

한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안

배정호 · 박영호 · 여인곤 · 최춘흠

주관연구기관 : 통일연구원

협력연구기관 : 한국행정연구원 · 대전대 · 북한대학원대 · 서울시립대



한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안

배정호 · 박영호 · 여인곤 · 최춘흠

주관연구기관 : 통일연구원

협력연구기관 : 한국행정연구원 · 대전대 · 북한대학원대 · 서울시립대

한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안

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 6,500원

© 통일연구원, 2007

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

국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안 / 배정호,
박영호, 여인곤, 최춘흠[지음]. — 서울 : 통일연구원, 2007
p. ; cm. — (경제·인문사회연구회 협동연구 총서 ; 07-11-03)

권말부록으로 “실문조사지”, “사례별 설문조사 응답” 수록
참고문헌 수록
ISBN 978-89-8479-435-1 93340 : ₩6500

340.911-KDC4
320.9519-DDC21

CIP2007003948

“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)

목 차

한반도 평화·변영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안

배정호 · 박영호 · 여인곤 · 최춘흠

I. 서론 / 1

1. 문제제기	1
2. 이론적 분석시각과 개념	2
가. 굿 거버넌스	2
나. 네트워크 거버넌스	5
다. 메타 거버넌스	6

II. 국내외 환경의 변화와 외교안보정책 거버넌스 / 8

1. 국내외 환경의 변화와 외교안보정책	8
가. 탈냉전시대 국내외 환경의 변화	8
나. 한국외교안보정책의 변천과 특징	9
2. 외교안보정책 거버넌스	11
가. 외교안보정책 거버넌스의 개념	11
나. 외교안보체제와 거버넌스	13

III. 외교안보정책 거버넌스의 실태와 평가 / 20

1. 한·미동맹 균형발전을 위한 조정과정	20
가. 굿 거버넌스 시각	21
나. 정책단계별 분석	24

다. 네트워크 거버넌스 시각	30
라. 메타 거버넌스 시각	33
2. 중국의 동북공정 대응	36
가. 굿 거버넌스 시각	39
나. 네트워크 거버넌스 시각	48
다. 메타 거버넌스 시각	51
3. 일본의 역사왜곡 교과서 대응	56
가. 굿 거버넌스 시각	57
나. 네트워크 거버넌스 시각	62
다. 메타 거버넌스 시각	66

IV. 외교안보정책 거버넌스의 개선 및 활성화 방안 / 71

1. 사례분석에서 도출된 문제점 및 시사점	71
가. 『한·미동맹의 균형발전을 위한 조정과정』에서 도출된 문제점과 시사점	71
나. 『중국의 동북공정 대응』에서 도출된 문제점과 시사점	75
다. 『일본의 역사왜곡 교과서 대응』에서 도출된 문제점과 시사점	77
2. 개선 및 활성화 방안	80
가. 외교안보정책 거버넌스 구성원들의 참여성·전문성 제고	80
나. 외교안보정책 거버넌스 구성원들간의 유기적 비공식적 네트워크 강화	81
다. 외교안보정책 거버넌스 내 클러스터의 형성 및 역할의 강화	82
라. 외교안보정책 거버넌스 내 약한 고리(weak tie)의 역할 강화	83

목 차

한반도 평화변영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안

배정호 · 박영호 · 여인곤 · 최춘흠

마. 외교안보정책 네트워크 거버넌스내 권력 독점 및 심각한 불균등 상황 시정	85
바. 정부의 역할과 활동에 대한 재인식과 메타 거버넌스로서의 역할 추구	85
사. 정부의 메타 거버넌스로서의 역할과 예산의 전략적 지원	87
아. 정부의 메타 거버넌스로서의 역할과 정보·지식의 전략적 지원	88
자. 정부의 메타 거버넌스로서의 역할과 국내외 연결망 지원 등 조직 지원	89
차. 정부와 정부외 단체들과의 전략적 상호작용 능력 및 조정력 강화	90

V. 결 론 / 92

참고문헌 / 95

<부록 1> 설문조사지 / 97

<부록 2> 사례별 설문조사 응답 / 103

표 목차

<표 I-1> 거버넌스적 현상의 주요 지표들의 개념	4
<표 I-2> 네트워크 거버넌스의 활성화와 주요 요인	6
<표 I-3> 메타적 조정기능	7
<표 III-1> 한미동맹의 균형 발전 정책의 과정별 시기구분	23
<표 III-2> 중국의 동북공정에 대응한 정책과정별 시기구분	41
<표 III-3> 중국의 동북공정에 대응했던 주요 행위주체들의 네트워크 거버넌스 시각	49
<표 III-4> 중국의 동북공정에 대응했던 주요 행위주체들의 메타 거버넌스 시각	52
<표 III-5> 일본의 역사교과서 왜곡에 대한 정책단계별 시기 구분	58
<표 III-6> 일본의 역사교과서 왜곡에 대응했던 주요 행위주체들의 네트워크 거버넌스 시각	64
<표 III-7> 일본의 역사교과서 왜곡에 대응했던 주요 행위주체들의 메타거버넌스 시각	67

그림 목차

<그림 II-1> 참여정부의 국익설정과 안보정책 구상	14
<그림 II-2> 참여정부의 외교안보체제	15
<그림 II-3> 참여정부의 외교안보정책 거버넌스 네트워크	16
<그림 III-1> 일본의 역사왜곡 교과서 대응관련 정책 네트워크	63

I. 서론

1. 문제제기

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·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스를 개선하여 활성화시킬 수 있는 방안에 대해 연구하고자 한다.

먼저, 제 I장에서 문제제기와 더불어 거버넌스의 개선·활성화와 관련된 이론적 논의와 개념적 틀에 관해 고찰한다. 거버넌스의 활성화와 관련하여 이론적으로 굿 거버넌스, 네트워크 거버넌스, 메타거버넌스에 관한 논의가 진행되고 있는데, 임성하·서창록·민병원·전재성 박사팀의 이론적 성과를 바탕으로 개념적 틀, 분석시각 등에 관해 고찰한다.

제 II장에서는 외교안보정책의 환경 변화와 외교안보정책 거버넌스에 관해 살펴본다. 탈냉전시대의 도래이후, 국내외 환경의 변화에 따른 외교안보정책의 환경의 변화, 외교안보정책 거버넌스의 개념, 외교안보정책체제, 외교안보정책 거버넌스와 주요 행위자 등에 관해 연구한다.

제 III장에서는 굿 거버넌스, 네트워크 거버넌스, 메타거버넌스 등의 관점에서 외교안보정책의 거버넌스의 실태를 사례연구를 통하여 분석·평가한다. 제1차년도에서 굿 거버넌스 관점에서의 사례분석이 이루어졌으므로, 제1차년도의 연구성과를 활용한다는 차원에서 사례선정은 제1차년도와 동일하게 한다. 즉, 한미동맹, 중국의 동북공정, 일본의 역사교과서 왜곡 등을 사례로 선정하였다. 그리고 굿 거버넌스 관점에서의 사례연구는 제1차년도의 연구성과를 기반으로 심층 분석·평가를 하고, 네트워크 거버넌스, 메타거버넌스 등의 관점에서의 사례연구는 연역법적 설문조사, 인터뷰 등을 통해 실태를 파악·분석한다. 다시 말해, 설문조사는 I장에서 제시된 네트워크 거버넌스 및 메타거버넌스의 이론적 시각을 기반으로 설문지를 작성하여 한미동맹, 중국의 동북공정, 일본의 역사교과서 왜곡에 관한 실태조사를 한다(<부록 참조>).

제 IV장에서는 제 III장의 사례분석의 연구성과를 활용하면서, 외교안보정책 거버넌스의 개선·활성화 방안에 대해 연구한다. 먼저, 사례분석을 통해 나타난 문제점을 심도있게 파악하고 개선 방안에 대한 시사점을 도출한다. 그리고 이를 참조로 하면서 외교안보정책 거버넌스의 개선·활성화를 위한 방안을 강구한다.

2. 이론적 분석시각과 개념

외교안보정책 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 고찰과 관련하여 굿 거버넌스, 네트워크 거버넌스, 메타거버넌스 등에 관해 살펴본다.

가. 굿 거버넌스(Good governance)

굿 거버넌스의 개념은 분야나 수준에 따라 다른 의미를 가지므로 실행하는 기관에 따라서 다르게 적용되고 있다. 예컨대 UN 산하기구의 바람직한 거버넌스의 주요 원칙과 내용, 세계은행의 바람직한 거버넌스의 주요 원칙과 내용, EU의 바람직한 거버넌스의 주요 원칙과 내용이 각기 다르다¹⁾.

¹⁾ 임성하·서창록·민병원·전재성, “한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀,” (통일연구원 협동연구 워크숍 발표자료, 2007년 5월 9일).

여기서는 제1차년도 연구에서 제시되었던 거버넌스적 현상의 지표들, 즉, 자율성(autonomy), 전문성(specialization), 참여성(participation), 효과성(effectiveness), 네트워크(network), 분권화(decentralization) 등이 최대한 고양되었을 경우에 굿 거버넌스가 이루어지는 것으로 상정한다.

자율성, 전문성, 참여성, 효율성, 네트워크, 분권화 등의 각각의 요소에는 행위자와 관계적 측면이 모두 내재되어 있지만, 자율성, 전문성, 참여성, 효율성 등은 행위자 중심이고, 네트워크, 분권화 등은 행위자간의 관계 중심이다.

거버넌스적 현상의 주요 지표들 즉, 자율성, 전문성, 참여성, 효율성, 네트워크, 분권화 등의 개념에 대해서는 <표 I-1>처럼, 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사』(2006)에서 제시된 개념에 따른다.

<표 1-1> 거버넌스적 현상의 주요 지표들의 개념

자율성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 각 주체들은 국가로부터 자율성을 확보하며 자발적으로 조직되어 유지되어야 함. ○ 정부의 관여가 시민사회나 이해 당사자들의 자율성을 저해하고 전통적인 거버넌스를 강화하는 방향으로 이어지지 않도록 하여야 함.
전문성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회의 복잡화에 따라 국가의 전문성에 있어서 독점적 지위의 유지가 한계에 부딪힘. <ul style="list-style-type: none"> - 국가가 다원화되고 복잡한 사회 속에서 지식과 정보를 독점하거나 집중시키는 것이 불가능하고, 비용도 높아졌음. ○ 사회문제의 해결을 위해서는 다양한 행위자들의 전문적 지식과 정보의 도움이 필수적이므로, 전문성은 거버넌스체제의 등장 배경임. <ul style="list-style-type: none"> - 전문적인 지식과 정보를 제공할 수 있는 행위자의 존재는 거버넌스 성공의 필수 조건.
참여성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중요한 국가정책을 결정할 때, 주요 이해 당사자 이외에도 중립적이고 객관적으로 문제를 접근할 수 있는 행위자들이 참여하여 의견을 개진하고 토론하는 과정이 보장되어야 함. ○ 사회문제의 해결을 위해 다양한 행위자들의 전문적인 지식과 정보의 도움이 필수적이기 때문에, 참여성은 거버넌스에서 가장 중요한 기본적 개념으로 거버넌스의 민주적 형평성과 연관되어 있음.
효율·효과성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정책결과정이나 이를 실현시키기 위한 제도나 방식들이 최소비용으로 효과적인 협력을 이끌어 낼 수 있어야 함. ○ 거버넌스에 참여하는 각 행위자들에게 효율·효과성을 위한 협조가 요구됨. ○ 거버넌스의 효율·효과성을 위해 정부의 메타거버넌스적 기능 수행이 요구됨. <ul style="list-style-type: none"> - 네트워크 관리자의 역할. - 각 행위자들을 연결하는 일반 규칙 제공 역할. - 각 행위자들을 연결하는 대화의 장 제공 역할 등.
네트워크	<ul style="list-style-type: none"> ○ 네트워크는 인적 교환, 정보 교환, 자원 교환 등의 통로 역할을 하므로 거버넌스에서는 매우 중요함. ○ 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"> - 네트워크의 성격이 공식적이냐 비공식적이냐, bridge이나 bond이냐, 양자적이냐 다자적인가? ○ 사회구조의 다양한 측면에서 접근이 이루어져야 하는데, 이를 위해서는 여러 행위주체들의 적극적인 네트워킹이 이루어져야 함.
분권화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 거버넌스에서 분권화는 과거의 위계질서형의 국가·사회, 중앙과 지방의 관계에서 수평적 관계로 변화하는 것을 의미함. ○ 거버넌스에서 분권화는 동시에 조직 내부의 분권화를 의미함. <ul style="list-style-type: none"> - 조직의 의사결정이 중앙에 집중되지 않고 하부로 이양되거나 협조관계가 형성되는 것을 의미. ○ 다양한 집단과 의견이 존재할 수 있는 환경이 조성되기 위해서는 수평적 관계와 분권화가 이루어져야 함. ○ 분권화가 성공하기 위해서는 각 행위자의 자율성을 확보해야 함.

출처: 서창록·임성학·전재성, “한반도 평화·번영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀,” 황병덕 외, 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(상)』 (서울: 통일연구원, 2006).

나. 네트워크 거버넌스(Network governance)

네트워크 단위체(networked polity)는 유기체적 조직, 복합질서(heterarchy) 등을 속성으로 하고, 네트워크 거버넌스는 네트워크를 통한 거버넌스를 의미한다. 즉, 네트워크 거버넌스는 관료제형 구조 대신에 비공식적 사회시스템에 의해 조정이 이루어지는 거버넌스이다.

네트워크 거버넌스는 기존의 조직 또는 시스템 내부에 고정적으로 존재하는 구조에 대비하여 유기적 비공식적 관계를 특징으로 하는 기구 사이의 조정이라고 규정할 수 있다.²

그러므로, 네트워크 거버넌스의 활성화가 이루어지기 위해서는 비공식 관계의 조정력, 클러스터의 형성, 약한 고리의 역할, 분산화된 권력관계 등이 중요하다(<표 I-2>참조).³

²-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·서창록·민병원·전재성, "한반도 평화·번영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀"에서 재인용.

³-민병원, "국가와 거버넌스 그리고 네트워크: 이론적 검토," (통일연구원 정책간담회 발표논문, 2007년 4월 13일).

<표 1-2> 네트워크 거버넌스의 활성화와 주요 요인

<p>거버넌스내의 비공식 관계</p>	<p>○조직이나 시스템의 원활한 운용을 위해서는 윤활유와 같은 비공식 관계도 매우 중요함. - 비공식 관계에서는 유연한 조율을 위한 사전 논의를 할 수 있음. ○네트워크 거버넌스는 상호조정을 중시하는 분산형의 유기체적 조직적 특성을 지니고 있기 때문에, 비공식 관계가 중요함.</p>
<p>클러스터의 존재와 역할</p>	<p>○클러스터는 네트워크 내 노드들 사이의 거리를 단축시키는 핵심동인으로서 중요한 역할을 하는 존재임. ○네트워크 거버넌스 내에 핵심 그룹 또는 핵심 허브역할을 하는 클러스터가 존재하는 경우, 정책 커뮤니케이션이 원활하게 이루어지고, 정책을 둘러싼 방향 설정도 보다 용이하게 조정이 이루어질 수 있음.</p>
<p>약한 고리의 존재 및 역할</p>	<p>○클러스터들 사이의 혁신적인 전파과정은 약한 고리를 통해 일어남. ○네트워크 시스템의 변화는 외부와의 교류가 잦은 약한 고리에 의해 초래되는 경향이 있음. - 변화의 흐름을 조직이나 시스템 내부로 전달하는 기능 ○그룹이나 집단의 중요 정보의 취득도 그룹이나 집단의 연결점 역할을 하는 약한 고리의 관계에 있는 그룹이나 집단에 의존하는 성향이 있음.</p>
<p>분산화된 권력관계와 적절한 불균등한 영향력의 행사</p>	<p>○현실 세계에서 네트워크 거버넌스를 보면, 외형은 분산형 구조이지만, 몇몇 그룹이나 집단이 실제 권력을 독과점하는 경우가 종종 있음. - 소수의 그룹이 네트워크 내 연결(link)의 독과점을 통하여 네트워크 파워(network power)를 구축함으로써 실질적으로 권력을 독과점한 경우. ○네트워크 거버넌스 내에서 조정과 협상이 동적으로 전개될 정도의 불균등한 권력관계는 필요하지만, 소수에 의한 네트워크 파워가 행해지게 되면, 시스템은 심각한 경직성에 봉착할 수 있음. ○네트워크 거버넌스의 활성화를 위한 불균등한 권력관계는 동적인 조정과 협상을 위한 틀 내에서 존재하여야 할 것임.</p>

다. 메타 거버넌스(Meta governance)

거버넌스도 정치적 현상이므로 권력관계가 존재한다. 즉, 거버넌스를 구성하는 각 단위들 간에는 경쟁과 협력, 갈등 등이 혼재하고 권력현상 또한 나타난다. 따라서 각 구성단위들 간의 역할 분담 및 기능 설정, 갈등 조정, 전체적 비전 및 목적의식의 공유, 상호협력, 효율성 작동 등도 자동적으로

이루어지지 않는다.⁴ 거버넌스의 실패도 종종 나타날 수 있는 것이다. 나쁜 거버넌스의 출현을 막기 위해서는 <표 I-3>과 같은 메타적 조정기능(meta steering)이 필요하다.

그런데 이와 같은 메타적 조정기능을 수행하기 위해서는 전략자원이 있어야 한다. 예컨대, 국가가 메타거버넌스로서의 주체로서 기능을 수행할 경우, 주요한 전략자원으로서 예산, 지식, 조직력 등이 있다.⁵

국가는 예산, 지식, 조직력의 자원의 전략적 활용을 통하여 거거버넌스를 지향한 각 행위자들의 자율성, 전문성, 참여성 등의 제고를 꾀할 수 있고, 아울러 각 단위들의 정부 비전 공유, 각 단위의 역할과 기능 재설정, 각 분야에서의 중심 단위들에게 역할 부여, 각 이슈영역간 기능적 연계, 각 단위들의 분쟁해결, 각 단위들의 세력균형 조정 등의 주요한 메타적 기능을 수행할 수 있는 것이다.

