

남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안

김국신 여인곤 손기웅
송정호 김갑식 서창륙 김두진

Korea
Institute for
National
Unification

kinu

주관연구기관 : 통일연구원

협력연구기관 : 대전대학교, 북한대학원대학교, 이화여자대학교

남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안

인 쇄 2005년 12월

발 행 2005년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 기획조정실

등 록 제2-2361호 (97.4.23)

주 소 (142-887) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2566 (팩시밀리) 901-2544

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

가 격 10,000원

© 통일연구원, 2005

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

국립중앙도서관 출판사도서목록(CIP)

남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안 / 김국신 ... [등지음].

— 서울 : 통일연구원, 2005

p. : cm. — (경제·인문사회연구회 협동연구 총서 ; 05-08-02)

참고문헌수록

ISBN 89-8479-300-0

340.911-KDC4

320.9519-DDC21

CIP2005002788

남북한 통합을 위한 바람직한
통일정책 거버넌스 구축방안 ▶▶▶

본 서는 「경제·인문사회연구회 2005년도 협동연구사업」의 일환으로 경제·인문사회연구회 소관 1개 국책연구기관과 3개 외부단체가 협동으로 수행한 연구과제 중 하나입니다.

본 서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

요 약

I. 연구목적

탈냉전기를 전후하여 세계화·정보화·민주화로 인해 국민국가의 기능이 약화된 반면, 세계경제의 상호의존이 심화되고 국제 NGO 및 시민단체들의 활동이 강화되자 미국을 비롯한 유럽 선진국들은 국가-사회관계의 변화에 대한 새로운 인식틀로서 거버넌스 이론을 도입하고 이에 준거하여 국가시스템을 재정비해 오고 있다. 거버넌스 이론은 국가경쟁력 향상을 위한 정부혁신을 강조하며 국가-사회관계가 기존의 관료중심의 위계적 통치방식으로부터 벗어나 보다 수평적으로 연계되어 협력하여야 국정운영이 효율적으로 추진될 수 있다고 주장한다. 거버넌스 이론을 원용한 통일정책 분석은 기존의 통일정책 추진체계의 문제점들을 새로운 시각에서 재평가해볼 수 있는 기회를 제공하고, 21세기 세계화·정보화·민주화가 더욱 심화된 시대적 상황을 배경으로 추진될 남북한 통합과정의 문제점들을 해결하기 위한 정부-기업-시민사회의 협력방안을 제시하는 데 기여하게 될 것이다.

통일정책은 궁극적으로 단일정부 수립이라는 목표를 향하여 추진되고 있으며 그 공간적 추진 범위는 국제·지역·국내·지방 등 다수준에 걸쳐 있다. 따라서 통일정책 거버넌스는 남북한이 접촉을 확대하며 평화적 통일을 달성하는 시점까지 한반도 통일문제에 관련된 다양한 국내외 이해당사자들이 수평적으로 연계되어 공동 협력을 모색하는 상호조정체제로 정의할 수 있다. 다차원적인 문제를 다루고 있는 통일정책 거버넌스의 분석틀은 국제수준의 글로벌 거버넌스와 남북한 국내수준의 행위자(정부·기업·민간단체) 및 남북한이 통합하여 형성되는 남북연합 거버넌스 등으로 구성되어 있다.

글로벌 거버넌스에서는 유엔, IAEA 등 국제기구와 인도적 지원·군축·인권·개발 등의 이슈와 관련된 국제 NGO의 역할을 논의한다. 이와 더불어 동북아시아 차원의 국제정치의 주요 행위자인 미국·중국·일본·러시아의 역할을 검토한다. 남북관계 차원에 관련된 통일정책 거버넌스에서는 국가중심적인 시각에서 정부의 주도적인 역할 분석에 우선순위를 둔다. 국정운영의 최고지도자의 통일정책 비전 및 중앙행정부의 통

일정책 추진체계를 검토한다. 또한 통일정책의 투명성·효율성·책임성 제고를 위한 중앙정부의 혁신정책 추진 실태 및 지방자치단체의 대북 사업 추진 실태를 검토한다. 정부-기업 파트너십에서는 남북경협을 추진하는 과정에서 다양한 기업들이 정부와 협력하는 연계망을 형성해가는 구도를 분석한다. 또한 기업들이 주도적으로 남북경제 교류·협력을 추진하는 실태를 분석한다. 시민사회의 통일정책 참여에서는 다양한 민간단체들이 사회·문화분야에서 독자적으로 대북활동을 전개하는 과정에서 정부와 연계 및 협력관계를 분석한다. 아울러 민간단체들 간의 자발적인 상호 협조체제에 관해서도 논의한다. 마지막으로 남북연합 거버넌스에서는 북한이 개혁·개방을 실시하며 남한의 행위주체들과 파트너십을 형성하고 네트워크를 구축하여 공동 협력할 수 있는 가능한 형태를 논의한다.

II. 글로벌 거버넌스와 통일정책

한반도 통일은 일차적으로 남북한 간에 해결해야 할 민족 내부문제이다. 그러나 대륙세력과 해양세력이 교차하는 지점에 위치하고 있는 한반도의 통일문제는 지정학적인 특성상 국제적인 성격을 띠고 있다. 북한 핵개발 문제에 직면하여 우리 정부는 미국·일본과 긴밀한 공조체제를 유지하고 중국·러시아의 협조를 받아 그 해결책을 모색해 오고 있다. 한편 유엔 등 국제기구 및 국제 NGO들은 북한의 식량난을 해소하기 위한 대북 인도적 지원을 실시하는 한편, 북한의 인권문제를 개선하기 위한 노력을 전개하고 있다. 이와 같이 한반도 통일문제는 이제 세계화 시대의 다층적이고 다자적인 접근을 추구하는 글로벌 거버넌스의 일환이 되었다.

2002년 10월 제2차 핵위기가 발생한 이후 남북한과 미·일·중·러가 참여한 6자회담을 통하여 북핵 폐기를 요구하고 있다. 6자회담에서 미국은 북한의 완전한 핵폐기를 요구하였고, 북한은 군사용 핵개발을 동결하지만 평화적 목적의 핵개발은 지속한다는 입장을 표명하였다. 2005년 7월 26일 북경에서 개최된 제4차 6자회담에서 우리 정부는 대화의 촉진

자로서 적극적이고 주도적인 노력을 지속하였다. 그 결과 2단계 제4차 6자회담 참가국들은 동년 9월 19일 북한 핵 포기, 북·미 관계 정상화, 북한 체제 안전보장, 대북 경제협력 등을 포괄적으로 담은 공동성명을 채택하였다. 그러나 북한의 NPT 복귀 시점, 핵사찰 방법, 북한의 안전 보장 방식, 북·미, 북·일 관계정상화 속도와 조건, 에너지 지원 형식 등에 관해 구체적인 언급을 하지 않음으로써 이에 대한 최종적인 합의에 도달하기까지는 많은 논쟁이 예상된다.

1995년 홍수는 북한의 구조적인 식량부족을 더욱 악화시켰다. 이에 1995년 8월 23일 북한 유엔대표부는 당시 유엔인도지원국(UNDHA)에 긴급구호 요청을 하였고, 이밖에 세계보건기구(WHO)에 의료진 파견과 유엔아동기금(UNICEF)에 미화 5만 달러 상당의 용을 원조해 줄 것을 요청하였다. 유엔인도지원국은 공동조사결과를 바탕으로 동년 9월 12일 대북 지원 관련 유엔기구 공동명의로 인도적인 대북 지원을 위한 모금을 국제사회에 호소하였다. 이를 계기로 국제기구의 대북 인도적 지원이 시작되었다. 그 후 국제사회의 대북 인도적 지원이 장기화되면서, 초기의 단순한 긴급구호성 식량지원에서 농업·산림복구, 축산지원, 보건·의료지원 등 개발구호로 전환되었다.

유엔기구의 대북 지원과 달리 수많은 국제 비정부기구들의 대북 인도적 지원에 대한 통합된 자료는 없다. 국제적십자사연맹(IFRC)은 1995년 북한 수해지역에 대한 식량과 주거시설 복구지원 등 수재민에 대한 긴급구호에 치중하였다. 이후 지원이 장기화되면서 보건부문과 재난대비 역량 구축 지원으로 사업방향을 전환하였다. 국제 까리따스는 1993년부터 조선유네스코민족위원회와 국가교육위원회의 관계자들과 비공식 관계를 유지하고 있었다. 그러다가 1995년 북한이 국제사회에 인도적 지원을 요청하자, 바로 대북 지원사업을 시작하였다. 국경없는 의사회(MSF)는 북한 당국의 공식 지원요청을 받아 1995년 10~12월 약 3개월 동안 북한 수해지역에 구호단을 파견하여 의료구호활동을 실시하였다. 그러나 소속 의료진이 북한 당국의 통제로 주민에 대한 적절한 지원이 불가능하다며 1998년 10월 1일 북한에서 철수하였다. 그 외에도 옥스팜(Oxfam), ACT, 스위스 ADRA 등 많은 국제 NGO들과 미·일·중·러 및 유럽연합(EU) 국가들이 대북지원에 참여하였다.

인도적 차원의 대북지원이 국제적 이슈로 부각되면서 국제사회는 북한의 인권문제에 대해서도 관심을 갖게 되었다. 유엔은 인권소위원회에서 1997년에 대북 인권결의문을 채택하였고, 2003년 총회에서 유엔 결의안 통과 이후 2005년 현재까지 북한 인권문제를 심각하게 다루고 있다. EU는 북한과의 수교문제를 논의하는 과정에서 북한의 인권문제를 주요의제로 부각시켰다. EU는 인권회담(2001. 6. 11~12) 등으로 북한과의 인권대화를 성사시킨 바 있으며, 2002년 6월에는 북한과 인권문제의 지속적 협의에 합의하였다. 미국은 대외정책 추진과정에서 각국의 인권실태를 중요한 사안으로 고려해 왔다. 2003년 6월 26일 허드슨 연구소와 디펜스포럼 등 13개 종교·인권단체들은 북한의 인권·민주주의의 향상을 목표로 북한자유연합(NKFC)을 결성하고, 미국 내 북한인권에 대한 관심을 제고하기 위해 다양한 활동을 전개하고 있다. 북한인권 문제에 관심을 갖고 있는 미국의 의회 및 비정부기구들은 연대하여 2003년 7월 16일 북한인권회의를 개최했고, 북한인권 관련 법안을 마련하고자 노력하여 왔다. 그 결과, 2004년 미 의회는 북한인권법안을 제정하였다.

Ⅲ. 통일정책 비전과 정부혁신

대북포용정책의 실질적인 수단은 정경분리원칙에 입각한 교류·협력 활성화정책이다. 정경분리정책에 따라 기업은 정치적 상황논리에 제약 받지 않고 경제논리에 입각하여 자율적으로 남북경협을 추진하며, 사회·종교단체들은 인도적 차원의 대북지원을 실시하며 각기 특성에 따라 학술·종교·스포츠·예술 등 각 분야에서 대북 접촉을 확대하게 된다. 남북관계에서 정경분리정책은 정부·기업·시민사회가 각기 대북사업을 자율적으로 전개하게 함으로써 통일정책 거버넌스가 실질적으로 작용하게 되는 기반이 되고 있다.

노무현 대통령이 취임한 이후 우리 정부는 정부혁신지방분권위원회를 설립하여 개혁방향에 대한 체계적인 로드맵을 제시하고 있다. 정부혁신지방분권위원회는 정부의 일방적 개혁이 아니라 국정운영의 모든

주체들이 실질적으로 참여하는 거버넌스적 개혁을 강조하며 개혁과제 도출에서부터 세부추진에 이르는 전 과정에 걸쳐서 개혁의 전 주체들이 충분히 참여할 수 있는 정부혁신 방안을 제시하고 있다. 거버넌스적 개혁체계 하에서 구체화된 행정개혁로드맵은 효율적인 행정, 봉사하는 행정, 투명한 행정, 함께하는 행정, 깨끗한 행정 등 5대 목표를 5년 후 한국 행정의 미래상으로 제시하고 있다.

깨끗한 행정을 구축하기 위하여 참여의 정부는 먼저 돈 안 쓰는 선거 풍토를 마련하여 고비용 정치 및 선거문화를 혁신적으로 개선하였다. 그리고 국정원, 검찰, 경찰, 국세청 등 권력기관의 특권·특혜를 철폐하여 권력형 비리를 제거하였다. 깨끗한 행정을 통하여 국민의 신뢰를 회복한 참여의 정부는 분권화를 통하여 행정의 투명성과 효율성 증진을 모색하였다. 2004년 8월 10일 국무회의에서 일상적 국정운영은 총리가 총괄해 나가고 대통령은 장기적 국가전략과제 또는 주요 혁신과제를 추진하는 데 집중하겠다고 밝힘으로써 분권형 국정운영 시스템을 구축하였다. 분권형 국정운영 시스템이 정착됨에 따라 국무총리가 주재하는 국정현안정책조정회의가 신설되어 통상적 국정업무와 부처간 정책조정협의를 수행하고 있다. 그러나 현재 내각은 책임총리제와 분야별 팀장제 형태로 운영되고 있기 때문에 통일·외교안보 분야는 통일관계장관회의 의장직을 맡고 있으며 이와 동시에 국가안전보장회의(NSC) 상임위원장을 겸하고 있는 정동영 통일부 장관이 실질적으로 총괄하게 되었다.

통일부는 향후 업무혁신을 위해 2004년 2월 정부 부처 중 가장 먼저 혁신로드맵을 제시하였다. 혁신로드맵에서는 향후 3년 내 변화하고자 하는 바람직한 통일부의 미래상으로 ‘국민과 함께 민족의 밝은 미래를 설계하는 통일부’라는 혁신비전을 제시하였다. 통일부는 국민들의 정책 참여를 활성화하기 위해 전자공청회를 개최하고, 국민들에게 복한 정보 자료 개방을 확대하고 있다. 아울러 정책수립과 집행과정에 국민들의 다양한 의견을 조사·수렴하고, 정부와 국민 간에 상호 소통할 수 있는 방안을 마련해 나감으로써 국민들이 직접 참여할 수 있는 기회를 확대해 왔다.

1990년 8월 1일 제정된 『남북교류협력에 관한 법률』에 따른 지방자

치단체의 남북교류협력사업의 개념은 “남한의 지방자치단체가 사업의 주체가 되어 북한과 왕래·교역하며, 학술, 문화, 체육 부문 등에 상호 교류하는 제반 활동”이라고 정의할 수 있다. 지방자치단체들의 남북교류협력사업은 법적으로는 통일부의 승인 사항이나 실제로는 행정자치부에서 승인업무를 담당하고 있다. 통일부가 사업승인 업무를 행정자치부에 위임한 것은 지방자치단체의 조정 업무를 담당하고 있는 행정자치부에게 그 권한을 위임하여 업무를 신속하고 효과적으로 추진하기 위한 목적이다. 2005년 4월 현재까지 지방자치단체들에 의해 추진된 남북교류협력사업은 총 24개 단체, 48개 사업에 이른다. 성사된 사업 중에는 경제 분야가 6건으로 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 그 다음은 인도적 지원(4건), 체육(3건), 학술(2건), 문화(1건) 분야 순이다.

참여정부 2년 반 동안 남북한 정부차원의 접촉이 대폭 증대하여 남북 장관급회담, 남북군사분야 회담, 인도분야 회담, 체육분야 회담 등 남북 대화 횟수가 국민의 정부 5년 동안의 남북대화 횟수와 비슷한 수준을 보이고 있다. 특히 경제분야 회담은 약 1.5배에 달하고 있다. 아울러 통일정책 부문의 정부혁신도 효율성, 투명성과 국민참여가 확대됨으로써 많은 성과를 거두고 있다. 그러나 북한 핵문제를 완전히 해결하고 한반도 평화체제 구축이라는 목표를 달성하기까지는 아직도 상당 기간이 소요될 것으로 예측되고 있다.

IV. 남북경협과 정부-기업 파트너십

정부는 기업의 남북경협을 지원하기 위해 제도적 장치를 마련해 주고 있다. 그러나 남북경협의 특성상, 기업은 더 많은 정책적 지원을 요구하고 있고 정부는 시장원리, 형평성, 정치권 및 시민사회의 반발 등을 고려하고 있다.

정부와 현대는 금강산관광을 통해 북한을 개혁과 개방으로 유도하고자 하는 목적에서는 협조관계를 유지하고 있다. 그러나 정부와 기업이 상호 조율과정을 통해 구체적인 정책집행에 있어 상호협력관계를 유지하나 세부적인 부분에 대해서는 부분적인 갈등도 존재한다.

개성공단 사업은 정부의 의제설정이나 대안형성보다는 기업이 주동적으로 이 사업을 이끌어냈다는 데 의미가 크다. 북측과의 초기 합의에 근거하여 현대아산이 북측으로부터 취득한 개성공단 2,000만 평에 대한 사업권은 현재 1단계 100만 평에 국한하여 한국토지공사와 공동사업파트너와 사업을 추진하고 있다.

기업중심의 통일정책 네트워크가 제대로 작동하기 위해서는 정부와 기업 간의 협력구도뿐만 아니라 기업-북한 관계가 원만하게 진행되어야 한다.

금강산관광사업을 실시하는 주체는 현대와 북측 아태이기 때문에 이 사업에서 기업과 북한과의 관계는 단연 중요하다. 금강산 관련, 대부분의 사업을 이 두 주체가 협의로 의제설정, 대안형성, 정책결정, 정책집행 등의 과정을 담당하고 남한 정부와 북한 정부는 이를 지원하고 가이드라인을 제시하고 있는 실정이다.

남북경협 초기와 달리, 즉 대기업의 독점성이 약해지는 개성공단이나 남북 IT협력에서는 기업과 기업 간의 관계도 중요하다. 기업간 공정한 경쟁이 이루어지지 않고 이에 대해 시장의 비판이 거셀 경우 남북경협은 그 효율성이 극도로 저하된다. 남북경협 특성상 초기에는 특정 기업이 독점할 수밖에 없는 경우도 있으나 이 사업이 확대·발전할수록 형평성 논란이 휘말릴 수 있다. 그리고 이러한 논란은 현대가 추진하고 있는 개성관광과 백두산관광 사업이 본격화되면 더욱 증폭될 태세이다.

또한 개성공단의 경우 근로자에 대한 선택권을 북한이 일방적으로 가지고 있고 이에 대한 우리 기업의 대응이 만만치 않는 상황에서 우리 기업의 북한 근로자에 대한 우호적 환경이 조성되고 있지 않다. 이에 대한 해결책을 관련 기업들의 모임 또는 북한과의 긴밀한 협조체계에서 찾을 수 있는 방안을 강구해야 할 것이다.

그리고 기업-기업 관계에서 놓치지 말아야 할 점은 남북경협이 국내 산업을 대체하는 경우 국내 사업자의 반발이 만만치 않다는 사실이다. 특히 금강산관광경비 지원금 확대, 금강산 외국인 전용 카지노 허가 등을 둘러싼 논란이 대표적이다. 이런 점에서 정부의 세부 대책이 마련되어야 기업이 통일정책 네트워크에 결합하는 데 무리가 발생하지 않을 것이다.

기업중심의 남북경협은 북한의 개혁개방을 유도하고 한반도 평화변영을 도모하는 우리의 통일정책에 부합하고 있다. 특히 개성공단의 투자환경 개선은 북한 경제개혁(노동시장 등)의 압력요인으로 작용할 것이다. 또한 개성공단은 경의선 철도·도로 연결을 계기로 인력 및 물자의 중요 물류통로로 기능하고 남북접촉 및 투자상담의 편이성으로 교류확대의 계기를 마련할 것이다.

금강산관광사업 역시 남북대화의 첫 물꼬를 튼 사업으로 남북간 인적 교류 활성화를 통해 남북간 신뢰구축과 긴장완화 및 나아가 민족공동체 형성에 기여하고 있다. 대규모의 인적 교류를 가능케 함으로써 군사적 긴장을 완화시키는 등 한반도 평화분위기 증진에 도움을 주고 있다. 아울러 남북분단의 현실을 생생하게 느끼고 통일문제에 대해 구체적으로 생각하는 계기를 제공하는 등 통일의식 제고에도 기여하고 있다. 또한 이산가족 행사 등 남북공동행사 개최와 남북한 주민들의 공동작업 등을 통해 금강산지역이 민족화해와 협력의 장소, 민족공동체 회복의 장으로서 역할하고 있다.

다음으로, 남북경협의 기업적 효율성이 부족하나마 개선되고 있다. 남북경협 초기에는 정부의 정책적 의지와 기업총수의 야망이 결합되어 추진됨으로써 시장원리는 큰 고려사항이 아니었다. 따라서 남북경협의 재산성 약화에 따른 기업내 갈등도 노정되었다. 본격화 단계에 들어와서는 남북경협에 시장원리를 가미하고 후발주자(중소기업)는 시장원리를 중요시하기 시작했다. 그러나 아직까지 남북경협은 사업파트너인 북한의 불확실한 태도, 정치군사적 문제의 영향, 북한의 과도한 요구, 북한지역 인프라 부족 등 개선되어야 할 부분들이 적지 않다.

V. 시민사회의 통일정책 참여

시민들의 통일정책 참여는 선거 등 대의민주주의의 근간이 되는 ‘관례적’ 참여 유형이 지속적으로 쇠퇴하는 가운데에서도 NGO들의 대북 지원 활동, 집회나 시위 등 여러 ‘비관례적’인 활동을 중심으로 최근 몇 년 동안 지속적으로 성장하는 모습을 보여 왔다. 특히 정보통신기술

(ICT)의 대중적 보급과 참여정부의 ‘국민참여’ 활성화 정책기조에 힘입은 가운데 기존 NGO의 활동을 뛰어넘어 크게 확산되고 있다. 그리고 이러한 양상은 온라인(on line)과 오프라인(off line)이 연계되어 이루어지는 특징도 보이고 있다.

통일정책과 관련한 시민사회의 정부에 대한 비판과 도전은 참여정부 출범 이후 다양한 이슈를 두고 폭넓게 전개되고 있고, 이는 동시에 이념적 분극화와 결합하여 나타나고 있다. ‘통일정책 거버넌스’와 관련하여 주목되는 현상은 정치인이나 이익단체, 언론 등 전통적이고 관례적인 정책행위자들의 역할이 점차 축소되고 무기력해져 가고 있다는 사실이다. 이는 이들 정책행위자들의 역할에 대한 불신과 그를 바탕으로 한 정부의 위기를 확산시키고 있다.

정책 거버넌스의 기초가 되는 시민참여의 유형은 어떤 기준에서 분류하느냐에 따라 다양하게 제시될 수 있다. 통일정책 시민참여 유형을 ‘자치역량’에 초점을 맞추어 정리하면 다음과 같다. 우선, ‘수동적 참여’는 시민들이 어떤 통일문제가 이슈화되고 있고, 어떤 통일정책이 추진되고 있는지 듣는 형태의 참여이다. 둘째, ‘정보제시 참여’는 시민들이 통일부의 주기적 여론조사, 사이버 여론조사(cyber poll) 등이 응답하는 형태의 참여이다. 셋째, ‘협의적 참여’는 통일부의 직능대표형 시민들이 참가하는 각종 위원회가 대표적인 형태이다. 넷째, ‘인센티브 참여’는 통일부가 실시하는 북한이탈주민(‘새터민’) 프로그램이나 사회통일교육과 관련한 정부보조금 제도 등이 대표적인 경우이다. 다섯째, ‘기능적 참여’는 NGO들이 참가하는 『북한이탈주민후원회』의 ‘무연고 탈북청소년 보호시설 지원’ 사업이나 ‘학습쉼터’ 사업이 대표적이다. 여섯째, ‘상호작용 참여’는 대북지원에 관한 정책 협의·조정 및 기본원칙 수립을 위해 마련된 『대북지원민관정책협의회』(이하 민관협)를 예시할 수 있다. 일곱째, 자율적 참여는 정부의 개입 없이 NGO들이 주도적으로 프로젝트를 개발, 운영하는 참여 유형을 말한다.

2004년 말 현재 통일부가 허가한 통일관련 비영리법인들은 총 140개이다. 이들은 활동목적에 따라 크게 연구단체, 교류·협력단체, 인도지원단체, 교육단체, 일반적 성격을 지닌 단체로 나눌 수 있다. 이들 NGO들은 본연의 목적을 수행하면서 통일정책의 의제설정 단계부터 집행 및

평가 등에 영향력을 행사하고 있다.

이들 NGO들은 우선 통일정책 거버넌스의 파트너 역할을 하고 있다. 구체적으로 첫째, 통일문제에 대한 시민들의 관심을 모으고 이들의 참여를 유도하는 기능을 한다. 둘째, 통일문제와 관련한 입법, 프로그램과 정책 집행 등에 필요한 정보 발굴, 출판 및 보급의 활동을 하며, 통일정책의 추진에 대한 압력을 행사한다. 셋째, 공공서비스와 재정지출의 질과 효과성을 높여주는 데 기여하며, ‘바람직한 거버넌스’를 지향하는 역할을 수행한다. 넷째, 사회정의, 시민권리 및 법의 지배 차원에서도 바람직한 거버넌스 구축에 기여하는 역할을 수행한다.

두 번째, NGO들의 정부 책무성 및 투명성 제고 활동으로 통일정책과 관련한 정보 공개도 점차 확대되고 있는 추세에 있다. 통일부는 홈페이지에서 「정보공개」를 「국민참여마당」과 함께 주요 콘텐츠로 운영하고 있고, 정책고객뿐만 아니라 일반 시민들에 대한 정보 제공 및 공개도 점차 확대해 가고 있다.

세 번째, NGO들은 통일정책과정에 기여하고 있다. 일반적으로 NGO들은 정부의 정책파트너로서 입법 자문, 정책 혁신, 효율성 제고 등으로 정책형성에 기여한다. 이는 NGO들이 갖고 있는 자원, 즉 전문지식과 여론동원능력 그리고 실행능력 등을 통해 이루어진다.

최근 시민들의 통일정책 참여는 참여정부 출범 이후 여러 가지 제도적 시책 마련으로 온라인과 오프라인 모두에서 발전하는 모습을 보이고 있다. 대체로 그 양태는 OECD의 참여 수준에 관한 가이드라인에 의하면, 소극적 수준인 ‘정보 공개’ 단계에서 점차로 ‘시민 협의’ 단계로 발전해 가는 모습을 보이고 있다. 이와 같이 시민들의 의사를 수렴하고 정책에 참여시키기 위해 다양한 제도를 도입·시행하고 있다는 점은 상호협력적인 정부-시민 관계의 형성을 위해서 바람직하다고 할 수 있다.

‘정책 거버넌스’의 도래로 민주주의의 질적 향상을 기대할 수 있지만, 정부의 조정과 키잡이 역할이 약화되면서 국정외의 난맥상이 나타날 수도 있다. 이 같은 우려는 통일 NGO들이 크게 활성화되면서 나타난 갈등이 국정외의 난맥상에 그대로 투영되는 모습에서도 찾을 수 있다. 따라서 대의민주주의 체제에서 NGO들의 통일정책에 대한 정책참여는 책무성, 민주주의, 교육과 투명성 등의 기준을 충족시켜야 한다.

우선 NGO들은 정책파트너로서의 조건을 구비하여야 한다. 통일 NGO들이 통일정책에 실질적인 영향력을 행사하기 위해서는 NGO에 대한 법적·사회적 인정, 자기 전문영역에 대한 지식과 정보 구비, 정책 과정 전반에 대한 접근 가능, 지적 설득력과 정치적 영향력 및 재정적 역량 구비 등의 조건을 달성하여야 한다.

같은 맥락에서 정부와 기업에 대한 책무성과 투명성이 강력하게 요구되는 만큼 NGO들도 책무성과 투명성을 갖추어야 한다. 또한 재정자립과 상업화의 문제, 정치화의 문제, 통일정책과정에 대한 시민참여의 불평등과 다수공익의 배제 문제 등을 해결하여야 한다.

Ⅵ. 통일정책 거버넌스 효율화 방안

1. 기본방향

남북한 통합의 순조로운 진행과 통일한국의 안정을 위해서는 남북관계 개선은 세계화·정보화·민주화에 따른 국제사회의 보편적인 변화에 맞추어 진행되어야 한다. 이를 위해서는 글로벌 스탠더드에 맞춰 내부 개혁을 단행하고 정책과정에 대한 시민참여를 확대하는 한편, 글로벌 거버넌스를 담당하는 개별국가, 국제기구, 지역연합, 다국적 기업, NGO 등 다양한 주체들의 특성 및 대북사업 추진실태를 냉철히 분석하고 이들과의 협력관계를 형성하여 통일정책의 효율성을 증진시켜야 한다.

신기능주의 이론에 기초하여 추진되고 있는 대북포용정책은 정부가 기업, 시민사회와 파트너십을 형성하고 공동 협력하는 거버넌스 논리와 구조적 친화성을 보이고 있다. 분권화, 민주화 작업을 지속적으로 추진하여 기업, 시민단체, 지방자치단체 등이 자율적으로 대북 사업을 확대하며 북측 파트너와 유대를 긴밀히 해나갈 수 있는 기반을 마련해야 한다.

통일정책 거버넌스 체계가 원활히 작동되면 남북 교류·협력 과정에서 국가의 역할은 상대적으로 축소될 것이다. 그러나 남북한 군사·안보 분야의 협상 및 한반도 평화체제 구축문제는 역시 정부가 주도적인 역

할을 할 수밖에 없다. 통일정책 거버넌스 체제에서도 국가의 역할은 여전히 핵심적인 위치를 차지하고 있다. 정부는 통일정책이 초당적 지지를 받으며 지속적으로 추진될 수 있도록 정부혁신을 지속적으로 추진하여 통일정책의 투명성·효율성·책임성을 더욱 증진시켜야 한다. 정부혁신은 국가경쟁력 강화의 기반이 될 뿐 아니라 남북한 통합에 따른 국론분열 가능성을 예방하는 기반이 된다.

통일정책 거버넌스는 남한의 정부-기업-시민단체들이 각기 북한측 상대와 파트너십을 형성하고 네트워크를 구축하여 공동 협력하는 상태를 지향해야 한다. 남북한 정부는 평화체제를 구축하고 군사·경제·인권 등을 종합적으로 고려한 포괄적 안보개념에 입각하여 협력안보를 추구해야 한다. 기업은 남북 경협을 확대하여 남북한 경제공동체를 건설하여야 한다. 그리고 시민단체들은 북한 주민들과 네트워크를 형성하여 남북한 사회·문화공동체를 구축할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 남북한의 정부-기업-민간단체가 각기 통합된 네트워크를 구축하고 협력하게 되면 남북관계는 사실상 남북연합체제로 진입하게 된다. 이와 같이 남한 내부의 정부-기업-시민사회의 자발적인 역량을 민주적 절차에 의해 총체적으로 통합해 가는 통일정책 거버넌스는 궁극적으로 북한지역으로 네트워크를 확장해 감으로써 남북한의 정부-기업-민간단체를 모두 포함한 다층적인 남북연합 거버넌스로 확대·발전되어 가게 되는 것이다.

2. 국제체제 수준의 통일정책 효율화 방안

한반도의 통일정책은 현실 국제정치의 냉철한 인식과 변화된 흐름을 분석한 다양한 주체와 이들의 네트워크를 활용할 때 효율적이게 된다. 안보문제에 관한 통일정책은 기존 국제협력의 채널을 활용하고, 이 외 다양한 NGO들과 지역적 Track을 모색하고 의사 조율에 있어 융통성을 갖추는 한편, 주변 강대국과의 긴밀한 관계를 유지하여야 한다.

먼저 6자회담을 통한 북핵문제의 평화적 해결을 주도하며, 평화번영 정책에 입각한 남북관계 개선 및 한반도 평화정착 구상에 대한 주변4국의 명시적인 지지를 확보해야 한다. 그리고 북핵문제에 대한 완전한 해

결책이 마련되면, 한반도 평화체제의 구축 및 동북아 다자안보협의체로의 확대·발전을 모색하여야 한다.

대북 인도적 지원 문제와 관련해서는 대북 지원활동이 장기화되면서 여러 가지 문제점들이 노정되고 있는바, 대북 인도적 지원은 균형 있는 북한 이해를 전제로 해야 하며 조건부 원조는 북한 당국과 효과적인 협력관계를 형성하기 어려우므로 인도주의 원칙에 충실한 방향으로 협력관계를 모색해야 한다. 또한 외부의 일방적인 기술지원보다는 현지에 적합한 대안제시와 기술지원을 실시해야 하므로 Track II와 III 중심으로 인내심과 투명성을 확보한 가운데 접근하는 것이 바람직하다.

경제협력 문제에 있어서는 기본적으로 시장경제 원리를 고려하되 현 시점에서 북한 경제개발에 기여할 수 있는 동북아 협력사업의 활성화가 가장 구체적인 대안이 될 것이므로 동북아 저개발지역에 대한 투자의 관점에서 접근할 필요가 있다. 이를 위해서는 Track III를 중심으로 한 공유감 형성에 노력해야 한다. 또한 동북아지역의 협력사업을 성공적으로 추진하기 위해서는 국제사회와 긴밀한 협력관계를 유지하는 일이 매우 중요하다. 이를 위해서는 북한체제와 국제사회와 협력할 수 있는 시스템 마련이 시급하다. 경제관련 정보의 공개, 법·제도의 구비와 효율적이고 투명한 행정절차 확립, 민주주의 정착 등 국제사회의 일반적인 규범이 충족되어야 한다. 이는 단기간에 충족되기 어렵기 때문에 북한개발협력의 초기단계에서는 양자적 협력사업과 다자적 협력사업을 병행해서 추진할 필요가 있다.

북한인권문제 있어서는 국제기구와 EU, 개별국가들의 기존의 노력 이외에 동아시아 지역의 인권레짐 형성이 필요하다. 이는 인권의 동서양 인식 차이, 비용 측면을 고려할 때 필수적이며, 북한의 인권문제 개선은 물론 나아가 동아시아 국가들의 인권탄압 개선에 크게 도움이 될 것이다. 이러한 동아시아의 인권레짐은 다층적, 다원적 차원으로 형성되어야 하고, 특히 NGO의 역할이 크게 강조되는 거버넌스 형태로 구축되어야 한다.

3. 정부의 통일정책 추진체계 효율화 방안

정부측 인사들은 통일정책이 국민들의 공감대 형성을 바탕으로 추진되어야 한다는 점에서 통일정책 거버넌스를 일단 긍정적으로 파악하고 있다. 정부의 정책과정에 기업, NGO, 언론 등이 참여하는 것은 민주국가에서 지극히 자연스러운 현상으로 정책결정의 투명성과 민주성 확보에 도움이 되며, 정책결정의 내용이 어느 한 쪽으로 치우치지 않게 해주는 등대 역할을 할 수 있다는 입장이다.

하지만 동시에 관련 이해당사자들의 통일정책 참여를 급격히 확대하기 어려운 점을 지적하고 있다. 첫째, 통일정책을 담당하고 있는 정부의 애로사항으로 가장 많이 제기된 것이 이해당사자들의 집단이기주의이다. 둘째, 이윤추구를 우선시하는 기업의 부정적인 역할에 대한 우려가 있다. 셋째, 통일 NGO의 책무성·전문성 부족에 대한 우려 또한 표명한다. 넷째, 언론이 특정 이익이나 이념 또는 편집기조에 따라 통일정책을 왜곡하거나 무조건적으로 비난하는 태도에 우려를 표명한다. 다섯째, 정보공개에 대한 제약조건, 즉 정보공개 범위, 인터넷 시대의 도래로 인한 정보접근의 불평등 등도 우려의 대상이다. 여섯째, 지방자치단체들의 대북 교류·협력사업에서 노정되고 있는 부작용과 문제점이 지적되고 있다.

이러한 문제점을 극복하고 정부 중심의 통일정책 네트워크를 효율화하기 위해서는 다음과 같은 방안들이 고려·추진되어야 할 것이다. 첫째, 통일정책 네트워크에 대한 정부의 우려를 해소하여야 한다. 이러한 우려를 극복하기 위해서는 통일부가 통일정책과정을 실질적으로 주도하면서 이해당사자들의 참여를 바탕으로 정책의 투명성과 책무성을 확보하는 것이 필요하다. 둘째, 이해당사자들의 부정적 역할에 대한 정부의 인식 또한 해소하여야 한다. 향후 다양한 행위자들의 역할에 대한 이해와 조정이 이루어지지 않는다면 통일정책 거버넌스의 발전을 기대할 수 없다. 셋째, 정부 통일정책과 관련한 정보의 비공개, 정보격차 등 정보화의 제약조건들이 해결되어야 한다. 넷째, 지방자치단체들의 대북 교류 및 협력의 확대가 다양하고 유연한 남북관계의 발전으로 이어질 수 있도록 관련 법·제도를 마련해야 한다.

4. 정부와 기업간 협력강화 방안

정부는 기업의 남북경협을 지원하기 위해 제도적 장치를 마련해 주고 있다. 그러나 남북경협의 특성상, 기업은 더 많은 정책적 지원을 요구하고 있고 정부는 시장원리, 형평성, 정치권 및 시민사회의 반발 등을 고려하고 있다. 실제로 금강산관광사업은 남북 3대 경협 사업의 하나로 남북당국간 합의와 협조를 바탕으로 추진되고 있지만 그 배타적 집행을 현대아산이 담당하고 있기 때문에 각종 특혜시비 및 독점 문제 등 부작용이 발생하고 있다. 아울러 현대아산은 대규모 초기 투자로 기업 경영에 무리가 생겼고 이로 말미암아 국민부담이 가중된 측면이 있다.

따라서 개성·백두산 관광, 평양공단 건설 등 남북경협을 확대할 경우에는 정부와 기업간 적정한 역할분담을 통해 이를 효율적으로 추진할 필요가 있다. 남북 당국은 남북협력사업의 시장 형성 및 제도적 보장에 대해 협력을 해야 하며, 기업간 협력사업 시에는 공동 진출을 통해 초기 부담을 완화하는 방안도 강구해야 한다. 또한 개성공단 2, 3단계 개발과 관련해서도 민간 컨소시엄을 구성하는 문제를 적극 검토할 필요가 있다.

그리고 남북경협이 일정한 궤도에 들어섰기 때문에 그 제도화에 보다 힘을 써야 한다. 가령, 금강산관광의 경우 현대아산, 더욱이 일개인의 배타적 독점권과 북한체제의 폐쇄성으로 인해 사업 자체의 운명이 좌우될 수 있다는 사실은 북한-기업 간 관계의 부정적인 측면이다.

그리고 남북경협이 본격화 국면에 들어선 지금, 남북경협 전담공사 설립을 검토해야 한다. 대만의 해협교류기금회(海峽交流基金會)나 서독의 상공신탁공사(Treuhandelsstelle für Industrie und Handel) 기능을 할 수 있는 반관반민의 경협전담공사를 신설하는 방안이다. 경협전담공사와 경협기획단의 관계는, 경추위에 참여하는 관계부처 및 경협기획단은 남북관계와 경협정책 조율, 제도적 장치 마련, 공적 협력사업의 우선 순위 등을 정책적으로 결정하는 반면, 경협공사는 공적 협력사업이나 공적 성격을 갖는 민간사업을 전담하여 추진하면 된다.

남북경협에서 정부-기업간 협력구도 형성을 고려할 때 가장 중요한 요소는 상호이해와 윈-윈(Win-Win)의 역할분담이다. 현재 대북지원은 인도적 지원에서 개발지원으로 방향을 전환하고 있다. 개발지원이 확대

될 경우 정부-기업간 협력구도는 더욱 더 절실하다. 또한 정부와 특정 기업간 형평성 논란과 투명성 시비를 사전에 막기 위해 남북경협에 대한 시민사회의 폭넓은 비판도 겹쳐히 수용해야 한다.

5. 시민사회의 통일정책참여 확대방안

NGO들이 통일정책과정에 참여해서 영향력을 행사하기 위해서는 몇 가지 조건들이 선행되어야 한다. 첫째, NGO들은 통일부에 대해서 ‘비판적’인 차원을 넘어서 창의적인 대안을 제시하며 ‘정책 거버넌스’에 접근해야 한다. 둘째, NGO들의 비판이나 대안이 ‘정책 거버넌스’에 수용되기 위해서는 ‘통일정책 네트워크’가 개방적이어서 정당, 기업 등 다른 이해당사자와 동일한 입장에서 기회가 제공되어야 한다. 셋째, NGO들이 통일정책 거버넌스에 참여한다고 해서 정책 영향력을 자동적으로 확보하는 것은 아니기 때문에 여론의 지속적인 지지가 필요하다.

NGO들은 스스로의 참여를 통일정책 거버넌스에 통합하기 위한 다음과 같은 구체적인 조건들을 마련하고자 노력해야 한다. 첫째, NGO들은 통일부와 공식적 혹은 비공식적 협약을 통해 NGO들의 정책과정에 대한 역할을 인정받는 것이 필요하다. 둘째, NGO들은 통일정책과정 중 어느 하나 이상에 참여하는 것이 필요하다. 셋째, NGO들은 자율성을 유지하면서 정당이나 기업 등 다른 정책행위자들과 역할을 조정하고 분담하는 것이 필요하다. 넷째, NGO들은 자신들의 참여 없이는 어려움이 따르는 통일정책의 목적 달성에 기여하여야 한다.

따라서 통일부는 조건과 능력을 갖춘 NGO들과 시민사회 대표를 통일정책의 기획 단계부터 정책의 이해당사자로 참여시켜 권리와 의무를 분담하는 보다 실질적인 파트너십을 추구할 필요가 있다. 이를 위해서 통일부-시민들의 파트너십 구축을 위한 준거 틀과 도구를 설정할 필요가 있다.

한편 ‘정보공개’와 관련해서는 통일정책의 의제가 설정되기 이전부터 시민들이 통일정책 설계에 참여할 수 있도록 정보 접근이 보장되어야 한다. 또한 인터넷을 통한 통일문제에 관한 시민들의 다양한 의견을 여과(filtering)하고 집적(aggregating)할 수 있는 방안을 모색하여야 한다.

‘협의’와 관련해서는 실질적인 시민참여가 이루어질 수 있도록 협의 제도를 보완하고 아울러 통일정책에 대한 ‘심의적인’(deliberative) 토론이 뒷받침될 수 있는 장치들을 강구하는 것이 필요하다. 협의 제도적 보완을 토대로 정부와 시민, 전문가들의 심의적인 토론이 유기적으로 뒷받침된다면 통일정책의 질이 향상될 수 있을 뿐만 아니라 시민들의 통일정책에 대한 수용력이 증대되어 정부에 대한 신뢰가 향상될 수 있다.

통일부는 통일정책과정 초기단계부터 전문가, 시민단체 등을 참여시켜 의제설정, 정책제안 제시 및 정책대화를 모색할 수 있는 ‘통일정책 거버넌스’ 체제를 구성·운영할 필요가 있다. 이는 통일정책의 효율적, 체계적 추진과 통일정책에 대한 국민적 공감대 형성을 위해 다양한 이해관계를 사전에 검토·조정하고 국민의 눈높이에 맞는 대안을 개발함으로써 정책실패를 사전에 예방하고 품질도 개선하는 데 도움을 줄 것이다. 또한 새로운 국내외적 통일환경의 변화에 맞춰 신속하고 정확한 분야별 대책 추진을 지원하여 통일정책에 대한 국민의 신뢰를 높이는 데에도 기여할 것이다. 구체적으로 통일부와 시민, NGO들이 통일정책 전반을 논의하는 『민관통일정책협의회(가칭)』를 상위에 두고, 그 산하에 통일정책, 경제협력, 사회문화협력, 인도적 사안, 통일교육, 북한이탈주민 정착, 국제협력 등의 분야별 분과위원회를 단계적으로 설치하는 것을 고려해 볼 수 있다.

목 차

| | |
|-----------------------------------|-----|
| I. 서론 | 1 |
| 1. 연구목적 | 3 |
| 2. 거버넌스 개념 및 이론 | 6 |
| 3. 통일정책 거버넌스 분석틀 | 14 |
| II. 글로벌 거버넌스와 통일정책 | 19 |
| 1. 북한 핵문제 해결을 위한 국제협력 | 22 |
| 2. 국제사회의 대북 인도적 지원 | 30 |
| 3. 국제사회와 북한경제협력 | 42 |
| 4. 북한인권문제와 국제사회 | 47 |
| 5. 국제수준의 통일정책 네트워크 평가 | 52 |
| III. 통일정책 비전과 정부혁신 | 55 |
| 1. 대북포용정책과 평화변영정책 | 57 |
| 2. 정부혁신과 통일정책 결정체계 | 61 |
| 3. 지방자치단체의 대북 협력사업 | 66 |
| 4. 평화변영정책 추진 성과 | 72 |
| IV. 남북경협과 정부-기업 파트너십 | 77 |
| 1. 정부와 기업 협력 구도 | 79 |
| 2. 기업과 통일정책 네트워크 | 85 |
| 3. 기업의 경협추진 사례 연구 | 91 |
| 4. 기업중심의 통일정책 네트워크 평가 | 104 |

| | |
|-----------------------------------|-----|
| V. 시민사회의 통일정책 참여 | 109 |
| 1. 통일정책 시민참여의 의미와 정당성 | 112 |
| 2. 통일정책 시민참여의 영역과 유형 | 118 |
| 3. 통일 NGO의 활동과 거버넌스 역할 | 123 |
| 4. 시민사회의 통일정책과정 참여 | 143 |
| 5. 통일정책 시민참여의 한계와 과제 | 155 |
| | |
| VI. 통일정책 거버넌스 효율화 방안 | 161 |
| 1. 기본방향 | 163 |
| 2. 세부 추진방안 | 164 |
| | |
| <보론> 남북연합 거버넌스 | 184 |
| | |
| 참고문헌 | 191 |
| | |
| 최근 발간자료 안내 | 199 |

표 목 차

| | |
|---|-----|
| <표 II-1> 1995~2004년 유엔기구간 통합 대북 인도적 지원 종합 현황 | 31 |
| <표 II-2> 1995~2004년 국제적십자사연맹의 대북 지원 실적 | 35 |
| <표 II-3> 2004년도 국가별 대북 인도적 지원 실적 | 42 |
| <표 III-1> 지방자치단체들의 주요 대북 교류협력사업 현황 ... | 70 |
| <표 III-2> 참여정부의 남북회담 개최 현황(2003~2004년) ... | 73 |
| <표 IV-1> 9개 경험 합의서 | 81 |
| <표 IV-2> 연도별 남북교역액 추이 | 83 |
| <표 IV-3> 연도별 경제협력사업자 승인현황 | 85 |
| <표 IV-4> 연도별 경제협력사업 승인현황 | 85 |
| <표 IV-5> 개성공단 단계별 개발계획 추이 | 95 |
| <표 IV-6> 시범단지 입주업체 현황 | 96 |
| <표 IV-7> 금강산 관광객 현황 | 101 |
| <표 IV-8> 금강산 기반시설 현황 | 102 |
| <표 V-1> 대북지원 현황 | 120 |
| <표 V-2> 민간차원 대북지원 현황 | 125 |
| <표 V-3> 민간차원 대북지원 사업내용 | 126 |
| <표 V-4> 행정자치부의 정책참여 확대 유형 | 145 |
| <표 V-5> 통일정책에 대한 시민참여의 법·정책·제도·실행도구 | 148 |

그림 목 차

| | |
|---------------------------------|-----|
| <그림 I-1> 통일정책 거버넌스 분석틀 | 15 |
| <그림 III-1> 평화번영정책의 체계 | 60 |
| <그림 III-2> 참여정부 행정개혁 목표 | 62 |
| <그림 III-3> 통일부의 정책네트워크 | 64 |
| <그림 IV-1> 연도별 위탁가공교역 추이 | 84 |
| <그림 IV-2> 개성공단사업 추진체계 | 94 |
| <그림 IV-3> 금강산관광사업 추진체계 | 103 |
| <그림 V-1> 시민참여와 자치역량의 스펙트럼 | 122 |
| <그림 V-2> 대북지원민관정책협의회 구성 | 155 |
| <그림 VI-1> 통일정책 거버넌스 체계 | 182 |

I

서론

1. 연구목적

1998년 역사상 최초로 여·야 정권교체를 통하여 출범한 김대중 정부는 당시 국가파산 상태에 이른 국제통화기금(IMF) 경제위기를 극복하기 위해 국정 전반에 걸친 개혁을 추진하였다. 미국·영국 등에서 활용한 ‘신공공관리’ 정책을 준거모형으로 채택하여 국가의 최소화, 탈규제화, 민영화 등을 목표로 한 행정개혁을 단행하고, 기업·금융·노동 등 경제부문에 구조조정을 실시하여 세계시장에서의 한국 기업의 경쟁력 강화를 모색하였다. 중앙집권적인 국가기구와 관료주의에 의해 누적되어온 비효율성이 국가경쟁력을 약화시켜 IMF 위기를 겪게 되었다고 평가한 김대중 정부는 개혁지향적인 국정운영에 기업과 시민사회의 동반자 역할을 강조하였다. 『국민의 정부』는 정부의 효율성과 민주화를 중시하는 방향으로 국정개혁을 추진하는 한편, 햇볕정책이라는 이름으로 대북포용정책을 제시하고 남북관계의 근본적인 변화를 추구하였다. 대북포용정책의 근간을 이루는 정경분리원칙은 군사·안보문제와 경제협력문제를 분리하여 각기 독자적인 논리에 따라 추진하며, 민간차원과 정부차원을 분리하여 가능한 부분부터 교류·협력을 확대한다는 것을 의미하였다. 국민의 정부가 정경분리원칙에 따라 정부로 일원화되어 있던 대북 접촉 창구를 다원화하자 기업과 시민단체들이 자율적으로 대북사업을 추진하게 되었다.

2003년 새로 출범한 노무현 정부는 햇볕정책의 근간을 승계하여 북한 핵문제의 평화적 해결과 한반도 평화체제 구축을 목표로 한 평화번영정책을 제시하고 있다. 또한 정부혁신 방안을 보다 체계화시킨 로드맵을 제시하고 이를 지속적으로 추진하며 국정운영에 국민의 적극적인 참여를 강조하고 있다. 『참여정부』가 12대 국정과제의 하나로서 제시하고 있는 ‘정치개혁’은 국민참여정치, 국민통합정치, 투명한 청정정치, 수평적 협력정치, 디지털정치 등의 5대 목표를 달성하기 위한 것이다. 이 중 수평적 협력정치는 청와대를 정점으로 하는 수직적, 위계적

국정운영에서 국회, 정당 그리고 시민사회 등이 대통령과 수평적 관계에서 국정운영에 함께 참여하고 협력하는 협력정치(協治) 관계 정립을 의미한다.¹ 즉, 효율적이고 건전한 거버넌스(governance) 구축을 목표로 하여 정치개혁을 추진한다는 것이다.

탈냉전기를 전후하여 세계화·정보화·민주화로 인해 국민국가의 기능이 약화된 반면, 세계경제의 상호의존이 심화되고 국제 NGO 및 시민단체들의 활동이 강화되자 미국을 비롯한 유럽 선진국들은 국가-사회관계의 변화에 대한 새로운 인식틀로서 거버넌스 이론을 도입하고 이에 준거하여 국가시스템을 재정비해 오고 있다. 거버넌스 이론은 국가경쟁력 향상을 위한 정부혁신을 강조하며 국가-사회관계가 기존의 관료중심의 위계적 통치방식으로부터 벗어나 보다 수평적으로 연계되어 협력하여야 국정운영이 효율적으로 추진될 수 있다고 주장한다. 사실 IMF 위기 이후 우리 정부도 거버넌스 인식체계에 준거하여 국정개혁을 추진하며 통일정책 추진체계도 새롭게 정비하였다. 정경분리원칙에 입각한 대북포용정책은 정부-기업-시민사회가 국정운영에 함께 참여하고 협력하는 거버넌스 틀이 통일정책 부문에서도 아직은 초기형태이지만 작동되고 있음을 보여주고 있다.

국정개혁을 위한 정부혁신과 북한의 개혁·개방을 위해 추진하고 있는 대북포용정책 사이에는 직접적인 논리적 연계가 있는 것은 아니다. 대북포용정책은 정부혁신과 무관하게 추진될 수 있으며, 정부혁신의 성과가 대북포용정책에 직접적으로 반영되는 것은 아니다. 그러나 2010년 이후를 바라보며 장기간에 걸쳐 추진될 남북한의 점진적 통합 과정은 두 정책이 통일역량 강화의 양대 기본축이 되고 있음을 예고하고 있다. IMF 경제위기는 정부혁신을 통해 국가경쟁력을 강화하지 못하면 북한경제 재건을 위한 대북 지원은 물론 남한의 생존 자체도 위협받게 된다는 것을 보여주고 있다. 또한 대북정책을 둘러싸고 전개되

¹ 청와대, 「12대 국정과제」 <www.president.go.kr/cwd/kr/government/agenda_04.php?m=4>.

고 있는 진보세력과 보수세력 사이의 남남갈등은 향후 시민사회의 자율적인 협력 역량이 더욱 증진되지 못한다면 남북한 접촉이 확대됨에 따라 남한 내부의 정치·사회적 갈등을 증폭하여 결국 평화적인 남북한 통합에 장애요인으로 작용하게 될 것이라는 우려를 낳고 있다. 현재 대북포용정책은 북한의 대남 적대의식을 약화시키고 개혁·개방으로 유도하는 데 일정한 성과를 거두고 있는데, 남한이 주도하고 있는 평화 통일정책의 성패는 결국 남한 자체의 통일역량에 의해 좌우될 것이다. 즉, 붕괴의 위기에 처한 북한경제를 재건시킬 수 있는 남한의 경제적 부담능력, 이질화된 북한주민들을 포용하고 선도할 수 있는 시민사회의 포용력 그리고 남북한이 단일 정부로 통일되는 시점에서 막대한 통일비용 부담과 사회적 혼란을 극복하고 선진민주주의 통일한국을 이끌 수 있는 정부의 체제유지 역량 등이 평화통일 달성의 최종적인 시험대가 되는 것이다.

현재 학계에서는 거버넌스 이론을 이용하여 정부혁신, 행정개혁, 시민운동, 환경정책 등의 문제를 분석하려는 시도가 활발히 진행되고 있다.² 그러나 아직까지 거버넌스 이론은 주로 국내 공공정책 결정과정 및 시민사회의 NGO 활동을 연구하는 데 적용되고 있다. 거버넌스 체계를 이용하여 통일정책 추진과정을 분석한 연구는 찾아보기 어려운 실정이다. 거버넌스 이론은 다원주의 정치체제가 정착되고 후기 산업 사회에 접어든 선진국들의 국정운영 경험을 배경으로 발전되어 온 이론이다. 따라서 아직도 많은 불확실성을 내포하고 있는 남북관계를 다루는 분야에 적용하기에는 너무 앞서가고 있다는 비판을 면하기 어려

² 우리나라에서도 거버넌스에 대한 연구를 활발히 진행하고 있지만, 다차원성을 지니고 있고 이론적 체계도 완전히 갖추어지지 않은 외국 이론을 수용하는 데 어려움을 겪고 있다. 거버넌스 자체를 어떻게 번역하는 것이 좋은지에 대한 일치된 견해도 제시하지 못하고 있다. governance는 국가 경영, 국정관리, 협치, 공치, 통치구조 등 다양한 용어로 번역되어 사용되고 있으나 대부분 학자들은 이러한 용어들이 governance 개념을 포괄하는 데 한계가 있음을 확인하고 결국 거버넌스라는 개념을 그대로 사용하고 있다.

은 상황이다. 그러나 통일정책은 10~20년 이후 변화될 국내외 환경을 고려하여 추진되어야 한다. 이와 같이 통일정책이 근본적으로 미래지향적인 성격을 지니고 있다는 점을 고려한다면 거버넌스 이론을 원용한 통일정책 분석은 기존의 통일정책 추진체계의 문제점들을 새로운 시각에서 재평가해 볼 수 있는 기회를 제공하고, 21세기 세계화·정보화·민주화가 더욱 심화된 시대적 상황을 배경으로 추진될 남북한 통합과정의 문제점들을 해결하기 위한 국가(정부)-시장(기업)-시민사회(NGO)의 협력 방안을 제시하는 데 기여하게 될 것이다.

2. 거버넌스 개념 및 이론

1970년대 말 사회복지정책의 한계를 인식하게 된 서구 선진국들은 경제·사회문제에 대한 국가의 개입을 축소하고 시장의 자율적 조정기능을 복원하는 방향으로 행정개혁을 추진하였다.³ 당시 공공개혁 추진과정에서 기업가적 정부, 최소국가, 신공공관리 등의 용어들이 유행하면서 시장경제와 시민사회의 책임과 역할을 증대해야 한다는 주장이 확산되었다. 그리고 1980년대에 들어 ‘통치’를 의미하는 정부(government)라는 용어 대신 ‘국가경영’이라는 의미를 담고 있는 거버넌스(governance)라는 새로운 용어를 사용함으로써 국정운영에 대한 인식의 전환을 모색하였다.⁴ 즉 정부의 개념을 거버넌스로 대체함으로

³ 총무처 직무분석기획단 편저, 『신정부혁신론: OECD국가를 중심으로』(서울: 동명사, 1997) 참조.

⁴ 서창록, “거버넌스의 개념: 거버넌스의 개념과 쟁점에 관한 소고,” 김석준 외 공저, 『거버넌스의 정치학』(서울: 법문사, 2002), pp. 3~34 참조. 1976년 영국의 윌슨(Wilson) 수상이 『영국의 거버넌스』(Governance of Britain)를 저술하고, 대처 수상의 신보수주의 정책에서 실질적인 거버넌스의 확대가 이루어지지만, 현대적 의미의 거버넌스 용어가 최초로 등장한 것은 1989년 세계은행(World Bank, *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth* <www.worldbank.org>)이 아프리카 지역에서의 개발실패 문제를 ‘거버넌스의 위기’로 지적한 보고서에서였다. 주성수, 『공공정책 거버넌스』(서울: 한양대학교출판부, 2003), p. 72.

써 계층적 관료주의에 바탕을 둔 전통적 행정에서 벗어나 정부와 기업, 시민사회의 다양한 이해당사자들이 공동 협력하면서 국가경영을 보다 효율적으로 할 수 있는 방법을 모색하게 된 것이다. 1990년대 이후 탈냉전·세계화·정보화의 영향으로 국민국가의 권위와 역할이 더욱 약화되자 국가-시장-시민사회 관계가 수평적으로 이루어지는 상호조정체계로서의 거버넌스 인식 틀을 본격적으로 등장시켰다.

통치는 “공식적 권위에 의해 뒷받침되는 활동”인 반면, 거버넌스는 “공유된 목표에 의해 뒷받침되는 활동”으로서, 정부조직 뿐만 아니라 “비공식 및 비정부적인 기구들”도 해당되는 포괄적 용어로 사용되고 있다.⁵ 『글로벌 거버넌스 위원회』(Commission on Global Governance)는 거버넌스 개념을 다음과 같이 정의하고 있다. “거버넌스는 공공 및 사적 개인들과 제도들이 공공 목적을 달성하기 위해 자신들의 공통적인 업무를 관리하고, 자원을 통제하고 권력을 행사하는 무수한 방법의 집합이며, 갈등적인 이해나 다양한 이해관계들이 수용되면서 상호협력적인 행동이 취해질 수도 있다. 거버넌스에는 순응을 집행하는 권력 행사를 하는 공식적인 제도와 레짐(regimes)뿐 아니라 일반인과 제도들이 동의하는 혹은 자신들의 이해관계로 간주하는 비공식적인 관행들도 포함된다.”⁶

이같이 정의할 수 있는 거버넌스 개념은 ‘통치’, ‘관리’, ‘파트너십’, ‘네트워크’ 개념과 차별성을 갖는다. 우선 ‘통치’(government)의 개념은 정부의 위기 혹은 통치능력(governability)의 위기로 인해 중앙집권적 권위의 상실, 공공정책의 효과성과 효율성의 저하가 초래된 상황에서 정부의 변화된 역할을 설명하기에는 더 이상 적합한 용어가 아니며, 정부의 위기 혹은 통치능력의 위기를 극복하기 위한 공공-민간의 파트너십, 네트워크의 중시가 ‘거버넌스’ 개념의 적실성을 증대시킨다. 이러한 측

⁵ B. Guy Peters, 고숙희 외 공역, 『미래의 국정관리』(서울: 법문사, 1998), p. 9 참조.

⁶ Commission on Global Governance, Our Global Neighbor (1995), www.cgg.ch, p. 2.

