 너무 넓고 복잡해서 모든 측면들을 다 다룰 수는 없을 것이라는 선입견을 가진 사람들에게 이러한 발견은 매우 놀라운 것이었다. 이러한 특징을 갖는 네트워크를 “좁은 세상(small-world) 네트워크”라고 부르기 시작했는데, 이것은 전통적인 당구공 모델에서는 복잡하게만 보이던 네트워크 세계가 반드시 그렇지 않을 수도 있음을 말해준다.<sup>29</sup> 세상에

27-Peter Dicken, Philip F. Kelly, Kris Olds, and Henry Wai-Chung Yeung, “Chains and Networks, Territories and Scales: Towards a Relational Framework for Analyzing Global Economy,” *Global Networks*, Vol. 1, No. 2 (2001), p. 89.

28-밀그램(Stanley Milgram)에 의해 ‘6단계의 분리(six degrees of segregation)’라는 이름이 붙여진 한 실험에서는 네브래스카에 거주하는 몇 사람으로 하여금 보스턴의 특정한 인물에게 편지를 인편으로 전달하게 하였다. 이 실험에서 평균적으로 6단계를 거치면 목적지에 도달한다는 사실이 밝혀졌다. Stanley Milgram, “The Small World Problem,” *Psychology Today* 2, (1967).

29-좁은 세상 네트워크 모형은 1960년대 초반 헝가리의 수학자인 에르되스(Paul Erdős)와 레니(Alfréd Rényi)의 무작위 네트워크 연구에서 비롯된 것이었다. 이 수학자들은 두 노드가 직접 연결되어 있을 경우 그 거리가 1이라고 보고, 무작위 네트워크에서 나타나는 속성은 어떠한가를 분석하였다. 그들이 발견한 바에 따르면, 네트워크상에 N개의 노드가 있을 때 무작위로 검출한 두 노드 사이의 거리는  $\log N$ 에 비례한다. 노드의 수에 비해 거리는 상대적으로 작은 수로 표현된다. 10억개의 노드를 가진 네트워크상에서 임의의 두 노드는 평균적으로 9단계의 거리를 나타내는 것으로 알려지고 있다. Albert-Laszlo Barabasi, and Reka Albert, “Statistical mechanics of complex networks,” *Reviews of Modern Physics* Vol. 74, No. 47 (2002), pp. 18-24. 10억명 중 임의로 두 명을 선정하여 연결할 경우 그들 사이에 평

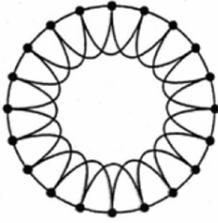
사람들이 매우 많기 때문에 그들 간의 연계가 대단히 복잡할 것이라는 선입견과는 달리 세상은 아주 짧은 거리를 이동해서 맞닿을 수 있는 것임이 밝혀진 것이다. 이처럼 네트워크 이론들을 도입할 경우 우리는 기존의 이론들로는 볼 수 없었던 새로운 차원의 구조적 특징들을 찾아낼 수 있다. 거버넌스의 논의에서도 분산된 행위자들 사이의 관계가 주목을 받았지만, 이러한 네트워크의 새로운 속성에 대해서는 지금까지 알려진 것이 별로 없었다. 네트워크이론의 발전과 함께 이러한 특이 속성들이 네트워크 거버넌스 내에서 어떻게 발현되는지, 그리고 거버넌스 방식에서 이러한 속성을 어떻게 적용할 수 있는지에 대한 향후의 논의가 기대되고 있다.

한편 좁은 세상 네트워크를 비롯한 새로운 발견들은 ‘클러스터(clustering)’라는 네트워크의 속성을 강조한다. 이는 네트워크 내에서 ‘허브(hubs)’라 불리는 핵심 행위자를 중심으로 하여 연결망이 집중되는 성향을 일컫는다. 좁은 세상 네트워크는 이와 같이 원자화된 개인들이 아닌 클러스터화된 ‘집단’들을 중심으로 작동되고 있다. 이러한 현상은 사회과학에서도 유용하게 적용될 수 있는데, 예를 들어 거버넌스 시스템 내에서 어떤 방식으로 집단들의 이합집산이 일어나는지에 대해 이 이론들의 도움을 받을 수 있을 것이다. 특히 집단들의 형성과 붕괴가 복잡하고 빠르게 일어나는 경우 전통적인 방식으로는 설명할 수 없는 다이내믹스를 네트워크상의 클러스터 관계로 해석할 수 있다. 다음의 그림은 좁은 세상 네트워크의 추상적인 모습을 원형으로 표시하여 다른 네트워크와 비교하고 있다.

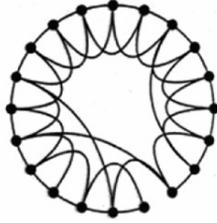
---

균적으로 9단계만 거치면 가능하다는 의미이다.

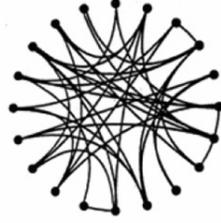
<그림 II-1> 좁은 세상 네트워크



결집형 네트워크



좁은 세상 네트워크



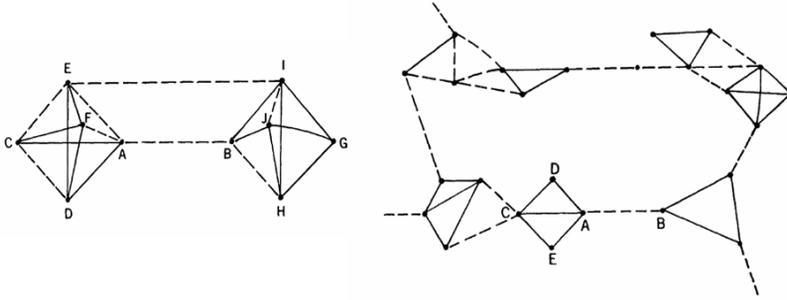
무작위 네트워크

출처: Watts and Strogatz, "Collective Dynamics of 'Small-World' Networks,"  
Nature 393. (1998), p. 441.

좁은 세상 네트워크의 특성은 임의로 추가된 링크, 즉 변방의 연결고리에 대한 관심으로부터 발견된 것이었다. 클러스터 사이의 연계성을 강조하는 이러한 연결고리의 관념은 그라노베테(Mark Granovetter)에 의해 체계적으로 이론화되었는데, 그는 이러한 연계를 “약한 고리(weak ties)”라고 불렀다. 일상생활에서 나타나는 네트워크의 구조를 연구하던 그는 많은 사람들이 정작 중요한 정보를 얻을 때에는 친밀한 집단을 상징하는 ‘강한 고리(strong ties)’보다는 오히려 약한 고리에 더 의존하는 성향이 있음을 발견했는데, 이는 약한 고리가 분리된 집단 또는 클러스터 사이에서 연결점(bridge)의 역할을 하기 때문이라고 보았다.<sup>30</sup> 아래의 그림은 이러한 약한 고리들의 사례를 보여주고 있는데, 두 네트워크 모두에서 실선으로 표시되는 강한 고리에 비해 점선으로 표시되는 약한 고리는 비록 클러스터 내부에서는 변방에 위치하지만 집단 사이의 다리 역할을 수행함으로써 매우 중요하게 간주된다.

<sup>30</sup>-Mark Granovetter, "The Strength of Weak Ties," *American Journal of Sociology*, Vol. 78, No. 6 (1973) 참고.

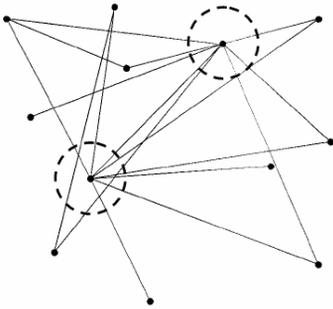
<그림 11-2> 약한 고리



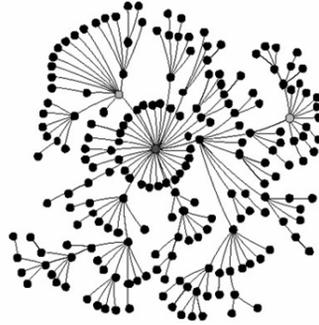
출처: Mark Granovetter, "The Strength of Weak Ties," *American Journal of Sociology*, Vol. 78, No. 6 (1973), p. 1365.

네트워크 이론이 네트워크 거버넌스의 논의에 도움을 주는 또 하나의 발견으로 “척도 없는 네트워크(scale-free network)”를 들 수 있다. 이것은 네트워크상의 링크가 특정한 노드에 불균등하게 분포되어 있으며, 그 패턴은 축척법칙(scaling law) 또는 멱(冪)법칙(power law)이라 하는 수학적 모형으로 나타나는 현상을 일컫는다. 말하자면 개별 노드에 연결된 링크의 수를 살펴볼 경우, 링크가 아주 많이 연결된 노드의 수는 매우 적고 보통 규모의 노드는 적당량 존재하며 링크의 수가 빈약한 노드는 상당히 많이 존재한다는 것을 의미한다. 이러한 속성을 가리켜 “척도 없는(scale-free)” 것이라고 하는데, 이는 주어진 현상이 특정한 규모나 척도에 국한되지 않고 보편적으로 나타남을 의미한다. 무작위 네트워크의 경우 링크 수에 따른 노드의 빈도가 표준분포를 따르며 대부분의 노드들이 균등한 링크수를 지니고 있음을 감안할 때 몇몇 네트워크상에서 나타나는 축척법칙은 매우 특이한 현상이라 할 수 있다. 특히 무작위 네트워크에 비해 척도 없는 네트워크는 불균형이라는 면에서 “비민주적”이다. 매우 적은 수의 대규모 허브들이 대부분의 링크를 유인함으로써 전체 시스템을 압도하기 때문이다. 아래 그림의 왼쪽 모형은 척도 없는 네트워크를 보여주고 있는데, 점선으로 표시된 일부 노드들에서 링크의 집중도가 눈에 띄게 높은 것을 알 수 있다. 오른쪽 모형은 복잡한 형태의 척도 없는 네트워크로서 링크가 허브, 중간허브, 변방의 노드에 걸쳐 불균등하게 분포되어 있음을 알 수 있다.

<그림 11-3> 척도 없는 네트워크



척도 없는 네트워크  
( $C=0.39$ ,  $L=1.88$ )



척도 없는 네트워크  
(복잡형)

출처: Frommer and Pundoor, "Small-Worlds: A Review of Recent Books," p. 179;  
Strogatz, "Exploring Complex Networks," p. 271.

척도 없는 네트워크와 축척법칙의 발견은 허브의 역할을 중요시하지 않던 무작위 네트워크 이론 및 좁은 세상 네트워크 이론 등 기존의 이론들에 큰 영향을 미쳤다. 척도 없는 네트워크에 존재하는 허브들은 그 규모와 역할에 있어서 불균등한 속성을 지니며, 앞으로 우리 주변의 네트워크에 대해 올바르게 이해하기 위해서는 그 전반적인 분포에 대한 연구가 동반되어야 할 것이다. 척도 없는 네트워크는 단위체 중심의 시각에서 벗어나 링크를 중심으로 시스템을 바라볼 경우 나타나는 구조적 특징이다. 불균등 현상이 네트워크 구조에서도 자주 관찰된다는 점은 매우 흥미로운데, 특히 기존의 이론 틀로는 측정하기 힘든 단위체들 사이의 링크가 어떻게 분포되어 있는가에 따라 시스템의 거시적인 속성이 결정된다는 사실은 거버넌스의 논의에서도 유용하게 접목될 수 있다. 척도가 없다는 것은 곧 우리가 관심을 갖는 현상이 특정한 규모에 국한되지 않고 크건 작건 전 범위(척도)에 걸쳐서 언제든지 발생할 수 있음을 함축하기 때문이다. 다양한 행위자들이 서로 간에 연계를 맺으면서 동적 메커니즘을 구성하는 네트워크 거버넌스상에서 이러한 패턴이 나타난다면 거버넌스의 민주적 속성에 대해 다시 한 번 검토해야 할 시점이라고 판단해도 무방할 것이다.

## 라. 네트워크 거버넌스의 기능과 구조적 내재성

네트워크 거버넌스는 실제 작동하는 과정에서 전략적으로 상호작용 행위자의 수를 제약하는 경우가 많다. 그럼으로써 조정비용을 줄이고 거래당사자의 동기와 조정능력을 배양한다. 거래활동의 범위를 제약할 경우 내부 사회화의 과정이 빠르게 일어나면서 상대방에 대해 더 많이 알게될뿐 아니라 의사소통의 프로토콜과 협력절차를 발전시키는데 큰 도움을 얻게 된다. 이와 더불어 모니터비용과 거래비용을 줄이고 서로 간의 정체성을 확립함으로써 ‘강한 유대(strong ties)’의 형성에 기여한다. 그 결과 기회주의(opportunism)의 가능성을 줄이면서 ‘죄수의 딜레마’ 상황에서도 협력의 동기가 자생적으로 일어나게 해준다. 하지만 지나친 제약은 역효과를 낼 수도 있기 때문에 적절한 수준의 제약이 이루어지도록 주의할 필요가 있다.

또한 네트워크 거버넌스는 기능적인 면에서 볼 때 “거시문화(macro-culture)”의 활성화에도 기여한다. 거시문화는 시스템 내부에 신념과 가치가 널리 공유되어 있는 경우를 일컫는다. 시스템 내부의 역할과 관계, 관습은 바로 이러한 거시문화에 의해 규정된다. 구성원들 사이의 직·간접적 관계망으로부터 기원하는 거시문화는 구성원들 사이의 기대를 수렴하고 독특한 규범을 생성함으로써 조정비용을 줄일 수 있도록 해준다. 네트워크 거버넌스의 프레임워크가 조직이나 사회에 적용될 때마다 이러한 네트워크 논리, 즉 거시문화의 요소도 항상 동반되는데, 이때 문화적 특성을 어떤 방향으로 규정짓는가가 향후 이러한 거버넌스의 성과에 중요한 영향을 미친다. 이러한 거시문화는 네트워크상에서 형성되고 변형되기 때문에 구상과 실천, 관리가 쉽지 않지만 초기의 설정방향이 오랫동안 영향을 미치는 경우가 많기 때문에 조직이나 사회가 네트워크 관계를 지향할 경우에는 거시문화의 내용과 구성에 신경을 써야만 한다.<sup>31</sup>

최근에는 네트워크 이론이 비약적으로 발전하면서 네트워크 거버넌스의 자기조직적(self-organizing) 속성에 대한 논의도 활발해지고 있다. 특히 ‘좁은 세상 네트워크’와 ‘척도 없는 네트워크’의 발견으로 말미암아 네트워크가 지닌 ‘클러스터 지향성’과 ‘불균등 분포’의 성향에 대한 관심이 높아지

---

<sup>31</sup>-Jones et al., “A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms,” pp. 927-933.

고 있다. 사회가 점점 복잡해질수록, 네트워크의 밀도가 더해갈수록 이러한 특징적인 현상들이 불가피해질 것으로 전망되기 때문이다. 제도이론에서 논의되고 있는 다중심적(polycentric) 시스템의 가능성도 바로 이러한 학문적 성과를 반영하고 있다.<sup>32</sup> 자발적 협력체제이론에서 다루고 있는 복합적 다층 거버넌스의 구조도 전형적인 네트워크라고 할 수 있는데, 여기에는 한 층위나 한 영역의 거버넌스가 실패해도 중첩된 부분들을 통해 다른 층위나 다른 영역의 거버넌스가 작동할 수 있다는 강점이 있다. 이러한 맥락에서 네트워크 거버넌스에 관한 논의들은 현재에도 지속적으로 작동하고 있는, 즉 네트워크를 통한 거버넌스에 대한 경험적 관찰뿐 아니라 거거버넌스의 형태에 관한 규범적 논의도 아울러 포함하고 있다 하겠다.

#### 마. 네트워크 거버넌스의 한계와 의미

네트워크 거버넌스는 그 실천에 있어 전통적인 대의민주주의로부터 협상과 조화를 추구하는 숙의민주주의(deliberative democracy)를 구현하는데 기여해왔다. 그런 만큼 네트워크 거버넌스는 과거의 대의민주주의에 비해 자유와 책임(accountability)을 얼마나 지탱할 수 있는가가 중요한 과제로 떠오르고 있다. 그동안 대의민주주의 체제 하에서는 공동의 사안이 발생할 때마다 이해관계가 참여하게 걸린 시민들과 이익집단들이 직접 참여하는 것이 정책결정 및 그 관리의 주체가 되곤 했다. 물론 이러한 구조는 참여하지 못하는 계층이나 집단의 이익을 제대로 보장해주지 못하는 문제를 낳기도 했다. 하지만 네트워크 거버넌스는 이러한 점에서 기존의 대의민주주의와는 다른 방식으로 작동한다.<sup>33</sup> 네트워크 이론에서도 드러났듯이 이 구조는 상황에 따라 예기치 않은 방식으로 심한 불균형이 나타날 수 있다. 특정한 노드, 즉 권력분포를 장악하는 “허브”들이 나타날 수 있으며, 이러한 허브의 작동이 시스템 전체에 바람직스럽지 않은 방식으로 이루어지게 되면 민주주의의 원리는 더 이상 작동하지 않게 된다고 할 수 있다. 따라서 이러

32-Elinor Ostrom, “Coping with Tragedies of the Commons,” *Annual Review of Political Science* 2 (1999), p. 528.

33-Peter Bogason and Juliet A. Musso, “The Democratic Prospects of Network Governance,” *American Review of Public Administration*, Vol. 36, No. 1 (2006), p. 5.

한 부작용의 가능성을 줄이면서 민주적 속성을 최대한 보장할 수 있는 방법이 무엇인가가 곧 네트워크 거버넌스의 중대한 과제로 남아있다.

이와 더불어 네트워크 거버넌스가 활성화되면서 전통적인 국가가 점차 ‘공동화(hollowing out)’ 되어온 것이 사실이다.<sup>34</sup> 네트워크 거버넌스는 지배자와 피지배자 사이에 민주주의적 교환과정이 끊임없이 일어나는 것으로 볼 수 있는데, 이 과정에서 배제된 소수자들까지도 대화의 장을 통해 참여할 수 있는 공간이 절실히 필요하다. 정부의 역할은 바로 이러한 공간을 마련해 주는데 있다. 이러한 기능은 뒤에서 논의할 ‘메타거버넌스’ 또는 ‘조정(steering)’의 기능으로 이어진다. 결국 네트워크 거버넌스가 확산되면서 전통적인 정치행위자들 사이에 역할변화와 권력관계 재편이 중요한 이슈로 떠오르고 있지만, 정부의 역할이 그 중에서도 중심적인 위치를 차지할 것이라는 진단에는 틀림이 없다.<sup>35</sup> 이처럼 참여의 포럼을 형성하는 데에는 정부의 역할이 필수적이다. 물론 이 과정에서 국가나 정부가 스스로의 이해관계를 우선적으로 고려할 수 있다는 점에서 완전한 중립성을 기대하기 어렵다는 비판도 존재한다. 이는 곧 완전무결하게 평등한 정부의 판단을 기대하기 어렵다는 말이지만, 그럼에도 불구하고 오늘날의 분산화된 시스템 속에서 이 정도 수준의 민주주의를 보장할 수 있는 제도는 아직 존재하지 않는다.<sup>36</sup>

물론 네트워크 거버넌스는 나름대로의 문제점을 안고 있다. 무엇보다도 책임성과 권한의 남용이라는 고전적인 문제를 완전하게 해결하지 못하고 있다. 네트워크상에서도 소수의 이익집단이나 정치인들이 자원의 배분을 좌지우지함으로써 피해자들을 양산해낼 가능성이 얼마든지 있는 것이다. 이러한 취약점들을 보완하면서 다양한 행위자들을 포함하는 다층적 거버넌

---

34-R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Buckingham: Open University Press, 1997), pp. 100-110.

35-학자들에 따라서는 이러한 정부의 기능을 ‘프레임 구축(framing)’이라고 부르기도 한다. 정부의 역할이 과거와 같이 정책을 주도하는 것은 아닐지라도 다양한 행위자들 사이에 대화의 장이 마련되는 기반을 구축해주는 중심적인 것이라는 데에는 이견이 없다. 이런 방식으로 정부의 기능은 새로운 환경의 변화에 적응하면서 변화해나간다. Bogason and Musso, “The Democratic Prospects of Network Governance,” pp. 6-7.

36-E. Sørensen, “Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance,” *American Review of Public Administration*, 36 (2006).

스 질서를 만들어내는 일이야말로 앞으로 이와 관련된 학제적 탐구의 궁극적인 과제라고 할 수 있다. 거버넌스는 외부환경의 끊임없는 변화에 적응하고 학습하면서 스스로를 바꾸어나가는 동적 메커니즘이다. 근대 국민국가 역시 이러한 변화의 와중에 놓여 있으며 그 스스로가 네트워크 거버넌스의 일원으로서 역할과 기능, 권한과 책임 설정에 유연한 방식으로 대처해나가고 있다 하겠다.

### 3. 메타거버넌스의 이론적 고찰

메타 거버넌스는 밥 제سوب의 논의에서 처음 본격적으로 논의된 개념이다.<sup>37</sup> 제سوب은 세계화되어 가는 세계경제가 점차 거버넌스적 모습을 가지게 된다고 본다. 즉 시민사회가 국가로부터 독자적으로 활동하는 자유주의적 모습을 가지게 될 뿐 아니라 이를 조정하는 국가의 역할도 새롭게 정의되고 있다는 것이다. 세계화되어 가는 세계경제와 민주화되어 가는 국내 정치영역 속에서 국가의 역할은 다시 정의되었다. 더 이상 국가가 시장과 시민사회의 모든 이슈에 대해 일일이 개입할 수 없게 된 것이다. 국가는 거버넌스적으로 변해가는 시장과 국가의 관계에서 거버넌스 자체가 실패할 것을 막고, 바람직한 거버넌스가 실현될 수 있도록 하기 위해 새로운 역할을 맡게 된다는 것이다.

새로운 국가의 역할은 한편으로는 거버넌스가 정치적 현상이라는 것을 인정하는 상태에서 시작한다. 거버넌스 현상에 대한 가장 큰 오해 중의 하나는 거버넌스 현상이 탈정치적이라는 것이다. 즉, 모든 행위자들이 자율적이고 전문적이며 이들 행위자들 간의 질서가 복잡계 이론에서 이야기하는 바처럼, 자기조직화에 의한 질서로 만들어지기 때문에 권력현상이 사라질 수 있다는 것이다. 그러나 사실은 자기조직화의 과정 자체가 새로운 권력현상이다. 다만 권력현상을 지배하는 위계의 정점으로서의 국가가 새로운 역할을 맡게 된다는 것이다. 자유주의적 관점에서 거버넌스를 보면 국가는 단지 다른 행위자들 중 하나로 전락한다. 국가가 최소한의 정부로서 거버넌스 현상이 실패하는 것을 막기 위해 관리형 주체로 변화되어 기술적 문제를

---

<sup>37</sup>-Bob Jessop, *The Future of the Capitalist State* (Cambridge: Polity Press, 2002) 참조.

담당한다는 것이다. 이 과정에서 권력주체로서의 국가의 모습은 상당부분 탈각되는 것이 사실이다.

그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 거버넌스적 관리는 많은 실패의 위험을 안고 있다. 시장의 실패를 막기 위해 케인즈적 복지 국민국가가 출현한 반면, 국가의 실패를 막기 위해 많은 민주적 장치가 다시 고안되고 뒤이어 거버넌스적 현상이 자리잡게 되었다. 그러나 거버넌스 현상 자체가 무질서한 주체들의 다양한 난립, 관리되지 않는 거버넌스, 각 행위자들의 주체성과 자율성 저하, 거버넌스 효율성의 문제점 증가 등 소위 “바람직하지 않은 거버넌스(bad governance)”의 문제를 출현시켰기 때문에 이를 막기 위해 앞에서 논의된 굿거버넌스와 네트워크 거버넌스의 논의들이 전개된 것이다.

각 행위자들이 노드로 존재하는 분산된 거버넌스적 네트워크를 관리하는 국가의 역할을 재정 의하여 바람직한 거버넌스를 만드는 것이 거버넌스 현상의 출현 이후 상당기간동안 새로운 과제로 떠올랐다고 볼 수 있다. 제습은 이러한 새로운 국가의 역할을 “메타거버넌스”라고 정의하고 있다. 즉 거버넌스를 관리하는 조종자로서의 주체가 필요함을 역설한 것이다. 그리고 그 주체는 역시 국가가 되어야 한다고 보고 있다. 그러나 이때의 국가는 자유주의적 야경국가도 아니고, 케인즈적 개입국가도 아니다. 근본적으로 새로운 국가의 역할을 정의하고 있는 것이다.

제습은 연구분야의 특성상 정치경제학, 특히 자본주의 국가론의 측면에서 메타거버넌스를 설명하고 있다. 시장과 국가, 축적과 관리의 측면에서 국가의 역할을 살피는 것이다. 그러나 그 논의를 자세히 살펴보면 본 연구의 주제인 한반도평화 거버넌스에서의 메타거버넌스 역할 담당자로서 국가의 역할을 유추해 볼 수 있는 많은 시사점을 제공해주고 있다.

제습은 메타거버넌스로서의 국가형태를 “숨페터적 근로복지 탈국가레짐”이라는 이름으로 부르고 있다. 그리고 자본주의 국가에서 국가는 결국 축적레짐의 정치적 형태라는 ‘폴란차스(Poulantzas)적 명제’ 하에 ‘케인즈적 복지 국민국가’가 ‘숨페터적 근로복지 탈국가레짐’으로 바뀌어 가는 메커니즘을 설명하고 있다. 일반적으로 자본주의 국가가 수행하는 기능은 사회, 경제, 정치, 그리고 시장에서의 실패를 방지하는 보완기능이다. 이를 위해 국가는 시장에 적극적으로 개입하는 케인즈적 복지 국민국가의 모습을 지니게 된다. 케인즈적 복지 국민국가의 본질은 소위 대서양 포디즘을 실현하

는 국가로 다음의 특징을 가진다. 즉 노동과정에서 기술적, 사회적 노동분업의 특정한 형태를 지지하고, 축적레짐의 측면에서는 자본주의적 생산과 소비의 축진을 위해 특정한 형태의 구조적 성장 패턴을 지지하는 거시경제적 레짐의 모습을 지닌다. 또한 규제양식에서 주어진 축적레짐을 관리하기 위한 특정한 규범, 제도, 조직형태, 사회네트워크, 행동패턴의 조합을 생산하기도 한다. 사회화양식에서도 지배적 축적레짐을 보완하고, 그럼으로써 보다 넓은 사회에서의 원활한 작동을 보장하기 위해 통합과 융합의 제도적 패턴을 마련한다. 사회구성체에서도 이를 종합한 모습을 보인다. 결국 케인즈적 복지 국민국가는 시장의 활동을 엄격히 관리하고, 시장의 원활한 작동을 위해 개입하며 축적과정을 보장하는 개입형 국가의 모습이다. 이는 안보영역에서 모든 안보이슈의 원활한 작동을 위해 규제를 하고 각 행위자들을 관리하는 기존의 국민국가의 모습과 일치한다.

케인즈적 복지 국민국가의 가장 큰 목적은 시장을 관리하여 최대한의 축적을 보장하는 것이며, 이를 위해서는 노동집단의 복지를 관리하여 노동의 재생산과 이윤의 축적을 보장해야 한다. 제습이 케인즈적 복지 국민국가라고 명명한 데에는 우선 케인즈적 복지 국민국가가 케인즈적이라는 점, 즉 완전고용, 수요관리, 대량생산과 소비를 지원하는 기반조성을 중시한다는 점이 깔려 있다. 또한 복지국가라는, 소위 집단교섭, 대량수요의 규범을 확립하기 위한 국가의 지원 및 복지권리의 확대가 중요한 구성요소라는 점이 강조되고 있다. 다음으로 국민적이라는, 이른바 경제사회정책 수립과정에서 국가행위자의 상대적 중요성이 부각된다는 점이 내재되어 있다. 마지막으로 국가적이라는 점, 즉 혼합경제에서 시장과 국가의 역할이 모두 중요하고 국가는 시장의 실패를 방지하는 적극적 역할을 담당해야 한다는 점이 논의되고 있다.

케인즈적 복지 국민국가는 단지 경제영역에서만 이러한 모습을 보인 것은 아니다. 1929년 경제공황 이후 대두한 케인즈적 복지 국민국가는 시장은 물론, 시민사회 전반의 작동 실패를 막기 위한 전반적 개입국가의 모습을 띠었으며 이는 경제, 사회, 문화, 그리고 정치, 안보 분야에서 거대국가의 모습을 띤 것이다. 정치와 안보의 영역은 원래 국가의 고유영역이기도 하였으나 이를 뒷받침하는 조세, 충원, 관리, 문화적 지지 등 모든 영역에서의 케인즈적 복지 국민국가적 개입이 보장됨에 따라 보다 강한 국가로서의 안

보정책이 확립된 것이다. 이는 제습의 표현을 원용하여 국가주도형 안보정책레짐이라고 부를 수도 있다.

이러한 케인즈적 복지 국민국가는 다양한 형태의 사회로 귀결되고 있었다. 정치경제의 영역에서 국한하여 보자면, 자유주의 사회는 화폐중심 시장규제의 자본주의 레짐의 모습을 띠었고, 사회민주주의는 소규모 수출지향적, 고임금, 고효율 경제의 모습을 띠고 있었다. 그리고 보수주의/조합주의 사회는 대소 기업, 신규 부문의 협력을 중시하는 상대적으로 대규모경제의 형태를 가지고 있었고, 남유럽의 복지사회는 농업/전통부분, 가족 자본주의가 강조되는 후기 발전, 주변부 포디즘 사회의 모습을 띠고 있었다. 그리고 케인즈적 복지 국민국가 하에서 작동되는 사회는 정치경제 영역 뿐 아니라 다양한 영역에서 많은 변화를 창출한 것이 사실이다.

문제는 이러한 케인즈적 복지 국민국가에 의해 작동되던 포디즘이 전반적 위기를 맞이했다는 점이다. 공황과 불황과 같은 시장의 실패는 해결되었지만 새로운 문제가 발생한 것이다. 이러한 위기는 각 시대마다 새로운 모습으로 출현하였다. 이슈영역별로 보자면, 경제적 위기를 구성하는 문제들이 발생하여 포디즘 축적레짐의 한계가 드러나 보다 유연한 생산과 개혁, 다양한 소비패턴의 문제 등이 지적되었다. 재정적 위기의 측면에서는 복지국가의 부담이 증가하여 재정충실도를 위한 복지정책의 변화가 촉구되었으며, 탈포디즘적 생산에서 비롯되는 조세정책의 변화가 필요함이 강조되었다. 정치적 상황을 보면, 노동운동의 증가, 관료주의, 조합주의의 위기, 새로운 사회운동의 발생 등과 같은 현상이 문제로 지적되었다. 사회적 위기의 측면에서는 세방화(globalization)의 진전, 보편주의(cosmopolitanism)와 지역주의(tribalism)라는 상반된 두 조류의 혼재, 국민국가의 위기 등이 지적되었다. 이러한 과정은 사회영역에서 다층적 정체성의 정치가 시작됨을 의미하면서 동시에 정치적, 사회적 권리개념이 탈영토화됨을 의미하기도 하였다.

20세기 후반 케인즈적 복지 국민국가가 당면한 이러한 문제는 비단 경제영역에 국한된 것이 아니었다. 세계화는 보편적 현상으로 자리 잡기 시작하였고, 시장의 실패는 새로운 경제정책을 촉구하여 비단 시장의 개혁 뿐 아니라 전면적인 사회개혁을 촉구하기에 이르렀다. 모든 사회주체들은 보다 자율적인 경제활동을 요구하였고, 그 과정에서 국가와 사회 영역의 민주화가 가속화되었다. 민주화의 과정은 비단 정치경제 영역뿐 아니라 정치, 사회,

안보 영역에서의 새로운 정책결정모델을 촉구하였다. 또한 국민들의 정체성 역시 20세기 후반부에 이르면서 세방화와 탈영토화 등의 새로운 조류에 따라 변화하기 시작하였고 이는 정치, 사회, 안보, 모든 영역에서의 새로운 문제제기로 이어졌다. 그리고 국가는 이러한 변화에 대응하기 위하여 새로운 모습을 갖추도록 요구되었다.

제국은 새로운 상황에서의 국가 형태를 스펀터적 근로복지 탈국가레짐이라고 부르며 그 국가의 본질적 활동양상을 메타거버넌스라고 본다. 그는 새로운 환경 속에서 메타거버넌스의 측면들을 일부 실현하고 있는 예를 들고 있는데, 소위 토요타주의, 소니주의, 게이트주의, 원텔리즘 등이 그 예이다.

문제는 국가가 메타거버넌스 역할을 어떻게 담당하는가 하는 것이다. 제국은 국가가 처하고 있는 경제상황을 분석하면서 해답을 찾고 있다. 즉, 케인즈적 완전고용에서 스펀터적 경제개입으로의 변화, 특히 경쟁국가의 스펀터적 버전의 등장을 설명하고, 그 구성요소를 밝히고 있다. 우선, 사회적 생산의 복지적 양식에서 근로복지적 양식으로의 변화를 설명하고, 사회적 정책과 집합소비가 경제적 필요에 맞추어져 가는 경향을 강조하고 있다. 또한 비경제 영역의 경제적 사회적 기능을 결정하는데 있어서 국가단위가 우선시되던 것이 점차 탈국가적, 단위의 상대화로 변화되어 가는 경향도 지적하고 있다. 그리고 혼합경제에서 시장실패를 해결하기 위해 국가의 개입이 중요시되던 것이, 네트워크경제의 환경에서는 국가/시장의 실패를 해결하기 위하여 공적-사적 영역의 파트너십과 자기조직하는 거버넌스 기제에 대한 강조로 변화되어 가는 경향이 있음을 지적하고 있다.

한 마디로 거버넌스적 환경에서 새롭게 적용한 국가가 출현하고 있는 것이다. 이는 그간 자본주의 축적을 담당해 왔던 대서양 포디즘의 축적레짐 위기를 해결하는 과정에서 필연적으로 발생한 것이다. 그리고 이러한 위기는 세계화(세계적인 노동분화와 세계시장의 중시), 지식기반경제의 중시, 그물망 경제의 출현 등의 현상으로 나타나, 이들이 변화의 동인이 되면서 탈포디즘적 경향이 가속화되는 변화를 출현시킨 것이다. 이러한 변화는 비단 대서양 국가들에게만 국한되는 것이 아니다. 이 변화가 점차 확대되어 각 국가별 조건의 차이에 따라 서로 다른 스펀터적 근로복지 탈국가레짐의 형태와 이행경로의 모습을 보이게 되었다는 것이 제국의 결론이다.

스푼터적 근로복지 탈국가레짐은 케인즈적 복지 국민국가와 마찬가지로

정치경제에만 국한된 것은 아니다. 국가의 과도한 개입으로 발생하는 시장과 자본주의의 문제와, 국가 자체가 문제시되는 국가실패의 모델은 경제에만 한정된 것이 아니기 때문이다. 국가의 개입은 사회 전 분야와 정치, 안보 영역에서 과도한 국가 활동을 가져왔고, 그럼으로써 자본주의 축적레짐의 위기에 상응하는 효율성 저하, 국가집중도의 과도한 증가, 사회영역에서의 자율성 약화, 민주적 결정과정의 위기와 같은 문제를 초래하였기 때문이다. 이러한 국가의 비효율성, 비민주성, 비밀주의 등은 새롭게 변화하는 환경 속에서는 성공적으로 작동하기 어렵다.

제습이 강조하고 있는 슈페터적 근로복지 탈국가레짐의 보다 구체적인 모습을 살펴보면 다음과 같다. 우선, 슈페터적 근로복지 탈국가레짐은 혁신과 개방성에 초점을 맞추고 있으며, 점차 개방화되는 경제체제에서 지식기반 경제를 증진하기 위하여 공급측면에 강조점을 둔다는 것을 의미한다.

다음으로 슈페터적 근로복지 탈국가레짐은 케인즈적 단순복지(welfare)보다 근로복지(workfare)를 중시하는 모습을 띤다. 근로복지의 경우 무엇보다 노동시장의 유연화를 강조하고 새로운 세계화된 지식기반경제의 발전과 구조적, 체계적 경쟁성의 향상을 중시한다. 케인즈적 복지 국민국가가 시민의 사회적 권리를 강조하는데 비해, 슈페터적 근로복지 탈국가레짐은 자본의 입장을 강화시키는 근로복지 서비스에 치중하고 사회복지 비용 감소에 대한 압력에 대응하고자 한다. 이러한 근로복지 강조의 경향은 국가가 노동의 복지에 직접적으로 개입하는 형태를 벗어나 노동 분야 스스로가 복지 지향적이 될 수 있도록 메타적으로 활동함을 보여준다. 이러한 경향 역시 정치경제에 국한된 변화는 아니다. 슈페터적 근로복지 탈국가레짐의 메타 거버넌스는 모든 사회행위자들의 능력증가(empowerment)를 지원하기 때문이다.

셋째, 슈페터적 근로복지 탈국가레짐은 탈국민국가적 단위를 강조한다. 이는 국민경제의 중요성이 상대적으로 감소하고 새로운 단위, 즉 초국가적/국가 이하 단위의 중요성이 증가함을 반영하는 것이다. 이 과정에서 국민국가의 새로운 역할이 강조된다. 즉, 세계차원에서 IMF, 세계은행과 같은 국제기구, EU의 출현과 같은 새로운 현상 등이 중요해지면서 이에 대응하는 국민국가의 새로운 활동이 지적되는 것이다. 역시 사회 전 분야에서 국가가 초국가적 행위자와 국가 이하의 행위자들에 어떻게 대응해야 하는가의 숙

제를 부여하는 과정이다.

다음으로 레짐의 성격이 증가함을 알 수 있다. 즉, 케인즈적 복지 국민국가적 성격에서 스펀터적 근로복지 탈국가레짐으로 바뀌면서 레짐적 성격을 좀 더 많이 가지게 되는 것이다. 이는 시장의 실패와 국가가 지원하는 사회경제정책의 문제점을 해결하기 위하여 비국가적 기제가 중요해졌다는 점을 보여주고 있다. 즉, 공적-사적 영역의 네트워크의 중요성이 증가하고, 지역적 파트너십에서 초국가적, 신조합주의적 제도로의 변화가 두드러진다. 또한 정부(government)에서 거버넌스로의 변화가 나타나고 정부 주도의 명령형 관리에서 네트워크와 다른 형태의 자기조직화로의 변화가 나타난다. 연성규제(soft regulation), 조직정보, 정보공유의 중요성도 아울러 증가한다. 이러한 변화는 모든 영역에서 나타나는 변화이다. 경제, 사회, 정치, 안보 등에서 누가 먼저 메타거버넌스의 활동을 효율적으로 시작할 수 있는가가 관건이 되는 것이다.

제습은 스펀터적 근로복지 탈국가레짐의 특성을 바탕으로 가장 이상적인 레짐의 모습을 그린다. 즉, 국제경쟁력을 중시하여 국내적 완전고용에 대한 강조가 줄어드는 한편, 사회정책의 생산지향성 재조직화가 중요해지고 재분배적 복지정책의 중요성이 감소하는 모습이다. 그리고 국민국가의 우선성이 줄어들고 다른 수준에서의 활동이 중요해짐을 알 수 있다. 또한 타협 중심의 네트워크 사회에서는 거버넌스적 형태의 혼합경제가 중요해진다.

스펙터적 근로복지 탈국가레짐은 다양한 형태로 분화될 수 있다. 우선 신자유주의적 스펀터적 근로복지 탈국가레짐이 있다. 이는 자유경쟁을 강조하는 자유화, 법과 국가의 역할을 제한하는 탈규제, 공공영역을 처분하는 사유화, 국제화, 직접세의 감소 등의 특징을 나타내고 있는 국가로, 전통적인 자유주의 이념에 보다 근접해 있는 국가라고 할 수 있다. 다음으로는 신조합주의로서, 경쟁과 협력의 역할 조정, 자기규제의 탈집중화, 공적-사적영역의 파트너십 강화, 개방경제에서 주요 경제부문 보호, 사회투자를 지원하기 위한 높은 세율 등의 특징을 보이며 신자유주의 국가보다는 각 부문 간의 타협과 교섭을 중시하는 모습을 보인다. 셋째, 신국가주의 형태로, 국가통제로부터 규제된 경쟁으로 변화를 시도하며, 하향식 보다는 국가전략에 의해 조정되고 공적-사적 영역의 협력을 강조하며 주요 경제부문에 대한 신중상주의적 보호를 강조한다. 메타거버넌스이지만 상대적으로 국가의 역

할이 강조되는 모델이다. 넷째, 신공동체주의 형태로서, 자유경쟁을 제한하는 탈자유화, 사회경제의 중요성에 대한 강조, 사회적 사용가치와 사회 응집도에 대한 강조, 자유무역보다 공정무역을 강조하는 경향, 조세정책 중시 등에 의해 특징 지워진다.

숨페터적 근로복지 탈국가레짐이 메타거버넌스를 수행하는 국가로서 정치경제의 영역에서 구체적으로 어떠한 일을 하는가를 살펴보면 메타거버넌스 역할에 대한 일단을 볼 수 있다. 우선, 국내적으로 노동시장의 유연성과 국민경제 내 유동성을 증대시키기 위한 규제양식을 새롭게 만들어 냄을 알 수 있다. 또한 자본의 국제적 이동을 보장하는 자유화와 외환의 탈규제화와 같은 제도적, 환경적 장치를 만들어 낸다. 그리고 국제무역과 해외직접투자를 위한 제도적 틀을 조정하기도 한다. 노동의 영역에서는 직접 개입보다 근로복지 국가의 성격을 띠며, 이를 위해 보험, 재정적 재분배, 집합적 소비 등을 강조한다. 그러면서 동시에 노동 시장의 유연성을 강조하고 근로자의 취업기회를 늘이기 위한 제도적 장치를 마련하고 이들을 탈포디즘 사회에 적응하도록 변화시킨다.

국제적으로 숨페터적 근로복지 탈국가레짐은 세계화와 지역화의 진전에 좀 더 적극적으로 대응한다. 제습은 이를 규모의 재조정(relativization of scale)이라고 부른다. 기존의 국민국가 중심의 사고를 벗어나 좀 더 광범위한 지역을 중심으로 사고하는 것이다. 정치경제적 측면에서는 주로 세 개의 지역권을 설정하는데, 미국 중심의 북미경제권, 독일 중심의 유럽경제권, 일본 중심의 동아시아 경제권으로 나눌 수 있다. 이들은 서로간의 상호의존도가 증가하는 특성, 각각의 권역 내에서 수시로 서열이 바뀌는 특성, 그리고 새로운 강대국이 생겨나 기존의 남북관계가 변화하는 속성 등을 보인다. 따라서 각 지역의 권역과 권역 간 관계도 유동적임을 유의해야 한다. 이러한 변화는 비단 정치경제에서만 일어나는 것이 아니며, 각 사안에 따라 국내문제의 국제화, 지역화 현상이 다반사로 일어나며, 이에 대해 정부는 효율적으로 대응할 필요성이 있다고 보아야 한다.

숨페터적 근로복지 탈국가레짐은 국내외적 대응뿐 아니라 새로운 단위에 대한 대응에서도 기민성을 보인다. 숨페터적 근로복지 탈국가레짐은 도시위계 속에서 규모의 방대한 증가가 있다는 점에 주목하고, 메트로폴리스의 창출에도 적절한 대응을 하는 모습을 보인다. 이는 국경을 넘어 점증하는

구조적 통합, 전략적 재조직에 능한 메타거버넌스의 기능과 연결되어 있다. 스펙터적 근로복지 탈국가레짐은 주요 선진 도시들의 역할이 증가함에 주목하여 이와 같은 새로운 거버넌스적 단위들에 대해 국가의 후원을 제공하는 것이다.

결국 스펙터적 근로복지 탈국가레짐은 세계화에 대응하는 다양한 단위들을 메타적으로 조정하는 전략적 역할을 맡게 된다. 그리고 국가 자체의 성격도 매우 빠르게 변화한다. 국가는 더 이상 민족중심의 국가가 아니며 (denationalization of the state), 국민국가의 행위도 영토적 분산성 (territorial dispersion of the national states' activities)을 보인다. 또한 민족을 넘어서는 국가 간 체제(supranational state systems)의 역할이 강화되고 지역/지방 국가(regional/local states)의 역할이 강화된다. 특히 각 지방간의 연계 강화도 주목할 필요가 있다.

이는 세계정치를 다루는 정치적 틀 자체가 변화함을 의미하는 것이다. 정치체제 자체가 탈국가화(destatization of the political system)되어 공적, 사적 부문의 연계가 재조직되고 NGO의 역할이 강화된다. 또한 정책레짐 자체가 국제화(internationalization of policy regimes)되는 특징을 보인다.

그러나 전반적으로 제습은 국민국가의 역할이 아직도 중요하다고 강조한다. 케인즈적 복지 국민국가류의 국가 역할의 감소가 국가 역할 전반의 감소를 의미하는 것은 아니기 때문이다. 오히려 각 행위자들을 묶는 단위간 접합의 역할(interscalar articulation), 즉 앞에서 논의된 바와 같이 네트워크의 중심 노드의 역할을 강조한다. 이는 메타거버넌스로서의 국가의 역할 증가를 의미하는 것이다.

#### 4. 한반도 평화·번영의 바람직한 거버넌스를 위한 국가의 역할과 전략적 메타거버넌스

##### 가. 메타거버넌스와 국가의 역할

바람직한 거버넌스란 거버넌스를 이루는 각 주체들이 자율성과 전문성을 가지고 효과적으로 네트워크를 조직하여 공평하고 효율적인 결과를 산출할 수 있는 거버넌스 조직을 말한다. 그러나 바람직한 거버넌스가 되기 위해서는 거버넌스의 실패를 막고 효과가 극대화되기 위한 조건이 마련되어야 함

을 알 수 있다.

바람직한 거버넌스를 위한 조건은 무엇인가? 우선, 거버넌스적 현상이 탈정치적 현상이 아니라는 점을 이해하는 것이 중요하다. 흔히 거버넌스라고 하면 다양한 층위의 많은 행위자들이 각자의 이해관계에 따라 자기조직화하여 질서를 만들어가는 과정을 의미하므로, 이 과정 속에 각 행위자들 간의 정치적 관계가 자동적으로 사라지거나 갈등이 해결될 것이라고 상정하는 경향이 있다. 그러나 거버넌스적 질서 속에서도 각 행위자들 간의 정치적 관계, 권력관계는 여전히 지속되는 것이며 이를 능동적으로 조정, 관리하지 않으면, 거버넌스 체제의 권력기반이 왜곡될 수밖에 없음을 알아야 한다.

둘째, 거버넌스의 실패를 막기 위해서는 전체의 작동양식을 관리할 수 있는 효과적인 관리자가 필요하다. 이는 고전적 자유주의 시대의 야경국가와 같이 최소화된 안보 및 공공재 제공의 역할에 국한되어서는 안됨을 의미한다. 보다 전체적으로 각 행위자들이 능동적인 참여성을 높이고, 이들이 효과적으로 연계되어 활동할 수 있도록 장려하는 행위이어야 한다. 이를 위해서는 전체 네트워크를 관리하고 각 노드간의 분쟁을 해결할 수 있는 적극적이지만, 배후에 내재된 기제가 필요함을 의미한다.

이러한 논의는 결국 메타거버넌스를 수행할 수 있는 공적이며 공정한 주체를 필요로 한다. 그리고 지금의 상황에서 이러한 주체는 국가일 수밖에 없다. 그러나 기존의 국민국가와는 상당히 다른 형태의 국가가 새로운 기능을 발휘해야 함은 두말할 나위가 없다. 앞서 굿거버넌스와 네트워크 거버넌스, 메타거버넌스의 논의에서 살펴본 바와 같이 새로운 기능을 가진 주체가 필요한 것이다.

이러한 새로운 주체는 새로운 환경 변화, 거대 조류에 대응해야 한다. 우선, 세계화에 대응해야 한다. 이제는 영토와 국민의 개념이 혁명적으로 바뀌고 있으며, 이에 따라 기존의 물리적 영토 중심의 국가관할권이라는 개념이 바뀌고 있다. 세계적이면서도 동시에 지방적인 이슈들을 해결해 나가기 위해 안과 밖의 구별을 효과적으로 초월한 단위가 필요한 것이다. 다음으로는 민주화에 대한 대응이다. 세계의 모든 국가들이 민주화되는 상황에서 한국의 메타거버넌스는 다른 국가의 정부 뿐 아니라 사회적 단위들에까지 복합적인 작용을 해야 하는 것이기 때문이다. 셋째, 정보화에 대한 대응이다. 정보화로 인하여 각 주체들의 정보량과 의사소통, 정체성이 혁명적으로

바뀌어 가는 과정에서 정보와 지식을 통하여 메타거버넌스를 유지해나가야 할 필요성이 증가하고 있는 것이다.

이제 거버넌스적인 정치, 사회, 경제 질서는 피할 수 없는 거대 조류이며, 거버넌스의 실패를 막고 보다 효과적인 거버넌스를 이룰 수 있는 국가의 적절한 역할을 궁구해야 할 때이다. 본 연구에서는 이러한 국가의 역할을 전략적 메타거버넌스라고 명명한다.

#### 나. 한반도 남북관계의 바람직한 거버넌스와 국가의 역할: 전략적 메타거버넌스

한반도의 남북관계는 이미 세계화, 민주화, 정보화, 탈냉전 등의 조류에 따라 거버넌스적 현상을 나타내고 있다. 남북관계에 영향을 미치는 국제행위자들의 영향력이 놀랄 만큼 증가해 있으며 국내적으로는 정부의 각 기관은 물론, 시민사회의 다양한 행위자들, 개인의 영향력도 이전과는 다르게 증가하였다. 변하지 않는 것은 대북 정책의 대상인 북한뿐이다. 북한은 여전히 국가 중심의 대남정책을 추진하고 있어 한국의 거버넌스적 대북 정책의 접점이 북한 정부 하나로 집중되어 있다.

남북관계의 거버넌스적 현상을 바람직하게 이끌기 위해서는 무엇보다 국가의 역할을 재정립하는 노력이 필요하다. 앞서 살펴본 바와 같이 다양한 행위자 중의 하나에 그치거나 네트워크상의 하나의 노드에 그쳐서는 안 된다. 그렇다고 네트워크의 형태 중 위계적 네트워크를 재구성하여 위계상의 최상위에 위치하여 집권형 거버넌스를 유지해서도 안 된다. 거버넌스적 조정체계가 발휘할 수 있는 잠재력을 스스로 잠식하기 때문이다. 따라서 민주화된 사회에서 거버넌스적 조정체계의 이익을 극대화하면서도 효율적이고 공평한 체제를 유지하려면, 새로운 국가의 역할에 의한 대북정책, 남북관계를 이끌어 나가야 할 것이다.

여기서 전략적 인식을 가진 메타거버넌스의 주체로서 국가의 역할이 새롭게 필요함을 알 수 있다. 전략적 메타거버넌스의 역할을 국가라 할 때, 거버넌스의 제 측면 즉, 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크적 체계, 분권화, 효율성 등을 제고할 수 있는 것이다. 메타거버넌스는 전반적으로 자율적으로 작동하는 거버넌스의 체제를 관리하고 거버넌스의 실패현상을 막기 위

한 국가의 전략적 노력과 행위로 특징 지워진다.

메타 거버넌스는 모든 거버넌스 부문을 통제하는 정부의 상위 레벨을 의미하는 것이 아니다. 또한 하나의, 통괄적 목적을 가진 거버넌스를 부과하는 것을 의미하는 것과는 다르다. 집권형 거버넌스를 복귀시키는 것과는 근본적으로 다르며, 오히려 과정을 관리하면서 실패를 방지하는 것이 중요하다. 한마디로 메타적 조정기능(meta-steering)이라 할 수 있다. 이들 기능을 좀 더 세분하여 살펴보면;

- 각 단위의 역할과 기능 재설정, 이들 간의 연계방식 개발, 새로운 단위들의 개발 및 지원
- 각 단위들에 대한 예산 등 자원의 지원
- 각 단위들이 전체적 목적을 의식하고 추진할 수 있도록 정보와 지식을 제공
- 각 분야에서의 중심 단위들에 역할 부여
- 각 단위들의 자기조직화를 위한 제도 지원, 비전 개발
- 각 이슈 영역간 집합적 피드백 구축, 기능적 연계와 물적 상호의존을 위한 학습과정 강화
- 각 단위들의 다양한 목적, 다양한 시공차원, 다양한 행위들의 일관성 부여 기능
- 각 단위들이 행동할 수 있는 맥락 부여
- 거버넌스 파트너들에 대한 규제기능
- 각 정책 단위들을 묶는 대화의 중심 기능
- 정보취합 및 조정기능
- 각 단위들의 분쟁해결기능
- 각 단위들의 세력균형 조정기능
- 각 단위들의 자기인식 조정, 수정기능
- 거버넌스 실패가 발생할 경우, 이에 대한 정치적 책임을 지는 역할

## 5. 한반도 평화·번영의 메타거버넌스를 위한 정책적 과제

한국정부는 거버넌스적으로 진행되고 있는 남북관계를 전략적 메타거버넌스의 입장에서 이끌기 위해 다양한 행위자들을 상대해야 하며, 이들 행위자에 대한 기존의 접근법과 정책들을 새롭게 제시해야 한다.

전략적 메타거버넌스에서 정부가 사용할 수 있는 전략자원은 크게 네 가지이다. 즉, 예산과 정보/지식, 그리고 조직력이다. 즉, 예산의 효율적, 전략적 지원을 통해 각 주체들이 자율성, 전문성, 참여성을 고양하도록 유도하는 한편, 정보와 지식을 올바르게 제공하여 정부가 제시하는 비전을 공유하도록 한다. 또한 각 구성단위들을 효율적 네트워크를 통해 연결시키기 위하여 조직적 비전과 역할을 가지고 각 구성단위들을 대해야 한다.<sup>38</sup> 마지막으로 행위자간에 갈등의 가능성을 사전에 줄이고, 갈등이 발생할 경우 해결하는 갈등해결능력이다. 이상의 내용을 전략자원별로 정리하여 표로 나타내보면 다음 <표 II-1>과 같다.

<표 II-1> 전략적 메타거버넌스 - 예산

	상대 행위자	예산
한국정부	국제기구 및 국제레짐	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 한국 국력에 걸맞은 국제지원시스템 구축</li> <li>· 각 사안별 관련 국제기구에 대한 적극적 지원</li> <li>· 예산, 인력, 행정지원의 활성화</li> <li>· 국제기구에 대한 지원에 비례한 외교력 확대를 위해 지원과 인적 자원 파견의 연계</li> <li>· 국제기구에 파견할 수 있는 인재 양성을 위한 지원</li> </ul>
	외국 정부 및 외국 시민사회	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 대북 문제 해결에 있어서 선도적으로 예산을 활용하는 한편, 외국정부의 예산 지출을 유도하는 정책</li> <li>· 예산 집행이 있어 공동예산 집행을 통해 정책목적까지 공유하는 활동</li> <li>· 외국 시민사회에 대한 지원을 통해 한국정부의 목적을 간접 달성</li> </ul>
	북한	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 경제, 사회, 문화협력을 통해 북한 내 다양한 행위자들을 지원하고, 이를 통해 한국 정부의 대북정책 목적을 공유할 수 있도록 유도</li> <li>· 남북관계가 경색될 경우 시민사회를 통한 예산집행을 통해</li> </ul>

38\_하영선·김상배 편, 『네트워크 지식국가』 (서울: 을유, 2006) 참조.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>대북 영향력을 강화</li> <li>예산집행의 투명성 제고</li> </ul>
국내 행위자	<ul style="list-style-type: none"> <li>국내 행위자들의 자율성을 높여주는 예산 등 자원지원활동</li> <li>장기적으로 국내 행위자의 자율성 강화를 위해 매칭펀드 식의 지원방식을 적용</li> <li>국내 행위자의 전문성을 높이기 위해 연구와 활동을 연계하여 지원</li> <li>국내행위자들의 예산운영의 투명성을 높이고 기부금에 대한 세제혜택을 확대하여 자발적인 사회적 기부를 유도할 수 있는 제도를 구축</li> </ul>

<표 II-2> 전략적 메타거버넌스 - 정보/지식/가치

	상대 행위자	정보/지식/가치
한국정부	국제기구 및 국제레짐	<ul style="list-style-type: none"> <li>남북관계에 연관된 각종 국제기구들의 리스트 제공</li> <li>대북 지원 및 문제에 참가하고 있는 국제기구/레짐들에 대한 정보를 상호간에 제공</li> <li>국제기구/레짐에서의 어젠다 설정과정에서 역할 담당</li> <li>북한의 현 상황에 대한 구체적 지식, 정보 제공</li> <li>대북 지원 가이드라인 및 방법론 제공</li> <li>국제기구/레짐 등에 한국정부의 입장을 알릴 수 있는 적극적 홍보활동, 자료제공</li> <li>보편적 가치의 측면에서 한국의 입장 조정 및 홍보, 보편적 가치외교</li> <li>한국의 입장에서 국제적으로 통용 가능한 규범을 제정하는 규범외교</li> </ul>
	외국 정부 및 외국 시민사회	<ul style="list-style-type: none"> <li>외국정부에 대해 한국의 입장을 알리는 적극적 정보/지식외교</li> <li>남북 교류, 협력 현황에 대한 자료, 정보제공</li> <li>북한의 정책 및 상황에 대한 구체적 자료와 정보를 제공</li> <li>이를 위한 정보화 매체 등 다양한 매체의 적극적 활동</li> <li>상대국의 정부뿐 아니라 시민사회집단에게 한국정부의 입장을 알리고 동의를 구하는 국제적 공공외교의 활성화</li> </ul>
	북한	<ul style="list-style-type: none"> <li>사회문화부문에서 북한행위자들의 인식을 변화시키는 문화외교</li> <li>북한 주민들에게 한국의 상황 및 국제정세에 대한 지식, 정보 제공</li> <li>북한의 다양한 행위자들과의 교류, 협력 행사활성화, 정보환의 장 마련</li> <li>북한 정책 담당자들을 초청하여, 한국과의 협력정책 도모 및 상호 정보교환</li> </ul>

국내 행위자	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국내행위자들의 정확한 정보/지식을 위한 지식 제공 활동</li> <li>· 정부의 대북, 국제활동에 대한 장기, 정책 패러다임 설명,</li> <li>· 북한, 국제기구 동향 및 정부의 대북정책에 관한 정확한 지식, 통계자료 등 제공</li> <li>· 다양한 국내행위자들의 대북 활동을 상호간에 교류할 수 있도록 제공</li> <li>· 각 행위자들이 각종 활동을 통해 획득한 정보 및 지식을 총괄하여 수집, 편찬하는 활동 및 정보 분산 활동</li> </ul>
-----------	--

<표 II-3> 전략적 거버넌스 - 네트워크/조직

	상대 행위자	네트워크/조직
한국정부	국제기구 및 국제레짐	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 한국 인력의 파견: 동아시아 문제를 국제기구 및 레짐 내에서 적극적으로 알리고 이슈화 할 수 있는 인력 파견</li> <li>- 이슈 클러스터 형성: 사안별로 해당 국제기구와 한국정부의 부서, 시민사회, 언론 등을 연결하여 한반도 문제가 국제사회의 관심을 불러일으키는데 충분한 규모의 클러스터를 형성할 수 있도록 하는 작업</li> <li>- 비공식적 연결망 확보: 다보스 포럼이나 다양한 기업 네트워크, 저명인사들의 연합 등 국가기구를 통하지 않으면서도 국익을 대변할 수 있는 비공식 네트워크를 적극적으로 지원</li> </ul>
	외국 정부 및 외국 시민사회	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 상대국가의 존중: 상대국 정부와 시민사회집단의 의견을 적극적으로 반영하여 정책을 결정하는 네트워크 외교</li> <li>- 네트워크 조성 외교: 사안별로 외국 정부 각 부처들 및 시민사회를 한국 정부 부처, 시민사회와 연결시키는 네트워크 조성 외교</li> <li>- 약한 고리 네트워크의 형성: 해당 국가에서 한반도의 평화에 대한 지지 세력들 사이의 네트워크를 형성, 이들 사이의 간접적인 “약한 고리(weak ties)”가 혁신과 새로운 아이디어의 원천이 될 수 있도록 관리</li> </ul>
	북한	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 접촉 포인트의 다변화: 북한과의 접촉점을 확대하는 다변화 외교 지향, 기존의 직접 대화나 6자회담 등과 같은 공식적 연계성 이외에 상호 체크가 용이하도록 다변화된 연결점을 확보</li> <li>- 북한과의 접촉점 분산화: 지금까지 중국을 중심으로 하여 불균등하게 집중되어 있던 대북한 외교접촉점을 일본 및 러시아 등 주변국가로 확대할 수 있는 방안 강구</li> <li>- 북한 전문가 네트워크 구축: 탈북자, 전직 북한 고위관리, 국내 북한전문가 등의 인재풀을 형성하고 이들 사이의 전문 지식과 정보가 공유되고 상승작용을 일으킬 수 있는 방식으로 전문가 네트워크를 구축</li> </ul>
	국내 행위자	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 참여도의 균등분포 유지: 한반도문제와 관련된 시민단체 또는 관련 기관들의 참여도에 있어서 특정한 인물이나 단체가</li> </ul>

	<p>어젠다를 독점하지 못하도록 다양한 견제장치 및 다양성 확보 프로그램 추구</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 분쟁해결 메커니즘 구축: 국내 행위자들 사이에 한반도 평화문제를 둘러싸고 분쟁이 발발할 경우에 이를 해결할 수 있는 메커니즘이 있는가? 분쟁이 발발할 경우에 여론, 언론, 시민단체 등 다양한 네트워크를 통해 동시다발적으로 분쟁 해결을 모색할 수 있는 복합형 분쟁해결 메커니즘을 구축</li> <li>- 국내 행위자와 국제기구/레짐의 연계: 국내 행위자들 중에서 적극적으로 대외적인 활동을 통해 인지도와 영향력을 높일 수 있는 단체나 개인들이 “약한 고리”로서 국내-대외적 측면의 연계성을 증진시킬 수 있도록 지원</li> </ul>
--	--

<표 II-4> 전략적 거버넌스 - 갈등해소 및 분쟁해결

	상대 행위자	갈등해소 및 분쟁해결
한국정부	국제기구 및 국제레짐	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 남북관계와 관련된 다양한 국제제도 및 레짐들의 상호충돌을 막기 위해 국제법 및 제도에 대한 권위 있는 해석을 시도하여 제공</li> <li>· 국제기구 및 레짐들이 정부 간, 비정부행위자들 간 발생하는 갈등들에 적절히 개입할 수 있도록 주요 문제들을 상징, 해결토록 유도, 각 국제기구들의 사법해결 및 조정절차를 최대한 이용</li> <li>· 남북관계의 특수성에 대한 정보를 제공하여, 국제제도 및 레짐들이 규범들을 일률적으로 적용하는데 따르는 문제점을 적절히 지적</li> <li>· 남북관계 및 한반도 평화, 갈등해소절차 등을 다룰 수 있는 동북아시아, 혹은 동아시아 차원의 국제기구/레짐 설립을 유도</li> </ul>
	외국 정부 및 외국 시민사회	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 외국정부 및 비정부기구와 한국 정부 및 비정부기구 간, 혹은 외국 정부 간 한반도 문제를 둘러싸고 갈등이 발생하였을 경우, 문제의 본질을 정확히 알 수 있도록 문제의 정의, 구체적 자료의 제시 등을 통해, 분쟁과 갈등의 합리적 해결 및 조정의 도모</li> <li>· 한반도를 둘러싼 당사국들의 갈등을 해결할 수 있도록 다자적 협력기구를 만드는데 노력, 상설 소위원회 설치를 위해 노력</li> <li>· 각 급 상시전략대화 및 협력대화체를 유지할 수 있도록 한국정부가 외교적 노력을 경주</li> <li>· 외국의 시민사회 및 기업, 언론 등 다양한 사회적 행위자들이 문제해결에 나설 수 있도록 한국정부가 정보제공 및 지원활동 강화</li> <li>· 국제기구 및 국제법의 규범을 정확히 인지하여 사법적, 제도적 해결이 가능한 문제는 법적으로 해결</li> </ul>
	북한	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 북한과 타국의 의견 불일치 및 갈등 발생 시, 양자를 조화할 수 있는 포괄적인 안을 준비, 적절한 시기에 제시</li> <li>· 북한과 적절한 수준의 대화통로를 준비하여 문제 발생 시 이를 활용하여, 협상에 의한 해결책을 모색</li> <li>· 북한으로 하여금 국제규범 및 분쟁해결절차의 국제적 기준에</li> </ul>

	<p>대한 지식과 논의를 제공함으로써 북한의 동의를 이끌어 냄</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>·북한이 국제규범을 위반하는 행동을 할 경우, 한국 정부는 국제규범에 맞는 강압정책을 채택하여 북한을 압박하는 방법도 고려해 볼 필요가 있음</li> <li>·북한과 국내행위자들 간 의견 불일치 및 갈등요소가 있을 때, 이를 조정, 해결할 수 있는 조정위원회 등을 상설화하여 해결을 도모</li> </ul>
국내 행위자	<ul style="list-style-type: none"> <li>·국내행위자들이 대북 및 관련 외교정책을 둘러싸고 진보 및 보수 등 화해가 어려운 이데올로기 대립에 빠져들지 않도록 적절한 대화의 장을 마련</li> <li>·대화과 상호이해를 심화하는 노력을 기울임. 대안검토, 설명회, 관련당사자 대표 참가 유도, 워크숍 개최 등 필요한 정보 제공 및 중재 역할을 정부가 적극적으로 시도</li> <li>·갈등과 분쟁의 당사자들로 구성되는 공정한 분쟁조정위원회 등을 정부 주도로 임시, 혹은 상설로 수립하여, 국내행위자들 간의 갈등을 조정</li> <li>·갈등 조정에 필요한 위원회 등을 조직하여 체계적으로 분쟁을 해결할 수 있도록 기구 조정</li> <li>·정당과 의회의 도움을 받아 입법절차에 의한 갈등조정 시도</li> <li>·상호간에 조정된 결정을 반드시 시행하도록 시행절차 감독, 지도</li> <li>·궁극적으로 사법적 해결을 위한 절차 마련</li> </ul>

한국정부가 대북정책을 바람직한 거버넌스의 방향으로 이끌기 위하여 어떠한 노선을 취해야 할 것인가? 우선, 기존의 위계형 네트워크의 경우처럼 하향식 정책을 취하는 것은 불가능하다. 세계화된 상황에서 한국정부의 명령이 국외행위자에게 전달될 수 없으며, 국내적으로도 민주화된 상황에서 정부 주도의 해결책이 이어지기는 어렵기 때문이다. 둘째, 방임적 태도를 취하면서 최소주의적 태도를 취할 수도 없다. 거버넌스적 조정체제가 자리 잡았다고 해서 정책결정과정에서 탈정치화된 것이 아니며, 더구나 자율적 자기조직과정으로 정책결정을 정할 수도 없는 것이다. 다양한 행위자들의 고른 능력배양과 공평한 참여를 보장하되, 정책 결정 및 실행과정에서는 최대한의 효율성을 보장하고, 이 과정에서 발생하는 문제와 분쟁을 해결하는 역할을 국가가 맡아야 하는 것이다. 따라서 국가는 거버넌스의 실패를 막고 거버넌스적 조정체제의 이점을 최대한으로 살리기 위하여, 전략적으로 메타거버넌스의 역할을 해야 하는 것이다.

우선 국제적으로 한국은 IAEA, NPT, UN, 국제금융레짐 등 다양한 국제

기구와 레짐에서 북핵문제에 대한 어젠다 설정 과정에 적극적으로 개입해야 한다. 국제기구들이 북핵문제를 바라보는 관점과 해결하는 양식에 정보를 제공하고, 해법에 관한 지식을 제공함으로써 국제기구/레짐들이 한국이 원하는 방향으로 문제를 해결하도록 유도해야 한다. 그러기 위해서는 국제기구들이 추구하는 보편적 가치와 한국이 추구하는 가치들 간의 상응관계를 밝히고, 이를 북핵문제에 적용할 수 있도록 적극적인 외교활동을 벌여야 할 것이다.

둘째, 외국의 경우에서도, 북핵문제에 임하는 타국 정부는 물론 타국의 NGO, 시민사회에 적극적인 영향력을 발휘해야 할 것이다. 이미 미국은 소위 “변환외교”라 하여 타국 행위자들의 인식과 가치관을 바꿈으로써 영향력을 극대화하려는 노력을 기울이고 있다. 한국의 경우도, 타국의 정부뿐 아니라 다른 행위자들의 인식까지 바꾸는 적극적인 정보제공, 지식외교에 노력을 기울여야 할 것이다. 이는 기존의 홍보물을 활용하는 홍보외교뿐 아니라 정보화 매체들을 사용하는 정보화외교로 나가야 할 것이다.

셋째, 북한은 거버넌스적 체제로 변화되지 않는 견고한 대상이다. 따라서 북한의 정부를 대상으로 하면서도, 정부 이외의 행위자들을 발굴하고 이들에게 영향력을 지속적으로 발휘할 수 있는 대화와 상호작용의 장을 만들어 나가야 할 것이다.

넷째, 국내행위자들은 이제 대북관계에서 매우 중요한 행위자의 역할을 차지하고 있다. 이들은 이미 독자적인 조직과 예산, 가치관, 정책권고방향을 가지고 있는 바, 한국정부의 하향식 정책에 의해 좌우되지 않는 상태에 도달해 있다. 따라서 한국정부는 이들 행위자들이 올바른 정책 방향을 가지고 자율적이고 적극적으로 정책결정 및 실행과정에 참가할 수 있도록 자율성을 제고해 주는 한편, 정책 방향에 대한 정보와 지식을 제공하는 노력을 기울여야 할 것이다.

이러한 각 행위자들에 대한 노력이 합쳐질 때, 한국 정부는 각 행위자들 간의 거버넌스적 행동을 메타적으로 관리하고 방향을 잡아주는 노력을 기울일 수 있을 것이다. 단순히 다른 행위자들 중의 하나로 전략하거나, 이미 불가능한 하향식 명령을 전달하는 위계적 행위자로 활동하는 것은 불가능하다. 대북 정책에 있어 안보, 경제, 사회, 법, 문화 모든 영역에서 유관한 각 행위자들을 점검하고 이들이 비전을 가지고 적극적으로 대북 거버넌스

에 참여할 수 있도록 유도해야 할 것이다. 그 과정에서 효율성이 저하되고 권력적 성격이 왜곡되며 공정성을 해치는 상황 즉, 거버넌스의 실패 상황을 방지하고 거버넌스적 조정체계가 최대한의 효율을 발휘할 수 있도록 국가가 적극적이고 전략적인 메타거버넌스의 역할을 다해야 할 것이다.

### III. 한반도 평화·변영을 위한 외교안보정책 거버넌스

#### 활성화 방안\*

세계화, 정보화, 민주화 등 거대 조류들의 영향으로 정부 이외의 다양한 행위자들이 정책과정에 참여하게 됨으로써, 거버넌스적 현상이 나타나게 되었다. 즉, 국가 중심의 통치 능력이 상대적으로 약화되는 가운데 ‘정부에서 거버넌스로’의 이행이 나타나고 있다. 외교안보정책의 경우에도 기본적으로는 정부가 가장 중요한 핵심적 행위자이지만, 정책 이슈에 따라서 정도는 다르지만, 전문성을 갖춘 행위자들의 참여가 나타나고 있다.

거버넌스가 바람직하게 운용되기 위해서는 각 행위 주체들이 자율성과 전문성을 가지고 효과적인 네트워크를 형성·구축하여야 하고, 나아가 네트워크를 통한 인적 교류, 정보·지식의 교류 등이 활발하게 이루어져야 한다. 아울러, 거버넌스도 정치적 현상인 만큼, 권력관계가 존재하므로, 각 단위들에 대해 메타적 조정기능을 할 수 있는 행위자의 존재도 필요하다. 특히, 국익 및 안보와 관련된 외교안보정책 거버넌스의 경우 더욱 그러하다. 외교안보정책 거버넌스가 메타적 조정아래 바람직하게 운용될 경우, 국민적 합의를 바탕으로 외교안보정책이 전략적으로 수립되고, 집행될 것이다.

본 연구는 이와 같은 문제의식에서 한반도의 평화·변영을 위한 외교안보정책 거버넌스를 개선하여 활성화시킬 수 있는 방안에 대해 연구하였다.

#### 1. 국내외 환경의 변화와 외교안보정책 거버넌스

##### 가. 탈냉전시대 국내외 환경의 변화

탈냉전시대의 도래와 더불어 국제환경에는 다양한 변화가 일어나게 되었고, 그와 같은 국제환경의 변화 그리고 그에 따른 국내환경의 변화 등으로 인해 한국의 외교안보정책도 변화하고 있다.

먼저 탈냉전시대의 도래 이후 국제환경의 변화를 살펴보면, 양극체제의 붕괴에 따른 이념의 쇠퇴, 미국 주도의 세계 신질서 구축, 국제사회의 다극

---

\* 본 내용은 배정호·박영호·여인곤·최춘흠, 『한반도 평화·변영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안(07-11-03)』 연구를 요약한 것이다.

화, 국제관계에서 경제력의 비중의 증대에 따른 힘의 개념의 변화, 국제적 상호의존의 증대와 경제의 세계화, IT혁명과 정보화 시대의 도래, 민주화의 범세계적 확산<sup>41</sup> 등의 변화가 나타났다.<sup>42</sup>

그리고 이와 같은 국제환경의 변화는 외교안보정책의 환경에도 안보영역의 확대와 더불어 변화가 초래되도록 하였다. 전통적 군사위협뿐 아니라 국제테러리즘, 마약, 생태계의 파괴·변화에 의한 거대한 자연 재앙, 인권, 국제조직 범죄, 사이버 테러, 해적 행위 등 초국가적·비군사적 위협이 다양하게 나타나고 있다. 특히, 9·11테러와 같이 무차별적 목표를 대상으로 시간·공간·수단의 구분 없이 가해지는 국제테러가 21세기의 주목되는 안보 위협요인으로 등장하고 있다.<sup>43</sup> 즉, 국제안보환경의 유동성·불확실성·불안정성이 증대하면서 초국가적·비군사적 위협에 대한 대응을 위하여 사전 예방 외교의 국제정책협조가 중요시되고 있다.

세계화, 초국가화, 정보화 등 거대 조류들은 국제정치 영역에서 국가 이외 행위주체들의 수적 증가 및 능력 증강, 상호간의 조밀화 강화 등이 가능하도록 하였고, 국내정치 영역에서는 국제이슈의 국내적 중요성이 높아졌고 아울러, 민주화의 확산과 더불어 국가의 역할이 재조명되도록 하였다. 즉, 국가의 역할과 위상이 재조정을 통해 새로운 형태로 변환되도록 하였다.<sup>44</sup> 요컨대, 국제정치 영역과 국내정치 영역에서 “정부에서 거버넌스로”의 이행이 나타나고 있고, 외교안보정책을 둘러싼 국내외 환경에도 변화가 나타나고 있는 것이다.

## 나. 한국외교안보정책의 변천과 특징

### (1) 한국외교안보정책의 변천

국제환경의 변화와 더불어 한국의 외교안보정책도 변화해 왔다. 냉전시대 한국의 외교안보정책은 미국 등 자유진영 우방과의 협력에 역점을 두면

41- 임혁백, 『세계화시대의 민주주의』 (서울: 나남, 2000).

42- 배정호, 『일본의 국가전략과 안보전략』 (서울: 나남, 2006).

43- 배정호·김국신·신상진·여인곤, 『동북아시아의 갈등·협력과 한반도 평화구축을 위한 대외전략』 (서울: 통일연구원, 2006).

44- 하여선·김상배 엮음, 『21세기 세계정치의 변환: 네트워크지식국가』 (서울: 을유문화사, 2006).

서 북한과 외교경쟁을 벌였다. 탈냉전시대 도래 이후에는 탈이념화, 세계화, 정보화, 민주화의 거대 조류의 영향으로 외교안보 환경이 변화하면서, 한국의 외교안보정책도 적지 않은 영향을 받게 되었다. 한국의 외교안보정책은 탈이념화의 추세 속에 소련, 중국 등과 수교를 하였고, 이를 기반으로 북방 정책을 추진하며 남북관계의 발전을 추구하였다. 아울러, 한국의 외교안보 정책은 냉전시대의 미국, 일본 중심의 외교에서 탈냉전시대의 다변화 외교로 변화를 나타내었다.

그리고 세계화, 정보화 추세로 국가 간 경제관계가 더욱 긴밀해진 동시에 EU, NAFTA, ASEAN 등에 의한 경제지역주의가 강화되면서, 한국의 외교안보정책도 동북아경제공동체, 동북아다자간안보협력체 등을 지향한 동아시아 지역외교를 적극적으로 추진하였고, 햇볕정책의 전개와 더불어 통일외교도 추진하였다. 민주화의 범세계적 확산의 영향으로 시민사회 및 NGO가 증가하면서, 한국의 외교안보정책에서도 비정부 기관들의 역할 비중이 높아지게 되었다.

## (2) 탈냉전시대 한국외교안보정책의 변화 특징

우리 정부는 이러한 환경변화에 능동적으로 대처하기 위한 외교안보정책을 추진하여 왔다. 냉전종식 이후 한국의 외교안보정책의 변화된 특징들을 고찰하면 다음과 같다.<sup>45</sup>

첫째, 한국의 외교안보정책에서 이념의 중요성이 현저히 약화되었다. 세계적 및 동북아 차원에서 탈냉전의 추세, 한국 경제의 고도성장과 국력 신장, 경제실리정책, 한국 국민들의 민주화 운동에 따른 정치체제 전반에 대한 민주화의 영향 등 때문이다. 둘째, 외교안보정책 상대국가의 다변화이다. 미·일 일변도에서 유럽, 미주, 중동, 아프리카, 동남아, 구사회주의 국가 등 외교 상대국의 수가 현저히 늘어났다. 셋째, 정책 내용과 기능의 다양화이다. 국가생존에 직접적으로 관계되는 안보 문제 위주에서 국민 복지에 관계되는 경제·통상문제, 국가의 위신에 관계되는 문화·체육, 산업화의 진전과 국제 사회에서의 활동 영역 확대에 따른 자원·환경 문제 등으로 외교안보정

45. 여인곤 외, “한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 실태조사,” 황병덕 외, 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(상)』 (서울: 통일연구원, 2006).

책의 내용이 풍부해졌다. 넷째, 한국이 유엔에 가입하여 평화유지군을 파견하고, 1995년 유엔안보리 비상임이사국으로 피선되며 반기문 외교통상부장관이 2006년 10월 유엔 사무총장에 선출되는 등 국제사회에서 그 위상이 현저히 신장되었다. 다섯째, 한국의 외교안보정책에서 비정부 차원 기관들의 역할이 중요시되고 있다. 외교안보 사안들이 복잡해지고, 외교안보 관련 활동 영역이 확대됨에 따라 전문 직업외교관의 역할도 중요시되지만, 해당 영역의 민간 외교활동의 활성화도 뚜렷이 보인다. 여섯째, 외교안보정책에서 여론 및 사회단체의 비중이 증대되고 있다. 즉, 외교안보정책의 내용이 국민들의 일상생활과 이익에 직접 관계되는 사안들로 확대되고, 민주화에 따른 정치체제의 투입 기능이 신장됨에 따라, 특정 외교사안에 직간접적으로 관계되는 국민들의 입장도 정책결정에 반영되게 되었다.

## 다. 외교안보정책 거버넌스

### (1) 외교안보정책 거버넌스의 개념

탈냉전시대의 도래이후, 앞서 언급한 바 있는 세계화, 정보화, 지방화, 민주화의 거대 조류는 기존의 위계적 통치방식을 수평적으로 이루어지는 상호조정체제로 전환시키면서 거버넌스의 인식 틀을 본격적으로 등장시켰다. 본 연구에서는 「글로벌 거버넌스 위원회」의 개념 정의를 고려하여 정책분야에 따른 다양한 거버넌스의 하나로 ‘외교안보정책 거버넌스’의 개념을 다음과 같이 정의한다.

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

### (2) 외교안보체제와 거버넌스

#### (가) 참여정부의 외교안보체제

참여정부는 헌법에 근거해 국가이익을 국가안전보장, 자유민주주의와 인

권 신장, 경제발전과 복리증진, 한반도의 평화적 통일, 세계평화와 인류공영에 기여의 다섯 가지로 정의하였다.

그리고 참여정부는 이러한 국가이익을 증진하기 위해 ① 한반도의 평화와 안정, ② 남북한과 동북아의 공동번영, ③ 국민생활의 안전 확보 세 가지를 국가안보 목표로 설정했다. 참여정부는 국가안보 목표를 달성하기 위해 일관되게 견지해야 할 국가안보 전략기조로 평화번영정책 추진, 균형적 실용외교 추구, 협력적 자주국방 추진, 포괄안보 지향 등 네 가지를 제시하였다.<sup>46</sup> 이 가운데, 평화번영정책은 한반도에 평화를 정착시키고 남북공동번영을 추구함으로써 평화통일의 기반을 조성하고 동북아 공존·공영의 토대를 마련하고자 하는 노무현 대통령의 전략적 구상으로서 참여정부의 통일·외교·안보정책 전반을 포괄하는 기본구상이다.<sup>47</sup>

아울러, 참여정부는 임기 중 중점적으로 추진할 전략과제로서 ‘북한 핵문제의 평화적 해결과 한반도 평화체제 구축,’ ‘한·미 동맹과 자주국방의 병행발전,’ ‘남북한 공동번영과 동북아 협력주도’ 등을 설정했다. 또한, ‘전방위 국제협력 추구’와 ‘대내적 안보기반 확충’을 세계적 중견국가로서 지속적으로 추진해야 할 과제로 채택했다.

#### (나) 참여정부의 외교안보정책 거버넌스와 주요 행위자

외교안보정책 거버넌스의 중요한 이해당사자 또는 행위주체는 대내적 차원에서 정부, 시민단체, 언론, 정당 등이 있고, 남북관계 차원에서는 북한이 있으며 대외적 차원에서는 외국 정부, 국제기구, 지역협력체 등이 있다.

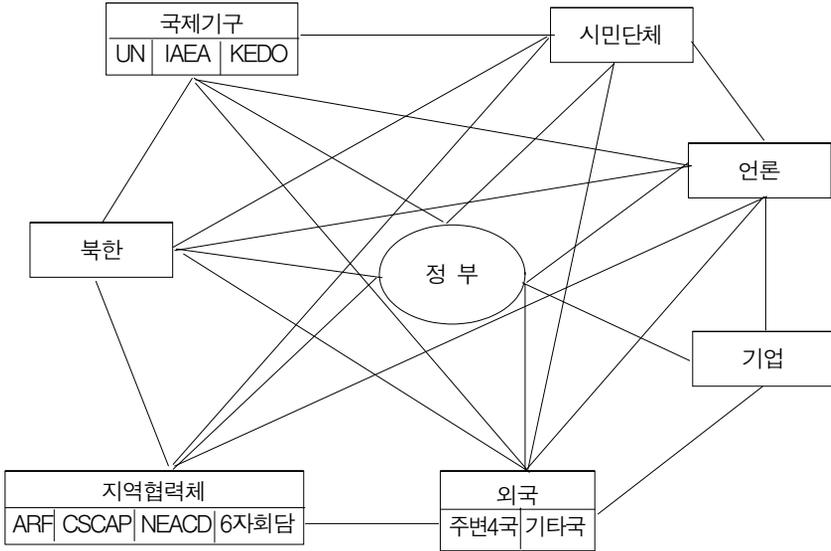
참여정부의 외교안보정책에 관련된 대내외 행위주체들의 역할을 기초로 거버넌스 네트워크를 도식화하면 <그림 III-1>과 같다.

즉, 기업은 정부·외국·언론과만 네트워크를 이루고 있고, 다른 행위주체들은 상호 네트워크가 이루고 있다. 이는 참여정부의 외교안보정책에서 기업의 역할이 상당히 제한되어 있다는 것을 말해 준다.

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

47-통일부, 『참여정부의 평화번영정책』 (2003), p. 2; 국가안전보장회의(NSC), 『평화번영과 국가안보』, p. 23.

<그림 III-1> 참여정부의 외교안보정책 거버넌스 네트워크



(다) 국내 주요 행위자

정부는 외교안보정책의 가장 중요한 행위주체이다. 의제설정 및 정책분석·결정·집행·평가의 과정을 실질적으로 주도하고 담당하는 행위주체이기 때문이다. 참여정부의 외교안보정책을 담당하는 주요 기관은 청와대의 안보정책실을 중심으로 한 외교통상부, 국방부, 국정원 등이다. 그리고 정부의 외곽기관으로서 정부와 정부의 단체들을 연계하는 동북아시아위원회 등이 있다.

국내언론은 정부의 외교안보정책에 상당한 영향을 미치고 있다. 언론은 자발적으로 조직되었고, 비교적 독립적인 규범과 가치관·이익을 가지고 있으며, 정부와 제도적으로 무관하기 때문에 자율성을 확보하고 있고 재정적 자립도도 높다. 그리고 언론은 전문적 지식을 생산할 능력을 갖고 있고, 내부적인 정보·지식 생산의 과정도 비교적 조직되어 있으므로, 전문성도 비교적 높은 편이다. 게다가 언론은 일간지, 방송 매체, 주간 및 월간 자매지 등을 비롯하여 전문적 간행물이나 출판물도 발간하고 있기 때문에 대중적 영향력도 매우 높다. 요컨대, 국내 언론은 정부의 외교안보정책에 상당한 영향을 미치고 있는 거버넌스 내의 주요한 행위주체이며, 해외 언론과 연계되면서

그 영향력은 더욱 커지고 있다.

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

#### (라) 국제사회의 주요 행위주체

외국 정부들은 직접적인 외교 상대로서 한국의 외교안보정책에 매우 큰 영향을 미치는 행위주체들이다. 미·일·중·러 등 한반도 주변 4국, EU 등은 한국 정부의 외교안보정책 입안, 결정, 집행 과정에 커다란 영향을 미치고 있다. 특히 세계 최강국으로서 미국은 한미동맹의 파트너로서 한국의 외교안보정책에 중요한 영향을 미치고 있다.

한국은 유엔을 무대로 국제적 위상을 높이고 있고, 국제평화에 공헌하는 활동을 적극적으로 전개하고 있다. 즉, 유엔은 현장에 따라 국제평화에 공헌하는 다양한 활동을 전개하고 있는데, 한국은 적극적으로 협력하며 참가하고 있다. 요컨대, 세계 최대의 국제기구인 유엔은 한국의 외교안보정책에 중요한 영향을 미치고 있다.

참여정부의 외교안보정책에 영향을 미치고 있는 지역협력체로는 「아세안지역안보포럼」(ARF), 「아·태 안보협력이사회」(CSCAP), 「동북아협력대화」(NEACD), 북핵 6자회담 등이 있는데, 특히 ARF는 아·태지역의 유일한 정부차원 다자안보기구이다. 1994년 7월 방콕에서 13개 아세안 확대외무장관회의(ASEAN-PMC) 참여국 이외에 중국, 러시아, 베트남, 라오스, 파푸아 뉴기니의 총 18개국이 참여함으로써 ARF가 출범하였다.

## 2. 외교안보정책 거버넌스의 실태와 평가

### 가. 한·미동맹 균형발전을 위한 조정과정

한·미 동맹관계의 조정은 노무현 정부의 ‘균형적 실용외교’ 정책기조와 부시 행정부의 국방전략 변화가 맞물리면서 동맹의 미래 발전 차원에서 본

격적으로 진행되었다. 한·미 동맹 조정과정에서 한국 사회 내에서는 많은 갈등이 발생했다. 2006년 연구인 “한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 실태조사 - 사례분석: 한·미동맹의 균형발전 정책: 동맹 재조정과정 중심”<sup>48</sup> 결과에 따르면 한·미동맹의 균형 발전 관련 국내 이해당사자 간의 공조/갈등관계는 보수/진보 구분에 의해 뚜렷하게 나타난다.<sup>49</sup> 한·미 동맹 균형발전을 위한 조정과정의 실태를 행위자 차원의 굿 거버넌스 시각, 시스템 차원의 네트워크 거버넌스 시각, 정부관리 차원의 메타 거버넌스 시각에서 각각 분석·평가하면 다음과 같다.

### (1) 굿 거버넌스 시각

한·미동맹의 균형발전 정책 추진 과정에서 관련되었던 주된 행위자들은 양국의 정부와 정당, 시민단체, 언론, 학계 등이 있다. 또한 1990년대 초 3단계 주한미군 철수계획이 북핵 문제로 1단계에서 중단된 사례처럼 북한도 영향을 미칠 수 있으나, 동맹의 균형발전 정책 추진과정에서는 그 영향력이 미미했다고 평가할 수 있다. 동맹관계 조정과정에서 정부를 제외한 국내 주요 행위자들의 자율성, 전문성, 참여성, 분권화, 효과와 효율성을 고찰하면 다음과 같다.

먼저 행위주체들의 자율성은 대체적으로 매우 높은 것으로 나타났다. 다만, 학계의 경우 행위자의 자발적 조직 측면이 다른 행위자와는 달리 비자발적인 것으로 나타났다. 그러나 사례의 수가 충분치 않았기 때문에 일반성을 가진다고 할 수는 없다. 전문성은 조사 대상이었던 국회, 시민단체, 언론, 학계가 모두 비교적 높은 전문성을 가지고 있는 것으로 나타났다. 특히 전문적 지식 생산능력은 매우 높은 것으로 평가되었다. 다만, 언론의 경우 지식 생산과정의 조직화, 전공성의 평가기준, 외부로부터의 전문적 자문제도의 측면에서 언론 기관별로 차이가 있었다.

참여성의 측면에서, 조사된 국내의 주요 행위자들은 모두 어느 정도의

48\_여인곤 외, “한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 실태조사,” pp. 172-195.

49\_본고에서는 논의의 편의를 위하여 대미관계에 관한 친화력(affinity)을 기준으로 ‘주한미군 철수’, ‘한미동맹 철폐’, ‘반미’ 등의 범주를 ‘진보’로, ‘주한미군 주둔’, ‘한미동맹 유지’, ‘용미’ 등의 범주를 ‘보수’로 분류한다.

참여성이 확보된 것으로 나타났으나, 시민단체와 언론의 경우 기관에 따라서는 참여의 허용도가 낮게 나타났다. 참여성의 증가로 정부의 정책 변화와 이에 대한 피드백도 긍정과 부정이 혼재된 양상을 보였다. 국회, 시민단체, 학계는 정책결정과정에서 영향을 미친 것으로 본 반면, 언론은 그렇지 않았다.

분권화의 측면에서는, 주요 행위자들이 전반적으로 다소 또는 비교적 높은 분권화의 제도 및 과정을 향유하고 있는 것으로 나타났으나, 언론의 경우 기관에 따라서는 업무의 분권화와 정책결정절차의 분권화가 부정적인 것으로 나타났다.

마지막으로 효과와 효율성의 측면을 보면, 정부가 수행한 네트워크 관리자·일반규칙 제공·대화의 장 제공 역할에 대한 평가가 주요 행위자들 모두에서 긍정적으로 평가되지 않았다. 국회가 정부의 네트워크 관리자 및 대화의 장 제공 역할 수행을 다소 긍정적으로 평가했으나, 다른 행위자의 경우에 있어서는 부정적인 인식이 높게 나타났다. 특정 행위주체의 네트워크 관리자 역할, 일반 규칙 제공 역할, 대화의 장 제공 역할에 대한 지적에서 국회와 시민단체가 자기 측의 조직, 즉 정당과 시민단체를 든데 반하여 언론과 학계는 정책연구기관 또는 정부를 지적하는 차이를 보였다. 각 행위주체의 효율성을 위한 협조에 대한 평가는 대체적으로 긍정적인 평가를 보였다.

한편, 한·미동맹의 균형발전 정책 추진 과정은 양국 정부 간 협상의 구체적인 내용이 투명하게 공개되지 않았기 때문에 정책단계별 시기를 구분하기 매우 어렵다. 그러나 주요 협의체의 구성·활동, 양국 당국 간 합의 사항 발표와 그 과정에서 우리 사회의 주요 논쟁·갈등 사안을 중심으로 그 시기를 <표 III-1>과 같이 구분할 수 있다. 의제설정·정책분석·정책결정·정책집행·정책평가라는 5가지의 정책단계에서 한·미동맹의 균형발전 정책 추진 과정에서 나타났던 국내의 주요 행위자들의 역할과 기능을 개괄하면 아래와 같다.<sup>50</sup>

---

50-국내 주요 행위자의 역할과 기능에 관한 상세한 내용에 대해서는 여인곤 외, “한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 실태조사,” pp. 175-195.

<표 III- 1> 한미동맹의 균형 발전 정책의 과정별 시기구분

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

## (2) 네트워크 거버넌스 시각

한·미 동맹의 조정과정에서 정부의 역할이 압도적으로 작용하였으나, 우리 사회의 다양한 행위자들의 정책투입 또한 그 과정에서 중요한 영향을 미쳤다.

그러나 과연 정부 이외의 행위자들이 한·미 동맹의 미래 지향적 발전을 위한 정책결정과정에서 어느 정도로 자기 이해를 투입하였는가, 또 정부가 네트워크 체계를 통해 다양한 이해관계를 얼마나 효과적으로 반영하였는가는 정책결정에 매우 중요하다.

이를 위해 본 연구에서는 학계, 정당/국회, 비정부기구, 언론 등 4개 분야에서 총 15명의 전문가(각 분야 4명씩 응답, 다만 정당/국회의 경우 3명만 응답)들에 대한 설문조사를 통해 네트워크 거버넌스의 관점에서 한·미 동맹의 균형발전 정책의 상황을 살펴보았다.

먼저 네트워크 거버넌스의 관점에서는 조직이나 시스템이 원활하게 돌아가기 위해서는 “유효성”과 같은 유기적이고 비공식적인 관계가 매우 중요하다. 이를 위해 “귀 기관(단체)은 한·미 동맹의 균형발전 정책의 정책형성

과정에서 현안을 담당하는 정부 등 정부기관과의 공식적 관계 이외, 부담 없이 의견을 나누고 논의·조정 등을 할 수 있는 비공식 통로를 가지고 있는가”라는 질문을 하였다.

이에 대해 과반수에 못 미치는 7명이 정부 및 정부기관과의 비공식 통로를 통하여 다소 사회여론을 반영하고 있고, 현안과 관련 조정을 위한 상호작용도 어느 정도 이루어지고 있다고 응답하였다. 이에 반해 6명이 정부 및 정부기관과의 비공식 통로는 존재하고 있으나, 사회여론을 반영하기에는 한계가 있고, 상호작용도 미흡하다고 응답하였으며, 2명은 정부 및 정부기관과의 비공식 통로 자체가 없다고 대답하여 과반수 이상이 비공식 관계를 통한 상호 작용의 미흡함을 지적하였다.

다음으로 “귀 기관(단체)은 현안과 관련하여 정부기관은 물론 다른 단체, 언론, 정당 등이 그와 같은 유기적 비공식관계를 형성하고 있는가”라는 질문을 하였는데, 전반적으로 비공식관계의 형성에는 긍정적인 반응을 보였다. 즉 비공식관계가 형성되어 있다는 데에는 절대다수인 14명이 동의하였다. 또한 행위자 간의 논의·조정·협력을 위한 상호작용도 긴밀하고도 빈번하게 이루어지고 있다거나(3명), 대체로 어느 정도 이루어지고 있다(6명)는 응답이 응답자의 60%를 차지하였다. 상호작용이 미미하다는 응답은 33%를 차지하였다. 결국 한·미 동맹의 조정과 관련해서 비공식관계를 통한 이해의 투입은 어느 정도 이루어지고 있는 것으로 평가할 수 있다.

네트워크 상호작용의 활성화와 관련, 정책 연계 고리의 수준을 알아보기 위해서 한·미 동맹과 관련한 정책개발과 형성에서 “약한 고리”의 역할을 할 수 있는 단체 또는 기관이 존재하며, 현안과 관련하여 실질적으로 그러한 역할을 하고 있는가”라는 질문을 하였다. 이에 대해 7명이 “존재하고 있고, 다소 그러한 활동을 전개하고 있다”고 응답한 반면 8명이 “존재하고 있으나, 그러한 활동의 전개가 미흡”하거나(5명), “존재조차 하지 않고 있다”(3명)고 답하였다. 한·미 동맹의 조정의 사례에서 볼 때, 적어도 우리 사회에서는 정책개발과 형성을 위해 제 집단 간의 연결고리를 하는 집단이 성장하고 있는 과정에 있다고 보아도 무방할 것이다.

일반적으로 네트워크 내의 어떤 역할 집단 내에서는 주도적인 역할을 하는 그룹이 있다. 이와 관련, “외교안보정책과 관련된 기관(단체)들의 네트워크 내에서 핵심역할을 하는 그룹이 있는가”라는 질문을 하였다. 이에 대해

“핵심역할을 하는 그룹이 소수 존재하고 있으며, 핵심 그룹으로서의 역할과 활동을 다소 전개하고 있다”는 응답이 5명이었다. 반면, “핵심역할을 하는 그룹이 소수 존재하고 있으나, 핵심 그룹으로서의 역할과 활동을 제대로 전개하고 있지 못하다”는 응답이 8명, “핵심역할을 하는 그룹이 존재하지 않는다”는 응답이 2명으로서 아직 우리 사회에서는 특정 집단 내의 주도적인 역할 수행자의 성장이 미흡한 것으로 나타났다.

이를 보다 구체적으로 점검하기 위하여 “(한·미 동맹) 현안과 관련 핵심 역할을 하는 그룹이 있다면, 구체적으로 어떤 그룹인가”라는 질문을 하였다. 이에 대해 학계에서는 “현안에 관해 찬성하는 입장을 가진 전문가들이 개별적으로 자문회의 등에 참가하여 의견을 개진”한다거나 전직 관리, 공직 경험자, 그리고 청와대 안보정책실이 지적되었다. 정당/국회의 응답자들은 정부(청와대)의 핵심 자문기구들과 특정기관 및 특정그룹 내 소수 구성원, 참여연대, 언론기관(기자) 등을 지적하였다.

비정부기구들은 청와대 안보정책실, 국정원, 소수의 지식인 및 시민단체, 통일연구원·국방연구원·외교안보연구원과 같은 국책연구기관, 언론(조선, 동아), 뉴라이트 그룹, 참여연대, 평통사 등을 지적하였다. 그리고 언론은 통일연구원·외교안보연구원·국방연구원 등 국책연구기관과 이 분야에 대한 전·현직 취재 기자 등이 지적되었다. 공통적으로 지적된 그룹으로는 청와대 안보정책실과 국정원 등 정부기관과 통일연구원과 같은 국책연구기관, 그리고 참여연대와 같은 비정부기구 등이다. 즉 우리 사회에서 한·미 동맹의 조정과 관련 주요 역할 집단이 있는 것으로 파악할 수 있다.

한·미 동맹의 균형 발전 정책과 같은 우리 사회에서 안보적 측면에서 매우 민감하게 간주되는 사안에서는 그러한 경향이 나타난다고 보는 것이 전통적인 상식이다.

이의 변화를 알아보기 위해서 “외교안보정책과 관련된 기관(단체)들의 네트워크 내에서 권력 독과점으로 인해 기관(단체)들 사이의 영향력 행사에 불균등이 존재하는가”라는 질문을 하였다. 이에 대해 대체적으로 권력이 일부 기관(단체)에 의해서 독과점되며, 이들 기관(단체)들이 상대적으로 큰 영향력을 행사하고 있고, 따라서 상당한 수준의 불균등한 영향력의 행사가 이루어진다고 보는 응답이 11명이었으며, 권력 독과점 및 심각한 수준의 불균등한 영향력 존재를 지적한 응답이 1명이었다. 즉 응답자 15명 중 12명,

약 86%의 압도적인 비중으로서 정책결정과정의 권력 독과점과 영향력의 심각한 불균등 현상이 지적되었다.

우리 사회에서는 아직도 일부 집단이 정책결정과정에서 독과점적 권력을 행사하고 있으며, 따라서 정책결정과정에서 영향력의 심각한 불균형 현상이 여전히 존재하고 있는 것으로 평가된다. 권력을 독과점 하고자 하는 기관(단체)들이 존재하지 않고, 분산화된 권력관계가 매우 잘 유지되고 있으며, 기관(단체)들 사이의 영향력 행사에 불균등이 존재하지 않는다고 본 응답자는 1명에 불과하였다. 네트워크 거버넌스의 장점으로 지적되는 분산형 정책결정과정은 우리나라의 경우는 여전히 미흡한 것으로 볼 수 있는 측면이다.

### (3) 메타 거버넌스 시각

한·미 동맹의 조정과 관련하여, 메타거버넌스적 관점에서 국가(정부)의 역할을 살펴보기 위해서 역시 본 연구에서는 전문가들에 대한 조사를 실시하였다.

먼저 “정부는 외교안보분야의 주요 현안과 관련, 귀 단체(기관)를 비롯한 관계된 여러 기관(단체)들의 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크 시스템, 분권화, 효율성 등을 제고하기 위해 노력을 하고 있는가”라는 질문을 하였다.

이에 대해 7명은 “높은 관심을 가지고 매우 적극적으로 노력하고 있다”(1명)거나 “다소 관심을 가지고 노력하고 있고 애쓰는 편이다”(6명)라고 답하였다. 반면 7명은 “노력하고 있으나, 지극히 미흡하며 형식적 수준이다”라고 답하였고 1명은 “전혀 노력하고 있지 않다”고 답했다. 결국 정부의 역할에 대해서는 반반 정도로 긍정적 및 부정적 대답으로 평가가 갈라졌다.

정부의 노력정도를 알아보기 위하여 “정부가 노력을 하고 있다면, 어떤 분야에 관심을 갖고 특별히 노력하고 있는가”라고 질문하였다. 여러 선택지 중에서 가장 역점을 둔 분야로서 참여성을 지적한 응답이 9명으로 가장 많았으며, 2명은 분권화를 지적하였다. 전문성, 효율성, 네트워크 시스템을 지적한 응답자는 각각 1명에 불과하였다. 정부가 역점을 둔 분야 중 두 번째로 지적된 분야는 전문성이 8명으로 가장 많았으며, 다음으로는 자율성 2명, 참여성과 분권화는 각각 1명이 지적하였다. 세 번째로 역점을 둔 분야로서는 효율성을 든 사람이 2명이었으며 전문성과 분권화를 각각 1명이 지적하였다. 결국 정부가 가장 관심을 가지고 역점을 둔 분야는 참여성과 전문성이

었으며, 분권화는 다소 뒤쳐지는 세 번째 역점 분야로 지적되었다.

“정부는 외교안보분야에 관심을 갖고 활동을 하는 NGO, 언론 등 관계 단체(기관)들에게 예산·정보 등 자원을 지원하면서 단체(기관)간의 대립·갈등을 조정하고 활동의 방향, 역할 부여 등을 전략적으로 제시하는 등 중심체로서의 역할을 하고 있는가”라는 질문에 대해서는 “노력하고 있으나, 지극히 미흡하며 형식적 수준이다”라는 응답이 9명으로 가장 많았으며, “다소 관심을 가지고 역할을 수행하고 있고, 노력하며 애쓰는 편이다”가 3명, “전혀 노력하고 있지 않다”가 3명으로서 정부가 갈등의 중재자, 역할 부여자, 자원 공급자 등으로서 효율적인 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다고 보는 응답이 압도적 다수를 차지한 것으로 나타났다.

노무현 정부는 한·미동맹 조정과정을 외교정책의 최우선 사안으로 추진해왔다. 이와 관련하여 정부 차원에서 새롭게 구성한 위원회와 국무조정실의 주한미군대책기획단 등을 통해 주요 행위자들과의 연계를 모색하였다. 이러한 정책과제가 효율적으로 수행되었는가를 알아보기 위해서 “동북아시아 위원회 등과 같은 외교안보분야와 관련된 정부 외곽단체가 NGO, 언론 등 관계 단체(기관)와 느슨한 네트워크 관계를 가지면서 주요 현안과 관련하여 정부부처와의 매개 역할, 귀 단체(기관) 등 관련 단체들이 모여 논의·조정을 하는 장을 제공하는 역할 등을 수행하고 있는가”라는 질문을 하였다. 이에 대해서 “노력하고 있으나, 지극히 미흡하다”가 7명, “전혀 역할을 수행하지 않고 노력도 하고 있지 않다”가 4명으로서 부정적인 응답이 다수를 차지하였다. 반면, “다소 역할을 수행하려고 노력하고 있다”는 응답이 4명이었으며, “매우 적극적으로 수행하고 있다”는 응답은 전혀 없었다. 이러한 응답은 동북아시아위원회가 전문가 등으로 전문위원회를 운영하고 다양한 학술행사를 개최하였음에도 불구하고 그 효과가 크지 않았음을 말해주는 것이다.

정부는 정책현안에 대해서 정보를 제공하고 이해도를 높이려는 노력을 추진하고 있다고 주장한다. 그러나 이에 대한 주요 행위자의 반응은 정부의 노력만큼 나타나고 있는 것 같지는 않다. 이와 관련, “정부는 귀 단체(기관)가 관심을 가지고 있는 외교안보분야의 현안에 대해 국제기구 등을 상대한 정부의 활동 상황의 설명, 현안에 대한 정부의 정책 입장 설명 및 홍보자료 제공, 귀 단체(기관)의 정책적 활동을 지원하는 정보·지식의 제공 등을 하고 있는가”라고 질문하였다. 이에 대해서는 과반수에 미치지 못하는 6명이 “정

책 활동의 지원을 위한 정보·지식·가치 등의 제공에는 한계가 있지만, 정부의 활동·입장을 설명하는 홍보자료의 수준에서 열심히 제공하는 편이다”라고 응답하였다. 반면, “홍보자료를 소극적으로 지원하고 있는데, 다소 미흡하다”는 응답이 7명, “전혀 제공하지 않고, 노력도 하고 있지 않다”는 응답이 1명으로서 정부의 정보 제공 및 상황 설명 홍보 노력 등이 아직 많이 부족한 것으로 나타났다.

현대 거버넌스 체제에서 활동하는 많은 행위자들이 어려움을 겪고 있는 문제가 예산문제이다. 그들의 적극적인 활동에는 재원이 동반 되어야 한다. 이와 관련, “귀 단체(기관)가 외교안보분야의 주요 현안과 관련하여 국제회의의 참석 비용의 보조, 행사개최 비용의 보조 등 국내외의 활동을 전개하는데 정부는 예산 등을 지원하고 있는가”라고 질문하였다. 이에 대해 “전혀 지원이 없다”는 응답이 9명으로서 절대 다수를 차지하였으며, “약간 지원하고 있으나, 형식적 수준이기 때문에 지극히 부족한 편이다”가 3명, “다소 지원하고 있다”가 2명, “예산 등을 잘 지원하고 있다”로 응답한 사람이 1명이었다. 정부가 선택적으로 지원하고 있음을 알 수 있다. 다만, 국회/정당이나 언론 등에 대해서는 정부의 재원 지원은 그 관계를 볼 때 지원되지 않는 것이 타당할 것이다.

한편, 정부는 재원, 정보 등의 지원은 물론 주요 행위자들 간을 연결시키는 역할을 수행함으로써 특정 정책 사안에 대한 정보 소통 등을 도와 줄 수 있다. 이와 관련, “정부가 귀 단체(기관)에게 국내외 다른 관련 단체(기관)들과 직·간접적으로 연결시켜 주는 작업을 하고 있는가”라고 질문하였다. 이에 대해 절대 다수인 13명이 “직접적이기 보다는 간접적으로 해주고 있으나, 거의 없는 편이다”(5명)거나 “전혀 지원이 없다”(8명)고 응답하여 정부의 역할이 매우 미진함을 보여주고 있다. 단지 2명만이 “직·간접적으로 다소 해주고 있다”고 응답했을 뿐이다.

그리고 “정부는 국익을 위해 귀 단체(기관)를 비롯한 관계 단체들에게 상황에 따라 적절한 전략적 역할을 부여하곤 하는가”라는 질문에 대해서도 절대다수인 13명이 “약간 있으나, 거의 없는 편이다”(7명)거나 “전혀 지원이 없다”(6명)라고 응답함으로써 정부가 제대로 그 역할을 수행하지 못하고 있음을 뚜렷하게 보여주고 있다.

그럼에도 불구하고 정부가 행위자들에게 역할을 부여할 경우, 그들은 한·

미동맹이나 외교안보정책 사안과 관련해서 많은 노력과 역할을 하겠다는 입장을 보여주었다. 즉 “귀 단체(기관)는 국익을 위해 정부로부터 역할을 부여받게 되면, 어떻게 하는가”라는 질문에 대하여 압도적 다수인 12명이 “전략적 판단아래 가능한 범위 내에서 적절하게 임한다”거나(11명) “요청대로 적극적으로 임한다”(1명)라고 긍정적인 답변을 하였다.

마지막으로 “정부가 귀 단체(기관)에게 지원을 해 주다면, 어떤 지원을 바랄 것인가”라는 질문에 대하여 최우선 순위로서 정보(1순위 7명, 2순위 5명, 3순위 3명), 그 다음 순위로 네트워크(1순위 4명, 2순위 3명, 3순위 4명)와 예산(1순위 3명, 2순위 5명, 3순위 4명)으로 나타났다. 정책결정과정에서 참여하여 영향을 미치기 위해서는 바른 정보의 획득이 매우 중요하며, 네트워크를 통한 의사소통이 또한 중요함을 말해준다.

#### 나. 중국의 동북공정(東北工程) 대응

중국은 2002년 2월부터 2007년 2월까지 5년간 동북지역의 역사와 현상을 체계적으로 연구하여 미래를 설계한다는 동북공정(東北工程, 東北邊疆歷史與現狀系列研究工程)사업을 추진해오고 있다. 중국사회과학원 중국변강사지연구중심은 동북변강지역의 안정을 더욱 굳건히 하기 위해 중앙의 비준을 거쳐 중국사회과학원과 동북3성이 연합하여 5년에 걸쳐 대형학술과제를 기획하였고 2002년 2월에 이 사업이 정식으로 시작되었다라고 밝히고 있다.<sup>51</sup>

동북공정이 2007년 초에 일단락될 것으로 계획되었지만 아직까지 중국정부가 이 사업이 종결되었음을 공식적으로 발표하지 않고 있다. 2007년 2월 31일 마감을 앞둔 시점에서 동북공정의 연구 과제 107개 중 56개가 한국과 관련된 것으로 밝혀졌다. 또 역대 한중관계를 제외한 51개 연구과제중 고구려(48%)와 발해(26%) 관련 과제가 70%를 웃도는 것으로 파악되고 있다.

중국의 동북공정사업이 한국정부의 평화변영을 위한 외교정책과 크게 관련되고 있는 이유는 무엇일까? 첫째, 중국정부가 동북공정을 매개로 북한을 포함한 한반도와 관련된 사안들을 과거, 현재, 미래형으로 대거 다루고 있는

<sup>51</sup> 중국변강사지연구중심은 동북공정은 “동북아의 정치경제지위가 나날이 높아가고 ..... 동북아중심에 위치한 동북변강지역이 극히 중요한 전략지위를 가지게 되었다. 이러한 정세에서 동북변강의 역사와 현상의 연구가 많은 도전에 직면하게 되었다라고 연구 추진 배경을 밝히고 있다.

며 노무현 정부 출범기간과 거의 시기를 같이하고 있기 때문이다.<sup>52</sup>

둘째, 중국의 중앙정부가 직접 동북공정 사업을 5개년 국가사업으로 채택하여 지속적이며 체계적으로 추진하고 있기 때문이다. 장쩌민(江澤民) 국가주석과 후진타오(胡錦濤) 국가주석의 비준아래 중국공산당 정치국위원이며 중국사회과학원 원장인 이테잉(李鐵映)과 중국정부의 재정을 총괄하는 재무장관 등이 동북공정에 고문으로 참여하고 있기 때문이다.

셋째, 동북공정이 고구려사만을 다루고 있지 않고 광범위한 주제로 미래의 중국과 한반도 정세변화와 안전문제 등을 다루고 있기 때문이다. 동북공정의 내용을 보면, 국경이론, 동북지역의 민족사, 한국의 고대사인 고조선사, 발해사와 영토문제로 간주되는 간도문제 등 전반적인 한중 관계사를 왜곡되게 다뤄가면서 자국 이익의 극대화를 모색하기 때문이다.

주목할 점은 중국이 주장하는 통일적 다민족국가론이다. 다민족국가론의 핵심은 한족만이 중국을 통일한 것이 아니라 중국에 있는 여러 소수민족이 중국통일에 기여하여 왔다고 주장하여 소수민족의 분리운동을 억제하고 변방 소수민족을 중국에 통합하려는 데 있다.<sup>53</sup> 이런 이유로 동북공정을 둘러싼 한중 갈등은 역사문제의 갈등이 아니라 양국간 미래 전략구상에 대한 총체적인 정치적, 외교적 갈등을 내포하는 중대한 사안인 것이다.