<표 I-3> 메타적 조정기능

- 각 단위의 역할과 기능 재설정
- 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 정책단위들을 묶는 대화의 중심 기능
- 정보취합 및 조정기능
- 각 단위들의 분쟁해결기능·세력균형 조정기능 등.

출처: 임성학·서창록·민병원·전재성, “한반도 평화 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀,” p. 39.

4- 임성학·서창록·민병원·전재성, “한반도 평화·번영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀,” pp. 31-37.

5- 전재성, “전략적 메타거버넌스 주체로서 국가의 역할,” (통일연구원 정책간담회 발표 논문, 2007년 7월 6일).

II. 국내외 환경의 변화와 외교안보정책 거버넌스

1. 국내외 환경의 변화와 외교안보정책

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 다극화, 국제관계에서 경제력의 비중의 증대에 따른 힘의 개념의 변화, 국제적 상호의존의 증대와 경제의 세계화, IT혁명과 정보화 시대의 도래, 민주화의 범세계적 확산⁶ 등의 변화가 나타났다.⁷

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.⁸ 즉, 국제안보환경의 유동성·불확실성·불안정성이 증대하면서 초국가적·비군사적 위협에 대한 대응을 위하여 사전 예방 외교의 국제정책협조가 중요시되고 있다.

이처럼 탈냉전시대의 탈이념화, 세계화, 초국가화 등의 거대 조류들이 지식정보화 혁명에 의해 가속화되고 있고 이는 국내외 정치영역에서도 적지 않은 영향을 주고 있다.

즉, 세계화, 초국가화, 정보화 등 거대 조류들은 국제정치 영역에서 국가 이외 행위주체들의 수적 증가 및 능력 증강, 상호간의 조밀화 강화 등이

6- 임혁백, 『세계화시대의 민주주의』 (서울: 나남, 2000).

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

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

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.⁹

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 두면서 북한과 외교경쟁을 벌였다. 탈냉전시대 도래 이후에는 탈이념화, 세계화, 정보화, 민주화의 거대 조류의 영향으로 외교안보 환경이 변화하면서, 한국의 외교안보정책도 적지 않은 영향을 받게 되었다.

먼저 냉전시대 한국의 외교안보정책에 관해 살펴보면, 1948년 8월 15일 정부수립 이후부터 1950년대까지 우리 정부는 한국에 대한 국제승인 획득, 북한의 남침 격퇴, 미국 등 자유우방국과의 우호협력 증진을 목표로 하는 외교안보정책을 수행하였다.

1960년대의 외교안보정책 목표는 미·일 등 자유우방국과의 관계 강화와 경제개발을 위한 지원 획득이었고, 1970년대에는 수출주도의 경제발전을 지원하기 위한 경제외교, 북한과 외교경쟁, 1973년 6월 23일 『평화통일외교정책 선언』을 통한 공산권에 대한 문호개방 등의 정책을 추진하였다.

1980년대에는 전쟁방지와 평화정착을 위해 미국 등 우방국과의 협력을 통한 안보 공고화에 목표를 둔 외교안보정책을 수행하였다.

그리고 1980년대 말 동구권의 붕괴와 더불어 사회주의가 몰락하게 되면서 국제적 및 동북아 지역적 차원과 대내적 차원에서 외교안보 환경이 많이

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

변화되었다.

즉, 국제적 차원에서는 동구 사회주의권의 체제변혁, 독일통일, 소련 붕괴, 미국에서 이슬람 극단주의자들에 의한 9·11 테러, 미국의 이라크 공격 등이 발생하였다. 그리고 동북아 차원에서는 중·소·북한 간 북방 3각체제가 붕괴되었다.

따라서 한국의 외교안보정책도 탈이념화의 추세 속에 소련, 중국 등과 수교를 하였고, 이를 기반으로 북방정책을 추진하며 남북관계의 발전을 추구하였다. 아울러, 한국의 외교안보정책은 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.¹⁰

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. 이에 따라서 2004년 9월 현재 한국의 재외공관은 총 130개로 이중

¹⁰ 여인곤 외, “한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 실태조사,” 황병덕 외, 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(상)』 (서울: 통일연구원, 2006).

상주대사관이 95개, (총)영사관이 31개, 대표부가 4개 설치되어 있다.

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 외교안보정책의 내용이 풍부해졌다.

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

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

여섯째, 외교안보정책에서 여론 및 사회단체의 비중이 증대되고 있다. 즉, 외교안보정책의 내용이 국민들의 일상생활과 이익에 직접 관계되는 사안들로 확대되고, 민주화에 따른 정치체제의 투입 기능이 신장됨에 따라, 특정 외교사안에 직간접적으로 관계되는 국민들의 입장도 정책결정에 반영되게 되었다. 이와 관련, 참여정부는 평화번영정책의 추진원칙 중 하나로 ‘국민과 함께 하는 정책’을 표방하고 정책결정 및 집행과정의 투명성, 여·야당 및 국회와의 협력, 정책수립 및 집행과정에서 민간 전문가 및 NGO의 참여 확대 등을 위해 노력하고 있다. 참여정부는 또한 ‘전자정부’를 표방하고 정부의 통일·외교·안보정책에 대한 여론 수렴, 정책 수립과 조정 등에 ‘온라인(on-line)’에 의한 국민들의 적극적인 참여 분위기를 조성하고 있다.

2. 외교안보정책 거버넌스

가. 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.

현대적 의미의 거버넌스 용어가 최초로 등장한 것은 1989년 세계은행이 아프리카 지역에서의 개발실패 문제를 ‘거버넌스의 위기’로 지적한 보고서이다.¹¹

우리나라에서는 1990년대 말과 2000년대 초에 이와 관련된 연구소¹²와 정치학자들의 연구회가 조직되었다. 그러나 현대적 의미의 거버넌스라는 용어는 최근에 등장하였기 때문에 거버넌스의 개념을 둘러싼 논쟁은 여전히 계속되고 있다.

따라서 본서에서는 아래와 같은 『글로벌 거버넌스 위원회』의 개념정의를 원용한다.

“거버넌스는 공공 및 사적 개인들과 제도들이 공공 목적을 달성하기 위해 자신들의 공통적인 업무를 관리하고, 자원을 통제하고 권력을 행사하는 무수한 방법들의 집합이며, 갈등적인 이해나 다양한 이해관계들이 수용되면서 상호협력적인 행동이 취해질 수도 있다. 거버넌스에는 순응을 집행하는 권력행사를 하는 공식적인 제도와 레짐(regime)뿐 아니라 일반인과 제도들이 동의하는 혹은 자신들의 이해관계로 간주하는 비공식적인 관행들도 포함된다.”¹³

그리고 이와 같은 『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.”

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

12-1998년 한양대 행정대학원에 『제3섹터연구소』가 설립되었으며, 2001년 8월 이화여대 김석준 교수를 중심으로 정치학계에 『거버넌스 연구회』가 조직되었다.

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

나. 외교안보체제와 거버넌스

(1) 참여정부의 외교안보체제

참여정부는 헌법에 근거해 국가이익을 국가안전보장, 자유민주주의와 인권 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.¹⁴

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.¹⁵

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

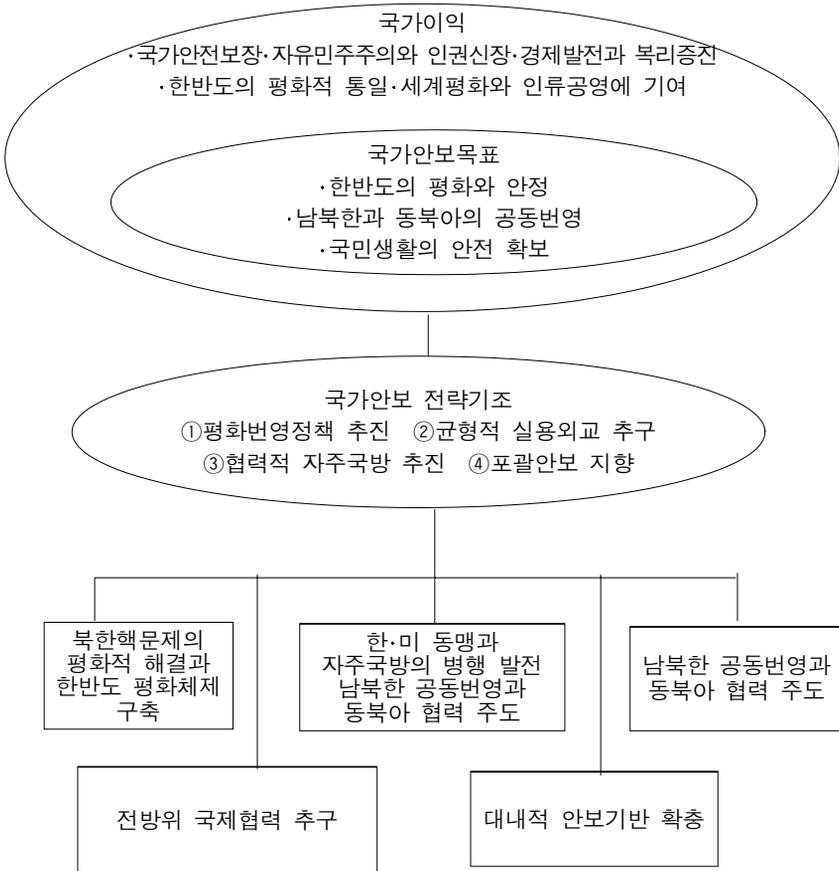
이상의 참여정부 안보구상을 정리하면 <그림 II-1>과 같다.¹⁶

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

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

16-국가안전보장회의(NSC), 『평화번영과 국가안보』, p. 28.

<그림 II-1> 참여정부의 국익설정과 안보정책 구상



출처: 국가안전보장회의(NSC), 『평화번영과 국가안보』, p. 28.

참여정부에서 <그림 II-1>과 같은 구상을 실현하기 위한 외교안보정책을 담당하는 주요 기관은 청와대의 안보정책실을 중심으로 한 외교통상부, 국방부, 국정원 등이다.

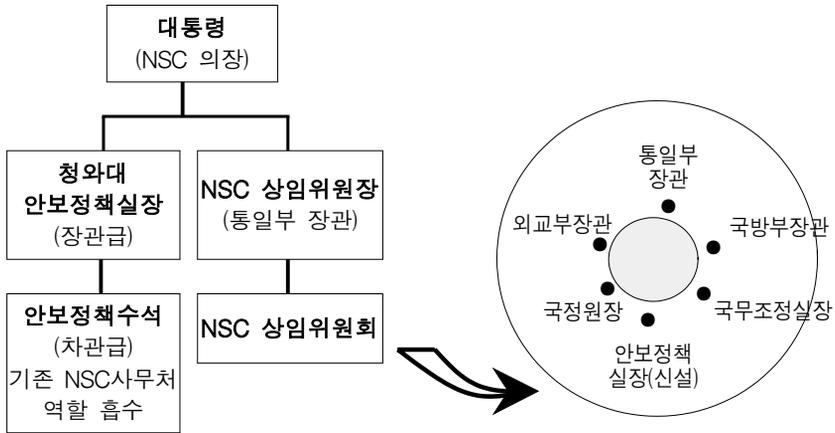
참여정부는 전체적인 외교안보 상황을 종합적으로 파악하고 부처별 외교안보관련 정보를 공유할 필요가 있다는 인식아래 국민의 정부의 국가안전보장회의(NSC) 사무처를 개편하여 외교안보 종합조정 체계를 마련하였다.

따라서 참여정부의 외교안보정책 체제는 NSC 사무차장 중심으로 통합·조정·관리되었고, 2006년 2월에 청와대에 NSC 사무처를 흡수하는 안보정

책실이 신설되면서 <그림 II-2>와 같은 체제로 운영되었다.

즉, <그림 II-2>와 같은 외교안보체제의 틀 내에서 청와대와 외교통상부, 국방부 및 국정원은 법률이 정한 범위 내에서 외교안보정책들을 집행하고 있다.

<그림 II-2> 참여정부의 외교안보체제(2006. 2 이후)



출처: 『중앙일보』, 2006년 1월 4일.

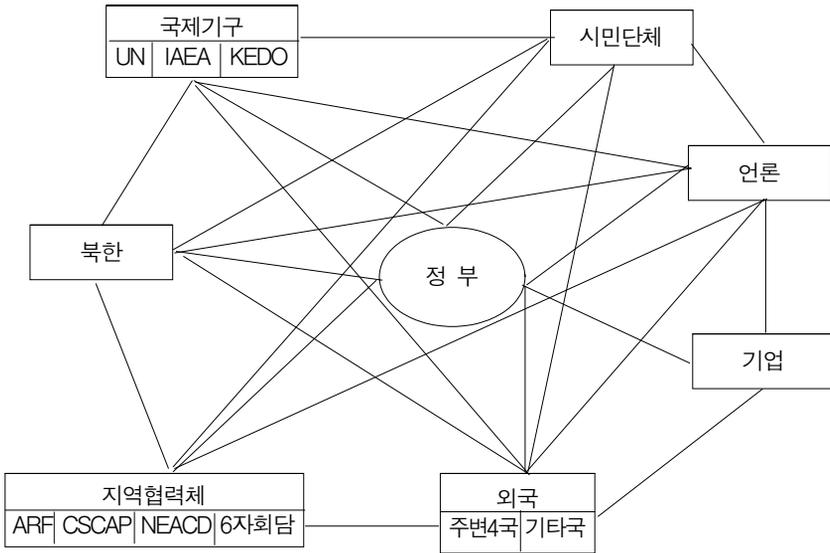
(2) 참여정부의 외교안보정책 거버넌스와 주요 행위자

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 II-3>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.

<그림 11-3> 참여정부의 외교안보정책 거버넌스 네트워크



(3) 국내 주요 행위자

(가) 정부

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.

(나) 언론

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.

(다) 시민단체

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

(4) 국제사회의 주요 행위주체

(가) 외국 정부

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.

(나) UN

유엔은 1945년 10월 24일 전쟁을 방지하고 평화를 유지하며 정치·경제·사회·문화 등 모든 분야에서 국제협력을 증진시키기 위해 창설된 국제기구이다. 범세계적 기구인 유엔의 회원국은 2006년 2월 현재 191개국이다.

한국은 2006년 5월 9일 47개국으로 구성되는 유엔 인권이사회의 초대 이사국에 2년 임기로 선출되었고, 또 유엔의 사무를 총괄하는 사무총장직에

2006년 12월 한국인이 선출되었다.

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.

(다) 아세안지역안보포럼(ARF)

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)¹⁷ 참여국 이외에 중국, 러시아, 베트남, 라오스, 파푸아 뉴기니의 총 18개국이 참여함으로써 ARF가 출범하였다.

ARF 회원국은 2005년 말 현재 25개국이고, 북한은 2000년 7월의 제7차 회의부터 참여하고 있다. 따라서 ARF는 남북한이 동시에 참여하고 있는 유일한 정부차원의 다자안보협력체이다.¹⁸

ARF에서 다루어지고 있는 주요 의제들은 대체적으로 한반도, 미얀마 문제 등 지역안보정세와 테러 등 국제적 사안 및 신뢰구축조치, 예방외교, ARF의 발전방안 등이다.¹⁹

ARF는 매년 한반도문제를 주요 의제로 다루고 있는데, 특히 1998년 5차 회의에서 한반도 4자회담, 2003년 10차 회의에서 한반도 비핵화, 2004년 11차 및 2005년 12차 회담에서 북핵 관련 6자회담과 남북관계 등을 다루었다.

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

18-이서향, 「동아시아 다자간 안보협력체: 실태분석과 평가」, 한용섭 외, 『동아시아 안보공동체』 (파주: 나남출판, 2005), pp. 251-254.

19-1998년부터는 지역금융위기, 2000년부터는 세계화, 2002년부터는 국제테러, 2005년부터는 쓰나미 등 자연재앙 대비 문제가 중점적으로 다루어졌다. 상세한 내용에 대해서는 “ARF(ASEAN Regional Forum)” <<http://www.dfat.gov.au/arf/statements/index.html>> 참조.

특히, 2000년 7월 북한의 가입 당시 ARF는 남북한 간 최초의 외무장관회담 장소로 이용된 바 있다. 2002년 제9차 회의의 경우, ARF를 통해 북·미 및 북·일 간 외상회담이 이루어져 북한이 대화를 통해 대미·대일 관계를 개선할 수 있는 호기를 제공하였다.

III. 외교안보정책 거버넌스의 실태와 평가

1. 한·미동맹 균형발전을 위한 조정과정

한·미동맹은 반세기 이상의 역사를 가지고 있다. 이 기간 동안 한·미동맹은 세계 초강국 미국과 저개발국으로부터 지역 강국으로 성장한 한국 간의 위상의 조정기간이었다고 볼 수 있다. 그러나 냉전시기에 한·미동맹관계에서 미국의 '지배적' 위상은 크게 변하지 않았다. 1990년대 초 미국은 주한미군 3단계 감축 방안을 세웠으나, 1단계 약 7,000명이 감축된 이후 북핵 문제로 중단되었다. 한·미는 1995년부터 2002년까지 한·미동맹 발전 방향과 한·미 양국군의 역할 변화 등에 대한 연구와 협의가 있었다.²⁰ 한·미동맹 불평 등의 비판 대상이 되어온 주둔군지위협정(State of Forces Agreement; SOFA)은 2001년 1월 양국 외교 당국 간에 개정안이 서명되었다.