면에서 거버넌스는 일종의 제도인 통치와 구분되는 하나의 과정으로서 이해되며, 정부가 잘 하지 못하는 일이나 정부가 해서는 안 되는 일에 대해 정부 밖에서 참여한 일련의 제도나 행위자에 주목한다.⁷

둘째, ‘관리’(management)의 개념은 국제자본시장과 세계화의 압력에 의한 국가 능력의 한계로 국가가 경제와 사회를 더 이상 과거와 같이 관리하기 어려운 상황에서 공공영역을 새로운 방식으로 관리하려는 시도에서 주목된다. 그러나 새로운 방식으로서 신공공관리는 기업의 경영관리 기법을 행정에 도입하여 공공정책의 성과에 대한 평가를 바탕으로 한 ‘경쟁’을 관리의 기술로 삼는 반면, 거버넌스는 ‘정책 네트워크’에 수평적으로 참여하는 주요 이해당사자들의 상호의존에 의해 공동의 목표가 달성될 수 있도록 조정하는 기술을 중시한다.⁸

셋째, ‘파트너십’(partnership)의 개념은 거버넌스 시대에 정부가 기업과 NGO들을 정책 파트너로 삼아 국정을 운영하고 국가와 사회 발전을 모색하는 전략을 수립하기 때문에 거버넌스의 중요한 작용원리로서 주목받는다. 실제로 미국과 서구 국가들은 정부의 고유기능으로 여겨졌던 부문, 예컨대 사회복지, 청소년, 환경 등과 관련한 많은 기능들을 시민사회에 위임하거나 이양하는 변화를 추구하여 왔고, 우리의 경우에도 세계화와 지방화 시대를 맞아 중앙 및 지방 정부의 정책을 보조하는 NGO들의 파트너 역할은 계속 확대되고 있는 추세이다.⁹

넷째, 정책행위자들의 파트너십을 지향하는 거버넌스는 행위자들의 자치적 네트워크(network) 형성을 추구한다. 거버넌스 ‘네트워크’는 정부 정책에 대한 영향력 행사뿐만 아니라 정부의 업무를 담당하는 일까지도 내포하고 있다. 정부는 이해당사자들 중 하나이기 때문에 정부가 혼자서 정책을 형성하고 결정하는 것은 거버넌스 네트워크에서는 불가능한 것으로 간주된다. 정치는 더 이상 특정한 구도에서 행해지는

⁷ 주성수, 『공공정책 거버넌스』, pp. 73~74.

⁸ 위의 책, p. 75.

⁹ 위의 책, pp. 77~80.

것이 아닌 공식적 및 비공식적 네트워크로 간주되고, 시민활동가들은 점차 ‘전문가 시민’(expert citizen)으로 변모하게 된다.¹⁰

한편 거버넌스는 참여하는 행위주체들의 수준과 활동 범위에 따라 다양하게 분류되고 있다. 먼저 공간적 지역수준에 따라 거버넌스는 세계화 물결과 함께 국가간 협력과 문제해결을 지향하는 글로벌 거버넌스(global governance), 인접국가간 지역 공동체를 중심으로 또는 그러한 지정학적 한계를 초월하여 현안문제들을 해결하고자 하는 리저널 거버넌스(regional governance), 개별국가 내부에서 새로운 국정운영 방안을 찾기 위한 내셔널 거버넌스(national governance), 지역공동체에서 시민참여와 지역발전을 모색하는 로컬 거버넌스(local governance) 등으로 유형화 된다. 그리고 정치이슈, 경제이슈, 안보이슈 등 정책내용과 관련된 국정운영은 공공정책 거버넌스라는 명칭을 사용하고 있으며, cyberspace라는 가상공간을 통해 형성되는 운영체계는 사이버 거버넌스(cyber governance)로 분류되고 있다.

다차원적 개념인 거버넌스는 실제 다양한 유형으로 작동하고 있다. 일부에서는 거버넌스에 대한 접근시각을 국가중심적 거버넌스, 시장중심적 거버넌스, 시민사회중심 거버넌스 세 가지로 분류하고 있다.¹¹ 이는 거버넌스의 행위주체인 국가-시장-시민사회가 각각의 고유의 논리에 따라 작동하며 개별적인 정책영역과 이슈에 따라 활동 강도를 달리하고 있음을 보여주고 있다.

국가중심적 거버넌스 이론은 기본적으로 국가가 시장과 시민사회를 주도적으로 관리하는 입장에 선다. 신자유주의 성향의 정부는 신공공관리론(new public management)에 입각한 개혁을 추진하며 기업가적 정부의 통치행태를 정착시키려고 한다. 신공공관리의 주요 초점은 시장유인, 분권화, 팀워크, 수평조직, 고객지향적 행정, 혁신 능력 등에 두

¹⁰ 위의 책, pp. 80~82.

¹¹ 김석준, “제1장 거버넌스의 개념과 이론 유형,” 김석준 외 공저, 『거버넌스의 이해』 (서울: 대영문화사, 2002), p. 17.

고 있다. 그리고 민영화, 인력감축, 재정지출의 억제, 책임집행기관의 도입, 규제완화 등을 개혁수단으로 사용하고 있다. 신공공관리론은 정부가 공공활동에 있어 직접 모든 것을 하는 ‘노젓기’식 전통적 관리 방식을 지양하고 정책 방향을 결정하는 ‘방향잡기’(steering)의 주체가 되어야 한다고 강조하고 있다.¹² 신공공관리론에 입각한 정부혁신 방안들은 거버넌스가 지향해 가는 정부의 역할변화 방향을 대체적으로 잘 지적해 주고 있다. 그러나 정부의 ‘방향잡기’를 거버넌스와 동일한 개념으로 사용하고 있는 신공공관리론은 시민사회의 참여와 같은 민주주의 정신을 상대적으로 등한시하고 있다는 비판을 받고 있다. 신공공관리론에서 사용하는 ‘고객지향적인 행정’과 같은 용어들은 시민을 정책결정의 주체로서 간주하지 않고 서비스 공급의 대상으로 간주하고 있기 때문이다.

시장중심적 거버넌스는 가격을 매개로 한 자원 배분, 경쟁 원리, 고객주의 등을 원칙으로 하는 시장주의를 지향한다.¹³ 국가중심적 거버넌스도 시장경제의 논리에 따른 정부행정의 합리성을 추구하고 있지만, 시장주의는 공공 서비스의 생산에서 정부의 결정보다는 가격을 매개로 움직이는 시장의 원리를 더욱 중시한다는 점에서 차이가 있다. 시장논리를 사회 전체의 지도원리로 강조하고 있는 시장중심적 거버넌스는 정부에 대해 국영기업의 민영화 및 기업에 대한 탈규제를 요구한다. 경제·사회영역에 대한 국가간섭의 최소화를 요구하는 시장중심적 거버넌스는 국가가 담당해 왔던 사회복지 활동을 사적 이익을 추구하는 기업이나 민간단체에 이양함으로써 공공영역이 쇠퇴되는 부작용을 초래할 가능성이 있다. 탈냉전 이후 급속히 확산된 경제의 세계화에 비판적인 시민단체들은 시장의 자유 확대는 자본의 자유를 의미할 뿐, 개인과 공동체의 자유를 의미하는 것은 아니라고 비판하고 있다.¹⁴

¹² 정원식, 『공공행정과 정치』 (서울: 형설출판사, 2003), p. 305 참조.

¹³ 김석준, “제1장 거버넌스의 개념과 이론 유형,” p. 42.

¹⁴ 정원식, 『공공정책과 정치』, p. 303 참조.

시민사회 중심적 거버넌스는 정당과 국회를 통해 다양한 이익을 통합·조정하는 기존의 대의민주주의 체제가 더 이상 정치·사회적 문제들을 효과적으로 해결하지 못하고 있다는 인식에서 출발한다.¹⁵ 시민사회 중심적 거버넌스는 사회의 자율적 자기결정과 자율적 관리를 중요시하며, 참여주의와 공동체주의를 기본원리로 제시하고 있다. 공동체주의를 지향하는 시민사회 중심적 거버넌스의 궁극적 이상향은 정부가 없는 거버넌스이다. 그러나 이는 단기적으로 실현 불가능하다는 인식 하에 정부의 정책과정에 시민들의 참여를 강조하고 있다.

1980년대 말에 등장한 거버넌스 개념은 초기에는 국가경영의 효율성과 관련된 행정개혁의 의미를 크게 강조하였지만, 최근에 와서는 사회를 가장 효과적으로 관리하는 방법을 더욱 중시하게 되었다.¹⁶ 즉, 거버넌스 개념에서 행정적 의미의 신공공관리 측면보다 시민들의 참여를 확대하여 직접민주주의를 구현한다는 정치적 의미를 내포하고 있는 네트워크 측면이 더 큰 비중을 차지하게 된 것이다. 신공공관리론은 경쟁을 통한 국정운영의 효율성을 강조하고 있는 반면, 네트워크 이론은 다양한 이해당사자들이 공식적, 비공식적으로 연계되어 공동의 목적을 위해 상호 협력하는 측면을 부각시키고 있다. 공공정책 네트워크 이론은 중앙정부 대 지방자치단체, 정부와 기업 간의 관계, 그리고 정부와 시민사회 간의 관계의 3개 영역에서 네트워크가 형성되고 활성화되는 과정을 주로 설명하고 있다.

새로운 정책과정 거버넌스 이론은 대의민주주의 체제에 대한 강한 불신을 표출하며 정부의 정책결정과정에 NGO들을 중심으로 한 시민사회의 직접적인 참여를 강조하고 있다. 경제협력개발기구(OECD)는 정책과정에서 국민을 파트너로 인식해야 한다고 주장하며, 정책과정에 시민들이 참여하는 것을 ‘바람직한’(good) 거버넌스를 위한 핵심적 요소라고 지적하고 있다.¹⁷ 정책과정을 설계, 집행, 평가의 3단계로 구분

¹⁵ 김석준, “제1장 거버넌스의 개념과 이론 유형,” p. 30 참조.

¹⁶ 주성수, 『글로벌거버넌스와 NGO』 (서울: 아르케, 2000), p. 79.

하고 있는 OECD는 정부가 시민에게 ‘정보 제공’(information)하는 것을 시민참여의 기본 전제로 제시하고 있으며, 정책이슈에 대해 시민과 ‘협의’(consultation)하고, 의제설정 및 정책대안 제시 등 정책결정과정에서 시민들이 정부 관료와 동등한 위상으로 ‘적극 참여’(active participation)할 것을 강조하고 있다.¹⁸

이러한 면에서 정책 거버넌스 이론들은 전통적인 정책과정 이론과 차별성을 갖는다. 전통적인 이론들로는 정치체계(political system) 이론, 집단 이론(group theory), 엘리트 이론(elite theory), 제도주의(institutionalism), 합리적 선택(rational choice) 이론 등이 있다.¹⁹ 반면 새로운 정책과정 이론들로는 상호작용(interaction) 이론, 정책 네트워크(policy network) 이론 그리고 정책 거버넌스 이론 등이 있다. 정책 거버넌스 이론들은 NGO, 일반시민 등 정책의 소비자 시각을 정부, 정치인 등 공급자 시각과 균형을 이루는 분석틀을 제시하고, 따라서 이들 정책 이해당사자들 사이의 상호작용, 타협과 협상, 연대와 네트워크 등을 통한 ‘정책 거버넌스’를 지향한다. 또한 전통적인 이론들이 정부 주도적인 정부 역할(정치체계 이론, 제도주의)이나 자유방임적인 정부 역할(엘리트 이론, 집단 이론)을 강조하는 반면, 정책 거버넌스 이론들은 정부의 NGO들에 대한 지원자 역할을 중시하며 정부가 이들에게 역할을 이양하거나 위임하는 것을 바람직한 것으로 간주한다.²⁰

한편 정책 거버넌스 모델은 한 국가의 정책 특징과 기초를 나타내는 정책스타일(policy style)과 밀접한 관련을 갖는다. ‘다원주의’에 기초하는 국가의 정책스타일과 ‘조합주의’가 강한 국가의 정책스타일은 여러 가지 상이하다. 다원주의와 조합주의 이데올로기는 정책의 결정과

¹⁷ OECD, *Citizens as Partners: Information, Consultation, and Participation* (Paris: OECD, 2001).

¹⁸ *Ibid.*, p. 23.

¹⁹ J. Anderson, *Public Policy-Making*, 4th edition (Holt: Rinehart & Winston, 2000), pp. 17~25.

²⁰ 주성수, 『공공정책 거버넌스』, 3장과 정용덕, 『현대국가의 행정학』(서울: 법문사, 2002), 제4편 2~6장 참조.

집행을 좌우하는 중요한 정책환경 요인이다.²¹ 이들 정책이데올로기는 급변하는 사회문제에 대한 정책과정에서 정당과 이익집단들의 역할 강도와 관련하여 정치적 관행 및 문화의 핵심요소를 이룬다.

다원주의 시각은 사회적 요구를 표출하고 집약하는 역할을 하는 이익집단의 역할을 중시하고, 무엇보다도 권력의 집중을 경계하고 권력의 분산을 정치신념으로 하기 때문에 정부뿐 아니라 일부 단체에 의한 정책과 권력 독점을 비판한다. 정부의 역할은 주로 이들 집단들의 경쟁적인 활동에 필요한 게임의 규칙을 관리하는 공정한 심판자 역할에 집중된다. 그러나 다원주의의 시각은 전통적인 거대 집단들이 정책과정을 주도하는 현실, 즉 집단들 사이의 ‘구조화된 불평등’ 문제 때문에 비판을 받는다. 즉, 정책과정이 선거에서 표를 동원할 수 있거나 방대한 조직과 거대한 자금을 가진 이익집단에 의해 주도되고, 따라서 정책과정이 시민들과 군소 NGO들에게 폐쇄적이며, 기업과 정당, 전문가단체 등 소수 거대 집단들과 관료 및 의원들 사이의 거래와 흥정에 의해 좌우되는 현실에 대한 심각한 비판이 제기된다.

반면 조합주의는 비교적 개방적인 정책과정을 중시하는 다원주의에 비해 폐쇄적인 특징을 지닌다. 조합주의 시각은 정부가 사회 각계를 대표하는 거대 정상조직들(peak organizations)과 긴밀한 정책협의를 통해 정책이 결정되고 결정된 정책에 대해 공동으로 책임을 공유하는 것을 강조한다. 이에 따라 경제계, 노동계, 교육계, 과학계 등을 각각 대표하는 단일 집단들이 정부의 공식적인 정책파트너가 된다. 이들 집단들은 정부의 정책파트너로서 정부 접촉이나 정보 획득의 측면에서 독점적인 위상을 지닌다. 따라서 조합주의 시각은 정부와 이들 집단만의 폐쇄적인 정책과정에서 NGO 등 군소 집단들을 배제하기 때문에 ‘정책 거버넌스’ 모델과는 정반대에 위치해 있다고 볼 수 있다. 다만 조합주의 시각이 다원주의보다 더 ‘정책 거버넌스’를 지향하는 측면이 있

²¹ 정책스타일과 정책이데올로기에 대해서는 주성수, 『공공정책 거버넌스』, 2장 참조.

다면, 그것은 유럽의 전통에서처럼 정치적으로 취약한 노조의 정책참여에 개방적일 때 가능하다.

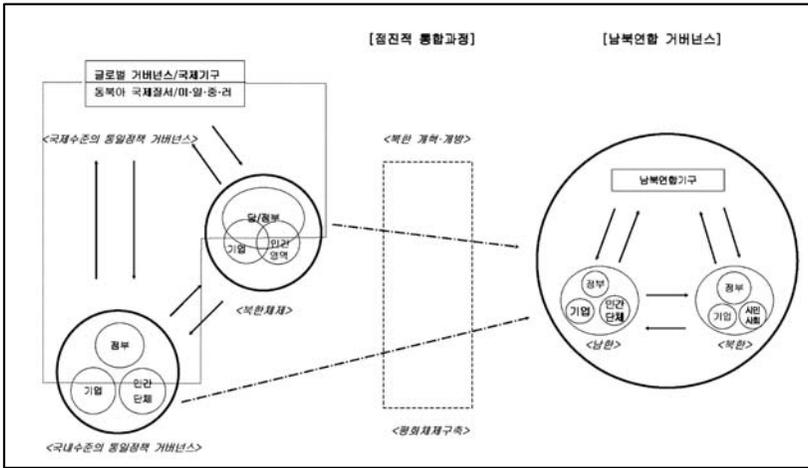
정책 거버넌스는 정책 스타일을 구성하는 특성, 즉 중앙집중화(centralism) 혹은 분권화, 정책자문(consultation), 정책개방(openness), 갈등수준(conflict level), 정책토의(deliberation) 정도에 따라 어떠한 정책 이데올로기적 배경을 가지고 있는지 구분지어 볼 수 있다. 이러한 특성을 지표로 채택하고, 즉 중앙집중화의 정도가 강한지 약한지, 정책자문의 정도가 광범위한지 협소한지, 정책 이해당사자에 대한 정책개방성이 개방적인지 폐쇄적인지, 정책 이해당사자간 갈등수준이 높은지 낮은지, 정책토의 정도가 개방적인지 폐쇄적인지 등으로 나누어 각각의 지표를 정성적(定性的)으로 지수화하면 정책 거버넌스의 수준을 평가할 수 있다.

3. 통일정책 거버넌스 분석틀

우리 정부가 추진하고 있는 통일정책은 남북한 분단상태를 극복하고 평화통일을 지향하는 정책이다. 단기적으로 북한과 접촉을 확대하여 남북관계를 안정적으로 관리하는 것을 의미하며, 중장기적으로는 한반도 평화체제를 정착시키고 남북연합체제를 형성하는 것을 목표로 한다. 통일정책은 궁극적으로 단일정부 수립이라는 목표를 향하여 추진되고 있으며 그 공간적 추진 범위는 국제·지역·국내·지방 등 다수준에 걸쳐 있다. 따라서 통일정책 거버넌스는 남북한이 접촉을 확대하며 평화적 통일을 달성하는 시점까지 한반도 통일문제에 관련된 다양한 국내외 이해당사자들이 수평적으로 연계되어 공동 협력을 모색하는 상호조정체제로 정의할 수 있다. 그러나 북한을 주요 이해당사자로 포함하고 있는 통일정책 거버넌스는 남한이라는 주권국가의 배타적인 능력범위 안에 있는 문제들을 해결하기 위해 결성된 국내 공공정책 거버넌스와는 본질적으로 성격을 달리하고 있다.²²

다차원적인 문제를 다루고 있는 통일정책 거버넌스의 분석틀은 <그림 I-1>에서 보여주는 바와 같이 국제수준의 글로벌 거버넌스와 남북한 국내수준의 행위자(정부·기업·민간단체) 및 남북한이 통합하여 형성되는 남북연합 거버넌스 등으로 구성되어 있다.

<그림 I-1> 통일정책 거버넌스 분석틀



통일문제가 국제화되어 있는 현실을 감안하여 먼저 글로벌 거버넌스와 통일문제의 관계를 논의한다. 글로벌 거버넌스에서는 전 지구적 차원에서 활동하고 있는 유엔, 국제원자력기구(IAEA) 등 국제기구와 인도적 지원·군축·인권·개발 등의 이슈와 관련된 국제 NGO의 역할을

²² 국내 공공정책 거버넌스의 경우 정책의 수혜자가 정책결정과정에 참여하고 있기 때문에 정책결과에 대한 평가가 비교적 단순하다. 즉, 효율성과 민주성이 적절한 균형을 이루게 되면 좋은 거버넌스로 평가할 수 있는 것이다. 하지만 통일정책 거버넌스의 경우 북한이라는 행위자가 동반자이며 적대적인 양면성을 띠고 있기 때문에 통일정책 거버넌스의 효과를 평가하는 문제는 단순하지가 않다. 통일정책 거버넌스에 대한 평가는 국내수준의 이해당사자들의 효율성과 민주성에 대한 평가와 더불어 이들의 행위가 북한 내부에 미치는 효과를 고려하여 최종적인 평가를 내려야 할 것이다.

논의한다. 이와 더불어 동북아시아 차원의 국제정치적 주요 행위자인 미국·중국·일본·러시아의 역할을 검토한다. 이들 국제적 행위주체들이 남북한에 미치는 영향 및 네트워크 형성 문제가 분석의 초점이 된다. 아울러 한반도 문제의 안정적 관리를 위해 다자안보협력체제 구축 가능성을 논의한다.

남북관계 차원에 관련된 통일정책 거버넌스에서는 국가중심적인 시각에서 정부의 주도적인 역할 분석에 우선순위를 둔다. 국정운영 최고 지도자의 통일정책 비전 및 중앙 행정부의 통일정책 추진체계를 검토한다. 그리고 정부의 대북정책에 대한 의회·정당의 반응을 분석한다. 또한 통일정책의 투명성·효율성·책임성 제고를 위한 중앙정부의 혁신 정책 실태를 분석한다. 아울러 중앙정부와 지방자치단체의 협력행태 및 정부 중심으로 형성된 시민사회와의 네트워크 구조를 검토한다.

정부-기업 파트너십에서는 남북경협을 추진하는 과정에서 다양한 기업들이 정부와 협력하는 연계망을 형성해 가는 구도를 분석한다. 또한 기업들이 주도적으로 남북경제 교류·협력을 추진하는 실태를 분석한다. 그리고 아울러 남북경협을 추진하는 기업들 간의 상호연계 및 경쟁관계를 분석한다. 남북경협과정에서 북한측 상대방과 파트너십을 형성하는 문제 및 남북경협이 자율적인 시장원리에 의해 작동할 수 있는가 하는 문제들을 논의한다.

시민사회의 통일정책 참여에서는 시민들의 통일정책에 대한 참여의 의미와 정당성을 살펴보고, 통일환경에 따른 통일정책 변화와 점차 비판적이게 된 시민을 분석한다. 그리고 정치, 사회, 정책 영역 별로 통일과 관련한 시민참여를 살펴보고 시민들의 자치역량 정도에 따른 통일정책의 유형을 분석한다. 또한 통일 NGO들의 활동 현황과 통일정책 거버넌스의 역할을 검토한다. 그리고 OECD의 정책참여 유형에 따라 시민참여 현황을 살펴보고, 마지막으로 시민들과 NGO들의 통일정책 참여의 과제를 논의한다.

남북연합 거버넌스는 통일정책 거버넌스가 추구하는 이상적이고 바

람직한 거버넌스 모형으로서 제시되고 있다. 남북연합 거버넌스에서 남북한이 평화체제를 제도화하여 상호 협력할 수 있는 형태를 모색한다. 북한이 개혁·개방을 실시하며 남한의 행위주체들과 파트너십을 형성하고 네트워크를 구축하여 공동 협력할 수 있는 가능한 형태를 논의한다. 남북연합 거버넌스는 남북한 개별정부가 남북연합기구를 통하여 협력하며 경제·사회·문화 각 분야별 정책공동체를 형성해 가는 과정을 논의하게 될 것이다.

II

글로벌 거버넌스와 통일정책

한반도 통일은 일차적으로 남북한 간에 해결해야 할 민족 내부문제이다. 그러나 대륙세력과 해양세력이 교차하는 지점에 위치하고 있는 한반도의 통일문제는 지정학적인 특성상 국제적인 성격을 띠고 있다. 2차 세계대전 후 미국을 중심으로 한 자유주의 진영과 소련을 중심으로 한 사회주의 진영의 세력대립 과정에서 분열된 한반도는 분단과정에서부터 국제적인 문제로 대두되었다. 그 후 한반도를 둘러싼 미국·중국·일본·러시아 등 주변 4국의 한반도정책과 역학관계의 변화는 한반도의 통일 환경을 결정짓는 중요한 요인으로 작용해 왔다. 탈냉전기에 접어들어 세계적으로 화해·협력의 분위기가 확산되었지만 냉전의 유산을 청산하지 못한 한반도에서는 북한의 핵개발로 인한 위기가 지속되었다. 북핵문제에 직면하여 우리 정부는 미국·일본과 긴밀한 공조체제를 유지하고 중국·러시아의 협조를 받아 그 해결책을 모색해 오고 있다. 한편 유엔 등 국제기구 및 국제 NGO들은 북한의 식량난을 해소하기 위한 대북 인도적 지원을 실시하는 한편, 북한의 인권문제를 개선하기 위한 노력을 전개하고 있다. 이와 같이 한반도 통일문제는 이제 세계화 시대의 다층적이고 다자적인 접근을 추구하는 글로벌 거버넌스의 일환이 되었다.

국제정치영역에서 거버넌스란 어젠다에 따라 다양한 이해당사자들과 정부가 공동으로 의사를 결정하는 메커니즘을 의미한다. 이러한 메커니즘은 국가는 물론 ‘비공식적인 규제 기제’²³까지도 포함한다. 탈냉전기에 들어 글로벌 시민사회와 국제사회의 구성원들 사이의 상호의존성의 증대는 복잡하고 다양화된 국제문제를 해결하는데 있어 다양한 행위자들의 인정과 행위자들 간의 수평적 관계를 설정하게 했고 이러한 상황을 분석하고 문제를 해결하는 데 있어 글로벌 거버넌스는 하나의 메커니즘이 된다. 구체적으로 국제정치에서 거버넌스는 첫째, ‘질서에 의도성을 더한 개념’²⁴으로 정의할 수 있다. 즉, 국제정치적 사안

²³ Graham Evans and Jeffrey Newnham (eds.), *The Penguin Dictionary of International Relations* (New York: Penguin Books, 1998), p. 209.

을 특정한 목표를 위하여 관리하고자 하는 의도를 담고 만들어지는 기제라는 의미를 담고 있으며, 둘째, ‘규칙의 간주관적 체계’²⁵로 정의할 수 있는데, 이는 국제적 현안의 관리방식에 관한 규칙들이 이 게임에 참여하고 있는 대다수의 행위자들에게 ‘받아들여지는’ 규칙이냐의 여부가 거버넌스 성립의 관건이라는 것을 의미한다.

글로벌 거버넌스는 한반도 통일문제의 국제적 다층성, 다자성을 포괄적으로 분석할 수 있는 틀을 제공한다. 위에서 언급한 거버넌스의 의미는 ‘질서에 의도성을 더한 개념’으로 통일정책은 그 목적성이 설정되며, ‘규칙적인 간주관적 체계’의 정의로부터 통일정책 수립의 현실성과 구체성의 평가 기준을 책정할 수 있다. 이와 같이 협력지향적인 목적성과 규칙적인 체계의 의미를 내포하고 있는 글로벌 거버넌스는 한반도 통일문제의 복잡성과 중층성을 국제사회의 흐름 속에서 분석하고 변화된 국제패러다임에서 한반도가 취하여야 할 정책을 설정하는데 도움이 된다. 따라서 여기에서는 글로벌 거버넌스라는 포괄적인 틀에 의거하여 먼저 북핵문제 해결을 위한 국제사회의 협력실태를 검토한 후, 대북 인도적 지원 및 인권문제 등을 둘러싼 국제기구와 NGO들의 협력실태를 논의하고자 한다. 북핵문제를 둘러싼 국제적 협력은 미국·일본·중국·러시아 등 주변 4국의 현실주의적인 대외정책의 기본구도에 비추어 논의하게 될 것이다.

1. 북한 핵문제 해결을 위한 국제협력

1990년대 초 동구 사회주의권 및 소련의 붕괴로 동서진영 간의 냉전 체제는 와해되었다. 현재 국제질서는 세계 유일 초강대국인 미국을 축

²⁴ James N. Rosenau, “Governance, Order and Change in World Politics,” James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempeil (eds.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1993), p. 5.

²⁵ *Ibid.*, pp. 6~7.

으로 러시아·중국·일본·유럽 강대국들이 각기 지역적 영향력을 행사하는 단일-다극체제의 양상을 보이고 있다. 그러나 강대국들은 자국의 이익을 우선시하여 협력과 견제를 반복하고 있고, 지역차원에서는 분쟁이 지속되어 세계 평화와 안정을 위협하고 있다. 특히 유일 초강대국인 미국이 9·11 테러사태 이후 새로운 세계질서를 구축하기 위해 이라크 침공 등 일방적인 군사행동을 전개하는 한편, 냉전시대에 형성되었던 동맹관계를 재편해 감으로써 군사·안보차원의 세계질서는 보다 큰 폭의 유동성을 보이고 있다. 그러나 경제적 차원의 국제관계는 세계무역기구(WTO) 체제를 중심으로 한 세계화의 틀 안에 통합이 가속화되고 있다.

동북아 질서는 1990년대 중반 이후 미·일 대 중·러의 느슨한 대립 구도를 형성하였다. 미국과 일본은 1996년 4월 동북아 지역의 유사시에 대비한 방위협력과 아·태지역의 평화와 안정을 공동으로 도모하기 위한 신안보공동선언을 채택하고 동맹관계를 강화하였다.²⁶ 한편 중국과 러시아는 새로운 세계질서의 형성과정에서 미국의 일방적 독주를 견제하고 일본의 군사적 역할 증대를 저지하기 위해 전략적 동반자 관계를 선언하고 유대를 강화해 오고 있다.

부시 행정부가 출범한 이후 미국은 군사력의 절대적 우위를 확보하기 위해 미사일방어(MD) 체제 구축에 박차를 가하고 있다.²⁷ 아울러 지역 패권국으로 부상하고 있는 중국을 견제하기 위해 일본과의 동맹을 강화하고 있다. 그러나 다른 한편으로는 중국·러시아와의 경제협력을 심화시키며 이들 양국의 세계 경제체제 편입을 지원하고 있다. 일본은 미·일 안보동맹의 기본 틀을 유지하는 것을 전제로 군사력을 증강하며 유엔 안보리상임이사국 진출을 모색하고 있다. 21세기 일본은 경제대국지위에 상응하는 정치·군사대국의 면모를 갖추려 하고 있는

²⁶ 배정호, “탈냉전시대의 미일동맹: 국제사회에서의 일본의 역할 증대,” 김성철 편, 『미일동맹외교』(서울: 세종연구소, 2001), pp. 45~77 참조.

²⁷ 이현경 외, 『미국의 MD체제 추진 실태와 국제사회의 반응: 동북아지역에 미치는 영향을 중심으로』(서울: 통일연구원, 2002) 참조.

것이다. 한편 중국과 러시아는 미국의 패권주의와 일본의 군사대국화를 견제하면서도 자국의 경제발전에 유리한 안정적 주변 환경을 조성하려 하고 있다. 중국과 러시아는 세계질서의 다원화를 위해 전략적 동반자 관계를 강화하면서도 미국의 패권질서에 정면으로 도전할 만한 역량이 결여되어 있다는 점을 현실적으로 인식하고 있으므로 각기 미국·일본·유럽연합(EU) 국가들과 관계개선 및 경제협력을 추구하고 있다. 특히 국제무대에서 강대국에 합당한 지위의 확보와 외교적 자율성 확립을 위해 노력하고 있는 러시아는 미국의 세계전략에 대한 편승과 미국의 패권을 견제하기 위한 세력균형 정책을 반복해 오고 있다.

9·11 테러 이후에는 미·일의 군사동맹 관계가 더욱 강화되자 이를 견제하기 위한 중·러의 안보협력도 강화되고 있다.²⁸ 이와 더불어 영토 문제를 둘러싸고 역내 국가들의 갈등이 표출되고 있다. 그러나 주변 4국은 국익을 위해 양대 축으로 형성된 전략적 대립구도를 강화하면서도 각기 정치·경제적 협력을 증진시키며 동북아시아의 다자간 경제·안보협력 방안을 지속적으로 모색하고 있다. 이와 같이 동북아시아에서는 군비경쟁 및 영토분쟁 가능성 등이 잠재적 갈등요인으로 상존하고 있지만 다른 한편으로는 이를 극복하기 위한 경제·안보협력을 증진시킬 필요성을 절실히 느끼고 있다. 주변 4국은 특히 한반도에서 동북아시아의 안정과 평화를 위협하는 상황이 발생하지 않아야 한다는 공감대를 형성하고 있다.

미국은 북한의 핵개발이 탈냉전 이후 핵확산금지조약(NPT) 체제 강화를 통하여 세계적 핵확산을 방지하고자 하는 미국의 세계전략에 북한이 정면도전하는 것으로 인식하고 있으며, 북한의 핵무장이 동북아 지역의 세력균형을 자국의 이익에 불리한 방향으로 변화시킬 수 있는 가능성을 우려하고 있다. 일본은 북한의 핵보유에 따른 동북아 질서 변화를 우려할 뿐만 아니라 핵무기를 보유한 북한이 자국의 안보에

²⁸ 여인곤 외, 『21세기 미·중·일·러의 한반도 정책과 한국의 대응방안』(서울: 통일연구원, 2003) 참조.

직접적인 위협이 된다고 판단하고 있다. 중국과 러시아 또한 북한의 핵개발이 국내 경제발전을 21세기 국가전략의 최우선 순위에 두고 있는 국익에 유해로운 영향을 미칠 가능성을 우려하고 있다.

1990년대 초 북한의 핵개발 의혹이 제기되자 한국은 미국·일본과 공조체제를 유지하며 중국·러시아의 도움을 받아 북한의 핵개발 포기를 유도하였다. 세계 유일 초강대국인 미국은 핵확산 문제를 탈냉전기 미국 주도의 세계질서 유지에 가장 큰 위협으로 간주하고 있다. 일본은 미국의 핵비확산정책을 적극 지지하며 한국·미국과 긴밀한 공조체제를 유지하였다. 미국·영국·프랑스와 함께 5대 핵보유국인 중국과 러시아는 NPT 유지에 국익을 함께 하고 있다. 특히 양국은 북한의 핵무장이 일본과 한국의 핵무장을 촉발할 것이라는 점을 우려하였다. 따라서 한·미·일과 대북정책에 협조하는 한편, 독자적인 외교채널을 통하여 북한으로 하여금 핵개발 포기를 권유해 왔다.²⁹

주변 4국의 압력 하에 핵개발을 포기한 북한은 미국과 1994년 10월 핵문제 해결을 위한 북·미 기본합의문(제네바합의)을 체결하였다. 그 후 북한은 NPT에 복귀하고, 미국·일본·EU 등 국제사회는 한반도에너지개발기구(KEDO)를 통하여 북한의 경수로 건설을 지원하였다. 한편 국제원자력기구(IAEA)는 제네바합의에 따라 북한의 핵동결 상태를 감시하였다.

2002년 10월 제2차 핵위기가 발생한 이후 남북한과 미·일·중·러가 참여한 6자회담을 통하여 북한의 핵폐기를 요구하고 있다. 6자회담은 2003년 8월 첫 회의가 열린 이래 2004년 6월까지 3차례의 회담이 열렸다.³⁰ 6자회담에서 미국은 북한의 완전한 핵폐기를 요구하였고, 북한은 군사용 핵개발을 동결하지만 평화적 목적의 핵개발은 지속한다는 입장을 표명하였다. 3차 회담 이후 공백이 장기화되자 우리 정부는 정동영

²⁹ 김국신, 『북·미관계와 한·미관계 변화전망』(서울: 민족통일연구원, 1995), pp. 60~68 참조.

³⁰ 이동휘, 『북핵 6자회담의 과제: 다자협상 분석을 바탕으로』(서울: 외교안보연구원, 2005) 참조.

대통령 특사를 파견하여 김정일 국방위원장에게 회담 참가를 촉구하였다. 그리고 대통령 주재의 국가안전보장회의는 7월 12일 ‘중대제안’에 관한 논의를 하고 이를 공식 발표하였다. 그 핵심내용은 6자회담에서 북한이 핵폐기에 합의하면 현재 중단상태인 경수로 건설공사를 종료하는 대신 우리 정부가 송전선로 건설에 즉각 착수해서 3년 내에 북핵 폐기와 함께 독자적으로 200만kw의 전력을 북한에 직접 송전방식으로 제공한다는 것이다.

2005년 7월 26일~8월 7일 북경에서 개최된 제4차 6자회담에서 우리 정부는 대화의 촉진자로서 적극적이고 주도적인 노력을 지속하였다. 그 결과, 2단계 제4차 6자회담 참가국들은 9월 19일 북한 핵 포기, 북·미 관계 정상화, 북한 체제 안전보장, 대북 경제협력 등을 포괄적으로 담은 공동성명을 채택하였다.³¹ 이번 공동성명에서 북한은 모든 핵무기와 핵 프로그램의 포기과 함께 이른 시일 내에 NPT 복귀 및 국제원자력기구(IAEA)의 감독을 수용하며, 미국 등 5개국을 북한 안전보장과 북·미, 북·일 국교정상화, 그리고 에너지·교역·투자 분야의 협력 제공을 약속하였다. 이번 공동성명은 1994년 북·미 제네바 합의와는 달리 동북아 6개국의 다자합의라는 점에서 국제적 구속력이 더 강한 특징을 보이고 있다. 그러나 북한의 NPT 복귀 시점, 핵사찰 방법, 북한의 안전보장 방식, 북·미, 북·일 관계정상화 속도와 조건, 에너지 지원 형식 등에 관해 구체적인 언급을 하지 않음으로써 이에 대한 최종적인 합의에 도달하기까지는 많은 논쟁이 예상된다.

제5차 6자회담 1단계 회의가 2005년 11월 9~11일 개최되었다. 이 회의에서 북한은 미국이 마카오에 있는 「방코 델타 아시아은행」에 대해 취한 북한과의 거래 금지 조치를 해제할 것을 요구하였다.³² 북한은 대

³¹ 조성렬, 『한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: 6자회담 공동성명 이후의 과제』(서울: 통일연구원, 2005)

³² 미국 재무부는 2005년 9월 「방코 델타 아시아 은행」이 북한의 위조달러 유통과 마약 밀매 대금을 비롯한 불법자금 세탁 등에 관여해 왔으며 ‘우선적 돈세탁 우려’ 대상으로 지정했다. 이에 「방코 델타 아시아 은행」은 북한과의 거래를 중단했다. 『한겨레신문』, 2005년 11월 12일 참조.

북 금융제재 조치들이 신뢰조성이라는 공동성명 정신에 어긋난다는 논리를 폈다. 이에 대해 미국은 이는 국제범죄행위에 대한 법 집행 문제로 6자회담 틀 밖의 이슈라고 주장하였다. 그리고 기본적인 신뢰구축을 위해서 북한이 우선적으로 영변원자로 가동을 중단할 것을 촉구하였다. 그러나 북한은 핵동결에 대한 상응조치를 담은 완전한 공동성명 이행계획이 확정되기 전에 핵시설 가동을 중단하지 않겠다는 뜻을 밝혔다. 결국 이번 회담에서 6개국은 의장성명을 통해 공동선언 이행방침을 재확인하였으나, 차기 회의 일정을 잡지 못한 채 휴회에 들어갔다. 한편 북·미 양측은 금융제재 문제를 별도의 채널을 통해 논의하기로 합의했다.

향후 6자회담에서도 북한이 새로운 이슈를 제기하거나 북·미 양측이 불신을 해소하지 못하고 상대방이 먼저 행동할 것을 요구할 경우 협상은 난항을 겪게 될 것이다. 그렇지만 회담 참여국 모두 협상이 완전히 결렬되는 것을 원하지 않는바, '북한의 핵폐기 대 미국의 안전보장'이라는 큰 원칙이 유지되는 한 6자회담은 최종적인 합의를 도출할 때까지 협상을 지속해 나갈 것으로 전망된다.

2006년 2단계 5차 6자회담이 재개되면 공동성명에 합의된 내용을 구체화하기 위한 협상을 보다 체계적으로 논의할 수 있을 것이다. 즉, 북한체제 보장, 북한의 NPT 복귀와 IAEA 사찰 수용, 북한 핵폐기 및 검증, 북·미, 북·일 관계정상화, 한반도 평화포럼 구성 문제 등을 포괄적으로 논의하게 될 것이다. 북한의 안전보장 방식은 6자회담 참여국이 함께 서면으로 보장을 약속하는 형식을 띠게 될 것이다. 북한이 NPT에 복귀하고 IAEA의 사찰을 수용할 경우, 북·미, 북·일 관계개선을 위한 양자간 협상이 진행될 것이다. 한반도 평화 포럼은 1996~1999년 사이에 남북한·미국·중국이 추진해 온 한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담을 재개하는 방식을 택할 가능성이 높다. 한반도 평화체제 구축에 관한 협상이 실질적인 성과를 거두게 되면 북한은 미사일기술통제체제(MTCR), 화학무기금지협약(CWC), 생물무기금지조약(BWC)

등에 가입하게 될 것이다. 이와 더불어 6자회담은 동북아 지역의 다자 안보협력체로 발전되어 갈 것이다.

핵확산금지조약(Nuclear Nonproliferation Treaty: NPT)

NPT는 범세계적 핵확산방지체제의 핵심적 국제협정으로서 1970년 발효되었다. NPT의 주요 내용은 핵 보유국과 비핵국간에 핵무기·핵폭발장치·핵물질의 양도 및 인수를 금지한다는 비핵국의 핵확산 금지의무(제1조 및 제2조) 그리고 IAEA와 안전조치협정 체결 및 사찰을 받는다는 비핵국의 사찰의무(제3조) 등으로 구성되어 있다. NPT는 핵무기를 보유한 미국·영국·프랑스·중국·러시아 5개국에 유리한 불평등 조약이다. 핵 보유국에 대한 핵군축 의무는 강제조항이 아닐 뿐더러 이들에게는 IAEA의 사찰의무도 없다. 그러나 비핵국들은 핵무기를 제조하거나 보유하는 것이 금지됨은 물론 IAEA의 사찰을 받아야 하는 의무를 지게 된다. 2002년 NPT에는 5개 핵보유국을 포함한 187개국이 가입하고 있다. 그러나 핵무기를 보유하고 있는 것으로 추정되는 인도·파키스탄·이스라엘 등이 가입하지 않고 있다.

국제원자력기구(International Atomic Energy Agency: IAEA)

1957년 UN에 의해 설립된 IAEA는 원자력의 평화적 이용을 촉진시키는 한편, 원자력이 군사적 목적으로 전용되지 않도록 억제하는 기능을 수행하고 있다. IAEA는 원자력의 군사적 전용을 방지하기 위해 안전조치체제(Safeguards System)를 운영하고 있다. 1997년 IAEA의 강화된 안전조치체제(Strengthened Safeguards System: SSS)는 핵물질을 직접 취급하지 않는 핵연료 주기관련 연구개발 사업에 대한 정보제공 및 추가 접근, 환경시료 채취 지역의 확대 등을 포함하고 있어서 미신고 핵시설의 파악이 보다 용이하게 되었다.

IAEA가 실시하는 사찰은 일반사찰(routine inspection), 임시사찰(ad hoc inspection), 특별사찰(challenge inspection)의 3가지로 분류된다. 일반사찰은 안전조치협정에 따른 정기적 사찰을 말한다. 임시사찰은 안전조치협정의 체결에 따라 당사국이 핵물질에 관한 최초 보고서를 제출하면 이에 대한 정보를 검증하거나 최초 보고일자 이후에 발생한 상황의 변화를 검증하기 위해 이루어진다. 특별사찰은 돌발적인 사고로 인해 핵물질의 손실이 발생한 경우 및 일반사찰에 의한 정보와 당사국이 제공한 정보가 충분하지 못한 경우에 실시될 수 있다. 회원국이 IAEA의 사찰을 거부하거나 안전조치협정을 이행하지 않을 경우, IAEA 사무총장은 이를 이사회에 보고하고, 이사회는 제재여부에 대한 결의안을 채택하여 유엔총회 및 안전보장이사회에 보고한다.

화학무기금지협약(Chemical Weapons Convention: CWC)

1997년 4월 29일 발효된 CWC는 화학무기의 개발·생산·보유·이전·비축 및 사용을 전면적으로 금지하고 있다. 그리고 협약발효 이후 10년 이내인 2007년 까지 지구상에 있는 모든 화학무기를 폐기시키는 것을 목표로 설정하였다. 협약에 가입한 국가는 30일 이내에 협약에 규정된 내용을 화학무기금지기구(OPCW)에 신고한 후 현장사찰을 수용해야 한다. CWC는 OPCW에 모든 회원국에 대한 정기사찰은 물론 강제사찰도 집행할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 참여국의 협약준수 여부에 관하여 의혹이 제기되는 경우, OPCW는 사찰 통고 후 12시간 내에 현장을 점검할 수 있다. 강제사찰의 경우, 신고 또는 미신고 시설의 구별 없으며 피사찰국의 동의를 구할 필요도 없다. CWC는 현존하는 군축 협약 중에서 가장 강력한 검증체제를 갖춘 것으로 평가되고 있다. CWC에는 2002년 2월 현재 144개국이 가입하였다. 북한·이라크·시리아 등은 가입하지 않았다.

생물무기금지협약(Biological Weapons Convention: BWC)

1975년 3월 26일에 발효된 BWC는 생물학 작용제 및 독소의 개발·생산·비축·획득을 금지하고 있으며, 협약 발효 9개월 이내에 보유 병원균, 독소, 장비 및 운송수단의 폐기 또는 평화적 목적으로의 전환을 규정하고 있다. BWC는 검증체제를 갖추지 못해 군축협약으로서의 한계를 보이고 있다. 1999년 9월 BWC 특별총회는 2001년 제5차 BWC 평가회의 전까지 검증의정서를 채택하기로 합의하고, 이를 위해 특별그룹(Adhoc group)회의를 개최해왔다. BWC에는 2002년 3월 현재 145개국이 가입하고 있다. 남한과 북한은 각각 1987년 6월, 1987년 3월에 가입하였다.

미사일기술통제체제(Missile Technology Control Regime: MTCR)

MTCR은 1987년 미국·프랑스 등 선진 7개국이 사거리 300km, 탄두 중량 500kg 이상의 미사일 및 관련 부품·기술의 국가간 이전과 최종 사용에 대하여 일정한 통제를 가하는 지침을 채택함으로써 출범하였다. MTCR은 공식적인 국제조약이 아니며 아무런 법적 구속력이 없다. 미사일 부품·기술에 대한 이전 통제 및 불이행에 대한 제재조치는 각 회원국의 국내법에 의존하고 있다. 그러나 미국은 미사일 확산에 대한 자국의 정책을 국제적인 수준으로 제도화하여 회원국들의 권익을 보호하는 한편, 비회원국들에 대해서는 MTCR 통제지침을 따르도록 외교적 압력을 가하고 있다. 2002년 1월 현재 MTCR 회원국은 33개국이며, 중국·이스라엘·루마니아 등은 MTCR 통제지침에 따르겠다는 뜻을 밝힌 바 있다.

2. 국제사회의 대북 인도적 지원

1995년 홍수는 북한의 구조적인 식량부족을 더욱 악화시켰다. 이에 1995년 8월 23일 북한 유엔대표부(뉴욕)는 당시 유엔인도지원국(UNDHA)에 긴급구호 요청을 하였고, 이밖에 세계보건기구(WHO)에 의료진 파견과 유엔아동기금(UNICEF)에 미화 5만 달러 상당의 콩을 원조해 줄 것을 요청하였다. UNDHA는 북한의 요청을 접수하고, 8월 29일에서 9월 9일까지 유엔재해평가·긴급조정팀(UNDAC)을 수해지역에 파견하게 되었다. 이를 통하여 평양주재 유엔개발계획(UNDP)의 도움을 받아 WHO, UNICEF, 유엔식량농업기구(FAO)의 전문가들이 공동으로 참여하여 북한의 식량난과 배급 상황에 대해 처음으로 조사를 실시하게 되었다.

UNDHA³³는 공동조사결과를 바탕으로 1995년 9월 12일 대북 지원 관련 유엔기구 공동명의로 인도적인 대북 지원을 위한 모금을 국제사회에 호소하였다. 이를 계기로 국제기구의 대북 인도적 지원이 시작되었다. 그 후 국제사회의 대북 인도적 지원이 장기화되면서, 초기의 단순한 긴급구호성 식량지원에서 농업·산림복구, 축산지원, 보건·의료지원 등 개발구호로 전환되었다. 아직 식량지원이 대북 인도적 지원의 대부분을 차지하고 있으나, 개발구호의 증가와 함께 지원사업이 다양화되고 있다. 지원주체도 유엔기구, 비정부기구, 개별국가 등으로 참여 범위가 넓으며, 지원범위도 식량지원, 농업·산림복구, 축산지원, 보건·의료지원 등으로 확산되었다.

³³ 1997년 유엔인도지원국(UNDHA, UN Department of Humanitarian Assistance)이 유엔인도지원조정국(UNOCHA, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)으로 개편되었다.

가. 유엔기구의 대북 지원

유엔인도지원조정국(UNOCHA)은 1996년부터 유엔기구간 대북 통합지원호소(UN Consolidated Inter-Agency Appeal for DPRK)를 발표하고, 유엔기구들의 대북 지원사업을 조정하여 왔다.

<표 II-1> 1995~2004년 유엔기구간 통합 대북 인도적 지원 종합현황³⁴
(금액 단위 : 미화 만 달러)

| 연도 | 목표액 | 지원액 | 지원/목표 |
|------------------------------|----------------|------------------|--------------|
| 유엔 합동 호소 (1995.9~1996.6) | 2,032 | 927 | 45.6% |
| 1차 통합 호소 (1996.7~1997.3) | 4,363 | 3,439 | 78.8% |
| 2차 통합 호소 (1997.4~1997.12) | 1억 8,439 | 1억 5,838 | 85.9% |
| 3차 통합 호소 (1998.1~1998.12) | 3억 8,324 | 2억 1,587 | 56.3% |
| 4차 통합 호소 (1999.1~1999.12) | 2억 9,208 | 1억 8,989 | 65.0% |
| 5차 통합 호소 (2000.1~2000.12) | 1억 9,747 | 1억 5,310 | 77.5% |
| 6차 통합 호소 (2001.1~2001.12) | 3억 8,398 | 2억 4,837 | 64.7% |
| 7차 통합호소 (2002.1~2002.12) | 2억 4,684 | 2억 1,979 | 89.0% |
| 9차 통합호소 (2003.1~2003.12) | 2억 2,937 | 1억 3,310 | 58.0% |
| 10차 통합호소 (2004.1~2004.10) | 2억 878 | 1억 2,124 | 58.1% |
| 합 계 | 23억 640 | 14억 8,221 | 64.3% |

출처 : 유엔인도지원조정국(www.reliefweb.int) 자료

³⁴ 1995년 9월 12일 유엔합동호소의 영어 명칭은 “Joint UN Appeal issued on 12 September 1995”이고, 1996년부터 시작된 유엔 통합 호소는 “UN Consolidated Inter-Agency Appeal for Humanitarian Assistance to the Democratic People’s Republic of Korea (DPRK)”이다.

대북 인도적 지원에는 UNOCHA의 조정과 함께 세계식량계획(WFP), UNDP, FAO, UNICEF, WHO, 국제농업개발기금(IFAD), 유엔인구기금(UNFPA) 등이 참여하였다.

WFP는 1995년 11월 4일 4명의 긴급구호팀을 북한에 파견하면서 유엔기구간 대북 통합지원 활동을 주도하게 되었다. 그리고 1995년 이래 국제사회의 북한에 대한 긴급 식량지원의 주요 창구역할을 담당하여 왔으며, 대북 지원은 세계식량계획의 최대규모 식량지원사업으로 추진되어 왔다.³⁵ WFP는 1995년 미화 900만 달러 수준의 사업규모로 단순히 수해지역 농가지원에 치중하였으나, 시간이 경과하고 위기상황이 완화될 기미가 보이지 않자 북한 당국과의 논의를 거쳐 북한의 여러 지역으로 사업을 확대하였다. 1998년에는 모든 접근허용지역으로 지원을 확대하고, 7세 미만 어린이, 입원환자, 유치원, 고아원 등 지원에 치중하였으며, 1999년 구호사업은 취약계층에 대한 식량지원과 함께 취로사업(FFW)³⁶으로 확대되었다. 대규모 식량지원은 기관급식을 대상으로 이루어졌으며, 이는 대부분 취약계층 대상으로 추적과 감시가 용이하기 때문이다. 또한 WFP는 북한 농업복구와 식량증산을 위하여 이모작 사업을 지원하였다.

UNDP와 FAO는 북한의 식량안보를 증진시키기 위한 개발사업을 실시하였다. UNDP는 1996년부터 매년 미화 200만 달러를 농업구호와 복구계획 프로그램(Agricultural Relief and Rehabilitation Programme, ARRP) 방식으로 수해 피해 농경지 복구, 제방 건설, 수로와 하천개발 사업에 사용하여 왔다. UNDP는 고비용이 소요되는 식량지원을 지속 가능한 농업생산성 복구사업으로 대체하고자 목표하고 있다. 식량구입을 위하여 소요되는 외화는 장기적으로 공산물 수출을 통하여 조달되

³⁵ 2001년 아프간 사태로 현재는 아프가니스탄이 WFP 식량지원의 최대 수혜국이다.

³⁶ 노동력에 대한 식량지원(취로사업, Food For Work) 사업이다. 초기에는 북한 당국이 취로사업(FFW)을 꺼려하기도 하였으나, 만성 식량부족 지역에 대한 식량공급 기회를 제공하는 동시에 수로, 도로, 사회경제 하부구조의 재건 필요에 기여함에 따라 북한이 수용하게 되었다.

어야 하나, 중단기적으로 북한의 수입능력은 사회주의권 무역체계의 붕괴와 다국적 금융기구 용자 제약 등 산업과 수출분야의 부진으로 제한되어 있다는 점에서, 북한은 1999~2004년 농업재건계획을 실행하기 위하여 국제사회의 지원을 요청한 바 있다.³⁷ UNDP는 매년 미화 160~200만 달러를 모금하여 대북 지원사업을 하였다.

UNICEF는 식량지원이 대북 지원의 최우선 사안이기는 하나 장기적인 보건사업과 의료인 교육훈련 실시 등 위기에 대한 총체적 접근 필요성을 강조하고 있다. 영양실조 어린이를 위한 고단백 분유 제공 등 긴급보조식량 지원과 의료인 교육, 병원과 의료기관에 대한 물품지원 등을 연계하여 실시하고 있다. UNICEF는 평양에 모니터링(monitoring)을 위한 사무소를 1995년 개설하여 홍역 예방접종 캠페인과 설사예방 등 5세 이하 아동대상 사업을 적극 추진하여 왔다. 평양에 상주하는 조정관은 구호물품 인수와 식량배급 과정을 직접 확인하고 예방접종 캠페인에 참가하였다.

WHO는 1995년 수해 이후 북한지역의 보건상황에 대한 조사를 실시하고 인도 뉴델리 사무소를 통하여 일본의 기부금 미화 12만 달러와 자체 보조금 미화 10만 달러 등을 대북 긴급의료지원을 위하여 사용하였다. WHO 보건의료정책과 관행에 대하여 북한 당국과 국제기구에 기술적 자문, 북한 보건성과 국제보건분야 사이의 연계를 위한 조정자 역할, 북한의 당면한 보건문제 관련 지원과 기술자문을 하고 있다.

IFAD는 차관지원 방식으로 북한을 지원하여 왔다. 이는 ‘농산물과 가축복원사업’으로 비료, 종자와 농약 공급, 양잠업 지원을 비롯한 협동농장의 개별가구에 대한 용자를 통하여 가축 사육을 지원하고 여성 세대주에 대한 특별지원을 포함하고 있다. IFAD는 이러한 지원을 통하여 개별가구에 인센티브와 개인 소득분에 대한 자유로운 처분 등을 통한 사회경제적 체제 변화를 염두에 두고 있다.³⁸

³⁷ 이금순, 『대북 인도적 지원 개선 방안』(서울 : 통일연구원, 2000), pp. 39~40 참조.

나. 비정부기구(NGO)의 대북 지원

유엔기구의 대북 지원과 달리 수많은 국제 NGO들의 대북 인도적 지원에 대한 통합된 자료는 없다. 대북 지원사업 수도 많고 그 성격도 매우 다양하다. NGO들의 경우 유엔기구보다 먼저 대북 지원을 실시하여 왔으나, 초기에는 북한에 상주하는 것이 불가능하여 지원 절차에 대한 조정이 외부에서 이루어지고 대북 지원량에 대한 산정이 현장에서 이루어지지 못하는 어려움을 겪었다. 또한 수혜 대상자 선정이 북한 당국에 의해 이루어지며, 모니터링이 안내방문에 의해 이루어지는 등 지원의 효율성이 문제시되었다. 하지만 시간이 경과되면서 NGO들의 북한 상주가 허용되고 모니터링 영역의 확대와 북한 당국과의 협력관계 향상으로 주요 NGO들은 전문성과 효율성을 지니게 되었다.

국제적십자사연맹(IFRC)은 유엔기구와 별도로 대북 지원을 실시하고 있다. IFRC는 1995년 북한 수해지역에 대한 식량과 주거시설 복구 지원 등 수재민에 대한 긴급구호에 치중하였다. 이후 지원이 장기화되면서 보건부문과 재난대비 역량 구축 지원으로 사업방향을 전환하였다. 그래서 1997년 IFRC와 북한적십자회는 식량원조를 줄이는 대신 평안북도와 자강도 지역 21개 지역 의료 서비스의 질과 양을 향상시키는 데 중점을 두기로 합의하였다. 1999년에는 의료지원 지속과 지역단위 구급사업의 확대, 북한 당국의 재난관리와 대응 프로그램을 포함한 북한적십자회의 역량 형성을 지원하였다.³⁹ IFRC는 1995~2004년 미화 7,104만 달러를 대북 인도적 사업에 지원하였다. 대북 지원 기간별 실적은 다음과 같다.

³⁸ 위의 책, p. 43에서 재인용.

³⁹ 위의 책, p. 44 참조.

<표 II-2> 1995~2004년 국제적십자사연맹의 대북 지원 실적
(단위 : 미화 만 달러)

| 구 분 | 목표(만달러) | 실적(만달러) | 실적률(%) |
|---------------------|---------|---------|--------|
| 1차(1995.10-1996.6) | 415 | 349 | 84.1 |
| 2차(1996.4-1996.10) | 574 | 443 | 77.2 |
| 3차(1996.11-1997.6) | 1,080 | 756 | 70.0 |
| 3차 추가(1997.7-11) | 1,733 | 1,403 | 81.0 |
| 4차(1997.12-1998.11) | 1,400 | 826 | 59.0 |
| 5차(1999.1-12) | 900 | 420 | 46.7 |
| 6차(2000.1-12) | 619 | 301 | 48.6 |
| 7차(2001.1-12) | 696 | 383 | 55.0 |
| 8차(2002.1-12) | 753 | 820 | 108.9 |
| 9차(2003.1-12) | 920 | 886 | 96.3 |
| 10차(2004.1-6) | 1,071 | 517 | 54.9 |
| 총 계 | 10,161 | 7,104 | 69.9 |

출처 : 통일부 홈페이지(www.unikorea.go.kr).

국제 까리따스⁴⁰는 1993년부터 조선유네스코민족위원회와 국가교육위원회의 관계자들과 비공식 관계를 유지하고 있었다. 그러다가 1995년 북한이 국제사회에 인도적 지원을 요청하자, 바로 대북 지원사업을 시작하여 그 해 11월에 국제 까리따스의 첫 지원분인 1,400톤의 쌀이 북한에 도착하였다. 이후 지속적으로 대북 식량지원을 하면서, 동시에 농업과 의료 개발구호사업 등을 지원하고 있다. 2001년 9월 국제 까리따스의 대북 지원사업(1995~2001) 평가 국제회의에서, 스미스(Hazel Smith) 박사⁴¹는 국제 까리따스의 대북 인도적 지원이 지속성, 헌신성,

⁴⁰ 국제 까리따스는 가톨릭 교회의 구호·개발 국제기구로 198개 나라·지역에서 활동하고 있는 154개 회원기구 까리따스의 협의체이며 까리따스의 사업을 국제차원에서 협의, 총괄 조정한다.

목적 달성, 체계적인 사업능력 측면에서 탁월하며 다른 기구들에게 모범사례가 된다고 평가하였다. 대북 지원사업은 기간과 규모 면에서 국제 까리따스의 최대사업이다. 국제 까리따스는 정치적 이유로 국제적으로 소외된 북한 주민들을 돕는 것에 큰 의미를 두고 있다. 특히 154개 회원기구 까리따스의 협력과 교황청의 지원으로 북한 주민들에게 연대의 표시를 보낼 수 있음을 크게 여기고 있다. 또한 대북 지원에 있어 국제 까리따스는 다른 개신교 구호단체 그리고 유엔기구들과의 긴밀한 협력 안에서 전문성을 충분히 발휘하고 있다.

국경없는 의사회(Médecins Sans Frontières, MSF)는 북한 당국의 공식 지원요청을 받아 1995년 10~12월 약 3개월 동안 북한 수해지역에 구호단을 파견하여 의료구호활동을 실시하였다. 1996년 10월 10명으로 구성된 의료·지원요원을 북한에 파견하고 의약품 61톤과 의료 기기를 전달하는 등 대북 활동을 시작하였으나, 북한의 체류연장 불허로 1997년 초 철수하였다. 1997년 7월 의사 3명과 의료지원요원 3명을 재파견하여, 평안남북도, 함경북도, 강원도 북부지역에서 의료지원활동을 재개한 바 있다. 이후 16개월 동안 약품보급사업, 교육훈련, 병원 치료식 공급소, 의료체계 지원 등의 활동을 지속하였다. 그러나 소속 의료진이 북한 당국의 통제로 주민에 대한 적절한 지원이 불가능하다며 1998년 10월 1일 북한에서 철수하였다.