그 동안 한국정부는 물론 국회(정당), 시민단체(NGO), 언론, 학계 등에서 동북공정에 대응하는 여러 행동과 정책을 추진하여 고구려사 왜곡 시정에 대한 중국 최고지도자의 구두약속을 받아내는 성과가 있었다. 중국의 동북공정 특히 중국의 고구려사 왜곡에 대한 대응과 관련, 행위주체들의 실태를 행위자 차원의 굿(Good) 거버넌스 시각, 시스템 차원의 네트워크(Network) 거버넌스 시각과 정부차원의 메타(Meta) 거버넌스 시각에서 각각 분석하고자 한다.

---

52-2003년 2월 25일 취임한 노무현 대통령은 참여정부의 핵심 국정 목표로 '평화번영의 동북아 시대구상'을 제시하였다.

53-중국이 '다민족 통일국가론'을 전개하는 배경에는 구소련이 소수 민족국가로 분할된 것을 지켜보면서 나름대로 위기의식을 느꼈고, 이에 따라 소수민족을 통제하려는 방어적 성격에서 나온 것으로도 해석되고 있다.

## (1) 굿 거버넌스 시각

굿 거버넌스 시각에 따르면 우선 실천적 관점에서 거버넌스의 상황, 구성 단위들, 역사적, 사회적 맥락 등이 매우 다양하여 분산된 모습을 보이고 있어 행위 주체에 대한 평가요소가 다를 수 있다고 정리하고 있다.<sup>54</sup> 그러므로 본 연구는 우선 행위자 차원에서 분석 평가하고 다음으로 정책결정 차원에서 단계별로 추진되는 한국정부의 대응과정을 분석하고자 한다.

행위자 차원에서 본 굿 거버넌스 시각에서 보면 중국의 동북공정과 고구려사 왜곡 대응과 관련된 행위자를 국내와 국외 행위자로 구분할 수 있다. 국내 행위자로는 한국정부, 국회, 시민단체(NGO), 언론, 학계 등이며 국외 행위자로 중국 정부(포괄적 의미), 학계, UNESCO, 북한 등이다. 이 중에서 국내 주요 행위자들의 행위 수준을 굿 거버넌스의 지표인 자율성, 전문성, 참여성, 분권화, 효과와 효율화 차원에서 고찰하고자 한다.<sup>55</sup>

첫째, 자율성과 관련, 국내 주요 행위자들(국회, NGO, 언론, 학계)은 자발적으로 조직된 단체인가라는 데에 대해 높은 수준의 자율성이 있다고 평가하였다. 정부로부터 외교안보 관련 정보의 자율성에 대해 언론과 일부 학계는 매우 확보, 일부 사회단체는 다소 확보하고 있다고 평가하고 있다. 그러나 국회, 일부 시민단체와 일부 학계는 외교안보 관련 정보의 자율성이 다소 확보되지 못한 점이 있어 정부로부터 자유롭지 못한 것으로 보고 있다.

둘째, 전문성 요소에 대해서는 학계는 자신의 전문성을 매우 높게 평가한 반면에 국회는 자신이 가장 전문성이 약하다고 평가하고 있다. 국회는 전문 분야에 대한 전공을 평가하는 기준이 모호하고 전문성 제고 기회가 적어 전문성 차원에서는 어느 조직보다 뒤쳐 있다고 평가한 것이다. 반면에 정부, 시민단체와 언론은 비교적 전문적인 지식과 자료를 축적하고 있다고 평가하고 있다.

셋째, 참여성 면에서는 정부는 참여가 허용되어 있다고 평가한 반면에 국회, 시민단체, 언론, 학계는 참여도가 그저 그렇다고 보고 있다. 정부는 참여도가 높으면 높을수록 자신이 정책결정과정정에 영향을 끼칠 수 있다고

54-임성학·서창록·민병원·전재성, “한반도 평화·변영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀,” p. 1.

55-굿 거버넌스를 구성하는 6개 요소 중 네트워크 요소는 다음 절인 네트워크 거버넌스 시각에서 구체적으로 다룰 것이다.

판단하여 긍정적으로 평가한 반면에, 국회와 시민단체는 자신이 정책결정 과정에 참여해서 얻는 피드백(feedback)을 다소 부정적으로 평가하고 있다. 한편 언론과 학계는 자신의 참여성을 보통으로 평가하고 있다. 왜냐하면 언론과 학계는 중국의 고구려사 왜곡에 대해 정부가 적극적으로 대응할 것을 촉구하였으나 정부가 결국은 대중 ‘조용한 외교’ 차원에서 자신들의 대정부 주장이 수용되지 않아 자신의 참여성이 다소 효력이 없다고 판단하기 때문이다.

넷째, 분권화 문제와 관련, 분권화는 중앙과 지방의 수평적 관계와 조직내부의 수평적 관계에서<sup>56</sup> 주요 행위자들을 평가하는 것이다. 행위주체 내부, 지역 혹은 업무에 따른 분권화에 대해서는 일부 정부 부처와 일부 시민단체를 제외한 정부, 시민단체와 언론은 비교적 잘 되어 있다고 평가하고 있으며, 국회는 다소 되어 있다고 평가하고 있다. 그러나 학계는 한편으로는 다소 긍정, 다른 한편으로는 다소 부정적으로 나타났다. 다음으로 행위주체 내부의 정책결정 절차의 분권화인데 이 경우 언론은 비교적 잘 되어 있으나, 국회는 다소 좋지 않다고 평가했다. 정부, 시민단체, 학계의 경우에는 긍정과 부정이 혼재돼 있었다. 즉 언론과 정부는 비교적 분권화가 잘 되어 있다고 평가한 반면에 국회, 시민단체와 학계는 다소 분권화되어 있다고 평가하고 있다.

다섯째, 마지막으로 효과와 효율화 면에서 정부만이 중국의 고구려사 왜곡문제와 관련 각 행위 주체들을 연결하는 네트워크 관리자 역할을 충실히 수행하였다고 간주하였다. 이에 대해 국회와 학계는 자신의 네트워크 관리자 역할을 가장 부정적인 수준으로 평가하였다. 일반규칙의 제공과 대화의 장 마련에 대해서도 정부는 자신의 역할수행이 비교적 긍정적인 효과와 효율화가 있었다고 평가한 반면, 국회와 학계는 자신들의 효과와 효율화를 소극적이고 부정적인 것으로 평가하였다. 또한 정부, NGO와 학계는 효율성을 위하여 서로 충분히 협조하였다고 평가한 반면에 언론은 다소 그렇다고 평가하였으며, 국회는 다소 아니다 라고 평가하였다. 국회가 효율성을 위해 정부, NGO, 학계, 언론 전반에 걸쳐 협조하려는 노력을 크게 하지 않았다고 평가한 것은 고구려사 문제에 대한 대응 방안을 정부가 독점해서 처리하고

56-여인곤 외, “한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 실태조사,” p. 121.

국회는 정부의 처사에 수동적으로 반응하고 있다고 엄격히 자평하였기 때문이다. 한편, 동북공정에 대한 정부의 대응정책을 단계별로 구분하면 <표 III-2>와 같다.<sup>57</sup>

<표 III-2> 중국의 동북공정에 대응한 정책과정별 시기구분

정책과정	시기구분	비 고
의제설정 단계	동북공정의 인지 및 의제화 (2002. 2. - 2003.12.13)	국정현안정책 조정회의에 의제 상정(2003. 12. 13)
정책분석 단계	동북공정 대처방안 논의 (2003. 12. 13-2004. 1. 14)	‘고구려연구센터’ 설립 계획 발표 (2004. 1. 14)
정책결정 단계	『고구려연구재단』 설립 등 주요 정책결정 (2004. 1. 14 - 2004. 3. 1)	『고구려연구재단』출범(2004. 3. 1)
정책집행 단계	『고구려연구재단』의 활동 등 (2004. 3. 1 - 2006. 8. 20)	한·중 5개항 구두 합의(2004. 8)
정책평가 단계	『고구려연구재단』의 활동 종료 이후 (2006. 8. 20 이후)	『동북아역사재단』 출범 (2006. 9. 28)

## (2) 네트워크 거버넌스 시각

중국 동북공정에 대응했던 국내 행위주체들의 네트워크 거버넌스 시각을 고찰하기 위해 15명(정당관련 인사 3명, 시민단체 인사 4명, 언론계 인사 4명, 학계인사 4명)에 대한 설문조사를 2007년 8월 20~25일 기간 중 실시하였다.

57- 위의 글, p. 200; 동북공정에 대하여 정부는 단기적으로 ① 중국과의 역사왜곡 중지 합의 도출 및 이행, 북한 고구려 유산의 유네스코 세계문화유산 지정 지원 및 남북한 공조체제 구축, 해외홍보와 네트워크 구축 ② 전문연구기관 설립, 국사교육 강화, 대국민 교육·홍보 강화 등을 추진하였다. 그러나 정부가 이와 관련하여 중장기적인 대책을 명시적으로 공표한 적은 없었다.

<표 III-3> 중국의 동북공정에 대응했던 주요 행위주체들의 네트워크 거버넌스 시각

문항	정당	시민단체	언론	학계
1. 정부와 비공식 통로를 통한 사회여론 반영 정도, 정부와 조정을 위한 상호작용 정도	비공식 통로 응답자 다수 존재·소수 전무, 사회여론 및 상호작용 평가 상이(다소·미흡·전무)	비공식 통로 응답자 다수 존재·소수 전무, 사회여론 및 상호작용 평가 상이(다소·미흡·전무)	비공식 통로 응답자 다수 존재·소수 전무, 사회여론 및 상호작용 평가 상이(다소·미흡·전무)	비공식 통로 응답자 다수 존재·소수 전무, 사회여론 및 상호작용 평가 상이(매우·미흡·전무)
2. 다른 행위주체와 유기적인 비공식관계 형성 여부, 상호작용 정도	비공식관계 형성, 상호작용에 대한 평가 상이(긴밀·어느 정도·미미)	비공식 관계 형성, 상호작용 응답자 다수 미미·소수 어느 정도	비공식 관계 형성, 상호작용 응답자 다수 미미·소수 어느 정도	비공식관계 형성, 상호작용 응답 분(미미·어느 정도)
3. '악한 고리' 역할 행위주체의 존재와 실질적 역할 여부	행위주체의 존재, 역할수행 평가 응답자 다수 다소·소수 미흡	행위주체의 존재, 응답자 다수 미흡·소수 다소 역할 수행	비공식 관계 형성, 상호작용 응답자 다수 미흡·소수 다소	행위주체의 존재, 응답자 다수 다소 역할 수행·소수 미흡
4. 네트워크 내에서 핵심역할 행위주체 존재 여부와 역할 정도	4-1. 핵심역할 행위주체 응답자 다수 존재·소수 비존재, 역할 평가 응답자 다수 미흡·소수 비존재	핵심역할 행위주체 응답자 다수 존재·소수 비존재, 역할 평가 상이(다소·미흡·비존재)	핵심역할 행위주체 응답자 다수 존재·소수 비존재, 역할 평가 응답자 다수 미흡·소수 비존재	핵심역할 행위주체 존재, 역할 평가 상이(적극·다소·미흡)
	4-2. 핵심역할 행위주체	무응답	응답자 다수 시민단체	응답자별 상이
5. 네트워크 내에서 행위 주체간 영향력 행사의 불균등 존재 여부	응답자 다수 상당한 수준·소수 심각한 수준	응답자 다수 상당한 수준·소수 심각한 수준	응답자별 상이(상당한 수준·심각한 수준·무응답)	응답자 다수 상당한 수준·소수 심각하지 않은 수준

<표 III-3>에 기초하여 중국 동북공정에 대응했던 국내주요 행위주체들이 정부의 네트워크 거버넌스 수준을 평가하면 다음과 같다.

첫째, 정당·시민단체·언론·학계의 다수는 정부와 비공식 통로를 갖고 있다고 평가했다. 사회여론 및 상호작용에 대해서는 정당·시민단체·언론·학계의 평가는 매우·다소·미흡·전무(全無) 등으로 다양한 반응을 보였다.

둘째, 정당·시민단체·언론·학계 모두는 다른 행위주체들과 유기적인 비공식관계를 형성하고 있는 것으로 나타났다. 다른 행위주체들과 상호작용 정도에 있어서는 시민단체·언론은 미미한 상태이며, 학계는 어느 정도, 미

미한 상태로 양분되었다. 정당은 긴밀·어느 정도·미미 등 응답자별로 상이하게 나타났다.

셋째, ‘약한 고리’ 역할 행위주체의 존재여부에 대해 정당·시민단체·언론·학계 모두는 존재하고 있다고 응답하였다. ‘약한 고리’ 역할 행위주체의 실질적 역할에 대해서는 정당과 학계가 다소 역할을 수행하고 있다고 평가한 반면, 시민단체와 언론은 활동이 미흡하다고 평가하였다.

넷째, 정당·시민단체·언론·학계 응답자의 다수는 핵심역할을 수행하는 주체가 존재하는가에 대해 약간 있다고 응답했다. 핵심역할 행위주체의 역할에 대해서는 정당과 언론이 ‘역할 미흡’으로 평가하였고, 시민단체는 다소·미흡·비존재로, 학계에서는 적극·다소·미흡으로 역할평가가 상이하게 나타났다. 그리고 핵심역할 행위주체에 대해서는 시민단체의 다수가 시민단체라고 응답하였고, 언론과 학계는 정부기관, 정부출연기관, 사적 모임, 시민단체, 없음 등 응답자별로 상이했으며, 정당은 응답하지 않았다. 이는 아마도 특정 단체명을 밝힐 경우 소속 당이나 그 단체에 불이익의 가능성이 있기 때문으로 추측된다.

끝으로, 네트워크 내에서 행위주체 간 영향력 행사의 불균등 존재여부와 관련 정당·시민단체·학계는 상당한 수준으로 불균등이 존재하는 것으로 판단하고 있으며, 언론은 상당한 수준·심각한 수준·무응답 등으로 응답자별로 상이하게 나타났다.

요약하면, 중국의 동북공정에 대응했던 국내 주요 행위주체들의 네트워크에서는 정부와 일부 행위주체들 간에 비공식통로가 존재하나 이를 통한 사회여론 반영 및 정부와 조정을 위한 상호작용은 행위주체마다 다른 것으로 나타났다. 모든 행위주체들은 다른 행위주체들과 유기적인 비공식관계를 형성하고 있으나 상호작용은 ‘미미’한 수준에 있었다. ‘약한 고리’ 역할을 하는 행위주체는 모두 존재하나 역할 평가에 대해서는 다소 존재한다는 의견과 미흡하다는 의견이 양분되었다. 또한 네트워크 내에서 핵심역할 행위주체는 소수 존재하나 불명확하며 적극적인 역할을 하지 못한 것으로 평가하였다. 마지막으로 네트워크 내에서 행위주체 간 영향력 행사에 있어 상당한 수준으로 불균등이 있다고 평가되었다.

### (3) 메타 거버넌스 시각

중국의 동북공정에 대응했던 국내 행위주체들의 메타 거버넌스 시각을 고찰하기 위해 상기의 네트워크 거버넌스 관련 설문조사자 동일인 15명(정당관련 인사 3명, 시민단체 인사 4명, 언론계 인사 4명, 학계인사 4명)에 대한 설문조사를 같은 기간 중 실시하였다. 설문 조사 내용은 <표 III-4>와 같은 결과로 나타났다.

<표 III-4> 중국의 동북공정에 대응했던 주요 행위주체들의 메타거버넌스 시각

문항	정당	시민단체	언론	학계
6. 6-1. 행위주체들의 6개 거버넌스 요소에 대한 정부의 제고 노력 여부	노력하나 지극히 미흡, 형식적 수준	응답 양분(다소 관심·노력 전무)	응답자 다수 노력하나 지극히 미흡, 형식적 수준·소수 노력 거의 없음	응답자 다수 노력하나 지극히 미흡, 형식적 수준·소수 다소 관심 가지고 노력
6-2. 정부의 제고 노력 분야(우선 순위별)	1. 참여성 2. 네트워크 2. 전문성	1. 참여성 2. 네트워크	응답자별 상이	1. 전문성 2. 효율성
7. 정부의 중심체로서 역할 여부	노력하나 지극히 미흡, 형식적 수준	응답자 다수 노력하나 지극히 미흡, 형식적 수준·소수 노력 전무	응답자 다수 노력하나 지극히 미흡, 형식적 수준·소수 노력 거의 없음	응답자 다수 노력하나 지극히 미흡, 형식적 수준, 소수 다소 역할·노력
8. 정부외곽단체의 정부와 다른 행위주체 간 역할 여부	응답자 다수 노력하나 지극히 미흡, 소수 역할·노력 전무	응답 양분(노력 미흡, 역할·노력 전무)	응답자별 상이(다소 역할, 노력하나 지극히 미흡, 역할·노력 전무)	응답 양분(다소 역할·노력, 노력 미흡)
9. 정부의 입장·활동 설명, 정보·지식 제공 여부	응답자별 상이(한계 있으나 열심히 제공, 다소 미흡, 무제공·무노력)	응답자별 상이(한계 있으나 열심히 제공, 다소 미흡, 무제공·무노력)	응답자 다수 다소 미흡, 소수 무제공·무노력	응답자별 상이(한계 있으나 열심히 제공, 다소 미흡, 무제공·무노력)
10. 국내외 활동에 대한 정부의 예산지원 여부	응답자 다수 전혀 없음·소수 약간 지원	약간 지원	전혀 없음	응답자 다수 적극 지원·소수 전혀 없음

11. 국내외 행위주체들에 대한 정부의 연결 작업 여부	응답자 다수 전혀 없음·소수 직접적으로 다소 있음	응답자 다수 전혀 없음·소수 간접적이나 거의 없음	응답 양분 (간접적이나 거의 없음·전혀 없음)	응답자별 상이 (직접적으로 다소 있음·간접적이나 거의 없음·전혀 없음)	
12.	12-1. 행위주체들에 대한 정부의 전략적 역할 부여 여부	응답자별 상이 (다소 있다·거의 없다·전혀 없다)	응답자별 상이 (다소 있다·거의 없다·전혀 없다)	응답자 다수 전혀 없다·소수 거의 없다	응답자 다수 다소 있다·전혀 없다
	12-2. 정부로부터 역할부여 시 행위주체의 행태	응답자 다수 적극적으로 행동·소수 가능한 범위 내에서 적절히 행동	가능한 범위 내에서 적절히 행동	가능한 범위 내에서 적절히 행동	응답자 다수 적극적으로 행동·소수 가능한 범위 내에서 적절히 행동
13. 정부로부터 희망하는 지원 종류(우선순위별)	응답자 다수 정보·지식·가치의 지원, 네트워크를 위한 장·역할과 인력 지원, 예산 지원	예산지원, 정보·지식·가치의 지원, 네트워크를 위한 장·역할과 인력 지원,	정보·지식·가치의 지원, 네트워크를 위한 장·역할과 인력 지원, 예산 지원	예산지원, 네트워크를 위한 장·역할과 인력 지원, 정보·지식·가치의 지원	
14. 기타 정부의 바람직한 지원과 역할	다수 무응답, 적절한 형태의 지속적 정보 공유	네트워크의 정부주도 지양, NGO간 네트워크 구축 지원, 재정지원과 NGO의 제안 수렴, 정부·NGO 역할 분담 필요 등	체계적 정보 공개와 공유·인수인계, 정부-민간 간 의견교류·협조체제 필요, 네트워크의 중심에서 전략적 판단을 내릴 브레인 성격의 기관 필요 등	전문가 육성, 공직자 전문성 제고, 포럼 설립 지원 통해 학자 간 공동연구 필요, 철저한 예산 검증, 큰 제약 없는 작업 환경 조성 등	

<표 III-4>의 설문조사 결과에 의하면 중국의 동북공정에 대응했던 국내 주요 행위주체들이 정부의 메타 거버넌스 수준을 평가하면 다음과 같이 나타났다.

첫째, 행위주체들의 6개 거버넌스 요소(자율성·전문성·참여성·네트워크·분권화·효과와 효율성)에 대한 정부의 제고 노력에 대해 정당·언론·학계는 정부의 노력이 지극히 미흡하고 형식적인 수준에 머물고 있다고 평가하였다. 시민단체는 ‘다소 관심·노력’과 ‘노력 전무(全無)’로 응답이 양분되었다. 그리고 정부의 제고노력 우선순위에 대해서는 정당은 다수가 참여성을

우선 순위로 보았고 네트워크와 전문성을 차 순위로 보았다. 시민단체는 참여성, 네트워크 순으로 응답하였고, 학계는 전문성·효율성 순으로 응답하였으며, 언론은 네트워크, 전문성, 자율성 등 응답자별로 서로 다르게 최우선 순위를 지정하였다.

둘째, 예산·정보 등 자원지원, 행위주체 간 대립·갈등 조정, 역할 부여 등 정부가 중심체로서의 역할 수준에 대해 정당·시민단체·언론·학계 모두 정부가 노력하나 지극히 미흡하고 형식적 수준에 머물고 있다고 평가했다.

셋째, 정부 외곽단체가 정부와 다른 행위주체 간 매개역할 및 논의·조정 의 장 제공 여부에 대해서는 정당은 정부가 노력은 하고 있으나 지극히 미흡하다고 응답하였다. 시민단체는 ‘노력 미흡’과 ‘역할·노력 전무’로 양분되었으며, 학계는 ‘다소 역할·노력’과 ‘노력 미흡’으로 양분되었다. 언론은 ‘다소 역할·노력’, ‘노력 미흡’과 ‘노력 전무’ 등 응답자별로 상이하게 나타났다.

넷째, 정부의 입장과 활동상황 설명, 정보·지식 제공 여부에 대해서는 언론만이 정부의 활동이 미흡하다고 평가하였고, 정당·시민단체·학계의 시각은 ‘한계 있으나 열심히 제공’, ‘다소 미흡’, ‘무제공·무노력’ 등 응답자별로 상이하게 나타났다.

다섯째, 국내외 활동에 대해 학계는 정부로부터 예산을 잘 지원받고 있다고 했으나, 시민단체는 약간의 예산 지원을, 정당과 언론은 지원이 없는 것으로 응답하였다.

여섯째, 정당과 시민단체는 정부가 국내외 행위주체들과의 연결 작업을 전혀 하지 않는다고 응답하였고, 언론은 ‘거의 없음’과 ‘전혀 없음’으로 양분되었다. 학계는 ‘다소 있음’, ‘거의 없음’, ‘전혀 없음’ 등으로 나타났다. 전반적으로 학계를 제외하고는 정부의 역할이 거의 없다고 평가한 것이다.

일곱째, 행위주체들에 대한 정부의 전략적 역할 부여 여부에 대해서 학계는 ‘다소 있다’라고 응답하였으나, 언론은 ‘전혀 없다’라고 응답하였다. 정당과 시민단체는 ‘다소 있다’, ‘거의 없다’, ‘전혀 없다’ 등 응답자별로 상이하게 나타났다. 이는 정부가 선별적으로 행위주체들에 전략적 역할을 부여하기 때문인 것으로 분석된다. 그리고 정부로부터 역할 부여 시 정당과 학계는 적극적으로 행동하였고 시민단체와 언론은 가능한 범위 내에서 적절히 반응하였다.

여덟째, 정부로부터 희망하는 지원을 순위별로 볼 때 정당과 언론의 다수

는 정보·지식·가치의 지원, 네트워크를 위한 장·역할과 인력 지원, 예산 지원 등을 지적하였다. 예산 지원이 후순위인 점은 아마도 정당과 언론이 재정 면에서 큰 어려움이 없다고 판단한 것으로 추정된다. 반면 재정이 열악한 시민단체와 학계는 예산 지원을 가장 희망하였다. 그리고 시민단체는 정보·지식·가치의 지원, 네트워크를 위한 장·역할과 인력 지원, 학계는 네트워크를 위한 장·역할과 인력 지원, 정보·지식·가치 등의 지원을 원하고 있다.

끝으로, 기타 정부의 바람직한 지원 및 역할과 관련하여 시민단체는 네트워크의 정부 주도 지양, NGO들간 네트워크 구축 지원, 재정지원과 NGO의 제언 수렴, 정부와 NGO간의 역할 분담 등을 기대하고 있다. 언론은 체계적 정보 공개와 공유, 인수인계, 정부-민간 간 의견교류 및 협조체제, 네트워크의 중심에서 전략적 판단을 내릴 브레인 성격의 기관 등을 원하고 있다. 학계는 전문가 육성, 공직자의 전문성 제고, 포럼 설립 지원을 통해 학자간 공동연구, 예산에 대한 철저한 검증 작업, 사업에 대한 평가 시스템 도입 및 정확한 평가와 심사, 큰 제약이 없는 작업 환경을 기대하고 있다. 마지막으로 정당의 다수는 응답하지 않았으나, 소수만이 적절한 형태로 지속적인 정보 공유를 기대하고 있다.

상기 분석을 종합해 볼 때, 중국의 동북공정에 대응했던 국내의 주요 행위주체들에 대해서 정부는 6개 거버넌스 요소(자율성·전문성·참여성·네트워크·분권화·효과와 효율성) 가운데 참여성을 가장 우선적으로 선택하여 노력하였으나, 그 노력이 미흡하고 형식적인 수준에 머물고 있는 것으로 평가된 것이다. 정부의 예산·정보 등 자원지원, 행위주체 간 대립·갈등 조정, 역할 부여 등 중심체로서의 역할도 정부가 노력했음에도 불구하고 지극히 미흡하고 형식적 수준에 머문 것이다.

정부의 예산지원과 관련해서는 행위주체별로 잘 지원받는 기관으로부터 전혀 지원을 받지 못하는 기관까지 다양하였다. 국내외 행위주체들에 대한 정부의 직간접 연결 작업이 간접적이며 거의 없던 것으로 나타났다. 정부가 선별적으로 행위주체들에게 전략적 역할을 부여했을 경우에 한해 행위주체들은 적극적으로 행동하거나 역할 가능한 범위 내에서 적절히 행동한 것으로 평가되었다.

중국의 동북공정에 대응했던 국내의 주요 행위주체들은 정부로부터 가장 희망하는 지원은 정당과 언론의 경우 정보·지식·가치의 지원이고, 시민단체

와 학계는 예산지원이었다. 이외에도 각 행위주체들은 정부자료의 충실한 공개, 네트워크의 정부주도 지양, 체계적인 정보 공개와 공유, 예산 지원이후 효과적 관리, 전문가 육성 등을 정부에 기대하고 있는 것으로 평가되었다.

#### 다. 일본의 역사왜곡 교과서 대응

일본의 역사교과서 왜곡파문은 이미 1950년대부터 시작되었다. 자민당을 비롯한 우익 진영은 당시 교과서의 일본제국주의 침략에 관한 기술을 문제 삼고 1956년 교과서개정 법안을 국회에 상정하였기 때문이다. 이 법안은 국민적 저항과 국제적 비난을 받아 좌절되었다. 일본 사회의 총보수화 현상에 따라 1982년 일본 문부성은 역사기술을 개정하도록 지시하여 ‘교과서 파동’을 일으켰고, 이는 한국과 중국 등 주변국들의 강력한 반발을 야기하였다.

결국 당시 미야자와 일본 관방장관은 11월 “교과서 기술시 한국, 중국 등 근린제국의 비판에 충분히 귀를 기울인다”는 ‘근린제국(近隣諸國) 조항’<sup>58</sup>을 답화로 발표하였다. 그러나 일본의 극우파들은 1997년 1월 『새 역사교과서를 만드는 모임』(『새역모』)을 결성해 교과서를 저술하였고, 일본 정부는 2000년 4월 3일 이 교과서의 검정통과를 공식적으로 발표하였다. 이에 따라 2001년 한·일 관계는 경색국면을 맞았다.

2004-5년 일본의 보수우익<sup>59</sup>은 다시 역사교과서 문제로 커다란 파문을 일으켰다. 『새역모』가 새로이 집필하고 후소사(扶桑社)에서 발행하여 2004년 4월 검정신청본으로 제출한 중학교 역사·공민 교과서가 황국사관적 민족주의 관점을 유지하면서 일본의 과거 잘못을 감추거나 이른바 ‘식민지 근대화론’ 등으로 내용을 더 교묘하게 왜곡했기 때문이다. 이렇게 왜곡된 교과서는 2005년 4월 문부과학성의 검정을 통과하였고, 『새역모』는 2005년 채택률을 학생수 기준 10% 이상으로 잡고 일본 정부의 노골적인 지원을 받으면서 대대적인 홍보전을 전개하였다. 그러나 8월 말로 마감된 역사교과서 채택률은 약 0.4%에 불과하였다.<sup>60</sup>

58- “[日교과서 파문] ‘근린제국조항’이란,” 『연합뉴스』, 2005년 4월 5일.

59- 2007년 9월 현재 일본 내각 및 정치권에서 대표적인 강경 우파 정치인은 아베 신조(安倍晋三) 총리, 아소 다로(麻生太郎) 자민당 간사장과 다케베 쓰토무(武部勤) 전 간사장, 나카가와 쇼이치(中川昭一) 전 당 정조회장이 핵심이다. 교과서 정책을 총괄하던 나카야마 나리아키(中山成彬) 전 문부과학상도 대표적인 우익 인사이다.

일본의 역사교과서 왜곡에 대한 대응에서 이루어진 상기와 같은 실태를 행위자 차원의 굿 거버넌스 시각, 시스템 차원의 네트워크 거버넌스 시각, 정부관리 차원의 메타 거버넌스 시각에서 각각 분석·평가하면 다음과 같다.

### (1) 굿 거버넌스 시각

일본의 역사교과서 왜곡에 대한 대응 문제와 관련되었던 행위자들은 국내행위자, 국외행위자, 북한으로 대별될 수 있다. 국내행위자들에는 한국정부, 국회, 시민단체, 언론, 학계, 지자체 등이 속하고, 국외행위자들에는 일본의 정부·국회·언론·시민단체·지자체·학계와 중국의 정부·학계 및 미국·러시아 등이 포함된다. 이 중에서 국내 주요 행위자들의 자율성, 전문성, 참여성, 분권화, 효과와 효율성을 고찰하면 다음과 같다.<sup>61</sup>

먼저 자율성 면에서, 국내의 주요 행위자들은 비교적 자율성을 확보하고 있다. 자율성은 시민단체·언론·학계 순으로 비교적 높으나 학계는 단체별로 상이하다고 할 수 있다. 전문성 면에서도 국내의 주요 행위자들은 비교적 전문성을 확보하고 있다. 정부·시민단체·언론·학계 모두가 비교적 전문성을 갖고 있는 것으로 평가할 수 있다. 참여성 면에서, 국내의 주요 행위자들은 다소 참여성을 확보하고 있다. 정부는 주요 행위주체들의 참여를 다소 허용해 정책결정과정에서 비교적 영향을 받았고 변화된 결정의 내용도 비교적 피드백 되었다고 보고 있다. 그러나 시민단체·언론·학계는 참여가 다소 허용되었고 정책결정과정에서 다소 영향을 미쳤으며, 변화된 결정의 내용이 다소 피드백 되었거나 또는 되지 못한 것으로 평가한다. 분권화 면에서, 국내의 주요 행위자들은 상이하게 평가하고 있다. 언론과 학계만이 비교적 또는 다소 분권화되어 있다고 보고 있다. 마지막으로 효과와 효율성 면에서, 정부와 학계는 정부가 네트워크 관리자·일반규칙 제공·대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했다고 평가한 반면, 시민단체와 언론은 시민단체가 그러한 역할을 충실히 수행했다고 평가한다. 또한 정부·시민단체·학계는 효율성을 위해 비교적 협조하였으나, 일부 언론은 다소 협조했고 일부 언론은

<sup>60</sup>-후소사관 중학 역사교과서의 채택률은 2001년 0.039%, 2005년 0.406%이었다.

<sup>61</sup>-6개의 거버넌스 주요 요소 중 네트워크는 다음 절의 '네트워크 거버넌스 시각'에서 다루기로 한다.

다소 협조하지 않았다.<sup>62</sup>

<표 III-5> 일본의 역사교과서 왜곡에 대한 정책단계별 시기 구분

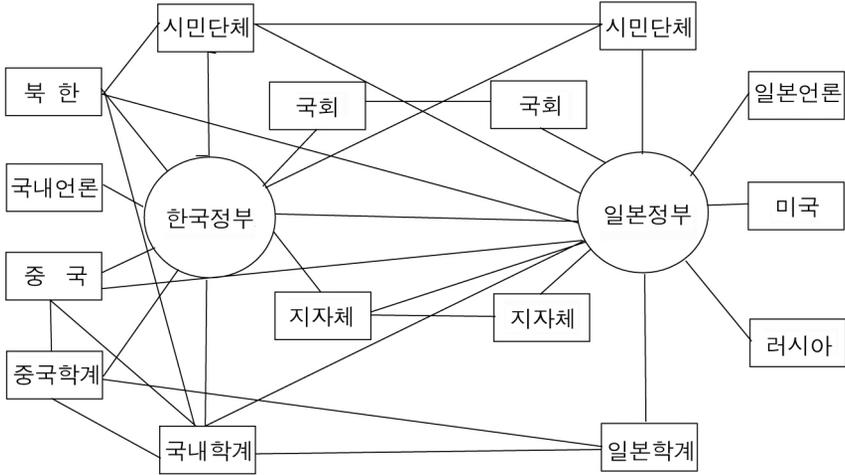
정책단계	의제설정	정책분석	정책결정	정책집행	정책평가
시기구분	교육인적자원부 내에 「일본 역사교과서 왜곡 대책반」 구성(2004. 12. 29) 이후	범정부대책반 구성(2005. 3. 15) 이후	NSC의 ‘대일 신독트린’ 발표(2005. 3. 17) 이후	일본 정부의 교과서 검정 결과 발표(2005. 4. 5) 이후	일본의 교과서 최종 채택(2005. 8) 이후

## (2) 네트워크 거버넌스 시각

네트워크 거버넌스는 네트워크를 통한 거버넌스를 의미하는데, 기존의 조직 또는 시스템 내부에 고정적으로 존재하는 구조에 대비하여 유기적인 비공식적 관계를 특징으로 하는 행위주체들 간의 조정이다. 그리고 네트워크 거버넌스의 활성화가 이루어지기 위해서는 비공식 관계의 조정력, 클러스터의 형성, 약한 고리의 역할, 분산화된 권력관계 등이 중요하다. 일본의 역사왜곡 교과서 대응에 관련된 행위주체들의 정책네트워크는 <그림 III-2>와 같다.

62\_ 일본의 역사교과서 왜곡에 대한 참여정부의 대응정책에서 거버넌스의 주요 요소들이 어떠한 상태에 있었는지에 대한 자세한 내용에 대해서는 여인곤 외, “한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 실태조사,” pp. 284-292 참조.

<그림 III-2> 일본의 역사왜곡 교과서 대응관련 정책네트워크



한편, 설문지 회수이후 분석결과, <표 III-6>과 같은 결과를 얻을 수 있었다.

<표 III-6> 일본의 역사교과서 왜곡에 대응했던 주요 행위주체들의 네트워크 거버넌스 시각

문항	정당	시민단체	언론	학계
1. 정부와 비공식 통로를 통한 사회 여론 반영 정도, 정부와 조정을 위한 상호작용 정도	비공식통로 존재, 다소 사회 여론 반영, 어느 정도 상호작용	비공식통로 존재, 사회여론 반영 한계, 상호작용 미흡	비공식통로 존재, 사회여론 반영 한계, 상호작용 미흡	비공식통로 존재, 사회여론 반영 한계, 상호작용 미흡
2. 다른 행위주체와 유기적인 비공식관계 형성 여부, 상호작용 정도	비공식관계 형성, 상호작용에 대한 평가 상이 (긴밀, 어느 정도, 미미)	응답자별 상이	비공식관계 형성, 상호작용 미미	비공식관계 형성, 어느 정도 상호작용
3. '약한 고리' 역할 행위주체의 존재와 실질적 역할 여부	행위주체의 존재, 역할에 대한 상이한 평가 (적극적, 다소, 미흡)	응답자별 상이	행위주체의 존재, 다소 역할수행	행위주체의 존재, 다소 역할수행
4. 4-1. 네트워크 내에서 핵심 역할 행위주	소수 존재, 역할 미흡	다수 또는 소수 존재, 역할 평가 상이(적극적, 다	소수 또는 비존재, 역할 평가 상이(다소, 미흡,	소수 존재, 다소 역할

	체 존재 여부와 역할 정도		소, 미흡)	비존재)	
	4-2. 핵심역할 행위주체	응답자별 상이 (정책기관, 시민단체, 학계)	시민단체	응답자별 상이 (정부, 시민단체, 학계)	응답자별 상이 (정부, 정책기관, 시민단체, 학계)
	5. 네트워크 내에서 행위주체간 영향력 행사의 불균 등 존재 여부	상당한 수준	심각한 수준 아님	상당한 수준	상당한 수준, 심각한 수준 아님

상기와 같은 <표 III-6>에 기초하여 일본의 역사교과서 왜곡에 대응했던 국내주요 행위주체들의 네트워크 거버넌스를 분석하면 다음과 같다.

첫째, 국내의 주요 행위주체들인 정당·시민단체·언론·학계는 정부와 비공식 통로를 갖고 있다. 그러나 정당만이 정부와의 비공식 통로를 통해 다소 사회여론을 반영하고 있고 정부와 조정을 위한 어느 정도의 상호작용을 하고 있을 뿐이다. 시민단체·언론·학계는 정부와의 비공식 통로를 통한 사회여론 반영에 한계를 느끼고 있고 정부와 조정을 위한 상호작용도 미흡하다고 판단하고 있다. 이러한 현상은 정당의 속성상 정당이 국민의 대표기관인 국회 및 정책집행 기관인 정부와 밀접한 관계를 갖고 있기 때문인 것으로 분석된다.

둘째, 정당·언론·학계는 다른 행위주체들과 유기적인 비공식관계를 형성하고 있는 것으로 나타났으나, 시민단체는 응답자별로 상이하게 나타났다. 다른 행위주체들과 상호작용 정도에 있어서는 학계가 어느 정도의 상호작용을 하고 있고, 언론은 미미한 상태이며, 정당과 시민단체는 응답자별로 상이하게 나타났다.

셋째, ‘약한 고리’ 역할 행위주체의 존재여부와 관련 정당·언론·학계는 존재한다고 응답한 반면, 시민단체는 응답자별로 상이하게 나타났다. 또한 ‘약한 고리’ 역할 행위주체의 실질적 역할에 대해서는 언론과 학계가 다소 역할을 수행하고 있다고 평가한 반면, 정당과 시민단체는 응답자별로 상이하게 나타났다.

넷째, 네트워크 내에서 핵심역할 행위주체 존재여부와 관련 일부의 시민단체만 다수가 존재한다고 응답했고, 대부분의 행위주체들은 소수 존재한

다고 응답하였다. 다만 일부 언론이 전혀 존재하지 않는다고 보고 있다. 핵심역할 행위주체의 역할에 대해서는 학계가 ‘다소 역할’, 정당이 ‘역할 미흡’으로 평가하였고, 시민단체와 언론에서는 역할평가가 상이하게 나타났다. 그리고 핵심역할 행위주체에 대해서는 시민단체만이 자신이라고 응답하였고, 정당·언론·학계는 응답자별로 각각 상이하게 지적하였다.

다섯째, 네트워크 내에서 행위주체간 영향력 행사의 불균등 존재여부와 관련 정당과 언론은 상당한 수준의 불균등이 존재하는 것으로 보고 있는 반면, 시민단체는 심각한 수준은 아니라고 판단하고 있다. 한편, 일부 학계에서는 상당한 수준의 불균등이 존재하고 있다고 보고 있고, 다른 학계에서는 심각한 수준은 아니라는 입장을 취하고 있다.

상기 분석을 종합해 볼 때, 일본의 역사교과서 왜곡에 대응했던 국내 주요 행위주체들의 네트워크에서는, 정부와 다른 행위주체들 간에 비공식 통로가 존재하나 이를 통한 사회여론 반영에는 한계가 있으며 정부와 조정을 위한 상호작용도 미흡한 것으로 평가된다. 대부분의 행위주체들은 다른 행위주체들과 유기적인 비공식관계를 형성하고 있으나 상호작용은 ‘어느 정도’ 또는 ‘미미’한 수준에 있다. ‘약한 고리’ 역할을 하는 행위주체는 대체적으로 존재하고 있고 다소 역할도 수행하고 있는 것으로 평가된다. 또한 네트워크 내에서 핵심역할 행위주체가 소수 존재하나 불명확하며 적극적인 역할을 하지 못하고 있다. 마지막으로 네트워크 내에서 행위주체간 영향력 행사의 불균등 존재에 대해서는 상당한 수준의 불균등이 존재한다는 의견과 심각한 수준은 아니라는 의견이 양분되어 있다고 할 수 있다.

### (3) 메타 거버넌스 시각

메타 거버넌스는 거버넌스도 정치적 현상이므로 거버넌스의 실패를 막고 활성화시키기 위해서는 거버넌스를 효과적으로 관리하는 조정자로서의 역할을 국가나 정부가 담당해야 한다는 것이다. 그래서 메타 거버넌스 주체로서의 국가나 정부는 각 행위주체들의 역할과 기능 재설정, 예산·정보·지식 등 자원의 지원, 행위주체들 간 대립이나 갈등 조정 등의 역할을 수행해야 한다. 설문지 회수이후 <표 III-7>과 같은 결과를 얻을 수 있었다.

〈표 III-7〉 일본의 역사교과서 왜곡에 대응했던 주요 행위주체들의  
메타거버넌스 시각

문항	정당	시민단체	언론	학계
6. 6-1. 행위주체들의 6개 거버넌스 요소에 대한 정부의 제고노력 여부	노력하나 지극히 미흡, 형식적 수준	응답자별 상이 (다소 관심·노력, 노력 미흡, 노력 전무(全無))	노력하나 지극히 미흡, 형식적 수준	다소 관심·노력
	6-2. 정부의 제고노력 분야(우선순위별)	응답자별 상이	참여성, 네트워크 시스템	전문성, 네트워크 시스템
7. 정부의 중심체로서 역할 여부	노력하나 지극히 미흡, 형식적 수준	노력하나 지극히 미흡, 형식적 수준	응답자별 상이 (다소 관심·노력, 노력 미흡, 노력 전무)	응답자별 상이 (높은 관심·적극적 역할, 다소 관심·노력, 노력 미흡)
8. 정부외곽 단체의 정부와 다른 행위주체 간 역할 여부	노력하나 지극히 미흡	응답자별 상이 (다소 역할·노력, 노력 미흡, 역할·노력 전무)	응답 양분 (다소 역할·노력, 역할·노력 전무)	응답자별 상이 (역할 적극적 수행, 다소 역할·노력, 노력 미흡)
9. 정부의 입장·활동 설명, 정보·지식 제공 여부	한계 있으나 열심히 제공	응답자별 상이 (한계 있으나 열심히 제공, 다소 미흡, 무제공·무노력)	응답자별 상이 (한계 있으나 열심히 제공, 다소 미흡, 무제공·무노력)	응답자별 상이 (한계 있으나 열심히 제공, 다소 미흡, 무제공·무노력)
10. 국내외 활동에 대한 정부의 예산지원 여부	응답자별 상이 (약간 지원, 무지원, 자체 예산)	응답자별 상이 (다소 지원, 약간 지원, 무지원)	약간 지원	다소 지원
11. 국내외 행위주체들에 대한 정부의 연결작업 여부	간접적이나 거의 없음	간접적이나 거의 없음, 전혀 없음	간접적이나 거의 없음, 전혀 없음	응답자별 상이 (직간접적으로 적극적, 직간접적으로 다소, 간접적이나 거의 없음, 전혀 없음)
12. 12-1. 행위주체들에 대한 정부의 전략적 역할 부여 여부	다소 있다, 거의 없다	응답자별 상이 (다소 있다, 거의 없다, 전혀 없다)	거의 없다	응답자별 상이 (다소 있다, 거의 없다, 전혀 없다)
	12-2. 정부로부터 역할부여 시 행위주체의 행태	가능한 범위내에서 적절히 행동	가능한 범위내에서 적절히 행동	가능한 범위내에서 적절히 행동

13 정부로부터 희망하는 지원종류(우선 순위별)	정보·지식·가치의 지원, 네트워크를 위한 장·역할과 인력 지원, 예산 지원	예산지원, 정보·지식·가치의 지원, 네트워크를 위한 장·역할과 인력 지원,	정보·지식·가치의 지원, 네트워크를 위한 장·역할과 인력 지원, 예산 지원	예산지원, 네트워크를 위한 장·역할과 인력 지원, 정보·지식·가치의 지원
14. 기타 정부의 바람직한 지원과 역할	정부자료의 충실한 공개, 비편중된 방향의 의견수렴, 현안 협의 상시화, 시민단체와 동북아역사재단에 재정 지원, 민관 협력사업 발굴 등	네트워크의 정부주도 지양, NGO간 네트워크 구축 지원, 재정지원과 관리 대상이 아닌 민관협력 파트너로서 NGO에 대한 시각의 필요성, 행위주체간 갈등조정 및 방향 제시 등	정부관계자와 자유로운 접촉, 수시로 주요 정책 설명, 정부는 서비스 기관이라는 자세 견지 등	예산지원 이후 효과적 관리, 연구업적의 축적과 국제 홍보, 역할 충족 기관의 재정비, 각국의 교육동향 정보 제공 등

상기와 같은 <표 III-7>에 기초하여 일본의 역사교과서 왜곡에 대응했던 국내주요 행위주체들의 메타 거버넌스를 분석하면 다음과 같다.

첫째, 행위주체들의 6개 거버넌스 요소(자율성·전문성·참여성·네트워크·분권화·효과와 효율성)에 대한 정부의 제고 노력과 관련하여 학계는 정부가 다소 관심을 갖고 노력하고 있다고 보고 있다. 그러나 정당과 언론은 정부의 노력이 지극히 미흡하고 형식적인 수준에 머물고 있다고 평가한다. 시민단체에 있어서는 정부의 ‘다소 관심·노력’부터 ‘노력 전무(全無)’까지 응답자별로 상이하게 나타났다. 정부의 제고노력 분야 우선순위에 있어서는 시민단체가 참여성·네트워크 시스템 순으로, 언론이 전문성·네트워크 시스템 순으로, 학계가 참여성·전문성 순으로 각각 응답하였다. 정당에서는 응답자별로 상이하게 나타났다.

둘째, 정부의 예산·정보 등 자원지원, 행위주체 간 대립·갈등 조정, 역할 부여 등 중심체로서의 역할에 대해 정당과 시민단체는 정부가 노력하나 지극히 미흡하고 형식적 수준에 머물고 있다고 평가한다. 언론과 학계에서는 응답자별로 상이하게 평가하고 있으나, 학계가 언론보다 약간 더 긍정적으로 정부의 중심체로서 역할을 평가한다.

셋째, 정부 외곽단체의 정부와 다른 행위주체 간 매개역할 및 논의·조정 의 장 제공 여부와 관련하여 정당만이 정부 외곽단체가 그러한 노력을 하고

있으나 지극히 미흡하다고 응답하였다. 시민단체·언론·학계에서는 응답자별로 각각 상이하게 나타났다.

넷째, 정부의 입장과 활동상황 설명, 정보·지식 제공 여부에 대해서도 정당만이 정부가 한계에도 불구하고 열심히 제공한다고 평가할 뿐, 시민단체·언론·학계의 시각은 응답자별로 상이하다.

다섯째, 국내의 활동에 대해 학계는 정부로부터 다소 예산지원율, 그리고 언론은 약간의 예산지원을 받고 있으나, 정당과 시민단체는 정부로부터 다소 예산지원·약간 예산지원·무지원 등으로 응답자별로 상이하게 답하였다.

여섯째, 정당·시민단체·언론은 정부가 국내외 행위주체들과의 연결작업을 간접적으로 하고 있으나 거의 없는 실정이라고 응답하였고, 학계만이 정부가 직간접적으로 적극적 연결작업을 한다는 것으로부터 전혀 하지 않는다는 것까지 다양한 응답을 하였다.

일곱째, 행위주체들에 대한 정부의 전략적 역할 부여 여부에 대해서 정당은 “다소 있다”는 응답과 “거의 없다”는 응답이 양분되어 나타났으나, 언론은 “거의 없다”는 응답이다. 시민단체와 학계에서는 응답자별로 “다소 있다”, “거의 없다”, “전혀 없다”로 상이하게 나타났다. 이는 정부가 선별적으로 행위주체들에 전략적 역할을 부여하기 때문인 것으로 분석된다. 그리고 정부로부터 역할 부여 시 각 행위주체들은 가능한 범위 내에서 적절히 행동하였다.

여덟째, 정부로부터 희망하는 지원을 우선순위별로 볼 때 정당과 언론은 정보·지식·가치의 지원, 네트워크를 위한 장·역할과 인력 지원, 예산 지원이다. 예산 지원이 후순위인 것은 정당과 언론이 재정 면에서 큰 어려움을 겪고 있지 않음을 의미한다. 반면 재정이 열악한 시민단체와 학계는 예산 지원을 가장 희망하고 있다. 지식을 축적하고 있는 학계는 예산 지원 다음으로 네트워크를 위한 장·역할과 인력 지원을 희망하고 있으나, 시민단체는 예산 지원 다음으로 정보·지식·가치의 지원을 희망한다.

아홉째, 기타 정부의 바람직한 지원 및 역할과 관련하여 정당은 정부자료의 충실한 공개, 비편중된 방향의 의견수렴, 현안협의 상시화, 시민단체와 동북아역사재단에 재정 지원, 민관 협력사업 발굴 등을 기대하고 있다. 시민단체는 네트워크의 정부주도 지양, NGO들 간 네트워크 구축 지원, 재정지원과 관리대상이 아닌 민관협력 파트너로서 NGO에 대한 시각의 필요성,

행위주체간 갈등조정 및 방향 제시 등을 희망한다. 언론은 정부관계자와 자유로운 접촉, 수시로 주요 정책 설명, 정부는 서비스 기관이라는 자세 견지 등을 요구한다. 마지막으로 학계는 예산지원 이후 효과적 관리, 연구업적의 축적과 국제 홍보, 역할 중복 기관의 재정비, 각국의 교육동향 정보 제공 등을 정부로부터 희망하고 있다.

상기 분석을 종합해 볼 때, 일본의 역사교과서 왜곡에 대응했던 국내의 주요 행위주체들에 대해서 정부는 6개 거버넌스 요소(자율성·전문성·참여성·네트워크·분권화·효과와 효율성) 가운데 참여성·전문성·네트워크 시스템 순으로 제고노력을 하고 있으나, 그 노력은 아직 미흡하고 형식적인 수준에 머물고 있는 것으로 평가된다. 정부의 예산·정보 등 자원지원, 행위주체간 대립·갈등 조정, 역할 부여 등 중심체로서의 역할도 정부의 노력에도 불구하고 지극히 미흡하고 형식적 수준에 머물고 있다.

정부의 예산지원과 관련해서는 행위주체별로 다소 지원받는 기관으로부터 전혀 지원을 받지 못하는 기관까지 다양하다. 국내외 행위주체들에 대한 정부의 직간접 연결 작업은 간접적이나 거의 없는 것으로 평가된다. 정부는 선별적으로 행위주체들에 전략적 역할을 부여하였고, 정부로부터 역할 부여 시 각 행위주체들은 가능한 범위 내에서 적절히 행동한 것으로 평가된다. 일본의 역사교과서 왜곡에 대응했던 국내의 주요 행위주체들이 정부로부터 가장 희망하는 지원은 정당과 언론의 경우 정보·지식·가치의 지원이고, 시민단체와 학계의 경우 예산지원이다. 이외에도 각 행위주체들은 정부자료의 충실한 공개, 네트워크의 정부주도 지양, 정부는 서비스 기관이라는 자세 견지, 예산 지원이후 효과적 관리 등을 정부에 기대하고 있는 것으로 평가된다.

### 3. 외교안보정책 거버넌스의 개선 및 활성화 방안

#### 가. 사례분석에서 도출된 문제점 및 시사점

##### (1) 「한·미동맹의 균형발전을 위한 조정과정」에서 도출된 문제점과 시사점

한·미동맹 조정과정에서 굿 거버넌스가 어떻게 적용되었는가는 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효과와 효율성이라는 제반 요소 측면에서 살펴보면, 대체적으로 행위자의 자율성과 전문성, 그리고 참여성의 측면

에서는 비교적 높은 수준으로 나타났다. 정당/국회, 비정부기구, 언론 등이 정부의 영향력으로부터 매우 자율적이었고, 각 행위 집단이 비교적 높은 수준의 전문적 지식생산능력을 가지고 있다는 점에서 한국 사회에서도 민주주의적 거버넌스가 어느 정도 정착되고 있다고 볼 수 있다. 그러나 시민사회의 참여를 강조한 정부 아래서 일부 비정부기구, 언론 등이 참여의 제약을 받고 있는 것으로 나타났다. 또한 행위주체들 간의 네트워크와 분권화 및 효율성은 전반적인 측면에서 바람직한 거버넌스를 향해 발전하고 있는 것으로 나타났으나, 각 행위 집단 간의 인식 및 평가의 수준은 차이가 있었다. 행위주체들의 네트워크 형성은 비교적 잘 진행되고 있으며 정보교환이 네트워크의 주된 통로로 기능하고 있는 것으로 나타났으나, 각 행위자들이 정책결정과정에 영향을 미치는 단계에서는 차이가 뚜렷하게 드러나고 있다. 학계는 의제설정, 비정부기구는 정책분석, 언론은 정책평가, 국회는 정책결정의 단계에서 네트워크가 가장 잘 작동되고 있는 것으로 평가하였다. 이러한 평가는 일면 행위주체들의 특성을 반영하고 있는 것이다. 그러나 네트워크 체제의 활발한 작동을 위해서는 행위자들의 상호 교환성이 보다 활발해질 필요가 있을 것이다.

행위주체들의 분권화는 일부 언론을 제외하면 대체적으로 비교적 분권화가 되어 있는 것으로 나타났으며, 행위주체 내부의 정책결정절차의 분권화도 역시 대부분의 경우 비교적 분권화되어 있는 것으로 나타났다. 정부의 네트워크 관리자 역할에 대해 행위주체들의 인식은 부정과 긍정이 혼재되어 있다. 특히 언론, 학계와 일부 비정부기구는 부정적인 인식을 가지고 있는 것으로 나타났다. 정부의 역할이 미흡하다고 보고 있는 것이다. 각 행위주체들은 자신의 역할에 대해서는 비교적 긍정적으로 평가하고 있으나 굿 거버넌스를 위한 정부의 역할은 여전히 미흡하다고 보고 있는 것이다. 외교안보영역에서의 정부의 역할이 보다 충실하게 전개되어야 함을 말해주고 있는 것이다.

네트워크 거버넌스는 비교적 개방적인 관계로 형성된 정책네트워크를 기반으로 정책결정과정에서 제 행위자들의 이익을 상황에 맞추어 조정해나가는 것이다. 네트워크 거버넌스의 관점에서 한·미동맹 균형정책의 발전을 위한 조정과정에서는 다양한 행위자 간의 네트워크가 형성되어 있고, 또 비공식 관계가 존재하며 일부 역할 주도 집단들이 성장해 있음을 알 수 있다.

따라서 외교안보정책 분야 중에서도 매우 민감한 사안으로 우리 사회에서 부각된 한·미 동맹의 조정문제와 관련한 정책과정의 정보화 및 세계화 시대에 부응하는 정책형성 및 결정과정의 변화를 비교적 반영하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 그러나 그 실질적인 작동체제는 그렇게 효과적으로 운영되지 않은 것으로 보인다. 우선 정부의 정책결정과정에 자유로운 의견 투입을 위한 비공식 의사소통채널이 충분히 형성되어 있지 못하고 상호작용도 미흡한 것으로 나타났다. 또한 한·미 동맹의 조정과정에서 정책개발 및 형성을 위해 제 행위주체들을 연결시켜주는 집단이 존재하고는 있으나, 그 활동은 아직 충분하지 않은 것으로 평가되고 있다.

정책결정과정에서는 청와대 안보정책실과 국정원 등 정부기관이 핵심적인 역할을 하고 있으며, 그 외곽에서 통일연구원과 같은 국책연구기관과 참여연대와 같은 일부 비정부기구가 역할을 하고 있는 것으로 나타났다. 즉 우리 사회에서 한·미 동맹의 조정과 관련된 주요 역할 집단이 있는 것으로 파악할 수 있다. 그러나 정책결정과정에서는 권력의 독과점 현상이 존재하고 영향력의 불균등한 행사가 이루어지는 등 분산형 권력 작동체제는 충분히 성숙되어 있지 않은 것으로 보인다. 이러한 점은 다양한 행위자들의 네트워크를 중시하는 거버넌스 정책결정과정의 관점에서 볼 때 더 보완되어야 할 요소로 지적할 수 있다.

메타 거버넌스의 관점에서 볼 때, 우리 사회에서 한·미 동맹의 균형발전과 관련한 정책 형성 및 집행과정에서 정부의 역할은 아직 미흡한 것으로 평가되고 있다. 즉 정당/국회, 학계, 언론, 비정부기구 등 다양한 행위자들의 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크 시스템, 분권화, 효율성 등을 제고하기 위한 정부의 노력을 긍정적으로 보는 평가의 수준이 높지 않았다. 또한 정부가 주요 행위자들의 정책과 관련한 대립·갈등을 조정하고 그 활동의 방향, 역할 부여 등을 전략적으로 제시하는 중심체로서의 역할을 수행하는 것에 대하여도 부정적인 반응을 보이고 있다. 즉 정부의 역할이 매우 미흡하며 형식적이라고 지적하고 있는 것이다.

한·미 동맹관계에 관한 정부의 입장을 홍보하는 자료의 제공은 비교적 긍정적인 반응을 보였지만, 정책 활동의 지원을 위한 정보·지식·가치 등의 제공 측면에서는 미흡한 것으로 나타났다. 미래지향적인 한·미동맹관계를 만들어 나간다는 것이 정부의 목표이지만, 그에 대한 가치 있는 정보의 제공

보다는 정부의 활동과 입장을 설명하는 데에 치중하고 있음을 보여주는 것이다.

그리고 정책결정과정에서 행위자들의 정책투입이 적실성이 있고 효율성을 갖도록 하기 위해서는 재원, 정보 등의 지원과 아울러 행위자들 간의 정보 소통 등을 도와주는 것이 기대되나, 이에 대해서도 정부의 역할은 여전히 부족한 것으로 나타났다. 우리 사회에서 국가(정부) 이외의 다양한 행위자들이 스스로를 정책결정과정에서 일정한 역할을 수행할 수 있고 또 그러한 역할수행에 대한 기대를 하고 있으나 정부는 그러한 역할을 제대로 뒷받침하고 있지 못한 것이다.

결국 메타 거버넌스의 관점에서 볼 때, 우리 사회에서 한·미 동맹의 균형 발전과 관련한 정책 형성 및 집행과정에서 정부의 역할은 현대 정보화 및 세계화 사회에 대한 적극적인 적응노력에도 불구하고 아직은 매우 부족한 역할을 하고 있는 것으로 분석된다.

## (2) 「중국의 동북공정 대응」에서 도출된 문제점과 시사점

한국의 대중국 외교가 점진적으로 발전하고 있는 데도 불구하고 중국의 동북공정 특히 고구려사 왜곡에 대한 한국정부의 대응 정책이 실효를 거두지 못하고 있다. 한국정부가 북핵문제 해결에 대한 중국의 역할을 긍정적으로 판단하여 “조용한 외교”로 문제를 해결한다는 입장정리와 중국의 입장에 대한 정보를 독점함으로써 대중국 협상에 대해 독점적 지위를 누리고 있었기 때문이다.

그러므로 시민단체, 언론, 학계가 중국의 고구려사 왜곡의 본질을 파악하고 정부의 적극적인 대응을 주문하였음에도, 정부는 고구려사 왜곡이 내포하고 있는 중국의 전략적 의도에 대해 면밀히 검토하거나 분석하지 않은 채, 한중간 역사문제로 해결하자는 중국의 입장을 많이 수용하였다.

정부가 독점적으로 문제해결 방향과 속도를 지정함으로써 국회의 역할은 더욱 축소되었다. 이로 인해 정부를 제외한 거버넌스 주요 행위자들이 여론 조성을 하는 데 큰 역할을 하였음에도 고구려사 왜곡문제를 직접적으로 해결하는 정책추진에 영향을 미치는 데 한계를 보였다.

국 거버넌스 시각에서 고구려사 왜곡 시정 과정을 보면, 전반적으로 주요 행위자들이 자율성, 전문성은 높은 수준을 유지하고 있으나, 참여성에 적지

않은 문제점이 있었다. 특히 정부가 주요 언론과의 갈등구조로 인해 언론계의 참여가 많이 고려되지 못한 점이 한계로 나타났다.

행위 주체들 간의 네트워크의 분권화 및 효율성은 전반적으로 굿 거버넌스를 향해 진행되고 있는 것으로 나타났으며, 각 행위 집단 간의 인식 및 평가의 수준도 높게 나타났다. 행위 주체들의 네트워크 형성은 정당을 제외하고는 비교적 잘 진행되었으며, 정보교환은 비교적 원활하였으며 네트워크의 기능도 진전이 있었다. 그러나 각 행위자들이 정책결정과정에 영향을 미치는 단계에서는 차이가 나타났다. 언론과 학계는 의제설정, 시민단체는 정책결정 단계에서 네트워크가 가장 잘 작동하였으며 정당과 정부의 상호 네트워크 조성은 가장 미흡한 것이 문제였다.

따라서 정부가 정책입안을 서두르지 않은 데에 국회의 책임을 지적할 수도 있다. 시민단체, 언론, 학계가 고구려사 왜곡문제의 심각성을 경고하였음에도 정당은 정부에 대해 능동적인 대응을 주문하는 데는 많은 시일이 걸렸다. 정당과 국회는 주요 행위자들을 묶는 역할을 수행하지도 못하였으며 국회차원의 초당적인 대응도 다른 행위주체들의 행동과 비교하면 가장 소극적이었으며 정부와의 협력모색 노력도 미흡하였다. 중국의 고구려사 왜곡문제가 국가이익과 관련된 직접적인 중대 사안임에도 불구하고, 초당적인 국회차원의 입장이 정리되지 못했으며, 국회 특히 야당과 정부간의 네트워크 활성화가 시급함을 보였다.

각 행위주체들은 자신의 역할에 대해서는 정당을 제외하고는 아주 긍정적으로 평가하였으나 굿 거버넌스를 위한 정부의 역할은 아주 미흡하다고 평가하였다. 즉, 정부가 외교안보정책 거버넌스의 활성화를 위해 보다 많은 노력을 해야 함을 역설하였다.

그리고 네트워크 거버넌스 입장에서 보면, 중국의 고구려사 왜곡 문제에 대처하는 과정에서 여러 행위자들 간의 네트워크가 형성되어 있고 역할을 주도하는 행위자가 있었다. 특히 학계, 시민단체가 정책결정 과정을 주도해왔다. 이들 행위자들의 입장이 많이 투영되어 동북아역사연구재단이 여러 논란 끝에 설립되었다.

그러나, 연구재단 설립에도 불구하고 정부의 정책결정과정에 학계와 시민단체들의 전략적인 입장이 자유롭게 투입되지 못하였다. 중국의 동북공정에 대한 대응과 관련된 정책입안·결정과정에서 국무총리실과 외교부가

핵심적인 역할을 수행하였고, 동북아시아위원회와 국책연구기관인 한국학중앙연구원 등이 보조역할을 수행하였는데, 학계는 비공식관계의 유지 수준 이상의 역할을 수행하지 못했다. 즉, 동북아시아위원회, 한국학중앙연구원, 동북아역사연구재단 등이 거버넌스 내 약한고리의 역할을 충실히 수행하지 못하고 있다고 평가할 수 있는 것이다.

메타 거버넌스 시각에서 보면, 정부의 역할이 전반적으로 미흡하다. 즉, 거버넌스 내 정부의 단체들은 정부가 정보·지식의 제공, 논의의 장 마련, 갈등·대립의 조정, 활동의 방향 제시 및 역할 부여 등의 메타 거버넌스로서 역할을 형식적 수준에서 미흡하게 하고 있다고 평가하고 있다. 즉, 정부는 메타 거버넌스로서 역할과 활동을 재인식하여 적극적으로 수행할 필요가 있는 것이다.

정부는 거버넌스 내 정부의 단체들은 정부가 중국의 동북공정의 대응과 관련된 활동의 방향을 제시하고 역할을 부여한다면 적극적으로 열심히 임하는 각오를 하고 있다는 점을 간과해서는 안 될 것이다.

### (3) 「일본의 역사왜곡 교과서 대응」에서 도출된 문제점과 시사점

우리 정부가 일본의 왜곡된 역사교과서 채택 및 독도 영유권 주장뿐만 아니라, 중국의 고구려역사 왜곡 등에 체계적으로 대응하기 위한 국가기구로 2006년 9월 28일 교육인적자원부 산하에 「동북아역사재단」을 설립한 것은 매우 다행한 일이라 할 수 있다. 일본의 「새역모」는 2005년 9월 2일 성명을 내고 4년 후인 2009년 교과서 채택에 세 번째 도전장을 내겠다고 선언한 바 있다. 우리 정부와 「동북아역사재단」 및 관련 행위자들은 이에 대한 철저한 대비를 해야 할 것이다. 설문조사 결과 3가지(굿 거버넌스, 네트워크 거버넌스, 메타 거버넌스) 시각에서 나타난 문제점들을 지적하고 그 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 굿 거버넌스 시각에서 일본의 역사왜곡 교과서 문제에 관련되어 있는 시민단체, 언론, 학계 등 국내 주요 행위주체들의 자율성과 전문성은 비교적 잘 확보되어 있다. 그러나 이들이 자율성과 전문성을 더욱 고양시키기 위해서는 정부에 대한 재정의존도를 축소하고 전문지식 축적을 위한 스스로의 노력이 필요하다. 정부도 이들에 대한 지나친 관여로 자율성이 저해되지 않도록 유의해야 하며 이들이 전문지식을 확충할 수 있는 다양한 기회

를 제공해야 할 것이다.

참여성의 면에서 시민단체·언론·학계는 참여가 다소 허용되었고 정부의 정책결정과정에서 다소 영향을 미쳤으며, 변화된 결정의 내용이 다소 피드백되었거나 또는 되지 못한 것으로 평가한다. 따라서 정부는 일본의 역사왜곡 교과서 대응과 관련된 정책결정과정에서 다른 행위주체들의 참여 기회를 대폭 확대할 필요가 있다.

분권화에 대해서는 국내의 주요 행위자들이 상이하게 평가하고 있어 좀 더 심도 있는 조사가 필요하다고 할 수 있는데, 행위자들 내의 다양한 집단과 의견이 존재할 수 있도록 각 행위자들이 조직내부에서 현재보다는 좀 더 수평적인 관계와 분권화가 이루어지도록 노력해야 할 것이다.

효과와 효율성 면에서는 정부 또는 시민단체가 네트워크 관리자·일반규칙 제공·대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했다고 평가되고 있다. 그러나 효율성 면에서 정부·시민단체·학계는 비교적 협조한 반면, 일부 언론은 다소 협조했고 일부 언론은 다소 협조하지 않았다. 일본의 역사왜곡 교과서에 대한 대응문제는 우리에게 단지 정권차원의 문제가 아니라 국가와 민족 및 바른 역사정립 차원의 문제이다. 따라서 국내언론들은 이 문제에 대한 정부의 대응에 적극 협조해야 하며, 정부 또한 언론의 적극적인 협력을 요청해야 한다.

둘째, 네트워크 거버넌스 시각에서 고찰할 때 일본의 역사왜곡 교과서에 대응한 국내의 주요 행위주체들 간에는 네트워크의 원활한 운용을 위한 비공식통로가 존재하나 상호작용은 미흡한 것으로 나타났다. 비공식통로를 통한 상호작용의 제고를 위해서는 행위주체들이 일본 측에 역사왜곡 내용 시정요구, 교과서 채택 저지운동 전개 등 관련의제를 공식 논의하기 이전에 자주 사전 조율하는 것이 필요하다. 이를 통해 행위주체들 간의 갈등도 최소화 될 수 있을 것이다. ‘약한 고리’ 역할을 하는 행위주체들도 존재는 하고 있으나, 그 역할은 충분치 못한 것으로 판단된다. 이들의 적극적 역할을 유도하기 위해서는 일본의 역사왜곡 교과서 문제와 관련하여 외부로부터 획득한 정보의 매개역할, 변화흐름의 내부 전달 등이 매우 중요함을 행위주체들에게 인식시켜야 할 것이다.

또한 네트워크 내에서 핵심역할 행위주체가 불명확하며 적극적인 역할을 하지 못하고 있는 것은 일본의 역사왜곡 교과서 대응관련 거버넌스 자체가

초기단계에 있기 때문인 것으로 분석된다. 점차 이 거버넌스가 원활히 작동되면 정부나 시민단체가 핵심역할 행위주체가 될 가능성이 크다. 행위주체들 간에는 네트워크 내에서 조정과 협상이 동적으로 전개될 정도의 불균등한 권력관계가 필요하나, 일부에서는 일본의 역사왜곡 교과서 대응관련 행위주체들 간에 상당한 수준의 불균등이 존재한다고 주장하고 있다. 따라서 일부의 행위주체들, 특히 정부는 이 네트워크를 독점하지 않도록 유의해야 할 것이다.

셋째, 메타 거버넌스 시각에서 고찰할 때 일본의 역사왜곡 교과서 대응과 관련된 국내의 주요 행위주체들에 대한 정부의 6개 거버넌스 요소(자율성·전문성·참여성·네트워크·분권화·효과와 효율성) 제고 노력, 정부의 거버넌스 중심체로서 역할, 정부의 다른 행위주체들에 대한 입장과 정보·지식 제공, 국내의 행위주체들에 대한 정부의 직간접적인 연결 작업 등은 정부 스스로의 노력에도 불구하고 아직까지 매우 미흡하고 형식적인 수준에 머물러 있다.

이러한 문제점들을 개선하기 위해서 우리 정부는 국내 주요 행위주체들의 참여성·전문성·네트워크 시스템 제고를 위한 노력을 더욱 해야 한다. 정당과 언론들에는 일본의 역사왜곡 교과서와 관련된 정부의 입장과 상황을 더욱 상세히 설명하고 국익을 훼손하지 않는 정보들을 대폭 공개할 필요가 있다.

## 나. 개선 및 활성화 방안

참여정부의 외교안보정책 거버넌스의 실태 조사에 의하면, 거버넌스의 수준이 아직 초기단계를 벗어나지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다. 외교안보정책 거버넌스가 활성화되기 위해서는 기본적으로 행위주체들의 자율성, 전문성, 참여성 등이 확보되어 있어야 하고, 인적·정보·물적·교환 등을 통한 효율·효과성 제고를 위한 네트워크가 구축되어 있어야 한다. 그리고 외교안보분야의 경우, 정부의 역할이 필수적이므로, 정부의 메타거버넌스로서의 기능수행이 있어야 한다.

### (1) 외교안보정책 거버넌스 구성원들의 참여성·전문성 제고

한미관계의 재조정, 즉 한미동맹의 균형적 발전 정책의 경우, 정부와 민간 간의 상호작용에 의한 정책결정과정이었다. 다시 말해, 정부가 추진하는 정책에 정부이외의 단체들은 찬성과 반대의사를 표명한 수준에 불과하였고, 그러한 의사표명도 정책결정과정에 중요하게 작용하지 않았다. 즉, 정부이외의 단체들은 참여정부의 정책결정 및 집행과정에서 주변부 역할을 수행한 것이다.

중국의 동북공정에 대한 대응과 관련하여 동북공정이 갖는 현실적·전략적 의미가 기각되면서 거버넌스 참여자의 활동의 범위가 제한되고, 아울러 참여의 출발부터 편향성을 지니게 되었다. 외교안보정책 거버넌스가 활성화되기 위해서는 무엇보다도 정부외 단체들의 전문성이 제고되어야 하고, 전문성을 바탕으로 한 상호작용이 이루어지는 정책결정과정의 참여가 이루어져야 할 것이다. 정부는 메타거버넌스로서 거버넌스 구성원들에게 관련 의제에 대해 정확한 정보와 지식을 제공·지원하여 전문성을 제고하는데 기여하여야 할 것이다. 정보의 제공·지원은 거버넌스 구성원들에게 관련의제에 대한 정부의 입장과 상황을 이해시켜 협조를 구하는데 중요하게 기여할 수 있다.

### (2) 외교안보정책 거버넌스 구성원들간의 유기적 비공식적 네트워크 강화

외교안보정책 거버넌스의 활성화를 위해서도 정책과정에서 정부와 정부외 단체 간에 부담 없이 의견을 나누고 논의·조정 등을 할 수 있는 비공식 통로가 구축되어 있어야 하고, 정부외 단체 상호간에도 유기적이고 비공식적인 통로가 있어야 한다.

정부와 정부외 단체간, 정부외 단체 상호간의 유기적이고 비공식적인 네트워크를 강화하여야 할 것이다. 외교안보정책 거버넌스의 참가자가 많아질수록, 유기적·비공식적 네트워크의 강화는 더욱 중요하게 된다. 외교안보정책 거버넌스의 참여자가 많을수록 의견의 다양화와 함께 효율성도 낮아질 수 있는데, 참여성과 효율·효과성을 동시에 높이기 위해서는 사전조율, 갈등의 극소화, 정보교환 및 종합적 취합, 과정의 전략적 관리 등이 필요하

므로, 정부와 정부의 단체간, 정부의 단체 상호간의 유기적이고 비공식적인 네트워크 강화가 중요한 것이다.

### (3) 외교안보정책 거버넌스 내 클러스터의 형성 및 역할의 강화

외교안보정책 거버넌스의 활성화를 위해서 네트워크 내 적정한 규모와 수의 클러스터를 형성할 필요가 있다. 한국의 현실을 보면, 네트워크 내 클러스터는 존재해도 활동은 미흡하다. 정부는 외교안보정책과 관련된 네트워크내 핵심역할을 하는 클러스터의 적극적 역할과 활동을 위해 예산, 정보 및 지식, 조직 등을 전략적으로 지원할 필요가 있다. 특히, 외교안보정책 거버넌스의 행위주체의 수가 많을 경우, 참여성과 효과성을 높이는데 네트워크내 핵심역할을 하는 적절한 규모와 수의 클러스터의 존재와 활동은 필요하고 중요하다. 정부는 네트워크 거버넌스내 허브 역할을 하는 클러스터가 형성되어 활동할 수 있도록 활동 예산을 지원하고 의제와 관련된 정보 및 지식을 제공할 필요가 있으며, 나아가 거버넌스 연결망 구축은 물론, 국내외의 연결망 구축 등 조직 지원도 전략적으로 하여야 할 것이다.

### (4) 외교안보정책 거버넌스 내 약한 고리(weak tie)의 역할 강화

참여정부의 외교안보정책 거버넌스의 현실은 제Ⅲ장의 실태조사에 나타나 있듯이, 변화의 흐름의 전달, 정보의 매개 등의 역할을 수행하며, 네트워크 거버넌스를 활성화시키는 약한 고리의 역할이 상당히 미흡하다. 즉, 참여정부의 외교안보정책 거버넌스는 한미동맹의 재조정, 중국 동북공정의 대응, 일본의 역사왜곡 교과서 대응 등에서 약한 고리의 역할을 하는 단체(기관)가 존재하지만, 그 역할은 제대로 행하지 않았다는 것이다. 참여정부에는 동북아시아위원회 등 외교안보정책 관련 위원회가 설치되었는데, 이들 위원회가 정부와 정부의 단체간의 고리로서 역할을 수행할 수 있다.

그러므로 정부는 동북아시아위원회 등과 같은 외교안보정책 분야의 외곽단체가 NGO, 언론 등 관계 단체(기관)들과 느슨한 네트워크 관계를 가지면서 변화의 흐름의 전달, 정보의 매개 등의 역할을 수행할 수 있도록 운용하여야 할 것이다. 아울러 정부는 외교안보정책 분야의 외곽단체가 약한 고리로서의 성공적인 역할을 수행할 수 있도록 정보·지식 등 전략적 자원을 지

원하여야 할 것이고, 국내외 연결망의 구축을 위한 조직 지원도 하여야 할 것이다.

#### (5) 외교안보정책 네트워크 거버넌스내 권력 독점 및 심각한 불균등 상황 시정

외교안보정책 거버넌스의 활성화를 위해 정부는 메타거버넌스로서 소수 그룹의 권력 독과점에 의한 시스템의 경직성을 시정할 필요가 있다. 외교안보정책 거버넌스내에서 조정과 협상이 동적으로 전개될 정도의 불균등한 권력관계는 필요하지만, 소수에 의한 네트워크 파워가 행해지게 되면, 시스템은 심각한 경직성에 봉착할 수 있으므로 정부는 허브 기능을 하는 적절한 규모와 수의 클러스터의 형성과 활동을 지원하면서 주요 클러스터 사이를 연결하는 약한 고리망도 구축하여야 할 것이다. 요컨대, 정부는 외교안보정책 거버넌스의 활성화를 위해 권력을 독과점한 소수 그룹의 파워(power)를 약화시키는 한편, 이들 파워 그룹을 허브 기능의 클러스터로 전환 시켜야 하며 행위주체들간의 불균등한 권력관계도 동적인 조정과 협상을 위한 틀 내에서 존재하도록 하여야 할 것이다.

#### (6) 정부의 역할과 활동에 대한 재인식과 메타 거버넌스로서의 역할 추구

최근 ‘정부에서 거버넌스로(from government to governance)’ 이행되는 상황에서 국가의 역할은 축소되거나 쇠퇴되지 않고 역할과 위상의 재조정을 통해서 새로운 형태로 변환이 추구하고 있으며, 새로운 역할과 기능으로서 분산된 거버넌스적 네트워크를 관리하는 메타거버넌스의 역할이 제기되고 있다. 따라서 정부는 외교안보정책 거버넌스의 실패를 예방하고 활성화하기 위해 적절한 역할과 활동이 필요하다는 인식을 새롭게 하여야 할 것이다.

정부는 형식적 수준의 역할과 활동을 탈피하고, 거버넌스적 조정체제의 이점을 최대한 살릴 수 있도록 메타거버넌스로서 적절한 역할과 활동을 추구해야 할 것이다. 그리고 정부는 이를 위해 각 행위주체의 역할과 기능 재설정, 행위주체간의 매개역할, 의제와 관련 논의·조정장 제공, 행위주체간 대립·갈등의 조정 등 메타적 조정기능을 수행하는데 전략적이고도 적

극적으로 임해야 할 것이다.

### (7) 정부의 메타 거버넌스로서의 역할과 예산의 전략적 지원

외교안보정책 거버넌스 내 행위주체들의 활동 능력은 바로 재정 능력과 직결되어 있고, 예산 지원은 행위주체들의 물질적 기반인 재정능력의 강화에 직결되어 있다. 정부가 메타적 기능을 수행하는데 거버넌스내 행위주체들에게 예산지원은 주요한 전략적 자원이다. 정부는 거버넌스 내 행위주체들에 대한 예산 지원을 메타적 기능을 수행하는데 전략적 지렛대로 활용할 수 있기 때문이다.

정부는 외교안보정책 거버넌스 내 행위주체들에게 자율성을 해치지 않는 범위 내에서 활동을 위한 예산 지원을 지원해 주어야 할 것이다. 역사문제의 경우, 양자간 대응보다는 국제적 연대를 강화하며 대응하는 것이 훨씬 효과가 있으므로 정부는 국익을 위하고 외교안보정책 거버넌스의 역량을 증강하는 차원에서 거버넌스 내 행위주체들에게 예산지원을 하여야 할 것이다. 이러한 맥락에서 거의 예산 지원을 받지 못하고 있는 언론계에게도 정부는 자율성을 해치지 않는 범위 내에서 활동을 위한 예산을 지원하여야 할 것이다. 언론은 국익에 유리한 국제적 여론을 형성하는데 중요한 역할과 활동을 할 수 있기 때문이다.

요컨대, 예산지원은 거버넌스 내 행위자들에게 메타적 조정을 행하는데 주요한 전략수단이므로, 정부의 예산지원은 다음과 같은 점에 유의하여야 할 것이다.

첫째, 정부는 예산 지원을 통하여 거버넌스 내 행위주체들의 자율성을 해치지 않아야 한다.

둘째, 정부는 예산지원의 효율·효과성을 고양하기 위해 거버넌스 내 행위주체들을 상대로 예산 지원 신청을 공모하여야 할 것이고, 신청서 접수 시 반드시 '사업전략 계획서'를 받아야 할 것이다. 셋째, 정부는 지원된 예산이 인건비 성향이 아닌 주로 활동비로 사용되도록 예산 지원 심사 시 이에 역점을 두어야 할 것이며, 사후 '지원 예산 사용 보고서'를 반드시 받아야 할 것이다. 그리고 정부는 '지원 예산 사용 보고서'의 질적 내용을 차회 예산 지원 심사에 반영토록 하여 가능한 한 예산의 적절한 활용이 전략적으로 이루어지도록 유도하여야 할 것이다.

### (8) 정부의 메타 거버넌스로서의 역할과 정보·지식의 전략적 지원

외교안보정책 거버넌스의 활성화와 관련해서 앞에서 언급한 바 있듯이 행위주체들의 전문성은 중요하다. 행위주체들의 전문성 제고는 행위주체들 스스로의 노력도 중요하지만, 정부의 정보·지식 지원도 필요하다.

정부는 외교안보정책 거버넌스의 활성화를 위하여 메타거버넌스로서 자신의 활동·입장을 설명하는 홍보자료는 물론, 거버넌스내 행위주체들의 전문성을 높일 수 있는 정보·지식의 제공에도 전략적인 노력을 기울여야 할 것이다. 즉, 정부는 메타거버넌스로서 외교안보정책 거버넌스 내 행위주체들이 전문성을 높이고 정책활동을 전개하는데 도움이 될 수 있는 수준의 정보·지식을 제공하여야 할 것이다.

### (9) 정부의 메타 거버넌스로서의 역할과 국내외 연결망 지원 등 조직 지원

한미동맹의 재조정과 관련, 거버넌스 내 거의 대다수 행위주체들은 정부가 행위주체들의 국내외 연결망 구축을 위해 전혀 또는 거의 지원활동을 하지 않는다는 지극히 부정적인 평가를 내렸다.

중국의 동북공정과 관련해서도, 학계를 제외한 정당·언론·시민단체 등의 행위주체들은 국내외 행위주체들의 연결망 구축과 관련, 정부의 역할이 거의 없다고 평가하였다.

그리고 일본 역사왜곡 교과서 문제와 관련해서, 정당·시민단체·언론은 정부가 국내외 행위주체들의 연결작업에 간접적으로 지원은 하고 있으나, 현실적으로는 거의 없다고 평가하였다. 학계와 시민단체는 정부가 “다소 하고 있다”, “거의 없다”, “전혀 없다”로 상이한 태도를 표명하였지만, 정부의 역할이 미흡하다는 평가이다.

요컨대, 정부는 메타거버넌스로서 외교안보정책 거버넌스 내 행위주체들이 국내외 연결망을 구축하는데 적극적인 지원 활동을 전개하여야 할 것이다. 외교안보정책 거버넌스 내 행위주체들이 국내외 연결망을 구축하고 네트워크를 구축하면, 이는 거버넌스의 활성화는 물론 한국정부의 외교안보정책 소프트 파워의 증강으로 직결될 것이다.

#### (10) 정부와 정부의 단체들과의 전략적 상호작용 능력 및 조정력 강화

전략적 외교를 위해서는 정부와 비정부단체와의 전략적 역할 분담이 필요하다. 특히, 한미동맹의 재조정, 중국의 동북공정 문제, 일본의 역사왜곡 문제처럼 국민정서가 투영될 수 있는 의제일 경우나 외국의 시민단체·학계·언론 등과의 연대가 필요한 의제일 경우, 정부가 초반부터 직접 접근하기가 어렵다. 이처럼, 정부가 신중을 기하여 접근하여야 하는 의제일 경우, 외교안보정책 거버넌스 내 행위주체들의 전략적 역할이 필요하다. 즉, 외교안보정책 거버넌스의 역량강화를 위해 정부와 관련 정부의 단체간의 전략적 역할 분담이 필요하다.

정부는 외교안보정책 거버넌스의 활성화를 위해 메타거버넌스로서 관련된 행위주체들에게 역할 부여, 행동할 수 있는 맥락 부여 등을 점검하며 역할과 기능을 재설정하는 역할을 보다 적극적이고도 전략적으로 수행하여야 할 것이다. 즉, 정부는 메타거버넌스로서 전략적 상호작용을 통하여 행위주체들에게 전략적 역할 및 기능 부여·재설정·조정 등의 역할을 적극적으로 전개하여야 할 것이다.

## <부록 1> 설문조사지

문항 1. 귀 기관(단체)은 외교안보정책의 정책과정에서 현안을 담당하는 정부 등 정부기관과와의 공식적 관계이외, 부담 없이 의견을 나누고 논의·조정 등을 할 수 있는 비공식 통로를 가지고 있는가.

- (1) 정부 및 정부기관과의 비공식 통로를 통하여 기탄없이 사회여론을 반영하고 있고, 현안과 관련 조정을 위한 상호작용도 빈번하게 이루어지고 있다.
- (2) 정부 및 정부기관과의 비공식 통로를 통하여 다소 사회여론을 반영하고 있고, 현안과 관련 조정을 위한 상호작용도 어느 정도 이루어지고 있다.
- (3) 정부 및 정부기관과의 비공식 통로는 존재하고 있으나, 사회여론을 반영하기에는 한계가 있고, 상호작용도 미흡하다.
- (4) 정부 및 정부기관과의 비공식 통로 자체가 없다.

문항 2. 귀 기관(단체)은 현안과 관련하여 정부기관은 물론 다른 단체, 언론, 정당 등이 그와 같은 유기적 비공식관계를 형성하고 있는가.

- (1) 잘 형성하고 있고, 논의·조정·협력을 위한 상호작용도 긴밀하고도 빈번하게 이루어지고 있다.
- (2) 비공식관계는 형성·구축되어 있고, 상호작용도 대체로 어느 정도 이루어지고 있다.
- (3) 비공식관계는 형성·구축하고 있으나, 상호작용은 미미한 수준에서 이루어지고 있다.
- (4) 비공식관계 자체가 형성·구축되어 있지 않다.

문항 3. 上記의 언급한바 같은 “약한 고리”의 역할을 할 수 있는 단체 또는 기관이 존재하며, 현안과 관련하여 실질적으로 그러한 역할을 하고 있는가.

- (1) 존재하고 있고, 현안과 관련하여 실질적이고도 적극적인 역할을 수행하고 있다.
- (2) 존재하고 있고, 다소 그러한 활동을 전개하고 있다.
- (3) 존재하고 있으나, 그러한 활동의 전개가 미흡하다.

(4) 존재조차 하지 않고 있다.

문항 4-1. 외교안보정책과 관련된 기관(단체)들의 네트워크 내에서 핵심 역할을 하는 그룹이 있는가.

- (1) 핵심역할을 하는 그룹이 다수 존재하고 있으며, 핵심 그룹으로서의 역할과 활동을 적극적으로 전개하고 있다.
- (2) 핵심역할을 하는 그룹이 소수 존재하고 있으며, 핵심 그룹으로서의 역할과 활동을 다소 전개하고 있다.
- (3) 핵심역할을 하는 그룹이 소수 존재하고 있으나, 핵심 그룹으로서의 역할과 활동을 제대로 전개하고 있지 못하다.
- (4) 핵심역할을 하는 그룹이 존재하지 않는다.

문항 4-2. 현안과 관련 핵심역할을 하는 그룹이 있다면, 구체적으로 어떤 그룹인가.

문항 5. 네트워크 거버넌스는 분산형 권력관계를 내포하고 있는데, 실제로 분산형이라는 미명아래 권력을 독과점하는 현상이 종종 일어난다. 외교안보정책과 관련된 기관(단체)들의 네트워크내에서 권력 독과점으로 인해 기관(단체)들 사이의 영향력 행사에 불균등이 존재하는가.

- (1) 권력을 독과점하고자 하는 기관(단체)들이 존재하지 않고, 분산화된 권력 관계가 매우 잘 유지되고 있다. 기관(단체)들 사이의 불균등한 영향력 행사도 아주 미미하며 조정과 협상이 충분히 가능한 수준에서 존재한다.
- (2) 권력을 독과점하고자 하는 몇몇 영향력이 상대적으로 큰 기관(단체)들이 있으나, 분산화된 권력 관계는 기본적으로 유지되고 있다. 따라서, 상대적으로 다소 큰 영향력을 행사하는 기관(단체)들에 의해 불균등한 영향력의 행사가 있다 해도 크게 심각하지 않으며, 조정과 협상이 다소 가능한 범위 내에서 이루어진다.
- (3) 권력을 독과점하는 몇몇 기관(단체)들이 있다. 이들 기관(단체)들이 상대적으로 큰 영향력을 행사하고 있으므로, 상당한 수준의 불균등한 영향력의 행사가 이루어진다.

- (4) 확실하게 존재하며, 몇몇 기관(단체)들이 권력을 독과점하고 있기 때문에, 심각한 수준의 불균등한 영향력의 행사가 이루어지며, 분산된 권력관계가 유지되지 못하고 있다.

문항 6. 정부는 외교안보분야의 주요 현안과 관련, 귀 단체(기관)를 비롯한 관계된 여러 기관(단체)들의 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크 시스템, 분권화, 효율성 등을 제고하기 위해 노력을 하고 있는가.

- (1) 높은 관심을 가지고 매우 적극적으로 노력하고 있다.
- (2) 다소 관심을 가지고 노력하고 있고 애쓰는 편이다.
- (3) 노력하고 있으나, 지극히 미흡하며 형식적 수준이다.
- (4) 전혀 노력하고 있지 않다.

문항 6-2. 정부가 노력을 하고 있다면, 어떤 분야에 관심을 갖고 특별히 노력하고 있는가. <두개 이상 선택 시, 1, 2, 3등으로 우선 표시를 해 주시기 바랍니다>

- (1) 자율성 ( )
- (2) 전문성 ( )
- (3) 참여성 ( )
- (4) 네트워크 시스템 ( )
- (4) 분권화 ( )
- (5) 효율성 ( )

문항 7. 정부는 외교안보분야에 관심을 갖고 활동을 하는 NGO, 언론 등 관계 단체(기관) 들에게 예산·정보 등 자원을 지원하면서 단체(기관)간의 대립·갈등을 조정하고 활동의 방향, 역할 부여, 등을 전략적으로 제시하는 등 중심체로서의 역할을 하고 있는가.

- (1) 높은 관심을 가지고 매우 적극적으로 역할을 하고 있다.
- (2) 다소 관심을 가지고 역할을 수행하고 있고, 노력하며 애쓰는 편이다.
- (3) 노력하고 있으나, 지극히 미흡하며 형식적 수준이다.
- (4) 전혀 노력하고 있지 않다.

문항 8. 동북아위원회 등과 같은 외교안보분야와 관련된 정부 외곽단체가 NGO, 언론 등 관계 단체(기관)와 ▲느슨한 네트워크 관계를 가지면서 주요 현안과 관련하여 ▲정부부처와의 매개 역할, ▲귀 단체(기관) 등 관련 단체들이 모여 논의·조정을 하는 장을 제공하는 역할 등을 수행하고 있는가.

- (1) 정부와의 중간 기관으로서 그 역할을 매우 적극적으로 수행하고 있다.
- (2) 다소 역할을 수행하려고 노력하고 있다.
- (3) 노력하고 있으나, 지극히 미흡하다.
- (4) 전혀 역할을 수행하지 않고 노력도 하고 있지 않다.

문항 9. 정부는 귀 단체(기관)가 관심을 가지고 있는 외교안보분야의 현안에 대해 ▲국제기구 등을 상대한 정부의 활동 상황의 설명, ▲현안에 대한 정부의 정책 입장 설명 및 홍보자료 제공, ▲귀 단체(기관)의 정책적 활동을 지원하는 정보·지식의 제공, 등을 하고 있는가.

- (1) 정보, 지식의 제공 등을 매우 적극적으로 하고 있다.
- (2) 정책활동의 지원을 위한 정보·지식·가치 등의 제공에는 한계가 있지만, 정부의 활동·입장을 설명하는 홍보자료의 수준에서 열심히 제공하는 편이다.
- (3) 홍보자료를 소극적으로 지원하고 있는데, 다소 미흡하다.
- (4) 전혀 제공하지 않고, 노력도 하고 있지 않다.

문항 10. 귀 단체(기관)가 외교안보분야의 주요 현안과 관련하여 국제회의의 참석 비용의 보조, 행사개최 비용의 보조 등 국내외의 활동을 전개하는데, 정부는 예산 등을 지원하고 있는가.

- (1) 예산 등을 잘 지원하고 있다.
- (2) 다소 지원하고 있다.
- (3) 약간 지원하고 있으나, 형식적 수준이기 때문에 지극히 부족한 편이다.
- (4) 전혀 지원이 없다.

문항 11. 정부가 귀 단체(기관)에게 국내외 다른 관련 단체(기관)들에게 직·간접적으로 연결시켜 주는 작업을 하고 있는가.

- (1) 직·간접적으로 적극적으로 잘 해주고 있다.

- (2) 직·간접적으로 다소 해주고 있다.
- (3) 직접적이기 보다는 간접적으로 해주고 있으나, 거의 없는 편이다.
- (4) 전혀 지원이 없다.

문항 12. 정부는 국익을 위해 귀 단체(기관)를 비롯한 관계 단체들에게 상황에 따라 적절한 전략적 역할을 부여하곤 하는가.

- (1) 상황 설명을 하며 적극적으로 한다.
- (2) 다소 하는 편이다.
- (3) 약간 있으나, 거의 없는 편이다.
- (4) 전혀 지원이 없다.

문항 12-2. 귀 단체(기관)는 국익을 위해 정부로부터 역할을 부여받게 되면, 어떻게 하는가.

- (1) 요청대로 적극적으로 임한다.
- (2) 전략적 판단아래 가능한 범위 내에서 적절하게 임한다.
- (3) 정부의 요청이 있어도 소극적으로 임한다.
- (4) 전혀 임하지 않는다.

문항 13. 정부가 귀 단체(기관)에게 지원을 해 주다면, 어떤 지원을 바랄 것인가. \* 예산, 정보·지식, 조직 등의 지원 가운데 가장 바라는 것부터 ( )안에 1, 2, 3으로 표기 해 주기 바람.

- (1) 예산 지원( )
- (2) 정보·지식·가치의 지원( )
- (3) 네트워크를 위한 장·역할 등의 지원, 조직을 위한 인력 등 지원( )

문항14. 상기 항목 이외, 정부에게 바라는 ▲바람직한 지원 사항, ▲바람직한 정부의 역할 등은 구체적으로 어떤 것이 있는가.

## <부록 2> 사례별 설문조사 응답

<표 1> 한·미동맹 균형발전 정책 관련 설문조사 응답

문항	답1	답2	답3	답4	답5	답6
문항1		7	6	2		
문항2	3	6	5	1		
문항3		7	5	3		
문항4		5	8	2		
문항5	1	2	11	1		
문항6-1	1	6	7	1		
문항 6-2(1순위)		1(전문성)	9(참여성)	1(네트워크)	2(분권화)	1(효율성)
문항6-2(2순위)	2(자율성)	8(전문성)	1(참여성)		1(분권화)	
문항6-2(3순위)		1(전문성)			1(분권화)	2(효율성)
문항7		3	9	3		
문항8		4	7	4		
문항9		6	7	1		없음
문항10	1	2	3	9		
문항11		2	5	8		
문항12	1	1	7	6		
문항12-2	1	11	1			없음
문항13(1순위)	3(예산)	7(정보)	4(네트워크)			
문항13(2순위)	5(예산)	5(정보)	3(네트워크)			
문항13(3순위)	4(예산)	3(정보)	4(네트워크)			

<표 2> 중국의 동북공정 대응책 관련 설문조사 응답

문항	답1	답2	답3	답4	답5	답6
문항1	1	4	6	4		
문항2	1	5	9			
문항3		7	8			
문항4	1	3	8	3		
문항5		1	9	4		
문항6-1		3	9	2		
문항6-2(1순위)	1(자율성)	3(전문성)	4(참여성)	3(네트워크)		1(효율성)
문항6-2(2순위)		3(전문성)	1(참여성)	2(네트워크)		2(효율성)
문항6-2(3순위)		1(전문성)	1(참여성)			1(효율성)
문항7		1	12	1		
문항8		3	6	6		
문항9	1	4	7	3		
문항10	3		5	7		
문항11		3	4	8		
문항12		5	3	7		
문항12-2	5	10				
문항13(1순위)	7(예산)	8(정보)				
문항13(2순위)	3(예산)	2(정보)	9(네트워크)			
문항13(3순위)	3(예산)	4(정보)	5(네트워크)			

<표 3> 일본 역사왜곡 교과서 대응책 관련 설문조사 응답

문항	답1	답2	답3	답4	답5	답6
문항1		4	11	1		
문항2	2	6	7	1		
문항3	2	8	4	2		
문항4	1	7	6	2		
문항5		6	10			
문항6-1		4	10	2		
문항6-2	1순위		5	5	1	2
	2순위		3	1	3	1
	3순위	1		1	1	1
문항7	1	4	9	2		
문항8	1	5	7	3		
문항9		8	5	3		
문항10		4	5	6		
문항11	1	1	9	5		
문항12-1		5	7	4		
문항12-2	1	14				
문항13	1순위	6	8	2		
	2순위	4	4	7		
	3순위	4	5		6	

## IV. 한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안\*

본 연구는 1차년도 ‘한반도 평화체제 거버넌스 실태조사’의 연구성과를 비판적으로 수용하면서 향후 한반도 평화체제 거버넌스가 활성화되기 위해서는 어떠한 원칙과 개선책이 필요한지를 분석하고자 하였다. 특히, ‘한반도 평화체제’, ‘한반도 평화체제 거버넌스’에 대한 개념적 정의를 도출하고 이에 기반하여 한반도 평화체제의 ‘바람직한(good) 거버넌스’ 활성화 방안을 다층적 차원에서 접근하고자 한다. 즉, 국제적 차원, 남북관계 차원, 국내적 차원 등으로 나누어 그 정책적 대안을 제시하였다.

본 연구는 한반도 평화체제 거버넌스의 실태파악에 기초한 그 개선 및 활성화방안을 제시함으로써 한반도 평화체제 구축을 위한 다양한 분야의 정책형성 및 정책집행을 분석하는데 일종의 준거틀을 제공할 것이다. 즉, 2·13 합의에 따른 한반도 평화체제에 관심이 높아진 상황에서 이 분야에 대한 연구는 시의적절하며 정책적 실효성을 강화하는데 기여할 수 있다는 것이다. 또한 중층적 차원과 다양한 행위자가 관계하고 있는 이 분야에 대한 지속적 연구는 이론과 현실의 상호 연관성, 국내적 수준의 거버넌스와 글로벌 수준의 거버넌스의 결합 가능성 등을 실증적으로 보여줄 수 있다는 장점을 가지고 있다. 그리고 본 연구는 우리의 통일정책과 통일정책 거버넌스 구축방안에 대한 논리적이고 실증적인 설명을 제공함으로써 통일정책에 대한 소모적 논쟁을 지양하고 통일정책에 대한 국민적 공감대를 형성하는데도 기여할 수 있다. 정부, NGOs 등 여러 행위주체들이 통일정책에 참여하는 과정을 분석함으로써 통일정책의 투명성을 확보하고 이를 통한 평화변영정책의 대내외적 신뢰도를 제고하는데 일조할 수 있기 때문이다.

### 1. 이론적 논의

한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안을 제시하는 본 연구는 1차년도 실태조사와 3차년도 공고화 방안의 ‘징검다리’ 역할의 연구내용을 수행한다. 즉, 1차년도 실태파악을 중심으로 바람직한 거버넌스 구축을 위한 활성화

---

\* 본 내용은 함택영·김근식·김갑식·이정진, 『한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안 (07-11-04)』 연구를 요약한 것임.

화 방안을 제시함으로써 3차년도 연구의 기본 토대를 마련하고자 하는 것이다. 이를 위해 본 연구는 먼저 ‘한반도 평화체제’와 ‘한반도 평화체제 거버넌스’에 대한 개념화를 시도하고 ‘바람직한’ 한반도 평화체제 거버넌스의 상을 제시한다. 그리고 한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안을 국제적 차원, 남북관계 차원, 국내적 차원 등으로 나누어 대안을 모색한다.

한반도 평화체제를 분석하는 본 연구가 협동총괄연구의 소주제이기 때문에 분석대상은 한반도 평화협정, 군사적 신뢰구축 등 주로 제도이다. 하지만 한반도 평화체제가 제도, 물질 능력, 이념 등으로 구성되어 있기 때문에 물질 능력과 이념도 부분적으로 분석대상에 포함한다.

다음으로 행위자 문제이다. 한반도 평화체제 거버넌스와 관련된 행위자는 국제기구 및 국제레짐, 외국 정부 및 외국 시민사회, 북한, 국내 행위자 등 다양하다. 정부기구(Track 1), 반관반민기구(Track 1.5), 비정부기구(Track 2) 등이 다 포괄된다. 그러나 본 연구에서는 현실적 한계를 자인하고 그 행위자를 추적 가능한 범위로 한정한다. 즉, 국제적(동북아) 차원에서는 비정부기구들의 활동도 의미가 크지만 주로 6자회담을 중심으로 정부간 거버넌스 양상을 검토한다.<sup>63</sup> 남북관계 차원에서는 남북 민간간 교류와 대화가 확대되고 있지만 기본적으로 북한의 민간기구가 정부의 지시를 받고 있기 때문에 남북정부간 거버넌스 행태에 주목한다. 국내 차원에서는 정부와 민간간, 그리고 민간과 민간간 한반도 평화체제를 둘러싼 여러 갈등과 조정 그리고 협력을 살펴본다.

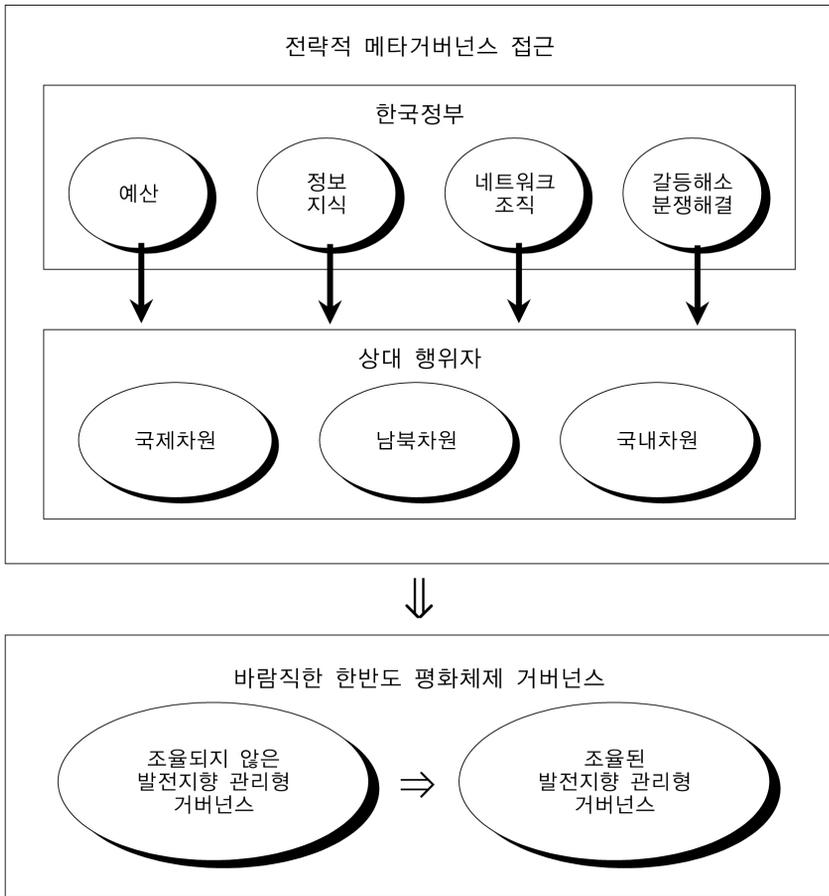
본 연구는 기본적으로 전략적 메타거버넌스 접근을 중심으로 진행한다. 한반도 평화체제를 거버넌스적 관점에서 접근할 때 거버넌스적 현상의 장점을 최대화하면서도 거버넌스의 실패를 막을 수 있는 방안을 모색하는 것이 매우 중요한 과제라 할 수 있다. 전략적 메타거버넌스적 접근은 이러한 문제의식에서 출발하였다. 한반도 평화체제에서 정부의 역할이 강화되거나 축소 또는 없어지는 것이 아니라 정부의 역할이 ‘변화’되어야 한다는 것이

---

63\_ 한반도 평화체제 거버넌스 관련 국제적 차원의 행위자에는 6자회담의 6개국 이외에도 UN, IAEA, NPT, PSI, 국제금융기구 등 국제기구 및 국제레짐 등 다양한 행위자들이 있고 이들의 역할도 매우 크다. 그렇지만 이들 모두를 행위자로 하기에 분석 범위가 매우 넓고 사실상 6자회담을 통해 한반도 평화체제와 관련된 주요 논의들이 형성, 결정, 파급되고 있기 때문에 본 연구에서는 국제적 차원의 행위자를 6자회담으로 국한한다.

다. 이제 정부는 거버넌스 행위자 중 하나가 아니라 거버넌스 자체의 관리자로서, 한반도 평화체제 구축 또는 구축 이후의 과정에서 각 구성단위의 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효과와 효율성 등을 고양시켜야 한다. 한국정부는 예산, 정보와 지식, 네트워크와 조직, 갈등해소와 분쟁해결 등 전략자원을 동원하여 행위자별로 각기 분절화되고 전략적으로 분화된 전략을 가져야 한다. 그래야 ‘바람직한’, ‘조율된 변화지향 관리형’ 한반도 평화체제 거버넌스를 구축할 수 있다. 이러한 논의를 기초로 접근방법을 도식화하면 <그림 IV-1>과 같다.

<그림 IV-1> 거버넌스 활성화 방안 접근방법



## 2. 한반도 평화체제 거버넌스

### 가. ‘한반도 평화’와 ‘한반도 평화체제’

한반도 평화체제가 목표로 하는 평화란 어떠한 것인가? 현상황에서 우리는 대략 세 가지 평화의 상태를 상정할 수 있다. 첫째는 현재의 정전협정을 그대로 유지하면서 적대행위의 재발을 방지하는 ‘불완전한 평화’이다. 그러나 이 방안은 ‘평화의 유지’는 물론 ‘평화의 회복’에도 미치지 못하는 ‘준평화의 유지’에 불과하다.<sup>64</sup> 둘째, 부정적 혹은 ‘소극적 평화’는 평화의 회복, 즉 전쟁 이전의 상태로 돌아가거나 전쟁이 부재한 상태를 지칭한다. 이는 전쟁 부재 상태를 회복 또는 유지한다는 개념이다. 셋째, 이에 비하여 긍정적 혹은 ‘적극적 평화’는 비록 전쟁은 없을지라도 구조적 폭력(structural violence)이 존재하는 상태를 평화라고 볼 수는 없다는 관점에 의거한 개념이다. 즉, ‘적극적 평화’는 전쟁발생의 원인을 제거 내지 봉쇄한 상태를 의미한다.<sup>65</sup>

정전협정이 유효한 ‘준평화’ 상태는 평화상태가 아니기 때문에 남북한 평화체제는 적어도 전쟁부재의 소극적 평화 이상을 의미한다고 보아야 한다. 남북한의 통일 없이 진정한 평화란 없다. 남북한의 갈등이 민족 내부의 문제가 아닌 국가간 관계라면 상대방의 주권을 인정하고 평화공존에 합의함으로써 소극적 평화를 모색할 수 있다. 그러나 남북간에 “통일의 포기는 정권의 명분과 대중적 기반을 위협할 뿐 아니라 상대방의 주도권을 강화하는 결과”를 낳을 것이다.<sup>66</sup> 통일이나 최소한 어떤 형태의 민족공동체 수립이 남북한 평화체제의 대전제인 것이다.

남북한 평화체제 수립 작업은 1차적으로 현재의 불안정한 정전체제에 있는 분단상태를 안정화시킴으로써 평화공존을 도모하는 것이다. 지난 반세기 동안 한반도에서 전쟁의 재발을 막아온 것은 동맹국의 안보공약을 포함한 ‘힘의 균형’(balance of power)이나 최소한 군사력균형(혹은 한·미측의

64\_김명기, “평화체제 구축에 관한 이론적 개관,” 광태환 외, 『한반도 평화체제의 모색』 (서울: 경남대 극동문제연구소, 1997), p. 25.

65\_송대성, 『한반도 평화체제: 역사적 고찰, 가능성, 방안』 (성남: 세종연구소, 1998), pp. 6-8.

66\_백낙청, “한반도 평화통일을 위한 새 발상,” 『통일시론』, 통권 5호 (1999), p. 117.

군사력우위)에 의한 상호억지였다. 그러나 이 체제는 ‘공포의 균형’(balance of terror)은 아닐지라도 ‘위협 균형’(balance of threat)에 기반을 둔 위협하고 불안정한 것이다. 남북한의 군비경쟁은 때때로 군사력균형의 불안정을 초래할 뿐 아니라, 어느 편도 군비증강도 안전보장을 추가적으로 제공하지 못하는 이른바 ‘수확체감의 법칙’이 적용되는 한계를 노정하고 있다.

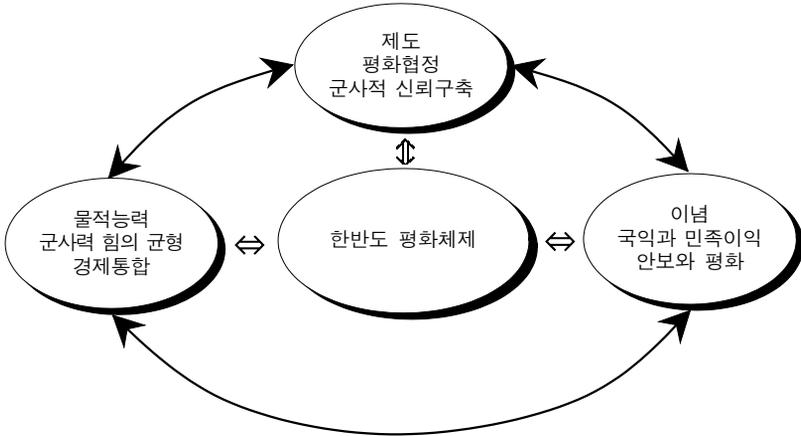
불안정한 정진체제를 평화체제로 전환하기 위해서는 1) 외교적·법적으로 분단체제를 정착시키는 방안, 2) 정치·군사적으로 군비경쟁을 지양하여 배타적 안보가 아니라 공동안보를 추구하는 방안, 3) 경제적으로 상호협력을 통하여 긴장완화와 신뢰구축을 증진하고 나아가 통합의 기초작업에 착수하는 방안, 4) 남북한 국내적으로 각기 국가이익과 민족이익을 그리고 안보와 평화를 뛰어넘는 사회문화공동체의 이념을 모색하는 방안 등이 있다. 물론 이 방안들은 상호 배타적인 것이 아니라 보완적인 것이다.

본 연구에서는 한반도 평화체제(peace regime)를 역사특수적 형태, 즉 민족공동체의 역사적 구조<sup>67</sup>로서 정의하며, 이념, 물질 능력, 제도의 3가지 힘의 상호작용하는 관계로 본다.<sup>68</sup> 여기서 제도란 평화협정 체결(정전협정의 평화협정으로의 대체), 남북간 군사적 긴장완화와 신뢰구축(그리고 북핵문제의 평화적 해결과 북미·북일 관계 개선) 등을, 물질 능력이란 군사력에 바탕을 둔 힘의 균형 또는 비대칭 힘의 균형, 경제협력을 통한 경제공동체의 물질 토대 구축 등을, 마지막으로 이념이란 국익을 넘어서는 민족이익, 안보를 넘어서는 평화 등 평화문화·평화활동 등을 중심으로 한 사회문화공동체 이념의 모색을 의미한다. 이를 도식화하면, <그림 IV-2>와 같다.

67-Robert Cox, “사회세력, 국가, 세계질서: 국제관계이론을 넘어서,” 박건영 외, 『국제관계론강의 2』 (서울: 한울, 1997), p. 464.

68-2003년 2월 대통령인수위에서 제기한 평화체제 구축의 개념은 “한반도 평화체제 구축이란 지난 50여년간 한반도 질서를 규정해 온 불안정한 정전상태가 평화상태로 전환되고, 안보, 남북관계 및 대외관계 등에서 이를 보장하는 제도적 발전이 이루어진 상태”이다. 최근 정부의 견해는 “전쟁의 법적 종결 및 전쟁방지와 평화유지를 위한 제도적 장치를 마련함으로써 정전상태를 평화상태로 전환하고, 남북 및 국제적 차원에서 상호 적대적 긴장관계를 초래했던 제반 긴장요인들을 완화·해결함으로써, 항구적 평화정착을 위한 제도적 발전 실현”이다.

<그림 IV-2> 한반도 평화체제 구성도



그런데 이러한 한반도 평화체제 개념은 다음과 같은 특성을 가지고 있다.<sup>69</sup> 먼저, 한반도 평화체제는 ‘과정(process)’으로 이해해야 한다. 단순히 전쟁의 법적 종결에 국한되는 것이 아니라, 남북 및 국제적 차원의 제반 긴장요인들을 포괄적으로 해결하면서 평화를 제도화하고 정착시켜 나가는 장기적 과정이라는 것이다.