한·미 동맹관계의 조정은 노무현 정부의 '균형적 실용외교' 정책기조와 부시 행정부의 국방전략 변화가 맞물리면서 동맹의 미래 발전 차원에서 본격적으로 진행되었다. 2003년 4월에 시작된 '미래 한·미동맹 정책구상'(FOTA) 협의를 통해 용산기지와 미2사단의 평택지역 이전 및 주한미군 일부 감축, 연합토지관리계획(Land Partnership Plan; LPP) 개정안 등이 합의되었다. 이를 배경으로 한미 양국은 2005년 2월부터 '한·미 안보정책구상(SPI)'을 통해 동맹조정 3단계 공동연구를 수행하였으며, 주한미군의 재배치·재조정 추진상황, 군사임무전환, 연합준비태세, 안보협력증진 방안 등을 협의하였다.

이후 2005년 10월 제37차 SCM에서 전시작전통제권의 한국군 전환문제 협의를 '적절히 가속화'하기로 했고, 2006년 3월 SPI 실무반은 '전시작전통제권 전환 협의를 위한 약정(TOR)'을 체결하여 기본방향을 합의하였다. 그리고 2006년 10월 20일 제38차 SCM에서 전시작전통제권을 2009년 10월 15일에서 2012년 3월 15일 사이 한국으로 전환하기로 합의했다. 주한미군은 2008년까지 3단계로 12,500명을 감축하기로 하고, 이에 따른 전력 공백을 보완하기 위해 2003년부터 2006년까지 150개 분야에 110억 달러를 투자,

²⁰-국방부, 『2006 국방백서』 (서울: 국방부: 2006), p. 89.

주한미군 전력을 현대화하기로 했다.²¹ 한미 양국은 2005년 11월 정상회담에서 동맹관계를 ‘포괄적·역동적·호혜적’ 관계로 발전시키는 구상을 발표하였다. 2006년 1월 19일에는 외교장관이 대표하는 첫 한·미 고위전략회의를 워싱턴에서 열었으며, 이 회의에서 주한미군의 ‘전략적 유연성’에 대해 합의했다.

한·미 동맹은 냉전시대의 군사구조로부터 ‘한국주도-미국지원’ 형태의 탈냉전시대 군사구조를 구축해나가는 과정에 있다. 한·미는 한미연합사 체제를 대체하는 새로운 공동방위체제를 마련할 계획이다.

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”²² 결과에 따르면 한·미동맹의 균형 발전 관련 국내 이해당사자 간의 공조/갈등관계는 보수/진보 구분에 의해 뚜렷하게 나타난다.²³

한·미동맹 균형발전을 위한 조정과정의 실태를 행위자 차원의 굿 거버넌스 시각, 시스템 차원의 네트워크 거버넌스 시각, 정부관리 차원의 메타 거버넌스 시각에서 각각 분석·평가하면 다음과 같다.

가. 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. 한·미는 동맹관계의 조정이 양국 간의 문제이지 북한이 간섭할 사안이 아니라는 입장이다. 한·미동맹 조정과정에서는 상대적으로 미국 사회에서보다는 한국 사회에서 많은 논란이 있었다. 한·미

21_ 위의 책, pp. 88-89.

22_ 여인곤 외, “한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 실태조사,” pp. 172-195.

23_ 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.

동맹 조정과정의 핵심 행위자는 한·미 양국 정부이다. 특히 한국의 경우 ‘균형적 실용외교’를 안보정책 기조로 삼아 한·미동맹관계의 재조정을 추진했고 타방의 특정 정책에 대한 대응책으로 정책을 구상한 것이 아니기 때문에 다른 행위자의 영향으로부터 비교적 독립적으로 이 문제에 접근하였다. 동맹관계 조정과정에서 정부를 제외한 국내 주요 행위자들의 자율성, 전문성, 참여성, 분권화, 효과와 효율성을 고찰하면 다음과 같다.²⁴

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 참여성이 확보된 것으로 나타났으나, 시민단체와 언론의 경우 기관에 따라서는 참여의 허용도가 낮게 나타났다. 참여성의 증가로 정부의 정책에 변화와 이에 대한 피드백도 긍정과 부정이 혼재된 양상을 보였다. 국회, 시민단체, 학계는 정책결정과정에 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

²⁴ 6개의 거버넌스 주요 요소 중 네트워크는 다음 절의 ‘네트워크 거버넌스 시각’에서 다루기로 한다.

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 효용성을 위한 협조에 대한 평가는 대체적으로 긍정적인 평가를 보였다.

한편, 한·미동맹의 균형발전 정책 추진 과정은 양국 정부 간 협상의 구체적 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.²⁵

<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

²⁵ 국내 주요 행위자의 역할과 기능에 관한 상세한 내용에 대해서는 여인곤 외, “한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 실태조사,” pp. 175-195.

나. 정책단계별 분석

한·미동맹의 균형발전 정책은 특정 사안에 국한되는 것이 아니라 동맹관계의 전반적인 구조를 조정하는 과정이다. 특히 민감한 안보사안을 다루고, 한·미동맹 재조정 협상이 “철저하게 비공개로 진행”되었다는 비판이 있는 것처럼²⁶ 협상과정에서는 그 내용이 잘 알려지지 않았다. 따라서 한·미동맹 재조정의 일련의 과정을 주요 협의체의 구성·활동, 양국 간의 합의 사항 발표, 그리고 그 과정에서 우리 사회의 주요 논쟁·갈등 사안을 중심으로 정책단계별 시기를 구분하고자 한다.

(1) 의제설정 단계

1990년대 초부터 한·미는 동맹의 미래발전을 위한 협의를 시작했으며 1990년대 후반 “양국 군사관계의 장기 발전방향을 공동으로 설계”하였다.²⁷ 한·미동맹관계의 재조정 움직임은 2000년대에 들어서 보다 가속화되었다. 2003년 출범한 노무현 정부는 대미 관계의 ‘자주적, 수평적’ 재구축을 핵심으로 하는 ‘균형적 실용외교’를 국가전략기조의 하나로 설정하고,²⁸ 그 배경으로 한국의 “급속한 국력신장과 성공적인 민주화, 주권의식의 제고”를 들었다.²⁹ 특히 한국 국내정치 지형변화와 남북관계 변화 양상은 전통적인 한·미동맹관계의 변화 요구를 부상시켰다.

한국 대통령은 2003년 3월 9일 한국이 일관된 대북정책을 추진해온 반면 9.11 테러 사건 이후 미국의 대북정책 입장 변화로 한국의 “독자적 노선이 불가피해졌다”고 언급한 것으로 전해졌다.³⁰ 새로운 정치리더십은 “대등하고 평등한” 한·미동맹관계의 변화를 외교정책의 핵심 의제로 추진하기 시작했다. 이에 따라 한·미 동맹관계 조정이 한국 사회의 논쟁의 주제로 떠올랐다.

²⁶ www.ngotimes.net. (2006.2.16).

²⁷ 국방부, 『국방백서 1999』 (국방부: 1999), p. 85.

²⁸ 나머지 전략기조는 ‘평화변영정책의 추진’, ‘협력적 자주국방 추진’, ‘포괄안보 지향’이다. 국가안전보장회의, 『평화변영과 국가안보』, p. 23.

²⁹ 위의 책, p. 24.

³⁰ “격동의 한미관계: 노무현 對美·對北 발언록,” 『일간중앙』, 2003.4.

(2) 정책분석 단계

한·미동맹관계 재조정문제는 2003년 동맹 50주년을 맞으면서 구체적으로 드러나기 시작했다. 한국의 새로운 정책 추진은 9·11 테러사태 이후 미국의 새로운 국가안보·국방전략에 따라 주한미군 문제의 변화로 나타났다. 2003년 4월 8-9일간 열린 제1차 「미래 한·미동맹 정책구상 공동협약」(FOTA)에서 양국은 한국군의 군사능력 발전에 따라 특정 임무책임 담당, 연합군사능력의 현대화 협의 추진, 주한미군 기지체계 통·폐합, 용산기지 이전 원칙, 한·미 연합지휘관계 연구를 위한 협의체 구성 등에 합의했다.³¹ 2003년 5월 15일 한·미 정상회담에서는 주한미군 용산기지 재배치 등에 합의했다.³²

이후 2차 회의(2003.6.4-5), 3차 회의(2003.7.22-23), 4차 회의(2003.9.3-4), 5차 회의(2003.10) 등 2003년에 5차례의 회의를 개최하였다. 양측은 주한미군 기지이전을 위해 필요한 모든 이행 관련 계획을 2003년 SCM전까지 마무리 짓기로 하였다.³³ 주한미군 기지 이전문제와 관련, ‘보수’ 입장의 국회의원들은 2003년 12월 10일 ‘한미연합사령부와유엔사령부이전반대결의안’을 147명의 공동명의로 발의하였다.

한·미동맹 재조정 협의가 진행되는 와중에 한국군의 이라크 파병문제가 한·미 관계의 현안으로 떠올랐다. 미국은 2003년 9월 한국에 사단 규모의 부대파병을 요청했다.³⁴ 이는 한국 사회에서 뜨거운 논쟁을 유발했다. ‘보수’ 진영은 이라크 파병이 한·미동맹과 국가이익에 기여한다는 입장이었으며, ‘진보’ 진영은 ‘제국주의 전쟁’에 참여하는 명분 없는 파견이라는 입장이었다. 특히 파병을 반대하는 정당, 시민단체 등의 집단적 행동이 이어졌으며, 2003년 9월 ‘이라크파병반대비상국민행동’이 결성되었다.³⁵ 그러나 한국 정부는 12월 17일 3,600명 규모의 혼성부대를 추가 파병하기로 확정했고, 국회는 2004년 2월 13일 파병동의안을 통과시켰다.

31-국방부 보도자료, 「미래 한·미동맹 정책구상」 제1차 회의 결과, (2003.4.9).

32-“한·미 정상 공동성명 설명자료,” (2003.5.15).

33-국방부 보도자료, 「미래 한·미동맹 정책구상」 제3차 회의 결과, (2003.7.23).

34-국회사무처, “제244회 국회 국방위원회회의록 제2호(부록)” (2003.12.26).

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

(3) 정책결정 단계

한국에서 파병 반대 단체들의 시위가 거센 가운데 한·미는 2004년 2월 17일 서울에서 4차 고위협의회의(2+2회의)를 개최하여 한·미동맹, 이라크파병, 북핵 문제와 6자회담 외교·안보 분야 협력강화 방안을 포괄적으로 논의했다. 동맹 재조정을 위한 FOTA회의는 2004년 1월에 열린 6차 회의(1.15-16)를 시작으로 12차 회의(9.21-22)까지 7차례의 회의(7차: 2.13-14, 8차: 5.6-7, 9차: 6.7-8, 10차: 7.22-23, 11차: 8.19-20)를 개최하여 용산기지 이전과 주한미군 감축, 주한미군 재배치 및 전력증강, LPP 등에 대해 협상을 진행했다.

2004년 6월 미국은 2005년 말까지 주한미군 12,500명 감축 구상을 한국 측에 통보하였다. 한·미 양국은 제12차 FOTA회의(9.21-22)를 거쳐 합의를 도출, 10월 6일 주한미군 감축 3단계 계획을 발표했다.³⁶ 2004년부터 2008년까지 3단계 감축이 진행되면서, 2006년 말까지 2단계에 걸쳐 주한미군 기지 재배치 계획도 합의·추진되고 있다.

2004년 10월 22일 워싱턴에서 개최된 제36차 한미연례안보협의회의(SCM)에서 한·미 양국은 FOTA 결과를 확인하고, 주한미군의 전략적 유연성의 지속, 주한미군의 주요 임무전환 및 재조정의 이행을 통한 연합 방위태세 유지에 인식을 같이 하고, 미래 안보현안을 논의할 협의체로 안보정책구상회의(SPI)를 두기로 합의했다.³⁷ 이어 10월 26일 서울에서 ‘대한민국과 미합중국간의 미합중국 군대의 서울지역으로부터의 이전에 관한 협정(용산기지 이전협정)’과 그 이행합의서가 서명되었다. 방위비분담협정(SMA)에 따른 주한미군의 방위비 분담을 위한 고위급협상이 두 차례 개최(워싱턴 11.1-2; 서울 12.8-9)되었다.

북한문제와 관련, ‘북한인권법’(North Korean Human Rights Act of 2004)이 미국 상원(9.28)과 하원(7.21, 10.4)에서 만장일치로 가결되고 부시

36-2004년부터 2008년 말까지 진행되는 3단계 감축 방안은 다음과 같다. 1단계인 2004년 말까지 미 2여단 전투단과 일부 전투부대 및 군사임무 전환관련 부대 등 5,000명이 감축되고, 2단계인 2005-2006년에는 일부 전투병력과 지원병력을 함께 5,000명이 감축되며, 3단계인 2007-2008년 기간 동안 기타 지원부대를 중심으로 2,500명이 최종 감축된다.

37-국방부 보도자료, “제 36차 SCM 결과,” (2004.10.23).

대통령이 서명(10.18)함으로써 발효되었다. 이와 관련, 미 상원 리처드 루거 외교위원장에 대해 동 법안의 ‘신증처리’를 요청하는 열린우리당 의원 27명이 서명한 서한이 9월 2일 주한미대사관에 전달되기도 하였다.

이 과정에서 50년 동안의 한·미관계에서 우월적 파트너로서 기능해온 미국에 대한 근본적인 질문이 제기됐으며, 이와 관련 한국 사회의 정책영향집단 간에 갈등이 첨예하게 나타났다. 새로운 정책을 입안·추진하려는 정부와 집권 여당, 전통적인 한·미동맹관계를 중시하는 제1야당, 보수적 성향의 언론과 진보적 성향의 언론, 보수적 성향의 비정부기구(NGO)와 진보적 성향의 NGO 간에 한·미동맹관계의 변화에 대한 논쟁이 진행되었다.

(4) 정책집행 단계

한·미동맹관계의 재조정이 진행되면서 2005년 3월 ‘동북아균형자’ 논쟁이 대두됐다. 찬성론자들은 ‘동북아균형자론’이 주권국가로서 당연한 입장을 표명한 것이라고 옹호한 반면, 반대론자들은 한국의 역량 부족과 脫美·親中의 의도를 가진 시대착오적이고 허장성세의 포퓰리스트 외교라고 비판했다. 이를 제기한 한국 대통령은 한·미관계가 변화를 보이면서 새로운 관계로 발전하고 있다는 입장을 계속 피력하였다.³⁸ ‘동북아균형자론’에 대해서는 ‘한·미동맹이탈론’, ‘한·미동맹의 강화와 균형자 역할 간의 모순론’ 등 여러 가지 의견이 제시되었다. 북한은 2005년 4월 13일 남한이 균형자 역할을 주장하면서 미국과 ‘불협화음’을 일으켜 미·일·남한 동맹관계가 깨질 것이라고 전망하면서, 미·일을 배제한 남·북·중 3개국 지역안보회의 개최를 제안하였다.³⁹

한·미 군사당국은 SPI를 가동, 2005년 2월 3일 제1차 회의를 시작으로 12월 6일 제5차 회의까지 열렸다. 양측은 주한미군의 재배치·재조정 추진상황, 군사임무전환, 연합준비태세, 그리고 안보협력증진 방안 등을 점검·협약하였다. 또한 전시작전통제권 전환에 관한 협의도 진행했다. 2005년 10월 제37차 SCM에서 지휘관계와 전시작전통제권 협의를 ‘적절히’(appropriately)

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

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

가속화하기로 합의하고, 주한미군의 전략적 유연성문제는 계속 협의해 나가기로 했다.

전략적 유연성 문제는 국내에서 보수, 진보 양진영간 많은 논란을 불러일으켰으나 SPI를 통한 한·미 실무협의를 통해 합의를 이루고, 2006년 1월 19일 한·미 장관급전략대화에서 한국 측이 주한미군의 ‘전략적 유연성’을 인정해주기로 합의하고 미국이 요청한 ‘대량살상무기확산방지구상’(PSI) 협력방안 8개항 가운데 5개를 수용하였다. 한국 측의 전략적 유연성 인정은 한반도 군사환경의 변화를 불러올 수 있는 민감한 사안이라는 측면에서, PSI는 북한이 자신들의 고립·압살을 겨냥한 미국의 적대행위로 간주해 왔다는 점에서 북한을 자극할 수 있다는 점을 우려한 진보 진영으로부터 격렬한 비판의 대상이 되었다. 집권 여당인 열린우리당은 당론으로 반대 의사를 표명하지 않았으며 정부의 입장에 동조하는 자세를 유지하였다. 반면 제1야당인 한나라당은 2월 20일 “전략적 유연성 합의는 한미상호방위조약의 위배가 아니다”는 ‘정책성명’을 발표하면서 정부의 정책을 지지하는 의사를 표명하였다.⁴⁰

이후 한미동맹관계의 재조정과정의 마지막 단계로 간주되는 전시작전권 통제의 한국군 환수문제가 가장 중요한 쟁점으로 떠올랐다. 노무현 정부는 작전통제권 환수를 “동맹의 질적 발전 과정”으로서 “한·미동맹조정 4년간의 공동연구 마지막 단계”로 보았다.⁴¹ “작통권이야말로 자주국방의 핵심이며, 자주국방이야말로 자주국가의 꽃이다.”라는 말로서 전시작전통제권의 문제가 ‘자주’의 문제임을 강조했다.⁴²

2006년 8월에서 10월까지 3개월 동안 이 문제와 관련 정당, 시민단체, 언론 매체, 학계 등 외교안보정책에 영향을 미치는 각 행위 집단 간의 시위와 성명 등이 만개되었다. 한나라당, 민주당 등 ‘보수’ 정당들과 성우회, 재향군인회 등과 ‘보수’언론들은 전시작전통제권의 조기 환수 문제는 북한의 미사일 발사 등으로 인한 한반도 안보상황에서 적절한 정책 선택이 아니라는 입장을 보여주었다. 한·미 국방장관이 제38차 SCM에서 전시작전통제권의

40- 『연합뉴스』, 2006년 2월 20일.

41- 청와대 안보정책추석실·국방부, (2006.9.7).