옥스팜(Oxfam)은 1997년 8월 북한을 방문하여 현장조사를 실시하고 북한 당국에게 3개 지역에 대한 식수, 위생, 공중보건, 영양 등에 관한 포괄적인 구호계획을 제시하였다. 이후 UNICEF와 공동으로 3개 도시 지역 식수 소독사업을 실시하였다. 1998년 8~9월에는 제한적으로 우물물 수질검사를 실시하였다. 그리고 옥스팜은 북한 큰물피해대책위원회의 협조 하에 평양시와 황해남도, 황해북도, 평안남도 등에서 수인성 질병 발병률을 줄이기 위하여 식수와 위생사업을 추진하였다. 그러나

⁴¹ Hazel Smith박사는 북한전문가로 Warwick 대학교 교수이다. 유엔기구와 비정부기구의 대북 지원사업평가와 자문을 여러 차례 수행하였다.

옥스팜은 위생개선사업 자체가 북한 보건개선에 기여하는 정도에 대한 평가를 하는데 어려움이 있고, 모금이 종료되면서 1999년 12월 사업을 중단하고 북한에서 철수하였다.⁴²

ACT(Action by Churches Together)는 세계 개신교 교회와 구호관련 교회단체들의 연합체로 루터교세계연맹(LWF)과 세계교회협의회(WCC)를 주축으로 연합하여 구호지원을 호소하며 집행기능보다는 총괄조정을 맡고 있다. 360여 개의 교회연합체로 북한에 자체조사단을 여러 차례 파견하였으며, 실태조사 보고서를 바탕으로 대북 지원호소문을 발표하여 왔다. 또한 북한 큰물피해대책위원회와의 직접교섭을 통하여 구호물자를 전달하여 왔다.

ADRA(Adventist Development and Relief Agency)는 1999년 북한 당국의 초청으로 북한에 상주 사무소를 개설하여 본격적인 대북 지원 사업을 수행하고 있다. 평양에 태양열판 생산공장을 설립하여 고아원과 병원에 태양열 시설을 지원하고 있다. 이 사업에서 북한 기술자와의 협력이 이루어지고 있다. 그밖에 대북 지원사업으로 난방연료용 석탄, 아동용 겨울의류, 양어장 사업, 식량 등을 지원하여 왔다.

Concern Worldwide는 1968년 설립된 아일랜드 기반의 NGO로 저개발국의 구호개발사업을 지원하고 있다. 1997년부터 대북 지원과 북한 상주를 하였다. Children's Aid Direct (CAD)는 1990년 설립된 영국의 NGO로 아동지원을 목적으로 삼고 있다. 대북 지원은 1996년부터 하고 있다.

스위스 Campus für Christus⁴³는 1973년 설립된 자선기구이며 민간 후원금으로 운영되고 있다. 대북 지원은 1995년 쌀 원조로 시작되었고, 이후 가축사업 등을 지원하여 왔다. Cooperazione e Sviluppo(CESVI)는 1985년 이탈리아에서 설립되어 저개발국의 구호개발을 지원하여 왔

⁴² 이금순, 『대북 인도적 지원 개선 방안』(서울 : 통일연구원, 2000) p. 46, p. 70 참조.

⁴³ Campus für Christus는 영어로 Campus Crusade for Christ (CCC)이며, CCC는 1951년 미국에서 처음 설립되었다.

다. 1997년부터 북한에 상주하면서 주로 보건 및 영양식품 관련 대북 지원을 하고 있다. CESVI의 대북 지원사업은 EU의 지원을 받고 있다. 1962년 독일에서 설립된 Deutsche Welthungerhilfe/German Agro Action(GAA)는 1997년 평양 사무소를 개설하여 대북 지원을 시작하였고, 주로 식량안보와 농업복구를 지원하여 왔다. 벨기에 Handicap International⁴⁴은 1986년 설립되었으며, 2001년 3월 함흥지역 장애 어린이 정형외과 수술, 의료장비, 재활용품, 재활치료 지원을 시작하여 약 2,000명의 장애인 재활을 도왔다. 2002년에는 미화 57만 달러를 모금하여 장애인 약 7,500명에게 정형외과 수술과 재활치료 등을 지원할 계획이다. 사업은 「조선불구자지원협회」⁴⁵와의 협력 속에서 수행되고 있으며, EU 인도지원국의 재정지원을 받아 왔다. Komitee Cap Anamur/German Emergency Doctors는 1975년 독일에서 설립된 NGO이며 민간 후원금으로 운영되고 있다. 1998년 대북 지원을 시작하였으며, 주로 의료지원을 하여 왔다. Triangle - Generation Humanitaire는 프랑스에 기반을 두고 1994년 설립된 기구이다. 2000년 2월부터 북한에 상주하면서, 농업복구를 지원하여 왔다. Triangle의 대북 지원사업은 EU의 지원을 받고 있다.

WFP의 북한 사무소 틀 속에서 운영되는 식량원조연락기구(Food Aid Liaison Unit: FALU)는 북한에 상주하지 않으면서 대북 지원사업을 수행하고 있는 NGO들을 지원하기 위하여 1997년 5월 NGO들에 의하여 설립되었다. FALU의 설립과 초기 운영에는 ACT, ADRA, 국제까리따스, Canadian Foodgrains Bank(CFGB), Mercy Corps International (MCI), World Vision International(WVI) 모두 6개 NGO가 참여하였다가, 이후 ADRA와 MCI가 빠져 지금은 4개 NGO가 FALU를 운영하

⁴⁴ Handicap International은 1982년 설립된 비정부기구로 장애인 지원을 목적으로 하고 있다.

⁴⁵ 북한 장애인 지원단체로 1998년 7월에 창설되었다. 북한에서는 장애인을 공식적으로 ‘불구자’라고 부르며, “영구히 또는 장기적으로 직업노동능력을 상실했거나 그것으로 인해 육체적·정신적으로 제한을 받으며 사는 사람들”로 정의한다.

고 있다. FALU 운영비는 참여 NGO들이 모두 부담하고 있다. FALU는 북한 당국과 WFP 사이의 북한 내 구호활동 양해각서에 예속되며, 북한 외무성 소속기관인 큰물피해대책위원회를 통하여 대북 지원을 하고 있다. FALU 요원들은 참여 NGO들에 의하여 임명되나, 유엔 직원지위를 갖고 WFP의 규정과 절차에 따라 활동한다. 이처럼 FALU는 유엔기구와 NGO의 독특한 혼합체 조직 성격으로 운영되고 있다. FALU의 활동은 초기에 식량지원에 한정되었으나 점차 NGO에 적합한 총체적 지원, 식량안보, 보건·의료지원 등으로 확대되었다. FALU는 복잡한 심의절차를 거칠 필요가 없기 때문에 상황변화에 적절히 대응하여 새로운 지원방안을 실험하는 계기로 활용되고 있다.

다. 개별국가의 대북 인도적 지원

개별 국가들의 북한에 대한 지원은 국제기구·비정부기구에 대한 재정지원 등 여러 경로를 통해 이루어지기 때문에 정확한 현황을 파악하기는 쉽지 않다. 개별국의 대북지원은 최근 몇 년간 가장 적은 지원기록(1998년 7,943만 달러 → 1999년 1억 5,100만 달러 → 2000년 26만 달러)하였다가 2001년부터 서서히 증가하는 추세에 있었다. 그러나 2003년의 경우 다시 감소하였다. 이는 북핵 문제, 분배의 투명성 문제 등이 감소의 요인으로 작용하였기 때문이다. 주요 개별국가의 대북 지원 현황을 보면 다음과 같다.

먼저 중국은 북한에 대해 식량, 비료, 에너지를 무상으로 지원해 왔다. 1997년 중국은 북한에 대하여 밀가루나 옥수수 가루 등 176,905톤의 식량을 무상으로 원조하였다. 1998년에는 쌀 24,500톤, 대두 28,229톤 등 총 117,269톤, 2001년에는 대두 14,000톤, 2002년에는 대두 15,000톤을 북한에 무상으로 지원하였다. 중국은 식량 이외에도 1998년 10월 북한에 80,000톤의 원유를 무상으로 원조하기로 약속하고 59,500톤은 1998년에 지원하고 나머지는 1999년 초에 지원하였다. 중국은 1998년에 20,000톤의 질소비료를 북한에 무상으로 지원한 바 있다.⁴⁶ 베트남

도 최근 몇 년 사이 북한의 식량난을 덜어주기 위하여 쌀을 무상지원하고 있다. 베트남은 2002년 6월 미화 1억 달러 어치에 달하는 쌀 5천 톤을 북한에 제공하였다.⁴⁷

EU는 지난 6년 동안 인도지원사무국(ECHO)을 통해 북한에 5,000만 유로 이상을 지원하였다. 2002년에는 비정부기구를 통해 유엔합동호소에 동참한 것 이외에 북한에 123,785톤의 비료를 지원하는 등 1,950만 유로를 지원하였다. EU는 1995년부터 2003년 사이 2.91억 유로 상당의 대북 인도적 지원을 실시하였으며, 2004년에도 3,291만 달러를 지원하였다. 스위스는 1995년 이후 상당량의 식량과 종자, 비료 등을 북한에 제공하였으며 1998년부터 냉동소고기를 보내고 있다. 이 외에도 옥수수 교배종과 씨감자 생산을 위한 기술지원을 실시하고, 병원, 인민학교, 유치원의 난방과 동절기 의류 등을 지원하여 왔다. 스위스 정부의 대북 지원은 대외원조기구인 스위스 개발협력청을 통하여 이루어지고 있다. 스위스 정부는 1997년 평양에 재난구호단(Disaster Relief Unit)의 상주 사무소를 개설하였다.

일본은 2002년 다자간 협력 및 양자간 협력 차원에서 북한에 식량을 전혀 지원하지 않았지만 그 전까지만 해도 양자간 협력 차원에서 북한에 상당한 양의 식량을 지원해 왔다. 2001년만 하더라도 일본은 북한에 대해 320,000톤의 식량을 지원함으로써 WFP가 북한에 제공하는 식량원조의 절반 가량을 부담하였으나 2002년에는 지원을 완전히 중단해 버렸다. 일본은 북·일 양국의 관계정상화가 이루어질 때까지 북한에 대한 식량원조를 중단할 것이라고 밝힌 바 있었다. 그러나 2003년에 쌀 50만 톤을 전달했다고 하며,⁴⁸ 2004년 5월 22일 제2차 북·일 정상회

⁴⁶ 중국의 경우 정확한 통계는 나와 있지 않으나, 원유를 포함 매년 약 2~3억 달러 상당의 무상지원을 하고 있는 것으로 알려지고 있다. 또한 북한 연료수입의 70~90%와 곡물수입의 30%인 4.7억 달러 상당을 매년 지원하고 있다는 통계도 있다.

⁴⁷ 통일부, 『주간국제동향』, 제234호 (2002. 6. 23~2002. 6. 29).

⁴⁸ 2003년 11월 7일 일본 니가타현 NGO 인도지원연락회 관계자들이 북한을 방문해 쌀 50만 톤을 전달했다고 인터넷 『조선신보』가 11월 20일 보

담을 통해 WFP와 UNICEF를 통해 식량 25만 톤과 미화 1,000만 달러 상당의 의료품 지원을 약속하였다. 2004년 10월 4천660만 달러를 지원하였다.

제네바합의 이후 미국은 대북 식량지원을 점진적으로 증가시켰다. 클린턴 행정부는 1999년 695,194톤의 식량을 제공한 바 있다. 부시 행정부가 출범한 이후 미국은 대북 강경책을 주장하였지만 식량지원은 지속하였다. 2001년 WFP를 통하여 350,000톤의 식량을 북한에 제공하였으며 2002년에는 207,000톤을 지원하였다.⁴⁹ 하지만 미국의 대북지원은 2002년 10월 북한이 우라늄 농축방식으로 핵무기를 개발하고 있다는 문제가 제기되면서 급격히 감소하여 2003년에는 40,200톤의 식량을 지원하였다. 그러나 미국은 6자회담의 성공적 개최를 위해 2004년에는 전년도보다 많은 110,000톤의 식량을 제공하였다. 부시 행정부는 현재 북한이 핵 프로그램 해체에 착수할 경우 즉각 대규모 대북 지원을 실시할 것임을 언급하고 있다.

도해서 대내외적으로 주목을 끌었다. 『연합뉴스』, 2003년 11월 20일.

⁴⁹ Mark E. Manyin, *U.S. Assistance to North Korea*, CRS Report for Congress (Updated April 26, 2005).

<표 II-3> 2004년도 국가별 대북 인도적 지원 실적

| 지원국가 | 지원액(달러) | 총지원액중 비중(%) |
|------|-------------|-------------|
| 한국 | 66,036,134 | 27.98 |
| 일본 | 46,598,015 | 19.74 |
| 유럽연합 | 32,909,099 | 13.94 |
| 개인 | 19,712,735 | 8.35 |
| 미국 | 19,044,524 | 8.07 |
| 스웨덴 | 10,549,805 | 4.47 |
| 독일 | 8,070,661 | 3.42 |
| 호주 | 5,841,273 | 2.47 |
| 캐나다 | 5,417,067 | 2.29 |
| 이탈리아 | 4,542,945 | 1.92 |
| 노르웨이 | 4,221,846 | 1.79 |
| 아일랜드 | 2,919,735 | 1.24 |
| 유엔기구 | 1,926,317 | 0.82 |
| 영국 | 1,846,447 | 0.78 |
| 덴마크 | 1,819,596 | 0.77 |
| 기타 | 4,592,958 | 1.95 |
| 합계 | 236,049,157 | 100.00 |

출처: www.reliefweb.int(UNOCHA, Financial Tracking System Database, 18 October, 2004).

3. 국제사회와 북한경제협력

북한의 대외경제활동은 북핵문제로 인한 대미관계의 긴장 지속으로 인해 중·러·EU 및 동남아 국가를 중심으로 전개되어 왔다. 중국과는 김정일 국방위원장의 중국방문을 계기로 양국 간 교역확대 등 경제교류협력이 적극 추진되었다. 중국은 대북 무상원조 제공과 중국기업의 대북협력을 적극 지원할 것임을 표명하는 등 양국 간 경제무역관계 강

화를 강조해 왔고 특히, 2005년 들어 중국기업 투자시찰단의 연이은 방북 및 대북투자설명회·상담회 등의 개최를 통해 북한시장 진출을 위한 사전 실태조사를 적극 추진하고 있다.⁵⁰ 또한 중국정부가 무상제공하는 「대안친선유리공장」이 2005년 7월 1일 착공되어 공사가 진행 중에 있으며,⁵¹ 과학원 대표단(2월), 금속기계공업성 대표단(3월), 경제무역 대표단(12월) 등의 중국방문과 중국의 경제무역대표단(7월), 중국 국가해양국 대표단(10월) 등이 북한을 방문하는 등 주요 경제대표단 교류가 활발히 전개되고 있다. 중국은 북한의 핵문제가 해결되어 북한 지역에 대한 투자가 본격적으로 추진될 경우, 변경 지역을 중심으로 지역적인 경쟁관계에 직면하게 될 가능성을 고려하여 최근 ‘동북 3성 진흥 전략’을 통해 이 지역의 개발에 의욕을 보이고 있다.

러시아와 북한은 2000년 2월 「북·러 우호협력조약」 체결 및 3차례에 걸친 정상회담 개최를 통해 양국간 정치·외교관계 정상화 노력을 지속해 왔으며 2002년에는 김정일 위원장의 방러에 이어 고위급 인사들의 교환이 활발하게 추진되어 왔다.⁵² 이 과정에서 한반도 철도(KTR)와 시베리아 철도(TSR) 연결사업 등 다양한 경제협력 방안이 논의되었다.⁵³ 이 밖에도 러시아 극동·시베리아 지역과의 에너지·임업·북한노동력 송출 등 경제 각 분야에서도 협력을 도모하고 있다. 제6차 북·러 임업공동위원회에서는 2003년 말 만료되는 임업협력협정 기한을 5년 연장기로 합의하였으며, 북한과 러시아 연해주정부간 경제협력의정서를 체결하였다.

⁵⁰ 북건성 투자시찰단(9월·11월) 및 사천성 투자시찰단(11월) 방북, 심양시 ‘대북투자설명회’ 개최(6월), 온주시 ‘대북투자설명회’ 개최(7월), 중국 18개 기업의 평양국제상품전시회 참가 등.

⁵¹ 평남 대안군에 건설중인 대안친선유리공장은 건평 4만 7,600여 평, 연 생산능력 640만 톤의 규모이다.

⁵² 2004년 북한 임업성 대표단(4월), 철도성 대표단(4월), 과학원 대표단(6월) 등이 러시아를 방문하였으며, 러시아 외무장관(7월), 러시아 임업대표단(11월)이 방북했다.

⁵³ 2004년 남·북·러 철도전문가회의(4월) 및 북·러 국경철도위원회(7월) 개최를 통해 북한철도 현대화사업 등이 논의 되었다.

북·일 관계는 북핵문제 및 일본인 납치자 문제에 따른 북·일 관계의 악화 지속으로 대북경제제재 논의가 높아지는 가운데 교역 및 경제협력 침체가 지속되고 있으며, 일본은 개정 외환 관리법, 특정선박 입항 금지법 등을 제정하여 대북경제압박조치를 계속적으로 강화하고 있다. 다만, 북·일 정상회담을 통해 북한은 일본으로부터 식량 25만 톤과 1천만 달러 상당의 의약품 지원을 약속받고 있다. 장기적으로 북·일 관계가 정상화되고 일본의 수교자금이 북한에 투입되면, 그 과정에서 일본 기업과 금융기관의 대북 채권이 해소되고 개발 협력사업에 대한 일본 기업들의 참여가 확대될 것이다. 그러나 현 시점에서 일본은 북한과의 경제협문에 매우 조심스럽게 접근하고 있다.

북한은 고립 탈피를 위하여 EU 등 유럽국가와 정부·의회 고위급 인사와의 상호교류를 통해 유럽 서방국가와의 협력관계 강화를 적극 도모하고 있다. 이에 따라, EU 의회대표단과, 체코 외무차관, 폴란드 외무차관, EU 트로이카 대표단 등이 북한 방문을 통해 친선관계 강화 및 경제협력 확대방안을 논의하였고 북한은 궁석웅 외무성부상 일행의 영국방문, 최고인민회의 대표단의 폴란드·불가리아 방문 등을 통해 산업 시설 시찰·시장경제 학습 및 경제협력 확대방안을 모색하였다. 또한 북한은 동남아시아 및 아프리카와의 교류협력에도 역점을 두고 각종 경제협정을 체결하는 등 교류협력 확대를 적극 모색하고 있다. 구체적으로 북한은 북·나이지리아 경제공동위원회를 개최하여 천연자원 도입 문제 등 양국간 경제협력 방안을 논의하였으며, 무역 등 경제협력 확대에 대비하여 북한 무역은행과 베트남 중앙은행 사이에 무역결제업무협정을 체결하였다. 또한 북한 무역대표단은 말레이시아·태국을 방문, 양국의 주요 산업시설을 시찰하고, 식량도입 및 야자유 추가도입 문제 등을 논의하였다. 쿠바와는 제23차 경제·과학기술협의회위원회를 평양에서 개최, 「제23차 경제·과학기술협의회 의정서」, 「2005년 상품교류에 관한 의정서」 및 「2004~2008년 가격제정 및 설정원칙 의정서」를 체결하였고, 12월에는 몽골대통령 일행이 방북을 통해, 북·몽골간 「무

역협정』과 「경제무역 및 과학기술협의위원회 창설협정」을 체결하고 양국간 경제·과학분야 협력강화를 위한 제도적 장치를 마련하였다. 북한은 7·1 경제조치 이후 자본주의 국가들과의 경제교류를 담당할 전문인력 확보와 함께, 향후 본격적인 개혁·개방 추진에 대비, 이를 뒷받침할 실무 전문인력을 양성하기 위해, 중국·베트남 등 체제전환 국가를 포함, EU 등 서방 선진국가를 중심으로 선진과학 기술도입 및 시장경제 관련 연수를 꾸준히 추진하고 있으며, 국제전시회 개최, 상품판매센터 개설, 무역상담회 개최 등을 통해 무역확대 및 투자유치를 적극 모색하고 있다.⁵⁴

그 외에 동북아 지역 다자간경제협력을 통하여 추진되는 사업으로는 UNDP가 주관하는 두만강 지역개발 사업이 있다. 1991년 몽골에서 개최된 동북아 개발관련 회의에 참가한 한국, 북한, 중국, 러시아, 몽골 등 5개국은 두만강 지역 개발을 UNDP의 동북아 지역사업 중 최우선 협력사업으로 추진하기로 합의하였다.⁵⁵ 그러나 접경 3국의 이해 대립으로 난항을 겪다가 1995년 이후 정부간 회의 및 세미나 개최, 연구와 조사 등을 통해 회원국간 관련사업을 협의 조정하고 관련제도를 개선하는 사업을 추진하고 있다. 현재 주요 사업의 추진 실적 저조로 UNDP의 재정지원이 축소되어 전반적으로 사업이 위축되고 있으나 도로, 철도 등의 인프라 구축건설 사업에 대한 중국과 러시아의 관심이 사업에 힘을 싣고 있다.

한편, 1990년대 들어 역내 경제협력이 급속하게 증가하면서 동북아 통합철도망 구축의 필요성이 제기되었고 현재 동북아에서 7개의 국제 철도망이 운영되고 있다.⁵⁶ 동북아 철도협력사업과 관련하여 가장 활

⁵⁴ 평양국제상품전람회 개최, 전국수출상품전시회 개최, 북·중 상품판매센터 개설, 해외동포 경제인 대상 평양 무역상담회(평양-옥타) 개최, 평양에 무역정보안내소 개설 등.

⁵⁵ 두만강유역개발사업은 1990년 7월 「하와이 동서문화센터」와 「중국길림성 과학기술위원회 아태연구소」가 장춘에서 공동으로 개최한 ‘제1차 동북아 경제기술발전학술회의’에서 동북아 지역 개발방안의 일환으로 처음으로 공식 제기되었다.

발하게 움직이고 있는 국제기구는 UN의 아시아 태평양 경제사회이사회(ESCAP)이다. ESCAP는 역내철도에 관한 정부간 협정을 추진하고 있으며,⁵⁷ 한반도를 거쳐 유럽까지 철도를 이용해 컨테이너를 수송하는 사업을 추진하고 있다.⁵⁸ 2004년 6월 15일 ESCAP 관계자는 북한을 방문하여 이 사업에의 북측의 참여의사를 확인하였다.

에너지 협력과 관련하여 추진되고 있는 사업은 에너지 자원을 공동으로 개발 이용하는 사업과 에너지 협력체를 구성하는 사업으로 구분할 수 있다. 이를 위한 노력으로 2003년 4월에는 블라디보스톡에서 남북한, 러시아, 몽골의 정부대표가 모여 ‘동북아 에너지 협력을 위한 고위당국자 회의’를 개최하고 합의문을 도출하였다.⁵⁹ 이와 같은 에너지 협력은 북한의 에너지난을 해소하는 문제와 직결되어 있으므로 역내 에너지 협력 사업에 북한의 참여를 유도함으로써 북한과 주변국의 관계개선에 기여하고 북한의 변화를 촉진시키는 대안이 될 수 있다. 현재 구체적으로 거론되고 있는 사업으로는 천연가스 파이프라인의 북한 경유, 러시아 에너지 개발사업에의 북한 참여, 동북아 전력계통 연계사업의 북한 경유 등이 있다.

⁵⁶ TKR(한반도 횡단철도), TSR(시베리아 횡단철도), TCR(중국횡단철도), TMGR(몽골횡단철도), TMR(만주횡단철도).

⁵⁷ 2004년 11월 27개국이 참가한 가운데 협정 안 초안이 작성되었으며 2006년 3차 교통장관회의에서 서명할 예정인데, 이 회의에 북한도 철도청과 외무성 관계자가 참석하였다.

⁵⁸ 이 사업은 2003년 11월 몽골 울란바토르에서 중국이 천진까지 시범운송을 실시한 이후 중국 연운강에서 카자흐스탄 알미티(2004. 6), 러시아 보스토치니에서 폴란드 마르세위체(2004. 7) 구간의 시범운송을 성공적으로 추진하였다.

⁵⁹ 블라디보스톡 공동발표문의 주요 합의사항은 동북아 에너지 협력 실무협의회 회의를 정기적으로 개최하며, 부속기구로서 전력망 연계, 화석연료 교역 및 에너지 정책 분야에 대한 실무그룹 설치를 통하여 에너지 협력을 증진시키기로 한 것이다.

4. 북한인권문제와 국제사회

인권의 사각지대로 알려져 왔던 북한의 인권문제에 관심이 모이게 된 것은 경제난·식량난으로 인한 인도적 차원의 대북지원이 국제적 이슈로 부각되면서부터이다. 유엔은 인권소위원회에서 1997년에 이어 1998년에도 대북 인권결의문을 채택하였고, 2003년 총회에서 유엔 결의안 통과이후 2005년 현재까지 북한인권문제를 심각하게 다루고 있다. 특히 1996년도 이후 수년에 걸쳐 악화되고 있는 경제난·식량난은 북한주민의 기본적인 생존권을 위협하고 있으며, 정치범수용소 문제, 납북자, 급증하고 있는 북한이탈주민의 인권보호문제는 심각한 현안이다. 이러한 북한인권문제들은 비단 남북한 간의 문제가 아니라, 동아시아 지역, 전 세계적 차원에서 해결되어야 할 문제로 인식되었고, 그러한 면에서 국제적인 다각적 노력이 있어 왔다.

가. UN과 북한 인권문제

북한은 1981년 「경제적·사회적·문화적 제권리에 관한 국제규약」(A규약)과 「시민적·정치적 제권리에 관한 국제규약」(B규약)에 가입하였고, 1990년에는 아동권리협약에 가입하는 등 국제인권레짐과 양자 및 다자적 인권포럼에 선별적으로 참여하여 왔다. 1997년 유엔인권소위원회가 대북결의안을 채택하고 북한에게 정기보고서 제출을 강력히 요구하자, 북한은 B규약 탈퇴를 선언하면서 강력히 반발하였다. 이에 대해 유엔인권이사회가 북한에게 탈퇴불가를 통보하면서 북한과 유엔인권기구들과의 불편한 관계가 드러나게 되었다. 이후 북한당국은 국가보고서 미 제출과 같은 의무 불이행이 초래할 국제적 고립과 인도적 지원의 중단과 같은 정치적 불이익을 고려하여 2000년 3월 16일 만에 B규약 제2차 보고서, 2002년 5월 10년 이상 지체하던 A규약 제2차 정기보고서, 2002년 5월 아동의 권리협약 제2차 보고서를 제출하였다. 그

러나 이와 같은 진보는 다시, 2004년 2월 4일 북한당국이 유엔인권고등판무관실(UNHCHR)에 제59차 유엔인권위원회가 채택한 대북인권결의안을 반대한다는 입장을 전달함으로써 후퇴하였다. 이에 따라 국제사회는 북한이 2003년 동 결의한 내용을 이행할 의사가 없다고 평가하게 되었고,⁶⁰ 이는 북한당국이 수차례에 걸쳐 유엔인권위원회를 통한 주제별 특별보고관의 방북을 허용하지 않은 것과 동일한 맥락에서 이해되었다. 즉 2003년 5월과 9월에 유엔 식량권 특별보고관이 북한 방문 허용을 요청하였으며, 2002년 10월 의사표현의 자유를 위한 권리증진 특별보고관, 2002년 7월 종교적 관용 특별보고관 등의 방북 요청이 있었으나, 북한당국은 회답하지 않았다.

나. 유럽연합(EU)과 북한인권문제

EU는 1995년 5월부터 전반적으로 제3세계 국가들과 양자간 교역이나 협력협정을 체결할 때 인권에 관한 조항들을 포함시켜 왔다. 따라서 EU 국가들이 북한과의 수교문제를 논의하는 과정에서 북한의 인권문제를 주요 의제로 부각시킬 수밖에 없었다.⁶¹ 남북정상회담 이후 서울에서 개최된 제3차 ASEM 회의에서 우리 정부가 대북수교를 적극 권유함으로써 EU 국가들의 수교논의가 본격적으로 이루어지게 되었다. 이러한 과정에서 영국과 독일은 대북수교를 서둘렀고, 이에 대해 프랑스는 대북정책 공조를 주장하였다. 이와 같이 회원국간 입장의 차이를 보이자 EU는 2000년 11월 20일 대북 행동지침(EU Lines of Action Towards North Korea)을 채택하여, EU와 회원국들이 대북 관계 개선 시에 특별히 고려해야 할 사항들을 명시하였다. 즉 인권상황

⁶⁰ United Nations, Economic and Social Council, Commission on Human Rights (E/CN.4/2004/31) 17 February 2004, Situation of Human Rights in the DPRK: Noted by the secretariat. <www.unhchr.ch>.

⁶¹ 허만호, “2003 유엔 북한인권결의의 채택과정 및 내용분석,” 북한 시민연합 주최, 『제22회 북한동포의 생명과 인권 학술토론회』 발표 논문, 2003. 5. 26.

의 개선, 특히 유엔인권협약의 준수, 북한 일반주민들의 외부지원에 대한 접근, NGO들이 만족할 만한 조건 하에서 활동할 수 있는 가능성을 고려해야 하며, 대북정책은 북한의 입장에 대한 평가에 기초해야 한다는 것이다.

EU는 인권회담(2001. 6. 11~12) 및 EU 인권세미나(2001. 6. 13) 등으로 북한과의 인권대화를 성사시킨 바 있으며, 2002년 6월에는 북한과 인권문제의 지속적 협의에 동의하였다. EU는 북한을 인권대화에 이끌어냈다는 데에 의의를 부여하였으나, 일련의 인권대화 결과에 대해서는 부정적이었다. 특히 프랑스는 북한의 핵, 미사일 등 대량살상무기의 해결, 남북한관계의 실질적인 진전과 함께 외국 NGO에 대한 제약 철폐와 북한 정치범수용소의 개방 등 인권문제를 대북 수교조건으로 제시하며, 북한에 대해 여러 차례 인권 관련 질의서를 보냈으나 답변을 받지 못한 것으로 보인다. 따라서 프랑스는 북한의 인권문제에 대한 각별한 관심을 보이고 있으며, 자국 NGO들의 활동을 통해 탈북자문제 등 북한인권문제를 접근하고 있다. EU는 북한과의 외교관계 개선을 통해 교류를 증대하면서 북한의 변화를 유도하고자 하였다. 또한 미국의 일방주의에 대한 견제 역할에 관심을 갖고, 핵문제로 악화된 북·미관계를 감안하여 한반도에서 평화의 중재자로서 역할을 확대하고자 하였다. 그러나 북한 핵문제가 악화되고 기타의 국제적인 관심사안이 제기되면서, EU도 핵문제와 인권문제에 대한 상당한 진전이 없이는 인도적 지원을 포함한 북한과의 교류가 제약될 수밖에 없다는 입장을 갖게 되었고 이는 북한의 반발을 초래하고 있다.

다. 미국과 북한인권문제

미국은 국무부 인권보고서와 국제종교자유위원회(USCIRF)⁶² 국제

⁶² 미국 국제종교자유위원회는 1998년 제정된 국제종교자유법에 따라 설립된 독립적인 미 정부기구로 2000년 이후 해마다 미 국무부를 통해 연례 보고서를 발간하고 있다.

종교자유보고서를 통해 각국의 인권침해사항을 평가하면서, 미국의 외교정책 집행에 중요한 자료로 활용하여 왔다. 미 국무부 인권보고서에 따르면, 북한은 노동당 일당지배 하의 독재국가로 최고통치자에 대한 개인숭배가 지속되고 있으며, 국가안보를 위해 군과 보안기구들이 작동하고 있어 이들에 의한 인권침해가 심각하며, 농업정책의 실패와 1995~1997년의 흉작으로 인한 식량난으로 전체 인구의 10%인 약 100만~200만 명이 기아 및 관련 질병으로 사망한 것으로 추측, 수만 명의 북한 주민들이 북한을 탈출하였던 것으로 평가하고 있다. 이러한 평가 하에 미 국무부의 민주주의·인권·노동 담당 부차관보는 “북한은 세계에서 가장 폭압적이고 소름끼치는 체제 중 하나이며 최대 규모의 감옥 체제”라고 혹평하고, “이와 같은 상황을 어떻게 개선할지 예견하기가 어렵다”면서 한국, 일본, 중국의 공조가 필요하다고 강조하고 있다. 한편 미국 의회는 청문회를 통해 북한인권문제에 대한 미국 내 여론을 제고하고 필요한 입법 조치를 강구하고자 노력하여 왔다. 상원 공화당 정책위 의장인 존 카일(Jon Kyl) 의원 등 4명은 2003년 1월 외교위원회에 북한 김정일 정권에 대한 지원 중단, 탈북자 지원 및 미국 망명 허용을 내용으로 하는 법안을 제출하였고, 민간단체도 북한인권문제와 관련하여 적극적으로 활동하고 있다. 방위포럼재단은 북한에 대한 인도적 지원 지속, 탈북자들의 난민지위 획득, 미국 망명 허용 및 탈북자 수용소 건립 문제 등에 관심을 가지고 있으며 한국 정부가 북한인권 문제에 보다 많은 관심을 가질 것 등을 요구하여 왔다. 이 단체는 북한의 정치범수용소를 나치나 구소련 수용소와 같은 비인도적인 인권 침해의 실례로 간주하여, 북한인권을 최악의 상황으로 규정하고 있다. 또한 CBS, ABC 등 미국의 주요 매체를 통해 북한의 인권 실태를 소개하고, 황장엽 등 탈북자들의 의회 증언을 주선하는 등 적극적인 인권 활동을 전개하여 왔다. 또한 미국의 대표적인 여성 로비단체인 『미국을 걱정하는 여성』(CWA)은 북한의 고위공직자 및 과학자들의 탈북을 지원하는 Safe Harbor 프로젝트회의를 개최하였다. 2003년 6월 26일 허드슨 연

구소와 디펜스포럼, 미국을 걱정하는 여성들 등 13개 종교·인권단체들은 북한의 인권 및 민주주의의 향상을 목표로 북한자유연합(North Korea Freedom Coalition: NKFC)을 결성하고, 미국 내 북한인권에 대한 관심을 제고하기 위해 다양한 활동을 전개하고 있다. 미 북한인권위원회는 한국이나 일본 기업이 북한에서 생산하는 상품이 일종의 ‘노예 노동’에 의한 것으로 간주해 미국 수입금지 운동을 전개하여 왔으며, 상업용 위성사진과 탈북자 증언 등을 통해 정치범수용소를 분석한 보고서를 발간하였다.⁶³

이와 같이 북한인권문제에 관심을 갖고 있는 미국의 의회 및 비정부 기구들은 연대하여 2003년 7월 16일 북한인권회의를 개최했고,⁶⁴ 북한 인권 관련 법안을 마련하고자 노력하여 왔다. 2002년부터 추진된 북한 인권 관련 법안은 2003년 상·하원에서 북한자유화법안(North Korean Freedom Act)으로 가시화되었으며, 2004년에는 북한인권법안(North Korean Human Rights Act)이 제정, 통과되었다.

북한 인권문제의 개선을 위한 UN, EU, 미국의 노력은 근본적으로, 인권인식의 차이에서 비롯되는 문제와 정부적 차원의 실질적 정책으로의 실행 시 비용에서 한계점이 있다. 인권인식의 차이는 문화적, 정치적 특수성을 기반으로 서구 기준의 인권 레짐에 동조할 수 없다는 것인데, 지식기반 이론의 설명과 같이 레짐의 형성이 상향식으로 인권 규범에 대한 지역적 합의에 의해 이루어질 때 그 구속력을 가질 수 있게 된다. 즉, 동아시아라는 지역적 특수성을 충분히 고려하면서 강대국의 이익과 권력을 배제한 형태의 인권레짐이 형성된다면 권위적인 북한 정권이라고 할지라도 인권에 대해 동아시아적 기준이 형성된 상태에서는 더 이상 인권 탄압을 정당화할 명목이 없어지게 된다. 이러한 차

⁶³ Hawk David, *The Hidden Gulag: Exposing North Korea's Prison Camp: Prisoner's Testimonies and Satellite Photographs* (Washington, D.C.: U.S. Committee for Human Rights in North Korea, 2003).

⁶⁴ NED, DFF, US Committee on Human Rights in N.K가 공동으로 개최한 학술회의는 “Gulag, Famine, and Refugees: The Urgent Human Rights Crisis in North Korea”를 주제로 하였다.

원에서 지역인권레짐 형성은 궁극적이며 효율적인 방안이 될 수 있다. 그러나 동북아 지역의 각 주권국가들의 인권 상황의 상이함, 역내 긴장관계로 인하여 북한인권문제 해결에 있어 구체적인 지역적 협력 노력은 이루어지지 않고 있는 실정이다.

5. 국제수준의 통일정책 네트워크 평가

국제수준의 통일정책 거버넌스를 행위 주체를 중심으로 분류하면, Track I, II, III로 분류할 수 있다. Track I 접근은 정부간의 협력을 의미하고, Track II는 학계나 준공무원들을 통한 비공식적 외교, 마지막으로 Track III 접근은 비정부기구들의 외교적 노력을 의미한다.

Track I에는 북·미 양자회담, 6자회담, ASEAN+3, ARF, APEC 등 정부 차원의 회담이 포함된다. 북한의 핵개발 및 대량살상무기 문제들에 대한 논의는 주로 Track I 접근을 통하여 이루어지고 있다. 그러나 군사·안보 사안 이외의 문제에 대해서는 Track I을 통합 접근법의 실효성이 높지 않다. 즉, 정부차원의 협상은 국익과 국내정치적인 요인들을 우선적으로 고려하고 있는바, 대북 경제협력과 대북 인도적 지원 문제 등을 지속적으로 추진하기 어렵다. 특히 인권문제에 있어 이 접근은 각 국가들 간의 주권문제와 공통 인권레짐 형성의 문제에 있어 자유롭지 않기 때문에 실질적인 논의에 있어 정부 간 차원 논의는 그 실효성이 극히 제한되어 있다.

Track II 접근은 전통적인 정부 대표나 외교관에 의한 것이 아니라 학계나 준공무원 등에 의한 정책토론과 연구를 통한 비공식적 외교이다. 한반도 통일문제에 있어 기업의 접근 역시 이 차원에서 다루어질 수 있다. 경제 및 인권영역에 있어 이 접근은 상당한 효과를 거두고 있다. 일례로 동아시아 지역적 차원에서 아·태안보협력이사회(Council for Security Cooperation in the Asia Pacific: CSCAP)는 아시아 태평양 지역에 환경문제, 경제불균형, 인권문제 등에 관련하여 소위 포괄적

안보에 대한 개념을 제시했으며, 또 동아시아비전그룹(East Asia Vision Group: EAVG)은 1999년 2년 프로젝트로 형성되어 각국에서 2명씩 비정부 대표를 선정하여 지역협력에 대한 비전 보고서(vision report)를 작성하여 2001년 ASEAN+3의 정상회담에 제출한 바 있다. 이 보고서는 경제, 정치, 안보영역뿐만 아니라 환경, 사회, 문화, 교육 영역에 이르기까지 광범위한 지역협력에 대한 내용을 포함하고 있다. 결과적으로 이러한 노력은 동아시아 지역의 통합의 청사진을 제시하였으며 특히 인권문제에 있어 북한 인권을 구체적으로 거론함으로써 동아시아 지역의 인권레짐 형성과 북한인권문제의 연결고리를 형성하였다. 한편 경제영역에 있어 북한지역의 개방 및 현대의 관광사업 진출은 통일의 밑거름이 될 것이 분명하다. 그러나 이 접근은 다양한 영역을 복합적으로 다룰 수 있다는 점에서 긍정적이거나, 청사진 제시 외 구체적 실행에 있어서는 현실성이 저하된다.

마지막으로 NGO들 중심의 Track III 접근 방식은 소위 아래로부터의 풀뿌리 관심을 끌어 낼 수 있는 접근으로서 국제기구들과도 공동작업의 유연성과 문제해결에 있어 효율적 접근이 용이하다. 이 접근은 이미 북한인권문제 영역에 있어 그 실효성이 드러났으며, 통일문제의 가장 큰 걸림돌인 이념과 체제의 상이를 근본적으로 해결할 수 있는 대안으로 작용할 수 있다. 한반도 통일정책은 이러한 각각의 접근의 장단을 직시하고 다양한 주체들 간의 네트워크의 활용과 비용과 효율에 있어 현실적 계산을 바탕으로 한 통합적 접근방법이 되어야 한다.

III

통일정책 비전과 정부혁신

1. 대북포용정책과 평화변영정책

가. 국민의 정부의 대북 포용정책

김대중 대통령은 1998년 2월 25일 취임사에서 북한의 무력도발 불허용, 흡수통일 배제, 화해와 협력 적극 추진 등의 대북정책 3원칙을 천명하였다.⁶⁵ 안보를 튼튼히 하는 가운데 화해·협력을 추진하여 남북관계를 개선시킨다는 목표를 설정한 김 대통령은 대북포용정책을 ‘햇볕정책’이라고 칭하였다. 햇볕정책은 봉쇄나 압력보다 대북 지원과 교류·협력을 적극적으로 확대하여 북한의 개혁·개방을 유도하는 것을 상징적으로 표현한 것으로서 분리(separability)원칙에 입각하여 대북정책을 추진한다는 논리적 특징을 내포하고 있다. 분리원칙이란 정치영역과 경제영역, 민간차원과 정부차원의 교류·협력, 대북정책의 단기적 목표와 장기적 목표를 각기 분리하여 가능한 부분부터 추진함으로써 대북 접촉을 극대화한다는 것이다.⁶⁶

대북포용정책의 실질적인 수단은 정경분리원칙에 입각한 교류·협력 활성화정책이다. 정경분리정책은 남한에 흡수통일되는 것을 두려워하여 남북대화를 기피하는 북한측에 당국간 대화를 강요하기보다는 민간차원의 접촉 확대를 통해 북한이 당국간 대화에 나올 수밖에 없는 주변여건을 조성해 나가는 우회전략이다. 이러한 의미를 지니고 있는 정경분리정책은 남북 협상과정에서 정치·군사적 사안과 교류·협력을 연계시키지 않고, 대북 경제활동에 대한 정부의 규제를 완화하여, 민간이 창의력을 발휘하여 남북 교류·협력을 자율적으로 추진하는 것으로 정의될 수 있다.⁶⁷ 정경분리정책에 따라 기업은 정치적 상황논리에 제약

⁶⁵ 통일부, 『국민의 정부 대북정책 해설자료』(서울: 통일부, 1998. 4) 참조.

⁶⁶ 대북포용정책의 이론적 기반에 관해서는 양성철 의원이 자세히 설명하고 있다. Sung Chul Yang, “Kim Dae-jung Government’s Policy toward North Korea: Theoretical Underpinning and Policy Directions.” *Korea and World Affairs*, Vol. 23, No. 2 (Summer, 1999), pp. 177~189.

⁶⁷ 『중앙일보』, 1998년 6월 29일.

받지 않고 경제논리에 입각하여 자율적으로 남북경협을 추진하며, 사회·종교단체들은 인도적 차원의 대북지원을 실시하며 각기 특성에 따라 학술·종교·스포츠·예술 등 각 분야에서 대북 접촉을 확대하게 된다. 남북관계에서 정경분리정책은 정부·기업·시민사회가 각기 대북사업을 자율적으로 전개하게 함으로써 통일정책 거버넌스가 실질적으로 작용하게 되는 기반이 되고 있다.

국민의 정부는 대북포용정책을 실시하여 남북관계 개선에 많은 성과를 거두었다. 2000년 6월 13~15일 평양에서 분단 이후 최초로 남북한 정상회담을 개최한 후 남북관계는 적대적 공존에서 협력적 공존으로 전환할 수 있는 기반을 마련하였다. 김대중 정부 5년 동안 9차례의 남북장관급회담 및 각종 경제회담을 개최하여 금강산 육로관광, 경의선 및 동해선 철도 연결, 개성공단 착공 등 남북의 여러 현안을 전향적으로 해결했다. 그리고 1차례의 남북국방장관 회담도 개최하고, 남북 군사실무회담을 통하여 경의선 철도·도로 연결과 관련된 군사적 보장 합의서를 타결하는 등 한반도의 군사적 긴장완화에 기여하였다. 아울러 이산가족 교류가 활발히 전개되어 정상회담 전 15년간의 이산가족 교류와 비교할 때 상봉 12배, 생사확인 24배의 증가율을 보였다.

대북포용정책을 추진한 국민의 정부의 남북협상은 남북대화의 정례화, 남북교류협력의 본격 추진, 남북간 인도적 문제해결 노력, 평화와 화해 분위기 조성이라는 면에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 소수 인사에 의한 대북 및 통일정책 독점, 정상회담 개최를 위한 북한 측과의 비밀거래, 김정일 국방위원장 답방 등 남북간 합의사항들에 대한 북한의 불이행, 2002년 10월 제2차 북핵 위기 노정 등으로 대북포용정책의 성과가 평가절하되었다.

나. 참여정부의 평화번영정책

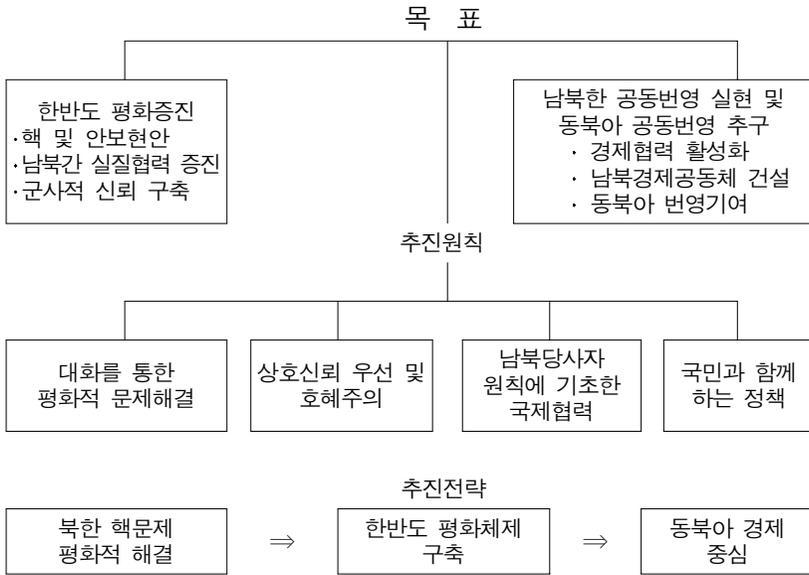
2003년 2월 25일 출범한 참여정부는 남북관계 개선과 냉전구조 해체의 토대를 마련한 기존 대북 포용정책의 성과를 바탕으로 남북관계의

심화·발전을 담은 한 단계 진전된 정책이 필요하다는 인식하에 평화변영정책을 선언하였다.⁶⁸ 평화변영정책은 “한반도에 평화를 증진시키고 남북공동번영을 추구함으로써, 평화통일의 기반조성과 동북아 경제중심국가로의 발전토대를 마련하고자 하는 노무현 대통령의 전략적 구상”⁶⁹으로서 참여정부의 통일·외교·안보정책 전반을 포괄하는 기본구상이다. 평화변영정책의 4가지 추진원칙은 ① 대화를 통한 문제해결, ② 상호신뢰 우선과 호혜주의, ③ 남북 당사자 원칙에 기초한 국제협력, ④ 국민과 함께하는 정책이다. 참여 정부는 평화변영정책의 달성목표를 ‘한반도 평화증진’과 ‘남북한 공동번영 실현 및 동북아 공동번영 추구’로 설정하고 단기적으로 북한 핵문제를 평화적으로 해결하며, 중기적으로 한반도 평화체제를 구축하고, 중장기적으로 동북아 시대를 주도하는 것을 추진전략으로 채택하고 있다.

⁶⁸ 통일부, 『참여정부의 평화변영정책』(서울: 통일부, 2003), pp. 2~3.

⁶⁹ 위의 책, p. 2.

<그림 III-1> 평화번영정책의 체계



출처: 통일부, 『통일백서 2005』(서울: 통일부, 2005), p. 24.

단기 과제인 북한 핵문제 해결과 관련, 대량살상무기 해결을 위해 북한이 핵, 미사일 문제를 평화적으로 해결할 시, 해결단계에 맞추어 대규모 대북 경제협력을 단행하고, 한반도에서 군사적 긴장을 고조시키는 일체의 행위에 반대하며, 군사뿐만 아니라 경제도 고려하는 포괄안보의 지향을 정책기조로 삼고 있다. 특히 북한 핵문제 해결을 위해 ① 북한의 핵불용, ② 대화를 통한 평화적 해결, ③ 대한민국의 적극적 역할을 3원칙으로 제시하고 있다.⁷⁰

중기 과제인 한반도 평화체제 구축은 지난 50년간 한반도 질서를 규정해온 불안정한 정전상태가 평화상태로 전환되고, 안보와 남북 및 대외관계 등에서 이를 보장하는 제도적 발전이 이루어진 상태를 의미한다. 이러한 평화체제가 구축되면, 한반도 평화와 남북의 공동번영이 가

⁷⁰ 위의 책, pp. 24~25.

능하게 되고 나아가 동북아 경제중심국가의 토대가 마련될 것이다.

2. 정부혁신과 통일정책 결정체계

정부혁신이란 국가경쟁력을 높이고 국민들에 대한 서비스를 증진시키기 위하여 과거에는 행하지 않았던 새로운 행정관행(조직문화, 제도, 업무 프로세스, 조직구조, 관리기법 등)을 정부 조직에 도입하여 행정의 효율성과 생산성을 본질적으로 변화시키는 총체적 활동을 의미한다. 노무현 대통령이 취임한 이후 우리 정부는 과거 실패사례를 교훈삼아 정부혁신을 새로운 방법으로 추진하고 있다. 먼저 정부혁신지방분권위원회를 설립하여 개혁방향에 대한 체계적인 로드맵을 제시하고 있다. 그리고 성급한 조직 개편 및 무리한 구조 조정을 시도하지 않는 반면, 혁신 주체세력을 정부 부처 내에서 조직화시켜 지속적인 개혁을 추진하고 있다.

정부혁신지방분권위원회는 정부의 일방적 개혁이 아니라 국정운영의 모든 주체들이 실질적으로 참여하는 거버넌스적 개혁을 강조하며 개혁과제 도출에서부터 세부추진에 이르는 전 과정에 걸쳐서 개혁의 전 주체들이 충분히 참여할 수 있는 정부혁신 방안을 제시하고 있다. 거버넌스적 개혁체계 하에서 구체화된 행정개혁로드맵은 효율적인 행정, 봉사하는 행정, 투명한 행정, 함께하는 행정, 깨끗한 행정 등 5대 목표를 5년 후 한국 행정의 미래상으로 제시하고 있다.

<그림 III-2> 참여정부 행정개혁 목표

| 대응 방향 | | |
|----------------|---|---------|
| ■ 탄력적 행정 시스템구축 | → | 효율적인 행정 |
| ■ 고품질 행정서비스 제공 | → | 봉사하는 행정 |
| ■ 공개행정 확산 | → | 투명한 행정 |
| ■ 국민참여 확대 | → | 함께하는 행정 |
| ■ 국민 신뢰 회복 | → | 깨끗한 행정 |

출처: 정부혁신지방분권위원회, 『정부혁신을 위한 행정개혁과제 추진 매뉴얼』 (2005).

깨끗한 행정을 구축하기 위하여 참여정부는 먼저 돈 안 쓰는 선거풍토를 마련하여 고비용 정치 및 선거문화를 혁신적으로 개선하였다. 그리고 국정원, 검찰, 경찰, 국세청 등 권력기관의 특권·특혜를 철폐하여 권력형 비리를 제거하였다. 또한 행정관료들의 부패를 척결하여 참여정부의 연평균 부패공직자 기소현황은 468건으로 문민정부(753건) 대비 37.8%, 국민의 정부(777건) 대비 39.8%가 감소했다. 연평균 공직자 징계인원도 2,242명으로 문민정부(3,407명) 대비 34.2%, 국민의 정부(2,688명) 대비 16.6% 감소했다.

깨끗한 행정을 통하여 국민의 신뢰를 회복한 참여정부는 분권화를 통하여 행정의 투명성과 효율성 증진을 모색하였다. 대통령 1인에 대한 과도한 권력집중이 행정의 효율성 및 투명성에 장애가 된다고 판단한 노무현 대통령은 여당총재 지위, 공천권, 당직임명권 등을 포기하고 당정분리 원칙을 천명하였다. 그리고 2004년 8월 10일 국무회의에서 일상적 국정운영은 총리가 총괄해 나가고 대통령은 장기적 국가전략과제 또는 주요 혁신과제를 추진하는 데 집중하겠다고 밝힘으로써 분권형 국정운영 시스템을 구축하였다.⁷¹ 아울러 부총리와 책임 장관에게 일

⁷¹ 청와대 대변인 브리핑, 2004년 8월 10일.

상적인 국정운영의 권한을 대폭 위임하였다. 이에 따라 이해찬 국무총리가 일상적 국정운영을 총괄하게 됐고 경제부총리, 교육부총리, 과학기술부총리, 통일부장관, 보건복지부장관 등 5명이 분야별로 업무를 관장하는 책임 장관으로 지명됐다.

과거 정권 하에서는 대통령 비서실이 정책조정을 주도하였으나, 분권형 국정운영 시스템이 정착됨에 따라 국무총리가 주재하는 국정현안 정책조정회의가 신설되어 통상적 국정업무와 부처간 정책조정협의를 수행하고 있다. 그러나 현재 내각은 책임총리제와 분야별 팀장제 형태로 운영되고 있기 때문에 통일·외교안보 분야는 통일관계장관회의⁷²의 장직을 맡고 있으며 이와 동시에 국가안전보장회의(NSC)⁷³ 상임위원장을 겸하고 있는 정동영 통일부 장관이 실질적으로 총괄하게 되었다.

통일·외교·안보팀 관련 부처들은 대북정책 및 외교·안보정책을 결정하는 과정에서 상당한 인식 차이를 노출시키고 있는 것으로 분석되고 있다. 특히 대북 경제지원 규모를 둘러싸고 통일부, 외교통상부, 국방부의 시각차가 뚜렷이 나타나고 있다. 통일부는 지원규모 증가를 원하고 있고, 외교통상부는 현 수준의 유지를 원하는 반면, 국방부는 지원규모 축소를 원하고 있는 것으로 밝혀지고 있다.⁷⁴ 이러한 부처간 정책 차이를 조정하기 위한 국정현안정책조정회의 및 국가안전보장회의의 역할에 관해서도 부처별 이견을 보이고 있다. 통일부는 이들의 역할을 긍정적으로 평가하고 있는 반면, 외교통상부는 대체로 부정적인 반응

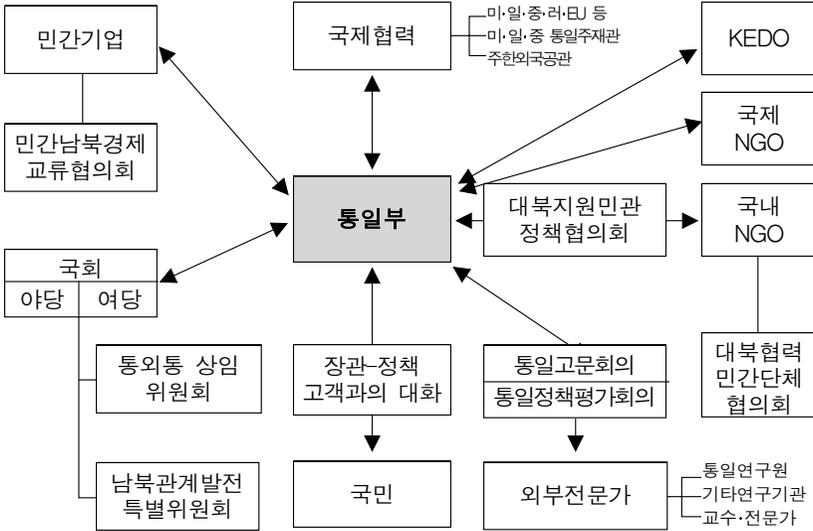
⁷² 통일관계장관회의는 통일부, 재정경제부, 교육인적자원부, 외교통상부, 법무부, 국방부, 행정자치부, 문화관광부, 산업자원부, 기획예산처 장관과 심의안건과 관계되는 해당부처의 장관 또는 처장이 참석하여 통일정책의 추진과 관련하여 각 부처간의 조정을 요하는 사항 등을 처리하고 있다.

⁷³ 국가안전보장회의는 국가안전보장에 관련되는 정책수립에 관하여 대통령 자문기관이면서 국무회의에 앞서 안건을 심의할 수 있는 심의기관의 역할을 담당한다. 국가안전보장회의의 상임위원회는 대통령과 국무총리, 통일부장관, 외교통상부장관, 국방부장관, 국가정보원장과 NSC 사무처장으로 구성되며, 이밖에 대통령비서실의 외교보좌와 국방보좌(이상 차관급)도 참석이 가능하다.

⁷⁴ 임종석 의원, “대북경제지원과 평화협정에 관한 여론조사 결과”
<www.jsstory.net/board/list.html?no=22352&num=&page=1&flag.>.

을 보이고 있다.⁷⁵ 이러한 조사 결과는 비록 조정 또는 합의는 이루어졌지만 그 조정결과가 반드시 합리적인 경우가 아닐 수도 있음을 시사하고 있다.

<그림 III-3> 통일부의 정책네트워크



통일부는 향후 업무혁신을 위해 2004년 2월 정부 부처 중 가장 먼저 혁신로드맵을 제시하였다. 혁신로드맵에서는 향후 3년 내 변화하고자 하는 바람직한 통일부의 미래상으로 ‘국민과 함께 민족의 밝은 미래를 설계하는 통일부’ 라는 혁신비전을 제시하였다.

⁷⁵ 외교통상부와 통일부의 국가안전보장회의에 대한 견해가 크게 다르게 나타나고 있다. 통일부의 경우 전체 응답자의 77.8%가 긍정적으로 답변하고 3.7%만이 부정적으로 답변한 데 비해 외교통상부의 경우 전체 응답자의 28.5%가 부정적으로 답변하고 21.4%가 긍정적으로 답변, 부정적 답변이 더 높게 나타남으로써 통일부와 대조를 이루고 있다. 이 조사는 15개 중앙행정부처 소속 5급 이상 공무원 640명을 대상으로 우편, 전화 및 면담조사 방식을 통하여 이루어졌으며 회수율은 82%(525명)로 나타났다. 박재희, 『중앙행정부처의 갈등관리 방안』 (서울: 한국행정연구원, 2004.12) pp. 58~66 참조.

통일부는 국민들의 정책 참여를 활성화하기 위해 전자공청회를 개최하고 있다. 2000년 9월부터 기존의 PC통신 전자공청회를 인터넷 전자공청회로 대체하였으며, 2004년 말까지 인터넷 전자공청회를 총 14차례 개최하였다. 전자공청회는 통일부 홈페이지에서 매년 3~4회 개최되며 네티즌은 활발한 토론과 진지한 의견을 제시하고 있다. 또한 공청회의 원활한 진행에 기여한 네티즌을 우수토론자로 선정하여 금강산 여행권이나 문화상품권을 시상하고 있다.⁷⁶

국민들에게 북한 정보자료 개방을 확대하고 있는 통일부는 2004년도에는 정치·외교·경제·사회·대남 등 전 분야에 걸쳐 700여 건의 내부 보고서를 적시에 작성·공급하여 대북 정책결정의 기초 자료로 활용케 하였다. 아울러 정책수립과 집행과정에 국민들의 다양한 의견을 조사·수렴하고, 정부와 국민 간에 상호 소통할 수 있는 방안을 마련해 나감으로써 국민들이 직접 참여할 수 있는 기회를 확대해 왔다. 각종 위원회와 자문기구 등을 통해 민간 전문가의 참여기회를 넓히고 「열린 통일포럼」, 「장관-정책고객과의 대화」 등 쌍방향 커뮤니케이션의 장을 마련하여 정책 수요자인 국민의 의견을 반영한 정책추진에 힘썼다. 통일부 장관은 개성공단 15개 입주기업대표, 민족화해협력범국민협의회(민화협) 등 사회·문화분야 교류단체 대표자, 민주통일협의회 의장단 등 남북관계에 직접 관여하는 정책고객과의 대화를 통해 현장의 목소리를 청취, 정책입안과정에 적극 반영함으로써 정책 투명성과 만족도 및 품질을 제고하고 있다.