#### 나. ‘바람직한’ 한반도 평화체제 거버넌스

한반도 평화체제 거버넌스는 국제적·남북관계·국내적 차원에서의 환경 변화, 즉 탈냉전과 정보화, 세계화에 부응한 측면이 강하다. 먼저, 국제적 차원의 환경변화에서 가장 중요한 점은 초국가 행위주체가 등장하였다는 것이다. 탈냉전으로 인해 미국 중심의 단·다극 구조화가 나타났으며 반테러 전이 주요한 현상으로 부각되었다. 동북아에서는 주변 4국이 영향력을 확대하기 위해 서로 경쟁하면서도 협력관계를 맺고 있다. 국제적 차원에서 정보화는 유동적이고 다층적이며 다원적인 거버넌스 등장의 구조적 요인을 제공했으며 세계화로 인해 민족국가의 주권 제약은 불가피하게 되었다. 이에

69\_ 허문영 외, “한반도 평화체제 거버넌스 실태조사,” p. 320.

한반도 평화체제 구축과정에서 6자회담의 효용성은 증가하고 있다.

한편, 남북 화해협력의 심화와 북한의 전략적 변화를 이끌어내기 위해 남북 협력의 중요성이 높아지고 있다. 국민의 정부 이후 남북관계는 적대적 의존관계에서 협력적 의존관계로의 전환을 서두르고 있으며 또한 북한의 경제난과 안보난도 한반도 평화체제 거버넌스 구축과 관련하여 중요한 변수로 등장하였다. 한편, 국내적 차원에서는 민주화로 인해 통일정책에 대한 시민사회의 영향력이 제고되고 정보화의 성과로 통일정책에 대한 정부의 배타적 권위가 축소되고 있다. 이러한 비정부 행위주체의 등장은 한반도 평화체제 구축과 관련하여 국민적 합의의 중요성을 의미한다 하겠다.<sup>70</sup>

이러한 입장에서 1차년도에서는 한반도 평화체제 거버넌스 실태를 분석한 바 있다. 그 결과 현재의 한반도 평화체제 거버넌스를 <집권-관리-분권>을 한 축으로 하고, 그리고 <지속성-혁신>을 다른 축으로 결합, 개념화하여 '조율되지 않은 변화지향 관리형 거버넌스'로 규정하였다.<sup>71</sup> 자율성과 전문성에 있어서는 매우 높은 수준에 달했으나, 참여성·분권화·네트워크·효율성 부분에 있어서는 보통에 가까웠기 때문이다. 이는 1990년대 초반 1차 북핵위기 때 권위주의적 체제하에서 정부중심으로 정책이 결정·추진되었던 계층제적 집권형 거버넌스를 벗어난 것으로 평가되었지만, 여전히 정부와 시민단체와 언론이 바람직한 정책협조를 이룩하지 못했다는 것이었다.

그러면, '바람직한' 한반도 평화체제 거버넌스의 상은 어떤 모습일까? 현재의 '조율되지 않은 변화지향 관리형 거버넌스'가 어떤 거버넌스로 발전해야 하는가? 본 연구에서는 거버넌스적 현상이 탈정치적 현상이 아니라는 점과 거버넌스의 실패를 막기 위해서는 전체의 작동양식을 관리할 수 있는 효과적인 관리자가 필요하다는 전제 하에 '전략적 메타거버넌스'를 원용하고 있다. 다시 말하면, 바람직한 한반도 평화체제 거버넌스를 구축하기 위해서는 대체로 자율적으로 작동하는 거버넌스의 체제를 관리하고 거버넌스의 실패 현상을 막아, 거버넌스의 제 측면, 즉 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크적 체계, 분권화, 효과와 효율성 등을 제고하는 국가의 전략적 노력과 행위가 절대적이고 필수불가결하다. 따라서 한반도 평화체제 거버넌스는 위계

70- 위의 글, pp. 311-318.

71- 황병덕 외, 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사』, p. 1405.

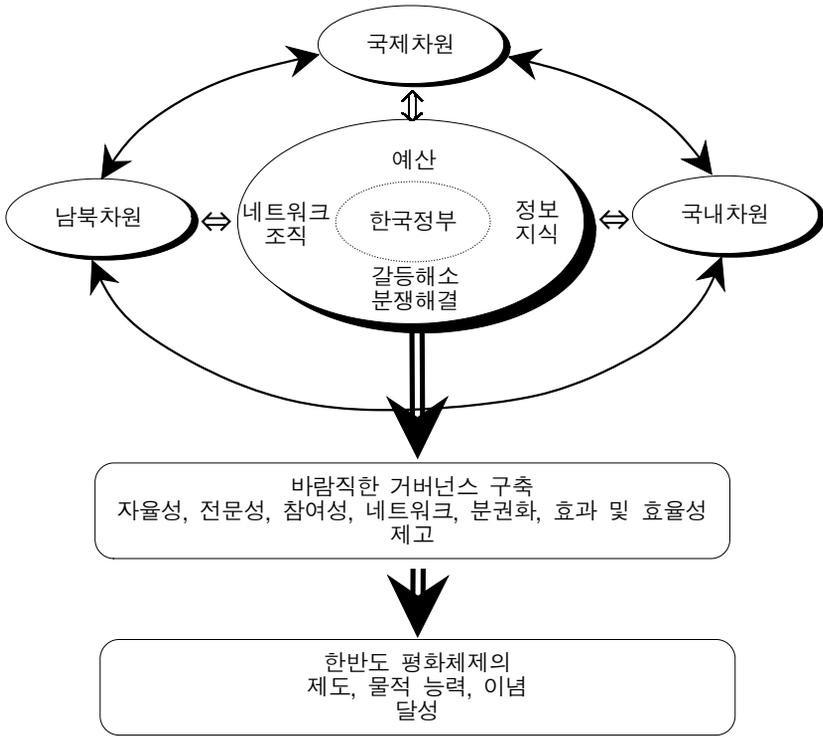
적 집권형도 방임적 분권형도 아닌 기본적으로 관리형의 모습이어야 한다. 그리고 한반도 평화체제 구축의 주요 당사자가 북한이기 때문에 기존 질서의 유지보다는 계속된 혁신의 모습을 보여야 한다. 결국 본 연구에서는 바람직한 한반도 평화체제 거버넌스로 ‘조율된 발전지향 관리형 거버넌스’를 제시한다. 현재 모습과 비교하여 한국정부가 전략적 자원을 효율적으로 동원하여 국제적 차원, 남북관계 차원, 국내적 차원에서의 정책협조를 이루어야 한다는 것이다.

이에 ‘한반도 평화체제 거버넌스’에 대한 개념도 새롭게 정의된다. 1차년도에서는 한반도 평화체제 거버넌스를 “국제·남북관계·국내의 3차원에서 공공부문과 민간부문이 협력적 정책 네트워크를 구성하여 각자의 전문성과 참여도를 높이고, 부문들 간의 연결성을 강화하여 한반도 평화라는 목적을 효율성 있게 달성해 나가는 과정”<sup>72</sup>으로 규정하였다. 하지만 본 연구에서는 전략적 메타거버넌스의 관점에서 한반도 평화체제 거버넌스를 “한국정부가 국제·남북관계·국내의 3차원에서 예산, 네트워크·조직, 정보·지식, 갈등해소·분쟁해결이라는 전략자원의 메타적 조정기능을 통해 행위자들의 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효율성을 제고시켜 한반도 평화체제의 제도, 물적 능력, 이념 등을 달성해 나가는 과정”으로 정의한다. 이를 도식화하면 <그림 IV-3>과 같다.

---

72\_ 허문영 외, “한반도 평화체제 거버넌스 실태조사,” 참조.

<그림 IV-3> 한반도 평화체제 거버넌스



여기서 한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안과 관련하여 주목해야 할 부분이 한국정부의 메타적 조정기능(meta-steering)이다. 메타거버넌스가 모든 거버넌스 부문을 통제하는 정부의 상위 레벨을 의미하는 것이 아니고, 또한 하나의 통괄적 목적을 가진 거버넌스를 부과하는 것을 의미하는 것도 아니며, 오히려 거버넌스 과정을 관리하면서 실패를 방지하는 것이 중요하기 때문이다. 한국정부는 한반도 평화체제를 원활히 구축하기 위해서는 다양한 전략자원을 가지고 세계화, 정보화, 민주화된 사회에서 활동하는 국내의 다양한 행위자들을 메타적으로 관리하는 막대한 노력을 경주해야 한다.

한국정부가 사용할 수 있는 전략자원은 크게 예산, 네트워크·조직, 정보·지식, 갈등해소·분쟁해결이라 할 수 있다.<sup>73</sup> 먼저, 예산의 효율적, 전략적 지원을 통해 각 주체들이 자율성, 전문성, 참여성을 고양하도록 유도하는

것이다. 국제차원에서는 6자회담에 우선적으로 예산을 활용하고 외국정부의 예산지출을 유도해야 하며, 관련국 공동예산 집행을 통해 북한의 핵포기와 한반도 평화체제 구축이라는 정책목표까지 공유하도록 해야 한다. 남북차원에서는 북한내 행위자에 대한 지원을 통해 이들이 한반도 평화체제에 대한 전향적 태도를 가지도록 변화시켜야 하고, 대북지원 예산집행의 투명성을 확보하여 북측의 예측가능한 협상태도를 유도해야 한다. 국내차원에서는 여러 행위자들에 대해 예산을 지원하고 매칭펀드식 지원방식을 적용해야 하며, 예산운영의 투명성을 제고하고 세제혜택을 확대해야 하며, 다양한 행위자들의 전문성 향상을 위해 연구와 활동을 연계시키도록 지원해야 한다.

그리고 정보와 지식을 올바르게 제공하여 정부가 제시하는 비전을 공유하도록 한다. 국제차원에서는 한국정부의 입장을 적극적으로 홍보해야 하며, 관련국들에게 한반도 평화체제에 대한 기초자료를 제공해야 한다. 남북차원에서는 북한의 정책입안자와의 교류를 확대하고 정보를 교환해야 한다. 국내차원에서는 국내 행위자들에게 한반도 평화체제와 북한의 입장과 관련한 정보와 지식을 제공하고, 각 행위자들의 정보와 지식을 총괄하여 이를 수집·편찬해야 한다.

또한 각 구성단위들을 효율적 네트워크를 통해 연결시키기 위해 조직적 비전과 역할을 가지고 각 구성단위들을 대해야 한다. 국제차원에서는 한반도 평화에 대한 국제사회의 관심을 유발하는데 충분한 정도의 클러스터를 형성하는 작업을 해야 하며, 관련 국가와의 네트워크 외교를 강화해야 한다. 남북차원에서는 중국뿐만 아니라 일본·러시아를 활용하여 북한과의 접촉점을 분산해야 하며, 장관급회담·군사회담 등 다양한 접촉 기회를 마련해야 한다. 국내차원에서는 국내 행위자간 갈등을 해결할 메카니즘을 구축해야 하며, 특정단체나 인물의 독점을 견제할 장치와 프로그램을 개발해야 한다.

마지막으로 행위자간에 갈등의 가능성을 사전에 줄이고 갈등이 발생할 경우 해결하는 갈등해결능력을 갖추어야 한다. 국제차원에서는 한반도 평화를 다루는 동북아 차원의 국제기구·레짐의 설립을 유도해야 하며, 각급 상시전략대화 및 협력대화체를 유지할 수 있도록 외교적 노력을 경주해야 한다. 남북차원에서는 북한과 적절한 수준의 대화통로를 준비하고 협상이

---

73\_하영선·김상배 편, 『네트워크 지식국가』 (서울: 을유, 2006) 참조.

난관에 부딪혔을 때를 대비한 협상해결책을 준비해야 하며, 북한이 국제규범을 어길 경우에는 확고한 입장을 견지해야 한다. 국내차원에서는 서로 대립하고 있는 당사자들에게 정보를 제공하고 이견을 중재해야 하며, 갈등조정위원회를 통해 분쟁해결을 시도하고, 정당·의회의 도움을 받아 갈등조정을 입법화해야 한다. 위의 내용을 도표화하면 <표 IV-1>과 같다.

<표 IV- 1> 한국정부의 전략자원 및 메타적 조정기능

	전략자원	상대 행위자	메타적 조정기능
한국 정부	예산	국제차원	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 6자회담에 선도적 예산 활용 및 외국정부의 예산지출 유도</li> <li>○ 공동예산 집행을 통해 정책목표까지 공유하는 활동</li> </ul>
		남북차원	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북한내 행위자 지원을 통한 한반도 평화체제에 대한 전향적태도 유도</li> <li>○ 예산집행의 투명성 제고를 통한 예측가능한 협상태도 유도</li> </ul>
		국내차원	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 행위자에 대한 예산지원 및 매칭펀드식 지원방식 적용</li> <li>○ 예산운영의 투명성 제고 및 세제혜택 확대</li> <li>○ 행위자의 전문성 향상을 위한 연구와 활동 연계 지원</li> </ul>
	정보 지식	국제차원	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 한국정부 입장 적극적 홍보활동</li> <li>○ 한반도 평화체제에 대한 기초자료 제공</li> </ul>
		남북차원	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북한 정책입안자와의 교류 및 정보 교환</li> </ul>
		국내차원	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국내 행위자에게 정보·지식 제공</li> <li>○ 각 행위자들의 정보·지식 총괄하여 수집·편찬</li> </ul>
	네트워크 조직	국제차원	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 한반도 평화에 대한 국제사회의 관심 유발하는데 충분한 규모의 클러스터 형성 작업</li> <li>○ 관련 국가와의 네트워크 외교</li> </ul>
		남북차원	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 중국·일본·러시아 활용, 북한과의 접촉점 분산화</li> <li>○ 장관급회담·군사회담 등 접촉 기회 확대</li> </ul>
		국내차원	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국내 행위자간 갈등(남남갈등)을 해결할 메커니즘 구축</li> <li>○ 특정단체의 독점을 견제할 장치·프로그램 추구</li> </ul>
	갈등해소 분쟁해결	국제차원	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 한반도 평화를 다루는 동북아 차원의 국제기구/레짐 설립 유도</li> <li>○ 각급 상시전략대화 및 협력대화체를 유지할 수 있도록 한국정부의 외교적 노력 경주</li> </ul>
		남북차원	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북한과 적절한 수준의 대화통로 준비, 협상해결책 모색</li> <li>○ 북한이 국제규범 어길시 확고한 입장 견지</li> </ul>
		국내차원	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 이견 당사자들에게 정보제공 및 중재역할 강화</li> <li>○ 갈등조정위원회를 통한 분쟁해결 시도</li> <li>○ 정당·의회의 도움받아 갈등조정 입법화 시도</li> </ul>

### 3. 국제적 차원과 6자회담

#### 가. 6자회담과 한반도 평화체제

##### (1) 한반도 평화체제의 전제로서 6자회담

한반도 평화체제 구축의 전제는 북핵문제 해결이다. 그리고 북핵문제 해결과정은 한반도 평화체제, 더 나아가 동북아 안보협력의 과정과 병행되어 진행되어야 한다. 따라서 한반도 평화체제가 구축되기 위해서는 지금의 북핵위기를 벗어나 6자회담이 성과를 내고 실질적인 9·19 프로세스가 착실히 진행되어 동북아 안보협력의 틀로서 6자회담이 발전해야 한다. 이미 9·19 성명 안에도 6자는 ‘동북아의 항구적인 평화와 안정을 위해 공동노력하기로 공약’하고 ‘동북아의 안보협력 증진을 위한 방안과 수단을 모색하기로 합의’ 한다는 내용이 포함되어 있다. 2·13 합의문 안에도 ‘참가국들은 상호 신뢰를 증진시키기 위한 긍정적인 조치를 취하고 동북아에서의 지속적인 평화와 안정을 위한 공동노력을 할 것을 재확인’하고 있다. 즉 9·19 성명과 2·13 합의가 제대로 실천되고 이행된다면 6자회담이 동북아의 다자안보협력을 위한 의미 있는 틀로 작용할 가능성을 내포하고 있는 것이다. 이는 한반도 평화체제 구축에 결정적 기여를 할 것이다.

하지만 여전히 북핵문제는 진행형이다. 2005년 9·19 공동성명의 도출로 북핵문제는 해결의 가능성을 보이기도 했지만 북미간의 불신과 대결은 곧바로 해소되지 않고 있다. 그리고 이러한 상황은 한반도에서 북핵문제의 해결 없이 평화도 변영도 이룰 수 없음을 누구나 인식하고 있다. 극한 대결과 극적 대화의 기복을 겪으면서 지금까지 진행되어 온 북핵문제는 아직도 평화적인 해결을 위해 가야할 길이 멀기만 하다. 북핵문제가 여전히 현재진행형으로 남아 있는 한 한반도 및 동북아 평화는 원천적으로 불안정성에 노출될 수밖에 없음을 자명한 이치이다. 북핵을 다루기 위해 6자회담이라는 동북아 다자틀이 구성되었지만 이 틀이 핵문제 해결에 성공하지 못한다면 향후 동북아의 안보와 협력은 의미 있는 진전을 이루기 힘들다. 6자회담이라는 전후 최초의 동북아 다자 대화체가 소기의 성과를 내야 향후 한반도 평화체제 논의는 급물살을 탈 것이기 때문이다.

기본적으로 상호불신의 상황에 놓인 북미 모두가 극단적 파국을 원하지 않는다면 핵문제는 결국 ‘거래’일 수밖에 없다. 물론 미국은 거래방식이 아

닌 북한의 일방적 굴복을 선호하고 이게 여의치 않다면 강제와 압박을 통해 북한의 체제붕괴와 정권교체까지 염두에 두고 행동에 옮길 수도 있다. 북한 역시 미국과의 협상을 포기하고 핵보유를 기정사실화함으로써 핵포기가 아니라 핵무장이 오히려 자신의 체제보장을 가능케 하는 수단이라는 착각을 할 수도 있다. 그러나 이같은 극단적 전략은 북미 모두 감당하기 힘든 정치적, 군사적 부담을 동반하는 것이므로 주관적 의지에서는 가능하지만 현실에서는 실제의 행동으로 옮기기는 힘들다는 것이 중론이다.

결국 지금의 북핵문제 해결은 미국이 요구하는 핵포기를 북한이 언젠가 이행해야 하고 북한이 요구하는 체제인정과 안전보장을 미국이 어떤 식으로든 제공함으로써만 가능하다. 지금의 북핵문제가 미국 주도의 비확산 문제와 북한이 주장하는 주권문제가 결합되어 있는 만큼 그 해결방안은 당연히 ‘핵비확산 규범’과 ‘주권존중의 원칙’을 동시에 만족하는 병행 해결에서 찾아야 한다.

근본적으로 북핵문제는 북미 양자가 상호행동으로 해결해야 할 사안이고 이를 전제한다면 북핵문제의 평화적 해결을 위해서 북한과 미국은 실현가능한 ‘거래의 방식’에 합의하는 것이 현실적 해법일 수밖에 없다. 이처럼 북미간 거래의 방식이 북핵문제 해결의 현실적 방식이라고 한다면 그 거래가 실제로 이루어지기 위해서는 현재 구성되어 있는 6자회담이 유용한 장소로 쓰일 수 있다.

2003년 8월 1차 6자회담이 극적으로 개최된 이후 북핵문제에서 6자회담은 문제해결의 실질적 열쇠로 간주되고 있다. 5차례 열린 바 있는 6자회담이 비록 한계는 있지만 거래를 가능케 하는 북핵문제 해결의 유일한 창구이자 통로로 인식되고 있는 것이다. 지금까지 6자회담의 지속은 대화틀의 가동 그 자체만으로도 북핵상황의 극단적 악화를 방지한다는 차원에서 위기관리의 성과라는 긍정성을 가졌다. 그리고 9·19 공동성명과 2·13 합의문의 도출로 참가국 모두가 수용할 수 있는 해법마련에도 성과를 낸 게 사실이다. 이미 북핵문제의 현실적 해법으로 북미간 거래를 가능케 하는 내용이 9·19 공동성명에 포함되어 있고 이의 실천을 위한 2·13 합의가 도출된 만큼 향후 6자회담의 진전을 통해 다음 단계의 합의와 실천이 구체적으로 진전된다면 북핵문제의 평화적 해결은 충분히 가능할 것이다.

## (2) 한반도 평화체제에 대한 각국 입장

첫째, 한국정부의 입장이다. 우리 정부는 당장의 통일보다는 현재의 남북 관계 상황을 토대로 남북 평화공존과 공동번영을 구현해 나가는 평화적·점진적 통일을 추구한다는 입장이다. 이러한 평화적·점진적 통일과정은 한반도 평화체제 구축과 경제·사회공동체 형성을 통해 진전이 가능하다.

평화번영정책은 한반도 평화체제를 구축하려는 정책목표를 가지고 있다. 이를 통해 남북한 공동번영을 추구해서 평화통일의 실질적 기반을 조성하려는 것(대통령, 2005.4.18)이다. 평화체제 구축을 위해 준비하고 합리적 대화체제를 마련해야 한다.

한반도 비핵화, 관계정상화 등의 6자회담과 한반도 평화체제 문제는 병행되지는 않지만 서로 연관되어 물리면서 추진해야 하는 것이다(송민순, 2007.3.21). 우리 정부의 평화체제 구축과정은 「선 평화증진, 후 평화협정 체결」이지만, 최근 정치적·군사적 신뢰구축을 통해 평화 분위기가 충분히 갖춰지지 않았을 경우라도 비핵화의 추진과정에서 평화협정 체결이 가능한 상황이 오면 이를 조기에 실현하는 방안에 관심을 두고 있다. 이는 평화협정을 한반도 비핵화와 군사적 긴장이 완전히 해소된 이후에 추진하는 것이 아니라, 오히려 비핵화와 냉전구조 해체를 촉진하기 위한 수단으로 활용하려는 전략으로 이해된다.

둘째, 북한정부의 입장이다. 북한의 기본구상은 「남북한 불가침선언」, 「북미 평화협정」, 「남북간 무력감축」, 「주한미군 철수」 등 4가지로 구성되어 있다. 그런데 최근 북미수교와 한반도 평화협정에 적극적인 관심을 표명하였다. 2005년 7월 22일 북한 외무성은 평화체제 수립이 한반도 비핵화 실현을 위해 반드시 거쳐야 할 노정이라고 하면서, 정전체제를 평화체제로 전환하게 되면 미국의 적대시정책과 핵위협이 없어지게 되며 자연스럽게 비핵화 실현으로 이어지게 된다는 것이다. 이때 북미 평화협정과 주한미군철수 문제를 언급하지 않은 것은 눈여겨볼 대목이다. 기본적으로 북한의 입장은 「잠정협정」→「평화협정」의 2단계 구상이다. 북한은 평화협정과 북미수교를 연계시키는 차원에서 ‘잠정평화협정’ 방안을 제시하고 있는 것이다.

셋째, 미국정부의 입장이다. 부시 2기 대북 외교라인은 북핵해결과 북미수교를 연계시키는 등 다소 유연한 구상을 가지고 있다. ‘선 핵포기, 후 보상’이라는 기존 입장에서 핵포기와 보상의 ‘동시행동’에 타협(9·19 공동성명)

하고, 북한의 단계별 비핵화 조치에 따라 북미관계 정상화와 평화체제 논의를 추진할 수 있다는 것이다(2·13합의). 미국은 평화협정과 북미수교의 병행추진을 생각하고 있는 것으로 보인다. 4자회담에서 북미평화협정을 거부하고 대신, 남북한과 미중이 참가하는 ‘4자협정’을 기본협정(umbrella agreement)으로 하고, ‘남북양자협정’과 ‘북미양자협정’을 부속협정으로 하여 서로 맞물린 한반도평화협정의 구조를 고려할 수 있다는 입장이다.

넷째, 중국정부의 입장이다. 중국의 한반도 정책은 기본적으로 한반도의 평화와 안정, 북한체제의 붕괴 방지, 한반도에 대한 영향력 증대 등이다. 중국은 정전협정 서명당사국의 일원이라는 이유로 국제법적으로 한반도문제에 대해 발언권을 가지고 있다고 생각하고 있다. 4자회담에서 중국은 평화협정의 당사자와 관련하여 평화협정이 정전협정을 대체하는 것인만큼 양자협정이 되기 어려울 것이며, 중국이 정전협정 체결의 일방이라는 사실이 고려되어야 한다는 입장을 취했다. 또한 정치·경제·군사 분야에서 포괄적인 긴장완화를 추진하되, 평화협정 체결 이후 남북미 등 관련국들이 협의하여 주한미군 문제를 해결할 필요가 있다는 입장이었다.

다섯째, 일본정부의 입장이다. 평화포럼에는 불참하지만 북일수교 카드로 영향력을 행사하려 하고 있다. 남북분단이 일본의 식민지 지배에서 비롯되고 정전협정의 당사자도 아니기 때문에 일본은 협상 참가권을 적극적으로 주장하지는 못하고 있다. 하지만, 협상과정을 자세히 알아야 하고, 특히 한반도평화협정 체결로 유엔사 해체문제 등 일본의 이해관계에 영향을 미치는 사안에 대해서는 협의를 가져야 한다는 입장이다.

마지막으로 러시아정부의 입장이다. 러시아는 6자회담에 대해 동북아와 한반도에서 자국의 영향력 유지 차원에서 접근하고 있다. 한반도 평화체제의 구축으로 북한이 개방됨으로써 시베리아와 극동지역의 경제개발 사업이 촉진되기를 기대하며, 이 과정에서 중재역할을 자임하고 있다. 그러나 한반도 평화체제 구축 논의에 참가하기를 희망하나 현실적으로 힘들 것으로 보인다. 한반도평화협정의 체결문제는 한국전쟁의 교전당사자와 정전협정의 서명국 등으로 제한될 것이므로 러시아의 입지는 제약될 수밖에 없다.

이상과 같이 한반도 평화체제에 대한 6개국의 입장은 공통점과 차별성을 드러내고 있다. 한국·미국 대 북한·중국이 주요 대립을 하면서도 공통점을 찾아가고 있다. 여기서는 본격적으로 논의하지는 않았지만 한반도 평화체

제에 대한 입장과 더불어 동북아 다자안보협력에 대한 6개국의 입장을 접목 하면 한반도를 둘러싼 안보환경은 더욱 복잡해진다. 현재 동북아 다자안보 협력에 대해 한국은 주도적/적극적 추진을, 북한은 조건부 참여를, 러시아는 적극적 참여를, 미국은 소극적 참여를, 중국은 적극적 참여를, 일본은 적극적 참여를 고려하고 있다. 한반도 평화에 대한 각국 입장의 매트릭스는 다층적으로 구성되어 있는 것이다. 따라서 한국정부가 한반도 평화체제를 원활히 구축하고 이를 위한 거버넌스를 활성화하기 위한 각국의 노력이 필요함은 물론이다.

<표 IV-2> 동북아 다자안보협력에 대한 각국의 입장 비교

구분	과거입장	입장변화 (냉전종식 이후)	향후 예상 태도
한 국	0소극적 0남북/독도문제의 국제화를 원치 않음 0동맹체제 유지	0적극적 0한반도 평화와 안정 0외교안보 자율성 확대 0중일 군비경쟁 저지	0주도적/적극적 추진 0한반도, 동북아 평화 0한미동맹 보완
북 한	0부정적 0양자관계 선호 0북한문제 국제화 0참여국과의 미수교	0선별적 0체제보전, 고립 방지 0경제지원 모색	0조건부 참여 0수교, 경제지원 요구 0압박수단으로 인식 0긍정적 신호도 보냄
러시아	0적극적 0풍부한 다자협력 경험 0영향력 강화 0지역 경제발전	0소극적 0특정국 주도 반대 0관련국 비협조 0이념적 차이	0적극적 참여 0미국 독주 저지 0전략적 취약성 보완 0새로운 위협에 대처 0경제협력 강화
미 국	0소극적 0양자주의 선호 0영향력 약화 0동질성 부족	0선별적, 필요성 인정 0대테러전 및 WMD 확산 방지를 위한 국제협력 0책임/비용 분담 차원	0소극적 참여 0미국 위상 인정 요구 0역내 소외 방지 0중국 견제 0새로운 위협에 대처
중 국	0부정적 0양자주의 선호 0내정불간섭(대만) 0영토문제(조어도)	0적극적(2000년 이후) 0세계질서 다극화 0국제적 위상 강화 0동북아에서 역할 강화 0중국위협론에 대처	0적극적 참여 0국제적 위상 강화 0미국 주도 거부 0경제협력 강화
일 본	0부정적 0미일동맹 선호 0영토문제(독도, 조어도, 북방 4개 섬) 0역사적 반목	0점차 적극적 0보통국가화 0중국경제의 급속한 성장 0북한위협에 대처(대포동 미사일 실험발사 이후)	0적극적 참여 0북한위협 대처 0중국 견제 0영향력 증대 0미일동맹 보완

## 나. 국제적 차원에서의 활성화 방안

### (1) 한국정부의 조정기능 1: 예산

우리 정부가 6자회담에서 주도적 역할을 수행하고 관련 국가와의 협조체계를 구축하려면 무엇보다도 6자회담 과정에 투입될 예산에 대해 선도적으로 기여하고 이것을 가지고 관련 국가의 예산지출을 유도해야 한다. 그리고 우리 정부를 중심으로 공동예산 집행을 통해 북핵문제 해결과 한반도 평화체제 구축이라는 정책목표까지 공유해야 한다. 그런데 우리 정부의 예산 조정기능에서 중요한 것은 6자회담이 다자간 기구이기 때문에 관련국들의 예산 지원 능력 및 의지 확대 그리고 관련국 사이의 예산 분담의 적절한 원칙의 수립이라 할 수 있다.

### (2) 한국정부의 조정기능 2: 지식/정보

북핵문제와 6자회담에 대한 우리의 입장을 적극적으로 홍보하려면 먼저 우리의 입장을 명확히 해야 한다. 이 문제에 대해 우리 정부는 2002년 10월 다시 대두된 북핵문제가 한반도 평화·안보에 대한 직접적인 위협인 동시에 동북아의 평화와 안정에 대한 중대한 도전이라는 입장을 가지고 있다. 이에 우리 정부는 어떠한 경우에도 북한이 핵을 보유해서는 안 되며 이 문제는 평화적인 방법을 통해 근원적으로 해결해 나가야 한다는 입장을 바탕으로, 북핵문제의 조속하고도 평화적인 해결을 위한 노력을 경주하고 있다. 이와 함께, 북핵문제와 남북관계는 상호 진전을 촉진하는 관계에 있다는 전략적 인식에 따라 북핵문제 해결과 남북관계 진전의 병행 발전 노력을 일관되게 추진하였다.

정부 차원에서 우리의 입장을 적극적으로 홍보하려면 무엇보다도 관련국가와의 긴밀한 협조관계를 유지하여 북핵문제의 평화적 해결에 대한 국제사회의 공감대를 형성하여야 한다. 한미, 한중, 남북, 한일간 정상회담 및 외교장관회담 등을 수시로 개최하여 북핵문제 해결과 한반도 평화체제 구축에 대한 우리의 입장을 설명하고 상호 이견에 대해서는 서로 정보를 교환하며 상호 이해의 폭을 넓혀야 할 것이다. 이와 더불어 정부 차원에서 우리의 입장과 관련된 책자를 발간할 필요가 있다. 이 홍보책자는 각국 정부당사자들뿐 아니라 민간전문가들이 우리의 입장을 이해하는데 유용한 자료로

활용될 수 있기 때문이다.

정부차원의 홍보활동 이외에도 1.5 track, 2 track 등의 다양한 활동을 통해 북핵문제 해결과 한반도 평화체제에 대한 우리의 구상을 전달할 필요가 있다. 먼저, 우리 정부(동북아시아대위원회 중심)가 평화와 번영의 동북아시아대구상 실현을 위한 대외정책의 일환으로 중국·러시아·미국·일본과 전략대화 개최를 추진하고 있는데, 이 전략대화는 현재 주변 4강과의 정부간 공식채널을 보완하는 기제를 형성하고 우리 정부의 안보정책에 대한 상대국 전문가들의 이해도 제고 및 우호적 여론을 형성하며 대통령 외교안보 철학에 공감하는 국내 학계인사 및 전문가들을 발굴, 육성하는데 적지 않은 기여를 하고 있다. 따라서 이 전략대화를 한반도 평화체제 구축에 활용할 필요가 있다. 우리 정부와 주변 4강의 전문가 및 정부실무자가 참여하는 1.5 track 성격을 가지고 있기 때문에 한반도 평화체제와 관련한 지식과 정보를 다층적 차원에서 상호 교환하는데 유리하다.

또한 한미 외교안보 분야 전문가들의 민간 대화 채널인 ‘서울-워싱턴 포럼’이 세종연구소와 미국 브루킹스연구소가 한국국제교류재단 후원으로 해마다 양국에서 번갈아 포럼을 열고 있다. 우리 정부는 ‘서울-워싱턴 포럼’을 활성화하고 더 나아가 ‘서울-북경 포럼’, ‘서울-모스크바 포럼’, ‘서울-동경 포럼’ 등 다양한 채널을 구축하여 우리 정부와 관련국가의 전문가간 소통의 장을 마련하는데 적극적으로 지원해야 한다.

### (3) 한국정부의 조정기능 3: 네트워크/조직

한반도 평화체제를 실효적으로 건설하려면 당사자인 남북관계 뿐 아니라 관련국들의 협조가 필수적이다. 이를 위해 우리 정부는 국제사회의 공감대 형성, 6자회담을 통한 외교적 노력 경주, 남북대화를 통한 북핵문제 진전 및 한반도 평화체제 구상이라는 다층적 차원에서의 네트워크 외교를 활발히 추진해야 한다.

우리 정부는 남북대화를 통한 북핵문제 진전 추동이라는 원칙 하에서 핵문제를 조기에 그리고 주도적으로 해결해 나감으로써 한반도 평화정착과 남북 공동번영을 실현해 나간다는 차원에서 2005년 ‘중대제안’을 구상하였다. 중대제안은 6자회담에서 북한이 핵폐기에 합의하면 현재 중단상태인 KEDO 경수로 건설공사를 종료하는 대신, 우리가 독자적으로 200만kw의

전력을 3년 이내에 북핵폐기와 함께 북한에 직접 송전방식으로 제공한다는 것이다. 이 중대제안은 4차 6자회담 개최에 강력한 유인책으로 작용했다는 평가를 받고 있다. 더욱이 2007 남북정상회담에서 남북정상차원에서 한반도 핵문제 해결을 위해 9·19 공동성명과 2·13 합의가 순조롭게 이행되도록 공동으로 노력하자는 합의를 이루어낸 것은 한반도 평화체제 구상에서 큰 역할을 할 것으로 기대된다. 향후에도 우리 정부는 남북관계와 6자회담이 선순환적 구도에서 피드백될 수 있도록 정상회담 합의의 실천에 노력해야 한다.

한반도 평화에 대한 동북아·국제사회의 관심을 유발하기 위해서는 정부차원의 노력 이외에도 민간차원의 네트워크 형성에 정부의 각별한 관심과 지원이 요구된다. 우리가 예상할 수 있는 민간차원의 네트워크 형성방식은 여성6자회담을 벤치마킹하여 이른바 ‘한반도와 동북아 평화실현을 위한 민간6자회담’이다. 현재 유관국에는 한반도와 동북아 관련 전직 정부관계자 및 전문가들이 많이 있다. 그리고 이들은 각국에서 자기 정부에 대해 일정한 영향력을 미치고 있는 것도 사실이다. 우리 정부의 지원 하에 우리의 민간단체가 유관국들의 민간단체와 네트워크를 형성한다면 동북아 차원, 국제사회에서 적지 않은 반향을 일으킬 것이다. 일단 여성6자회담의 추진과정을 살펴보면서 여성을 포함한 학계, 전직관료, 노동계, 청년, 언론 등 점차 다양한 계층을 포함하는 방식으로 민간6자회담을 성사시켜야 한다.

#### (4) 한국정부의 조정기능 4: 분쟁해결/갈등해소

6자회담의 향후 로드맵이 만들어진 상황에서 우리 정부가 더욱 집중해야 할 부분이 6자회담의 성공을 위해 각급 단위의 조직을 활성화하고 6자회담을 장기적 관점에서 발전시키는 문제이다. 먼저 2·13 합의에서 참가국들은 상호신뢰를 증진시키기 위한 긍정적인 조치를 취하고 동북아에서의 지속적인 평화와 안정을 위한 공동노력을 할 것을 재확인하였으며, 직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 갖기로 합의하였다. 대체적 전망은 북한이 10·3 합의사항에 있는 모든 현존 핵 시설을 불능화하면 한반도의 항구적 평화체제를 위한 ‘한반도 평화포럼’이 구성될 것이다. 이 한반도 평화포럼의 구성은 ‘직접 관련 당사국들’로서 남북한 및 미국과 중국이 참가하는 형식이 될 것이다. 한반도 평화포럼이

본격 가동되면 한반도 평화체제와 관련된 군사적 긴장 완화 및 평화협정 문제 등이 논의된다. 이때 우리 정부는 한반도 평화포럼의 구성, 역할, 의제 등의 협상에서 주도성을 보이면서 나머지 국가들의 협조를 확보하는데 만전을 기해야 한다. 특히 미국이 ‘중전선언’과 ‘평화협정’을 구분, 북한이 초기 단계 및 중간단계의 조치를 이행할 경우 남·북·미 3자 정상회담을 통한 중전선언 서명식을 가질 수 있다고 하는데, 이 입장에 대한 우리의 원칙을 정해야 한다. 2007 남북정상선언에서도 모호하게 3자 혹은 4자로 되어 있기 때문에 중전선언에서 중국을 참여할 것인가 아니면 배제할 것인가를 정하고 그 합당한 이유를 제시해야 한다.<sup>74</sup> 만약 중전선언에 중국이 빠질 시, 동북아 역학관계상 한반도 평화체제 구축과정에서 중국의 역할을 완전히 무시할 수 없으므로 최종적인 평화협정 체결 시 중국의 보충인 역할을 약속하는 것도 고려해야 한다. 그리고 한반도 평화협정 체결 시에도 그 내용에 못지않게 형식에도 명확한 입장을 세워야 한다. 남·북·미 3자방식, 남·북·미·중 4자방식, 남·북+미·중 2+2 방식 중에서 적절한 방식을 선택해야 한다.

다음으로, 6자회담 내 5개의 실무그룹을 효율적으로 가동하고 6자 외교장관회담을 정례화하여 장기적으로 6자회담을 동북아 다자안보체제로 발전시켜야 한다. 먼저, 6자회담 내의 5개 실무그룹을 분야별로 그리고 상호 연관적으로 잘 가동해야 한다. 2·13 합의에서 ‘원칙적으로 한 실무그룹의 진전은 다른 실무그룹의 진전에 영향을 주지 않는다’고 명시되어 있으므로 각 실무그룹의 독자적인 계획을 가지고 각기의 의제합의에 주력해야 한다. 하지만 ‘행동 대 행동’의 원칙에 의거, 어떤 형태로든 상호 연계될 개연성이 높다. 특히 한반도 비핵화, 북미관계 정상화, 경제·에너지 지원 등은 매우 밀접하게 연관되어 있다. 한반도 비핵화 진전에 따라 대북지원 수위를 조절하는 방침인 만큼 한반도 비핵화 및 경제·에너지 지원은 상호 밀접하게 연계될 수밖에 없고, 테러지원국 명단에서 북한을 해제하는 문제 등의 진전 정도에 따라 북한의 핵폐기 이행속도가 달라질 것이기 때문에 북미관계 정

74\_ 중국은 1958년 북한에서 병력을 철수했고 1992년에는 군사정전위원회 대표단에서 빠졌다. 그런데 북한은 여러차례에 걸쳐 잠정협정의 당사자로 ‘한반도에 군대를 주둔한 나라’로 규정하고 있다. 그리고 정전협정 서명주체인 ‘중국인민지원군’은 이미 존재하지 않는다. 조성렬, 『한반도 평화체제』 (파주: 푸른나무, 2007), pp. 364-365.

상화와 한반도 비핵화도 밀접하게 연계되어 있다. 반면, 상대적으로 동북아 평화·안보체제는 다른 실무그룹에 비해 독립적인 성격을 가지고 있다. 여하튼 상호 중복되는 의제와 양자간 문제 또는 국내문제 등을 의제화하는 것은 실무그룹 진전에 방해가 되기 때문에 이러한 부분들을 미리 6자회담 수석대표회의를 통해 배제하는 것이 바람직하다.

한편, 6자회담이 북핵문제를 해결하고 그 과정에서 참가국간 신뢰형성을 통해 공통의 아젠다를 창출하면서 공동의 협력을 이끌어낼 수 있는 규범과 원칙을 형성한다면 분명 다자주의로의 발전을 기대할 수 있고 더 나아가서는 동북아의 다자안보협력의 제도적 장치로도 발전할 수도 있다. 다자주의는 결국 제도와 밀접성을 가지는 바, 6자회담이 북핵문제 해결 이후 공통의 아젠다를 논의하기 위해 상설화, 정례화된다면 동북아 다자안보협력의 제도화를 이룰 수도 있는 것이다.

#### 4. 남북관계 차원과 남북협력

##### 가. 남북협력과 한반도 평화체제

###### (1) 우리 정부의 한반도 평화체제 구축 노력

2000년 남북정상회담은 한반도의 평화와 번영을 개척하는데 결정적 계기를 마련하였다. 남북정상회담 이후 남북관계는 전쟁의 위협과 적대감이 현저히 감소하고, 사람의 왕래와 물자의 교류 및 상호 협력사업이 크게 증가하는 등 괄목하게 발전한 것이다. 그러나 전쟁의 경험과 반세기 이상 지속된 분단은 대립·반목 의식을 지속시키려는 관성력으로 작용하고 있으며, 군사적 대치상황도 엄연한 현실이다.

이에 참여정부는 한국전쟁의 유산으로 형성된 현재의 정전상태와 군사적 대립을 청산하고, 한반도에 항구적 평화를 정착시키기 위해 한반도 평화체제 구축을 국정의 주요과제로 제시하였다. 정부는 국민의 정부 이후 남북 화해협력의 성과를 바탕으로, 한반도 평화정착을 실현해 나간다는 입장에서 ‘한반도 평화체제 구축’을 추진하고자 한 것이다.

남북관계 차원에서도 우리 정부는 매년 남북장관급회담을 통해 한반도의 긴장완화와 비핵화에 대한 의제 제안과 합의를 이루어 나갔다. 한반도 평화체제 구축에 대한 참여정부의 노력은 2007년 10월 남북정상회담으로 이어

졌다. 2007년 남북정상선언에서 남과 북은 한반도의 긴장완화와 종전선언 추진에 합의하였다. 먼저 남과 북은 한반도 긴장완화 및 군사적 신뢰구축이 한반도 안보문제를 해결하는 시발점이며 향후 평화체제 수립을 위한 선결과제라는 점에 인식을 같이하고 국방장관회담 재개 등 남북간 군사분야 협력증진에 합의, 한반도 평화를 확고히 보장할 수 있는 토대를 마련하였다.

다음으로 남과 북은 현 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해 나가야 한다는 데 인식을 같이하고 직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력해 나가기로 하였다. 또한 남북이 이번 회담에서 한반도 비핵화를 위한 노력을 계속하며 2·13합의, 9·19공동성명, 비핵화공동선언의 차질없는 이행을 통해 6자 회담 성공을 촉진해 가기로 함으로써 북핵문제와 관련된 한반도 상황을 안정적으로 관리하는데 남북대화가 유용한 협의 채널임을 재확인하였다. 특히 2007 남북정상회담을 앞두고 개최된 제6차 2단계 6자회담에서 한반도 비핵화 관련하여 진전된 합의가 도출되고 이어 정상회담을 통해 재확인함으로써 한반도 비핵화 관련하여 되돌릴 수 없는 흐름을 형성하였다고 할 수 있다. 이번 정상회담 결과는 다시 6자회담 프로세스에 피드백되어 이른바, 남북관계 진전과 북핵문제 해결의 선순환적 구도가 강화될 것으로 기대된다.

## (2) 남북간 한반도 평화체제 관련 주요 쟁점

한반도 평화체제 쟁점의 근본문제는 한반도 평화를 위협하는 것이 무엇이며 이에 따른 평화관의 차이이다. 북한은 불안정한 한반도 정세의 원인과 책임을 미국의 대북적대시정책이라고 강조하면서 북·미관계 정상화, 주한미군 철수 등 미국의 적대시정책이 철회되어야 북·미간 평화공존이 실현되고 남북간 자주적 통일의 여건이 조성된다고 바라보고 있다. 반면, 남한은 북한의 안보적 위협이 한반도 안보의 불안정성을 야기하는 원인이고 이에 한반도에서 전쟁을 방지하고 평화를 제도화하며 북한이 국제사회에 참여해야 안보적 불안정성이 제거될 수 있다고 생각하고 있다.

평화협정 당사자 문제에 있어서는 북한의 입장 변화가 눈에 띈다. 북한은 1973년 3월 이후 북·미 평화협정 체결 입장을 견지하였고 남북미중 4자회담을 통해서도 북·미 평화협정 체결 주장을 지속하였다. 그런데 2005년 7월

22일 외무성 담화 및 6자회담을 통해 “평화체제 문제는 북·미간 논의되어야 하나, 남·북·미 3자도 가능하다,” “정전협정에 서명한 중국도 당사자”라며 당사자 문제와 관련한 다소 진전된 입장 변화 가능성이 시사되었다. 이러한 최근 입장은 평화체제 문제와 관련한 남한의 당사자 지위를 인정한 것으로 평가 가능하나, 남한 참여의 구체적인 폭과 범위에 대해서는 향후 관련 입장 변화를 주목할 필요가 있다. 다만, 현재까지의 북측 언급만으로는 이러한 발언이 남한을 평화협정의 당사자로 인정한다는 의미인지, 아니면 4자회담과 같은 평화체제 관련 논의에 참여하는 것을 인정한다는 의미인지 여부가 불확실하다. 한국은 1990년 8월 15일 『남북 평화협정』 제의와 함께 일관되게 남북 당사자 해결 원칙을 견지하고 있다.

평화협정 내용 문제에 있어서는 남북간 입장 차이가 크다. 북한은 평화협정 당사자 문제에 대한 우선 논의를 주장하며, 평화협정의 내용에 대해서는 구체적 언급을 자제하면서 당사자 문제가 해결된 후에 내용에 대한 협의가 가능하다는 입장이다. 다만, 보도매체를 통해 △전쟁의 법적 종결 △북·미간 불가침 △주한미군 지위문제 △무력증강 중단 △남한의 군사기지화 반대 등 북·미간 적대관계 해소 관련 사안을 개괄적으로 언급하는 정도이다. 그리고 1994년 4월 30일 외교부 비망록을 통해 전쟁 책임 및 손해배상은 불제기해야 한다고 주장하였다. 한편, 남한은 평화협정 당사자에 대해서는 상호 입장차가 큰 만큼, 평화협정의 내용 문제를 중심으로 논의를 진전시켜 나가자는 입장이다. 평화협정의 내용으로 △전쟁의 법적 종결 △불가침 및 무력불사용 △분쟁의 평화적 해결 △체제 존중 및 불간섭 △기존합의서 준수 이행 등이 반드시 포함되어야 한다는 것이다. 남·북·미, 남·북·미·중 등의 다자화된 평화협정 추진시에도 상기 요소들이 포함되어야 할 것이며, 특히 경계선 및 평화보장관리 등 평화제도화의 핵심 조항은 남북간 합의가 필요하다고 주장하고 있다.

평화체제 구축과정 문제는 평화협정과 긴장완화(신뢰구축)의 선후관계가 어떻게 되어야 하느냐와 관련된 문제이다. 북한은 현재의 정세긴장과 전쟁위기는 북·미간 교전관계와 적대관계에 따른 것이므로, 평화협정 등을 통해 교전·적대관계를 종식시키고 정치적 신뢰구축을 이루어야 된다는 입장이다. 이러한 ‘근본문제가 우선 해결’되어야 기본합의서 이행, 군사적 신뢰구축, 군축 등 남북간 평화증진을 위한 제반 조치 또한 가능하다는 것이

다. 북핵문제 발생 이후에는 북핵문제 또한 불안정한 정전체제에 원인이 있는 만큼, 평화협정 체결을 통해 평화체제가 수립되면 북미 적대관계가 청산되고 북핵문제가 완전 해결이 가능하다고 주장하고 있다. 북핵문제 초기에는 불가침조약 체결을 주장(2002.10)하며 평화체제 문제를 북핵해결 이후의 과제로 상정하는 듯 했으나, 2005년 7월 22일 외무성 담화를 기점으로 북핵문제 해결과정을 평화체제를 중심으로 「북핵합의 ⇒ 평화체제 수립 ⇒ 관계정상화 ⇒ 비핵화 실현」의 과정으로 설정하였다. 반면, 남한은 평화체제 문제가 단순히 정전협정을 평화협정으로 전환하는 문제에 국한되는 것이 아니라, 남북간 군사적 신뢰가 구축되어 가면서 평화제도화가 이루어지는 장기적 과정이기 때문에 남북 화해협력, 군사적 긴장완화 및 신뢰구축 등 「先 평화증진 後 평화협정 체결」 입장을 견지하고 있다.

한미동맹 차원의 쟁점 또한 남북간 입장 차이가 크다. 주한미군 문제에 있어서는 북한이 평화협정 체결과 병행하여 주한미군 철수를 요구하고 있고, 남한은 주한미군 문제가 기본적으로 한미 상호방위조약에 따른 것으로 남북 또는 북·미간 협의 의제가 될 수 없다는 입장이다. 주한미군 재조정 역시 한반도 안보환경 변화에 따라 한미 양자간에 결정될 사안이라는 확고한 견해를 가지고 있다. 유엔사(UNC) 문제에 대해 북한은 유엔사가 UN과 무관한 불법적 간섭도구이므로 해체되어야 하며, 특히 평화협정이 체결되면 해체되는 것이 당연하다는 입장인 반면, 남한은 「정전협정」 제17항<sup>75</sup>에 따라 정전체제가 존속되는 한 정전협정의 집행기관으로 유엔사령부의 기능이 유지되어야 한다는 입장이다. 다만, 평화협정이 체결되고 새로운 평화보장관리기구가 구성될 경우, 발전적 해체를 검토할 수 있다는 신축성을 보이고 있다.

마지막으로 평화보장관리 문제에 있어 북한은 1996년 2월 28일 외교부 담화를 통해 평화협정에 앞선 잠정협정 체결 및 ‘조미공동군사기구’ 설치를 제의한 바 있다. 잠정협정의 내용은 군사분계선·비무장지대 관리, 우발적 충돌발생시 해결수단, 군사공동기구 조직·운영 방안(효력은 완전한 평화협정이 체결될 때까지 정전협정을 대체) 등이다. 잠정협정의 이행·감독을 위

75- 「정전협정」 제17조: “본 협정의 조항과 규정을 준수하여 집행하는 책임은 본 협정을 조인한 자와 그의 후임 사령관에게 속한다.”

해 판문점에 군사정전위원회를 대체하는 「조미공동군사기구」를 설치·운영 하자는 것이다. 그리고 1998년 10월 북한군-유엔사 장성급회담 비공식 접촉 시, 북한은 새로운 군사공동기구인 남·북·미 3자간 군사안전보장위원회를 설치하자고 제의하기도 하였다. 남한은 평화보장관리가 「실질적 평화보장 관리」와 「제도적 평화보장관리」로 구분될 수 있는 바, 남북 군사대화를 통한 기본합의서 수준의 긴장완화와 신뢰구축 조치의 진전이 실질적 평화보장관리, 아울러 「비무장지대」를 평화지대로 전환하고 「남북 군사공동위원회」를 구성하여 남북간 공동관리해 나가는 것이 제도적 평화보장관리인데, 남북간 군사적 긴장상태와 신뢰부족 등을 감안할 때 실질적 평화보장관리와 제도적 평화보장관리가 조화롭게 진전되어야 전쟁방지와 공고한 평화상태를 실현할 수 있다는 입장이다. 위와 같은 남북간 쟁점을 도표화하면 <표 IV-3>과 같다.

<표 IV-3> 남북간 한반도 평화체제 쟁점

	남 한	북 한
평화관	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한반도에서 전쟁방지와 평화제도화, 북한의 국제사회 참여로 안보적 불안정성 제거</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북미수교, 미국의 대북 적대시정책 철회로 북미간 평화공존 실현 및 남북간 자주적 통일의 여건 조성</li> </ul>
평화협정 당사자	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기본적으로 남북 당사자 해결원칙, 평화협정은 남북이 중심에 서고 국제사회(미, 중)가 지지·보장</li> <li>▶ 최근 당사자 문제에 신축적</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 74년 이후 북미평화협정 체결 견지</li> <li>▶ 최근 한국 참여에 긍정적, 평화협정 논의는 남·북·미·중 4개국</li> </ul>
평화협정 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북간 긴장완화와 불가침</li> <li>• 국제적 지지·보장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대북 적대시정책 철회, 주한미군 철수</li> <li>▶ 최근 주한미군철수 불언급</li> </ul>
평화체제 구축과정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 先 평화증진 後 평화협정 체결</li> <li>▶ 최근 순서에 얽매이지 않는 입장에 관심</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북핵합의→평화체제 수립→관계 정상화→비핵화 실현</li> </ul>
주한미군	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주한미군 문제는 기본적으로 한 미상호방위조약에 따르는 것</li> <li>• 남북 또는 북미간 협의 의제 아님</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평화협정 체결과 병행하여 주한미군 철수 요구</li> <li>▶ 최근 잠정협정에서 주한미군 성격전환시 주둔 가능 입장 표명</li> </ul>

유엔사(UNC) 문제	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 「정전협정」 제17항에 따라 정전체제가 존속되는 한 정전협정의 집행기관으로 유엔사령부의 기능이 유지되어야 함</li> <li>● 다만, 평화협정이 체결되고 새로운 평화보장관리기구가 구성될 경우, 발전적 해체 검토 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 유엔사는 UN과 무관한 불법적 간섭 도구이므로 해체되어야 하며, 특히 평화협정이 체결되면 해체되는 것이 당연</li> </ul>
평화보장 관리 문제	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 「비무장지대」를 평화지대로 전환하고 「남북 군사공동위원회」를 구성하여 남북간 공동관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 평화협정에 앞선 잠정협정 체결 및 ‘조미공동군사기구’ 설치 제의</li> <li>● 1998. 10 새로운 군사공동기구인 남·북·미 3자간 군사안전보장위원회 설치 제의</li> </ul>

#### 나. 남북관계 차원에서의 활성화 방안

한반도 평화체제 및 군사적 문제와 관련하여 북한의 반응은 주로 외무성, 인민무력부, 최고인민회의, 직업동맹, 청년동맹, 조평통, 로동신문, 조선중앙통신, 중앙방송, 조선신보, 우리민족끼리 등에 의해 이루어지고 있다. 즉, 정부, 준정부, 사회단체, 언론 등에 의해 집중적인 반응이 나오고 있다. 외견상 다양한 기구에서 한반도 평화문제에 대한 반응을 보이고 있는 것처럼 보이지만 주장내용은 북한정부의 입장을 강변하는 것으로 천편일률적으로 대동소이하다. 그리고 북한체제에는 노동당과 정부 이외에도 조선사회민주당, 천도교청우당 등 정당도 있고 조선직업총동맹, 조선민주여성동맹, 조선농업근로자동맹, 김일성사회주의청년동맹 등 근로단체도 있으며 조선문학예술총동맹, 조선적십자회, 조선그리스도연맹, 조선불교도연맹 등 외곽단체들도 많다. 또한 한반도 문제가 발생할 경우 조선아태평화위원회, 조국평화통일위원회, 조국통일민주주의전선, 반제민족민주전선, 조선평화옹호전국민족위원회, 조선반핵평화위원회, 조선해외동포원호위원회, 조국통일범민족연합, 조국통일범민족청년학생연합, 민족화해협의회 등 다양한 단체에서 우리 정부를 비난하는 성명을 발표하곤 한다. 하지만 이러한 외곽단체와 통일관련 단체들은 기본적으로 북한당국과 당의 입장과 노선을 관철하는 기구에 불과하다.<sup>76</sup> 따라서 현재의 시점에서는 한반도 평화체제 거버넌스의

76- 여인곤 외, 『정보화 시대 통일정책 거버넌스 개선방안』 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 334-338.

남북관계의 상대행위자로 북한당국만을 거론하는 것이 큰 무리가 없다 하겠다.

이하에서는 전략적 메타거버넌스 관점에서 우리 정부가 한반도 평화체제 거버넌스를 활성화하기 위해 남북관계(북한당국)를 어떻게 발전시켜야 하는 것인지를 예산, 지식과 정보, 네트워크와 조직, 갈등해소와 분쟁해결 등 4가지 전략차원을 중심으로 살펴본다.

### (1) 한국정부의 조정기능 1: 예산

우리 정부의 대북지원은 과거의 긴급구호성 지원으로부터 북한의 자립능력 제고 차원에서 농업생산성 향상, 병원 현대화 등 개발지원을 점진적으로 확대하고 있다. 특히 영양부족 등으로 심각한 상황에 처한 230만 북한 영유아에 대한 지원사업을 중점 시행하고 있다. 그리고 우리 정부의 대북지원 입장은 궁극적으로 남북화해협력 증진 및 한반도 평화정착, 나아가 남북경제공동체 형성에 기여할 수 있도록 하는 것이다. 따라서 북한에 인도적 지원이 필요한 상황이 지속되는 한 우리의 부담능력, 국민여론, 남북관계 개선 효과 등을 고려하여 성의껏 지원해야 할 것이다. 2007년 남북협력기금 지출 계획은 남북협력계정이 1조 395억원, 경수로계정이 6,509억원 등 총 1조 6,904억원이며, 2006년 대북 인도적 지원은 정부차원이 2,993억원, 민간차원이 704억원 등 총 2,797억원이다. 우리의 대북지원이 남북화해 증진 및 한반도 평화체제 정착에 긍정적 효과를 가져오게 하려면 적어도 우리 예산의 1% 정도는 지원해야 하고 이를 점차적으로 늘려야 한다. 2007년 예산이 약 240조원인 것을 감안하면 2조 4,000억원 정도는 되어야 할 것이다.

대북지원의 문제점 중 하나로 지적되는 것이 예산집행의 투명성 문제이다. 일부에서는 지원을 받는 북한이 남북협력기금이나 대북지원을 당연히 자기의 몫이라고 생각한다는 비판을 제기하고 있다. 이것은 그동안 대북관련 예산이 투명성을 담보하지 못한 것에서 비롯된 비판이라 할 수 있다. 예산집행의 투명성을 제고하면 이러한 북한의 태도는 달라질 수밖에 없고 더 나아가 남북협상시 북측의 예상가능한 태도도 유도할 수 있다.

예산집행의 투명성 제고는 두 차원에서 이야기할 수 있는데, 국내적 차원과 북한 내부에서의 문제이다. 2007년 남북정상선언으로 인해 대규모 남북경협과 이에 따른 북한지원이 늘어날 것으로 전망된다. 2005년 12월에 제정

된 「남북관계발전에관한법률」에 따르면, 정부는 인도주의와 동포애 차원에서 필요한 경우 북한에 대한 지원을 할 수 있고, 정부는 북한에 대한 지원이 효율적이고 체계적이며 투명하게 이루어질 수 있도록 종합적인 시책을 수립·시행해야 한다. 그리고 예산이 수반되는 기본계획은 국회의 동의를 얻어야 한다고 되어 있다. 따라서 향후 대북관련 예산은 가능한 범위 내에서 되도록 「남북관계발전에관한법률」에 따라 수립되고 집행되어야 할 것이다.

현재 정부는 지원물자가 북한주민에게 제대로 전달될 수 있도록 품목 선정, 분배결과 확인 등 여러 면에서 다각적인 노력을 경주하고 있다. 하지만 아직까지는 우리의 기대 수준에 미치지 못하고 있기 때문에 분배투명성을 높여나가는 노력을 지속적으로 해야 할 것이다. 이러한 노력이 정착되면 북측의 예측가능한 협상태도를 유도할 수 있고 우리의 대북지원이 남북관계 발전 및 한반도 평화구축에 더 도움이 될 것이다.

## (2) 한국정부의 조정기능 2: 지식/정보

남북관계 차원에서 남북한 정책입안자간 교류 및 정보 교환이 활발히 이루어져야 한다. 한반도 평화문제에 대한 남북간 직접 소통을 강화해야 평화체제 구축의 실질적 기반을 확충하고 한반도 평화정착 과정에서 우리 정부의 능동적이고 주도적 역할을 수행할 수 있기 때문이다.

현재 남북장관급회담은 20여 차례가 개최되었다. 일정정도 제도화 수준에 도달하였고 이 과정에서 남북 정책입안자간 친밀감이 높아졌고 상호 이해의 폭도 넓혀졌다 하겠다. 남북총리급회담이 재개된다면 남북장관급회담의 위상은 달라질 수 있으나 남북문제 직접 관장부서간 장관의 만남은 지속되어야 할 것이다. 이외에도 한반도 평화체제에 관련한 국방장관급회담이 재개되어야 한다.

이러한 정부간 만남 이외에도 민간간 교류(track 2), 반민반관간 교류(track 1.5)도 활성화하여야 한다. 비록 북한체제에서 민간과 정부를 구분할 수 없다 하더라도 정부자격이 아닌 민간자격으로 남측 인사를 만날 경우 허심탄회한 이야기를 할 수 있기 때문이다. 우리 정부는 적절한 수준에서 남북 민간교류 분야에서 한반도 평화체제에 대한 진지한 고민들이 만들어질 수 있도록 지원해야 한다. 또한 남북 당국간 회담이 아닐지라도 국회의원 등의 만남도 지원하여 남북간 소통의 장이 다양한 수준에서 만들어질 수

있도록 노력해야 한다. 더 나아가 남북의 평화변영을 위해 이 문제에 대해 남북의 학자들이 공동으로 연구하는 가칭 ‘한반도평화변영연구원’을 판문점 부근에 설립하는 방안도 고려해볼 만하다.

### (3) 한국정부의 조정기능 3: 네트워크/조직

한반도 평화체제 구축과정은 그 당사자로서 남북의 주도적 역할이 중요하지만 ‘한반도문제의 국제적 성격’ 때문에 주변국의 협조가 뒷받침되어야 한다. 남북협력과 국제공조가 서로 피드백되어 이른바 남북관계 발전과 국제적 지지가 ‘선순환적 구조’를 형성해야 굳건한 한반도 평화체제를 구축할 수 있다. 사실 한반도 평화체제는 미국, 중국, 일본, 러시아 등 주변 4강의 이해관계와 밀접히 연관되어 있다. 따라서 평화체제 전환 문제가 한반도 비핵화와 더불어 민족의 공존공영과 직결되는 문제인 만큼 우선적으로 우리 정부는 북한과의 협상에 매진해야 하고 또한 관련국과의 네트워크 강화에 힘써야 한다. 이래야 국제적 협력 분위기 속에서 한반도 평화체제 구축과정을 진척시킬 수 있고 이 과정에서 남북만의 협상에 따른 부담을 덜 수 있다. 결국 한반도 주변 4강을 잘 활용하여 북한과의 접촉점을 분산시킴으로써 우리 정부의 다양한 협상전략이 관철될 수 있도록 해야 한다.

우리 정부는 북한과 장관급회담을 필두로 다양한 분야에서 회담을 개최하면서 북한과의 접촉기회를 확대해오고 있다. 향후 우리 정부는 무엇보다도 비군사 분야의 대화노력을 강화하는 동시에 군사적 긴장완화를 위한 노력을 기울임으로써 비군사 분야의 협력과 긴장완화를 위한 군사분야의 협력간 선순환적 구조를 만들어 나가기 위해 노력해야 할 것이다. 그리고 군사당국자 회담의 정례화를 통해 한반도 긴장완화와 신뢰구축을 실천해 나가면서 한반도 평화체제 구축을 위한 노력을 지속적으로 추진해야 한다. 더 나아가 2007 남북정상선언에서 합의한 대로 오는 11월에 남북총리급회담이 재개될 것이다. 우리 정부는 총리급회담을 정례화하여 남북간 상호 신뢰와 군사적 신뢰구축 더 나아가 한반도 평화체제 구축을 한 차원 도약시켜야 한다. 그리고 총리급회담이 개최되기 때문에 남북간 대화체계에 있어서도 조정이 필요하다. 총리급회담이 남북대화의 총괄회담의 성격을 가질 수밖에 없으므로 이에 따라 통일장관회담은 다른 역할을 부여받아야 한다.

#### (4) 한국정부의 조정기능 4: 분쟁해결/갈등해소

남북관계에 있어 우리 정부의 분쟁해결과 갈등해소 기능을 배가하려면 무엇보다도 특사파견 및 책임 있는 남북라인이 구축되어야 한다. 국민의 정부 시기에도 대통령특사가 적지 않은 역할을 하였고, 참여정부에 들어서도 2005년 6월 정동영 당시 통일부장관이 대통령특사로 김정일 위원장을 면담하고 8월에는 김기남 노동당비서가 김정일 위원장의 특사로 노무현 대통령을 면담함으로써 당시의 남북 교착국면을 뚫는데 많은 기여를 하였다.

남북간 군사적 신뢰구축 및 한반도 평화문제를 비롯한 남북현안을 해결하는데 결정적 기여를 하는 남북정상회담의 경우에도 특사와 책임 있는 남북라인의 역할이 두드러졌다. 교착국면의 남북관계를 돌파하거나 한반도 평화체제와 같은 남북간에 보다 큰 합의를 도출하기 위해서는 특사교환과 책임 있는 남북라인의 구축이 필수적이다. 그런데 이러한 것들은 어느 순간 서로의 필요에 의해서도 가능하지만 지속적인 신뢰 속에서 그 역할이 강화될 수밖에 없다. 따라서 남북관계나 동북아 정세 변화의 부침 속에서도 꾸준히 남북신뢰를 쌓아 긴요한 때에 특사교환과 남북라인을 가동해야 할 것이다.

이러한 특사교환과 남북라인의 구축과 더불어 분쟁해결과 갈등해소를 위해서는 북한이 국제규범을 어길 시에는 확고한 우리 정부의 입장을 견지해야 한다. 한반도에 위협적인 미사일을 발사하거나 북핵을 실험하는 등 국제적 약속을 위반할 경우에 이의 해소를 위해 외교적인 노력을 경주함과 동시에 북한의 무모한 행동이 ‘벌’이 된다는 것을 일깨워야 다음부터는 이러한 행동에 대해 보다 신중한 자세를 견지하도록 할 수 있기 때문이다. 이러한 점에서 우리 정부의 ‘원칙 있는’ 포용정책이 요구된다 하겠다.

### 5. 국내적 차원과 국민적 합의

#### 가. 국민적 합의와 한반도 평화체제

##### (1) 국민적 합의의 중요성

한반도의 정전체제를 평화체제로 전환하는 데는 국제적 차원과 남북한 정부 차원의 활동 외에 국내적 차원에서 국민적 합의가 조성되는 환경이 중요하다. 국내적 평화체제 구축 거버넌스가 중요해진 이유는 무엇보다 남

북한 관계개선 과정에서 남한의 민주화가 크게 진전된 상황 때문이다. 한반도 평화체제 구축의 국내적 거버넌스 관련 행위자들은 정부 외에 정당, 기업, NGO, 언론, 전문가집단, 일반시민참여 등이 있을 수 있다. 민주화 이후에도 정부는 한반도 평화체제 구축과정에서 남북한 관계의 특수한 사정상 다른 행위자에 비해 독점적이고 주도적인 역할을 해왔지만, 최근에는 언론이나 시민단체 그리고 일반 기업들도 다양한 분야에서 역할을 맡으며 참여하고 있다. 특히 남북관계 중 정치적 색채가 덜하고 인도적, 경제적 교류가 강조되는 부문인 남북경협, 사회문화교류, 인도적 지원 등의 분야에서는 정부와 기업 및 시민단체 간 협력체제가 구축될 수 있는 가능성이 크다.

실제로 최근 정부는 북한 핵문제를 둘러싼 대북정책 수립과정에서 일반 국민과 언론, 시민단체 등과의 쌍방향적 의사소통과 정부정책에 대한 지지와 비판의 상호관계를 중시하고 대북정책에 대한 국민적 합의의 지평을 넓히기 위해 노력해 오고 있다. 정부가 사회 각 분야의 의견 수렴과 협조가 필요함을 인식하고 가능한 한 국민적 합의의 지평을 넓히기 위해 노력하는 것이 바로 통일문제에 관한 국내적 거버넌스 구축과정인 것이다.

## (2) 시민사회의 참여와 역할

최근 통일 정책과정에 있어 특히 시민참여가 부쩍 증가하고 있는 현상은 한국의 민주화라는 큰 변수 외에도 지구적인 세계화의 물결과 정보화도 많은 영향을 미쳤다. 세계화는 다방면의 국제적 교류와 통합을 확대시켜 국가, 시장, 시민사회 사이의 관계를 재조정하는 역할을 하였다. 과거 국가가 독점 하던 정책결정 영역은 초국적기업, 국내·국제 NGO들의 사회운동 및 글로벌 시민사회의 확산으로 그 영역의 문을 열게 되었다. 더불어 정보화의 급속한 진전은 시민들로 하여금 인터넷이나 TV를 통해 북한 및 세계 동향에 대한 정보를 수시로 접할 수 있게 하였고, 시민들은 ICT 도구를 통해 정책과정 전반에 그 목소리를 낼 수 있게 되었다. 이렇게 민주화, 세계화, 정보화로 인한 통일정책 환경 변화로 행위자와 이슈영역이 다양해지고 다원적인 거버넌스 형성이 가능해졌다.<sup>77</sup>

77-송정호, “통일정책과 시민참여 현황,” 『시민사회와 NGO』, 3권 1호 (2003), pp. 244-247.

시민사회가 통일정책에 참여할 수 있는 환경이 조성되고, 그 역할의 범위가 넓어진 가운데 현실적으로 효과성이 있는, 특히 실질적인 진전이 가능한 분야가 있을 것이다. 우선 정부의 거버넌스 구축을 위한 전략자원 분야별로 다른 주요 행위자와 더불어 NGO가 참여할 수 있는 역할을 살펴보고, 구체적으로 NGO가 기업 혹은 시민사회와 연계하여 효율적인 공헌을 할 수 있는 방안을 살펴본다.

#### 나. 국내적 차원에서의 활성화 방안

정부는 한반도 평화체제를 원활히 구축하기 위해 다양한 전략자원을 가지고 세계화, 정보화, 민주화된 사회에서 활동하는 국내의 다양한 행위자들을 메타적으로 관리하는 노력을 경주해야 한다. 이 글에서는 한국정부가 사용할 수 있는 전략자원을 크게 예산, 정보·지식, 네트워크·조직, 갈등해소·분쟁해결 등 네 가지로 분류하였다. 먼저, 예산의 효율적, 전략적 지원을 통해 각 주체들이 자율성, 전문성, 참여성을 고양하도록 유도하는 것이다. 국내차원에서 여러 행위자들에 대해 예산을 지원하고, 예산운영의 투명성을 제고하고 세제혜택을 확대하며, 다양한 행위자들의 전문성 향상을 위해 연구와 활동을 연계시키도록 지원해야 한다. 둘째, 정보와 지식을 올바르게 제공하여 정부가 제시하는 비전을 공유하도록 한다. 국내행위자들에게 한반도 평화체제와 북한의 입장과 관련한 정보와 지식을 제공하고, 각 행위자들의 정보와 지식을 총괄하여 이를 수집·편찬해야 한다. 셋째, 각 구성단위들을 효율적 네트워크를 통해 연결시키기 위해 조직적 비전과 역할을 가지고 각 구성단위들을 대해야 하고, 국내 특정단체의 독점을 견제할 장치와 프로그램을 개발해야 한다. 넷째, 행위자간에 갈등의 가능성을 사전에 줄이고 갈등이 발생할 경우 해결하는 갈등해결능력을 갖추어야 한다. 국내에서 서로 대립하고 있는 당사자들의 이견을 중재해야 하며, 갈등조정위원회를 통해 분쟁해결을 시도하고, 정당·의회의 도움을 받아 갈등조정을 제도화해야 한다.

### (1) 한국정부의 조정기능 1: 예산

평화체제 거버넌스 구축과 관련하여 정부의 예산이 집행되는 행위자로는 NGO를 들 수 있다. 정부의 민간단체 지원금은 2000년 제정된 비영리민간단체지원법에 근거해 프로젝트를 공개모집하고, 중립적 인사들로 구성된 공익사업선정위원회의 심사를 거쳐 집행된다. 집행 뒤에도 사업시행 결과 보고 및 감사를 받는다. 이렇게 일반적인 비영리법인으로 분류되어 정부의 보조금을 받는 시민단체 중에도 평화체제 관련 연구를 하고 자신들의 입장을 발표하는 단체들이 있다. 하지만 구체적으로 대북지원사업을 하는 단체에 대해서는 정부는 1999년부터 단체의 자부담을 강조하는 매칭펀드 형식으로 지원하고 있다. 하지만 이런 매칭펀드 방식에도 문제점이 있는데, 대북지원단체들이 정부기금을 가능한 한 많이 받기 위해 편법으로 실적을 부풀려도 정부는 이에 대해 정확한 감시를 할 수 있는 장치가 없다. 정부는 대북단체의 물품 구매절차, 구입단가의 적절성, 매칭펀드 지원금 사용내역 등을 서류 검토를 통해 하고 있다. 현재 각 대북단체에 매칭펀드 방식으로 배분되는 지원금에 대한 비율의 산정수치는 공개돼 있지 않다. 대북지원단체들은 하나같이 2006년에 정부로부터 자금을 얼마나 지원받았는지 공개하기를 꺼려하고 있다.

평화체제 거버넌스를 활성화시키는 방안의 일환으로 통일부가 최근 민간단체를 통한 대북지원을 확대하는 방안을 검토 중인 것은 매우 긍정적으로 평가할 수 있다. 2007년 1월 15일에 있는 이재정 장관과의 면담에서 대북협력민간단체협의회 상임위원들은 대북 지원액의 10%를 대북지원단체 등을 통해 지원하는 방안을 검토해 줄 것을 요청했다.<sup>78</sup> 대북지원액의 10%는 약 500억 원 정도가 되므로 이런 요구가 반영되면 현재 65여 개의 대북지원단체를 통해 지원되는 연간 150억 원 이상의 대북지원액은 현재의 3배 정도로 늘어날 가능성이 있다. 전체적으로 시민단체에 대한 지원액이 늘어나서 시민단체가 평화체제 거버넌스 구축에서 하는 역할이 증대되는 것은 원칙적으로 바람직한 현상이지만, 이럴수록 그 지원방식은 투명화되고 효율적이 되어야 보조금을 노리는 사이비 단체가 줄고 시민단체의 진정한 참여성이 향상될 수 있을 것이다. 구체적으로 제시할 수 있는 방안으로는 첫째, 북한

78- 『미래한국』, 2007년 2월 8일.

에서의 물품분배내역의 투명성을 확보하기 위한 정부 차원의 노력을 할 것, 둘째, 대북지원단체들의 비리나 지원금 신청 시 편법을 차단할 수 있는 제도적 장치를 마련할 것, 셋째, 정부의 매칭펀드 방식과 기금지원 시행과정을 철저히 관리·감독하여 그 투명성을 확보하여 진정으로 참여성을 높이고록 해야 할 것이다.

## (2) 한국정부의 조정기능 2: 지식/정보

현재 평화체제에 관하여 뚜렷한 입장을 주장하고 있는 정당인 대통합민주신당(구 열린우리당), 한나라당, 민주노동당의 사례를 살펴본다.

현재 소위 진보정당으로 분류되는 정당은 보안법 폐지 입장이 강하고, 반미정서가 강하며, 대북 포용정책에 대해 지지 입장을 보인다. 반면 보수정당으로 불리는 정당은 대북 및 통일정책에 대해 보안법 폐지반대 입장이 강하고, 친미적이며, 김대중 정부 이후 지속되는 대북 포용정책에 대한 평가가 부정적이다. 여당인 대통합국민신당은 열린우리당 시절부터 정부의 6자 회담을 통한 북한 핵문제 해결과 한반도 평화증진 후 평화협정 체결의 방침을 지원하는 입장이었다. 하지만 정부가 비핵화 추진과정에서 평화협정 체결이 가능한 상황이 오면 이를 조기에 실현하는 방안을 검토할 경우 역시 이런 방침에 동의하는 입장을 취할 것이다.

이에 대해 제1야당인 한나라당은 다른 논리를 갖고 있다. 우선 북한 핵이 완전하게 폐기되지 않는 가운데 선부른 ‘평화선언’이나 ‘중전협정’ 체결 등 허황된 논리가 국민적 합의없이 밀실에서 이루어져서는 안 된다는 입장이다.<sup>79</sup> 한반도 평화체제 구축단계에 대한 공식입장은 1단계는 ‘북핵 폐기’이며 2단계는 군축협상 구체화를 통한 ‘평화선언’ 및 ‘중전협정’이다. 또한 임기가 얼마 남지 않은 현 대통령은 1단계 역할에 총력을 기울여야 하며, 그 다음 이를 바탕으로 차기 대통령이 한반도 평화체제를 완결짓는 2단계 역할을 추진하는 것이 옳다고 주장한다. 즉, 평화체제니 중전선언 같은 것은 차기정권, 다음 대통령의 몫이라는 점을 강조하고 있는 것이다.<sup>80</sup>

민주노동당은 “한나라당은 ‘한미동맹에 의존한 분단고착형’ 평화, 노무현

79-강재섭 대표최고위원, 최고위원회의 발언(2007년 8월 9일).

80-한나라당 정책위원 인터뷰(2007년 9월 4일).

정부와 여당은 ‘부시 대통령의 눈치를 보며 6자회담에 의존하는 분단관리형’ 평화를 말하고 있다”고 비판하면서 “민주노동당은 ‘평화공동체를 실현하며 통일로 달려가는 평화’를 말한다”<sup>81</sup>고 주장한다.

이렇듯 각 정당은 대북정책에 대한 입장을 분명히 밝히고 있다. 단지 그 정책배경은 자신들의 권력 확보와 집권에 유리한 입장에서 제시하고 있지만, 정당 본연의 임무로서 정책을 만들어 표명하는 역할은 하고 있으므로 거버넌스에서의 참여성은 매우 높다고 평가할 수 있다. 더불어 그 산출되는 정보·지식의 수준이 발전되어 전문성이 향상되기 위해서는 대북정책에 관한 한 정부로부터 보다 많은 정보 공유가 이루어져서 더 실현성 있고 국익에 도움이 되는 정책이 만들어지는 것이 바람직하다. 현재 각 정당이 요구하고 있는 바와 같이 정부 관련 부처에서 각 정당의 정책위원에 대해 보다 적극적으로 브리핑과 정보제공을 할 수 있는 방안을 검토하는 것이 바람직하다.

언론은 일반적으로 TV, 신문, 라디오 등 대중매체를 의미한다. 이들은 민주화 이후 공공정책 결정에 대한 여론의 영향력이 커짐과 더불어 그 중요성이 증가해왔다. 평화체제 거버넌스를 구성하는 언론에 대해서는 언론사의 입장을 사설이나 해설기사 등을 통해 뚜렷하게 독자들에게 표명하는 주요 일간지를 대상으로 한다. 노무현 정부에서는 언론사간의 대북정책에 대한 보수-진보의 입장이 매우 첨예하게 나뉘었고, 대통령 자신이 보수 언론에 대해 노골적으로 공격을 하고 취재를 제한하는 상황이 되었다. 비단 대북정책에서 만이 아니라 전반적인 정치·경제·사회 문제에서 정부와 보수언론의 이러한 대립이 나타나고 있으며 이런 현상은 노무현 정부 말까지 계속되고 있다. 평화체제에 관해서도 언론의 입장은 크게 나뉘어 있다.

정보·지식을 시민들에게 전달하고 정부의 메타적 기능과 연계하여 평화체제 거버넌스 구축에 도움을 주는 그룹으로서 최근 가장 그 활동과 역할이 급속으로 상승하고 있는 그룹은 NGO라고 할 수 있다. 단체별로 평화체제에 대한 입장이 다르기는 하지만 많은 시민단체들이 평화체제에 관심을 갖고 많은 연구를 통해 그 입장을 천명하고 있다. NGO는 각 단체별로 그 전문성에 많은 차이를 보이고, 참여성의 측면에서는 매우 뛰어난 면모를 보이지만

---

<sup>81</sup> 민주노동당 자주평화통일위원회의 “평화협정 체결촉구 범국민선언운동” 기자회견에서 심상정 의원의 발언(2007년 7월 13일).

현재까지 실제로 정책입안 및 결정과정에 영향력을 행사한 효과성은 그다지 높지 않다. 대북정책에 있어 정부와 NGO의 관계를 보면 여전히 정부 주도적 형태가 일반적이다. 정책관련 분야의 어젠다 구축과정에서의 참여가 실질적 효과성을 말하는 것이라 할 수 있는데 대북정책의 경우 이런 사례가 거의 없다. 정부는 비공개적으로 이슈를 선정한 후 공청회를 열어 NGO를 참가시키고, 대국민 홍보 채널로 정책결정과정에 참여한 것처럼 보이게 하는 방식을 채택해 왔다.

전문가와 지식인들은 정책결정과정에 참여해 대안을 제시하거나 정책평가를 통해 많은 영향을 미친다. 한국의 경우 정부출연 연구기관들이 주요 전문가집단 역할을 하고 있다. 대북정책 분야의 전문연구기관은 통일연구원, 외교안보연구원, 국방연구원, 세종연구소 등이 있다. 이 외에 대학교 내에 북한 및 통일 관련 연구소들이 있고, 언론사와 기업의 부설연구소 및 시민사회단체의 소규모 연구소들도 있다. 또한 이들 전문가들은 시민단체의 일원으로 활동하기도 하고, 여러 토론회에 참석하여 전문적인 의견을 발표하기도 하며 평화체제에 관한 여론 형성에 영향을 미치기도 한다.

대북교류가 진전되고 평화체제 구축에 대한 합의가 무르익을수록 전문가집단의 역할은 점점 증가할 것이다. 전문가집단은 정부와 국회의 정책결정에 직접적으로 연루되기도 하고 간접적으로 영향을 끼치기도 하며 매우 실질적인 역할을 담당할 것이다. 평화체제를 향한 속도와 방법론에 서로 다른 의견을 개진할 수는 있지만, 그런 의견들이 토의되고 수렴되는 과정에서 남한의 평화체제 거버넌스 구축이 활성화 될 수 있는 것이다. 전문가집단은 자연스럽게 정책결정 거버넌스의 중심에서 역할을 하고 있고, 따라서 이들이 평화체제와 관련하여 정보·지식 분야의 거버넌스 구축에 이바지하는 전문성과 참여성은 매우 높으며 앞으로도 계속 많은 영향력을 미칠 것으로 평가된다.

### (3) 한국정부의 조정기능 3: 네트워크/조직

정부의 전략자원 중 네트워크·조직과 관련하여 평화체제 거버넌스에 참여할 수 있는 행위자로는 기업, NGO, 일반시민을 포함시킬 수 있다.

우리나라의 대북정책에서 남북한 경제협력 분야와 인도적 물자지원 분야에서 기업은 일정 역할을 담당하고 있다. 2000년 남북정상회담 이후 추진

된 북한의 개방정책과 남북경제협력 사업이 진전되면서 기업이 참여하는 영역도 넓어진 것이다. 개성공단이 구축되는 과정에서 기업은 북한을 왕래 하며 남북 공동사업을 추진하고 남북 경제교류의 교두보 역할도 하게 되었다. 하지만 남북교류가 정치적 이해관계에 따라 수시로 그 수준과 속도가 변하기 때문에 기업의 역할은 정부의 결정에 매우 민감한 영향을 받는다. 이런 가운데 기업의 평화체제 거버넌스에의 참여는 정부 및 대북 NGO와의 밀접한 협력 가운데 이루어지는 것이 그 효과성 면에서 적절하다고 할 수 있다.

기업의 입장에서 평화체제 거버넌스 구축을 위해 전문성이나 분권성은 별 의미가 없다. 중요한 것은 정부와의 관계에서 얼마나 협조적 네트워크를 구성하여 참여하고 있는지 일 것이며, 그리고 결과적으로 얼마나 거버넌스 구축에 효과를 발생했는지가 핵심일 것이다. 기업의 적극적 참여과정에서 문제점도 발생할 수 있다. 남북경협을 추진하는 기업들은 열의를 가지고 참여하려 할 경우 처음에 선발기업의 독점권 문제에 부딪힌다. 사실 대북경협사업의 성사를 위해 어느 정도 독점권이 보장되어야 하는 측면이 있으며 이에 따라 상당수 기업들이 초기 투자를 하게 된다. 하지만 이는 후발기업의 진입장벽으로 인식되는 경우도 있다. 금강산 관광의 경우 현대가 개발 독점권을 갖고 있고, 개성공단도 현대가 원천적 토지이용권에 대한 독점권을 갖고 있다. 이런 독점적 지위에 대한 처리문제는 앞으로 많은 기업을 거버넌스 구축에 참여시키려면 정부가 계속 합리적으로 풀어나가야 할 과제이다.

대북 경제협력을 추진하는 기업들은 중소기업진흥공단, 무역협회, 중소기업중앙회, 상공회의소, 전국경제인연합회 등의 단체를 통해서 서로간의 사업영역에 대해 의견을 교환한다. 또한 기업들은 대북 지원사업을 추진하고 있는 NGO들과도 연계하는 경우가 많다. 특히 북한에 인도적 지원사업을 추진하는 기업들은 인도적 지원단체의 도움을 받아 지원을 하다 후에 대북경협에 진출하기도 하는 것으로 파악된다.<sup>82</sup> 이런 현상은 기업과 NGO의 네트워크가 효율적으로 작동하는 거버넌스의 활성화를 위해 바람직한 방향이라고 할 수 있다.

<sup>82</sup> 김규륜 외, “한반도 경제발전과 남북경협 거버넌스 실태조사,” 황병덕 외, 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사 [중]』 (서울: 통일연구원, 2006), pp. 726-729.

기업이 참여하는 효율적인 대북정책 거버넌스 구축을 위해 가장 중요한 것은 정부와의 네트워크 구축이다. 남북경협을 담당하고 있는 기업들은 통일을 현장에서 실천하는 것이며 따라서 정부에 많은 협조사항을 제안하고 있다. 정부는 이들의 현장경험을 중요하게 여기고 종합적 고려를 통해 남북경협의 근간이 되는 정책을 만들어 나간다.

남북 평화체제 거버넌스를 향한 네트워크 구축 영역에서 기업의 역할을 활성화시키기 위해서는 기업의 요구사항이 합리적인 경우 실제로 정책에 반영되도록 하는 체계를 구축하는 것이 중요하다. 현 단계에서 남북경협에 기업의 자율성이 보장되기는 힘들지만, 남북교류의 진전에 따라 대북정책 거버넌스 체제에서 기업은 정부와의 네트워크를 효율적으로 이용하여 보다 많은 역할을 할 수 있을 것이다.

대의민주주의 체제에서 일반시민이 정책결정과정에 참여해서 직접 영향력을 행사하는 것은 거의 불가능하다. 시민은 선거를 통해 자신이 선호하는 정치인을 뽑아 이들이 자신의 입장을 대변하도록 한다. 하지만 최근에는 외국 사례에서 주민투표 및 주민제안 등의 직접민주주의 방식으로 시민이 직접적인 영향력을 행사하는 경우도 늘고 있다.

최근 한국은 정보화산업의 급격한 발달로 시민 상호간, 언론과 시민 상호간의 정보교류가 급속히 늘고 있으며, 전자정부의 제도화가 확대되며 일반 시민이 정책에 관한 의견을 제시하는 사례도 늘고 있다. 통일 및 평화체제와 관련한 기사에 인터넷에 댓글을 다는 형식의 참여는 일반화 되어있다. 전문성과 효과성은 떨어지지만 자율성이 높은 개별 시민들은 IT를 활용한 자신의 의견개진을 점차 활발히 하기 시작하여 그 참여의 네트워크가 넓어질 것으로 예상된다. 시민이 개개인으로 혹은 인터넷을 통한 카페나 단체를 통해서 활발히 개진하는 의견이 얼마나 효과적으로 정책 거버넌스에 영향을 미칠 수 있을 지에 대해서는 전문분야에서 조금 더 연구가 필요하다.

#### (4) 한국정부의 조정기능 4: 갈등해소/분쟁해결

정부의 전략자원 중 갈등해소·분쟁해결과 관련하여 평화체제 거버넌스에 참여할 수 있는 행위자로는 정당, 언론, NGO를 포함시킬 수 있다.

정보·지식 분야 거버넌스 실태에서 파악한 바와 같이 현재 우리나라의 정당들은 정치사회적 갈등구조와 밀접히 연관되어 평화체제에 대한 입장

차이를 보이고 있고, 2007년 대선을 앞두고는 후보간에 대북정책을 통해 주도권을 잡기 위해 매우 날카로운 대립을 보이고 있다.

언론의 경우 현 정부에서 보수 언론은 정부의 대북정책에 대한 비판의 기세를 낮추려 하지 않고 있으며, 정부는 햇볕정책을 계승한 ‘평화번영정책’의 노선을 수정할 의도를 보이지 않고 있다. 결과적으로 노무현 정부에서 언론의 태도는 크게 양분되어 보수 주류 언론의 입장은 정책결정에 큰 영향력을 미치지 못하는 낮은 효율성을 보여주고 있는 상황이다. 이는 민주주의가 공고화되는 시점에 있는 국가로서는 매우 특이한 현상인데, 지역주의가 다소 쇠퇴하고 보수-진보 대립구도를 취하고 있는 대선을 앞두고 어쩔 수 없이 나타나는 정치발전 과정상의 문제라고 봐야할 것이다.

거버넌스 형성과 관련하여 노무현 정부는 정부와 언론의 공식적 접촉을 강조하며 정부부처의 기자실을 축소하고 있다. 이렇게 정부와 언론의 네트워크 구축이 어려워지면 정부-언론 간에 마찰과 긴장이 나타나고 그 갈등이 정치사회적으로 다시 영향을 미치는 폐해가 나타날 수 있다. 이렇게 정부와 보수 언론 상호간에 불신이 팽배한 상황에서는 언론이 정부의 일관된 대북 정책 수립을 위한 거버넌스 구축에 일조하기를 기대하기 힘들고, 평화체제로의 전환이라는 이슈에도 서로 근접한 의견수렴이 어려워 그 효율성을 기대하기 힘들 것으로 판단된다. 전문성과 참여성의 면에서 정당과 언론은 그 수준이 매우 높지만 한반도 평화체제 구축에 대해서는 그 입장이 보수-진보로 나뉘어 의견합치가 어렵고, 현재로서는 17대 대통령 정부에 들어서는 여야의 협력과 정부-언론, 언론사 간의 관계를 협조적으로 잘 관리하여 거버넌스의 효율성을 높이는 데 일조할 것을 기대할 수밖에 없는 실정이다.

거버넌스 구축 영역 중 정보·지식 분야에서 살펴본 바와 같이 평화체제에 대한 입장을 적극적으로 표명하는 시민단체들은 많은 경우 이념적으로 진보-보수의 한 편에 치우쳐 있어 시민단체 간에 연합도 쉽지 않고 정부와 보수 언론의 악화된 관계를 개선하는 데도 아무런 도움을 주지 못하고 있다. 언론은 언론대로 상이한 입장을 보이며 평화체제에 대한 해설과 주장이 일치하지 않고 있다. 따라서 일반 국민들은 평화체제에 대하여 매우 혼돈된 이해를 하고 있는 실정이다. 이러한 혼돈과 갈등을 해소하는 역할을 메타거버넌스적 역할을 하는 정부가 해 주면 좋겠지만, 정부는 보수언론과의 대결 구도에 말려 있어 그런 중재자의 역할을 기대하기가 힘든 실정이다. 그러면

언론도 상이한 주장을 펴는 이 시기에 이런 갈등을 해소하는 모종의 역할을 할 수 있는 것은 역시 자발적으로 이런 사업의 중요성을 인식하고 참여하는 시민들로 구성된 시민단체 밖에 없다고 할 것이다.

## V. 대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안\*

본 연구는 지난해 “한반도 평화·번영을 위한 대북정책 거버넌스 실태조사”라는 선행연구를 토대로 ‘시민참여’에 초점을 맞춰 거버넌스의 문제점을 개선하고 대북정책 거버넌스를 활성화하기 위한 방안을 모색하는 데 목적을 두었다. 본 연구가 대북정책 거버넌스를 시민참여의 관점에서 접근하는 것은 시민참여가 제대로 이루어질 때, 거버넌스의 본질적 현상인 사회조직의 권력자원 분배, 행위자들 간의 연계성, 협력관계의 밀접성, 수평적 연계성 등의 재분화와 재정립도 제대로 이루어질 수 있다고 보았기 때문이다.

특히 본 연구는 대북정책 거버넌스적 현상의 확대에 근간이 된 시민참여를 민주주의 이론적 관점에서 점검해 보고, 대북정책 분야에서 심사숙고와 토론에 의거한 심의민주주의적인 ‘참여거버넌스’가 활성화될 수 있는 방안을 모색해 보고자 하였다.

### 1. 이론적 논의

#### 가. 거버넌스에 관한 논의

거버넌스 이론의 한국적 수용에 대한 많은 연구에도 불구하고 다원적이고 다방면적인 거버넌스 개념조차 우리말로 정의되지 못하고 있다. 그럼으로써 거버넌스 개념과 이론의 적용이 사회조직의 권력자원 분배, 행위자들 간의 연계성, 협력관계의 밀접성, 수평적 연계성은 소홀히 한 채 ‘공동작업’을 하면 무조건 ‘거버넌스’ 이론을 적용하는 경우도 많다.

거버넌스 개념은 학문 분야별, 접근하는 학자들의 세계관, 거버넌스의 핵심 영역이나 사회적 기능에 대한 이해에 따라 달리 이해된다. 또한 거버넌스의 유형에 대해서도 거버넌스를 주도하는 영역에 따라 달리 구분되기도 한다. 이 같은 거버넌스 개념에 대한 다양한 정의는 거버넌스 논의에 활기를 불어넣기도 하지만 학문적 공통 분모의 도출을 어렵게 하기도 한다. 따라서 오늘날의 거버넌스는 “단순하지도 간결한 것도 아니며, 본질적으로 혼합적

---

\* 본 내용은 전성훈·송정호·오현철·이원태, 『대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안 (07-11-05)』 연구를 요약한 것임.

이고 잠정적이며 예측불가능하며 유동적인 특성을 갖는다.”

다원적이고 다방면적인 거버넌스 개념에도 불구하고, 본 프로젝트의 이론개발팀은 대북정책과 남북관계, 한국의 한반도 전략을 강구함에 있어 ‘바람직한(good) 거버넌스’, ‘네트워크 거버넌스’, ‘메타 거버넌스’에 관한 이론적 개념과 분석틀을 제시하고 있다.

‘바람직한 거버넌스’는 경제성장에 미치는 영향에 대한 관심에서 세계은행이 보급한 것으로 원조의 효과성을 높이기 위해 고안되고 발전된 개념이다. 하지만 서구중심적 가치지향의 거버넌스의 개념은 정부 역할의 축소와 시장 및 효율을 지나치게 강조함으로써 해외원조 본래의 목표를 달성하는 데에도 실패함으로써 재정립의 필요성이 제기되었다. 가장 대표적인 것은 20세기 말의 신자유주의 합의가 사회정책에 미친 영향이라고 볼 수 있다.

이에 대해 ‘민주적(democratic) 거버넌스’ 개념도 제시되고 있다. 즉 기존의 ‘바람직한 거버넌스’가 경제적 측면에서 공공부문 관리, 조직적 책무성, 법의 지배, 정책결정의 투명성, 정보에 대한 접근 등이 강조되고 있는 반면, 민주적 거버넌스에는 경제적 차원뿐만 아니라 정치적 차원도 중시해 민주주의 원리에 통합시켜 정부의 정통성과 책무성, 역량, 또 법의 지배를 통한 ‘인권보호’ 원칙들을 포함되어 있다.

그리고 이론팀은 네트워크 거버넌스 이론을 제시하고 있다. 네트워크 거버넌스 이론은 근대 국민국가가 그 권위와 역할에 있어 분산된 형태로 나아가고 있지만, 국가라는 노드가 다른 비정부 행위자 노드에 비해 상대적으로 더 비중 있는 역할을 담당하고 있다고 본다. 국가와 정부는 분산형 거버넌스가 원활하게 작동하도록 책임 있는 조정기능을 수행한다는 것이다. 네트워크 거버넌스는 이러한 거버넌스의 실패를 넘어서서 향후 사회의 문제해결을 위한 또 다른 대안으로서 제시된 ‘규범적’ 모형이라고도 할 수 있다고 주장한다.

거버넌스는 기본적으로 “행위자들의 자율적인 자치적 네트워크에 관한 것이다”고 볼 수 있다. 행위자들의 파트너십을 지향하는 거버넌스는 행위자들의 ‘자치적 네트워크’의 형성을 추구한다. ‘네트워크 거버넌스’에서 정책 이해관계자들 간의 기본적인 관계는 ‘상호의존’이라고 볼 수 있다. 정부는 이해관계자 중의 하나로 간주되기 때문에, 정부가 주도적으로 정책을 형성하고 결정하는 일은 ‘네트워크 거버넌스’에서는 불가능한 일로 간주된다.

따라서 ‘네트워크’를 중시하는 거버넌스의 시각은 네트워크를 형성하는 다차원적인 거버넌스에서의 공공정책의 공동생산(co-production)과 공동 집행(co-implementation)을 강조한다. 이는 특정주의적(particularistic) 근거에서 단기적으로 집약된 이익이 공익을 압도하는 위험을 내포하고 있지만, 거버넌스 체제 내부의 수평적 연계망의 확대와 커뮤니케이션 증진 그리고 신뢰와 상호호혜성의 중시라는 강점을 가지고 있다. 이는 정책과정에서 시장과 기획이라는 시장 모델과 계서제 모델의 상호 공조에 의한 장점을 확대시킬 수 있다.

또한 이론개발팀은 대북정책의 ‘바람직한 거버넌스’를 위해 제솅(B. Jessop)의 ‘메타거버넌스’ 이론을 제시하고 있다. 무질서한 주체들의 다양한 난립, 관리되지 않는 거버넌스, 각 행위자들의 주체성과 자율성 저하, 거버넌스 효율성의 문제점 증가 등, 소위 ‘바람직하지 않은 거버넌스’(bad governance)의 문제를 예방하기 위하여, 국가라는 노드가 나서 효율적이고 공평하며 안전한 거버넌스를 출현시키고 각 행위자들을 보다 효율적이고 공평한 네트워크를 통하여 연결시키며 분산된 거버넌스의 현상을 주도하여 관리해 나가는 조중자로서의 역할을 하는 ‘메타거버넌스’를 제시하고 있다.

특히 메타거버넌스 이론은 한반도 문제를 다룸에 있어서 ‘거버넌스의 실패’와 그로 인한 ‘바람직하지 않은 거버넌스’ 현상을 막는 데 유용성을 가진다는 것이다. 민주화된 사회에서 거버넌스적 조정체계의 이익을 극대화하면서도 효율적이고 공평한 체제를 유지하려면, 새로운 국가의 역할에 의해 대북정책, 남북관계가 추진되어야 한다는 것이다.

그러나 문제는 국가 혹은 정부의 역할을 어떻게 규정할 것인가에 관한 것이다. 즉 국가가 위계적 네트워크를 재구성하여 최상위에 위치하여 ‘집권형’ 거버넌스 양식을 유지하지 않으면서도 어떻게 다양한 행위자들 간의 권력관계를 충돌과 갈등으로의 비화할 가능성으로부터 벗어나게 하는 조정자의 역할을 할 수 있을 것인가 하는 문제이다.

거버넌스 개념은 원래 한 조직이나 사회가 스스로의 방향키를 조정하는 과정과 그 과정에서의 커뮤니케이션과 통제에 초점이 맞추어져 있지만, 현대적 의미의 거버넌스 개념은 정부와 같은 단일의 행위자에 의해 이루어지는 하향식(top-down)의 ‘통제’나 ‘지시’를 내포하는 개념이 아니다.

따라서 통일·외교·안보 분야의 정책결정과정이라고 하더라도, 메타거버

년스에서 논하는 국가의 역할은 이 같은 국가 혹은 정부의 권위 축소라는 거버넌스 등장배경의 대전제 하에서 다루어져야만 하며, 많은 행위자들에게 의해 이루어지는 포괄적 권위나 강제력이 없는 기능을 내포하는 개념으로서의 거버넌스 특징을 고려하여 규정되어야 한다.

## 나. 시민참여에 관한 논의

거버넌스 개념의 등장은 시민사회에 대한 국가 통치의 한계를 의미한다고 본다면, 거버넌스 시대의 도래는 시민사회 시대의 개막을 의미한다고 볼 수 있다. 따라서 시민사회의 국가 영역에의 관여는 거버넌스 차원에서 제도적으로 정립될 수 있다고 볼 수 있다. 대북정책 거버넌스를 활성화하기 위해서는 시민사회가 국가 영역에 참여할 수 있는 방법을 제도적으로 정비하는 방안이 선행되어야 한다.

현대와 와서 시민참여는 ‘위기와 혁명’이라는 두 얼굴을 보여주고 있다. 시민들이 정치에 무관심하고 선거에 참여하지 않음으로써 ‘관례적인 참여의 위기’가 지속되고 있다. 반면 시민들이 시민사회단체의 활동, 봉사활동, 시위 등 시민사회활동에 적극적인 참여자가 되어 활동하는 ‘비관례적인 참여의 혁명’은 계속 진행되고 있다.

따라서 이 같은 ‘비관례적인 참여의 혁명’에 힘입어 정당과 이익집단 등 전통적인 이해당사자들보다는 새로운 이해당사자로 부상된 시민사회단체와 일반시민이 정책과정에 점차 더 많은 영향력을 행사하는 ‘거버넌스의 시대’가 도래한 것이다. 대북지원 실시, 북한인권 개선, 새터민 지원 등의 분야에 있어서 전통적인 정부 중심의 정책과정에 새로운 이해당사자들이 참여함으로써 거버넌스적 현상이 두드러지고 있다.

대북정책과정에서 바람직하고 민주적인 참여거버넌스를 이루기 위해서 가장 중요한 요소 중 하나는 이해관계의 존부를 떠나 다양한 계층의 일반시민들을 참여시키는 제도적 틀을 마련하는 데 있다. 하지만 시민참여는 공공정책의 효과성 측면의 많은 장점에도 불구하고 공공정책의 비효율성을 초래할 수 있는 여러 문제점을 안고 있기 때문에 그 정당성을 논의할 필요가 있다.

시민사회의 대북정책 참여 및 그에 기반한 대북정책 거버넌스에 관한 이

론적 논의의 초점은 우선, 대의민주주의의 심각한 위기와 이를 보완할 수 있는 참여민주주의의 역할에서 찾을 수 있다. 대의민주주의의 심각한 위기는 대의민주주의를 대표하는 국회에 대한 신뢰가 사상 최저 수준임을 나타내는 각종 조사결과에서 찾을 수 있다. 이러한 현상이 우리 사회에서는 더욱 심각하게 나타나고 있다는 것이 관련 전문가들의 일반적인 지적이다. 예컨대 대통령탄핵 사태처럼 국회의원들조차 졸속으로 충동적 정책결정을 하여 사법부로부터 비민주적 절차라는 판결을 받은 사례나 수도이전 문제처럼 여야의 정략적 합의에 의해 정책결정을 해놓고도 다시 사법부의 판결로 국민홍보와 여론수용 등을 거쳐 기존의 정책을 수정한 사례 등이 대표적이다. 이러한 대의민주주의의 위기 현상은 대북정책의 중대한 사안을 두고서도 정도의 차이는 있지만 대동소이하게 나타날 수 있는 개연성을 지니고 있다.

직접민주주의, 전자민주주의, 심의민주주의 등 시민참여의 확대를 특징으로 하는 참여민주주의의 여러 대안들은 이 같은 대의민주주의의 ‘민주주의의 결손’을 보완하기 위한 방안들로 제시된다. 참여민주주의는 대의정부 하에서 시민들이 직접 공적인 집무를 담당하지는 않더라도 정치과정에 적극적인 관심을 갖고 참여함으로써 민주주의를 활성화시키는 것을 목표로 하는 체제”를 말한다.

이와 같이 참여민주주의의 확대는 대의민주주의에 따른 정부의 불신과 불만의 팽배와 관련된 것이다. 이는 많은 시민들이 정부와 정치의 국민대표와 입법기능에 대한 불신과 불만으로 선거와 정당 참여 등 전통적인 방식이 아닌 새로운 참여방식을 통해 자신의 의사를 정치와 정부정책에 반영하려는 상황을 반영한다. 참여민주주의의 시각에서는 시민들이 선거를 통해 정당이나 정치인들을 통제하지 못해서가 아니라 일차적으로 참여하지 않음으로써 문제가 발생한다는 점을 강조한다.

## 2. 대북정책단계별 참여거버넌스 활성화

### 가. 정책단계별 참여제도의 개선

행정자치부가 제시한 정책참여 확대 유형에 따라 통일부가 시행하고 있는 시민참여 방법이나 수단을 분석해 보면, 아래 <표 V-1>과 같다. 이 가이드라인에 의하면, 소극적 수준인 ‘정보공개’ 단계에서 점차로 ‘시민협의’

단계로 발전해 가는 모습을 보이고 있다. 이와 같이 시민들의 의사를 수렴하고 정책에 참여시키기 위해 다양한 제도를 도입·시행하고 있다는 점은 상호협력적인 정부-시민 관계의 형성을 위해서 바람직하다고 할 수 있다.

<표 V-1> 대북정책과정별 참여거버넌스 제도 및 실행도구

	정보 제공		시민 협의	적극 참여
	정부 ⇒ 시민	시민 ⇒ 정부		
정책 의제 설정	· 통일부 홈페이지 · 통합검색 코너 · 질의·응답	· 자유토론포방 · 정책제안 · Cyber Poll	· 장관과의 대화 · 통일고문회의 · 정책자문위원회 · 정책제안제도	
정책 결정	· 입법예고 · 정책설명자료(정책보고서 등) · PCRM · 메일링서비스 · 정책결정과정 공개		· 통일정책자문위원회 · 통일교육협의회 · 통일교육심의회 · 세미나, 간담회 · 정책토론회 · 전문가 커뮤니티	· 대북지원민관 정책협의회
정책 집행	· 행정정보공개 · PCRM · 인터넷신문 · 뉴스레터 · 홍보자료	· 감사관신문고 · 예산낭비신고센터	· 통일정책자문위원회	· 통일서포터즈 · 민관합동 정책 집행
정책 평가	· 통일백서 발간 · 업무평가결과 공개		· 통일정책평가회의 · 통일정책모니터링	

자료 : 통일부 홈페이지 및 『2006 통일백서』.

먼저 대북정책 의제설정 단계의 경우, ‘정보제공’은 정부→시민, 시민→정부 양 방향 모두 주로 인터넷을 통해 이루어지고 있다. 통일부는 인터넷 홈페이지를 통해 정책을 홍보하고 관련 정보를 제공하고 있을 뿐만 아니라 「자유게시판」, 「정책제안」(참여마당신문고) 등을 설치하여 시민들의 의견을 수렴하고 있다. ‘시민협의’와 관련해서도 인터넷을 기반으로 한 사이버공간 상의 토론과 의견 개진이 중심이다.

따라서 정책의제설정 단계에서 ‘정보제공’은 다양한 시민들의 의사를 여과하고 집적할 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 정기적으로 시민들의 의사

를 분류·검토하여 중요한 북한 및 통일 관련 이슈를 발견하고 의제화할 수 있어야 한다. 일정기간 동안 제시된 시민들의 의견을 몇 가지 주제로 압축하여 답변하는 방식이 필요하다. 필요하다면 일반시민들이 참여하는 ‘시민자문위원회’와 같은 기구를 두는 것도 한 방법이 될 수 있다. 아울러 시민들이 북한·통일 문제에 대해 보다 진지하게 종합적으로 숙고하고 논의할 수 있는 장이 활성화되어야 한다.

‘시민협의’ 형태에 해당하는 ‘이슈토론폰’은 관련 분야 혹은 이해관계자뿐 아니라 일반시민들도 참여할 수 있도록 하는 개방적인 토론의 장(discussion forum)이 될 수 있다. 통일부는 「이슈토론폰」을 온라인상에서 운영하고 있다. 또한 「장관과의 대화」라는 코너를 통해 시민 개개인과 협의 채널을 가지고 있다. 이는 통일 관련 이슈들을 의제화하거나 다양한 정책대안들을 몇 개의 대안으로 압축하는 데 있어서 매우 경제적인 방법이다.

하지만 이 경우에도 제시되는 여러 의견들을 정리하여 보다 진전된 논의가 이루어질 수 있도록 유도하고 있다고 보기는 어렵다. 이조차도 현안이 되고 있는 대북정책 이슈의 지속과 변화에 영향을 미칠 만한 토론이 이루어지고 있는지는 의문이다. 사실상 말하는 이는 있는데 듣는 이가 없다 할 정도로 제시된 의견이 방치되어 있는 상황이다.

따라서 논의 결과가 정책에 어떻게 반영되었는지를 공지하여 토론에 참여한 시민에게 환류해 주는 것이 바람직하다. 우리나라는 게시판문화가 특히 발달되어 있기 때문에 정책제안제도를 제대로만 이용한다면 정책 아이디어를 얻을 수 있는 유용한 통로가 될 수 있다.

하지만 궁극적으로는 대다수 시민들이 정책기획 이전단계에서 문제를 제기하고 이슈화하는 데 적극적으로 관여하기 어렵기 때문에, 시민사회단체나 관련 집단 등이 의제설정단계에서 보다 활발하게 참여할 수 있도록 유도하는 방안이 필요하다.

두 번째, 대북정책 결정단계에서 정부에 의한 ‘정보제공’은 주로 입법예고, 정책설명회, 메일링서비스, 그리고 정책고객관리(PCRM)를 통해 이루어지고 있다. 입법예고는 가장 전형적인 정보제공 방식이다. 시민의 의견을 법안 확정 이전에 청취하고, 이해관계집단의 의견을 사전에 수렴하려는 취지에서 도입한 제도이다. 통일부는 사이버상 「법령정보」 코너에 이를 운영하고 있다.

‘정보제공’이 주로 인터넷을 통해 이루어지는 것과는 달리, ‘시민협의’는 주로 오프라인상 『통일정책자문위원회』 등을 통해 이루어지고 있다. 이는 통일부에 의해 선정된 전문가 또는 이해관계자들만이 참여한다는 점에서 ‘정보제공’과는 구별된다. 따라서 전문가 중심의 정책자문위원회의 역할 수행 여부가 본연의 목적을 달성하는 데 관건이 된다고 볼 수 있다.

하지만 일반적으로 이 같은 정책자문위원회 제도에 대해 이미 정책을 골격을 완성한 후 ‘통과의례’ 또는 ‘들러리’ 형식으로 운영하려 한다는 우려, 또는 자문위원이 주로 관련 집단의 종사자들로 구성되어 오히려 공익을 등한시 할 수 있다는 우려가 존재하는 것도 사실이다. 그리고 이러한 정책자문위원회의 활동에 대한 정보를 일반시민들이 얻기도 쉽지 않은 실정이다.

정책결정단계에서의 ‘시민협의’를 도모하고자 하는 경우, 일반시민의 참여를 바탕으로 정책의 투명성과 책무성을 제고시킬 필요가 있다. 정책자문위원회 구성 때문에 활동 내용이 폄훼될 수 있기 때문에 신중한 조치가 필요하다. 아울러 정책자문위원회의 구성과 활동, 논의 결과에 대한 정보를 일반시민들에게 공개하여 협의 내용의 투명성과 수용성을 제고시킬 필요가 있다.

이 밖에 시민협의 수단으로는 심의·의결기능을 가진 위원회·협의회, 공청회 등이 있다. 이 또한 보조적인 수단으로 활용되고 있다. 특히 공청회는 토의주제가 관련 공무원들에 의해 선정되고 시민들은 이러한 주제의 항목들에 대하여 단지 코멘트만 할 수 있다는 분명한 약점이 있다.

이상과 같이 정책결정 단계에서의 가장 큰 문제점은 일반시민들이 공정하고 객관적인 입장에서 공익을 우선하여 정책대안을 비교하고 그 선택과정에 직접 참여할 수 있는 공간이 별로 없다는 점이다. 전문가 및 관련 시민사회단체는 통일부의 각종 협의 제도를 통해 관여할 수 있는 여지가 있으나, 일반시민이 정책대안을 논의할 수 있는 기회는 거의 없다고 보아야 한다.

따라서 정책대안에 대한 공적 토론이 보다 활발하게 공개적으로 충분한 시간을 갖고 이루어질 수 있도록 하는 방안을 모색할 필요가 있다. 아울러 통일부의 각종 협의 제도들이 적극적이고 활발하게 제 기능을 수행할 수 있도록 체계를 정비하여야 할 것이다.

세 번째, 대북정책집행 단계의 경우, 통일부의 ‘정보제공’은 주로 홈페이지의 『행정정보공개』와 정책고객을 대상으로 한 전자우편(e-mail)이 활용되어 주요 정책·홍보자료 서비스, 인터넷신문·소식지 발간, 홍보책자 발간

등의 내용으로 이루어지고 있다. 이 중 행정정보공개만은 시민의 정보공개 청구에 의해 정보제공이 이루어질 수 있다.