42- 『연합뉴스』, 2006년 8월 9일.

전환 시기에 합의를 한 이후 북한이 핵실험을 하자, 상황이 바뀌었다는 주장이 제기되었다. 이에 반해 열린우리당, 민주노동당 등의 정당과 ‘진보’ 시민단체와 언론들은 전시작전권의 환수를 찬성하였다. ‘남북공동선언 실천연대’와 같은 일부 단체들은 주한미군 철수와 한·미동맹의 청산 등을 주장하였다.⁴³

(5) 정책평가 단계

2006년 9월 27-28일 열린 제10차 SPI회의에서 한·미는 한·미 동맹비전 공동연구(Joint Vision Study)를 마무리 짓고 양측 대표가 서명하였다. 그 세부 결과는 10월 제38차 SCM에서 보고되었다. 한·미 지휘관계 연구(Command Relationship Study)와 관련해서, 양측은 계획대로 진행 중임을 확인하면서, 제38차 SCM에서 전시작전통제권 전환 로드맵을 보고하기 위한 실무협의를 실시하였다. 이와 함께 주한미군 기지이전과 관련, 양측은 주한미군 기지이전의 원활한 이행에 대한 확고한 의지를 재확인하고, 기지이전 추진 상황 및 향후 추진 절차, 방법 등을 협의했다.

주한 미군기지 이전사업과 관련 평택 이전계획을 격렬하게 반대하는 ‘평택 미군기지 확장 저지 범국민대책위원회’가 2005년 2월 22일 결성되었다. 이 단체를 중심으로 격렬한 반대운동이 진행되고 군 및 경찰과 물리적 충돌도 발생했다. 그러나 한국 정부는 “미래 한·미 동맹관련 공동연구 및 주한미군기지 재배치 사업을 계획대로 추진하고, 전시작전통제권 단독행사를 위한 협의를 가속화”한다는 과제를 지속 추진했다. 구체적으로 ① 2006년 12월까지 평택지역 주민의 이주 완료, ② (반환 주한미군 기지의) 환경오염 치유결과에 따라 년도별 기지반환계획 조정, ③ 2006년내 전시작전통제권 단독행사를 위한 로드맵 작성 추진 등을 계획·진행시켰다.

한국 정부의 한·미 동맹관계에 대한 입장은 2006년도의 외교정책 목표에 나타나고 있다. 즉 외교정책 목표로 ‘균형적 실용외교’, ‘다변화 외교’, ‘선진외교’, ‘경제외교’, ‘열린 외교’를 설정하였는데, 대미정책과 관련 ‘한·미간 포괄적 동반자관계 발전’과 FTA 추진을 역점 사업으로 제시하였다. ‘한·미간 포괄적 동반자관계 발전 과제’와 관련하여 한국 정부는 ① 2006년 1월에 출

43-http://www.615.or.kr/board/view.php?bbs_id=non&doc_num=734.

범한 장관급 전략대화의 차관급 후속 전략 대화 지속 추진, ② 전략적 유연성, 주한미군 재배치, 방위비 분담 협상 타결 등 주요 현안 진전 및 이행, ③ 한·미 FTA 협상 추진(FTA 협상 조기 개시 및 대국민 홍보), ④ 미국 국민 대상의 홍보 강화(우리 대외정책 및 남북관계에 대한 이해 제고, 의원 외교 및 민간교류 활성화 지원) 등을 세부적인 과제로 제시했다.

이러한 정책목표에 따라서 결국 2006년 10월 한·미 양국은 전시작전권 전환시기를 ‘2009년 10월 15일에서 2012년 3월 15일 사이’로 합의하였다. 그리고 한국군의 준비 상황을 감안하여 2007년 2월 24일 한·미 국방장관회담에서 한·미 연합사령관의 전시작전통제권을 2012년 4월 17일 한국의 합참의장에게 전환하기로 합의했다. 그리고 전시작전통제권을 전환하는 동시에 한·미 연합사령부를 해체하기로 하였다.⁴⁴

반세기 이상 유지되고 있는 한·미동맹관계의 변화에 대해, 한편에서는 ‘동맹이상설(異常說)’을 제기하는 반면, 다른 한편에서는 ‘한·미동맹 완전 철폐론’을 제기하고 있다. 한·미 동맹관계는 처음 출범 당시의 ‘시혜-피시혜’의 관계로부터 국가이익의 상호 교환관계로 변하고 있다.

한·미동맹의 재조정과정이 진행되면서 정당/국회, 비정부기구, 언론, 학계 등 주요 행위자들은 찬성과 반대의 의견 표출로써 정책결정과정에 영향을 미치려는 노력을 전개했다. 한·미 동맹관계의 조정은 무엇보다 전통적 한·미관계를 지배와 종속의 관계로 보고 이러한 관계를 변경시키려는 것을 목표로 한 노무현 정부의 정책적 의지가 크게 작용했다. 따라서 주요 행위자들의 정책 투영이 결정적인 영향을 미치는 데에는 한계가 있었다.

다. 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 정책결정과정에 어느 정도로 자기 이해를 투입하였는가, 또 정부가

44- 『중앙일보』, 2007년 2월 26일.

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 살펴본다.

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

제I장에서 살펴본 바와 같이 네트워크 거버넌스는 분산형 권력관계를 내

포하고 있다. 그러나 실제에 있어서는 분산형이라는 미명아래 권력을 독과점하는 현상이 종종 일어난다. 특히 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 정책결정과정이 우리나라의 경우는 여전히 미흡한 것으로 볼 수 있는 측면이다.

라. 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 답하

였다. 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 전문성이었으며, 분권화는 다소 뒤처지는 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 “동북아 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 동북아시아대위원회가 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 “정책 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.

2. 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.⁴⁵

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.⁴⁶

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 있으며 노무현 정부 출범기간과 거의 시기를 같이하고 있기 때문이다.⁴⁷ 동북공정이 2002년에 공식적으로 시작되었지만 동북공정의 기본 틀과 문제 인식은 1997년부터 시작되었다고 볼 수 있다.⁴⁸ 1990년대 중반 북한의 탈북자 증가, 북핵문제, 북한정권의 불안 등으로 인한 북한정세의 급격한 변화, 한국인의 대거 중국의 동북지역 방문과 중국동포와의 접촉 등에서 중국은 불안을 느껴 한반도 정세변화에 따른 동북지역의 안정을 유지하는 방안 모색에 주력하기 시작한 것이다.

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

45- 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.

46- 『동아일보』, 2007년 1월 26일. 이는 동북공정을 주도한 중국사회과학원 변강사지연구중심의 리성 주입이 2006년 9월 한국의 비판 여론을 의식해 “동북공정 중 한국관련 주제는 10%도 안된다”고 주장했던 것보다 다섯 배나 많은 수치로 중국은 사실을 의도적으로 왜곡하고 있는 것이다.

47- 2003년 2월 25일 취임한 노무현 대통령은 참여정부의 핵심 국정 목표로 ‘평화변영의 동북아 시대구상’을 제시하였다.

48- 고희광의, “중국의 동북공정과 한국사 왜곡,” (동아시아역사시민네트워크 주최 2007 회원단체 워크숍 발표 논문, 2007), pp. 38-49 참조.

재무장관 등이 동북공정에 고문으로 참여하고 있기 때문이다.⁴⁹

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.⁵⁰ 이런 이유로 동북공정을 둘러싼 한중 갈등은 역사문제의 갈등이 아니라 양국간 미래 전략구상에 대한 총체적인 정치적, 외교적 갈등을 내포하는 중대한 사안인 것이다.⁵¹

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.

49- 중국공산당 중앙위원 겸 중국사회과학원 부원장이 동북공정 領導小組 組長을, 동북 3성의 부서기나 부성장이 부조장을 맡고 있어 이는 총체적으로 중국정부의 대규모 사업이다. 동북공정에서 다루는 고구려사문제는 지방정부나 일부 학계에서 추진하는 사업이지 중국의 국가사업이 아니라는 중국정부의 주장은 크게 잘못되었을 뿐만 아니라 한국정부를 무시하는 처사이다.

50- 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.

51- 중국이 동북공정을 추진하는 근본 목적은 역사왜곡을 바탕으로 장래 중국 동북지역의 안정화를 도모하려는 데 있는 것으로 전망한 학자가 많다. 그 예로 안병우 교수는 중국은 한반도 정세변화로 한국과 미국의 영향력이 중국 동북지방에 직접 미치고, 그에 따라 조선족을 비롯한 주민이 동요하는 것을 우려하고 있다. 한반도를 비롯한 동북아시아가 미국과 중국의 패권주의의 격돌 지점이 될 가능성에 대비하는 차원에서 동북공정을 추진한 것으로 보고 있다. 안병우, "중국의 고구려사 왜곡과 대응 방향," 『민족화해』, 통권 제7호 (2004) 참조.

가. 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.⁵²

그러므로 본 연구는 우선 행위자 차원에서 분석 평가하고 다음으로 정책 결정 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.⁵³

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 참여

52_임성학·서창록·민병원·전재성, “한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀,” p. 1.

53_굿 거버넌스를 구성하는 6개 요소 중 네트워크 요소는 다음 절인 네트워크 거버넌스 시각에서 구체적으로 다룰 것이다.

도가 높으면 높을수록 자신이 정책결정과정에 영향을 끼칠 수 있다고 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 관계에서⁵⁴ 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. 이는 무엇을 뜻하는가? 정부가 중국의 동북공정에 대응하는 자신의 입장과 국내 여러 주체들에게 지원하는 방식에 큰 문제가 없을 뿐만 아니라, 효율적으로 지원하고 있다고 자평한 데 있다. 또한 정부, NGO와 학계는 효율성을 위하여 서로 충분히 협조하였다고 평가한 반면에 언론은 다소 그렇다고 평가하였으며, 국회는 다소 아니

54_여인곤 외, “한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 실태조사,” p. 121.

다 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 국회는 정부의 처사에 수동적으로 반응하고 있다고 엄격히 자평하였기 때문이다.

다음으로 중국의 동북공정 중 고구려사 왜곡에 대한 한국정부의 대응 과정을 정책결정 차원에서 시기적으로 단계별(의제설정, 정책분석, 정책결정, 정책집행과 정책평가)로 분석하고자 한다.⁵⁵

동북공정에 대한 정부의 대응정책을 단계별로 구분하면 <표 III-2>와 같다.⁵⁶

<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)

55- 위의 글, p. 200.

56- 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.

(1) 의제설정 단계 (2002. 2 - 2003. 12. 13)

중국이 2002년 2월 정식으로 동북공정이 시작되었음을 알리고 있을 언제부터 정부가 중국의 동북공정 특히 고구려사 왜곡 추진이 갖는 의도와 심각성을 파악하고, 의제로 상정하였는지 알아보자. 2002년 9월 교육부가 늦게나마 한중 관계사 연구 사업을 추진하여 고구려사 왜곡 문제를 파악하였으나⁵⁷ 바로 의제로 설정되지는 못하였다. 다만 정부는 2002년 12월 민화협이 주관하는 북한의 고구려유물 국내 전시를 지원하여 간접적으로 북한과 함께 고구려사 문제에 대응하면서 학계의 학술회의를 지원하여 측면 대응하기도 하였다. 나아가 정부는 2002년 12월 『한국고대사학회』가 ‘고구려사 연구현황과 과제’라는 주제로 학술회의를 개최한 데 대해 재정지원하고 학계의 정부에 대한 건의사항 등을 경청하였다.

학계는 자율적으로 중국의 동북공정에 나타난 고구려사 왜곡 현실을 다각도로 분석 평가하는 학술회의를 많이 개최하였다. 학계의 주요 활동으로는 [한국고대사학회]가 중심이 돼서 ‘중국의 고구려사 왜곡 대책 위원회’를 구성(2003. 2. 2)한 것과 [일본 역사교과서 바로잡기 운동본부]가 중국의 역사왜곡에 관해 공개토론회를 처음으로 개최(2003. 10. 31)한 것이다. 특히 한국사 관련 17개 학회가 2003년 12월 9일 ‘중국의 고구려사 왜곡 대책 학술발표회’라는 공세적인 주제로 대책방안을 제시하였다.

언론계의 활동을 보면, 2003년 7월 13일 언론계로는 처음으로 중앙일보가 동북공정과 중국의 고구려사 왜곡문제를 크게 다루기 시작하였다. 중앙일보가 “中학계, 고구려 中國史 편입작업 본격화(부제: ‘역사 빼앗기’ 대규모 프로젝트)”라는 민감한 제목으로 기사화함으로써 중국의 역사왜곡 노력이 온 국민에게 알려지기 시작하였다. 중앙일보에 이어 언론 매체들이 고구려사 왜곡문제를 집중적으로 다루기 시작하였다. [한겨레21]은 2003년 11월 사설을 통해 중국의 동북공정의 전략 의도가 한반도에 미칠 심각한 영향을 전망하였다.⁵⁸

57_ 위의 글, p. 201.

58_ 『한겨레21』은 “...동북공정의 전략적 의도는 분명해진다. 그것은 한마디로 역사·문화적 방면이든 실제 관계든 중국대륙과 한반도의 연관성을 부정하고 이 양자의 연결고리를 끊어 만주에 대한 한반도의 영향을 차단함으로써 체제를 안정시키는 동시에 조선족을 ‘온전한 중화민족’으로 만들어 한반도에 대한 중국의 영향력을

학계와 언론이 동북공정의 심각성을 여론화하자, 정부는 의제설정을 위해 노력하기 시작하였다. 2003년 9월 3일 국사편찬위원회는 한국사 관련 15개 학회장을 소집하여 대책 협의를 하였으며 이어 10월 30일 교육부는 정부 관련부처, 연구기관들과 대책회의를 개최하였다.

국회는 이 기간 동안 정부의 대응을 질타하였다. 2003년도 교육위원회 국정감사에서(10월 7일에 개최) 여야 국회의원은 중국의 고구려사 편입시도에 대해 대책이 시급함을 역설하였다. 12월 8일 제243회 정기국회 통일외교통상위원회에서 여야 국회의원들은 중국의 고구려사 왜곡은 동북공정의 일환과 무관치 않음을 지적하였다. 나아가 12월 12일 여야 국회의원 28명은 “중국의 역사왜곡 중단 촉구 결의안”을 국회에 제출하였다.

(2) 정책분석 단계 (2003. 12. 13 - 2004. 1. 14)

정부는 사회 각계에서 증폭되는 반중(反中) 감정이 한중 외교관계를 악화시킬 것이라고 판단하여 범정부 차원의 대응을 개시하였다. 정부는 2003년 12월 13일 총리 주재로 국정현안정책조정회의를 열어 동북공정 문제를 논의하고 고구려사 관련 상설 연구기관 설립 및 북한 고구려 고분군 세계문화유산 등재 지원 등을 협의하였다. 계속해서 12월 16일 국무회의에서 학술기관 설립 논의과정에서 민간 주도의 협조방안을 모색하되 정부/학계/민간의 공동보조가 필요하다는 입장으로 정리하였다. 이어 문화관광부 장관은 문화재청 청장과 함께 북한고분군의 세계문화유산 등재 대책회의를 열었다. 동북공정 대응의 주무 부처인 외교통상부도 관련 담당자가 2004년 1월 9일 처음으로 시민단체인 [고구려역사 지키기 범민족시민연대] 주최자들과 면담하여 시민단체의 의견을 경청하였다.

시민단체들은 정부의 대처방안이 구체화되기 시작하자, 기자회견, 성명서 발표와 정부인사 면담 등을 요구하면서 정부의 적극적인 대책을 촉구하

극대화하려는 것이다. 동북공정은 현대 중국의 ‘만주전략의 핵’이자 중국 국가주의의 전형적인 표상이다. 바야흐로 중국에서는 각각의 소수민족이든 개인이든 그들의 고유한 가치는 모두 ‘중화민족’ 혹은 ‘애국’이라는 국가주의 혹은 ‘현대판 중화주의’의 그늘 속에 묻혀 지는 것이다”라고 지적하였다. 황순호, “만주와 조선족을 다시 보자,” 『한겨레21』, 2003년 11월 26일.

였다. 2003년 12월 29일 관련 시민단체들은 “중국의 고구려사 왜곡 저지를 위한 범민족시민단체”를 결성하고 기자회견 및 성명서를 발표하였다. 또한 2004년 1월 13일 민간단체는 국책연구기관, 국회의원과 공동으로 중국의 고구려 역사왜곡 대책에 관한 공청회를 개최하여 민간단체가 간접적인 방식으로 국회 및 정부와 연계하여 대책 방향을 논의함으로써 시민단체의 입장과 역할이 크게 증대되었다.⁵⁹

국회 역시 대책방안을 본격적으로 강구하기 시작하였다. 국회는 2003년 12월 17일 총리와의 4당 협의회에서 민관공동의 고구려사 연구센터 설립, 고구려사 유산의 유네스코 세계문화유산 등재 노력, 남북장관급회담의 의제 설정 등을 제시하고 범정부 차원의 대처를 촉구하였다. 또한 2004년 1월 12일 민주당은 “고구려사와 독도주권수호특위” 구성을 발표하는 등 중국의 고구려사 왜곡에 대한 정부의 안일한 대응을 지적하였다.

(3) 정책결정 단계 (2004. 1. 14 - 2004. 3. 1)

2004년 1월 14일 정부는 고구려연구센터를 韓國精神文化研究院內(정문연, 현재의 한국학중앙연구원) 부설기구로 2월까지 설치하기로 결정하였음을 발표하였다. 이에 대해 시민단체들은 우선 정부의 졸속한 대처 방식을 규탄하기 시작하였다. [아시아 평화와 역사교육연대]는 정부의 조치에 반대하면서 독립기구를 설치하여 중국과 일본의 역사왜곡에 강력히 대응하라고 요구하였다. 이어 [고구려역사 지키기 범민족시민연대]도 기자회견과 1천만인 서명운동을 전개하면서 정부의 연구기관 설립은 보다 장기적이고 폭넓은 안목으로 접근해야 되며 독립기구 설치와 중국과 일본의 역사왜곡을 동시에 다루는 기관설치를 주장하였다.⁶⁰

연구센터의 성격, 내용, 목표, 조직형태 등에 대해 정부와 시민단체가 서로 대치하는 형세가 지속되었다. 이를 무마하기 위해 2004년 1월 27일 고건

59-아시아평화와역사교육연대, 한국정신문화연구원과 황우여 국회의원이 주최하였다.