이산가족 화상상봉은 정보화를 통한 효율성과 국민의 만족도를 높인 새로운 사례이다. 남북은 2005년 6월 17일 정동영 통일부장관과 김정일 국방위원장 간의 최초 합의 이후 제15차 남북장관급회담에서 8·15를 계기로 화상상봉을 시범적으로 한다는 데 합의하였다. 남북은 실무접촉과 문서협의를 통해 7월 19일 「남북 이산가족 시범화상상봉에 관한 합의서」를 교환하고, 8월 15일 남북이 각각 20가족씩, 총 40가족의 화상

⁷⁶ 통일부, 『통일백서 2005』, p. 208 참조.

상봉을 시범적으로 실시하였다. 이는 정보화시대의 정보통신기술을 활용하여 기존의 대면상봉이 갖고 있는 시간적, 공간적 제약을 극복하였다는 점과 1945년 8월 남북간 전화선이 단절된 지 60년 만에 문산~개성간 통신망을 재연결시켰다는 점에서 의의가 크다고 할 수 있다.⁷⁷

또한 2004년 한 해 동안 통일부는 고객중심의 정책·민원서비스를 추진하여 통일업무 서비스의 질을 크게 제고하였다. 통일업무에 있어 ‘탈관료주의’를 혁신목표의 하나로 제시한 결과, 직원들의 업무자세가 점차 고객중심으로 바뀌어 정책품질도 크게 향상되고, 정책과정에 민간 전문가 및 정책고객의 참여도 활성화되고 있다. 민원제도를 개선하여 ‘찾아가는 민원 서비스’, ‘적극적 서비스마인드’ 등을 강조하고 현장성을 높임으로써, 통일업무 민원행정 서비스를 실질적으로 개선하였다. 또한 교류협력시스템(2차) 구축, 협력기금제도 개선 등 14개 민원제도 개선 과제를 성공적으로 추진함으로써 대국민 서비스를 크게 제고하였다.

3. 지방자치단체의 대북 협력사업

지방자치단체들의 남북교류협력사업은 2000년 6·15 남북공동선언 이후 다양하게 계획·추진되고 있다. “지방자치단체의 남북교류협력사업은 주로 경제·문화·예술 분야 등 비정치적 분야에 국한되어 있는 관계로 중앙정부 차원에서의 교류가 가지는 정치적·이데올로기적 한계를 줄일 수 있어 중앙정부 차원의 교류보다 교류의 지속성을 유지할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 또한 지방차원의 남북교류가 활성화될 경우 이는 남한 지방자치단체의 경영능력과 자율성을 한 차원 높이는 계기가 될 것으로 예상되고 있다.”⁷⁸ 따라서 우리 정부도 성사 가능성

⁷⁷ “이산가족 화상상봉 합의서 보도해설자료” <www.unikorea.go.kr> (2005년 7월 20일) 참조.

⁷⁸ 양현모, “지방자치단체 남북교류협력사업의 효과적 추진방안에 관한 연구,” 신동천 외, 『남북한 경제교류협력과 발전모델』 (서울: 도서출판 오름, 2004), pp. 89~90.

이 큰 사업에 대해서는 법적 틀 내에서 적극 지원한다는 입장을 취하고 있다.

1990년 8월 1일 제정된 「남북교류협력에 관한 법률」에 따른 지방자치단체의 남북교류협력사업의 개념은 “남한의 지방자치단체가 사업의 주체가 되어 북한과 왕래·교역하며, 학술, 문화, 체육 부문 등에 상호 교류하는 제반 활동”이라고 정의할 수 있다. 지방자치단체가 사업의 주체가 된다는 것은 우선 지방자치단체가 직접 사업을 계획하고 지방의회의 승인을 받아 추진하는 것을 의미한다.

지방자치단체들의 남북교류협력사업은 법적으로는 통일부의 승인 사항이나 실제로는 행정자치부에서 승인업무를 담당하고 있다. 「남북교류협력에 관한 법률」에 의하면 (교류)협력사업을 하고자 하는 자는 대통령이 정하는 바에 의하여 통일부 장관의 승인을 얻어야 한다(제16조). 또한 제16조 규정에 의하여 (교류)협력사업의 승인을 얻은 자(이하 협력사업자라고 표기)가 협력사업을 시행하고자 할 때에는 매 사업마다 통일부 장관의 승인을 얻어야 한다(제17조). 그리고 통일부 장관은 대통령이 정하는 바에 의하여 협력사업자에게 협력사업의 시행내용을 보고하게 할 수 있다(제18조). 따라서 현행 법률에 의하면 지방자치단체 남북교류협력사업의 승인 주무부서는 통일부이다. 그러나 통일부는 지방자치단체의 남북교류협력사업에 한해서 사업승인에 관한 업무를 행정자치부에게 위임하였기 때문에 실제 업무는 행정자치부가 수행하고 있다. 통일부가 사업승인 업무를 행정자치부에 위임한 것은 지방자치단체의 조정 업무를 담당하고 있는 행정자치부에게 그 권한을 위임하여 업무를 신속하고 효과적으로 추진하기 위한 목적이다. 또한 6·15 공동선언 발표 이후 늘어나고 있는 지방자치단체의 남북교류에 관한 업무의 전문성을 제고하여 그 심사를 공정하게 하겠다는 의도이다.⁷⁹

행정자치부는 심사의 전문성과 공정성을 확보하는 한편, 사업의 체

⁷⁹ 위의 글, p. 95, p. 112.

계적이고 효율적인 지원을 위해 『지방자치단체 남북교류협력사업 심사위원회(이하 심사위원회라고 표기)』를 구성하였다. 행정자치부 자치행정국장을 위원장으로 하고 관계전문가 6~7명으로 구성된 심사위원회는 지방자치단체가 상정한 남북교류협력사업의 사업계획서를 심사하여 그 승인여부를 결정할 뿐만 아니라, 지방자치단체 남북교류협력사업의 성과 및 문제점을 분석하고 기타 사업의 전반적인 개선 및 지원 방향을 논의하여 정부에 건의하기도 한다. 심사위원회의 심사기준은 사업의 실현 가능성, 지방자치단체 간 사업의 중복추진 여부, 사업의 적정성 및 실효성, 지방자치단체의 추진능력, 공공복리와 국익에 대한 부합 정도 등이다. 아울러 심사위원회는 교류가 용이하고 비정치적인 사업부터 점진적으로 추진되어야 하며, 분쟁의 소지가 적은 사업부터 우선적으로 추진한다는 것을 심사원칙으로 세우고 있다. 이 밖에 남한의 우수한 기술과 자본을 바탕으로 북한 측에 실질적인 도움을 줄 수 있는 사업 중심으로 추진하여야 한다는 점을 강조하고 있다. 통일부는 행정자치부의 심사결과를 검토하여 최종적으로 승인여부를 결정하지만 대부분 행정자치부 심사결과를 받아들인다. 다만 사업관련 부서와의 협의사항 등을 추가적으로 검토한다.⁸⁰

참여정부는 2003년 7월 지방분권을 추진하기 위한 로드맵을 발표하고, 2004년 1월 지방분권특별법을 제정하였다. 정부혁신지방분권위원회는 로드맵 일정에 따라 7대 분야 47개 분권과제에 대한 추진방안을 마련하였다. 참여정부는 2004년 말까지 47개 과제 중 13개를 추진 완료하였고, 자치경찰제 도입방안 마련, 자치조직권 강화, 교육자치제도 개선 등의 분야에서 원래 계획의 절반정도를 달성한 것으로 평가되고 있다.⁸¹

2005년 4월 현재까지 지방자치단체들에 의해 추진된 남북교류협력

⁸⁰ 위의 글, pp. 96~97; 조건식 전 통일부차관과의 면담 내용(2005. 8. 25).

⁸¹ 하혜수, “참여정부의 지방분권 추진성과 평가: 집권 2년을 중심으로,” 『한국행정연구』, 제14권 제2호 (2005 여름), pp. 131~158 참조.

사업은 총 24개 단체, 48개 사업에 이른다. 이 중 10개 사업은 심사기준을 충족하지 못해 협력사업 승인을 득하지 못했다. 승인을 받은 38개 사업 중에서도 실제 성사된 것은 16개에 지나지 않는다. 5개 사업이 현재 진행 중인 것을 감안하면, 승인을 받았으나 무산된 사업만 해도 17개 사업에 이른다. 성사된 사업 중에는 경제 분야가 6건으로 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 그 다음은 인도적 지원(4건), 체육(3건), 학술(2건), 문화(1건) 분야 순이다. 지방자치단체들의 주요 대북 교류협력사업을 정리, 표로 제시하면 <표 III-1>과 같다.

<표 III-1> 지방자치단체들의 주요 대북 교류협력사업 현황

(2005년 4월 현재)

| 지방자치단체 | 주요 사업 | 현황 |
|----------------|--|------------------------------|
| 서울특별시 | 서울 · 평양 축구대회 | 추진중 |
| 부산광역시 | 제81회 전국체육대회 금강산 성화 채화 2002년 부산아시아게임 북한 선수단 참여 부산 국제영화제, 북한영화 상영(내고향 등 7편) 체육 · 문화 등 교류 및 도시간 자매결연사업 협의 | 성사 성사 성사 추진중 |
| 대구광역시 인천광역시 | 2003년 대구하계 유니버시아드대회 북한 참가 6·15 공동선언 4주년 기념 우리민족대회(2004. 6. 14~16) 2008년 개성직할시와 '펜타포트 인천전' 공동개최 2014년 아시안게임 인천 · 평양 공동유치 | 성사 성사 추진중 추진중 |
| 광주광역시 | 2000년 광주 김치축제 북한 김치 반입 | 성사 |
| 울산광역시 | 배 150톤 인도적 차원의 선적 | 성사 |
| 경기도 | 2002년 경운기 200대 등 농기계 지원 2004년 북측 민화협과 농기계, 치과장비 등 지원 | 성사 추진중 |
| 강원도 | '금강 · 설악권' 솔잎혹파리 공동방제사업 연어치어 방류 및 부화장 건설 비닐 27,000롤, 자전거 1,000대 지원 연어부화장 운영 북한원도 농민강습소 개·보수 자재 지원 | 성사 성사 성사 추진중 추진중 |
| 전라북도 | 황해남도 신천시와 농업기술협력사업 추진 | 추진중 |
| 전라남도 | 전남 남북교류협의회에서 북한농업지원 사업 | 추진중 |
| 제주도 | 1998년 이후 감귤, 당근 등 83억 상당 농산물 지원 제주도민 방북 3회 766명 제주평화축전, 북한선수 및 관계자 200여명 참가 | 추진중 성사 성사 |
| 강원도 철원군 | 경운기 100대 지원 남북 철원군 농업교류 추진 | 성사 추진중 |
| 충북 제천시 | 2004년 북고성군 삼일포지역 과수원(1만평) 조성 사업 | 성사 |
| 전남 목포시 | 신의주시에 밀가루 600톤 지원 | 성사 |

출처: 김영윤, "지방자치단체의 대북 교류협력: 현황과 과제," 『통일정책연구』, 제14권 1호 (2005), p. 31.

남북교류협력사업 심사위원회의 불승인 및 재심사 사유는 다음과 같다. 첫째, 사업자체가 남북관계의 진전과 남북 동질성 회복에 기여할 수 있는 사업이라도 사업의 실현 가능성이 극히 낮을 경우 불승인하는 것을 원칙으로 하고 있다. 사업을 무리하게 추진할 경우 북한이 사업성사의 대가로 무리한 요구를 할 수 있고, 사업을 추진하려는 지방자치단체는 이를 거절하지 못함으로써 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 현재 실현 가능성이 낮은 대표적인 사업은 남북 지방간 자매결연사업이다. 평양 강동군과 선사시대 학술교류 사업을 추진하기 위해 2002년 1월 평양을 방문하였던 서울시 강동구청장 일행과 북한의 평양시 인민위원회 관계자, 민족화해협의회 간부들과의 협의에서 북한측 인사들은 남북 지방 간의 자매결연이 북한에서 절대로 용인되지 않는다는 점을 명확히 하였다. 따라서 심사위원회는 당분간 모든 자매결연사업에 대해 불승인하고 추후 지방자치단체의 남북교류사업이 활성화되었을 때 북한의 반응에 따라 자매결연을 추진하는 것이 바람직하다는 내부방침을 세웠다.

둘째, 사업의 규모가 적절하지 않은 경우, 특히 사업을 추진하는 자치단체의 사업추진 능력을 초과하는 경우이다. 지방자치단체가 재정여건, 주민의 호응도, 북한에 관한 정보능력 등을 고려하지 않은 채 무리하게 사업을 추진하지 않는가 등은 중요한 심사기준이다. 따라서 심사위원회는 각 지방자치단체에게 가급적 자체적으로 예산을 확보할 수 있는 적은 규모의 사업, 지역상황에 맞는 사업을 추진할 것을 권고하고 있고 이에 반하는 사업에 대해서는 가급적 불승인하거나 예산을 최소화할 경우 승인하기로 하고 사업계획서를 반려하고 있다.

셋째, 사업의 구체성이 결여된 경우이다. 심사위원회는 심사 시, 지방자치단체가 추진하는 사업의 구체적인 사업내용과 함께 그 대상지역이 있을 경우, 그 대상지역을 선정한 이유, 소요예산, 예산 조달방법, 세부추진일정 등 구체적인 사업계획을 요구하고 있다. 그러나 일부 지방자치단체의 경우, 구체적인 사업내용과 세부방안을 제시하지 않고 단순

히 교류를 추진하겠다는 의사로만 사업승인을 요청한 사례가 있다.

넷째, 중앙정부 차원에서 추진하여야 할 사업 또는 현재 정부가 추진하고 있는 사업을 지방자치단체가 추진하겠다고 한 경우이다. 이는 남북공동조업·어장설치·감축어선 지원사업 등 지방자치단체로서는 단독으로 해결하기 어려운 사업으로 정부가 적극적으로 개입하여 해결하거나 주관하여야 할 사업이다. 이들 사업에 대해서 지방자치단체가 추진하겠다고 할 경우, 불승인하거나 재심사 요청을 하고 있다.⁸²

4. 평화변영정책 추진 성과

참여정부는 제2차 북핵위기로 인해 국제적 긴장이 고조되는 가운데 출범하였지만 미국과 일본, 중국과 러시아 등 주변국과의 적극적인 외교를 통해 북핵 문제의 안정적 관리에 성공하였다. 북핵문제 해결방안을 둘러싸고 한·미 간에 많은 갈등을 겪었지만 3차 6자회담에서부터 미국측이 우리 정부가 제시한 평화적 해결방안을 수용함으로써 한·미 간의 이견도 많이 해소되었다.

참여정부가 출범한 이후 2005년 10월 현재까지 남북협상 추진 실태를 평가하면 다음과 같다. 2002년 10월 이후 제2차 북핵위기가 고조되었음에도 불구하고 참여정부는 북한 핵문제 해결과 남북관계의 발전을 병행시키기 위한 노력을 지속하였다. 그 결과, 정부차원의 남북협상은 2003년 총 38회(연 106일)의 회담이 개최되었고, 30건의 합의문건이 채택되었다. 2004년에는 총 25회(연 61일)의 회담을 개최하여 19건의 합의문건을 채택하였다.

⁸² 양현모, 앞의 글, pp. 101~102.

<표 III-2> 참여정부의 남북회담 개최 현황(2003~2004년)

(단위: 회)

| 구분 | | 합계 | 2003 | 2004 |
|--------------|--------------------|----|------|------|
| 합계 | | 63 | 38 | 25 |
| 정상회담 관련 (0) | | | | |
| 장관급회담 관련 (6) | 장관급회담 | 6 | 4 | 2 |
| | 실무접촉 | | | |
| 군사분야 (15) | 남북국방장관회담 | | | |
| | 남북군사실무회담 수석대표접촉 | 2 | 2 | |
| | 남북군사실무접촉 | 4 | 4 | |
| | 군사통신실무자접촉 | | | |
| | 동해선통신선연결실무접촉 | 2 | 2 | |
| | 장성급 군사회담 | 2 | | 2 |
| | 장성급 실무대표회담, 수석대표접촉 | 3 | | 3 |
| 장성급 군사통신실무접촉 | 2 | | 2 | |
| 경제분야 (30) | 남북경제협력추진위원회 | 6 | 4 | 2 |
| | 남북경제협력실무접촉 | | | |
| | 금강산관광활성화당국회담 | | | |
| | 철도·도로연결실무협의회 | 3 | 2 | 1 |
| | 남북철도·도로연결실무협의회 | 7 | 5 | 2 |
| | 임남댐 공동조사실무접촉 | | | |
| | 개성공단건설실무협의회 | 1 | | 1 |
| | 개성공단건설실무접촉 | | | |
| | 임진강수해방지실무협의회 | 1 | | 1 |
| | 남북전력협력실무협의회 | | | |
| | 남북해운협력실무접촉 | 2 | 1 | 1 |
| | 원산지 확인실무협의회 | 1 | 1 | |
| | 청산결제실무협의 | 3 | 1 | 2 |
| | 청산결제거래 위한 은행접촉 | 2 | | 2 |
| | 남북경제협력제도 실무협의회 | 3 | 3 | |
| | 경제협력제도 실무접촉 | 1 | | 1 |
| 인도분야 (9) | 남북적십자회담 | 1 | 1 | |
| | 남북적십자실무접촉 | 4 | 3 | 1 |
| | 면회소건설추진단회의 | 3 | 3 | |
| | 용천재난구호회담 | 1 | | 1 |
| 체육분야 (2) | 아시아경기대회참가실무접촉 | | | |
| | U대회참가실무접촉 | 1 | 1 | |
| | 아테네올림픽공동입장실무접촉 | 1 | | 1 |
| 남북특사회담 (1) | | 1 | 1 | |

출처: 통일부, 『통일백서 2005』, p. 35 참조.

상기와 같은 성과들에도 불구하고 북한은 2004년 7월 김일성 사망일 조문대표단 방북 불허 문제와 동남아를 통한 대량탈북자의 국내입국 문제를 핑계 삼아 장관급회담 등 정부차원의 남북협상에 일체 응하지 않았다. 남북대화가 중단된 상태에서 북한은 2005년 2월 10일 외무성 성명을 통해 핵보유뿐만 아니라, 회담 참가 명분과 조건 마련 시까지 6자회담 참가의 무기한 연기를 선언하였다.⁸³ 이에 참여정부는 유관국과 외교적 협의를 하는 한편, 각종 채널을 통해 북한의 조속한 6자회담 복귀와 남북대화의 지속을 촉구하였다. 또한 이해찬 총리는 4월 23일 김영남 북한 최고인민회의 상임위원장과 아시아·아프리카 정상회담이 개최된 자카르타에서 회동하고 남북대화가 즉각 재개되어야 한다는 우리의 입장과 의지를 전달하였다. 이후 판문점 연락관 채널 등을 통한 실무협의 결과, 남북차관급회담이 5월 16~19일 개성에서 개최되었다. 남북차관급회담은 2004년 7월 이후 10개월간 중단되었던 남북 당국간 대화를 재개시키고, 제4차 6자회담 개최를 위한 여건조성에 큰 기여를 하였다는 점에 그 의의가 있다.⁸⁴

남북차관급회담 합의에 따라서 6·15 5주년 통일대축전 행사가 6월 14~17일 평양에서 공동행사로 개최되었다. 이 행사에 참여한 정동영 통일부장관은 6월 17일 김정일 위원장과 면담하고 북핵 문제의 실질적 진전을 위한 우리 정부의 중대제안을 구체적으로 설명하였고, 김 위원장은 7월 중 6자회담 복귀 가능성을 언급하였다. 이로써 우리 정부는 6자회담 재개를 위한 주도적 역할을 한 것이다.

2005년 6월 21~24일 서울에서 개최된 남북장관급회담에서 12개 항의 합의사항을 공동보도문으로 발표하였다. ㉠ 8·15 남북공동행사에 당국대표단 파견, ㉡ 핵문제의 평화적 해결을 위한 실질적인 조치, ㉢ 이산가족 금강산 상봉, 금강산 면회소 건설, 제6차 적십자회담 8월 개

⁸³ 허문영, 『북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향』(통일연구원 정책연구시리즈 2005), pp. 3~4.

⁸⁴ “남북차관급회담 의의와 성사배경” (2005. 5. 20) <www.unikorea.go.kr/kr/KUN/KUN0101R.jsp>.

최, 인도주의 문제 협의, ㉞ 이산가족 화상상봉 시범 개시, ㉟ 을사5조 약의 원천무효 확인, 북관대첩비 반환 및 안중근 의사 유해발굴사업 공동 추진, ㊱ 제3차 장성급군사회담의 백두산 개최, ㊲ 서해 평화정착 촉진을 위한 수산협력실무협의회 구성 운영, 공동어로 등 수산협력문제들의 협의해결, ㊳ 농업협력위원회 구성 운영, 제1차 회의 7월 중순경 개성 개최, ㊴ 북측 민간선박들의 제주해협 통과 합의, ㊵ 북측에 식량 제공, ㊶ 남북경제협력추진위원회(경추위) 제10차 회의 7월 9~12일 서울 개최, ㊷ 9월 13~16일 백두산에서 제16차 장관급회담 개최, 제17차 장관급회담의 12월 중 남측지역에서 개최 등,⁸⁵ 남북한은 제15차 장관급회담을 통해 핵, 인도주의, 역사, 군사, 수산, 농업 등의 문제에서 폭넓게 합의한 것이다. 국가안전보장회의는 7월 12일 “6자회담에서 북한이 핵 폐기에 합의하면 현재 중단상태인 경수로 건설공사를 종료하는 대신 우리 정부가 송전선로 건설에 즉각 착수해서 3년 내에 북핵 폐기와 함께 독자적으로 200만kw의 전력을 북한에 직접 송전방식으로 제공한다”는 중대 제안을 발표하였다. 우리 정부의 이와 같은 전진적인 제안은 1단계 4차 6자회담(2005. 7. 26~8. 7)을 성사시키고, 2단계 4차 6자회담(9. 13~19)에서 6개 항의 공동성명을 발표하는 데 결정적인 역할을 하였다.⁸⁶

또한 9월 13~16일 평양에서 개최된 제16차 남북장관급회담에서는 실용주의적 입장에서 남북관계의 실질적 도모, 군사당국자회담 개최, 개성공단 2단계 개발·임진강 수해방지와 과학기술·보건의료 협력사업의 협의·해결, 11월 초 제12차 이산가족 상봉과 2차례 화상상봉 실시, 국군포로의 생사확인문제 협의·해결, 『겨레말큰사전』 공동 편찬사업 지원, 제17차 장관급회담의 12월 제주도 개최 등 6개항이 합의되었다.⁸⁷ 제16차 남북장관급회담은 제4차 6자회담 타결과 북핵문제 해결의 진전을 위한 측면 지원, 남북간 새로운 화해협력과 공동번영을 위한

⁸⁵ “제15차 남북장관급회담 결과 해설자료” <www.unikorea.go.kr/kr/KUN/KUN0101R.jsp>.

⁸⁶ “<북핵타결> 6개항 공동성명 전문” <bbs.yonhapnews.co.kr>.

⁸⁷ 통일부, 『제16차 남북장관급회담 결과 해설자료』(2005. 9. 16).

협력방향 설정, 한반도 평화정착 추진에 대한 공감대 심화 등의 성격을 나타낸 회담이었다고 평가할 수 있다.

이와 같이 참여정부 2년 반 동안 남북한 정부차원의 접촉이 대폭 증대하여 남북장관급회담, 남북군사분야 회담, 인도분야 회담, 체육분야 회담 등 남북대화 횟수가 국민의 정부 5년 동안의 남북대화 횟수와 비슷한 수준을 보이고 있다. 특히 경제분야 회담은 약 1.5배에 달하고 있다. 이는 북한이 경제난 때문에 남북대화에서 식량과 비료 등을 지원받을 수 있는 경제분야 회담을 중시하고 있고 금강산관광사업, 개성공단 개발 사업, 경의선·동해선 철도·도로 연결사업 등 3대 경협사업이 활성화되고 있기 때문인 것으로 분석된다. 그러나 북핵문제가 완전히 해결되기까지는 아직도 상당 기간이 소요될 것으로 예측되고 있다. 아울러 북핵문제의 부정적인 영향으로 인해 참여정부가 12대 국정과제의 하나로 제시하고 있는 한반도 평화정착이라는 목표 달성도 지체되고 있다.

통일정책 부문의 정부혁신도 효율성, 투명성과 국민참여가 확대됨으로써 많은 성과를 거두고 있다. 참여정부는 통일정책을 수행하는 데 정보화를 적극 활용하고 있다. 통일부는 통일정책 정보화를 위해 홈페이지(www.unikorea.go.kr)를 적극적으로 활용하고 있다. 통일부 홈페이지는 통일정책, 남북관계 등에 관한 다양한 정보를 제공하고 있다. 정보화와 관련 특히 주목할 만한 일은 남북 정보통신분야 협력을 통해 이산가족문제 해결에 기여한 점이다.

참여정부는 평화번영정책에 대한 국민적 합의를 토대로 법과 제도에 따라 투명하게 대북 및 통일정책을 수행하고 있다. 정책결정 및 집행과정, 대북접촉 과정의 투명성과 국민참여를 강화하여 정책에 대한 신뢰도를 제고하고 있다. 그러나 북핵문제가 완전히 해결되지 않은 상황에서 대북지원 및 한·미관계를 둘러싼 우리 사회 내부의 견해 차이는 여전히 잠재적 갈등요인으로 남아 있다. 정부의 통일방안에 대한 국민적 합의 도출 및 국제적 협력을 강화하기 위해서는 보다 신축성 있는 대북 정책 및 유연한 외교 활동을 전개해야 할 필요성이 제기되고 있다.

IV

남북경협과 정부-기업 파트너십

1. 정부와 기업 협력 구도

기업은 사적 영리활동을 하면서도 동시에 경제발전, 사회적 책임 분담, 고용창출 등 무수한 공적 기능을 수행한다.⁸⁸ 기업은 노동력을 조직하고 국가자원을 배분하며 국가투자사업을 추진할 뿐만 아니라 발전사업, 관광사업, 운송업, 컴퓨터 등 구체적이고 중대한 임무를 맡고 있다. 이러한 기능은 정부의 기능은 아니지만 사회와 경제에 필수적인 기능이라는 점에서 ‘공적 기능’이라고 할 수 있다. 이런 점에서 기업은 공공정책의 결정과정에서 공식적인 정책결정자 다음으로 막강한 정책결정 영향력을 갖고 있다고 볼 수 있다.

분단국인 우리나라에서 기업의 역할은 통일정책에서도 두드러진다. 남북 정부간 체제경쟁 및 대립 속에서도 기업은 비정치적 분야인 경제 분야와 인도적 물자지원 분야에서 핵심적인 역할을 하고 있다. 2000년 6월 남북정상회담 이후에 추진된 북한의 개방정책과 남북 경제협력 사업이 진전되면서 기업은 통일정책에서 매우 중요한 공적 기능까지 담당하고 있는 것이다. 실제로 기업은 상대적으로 북한을 자유롭게 왕래하며 남북 공동사업을 하면서 남북 교류협력의 교두보 역할도 하고 있다. 그 동안 기업은 남북 경제교류협력을 통해 남북한 간의 경제적 격차를 좁히고 통일비용을 감소시켰을 뿐 아니라 북한의 개혁·개방을 유도·촉진하고 북한주민의 의식변화를 이끌어냈다. 그럼에도 기업은 이익이 나지 않는 사업은 하지 않기 때문에 남북 경제협력이 창출하는 경제성에 따라 또는 기업 내부 사정에 따라 수시로 입장을 바꿀 수 있기 때문에 통일정책에서 일관된 지속가능성을 가진 ‘관례적’ 이해당사자 위상을 갖는 데는 한계가 있다.

이 장에서는 통일정책에 있어 정부와 기업의 관계를 계층제와 시장의 이분법적인 관점이 아니라, 정부-기업의 관계양식을 네트워크(network)로 상정하면서 정부-기업 관계를 대립적인 존재가 아니라 서

⁸⁸ 주성수, 『공공정책 거버넌스』, p. 212 참조.

로 협력하고 신뢰하는 존재로 파악하여 남북경협에 있어 정부와 기업의 협력 구도를 분석하고 그 문제점 및 효율화 방안을 제시한다.⁸⁹

가. 정부차원의 경제분야 회담

정부차원의 남북경제회담의 시작은 1984년이다. 1980년대 중반 남북회담이 재개되면서 1984년 10월 12일 신병현 부총리 겸 경제기획원 장관은 북한의 최영림 부총리에게 서한을 보내 차관급을 수석대표로 하는 남북경제회담을 열어 남북한간의 물자교역과 경제협력을 협의하고자 제안했다. 이어 1984년 10월 16일 북한이 김환 정무원 부총리 명의의 서한을 통해 남측의 경제회담 개최 제의에 호응해 옴으로써, 분단 40년 만에 처음으로 남북한간 경제회담이 열리게 되었다. 경제회담은 1984년 11월 15일부터 1985년 11월 20일까지 5차례에 걸쳐 판문점 중립국 감독위원회의실에서 개최되어 남북간의 물자교역과 경제협력문제에 대해 논의했다. 그러나 5차 회담에서 남한과 북한은 의견 접근을 보지 못한 채 제6차 회담을 1986년 1월 22일 개최하기로 결정하고 회담을 종료하였다. 이후 남한이 팀스피리트 '86군사훈련계획을 발표하자 북한은 제6차 회담을 불과 이틀 앞둔 1월 20일 팀스피리트훈련 중지를 요구하며 남북대화의 연기를 일방적으로 통보했다. 이로써 남북 경제회담은 중단되고 말았다.

2000년 6·15 남북정상회담에 이은 남북간 화해와 협력은 남북 경제 회담을 재개시켰다. 2000년 9월 제2차 남북장관급회담과 북한 김용순 특사방문 시 합의에 따라 경제관련 제도적 장치 마련 문제와 대북식량 차관 제공 문제를 협의하기 위해 남북경제협력실무접촉이 2차례 열려 투자보장, 이증과세 방지, 상사분쟁해결절차, 청산결제 등 4대 경협합의서를 타결하였다. 이후 제3차 남북장관급회담 및 제4차 남북장관급

⁸⁹ 황용수 외, 『정부-민간 공동연구개발사업의 추진체계』(서울: 과학기술정책연구원, 2000), p. 13 참조.

회담에서 민족경제의 균형적 발전과 공동번영을 위하여 남북경제협력 추진위원회를 구성·운영하기로 합의하고 첫 회의를 2000년 12월 26일 경에 평양에서 갖기로 결정한 데 따라 개최되었다. 2005년 8월 말 현재 총 10차례의 남북경제협력추진위원회 회의와 그 외 남북경제협력제도 실무협의회, 남북원산지확인실무협의회, 남북청산결제실무협의회, 남북해운협력실무접촉, 남북임진강수해방지실무협의회 등 회의를 통해 남과 북은 9개 합의서에 서명하였고 2005년 8월 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 그 문본을 교환함으로써 효력을 발생하도록 규정하였다.

<표 IV-1> 9개 경협 합의서

- | |
|---|
| ① 남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본합의서(2002.12.6) |
| ② 개성공업지구 통신에 관한 합의서(2002.12.8) |
| ③ 개성공업지구 통관에 관한 합의서(2002.12.8) |
| ④ 개성공업지구 검역에 관한 합의서(2002.12.8) |
| ⑤ 남북상사 중재위원회 구성·운영에 관한 합의서(2003.10.12) |
| ⑥ 개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서(2004.1.29) |
| ⑦ 남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서(2004.4.13) |
| ⑧ 남북해운합의서(2004.5.28) |
| ⑨ 남북해운합의서의 이행과 준수를 위한 부속합의서(2004.5.28) |

9개 합의서의 발효로 개성공단과 금강산의 출입·체류, 남북간 상사 분쟁 해결, 차량과 열차 통행, 개성공단의 통관·통신·검역 등이 제도적 틀 속에서 진행될 것으로 기대되고 이후 남북 간에는 남북상사중재위원회, 해사 당국간 협의기구, 도로운영공동위원회, 철도운영공동위원회, 출입·체류공동위원회 등 공동기구를 구성·운영하고 각 공동기구는 남북간 상설 연락통로를 유지하게 될 것인바, 남북경협의 제도화 수준이 높아지고 예측가능한 대북투자 확대에 기여할 수 있기 때문에 남북경협의 여건이 향상될 것으로 전망된다. 또한 2005년 7월 제10차 경제협력추진위원회 회의에서는 쌍방이 가지고 있는 경제요소를 결합, 새

로운 방식의 경제협력사업을 추진하기로 하고, 그 하나로 남한은 2006년부터 의복류·신발·비누 등을 생산하는 데 필요한 원자재를 북한에 제공하고 북한은 아연·마그네사이트 등 지하자원 개발에 대한 투자를 남한에 보장하고 생산물을 제공하기로 합의하였다.

나. 남북 경제협력 추진실태

남북 경제협력은 물자교역, 위탁가공, 투자 사업 등으로 구성되어 있으며 1988년 노태우 정부의 ‘남과 북은 분단의 벽을 헐고 모든 부문에 걸쳐 교류를 실현할 것’을 선언한 7·7선언 이후 시작되었다. 그런데 남북경제협력은 북한의 개방의지, 남북관계 그리고 국제환경의 영향을 받는다. 북한의 개혁·개방으로 투자환경이 정비되고 남북한의 정치군사적 신뢰가 구축되며 국제적으로 긴장상황이 약화될 때 남북 경제협력은 규모와 질적 구조가 발전할 수 있다. 남북 경제협력 규모는 꾸준히 증가해왔다. 2000년 남북정상회담 이전에는 주로 단순가공이나 위탁가공 중심으로 이루어져 투자사업이 큰 성과를 보지 못했지만 남북 정상회담 이후 개성공단을 비롯한 투자사업이 본격적으로 추진되고 있는 것이다.

1989년 남북교역이 시작된 초기에는 2,000만 달러에도 미치지 못하였던 교역규모가 2002년 6억 달러, 2003년 7억 달러에 이르게 됨으로써 1989년과 비교할 경우 교역규모는 40배 가량 증가하였다. 이에 따라 2002년부터 남한이 중국에 이어 북한의 제2교역상대로 부상하게 되었다. 남북 교역액은 2004년 6억 9,000만 달러, 2005년 7월 현재 5억 8,000만 달러에 이르고 있다.

<표 IV-2> 연도별 남북교역액 추이

(단위: 100만 달러)

| 연도 | 90 | 91 | 92 | 93 | 94 | 95 | 96 | 97 | 98 | 99 | 00 | 01 | 02 | 03 | 04 |
|-----|----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 교역액 | 13 | 111 | 173 | 187 | 195 | 287 | 252 | 308 | 222 | 333 | 425 | 403 | 642 | 724 | 697 |

남북교역은 상업적 거래인 거래성 교역과 인도적 지원, 경수로 사업 등을 포함한 비거래성 교역으로 구분된다. 2004년도 거래성 교역(상업적 매매거래, 위탁가공)은 3억 4,779만 달러로 전체 교역액의 49.9%를 차지하였다. 또한 비거래성 교역은 3억 4,924만 달러로 전체 교역액의 50.1%를 차지하였다.

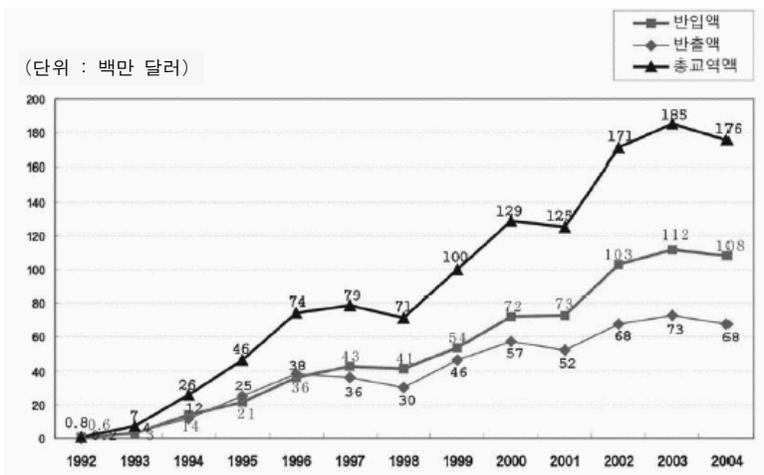
남북간 교역품목의 수는 1989년에는 25개에 불과하였으나, 2002년 572개, 2003년 588개, 2004년 634개로 꾸준히 증가해 왔으며, 2004년의 경우 반입 품목 수는 202개로 전년에 비해 17개 증가한 반면, 반출 품목 수는 575개로 45개 증가하였다. 북한에서 남한으로 오는 반입품목 중 가장 많은 비중을 차지하고 있는 품목은 농림수산물, 섬유제품, 철강·금속제품 순이다. 농림수산물은 꾸준히 가장 높은 비중을 차지하고 있으며 2004년에는 39.5%를 차지하고 있다. 섬유제품은 1992년부터 시작된 위탁가공교역이 점차 확대되면서 그 비중이 높아지기 시작하여 2004년에는 37.2%를 차지하고 있다. 철강·금속제품은 교역 초기에 금괴 등 광산물과 아연괴, 선철 등이 주류를 이루었으나 최근에는 아연이 98% 이상을 차지하고 있다.

다음으로 위탁가공은 남한에서 원료와 자재를 북한에 보내 조립하여 다시 반입하는 가공무역의 일종이다. 하지만 북한 설비의 노후화로 대부분의 위탁가공이 설비를 제공하는 설비제공형 위탁가공은 가공무역과 투자의 중간 형태로 평가할 수 있다. 1992년부터 시작된 위탁가공교역은 1998년 및 2001년을 제외하고 매년 거래규모가 확대되어 왔다. 1998년은 외환위기 영향으로, 2001년은 한국담배인삼공사의 북한 지역 담배생산 규모축소(‘한마음’, ‘잇스’ 생산 중단, 현재 ‘솔’만 생산)

등의 영향으로 위탁가공교역이 각각 감소세를 보이기도 했다.

2004년 위탁가공 교역액은 1억 7,600만 달러로, 전체 교역액의 25.3%, 거래성 교역액의 50.6%를 차지하였다. 섬유류 위탁가공이 80% 이상을 차지하여 TV 등 전기·전자 제품과 일부 생활용품 등도 위탁가공으로 생산되어 반입되고 있다. 2004년 위탁가공 교역에 참여하는 업체 수는 118개에 이르고 있으며 최근 점차 안정되는 추세를 보이고 있다.

<그림 IV-1> 연도별 위탁가공교역 추이



개성공단만의 본격적 개발과 더불어 개성 이외 지역에서의 남북 경제 협력사업을 추진하기 위한 노력도 활발히 진행되고 있다. 이러한 노력의 일환으로 2005년에도 7월까지 8건의 경제협력사업자 승인과 8건의 경제협력사업 승인이 이루어짐으로써 승인 실적의 증가가 유지되고 있다. 1992년 이후 2005년 7월까지 경제협력사업자 승인은 92개 업체, 경제협력사업 승인은 61개이다.

<표 IV-3> 연도별 경제협력사업자 승인현황

| 91 | 92 | 93 | 94 | 95 | 96 | 97 | 98 | 99 | 00 | 01 | 02 | 03 | 04 | 05 | 계 |
|----|----|----|----|----|----|----|----|----------|----|----|----|----|-----------|----|-----------|
| | 1 | | | 6 | 4 | 16 | 13 | 2 (4) | 1 | 6 | 3 | 4 | 28 (1) | 8 | 92 (5) |

* 취소 사유 발생으로 5건 취소 조치(1999. 12. 23, 신일피혁, 세원케뮤니케이션, 성화국제그룹, 아이엠시스템, 2004. 1. 19, (주)훈넷).

<표 IV-4> 연도별 경제협력사업 승인현황

| 91 | 92 | 93 | 94 | 95 | 96 | 97 | 98 | 99 | 00 | 01 | 02 | 03 | 04 | 05 | 계 |
|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|-----------|----|-----------|
| | | | | 1 | | 5 | 9 | 1 | 2 | 5 | 2 | 2 | 26 (1) | 8 | 61 (1) |

* 취소 사유 발생으로 1건 취소 조치(2001. 6. 29, 시스젠)

2. 기업과 통일정책 네트워크

기업중심의 통일정책 네트워크가 제대로 작동하기 위해서는 정부와 기업간의 협력구도 뿐만 아니라 기업-북한 관계, 기업-기업 관계, 기업-시민사회 관계 등 보다 중층적 관계가 원만하게 진행되어야 한다. 일반 공공정책과는 달리 통일정책, 특히 남북경협에서 북한과 기업은 주요 이해당사자들이다. 정부가 남북경협에 대해 기획과 조정을 할지 언정 그 집행은 기업이 담당할 수밖에 없으며 기업의 상대방트너는 북한이 되기 때문이다. 기업이 정부와 호의적인 관계를 맺더라도 북한과의 관계가 부정적이면 기업은 통일정책 네트워크에 적극적으로 결합할 수 없다. 또한 남북경협의 초기와 달리, 즉 대기업의 독점성이 약해지는 개성공단이나 남북 IT협력에서는 기업과 기업간의 관계도 중요하다. 기업간 공정한 경쟁이 이루어지지 않고 이에 대해 시장의 비판이 거셀 경우 남북경협은 그 효율성이 극도로 저하된다. 여기서는 기업과 북한 관계와 기업과 기업 관계를 주로 분석하고 기업과 시민사회

관계는 다음 장에서 고찰한다.

가. 기업과 북한 관계

기업이 통일정책 네트워크에 결합하기 위한 결정적 변수 중 하나는 남북경협에 대한 북한의 정책선택이다. 북한이 폐쇄적 경제정책을 유지하고 있는 한 남북경협을 포함한 통일정책 네트워크에 기업이 참가한다는 것은 사실상 불가능한 반면, 북한이 개혁개방에 호의적인 태도를 가지고 있으면 그 만큼 기업이 남북경협에 적극적일 수 있다.⁹⁰

그 동안 북한의 남북경협에 대한 태도는 점진적이었다. 대내외적 위기가 북한으로 하여금 남북경협에 적극적인 태도를 갖게 만든 것이다. 1990년대 ‘경제의 정치화’로 인한 비효율성과 경직성, 강행적 발전전략으로 인한 속도전과 사상전의 한계, 냉전체제로 인한 무리한 중공업과 군수산업 중심의 개발전략 및 사회주의권에 대한 과도한 의존, 자급자족적 폐쇄경제 고수로 인한 기술수준의 낙후·산업구조의 왜곡·산업시설의 노후화, 그리고 1990년대 들어와서 계속되는 농업생산성 약화 및 자연재해 등은 북한의 경제성장률이 1990년부터 1998년까지 9년 연속 마이너스였을 정도로 총체적 경제난을 야기하였다. 이러한 상황에서 북한은 외부자원 특히 남북경협에 유인을 갖게 되었다. 더 이상 내부 예비만을 가지고 경제건설을 할 수 없는 상황으로 인식하고 그 돌파구를 마련하고자 한 것이다. 또한 2000년 남북정상회담 이후 남북간 화해협력의 증대와 이와 반비례한 북·미간 긴장강화는 북한이 남북경협에 더욱 더 강한 애착을 갖게 하였다. 북한은 갈수록 강화되는 미국의 봉쇄정책에 대한 출구를 민족공조를 내세우면서 남북경협에서 찾고자 하였다. 북한의 대외·대남정책이 이른바 ‘통미봉남’에서 민족공조로 전환되면서 민족공조의 정당성에 바탕하여 남북경협은 더욱 활발해졌다.

⁹⁰ 이영선, “기업경영차원의 대북한 진출전략,” 유한수, 이영선 편, 『북한진출기업전략』(서울: 도서출판 오름, 1997), p. 14 참조.

금강산관광 사업을 실시하는 주체는 현대와 북측의 『조선아시아태평양평화위원회』(아태)이기 때문에 이 사업에서 기업과 북한과의 관계는 단연 중요하다. 금강산 관련, 대부분의 사업을 이 두 주체가 협의로 의제설정, 대안형성, 정책결정, 정책집행 등의 과정을 담당하고 남한 정부와 북한 정부는 이를 지원하고 가이드라인을 제시하고 있는 실정이다. 북한은 금강산관광지구법을 발표하여 금강산관광 사업에 대한 적극적인 자세를 보였고 그 후속 조치로 현대-아태간 합의한 개발, 기업창설, 관리기관 설립, 세관, 출입, 외화, 광고, 노동, 부동산, 회계 규정 가운데 이미 회계 규정을 제외한 9개 하위규정을 발표한 바 있다.

개성공단사업의 경우도 우리 기업의 개성공단 내 기업활동을 보장하기 위해 북한은 개성공업지구법 11개 하위규정을 제정하였다. 즉, 개성공업지구 개발규정(2003. 4. 24), 개성공업지구 기업창설·운영규정(2003. 4. 24), 개성공업지구 세금규정(2003. 9. 18), 개성공업지구 노동규정(2003. 9. 18), 개성공업지구 관리기관 설립운영규정(2003. 12. 11), 개성공업지구 출입·체류·거주 규정(2003. 12. 11), 개성공업지구 세관규정(2003. 12. 11), 외화관리규정(2004. 2. 25), 광고규정(2004. 2. 25), 개성공업지구 부동산규정(2004. 7. 29), 개성공업지구 보험규정(2004. 9. 21) 등을 제정한 것이다.

하지만 남북경협에서 북한과 원만한 관계만 있었던 것은 아니다. 개성공단 착공식이 2003년 6월 30일에 열렸으나, 애초 2002년 12월 말 예정이었던 것이 늦어진 데다가 2003년 5월 29일 개최 합의도 미루어지는 과정을 겪으면서 북한은 이에 대해 매우 큰 불만을 보였다. 북한은 “개성공단과 관련해 기본법을 제정하고 토지이용증을 발급했음은 물론 공단 경계도 확정하고 일부 하부규정도 마련해 놓았지만 남측이 미온적인 태도를 보이고 있다”며 남한의 사업의지를 의심하였던 것이다. 북한 리종혁 아태 부위원장도 6·15 공동선언 발표 4돌 기념 국제토론회에서 “우리는 북남 경제협력의 활성화를 위하여 지금까지 할 수 있는 노력을 다하였습니다. 중요한 군사전략적 지대들인 개성지구와 금

강산 지역들을 남측에 똑 떼여내 주었을 뿐 아니라 그곳에 특혜도 충분히 제공해 주었습니다. 그럼에도 불구하고 개성공업지구건설에 착공식을 한 때로부터 오늘까지 흠 한 삽 떠 옮긴 적이 없습니다”고 발표하면서 한국에 대한 불만을 표시하였다. 그러다가 2004년 10월 20일 북한 『조선중앙통신』은 개성공단 관리위원회 개소식과 시범단지 입주기업 공장 착공식이 열린 소식을 보도하면서 주동찬 북한 중앙특구개발지도총국장의 “개성공업지구 관리운영사업을 주관하게 될 관리위원회를 구성하고 개소식을 선포한 것은 6·15 공동선언이 가져온 귀중한 결실”이라는 발언을 소개함으로써 북한의 불편함이 일단 무마되었음을 밝혔다.

이처럼 개성공단 착공 전에 개발업자(현대아산, 한국토지공사)와 북한간 여러 가지 조건을 둘러싸고 실랑이가 빚어졌는데, 그 이유는 유리한 투자조건과 자유로운 기업경영 활동의 보장을 담보하기 위한 각종 제도적 장치 마련 때문이었고, 또한 개발사업에 있어서 가장 중요한 신변안전을 보장하는 통행합의와 저렴한 토지임차료 협상이 진전을 보지 못했기 때문이다. 또한 공단 입주기업들은 현대아산을 통해 북한당국과 협의할 수밖에 없는 상황이어서 입주기업들은 기업경영과 관련된 제반 문제를 북한당국과 직접 이야기할 수 있는 채널을 확보하지 못하고 있는 것도 개성공단 사업에서 북한과 기업간 관계의 단면이다.

이러한 상황에 대해 현재 개성공업지구관리위원회가 북한당국의 미협조 등으로 제 기능을 수행하지 못하고 있기 때문이라는 분석이 있다. 개성공업지구관리위원회는 비록 북한법인이지만 개발사업자가 추천하는 성원으로 전원 구성되고 남한의 산업단지관리공단과 지방자치단체와 같은 역할과 기능을 수행하는 공단의 관리·운영기관으로서 주요한 위치를 차지하고 있다. 하지만 실제로는 상급기관인 중앙특구총국이 실권을 장악하고 있다. 하급기관인 관리위원회에 권한을 이양하지 않고 있는 것이다. 따라서 관리위원회는 개성공업지구법에 나와 있는 위상과 기능을 확보하고 있지 못하는 것이다. 관리위원회가 유명무실

한 상태에서 실제로 주요한 업무 협의는 현대(및 남한정부)와 북한의 중앙총국(및 당기관) 사이에서 이루어지고 있다.

특히, 기업과 북한 관계를 이야기함에 있어 간과해서는 안 될 점은 북한 군부의 역할이다. 그간 남북경협을 북한 군부가 배후에서 진두지휘해 왔다는 것은 잘 알려진 사실이다. 현대아산의 관계자에 따르면, “개성공단 북쪽 개발 주체는 군부라고 봐도 과언이 아니다.” 2004년 6월 장성급 군사회담 북쪽 단장인 안익산 소장이 “남측으로 넘어오면서 동해선 철도·도로 연결공사가 어떻게 진행되는지 보고 싶었다. 돌아갈 때는 연결공사가 어느 정도나 진행됐는지 꼭 보고 싶다”고 말한 대목은 이 주장을 뒷받침해 주고 있다. 즉, 군사적 긴장완화의 실마리로 금강산관광사업이 마련되었고, 이 사업을 발판으로 개성공단 개발사업과 동해·경의선 철도·도로 연결사업이 탄생할 수 있었다는 것이다.⁹¹

최근 북한 최고인민회의 상임위원회는 「북남경제협력법」을 제정하고 남북경협을 활성화하기 위한 내부적인 제도적 기반을 마련한 것으로 확인됐다.⁹² 총27조인 이 법은 남북경제협력의 원칙으로 전민족적 이익, 균형적 민족경제발전, 상호 존중 및 신뢰, 유무상통 등을 명시하고 있는데, 이 법의 제정으로 남북경협은 더욱 속도를 높여갈 것으로 전망되며 이에 비례하여 기업이 통일정책 네트워크에 결합하는 데 보다 수월해질 것으로 보인다.

나. 기업과 기업 관계

남북경협 특성상 초기에는 특정 기업이 독점할 수밖에 없는 경우도 있으나 이 사업이 확대·발전할수록 형평성 논란이 휘말릴 수 있다. 그 일례로 2005년 8월 3일 「시민사회아카데미 남북포럼」은 “한국관광공사가 남북협력기금에서 900억원을 대출받아 금강산 온천장과 문예장

⁹¹ 『한겨레21』, 2004년 6월 9일.

⁹² 『민주조선』, 2005년 7월 29일.

을 인수하고 온정각의 지분을 46%를 매입하여 현대에 임대하였는데, 이것은 대북관광 관련 투자희망자에게 균등한 기회를 박탈한 것이다”고 비판하였다.

이러한 논란은 현대가 추진하고 있는 개성관광과 백두산관광 사업이 본격화되면 더욱 증폭될 태세이다. 현재는 현대아산이 개성 시범관광을 실시하고 있고 향후 백두산관광도 북측과 협의하고 있는데, 이 과정에서 국민의 세금으로 기반시설과 관광인프라 구축을 위한 투자가 진행된다면 당연히 관심 기업들은 관광사업 기회 참여를 요구할 것이고 이는 현대아산과의 충돌이 불가피할 것이다.

또한 개성공단단의 경우, 근로자에 대한 선택권을 북한이 일방적으로 가지고 있고 이에 대한 우리 기업의 대응이 만만치 않는 상황에서 우리 기업의 북한 근로자에 대한 우호적 환경이 조성되고 있지 않다. 즉, 북한 근로자에 대한 정보가 전무한 상황에서 이에 대해 개별기업이 전적으로 부담해야 하는데 중소기업의 실정에 비추어볼 때 과도한 주문이다. 이에 대한 해결책을 관련 기업들의 모임 또는 북한과의 긴밀한 협조체제에서 찾을 수 있는 방안을 강구해야 할 것이다.

그런데 개성공단단의 경우에는 개발사업자인 현대와 한국토지공사(토공) 간의 관계, 현대와 입주기업간의 관계, 입주기업간 관계 등 다소 복잡한 측면이 있다. 첫째, 현대의 자금난으로 인해 토공이라는 새로운 사업자가 등장하여 1단계 사업인 100만 평에 대한 실질적인 사업권을 토공에 이관하여 현대아산과 토공이 개성공단 1단계 조성사업의 공동사업자로 통일부의 승인을 획득하였다. 그러나 2, 3단계 사업에 대해서는 토공의 참여 여부가 결정되지 않는 상태에서 독점권을 유지하려는 현대와 사업참여를 희망하는 토공 간에 미묘한 긴장감이 흐르고 있다. 둘째, 현대와 입주기업 간에는 갈등이 없지는 않으나 상대적으로 덜한 상태이다. 입주 초기에 공장 건축 시 예상외의 고비용(한국에서의 공장 건축보다 30% 정도 비쌌)을 둘러싸고 갈등이 빚어졌으나 불가피한 것으로 받아들여졌다. 셋째, 입주기업 간에는 심하지는 않지만 눈에 보

이지 않는 알력은 존재한다. 15개 기업 중 한 기업체와 다른 기업체가 갈등이 만만치 않다는 것이 후문이다. 물론 현재 ‘시범단지입주기업대표자회의’라는 조직은 있으나 이러한 갈등을 해소하기에는 아직까지 역부족이다.

그리고 기업-기업 관계에서 놓치지 말아야 할 점은 남북경협이 국내 산업을 대체하는 경우, 국내 사업자의 반발이 만만치 않다는 사실이다. 특히 금강산관광경비 지원금 확대의 경우, 교사, 학생, NGO는 찬성하나 설악산 국립공원 내 관광숙박업 종사자들은 협의체를 조직해 이에 반대하는 입장이다. 그리고 예전에 정부가 현대의 요청으로 금강산에 외국인 전용 카지노를 허가해 주었으나 현대가 내국인 입장 요구가 관철되지 않아 이를 거부하였다. 그런데 이 과정에서 강원랜드가 적극 반대했다고 한다. 이런 점에서 대체되는 산업에 대해 지원책이 마련되어야 기업이 통일정책 네트워크에 결합하는 데 무리가 발생하지 않을 것이다.

3. 기업의 경협추진 사례 연구

가. 개성공단사업

우리 정부가 추진 중에 있는 개성공단 개발사업은 북한의 개혁·개방 확대를 통한 한반도 평화변영의 기틀 마련, 한국 중소기업의 발전계기로 호혜적 협력거점 마련, 남북교류 확대로 남북경제공동체 기반 및 동북아 협력거점 마련이라는 의미를 갖고 있다. 이 사업은 추진과정에서 우리 정부와 대북사업 민간기업인 현대아산 사이뿐만 아니라 우리 정부와 북한측 사이 및 현대아산과 북한측 사이에 공단의 성공적 개발을 위한 정책적 연대가 비교적 잘 이루어지고 있는 사업이라고 할 수 있다.

개성공단 사업은 1999년 10월 정주영 현대 명예회장과 정몽헌 회장이 김정일 국방위원장과 2차 면담에서 경제특구 공단사업 및 금강산

관광사업 등에 대해 원칙적 합의를 함으로써 시작되었다. 2000년 8월 원산에서 정몽헌 현대아산 회장은 김정일 국방위원장을 4차 면담하고 개성지역을 특별경제지구로 지정 선포하기로 합의하며 북경에서 개성공업지구 건설 및 운영에 관한 합의서를 체결하였다. 같은 해 11월 현대아산은 토공과 공동 사업시행 협의서를 체결하는 한편, 개성공단 1단계(100만 평) 현황 측량과 토질조사를 실시하였다. 우리 정부는 이 사업을 적극 지원하기 위해 2002년 8월 서울에서 개최된 제2차 남북경제협력추진위원회에서 개성공단 연내 착공에 대한 당국간 합의를 하였다. 이어 9월 정부는 북측의 사회간접시설 구축 차원에서 남북 경의선 및 동해선 철도·도로 연결 착공식을 가졌다. 11월 북한의 개성공업지구법 발표로 현대아산과 토공이 50년 간의 토지이용증을 획득함에 따라서 정부는 이들을 남북경제협력사업자로 승인하였다. 정부와 현대아산 및 토공 대표자들은 2003년 2월 육로를 통해 개성공단을 답사하고 6월 30일 북한측과 함께 개성공단 착공식을 가졌다.

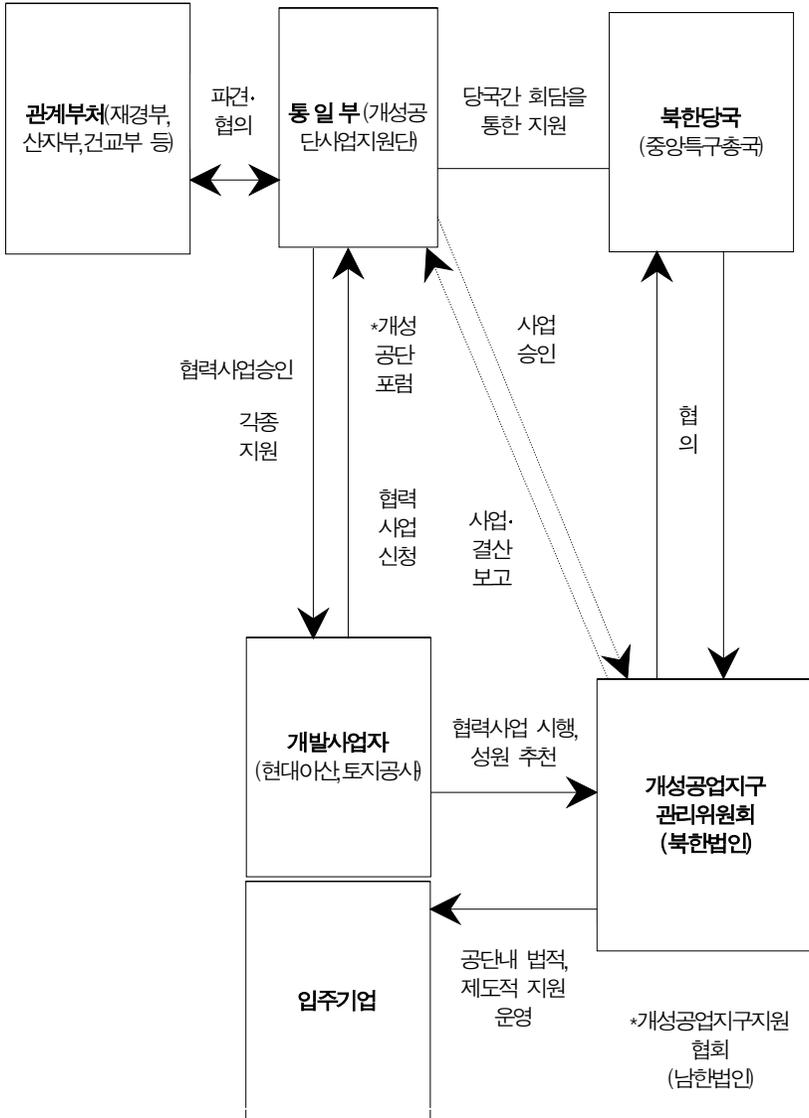
12월에는 총예산 50억 원, 대지면적 3,500평, 연면적 500평 규모의 개성공업지구 개발사무소가 착공되고 설치비용 42만 달러, 부지 1,000평, 정비공장 부지 2,000평의 중기관리사무소가 개소되었다. 2004년 3월 개최된 제8차 남북경제협력추진위원회에서는 1만 평의 시범단지를 조성하여 하반기에 기업입주와 제품생산을 하고 1단계로 100만 평 공단을 건설하기로 합의하였다. 4월에는 북한측과 임차료 330만 달러(1m²당 1달러)와 지상방해물 철거비용 및 보상비용을 포함하여 총 1,600만 달러(183억 원)를 지불키로 하는 토지임대차계약을 체결하였다. 이어 정부는 현대아산과 토공에 1단계 단지조성사업에 대한 남북협력사업을 승인하였고 공사가 착수되었다. 2007년까지 100만 평에 대해 총 2,205억 원이 투입될 예정이다. 정부는 5월 시범단지 28,000평에 대한 희망업체 분양공고를 하여 136개 업체로부터 입주신청을 받았다. 2004년 6월 제9차 남북경제협력추진위원회에서는 전력과 통신 문제 등에 합의가 이루어졌고 15개 입주 희망업체가 선정되었다.⁹³ 2005년 7월 제10차 경제협

력추진위원회 회의에서는 개성공단 내 남북경제협력협회사무소를 개설하기로 하였고 15개 시범공장 건설을 2005년 내 완료하기로 합의하였다.