따라서 행정정보공개가 보다 편리하고 내실 있게 이루어질 수 있도록 지속적인 개선과 노력이 필요하다. 특히 북한 및 통일 문제의 특수성으로 인해 정보공개가 보다 더 충실하게 이루어져야 한다. 대북정책 추진의 기초가 될 수 있는 북한에 대한 정보가 만족할 만큼 공개되고 있는가, 대북정책에 관한 투명성의 지표로 작용할 수 있는 정책결정과정에 대한 정보가 제대로 공개되고 있는가 하는 점 등이 검토되어야 한다.

‘시민협의’는 정책의 집행단계에서 나타날 수 있는 문제점·부작용에 대한 대응 또는 개선방안 모색 등을 위하여 필요하다. 정책결정 단계에서와 마찬가지로 각종 정책자문위원회 형태가 정책집행 단계의 주요한 협의제도라고 볼 수 있다. 하지만 정책자문위원회는 주로 정책입안과정에서 전문가 의견 수렴을 위해 주로 활용되고 있다고 볼 수 있다. 따라서 정책의 집행과정에서의 문제점 분석 및 보완을 통하여 정책의 성과를 제고할 수 있도록 정책집행 단계에서의 협의 제도를 개선할 필요가 있다.

‘적극참여’ 형태는 민·관 협력을 통한 정책집행, 시민들의 자율적인 참여 등을 들 수 있다. 주로 자원봉사자 및 전문가의 자발적인 참여를 통해 이루어지고 있다. 통일부 행사를 지원하는 통일서포터즈 활동, 대북 인도적 지원이나 새터민 정착 지원 프로그램에 대한 시민사회단체들의 참여, 6·15 행사나 8·15 행사의 민·관 합동 추진 등이 대표적인 사례라고 볼 수 있다.

그러나 정책집행과정에서의 시민들의 적극적인 참여를 확보할 수 있는 제도는 아직 많이 부족한 편이다. 앞으로 정부가 시민사회단체, 전문가집단 등 이해당사자들과 공동 노력을 통해 정책목표를 달성할 수 있는 제도적 장치들을 확대하고, 이러한 상호협력을 통해 정책의 순응성과 효과성을 제고해야 할 필요가 있다.

정책평가 단계의 경우, 통일부의 ‘정보제공’은 주로 연례 통일백서 발간, 업무평가결과 공개, 행정정보공개 등의 형태로 이루어지고 있으며, 시민들의 정부에 대한 정보제공은 주로 고객·이용자·방문객 대상 서비스만족도 조사, 고객참여 서비스평가, 사이버 정책평가 등의 방식으로 이루어지고 있다. 참여정부 들어 정부는 거의 매년 시민들을 대상으로 고객만족도 조사 또는 정책평가를 실시하고 있다.

‘시민협의’는 주로 「통일정책모니터링」과 「통일정책평가회의」 등의 제도와 정책과제에 대한 여론조사 및 온라인 여론조사를 통해 이루어지고 있다. 특히 모니터요원은 통일부의 정책·계획 전반에 대한 제도개선 건의, 아이디어 제안, 정책에 대한 평가와 비판, 조사과제 수행 등의 역할을 수행하지만, 그 효과나 정책에의 반영 여부에 대한 평가를 내리기는 어려운 실정이다.

이 같이 대북정책평가 단계에서는 여러 가지 참여 제도 및 도구들이 활용되고 있지만, 정책 개선을 위해서는 그 결과가 환류되어 정책의 효율성과 투명성 및 책무성을 제고시키는 방안이 모색되어야 한다. ‘남이 하니 나도 한다’는 식으로 흉내를 내거나 전시성 제도를 남발하는 경우, 득보다 실이 클 수 있다. 따라서 이 같은 참여 제도 및 도구의 실행 결과를 공개하고 정책에 반영하기 위한 능동적인 노력이 요구된다.

#### 나. 시민참여 활성화를 위한 방안

대북정책과정에서 정부와 시민 간의 안정적인 파트너십을 바탕으로 바람직한 거버넌스가 이루어지기 위해서는 시민들의 정부 영역에 관여하는 데 방해가 되는 장애물을 제거하여야 한다.

우선 무엇보다도 당리당략적 접근을 배제해야 한다. 이는 정부-시민 간의 파트너십 관계를 가로막는 가장 주된 요인이다. 특히 우리 사회와 같이, 이념이나 정책에 기반하지 않고 지역주의에 뿌리를 둔 정당구조 하에서 이러한 태도는 심각한 폐해를 낳는다.

정부와 정치권은 대북정책을 당리당략적 차원에서 다루는 경향이 많다. 여론은 남북관계나 주변정세의 긴장관계가 고조에 따라 비례관계를 이루면서 변화하기 마련인데, 정당들의 대북정책 이슈에 대한 접근은 지나치게 여론에 민감한 아전인수 격의 태도를 보이기 경향이 있다.

둘째, 형식적인 참여제도를 개선하고 적절한 참여방법들을 강구해야 한다. 앞서 살펴보았듯이 참여정부 들어 대북정책단계별로 많은 참여제도들이 도입되고 개선되어 갔다. 하지만 정책과정에 대한 새로운 규범과 형식이 필요함에도 불구하고 이해당사자들을 정책과정에서 배제시키는 형식적 참여모델(stylized participation model)의 한계가 드러나기도 하였다.

대북정책을 두고 남남갈등을 해소하기 위해서는 정책과정에 새로운 사회

적 합의모델 도입과 우리 상황에 맞는 시민참여의 모델에 대한 연구가 필요하다. 이는 뒤에서 상술하겠지만, 대북정책 의제설정과 결정이 국회나 관료 중심의 폐쇄적인 구조가 아니라 일반시민들이 광범위하게 참여할 수 있는 심의민주주의의 성격을 갖는 모델의 도입을 통해서 가능하다.

셋째, 바람직한 거버넌스를 이루기 위한 정책참여의 활성화를 위해서는 정부-시민 파트너십에 대한 시민의식이 성숙되어야 한다. 우리 사회의 정치의식은 정치적 무관심 하에서 정부-시민단체 협력에 대한 부정적 인식을 갖는 경우도 있고, 오랜 권위주의적 정권 하에서의 부정적 경험으로 인해 정부와 협력하는 데에 대한 정서적 거부감도 존재하고 있다. 정책참여의 활성화를 위해서는 이러한 부정적인 요인들을 제거하여야 한다.

또한 바람직한 대북정책 거버넌스를 이루기 위해서는 정책참여로 인해 생겨나는 지연(delay)과 비능률도 기꺼이 수용하는 시민의식이 확산되어야 한다. 그래야만 시민의 투입을 대북정책과정으로 통합하여 대북정책의 질과 정부에 대한 국민의 신뢰를 제고시킬 수 있다. 이를 위해서는 일반시민들이 직장과 일상생활에서 토론과 심사숙고를 생활화하는 미덕을 확대하여야 한다.

#### **다. 대북정책 시민참여의 활성화를 위한 과제**

대북정책 거버넌스의 활성화를 위해서는 시민사회가 실질적인 영향력을 행사하기 위한 몇 가지 조건들을 구비하여야 한다. 무엇보다도 우선 중요한 것은 대북정책에 대한 지식과 정보를 갖추어야 한다. 시민단체들이 각종 대북정책 이슈들에 대해 합리적인 대안을 제시할 수 있을 때 영향력을 행사할 수 있다.

둘째, 민주적인 대북정책 거버넌스의 활성화를 위해서는 시민사회의 정책결정에 대한 접근기회를 확대시켜야 한다. 시민사회단체들은 통일부 등에 대한 형식적인 자문 역할보다는 정책결정과정에 주요 행위자로 활동할 수 있도록 접근 기회를 확대하여야 한다.

셋째, 시민단체들은 각자의 전문영역에서 정책과정에 중요한 파트너로 참여할 수 있기 위해서는 자신들이 하는 활동을 통해 지적 설득력, 정치적 영향력 혹은 재정적 역량을 달성할 수 있어야 한다.

또한 시민단체들은 투명성과 책무성의 문제를 해결하여야 한다. 정부와 기업에 대한 책무성과 투명성이 강력하게 요구되는 만큼 시민단체들도 투명성과 책무성을 갖추어야 한다. 시민단체들이 내부 민주성을 결여한 채 일반적인 의견을 대표하지 않고 창설자나 일부 명망가의 의견을 받들어 정부나 다른 행위자들이 민주적이지 않거나 호응적이지 않다면 비난하기는 어렵다.

그리고 시민단체들은 자신들이 옹호하는 정책에서 어떤 실수가 발생하게 되면 모든 이해당사자들과 함께 공동으로 책임을 분담할 수 있는 책무성을 갖추어야 한다. 시민단체들은 재정적 책무성뿐만 아니라 각종 서비스 혹은 활동의 수혜층에 대한 책무성 그리고 시민단체 활동에 어떤 형태로든 영향을 받는 시민에 대한 무한의 책무성을 갖추어야 한다.

대북정책이 다루고 있는 많은 문제들은 다른 정책과는 다르게 실패요소를 많이 담지하고 있기 때문에, 시민단체들은 특정 의제에 대한 지지나 반대의 주장을 할 경우, 스스로가 갖춘 전문성을 토대로 자신들의 주장이 어떤 결과를 초래할지 신중을 기할 필요가 있다. ‘맹목적인 반대의 정치’ 시대는 저물어 가고 있기 때문에 시민단체들은 ‘예상되는 정책결과’를 두고 이해관계자와의 로비활동에 치중하기보다는 공론의 장 형성을 위해 정책대화 과정을 중시하는 데 목표를 두고 변화를 시도해야 할 것이다.

한편 시민단체들은 대북정책 거버넌스의 활성화를 위한 정책참여를 강화하기 위해서는 여러 가지 난제를 해결해야 한다. 먼저 재정자립과 상업화의 문제를 해결해야 한다. 시민단체들의 정부에 의존하거나 수익사업에 매달리게 되면 스스로의 정체성과 자율성에 심각한 문제를 일으킬 수 있다.

둘째, 선거과정에서의 시민단체의 관여에 대한 많은 문제제기에서 알 수 있듯이 ‘권익주창’(advocacy)과 정치화의 문제도 해결하여야 한다. 시민단체들은 대북정책에 대한 지지와 압력을 행사하며 정치활동을 하기 때문에 대북정책을 지지하거나 반대하는 과정에서 유권자인 일반시민에게 적지 않은 영향을 미친다. 하지만 이로 인해서 공익을 우선하는 주창조차 정파적 견해로 오해받기 때문에 ‘의사와 표현의 자유’를 보장하는 한에서 우리의 실정에 맞는 참여 조건을 마련할 필요가 있다.

셋째, 대북정책 참여거버넌스에서 통일시대가 다가옴에 따라 ‘시민참여 불평등’과 ‘다수공익의 배제’ 문제 또한 검토해 볼 필요가 있다. 시민단체들

이 부의 편중과 소득불평등으로 인해 다수인 저소득층 중심보다는 중상류층을 중심으로 주도된다면, 역설적이게도 통일시대의 대북정책 거버넌스는 시민참여 불평등 현상을 더욱 악화시킬 것이다. 앞으로 우리 시민사회는 남북한 교류·협력이 확대되고 통합 정도가 심화되어감에 따라 남북공동체의 공공선과 일반시민의 보편적 이해에 기초한 상호호혜적인 프로그램에 대한 '대북정책 거버넌스'를 어떻게 활성화할 것인지를 구체적으로 고민해야 한다.

### 3. e-참여거버넌스의 활성화

#### 가. 온라인 정책참여의 확산

한국사회의 다원화와 정치적 민주화가 진전되면서 사회 각 영역에서의 시민참여에 대한 요구도 증대하고 있다. 대북정책에 있어서도 시민생활과 직결된 정책에 대한 제안과 민원제기 등 시민참여의 요구 수준이 높아지고 있을 뿐만 아니라, 대북지원, 북한인권 등 시민단체의 활동이 확대되면서 각종 프로그램 수립 및 집행 시 이들과 원활한 협조관계를 유지할 수 있는 새로운 제도의 모색도 활발하게 이루어지고 있다.

이 과정에서 시민들이 IT(특히 인터넷)를 활용해 공공정책의 결정과정 및 주요 사회적 의제의 공론화 과정에 직접 참여하는 비중도 점차 증가하고 있다. IT기술의 급속한 보급과 발전은 시민참여의 형식과 내용에도 혁명적인 변화를 초래하고 있다. 2006년 국가정보화백서에 따르면, 1998년까지 세계 22위에 머물렀던 우리나라 국가정보화 수준이 2004년 7위로 급상승했고, 2005년에 이어 2006년에도 세계 3위를 유지한 것으로 나타났다.

이와 아울러 정책결정과 관련하여 정책과 권위가 정부만이 아니라 다양한 사회, 경제, 정치적 행위자에게 부여되어야 한다는 관점도 크게 확산되면서, 통치(government)에서 거버넌스(governance)로의 패러다임 전환이 선택이라기보다는 정보화 시대의 대세로 자리잡고 있다. 따라서 국가 중심의 통치능력은 약화되고 시민참여 요구는 높아지는 상황에서 e-거버넌스가 새로운 대안적인 정책참여 틀로 자리를 잡고 있다.

특히 전자민주주의(digital democracy)는 최근 들어 새로운 참여민주주의의 비전으로 부각되고 있다. ICT의 발전은 다양한 커뮤니케이션 채널을

제공함으로써 정부와 시민, 시민과 시민 사이의 상호작용을 강화시켜주고 협의(consultation) 공간을 획기적으로 확대시키는 데 기여하여 왔다. 그 결과, 일반시민들은 온라인 상에서 대북정책 협의과정에 자신들의 견해와 이익의 표출은 물론이고, 보다 직접적으로 정책결정과정에 참여할 수 있게 되었다. 이러한 변화는 기존의 ‘정부 중심적 거버넌스’가 ‘시민참여 거버넌스’로 점차 이동하고 있음을 의미한다.<sup>83</sup>

ICT 혁명으로 가능해진 새로운 시민의 정책참여 유형은 전자정부(e-government)의 구축에서부터 찾을 수 있다. 전자정부의 성공여부는 OECD의 기준인 ‘정보제공’(information), ‘시민협의’(consultation), ‘적극참여’(active participation) 방식인 오프라인 방식과 새로운 ICT 도구를 활용하는 방식을 적절히 통합하는 것에 달려 있다. 이를 위해 세계 각국의 정부들은 법률, 정책, 제도 측면에서 다양한 노력을 진행해 왔다.

우선 정보제공 유형에 있어서 통일부도 웹사이트를 갖추고 있다. 인터넷은 통일부가 관장하는 방대한 양의 정보를 검색, 선택, 통합하는 강력한 도구를 제공하고 있다. 그러나 통일부는 시민들이 보다 쉽게 북한·통일에 관련한 정보를 얻고 정책에 참여할 수 있도록 네티즌들의 온라인 활동에 부합하는 방향으로 통일부 홈페이지에 대한 접근성을 높이기 위한 다양하고 편리한 방안들과 콘텐츠를 지속적으로 강구해 나가야 한다.

둘째, 시민협의 유형에 있어서 대북정책 현안과 관련한 ‘이슈토론폰’과 통일 문제에 대한 자신의 생각이나 정보 등을 올릴 수 있는 게시판 등을 운영하고 있는 등 정책협의와 관련하여 다양한 온라인 참여방안을 강구하고 있지만, 이것이 실질적인 협의 기능을 수행하고 있다고 보기는 어렵다. 더욱이 인터넷 사용인구에 비해 통일부 홈페이지에 대한 실질적인 참여율은 매우 저조하여 쌍방향적인 협의 기능 확보를 위해서는 근본적인 대책 마련이 요구된다.

## 나. 온라인 참여제도의 유형과 사례

대북정책 분야에서 온라인 시민참여가 성공적으로 이루어지려면, 정책결정의 목적과 제약요인 그리고 효과 등을 총체적으로 고려해야 한다. 즉 새로운 제도의 시민참여 제도 여부, 온라인 참여의 부정적 우려 불식과 긍정적

83\_ 김용철·윤성이, “E-Governance 구축의 전략적 모색,” pp. 199-200.

효과 기대 여부, 온라인 참여제도의 도입에 의한 참여 목표의 성공적 달성 여부 등에 대한 충분한 검토가 있어야 한다.

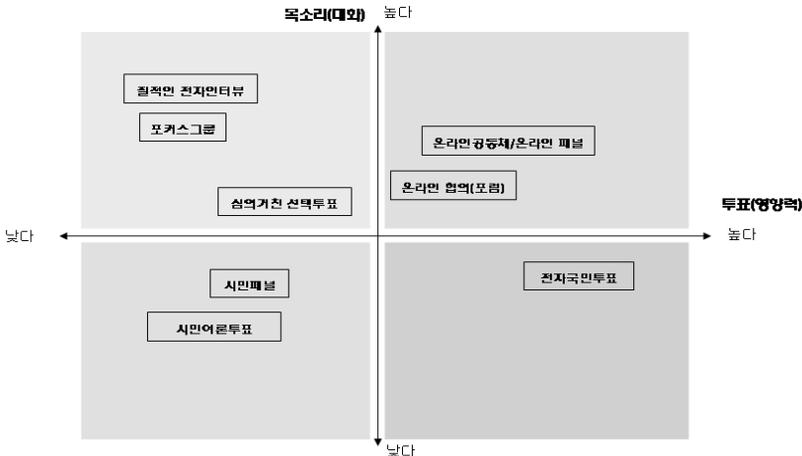
온라인 참여의 제도적 수단은 세부적인 대북정책의 성격과 적용범위에 따라 온라인 참여의 제도적 수단은 다르게 만들어져야 한다. 대북정책 결정 과정에 있어 온라인 시민참여의 방법으로 다양한 제도들이 고려될 수 있다. 콜만과 고츠(Stephen Coleman and John Gotze)에 의하면, 온라인 시민참여의 유형을 목소리(대화)의 강도와 투표(영향력)의 정도에 따라 세분화하여 도식화할 수 있다.

첫째, 온라인 시민배심제(e-citizen jury)는 각 분야에서 대표성을 지닌 개인들이 참여하며 일정기간 동안 정부의 정책안을 검토하고 협의하여 최종적인 권고안을 제출하는 기법이다.

둘째, 전자청원(e-petition)은 시민들이 의제를 설정하고 일정기간 토론을 거치면서 청원안을 결정하고 이에 대한 지지서명을 첨부하여 정부 혹은 의회에 제출하는 기법이다.

셋째, 온라인 포커스그룹(online focus group): 정책 분야에 대한 전문적 지식을 갖춘 8-10명의 포커스그룹이 1-2시간의 토론을 통하여 정책에 대한 검토안을 제시하는 기법이다.

<그림 V-1> 온라인 시민참여 제도의 다양한 유형



자료: Stephen Coleman & John Gotze, *Bowling Together: Online Public Engagement in Policy Deliberation* (Hansard Society, 2003), p. 24.

넷째, 심의적 온라인 대안투표(deliberation option e-poll)는 250-600명 정도로 구성된 시민들이 2-4일 동안 전문가 집단의 자문을 받으면서 정책대안에 대해 토론한 후 정책대안에 대해 투표를 하는 기법이다.

다섯째, 온라인 시민패널(e-peoples panel): 성별, 연령, 지역 등을 고려하여 선발된 1,000-2000명의 시민패널을 대상으로 1년에 서너 차례 정책에 관한 여론조사를 하는 기법이다.

여섯째, 온라인 여론조사(public opinion poll online)는 전체 시민들을 대상으로 정책에 관한 여론조사를 실시하는 기법이다.

일곱째, 전자투표(e-voting)는 전체 구성원들이 참가하는 정책대안에 대한 직접투표를 실시하는 기법이다.

이러한 기법을 바탕으로 한 온라인 시민참여의 성공적 사례들에는 여러 가지가 있는데, 이는 세계 각국에서 시민참여형 거버넌스를 구축함에 있어 귀중한 경험적 근거를 제공해 준다.

#### □ 영국의 ‘시민공간’

먼저 영국의 사례는 영국 정부가 온라인상에서 국가의 정책에 대한 국민 토론을 이끌어내기 위해서 ‘시민공간’(Citizen Space)이라는 온라인 정책토론 사이트를 개설한 데서 비롯된다. ‘시민공간’은 마치 사람들이 최신뉴스를 보기 위해서는 BBC뉴스 온라인을 방문하듯이, 국민들은 그들에게 영향을 미치는 정책을 개발하는 사람들에게 그들의 견해를 알릴 수 있도록 하는 참여공간으로 인식하고 있는 것이다.

영국의 ‘시민공간’이 지니는 주요한 특징은 일반시민이 책임이 있는 관련 공무원에 대한 세부적인 사항을 소개하고 시민참여자가 이들과 직접 접촉할 수 있도록 돕고 있다는 데에 있다. 그 뿐만 아니라 보다 심도 있는 정책토론을 위해 통제된 멤버십을 제공하여 손쉽게 사용가능한 기술을 활용할 수 있도록 하고 있다. 그리고 ‘시민공간’은 정책토론을 촉진시키고 시민들로 하여금 이 사이트에 관심을 가지도록 하기 위해 고위 이해관계자와 책임부서의 장관 간의 온라인 토론이 가능토록 하고 있다. 더 나아가 ‘시민공간’은 온라인 정책토론이 관심 있는 NGO, 기업 및 이해집단과 직접 연계되도록 함으로써 공식적으로 외부와 연결될 수 있도록 해 놓고 있다.

#### □ 스코틀랜드의 ‘온라인 정책포럼’

스코틀랜드의 ‘온라인 정책포럼’은 각종 토론주제에 대해 직간접적인 이해관계가 있는 협의 대상들이 모두 참여하는 온라인 정책공청회 사이트로서, 주관 행정기관이 직접 온라인 공청회를 주관하기보다는 협의과정을 직접 관찰할 수 있는 ‘조정위원회’가 운영하는 방식을 취하고 있는 것이 특징이다.

스코틀랜드의 ‘온라인 정책포럼’은 ‘이슈포럼’과 ‘정책포럼’ 두 가지가 있는데, ‘이슈포럼’은 정책결정자, 이해관계자 혹은 전문가들이 주로 참여하는 정책이슈 중심의 온라인 정책포럼을 말하며, 여기서는 하나 이상의 토론방의 주제가 제시되며 의견제시, 주제관련 웹사이트와 링크, 여타 배경정보 등을 볼 수 있고 참여자들의 다양한 의견과 반응을 살펴볼 수 있도록 하고 있다.

그리고 ‘정책포럼’은 정책안과 직접 관련된 주제/이슈를 중심으로 조직된 온라인 토론방으로, 정책안과 관련된 사람들에게 응답을 요청하도록 하고 있는데, 여기서 참여자들은 다른 아이디어나 제안을 제출할 것으로 요구받기도 하지만 주로 제안된 정책에 대해 찬성하는 정도와 그 이유 등을 나타낼 수 있도록 하고 있다.

#### □ 스코틀랜드의 전자청원제도

1999년 12월 스코틀랜드 의회는 국민들의 청원 기회를 확대하기 위하여 전자적 청원제도를 도입하기로 결정하였으며, 이를 위해 2000년 3월 Napier 대학의 ITC(International Teledemocracy Center)에서 전자청원 시스템을 구축하였다. 이후 전자청원제도는 약 4년간의 시험 운영기간을 거쳐 2004년 2월 공식적인 청원제도로 자리잡게 되었다.

스코틀랜드 전자청원 시스템 구축에 있어 가장 중시하는 사항은 민주성이다. 이는 청원과 관련된 다양한 정보를 사이트 상에서 제공함으로써 시민들이 청원의 내용에 대해 충분히 인지하고 지지여부를 판단할 수 있도록 하였다. 또한 전자청원 시스템에서는 청원에 대해 단순히 서명하는 것뿐만 아니라 내용에 대해 지지 혹은 비판의견을 제시할 수 있도록 하여 심의(deliberation)의 과정을 거친 후 지지여부를 판단할 수 있도록 하였다.

□ 미국의 전자적 정책결정(e-Rulemaking)

미국의 전자적 정책결정(e-Rulemaking)은 연방정부의 각종 규제 및 규정 결정 과정에 시민들의 참여를 보장하기 위한 제도이다. 연방정부가 만드는 각종 규제(regulations) 및 규정(rules)들의 내용과 관련 문서들을 공개하여 시민들의 견해를 청취하며, 시민들의 의견은 해당 부처로 전달된다. 이 시스템에서는 각 개인들이 다른 시민들의 견해를 보거나 토론할 수 있는 기회는 제공되지 않고 있다.

미국의 전자적 정책결정 사례는 OECD 연구에 따르면 정부-시민관계 가운데 협의(consultation)의 단계에 해당된다. 협의의 단계에서는 정부는 시민들에게 정책안의 내용과 관련 자료를 공개하고 시민들은 정책안에 대한 자신들의 견해를 제시하도록 되어 있다.

이 외에도 온라인을 통한 시민들의 정책참여 외국 사례들에는 많은 것들이 있다.

일반적으로 온라인 시민참여의 외국사례는 형식상 시민들간(citizen to citizen)의 웹 포럼 형태를 띠고 있으나 대체로 정부 주도(government host)의 시민참여 거버넌스를 특징으로 하고 있다.

정부 주도의 시민참여 거버넌스는 대체로 정책포럼에 초점을 두기보다는 공급자 중심의 정보제공형 서비스로 변질되는 경우가 많다. 즉 시민참여 거버넌스는 웹 토론 형식의 참여보다 e-mail이나 지정된 양식에 입력하는 형태로 국민의 의견을 청취하는 것을 더 선호하며, 이러한 청취 결과를 사후에 온라인에 공개하는 소극적인 방식으로 운영되고 있다.

이 같은 잠재적 한계점은 통일부의 시민참여 사례에서도 마찬가지로 나타난다. 정부 주도 거버넌스는 정부의 의사결정권자의 무관심과 소극성으로 인해 유명무실한 존재가 되는 경우가 많으며, 오히려 정부의 의지와 관계없이 민간 차원에서 자발적으로 형성된 온라인 정책 커뮤니티나 웹진 형식의 포럼 등이 더 활성화되고 있는 실정이다.

정부 주도의 온라인 시민참여 공간이 제대로 활성화되지 않고 있는 것은 관리적인 고려 없이 온라인 정책참여 공간을 만들기만 하면 시민과 유권자들이 자동적으로 참여할 것이라고 안이하게 생각했기 때문이다. 물론 이러한 정부 대 시민 간의 정부 주도 거버넌스가 실패한 데는 정부가 운영했기 때문이라기보다는 의사결정권자의 적극적인 행동과 운영상의 문제가 더 클

수도 있다. 따라서 정부 주도의 참여거버넌스가 지니는 한계를 보완하기 위해서 민간 차원에서 자발적으로 생성된 온라인상의 민간포럼의 사례에서 배울 점이 많다.

#### 다. 온라인 정책참여의 활성화를 위한 방안 및 과제

온라인 정책참여 상의 문제점들은 시민과 정책담당자 간의 쌍방향 토론이 이루어지지 않은 채 정책공급자의 일방적 의제설정 또는 시민들의 일방적 의견제시에 그치고 있다는 점이다. 따라서 외국의 온라인 시민참여 사례로부터 우리가 얻을 수 있는 시사점들은 다음의 몇 가지로 정리해 볼 수 있다.

첫째, 영국의 ‘시민공간’ 사례와 같이 특정한 정책에 대한 시민과의 협의 과정에 대한 표준절차 방식을 제도화할 필요가 있다. 둘째, 토론을 촉진하면서도 갈등해결에 나서기도 하는 회의주재(moderation) 및 중재(mediation)의 역할이 매우 중요하다. 셋째, 참여시민의 대표성을 확보하고 공정한 판단과 결정을 기하기 위해서 ‘온라인 시민참여패널’을 제도적으로 도입함으로써 일반시민 참여자의 선정기준을 둘러싼 의혹을 불식시켜야 한다.

넷째, 토론되거나 결정된 결과들을 정량적 수치와 함께 피드백 보고서를 온라인상으로 공개함으로써 참여자로 하여금 효능감을 제고시킬 수 있게 하여 사이트의 활성화 효과를 거둘 필요가 있다. 다섯째, 당면한 정부정책뿐만 아니라 이슈 사항에 대해서도 신속하게 의제를 제시하여 시민들의 관심과 참여를 유도하는 기반을 마련하는 것도 중요한 과제가 된다.

대북정책과정에서 온라인 시민참여가 성공적으로 이루어지려면, 근본적으로 정책결정의 목적과 제약요인 그리고 효과 등을 총체적으로 고려해야 한다. 즉 새로운 제도의 시민참여율 제고 여부, 온라인 참여의 부정적 우려 불식과 긍정적 효과 기대 여부, 온라인 참여제도에 의한 참여 목표의 성공적 달성 여부 등에 대한 충분한 고려가 있어야 한다. 이러한 차원에서 대북정책에서 중요한 원활한 정보흐름, 온라인 참여의 효능감 확보, 온라인 시민참여의 범위 합의 등의 쟁점에 대한 분명한 준비와 합의가 사전에 이루어져야 한다.

우선 대북정책과 관련해서 원활한 정보흐름과 관련해서는 첫째, 정보부

자와 정보빈자 간의 디지털 디바이드 문제를 해결해야 한다. 둘째, 온라인 시민참여 성공여부는 상당부분 ‘분별 있는 시민’의 존재 여부에 달려 있기 때문에 합리적 의사소통 능력을 갖춘 분별 있는 시민을 키워내는 것이 중요하다. 셋째, 원활한 정보흐름이 보장되기 위해서는 오프라인뿐만 아니라 온라인상에서도 정부에서 시민, 시민에서 정부, 시민에서 대표자 그리고 시민에서 시민 등의 의사소통 채널이 활발하게 작동되어야 한다.

둘째, 온라인 정치참여가 대북정책과정에서 효과적인 수단으로 자리잡기 위해서는 온라인 정책공동체의 활성화를 통한 참여 효능감의 확보가 중요하다. 온라인 정책참여의 가장 일반적인 형태로 대북정책과정에서 통일부, 이해관계자, 전문가, 일반시민 등이 공동으로 의견을 수렴하거나 합의를 도출하는 협의체로서의 다양한 온라인 정책공동체를 형성하는 것이다. 정책과정에서 다양한 온라인 정책공동체를 형성함으로써, 참여자의 대표성, 전문성, 책임성을 바탕으로 진정한 네트워크 거버넌스 체제를 구축할 수 있다. 정책 각 단계별로 각종 연구회, 위원회, 뉴스레터, 정책고객관리 등 오프라인, 온라인 차원의 다양한 형태의 정책공동체를 운영하면서 시민배심원제와 시민패널, 공론조사, 디지털 브레인스토밍, 전자투표 등을 활용하는 것이 한 방법이다.

셋째, 대북정책 거버넌스 차원에서 온라인 시민참여가 활성화되기 위해서는 온라인 정책참여의 범위와 권한이 단계별로 구분되어야 한다. 모든 네티즌들이 구분되지 않고 동일하게 정책결정의 전체 단계에 일률적으로 개입하는 것은 효율적이지도 못할뿐더러 실현가능성도 매우 낮을 것이다. 따라서 정책결정과정에서 있어 누구의 의견이 더 집중적으로 비중을 갖고 투입되어야 할 것인가에 대해 고민할 필요가 있다. 또한 정책단계별로 주요 협의 대상의 선정문제와 함께 온라인 정책참여의 역할과 권한을 명확히 해야 한다. 참여자들이 행정서비스의 대상으로서 지위를 갖는 것인지, 결정권한이 없는 자문자로서 협력자적 권한을 갖는 것인지, 주요한 대북정책의제를 설정하고 정책결정단계에도 직접 참가하는 역할과 권한을 갖는 것인지 사전에 기준을 마련해야 한다.

요컨대 대북정책 거버넌스의 민주성을 제고하면서, 온라인 시민참여의 부작용이나 한계를 최소화하기 위해서는 정책정보의 공유, 정책협의의 활성화, 정책환류의 제도화를 모색해야 한다. 이를 통해서 온라인 시민참여로

인한 이른바 빅브라더, 포폴리즘 혹은 엘리트주의를 차단할 수 있다. 그러기 위해서는 정책협의를 위한 참여자의 범위가 매우 제한적인 경우의 정책과정은 민주적이라 할 수 없기 때문에, 심의를 능력을 보유한 분별 있는 시민들을 양성하는 것이 시급한 과제이다.

#### 4. 심의민주주의 정책참여 활성화

##### 가. 심의민주주의 정책참여의 확장

통일부의 시민참여 방식은 대체로 기술관료제적 모델의 특징을 보여주고 있다. 기술관료제적 모델은 의견 투입이 일방적·개별적으로 이루어지며 상호작용적 의사소통이 없는 것이 주요 특징이다. 외부 참여는 주로 전문가들이 자문을 위하여 위원회에 참여하는 방식을 사용하며, 시민과 이해관계자들의 참여는 공청회에서 가능하지만 의사소통과 상호작용이 이루어지기 어렵다.

우리가 대북정책 분야에서 심의민주주의 참여제도의 도입을 고려하는 것은 참여의 질적 제고를 통해 거버넌스의 책무성과 민주성을 확대하고자 하는 이유 때문이다. 보통 국민투표 등의 직접민주주의 제도는 많은 사람에게 심사숙고할 여유를 주지 않고 짧은 시간 내에 투표하도록 강제하거나, 또 선동정치에 휩쓸리게 하는 문제들을 안고 있다.

따라서 시민들이 대북정책 이슈에 대하여 진지하게 종합적으로 생각하고 관여할 수 있도록 여건을 조성하여 정책과정에 참여하도록 하는 방법을 모색하여야 한다. 시민참여가 의미를 갖기 위해서는 단순하게 의견을 개진할 기회만 주거나 각종 위원회에 대표로 참여할 권리만을 주어서는 안 된다.

이미 대북정책 분야에서도 대북지원이나 새터민 정착 등에 있어서는 시민참여가 의미를 갖기 시작했다. 시민단체 대표가 구체적인 정책과 프로그램의 설계에 참여하기도 하고, 이러한 참여는 정책의제와 결과가 미리 정해지지 않은 상황에서 이루어지는 경우도 있다. 통일부가 2005년도부터 실시하는 ‘합동사업’의 경우가 대표적이다.

이 같은 참여는 앞서 살펴본 OECD가 제시하는 ‘적극참여’의 기준에 속한다고 볼 수 있다. 적극참여 추구는 심의민주주의(deliberative democracy)의 주장과 관련이 많다. 심의민주주의는 정부의 의사결정에 있어서 심사숙고

과정(deliberative process)에 필요한 관련 정보를 가진 시민의 참여가 이루어지도록 하는 것이다.

대북정책 영역은 남남갈등이 대표적으로 발현되는 지점이기 때문에 정책에 대한 심의 과정이 무엇보다 중요하다고 볼 수 있다. ‘심의’(deliberation)의 의미는 최근 들어 일반시민의 참여 중요성을 크게 강조하면서 일반시민이 의사결정에 참여해서 서로 그리고 엘리트와 더불어 토의하며 의사결정을 하는 과정으로 변화해 왔다.

일반시민의 적극참여를 중시하는 심의민주주의의 획기적인 진전은 대북정책 분야에도 크게 영향을 미치고 있는 과학기술, 문화 및 정치 측면의 발전에서 그 배경을 찾아볼 수 있다. 인터넷, 이메일 등의 의사소통 수단의 급진전은 많은 정보를 갖고 누구나 시간과 공간의 제약을 받지 않고 문제를 제기하고 의제를 제시하며 진지한 토의를 할 수 있도록 해 준다.

하지만 심의민주주의 차원에서 대북정책 거버넌스를 활성화하기 위해서는 정책과정에서의 시민참여 확대를 위하여 어떤 방안을 도입할 것인지, 기존의 제도들을 어떻게 보완할 것인지 여부에 대해서 여러 가지 측면의 충분한 검토가 이루어져야 할 것이다. 시민참여 확대방안이 실효성을 가질 수 있기 위해서는 시민들이 관련 요건을 구비하고 대북정책과정에 헌신해야 한다. 또한 참여자의 대표성을 확보하기 위한 방법, 절차·회의 등의 구성과 진행·관리상의 공정성·효과성을 확보하기 위한 방안도 모색되어야 하고, 도출된 결과를 정부가 수용할 수 있는 방안도 심층적으로 검토되어야 한다.

#### 나. 심의민주주의 참여제도의 유형과 사례

심의민주주의 제도들은 대통령 탄핵 등과 같이 여야가 정치적으로 극한 대결하는 사안에 대한 해결방식으로 채택되기는 어렵지만, 국가기관과 국민 모두가 장기간 신중한 심사숙고를 해야 하는 사안들에는 적용 가능한 제도들로 볼 수 있다.

따라서 대북정책과 관련해서 대북지원 문제, 국가보안법 폐지 문제, NLL 재설정 문제, 북한인권 문제, 국군포로 및 납북자 문제 등과 같이 장기간 신중한 심사숙고를 통해 해결방안을 모색해야 하는 사안에 심의민주주의 제도를 적용해 볼 수 있을 것이다.

통일부는 아래 <표 V-2>에서 주로 ‘일반적인 시민참여’에 해당하는 참여제도들을 도입하고 있다. 특히 참여정부 들어 이 같은 참여 유형의 도입은 급속히 증대되어 왔다.

<표 V-2> 목적 및 구성원에 따른 시민참여 유형

시민참여의 유형	목적	예시	
1) 일반적 시민참여 - 최광의의 참여적 의사결정 중 협의의 참여적 의사결정을 제외한 참여의 유형 - 갈등영향 분석 후 참여적 의사결정 방법이 이용될 사안으로 판단된 사안에는 단독으로 적용될 수 없음	(1) 학습 및 정보제공을 목적으로 하는 참여 - 정보제공·교육을 목적 - 일반시민의 의견수렴 기회는 없거나 매우 적음	전단, 팸플릿, 홍보책자, 비디오테이프 등의 자료배포 뉴스자료 배포 대중매체에의 광고 인터넷 웹사이트 운영 공공장소에의 자료전시	
	(2) 정보제공 및 의견수렴을 목적으로 하는 참여 - 정보제공의견수렴(숙의없는)을 목적 - 일반시민의 의견반영의 기회는 적음	Open House 운영 공청회 여론조사	
	2) 심의민주주의 시민참여 - 협의의 참여적 의사결정 유형 - 공공의사결정에 실질적으로 영향을 미침 - 보장된 숙의과정을 포함	(1) 여론확인을 목적으로 하는 참여 - 시민적 여론에 대한 숙의 - 숙의 후 도출된 여론이 정책에 반영됨	포커스 그룹 공론조사
		(2) 정책에 대한 숙의를 목적으로 하는 참여 - 정책의 형성을 목표로 숙의 - 숙의 후 도출된 결과가 정책에 반영됨 - 반드시 합의를 목적으로 하지 않음	① 이해관계자 참여 - 정책에 영향을 받는 이해관계인이 참여 - 협력적으로 문제 해결
② 이해관계를 비제한 일반시민의 참여 - 모든 시민에 영향을 미치는 사안 - 사회적 목표로서의 공공선의 추구			시민배심제 합의회의

(출처) 김유환 외, “공공갈등과 참여적 의사결정,” (지속가능발전위원회).

심의민주주의 시민참여 방법들은 일반적인 참여방법들이 일방적인 의사소통 구조를 가지고 있는 데 비해, 모든 참여자 간의 대면적인 상호의사소통을 보장하고 있다. 이는 통일부 등 관계부처 공무원, 북한 및 통일문제 전문가, 정당·기업 등 이해당사자, 일반시민 간의 토론, 논쟁 및 반박 과정을 포함하는 상호학습을 통해 정책의 질을 향상시키고 민주적 정당성을 확보하는 데 기여할 수 있다.

하지만 심의민주주의 참여제도들을 대북정책 분야에 도입하기 위해서는 매우 신중한 태도를 보여야 한다. 심의민주주의 제도는 매우 다양하며, 정형화된 틀이 요구되는 것도 아니기 때문이다. 심의민주주의 참여제도들은 사용하는 목적에 따라 여론의 확인, 정책이나 사업의 결정, 구체적인 방법의 선택 등과 같은 상이한 논의를 위해 이용될 수 있다. 동일한 유형의 방법이 상이한 목적으로 사용된 예도 흔히 발견된다. 따라서 대북정책에 있어 심의민주주의 제도를 도입하기 위해서는 세부 정책이나 사업의 특성에 따라 보다 효과적인 심의민주주의 제도들을 선택하는 것이 매우 중요하다.

또한 심의민주주의 제도는 정부제도들에 국한되어서는 안 되며, 사회 전반에 확대되어 일상화됨으로써 실질적인 민주적 제도로 정착되어야 한다. 심의민주주의가 제대로 정착되기 위해서는 시민들이 사적 영역에서 토론과 심의의 미덕이 확대되어야 하며, 직장과 일상생활에서 심의와 토론을 하는 생활화를 통해 공적 판단에서 바람직한 심의가 이루어질 수 있다. 심의민주주의 성공은 특히 정부와 시민 사이를 중개하는 참여제도들에 크게 의존한다.

여기서는 심사숙고와 토론을 통한 공익 증진을 도모할 수 있는 몇 가지 시민참여 형태를 대북정책 분야에서 도입할 수 있는 심의민주주의 참여제도로 소개하고자 한다.

#### □ 공론조사

공론조사는 주로 정책의제설정이나 결정 단계에서 여론을 확인하기 위해 일반 여론조사 대신에 사용 가능한 방법이다. 통일부는 통일 및 대북정책에 대해 이슈가 발생할 때마다 여론조사를 시민들의 ‘권유적’ 참여를 모색하는 정책참여 도구로서 활용하고 있다. 따라서 중요한 북한 및 통일문제와 관련하여 공론조사를 활용할 수 있을 것으로 판단된다. 재경부에서는 ‘8·31 부동산대책’을 수립할 시 공론조사를 활용하였다.

공론조사(deliberative polling)는 ‘심사숙고된 여론’ 조사라고 볼 수 있다. 일반 여론조사가 단순히 1회에 걸쳐 일반 국민의 의사를 확인하는 데 그친다면, 공론조사는 참여한 시민 대표들이 찬반양론으로 갈라져 서로의 입장을 경청하고 충분한 토의를 통해 균형된 의견을 수렴하는 새로운 여론조사 방식이다. 일반 여론조사가 자신의 답변이 어떤 영향을 미칠 것이라는 생각 없이 그럼으로써 ‘심사숙고’를 하지 않은 채 답을 하는 경향과 차이가 있다.

이는 일반 여론조사 방식으로 먼저 샘플링에 의해 주어진 사안에 대한 질문을 하고, 이에 관한 결과를 수집하고, 그 다음 샘플링에 참여한 대표들을 여론조사 주최 측에서 교통비, 수고비 등 일체의 비용을 부담하고 며칠간의 토의 모임에 초청해서 서로 찬반토론 등의 공개적 심의를 거치고 나서 다시 설문조사를 해서 최종 심사숙고된 의견을 수렴하는 방식이다.

#### □ 시민배심제

시민배심원(citizen's jury) 제도는 이해당사자가 아닌 선별된 시민들이 중요한 공적 문제에 관하여 전문가가 제공하는 지식과 정보를 바탕으로 4-5간의 숙의과정을 거쳐 결론을 도출하고 이를 정책권고안으로 제출하는 시민참여 방법이다. 현재 시민배심원제는 미국뿐만 아니라 영국을 비롯한 유럽 지역과 호주, 캐나다, 대만, 그리고 한국의 일부 지방자치단체들에서 공공정책 입안의 초기 단계에서 널리 활용되고 있다.

시민배심원제는 대북정책 사안별로 시민 모두에게 영향을 미치는 유형의 갈등해결을 위해 필요하다. 이는 시민의 대표성을 지닌 시민들이 법정외 분위기와 같은 회의 장소에서 전문가들에게 정책 질의를 하고, 토론과 심사숙고의 과정을 거쳐 도출된 의견을 정책제안으로 제출하는 기법이다. 이는 ‘재판배심제’와는 달리 남녀, 지역 등의 인구 특성에 비례해서 선발되며, 다수 의견과 소수 의견을 같이 제시한다.

#### □ 이슈포럼

이슈포럼(issue forum)은 ‘시민포럼’이나 ‘국민포럼’과 다른 특성을 가진다고 볼 수 있다. 이슈포럼은 정파적 견해에 따라 정책갈등이 심하게 나타나는 대북정책 분야에서 비정파적인 시민단체 네트워크를 통해 대북정책의 주요한 이슈를 선정해서 이에 관한 정보를 시민들에게 제공해 주고 이들의 심의

적 의견, 즉 ‘공적 판단’(public judgement)을 수렴하고자 하는 기법이다.

이는 심의민주주의의 진전을 위해 국회나 정부로 하여금 심각한 대북정책 이슈를 고려할 때 시민들의 진지한 이해와 판단 그리고 ‘심의’를 중시하도록 하는 시민운동의 성격을 지닌다. 예컨대 남북관계 기본계획 등을 두고 기존의 청문회나 공청회 등과 같은 실질적인 참여를 결여한 전통적인 토의 제도를 뛰어넘자는 취지에서 모색되는 제도이다.

#### □ 합의회의

시민의 ‘적극참여’ 제도를 대표하는 것 중 하나가 ‘합의회의’(consensus conference)이다. 합의회의는 이해당사자가 아닌 선별된 일반시민들이 이슈에 대한 전문가와 공직자의 의견을 듣고 자신들 사이의 의견교환과 토의를 통해 일치된 의견을 수렴하여 이를 기자회견을 통해 발표하는 일종의 시민포럼이다.

합의회의가 추구하는 중요한 목적은 사회적으로 논쟁이 되고 있는 문제에 대해 일반인들과 전문가 그리고 정치인들 사이의 상호학습을 통해 지식과 인식의 간격을 좁히는 것이자, 시민들의 삶에 중요한 영향을 미치는 공공정책에 대해 시민들이 직접적으로 참여하여 발언함으로써 이를 정책에 반영시켜 사회갈등을 예방하는 기능을 수행하는 데 있다. 우리나라에서도 합의회의가 몇 차례 개최되었지만, 국회나 정부에 의해 시행된 것이 아니라 시민단체에 의해 추진되었다는 점에서 비제도적이고 비공식적이다.

#### □ 포커스그룹(focus group)

포커스그룹은 심층적인 여론을 확인하기 위해서 특정한 주제에 대해 소그룹 형태로 행해지는 토론 기법이다. 예컨대 세부 대북정책 이슈를 두고 행해질 수 있다. 이는 대북정책의 목적에 따라 대상자들을 의도적으로 선정할 수 있다. 선정된 대상에게는 심층적 의견을 수집하기 위하여 관련 정보자료가 제공된다.

이는 정책 수립 시에 여론을 확인하기 위한 목적으로 사용하는 것이 일반적이지만, 정책의 내용이나 방법을 선택하기 위한 목적으로 구성되는 경우도 있다. 이 방안이 심사숙고를 통한 심층적 의견조사와 여론조사에 비교하여 효과적인 비용 등을 장점으로 하지만, 대표성 확보의 어려움, 시간적 제

약으로 인한 피상적 논의 전개 등의 단점도 가지고 있다. 또한 북핵문제 등과 같은 복잡한 기술적 문제나 북한인권 같이 가치 선택의 문제에는 적용하기에 적합하지 않다.

#### 다. 심의민주주의의 시민참여의 활성화를 위한 방안 및 과제

대북정책 거버넌스 차원에서 심의민주주의의 참여제도를 도입하기 위해 가장 중요한 요소 중 하나는 이해관계자 및 다양한 계층의 일반시민들이 의사결정 과정에 참여할 수 있는 참여적 틀을 마련하는 것이다.

따라서 정부가 실시하려는 구체적인 대북정책이나 대북사업의 특성에 따라 보다 효과적인 방법을 선택하는 것은 매우 중요하다. 혹여 잘못된 계획된 참여방식이 적용되었을 경우 혹은 의사결정과정에서 참여 자체에 강조점을 두는 경우, 자칫 정책결정의 지연과 비효율성이 극대화될 수도 있다. 심의민주주의의 참여제도의 성패 여부는 이슈별, 시기별로 어떤 방법을 선택하느냐에 달려 있다고 볼 수 있다.

우선 대북정책과정에서 심의민주주의의 참여방법을 선택할 시에는 고려될 수 있는 주요 특성을 검토해야 한다. 첫째, 기존 제도나 법령의 의사결정절차를 준수해야 한다. 예컨대 남북정상회담 후속조치로 서해평화협력특별지대의 구상을 가시화할 시 환경과 갈등관리 관련 법안 등을 고려해야 한다. 둘째, 문제의 복합성 및 불확실성에 대한 파악이 필요하다. 예컨대 북핵문제 해결과정에서 나타난 것처럼 다룰 이슈에 대한 예기치 않은 갈등을 사전에 분석해야 한다. 셋째, 이슈의 경과에 역사에 대한 분석이 필요하다. 예컨대 북한인권 문제 등을 두고 이슈를 명확히 분석해야만 이슈에 맞는 논의를 전개할 수 있다. 넷째, 이슈에 대한 대중의 이해도를 파악해야 한다. 대북정책 분야에서 상대방의 의견을 경청하려 하지 않는 ‘합리적 무지’를 고려하여 학습이 강조된다. 다섯째, 소요되는 시간과 예산을 명확히 해야 한다. 대북 지원 확대, 북한인권 해결 등 여유있게 충분한 시간을 가지고 따져보아야 할 성격의 문제들에 시간과 비용이 알맞은 방법을 선택해야 한다.

심의민주주의의 참여제도들의 여러 특성을 검토하여 한 가지 방법을 선택 하였을 시에는 장기간에 실시되는 의사분석, 시민참여계획, 실행계획 등을 단계별로 꼼꼼하게 준비하여야 한다. 그리고 그 방법이 구현되는 단계별로

학습 및 정보제공과 피드백, 협의, 심의적 참여 등이 목적에 맞게 적용되어야 한다. 심의민주주의가 구현되는 단계는 사전준비, 예비조사, 심의민주주의 참여방법 진행, 논의결과 평가, 결론 도출 및 외부 공개 등의 순서로 진행된다.

하지만 바람직하고 민주적인 대북정책 거버넌스에서 심의민주주의의 참여방법을 도입하기 위해서 여러 가지 과제를 해결해야 한다. 우선 대북정책에서 남남갈등을 축소해 나가기 위해서는 중립적인 제3자를 활용하는 방법론적인 충분한 발전이 고려되어야 한다. 둘째, 정부가 무조건 대북정책의 정당성만을 확보하고자 참여제도를 도입하려고 한다는 불신감, 정부의 객관성과 중립성에 대한 회의를 불식시켜야 한다. 셋째, 시간적 여유가 있는 대북정책 이슈에 대해서는 사전에 분석을 실시함으로써 합의도출에 필요한 참여방법을 적시에 채택할 수 있어야 한다. 넷째, 시민단체가 대북정책의 이해당사자로서 갈등을 야기하고 문제를 제기하는 수준이 아니라 공익을 대표하여 정책적 대안을 갖고 합의를 형성하기 위한 참여자로서 기능해야 한다. 다섯째, 국민적 신망이 있는 중립적인 제3자를 주재자나 촉진자(facilitator)를 선정하여 심의민주주의 참여방법에 의해 도출된 결론에 대한 일반시민의 신뢰도를 제고해야 한다. 여섯째, 일반시민이 북한방문이나 대북지원 현장모니터링 등을 통해 북한과 통일 문제에 대한 객관적 이해를 제고해야 한다. 일곱째, 대북정책에 대한 심사숙고를 촉진하고 남남갈등의 정치분쟁으로의 비화를 축소해 나가기 위해서는 참여자 선정에 있어 정치인을 가급적 배제해야 한다. 여덟째, 심의민주주의 참여제도의 운영에 있어서 일반 참여자들은 설득의 대상이 아니고 결정의 주체이기 때문에 이들의 의견이 존중되는 논의과정을 구현해야 한다. 아홉째, 대북정책에 대한 합리적 무지를 극복하기 위해서는 대화와 타협, 양보와 호혜에 익숙한 시민의식과 공동체문화를 구현해야 한다. 열째, 일반 참여자들이 대북정책 이슈를 다룸에 있어 충분한 시간을 가지고 성숙한 결론을 도출될 수 있도록 다차원적인 배려 대책이 마련되어야 한다. 열한째, 대북정책의 세부적인 이슈에 맞게 구체적이고 실효적인 심의민주주의 참여방법에 대한 제도적 뒷받침이 뒤따라야 한다.

## VI. 남북경협 거버넌스 활성화 방안\*

본 연구는 2006년도에 실시한 남북경협 거버넌스 실태조사를 바탕으로, 남한과 북한간 경제협력을 추진하는데 있어서 거버넌스를 활성화하는 방안을 마련하고자 하였다. 이를 위해서, 남북한간 경제협력을 위한 환경의 변화 및 거버넌스 활성화와 관련한 개념에 대해서 간략하게 논의하였다. 이어서 남북경협 거버넌스 활성화 방안과 관련하여 정부차원과 비정부차원으로 나누어 활성화 방안을 제시하고자 한다. 이와 같은 연구는 남북경협 현장에서 직접적으로 북한측과 만나서 대북사업을 영위하는 실무자들 및 정부차원에서 남북경협정책을 입안하는 실무자들과 시민단체에서 대북한 관계를 담당하고 있는 실무자들에 대한 심층 인터뷰를 통해서 이루어졌다는 점을 밝히고자 한다. 이어서 이러한 남북경협 거버넌스 활성화 방안의 포괄적 파악을 바탕으로 개성공단사업의 운용과정을 사례로 제시하고, 앞에서 분석된 활성화 방안을 요약, 정리해서 추후에 추진할 활성화 방향을 제시하고자 한다.

### 1. 남북경협의 환경변화와 거버넌스 활성화 개념

#### 가. 남북경협의 발전과 환경변화

남북경협은 20여년의 역사 속에서 지속적인 발전을 거듭하고 있는 상황이다. 물론 남한과 북한간 경제협력의 폭과 수준은 남한과 북한이 지리적으로 인접해 있고, 언어적 동질성을 가지고 있다는 일반론적 경제협력 환경의 유리함을 고려해 보면, 매우 낮은 수준에 있는 것도 사실이다. 2007년까지 진행된 남북경협의 역사를 본 연구의 주안점인 거버넌스 개념과 연관해서 살펴보면, 다음과 같은 점을 알 수 있다. 첫째, 남북경협의 초기인 1990년대 초반에는 남한과 북한이 분단 이후 단절되었던 경제교류를 시작함으로써, 남북한 간에 경제적 연결고리를 만들었다는 평가를 할 수 있다. 이 시기의 남북경협은 단순히 남한이 북한의 생산품을 반입해서 남한 사회에 소개를 하는 정도였으며, 남북경협에 종사하는 참여주체들의 수도 매우 제한적이

---

\* 본 내용은 김규륜·조한범·이 석·조정아, 『남북경협 거버넌스 활성화 방안(07-11-06)』 연구를 요약한 것임.

었다.

둘째, 1990년대 중반에는 북한의 여러 가지 내부적 불안정과 자연재해 등으로 인해서 북한이 심각한 경제난에 빠져들었기 때문에 남북경협을 확대하는데 경제적으로 근본적 장애요인이 있었던 시기라고 볼 수 있다. 더욱이 북한의 잠수정 침투 및 북한 핵문제 등 경제외적 요인으로 인해서 남한과 북한간 경제협력은 침체적 양상을 나타낸 시기였다. 그럼에도 불구하고, 이 시기에 남한이 북한에 원부자재 및 설비를 제공하고, 북한의 노동력을 활용하는 형태의 임가공 방식 경협이 활성화되었다는 것은 고무적인 일이었다. 이에 따라, 남북경협을 추진하고자 하는 경제주체들은 수적으로 증대하였으나, 많은 대북 경협사업자들이 열악한 남북경협의 환경을 극복하지 못하고 남북경협의 현장에서 떨어져 간 시기이기도 하였다.

셋째, 현대그룹의 정주영 회장이 추진한 금강산 관광사업과 개성공단 사업이 시동을 걸기 시작한 시기를 다음 단계로 볼 수 있다. 또 다른 의미에서의 대규모 남북 경협사업은 대북한 경수로 제공사업이다. 이 시기에 추진된 대북한 경수로 제공사업은 순수한 의미의 남북 경협사업이라고 하기는 어렵겠지만, 금강산 관광사업과 개성공단 조성사업과 함께 남한과 북한이 대규모로 경협을 추진할 수 있다는 점을 보여주는 일이었다.

본격적 의미에서의 남북경협은 김대중 정부에 진입하면서 남북정상회담의 합의 정신에 따라 남한과 북한이 보다 큰 폭의 경협을 추진하면서부터라고 할 수 있다. 사실상 남북정상회담은 남한과 북한이 상생의 경제협력을 추진하겠다는 의지를 국내외에 천명하였기 때문에, 김대중 정부의 햇볕정책과 함께 남북경협을 확대하는 기초로 작용하였던 것이다. 이에 따라, 그동안 추진되었거나 아이디어 차원에 머물렀던 여러 가지 남북 경협사업이 실천되기 시작했으며, 금강산 관광사업이 본 궤도에 진입하였고, 남북한 간에 철도를 연결하는 사업도 시작되었던 것이다. 그 결과, 노무현 정부는 보다 큰 폭의 남북경협을 시도할 수 있었으며, 2007 남북정상회담에서는 실제적인 사업들에 합의할 수 있었다고 평가할 수 있는 것이다. 따라서 현재 진행 중인 남북 경협사업 및 추후 추진예정인 남북 경협사업들은 과거와 달리 남한과 북한간 대규모적인 경제협력 형태의 사업들이 주종을 이루고 있는 것이다.

그리고 남북경협 역사에서 남한과 북한간 경제교류상 나타난 품목별 변

화를 살펴보면, 품목이 매우 다양화하고 있다는 특징이 나타난다. 이와 같은 결과는 남한과 북한에서 남북경협에 참여하는 경제주체들이 매우 큰 폭으로 증가하고 있다는 점을 의미하며, 거버넌스적 요소가 증대하고 있다는 점을 의미한다고 할 수 있다.

한편, 2007년도에 추진되고 있는 사업 중에서 주목할 만한 경험사업은 경공업 원자재 제공과 지하자원 개발사업이다. 이 사업은 남한이 북한에 경공업 원자재를 제공하고, 그 댓가로 북한이 지하자원을 개발해서 상환하는 형태이다. 이 과정에서 남한의 수많은 민간기업들이 자연스럽게 남북경협에 참여하게 되는 효과를 나타내고 있으며, 북한에서도 남북경협에 참여하는 주체들이 늘어나는 현상을 보이고 있다. 이러한 맥락에서 볼 때, 남북경협에 참여하는 주체들간 네트워크 형성 현상을 살펴보는 것은 매우 의미 있는 일이며, 통일연구원에서는 2006년도에 실태조사를 실시한 바 있다. 그 결과, 본 연구에서는 남북경협에 참여하고 있는 주체들간 네트워크를 보다 조밀하게 하는 한편, 이들간 네트워크를 활용해서 남북경협을 확대하는 방안을 마련하기 위해 본 연구를 추진하였다.

#### 나. 남북경협과 거버넌스 활성화

남북경협을 둘러싼 거버넌스의 개념은 다양하게 정의할 수 있겠지만, 본 연구에서는 논의의 명료화를 위해서 2006년도에 적용한 개념을 원용하고자 한다. 즉, 남북경협 거버넌스는 기존의 국가간 협상에 의한 조정 방식이 아니라 보다 다양한 행위자들의 참여를 기반으로 각 행위자들 간의 협조와 조정에 의해 목표를 달성해 가는 과정을 총칭하는 개념으로 본다. 남북경협과 관련한 행위자들은 기업 뿐만 아니라 남한정부, NGOs, 국제적 행위자 및 북한 등 다양하게 볼 수 있다. 남북경협을 수행하는 직접적 당사자는 기업이라 할 수 있으나, 남북관계의 특수성 때문에 남북경협은 국제무대에서 일반적으로 이루어지는 경제 교류 및 협력과는 달리 보다 다양한 행위자들 간의 협조와 조정, 이해와 자원의 교환관계를 살펴봄으로써 보다 면밀한 거버넌스 과정의 진행 양상을 파악할 수 있는 것으로 판단된다. 즉, 본 연구에서는 남북경협의 과정을 남북경협과 관련된 다양한 행위자들이 “특정된 정책목표가 있을 때 수평적 네트워크를 통한 응집적이고 자율적인 조정을

통해 결정에 이르는 방식”인 거버넌스 과정으로 정의하고자 한다.

이와 같은 남북경협 거버넌스에 대한 정의와 함께 중요한 점은 거버넌스 활성화와 관련한 개념이다. 본 연구는 앞에서 밝힌 바와 같이 2006년도에 수행한 거버넌스 실태조사의 바탕 위에서 추진하는 것이므로, 2007년도에는 남북경협 거버넌스를 활성화하는 방안을 고안해 내는 것이 주된 연구의 목적이라 할 수 있는 것이다. 이러한 맥락에서 남북경협 거버넌스의 활성화는 다음과 같은 3가지 차원에서 정의하고자 한다. 첫째, 남북경협 거버넌스의 목적은 바람직한 거버넌스(Good Governance)의 확립이라는 차원으로 개념을 정리하고자 한다. 바람직한 거버넌스란 “거버넌스를 이루는 각 주체들이 자율성과 전문성을 가지고 효과적으로 네트워크를 조직하여, 공평하고 효율적인 결과를 산출할 수 있는 거버넌스의 조직”을 말한다. 유럽위원회가 제시하는 바람직한 거버넌스의 의미는 회원국과 전체 유럽공동체의 공동의 선에 부합하는 통치체제라는 뜻이며, 이에 따라 유럽연합에서는 개방성(openness), 참여성(participation), 책임성(accountability), 효과성(effectiveness), 일관성(consistence)을 바람직한 거버넌스의 원칙으로 제시하고 있다.

남북경협 거버넌스는 경협의 폭을 확대하는 것도 중요하지만, 북한의 경제를 발전시켜서 북한 주민의 삶의 질을 향상시키는데 목적이 있으며, 동시에 남한 경제의 신동력을 찾는 데 있는 것으로 본다는 것이다. 이를 위해서는 남북경협의 무조건 확대라는 양적인 개념과 함께 질적인 개념도 중요하며, 본 연구를 관통하는 주된 개념인 네트워크 거버넌스의 활성화가 매우 중요하다는 점을 지적할 수 있다. 즉, 북한 경제의 발전이 주민의 삶의 질 향상은 도외시한 상황에서 추진된다면 바람직하지 않다는 것이다. 북한 경제 발전의 가장 기초적 토대는 북한 주민들이 스스로 노력해서 생산성을 높이는데 있다고 볼 수 있는 바, 남북경협의 추진과정에서 되도록이면 많은 수의 북한 주민들이 참여하도록 하는 동시에 남한에서도 많은 기업가들이 남북경협에 참여하도록 함으로써 북한이 남한의 경제발전 전략에서 기업의 노하우에 이르기까지 많은 점을 배울 수 있는 기회를 주는 것이 중요하다는 것이다.

둘째, 남북경협 거버넌스를 활성화하기 위해서는 기존 네트워크 거버넌스 형태에서 필요한 부분이 빠진 것이 무엇인가를 밝히는 것이 중요한 작업이 될 것이다. 이러한 네트워크 거버넌스 활성화는 기본적으로 참여주체간

관계를 긴밀화하는 동시에 조밀한 네트워크를 형성하도록 하는 정책방안을 제시하는 것이 중요한 것으로 판단된다.

셋째, 남북경협 거버넌스를 활성화하는 개념과 관련한 마지막 고려사항은 어떠한 수단을 중심으로 추진하는가 하는 문제이다. 본 연구에서는 남북경협 거버넌스를 활성화하는 수단이라는 차원에서 정부의 역할을 강조하는 방향으로 방안을 제시하고자 한다. 그럼에도 불구하고, 거버넌스의 속성상 정부가 여타 행위주체들을 강압적 방법으로 이끌고 가는 형태라기보다는 정부는 거버넌스 양식이 남북경협 추진과정에서 보다 많이 반영될 수 있도록 하는 선도자적 역할과 환경을 조성해 주는 역할을 강조하게 될 것이다.

## 2. 정부차원 남북경협 거버넌스 활성화 방안

남북경협 거버넌스 활성화 방안을 논의함에 있어 남북경협의 총체적인 네트워크 형성 증진을 중심으로 정부, 기업, NGO 등 거버넌스 구성 주체들의 참여성 증대와 경협 진행과정의 개방성과 일관성 확대 등을 활성화의 방향으로 삼고 논의를 전개하고자 한다.

거버넌스는 다양한 층의 많은 행위자들이 각자의 이해관계에 따라 자기 조직화하여 질서를 만들어가는 과정이며, 각 행위자들 간의 정치적 관계가 존재한다. ‘바람직한 거버넌스’를 구성하기 위해서는 행위자들 간의 관계를 능동적으로 조정, 관리하면서 거버넌스 전체의 작동 양식을 관리할 수 있는 효과적인 관리자가 필요하다.

남북경협에서 이러한 관리자의 역할을 수행하는 메타거버넌스의 주체는 우리 정부, 특히 통일부이다. 정부 이외에 남북경협 거버넌스를 구성하는 주요 행위주체로 기업, NGO, 북한, 국제사회 등을 상정할 수 있다. 정부는 이들 주요 주체들의 행위에 대한 메타적 조정기능 수행을 통하여 거버넌스의 실패를 막고, 남북경협의 효과가 극대화되기 위한 조건을 마련해야 한다.

남북경협 거버넌스에서 중심이 되는 전략자원은 예산 등 자원의 지원, 제도화, 정보·지식·비전 제공, 각 구성단위들을 효율적 네트워크를 통해 연결시키는 조직력의 네 가지로 볼 수 있으며, 이러한 네 가지 측면에서 정부 특히 통일부와 정부 내 각 부처, 기업, 북한, NGO·전문가·국민, 국제사회 등의 주요 주체들과의 관계 속에서 남북경협 활성화를 위한 방안을 도출한다.

## 가. 예산 등 자원의 지원

현재 실질적으로 유일한 남북경협 금융지원 창구는 남북협력기금이다. 남북협력기금은 남북한의 교류와 협력을 지원하기 위한 필요 재원을 확보하기 위해 1990년에 제정된 ‘남북협력기금법’에 의거하여 설치되었다. 남북경협사업에 참가하는 기업의 입장에서 볼 때 남북협력기금을 통한 예산 지원은 충분하지 못하다. 따라서 남북협력기금을 대폭 확충하는 방안을 고려하여야 한다. 남북협력기금의 재원을 확충하는 방법으로는 우선적인 것이 정부출연금을 확대하는 것이다. 예산의 몇 %를 할당하느냐가 중요한 것이 아니라 남북협력기금 활용의 장기적 전략과 계획에 입각하여 필요한 예산 규모를 추정하고, 국민적 합의를 통해 기금 조성의 확대에 대한 공감대를 이루어내는 것이 중요하다.

남북협력기금 확충을 위한 정부의 직접적인 자원 조달을 확대할 뿐만 아니라 재원조달 방안을 다양화하여야 한다. 재원조달 방안은 크게 국내 조달과 국외 조달로 구분할 수 있다. 국내 조달로는 남북협력기금, 민간기업 투자, 상업차관 등이 있으며, 국외 조달 방안으로는 외국지원, 국제금융기구 자금, 국제상업자금 등이 있다. 그런데 이러한 다양한 방안 중 어떠한 방안을 통해 기금을 확충하는가에 대한 국민적 공감대의 형성 정도와 남북경협의 발전 양상에 따라 달라질 수 있을 것이다. 기금 확충 방안에 대한 논의와 병행하여 기금의 성격과 수혜자, 적정 규모 등에 관하여 관련 거버넌스 주요 주체들과 시민사회의 논의와 공감대 형성이 이루어져야 할 것이며, 특히 정계의 초당적 협력이 뒷받침될 때 경협사업의 일관성과 효과성이 보장될 수 있을 것이다.

## 나. 제도화

남북경협의 일관성과 효과성 향상을 위해 특히 중요한 과제는 정치정세에 따라 부정적인 영향을 받지 않고 경협이 지속적으로 이루어질 수 있도록 국내 법·제도적 장치를 구축하는 것이다. 경협의 제도적 기반 구축은 남북한간 거래비용을 줄이기 위한 장치와 제도, 기구를 구축하여 경협의 제반비용을 감소시킴으로써 경협 사업자들이 보다 적은 비용으로 목표했던 성과를 낼 수 있도록 한다.

경협 활성화를 위해 우선적으로 개선해야 할 제도는 통행, 통상, 통관의 제도적 보장, 남북간 금융시스템 보완, 상사분쟁해결절차 보완 등이며, 이러한 문제들은 정부가 북한 당국과의 협상을 통하여 주도적으로 해결해나가야 할 것이다.

남북경협 사업체의 가장 큰 애로사항이자 경협의 효율성을 저하시키는 요인 중 하나는 물류 문제일 것이다. 남북한 철도·도로 연결과 이를 통한 물자 수송의 실현은 물류비용 감소와 효율성 개선을 위한 관건이 된다. 개성공단의 경우 정부는 경쟁력 강화를 위해 육로 통행, 통관 절차의 간소화를 역점 과제로 추진하고 있다. 2006년부터 RFID 시스템을 도입하여 인원, 차량, 주요 물자에 대한 효율적인 관리시스템을 구축하였으며, 통행 절차도 간소화하였다. 향후 북한 지역에도 이러한 시스템을 도입하여 남북출입시스템을 연계함으로써 인원, 차량, 물자에 대한 출입심사 및 추적관리를 효율화하여야 할 것이다.

또한 본격적인 육로 통행수요에 대비하여 ‘철도·도로 통행의 군사적 보장 합의서’를 체결하여 육로통행을 위한 제도적 장치를 마련하고 남북물류창고 및 철도·항만·공항을 연계한 물류고도화 사업을 추진하여야 한다. 통행협정 등을 통한 인적 교류의 제도화와 입국 및 체류자에 대한 신변안전보장 조치, 남북 당사자간 교역의 직접계약체결을 위한 협의창구 설치, 남북한 간의 우편 통신 연결도 조속히 해결되어야 하는 과제이다.

#### 다. 정보·지식·비전 제공

경협사업을 추진하는 기업에 있어 성패를 좌우하는 핵심 관건은 경협사업 추진 과정과 사업파트너에 대한 정보 및 교섭력 보유 여부이다. 정부는 대북 경협사업체의 대정부 인식을 개선하고 이들의 남북 경협사업을 활성화하기 위해 경협사업체에 대한 일대일의 정보제공과 직접적인 의사소통을 강화하는 방식보다는, 거버넌스 체계내의 다양한 행위자들이 서로 연계를 맺으면서 동적 메커니즘을 구성하는 ‘네트워크 거버넌스’ 형태의 지원 및 의사소통 체계를 구축하는 것이 효율적이다. 경협의 경험을 축적하고 있는 개별 기업이나 지원기관은 거버넌스의 각 노드들이 연결되는 ‘허브’라 불리는 핵심 행위자의 기능을 수행하고, 이를 중심으로 연결망을 구성하고 이러

한 핵심 행위자의 지원 활동을 활성화하는 방식으로 관련 정보 및 지식의 소통 체계를 형성할 수 있을 것이다. 특정한 특성을 공유하는 클러스터들에 대해 지원기관이나 창구를 특성화하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 경협사업에 관심이 있는 기업 경영인을 대상으로 각종 교육과 지식을 제공하는 교육 지원센터를 설립하여 운영하는 것도 고려할 수 있다.

남북경협에 직접적으로 참가하는 사업주체 뿐만 아니라 일반 국민과 시민사회 속에서 남북경협과 관련된 국민적 합의 기반을 구축하는 일도 중요하다. 특히 개별 기업 차원에서 추진되는 남북경협과 달리 정부 차원의 대규모 경협은 반드시 국민적 공감대를 기초로 하여 추진되어야 한다. 북핵문제가 해결되고 남북간의 경제통합이 심화되어 가는 단계에서는 북한의 경제 복구와 개발협력 진행을 위한 대규모의 지원 및 투자가 필수적이다.

아울러 대규모의 경협 인프라 구축 차원에서 북한의 사회간접자본 구축을 위한 대규모의 자본 투자나 남북협력기금 확충이 필요한 경우를 대비하여 정당한 협의 및 국회 심의 절차를 제도화할 필요가 있다. 정치권에서 초당적 협력구조를 만들어내는 것 또한 남북경협을 발전시키기 위해 필요한 요소이다.

또한 남북경협의 비전 제시라는 차원에서 남북경협의 장기적인 청사진을 마련하고 경협의 주요 주체를 비롯한 국민들에게 제시하여야 한다. 이는 남북관계발전법에 따른 남북관계발전계획의 틀 내에서 제시될 수 있을 것이며, 이 계획을 논의하고 확정하는 과정 자체를 경협을 비롯한 남북관계발전 전략 전반에 관한 국민적 합의 형성의 계기로 삼을 필요가 있다.

향후 남북경협은 북한경제의 재건에 기여하면서 남북한 경제공동체를 발전시키는 방향으로 진행되어야 할 것이다. 이는 남한 내의 경협 거버넌스의 주요 구성주체들의 요구와 능력을 고려할 뿐만 아니라 북한의 요구 또한 적절히 수용하는 방향에서 계획되어야 한다. 지난 2·13합의와 제2차 남북정상회담 이후 한반도 평화체제 구축이 가시화되고 있는 시점에서 남북한 통일과정을 염두에 둔 중장기적인 남북경협 전략 수립은 시급한 과제이다.

## 라. 네트워크 형성 및 조직력

남북경협 거버넌스를 구성하는 주요 행위주체로 정부, 경협 기업, NGO·

전문가·국민, 북한, 국제사회를 들 수 있다. 지금까지 경협 초기 단계에서는 정부가 경협의 전망과 방향성을 제시하고, 정보와 자원을 거의 독점적으로 보유, 관리하면서 기업과 시민사회 등 국내의 주요 행위주체를 관리하고 통제하는 주도적 역할을 담당해왔다.

현재는 경협 초기 단계와는 다른 양상이 전개되고 있다. 경협이 양적으로 팽창하였을 뿐만 아니라, 남북 철도·도로 연결공사, 개성공단 건설, 금강산 관광 등 3개 경협사업이 본궤도에 진입하고 안정적 추진 기반이 마련되었고, 남북경제협력추진위원회 제10차, 11차 회의에서 남북이 신경협사업에 합의함으로써 남북경협의 새로운 분야가 개척되었다. 남북경제협력과 한반도평화정착이 상호 긍정적인 영향을 주고받는 평화와 경제의 선순환 구조가 형성되는 단계에 들어선 것이다. 경협에 관여하는 주체들도 더욱 확대되어 가고 있다.

이러한 상황에서 남북경협 거버넌스에서 정부의 역할은 새롭게 조정되어야 할 것이다. 정부는 이들 전체 행위자들 간의 관계를 조정, 관리하면서 거버넌스 전체의 작동을 총체적으로 관리하는 효과적인 관리자, 촉진자의 역할을 담당해야 한다. 정부 내에서도 특히 통일부는 재정경제부, 산업자원부 등 정부 내의 여타 경협 관련 부서의 역할을 조정, 매개하는 거버넌스의 중심 기능을 수행하여야 할 것이다.

또한 현재 구성되어 있는 각 부처별 남북경협 관련 협의체의 기능 및 역할관계를 체계적으로 재조정할 필요가 있다. 경협이 양적으로 확대되고 경협의 주체가 다양화되는 과정에서 민간과 정부의 관계·역할도 재정립되어야 한다. 지금까지는 정부의 지원을 주요한 동기로 남북 경협사업을 추진하는 경우가 적지 않았다. 개별 기업의 주도로 추진되는 남북경협은 기본적으로 기업이 추진과 책임의 주체가 되어야 하며, 정부가 남북협력기금 등을 통해 기업의 개별적인 남북 경협사업을 지원할 경우 정부의 역할과 한계를 분명히 하여야 한다. 북한과의 대규모 협력사업이나 인프라 구축 등의 개발 협력 사업에서는 민간기업과 정부, 공사 등 관련 주체가 더욱 긴밀한 협력관계를 유지해야 하는바, 이들 주체 각각의 역할 설정과 네트워크 내의 원활한 소통이 필요하다.

### 3. 비정부차원 남북경협 거버넌스 활성화 방안

#### 가. 기업 차원

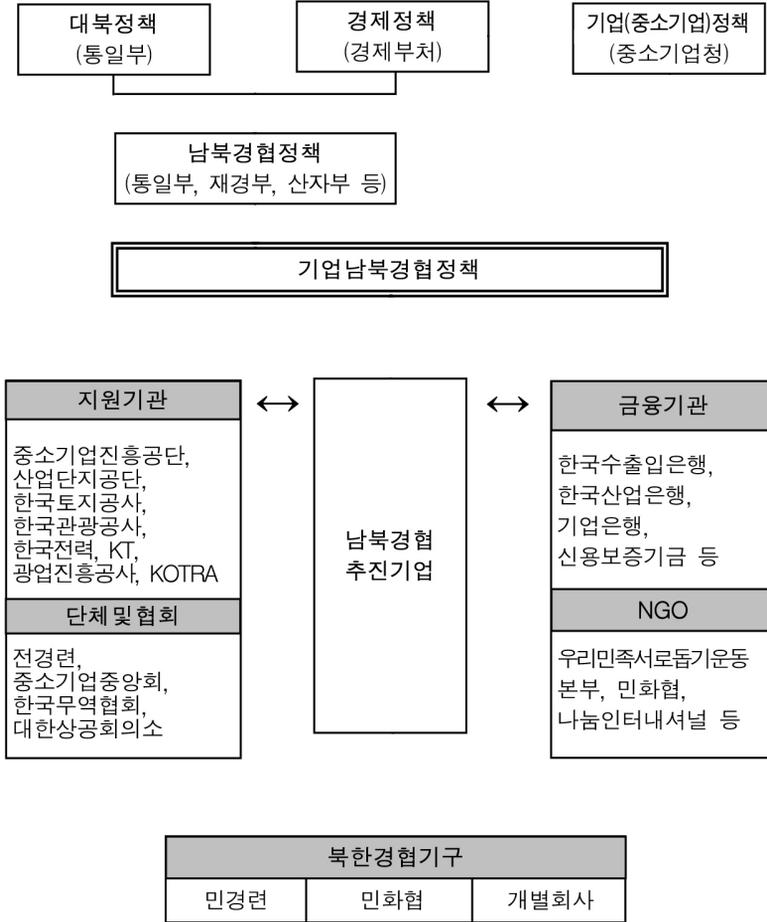
##### (1) 기업관련 남북경협 거버넌스 구조

최근 들어 남북경협 환경은 급변하고 있다. 남북교역이 2005년부터 10억 달러를 초과하는 등 경협규모가 확대되고, 추진주체는 기업, 정부, 공사, 지자체, 민간단체, 개인 등 다원화되고 있다. 추진분야 또한 기존의 농수산물 위주에서 전자, IT, 교통, 통신, 금융, 물류 등으로, 그리고 섬유 중심의 위탁가공 교역에서 투자협력사업으로의 전환 등 다양화되는 양상을 보이고 있다.

이에 따라 현재의 남북경협 추진 체계로는 이러한 변화에 대응하는데 한계가 있으므로 효과적인 남북경협 추진 체계를 구축할 필요성이 대두된다. 그러한 의미에서 거버넌스 개념에 입각한 남북경협 분야에서의 종합적 대안 마련은 의미가 매우 크다고 판단된다. 특히 기업은 남북경협 정책 및 의사결정 과정에서 막강한 영향력을 갖고 있으므로 기업 중심의 남북경협 네트워크가 제대로 작용해야 성공적이고 지속적인 경협 추진이 가능할 것이다. 기업부문에서 남북경협 거버넌스가 활성화되기 위해서는 기업과 정부, 기업과 북한, 기업과 NGO, 기업과 기업 등 보다 중층적 관계가 원만하게 진행되어야 할 것이다

기업측면에서 남북경협 거버넌스 활성화 방안을 모색하기 위해서는 먼저 남북경협 거버넌스 구조(governance mechanism)를 살펴 볼 필요가 있다. 기업의 남북경협에 가장 영향을 미치는 거버넌스 주체는 통일부이다. 기업의 경협과 관련된 정책결정 및 행정 처리 사항 등은 통일부장관의 승인이 필요하다. 남북경협 거버넌스라는 관점에서 볼 때, 통일부는 정부간 네트워크에서 정책결정 등의 부문에서 중심적인 역할을 수행하고 있으며, 민간부문의 전문가와 실무자들과의 네트워크 구축차원에서 자문회의를 운영하고 있다.

<그림 VI- 1> 남북경협 거버넌스 구조: 기업관점 중심



통일부 이외의 정부 부처 중에서는 정부차원의 남북경협 네트워크에서 재정경제부의 참여도와 기여도가 가장 두드러진다고 할 수 있다. 재정경제부는 특히 남북경제협력추진위원회를 주도하면서 우리 정부의 대북경제협력과 관련한 구체적인 사업을 북측과 조율하는 역할을 맡고 있다. 산업자원은 남북한 산업 간의 협력과 자원협력과 관련한 정책 수립 및 진출기업에 대한 지원업무를 담당하고 있다. 그동안에는 제조업의 대북진출관련 업무에 중점을 두었으며, 이에 따라 개성공단 등 경제특구지역을 포함하여 일반 제조업의 대북진출사업을 지원하는 사업이 주요 사업이었으며, 같은 맥락

에서 원산지 확인 및 증명서 발급, 전략물자 반출 등의 문제를 다루었다. 건설교통부의 역할과 기능도 지속적으로 확대되면서 남북경협 관련 정부간 네트워크에서의 비중도 확대되고 있다. 남북간 철도와 도로의 연결사업이 꾸준히 추진되고 있으며, 개성공단을 조성하는 사업에 일정 부분 참여하고 있다.

부서의 특성으로 인해 남북간의 경제협력 네트워크에서 안정적인 역할과 위상을 확보하고 있는 부서가 농림부라고 할 수 있다. 농림부는 북한 농산물의 수입절차와 수입품의 국내 유통에 따른 사항들을 관리·조정하는 역할을 수행하고 있다.

이밖에도 해수부·정통부·과기부·문화부·보건복지부 등도 경협분야에서 자신들의 업무 영역과 관련된 부분에서 정책적으로 지원하는 역할을 수행하고 있다. 이들 부처는 자신들의 업무 영역과 관련한 경협 관련 정책을 수립하는 문제를 포함하여 북한당국과의 실무급 대화에 참여하거나 관련정책 수립 과정에 참여하고 있다. 해양수산부의 경우에는 남북간의 해운협력과 항만건설문제를 다루고 있다.

최근에는 지방자치단체들의 대북경협사업도 활발하게 진행되고 있어 정부차원의 남북경협 거버넌스에서 차지하는 비중이 점차 확대되고 있다고 할 수 있다. 지방자치단체들의 대북경제협력사업은 북한지방과 경계를 마주하고 있는 경기도와 강원도가 선구자적인 역할을 수행하였으며, 아직까지도 가장 활발하게 지속적으로 사업을 추진하고 있다.

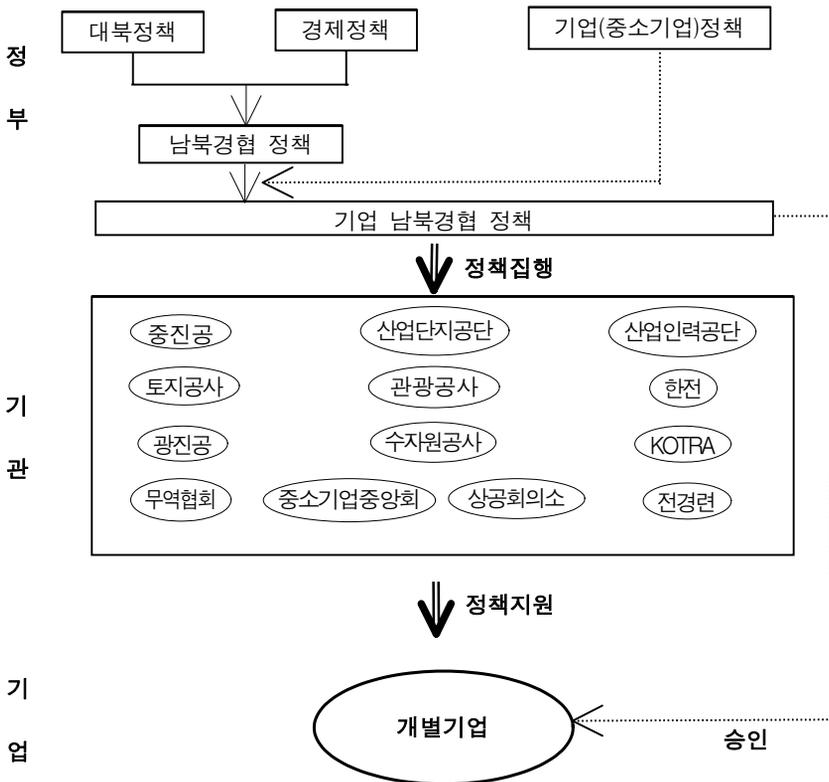
공사(단)들은 자체적인 경제성 분석을 토대로 중앙부처의 대북경협 정책에 대한 실행기관으로서의 기능을 수행하고 있다. 즉, 중소기업진흥공단은 자금지원, 기술지도, 연계알선 등의 기능을 수행하고 있으며, 산업단지공단은 공단개발, 산업인력관리공단은 기술인력지원과 직업훈련양성사업의 기능을 수행하고 있다. 한편, KOTRA와 무역협회는 경협관련 정보를 수집 및 분석하고 있다. 또한 개성공단 전려공급사업 등을 맡고 있으며, 수자원공사는 임진강 수해방지 사업을 담당하고 있다. 경제단체(무역협회, 전경련, 상공회의소, 중소기업중앙회 등) 및 주요 산업별 협회 등에서도 기업들의 대북경협을 지원하고 있다. 남북경협에 참여하는 국책금융기관은 수출입은행과 산업은행을 들 수 있으며 남북협력기금을 운영하거나 대북사업자에게 자금을 융자하는 기능을 수행하고 있다.

## (2) 기업관련 남북경협 거버넌스 실태 및 문제점

남북한 정부간 체제경쟁 및 대립 속에서도 기업은 비정치적인 분야인 경제분야와 인도적 지원분야에서 핵심적인 역할을 수행하고 있다. 기업은 정부, 북한, 단체 등과의 거버넌스 구축을 통해 상대적으로 북한을 자유롭게 왕래하며 공동 비즈니스를 전개하면서 남북경협의 교두보 역할을 하고 있다.

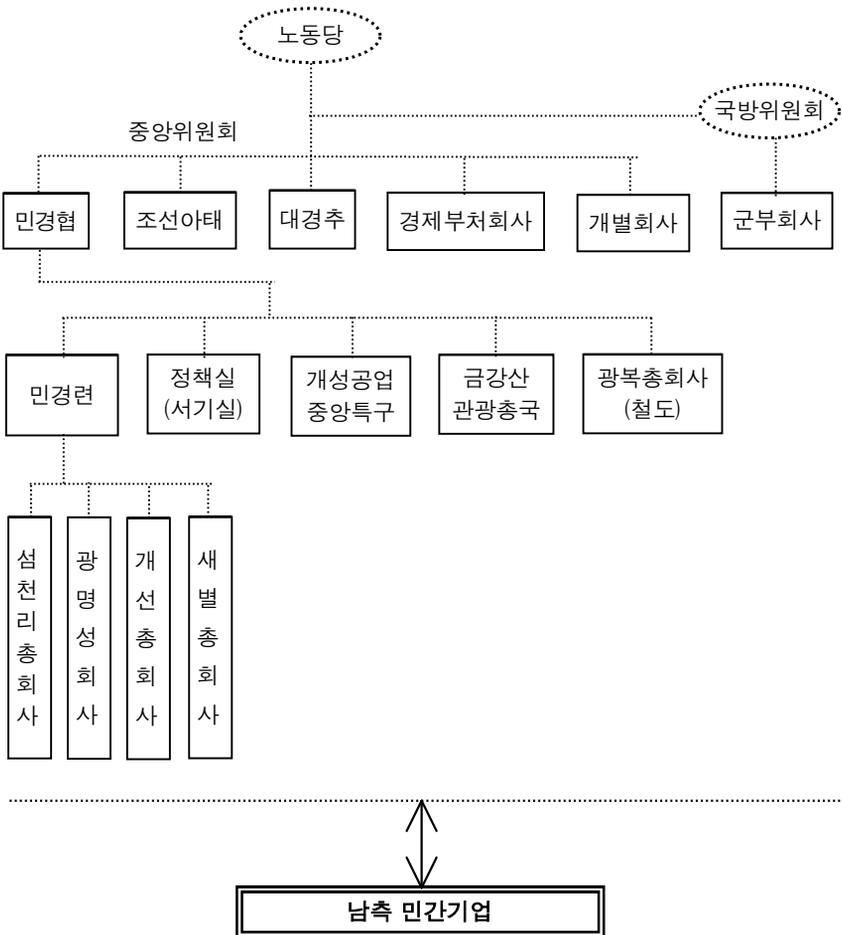
남북경협 거버넌스의 실태와 관련하여 먼저 기업과 정부간 거버넌스 실태를 살펴보면, 우선 기업은 남북경협을 통해 남북간의 경제적 격차를 줄이고 통일비용을 감소시키고 있으며, 북한의 개혁·개방을 유도하고 북한주민의 의식변화를 이끌어 내고 있다고 할 수 있다. 남북경협에서 기업과 정부관계는 때로는 갈등구조를 보이거나 기본적으로는 대립적인 존재가 아닌 서로 협력하고 신뢰하는 존재이다.

<그림 VI-2> 정부-기업 거버넌스 구조



둘째, 기업-북한간 관계를 살펴보면, 남북경협에서 기업과 북한은 주요 이해당사자들이며, 남한 정부가 남북경협에 대해 기획과 조정을 하더라도 실행은 기업이 담당할 수 밖에 없으며 기업의 상대 파트너는 북한이기 때문이다. 기업이 정부와 호의적인 관계를 맺더라도 북한과의 관계가 부정적이면 기업은 남북경협을 추진하기가 쉽지 않다. 북한의 남북경협에 대한 태도는 대내외적 위기로 인해 점차 적극적으로 나오고 있다. 총체적 경제난을 해결하기 위한 수단으로 남북경협에 유인을 갖고 있으며, 미국의 대북 봉쇄 정책에 대한 출구를 민 측공조를 내세우면서 남북경협에서 찾고자 한다.

<그림 VI-3> 기업-북한 거버넌스 구조



셋째, 기업내 관계를 살펴보면, 우선적으로 남북경협 초기 단계에서는 특정기업이 독점 내지 우선권을 가지고 추진하기 때문에 기업 간에 충돌을 야기하는 경우가 많다는 점을 알 수 있다. 기반시설과 인프라 구축 사업 등에 정부 예산이 투입되는 상황에서 일부기업에 대한 사업기회의 형평성 문제가 대두되고 있다. 개성 관광 및 백두산 관광사업의 경우 현대그룹과 통일그룹, 롯데관광, 관광공사 등이 서로 이해관계를 형성하고 있다. 지난번 금강산 관광경비 정부 지원금 확대(학생 및 교사 보조금 등)로 강원도지역 관광숙박업들은 반대 입장을 표명한 바 있다. 개성공단사업의 경우 현대와 토지공사 간의 관계, 협대와 입주기업 간의 관계, 입주기업간 관계 등 복잡한 양상을 띠고 있다.

넷째, 기업-NGO간 거버넌스 실태를 살펴보면, 기업은 북한에 대한 인도적 지원사업에 밀접한 관계를 형성하고 있다. NGO활동에 기업이 적극 참여하고 있는데 그 형태는 다양하다. 단순 기업물품 지원, 자금지원, 북한내 사업장 구축(국수공장 등) 등으로 관계를 형성하고 있다. NGO를 통한 기업의 대북사업 연계도 이루어지고 있다. NGO가 기업의 대북사업 창구 역할을 수행하기도 한다. 민간차원의 대북지원사업에서 기업과 NGO의 관계가 더욱 연계되어 있다.

다섯째, 기업과 국제 행위자간 관계를 살펴보면, 기업의 남북 경협사업 추진과정에서 리스크 감소, 정보 파악, 창구역할 등의 측면에서 해외 유관기관의 연계를 강화하고 있다. 기업과 조총련(기업) 또는 기업과 해외 통일단체(중국 및 미주 등) 등과의 네트워크이다.

한편, 기업측면에서 남북 경협사업의 거버넌스 구축에 있어서 다양한 문제점을 나타내고 있다.

첫째, 기업의 남북경협 거버넌스에서 선발기업의 독점적 지위 형성으로 후발기업과의 네트워크 형성이 쉽지 않다. 사실상 대북 경협사업이 경제성을 가지기 위해서는 어느 정도의 독점적 권리가 보장되어야 하는 측면이 있으며, 상당수의 기업들이 이러한 효과를 보장받기 위해서 대북한 경제협력사업이 이익을 내지 못하더라도 초기에 투자를 하는 측면이 있다. 따라서 후발기업이 북한과의 경제협력 사업을 추진하고자 할 경우, 선발기업들이 유형무형의 진입장벽으로 막는 경우도 있는 것으로 파악된다.

둘째, 남북경협에 있어 기업 간의 거버넌스가 구축되어 있다고 하더라도

막상 기업 간의 정보교류에서는 네트워크가 잘 발휘되지 않는 특성을 가지고 있다. 이로 인해 신규로 남북 경협사업을 시작하고자 하는 기업들은 경험 부족으로 정보수집 비용이 과다하게 발생한다. 대북 경제협력과 관련한 정보는 표준화된 상태로 유통되는 것이 매우 드물다. 현지에 대한 정보가 필수적이지만, 필요한 정보가 공개적으로 수집·유통되는 경우는 거의 없다. 따라서 각 기업들은 현지실사 등을 통하여 정보를 독자적으로 수집·분석해야 하는데, 중소기업들은 이 과정에서 소요되는 비용을 감당할 능력이 없으며, 수집된 정보를 체계적으로 활용할 능력도 결여되어 있다. 이러한 정보의 수집·분석 능력의 결여로 경협사업의 경제성을 판단할 수 있는 자료가 절대적으로 부족한 실정이며, 이는 남북 경협사업이 효율적으로 입안되고, 추진되는 것을 막는 주요한 장애로 작용하고 있다.

셋째, 개성공단 사업의 경우 기업과 북한과의 관계에서 개별기업의 입장이 제대로 반영되지 못하고 있다. 공단 입주기업들은 개성공단관리위원회나 현대아산을 통해 북한과 협의할 수 밖에 없는 상황이어서 입주기업들은 기업경영과 관련된 제반문제를 북한과 직접 이야기할 수 있는 채널을 확보하지 못하고 있다.

넷째, 기업과 북한과의 관계에서 북측 군부의 역할이 강해 비즈니스에 영향을 받고 있다. 개성공단 사업과 일부 남북 경협사업에서 군부가 절대적인 영향력을 행사하는 경우가 많으므로 이에 대한 관계 파악도 중요하다. 사업 승인, 초청장 발급, 개성공단 및 금강산 출입문제, 물류(해상 및 육상), 북한내 통행·통관문제 등을 야기하고 있다.

다섯째, 기업과 NGO간의 남북경협 거버넌스에서 서로 충돌하는 현상이 발생하고 있다. NGO단체들은 대북사업에 대한 기본자세가 지원성 성격이 강한데도 일반기업에서 추진해야 할 사업까지 참여함으로써 남북경협의 시장질서를 교란시키고 있다. 남북협력기금과 기부금 등으로 ‘퍼주기’식 사업을 운영하는 사례도 있어 사업 실패 가능성이 높으며, 경협시장 질서를 흐리게 하고 있다. 북한의 민경련도 NGO의 일방적인 지원식 사업에 익숙해져 정상적으로 사업을 추진하는 일반기업과 거래할 때 시장 경제적 개념을 부정하는 경우가 많고, 무리한 단가 인상을 요구하는 경우도 있다.

### (3) 기업차원 남북경협 거버넌스 활성화 방안

#### (가) 기업간 네트워크 구축을 통한 공동진출 모색

열악한 사회간접자본, Country Risk 등으로 경영 자원이 상대적으로 열악한 기업(특히 중소기업)이 개별적으로 대북 사업을 추진하기에는 당분간 어려움이 많을 것으로 보인다. 따라서 초기단계에서는 기업간 협력 네트워크, 즉 대·중소기업간 협력이나 중소기업간 협력을 통해 공동 진출하는 것이 바람직하다고 하겠다. 공동진출 방식은 북한의 투자환경 변화에 대한 공동 대처, 물류비 및 기타 거래비용의 절감, 대북 협상력 제고 등의 장점을 가질 수 있다.

남북경협 활성화 차원에서 기업간 협력 네트워크 유형을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 중소기업 협동화 방식의 네트워크를 통해 공동 진출하는 경우이다. 협동화 방식은 다수의 중소기업이 공동으로 입지문제를 해결하고 생산시설, 물류창고, 전시판매장 등을 공동으로 건설하여 이용함으로써 기업 경영능력 제고 및 투자비 절감, 품질 향상 등을 도모할 수 있다.

둘째, 대기업·중소기업 간의 협력 네트워크를 통한 공동진출 방식이다. 중소기업 측면에서는 대기업과의 공동진출도 여러 가지 현실적 이점이 있기 때문에 지속적으로 추진해 볼 필요가 있다. 즉, 자금, 인력, 기술, 정보 등 경영자원이 상대적으로 풍부한 대기업과의 공동 진출은 중소기업 남북경협의 위험을 상당 정도 분산시킬 수 있으며, 자금 조달, 판로 확보 등의 측면에서도 유리한 환경을 조성하여 효율적인 사업 추진을 가능하게 한다는 장점이 있다.

셋째, 국내 기업이 외국 기업과 협력 네트워크를 통해 북한에 공동 진출하는 방식도 고려해 볼 수 있다. 향후 북한과 미국, 일본 등 선진 자본주의국가와의 관계가 급진전될 경우 이들 국가 기업들의 대북 투자도 증가할 전망이므로 이들 기업과의 협력 및 공동진출 방안을 모색할 필요가 있다. 국제자본의 대북 진출은 북한의 국제금융기구 가입을 사실상 전제로 하고, 이는 북한과 미국의 관계 정상화가 뒷받침되어야 하는데, 6자 회담이 순조롭게 진행될 경우 미국 등은 북한에 대해 경제적인 지원에 적극 나설 것이고, 이에 따라 수많은 서방 기업들의 본격적인 북한 진출이 급진전될 것으로 전망된다.

(나) 남북관련 지원기관 및 전문가 그룹과의 협력 네트워크 구축

현행 남북경협 특수성 및 각종 저해요인 등으로 인하여 각종 정보가 제한되고 사업의 불확실성을 비롯한 예측가능성·지속성 등이 결여되어 있다. 특히 쌍방간 계약 또는 합의에도 불구하고 사업 성격 및 협력선·특정시기 등에 의한 사안별·상황별에 따라서 좌우되는 경향이 나타난다. 따라서 기업내 전문인력 또는 전담조직을 구축하여 기존 진출기업의 유사사례 등에 대한 실태조사 및 분석을 시행하고, 각 지원기관이나 부문별 전문가 그룹에게 자문을 받음으로써 사업추진과정에서 발생할 수 있는 시행착오 및 투자리스크를 최소화해야 할 것이다.

(다) 남북경협 정책결정 거버넌스의 활성화

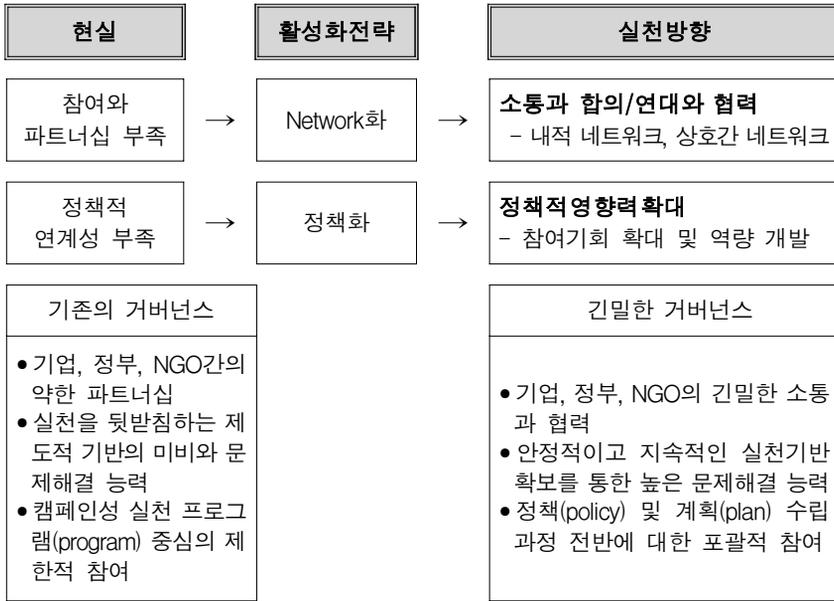
남북경협 추진기업이 지속가능한 남북경협 발전의 구심적 역할을 수행하기 위해서는 기존의 승인을 받기 위한 정부와의 협력관계를 넘어서 지속가능한 경협발전 거버넌스 체제로 확대 개편할 필요가 있다. 정부 부처나 지원기관에 대해 경협정책 및 지원 불만을 나타낸 기존 구조에서 벗어나 경협정책에 실질적으로 참여해서 협력과 합의를 이끌어내는 경협발전 거버넌스로 전환되어야 한다.

남북경협 증진을 위해서는 기업이 정부와 보다 협조적인 관계를 형성하기 위해 상호 노력할 필요가 있다. 기업은 정부의 승인 범위를 넘어 북측과 협력사업에 합의 또는 협의하고, 정부는 이를 불승인하는 불협화음은 남북경협의 정상적인 발전에 도움이 되지 않을 뿐만 아니라, 남북관계 개선에도 별 도움이 되지 않는다.

이러한 행태는 정부 차원의 대화와 경협을 배제한 채 기업 차원의 경협을 적극 유도해 나가고자 하는 북한의 이간 책동에 말려들 소지가 있다. 비록 불가피한 측면도 없지 않으나 기업은 가능한한 과당 경쟁을 피하여 정부의 정책과 보조를 맞추고, 정부는 규제 위주의 자세에서 탈피하여 실현 가능한 중단기 가이드 라인을 제시하고, 기업에 대한 지원자적 역할을 보다 강화할 필요가 있을 것이다. 결국, 기업에 대한 정부의 리더십이 요구되는 부분이다. 남북경협 정책결정 거버넌스는 통일부 등 정부의 주요 경협정책 결정에 경협 추진기업의 조직체가 실질적인 기능을 수행할 수 있도록 거버넌스 활

성화 방향을 설정할 수 있다.

<그림 VI-4> 기업과 정부 간의 남북경협 거버넌스 방향



(라) 기업의 대북사업과 NGO단체의 대북활동과의 효율적 연계

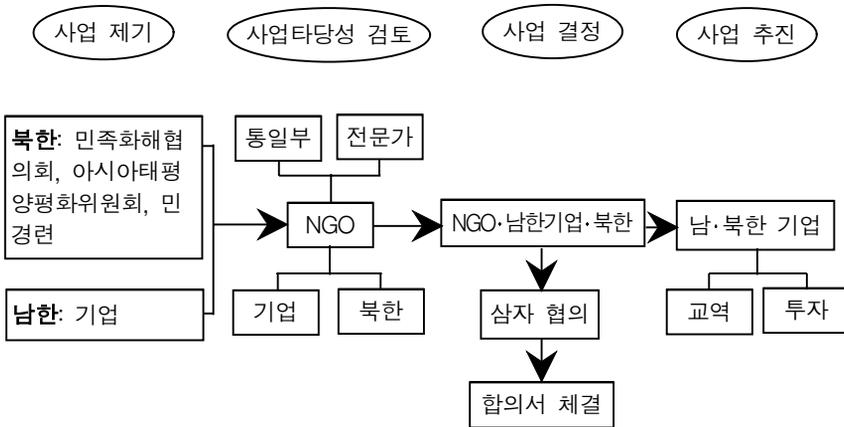
기업이 대북사업과 NGO단체의 대북지원 활동과 충돌되는 부분을 네트워크 구축을 통해 조정할 필요가 있다. NGO단체가 기업이 추진하는 대북수익 사업에 직접 참여하는 것은 바람직하지 않다.

NGO단체는 인도지원사업에 국한하여 대북사업을 추진하고 민간 기업이 담당하는 수익사업에까지 침범하지 못하도록 사전에 조율해야 할 것이다. 특히 NGO단체의 대북 수익사업에 대한 남북협력기금의 지원을 축소해야 할 것이다.

오히려 정부나 NGO 차원에서 추진하고 있는 대북 무상지원사업을 북한 내륙진출기업과 연계함으로써 경험 추진기업의 공장 가동률을 높이고 판로를 보장하는 방식으로 전환할 필요가 있다. 대북 무상지원사업을 단순한 1회성 지원으로 그치지 말고, 이를 북한 내륙진출기업과 연계하여 지원하면 남북 경협사업 활성화도 가능하다.

북한에 대해 인도적인 목적으로 물품을 제공하는 경우, 물품의 원자재를 기존 진출기업의 공장에 제공하여 생산한 후 북한에 직접 전달하는 체제로 변경할 필요가 있다. 경공업 원자재 제공은 진출기업 공장에서 완제품으로 생산·지원하는 형태로 전환하며, 의류 등 무상지원 물품도 북한 현지공장에서 생산한 물품을 구매하여 지원하는 형태를 고려해 볼 수 있다.

<그림 VI-5> 기업-NGO 거버넌스 구조



(마) 공식적인 대북사업 기구와의 네트워크 구축

기업의 남북 경협사업은 사업 아이템을 선정하는 과정에서부터 북한쪽의 사업파트너를 선정하는 것까지 네트워크를 통해서 진행된다고 할 수 있다. 보통 공식적으로 개성공단 이외의 지역은 민경련 대표부(단동, 연길, 북경)를 통해서 접촉하고 최근에는 개성공단에 소재한 남북경제협력협회사무소를 경유하여 접촉하고 있다. 민경련 대표부의 경우 기존의 북한과의 네트워크를 가진 기업 혹은 시민사회단체를 통해서 할 경우 비용도 매우 적게 들고 진행속도 또한 매우 빨리 될 수 있다. 이러한 네트워크의 여부가 경험 추진 기업 입장에서는 초기 사업을 결정하고 북측 사업파트너를 선정하는데 매우 중요하다고 볼 수 있다.

북측 사업파트너를 선정 후 국내에서 법적 절차를 진행하고 자금조달과 설비반출 혹은 상품반입에 있어서 빠른 속도로 진행하기 위해서라도 네

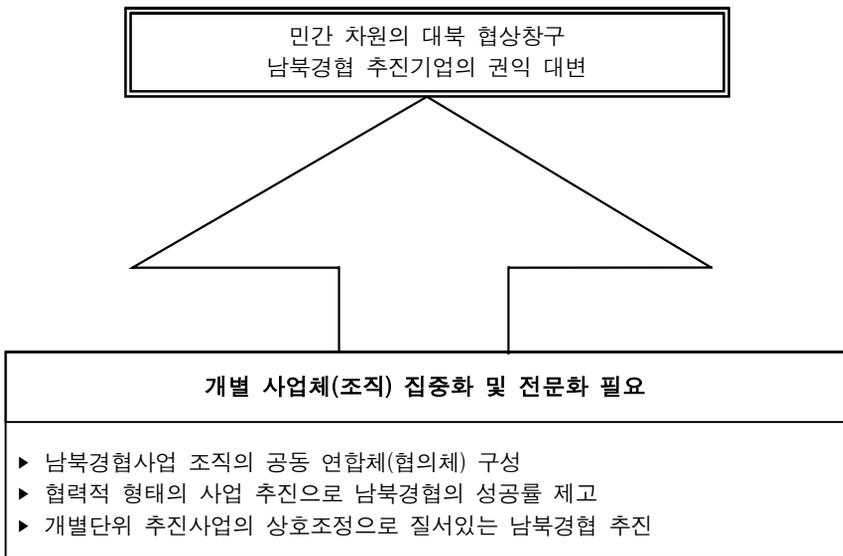
트위크의 활용이 중요하다. 통일부와의 협력과 남북경협에 조력할 수 있는 기관들의 협조가 사업진행 속도를 좌우한다고 볼 때 네트워크의 구축과 활용이 필요하다. 이 단계에서는 특히 남북경협에 관한 각종 정보와 지식, 그리고 활용할 자원의 소재 등이 중요한데 이에 도움을 줄 수 있는 네트워크를 가지고 있느냐가 사업 속도와 성패를 좌우한다고 볼 수 있다.

(바) 남북경협추진기업협의회 조직

남북경협 추진과정에서 문제 발생시 북한을 상대로 개별 기업들이 대응하기에는 한계가 있으므로 추진 업체들이 공동으로 대응할 수 있는 조직체가 필요하다.

(사)개성공단기업협의회와 별도로 평양 등 내륙진출기업을 중심으로 가칭 『(사)남북경협추진기업협의회』를 조직하여 북한의 민족경제협력위원회와 대등한 입장에서 사업을 추진토록 네트워크를 구축할 필요가 있다. 협의화가 제 기능을 하기까지는 남북협력기금에서 일정기간 동안 협의회 운영비와 사업추진비(기업애로 평양상담회 개최 등) 등 일정 부분 보조할 필요가 있다.

<그림 VI-6> 남북경협 추진기업 대표기구 역할



#### (사) 지방기업과 지자체의 남북경협 네트워크 구축

남북경협 추진 기업들은 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. 지방의 기업들은 독자적으로 남북경협 관련 정보를 수집하고 사업 추진을 판단하기가 쉽지 않다. 그러므로 우선적으로 지방자치단체와의 네트워크를 활용하는 것이 바람직하다. 그러기 위해서는 지방자치단체들은 북한의 상응하는 지방과의 자매결연을 통해서 지역기업들이 북한에 진출할 수 있도록 도와주는 기능을 해야 할 것이다. 남한내 지역기업들의 대북진출은 지역주민들의 대북한 인식향상에 도움이 되는 효과도 있을 것이다.

### 나. NGO 차원

#### (1) NGO 관련 남북경협 거버넌스의 특성

남한과 북한이 경제교류·협력을 추진하는 궁극적 목표는 민족경제의 균형적 발전에 있다. 그러나 북한경제의 현주소를 감안했을 때 남한과 북한의 경제가 같은 수준에 도달하기 위해서는 상당한 노력이 필요하다. 이를 위해서는 NGO와 기업, 그리고 정부 등 각 행위주체 간의 효율적인 거버넌스의 구축이 필요하다 할 것이다.

현재 남북경협에 있어 NGO와 기업 간의 네트워크가 일정 정도 존재한다고 판단할 수 있다. NGO는 정부 뿐만 아니라 시민단체 내부에 있는 전문가를 동원하고 또한 시민사회단체 구성원이 개인적으로 맺고 있는 외부 전문가들을 동원해주는 역할을 수행함으로써 남북경협을 추진하는 기업에 양으로 음으로 많은 지원을 해주고 있다. 남북경협을 추진하는 기업들이 대북사업의 노하우를 지니고 있는 시민단체를 찾아와서 정보 및 협력을 요청하는 사례들이 많으며, 이는 시민단체를 경유한 네트워크가 일정 정도 작동되고 있는 것으로 볼 수 있다.

이와 같은 점은 남북경협의 특수성으로부터 비롯된다. 사업아이템을 선정하여 북한쪽의 사업파트너 선정과정에서의 네트워크 문제다. 보통 공식적으로 개성공단 이외의 지역은 민경련 단동대표부를 통해서 접촉을 하고

근자에는 개성공단에 소재한 남북경협연락사무소를 경유하여 접촉을 하는데 단동대표부의 경우 기존의 북한과의 네트워크를 가진 기업 혹은 시민사회단체를 통해서 할 경우 비용도 매우 적게 들고 진행속도 또한 매우 빨리 될 수 있다. 이러한 네트워크를 갖고 있느냐가 초기 사업을 결정하고 북한측 사업파트너를 선정하는데 매우 중요하다고 볼 수 있다. 이 단계에서 잘된 네트워크 행위자의 경우는 북한측의 사업파트너를 제대로 그리고 효율적으로 연결해 주었을 때 잘된 네트워크 활용이라 할 수 있겠다.

북한측 사업파트너를 선정한 후 국내에서 법적 절차를 진행하고 자금조달과 설비반출 혹은 상품반입에 있어서도 빠른 속도로 진행하기 위해서는 네트워크의 활용이 중요하다. 통일부와의 협력과 남북경협에 조력할 수 있는 기관들의 협조가 사업진행 속도를 좌우한다고 볼 때 네트워크의 구축과 활용이 필요하다. 이 단계에서는 특히 남북경협에 관한 각종 정보와 지식, 그리고 활용할 자원의 소재 등이 중요한데 이에 도움을 줄 수 있는 네트워크를 가지고 있느냐가 사업속도와 성패를 좌우한다고 볼 수 있다. 결국 남북경협을 추진하는 기업은 이 단계에서 전문적인 지식과 정보를 갖고 있는 시민사회단체와의 네트워크가 중요하다고 볼 수 있다. 특히 남북경협을 체계적으로 지원할 수 있는 공적, 사적 인프라가 갖춰져 있지 않는 조건에서 이는 매우 중요하다.