60-범시민사회단체는 기자회견에서 다음과 같은 성명서를 발표하였다. 성명서 제목은 “한국정부는 한일, 한중, 남북을 포괄하는 동북아역사센터를 건립하라!”이다. (2004.1.27); 여인곤 외, “한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 실태조사,” 참조.

총리는 정부의 고구려 연구센터를 정문연에 설치하는 데 반대하는 [아시아 평화와 역사교육연대] 소속인 이수호 상임공동대표, 안병우 교과서위원장과 양미강 상임운영위원장을 면담하여 정부의 입장을 관철시키려 하였다. 이와 동시에 정부는 중국과 외교 협상을 통해 중국의 고구려사 왜곡문제를 적극적으로 해결한다는 입장을 사회에 피력하였다. 2004년 1월 28일 반기문 신임 외교부 장관은 외교부에서 관련학자 초청간담회를 갖고 중국의 고구려사 왜곡에 적극적으로 대처할 것이라고 언명하고 중국에 대해 고구려사 왜곡을 시정하라고 촉구하였다. 중국은 증폭되고 있는 반중 감정을 의식하여 한국의 요구를 수용, 2004년 2월 최영진 외교부 차관과 왕이(王毅) 중국 외교부 부부장 회담에서 고구려사 문제의 비정치화, 학술회의를 통한 문제 해결 등에 합의함으로써 갈등을 최소화하려고 노력하였다.

정부의 상기 움직임에 대해 2004년 2월 12일 [고구려사 연구재단 설립추진위원회]는 가칭 [고구려연구재단] 설립과 관련한 공청회를 개최하여 재단의 명칭, 사업범위 등에 관한 격론을 벌였다.⁶¹ 여호규 한국외국어대 교수는 주제발표를 통해 연구재단의 설립목적은 고구려사를 중심으로 한 한국고대사, 나아가 동북아시아 역사를 종합적으로 연구하여 한국사의 기본체계를 정립하는 것으로 제시하면서 동아시아 공동의 역사인식을 도모하기 위한 포괄적인 사업을 재단이 전개해야 된다고 주장하였다.

(4) 정책집행 단계 (2004. 3. 1 - 2006. 8. 20)

2004년 3월 1일 정부는 시민단체, 언론과 학계의 견해를 중시하여 고구려 연구센터 대신에 이름을 변경하여 고구려연구재단 설립을 발표하였다. 실로 정부가 중국의 동북공정과 고구려사 왜곡에 대응하기로 국정현안정책조정회의에서 의제를 논의한 2003년 12월 초부터 3개월이 지난 후이다.

정부는 중국의 동북공정과 고구려사 왜곡에 대한 기본적인 대응 전략을, 연구는 고구려연구재단이, 정책집행은 정부가 조용히 추진해 나가는 것으로 정리하였다. 고구려연구재단은 설립 목표를 한국고대사 및 동아시아 역사의 종합적 연구, 연대와 평화공존을 지향하는 동아시아 공동의 역사인식 모색 등으로 삼았다. 그러나 정부가 설립한 이 재단은 겨우 2년 반 동안

⁶¹ 『연합뉴스』, 2004년 2월 12일.

생존하다가 해체되었으며 1개월 뒤인 2006년 8월 20일 동북아역사재단이라는 새로운 이름의 연구기관이 설립되게 되었다.

한중 양국이 합의한 지 2개월 후인 2004년 4월 중국외교부는 홈페이지에 표기된 고구려사를 일방적으로 삭제함으로써 한중 양국의 합의를 무색케 하였다. 중국의 처사에 대해 정부는 범정부차원의 대책이 시급하다고 판단하여 2004년 7월 16일 이해찬 총리주재로 국정현안정책조정회의를 열어 정부 차원의 적극적 대응을 확인하였으며, 7월 19일 NSC, 국무조정실, 통일부, 교육인적자원부, 외교부, 문광부, 국정홍보처 등의 관계자가 참여한 범정부 차원의 고구려사 왜곡 실무대책협의회를 개최하였다. 대책회의에서 정부의 대중 적극적이고 공세적인 방안이 나오지 못한 채, 외교부 아태 국장이 8월 7일 중국에 파견되어 중국정부가 삭제한 것을 원상 복귀할 것을 요구하였으나 중국은 이를 수용하지 않았다.

국회 역시 정부와 협의하여 외교부 주재 하에 운영되고 있는 실무대책협의회를 격상시켜 총리 또는 NSC 산하에 고구려사 관련 범정부 대책기구를 구성하기로 합의하였다.⁶² 여야도 대책위원회 구성, 주한 중국대사 면담, 국회차원의 결의 등을 통해 고구려사 왜곡에 대응하였다.⁶³

중국정부의 처사에 대해 국내의 반중국(反中國) 정서가 급등하자, 중국은 진화에 나섰다. 중국은 우다웨이(武大偉) 외교부 부부장의 방한(2004. 8. 23)에서 한중 5개항의 “구두 양해사항” 합의와 자칭린(賈慶林) 중국 정협 주석의 방한(2004. 8. 27)에서 후진타오 주석의 구두 메시지 전달 등으로 한국정부와 합의코자 하였다. 중국은 고구려사 왜곡문제의 비정치화, 중국 중앙 및 지방정부 차원의 시정 조치, 학술교류의 조속한 개최 등을 약속하였으며 한중 역사문제는 “장기적 전략적 견지에서 해결 가능하다”는 후진타오 주석의 구두 메시지가 노무현 대통령에게 전달되었다.

이어 정부는 지속해서 한중 고위급회담에서 중국의 시정을 촉구하여 왔다. 특히 2004년 10월 제5차 ASEM 정상회담에서 노무현 대통령은 원자바오 중국 총리에게 한중이 합의한 구두 양해사항을 성실히 이행할 것을 촉구

62- 『연합뉴스』, 2004년 8월 9일.

63- 열린우리당 유선호 의원은 2006년 9월 13일 국회 동북아연구회에서 개최한 ‘동북공정, 무엇이 문제인가’라는 주제의 세미나에서 이 결의안이 정부와 외교부의 반대로 처리되지 않았다고 확인하고 있다. 『서울신문』, 2006년 9월 14일.

하고 한중 양국이 서로 노력할 것에 재차 합의하였다.

정부는 고구려역사재단에 대해 증폭되고 있는 여론을 잠재우기 위해 2004년 10월 ‘동북아역사재단 특별법(안)’을 국회에 제출하였다. 일부 언론은 정부가 「고구려연구재단」에 대한 예산 지원을 충분히 하지 않은 채, 재단을 해체하는 것은 이해할 수 없는 조치라고 주장하였다.⁶⁴ 그러나 국회는 사립 학교법 등을 둘러싼 여야 간의 갈등 속에 같은 해 12월 유기준 의원이 발의한 ‘동북아역사재단 설립 운영에 관한 법률안’의 심의를 지연시켜 입법기관으로서의 책임을 다하지 못하였다. 2005년 4월 정부는 ‘동북아 평화를 위한 바른 역사 정립기획단’을 출범시키고 ‘동북아역사재단’의 설립을 준비하였다.

(5) 정책평가 단계 (2006. 8. 20 - 2006. 9. 28)

고구려연구재단은 설립된 지 2년 5개월만에 활동이 종료되고 9월 28일 새로운 기구인 동북아역사재단이 공식 출범하게 되었다. 짧은 기간 동안 고구려연구재단은 고구려를 비롯한 고대사 연구에 주력하였으나, 동북공정과 관련된 간도문제, 백두산 문제, 조선족 문제와 관련된 연구실적은 적었다. 학술회의와 중국의 학계에 대한 연구실적에도 불구하고 무슨 이유로 고구려연구재단이 해체되고 새로운 연구기관이 설립되었는지 이에 대한 정책평가를 하고자 한다. 고구려연구재단이 해체된 배경과 원인은 여러 가지 있으나 그 주요 원인은 다음과 같다.

첫째, 무엇보다 고구려연구재단을 급하게 설립하는 바람에 정부가 전략적으로 대응하여야 하는 중국의 동북공정 문제를 단기적으로 대처하는 데 그치는 우를 범한 것이 주된 원인으로 판단된다. 중국은 5개년 계획아래 동북공정을 체계적으로 추진한 데 비해, 한국은 동북공정에 맞서는 장기 전략과 계획이 명확히 수립되지 않은 채 연구재단을 설립하였기 때문이다.

둘째, 정부, 학계, 시민단체들은 고구려연구재단은 연구만 할뿐, 정책적인 판단이 미흡하여 정책차원의 대안을 정부에 제시하지 못하였다고 비평하였다. 그러나 이러한 주장은 기본적으로 맞지 않는 것으로 판단된다. 왜냐하면, 정부는 설립 처음부터 연구는 고구려연구재단이, 정책대응은 정부가 한

64. 『동아일보』, 2006년 9월 14일.

다는 원칙에서 역사연구만을 강조하였기 때문이다.

셋째, 정부가 동북공정과 고구려사 왜곡문제와 관련해서 상호 학술적 차원에서 접근하여 정치화되지 않도록 한다고 중국 측과 약속한 상태에서 민감하고 첨예한 정책대응을 고구려연구재단이 제시하였다 하더라도 이를 수용하는 데는 한계가 있었을 것이기 때문이다. 또한 정부는 정부차원의 대응이 고구려사에만 한정하면 중국과 정면으로 대체하는 형세라고 간주하여 연구 범위를 동북아로 넓혀 한중, 한일 역사를 연구케 하려한 것이 아닌가 판단된다.

지속되는 중국의 역사왜곡 심화에 대해 언론은 정부의 대응 방식을 혹평하기 시작하였다. 2006년 9월 동아일보는 정부가 중국의 역사왜곡에 미온적으로 대처해 사태를 악화시켰다는 NGO와 학계의 ‘정부 책임론’이 설득력이 있다고 주장하였다. 아울러, 동아일보는 정부가 고구려연구재단을 해체하고 동북아역사재단에 통합시킨 것은 납득할 수 없다고 지적한데 이어, 고구려연구재단이 해체되자마자 중국의 역사왜곡 논문들이 한꺼번에 웹사이트에 게재되었다고 지적하였다.⁶⁵

나. 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.

설문에서 <문항 1> 응답 행위주체와 정부 간 비공식 통로를 통한 사회여론 반영 정도, 조정을 위한 상호작용 정도, <문항 2> 응답 행위주체와 다른 행위주체간의 유기적인 비공식관계 형성 여부, 상호작용 정도, <문항 3> ‘약한 고리’ 역할 행위주체의 존재와 실질적 역할 여부, <문항 4-1> 네트워크 내에서 핵심역할 행위주체의 존재 여부와 역할 정도, <문항 4-2> 행위주

65- “중국 고구려사 왜곡 이대로 둘 것인가,” 『동아일보』, 2006년 9월 14일. 고구려재단이 동북아재단에 흡수 통합된 이후 18명의 고구려재단 연구원 가운데 4명은 일본 연구로, 4명은 행정 요원으로 업무가 바뀌었다. 중국은 동북공정을 전폭적으로 지원하는데 한국은 오히려 연구기능을 축소시킨 것이라고 동아일보는 지적하고 있다. 또한 동아일보는 “연구기관을 만들어 왜곡에 강력 대응하겠다”던 정부의 큰 소리와 달리 고구려사 연구는 시종 ‘찬밥 신세’였다고 평가하였다.

체 명칭, <문항 5> 네트워크 내에서 행위주체 간 영향력 행사에 불균등 존재 여부 등이 제시되었다.⁶⁶

설문지 응답 내용은 <표 III-3>과 같이 분석되었다. <표 III-3>에서 제시된 응답 결과에 대한 평가 중 4인 기준으로 각 행위주체 내 3/4의 응답은 ‘다수’로, 1/4은 ‘소수’로 처리하였다. 또한 2인의 응답이 같고, 나머지 응답이 서로 다른 경우, 혹은 각각의 응답이 모두 다른 경우에는 ‘상이’하다고 표현하였으며, 응답의 비율이 2:2를 이루면 ‘양분’되었다라고 표현하였다.

<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 양분(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 역할수행	비공식 관계 형성, 상호작용 응답자 다수 미흡·소수 다소	행위주체의 존재, 응답자 다수 다소 역할수행·소수 미흡
4. 4-1. 네트워크 내에서 핵심역할 행위주체 존재 여부와 역할 정도 4-2. 핵심역할 행위주체	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)
	무응답	응답자 다수 시민단체	응답자별 상이	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

66_<부록> 참조. 설문지 응답 분석과 도표 작성은 조정은(서울대학교 외교학과 대학원)이 담당하였다.

<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 상호 작용에 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, 미미한 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 비공식관계

를 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.

다. 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.

설문에서 <문항 6-1> 행위주체들의 6개 거버넌스 요소(자율성·전문성·참여성·네트워크·분권화·효과와 효율성)에 대한 정부의 제고 노력 여부, <문항 6-2> 정부의 제고 노력, <문항 7> 정부의 예산·정보 등 자원지원, 행위주체 간 대립·갈등 조정, 역할 부여 등 중심체로서의 역할 여부, <문항 8> 정부 외곽단체의 정부와 다른 행위주체 간 매개역할 및 논의·조정 의장 제공 수준, <문항 9> 정부의 입장과 활동상황 설명, 정보·지식 제공 여부, <문항 10> 국내외 활동에 대한 정부의 예산 등 지원 상황, <문항 11> 국내외 행위주체들에 대한 정부의 직간접 연결 작업 정도, <문항 12-1> 행위주체들에 대한 정부의 전략적 역할 부여 여부, <문항 12-2> 정부로부터 역할 부여 시 행위주체의 행태, <문항 13> 정부로부터 희망하는 지원 종류, <문항 14> 기타 정부의 바람직한 지원 사항과 바람직한 정부의 역할 등이 제시되었다. 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 중시체로서 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(직간접적으로 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 지원종류(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 정 부주도 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 브레 인 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 미흡
하다고 응답하였다. 시민단체는 ‘노력 미흡’과 ‘역할·노력 전무’로 양분되었
으며, 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 언
론만이 정부의 활동이 미흡하다고 평가하였고, 정당·시민단체·학계의 시각
은 ‘한계 있으나 열심히 제공’, ‘다소 미흡’, ‘무제공·무노력’ 등 응답자별로
상이하다.

다섯째, 국내외 활동에 대해 학계는 정부로부터 예산을 잘 지원받고 있다
고 했으나, 시민단체는 약간의 예산 지원을, 정당과 언론은 지원이 없는 것
으로 응답하였다.

여섯째, 정당과 시민단체는 정부가 국내외 행위주체들과의 연결 작업을
전혀 하지 않는다고 응답하였고, 언론은 ‘거의 없음’과 ‘전혀 없음’으로 양분
되었다. 학계는 ‘다소 있음’, ‘거의 없음’, ‘전혀 없음’ 등으로 나타났다. 전반
적으로 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 시
민단체는 ‘다소 있다’, ‘거의 없다’, ‘전혀 없다’ 등 응답자별로 상이하게 나타났
다. 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 지
원 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 자원을, 학계는 네트워크
를 위한 장·역할과 인력 자원, 정보·지식·가치 등의 지원을 원하고 있다.

끝으로, 기타 정부의 바람직한 지원 및 역할과 관련하여 시민단체는 네트
워크의 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 학자 간 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.

정부 외곽단체와 다른 행위주체 간 매개역할 및 논의·조정역할의 장 제공 여부 문제는 노력하였으나 지극히 미흡한 결과만 있다고 평가하였다. 다른 행위주체들에 대한 정부의 입장과 활동상황 설명, 정보·지식 제공 여부 문제는 응답자별로 상이하게 나타나고 있어 정확히 평가하기 어려웠다.

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, 시민단체와 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.

3. 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’⁶⁷을 담화로 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 보수우익⁶⁸은 다시 역사교과서 문제로 커다란 파문을 일으켰다. 『새역모』가 새로이 집필하고 후소사(扶桑社)에서 발행하여 2004년 4월 검정신청분으로 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.⁶⁹

2006년 연구(한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 실태조사 - 사례분석: 일본의 역사교과서 왜곡에 대한 대응정책)⁷⁰ 결과에 따르면,

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

68- 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.

69- 후소사관 중학 역사교과서의 채택률은 2001년 0.039%, 2005년 0.406%이었다.

이와 같이 매우 낮은 수준의 교과서 채택률을 보인 것은 일본의 왜곡 역사교과서에 대한 우리 정부의 다각적인 외교적 대응, 국내의 학계와 언론들의 강한 비난, 국내의 시민단체들의 적극적인 비판과 교과서 비채택(非採擇) 운동 등 때문이었다.

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.

가. 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.⁷¹

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,

70- 여인곤 외, “한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 실태조사,” pp. 214-255.

71- 6개의 거버넌스 주요 요소 중 네트워크는 다음 절의 ‘네트워크 거버넌스 시각’에서 다루기로 한다.

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 다소 협조하지 않았다.⁷²

한편, 일본의 역사교과서 왜곡에 대한 우리 정부의 대응과정은 그 시기를 <표 III-5>와 같이 구분할 수 있다.