개성공단 사업이 성공하려면 생산된 제품의 수출시장 확보, 북한으로 기술집약적 장비의 반출, 재원조달과 지원체계 확립, 북한의 노동생산성 향상 조건 마련 등의 과제를 해결해야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 현재까지 공단건설 문제가 비교적 잘 진행되어 온 것은 우리 정부와 현대아산 및 토공 간의 정책적 연대가 어느 정도 잘 이루어지고 있기 때문인 것으로 분석된다. 현대아산측으로서는 처음에는 정부만을 협의창구로 하여 사업을 진행하다가 토공이 도중에 개입함으로써 정부와 토공 모두와 수시로 협의를 해야 하는 어려움을 갖고 있는 것으로 알려지고 있다. 상기와 같은 정부와 현대아산, 토공 및 북한과의 정책적 연대 또는 협의 실태를 도식화 하면 다음과 같다.

⁹³ 현대경제연구원, 『개성공단 개발의 경제적 효과와 성공과제』(2004. 6) 참조.

<그림 IV-2> 개성공단사업 추진체계



*공단개발 및 분양, 입주기동

개성공단 사업은 1999년 10월 현대아산과 북측이 경제특구 공단사업에 원칙적 합의를 함으로써 시작되었다. 이는 통일정책의 주요 사업인 개성공단 사업이 정부의 의제설정이나 대안형성보다는 기업이 주도적으로 이 사업을 이끌어냈다는데 의미가 크다. 북측과의 초기 합의에 근거하여 현대아산이 북측으로부터 취득한 개성공단 2,000만 평에 대한 사업권은 현재 1단계 100만 평에 국한하여 토공과 공동사업파트너와 사업을 추진하고 있다. 개발업자인 현대아산은 남측인 통일부, 개성공단의 전체적 관리·운영을 맡게 될 개성공단관리위원회, 1단계 100만 평에 한정하여 사업파트너인 정부투자기관인 토공과 이해관계를 가지고 있는 것이 현실이다.

정부는 2005년 상반기에 1단계 100만 평을 나름대로 마련한 분양 전략에 따라서 분양을 실시하였고 2단계, 3단계도 개발계획을 수립 중에 있다. 그런데 1단계 100만 평을 뺀 나머지 1,900만 평에 대한 개발계획은 현대아산과 북측간 매주 정례회의를 통해 협의 중에 있는 사실을 보면 기업이 의제설정과 대안형성에 있어 매우 중요한 역할을 하고 있다는 것을 알 수 있다.

<표 IV-5> 개성공단 단계별 개발계획 추이

| 구분 | | 1단계 | 2단계 | 3단계 | 확장구역 | 개성시가지 | 총면적 |
|------------|------|-------|-------|-------|------|-------|-------|
| 면적 (만평) | 공단 | 100 | 150 | 350 | 200 | - | 800 |
| | 배후도시 | - | 100 | 200 | 500 | 400 | 1,200 |
| 개발일정 | | 02-07 | 06-09 | 08-12 | 추후협의 | 추후협의 | - |

<표 IV-6> 시범단지 입주업체 현황

(2005년 7월 현재)

| 회사명 | 업종 (소분류기준) | 주요 생산제품 | 투자규모 (억원) | 복고용 예정인원 (04-06) | 판매처 |
|-----------|-----------------|------------------|--------------|------------------------|-------|
| (주)로만손 | 시계 및 부품 제조 | 손목시계, 주얼리 | 103 | 715 | 본사반입 |
| (주)제시콤 | 통신, 방송장비 제조 | 광통신 부품, 통신소재 | 43 | 608 | 본사반입 |
| 부천공업(주) | 전기공급, 제어장치 | Wire Harness | 45 | 300 | 본사반입 |
| (주)티에스정밀 | 반도체, 전자부품 제조 | 반도체 금형부품 | 23 | 28 | 본사반입 |
| (주)매직마이크론 | 전자부품, 영상장비 | Lamp assembly | 30 | 360 | 국내판매 |
| 재영솔루텍(주) | 기타 기계 제조 | 자동차 부품 금형 | 70 | 220 | 본사반입 |
| (주)신원 | 봉제의복 | 의류 | 38 | 266 | 국내판매 |
| (주)SJ테크 | 플라스틱제품 제조 | 유압 패키징, 반도체부품 | 40 | 390 | 본사반입 |
| 용인전자(주) | 전자부품 제조 | 트랜스 포머, 계측코일 | 40 | 260 | 본사반입 |
| (주)대화연료펌프 | 자동차부품 | 자동차 연료펌프 | 50 | 135 | 본사반입 |
| (주)호산에이스 | 일반기계 제조 | 에어크리너 | 26 | 150 | 본사반입 |
| 삼덕통신(주) | 신발 제조 | 신발 | 50 | 1,386 | 본사반입 |
| (주)태성산업 | 플라스틱제품 제조 | 화장품 용기 | 60 | 359 | 본사반입 |
| 문창기업(주) | 봉제의복 | 항공기 근무복 | 38 | 214 | 국내납품 |
| (주)리빙아트 | 기타 금속제품 | 스텐레스 주방기기 | 45 | 715 | 국내외판매 |

현재 진행중인 개성공단 사업과 관련한 의제설정과 대안형성은 정부의 책임 하에 진행되고 있는 측면도 있으나 이 사업과 직접적인 이해관계를 가지고 있는 현대아산 및 입주기업들의 정부에 대한 건의를 중심으로 이루어지고 있다.

지금까지는 개성공단 개발에 있어서 1단계 100만 평에 대해서만 현대아산과 토공의 공동사업으로 협력사업 승인이 난 상태이다. 이러한

상황에서 현대아산은 협력사업 승인은 구체적인 개발계획 수립이 있어야 가능하다고 하더라도 대규모 투자와 유무형의 각고의 노력을 투입하여 북으로부터 획득한 개발사업권을 보호하는 차원에서 우선적으로 협력사업자 승인이 필요하다는 점을 정부측에 요구하고 있다. 또한 개성공단 입주기업들도 정부의 분양계획 마련에 개입하고자 자신들의 입장에서 합리적 분양방안을 제시한 바 있다. 즉 이들은 품질경쟁력이 있으나 가격경쟁력이 낮은 경공업 중심 노동집약업종 우선 입주, 공동시설활용에 따른 투자비·원가절감 및 원자재 공동구매 등으로 중소기업의 경쟁력 향상 도모, 토지임대·표준공장 건설 등 분양방법을 다양화, 기업들의 초기투자 비용 부담 완화, 입지수요와 입지환경 등을 종합적으로 고려하여 용수사용이 적은 업종 및 환경친화적 업종 우선 선정 등을 중심으로 분양이 되어야 함을 정부측에 건의하였다.⁹⁴

2002년 12월 26일 현대아산과 토공은 사업변경협약서를 체결하여 1단계는 토공이 주도하기로 하였는데 이 과정에서 현대아산의 불만이 없지 않았다. 그러나 정부는 이 문제를 토공이 주도하기로 했다가보다는 현대아산과 토공간 역할분담(토공은 분양, 현대는 시공에 중점)을 했다는 표현이 적절하고 이 방침을 바꿀 의사는 없다는 입장이다. 이어 현대아산은 2004년 10월 정부가 개설한 개성공단사업지원단에 현대아산의 관계자를 참여시켜 정책결정과정에서 개발업자의 의견을 반영해야 한다고 주장하였다. 그런데 아직까지 이 조직에는 통일부, 산업자원부, 건설교통부 등 8개 부처가 참여하여 4개과 27명으로 구성되어 있다.

정책집행과정과도 밀접히 관련되어 있지만 전략물자반출입문제는 정책결정과정에서의 정책네트워크를 살펴볼 수 있는 좋은 사례이다. 현재 통일부는 개성공단 건설에 보내지는 자재장비 반출의 경우, 개성공단사업지원단을 신설하고 사업단 내에 산자부에서 파견된 직원으로 구성된 투자지원과를 통해 전략물자반출을 심의·승인하고 있다. 실제 다자간 수출통제체제, 수출통제품목과 이 외 추가관리품목을 종합하면

⁹⁴ 중소기업협동조합중앙회, 『개성공단의 합리적 분양방안』(2004. 7).

개성에 반출되는 거의 모든 품목이 수출통제품목이며 승인기간도 20일이 소요된다. 이러한 상황에서 현대아산은 정부에 대해 역동적인 개성공단개발을 위해 통제관리품목과 일반품목은 분리되어 승인 절차를 거쳐야 하며 통제관리품목도 그 사용의 용도와 범위가 명확히 규정될 경우 승인을 주는 것이 타당하다는 입장을 밝힌 바 있다. 그리고 현대아산은 사전 20일 전에 필요한 자재 장비의 품목과 소요량을 예측하여 자재의 현장 투입을 진행하고 있으나 보다 원활한 물류를 위해서는 일반품목의 조기 승인 및 전략물자반출에 대한 보다 유연한 사고를 정부에 요청중에 있다. 또한 현재 시범공단에 입주 예정인 통일부측이 선정한 남측 15개 업체 중 2개 업체는 주요 생산설비 반출설비 승인 여부가 불투명하다. 이에 현대아산은 통일부에게 입주업체 선정 시 현대아산과 협의하여 입주 및 입주 후 생산 및 자재 반출입에 따르는 시행착오를 최소화하여 효과적인 공단개발을 해야 할 것을 요구함으로써 정책결정과정에 직접 참여할 뜻을 명확히 하고 있다.

또한 현재 진행중인 시범단지 사업과 관련하여 현대아산은 개성공업지구법 내용에 따라 입주기업은 개발업자가 선정하고, 개발업자와의 계약을 통해 입주해야 함에도 불구하고 시범단지 지원을 위한 식당, 편의점, 은행, 경비업체 등은 관리위원회가 선정, 개발업자와 아무런 합의도 없이 입주하고 있는 상황이라면서 이의 개선을 요청하고 있다. 즉, 어려운 시기에 선투자하여 남북관계 발전에 이바지한 기업의 선투자금은 어느 정도 안전판이 마련된 상황에서 투자한 금액보다 값지게 여겨져야 하며, 이러한 선투자금이 우선적으로 회수될 수 있도록 적극 보호해 주어야 한다는 것이다. 이에 정부는 현대아산이 개성공단 사업을 시작하고 또 현재까지의 사업추진에 많은 기여를 했다는 점, 그러한 과정에서 개발업자로의 권리를 가지고 있다는 점을 인정한다는 입장이다. 그러나 이 사업은 공공성을 갖는 측면이 있기 때문에 정부에서도 1단계 100만 평의 인프라 건설을 위해 남북협력기금 1,095억 원을 무상 지원하고, 통신과 전력 공급을 위해서도 협력기금을 대출해 지원하고

있으므로, 따라서 향후 개발사업자로서의 현대의 권리와 사업이 갖는 공공성 등을 감안해 이러한 문제를 조정해 나갈 계획이지만 시범단지 지원을 위한 식당, 편의점 등은 우선 기존대로 추진한다는 방침이다.

그리고 현대아산은 지금 정부, 토공, 관리기관, 현대 등 대북협의 창구의 난립으로 대북협상력이 저하되고 있다며 북측채널과 원활한 관계를 맺고 있고 정치군사적 문제로부터 보다 자유로운 민간기업을 협상창구로 활용하는 전략적 접근을 요청하고 있다. 하지만 정부의 입장은 부정적이다. 또한 현대아산은 정책집행과정에서 불편한 점으로 드러나고 있는 남북통행절차의 개선을 요구하고 있다. 그 동안 정부에는 이에 대한 개선요청에 부응하여 정부, 개성공단 셔틀버스를 2004년 9월 20일 시범 운행하였고 DMZ 출입시간을 2시간 연장하였으며 출입 계획 통보기간을 3일에서 36시간으로 간소화하였다. 그런데 현대아산은 더 간소화해야 한다며 개성 역시 경제특구로서 그리고 기업의 생존과 직결된 사업을 진행하는 곳이므로 당일 출입, DMZ 출입시간대와 횟수 제한 완화 등이 가능한 시스템을 마련하여야 한다는 입장이다.

나. 금강산관광사업

현대아산이 추진하여 1998년 11월 관광선을 첫 출항시킨 금강산 관광사업은 자금난, 북한측의 관광활성화 조치이행 지연으로 관광객이 월 1,000명까지 감소하는 등 중단위기에 직면하였다. 이에 따라서 국민의 정부는 2001년 6월 금강산 관광사업에 참여한 한국관광공사에 남북협력기금 900억 원을 대출하는 한편, 2002년 1월에는 금강산 관광사업 지원방침을 발표하고 학생, 교사, 이산가족, 국가유공자, 장애인, 통일교육강사 등의 관광경비 일부를 남북협력기금에서 지원하였다. 이러한 조치로 관광객이 증가하였으나 국회가 북핵문제에 진전이 있을 때에 경비지원을 검토한다는 조건하에 예산을 삭감하면서 경비지원이 2003년 1월부터 중단되었다. 이후 금강산 관광사업은 관광객 감소, 사업자의 자금난, 4~6월 사스(SARS)로 인한 북한측의 일시적 관광 중단, 8

월 정몽헌 회장의 사망 등으로 어려움을 겪었다. 그럼에도 불구하고 2003년에는 육로관광의 개시와 특구개발에 필요한 제도적 장치가 마련되었다. 금강산 관광사업은 2004년 2/4분기부터 관광객이 월 15,000명을 상회, 자금수지(수입-지출)기준 자금 과부족이 없는 상태이다. 따라서 육로관광 정례화 및 당일관광 등 신규상품 개발, 숙박시설 확충 등에 맞춰 단계적으로 수익성 제고가 이루어질 것으로 전망된다.

특히 2003년 9월부터 육로관광이 정례화되면서 활성화 추세를 보이고 있다. 당일관광, 1박2일 관광, 2박3일 관광 등 관광상품 다양화와 금강산호텔 개관, 골프장 및 가족호텔 건립 추진 등 시설 확충을 통해 안정적 성장기반을 마련 중이다. 1998년 11월 관광개시 이후 2005년 8월 말까지 총 관광인원이 1,094,671명이었다. 정부도 관광객들의 안전을 위해 관광지구내 도로 포장공사를 시행하고 통일교육 활성화 차원에서 중고생 및 통일교육 담당교사 대상으로 금강산 체험학습 경비를 지원하여 이 프로그램으로 2004년 12월 3일부터 2005년 2월 27일까지 총 19,322명이 금강산을 다녀왔다.

<표 IV-7> 금강산 관광객 현황

(2005. 8. 31 현재)

| 月 年 | 1월 | 2월 | 3월 | 4월 | 5월 | 6월 | 7월 | 8월 | 9월 | 10월 | 11월 | 12월 | 계 |
|--------|---|------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|----------------------|
| 1998 | | | | | | | | | | | 2,957 | 7,597 | 10,554 |
| 1999 | 9,985 | 11,852 | 14,339 | 11,429 | 16,134 | 11,847 | 0 | 14,770 | 15,498 | 16,923 | 12,817 | 12,480 | 148,074 |
| 2000 | 12,930 | 15,611 | 20,502 | 17,373 | 15,917 | 19,355 | 15,569 | 19,132 | 19,157 | 28,152 | 17,817 | 11,494 | 213,009 |
| 2001 | 6,482 | 7,349 | 10,433 | 5,859 | 5,458 | 3,992 | 1,678 | 4,208 | 2,648 | 4,064 | 3,555 | 2,153 | 57,879 |
| 2002 | 1,463 | 1,173 | 3,002 | 4,640 | 6,034 | 7,451 | 11,203 | 12,101 | 4,076 | 12,432 | 10,994 | 10,158 | 84,727 |
| 2003 | 1,931 | 2,594 (1,005) | 3,082 | 2,781 | 0 | 166 | 5,360 | 7,975 (756) | 9,979 (6,579) | 18,286 (11,435) | 14,420 (9,023) | 7,760 (5,634) | 74,334 (34,432) |
| 2004 | 5,951 (5,502) | 8,193 (8,193) | 15,583 (15,583) | 16,176 (16,176) | 17,539 (17,539) | 19,078 (19,078) | 30,908 (30,908) | 43,312 (43,312) | 30,015 (30,015) | 37,245 (37,245) | 25,061 (25,061) | 19,359 (19,359) | 268,420 (267,971) |
| 2005 | 15,335 | 16,323 | 25,336 | 31,303 | 35,950 | 36,116 | 34,472 | 42,839 | | | | | 237,674 |
| 총계 | 1,094,671명 | | | | | | | | | | | | |
| | * 이산가족행사 및 남북공동행사 참석 등 방북인원 11,240명 별도. | | | | | | | | | | | | |

※ ()안의 숫자는 육로관광객 숫자임.

2004. 1. 11부터 해로관광 중단. 2005. 6. 7 관광객 100만 명 돌파

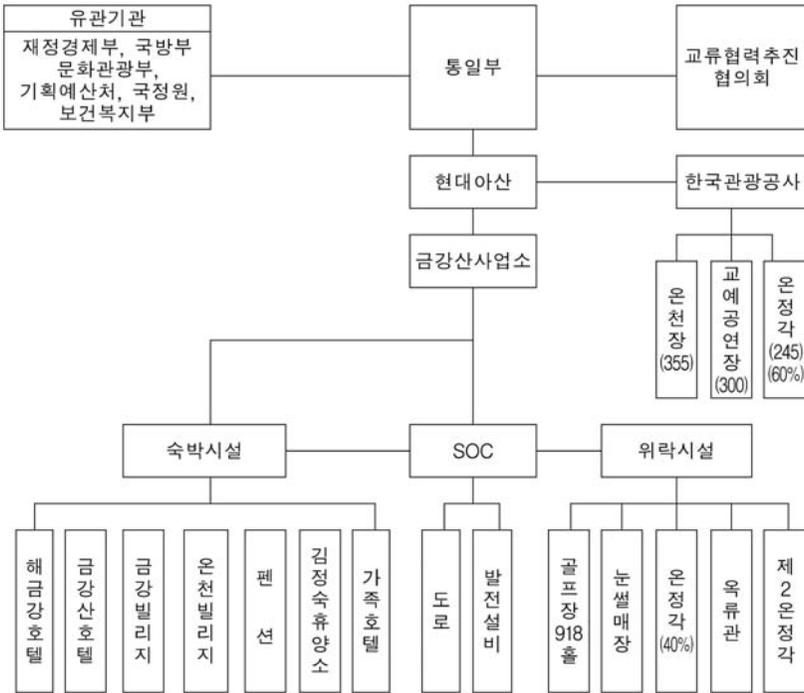
이러한 금강산 관광사업은 남북관광교류 활성화에 새로운 계기를 마련하는 한편, 남북간의 군사적 긴장완화와 협력 증진에도 기여해 오고 있다. 그러나 육로관광·특구개발 본격화 시에도 북한측이 당초 합의한 9억 4,200만 달러의 대가지급을 요구할 경우 수익성 확보가 어려운 문제점을 가지고 있다. 또한 「금강산여관」 개장으로 숙박난은 완화될 전망이다. 단체 숙박시설 위주로 일반인 대상 고급 숙박시설이 부족한 상태이다. 휴게소, 식당, 매점 등 관광 편의시설 혼잡도 더욱 증가하고 있어 이에 대한 개선이 필요할 것으로 보인다.

<표 IV-8> 금강산 기반시설 현황

| 구 분 | 내 용 | 비 고 |
|-----------------|--|--|
| 도 로 | 총 44.5km (포장구간 37.4km, 비포장구간 7.1km) - 고성향~온정리 도로 (7km) - 만물상도로 (14km) - 구룡연도로 (5km) - 삼일포/해금강도로 (18.5km) | -전체 포장 -전체 포장 -전체 포장 -7.1km 비포장 |
| 항 만 | - 방 파 제 1개 (560m) - 본선부두 4선좌 (240m×2개) - 출입국사무소 1곳 (2층, 751평) | |
| 전 력 | 총 발전용량 6,000kW - 주발전기 5,000kW, 1,000kW 3대, 보조발전기 500kW 1대, 비상용발전기 : 275kW 2대, 315kW 3대, 기타 225kW, 75kW | -설비노후로 전력생산효율 70% |
| 통 신 | 국제회선 10회선, 추가 50회선 가설 예정 | |
| 용 수 | 지하수 개발사용 (총 2,700ton/일) | |
| 오 폐 수 | 처리능력 1,000ton/일 | |
| 쓰 레 기 | 북측에 대가를 지불하여 처리 | |
| 연 료 (가스, 유류) | 남측에서 반입하여 사용(사용량: 30만 ℓ/월) | |

정부와 현대는 금강산관광을 통해 북한을 개혁과 개방으로 유도하고자 하는 목적에서는 협조관계를 유지하고 있다. 정부는 금강산관광 사업을 통해 남북간 경제교류협력을 활성화시켜 민족공동체 회복에 기여하고 나아가 금강산관광특구 개발을 통해 동해 발전축이라는 성장거점을 마련하고 통일인프라 구축으로 민족경제의 균형발전에 이바지한다는 전략적인 관점에서 있다. 한편 현대아산은 금강산관광사업으로 대북사업에 대한 선점권을 확보하고 특구개발 등을 통해 남북관계를 안정화시키고 금강산 지구내 사업권을 독점함으로써 투자수익을 극대화한다는 목표를 가지고 있다. 따라서 정부는 금강산사업이 안정적으로 성장할 수 있도록 물적·제도적 기반을 조성하는 데 많은 지원을 하고 있다.

<그림 IV-3> 금강산관광사업 추진체계



그러나 정부와 현대아산 사이에는 사익과 공익의 충돌이라는 한계를 가지고 있다. 정부는 금강산관광사업을 조정·감독하는 입장에서 금강산사업이 남북교류·협력질서에 부합하고 정부의 대북정책 범위 안에서 이루어지도록 유도하는 공공적 측면을 강조하고 있으나 현대아산은 기업이익 창출에 주요 관심이 있다는 점에서 다소 긴장관계에 있다. 다시 말하면 정부는 현대의 대가지불에 따른 기득권을 인정하고 있지만 인정범위는 대북정책 및 우리 사회의 자유민주적 경제질서에 반하지 않는 범위 내에서 공익적 측면을 강조하는 입장인 반면, 현대아산은 배타적 독점권을 주장하고 있는 상황이다. 이에 따라 공공인프라 구축 및 관리 운영에 대한 책임과 역할 한계 등에 대한 이해가 다소 명확치 않고 갈등을 유발할 수 있는 상황이라 할 수 있다.

우리 정부와 북한 간의 관계도 항상 공조적 관계만은 아니다. 육로 관광 허용문제는 당국간 합의에 의해 공조적 관계를 지속적으로 유지하고 있지만, 육로관광 허용 시기 및 조건에 대해서는 부분적으로 갈등 관계를 노정했다. 북측은 동해선 육로관광에 따른 미지급 대가 지불문제 등을 요구하였고 우리 측은 육로관광을 조속히 허용, 우선 육로관광을 활성화하자는 입장이었으나 구체적인 육로관광 허용문제는 사업자간 협의를 통해 조율된 바 있다. 그러나 관광대가 지불보장문제는 우리 정부와 북측 당국간 갈등적인 관계가 해결되지 않은 채 당국간 합의 실패(2002. 9 제2차 금강산당국회담은 합의 없이 종료)로 쌍방 당국이 더 이상 거론하지 않고 있는 상황이다.

정부와 기업이 상호 조율과정을 통해 구체적인 정책집행에 있어 상호 협력관계를 유지하나 세부적인 부분에 대해서는 부분적인 갈등도 존재한다.⁹⁵ 그럼에도 불구하고 향후 금강산 발전방향에 대해서는 정부와 현대아산의 견해는 대체로 비슷하다. 현대는 특구종합개발계획을 조기에 마련하고 활발한 투자유치 등을 통해 금강산특구 개발을 가속화하여 수익성 제고에 노력해야 할 것이며, 정부는 동해선 육로 통행을 위한 군사보장합의서 체결 등 육로관광 활성화를 위한 물적·제도적 환경을 조성하여 금강산관광사업이 안정적으로 발전되어 나갈 수 있도록 지원할 예정이다.

4. 기업중심의 통일정책 네트워크 평가

기업중심의 남북경협은 북한의 개혁·개방을 유도하고 한반도 평화변영을 도모하는 우리의 통일정책에 부합하고 있다. 개성공단은 남북경제협력의 거점으로 북한의 개혁·개방과정에서 남한의 역할과 비중이 큰 지역이다. 따라서 북한의 4개 개방지역(개성, 금강산, 신의주, 나

⁹⁵ 이에 대한 자세한 설명은 여인곤 외, 『정보화 시대 통일정책 거버넌스 개선방안』, pp. 92~96 참조.

선) 중 개성은 지리적 근접성 및 남한 전용공단으로 가장 경쟁력 있는 특구가 될 가능성이 있다. 특히 개성공단의 투자환경 개선은 북한 국내적 경제개혁(노동시장 등)의 압력요인으로 작용할 것이다. 또한 개성공단은 경의선 철도·도로 연결을 계기로 인력 및 물자의 중요한 물류 통로로 기능하고 남북접촉 및 투자상담의 편이성으로 교류확대의 계기를 마련할 것이다. 이러한 점은 북한의 개혁·개방을 확대하는 요인으로 작용할 것이며 새로운 발전공간과 성장동력을 제공함으로써 한반도 평화번영의 기틀을 마련할 것이다.⁹⁶

금강산관광사업 역시 남북대화의 첫 물꼬를 튼 사업으로 남북간 인적 교류 활성화를 통해 남북간 신뢰구축과 긴장완화 및 나아가 민족공동체 형성에 기여하고 있다. 비무장 철책을 열고 뚫린 남북연결도로를 따라 대규모의 인적 교류를 가능케 함으로써 군사적 긴장을 완화시키는 등 한반도 평화분위기 증진에 도움을 주고 있다. 특히 1999년 6월 연평해전과 2002년 6월 서해교전 당시에도 금강산관광은 지속되었고, 2005년 1월 『파이오니아나야호』와 2005년 3월 『에니세이호』의 북한지역 표류 시에도 남한 경비정이 북한 수역에 진입하여 구난작업을 벌이는 등 남북간 군사적 신뢰관계 형성을 가능케 하였다. 아울러 우리 국민들이 북한지역을 방문함으로써 북한에 대한 인식을 제고하는 기회를 제공, 특히 중고등학생 금강산체험학습을 통해 ‘막연하고 피상적으로 느꼈던 남북분단의 현실을 생생하게 느끼고 통일문제에 대해 구체적으로 생각하는 계기’를 제공하는 등 통일의식 제고에도 기여하고 있다.⁹⁷ 또한 이산가족 행사 등 남북공동행사 개최와 남북한 주민들이 함께 근무하는 공동작업 등을 통해 금강산지역이 민족화해와 협력의 장소, 민족공동체 회복의 장으로 역할을 담당하고 있다.

다음으로 남북경협 기업적 효율성이 부족하나마 개선되고 있다.

⁹⁶ 민주평화통일자문회의, 『개성공단사업 추진대책』(2004. 2), p. 10 참조.

⁹⁷ 금강산 체험학습(2004. 12. 3~2005. 2. 27, 학생·교사 19,322명 실시) 설문조사 결과 학생의 73.7%가 대북인식 및 통일관이 긍정적 방향으로 변화했고, 74.5%가 기존교육보다 교육효과가 낫다고 응답했다.

남북경협 초기에는 정부의 정책적 의지와 기업총수의 개인적 야망이 결합되어 추진되어 시장원리는 큰 고려사항이 아니었다. 따라서 남북경협의 재산성 악화에 따른 기업내 갈등도 노정되었다. 본격화 단계에 들어와서는 남북경협에 시장원리를 가미하고 후발주자(중소기업)는 시장원리를 중요시하기 시작했다. 그리고 현재에는 시장원리에 기반한 남북경협을 시도하고 있으나 아직까지 미흡한 상태이다.

개성공단의 경우 한국 중소기업의 발전계기로 호혜적 협력거점을 구축할 수 있다. 1990년대 중후반 이후 한국 중소기업은 국내적으로 임금 경쟁력의 상실과 해외시장에서 중국산 저가상품의 범람으로 국제적으로도 경쟁력을 상실하였다. 그런데 민주평통 통일전문가 설문조사(2004. 5. 19~22, 133명)에서 남북경협의 성공적 모델로서의 개성공단 가능성에 대해 ‘높다’가 75.9%로 나타난 것은 눈여겨 볼 대목이다. 개성공단은 같은 언어, 같은 문화를 공유하고 있기 때문에 북한의 계획경제가 갖는 불확실한 투자환경을 상쇄할 수 있는 이점이 있다. 예컨대 한국은행에서는 개성공단 조성이 완료되어 공단 전체가 가동되는 9년차가 되면 직접효과 기준으로 남한경제에는 연간 부가가치 24.4조 원과 일자리 10.4만 개가 창출되고 북한경제에는 연간 총수입 6억 달러와 일자리 72.5만 개가 창출되는 것으로 추정하고 있다. 이처럼 개성공단 사업은 남북한 모두에게 이득을 보게 되는 상생의 협력사업으로 전망되고 있다.

금강산관광은 새로운 전환점을 맞고 있다. 2003년 육로관광 실시 이후 관광상품이 다양화되었고 특히 2005년 1~8월간 관광객이 총 237,674명으로 작년 동기간 대비 52% 증가하는 등 안정적으로 성장하고 있는 추세이다. 금년 8월 말 기준 109만 명에 이르는 관광객이 다녀갔고, 금강산호텔에 이어 김정숙휴양소, 옥류관, 제2온정각 등 관광시설이 지속 확충되는 등 안정적인 성장기반을 마련하고 있다. 앞으로 금강산특구 개발이 가속화되어 고성~통천~원산을 잇는 동해 관광 및 경공업단지가 개발되면 동해 성장축으로 작용하는 등 민족경제의

균형발전에도 크게 기여할 것이고 이는 우리 기업의 채산성 향상으로 이어질 것이다. 그러나 아직까지 남북경협은 사업파트너인 북한의 불확실한 태도, 정치군사적 문제의 영향, 북한의 과도한 요구, 북한지역 인프라 부족 등 개선되어야 할 부분들이 적지 않다.

V

시민사회의 통일정책 참여

통일정책은 통일방안을 염두에 두고 정부에 의해 추진되거나 정부와 관련한 공식적인 결정 또는 실행계획이라고 볼 수 있다. 이는 일반적으로 ‘공공성’을 지닌 중·장기적인 정책으로서, 미시적이고 단기적 차원에서 마련되는 대북정책을 포함한다.⁹⁸ 이러한 통일정책의 결정과 집행은 분단체제의 특징을 지닌 우리 정치과정의 핵심적 활동으로서 일반 시민 모두에게 심대한 영향을 미친다. 따라서 통일정책과정 전반에 대한 시민참여는 시민들이 자신들의 현재와 미래의 삶에 지대한 영향을 미치는 통일정책에 대해 영향력을 행사하거나 자치역량(empowerment)⁹⁹을 행사하고자 하는 활동이라고 볼 수 있다.

일반 시민들의 통일정책 참여는 선거 등 대의민주주의의 근간이 되는 ‘관례적’ 참여 유형이 지속적으로 쇠퇴하는 가운데에서도 시민사회 단체(NGO)들의 대북지원 활동, 통일정책에 영향을 미치는 이슈와 관련한 집회나 시위 등 여러 ‘비관례적’인 활동을 중심으로 최근 몇 년 동안 지속적으로 성장하는 모습을 보여 왔다. 특히 정보통신기술(information and communication technology: ICT)의 대중적 보급과 참여정부의 ‘국민참여’ 활성화 정책기조에 힘입은 가운데 기존 NGO의 활동을 뛰어넘어 비공식적 네트워크(non-governmental networks: NGN)의 특성을 보이는 새로운 시민참여 형태가 크게 확산되고 있다. 그리고 이러한 양상은 촛불시위 등에서 알 수 있듯이 사안에 따라 온라인(on line)의 참여가 오프라인(off line)으로까지 연계되어 이루어지는 특징을 보이고 있다.

⁹⁸ 통일정책은 몇 가지 점에서 일반 공공정책과 다른 특징을 보인다. 이에 대해서는 여인곤외, 『정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안』(서울: 통일연구원, 2004), p. 10 참조.

⁹⁹ 자치역량이란 사람, 조직 및 공동체가 스스로의 일에 대한 통제력을 갖는 것을 의미한다. R. C. Rich, M. Edelstein, W. K. Hallman & A. Wandersman, “Citizen Participation and Empowerment: The Case of Local Environment Hazards,” *American Journal of Community Psychology*, No. 23 (1995), p. 657.

1. 통일정책 시민참여의 의미와 정당성

가. 통일정책 시민참여의 의미

현대의 시민은 더 이상 투표하지 않는 무관심한 시민, 정부와 정치로부터 소외된 무기력한 시민 그리고 정치인과 이익집단, 언론으로부터 제자리를 상실한 시민이기보다는 정부와 정치의 구속에서 벗어난 자주적인 시민, 정부와 정치에 비판적인 시민, 선거가 아닌 새로운 참여의 대안을 찾아 활동하는 자발적이며 참여적인 시민으로서의 ‘신 시민’(new citizen)이 되고자 한다.¹⁰⁰

시민참여(citizen participation)¹⁰¹는 시민과 시민권에 대한 시각, 참여의 수단과 목적, 참여의 유형(정치참여, 사회참여, 정책참여) 등에 따라 다양하게 정의되고 있다.¹⁰² 다양한 정의를 종합해 보면, 시민참여는 정책결정에 대한 시민들의 보다 적극적인 참여를 강조하고 있다. 특히 정책 분야에서의 ‘시민참여’는 “시민들이 자신들에게 영향을 미치는 정책결정과정에 자신들의 견해를 통합하는 활동”¹⁰³으로 정의된다.

따라서 통일정책에 대한 시민참여란 시민들이 통일방안을 전제하여 이루어지는 정부의 공식적인 통일정책과정에 자신의 견해를 통합하고자 영향력을 행사하기 위하여 벌이는 전반적인 활동이라고 정의할 수 있다. 이를 정책결정과정에 보다 더 초점을 맞추면, 통일문제에 대한 정부, 시민 그리고 그 밖의 통일관련 이해당사자와 이익집단, 기업들

¹⁰⁰ P. Norris, “Introduction: The Growth of Critical Citizens,” P. Norris ed., *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government* (Oxford: Oxford University Press, 1999); 주성수, “참여시대의 시민, 정부 그리고 NGO,” 『시민사회와 NGO』, 제1권 1호 (2003), p. 2.

¹⁰¹ ‘시민’의 용어로는 citizen, civic, public, popular 등이 많이 쓰이고, ‘참여’로는 participation이 일반적으로 사용되는 가운데 involvement, engagement 등도 혼용되고 있다.

¹⁰² 이에 대해서는 주성수, 『시민참여와 정부정책』(서울: 한양대학교 출판부, 2004), 제1부 3장 참조.

¹⁰³ T. Abel & M. Stephan, “The Limits of Civic Environmentalism,” *The American Behavioral Scientist*, 44/4 (2000), p. 620.

사이의 원활한 커뮤니케이션을 위한 ‘교환의 포럼’이라고 할 수 있고, 자치역량에 보다 더 초점을 맞추면, 시민들이 자신들에게 영향을 미치는 통일 관련 제도, 프로그램, 환경에 관한 정책결정에 참여하는 과정이라고 말할 수 있다.

나. 통일정책 변화와 ‘참여적’ 시민

통일정책과 관련한 시민사회의 정부에 대한 비판과 도전은 참여정부 출범 이후 다양한 이슈를 두고 폭넓게 전개되고 있고, 이는 동시에 이념적 분극화와 결합하여 나타나고 있다. 반세기 이상 공고화되어 왔던 분단체제의 이념적 균열구조에서 기인하는 우리 사회의 갈등 양상은 김대중 정부의 ‘햇볕정책’ 추진으로 본격적으로 표출되기 시작하였고, 참여정부 출범 이후에는 사회 전반의 문제와 맞물리면서 다양한 형태로 전개되고 있다. 이러한 상황에서 시민사회가 보이는 특징 중의 하나는 이념적 스펙트럼의 분화와는 관계없이 시민들 모두가 보다 ‘비판적’이고 ‘참여적’이게 되었다는 사실이다.

통일정책을 둘러싼 우리 사회의 이념적 갈등과 반목은 2000년 남북 정상회담 이전까지는 그다지 첨예하게 노출되지 않았다. 그러나 김대중 정부 들어 대북 화해·협력정책 추진으로 남북교류·협력과 대북 지원이 증대하고 통일정책 환경이 변화하면서 우리 시민사회는 일견 보수-진보 세력으로 크게 나뉘어 대립하는 양상을 보이게 되었다. 예컨대 2005년 말 현재까지도 보수-진보 양 세력은 통일문제와 관련한 행사가 개최되거나 이슈가 제기될 때마다 정책의 정당성을 두고 한편에서는 ‘부인과 훼손’, 다른 한편에서는 ‘승인과 부여’의 목소리를 높이고 있는 상황이다.¹⁰⁴ 소위 ‘남남갈등’으로 표현되는 이러한 우리 사회의 갈등과 반목에 대한 원인으로서는 흔히 한국 사회의 이데올로기 지형 변

¹⁰⁴ NGO들이 통일정책을 두고 벌이는 양상에 대해서는 박종철·손기웅·서재진 외, 『남북관계 개선의 국내적 수용력 확대방안: 분야별 갈등의 원인 및 해소방안』(서울: 통일연구원, 2004) 참조.

화, 북한에 대한 대중적인 관심 증가, 북한 핵문제 등을 둘러싼 국제적인 갈등, 특히 미국과의 갈등으로 인한 한·미동맹과 남북관계를 바라보는 시각의 커다란 편차 등이 지적되고 있다.¹⁰⁵

여기에서 ‘통일정책 거버넌스’와 관련하여 주목되는 현상은 정치인이나 이익단체, 언론 등 전통적이고 관례적인 정책행위자들의 역할이 점차 축소되고 무기력해져 가고 있다는 사실이다. 우리 사회의 갈등과 반목이 대북정책을 둘러싸고 극심해졌음에도 불구하고 이들 행위자들이 도출하는 정책성과는 저하되고 있을 뿐만 아니라, 전통적 혹은 관례적 행위자들이 자신들의 이해를 대표한다고 생각하는 시민들은 보수·진보의 이념적 편차를 떠나 점차 축소되고 있다. 이는 이들 정책행위자들의 역할에 대한 불신과 그를 바탕으로 한 정부의 위기를 확산시키고 있다.¹⁰⁶

정부와 정치에 대한 불신은 정부정책에 문제를 제기하는 ‘비판적인’ 시민들의 증가를 가져오고 있다. 정부와 정치에 대해 비판적이게 되면 정치에 대한 관심도 증대한다. 그리고 정치적 관심 증대는 시민참여의 증가를 가져온다. 정치적 관심이 많은 시민들은 투표 등 관례적인 참여뿐만 아니라 서명운동, 시위, 불매운동 등 직접행동, NGO와 각종 제3섹터 단체 활동을 통한 참여에도 적극적으로 된다. 시민들은 이를 통

¹⁰⁵ 정영철, “남북관계 발전을 위한 NGO의 역할: 평가와 과제,” 『남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할』(서울: 통일연구원, 2004), p. 81.

¹⁰⁶ <표> 정부와 사회기관 신뢰도: 45개국과 한국

(단위: %)

| | 정부 | 의회 | 법조 | NGO | 대기업 | 노동계 | 언론 |
|----------|----|----|----|-----|-----|-----|----|
| 전체(45개국) | 50 | 38 | 48 | 59 | 42 | 48 | 50 |
| EU(12개국) | 51 | 46 | 53 | 66 | 45 | 49 | 42 |
| 북미(2개국) | 74 | 47 | 61 | 69 | 44 | 54 | 52 |
| 남미(9개국) | 27 | 23 | 31 | 53 | 43 | 36 | 51 |
| 아시아(7개국) | 45 | 34 | 47 | 55 | 44 | 47 | 52 |
| 한국 | 25 | 11 | 31 | 77 | 35 | 57 | 47 |

* 자료: Gallup International, “Trust in Institutions” <www.voice-of-the-people.net>.

(출처) 주성수, “참여시대의 시민, 정부 그리고 NGO,” p. 3.

해 정치적 관심을 증대시키고 정치참여의 기술을 배운다.¹⁰⁷ 김대중 정부 출범 이후 통일이슈에 대한 시민참여가 확대되고, 보수단체들도 NGO 등을 결성하여 조직화·세력화하면서 대응하는 양태는 이를 반증하고 있다.

따라서 ‘비판적’ 시민들을 ‘참여적’ 시민으로 이동하도록 하는 데는 NGO들의 중개역할이 매우 중요하다. 의회, 정당, 이익집단 등 전통적이고 관례적인 시민참여 중개기관들은 오히려 비판의 표적이 되어 그 역할이 크게 약화되고 있기 때문이다. 특히 한국과 같이 정치권 전반에 대한 불신이 높은 곳에서는 대의민주주의 기구들이 심각한 신뢰의 위기를 겪고 있는 반면, NGO들에 대한 신뢰도는 다른 지역보다 높게 나타나고 있다. 이러한 현상으로 인해 정치권과 NGO에 대한 신뢰도는 일종의 ‘제로섬(zero-sum) 게임’의 양상처럼 비추어지기도 한다.¹⁰⁸

그러나 시민사회의 국가에 대한 비판과 도전은 ‘정책 거버넌스’ 체제에서 ‘타협’과 ‘협상’의 관문을 넘어설 수 없다는 점에서 한계가 명확하다. 바로 이러한 점 때문에 시민참여는 통일정책의 결정과 집행이 책무성(accountability)과 투명성(transparency)을 바탕으로 실효성 있게 추진될 수 있도록 하는 대안으로 간주된다.

다. 통일정책 시민참여의 정당성

일부에서는 통일이나 안보와 같은 특수하고 민감한 영역에서 왜 시민참여에 기초한 ‘정책 거버넌스’가 필요한가 하는 점에 대해 문제를 제기한다. NGO들이 정책과정에서 일차적인 기능을 정부에 대한 비판에 맞추고 있고, 이로 인해 사회적 갈등이 야기되고 때로는 정치위기가 초래되기도 하기 때문이다. 이는 정책 거버넌스의 정당성(legitimacy)

¹⁰⁷ S. Rosenstone and J. Hansen, *Mobilization, Participation and Democracy in America* (New York: Longman, 2003), pp. 83~88.

¹⁰⁸ 주성수, “정부 신뢰의 위기와 NGO와의 파트너십 대안,” 『한국행정연구』, 제12권 2호 (2003) 참조.

에 대한 일종의 문제제기이다.

그러나 통일정책을 둘러싼 우리 사회의 갈등과 반목의 증대는 정부가 일부 NGO들의 참여만을 기초로 정책을 결정하고 집행하였기 때문에 발생한 것이 아니다. 오히려 NGO들은 통일정책과정에서 소외된 시민들을 대변하고 시민들의 정책 이해와 삶의 질을 증진시키는 공익의 파수꾼 역할을 하고 있다. 뿐만 아니라, 통일문제에 대해 무관심하고 무기력한 시민들을 좀 더 자발적이고 참여적일 수 있도록 하는 시민교육의 역할도 수행하고 있다.

시민참여에 기초한 통일정책 거버넌스의 정당성은 이론적 차원에서는 우리 정치가 안고 있는 대의민주주의의 심각한 위기와 이를 보완할 수 있는 ‘참여민주주의’의 역할에서 찾을 수 있다. 앞서 살펴보았듯이, 국민대표기구인 의회와 정당의 역할은 날로 쇠퇴하고 대표성에 대한 시민들의 신뢰도는 사상 최악의 수준으로 떨어지면서 통일문제에 대한 성과 또한 기대에 크게 못 미치고 있다.

일찍이 서구의 학자들은 민주주의 위기 심화에 대해서 ‘정부위기’ 이론을 제시하였다. 이들은 정부에 대한 불신의 원인을 시민의 기대치와 정부의 실질적인 성과 사이에 존재하는 차이에서 찾았다.¹⁰⁹ 그러나 이들이 지적한 요인들이 이후 사라졌음에도 불구하고, 정부에 대한 낮은 신뢰도는 지속되었다. 이에 대해 최근의 제도적 접근들은 그 원인을 정부와 의회 등 민주적 제도의 성과 실패에서 찾는다. 이들은 민주적 제도의 실패 요인으로 시민들의 이해와 욕구에 부응하지 못한 정부와 정치인의 역량과 충실도의 쇠퇴 및 사회자본(social capital)¹¹⁰의

¹⁰⁹ 정부의 위기를 초래한 원인들로 ㉠ 공산권의 안보위협, 오일쇼크, 국제 경제질서의 불안 등 외부환경의 도전, ㉡ 사회운동, 지식인, 언론의 파워 증대에 따른 내부 사회적 동향, ㉢ 민주주의의 내재적 결함에 의한 민주주의의 약화 등이 지적되고 있다. M. Crozier, S. Huntington and J. Watanuki, *The Crisis of Democracy: Report on the Government of Democracy to the Trilateral Crisis* (New York: New York University Press, 1975).

¹¹⁰ R. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (New Jersey: Princeton University Press, 1993), p. 167.

쇠퇴를 지적한다. 이들의 주장에 따르면, 시민들은 정부와 제도의 실적에 대한 부정적인 더 많은 정보를 습득하고 있고, 정부와 제도의 실적에 대한 평가 기준과 시민들이 원하는 이해와 욕구에 대한 충족 기준은 복잡화하고 있으며, 따라서 정부의 정책성과는 실패를 거듭할 수밖에 없다.¹¹¹

‘정책 거버넌스’에서 참여민주주의 대변자 역할을 하는 시민참여는 “그 자체가 자연발생적 정당성(self-originated legitimacy)을 수반하므로 대의제로부터 정통성을 빌려올 필요는 없다.”¹¹² 즉 정당성은 선거 등의 합법적 절차와 제도뿐만 아니라 시민들 다수의 지지를 받는 실질적 정당성에도 기초하기 때문에 시민들이 NGO 활동을 ‘정당하다’고 지지하는 한에 있어서는 문제가 될 수 없다. 정치인들은 참여민주주의가 부당하게 도전하고 있다고 인식할지 모르지만, 이는 정파적 이해관계에 따른 오해에서 비롯된다. NGO들은 대의민주주의에 대한 도전자라기보다는 그것을 지지하고 보충해 주는 지지자의 역할을 하기 때문이다.

또한 사회의 다원화로 인해 정부의 영향력이 쇠퇴하고 정부 역할이 점차 한계에 다다른 상황도 시민참여를 더욱 요청하게 하는 정당성의 원천이 된다. 정부의 영향력 상실과 정부 역할의 한계 속에서 추진되는 시민참여 없는 정책은 신뢰성 저하와 사회비용 증대를 유발하고, 공공 정책에 대한 신뢰성 저하는 기관손실(agency loss)을 증가시켜 참여에 따른 지연비용(delay cost)을 상회시킨다. 이에 반해 시민들의 참여 경험은 정부에 대한 올바른 이해를 가능하게 하고 국가와 시민이 공동으로 책임을 지는 정책공동체 형성을 가능하게 한다.¹¹³

¹¹¹ R. Putnam, S. Pharr and R. Dalton, “Introduction: What’s Troubling the Trilateral Democracies?” S. Pharr and R. Putnam eds., *Disaffected Democracies* (Princeton: Princeton University Press, 2000).

¹¹² M. Marschall, “From States to People: Civil Society and Its Role in Governance,” CIVICUS, *Civil Society at the Millennium* (West Hartford, CO: Kumarian Press, 1999), p. 173.

¹¹³ 행정자치부 행정개혁본부, 『국정예의 국민참여 확대를 위한 Policy Process

2. 통일정책 시민참여의 영역과 유형

가. 시민참여의 영역

통일정책과정에서 정책 거버넌스의 기초가 되는 시민참여의 유형은 어떤 기준에서 분류하느냐에 따라 다양하게 제시될 수 있다. 시민들이 갖고 있는 자치역량에 초점을 맞추어 스펙트럼을 정리해 보거나, 개인의 이해를 추구하는 개인주의와 공동체의 공공선을 추구하는 집단주의로 구분해 볼 수 있으며, 시민 개인이 참여하는 영역에 따라 정치참여, 사회참여, 정책참여로 분류할 수 있다.¹¹⁴

‘정치참여’는 시민참여 중에서 가장 보편적이고 역동적인 참여 유형이다. 한국에서 ‘적극적인’ 의미의 정치참여는 정당이나 정치단체, 노조나 전문적인 직능단체, 인권단체, 환경단체, 통일운동단체, 평화운동단체 등에 소속되어 활동하는 것이라고 할 수 있다. 그러나 정치참여는 사회참여와 비교하여 시민들의 활동과 그들이 속한 조직이나 결사체의 목표가 정치적 성격을 내포하는가 아닌가 여부에 따라 분류될 뿐 엄밀하게 구분되지는 않는다.

일반 시민들의 대표적인 정치참여는 무엇보다 선거를 통해서 이루어진다. 성인이라면 누구나 각종 선거에 참여해서 투표하며 선거와 관련된 각종 모임과 언론보도에 관심을 갖는다. 따라서 시민들은 선거참여라는 관계적 참여 유형을 통해 통일정책에 영향을 미치고 있다. 그간 역대 선거결과들은 통일문제가 선거에 지대한 영향을 미치고 있다는 사실을 검증해 준다. 그리고 분단체제의 구조적인 규정력 때문에 통일문제의 선거에 대한 영향력은 지속되고 있다.¹¹⁵ 다만 한반도와

참여모델 시범적용 계획: 행정의 투명성강화를 위하여 공개 및 절차행정 적용』(2004. 4).

¹¹⁴ 주성수, 『시민참여와 정부정책』, p. 59.

¹¹⁵ 2002년 대통령 선거에 앞서 실시된 한 여론조사가 이를 잘 나타내 주고 있다. 『대한매일』과 『한국사회과학데이터센터』가 실시한 여론조사에서 응답자(1,002명) 중 49.5%는 지지후보를 결정할 때의 선택기준으로 후보

동북아에서 전개되고 있는 탈냉전과 그에 관련한 시민들의 급속한 ‘포스트모던’적 인식 변화, 예컨대 냉전과 평화에 대한 태도와 가치관의 변화가 점차 다른 사안에 비해 통일문제의 중요성과 영향력을 약화시키고 있을 뿐이다.

한편 선거참여와 같은 관례적인 참여보다는 다른 형식으로 정치권에 대해 영향력을 행사하려는 비관례적인 참여가 부쩍 증가하고 있는 것이 최근의 추세이다. 실제로 많은 시민들이 투표에 참여하지 않으면서도 다양한 방법으로 정치에 참여하고 있다. 관행적인 유형인 토론회와 집회 참여뿐만 아니라 비관행적인 유형인 캠페인, 서명운동, 불매운동, 시위, 농성에 참여해서 정치권에 적지 않은 영향력을 행사하고 있다. 김대중 정부 출범 이후 통일정책을 두고 격화되기 시작한 남남갈등이 지역갈등의 이념화로 더욱 증폭되면서 보수단체들도 시위와 같은 비관례적인 참여 방식을 일반화하고 있다.

사회참여는 시민들의 참여활동이 정치적 목적을 위한 것이 아니거나 정치적 성격을 갖지 않는 경우를 말한다.¹¹⁶ 국가(정부)와 시장(기업)으로부터 독립적이며 자율적인 시민사회(NGO) 영역의 참여 활동에 초점을 맞출 수 있다. 기부와 자원봉사 활동 등의 개인 차원의 활동뿐 아니라 환경, 소비자, 공동체, 사회복지 등의 분야, 최근에는 사이버 공동체에서 활성화되는 각종 분야가 활동의 핵심이다. 그러나 사회참여를 비정치적 의미에 국한된 활동이라고 보기만은 어렵다. 시민사회를 정치적으로 관련된 조직적인 사회적 활동의 양상¹¹⁷로 정의한다면, 통일문제는 시민사회의 형성과 성장 그리고 확장과 밀접한 상관관계를

자의 이념과 정책을 뽑았고, 이 중 42.9%는 당시 노무현 후보를 통일안보 부문 정책과제를 해결할 가장 적합한 후보로 뽑았다. 『서울신문』, 2002년 10월 8일.

¹¹⁶ W. Van Deth, “Introduction: Social Involvement and Democratic Politics,” W. Van Deth, ed., *Private Groups and Public Life* (London: Routledge, 1998), p. 3.

¹¹⁷ D. Rueschemeyer, “The Self-Organization of Society and Democratic Rule,” D. Rueschemeyer and M. Rueschemeyer eds., *Participation and Democracy East and West* (New York: M.E. Shape, 1998), p. 18.

가지고 있고, 심지어는 대북 지원에 대한 기부 활동과 같은 단순한 시민참여조차도 정치적 의미를 지닐 수밖에 없기 때문이다.

시민사회단체(회원가입, 회비납부, 봉사활동 등) 활동은 ‘참여정부’ 출범 이후 시민들이 통일부문 시민사회단체에 적극적인 관심과 호응을 보냄으로써 크게 증가하였고, 그 활동 영역 또한 점차 전문화·다양화되어 가고 있다. 현재 통일부 허가 비영리법인만 보아도 2004년 12월 말 현재 총 140개이며, 2003년도와 2004년도에 각각 10개, 27개의 신규단체가 허가되어 점차 확장 추이를 보이고 있다.¹¹⁸

기부와 자원봉사 활동 또한 지속·확대 일로에 놓여 있다. 사회자본의 원동력이 되는 기부와 자원봉사 활동은 특히 대북지원 분야에서 두드러지게 나타나고 있다(<표 V-1> 참조). 특히 2004년 4월 22일 발생한 용천재해에 대해서는 시민들의 관심이 매우 높아 단기간에 휴대폰, ARS, 계좌이체 등을 통한 지원액이 283억 원(2,358만 달러)에 달함으로써 우리 사회 사회참여의 특징을 단적으로 보여주었다.

<표 V-1> 대북지원 현황

(단위: 만 달러)

| 연도 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 계 | |
|----|------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| 한 | 정부 | 23,200 | 305 | 2,677 | 1,100 | 2,895 | 7,863 | 7,045 | 8,375 | 8,702 | 11,512 | 73,594 |
| 국 | 민간 | 25 | 155 | 2,056 | 2,085 | 1,863 | 3,513 | 6,494 | 5,117 | 7,061 | 14,108 | 42,477 |
| 국제 | | 5,565 | 9,765 | 26,350 | 30,199 | 35,988 | 18,177 | 35,725 | 25,768 | 13,932 | 16,323 | 217,792 |
| 총계 | | 28,790 | 10,225 | 31,073 | 33,384 | 40,676 | 29,553 | 49,264 | 39,260 | 29,695 | 41,943 | 333,863 |

출처: 통일부, 『통일백서 2005』, p. 160.

사이버 공동체 참여 활동 또한 새로운 참여 형식으로서의 특징을 보이며 최근 몇 년 사이 급격하게 증가하였다. 사이버 공동체 참여는 ICT 혁명 이후에 크게 부각되는 시민참여 유형이다. 특히 한국 시민사

¹¹⁸ 통일부, 『통일백서 2005』, p. 201.

회에서 청년층 네티즌을 중심으로 확대되는 ‘새로운 시민참여운동’의 폭발적 신장은 세계적인 주목을 받는 특이한 동향이다. 온라인상의 각종 동호회, 카페, 공동체 등의 사이버 공동체 활동을 통한 네트워킹(networking)은 각종 통일 이슈를 두고 사이버 공간을 넘어 오프라인으로 이어지는 NGN를 바탕으로 한 ‘신 사회참여’를 이끌고 있다.

이 밖에도 직장과 관계한 참여 활동도 지속되고 있다. 예컨대 시민들은 자신들이 소속한 노조가 주도하는 통일문제와 관련한 집회나 시위 혹은 캠페인에 참여하기도 하고, 직장을 통해 이루어지는 집단적인 대북 기부활동에 참여하기도 하며, 직장 동아리를 통해 북한이탈주민을 후원하는 자원봉사활동에 나서기도 한다.

나. 통일정책 시민참여와 자치역량

시민들의 광범위하고 적극적인 참여, 심의적인(deliberative) 참여를 중시하는 민주주의 이론들은 공통적으로 자치역량의 시각에서 참여의 의미를 중시한다. 시민들을 정책과정의 주변적 지위에서 핵심적인 주체로 변화시키기 위해서는 그들의 자치역량을 키워주고, 그들의 권능을 강화하는 노력이 필요하다. 시민참여의 궁극적인 목적이 시민들 스스로가 자신의 생활에 영향을 미치는 정책과정에 참여하도록 하는 데 있다면, 시민들에게 정책결정권을 부여하여 스스로 결정하도록 하는 것만큼 이를 위해 효과적인 수단은 없다.¹¹⁹

자치역량의 수준에 초점을 맞춘 프리티(Pretty)¹²⁰의 참여 유형 분류에 따라 각종 통일정책과 관련한 제도를 대비해 보면 다음과 같다.

¹¹⁹ 유재원, “시민참여의 확대방안: 참여민주주의 시각에서” (한국행정학회 2003년도 하계학술대회 발표논문, 2003).

¹²⁰ J. Pretty, *A Trainer's Guide for Participatory Learning and Action* (London: IIED, 1995).

<그림 V-1> 시민참여와 자치역량의 스펙트럼



출처: 주성수, 『시민참여와 정부정책』, p. 64.

우선, ‘수동적 참여’는 시민들이 어떤 통일문제가 이슈화되고 있고, 어떤 통일정책이 추진되고 있는지 듣는 형태의 참여로서 대다수 시민 참여는 이 유형에 속한다고 볼 수 있다. 정보의 공유는 외부 전문가 집단에게만 한정된다.

둘째, ‘정보제시 참여’는 시민들이 설문조사나 이와 유사한 방식의 조사에 응답하는 참여 유형을 말한다. 통일부의 주기적 여론조사, 사이버 여론조사(cyber poll) 등이 이에 해당한다. 그러나 조사내용의 구성이나 조사결과가 시민들에게 공유되지 않고 정확성 검토가 이루어지지 않아 시민들이 조사과정에 대해 영향력을 행사할 기회가 거의 부재한 경우가 대부분이다.

셋째, ‘협의적 참여’는 시민들의 견해를 듣고자 희망하는 행정기관의 요청에 응하는 참여 유형을 말한다. 통일부의 직능대표형 시민들이 참가하는 각종 위원회는 ‘적극적인’ 협의적 참여 형태라고 볼 수 있다. 통일부는 많은 경우에 시민사회 각계를 대표하는 인사들이 참여하는 이들 위원회를 통해 문제와 해결방안을 규정하고 시민의 견해를 청취하고자 한다. 그러나 여기에는 정책결정에 참여하는 일반 시민들의 역할이 부재하고 시민들의 견해를 관료들이 수용할 의무도 없다.

넷째, ‘인센티브 참여’는 시민들이 식량, 주택, 교육지원금 등 물질적 인센티브를 받는 대가로 노동과 시간 등의 자원을 제공하며 참여하는 형태를 말한다. 통일부가 북한이탈주민(‘새터민’)과 기업체를 대상으로 실시하고 있는 직업훈련 및 취업 등 자립·자활관련 프로그램에 포함된 장려금과 정착차산금 제도나, NGO들이 정부보조금을 지원받아 사회

통일교육을 실시하는 제도 등이 대표적인 경우라고 할 수 있다. 그러나 인센티브가 중단되면 활동이 지속될 수 없기 때문에 이를 참여로 볼 수 있는지에 대해서는 논란의 여지가 있다.

다섯째, ‘기능적 참여’는 정부의 프로젝트에 시민들이 단체를 조직해서 자신들의 이해와 목표를 달성하기 위해 참여하는 형태를 말한다. 대개 주요 정책결정이 이루어진 이후의 집행단계에 참여하는 사례로서 NGO들이 참가하는 「북한이탈주민후원회」의 ‘무연고 탈북청소년 보호시설 지원’ 사업이나 ‘학습쉼터’ 사업이 대표적이다.

여섯째, ‘상호작용 참여’는 행정기관의 주도가 아니라 시민사회 참여자들의 적극적인 주도로 공동분석, 기획개발, 대안설정, 정책결정 등이 상호 호혜적 방식으로 이루어지는 유형을 말한다. 대북지원에 관한 정책 협의·조정 및 기본원칙 수립을 위해 마련된 「대북지원민관정책협의회」(이하 민관협)를 이 유형에 포함시킬 수 있다. 참여가 공동체 구성원의 의무로 인식되며, 참여는 프로젝트 목표를 달성하기 위한 수단이 아니라 하나의 권리로 인정된다.

일곱째, 자율적 참여는 정부의 개입 없이 NGO들이 주도적으로 프로젝트를 개발, 운영하는 참여 유형을 말한다. NGO들이 정부와 용역을 체결하고, 자원에 대한 통제권도 행사하며, 기존의 불평등 구조를 개선하거나 개혁할 수 있는 참여 유형이다.