최근 남북경협에 있어서 NGO를 중심으로 한 기업과의 네트워크 구축의 추세에도 불구하고 전반적으로 제도화의 단계에는 접어들지 못하고 있는 것으로 판단된다. 특히 NGO와 기업 간의 관계가 우연적이거나, 강한 인적 유대로부터 비롯된 경우가 많다는 점에서 제도화를 위한 많은 조치들을 필요 한다고 할 수 있다.

## (2) NGO 차원 남북경협 거버넌스 활성화 방안

### (가) 개발지원체제전환을 통한 NGO의 역할 증대

남북경협에서 NGO의 직접적 역할은 제한적이라 할 수 있다. 우선 NGO 자체가 이윤추구로서의 주체가 아니라는 점에서 기업과 다르고, 남북관계의 관리필요성을 지닌 정부와도 다르기 때문이다. 이와 같은 점에서 남북경협 공고화과정에서의 NGO의 역할은 기업과 정부에 비해서 주도적 입장에

놓여있지 않다고 할 수 있다.

이와 같은 점에서 남북경협과 NGO의 협력가능성은 북한개발지원분야에서 찾아질 수 있을 것이다. 남북경협과 개발지원 간의 중첩성과 아울러 북한 관련 NGO의 활동영역으로서의 의미가 있기 때문이다. 1995년 북한이 국제사회에 원조를 요청한 이후 남북관계 및 북한내 상황은 상당부분 변화해왔으며, 한반도를 둘러싼 국제적 환경 역시 변화의 과정을 겪어 왔다. 이와 같은 상황변화는 대북지원에 직간접적으로 영향을 미치는 요인으로 작용해왔으며, 특히 남북관계와 북한 내의 상황변화는 긴급구호 등 일반구호라는 초기적 성격의 근본적 변화를 야기하고 있다. 따라서 10년 이상 지속되어온 긴급구호성격의 대북지원은 보다 근본적인 해법의 마련을 위한 개발지원형으로 전환되어야 할 필요가 있다. NGO 차원의 경우 필요성의 지적과 아울러 이미 부분적으로 대북 개발지원형태의 지원을 시범적으로 실시해왔다. 예를 들어 보건의료 분야의 경우 NGO들이 수년전부터 이미 의약품 지원과 함께 제약설비 지원과 제약공장 설립, 병원 현대화 사업 등을 추진하고 있다. 이는 단순 구호가 아니라 북한내 '생산능력' 제고라는 점에서 과거와 다른 의미를 지니고 있다.

#### (나) 대북개발지원 거버넌스

남북경협과 관련된 NGO의 역할의 모색은 한반도 문제의 복잡성과 특수성에 기인한다. 한반도 문제는 다양한 주체와 이해관계, 국내외적인 영향들이 중첩되는 복잡성을 지니고 있으며, 대북지원 분야 역시 이와 같은 중첩적 복잡성으로부터 자유롭지 못하다.

한국문제는 국가 뿐만 아니라 비국가 관계로 구성되어 있으며, 안보 이슈로부터 인도주의적 이슈까지, 국내에서 국제 차원에 이르는 다양한 요소로 이루어져 있다. 좁은 의미로는 남북한 관계와 넓은 의미로는 한국문제를 다루는데 다양한 행위주체와 이슈들이 중층적으로 그리고 복합적으로 연관되어 있다. 이와 같은 특성은 한반도 문제의 해결에 있어서 다양한 주체와 영역 간의 조화로운 협력관계의 형성과 협력적 추진체계의 필요성으로 연계된다. 거버넌스(governance)의 개념은 이와 같은 한반도 문제의 중층적 복잡성을 해소하는 방법론적 의미를 지닐 수 있을 것이다. 북한이슈는 핵개발문제는 남북한과 동북아의 주변국에 영향을 미치는 사안이자, 지구촌 전

체의 공동 관심사로 다루어져 왔으며, 정부와 국제기구 등 전통적 행위주체는 물론 초국가 기업, 특히 국내외 NGO 등 새로운 행위주체가 관여하는 국경을 초월한 문제 영역이기 때문이다. 따라서 북한 이슈의 해결을 위해서는 각 행위주체와 영역들이 협력적 관계를 포함하는 접근방법인 거버넌스 차원의 패러다임이 요구된다 할 것이다.

#### (다) 국내적 차원의 북한 개발지원 거버넌스

국내적 차원에서 대북개발지원 거버넌스구축은 정부와 민간 간의 효율적인 상호보완관계의 설정을 필요로 한다. 정부와 민간의 역할분담을 통해 대북지원 및 남북교류협력사업 전반의 효율성을 증대시킬 필요가 있다. 민간차원의 지원의 경우 민간분야가 자율적인 교류·협력의 주체가 되어야 하므로, 민간이 주도적 역할을 수행하는 구조를 정착시켜야 할 것이나, 사안의 특성상 정부의 역할이 효율적인 분야에 대해서는 정부가 직접 관여하는 것이 필요하다.

또한 거버넌스 개념의 적용은 대북지원 민간단체들 간에도 적용될 필요가 있다. 대북지원민간단체들의 양적 확대가 급속하게 진행되고 있는 현실적 상황은 과당경쟁·중복지원 등 다양한 문제점들을 야기해 낼 수 있다는 점에서 사업의 효율적 추진 및 부작용 방지 등을 위해 민간단체사이의 협력 구도도 확대될 필요가 있다. 특히 민간단체의 경험과 노하우, 북한측과의 연결망 등은 대북인도적 지원에 있어서 중요한 자산으로 관리·활용되어야 할 필요성이 있다. 이와 같은 점에서 ‘대북협력민간단체협의회’(북민협)의 발전적 운영이 필요하며, 이를 통해 권위있는 협의체로서의 위상을 강화, 대북지원단체의 자정능력을 확보할 필요가 있다. 이를 통해 대북지원전문단체들의 경험과 노하우, 북한측과의 연결망 등은 대북인도적 지원에 있어서 중요한 자산으로 관리·공유·활용되어야 할 필요성이 있다.

#### (라) 대북개발지원 글로벌 거버넌스

우선 북핵문제의 평화적 해결을 전제로 국제적인 대북개발지원체제 형성을 예측하고, 중장기적 차원에서 이에 대한 대비체제를 갖추는 것이 필요하다. 이는 ‘대북개발지원 글로벌 거버넌스’ 개념으로 요약될 수 있을 것이다.

북핵문제가 해소될 경우 북한 개발이슈가 국제사회에서 본격화될 가능성이 크며, 우선 북·일 국교정상화에 일본의 공적개발원조(ODA)와 세계은행 그룹 등 국제개발금융기구와 유엔의 개발전문기구로부터의 공적 자금과 기술의 지원이 대규모 추진될 가능성이 있다. 따라서 글로벌 거버넌스의 관점에서 대북개발지원을 다루는 이론과 실천차원의 대비체제의 구축이 필요하다.

북한개발지원 거버넌스의 구체적인 제도적 형태로서 자연스럽게 국제협력체제의 구현을 상정해 볼 수 있다. 지난 10여년 간 각국 정부는 인도적 대북지원을 공여할 때 유엔 기구들을 경유해 왔기 때문에, 북한개발지원을 본격화할 경우에도 상당부분을 국제협력체제에 위임할 수 있다. 명칭이나 형식은 다양할 수 있지만 국제협력체제의 공통적 목표는 여러 이해당사자들의 지원사업에 대한 정보를 교류하고 사업의 규모와 내용을 협의·조정하며 재원조달을 용이하게 하는 데 있다.

그러므로 우리 정부는 다양한 북한개발지원 이해당사자들이 참여하는 거버넌스 내에서 국제협력의 주도적 역할을 수행할 준비를 갖추어야 한다. 하지만 국제협력의 원활한 추진을 위해 국제협력체 결성을 위해 노력하되, 모든 대북지원·경험을 국제협력체제에 독점시킬 필요는 없다. 국제협력체제는 대북지원 국가 및 기관 사이의 정보교류와 추진사업에 대한 협의·조정 및 일부 재원의 조달 등을 담당하는 느슨한 협의체제로 운영하는 것이 바람직하다.

#### (마) 사업방식의 다각화를 통한 협력관계 구축

선진국에서 사용되는 개발 NGOs에 대한 정부의 재정지원방식을 참조, 이를 남북경협사업에 응용할 필요가 있다. NGO가 직접적 역할을 수행할 수 있는 개발지원분야에 있어서 NGO·기업·정부간 재정협력방식을 적극적으로 확대해야 할 것이다. 이는 남북교류에 있어서 다양한 노하우를 축적하고 있는 NGO와 기업의 재정능력, 그리고 정부의 경험확대에 수반되는 공공기반의 확대필요성 간의 결합모델이 될 수 있을 것이다.

선진국 정부는 대외원조시 경우에 따라 NGOs를 다양하게 활용하고 있다. 남북경협에 있어 이를 NGO·기업·정부 간의 관계에 창조적으로 적용할 경우 3자간의 효율적 사업추진 및 협력관계설정에 도움이 될 수 있을 것이다. NGOs 자체의 노력과 기업의 필요성, 정부의 지원이 효과적으로 결합될

수 있는 다양한 방식이 강구될 필요가 있다. 기업 및 정부차원의 사업추진이 어려운 분야의 경우 해당분야의 노하우를 축적하고 있는 NGOs를 대리인 자격으로 하는 ‘하청계약방식(sub-contracts)’은 NGOs의 대북지원 및 교류·협력사업에 응용될 수 있을 것이다. 이와 같은 방식의 응용을 통해서 소규모에 그치는 NGOs 사업의 ‘규모의 문제’와 정부차원의 남북 교류·협력사업이 지나는 ‘경직성’을 해소할 수 있을 것이다.

## 다. 국제차원

### (1) 국제차원 남북경협 거버넌스 기제

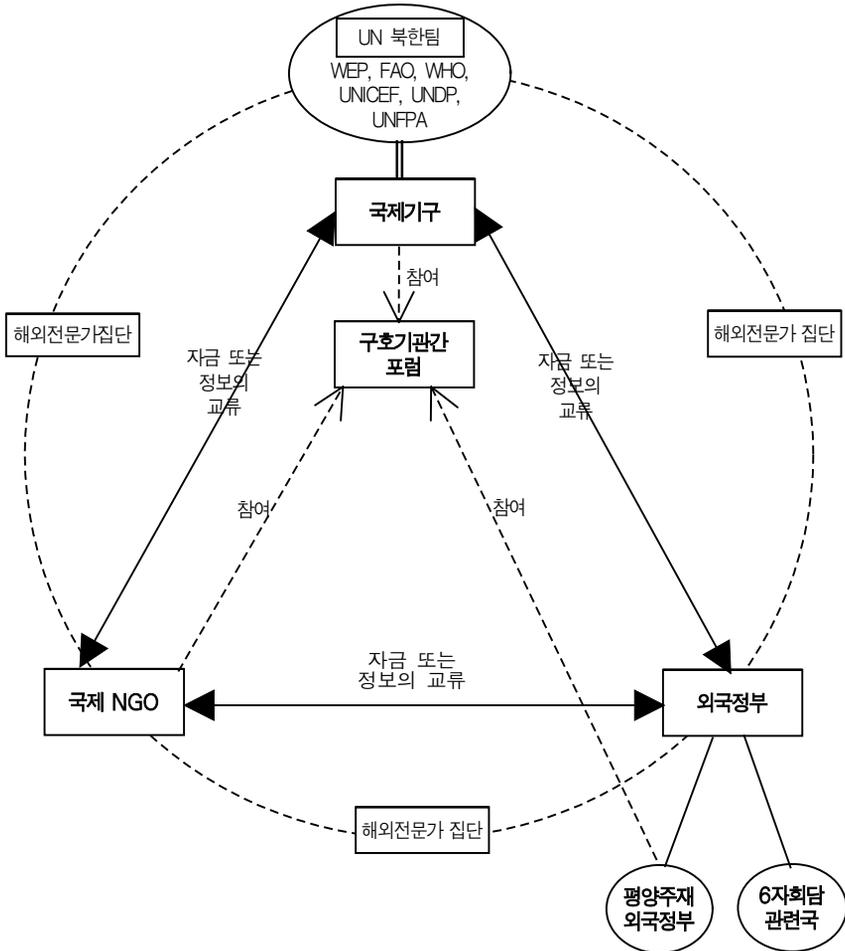
대북사업과 관련한 국제 행위자들의 네트워크가 제도화되기 시작한 것은 1995년 북한당국이 국제사회를 대상으로 인도주의적 지원을 호소하기 시작한 때로 거슬러 올라간다. 당시 국제사회의 거의 모든 주요 행위자는 북한당국의 호소를 받아들여 북한에 대한 인도주의적 지원에 착수하였다. 한국과 미국, 일본 및 EU 각국의 외국정부들, WFO와 FAO, UNDP를 비롯한 UN산하 개발구호기관들, 그리고 인도주의적 목적을 추구하는 국제적 NGO들이 모두 이에 동참하였다. 그런데 이러한 국제 행위자들은 대북사업과 관련하여 세 가지의 공통적인 어려움에 직면하게 되었다. 첫째는 북한에 대한 절대적인 정보의 부족이었으며, 둘째는 국제적인 관례에 익숙하지 않은 북한당국의 완고한 태도와 비합리적인 요구들이었고, 셋째는 북한에 지역적 연고를 갖지 못한 데에서 파생되는 대북사업의 비효율성이었다. 국제적 행위자들은 바로 이러한 세 가지 어려움으로 인해 대북사업의 초기에서부터 상호간 체계적인 네트워크를 구축함으로써 스스로의 사업을 더욱 효율적으로 조직하고자 시도하였던 것이다.

대북사업과 관련된 국제적 네트워크를 형성하려는 국제 행위자들의 두 번째 노력은 북한에 지역적 거점을 신설하고, 이러한 거점을 북한에 지역적 거점을 갖고 있지 않는 여타의 행위자들에게도 외연적으로 확대해 줌으로써 전체 국제 행위자들이 보다 효과적으로 대북사업을 수행하도록 유도하는 것이었다. 이를 위해 1995년 이후 북한에 사무소를 개설한 WFP와 같은 UN산하 기구들이 중심이 되어 1997년에는 평양에 식량원조 연락사무소(Food Aid Liaison Unit: FALU)를 개설하였다. FALU는 한편으로는 북한

에 거점을 두고 있는 국제 행위자들이 대북사업을 더욱 원활히 하는 연락기구의 역할을 수행하였으며, 다른 한편으로는 북한에 거점을 두고 있지 않은 여타 행위자들의 실질적인 북한내 거점 역할을 수행하였다.

대북사업을 위한 국제적 네트워크를 형성하려는 국제 행위자들의 마지막 시도는 기존에 성립된 제도적 네트워크 안에서 각자의 기능과 역할을 적절히 분담함으로써 전체 대북사업의 효율을 보다 진전시키는 것이었다. 물론 이러한 노력은 인도주의적 대북사업이 시작되는 1995년 이후부터 꾸준히 존재해 왔다. UN산하 구호기관들과 국제적 NGO 및 EU 등 일부 국가들이 주도가 되어 북한 지원을 위한 ‘공동합동 호소문(Consolidated Appeal)’을 거의 연례적으로 발표하고, 이를 토대로 각자의 활동을 논의해 온 것이 그 좋은 예일 것이다. 그리고 이러한 노력은 1990년대 후반 북한에 FALU가 설립되고, 이를 토대로 구호기관간 포럼과 같은 공통의 논의의 장이 활성화됨으로써 더욱 체계화되었다.

<그림 VI-7> 국제행위자들의 대북 네트워크



그런데 이상과 같은 국제적 네트워크와 관련하여 한 가지 흥미로운 사실은 외국정부 상호간 자체 네트워크의 형성 및 발전 가능성이다. 이제까지 외국정부는 대북사업과 관련하여 자체 네트워크를 거의 발전시켜 오지 않았다. 이들 가운데 북한과 수교를 맺고 있는 나라의 경우 북한 내에 존재하는 ‘구호기관간 포럼’에 참여하거나 자국의 NGO들과 일정한 연계를 맺는 정도였으며, 북한과 수교를 맺고 있지 않는 나라의 경우에는 대북사업이 필요할 경우 이를 UN산하 구호기관을 통해 간접적으로 처리하는 등 기존의

네트워크에 별다른 참여의 모습을 보이지 않았다. 그러나 최근 6자 회담의 진전에 따라 이처럼 북한과 수교를 맺고 있지 않는 나라 간의 대북사업 네트워크가 형성될 수 있는 계기가 마련되고 있다. 북한 핵문제의 해결과 관련하여 6자 회담 안에 북한에 대한 경제지원을 위한 각종 위원회가 설치되어 있기 때문이다. 이러한 위원회는 북한에 대한 중유지원과 더불어 향후에는 경수로 및 각종 경제 프로그램의 추진을 위한 국가간 논의기구로 발전될 소지가 다분하다는 점에서, 앞으로의 남북경협에 대한 외국정부 차원의 영향력이라는 측면에서 가장 중요한 국제적 네트워크가 될 개연성이 얼마든지 존재하는 것이다.

<그림 VI-7>은 이상에서 살펴 본 국제 행위자 네트워크를 간단히 도해하고 있다. 현재 국제 행위자 네트워크의 중심부에는 UN의 북한팀을 주축으로 하여 국제적 NGO와 각국 기관이 참여하는 ‘구호기관간 포럼’이 있으며, 여기에 참여하는 각 주체들은 또한 나름의 자체 네트워크를 발전시킴으로써 전체 대북사업을 보다 효율적으로 조직할 수 있는 세부 네트워크 역시 존재한다는 것이다.

## (2) 국제차원 남북경협 거버넌스 활성화 방안

### (가) 남북경협 관련 국제 전문 담당관 제도

남북경협을 추진하는 우리정부 안에 남북경협과 관련된 국제 행위자들을 체계적으로 접촉하고 담당할 수 있는 일종의 전문 담당관 제도를 도입하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 이러한 전문 담당관 제도가 도입된다면 그 기능은 크게 네 가지로 나누어 볼 수 있을 것이다. 첫째는 현재 남북관계와 관련하여 국제사회에서 유통되고 있는 각종 정보와 데이터를 체계적으로 수집하는 동시에, 우리가 독자적으로 수집하고 있는 각종 경험 및 북한 관련 정보와 데이터를 국제 행위자들에게 보다 효율적으로 유통·분배하는 일이다. 둘째는 현재 대북 사업을 벌이는 UN산하 국제구호기구를 비롯한 각종 국제기구 및 NGO들과 체계적인 접촉을 유지함으로써 남북경협과 관련된 이들의 행보를 우리의 정책과 보다 조화로운 관계로 발전시키도록 유도하는 것이다. 셋째는 남북경협에 영향을 미칠 수 있는 해외의 전문가 집단을 보다 효율적으로 접촉·관리하는 일이다. 마지막으로 새로운 전문 담당관

제도는 현재 대북활동을 수행하고 있지는 않지만 앞으로의 남북경협에는 결정적인 영향을 미칠 수 있는 국제기구들을 지금부터 체계적으로 접촉함으로써 향후 이들의 대북활동이 남북경협과 상호보완적인 관계로 나아갈 수 있는 계기를 마련하는 기능을 수행하여야 할 것이다. 새로운 전문 담당관 제도는 이처럼 현재 대북활동을 수행하고 있지 않은 국제금융기구 등과 미리부터 남북경협 및 북한경제 발전과 같은 주제에 대해 인식을 공유하는 노력을 전개함으로써, 향후 이들과 우리정부의 조화로운 협력관계 구축을 도모하는 것이다.

#### (나) 국내 진출 해외기업과의 제도적 네트워크

향후 남북경협과 관련하여 가장 실질적인 영향력을 행사할 수 있는 국제적 행위자는 바로 해외 기업들이다. 이들이 단독으로 또는 한국기업과 합작하여 북핵진출을 시도하는 것이야말로 남북경협을 국제적으로 공인받을 수 있게 만들어 또 다른 도약을 불러 올 수 있는 기틀을 마련하는 것이기 때문이다. 그런데 이들 해외기업의 대북진출은 주로 한국에 진출한 해외기업들 중심으로 이루어지거나 이들이 형성하는 남북경협에 대한 여론에 영향을 받을 가능성이 매우 크다. 실제로 한국에 진출해 있는 해외기업들은 주한미국상공회의소(American Chamber of Commerce in Korea)와 같이 각종 단체의 형태로 잘 조직화되어 있으며, 이들 단체를 중심으로 남북경협과 대북진출에 상당한 흥미를 보이는 것으로 알려져 있다. 따라서 국제적 차원의 남북경협 활성화를 위한 한 가지 현실적인 방안으로 한국에 진출해 있는 이들 해외기업과 남북경협을 추진하고 있는 한국기업, 그리고 한국정부가 모두 참여하는 일종의 다국적 포럼 같은 것을 구상하는 방법을 고려해 볼 수 있다.

이러한 포럼의 기능 또는 역할은 크게 두 가지 측면에서 고려할 수 있을 것이다. 하나는 정기적인 정보의 교류이다. 한편으로는 우리정부가 제공하는 남북경협 및 북한경제에 대한 일반적 정보, 그리고 한국기업이 제공하는 대북투자의 경험과 지식을 해외기업에게 체계적으로 유통시키며, 다른 한편으로는 해외기업이 갖고 있는 대북투자에 대한 기본적 인식들을 우리정부와 기업에게 피드백하는 것이다.

#### (다) 국내 전문가 집단의 해외 네트워크 공유 및 체계화

남북경협과 관련하여 국제적 행위자들에게 영향을 미칠 수 있는 가장 현실적인 방법의 하나는 바로 국내의 전문가 집단을 활용하는 방법일 것이다. 물론 앞서 언급한 것처럼 국내의 전문가 집단이 국제 행위자들에게 직접적인 영향력을 행사할 수 있을 만큼의 역량을 갖추었다고 보기는 힘들다. 그러나 우리정부를 제외한 국내 행위자 가운데 국제 행위자들과 가장 긴밀한 접촉점을 보유하고 있는 것이 바로 국내 전문가 집단일 것이다. 이들은 학술 및 정보교류라는 차원에서 해외의 전문가 집단과 일정한 관계를 형성하고 있고, 또한 이를 매개로 해외의 언론 및 NGO 등과도 일정한 관계를 갖고 있다. 문제는 이들의 관계가 각 기관이나 개별 인사의 차원에서 단혀있음으로 인해 일정한 한계를 보인다는 사실이다. 예를 들어, 국내의 각 연구기관들은 남북경협이나 북한문제와 관련하여 모두 나름의 국제적인 네트워크를 형성하고 있다. 그러나 이러한 네트워크는 서로 공유되지 않으며, 이로 인해 국제 행위자와의 연관이 각 기관의 개별적 역량과 입장에 따라 크게 차이가 나는 실정이다. 따라서 이러한 국내 전문가 집단의 개별적 국제 네트워크를 서로 연결하여 하나의 체계적인 네트워크로 활용할 수만 있다면, 그것은 남북경협과 관련된 국제 행위자들의 인식과 여론에 상당한 영향력을 발휘할 수도 있을 것이다. 물론 각각의 국내 전문가 집단이 스스로의 국제 네트워크를 공유할 의지가 있는지는 불분명하다. 그러나 우리정부와 같이 보다 역량있는 상위 행위자의 경우에는 이러한 시도를 충분히 고려해 볼 값어치가 있을 것이다.

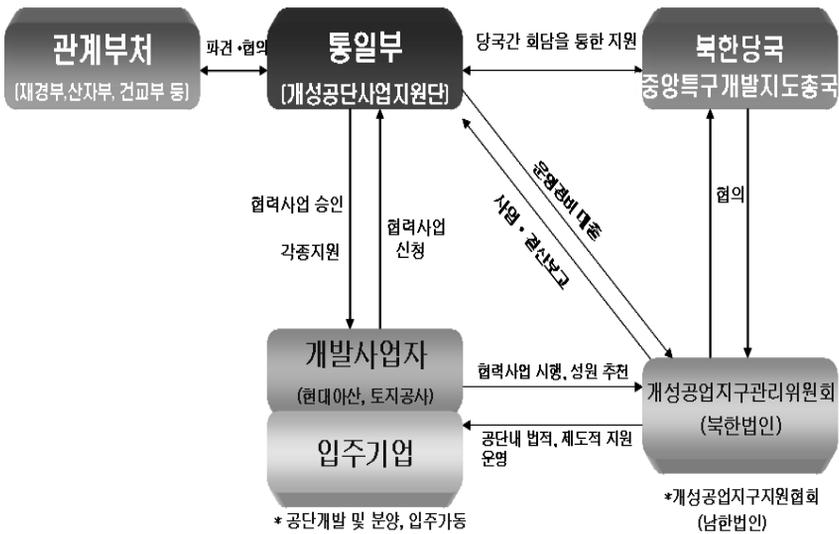
### 4. 남북경협 거버넌스 활성화 방안의 실제적 적용사례: 개성공단

#### 가. 개성공단 거버넌스 실태

개성공단의 거버넌스 구조는 다음의 <그림 VI-8>과 같이 통일부(개성공단사업지원단), 관계부처, 개발사업자 및 입주기업, 개성공업지구관리위원회, 북한당국(중앙특구개발지도총국)으로 구성되어 있다. 개성공단 개발과 관리·운영은 개성공업지구관리위원회를 중심으로 개발사업자와 입주기업 책임자 회의의 협력구조 속에서 이루어진다. 개성공단 개발과 운영과 관련된 정책 협의 및 지원을 담당하는 주체는 남한에서는 통일부의 개성공단사

업지원단이며, 북한에서는 중앙특구개발지도총국이다. 통일부 개성공단사업지원단은 재경부, 산자부, 건교부 등과 사안에 따른 협의 구조를 형성하면서 관련 업무를 지원하고 있으며, 중앙특구개발지도총국으로 대표되는 북한당국과의 회담을 통해 남북간의 협의 및 결정사항을 처리한다. 개성공단의 개발·운영을 총괄하는 북한 정부기관은 중앙특구개발지도총국으로, 공업지구관리기관 사업에 대한 지도, 기업요청 노력과 물자 보장 등과 개성공단사업지원단, 개성공업지구관리위원회와의 협의를 담당한다.

<그림 VI-8> 개성공단 거버넌스 체제<sup>84</sup>



### 나. 발전방향과 과제

개성공단은 민간주도의 사업인 만큼 정부의 주도적 사업 추진에는 한계가 있으며, 대북사업이라는 특수성을 감안할 때 다양한 참여주체들의 능동적 참여와 성공을 위한 의지, 책임의식 등이 반드시 필요하다. 따라서 권위주의적인 명령-복종 관계가 아닌 각 참여주체들의 자발적 참여를 보장하는 거버넌스 달성 여부가 성공의 핵심적 관건이 된다.

<sup>84</sup> 개성공단사업지원단, “개성공단 사업 추진 현황” (2007).

이 글에서는 개성공단 거버넌스에서 중심이 되는 전략자원을 예산 등 자원의 지원, 제도화, 정보·지식·비전 제공, 각 구성단위들을 효율적 네트워크를 통해 연결시키는 조직력의 네 가지로 보고, 이러한 네 가지 측면에서 활성화 방안을 도출한다.

### (1) 자원의 지원

개성공단에 대한 가장 기본적인 자원의 지원은 예산 지원이다. 개성공단 사업 활성화를 위한 예산 지원은 개성공단관리위원회와 개별 입주기업에 대한 지원으로 나누어 볼 수 있다. 개성공단관리위원회 소요 예산은 관리위원회의 기능 유지를 위한 운영비와 공공시설물 확충 등을 위한 사업비로 대별된다. 이 중 운영비는 북한 법규상 수수료 같은 수입금으로 충당토록 되어 있으나 사업 초기 자체 충당의 어려움을 고려하여 남북협력기금을 대출하여 활용하고 있다.

입주기업에 대한 예산 지원은 금융 지원의 형태로 이루어진다. 공단개발 초기의 열악한 사업환경과 초기시설자금 수요 등을 고려하여 장기저리로 남북협력기금을 입주기업에 대출하였다. 그러나 본단지 입주 및 가동이 본격화되면 남북협력기금으로 입주기업에 대한 금융지원을 실시하기에는 한계가 있다. 따라서 정부에서는 개성공단 입주기업에 남북협력사업이라는 특수한 논리를 적용하는 지원에서 보편적인 시장경제 논리를 적용하는 지원으로 전환을 모색하고 있다. 즉 입주기업으로부터는 신용보증기관의 신용보증을 통해 시중 금융기관이 입주기업에 대출하도록 하고, 남북당국간 합의로 추진되는 사업, 공공시설물 건축 등 신용보증지원이 어려운 부분에 대해서는 남북협력기금을 활용하도록 하고 있다.

자원 지원 측면에서 또 한 가지 가장 중요한 부분이 일정한 기술력을 갖춘 인력공급이다. 2007년 10월 현재 개성공단에서는 20,391명의 북한 근로자가 일을 하고 있다. 이들은 대부분 중등의무교육 이수자이며, IT 관련 기업의 경우에 김책공업대학 졸업자와 같은 고급인력도 있다.

입주기업 관계자들은 일반적으로 북한 노동력이 일정한 기간의 교육훈련을 거치면 생산성이 상당히 향상된다고 본다. 즉 교육훈련을 통한 개발가능성 면에서 개성공단의 노동인력은 우수하지만 적절한 인력 확보가 어렵고, 배정된 노동인력을 업무에 투입하여 활용하기 위해서는 일정 기간의 사전

교육이 필요하다는 것이다. 인력공급문제를 해결하기 위해서는 기술교육 뿐만 아니라 근로자 숙소, 통근을 위한 도로와 차량 확보 등 기반시설도 확보되어야 한다. 이는 개별 기업 차원에서 해결할 수 있는 문제가 아니기 때문에 중장기적인 인력수요를 고려하여 개발계획에 포함시켜야 한다. 이외에도 입주기업에 대한 체계적이고 종합적인 지원을 위해서는 개성공단 내에 종합적 지원과 네트워킹 기능을 수행하는 센터가 필요하다.

## (2) 제도화

### (가) 법규 및 남북간 합의서 제정

개성공단의 운영은 남한 또는 북한 어느 한 쪽의 제도나 법규에 의해서가 아니라 양측의 협의를 통해 새로운 제도와 법규를 만들어내고 이를 적용하여야 한다는데 어려움이 있다. 남한에서는 당연히 적용되는 제도와 관례라도 북한 당국과의 협의를 거쳐 여러 가지 경우를 고려하여 해석상의 시비가 발생하지 않도록 구체적인 규정으로 명문화하여야 한다. 또한 이러한 법제들은 개성공단 운영에 적용될 뿐만 아니라 향후 남북한 주민이 공동으로 생활하는 남북협력의 공간에서 발생할 수 있는 다양한 법률관계를 규율하는 법제의 모델이 된다는 점에서 더욱 큰 의미를 갖는다.

향후 개성공단의 법제 구축은 기본적으로 남북관계의 법현실을 반영하되, 국제적 경쟁력을 뒷받침할 수 있도록 시장친화적이고 국제규범에 맞는 남북한 법제의 중간지대의 새로운 모델을 찾아야 한다. 또한 개성공단의 법제는 단순히 개성공단만의 법제 인프라 구축에 그치는 것이 아니고 이를 토대로 북한의 전국적인 법제 인프라로 확대해 나갈 것이라는 장기적이고 거시적인 법제구축의 청사진이 마련되어야 한다. 개성공단에 새로운 법질서를 창조하는 법제 인프라 구축사업은 하루아침에 이루어질 수 없기에 긴 시간을 두고 중장기적 관점에서 전략적으로 접근해야 하며, 이를 효과적으로 추진하기 위해서는 유관기관, NGO를 망라하여 거버넌스를 활성화할 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다. 입법권을 가진 당국이 여러 가지 입법을 추진하는 과정에서 이해관계자, 시민·단체들이 자신의 이해관계를 결집하고 법적 권한을 행사하며, 민주적·참여적 절차를 통해 서로의 입장을 조율해나가야 한다.

### (나) 3통 문제 해결

개성공단 운영에서 입주업체가 애로사항으로 꼽는 요인 중 가장 중요하게 제기되고 있는 것은 통행, 통신, 통관의 3통 문제이다. 입주업체들은 국내 공단처럼 시관 처리없이 통관 수속을 밟고, 수시입출경이 가능하도록 북한과 협의하는 일이 시급하다고 주장한다.

남한주민들에 대한 신변안전보장은 남북한이 그 구체적 방안에 관하여 합의를 체결하고 그에 법적 효력을 부여하는 것이 가장 확실한 방법이다. 따라서 합의서 제10조의 신변안전보장을 구체화하는 후속합의를 체결하여 실제법적·절차법적 보완작업을 함으로써 남북한을 법적으로 기속하는 안전장치를 마련해야 한다.

통신은 2004년 12월 KT가 북한 조선체신회사와 “개성공업지구 시범단지 통신공급에 관한 합의서”를 체결하고 통신망 구축을 추진하여 2005년에 전화가 개설되었다. 전화와 팩스는 큰 불편없이 이용 가능하나 인터넷을 사용할 수 없다는 점이 입주기업의 활동에 지장을 초래하고 있다. 북한에서는 일반인이나 기업이 국외로 연결되는 인터넷을 사용할 수 없기 때문에 북한 당국과의 협의를 통해 개성공단 내에서 인터넷을 사용할 수 있는 환경을 구축해야 할 것이다.

통관에 관해서는 개성공단 물품 반출입시 관련 서류제출이 과다하고 절차가 복잡하다는 문제점이 지적되고 있다. 물품 반출시에는 송장, 포장명세서, 수출하역서, 반입시에는 송장, 포장명세서, 임가공계약서, 반출신고필증, 소요량계산서, 원산지신고서 등을 제출하여야 한다. 이에 입주기업 편의와 반출입 물품의 투명한 관리를 조화시키는 방향에서 제도를 개선해야 한다.

제2차 남북정상회담에서 남북은 3통 문제 등 제도적 보장 조치를 조속히 완비함으로써 1단계 사업에 내실화를 기하기로 합의했다. 문산-봉동간 철도화물 수송과 개성-신의주, 개성-평양간 고속도로 개보수도 추진하기로 합의하였다. 이러한 합의사항을 조속히 시행함으로써 개성공단 활성화의 제도적 걸림돌을 제거할 수 있을 것으로 기대된다.

#### (다) 노무관리 자율권 확대와 노동력의 안정적 공급

북한 근로자 채용, 해고, 배치, 작업지시 등 노무관리 전반에 대한 제약을 해소하는 일은 생산성 향상을 위한 핵심과제이다. 또한 1단계 완전가동시 7만~10만명의 북한 근로자 공급이 필요하기 때문에, 기업이 원하는 근로자의 안정적 확보 문제도 해결해야 할 과제이다. 기업들이 자율적으로 인사권을 행사할 수 있도록 개성공업지구관리위원회와 입주기업 등이 일관된 입장으로 노무관리의 자율권 확대를 북한에 촉구하는 한편 정부와 북한 당국과의 접촉을 통해 이를 해결하려 노력하여야 한다.

노무관리에서 가장 문제가 되는 것은 자유로운 해고와 추가고용이다. 근로자 임금직불제 도입이나 현금 인센티브제 도입 문제도 지속적으로 제기되고 있다. 현재와 같은 간접채용방식으로는 근로자의 기능수준, 업무능력, 학력을 확인하여 채용 여부를 판단하는 것이 불가능하다. 장기적으로는 기업이 직접 채용하는 방식으로 전환하는 것이 바람직하다. 단기적으로는 북한의 노력알선기관과 충분한 사전 협의를 통해 적절한 인력을 확보할 수 있도록 하고, 직업경력, 학력, 기술수준 등 채용대상의 인적사항을 미리 제공받아 채용여부 및 직무배치, 직업교육훈련에 활용할 수 있도록 해야 한다.

#### (라) 해외 판로 확보 지원

개성공단 생산제품은 입주기업의 생산방식에 따라 원산지가 결정되고, 북한산으로 판정될 경우 상대적으로 관세가 높아 수출 여건이 불리해진다. 이는 특히 미국, 일본 등 주요국에 대한 수출에 있어 더 큰 어려움을 초래한다. 따라서 단기적으로 내수용으로 판매하거나 기업이 수출대상국별 원산지 판정규정에 부합되도록 생산방식을 조정하고 중장기적으로는 FTA 협상을 통해 한국산과 동일한 대우를 받도록 추진하는 한편, 미국, 일본 등에도 수출을 할 수 있는 여건을 조성해야 한다.

2007년 한·미 FTA 협상결과 북한의 비핵화 진전을 전제로 개성공단을 역외가공지역으로 인정해 국내산으로 표기 가능하다는데 원칙적으로 합의했다. 전제조건이 있기는 하지만 개성공단 생산제품의 한국산 인정을 위한 가능성을 확인하고 제도적 기초를 마련하였다. 향후에도 정부는 각국과의 FTA 협상시 개성공단 생산제품의 특례 원산지 인정 문제를 적극적으로 협

의하여 개성공단 생산품을 한국산으로 인정받을 수 있도록 대외적 노력을 강화하여야 한다.

### (3) 정보·지식·비전 제공

정보·지식·비전 제공의 측면에서는 모범적인 기업들의 운영방식을 신규 입주기업들이 벤치마킹할 수 있도록 관련 노하우를 공유하는 시스템을 구축하여야 한다. 개성공단의 거버넌스 체제는 남북한 정부와 기업, 관리위원회 등 복잡한 구조로 구성되어 있어 국내에서는 이와 유사한 모델을 찾을 수 없다. 따라서 개별 입주업체의 경험을 통해서 핵심 정보를 얻을 수 있다. 현 안사항과 향후 야기될 수 있는 문제점에 대한 정보도 정확하게 제공하여 기업이 자체적으로 해결할 수 있는 부분은 직접 해결하도록 유도하여야 한다.

정부 차원에서 북한 측의 정보 제공을 유도하는 노력도 필요하다. 입주기업이 고용하고 있는 북한 근로자에 대한 상세 정보 뿐만 아니라 향후 채용 가능한 근로자 현황 등의 기초 자료 확보가 필요하다. 거버넌스의 각 주체가 사업 관련 각종 현안 및 향후 예상되는 문제점에 대한 인식을 공유하기 위한 정보 공유도 필요하다. 이에 당국 대 당국 간의 협의를 통해 북한으로부터 개성공단 운영에 필요한 기초적인 정보를 제공받도록 해야 하며, 공단 운영 과정에서 발생할 수 있는 문제에 대한 인식을 남북한의 거버넌스 주체가 공유함으로써 북한이 자체적으로 해결할 수 있는 문제점을 적극적, 능동적으로 해결하도록 유도하여야 한다.

또한 정부는 개성공단 개발의 종합적 청사진을 마련하여 거버넌스 주체들에게 이를 제시하여야 한다. 정부는 현재 2단계 개발은 1단계 개발 상황, 북핵 해결 추이 등 관련 상황을 보아가며 단계적으로 추진할 계획을 가지고 있다. 기반시설 확충, 북한 근로자 공급, 국내 산업구조와의 연계, 자원조달 방안 등 다양한 측면에 대하여 입주기업과 전문가들의 검토를 거쳐 체계적인 중장기 개발 계획을 구축하여야 할 것이다. 이는 공단 내의 생산시설 뿐만 아니라 근로자 주거 환경과 각종 편의시설 등 사회문화적 측면을 고려한 종합적 개발계획이 되어야 할 것이다.

#### (4) 네트워크 형성 및 조직력

개성공단사업과 관련된 거버넌스 운영에 있어서 가장 중요한 요소는 행위자와 이해관계자, 시민단체의 다양한 의견을 민주적 방법으로 투명하게 효과적으로 수렴하여 이를 제도화하는 것이다. 현장경험과 전문성이 제도 형성의 밑바탕이 되어야 하고 이를 위해서는 제도 구축 과정에서 행위자와 이해관계자, 시민단체간 거버넌스의 네트워크 형성이 필요하다. 특히 현장의 목소리를 수렴하여 이를 제도에 반영하여야 한다. 개성공단 내의 개성공업지구관리위원회, 입주기업지원기관협의회, 개성공단사업협의회, 개성공단기업협의회 등 기업 및 관련단체와 의견수렴을 위해 네트워크를 강화해야 한다. 거버넌스 주체들 간의 네트워크를 강화함으로써 정부가 모든 문제를 나서서 해결하기보다는 기업들이 해결 가능한 문제에 대해서는 네트워크를 활용하여 스스로 해결하도록 유도해야 한다. 또한 전문가와 국민들의 의견을 수렴하기 위한 각종 자문기구와 공청회를 활성화하여야 한다. 법리, 세무, 회계, 노무, 교육훈련, 특허 등 분야별로 책임 자문제를 실시하여 전문가의 의견을 반영하는 방안이 효과적일 것이다. 현존하는 각종 자문기구와 정보공유 및 협력을 강화하고, 이들 자문기구의 종합적 관리와 효과적인 역할분담을 위한 시스템도 구축해야 할 것이다. 관련 전문인력에 대한 사후관리 및 활용도 제고를 위한 대책 마련도 필요하다.

통일부 자체의 능력만으로 개성공단 사업을 추진하기에는 전문성에 한계가 있기 때문에 분야별 전문성을 갖춘 정부부처, 관련 단체와의 협조체제를 강화해야 한다. 특히 재경부, 법무부, 노동부, 무역협회, 중소기업진흥공단, 중소기업중앙회 등의 전문적인 지식과 경험을 적극 활용해야 한다. 관계부처의 지원을 확보하기 위해서는 현안사항별로 관련 정보를 교류하고 담당 기관과의 협조체계를 구축하여 각 부처의 전문성을 결집하여 사업을 추진하는 것이 바람직하다.

## VII. 남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안\*

본 연구는 3개년 연구사업으로 진행되는 ‘한반도 평화·번영 거버넌스’ 연구의 하위범주 연구로서 ‘남북한간 사회문화 분야 협력 거버넌스’를 학술·종교·문화예술·언론방송·관광·대북 인도적 지원 등으로 나누어 그 실태를 조사한 후 활성화방안을 제시하고자 하였다.<sup>85</sup>

그리고 본 연구는 2006년에 진행된 ‘남북한 사회문화 협력 거버넌스 실태조사’에 이은 2차년도 연구이고 거버넌스의 개념에 대한 소개나 논의, 사회문화 분야에 대한 거버넌스 개념 적용의 적합성과 장단점은 1차년도에서 다루어졌기 때문에 여기서는 재차 언급하지 않는다.<sup>86</sup> 단, 1차년도의 연구가 남북 사회문화 분야 교류에서 6·15, 8·15기념의 남북한간 공동행사의 중요성을 높이 평가한 나머지 거기에만 초점을 맞춰<sup>87</sup> 통상 사회문화 분야에서 거론되는 학술·종교·문화예술·언론방송 분야 등으로 세분하여 교류협력 실태를 조사하지 않았기 때문에 본 연구에서는 세부분야별 실태조사를 다시 하였다.

또한 본 연구는 대북 인도적 차원의 인적·물적 교류가 대부분 사회문화 분야에서 이루어지기 때문에 광의의 의미에서 사회문화 교류협력으로 보고 포함시켰다. 그런데 대북 인도적 지원은 여타 사회문화 분야의 교류협력과 병행하여 이루어지는 경우가 많아 별도의 항목으로 분리하여 살펴보는 것이 부적절할 수도 있다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서는 별도의 항목으로 독립시켰는데, 이는 그것의 물질적 성격이 거버넌스의 성격에 영향을 주어 여타 분야의 거버넌스와 대북지원의 거버넌스가 다를 것이라고 추정했기

---

\* 본 내용은 이교덕·최수영·이금순·김병로·이주철, 『남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안(07-11-07)』 연구를 요약한 것임.

85\_ 사회문화 분야는 영역이 매우 넓지만 여기서는 현 남북한간 교류협력이 비교적 활발히 이루어지고 있는 학술·종교·문화예술·언론방송·관광 분야만을 다루고자 한다.

86\_ 이 부분에 대한 논의는 서창록·임성학·전재성, “한반도 평화·번영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀,” 황병덕 외, 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(상)』(서울: 통일연구원, 2006), pp. 39-132.; 김근식 외, “남북한 사회·문화 협력 거버넌스 실태조사,” 황병덕 외, 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(중)』(서울: 통일연구원, 2006), pp. 809-961 참조.

87\_ 김근식 외, 위의 글, p. 816.

때문이다.

## 1. 이론적 논의

각 분야의 거버넌스 실태를 조사하고 평가하는 데는 2006년의 1차연구에서 제시된 틀을 사용하였다. 이 틀은<sup>88</sup> 한반도 평화와 번영에 기여하는 사회문화 분야의 교류협력에서 어떠한 형태의 거버넌스가 이루어지고 있는지를 분석하기 위해 고안된 것으로서 국내 수준, 남북관계 수준, 국제 수준에서 어떤 행위자들이 어떤 역할을 하는지와 그들 간의 상호작용을 규명하고자 하였다. 또한 이 틀은 정책이 결정·집행되는 과정에서 각 행위자들이 상호작용하는 실태 및 문제점들을 분석하기 위해 정책과정은 의제설정, 정책분석, 정책결정, 정책집행, 정책평가로 구분하고 단계별 주요 이해관계자의 역할을 비교하였다.

그런데 거버넌스 실태가 어떠한지 평가하기 위해서는 일정한 지표가 필요한데 이 틀에서는 자율성(autonomy), 전문성(specialization), 참여성(participation), 네트워크(network), 분권화(decentralization), 효과와 효율성(effectiveness and efficiency)을 지표로 하였다. 본 연구는 거버넌스 실태 조사 결과를 바탕으로 그 활성화 방안을 제시하고자 하였는데 거버넌스의 활성화를 크게 보면 두 가지 방향으로 모색한다.<sup>89</sup>

첫째는 바람직한 거버넌스(good governance)의 형태를 갖추며 앞서 제시된 거버넌스적 현상의 6가지 지표들이 최대한으로 고양되는 것이다.

바람직한 거버넌스란 거버넌스를 이루는 각 주체들이 자율성과 전문성을 가지고 효과적으로 네트워크를 조직하여 공평하고 효율적인 결과를 산출할 수 있는 거버넌스의 조직을 말한다. 거버넌스적 질서 속에서도 각 행위자들 간의 정치적 관계, 권력관계는 여전히 지속되므로 이를 능동적으로 조정, 관리하지 않으면 거버넌스 체제의 권력기반이 왜곡될 수 있다. 따라서 거버넌스의 실패를 막기 위해서는 전체의 작동양식을 관리할 수 있는 효과적인

---

<sup>88</sup>-자세한 내용은 서창록·임성학·전재성, “한반도 평화·번영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀,” pp. 39-132 참조.

<sup>89</sup>-임성학 외, “한반도 평화 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀,” pp. 525-573.

관리자가 필요하다. 각 행위자들이 능동적으로 참여하고 효과적으로 연계되어 활동할 수 있도록 장려되어야 하는데 이를 위해서는 배후에서 전체의 네트워크를 관리하고 각 노드간의 분쟁을 해결할 수 있는 적극적인 기제가 필요하다. 둘째는 각 구성단위들 간의 관계가 위계적, 혹은 분산적 형태를 벗어나 점차 유기적, 비공식적 관계로 발전하는 것이다. 이는 기존의 중앙집중형, 국가중심 하향식 네트워크가 효율적이고 공평한 네트워크 거버넌스로 변화하는 것을 뜻한다.

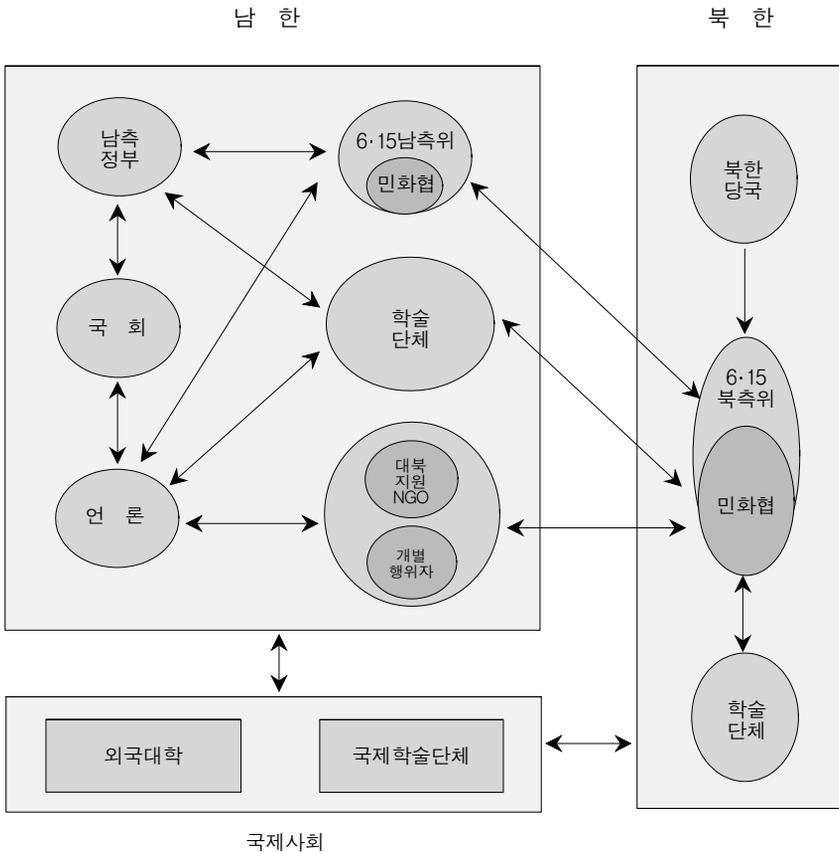
본 연구는 사회문화 분야의 각 분야에서 국내·남북관계·국제차원에서의 주요 행위주체와 역할, 정책단계별 실태를 중심으로 거버넌스 실태를 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효과와 효율성이라는 6가지 측면에서 평가한 뒤, 바람직한 거버넌스의 방향으로 이끌 수 있는 정부의 역할, 특히 정부가 동원할 수 있는 네 가지 전략의 활용에 초점을 맞춰 거버넌스를 활성화할 수 있는 방안을 제시하고자 하였다.

## 2. 학술분야 거버넌스 활성화 방안

### 가. 남북학술교류 거버넌스

거버넌스 관점에서 볼 때, 남북 학술교류에서는 2000년 남북정상회담을 계기로 행위주체가 전면적으로 달라짐으로써 그에 따른 성과와 문제점이 엇갈리게 나타나고 있다. 먼저 행위주체의 확장과 참여, 정부의 역할이라는 측면에서 보면 행위주체가 지속적으로 확장되었으며 이에 대한 정부의 이해도 높은 편이다. 반관반민 성격의 『6·15남측위원회』가 남북교류의 창구 역할을 함으로써 학술분과의 교류를 활성화했을 뿐 아니라 역사학, 문학, 교육 등의 분야에서는 각 학문분야별로 독자적인 교류기구를 결성함으로써 교류주체는 지속적으로 확장되었다.

<그림 VII-1> 남북 학술교류 거버넌스 구성도



## 나. 거버넌스 실태분석과 평가

### (1) 정책단계별 실태분석

첫째, 의제설정 단계를 보면, 아직은 특정한 주제에 국한되어 있고 이벤트성을 고려한 의제설정이 이루어지거나 경제적 지원을 병행하는 의제설정이 주를 이루는 상황이다. 주제 선정에 있어서 남북간에 전혀 이견이 없을만한 분야로 국한되고 특히 북한측의 심도있는 연구가 축적된 분야가 손쉽게 선정되었다.

『6·15남측위원회』가 가동된 이후 의제설정에 다소 진전이 있지만, 아직

까지 남북간의 학술행사는 극히 제한적이며 시범적 교류 수준이라고 할 수 있다. 남북이 교류할 수 있는 학술주제 가운데 인문·사회과학, 경제·경영 등 이념적으로 민감한 주제는 피하고 논쟁의 소지가 가장 적은 분야를 선정하여 추진하고 있는 상황이다. 이런 방식으로 의제를 설정하면 남북간에 이념적 마찰은 없어서 좋지만, 차이점들을 이해하고 배울 수 있는 측면은 부족하다. 남북간에 통일방식이나 군사적 신뢰구축, 경제협력 등에 관한 매우 중요한 국가적 이슈들을 학술교류의 의제로 설정할 수 있는 노력이 필요하다.

둘째, 정책분석 단계는 남북간에 의견대립이나 갈등이 발생하지 않도록 하는 데 초점이 맞추어져 있다. 학술교류의 의제가 설정되면 이 의제를 어떤 방법으로 다룰 것인가를 논의하고, 그렇게 진행했을 경우 어떤 문제가 발생할 것인지를 예측하면서 준비한다. 그런데 정책분석의 초점이 대개 준비하는 과정에서 학술행사가 취소되지 않고 성사되도록 하는 데 맞춰져 있고, 또 재정을 어떻게 확보할 것인가, 참여자를 어떤 기준으로 선정할 것인가 하는 문제들에 신경을 더 쓰게 된다. 때문에 여러 대안을 비교·평가하고 각 대안의 집행에서 나타날 최종결과를 예측하면서 정책을 분석하는 작업은 매우 부실하다.

셋째, 정책결정의 단계는 조금 복잡하다. 구체적인 행사의 일시와 장소, 프로그램을 결정하는 주체는 남과 북의 학술단체다. 그러나 남한과 북한은 모두 정부기관과 협의를 함으로써 최종 결정을 내리게 된다. 북한은 정부차원의 지시에 전적으로 의존하고 있어서 민간 차원의 의사결정을 자율적으로 내릴 수 없는 상황이다. 북한은 어떤 분야의 학술적 논의는 민간차원에서 다룰 수 있는 사안이 아니라는 입장을 내놓기도 한다. 남북간 학술행사에서 북측의 「민화협」, 「아태평화위원회」(이하 아태위) 또는 학술기관과 직접 협의하는 문제가 가장 어려운 일이다.

남한의 경우에도 최종적인 정책결정은 주로 관련 기관들의 최고 책임자들 사이에서 이루어지므로 바람직한 대안을 선택하는 데는 정부의 승인을 받는 형식이 된다. 의사결정을 위해 움직이는 실무회의 단계에서는 「6·15남측위원회」 상임대표를 중심으로 한 책임자들과 통일부 장관, 통일부 및 국정원의 실무책임자들의 협의를 이루어진다.

넷째, 정책집행 단계는 상당히 문제가 많은 것으로 판단된다. 먼저 남측과

북측 교류주체간 사전에 치밀한 합의가 부족하기 때문에 발생하는 여러 문제점들이 있다. 남북간의 행사진행에 관한 구체적인 방법은 사전에 준비되지 않고 행사장에 도착해서야 논의되는 경우가 허다하다.

남한의 민간 행위주체는 정책집행 단계에서 정부의 긴밀한 협조를 받아 행사를 진행해야 하므로 유연성을 갖는 것이 매우 중요하다. 정부는 통일부를 주축으로 해당지역의 행정관서와 경찰청까지를 포함한 실무체계를 운영한다. 정부는 종합상황실을 운영하면서 행사를 지원하고 민간주체도 상황실을 운영한다. 집행단계에서 정부의 움직임은 언론에 즉각 노출되므로 영향력이 크다.

다섯째, 정책평가 단계는 행사가 성공했는지, 실패했는지를 판단하는 과정으로 남북간에 여러 방식으로 이루어지고 있다. 가장 큰 문제점은 행사에 대한 전반적인 문제점과 개선책에 대한 평가회이나 문서작업은 잘 되어 있지 않다는 것이다. 또한 성공과 실패를 가르는 평가의 기준은 학술적 내용보다는 개인적 친분관계의 형성과 민족화해의 증진 등이 작용한다. 북측은 민족자주, 반전평화, 우리민족끼리 등의 기준으로 행사의 성공여부를 평가한다. 남북간에 이러한 평가기준이 다르기 때문에 정책평가에 대한 남북의 공통된 기준을 마련하도록 남북간에 의견을 좁혀 나가는 작업이 필요하다.

의제설정부터 정책결정에 이르기까지 남북이 어떻게든 공동 학술행사를 성사시켜야 한다는 강박관념이 지배하는 상황에서 실질적인 정책평가를 한다는 것은 무리다. 이런 점에서 행사의 성패를 평가하는 기준과 지표를 만들고 그에 따른 평가작업을 제도화할 필요가 있다.

## (2) 평가지표별 실태분석

첫째, 자율성은 북측과의 접촉과 연락, 자체 재정확보 능력, 정부의 법체계 사이의 조절능력 등이 평가 기준이 된다. 남북학술교류를 하기 위해서는 중국에 나와 있는 북측 「민화협」 사무실로 팩스를 통해 연락을 취하거나 전화를 해야 한다. 즉, 학술교류의 주체간에 직접적인 접촉이나 대화채널이 마련되어 있지 않다. 북측 민간주체를 자유롭게 접촉할 수 없다는 것이 자율성의 가장 큰 문제점이다. 뿐만 아니라 남한 내에서도 「민화협」이 남북행사를 주관하고 있기 때문에 「민화협」의 네트워크 바깥에서 이루어지는 학술교류는 그만큼 자율성을 잃게 된다.

재정지원의 측면과 정부의 법체계 사이의 조절능력이 부족하다는 점에서 도 자율성이 낮다. 정부의 재정지원 없이는 학술교류를 진행하기 어렵다. 북측과 학술교류를 하기 위해서는 많은 재정이 소요되며 대부분 학술진흥재단의 남북학술교류지원 재정이거나 통일부의 남북교류협력기금을 지원받아 진행한다. 이런 측면에서 보면 민간학술주체의 자율성은 매우 낮다고 할 수 있다.

둘째, 전문성의 측면에서는 학술교류가 진행될수록 정책집행의 전문성은 강화되고 있다. 전문성의 핵심요소는 정책개발능력과 사업수행능력이라고 할 수 있다. 정책개발 능력에 있어서는 학술교류의 주제가 역사, 언어, 과학기술 등의 분야로 한정되어 있기는 하지만, 학술교류가 워낙 전문성을 바탕으로 하는 분야여서 전문성이 대단히 높다고 할 수 있다. 민족공동행사의 한 분과로 시작한 교류가 점차 분화하여 독자적인 교류영역으로 발전한 것은 그만큼 전문성이 강화된 것이다.

그러나 사업수행 능력에 있어서는 전문성이 다소 떨어지는 것으로 보인다. 학자들의 경우 각 학문영역에서는 전문가이지만 남북관계나 북한문제에 전문가가 아닐뿐더러 행정적 능력도 많지 않다. 남북교류를 추진하기 위해서는 남북관계에 대한 이해와 통찰, 교류주체의 개발, 집행능력, 대북협상 능력을 필요로 한다. 그러나 대부분의 학술단체는 별도의 정책 전문기구를 갖추고 있지 않다.

셋째, 참여성의 기준으로 보면 학술교류 거버넌스는 문제가 많다. 참여성은 「6·15남측위원회」의 학술활동에 남한의 학술단체들이 얼마나 참여하고 있는가, 정부나 학술주체의 정책결정과정에 학자들이 얼마나 참여하고 있는가를 기준으로 평가할 수 있을 것이다. 이런 기준으로 볼 때, 「6·15남측위원회」의 학술활동은 「민화협」에 소속된 학술단체들이 참여하게 되는데, 반관반민의 기구에 남한의 여러 학술기관의 참여는 높지 않은 것으로 보인다. 「민화협」에 활발히 참여하는 학자들 중심으로 대부분의 사안들이 결정되며 상대적으로 관심이 적은 회원들의 참여를 도모하지 못하고 있다. 이런 점에서 참여성을 기준으로 본 학술교류의 거버넌스는 매우 미흡한 것으로 평가된다.

넷째, 행위자들간의 네트워크는 활성화되어 있지 못하다. 남북교류를 하는 학술단체들은 각 영역마다 독립적으로 운영한다. 「민화협」내에 여러 학

술단체가 함께 참여하고 있지만, 학술교류의 성격상 서로 다른 학문분야간에 네트워크를 구성하기란 쉽지 않다. 민족공동행사로 진행되는 학술분야나 독립영역으로 분화한 학술영역은 각기 별도의 회의체를 형성한다. 그러다보니 주제와 관련된 회의체별로 독립적인 활동을 하게 된다. 주제영역이 다르다 하더라도 정책분석 및 정책결정 과정에서 필요한 노하우를 공유하는 일은 필요하다. 대북접촉과 교류의 역사가 일천한 상황에서 다른 영역에서 얻은 소중한 경험을 서로 나누기 위한 네트워킹이 부재하다.

다섯째, 분권화의 측면에서는 학문 각 영역별로 권한 분산이 잘 이루어져 있으나, 각 단체들의 기능과 역할은 분화되지 못한 상태라고 할 수 있다. 학문분야의 전문성이 워낙 다르기 때문에 학문분야별로 별도의 조직을 갖추고 북한과 교류를 하고 있다.

여섯째, 효과·효율성의 측면에서는 부분적으로 성과를 거두고 있지만 전반적으로 문제점이 존재한다. 해를 거듭할수록 학문 영역별 자체모임이 결성된다는 것 자체가 학술교류의 효과가 나타나고 있음을 증명한다. 겨레말큰사전 편찬사업과 같은 매우 성공적인 사례도 있다. 그러나 학술행사와 교류에 대한 북한의 기본적인 시각은 남북간의 직접 교류를 가급적 피하면서 교류를 통한 학술 목적 외의 이득을 챙기고자 한다는 점이다. 북한은 북한 학자들의 남한 인사 접촉을 일단 위험 요인으로 보고 있기 때문에 아직도 중국이나 일본 등 국제네트워크를 명분으로 하여 행사를 해야만 성사가 가능한 경우가 많다. 또한 장기적으로 지속되지 못하고 한 두 차례의 이벤트성 행사로 치러지는 경향도 없지 않다.

전반적으로 남북간 학술교류는 다른 분야에 비해 활발하게 진행되고 있으나 거버넌스 관점에서 보면 제대로 기능하지 못하고 있는 것으로 보인다. 「6·15남측위원회」 내 학술위원회와 「민화협」이 중심적 역할을 하고 있으나 개별적으로 추진하고 있는 행위자들을 통합해야 하며, 나아가 학문영역별로 대표적인 중도적 민간행위자들의 참여를 대폭 확대해야 한다. 학술 행사는 학술적 의미만으로도 충분한 가치가 있다. 따라서 남북간 학술교류는 학술적 업적을 충실히 교환하는 목적으로 추진될 필요가 있다.

## 다. 거버넌스 활성화 방안

### (1) 공동의제 개발

남북학술교류 거버넌스를 분석해 본 결과 가장 심각한 문제로 나타난 것이 바로 남북이 함께 토론할 수 있는 공동의제를 어떻게 설정하느냐 하는 점이다. 남과 북이 학술적 목적으로 교류하려면 남북의 학자들이 공통적으로 관심을 가질 수 있는 의제를 설정하는 작업이 가장 중요하다. 지금까지 언어학이나 역사, 과학기술, 컴퓨터 관련 분야에서 남북간에 활발한 교류를 하고 있는 것만 보아도 사상이념적 갈등이 적은 분야를 선정하는 것이 교류를 실제적으로 성사시킬 수 있는 방법임을 알 수 있다. 남북이 모두 공감하고 함께 참여할 수 있는 분야를 학술교류 의제로 설정하는 것이 공동의 참여를 담보하는 지름길이다.

2007 남북정상회담에서는 사회문화의 교류분야로 역사, 언어, 교육, 과학기술, 문화예술, 체육 등 6개 분야가 명시되었는데, 이 여섯 분야를 중심으로 남북이 공동으로 주제영역을 발굴해 나갈 수 있을 것이다.

남북 공동연구나 개발은 아니지만 남북 학술교류의 대표적인 것이 학술회의의 개최다. 남북의 학자가 만나 학술 발표와 토론을 하는 학술토론회는 다양한 방식으로 추진되어 왔다. 물론 학술회의 방식의 교류는 그 특성상 어느 정도 한계가 있으나 남북교류에서 접촉점으로 상당한 역할을 수행해 왔다. 이념을 배제할 수 있는 분야를 선정하면 공동학술회의는 성사가능성이 높다.

나아가 학문적으로 이질적인 부분도 교류하도록 노력해야 하며, 민간 행위자들이 남북학술교류에 대한 인식과 태도를 전환해야 한다. 평화체제, 핵문제와 같은 민감한 주제도 포함해야 한다. 가장 손쉽게는 개성공단이나 해주공단에 관한 협력문제를 논의하는 학술회의의 같은 것을 추진할 수 있다. 북한은 경제문제를 다루는 학술회의에서 여전히 ‘강성대국론’을 주장하고 있다. 북한 학자들에게 북한이 가장 필요로 하는 경제협력 문제에서 보다 적극적인 태도를 보일 것을 요구할 필요가 있다.

### (2) 참여의 확대

참여의 문제는 거버넌스의 관건이다. 남북간 교류에 있어서 참여의 문제

는 한편으로는 북한의 참여를 어떻게 확보하는가 하는 것으로, 다른 한편으로는 국내의 관련 행위자들의 관심과 참여를 어떻게 독려하느냐 하는 것으로 집약된다.

남북학술교류에서 북한측의 참여는 필수적이다. 그런데 남북한은 사상과 이념이 다르므로 인해 학문적 업적도 매우 이질적이다. 특히 북한은 학술교류를 비롯한 전반적인 사회문화 교류에 대해 매우 소극적이다.

이런 측면에서 북한이 학술교류에 있어서도 대북지원성 교류·협력을 선호하는 점을 고려, 이를 적극 활용하는 방안을 모색해야 한다. 북한의 요구를 현실적으로 수용하되 이를 이용한 다양한 프로그램을 개발·제시하는 전략을 강구해야 한다. 대결적이며 경색된 남북관계를 풀어나가기 위해서는 북한의 참여를 확보할 수 있는 다양한 수단을 동원하는 지혜가 필요하다.

국내 학술단체들의 참여 확대도 중요한 문제다. 『6·15남측위원회』와 『민화협』의 네트워크 안에 들어와 있는 행위자들의 활발한 참여를 독려하는 것도 중요하며, 공식 네트워크 밖에 존재하는 여러 단체와 개인들의 참여를 확보하는 문제도 중요하다.

더군다나 회원단체로 가입되어 있지 않으면서 남북학술교류를 하고 있는 개별 학자들을 거버넌스 안으로 참여시키는 방안에도 관심을 기울여야 한다. 현재의 거버넌스 안에 들어와 있지 않은 개별행위자들과의 네트워킹을 추진하는 방향으로 참여를 확대해 나가야 한다.

정부는 민간단체의 자율적인 교류참여를 유도하고 남북간 협력의 분위기를 조성해야 한다. 특히 민족간 화해와 평화공존의 내적 분위기를 성숙시켜 나간다는 차원에서 민간단체와 준정부 기관 등이 다양한 채널을 통해 북한과의 교류를 시도해야 할 것이다. 이를 위해 앞에서 설명한대로 『남북학술교류진흥원』같은 정부-민간 협력기구를 신설해야 한다. 『남북교류협력추진협의회』는 이미 정부와 민간이 협력체계를 갖추고 있다. 이러한 작업이 성숙되어야만 남북교류의 미래를 희망적으로 내다볼 수 있을 것이다.

### (3) 국제 네트워크 활용

2007 남북정상회담으로 6·15기념을 정례화하기 위한 학술세미나를 서울과 평양에서 적극 추진할 것이며, 개별단체들도 평양이나 금강산에서 학술회의를 개최할 수 있는 기회가 많아질 것이다. 그러나 남북간에는 여전히 방북

이 자유롭지 못하며 소요되는 비용도 만만치 않다. 그런 점에서 중국 등의 제3국의 중재는 여전히 유용하다. 남북한과 중국의 조선족 동포학자와 함께 3자공동 학술기구를 중국에 설립하는 것도 생각해 볼 수 있는 방법이다.

국제 학술네트워크를 활용하는 데서 미국, 일본, 중국 및 러시아에 거주하는 해외동포 학자들과 적극적인 협력을 하는 것도 좋은 방법이다. 미국, 일본, 중국 및 러시아의 해외동포 학자들이 북한학자를 초청하는 방식으로 운영하면 남북한 단독으로 만났을 때 따르는 부담은 그만큼 줄어들 것이다. 학술회의에서는 자기체제나 학문적 주장에 집착하지 말고 어떤 점이 서로 다른지를 확인하고, 공감할 수 있는 영역을 찾도록 노력해야 할 것이다.

#### (4) 조정·관리 기구의 구성과 제도적 지원

조정·관리 능력을 제고하기 위해서는 배후에서 전체 네트워크를 관리하고 각 노드간의 분쟁을 해결할 수 있는 적극적인 기체가 필요하다. 다시 말하면, 거버넌스 전체의 작동양식을 관리할 수 있는 효과적인 관리자 혹은 관리기구가 있어야 한다는 것이다. 시민단체와 정부, 개인 행위자들의 요구를 종합하고 이를 통합적으로 조정하고 관리하는 기구를 설립함으로써 거버넌스를 바람직한 방향으로 활성화해야 한다.

이러한 관리의 기체 혹은 기구로 정부의 역할이 매우 중요하다. 민간 행위자들의 서로 다른 요구들을 효율적이고 공평하게 조정·관리함으로써 바람직한 거버넌스를 도모하는 데는 정부가 상당한 역할을 해야 할 것이다. 이런 점에서 남북학술교류의 메타거버넌스의 역할을 하고 있는 통일부와 국정원의 역할을 어떻게 할 것인가 하는 문제가 거버넌스를 활성화하는 중요한 방향이 되어야 한다. 뿐만 아니라 현재 남북학술교류의 상당부분을 담당하고 있는 「6·15남측위원회」의 학술위원회와 「민화협」의 역할도 이런 점에서 중요하다. 반관반민 성격의 이 기구는 정부와 민간의 협력이라는 측면에서 정부-민간 협력을 통한 메타거버넌스 행위자로서 강력한 역할을 할 수 있기 때문이다. 각 구성단위들의 자율성과 참여성을 고양시키면서도 이를 보이지 않게 관리하고 조정하는 새로운 역할을 맡을 기구를 구성하고, 이 기구를 통해 관리·조정 기능을 제도화하는 방안을 모색하는 쪽으로 거버넌스 활성화의 방향을 설정해야 할 것이다.

남북간 학술교류를 증진하려면 남북정부간 사회문화교류를 제도적으로

보장하는 기구를 조속히 구성해야 한다. 남북 학술협력을 장기적 안목으로 추진하려면 단기적 행사 중심으로 운영하는 체제에서 탈피하여 내부적으로 정보를 공유하며 학술협력을 체계적으로 준비해야 한다. 남북 학술 교류를 하나의 이벤트가 아닌 남북한 모두에 유익하고 지식발전에 기여하는 교류를 하기 위해서는 남북 학술교류 사업을 총괄하는 기구를 신설해야 한다.

따라서 「남북학술교류진흥원」을 신설하여 남북교류에 관한 정보제공과 실질적 대북채널을 확보할 수 있는 대책과 지원을 밀도있게 추진해야 할 것이다. 이미 「남북사회문화교류진흥원」을 신설하는 방안이 국회에 계류중인데 기왕이면 학술분야의 교류를 전담하는 민관협력기구를 만들어 정부와 민간의 협력을 도모하고 소통을 원활히 하는 공동운영체계를 갖추어야 한다.

한편, 관리·조정 기구는 다양한 제도적 지원을 제공해야 한다. 첫째, 남북간 합의사항을 준수하도록 지원해야 한다. 둘째, 정보를 제공해야 한다. 각 분야에서 이룩한 성과와 경험, 연구·출판·보도자료와 목록 등 정보자료를 상호교환하며, 각 분야의 기술협력을 비롯한 다각적 협력을 실시하도록 돕는다. 셋째, 공동행사를 지원해야 한다. 남북 사회문화교류 부속합의서에서 합의한 대로 국토종단행진, 대표단 파견, 초청·참관 등 기관과 단체, 인원들 사이의 접촉과 교류를 보장하도록 한다. 넷째, 법적 제도를 마련하고 경비를 지원해야 한다. 학술진흥재단에서 지원하는 남북학술교류 기금을 확대하고 공동세미나 뿐만 아니라 공동연구 및 공동조사 사업에도 지원할 수 있도록 재정지원을 확대해야 할 것이다.

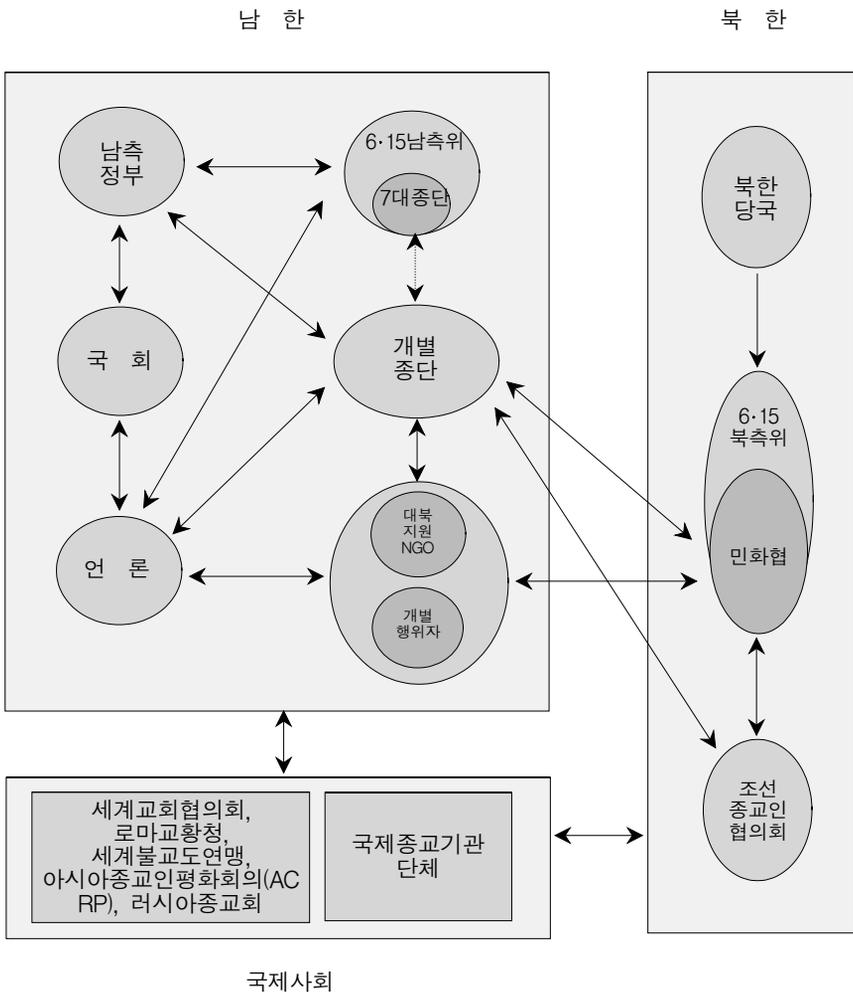
### 3. 종교분야 거버넌스 활성화 방안

북한과의 종교교류도 전반적인 남북교류의 흐름과 마찬가지로 1998년 이후 활발하게 진행되고 있다. 1989년 6월 이후 2007년 6월말까지 총 219건(1,410명)의 남북종교인 접촉과 305건(6,077명)의 방북이 성사되었다. 가장 눈에 띄는 것은 1997년까지 연간 한 두 건에 불과하던 종교분야의 직접적인 방북이 1998년 이후 크게 늘어났다는 점이다.

남북한간의 종교교류는 다른 어떤 분야보다도 오랜 경험을 갖고 있고 남북관계가 경색된 시기에도 해외 종교인들의 네트워크를 통해 지속적으로

전개되었다. 사회주의 체제하에서 북한의 종교는 극도로 위축되었고 분단 초기에 남북 종교인의 대립은 심각했다. 그러나 1989년 이후 남한의 거의 모든 종교들이 북한 종교와 교류를 하고 있으며, 인적·물적 협력관계는 지난 20여 년 동안 유례없이 강화되었다. 제3국에서의 접촉으로 시작하여 종교지도자들의 직접 방북으로 전환되었고 교류 경험을 축적함으로써 북한체제의 특수성과 종교의 존재양식에 대해서도 이해도를 높일 수 있었다.

<그림 VII-2> 남북 종교교류 거버넌스 구성도



## 가. 거버넌스 실태분석과 평가

### (1) 정책단계별 실태분석

남북간에 진행되고 있는 종교교류의 과정을 정책단계별로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 의제설정이 대부분 '통일'에 맞춰져 있으나 신앙의 내용과 선교 또는 포교에 관한 문제까지도 다루어지고 있다. 남북 종교인들의 모임에서는 언제나 '통일'이라는 주제가 다루어지는데 이 주제 하에 남한 및 해외종교인들과 통일전선을 구축하려는 북한의 정치적 활동이 이루어지고 있다. 특히 남북공동 민족행사에서는 종교교류임에도 불구하고 통일문제가 언제나 주요 이슈다. 개신교, 불교, 천주교, 천도교가 한 자리에 모이게 되니 공통적인 주제를 찾다보면 통일이라는 쪽으로 의제가 좁혀질 수밖에 없다. 때문에 매우 추상적이고 당위적인 통일이라는 주제를 설정하게 되고 민족의 화해와 통일을 위한 종교인의 역할에 대해 의견이 모아진다.

둘째로, 정책분석 단계에 이르면 설정된 의제를 어떤 방법으로 다룰 것인가를 논의하고 문제점들을 따져 본다. 의제설정 단계에서 의제가 구체적으로 설정되지 않고 통일이라는 포괄적 주제로 정해지다보니 정책분석을 제대로 하지 못한다. 정책분석을 하기보다는 합의내용을 신속하게 발표함으로써 단체의 역량을 과시하는 언론플레이에 더 신경을 쓴다. 정책분석 단계에서는 설정된 의제를 다룰 경우 발생할 여러 문제점들을 예측해야 하는데, 이런 측면에서 객관적인 분석이 이루어지지 못하고 있다. 여러 사안들을 검토·분석하는 과정에서 남북간에 각 체제에 대한 이해가 아직도 부족하여 교류가 무산된 경우도 상당히 많았다. 교류에 대한 경험이 부족한 탓이기도 하지만 상대의 상황과 형편에 대한 이해없이 자기중심적으로 교류를 추진한 몰이해의 결과였다.

셋째, 정책결정 단계에서는 행사와 프로그램의 여러 방법 가운데 가장 바람직한 대안을 선택하게 된다. 종교계는 남북교류의 역사가 비교적 오래되었고 북한과의 채널도 튼튼하여 공신력 있는 기관과 그렇지 못한 기관의 차이가 뚜렷이 나타난다. 최종적인 정책결정을 내리는 정부의 관련 부처들은 종교계를 대표하는 공신력있는 기관들과 긴밀한 관계를 유지하고 있어서 정책결정에 별다른 마찰은 없다. 정부의 관심사항을 전달하여 주는 경우가 있으나 대개는 종교계의 자율적 판단에 맡긴다.

넷째, 정책집행 단계는 매우 불안정한 상태로 진행된다. 다른 분야와 비슷하게 종교교류도 남북이 사전에 치밀한 행사진행 프로그램을 논의하지 않고 개략적인 합의만 한 상태에서 행사를 추진하기 때문에 실제 행사를 진행하는 과정에서는 예기치 않은 문제들이 발생한다. 회의나 모임 진행방법을 즉석에서 논의하는 것이 관행처럼 되어 있어서 교류의 불안정 요인으로 작용한다. 그러나 종교교류에서는 과거의 오랜 경험을 바탕으로 한 종교인 개별 행위자가 상당한 지도력과 관리능력을 발휘함으로써 일반적으로 큰 무리없이 행사가 진행된다.

다섯째, 정책평가 단계는 행사의 성공여부를 판단하는 과정으로 이 분야가 가장 취약하다고 볼 수 있다. 우선 공식적인 평가는 통일부에 제출해야 하는 결과보고서 정도의 수준으로 이루어지는 것이 보통이다. 추진사업이나 행사에 대한 공식평가 회의는 거의 이루어지지 않고, 사업성패의 판단은 주로 비공식적 담론에 의존한다. 개별적으로 관련 소식지나 언론에 글을 쓴다든가 방송 인터뷰 등을 통해 이루어진다. 때문에 자료 및 경험의 축적이 제대로 이루어지지 않고, 언론·소식지 등에 실린 개별적 비공식 평가자료도 제대로 수집되지 않는 등 정책평가 작업은 매우 부실하다.

## (2) 평가지표별 실태분석

남북한은 그동안 종교교류를 통해 북한체제의 특수성을 이해하고 북한과의 종교적 협력의 가능성과 방법에 있어서 보다 합리적이고 장기적인 안목을 갖출 수 있었다. 또한 종교교류를 통해 남북한간에 문화적 동질성 향상과 평화적 통일 가능성 제고에 크게 기여하였다. 그러나 이러한 목적달성을 위해 참여한 남북한의 정부와 종교기관, 그리고 국제종교단체 등 관련 행위자들이 효율적 거버넌스 체제를 유지하고 있는가 라는 관점에서 보면 평가가 조금 달라진다.

우선, 종교교류의 자율성은 매우 높다. 남북공동 민족행사의 종교분과 경우를 보더라도 남북의 종교단체 행위자가 정부의 간섭없이 교류를 주선하고 진행해 나간다. 북한의 종교가 정부의 통제를 받고 있다는 사실을 제외하면 대북접촉과 연락이라는 측면에서 남한 종교단체는 정부의 중재에 의존하지 않고 독자적인 채널을 통해 북한과 연락을 하고 있다. 이러한 대북접촉에서 자율성을 확보할 수 있는 이유는 종교교류의 행위자들이 대부분 북한

과 활발한 접촉과 교류를 하고 있는 대북지원 NGO활동을 겸하고 있기 때문이다.

재정적 측면에서도 종교교류는 높은 자율성을 확보하고 있다. 종교계는 신도들의 헌금과 시주를 배경으로 하고 있어서 자체적으로 북한지원과 교류를 위한 재정을 확보하고 자체 결정으로 집행한다. 종교교류의 행위자들은 정부의 남북교류협력기금의 지원을 거의 받지 않고 있다. 그 이유는 물론 정부가 어느 특정 종교에 협력기금을 지원했을 경우 타종교로부터 제기될 반발을 크게 우려하여 기금지원에 신중을 기하고 있기 때문이기도 하다.

둘째, 전문성의 측면에서는 개별 행위자의 전문성은 높지만 그 전문성이 체계화되어 있지는 않다는 점이 문제다. 전문성의 핵심요소는 정책개발과 사업수행 능력이다. 정책개발을 위해서는 기존의 교류경험을 자료로 축적하고 개발해야 하는데 이러한 작업이 제대로 이루어지지 않고 있다. 축적된 자료가 없으므로 원론적 차원의 교류 이외에는 실효성있는 정책개발을 해 내지 못한다.

셋째, 참여성의 기준으로 보면 각 단체별로 비교적 많은 단체가 행위자로 참여하고 있고 그 활동도 활발한 편이다. 그런데 참여의 다른 측면으로는 종교교류가 상호성에 기초하지 않고 남한측이 일방적으로 북한을 방문하고 지원하는 단계에 머물러 있다는 점이 문제다. 남북의 종교교류라고 하지만 인적 왕래에 있어서 남한측 성직자가 일방적으로 북한을 방문하고 북한측 종교인은 남한을 방문하지 않는 현 상황은 참여성의 기준으로 볼 때 정상적이라고 볼 수 없다.

넷째, 네트워크는 종교교류에서 가장 문제시되는 부분이다. 거버넌스가 제대로 이루어지기 위해서는 교류에 참여하는 모든 행위자들이 거버넌스에서 소외되지 않고 적절한 통제와 조정의 네트워크에 망라되어야 한다. 그래야만 낭비와 소모적인 경쟁을 없애고 효율성을 높일 수 있다. 그러나 남북간 종교교류는 다양한 종교단체들에 의해 여러 통로를 통해 이루어지고 있기 때문에 종교단체들간의 소모적인 경쟁이 문제가 되고 있다.

남북종교교류 행위자들의 참여는 비교적 활발하게 이루어지고 일정한 범위 안에서는 종교라는 거대조직을 기반으로 하여 네트워크도 작동하고 있다. 그러나 단일조직으로 되어 있는 천주교와 천도교를 논외로 하면, 기독교와 불교의 경우에는 네트워크에 포함되지 않은 행위자들이 상당히 많다.

네트워크라는 측면에서 또 다른 문제점은 기독교와 불교, 천주교, 천도교 등 각 종단간에 연결과 소통이 제대로 이루어지지 않는다는 것이다.

다섯째, 분권화의 측면에서는 각 종단별로 조직의 특성이 다르기 때문에 한마디로 평가하기 곤란하지만, 대체적으로 참여 단체들의 기능과 역할은 분화되어 있지 않은 것 같다. 남북 종교교류의 네트워크가 지역별, 종단별로 분산된 형태를 띠고 있지만 역할과 기능의 분담이라는 측면에서 분권화가 제대로 이루어지지 않은 것으로 보인다.

여섯째, 효과·효율성의 측면에서 남북 종교교류의 거버넌스를 평가하자면 다양한 행위자들의 요구를 조정하고 참여자들을 네트워킹하는 면에서는 효과적이지 않다. 전문성의 확보나 분권화 노력도 미흡하다. 거버넌스의 효과와 효율성을 단순투입과 산출이라는 측면에서 보면 행위자들간의 참여와 의견조정, 통합된 정책집행 등 많은 문제점이 존재한다. 그러나 효과와 효율성을 방법과 과정의 측면에 지나치게 초점을 맞추는 거버넌스의 시각이 아니라, 북한 내 종교활동이 제한되어 있는 어려운 상황에서도 남북화해와 민족동질성 회복을 위해 기여한 측면에서 본다면 상당한 교류의 효과를 거두었다고 볼 수 있다. 고도의 자율성을 바탕으로 통일공동 기도회와 법회 등을 통해 남북간의 신뢰증진과 화해도모에 지대한 기여를 하였음은 높이 평가되어야 할 것이다.

## 나. 거버넌스 활성화 방안

### (1) 참여자간 조정·네트워크 기능 강화

남북정상회담과 더불어 새롭게 전개되고 있는 남북관계는 남북간의 화해협력 기반을 다짐과 동시에 통일사회를 향한 남북연합의 초석을 놓게 될 것이며, 이를 성공적으로 이끌어 가기 위해 종교분야의 참여를 적극적으로 확대해야 한다.

나아가 참여자들 사이에 소통을 증대하는 네트워크 형성을 위해 노력해야 한다. 북한은 종교별로 단일한 단체에서 단일한 통로를 통해 남한의 교류대상을 선별하고 있다. 이런 점에서 남한 종교단체들간의 지나친 경쟁은 북한에 의해 정치적으로 이용될 가능성이 있다. 남북 종교교류 거버넌스를 개선하기 위해서는 남한 종교기관간의 지나친 경쟁을 지양하고 사전협의와

논의를 거쳐 유기적 연대와 협력을 바탕으로 추진해 나갈 수 있는 조정과 네트워크 기능을 강화해야 한다.

종교교류에 참여하는 국내 행위자들간의 네트워크를 활성화하기 위한 방법으로 남한 종교단체들간의 유기적인 정보교환 체계를 갖추는 일은 대단히 중요하다. 각 행위자들이 독자적으로 추진하는 사업 가운데 공개할 수 있는 부분에 한해서는 적극 정보를 공유하도록 정보교환을 촉진해야 한다. 또 인적 교류 확대와 종교교류의 지속성을 보장하기 위해 남북 종교교류를 체육, 학술, 문화교류 등과 병행하여 추진할 수 있도록 연결과 소통을 증진하는 방향으로 네트워크를 확대해야 한다.

한편, 북한과의 네트워크도 개선하는 방향으로 나가야 한다. 북한은 종교교류와 협력을 추진하는 데서도 종교기관이 아닌 다른 정치, 경제 관련 기관과 교류하는 경우도 있다. 남한에는 여러 종파가 있고 각 종단은 여러 교파로 나누어져 있기 때문에 종교교류 채널은 다양화될 수밖에 없다. 가능하다면 다원화된 각 교파들이 소외되지 않고 북한과 접촉·대화를 할 수 있도록 도모해야 한다. 현실적으로 각 종단 내에서 북한이 선호하는 교파와의 접촉을 확대하는 방식을 지원해야 할 것이다. 각 종단은 북한의 종교계와 파트너십을 유지하면서 북한과의 네트워크를 확대·강화해 나가야 한다.

## (2) 인적 교류 중심

남북한 종교교류의 가장 큰 특징은 통일과정에서 민족의 화합과 동질성 회복에 기여할 수 있는 가능성이 타 영역에 비해 훨씬 많다는 점이다. 사상과 이념갈등이 첨예화된 상황에서 종교교류의 정책결정 과정에서 인적 교류를 통한 인간적 이해에 비중을 두는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 일반적으로 종교교류와 문화교류는 이념논쟁이나 교리, 신학과 직결되는 까다로운 분야여서 교류협력을 제도화하기 어려운 분야이다. 물론 북한이 인적 교류의 확대를 꺼리고 있기 때문에 종교상징물과 같은 가시적 상품이라도 먼저 교환할 수밖에 없는 현 상황에서는 종교적 성과물을 먼저 교환하는 것도 필요할 것이다. 그러나 우선적으로 성직자, 신자, 학생 등의 인적 교류 중심으로 사람에 대한 이해가 선행되는 것이 바람직할 것이다.

인간적 신뢰구축을 정책추진의 원칙으로 삼는다면 의제설정에서도 인간적 신뢰를 보다 손쉽게 쌓을 수 있는 것을 선택하는 것이 필요하다. 종교교

류는 워낙 이념적 갈등과 긴장이 큰 분야여서 종교의 내용을 단번에 교류하기 쉽지 않다. 따라서 인간적 이해에 중점을 둔 종교지도자들과 학생들의 만남을 정례화하는 일부터 시작해야 한다. 인적 만남의 정례화를 통해 상호 이해를 높이며 인간적 신뢰를 바탕으로 점차적으로 교류협력을 심화시키는 방향으로 남북 종교교류를 추진해야 한다.

### (3) 종교적 순수성과 정치적 색채의 조화

종교 교류협력이 정치적 영향을 받는다고 해서 그 자체가 정치성을 띠는 것은 바람직하지 않다. 종교 본연의 자세에 충실할 때 진정한 종교교류가 가능할 것이다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 통일에 대한 논의를 하더라도 종교적 행사의 일환으로 진행하는 것이 바람직할 것이다. 즉 정치적 통일논의를 종교적 신앙으로 승화되고 신학적으로 제고된 통일논의로 이끌어 감으로써 비정치적 종교교류가 정착될 수 있도록 노력해야 할 것이다.

일부 종교인들은 정치적인 벽을 허물기 위해서 정치적 사안의 해결을 요구하기도 한다. 이러한 상황에서 정치와 종교의 긴장을 균형있게 조정하며 관리해 나가는 거버넌스가 필요하다. 종교교류가 통일운동으로 치우쳐 정치적이란 비난을 받지 않으면서도 통일지향적인 종교교류를 추진할 수 있도록 조정하고 관리해 나가는 지도력이 필요하다.

또한 남한의 종교인들이 통일에 대해 북한종교인들과 논의하고 어떤 합의된 결론에 도달한다 하더라도 그것이 민간차원의 견해 중 일부라는 것을 분명히 해야 한다. 북한은 정부의 통일방안과 민간단체의 통일방안이 구별되지 않지만 우리는 다양한 통일논의와 방안이 민간차원에서 제시될 수 있다는 점을 밝힐 필요가 있다고 본다. 따라서 종교교류를 통해 남한사회의 다원성을 북한에 전달하고 남한의 종교적 다원성을 이해시킴으로써 민주주의적 협력과 교류의 기틀을 마련해 나가야 할 것이다.

### (4) 정책추진의 전문성 강화

종교교류에 있어서 민족주의적 접근과 북한의 통일정책 등에 대한 전문적 지식이 필요하다. 대북교류에 전문성과 경험을 갖춘 단체나 개인이 지속적으로 교류를 담당함으로써 종교교류의 전문성을 강화해 나가야 한다. 중

교교류를 하는 과정에서 전문성을 필요로 하는 부분은 많다. 예컨대, 북한이 종교를 민족주의적 관점에서 해석하고 접근하고 있기 때문에 남한의 종교인들은 종교와 민족주의와의 관계를 정리함으로써 북한의 주장에 대비해야 한다.

나아가 남북한 종교인들은 남북연합이나 연방제와 같은 통일의 제도적 과정에 대해서도 전문성을 갖추면서 교류를 추진해 나가야 한다. 2007 남북정상회담에서 논의한대로 남북관계를 발전시키기 위한 사회 각 분야의 접촉과 대화를 증진함으로써 남북연합단계에 진입할 수 있다는 청사진을 갖고 종교교류를 추진해야 한다.

또한 보다 적극적으로 각 종교의 민족주의적 특성과 애국주의 요소들을 활용하여 교류협력을 제도화해 나가야 할 것이다. 정책과 전략을 만들어 낼 수 있는 전문가를 확보하고 이러한 전문성을 바탕으로 정책을 추진할 수 있는 전문기구를 갖추어야 한다.

전문기구는 북한문제와 통일문제에 대한 학술적 연구 및 이해 증진을 추진하여야 한다. 일차적으로 남북 종교 교류협력을 추진하는 각 주체간에 정보교류를 활성화하고 각 종단 내지 대북협력창구별로 갖고 있는 연구소의 활동을 강화하며 연구소간 협력을 통해 종교계의 공통적인 대북 협력입장과 정책방안을 개발하여야 한다.

### (5) 의제설정의 다변화·체계화

남북 종교교류의 거버넌스를 활성화하기 위해 종교교류의 의제를 다변화·체계화할 필요가 있다. 또한 성경이나 불상 등 경전, 종교상징물, 종교서적, 종교문화재의 교류를 추진하는 것도 필요하다. 앞으로 각 종단별로 다양하고 깊이있는 종교문헌과 문화재 교류 사업이 이루어져야 할 것이다. 종교교류를 통해 남한사회의 다원성을 북한에 전달하고 남한의 종교적 다원성을 이해시킴으로써 민주주의적 협력과 교류의 기틀을 마련해 나가야 할 것이다.

또한 지나간 분단역사의 과오를 청산하고 상처를 치유하기 위해서 사상과 교리 차원에서 종교적인 화해와 용서를 구할 수 있는 구체적인 프로그램 개발이 필요하다. 각 종교별로 과거의 종교건물을 복원하는 사업을 북한 종교당국과 공동으로 추진하는 작업은 가장 성사 가능성이 높은 교류의제

다. 또한 남북한의 종교교류를 종교행사나 대북 지원에만 국한시키지 말고 체육, 학술, 문화교류, 역사교육 등과 병행하여 추진해야 한다. 이를 통해 인적 교류의 확대와 종교교류의 지속성을 확보하는 두 가지 목적을 동시에 달성할 수 있을 것으로 기대된다.

#### (6) 국제 네트워크의 활용

남북 종교교류의 거버넌스를 활성화하기 위해 국제 네트워크를 적극 활용하는 정책을 다각도로 추진해야 한다. 2007 남북정상회담에서도 사회문화 분야의 교류로서 종교는 언급되지 않았다. 아직 북한의 종교상황이 남한과 교류를 추진할 만큼 자유롭지 못하다. 종교계는 보다 더 긴밀한 국제적 연대를 모색할 필요가 있으며, 특히 미국과 러시아 및 중국 현지 종교인들과의 협력활동 강화가 요구된다. 중국과 러시아, 동남아시아의 네트워크를 활용하여 남북한 종교인들이 북한 종교에 대한 간접적인 정보교환을 실시하는 방법도 좋을 것이다.

불교와 기독교, 천주교 등 국제적인 네트워크를 갖춘 종단에서는 북한의 종교인들을 국제종교행사에 적극적으로 초청하여 남북이 함께 접촉하고 대화할 수 있도록 국제 네트워크를 적극 활용하여야 한다. 북한이 부담을 덜 느끼면서 남한 종교단체와 교류할 수 있도록 하려면 제3국으로의 초청교류를 적극 추진해 볼 필요가 있다. 종교교류의 효율성을 높이기 위해서는 남북 종교기관의 양자적 관계를 국제적 다자간 협력관계로 확대할 필요가 있으며, 이를 위해서는 정보제공과 외교접촉 등에서 정부의 정책적 지원과 협력이 필요하다.

#### (7) 북한 종교단체의 적극적 참여 유도

남북종교의 실질적인 교류와 활성화를 위해서는 북한 종교단체들이 북한 사회에서 차지하는 열악한 위상을 충분히 이해해야 한다. 북한 종교인들의 정치적 활동에 대해서는 그들 체제의 한 특성으로 이해하고 비판을 자제하는 것이 바람직하다. 아울러 정치적 혹은 경제적 주장이나 요구를 어느 정도 수용해서 그들이 북한체제 내에서 차지하는 위상을 높여줄 필요가 있다.

또한 북한이 종교교류를 자본주의 퇴폐풍조 유입으로 매우 경계하고 있

는 만큼, 가능한 한 있는 그대로의 모습을 자연스럽게 보여주며 북한문화를 부정적으로 자극하지 않도록 배려하여야 한다. 북한이 사회문화 교류에 대해 소극적인 입장을 취하고 있기 때문에 남한이 먼저 과감하게 북한의 제의를 수용하면서 접근하는 것이 바람직하다. 명칭문제나 언어사용 등 ‘명분’ 있는 부분에서는 양보하는 것이 실현가능성을 높여줄 것이다.

한편, 구호활동이나 개발지원과 연계된 종교교류를 추진하는 것은 효과를 발휘할 것으로 보인다. 사회복지시설 건립, 기술교육을 위한 학교설립, 병원과 의학대학 설립, 영농개발사업 등 다양한 지역개발 프로젝트 추진과 병행하는 종교교류를 고안해 볼 필요도 있다.

### (8) 범종교간 협의기구 구성

북한과 종교교류를 활성화하기 위해서는 적어도 종단별로는 여러 교단이나 교파, 혹은 단체들이 긴밀한 협조관계를 형성하여 일관된 태도로 교류에 임하는 것이 바람직하다. 나아가 갈라져 있는 기구들을 정부의 지원 하에 역사성, 정통성, 국제적인 관계 등을 고려하여 하나로 통합할 필요가 있다. 각 종단별로 협력체계를 구축하고 이를 바탕으로 범종단적, 초당파적 종교인 협의회가 내실있는 조직력을 갖추 수 있도록 「민주평통」 종교분과위원회가 지원하고 유기적인 협력관계를 형성해 나가야 한다. 정부는 남북한간 사회문화적 민간교류 확대라는 차원에서 종교인들의 유기적 협력체계 구축을 적극 지원해야 할 것이다.

### (9) 정부의 정책적·제도적 지원

남북한 종교교류가 북한의 종교현실을 이해하고 실효성있게 추진되려면 남한 종교단체들의 대북활동에 대한 정부의 체계적인 사전안내 및 교육이 전제되어야 한다. 북한 종교를 정확히 이해하기 위한 연구에 정부의 지원이 필요하다.

한편, 남북 종교교류는 사회 여러 분야의 교류와 협력에 균형과 보조를 맞추면서 점진적이고 단계적으로 발전하여 법제화의 단계로 진입하는 방식으로 진행해야 한다. 경제교류와 정치분야의 통일논의와 속도를 맞추면서 제도화의 방향으로 나아가야 할 것이다.

## 4. 문화예술분야 거버넌스 활성화 방안

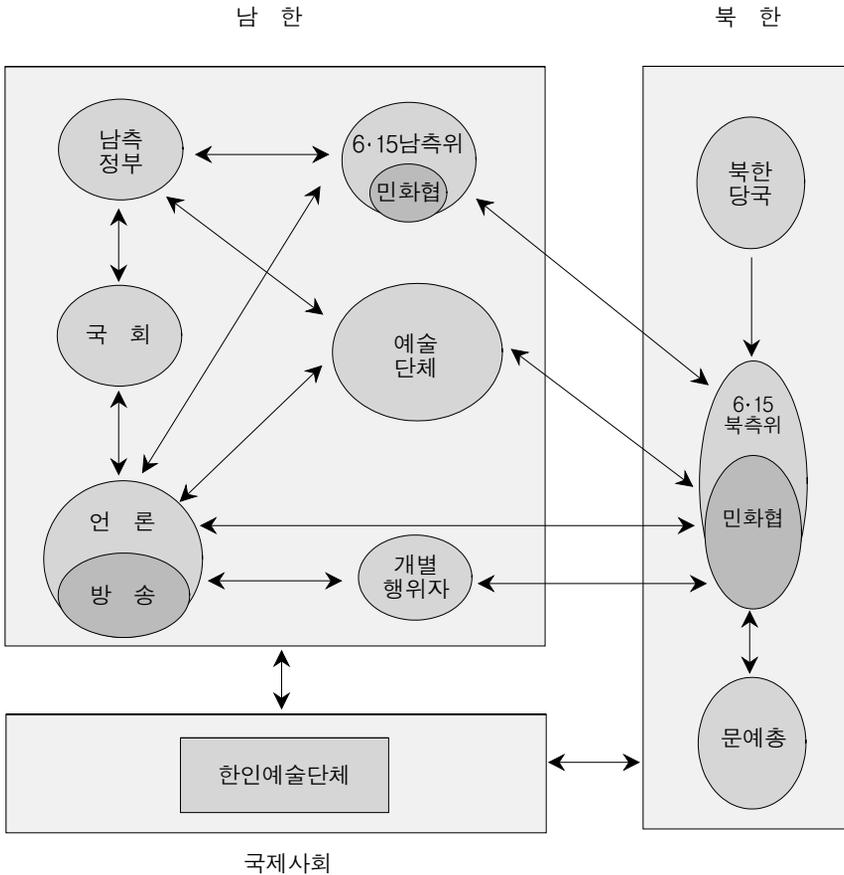
### 가. 문화예술 거버넌스

남북간의 문화예술 교류는 1989년 6월 남북교류협력지침이 제정되기 이전부터 남북의 화해를 도모하고 민족 동질성을 확인하는 상징적 차원에서 활용되었다.

문화예술교류는 민족의 하나됨을 전달할 수 있는 가장 효과적인 교류방법이다. 문화예술공연을 통해 느끼는 민족적 감정과 자부심은 분명히 남북한이 한 핏줄이며 한겨레라는 뜨거운 민족정신과 겨레의식을 불러일으킨다. 이러한 민족의식과 감정은 통일과정에서 전쟁 적대감이나 정치이념의 이질성, 생활방식 차이 등으로 인해 공동체로부터 이탈하려는 갈등의 원심력을 끌어당기는 통합의 구심력으로 작용할 것은 분명하다.

남북 문화예술교류의 거버넌스 체제에 참여하는 국내 행위자로는 정부기관과 비정부기구(NGO), 그리고 남북공동 민족행사를 주관하는 반관반민 형태의 「6·15남측위원회」로 구분된다. 정부차원에서는 통일부가 민간 행위자들의 대북교류사업에 대한 관리와 지원을 담당하고 있고, 문화관광부와 국정원은 보완적 지원기관으로 남북 예술교류 사업을 돕고 있다.

<그림 VII-3> 남북 문화예술교류 거버넌스 구성도



## 나. 거버넌스 실태분석과 평가

### (1) 정책단계별 실태분석

첫째, 문화예술 분야에서 남북교류는 의제설정 단계에서부터 다른 부문과는 상당히 다르다. 남북의 예술공연단이 평소 지속적인 접촉과 대화를 바탕으로 교류를 하는 것이 아니라, 남북관계의 개선이 필요한 정치적 상황에서 정부의 제안과 요청으로 이루어지는 경우가 대부분이다. 민족행사에서의 문예는 문화예술을 의미하며 학술영역에 가까워 민족행사에서 문화예술 교류는 거의 없는 편이다.

둘째, 정책분석 단계에 이르면 민간 공연단체는 정부의 제안과 요청을 어떤 방식으로 수행할 것인가를 검토한다. 남북간 음악, 미술의 차이를 파악하고 남북이 서로 수용 가능한 한계를 유념하면서 구체적인 프로그램을 준비한다. 이 과정에서 주로 기존의 교환공연 경험을 참고하게 된다. 1985년부터 교류경험이 축적되어 있기 때문에 기존의 방식을 참고하여 준비한다. 또 사업에 필요한 재정을 어떻게 충당할 것인가를 분석해야 하는데, 정부의 제안과 요청으로 진행되는 교류가 대부분이어서 보통 정부의 재정지원을 받는다.

셋째, 예술교류는 방송매체가 활동을 공개함으로써 파급효과가 크기 때문에 정책결정을 하는 단계에서 정부와의 협의는 필수적이다. 의제가 결정되는 시점에서 이미 구체적인 행사일시와 장소가 결정되어 내려오는 경우가 많다. 또 예술공연의 성격상 프로그램을 매우 구체적으로 준비해야 하고 의전에 대한 부분도 사전에 긴밀히 논의하여 진행한다. 때문에 남북 정부당국으로부터 협조를 받아야 하고 통일부와 국정원이 최종적인 정책결정을 내리게 된다.

넷째, 정책집행에서는 사전에 치밀하게 프로그램을 구성하고 교환하며 의전문제도 논의한 만큼 큰 문제가 없이 진행되는 것이 보통이다. 예술공연과 전시회 등의 행사는 행사의 특성상 미리 기획을 하고 남북간에 공동행사를 위한 사전합의를 바탕으로 진행하기 때문에 정책집행은 잘 이루어지고 있는 편이다. 또한 공연단은 공연을 하기 위해 철저히 단체행동을 해야 하는데 이러한 측면도 정책집행을 무리없이 하는 데 도움이 된다.

다섯째, 정책평가 단계에서는 행사의 성공과 실패, 개선점들을 회고하게 되는데, 이 부분은 부실하다. 참여자 개인의 평가를 반영한 평가보고서 작성이나 별도의 회의 같은 것은 대체로 하지 않는다. 다만 비공식적으로 이루어지는 평가의 담론들을 구두로 나누는 정도로 평가가 진행된다. 공식평가는 행사일정에 대한 실제 진행 보고서를 작성하는 정도로 진행되어 향후 문제점과 개선책을 숙지하기에는 부족한 것 같다.

## (2) 평가지표별 실태분석

첫째, 문화예술 부문의 남북교류에서 민간 행위자의 자율성은 대단히 부족하다. 앞에서 살펴본 바와 같이 문화예술 교류가 추진되는 과정에서 예술

인간의 교류와 대화를 통해 교류를 실시하기보다는 남북간의 정치적 경색 국면을 해소하기 위한 차원에서 정부가 주도적으로 교류사업을 실시한다. 따라서 대체적인 사업의 윤곽이 정치적으로 결정되는 경우가 많다. 그만큼 정부의 개입이 크게 작용하며 영향력을 행사한다. 이런 점에서 문예교류에서 민간 공연단들의 역할은 제한적이며 자율성은 매우 낮다.

둘째, 전문성의 측면에서는 상당한 노하우를 축적하고 있다. 문화예술 교류는 사전에 준비를 많이 해야 하는 교류형태의 특성 때문에 상호방문 사업이 진행될수록 정책집행의 경험이 유용하게 활용되고 있다. 남북문화예술의 이해, 교류 프로그램 구성, 집행능력, 대북협상 능력에 있어서 정부차원의 전문성은 상당한 수준으로 확보된 것으로 보인다. 각 예술단체들이 별도의 정책전문기구를 갖고 있는 것은 아니지만, 정부와의 협조로 사업내용과 진행방법의 노하우를 손쉽게 학습할 수 있다. 방송사의 경우에는 남북교류를 전담하는 기구나 남북교류의 경험을 축적한 자료실을 갖추으로써 전문성을 높이고 있다.

셋째, 참여성의 기준으로 보면, 아직은 정부주도의 유력 예술단체 중심으로 교류가 이루어지고 있어서 중소기업 단체들의 참여는 활발하지 못한 편이다. 또한 정책결정 과정에 민간예술인들의 참여도 활발하지 않은 편이다. 예술공연이나 전시회가 워낙 남북관계 개선을 위한 수단으로 활용되는 도구적 측면이 강하여 예술과 문화의 내용에 대한 교류를 활성화하는 목적으로는 진행되지 못하고 있다. 그러나 과거 대규모 공연 중심의 예술교류에서 최근 1~2년 사이에 각종 전시회, 영화·드라마·음반 공동제작 등 새로운 영역의 문화예술교류가 추진되면서 점차 많은 단체들의 참여가 이루어지고 있다.

넷째, 행위자들간의 네트워크 측면에서는 정부-민간 협력은 어느 정도 이루어지고 있으나 민간 행위자간의 소통은 부족하다. 문화관광부가 민간행위자와의 네트워크를 유지하면서 남북교류를 지원하고 있고, 지방자치단체도 지역을 대표하는 문화예술단체와 유기적 협력관계 속에서 네트워크를 형성하고 있다. 인천시 의회의 경우처럼 ‘남북교류추진특별위원회’를 구성하여 남북교류에 지역 예술단체의 참여를 적극적으로 도모하는 경우도 있다.

다섯째, 문화예술교류에서의 분권화는 어느 정도 이루어지고 있는 것으로 보인다. 2001년 2월에 남원 시립국악단이 평양봉화예술극장에서 춘향전

을 공연한 것과 같이 지역의 참여도 이루어지고 있다. 문화예술 분야도 여전히 서울을 중심으로 활동하고 있지만, 각 지방마다 지역의 특색을 살린 예술단체들이 활동하고 있고 지자체의 대북교류 과정에 참여함으로써 어느 정도의 분권화는 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

여섯째, 효과·효율성의 측면에서 남북간 문화예술교류의 거버넌스는 효과적인 편이다. 다른 영역에 비해 정부의 조정역할이 크기 때문이 아닌가 생각된다. 남북교류와 관련하여 문화관광부, 민화협, 지자체 등 정부기관 및 준정부기관은 민간 예술단체간의 협력과 소통을 잘하고 있고, 그 결과 교류의 효율성이 높게 나타나고 있는 것으로 보인다. 교류가 진행될수록 교류의 내용과 참여자가 다양해지고 정책집행도 잘 이루어지고 있어서 거버넌스의 효율성은 점점 향상되고 있다.

## 다. 거버넌스 활성화 방안

### (1) 의제설정의 자율성과 전문성 제고

남북 문화예술교류의 가장 큰 문제점은 북한과 교류할 수 있는 문화예술 분야의 소재가 극히 제한되어 있다는 점이다. 남북한은 사상과 이념이 다름으로 인해 문화와 예술 분야에서 매우 이질적으로 발전하였고, 그로 인해 특히 북한은 예술교류를 비롯한 전반적인 사회문화 교류에 대해 매우 소극적이다.

예술분야의 남북교류 거버넌스를 개선하고 활성화하려면 정부주도적인 민관협력 체계를 개선하고 민간 행위자의 자율성과 전문성을 더욱 강화해야 한다. 민간 참여자들의 자율성과 전문성이 확보되면 교류 거버넌스는 상당히 개선될 것이다. 그렇게 되면 남북한 민족이 공유하는 역사와 전통뿐만 아니라 분단체제 속에서 남북한이 각기 발전시켜온 색다른 예술적 자원을 서로 교류함으로써 상호간의 이해를 도모하고 민족적 자부심을 고양시키는 방식의 교류도 가능하게 될 것이다.

### (2) 참여 및 네트워크 확대

남북간 문화교류에 있어서 참여와 네트워크 문제는 첫째, 북한의 참여를 어떻게 확보할 것인가 하는 것과, 둘째 국내의 관련 민간 행위자들의 자율적

참여를 어떻게 독려할 것인가로 집약된다.

우선, 북한과의 문화예술교류는 북한측의 적극적 참여가 필수적이기 때문에 북한의 참여를 이끌어 낼 수 있는 자원을 최대한 동원하는 방향으로 정책을 추진해야 한다. 북한측의 참여를 이끌어 내려면 문화예술 교류가 민족감정을 유발시킴으로써 북한에 대한 지원확보와 북한체제 유지에 유리하다는 점을 이해시켜야 한다.

둘째로는 국내의 민간 행위자간 네트워크를 증대시켜야 한다. 문화예술 교류에 참여하는 국내 행위자들간의 네트워크를 활성화하는 방법 가운데 하나는 남한 예술단체들간의 유기적인 정보교환 체계를 갖추는 일이다. 각 행위자들이 정부와의 협력 하에 독자적으로 추진하는 사업 가운데 공개할 수 있는 부분들에 한해서는 정보공유와 정보교환을 적극 추진해야 한다. 또 예술인 교류와 문화교류의 지속성을 보장하기 위해 남북 예술교류를 분야별로 병행하여 추진할 수 있도록 연결과 소통을 증진하는 방향으로 네트워크를 확대해야 한다.

### (3) 창의적 의제개발

문화예술 분야의 남북교류 거버넌스를 활성화하려면 문화예술 분야의 전문가들이 머리를 맞대고 창의적 의제를 개발할 수 있는 전문기구의 설립이 필요하다. 「한국문화관광연구원」과 같은 국책연구기관이 주도하여 학계 및 남북예술교류에 경험이 있는 실무자들을 포함한 「남북문화교류정책포럼」을 구성하여 창의적 의제 개발과 교류전략에 대한 심도 있는 대책을 수립해야 할 것이다.