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

정책단계	의제설정	정책분석	정책결정	정책집행	정책평가
시기구분	교육인적자원부 내에 「일본 역사 교과서 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

의제설정·정책분석·정책결정·정책집행·정책평가라는 5가지의 정책단계에서 일본의 역사교과서 왜곡에 대한 대응정책에 관련되었던 국내외 행위자들 및 북한의 역할과 기능을 개괄하면 아래와 같다.⁷³

(1) 의제설정 단계

2004년 4월 일본 정부는 2006년 4월부터 사용할 역사교과서 신청본으로 「새역모」의 교과서를 포함하여 8종을 접수하고 검정에 돌입하였다. 우리 정부는 한·일 양국 시민단체들이 문제점을 발표할 때를 기다렸다가 12월 29일 교육인적자원부 내에 「일본 역사교과서 왜곡 대책반」을 구성하였다.⁷⁴

72_ 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.

73_ 국내외 행위자 및 북한의 역할과 기능에 대한 상세한 내용에 대해서는 위의 글, pp. 216-254.

74_ “정부 작년 10월 왜곡 역사교과서 입수,” 『연합뉴스』, 2005년 3월 15일; “교육위

이는 정부의 의제설정에 시민단체가 중요한 영향을 미친 것이다. 2004년 12월 18일 한국의 20여명과 일본 민주당의 71명 국회의원 및 전문가들을 포함하여 총 100여명이 서울에서 모여 『아시아평화연대』를 공식 발족시켰다. 이들은 미래를 위한 역사 바로잡기, 한·일 평화협력활동 강화 등을 향후 활동 목표로 정했다.⁷⁵

한국과 일본의 역사학자들은 공동으로 일본의 역사교과서 왜곡 문제에 대응하는 방안을 모색하였다.⁷⁶ 국내 언론들도 일본의 역사교과서 왜곡을 신랄하게 비판하였다.⁷⁷ 국내 시민단체들은 학술대회나 기자회견 또는 중국 및 일본 시민단체들과 연대하여 일본을 규탄하고 우리 정부의 강경대응을 촉구하였다. 이러한 한·일 양국 시민단체들의 활동은 우리 정부가 『일본 역사교과서 왜곡 대책반』을 구성하는 데 영향을 미쳤다.

(2) 정책분석 단계

후소사관 역사교과서의 검정신청본이 2005년 3월 11일 언론에 공개되고, 4월 검정 통과가 확실시되며, 이 교과서 채택률이 높아질 것으로 예상되자 우리 정부는 범정부적 차원의 정책분석 단계에 돌입하였다. 교육인적자원부 차관을 반장으로 하는 ‘일본 역사교과서 왜곡 범정부대책반’은 3월 15일 첫 회의를 개최하고 “문부과학성의 검정결과 발표 이전에는 일본 측의 자발적 사전 시정에 최선을 다한다. 발표 이후에는 문제의 교과서 채택률을 낮추는데 전력을 다한다”⁷⁸는 방침을 정했다.

국회도 3월 16일 20명 내외로 ‘독도 수호 및 일본 역사교과서 왜곡 대책 특별위원회’(독도특위)를 구성·가동키로 하였다. 국내언론들은 한·일 양국이 국교수립 40주년을 맞아 ‘우정의 해’를 선포한 시점에 과거사를 왜곡하고

日역사왜곡 대책 추궁,” 『연합뉴스』, 2005년 3월 16일.

75-일본 측에서는 중의원 3선인 민주당 스에마쓰 요시노리(末松義規) 중의원이 대표로 있는 『일·한(日韓)』으로부터 아시아의 신기축을 기원하는 모임, 소속 의원들이 주축을 이루었다. “한·일의원 ‘아시아평화연대’ 발족,” 『연합뉴스』, 2004년 12월 18일.

76-“한·일 학자들, 日역사교과서 왜곡 공동대응 방안 모색,” 『연합뉴스』, 2005년 3월 5일.

77-“역사왜곡 일본, 상임이사국 자격 없다,” 『동아일보』, 2004년 8월 28일; “더 개악된 일본 역사왜곡 교과서,” 『한겨레』, 2005년 3월 12일.

78-“정부, ‘日 교과서 왜곡’ 강력대처키로,” 『연합뉴스』, 2005년 3월 15일; “정부, 日 교과서왜곡 두갈래 대책,” 『연합뉴스』, 2005년 3월 15일.

독도를 넘보는 일본 정부와 시마네현의 처사를 강력히 비판하였다.⁷⁹ 국내 시민단체들은 진보·보수 구분 없이 일본의 역사교과서 왜곡과 독도 영유권 주장에 대해 성명을 발표하고 규탄 반일집회를 개최하는 등 일제히 분노와 우려의 목소리를 냈다.⁸⁰

(3) 정책결정 단계

일본 시마네현 의회가 3월 16일 ‘다케시마의 날’ 제정 조례안 처리를 강행하자 우리 정부는 이튿날 NSC 상임위원회의를 열고 한·일 관계의 기초와 대응방향에 관한 ‘대일 신독트린’을 발표하였다.⁸¹ 또한 정부는 일본의 독도 및 역사왜곡 문제를 포함한 한·일 관계 종합대책을 위해 민관합동기구로 『동북아 평화를 위한 바른역사정립기획단』을 대통령 소속하에 발족하기로 하였다.

지자체들도 일본의 ‘다케시마의 날’ 제정 조례와 과거사를 왜곡한 역사교과서를 즉각 폐기하라고 요구하였다. 시민단체들은 일본의 ‘다케시마의 날’ 조례 제정과 역사교과서 왜곡에 대해 일본제품 불매운동, 규탄시위, 성명 발표 등을 하였다. 『한국교원단체 총연합회』는 각국 교원단체와 연대해 일본 정부의 역사 왜곡 실태를 고발하고 일본의 교원단체와는 후소샤 교과서를 채택하지 않는 운동을 함께 벌이겠다고 밝혔다.⁸² 북한과 중국도 일본의 역사교과서 왜곡과 고위인사들의 망언에 대해 강한 불만을 표시하면서 일본 정부에 성의 있는 역사교과서 심의를 촉구하였다.⁸³

79-“다케시마의 날’로 일본이 잃게 될 것,” 『조선일보』, 2005년 3월 17일; “꼬여만 가는 韓日관계/<上>일본 왜 이러나,” 『동아일보』, 2005년 3월 16일; “일 독도조례 파장,” 『한겨레』, 2005년 3월 17일.

80-“일본의 독도 영유권 주장과 역사왜곡을 규탄한다,” <http://www.eduhpoe.net>, 2005년 3월 16일; 『韓·日 교원단체, ‘역사 왜곡 교과서’에 공동 대응, 『연합뉴스』, 2005년 3월 16일.

81-“대일 신독트린’에서 우리 정부는 4대 기초와 5개 대응방향을 밝혔다. “정부 한일 관계 성명 전문,” 『연합뉴스』, 2005년 3월 17일 참조.

82-“日교과서 검정발표 전날 반일집회 잇따라,” 『연합뉴스』, 2005년 4월 4일.

83-『조선중앙통신』, 2005년 3월 18일; “北 ‘日 풀 한포기도 건드리지 말라,’” 『연합뉴스』, 2005년 3월 19일.

(4) 정책집행 단계

우리 정부의 시정 촉구에도 불구하고 일본의 왜곡 역사교과서들이 2005년 4월 5일 일본 정부의 검정을 통과하였다. 이에 따라서 우리 정부는 일본 정부의 노력이 크게 미흡하다고 보고 그동안 분석·결정하였던 정책들을 즉각 집행하였다. 4월 5일 우리 정부는 ‘일본 교과서 왜곡 범정부대책반’ 회의를 열어 외교 차원의 대응을 강화하고 교과서와 역사를 다루는 국제포럼을 활용해 일본의 왜곡 행위를 부각시키며 한·일 양국 민간단체의 채택률 낮추기 활동을 적극 지원하기로 하였다. 4월 20일 출범한 「동북아 평화를 위한 바른역사정립기획단」은 일본의 중학교 교과서 왜곡 부분에 대해 강력히 삭제를 요청하는 한편, 양국 시민단체 및 학계 등과 연대해 후소샤 교과서 등의 채택률을 낮추는 데 전력하기로 하였다.⁸⁴

국회 「독도특위」 위원들은 4월 12~14일 일본을 방문해 마치무라 일본 외상, 나가야마 문부과학상, 모리 「일·한 의원연맹」 회장 등을 만나 일본 교과서 왜곡에 항의하였다. 학계에서는 국내 학자들이 우리 정부와 민간의 강력한 대응을 촉구하였고, 「아시아평화와 역사교육연대」 등 국내 시민단체들은 규탄 시위와 성명 발표를 하고 일본 시민단체와 연대해 불채택 운동을 전개하며 국제회의에서 일본을 강력히 비난하였다. 북한과 중국도 일본의 역사왜곡 교과서 검정통과를 비난하였고,⁸⁵ 「어린이와 교과서 전국 네트워크 21」 등 15개 일본 시민·사회·교육단체들은 후소샤판 교과서의 채택저지를 위해 투쟁하겠다고 선언하였다.⁸⁶

(5) 정책평가 단계

후소샤판 역사교과서 채택률은 0.406%로 밝혀졌다. 우리 정부는 이 채택률이 4년 전보다 10배 가량 늘어났지만 「새역모」를 비롯한 극우세력의 목표치인 10%에는 크게 못 미치는 결과라고 평가하였다.⁸⁷ 국내언론은 “이번

84- “바른역사기획단’ 20일 공식출범,” 『연합뉴스』, 2005년 4월 20일.

85- “日교과서는 군국주의 정신교육교재,” 『조선중앙방송』, 2005년 4월 7일.

86- “日시민단체 ‘왜곡교과서 합격은 국제공약 위반,’” 『연합뉴스』, 2005년 4월 5일.

87- 학생 수를 기준으로 살펴보면, 해당 지방자치단체 교육위원회가 채택지구를 구상해 교과서를 채택하는 공립학교는 총 584개 지구 가운데 도치기현 오타와라(大田原) 지구(730명)와 도쿄(東京)도 스키나미(杉並)지구(2천명) 등 2개 지구 35개교(2천 730

일은 일본 양심세력의 저력을 확인시켜준 점에서 큰 의미가 있다”⁸⁸고 평가하였다.

시민단체로 일본 교과서의 역사왜곡 저지에 앞장서고 있는 『아시아 평화와 역사교육연대』는 “4년 전 0.039%보다 높아졌지만 일본의 우경화를 감안하면 큰 성공을 거뒀다”고 선언하였다.⁸⁹ 일본의 교과서 시민단체인 『어린이와 교과서 전국네트 21』은 “결과에 만족하지는 못하지만 선방한 것은 틀림없다”고 하였다. 그는 시간이 지날수록 일반 시민들의 양심과 저력이 빛났고 한국 시민단체들과의 원활한 협조도 큰 힘이 됐다고 하였다.⁹⁰ 일본의 『새역모』는 후소사관 역사교과서의 채택률이 0.4%에 불과하자 2005년 9월 2일 성명을 내고 4년 후인 2009년 교과서 채택에 세 번째 도전장을 내겠다고 선언하였다.

국 거버넌스의 시각에서 평가할 때, 일본의 역사교과서 왜곡에 대한 대응과 관련된 행위주체들은 비교적 높은 수준의 자율성과 전문성을 갖고 있다. 그러나 참여성의 면에서는 관련 행위주체들이 ‘다소 참여’ 하는 수준에 머물렀다. 관련 행위주체들 중에서 국내 및 일본 시민단체들의 적극적인 참여가 2005년 8월 종료된 『새역모』의 왜곡 역사교과서 채택률을 0.406%에서 저지하는 데 지대한 공헌을 한 것이다.

나. 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, 클러

명)에 그쳤다. 지자체장에 채택권이 있는 중·고일관교와 특수학교 중 중·고일관교는 도쿄도(600명), 에히메(愛媛)현(480명), 시가(滋賀)현(80명) 등 3개현 8개교(1160명), 특수학교는 도쿄도 21개교(50명), 에히메현 7개교(10명) 등 28개교 60명에 그쳤다. 학교장이 결정하는 사립학교는 도쿄도 다마카와(玉川) 중학교 등 10개교(890명)에 머물렀다. “후소사관 역사교과서 채택률 0.4%,” 『연합뉴스』, 2005년 9월 23일.

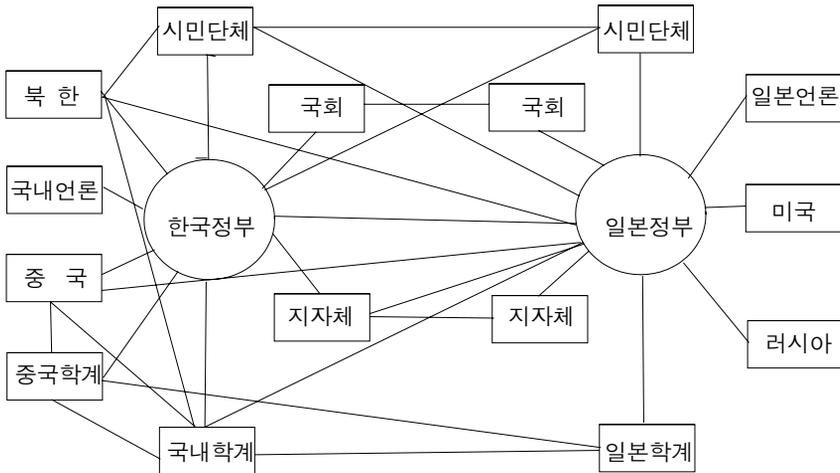
88- “연대의 힘 보여준 역사왜곡 교과서 저지,” 『한겨레』, 2005년 8월 31일.

89- “아슬아슬했던 ‘日 왜곡교과서’ 불채택운동,” 『연합뉴스』, 2005년 9월 18일.

90- “새역모 교과서 저지 ‘네트 21’ 도와라 사무국장,” 『중앙일보』, 2005년 9월 6일.

스터의 형성, 약한 고리의 역할, 분산화된 권력관계 등이 중요하다. 일본의 역사왜곡 교과서 대응에 관련된 행위주체들의 정책네트워크는 <그림 III-1>과 같다.

<그림 III-1> 일본의 역사왜곡 교과서 대응관련 정책네트워크



일본의 역사교과서 왜곡에 대응했던 국내 행위주체들의 네트워크 거버넌스를 고찰하기 위해 16명(정당관련 인사 4명, 시민단체 인사 4명, 언론계 인사 4명, 학계인사 4명)에 대한 설문조사를 2007년 6월 25-28일 기간중 실시하였다. 설문에서는 <문항 1> 응답 행위주체와 정부간 비공식 통로를 통한 사회여론 반영 정도, 조정을 위한 상호작용 정도, <문항 2> 응답 행위주체와 다른 행위주체간의 유기적인 비공식관계 형성 여부, 상호작용 정도, <문항 3> ‘약한 고리’ 역할 행위주체의 존재와 실질적 역할 여부, <문항 4-1> 네트워크 내에서 핵심역할 행위주체의 존재 여부와 역할 정도, <문항 4-2> 행위주체 명칭, <문항 5> 네트워크내에서 행위주체간 영향력 행사에 불균등 존재 여부 등이 제시되었다.⁹¹

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

91. <부록> 참조.

<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. '악한 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 행위주체 존재 여부와 역할 정도	소수 존재, 역할 미흡	다수 또는 소수 존재, 역할 평가 상이(적극적, 다소, 미흡)	소수 또는 비존재, 역할 평가 상이(다소, 미흡, 비존재)	소수 존재, 다소 역할
	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 불균등 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 사회

여론 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 존재한다고 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 정

도’ 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.

다. 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.

일본의 역사교과서 왜곡에 대응했던 국내 행위주체들의 메타 거버넌스 시각을 고찰하기 위해 상기의 네트워크 거버넌스 관련 설문조사자 동일인 16명(정당관련 인사 4명, 시민단체 인사 4명, 언론계 인사 4명, 학계인사 4명)에 대한 설문조사를 같은 기간 중 실시하였다. 설문에서는 <문항 6-1> 행위주체들의 6개 거버넌스 요소(자율성·전문성·참여성·네트워크·분권화·효과와 효율성)에 대한 정부의 제고 노력 여부, <문항 6-2> 정부의 제고 노력 분야, <문항 7> 정부의 예산·정보 등 자원지원, 행위주체 간 대립·갈등 조정, 역할 부여 등 중심체로서의 역할 여부, <문항 8> 정부 외곽단체의 정부와 다른 행위주체 간 매개역할 및 논의·조정 의 장 제공 여부, <문항 9> 정부의 입장과 활동상황 설명, 정보·지식 제공 여부, <문항 10> 국내외 활동에 대한 정부의 예산 등 지원 여부, <문항 11> 국내외 행위주체들에 대한 정부의 직간접 연결작업 여부, <문항 12-1> 행위주체들에 대한 정부의 전략적 역할 부여 여부, <문항 12-2> 정부로부터 역할부여시 행위주체의 행태, <문항 13> 정부로부터 희망하는 지원 종류, <문항 14> 기타 정부의 바람직한 지원 사항과 바람직한 정부의 역할이 제시되었다.⁹² 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 행위 주체의 행태	가능한 범위내에서 적절히 행동	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 협의의 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 증폭 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 긍정적으

로 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 응답자
별로 각각 상이하게 나타났다.

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

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

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

일곱째, 행위주체들에 대한 정부의 전략적 역할 부여 여부에 대해서 정당
은 “다소 있다”는 응답과 “거의 없다”는 응답이 양분되어 나타났으나, 언론
은 “거의 없다”는 응답이다. 시민단체와 학계에서는 응답자별로 “다소 있
다”, “거의 없다”, “전혀 없다”로 상이하게 나타났다. 이는 정부가 선별적으
로 행위주체들에 전략적 역할을 부여하기 때문인 것으로 분석된다. 그리고
정부로부터 역할 부여 시 각 행위주체들은 가능한 범위 내에서 적절히 행동
하였다.

여덟째, 정부로부터 희망하는 지원을 우선순위별로 볼 때 정당과 언론은
정보·지식·가치의 지원, 네트워크를 위한 장·역할과 인력 지원, 예산 지원
이다. 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 다음으
로 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 정부자료
의 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.