3. 통일 NGO의 활동과 거버넌스 역할

가. 통일 NGO의 활동 현황

(1) 일반 현황

한국 사회에서 NGO들의 활동이 활발하게 증대하기 시작한 것은 1980년대 후반 이후라고 볼 수 있다. 그 이전까지만 해도 NGO들은 전문적인 단체라기보다는 관변 단체이거나 반정부 성향의 재야로서 존

재하였다. 이후 NGO들은 김영삼 정부 시절에 지속적으로 증가하였고, 김대중 정부 시절 들어 통일정책 관련 NGO들이 크게 생성·분화하면서 성장하였다. 이러한 추세 속에서 일반 NGO들도 기존 활동영역을 통일문제로까지 확장하면서 대북 교류·협력을 추진하고 정부가 하지 못하는 영역의 문제를 담당하며, 때로는 우리 사회의 통일담론에 대한 여론을 동원하면서 통일정책 형성에 공헌하여 왔다.

이렇게 활동하고 있는 단체 중 2004년 말 현재 통일부가 허가한 통일 관련 비영리법인들은 앞서 살펴보았듯이 총 140개이다.¹²¹ 이들은 활동 목적에 따라 크게 연구단체, 교류·협력단체, 인도지원단체, 교육단체, 일반적 성격을 지닌 단체로 나눌 수 있다. 여기에는 진보-보수를 망라하여 1998년에 설립된 「민족화해협력범국민협의회」(이하 민화협)와 같이 반관반민의 성격을 지닌 단체나 활동 여부가 불투명한 단체도 포함되어 있다. 그러나 이 외에도 법인화되지 않은 상태에서 통일문제에 실질적으로 영향력을 행사하는 단체도 있다. 이들 NGO들은 다양한 분야의 참여에 기초하여 통일정책 거버넌스에 역할을 담당하고 있다. 즉 NGO들은 본연의 목적을 수행하면서 통일정책의 의제설정 단계부터 정책집행 및 평가 등에 영향력을 행사하고 있다.

(2) 대북 인도적 지원

민간단체들은 1995년 이후 2004년 말까지 총 5,109억 원 상당을 지원하여 인도적 차원의 지원총액 1조 3,012억 원 상당의 37%를 담당하고 있다.¹²² 특히 남북정상회담 이후 민간의 대북 지원규모가 급증해서 2004년에는 1억 4,108만 달러에 달하였다. 2004년의 대북지원액은 14,108만 달러(1,661억 원)로서, 2003년의 7,061만 달러(847억 원)에 비해

¹²¹ 2005년 6월 30일 현재 통일부 관할로 행정자치부에 등록된 비영리 민간 단체는 총 57개이다. 행정자치부, “비영리민간단체 등록현황(2005. 6. 30)” <www.mogaha.go.kr/warp/webapp/board/notice/view?id=432043>.

¹²² 통일부, 『통일백서 2005』, p. 164.

7,047만 달러(100%)가 증가하였다. 이 중 개별단체 독자창구로는 1조 408만 달러(74%), 대한적십자사(한적) 창구로는 3,700만 달러(26%)를 지원하였다(<표 V-2> 참조).

<표 V-2> 민간차원 대북지원 현황: 4억 2,477만 달러(5,109억 원)
(2005. 10. 31 현재)

| 기 간 | 경 로 및 내역 | 지원 규모 |
|----------------|--|---|
| 1995.9~1997.5 | ○ 한적, 국적 경유 | 496만 달러(40억 원) |
| 1997.6~1997.7 | ○ 한적 1차 지원 | 850만 달러(76억 원) |
| 1997.8~1997.10 | ○ 한적 2차 지원 | 890만 달러(81억 원) |
| 1998.3 | ○ 한적 2차 추가 지원 | 17만 달러(3억 원) |
| 1998.4~1998.6 | ○ 한적 3차 지원 | 935만 달러(131억 원) |
| 1998.9~12 | ○ 한적 3차 추가 지원 | 1,133만 달러(142억 원) |
| 1999 | ○ 한적창구: 24개 단체 157억 원 - 비료지원: 4만톤, 123억 원 포함 ○ 독자창구: 10개 단체 67억 원 | 1,863만 달러(224억 원) * 1\$당 1,200원 환율 적용 |
| 2000 | ○ 한적창구: 113억 원 ○ 독자창구: 12개 단체 308억 원 | 3,513만 달러(421억 원) * 1\$당 1,200원 환율 적용 |
| 2001 | ○ 한적창구: 286억 원 ○ 독자창구: 19개 단체 558억 원 | 6,494만불(844억 원) * 1\$당 1,300원 환율 적용 |
| 2002 | ○ 한적창구: 90억 원 ○ 독자창구: 25개 단체 551억 원 | 5,117만 달러(641억 원) * 1\$당 1,300원 환율 적용 * 6~7, 9~11월(1,250원), 8·12월 (1,200원) 월평균환율 적용 |
| 2003 | ○ 한적창구: 13차 70억 원 ○ 독자창구: 29개 단체, 252회, 777억 원 | 7,061만 달러(847억 원) * 1\$당 1,200원 환율 * 3월: 1,230원, 7월: 1,180원 |
| 2004 | ○ 한적창구: 35차, 441억 원 ○ 독자창구: 33개 단체, 423회, 1,220억 원 | 14,108만 달러(1,661억 원) * 1\$당 1,200원 환율, 11~12월: 1,100원 |
| 2005 | ○ 한적창구/독자창구 | 6,573만 달러(670억 원) |

출처: 통일부, 『월간 남북교류협력 및 인도적 사업 동향』, 각 호.

민간단체 독자창구는 1999년 10개 단체로 시작한 이래 꾸준히 증가하여 2004년 말 현재 33개 단체가 독자적으로 지원활동을 전개하고 있다. 1995년부터 2004년까지 민간차원 대북지원액은 한적을 통해 40억원(0.8%), 독자창구를 통해 3,570억 원(69.9%)이 집행되었다. 분배확인 및 사업협의를 위한 방북인원도 꾸준히 증가하여 2004년에는 2차례 203명의 직항로 방북을 포함하여 1,950명이 방북하여 대북지원을 통한 남북간 인적 교류 확대에도 기여하였다.

지원사업의 내용도 일회성의 단순 구호물자의 지원에서 지속성과 전문성을 지닌 농업개발과 보건·의료 분야에 대한 지원으로 발전하였으며, 지원품목도 농자재·농기구, 전문의약품·의료기기 등으로 다양화되었다(<표 V-3> 참조). 2004년 지원분야는 일반구호 10,538만 달러(41%), 보건의료 5,632만 달러(22%), 농업복구 9,450만 달러(37%) 등으로 구성되었다.¹²³

<표 V-3> 민간차원 대북지원 사업내용

| 지원분야 | 사 업 내 용 |
|-------|--|
| 보건·의료 | 결핵퇴치, 병원현대화(어린이심장병센터 설치) 지원, 제약설비(정제·시럽제·환제 등 생산설비) 지원, 제약공장 복구(수액제공장 건설) 지원, 의료기자재 지원, 의약품(항상제·구충제·영양제 등) 지원 |
| 농업개발 | 옥수수 종자개량 증산 지원, 감자종자 개량·생산(씨감자 재배시설 운영), 젓소·닭목장 설치 운영, 산란중계장 설치 운영, 젓염소 종축 유기공 설비 지원, 채소온실 설치 운영, 농기계수리공장 건설 운영, 묘목생산시설(양목장) 설치, 농기계(콤바인, 경운기, 이앙기, 손수레 등) 및 농자재(종자·비료·비닐하우스 등) 지원 |
| 취약계층 | 영양식공장 설치 운영, 빵공장 설치 운영, 국수공장 운영지원, 육아원 운영 및 어린이 급식 지원, 유아용품 생필품 지원 등 |

출처: 통일부, 『통일백서 2005』, p. 166.

¹²³ 통일부 교류협력국, 『월간 남북교류협력 및 인도적 사업 동향』(2004. 12. 1~12. 31) 참조.

정부는 「인도적 차원의 대북지원사업 처리에 관한 규정」에 근거하여 보건의료 및 농업개발 지원 등의 분야에서 대북지원 활동을 전개하고 있는 민간단체들에 대해 남북협력기금을 지원해 오고 있다. 정부는 2000년 7개 단체(7개 사업) 33.8억 원, 2001년 12개 단체(15개 사업) 38.4억 원, 2002년 14개 단체(18개 사업) 54.5억 원, 2003년 16개 단체(16개 사업) 75.3억 원, 2004년 23개 단체(25개 사업) 88.7억 원 등 5년간에 걸쳐 총 290억 원 상당의 남북협력기금을 지원하였다.¹²⁴

민간단체들의 대표적인 활동사례들을 살펴보면, 우선 유진벨재단(Eugene Bell Foundation)은 1995년부터 2005년 10월 현재까지 총 3,254만 달러(약 370억 원) 상당의 대북지원을 수행하였다. 이 재단은 1995년 설립 초기에는 북한식량보내기 운동을 전개하였다. 1997년 북한 「큰물피해대책위원회」로부터 결핵퇴치에 관한 공식 협조요청을 받은 이후 북한의 결핵병원과 요양소 등에 결핵약, 영양보조품, 이동 X-Ray 검진차 등의 지원을 해오고 있다. 아울러 국내외 자선단체 및 구호기관들을 북한 결핵병원과 요양소에 연계시키는 사업을 진행하고 있다.¹²⁵

한민족복지재단은 북미기독교의료선교회 계통의 ‘사랑의 의료품 나누기운동’과 다른 기독교 단체인 ‘한민족통일준비모임’이 연합하여 1996년 11월 결성되었다. 이 재단은 1997년 나진·선봉경제무역지대에서 보건·의료 지원사업을 실시하여, 1998년 나진-로템제약회사 착공식을 거행하고, 선봉병원의 현대화 사업을 개시하였다. 그 후 활동범위를 확대하여 현재에는 어린이급식 사업, 병원현대화 사업, 어린이심장병센터 지원사업, 사랑의 의약품 나누기 사업, 생필품 나누기 사업 등을 전개하고 있다.¹²⁶

¹²⁴ 통일부, 『통일백서 2005』, p. 164.

¹²⁵ 유진벨재단의 사업에 관해서는 <www.eugenebell.org> 참조.

¹²⁶ 남북간 보건의료분야 교류 현황 및 성과에 관한 자세한 내용은 김형석, “의료분야의 남북 협력사업,” 통일연구원, 『남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할』(서울: 통일연구원, 2004), pp. 129~133 참조.

『남북어린이어깨동무』는 1996년 6월 창립된 이후 북한 어린이 지원에 초점을 맞추고 분유 등의 식량지원, 구충제, 항생제, 영양제 등 의약품 지원에 치중하였다. 2001년 평양에 콩우유 공장을 설립하고 어린이 영양증진센터를 건립하였다. 그 후 어린이영양증진센터를 확대·발전시켜 2004년 6월에는 『평양 어깨동무 어린이병원』을 건립하였다. 현재 어린이 콩우유 급식, 어린이 병원, 어린이 의약품 지원, 학용품 지원, 어린이시설 개보수 등과 관련한 사업을 추진하고 있다.¹²⁷

한국기독교교회협의회와의 남북나눔운동은 북한 어린이들의 건강증진을 위해 어린이 영양식 공급과 성장발육 지원사업 등을 추진하고 있으며, 1997년 사업을 개시한 이래 2005년 9월 현재까지 총 1,145억 6,500만원 상당의 대북지원을 수행하였다.¹²⁸

우리민족서로돕기운동은 1996년 6월 창립하여 대북 긴급구호활동을 전개한 이후 현재에는 긴급구호방식의 지원에서 한걸음 나아가 북한의 인도적 상황을 구조적으로 개선할 수 있도록 농업과 보건의료 분야의 개발복구 지원사업을 중점적으로 추진하고 있다. 또한 인도적 지원분야 이외에도 다양한 남북간 교류협력사업을 병행 추진하고 있으며, 특히 대북지원과 남북교류 활성화, 국내외 지원단체간 네트워크 형성을 위한 각종 정책 활동과 캠페인 활동도 중점적으로 추진하고 있다.¹²⁹

월드비전은 1950년 한국전쟁 중 설립된 『한국선명회』가 1998년 명칭을 바꾼 기구이다. 월드비전은 1994년 황해도 불타산 목장에 비육우 60두 및 평양 제3인민병원에 환자용 침상 500개를 지원한 이래, 현재는 씨감자생산 사업, 채소생산 사업, 과수 및 채소육종 사업, 국수공장운영 사업뿐만 아니라 일반구호사업에 이르기까지 다양한 사업을 추진하고 있다.¹³⁰

¹²⁷ 평양 어린이병원 개원에 관해서는 <www.okedongmu.or.kr/oke2003/main/okenews0618.htm> 참조.

¹²⁸ 남북나눔운동의 사업에 관해서는 <www.sharing.net> 참조.

¹²⁹ 우리민족서로돕기운동의 대북사업에 관해서는 <www.ksm.or.kr> 참조.

¹³⁰ 월드비전의 대북사업에 관해서는 <www.worldvision.or.kr> 참조.

『한국 JTS』(Join Together Society)는 불교 정토회(淨土會)의 활동 기관으로서 1994년에 설립되어 국제적으로 기아·질병·문명퇴치 활동을 전개하고 있다. 1997년 11월 북한 나진·선봉지역을 방문하여 어린이 결연사업 추진에 합의한 후, 고아원·탁아소·유치원 등에 대한 분유·문구류 등의 지원을 시작으로 대북사업을 추진하였다. 1997년부터 2004년까지 8년간 대북지원 실적은 총 397만 달러에 상당한다.¹³¹

굿네이버스는 1991년 창립되어, 1994년 유엔난민고등판무관실 (UNHCR)에 Good Neighbors Inc.로 NGO 등록을 하였다. 1995년 초기 긴급구호물품(식량, 의류, 비료, 의약품 등) 지원사업을 시작으로 현재에는 육아원지원 사업, 보건·의료 사업, 농축산개발 사업, 교육지원사업 등을 추진하고 있다. 2004년 말 현재까지 다양한 분야에서 총 320억 상당의 대북지원을 수행하였다.¹³²

좋은벗들은 1996년 우리민족서로돕기불교운동본부를 창립한 이래로 식량 및 생필품 지원 활동, 식량지원(2,000톤), 사랑의 옷보내기 운동, 비료보내기 운동, 북한-중국 국경지역 긴급식량 지원, 북한식량난민 현지 직접지원(6,000여명 이상), 식량 100만톤 보내기 100만인 서명 운동 등을 추진하여 왔다. 좋은벗들은 남북 민족간 화해와 협력 도모, 북한주민에 대한 인도적 지원, 탈북 난민의 인권개선을 위한 활동, 그리고 재외 동포들과의 협력 활동 등을 주로 전개할 예정이다.

이 외에 보다 특화된 대북 지원사업을 추진하는 민간단체들로서는 국제옥수수재단, 남북농업발전협력민간연대, 평화의 숲 등을 들 수 있다.¹³³ 국제옥수수재단은 1998년 5월 북한 농업과학연구원과 남북농업 기술협력을 체결하고 슈퍼옥수수 공동연구사업과 북한옥수수심기사업

¹³¹ 한국JTS의 대북지원 사업에 관해서는 <www.jts.or.kr/kor.html> 참조.

¹³² 굿네이버스의 대북사업에 관해서는 <www.goodneighbors.org/www_root/main/mainframe.html> 참조. 교육복지분야의 남북협력사업에 관한 자세한 내용은 이일하, “교육복지분야의 남북협력사업,” 통일연구원, 『남북한 교류(화해)·협력과 NGO의역할』, pp. 111~126 참조.

¹³³ 국제옥수수재단은 <www.icf.or.kr>; 남북농발협은 <www.potato.or.kr>; 평화의 숲은 <www.peaceforest.or.kr> 참조.

을 추진하고 있다. 남북농업발전협력민간연대는 1998년 6월 출범한 이래 북한에 씨감자 제공을 주 사업으로 추진하고 있다. 평화의 숲은 1999년 3월 발족한 이후 조선아태평화위원회와 북한의 산림복구사업에 관해 협의하고, 나무종자와 묘목, 산림용 비료, 농약, 양묘용 장비 등을 지원하고 있다.

한편 2004년 4월 22일 평안북도 용천역 열차 폭발사고가 발생하여 피해반경 2km 내에 있던 공공건물 30여 동과 살림집 8,100여 세대가 파손되었다. 이에 대북 지원 민간단체들을 주축으로 40여개의 시민·종교 단체들이 『북한 용천역폭발사고 피해동포돕기운동본부』를 결성하였다. 우리민족서로돕기운동, 한민족복지재단, 월드비전, 국제기아대책기구, 남북나눔운동 등 대북지원 민간단체들의 주도적인 역할에 의해 283억 원(2,358만 달러)에 상당하는 대북지원을 할 수 있었다.

(3) 사회문화 교류·협력 활동

사회문화교류는 “보다 많은 접촉과 교류협력 추진”이라는 정책 기조에 민간단체를 중심으로 각계각층에서 다양하게 추진되고 있다. 1991년 제41회 세계탁구선수권대회(일본 지바) 남북단일팀 참가에 대한 최초의 남북 사회문화 협력사업 승인이후 2004년 12월 말 현재까지 66개 단체가 협력사업자 승인을 받았다. 그리고 2004년에는 문화, 예술, 학술, 체육 분야에서 15건(방송프로그램제작, 아테네올림픽 북측방송중계지원, 남북공동전시회, 금강산 신계사 복원사업 등)의 사업이 협력사업으로 승인을 받았다.

2004년의 학술교류는 정례적 학술행사의 증가 및 참여 계층의 다양화로 특징지을 수 있다. 남측지역에서는 남북공동학술회의(6. 2~6. 5) 및 6·15 공동선언 4주년기념 국제토론회(6. 14~6. 17) 등이 개최되었고, 북측지역 금강산에서는 남북교육자통일대회(7. 18~7. 20), 고구려 고분군 세계문화유산 등재기념 남북공동전시회 및 학술토론회(9. 11~9. 12) 등이 개최되었다. 또한 2004년 2월과 5월에 『일제 약탈 문화재

반환 공동학술 토론회』와 『일본의 과거청산을 요구하는 국제연대협의회』가 각각 평양과 서울에서 개최되었다.

종교교류는 양측 종교단체간 접촉뿐만 아니라 종교시설에 대한 복원 사업을 남북이 협력하여 추진하였다. 2005년의 종교교류는 그동안 일회성 물품지원 등이 주류를 이루던 남북 종교계 간의 교류를 정례화하고 체계화하는 계기로 작용하고 있다. 조계종은 금강산 신계사 복원사업을 추진하여 낙성식 개최(2004. 11. 20)를 계기로 교류를 정례화 하였다. 2005년 7월 신계사에서 북측 신도들과 첫번째 합동법회를 연 조계종 중앙신도회는 합동법회를 매년 열기로 북측과 합의했다. 조계종 중앙신도회는 2006년에 개성 관음사에서 합동법회를 여는 방안을 북측과 협의 중이다. 천태종이 추진하는 개성 영통사 복원사업도 원활하게 추진되어 기와 40여만 장, 단청 재료, 도로 공사 장비 및 자재, 주변 녹화용 묘목 등을 지원한 가운데 완공되어 2005년 10월 낙성법회를 남북불교학술대회와 함께 갖었다.¹³⁴

기독교계에서도 남북간 교류가 활발히 진행되었다. 한국기독교교장로회에서는 2004년 5월 금강산에서 총회장 등이 참석, 남북공동기도회를 개최하였고, 한국기독교협의회(KNCC)는 3월 독일에서 개최된 남·북·독일교회 선교대회에 참석하였다. 천주교 정의구현사제단에서는 2004년 7월에 『조선카톨릭협의회』와 창립 30주년 기념 남북공동미사를 평양에서 개최하기로 합의하였으나 조문사태로 성사되지 못하였다.¹³⁵ 한국천주교주교회의 사회복지위원회(한국 카리타스)는 2005년 9월 평양시 인근 농업과학원 본부에서 151명 규모의 씨감자 무균종자 배양시설 준공식을 가졌다. 2004년 11월부터 6억여 원의 예산을 투입해 완성한 이 시설은 하루 최대 30만 개의 씨감자 종자 생산이 가능, 연간 1억 개의 씨감자를 북한주민들에게 제공할 수 있다. 이 시설은 2005년 10월부터 본격 가동에 들어가 이르면 2006년 상반기부터 수확이 가능해질

¹³⁴ 『경향신문』, 2005년 9월 30일.

¹³⁵ 통일부, 『통일백서 2005』, p. 136.

전망이다.

문화예술 분야 교류는 남북 공동전시, 애니메이션 공동제작을 중심으로 추진되었다. 민화협은 2003년에 이어 2004년에도 서울에서 “남북 공동기획, 고구려” 전(4. 9~6. 20)을 개최하여 북한에서 제작한 고구려 유물의 모사품을 전시하였다. 그리고 6·15 공동선언 4주년 기념 남북 공동전시 “꽃으로 본 내 나라” 전은 남북 작가들이 제작한 작품들 서울과 평양에서 교차 전시하는 방식으로 진행되었다. 또한 하나로통신이 남북합작 애니메이션 “게으른 고양이 덩가”를 북측과 추가 제작하기로 합의하였고, (주)민족네트워크는 평양정보센터와 애니메이션 개발사인 ‘만화영화창작단’을 설립하여 북측 인력을 활용한 임가공 형태로 애니메이션을 제작하고 있다.¹³⁶

방송 분야 교류는 방북 취재, 다큐멘터리 제작 위주로 꾸준히 추진되었다. KBS는 2004년 6월 다큐멘터리 “고구려는 살아있다”를 북한과 공동으로 제작하였고, MBC는 취재팀이 평양을 방문하여 고구려 유적을 취재해 6월 24일 “살아있는 고구려”란 제목으로 TV 프로그램을 방영하였다. SBS는 2004년 2월 평양에서 개최된 「일제 약탈문화제 반환을 위한 남북공동학술토론회」 취재차 방북하여 고구려 유적인 강서대묘를 취재 방영하였다. 또한 방송위원회는 2004년 8월 13~29일 개최된 아테네 올림픽 기간 동안 주요 경기장면 및 남북선수들의 경기장면을 북측에 중계해 주었다.¹³⁷

(4) 민족화해 활동

북한은 1998년 민족화해협의회(북측 민화협)를 결성하고 남북 정당·사회단체 연석회의를 제안하였다. 남한에서는 김대중 정부 출범과 함께 진보·보수·중도 세력을 총망라한 초당파적인 통일운동 상설협의체로서 민족화해협력범국민협의회(남측 민화협)를 발족시켰다. 남북 양

¹³⁶ 위의 책, p. 137.

¹³⁷ 위의 책

측 민화협은 2000년 6월 남북정상회담 이후 대규모 남북공동행사를 추진하며 남북간 상호 이해 및 통일의지를 함양시키고 있다. 특히, 남측 민화협은 7대 종단으로 구성된 온겨레손잡기운동본부, 재야의 전통적 통일운동세력의 결집체인 통일연대와 함께 ‘민족공동행사 추진본부’를 구성하고 북측의 민화협을 중심으로 다양한 남북공동행사를 추진해 왔다.¹³⁸ 이러한 남북공동행사는 넓은 의미에서 ‘정치적 성격의 민족화해운동’으로 규정할 수 있다.¹³⁹

2001년 4월 30부터 5월 2일까지 남측의 한국노총과 민주노총은 북측의 직업총동맹과 5·1 남북공동행사(금강산, 597명)를 개최하여 노동계간 상호교류 방안을 논의하였다. 6월 14~16일에는 6·15 민족통일대토론회(금강산, 422명)를 개최하여 민간통일단체, 노동계, 여성계 등 다양한 단체들이 참가하였다. 또한 7월 17~19일 남측의 전국농민회총연맹과 북측의 농업근로자 동맹 간에 남북농민통일대회(금강산, 664명)가 개최되어 6·15 공동선언 이행을 위한 남북농민들의 상호교류의 필요성 등에 공감하였다. 그리고 8월 15~21일 8·15 남북공동행사(평양, 337명)가 개최되었다. 행사중에 참가단 일부가 방북승인 조건을 위반하고 조국통일3대헌장기념탑 개·폐회식에 참석하는 등 문제가 야기되어 대내적 갈등이 유발되었으나, 그 후 민간차원의 교류는 한 차원 높게 성숙·발전되었다.¹⁴⁰

2002년에는 6·15 남북공동선언 2돌을 기념하는 6·15 남북공동행사가 금강산에서 열렸다. 한편 8·15 남북공동행사는 대규모 북측 인사들이 서울을 방문하여 합동문화공연, 미술·사진전시회, 학술토론회 등을

¹³⁸ 이승환, “남북정상회담 이후 민간단체의 대북지원 현황과 과제,” 『북한연구』, 제6권 (2003), p. 4 참조.

¹³⁹ 이용선 우리민족서로돕기운동 사무총장은 민간부문의 대북 교류의 성격과 범주를 ‘정치적(광의의 의미) 성격의 민족화해운동’, ‘인도적 지원의 교류와 협력’, ‘언론·학술·문화예술·체육 등 일반사회문화교류’ 3가지로 분류한다. 이용선, “민간단체의 남북교류운동 현주소와 전망,” 『민족화해』, 5·6월호 (2003), p. 33 참조.

¹⁴⁰ 통일부, 『통일백서 2002』(서울: 통일부, 2002), pp. 160~161 참조.

공동개최하였다. 또한 10월에는 남북청년학생공동행사 및 남북여성공동행사와 개천절 남북공동행사를 금강산과 평양에서 각각 개최하였다.

2003년에는 3·1절 남북공동행사가 서울에서 개최되었다. 5·1 노동절 남북행사는 사스(SARS)로 인해 취소되었고, 6·15 남북공동행사는 남·북·해외에서 각기 개별행사로 개최되었다. 또한 8·15 남북공동행사가 평양에서 개최되었고, 9월에는 청년학생유적답사단이 방북하였다.

2004년에는 남북 간에 공동행사가 많이 이루어졌다. 특히 북측의 방남 행사의 경우가 많아 쌍방향 교류가 확대되었다. 사회문화 분야 각계에서 총 16건의 공동행사가 개최되었고, 이 중 북측이 방남하여 치른 공동행사는 6·15 공동행사 등 5건이었다. 3·1절 민족공동행사는 북측의 사정으로 남북에서 각각 개최되었고, 남북노동자 5·1절 통일대회(4. 30~5. 3, 309명 방북)와 6·15 4돌 기념 우리민족대회(6. 14~6. 17, 103명 방남)가 평양과 인천에서 각각 개최되었다. 그리고 남북농민통일대회(6. 26~6. 28, 639명 방북)는 2001년에 이어 금강산에서 다시 개최됨으로써 정례화의 기틀을 마련하였다.¹⁴¹

민화협은 해마다 6·15 남북공동선언 실천을 위한 민족공동행사나 8·15 기념 민족통일 대축전을 개최함으로써 남북한 당국차원의 대화가 단절된 상태에서도 남북 교류를 이어주는 가교 역할을 하였다. 또한 진보와 보수 세력이 함께 북한 인사들을 만나고, 북한에 대한 입장을 공동으로 조율함으로써 남한 내부의 대북정책에 관한 합의 기반을 조성하는 데 크게 기여하고 있다.¹⁴² 민화협은 민족의 화해와 협력을 통해 민족화해와 평화를 정착시켜 나가는 사업으로, 6·15, 8·15를 기념한 남북공동행사를 비롯하여 남북공동기획 고구려전 및 고구려 유물 공동발굴, 대북지원 및 경제협력, 부문별 남북민간교류 지원 및 진행 등과 관련한 사업을 진행하고 있다.

¹⁴¹ 통일부 교류협력국, 『월간 남북교류협력 및 인도적 사업 동향』(2004. 12. 1~12. 31) 참조.

¹⁴² 민화협 활동에 관한 자세한 내용은 <www.kcrc.or.kr> 참조.

(5) 북한인권개선 활동

북한의 인권문제는 북한 정치범 수용소 및 북한 주민들의 전반적인 인권 상황, 중국 등 제3국에 있는 탈북자, 남북 인사, 북한 억류 국군포로, 남북한 이산가족 문제 등을 포함하는 복합적 문제이다.

남한 정부는 남북화해정책을 추구하면서 인도적 차원의 대북 식량지원을 실시함으로써 북한 주민의 기본적 생존권 보호에 기여하고 있다.¹⁴³ 보다 직접적으로는 남북대화를 통한 남북이산가족 상봉을 추진함으로써 이산가족들의 아픔을 덜어 주고 있다. 그러나 이 이외의 북한 인권문제에 대해서는 남북관계에 미치는 부정적인 영향을 우려하여 미온적인 입장을 취하고 있다. 남북 화해무드의 확산에도 불구하고 북한 주민들의 인권이 개선되지 않고 있는 상황에서 북한인권 NGO들은 인권문제를 국내외에 공론화시킴으로써 정부의 대북정책을 감시·견제하는 기능을 수행하고 있다.

『북한인권시민연합』은 『북한인권』이라는 월간 뉴스레터와 『생명과 인권』이라는 계간지를 3개 국어(한글·영어·일본어)로 발행하여 국내외에 북한인권 실태를 알리고 있다. 또한 북한에서의 인권침해 사례에 대한 정보를 수집하여 이를 유엔인권고등판무관실(UNHCHR)과 국제사면위원회(Amnesty International) 등에 알리는 ‘편지쓰기운동’ 캠페인을 전개하고 있다. 아울러 매년 북한인권·난민문제에 관한 국제회의를 개최하고 있으며, 일반시민과 대학생을 대상으로 북한인권난민문제 아카데미를 개설하고 있다.¹⁴⁴

『북한민주화네트워크』도 월간지 『KEYS』를 발행하며, 이 중 중요한 기사를 영어와 일본어로 번역한 계간지 KEYS를 해외에 배포하고 있다. 또한 북한인권포럼을 개설하여 민주주의, 인권, 통일에 관한 시민교육을 실시하고 있다. 북한민주화네트워크는 국내 NGO와 국제기구 및 국제인권단체와 연대를 구축하기 위한 활동을 전개하고 있다.¹⁴⁵

¹⁴³ 통일부, 『통일백서 2004』(서울: 통일부, 2004), pp. 261~262 참조.

¹⁴⁴ 북한인권시민연합에 관한 정보는 <www.nkhumanrights.or.kr> 참조.

『탈북난민보호운동본부』는 2002년부터 2003년 12월까지 200여명의 탈북자들을 직접 구출하기 위한 노력을 전개하였다.¹⁴⁶ 이 단체는 2003년 2월 18일 탈북난민 강제복송 저지 국제결의대회를 개최하고 가두 시위를 전개하였다. 그리고 4월 18일 정부의 유엔인권위원회 대북 결의안 표결불참에 대한 항의성명서를 발표하였다. 또한 북핵저지와 북한 인권실현을 위한 시민학생결의대회를 개최하였다. 피랍·탈북인권연대도 납북자 및 탈북자문제에 깊은 관심을 갖고 활동을 전개하고 있다.

2003년 6월 3일에는 북한정치범수용소 출신자들을 주축으로 탈북자를 포함한 북한인권 개선 및 북한 민주화를 촉구하기 위해 『북한민주화운동본부』가 창립되었다.¹⁴⁷ 이 단체는 월간 뉴스레터 JUSTICE를 발행하며, 김정일 정권에 의해 정치적인 이유로 행방불명된 모든 사람들의 구체적인 자료를 조사해 기록하는 사업을 추진하고 있다. 아울러 국제인권단체들과 연합해 북한인권상황을 지속적으로 고발하는 활동을 전개하고 있다.

『탈북자동지회』는 월간지 『탈북자들』을 발행하고 있다. 이 잡지는 황장엽 등의 논문을 지속적으로 게재하여 북한의 민주화를 위해 투쟁한다는 조직의 결성 취지를 달성하기 위하여 노력하고 있다.¹⁴⁸

『납북자가족협의회』는 2002년 1월 16일 서울지방법원에서 대한민국 정부가 헌법에 명시된 국민보호 의무를 방기한 점을 들어 정부 상대의 손해배상 청구소송을 제기하였다. 그리고 2003년 6월 초 납북자가족단체 및 피랍탈북인권연대와 함께 방미하여 북한인권 문제에 대한 국제적 여론 조성에 힘을 기울였다. 납북자가족모임은 2003년 12월에 국가인권위원회에서 단식농성을 하면서 납북자가족들의 특별법 제정을 촉

¹⁴⁵ 북한민주화네트워크는 <www.nknet.org> 참조.

¹⁴⁶ 임영선, “대한민국의 인권과 탈북자 문제,” 바른 사회를 위한 시민회의, 『북한인권 개선과 NGO의 역할』(2004. 1. 28) <www.cubs-korea.org>.

¹⁴⁷ 강철환, “북한 민주화와 인권문제 해결을 위한 국내 NGO들의 활동방향 모색,” 『북한인권 개선과 NGO의 역할』.

¹⁴⁸ 탈북자동지회는 <www.nkd.or.kr> 참조.

구하기도 하였다.¹⁴⁹

이상에서 언급한 북한인권 관련 단체들은 대체로 북한의 민주화, 나아가 정권교체라는 차원에서 북한인권문제에 접근하는 태도를 보이고 있다. 이들은 북한정권의 부도덕성을 부각시키는 데 중점을 두고 인권 개선운동을 전개하여 왔다. 정치범수용소, 노동단련대, 일당 독재 및 개인승배 등 체제와 관련된 시민적·정치적 권리를 중심으로 북한인권실태에 접근하여 왔다. 그리고 국제적인 연대를 구축하고 유엔을 대상으로 하는 로비를 전개하여 국제적으로 북한인권에 대한 여론을 조성하는 활동을 전개하고 있다.¹⁵⁰

이에 비해 진보 진영은 남북한 화해·협력을 추진하는 과정에서 북한인권문제 제기는 남북관계에 부정적인 영향을 줄 수 있다는 인식에 따라 상대적으로 북한인권문제에 대하여 유보적인 태도를 취하였으나, 최근 들어 국제사회의 북한인권에 대한 관심이 심화되면서 더 이상 유보적인 태도를 취하기 어렵게 되자 점차 목소리를 내기 시작하였다. 특히 2003년 유엔인권위원회에서 북한인권결의안이 채택된 것을 계기로 진보 진영은 보수 진영에 의한 일방적인 북한인권문제의 논의와 정치적 악용을 방지해야 한다는 문제의식을 갖기 시작하였다.¹⁵¹

이들 단체들로는 「좋은벗들」, 「인권운동사랑방」 등이 대표적이다. 「좋은벗들」은 가장 적극적으로 북한인권문제에 관심을 갖고 꾸준한 활동을 전개하고 있다. 동 단체는 식량권의 보호가 인권의 개선에 중요하다는 점을 제기하면서 아동, 시민적·정치적 권리 등 북한인권문제에 대한 균형적 접근을 강조한다. 이 단체는 북한의 식량난 실태에 대해 탈북자들의 증언을 토대로 구체적인 상황을 알리는 작업에 주력하면서

¹⁴⁹ 최우영, “남북자문제와 남북자가족협의회회의의 활동방향,” 『북한인권 개선과 NGO의 역할』.

¹⁵⁰ 미국 국무부 발간 인권·민주주의지원보고서에서는 북한인권시민연합과 북한민주화네트워크에 「민주주의를 위한 전국재단」(NED)이 자금을 지원하고 있다고 밝히고 있다. 김수암, “북한인권문제에 대한 국내동향과 쟁점.”

¹⁵¹ 위의 글.

식량난의 원인을 다각적인 차원에서 이해하려고 노력하였으며, 북한인권에 있어 가장 심각한 문제점은 식량난으로 인한 생존권의 위협이라고 규정하고 있다. 이 외에 「인권운동사랑방」은 「인권하루소식」 등을 통하여 북한인권문제 접근의 편향성과 정치적 의도 등에 대해 문제를 제기하고 있고, 「평화네트워크」는 평화와 인권의 연관성이라는 관점에서 북한인권문제에 대한 활동을 전개하고 있다. 이 밖에도 진보 진영의 단체들은 미국의 북한인권법 제정을 계기로 이 법의 문제점과 북한인권을 실질적으로 개선할 수 있는 방안을 모색하기 위하여 북한인권문제에 대한 새로운 접근을 모색하고자 하는 연대의 움직임을 점차 가시화하고 있다.¹⁵²

나. 시민사회의 거버넌스 역할

통일정책 거버넌스 체제에서 NGO들의 역할과 기능은 무엇인가? 첫째, NGO들은 제도권 밖에서의 도전과 저항을 점차 벗어나 통일정책 거버넌스의 파트너 역할을 하고 있다. 즉 NGO들은 통일정책에 대한 문제의 제기부터 의제설정과 대안형성, 나아가 정책결정과 정책집행 등 통일정책과정 전반에 걸쳐 일정한 기능을 수행하고자 노력하고 있다.

구체적으로 첫째, NGO들은 시민참여의 채널로서 역할을 한다. 즉, 통일문제에 대한 시민들의 관심을 모으고 이들의 참여를 유도하는 기능을 한다. NGO들은 통일정책 결정과정에서 배제된 시민들의 참여를 확대시키고 이들의 이해와 관심사를 통일정책에 반영하고자 한다. 사례로서 2004년 용천재해사건이 발생하였을 때, NGO들은 시민들의 관심을 제고시키고 인터넷뱅킹, 휴대전화 결제 등 다양한 기부방식을 통해 시민참여를 이끌면서 정부의 대북지원정책 전반에 대한 재검토를 유도한 사례를 소개할 수 있다.

둘째, NGO들은 정책결정과 집행에 관한 투명성과 정보유용성을 제

¹⁵² 위의 글.

고하면서 거버넌스에 기여하는 역할을 수행한다. NGO들은 통일문제와 관련한 입법, 프로그램과 정책 집행 등에 필요한 정보 발굴, 출판 및 보급의 활동을 하며, 통일정책의 추진에 대한 압력을 행사한다. 실례로서 『좋은벗들』이 중국 내 북한이탈주민들을 대상으로 북한주민들의 실태에 관한 정보를 취합, 이를 출간하여 대내외에 홍보함으로써 한국정부뿐만 아니라 국제사회가 효율적인 대북 지원을 위한 정책이나 프로그램을 마련할 수 있도록 영향력을 행사한 사례를 소개할 수 있다.

셋째, NGO들은 공공서비스와 재정지출의 질과 효과성을 높여주는 데 기여하며, ‘바람직한 거버넌스’(good governance)를 지향하는 역할을 수행한다. 정책형성 단계에서부터 참여하여 재정과 집행에 이르는 정책과정 전반에서 정부기구와의 정책파트너로 활동하며, 정부의 성과를 제고시키는 동시에 시민의 욕구충족에 기여한다. 실례로서 ‘새터민’ 관련 NGO들과 통일교육 관련 NGO들이 새터민 지원프로그램과 사회통일교육 프로그램에 참여하여 정부의 공공서비스를 대행하는 사례를 소개할 수 있다.

넷째, NGO들은 사회정의, 시민권리 및 법의 지배 차원에서도 바람직한 거버넌스 구축에 기여하는 역할을 수행한다. 북한인권문제에 관한 기존의 정부정책에 대한 압력 행사뿐 아니라 이와 관련한 국내외의 법안 제정을 주요 활동목표로 하는 『북한인권시민연합』이나 새터민들의 정착을 위한 민원서비스나 법률지원을 하고 있는 NGO, 복지관, 종교단체 등 제3섹터 영역의 기관들을 사례로서 제시할 수 있다.

두 번째, NGO들은 정부의 책무성(accountability)과 투명성(transparency)을 제고시킴으로써 통일정책의 효과성과 효율성을 증대시키는 데 기여한다. 책무성이란 “공직자들이 자신들의 권력과 의무에 대한 재량권을 이해당사자들에게 답변하고 자신들에게 부과되는 비판 혹은 요구사항들에 순응해서 행동하며, 또 실패, 무능 혹은 기만에 대한 (일부) 책임을 수용하는 것”¹⁵³을 말한다. 이를 위해서는 정보의 공개와 정책결정

¹⁵³ UNDP, “Governance for Sustainable Human Development: Glossary of

과 집행의 투명성 유지가 책무성의 전제조건이 된다.

또한 투명성은 적절한 정보 제공을 바탕으로, 한편으로는 정치인들과 고위 공직자들 중 누가 정책결정에 투입을 제공했거나 영향을 미쳤는지에 대한 사항을 포함해서 정책결정과정의 명확성을 의미하며, 다른 한편으로는 정책결정 이전에 있었던 문제 정의와 대안의 고려과정에 대한 지식의 소유 여부를 의미하고 이는 이해당사자와 일반시민 사이에 정책 토의를 유도한다.¹⁵⁴

NGO들의 정부 책무성 및 투명성 제고 활동으로 통일정책과 관련한 정보 공개도 점차 확대되고 있는 추세에 있다. NGO들의 활동은 ‘정보공개제도’에 기초하여 시민들로 하여금 국정에 참여토록 함으로써 시민들의 권리와 이익을 보호하고 참된 민주주의를 실현하기 위한 것이다. 통일부는 홈페이지에서 「정보공개」를 「국민참여마당」과 함께 주요 콘텐츠로 운영하고 있고, 정책고객뿐만 아니라 일반 시민들에 대한 정보 제공 및 공개도 점차 확대해 가고 있다. 예컨대 ‘비공개대상정보’의 종류와 ‘사전공표대상정보’의 공개의 범위, 부서, 주기, 시기, 방법 등과 아울러 장차관 업무추진비 집행내역 등을 공개하고 있다. 뿐만 아니라 ‘특수자료취급지침’을 개정함으로써 북한 자료의 이용 절차를 대폭 간소화하는 등 북한 정보자료에 대한 공개도 확대하고 있다.

세 번째, NGO들은 통일정책과정에 기여하고 있다. 일반적으로 NGO들은 정부의 정책파트너로서 입법 자문, 정책 혁신, 효율성 제고 등으로 정책형성에 기여한다.¹⁵⁵ 이는 NGO들이 갖고 있는 자원, 즉 전문지식과 여론동원능력 그리고 실행능력 등을 통해 이루어진다. 첫째, ‘의제설정’(agenda setting)과 입법자문에 대한 기여를 살펴볼 수 있다. 의제설정이란 사회의 주요 관심사가 되는 특정 정책문제(policy problem)가

Key Terms.” <magnet.undp.org>.

¹⁵⁴ OECD, “Impact of the Emerging Information Society on the Policy Development Process and Democratic Quality.” <www.oecd.org/puma>.

¹⁵⁵ J. Kimball, “NGOs Make An Important Contribution to Policy Development,” *Public Management Forum 3/3* (OECD, 1997), pp. 1~3. <www.oecd.org/puma/sigmaweb>.

이슈(issue)로 발전하면서 공식적인 정책과정에 들어가는 여론의 조성 혹은 공론화 과정을 말한다. NGO들은 정부의 정책결정자들로 하여금 시민사회가 요구하는 이슈를 공식적인 의제로 설정하도록 영향력을 행사하는 역할을 한다. 예컨대 우리 사회의 다양한 스펙트럼을 가진 NGO들은 대북지원이나 북한인권 개선, 대량탈북자 입국 문제뿐만 아니라 국가보안법 개폐, 이라크 파병, 주한미군 이전 문제 등 다양한 통일문제들을 이슈화하고 의제화하기 위하여 끊임없이 요구와 압력을 행사하고자 노력하고 있다.

또한 NGO들은 통일정책 세부의제 각각에 대하여 전문지식을 제공해 주고, 특정 정책문제에 대한 이해로부터 조사, 연구 및 대안 개발 전반에 관한 실질적인 입법자문을 제공하기도 한다. 입법제안뿐 아니라 입법을 위한 토론회, 청문회 등 공식화된 정책개발 및 토의과정에서 중요한 참여자로서의 역할을 수행한다. 미국에서 통과된 북한인권 관련 법안의 채택에 있어 우리 NGO들이 관여한 역할이나 통일부의 대북 지원정책에 영향력을 미치고 있는 대북지원 NGO들의 주도적 활동 등이 대표적인 사례이다. 앞으로 통일정책에 대한 NGO들의 입법자문 활동은 대북 개발지원이 본격적으로 진행되면서 계속 증가할 것으로 예상된다. 최근 세계은행의 무수한 개발 프로젝트에 NGO들이 프로젝트 기획단계부터 참여해서 전문지식을 제공하고 조언하는 일이 점차 늘어나고 있고, 세계은행은 이런 장점 때문에 NGO를 개발정책의 중요한 파트너로 인정하고 있기 때문이다.¹⁵⁶

둘째, NGO들은 창의적인 정책의 도입을 제안하는 역할을 한다. 정부는 다양하게 전문화된 영역에서 새로운 창의적인 정책개발의 역량을 발휘할 수 없는 한계에 다다르게 되었고, 시민들은 정부가 적은 돈으로 많은 일을 하기를 바라는 상황에서 NGO들의 역할에 주목하게 되었다. 이러한 사례는 통일 NGO들이 활발하게 활동하고 있는 영역,

¹⁵⁶ World Bank, "Consultation with Civil Society Organizations" <www.worldbank.org>.

즉 대북 인도적 지원, 북한인권 개선, 새터민 지원 분야 등에서 대표적으로 확인할 수 있다.

셋째, 정책 거버넌스 체계 내에서 NGO들은 사회적 갈등의 조정과 협력 창출의 역할을 한다. 우리 사회의 NGO들이 의약분쟁이나 핵폐기장 건설을 둘러싼 분쟁에서 정책 결정과 집행에 적지 않은 영향력을 행사하여 왔던 것처럼 통일 NGO들 또한 통일정책을 둘러싸고 벌어지는 소위 ‘남남갈등’으로 표현되는 우리 사회의 갈등에 대한 조정과 협력 기능을 발휘할 수 있을 것이다. 이는 NGO들이 참여하는 ‘정책 거버넌스’의 첫째 관문이 ‘타협’과 ‘협상’을 전제로 한다고 가정하기 때문이다. 물론 이라크 파병에서와 같이 통일문제에 중대한 영향을 미치는 정책과정은 NGO와 시민들과의 충분한 토의와 합의를 수반하지 않거나, 일부 단체들이 정부의 통일정책을 ‘무조건적’으로 부인하고 극단적으로 반대하는 경우처럼 ‘정책 네트워크’의 틀이 흐트러지면 이러한 기능은 일정한 한계를 지닐 수밖에 없다.

넷째, NGO들은 정부정책에 대해 비판하고 반대만 하는 것이 아니라 정당성을 부여하는 역할 또한 하고 있다. 국민의 정부와 참여정부의 통일정책을 지지하는 많은 NGO들은 대북포용정책에 대한 공론화와 대중적 지지 동원을 통해 정부의 실행계획들이 집행과정에서 실효성을 확보하는 데 기여하여 왔다. 많은 정부들이 정책과정에 NGO 대표들을 주요 이해당사자로 참여시키는 이유 중 하나가 바로 공공정책에 대한 정당성 확보 때문이다.

다섯째, NGO들은 정부정책의 효율성을 제고시키는 역할도 한다. 즉 통일 NGO들은 통일정책이 적은 비용으로 많은 효과를 얻을 수 있도록 하는 역할을 한다. 대북 인도적 지원, 새터민 지원 등 정부가 직접 하는 것보다 NGO가 정부를 대신하여 정책집행을 책임질 경우에 상당한 비용이 절감되고 동시에 효과도 높일 수 있는 일이 많다. 또한 통일정책이 정부의 일방적인 결정으로 집행되는 경우보다 시민들과 이해당사자들을 대표하거나 대신한 NGO들에 의해 결정된 정책의 경우에

보다 순조롭게 집행될 수 있고, 그럼으로써 이해당사자들의 협조를 구하고 조정을 하는 데 필요한 유무형의 많은 비용을 절감할 수 있다.

4. 시민사회의 통일정책과정 참여

주요한 공공정책과정은 대체로 정책이 결정되기 이전 2~3개 단계들과 정책이 집행된 이후 2~3개 단계의 복잡한 과정을 거치는 것이 일반적이다. 이러한 정책과정에는 공식적인 정책결정자뿐만 아니라, 정당과 언론, 기업과 노조, 연구기관 등 관례적인 이해당사자들과 거버넌스의 시대의 새로운 이해당사자인 시민들과 NGO들이 참여한다. 참여민주주의의 주역인 시민들과 NGO들은 ‘정책 거버넌스’에서 독특한 역할을 수행하면서 자신들의 확대해 가고 있으며, 이는 통일정책에 있어서도 예외가 아니다.

가. 통일정책과정과 시민참여 확대 유형

민주정부란 시민의 다양하고 복잡한 요구를 수용하여 이를 정책에 반영하는 정치체제를 말한다. 정부가 대중의 요구에 민감하게 대응하기 위해서는 무엇보다 시민이 정치과정에 자유롭게 참여하여 자신의 요구와 선호를 투영할 수 있어야 한다. 이러한 점에서 시민참여는 민주주의의 핵이라고 할 수 있다.¹⁵⁷ 기본적인 조건을 갖춘 시민, NGO들은 점차 일반 공공정책에서와 마찬가지로 통일정책 결정과정에 있어서도 실질적인 파트너로 참여하고 있고, 입법 자문, 정책 혁신, 효율성 제고 등으로 정책과정에 기여하고 있다.

이러한 상황에서 시민, NGO들은 누구나 자신들의 이익을 위하여 정책과정에 참여하고자 하며, 민주적 정치체제에서는 그것을 당연한 것

¹⁵⁷ J. Kimball, “NGOs Make an Important Contribution to Policy Development,” *Public Management Forum* 3/3 (OECD, 1997), pp. 1~3 <www.oecd.org/puma.sigmaweb>.

으로 인정한다. 거버넌스 시대 들어 시민들은 정부에 대한 신뢰 저하로 관료들에 대하여 보다 높은 책무성을 요구하고 있고, 관료들은 시민 참여 없는 정책결정은 비효과적이라는 인식을 갖고 정책과정에 대한 시민참여에 관심을 증대하고 있다.

따라서 의회가 중심적인 역할을 담당하는 대의민주주의의 틀 안에서 정책과정에 대한 시민들의 보다 광범한 참여가 있어야 한다는 요구가 꾸준히 증대되어 왔다. 시민들은 자신들의 삶에 영향을 미치는 정책을 형성하는 데 보다 많은 참여를 바라고 있고, 자신들의 견해와 지식이 더욱 폭넓게 반영되기를 원하고 있다. 정부는 시민참여를 통해 이러한 기대에 부응할 수 있고, 이를 통해서 보다 나은 정책 수립과 실효성 있는 집행을 담보할 수 있다.

이와 관련하여 OECD는 정책과정에서 국민을 파트너로 인식해야 한다고 주장한다.¹⁵⁸ OECD는 정책과정에 시민들을 관여시키는 것을 ‘바람직한 거버넌스’를 위한 핵심적 요소라고 지적한다. 이에 따라 OECD 국가들은 시민들이 보다 편리하고 광범위하게 국가 정보에 접근할 수 있도록 하는 방법과, 시민들이 정책 문제에 대하여 자신들의 견해를 표명할 수 있도록 보장하는 방법을 개발해 왔다. 우리나라에서도 참여정부 들어 정책과정에 대한 시민참여 확대를 중요한 국정과제로 추진하고 있고, 통일부도 이에 따라 통일정책과정에 대한 시민참여 확대를 위한 각종 도구와 방법을 강구하고, 이의 제도화를 모색해 가고 있다(표 <V-4> 참조).

¹⁵⁸ OECD, *Citizens as Partners: Information, Consultation, and Participation* (Paris: OECD, 2001).

<표 V-4> 행정자치부의 정책참여 확대 유형

| | 정보 제공 | 시민 협의 | 적극 참여 |
|-------|------------------------|--------------------------|------------------------------|
| 정책 입안 | ○정책백서·자료제시 ○행정입법 예고 | ○설문조사 ○의견수렴 | ○정책제안, 대안제시 ○현안에 대한 공적 토론 |
| 정책 집행 | ○새로운 정책홍보 ○이메일 뉴스레터 | ○제도개선협의회 등 운영 | ○집행업무 민간위탁 ○민관합동 집행조직 |
| 정책 평가 | ○정책과정 및 참여방법 안내 | ○인터넷 설문·토론 ○평가위원회·간담회 | ○민관합동 정책평가 또는 시민단체 독자평가 |

출처: 행정자치부 행정개혁본부, 「국정예의 국민참여 확대를 위한 Policy Process 참여모델 시범적용 계획」.

통일정책에 대한 시민참여의 제도적 모색은 참여정부의 통일정책 추진원칙과도 부합하는 것이다. 참여정부 들어 통일부는 “아무리 좋은 정책이라 하더라도 국민적 합의가 결여되면 정책목표를 달성하기 어렵고, 정책의 결정과 집행과정이 투명하지 않으면 국민적 지지와 신뢰를 확보하는 데 한계가 있기 때문에,” “국민들의 적극적인 참여와 초당적 협력을 토대로 대북정책을 수립하고 법과 제도에 따라 투명하게 추진함으로써 대북정책에 대한 국민적 합의를 높여 나가는 것이 중요하다”는 점을 강조하면서, “대북정책에 대한 국민적 합의를 강화하는 동시에 정책추진 과정에서 투명성도 높여 나갈 것”임을 밝히고 있다.¹⁵⁹

일반적으로 정책과정은 공공정책이 형성되는 일련의 과정을 말한다. 정책과정 단계는 대체로 몇 단계로 나뉜다. 대체로 문제(problem)가 심화되어 이슈(issue)가 되면 공식적인 정책논의를 시작하는 의미의 의제(agenda)로 발전되고, 이를 해결 혹은 대처하기 위한 방안으로 대안들(alternatives)을 설정한다. 대안들 가운데 하나를 정책(policy)으로 선택하는 작업이 정책결정이며, 정책을 현실에 적용시켜 문제를 해결하는 정책집행으로 추진된다.

OECD는 구체적으로 정책과정을 설계, 집행, 평가의 3단계로 구분하

¹⁵⁹ 통일부, 『통일백서 2004』, p. 29.

고, 정책과정에 시민들이 참여하는 방법으로, 기본 전제로서 ‘정보 제공’(information), 정책과정의 핵심으로서 ‘협의’(consultation) 그리고 새로운 참여 방향으로서 ‘적극 참여’(active participation)를 제시하고 있다.¹⁶⁰ 우리 정부 또한 시민참여를 촉진하기 위한 시책을 단행하면서 이 확대 모형에 따라 참여제도의 사례를 유형화하고 있다. 이는 다음과 같은 진단에 따른 것이다. 첫째, 시민참여를 촉진하기 위한 제도적 기반이 미흡하다는 점이 지적된다. 정보 공개가 개선되고 있으나 아직 정책정보에 대한 접근도가 낮고, 정부-시민 간 네트워크 및 정책공동체 등 시민참여 통로가 제한적이라는 것이다. 둘째, 시민들을 정부 정책의 동반자보다는 대상으로 인식하는 문화가 지배적이라는 점이 지적된다. 정책입안 시 정부의 방향결정 후에 형식적인 의견 수렴과 시민 의견을 충실히 수렴하기보다는 시책 홍보에 치중하는 경향이 있다는 것이다. 셋째, 국민의 정책 평가와 환류를 제도화하는 체제가 미정착되어 있다는 점이 지적된다. 제한적인 시민참여와 소극적·형식적인 환류로 인해 행정낭비를 초래하고 있다는 것이다.¹⁶¹

‘정보 제공’은 정부가 시민들이 이용하도록 정보를 생산하고 제공하는 일방적인 관계를 말한다. 정보 제공 권리를 설정한 법과 제도는 정부의 투명성과 책임성 제고를 위한 기본적인 사항이다. 시민들의 요청에 따르는 ‘소극적’ 정보 제공이 있고, 정부가 시민에게 정보를 제공하는 ‘적극적’ 형태가 있을 수 있다.

‘시민 협의’는 시민들이 정부에 환류(feedback)를 제공하는 쌍방향 관계를 말한다. 정부가 사전에 이슈에 대해 정의를 하면, 이에 대한 시민들의 견해가 수집된다. 정부는 협의가 필요한 이슈들을 규정하고 문제를 제시하며 과정을 관리하고, 시민들은 자신들의 견해와 입장을 제시하며 기여하도록 유도된다. 보통 민주국가들은 정기적인 선거 이외

¹⁶⁰ OECD, *Citizens as Partners: Information, Consultation, and Participation*, p. 23.

¹⁶¹ 행정자치부 행정개혁본부, 『국정예의 국민참여 확대를 위한 Policy Process 참여모델 시범적용 계획』.

에도 이와 같은 형태로 정책에 대한 시민들의 요구(demand)와 지지(support)를 투입(input)으로 실행한다.

‘적극 참여’는 시민들이 정책결정의 과정과 내용을 규정하는 일에 적극적으로 참여하며 정부와 파트너십(partnership)을 갖는 관계를 말한다. 시민들이 정부의 파트너가 되는 것이다. 정책의 최종 결정 또는 정책형성 ‘책임’이 정부에 있지만, 시민들이 정부 관료들과 동등한 위상을 갖고 의제설정, 정책제안 제시 및 정책대화를 모색하는 것이 특징이다.

나. 시민사회의 통일정책참여 현황

최근 시민들의 통일정책 참여는 참여정부 출범 이후 여러 가지 제도적 시책 마련으로 온라인과 오프라인 모두에서 발전하는 모습을 보이고 있다. 대체로 그 양태는 OECD의 참여 수준에 관한 가이드라인에 의하면, 소극적 수준인 ‘정보 공개’ 단계에서 점차로 ‘시민 협의’ 단계로 발전해 가는 모습을 보이고 있다. 이와 같이 시민들의 의사를 수렴하고 정책에 참여시키기 위해 다양한 제도를 도입·시행하고 있다는 점은 상호협력적인 정부-시민 관계의 형성을 위해서 바람직하다고 할 수 있다. 여기에서는 OECD가 제시하는 시민의 정책참여 확대 방법에 따라 통일부가 시행하고 있는 정책·도구 등을 살펴보고자 한다.¹⁶²

¹⁶² 이에 대해서는 송정호, “통일정책과 시민참여 현황,” 『시민사회와 NGO』, 제3권 제1호 (2005 봄/여름) 참조.

<표 V-5> 통일정책에 대한 시민참여의 법·정책·제도·실행도구

| 정보 제공 | | 시민 협의 | 적극 참여 |
|--|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ○인터넷 웹사이트 ○검색 코너 ○질의·응답 ○입법예고 ○정책설명회 ○정책고객관리(PCRM) ○정책결정과정 공개 ○메일링 서비스 ○행정정보공개 ○북한정보자료 공개 ○홍보책자 발간 ○인터넷신문 운용 ○백서·연보 발간 ○평가결과 공개 | <ul style="list-style-type: none"> ○자유토론방 ○질의모음 ○사이버 정책제안 ○법률안의견 제출 ○정책토론방 ○전문가 DB ○인터넷의견 수렴 ○시민감사청구 ○민원신고센터 ○제보·신고 ○서비스만족도조사 ○고객평가 ○사이버정책평가 | <ul style="list-style-type: none"> ○열린통일포럼 ○정책고객과의 대화 ○통일정책모니터링 ○(온라인)여론조사 ○통일고문회의 ○통일정책평가회의 ○정책자문위원회 ○통일교육심의위원회 ○통일교육협의회 ○개성공단포럼 ○남북공동행사 ○(전자)공청회 ○사이버 공모전 ○간담회 ○정책토론회 ○전문가커뮤니티 ○제도개선협의회 | <ul style="list-style-type: none"> ○대북지원민관정책 협의회 ○심의·의결위원회 ○민관 TF ○자원봉사자 ○민관합동 정책집행 ○민관 정책참여협정 |

(1) 정보 제공

우선 정보 제공의 사례로서는 각종 자료나 정책백서의 제시를 들 수 있다. 김대중 정부 출범 이후 대북포용정책 실시로 시민들의 통일정책과 남북관계에 대한 관심이 크게 제고되고, 동시에 이념적 갈등이 증폭되면서 국민적 합의기반 조성을 위해서 통일정책 추진 내용과 남북관계 진전 상황에 대한 시민들의 실효성 있는 정보 제공이 과제로 제시되었다. 특히 정보 인프라의 확장과 인터넷 사용인구의 증가에 걸맞은 제도적 구비가 요청되었다.

정보 제공의 일차적 기능은 통일부 웹사이트(www.unikorea.go.kr)가 담당하고 있다고 볼 수 있다. 이는 남북관계와 통일문제에 관한 포털(portal) 사이트로서 참여정부 들어서는 시민참여 및 정보공개 활성화, 정책홍보기능 강화에 역점을 두고 크게 개편되었다. 또한 오프라인을 통해서도 ‘평화번영정책’에 대한 국민들의 이해를 돕고 남북관계의 추진성과를 올바르게 알리기 위한 정보 제공이 이루어지고 있다. 아울러

내부 보고서 공개 등 북한 정보자료의 제공 및 개방이 확대되고 있다. 그리고 주요 현안문제에 대한 세미나, 워크숍, 간담회, 각종 회의 등이 개최되어 전문가들의 의견이 모아지고 있다.