### (4) 북측 행위자의 참여 유도

북한이 외화벌이 및 대북지원성 교류·협력을 선호하는 점을 고려, 이를 적극 활용하는 프로그램을 개발해야 한다. 북한의 요구를 현실적으로 수용하되 이를 이용한 다양한 프로그램을 개발·제시하는 방안을 마련해야 한다. 대결적이며 경색된 남북관계를 풀어나가기 위해서는 경색국면을 타개하기 위한 특별한 방법을 동원하는 것도 필요하다. 북한이 교류를 통해 경제적 지원을 받으려 하고 이에 따라 제기해오는 현실적 요구를 거절하기 어려운

상황에서 이러한 북한의 요구를 이용하여 다양한 교류프로그램을 요구하는 방안을 강구하는 전략이 필요하다.

북한의 참여를 이끌어 내기 위해서는 북한이 가장 사랑하는 분야를 교류하는 방법도 선택할 수 있다. 북한은 예술활동을 사회주의 체제선전에 적극 활용하고 있다. 따라서 체제선전에 도움이 되는 범위 내에서 문화교류, 예술교류를 허용할 것이다. 이러한 상황을 고려한다면 북한이 자신들의 예술적 성과를 자랑할 수 있는 기회를 주는 교류방법을 선택함으로써 북한의 참여를 유도하는 것은 바람직한 대안이다.

### (5) 정부의 제도적 지원

남북의 문화예술교류를 통합적으로 조정하고 관리하는 기구로 민관협력의 「남북문화예술교류협력위원회」를 신설할 필요가 있다. 「남북문화예술교류협력위원회」는 「남북교류협력추진위원회」 산하기구로 구성할 수 있다. 즉 「남북교류협력추진위원회」 산하에 ‘경제분과’, ‘사회문화분과’ 및 ‘인도지원분과’ 등 3개 분과로 나누고, ‘사회문화분과’ 내에 학술, 체육, 방송·언론 등 세부영역별 분과의 하나로 문화예술 분야를 관장하는 「남북문화예술교류협력위원회」를 신설하는 것이다. 「남북문화예술교류협력위원회」는 문화관광부가 주도하고 통일부의 사회문화교류협력본부 및 민간전문가가 함께 참여하는 민관협력기구로 만들어야 한다.

## 5. 언론방송분야 거버넌스 활성화 방안

현재 언론방송분야의 남북교류에 참여하고 있는 주요 행위주체는 국내차원과 남북관계차원으로 구분하여 볼 수 있다. 국제차원에서는 올림픽이나 월드컵과 관련되어 남한의 방송위원회와 개별 방송사가 국제올림픽위원회 등과 협력하여 북측에 증계지원을 하는 경우가 있을 뿐, 언론방송교류에서 의미있는 역할을 가진 행위주체는 없다.

## 가. 거버넌스 실태분석과 평가

### (1) 정책단계별 실태분석

첫째, 의제설정 단계를 보면, 북한측의 각종 제한으로 인해 남북언론방송 교류에 대한 논의가 제한되고 있다. 북한측은 정치나 군사영역에 관련된 주제뿐 아니라 인민들의 생활이나 경제, 심지어는 문화예술, 체육에 대해서조차 심하게 제한을 하고 있다. 따라서 남한의 언론방송은 이러한 북측의 제한을 피할 수 있는 주제를 찾고 논의를 전개하는 것이 가장 기본적인 과정이 되고 있고, 각종 제안을 북측이 받아들일 수 있는가를 분석하거나 북측이 받아들일 수 있게끔 가공하는 작업이 가장 우선적인 일이 되고 있다. 따라서 주로 음악이나, 체육관련 이벤트가 가장 먼저 논의되고, 그 외에 자연 다큐멘터리나 역사유적관련 다큐멘터리가 남북교류사업을 위한 대표적인 장르가 된다. 이 외에 남북경협과 관련된 주제들을 북측이 허용하는 경우도 있지만, 제한이 많음으로 인해 자유로운 논의도 부족한 것이 현실이다.

둘째, 정책분석 단계는 장기적으로 언론방송교류가 확대될 수 있도록 하는 데 초점이 맞추어져 있다. 현단계의 언론방송교류가 가지는 한계를 인정하고, 장기적인 관점에서 발전을 이끌어내자는 것이다. 이를 위해 언론방송 교류에서 북측과 갈등이 빚어지지 않도록 노력하고, 북측이 교류사업에 관심을 갖도록 추진해 왔다. 하지만 언론방송이 가지고 있는 속성으로 인해 정책분석이 제대로 이루어지지 않고 교류사업이 진행되는 측면이 있는 것이 현실이다.

셋째, 정책결정 단계는 비교적 단순하다. 개별 언론방송사 차원에서 교류사업이 결정되면, 남한정부는 교류사업에 대해 기본적으로 지원하는 입장을 견지해왔다. 특히 북한측이 개별 언론방송사의 교류사업 제안을 그들의 우려를 벗어난 경우에만 제한적으로 허용하기 때문에, 남한정부로서는 언론사의 자율성을 존중하는 입장에서 정책결정에 영향을 미칠 필요를 거의 느끼지 못하고 있다.

남한의 개별 언론방송사는 북측의 『민화협』에 사업을 제안하고, 북측이 내부 논의를 거쳐 수용하면 사업이 진행되는 것이 일반적인 과정이다. 이 과정에서 개별 언론방송사는 대개 자체 재정이거나 협찬을 얻어 교류사업을 해왔기 때문에 재정문제로 인해 외부의 영향을 받은 경우는 별로 없다. 하지

만 이 과정에서 재정적 여유가 없는 언론방송기관의 경우 교류사업을 결정하고 추진하는 것이 쉽지 않았던 것이 현실이기도 하다.

넷째, 정책집행 단계에서는 일정한 어려움이 있었지만, 정책결정 단계와 비교하면 빠르고 수월하게 이루어졌다. 이러한 결과는 개별 언론방송사는 교류사업과 관련하여 나름대로 상당히 구체적인 합의를 하고 사업을 진행해왔기 때문이다. 방송교류의 경우에는 북측이 대단히 방어적으로 교류에 나서고 있다는 입장을 이해하고 교류사업을 추진할 수밖에 없는 현실이다.

다섯째, 정책평가 단계는 교류사업의 성과를 판단하는 과정이다. 언론방송 교류는 교류사업이 갖는 의의를 가장 기본적으로 평가하게 된다. 더불어 시청자나 독자의 반응 등으로 교류사업의 성과를 판단하게 되며, 프로그램의 완성도와 같은 부분도 평가의 대상이 된다. 비교적 시청자의 반응은 명확하게 평가가 이루어지지만, 개별 프로그램의 완성도는 충분한 평가의 기회를 가지지 않는 편이다. 이것은 대부분의 사업도 비슷한 형편이지만, 언론방송교류사업의 발전을 위해 사업과정에서 나타난 전반적인 문제점과 개선방향에 대한 평가가 강화될 필요가 있다.

## (2) 평가지표별 거버넌스 실태분석

첫째, 자율성 측면을 북측과의 접촉, 자체 재정확보를 중심으로 살펴본다. 언론방송사 대부분은 필요에 따라 북측 파트너인 「민화협」과 자유롭게 연락과 접촉을 진행하고 있다. 또 북경에 지사나 특파원이 있기 때문에 북측과의 접촉은 비교적 용이하다. 하지만 북측이 접촉 경로를 「민화협」으로 단일화시켜 통제하기 때문에 언론방송관련 북측기관과 직접 접촉할 수는 없는 상황이다. 또 북측 「민화협」이 일방적으로 접촉을 중지하는 경우에 대응할 수 있는 방법 역시 없는 상황이다. 재정적인 측면에서 대부분의 지상파 방송사와 중앙의 대규모 신문사는 비교적 안정적인 능력을 가지고 있다. 또 프로그램과 관련하여 협찬을 받을 수도 있고, 각 사회문화교류기관이나 경험기관들이 방송과의 연계를 희망하기 때문에 언론방송의 자율성은 비교적 양호하다. 하지만 북측이 언론방송교류 사업의 진행에 대해 요구하는 관련 제작비 등은 상당한 부담이 되는 것도 현실이다.

둘째, 전문성 측면을 정책개발능력과 사업수행능력을 중심으로 살펴보면, 언론방송의 정책개발능력과 사업수행능력은 교류사업의 진행에 따라

크게 강화되었다. 특히 언론방송은 남한사회가 가진 각 부문의 전문성을 충분히 활용할 수 있는 여건을 가지고 있고, 내부의 전문성도 상당히 높은 편이다.

셋째, 참여성 측면에서 본다면 아직 남북언론방송교류에 대한 언론방송 내부의 참여성은 크게 높지 않다. 이러한 상황의 가장 큰 원인은 남북교류사업이 제한적으로 이루어짐에 따라 참여의 기회가 크지 않은 데 있다.

넷째, 행위자간의 네트워크 측면을 보면, 언론방송사들 사이의 네트워크는 활성화되어 있지 않다. 초기에는 경쟁관계로 인하여 비공개적으로 사업을 진행한 데 원인이 있지만, 현재는 비교적 정보의 공개가 진행되고 있다. 이렇게 사업과 관련한 정보가 공개되는 것은 남북교류사업이 경쟁의 대상이 되지 않음이 확인된 데 원인이 있고, 그동안의 교류사업을 통해 상호간의 이해가 이루어졌기 때문이다.

다섯째, 분권화 측면을 보면, 언론방송사 내의 권한의 분산은 미숙한 편이다. 개별 언론방송사마다 정도의 차이가 상당히 큰 것으로 보이는데, 이러한 권한의 분산은 교류사업의 성과와 관련이 있다. 비교적 교류사업의 성과가 축적된 언론방송사에서는 별도의 조직을 갖추고, 이 조직이 중심이 되어 교류사업을 진행한다. 반면에 교류사업의 성과가 축적되지 않았거나, 교류의 필요성을 작게 느끼는 곳에서는 중앙집권적인 정책결정이 이루어지고 있다.

여섯째, 효과·효율성 측면에서 보면 남북언론방송교류 역시 타 분야와 마찬가지로 상당한 성과와 문제점이 있다. 가장 큰 문제점은 2000년 이후 이루어진 성과가 지속적으로 확대 발전되지 못하는 점이다. 오히려 2002년에 이루어졌던 남북한 동시방영과 같은 성과는 최근 들어 기대하기 어려운 상황이 전개되고 있고, 교류협력도 정체되고 있다. 또 시청자들이 갖는 관심도 약화되고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 북한측의 협조가 필요한 만큼 정부측의 역할이 매우 중요하다.

## 다. 거버넌스 활성화 방안

### (1) 다른 사회문화교류와 연계

방송사 자체의 교류사업과 더불어 남북한 정치경제와 사회문화교류 전반

의 움직임과 함께 하는 것이 방송교류사업의 활성화와 남북의 전반적 교류 활성화를 위해 필요하다. 그리고 이를 위해서는 정부의 적극적인 역할도 필요하다. 특히 북한 정권이 남북교류사업에 방송이 참여하는 것을 통제하려는 태도를 가지고 있기 때문에, 이 문제의 해결에 정부의 정책적 노력이 필요하다. 물론 제한은 있겠지만 남한 정부는 북한 정권의 정책적 변화를 끌어 낼 수 있는 거의 유일한 주체라고 할 수 있으며, 남한의 각종 사회문화 교류 단체들을 재정적으로 지원하고 밀접한 네트워크를 형성하고 있기 때문에 정부의 역할은 절대적으로 필요하다.

### (2) 북한과의 공동제작·공동방송 추진

다른 사회문화교류와의 연계와 더불어 방송사 자체의 남북교류는 북한과의 공동제작과 공동방송을 목표로 진행되는 것이 바람직하다. 이러한 목표는 남북교류의 기본적 목표에 부합할 뿐만 아니라, 남북방송교류가 가지는 남북한화해협력의 증진이라는 역사적 사명에도 부합한다. 이를 위해 기존에 주로 북한에서 프로그램을 제작하여 남한에서 방송을 하는 방식에서 벗어나, 남북한 주민이 함께 시청할 수 있도록 남북의 방송이 공동방영하는 것을 목표로 방송교류사업이 진행되는 것이 바람직하다.

### (3) 네트워크 강화

방송사들은 나름대로 각종 단체와 네트워크를 형성할 수 있는 기본적 조건을 갖추고 있다. 이를 활용하여 방송사들이 남북교류협력을 지원한다면 전반적인 교류 활성화와 남남갈등 해소에도 기여할 수 있다. 특히 남한의 대북 사회문화교류단체와 방송사가 네트워크를 형성하는 것은 남북의 교류를 확대하고, 남북한 주민의 화해협력을 강화하는 데 도움을 줄 것이다.

더불어 방송교류사업을 방송사내의 각 부문 인력이 모두 연관이 되도록 사내의 네트워크를 강화할 필요가 있다. 그리고 이러한 네트워크의 유지관리를 위해 방송교류관련 부서의 활동을 강화할 필요도 있다. 이를 통해 일상적으로 북한관련 프로그램을 기획하고, 사내외의 북한·통일관련 프로그램에 대한 제안을 종합정리하여 추진해 나가야 한다.

#### (4)정부의 역할 증대

남북방송교류의 발전은 남북관계의 개선과 더불어 북한 내부의 정치적 민주화와 경제 성장, '사회의 개방적 변화'로부터 영향을 받을 수밖에 없다. 따라서 남북방송교류사업의 '의미있는 발전'에는 상당한 시간이 필요할 것이며, 현재 상황에서는 구조적인 어려운 환경을 타개하기 위한 준비가 필요하다. 그 방법은 개별 방송사 차원의 해결책 모색은 현실적으로 불가하므로, 정부차원의 해결책이 제공될 필요가 있다.

방송교류부문에서는 북한에 대해 장기적으로는 남한방송에 대한 시청 허용을 요구해야 하며, 중기적으로는 공동방영을 허용하도록 요구해야 할 것이다. 공동 방영하는 프로그램의 내용은 남북한의 화해협력의 발전과 북한 정권의 판단에 따라 변할 것이지만, 남북한 주민에 대한 공동방송은 그 양적 확대과정이 적극 추진되어야 한다.

현재의 남북교류단계는 정부가 중심이 되어 개척해 나가는 단계이다. 따라서 남한정부가 「남북사회문화교류위원회」를 북측과 구성하여 남북교류사업에 대한 북측의 협력을 끌어낼 필요가 있다. 실질적으로 북한은 남북교류사업을 엄격하게 통제하고 있으며, 각 부문별로 남측의 경제적 지원과 연결된 부문의 교류사업만을 허용하고 있다. 따라서 국민의 세금으로 조성된 큰 예산을 북한에 지원하는 정부가 북측으로부터 각 부문의 교류사업 확대를 약속 받는 것이 대단히 중요하다.

남북방송교류는 2000년 이후 주로 지상파 방송사를 중심으로 이루어졌다. 남북방송교류가 지상파 방송사를 중심으로 이루어지게 된 것은 북측이 남한의 주요 방송사에 대해 관심이 컸고, 지상파 방송사들이 경제적 여력과 전문성, 참여 의지를 가지고 있었기 때문이다. 반면에 방송 3사를 제외한 방송사와 케이블 TV 등은 실질적인 교류 성과를 얻어 내지 못했다. 이러한 결과는 이들 방송사의 재정문제에도 원인이 있다는 점에서 재원의 부족으로 인해 교류사업을 시행할 수 없는 방송사에 대해서는 교류협력기금을 지원하여 남북교류사업을 지원해야 한다.

## 6. 관광분야 거버넌스 활성화 방안

거버넌스라는 관점에서 볼 때 남북 관광교류협력 관련 정책 네트워크(연계)는 기본적으로 통일부를 정점으로 구성되어 있다. 통일부 이외에 남북 관광협력사업에는 문화관광부, 재정경제부, 기획예산처, 법무부, 국가정보원, 국방부, 경찰청 등이 참여하고 있다. 금강산 관광의 경우 현대아산이 자금난으로 인해 한국관광공사가 공동사업자로 금강산관광사업에 참여하고 있다. 남북 관광교류협력사업의 북측 주체(상대방)는 아태위이다. 아태위는 통일전선부 산하 조직으로 남북경협에서 업무조정, 감독권 행사 등의 임무를 수행하며 남북관광사업에 폭넓게 관여하고 있다.

### 가. 거버넌스 실태분석과 평가

#### (1) 정책환경 실태분석

다른 분야와 마찬가지로 관광분야에서의 남북한 협력사업도 남북관계와 주변상황에 따라 영향을 받아 불안하게 지속되어 왔다. 향후에도 이런 현상은 나타날 수 있음은 충분히 예상할 수 있다. 기본적으로 북한이 주도하는 상황에서 남북관광사업은 사업 자체의 자율성이 크게 제약되어 있다. 우리 정부나 사업자가 ‘끌고 가는’ 사업이 아니라 북측에 ‘끌려가는’ 사업이기 때문에 안정성은 매우 취약하다.

남북관광사업의 안정성이 훼손되고 있는 것은 사업자의 자율성 및 대북 협상력이 제약을 받기 때문이다. 이것은 남북관광사업이 일반적인 관광사업과는 달리 대북사업이기 때문에 사업과 협상의 주도권을 북측이 가지는데 기인한다. 이런 근본적인 문제를 단번에 해결할 수는 없겠지만 남북관광 관련 대북 네트워크(협상채널 및 창구)를 다양화함으로써 불안정성 해소에 다소 기여할 수 있을 것이다. 또한 정부와 사업자간 긴밀한 협조체제를 구축해 북측과의 협상에 임하는 것도 한 방안이 될 수 있다.

한편, 남북관광사업에 대한 정부의 지원이 지니는 공익성에도 불구하고 특정 사업자에 대한 특혜시비를 야기한 바 있다. 정부의 지원으로 관광사업자의 자율성 훼손은 피할 수 없다. 남북관광사업에 대한 정부의 지원은 인도적 차원의 대북지원과는 그 성격이 분명 다르다.

남북관광사업에서 나타나고 있는 문제인 공익과 사익의 충돌은 관광사업

에 대한 정부의 지원과 특정 사업자의 독점으로 귀결된다. 이 문제를 극복하기 위해서는 정부는 남북관광사업에 대한 지원 논리를 개발해 국민들을 설득해야 한다. 독점 문제에 대해서는 특정 사업자의 기득권을 인정하면서도 여타 사업자들이 다양한 형태로 참여할 수 있도록 해야 할 것이다. 지원과 독점에 따르는 논란을 약화시킬 수 있는 방안으로 한국관광공사와 같은 공기업의 참여 확대를 고려할 수 있을 것이다.

## (2) 평가지표별 실태분석

남북관광협력은 남북관계의 분위기와 한반도 주변상황에 따라 연속성이 담보되지 않는 가운데 불안하게 진행되어 왔다. 이런 문제는 남북관광협력 사업이 북한 주도로 이루어짐에 따라 관광협력에서의 자율성이 크게 결여되어 있기 때문에 나타나는 현상이다. 북한은 남측과의 합의 또는 상의 없이 일방적인 선언이나 통고를 통해 관광사업을 일시적으로 중단시키거나 북한 내부 사정을 이유로 관광일정을 불시에 취소하기도 하였다.

남북한 경제 및 사회문화 분야의 공식적 교류채널은 통일부 주도로 이루어지고 있다. 남북관광협력에서도 통일부가 정책을 수립·결정하고, 남북 당국간 협의를 거쳐 관광분야 사업을 추진하고 있다. 전문부처인 문화관광부는 정책 수립·결정과정에서의 의견 개진 및 당국간 협상에 참여하고 있을 뿐 실질적인 권한이 주어진 것은 아니다.

통일부는 남북 교류협력 전 분야를 책임지고 있기 때문에 대북 협상에서는 전문성을 발휘할 수 있으나, 세부적인 분야별 사안에 대해서는 전문성이 관련 부처에 비해 떨어질 수밖에 없다. 남북관광협력을 초기부터 이끌어오고 있는 사업자인 현대아산의 경우 대북 협상과 관광분야 양측면에서 상당한 전문성과 노하우(know-how)를 가지고 있는 것으로 평가해도 무난할 것이다. 평양 및 인근지역 관광을 주선한 우리겨레하나되기운동본부 및 기타 민간단체(NGO)는 대북 협상력 및 관광분야에 대한 전문성이 떨어진다 고 할 수밖에 없다.

현재 통일부-민간사업자-북측 상대자 형태로 진행되고 있는 남북 관광분야 교류·협력에서 금강산과 개성지역에 대한 관광은 현대아산만이 정부로부터 협력사업 승인을 받아 이 지역 관광을 독점하고 있다. 현대아산은 금강산관광 및 개발사업에 대한 50년간 배타적 독점권을 취득한 상태이다.

이런 구조 하에서는 여타 민간 사업자는 금강산관광에 참여가 원천적으로 배제될 수밖에 없다. 다만 한국관광공사가 일부 시설투자를 통해 금강산관광사업에 참여하고 있으나 참여정도는 낮은 수준이다.

남북관광교류협력 분야에서의 네트워크는 매우 단순한 구조로 연계되어 있다. 정부 부처간에는 통일부를 중심으로 횡(수평적)으로 연계되어 있으나 관련 부처는 협조하는 형태로 참여하고 있을 뿐이다. 특히 관광행정의 주무기관인 문화관광부는 남북관광 정책 수립에 협조하고 남북 당국간 대북 협의에 참여하지만 간접적인 역할만 수행한다. 남북관광협력에 대한 국내 관광부문 산·학·연·관의 네트워크는 거의 전무한 실정이다.

거버넌스 차원에서 남북관광협력에 대한 분권화를 논의하는 것은 큰 의미가 없는 것 같다. 정부(통일부), 사업자, 북측 상대자 등 각각 고유의 영역을 가지고 맡은 역할을 수행하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 분권화를 굳이 따진다면 오히려 정부 부처간의 관계, 사업자들간의 관계를 중심으로 살펴볼 수 있다.

금강산관광사업에 참여하고 있는 사업자(현대아산, 한국관광공사, 농협중앙회, 에머슨퍼시픽) 사이에는 사업영역에 따른 고유의 역할이 주어지고 있다. 규모는 다르지만 이들 사업자 사이에는 업종에 따른 역할이 분화되어 있어 다소 분권화가 이루어져 있다고 할 수 있다. 그렇지만 현대아산이 금강산관광사업을 주도하고 있는 상황에서 다른 사업자가 현대아산을 무시하고 독자적으로 금강산지구에서 사업을 진행하기는 매우 어려운 것이 현실이다. 이런 점에서 사업자 사이의 분권화는 초보적인 수준에 머물고 있는 것으로 평가해야 할 것이다.

금강산관광의 경우 그 효과(효율성)는 경제적, 비경제적인 측면에서 동시에 조망해야 하고, 효율성은 투자 대비 수익률을 점검함으로써 따져볼 수 있을 것이다.

비록 남한 관광객의 일방적인 방문 관광이고 통제된 관리관광이지만 금강산관광은 그 자체가 남북한 화해·협력의 증진이라 할 수 있다. 금강산관광사업은 북한의 개혁·개방과 같은 긍정적 변화를 유도하고 있고, 실제로 북한은 군사항인 장전항을 개방하였다. 이와 같이 비경제적(경제외적)인 측면에서 남북관광교류협력은 남북한간 긴장완화와 화해분위기 조성에 상당한 기여를 하는 긍정적인 효과를 발휘하고 있다. 이것은 금강산관광사업이

가지는 공공의 목적을 달성하기 위해 정부와 사업자인 현대아산이 혼연일체가 되어 북한(북측 상대자)을 설득하고 협상을 이끌어왔기 때문이다. 우리 정부-사업자-북측 상대자간 거버넌스가 금강산관광이 지속되도록 나름대로 작동해 왔음을 의미한다.

경제적인 측면에서의 효과(효율성)는 매우 부정적이다. 이 사업을 실현시키기 위해 사업자는 초기에 대규모 관광대가를 지불해야 했다. 이로 인해 사업자의 자본금이 잠식되는 등 사업 중단에 위기에 처할 정도로 심각한 상황에 직면한 적도 있다. 관광대가의 조정 및 육로관광의 실시로 다소간 수익구조가 개선되었으나 여전히 투자 대비 수익률은 낮은 것으로 알려지고 있다.

## 다. 거버넌스 활성화 방안

### (1) 사업자의 역할 분담

남북관광사업에 참여하고 있는 사업자의 장점을 극대화하는 방향으로 사업 주체의 역할을 분담하는 것이 중요하다. 사업추진 의지, 사업 주도권, 재원조달 능력, 경쟁력(기술과 노하우) 등을 역할 분담의 기준으로 적용할 수 있을 것이다.<sup>90</sup> 이러한 역할분담을 통해 사업자들 사이에서 협력체계가 원활히 작동하기 위해서는 사업자간 사전 협의 및 공감대 형성이 선행되어야 한다.

한편 남북관광사업자는 특정 사업에의 참여가 여타 북한지역 관광사업에 대한 우선권을 확보한 것이 아님을 인식해야 한다. 그렇지만 기득권을 가진 사업자에 대해서는 특정 지역 관광사업에 대한 주도권을 인정하되 다른 사업자가 참여할 수 있는 방안을 강구해야 할 것이다. 이미 추진 중인 특정 지역에 대한 관광사업도 제2, 제3의 사업자가 참여할 수 있는 구도로 점진적으로 전환되어야 한다.

### (2) 사업주체간 협력관계 형성

남북관광사업의 안정적인 추진과 공공성을 담보하기 위한 정부의 직간접

---

<sup>90</sup>-한국관광공사, 『남북관광사업 추진체계에 관한 연구』 (서울: 한국관광공사, 2006), pp. 96-99.

적인 영향력이 효과적으로 발휘될 수 있는 지원체계 및 협력체계를 구축해야 한다. 관광사업의 추진 주체 사이에 새로운 관계의 정립이 요구되고, 정부 지원이 이루어지기 때문에 이른바 ‘퍼주기’ 논란과 같은 국민적 비판을 극복할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 이를 위해 정부의 지원과 민간사업의 결합을 전제로 남북관광사업을 총괄하는 조정기구 및 민관 협의체를 구성해야 한다.

### (3) 정부 역할의 재정립

남북관광사업에서 정부의 역할은 총괄적인 조정과 지원에 국한되어야 한다. 이 경우 거버넌스는 최소국가(the minimal state), 정부의 역할 최소화를 지향해야 한다. 정부는 남북관광사업(협력)을 안정적이고 일관성 있게 추진하기 위해 북한과의 새로운 관계 정립에 적극 나서야 한다. 이를 기반으로 언제라도 적용 및 통용될 수 있는 남북 당국간 관광교류 및 사업을 위한 협정을 체결해야 한다. 현재 남북한 경제 및 사회분야의 공식적 교류채널은 남북장관회담과 그 분과위원회를 통해서 이루어지고 있다. 그러나 관광분야의 경우 공식적이고 포괄적인 교류협력채널은 마련되어 있지 않다. 남북 관광사업을 위한 남북한 관광장관회담 등 당국 차원의 다양한 채널을 구비, 상호 관심사를 논의하고 문제를 해결해 나가야 한다.

## 7. 대북 인도적 지원 거버넌스 활성화 방안

대북 인도적 지원의 주체로는 국내적으로는 정부와 NGO, 국회, 언론, 지자체, 기업이 있으며, 국제적으로는 유엔기구 및 국제기구, 개별국 정부, 국제NGO가 참여하고 있다. 수혜자로서 북한은 「민화협」, 「민경련」, 「해외동포위원회」, 「조선그리스도연맹」, 「조선천주교연맹」, 「조선불교도연맹」 등의 종교단체들이 있다.

### 가. 거버넌스 실태분석과 평가

#### (1) 정책단계별 실태분석

대북지원의 의제설정단계의 거버넌스 실태를 대북지원사업 방식에 따라

지원의제가 어떻게 설정되었는지를 중심으로 분석한 전년도 연구는 합동사업, 정부위탁사업, 농업용 비닐지원사업, 긴급구호 사업으로 분류하여 검토하였다. 2005년부터 추진되어 온 합동사업의 경우에는 우리민족서로돕기운동의 제안에 따라 정부가 주요사업으로 검토하였다는 점에서 의제설정과정에서 매우 모범적인 협력사업으로 평가되었다. 그러나 지난 2년간의 합동사업 추진과정과 2007년 합동사업 계획과정을 살펴보면, 초기의 합동사업의 취지와는 상당히 다른 방식으로 추진되고 있다는 점을 발견할 수 있다. 즉 중장기적인 개발사업 추진과 참여단체간의 협력이라는 본래의 취지는 제대로 반영되지 못하고, 주관단체에 의해 주도되는 사업방식으로 진행되고 있다는 점이다. 또한 대북협력민간단체협의회와 분과별로 사업을 공동제안하고, 이를 대북지원민관정책협의회 차원에서 승인하는 것으로 잘못이해 되어 온 것도 사실이다.

이제까지 국내 민간단체들의 대북지원 사업분야 중 북한의 요청에 따른 사업분야는 협의를 거쳐 이루어져 왔다는 점에서 정책의제 설정단계에서 북측 사업파트너의 간접적인 참여가 이루어져 왔다고 볼 수 있다.

대북지원 정책의 의제설정단계에서 거버넌스는 최근 국제사회의 지원규모가 급격하게 줄어들면서 국제적 행위자들의 역할이 감소하고 우리 정부와 민간단체의 역할이 크게 증대하였다. 그럼에도 불구하고 한국정부가 유엔기구를 통한 대북지원을 지속적으로 추진하는 것에서 알 수 있듯이 분야별 전문성을 보유하고 있는 국제기구들의 대북지원 의제 설정노력은 지속되고 있다.

대북지원에 관여하는 국제적 행위자들과 달리 국내적 행위주체들은 대북지원 사업의 규모 확대에 치중하면서, 정책분석에는 다소 소홀한 태도를 보여 왔다. 이는 남북관계 상황에 따라 지원이 크게 영향을 받기도 하였으나, 정부와 민간단체 모두 대북지원을 통한 남북관계 확대에 인식을 같이하였기 때문이다.

이러한 관점에서 합동사업의 경우에도 정부의 민간단체 지원규모를 확대하면서, 개별단체가 수행하지 못하는 규모의 사업에 대한 민간단체 공동의 협력을 이끌어 낸다는 취지에서 시작되었다. 그러나 대북지원민관정책협의회라는 협의 구조에서조차도 합동사업에 대한 체계적인 분석이 이루어지지 못하였다. 합동사업정책에 대한 체계적인 분석이 이루어지지 않고, 주관단체

가 구상한 지원사업에 일부단체가 형식적인 차원에서 참여하게 되었다. 정부가 주도적으로 사업목표 및 절차를 설정한 영유아사업은 민간단체들의 정책 분석단계 협력이 매우 미흡하게 이루어졌다. 정부가 제시한 북한에서의 투명성제고를 위한 모니터링 방안 등에 대해 북한의 협력을 제대로 이끌어내지 못한 현실은 북측의 이해부족뿐 아니라 관련민간단체들이 정책분석단계의 거버넌스에서 바람직한 역할을 하지 못하였기 때문으로 평가된다.

대북지원 정책의 결정단계에서의 거버넌스 실태를 살펴보면, 정부차원의 직접지원과 국제기구를 통한 지원은 관련 부처 간 협의를 거쳐 남북교류협력추진협의회에서 의결하는 방식으로 결정하게 된다. 다만 민간단체에 대한 기금지원결정은 통일부의 주도로 정부관련 부처(농림부, 보건복지부, 국정원)와 민간전문가로 구성된 심사단의 사업심사를 거쳐, 남북교류협력추진협의회 안건으로 상정하고 의결하는 형식을 거치고 있다. 합동사업의 경우에는 심사단이 대북지원민관정책협의회에 결과를 발표하고 토론을 거친 다음, 남북교류협력추진협의회에서 최종 의결하는 절차를 따르고 있다.

정책집행단계의 거버넌스 실태를 살펴보면, 정책집행단계에서 주요 행위자들 간의 네트워크는 활발하지 않은 것으로 보인다. 특히 정책집행단계에서 각 행위자들은 사업실행을 위해 북측 파트너와의 협상에 치중하는 경향을 보인다. 이와 같이 정책집행단계에서 주요 행위자간의 거버넌스가 거의 작동하지 않음에 따라 북측의 과도한 요구나 기대에 따른 사업조정 및 사업 지연 등이 불가피하게 발생하게 된다.

한국정부가 북측에 대해 직접 지원을 실시하는 식량차관이나 비료 지원 시, 관련부처 및 민간전문가, 민간인이 인도단을 구성하여 북한을 방문하고 인도인수서에 서명하는 모니터링 절차를 거치게 된다. 이러한 과정에서 남측 인도단과 북측 인수단과의 접촉이 이루어지나, 실제적인 지원의 구체적인 방식과 분배절차에 대한 논의는 행해지지 않는 실정이다.

대북지원정책의 평가단계에서 거버넌스는 정책집행단계와 유사하게 매우 단절적인 형태를 띠고 있다. 이는 근본적으로 정책의 평가를 위해 전제되어야 하는 정책목표의 설정에서 주요 행위자들 간의 논의나 협력이 제대로 이루어지지 않았기 때문인 것으로 평가된다. 국제기구들은 나름대로 설정한 기준과 절차에 따라 사업평가를 정규적으로 실시하고 있다. 반면 한국정부와 민간단체들의 경우에는 사업의 평가를 위한 구체적이고 계량적인 지

표설정에 의존하기보다는 남북간 적대감 완화 및 신뢰형성에 기여했다고 자체적으로 평가하고 있다. 다만 대북지원사업 관련 방북 인원규모 및 방북 회수 등을 통해 남북간 접촉확대 차원에서 사업성과를 평가하였다.

한국정부의 기금지원 사업의 경우 사업실행주체인 민간단체가 사업결과 보고서를 제출하는 방식으로 평가가 이루어지고 있으나, 구체적인 지표를 설정하고 이에 대한 사업평가를 하고자 하는 노력은 매우 초보적인 단계에 머물러 있다.

사업전반에 대한 평가를 위한 거버넌스가 제도화되어 있지 못하며 평가는 상황에 따라 비정기적으로 이루어져 왔다. 대북지원관련 국제회의, 대북지원 10년 백서발간 등은 사업평가의 주요한 기제가 되기도 하였으나, 내용면에서 상당한 보완점을 남겨두고 있다. 정책결정단계의 거버넌스가 활성화될 때 사업평가 결과 나타난 보완점과 개선방안이 향후 사업에 환류될 수 있다는 점에서 활성화는 매우 중요하다.

## (2) 평가지표별 실태분석

대북지원 거버넌스 주요 행위자의 자율성은 자체적인 자원조달 능력, 관련 법제도 등에 의해 평가된다. 국제기구들의 경우에는 지원계획에 따른 기부금 접수 및 자체예산으로 사업이 진행된다는 점에서 자율성에 어느 정도 제약을 받고 있기는 하나, 법제도 측면에서 제약이 없기 때문에 상당한 자율성을 확보하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 그러나 국내 민간단체들의 경우 사업규모의 확대와 함께 자체예산비율이 증가하고 있기는 하나, 정부의 기금지원사업의 경우에는 최고 70%까지 기금에 의존하게 되며 정부가 설정한 법제도의 틀 안에서 사업을 실시해야 한다는 점에서 자율성에 다소 제약을 받고 있다.

주요 행위자들의 전문성은 정책개발능력과 사업 수행능력 면에서 평가될 수 있을 것이다. 향후 대북지원이 실질적으로 남북 주민간 접촉을 통해 상호 이해를 증진하고, 지역단위 신뢰기반을 형성하도록 하기 위해서는 지원주체들의 역량이 보다 강화되어야 한다.

대북지원에 다양한 NGO가 참여하기 시작하였으나 안정되고 지속적인 자금공급원을 확보하지 못하여 사업규모가 확대되지 못했으며 지역이나 대상도 한정되었다. 따라서 취약계층에 대한 개발구호사업의 다양한 개발과

함께, 이들 사업의 안정적 추진을 지원할 수 있는 재정지원방안이 공동으로 모색되어야 한다.

대북지원 거버넌스 주요 행위자들의 참여성은 정책단계별 참여 및 연대 기구에서의 참여성으로 측정될 수 있다. 정책단계별 참여는 주요 행위자간 대북지원의 전반적인 틀에 대한 공동계획 설정 등이 이루어진다면 크게 제고될 수 있을 것이다. 대북지원 초기에 이루어지던 유엔차원의 공동지원호소와 같이 대북지원 관련 행위자들 간에 공동계획이 마련된다면 보다 활발한 참여가 이루어질 수 있을 것이다.

대북지원의 효율성은 대북지원에 참여하는 다양한 주체들이 얼마나 유기적인 협력 네트워크를 구축하고 있는지에 달려있다. 이미 여러 차례에 걸쳐 대북지원관련단체 및 기구들 간의 국제회의가 이루어졌으며, 이를 통해 서로의 입장을 나눌 수 있는 기회가 마련되었다. 그러나 지원이 장기화되면서 대북지원 주체들 간의 대북지원 절차 및 방식에 대한 인식차이로 인해 네트워크가 활성화되지 못하고 있는 상태이다. 다만 개별 단체 및 전문가들 간의 네트워크가 지속되고 있으며, 다양한 지원주체들이 참여하는 대북지원 국제회의와 같은 공론의 장은 이전보다 크게 활성화되지 못하고 있다. 특히 지원의 당사자인 북한의 사업파트너와 외부 지원주체들 간의 공동회의 등은 거의 이루어지지 못하고 있다. 북한 내에서 활동하는 유엔기구 및 비정부 기구들간의 네트워크도 이전에 비해 활발하지 못한 실정이다.

전년도 실태조사는 대북지원의 행위주체들이 참여하는 거버넌스에서 분권화 실태를 한국 대북지원민간단체 수준과 한국 정부부처 수준에서 평가하고 기능과 역할이 분화되지 못한 상태로 규정하였다. 즉 대북협력민간단체협의회 수준에서도 상임위원회, 월례 운영회의, 총회가 있으나 각 위원회의 권한과 역할이 세부조직 단위로 명확하게 규정되고 있지는 않다는 것이다. 정부차원의 대북지원사업에도 농림부 및 보건복지부 등 관련부처의 참여영역이 확대되고 있으나, 부처간 업무 영역에서도 실무부처의 역할과 기능이 아직은 크게 활성화되지 못하고 있다. 북한 영유아 지원 사업을 계기로 보건복지부의 참여가 확대되고 있으나, 그럼에도 불구하고 통일부의 전반적인 대북지원 정책 틀에서 이루어지고 있다는 점에서 분권화 실태는 아직도 미흡한 것으로 평가할 수 있다. 전반적으로 대북지원을 둘러싼 지원사업의 추진절차를 살펴보면, 충분한 사전조사, 내부 논의 등이 이루어지지 못한

다는 점에서 분권화 수준은 매우 미흡한 실정이다. 대부분의 경우 북한의 요청에 따라 중앙에서 내부의 제한된 논의구조를 거쳐 결정되어 온 것이 현실이다.

대북지원 거버넌스의 효율성은 대북 지원규모 확대를 고려할 때 매우 활발하게 이루어져야 함에도 불구하고 상당한 보완이 필요하다. 무엇보다도 대북지원을 둘러싼 행위주체 간의 갈등, 즉 국제주체와 국내주체 간의 인식 차이가 상당히 심각한 수준이다. 대북지원 추진과정에서 인도주의 원칙에 대한 비중이 서로 다르게 인식되고 있으며, 북한과의 협의방식에서도 상당한 차이를 보이고 있다.

한국 내 민간단체 및 정부 간의 협력체계도 이제는 대북지원민관정책협의회를 통해 제도화가 되었으나, 실질적인 기능면에서는 당초의 취지에 부합하는 활동들이 부족하다. 대북지원민관정책협의회가 제대로 기능하기 위해서는 북한상황에 대한 공동평가, 연도별 지원계획 논의, 연도별 지원 평가 등이 정례적으로 이루어져야 하나, 정부의 기금지원 결정 등에 대한 설명 등 매우 형식적인 논의에 그치고 있다. 이는 정부가 대북지원의 효율성을 제고하기 위해 민간단체들과의 협력을 중요시하고 있으나, 정부나 민간단체 모두 추진 중인 대북지원사업의 관리 등의 실무업무 과다로 인해 정례화된 일정에 따른 절차준수는 제대로 하지 못하는 실정이다.

## 다. 거버넌스 활성화 방안

### (1) 대북지원의 목표 및 원칙 재점검

지난 10여 년의 대북지원은 인도적 위기상황을 예방하고, 남북 간의 교류와 협력을 위한 토대를 마련해 온 것으로 평가된다. 다양한 대북지원 행위주체들 간의 협력을 활성화하기 위해서는 대북지원의 목표 및 원칙에 대한 재점검이 필요하다. 가장 중요한 것은 북한당국이 스스로 현재의 상황을 진단하고, 어떠한 방식으로 개발계획을 수행해 나갈 것인지를 수립하려는 노력이 제고되어야 한다.

한국정부와 대북지원에 참여하는 한국민간단체들이 공동으로 대북지원의 주요 목표와 원칙들을 점검하고, 보다 장기적인 지원계획들을 수립하는 것이 필요하다. 세부분야별로 지속적이고 체계화된 북한 실태 및 수요조사

가 전제되어야 한다. 이를 토대로 보다 안정적이고 체계적인 대북지원이 추진되어야 할 것이며, 여기에는 북한당국의 참여가 매우 중요할 것이다.

최근 국제사회는 개발지원에서 ‘권리에 기반한 접근(Rights-based approach)’을 중요시하고 있다. 이러한 점에서 우리도 개발지원 과정에 인권문제를 투영하여, 지원이 북한주민의 권리를 제고할 수 있도록 하기 위한 환경조성이 주요목표로 설정될 것이라는 점을 북한에게 분명히 전달할 필요가 있다.

## (2) 전문성 강화

향후 대북지원이 실질적으로 남북 주민간 접촉을 통해 상호이해를 증진하고 지역단위 신뢰기반을 형성하도록 하기 위해서는 한국정부와 국내민간단체들의 역량이 보다 강화되어야 한다. 이를 통해 어린이, 여성세대주, 노인 등 취약계층을 위한 개발구호사업이 다양하게 개발되어야 한다. 민간단체들의 경우에도 구체적으로 지원의 목표 및 방향을 재설정하여야 하며 단체 간의 행동강령에 합의하고 이를 준수하기 위한 자체적인 노력을 경주하여야 할 것이다. 이를 위해서 정부는 국제기구 및 비정부기구들과 연대하여 실무자에 대한 인도적 지원 관련 의제에 대한 교육훈련을 실시하고 이를 지원하는 것이 필요하다.

## (3) 지원규모 확대 및 지원방식 개선

현재 대북협력사업을 추진하고 있는 민간단체에 대한 남북협력기금 지원이 실시되고 있으나, 향후 보다 확대되어야 하며 기금의 집행과정에서 야기되는 행정적 문제점들을 개선하여야 한다. 기금지원사업의 추진과정에서의 책임성(accountability), 투명성(transparency), 일관성(consistency)을 검증할 수 있는 제도마련이 이루어져야 할 것이다. 민간단체의 대북지원이 북한 변화유도와 남북관계 개선에 미치는 영향을 감안하여 남북협력기금의 지원을 대폭적으로 확대하는 것이 바람직하다. 이를 통해 민간단체가 다양한 사업들을 개발하고, 지원지역을 확대해 나가도록 하여야 한다. 물론 이제까지 일부 민간단체들의 경우 단체의 위상을 부각시키기 위해 실질적으로 도움이 되지 못하는 물품을 단순 전달하는데 그치는 경우도 많았다. 따라서

협력기금 지원 시 사업에 대한 실질적인 평가를 통해 이러한 문제를 반영하여야 할 것이다.

#### (4) 상주사무소 설치

한국정부와 국내민간단체의 대북지원 규모를 고려할 때, 북한 내 상주사무소를 설치하는 것이 필요하다. 개별단체 단위의 상주사무소 설치가 어렵다면, 정부차원의 지원사무소 혹은 국내민간단체의 업무를 총괄 조정할 수 있는 연락사무소 형태의 상주사무소를 개설하는 것이 필요하다. 이를 통해서 북한 내 사업개발 및 확대를 전체적인 틀에서 조망하고, 이를 효율적으로 집행하기 위한 조정자의 역할을 신설할 수 있을 것이다.

#### (5) 지원 평가 강화

대북지원에 참여하는 다양한 행위주체들이 참여하여 중장기적 목표 하에 단계별, 세부분야별 목표(goal, objective)를 설정하는 노력이 이루어져야 한다. 이를 토대로 정부, 민간단체, 국제기구별 역할 분담 등 구체적인 추진방안이 마련될 수 있을 것이며, 계획수립 시 단계별 모니터링 및 평가 지표와 방법을 명시하여야 한다. 물론 일년 단위로 사업계획 검토 및 보완, 사업추진실적에 대한 평가 및 영향력 평가(impact assessment)를 실시해야 할 것이다. 정부는 적어도 남북협력기금이 지원된 사업에 대한 백서발간작업을 매년 추진하여야 한다. 이는 자체 및 외부평가, 지원사업 절차에 대한 투명성 확보, 국민적 신뢰 제고에도 기여할 것이다.

#### (6) 개발지원 확대

대북지원이 구호차원에 머물러 있어서는 현상유지 이외의 효과를 갖지 못한다. 단순한 물자지원 형태의 개발구호 사업이 진정한 의미의 개발지원 사업으로 발전될 수 있어야 한다. 북한의 역량강화를 위해서는 국제협력 방식으로 이루어지는 개도국 개발원조 사업(ODA)을 원용한 지원사업들이 확대되어야 할 것이다. 또한 지원을 통해 북한의 사회개발을 추진하기 위해서는 북한내부의 전문인력 양성이 전제되어야 할 것이다. 따라서 우리 정부와 민간이 북한당국의 기술인력 양성을 지원하는 것이 필요하다.

### (7) 국제사회와의 연대를 통한 북한의 경제재건

북한이 인도적 위기상황을 근본적으로 극복할 수 있도록 하기 위해서는 북한경제 전반의 역량이 형성되어야 한다. 이러한 과제는 단순한 지원차원에서 해결될 수 없으며 국제사회와의 협력을 통해 북한 경제의 틀을 재구축하는 것이 필요하다. 따라서 이를 위해 북한이 국제경제에 편입될 수 있는 틀을 마련해 주는 것이 필요하다.

세계금융기구 및 지역 내 협력체계에 편입시킴으로써, 북한이 장기적인 경제재건의 계획을 설정하고 이를 국제사회가 지원하는 방식으로 이루어져야 할 것이다. 이를 위해서 북한당국은 국제사회에 내부의 제도를 개혁하고 개방의 조치들을 취하려는 의지를 보여주어야만 할 것이다. 북한이 국제금융체제 편입에 장애가 되고 있는 현안문제를 해결하기 위한 현실적인 방안을 마련하여야 할 것이다. 또한 북한이 생산성 제고를 위한 시장경제 제도의 부분적 도입 등을 전제로 대규모의 국제사회의 지원을 추진하는 것이 필요하다.

## VIII. 한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로\*

본 연구의 목적은 남북교류 로컬 거버넌스 구축실태를 파악하고, 그 활성화 방안을 제시하는 것 즉, 협력적 거버넌스 구축방안을 제시하는 것이다. 본 연구에서는 지방자치단체를 중심으로 추진되고 있는 남북교류협력을 거버넌스의 개념에 입각해 관련 행위자간의 관계를 분석하고, 협력실태의 문제점을 도출하여 그 개선방안을 제시하고자 하였다. 남북한 교류협력 로컬 거버넌스에 관한 본 연구는 남북교류에 대해 정부는 물론 지방자치단체, NGO, 사회단체, 기업 등 다양한 이해관계자들이 정책과정에 적극적으로 참여할 수 있는 방안을 제시한다는 점에서 남북교류 활성화는 물론 한반도 평화·번영의 정착에 기여할 것으로 기대된다.<sup>91</sup>

지방자치단체 남북교류에 관한 기존 연구들은 주로 지방자치단체 남북교류사업의 실태 파악 및 문제점 도출 그리고 활성화 방안에 초점을 맞추고 있다. 즉, 이들 연구에서는 주로 지방자치단체를 중심으로 한 남북교류사업의 실태 연구에 초점을 두었으며, 지방자치단체를 제외한 다른 행위자들의 참여 실태, 지방자치단체와 다른 행위주체들과의 네트워크 분석은 제외하거나 소홀하였다. 이에 반해 본 연구는 지방자치단체를 중심으로 한 남북교류사업의 실태 그 자체보다는 지방자치단체와 NGO 등 다른 행위자와의 네트워크 분석, 그리고 남북교류협력 과정에서 나타나는 여러 행위자의 자율성, 참여성, 전문성 등에 분석의 초점을 두고 있다.

종합하면 기존 연구에서는 주로 지방자치단체 남북교류협력 실태 분석과 교류 활성화 방안에 초점을 두었다면, 본 연구에서는 지방자치단체를 중심으로 추진되고 있는 남북교류협력을 거버넌스의 개념에 입각해 관련 행위자 간의 관계를 분석하고, 그 문제점을 도출한 후 거버넌스 활성화 방안을 제시하고 있다.

본 연구는 일차적으로 로컬 거버넌스의 개념 및 이론에 대한 문헌분석과 함께 지방자치단체 남북교류에 관한 자료분석, 그리고 관계자에 대한 면접

---

\* 본 내용은 양현모·이준호·최유성·최진욱, 『한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로(07-11-08)』 연구를 요약한 것임.

조사를 통해 진행되었다. 특히 면접조사는 본 연구의 분석에서 비중있게 다루어졌는데, 그러한 이유는 본 연구의 일차적 목적이 남북교류 로컬 거버넌스의 다양하고 복잡한 행위자간 네트워크를 파악하는 것에 있기 때문이다. 즉, 면접조사의 연구방법이 남북교류 로컬 거버넌스의 맥락을 이해하고 구축·운영실태를 분석하는데에 필수적이라 할 수 있다. 한편 남북교류 로컬 거버넌스의 구축 실태를 파악하고 활성화 방안을 제시하기 위한 본 연구에서는 사례분석을 수행하였다. 본 연구에서는 여러 지방자치단체 중 가장 활발히 남북교류를 추진하고 있는 강원도와 경기도, 경상남도의 사례를 집중적으로 조명하여 거버넌스의 구축실태 및 문제점을 조명하였다.

## 1. 로컬 거버넌스의 이론적 배경

### 가. 남북교류 로컬 거버넌스의 의의

#### (1) 로컬 거버넌스의 배경

새로운 국정 운영의 패러다임으로서 로컬 거버넌스(local governance)의 등장은 20세기 후반 이후의 행정환경의 변화를 반영한 것이다. 거버넌스 학자들이 주장하는 바와 같이, 행정을 둘러싼 다양한 환경 변화는 거버넌스 패러다임 발생의 직접적인 원인이 되었다. 로컬 거버넌스 패러다임의 논의도 예외가 아니며, 지방환경의 변화는 지방정부의 통치 및 행정에 영향을 주는 외적 변수라고 할 수 있다.

지방행정과 관련된 주된 환경 변화로는 정보화, 세계화, 민주화, 지방화 등을 들 수 있다. 정보화와 세계화는 국가의 역할과 기능이 지구 차원과 지방 차원으로 분산되고, 정부부문에서 비정부부문으로, 그리고 중앙정부에서 지방정부로 수평적·수직적으로 확산됨으로써 국가를 구성하는 제도들 사이의 권력과 활동을 제도화하고 있다. 또한, 민주화의 진전으로 시민사회가 성장하여 종래의 공식적 정부 외에 비공식적 정부의 분출과 성장이 이루어져 이들의 통치과정 참여가 증가하고 있다. 예컨대, 중앙정부의 영역이나 지방의 영역에서 공공부문과 민간부문 및 시민사회 영역이라 불리는 제3부문의 정책네트워크를 통한 통치 욕구가 증가하고 있다. 뿐만 아니라, 분권화와 지방자치의 확산으로 지방영역이 중요한 통치 대상과 통치 주체로 부상하고 있다. 즉, 지방화 시대에는 지방이 자율적으로 자신들의 통치문제를

해결할 것을 요구하고 있으며, 지역사회문제를 해결하는 데에는 이와 이해관계를 가지고 있는 공공부문, 민간부문, 제3부문의 참여가 이루어지고 있다.<sup>91</sup>

이와 같은 지방행정을 둘러싼 환경 변화는 다음과 같이 정리될 수 있다.<sup>92</sup>

첫째, 조직을 개방체제로서 인식함에 따라 환경 속에서 대두하는 정책문제를 해결하기 위해서 정부기관은 다른 정부기관은 물론 의회, 정당, 이익집단, 시민단체, 주민 등의 이해관계를 고려하고 상호 조율과 조정을 필요로 한다. 둘째, 조직사회의 출현은 정치적·경제적·사회적 생활에서 조직화된 집합체의 중요성을 증가시키고 이들의 상호의존성에 대한 인식을 증가시키고 있다. 셋째, 정치경제시스템의 부문화와 조직화된 사회적·정치적 행위자들의 등장은 정책결정에 다양한 행위자들이 관여하게 하고 있다. 넷째, 현대 사회에서 ‘정책 성장(policy growth)’으로 인한 국가관여 영역의 증가에도 불구하고 국가의 역량은 충분히 증대하지 못하고 있다. 마지막으로, 국가와 민간 부문의 경계가 모호해지고, 혼합되며 상호 영역이 침투되는 현상이 발생하여 정책결정은 국가와 사회의 상호작용에 의하여 이루어지는 경향이 증가하고 있다.

이처럼 새롭게 등장하는 환경변화에 따라 기존 공공행정의 적실성이 문제되고, 20세기를 지배한 ‘복지정부’와 ‘큰 정부’가 한계를 초래하는 상황에서 ‘governance’가 ‘정부(government)’를 대신하는 패러다임으로 등장하게 되었다. 정부에서 거버넌스 패러다임으로의 이러한 이동은 국가를 구성하는 중앙정부 차원이나 지방정부 차원에서 동시에 일어나고 있는 현상이다. 지방차원에서 행정의 패러다임은 ‘지방정부’에서 ‘로컬 거버넌스’로 이동하고 있다.

## (2) 로컬 거버넌스(local governance)의 개념

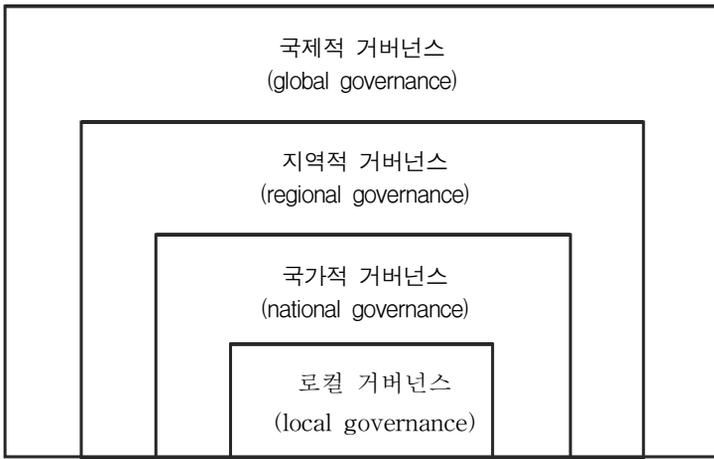
거버넌스의 개념은 관점에 따라 다차원적이며, 수준별로 다양한 형태로 나

91- 배응환, “로컬 거버넌스: 갈등에서 협력으로,” 『지방행정연구』, 제19권 2호 (2005), pp. 190~191.

92-P. Kennis & Schneider. V, “Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Analysis,” in B. Martin and R. Mayntz ed., *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations* (Campus Verlag: Westview Press, 1992), pp. 33~37.

타난다. 세계화와 지방화가 다차원적으로 추진되는 글로벌리즘(globalism), 리저널리즘(regionalism), 내셔널리즘(nationalism), 로컬리즘(localism)이 공존하는 시대가 되면서 거버넌스도 이에 중첩하여 대응하는 다차원성이 나타나게 된 것이다.<sup>93</sup> 거버넌스는 이러한 다차원적 측면에서 국제적 거버넌스(global governance), 지역적 거버넌스(regional governance), 국가적 거버넌스(national governance), 로컬 거버넌스(local governance) 등으로 구분할 수 있다.

<그림 VIII- 1> 거버넌스의 제수준



로컬 거버넌스 패러다임은 외부환경에 대한 국가 적응의 경험적 증명서로서 지방통치시스템의 구성과 통치메커니즘을 다루는 개념적 또는 이론적 장치라고 할 수 있다.<sup>94</sup> 과거 지방정부 패러다임은 단일 지방정부가 주도하는 패러다임을 의미하였으나, 오늘날의 지방정부 패러다임은 지방통치과정에 지역사회를 구성하는 다양한 행위자들이 참여하는 로컬 거버넌스 패러다임을 의미한다.

로컬 거버넌스는 정부와 민간조직, 지역주민을 포함한 지역사회의 주체

93- 김석준 외, 『뉴거버넌스 연구』 (서울: 대영문화사, 2000).

94- John Pierre, "Introduction: Understanding Governance," in John Pierre ed., *Debating Governance* (Oxford: Oxford University Press, 2000).

들이 공동목표를 달성하기 위해 수행하는 제반 노력과 협력이라고 정의할 수 있다. 이를 보다 구체화시켜, 현재 우리의 실정에 부합되는 로컬 거버넌스에 대한 정의는 “지방자치단체와 관련된 행정 시책을 집행 및 결정하는 과정에서 중앙정부, 지방정부, 그리고 지역 주민 및 시민단체, 기업 등과 같은 다양한 지역 내 이해 당사자들이 참여하고 협력하여 지역 발전을 추진해 가는 네트워크 체제”로 정리될 수 있을 것이다.

## 나. 남북교류와 로컬 거버넌스

### (1) 남북교류 로컬 거버넌스의 개념 및 특성

앞에서 살펴본 바와 같이 로컬 거버넌스는 첫째, 지역의 정책 현안에서 정부부문만이 아닌 비정부부문 즉, 민간과 시민사회 영역이 함께 참여한다는 점, 둘째, 이러한 다양한 행위자들이 자기 조직화된 네트워크를 구축한다는 점, 셋째, 네트워크 내의 행위자들은 협력적 관계에서 상호작용을 한다는 점, 넷째, 상호작용은 수직적 위계구조가 아닌 수평적 관계에서 이루어진다는 점 등을 개념적 속성으로 한다.

여기서 논의하는 남북교류 로컬 거버넌스는 이러한 로컬 거버넌스가 남북 지역 간의 교류·협력분야에서 이루어지는 형태를 의미한다. 따라서 로컬 거버넌스 개념과 지역간의 남북교류의 특성을 바탕으로 남북교류 로컬 거버넌스를 정의해 보면, 남북교류 로컬 거버넌스는 정부와 민간조직, 지역주민을 포함한 지역사회의 주체들이 남북한간 지방수준에서의 교류·협력을 위하여 수행하는 제반 노력과 협력이라 할 수 있다. 이러한 맥락에서 본 연구에서의 남북교류 로컬 거버넌스는 “지방자치단체의 남북교류 관련 정책과정에서 중앙정부, 지역 주민 및 시민단체, 기업 등과 같은 이해당사자들이 참여하고 협력하여 추진해 가는 네트워크 체제”라는 의미로 사용한다.

이와 같은 남북교류 로컬 거버넌스는 다음과 같은 특성을 갖는다.

첫째, 남북교류 로컬 거버넌스는 로컬 거버넌스가 남북교류와 관련하여 이루어지는 형태이다. 즉, 로컬 거버넌스의 대상영역이 ‘한반도 평화변영을 위한 남북교류’라는 통일정책이라는 것이다. 따라서 남북교류 로컬 거버넌스는 한반도 통일정책의 기본 틀 또는 방향 내에서 이루어지게 된다.

둘째, 남북교류 로컬 거버넌스는 국가 또는 중앙정부 차원이 아닌 지방적

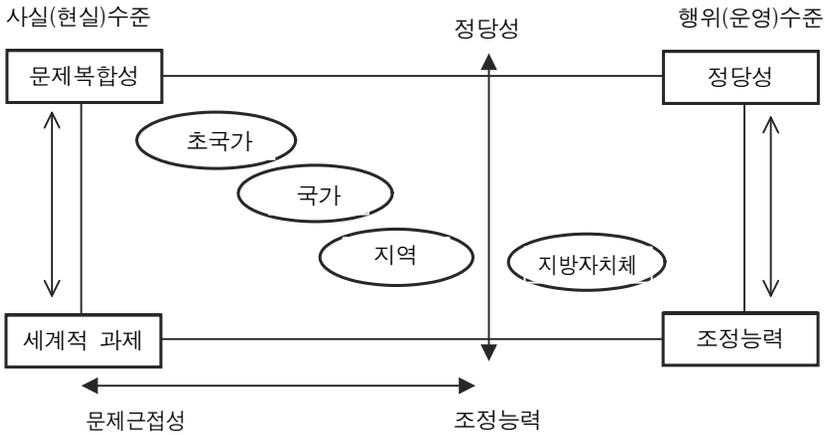
수준에서의 참여이며, 따라서 지방자치단체, 지방의회, 민간단체, 지역기업 등 다양한 행위자들이 네트워크 하에서 참여와 협력이 이루어지는 방식이다. 셋째, 남북교류 로컬 거버넌스는 남북의 자치단체간에서 이루어지는 교류·협력이기 때문에 지역 내의 문제해결이나 지역발전과는 특색이 다르다. 즉, 다양하고 복잡한 이해관계를 직면하고 있기보다는 이념적 성격이 강하며, 국가 통일정책의 일정부분을 보완하고 분담하는 형태라고 할 수 있다. 그렇기 때문에 지역에 따라 남북교류 로컬 거버넌스의 구축 정도나 활성화 수준이 커다란 차이를 보이게 된다.

## (2) 남북교류 로컬 거버넌스의 필요성

최근의 세계화(Globalization)와 지방화(Localization)를 함께 일컫는 세방화(Glocalization)시대에서는 초국가적 국제기구, 국민국가, 지방 및 지역을 단위로 하는 수직적인 다층적 거버넌스를 구축할 필요성이 강조되고 있으며, 국가 중심에서 지방 중심으로 행동주체가 변화되어 가고 있다고 할 수 있다. 이는 <그림 VIII-2>에서처럼 세계화와 보충성이라는 개념의 조화가 중요하다는 것을 의미한다. 세계화는 현실적인 과제로서 행위수준에 따라서 정당성과 조정가능성을 차별적으로 유지하게 된다. 세계적 과제로부터 세계화된 문제 복합성에 대하여 지방차원에서부터 지역, 국가, 그리고 국제적인 연합체에 이르기까지 상호 조화를 이루면서 역할분담을 하고 있다는 것이다. 여기서 문제의 근접성이 유리한 지방자치단체는 조정능력에 따라서 세계화 과제에 대한 정당성을 확보하게 되며, 결국 세계화와 지방화는 보충성의 원리에 입각하여 국제적인 과제를 공유하게 된다는 것이다.<sup>95</sup>

95- 심익섭, “세방화시대 지방외교의 개념과 논거,” 『세방화 시대의 지방외교: 이론과 실제』 (한국지방자치학회 특별기획세미나, 2005년 11월), p. 40.

<그림 VIII-2> 세계화와 보충성의 균형(조화)



출처: Pierre Hafteck, "An Introduction to Decentralized Cooperation: Definitions, Origins and Conceptual Mapping," *Public Administration and Development*, Vol. 23 (2003), p. 341; 심익섭, "세방화시대 지방외교의 개념과 논거," 『세방화 시대의 지방외교: 이론과 실제』 (한국지방자치학회 특별기획세미나, 2005년 11월), p. 40.

이러한 이유에서 한반도 평화·번영을 위한 남북교류·협력에서도 로컬 거버넌스는 대단히 효과적인 방안이 될 수 있다. 즉, 남북교류·협력이 국가 수준에서 이루어지는 것에 비하여 다양한 행위자들 사이에서 보다 긴밀한 관계를 통하여 유연하게 이루어질 수 있기 때문이다.

남북교류는 중앙정부보다 지방 수준에서 효과적인 분야가 존재하고, 이러한 지방 수준에서의 남북교류·협력사업은 지방행정 환경변화의 흐름에 따라 로컬 거버넌스적 접근에 입각하는 것이 바람직하다고 할 것이다. 즉, 남북통일이라는 국가적 과제를 중앙정부 차원에서 국가정책적으로만 다루는 것은 국제적 상황과 정치·군사적 환경, 교류협력 사안에 따라 한계를 가질 수 있기 때문에 지역수준에서의 남북교류협력은 의미있는 보완적 역할을 할 수 있다. 그런데 이러한 지역 수준에서의 남북교류협력 사업에서는 각 지역의 지방자치단체가 한정된 자원과 역량에 직면할 수 밖에 없고, 이러한 이유에서 무엇보다도 지역 안팎의 다양한 행위자들과 제휴·협력관계를 형성하는 것이 요구되는 것이다.

그러나 아직까지 다양한 이슈영역에서의 로컬 거버넌스가 견고하게 구축

되어 작동하는 경우가 드문 것처럼, 남북교류 로컬 거버넌스도 대단히 미약한 단계에 머물고 있다고 할 수 있다.

#### 다. 남북교류 로컬 거버넌스의 성공조건

남북교류 로컬 거버넌스는 “지방자치단체의 남북교류 관련 정책과정에서 지방자치단체는 물론, 중앙정부, 지역 주민 및 시민단체, 기업 등과 같은 이해당사자들이 참여하고 협력하여 지역 발전을 추진해 가는 네트워크 체제”이다. 즉, 남북교류 로컬 거버넌스는 거버넌스의 수준에 있어 지방적(local) 수준이고 핵심적 행위자는 지방정부와 민간단체(NGO)이다. 세계화, 지방화, 민주화 등의 조류에 따라 정부 이외에도 시민사회의 다양한 행위자들의 역할이 중요시되고 있다. 이러한 맥락에서 본 연구에서는 남북교류 로컬 거버넌스의 지방정부와 민간단체의 역할체계를 중심으로 바람직한 거버넌스의 조건을 정립하고자 한다.

##### (1) 지방정부의 역할

로컬 거버넌스는 지역의 문제를 해결할 때 지방정부를 유일한 독점체로 가정하지 않고 다양한 행위자간 공동협력과 참여를 중시한다. 즉, 전통적 관료제구조에 따른 정부 일방의 주도에 의해서가 아니라 지역의 다양한 행위주체들이 적극적 시민의식과 공공 소유의식을 바탕으로 개방적으로 참여함으로써 협력과 동반자적 관계에서 지역문제를 해결하는 방식을 의미한다. 이렇게 새로운 패러다임 하에서 지방정부의 역할은 더 이상 지방정부를 공익을 대표하는 유일한 조직체로 보지 않고, 지방정부의 권위에 시민사회를 종속시키려는 기제에서 벗어나 지역사회 내의 다양한 세력들에 대한 자율성을 인정하고 이들과의 상호협력에 따라 지역공동체를 지향해야 한다는 것이다.

남북교류 로컬 거버넌스에서 지방정부가 갖추어야 할 역할은 첫째, 북한과 대북정책에 대한 정보와 전문적 지식을 확보하여 정책과정에 반영할 수 있어야 한다. 둘째, 남북의 지방간 교류를 증진하기 위해서 지역 시민사회가 참여할 수 있는 제도적 장치를 확립하여야 한다. 셋째, 새로운 정책을 구상하고 추진하는데 지방정부의 책임성을 보장할 수 있어야 한다. 넷째, 조정과

상호연결망으로서의 능력을 갖추어 다양한 주체들이 민주적인 과정을 거쳐 서로 의견을 교환하고 정책대안을 제시하여 바람직한 결과를 도출할 수 있도록 하는 연결망으로서의 능력을 갖추어야 한다.<sup>96</sup>

## (2) 민간단체(NGO)의 역할

남북교류 로컬 거버넌스에서 민간단체는 지방자치단체간 남북교류에서 정책과정에 참여하고 투명성과 정보유용성을 제고하며, 정책성과의 향상에 기여할 것이 요구된다. 구체적으로 살펴보면 첫째, 정부와 상호협력적 기능을 통해 정부의 역할을 보완하여 정책의 실효성을 높일 수 있어야 한다. 둘째, 남북교류 로컬 거버넌스가 활성화되기 위해서는 지역주민의 여론이 우호적이어야 하지만, 지방정부의 홍보만으로는 여론조성에 한계를 갖는다. 따라서 민간단체들은 지역사회에 구축된 사회적 신뢰를 바탕으로 지방자치단체의 남북교류에 대한 우호적 분위기 조성에 중요한 역할을 갖는다. 셋째, 바람직한 거버넌스가 되기 위해서는 정책의 효율성과 효과성이 높아야 하며, 이는 민간단체들이 정책과정의 투명성과 정보의 유용성을 높여주는 것에서 비롯된다.

## 라. 연구분석의 틀

본 연구에서는 2006년 통일연구원이 주관하여 추진한 바 있는 경제인문사회연구회 협동연구 「한반도 평화·번영 실태조사」의 분석틀을 중심으로 하면서 한편으로는 로컬 거버넌스의 수준이나 차원에서의 특성을 고려하여 남북교류 로컬 거버넌스 구축 실태를 분석·평가한다. 이를 위해서 가장 먼저 남북교류 로컬 거버넌스를 구성하는 주요 행위자를 식별하는 것이 필요하다.

### (1) 주요 행위자

우선 본 연구에서는 남북교류 로컬 거버넌스를 구성하는 행위자분석을 하였다. 특히, 다양한 행위자 간의 관계와 역할체계를 남북교류의 정책과정별

---

<sup>96</sup>-John Stewart, "Modernising Government Considered," *Local Governance*, Vol. 25, No. 1 (1999), pp. 4-5.

로 분석함으로써 각 정책단계에서의 거버넌스체제의 상호작용에 대한 이해를 도울 수 있을 것이다. 본 연구에서 정책과정은 정책의제설정단계, 정책분석단계, 정책결정단계, 정책집행단계, 정책평가단계로 구분하여 분석하였다.

남북교류 로컬 거버넌스에서 정책단계별로 주요 행위자의 역할을 도식화하면 <표 VIII-1>과 같다.

<표 VIII-1> 남북교류 로컬 거버넌스 정책단계별 주요 행위자의 역할

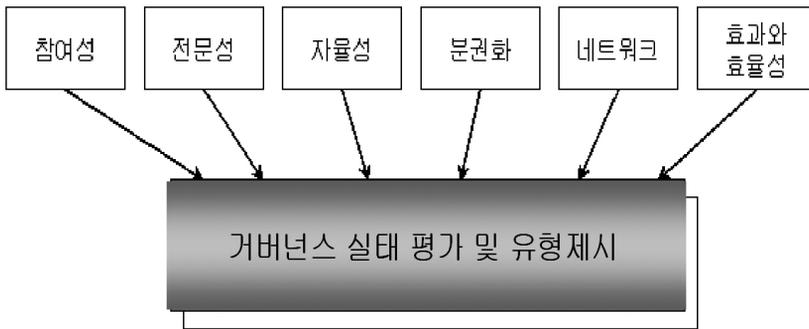
정책단계 행위자	정책의 제설정	정책분석	정책결정	정책집행	정책평가
중앙정부 (통일부)	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방 차원의 남북교류 필요성 제기</li> <li>지원 의사 발표</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>대안 검토</li> <li>활성화 방안 검토</li> <li>관계법령 검토</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방자치단체 남북 교류사업 검토</li> <li>승인여부 결정</li> <li>정보제공</li> <li>예산지원 검토</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방자치단체와 공조</li> <li>정보제공, 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업의 결과 평가</li> <li>지원 결과 평가</li> </ul>
북한 (대남기관)	<ul style="list-style-type: none"> <li>문제발생 (경제적 위기 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>관심 표명</li> <li>의사표시 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업여부 결정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업인력투입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업에 대한 입장표시</li> </ul>
지방자치단체	<ul style="list-style-type: none"> <li>남북교류에 대해 관심 표명, 대안 제기</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>교류방법 분석</li> <li>실효성 분석</li> <li>북한과의 접촉 시도</li> <li>공청회, 토론회 개최</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>구체적인 사업안 결정</li> <li>시민단체, 기업 참여 여부 결정</li> <li>통일부 사업 신청</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>인도적 지원</li> <li>사화·문화·경제적 교류</li> <li>인적교류</li> <li>인적·물적 자원 투입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>결과평가 (내부·외부 평가)</li> <li>과정평가</li> <li>성과 활용 (언론 등)</li> </ul>
지방의회	<ul style="list-style-type: none"> <li>지지 또는 반대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>조례 검토</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>조례 제정</li> <li>예산 결정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방자치단체와 공조</li> <li>감시자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>의회평가</li> </ul>
NGO	<ul style="list-style-type: none"> <li>문제제기</li> <li>필요성 언급</li> <li>여론형성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>자문</li> <li>교류사업 참여여부 논의·타진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>참여의 영역과 유형결정</li> <li>정보제공</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방자치단체와 공조</li> <li>감시자 역할</li> <li>정보제공</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>자체평가 및 언론 공표</li> </ul>
기업	<ul style="list-style-type: none"> <li>관심표명</li> <li>필요성 언급</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정보수집</li> <li>참여의사 논의·타진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>남북한 공동사업 결정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>교류협력사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>실효성 평가</li> </ul>
기타 사회단체	<ul style="list-style-type: none"> <li>관심표명</li> <li>필요성 언급</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정보수집</li> <li>참여의사 타진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>남북한 공동사업 결정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>교류협력사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>실효성 평가</li> </ul>

## (2) 평가지표

남북교류 로컬 거버넌스의 실태를 평가하기 위한 지표의 선정은 2006년도에 1차 과제로 수행되었던 「한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사」에서 제시된 평가항목을 중심으로 한다. 이는 다양한 이슈영역에서 이루어진 거버넌스 실태조사의 관점을 일관성있게 살펴볼 수 있기 때문이다.

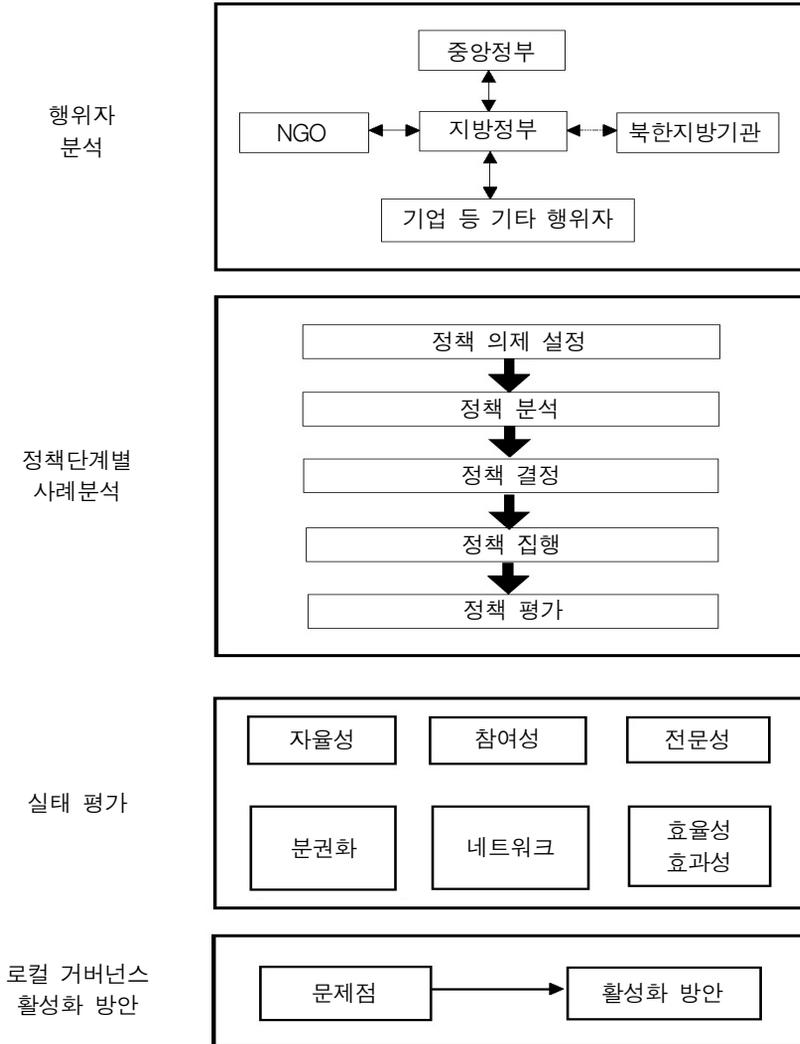
한편 본 연구에서는 정책단계별 분석 이외에 <그림 VIII-3>에서 보는 바와 같이 남북교류 로컬 거버넌스 실태 분석 및 평가를 위해 주요 행위자의 자율성(autonomy), 전문성(specialization), 참여성(participation)과 함께 네트워크(network), 분권화(decentralization), 거버넌스 구축 효과(effectiveness)와 효율성(efficiency) 등도 분석·평가하였다.

<그림 VIII-3> 남북교류 로컬 거버넌스 실태 평가도



이와 같이 프로젝트의 이론 연구팀에서 제시한 거버넌스의 주요요소는 자율성(autonomy), 전문성(specialization), 참여성(participation), 네트워크(network), 분권화(decentralization), 효과와 효율성(effectiveness and efficiency)을 제시하고, 이를 행위자의 측면에서 거버넌스가 작동하고 있는가와 행위자간 관계의 측면에서 거버넌스가 실행되고 있는가에 따라 평가항목을 구성하고 있다. 이러한 평가지표의 제시는 일반적인 것이기 때문에 분석수준에 따라 적합성이 다를 수 밖에 없기 때문에 구체적인 내용에서는 적절한 내용으로 수정하여 평가지표를 사용하기로 한다. 본 연구의 추진틀을 제시하면 <그림 VIII-4>와 같다.

<그림 VIII-4> 남북교류 로컬 거버넌스 연구 흐름도



## 2. 지방자치단체 남북교류 현황

### 가. 남북 지방자치단체간 교류·협력 추진현황

#### (1) 2000년~2001년: 발아기

남북 지방자치단체간 교류·협력은 1990년 8월 1일 공포된 「남북교류·협력에 관한 법률」을 비롯하여 다양한 법령에 근거를 두고 있으나,<sup>97</sup> 지방자치단체간 교류·협력을 구체적으로 염두에 두고 제정된 법령은 없다. 이러한 상황에서 6.15 남북정상회담 이후 지방자치단체의 교류·협력사업이 급증함에 따라, 남북 지방자치단체 교류·협력사업의 효율적이고 체계적 추진을 위해 정부는 지방자치단체의 남북교류·협력 사업과 관련한 업무에 대하여 행정자치부에서 사전 협의·조정하도록 하였다(2000. 7).<sup>98</sup>

#### (2) 2001년~2003년: 조정기

2000년 정상회담으로 급진전되는 듯이 보였던 남북관계는 2001년 미국 부시행정부의 출범 이후 급랭하였다. 부시행 정부는 출범과 함께 대북정책에 대한 재검토에 착수하면서 북한과의 대화를 전면 중단하였다. 미국의 대북강경태도에 대하여 북한은 미국을 맹비난하는 한편, 이를 이유로 남북관계를 동결시켰다. 2002년 4월 특사 방북을 통해 남북관계 복원에 합의하였으나, 6월 북한의 서해 무력도발로 인해 남북관계의 경색국면은 연장되었다.

이 기간 중 분야별 남북교류·협력사업은 침체를 벗어나지 못하였다. 특히, 걸음마 수준이었던 지방자치단체의 남북교류·협력사업은 조정기를 겪게 되었다. 남북관계의 전반적 분위기 뿐만 아니라 초기 의욕적으로 추진되던 교류·협력사업이 여러 가지 어려움을 겪게 된 것도 지방자치단체의 사업

97- 남북교류·협력과 관련한 법령으로는 「남북교류·협력에 관한 법률」, 「남북교류·협력에 관한 시행령」, 「남북교류·협력에 관한 시행규칙」, 「남북경제협력사업 처리에 관한 규정」, 「국내기업 및 경제단체의 북한지역사무소 설치에 관한 지침」, 「남북한 왕래자의 휴대금지품 및 처리방법」, 「남북한 왕래자의 휴대금지품 검사 및 반출입 요령」, 「남북한 교역대상물품 및 반출·반입 승인절차에 관한 고시」, 「남북협력기금법」, 「남북협력기금법 시행령」, 「남북협력기금법 시행규칙」 등이 있다.

98- 심사위원회의 심의가 시작되기 이전 추진되기 시작한 「춘향전」의 평양공연전은 지방자치단체사업이 아닌 「춘향선양회」의 사업으로 추진되었으며, 유종근 전북지사는 「춘향선양회」의 고문 자격으로 방북한 것이었다.

의욕을 위축시킨 것으로 보인다. 초기 지방자치단체의 사업신청 승인율이 67%(30건 중 20건)로 비교적 낮고, 승인된 사업의 성사율도 20%(20건 중 4건)로 낮았다.

### (3) 2003년~현재: 성장기

2003년 5월부터 지방자치단체의 남북교류·협력사업에 한해서 이루어지던 행정자치부의 협의조정과정이 폐지됨으로써, 여타 민간부문의 남북교류 사업과 동일하게 통일부가 심의·승인하게 되었다. 이는 중복적인 사업승인 제도의 문제점 지적을 정부가 전향적으로 받아들인 것으로 평가된다. 이전까지 행정자치부의 협의조정과정으로 인해 지방자치단체의 대북 교류·협력사업은 행정자치부와 통일부의 심의를 두번 거쳤다. 남북교류·협력사업에 대해 통일부가 심의·의결하기 전에 타기관의 승인을 받는 경우는 지방자치단체가 유일한 경우였다.

행자부의 심의기능에 대하여, 통일부의 심의와 중복되는 이중적 통제라는 비판도 있으나,<sup>99</sup> 통일부의 심의업무를 행자부가 분담한다는 취지에서 행자부가 심의기능을 수행하고 있으며, 행자부의 심의를 통과한 사업에 대하여 100% 통일부가 사업승인을 하고 있기 때문에 이중적 통제는 형식적인데 불과하였다.

#### 나. 남북 지방자치단체간 교류·협력 평가

지방자치단체는 남북교류·협력사업에 대한 의욕에 비해, 북한에 대한 정보부족, 교류·협력사업을 추진할 자체 인력 및 예산의 부족, 효율적인 대북 접촉채널의 부재 등으로 많은 어려움을 겪었다. 다른 분야의 남북교류와 마찬가지로 지방자치단체간 교류·협력도 물론 중앙정부간 관계에 가장 큰 영향을 받을 수 밖에 없으나, 남북지방자치단체간 교류·협력의 기회를 준비 부족으로 인해 효율적으로 활용하지 못한 아쉬움을 남기고 있다. 이러한 문제점들을 면밀히 살펴보면, 주로 지방자치단체의 역량만으로 해결하지 못하는 사안들로 인해 야기되고 있다는 것을 알 수 있다. 결국 지방자치단체

---

99- 한국지방행정연구원편, 『지방자치단체의 남북교류 활성화 방안』, p. 87.

의 부족한 부분에서 역할을 할 수 있는 또 다른 주체들이 요구되며, 그러한 행위자들이 협력적 관계를 형성하여 상호 보완관계를 유지하는 것이 무엇보다도 필요한 것이다. 즉, 지방의 남북교류는 로컬 거버넌스 체제로서 접근하여야 한다는 것이다.

### 3. 남북교류 로컬 거버넌스(Local Governance) 실태분석

남북교류 로컬 거버넌스는 남북한간 교류·협력에서 국가가 아닌 지방 수준의 다양한 행위자들에 의한 네트워크 하에서 참여와 협력이 이루어지는 방식이다. 즉, 남북교류 로컬 거버넌스는 남북의 특정 지역간에서 이루어지는 교류·협력이며, 그 과정에서 지방정부 뿐만 아니라 중앙정부, 그리고 지역의 다양한 행위주체들이 각기 역할을 가지고 참여하는 상호 협력적 방식이다.

최근 새로운 지방행정의 패러다임으로서 로컬 거버넌스적 접근은 지역사회 의 다양한 정책영역에서 강조되고 있으며, 이는 행정의 참여민주주의의 강화라는 차원에서 전개되고 있다. 뿐만 아니라 실제적인 정책 효과성을 제고 한다는 측면에서도 매우 중요한 정책과정의 틀로서 인식되고 있다. 이러한 점들이 지방자치단체의 남북교류의 영역에서 로컬 거버넌스를 구축하고 활성화할 필요성을 강조하게 하는 것이다.

#### 가. 남북교류 로컬 거버넌스 주요 행위자 분석

본 연구에서는 남북교류 로컬 거버넌스의 네트워크를 구성하고 있는 기본적 분석변수로서 세 가지 차원에서 접근한다. 첫째는 네트워크에 참여하는 행위자를 식별하고 각기의 역할을 밝히는 것이다. 둘째는 네트워크 각 수준에서 연계의 구조(structure of connecting linkage)를 파악하는 것이다. 즉, 네트워크 관계의 기본구조가 일방향적인지 쌍방향적인지 또는 수평적 관계인지 수직적 관계인지 하는 것이다. 셋째는 연계의 내용인데, 이것은 참여자들 간에 나타나는 교환의 내용물을 의미한다.

#### (1) 공식적 행위자

남북교류 로컬 거버넌스의 주요 행위자(Actor) 중 공식적 행위자는 제도

적 권한을 갖는 국가 및 지방행정기관이다. 이러한 공식적 행위자로는 지방자치단체, 지방의회, 중앙정부가 있으며, 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

#### (가) 지방자치단체

남북교류 로컬 거버넌스의 파트너이면서 정책대상이라 할 수 있는 북한은 여전히 국가 중심의 대남정책을 추진하고 있어서 대북정책의 접점이 북한 정부 하나로 집중되어 있다는 어려움을 안고 있다. 한편 남한 내부적으로도 지방화시대에 걸맞는 로컬 거버넌스 수준에는 미흡하여 지방정부가 아닌 비정부기구와 주민이 중심적 역할이 되어 지역정책을 추진하기에는 많은 한계를 가질 수 밖에 없다. 따라서 실제적으로 지방자치단체는 지역의 문제해결과 관련된 다양한 행위주체 간의 조정을 할 뿐만 아니라 자원의 중심지이며 지원자로서, 그리고 연결고리로서의 역할에 이르기까지 중심적 역할을 담당하게 된다.

#### (나) 남북교류협력위원회

현재 대부분의 지방자치단체에서 남북교류를 위한 자문의 필요에서 남북교류·협력위원회를 두고 있다. 시도지사가 위원장이 되어 약간의 민관기관 전문가들로 구성되는 남북교류·협력위원회는 다음과 같은 사항을 심의하고 시도지사의 자문에 응한다.

- ① 남북교류·협력의 촉진을 위한 협의 및 자문
- ② 기금의 운용 및 관리에 관한 사항
- ③ 남북교류기반의 조성 및 관리에 관한 사항
- ④ 기타 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

#### (다) 지방의회

지방화시대의 로컬 거버넌스 체제에서 지방의회는 집행부의 남북교류·협력사업을 위한 조례의 제정, 예산의 심의·의결, 사업 승인 등 다양한 측면에서 밀접하게 관련된다. 집행부의 입장에서 볼 때에는 지방의회의 관심과 협조가 있어야만 남북교류사업의 추진을 원활히 할 수 있다는 점에서 동반

자적 입장을 견지하는 것이 중요하다.

#### (라) 중앙정부

남북교류 로컬 거버넌스에서 중앙정부는 행정자치부, 농림부 등 다양한 정부부처가 관련성을 갖고 있지만, 무엇보다도 중심적 기관은 통일부라고 할 수 있다. 지방자치단체의 남북교류·협력에서 중앙정부의 역할은 법과 제도적 장치로서 마련되어 있다. 기본적으로는 『남북교류협력법』과 동법시행령 및 시행규칙 그리고 『남북협력기금법』과 동법시행령, 시행규칙 등을 들 수 있다. 그 외 법규형식은 아니지만, 대북교류·협력사업이 보다 효율적이고 체계적으로 추진될 수 있도록 『남북자치단체간 교류협력업무지침』을 마련하고 있다.

통일부는 지방자치단체의 남북교류사업을 심사하고 승인하며, 전체적인 지방자치단체의 사업을 조정하는 역할을 담당한다. 또한 북한에 대한 정보에 있어서 사실상 독점적이기 때문에 지방정부가 필요로 하는 정보를 제공하는 역할에서도 중요한 몫을 차지한다. 가장 중요한 역할은 남북협력기금을 운용·관리하면서 개별사업에 대한 기금지원을 하는데, 이는 여타 행위자들에게 가장 커다란 영향력으로서 작용한다.

#### (2) 비공식적 행위자

남북교류 거버넌스에서 비공식적 행위자는 남북교류·협력이 주변정세나 정치·군사적 상황에 좌우되지 않고 유연하면서도 지속적으로 유지되는 것을 가능하게 한다는 점에서 매우 중요한 의의를 갖는다. 이러한 측면에서 남북교류 거버넌스는 그 행위자들 가운데에서 공식적 행위자 못지않게 거버넌스 내에서 주체적이고 능동적일 것이 요구되는 것이 비공식적 행위자이다. 이러한 비공식적 행위자로는 민간단체, 기업, 교육·연구기관, 언론기관 등을 들 수 있으며, 구체적으로 그들의 역할과 행위자들 간의 관계를 살펴보면 다음과 같다.

### (가) 민간단체(NGO)

남북교류 거버넌스 체제에서 민간단체의 역할 중 가장 중요한 것은 남북 지역간 협력채널이 되고 있다는 것이다. 강원도를 제외한 대부분의 지방자치단체는 북한 당국과 직접적인 협의 채널을 확보하지 못하고 있는데, 이러한 이유에는 북한이 남한의 지방자치단체를 공식적으로 인정하지 않고 민간단체와의 교류라는 형식을 유지하고자 하는 데에 있다. 따라서 이러한 협의채널은 그동안 남북교류사업의 경험을 통해 채널을 형성하고 있는 민간단체에 의존하고 있다.

둘째, 민간단체는 새로운 사업제안을 하며, 이를 지방자치단체와 협의하여 제반자원의 지원을 이끌어낸다. 여기서는 주로 물적 지원이 위주가 되며, 행정적 지원도 뒤따르게 된다.

셋째, 남북교류·협력사업을 집행할 경우에도 일반적인 정책과정에서와는 다르게 민간단체가 담당하게 된다. 따라서 물자의 전달, 인도적 지원에서 민간단체가 전면에서 활동하게 된다.

넷째, 전반적인 교류·협력에서 지방자치단체의 행정을 보충·보완하여 공공조직에서의 경직성을 유연하게 대응할 수 있도록 하는 역할을 수행한다.

### (나) 민간기업

남북교류 로컬 거버넌스 수준에서는 아직까지 북측에 대한 경제적 지원이라는 측면에 국한되기 때문에 남북경협과 같은 기업의 참여가 활성화되고 있지 않다. 그러나 로컬 거버넌스가 점차 활성화됨에 따라 그 역할이 점차로 증대될 것으로 보인다.

현재 나타나고 있는 주요역할은 지역에서의 남북교류·협력사업 기금조성을 위한 모금에 참여하고 있으며, 어떠한 경우에 있어서는 사업비의 부담을 지기도 한다. 향후 남북 지역간 교류·협력이 활발해지게 되면 특히, 접경 지역에서는 지역 기업이 투자사업 또는 남북합작 사업을 활발히 하리라고 기대된다. 행위자간의 관계에서 보면, 민간기업은 주로 민간단체와의 협력관계에서 재정적 지원이나 기술적 지원의 부분에서 역할을 수행한다.

#### (다) 교육·연구기관

남북교류·협력은 대내외 정세의 불확실성과 북한에 대한 정보 부족이 무엇보다도 어려운 점이라 할 수 있다. 따라서 정보분석, 예측, 북한에 대한 정보 제공, 노하우의 공유 등이 절실하게 요구된다. 강원도의 경우 북강원도 연구센터를 설립·운영하고 있으며, 경기도, 경상남도 등도 경기개발연구원, 경남발전연구원 등에서 연구지원을 받고 있으며, 간헐적으로 남북교류관련 세미나를 개최하기도 한다. 대학 등의 교육기관이 뚜렷한 역할을 보이고 있지는 않으나, 연구 이외의 교육기자재 지원 등과 같은 여타의 부분에서 참여하는 경우도 있다.

#### (라) 언론기관

언론기관은 거버넌스 네트워크 내에서 다른 참여주체에 비해 중립적이고 객관적인 입장에서 영향력을 행사하는 비공식적 행위자이다. 정책과정 전반에서 정책내용과 집행과정을 보도하여 일반대중에게 알리고 여론을 조성한다는 데에 중요성이 있다.

정책단계별로 볼 때에는 정책의제화에서 대중에게 정책문제로 확산시키는 역할을 하고, 결정과 집행과정을 감시하며, 특히 정책평가에서 정책의 정당성이나 효과성을 검증하는 역할을 담당한다.

### (3) 남북교류 로컬 거버넌스 행위자 분석 종합

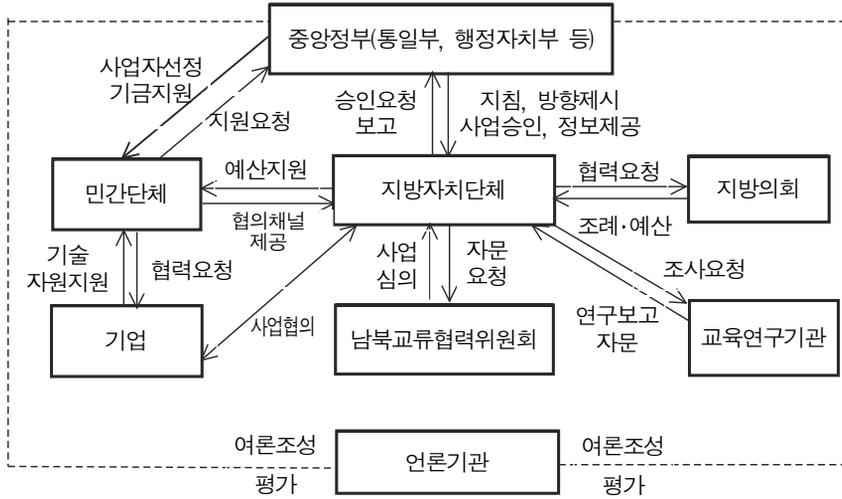
남북교류 로컬 거버넌스 체제에서 다양한 공식적·비공식적 행위자 네트워크는 복잡하고 동태적인 연계를 형성하고 있다. 통일부와 행정자치부를 중심으로 한 중앙정부와 광역지방자치단체 혹은 기초지방자치단체, 지방자치단체별로 대북협력사업을 실질적으로 추진하기 위한 기구로 설립한 남북교류협력위원회, 주민대표기관으로서의 지방의회, 민간단체(NGO), 민간기업과 교육연구기관, 언론기관에 이르는 다양한 행위자가 서로간의 권한, 또는 영향력의 네트워크체제를 구축하고 있다는 것이다. 지금까지 살펴본 남북교류 로컬 거버넌스의 행위자 분석을 종합하면 <표 VIII-2>와 같다.

<표 VIII-2> 남북교류 로컬 거버넌스 행위자 분석

행위자		분 석 변 수		
		역할	연계구조	연계내용
공식 행위자	지방자치단체	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 남북 자치단체간 협력관계 형성</li> <li>- 방향설정, 목표 구체화</li> <li>- 행위자간 연계고리 및 조정</li> <li>- 행·재정적 자원의 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전반적으로 수평적·쌍방향적 관계</li> <li>- 동일부와의 관계에서 승인 및 지원 등 일부 비수평적 관계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행·재정지원</li> <li>- 사업방향</li> <li>- 협력형성·유지</li> <li>- 조정</li> </ul>
	남북교류협력위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 협력사업자문</li> <li>- 심의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치단체와 쌍방향적</li> <li>- 수평적</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조례의 규정에 따름</li> </ul>
	지방의회	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조례제정</li> <li>- 기금 및 예산 승인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치단체와 쌍방향적</li> <li>- 수평적</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조례와 예산</li> </ul>
	중앙정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업 승인</li> <li>- 정보제공</li> <li>- 사업자 선정</li> <li>- 기금지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 쌍방향적</li> <li>- 수평적·비수평적 공존</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 예산, 사업승인</li> <li>- 지침, 사업방향</li> </ul>
비공식 행위자	민간단체	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 협력채널</li> <li>- 사업제안</li> <li>- 사업집행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 쌍방향적</li> <li>- 수평적</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 계약 (지방자치단체)</li> <li>- 사업비</li> </ul>
	민간기업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대북사업</li> <li>- 재정적 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 쌍방향적</li> <li>- 수평적</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기금조성</li> <li>- 사업참여</li> </ul>
	교육·연구기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한정보 제공</li> <li>- 정보분석</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 쌍방향적</li> <li>- 수평적</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 연구보고서</li> <li>- 세미나</li> </ul>
	언론기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 홍보·여론조성</li> <li>- 사업평가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 쌍방향적</li> <li>- 수평적</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 취재·보도</li> </ul>

이러한 관계를 전체적으로 도식화하여 나타내면 <그림 VIII-5>와 같다.

<그림 VIII-5> 남북교류 로컬 거버넌스 행위자 네트워크



#### 나. 정책과정에서의 남북교류 로컬 거버넌스 사례분석

남북교류 로컬 거버넌스의 기본적인 구조와 네트워크상의 과정을 이해하고, 또한 구체적인 실태를 파악하고 문제점, 개선방안을 도출하기 위해서는 이슈별 사례연구가 필수적이다. 남북교류 로컬 거버넌스 사례는 강원도, 경기도, 경상남도의 지역을 대상으로 하였다. 이러한 세 지역의 사례를 선정하는 이유는 다음과 같다.

첫째, 다른 지역에 비해 세 지역 모두 지방차원에서 남북교류가 활발히 이루어지고 있다는 점이다.

둘째, 세 지역이 지리적 특성에서 서로 대비되는 차이를 보이고 있기 때문이다. 강원도와 경기도는 북한과 접경이라는 점에서는 공통적이거나 강원도는 산악지역의 지리적 특성상 경제적 협력이 용이하지 않은 데 반해서 경기도는 개성공단과 인접하여 미래적 교류 활성화 가능성이 매우 큰 지역이다. 한편 경상남도는 지리적으로 접하지 않았음에도 불구하고 남북 지방교류에 상당한 열의를 가진 지역이라는 점이 특색이다.

셋째, 로컬 거버넌스라는 차원에서 거버넌스의 구축 정도가 세 지역이 수준의 차이를 보이고 있다는 점이다.

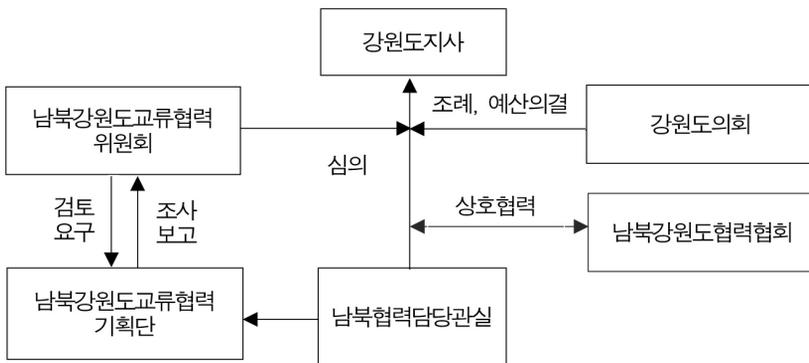
이와 같이 몇 가지 상이한 특성을 가진 세 지역의 사례를 분석함으로써

남북교류 로컬 거버넌스에 대한 이해를 도울 수 있을 것이다.

### (1) 강원도의 남북교류 정책결정과정

강원도의 남북교류거버넌스의 정책결정체계는 도지사를 최고 의사결정자로 하고, 심의기구로서 남북강원도교류협력위원회를 두고 있다. 또한 이를 뒷받침하기 위한 남북강원도교류협력기획단이 설치되었다. 한편, 행정기관들로만 정책결정을 독점할 경우 관료제적 오류에 빠질 수 있다는 점에서 민간단체와 협력을 통하여 보다 유연한 의사결정과 주민의 공감대 형성을 위한 민간기구가 설립되어 있다. 이것이 2000년 5월 설립된 사단법인 남북강원도협력협회인데, 2002년 3월 통일부로부터 ‘남북교류협력에 관한 법률’에 의한 대북사업자로 지정되어 남북협력사업을 추진하고 있다. 또한 강원도의회는 ‘남북교류협력기금조례’와 ‘남북협력위원회조례’ 등 남북교류사업의 법적 근거를 마련하는 한편, 예산반영과 같은 방법으로 정책결정에서 중요한 한 축을 담당하고 있다.

<그림 VIII-6> 강원도 로컬 거버넌스의 정책결정체계

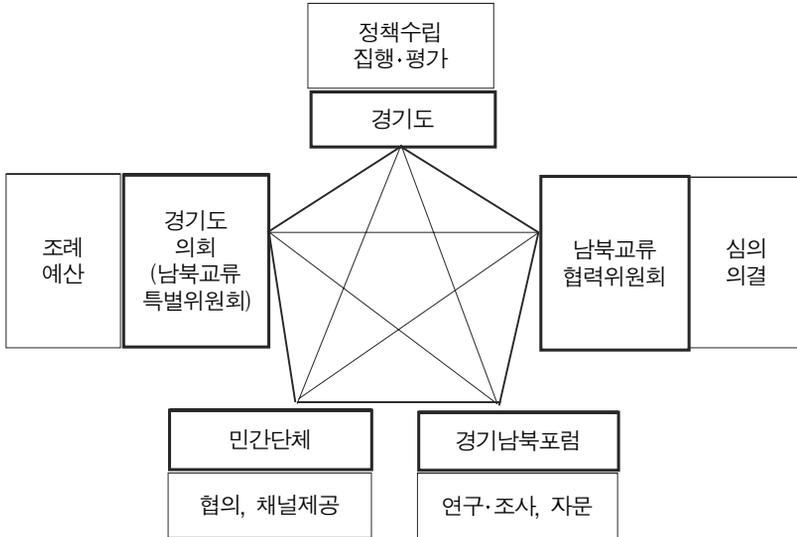


### (2) 경기도의 남북교류 정책결정과정

경기도는 남북교류·협력에 대비해 이미 2001년 경기도 남북교류·협력 조례를 제정하였고, 2002년 도지사를 위원장으로 하는 경기도 남북교류·협력 위원회를 구성하였다. 또한 2001년과 2005년 사이에 경기도 남북교류·협력 기금 227억원을 조성하였고, 경기도의회에 ‘경기도 남북교류특별위원회’를

구성하는 등 남북교류·협력에 대한 의사결정체계를 마련하고 있다.

<그림 VIII-7> 경기도 로컬 거버넌스 정책결정체계



경기도가 내걸고 있는 남북교류·협력사업의 원칙은 기본원칙 준수, 호혜와 협력의 원칙, 인프라 지원의 원칙, 공개성·투명성 원칙이다. 이러한 원칙에 입각하여 남북교류·협력에서 단기적이고 정치적인 성과에 급급한 전시성·일회성 사업보다는 점진적이더라도 지속적인 사업을 선정하는데 초점을 두고 있다. 이에 따라 특히, 정책결정과정을 공개적이고 투명하게 진행하고 있다.

남북관계에 있어 일반적으로 그러하듯이, 남한측의 의제제기가 북한측의 동의로 합의를 이루게 될 때 정책결정에 이른다 할 수 있다. 남북 공동벼농사 시범사업도 2005년 1월 경기도지사가 북한 당국에 제안한 것에 대해 2005년 4월 경기도와 북한의 민족화해협의회간 합의를 체결하면서 본격화될 수 있었던 것이다.

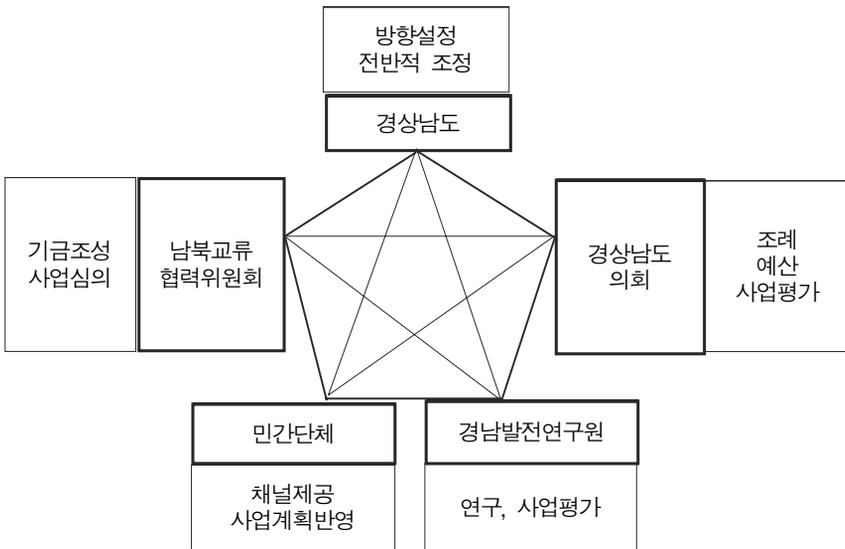
이러한 과정에서 경기도는 북측과 직접적인 협상채널을 가지고 있지 못하기 때문에 민간단체인 (사)우리민족서로돕기운동을 통한 우회적 방식으로 진행하고 있다. 따라서 (사)우리민족서로돕기운동은 경기도와 북한의 민

화협간의 협상창구로서 의사결정의 매개체 역할을 하고 있는 것이다.

### (3) 경상남도의 남북교류 정책결정과정

경상남도는 2005년 4월 남북교류·협력 조례를 제정하였고, 2005년 7월 남북교류협력위원회 및 실무기획단을 구성하였다. 이후 2005년 8월 남북교류협력위원회 실무기획단 회의에서 도시와 시군이 참여하는 2년간 20억 기금조성을 협의하였다. 특히 이 회의에서 북측의 특정 지역을 선택하여 교류·협력을 심화시킬 것을 강조하였다. 2005년 11월 평양특별시 강남군 장교리와와의 농업협력사업 추진을 협의하여, 2006년 1월 개성에서 합의각서를 체결하였다.

<그림 VIII-8> 경상남도 정책결정체계



#### 다. 남북교류 로컬 거버넌스 실태 평가

##### (1) 자율성

남북교류 로컬 거버넌스는 지방수준에서의 남북교류 정책과정에서 구축·운영되는 네트워크체제이다. 이러한 네트워크를 구성하는 행위자들 사이의 협력관계는 수직적 관계이거나 타율적인 것이 아니라 수평적 관계와 자

을적 행위를 필수적인 요소로 한다.

정책과정의 단계에서 행위자간 연계체계는 역할에 따라 다양한 형태로 이루어지고 있으며, 남북교류 로컬 거버넌스의 주요 행위자는 지방자치단체, 지방의회, 중앙정부, 민간단체, 연구기관 및 대학, 언론 등으로 구성된다. 이러한 거버넌스 체계를 이루는데 있어서의 자율성은 공식적 행위자와 비공식적 행위자가 다른 형태를 보이고 있다. 통일부와 지방자치단체, 그리고 지방자치단체와 지방의회의 관계에서는 제도적인 조직화체계를 갖는다고 할 수 있다.

따라서 남북교류 로컬 거버넌스에서 자원의존성은 주요사업 자체가 북한에 대한 지원이 위주가 되기 때문에 무엇보다도 재원을 중심으로 형성된다. 지방자치단체의 입장에서는 지역별 상황에 따라 기금을 조성하고 예산을 반영하지만, 활발한 사업을 추진하기에는 턱없이 부족한 실정이다. 지방자치단체의 담당실무자들과의 인터뷰에서 공통적으로 제기된 문제는 통일부의 기금을 지방자치단체가 지원받을 수 있는 방안이 마련되어야 한다는 점이다. 지방자치단체와 민간단체의 관계에 있어서도 지방자치단체가 민간단체에 재원을 지원하고 있기 때문에 민간단체는 지방자치단체에 의존성이 높을 수 밖에 없다. 그런데 이러한 자원의 의존성이 남북교류 사업의 지속성에 결정적인 영향을 줄 수 있다는 사실에 주목할 필요가 있다.

## (2) 전문성

행위주체의 역할과 관련하여 필요한 정보와 지식을 보유하고 있으며, 전문적 지식을 생산할 능력이 있는가 하는 점에서 남북교류 로컬 거버넌스를 구성하는 대부분의 행위자들은 대체로 자신들의 역할 내에서 전문성을 갖는 것으로 보인다. 그러나 지방자치단체의 경우에는 전문성이 상당히 취약한 것으로 나타났다. 그러한 이유는 지방자치단체가 남북교류사업에 관심을 갖기 시작한 것이 불과 4~5년이 못되었고, 사업이 활발히 전개되고 있지 못했기 때문에 조직구성에서 담당자 1명을 두고 있는 지방자치단체가 대부분이었다. 또한 담당자 역시 순환보직에 따라 근무연수가 1~2년에 불과하기 때문이다.

따라서 대부분의 지방자치단체는 통일부에 자문을 구하고 지방자치단체 실무자 간에 정보교환에 의존하고 있는데, 이 역시도 정책정보로는 대단히

미흡할 수 밖에 없다. 따라서 정기적인 실무자협의회 또는 간담회나 워크숍 등이 필요하다는 의견이 많았다. 경기도의 경우 남북포럼을 구성하여 2달에 한번 정도의 세미나를 계획하고 있고, 경상남도는 경남발전연구원이나 경남대학교에 자문을 얻는 정도였다.

이에 비해서 민간단체는 북한과의 접촉에 대한 경험과 노하우가 축적되어 있고, 또한 수시로 민간단체간 정보교환을 함으로써 전문성을 향상시키고 있다. 특히 역할수행과 관련해서 자신들의 전문성을 발휘할 수 있는 대표적인 사례가 (사)경남통일농업협력회의 남북 공동농업 협력사업이다. (사)경남통일농업협력회는 그 구성원이 농업자재상, 육묘장사업자, 농민들로 구성되어 있어 원래 농업기술력을 가지고 있기 때문에 북한에 농업기술을 전수하고, 수시로 북한에 왕래하면서 농작을 지도할 수 있는 인적 구성을 가지고 있다는 것이다.

### (3) 참여성

앞서 살펴본 바와 같이 남북교류 로컬 거버넌스에서 부분적인 역할을 수행하는 행위자들은 다양하지만, 대북정책의 특성상 사업전반에서의 참여는 제한적이다. 즉, 정책과정의 단계에서 부분적으로 정보를 제공하거나, 출자, 여론의 조성, 평가 등에 있어서는 제한없이 다양한 참여가 이루어지고 있는 것으로 보인다. 그러나 정책과정 전반에 걸친 민간부문의 참여는 지방자치단체의 심사를 거쳐 공동사업자로서 위탁계약을 체결한 경우에만 가능하다.

남북교류 로컬 거버넌스에서 정책과정 전반에 걸친 핵심적인 행위자로서 두 축은 지방자치단체와 민간단체이다. 당연히 지방자치단체는 정책의제설정, 정책분석, 정책결정, 정책집행, 정책평가를 주도적으로 수행하지만, 수탁자로서 민간단체 역시 정책과정에서 중요한 역할을 수행한다.

정책의제 설정단계에서는 사업신청서를 지방자치단체에 제출하는 것으로 의제화에 참여한다. 대북 지원사업이 위주였던 남북교류 로컬 거버넌스 초기에는 북한이 남한의 공공기관을 인정하지 않기 때문에 민간단체는 북측의 요구를 전달하는 매개체로서 지방자치단체에 전달하는 역할을 담당하였지만, 전반적 남북교류 로컬 거버넌스체제의 방향이 남북간 상호적 관계로 전환하고, 단순 퍼주기식 지원보다 실질적인 도움을 제공하는 방향으로 바뀌면서 사업아이템을 개발하고 이를 제기함으로써 정책의 제화에 역

할이 확대되고 있다고 할 수 있다. 정책결정단계에서는 사업에 관한 정보와 지식을 제공함으로써 역할을 수행한다고 할 수 있으며, 정책집행단계에서는 사업자로서 주도적인 역할을 담당한다.

새로운 참여집단을 지속적으로 모색하고 있는가는 남북교류 로컬 거버넌스의 활성화와 관련하여 중요한 사항이라고 할 수 있는데, 대부분의 지방자치단체에서 민간단체의 참여 확대에 긍정적인 입장을 보이고 있다.<sup>100</sup> 확대될 수 있는 민간단체는 종교단체, 지역별 민주평화통일자문회의, 지역의 봉사단체, 의료기관, 농업기술원 등 다양한 주체가 포함될 수 있다는 입장이다.

#### (4) 네트워크

남북교류 로컬 거버넌스 체제에서의 행위주체는 통일부를 중심으로 한 중앙정부, 지방자치단체, 지방의회, 민간단체, 언론, 연구소, 대학 등 다양하게 구성되어 있으나, 네트워크의 상호작용이 활발히 이루어진다고 보기 어렵다. 아직까지 지방 수준에서 남북교류가 초기적이며 활성화되어 있지 못하다는 것이 가장 커다란 이유겠지만, 민간부문이 개방적으로 쉽게 거버넌스 체제에 포함되기 어렵다는 특성을 갖고 있기 때문이기도 하다. 따라서 남북교류 로컬 거버넌스는 네트워크가 단순하고 초보적인 수준에 머물고 있다고 할 수 있다.

가장 긴밀한 상호작용을 갖는 행위자 관계는 지방자치단체와 민간단체인데, 사업 특성상 다양한 민간단체가 경쟁적으로 참여할 수 없기 때문에 몇몇 단체에 국한되어 복잡한 네트워크를 구성하지는 못하고 있다.<sup>101</sup> 다만, 네트워크체제에서 지방자치단체는 전반적인 방향을 설정하고 행위자간의 조정을 담당하는 역할을 담당함으로써 네트워크상의 중심에 위치하고 있다.