정부 외곽단체의 정부와 다른 행위주체 간 매개역할 및 논의·조정 of 장 제공 여부 문제는 응답자별로 매우 상이하게 나타나고 있어 정확한 평가가 어렵다. 또한 다른 행위주체들에 대한 정부의 입장과 활동상황 설명, 정보·지식 제공 여부 문제도 응답자별로 상이하게 나타나고 있어 정확한 평가가 어려운 상황이다.

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.

IV. 외교안보정책 거버넌스의 개선 및 활성화 방안

사례분석에서 나타난 문제점을 심도 있게 분석하고 개선방안에 대한 시사점을 도출한다. 그리고 이를 참조하면서 외교안보정책 거버넌스의 개선·활성화를 위한 방안을 강구한다.

1. 사례분석에서 도출된 문제점 및 시사점

가. 「한·미동맹의 균형발전을 위한 조정과정」에서 도출된 문제점과 시사점

한국의 국가능력 신장, 시민사회의 발전, 정보 접근 수단의 확산 등에 따라 전통적인 한·미관계의 조정을 요구하는 목소리가 분출하였으나, 그들의 정책투입능력은 목소리만큼 효율적이지 못했다.

정부가 동맹조정 상대방 미국과의 협상에 독점적 지위를 누리고 있었으며, 국회/정당, 언론, 학계, 비정부기구 등은 정책결정과정에서 직접적이기보다는 간접적인 행위자로서의 역할을 수행하였다.

굿 거버넌스의 시각에서 볼 때, 한·미동맹의 재조정과정이 진행되면서 국회/정당, 비정부기구, 언론 등 주요 행위자들은 전통적 동맹의 조정에 대한 찬성과 반대의 의견을 표출함으로써 정책결정과정에 영향을 미치려는 노력을 전개했다.

그러나 한·미동맹관계의 조정은 무엇보다 동맹관계에서 미국을 ‘지배적인’ 국가로, 한국을 ‘종속적인’ 국가로 바라본 노무현 정부의 정책의지가 가장 커다란 영향을 미친 것으로 평가된다. 따라서 현재 거버넌스의 주요 행위자들이 동맹관계의 변화에 직접적인 영향을 미치는 데에는 한계가 있었다.

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

서 부각된 한·미 동맹의 조정문제와 관련한 정책과정이 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.

다만, 외교안보분야의 경우 네트워크 거버넌스 체제가 정책형성 및 집행과정의 전반에 걸쳐 다양한 의견을 효과적이며 왜곡되지 않는 방식으로 반영할 수 있는 정책결정 및 집행메커니즘인가에 대해서는 아직 더 많은 연구를 필요로 한다.

국 거버넌스와 네트워크 거버넌스의 시각이 정보화 및 세계화시대의 정책결정과정에서 다양한 행위자들의 정책투입 및 영향력 신장을 반영하고 있다면, 그 과정에서 나타나는 혼란, 자율성 및 효율성의 저하 등에 대한 보완논리로서 국가의 역할에 대한 재각성이 일어나고 있다.

다양한 행위자들이 자신들의 이익을 반영하기 위하여 정보를 획득하고 네트워크를 구성하며 행위자 간의 조화로운 정책투입의 형태로서 거버넌스의 일원으로 역할을 하지만, 정책의 결정과 집행이 오히려 비효율성을 가져오는 거버넌스의 실패현상을 가져왔기 때문이다.

따라서 효율적이며 안전한 거버넌스의 형태로 국가의 역할을 다시 주목하게 되었다. 메타 거버넌스는 거버넌스를 관리하는 조종자로서의 국가를 설정하며, 그러한 국가는 자유주의적이지도 않고 개입국가도 아니라는 점을 강조한다.

메타 거버넌스는 종래의 국가와 사회 간의 대립관계 관점에서 사회의 능력 및 역할 신장에 따른 민주주의적 정책결정과정의 발전된 형태라고 할 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. 정부가 한·미 동맹의 조정과정에서 행위자들의 참여성과 전문성에 관심을 두고 관리를 하였으나, 참여의 수준에 대한 평가 또한 긍정적이지 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 제공보다는 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 뒷받

침하고 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.

정부는 정책결정 및 집행과정에서 다양한 행위자들이 혼동되지 않고 제대로 된 정보에 근거하여 효율적인 정책 영향력을 투입할 수 있도록 도와주는 역할에 관심을 더 기울여야 하는 과제를 안고 있다. 그러나 여기에서 기대되는 정부의 역할은 권력 지배적이고 정부의 의도대로 끌고 가려는 개입주의적인 것이 아니라, 굿 거버넌스와 네트워크 거버넌스의 부족한 측면을 보완하는 관점에서 찾을 수 있다.

나. 「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.

굿 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 언론계

의 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.

다. 「일본의 역사왜곡 교과서 대응」에서 도출된 문제점과 시사점

국제적으로 비난받아야 마땅한 일본의 역사왜곡 교과서 문제는 이미 1950년대부터 시작되었으나, 그동안 우리 정부는 중장기적이고 체계적인 대응책을 마련하지 못하고 교과서 문제가 이슈화되면 그때가서 단기적인 대응만을 하여 왔다. 일본의 극우세력들이 집필하고 정부가 공공연히 지원하고 있는 「새역모」 역사·공민 교과서는 2000년 4월 문부과학성의 검정을 통과하여 0.039%의 채택률을 보였으나 2005년 4월 검정통과 본은 0.406%의 채택률을 기록하였다. 우리 정부와 이에 관련된 국내외 행위주체들의 노력으로 교과서 채택률이 아직 0%대에 머물고 있으나 2000년 대비 약 9.5배 증가하였음을 우리는 유의할 필요가 있다.

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 성명

을 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 기회를 제공해야 할 것이다.

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

공식통로가 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 작동 되면 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.

재정 자립도가 취약한 관련 시민단체와 학계에는 사안의 중요성을 감안

하여 예산 지원을 확대해야 한다. 또한 정부는 네트워크를 주도하려는 태도를 지양하고 서비스 기관이라는 자세를 견지해야 한다.

이러한 조건들이 충족된다면, 한국정부와 『동북아역사재단』은 일본 정부의 2009-2010년 역사왜곡 교과서 검정 및 채택 과정에 더욱 효과적으로 대처할 수 있을 것이다.

2. 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 메타 거버넌스로서의 기능수행이 있어야 한다.

가. 외교안보정책 거버넌스 구성원들의 참여성·전문성 제고

2006년도 실태조사에 따르면, 참여정부 ‘외교안보정책 거버넌스’의 행위주체들은 1980년대 중반 이후 상당한 수준의 자율성을 갖고 있고, 전문성도 비교적 갖추고 있으나, 참여성은 의제에 따라 한계가 있는 것으로 평가되었다.⁹³

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

93-여인곤 외, “한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 실태조사,” 참조.

참여의 출발부터 편향성을 지니게 되었다.

그러므로, 외교안보정책 거버넌스가 활성화되기 위해서는 무엇보다도 정부의 단체들의 전문성이 제고되어야 하고, 전문성을 바탕으로 한 상호작용이 이루어지는 정책결정과정의 참여가 이루어져야 할 것이다.

제Ⅲ장의 실태 조사에서도, 정부가 참여성과 전문성의 제고, 네트워크 구축 등에 관심을 갖고 노력하고 있지만, 상당히 미흡한 수준으로 평가되고 있다.

그러므로, 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.

아울러, 정부는 기결정된 정책의 홍보를 위하여 거버넌스 구성원들의 참가를 허용하는 수준을 벗어나 정책분석, 정책결정, 정책집행, 정책평가 등의 정책과정에서 상호작용하는 수준에서 적극적인 참여가 가능하도록 하여야 할 것이다.

그리고 정부는 이와 같은 전문화·참여성의 제고에 기여하는 역할과 활동을 기반으로 외교안보정책 거버넌스 내 행위주체들간의 네트워크 형성·구축에 기여하는 역할과 활동도 전개하여야 할 것이다.

나. 외교안보정책 거버넌스 구성원들간의 유기적 비공식적 네트워크 강화

조직이나 시스템이 원활하게 운용되기 위해서는 윤택유와 같은 유기적이고 비공식적인 관계가 매우 중요하다.

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.

그런데 제Ⅲ장의 실태조사를 통하여 외교안보정책 거버넌스의 실태를 살펴보면, 비공식 통로는 존재하나 논의·조정·협력을 위한 상호작용은 비교적 미흡한 편이다.

특히, 한미관계의 재조정, 일본 역사왜곡 교과서 대응 등의 경우, 논의·조정·협력을 위한 상호작용은 상당히 미흡하였다.

그러므로 정부와 정부외 단체간, 정부외 단체 상호간의 유기적이고 비공식적인 네트워크를 강화하여야 할 것이다.

외교안보정책 거버넌스 구성원들 간의 유기적·비공식적 네트워크의 강화와 더불어 상호작용이 이루어지면 거버넌스의 활성화를 위한 전략적 역할과 기능의 사전조율, 갈등의 극소화, 정보교환 및 종합적 취합, 과정의 효과적 관리 등이 유연하고도 원활하게 이루어질 수 있다.

따라서 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 필요하므로, 정부와 정부외 단체간, 정부외 단체 상호간의 유기적이고 비공식적인 네트워크 강화가 중요한 것이다.

다. 외교안보정책 거버넌스 내 클러스터의 형성 및 역할의 강화

클러스터는 네트워크 내에서 허브(hubs)라고 불리는 핵심 행위자를 중심으로 연결망이 집중되는 성향을 의미하는데, 좁은 세상 네트워크에서는 원자화된 개인들이 아닌 ‘클러스터화된 집단’들을 중심으로 작동된다.

즉, 클러스터는 네트워크 내 노드들 사이의 거리를 단축시키는 핵심동인으로서 중요한 역할을 하는 존재이다.

그러므로 네트워크 거버넌스 내에 핵심 그룹 또는 핵심 허브 역할을 하는 클러스터가 존재하는 경우, 클러스터들을 통하여 정책 커뮤니케이션이 원활하게 이루어지고, 정책을 둘러싼 방향 설정도 보다 용이하게 조정이 이루어질 수 있는 것이다.

외교안보정책 거버넌스의 활성화를 위해서도 네트워크 내 적절한 규모와 수의 클러스터를 형성할 필요가 있다.

한국의 현실을 보면, 네트워크 내 클러스터는 존재해도 활동은 미흡하다. 즉, 제Ⅲ장의 실태조사에 따르면, “외교안보정책과 관련된 기관(단체)들의

네트워크내에서 핵심역할을 하는 그룹이 있는가” 질문에 대해 의제에 따라 약간의 차이는 있지만, 대체로 핵심그룹은 존재하고 있으나 활동은 미흡하다는 인식을 나타내었다.

그러므로 정부는 외교안보정책과 관련된 네트워크내 핵심역할을 하는 클러스터의 적극적 역할과 활동을 위해 예산, 정보 및 지식, 조직 등을 전략적으로 지원할 필요가 있다.

네트워크내 핵심역할을 하는 적절한 규모와 수의 클러스터가 있을 경우, 정부는 메타거버넌스로서 다양한 의견의 조정, 각 단위의 전략적 역할 설정, 피드백 구축, 각 정책단위들을 묶는 대화의 중심 기능, 정보취합 및 종합기능 등을 효과적으로 이행할 수 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.

제Ⅲ장의 실태조사에 의하면, 한미동맹의 재조정과 관련된 허브 단체로서 국책연구기관의 존재가 실태조사에서 부각되었는데, 주목할 만한 부분이다. 즉, 국책기관은 정책개발, 홍보 등의 역할을 수행하고 있으므로 통일연구원, 외교안보연구원, 국방연구원 등 국책기관들을 비롯한 정부출연·주요 민간연구기관들은 외교안보정책 거버넌스의 행위주체들의 전문성을 제고시키는데 기여하는 역할을 하면서, 행위주체들의 네트워크와 더불어 허브 역할을 수행할 수 있는 것에 주목하여야 할 것이다.

라. 외교안보정책 거버넌스 내 약한 고리(weak tie)의 역할 강화

네트워크 시스템의 변화는 외부와의 교류가 잦은 약한 고리에 의해 초래되는 경향이 있다. 따라서, 그룹이나 집단의 중요 정보의 취득도 친밀한 관계를 의미하는 강한 고리보다는 그룹이나 집단의 연결점 역할을 하는 약한 고리의 관계에 있는 그룹이나 집단에 의존하는 성향이 있다.

약한 고리의 역할을 하는 그룹이나 집단은 조직이나 시스템의 중심부로부터 떨어진 거리에 존재하지만, 그 대신 자유롭게 외부와의 교류를 할 수 있고, 따라서 변화의 흐름을 조직이나 시스템 내부로 전달하는 기능을 하기 때문이다.

다시 말해, “약한 고리”(weak tie)의 역할을 하는 단체 또는 기관은 현안에 대한 입장 표명이 상대적으로 자유롭고, 따라서 외부환경의 변화에 빠르게 적응할 수 있다. 즉, 정부, 정책기관, NGO, 언론, 정당 등의 네트워크 상호작용을 활성화시킬 수 있는 역할을 할 수 있는 것이다.

네트워크 거버넌스에 약한 고리가 없고 강한 고리만 있다면, 시스템의 결집도(concentration)는 높지만, 외부로부터의 변화를 감지하는데 둔감하게 되고, 네트워크 상호작용은 경직화될 수도 있다.

그러므로 거버넌스의 네트워크의 활성화와 유연한 운용을 위해서는 핵심 역할을 하는 클러스터를 연결하는 약한 고리의 존재 및 역할이 매우 중요한 것이다.

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

마. 외교안보정책 네트워크 거버넌스내 권력 독점 및 심각한 불균등 상황 시정

제III장의 실태조사에 의하면, 외교안보정책 거버넌스내 단체(기관)들 사이에 심각한 수준의 불균등 관계가 존재하고 있다. 즉, 정책결정과정에서 독과점적 권력을 행사하는 단체(기관)들이 거버넌스내 존재하고 있다.

특히, 한미동맹의 재조정 과정, 중국의 동북공정 대응 과정에서 일부 단체(기관)들에 의한 심각한 불균형 현상이 나타나고 있다.

거버넌스내 몇몇 그룹이나 집단이 실제 권력을 독과점하는 경우, 집중적 성향을 지니게 되므로 시스템은 경직화될 수 있다.

따라서 외교안보정책 거버넌스의 활성화를 위해 정부는 메타거버넌스에서 소수 그룹의 권력 독과점에 의한 시스템의 경직성을 시정할 필요가 있다.

외교안보정책 거버넌스내에서 조정과 협상이 동적으로 전개될 정도의 불균등한 권력관계는 필요하지만, 소수에 의한 네트워크 파위가 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.

바. 정부의 역할과 활동에 대한 재인식과 메타 거버넌스로서의 역할 추구

외교안보정책 거버넌스의 활성화와 관련, 정부의 역할에 대해 정부의 단체들의 인식은 지극히 미흡한 형식적 역할·활동에 부정적 인식이 강하다.

제III장의 실태조사에서 살펴보면, 한미동맹의 재조정과 관련해서 정부의 단체들은 전체적으로는 정부 역할이 미흡하다는 인식을 다소 강하게 가지고 있으나, “다소 관심을 가지고 노력하려고 애쓰고 있다”와 “노력하고 있으나, 지극히 미흡하며 형식적이다”는 인식을 거의 비슷하게 나타내었다. 중국의 동북공정 대응, 일본의 역사왜곡 교과서 대응 등과 관련해서 정부의

단체들은 “노력하고 있으나, 지극히 미흡하며 형식적이다”는 인식을 강하게 나타내었다.

즉, 실태조사에 응한 정부의 단체들은 정부가 전문성, 참여성, 네트워크 시스템 등에 관심을 갖고 다소 노력을 기울이고 있으나, 지극히 미흡하며 형식적인 수준을 벗어나지 못하고 있다고 평가하고 있다. 정부의 단체들은 외교안보정책 거버넌스의 활성화를 위해 정부의 적절한 역할과 활동을 기대하고 있는 것이다.

최근 ‘정부에서 거버넌스로(from government to governance)’ 이행되는 상황에서 국가의 역할은 축소되거나 쇠퇴되지 않고 역할과 위상의 재조정을 통해서 새로운 형태로 변화가 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.

거버넌스도 정치적 현상이므로 권력관계가 존재하고, 따라서 거버넌스를 구성하는 각 단위들 간에는 경쟁과 협력, 갈등 등이 혼재하며, 권력현상 또한 나타나며 각 구성단위들 간의 역할 분담 및 기능 설정, 갈등 조정, 전체적 비전 및 목적의식의 공유, 상호협력, 효율성 등도 자동적으로 이루어지지 않는다.⁹⁴

제Ⅲ장의 실태조사에 나타난 바 같이, 정부는 외교안보정책 거버넌스내 행위주체간의 매개역할, 의제와 관련 논의·조정, 장 제공, 행위주체간 대립·갈등의 조정, 역할 부여 등 메타적 조정기능의 수행에 형식적이며 미흡한 수준이다.

그러므로 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·조정, 장 제공, 행위주체간 대립·갈등의 조정 등 메타적 조정기능을 수행하는데 전략적이고도 적극적으로 임해야 할 것이다.

94_임성학·서창록·민병원·전재성, “한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 틀,” pp. 31-37.

사. 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.

그러므로 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.

그러나 제Ⅲ장의 실태조사를 보면, 외교안보정책 거버넌스 내 행위주체들은 활동에 필요한 자원 확보에 상당한 어려움을 겪고 있다. 즉, 거버넌스 내 행위주체들은 주요 현안과 관련된 국제회의 참석 비용의 보조, 행사개최 비용의 보조 등 국내외 활동을 전개하는데 정부의 예산 지원이 미흡한 편이라 응답하고 있다.