또한 오프라인을 통해서도 ‘평화번영정책’에 대한 국민들의 이해를 돕고 남북관계의 추진성과를 올바르게 알리기 위한 정보 제공이 이루어지고 있다. 이는 수요자인 시민들의 다양한 요구와 관심을 고려하고 세대별·계층별 눈높이에 맞춰 제작이 의도되고 있다. 특히, 청소년들의 통일에 대한 무관심이 증가함에 따라 통일문제에 대한 청소년들의 접근이 용이할 수 있도록 캐릭터를 활용한 영상물과 콘텐츠의 개발이 이루어지고 있다.

아울러 북한 정보자료의 제공 및 개방이 확대되고 있다. 2004년도에는 700여 건의 내부 보고서가 공개되어 대북정책 결정의 기초자료로 활용되도록 하는 동시에, 주요 현안문제에 대한 세미나, 워크숍, 간담회, 각종 회의 등이 개최되어 전문가들의 의견이 모아졌다. 그리고 북한실상에 대한 국민의 알 권리를 충족시키고 북한에 대한 이해를 돕기 위해 「북한자료센터」에 소장되어 있는 북한 원전 자료 28,000여 건을 비롯하여 총 89,000여 건이 지속적으로 개방되고 있다.

다음으로 정책고객관리(PCRM)¹⁶³를 살펴볼 수 있다. 통일부는 2004년 2월 정책고객서비스 프로그램을 설치하여 기존 고객의 정보를 데이터베이스(DB)에 분류·등록하였다. 2004년 12월 31일 현재 기본고객은 3,359명, 특정고객은 8,590명, DB연계고객은 8,886명 등 총 20,835명이다. 이는 정책고객에게 「뉴스레터」(주 1회), 「정책소식지」(월 1회), 회담 관련 해설자료와 각종 정책자료 등을 제공함으로써 시민들의 다양한 욕구를 충족시키는 동시에 통일문제에 대한 시민적 공감대를 확산시킬 목적으로 실행되고 있다.

¹⁶³ Policy Customer Relationship Management. 민간의 CRM 개념을 차용한 것으로, 정책분야를 나누어 정책이 만들어질 때마다 생기는 수혜자와 피해자, 즉 정책고객의 수요에 맞는 차별화된 맞춤형 정책정보를 제공함으로써 정책고객과의 관계를 효과적으로 관리하는 기법을 말한다.

시민들의 정보 접근은 언론매체를 통해서도 이루어지고 있다. 대북 정책 추진현황과 남북관계 현안에 대한 시민들의 이해와 정책에 대한 합의기반 확충을 위해 각종 보도자료 배포, 정기적인 언론 브리핑 실시, 언론 인터뷰와 인터넷신문 활용 등 다양한 방법과 매체가 이용되고 있다. 아울러 2003년 9월부터 보다 '적극적인' 정보 공개 도구로서 인터넷뉴스인 「국정브리핑」 내에 「통일부뉴스」(unikorea.news.go.kr)가 설치되어 활용되고 있다.

(2) 시민 협의

‘시민 협의’ 사례로서는 우선, 「열린 통일포럼」과 「장관-정책고객과의 대화」를 살펴볼 수 있다. 이는 통일부 장관과 관계 실·국장이 시민들을 대상으로 통일관련 정책 및 남북관계 현안 등에 대해 직접 설명하고, 시민 의견을 수렴하는 쌍방향 대화채널이라고 할 수 있다. 2004년도에는 총 6회의 포럼이 개최되어 970명이 참석하였고, 하반기에는 직·간접 ‘정책고객’들을 대상으로 하는 「장관-정책고객과의 대화」가 대신하여 실시되었다. 이는 장관과 관계 실·국장이 정책고객들로부터 현장의 목소리를 듣고 시민들의 수요에 부합하는 정책을 산출하고 만족도를 높이는 데 목적을 두고 있다. 2004년도에 개성공단입주기업 대표, 남북 사회문화 교류단체 대표 등을 대상으로 총 3회 실시되었으며, 아울러 관계 부서장 주최의 정책고객과의 대화도 추진되었다.

두 번째, 「통일정책 모니터링(monitering)」 제도의 사례를 볼 수 있다. 이는 시민들이 통일부의 정책을 상시 평가하고 그 의견을 정책과정에 환류시킴으로써 정책 품질을 향상시키고자 하는 제도로서 2004년에 처음 도입되었다. 2004년에는 학자, 남북경협 참가 기업인, 대북 지원 및 통일운동 관련 시민단체 관계자 등 100명으로 모니터링단이 구성되어 3회의 모니터링이 실시되었다.

세 번째, ‘여론조사’를 들 수 있다. 통일부는 통일 및 대북정책에 대한 여론 수렴을 위해 지속적인 여론조사를 실시하고 있다. 즉 여론조

사가 시민들의 ‘권유적’ 참여를 모색하는 정책참여 도구로서 활용되고 있다. 아울러 현안이 생길 때마다 여론수렴을 위해 사이버 설문조사(cyber poll)가 실시되고 있다.

네 번째, 『통일고문회의』의 사례를 들 수 있다. 이는 통일에 관한 범시민적 의견을 종합하고 시민들의 평화통일 의식을 고취시킬 목적으로 운영되고 있는 대통령 자문기구이다. 통일고문은 사회 각계 인사 중에서 통일부장관의 제청으로 대통령이 위촉하며, 대통령에 대한 정책자문과 직능별 여론수렴활동 등을 통해 통일정책 수행에 도움을 주고 있다.

다섯 번째, 『통일정책 평가회의』의 사례를 들 수 있다. 이는 통일 및 대북문제와 관련된 주요 정책에 대한 분석·평가를 통해 정책추진의 효율성과 적실성을 제고해 나가기 위해 1990년부터 설치·운영되고 있는 자문기구로서 매년 2~3회 개최되고 있다. 2005년 현재 분야별 전문성, 직능별 대표성을 고려하여 각 분야의 민간전문가 20여명으로 구성되어 있다.

여섯 번째, 『정책자문회의』를 들 수 있다. 이는 주요 대북·통일정책의 수립 및 시행에 있어서 각계 전문가들의 의견을 적극 수렴하고 반영하기 위하여 구성·운영되고 있는 제도이다. 2004년 정책자문위원회는 ㉠ 통일정책, ㉡ 북한정보, ㉢ 교류협력, ㉣ 사회문화교류, ㉤ 통일교육, ㉥ 남북회담 등 6개 분과위로 나뉘어 있다.

일곱 번째, 『통일교육심의위원회』를 살펴볼 수 있다. 이는 통일교육에 관한 기본정책 및 기타 중요사항을 심의하기 위해 통일교육지원법에 따라 1999년에 설치된 기구이다. 통일부 장관을 위원장으로 하여 관계부처 차관급 공무원 및 국회의장 추천인사뿐만 아니라 민간전문가로 구성된다. 2003년 8월에 구성된 제3기 위원회에서는 NGO 대표들의 참여를 확대시킴으로써 점차 시민 협의에 바탕을 둔 통일교육이 실시되도록 하였다.

여덟 번째, 『통일교육협의회』가 있다. 이는 관련 민간단체들이 사회

통일교육을 효율적으로 실시할 수 있도록 통일교육지원법에 근거하여 2000년 12월에 설립되었다. 여기에는 『경남대 극동문제연구소』, 『경실련 통일협회』 등 89개 단체가 가입되어 있다. 통일부는 2004년도에 국고보조금 4억 5천만원을 지원하여 회원단체들의 통일교육 경비 일부를 보전해 주었다.

아홉 번째, 『개성공단포럼』을 살펴볼 수 있다. 이는 개성공단 개발·운영에 관한 각계의 의견을 수렴하고 제반 정책에 관한 자문 역할을 수행하기 위하여 2004년 8월 구성되었다. 이 포럼에는 개성공단 관련 단체, 학계, 전문가, 개발업자, 지원기관 등의 관계자 30여명이 참가하고 있다.

열 번째, 남북공동행사에 대한 정부와 NGO들의 협력을 통한 참여 유형을 살펴볼 수 있다. 이 사례는 시민들이 정부 관료들과 동등한 위상을 갖고 의제설정, 정책제안 제시 및 정책대화를 모색하는 ‘적극 참여’의 형태는 아니지만, 남북한 신뢰와 협력관계 형성의 모델 역할을 하는 민간의 남북공동행사에 대해 정부와 NGO들이 상호 정보를 교류하고 협력함으로써 통일정책의 결정과정과 내용에 영향을 미치고 있다. NGO들이 크게 증가하고 활동영역이 다양화·전문화되면서 이러한 참여 유형을 통해 정부와 시민간 파트너십(partnership)도 제고되고 있는 추세이다.

NGO들은 다양한 분야에서 남북공동행사를 추진하고 있으며, 2004년도에는 대표적으로 ‘6·15 남북공동행사’(6. 14~17, 인천), ‘개천절 남북공동행사’(10. 3, 서울·평양)를 진행하였다. 통일부는 후원명칭 사용 승인 23건, 장관상 6건, 장관표창 3건 등을 지원하고 15건의 판문점 견학을 주선하였다. 특히 『민족화해협력범국민협의회』에는 3억 5,000만 원의 국고보조금을 지원하여 ‘8·15 평화음악회’, ‘청소년 통일한마당’, ‘통일포럼’, ‘지역순환 연찬회’ 등을 개최하도록 함으로써 정책 형성과 집행에 대한 지지기반을 넓혀 나가고자 하고 있다.

열한 번째, 인터넷 전자공청회를 들 수 있다. 이는 시민들이 온라인

상에서 특정 문제를 놓고 자유롭게 의견을 제시하고 발제자와 시민, 혹은 시민 상호간 토론을 전개함으로써 통일문제에 대한 시민들의 의견을 수렴하고 대북정책에 대한 합의기반을 조성하기 위해 마련된 것이다. 2000년 9월 기존 PC통신 전자공청회에서 인터넷 전자공청회로 대체된 이래 2004년 말까지 총 14차례에 걸쳐 개최되었다. 또한 시민들의 참여를 통한 평화공존과 화해협력에 대한 이해와 북한 및 통일문제에 대한 관심을 제고시키기 위해 사이버 공모전이 실시되고 있다.

(3) 적극 참여

시민들의 통일정책참여는 대부분 정보 접근, 시민 협의 수준에 머무르고 있는 반면, 『대북지원민관정책협의회』(민관협)는 여러 가지 한계에도 불구하고 ‘적극 참여’의 유형으로 분류해 볼 수 있는 사례이다. 즉 시민들이 정책과정에 적극 참여하여 그 결정과 내용에 영향력을 행사할 수 있는 사례로 볼 수 있다. 민관협은 대북지원이 10년 째로 접어드는 상황에서 발생한 용천재해 지원을 계기로 지원 방식의 전환이 필요하다는 인식 하에 2004년 9월 1일 발족되었다. 이는 민간과 정부간 포괄적 지원전략을 모색하는 정책과정의 틀로서 민관의 역할분담과 협력을 통해 상호 보유한 지원자원을 통합적으로 활용하여 지원효과를 극대화시키기 위해 설립되었다.

이러한 민관협의 태동 과정을 살펴보면, 시민들의 정책참여가 어떻게 활성화되고 자치역량이 어떻게 갖추어지는가를 알 수 있다. 1990년대 중반 극심한 식량난으로 대북지원의 계기가 마련되면서 시작된 대북지원 NGO들의 활동은 단순히 남북한 사이의 교류 확대만을 가져왔던 것이 아니라 시민사회가 남북한 관계에 개입할 수 있도록 공간을 확보해 줌으로써 통일정책에 대한 시민참여를 증대시키는 데 크게 기여하였다.

국민의 정부는 남북주민들 간의 접촉을 증대시키고 민간단체의 활발한 참여 속에 대북지원을 추진하는 것이 바람직하다는 판단 아래, 199

8~1999년 4차례에 걸쳐 단계적으로 민간차원 대북지원 활성화 조치를 발표하였다.¹⁶⁴ 이에 따라 IMF 위기로 10여 개에 불과하던 지원단체들은, 특히 6·15 남북정상회담 이후 새롭게 증가하기 시작하였다. 이러한 추이는 급기야 NGO들의 과당 경쟁과 그로 인한 중복 지원, ‘퍼주기 논란’ 등을 초래하여 대북지원 분위기를 급속히 냉각시켰다. 이에 따라 NGO들은 대북지원을 효과적으로 수행하기 위하여 2001년 1월에 21개 단체가 모여 「대북협력민간단체협의회」(북민협)을 구성하였다. 북민협이 결성되면서 이전 시기에 정부와 대립하는 가운데 각종 성명발표와 기자회견을 주요 내용으로 하던 NGO들의 활동은 점차 정책의제 설정에 초점을 맞추게 되었고, 이러한 과정을 통해서 대북 창구단일화 폐지, 매칭펀드 도입 등의 성과를 도출하였다.¹⁶⁵

이러한 상황에서 2004년 4월에 발생한 북한 용천재해는 민관협을 결성하게 되는 결정적인 계기로 작용하였다. NGO들은 정부와는 별도로 「용천돕기추진본부」를 결성해 신속하게 대처하는 등 구체적인 조직적인 활동을 벌였으나, 동시에 지원과정에서 여러 가지 문제점을 노정시켰다. 이러한 과정에서 정부가 직접 대북지원에 나서면서 NGO들과 협력하게 되었고, 이러한 경험이 민관협을 결성하는 데 결정적인 역할을 하였다.

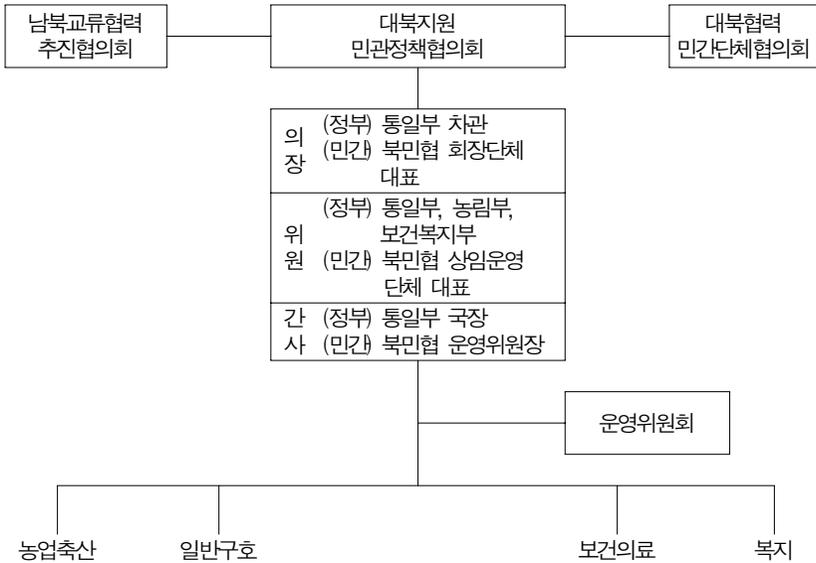
이렇게 하여 결성된 민관협의 두 동력은 정부 차원의 남북교류협력추진협의회와 민간 차원의 북민협이다. 민관협의 의장은 통일부 차관과 북민협 회장단체 대표가 담당하고, 위원은 정부와 민간 공동으로 구성된다. 정부 차원의 남북교류협력추진협의회는 통일부 장관을 위원장으로 하고 차관 및 차관급 공무원 15인 이내로 구성된다. 이는 남북교류·협력에 관한 정책협의·조정 및 기본원칙 수립을 비롯한 사업 전반에 관한 결정 권한을 가지고 있다.

¹⁶⁴ 통일부, 『통일백서 2000』, p. 113.

¹⁶⁵ 이종무, “대북 지원단체의 통일정책 참여와 네트워크 현황” (통일연구원 전문가워크숍, 2005. 9. 1).

이러한 민관협의 결성은 시민들이 보다 적극적인 방식으로 정책과정에 참여하게 되었음을 의미할 뿐만 아니라, 정부와 시민사회가 개별적·긴급구호적 차원을 벗어나 중장기적인 성격의 프로젝트성 사업을 공동으로 구상하여 ‘개발 지원’을 실행하고 정책 효과를 극대화할 수 있는 방향으로 나아가게 해 주었다는 점에서 그 의의가 매우 크다.

<그림 V-2> 대북지원민관정책협의회 구성



5. 통일정책 시민참여의 한계와 과제

가. 참여민주주의의 한계

최근 우리 시민사회의 활성화와 이에 기초한 ‘정책 거버넌스’의 도래로 민주주의의 질적 향상을 기대할 수 있지만, 정부의 조정과 키잡이 역할이 약화되면서 국정 of 난맥상이 나타날 수도 있다는 점에서 밝은

전망만을 기대할 수는 없다. 즉 참여민주주의의 과잉이 자칫 ‘정치위기’를 초래할 수도 있다는 점이 지적된다. 이 같은 우려는 통일 NGO들이 크게 활성화되어 보수-진보단체들과 반목하면서 나타난 갈등이 국정의 난맥상에 그대로 투영되는 모습에서도 찾을 수 있다. 따라서 정부와 NGO들뿐만 아니라 전문가들은 통일정책의 투명성과 책무성을 제고시킬 수 있는 보수-진보 NGO들의 ‘보충적인’ 역할에 대한 한계를 구체적으로 검토해 보아야 한다.

또한 NGO들의 대표성 문제를 지적할 수 있다. 일부 통일 NGO들은 정부보다 일부 이슈에 대한 시민의 집단적지를 더 잘 대표하고 있고, 또 시민들을 더 잘 동원하고 대응할 수 있도록 조직화되어 있다. 그럼에도 불구하고 NGO들이 모든 시민을 대표하는 것은 아니다.¹⁶⁶ 또 NGO들이 대표성을 갖는 데 필요한 책무성, 민주주의, 교육과 투명성 등의 기준을 자동적으로 충족하고 있는 것도 아니다. “민주정부는 모든 시민의 이해관계를 균형 있게 다루어야 하는데, NGO들에게 경청하면 일부의 견해를 잘 이해할 수 있지만, 대의민주주의 측면에서는 이런 견해가 시민의 욕구에 대한 정부의 이해를 보충해주기(complement)보다는 대체시킨다(replace)”¹⁶⁷는 비판이 있다.

한편 통일 NGO들의 활성화가 남북한의 민주주의 발전과 어떤 관계를 형성할 것인가에 대한 점도 고찰해 보아야 한다. 시민사회가 민주주의의 필요조건이 될 수도 있고, 장애로 작용할 수도 있고, 또 전혀 무관한 관계로도 나타날 수 있다.¹⁶⁸ 이는 동구의 경험 등 여러 역사적 사례에서 확인할 수 있다. 또한 특정 시민사회 형태들은 나치즘처럼 민주주

¹⁶⁶ 후쿠야마(F. Fukuyama)는 “공공의 이해를 대변한다는 NGO들이 실제로는 공공의 이해를 대변하고 있다고는 장담할 수 없다”면서 시민사회의 한계를 지적한다. F. Fukuyama, “Social Capital and Civil Society,” IMF Working Paper, No. 00/74, p. 8 <www.imf.org/external/pubs/ft/wp2000/wp0074.pdf>. 하지만 공익추구적인 NGO를 사익추구적인 이익 집단과 구분하지 않고 비판하는 것은 지나친 해석이다.

¹⁶⁷ OECD, *Government of the Future* (Paris: OECD, 2000), pp. 33~34.

¹⁶⁸ J. Van Til, *Growing Civil Society: From Nonprofit Sector to Third Space* (Bloomington: Indiana University, 2000), p. 195.

의 질서를 왜곡시킬 수 있다. 그리고 일부 통일 NGO들은 일반 NGO들처럼 내부구조상 비시민적이고 비민주적인 요소들을 갖고 있다.¹⁶⁹

나. NGO의 통일정책참여 과제

이러한 참여민주주의의 한계 속에서 NGO들이 통일정책과정에 참여하는 데 있어서 과제는 무엇인가? 첫 번째로, 정책파트너로서의 조건을 구비하고 있는지 검토해 보아야 한다. NGO들이 통일정책에 실질적인 영향력을 행사하기 위해서는 몇 가지 조건들이 충족될 필요가 있다. 첫째, 통일 NGO들은 법적으로 혹은 사회적으로 존재 가치를 인정받아야 한다. 둘째, NGO들은 자신들의 전문영역, 예를 들어 대북 인도적 지원이나 대북 인권개선 분야 등 각자의 전문 영역에서 기본적인 현황과 문제점 파악뿐 아니라 그에 대한 합리적인 대안을 제시할 수 있는 전문적인 지식과 정보를 갖추어야 한다. 셋째, NGO들은 통일정책에 대한 형식적 자문 역할보다는 정책결정의 주요 참여자로서 통일부와 국회에 대한 접근의 기회를 확대하여야 한다. 넷째, NGO들은 스스로의 활동을 통해 지적 설득력, 정치적 영향력 혹은 재정적 역량을 달성하여야 한다.

두 번째로, 같은 맥락에서 NGO들은 책무성과 투명성의 문제를 해결하여야 한다. 정부와 기업에 대한 책무성과 투명성이 강력하게 요구되는 만큼 NGO들도 책무성과 투명성을 갖추어야 한다. 통일정책이 다루고 있는 많은 문제들은 타 국가들이 다루는 정책과는 다르게 실패요소

¹⁶⁹ 하지만 이 점에 대해서 미국에서는 1960~1970년대에 ‘권익추창’ NGO들의 폭발적인 분출이 민주주의에 심각한 위기를 초래했다는 분석과 민주주의에 기여했다는 ‘역사제도적’ 시각이 대조적으로 공존하기 때문에 경험적 논증을 필요로 한다. 전자에 대해서는 M. Fiorina, “Extreme Voices: A Dark Side of Civic Engagement,” T. Skocpol and M. Fiorina eds., *Civic Engagement in American Democracy* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1999), 후자에 대해서는 같은 책의 T. Skocpol, “Making Sense of the Civic Engagement Debate”와 “Recent Transformation of Civic Life” 참조.

를 많이 담지하고 있다. 그러므로 NGO들은 자신들이 반대하는 (예컨대 ‘북한붕괴론’이나 ‘북한변화론’에 기초한) 특정 통일정책이 폐해보다는 혜택을 미래에 더 많이 가져온다면 어떤 책임을 감당할지 한 번 검토해 보아야 한다. 그런 면에서 NGO들은 보다 전문성을 가지고 대안을 제시하면서 변화를 주도하는 세력으로서의 책무성을 구비해야만 한다. 재정적 차원에서 뿐만 아니라 NGO들의 활동에 직접적 수혜를 받는, 그리고 NGO들의 활동에 영향을 받는 모든 시민들에 대한 책무성을 갖추어야 하며, 아울러 내부구조상 민주성과 대표성도 확보하여야만 한다. ‘맹목적인 반대의 정치’가 통용되는 시대는 저물어 가고 있기 때문에 NGO들은 ‘예상되는 정책결과’를 두고 단순히 정부와 기업을 대상으로 한 로비활동에 치중하기보다는 정책대화 과정을 중시하는 데 목표를 둔 ‘협약’ 전략을 가지고 변화를 시도해야 할 것이다.

세 번째로, NGO들은 재정자립과 상업화의 문제를 해결하여야 한다. NGO들의 활동에 있어 가장 심각한 과제로 떠오른 것은 재정자립의 과제라고 할 수 있다. 이는 대다수 통일 NGO들도 공통으로 겪고 있는 문제이다. NGO들의 활동은 시민들의 참여와 기부에 의존하는 한계가 있기 때문에 정부에 의존하거나 수익사업에 매달리게 되고, 이것은 스스로의 정체성과 자율성에 심각한 문제를 일으킬 수 있다. 통일 NGO들이 대북지원문제들을 두고 서로 경쟁하여 통일성을 확보하지 못하거나 남북협력기금 등의 배분을 둘러싸고 공정성에 이의를 제기하는 모습은 위에서 지적한 NGO들의 정책 활동과 서비스에 영향을 받는 남북한주민 모두에 대한 책무성의 문제, 동시에 단체나 활동가들의 실적주의, 세력화와 관련한 상업화의 문제 모두와 관련되어 있다.¹⁷⁰

¹⁷⁰ 그러나 이에 대해서는 NGO 섹터는 “자선적(philanthropic) 자원부족, 특정성, 국지성(parochialism), 아마추어리즘” 때문에 실패할 수밖에 없고 이러한 문제점들을 해결하기 위해서는 정부의 지원과 개입이 필요하다는 ‘자원섹터 실패(voluntary sector failure)론’과, NGO들의 공공정책 수행과 서비스 제공도 중요하지만 NGO들의 기본적인 기여는 독립성을 바탕으로 한 혁신과 비판에 있다는 ‘정부용역 경계론’이 대립하고 있다. 또한 정부용역 수행에 따라 정부에 대한 잠정적 도전자들이 흡수되고

네 번째로, ‘권익주창’(advocacy)과 정치화의 문제도 해결하여야 한다. NGO들은 정부정책에 대한 지지와 압력을 행사하며 정치활동을 하기 때문에 정부정책을 지지하거나 반대하는 과정에서 유권자인 일반 시민에게 적지 않은 영향을 미친다. 특히 분단국가인 우리 정치체제에서는, 앞서 살펴보았듯이 통일문제가 선거 결과에 미치는 영향력이 지대하기 때문에 논란의 여지가 크다. 문제는 ‘권익주창’으로도 분류되는 통일정책에 대한 지지와 압력을 규제하는 것이 시민의 기본적 권리, 즉 ‘의사와 표현의 자유’와 배치한다는 점이다. 남북 화해·협력에 적극적인 후보를 지지하거나 남북 화해·협력에 무관심한 후보를 반대하는 활동은 대부분 헌법과 국제법상으로 정당하기 때문에 우리의 실정에 맞는 제약조건을 마련할 필요가 있다.

다섯 번째로, 통일시대가 다가옴에 따라 ‘시민참여 불평등’과 ‘다수 공익의 배제’ 문제 또한 검토해 볼 필요가 있다. 통일 NGO들이 지지하는 후보에 대한 캠페인 참여, 회의와 집회 참여, 사회자본의 원동력이 되는 기부와 봉사활동에 대한 참여가 부의 편중과 소득불평등으로 인해 다수인 저소득층 중심보다는 중상류층을 중심으로 주도된다면, 역설적이게도 통일시대의 시민사회 자체가 이 같은 현상을 지속시키는 기능을 할 수 있다. 더욱이 통일문제에 대한 무관심층이 증대되고 있는 상황에서 이는 남북한 사회통합의 장애물로 작용할 수도 있다.

이와 관련하여 시민참여의 불평등이 공익보다는 일부 참여층의 개별적 이해를 반영하여 정책을 왜곡하고 민주적 대표성을 침해하는 문제 또한 검토해 보아야 한다. 일부 NGO들이 자신들에게 혜택이 되는 의제에만 관심을 갖고 있을 때, 이는 집단이기주의적인 태도로서 비난 받을 수 있다. 예컨대 현재 우리 지역사회 일부에서 증가하고 있는 새

시민과 NGO들이 탈정치화되어 정치적 시민에서 서비스를 소화하고 전달하는 ‘고객’이나 ‘자원봉사자’로 바뀐다고 비판하는 ‘사적 민주주의(private democracy)론’에 대해서도 귀를 기울일 필요가 있다. 이러한 문제점은 앞으로 통일시대의 진척에 따라 대북 인도적 지원이 대북 개발 협력으로 크게 확대되면서 지속적으로 제기될 가능성이 높다.

터민의 정착문제를 둘러싼 님비(NIMBY) 현상을 그 사례로서 제시할 수 있다. 앞으로 우리 시민사회는 남북한 교류·협력이 확대되고 통합 정도가 심화되어감에 따라 남북공동체의 공공선과 일반시민의 보편적 이해에 기초한 상호호혜적인 프로그램에 대한 ‘거버넌스’ 체제를 어떻게 구축할 것인지를 구체적으로 검토해야 한다.

VI

통일정책 거버넌스 효율화 방안

1. 기본방향

남북한 통합이 순조롭게 진행되고 통일한국이 선진민주국가로서 안정을 유지하기 위해서는 장기간에 걸친 남북관계 개선은 세계화·정보화·민주화에 따른 국제사회의 보편적인 변화에 보조를 맞추어 진행되어야 한다. 글로벌 스탠더드에 맞춰 행정개혁을 단행하고 정책과정에 시민참여를 확대해야 한다. 아울러 글로벌 거버넌스를 형성하고 있는 개별국가, 국제기구, 지역연합, 다국적 기업, NGO 등 다양한 주체들의 특성 및 대북사업 추진실태를 냉철히 분석하고 이들과의 협력관계를 형성하여 통일정책의 효율성을 증진시켜야 한다.

신기능주의 이론에 기초하여 추진되고 있는 대북포용정책은 정부가 기업, 시민사회와 파트너십을 형성하고 공동 협력하는 거버넌스 논리와 구조적 친화성을 보이고 있다. 분권화, 민주화 작업을 지속적으로 추진하여 기업, 시민단체, 지방자치단체 등이 자율적으로 대북 사업을 확대하며 북측 파트너와 유대를 긴밀히 해나갈 수 있는 기반을 마련해야 한다.

통일정책 거버넌스 체계가 원활히 작동되면 남북 교류·협력 과정에서 국가의 역할은 상대적으로 축소될 것이다. 그러나 남북한 군사·안보 분야의 협상 및 한반도 평화체제 구축문제는 역시 정부가 주도적인 역할을 할 수 밖에 없다. 통일정책 거버넌스 체제에서도 국가의 역할은 여전히 핵심적인 위치를 차지하고 있다. 정부는 통일정책이 초당적 지지를 받으며 지속적으로 추진될 수 있도록 정부혁신을 지속적으로 추진하여 통일정책의 투명성·효율성·책임성을 더욱 증진시켜야 한다. 정부혁신은 국가경쟁력 강화의 기반이 될 뿐 아니라 남북한 통합에 따른 국론분열 가능성을 예방하는 기반이 된다.

통일정책 거버넌스는 남한의 정부-기업-시민단체들이 각기 북한측 상대와 파트너십을 형성하고 네트워크를 구축하여 공동 협력하는 상태를 지향해야 한다. 남북한 정부는 평화체제를 구축하고 군사·경제·인

권 등을 종합적으로 고려한 포괄적 안보개념에 입각하여 협력안보를 추구해야 한다. 기업은 남북 경협을 확대하여 남북한 경제공동체를 건설하여야 한다. 그리고 시민단체들은 북한 주민들과 네트워크를 형성하여 남북한 사회·문화공동체를 구축할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 남북한의 정부-기업-민간단체가 각기 통합된 네트워크를 구축하고 협력하게 되면 남북관계는 사실상 남북연합체제로 진입하게 된다. 이와 같이 남한 내부의 정부-기업-시민사회의 자발적인 역량을 민주적 절차에 의해 총체적으로 통합해 가는 통일정책 거버넌스는 궁극적으로 북한지역으로 네트워크를 확장해 감으로써 남북한의 정부-기업-민간단체를 모두 포함한 다층적인 남북연합 거버넌스로 확대·발전되어 가게 되는 것이다.

2. 세부 추진방안

가. 국제체제 수준의 통일정책 효율화 방안

한반도의 통일정책은 현실 국제정치의 냉철한 인식과 변화된 흐름을 분석한 다양한 주체와 이들의 네트워크를 활용할 때 효율적이게 된다. 구체적으로 대량살상무기 문제를 포함한 안보문제에 있어 통일정책은 기존 국제협력의 채널을 활용하고, 그 밖에 다양한 NGO들과 지역적 Track을 모색하고 의사 조율에 있어 융통성을 갖추는 한편, 주변 강대국과의 긴밀한 관계를 유지하여야 한다.

무엇보다 먼저 6자회담을 통한 북핵문제의 평화적 해결을 주도하며, 평화변영정책에 입각한 남북관계 개선 및 한반도 평화정착 구상에 대한 주변 4국의 명시적인 지지를 확보해야 한다. 향후 6자회담에서 북핵 문제에 대한 완전한 해결책이 마련되면, 남북한·미국·중국이 참여하는 4자회담을 재개하여 평화협정을 체결하고, 6자회담을 통해 이를 재보장받도록 한다. 이와 함께 6자회담을 동북아지역의 안정과 평화를 보장

하기 위한 동북아 다자안보협의체로 확대·발전시키고 이를 통해 한반도를 둘러싼 국제적 쟁점 및 주변 4국간의 이해 갈등을 조정해야 한다.

대북 인도적 지원 문제에 있어 국제사회의 대북 인도적 지원은 최소한 대량아사의 위기 상황은 막고 있다는 점에서 의의가 있다. 그러나 북한에 대한 지원활동이 국제사회에서는 유례가 없을 정도로 장기화되면서, 대북 지원에 대한 관심이 저하되고, 지원재원 모금에 어려움을 겪는 등 장기 지원에 따른 기부자 피로현상이 나타나고 있으며 수혜자에게로의 접근성, 모니터링, 소요산정 등 지원의 기술적 측면에만 한정되어 올바른 평가가 이루어지지 않고 있다. 그러므로 대북 인도적 지원은 내재적·외재적 접근법을 균형 있게 사용한 북한 이해가 기본이 되어야 하며 조건부 원조는 북한 당국과 효과적인 협력관계를 형성하기 어려우므로¹⁷¹ 인도주의 원칙에 충실하고 정치적 요소를 배제하는 방향으로 협력관계를 추진해야 한다. 대북 지원에 있어, 정치적 조건이 포함되는 것은 인도적 지원에 맞지도 않으며, 또한 사업의 지속성을 해칠 위험이 크다. 작은 사항이지만 대북 지원 실무자가 중립국 스위스 국적 소유자라면 더 원활하게 북한 당국과 협력관계를 이끌 수 있다. 또한 외부의 일방적인 기술지원보다는 현지에 적합한 대안제시와 기술 지원을 실시하여야 한다. 이는 Track II와 III 중심으로 행하여 질 수 있으며 특히 이 문제에 있어 강조되는 것은 인내와, 관련 데이터 구축을 통한 투명성 확보이다.

경제협력 문제에 있어서는 기본적으로 시장경제 원리를 고려하되 현 시점에서 북한 경제개발에 기여할 수 있는 동북아 협력사업의 활성화가 가장 구체적인 대안이 된다. 그러므로 북한지역의 개발은 동북아의 저개발지역에 대한 투자의 관점에서 접근할 필요가 있다. 북한과

¹⁷¹ 북한 농업상 김창식은 2002년 6월 로마에서 개최된 유엔 세계식량정상회담에서, 각 국가가 다른 나라들의 특성과 환경을 무시하고 그들 자신의 가치와 개발 모델을 제시하며 원조에 여러 가지 조건을 달면서 인권과 민주주의 그리고 국가경영 방식에 관해 말하는 것은 결코 정당화될 수 없다고 말한 바 있다.

러시아의 연해주 중국의 동북성 지역 그리고 몽골은 동북아지역에서 상대적으로 저개발된 지역으로 저성장 부족한 경제·사회분야의 기반 시설이라는 특징이 있어 동북아차원의 집중적인 투자를 통한 개발이 필요하다. 이를 위해서는 먼저 경쟁적으로 자신의 이익만을 추구하기 보다는 공동의 이익을 추구하는 것이 모두에게 유익하다는 사실을 공유하는 것이 중요하다. 이러한 공유감은 단순히 정부간 대화만으로는 형성되기 힘들며 아래로부터의 공유감 형성 시 그 지속성과 실효성이 유지되므로 Track III을 통한 형성이 중요하다.

한편 동북아지역의 협력사업을 성공적으로 추진하기 위해서는 국제사회와의 긴밀한 협력관계를 유지하는 일이 매우 중요한데, 특히 저개발국가들의 개발사업에 참여한 경험이 많은 국제기구들의 자문은 매우 유용하다. 또한 북한지역의 개발과정이 포함하고 있는 정치적 결정을 고려할 때, 미국과의 입장을 대변할 수 있는 기회가 마련되어야 한다. 이런 점에서 북한개발을 지원하는 협력사업이 동북아 지역협력의 차원에서 추진되더라도 국제기구를 포함하여 다양한 주체가 참여할 수 있도록 기회를 제공할 필요가 있다. 세계적으로 에너지관련 협의체가 존재하지 않는 유일한 지역이 동북아지역이라는 사실을 상기할 때 현재로서는 국제기구가 가지고 있는 중재자적 기능을 적절하게 활용하는 것이 바람직하다. 이와 함께 국제기구와의 협력을 강화함으로써 국제기구들이 수행하고 있는 저개발국가 개발프로그램을 제공받는 방안도 고려해야 한다. 사실, 북한경제 개발사업을 동북아지역의 국가들이 공동의 협력사업으로 추진하기 위해서는 몇 가지 조건이 필요한데 그 중에서도 북핵문제의 해결이 가장 큰 관건이다. 핵문제가 개선되기 전에는 일본의 참여를 기대하기 힘들 뿐만 아니라 국제기구의 적극적인 참여도 어려울 것이다.

다음으로 북한체제와 국제사회와 협력할 수 있는 시스템 마련이 시급하다. 경제관련 정보의 공개, 법·제도의 구비와 효율적이고 투명한 행정절차 확립, 민주주의 정착 등 국제사회의 일반적인 규범이 충족되

어야 하는 것이다. 이를 위해서는 북한체제의 성격이 변해야 하며, 시장경제로의 전환이 명확한 형태로 진행되어야 한다. 또한 역내 국가들이 공동으로 받아들일 수 있는 분명한 동기도 필요하다. 그러나 이러한 조건들이 단기간 내에 충족될 것으로 기대하기는 어렵다. 이는 당분간 북한경제 개발사업이 국가별 부문별로 추진될 수밖에 없다는 것을 의미한다. 따라서 북한개발을 위한 협력사업을 시행하는 초기단계에는 양자적 협력사업과 다자적 협력사업을 병행해서 추진할 필요가 있다. 개별 국가 차원에서 협력사업이 추진되는 것을 격려하여 저변을 확대해 나가고 점차 유사한 성격의 사업을 통합하는 방식의 다자적 협력사업으로 발전시켜 나가는 전략을 구사해야 한다.

북한 인권문제 있어서는 국제기구와 EU, 개별국가들의 기존의 노력이외에 동아시아 지역의 인권레짐 형성이 필요하다. 이는 인권의 동서양 인식 차이, 비용 측면을 고려할 때 필수적이며 북한의 인권문제 개선은 물론 나아가 동아시아 국가들의 인권탄압 개선에 크게 도움이 될 것이다. 이러한 동아시아의 인권레짐은 다층적, 다원적 차원으로 형성되어야 하고, 특히 NGO의 역할이 크게 강조되는 거버넌스 형태로 구축되어야 한다. 지식기반 레짐이론에 따르면, 행위자 간의 상호작용으로 특정의 법칙 또는 규범이 형성되고 그런 규범이 행위자의 이익과 정체성의 변화를 가지고 온다고 한다. 동아시아의 경우 행위자는 인권문제를 안고 있는 국가만이 아니라 비정부기구들이 포함되어야 하며, 그들의 세계 시민사회와의 연계를 통한 규범 형성이 중요하다. 북한인권문제 인식과 해결을 위한 모색은 개별국가의 압력만으로는 이루어질 수 없으며, 다층적 차원의 다자적 접근이 필요하다. 이러한 맥락에서 NGO들의 역할이 강조되는 Track III 접근은 북한인권문제 해결을 위한 효율적 방안을 제시함과 동시에 동아시아 지역화의 방향을 제시한다는 점에서 바람직하다.

나. 정부의 통일정책 추진체계 효율화 방안

참여정부는 출범이후 지속적인 행정개혁을 통하여 부패 척결, 분권화, 공개행정 확산, 행정서비스 제공 등의 영역에서 많은 성과를 거두었다. 이와 같은 성과는 통일정책과정에서도 두드러지게 나타난다. 그러나 통일정책과정의 투명성 증진 및 지방분권화 문제는 앞으로도 장기간에 걸쳐 지속적으로 추진해 나가야 할 과제이다. 한편 다양한 집단의 이해관계를 조정·통합하는 기능은 여전히 미흡한 상태에 머물러 있다. 대북정책을 둘러싼 정부 유관부서 간의 인식 차이 및 여당과 야당 사이의 갈등은 통일정책에 관한 효율성을 보다 제고시켜야 할 필요성을 제기하고 있다. 따라서 무엇보다 먼저 통일정책과 관련된 정부 부처 간에 긴밀한 정보교류체제를 구축하고 정책협의 제도를 보다 강화해야 한다. 아울러 여론을 주도하는 언론 및 전문가 집단에 대한 지지 유도를 위해 정례적인 브리핑 및 정보 제공 등을 통해 관계를 강화할 필요가 있다. 통일정책에 관해 국민적 합의가 강화되지 못한 상황에서는 대북정책의 추진력과 대북협상의 지렛대는 약화되기 마련이다.

통일정책 거버넌스의 핵심은 개방성과 포용성에 있다. 통일정책의 주요 이해당사자를 법·제도 및 수단들로 포용한다는 것이다. 이는 정부뿐 아니라 기업, NGO, 언론 등 이해당사자들이 통일에 관련된 정책의 형성, 결정, 집행에 직접적으로 관여함을 의미한다. 시간이 흐름에 따라 통일정책에 대한 영향력이 중앙정부에 독점되어 있는 것이 아니라 사회의 다양한 세력들 간에 광범위하게 분산되어가고 있다. 이것이 통일정책 거버넌스의 특징이다.

정부측 인사들은 통일정책이 국민들의 공감대 형성을 바탕으로 추진되어야 한다는 점에서 통일정책 거버넌스를 일단 긍정적으로 파악하고 있다. 또한 정부의 정책결정을 시작으로 한 집행 및 평가과정에 기업, NGO, 언론 등이 참여하는 것은 민주국가에서 지극히 자연스러운 현상으로 정책결정의 투명성과 민주성 확보에 도움이 되며, 그리고 정책결정의 내용이 어느 한 쪽으로 치우치지 않게 해주는 등대 역할을

할 수 있다는 입장이다. 하지만 통일 관련 이해당사자들의 정책참여를 급격히 확대하기 어려운 점을 지적하고 있다.

첫째, 통일정책을 담당하고 있는 정부의 애로사항으로 가장 많이 제기된 것이 이해당사자들의 집단이기주의이다. 이해당사자들이 통일정책에 결합하는 것에는 동의를 하지만 이들이 그 과정에서 자기 소속집단만의 이해에 매몰되고 이것을 관철하기 위해 정부에 압력을 넣거나 아니면 국가기밀을 공개 또는 근거 없는 비판을 행사할 수 있다는 것이다. 전체적인 측면에서 종합적이고 균형적인 관점을 견지해야 하는 공공정책임에도 불구하고 참여주체 소속기관의 입장만을 대변하는 경우가 없지 않다는 것이다. 특히 학계 인사들에 대한 비판도 있었다. 학계 인사들은 실제 정책으로 구체화하기 어려운 추상적이고 방향적인 의견 제시만을 하는데, 정책입안자 입장에서는 실제적인 도움이 되지 않는다는 것이다.¹⁷²

둘째, 이윤추구를 우선시하는 기업의 부정적인 역할에 대한 우려가 있다. 정부의 기업의 역할에 대한 입장은 기업이 통일정책의 수혜자이자 선도자로서 긍정적인 역할을 수행하고 있다는 것이다. 즉, 남북교류협력의 성과를 바탕으로 북측 시장을 직접 개척하고 자본주의의 이론을 전파하는 통일정책의 선구자이자, 북한이란 새로운 시장에 대한 수혜자로서의 이중적 기능을 하고 있다는 것이다. 그리고 현재에는 통일정책에서 정치군사적인 부문을 풀기 위한 과제가 핵심적인 사안이 됨에 따라 기업의 역할이 아직은 약하지만 북한에 대한 대규모의 경제지원과 교류협력이 추진되는 시기에는 현재와는 비교할 수 없을 정도로 역할과 중요성이 커질 것으로 전망하고 있다. 하지만 사적 이익을 지나치게 추구하여 북측으로 하여금 잘못된 자본주의 학습을 하게 하는 등 통일정책의 방해자로서의 부정적 영향도 지적하고 있다. 가령, 북측 물자 반입대금 미지급을 보더라도 무조건 합의해 놓고 추후 이행하지 않아 북측이 남측 당국과 기업을 불신하게 만들었다는 것이다. 그리고

¹⁷² 여인곤 외, 『정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안』, pp. 104~105.

이러한 행태는 기업이 기본적으로 남북관계 발전보다는 이윤 추구에 우선순위를 두고 있기 때문이라는 것이다.

셋째, 통일 NGO의 책무성·전문성에 대한 우려를 표명하고 있다. 정부는 NGO들이 국민여론 형성, 남북 간의 다양한 교류·협력, 인도적 대북지원 등을 통해 남북관계를 발전시키고 국민적 공감대를 형성하는데 적지 않은 역할을 하고 있다고 바라본다. 다만, 전문성 및 책임성 등 부족으로 정부정책과 맞지 않는 이벤트성 사업을 벌였거나 어떤 사업이 가져올 결과보다는 참여 그 자체에 의미를 부여함으로써 정부의 입장을 당혹하게 한 경우도 있었다고 지적한다.

넷째, 정부의 입장에서 가장 민감하고 중요한 행위자 중 하나가 언론이다. 정부측 인사들은 언론이 기업, NGO 등 여타 행위자들보다 통일 문제에 대한 관심을 가지고 있고 정보 소스가 다양하며 언론매체의 보수와 혁신 등 보도성향에 의해서 동일한 사안을 다르게 해석하는 것으로 인해 정책결정과 집행에 다양한 영향을 미치고 있다는 점을 인정한다. 하지만 특정 이익이나 이념에 따라 그리고 언론사의 편집기조에 따라 정부 통일정책에 대한 왜곡 및 무조건적인 비난 경향에 대해서는 불만을 드러내고 있다.¹⁷³

다섯째, 정보 공개에 대한 제약조건들이다. 통일부는 인터넷을 통해 정보공개제도를 실시하고 있는데, “국가안전보장·국방·통일·외교관계 등에 관한 사항으로서 공개될 경우 국가의 중대한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보”는 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조 비공개대상정보 1항에 해당되어 비공개로 하고 있다. 그러나 위의 조항이 애매하듯이 정보공개 범위에 대해 논란이 일고 있는 것은 당연하다. 통일부의 비공개 대상정보에 해당되는 감사, 인사, 기획 등은 통일문제의 특성상 보안을 극도로 요하기 때문에 그렇다 치더라도 정책분야의 비공개는 재고할 필요가 있다. 또한 인터넷 시대는 우리에게 새로운 가능성을 제공했지만 또한 역으로 새로운 불평등을 심화시키고

¹⁷³ 위의 책, pp. 108~109.

있다. 이른바 정보격차(digital divide)의 문제이다. 교육수준이나 직업 등 계층간의 문제는 말할 것도 없고 중앙과 지방 등 지역간 그리고 청소년과 중장년 등 세대간 정보격차는 산업사회의 빈부격차만큼 심각한 문제를 야기하고 있다. 산업사회에서는 젊은 층이 소외되었다면 현재에는 오히려 노년층이 소외되고 있는 것이다. 참여정부 들어와서 여타 갈등보다 세대갈등이 뚜렷해지고 격렬해지는 상황을 고려하면 정보격차에 의해 세대간 남남갈등이 더욱 심각해질 수 있다.¹⁷⁴

여섯째, 지방자치단체들의 대북 교류·협력사업에서 노정되고 있는 문제점들이다. 현재 사업의 추진체계에 따르면 지방자치단체가 사업의 추진승인을 받기 위해서는 여러 단계의 승인결정 과정을 거쳐야 하며, 승인결정 단계에서 여러 차례 행정자치부와 통일부를 방문해 그 사업의 성격과 목적을 설명해야 한다. 또한 사업의 특성에 따라 지방자치단체는 통일부와 행정자치부를 제외한 다른 부서의 협조 의견을 수용하여 이러한 의견을 첨부해야 하는 경우가 있다. 따라서 동일 업무에 대한 통일부와 행정자치부 두 부서의 역할 분담은 업무추진의 전문화와 효율화를 위해 긍정적으로 작용하기보다는 오히려 승인 과정을 복잡하게 만들고 그 책임소재를 불명확하게 하는 부작용을 발생시킬 우려가 제기되고 있다. 특히 현행 사업 추진체계에 따르면 심사과정이 복잡하고 이중 심사의 문제점도 제기되고 있다. 한편, 남북교류·협력 사업에 대한 지방자치단체의 의욕과 관심과는 달리 정부의 지원체계는 극히 미비한 편이다. 현재 행정자치부에서 담당하는 업무의 핵심은 지방자치단체의 사업계획서를 심사하여 그 승인여부를 결정하는 것으로 지방자치단체를 지원하고 어려움을 해결해 주는 업무라고는 볼 수 없다. 통일부 또한 행정자치부에게 상당한 업무를 위임한 상태에서 현재 특별한 업무를 담당하고 있다고는 볼 수 없다. 결론적으로 정부는 현재 사업이 성공적·효과적으로 추진될 수 있도록 지원해주기보다는 오히려 사업을 규제하고 제한하는 기능만을 담당할 뿐이다. 이 외에 정

¹⁷⁴ 위의 책, p. 134.

부는 사업을 추진하는 지방자치단체에 대한 남북협력기금의 지원계획을 아직까지 세우지 않고 있다. 마지막으로, 지방자치단체의 남북교류협력사업에 대한 북한의 소극적인 태도와는 반대로 남한의 일부 지방자치단체들 간에는 사업의 성사를 위한 치열한 경쟁을 벌이기도 한다.

이러한 문제점을 극복하고 정부 중심의 통일정책 네트워크를 효율화하기 위해서는 다음과 같은 방안들이 고려·추진되어야 할 것이다.

첫째, 통일정책 네트워크에 대한 정부측 우려를 해소해야 한다. 정부측 인사들은 국민들의 공감대 형성을 바탕으로 하는 통일정책 추진, 정책의 집행 및 평가과정에 기업·NGO·언론 등의 참여를 통한 정책결정의 투명성과 민주성 확보 등의 면에서 통일정책 거버넌스를 일단 긍정적으로 파악하고 있다. 앞서 살펴본 이해당사자들의 참여로 인한 부정적 현상을 극복하고 통일정책이 국민들의 이해와 참여를 바탕으로 투명하게 추진되기 위해서는 공식적인 책임부서인 통일부가 실질적으로 주도하고 통일부가 이해당사자들의 이해와 요구를 수용하는 동시에 국가정보원의 안보와 관련한 정보들을 공유하면서 정책결정 직전 사전에 국가안전보장회의(NSC)와의 협의를 통해서 최종 정책결정을 하는 형태로 변화되어야 하며, 북측과의 관계에서도 통일부가 중장기적인 통일정책을 마련하여 북측의 바람직한 변화를 유도해야 한다.¹⁷⁵

둘째, 이해당사자들의 부정적 역할에 대한 정부 측의 인식도 해소되어야 한다. 정부측 인사들은 기업, NGO, 언론 등 이해당사자들이 북한 시장 개척과 자본주의 이론 전파, 국민여론 형성과 남북간의 다양한 교류협력 및 인도적 대북지원, 다양한 정보 제공 등의 긍정적 역할을 수행하고 있다는 점을 인정하고 있다. 반면 정부측은 과도한 사적 이윤추구와 북한에 왜곡된 자본주의 전파, 일회성 이벤트 사업, 정부 통일정책의 왜곡 및 무조건적인 비난 등 사적 행위자들의 부정적 영향도 지적하고 있다. 통일정책에서 사적 행위자들의 부정적 역할에 대한 이와 같은 정부측의 인식이 해소되지 않는다면 통일정책 거버넌스의 발

¹⁷⁵ 위의 책, p. 113.

전을 기대할 수 없다. 한반도 평화체제 구축 시까지, 개성공단 사업의 경우에는 정부의 대기업, 대북한 조정능력의 확대가 필요하며, 금강산 관광사업도 정부 대북정책의 일환으로 추진되고 있는 만큼 통일정책을 주도하는 통일부와 북한이 전체적인 방향을 설정해주고 실질적인 사업은 현대아산 등 사업자가 추진할 수 있도록 관계가 설정되어야 한다. 그러면서 동시에 일반 시민과 NGO들의 대북 경제교류협력에 관한 정책참여를 유도하는 것이 바람직하다.

셋째, 정부 통일정책과 관련한 정보의 비공개, 정보격차 등 정보화의 제약조건들이 해결되어야 한다. 우선 시대의 변화에 맞춰 통일부 비공개 대상정보의 세부기준을 재조정할 필요가 있다. 예로서 현재 비공개로 되어 있는 중장기 통일정책과 한반도 평화체제 구축 및 대책 등을 부분 공개할 수도 있을 것이다. 또한 정보격차 해소를 위해 정부는 농어촌민, 노년층이 정보화를 활용할 수 있도록 최대한 지원을 하는 동시에 오프라인에 대한 배려도 함께 해야 할 것이다.

넷째, 지방자치단체들의 대북 교류 및 협력의 확대는 남북관계가 중앙정부 위주의 획일화되고 경직화된 관계에서 보다 다양하고 유연한 관계로 진전된다는 것을 의미하며, 다원화된 교류채널을 통하여 북한과 실질적인 교류·협력을 강화하는 데 기여할 것이다. 그러나 현재 지방자치단체들의 대북 교류·협력사업에서는 승인과 심사 과정의 복잡성, 정부의 미비한 지원체계, 지방자치단체 간의 과도한 경쟁 등이 문제점으로 지적되고 있다. 이러한 문제점들을 개선하기 위해서는 「남북 교류협력에 관한 법률」을 개정하여 지방자치단체 남북교류협력사업의 경우 사업 승인을 통일부장관에게 행정자치부장관에게 이관하거나, 그렇지 않고 동법을 유지하고자 하는 경우에는 사업의 실제 업무도 통일부에서 담당하는 것을 고려해야 할 것이다. 또한 정부는 성사 가능성이 높은 사업을 추진하는 지방자치단체에 대한 남북협력기금의 지원계획을 수립할 필요가 있고, 사업이 지방자치단체 간의 과도한 경쟁 없이 성공적·효과적으로 추진될 수 있도록 관련 정보와 자료를 공개하

며, 종합적인 사업추진 방향을 제시하는 자문기구를 설치하는 방안도 고려해야 할 것이다.

다. 정부와 기업간 협력강화 방안

정부는 기업의 남북경협을 지원하기 위해 제도적 장치를 마련해 주고 있다. 1989년 6월 ‘남북교류협력에 관한 지침’을 제정하였고 1990년 8월 「남북교류협력에 관한 법률」 및 「남북협력기금법」을 제정하였으며 1994년 11월 ‘남북경제협력 활성화 조치’를 마련하였고 2003년 8월 남북간 4대 경협합의서를 발효하였다. 그러나 남북경협의 특성상, 기업은 더 많은 정책적 지원을 요구하고 있고 정부는 시장원리, 형평성, 정치권 및 시민사회의 반발 등을 고려하고 있다.

실제로 금강산관광사업은 남북 3대 경협 사업의 하나로 남북당국간 합의와 협조를 바탕으로 추진되고 있지만 그 배타적 집행을 현대아산이 담당하고 있기 때문에 각종 특혜시비 및 독점 문제 등 부작용이 발생하고 있다. 아울러 현대아산은 부두, 도로 건설 등 대규모 초기 투자로 기업경영에 무리가 생겼고 이로 말미암아 관광사업의 위기가 도래, 정부가 부담을 떠안는 등 국민부담이 가중된 측면이 있다.

따라서 개성·백두산 관광, 평양공단 건설 등 남북경협을 확대할 경우에는 정부와 기업간 적절한 역할분담을 통해 이를 효율적으로 추진할 필요가 있다. 남북 당국은 남북협력사업의 시장 형성 및 제도적 보장에 대해 협력을 해야 하며, 남북 또는 남남 기업간 협력사업 시 공동 진출을 통해 초기부담을 완화하는 방안도 강구해야 한다. 또한 개성공단 2, 3단계 개발과 관련해서도 민간 컨소시엄을 구성하는 문제를 적극 검토할 필요가 있다. 예컨대 현대와 토공, 그리고 여타 공기업 및 민간 기업 등이 개성공단 사업에 공동으로 참여하는 방안을 심사숙고해야 할 것이다.

그리고 남북경협이 일정한 궤도에 들어섰기 때문에 그 제도화에 보다 힘을 써야 한다. 가령, 금강산관광의 경우 현대아산, 더욱이 일개인

의 배타적 독점권과 북한체제의 폐쇄성으로 인해 사업 자체의 운명이 좌우될 수 있다는 사실은 북한-기업 간 관계의 부정적인 측면이다. 최근 북한은 금강산관광객을 현재의 40% 수준인 600명 선으로 줄이겠다는 통보를 했다. 현대아산은 2005년 9월 1일부터 금강산관광운행을 2박 3일을 기준으로 일일 관광객 수를 600명 선으로 제한한다고 밝혔다. 또한 당일관광과 1박2일관광 역시 북한의 요청으로 없애기로 했다. 이는 북한이 김윤규 전 부회장이 비리 혐의로 대표이사직에서 물러난 것과 관련하여 이 같은 결정을 내린 것으로 알려지고 있다. 이러한 부분은 향후 남북경협에서 시정되어야 할 부분이다.

그리고 남북경협이 본격화 국면에 들어선 지금, 남북경협 전담공사 설립을 검토해야 한다. 대만의 해협교류기금회(海峽交流基金會)나 서독의 상공신탁공사(Treuhandstelle für Industrie und Handel) 기능을 할 수 있는 반관반민의 경협전담공사를 신설하는 방안이다. 이 경협전담공사와 경협기획단의 관계는, 경추위에 참여하는 관계부처 및 경협기획단은 남북관계와 경협정책 조율, 제도적 장치 마련, 공적 협력사업의 우선순위 등을 정책적으로 결정하는 반면, 경협공사는 공적 협력사업이나 공적 성격을 갖는 민간사업을 전담하여 추진하면 된다. 그리고 그 과정은 초기에는 공사협의체로 운영하고 주요 경제단체의 참여를 유도하여 중장기적으로 경협공사를 제도화하는 방안이 타당할 것이다. 장기적으로는 경협기금의 운영주체로 확대 발전할 수 있을 것이다.¹⁷⁶

남북경협에서 정부-기업간 협력구도 형성을 고려할 때 가장 중요한 요소는 상호이해와 윈-윈(Win-Win)의 역할분담이다. 현재 대북지원은 인도적 지원에서 개발지원으로 방향을 전환하고 있다. 개발지원이 확대될 경우 정부-기업간 협력구도는 더욱 더 절실하다. 양자의 관계가 상생과 호혜의 관계에 있어야 개발지원이 효율적으로 진행될 수 있다. 정부의 공익성과 기업의 이익창출의 요구가 서로 맞물려야 할 뿐만 아니라 정부의 기획·조정 역할과 기업의 집행 역할이 선순환구조에 있

¹⁷⁶ 민주평화통일자문회의, 『개성공단사업 추진대책』(2004. 2), p. 26.

어야 한다. 또한 정부와 특정 기업간 형평성 논란과 투명성 시비를 사전에 막기 위해 남북경협에 대한 시민사회의 폭넓은 비판도 겸허히 수용해야 한다. 이래야 기업중심의 통일정책 네트워크가 제대로 작동할 뿐만 아니라 남북경협에 뛰어들 기업들이 국민들로부터 환영받을 것이다.

라. 시민사회의 통일정책참여 확대 방안

현대의 정부는 시민들의 신뢰를 회복하고 공공정책의 정통성을 확보하기 위한 방안으로 시민의 정책참여를 다방면으로 추진하고 있다. 시민과 NGO들은 정부의 정책추진에 대한 감시 활동 또는 시민 다수의 이해를 대변하는 정책참여를 통해 공공정책에 영향력을 행사하고자 한다.

시민사회는 정책 결정과 집행을 두고 정부에 영향력을 행사할 수 있는 조건과 기회를 갖게 되고, 또 스스로의 정책역량을 갖추고 있을 때, 통일정책과정에 대한 영향력을 행사할 수 있다. 정책 영향력 행사의 척도는 앞서 5장에서 제시한 시민사회의 정책참여 과제들이 얼마나 해결되었는가 하는 점과 밀접한 관련을 갖는다. 그러나 이러한 과제들은 일시에 해결될 수 없기 때문에, 여기에서는 통일부와 시민사회의 파트너십 제고를 중심으로 시민사회가 정책 영향력을 확대할 수 있는 방안을 모색해 보고자 한다.