<sup>100</sup> 지방자치단체의 실무자에 대한 인터뷰에서 민간단체의 참여확대에 부정적인 의견을 제시하는 경우도 있었다. 그러한 이유는 민간단체에 대한 신뢰를 담보하기 어렵다는 점과 사업주도권이 민간에 넘어가지 않겠는가 하는 우려 때문이라고 응답하였다.

<sup>101</sup> 경상남도의 통일딸기 사업에서 처음에는 우리민족서로돕기운동본부가 채널을 담당하고 경남통일농업협력회가 사업집행을 담당하는 것으로 하였으나, 북한의 민화협의 대외협력부장은 협상과정에서 우리민족서로돕기운동본부를 배제하고 경남통일농업협력회와 직접 사업추진 할 것을 요구하여 이후부터는 경남통일협력회가 북한과의 채널과 사업집행 등 전반적인 과정에서 개입하게 되었다.

대체적으로 네트워크의 작동은 유연하게 공식·비공식방식이 이루어지기 보다는 주로 공식적 수준에서만 이루어진다는 응답이 대부분이었다. 또 다자적인 관계에서의 네트워크를 형성하지 못하고 사안에 따라 각 행위자간 양자적 관계의 성격을 가지고 있었다.

민간단체의 입장에서 볼 때에는 네트워크에서의 지방자치단체 등 공공기관은 사업에서 항상 주도적 입장에 서고자 하기 때문에 사업진행에 어려울 경우가 있으며, 협력체제에서 민간 간의 관계와는 달리 절차가 복잡하고 불편할 경우가 많아 네트워크 작동에 제약으로 작용하기도 한다는 것을 주장하고 있다. 반면에, 지방자치단체에서는 민간단체가 행정절차나 법령을 제대로 이해하지 못함으로 인하여 어려움을 가질 때가 많다는 상반된 견해를 나타내고 있다.

### (5) 분권화

남북교류 로컬 거버넌스를 구성하는 각 행위 주체들은 내부적인 의사결정의 분권화가 이루어져 있는가에 대해서, 지방자치단체를 비롯한 공식적 행위자는 위계조직에 따른 집권적 의사결정체계를 가지고 있는 데에 반하여, 민간단체는 분권적 또는 분산된 권력구조를 가지고 있는 것으로 나타나고 있다. 민간단체들은 집중화된 의사결정체계가 아닌 합의제의 방식으로 이사회를 중심으로 하고 있으며, 2인 이상의 감사를 두고 투명성을 확보하고자 노력하고 있다고 대답하고 있다. 한편, 민간단체 입장에서는 공공기관의 집권적 의사결정 구조로 인하여 신속한 결정이 이루어지지 못하고, 사업의 진척도에 지장을 줄 수 있다는 점을 지적한다. 즉, 정책결정이 위계구조에 따라 진행되는 절차나 필수적 협의절차 등이 많은 시간을 요할 뿐만 아니라 사업내용이나 범위 등에도 제약요인으로 작용한다는 것이다.

### (6) 효과 및 효율성

각 행위자들의 협력적 관계가 목표달성에 도움이 되는가 하는 점은 거버넌스체제의 유지와 지속성에 중요한 요소이다. 인터뷰 대상으로서의 대부분의 행위주체들은 남북교류 로컬 거버넌스 체제의 효과 및 효율성에 대해서 상당히 긍정적인 응답을 하고 있다. 먼저, 지방자치단체와 같은 공공기관이

공익을 목적으로 하는 민간단체와 협력적 관계를 갖는다는 점에서 양자 모두 명분적 이점을 갖고 있다. 즉, 정부 또는 민간단체가 독자적으로 하기보다는 함께 하기 때문에 북한에는 남한의 민간사회와의 접촉이라는 명분을 주고, 국내적으로는 우호적 지역여론에 기여한다는 것이다. 또한 지방자치단체에서는 민간단체가 협력함으로써 북한과의 정치적 협상력이 제고 되고, 정보력도 보완할 수 있기 때문에 효과성이 크게 높아질 수 있다는 것이다.

거버넌스 체제에서 협력관계가 원활하지 못한 경우는 상호이익을 갖지 못하고 목표에 대한 일치가 이루어지지 못할 때이다. 그러나 남북교류 로컬 거버넌스 체제에서는 상호이익을 달리한다던가 목표에 대한 일치를 보지 못하는 경우는 드물며, 단지 상호 의사소통에서의 장애와 추진방식의 차이, 민간단체의 절차상 지식부족으로 기인하는 경우가 있는 정도이다.

## 라. 종합평가: 성과와 문제점

### (1) 남북교류 로컬 거버넌스의 성과

남북의 지방간 교류·협력은 대체로 2000년 6·15남북정상회담 이후에 시작되었고, 일회성 교류가 아닌 지속적이고 발전적인 사업으로 전개한 것은 불과 얼마되지 않은 일이다. 또한, 남북 지방간 교류·협력에 다양한 행위자들의 협력적 상호작용을 통한 로컬 거버넌스 체제는 지방마다 다르나 매우 초기적인 형태를 띠고 있다. 그러나 남북교류 부문에서 로컬 거버넌스적 접근은 미약하지만, 매우 유용하며 효과적이었고 발전 가능성도 대단히 크다고 평가할 수 있다.

그러한 이유는 첫째, 대북접촉창구에 대한 기본적 정보도 부족한 상황<sup>102</sup>에서 기본적인 남북관계의 특성상 북한이 남한의 지방정부와 직접적·공식적 접촉형식보다는 민간사회단체를 통하는 방식을 채택하기 때문이다. 따라서 남북 지방정부간 교류는 민간단체가 거의 필수적으로 접촉 및 협상채널의 역할을 하게 되며, 이는 자연적으로 불가피한 민간영역의 행위자 역할을 남겨두게 된다.

<sup>102</sup> 지방간 남북교류는 남북한 지방정부간 접촉을 전제로 한 것임에도 불구하고 접촉창구가 제도화되어 있지 않기 때문에 초기에는 개별적 접촉 노력으로 인한 과당경쟁, 중간브로커의 횡포 등으로 접촉창구 확보에 커다란 어려움을 겪었다.

둘째, 남북교류 로컬 거버넌스는 로컬 거버넌스 접근을 통해 추구하고자 하는 장점을 충분히 가지고 있다. 즉, 다양한 행위자간 역할 보완이 이루어지고 특별한 이해관계의 충돌 없이 각 행위주체가 추구하는 목표가 통합될 수 있기 때문이다. 즉, 같은 민족에 대한 인도적 지원에 대한 공감대, 남북통일과 남북한 체제통합에 기여하고자 하는 순수한 동기의 일치 등 공동목표 추구에 따른 성과의 win-win관계 형성이 가능하다.

셋째, 국가체제가 아닌 지방차원이면서, 민간단체를 통한 비정치·군사적 교류이기 때문에 주변정세에 영향을 덜 받고 교류의 지속성과 안정성을 가질 수 있다. 즉, 북한 핵실험과 같이 돌발변수가 많은 남북관계에서 정부체제는 6자 회담 당사국들과 같은 국제관계의 틀에 공조할 수밖에 없는 반면에, 지방적 차원 그리고 민간영역이 주도하는 로컬 거버넌스는 남북교류에서 훨씬 더 자유로울 수 있다는 것이다.

넷째, 사실 북한체제와의 관계에서는 많은 경우 예측이 불가능하고 비합리적 협상과정이 일어나게 된다. 이러한 경우에 정부간 직접접촉에 비해서 민간단체가 완충역할을 수행할 수 있다.

다섯째, 최근 우리사회에서는 남북간 갈등보다 남남갈등이 더 커다란 문제로 부각되고 있다. 이럴 때 중앙정부보다는 주민들과 가까운 지방 수준에서 사업이 시행됨으로써 주민 참여의 기회를 넓힐 수 있고, 주민홍보에도 보다 더 용이하다. 경상남도의 사례에서 살펴보았던 것처럼 북한의 소학교 건립을 위한 모금에서 19만명이라는 주민이 동참하였던 것은 단지 모금액이 중요한 것이 아니라 주민들의 공감대를 증대시켜 사업에 대한 추진력을 확대할 수 있는 계기라는 점에서 커다란 의의를 갖는 것이다.

## (2) 문제점

남북교류에서 로컬 거버넌스 체제의 접근은 상당한 유용성과 강점을 가지고 있다. 그러나 앞서 살펴본 세 지역 중 경상남도 정도만 로컬 거버넌스의 장점을 살리고 있을 뿐, 경기도와 강원도는 상대적으로 로컬 거버넌스의 구축·작동수준이 미약한 실정이다.

첫째, 자율성에 있어서 강원도에서는 「남북강원도협력협회」가 민간단체로서의 역할을 수행하지만, 자율성에 입각한 순수 민간단체가 아니라 강원도 지방정부에서 인위적으로 설립한 단체이기 때문에 로컬 거버넌스의 자

을적 행위자로서의 역할을 기대하기 힘들다.

둘째, 참여성에 있어서는 지역 수준에서 다양한 행위자들이 교류·협력에 참여할 수 있는 여건이 조성되어 있지 못하다고 할 수 있다. 특히 북한에 대한 물자지원이나 농업협력을 제외하면 여타의 부문에서는 사업실적이 단발적이거나 미약한 실정이다.

셋째, 전문성 측면에서 주목할 점은 역할 수행에 필요한 전문성이 가장 문제가 되는 행위자가 가장 주도적 역할을 담당해야 할 지방정부라는 사실이다. 전문인력이 양적으로나 질적으로 부족하여 전반적인 정책과정에서 커다란 어려움을 겪고 있다.

넷째, 네트워크 수준은 다자적이고 복잡하며, 그때 그때마다의 유연한 연결이 이루어지는 경우는 경상남도 정도이며, 경기도는 상대적으로 단순한 네트워크 형태이고 강원도는 효율적인 네트워크의 요소를 가지고 있지 못한 실정이다. 거버넌스체제가 갖는 네트워크의 장점을 발휘하기에는 아직 단순하고 상호작용도 미흡한 실정이다.

다섯째, 분권화 정도는 민간단체에서 대체로 분권적 운영을 하는데 반하여 지방정부-중앙정부, 지방정부와 지방의회의 관계에서는 수직적 관계를 배제할 수 없다. 남북교류 로컬 거버넌스에서 지나친 관여와 통제는 오히려 사업추진을 더 어렵게 만들 수 있다.

여섯째, 효율성과 효과성 측면에서 무엇보다 중요한 것은 협력을 통해 북한 지방에 실질적 도움이 되고, 북한 지역주민들과의 교류 분위기를 확산시키는 것이다. 그러나 아직까지 한정된 지역, 한정된 사업으로는 효율·효과성이 미흡하다고 할 수 있다. 따라서 사업의 성공과 점차적인 확산을 전략적으로 추진하는 것이 필요하다.

#### 4. 남북교류 로컬 거버넌스 활성화 방안

##### 가. 민간단체의 자율성 강화

남북교류 로컬 거버넌스가 활성화되기 위해서는 사회의 다양한 행위자가 자발적 조직화를 통하여 공동의 목적을 달성하기 위하여 협력하고 경쟁하는 것이 필요하다. 최근까지 남북교류 로컬 거버넌스에 자발적 조직화를 이루는 민간단체는 불과 4~5개에 국한된다. 기본적으로 이를 확대하기 위

해서는 대북 교류사업의 다각화로 민간단체의 폭넓은 조직화가 필요하겠지만, 보다 현실적으로는 민간단체가 자율적 조직과 운영을 바탕으로 하여야 한다.

구체적인 방법으로서 민간단체는 그 저변을 넓혀 보다 많은 회원확보에 노력하고, 회비를 납부받아 자체 운영비를 독자적으로 조달함은 물론, 사업경비의 일부까지도 충당할 수 있어야 한다. 또한 다수의 지역기업들을 스폰서로 유치하고 지역기업과 북한지역간 자매결연을 추진하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 원래 북한에서는 자매결연이라는 용어 자체에 대한 거부감을 갖고 있으나, 이는 정부단위를 인정하지 않으려는 데에서 비롯된 것이므로 오히려 민간기업은 북한지역과의 자매결연에 물꼬를 트는 계기가 될 수도 있는 것이다. 즉, 이러한 것이 성사된다면 북한과의 관계 증진에 따라 자매결연의 형태가 도단위의 자매결연과 함께 도내 기초자치단체의 자매결연으로 확대될 수도 있기 때문이다.

둘째, 지역주민들에게 폭넓은 홍보로 지지를 확보하여 모금을 통한 기금조성을 확산시켜 나가야 한다. 앞서 살펴보았듯이 (사)경남통일농업협력회가 모금주체로 활동한 소학교건립 모금에 지역민 19만 2천명이 참여하여 9억8천7백만 원을 모금할 수 있었던 것은 다만 재원의 확보라는 점에 국한되는 것이 아니라 남북교류 로컬 거버넌스가 행위자로서 지역주민을 포함하는 발전적 형태로 갈 수 있는 가능성을 보여준 것이라 하겠다.

## 나. 대북사업관련 전문성 제고

남북교류 로컬 거버넌스가 내실있는 성과를 거두기 위해서는 각 행위주체가 역할 수행에 필요한 능력을 갖추어 상호 보완적·협력적 관계를 형성하고 유지하여야 한다. 남북교류 로컬 거버넌스의 성패를 좌우하는 요소로는 대북정보·지식과 사업계획 수립능력, 조직과 인력의 구성 등이 있는데, 앞서 살펴본 바로는 전반적으로 전문성이 높지 못한 데에서 오는 혼선을 경험하고 있는 것으로 나타나고 있다. 따라서 거버넌스 행위자 역할 수행을 효과적으로 수행하기 위한 전문성 제고를 위해서는 다음과 같은 방안을 제시할 수 있다.

### (1) '지방자치단체 교류·협력사업 종합지원센터(가칭)'의 설치

개별 지방자치단체가 제각기 대북 교류·협력사업을 추진함으로써, 예산, 정보, 전문성 등에서 문제점이 지적되고 있는 바, 각 지방자치단체의 대북 협력사업을 총괄적으로 지원해주는 기구를 지방자치단체가 협의하여 공동으로 설립함으로써 예산을 절감하고 전문성을 제고할 수 있을 것이다. 예컨대 지방자치단체가 일정액을 투자하여 '지방자치단체 교류·협력사업 종합지원센터(가칭)'를 공동으로 설립하고 공동으로 이용하는 방법을 고려할 수 있을 것이다.

'종합지원센터'는 사업의 계획단계부터 북한정보제공, 사업의 적정성 검토, 대북접촉 주선, 중앙정부와의 협력채널 확보, 대북 교류·협력사업의 성공사례 및 실패사례를 분석하는 등의 업무를 수행한다. '종합지원센터'의 설립을 통해 개별 지방자치단체는 예산절감과 전문성 제고를 도모할 수 있을 뿐만 아니라, 지방자치단체 실무진의 파견 등을 통해 유기적 관계를 유지한다. 또한 정보제공 기능을 비단 지방자치단체에 국한할 것이 아니라 거버넌스에 참여하는 민간단체에도 개방하여 보다 효율적인 운영이 되도록 하는 것이 바람직하다. 특히 운영방법에 있어서도 지식정보화 시대에 걸맞게 편의성있게 접근하고 손쉽게 지식·정보를 얻을 수 있는 지식관리체제를 마련하여야 할 것이다.

### (2) 지방자치단체의 담당조직 정비

지방자치단체는 내실있는 대북 교류·협력사업을 위해 현실성 있고 적정한 사업계획을 추진해야 할 것이다. 즉 지방자치단체의 특성과 능력에 맞는 사업을 발굴하고, 북한에 대한 정확한 정보에 입각하여 일회성 사업보다는 지속성 있는 사업 계획을 수립하여야 할 것이다. 그런데 이는 지방자치단체 내의 조직정비 및 인력확충과도 밀접한 연관이 있다.

현재, 대부분의 지방자치단체에서는 전문적인 인력을 배치하지 못하고 단지 실무담당 1명이 전반적인 업무를 맡고 있는 실정이다. 그나마 강원도와 경기도 정도만 담당조직을 갖추고 있는 정도이다. 또한 담당 역시 근무연한이 1~2년인 경우가 대부분이어서 민간단체와의 협의과정에서 전문성의 결여로 말미암아 분석적이고 체계적인 의사결정을 하기 어려운 실정이다.

이러한 어려움을 극복하기 위해서는 지방자치단체에 남북교류·협력사업을 추진하는 전담부서를 설치하여, 전문성을 갖고 지속적으로 남북교류·협력사업을 담당할 수 있도록 하여야 한다. 전담부서는 초기에는 계급(係級)으로 설치하였다가, 사업확대에 따라 과급(課級)으로 확대할 수도 있고, 또는 담당역할에 따라 팀(team)을 구성하여 팀제로 운영하는 방안도 가능하다. 기능부서이든 팀제이든 간에 담당부서장은 대북사업의 노하우를 갖고 있는 민간기업인이나 대북전문가를 영입하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

#### 다. 개방적 참여의 확대

남북교류 로컬 거버넌스 체제에서는 폭넓은 참여의 정도가 미약한 것으로 나타나고 있다. 그러한 이유는 아직 사업의 경험이 일천하고, 사업내용역시 단순 지원에서 이제 남북 공동 농업 사업에 국한되어 있기 때문이다. 따라서 남북교류 로컬 거버넌스의 참여 확대를 위해서는 사업 분야가 다각화되어야만 한다.

남북교류 로컬 거버넌스 체제에서 남북 교류·협력사업의 최종 성패는 북한 반응에 달려있다. 아무리 사업내용이 충실하더라도 북한이 동의하지 않으면 사업이 성사될 수 없음은 물론이다. 실제로 사업승인을 받은 대부분의 사업이 무산된 이유는 북한의 무관심에 기인한다. 북한은 북한인사나 단체의 남한 방문에 대해서는 대체로 반응을 보이지 않았으며, 일부 남한 방문단의 방문을 허용하면서 남북교류·협력사업 자체에 대한 흥미보다는 방문 대가로 현물을 요구하는 행태를 보였다.

그러나 강원도에서 보여준 공동관심사의 방제사업이라던가 연어방류사업의 성공, 또 경기도가 시작하여 경상남도에서도 성공을 보였던 남북 공동 벼농사 등은 향후 사업내용을 다각화할 수 있을 가능성을 보여주고 있다. 이는 북한측에서 협력의 경험을 통해 얻어지는 이익을 인식함으로써 가능한 것이다. 따라서 성급히 확대해 나가기보다 초기단계에는 가급적 문화·예술 등 비정치적 분야의 접촉부터 시작하여 공동의 이익을 증진시키는 경제적 사업으로 확대해 나가야 할 것이다.

이와 같이 교류·협력을 다각화하는 것은 그만큼 남북교류 로컬 거버넌스

에 다양한 행위자의 참여를 가능하게 하여 지역사회 각계, 즉 문화, 예술, 체육 뿐만 아니라 지역민간기업의 참여까지 이끌어 낼 수 있다는 점에 중요성이 있다.

### (1) 문화·예술교류

문화·예술 분야는 북한이 나름대로 자신감을 갖고 있는 분야로서 남한과의 교류에 대해 북한의 거부감이 적기 때문에, 남북한 교류·협력의 초기단계에서 양측의 관심을 고조시키는 홍보효과가 큰 분야라고 할 수 있다. 즉 연극, 영화, 사진, 미술, 무용 분야에서의 교류를 통해 초기단계에서의 접촉을 확대해 나갈 수 있을 것이다. 이밖에도 문화유산 공동조사 연구, 자연경관·생태계·문화재 관련 자료집 또는 방송 다큐 공동제작, 신문·출판물 등 자료교환, 미술품·지역민속예술자료 등의 교환 등을 추진할 수 있다.

### (2) 북한의 지방 경공업 복구지원

북한은 지역별 자립체제의 구축을 위해 지방공업을 육성해 왔으며, 지방공업은 전체공업의 30~40%를 차지하며 군마다 그릇공장, 종이공장, 가구공장, 강냉이 가공공장, 정미공장 등을 일률적으로 두어 주민들에게 생필품을 공급하도록 한다.<sup>103</sup> 지방산업과 공공건물, 주민난방과 조명, 농기계 운영 등에 상용되는 전력과 수송문제는 지역 자체적으로 생산·공급하도록 장려됨에 따라 94년부터 각 지역별로 중소형수력발전소를 건립하기도 하였다.

### (3) 지역의 특성을 살린 공동사업

지방자치단체의 지역 특성에 맞추어 대상지역을 선정하고 사업을 추진하는 것이 바람직한데 남북분단을 이유로한 개발규제와 투자의 미흡으로 생활여건 및 생산여건에 불이익을 받았던 접경지역의 경우, 화해·협력시대의 발전전략을 적극적으로 추진할 수 있을 것이다. 사업의 성격에 따라 중앙정부의 지원 하에 북한의 중앙정부와 직접 합의를 필요로 할 수도 있을 것이다.

<sup>103</sup> 최진옥, 『북한의 지방행정체계: 중앙·지방관계 및 당·정관계를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 1997), p. 80; 김병로, 『북한의 지역자립체제』 (서울: 통일연구원, 1999), p. 67.

경기도나 강원도는 북한과의 접경지역이라는 지리적 특성상, 각각 황해 남도와 북강원도를 대상지역으로한 다양한 교류·협력을 추진할 수 있는데, 접경지역의 공동사업으로 ① 광대한 해상지역을 마주하고 있는 특성을 바탕으로 대륙붕 지역 지하자원의 공동개발 등 황해안 개발을 위한 공동사업 ② 임진강 수자원의 공동조사 및 관리방안 공동마련 ③ 환경오염 제거를 위한 투자 및 중국으로부터의 환경피해(황사, 공해, 해충)에 공동대처하기 위한 환경 관련 사업 추진 등이 고려될 수 있을 것이다.

향후 접경지역에 이산가족 면회소 설치 등이 추진될 경우, 접경지역의 지방자치단체가 이를 공동으로 활용하는 방안을 검토할 수 있다. 현재 고려되고 있는 금강산 지역 이외에도 지리적으로 국토 중심에 위치하여 교통이 편리한 철원지역이 이산가족 면회소 후보지로서 적합하다고 할 수 있다. 철원지역에 이산가족 면회소가 설치될 경우, 이와 연계하여 숙박시설의 설치 뿐만 아니라 남북 간의 학술교류, 당국 회담, 투자상담 등을 위한 컨벤션 센터를 설립할 수도 있을 것이다.

## 라. 효과적 네트워크의 구축·운영

남북교류 로컬 거버넌스가 바람직한 거버넌스(good governance)로서 효과적인 구축·운영이 이루어지기 위해서는 네트워크상 각 행위주체들의 역할체계의 상호작용이 원활하게 이루어져야 한다. 이를 위해서는 거버넌스 네트워크 체제의 방향을 설정하고 행위자간 조정과 네트워크를 관리할 수 있는 중심적 행위자로서 중앙정부와 지방자치단체의 역할이 필요하다.

### (1) 중앙정부(통일부)의 메타거버넌스적 역할 수립

#### (가) 제도적 장치의 정비

남북지방자치단체의 교류·협력은 「남북교류·협력에 관한 법률」 등에 바탕을 두고 있으나, 현행 법체계는 남북지방자치단체간 교류·협력의 추진과정과 현실적으로 많은 괴리가 있다. 따라서 북한의 실체를 논리적으로 부인하고 있는 현행 법체계를 재검토하여, 북한의 법적 지위에 관한 규정을 두는 방향으로 정비되어야 할 것이다.<sup>104</sup> 즉, 「남북관계기본법」의 제정을 통해, 북한을 우리와 특수관계에 있는 정치실체로서 어떠한 경우에도 외국으로

취급되지 아니한다는 규정을 설치하거나, 북한주민에 대해서도 북한당국의 관할권을 인정하며 어떠한 경우에도 외국인으로서 취급되지 아니한다는 규정을 설치할 필요가 있다.<sup>105</sup>

#### (나) 북한측 접촉창구의 정비

보다 효과적인 교류·협력사업을 위해서 정부차원의 노력이 필요하다. 즉, 남북회담시 지방자치단체교류·협력을 위한 북한의 접촉창구 단일화를 북측에 요청할 필요가 있다. 북한에는 우리의 행정자치부와 같은 부서는 없으나, 북경주재 평양대사관이나 대남사업을 담당하는 조선아태평화위원회를 접촉창구로서 지정 요청할 수 있을 것이다. 나아가 지방자치단체 교류·협력의 초기단계에서는 남한의 지방자치단체가 제각기 대북접촉에 나섬으로써 북한에게 분위기가 과열되고 있다는 인상을 주지 않도록 주의할 필요가 있다.

#### (다) 심사제도의 효율적 운영

중앙정부는 교류·협력사업의 내실있는 추진을 위해 사전심사 강화로 지방자치단체의 사업추진을 도와주는 역할을 하여야 할 것이다. 구체적으로 심사 전 국정원 등 관련부처의 공식의견을 수렴함으로써 심사의 전문성을 확보하고 정부내 혼선을 방지하여야 할 것이다.<sup>106</sup> 특히, 남북교류가 본격화 되기까지는 북한의 수용가능성 등을 감안 당분간 엄격한 사업심사의 기조를 유지할 필요가 있다. 또한 사전 서면심의를 통해 부적합한 사업은 심사위원회의 상정을 보류함으로써, 준비단계부터 내실있는 사업이 되도록 유도한다.

이밖에도 심사위원회의 심사를 통과하여 사업이 진행된 사례에 대한 자료를 취합·분석하여 문제점을 철저히 파악하여야 할 것이다. 심사위원회는 대북교류·협력사업의 성공 및 실패사례를 비교·분석하여 향후 지방자치단

<sup>104</sup> 제성호, “남북한 평화공존과 남북연합 추진을 위한 법제정비 방안 연구,” 『남북한 평화공존과 남북연합 추진방안』 (통일연구원 협동연구 국내학술회의 발표논문집, 2001), pp. 2-3.

<sup>105</sup> 위의 글, p. 3.

<sup>106</sup> 남북교류·협력 심사위원회의 전문성 강화를 위해 6차 회의부터 정부는 대북사업에 관련한 경험이 있는 현대아산 관계자를 심사위원회에 추가한 바 있다.

체의 사업계획에 참고할 수 있도록 하고, 사업추진과정에서 지속적인 자문을 통해 사업의 성사율을 높이도록 하여야 한다.

#### (라) 교류·협력사업에 대한 종합적 지침 수립

정부는 남북교류·협력사업 추진을 위한 종합지침을 수립하여 각 지방자치단체에 제공함으로써 준비 단계에서부터 차질이 없도록 한다. 종합지침은 지방자치단체 관계관이 쉽게 업무를 추진할 수 있도록 가급적 구체적인 사항까지 포함하는 것이 바람직하다. 또한 공무원 연구기간 등을 활용하여 지방자치단체 관계관에 대해 정부의 통일정책, 북한에 대한 이해, 남북교류·협력사업 추진요령 등을 교육하는 기회를 마련하는 것이 필요하다.

### (2) 지방자치단체의 역할체계의 정립

#### (가) 조례 정비

현재까지 9개의 광역자치단체가 남북교류·협력 조례를 마련하고 있지만, 6개의 광역자치단체에서는 조례를 제정하지 못한 상태이다. 따라서 아직 제정하지 못한 단체에서는 제정 자체가 관건이겠지만, 더 나아가 조례의 내용도 지역 특성에 맞고 거버넌스적 차원에서 사업을 전개할 수 있는 규정으로 정비할 필요가 있다.

따라서 조례의 내용에는 조례제정의 필요성 및 목적, 기금설치 및 운용에 관한 사항, 교류사업추진 절차 및 방법에 관한 사항, 교류·협력추진위원회의 설치 및 운영에 관한 규정 등이 포함되어야 할 것이다. 이러한 조례제정시 지역 특성을 감안한 교류내용 및 관심분야, 교류방침 등에 대한 지역주민, 의회, 관계 전문가의 의견이 수렴되어야 할 것이다.

#### (나) 지방자치법의 탄력적 운영

남북지방자치단체의 대북교류·협력사업은 지방자치단체에 따라 능력, 의욕, 업적 등에서 이미 많은 차이를 보이고 있으며, 향후 사업의 활성화에 따라 차이는 더욱 커질 것으로 예상된다. 현행 지방자치법에 따르면, 지방자치단체는 자치입법권, 자치행정권, 자치조직권, 자치재정권 등 자치권에서 여전히 많은 제약을 받고 있는데, 정부는 지방자치단체의 대북 교류·협력사

업의 성과에 따라 차별적으로 이를 적용하는 것이 바람직하다. 예컨대, 사업의 성과가 좋고 향후 사업에 있어서 교류·협력 관련 조직과 예산의 확충이 절실한 지방자치단체에 대해서는 이를 탄력적으로 허용함으로써 남북지방자치단체의 교류·협력 활성화를 기할 수 있도록 하여야 할 것이다.

#### 마. 내부 결정과정의 분권화

거버넌스는 그것을 구성하는 다양한 행위자들이 내·외부적으로 수평적 관계를 통한 신속하고 유연한 작동이 이루어져야 한다. 그러나 정부조직의 경우 아직 위계적 질서의 관료제적 형태를 벗어나고 있지 못하기 때문에 협력파트너에게 있어서는 절차상의 번거로움과 신속한 사업 추진의 장애로서 나타난다. 이러한 이유는 정부의 정책결정체계가 집권적이기 때문이다.

따라서 지방자치단체에서 최종 결정권은 도지사나 시장이 가지고 있고, 결재단계도 계층화되어 있는 것에서 연유되는 집권적 체계를 탈피하기 위해서 남북교류 업무의 조직구성을 팀제로 정비하여 운영하는 것이 좋은 방법이 될 수 있을 것으로 생각된다. 현재 지방자치단체들마다 남북교류 담당 업무는 기획관리실에 둔 경우와 행정과에 배속한 경우로 나뉘는데, 기획관리실 내 별도의 팀으로 구성하여 1인의 팀장과 몇 명의 팀원으로 구성하여 결재단계를 담당-팀장-기획관리실장의 3단계 또는 사안에 따라 중대한 것에 한하여 담당-팀장-기획관리실장-도지사의 4단계로 하는 것이 분권적 의사결정 체계를 구축할 뿐만 아니라 신속성과 효율성도 제고할 수 있을 것이다.

한편, 통일부와 지방자치단체의 관계에서는 통일부가 방향, 가이드라인, 지침을 명확히 제시하여 종합성과 조정력을 발휘할 수 있도록 하는 한편, 그 안에서 지방자치단체들이 자율적 의사결정을 할 수 있도록 명확한 체계화가 필요하다.

#### 바. 신뢰를 통한 효과·효율성의 제고

실태평가를 통해 살펴본 바와 같이 지방자치단체나 민간단체 모두 거버넌스 체제의 파트너십을 통하여 비용 절감의 효율성과 목표달성의 효과성을 높이 평가하고 있었다. 그러한 이유는 각 행위자가 서로의 보완적 역할을

인해 사업의 원활한 진행에 도움이 된다는 것을 인식하고 있기 때문이다.<sup>107</sup>

거버넌스의 가장 중요한 특성은 중앙/지방정부, 정치적/사회적 단체, 민간단체(NGO)와 다수의 민간조직 등 다양한 구성원들로 이루어진 네트워크를 강조한다는 점이다. 이와 같은 네트워크가 활발한 상호작용을 이루기 위해서는 파트너들 간의 관계가 중요하며, 이러한 관계를 파트너십으로 볼 수 있다. 이러한 파트너십은 네트워크 행위자들이 공동목표의 인식, win-win에 대한 기본가정, 파트너간의 신뢰형성을 통하여 협동적 노력으로 이끌어지는 것을 의미한다. 결국 바람직한 거버넌스로서 작동된다는 것은 신뢰를 바탕으로 한 협동적 노력을 기반으로, 공동목표를 달성하는 효과성있는 체제로 구축될 수 있어야 한다. 거버넌스를 하나의 게임으로 인식한다면 게임참여자들 상호간 신뢰나 믿음의 확보없이 목표추구적인 상호작용이 활발해질 수 없고, 결과적으로 실제적인 거버넌스의 작동이 불가능하다는 것이다.

이와 같이 신뢰를 형성하기 위해서는 무엇보다도 투명성이 요구되는데, 이는 지방자치단체와 민간단체 경우에 모두 해당된다. 먼저 지방자치단체는 지방의회와의 관계에서 사업집행에 관한 보고를 받고 평가와 감사를 하게 되는데, 경상남도의 경우 2007년 예산심의 과정에서 투명성을 이유로 예산이 삭감되어 사업차질이 빚어진 예를 보아 알 수 있다. 또한 지방자치단체와 민간단체의 관계에서는 위탁계약관계에서 기인하는 사업감독, 감사과정을 갖게 되며, 사업 후 정산절차도 엄밀하게 하려는 것으로 보인다. 그러나 대북사업의 특성상 모든 지출의 영수증 처리가 불가능하고 복한 측의 요구도 수시로 변경되기 때문에 투명화하는 데에도 어려움이 적지 않다.

따라서 지방자치단체가 민간단체를 사업자로 선정할 때, 그동안의 추진 실적, 협상력, 정보력, 정치적 성향 등을 엄격히 심사과정에 반영하는 절차가 필요하다. 한편, 이러한 과정이 실효성을 가지려면 무엇보다도 남북교류 로컬 거버넌스에 참여하려는 민간단체가 다양한 분야에서 많은 참여를 보

---

<sup>107</sup>- 남북교류 로컬 거버넌스에서 민간단체 역할은 매우 중요하다. 왜냐하면 남북교류 로컬 거버넌스에서 민간단체는 기본적으로 개인적 또는 조직적 이익을 위해서가 아니라 민족적 사명감과 명예를 중시하여 자발적으로 참여하기 때문에 순수한 동기를 가지고 있고, 한편으로는 북한이라는 체제는 공식적·계획적·합리적인 사업 추진만으로는 진행되기 어렵기 때문에 민간단체의 완충역할이 무엇보다도 중요하다.

일 때 가능한 것이다. 이렇게 될 때, 경쟁적으로 보다 더 역할 수행에 적절한 역량을 배양하게 되고 사업의 효율과 효과성을 높일 수 있기 때문이다.

마지막으로, 로컬 거버넌스는 지역 수준을 중심으로 하기 때문에 궁극적으로는 로컬 거버넌스 체제가 활성화되고 이를 통해 효과성을 달성하는 방향으로 전개되기 위해서는 각 주체들이 보다 적극적인 주민홍보를 통해 우호적인 지역여론을 조성하는 것이 무엇보다도 중요한 요소이다. 주민의 동의가 전제될 때 각 행위자들은 보다 적극적인 참여와 효과적인 협력체계로 이루어질 수 있는 원동력을 제공하기 때문이다.

## 5. 남북교류 로컬 거버넌스 활성화를 위한 정책제언

본 연구를 통해서 남북교류 로컬 거버넌스를 활성화시킬 수 있는 정책제언을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 민간의 자율성을 강화시키는 것이다. 거버넌스체제가 행위주체간 상호 영향관계 하에 있고, 각기 자원의 의존성에 기초하지만, 특정 행위자에 대한 지나친 의존성은 자율성을 손상시켜 거버넌스 본연의 목적을 달성하기 어렵다. 따라서 자원이나 정보의 의존성이 특정 행위자에 집중되어 있기 보다는 다양한 행위자 간에 분산되어 있는 것이 바람직하다. 구체적인 방법으로서 민간단체는 그 저변을 넓혀 보다 많은 회원확보에 노력하고, 회비를 납부 받아 자체 운영비를 독자적으로 조달함은 물론, 사업경비의 일부까지도 충당할 수 있어야 한다. 또한 다수의 지역기업들을 스폰서로 유치하고 지역기업과 북한지역간 자매결연을 추진하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

둘째, 대북관련사업의 전문성을 제고하여야 한다. 이를 위해서 (가칭) ‘지방자치단체 교류·협력사업 종합지원센터’를 설치하여 사업의 계획단계부터 북한정보제공, 사업의 적정성 검토, 대북접촉 주선, 중앙정부와의 협력채널 확보, 대북 교류·협력사업의 성공사례 및 실패사례를 분석하여 제공하도록 할 필요가 있다. 또한, 지방자치단체의 담당조직을 정비하여 남북교류·협력사업을 추진하는 전담부서를 설치하고, 전문성 있는 남북교류·협력사업을 담당할 수 있도록 한다. 또한 전담부서에 배치된 인력은 다양한 전문교육을 받도록 하고, 전문성 확보를 위해 가급적 장기적으로 근무하도록 인력계획을 수립할 필요가 있다.

셋째, 개방적 참여를 확대시켜야 한다. 이를 위해서는 교류협력을 다각화하여 그만큼 남북교류 로컬 거버넌스에 다양한 행위자의 참여를 가능하게 할 수 있다. 따라서 지역사회 각계, 즉 문화, 예술, 체육 뿐만 아니라 지역민 간기업의 참여까지 이끌어 낼 수 있다는 점에 중요성이 있다.

넷째, 효과적 네트워크를 구축·운용하여야 한다. 남북교류 로컬 거버넌스가 바람직한 거버넌스(good governance)로서 효과적인 구축·운용이 이루어지기 위해서는 네트워크상 각 행위주체들의 역할체계의 상호작용이 원활하게 이루어져야 한다. 이를 위해서는 거버넌스 네트워크 체제의 방향을 설정하고 행위자간 조정과 네트워크를 관리할 수 있는 중심적 행위자로서 중앙정부와 지방자치단체의 역할이 필요하다. 먼저, 중앙정부(통일부)가 메타거버넌스적 역할을 수립하기 위해서는 제도적 장치를 정비하고, 북한측 접촉창구를 정비하며, 신변안전대책을 마련하여야 한다. 또한 심사제도의 효율적 운영과 교류·협력사업에 대한 종합적 지침을 수립·운영하여야 한다. 한편, 지방자치단체에서는 조례를 정비하고 지방자치법을 탄력적으로 운영하여 남북지방자치단체의 교류·협력 활성화를 기할 수 있도록 하여야 할 것이다.

다섯째, 내부결정과정을 분권화하여야 한다. 현재 지방자치단체들마다 남북교류 담당업무는 기획관리실에 둔 경우와 행정과에 배속한 경우로 나뉘는데, 기획관리실 내 별도의 팀으로 구성하여 1인의 팀장과 몇 명의 팀원으로 구성하여 결재단계를 담당-팀장-기획관리실장의 3단계 또는 사안에 따라 중대한 것에 한하여 담당-팀장-기획관리실장-도지사의 4단계로 하는 것이 분권적 의사결정 체계를 구축할 뿐만 아니라 신속성과 효율성도 제고할 수 있을 것이다.

여섯째, 신뢰를 통한 효과·효율성의 제고를 기하여야 한다. 이를 위해서는 지방자치단체가 민간단체를 사업자로 선정할 때, 그동안의 추진실적, 협상력, 정보력, 정치적 성향 등을 엄격히 심사과정에서 반영하는 절차가 필요하다. 한편, 이러한 과정이 실효성을 가지려면 무엇보다도 남북교류 로컬 거버넌스에 참여하려는 민간단체가 다양한 분야에서 많은 참여를 보일 때 가능한 것이다. 이렇게 될 때, 경쟁적으로 보다 더 역할 수행에 적절한 역할을 배양하게 되고 사업의 효율과 효과성을 높일 수 있기 때문이다.

최근 제2차 남북정상회담을 계기로 남북간 교류·협력이 다방면에서 확대

되고 있으며, 이에 따라 지방간 남북 교류·협력도 새로운 전기를 맞고 있다. 그러나 대규모 경제지원과 같이 막대한 예산을 소요하는 사업은 지방자치단체 수준에서 한계가 있기 때문에, 실질적으로는 동질성 회복에 관한 사업이 지방자치단체로서는 가장 적합하고 절실한 과제라고 할 수 있다. 특히 남북통일이라는 국가적 과제를 중앙정부 차원에서 국가 정책적으로만 다루는 것은 국제적 상황과 정치·군사적 환경, 교류협력 사안에 따라 한계를 가질 수 있기 때문에 지역수준에서의 남북교류협력은 의미있는 보완적 역할을 할 수 있다는 것이다. 즉, 남북교류는 중앙정부보다 지방 수준에서 효과적인 분야가 존재하고, 이러한 지방 수준에서의 남북교류·협력사업은 지방행정 환경변화의 흐름에 따라 로컬 거버넌스적 접근에 입각하는 것이 바람직하다고 할 것이다. 그러나 한편으로는 이러한 지역 수준에서의 남북교류협력 사업에서는 각 지역의 지방정부가 한정된 자원과 역량에 직면할 수밖에 없고, 이러한 이유에서 무엇보다도 지역 안팎의 다양한 행위자들과 제휴·협력관계 즉, 남북교류 로컬 거버넌스의 형성이 요구되는 것이다.

마지막으로 강조할 것은 남북교류 로컬 거버넌스가 바람직하게 작동하고 각 행위자들은 보다 적극적인 참여와 효과적인 협력체제로 이루어질 수 있으려면 그것의 원동력이 되는 지역주민의 우호적 분위기 또는 여론 조성이 필요하다는 점이다. 따라서 궁극적으로 남북교류 로컬 거버넌스 체제가 활성화되고 이를 통해 효과성을 달성하는 방향으로 전개되기 위해서는 각 주체들이 보다 적극적인 주민홍보를 통해 우호적인 지역여론을 조성하는 것이 무엇보다도 중요한 요소라고 할 수 있다.

## IX. 한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안\*

“한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안”에 대한 연구는 2006년도에 수행한 “한반도 평화교육 거버넌스 실태조사”연구 결과에 나타난 실태와 현황에 의거하여 한반도의 평화교육을 활성화하기 위한 방안에 대한 연구이다. 따라서 이 연구는 평화교육 거버넌스의 주체로 설정한 학교 평화교육 거버넌스, 공공부분의 평화교육 거버넌스 및 시민사회단체(NGO)의 평화교육 거버넌스의 실태조사에서 나타난 문제점을 극복하고 활성화하기 위한 방안을 강구하기 위하여 수행하였다.

본 연구를 수행함에 있어서 기본적으로 고려한 이론적인 준거들은 “한반도 평화교육 거버넌스 실태조사”에서 사용한 평가기준에 따른 결과를 기초로 하였으며, 특히 활성화 방안을 강구하기 위하여 본 협동연구의 이론부분을 연구한 “한반도 평화변영 거버넌스 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀”<sup>108</sup>에서 제시된 준거들에 기초하고 있다. 그러나 이 연구에서 제시된 이론적 논의와 개념은 ‘한반도 평화변영 거버넌스’를 활성화하기 위한 일반적인 이론적 논의와 개념이기 때문에 ‘한반도 평화교육 거버넌스’의 활성화를 위해서는 몇 가지 이론적 보완이 필요하다.

본 연구를 수행함에 있어서 평화교육 및 통일교육에 대한 개념과 평화교육 거버넌스에 대한 개념은 한반도 평화교육 거버넌스 활성화를 위한 연구를 수행해 가면서 정의하게 될 것이다. 또한 이론연구 부분에서 제시된 3가지 유형, 즉 ‘바람직한(good) 거버넌스’, ‘네트워크 거버넌스’ 및 ‘메타 거버넌스’ 유형을 한반도 평화교육 거버넌스의 활성화를 위하여 적용하게 될 경우 나타날 문제점과 가능성을 실효성과 효용성의 측면에서 분석하게 될 것이다. 아울러 2006년 선행연구인 실태조사의 결과 나타난 문제점과 부족한 부분에 대한 보완점 등을 고려하여 실현가능한 거버넌스의 유형을 학교 평화교육, 공공부분 평화교육 및 시민사회단체의 평화교육의 단위로 구분하여 분석하고, 그에 따른 활성화 방안을 강구하였다.

---

\* 본 내용은 박광기·박채복·유진숙·차조일·설규주·박정란, 『한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안(07-11-09)』 연구를 요약한 것임.

<sup>108</sup> 임성학 외, “한반도 평화·변영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀,” (통일연구원 협동연구 중간보고서, 2007년 5월 9일).

## 1. 한반도 평화교육 거버넌스 활성화를 위한 이론적 준거

### 가. 평화교육의 개념

‘평화교육’은 매우 광범한 의미를 내포하고 있다. 본고에서는 1차년도의 한반도 평화교육 실태 조사에서의 평화교육의 범위와 내용을 ‘통일교육’을 중심으로 분석하기로 한 것을 연구의 연속성에 따라 그대로 적용하기로 한다.<sup>109</sup>

### 나. 평화교육의 유형과 평화교육 거버넌스

#### (1) 단독형 평화교육

평화교육의 주체로는 중앙 정부, 정부 산하 각종 위원회, 지방 정부, 지역 교육청, 시민단체, 종교단체, 언론사, 기업, 대학, 연구소, 개인 등 다양하다. 각각의 주체들이 다른 주체와의 연대 없이 독자적으로 평화교육을 실시할 때, 이것을 단독형 평화교육으로 명명할 수 있다. 이 유형은 대체로 관이 주도하는 경우가 많으며 통일교육의 한 부분으로서 평화교육이 이루어지는 사례들이 여기에 많이 속한다. 물론 민간 차원에서도 독자적인 평화교육이 나타나기도 한다.

#### (2) 거버넌스형 평화교육

거버넌스형 평화교육은 평화교육의 다양한 주체들이 서로 협력하고 연대하는 것을 가리킨다. 이 유형에는 관이 주도하는 경우보다는 후방에서 지원하거나 민에 권한과 책임을 대폭 이양하는 사례들이 많이 속한다. 다양한 시민단체, 종교단체, 연구소 등은 관 또는 민과 평화교육의 내용과 방법을 서로 공유하며 자극하는 활동을 벌이고 있다.

---

<sup>109</sup> 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. 박광기 외, “한반도 평화교육 거버넌스 실태 조사”, 황병덕 외, 『한반도 평화·변영 거버넌스의 실태 조사 (하)』 (서울: 통일연구원, 2006), p. 1274.

<표 IX- 1> 평화교육 주체에 따른 유형

		단독형 학교 평화교육	거버넌스형 학교 평화교육		
			집권형	관리형	분권형
교육의 목적과 성격	지속성과 질서		계층제형	조율된 현상 유지형	자치형
	혁신과 변화		계획적 혁신형	조율된 변화 지향형	개방형
주요 행위자	관 - 중앙 및 지방 정부 - 각종 위원회	각각의 행위자 주도	관 주도 민 참여	관 지원 민 참여	민 주도 민 참여
	민 - 시민단체 - 종교단체 - 기업 - 연구자 집단				

본 연구에서 사용한 한반도 평화교육 거버넌스의 개념은 1차년도에 실행 조사에서 한반도의 평화를 추구하는 교육과 거버넌스 개념을 접목하여 만든 분석틀로서 거버넌스가 하나의 틀이라면, 평화교육은 그 틀을 채우고 있는 콘텐츠라고 할 수 있다. 또한 평화교육 거버넌스의 주요 행위자는 국가, 시민사회단체, 학교 등으로 분류된다.<sup>110</sup> 본 연구에서의 평화교육 거버넌스의 개념은 1차년도의 정의를 바탕으로 한다. 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 있을 것으로 기대된다.

<sup>110</sup> 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 학교 평화교육의 행위자 유형의 하나로만 제한적으로 다루기로 한다.

#### 다. 한반도 평화교육 거버넌스 활성화를 위한 이론적 준거로서의 전략적 메타거버넌스

지난해 실태조사에서는 평화교육을 학교 평화교육, 공공사회교육, 비정부기구의 평화교육의 세 차원으로 구분하고 거버넌스적 현상의 지표들 즉 자율성, 전문성, 참여성, 효율성, 네트워크, 분권화 등에 대한 평가에 따라 정부의 역할을 평가하였는 바, 정부가 어떠한 역할을 하는가에 따라 거버넌스의 유형을 집권형, 분권형, 관리형 등으로 나누었었다.

평화교육 거버넌스 실태조사 결과, 가장 커다란 취약점은 평화교육 행위자로서의 정부의 기능과 역할에 놓여 있다고 할 수 있다. 동시에 향후 평화교육 거버넌스의 발전 가능성은 지역 차원에서 이미 형성·운영되고 있는 평화교육 거버넌스를 어떻게 확대·활용할 수 있는가라는 데서 찾아질 수 있다. 또한 중요한 문제점으로 지적되고 있는 것은 정부나 지역 차원에서 전반적으로 평화교육은 극히 주변부적인 하위이슈로 다루어지고 있을 뿐, 독립적이고 포괄적인 프로그램을 통해 다루어지고 있지 않다는 점이다. 따라서 기존 평화교육이 갖고 있는 구조적·제도적 문제점과 한계를 극복하기 위해서는 국가 기능의 강화에 대한 보다 심도 있는 고민이 필요하다.

1차년도 연구인 평화교육거버넌스 실태 평가에서 드러났듯이 현재 평화교육거버넌스의 가장 큰 취약점은 지역과 하부조직 차원에서 점차적으로 형성되고 있는 네트워크의 조정기능을 담당할 수 있는 국가의 역할이 극히 미약하다는 데 있다. 이와 더불어 효과성, 분권화, 네트워크의 수준을 높이는 것이 요구된다. 구체적으로 본다면, 평화교육을 담당하는 중앙 정부기구는 기존의 위계적 관계와 교육방식을 벗어나지 못함으로써 자율적이고 자발적으로 하부로부터 형성되고 있는 네트워크에 조응하고 있지 못하는 것이다. 따라서 미약하지만 현재 형성되고 있는 평화교육 거버넌스는 더 이상 중앙집중적이고 위계적인 질서의 상위조직으로 기능하지는 않지만 복잡화되고 자율화되는 개별 단위들 간의 네트워크를 형성하고 조정하는 데 있어서는 중요한 기능을 수행하는 메타 거버넌스로서의 국가를 필요로 하고 있다. 이를 위하여 본고는 국가의 ‘전략적 메타 거버넌스’ 기능에 주목하면서 평화교육거버넌스에서 정부가 갖는 기능과 의미를 어떻게 거버넌스 개념에 상응하게 포착할 것인가를 다루고자 하였다.

## 2. 학교 평화교육 거버넌스 활성화 방안

### 가. 학교 평화교육 거버넌스에 대한 이론적 논의

#### (1) 학교 평화교육 거버넌스의 성격과 특징

학교 평화교육 거버넌스란 학교 평화교육과 관련된 각 주체들이 자율성과 전문성을 가지고 효과적으로 네트워크를 조직하여, 공평하고 효율적인 결과를 산출할 수 있는 거버넌스 조직을 말한다. 학교평화교육을 거버넌스적 관점에서 접근함으로써 기존의 중앙집권적인 공교육체제에서 활성화되지 못하고 있는 학교평화교육의 새로운 활로를 모색할 수 있을 것이다.

#### (2) 학교평화교육 거버넌스의 행위 주체

학교평화교육 거버넌스에 대한 이론적 논의의 출발점은 거버넌스에 참여하고 있는 주요 행위주체를 확인하는 것이다. 이들의 행위를 토대로 학교평화교육 거버넌스의 기본적인 특징을 추출하여 이론적 논의를 위한 토대로 삼을 수 있기 때문이다. 학교 평화교육 거버넌스에 참여하고 있는 주요 행위 주체는 다음과 같다.

첫째, 정부 부문과 관련된 행위자들이다. 기본적으로 교육인적자원부나 교육청과 같은 정부부문의 관리자들과 실제 학교평화교육 수업을 진행하는 단위 학교까지도 정부부문에 속한 행위자들이다. 이들은 학교평화교육과 관련된 공식적 교육과정을 만들어 내고 이를 학교 현장에서 직접 실시하고 있으며 관료제를 기반으로 하는 정부부문의 기본적인 속성 때문에 위계적으로 운영되고 있다.

둘째, 이익 단체의 성격을 띠고 있는 행위자들이다. 각종 교원 단체들이나 학교평화교육과 관련된 학회 등이 이에 해당한다. 이들 이익단체가 학교평화교육과 관련된 활동을 하는 학교평화교육을 단위학교 차원에서 실천하는 과정에서 수업시수 및 교사의 배정, 관련 교수학습자료의 개발 등과 관련하여 이해관계가 발생하기 때문이다. 이들은 자신들의 이해관계에 따라 학교평화교육과 관련된 정책 방향이나 구체적인 실천 방안에 대한 의견을 제시하고 영향력을 행사하고 있다.

셋째, 시민사회 영역에서 활동하고 있는 행위자들이다. 학교평화교육과

관련된 활동을 하고 있는 시민단체들이 이에 해당한다. 이들 시민단체들은 학교평화교육 자체에 대한 논의보다는 사회교육 차원의 평화교육방안을 제시하고 이를 위한 실천적 토대를 학교평화교육에서 찾고 있는 경우가 대부분이다. 물론 몇몇 시민단체들은 자체적으로 학교평화교육 프로그램을 개발하고 이를 교과 활동 혹은 교과외 활동을 통해 학교현장에서 직접 수행할 수 있는 인적자원까지 갖춘 적극적이고 전문성을 갖추고 있다.

넷째, 언론부문의 행위자들이다. 학교평화교육에 대해 관심을 가지고 여러 가지 의견을 제시하는 각종 언론매체들이 이에 해당한다. 그러나 언론의 속성상 학교평화교육에 대한 구체적인 방안을 제시하고 이를 학교현장에서 수행하기 보다는 정책의 방향이나 집행과정에 대한 감시자로서의 비판적인 역할을 주로 하고 있다. 그러나 단순히 감시자 차원의 역할에 그치지 않고, 다른 행위자들과의 연대를 통해 여론을 형성하고 주도하며 학교평화교육정책에 대해 의제설정과 대안형성의 역할을 수행하기도 한다.

<표 IX-2> 학교평화교육 거버넌스 행위자 활동

	의제설정	정책분석	정책결정	정책집행	정책평가
정부	이슈 논의 여론수집	교육과정에 대한 요구조사, 개정안 마련, 전문가 회의, 공청회	교육과정 공포	교육과정 운영 지침제시, 자료 개발, 교사연수	결과평가 내부평가
이익 집단	교육과정 관련 문제제기	정책 제안 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

### (3) 학교 평화교육 거버넌스와 네트워크

기존의 학교 평화교육 거버넌스의 행위 주체들이 학교 평화교육의 올바른 방향을 설정하고 그에 맞는 내용과 방법을 개발하여 그 효과를 극대화하기 위해서는 일상적이고 상시적인 네트워크 구조를 구축하고 있어야 한다. 이후 소개하게 될 제도적 측면에서의 학교 평화교육 거버넌스의 활성화 방안도 특히 네트워크 거버넌스의 활성화에 보다 무게를 두고 제시하고자 한다. 그러한 접근은 다음과 같이 네트워크에 기반한 학교 평화교육을 실시하고 있는 행위 주체들의 사례들을 고찰하여 반성적으로 발전시킨 것이다.

#### 나. 학교 평화교육 거버넌스 활성화 방안

평화교육에 대한 정책결정과정에서 학교평화교육 거버넌스는 정부/이익집단/시민단체/언론 등의 다양한 행위자들에 의해 운영된다. 본 연구에서는 다양한 행위자들로 구성된 학교평화교육 거버넌스가 학교평화교육 관련 정책의 결정, 집행, 평가에서 보다 효과적인 역할을 할 수 있도록 활성화 방안을 제시하고자 한다.

그러나 학교 평화교육 거버넌스 내에서 발생하는 분쟁들을 효과적으로 조정할 수 있는 체제가 마련되지 못한다면, 그로 인해 한반도의 평화와 번영이 위협받고 남남갈등을 확대재생산하며 남북관계에도 부정적인 영향을 미칠 것이 자명하다. 따라서 학교 평화교육 거버넌스가 기반을 두어야 할 기본적인 거버넌스 이론은 다음과 같은 메타적 조정기능(meta-steering)이 활성화되어 있는 거버넌스, 즉 메타 거버넌스라고 할 수 있다.

이와 같이 메타 거버넌스 이론에 바탕한 학교평화교육 거버넌스는 전체적인 학교평화교육 네트워크를 관리하고, 학교평화교육 관련 행위자들간의 분쟁을 해결할 수 있는 관리자를 필요로 한다. 이와 관련된 현실적 문제는 행위자들간의 조정을 하기 위한 행위자, 즉 누가 관리자가 되어야 하는가이다.

메타 거버넌스에서 학교평화교육을 위해 정부가 사용할 수 있는 전략자원은 기본적으로 예산과 정보/지식, 그리고 조직력 이 세 가지이다. 즉, 예산의 효율적, 전략적 지원을 통해 각 주체들이 자율성, 전문성, 참여성을 고양하도록 유도하는 한편, 정보와 지식을 올바르게 제공하여 정부가 제시하는 비전을 공유하도록 한다. 또한 각 구성단위들을 효율적 네트워크를 통해

연결시키기 위하여 조직적 비전과 역할을 가지고 각 구성단위들을 대해야 한다. 이상의 내용을 정리하여 표로 나타내보면 다음과 같다.

예산	정보/지식/가치	조직력
· 학교평화교육 거버넌스 활성화를 위한 예산 지원 활동	· 학교평화교육 관련 행위자들에게 정확한 정보/지식을 제공하기 위한 지식 제공 활동  · 학교평화교육 관련 전문가 집단을 지원하고 이들의 정보/지식이 상호교류될 수 있도록 하는 지원활동  · 학교평화교육 관련 행위자들에게 학교평화교육과 관련한 최소한의 가치판단을 제공하는 활동	· 학교평화교육 관련 행위자들의 참여성을 고취시켜 네트워크를 조직하는 활동  · 학교평화교육 관련 행위자들 간의 이념 분쟁 혹은 권한 분쟁 등을 해결하는 분쟁해결활동

### (1) 학교평화교육과정 개발과정에서의 네트워크 거버넌스 활성화 방안

학교 평화교육 거버넌스의 활성화를 위해서는 각 부문별로 정부가 3가지의 정책수단을 어떻게 동원할 것인지에 대한 전략적 접근이 필요하다. 학교 평화교육 정책 결정 거버넌스의 활성화를 위한 방안을 현재 초중고 각급학교에서 시행하고 있는 학교교육의 기본 토대가 되는 교육과정을 중심으로 제시해보고자 한다.

#### (가) 제도적 접근: ‘(가칭)교육과정 개발을 위한 사회적 협의기구’ 구축

본 연구에서는 평화교육 교육과정 개발을 위해 ‘평화 교육 과정 개발을 위한 사회적 협의기구’의 개설을 활성화 방안의 핵심적인 요소로서 제시하고자 한다. ‘평화 교육 과정 개발을 위한 사회적 협의기구’에서 개발하는 평화교육과정은 학교 현장에 대한 통제의 수단으로서 성격을 가지는 기존의 국가수준 교육과정과는 달리 학교 현장이 지향해야 할 평화교육을 위한 기본 지침의 성격만을 가지게 될 것이다. 또한 ‘평화 교육 과정 개발을 위한

사회적 협의기구'는 교육부로부터 독립적인 성격을 가진 거버넌스 체제로서 평화교육관련 전문가 집단으로 구성되어야 한다.

#### (나) 거버넌스 부문별 접근

학교 평화교육과정 결정 거버넌스의 활성화를 위해서는 지금처럼 국가의 주도가 아닌 학교 평화교육 관련 행위자들의 사회적 합의를 통해 독립된 '평화교육과정'을 개발하는 것이 필요함을 제시하였다. 그리고 이를 위해 '평화교육과정 개발을 위한 사회적 협의기구'의 구성을 제안하였다. '평화교육과정 개발을 위한 사회적 협의기구'의 구성이 총론적인 차원에서의 활성화 방안이라면 각론 수준에서는 다음과 같이 학교 평화교육과정 결정 거버넌스의 각 부문별 활성화 방안을 제시하는 것이 필요하다.

학교 평화교육과정 결정 거버넌스가 효과적으로 운영되기 위해서는 행위 주체들의 자율성이 보장되어야 한다. 학교 평화교육과 관련된 정책의 결정 과정에서 거버넌스의 자율성을 제고하기 위해 다음과 같은 몇 가지 조치를 취해야 한다.

첫째, 학교 평화교육 거버넌스의 자율성이 제고되기 위해서는 다양한 평화교육에 대한 관점들이 공존할 수 있어야 한다. 이와 같은 다양한 관점들이 교육과정을 포함한 학교 평화교육 정책 입안 과정에서 상호작용하면서 논의될 때 학교 평화교육 정책 결정 거버넌스가 활성화 될 수 있을 것이다.

둘째, 학교 평화교육 정책 결정 거버넌스의 자율성을 훼손하는 정부의 법적 규제는 최소화되어야 한다. 국가수준의 교육과정을 가지고 있고 학교의 학생선발과 관련된 각종 교육정책까지도 교육부가 주도적으로 결정하는 현재와 같은 체제하에서 학교 평화교육 거버넌스의 자율성이 확보되기 어렵다. 국가에서 허용하지 않는 평화교육을 하는 것이 불법으로 처벌될 수 있는 현재와 같은 법적 규제는 사회적 재검토의 과정을 거쳐 최소한도로 축소되어야 한다.

셋째, 개발과정에서 핵심적인 역할을 하게 되는 학교 평화교육 전문가 집단에 대한 정부의 상시적인 재정 지원이 필요하다. 현재와 같이 교육과정 개발만을 목적으로 특정 전문가 집단에만 재정지원이 이루어질 경우 정부의 재정적 지원은 정책결정과정에서 정부의 의지를 달성하기 위한 자원으로 악용될 수밖에 없다. 따라서 정부의 재정적 지원은 개별 정책 결정과

관련없이 상시적이고 독립적으로 이루어져야 한다.

학교 평화교육 정책 결정 거버넌스가 효과적으로 운영되기 위해서는 행위 주체들의 참여성이 보장되어야 한다. 기존 연구를 통해 학교 평화교육 정책 결정 과정이 가지는 문제점이 확인되었고 거버넌스의 활성화를 위해 참여성의 제고가 요구되고 있다. 학교 평화교육과 관련된 정책의 결정과정에서 거버넌스의 참여성을 제고하기 위해 다음과 같은 몇 가지 조치들이 필요하다.

첫째, 학교 평화교육 정책 결정 거버넌스의 참여성을 제고하기 위해 개별 행위주체들이(거버넌스 내에서) 학교 평화교육 정책 개발과 관련하여 지속적으로 의견을 개진할 수 있고 이를 수렴할 수 있는 통로가 마련되어야 한다.

둘째, 학교 평화교육 정책 결정 거버넌스의 참여성을 제고하기 위해 관련 행위주체들의 참여가 제도적으로 보장되어야 한다. 현재와 같은 교육과정 개정 과정에서는 개발을 의뢰한 정부 측 입장이나 개발을 위임받은 관련 이익집단의 의견은 비교적 충분히 반영된 반면 상당수의 관련 행위자들이 개발과정에서 의견 개진의 기회를 충분히 갖지 못했음이 확인된바 있다.<sup>111</sup> 학교 평화교육과정이 정부 측의 입장만을 반영하거나 소수 연구자들의 개인적인 관심에 의해 조직된다면 거버넌스의 참여성은 현저하게 저하될 것이다.

기존 연구를 통해 학교 평화교육과 관련된 정책 결정 과정에서 전문가 집단의 부족으로 인해 거버넌스의 전문성이 낮게 나타나는 문제점이 확인되었다. 이에 학교 평화교육과 관련된 정책의 결정과정에서 거버넌스의 전문성을 제고하기 위해 다음과 같은 조치들이 필요하다.

첫째, 학교 평화교육과정 전문가를 양성하기 위한 정부의 지원이 필요하다. 학교 평화교육과정은 국가수준에서 체계적으로 개발된 적도 없고 일반적인 교육과정 개정과정에서 부수적인 지위만을 차지해왔다. 그 결과 학교 평화교육과정 개발과 관련하여 전문적인 의견을 제시할 수 있는 전문가 집단이 부족한 상황이다. 관련 전문가의 부족은 학교 평화교육 거버넌스의 전문성을 크게 저해하는 요인이다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 정부는

---

<sup>111</sup>- 조영달, “교육과정의 정치학 - 제7차 사회과 교육과정 결정의 참여구조,” 『시민교육연구』, 제31집 (2000).

전문가 양성을 위해 적극적인 지원을 해야 한다. 대학이나 연구소 등과 같은 연구 기관뿐만 아니라 관련 시민단체에도 예산 지원을 통해 학교 평화교육 과정 전문가들이 양성될 수 있도록 지원해야 한다.

학교 평화교육과 관련된 정책 결정 거버넌스의 네트워크를 효과적으로 만들기 위해 다음과 같은 조치들이 필요하다.

첫째, 학교평화교육과 관련된 각 영역별 행위자들의 네트워크를 활성화 하는 것이 필요하다. 특히 이익집단이나 시민단체 내부에서 평화교육을 위한 네트워크가 만들어져야 한다. 이들 단체들은 각자 지향하는 이념이나 가치관에 따라 네트워크를 별도로 구성하기 때문에 거버넌스 전체적으로 네트워크의 원활한 운영을 가로막는 걸림돌이 된다. 이러한 문제점들을 해결하기 위해서는 영역별로 평화교육 정책결정을 위한 내부 네트워크를 구축할 수 있도록 정부의 지원이 필요하다. 정부는 재정적 지원 뿐만 아니라 네트워크 구축을 위한 컨설팅 등의 지원책을 통해 영역별 네트워크 구축을 지원할 수 있다.

둘째, 각 영역별 네트워크들이 공동으로 참여하는 전국 단위의 협의회가 필요하다. 전국 규모의 평화교육 정책 결정 협의회의 운영을 통해 학교평화교육에 대한 정책결정이 이루어질 수 있도록 정부의 지원이 필요하다. 전국 규모의 평화교육 네트워크 구축은 학교 평화교육 정책 결정 거버넌스의 네트워크 기능을 획기적으로 강화시킬 수 있을 것이며 이를 통해 학교평화교육과정에 대한 지식이나 정보 및 자원 등이 효과적으로 공유될 수 있을 것이다.

거버넌스의 분권화를 제고하기 위해 다음과 같은 조치들을 제시할 수 있다.

첫째, 학교 평화교육 거버넌스의 활성화를 위해 정부부문의 행위자들의 분권화 수준을 높이는 것이 필요하다. 위계적으로 구성된 정부부문 내에서 단위 학교에서 학교평화교육을 담당하는 교사들은 학교평화교육결정과정에서 어떠한 권한도 별도로 부여받지 못하는 것이 현실이다. 과도한 중앙집권화의 문제는 결국 학교 평화교육의 효과를 저하시키는 주요한 원인이기도 하다.

둘째, 교육분야에 속하지 않은 행위자들에게도 교육과정 개발에 참여할 수 있는 권한을 일정부분 부여하는 것이다. 교육과정 개발이 학교교육을 담당하는 현장교육 전문가들에 의해서만 이루어진다면 평화교육에 대한 사회적 여론이 제대로 반영되지 못할 가능성도 있을 것이다. 이러한 문제점을

해결하기 위해 교육인적자원부가 독점하고 있는 교육과정 개발과 관련된 권한을 최소한으로 축소하고 통일부 등과 같은 관련 정부부처 및 시민단체나 관련 연구자 집단 등에게 일정부분 권한을 나누어 주는 것이 필요하다.

선행 연구를 통해 학교 평화교육 거버넌스가 학교평화교육 정책개발을 위한 효과적인 네트워크를 마련하지 못하였으며 학교평화교육 정책개발을 위한 공적 대화의 장을 충분히 제공하지 못했음을 알 수 있었다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 횡수나 절차만이 강조되는 정책개발과정 대신 공적 대화의 질, 네트워크의 질을 높여 효과와 효율성을 제고할 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

보다 구체적으로는 평화교육 교육과정에 대한 협의기구를 상설화하여 교육과정에 대한 공적 대화를 활성화하고 협의회를 전국 단위로 개최되는 협의회 대신 지역 차원의 혹은 단위학교 차원의 협의회를 수시로 개최하게 하여 네트워크의 질을 높일 수 있다. 또한 정부의 재정적 지원과 교육과정 정책에 대한 정보의 신속한 제공을 통해 네트워크 참여자들이 정부에서 제시한 시한에 관계없이 일상적으로 정기적으로 의견교류를 할 수 있도록 조건을 마련해 주는 것이 필요하다.

## (2) 학교평화교육과정 운영에서의 네트워크 거버넌스 활성화 방안

학교 평화교육 거버넌스의 실태를 개선하고 활성화하기 위해서는 기본적으로 학교 평화교육의 집행과정에 있어 정부의 역할이 대폭 축소되어야 한다. 이를 위해 “학교 평화교육과정 위원회”의 구성을 제안하였다. “학교 평화교육과정 위원회”의 구성이 총론적인 차원에서의 활성화 방안이라면 각론 수준에서는 다음과 같이 학교 평화교육 정책 집행 거버넌스의 각 부문별 활성화 방안을 제시하는 것이 필요하다.

학교 평화교육과 관련된 정책의 집행과정에서 거버넌스의 자율성을 제고하기 위해 다음과 같은 몇 가지 조치를 취해야 한다.

첫째, 형식적으로는 정부부문에 속한 공무원인 개별 교사들에게 보다 많은 자율성이 주어져야 한다. 공무원으로서의 신분만을 강조하여 국가수준의 교육과정을 무조건 준수하도록 요구할 것이 아니라 교사들의 전문성을 인정하고 교사들은 사회적으로 합의된 수준의 교육과정을 자신이 속한 교육적 상황에 맞도록 미시적인 차원에서 재구성하여 가르칠 수 있도록 자율

성을 부여해야 할 것이다.

학교 평화교육 정책 집행 거버넌스의 참여성을 제고하기 위해서는 정부가 나서서 이익집단/시민단체/언론 등의 학교 평화교육 거버넌스 관련 행위자들이 학교 평화교육에 대해 지속적으로 의견을 개진하고 직간접적인 지원을 할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다. 나아가 행위자들이 학교 현장에서 직접적으로 평화교육을 실천할 수 있는 방안도 필요하다. 이를 위해서는 ‘학교 평화교육 운영 협의회(가칭)’ 등의 협의 기구를 조직하여 관련 행위자들의 의견을 상시적으로 수렴하고 학교 평화교육을 위한 지원책을 마련하도록 한다. 또한 협의기구 소속의 전문 강사진을 보유하여 평화교육을 위한 인력을 필요로 하는 학교에 파견할 수도 있다. 개별 시민단체나 연구자들이 직접 학교 현장을 섭외하고 평화교육을 하기에는 어려움이 있지만 이와 같은 협의기구를 통해 참여성이 증진될 수 있는 것이다.

전문성을 확보하기 위해 거버넌스에 참여한 행위 주체들이 네트워크를 통해 각자 보유하고 있는 평화교육과 관련된 전문적인 지식이나 교육방법 등을 상호교류하고 종합할 수 있도록 제도적인 장치를 마련하는 것이 필요하다. ‘(가칭)학교 평화교육 운영 협의회’ 등과 같은 전국적 규모의 협의기구를 통해 각각의 행위주체들이 가지고 있는 전문성을 최대한 발휘할 수 있도록 지원할 수 있다. 협의회는 활성화될 통하여 학교평화교육과 관련된 수업자료의 개발, 교사 연수 등이 가능하게 될 것이며 이를 토대로 학교 현장에서 평화교육활동을 수행할 수 있는 전문 강사 교육까지도 가능할 것이다.

학교 평화교육과 관련된 정책 집행 거버넌스의 네트워크를 효과적으로 만들기 위해 다음과 같은 조치들이 필요하다.

첫째, 학교평화교육과 관련된 전국적인 규모의 네트워크가 필요하다. 학교 평화교육과 관련된 사회적 관심은 다양한 영역에서 나타나고 있지만 이들 간의 교류는 거의 없고 각각의 집단이나 단체 별로 관심을 가질 뿐이다. 정부 내에서도 부처에 따라 관심이 다른 형태로 나타나기 때문에 네트워크가 활성화되지 못한 측면이 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 전국 규모에서 각 영역의 행위자들을 포괄할 수 있는 네트워크가 구축될 수 있도록 정부의 지원이 필요하다. 정부는 재정적 지원 뿐만 아니라 네트워크 구축을 위한 컨설팅, 정보교류 등의 지원책을 통해 전국 규모의 학교 평화교육 네트워크 구축을 지원할 수 있다.

둘째, 학교 평화교육과 관련된 지역 단위의 협의회가 필요하다. 실제 단위 학교에서 평화교육을 수행하기 위해 필요한 물적 인적 자원을 전국 규모의 중앙 협의회에서 배분하는 것은 무리이기 때문이다. 지역 단위로 전문 강사와 지역 특성에 맞는 수업자료들을 확보하고 학교 현장에서 평화교육을 실시할 수 있도록 정부의 지원이 필요하다.

분권화는 학교 평화교육 정책 집행 거버넌스의 활성화를 위해 꼭 필요한 과정이다. 분권화를 강화하기 위해 다음과 같은 방안이 요구된다.

첫째, 중앙에 집중되어 있는 학교평화교육 실천을 위한 행정적 권한을 지역 교육청이나 단위 학교 차원에 위임하는 것이다. 지역교육청은 지역 사회의 관련 행위자들과 협의회를 구성하여 책임의식을 가지고 지역내 학교평화교육을 위한 실천방안을 마련할 수 있는 권한을 가질 수 있어야 한다. 또한 단위 학교에서도 관련 교사들을 중심으로 협의기구를 구성하고 교육방안을 마련할 수 있는 권한을 부여한다면 거버넌스의 분권화 정도는 향상될 것이다.

둘째, 학교평화교육 실천에 있어 분권화의 정도를 높이기 위해서는 정부 부문에서는 교육부에 집중되어 있는 의사결정 권한을 최소한으로 축소하고 통일부 등과 같은 관련 정부부처 및 시민단체나 관련 연구자 집단 등에게 일정부분 권한을 나누어 주거나 이들로 구성된 자문기구에서 심의를 받게 하는 것 등의 절차를 제시하는 것이 필요하다.

학교 평화교육 거버넌스의 효과와 효율성을 제고하기 위하여 행위자들이 상호 유기적으로 연결되고 서로 간에 원활한 조정이 이루어질 수 있어야 한다. 이를 위해 다음과 같은 방안들이 필요하다.

첫째, 행위자들 내부의 혹은 행위자들 간의 네트워크가 잘 관리되어야 한다. 학교 평화교육 관련 네트워크의 조직뿐만 아니라 운영과정에서도 정부의 적극적인 지원이 필요하다. 단순한 재정적 지원 차원이 아니라 전문인력의 상호교류나 정부 정책 집행과정에서의 유기적인 연계 등이 필요하다.

둘째, 행위자들 간의 갈등 조정을 위한 일반 규칙들이 체계적으로 제시되어야 한다. 학교 평화교육 집행과정에서 거버넌스의 효과 및 효율성 제고를 위해서는 행위자들 간의 이해관계나 가치관의 충돌로 인해 갈등 상황이 발생하는 경우 적용할 수 있는 규칙이 필요하기 때문이다.

### (3) 학교평화교육과정 평가에서의 네트워크 거버넌스 활성화

(가) 제도적 접근: ‘(가칭)평화교육과정 평가연구 및 협의체’ 구성

본 연구에서는 ‘평화교육과정 평가연구 및 협의체’를 구성할 것을 제안하고자 하다. 이 기구는 어떤 독립기구로 신설하기보다는 기존 평가기관의 조직과 업무를 최대한 활용하면서 구성하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 국가수준에서 교육과정 정책에 대한 평가를 수행하는 대표적인 기관은 바로 한국교육과정평가원이다. 한국교육과정평가원은 교육과정, 교수학습, 교육평가에 이르는 공교육 전반에 대한 지속적인 연구를 위해서 출범한 정부출연연구기관으로서 그동안 교육과정 분석 및 평가관련 연구를 지속적으로 수행해 왔다. 따라서, ‘평화교육과정 평가연구 및 협의체’는 한국교육과정평가원 산하에 두며 교육과정 평가 업무 전반을 관할하는 기구 아래 한 분과 형태로 두는 것을 고려해 볼 수 있다.

(나) 거버넌스 부문별 접근

먼저 정부 부문의 평가의 자율성 제고 방안은 중앙부처 및 연구기관과 지역교육청 수준으로 나누어 볼 필요가 있다.

학교평화교육과정의 결정 및 집행에 대한 정부 부문의 평가는 주로 교육부, 통일부 등과 같은 중앙행정부처와 정부출연연구기관인 한국교육과정평가원을 통해 이루어져 왔다. 교육부를 중심으로 하는 중앙행정부처는 학교평화교육과정의 입안, 결정, 실행 및 평가에 이르기까지의 전과정을 사실상 주도하고 있기 때문에 대체로 높은 수준의 자율성을 보이고 있다고 할 수 있다. 중앙정부 차원의 자율성을 보다 높이기 위해서는 평가 업무만이 아니라 평가 권한을 정부출연 연구기관인 한국교육과정평가원에 보다 많이 위임하는 노력이 필요하다.

다른 한편으로는, 광역시·도 교육청과 하위 지역교육청 수준에서의 학교평화교육과정 평가를 강화할 필요가 있다. 광역시·도교육청은 지역교육에 있어서 지방정부와 같은 위상을 가지고 있으면서도, 평화교육과정 실행 및 평가에 있어서 사실상 중앙정부의 의사결정에 많은 영향을 받고 있고, 그러한 관계는 하위 지역교육청 수준에서도 마찬가지이다. 그런데 학교평화교육과정의 실행은 예를 들어, 강원도 지역과 수도권 지역에서 그 지역의 특성

에 따라 다소 다르게 나타날 수도 있다. 따라서 그에 대한 평가도 지역의 맥락을 고려하여 하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 광역시·도교육청 및 지역교육청의 학교평화교육과정 평가 권한을 보다 강화시킬 필요가 있다. 이는 더 나아가 단위학교 수준에서의 평가도 활성화하는 길이 될 수 있다.

이익집단(대학, 연구소 등)의 학교평화교육과정 평가의 자율성 제고를 위해서는 관련 학회에서의 평가 작업을 활성화할 필요가 있다. 특히 평화교육과 직간접적으로 관련있는 대학 및 관련 학과(정치학과, 북한학과, 사범대, 교대 등) 중심으로 운영되는 학회의 학술대회나 학회지를 통해 대학이나 연구소 중심으로 수행한 평가 결과를 발표하여 그 결과를 공유하는 방법을 생각해 볼 수 있다.

한편, 학교평화교육과정 평가의 주체로서 교사들의 역할을 고려해야 할 필요가 있다. 전국사회교사모임이나 전국도덕교사모임과 같은 교사단체들의 활동을 활성화하는 것도 자율성 제고에 긍정적인 영향을 줄 수 있다. 이러한 단체들의 활동은 교육부나 교육청과는 독립되어 있으므로 그 평가에 있어서도 상대적으로 자유로울 수 있다. 이러한 기반을 최대한 활용하여 이들 단체들에게 해당 교과 및 교과의 활동과 관련한 학교평화교육과정에 대한 평가를 의뢰한다면, 보다 타당성높은 결과가 나올 수 있을 것이다.

시민단체는 학교평화교육부문 평가와 관련하여 대체로 높은 수준의 자율성을 갖는다고 할 수 있다. 학교평화교육과는 별도로 진행되는 평화교육 프로그램을 보유하고 있기 때문에 상대적으로 엄격한 잣대를 통해 학교평화교육에 대한 평가를 내릴 수 있다는 장점이 있다. 따라서, 시민단체에서 개발한 독자적인 평화교육프로그램과 공식적인 학교평화교육과정의 비교 연구를 지속적으로 수행하고 그 결과를 발표함으로써 학교평화교육과정의 개선에 도움을 줄 수 있을 것으로 기대된다.

정부는 학교 평화교육과정을 평가하는 제도적 주체이다. 따라서 정부 차원의 참여는 근본적으로 높을 수밖에 없다. 본 연구에서 제안하고자 하는 것은 학교평화교육과정 평가에 대한 정부의 ‘참여도’ 그 자체보다는 ‘참여의 폭’을 넓힐 필요가 있다는 것이다. 앞서 자율성 제고 방안에서도 언급했듯이, 기존에 중앙정부나 정부출연 연구기관 중심의 평가를 넘어, 지역교육청 수준 및 단위학교 수준의 평가를 활성화하는 것이 그 방법이 될 수 있다.

이익집단의 참여 제고를 위해서는 앞서 제안한 한국교육과정평가원 산하 학교평화교육과정 연구 및 평가협의체에 대학 및 연구소의 구성원들이 정기적, 제도적으로 참여하도록 보장하는 방법을 제안할 수 있다. 여기에는 특히 교대나 사범대 교수와 같은 교과교육 전공자뿐 아니라, 정치학, 북한학, 국제관계 등 내용학을 전공한 교수들의 참여도 확대할 필요가 있다. 마찬가지로 현장 교사들을 교과별, 학교급별로 평가협의체에 참여하도록 하는 것도 고려해 볼 필요가 있다.

시민단체가 기획 및 실행하고 있는 독자적인 평화교육 프로그램은 학교 평화교육과정에 대한 대안적, 보완적, 반성적 결과물에 해당한다. 이렇게 본다면, 시민단체들의 평화교육 프로그램 운영은 학교평화교육에 대한 ‘비공식적’ 평가의 기능을 하는 것으로 해석할 수 있다. 시민단체의 평화교육 프로그램이 존재한다는 것 자체가 학교평화교육에 대한 그 나름의 어떤 평가를 내포한다고 할 수 있는 것이다. 따라서 시민단체에서는 학교평화교육에 대한 공식적인 평가와 아울러 그와 같은 독자적인 평화교육 활동의 활성화를 통해 간접적인 성격의 평가에 참여할 수 있다.

언론은 학교평화교육 개발에는 거의 참여하지 못하지만, 평가에는 상당 부분 입장 표명을 하고 있으며 참여의 길도 적지 않게 열려 있다. 언론사의 입장에 따라 학교평화교육 평가관련 팀을 구성하여 직접 평가하는 방법도 물론 있다. 또한, 중앙정부 및 지역교육청, 학회, 교사모임, 시민단체 등에서 다양한 방향과 모습을 가지고 학교평화교육과정에 대해 평가한 결과를 언론이 객관적으로, 그리고 충실하게 보도하는 것도 평가에 참여하는 또다른 방법이 될 수 있다.

정부 차원에서 학교평화교육 평가의 전문성을 높이기 위해서는 장기적으로는 해당 분야의 평가전문가를 양성할 필요가 있으며 단기적으로는 이익집단이나 시민단체 등에서 활동하고 있는 외부 전문가의 참여를 활성화하는 방식으로 보완할 수 있다. 지역 차원에서는 광역시·도 교육청과 지역교육청 관내에서의 관련교과교사 및 평화교육 담당교사 연수를 통해 학교평화교육 평가의 전문성을 제고할 수 있을 것이다.

이익집단 중 대학에서는 대학원 강좌 및 협동연구를 통해 학교평화교육에 대한 평가 전문성을 제고할 수 있다. 최근 교대나 사범대 등에서는 학교평화교육 관련 강좌를 수강하는 교사들과, 강좌를 개설한 교수가 한 팀이

되어 학교평화교육 실시현장을 방문하고 수업을 관찰하여 그것을 분석하고 평가하는 사례가 늘고 있다. 또한, 대학에서는 교사를 대상으로 그와 같은 연구결과를 주제로 하여 1급정교사 연수나 교과직무 연수의 일부 과목을 구성하고 있다. 이러한 노력을 더욱 활성화함으로써 학교평화교육과정 분석 및 평가의 전문가적 관점, 내용, 방법, 절차 등이 보다 널리 공유될 수 있을 것이다.

시민단체는 평화교육 일반에 대한 평가 관점과 내용, 방법, 프로그램 등을 확보하고 있는데 그러한 보편적인 기준을 보다 세련화하고 그것을 정부, 교육청, 대학, 교사단체 등에게 제공하고 공유하는 노력을 통해 그에 대한 반대급부로서의 전문성 향상을 도모할 수 있다. 이것은 시민단체의 평화교육 평가관련 의견에 대해 학교평화교육 입안, 개발 및 실행 주체들(정부, 단위학교, 교사 등)이 반응하고 피드백이 반복되는 과정을 전제하고 있다. 한편, 언론은 학교평화교육과 관련한 외부 전문가들의 관점을 기획보도하는 등의 방법과 함께, 학교평화교육 운영실태에 대한 현장밀착형 취재를 통해 그에 대한 분석과 평가를 제공할 수 있으며 이를 통해 실질적인 전문성을 높일 수 있을 것이다.

정부는 학교평화교육에 대한 평가에 있어서 이익집단, 시민단체, 언론 등 외부 전문가들과의 연대는 물론이고 지역교육청, 교사단체 등과의 협력을 더욱 활성화할 필요가 있다. 이것은 평가의 객관성과 신뢰성을 높이고 보다 다양한 의견을 수렴하는 데 있어서도 필수적으로 요청된다. 네트워크의 폭을 보다 넓히기 위해서는 중앙정부 차원의 학교평화교육 평가 과제만이 아니라, 지역교육청이 주관하는 평가 작업도 병행하는 것이 바람직하다. 그래야만 특정 지역을 중심으로 활동하는 평화교육 전문가들을 발굴하고 그들의 네트워크가 견고하게 구성될 수 있다.

이익집단의 경우는 정부나 연구소, 교육청과의 연대만이 아니라, 대학 내, 교사 내, 그리고 대학과 교사의 네트워크 확대를 고려해 볼 수 있다. 앞서 학교평화교육 평가협의체 구성에서도 언급했듯이, 대학교수의 협력은 교과교육학(예를 들어, 사회과교육, 도덕과교육) 및 교육과정 전공자와 교과내용학(철학, 법학, 사회학, 정치학, 국제관계학, 북한학 등) 전공자 사이의 교류 및 연대가 보다 활성화될 필요가 있다. 학교평화교육을 주제로 하여 관련 학회들이 공동으로 학술대회를 열거나 교차발표 등을 하는 등의 방법을 고

려해 볼 수 있다.

또한, 교사 내부에서도 네트워크 활성화를 위해 노력할 필요가 있다. 사회과 교사와 도덕과 교사, 초등교사와 중등교사 등이 학교평화교육 전반에 대한 공동연구, 공동평가를 함으로써 기존에 특정 교과나 특정 학교급에 해당하는 교사들로만 이루어졌던 분석 및 평가 작업을 보다 거시적으로 수행할 수 있을 것이다. 이것은 학교평화교육 전체의 일관성과 유기적 구조에 대해 반성하고 개선하는 데 크게 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

마지막으로, 대학교수와 현장교사 간의 학교평화교육 평가관련 네트워크를 강화하기 위해 공동연구를 할 필요가 있다. 현행 교과서에서 담고 있는 학교평화교육 내용, 혹은 현장교사 소속 학교의 평화교육관련(교과의) 활동, 혹은 대학교수와 현장교사가 공동으로 개발한 프로그램 등에 대해 대학교수와 현장교사가 공동으로 평가하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이같은 작업을 통해 평가의 이론적 측면과 실체가 보다 조화를 이룰 수 있을 것으로 기대된다.

시민단체의 학교평화교육 평가 관련 네트워크 활성화를 위해서는 시민단체의 평화교육 전문가의 활동영역을 제도권 안으로까지 넓힐 필요가 있다. 시민단체가 처음부터 주도하여 학교평화교육에 대한 평가 작업을 진행하는 경우는 흔치 않으므로 정부나 이익집단이 주도하는 학교평화교육 평가에 외부 패널이나 검토진 등으로 포함시킬 수 있을 것이다. 또한, 교육과정을 개정할 때 그동안 주로 대학교수나 현장교사들이 연구진을 구성하였는데, 앞으로는 관련분야의 시민단체 전문가들을 공청회나 연구진 회의 등에 발표자, 토론자, 참관인 등의 자격으로 참여시키는 방법도 고려해 볼 수 있다.

언론의 경우에 학교평화교육 평가와 관련하여 언론계 내의 네트워크 정도는 그리 높지 않다고 볼 수 있다. 그러한 평가 작업은 각 언론사의 정치적 성향에 따라 이미 상당부분 결정되어 있는 측면이 있어서 대체로 독자적으로 실시하는 편이다. 따라서 이 분야에서는 언론계 밖에 있는 다른 영역의 전문가들과의 접촉을 활발히 진행할 필요가 있다.

향후 학교평화교육 평가에 있어서는 지역교육청, 단위학교, 개별 교사의 평가 관련 목소리들을 보다 많이 보장하고 보다 많이 담아낼 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서는 특정 교과나 표준화된 학교평화교육 프로그램 등에 너무 의존하기보다는 각 지역과 학교급의 특성에 맞게 개발된 대안적인 프

로그래를 학교에 적용하고 평가하는 노력을 중앙정부가 적극 장려하도록 하는 노력이 선행되어야 한다.

이익집단의 경우 교수와 교사를 나누어 살펴볼 때, 교수나 교사 각각의 영역에서는 학교평화교육 평가와 관련한 분권화가 어느 정도 이루어져 있는 측면이 있다. 특히 교수의 분권화 정도는 교육부 및 교육청의 감독 하에 있는 교사의 그것에 비해 상대적으로 높은 편이라고 할 수 있다. 그런데 교수와 교사를 동시에 놓고 보면, 어느 정도의 위계도 발견할 수 있다. 즉, 학교평화교육 실시의 주체는 교사이지만, 그에 대한 평가 작업에는 주로 교수가, 혹은 교수와 교사가 공동으로 참여하고 있는 경우가 많은 것이다. 이 경우 평가받는 주체와 평가하는 주체가 수평적이라고 보기는 어렵다. 따라서, 교수와 교사가 공동으로 연구하는 경우, 평가의 주체에 교수와 교사가 모두 참여하는 방향으로 나아갈 필요가 있다.

평화교육에 관계되는 시민단체들이 모두 중앙과 지부의 관계를 형성하고 있는 것이 아니므로 분권화 확대 방안을 일괄적으로 논의하기는 어렵다. 다만, 앞서 지역교육청의 권한을 강화함으로써 자율성과 분권화, 참여도를 증진시킬 수 있다고 했던 바와 같이, 시민단체 영역에서도 지역에 기반하여 그것을 중심으로 활동하는 단체의 경우에 특정 지역이나 환경적 맥락과 특수성을 고려하여 학교평화교육에 대한 평가를 시도하는 방향으로 분권화 확대를 도모해 볼 수 있다. 언론 역시 중앙과 지부의 구조를 가지고 있고 그 관계가 대체로 위계적이며 학교평화교육에 대한 언론의 평가는 사실상 중앙이 전담하고 있는 실정이지만 지역면, 지역방송시간 등을 활용하여 특정 지역, 특정 학교, 특정 환경에서 실행되는 학교평화교육에 대하여 사례 중심의 평가를 실시하는 방법 등은 고려해 볼 만하다.

정부의 학교평화교육에 대한 평가 작업은 대북정책 및 향후 교육과정 개정과 밀접한 관련이 있다는 점을 주지하고, 평가를 위한 정부 안팎의 전문가들과의 네트워크 형성 및 공적 대화의 장을 널리 제공해야 한다. 그것은 정부 혹은 정부출연연구기관이 주관하는 공청회, 워크숍, 보고서 발표회 등의 형식으로 나타날 수 있다. 또한, 위에서 자율성, 참여성, 전문성, 분권화, 네트워크 활성화 방안으로 제시한 사항들을 충실히 이행하는 것도 효과와 효율성을 높이는 데 직접적인 영향을 줄 수 있다. 그리고 어떤 보편적이고 일반적인 방침만 제시하기보다는, 학교평화교육과 관련한 보다 맥락적이고

구체적인 사례들에 좀더 눈과 귀를 기울이는 것도 의미있는 노력이 될 수 있을 것으로 보인다.

이익집단의 경우, 다양한 인력풀이나 재정은 정부에 비해 부족한 편이므로 정부기관과의 네트워크, 교사단체와 시민단체와의 협력체계 구축 등을 통하여 그러한 부분을 보완할 수 있다. 특히 다양한 전공배경을 가진 이익집단 내의 연구인력과 시민단체 및 교사단체의 연구 및 실행인력 사이의 적절한 역할분담이 이루어진다면, 학교평화교육 평가의 효과와 효율성 제고에 기여할 수 있을 것이다. 언론 역시 학교평화교육에 대한 평가와 관련된 사안을 합리적이고 공정한 방식으로 보도함으로써, 그리고 전문가 및 일반인의 공적 담론의 장을 제공함으로써 건전한 여론을 조성하는 노력을 기울일 필요가 있다. 그러한 노력은 곧 학교평화교육 거버넌스의 성공에 큰 영향을 미칠 수 있는 사회적 배경과 자원의 수준을 한 차원 끌어올리는 계기가 될 것으로 보인다.

### 3. 공공사회교육 평화교육 거버넌스 활성화 방안

공공사회교육 평화교육 거버넌스 활성화 방안은 크게 세 가지 부분으로 구성되어 있다. 첫 번째 장에서는 공공사회교육 평화교육 거버넌스에 관한 이론적 논의와 실태를 짧게 개괄할 것이다. 두 번째 장에서는 세 가지 요소를 중심으로 현재 한국의 공공사회교육 차원 평화교육 거버넌스의 거시적 방향성을 제시하고자 한다. 세 가지 거시적 방향성은 평화와 평화교육담론의 활성화, 메타거버넌스의 활성화, 그리고 좁은 세상 네트워크 활성화 방안으로 압축된다. 이 과정에서 공공사회교육 평화교육 거버넌스에 있어 상당히 큰 시사성을 보여주는 독일 정치교육센터 사례가 다루어질 것이다. 마지막으로 세 번째 장에서는 지난 해 평화교육 거버넌스의 여섯 가지 평가 지표에 근거한 현재 공공사회교육 평화교육 거버넌스의 문제점을 진단하고 다시금 여섯 가지 요소를 중심으로 하는 구체적인 활성화 방안을 논의하고자 한다.

## 가. 공공사회교육 평화교육 거버넌스의 이론적 논의

### (1) 공공사회교육 차원의 평화교육체제

현재 공공사회교육 차원의 평화교육 체제는 중앙, 시도 및 지방자치단체를 대표하는 다섯 가지 차원으로 이루어져 있다: ① 통일부 통일교육심의위원회, ② 통일원 소속의 통일교육원, ③ 민주평화통일자문회의와 ④ 공무원교육원, ⑤ 기초자치단체.

① 통일교육심의위원회: 중앙정부 차원에서 이루어지고 있는 평화교육에서 통일부 통일교육심의위원회는 통일교육정책을 심의·의결하는 최고 중앙기구이지만 기구의 성격 상 거버넌스로 규정하기는 힘들다.

② 통일교육원: 실질적인 사회통일교육과 학교통일교육을 집행하고 있는 기구이며 통일교육을 담당할 뿐만 아니라 통일교육 전문인력을 양성하고 통일교육기관 및 단체들을 지도·지원하는 기능을 수행한다.

③ 민주평화통일자문회의: 민주평화통일자문회의는 대통령의 통일정책 전반에 대한 자문·건의 기능을 수행하는 헌법기관이다. 자문·건의 기능 이외에 시군구 지역협의회에서 운영하는 ‘통일시대 시민교실’을 중심으로 통일·평화와 관련한 교육을 실시하고 있다.

④ 공무원교육원: 중앙공무원교육원과 지방공무원교육원은 전통적인 정선·소양교육의 일부 교과목으로서 통일교육을 실시하고 있다. 그러나 해당교육의 중점은 북한에 대한 이해와 통일정책에 놓여져 있으며 평화교육으로 특화된 형태는 발견되지 않는다.

⑤ 기초자치단체: 기초지방자치단체는 주민자치센터, 시민(자치)대학, 문화원 및 문화예술기관, 도서관, 노인·여성·청소년을 위한 시설, 사회복지시설 등을 중심으로 시민교육을 제공하고 있다. 그러나 통일·평화와 관련한 주제를 독립적으로 선정하여 제공하지는 않고 있다.

### (2) 평화교육 거버넌스의 세 가지 실천 영역

평화교육 거버넌스는 크게 ① 통일부의 위임으로 지역통일교육을 대행하고 있는 지역통일교육센터, ② 민주평화통일자문회의에서 개최되고 있는 통일시대 시민교실, ③ 교육인적자원부 산하에서 구성된 평생학습도시 등으로 요약되었다.

### (3) 평화교육 거버넌스 평가

여섯 가지 평가지침에 근거한 평가에서 현재의 평화교육은 정부차원과 지역차원이라는 두 가지 차원에서 상이한 평가를 받은 것으로 나타난다. 정부의 평화교육은 자율성, 네트워크, 분권화 및 효율성의 네 가지 측면에서는 상당히 미흡한 상황이며 전문성과 참여성이라는 두 가지 지표에서만 비교적 높은 수준을 나타내고 있다. 반면 지역 차원에서의 평화교육은 전문성과 참여성 외에도 자율성과 분권화, 그리고 효율성의 측면에서도 상당히 긍정적인 평가를 받았다.

따라서 현재 평화교육의 가장 커다란 취약점은 평화교육 행위자로서의 정부의 기능과 역할에 놓여 있다고 할 수 있다. 동시에 향후 평화교육 거버넌스의 발전 가능성은 지역 차원에서 이미 형성·운영되고 있는 평화교육 거버넌스를 어떻게 확대·활용할 수 있는가라는 데서 찾아질 수 있다. 또한 중요한 문제점으로 지적되고 있는 것은 정부나 지역 차원에서 전반적으로 평화교육은 극히 주변부적인 하위이슈로 다루어지고 있을 뿐, 독립적이고 포괄적인 프로그램을 통해 다루어지고 있지 않다는 점이다.

#### 나. 공공사회교육 평화교육 거버넌스 활성화를 위한 과제

공공사회교육 차원에서의 평화교육 거버넌스는 위에서 고찰한 바와 같이 여러 가지 측면에서 아직도 상당한 취약점을 갖고 있다. 이하에서는 공공사회교육 평화교육 거버넌스의 거시적 문제점으로서 세 가지 점에서의 개선과 활성화 방향을 집중적으로 논의하고자 한다.

첫 번째는 평화이슈의 담론화문제이다. 평화교육이라는 이슈는 현재까지 광범위하고 거시적인 범주를 포괄하는 독립적 이슈로 성장하지 못하였고 통일이슈의 하위이슈로 주변부적으로 다루어지고 있다. 따라서 평화교육은 극히 파편적이고 상호 연관성 없이 통일 또는 안보관련 주제의 연관이슈로 다루어진다. 이는 평화 이슈가 지구 시민사회의 주요 이슈로 성장하고 있는 세계적인 경향성을 반영하고 있지 못할 뿐더러 한국 내 평화 담론의 확대와 성장 역시 포용하고 있지 못하다. 따라서 평화교육 담론을 어떻게 활성화할 것인가라는 문제가 개선방안의 주요 주제로 거론되어야 할 것이다.

두 번째는 특히 정부 평화교육의 취약성을 어떻게 바라보아야 할 것인가

라는 문제이다. 지구화의 진전, 초국적 거버넌스의 등장과 국민국가의 이완이라는 제 현상에 당면하여 이제 국가는 더 이상 중요한 기능을 담당하지 않는다는 주장이 제기되고 있다. 반면 네트워크의 복잡화와 파편화 현상이 강해지면 강해질수록 네트워크 단위 간의 의사소통과 연계를 조정하고 형성할 수 있는 거시적 차원의 조절기제가 오히려 중요해진다는 주장 또한 강하다. 본 글에서는 국가의 조절과 네트워크 조정기능을 강조하는 메타 거버넌스 이론에 근거하여 평화교육 거버넌스에서 왜 정부의 기능이 보다 강화되어야 하는가를 살펴보고자 한다.

세 번째는 현재 현존하고 있는, 그리고 생성되고 있는 하위체계에서의 다양한 평화교육 네트워크 단위를 어떻게 하면 효율적으로 연계시킬 수 있는가에 대한 문제이다. 보고는 ‘좁은 세상 네트워크 이론’에 근거하여 복잡하고 무질서하게 형성되고 있는 네트워크 내부의 지역적 클러스터 육성을 유도할 수 있다고 본다. ‘좁은 세상 네트워크’는 자율성과 분권화를 유지하면서도 극단적인 무작위 네트워크와는 달리 효율적이고 협조적인 상호 의사소통을 가능하게 한다.

### (1) 평화교육 담론의 형성과 공공사회교육 영역으로의 확대

현재 공공사회교육 평화교육 거버넌스의 가장 큰 약점은 거시적이고 포괄적인 평화 담론이 아직 성숙되고 있지 못하다는 점에 있다. 특히 공공사회교육 영역은 학교 교육 대상으로 포괄되지 못하는 광범위한 시민층을 대상으로 하고 있다는 측면에서 평화담론이 공공사회교육 영역으로 확대될 경우 그 사회적 파급력은 상당히 크다고 할 수 있다. 한국의 공공사회교육 평화교육 거버넌스는 다양한 국제적 담론과의 연계, 그리고 한국 내의 평화교육 담론의 현재적 성과 등을 바탕으로 본격적으로 형성되어야 할 시점이다.

### (2) 국가의 메타거버넌스 기능 강화

평화교육 실태에 대한 평가에 근거하여 볼 때 기존 평화교육이 갖고 있는 구조적·제도적 문제점과 한계를 극복하기 위해서는 국가 기능의 강화에 대한 보다 심도 있는 고민이 필요하다.

이러한 점에서 역시 독일 연방 정치교육센터는 시사점을 갖는다. 독일연

방 정치교육센터의 조직구조는 독일의 평화교육이 60년대부터 활발하게 전개된 자율적이고 독립적인 시민운동을 배경으로 하고 있으면서도 활발한 국가조정기능과 결합되어 진행되고 있음을 보여준다. 즉, 정치교육연방기구는 공공사회교육 차원에서의 정치교육 전반을 조정하는 메타거버넌스의 기능을 수행하는 것이다. 국가의 메타적 조정기능은 다음과 같은 다양한 형태로 표출될 수 있을 것이다.

(가) 각 단위의 역할과 기능 재설정, 이들 간의 연계방식 개발, 새로운 단위들의 개발 및 지원

현재 공공사회교육 차원에서의 평화교육의 주체는 정부차원과 지방차원으로 이분화되어 있으며 양자 간의 의사소통구조는 제대로 작동하지 못하고 있다. 또한 정부 차원에서의 평화교육은 크게 통일부 통일교육심의위원회, 통일원 소속의 통일교육원, 민주평화통일자문회의와 중앙의 공무원교육원 등이 담당하고 있으나 이들 기구들의 기능 역시 부분적으로는 중첩되거나 부분적으로는 상호 단절되어 진행된다. 따라서 현재 기구들의 기능과 역할을 재설정하고 연계방식을 개발하는 것이 시급하다.

(나) 각 단위들에 대한 예산 등 자원의 지원

메타거버넌스는 전통적인 방식대로 위계적이고 직접적으로 개입하기보다는 자율적이고 독립적인 거버넌스 단위들에 대한 재정적 지원을 통하여 간접적인 조정과 규제기능을 수행할 수 있을 것이다. 예를 들어 위에 언급한 바와 같은 통일·평화교육센터는 전국의 중앙·지방 차원에서의 자율적인 평화교육 거버넌스 단위들의 재정지원을 중·장기적으로 관리하는 것을 주요 업무로 설정할 수 있다.

(다) 각 단위들이 전체적 목적을 의식하고, 추진할 수 있도록 정보와 지식을 제공

메타거버넌스는 이렇게 주변부적인 평화이슈를 담론화하고 그 안에서 공통의 동의를 찾아내는 작업을 주도해야 할 것이다. 이 과정에서 남북관계, 국제관계, 북핵문제, 안보문제, 사회적 폭력 문제 등 다양한 차원에서의 폭

력에 대한 정보와 인식을 확산하는 것이 중요하다.

(라) 각 이슈 영역 간 집합적 피드백 구축, 기능적 연계와 물적 상호  
의존을 위한 학습과정 강화

통일 이슈와 평화 이슈는 현재 그 밀접한 상호관계에도 불구하고 반공 및 안보이슈에 압도되거나 정치노선 간의 대립 때문에 활발히 논의·토론되고 있지 못하다. 이러한 현상은 평화이슈에서뿐 아니라 통일이슈에 있어서도 역시 한국사회에 아직 합의와 동의가 존재하지 않고 있음을 반영한다. 통일·평화교육센터는 각 이슈 영역 간의 집합적 피드백을 구축하고 학습과정을 강화할 수 있을 것이다.

(마) 각 단위들의 다양한 목적, 다양한 시공차원, 다양한 행위들의  
일관성 부여 기능

거버넌스의 특징과 장점은 그 자율성과 개방성에 있다. 그러나 거버넌스의 자율성과 개방성이 증대하면 할수록 이러한 거버넌스 단위들 간의 연계와 의사소통구조의 형성을 통하여 다양한 목적과 다양한 주체들간의 일관성을 형성하는 것이 보다 더 중요해진다. 메타거버넌스는 담론의 형성과 연계구조의 제도화, 그리고 재정지원 등의 간접적 개입을 통하여 개별 단위들의 다양성에 일정한 질서를 부여할 수 있다. 통일·평화교육센터의 주관하에 개최되는 정기적인 토론회와 세미나는 이러한 연계와 의사소통구조의 형성에 기여할 수 있는 구체적인 방안이다.

(바) 거버넌스 파트너들에 대한 규제기능

메타거버넌스는 거버넌스 파트너들에 대한 규제기능을 갖는다. 그러나 이 규제는 전통적인 국가의 위계적이고 직접적인 규제의 성격보다는 간접적인 개입의 형태로 이루어진다. 메타거버넌스를 통한 간접적 규제는 예를 들어 통일·평화교육센터에서 중·장기적인 재정지원프로그램을 구성하고 그 프로그램에 지원·참여하는 단위조직들의 활동목적, 활동방식, 활동성과 등을 평가·규제하는 방식을 통해 이루어질 수 있다. 프로그램참여 조직들은 장기적인 활동을 위하여 중·장기적으로 통합되어야 하지만 정기적인 재정

지원프로그램의 검토를 통하여 항상적으로 관리될 필요가 있다.

#### (사) 각 정책 단위들을 묶는 대화의 중심 기능

메타 거버넌스는 개별적으로 움직이는 단위들간의 의사소통구조를 제도화하고 효과적으로 운영할 수 있다. 평화교육거버넌스의 주요 활동 주체들간의 의사소통구조를 제도화하기 위하여 각 기구들의 파견대표자들이 참석하는 연석회의 및 공동의 세미나 등을 정기적으로 조직하는 것이 한 방안이다. 이 정기 세미나에서는 각 기구들이 독자적인 프로그램을 수행하는 과정에서 발생하는 내용적·제도적·물질적 문제점들이 토론되고 문제의식을 공유하며 공동의 해결방안이 모색될 수 있다. 더 나아가 평화교육이슈의 담론화를 위해서는 특히 초기 단계에 이러한 대화창구의 형성이 중요한 역할을 수행할 것이다.

#### (아) 정보취합 및 조정기능

평화교육에 관련해서 각 개별 기구들은 독자적이고 개별적으로 정보를 취득하고 조정해야 하는 상황이다. 이러한 구조 속에서 개별 단위들은 재정적·인적 한계로 인하여 전문성이 떨어지게 되며 전체 평화교육 거버넌스 차원에서는 업무가 중복되고 비효율적으로 재정이 낭비되는 문제점들이 발생한다. 메타거버넌스는 평화교육의 전반적인 발전을 위하여 정보취합과 조정기능을 담당하며 효율적으로 정보를 전달하고 조정함으로써 개별 단위의 전문성을 제고하는 동시에 재정을 절감할 수 있다. 예를 들어 통일·평화교육센터는 도서관 및 정보센터를 운영함으로써 평화교육에 관련한 모든 정보와 자료들을 취합하고 대여하거나 제공하는 기능을 수행할 수 있다. 정보센터는 또한 개별 단위들에서 수행되는 프로그램의 자료들을 수집·관리함으로써 평화교육 문헌기록보관소 기능을 수행할 수 있을 것이다.

### (3) 좁은 세상 네트워크

‘좁은 세상 네트워크’ 모델은 현재 형성 단계에 있는 지역 차원의 평화교육 거버넌스의 발전에 있어서 상당히 시사적인 모델이다. 네트워크 유형 중 극단적인 결집형과 그 반대로 완전한 무질서를 의미하는 무작위 네트워크

크 사이의 ‘좁은 세상 네트워크’는 현재의 평화교육 거버넌스 발전양상에 상응한다는 측면에서 모델로 기능할 수 있다. 현재 지역 차원에서는 자율성, 분권성, 효율성, 네트워크 등 제 측면에서 상당히 긍정적인 거버넌스 발전양상이 관찰되고 있다. 문제는 이미 언급했듯이 어떻게 이 지역 간의 네트워크를 형성함으로써 거버넌스의 분권성과 자율성을 유지하면서도 효율성과 전문성을 높일 수 있을까라는 문제이다. 그리고 이는 ‘좁은 세상 네트워크’ 모델이 보여주는 바와 같은 지역 네트워크 간 링크의 형성을 통해서 가능하다고 보인다. 링크 구성을 통하여 이미 형성되어 있는 지역 내 네트워크의 효율성과 전문성을 빠르게 제고할 수 있을 것이다. 링크 형성에 있어서는 국가, 즉 메타거버넌스의 기능이 다시 한 번 강조된다.

#### 다. 공공사회교육 평화교육 거버넌스의 활성화 방안

지역통일교육센터가 갖고 있는 조직방식과 활동방식을 정부교육기관과 지방자치단체의 평화교육에서도 적용할 수 있는지 검토할 필요가 있다.

① 중앙정부로부터의 통제의 완화: 자율성의 정도가 상당히 낮은 정부교육기관과 지방자치단체의 경우 중앙정부로부터의 직접적인 통제를 완화하고 보다 수평적인 관계 속에서 평화교육의 구성과 조직·운영에 있어 자율성을 부여해야 할 것이다. 중앙정부의 기능은 직접적인 통제보다는 간접적인 조정과 연계의 기능으로 한정될 필요가 있다.

② 입법부 등 제 3의 기구를 통한 통제기능의 위임: 이에 따라 발생할 수 있는 효과적인 통제의 문제는 독일의 정치교육센터의 사례와 같이 입법부에서 구성되는 위원회나 학술자문회의 등, 제3의 기구를 통하여 해소될 수 있을 것이다. 입법부나 학계와의 유기적인 연계를 통한 평화교육 주체의 통제는 위계질서를 약화시키고 자율성을 강화하는 데 일조하면서도 평화교육 거버넌스의 민주주의적 성격을 강화하는 데 기여할 것이다.

③ 재정지원의 강화: 그리고 자율성의 강화에 있어서 재정적인 지원은 직접적인 부정적 영향을 미치고 있다고 보기 힘들다. 지역통일교육센터는 2006년의 경우 정부로부터 총 3억 2천만원의 예산, 즉 각 조직별로는 약 3천~4천만원의 교육지원금을 받고 있으나 이러한 재정지원이 지역통일교육센터의 자율성을 침해하는 것은 아니다. 오히려 메타거버넌스의 기능은

재정적 지원을 통하여 자발적이고 수평적으로 기능하는 수행주체들의 안정적인 활동을 보장하는 데 있다고 할 수 있다.

참여성 증진은 다음과 같은 요소들을 통하여 이루어질 수 있다.

① 수요에 부응하는 구체적인 프로그램의 개발: 구체적인 사회집단의 구체적인 수요와 기대에 부응하는 프로그램의 개발이 참여성을 증진하는 중요한 첫 번째 요소라고 할 수 있다. 연령별, 집단별, 성별, 계층별로 섬세하게 분화된 프로그램의 개발을 통해 참여성을 증진할 수 있다.

② 수요의 창출: 구체적인 사회집단의 평화교육 수요에 대한 측정은 그러나 현존하고 있는 수요에 대한 부응이라는 측면도 있겠지만 특히 평화교육의 수준과 범위가 지극히 한정되어 있는 현재, 적극적으로 공세적으로 평화교육의 수요를 창출한다는 측면도 중요하다. 즉, 학생, 교사, 공무원, 등 평화교육 참여 기회가 상대적으로 높은 사회집단 뿐 아니라 노인, 가정주부, 어린이 등, 평화교육 참여기회를 상대적으로 갖고 있지 않은 사회집단을 대상으로 적극적인 프로그램을 개발하는 것이 요구된다.

③ 지역사회의 인프라 활용: 또한 지역 사회에 존재하는 다양한 인프라를 활용하는 것 역시 지역사회의 기존 네트워크를 통하여 참여성을 증진하는 방안이라고 하겠다. 대표적으로는 대학, 교회, 문화센터 등, 지역사회의 다른 조직과의 연계가 검토될 필요가 있다.

전문성 활성화 방안은 무엇보다도 지방 차원의 평화교육 수행주체의 전문성 확보에 초점을 두어야 할 것이다. 전문성의 확보는 언급했던 바와 같이 전문인력, 전문적 교재, 그리고 전문적 프로그램이라는 세 가지 요소를 통하여 이루어질 수 있다. 전반적으로 통일교육을 실시하는 교육 주체의 강화가 추진되어야 한다. 여기에는 무엇보다도 평화교육의 주체라고도 할 수 있는 교사, 평화교육전문가, 평화교육담당 공무원 등, 전문가를 대상으로 하는 평화교육프로그램의 활성화가 중요하다고 볼 수 있다.