특히, 한미동맹의 재조정에 관계된 절대 다수의 행위주체들은 정부의 예산 지원을 거의 받지 않고 있는 실정이었다. 중국의 동북공정 대응, 일본 역사왜곡 교과서 대응 등 역사문제와 관련해서 학계와 시민단체는 다소 예산 지원을 받는 것으로 나타났고, 정당과 언론은 예산 지원을 거의 받지 않는 것으로 나타났다.

그러므로 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.

아. 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.

제Ⅲ장의 실태조사에 의하면, 외교안보정책 거버넌스 내 행위주체들은 의제별로 다소 입장의 차이가 있지만, 대체로 정부는 자신의 활동·입장을 설명하는 홍보 수준에서 자료를 제공하고 있는 반면, 정보·지식수준에서는 한계가 있다는 평가를 내리고 있다. 즉, 외교안보정책 거버넌스 내 행위주체들은 정부의 지원과 관련, 대체로 정책활동을 위한 정보·지식의 제공·지원을 우선적으로 원하고 있다.

구체적으로 살펴보면, 한미동맹의 재조정과 관련, 거버넌스 내 행위주체들은 정부가 정보·지식수준에서는 한계가 있지만, 홍보자료는 비교적 제공하고 있다고 평가하면서도 상당수는 홍보수준의 자료마저 미흡하다고 지적하고 있다. 따라서 한미동맹의 재조정과 관련된 행위주체들은 정부의 지원과 관련, 정책 활동을 위한 정보·지식의 제공·지원을 최우선적으로 원하고 있다. 중국의 동북공정 대응과 관련해서는 행위주체별로 평가가 다른데, 특히 언론이 정부의 정보·지식수준의 자료제공은 물론 홍보 자료마저 미흡하다고 비판하고 있다. 따라서 재정적 어려움이 적은 정당이나 언론은 정책정

보·지식의 제공·지원을 최우선적으로 원하고 있고, 시민단체는 어려운 재정 사정으로 인해 예산 다음의 차순위로 정책정보·지식의 제공·지원을 원하고 있다.

일본 역사왜곡 교과서 문제와 관련해서, 정당은 비교적 정부의 지원활동에 대해 긍정적 평가를 내리고 있지만, 다른 행위주체들은 각기 상이한 평가를 내리고 있다. 즉, 재정적 어려움이 적은 정당이나 언론은 정책정보·지식의 제공·지원을 최우선적으로 원하였고, 학계와 시민단체는 열악한 재정 사정으로 예산 다음의 차순위로 정책정보·지식의 제공·지원을 원하였다.

그러므로 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. 정부와 행위주체간, 정부의 행위주체들사이의 정보·지식 소통의 활성화는 정보·지식의 네트워크 장을 마련하는데 순기능적 작용을 할 것이다.

자. 정부의 메타 거버넌스로서의 역할과 국내외 연결망 지원 등 조직 지원

제III장의 실태조사에 따르면, 외교안보정책 거버넌스 내 행위주체들은 정부가 메타거버넌스로서 거버넌스 내 행위주체들의 국내외 연결망 구축을 위한 지원 활동을 하고 있는가하는 질문에 대해 매우 부정적인 태도를 나타내었다.

즉, 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.

차. 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.

한국의 현황을 제Ⅲ장의 실태조사를 통해 살펴보면, 의제 및 행위주체에 따라 평가의 차이가 있지만, 거버넌스 내 행위주체들은 대체로 정부가 메타거버넌스로서 정부외 단체들과의 전략적 상호작용 및 역할 부여 활동이 다소 미흡하다는 평가를 내리고 있다. 특히, 언론이 매우 부정적인 평가를 하고 있다.

구체적으로 살펴보면, 한미동맹의 재조정과 관련, 거버넌스 내 절대 다수 행위주체들은 정부의 정부외 단체들과의 전략적 상호작용 및 역할 부여에 대해 매우 부정적인 평가를 내렸다. 즉, 절대 다수 행위주체들은 “거의 없다”, “전혀 없다”는 응답을 하였다. 그러나 정부가 행위주체들에게 전략적 역할을 부여 한다면, 국익을 위해 적극적으로 열심히 노력하겠다는 입장을

표명하였다.

중국의 동북공정 대응문제와 관련해서는, 행위주체별로 다소 상이한 평가를 나타내었다. 학계는 “다소 있다”고 응답하였으나, 언론은 “전혀 없다”고 응답하였다. 반면, 정당과 시민단체는 응답자별로 “다소 있다”, “거의 없다”, “전혀 없다”로 상이한 평가를 내렸다. 그리고 정부로부터 역할 부여를 받았을 때, 정당과 학계는 적극적으로 역할을 수행하였고 시민단체는 가능한 범위 내에서 적절히 역할 이행을 한 것으로 나타났다.

일본의 역사왜곡 문제와 관련해서도, 행위주체별로 상이한 평가가 나타났다. 정당의 경우, “다소 있다”는 응답과 “거의 없다”는 응답이 양분되어 나타났고, 시민단체와 학계는 응답자별로 “다소 있다”, “거의 없다”, “전혀 없다”로 상이한 평가를 내렸다. 반면, 언론은 “거의 없다”고 평가하였다. 그리고 정부로부터 역할 부여를 받은 행위주체들은 가능한 범위 내에서 적절히 행동하였다고 응답하였다.

그러므로 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.

V. 결론

탈냉전시대의 도래이후, 세계화, 초국가화, 정보화, 탈이념화 등 거대 조류들의 영향으로 국제정치 영역과 국내정치 영역에서 “정부에서 거버넌스로”의 이행이 나타나고 있다.

이와 같은 상황에서 국가의 역할은 축소되거나 쇠퇴되지 않고, 역할과 위상의 재조정을 통해서 새로운 형태로 변환이 추구되고 있으며, 새로운 역할과 기능으로서 분산된 거버넌스적 네트워크를 관리하는 메타거버넌스의 역할이 제기되고 있다.

한국의 정책결정과정에서도 거버넌스적 현상이 나타나고 있다. 따라서 정부는 외교안보정책 거버넌스의 실패를 예방하고 활성화하기 위해 적절한 역할과 활동이 필요하다는 인식을 새롭게 하여야 할 것이다.

왜냐하면 거버넌스도 정치적 현상이므로 권력관계가 존재하고, 따라서 거버넌스를 구성하는 각 단위들 간에는 경쟁과 협력, 갈등 등이 혼재하며, 아울러 각 구성단위들 간의 역할 분담 및 기능 설정, 갈등 조정, 전체적 비전 및 목적의식의 공유, 상호협력, 효율성 작동 등도 자동적으로 이루어지지 않기 때문이다.

실태조사에 따르면, 참여정부의 외교안보정책 거버넌스의 수준은 아직 초기단계를 벗어나지 못하고 있다. 무엇보다도 외교안보정책 거버넌스 내 행위주체들의 참여성에 한계가 있다. 외교안보정책 거버넌스 내 허브역할을 하는 클러스터의 활동도 미흡하며, 클러스터를 연결하며 변화의 흐름을 전달하는 약한 고리의 역할도 상당히 취약한 편이다. 아울러, 외교안보정책 거버넌스 내 권력독점 및 심각한 불균등 권력관계가 내재해 있으며, 논의·조정·협력을 위한 상호작용도 미흡한 수준이다. 게다가, 외교안보정책 거버넌스 내 행위주체들은 정부의 역할에 대해 지극히 미흡한 형식적 역할·활동을 하고 있다는 부정적 인식을 지니고 있다.

그러므로 외교안보정책 거버넌스의 개선 및 활성화 방안 강구와 더불어 정부의 메타거버넌스로서의 바람직한 역할에 대해서 연구하여야 할 것이다.

즉, 본 연구서에서는 외교안보정책 거버넌스의 개선 및 활성화를 위해서 기본적으로 행위주체들의 자율성, 전문성, 참여성 등이 확보되어 있어야 하고, 인적·정보·물적·교환 등을 통한 효율·효과성 제고를 위한 네트워크가

구축되어 있어야 하며, 정부의 메타거버넌스로서의 기능수행이 있어야 한다고 주장하는 바이다.

본 연구서에서는 외교안보정책 거버넌스의 개선 및 활성화 방안을 다음과 같이 제시한다.

첫째, 외교안보정책 거버넌스 구성원들의 참여성·전문성 제고를 위해 정부는 기결정된 정책의 홍보 과정의 참여 이상 수준, 즉 정책분석, 정책결정, 정책집행, 정책평가 등의 정책과정에서 상호작용하는 수준에서 구성원들의 적극적인 참여가 가능하도록 하여야 할 것이다.

둘째, 정부는 외교안보정책 거버넌스의 구성원들에게 전문성을 높이고 정책활동을 전개하는데 도움이 될 수 있는 수준의 정보·지식을 제공하여야 할 것이며, 행위주체들간의 유기적·비공식적 네트워크 형성·구축에 기여하는 역할과 활동도 전개하여야 할 것이다.

셋째, 정부는 외교안보정책과 관련된 네트워크 내 핵심역할을 하는 클러스터의 적극적 역할과 활동을 위해 예산, 정보 및 지식, 조직 등을 전략적으로 지원하여야 한다. 왜냐하면 외교안보정책 거버넌스의 행위주체의 수가 많을 경우, 참여성과 효과성을 동시에 높이기 위해서는 네트워크 내 핵심역할을 하는 적절한 규모와 수의 클러스터의 존재와 활동이 중요하기 때문이다.

넷째, 거버넌스의 네트워크 활성화와 유연한 운용을 위해서는 핵심역할을 하는 클러스터를 연결하며 변화의 흐름의 전달, 정보의 매개 등의 역할을 수행하는 약한 고리의 역할을 활성화시켜야 한다. 즉, 정부는 동북아시아위원회 등과 같은 외교안보정책 분야의 외곽단체가 NGO, 언론 등 관계 단체(기관)들과 느슨한 네트워크 관계를 가지면서 변화의 흐름 전달, 정보의 매개 등의 역할을 적극적으로 수행할 수 있도록 운용하여야 할 것이다.

다섯째, 외교안보정책 거버넌스 내 단체(기관)들 사이에 심각한 수준의 불균등 관계가 존재하고 있고, 정책결정과정에서 독과점적 권력을 행사하는 단체(기관)들이 존재하고 있으므로, 정부는 외교안보정책 거버넌스의 활성화를 위해 권력을 독과점한 소수 그룹의 파워(power)를 약화시키는 한편, 이들 파워 그룹을 허브 기능의 클러스터로 전환시켜야 할 것이다. 그리고 행위주체들간의 불균등한 권력관계도 동적인 조정과 협상을 위한 틀 내에서 존재하도록 하여야 할 것이다.

여섯째, 정부의 단체들은 외교안보정책 거버넌스의 활성화를 위해 정부

의 적절한 역할과 활동을 기대하고 있으므로, 정부는 메타거버넌스로서의 적절한 역할과 활동을 재인식·재설정하여 행위주체간의 매개역할, 의제와 관련 논의·조정 의 장 제공, 행위주체간 대립·갈등의 조정, 역할 부여 등 메타적 조정기능을 수행하는데 전략적이고도 적극적으로 임해야 할 것이다.

일곱째, 정부는 외교안보정책 거버넌스 내 행위주체들에게 자율성을 해치지 않는 범위 내에서 활동을 위한 예산을 지원해 주어야 할 것이다. 그리고 정부는 예산지원의 효율·효과성을 고양하기 위해 거버넌스내 행위주체들을 상대로 예산 지원 신청 공모 시 ‘사업전략 계획서’를 받아야 할 것이며, 사후 ‘지원 예산 사용 보고서’도 반드시 받아야 할 것이다. 아울러, 정부는 ‘지원 예산 사용 보고서’의 질적 내용을 차회 예산 지원 심사에 반영토록 하여 가능한 한 예산의 적절한 활용이 전략적으로 이루어지도록 유도하여야 할 것이다.

여덟째, 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.

아홉째, 정부의 정부외 단체들과의 전략적 상호작용 능력 및 조정력을 강화하여야 한다. 외교정책 의제에 따라 전략적 외교를 위한 정부와 비정부 단체와의 전략적 역할 분담이 필요하다. 특히, 정부가 초반부터 직접 접근하기 어렵거나 정부가 신중을 기하여 접근하여야 하는 의제일 경우, 외교안보정책 거버넌스 내 행위주체들의 전략적 역할 및 역할 분담이 필요하다. 이를 위해 정부는 메타거버넌스로서 전략적 상호작용을 통하여 행위주체들에게 전략적 역할 및 기능 부여·재설정·조정 등의 역할을 수행할 수 있어야 한다.

참 고 문 헌

1. 단행본

- 국가안전보장회의. 『평화변영과 국가안보』. 서울: 국가안전보장회의 사무처, 2004.
- 국방부. 『2006 국방백서』. 서울: 국방부, 2006.
- 배정호·김국신·신상진·여인곤. 『동북아지역의 갈등·협력과 한반도 평화구축을 위한 대외전략』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 배정호. 『일본의 국가전략과 안보전략』. 서울: 나남, 2006.
- 임혁백. 『세계화시대의 민주주의』. 서울: 나남, 2000.
- 주성수. 『공공정책 거버넌스』. 서울: 한양대학교 출판부, 2003.
- 통일부. 『참여정부의 평화변영정책』. 서울: 통일부, 2003.
- 하영선·김상배. 『네트워크지식국가』. 서울: 을유, 2006.

2. 논문

- 고광의. “중국의 동북공정과 한국사 왜곡.” 동아시아역사시민네트워크 주최. 『2007 회원단체 워크숍』 발표논문, 2007.
- 민병원. “국가와 거버넌스 그리고 네트워크: 이론적 검토.” 통일연구원 정책간담회 발표논문, 2007.
- 안병우. “중국의 고구려사 왜곡과 대응 방향.” 『민족화해』. 통권 제7호, 2004.
- 여인곤 외. “한반도 평화·변영을 위한 외교안보정책 거버넌스 실태조사.” 황병덕 외. 『한반도 평화·변영 거버넌스의 실태조사(상)』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 이서향. “동아시아 다자간 안보협력체: 실태분석과 평가.” 한용섭 외. 『동아시아 안보공동체』. 파주: 나남출판, 2005.
- 임성학·서창록·민병원·전재성. “한반도 평화·변영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀.” 통일연구원 정책간담회 발표논문, 2007.
- 전재성. “전략적 메타거버넌스 주체로서 국가의 역할.” 통일연구원 정책간

담회 발표논문, 2007.

Commission on Global Governance, Our Global Neighbor, 1995.

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.

3. 기타

국방부. "제3차 회의 결과." 『미래 한·미동맹 정책구상』, 2003.

국방부. "제36차 SCM 결과," 2004.

『동아일보』.

『서울경제신문』.

『연합뉴스』.

『월간중앙』.

『조선일보』.

『조선중앙방송』.

『중앙일보』.

『한겨레』.

『한겨레21』.

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

<http://www.615.or.kr/board/view.php?bbs_id=non&doc_num=734>.

<<http://www.cgg.ch>>.

<<http://www.cwd.go.kr>>.

<<http://www.dfat.gov.au/arf/statements/index.html>>.

<<http://www.ngotimes.net>>.

<<http://www.kcrc.or.kr>>.

<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 핵심역할을 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 네트워크 내에서 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 바람>

- (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 국제 회의의 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	

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 인권외제: 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 평화·변영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안 (총괄보고서)	김국신 외	공저	10,000원
2007-11-02	한반도 평화·변영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	임성학 외	공저	6,000원
2007-11-03	한반도 평화·변영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	배정호 외	공저	6,500원
2007-11-04	한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	함택영 외	공저	6,000원
2007-11-05	대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	전성훈 외	공저	6,500원
2007-11-06	남북경협 거버넌스 활성화 방안	김규륜 외	공저	8,000원

2007-11-07	남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	이교덕 외	공저	10,000원
2007-11-08	한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안 : 지방자치단체 남북교류를 중심으로	양현모 외	공저	7,500원
2007-11-09	한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	박광기 외	공저	8,500원

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	김영윤, 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 정치법 석방거래(Freikauf)	손기웅
2005-16	일본 총선 결과 분석	김영춘
2005-17	평화비용의 의미와 실익	김영윤, 이 석, 손기웅, 조 민, 서재진, 최수영
2005-18	미·일동맹의 강화와 주일미군의 재편	배정호
2005-19	주변4국과의 연쇄 정상회담 결과분석	여인곤, 박영호, 배정호, 최춘흠
2005-20	APEC 정상회의의 의의와 한국의 역할	김규륜
2006-01	2006년 북한 신년 공동사실 분석	허문영, 서재진, 임강택, 전현준, 정영태, 최진욱
2006-02	김정일 국방위원장 방중 결산과 향후 한반도 정세 전망	전현준, 김영윤
2006-03	2005 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2006-04	북·중관계 강화의 영향과 우리의 대응책	박종철, 김국신, 최수영, 허문영, 전병곤
2006-05	중·러 정상회담 결과분석	여인곤
2006-06	북한 최고인민회의의 제11기 4차 회의 결과분석	서재진, 김영윤
2006-07	주일미군 재편의 의미와 시사점	김국신, 배정호
2006-08	북한 「7·1경제관리개선조치」 4년의 평가와 전망	김영윤
2006-09	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2006-10	아베 정권의 출범과 대한반도 정책 전망	배정호
2006-11	북한의 핵실험과 국제사회의 대응	김국신, 박영호, 배정호, 여인곤, 최춘흠
2006-12	미국 중간선거 결과분석	김국신, 박영호
2006-13	APEC 정상회의 결과분석	김규륜
2007-01	2007년 북한 신년 공동사실 분석	허문영, 김영윤, 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 수석대표회의 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

KINU 정책연구시리즈		
2005-01	북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향	허문영
2005-02	북핵문제와 남북대화: 현안과 대책	이기동, 서보혁, 김용현, 이정철, 정영철, 전병근, 곽진오
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·남북자 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, 조 민, 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)