NGO들이 통일정책과정에 참여해서 영향력을 행사하기 위해서는 몇 가지 조건들이 선행되어야 한다. 첫째, NGO들은 통일부에 대해서 ‘비판적’인 차원을 넘어서 창의적인 대안을 제시하며 ‘정책 거버넌스’에 접근해야 한다. 창의적인 대안 제시는 생략된 채, 비판과 도전만을 일삼는다면 ‘정책 거버넌스’의 첫번째 관문을 통과하지 못한다. 통일문제는 갈등과 반목을 불러일으키는 이념적 성격을 내포하고 있기 때문에 ‘타협’이나 ‘협상’의 여지가 없게 되면, 정책 거버넌스 체제를 구축하는 것이 어렵다. 따라서 NGO들은 정치적 목적을 가진 맹목적인 반대가

통용되는 시대는 저물어 가고 있다는 사실을 인지하고, 통일문제에 대해 보다 전문성을 가지고 대안을 제시하면서 정책변화를 주도할 수 있어야 한다.¹⁷⁷ 둘째, 비판적 혹은 대안적 사회자본이 수용될 수 있는 기회가 제공되어야 한다.¹⁷⁸ NGO들의 비판이나 대안이 ‘정책 거버넌스’에 수용되기 위해서는 ‘통일정책 네트워크’가 개방적이어서 정당, 기업 등 다른 이해당사자와 동일한 입장에서 기회가 제공되어야 한다. 셋째, 여론의 지지가 필요하다. 통일문제의 성격을 고려할 때, NGO들이 정책 거버넌스에 참여한다고 해서 정책 영향력을 자동적으로 확보하는 것은 아니기 때문에 NGO들의 운동역량이 발휘될 수 있도록 여론의 지속적인 지지가 필요하다.

‘정치적 기회구조’와 관련해서는 통일부가 NGO들을 실질적인 정책 파트너로 인정하느냐 하는 문제가 크게 중요하다. 통일정책과정에 대한 시민들의 주변적 위상을 전환시키고 시민들을 통일정책의 적극적인 생산자가 되게 하기 위해서는 가장 먼저 통일정책에 관한 관료제적 가부장제나 기술관료제적 인식 틀에서 벗어나 민주주의의 하향적 관점(bottom-up perspective)에서 시민들을 정부의 동반자로 여기는 문화를 확대시켜야 한다. 통일부 정책담당자들은 통일정책이 국민적 합의기반을 통해 추진될 때 책무성과 투명성을 바탕으로 일관성을 확보할 수 있다는 점을 고려하여 NGO들의 존재를 인정하고, NGO들의 역할이 정책에 기여한다는 인식을 가져야 할 것이다. 그리고 통일부는 이러한 인식을 토대로 실행 역량이 부족하거나 통일부보다 NGO들이 더 잘할 수 있는 업무, 예를 들어 새터민 정착, 대북 인도적 지원 등과 관련한 업무들을 종합적으로 평가하여 점차 NGO들 및 시민사회와 분

¹⁷⁷ 우리민족서로돕기운동 이종무 실장은 NGO들의 통일정책 참여의 과제로 NGO들의 전문성 문제, NGO들의 대표성 및 공정성 문제 등을 제기하였다. 이종무, “대북 지원단체의 통일정책 참여와 네트워크 현황.”

¹⁷⁸ 이를 정치적 기회구조(political opportunity structure)라고 하는데, 정부 등 권력에 대한 접근 가능성이 열려 있으면, NGO들은 조직력과 운동역량이 부족해도 정부에 효과적으로 영향력을 행사할 수 있다. 정치적 기회는 정치체제의 개방성과 정치세력과의 관계에서 발생한다.

담해 나가는 ‘민영화’를 검토하여야 한다.

이러한 인식 틀을 전제로 NGO들은 스스로의 참여를 통일정책 거버넌스에 통합하기 위한 다음과 같은 구체적인 조건들을 마련하고자 노력해야 한다. 첫째, NGO들은 통일부와 공식적 혹은 비공식적 협약을 통해 NGO들의 정책과정에 대한 역할을 인정받는 것이 필요하다. 둘째, NGO들은 의제설정, 정책결정, 정책집행, 정책평가 등 통일정책과정 중 어느 하나 이상에 참여하는 것이 필요하다. 셋째, NGO들은 자율성을 유지하면서 정당이나 기업 등 전통적 혹은 새로운 정책행위자들과 역할을 조정하고 분담하는 것이 필요하다. 넷째, NGO들은 자신들의 참여 없이는 어려움이 따르는 통일정책의 목적 달성에 기여하여야 한다.

따라서 통일부는 조건과 능력을 갖춘 NGO들과 시민사회 대표를 통일정책의 기획 단계부터 정책의 이해당사자로 참여시켜 권리와 의무를 분담하는 보다 실질적인 파트너십을 추구할 필요가 있다. 그럼으로써 통일부는 의제설정의 개방성과 대표성, 정책결정의 책무성과 투명성을 제고하고 정책집행에서 효과성과 효율성을 확보할 수 있다. 이를 위해서 통일정책에 대한 통일부-시민들의 파트너십 구축을 위한 준거 틀과 도구를 설정할 필요가 있다. 첫째, 통일정책 시민참여에 관한 법, 정책, 제도적 준거 틀을 마련한다. 둘째, 도구와 실천방안을 개발할 필요가 있다. 셋째, 새로운 ICT 도구의 잠재력을 활용한 온라인·오프라인 실천 방안들을 모색한다.¹⁷⁹

다만 여기에서 한 가지 유의해야 할 사항은 통일부의 역할 한계를 명확히 설정해야 한다는 점이다. 통일부가 NGO들과 파트너십을 제고하고 관련 업무를 민영화한다고 해서 NGO들에 대한 책무성과 투명성 강화를 이유로 진입장벽이나 제약조건 등을 설정하여 NGO들의 자율적인 활동을 방해하거나 지나치게 규제하면 오히려 정당성의 훼손을

¹⁷⁹ OECD, *Citizens as Partners: Information, Consultation, and Participation*, p. 27.

초래할 수도 있다는 점을 경계해야 한다. 가장 바람직한 것은 NGO들 스스로가 자체 감사를 강화하고 관련 기관의 평가와 언론의 감시를 받아 정부로부터의 지나친 간섭과 규제를 미연에 방지할 수 있는 자치능력을 강화하는 것이다. 통일부는 앞으로 통일시대의 확대에 대비하여 NGO 관련법을 정비하고, 동시에 NGO들 스스로가 자체 감사를 강화할 수 있도록 독려하는 것이 필요하다.

한편 보다 구체적으로 앞서 5장에서 살펴본 OECD의 분류에 따라 시민참여의 활성화 방법을 살펴보면, ‘정보공개’와 관련해서는 통일정책의 의제가 설정되기 이전부터 시민들이 통일정책 설계에 참여할 수 있도록 정보 접근이 보장되어야 한다. 통일정책 추진의 기초가 될 수 있는 북한에 대한 정보가 만족할 만큼 공개되고 있는가, 통일정책에 관한 투명성의 지표로 작용할 수 있는 정책결정과정에 대한 정보가 제대로 공개되고 있는가 하는 점 등이 검토되어야 한다. 전자와 관련해서는 통일문제의 안보적 성격에도 불구하고 정보공개가 보다 편리하고 내실 있게 이루어져야 한다. 기관별 정보공개심의회의 민간위원 구성이 불충분하여 정책정보에 대한 접근도가 떨어지고 있다는 행정자치부의 판단을 고려할 필요가 있다.¹⁸⁰

그리고 통일정책이 결정과 집행에 대한 투명성을 확보하기 위해서는 단순한 행정정보 공개를 넘어 OECD가 내세우는 다섯 가지 측면, 즉 ㉠ 정책결정에 대한 광범위한 공개, ㉡ 정책결정에 대한 분명한 설명, ㉢ 정책결정에 투입을 제공한 사람의 인적 사항 공개, ㉣ 투입의 내용에 대한 공개, ㉤ 정책결정 이전의 문제정의 및 대안고려에 관한 공개 등을 고려하여 목표를 설정하는 것도 고려할 만하다.

또한 인터넷을 통한 일방향적인 의사소통의 단점을 극복하기 위해서는 통일문제에 관한 시민들의 다양한 의견을 여과(filtering)하고 집적(aggregating)할 수 있는 방안을 모색하여야 한다. 통일부 홈페이지

¹⁸⁰ 행정자치부 행정개혁본부, 『국정에의 국민참여 확대를 위한 Policy Process 참여모델 시범적용 계획』.

에 시민참여공간을 만들어 놓고 단순히 시민들의 의견을 들어 보겠다는 형식적인 태도는 정책과정에 자신들의 견해를 반영하고자 하는 시민들에 대한 적절한 대응방식이 아니기 때문이다. 통일부가 모든 시민들의 의견에 답변할 필요는 없으므로 다양한 시민들의 의견을 분류·환류하고 정책 이슈화하여 이 중 일부를 의제로 설정할 필요가 있다. 이를 위해서는 예산과 인력이 확보되어야 한다. 이런 측면에서 통일부가 2005년에 조직개편을 단행하면서 「정책참여담당관실」과는 별도로 「정책의제담당관실」을 신설한 것은 고무적인 일이다. 아울러 통일정책 평가를 위해서 현재 통일부가 실시하고 있는 정책평가회의 형식과는 달리 ‘통일정책 옴부즈맨(ombudsman)’ 제도를 분야별로 구성해 보는 것도 고려해 필요가 있다. 전문성을 가진 일반 시민, 전문가, 학자들로 이루어지는 옴부즈맨 제도를 도입하여 통일정책에 대한 일반 시민들의 비판과 도전을 수용하고 정책고객의 불평과 고충을 발굴함으로써 법, 정책, 제도적 개선을 해 나간다면 정책의 투명성과 책무성이 크게 제고될 것으로 보인다.

‘협의’와 관련해서는 앞서 5장에서 살펴본 많은 관련 제도들의 보완이 요청된다. 통일부가 이미 정책의 골격을 만들어 놓은 상태에서 ‘통과의례’ 상 NGO 대표들이나 전문가들을 참여시키기 위해 각종 협의 제도를 운영하고 있다는 일부 비판을 경청할 필요가 있다. 즉 통일부 정책담당자들이 때로는 극단적인 이념적 갈등을 불러일으킬 수밖에 없는 의제를 다루면서 비난이나 도전을 사전에 회피 내지 차단할 목적으로 형식적으로 시민의견을 수렴하고 있다는 지적을 귀담아 들을 필요가 있다. 아울러 협의 제도에 대한 보완과 더불어 통일정책에 대한 ‘심의적인’(deliberative) 토론을 뒷받침할 수 있는 장치들도 강구되어야 한다.¹⁸¹ 협의 제도적 보완을 토대로 정부와 시민, 전문가들의 심의적인

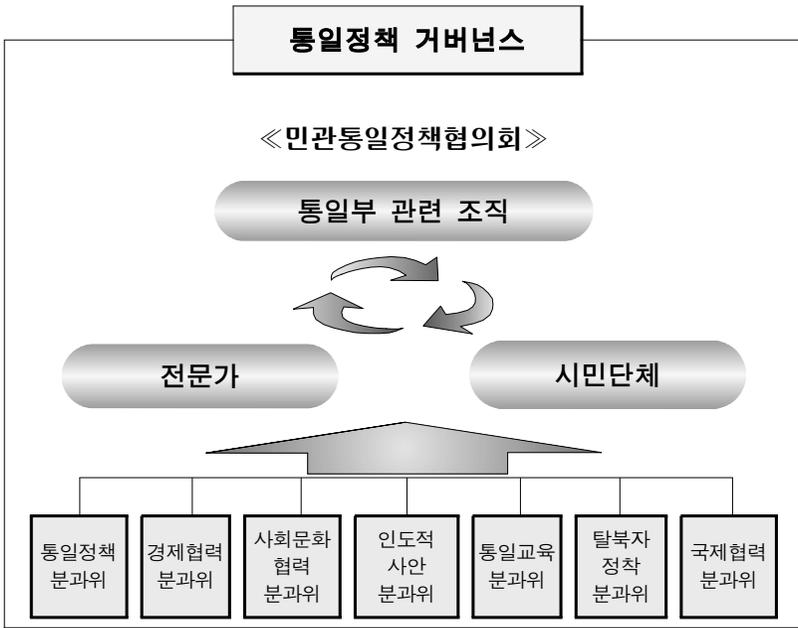
¹⁸¹ ‘살피 논의함’(審議)과 ‘깊게 생각함’(深意)의 의미를 동시에 내포한 ‘심의’의 개념과 이를 중심 개념으로 한 심의민주주의에 대해서는 다음의 글을 참조. 정규호, “심의민주주의적 의사결정논리의 특성과 함의,” 『시민사회와 NGO』, 제3권 제1호 (2005 봄/여름); 주성수, “국가정책결정에

토론이 유기적으로 뒷받침된다면 통일정책의 질이 향상될 수 있을 뿐만 아니라 정책의 투명성과 책무성이 제고되고 시민들의 통일정책에 대한 수용력이 증대되어 정부에 대한 신뢰가 향상될 수 있다.

끝으로 통일부가 통일정책과정 초기단계부터 전문가, 시민단체 등을 참여시켜 의제설정, 정책제안 제시 및 정책대화를 모색할 수 있는 ‘통일정책 거버넌스’ 체제의 구성 및 운영에 관한 하나의 방안을 제안해 보고자 한다. 통일정책의 효율적, 체계적 추진과 통일정책에 대한 국민적 공감대 형성을 위해 다양한 이해관계를 사전에 검토·조정하고 국민의 눈높이에 맞는 대안을 개발함으로써 정책실패를 사전에 예방하고 품질도 개선할 필요가 있기 때문이다. 또한 새로운 국내외적 통일환경의 변화에 맞춰 신속하고 정확한 분야별 대책 추진을 지원하여 통일정책에 대한 국민의 신뢰를 높여나가야 하기 때문이다. 이러한 체제의 구축은 통일부-시민의 파트너십 구축을 전제로 하기 때문에, 통일정책을 둘러싼 갈등과 반목 그리고 그에 따른 비판과 도전을 제도적 틀 안으로 수용하여 정책 ‘타협’과 ‘협상’으로 용해해 내는 데 도움을 줄 뿐만 아니라, 그럼으로써 통일시대 사회통합에도 크게 기여할 수 있다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

국민여론이 저항하면?: 심의민주주의 참여제도의 모색, 『한국정치학회보』, 39집 3호 (2005 가을); 주성수, “시민참여, 자치권능, 심의민주주의 제도,” 『경제와 사회』, 통권 제63호 (2004); 설한, “민주주의, 토의, 정당성,” 『한국정치학회보』, 제39권 1호 (2005 봄); 임혁백, “밀레니엄 시대의 민주주의의 대안: 심의민주주의,” 『사상』, 12월호 (1999); 임혁백, “심의(토론)민주주의의 대안,” 백경남·송하중 외, 『새천년의 한국정치와 행정: 정치선진화와 행정혁신』(서울: 나남출판, 2000); 최장집, “한국 민주주의의 취약한 사회경제적 기반,” 『아세아연구』, 통권 117호 (2004); 강문구, 『한국민주주의의 비판적 탐색』(서울: 당대, 2003).

<그림 VI-1> 통일정책 거버넌스 체계



보다 구체적으로 「대북지원민관정책협의회」의 한계를 보완하여 이를 통일정책분야 전반에 걸쳐 적용시킴으로써 시민사회가 폭넓게 참여할 수 있는 ‘열린’ 통일정책 거버넌스 체제 구축이 가능하다. 이는 OECD가 권유하는 시민참여 확대 모형과도 부합하는 준거 틀로서 참여정부의 평화번영정책 추진원칙을 현실화하는 제도적 모색이라고 볼 수 있다.

우선 정부가 시민, NGO들과의 신뢰와 유대, 네트워크를 구축하고, 이러한 사회자본에 기반하여 상호 협정을 체결하며, 이를 기반으로 민관협의 모델을 통일부의 조직체계에 준하여 주요 사안별로 확대 적용하는 방향으로 구체적인 방안을 모색할 수 있다. 예컨대 통일부와 시민, NGO들이 통일정책 전반을 논의하는 「민관통일정책협의회(가칭)」를 상위에 두고, 단계적으로 그 산하에 통일정책, 경제협력, 사회문화

협력, 인도적 사안, 통일교육, 북한이탈주민 정착, 국제협력 등의 분야
별 분과위원회를 설치하는 것을 고려해 볼 수 있다.

〈보론〉 남북연합 거버넌스

1. 남북연합의 성격

1989년 9월 11일 노태우 대통령은 단계적 통일과 남북한 공동기구의 역할을 강조한 「한민족공동체통일방안」을 제시하였다. 「한민족공동체통일방안」에 의하면 남북한은 먼저 대화와 교류·협력을 통해 신뢰를 회복하고 이를 바탕으로 남북정상회담을 개최하여 민족공동체헌장을 채택한다. 그리고 통일로 가는 중간단계로서 이질적인 두 체제를 상호 인정하고 공존공영을 추구하는 남북연합이란 잠정적 결합체제를 구축하자고 제시하고 있다. 남북한은 통일과도기간 동안 남북정상회의, 남북각료회의, 남북평의회 등 남북연합체제를 운영하는 기구를 설립하고 교류·협력을 통하여 「사회·문화·경제공동체」를 형성한 후 정치적 통합여건이 성숙되면 통일국가를 완성하는 것으로 상정되어 있다.

1994년 8월 15일 김영삼 대통령은 자주, 평화, 민주의 3원칙을 골자로 한 「한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안」(약칭 「민족공동체 통일방안」 또는 「공동체통일방안」)을 제시했다. 「민족공동체 통일방안」은 「한민족공동체통일방안」을 수정·보완한 것으로 기존의 통일방안과 내용상의 큰 차이는 없다. 그러나 통일과정을 ‘화해·협력 단계’, ‘남북연합 단계’, ‘통일국가 단계’의 3단계로 설정하여 단계별 추진과정을 명백히 제시하고 통일의 목표와 통일된 한반도의 미래상을 명백히 밝혔다는 데 의의가 있다. 「민족공동체통일방안」에 의하면, 남북한은 화해·협력 단계에서 적대감과 불신을 줄이기 위해 분야별로 교류와 협력을 활성화해 나간다. 남북연합 단계는 화해·협력 단계에서 이룩된 상호신뢰와 평화정착을 바탕으로 남북한이 잠정적 결합체제인 남북연합을 구성하여 통합과정을 안정적으로 관리하면서 민족사회의 통합을 촉진시켜 나간다. 통일국가 단계에서는 남북한 두 체제의 기구와 제도가 통합되어 1민족 1국가의 통일을 이룩한다는 것이다.

남북연합은 과도적 결합체제를 구성하여 남북한 정치·경제·사회·문화 각 분야의 통합과정을 안정적으로 관리하는 단계이다. 남북연합 단계에서 남북한은 대외적으로 각자의 외교, 군사력을 보유한 주권국가로 남게 되지만, 대내적으로는 국제법상의 관계가 아닌 국내법에 준하는 특수한 법적 유대관계를 가지게 된다.¹⁸² 서로 다른 체제로 분리된 단일민족이 재결합을 모색하는 과정에서 형성하게 되는 결합체제는 일견 대내외적으로 모순되는 것 같은 이중적인 성격을 지닐 수밖에 없는 것이다. 그러나 상이한 이념과 체제로 분단된 단일민족이 잠정적 결합체제를 형성하고 단계적으로 통일을 달성한 역사적 선례를 찾기 어렵기 때문에 남북연합에 대한 인식에 있어 혼란이 없지 않다. 따라서 먼저 연방국가와 국가연합의 특징을 살펴본 다음 학술적 개념에 대비하여 남북연합의 성격을 규명할 필요가 있다.

남북연합체제는 남북한이 국가 대 국가 관계가 아닌 민족내부의 특수관계가 된다는 점에서 국제법상의 국가 유형론에 나오는 국가연합이나 연방국가와는 그 성격을 달리한다. 연방국가는 다수의 국가의 통합에 의하여 형성된 연방조직의 국가로서 연방정부가 국제법상 주체가 되며 완전한 외교능력을 갖는다.¹⁸³ 연방국가의 구성국은 내부적으로 국가적 성격을 보유하지만 대외적으로는 국제법상의 주체성을 갖지 않는 것이 보통이다. 연방 구성국의 시민은 연방의 시민으로서 공통의 국적을 가지며, 연방정부의 권력은 시민들에게 직접적인 영향을 미친다. 또한 구성국 상호간의 무력충돌은 내전이 되며 국가들 사이의 전쟁으로 취급되지 않는다. 한편 국가연합은 복수의 주권국가들이 특정의 공통목적을 위해 국가간 조약에 따라 결합된 형태로서, 새로운 중앙정부를 창설하지 않는다. 즉, 국가연합에서는 회원국들의 대표로 구성되는 협의체나 연합의회 등과 같은 공동기구를 구성하지만 행정기관과 사법기관은 설치하지 않는 것이 일반적이다. 그리고 이러한 공동기구는 조

¹⁸² 통일원, 『통일백서』(서울: 통일원, 1992), pp. 85~86 참조.

¹⁸³ 김명기, 『남북한 연방제 통일론』(서울: 탐구원, 1991) 참조.

약에 규정된 일정 범위 내에서 외교적 권한을 행사한다. 국가연합 자체는 국제법상 주체가 아니며, 회원국들이 행정권과 군대를 보유하며 대내외적 독립성을 유지한다.

남북연합은 남북한이 상호 대등한 관계에서 공동의 목적을 위해 조약에 의해 결합하여 대외적으로 독립성을 유지한다는 점에서 국가연합과 유사하다. 그러나 남북한을 국가로 인정하지 않고 남북연합이 국내법에 준하는 법적 유대를 가지고 정치적 통합을 지향한다는 점에서 국가연합보다 통합수준이 높은 것이다. 이러한 문제 때문에 학자들은 남북연합의 성격에 대해 다양한 견해를 제시하고 있다. 일부 학자들은 남북연합을 체제연합으로 해석하고 체제연합을 국가연합과 연방국가 사이의 중간적 위치에 있는 것으로 보는 입장¹⁸⁴을 취하고 있는 반면, 일부 학자들은 체제연합이라는 개념을 수용하지만 이를 국가연합과 동일시하는 입장¹⁸⁵을 취하고 있다. 또 다른 일부 학자들은 체제연합이라는 개념 자체를 회의적으로 보고 남북연합에 대한 성격규정을 무의미한 것으로 간주하고 있다.¹⁸⁶

2. 남북연합 기구

「민족공동체통일방안」에 의하면, 남북연합의 기구설치와 운영에 관한 구체적인 사항들은 남북정상회의에서 채택할 민족공동체헌장에 포함되도록 되어 있다. 따라서 남북연합기구의 구체적인 성격 및 운영체계는 남북연합을 형성할 당시 남북간에 협의하여 결정할 사항이다. 그런데 2000년 6월 15일 남북정상회담에서 김대중 대통령과 김정일 국방

¹⁸⁴ 김학준, “민족공동체와 남북한 체제연합 연구: 제6공화정 『한민족공동체 통일방안』의 배경,” 『통일문제연구』, 제1권 3호 (1989년 가을), pp. 28~32 참조.

¹⁸⁵ 장명봉, “『국가연합』(Confederation)에 관한 연구: 우리의 통일방안의 발전과 관련하여,” 『국제법학회논총』, 제33권 2호 (통권 제 64호, 1988년 12월) pp. 27~49 참조.

¹⁸⁶ 최대권, 『통일의 법적문제』(서울: 법문사, 1990), pp. 110~124 참조.

위원장은 남측의 연합제 안과 북측이 제시한 낮은 단계 연방제 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고, 이 방향에서 통일을 지향하기로 합의했다. 이것은 북측이 스스로가 주장하는 연방제 통일은 현 상황에서 실현 불가능함을 인정하고, 남북이 현존 2체제 2정부를 유지하면서 화해·협력하며 통일을 지향해야 한다는 우리 정부의 통일방안이 현실적이라는 데 동의하였음을 의미한다. 따라서 향후 남북한이 남북연합에 합의하게 된다면 그 공동기구의 특성은 현재 우리 정부가 구상하고 있는 것과 큰 차이를 보이지 않을 것이다.

우리 정부는 남북연합을 영문으로 The Korean Commonwealth라고 표기하고 그 성격은 기능적 측면에서 하나의 생활공간 형성을 통해 궁극적으로 정치적 통합을 지향하는 유럽공동체나 노르딕연합체와 유사한 것이라고 규정짓고 있다.¹⁸⁷ 그리고 『한민족공동체통일방안』은 남북연합을 관리하기 위한 기구로서 유럽공동체 기구들(유럽이사회, 각료이사회, 집행위원회, 유럽재판소, 유럽의회 등)과 역할이 유사하지만 독특한 기능을 수행하게 될 남북정상회의, 남북각료회의, 남북평의회, 공동사무처 등 네 개의 기구를 상정하고 이들을 비무장지대 내의 평화구역에 설치할 것을 제안한 바 있다. 즉, 유럽통합의 사례를 따라 민족적 대표성과 통합수준을 높일 수 있는 기구를 독창적으로 제시하고 있는 것이다.

남북연합체제 기구로서 남북정상회의는 남북한의 정상이 정례적으로 만나는 것으로서 최고의사결정기구이다. 남북정상회의는 남북한의 문제 전반을 다루게 되지만 주로 대외정책의 협력문제와 고도의 정치적인 해결을 요하는 문제들을 담당하게 된다. 정상회담에서 합의된 사항은 남북각료회의에서 구체화될 것이다. 남북각료회의는 남북한 쌍방의 총리를 공동의장으로 하여 각기 10명 안팎의 장관급 위원으로 구성된다. 각료회의 안에는 이산가족 재회와 같은 인도적인 문제를 다루는

¹⁸⁷ 이홍구, “한민족공동체 통일방안의 정책기초와 실천방향,” 『한민족공동체 통일방안의 이론적 기초와 정책방향』(서울: 국토통일원, 1990), pp. 23~24 참조.

분과위원회를 비롯하여 정치·외교, 경제, 군사, 사회·문화 등 5개 상임 위원회가 운영되게 된다. 남북평의회는 양측의 국회의원 중에서 같은 수를 뽑아 총 100명 내외로 구성하는 것으로 되어 있다. 남북평의회 임무는 남북각료회의가 요구하는 자문에 응하면서, 앞으로 세워질 통일 국가의 헌법초안을 작성하고 통일을 구체적으로 실현할 방안과 절차를 서로 의논하여 마련하는 일을 맡게 된다. 그리고 남북각료회의와 남북평의회 업무 지원하고, 이들이 합의·결정한 사항을 실행하는 등 행정적인 문제를 처리해 나가는 실무기구로서 공동사무처를 두게 될 것이다.

3. 남북연합 거버넌스

남북연합이 형성된 이후에도 남북한은 이전과 같이 각각 독립된 헌법을 갖게 되며 남북연합 기구의 권한은 남북한 정부가 위임한 사항에 한정될 것이다. 그러나 남북연합체제가 장기화되면 남북연합 기구는 점차 남북한 정부의 협의체 성격을 초월하여 남북한 전체 이익을 대표하는 자율적인 기구로 그 역할이 확대될 수 있을 것이다. 특히 남북평의회 의원들이 남북한 주민들의 직접선거에 의하여 선출된다면 남북평의회 의원들의 민족공동체적 대표성은 크게 향상될 것이다. 이러한 경우 남북평의회는 남북한 주민들과 직접적인 네트워크를 구축하고 민족공동체 차원에서 필요한 각종 정책입안을 주도하게 될 것이다. 이와 더불어 남북연합 단계에서의 일부 정책결정과정은 유럽연합(EU)과 유사한 방식을 보이게 될 것이다. 즉, 남북연합기구와 남북한의 정부·기업·민간단체 등 다수준의 행위자들이 상호 연계되어 협력하는 다층적 거버넌스로서 새로운 정체(polity)를 구성하게 될 것이다.¹⁸⁸

남북연합정체(polity)는 남북연합 기구가 독자적으로 작동함으로써

¹⁸⁸ 김계동 외, 『유럽연합체제의 이해』(서울: 백산서당, 2005); 송병준, 『유럽연합의 선택: 통합에서 다층적 통치로의 전환』(서울: 청목출판사, 2004) 참조.

남북한 정부의 통치 영역을 초월한 정치체제가 새로 형성되었음을 의미하며, 다층적 거버넌스는 정책 과정에 국제기구, 남북연합기구, 남북한의 정부·시장·주민 등 다양한 수준의 행위자들이 상호작용하고 있는 동적인 과정을 의미하게 된다.¹⁸⁹ 이러한 의미에서 남북연합정체 하에서의 다층적 거버넌스는 주권이 남북한 정부의 독점 영역의 범주를 벗어나서 초국가적인 남북연합 기구와 공유하게 된다는 것을 의미한다.¹⁹⁰ 즉, 남북연합정체에서 남북한 고유의 정치·경제·사회적 정책들이 부분적으로 남북연합기구에서 다루어짐으로써 주권을 상호의존적으로 공유한다. 유럽의 사례에 비추어 보면, 남북한은 단일시장을 형성하거나 경제통화동맹을 체결함으로써 경제주권을 남북연합기구에 이양하게 된다. 그러나 일부 군사·정책, 조약체결권 및 조세권 등에 관해서는 남북한 정부가 여전히 배타적인 주권을 행사하게 될 것이다. 하지만 이와 같은 배타적인 주권 영역도 남북한을 모두 포함한 각 수준의 정책연계망이 강화되어 가면, 즉 남북연합정체 하에서의 다층적 거버넌스가 심화되어 가면 점진적으로 남북연합 기구로 이관되어 새로운 국가차원에서의 주권 통합을 추진하게 될 것이다.

¹⁸⁹ 송병준, 『유럽연합의 선택』, p. 19 참조.

¹⁹⁰ Tanja A. Bozel and Thomas Risse, "Who Is Afraid of a European Federation? How to Constitutionalize a Multi-level Governance System," University of North Carolina at Chapel Hill, European Union Center, Conference Paper (2002), pp. 1~17.

참 고 문 헌

1. 단행본

- 강문구. 『한국 민주화의 비판적 탐색』. 서울: 당대, 2003.
- 김계동 외. 『유럽연합체제의 이해』. 서울: 백산서당, 2005.
- 김국신. 『북·미관계와 한·미관계 변화전망』. 서울: 민족통일연구원, 1995.
- 김명기. 『남북한 연방제 통일론』. 서울: 탐구원, 1991.
- 민주평화통일자문회의. 『개성공단사업 추진대책』. 2004. 12.
- 박재희. 『중앙행정부처의 갈등관리 방안』. 서울: 한국행정연구원, 2004. 12.
- 박종철·손기웅·서재진 외. 『남북관계 개선의 국내적 수용력 확대방안: 분야별 갈등의 원인 및 해소방안』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 송병준. 『유럽연합의 선택: 통합에서 다층적 통치로의 전환』. 서울: 청목출판사, 2004.
- 여인곤 외. 『21세기 미·중·일·러의 한반도 정책과 한국의 대응방안』. 서울: 통일연구원, 2003.
- _____. 『정보화 시대 통일정책 거버넌스 개선방안』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 이금순. 『대북 인도적 지원 개선 방안』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 이동휘. 『북핵 6자회담의 과제: 다자협상 분석을 바탕으로』. 서울: 외교안보연구원, 2005.
- 이현경 외. 『미국의 MD체제 추진 실태와 국제사회의 반응: 동북아시아에 미치는 영향을 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 정용덕. 『현대국가의 행정학』. 서울: 법문사, 2002.
- 정원식. 『공공행정과 정치』. 서울: 형설출판사, 2003.
- 조성렬. 『한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: 6자회담 공동성명 이후의 과제』. 서울: 통일연구원, 2005.

- 주성수. 『공공정책 거버넌스』. 서울: 한양대학교 출판부, 2003.
- _____. 『시민참여와 정부정책』. 서울: 한양대학교 출판부, 2004.
- _____. 『글로벌 거버넌스와 NGO』. 서울: 아르케, 2000.
- 중소기업협동조합중앙회. 『개성공단의 합리적 분양방안』. 2004. 7.
- 총무처 직무분석기획단 편저. 『신정부혁신론: OECD국가를 중심으로』. 서울: 동명사, 1997.
- 최대권. 『통일의 법적문제』. 서울: 법문사, 1990.
- 통일부. 『국민의 정부 대북정책 해설자료』. 서울: 통일부, 1998.
- _____. 『통일백서 2002~2005』. 서울: 통일부, 2002~2005.
- 허문영. 『북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 현대경제연구원. 『개성공단 개발의 경제적 효과와 성공과제』. 2004. 6.
- 황용수 외. 『정부-민간 공동연구개발사업의 추진체계』. 서울: 과학기술정책연구원, 2000.
- B. Guy Peters. 고숙희 외 공역. 『미래의 국정관리』. 서울: 법문사, 1998.
- Anderson, J. *Public Policy-Making*. 4th edition. Holt: Rinehart & Winston, 2000.
- Crozier, M., S. Huntington and J. Watanuki. *The Crisis of Democracy: Report on the Government of Democracy to the Trilateral Crisis*. New York: New York University Press, 1975.
- David, Hawk. *The Hidden Gulag: Exposing North Korea's Prison Camp: Prisoner's Testimonies and Satellite Photographs*. Washington, D.C.: U.S. Committee for Human Rights in North Korea, 2003.
- Evans, Graham and Jeffrey Newnham eds. *The Penguin Dictionary of International Relations*. New York: Penguin Books, 1998.

- OECD. *Citizens as Partners: Information, Consultation, and Participation*. Paris: OECD, 2001.
- _____. *Government of the Future*. Paris: OECD, 2000.
- Pretty, J. *A Trainer's Guide for Participatory Learning and Action*. London: IIED, 1995.
- Putnam, R. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press, 1993.
- Rosenstone, S. and J. Hansen. *Mobilization, Participation and Democracy in America*. New York: Longman, 2003.
- Van Til, J. *Growing Civil Society: From Nonprofit Sector to Third Space*. Bloomington: Indiana University, 2000.

2. 논문

- 강철환. “북한 민주화와 인권문제 해결을 위한 국내 NGO들의 활동방향 모색.” 『북한인권 개선과 NGO의 역할』.
- 김석준. “제1장 거버넌스의 개념과 이론 유형.” 김석준 외 공저. 『거버넌스의 이해』. 서울: 대영문화사, 2002.
- 김영윤. “지방자치단체의 대북 교류협력: 현황과 과제.” 『통일정책연구』 제14권 1호 (2005).
- 김학준. “민족공동체와 남북한 체제연합 연구: 제6공화정 『한민족공동체 통일방안』의 배경.” 『통일문제연구』 제1권 3호 (1989년 가을).
- 김형석. “의료분야의 남북 협력사업.” 『남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 배정호. “탈냉전시대의 미일동맹: 국제사회에서의 일본의 역할 증대.” 김성철 편. 『미일동맹외교』. 서울: 세종연구소, 2001.
- 서창록. “거버넌스의 개념: 거버넌스의 개념과 쟁점에 관한 소고.” 김석준 외 공저. 『거버넌스의 정치학』. 서울: 법문사, 2002.

- 설한. “민주주의, 토의, 정당성.” 『한국정치학회보』 제39권 1호 (2005).
- 송정호. “통일정책과 시민참여 현황.” 『시민사회와 NGO』 제3권 제1호 (2005).
- 양현모. “지방자치단체 남북교류협력사업의 효과적 추진방안에 관한 연구.” 신동천 외. 『남북한 경제교류협력과 발전모델』. 서울: 도서출판 오름, 2004.
- 유재원. “시민참여의 확대방안: 참여민주주의 시각에서.” 한국행정학회 2003년도 하계학술대회 발표논문, 2003.
- 이승환. “남북정상회담 이후 민간단체의 대북지원 현황과 과제.” 『북한연구』 제6권 (2003).
- 이영선. “기업경영차원의 대북한 진출전략.” 유한수·이영선 편. 『북한 진출기업전략』. 서울: 도서출판 오름, 1997.
- 이용선. “민간단체의 남북교류운동 현주소와 전망.” 『민족화해』, 5·6월호 (2003).
- 이일하. “교육복지분야의 남북협력사업.” 『남북한 교류(화해)·협력과 NGO의역할』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 이종무. “대북 지원단체의 통일정책 참여와 네트워크 현황.” 통일연구원 전문가워크숍, 2005. 9. 1.
- 이흥구. “한민족공동체 통일방안의 정책기조와 실천방향.” 『한민족공동체 통일방안의 이론적 기초와 정책방향』. 서울: 국토통일원, 1990.
- 임영선. “대한민국의 인권과 탈북자 문제.” 바른 사회를 위한 시민회의. 『북한인권 개선과 NGO의 역할』 (2004. 1. 28).
- 임혁백. “밀레니엄 시대의 민주주의 대안: 심의민주주의.” 『사상』 12월호 (1999).
- _____. “심의(토론)민주주의의 대안.” 백경남·송하중 외. 『새천년의 한국정치와 행정: 정치선진화와 행정혁신』. 서울: 나남출판, 2000.
- 장명봉. “『국가연합』(Confederation)에 관한 연구: 우리의 통일방안의

- 발전과 관련하여.” 『국제법학회논총』 제33권 2호 (1988).
- 정규호. “심의민주주의적 의사결정논리의 특성과 함의.” 『시민사회와 NGO』 제3권 제1호 (2005).
- 정영철. “남북관계 발전을 위한 NGO의 역할: 평가와 과제.” 『남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 주성수. “국가정책결정에 국민여론이 저항하면?: 심의민주주의 참여제도의 모색.” 『한국정치학회보』 39집 3호 (2005 가을).
- _____. “시민참여, 자치권능, 심의민주주의 제도.” 『경제와 사회』 통권 제63호 (2004).
- _____. “정부 신뢰의 위기와 NGO와의 파트너십 대안.” 『한국행정연구』 제12권 2호 (2003).
- _____. “참여시대의 시민, 정부 그리고 NGO.” 『시민사회와 NGO』 제1권 1호 (2003).
- 최장집. “한국 민주주의의 취약한 사회경제적 기반.” 『아세아연구』 통권 117호 (2004).
- 하혜수. “참여정부의 지방분권 추진성과 평가: 집권 2년을 중심으로.” 『한국행정연구』 제14권 제2호 (2005).
- 허만호. “2003 유엔 북한인권결의 채택과정 및 내용분석.” 북한 시민연합 주최 (제22회 북한동포의 생명과 인권 학술토론회 발표논문, 2003. 5. 26).
- Abel, T. & M. Stephan. “The Limits of Civic Environmentalism.” *The American Behavioral Scientist*. 44/4 (2000).
- Bozel, Tanja A. and Thomas Risse. “Who Is Afraid of a European Federation? How to Constitutionalize a Multi-level Governance System.” University of North Carolina at Chapel Hill. European Union Center. Conference Paper (2002).
- Fiorina, M. “Extreme Voices: A Dark Side of Civic Engagement.”

- T. Skocpol and M. Fiorina (eds.). *Civic Engagement in American Democracy*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1999.
- Fukuyama, F. “Social Capital and Civil Society” IMF Working Paper. No. 00/74 <www.imf.org/external/pubs/ft/wp2000/wp0074.pdf>.
- Kimball, J. “NGOs Make an Important Contribution to Policy Development.” *Public Management Forum* 3/3 (OECD, 1997)
- Marschall, M. “From States to People: Civil Society and Its Role in Governance.” CIVICUS. *Civil Society at the Millennium*. West Hartford, CO: Kumarian Press, 1999.
- Norris, P. “Introduction: The Growth of Critical Citizens.” P. Norris ed. *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Putnam, R., S. Pharr and R. Dalton. “Introduction: What’s Troubling the Trilateral Democracies?” S. Pharr and R. Putnam (eds.). *Disaffected Democracies*. Princeton: Princeton University Press, 2000.
- Rich, R. C., M. Edelstein, W. K. Hallman & A. Wandersman. “Citizen Participation and Empowerment: The Case of Local Environment Hazards.” *American Journal of Community Psychology*. No. 23 (1995).
- Rosenau, James N. “Governance. Order and Change in World Politics.” James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempeil (eds.). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1993.
- Rueschemeyer, D. “The Self-Organization of Society and Democratic Rule.” D. Rueschemeyer and M. Rueschemeyer

- (eds.). *Participation and Democracy East and West*. New York: M.E. Shape, 1998.
- Skocpol, T. “Making Sense of the Civic Engagement Debate”와 “Recent Transformation of Civic Life.” *Civic Engagement in American Democracy*. Washington. D.C.: Brookings Institution Press, 1999.
- Van Deth, W. “Introduction: Social Involvement and Democratic Politics.” W. Van Deth, (ed.). *Private Groups and Public Life*. London: Routledge, 1998.
- Yang, Sung Chul. “Kim Dae-jung Government’s Policy toward North Korea: Theoretical Underpinning and Policy Directions.” *Korea and World Affairs*. Vol. 23. No. 2 (Summer 1999).

3. 기타자료

『경향신문』.

『민주조선』.

『서울신문』.

『연합뉴스』.

『중앙일보』.

『한겨레21』.

『한겨레신문』.

중소기업협동조합중앙회. 『개성공단의 합리적 분양방안』(2004. 7).

통일부 교류협력국. 『월간 남북교류협력 및 인도적 사업 동향』. 각 호.

통일부. 『제16차 남북장관급회담 결과 해설자료』(2005. 9. 16).

_____. 『주간국제동향』. 각 호.

행정자치부 행정개혁본부. 『국정에의 국민참여 확대를 위한 Policy

Process 참여모델 시범적용 계획: 행정의 투명성강화를 위하여
공개 및 절차행정 적용』(2004. 4).
현대경제연구원. 『개성공단 개발의 경제적 효과와 성공과제』(2004. 6).
“북핵타결 6개항 공동성명 전문” <bbs.yonhapnews.co.kr> (2005. 9. 19).
“제15차 남북장관급회담 결과 해설자료” <[www.unikorea.go.kr/kr/KUN/
KUN0101R.jsp](http://www.unikorea.go.kr/kr/KUN/KUN0101R.jsp)> (2005. 6. 24)
“이산가족 화상상봉 합의서 보도해설자료” <www.unikorea.go.kr>
(2005. 7. 20).

Commission on Global Governance, Our Global Neighbor (1995)
<www.cgg.ch>.

Manyin, Mark E. U.S. Assistance to North Korea. CRS Report
for Congress (Updated April 26, 2005).

OECD. “Impact of the Emerging Information Society on the
Policy Development Process and Democratic Quality”
<www.oecd.org/puma>.

United Nations, Economic and Social Council, Commission on
Human Rights (E/CN.4/2004/31) 17 February 2004,
Situation of Human Rights in the DPRK: Noted by the
secretariat <www.unhchr.ch>.

World Bank. “Consultation with Civil Society Organizations”
<www.worldbank.org>.

최근 발간자료 안내

연구총서

| | | | | |
|---------|---|-------|----|---------|
| 2003-01 | 북한의 인권부문 외교의 전개방향 | 최의철 | 저 | 6,000원 |
| 2003-02 | 북한이탈주민의 지역사회 정착 | 이우영 | 저 | 5,000원 |
| 2003-03 | 「조선녀성」 분석 | 임순희 | 저 | 6,000원 |
| 2003-04 | 북한의 개인송배 및 정치사회화의 효과에 대한 평가연구 | 서재진 | 저 | 6,500원 |
| 2003-05 | 21세기 미,중,일,러의 한반도정책과 한국의 대응방안 | 여인곤 외 | 공저 | 8,500원 |
| 2003-06 | 부시 행정부의 군사안보전략 | 이현경 | 저 | 5,000원 |
| 2003-07 | 일본의 군사안보전략과 한반도 | 김영춘 | 저 | 4,000원 |
| 2003-08 | 중국의 한반도 안보전략과 한국의 안보정책 방향 | 최춘흠 | 저 | 3,500원 |
| 2003-09 | 한반도 평화정착 추진전략 | 박영호 외 | 공저 | 8,500원 |
| 2003-10 | 핵문제 전개 및 내부 정치변동의 항배와 북한 변화 | 박형중 | 저 | 7,000원 |
| 2003-11 | 미국의 대이라크전쟁 이후 북·미관계 전망 | 최진욱 | 저 | 5,000원 |
| 2003-12 | 북한의 후계자론 | 이교덕 | 저 | 4,500원 |
| 2003-13 | 김정일 정권의 안보정책: 포괄적 안보개념의 적용 | 박영규 | 저 | 5,500원 |
| 2003-14 | 북한의 사회통제 기구 고찰: 인민보안성을 중심으로 | 전현준 | 저 | 4,000원 |
| 2003-15 | 핵 문제 해결 과정에서 남북관계 및 북한 경제지원 시나리오 | 박형중 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2003-16 | 통일에측모형 연구 | 박영호 외 | 공저 | 8,000원 |
| 2003-17 | 동북아 안보·경제 협력체제 형성방안 | 박종철 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2003-18 | 국제적 통일역량 강화방안 | 황병덕 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2003-19 | 북한 재산권의 비공식 이행 | 임강택 외 | 공저 | 5,000원 |
| 2003-20 | 북한 노동력 활용방안 | 최수영 | 저 | 3,500원 |
| 2003-21 | 대북 인도적 지원의 영향력 분석 | 이금순 | 저 | 5,500원 |
| 2004-01 | 인도주의 개입에 대한 국제사회의 동향 | 최의철 | 저 | 6,000원 |
| 2004-02 | A CRITICAL JUNCTURE | 최진욱 | 저 | 4,000원 |
| 2004-03 | 식량난과 북한여성의 역할 및 의식변화 | 임순희 | 저 | 5,000원 |
| 2004-04 | 통일 이후 갈등해소를 위한 국민통합 방안 | 박종철 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2004-05 | 미·중 패권경쟁과 동아시아 지역패권 변화 연구 | 황병덕 외 | 공저 | 9,500원 |
| 2004-06 | 중국의 부상에 대한 일본의 인식과 군사력 강화 | 김영춘 | 저 | 4,000원 |
| 2004-07 | 주한미군 감축 및 재배치와 한국의 국가안보 | 홍관희 | 저 | 4,500원 |
| 2004-08 | 남북경협 실패사례 연구: 대북 경협사업의 성공을 위한 정책과제 | 김영운 | 저 | 7,500원 |
| 2004-09 | 북한의 핵 폐기 가능성과 북·미관계 | 정영태 | 저 | 5,000원 |
| 2004-10 | 미국의 대북인권정책 연구 | 김수암 | 저 | 6,000원 |
| 2004-11 | 김정일 시대 북한의 정치체제 | 박형중 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2004-12 | 미국의 한반도 정책과 통일문제 | 박영호 | 저 | 5,500원 |
| 2004-13 | 북한의 경제특구 개발과 외자유치 전략 : 개성공업지구와 금강산관광특구를 중심으로 | 임강택 외 | 공저 | 6,000원 |
| 2004-14 | 7·1조치 이후 북한의 체제 변화 : 아래로부터의 시장사회주의화 개혁 | 서재진 | 저 | 7,500원 |
| 2004-15 | CSCE/OSCE의 분석과 동북아안보협력에 주는 시사점 | 손기웅 | 저 | 5,000원 |

| | | | | |
|---------|--|-------|----|--------|
| 2004-16 | 남북 사회문화공동체 형성을 위한 대내적 기반구축방안 : 통일문제의 갈등구조 해소를 중심으로 | 조한범 | 저 | 4,500원 |
| 2004-17 | 국제적 통일역량 실태분석 | 여인곤 외 | 공저 | 9,000원 |
| 2004-18 | 대북지원민간단체의 남북교류협력 연구 | 이금순 | 저 | 5,000원 |
| 2004-19 | <7·1경제관리개선조치> 이후 북한경제 변화 전망 : 실질소득의 변화를 중심으로 | 최수영 | 저 | 4,000원 |
| 2004-20 | 1994~2000년 북한기근: 발생, 충격 그리고 특징 | 이 석 | 저 | 9,000원 |
| 2005-01 | Toward Greater Transparency in Non-Nuclear Policy : A Case of South Korea | 전성훈 | 저 | 7,000원 |
| 2005-02 | 유럽연합(EU)의 대북 인권정책과 북한의 대응 | 최의철 | 저 | 8,000원 |
| 2005-03 | 북한의 노동인력 개발체계: 형성과 변화 | 조정아 | 저 | 7,000원 |

북한인권백서

| | | | |
|--|-------|----|---------|
| 북한인권백서 2003 | 서재진 외 | 공저 | 9,500원 |
| <i>White Paper on Human Rights in North Korea 2003</i> | 서재진 외 | 공저 | 10,000원 |
| 북한인권백서 2004 | 이금순 외 | 공저 | 10,000원 |
| <i>White Paper on Human Rights in North Korea 2004</i> | 이금순 외 | 공저 | 10,000원 |
| 북한인권백서 2005 | 이금순 외 | 공저 | 10,000원 |
| <i>White Paper on Human Rights in North Korea 2005</i> | 이금순 외 | 공저 | 10,000원 |

연례정세보고서

| | | |
|------|-----------------------------|--------|
| 2003 | 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2003~2004 | 6,000원 |
| 2004 | 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2004~2005 | 6,000원 |

학술회의총서

| | | |
|---------|-------------------------|---------|
| 2003-01 | 신정부 국정과제 추진방향 | 5,000원 |
| 2003-02 | 한반도 평화번영과 국제협력 | 5,500원 |
| 2004-01 | 김정일 정권 10년: 변화와 전망 | 10,000원 |
| 2004-02 | 한반도 안보정세변화와 협력적 자주국방 | 10,000원 |
| 2004-03 | 한반도 및 동북아의 평화와 번영 | 8,000원 |
| 2004-04 | 남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할 | 7,500원 |
| 2004-05 | 한반도 평화회담의 과거와 현재 | 5,500원 |
| 2004-06 | 북한경제와 남북경협: 현황과 전망 | 6,500원 |
| 2004-07 | 한국 및 미국의 국내환경변화와 한반도 평화 | 10,000원 |
| 2004-08 | 한반도 및 동북아 평화번영과 한·중 협력 | 9,000원 |
| 2005-01 | 북한 경제의 변화와 국제협력 | 8,000원 |

| | |
|-----|--|
| 논 총 | |
|-----|--|

| | |
|--|---------|
| 통일정책연구, 제12권 1호 (2003) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제12권 2호 (2003) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제13권 1호 (2004) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제13권 2호 (2004) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제14권 1호 (2005) | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 12, No. 1 (2003) | 9,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 12, No. 2 (2003) | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 13, No. 1 (2004) | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 13, No. 2 (2004) | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 14, No. 1 (2005) | 10,000원 |

| | |
|------|--|
| 영문초록 | |
|------|--|

| | |
|------------------------------------|---------|
| 2003-1 KINU Research Abstracts '02 | 10,000원 |
|------------------------------------|---------|

| | |
|--------|--|
| 협동연구총서 | |
|--------|--|

| | | | | |
|---------|--|-------|----|---------|
| 2003-01 | 국내적 통일인프라 실태 | | | 10,000원 |
| 2003-02 | 통일정책 추진체계 실태연구 | 허문영 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2003-03 | 남북관계의 진전과 국내적 영향 | 최진욱 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2003-04 | 법·제도분야 통일인프라 실태 연구 | 제성호 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2003-05 | 통일교육의 실태조사 및 성과분석 | 한만길 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2003-06 | 국내적 통일인프라 구축을 위한 실태조사 : 경제분야 | 이상만 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2003-07 | 북한이탈주민 적응실태 연구 | 이금순 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2003-08 | 종합결과보고서: 국내적 통일인프라 실태조사 | 박영규 외 | 공저 | 9,000원 |
| 2004-01 | 통일인프라 구축 및 개선방안 | | | 10,000원 |
| 2004-02 | 정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안 | 여인곤 외 | 공저 | 7,000원 |
| 2004-03 | 남북관계 개선의 국내적 수용력 확대방안 : 분야별 갈등의 원인 및 해소방안 | 박종철 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2004-04 | 통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안 | 제성호 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2004-05 | 통일지향 교육 패러다임 정립과 추진방안 | 고정식 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2004-06 | 경제분야 통일인프라 구축 및 개선방안 | 양문수 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2004-07 | 북한이탈주민 분야별 지원체계 개선방안 | 이금순 외 | 공저 | 8,500원 |
| 2004-08 | 종합결과보고서: 통일인프라 구축 및 개선 방안 | 김영춘 외 | 공저 | 5,500원 |
| 2004-09 | 평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구 | | | 10,000원 |
| 2004-10 | 동북아 문화공동체 형성을 위한 협력적 아시아 인식의 모색 | 오명석 외 | 공저 | 5,500원 |

| | | | | |
|------------|---|-------|----|---------|
| 2004-11 | 동북아문화공동체와 유럽문화공동체의 공통성과 차별성 | 김명섭 외 | 공저 | 5,000원 |
| 2004-12 | 동북아 문화공동체 형성을 위한 한국·중국·일본의 대중문화산업에 대한 비교연구 | 양영균 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2004-13 | 동북아 공동의 문화유산에 대한 공동 연구와 관리 | 박경하 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2004-14 | 동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대방안을 위한 기초연구: 한국-동남아 문화 공동체 형성 가능성 분석 | 서중석 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2004-15 | 동북아 평화문화 비교 연구 | 조한범 외 | 공저 | 9,500원 |
| 2004-16 | 동북아 한민족 사회의 역사적 형성과정 및 실태 | 최진욱 외 | 공저 | 6,500원 |
| 2004-17 | 동북아공동체의 행정조직 구축에 관한 연구: 유럽연합의 행정부인 집행위원회 조직의 비교분석을 중심으로 | 윤종설 외 | 공저 | 5,000원 |
| 2004-18 | 동북아 국가의 인적자원실태 및 개발 동향과 인적자원개발 분야의 공동체 형성 가능성 연구 | 강일규 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2004-19 | 동북아 문화공동체 형성을 위한 법적기반 구축방안 | 전재경 외 | 공저 | 8,000원 |
| 2004-20 | 동북아 문화공동체 형성을 위한 법적 기반 구축방안 : 형사법제를 중심으로 | 이진국 외 | 공저 | 6,000원 |
| 2004-21 | 동북아 여성문화유산 교류협력방안 | 김이선 외 | 공저 | 8,500원 |
| 2004-22 | 동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 협력 연구 | 윤철경 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2004-23 | 동북아 문화공동체 형성을 위한 교육 분야 교류·협력의 실태 | 한만길 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2004-24 | 동북아 국가간 관광교류협력 방안(I) : 잠재력과 장애요인 | 박기홍 외 | 공저 | 6,000원 |
| 2004-25 | 동북아 문화공동체 추진의 비전과 과제(I) | 김광억 외 | 공저 | 4,000원 |
| 2004-26 | 종합결과보고서: 평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구 | 김광억 | 저 | 4,500원 |
| 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 |

◆ 비매품 ◆

통일정세분석

| | | |
|---------|------------------------------------|----------|
| 2003-01 | 중국의 통일외교안보정책 전망: 10기 전인대 1차회의 결과분석 | 신상진 |
| 2003-02 | 북한 핵문제의 경제적 파급효과와 향후 전망 | 임강택 |
| 2003-03 | 북한 인권실태에 관한 미국과 국제사회의 동향 | 최의철, 임순희 |
| 2003-04 | 한/미 정상회담과 공조방향 | 이헌경, 박영호 |
| 2003-05 | 일본의 안보개혁과 유사법제 정비 | 배정호 |

| | | |
|---------|--|-------------------------|
| 2003-06 | 북한 병력제도 변화와 병력감축 가능성 | 박형중, 정영태 |
| 2003-07 | 11기 1차 최고인민회의 개최 동향 분석 | 박형중 |
| 2004-01 | 2004년도 북한의 신년 공동사설 분석 | 박형중, 전현준, 이교덕, 최진욱 |
| 2004-02 | 최근 북한 변화 및 개혁 동향 | 북한연구실 |
| 2004-03 | 제13차 남북장관급회담 결과 분석 및 전망 | 조한범 |
| 2004-04 | 최근 북한의 주요 대남논조 「민족공조」론 강조의 배경과 의도 | 박형중 |
| 2004-05 | 미 국무부의 '2004년 북한 인권보고서' 분석 | 최의철 |
| 2004-06 | 제2차 6자회담 분석과 전망 | 전성훈 |
| 2004-07 | 제4대 러시아 대선결과 분석 | 여인곤 |
| 2004-08 | 북한 최고인민회의 제11기 제2차 회의 결과분석 | 이석, 최진욱 |
| 2004-09 | 제60차 유엔인권위원회회의 북한인권결의안 채택과 우리의 고려사항 | 최의철, 임순희 |
| 2004-10 | 김정일 국방위원장 중국방문 결과 분석 | 이교덕, 신상진 |
| 2004-11 | 2차 북·일 정상회담 결과분석 | 김영춘 |
| 2004-12 | 북한의 고농축우라늄(HEU)프로그램 추진 실태 | 전성훈 |
| 2004-13 | 2004년 상반기 북한 동향 | 정영태, 최진욱, 박형중, 서재진, 이교덕 |
| 2004-14 | 일본 참의원 선거결과 분석 | 김영춘 |
| 2004-15 | 남북한 전자상거래 추진방안 | 김영윤, 박정란 |
| 2004-16 | 미의회 '북한인권법': 의미와 전망 | 김수암, 이금순 |
| 2004-17 | 2004년 미국 대통령선거 동향 분석(I) | |
| | : 케리 민주당 후보의 외교안보정책 방향 | 박영호, 김국신 |
| 2004-18 | 2004년 미국 대통령선거 동향 분석(II) | |
| | : 부시 공화당 후보의 외교안보정책 방향 | 김국신, 박영호 |
| 2004-19 | 중국공산당 16기4중대회 결과분석 | 전병곤 |
| 2004-20 | 2004년 미국 대통령 및 의회 선거 결과 분석 | 김국신, 박영호 |
| 2004-21 | 중국의 동북공정과 우리의 대응책 | 전병곤 |
| 2005-01 | 2005년 북한의 신년 「공동사설」 분석 및 정책 전망 | 이교덕, 서재진, 정영태, 최진욱, 박형중 |
| 2005-02 | 북한의 경제개혁 동향 | 김영윤, 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 영향실태조사결과 보고서 분석 | 이금순, 임순희 |
| 2005-10 | 북한 최고인민회의 제11기 제3차 회의 결과 분석 | 박형중, 최진욱 |
| 2005-11 | 북한 인권에 대한 국제사회의 동향 | |
| | : 제61차 유엔인권위원회회의 결의안 채택을 중심으로 | 최의철, 임순희 |
| 2005-12 | 최근 중·일관계와 갈등요인 분석 | 배정호 |
| 2005-13 | 북한인권국제대회 동향과 향후 전망 | 김수암 |
| 2005-14 | 북한 주권국가 인정문제의 국제법적 조명: 동·서독 사례와 향후 통일정책 과제 | 황병덕 |
| 2005-15 | 동서독간 정치범 석방거래(Freikauf) | 손기웅 |
| 2005-16 | 일본 총선 결과 분석 | 김영춘 |

| | | |
|---------|-----------------------|------------------------------|
| 2005-17 | 평화비용의 의미와 실익 | 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 |

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 재조명: 이론과 실제 | 홍용표, 조한범 |
| 2005-04 | 광복 60년과 한반도: 한미관계, 남북관계 그리고 북핵문제 | 김근식 |
| 2005-05 | 한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: 「6자회담 공동성명」 이후의 과제 | 조성렬 |
| 2005-06 | 제4차 6자회담 합의 이행구도 | 전현준, 박영호, 최진욱, 이교덕, 조한범, 박종철 |

Studies Series

| | | |
|---------|---|----------------------------------|
| 2004-01 | The Successor Theory of North Korea | Kyo Duk Lee |
| 2004-02 | Nine Scenarios for North Korea's Internal Development | Hyeong Jung Park |
| 2004-03 | The Impact of Personality Cult in North Korea | Jae Jean Suh |
| 2004-04 | The Unofficial Exercise of Property Rights in North Korea | Kang-Taeg Lim and Sung Chull Kim |
| 2004-05 | A Study of the Social Control System in North Korea: focusing on the Ministry of People's Security | Hyun Joon Chon |
| 2005-01 | Strategies for Development of a North Korean Special Economic Zone through Attracting Foreign Investment | Kang-Taeg Lim & Sung-Hoon Lim |
| 2005-02 | The Food Crisis and the Changing Roles and Attitudes of North Korean Women | Lim Soon Hee |
| 2005-03 | Evaluation of South-North Economic Cooperation and Task for Success | Young-Yoon Kim |
| 2005-04 | North Korea's Market Economy Society from Below | Jae Jean Suh |
| 2005-05 | Continuities and Changes in the Power Structure and the Role of Party Organizations under the Kim Jong-il's Reign | Hyeong-Jung Park and Kyo-Duk Lee |
| 2005-06 | The DPRK Famine of 1994-2000: Existence and Impact | Suk Lee |

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 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 『정세분석보고서』 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 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 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다
(기관회원 20만원, 일반회원 10만원, 학생회원 7만원)
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주: 통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.
(재가입 안내장을 발송)

3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 『통일정책연구』와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 30-35권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 20% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.(단, 비영리에 한함)
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호: 142-076)

통일연구원 통일학술정보센터 (전화: 901-2559, 901-2529 FAX: 901-2547)