현재의 공공사회교육 평화교육 거버넌스의 문제점은 중앙과 지방간의 이원적이며 상호 분리된 체계의 문제라고 할 수 있다. 즉, 중앙은 전문성 측면에서 비교적 높은 수준을 보여주고 있는 반면 지방은 자율성과 참여성의 측면에서 비교적 높은 수준을 보여주고 있는 것이다. 이렇게 중앙과 지방이 상이한 문제점을 갖으며 상호 보조하고 있지 못하다는 것은 중앙과 지방간의 네트워크가 원활히 작동하지 못하는 데 기인한다. 이러한 측면에서 다음

과 같은 활성화 방안이 제시될 수 있다.

① 중앙-지방 네트워크 기구의 강화: 현존하고 있으나 제 기능을 발휘하고 있지 못한 통일교육심의위원회나 실무위원회를 활성화시키거나 그에 비견하는 네트워킹 제도를 정착시키는 것이 필요하다. 그리고 이 기구들이 실질적인 기능을 수행하기 위해서는 지방 차원의 공공사회교육 평화교육 거버넌스의 실제적 수요와 요구에 부응하는 지원을 제공할 수 있어야 한다.

② 지역 차원의 네트워크 허브 발굴: 지역 차원에서의 네트워크가 비교적 활발히 작동하고 있음에도 불구하고 이 기구들이 제 기능을 발휘하고 있지 못하다는 것은 중앙의 연계 기구들이 실제적인 지역 네트워크와 연계되어 있지 못함을 의미한다. 지역차원에서의 공공사회교육 평화교육 거버넌스 간의 네트워크 속에서 허브를 발굴함으로써 그 허브를 중심으로 지역 차원의 네트워크와 중앙과를 연결하는 것이 필요하다. 이는 중앙-지역 간 네트워크의 활성화에 중요한 활력을 제공할 것이다.

③ 지역 네트워크의 효과적 관리: 지역 네트워크의 허브 발굴은 동시에 메타거버넌스 기능 강화를 위하여 중요한 요소이다. 중앙은 지역 네트워크의 허브를 관리함으로써 보다 효율적으로 지역 네트워크 전체를 관리할 수 있으며 네트워크와 네트워크 간의 연계를 원활히 수행할 수 있다. 연계와 의사소통구조를 통하여 일관된 담론을 형성하고 연계구조를 제도화함으로써 메타거버넌스는 분산된 지역 평화교육 주체들의 다양성에 일정한 질서를 부여할 수 있다. 이는 중앙과 지역 차원에서의 네트워크에 대한 보다 효율적인 관리·연계의 측면에서뿐 아니라 공공사회교육 평화교육 거버넌스의 거시적이고 장기적인 지향성의 확보라는 측면에서도 중요하다.

평화교육 거버넌스의 정책결정과정은 통일교육원, 통일부 통일교육심의위원회, 공무원교육원 등 비교적 중앙에 집중하여 있다. 통일교육심의위원회는 통일교육정책을 심의·의결하는 최고결정기구이며 통일교육원은 통일교육의 실시와 학교통일교육 및 공공사회 통일교육의 지도·지원을 통해 정부의 통일교육정책을 집행하는 기관이다. 그 외에 공무원교육원이 평화교육을 실질적으로 수행하고 있다고 보기는 힘들지만 공무원교육체계의 결정과정을 독점하고 있다. 그리고 언급했다시피 지방 차원에서의 실질적인 평화교육을 담당하고 있는 주체들은 이 기관들의 정책결정과정에 직접적인 영향력을 행사하기 힘든 구조이다. 이는 중앙-지방간 네트워크의 미비, 지

방 차원의 공공사회교육 평화교육 주체들의 전문성의 미비 등의 조건등을 통하여 보다 더 강화된다. 따라서 분권화의 활성화는 특히 탈중앙집권화를 강화하는 데 초점을 두고 진행되어야 할 것이다. 탈중앙집권화는 정책결정 과정의 분권화와 주변의 의사소통구조 활성화를 통해 강화될 수 있다.

효율성 활성화는 지역 차원에서의 효율적인 운영구조를 장기적으로 유지하는 가운데 정부의 네트워크 관리 효율성을 강화하는 방향으로 이루어져야 할 것이다. 정부의 네트워크 관리 효율성을 강화하기 위해서는 다음과 같은 방안이 수행될 필요가 있다.

① 통일교육원의 네트워크 관리기능 강화: 실질적인 평화교육을 전담하고 있는 기구는 통일교육원과 그와 협조적 관계를 갖고 있는 통일교육협의회 및 지역통일교육센터라고 할 수 있다. 그 외에 통일시대 시민교실은 민주통일평화자문회의 산하에 존재하고 있다. 이러한 중앙 기구의 네트워크 관리기능 강화는 언급했던 바와 같이 지방 차원의 공공사회교육 평화교육 거버넌스의 실제적 수요와 요구에 부응하는 지원을 제공할 수 있을 때 가능하다. 즉, 통일교육원은 지방 차원의 평화교육 거버넌스 주체에 대한 재정적·실무적 지원을 위한 자원 및 그에 대한 결정권을 보다 강화할 필요가 있다.

② 지역 네트워크 허브 발굴: 정부의 네트워크 관리 효율성을 강화하기 위해서는 언급했던 바와 같이 지역 네트워크의 허브를 발굴할 필요가 있다. 중앙은 모든 네트워크 성원을 동시에 다 접근할 필요가 없으며 허브를 중심으로 일괄적으로 네트워크를 관리하고 네트워크 간 연계 역시 허브를 통하여 수행해야 한다. 이로써 중앙이 지역 평화교육 거버넌스의 활성화를 위해 투입해야 되는 비용을 최소화하면서도 효과를 최대화할 수 있다.

③ 의사소통구조의 제도화: 지역 네트워크의 효율적인 관리를 위해서는 네트워크 내적인 그리고 중앙과 지역 네트워크를 연결하는 의사소통구조를 제도화할 필요가 있다. 의사소통구조 속에는 연례회의, 실무회의 등의 공식적인 의사소통구조뿐만 아니라 지역 평화교육 거버넌스 주체들간의 사적·공적 관계를 포괄하는 비공식적인 의사소통구조까지 포함된다. 특히 공식적인 의사소통구조의 제도화과정에서는 개최 시기와 조직형태 및 재정운영에 관련한 부분들을 적극적으로 주도·정착시키는 중앙의 기능이 극히 중요하다. 의사소통구조가 제도화되기까지의 과도기 동안은 특별 전담기구가 설치되어 네트워크 및 의사소통구조를 관리·조율할 필요가 있을 것이다.

## 4. 비정부기구의 평화교육 거버넌스 활성화 방안

### 가. 거버넌스 이론에서 본 비정부기구 평화교육의 이론적 논의

비정부기구의 평화교육은 학교교육이나 공공교육과는 달리 정부로부터 폭넓은 자율성을 확보하고 자발적인 참여를 기반으로 하고 있으며, 조직과 운영 면에서도 분권화된 특징을 가지고 있다. 이에 비정부기구는 다른 평화교육 거버넌스와는 달리 평화교육의 독자적인 영역을 확보하려는 노력과 함께 한국적 특수성을 담아낼 수 있도록 통일교육과 평화교육을 연계하여 남북한의 통일과 평화문제를 유기적으로 다루고자 노력하고 있다.

바람직한 평화교육 거버넌스 활성화를 위해서는 기존의 중앙집중형 규제 메커니즘으로부터 벗어나 협상과 조율 및 조정을 통한 분산형 메커니즘으로의 전환이 필수적이다.<sup>112</sup> 이 과정에서 국가는 보충성(Subsidiarity) 원칙에 입각하여 다양한 평화교육주체들의 거버넌스로서의 역할과 기능을 보장하고, 이들을 직접적으로 연결하는 네트워크 구조를 활성화하여 바람직한 거버넌스로서 작동할 수 있도록 관리하고 조정하는 역할에 보다 주의를 기울여야 할 것이다.

이와 병행하여 평화교육과 관련된 일관성 있고 표준화된 교육지침과 가이드라인을 마련하여 공동의 목표가 제대로 실천되고 있는지 점검할 수 있도록 객관적인 평가 작업이 이루어져야 한다. 더 나아가 제대로 지켜지지 않을 경우 적절한 재제나 후속조치가 이루어질 수 있는 시스템이 강구되어야 할 것이다.

### 나. 비정부기구의 평화교육 거버넌스 활성화 방안

다양한 비정부기구들이 수행하고 있는 거버넌스적 평화교육에 대한 평가를 기반으로 비정부기구의 평화교육 거버넌스 활성화 방안을 분석하고자 한다. 비정부기구의 평화교육 거버넌스 활성화 방안의 일환으로 논의 될 점은 다음과 같다. 첫째, 기존의 단독형 평화교육에서 거버넌스형 평화교육

---

<sup>112</sup>-Christian Overdevest, "The Open Methode of Coordination, New Governance, and Learning: Toward a Research Agenda," *the New Governance Project Working Paper* (University of Wisconsin-Madison, 2002).

으로의 전환, 둘째, 평화교육전담기구의 설립과 제도화, 셋째, 비정부기구 평화교육에 대한 법적·제도적 기준 마련, 넷째, 다양한 통합 교육프로그램 수행과 평화교육의 체계화를 위한 인적·물적 자원 확충, 다섯째, 평화교육 네트워크의 형성, 즉 평화교육 실행 주체 간의 유기적인 네트워크 구축을 중심으로 논의해보고자 한다.

### (1) 단독형 평화교육에서 거버넌스형 평화교육으로의 전환방안

현재 비정부기구에 의해 추진되고 있는 평화교육의 주된 형태인 단독형 평화교육의 문제점을 개선하고, 큰 틀에서 상호 협력체계를 구축하여 평화교육을 체계화하기 위하여 적극적 관점에서의 거버넌스형 평화교육으로의 전환이 추진되어야 한다. 이를 위해서는 우선 평화개념과 평화교육의 지평이 확장되어야 한다. 한반도의 평화 더 나아가 동북아에서의 평화구축 뿐만 아니라 인권, 여성, 환경, 국제평화 등 여러 분야에서 적극적인 평화개념에 기반한 평화교육을 지향해야 한다. 또한 비정부기구의 평화교육은 공동의 평화교육의 이념 및 가치를 창출하여야 하며, 비정부기구들 간의 교류와 협력을 가능하게 할 수 있도록 연대를 강화할 수 있는 실천적인 방안이 강구되어야 할 것이다.

### (2) 평화교육전담기구의 설립과 제도화 방안

한국의 시민사회에서 평화교육이 차지하는 비중은 이제껏 매우 미미하다고 할 수 있다. 평화교육에 대한 중요성이 매우 빠르게 확산되고 있지만, 이를 수행하는 과정에서 평화에 대한 이론적 논의, 교육방법 등 체계적인 방향이 정립되어 있지 않고 산발적으로 이루어진 점은 개선되어야 할 문제점으로 지적할 수 있다. 이에 비정부기구의 여러 사업 중 하나로 진행되고 있는 평화교육을 전문적으로 전달할 수 있도록 독립된 기구를 설립하는 것은 새로운 방안이 될 수 있다고 본다. 이를 통해 평화교육에 대한 중장기적 차원에서의 목표를 설정하고, 평화교육을 위한 이론 및 전략을 개발하게 하여, 범국민 시민교육차원에서 시민이면 누구나 이수해야 하는 프로그램으로 정착시키는 작업이 진행되어야 할 것이다.

### (3) 비정부기구 평화교육에 대한 법적·제도적 기준제시

비정부기구 평화교육에 대한 법적·제도적 기준의 마련을 통해 평화교육 거버넌스에 참여하는 비정부기구의 범위와 역할분담에 대한 명확한 기준을 제시할 수 있을 것이다. 정부는 비정부기구가 실시하는 평화교육의 방향성과 내용성 뿐만 아니라 평화교육에 관한 관련법과 제도의 개선에 적극적이어야 한다. 이를 통해 평화교육과 관련된 법적 근거를 마련하여 체계적인 교육이 이루어질 수 있는 기반을 조성하여야 한다.

평화교육 거버넌스의 활성화를 위해 평화교육의 다양한 행위자의 정당성을 확보하고 이들 간의 유기적인 관계 설정이 매우 시급하다. 이를 통해서 평화교육 거버넌스의 활성화는 현실적이고 실현가능한 방향을 제시하고 교육관련 주체들의 상호보완적인 파트너십 관계를 통한 보다 질적인 평화교육을 창출하는데 주력하여야 할 것이다.

### (4) 다양한 통합 교육프로그램 수행과 평화교육의 체계화를 위한 인적·물적 자원 확충 방안

다양한 통합 교육 프로그램을 개발하고 수행함과 동시에 평화교육의 체계화를 위한 인적·물적 자원을 확충하여 보다 효과적인 평화교육 거버넌스를 구축할 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 우선 평화교육에 참여하는 비정부기구의 자질과 역량을 강화해야 하며, 평화교육은 갈등을 예방하고 평화를 구축하는 과정에서 서로의 문화에 대한 이해를 토대로 한 다양성 확보 정책, 시민의 참여 및 시민적 역량강화 등을 위한 기본적인 프로그램이 수립되어 체계적인 교육이 이루어지도록 해야 한다.

평화교육 활성화에 있어 비정부기구의 평화교육은 공교육에서 다룰 수 없는 특화된 프로그램 개발과 이를 통해 수요자의 중심의 평화교육에 접근하려는 변화가 요구된다. 기존 NGO들의 평화교육이 체계적인 틀로 정립되어 있지 못하고, 주제나 프로그램도 NGO에 따라 독자적인 형태로 운영되고 점을 고려해볼 때, 비정부기구들은 교육프로그램의 교류나 정보 공유를 통해 공통의 평화교육 교재와 프로그램을 개발하는 작업이 추진되어야 할 것이다.

## (5) 평화교육네트워크 형성: 평화교육 실행 주체 사이의 유기적인 네트워크 구축 방안

평화교육 실행 주체사이의 유기적인 네트워크 구축은 평화교육 거버넌스의 활성화를 위한 가장 중요한 핵심사항으로, 유사한 이념과 목적을 지향하는 비정부기구들 간에 평화교육을 위한 보다 활발한 연대와 협력이 필요하다. 또한 비정부기구와 정부의 평화교육기관들간의 체계적이고 효율적인 네트워크를 구축함으로써 비정부기구 차원에서 평화교육을 위한 거버넌스 형성에 일조하고, 비정부기구 평화교육의 자기정체성 확립의 계기가 될 것이다. 이런 측면에서 평화교육과 관련된 주체사이에 유기적인 네트워크를 형성하는 일은 평화교육 거버넌스의 활성화 방안을 모색하는 과정에서 가장 관건이 되는 사안이라고 할 수 있다.

## 5. 한반도 평화교육 거버넌스 활성화를 위한 정책 제언

본 연구에서는 평화교육 활성화 방안을 모색하는 과정을 통해 다음과 같은 정책적 시사점을 얻을 수 있었다.

첫째, 적극적 평화개념에 기반 한 평화교육 담론의 활성화가 필요하다. 기존의 단독형 평화교육에서 거버넌스형 평화교육으로의 전환을 이루기 위해 적극적 평화개념에 기반 한 평화교육을 지향해야 하며, 안보와 반공담론에 압도되어 극히 주변부적으로 취급되어왔던 평화이슈담론을 활성화시킬 필요가 있다는 것이다.

일반적으로 평화교육은 개인적·사회적 차원, 자연의 차원 그리고 국제관계의 차원까지를 포괄하는 광범위한 영역을 대상으로 할 수 있으며, 전쟁이나 안보뿐만 아니라 갈등과 폭력의 문제를 포괄하는 거시적이고 독립적인 주제이다. 그러나 한반도 내적문제로서 통일과 안보에 집중된 우리의 평화교육은, 이제 한반도 종전선언과 평화체제로의 이행에 대한 논의가 진전되고 있는 정세변화를 감안하여, 그 개념의 확대와 활성화를 모색할 필요가 있다. 즉, 남한 내부와 남북간 불신 및 갈등의 극복은 물론 동북아와 국제관계적 이슈를 포괄하는 차원으로 평화교육 담론의 확산과 지속적 노력이 필요하다는 것이다.

이를 위해서 독일의 정치교육센터와 같이 조직적·내용적 위상을 갖고 광의

의 평화담론을 형성·확산하는 것을 과제로 하는 통일·평화교육센터의 설립을 제안한다. 통일·평화교육센터의 설립으로 상호 연계 없이 진행되고 있는 현재의 평화교육 내용의 일관성을 확보하고 민주주의, 인권 등 다른 이슈들과의 연관성속에서 평화교육 담론의 거시적 지평을 확대할 수 있을 것이다.

이상에서의 문제의식 하에 본 연구의 연속선상에서 이루어질 내년 3차년도 연구인 “한반도 평화교육 거버넌스 제도화 방안 연구”에서는 평화교육 개념을 적극적 평화 개념 논의로 확산시켜 한반도 평화체제 진행과정과 그 이후의 한반도 평화정착의 제도적 대안을 모색해야 할 것이다.

둘째, 국가의 메타적 조정기능(meta-steering)이 활성화되어 있는 거버넌스, 즉, 메타거버넌스 기능 수행의 활성화가 요구된다. 현대에 이르러 초국가적·하위국가적 거버넌스가 활성화되고 네트워크가 복잡화되고 있다는 것을 고려할 때, 국가의 조정과 연계라는 새로운 기능이 요구되고 있다. 국가는 특히 재정, 정보와 지식 제공, 평화교육 거버넌스 내부의 집합적 피드백 구축, 평화교육 거버넌스 내부의 정책단위들을 묶기 위한 대화, 정보취합 및 조정, 거버넌스 각 단위들의 분쟁해결 등의 네트워크 형성·관리를 통하여 메타거버넌스 기능을 수행하는 것이 필요하다. 이러한 기능은 현재 공공교육 부문의 평화교육 거버넌스에서 지역 차원에서는 그 단초가 발견되지만 중앙정부 차원에서 그 발전에 상응한 관리 및 지원기능을 수행하고 있지 못하다는 점에서 평화교육 거버넌스 발전을 가속화할 수 있는 핵심적인 사안으로 지적될 수 있다.

또한 학교 평화교육 거버넌스 내에서 발생하는 분쟁의 효과적 조정 체제로서의 메타 거버넌스의 기능도 주목할 필요가 있다. 분쟁의 효과적 조정 체제가 마련되지 못한다면, 한반도의 평화와 번영의 위협과 남남갈등을 확대재생산할 수 있으며 남북관계에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 데에서 메타적 조정기능(meta-steering)이 활성화되어 있는 거버넌스에 기반해야 할 것이다.

셋째, 법적·제도적 기반 마련을 통해 평화교육 거버넌스에 참여하는 기구들의 범위와 역할담당에 대한 명확한 기준 제시가 필요하다. 즉, 정부는 평화교육의 방향성과 내용성 뿐만 아니라 평화교육에 관한 관련법과 제도의 개선에 적극적이어야 하며, 평화교육과정 개발, 운영, 평가의 전단계에서 중재자, 지원자로서의 제도적 기반을 마련할 필요가 있다. 이를 통해 체계적인

평화 교육이 이루어질 수 있는 기반을 조성하여야 할 것이다. 그러나 제도와 기구는 학교 평화교육 거버넌스를 활성화하기 위한 필요조건일뿐 그것만으로 거버넌스가 완성되는 것은 결코 아니다. 따라서 평화교육 관련 다양한 행위 주체들(정부, 이익단체, 시민사회, 언론 등)이 자율성, 참여성, 전문성, 네트워크, 분권화, 효과와 효율성 등 제 분야에서의 개별 역량을 강화함과 동시에 그것을 바탕으로 상호소통과 협력을 확대함으로써 튼실한 네트워크를 구축하는 노력이 동반되어야 할 것이다.

넷째, 평화교육 실행 주체간의 유기적인 네트워크 구축이 필요하며 이와 관련한 전반적 과정을 통합관리하기 위한 네트워크화된 데이터베이스 구축과 전담 기구의 설치가 필요하다. 평화교육 실행 주체사이의 유기적인 네트워크 구축은 평화교육 거버넌스의 활성화를 위한 핵심사항으로 평화교육의 활성화를 위해서는 평화교육 담당 주체들 간의 이견과 갈등을 좁혀나감과 동시에 보다 효율적인 평화교육을 수행하기 위한 상시적이고 정례화된 의사소통체계를 확립하여 평화교육 주체간의 네트워킹 활성화가 이루어져야 할 것이다. 이를 위해 평화교육 주체들 간의 교류와 협력을 가능하게 할 수 있도록 긴밀한 협조체제의 구축과 역할 분담 시스템 및 전반적 작업을 통합관리하기 위한 네트워크화된 데이터베이스를 구축하고 이를 전담하는 기구의 설치가 필요하다. 이는 평화교육을 전담하는 중립적 전문기관을 설립하여 통합적이고 일관된 평화교육을 제도화하기 위한 것이다. 현재 평화교육 전담기관의 부재는 장기적 관점에서 평화교육 거버넌스의 활성화에 걸림돌이 될 수 있다는 점에서 절실하다. 이를테면 평화교육 거버넌스에 바탕하여 ‘평화 교육 과정 개발을 위한 사회적 협의기구’(가칭)를 만들고 이 기구를 통해 평화교육과정을 만드는 것이다.

특히, 평화교육과정 개발 단계에서는 평화교육의 특수성과 중요성을 고려하여 평화교육 관련 행위자들이 사회적 협의 기구를 만들고 이를 통한 교육과정의 제정이 요구된다. 평화교육전담기구를 통해 중장기적 차원에서 목표를 설정하고 평화교육을 위한 이론 및 전략을 개발하게 하여 범국민 시민교육차원에서 시민으로서 누구나 이수해야 하는 프로그램으로 정착시킬 수 있는 작업으로서 평화교육이수자에게 인센티브를 제공하는 방안도 모색해 볼 만하다. 또한 평화교육전담기구를 통해 다양한 통합 교육 프로그램을 개발하고 수행함과 동시에 평화교육의 체계화를 위한 인적·물적 자원

을 확충하여 보다 효과적인 평화교육 거버넌스를 구축할 수 있는 방안을  
모색하여야 할 것이다.

## X. 결론

### 1. 분야별 거버넌스 활성화 방안

본 연구는 외교안보, 평화체제, 대북정책 참여, 남북경협, 사회문화, 지방자치단체 남북교류, 평화교육 등 7개 분야에 걸쳐 각 분야 거버넌스의 개선과 활성화 방안을 연구했다. 물론 이슈 영역의 다양성과 개별적 특성, 각 영역별 거버넌스의 발전 수준 등에 따라, 위에서 언급된 거버넌스 개선 및 활성화를 위한 공동의 문제인식은 영역에 맞게 상당한 정도로 재해석되어 창의적으로 적용되어야 했다. 나아가 이번 연구의 주제가 거버넌스의 ‘개선과 활성화’라는 연구주제의 특성상, 각 영역의 거버넌스에서 개선하고 발전되어야 할 부분에 대한 지적, 그리고 개선과 활성화를 위한 많은 정책 방안들이 제시되었다. 이하에서는 7개 영역별로, 연구의 성과를 간략히 소개, 요약하는 한편, 각 영역별로 제시된 개선과 활성화를 위한 정책 방안을 정리한다.

#### 가. 한반도 평화변영을 위한 외교안보정책 거버넌스의 활성화 방안

본 연구는 다른 분야에서와 마찬가지로 거버넌스 현상이 나타나고 있는 외교안보분야에서의 외교안보체제와 외교안보정책 거버넌스의 실태를 규명했다. 외교안보정책 거버넌스의 주요 당사자로서, 대내적 차원에서는 정부, 시민단체, 언론, 정당 등이 있고, 남북관계 차원에서는 북한이 있으며, 대외적 차원에서는 외국정부, 국제기구, 지역협력체 등이 존재하는 바, 이행주체가 어떠한 네트워크를 이루고 어떠한 역할을 하는지를 규명했다. 이러한 연구조사를 토대로 세 가지 사례를 거버넌스 이론의 관점에서 분석했다. 세 가지 사례란, 한미동맹 균형발전을 위한 조정과정, 중국의 동북공정에의 대응, 일본의 역사 왜곡 교과서 대응이며, 각각의 거버넌스를 세가지 각도 즉 바람직한 거버넌스의 시각, 네트워크 거버넌스의 시각, 메타 거버넌스의 시각에서 분석했다. 이상의 연구를 바탕으로 외교안보정책 거버넌스의 개선과 활성화 방안이 제시되었다.

본 연구는 참여정부의 외교안보정책 거버넌스의 수준이 아직 초기단계를 벗어나지 못하는 것으로 평가하고 그 활성화 방안을 제시했다. 거버넌스 수준이 낮은 것으로 평가한 이유는 다음과 같다. 즉 행위주체들의 참여성에

한계가 있다는 것, 허브역할을 하는 클러스터의 활동이 미흡하고 클러스터 간 연계가 취약하며, 권력관계가 심히 불균등하다는 것, 정부의 역할이 취약하다는 것 등이다. 이와 같은 판단에서 활성화 방안으로 다음과 같은 것이 제시되었다.

첫째, 정부는 기결정된 정책의 홍보 과정의 참여 이상 수준, 즉 정책과정의 전 단계에서 상호작용하는 수준에서 구성원들의 적극적인 참여가 가능하도록 하여야 할 것이다.

둘째, 정부는 구성원들에게 충분한 수준의 정보·지식을 제공하며, 행위주체들간의 유기적, 비공식적 네트워크 형성·구축에 기여하는 역할과 활동을 전개해야 한다.

셋째, 정부는 네트워크 내 핵심역할을 하는 클러스터의 적극적 역할과 활동을 위해 예산, 정보 및 지식, 조직 등을 전략적으로 지원하여야 한다.

넷째, 네트워크의 활성화와 유연한 운용을 위해서는 핵심역할을 하는 클러스터를 연결하며, 변화의 흐름의 전달, 정보의 매개 등의 역할을 수행하는 약한 고리의 역할을 활성화시켜야 한다.

다섯째, 정부는 외교안보정책 거버넌스의 활성화를 위해 권력을 독과점한 소수 그룹의 파워(power)를 약화시키는 한편, 이들 파워 그룹을 허브기능의 클러스터로 전환시켜야 한다.

여섯째, 정부는 행위주체 간의 매개역할, 의제와 관련 논의·조정, 장 제공, 행위주체간 대립·갈등의 조정, 역할 부여 등 메타적 조정기능을 수행하는데 전략적이고도 적극적으로 임해야 한다.

일곱째, 정부는 행위주체들에게 활동을 위한 예산 지원을 지원하며, 예산이 적절히 활동되도록 유도해야 한다.

여덟째, 정부는 메타거버넌스로서 외교안보정책 거버넌스 내 행위주체들이 국내외 연결망을 구축하는데 적극적인 지원 활동을 전개하여야 할 것이다.

아홉째, 정부의 정부 외 단체들과의 전략적 상호작용 능력 및 조정력을 강화하여야 한다.

## 나. 한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안

본 연구는 1차년도 실태조사에 기반하여, 한반도 평화체제 거버넌스의 실태를 ‘조율되지 않은 변화 지향 관리형 거버넌스’ 다시 말해, 평화체제라고 하는 변화 지향이 존재하는 가운데, 정부가 여전히 중요한 역할은 하지만, 정부 중심의 일방적 정책 결정 추진의 상황은 벗어난 한편, 정부와 시민 단체와 언론이 바람직한 정책협조를 이루지 못하고 있다는 데서 출발한다. 본 논문은 바람직한 한반도 평화체제 거버넌스를 ‘조율된 발전지향 관리형 거버넌스’라고 설정하고, 이를 성취할 수 있는 방안을 제시한다. 여기서 핵심적인 것은 현재 모습과 비교하여 한국 정부가 전략적 자원을 효율적으로 동원하여 국제적 차원, 남북관계 차원, 국내적 차원에서 정책 협조를 이루어야 한다는 것이다. 따라서 바람직한 평화체제 거버넌스를 국가의 전략적 메타 거버넌스 기능을 중시하는 것을 기초로 다음과 같이 개념정의했다. 즉, 바람직한 평화체제 거버넌스란, 한국 정부가 국제, 남북관계, 국내의 3차원에서 예산, 네트워크 조직, 정보 지식, 갈등해소 분쟁해결이라는 전략자원의 메타적 조정기능을 통해 행위자들의 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효율성을 제고시켜 한반도 평화체제의 제도, 물적 능력, 이념 등을 달성해 나가는 과정이라는 것이다.

이와 같은 관점에서, 한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안은 국제적 차원, 남북관계 차원, 국내적 차원 등에서 각각 한국 정부가 예산, 정보/지식, 네트워크/조직, 갈등해소/분쟁해결 등 메타적 조정기능을 어떠한 방식으로 해야 하는지를 중심으로 탐색되었다.

### <국제적 차원>

예산 부문에서는 관련국들의 예산 지원 능력 및 의지를 확대해야 하고 관련국 사이의 예산 분담의 적절한 원칙인 ‘평등과 형평의 원칙’이 유연하게 적용되어야 한다. 지원 품목의 결정은 각국의 실정에 맞게 해야 하는데 되도록 북한이 원하는 품목을 제공해야 한다.

지식/정보 부문에서는 먼저 한반도 평화체제 구상에 대한 우리 정부의 입장을 명확히 밝히고 이를 위한 국제적 공감대의 확산에 진력해야 하며 관련국 언어로 홍보책자를 발간해야 하고 동북아위원회의 전략대화 및 세

중연구소의 서울-워싱턴 포럼, 여성계의 여성6자회담 등 1.5 track, 2 track 등 다양한 의사소통의 장을 구축해야 한다.

네트워크/조직 부문에서는 관련국과의 정상회담, 외무장관회담 등 네트워크 외교를 활발히 진행해야 하며 6자회담을 통한 외교적 노력을 경주해야 하고 한반도와 동북아 평화실현을 위한 민간 6자회담도 고려해야 한다.

분쟁해결/갈등해소 부문에서는 한반도 평화포럼 구성 및 가동에 온 힘을 쏟고 종전선언과 평화협정 체결에 대한 만반의 준비를 해야 하며, 6자회담 내 5개 실무그룹과 6자 외무장관회담을 더욱 발전시켜 6자회담을 동북아 다자안보체제 구상으로 연결해야 한다.

#### <남북관계 차원>

예산 부문에서는 우리의 대북지원이 실효성을 갖기 위해 적어도 우리 예산의 1%(2조 4천억원) 정도를 지원해야 하며 예산집행의 투명성을 제고하기 위해 남북관계기본법에 따라 예산을 집행하고 북측의 분배투명성을 높여야 한다.

지식/정보 부문에서는 총리급회담을 하더라도 장관급회담이 지속되어야 하고 국방장관회담에서 내실 있는 합의가 이루어져야 하며 남북 학자들이 공동으로 한반도 문제에 대해 연구하는 ‘한반도평화변영연구원’ 설립을 고려해야 한다.

네트워크/조직 부문에서는 주변 4강과의 긴밀한 협력 네트워크를 구축하고 총리급회담, 부총리급회담, 장관급회담, 실무회담 등이 다층적으로 가동되어야 하며 결국은 남북 간에 군사회담과 비군사회담이 병행 발전해야 한다.

분쟁해결/갈등해소 부문에서는 특사파견 및 책임 있는 남북라인의 구축이 필요하며 북한이 국제규범을 어길 시에 대비하여 ‘원칙 있는 포용정책’이 요구된다.

#### <국내 차원>

예산 부문에서는 북한에서의 물품분배내역 투명성을 확보하고 대북지원 단체들의 문제점이나 지원금 신청시 편법을 차단할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 하며 정부의 매칭펀드 방식과 기금지원 시행과정을 철저히 관리·감독해야 한다.

지식/정보 부문에서는 정부와 여타 행위자간 정보 공유 시스템을 발전시켜야 하고 특히 전문가 집단의 참여성을 고양하는 방안을 강구해야 한다.

네트워크/조직 부문에서는 기업의 요구사항이 합리적일 경우 실제로 정부정책에 반영되도록 하는 체계를 구축해야 하고 불필요한 규제를 해제하며 NGO의 평화활동을 독려하고 지원해야 한다.

갈등해소/분쟁해결 부문에서는 우리 사회의 남남갈등을 해소하기 위해 평화문화를 창출하고 평화교육을 실시하며 제도적으로는 정부 혹은 비정부 차원의 ‘갈등조정위원회’를 신설하는 방안을 고려해야 한다.

#### 다. 대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안

본 연구는 대북정책에서 참여거버넌스의 당위성과 문제점을 동시에 제기하면서, 그 활성화 방안을 논의한다. 대북정책 거버넌스에도 일반 시민들의 다양한 참여를 통해 그 효과성을 높여야 하지만, 이는 동시에 비효율을 초래할 수 있는 여러 문제점을 안고 있다는 것이다. 이 글은 대북정책 참여 거버넌스의 활성화 방안으로서, 정책 단계별로 참여 제도를 개선해야 하며, 온라인 정책 참여를 확산시켜야 하고, 심의민주주의적 정책 참여를 확장해야 한다는 것을 주장한다. 이와 같은 참여 거버넌스 활성화의 목적은, 모든 시민에게 대북정책에 참여할 수 있는 실질적 기회를 제공하고 시민의 대표자로서 문제해결 과정에 관여하도록 하는 엄격한 방법론을 마련하기 위한 것이다.

정책단계별 참여제도와 관련하여 본 연구는 의제 설정 단계에서 보다 활발하게 참여할 수 있는 방법 유도, 정책대안에 대한 공적 토론이 보다 활발하게 공개적으로 충분히 시간을 갖고 이루어질 수 있는 방안의 모색, 정책 집행단계에서의 협의제도 개선 등이 필요하다는 것을 제시한다.

다음으로 본 연구는 온라인 참여제도로서, 온라인 시민배심제, 전자청원, 온라인 포커스 그룹, 심의적 온라인 대안투표, 온라인 시민패널, 온라인 여론조사, 전자투표를 고려할 것을 제안한다. 또한 이러한 제도들을 성공적으로 이용한 외국 사례로서, 영국의 ‘시민공간’, 스코틀랜드의 ‘온라인 정책포럼’, 스코틀랜드의 전자청원제도, 미국의 전자적 정책 결정 등을 검토한다. 특히 온라인 공간이 활성화되자면, 공급자 중심의 정보제공형 서비스의 방

향이 아니라 정책포럼에 초점을 두어야 한다는 것을 강조한다. 이를 이해서는 특정정책에 대한 시민 협의과정에 표준절차를 제도화, 시민참여패널제도 도입, 피드백 보고서를 온라인상에 공개, 정부정책 뿐 아니라 이슈사항을 의제로 제시 등을 도입할 것을 주장한다.

심의민주주의 정책 참여 활성화는, 시민들이 대북정책 이슈에 대하여 진지하고 종합적으로 생각하고 관여할 수 있는 여건을 개선하는 것과 관련한다. 대북정책 분야에 도입할 수 있는 심의민주주의 참여제도로서 4가지 방안을 제안한다. 첫째는 공론조사로서, 이는 일반 여론조사를 통해 그 결과를 수집한 다음, 상이한 견해를 가진 집단의 대표자를 초청 몇일 간의 토론을 통해 의견을 교환한 다음, 재차 설문조사를 실시하는 방법이다. 둘째, 시민 배심원제이다. 이는 이해당사자가 아닌 시민들에게 전문가가 지식과 정보를 제공하고 4-5일간의 숙의과정을 거쳐 결론을 도출하도록 하는 방법이다. 셋째, 이슈포럼이다. 이는 정파적 정책갈등이 심한 대북정책 분야에서 비정파적 시민단체 네트워크를 통해 주요 이슈에 대한 정보를 시민에 제공하고, 이들의 심의적 의견을 수렴하는 제도이다. 넷째, 합의회의이다. 이는 비이해당사자가 전문가와 공직자의 의견을 듣고 토론한 후 판단하여 발표하는 것이다. 다섯째, 포커스 그룹이다. 이는 특정 주제에 대해 소그룹을 묶어 토론을 하는 방법이다.

이와 같은 대북정책 참여거버넌스는 참여로 인한 지연과 비능률이 존재하더라도 ‘거버넌스’ 실패를 줄이기 위해서는 필요하다는 것이다. 그 이유는 참여거버넌스가, 국회나 정부 등 대의제도의 극히 낮은 신뢰도 속에서 위기에 처해있는 대의민주주의 제도를 지지, 보완할 수 있기 때문이다. 따라서 현재의 시점에서는 정부가 주도가 되어 정보화, 민주화 등 대북정책 환경에 부합하는 참여방법들을 단 한 가지라도 제대로 연구하고 준비하여 적용해보는 것이 대북정책 거버넌스의 개선을 위해 필요하다는 것이다.

## 라. 남북경협 거버넌스 활성화 방안

본 연구는 남북경협 거버넌스란, 남북경협과 관련된 다양한 행위자들이 특정된 정책 목표가 있을 때 수평적 네트워크를 통한 응집적이고 자율적인 조정을 통해 결정에 이르는 방식으로 정의하는데서 출발했다. 여기서 다양

한 행위자란, 기업 뿐만 아니라 남한 정부, NGOs, 국제적 행위자 및 북한 등을 포괄한다. 또한 남북경협 거버넌스의 특성 중 하나는 네트워크 거버넌스의 측면이 강하다는 것이다. 이러한 인식에서 볼 때, 남북경협 거버넌스를 활성화한다는 것은 기존 네트워크 거버넌스 형태에서 필요한 부분이 무엇인가를 밝히며, 기본적으로 참여주체간 관계를 긴밀화하는 동시에 조밀한 네트워크를 형성하도록 하는 정책방안을 제시하는 것으로 이해했다. 다른 말로 표현하자면, 남북경협 거버넌스 활성화 방안을 논의함에 있어서, 남북경협의 총체적인 네트워크 형성 증진을 중심으로 정부, 기업, NGO 등 거버넌스 구성 주체들의 참여성 증대와 경협 진행 과정의 개방성과 일관성 확대 등을 활성화의 방향으로 설정했다. 또한 활성화 방안을 고려하면서, 남한과 북한간 관계의 특수성을 고려할 때, 남북경협을 운용하는 데서 정부의 역할이 크게 작용한다는 것을 염두에 두었다. 남북경협 거버넌스를 활성화하는 수단이라는 차원에서 정부의 역할을 강조한다는 것은, 정부가 거버넌스 양식이 남북 경협 추진과정에서 보다 많이 반영될 수 있도록 하는 선도자적 역할과 환경을 조성해주는 기능을 해야 한다는 것이다.

본 연구는 이러한 인식에 기초하여, 남북경협 거버넌스 활성화 방안을 다시 정부차원, 기업차원, NGOs 차원, 국제차원의 4가지의 소분야로 나누어 연구했고, 활성화 방안의 실제적 적용 사례로서, 개성공단, 대북사업 지원기관, 남북교류협력지원협회 등의 세 가지 사례를 연구했다. 이러한 연구의 결과로 거버넌스 개선과 관련하여 각 소 분야별로 많은 정책적 개선점이 제시되었지만, 여기서는 주요한 것만을 소개하면 다음과 같다.

첫째, 남한정부의 메타거버넌스 기능이 향상되어야 한다. 우선적으로 남한정부는 예산 및 자원의 지원이라는 측면에서 남북 경협의 방향과 실천을 선도하고 있기 때문에, 남북협력기금의 확충 및 재정 조달방안의 다원화를 추진해야 한다. 또한 남한정부는 관계부처와 기업 및 NGOs에 대해서 경협 현황 및 남북관계 전반에 관한 정보 제공과 현안사안에 대한 긴밀한 협의노력이 필요하다. 한편, 남한정부는 범정부 차원의 사업추진을 위한 협조 네트워크를 보다 긴밀하게 해야 한다. 기업과의 관계에서도 개별 사업의 특성에 맞는 관계를 고안해서 실천해야 한다.

둘째, 남한 기업들의 역할과 관련해서 기업간 네트워크 구축을 통한 북한 공동진출 모색이 필요하다. 이 사안은 사실상 지구화된 경제에서 매우 중요

한 함의를 가지고 있는 바, 글로벌화된 남한 기업들에게는 상시화된 형태이다. 반면에 대북한 진출에 있어서는 기업들이 공동으로 진출하는 형태를 본격화하지 못하고 있기 때문에, 향후 남북경협 추진에 있어서는 기업들간 네트워크를 활용한 공동진출이 중요한 문제이다. 또한, 남북경협과 관련된 거버넌스를 활성화하는데 중요한 명제 중의 하나가 남북관계의 특수성에 기인한 남북경협 관련 전문성의 제고가 필요하다. 남북관계 전문가의 전문적 지식과 남북경협 종사자의 전문적 지식을 정부의 정책결정과정에 보다 긴밀하게 투입되도록 하는 네트워크 형성이 필요하다. 한편, 국내 NGOs들은 대북한 지원사업에서 축적된 대북한 협상 및 접촉 관련 노하우가 있는 것으로 파악되기 때문에 이들의 대북경협사업에서의 유용하며, 그에 적절하게 활용되어야 한다.

셋째, NGOs 차원의 남북경협 거버넌스 활성화 방안과 관련, 본 연구에서는 대북개발지원 거버넌스를 구축함으로써 국내적 및 국제적 공조체제를 통해서 북한에 대한 대규모 경제개발협력을 추진하여야 한다. 이를 위해서 인도주의적 대북지원을 위한 구호기구간 포럼을 활성화하여 대북한 경제개발협력을 추진할 경우에 대비하는 것이 필요하다. 사업방식의 다각화를 통해서 다양한 협력관계를 구축하는 것이 필요하다.

넷째, 국제적 차원의 거버넌스 활성화 방안과 관련, 본 연구에서는 남북경협관련 국제 전문 담당관 제도를 남한정부내에 도입해야 한다. 이를 통해 산재한 정보를 체계적으로 수집하고 국제적 행위자들과 공유함으로써 대북한 활동을 활성화해야 한다. 또한, 국내에 진출해 있는 해외기업들과의 네트워크를 보다 긴밀화함으로써 남북경협의 당위성 및 미래 지향점을 알려 주고, 해외기업들의 참여를 도와주어야 한다. 한편, 국내 전문가들과 국제적 행위자들간 네트워크를 긴밀하게 함으로써, 한반도의 특수성을 반영한 대북사업이 추진될 수 있도록 해야 한다.

세 가지 사례연구를 통해 도출된 개선방안은 다음과 같다. 즉, 개성공단 사업 관련 사례연구와 관련해서는, 개성공단 생산제품의 해외판로를 지원하기 위한 국내외적 네트워크 구축이 필요하며, 선발 진출기업들의 신규진출 기업에 대한 정보 및 지식 제공이 필요하다는 것을 지적했다. 대북사업 지원기관 사례연구와 관련해서는 북측이 대남경협창구를 단일화하는 정책을 가지고 있는 점을 고려해서, 남측도 이에 상응하는 기구를 신설할 필요가

있으며, 기업들이 협력해서 추진하는 공동사업의 필요성도 제기하였다. 또한, 남북경협 관련 정보의 데이터베이스화를 추진해서 미래의 교역환경변화에 대비하는 문제를 제기하였다. 경공업-지하자원 사업과 관련, 북한측에 보다 성실한 자세로 사업 시행에 필요한 데이터를 제공해야 한다는 점을 강조하였다.

#### 마. 남북한간 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안

본 연구는 6.15 공동선언 이후, 다양한 분야에서 남북한간 교류협력이 급속하게 늘어나고 있으나, 지금까지의 교류협력 실태를 보면 개선할 점이 상당히 있을 뿐 아니라 남북한간 사회문화 통합을 지향하는 장기적 관점에서의 발전방향의 설정도 필요하다는 문제인식에서 출발했다. 또한 사회문화 교류 협력에서의 다양한 이슈와 다양한 참여자가 형성하고 있는 관계망을 고려할 때, 거버넌스적 관점은 이러한 문제에 대한 해결책을 모색하는데 유용하다는 점에서 출발했다. 그 해결책을 모색하는데 있어 이 연구 역시 국가의 메타거버넌스적 역할에 주목했다. 즉, 사회문화 협력 거버넌스를 활성화한다는 것은, 정부가 국내외의 다양한 행위자들을 메타적으로 관리하고 이들 행위자에 대한 기존의 접근법과 정책을 새롭게 제시함으로써, 사회문화 분야의 남북협력을 원활히 이끌어야 한다는 것이다. 이러한 관점에서 본 연구는 사회문화 분야의 각 분야에서 국내, 남북관계, 국제차원에서의 주요 행위주체와 역할, 정책단계별 실태를 중심으로 거버넌스 실태를 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효과와 효율성이라는 6가지 측면에서 평가한 뒤, 바람직한 거버넌스의 방향으로 이끌 수 있는 정부의 역할, 특히 정부가 동원할 수 있는 예산, 정보/지식, 조직력, 갈등해결능력이라는 네가지 전략의 활용에 초점을 맞추어 거버넌스 활성화 방안을 제시했다. 이러한 인식에서 분야별로 다음과 같은 거버넌스 활성화 방안이 제시되었다.

##### <남북학술교류 분야>

첫째, 남북학자들이 공동적으로 관심을 가질 수 있는 의제 개발

둘째, 북한과 국내 행위자들의 관심과 참여를 모두 확대할 수 있는 방안의 강구

셋째, 비용절감을 위해 제3국에서 중국과 일본의 학술 기관 중개를 활용하여 남북학자의 만남과 접촉 증대

넷째, 남북학술교류사업을 조정 관리하는 기관의 설치

#### <종교교류 분야>

첫째, 남한 종교단체들 간에 유기적 정보교환체계 구비, 종교교류와 체육, 학술, 문화교류등과 병행 추진

둘째, 인적 교류 강화를 통해 인적 신뢰를 쌓고 이를 바탕으로 종교교류를 확대

셋째, 종교교류가 통일운동에 치우치지 않으면서도 통일 지향적이도록 정향

넷째, 전문성과 경험을 가진 단체나 개인이 지속적으로 교류를 담당

다섯째, 종교교류의 의제를 다변화, 체계화

여섯째, 국제 네트워크를 적극 활용하는 정책을 다각도로 추진

일곱째, 북한 종교단체의 적극적 참여 유도를 위해 구호활동이나 개발지원과 연계된 교류 추진

여덟째, 범종교간 협의 기구 설치

아홉째, 정부가 정책적 제도적으로 종교교류를 지원

#### <문화예술교류 분야>

첫째, 의제설정의 자율성과 전문성을 제고

둘째, 참여와 네트워크를 확대

셋째, 창의적 의제 개발

넷째, 북측 행위자의 참여 유도

다섯째, 정부가 제도적으로 지원

#### <언론방송 분야>

첫째, 정치경제를 포함한 다른 사회문화 교류와 연계하여 추진

둘째, 남북한 주민이 함께 시청할 수 있는 남북 공동 방송을 목표로 추진

셋째, 언론방송기관의 네트워크 강화

넷째, 공동방송이 성사되도록 정부가 역할을 증대

<관광 분야>

첫째, 수요자 지향의 관광으로 변화

둘째, 정부가 정책결정을 사업자에게 개방함으로써 민관 관계를 수평적으로 전환

셋째, 정부의 참여와 지원의 확대

<대북 인도적 지원 분야>

첫째, 정부와 민간이 공동으로 대북지원 기본원칙을 수립하고 이를 엄격히 준수

둘째, 정부와 국내 민간단체의 전문성 강화

셋째, 남북협력기금 지원의 확대 및 기금 사용에서 행정적 문제 개선

넷째, 북한에 상주사무소 설치

다섯째, 다양한 행위주체 참여 촉진과 역할 분담 강구

여섯째, 구호사업을 넘어서 개발지원을 위한 정부차원의 대규모 지원과 기업 및 민간을 통한 집행

일곱째, 북한 경제 재건을 위한 국제금융기구의 참여 추진

**바. 지방자치단체 남북교류 활성화 방안**

본 연구는 지방자치 단체가 남북교류사업을 추진함에 있어서 지역에 있는 NGOs, 기업, 시민단체 그리고 주민의 직접 참여를 구하는 등 지방의 남북교류사업의 추진과정에서 로컬 거버넌스가 구축되어 작동하고 있다는 것에 주목했다. 다만 거버넌스의 활성화 정도가 낮다는 인식하에, 그 활성화 방안을 제시하고자 했다. 다시 말해, 지방차원에서 남북교류 사업이 다양화, 다원화되고 한반도의 정치적 군사적 변수에도 불구하고 남북교류가 안정적으로 추진되어 한반도 평화와 번영에 이바지하기 위해서는 여러 행위자, 즉 지방자치단체, NGOs, 기업 등이 상호 자율성과 전문성을 가지고 상호 적극적으로 협력하고 참여하여야 하며 각 행위자간의 네트워크도 활성화되어야 한다는 것이다. 다시 말해 ‘협력적 거버넌스’의 구축과 운영이 필요하다고 했다. 이러한 문제인식에서 본 연구는 남북교류 로컬 거버넌스에서 행위자를 분석해 보았고, 지자체 중에서 상대적으로 남북교류 사업에 활발

히 참여하고 있는 강원도, 경기도, 경상남도의 사례를 정책과정별로 분석했다. 본 연구는 1차년도 연구과제로서는 포함되지 않았던 관계로, 실태평가와 활성화 방안이라는 두 가지 연구 주제를 동시에 추진하였는바, 주요한 결론은 다음과 같다.

#### <지자체 남북교류의 실태 평가>

첫째, 자율성에 있어서 민간단체의 조직화가 자발적, 비자발적인 경우가 공존한다.

둘째, 지방자치단체의 전문성은 상당히 취약하지만, 민간단체는 북한과의 접촉에 대한 경험과 노하우가 축적되어 있는 경우가 많다.

셋째, 참여성은 다양한 양태를 보이고 있지만, 대북사업의 특성상 사업전반에 대한 참여는 제한적이다.

넷째, 네트워크는 통일부를 중심으로 한 중앙정부, 지방자치단체, 지방의회, 민간단체, 언론, 연구소, 대학 등 다양하게 구성되어 있으나 네트워크 상호작용의 수준은 낮다.

다섯째, 지방자치단체를 비롯한 공식 행위자는 집권적 의사결정체계를 가지고 있으나, 민간단체는 분권적 또는 분산된 권력구조를 가지고 있다.

여섯째, 인터뷰에 응한 행위주체들은 남북교류 로컬 거버넌스 체계의 효율과 효과성에 긍정적인 응답을 제시했다.

#### <남북교류 로컬 거버넌스 활성화 방안>

첫째, 민간의 자율성 강화

둘째, 대북관련 사업의 전문성 제고

셋째, 다양한 행위자가 참여할 수 있도록 사업을 개방

넷째, 효과적 네트워크를 구축 운용

다섯째, 내부 결정과정을 분권화

여섯째, 신뢰를 통한 효과와 효율성의 제고

이밖에도 고려사항으로 지적되었던 것은 두 가지이다. 첫째, 대규모 경제 지원과 같이 막대한 예산을 소요하는 사업은 지방자치단체 수준에서는 한계가 있기 때문에, 실질적으로는 동질성 회복에 관한 사업이 지방자치단체

로서는 가장 적합하고 절실한 과제이다. 둘째, 남북교류 로컬 거버넌스가 바람직하고 생동감있게 작동하려면, 그 원동력이 되는 지역주민의 우호적 분위기와 필요하다는 점이다.

#### 사. 한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안

본 연구는 1차년도 연구에 기초하여, 평화교육을 단독형 평화교육과 거버넌스형 평화교육으로 구분한다. 또한 지금까지의 한국에서의 평화교육이 단독형 평화교육이 주를 이루어 왔다는 것 즉, 시민사회, 시장, 미디어 등 평화구축을 위한 다양한 행위자들은 평화 및 평화교육에 대해 상대적으로 관심을 덜 가져왔기 때문에 거버넌스형 평화교육이 활성화되어야 한다는 문제의식으로부터 연구를 출발한다. 또한 평화교육을 학교 평화교육, 공공 사회평화교육, 비정부기구의 평화교육의 세 차원으로 구분한다. 각각의 실태를 보면, 학교 평화교육 거버넌스는 기본적으로 중앙집권적인 성향을 띠고 있으며 이 때문에 공교육에서 나타나고 있는 문제점의 상당 부분을 야기시키는 것으로 확인되었다. 공공 사회교육 차원의 평화교육 거버넌스 체계는 전반적으로 자율성과 전문성에서 상당히 부족한 수준으로 평가되었고, 특히 재정보조 문제가 큰 장애로 지적되었다. 비정부기구의 평화교육 거버넌스 체계는 자율성, 참여성, 분권화는 높은 수준인 반면, 전문성, 네트워크, 효율성은 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 이러한 세 차원에서 공통적인 것은 평화교육 행위자로서의 정부의 기능과 역할이 취약하다는 것이다. 또한 평화교육이 주변적 주제로 다루어지고 있어, 독립적이고 포괄적 프로그램이 존재하지 않는다는 것이다. 따라서 평화교육 거버넌스 활성화를 위해서는 국가 기능의 강화가 이루어져야 한다는 것이다. 이러한 문제의식에서, 거버넌스 활성화를 위한 구체적 정책 제안으로서 네 가지가 지적되었다.

첫째, 기존의 단독형 평화교육에서 거버넌스형 평화교육으로의 전환을 이루자면, 적극적 평화개념에 기반한 평화교육이 이루어져야 한다.

둘째, 국가의 메타 거버넌스 기능 수행의 활성화가 이루어져야 한다. 국가는 특히 재정, 정보와 지식 제공, 평화교육 거버넌스 내부의 집합적 피드백 구축, 평화교육 거버넌스 내부의 정책단위들을 묶기 위한 대화, 정보취합 및 조정, 거버넌스 각 단위들의 분쟁해결 등의 네트워크 형성 관리를 통하여

메타 거버넌스 기능을 수행하는 것이 필요하다.

셋째, 정부는 법적 제도적 기반을 마련하여 평화교육 거버넌스에 참여하는 기구들의 범위와 역할 분담에 대한 명확한 기준을 제시해야 한다. 다시 말해 정부는 평화교육의 방향성과 내용성 뿐 아니라 평화교육에 관한 관련 법과 제도의 개선에 적극적으로 이어야 하며, 평화교육과정 개발, 운영, 평가의 전단계에서 중재자, 지원자로서의 제도적 기반을 마련할 필요가 있다.

넷째, 평화교육 실행 주체간의 유기적인 네트워크 구축이 필요하며 이와 관련한 전반적 과정을 통합관리하기 위한 네트워크화된 데이터베이스 구축과 전담기구의 설치가 필요하다.

## 2. 종합 평가

본 연구는 1차년도에 한반도 평화번영 거버넌스의 실태조사에 대한 연구를 계승하면서, 거버넌스의 활성화를 위한 방안을 연구하는 것이었다. 거버넌스 활성화란, 평화·번영 분야에서의 거버넌스적 현상의 장점을 최대화하면서도 거버넌스의 실패를 막을 수 있는 방안을 강구한다는 것을 의미했다.

이와 같은 관점에서 본 연구는 분야별로 거버넌스 활성화 방안을 연구했는데, 주요 지향점은 첫째, 국가의 메타거버넌스 능력 향상, 둘째, 분야별 거버넌스를 개선하여 분야별로 바람직한 거버넌스가 이루어지도록 하는 것, 셋째, 각 분야별 거버넌스 간의 네트워크 거버넌스의 활성화 등 세 가지였다.

그런데 위에서 제시되었던 분야별 연구 결과를 종합적으로 놓고 볼 때, 거버넌스 활성화와 관련하여 정책방향 제시에서 일련의 특징이 나타나고 있다.

첫 번째로, 우선 전반적인 특징이라 한다면, 국가의 메타거버넌스적 기능의 강화에 대한 기대가 높은 것으로 나타났다. 이는 한반도 평화·번영이라는 분야가 외교안보적 성격을 강하게 가지고 있기 때문에 일정부분 예견되었다고 할 수 있다. 정부가 전략적 메타거버넌스 역할을 위해 사용할 수 있는 네 가지 전략자원, 즉 예산, 정보와 지식, 네트워크 조직력, 갈등해소 및 분쟁해결 능력을 보다 강력하고 효율적으로 사용해서 개입해 달라는 요구가 대체로 공통적으로 등장했다고 볼 수 있다. 공동으로 요구되었던 것은

첫째, 예산의 효율적, 전략적 지원을 통해 각 주체들이 자율성, 전문성, 참여성을 고양하도록 유도하는 한편, 둘째, 정보와 지식을 올바르게 제공하여 정부가 제시하는 비전을 공유하도록 하도록 해야 한다. 셋째, 각 구성단위들을 효율적 네트워크를 통해 연결시키기 위하여 조직적 비전과 역할을 가지고 각 구성단위들을 대해야 하며, 넷째, 행위자간에 갈등이 발생할 가능성을 사전에 줄이고, 갈등이 발생할 경우 해결하는 역할을 해야 한다는 것이었다.

두 번째로, 거버넌스 활성화를 위한 방도에서 활성화의 측면이 분야별로 차이가 나타났다. 다시 말해, 거버넌스 활성화의 세 가지 측면, 즉, 국가의 메타거버넌스 능력 향상, 분야별 거버넌스를 개선하여 분야별로 바람직한 거버넌스가 이루어지도록 하는 것, 각 분야별 거버넌스 간의 네트워크 거버넌스의 활성화 중에서, 각 분야별로 하나 또는 둘 또는 세 측면 모두에 강조점을 두는 방식으로 활성화 방안이 제시되었다는 것이다. 이를 분야별로 보다 구체적으로 보면 다음과 같다.

먼저 외교안보정책 거버넌스와 평화체제 거버넌스 활성화와 관련해서는, 모든 정책 제안이 정부가 국제적 차원, 남북관계 차원, 국내적 차원 등에서 예산, 정보와 지식, 네트워크 조직력, 갈등해소 및 분쟁 해결 등 메타적 조정기능을 어떠한 방식으로 활용해야 하는 측면에 집중되어 있다. 아울러 메타 거버넌스 차원에서 정부 기구 내부, 정부와 민간, 국내와 국제 행위자 사이에 네트워크 거버넌스를 강화해야 한다고 지적되었다.

한반도 평화체제 거버넌스 활성화와 관련해서 제시되었던 방안들은 국가의 메타거버넌스 기능을 통해 정부의 역할이 변화되어야 함을 강조하였다. 즉, 정부가 거버넌스 행위자 중 하나가 아니라 거버넌스 자체의 관리자로서, 한반도 평화체제 구축 또는 구축 이후의 과정에서 각 구성단위의 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효과와 효율성 등을 고양시켜야 한다는 것이다. 또한 한국정부는 예산, 정보와 지식, 네트워크와 조직, 갈등해소와 분쟁해결 등 전략자원을 동원하여 행위자별로 각기 분절화되고 전략적으로 분화된 전략을 가져야 한다는 점을 강조하였다.

대북정책 참여거버넌스 활성화와 관련해서 제시되었던 방안들은 국가의 메타거버넌스, 바람직한 거버넌스, 네트워크 거버넌스 등 세 가지 중 어느 하나로 분류될 수 없다고 할 수 있다. 굳이 분류하자면, 국가 메타 거버넌스의 수단 중에서 정보와 지식의 제공, 갈등해소와 분쟁 해결과 관련한 제안들

이라고 볼 수 있을 것이다.

남북경협 거버넌스 활성화와 관련해서는, 국가의 메타거버넌스 기능과 네트워크 거버넌스의 활성화 측면이 강조되었다. 후자와 관련하여 특히 정부와 기업, 기업 상호간, 기업과 NGOs, NGOs 상호간, 국내 행위주체와 국제 행위주체간 등의 네트워크를 다차원적으로 강화해야 한다는 강조되었다.

남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화와 관련해서는, 국가의 메타 거버넌스 강화의 측면이외에 특히 개별 하위 거버넌스의 내실 강화에 대한 정책 방향이 중점적으로 제시되었다. 즉, 남북간의 학술, 종교, 문화예술, 언론방송, 관광, 인도지원 등 각종 남북교류 거버넌스를 활성화시키기 위해서는, 무엇보다 각 분야별로 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효과와 효율성이 강화되어야함을 보여주는 정책 방안이 제시되었다.

지방자치 남북교류 거버넌스 활성화와 관련해서 특이한 것은 다른 분야에서와는 달리 국가의 메타 거버넌스 강화를 요구하는 정책 방향이 강조되지 않았다는 것이다. 이 분야의 거버넌스 활성화를 위해 제시된 정책 방안은 주로 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효과와 효율성 등 거버넌스 내실 강화를 위한 측면이 강조되었다고 볼 수 있다.

끝으로, 한반도 평화교육 거버넌스와 관련해서는, 정부의 메타 거버넌스 강화, 평화교육 실행 주체 간의 네트워크 거버넌스 강화 등의 두 측면이 강조되었다. 이상에서 논의한 각 분야별 거버넌스 활성화를 위한 개선 중점 분야를 도식화하면 다음의 <표 X-1>과 같다.

<표 X- 1> 거버넌스 활성화를 위한 개선 중점 분야

분 야		거버넌스 활성화 방안			거버넌스 지향유형
		바람직한 거버넌스	네트워크 거버넌스	전략적 메타거버넌스	
동북아 차원	외교안보정책			✓	집권형
	한반도 평화체제			✓	집권형
남북관계 차원	남북경협		✓	✓	관리형
	사회문화 협력	✓			분권형
국내 차원	대북정책의 시민참여			✓	분권형
	지방자치단체 남북교류	✓	✓		분권형
	한반도 평화교육		✓	✓	관리형

이상의 논의를 종합하면, 분야별 거버넌스 활성화가 지향하는 분야별 거버넌스의 유형을 구별해 볼 수 있다. 여기서 거버넌스 유형이란 다음의 세 가지와 관련한다. 정부의 역할을 중심으로 구분하여, 정부가 거버넌스 관리양식을 주도하는 집권형, 정부의 영향력이 약화된 채 비정부 행위자들이 주도하는 분권형, 정부가 거버넌스 전반을 관리하면서 거버넌스의 효율성을 극대화하는 관리형이다. 이와 같은 구분에서 볼 때, 한반도 평화·번영에 관련한 전체 거버넌스의 활성화는 국가의 메타 거버넌스의 기능을 중시하는 관리형을 이상형으로 하는 것으로 판단할 수 있다. 이밖에도 남북경협 및 평화교육 거버넌스도 관리형에 속한다. 다른 분야에 비해 특히 정부의 메타 거버넌스 기능이 강조되었던 외교안보정책 거버넌스와 평화체제 거버넌스의 활성화된 이상형은 보다 집권형에 가깝다고 할 수 있다. 이에 비해, 정부의 메타 거버넌스에 대한 강조가 약하고 개별 분야 거버넌스의 내실과 활성화가 강조되었던 사회문화 협력 거버넌스와 지방자치단체 남북교류 거버넌스의 활성화된 이상형은 분권형을 지향한다고 판단할 수 있다.

## 참고 문헌

### 1. 단행본

- 강문구. 『한국민주화의 비판적 탐색』. 서울: 당대, 2003.
- 곽태환 외. 『한반도 평화체제의 모색』. 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1997.
- 교육부. 『초등학교 교육과정 해설(Ⅰ) 총론』, 1998.
- 국가안전보장회의(NSC). 『평화변영과 국가안보: 참여정부의 안보정책구상』, 2004.
- 국방부. 『2006 국방백서』. 서울: 국방부, 2006.
- 김국신 외. 『남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 김동춘·조효제·이대훈. 『시민단체 활동여건 개선을 위한 비영리민간단체 지원사업 성과분석 및 발전방안 연구』. 서울: 성공회대학교, 2004.
- 김병로. 『북한의 지방자립체제』. 서울: 통일연구원, 1999.
- 김석준 외. 『뉴거버넌스 연구』. 서울: 대영문화사, 2000.
- 김영운 외. 『남북 경제공동체 형성을 위한 대북 투자 방안』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 김영운. 『남북경협 실패사례 연구』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 김용철·윤성이. 『전자민주주의: 새로운 정치패러다임의 모색』. 서울: 오름, 2005.
- 김종길·김문조. 『디지털 한국사회의 이해』. 서울: 집문당, 2006.
- 모종린. 『정치사회와 시민사회 관계의 변화: 시민참여 거버넌스 모색』. 과천: 정보통신정책연구원, 2004.
- 민족농어업연구소·통일농수산정책연구원 공편. 『전환기 북한의 농어업, 농어촌 그 실상과 대책』. 서울: 통일농수산정책연구원, 2003.
- 박광기 외. 『신패러다임 통일교육 구현방안』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 박성복·이종렬. 『정책학원론』. 서울: 대영문화사, 1998.
- 박종철 외. 『통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안: 제도혁신과 가치합의』. 서울: 통일연구원, 2005.

- 배정호·김국신·신상진·여인근. 『동북아시아의 갈등·협력과 한반도 평화구축을 위한 대외전략』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 배정호. 『일본의 국가전략과 안보전략』. 서울: 나남, 2006.
- 백영철 외. 『한반도 평화프로세스: 평화와 통일』. 서울: 건국대학교출판부, 2005.
- 백종천·이민룡. 『한반도 공동안보론』. 서울: 일신사, 1993.
- 성경룡·김호기. 『시민운동의 활성화를 위한 민간단체 육성방안연구』. 서울: 정무제1장관실, 1997.
- 송대성. 『한반도 평화체제: 역사적 고찰, 가능성, 방안』. 성남: 세종연구소, 1998.
- 신법타. 『북한불교연구』. 서울: 민족사, 2000.
- 안성호·배응환. 『지방거버넌스의 지방정책: 네트워크 관점에서 본 지방정책 사례』. 서울: 다운샘, 2004.
- 양문수 외. 『경제분야 통일인프라 구축 및 개선방안』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 양현모. 『남북관계 개선 및 활성화에 있어서의 NGO의 역할과 지원방안 모색: NGO 대북 인도적 지원활동을 중심으로』. 서울: 한국행정연구원, 2006.
- 양현모. 『지방자치단체의 바람직한 남북교류협력사업 추진방안』. 서울: 한국행정연구원, 2001.
- 어린이의약품지원운동본부. 『북한어린이건강실태보고서: 전염성 질환을 중심으로』. 서울: 어린이의약품지원본부, 2002.
- 와츠, 던컨. 강수정 옮김. 『Small World』. 서울: 세종연구원, 2004.
- 유성민. 『남북한 사회문화교류에 관한 연구: 종교교류를 중심으로』. 서울: 현대사회연구소, 1994.
- 이은구 외. 『로컬 거버넌스』. 서울: 법문사, 2003.
- 이현우 외. 『2030세대와 참여정치 거버넌스』. 과천: 정보통신정책연구원, 2005.
- 임을출. 『웰컴투 개성공단』. 서울: 해남, 2005.
- 임혁백. 『세계화시대의 민주주의』. 서울: 나남, 2000.
- 재정경제부. 『8·31 부동산 정책 공론조사』. 과천: 재정경제부, 2005.
- 정정길 외. 『정책학원론』. 서울: 대명출판사, 2006.

- 정현백 외. 『평화교육과 통일교육의 만남』. 서울: 통일교육원, 2002.
- 조동호 외. 『남북경협 추진전략 및 부문별 주요 과제』. 서울: 한국개발연구원, 2001.
- 조성렬. 『한반도 평화체제』. 파주: 푸른나무, 2007.
- 조한범·김성철 외. 『비정부기구(NGO)를 통한 남북한 교류·협력 증진방안 연구』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 조한범. 『남북 사회문화 교류·협력의 평가와 발전방향』. 서울: 통일연구원, 1999.
- 주성수. 『글로벌 가버넌스와 NGO』. 서울: 아르케, 2001.
- \_\_\_\_\_. 『공공정책 가버넌스』. 서울: 한양대학교 출판부, 2003.
- \_\_\_\_\_. 『시민참여와 정부정책』. 서울: 한양대학교 출판부, 2004.
- \_\_\_\_\_. 『시민참여와 민주주의』. 서울: 아르케, 2006.
- 지만원. 『통일의 지름길은 영구분단이다』. 서울: 자작나무, 1996.
- 최수영. 『북한 노동력 활용방안』. 서울: 통일연구원, 2003.
- 최영출 외. 『지역경쟁력 강화와 로컬 거버넌스』. 서울: 대영문화사, 2006.
- 최진욱. 『북한의 지방행정체계: 중앙·지방관계 및 당·정관계를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 1997.
- 키에르, 안네 메테. 이유진 옮김. 『거버넌스』. 서울: 오름, 2007.
- 통일교육협의회. 『사회통일교육현황: 통일교육협의회 회원단체 연대 사업을 중심으로』. 서울: 통일교육협의회, 2006.
- 통일원. 『통일백서』. 서울: 통일원, 1992.
- 통일부. 『참여정부의 평화변영정책』. 서울: 통일부, 2003.
- \_\_\_\_\_. 『2007 통일백서』. 서울: 통일부, 2007.
- 폴라니, 칼. 박현수 옮김. 『거대한 변환: 우리 시대의 정치적·경제적 기원』. 서울: 민음사, 1991.
- 하영선·김상배 편. 『네트워크 지식국가』. 서울: 을유, 2006.
- 학민사 편집실 엮음. 『남북한의 교류·협력 관련 법령』. 서울: 학민사, 1994.
- 한국개발연구원. 『사회적 자본 확충을 위한 기본조사 및 정책연구』. 서울: 한국개발연구원, 2006.
- 한국관광공사. 『남북관광사업 추진체계에 관한 연구』. 서울: 한국관광공사, 2006.

- 한국전산원. 『2006 국가정보화백서』. 서울: 한국전산원, 2006.
- 한부영. 『통일대비 지방행정 통합방안』. 서울: 한국지방행정연구원, 1998.
- 행정자치부 자치행정국 자치행정과. 『남북자치단체간 교류·협력 업무 처리 지침』, 2000.
- 황병덕·김학성·박형중·손기웅. 『신동방정책과 대북포용정책』. 서울: 두리, 2000.
- 황병덕 외. 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(상·중·하)』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 황종성 외. 『e-Governance 구현을 위한 과제와 전략』. 서울: 한국전산원, 2004.
- Fishkin., J. S. 김원용 역. 『민주주의와 공론조사』. 서울: 이화여대 출판부, 2003.
- KOTRA. 『북한의 개방 전망과 개성공단』. 서울: KOTRA, 2006.
- Pierre, Jon & Peters. B. G. 정용덕 외 역. 『거버넌스, 정치 그리고 국가』. 서울: 법문사, 2003.
- Barber, B. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkely, CA: University of California Press, 1984.
- Castells, Manuel. *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell Publishers, 2000.
- Coleman, Stephen & Gotze, John. *Bowling Together: Online Public Engagement in Policy Deliberation*. Hansard Society, 2003.
- Demmers, Jolle, A. E. Fernandez Jilberto, and Barbara Hogenboom. "Good Governance and Democracy in a World of Neoliberal Regimes." Jolle Demmers, Alex E. Fernandez Jilberto and Barbara Hogenboom ed., *Good governance in the Era of Global Neoliberalism: Conflict and Depolitization in Latin America, Eastern Europe, Asia, and Africa*. London: Routledge, 2004.
- Durkheim, Emil. *The Division of Labor in Society*. Glencoe: The Free Press, 1964.
- Eising, R. and B. Kohler-Koch ed., *The Transformation of Governance*

- in the European Union*. London: Routledge, 2000.
- Erlass über die Bundeszentrale fuer politische Bildung vom 24*, 2001.
- Gordon Flake & Scott Snyder. *Paved with Good Intentions: The NGO Experience in North Korea*. Westport: Praeger, 2003.
- Grande, Edgar and Louis W. Pauly. "Complex Sovereignty and the Emergence of Transnational Authority." Edgar Grande and Louis W. Pauly ed., *Complex Sovereignty: Reconstituting Political Authority in the Twenty-first Century*. Toronto: University of Toronto Press, 2005.
- Hicks, D. Understanding the Field. in Hicks, D. (eds.). *Education for Peace: Issues, Principles, and Practice in the classroom*. London, 1988.
- Jessop, Bob. *The Future of Capitalist State*. Cambridge: Polity Press, 2002.
- Kelly, Kevin. *Out of Control: The New Biology of Machines, Social Systems, and the Economic World*. MA: Addison- Wesley, 1994.
- Kjær, Anne. *Governance*. Cambridge: Polity Press, 2004.
- Kooiman, J. "Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction." J. Pierre ed., *Debating Governance*. Oxford: University Press, 2000.
- Kooiman, J. ed. *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage, 1994.
- Krasner, Stephen D. *Problematic Sovereignty*. New York: Columbia University Press, 2001.
- Krugman, Paul. *Peddling Prosperity: Economic Sense and Nonsense in the Age of Diminished Expectations*. New York: W.W. Norton & Company, 1994.
- Leach, S, Stewart, J & Walsh, Kieron. *The Changing Organization and Management of Local Government*. London: MacMillan, 1994.
- Muldon, James P. JR. *The Architecture of Global Governance*. Colorado: Westview Press, 2004.

- Natsios, Andrew. *The Great North Korean Famine: Famine, Politics, and Foreign Policy*. Washington: USIP, 2001.
- Nisbett, Richard. *The Geography of Thought : How Asians and Westerners Think Differently...and Why*. New York: The Free Press, 2003.
- Nohria, Nitin and Robert G. Eccles ed., *Networks and Organizations: Structure, Form, and Action*. Boston: Harvard University Press, 1992.
- Noland, Marcus and Haggard, Stephen. *Hunger and Human Rights: The Politics of Famine in North Korea*. Washington, D.C.: US Committee for Human Rights in North Korea, 2005.
- OECD. *Citizens as Partners: Information, Consultation, and Participation in Policy-Making-Executive Summary*. Paris, 2001.<[www.oecd.org/dataoecd/53/57/2537528.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/53/57/2537528.pdf)>.
- OECD. *Citizens as Partners: Information, Consultation, and Participation*. OECD, 2001.
- Peters, Guy B. *With a Little Help from Our Friends: Public-Private Partnerhisps in Urban Governance: European and American Experience*. London: MacMillan, 1998.
- Peters, J. & Pierre, B. G. *Governance, Politics, and the State*. NY: St. Martin' Press, 2000.
- Pierre, Jon and B. Guy Peters. *Governance, Politics and the State*. New York: MacMillan Press LTD, 2000.
- Putnam, Robert D. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster, 2000.
- Rhodes, R. A. W. "Governance and Public Administration." Jon Perre ed., *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Rhodes, R.A.W *Understanding Governance: Policy Networks, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press, 1997.
- Smith, Hazel. *Five Year Review of The Caritas Programme In The*

- Democratic People's Republic of Korea (DPRK)*, 2001.
- Tilly, Charles. *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- UNDP. *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in the Fragmented World*. Oxford: Oxford University, 2002.
- Veltmeyer, Henry, James Petra, and Steve Vieux. *Neoliberalism and Class Conflict in Latin America: A Comparative Perspective on the Political Economy of Structural Adjustment*. New York: St. Martin's Press INC, 1997.
- Wasserman, Stanley and Katherine Faust. *Social Network Analysis: Methods and Applications*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- Williamson, Oliver E. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press, 1985.
- Zur Foerderung von Veranstaltungen der politischen Erwachsenenbildung durch die Bundeszentrale fuer politische Bildung (BpB)-Bek. d. BMI v. 5. März 2002 - LG II 4 - 123 101/4-

## 2. 논문

- 강문규. “김대중 정부의 대북포용정책 평가와 민간지원운동의 향후 방향.” 우리민족서로돕기운동본부 주최 98년 하반기 정책간담회 주제발표논문, 1998.
- 강성권·이영. “부산광역시 거버넌스 모델개발과 추진전략에 관한 연구.” 『한국지방정부학회 학술대회 자료집』, 2006.
- 강순원. “한반도 평화실현을 위한 사회문화적 재구성.” 하영선 편. 『21세기 평화학』. 서울: 풀빛, 2002.
- 강원택. “금강산관광사업에 대한 국민의식 연구 결과보고.” 경남대학교 극동문제연구소. 『금강산관광사업과 남북경협: 평가와 전망』, 1999.
- 고광의. “중국의 동북공정과 한국사 왜곡.” 동아시아역사시민네트워크 주최. 『2007 회원단체 워크숍』 발표논문, 2007.

- 고병헌. “캐나다와 영국의 평화교육.” 『초등우리교육』. 통권 제20호 10월호, 1991.
- 고영삼. “지방정부의 온라인 주민참여의 장애요인 및 활성화 방안 연구.” 『지방행정연구』. 서울: 한국지방행정연구원, 2005.
- 국방부. “제3차 회의 결과.” 『미래 한·미동맹 정책구상』, 2003.
- 권태진. “국제사회의 대북 지원 동향과 우리의 대응 전략.” 『국제문제』. 제 35권 12호, 2004.
- 김 혁. “한국에서의 시민중심적 e-거버넌스의 형성과 발전: 그 형성과정에서  
서의 정부역할을 중심으로.” 『신아세아』. 서울: 신아시아연구소, 2007.
- 김국신 외. “한반도 평화·번영을 위한 대북정책 거버넌스 실태조사.” 『한반도  
도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(중)』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 김규륜 외. “한반도 경제발전과 남북경협 거버넌스 실태조사.” 황병덕 외.  
『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(중)』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 김근식 외. “남북한 사회·문화 협력 거버넌스 실태조사.” 황병덕 외. 『한반도  
도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(중)』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 김기정. “한반도 평화의 거버넌스.” 하영선 편. 『21세기 평화학』. 서울: 풀빛, 2002.
- 김명기. “평화체제 구축에 관한 이론적 개관.” 곽태환 외. 『한반도 평화체제  
의 모색』. 서울: 경남대 극동문제연구소, 1997.
- 김병수. “합의회의 국내사례들: 원자력 중심 전력정책.” 『과학과 기술』, 2006  
년 9월호.
- 김상묵 외. “중앙정부 정책과정과 시민참여.” 『한국행정논집』. 제16권 제4  
호, 2004.
- 김상배. “전자정부와 디지털 정치.” 정보통신정책연구원 편. 『정보사회와 정  
보화정책』. 서울: 법영사, 2005.
- 김석진. “대북 개발지원의 과제와 추진방향.” 『KIET 산업경제』. 5월호. 서  
울: 산업연구원, 2006.
- 김선관. “진각종 대북 교류 현황과 향후 계획.” 『종교 대북협력의 현황과  
과제』. 종교분과위원회 제47차 회의. 민주평화통일자문회의, 2002

년 4월 25일.

- 김선희. “공론조사기법: 학습과 토론을 통해 공론 확인하기.” 『국토』. Vol. 295, 2006.
- 김연철. “남북경제협력 추진체계의 쟁점과 과제.” 우리민족서로돕기 평화나눔센터 제25회 정책포럼, 2006.
- 김영운. “남북경협을의 현주소: 무엇이 경협확대의 제약요소인가?” 『북한 경제와 남북경협: 현황과 전망』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 김용철·윤성이. “E-Governance 구축의 전략적 모색: 정책결정과정의 관점에서.” 『한국정치학회보』. 39집 5호, 2005.
- 김원용·정효명. “로컬 거버넌스 능력강화 수단으로서의 공론조사.” 『서울도시연구』. 제4권 제3호, 2003.
- 김유환 외. “공공갈등과 참여적 의사결정.” 지속가능발전위원회, 2005. <www.pcsd.go.kr>
- 김정수. “지방자치단체 대북교류협력의 현황과 추진방향.” 『통일문제협의회 강원권 학술회의 자료집』, 2007.
- 김종길. “사이버공론장의 분화와 속의민주주의의 조건.” 『한국사회학』. 제39집 2호, 2005.
- 김타균. “시민사회단체의 정책참여 강화 및 정부의 파트너십 제고” 한양대학교 제3섹터 연구소 편. 『('94~03)민주공동체 실천사업 10년 백서』. 서울: 국정홍보처, 2004.
- 김태영. “정부-NGO간 파트너십의 정치경제학.” 『정부학연구』. 제8권 1호, 2002.
- 김형양. “로컬거버넌스 형성의 영향요인에 관한 연구.” 『지방정부연구』. 제10권 제1호, 2006.
- 김혜경. “개발NGO의 현황과 발전방향.” 『세계화와 한국NGO의 발전방안』. 경제정의실천시민연합 연구보고서, 1997.
- 김환석. “합의회의의 추진경과 및 발전방향.” 과학기술정책관리연구소 편. 『과학기술정책』. 제122권, 2000.
- 남영석. “개성공단 법·제도 현황 분석 및 개선방안.” 연세대학교 석사학위논문, 2006.
- 류재현. “지방정부의 거버넌스형 시장리더십 모색.” 『한국지방자치학회보』.

- 제14권 제3호, 2002.
- 문정인. “김대중 정부와 한반도 평화체제 구축.” 『국가전략』. 5권 2호, 1999.
- 민병원. “국가와 거버넌스 그리고 네트워크: 이론적 검토.” 통일연구원 정책 간담회 발표논문, 2007.
- 민병원. “세계화 시대의 국가변환: 네트워크국가의 등장에 대한 이론적 고찰.” 『국가전략』. 제12권 3호, 2006.
- 민정숙·정영수. “한국사회의 갈등과 평화교육의 방향.” 『교육의 이론과 실천』. 제11권 1호, 2006.
- 민족통일연구원. “제1차 KINU-통일관련 민간단체 집중워크숍.” 『1997년도 집중워크 결과보고서』. 서울: 민족통일연구원, 1997.
- 민주평화통일자문회의. “대북 종교정책의 현황과 방향.” 종교분과위원회 제 42차 회의, 1999년 11월 18일.
- 박보영. “평화교육의 관점에서 본 통일교육.” 『미래교육연구』. 제17권 제2호, 2004.
- 박영주. “뉴거버넌스와 사회계약, 시민, 정부, 시장간 역할과 책임의 모색.” 『한국행정학보』. 제34권 제3호, 2000.
- 박우서. “지역발전과 민관협력형 지역거버넌스 구축.” 『세계화와 지역발전』. 서울: 아카데미, 2001.
- 박재신. “독일은 평화통일을 어떻게 이루었나 - 구동독의 여성운동을 중심으로.” 『여성연구논총』. 13권 1호, 1998.
- 박종철. “동북아 다자안보협력방안.” 박종철 외. 『동북아 안보, 경제 협력체 제 형성방안』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 박형중. “북한의 인도적 상황에 대한 평가와 종합계획에의 적용.” 『북한의 인도적 상황에 대한 공동평가와 전략적 접근』. 우리민족서로돕기 운동 평화나눔센터 창립 1주년 기념 정책토론회, 2004년 12월 7일.
- 박희봉. “시민참여와 로컬 거버넌스.” 『한국정책과학학회보』. 제10권 제2호, 2006.
- 방민석. “지방의회 입법과정에서의 ICT활용과 향후 과제: 전자적 시민참여를 중심으로.” 『도시행정학보』. 제19집 2호, 2006.
- 배유일. “지방거버넌스와 제도주의적 시각.” 『정부학연구』. 제9권 제2호, 2003.

- 배응환. “거버넌스의 실험: 네트워크조직의 이론과 실제.” 『한국행정학보』, 제37권 제3호, 2003.
- 배응환. “로컬 거버넌스: 갈등에서 협력으로.” 『지방행정연구』, 제19권 제2호, 2005.
- 백낙청. “한반도 평화통일을 위한 새 발상.” 『통일시론』, 통권 5호, 1999.
- 백재중. “보건의료분야 대북지원 10년: 평가와 발전방안.” 『대북지원 10년의 성과와 과제』, 우리민족서로돕기운동본부 정책토론회 자료집, 2005.
- 서창록·임성학·전재성. “한반도 평화·번영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀.” 황병덕 외. 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(상)』, 서울: 통일연구원, 2006.
- 설 한. “민주주의, 토의, 정당성.” 『한국정치학회보』, 제39권 1호, 2005 봄.
- 송정호. “21세기 통일정책 환경 변화와 시민참여: 참여민주주의에 관한 논의의 중심으로.” 『통일정책연구』, 제15권 1호, 2006.
- 안병우. “중국의 고구려사 왜곡과 대응 방향.” 『민족화해』, 통권 제7호, 2004.
- 양기근. “세계화 시대의 평화의 문화 실현전략 - 문화다양성과 평화교육을 통한 접근.” 『경희대학교 대학원 고풍논집』, 제29권, 2001.
- 양문수. “개성공단 발전 방안 모색: 쟁점과 과제.” 『남북경협: 과거·현재·미래』, 경실련 통일협회 남북경협 정책 심포지움, 2006.
- 여인곤 외. “한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 실태조사.” 황병덕 외. 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(상)』, 서울: 통일연구원, 2006.
- 오현철. “국가정책결정 거버넌스와 공론조사: 토의민주주의 관점에서.” 『社會科學研究』, 제15집 2호, 2007.
- 유재원·소순창. “로컬 거버넌스의 짧은 여행과 새로운 여정: 정책관여의 행위자 네트워크를 중심으로.” 『한국사회와 행정연구』, 제15권 제4호, 2005.
- 윤경준·안형기. “심의민주주의적 의사결정의 효과성 - 지방의제21 작성을 중심으로.” 『한국행정학보』, 제38권 제2호, 2004.
- 이경수. “개성공업지구 해부.” 『민족21』, 제5호, 서울: 민족21, 2007.
- 이동수. “대의제 민주주의의 위기: 마넩의 논의를 중심으로.” 『시민사회와 NGO』, 제3권 제1호, 2005.

- 이명석. “거버넌스의 개념화: 사회적 조정으로서의 거버넌스.” 『한국행정학보』. 제36권 4호, 2002.
- 이병수·김일태. “지방정부와 NGO간의 로컬 거버넌스 형성조건에 관한 연구: 의정부시 공무원과 NGO활동가들의 의식, 태도, 경험을 중심으로.” 『도시행정학보』. 제14집 제2호, 2001.
- 이서향. “동아시아 다자간 안보협력체: 실태분석과 평가.” 한용섭 외. 『동아시아 안보공동체』. 파주: 나남출판, 2005.
- 이석기. “남북경협 15년의 평가와 전망.” 『남북경협의 과거·현재·미래』. 경실련 통일협회 남북경협 정책 심포지움, 2006.
- 이석수. “분단과 대립을 넘어서: 한반도 평화체제의 모색.” 『통일연구』. 3권 1호, 1999.
- 이영희. “기술의 사회적 통제와 수용.” 『경제와 사회』. 통권 제73호, 2007년 봄호.
- 이옥환. “한민족 공동번영과 남북과학기술교류 확대를 위한 과충의 역할.” <<http://blog.empas.com/judy93/18704614>>.
- 이장희. “이데올로기와 통일교육 관련 제도개선의 문제.” 통일교육연구소. 『통일교육 다원화와 제도 개선 방안연구』. 서울: 통일교육협의회, 2002.
- 이재열. “민주주의, 사회적 신뢰, 사회적 자본.” 『계간사상』. 제10집 제2호, 1998.
- 이태호·박정은. “평화국가 만들기와 시민사회 운동.” 참여연대 평화군축센터 발족 3주년 기념 심포지엄, 2006.
- 이향규. “통일교육협의회 회원단체 통일교육 운영 현황.” 『2002 회원단체 통일교육용 프로그램 개발연구』. 서울: 통일교육협의회 부설 통일연구소, 2002.
- 임성학·서창록·민병원·전제성. “한반도 평화·번영 거버넌스를 위한 이론적 논의와 개념적 틀.” 『5월 협동연구 워크숍 자료집』, 2007.
- 임운택. “신자유주의 세계화의 대안으로서 국제정치의 글로벌 거버넌스 담론.” 『사회와 이론』. 통권 4집, 2004.
- 임의영. “지구화 시대 국가의 거버넌스 전략에 대한 비판적 고찰.” 『정부학연구』. 제11권 1호, 2005.
- 임혁백. “밀레니엄 시대의 민주주의의 대안: 심의민주주의.” 『사상』. 12월호, 1999.

- 장동진·송경호. “심의민주주의의 주체에 대하여: ‘대표자’, ‘위원회’, ‘시민사회’를 중심으로.” 『社會科學論集』. 제37집 2호, 2006.
- 전영평. “지방정부의 거버넌스 구축 모형구축: 공익형NGO의 형성 정도와 정책참여 수준을 중심으로.” 『행정논총』. 제41권 제1호, 2003.
- 전재성. “전략적 메타거버넌스 주체로서 국가의 역할.” 통일연구원 정책간담회 발표논문, 2007.
- 정규호. “심의민주주의적 의사결정논리의 특성과 함의.” 『시민사회와 NGO』, 제3권 제1호, 2005 봄/여름.
- 정영수. “평화교육의 과제와 전망.” 『교육학연구』. 제31권 5호, 1993.
- 제성호. “남북한 평화공존과 남북연합 추진을 위한 법제정비 방안 연구.” 『통일연구원 2001협동연구 국내학술회의 발표논문집』, 2001.
- 조동호. “남북 경제교류협력의 평가와 전망.” 『현단계 남북경협의 쟁점과 과제』. 극동연 통일전략포럼 보고서. 경남대학교 극동문제연구소, 2004.
- 조선민주주의인민공화국 인구연구소. 『2002년 재생산건강 보고서』. 유엔인구기금/국제가족계획연맹 후원, 2003.
- 조성한. “거버넌스에 대한 새로운 이해.” 『국가정책연구』. 19권 2호, 2005.
- 조영달. “교육과정의 정치학 - 제7차 사회과 교육과정 결정의 참여구조.” 『시민교육연구』. 제31집, 2000.
- 주성수. “직접, 대의, 심의’ 민주주의 제도의 통합: 주민투표와 주민발안 사례를 중심으로.” 『시민사회와 NGO』. 제5권 1호, 2007.
- 주재현·김태진. “정부-기업간 파트너십과 환경정책.” 『한국행정연구』. 제10권 제4호, 2001.
- 지봉도. “남북간 인적·물적 교류에서 발생하는 법적 분쟁해결에의 적용법에 관한 연구.” 『통일정책연구』. 제14권 2호, 2005.
- 최관경. “평화교육철화에 관한 연구.” 『부산교육대학교 논문집』. 제29권 1호, 1993.
- 최병대. “함께 다스림(governance)의 재조명: Local governance의 의미와 서울시 시정참여사업을 중심으로.” 『한국지방정부학회 2003년도 춘계학술대회 발표논문』, 2003.
- 최영중. “국제제도론.” 우철구·박건영 편. 『현대 국제관계이론과 한국』. 서울: 사회평론, 2004.

- 최영출. “갈등유형별 협력적 로컬 거버넌스의 구축방안.” 한국지방행정연구원. 12월호, 2006.
- 최장집. “한국 민주주의의 취약한 사회경제적 기반.” 『아세아연구』. 통권 117호, 2004.
- 최진욱. “경기도 대북교류협력의 방향: 사업내용 및 추진전략.” 『경기도의 남북교류협력사업 추진방안』. 경기도의회 개원 제45주년 기념발표논문집, 2001.
- 최창현·사득환. “로컬거버넌스(local governance)와 시민단체간 연결망 분석.” 『한국정책과학학회보』. 제8권 제3호, 2004.
- 함택영. “한반도 평화체제 수립방안: 경제협력 및 군축을 통한 민족공동체의 모색.” 세종연구소 편. 『남북정상회담과 한반도 평화』. 성남: 세종연구소, 2001.
- 행정자치부. 『국정에의 국민참여 확대를 위한 Policy Process 참여모델 시범적용 계획』, 2004.
- 홍성만. “정책네트워크 분석: 정책행위자간 동적 네트워크 분석을 통한 정책현상 규명하기.” 『국토』. 297권, 2006.
- 홍순직. “남북경협 현황과 과제.” 국회통일외교통상위원회 간담회 자료집, 2004.
- 황병덕·김갑식·강동완. “결론.” 황병덕 외. 『한반도 평화·번영의 거버넌스의 실태조사(하)』. 서울: 통일연구원, 2006.
- Ansell, Christopher K and Craig A. Parsons, and Keith A. Darden. “Dual Networks in European Regional Development Policy.” *Journal of Common Market Studies* Vol. 35, No. 3, 1997.
- Ansell, Christopher K. “The Networked Polity: Regional Development in Western Europe.” *Governance* Vol 13, No. 3, 2000.
- Axelrod, Robert. “An Evolutionary Approach to Norms.” *American Political Science Review* Vol. 80, No. 4, 1986.
- Banner, G. “From Government to Governance, German Local Authorities Between Regulation, Service Provision and Community Development, Governance and Local Autonomy in the 21st

- Century.” Academic Symposium. Research Institute for Public Administration at Hanyang University, 1999.
- Barabási, “Statistical mechanics of complex networks.” *Reviews of Modern Physics* Vol. 74, No. 47, 2002.
- Blume, D. “Engaging Citizens in the Danish Health Care Sector.” OECD. ed., *Citizens as Partners: Information, Consultation, and Participation*. Paris, 2001.
- Bogason, Peter and Juliet A. Musso. “The Democratic Prospects of Network Governance.” *American Review of Public Administration* Vol. 36, No. 1, 2006.
- Boyer, William V. “Political Science and the 21st Century: From Government to Governance.” 1990.
- Brinkerhoff, Derick W. and Arthur A. Goldsmith. “Institutional Dualism and International Development: A Revisionist Interpretation of Good Governance.” *Administration & Society* Vol. 37, No. 2, 2006.
- Carnoy, Martin and Manuel Castells. “Globalization, the Knowledge Society, and the Network State: Poulantzas at the Millennium.” *Global Networks*, Vol. 1. No. 1, 2001.
- Center for Democracy and Governance. “Democracy and Governance: A Conceptual Framework.” *Technical Publication Series*, edited by Field Support Bureau for Global Programs, and Research. U.S. Agency for International Development, 1998.
- Christian, Overdevest. “The Open Methode of Coordination, New Governance, and Learning: Toward a Research Agenda.” *the New Governance Project Working Paper*. University of Wisconsin-Madison, 2002.
- Clark, Ian. “Beyond the Great Divide: Globalization and the Theory of International Relations.” *Review of International Studies* 24, 1998.
- Cohen, Edward S. “Globalization and the Boundaries of the State: A Framework for Analyzing the Changing Practice of Sovereignty.” *Governance: An International Journal of Policy and Administration*

- Vol. 14, No. 1, 2001.
- Commission on Global Governance, *Our Global Neighbor*, 1995.
- Coston, Jennifer M. "Administrative Avenues to Democratic Governance: The Balance of Supply and Demand." *Public Administration and Development* Vol. 18, No. 5, 1998.
- Cox, Robert. "사회세력, 국가, 세계질서: 국제관계이론을 넘어서." 박건영 외. 『국제관계론강의 2』. 서울: 한울, 1997.
- Crawford, Gordon. "Evaluating European Union Promotion of Human Rights, Democracy and Good Governance: Towards a Participatory Approach." *Journal of International Development* Vol. 14, No. 6, 2001.
- Dicken, Peter, Philip F. Kelly, Kris Olds, and Henry Wai-Chung Yeung. "Chains and Networks, Territories and Scales: Towards a Relational Framework for Analyzing Global Economy." *Global Networks* Vol. 1, No. 2, 2001.
- Doornbos, Martin. "Good Governance: The Metamorphosis of a Policy Metaphor." *Journal of International Affairs* Vol. 57, No. 1, 2003.
- 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.
- EU. "European Governance White Paper : Towards a New Role for Cities in a Network Europe?." <[www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)>.
- FAO/WFP. Special Report-FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea, various years.
- Frommer, I. and G. Pundoor. "Small-Worlds: A Review of Recent Books." *Networks* Vol. 48, No. 4, 2003.
- Gerry, Stoker. "Local Government in Britain After Thatcher." in Jan Erik Land (ed.) *Public Sector Reform*. London: Sage, 1997.
- Granovetter, Mark. "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness." *American Journal of Sociology* Vol. 91, No. 3, 1985.

- Gyford, J. "The Enabling Council, A Third Model." *Local Government Studies*, 1991.
- Held, David and Anthony McGrew. "The End of the Old Order? Globalization and the Prospects for World Order." *Review of International Studies* 24, 1998.
- Held, David. "Regulating Globalization? The Reinvention of Politics." *International Sociology* Vol. 15, No. 2, 2000.
- Holloway, John. "Global Capital and the National State." *Capital and Class*. Vol. 52, 1994.
- James, H. Svara. "Politics-Administration/Officials-Citizens: Exploring Linkages in Community Governance." *Administrative Theory & Praxis*, 1999.
- Jessop, B. "The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development." *International Social Science Journal* 155, 1998.
- Jones, Candace, William S. Hesterly, and Stephen P. Borgatti. "A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms." *Academy of Management Review* 22(4), 1997.
- Jordan, Andrew, R diger K. W. Wurzel, and Anthony Zito. "The Rise of 'New' Policy Instruments in Comparative Perspective: Has Governance Eclipsed Government?." *Political Studies* Vol. 53, No. 3, 2005.
- Keller, William W. and Louis W. Pauly. "Globalization at Bay." *Current History* Vol. 96, No. 613, 1997.
- Kennis, P. & Schneider, V. "Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Analysis" in B. Martin and R. Mayntz (ed.) *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Campus Verlag: Westview Press, 1992.
- Kiely, Ray. "Neo Liberalism Revised? A Critical Account of World Bank Concepts of Good Governance and Market Friendly Intervention." *Capital & Class* Vol. 6, No. 4, 1998.

- Krasner, Stephen D. "Compromising Westphalia." *International Security* Vol. 20, No. 3, 1995.
- Krasner, Stephen D. "Governance Failures and Alternatives to Sovereignty." Unpublished Manuscript, 2004.
- Krasner, Stephen D. "Governance Failures and Alternatives to Sovereignty." Unpublished Manuscript, 2004.
- Landman, T. "Map-Making and Analysis of the Main International Initiatives on Developing Indicators on Democracy and Good Governance." 2003. <[www.oecd.org/dataoecd/0/28/20755719.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/0/28/20755719.pdf)>.
- Lasker, et al. "Partnership Synergy: A Practical Framework for Studying and Strengthening the Collaborative Advantage." *The Milbank Quarterly*, 2001.
- Leftwich, Adrian. "Governance, Democracy and Development in the Third World." *Third World Quarterly* Vol. 14, No. 3, 1993.
- Milgram, Stanley. "The Small World Problem." *Psychology Today* 2, 1967.
- Nanda, Ved P. "The 'Good Governance' Concept Revisited." *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 603, 2006.
- Nelson, Paul. "Whose Civil Society? Whose Governance? Decisionmaking and Practice in the New Agenda at the Inter-American Development Bank and the World Bank." *Global Governance*. Vol. 6, No. 4, 2000.
- Norris, P. "Introduction: The Growth of Critical Citizens." P. Norris ed., *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Osiander, Andreas. "Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth." *International Organization* Vol. 55, No. 2, 2001.
- Ostrom, Elinor. "Coping with Tragedies of the Commons." *Annual Review of Political Science* 2, 1999.
- Parto, Saeed. "Good Governance and Policy Analysis: What of Institutions?" MERIT ed., *MERIT-Infonomics Research Memorandum Series*, 2005.

- Philpott, Daniel. "Westphalia, Authority, and International Society." *Political Studies* Vol. 47, No. 3, 1999.
- Pierre, John. "Introduction: Understanding Governance" in John Pierre ed. *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Pierre, John. "Model of Urban Governance: The Institution Dimension of Urban Politics." *Urban Affairs Review*. 34(3), 1999.
- Podolny, Joel M. and Karen L. Page. "Network Forms of Organization." *Annual Review of Sociology* 24, 1998.
- Rosenau, James N. "Governance, Order, and Change in World Politics." James N. Rosenau and Ernest-Otto Czmpiel eds.. *Governance without Government: Order and Changes in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Salamon, L. "The New Governance and the Tools of Public Action." L. Salamon ed., *The Tools of Governance: A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford Univ. Press, 2002.
- Sbragia, Alberta M. "Governance, the State, and the Market: What Is Going On?." *Governance: An International Journal of Policy and Administration* Vol. 13, No. 2, 2000.
- Sending, Ole Jacob and Iver B. Neumann. "Governance to Governmentality: Analyzing NGOs, States, and Power." *International Studies Quarterly* Vol. 50, No. 3, 2006.
- Sørensen, E. "Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance." *American Review of Public Administration* 36, 2006.
- Stewart, J. "Modernizing Government Considered." *Local Governance*, 1999.
- Strogatz, Steven H. "Exploring Complex Networks." *Nature* 410. (2001).
- Taylor, D. Wayne. "Facts, Myths and Monsters: Understanding the Principles of Good Governance." *International Journal of Public Sector Management* Vol. 13, No. 2, 2000.

- Teisman, G. & Klijn, Erik-Hans. "Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme?." *Public Administration Review*, 2002.
- Van Kersbergen, Kees and Frans van Waarden. "'Governance' as a Bridge Between Disciplines: Cross-Disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy." *European Journal of Political Research* 43, 2004.
- Waltz, Kenneth W. "Globalization and Governance." *Political Science and Politics* Vol. 32, No. 4, 1999.
- Wang, Xiao Fan and Guanrong Chen. "Complex Networks: Small-World, Scale-Free and Beyond." *IEEE Circuits and Systems Magazine* Vol. 3, No. 1, 2003.
- Watts, Duncan J. and Steven H. Strogatz. "Collective Dynamics of 'Small-World' Networks." *Nature* 393, 1998.
- Weaver, K. and J. McGann. "Think Tanks and Civil Societies in a Time of Change." J. McGann and R. Weaver eds. *Think Tanks and Civil Society*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2003.
- Weeks, E. C. "The Practice of Deliberative Democracy Results from Four Large-scale Trials." *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 4, 2000.
- Wilson, Graham. "In a State?" *Governance: An International Journal of Policy and Administration* Vol. 13, No. 2, 2000.
- Zito, Anthony R., Claudio M. Radaelli, and Andrew Jordan. "Introduction to the Symposium on 'New' Policy Instruments in the European Union." *Public Administration* Vol. 81, No. 3, 2003.

### 3. 기타

- 『경향신문』.  
『내일신문』.

『동아일보』.  
『문화일보』.  
『미래한국』.  
『서울경제신문』.  
『서울신문』.  
『세계일보』.  
『연합뉴스』.  
『월간중앙』.  
『전자신문』.  
『조선일보』.  
『조선중앙방송』.  
『중앙일보』.  
『한겨레』.

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

<<http://db.kita.net>>.

<<http://e-consultant.rog.uk>>.

<<http://epetitions.scottish.parliament.uk>>.

<<http://europa.eu.int>>.

<<http://interkoreatrade.kita.net>>.

<<http://ukonline.gov.uk>>.

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

<<http://www.cgg.ch>>.

<<http://www.consultations.gov.uk>>.

<<http://www.cwd.go.kr>>.

<<http://www.dfat.gov.au/arf/statements/index.html>>.

<<http://www.epeople.go.kr>>.

<<http://www.imf.org>>.

<[http://www.innovation.go.kr/newsletter/news\\_33/sub05.html](http://www.innovation.go.kr/newsletter/news_33/sub05.html)>.

<<http://www.iog.ca>>.

<<http://www.kcrc.or.kr>>.

<<http://www.kidmac.com>>.  
<<http://www.ngotimes.net>>.  
<<http://www.regulations.gov>>.  
<<http://www.unikorea.go.kr>>.  
<<http://www.unikorea.go.kr>>.  
<<http://www.unikorea.go.kr>>.  
<<http://www.usaid.gov/policy>>.  
<<http://www.voice-of-the-people.net>>.

## 최근 발간자료 안내

### 연구총서

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	김영윤 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
2006-01	Cooperative Denuclearization of North Korea	전성훈 저	10,000원
2006-02	한반도 경제통합 모형의 이론적 모색	임강택 저	7,000원
2006-03	7·1조치 이후 북한의 농업개혁과 과제	최수영 저	5,000원
2006-04	북한경제의 대외의존성과 한국경제의 영향력	이석 저	8,000원
2006-05	동북아 경제·안보 협력의 연계: 4대 분야 협력체 형성 중심	박종철 외 공저	10,000원
2006-06	북한체제의 내구력 평가	전현준 외 공저	10,000원
2006-07	북한 경제개혁의 실태와 전망에 관한 연구 -개혁의 부작용을 통해 본 북한 체제전환의 성공과제-	김영윤 저	10,000원
2006-08	남북한 공유하천 교류협력 방안	손기웅 저	6,000원
2006-09	북한의 당·군·민 관계와 체제 안정성 평가	정영태 저	7,500원
2006-10	동북아 정세변화와 한국의 동북아 균형자 역할 연구	황병덕 저	8,500원
2006-11	김일성 항일무장투쟁의 신화화 연구	서재진 저	10,000원

2006-12	평화통일의 기본방향과 추진전략	조민	저	6,500원
2006-13	중국의 대북한 정책: 지속과 변화	최춘흠	저	5,000원
2006-14	한·미 안보관계의 변화와 북·미관계의 전망	박영호	저	7,000원
2006-15	동북아지역의 갈등·협력과 한반도 평화구축을 위한 대외전략	배정호 외	공저	10,000원
2006-16	북한 새 세대의 가치관 변화와 전망	임순희	저	8,000원
2006-17	개혁·개방과정에서 인권문제: 이론과 실제	이금순, 김수암	저	10,000원
2006-18	경제난 이후 북한 문화에 나타난 주민생활 변화	조정아	저	6,000원
2006-19	남남갈등해소방안 연구	조한범	저	5,000원
2007-01	남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할	최진욱	저	6,500원
2007-02	민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응	김수암	저	6,000원
2007-03	북한의 경제난과 체제 내구력	서재진	저	8,500원
2007-04	“확산방지구상”(PSI)과 한국의 대응	전성훈	저	10,000원
2007-05	통합정책과 분단국 통일: 독일사례	손기웅	저	7,000원

### 학술회의총서

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
2006-05	The North Korean Nuclear Test and The Future of Northeast Asia			7,000원
2007-01	2·13 합의와 한반도 평화체제 구축			8,500원
2007-02	6·15 정상회담과 한반도 평화체제			10,000원

### 협동연구총서

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	오혜섭 외	공저	9,000원
2005-01-13	동북아시아 3국 학생 및 교원의 상호이해에 관한 의식조사 연구	한만길 외	공저	10,000원
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
2006-04-01	2020 선진 한국의 국가전략 총괄편	박종철 외	공저	10,000원
2006-04-02	2020 선진 한국의 국가전략( I ): 안보전략	박종철 외	공저	10,000원
2006-04-03	2020 선진 한국의 국가전략(II): 경제전략	박종철 외	공저	10,000원
2006-11-01	한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-02	한반도 평화변영 거버넌스의 분야별 현황과 과제			10,000원
2006-11-03	한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사(상)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-04	한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사(중)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-05	한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사(하)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-12-01	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안(총괄편)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-12-02	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안	황병덕 외	공저	10,000원
2007-10-01	동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,000원
2007-10-02	한반도 통일대비 국내NGOs의 역할 및 발전방향	손기응 외	공저	9,000원
2007-10-03	동북아 NGO 교류·협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안	최대석 외	공저	7,500원
2007-11-01	한반도 평화변영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안 (총괄보고서)	김국신 외	공저	10,000원
2007-11-02	한반도 평화변영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	임성학 외	공저	9,000원
2007-11-03	한반도 평화변영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	배정호 외	공저	6,500원
2007-11-04	한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	함택영 외	공저	9,000원
2007-11-05	대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	전성훈 외	공저	6,500원
2007-11-06	남북경협 거버넌스 활성화 방안	김규륜 외	공저	8,000원
2007-11-07	남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	이교덕 외	공저	10,000원

2007-11-08	한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안 : 지방자치단체 남북교류를 중심으로	양현모 외	공저	7,500원
2007-11-09	한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	박광기 외	공저	8,500원

## 논 총

통일정책연구, 제14권 1호 (2005)	10,000원
통일정책연구, 제14권 2호 (2005)	10,000원
통일정책연구, 제15권 1호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제15권 2호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제16권 1호 (2007)	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
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 2 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 1 (2007)	10,000원

## 북한인권백서

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
북한인권백서 2007	김수암 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2007</i>	김수암 외 공저	10,000원

## 독일통일백서

독일통일백서 2005	8,500원
-------------	--------

## 연례 정세보고서

2005 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2005~2006	6,000원
2006 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2006~2007	6,000원

## ◆ 비매품 ◆

## 통일정세분석

2005-01	2005년 북한의 신년 「공동사설」 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 남북 협력 방안	김영운, 최수영
2005-09	2004년 북한 영양실태조사결과 보고서 분석	이금순, 임순희
2005-10	북한 최고인민회의의 제11기 제3차 회의 결과 분석	박형중, 최진욱
2005-11	북한 인권에 대한 국제사회의 동향 : 제61차 유엔인권위원회의 결의안 채택을 중심으로	최의철, 임순희
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 실익	김영운, 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 공동사실 분석	허문영, 서재진, 임강택, 전현준, 정영태, 최진욱
2006-02	김정일 국방위원장 방중 결산과 향후 한반도 정세 전망	전현준, 김영운
2006-03	2005 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2006-04	북·중관계 강화의 영향과 우리의 대응책	박종철, 김국신, 최수영, 허문영, 전병곤
2006-05	중·러 정상회담 결과분석	여인곤
2006-06	북한 최고인민회의의 제11기 4차 회의 결과분석	서재진, 김영운
2006-07	주일미군 재편의 의미와 시사점	김국신, 배정호
2006-08	북한 「7·1경제관리개선조치」 4년의 평가와 전망	김영운
2006-09	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2006-10	아베 정권의 출범과 대한반도 정책 전망	배정호
2006-11	북한의 핵실험과 국제사회의 대응	김국신, 박영호, 배정호, 여인곤, 최춘흠
2006-12	미국 중간선거 결과분석	김국신, 박영호
2006-13	APEC 정상회의의 결과분석	김규륜
2007-01	2007년 북한 신년 공동사실 분석	허문영, 김영운, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태
2007-02	2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망	여인곤, 이금순, 정영태, 조한범, 최수영
2007-03	2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2007-04	'2·13합의' 전후의 북한동향	이교덕, 임순희, 정영태, 최수영
2007-05	부시 행정부의 북핵정책 변화 분석	전성훈
2007-06	북한 최고인민회의의 제11기 제5차 회의 평가	최수영
2007-07	7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제	최수영
2007-08	상반기('07년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2007-09	제6차 6자회담 수석대표회의의 결과분석	김국신, 여인곤
2007-10	7·29 일본 참의원 선거 결과 분석	배정호
2007-11	북한의 「전국 당세포비서 대회」 개최 배경과 전망	정영태
2007-12	후쿠다 정권의 특징과 대외 및 대북전략	배정호
2007-13	러시아 총선(12·2) 결과분석	여인곤

## KINU 정책연구시리즈

2005-01	북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향	허문영
2005-02	북핵문제와 남북대화: 현안과 대책	이기동, 서보혁, 김용현, 이정철, 정영철, 전병근, 박진오
2005-03	6·15 남북공동선언 재조망: 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	조성열
2005-06	제4차 6자회담 합의 이행구도	전현준, 박영호, 최진욱, 이교덕, 조한범, 박종철
2006-01	남북한 관광사업 활성화 방안	김영운
2006-02	2006년 QDR의 특징 분석과 한반도안보에 주는 시사점	박영호
2006-03	북한 개발협력력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제	임을출
2006-04	아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향	김규륜
2006-05	6·15 남북공동선언 이후 북한의 대남정책과 우리의 정책방향	전현준
2006-06	국내외 북한인권 동향 평가와 인권개선 로드맵	서보혁
2006-07	북한군 최고사령관 위상 연구	고재홍
2006-08	평화를 통한 국가 이미지 제고와 통일과정에서의 활용 방안	이현근
2006-09	김정일 정권의 정세인식: '선군' 담론 분석을 중심으로	전미영
2007-01	북핵 '2·13합의' 와 평화적인 핵폐기 사례 분석	전성훈
2007-02	2차 남북정상회담의 의의와 전망	조한범
2007-03	국군포로·납북자 문제 해결방안	김수암, 이금순, 최진욱, 서은성
2007-04	한미동맹 그리고 북한과 동북아 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안	박형중
2007-05	주변 4국의 대북정책 동향과 전망: '2·13합의' 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로	여인곤, 김국신, 배정호, 최춘흠

## 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

북한인권:	국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 1호(2006)
북한인권:	국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 2호(2006)
북한인권:	국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 1호(2007)

## 월간 북한동향

월간 북한동향 제1권 제1호

## 한반도 평화체제 연구총서

제1호	한반도 평화체제: 자료와 해제	허문영, 김수암, 여인곤, 정영태, 조민, 조정아
-----	------------------	-----------------------------

## Studies Series

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
- 2007-01 Value Changes of the North Korean New Generation and Prospects Lim, Soon-Hee
- 2007-02 North Korea's Civil-Military-Party Relations and Regime Stability Jeung, Young-Tai
- 2007-03 An Assessment of the North Korean System's Durability Chon, Hyun-Joon, Huh, Moon-Young, Kim, Philo, Bae, Chin-Soo
- 2007-04 A Study on the Reality and Prospect of Economic Reform in North Korea : Tasks for Successful Transformation of the North Korean System Kim, Young-Yoon
- 2007-05 North Korea's Agricultural Reforms and Challenges in the wake of the July 1 Measures Choi, Soo Young
- 2007-06 The Changes of Everyday Life in North Korea in the Aftermath of their Economic Difficulties Cho, Jeong-Ah



# 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 보내주시으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.  
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주시으로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다  
(기관회원 20만원, 일반회원 10만원, 학생회원 7만원)
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 140-002-389681(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 4.19길 275 통일연구원 통일학술정보센터(우편번호: 142-728)  
(전화: 901-2559, 901-2529 FAX: 901-2547)





